

## 미국의 도미니카공화국 대외정책: 변화와 특징

김달관(단국대)\*

- I. 머리말
- II. 근대국가 형성기(1893-1907) : 세관을 통한 경제적 개입
- III. 미군정기(1916-1924) : 군정을 통한 정치적 개입
- IV. 내전 시기(1965-1966) : 국제기구를 통한 군사적 개입
- V. 민주화 시기(1978-1994) : 국제 선거참관단을 통한 외교적 개입
- VI. 맺음말

### I. 머리말

19세기부터 사회주의권이 붕괴했던 1990년대 초까지 미국은 지정학적 관점에서 도미니카공화국을 중시했다. 먼로 독트린(Monroe Doctrine) 이후, 미국은 유럽 제국주의의 중미·카리브 해(海) 지역에 대한 공격에 대비해 도미니카공화국 동쪽에 위치한 사마나(Samaná) 만(灣)에 지대한 관심을 갖기 시작했다.<sup>1)</sup> 그러나 1898년 미서전쟁 승리로 미국이 쿠바, 푸에르토리코 등을 스페인으로부터 이양받게 되면서 상황이 변모했다. 즉 미국은 푸에르토리코를 식민화했고, 쿠바

\* Dal-Kwan Kim (Dankook University, mundokdk@hanmail.net), "US Foreign Policy to the Dominican Republic: Change and Characteristic".

1) 먼로 독트린(Monroe Doctrine)은 1823년 12월 2일 먼로 대통령이 라틴아메리카 독립을 미 의회에서 선언하면서 시작되었다. 먼로 독트린은 군주제인 구세계(Old World)와 공화제인 '신세계'(New World)라는 용어로 날카롭게 대비했다. 먼로 대통령은 구세계의 신세계에 대한 개입에 대해 경고하면서, 식민지 확대를 금지하고 미래의 식민지화를 거부했다. 즉 먼로 독트린은 신세계에서 유럽의 시도는 미국의 평화와 안전을 위협하는 비우호적 행위라는 것이다.

를 실질적으로 지배하면서 플레트 수정안에 따라 쿠바 내 관타나모 군사기지를 사용할 수 있게 되었다. 이에 도미니카공화국의 지정학적 가치가 감소했다. 그러나 쿠바의 카스트로 정권이 권력을 잡게 되자 미국은 중미·카리브 지역에서 ‘제2의 쿠바’ 사태가 발생하는 것에 대해 우려하기 시작했다. 이후, 1990년대 초 사회주의 블록이 붕괴하면서 도미니카공화국의 지정학적 가치는 상대적으로 감소했으나 민주주의, 무역정책, 에너지·환경정책, 이민·이주정책, 마약 퇴치 등이 미국-도미니카공화국 양국 관계의 새로운 의제로 부상했다.<sup>2)</sup>

에트킨즈와 윌슨(G. Pope Atkins & Larman Wilson)은 미국과 도미니카공화국과의 관계를 기본적으로 “후원-추종의 의존 관계”(Patron-Client Dependency Relationship)라고 했다(Atkins 1998, xi). 즉 도미니카공화국은 미국의 준거틀(reference) 안에서 그들 고유의 목표를 추구할 수 있었고 자유로운 행동을 취할 수도 있었다는 것이다. 전통적인 미국의 중미·카리브 대외정책 목표는 이 지역에서 다른 강대국의 출현을 배제하고 정치 안정을 고양시키는 것이었다. 20세기가 시작되면서 미국은 강대국으로 성장했고, 중미·카리브는 미국의 중요한 활동영역으로 인식되었다. 시간이 흐름에 따라 미국의 중미·카리브 대외정책 이슈는 이 지역의 안보와 안정을 원했다기보다는 그것을 성취하기 위한 가장 효과적인 수단은 무엇인가였다(Atkins 1998, 1-2). 이것을 위해 미국은 강제적·협력적·일방적·쌍무적·다자적 방식 등 모든 수단을 활용했다. 이러한 대외정책에 따라, 미국이 도미니카공화국에서 활용한 구체적인 수단은 세관, 합작은행, 미군개입·점령, 경찰 창설, 도미니카공화국 군대훈련, 새로운 정부

2) 중미·카리브 지역은 멕시코 만(灣)과 카리브 해(海)를 중심으로 구성된 국가들로 미국의 경제와 국가안보 측면에서 중요한 지역이었으나, 사회주의권 붕괴로 중미·카리브 지역의 지정학적 중요성은 감소한 측면이 있다. 중미·카리브를 통해 평시에는 국가유지를 위해 필요한 물자가 유통되고, 전시에는 전략물자 수송을 위해 핵심적인 지역이다. 그리고 미국이 사용하는 원유의 55%, 수출과 수입의 45%, 군수물자의 60%가 이 지역을 통과한다. 특히 파나마 운하는 경제적 측면에서 세계 물동량의 중요한 통과지역이고, 중미·카리브나 남미지역에서 위기가 발생할 때 미국의 군사적 활동을 지원하는 전략적인 역할을 보유하고 있다(Palmer 1989, 174).

승인·거부, 대외원조 제공·거부, 선거감시, 독재권력 지원, 민주주의와 경제발전 고양 등이 있다(Atkins 1998, 2).

미국의 도미니카공화국 대외정책의 특징을 살펴볼 수 있는 시기는 네 기간으로 구분할 수 있다. 첫 번째 시기는 도미니카공화국이 1844년에 독립하면서 근대국가 형성기라 할 수 있는 시기로, 미국은 관세 징수권을 통해 도미니카공화국에 영향력을 행사했다. 이러한 이유로써 이 시기에 미국은 유럽과 경쟁관계에 있었기 때문에 군사력을 자의적으로 사용할 수 없었다. 두 번째 시기는 1916-1924년 동안 미군정 시기로, 미국은 군정을 통해 도미니카공화국에 영향력을 행사했다. 이것은 미서전쟁 승리로 미국이 중미·카리브에서 패권적 위상을 구축할 수 있었고, 이에 따라 미국은 군정을 통해 도미니카공화국을 직접 지배할 수 있었기 때문이다. 세 번째 시기는 1965년 4월부터 1966년 9월까지 도미니카공화국 내전 시기이다. 이 시기에 미국은 미주기구(Organization of American States: OAS)의 ‘미주평화군’(Inter-American Peace Force: IAPF)을 통해 도미니카공화국에 영향력을 행사했다. 이 시기는 냉전체제의 경쟁으로 인해 미국이 군대를 직접 파견할 수 없었기 때문에 국제기구의 승인을 얻어 다국적군의 형태로 군대를 파견할 수 있었다. 마지막 시기는 1978-1994년 동안 도미니카공화국의 민주화 시기이다. 이 시기에 미국은 도미니카공화국에서 불법 선거가 발생하지 않도록 하기 위해 국제 선거참관단을 통한 선거감시와 미국 대통령과 행정부를 통한 외교적 영향력을 사용했다.

본 논문은 미국의 도미니카공화국에 대한 정책의 변화와 특징을 분석하려는 시도이다. 선행연구로 미국의 도미니카공화국에 대한 전반적인 대외정책 연구는 현재까지 전무한 실정이다. 다만 1965-1966년 도미니카공화국 내전 당시 미국개입에 대한 대표적인 연구가 2개 있는데, 하나는 도미니카공화국 내전 당시 미군 총사령관으로서 직접 참여한 군사전문가의 연구와<sup>3)</sup> 최근에 보다 객관적으로 접근한 연

3) Palmer, Bruce J.(1989), *Intervention in the Caribbean: The Dominican Crisis of 1965*. Kentucky: The University Press of Kentucky.

구가 있다.<sup>4)</sup> 본 논문의 구체적 목적은 위에 언급한 네 시기를 중심으로 첫째, 미국의 도미니카공화국 대외정책으로서 도미니카공화국에 대한 개입 방식과 배경을 분석한다. 둘째, 미국의 도미니카공화국에 대한 개입 목적과 내용을 분석한다. 셋째, 미국의 대외정책이 도미니카공화국에 끼친 영향을 분석한다.

## II. 근대국가 형성기(1893-1907) : 세관을 통한 경제적 개입

도미니카공화국의 근대국가 형성기에 미국의 개입 방식은 경제적 개입 방식이었다. 경제적 개입 방식의 직접적 계기는 1893년에 미국 의회는 미국계 ‘산토도밍고 투자회사’(Santo Domingo Improvement Company: SDIC)가 도미니카공화국 관세를 징수하고, 관세수입의 35%를 도미니카공화국의 외국 부채상환을 위해 보유할 수 있는 권한을 허용하면서 시작되었다. 이에 따라, 미국계 기업체인 SDIC가 도미니카공화국의 관세수입을 관리하고 정부재정도 관리하게 되면서 도미니카공화국의 주권도 손상되기 시작했다(Betances 1995, 49).

근대국가 형성기인 19세기 중반에 도미니카공화국 경제의 중심은 농업으로써 2개 지역으로 구분된다. 도미니카공화국 북서쪽에 토지가 비옥한 시바오(Cibao) 계곡을 중심으로 하는 담배 농업지역과 산토도밍고의 남동지역을 중심으로 소규모의 사탕수수를 재배하는 지역이다. 그러나 19세기 후반 두 지역에서 농업의 변화는 사회변화를 초래했는데, 그것은 도미니카공화국 남동지역인 산토도밍고의 자본주의적 설탕 플랜테이션과 북쪽지역인 시바오에서 수출을 위한 농작물 생산이다. 그러나 근대국가 형성기에 이 두 지역의 지리적 연결 부족은 사회발전에 장애가 되었을 뿐만 아니라 정치에도 부정적 영향을 끼쳤다(Betances 1995, 23). 쿠바의 10년 전쟁(1868-1878)은 많은 이민을 유발시켰는데, 이때 쿠바의 설탕생산 기술과 자본이 도미니

4) Chester, Eric Thomas(2002), *The U.S. Intervention in the Dominican Republic 1965-1966*. New York: Monthly Review Press.

카공화국에 유입되어 설탕 생산이 증대되었다. 대규모의 자본주의적 설탕 플랜테이션의 출현으로 도미니카공화국의 경제는 외국기업에 의해 국제 자본주의 체제에 진입할 수 있는 여건이 형성되었다. 이렇게 외국기업 유입시기에 미국은 도미니카공화국 경제와 관계를 맺기 시작했다. 이 당시 미국의 도미니카공화국 경제와 관련이 있는 중요한 기업체는 SDIC로써 미국 브라운 웰스(Brawn and Wells)의 자회사이고, 미국 정부의 상당한 지원을 받고 있었다(Betances 1995, 48).

사회발전을 위한 기반시설 비용 확대로 1903년 도미니카공화국 정부가 SDIC의 채무상환을 못하자, SDIC는 미국 정부에 도움을 요청했다. 이에 따라, 미국과 도미니카공화국 정부간 협정에 의해 도미니카공화국 정부는 SDIC에 채무상환을 약속했다. 그러나 이후에도 도미니카공화국 정부는 채무상환을 이행하지 않았고, 이에 따라, 미국의 SDIC는 푸에르토 플라타(도미니카공화국 북쪽에 위치한 항구도시)에 있는 세관을 점거했다. 그러자 채권국인 프랑스도 수도인 산토도밍고에 있는 세관을 점거하겠다고 위협했다. 이렇게 유럽의 도미니카공화국 개입이 예상되자 미국 루즈벨트(Theodore Roosevelt) 대통령은 도미니카공화국 정부와 사태를 논의하고, 도미니카공화국에 있는 모든 세관을 미국이 관리할 수 있도록 하는 양국 행정조약을 1905년에 체결했다. 이에 미국은 2년 동안 도미니카공화국 세관 수입의 55%는 외채상환을 위해 사용하고, 나머지 45%는 도미니카공화국 정부에 인도하기로 했다(Betances 1995, 43). 2년 후인 1907년에 도미니카공화국과 미국은 새로운 협정을 체결했는데, 그것은 기존의 부채상환 협정과 다르게 미국이 도미니카공화국 정부의 재정을 통제할 수 있는 특별한 관계를 설정했다. 이처럼 근대국가 형성기 이래로 미국은 도미니카공화국 세관과 부채를 관리했는데, 이러한 관계는 도미니카공화국 주권에 오히려 부정적으로 작용했다(Betances 1995, 55-56). 즉, 미국-도미니카공화국의 1907년 협정으로 도미니카공화국 정부의 회계절차와 예산관리가 향상되었고, 이에 따라 도미니카공화국 정부의 각부 부서의 예산을 정확히 할 수 있게 되었다.

정부예산이 공공 프로젝트와 군·경찰 현대화 사업에도 배분되면서, 이러한 행정 메커니즘은 도미니카공화국 정부의 현대화에 도움을 주었다. 그러나 지방 엘리트가 정부에 참여할 기회를 축소시키는 부정적 요소도 존재했고, 지방 상인과 외국 상인에게도 치명적인 타격을 주어 도미니카공화국 경제에서 이들의 역할이 감소되었다.

이렇게 근대국가 형성기는 미국-도미니카공화국 양국 관계에서 분수령을 이루는 기간이다. 1890년 이전에 미국은 도미니카공화국과 일시적인 경제교류와 특별 외교사절을 파견했지만, 1890년 이후 양국 관계가 본격적으로 발전했다. 1890년 이후 양국 관계에서 중요한 계기는 도미니카공화국 정치인과 미국 기업인으로부터 촉발되었다. 도미니카공화국 독립부터(1844년) 1874년까지 중요한 정치인은 산타나(Pedro Santana)와 바에스(Buenaventura Báez)였다. 이 두 정치인은 미국이나 유럽에 도미니카공화국의 병합이나 보호령을 통해 일종의 보호관계를 맺기 위해 부단히 노력했다.<sup>5)</sup> 이러한 동기는 인접국인 아이티에 대한 두려움 때문이다. 아이티는 1822-1844년 동안 반복적으로 도미니카공화국을 위협했고, 도미니카공화국 정치인들은 그들의 개인적 권력을 유지하려는 의도 때문이다. 미국이나 유럽의 도미니카공화국에 대한 관심을 유도하기 위한 수단으로는 석탄광산이 있고 수심이 깊은 항구로 잠재성을 보유한 사마나 만(灣)이었다(Atkins 1998, 15-16). 당시 미국도 여러 가지 이유로 남쪽 인접국인 도미니카공화국에 대한 관심을 새롭게 갖기 시작했다. 이러한 이유 중에서 가장 중요한 것은 경제적인 요소였는데, 1893년 이래로 SDIC는 도미니카공화국 설탕산업에 대한 직접투자를 증대했다(Calder 1984, 4). 군사적인 요소로는 중미·카리브에서 유럽의 영향력을 차단하고 멕시코 만(灣)과 파나마 운하를 보호하기 위해 도미니카공화국의 중요성은 증대했다. 미국은 푸에르토리코와 쿠바에 대한 실질적인 통치

5) 당시 도미니카공화국 대외정책에서 근간은 외국의 보호를 받기 위해 안보를 주권과 교환하려는 노력으로 나타났다. 1844년 아이티 군대를 쫓아낼 때, 도미니카공화국은 자유로운 공화국이 될 것인지, 아니면 외국의 보호를 찾을 것인지로 여론이 분열되었다. 두아르테(Duarte)와 그의 추종세력은 독립을 주장했고, 아이티를 두려워하면서 개인적인 이득을 취하려던 장군들은 일종의 보호령을 선호했다. 게다가 도미니카공화국은 내부경제 운영의 실패로 인해 어려움이 가중되었다.

와 파나마 운하를 관리하면서 세계적인 해군 전략을 개발한다. 이러한 이유는 당시 독일이 중미·카리브에 대한 경제적 영향력을 급속히 확대하고 있었기 때문에 미국은 이 지역에 대한 경제적·군사적 통제력을 확고히 할 필요가 있었다(Calder 1984, 5).

미국은 미서전쟁 승리로 1900년대에 중미·카리브에서 헤게모니를 굳건히 했지만, 경제적으로는 유럽의 투자가 계속되고 있었기 때문에 미국은 유럽과 경쟁관계에 놓여 있었다. 이에 미국은 중미·카리브 국가가 유럽의 채무를 갚지 못하도록 전방위 압박을 가하여 디폴트 상황을 만들어 내고, 그러한 상황에서 미국 은행들이 중미·카리브 국가에 차관을 제공함으로써 유럽의 영향력을 차단하려 했다. 이러한 초기 과정에서 미국은 니카라과, 아이티, 도미니카공화국에 차관을 제공해주면서 각 국의 관세 통제권을 획득했다(Schulzinger 2002, 45-47). 즉 당시 미국은 중미·카리브 대부분 국가의 세관을 통제했는데, 니카라과, 도미니카공화국, 아이티 경우에 국가재정·관세율·관세를 통제할 수 있었고, 온두라스, 코스타리카, 과테말라 경우는 미국이 바라는 수준까지는 성공하지 못했다(Schulzinger 2002, 48-50). 이상에서 볼 수 있듯이, 미국의 대외정책은 미서전쟁 승리 이후에 본격적으로 형성되었고 구체적 대외정책은 세관 관리를 통한 경제적 개입 방식이었다(Langley 1989, 17; Atkins 1998, 37; Schulzinger 2002, 15).

19세기 도미니카공화국은 1893년을 기점으로 1905년, 1907년, 1924년에 각각 미국과 협정을 체결해 세관운영권, 정부재정권, 정부예산권 등을 미국에게 이양하게 되었고,<sup>6)</sup> 미국의 개입은 경제뿐만 아니라 정치·사회 분야에도 광범위하게 영향을 미쳤다. 또한 1916-1924년 동안에 미군정은 기존의 도미니카공화국 경제구조와 정치·사회구조를 더욱 강화했다. 이러한 측면에서 미국의 도미니카공화국 경제개입은 주변부 국가 계급투쟁의 내부적 변증법일 뿐만 아니라, 중심부 자본주의 확대 사이의 모순이기도 하다. 이러한 모순적 과정은 식민시기에 형성되었고, 19세기에 강화되었으며, 20세기 도미니카공

6) 1899-1947년까지 미국 달러가 도미니카공화국의 공식화폐로 통용되기도 했다.

화국이라는 ‘국가’에 체현되었다(Betances 1995, 136-139).

결론적으로, 이 시기에 미국의 도미니카공화국 대외정책 수단은 미국의 패권적 위상이 유럽 제국주의와 경쟁적 관계에 있었기 때문에, 군사력보다는 세관 관리권을 통한 국가재정 통제라는 경제적 통제를 활용했다(Langley 1989, 89).

### III. 미군정기(1916-1924) : 군정을 통한 정치적 개입

#### III.1. 미군정 실시

1844-1916년 동안의 도미니카공화국 정치는 ‘까우디오 정치’(Caudillo Politics)라고 할 수 있다(Hartlyn 1998, 32). 중요한 까우디오이자 1906-1911년 동안에 대통령이었던 까세레스(Ramón Cáceres)가 1911년에 암살되자 1911-1916년 동안 도미니카공화국 정국이 불안정해졌다(Jesús 2001, 197-199).

1911-1916년 동안 미국 태프트(William H. Taft)와 윌슨(Woodrow Wilson) 정부는 효과적이지 못했지만 도미니카공화국에서 안정적인 정부를 유지시키려고 노력했다. 미국은 도미니카공화국 정부를 설득시키기 위해 외교적 수단에서 강제적 수단까지 다양한 수단을 이용했는데, 일례로 미국 정부는 여러 번 군함을 도미니카공화국에 파견하여 현지 상황을 파악하고, 도미니카공화국에 무력을 과시하며, 좌익 세력에게 경고하기도 했다. 도미니카공화국 국내 정치 불안과 함께 미국 압력의 결과로 5년 동안 8번의 행정부가 교체되었다(Calder 1984, 5).

1916년 4-5월경에 도미니카공화국 정치상황은 붕괴 직전이었다.<sup>7)</sup>

7) 1915년에 미국 정부는 도미니카공화국의 재정고문으로 미국인을 파견했는데, 미국은 미국 재정고문의 보다 많은 권한과 미국 대통령이 지명하는 자가 도미니카공화국 경찰을 통제할 수 있도록 요구했다. 그러나 도미니카공화국 정부와 일반적인 국민 여론은 미국의 요구를 비난했으며, 미국의 요구는 도미니카공화국 주권포기를 의미하는 제안으로 받아들일 수 없다고 공식적으로 거절했다. 정국 불안으로 도미니카공화

이에 따라, 1916년 11월29일 미 해군사령관은 도미니카공화국에 미군정 실시를 선포한다.<sup>8)</sup> 미군정은 1907년 협정에 근거하여 도미니카공화국 국내질서 회복을 위한 것이라고 표명하고 있다. 이후 도미니카공화국 관료는 미군정이 지시하는 업무를 계속해서 수행했고, 도미니카공화국 법률도 미군정의 목표와 충돌하지 않는 범위에서 효력을 지속했다. 미군정은 1917년 2월 무기한으로 국회도 폐회시켰다.

미군정의 공표는 1916년 11월 이었지만 실제로는 1916년 초부터 미군정이 시작되었고, 미군정 선포에 대한 도미니카공화국 국민의 저항은 크지 않았다. 그러면 왜 미군 개입 시 도미니카공화국 국민들의 초기 저항은 제한적이었을까? 첫째, 대부분의 도미니카공화국 국민들에게는 명확했는데,<sup>9)</sup> 그것은 미군과 저항세력 간의 모든 측면에서 현격한 격차 때문이다. 미군은 잘 훈련된 군인과 엄청난 무기를 소유하고 있었다. 둘째, 1916년 5-6월 사이에 미국은 도미니카공화국 인들로만 구성된 군정을 확대하여 도미니카공화국을 8년간 통치했다. 또한 1916년 중반의 주요한 사회분위기는 ‘윌슨계획’에 의거한 미국이 보장하는 경우에만 자유선거를 치를 수 있을 정도의 사회분위기 때문이다.<sup>10)</sup>

---

국 지방에서 무장 혁명세력이 생겨났고 도미니카공화국 국회에서는 히메네스(Jiménez) 대통령 탄핵을 요구했다. 미국은 히메네스 행정부를 보호하기 위해 군사적으로 개입할 의지가 있었지만, 히메네스 대통령은 미국의 군사개입 제안을 거절했고, 이에 따라 히메네스 대통령은 자신의 정부를 방어할 기회를 상실했다. 결국 1916년 초 히메네스 대통령은 실각했다. 당시 미국의 도미니카공화국 대외정책은 히메네스 대통령이 비록 미국의 공식적인 지지를 받고 있음에도 불구하고 히메네스 대통령이 실각하도록 내버려 둔 미국의 의도를 반영한다. 히메네스 대통령이 실각한 이후에, 1915년 아이티에서처럼 미국의 요구를 강제하고 미국의 군사개입을 정당화시킬 수 있었다(Calder 1984, 7).

- 8) 1916년 도미니카공화국에 대한 미군정 선포의 직접적인 이유는 당시 제1차 세계대전 중이었기 때문에 미주 대륙의 평온함이 필요했고, 미국 승리를 위한 기초 식량과 기초 물자 공급을 원활하게 할 필요가 있었다(Jesús 2001, 207).
- 9) 1913년 ‘윌슨계획’ 실패로 인해 도미니카공화국 내의 정치투쟁은 격화되었고, 유럽에서 제1차 세계대전의 격화 속에서 세관업무는 어려움을 겪었다. 제1차 세계대전으로 악화되어가는 국제경제 속에서 도미니카공화국의 경제적·정치적 상황을 안정화시키기 위해 윌슨 대통령은 군사개입이 있을 수 있다는 것을 여러 번 언급했다. 그러나 도미니카공화국의 정국은 호전될 기미가 보이지 않았고, 유럽에서 전쟁으로 상황이 급박해지자 미국은 도미니카공화국에 군사개입을 실시했다(Atkins 1984, 48).
- 10) 1913년 윌슨은 대통령에 취임하면서 ‘윌슨계획’(Wilson Plan)을 발표했다. 윌슨 계획

1916-1924년 미군 점령을 이해하기 위해 다음과 같은 질문을 중심으로 살펴보려 한다. 왜 미국은 1916년에 도미니카공화국에 개입했을까? 개입하면서 미국이 성취하기를 원하는 것은 무엇이였을까? 무엇이 미군정의 주요한 노력이었나? 등이다.

1916년 미국은 왜 도미니카공화국을 군사적으로 개입했을까? 첫째, 법적·외교적 측면에서 살펴볼 수 있다. 미군정의 공식적인 도미니카공화국 개입 이유는 도미니카공화국이 1907년 미국-도미니카공화국 협정 제3조를 위반했다는 것이다. 그 내용은 미국의 사전 동의 없이 도미니카공화국은 공공부채를 확대할 수 없다는 것이다. 그러나 도미니카공화국은 사회혼란으로 인한 정부비용 증가, 정국안정구축을 위한 제도설립, 협약의 안정성을 위한 비용증가로 인해 부채가 증가했지 다른 용도로 부채를 증가시킨 것은 아니라는 것이다. 그래서 도미니카공화국 민족주의자들은 미군 점령과 미군정은 불법이며, 도미니카공화국은 공공부채를 확대하지는 않았지만 단기적으로 필요한 정부 관리·운영비용을 위해 2천만 달러 차관을 차용했을 뿐이라는 것이다. 도미니카공화국은 1907년 협정에 의거 부채 상환을 위해 성실하게 노력했고, 논란이 된 외채증가는 엄밀하게 말하면 국제법이 허용하는 범위에서 정당화 된다는 것이다. 그리고 미군정은 미국과 전쟁 중에 있지 않은 도미니카공화국 국민을 통치할 근거가 없다는 것이다. 둘째, 군사적·경제적 측면이다. 미군정은 명확한 개입 근거를 밝히지는 않았지만 카리브와 파나마 운하 지역에서 미국의 이해를 보호하려는 의도 때문이다. 특히 독일 침공에 대한 우려 때문이다. 이러한 미국의 목적이 도미니카공화국의 불안으로 인해 위협받기 때문에, 미국은 경제적·군사적 목표를 위해 개입하였고 종국적으로 도미니카공화국 정치를 통제하기 위한 것이다. 셋째, 반제국주의적 설명으로 도미니카공화국 정치에 대한 미국의 주된 목적

---

은 ①새로운 도미니카공화국 대통령 선거의 미국감시와 새로이 당선된 대통령의 보호·지지 ②지속적인 미국 통제하의 도미니카공화국 금융시스템 재건 ③도미니카공화국 정부에 계속적인 금융을 조언하는 미국 고문관 임명 ④도미니카공화국 정부의 행정 관리자에 대한 미국 지명자의 임명 ⑤도미니카공화국 군대를 해체하고 미군 지휘하의 '도미니카공화국 국경수비대'(Dominican National Guard) 창설 등이다(Atkins 1984, 46).

은 기존의 경제적 이익을 보호하거나, 미래의 경제적 통제와 투자기회를 향상시키기 위한 것이다(Calder 1984, 21-23).

미군정 기간 중에 미국의 목적은 무엇인가? 비록 8년 동안 도미니카공화국에서 미군정이 실시되었지만 미국의 목적에 대한 언급은 없다. 외형적으로 미국은 무엇을 하겠다는 명확한 비전 없이 문제가 발생하면 임기응변식으로 문제를 해결했다. 당시 미 국무부와 해군부는 1차 세계대전으로 인해 유럽문제에 깊숙이 관련되어 있었기 때문에, 미국은 도미니카공화국에 깊은 관심을 갖지 못했다. 또한 정책형성을 위한 여러 가지 장애요소가 있었는데, 그 중에서 가장 중요한 요소는 도미니카공화국 관련 미국 정부 담당부서 역할의 평등성과 분리 때문이다. 도미니카공화국 관련 미국 행정부서는 국무부, 전쟁부(Department of War), 해군부(Department of Navy), 이후 각 행정부의 미주지역 담당자로 구성된 미주협력국(Bureau of Insular Affairs)과 도미니카공화국 관세청이다. 그러나 미주협력국 구성으로 담당기관 분리에 따르는 문제는 어느 정도 해결되었고, 도미니카공화국 관세청장이 미군정 최고담당자의 위상에 오르면서 해소되었다(Calder 1984, 24-25).

도미니카공화국 미군정은 워싱턴의 분명한 정책 방향을 지시받지 못했지만, 미 국무부의 미군정에 대한 개혁요구와 그밖에 제안들을 받아들여 구체적인 정책과 계획을 세워 실행했다. 미군정 당국은 도미니카공화국 정치 상황과 현지 사정에 익숙해지자 도미니카공화국·미국·푸에르토리코 인들로 구성된 일련의 위원회를 구성하여 정책을 준비했다. 1917년 동안에 미군정은 교육진흥, 공공 프로젝트 추진, 건강 증진, 경찰 창설 등을 중요한 정책으로 실시했다.<sup>11)</sup>

이러한 미군의 초기 정책은 이후 7년간 미군정 당국의 주요한 정책으로 자리 잡았다. 왜냐하면 프로젝트가 수행하기에 어렵고 복잡

11) 교육과 보건은 초기에는 효과적이었지만 이후에는 경제위기로 어려움을 겪었고, 지금은 미군정 당시의 정책이 존재하지 않는다. 그러나 공공사업과 경찰 창설은 초기에는 효과적이지 않았지만 이후에 많은 투자를 통해 나름대로 성과를 이룩했고, 특히 당시 경찰은 아직도 존재하지만 미군정 초기 설립 당시 의도는 비정치적 기구였으나 지금은 정치적 기구로 존재한다. 따라서 경찰 창설도 크게 성공하지 못했다.

하며, 때로는 많은 비용을 요구하고 일이 서서히 진척되기 때문이다. 공공사업의 진행속도와 결과가 빨리 나오지 않음으로 인해 국민의 불만이 증가했고, 어떤 프로젝트는 도미니카공화국 임시정부로 바뀌던 1922년까지 완결되지 못한 것도 있다. 미군정의 업적 중에서 의미 있는 것은 경찰 창설인데, 왜 미군정은 도미니카공화국에 군대가 아니라 경찰을 창립했을까? 이다. 그것은 첫째, 미국이 도덕적·물리적으로 도미니카공화국을 점령하고 있었기 때문에 외부 위협이 존재하지 않았다. 둘째, 훈련된 경찰을 전국에 소규모로 배치함으로써 독재자가 경찰을 잘 통제할 수 없게 되고, 경찰은 서로 흩어져 있기 때문에 정부를 와해시킬 수 있는 쿠데타를 일으키기에 어렵다는 점을 고려했다는 것이다(Calder 1984, 60). 그럼에도 불구하고, 트루히요는 경찰을 근거로 쿠데타를 일으켜 권력을 잡았고 이후에도 경찰 권력에 근거를 두면서 31년간 독재정치를 실시했다.<sup>12)</sup>

### III.2. 게릴라 투쟁

미군 점령기간 중인 1917-1922년 동안 도미니카공화국 동부지역 농민은 미군정에 저항했다. 도미니카공화국 동부지역에서 농민 저항 이유는 미군개입에 대한 반대 때문이었다. 농민이 주축이 된 게릴라 투쟁으로, 5년 반 동안 미군정은 동부지역을 통제하지 못했다. 8-12명의 게릴라 투쟁 지도자들은 농민과 지지자들로 게릴라 군을 구성해 미군정에 저항했고, 이들은 도미니카공화국 국민의 지원과 지지를 받았다. 그러나 게릴라 투쟁도 1922년경에 진퇴양난에 빠지게 되

12) 도미니카공화국 경찰이 전국을 완전히 장악하지는 못했지만, 전국을 통제할 수 있었던 것은 첫째, 미군정은 도미니카공화국 경찰에 대항할 수 있는 모든 잠재적 조직을 제거했다. 미군 점령 이전에 도미니카공화국에서는 육군, 경찰, 해군, 국방경비대가 서로 분리되어 각각의 사령관이 존재했다. 그러나 새로운 도미니카공화국의 경찰 창설 당시에 모든 무력집단을 해체하고 한 명의 사령관이 경찰을 관장하는 단독 조직을 창설했다. 둘째, 도미니카공화국은 전통적으로 국민이 무기를 소지할 수 있었다. 그러나 미군정은 도미니카공화국 국민의 무기를 소유할 수 없도록 했고, 동시에 무기회수를 강력하게 실시했다. 셋째, 미군정은 도로와 통신시설을 개선해 정부 통제력을 향상시켰다.

었고, 이들 게릴라 투쟁은 미군이 도미니카공화국에서 퇴각한다는 예상 하에서 조건부로 협상에 동의했다. 그러면 어떤 이유로 도미니카공화국 동부지역에서 다양한 게릴라 투쟁이 발생했을까? 첫째, 도미니카공화국 동부지역은 다른 지역에 비해 상대적으로 인구와 재원이 뒷받침 되었다. 식량·무기·재정 등에 있어서 물적 조건이 충족되었고, 인구밀도는 높지 않았지만 게릴라를 충원하고 게릴라들이 있을 수 있는 장소와 광범위한 정보 수집이 가능했다. 둘째, 동부지역이 다른 지역에 비해 빠른 사회적·경제적 구조 변화가 발생했다. 당시 사탕수수 대농장의 확대는 동부지역 주민에게 심각하게 영향을 끼쳤다. 셋째, 동부지역 까우디요는 토지에서 이탈된 농민이나, 어려운 상황으로 위협받거나, 까우디요에 동조하는 농민을 활용할 수 있었다. 이들은 기본적으로 미국에 의해 상황이 악화되었다고 생각했기 때문에 반미정서로 이들을 결집시킬 수 있었다(Calder 1984, 119-200).

그러면 게릴라들은 5년 반 동안의 저항을 끝내고 1922년 5월에 항복한 이유는 무엇인가? 그것은 첫째, 게릴라들은 계속 싸울 수 있었지만, 1922년 봄쯤 미국이 군정을 끝내려 한다는 것을 당시 대부분의 도미니카공화국 국민들은 인지하고 있었고, 그래서 게릴라들도 자신들의 임무가 끝났다고 생각했다. 1922년 6월에 미군의 도미니카공화국 철수 협정이 시작되었지만, 그 이전에 이미 협상과정에 대한 대대적인 홍보가 있었다. 둘째, 도미니카공화국 게릴라 투쟁에는 여러 명의 게릴라 지도자가 존재했다. 무엇이 게릴라전 참여자를 하나로 규합하지 못했을까? 확실한 것은 그들의 좌절을 경감시키지 못했다는 것이다. 미군정 당국은 사탕수수 농장 주인들에게 수확기에 일 자리를 좀 더 제공하고, 토지를 갖고 있지 않은 농민에게 토지를 제공해 줄 것을 요청했으나, 이것은 게릴라 투쟁 참여자들의 문제에 충분한 답은 아니었다. 그러나 항복으로 그들의 전통적인 지도자를 잃어버렸을 때, 이들은 농민과 사탕수수 농장 노동자로서 계속해서 투쟁할 의지를 보여주지 못했다. 셋째, 게릴라에 대한 미군정 내에 인식의 변화가 있었다.<sup>13)</sup> 새롭게 도미니카공화국에 파견된 미군정

최고 책임자(Samuel Robinson)와 총사령관(Harry Lee)은 기존의 미군정 입장과 달리 새롭게 게릴라전의 성격을 재조명했다(Calder 1984, 180-181). 이렇게 해서, 미군 철수는 1924년 9월에 실시되었다. 미군 철수와 관련하여 도미니카공화국 민족주의자들과 그들의 동맹세력에 의한 미군정 반대 캠페인도 중요한 역할을 했다. 8년간의 도미니카공화국 국민의 저항으로 인한 정치적 갈등은 미군정 통치에 어려움을 가중시켜 미국의 통치 능력에 대한 의문을 제기토록 했고, 다른 한편, 도미니카공화국 점령으로 미국도 국제관계에서 심각한 어려움을 겪고 있었다.

당시 미국 대외정책의 근간은 윌슨 대통령의 ‘민주주의 신념’(democratic credo)이라는 윌슨 도그마로, 민주주의를 위해 미국은 적극적 개입을 시도했다. 즉 미국은 중미·카리브에 민주주의를 강화시킬 정치적·도덕적 의무가 있으며, 필요하다면 무력행사도 가능하다고 믿었다(Atkins 1998, 40). 윌슨 도그마 정책 하에서 미국은 니카라과, 멕시코, 아이티, 도미니카공화국, 쿠바, 파나마 등에 장기적으로 미 해병대를 파견했다(Kryzaneck 1996, 87-89). 결론적으로, 미국의 도미니카공화국 대외정책 수단으로 중요하게 사용된 것은 윌슨 도그마에 따른 미군의 장기·직접 개입 방식이었다(Langley 1989, 95).

미국의 도미니카공화국 점령(1916-1924) 결과 중의 하나는 강력한 반미주의의 출현이다. 이것의 가장 좋은 예는 미군정이 철수한 이후 1924년 미국-도미니카공화국 간의 새로운 협정 승인 여부에 대한 도미니카공화국 국민의 상당한 저항이 있었다. 또한 미국이 요구한 2

13) 미 해병대로 구성된 소탕작전이 오랫동안 실패하자 현지 사정을 잘 아는 도미니카공화국 사람을 모집하여 소탕작전에 투입하여 좋은 성과를 성취할 수 있었다. 미 해병대는 게릴라를 소탕하기 위해 지방 마을을 거치고 소란스럽게 이동했기 때문에 이들의 출현은 곧바로 게릴라 군에게 전달되었다. 또한 미 해병대는 현지 사정에 밝지 못했고 필요한 정보를 누구에게 알아보아야 할지 알지 못했다. 어려운 지역 환경으로 인해 자주 인원이 교체되었기 때문에 현지에 적응할 만하면 다른 곳으로 진출되었고 전반적으로 우수한 군인은 제1차 세계대전으로 유럽에서 근무했다. 이러한 상태에서 미 해병대의 소탕작전은 오랫동안 번번이 실패했다. 그러나 도미니카공화국 현지인의 모집으로 현지 사정에 정통하고, 누구에게 필요한 정보를 구할 수 있는지를 알 수 있었기 때문에 이들은 미 해병대 소탕작전에 결정적 역할을 했다.

개의 요구사항을 거절했는데, 하나는 소수의 미군이 도미니카공화국 경찰을 훈련시키는 것이고, 다른 하나는 공공사업을 위한 감독을 위해 미국인을 임명해 달라는 요구였다. 이렇게 도미니카공화국에서 반미주의로 인해 반제국주의는 반미 제국주의를 의미한다. 미군 점령기간 동안 새로운 법률 제정, 새로운 건물, 민족주의 등을 성취했지만 도미니카공화국의 대가는 큰 것이었다. 미군정 8년 동안 도미니카공화국은 자신의 운명을 스스로 선택할 기회를 상실했고, 보다 민주적이고 공정하며 안정된 사회를 이룩할 수 있는 기회를 상실했다. 이후 트루히요 정권 동안에 도미니카공화국은 엄청난 정치적·경제적 대가를 치러야 했다.<sup>14)</sup>

#### IV. 내전 시기(1965-1966) : 국제기구를 통한 군사적 개입

도미니카공화국 장교인 베신(Elias Wessin y Wessin)은 1963년 9월에 쿠데타를 일으켰다. 이에 1962년에 당선된 후안 보시(Juan Bosch)가 대통령직을 사임했다. 보시는 대통령에 선출되면서 1963년 헌법을 제정하는 등 도미니카공화국 개혁을 위해 노력했다. 그럼에도 불구하고, 쿠데타로 인해 대통령 임기를 마치지 못하고 사임해야 했다. 쿠데타 이후에 미 케네디 대통령은 모든 미국 지원을 중단했고 미 대사도 소환했다. 미국의 압력에 굴복한 베신은 1964년 9월 3명의 시민으로 구성된 ‘시민위원회’(Civilian Junta)를 정부로 받아들이고

14) 미국은 1930년대 도미니카공화국에 관심을 기울이지 않았고 그 동안에 트루히요가 1930-1961년까지 독재를 하게 된다. 이후 트루히요에 대한 미국의 반대가 1950년대 후반에 서서히 상승하기 시작했다. 1961년 트루히요 암살 이후에 미국의 ‘선린정책’(Good Neighbor Policy)에도 불구하고 도미니카공화국 내정에 상당히 개입했다. 미국의 도미니카공화국 대외정책으로써, 미국은 트루히요 가족이 다시 권력에 이르지 못하도록 했고, 경쟁선거와 민주적 자유를 허용했다. 이러한 결과로 1962년 후안 보시(Juan Bosch)가 대통령에 당선되었다. 다음 해에 군부가 보시 정권에 반대했을 때, 미국은 쿠데타를 막고 헌법이 유효하도록 노력했다. 미국의 승인 하에 구성된 새로운 도미니카공화국 정부였기 때문에 미국의 영향력은 상당히 축소되었고, 오직 미국이 할 수 있었던 것은 1966년 선거를 실시하도록 하는 것이었다(Lowenthal 1972, 16).

사임했다(Palmer 1989, 18-19). 그러나 1965년 4월 24일, 1963년 헌법과 보시를 지지하는 청년장교들이 주축이 된 ‘헌정파’(Constitutionalists)가 쿠데타를 일으켰다. 쿠데타로 보시가 푸에르토리코로 피신을 하자, 도미니카혁명당(PRD) 지도자인 몰리나(José Molina Ureña)는 스스로 도미니카공화국 임시대통령에 취임했다. 이에 기존 체제를 지지하는 군인들로 구성된 ‘충성파’(Loyalists)와 헌정파 간에 대립하게 되었다. 이렇게 군사 쿠데타는 내전으로 변모했다(Chester 2001, 1).

약 5천 명 정도가 참여한 도미니카공화국 내전에 대처하기 위해 미국은 약 3만 명의 군대를 파견했는데, 이러한 이유는 당시 존슨 대통령 관점에서 도미니카공화국 내전은 대통령으로서 국제문제 해결 능력에 대한 평가일 뿐만 아니라, 공산주의에 의한 도전을 미국이 어떻게 처리할 지에 대한 평가였기 때문이다. 1965년 4월 28일은 미국의 해병대가 전투 병력으로서 도미니카공화국에 첫 번째 도착한 날인데, 이것은 도미니카공화국에 대한 미국 대외정책의 중요한 전환을 보여준다. 1934-1965년 31년 동안 미국은 ‘선린정책’으로 도미니카공화국에 전투부대 파견을 자제했다. 그러나 도미니카공화국에 전투병력 파견은 미국 대외정책의 변화를 의미하는 것이다(Chester 2001, 3).

쿠데타 발생 다음날, 도미니카공화국 상황이 악화되자 대통령의 공식허가 없이 미 국방부는 (US Joint Chiefs of Staff) 도미니카공화국에 있는 미국 시민과 외국인을 보호하기 위해 미군을 도미니카공화국에 파견했다. 미국의 제안으로 미주기구(OAS) 사무총장은 1965년 4월 30일 회의를 소집했고 도미니카공화국에서 서로 간의 공격중지와 국제안전지대(International Security Zone :ISZ) 설정에 대한 안건을 표결로 통과시켰다. 칠레, 우루과이, 멕시코, 베네수엘라는 개입에 반대하면서 기권했다. 그러나 미국은 이미 군대를 파견하면서 군대 파견이 미국의 독자적 행동이었음을 숨기지 않았는데 이것은 중미·카리브 대외관계에 부정적 영향을 끼쳤다(Palmer 1989, 29). 1965년 5월 23일 미주기구는 ‘미주군창설법’(The Act Creating the Iner-American Force)에 서명함으로써 ‘미주평화군’(IAPF)이 창설되었다. 미주평화군

창설은 주권국가들인 미주지역에서 다국적·지역적 협력 군대로서 집단안보의 새로운 전형을 보여주었다. 미주평화군 파견은 미국이 도미니카공화국에 영향력을 행사하는 방법의 근본적인 변화를 의미하는 것이다(Palmer 1989, 75-76).

미국의 도미니카공화국 개입은 미군 파견 이후에 미주기구에서 통과되었지만 중미·카리브와 미국의 일반적인 여론은 부정적이었기 때문에 미 존슨 대통령은 한때 3만 명의 미군을 1만 명 수준으로 감축시켰다. 미주기구의 미주평화군은 미국, 브라질, 온두라스, 니카라과, 파라과이, 코스타리카, 엘살바도르 국가의 군인과 경찰로 약 3만 명으로 구성되었다. 브라질이 가장 많은 군대를 파견했지만 미국을 제외하면 중남미의 총 지원군은 1천 5백-1천 8백 명 정도였다. 즉 미주평화군에서 미군이 대다수였고, 그밖에 국가 지원은 미미했지만, 미국의 입장에서 보면 미주기구가 파견하는 다국적 군대인 미주평화군은 국제사회의 승인과 지지를 의미하는 정치적 정당성 확보의 중요한 요소였다 (Palmer 1989, 72-78). 이후 도미니카공화국 내전은 ‘헌정파’와 ‘총성파’의 협상으로 1965년 9월에 종결되었다. 협상의 핵심적인 내용은 중도적인 가르시아 고도이(Héctor García Godoy)를 임시 대통령으로 임명하고 1966년 6월에 대통령 선거를 실시하는 것이다. 이에 따라, 가르시아 고도이가 1965년 9월 3일 임시 대통령에 취임했다. 그러나 미군은 계속해서 1966년 9월 21일까지 도미니카공화국에 주둔했다. 1965-1966년 도미니카공화국 내전의 미국 개입의 목적은 첫째, 중미·카리브에서 안전을 유지할 수 있었고, 둘째, 카스트로 스타일의 사회주의 수출을 저지할 수 있으며, 셋째, 이에 따라 미국은 중미·카리브 안보에 대한 걱정 없이 동남아시아 문제에 집중할 수 있었기 때문이다(Palmer 1989, 154).

다른 한편, 미국 대외정책의 일환으로 1965-1966년 도미니카공화국 내전 개입과 관련하여 논란이 있는데, 첫째, 미국 개입의 합법성과 정당성에 관련된 문제이고, 둘째, 미국이 개입 이유로 언급했던 공산주의 위협의 심각성에 대한 문제이며, 셋째, 미주기구의 역할에 관한 것이다. 미국은 ‘미주법’(Inter-American Law)과 30년간의 선린정

책을 위반하면서 미군을 파견하여 일방적으로 도미니카공화국에 개입했고, 미주기구(Inter-American Commission on Human Rights)는 미국 정책의 수단으로 도구화되면서 정당성이 상당히 약화되었다. 미 상원의 외교위원회 의장이었던 폴브라이트(J. William Fulbright)는 미국 개입의 합법성과 관련하여 다음과 같이 주장했다. 미주기구 헌장 제15조는 “어떠한 국가 또는 어떠한 그룹의 국가도 타국의 내부적 또는 외부적인 요소와 관련하여 어떠한 이유로도 직접 또는 간접적으로 개입할 권리가 없다”라고 되어 있다. 또 제17조는 “한 국가의 영토는 침해될 수 없다: 한 국가의 영토는 타국에 의해 직접 또는 간접적인 어떠한 무력의 수단이나 군사적 점령을 일시적일지라도 침해의 대상이 될 수 없다”고 되어 있다. 그러나 제19조에서 예외적인 경우를 상정하고 있는데, “국가는 현존하는 국제조약이 제15조와 제17조의 원칙을 침해하지 않는 범위에서 평화와 국가안보 유지를 위한 수단을 사용할 수 있다”는 예외조항을 지적한다. 따라서 이 점을 유념하고 리오 조약(Rio Treaty) 제6조에 의하면, “어떤 미주 국가가 무장공격에 의한 공격으로 영향을 받거나 또는 어떠한 다른 상황에서 미주 국가의 평화가 위태롭게 된다면, 미주기구(OAS)의 상임위원회는 어떤 수단으로 공동의 방어를 취할 것인지와 평화를 유지할 것인지를 논의하기 위해 즉시 위원회를 소집할 수 있다”는 것이다. 따라서 폴브라이트는 미국은 리오협약 제6조에 의해 비상 상임위원회를 소집할 수 있었다. 그러나 미국은 위원회를 소집하지 않았고, 따라서 폴브라이트는 미국이 도미니카공화국에 불법적이고 일방적으로 개입했다고 결론짓는다(Fulbright 1966, 93-95).

공산주의 심각성과 관련하여 폴브라이트는 미국은 많은 공산주의 운동이 종결되었다는 판단으로 도미니카공화국 내전의 원인과 정당성을 무시했다는 것이다. 그래서 미국은 도미니카공화국에서 자생적인 혁명에 대한 두려움으로 인해 충동적이고 현명하지 못하게 행동했다고 결론짓고 있다(Fulbright 1966, 85-86). 팰머(Palmer)에 따르면, 당시 내전은 도미니카혁명당(PRD)을 지지하기 위한 것이었지만 잘 조직되었다고 할 수 없는 상황에서, 일시적으로 공산주의 세력이 주도권을 잡기는 했지만, 당시 상황에서 누가 진정으로 통제권을 보유

하고 있었는지는 아무도 모른다는 것이다(Palmer 1989, 141-142). 그럼에도 불구하고, 도미니카공화국에 미국·미주기구 개입은 부정적 효과를 발생시켰다고 펠머는 주장한다. 힐(Frederico G. Gil)은 미국 개입은 지역체계의 심각한 방해일 뿐만 아니라 중미·카리브에서도 미국의 품위를 떨어뜨리는 에피소드라는 것이다. 또한 포드(John W. Ford)는 1965-1966년 도미니카공화국 내전은 미주기구의 첫 번째 위기였다는 것이다. 즉 미주기구의 운용방식을 개선하고 권위를 강화시킬 수 있는 잠재성을 손상시켰다는 것이다(Palmer 1989, 142 재인용). 1960년대 중반 미주기구 현장에서 목적을 수정하자는 논의가 제기되었지만 도미니카공화국의 미주기구 개입 경험으로 논의가 진전되지 못했다. 도미니카공화국에 미주기구 개입은 미주기구 내에서 뿐만 아니라, 전 세계에 반향을 일으켰다.

당시 미국의 케네디 대통령은 대외정책으로 쿠바와 같은 공산주의 확대에 대처하기 위해 ‘진보를 위한 동맹’(The Alliance for Progress)을 시도했다. 그러나 1962년 쿠바 미사일 위기로 쿠바와 미국은 상당히 긴장된 대결을 하기도 했고, 1965년 도미니카공화국이 혼란에 빠지자 미국은 도미니카공화국이 ‘제2의 쿠바’가 되는 것을 예방하기 위해 무력으로 개입했다. 냉전체제로 인해 미국의 대외정책은 이 지역 국가가 군사적·독재적이라고 하더라도 반공주의라면 정권을 묵인했다(Kryzanek 1996, 69-77). 1980년대 미국의 CBI (Caribbean Basin Initiative) 정책도 공산화를 막기 위한 대표적인 대외정책이다(Betances 1995, 128; Kryzanek 1996, 92).

결론적으로, 이 시기에 미국의 도미니카공화국 개입 방식은 국제기구인 미주평화군이라는 다국적 군대의 개입 형태였다. 그러한 배경은 냉전체제로 인해 소련과 미국이 경쟁관계에 있었고, 이에 따라 국제사회의 지지가 필요했기 때문이다. 미국의 도미니카공화국 개입 목적으로 가장 중요한 것은 도미니카공화국에서 ‘제2의 쿠바’ 사태가 또 다시 발생하지 않도록 예방하는 것이었고, 이에 베트남 문제에 집중하는 것이었다. 내전 이후 1966년 6월 선거에서 친 트루히요 계열의 보수적인 발라게르(Balaguer)가 대통령에 당선되었다. 발라게

르 대통령은 집권하면서 정치적으로 권위주의적 형태를 보여주었고, 경제적으로는 미국에 의존적인 모습을 보여주었다. 이에 따라, 발라게르의 31년 동안 트루히요의 독재체제의 유산을 극복하지 못했고, 민주주의를 구축하지도 못했다. 다른 한편, 발라게르의 집권은 미국이 공산주의 체제 확대를 막기 위해 반공체제라면 권위주의 체제도 허용했던 대외정책과 관련이 있다.

#### V. 민주화 시기(1978-1994) : 국제 선거참관단을 통한 외교적 개입

1980년대 미국과 도미니카공화국은 서로 영향을 주고받았는데 특히 다음의 세 가지 현상이 두드러진다. 첫째, 도미니카공화국인의 미국 왕래가 잦아졌다. 둘째, 도미니카공화국 경제의 미국에 대한 의존도가 높아짐으로써 도미니카공화국 경제의 미국에 대한 구조적 불균형이 발생했고, 특히 ‘외채위기’로 악화되었다. 셋째, 미국과 도미니카공화국 사이의 불법마약 국제거래가 증대했다. 이에 양국 관계를 극명하게 표현하는 것으로 미국은 ‘초주권국가’(suprasovereignty)로, 도미니카공화국은 ‘비주권국가’(unsovereign state)로 묘사된다(Atkins 1998, 5).

1990년대 탈냉전 이래로 미국의 도미니카공화국에 대한 정책에서 전통적인 안보문제는 그 중요성이 떨어졌으나, 반면 도미니카공화국의 민주주의로 이행과 경제복지가 중요한 이슈로 대두되었다. 결과적으로 미국정부의 영향력은 감소했고, 반면 민간부문의 영향력은 증대했다. 민간부문의 증가는 미국의 민간기업과 금융 분야에서 두드러지는데, 특히 ‘산업 자유지역’(Industrial Free Zone)의 확대와 역동성은 두드러진다. 도미니카공화국 관점에서 미국에 대한 대외정책의 중요한 이슈는 상대적으로 낮은 위상, 미국을 향한 불명확한 애증의 관점(love-hate views), 미국과 도미니카공화국 간의 경제적 이해의 강조, 국제정치적 고립 등이다(Atkins 1998, 2). 특히, 1990년대 미국의 도미니카공화국 대외정책에서 마약거래 퇴치는 중요한 이슈로

등장했다(Kryzanek 1996, 251-253).

1965-1966년 도미니카공화국 내란 개입 이후, 미국의 도미니카공화국에 대한 직접적인 군사적 개입은 없었으나, 1978년, 1986년, 1994년 대통령 선거 시 정국 혼란이 발생했을 때, 외교적 압력으로 도미니카공화국 정국 안정에 기여했다.

1978년 5월 도미니카공화국에 대통령 선거가 실시되었을 때, 미국인을 비롯해 외국인들도 읍저버 자격으로 국제 선거참관단에 참여했다. 당시 대통령 선거 경쟁에 도미니카공화국 내전 이후 미국의 지지로 당선된 현직 대통령인 발라게르가 출마했다. 선거는 무사히 치러졌고, 개표가 어느 정도 진행되고 있을 당시에 발라게르가 앞서고 있었다. 그러나 발라게르가 계속해서 대통령이 되기를 바라는 고위 장교들이 쿠데타를 일으켜 선거개표를 중지시켰다. 그러나 도미니카공화국 유권자의 쿠데타에 대한 강한 반대, 상당수 군 장교들의 쿠데타에 대한 저항 등이 선거의 유효성을 지켜낼 수 있었다. 또한 미국 카터 대통령도 선거개표가 계속해서 진행되지 못한다면 도미니카공화국 지원을 중단하겠다는 압력을 행사했고, 미주기구와 중미·카리브 국가도 선거개표 진행을 요구했다.<sup>15)</sup> 이러한 미국의 개입 형태는 1965-1966년 ‘제2의 쿠바’를 예방하기 위한 군사개입과 비교할 때 민주주의와 인권을 향상시키기 위한 간접적·외교적 개입 형태이다(Sagás 2000, 100-101). 이에 따라, 구스만 페르난데스(Joaquín Guzmán Fernández)가 1978년 대통령 선거에 당선되었고, 이로써 1931년 트루히요 독재체제 이후 반세기 만의 야당으로 정권이양이라는 역사적 사건이 발생했다. 1978년 선거에서 발라게르의 패배로 도미니카공화국 정치는 민주주의 이행 과정에 진입하게 되었다. 도미니카공화국 정치에서 1978년 선거는 야당이 권력을 획득한 첫 번째 선거였다.

15) 1978년 선거 개표 시 쿠데타가 발생하자 미국은 신속하고 명확하게 쿠데타 반대를 표명했다. 미 국무부와 산토도밍고 주재 미국 대사는 도미니카공화국 대통령에게 메시지를 전달했다. 미 국방부도 산토도밍고 주재 무관을 통해 도미니카공화국 국방 장관에게 항의 메시지를 전달했다. 미 국방부의 반대로 도미니카공화국 군 장교들은 충격을 받았다. 왜냐하면 1965-1966년 내전 이래로 도미니카공화국 군대는 미군의 강력한 지지를 받고 있었기 때문이다. 미 카터 대통령도 메시지를 도미니카공화국 정부에 전달했는데, 카터 대통령은 메시지에서 그의 실망감을 표명했다.

야당 후보였던 구스만 대통령은 많은 표차로 대통령에 당선되었고 구스만 대통령은 도미니카공화국 정치의 새로운 시대를 열었을 뿐만 아니라, 인접국인 아이티와 관계도 개선하기 위해 노력했다. 1978년 대통령 선거에서 미국 카터 대통령의 개입은 도미니카공화국 주권을 훼손하기는 했지만 도미니카혁명당이 권력을 쟁취하는 데는 도움이 되었다. 결과적으로 도미니카공화국 정치에 미국의 선거개입은 도미니카공화국 정치·사회 개혁과정에 긍정적인 역할을 했다.

1982년 대통령 선거에서 도미니카혁명당 소속 호르헤(Salvador Jorge Blanco)가 대통령에 당선되었다. 그러나 호르헤 대통령은 국민의 열망만큼 도미니카공화국 경제를 향상시키지 못했다. 1984년 호르헤 정부의 축소재정에 반대하는 데모가 발생했다. 1984년 국민의 저항은 1965-1966년 내란 이래로 사회혼란을 야기했고 1986년 대통령 선거와 도미니카공화국 정치체제에도 영향을 끼쳤다. 호르헤 대통령은 1984년 이래로 많은 대중적 지지를 상실했는데 그 주요한 이유는 경제 정책과 사회 개혁의 실패에 있다. 1984년 데모에는 호르헤 대통령 지지 세력도 포함되어 있었는데, 사회 혼란을 극복하기 위해 호르헤 대통령은 무력을 허용함으로써 국민들은 호르헤 정부를 이전의 발라게르 대통령과 같은 억압적 지배로 인식하게 되었다. 계속되는 경제적 위기로 인해 1985년 도미니카공화국은 IMF를 체결했다. 그러나 IMF의 처방은 식품과 가솔린 등 생활필수품 가격의 양등으로 나타났다. 일반국민은 호르헤 정부에 반대하는 데모를 하기 시작했고 수백 명의 시민이 체포되었다. 이후에 기업인·노동자·정치인 등이 참여하는 총파업이 발생했고, 이에 따라 호르헤 대통령은 정당성을 상실하게 되었다. 이러한 정국불안 속에 1986년은 대통령 선거가 실시되는 중요한 한 해였다. 당시 인접국 아이티는 대규모 민중 저항으로 두발리에(Duvalier) 부자(父子)의 독재체제가 붕괴되었다. 따라서 당시 도미니카공화국과 아이티에서는 정국이 극심한 혼란 상태에 빠져 있었다. 이러한 와중에 1986년 대통령 선거에서 당선 가능성이 낮았던 발라게르가 대통령에 당선되었다. 미국은 도미니카공화국의 정국이 혼란 상태에 있었고, 발라게르 대통령의 친미

적인 성향으로 인해 그를 적임자로 보고 승인했다(Jesús 2001, 307).

1994년에도 대통령 선거가 실시되었다. 많은 도미니카공화국 국민은 1994년 선거에서는 부정선거가 발생하지 않을 것으로 예상했다. 그러한 이유는 첫째, 중앙선거위원회 대표성 문제가 해소되었다. 둘째, 대통령 출마자들이 ‘시민 협약’(Pact of Civility)에 서명했다. 셋째, 국제 선거참관단이 선거 감시를 하기로 했기 때문이다. 1994년 선거에서는 국제적 참여와 내국인의 감시가 활성화되었다. 국제 선거참관단으로 미주기구, 선거제도국제재단(International Foundation for Electoral System) 등도 참여했고, 도미니카공화국 국민도 선거참관단을 구성했다. 그럼에도 불구하고 선거가 끝난 후에, 부정선거 시비가 강력히 대두되었고 미국도 선거를 다시 치러야 한다고 강력하게 주장하자, 당시 대통령 후보였던 발라게르 현직 대통령은 주요한 대통령 후보자인 고메스(Peña Gomez)와 협상을 시도했다. 발라게르는 4년 대통령 임기를 나누어 공유하자는 제안을 고메스에게 했으나, 고메스와 미주기구는 그것은 선거체계를 무력화시키는 처사로 거부했다. 그러나 힘든 협상 끝에 “민주주의 협약”(Pact of Democracy)을 이끌어 낼 수 있었다(김달관 2005, 39). 이 협약을 통해 18개월 이후에 새로운 대통령 선거를 실시하고, 대통령의 연속적인 재선을 금지하며, 1차 투표에서 50% 이상 득표하지 못했을 때 2차 결선투표 실시 등 정치개혁을 시도했다. 1994년 대통령 선거과정에서도 미주기구와 미국의 영향력은 중요했다(Hartlyn 1998, 250-255). 1994년 ‘민주주의 협약’은 도미니카공화국의 민주주의로 이행에 중요한 사건이었다.

이 시기에 미국의 도미니카공화국 개입 방식은 국제 선거참관단에서 선거감시와 대통령의 외교적 영향력을 통한 간접적인 방식이었다. 1965-1966년 내전 당시 미국은 비록 국제기구인 미주기구의 사후 승인을 받고 군대를 도미니카공화국에 파견했지만, 미국 국내뿐만 아니라, 국제적으로도 비판적인 여론이 있었다. 이에 따라, 1976년 대통령 선거 시 쿠데타 발생 때에도 미국은 간접적이고 외교적인 개입 방식을 선택했다. 1984년에는 정국이 불안하기는 했지만 통제 못할 정도는 아니었고, 이후에 극심한 정국 불안이 존재하지 않았다.

게다가 미국은 카터 대통령 이래 중요한 대외정책으로 인권과 민주주의를 중시했기 때문에 1986년 선거에 직접 개입하지 않았다. 이후 1990년대 초 사회주의권 붕괴 이후로 민주주의와 인권은 더욱 중요한 미국의 대외정책이 되었다. 1994년 대통령 선거 시 부정선거를 방지하기 위해 미국은 가능한 외교적 노력을 시도했다. 도미니카공화국은 1994년 이래로 민주주의 공고화시기에 진입했다고 할 수 있다. 따라서 이 시기에 미국의 개입은 도미니카공화국이 민주주의를 성취하는 과정에 긍정적인 기여를 했다.

## VI. 맺음말

콜럼버스 항해를 시작으로 미주 대륙은 유럽의 정복·식민·상업적 지배의 대상으로서 새로운 국제체제에 흡수되었다. 도미니카공화국은 스페인의 첫 번째 식민지였고, 스페인 제국주의 건설을 위한 출발 지점이었다. 스페인은 300년 동안 도미니카공화국을 지배했고, 도미니카공화국은 1821년 독립을 선언했으나 인접국인 아이티에 점령당하면서 1844년에 실질적으로 독립을 획득했다. 미국은 시민전쟁이 끝나는 1865년까지 도미니카공화국에 깊은 관심을 갖지 않았다. 그러나 이후에 미국은 도미니카공화국에 대한 지정학적 이해, 경제적 동기, 문화적 자신감을 특징으로 하는 개입주의적 대외정책을 취했다.

미서전쟁 승리 이후, 미국은 대외정책으로써 도미니카공화국에 본격적으로 관심을 갖기 시작했다. 미국의 도미니카공화국 정책으로써 특징을 보여주는 시기는 ① 근대국가 형성기(1893-1907), ② 미군정 시기(1916-1924), ③ 내전 시기(1965-1966), ④ 민주화 시기(1978-1994) 등으로 구분할 수 있다. 각 시기의 개입 방식과 배경을 보면, 근대국가 형성기에는 세관 징수권을 통해 도미니카공화국의 국가 재정을 통제했고, 그러한 이유는 유럽의 제국주의와 경쟁적 관계에 있었기 때문에 자의적으로 군사력을 사용할 수 없었다. 미군정기에는 도미

니카공화국을 점령하고 미군을 장기적으로 파견하여 도미니카공화국을 직접 통치했고, 그러한 이유는 ‘윌슨 도그마’라는 미국의 대외정책 이데올로기와 군사적 패권을 확실히 구축했기 때문이다. 내전 시기에는 미주평화군이라는 다국적군 파견이라는 개입 방식을 취했고, 그러한 이유는 국제사회의 지지라는 정치적 정당성이 필요했기 때문이다. 민주화 시기에는 선거감시와 대통령·행정부의 외교적 영향력을 통한 간접적 방식이었다. 그러한 배경은 도미니카공화국 내전에 미군 파견 시 미주기구의 사전 승인이 없었던 국제법상의 불법성과, 미주평화군에 참여한 중남미 국가들이 군사체제(브라질, 온두라스)이거나 개인적인 독재체제(니카라과, 파라과이)였다는 것이며, 미주평화군에서 중남미 국가의 기여율이 낮다는 것이 비판의 대상이 되었기 때문이다. 또한 미국의 민주주의와 인권 중시 외교정책도 작용했다.

미국의 개입 목적과 내용을 보면, 근대국가 형성기에 미국은 유럽과 경쟁관계에 있었기 때문에 중미·카리브 지역에 경제적·군사적 통제력을 확고히 하고자 했고, 이에 중미·카리브 국가의 세관을 통해 국가 재정을 통제했으며, 쿠바·푸에르토리코·도미니카공화국·파나마 등을 통해 유럽의 영향력을 차단했다. 미군정기에는 법적으로 미국-도미니카공화국 협정(1907)을 위반했다는 것이고 경제적으로는 기존의 경제적 이익과 미래의 경제적 통제와 투자기회를 위한 것이었다. 이에 미국은 1924년 협정을 맺어 도미니카공화국 재정을 통제했고, 미래의 경제적 투자를 위해 공공 프로젝트·보건·교육·경찰 분야 등 사회 간접자본에 관심을 쏟았다. 내전 시기에 미국은 1959년 쿠바의 카스트로 정권이 세워진 이후에 중미·카리브 지역에서 ‘제2의 쿠바’ 사태가 발생하지 못하도록 하는 것이었다. 이에 따라 미국은 보수적 발라게르가 대통령이 되는 것을 허용했다. 민주화 시기에 미국은 도미니카공화국이 민주화를 이룰 수 있도록 주의를 기울였다.

미국의 대외정책이 도미니카공화국에 끼친 영향을 보면, 근대국가 형성기에는 도미니카공화국의 세관 관리와 정부재정의 효율성을 제

고했으나, 주권은 손상당했다. 미군정기에는 공공프로젝트·교육·보건 등 사회 간접자본을 향상시켰으나, 도미니카공화국 운명을 스스로 선택할 기회를 잃어버렸다. 내전 시기에는 공산주의 확대를 방지하기 위해 친 트루히요 정치가인 발라게르가 대통령이 됨으로서 트루히요 체제의 연장인 권위주의 체제를 극복하지 못했다. 그러나 민주화시기에 미국의 대외정책은 도미니카공화국의 민주주의 신장에 긍정적으로 기여했다.

결론적으로, 미국의 도미니카공화국 대외정책을 통한 개입 방식은 직접적인 방식에서 점차 간접적인 방식으로 변모했고, 개입 기간도 장기에서 단기로 변모했다. 개입 목적과 방식을 보면, 초기에는 자국(自國)의 군사적·경제적 이익을 위한 것이었지만, 최근에는 도미니카공화국의 인권과 민주주의를 신장시키는 방향으로 나아가고 있다. 도미니카공화국은 1978-1994년 민주화시기를 거쳐, 지금은 민주주의 공고화 단계에 있다. 50년의 세월을 통해 도미니카공화국은 드디어 그들이 원하는 정치·사회 체제를 구축했다. 그러나 경제 체제로서 세계화라는 자본주의 파고가 드높은 지금, 세계화를 극복하기 위한 국민적 지혜가 더욱 절실한 때이다.

## Abstract

Desde los siglos XIX hasta comienzo de los años 1990, en los años que el bloqueo socialista se derrumbó, los Estados Unidos había dado importancia a la República Dominicana en el aspecto geopolítico. Después de la doctrina de Monroe, los Estados Unidos empezó a interesarse a la bahía de Samaná que está situada en el este de la República Dominicana, para que los Estados Unidos estuviera preparado las ataques de imperialista europea en la América Central y el Caribe.

Pero, después que por el triunfo de la guerra de España-Estados Unidos en 1898 los Estados Unidos había sido transferido Cuba y

Puerto Rico por la España, la situación se cambió. Es decir, los Estados Unidos colonizó Puerto Rico y gobernó Cuba con efectividad, y, en adelante, podía utilizar la base militar de Guantánamo en Cuba por la enmienda Platt, con los cuales bajó el valor geopolítico de la República Dominicana. Pero, en cuanto Fidel Castro de Cuba tomó el poder, los Estados Unidos empezó a preocuparse de que ocurriera 'la segunda Cuba' en la América Central y el Caribe.

Y cuando se desintegró el bloqueo socialista en el comienzo de los años 1990, el valor geopolítico de la República Dominicana disminuyó relativamente, pero apareció nuevamente democracia, política de comercio, política de energía, política de migración como las agendas de relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y la República Dominicana.

La periodización que pueda caracterizar la política exterior de los Estados Unidos hacia la República Dominicana, puede dividir los 4 términos; ① el período en la formación del Estado moderno(1893-1907): la intervención económica a través de la aduana dominicana, ② el período del gobierno militar estadounidense(1916-1924): la intervención política a través del gobierno militar, ③ el período de la guerra civil(1965-1966): la intervención militar a través de la organización internacional, ④ el período de la democratización(1978-1994): la intervención diplomática a través de la observación internacional en la elección.

Este artículo es un intento de analizar los cambios y características sobre la política exterior de los EE.UU. a la República Dominicana. Por ello, centrando los 4 períodos ya mencionados arriba, en primer lugar este artículo se analiza el modo y fondo de intervención estadounidense a la República Dominicana como la política exterior. En segundo lugar, se analiza el objetivo y contenido de la intervención estadounidense a la República Dominicana. En tercer lugar, se analiza las influencias de la política exterior estadounidense en la República Dominicana.

Key Words: US Foreign Policy, Dominican Republic, Dominican Politics, International Relation of US-Dominican Republic, Dominican Democratization / 미국의 대외정책, 도미니카공화국, 도미니카공화국 정치, 미국-도미니카공화국 국제관계, 도미니카공화국 민주화.

논문투고일자: 2006. 01. 27

심사완료일자: 2006. 05. 01

게재확정일자: 2006. 05. 14

## 참고문헌

- 김기현(2004), 「국의 대쿠바 정책: 변화와 전망」, 라틴아메리카연구, 제17권 2호, pp. 117-144.
- 김달관(2005), 「카리브 해에서 인종과 정치의 혼종성: 도미니카공화국과 아이티를 중심으로」, 국제지역연구, 한국외국어대학교 외국학종합연구센터, 제9권, 제1호, pp. 25-50.
- 김명애(2001), 「1970년대 미국의 대외정책과 라틴아메리카 외채위기의 원인」, 미국사 연구, 한국 미국사학회, 제14권, pp. 101-126.
- 김명애(2003), 「1990년대 미국의 쿠바정책의 성격과 배경」, 미국사 연구, 한국 미국사학회, 제18권, pp. 187-210.
- 이성형(1999), 『신자유주의의 빛과 그림자』, 서울: 한길사.
- Atkins, G. Pope and Larman C. Wilson(1998), *The Dominican Republic and The United States: From Imperialism to Transnationalism*. Georgia: University of Georgia Press.
- Betances, Emelio(1995), *State and Society in the Dominican Republic*. Colorado: Westview Press.
- Black, Jan Knippers(1986), *The Dominican Republic: Politics and Development in an Unsovereign State*. Boston: Allen & Unwin Inc.
- Calder, Bruce J.(1984), *The Impact of Intervention*. Austin: University of Texas Press.
- Chester, Eric Thomas(2001), *The U.S. Intervention in the Dominican Republic, 1965-66: Rag-Tags, Scum, Riff-Raff, and Commies*. New York: Monthly Review Press.
- Fauriol, Georges A.(1997), *Cracks in the Consensus: Debating the Democracy Agenda in U.S. Foreign Policy*. Connecticut: Praeger Publishers.
- Fulbright, J. William(1966), *The Arrogance of Power*. New York:

- Random House.
- Hartlyn, Jonathan(1998), *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Hastedt, Glenn P.(2000), *American Foreign Policy: Past, Present, Future*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Hogan, Michael J. and Thomas G. Paterson(2004), *Explaining the History of American Foreign Relations*. New York: Cambridge University Press.
- Ikenberry, G. John(2002), *American Foreign Policy*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Gilderhus, Mark T.(2000), *The Second Century: US-Latin American Relations since 1889*. Wilmington DE: Scholarly Resources Inc.
- Jesús Domínguez, Jaime(2001), *Historia Dominicana*, Santo Domingo: ABC Editorial.
- Kryzaneck, Michael J.(1996), *US-Latin American Relations*. Connecticut: Praeger Publishers.
- Langley, Lester D.(1989), *The United States and the Caribbean in the Twentieth Century*. Georgia: The University of Georgia Press.
- Lowenthal, Abraham F.(1972), *The Dominican Intervention*. Cambridge: Harvard University Press.
- Palmer, Bruce Jr.(1989), *Intervention in the Caribbean: The Dominican Crisis of 1965*. Kentucky: The University Press of Kentucky.
- Sagás, Ernesto(2000), *Race and Politics in the Dominican Republic*. Gainesville: University of Florida.
- Schmidt, Hans(1971), *The United States Occupation of Haiti*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Schulzinger, Robert D.(2002), *U.S. Diplomacy since 1900*. New York: Oxford University Press.
- Wittkopf, Eugene R. and Christopher M. Jones(1999), *The Future of American Foreign Policy*. New York: Worth Publishers.