

프랭클린 D. 루스벨트의 '선린정책'과 멕시코의 석유 국유화*

박구병(서울대)**

- I. 들어가는 말
- II. '민주주의를 위한 개입'에서 '선린정책'으로
- III. 멕시코혁명과 카르데니스의 석유산업 국유화
- IV. '혁명적 민족주의' 대 '선린정책'
- V. 맺는 말

I. 들어가는 말

1933년 3월 자본주의 세계를 휩쓴 대공황의 소용돌이 속에서 민주당 소속의 프랭클린 루스벨트(Franklin D. Roosevelt)가 제32대 미국 대통령에 취임했다. 루스벨트의 등장은 흔히 '뉴딜'로 알려진 새로운 경제 정책 기조의 개막을 알렸다. 또한 루스벨트의 집권은 곧이어 아프리카계 미국인들이 본격적으로 민주당을 지지하는 계기를 마련함으로써 미국 정치사에 일대 변화를 불러일으켰다. 루스벨트의 집권은 경제 정책이나 새로운 정치적 연합의 가시화뿐 아니라 적어도 1898년 이래 지속된 '제국주의적' 외교 노선을 뚜렷하게 바꿔 놓았다는 점에서 또 다른 흥미를 자아낸다.

* 이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 지원에 의해 연구되었음. (KRF-2004-037-A00039)

** Koo-Byoung Park(Seoul National University, zapata@freechal.com), "Franklin D. Roosevelt's Good Neighbor Policy and Oil Expropriation in Mexico".

1898년 에스파냐와의 전쟁에서 승리함으로써 ‘신흥 제국주의 세력’으로 부상한 미국은 공세적인 라틴아메리카 정책을 전개했다. 1904년 시어도어 루스벨트(Theodore Roosevelt)의 ‘추론’과 뒤이어 1910-20년대에 등장한 ‘곤봉정책’(Big Stick policy)이나 ‘달러 외교’는 미국과 라틴아메리카 간의 비대칭적 외교 관계를 극명하게 드러냈다. 하지만 루스벨트의 ‘선린정책’(Good Neighbor policy)은 일종의 관행처럼 여겨진 미국의 대(對) 라틴아메리카 직접 개입과는 꽤 다른 면모를 보여주었다. 이 정책의 기조는 제2차 세계대전 기간과 냉전 체제의 형성기를 거쳐 1954년 미국 정부가 과테말라 군부의 쿠데타를 지원하고자 개입할 때까지 유지되었다. 자국민의 재산과 생명을 보호한다는 명분 아래 적극적인 보호, 심지어 예방 차원의 보호마저 서슴지 않았던 미국 정부의 전통적인 접근과 관이하게 보이는 ‘선린정책’은 어떤 맥락에서 도입되었으며 어떤 성격을 띠고 있었는가?

이 논문은 루스벨트 시대의 외교 정책 변화가 멕시코에서 ‘혁명적 민족주의의 정점’으로 받아들여지는 1938년 3월 18일 라사로 카르데나스(Lázaro Cárdenas)의 외국계 석유회사 유정 수용(收用) 포고령과 석유산업 국유화 과정, 나아가 후속 제2차 세계대전 시기에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보고자 한다. 멕시코의 석유는 국가의 미래를 보장할 수 있는 귀중한 자원이었으나 19세기 말 이래 외국계 회사들이 그 개발과 판매를 사실상 독점하고 있었다. 하지만 1910년 멕시코혁명의 발발과 후속 ‘혁명 정부’의 자원 정책, 특히 카르데나스의 석유산업 국유화 조치는 기존 흐름을 크게 바꾸었다. 멕시코의 석유산업 국유화는 개발도상국 정부가 제2차 세계대전 이전에 자국 내 천연자원에 대한 통제권을 확보하고자 추진한 보기 드문 사건으로서 최근 들어 베네수엘라와 볼리비아에서 다시 강화된 ‘자원민족주의’의 선례로도 주목을 끈다(강석영 2007, 17).

이 논문에서는 멕시코 정부와 외국계 석유 회사들의 갈등과 긴장 관계에 주의를 기울인 기존의 여러 연구와 달리 주로 미국 정부의 외교 전략적 차원에 초점을 맞추고자 한다. 먼저 미국의 적극적인 개입정책과 그에 따른 미국과 라틴아메리카 사이의 비대칭적 국제관

제가 루스벨트의 등장과 더불어 변모한 까닭이 무엇인지 검토할 것이다. 특히 행정부 내 인적 구성의 변화에 따른 '선린정책'의 형성뿐만 아니라 '선린정책'이 제2차 세계대전을 앞둔 미묘한 시기에 미국과 멕시코 양국의 관계에 어떻게 적용되었는지 살펴볼 것이다. 아울러 멕시코의 정치적 변화가 석유산업의 진로에 어떤 영향을 미쳤는지, 그리고 멕시코 '혁명 정부'의 석유산업 정책과 루스벨트 행정부의 '선린정책'이 어떻게 얽히게 되는지 고찰할 것이다. 아울러 이 논문은 초국가적(transnational) 접근 방식이 국민국가 차원에서 익숙한 역사적 소재를 새롭게 조명하는 데 어느 정도 유효할지 그 가능성을 타진해보고자 한다.

II. '민주주의를 위한 개입'에서 '선린정책'으로

1898년 미국과 에스파냐의 전쟁은 미국의 '영광스런 고립'을 종결시킨 계기였다. 필리핀과 쿠바를 중심으로 양대 전선이 형성된 이 전쟁에서 미국은 손쉽게 승리를 거두었다. 곧이어 미국은 해군 제독 매흔(Alfred Mahan)의 염원대로 쿠바의 관타나모 만에 해군 기지를 설치함으로써 카리브 해 지역에 든든한 발판을 마련했다. 미국은 군정을 실시하며 1902년 공화당 소속 상원의원 플랫(Orville H. Platt)이 발의한 쿠바 헌법의 수정안(일명 '플랫 수정안')을 통해 언제든지 쿠바 내정에 개입할 수 있는 법적 권리를 확보하고 사실상 쿠바를 보호령으로 만들었다. 또한 푸에르토리코를 병합한 미국에게 이 지역은 그야말로 '뒷마당'이 되었다. 이런 상황 속에서 등장한 시어도어 루스벨트의 '추론'(The Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine)은 미국이 지니게 된 자신감의 표현이었다. 1823년 아메리카 문제에 대한 유럽 국가들의 불개입을 다소 조심스럽게 촉구한 먼로 선언에 비해 이 '추론'은 그것을 한층 더 선명하게 재확인하는 것이었다. 말하자면 미국의 '제국주의 국가' 선언이었다. 이어 1910-20년대 '곤봉정책'과 '달리 외교'를 표방하며 미국은 니카라과, 아이티, 도미니카 등

지에 수시로 군대를 파견해 세관을 장악하고 내정을 좌지우지했다.

미국 정부는 이를 각지의 민주주의 증진이라는 지고한 목표를 실현하려는 노력이라고 강조했다. 니카라과(1912-25, 1926-33), 멕시코(1914), 도미니카(1913-24), 아이티(1915-34), 쿠바(1916-33), 엘살바도르(1931-32) 등지에 미 해병대가 수차례 직접 개입했을 때에는 늘 ‘민주주의를 위한 개입’ 또는 ‘민주주의의 수출’이라는 수식어가 붙었다(Lowenthal 1991, 3-4). 미국의 개입은 1920년대를 풍미한 자유주의적 성장제일주의의 외연 확대와 긴밀하게 관련된 것으로서 몇 가지 신념에 뿌리를 두고 있었다. 그것은 타국이 미국의 역사적 발전의 경험을 그대로 반복해야 한다는 믿음, 달리 말하면 미국을 발전의 모범이자 ‘교과서’로 수궁해야 한다는 신념이나 경제활동 영역에 관한 확고한 자유방임적 신조, 그리고 국가 간 무역과 투자에 적용되는 개방과 선택의 자유 같은 것이었다. 하지만 자유로운 시장의 확대를 표방한 미국의 팽창은 실상 자유주의적 원칙과 배치되는 선별적이고 제한적인 특성을 띠고 있었다.

루스벨트의 등장으로 개입의 관행은 중단되었다. 외교사가 로젠버그(Emily S. Rosenberg)에 따르면, 뉴딜 시대에 미국은 ‘후원국가’와 ‘협력국가’를 넘어 ‘규제국가’(regulatory state)의 단계에 접어들었다.¹⁾ 대공황의 타개를 최우선 과제로 삼은 루스벨트는 제2차 세계대전이 끝날 무렵까지 사회적·경제적 영역에서 통제와 조정 작업을 주도했다. ‘선린정책’ 역시 ‘규제국가’의 외교적 통제라는 특성을 지니고 있었다.

미국 외교 정책의 새로운 기조로서 ‘선린정책’은 1933년 3월 4일 루스벨트의 취임 연설에서 비롯되었다. 루스벨트는 “이 나라를 좋은

1) 민간부문과 정부 간 이해관계의 파동에 따라 미국의 팽창 정책을 세 단계로 구분했을 때, ‘후원국가’ 단계는 19세기 말부터 제1차 세계대전까지(벤자민 해리슨에서 우드로 윌슨 행정부까지)로서, 이 시기 정부의 역할은 주로 기업 활동을 후원하는 것이었다. 전통적인 설명에 따르면, 이 시기에 미국은 유럽 열강과 달리 해외 영토의 직접적인 점령 통치가 아니라 통상을 매개로 한 영향권(sphere of influence)의 확대를 꾀했다. 한편 1920년대 후반에 모습을 드러낸 ‘협력국가’ 단계에서는 정부의 후원 대상이 기업뿐 아니라 공공사업을 추진하는 특정 민간 자선단체까지 확대되었다(Rosenberg 1982, 226).

이웃, 즉 스스로를 존중함으로써 다른 이들의 권리를 존중하는 그런 이웃이 되는 일에 헌신하도록 만들 것”이라고 언급했다. ‘선린정책’은 원래 미국과 전 세계의 관계에 적용하려는 의도를 지니고 있었으나 실제 적용 범위는 아메리카를 벗어나지 못했다. 어쨌든 이 정책은 타국의 내정에 대한 불간섭을 표방함으로써 1898년 쿠바 사태 개입 이래 관행과는 뚜렷하게 대조적인 면모를 띠고 있었다. 이는 미국인들의 안전과 사업적 이해관계를 보증하기 위해 예전과는 다른 방식이 모색될 것임을 예고하는 것이었다. 그러나 이것을 아메리카 전역에 대한 새로운 방식의 통제 강화로 받아들일 가능성, 달리 말해 먼로 선언의 연장이자 확대로 이해할 가능성도 있었다(Finney 1982, 44). 그런 의미에서 ‘선린정책’은 “약한 나라들을 이해와 관용으로 포섭하려는 이상주의적 접근인 동시에 경우에 따라 확실하게 제어하려는 강한 국가의 현실적인 노력”이었다(Cronon 1960, viii).

‘선린정책’의 집행자 중 외견상 가장 핵심적인 인물은 국무부 장관 코델 헬(Cordell Hull)이었다. 하지만 의심 많고 부하들에게 절대적인 복종을 요구하는 헬은 여러 모로 조정자 역할에 적합하지 않았기 때문에 루스벨트는 ‘충복’ 섬너 웰즈(Sumner Welles)를 국무부 라틴아메리카 차관보로 뽑아 사실상 새로운 정책의 지휘자로 삼았다(Gellman 1995, 66). 당시 국무부 라틴아메리카 과장이었던 로런스 더간(Laurence Duggan)에 따르면 웰즈는 1944년 국무부를 떠날 때까지 “라틴아메리카 정책의 영감이자 안내자”였다.²⁾

‘선린정책’과 관련된 루스벨트의 인사 개편 가운데 가장 놀랄 만한 조치는 죠셉스 대니얼스(Josephus Daniels)를 멕시코 주재 미국 대사로 발탁한 것이었다. 1933년 당시 71세인 대니얼스는 우드로 윌슨 정부의 해군(성) 장관(Secretary of the Navy)을 역임하며 1914년 미해군의 베라크루스 점령을 지휘한 장본인이었다. 윌슨 행정부에서 대니얼스의 지휘 아래 해군(성) 차관보로 활동한 바 있는 루스벨트

2) 더간은 루스벨트나 웰즈와 마찬가지로 하버드 대학교 출신으로 라틴아메리카 정책을 결정하는 인물 가운데 유일한 직업 외교관이었다. 더간은 웰즈와 더불어 ‘선린정책’과 아메리카 전역에 걸친 연대를 구상하는 데 핵심적인 역할을 담당했다(Duggan 1949, 102-103).

는 자신의 옛 상급자를 ‘선린정책’의 일선 집행자로 임명해 멕시코로 파견한 것이었다. 대니얼스는 확고한 민주당원으로서 대기업의 활동에 우호적이지 않은 인물로 정평이 나 있었기 때문에 멕시코에 진출한 석유회사들은 그의 대사 임명을 탐탁스럽지 않게 여겼다. 대니얼스는 타국의 천연자원의 개발을 독점함으로써 미국의 더 큰 이익을 위협에 빠뜨리게 하는 해외 투자 방식에 대해 비판적이었다.

대니얼스는 대사로서 멕시코에 도착하자마자 “성심껏 ‘선린정책’을 지원할 것이며 옛 ‘달리 외교’는 죽었다”고 천명했다. 더욱이 천연자원은 그 나라의 것이라는 멕시코의 견해를 강화시켜 주는 성명을 발표해 멕시코인들의 호응을 이끌어내면서 ‘친선 대사’로서의 역할을 자임했다(Meyer 1977, 143). 1933년 이전 미국의 석유회사들은 멕시코 내의 투자를 보호하는 데 국무부로부터 막대한 지원과 협조를 받았으나 루스벨트 행정부의 접근 방식은 사뭇 달라보였다. 루스벨트 행정부는 석유회사들이 투자유치 국가의 법을 준수해야 한다고 강조했으며 이들이 멕시코의 주권 침해 논란에 휘말리는 상황에 대해 우려했다(Finney 1982, 3-4). 미국 정부는 자국민의 재산권을 침해할 수 있는 급진적인 조치가 실행되었을 경우 대체로 해당 국가의 정부에게 신속하고 효율적인 보상책을 마련하도록 유·무형의 외교적 압력을 행사해왔다. 하지만 1938년 3월 미 국무부는 멕시코 정부의 석유 자원 국유화 조치를 자의적인 것으로 간주하면서도 어떻게 대응하는 것이 국익에 도움이 될 것인지 여러 각도에서 숙고하기 시작했다.

III. 멕시코혁명과 카르테나스의 석유산업 국유화

멕시코혁명의 최대 성과라 할 수 있는 1917년 헌법은 향후 멕시코의 석유와 가스 정책에 심대하게 영향을 미칠 수 있는 변화의 씨앗을 뿌렸다. 1917년 헌법은 석유산업³⁾의 미래와 관련해 두 가지 중요

3) 멕시코 석유산업의 역사는 1880년대로 거슬러 올라간다. 당시 포르피리오 디아스 정

한 구절을 포함하고 있었다. 제27조에 따르면 “(태생에 의해서건 혹은 귀화에 의해서건) 오직 멕시코 인과 멕시코 회사만이 토지, 수자원, 그리고 그 부속물에 대한 소유권을 획득할 권리를 갖고 광산과 수자원이나 광산을 개발할 양해각서를 획득할 수” 있었다. 이 조항은 지하자원에 대한 멕시코 정부의 소유권을 재확인하고 공익에 따라 멕시코 정부가 이를 수용할 수 있는 권리를 부여했다. 또 제123조의 노동권 조항 역시 획기적인 것이었다. 이 조항은 최저 임금, 아동노동 규정, 1일 8시간 노동제를 확립하고, 파업과 공장폐쇄의 사례와 절차를 명시했을 뿐만 아니라 노동자들이 이윤 배분에 참여할 수 있는 권리까지 보장했다.

멕시코혁명의 전개와 혁명 헌법의 등장에 대해 미국 정부와 민간 기업들은 대체로 부정적인 반응을 보였다. 멕시코의 상공·노동부장관 알베르토 파니(Alberto J. Pani)는 미 국무부와 석유회사들에게 제27조가 소급 적용되지 않을 것이라고 밝혔지만, 그 가능성에 대한 미국인들의 우려는 차츰 커졌다(Finney 1982, 24). 1921년 9월 27일 이른바 ‘텍사스 회사 사건’의 판결에서 멕시코 대법원이 헌법 조항의 소급적용 금지를 결정하자 헌법 제정 전부터 활동한 외국계 회사들은 안도하면서 이를 석유 시추와 채굴권의 승인으로 해석했다(*The New York Times*, September 28, 1921). 그러나 멕시코 인들은 외국계 회사들이 탐사하고 생산할 수 있는 기존의 권리를 유지할 순 있지만 유정을 소유해서는 안 된다고 주장하기 시작했다. 1926년 멕시코 정부가 유정에 대한 권리를 50년 동안 계약한 뒤 면허를 취득하도록 외국계 석유회사들에게 요구하는 법령을 통과시켰을 때,⁴⁾ 이들은 재

부는 1884년 광물법의 개정과 세계 혜택을 통해 영국, 미국과 네덜란드계 회사들의 투자를 유치했다. 미국의 투자가 도히니(Edward L. Doheny)와 영국인 동업자 피어슨(Weetman D. Pearson)은 1901년 멕시코의 탐피코-파누코(Tampico-Pánuco) 지역에서 첫 번째 유정을 탐사하는 데 성공했다. 먼저 도히니가 디아스 정부로부터 10년 동안 세금 면제의 혜택을 받고 유정 개발에 착수함으로써 멕시코 석유산업의 출발을 알렸다. 곧이어 피어슨 역시 면세 혜택을 부여받고 1913년까지 멕시코 석유산업의 50%를 통제하게 되었다(Meyer 1977, 26)

4) 1926년 석유법은 1917년 헌법에 의거해 1909년 광산법을 대체한 것이었다. 이 법은 1917년 이전에 외국계 회사들이 부여받은 권리를 더욱 엄격하게 규정했기 때문에 미국 석유업계를 대표하는 스탠더드 오일(Standard Oil Company)은 이에 대해 우려를

산이 몰수되지 않을 것이라고 확증하는 정부 차원의 보장을 요구했다. 이 논란은 미국 정부의 압력에 직면한 멕시코 대통령 플루타르코 카예스(Plutarco Elías Calles)가 미국 대사 드와이트 모로우(Dwight W. Morrow)와 회담을 가진 뒤 1926년 석유법의 수정을 요구하는 제안을 의회에 보내면서 일단락되었다.

1926년 석유법을 둘러싼 논란은 멕시코에서 민족주의적 경향이 강화되고 있음을 보여주었지만 미국의 영향력을 확인하는 사례이기도 했다. 멕시코는 1921년 연간 약 1억9천3백3십만(193,397,586) 배럴(하루 530,000배럴)⁵⁾의 원유를 생산함으로써 전 세계 생산량의 1/4을 차지하는 절정의 생산력을 과시한 바 있었지만 대공황의 충격에 직면할 수밖에 없었다(Rubio Varas 2003, 2). 이 때 외국계 회사들이 원유가격을 높게 유지하자 멕시코 정부는 이들에 대해 더 많은 세금을 부과하기 시작했는데, 이는 또 다른 갈등의 계기가 되었다. 그 결과 미국의 석유회사들은 멕시코보다는 베네수엘라에서 사업을 운영하는 것이 훨씬 더 이롭다고 생각하게 되었다.⁶⁾ 유럽계 회사들은 점차 중동에서 석유 채굴 활동을 확대했다. 1930년 멕시코의 석유 생산은 하루 85,000배럴 수준으로 떨어졌으며 수많은 노동자들이 일자리를 잃었다. 당시 멕시코의 원유 생산 중 약 60%는 영국과 미국으로 수출되었고 자국 시장에서는 더 낮은 품질의 제품이 국제 시장 공급가보다 평균 250% 정도 비싼 가격에 거래되었다. 이런 상황에서 외국계 석유회사들은 노동자에 대한 부당한 처우와 멕시코 법에 대한 폄하, 그리고 납세 불이행 때문에 심각한 비난에 휩싸였다.

멕시코혁명이 발발한 뒤 유정 개발권을 둘러싸고 불거진 외국 기업들과 멕시코 정부 간의 갈등은 흔히 ‘멕시코혁명의 완성’으로 인식된 라사로 카르테나스의 집권기(1934-1940)에 들어 증폭되었다. 카

표명했다(Finney 1982, 39).

5) 이는 미국에 이어 세계 제2위에 해당하는 생산량이었다(Lobato López 1976, 71).

6) 스탠더드 오일의 멕시코 내 순수 원유 생산량은 1928년 하루 평균 6천4백 배럴로 라틴아메리카에서 당시(當社)가 생산하는 총량의 6.6%를 차지했으며, 1932년에는 하루 평균 1만3천5백 배럴로 증가해 라틴아메리카 내 생산총량의 13.3%를 차지했다. 이를 정점으로 해서 1934년에 하루 평균 2만7천3백 배럴(9.9%), 그리고 유정 수용 조치가 공포된 1938년에는 하루 평균 2천 배럴(0.6%)로 급락했다(Larson et al. 1971, 115).

르데나스가 공약으로 표방한 “멕시코 인들을 위한 멕시코 건설”은 민족주의적 정서를 자극하는 불쏘시개였다. 토지개혁과 노동조합의 활성화를 통해 1920년 이후 ‘깊은 잠 속에 빠져든 혁명을 흔들어 깨운’ 카르데나스는 1938년 3월 18일 외국계 석유회사의 유정 수용을 단행함으로써 ‘혁명적 민족주의’를 정점으로 끌어올렸다.

멕시코의 대표적인 석유 생산지는 타마울리파스 주의 탐피코와 누에보 라레도, 테우완테펙 지협, 베라크루스 주의 우아스테카(Huasteca) 등이었는데, 1930년대에 외국계 석유회사 중 최대 생산량을 기록한 아길라(Compañía Mexicana de Petróleo “El Aguila,” S.A.)는 누에보 라레도를 제외하고 모든 지역에서 시추와 채굴에 참여하고 있었다. 영국계 회사인 아길라는 타의 추종을 불허하는 경유 채굴에 힘입어 1934년에 멕시코 전체 원유 생산량의 42.8%(2백5십9만 세제곱미터), 1935년에는 50.24%(3백2십2만 세제곱미터)를 차지하는 등 단연 수위를 유지하고 있었다.⁷⁾ 한편 1935년 당시 석유산업에 종사하는 멕시코 인 현장 노동자(12,432명, 81.5%)와 사무직 노동자(2,823명, 18.5%)는 모두 15,255명이었으며 이들은 석유산업의 두 기둥이라고 할 수 있는 석유 채굴(58.97%)과 정유(41.03%) 부문에 종사하고 있었다.⁸⁾

대공황의 여파로 1935년의 고용 인원은 1920년대 초에 비해 격감했을 뿐 아니라 임금 수준 역시 낮아졌다.⁹⁾ 이런 상황에 맞서 1935년 12월에 대규모 산별 노조인 <멕시코 석유노동자조합>(STPRM, Sindicato del Trabajadores Petroleros de la República Mexicana)이 결성되었다. <멕시코 석유노동자조합>은 1936년 말부터 임금 인상, 안전 법령의 마련, 각종 혜택의 제공을 요구하며 새로운 계약을 체결하고자 했다. 회사들이 이를 거부하자 노조는 1937년 6월 초 새로운 노동

7) 아길라는 1901년 영국인 투자자 피어슨이 설립한 회사로서 1930년대 당시 로얄더치셸(Royal Dutch Shell) 그룹의 자회사였다(Archivo General de la Nación[이하 AGN으로 약칭함] Vol. 1867 Exp. 1 1937, 68).

8) 석유산업 노동자는 1919년에 모두 10,000명 정도였다가 석유 생산이 절정에 달한 1922년에는 50,000명 선으로 급증했다. 하지만 대공황을 겪으며 일자리가 줄어들어 1935년의 고용 인원은 1922년의 30.51%에 불과했다(AGN Vol. 1866, Exp. 157 1937, 50).

9) 1935년 당시 유정 지대에 근무하는 현장 노동자의 평균 임금은 4.78페소, 사무직 노동자는 11.50페소였다. 정유 분야에 종사하는 현장 노동자는 일급 5.50페소, 사무직은 11.08페소를 받고 있었다(AGN, Vol. 1866 Exp 157 1937, 53).

조건을 마련할 것과 이 조건을 1937년 5월 말부터 소급 적용할 것, 파업 기간 중 임금을 지급할 것, 그리고 노조에 대해 부정적인 편견을 교정하고 그에 따른 피해를 보상할 것 등을 요구하며 파업에 돌입했다.

1936년 말 시작된 노사 양측의 갈등은 1937년 6월부터 9월까지 치열한 공방전으로 치달았다. 이에 따라 1937년 6월 12일 연방조정위원회(Junta Federal de Conciliación y Arbitraje)는 <석유산업의 경제적 질서의 갈등에 관한 전문가조사위원회>(Comisión Pericial en el conflicto de orden económico de la Industria del Petróleo)를 구성해 관련 조사 활동에 돌입했다. 위원장 부엔로스트로(Efraín Buenrostro), 서기에르소그(Jesús Silva Herzog), 대변인 목테수마(Mariano Moctezuma) 등으로 이루어진 위원회는 두 달 동안 몇몇 외국계 석유회사들의 1934-1936년 재정 상태, 석유 생산과 대외 교역, 국내 소비, 임금과 상여금, 납세 실적, 노동 조건, 대외 교역 등 여러 가지 항목을 검토했다(AGN Vol. 1853 Exp. 7 1937). 뿐만 아니라 미국과 멕시코의 석유산업의 과거, 법적 조건, 멕시코 내외의 경제적 네트워크, 조정과 양해사항, 유전 상황과 정유 시설 현황, 그리고 석유업계의 시각에 대해 면밀히 조사했다(AGN Vol. 1868 Exp. 5, 1937, 3-5).

1937년 8월 노사 양측은 1934-36년에 회사가 달성한 수익 규모를 둘러싸고 공방을 벌이며 선전 활동을 활발하게 펼쳤다(*Excelsior*, 6 de agosto de 1937). 양측을 대표한 전문가들의 의견은 크게 달랐다. 예컨대 1937년 9월 21일 재정부에 제출된 경제학자 만테롤라(Miguel Manterola)의 보고서에 따르면, 석유회사들은 노동자들의 요구사항을 받아들일 수 있는 경제적 능력을 갖추고 있기 때문에 전문가조사위원회가 제안한 약 2천6백만 페소의 임금 인상안을 수용해야만 했다(UNAM 1976, 1-27; AGN Vol. 1862 Exp. 149, 19). 결국 연방조정위원회는 1937년 12월 18일 헌법 123조 21항과 연방 노동법 601-602조를 적용해 작업환경 개선과 임금 보전 문제에 대해 노동자들에게 유리한 결의 사항을 발표했다. 이에 맞서 아길라, 우아스테카, 싱클레어, 그리고 스탠더드 오일을 비롯한 18개 외국계 회사들은 멕시코의

주요 일간지에 연방조정위원회의 결정을 비판하는 전면 광고를 게재했다.¹⁰⁾

또한 아길라의 회장 반 하셀트(B. T. W. Van Hasselt)를 비롯해 여러 회사의 대표들은 위원회가 결의한 사항들의 이행을 미루었고 연방조정위원회가 노조의 요구사항 이상을 지불하도록 결정했다고 주장하며 이의제기(amparo)법 제1조 제1항과 멕시코 헌법 103조 제1항에 의거해 1937년 12월 말 멕시코 대법원에 제소했다(AGN Vol. 1868 Exp. 7, 1937). 그러나 대법원은 신속한 판결을 통해 1938년 3월 초 석유회사들의 이의제기를 기각했다(*El Universal*, 2 de marzo de 1938). 석유회사들은 유감을 표시하며 멕시코에서 계속 영업하기를 원하지만 이런 조건 속에서는 어려울 것이라고 밝혔다. 반면 노동자들은 몇 달 동안 기다리던 최종 판결에 환호했으며 석유회사들이 곧 멕시코의 은행에서 자금을 인출할 것이라는 소문이 떠돌기 시작했다.

스탠더드 오일로서는 1년 전인 1937년 3월 13일 수출세를 납부하지 않고 불법적으로 석유를 수출했다는 이유로 볼리비아 정부가 회사의 재산을 수용한 데 이어 또 다른 충격을 맞게 되었다. 스탠더드 오일은 로얄더치셀과 함께 멕시코 석유의 교역 중단을 운운하면서 미 국무부에 이를 전면적으로 실행해 주도록 요청했다. 미 국무부는 이 요청을 수락하지 않았으나 여러 석유회사들과 수입국들은 법적 분쟁에 휘말릴 가능성을 우려해 멕시코의 석유를 감히 구입하려고 하지 않았다. 당시 석유 관련 해외 재산 가운데 약 70%를 멕시코에 두고 있던 영국은 멕시코산 석유의 수입을 거부했다(Meyer 1977, 202).

카르테나스는 이런 상황이 석유회사들에 맞서 멕시코가 “진정한 정치적·경제적 독립”을 성취했는지를 확인할 수 있는 적절한 기회라고 여겼다. 또한 베라크루스 출신 상원의원 아길라르(Cándido Aguilar)

10) 아길라에 이어 생산량 기준 2-3위를 다투고 있던 우아스테카는 베라크루스에 소재한 회사로서 1907년 미국인 투자자 도허니가 세운 멕시코의 두 번째 석유회사였으나 1925년 스탠더드 오일에게 매각되었다(Gobierno de México 1940, 3; Santiago 2006, 65).

는 석유회사들이 대법원의 판결을 준수하지 않는다면 멕시코 정부는 가장 큰 혁명적 승리를 획득하게 될 것이며 이를 통해 멕시코는 외세의 경제적 압력에서 해방될 수 있을 것이라고 주장했다(El Universal, 9 de marzo de 1938). 석유회사들은 연방조정위원회가 권고한 수락 시한을 넘긴 뒤에야 위원회와 접촉했다. 이것은 멕시코 정부와 대법원의 결정에 동의할 수 없다는 의사 표시였으므로 석유 위기는 결정적인 국면으로 치달았다. <멕시코 석유노동자조합> 집행위원회와 <멕시코 노동조합총연맹>(CTM, Confederación de Trabajadores de México)의 전국위원회는 “석유회사들의 공개적인 반발을 유감스럽게 생각하며” 현행 계약의 종료와 전면 파업을 선언하고 회사들이 노동자들에게 1억4천만 페소를 보상해야 한다고 주장했다.

카르테나스는 노조뿐만 아니라 의회와 여론의 지지를 업고 외국계 석유회사들의 유정을 수용하는 강경 조치를 실행에 옮겼다. 1938년 3월 18일 카르테나스는 먼저 에스파냐어로, 다음에는 영어로 “석유는 우리의 것이다”라고 선언했다. 라디오 연설을 통해 카르테나스는 멕시코의 이익을 증진시키고자 “영토 내에 있는 토지와 수자원은 원래 국가에 귀속되며 수용은 공익(utilidad pública)에 따라, 그리고 정당한 현금 보상을 통해 이루어질 수 있다”는 1917년 헌법의 제27조와 1936년 11월 23일 제정된 수용법(la ley de expropiación) 조항에 의거해 외국계 석유회사 17개의 소유 재산에 대한 수용 조치를 공포했다. 또 카르테나스는 “경제적 독립은 정치적 해방의 기초”라고 강조하면서 이미 몇 년 전부터 석유산업 내의 갈등을 인지하고 그동안 타협을 이루고자 애썼지만 석유회사들의 강경한 태도 탓에 결국 수용 조치를 내릴 수밖에 없었다고 주장했다. 오랫동안 석유회사들은 특권을 유지하면서 유정 지역의 위생 상태를 열악하게 만들었고 외국인 노동자들과 멕시코 인들을 차별해왔으며 회사의 이익을 보호하기 위해 사설경찰을 설치하고 불법행위를 자행했을 뿐 아니라 “반애국적 언론”을 후원함으로써 멕시코의 내정에 개입하려 했다고 지적했다.¹¹⁾ 또한 카르테나스는 이들이 노동자에 대한 공정한 보상과 위

11) 이와 관련해 카르테나스는 다음과 같이 언급했다. “석유 개발과 관련된 수많은 이들

생 상태 개선을 위한 재원 마련에는 인색했으며 경제력을 방패로 삼아 “멕시코의 위신과 주권”에 대해 도전해왔다고 비판했다.

외국계 석유회사들은 곧이어 멕시코산 석유의 교역을 전면 거부하고 영국 정부는 멕시코와 외교 관계를 단절함으로써 국제적인 긴장을 높였다. 단교 선언 이전에 멕시코 주재 영국의 한 외교관은 멕시코의 외무부 장관 에두아르도 아이(Eduardo Hay)에게 다음과 같은 공식 서한을 발송했다.

본 정부는 지난 3월 18일 수용 포고령과 아울러 아길라가 제기한 항의에 대해선 멕시코 대법원이 판단할 문제라고 생각한다. 하지만 아길라의 대다수 주주들이 영국인이므로 본 정부로서는 멕시코 정부가 이 조치의 불공정성을 인지하고 상황의 개선을 위해 노력을 기울일 것으로 기대한다. 본 정부는 어떤 정부라도 공익을 위해, 그리고 적절하게 보상함으로써 수용의 권리를 가진다는 점을 문제 삼지 않는다. 다만 이 원칙이 자의적인 수용을 정당화하는 데 활용되지 않아야 한다고 본다. 노사 문제에서 갑작스럽고 전면적인 수용 조치로까지 번진 이번 사건을 바라보면서 본 정부는 그 조치의 유효성에 대해 의문을 제기하는 바이다. 3월 18일 포고령 제1조에서 회사의 자산은 ‘공익에 근거해’ 수용되었다고 언급했지만 본 정부는 이것이 적절한 성명인지, 또 수용 행위가 어떤 공익적 근거를 지닌 것인지 입증되었다고 생각하지 않는다 (Barona Lobato 1974, 156).

영국 정부는 애당초 노사 문제에서 불거진 수용 조치가 실제 몰수(confiscación)와 다를 바 없는 것으로서 이는 불공평하고 자의적인 처사이며 국제법 원칙에 대한 위반이라고 역설했다. 영국 정부는 수용 재산을 석유회사들에게 반환하는 것만이 이 문제의 유일한 해결책이라고 강조했다. 영국 정부의 항의에 대해 멕시코의 외무부 장관은 수용 포고령이 파업 사태와 긴밀하게 연관되었다는 주장은 잘못이며 두 가지는 별개의 사안이라고 응수했다.

에게 병원, 학교 또는 사회 센터, 하수 정화 시설이나 체육 활동 공간이 제공된 바 있는가? 밖에는 개발 과정에서 버려지는 천연가스가 수백만 세제곱미터나 있지만, 그들에게 과연 전기가 제대로 공급되는 작업장이 있는가?”(El Universal, 19 de marzo de 1938)

IV. ‘혁명적 민족주의’ 대 ‘선린정책’

1938년 3월 멕시코 정부가 감행한 외국계 석유회사의 유정 수용 조치와 뒤이은 석유산업 국유화는 멕시코혁명의 완성이자 ‘혁명적 민족주의’의 정점으로 여겨졌을 뿐만 아니라 ‘선린정책’의 진정성을 본격적으로 시험대에 올린 계기가 되었다. 수용 포고령이 발표되자 루스벨트 행정부는 멕시코에서 벌어진 사건이 국제법의 관점에서 검토될 것이며 ‘선린정책’의 기조는 변하지 않을 것임을 시사했다. 5년간 국무부 장관직을 수행한 랜싱(Robert Lansing)이 1920년 퇴임한 뒤 곧바로 석유회사 우아스테카에 합류할 정도로 행정부와 석유회사들의 관계가 밀접했다는 점을 감안한다면 루스벨트 행정부의 공식 반응은 예전과는 확연히 구별되는 것이었다.

한편 멕시코 정부의 수용 포고령이 미국의 주식시장에 미치는 영향은 그리 크지 않았다. 미국의 주식시장은 주말 동안에 폴란드와 리투아니아 사이에서 벌어진 영토 분쟁에 더 민감하게 반응했다. 이런 가운데 뉴저지에 본부를 둔 스탠더드 오일의 회장 패리쉬(William Farish)가 대표로 발표한 성명서를 통해 석유회사들은 수용 조치를 좌시하지 않을 것이라고 밝혔다. 아울러 패리쉬는 멕시코가 경제적 손실을 입기 전에 “정상적인 복원”을 허용할 것이라는 기대감을 피력하면서 “멕시코의 석유노동자들은 다른 산업 부문에 비해 두 배 가량 높은 임금을 받아왔으므로 연간 4천1백만 달러를 더 지급하라는 요구를 수용하기란 불가능하다”고 밝혔다. 패리쉬에 따르면 이 액수는 “지난 3년 동안 석유회사들이 얻은 평균 수익의 두 배”에 해당하는 것이었다(Cronon 1960, 186; Jayne 2001, 18). 석유회사들은 대법원 판결이 정치적 편의를 위한 것이었다는 판사의 발언을 상기시키면서 <멕시코 노동조합총연맹>의 위원장 롬바르도 톨레다노(Vicente Lombardo Toledano)의 강경한 태도와 카르테나스의 지원에 대해 불만을 토로했다.

멕시코 정부의 수용 조치가 공포된 뒤 미 국무부의 가장 큰 관심사는 멕시코가 파시스트 국가에 접근하거나 심지어 연합하지 않을까

하는 것이었다. 1938년 3월 19일 전보를 통해 국무부 장관 헐은 멕시코 주재 대사 대니얼스에게 멕시코와 파시스트 국가들 간에 교역이 증대하는지 그 추이를 주시하도록 지시했다. 또 미 국무부는 멕시코 은(銀)의 구매 중단 조치를 통해 경제적 압력을 가했으나 재무부 관리들은 이것이 멕시코의 현금 보유 능력을 침식시켜 정부의 보상 능력을 떨어뜨리거나 미국산 공산품을 구입할 수 없게 만들 것이라고 판단했다(Jayne 2001, 86). 1938년 3월 27일 재무부 장관의 공식적인 중단 발표에도 불구하고 실제로는 국제 시장에서 멕시코 은의 구매를 지속했다.

미국계 석유회사들은 수용 포고령의 부당성을 지적하고 멕시코 법원에 수용법과 포고령에 대한 금지 명령을 요청하면서 법정 투쟁에 돌입했다. 이는 1939년 12월까지 지속되었다. 1939년 12월 2일 멕시코 대법원은 멕시코 정부가 여전히 회사들의 수용 재산에 대해 보상하지 않았음에도 불구하고 수용 포고령의 적법성을 인정하면서 보상 대상은 생산에 적법하게 투자된 자본에 제한된다고 판결했다. 스탠더드 오일은 재산의 반환과 즉각 보상을 요구하고 미 국무부에게 멕시코 정부와 협상에 나설 것을 촉구했다.

반면 수용 포고령 이후 미 국무부는 멕시코의 조치에 대해 강력하게 항의하지 않았다. 대니얼스는 정부 차원의 항의가 '선린정책'의 취지를 훼손하는 일이며 미국으로서는 우선 수용 조치가 멕시코인들의 민족주의 정서를 어느 정도까지 고양시켰는지 이해할 필요가 있다고 지적했다. 대니얼스는 미국이 영국에 이어 멕시코와 외교 관계를 단절하거나 강력한 경제 제재를 부과하는 것은 최선의 이익이 아닐 수 있다고 보았다. 국무부 장관 헐은 이견을 나타냈지만 대니얼스는 장기적으로 볼 때 석유회사들의 재산을 환원시키기 위해 '선린정책'을 포기하는 것이 더 좋지 않은 결과를 가져올 수 있다는 견해를 루스벨트에게 전달했다. 대니얼스는 재산 반환이나 보상 요구가 자칫 멕시코 정부에게 모욕으로 받아들여져 멕시코와 미국 간의 외교관계가 어려움에 봉착하지 않을까 우려했다. 결국 1938년 4월 미국 정부는 멕시코 정부가 재산 수용 권리를 지니고 있지만 동시에

보편적인 국제법의 원칙에 따라 “적절하고 신속하며 효율적인 보상”의 의무를 저야한다는 취지의 공식 성명을 발표했다. 이에 화답해 카르테나스와 멕시코의 외무부는 대니얼스에게 보상 계획에 대해 언급했으며 멕시코 정부는 석유회사들에게 “합리적인 기간 내에” 약 1억3천만 달러를 보상하기로 했다.

1939년 9월에 실시된 여론조사에 따르면 미국인 중 39%는 미국 회사들의 재산권을 보호하기 위해 정부가 무력을 동원해야 한다고 보았다(Cantril 1951, 549). 스탠더드 오일의 형편이 미국인들의 이해를 얻을 수 있었다손 치더라도 다수 여론은 석유회사가 정부에게 강경책을 주문하는 것을 무리한 발상으로 여겼다. 일부에서 1914년 우드로 윌슨의 베라크루스 점령과 같은 군사적인 압박 전술을 요구했지만 루스벨트는 ‘선린정책’을 고수했다. 그렇다면 카르테나스 정부의 석유 자원 수용 포고령이 지닌 법률적 정당성이나 보상의 타당성 여부, 그리고 대니얼스의 역할 외에 루스벨트가 외교 정책의 일관성을 유지한 까닭은 무엇이었을까?

국제 정세의 변화 속에서 멕시코의 석유 자원 국유화에 어떻게 대처할 것인가라는 문제는 ‘선린정책’이 얼마나 신뢰성 있는 정책인가를 보여주는 시금석이였다. 유럽에서 전쟁의 가능성이 점차 커지고 있을 때 발생한 이 위기는 미국 정부에게 선택의 여지를 남기지 않았다. 만일 전쟁이 확대될 경우 라틴아메리카의 어떤 나라보다도 멕시코에게 큰 영향을 끼칠 게 분명해 보였다. 미국으로선 몇 가지 이유에서 멕시코의 취약성이 민감한 사안이었다. 우선 멕시코는 3,200km에 걸쳐 미국과 국경을 맞대고 있었지만 일본의 공격 가능성에 대한 멕시코의 방어력은 매우 부실했다. 지리적 근접성과 해안 방어력의 취약성 외에도 석유를 비롯한 풍부한 천연자원 때문에 멕시코는 미국의 전시 계획에서 중요한 전략적 위치를 차지하고 있었다. 게다가 다른 라틴아메리카 나라들은 멕시코에 대한 미국의 접근 방식을 ‘선린정책’이 지닌 신뢰성의 판단 기준으로 인식하고 있었다(Scroggs 1940, 266-267).

루스벨트의 ‘선린정책’은 유럽에서 독일의 군사적 행동이 감지되

면서 더욱 미묘한 상황에 빠져들었다. 사실 카르테나스가 석유회사들의 유정 수용을 감행한 시점은 독일군의 진격으로 오스트리아가 독일에 병합된 지 불과 닷새 뒤였다. 또 에스파냐 내전에서는 바르셀로나의 인민전선 정부에 대한 파시스트 세력의 폭격이 거세어졌다. 1939년 중반부터 유럽의 전선이 확대됨에 따라 미국은 멕시코를 비롯한 라틴아메리카 국가들과 좀 더 긴밀한 협력을 모색해야 할 형편에 처했다.

이런 점에서 수용 포고령의 시점과 관련해 국제 정세의 변화를 적극 활용한 카르테나스의 정치적 지략을 높이 평가하는 견해가 우세하다. 카르테나스는 전쟁 가능성이 고조되는 상황을 활용해 멕시코 산 석유에 대한 전면적인 보이콧을 회피할 수 있었다(Schuler 1990, 145). 뿐만 아니라 외국계 회사들이 베네수엘라에서 석유 채굴을 증산하는 시기를 적절하게 활용해(Cline 1963, 274) 석유산업의 국유화를 선언함으로써 경제적 독립이라는 상징적 효과를 극대화했다.¹²⁾ 물론 통계 수치에 따르면 석유 위기를 둘러싼 갈등 탓에 1939년 말까지 멕시코 내 석유 생산, 그리고 미국과 멕시코 사이의 교역은 두드러지게 감소했다.¹³⁾ 멕시코 정부는 내수를 진작하는 것 외에 새로운 석유 수출 시장, 즉 다른 라틴아메리카 국가나 추축국으로 활로를 개척하지 않을 수 없었다.¹⁴⁾ 동시에 카르테나스는 외부 세력의

12) 애국주의적 분위기 속에서 멕시코의 일부 언론은 카르테나스를 멕시코의 경제적 독립을 성취한 '제2의 이달고'로 칭송하기도 했다. 예컨대 의복과 장비 노조에서 게재한 광고, "1810-이달고, 1938-카르테나스 첫 번째 인물에게는 우리의 존경과 흠모를, 두 번째 인물에게는 우리의 공감과 지지를!"을 참조하라(*El Universal*, 23 de marzo de 1938).

13) 이 시기 멕시코산 석유의 생산량은 하루 평균 십만 배럴을 밑돌았다. 수용 조치가 공포된 뒤 석 달 만에 재정부와 경제부의 주도로 창설된 <멕시코 국영석유회사>(PEMEX, *Petróleos Mexicanos*)는 고전을 면치 못했다. 그러나 석유 생산량은 전쟁 발발 후 점차 늘어 1950년에는 하루 200,000배럴에 이르렀다. 하지만 전후 경제 성장을 통해 급속하게 늘어난 멕시코 내의 석유 수요는 곧 생산량을 앞지르게 되었다. 멕시코는 석유 수입국이 되었다. 1970년대 석유 위기의 시대에 <멕시코 국영석유회사>는 수출량을 크게 늘려 1974년 9월에 다시 한 번 국내 소비를 앞서게 되었다. 그러나 수출국의 지위는 오래 가지 않았다. 멕시코 정부는 수출국의 지위를 담보로 대규모의 외자를 차입했으나 1982년 유가 하락에서 비롯된 최악의 부채 위기를 맞이하게 되었다.

14) 1938년 3월 21일 멕시코 정부는 파시스트 국가들에 동조할 뜻이 없으며 멕시코산

위협에 대한 멕시코의 불안정성을 인식하고 미국 정부의 협조를 구하고자 했다.

카르데나스는 수용 포고령 직후 ‘혁명적 민족주의’가 절정에 도달했을 때 기존 ‘혁명정당’을 <멕시코혁명당>(PRM, Partido de la Revolución Mexicana)으로 개편하고, 연방정부에 불만을 품고 있던 산 루이스 포토시 주의 카우디오 사투르니노 세디요(Saturnino Cedillo)의 세력을 제압함으로써 중앙집권화의 기반을 더욱 확고히 다졌다. 그에 못지 않게 루스벨트의 ‘선린정책’은 카르데나스 정책의 온건 선회에 만만찮은 영향을 끼쳤다. 유럽에서 전쟁이 본격적으로 진행되자 루스벨트의 ‘선린정책’은 멕시코를 비롯한 라틴아메리카 국가들의 협력을 이끌어내는 데 효력을 발휘했다. 긴장과 조정의 시기를 겪은 미국과 멕시코의 관계는 좀 더 우호적인 단계에 들어서게 되었다. 루스벨트의 라틴아메리카 정책은 먼로 선언의 전통을 대체하면서 새로운 상호 지역방위의 틀을 다지는 데 기여한 것이었다. 먼로 선언이 아메리카에서 미국의 이해관계를 배타적으로 보호하려는 일방적인 정책이었다면,¹⁵⁾ ‘선린정책’은 최소한 상호 이해에 바탕을 둔 것으로 인식되었다. 이로써 미국 정부의 주안점은 군사적 개입이라는 강경책에서 벗어나 외교적 설득이나 경제적 압력 행사로 변모하게 된 것이다(Beteta 1940, 174-175).

카르데나스 정부는 1940년 4월에 싱클레어(Sinclair)와 보상안에 합의하고 스탠더드 오일과도 협상을 지속했다. 1940년 5월에는 싱클레어의 모기업인 연합 석유회사(Consolidated Oil Corporation)에 총 보상액 850만 달러 중 첫 번째 할부금을 지불했다.¹⁶⁾ 이즈음 실질임금의

석유를 “민주주의 국가들에만 판매”할 것이라고 밝혔다(Finney 1982, 73). 하지만 석유회사들의 불매 협약 같은 경제적 압력 속에서 멕시코가 약속을 얼마 동안이나 준수할 수 있을지 장담하기는 어려웠다. 실제 1939년에 멕시코와 추축국 간의 교역이 크게 늘어나 멕시코는 독일과 이탈리아의 공산품이나 석유산업 관련 장비를 수입했고, 멕시코산 수출 석유 중 65%가 추축국으로 유입되었다(Jayne 2001, 88).

15) 1823년 12월 2일 발표된 먼로 선언은 지역의 헤게모니를 염두에 둔 것으로서 무엇보다 라틴아메리카의 신생독립국들에 대한 보수적인 유럽 국가들의 재식민화를 경계하려는 선언이었다. 먼로 선언은 라틴아메리카를 향한 메시지가 아니었으며 물론 협의를 거치지 않은 일방적인 것이었다.

16) 모든 지불액의 납부는 멕시코 정부와 회사 간의 협약에 따라 1942년에 마무리될 예

하락을 경험한 멕시코의 노동자들은 불법 파업을 중단하고 애국적인 행동을 취하라는 카르테나스의 낮은 주문을 들어야만 했다(Niblo 1995, 49-50). 더욱이 1940년 대통령 선거에 출마한 대다수의 후보들은 미국과의 협상을 통해 석유 위기를 조속히 타결하겠다고 공약했으며 1941년 12월 초 진주만 공습 이전에 양국 간 경제 협력의 중요성은 더욱 커졌다. 석유 위기는 사실상 마무리되었으며 진주만 공습 이후 양국의 협력은 경제 부문을 넘어 정보 업무와 군사훈련 분야까지 확대될 조짐을 보였다(NARA RG 165 Entry 188, 1941).

V. 맺는 말

이제까지 1930년대 말 루스벨트 행정부의 '선린정책'이 멕시코의 카르테나스 정부가 실행한 외국계 석유회사의 유정 수용 포고령과 석유 국유화 정책에 어떻게 작용했는지 살펴보았다. '선린정책'은 정부의 역할이 증대한 대공황 시대, 로젠버그의 표현을 빌면 '규제국가'의 단계에 기업 활동의 폭을 조정하고 담합주의(corporatism)¹⁷⁾의 틀로 묶으려는 루스벨트 행정부의 의도가 외교 정책에 반영된 것이었다. 또한 파시스트 세력의 확대를 의식하며 라틴아메리카 국가들에 대한 간섭을 최소화할 필요에서 비롯되었다. 1950년대 중반 냉전 대립이 고조되면서 미국 정부의 대(對) 라틴아메리카 개입 정책이

정이었다. 하지만 싱클레어의 비율은 수용 조치된 미국 석유회사의 재산 가운데 단지 10%에 지나지 않았다. 스탠더드 오일은 여전히 멕시코 정부에게 1억 5천만 달러의 보상액을 요구하고 있었다(*The New York Times*, May 19, 1940). 결국 멕시코 정부는 1942년에 스탠더드 오일을 비롯한 미국 회사들과, 1947년에는 로열더치셀과 보상 협상을 마쳤다. 모두 8천1백2십5만 달러가 넘는 아길라와 자회사들에 대한 보상액은 1947년 8월 말 멕시코의 각의에서 최종 승인되었다(Barona Lobato 1974, 14-15).

17) 코포라티즘(corporatism)을 흔히 '조합주의(組合主義)'로 번역할 경우에는 자본주의적 생산관계의 변형이 어떻게 이루어졌으며 그것이 어떤 메커니즘을 통해 유지되는지를 적절하게 보여주지 못하는 아쉬움이 남는다. 코포라티즘은 단지 조직의 유형을 일컫는 것이라기보다는 제1차 세계대전이 끝난 뒤 유럽에서 등장하기 시작한 사회적 타협의 기제로서 특히 대기업과 노조 지도부가 정부의 후원 아래 "직접적으로 이해관계를 조정하는, 바꾸어 말하면 공적 권력을 매개로 '담합'하는 과정"을 가리키기 때문이다(배영수 2000, 584; 590).

부활한다는 점을 감안할 때 루스벨트의 집권기는 예외적인 시기라고 할 수 있을 것이다.

1938년 3월 카르테나스 정부의 석유산업 국유화 조치에 반발한 미국계 석유 회사들로서 루스벨트 행정부의 전례 없는 외교 정책 탓에 해외에서도 예기치 않은 조정 국면을 겪어야 했다. 반면 국유화 조치를 통해 카르테나스의 집권기는 흔히 멕시코혁명의 완성 또는 적어도 ‘혁명적 민족주의’의 절정으로 간주되는 계기를 마련했다. <멕시코 국영석유회사>는 경제적 독립의 상징이 되었으며 멕시코는 자국산 석유 자원과 더불어 그것을 생산할 수 있는 기술 수준을 지닌 보기 드문 개발도상국이 되었다. 그런 까닭에 멕시코의 역사를 다루는 연구서는 카르테나스의 임기가 종료되는 1940년을 ‘혁명의 마지막 해’로 기술하곤 한다. 하지만 석유 국유화 조치 이후 카르테나스의 정책 기조는 이미 온건한 성향으로 뚜렷하게 변모했다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 이런 선회의 배경에는 국내 정치적 요인 외에 루스벨트 행정부의 ‘선린정책’이라는 외적 요인이 작용하고 있었다.

이 논문은 노사 관계와 천연자원을 둘러싼 통제권 문제, 그리고 국제법의 원칙과 관련해 흥미를 유발시킨 멕시코 정부의 외국계 석유회사 유정 수용 정책을 소재로 해서 미국 정부의 정책이 멕시코의 정치적 변화와 어떻게 연결되는지 그 과정에 주목함으로써 일종의 시론(試論)으로서 초국가적인 접근 방식의 필요성을 제기했다. 그럼에도 ‘선린정책’의 성격에 관해선 좀 더 폭넓은 논의가 필요할 것이다. 기존의 여러 연구들은 그 정책이 과거 관행과 얼마나 달랐는지에 주목해왔다. ‘선린정책’이 멕시코의 석유 국유화 과정에 미친 영향을 살펴본 이 논문 역시 그런 관점에서 서 있다. 하지만 ‘선린정책’은 멕시코를 넘어 라틴아메리카 전반을 대상으로 한 복합적인 정책이었다. 그러므로 군사적 개입이라는 구태는 사라졌지만 미국이 주도하는 아메리카 체제의 확대와 강화라는 측면에서 ‘선린정책’이 이전의 정책과 얼마나 차이를 드러내는지 살펴볼 여지가 있을 것이다. 이미 1930년대 초까지 카리브 해의 거점 지역에 수시로 개입한 미국

정부는 해당 지역에 독재정권의 수립을 후원함으로써 결과적으로 공언한 바와는 달리 안정적인 민주주의의 기반을 닦는 데 기여하지 못했다. 그리하여 페루의 포플리스트 아야 데 라 토레(Victor Raúl Haya de la Torre)는 프랭클린 루스벨트를 일컬어 '독재자들의 좋은 이웃'(the good neighbor of tyrants)일 뿐이라고 비판하기도 했다. 이런 점을 고려해 추후 '선린정책'과 라틴아메리카의 정치적 변화 사이의 상호관계를 좀 더 종합적으로 헤아려 보아야 할 것이다.

Abstract

This article shows how Franklin D. Roosevelt(FDR)'s Good Neighbor policy affected the Latin American country's internal affairs by paying special attention to the Mexican expropriation policy of oil wells managed by foreign multinational corporations in March 1938. During the Lázaro Cárdenas presidency, the multinational oil enterprises that had operated in Mexico soon came under severe criticism for their maltreatment of workers and their failure to adhere to Mexican laws and pay taxes. The Mexican workers who were considered largely underpaid, precipitated a series of strikes in the main oil production areas and the situation reached a point of crisis. On March 18, 1938, Cárdenas issued a decree that substantially expropriated oil wells of multinational corporations and nationalized the entire domestic petroleum industry.

Facing with the international crisis surrounding the oil expropriation, the Roosevelt administration consistently maintained Good Neighbor policy that would produce a longer effect regarding the national interests. Good Neighbor policy paved a more favorable foundation for pan-American cooperation that would function effectively as the Western hemisphere became closely involved with the wartime situation especially after summer of 1939. Because of its geographical proximity,

vast natural resources, and a lack of appropriate protection of unguarded shores, unprotected oil fields and mines, Mexico became a main strategic concern for the U.S. defense project. From the U.S. perspective, this possibility was very significant for several reasons: Mexico shared southern border with the U.S.; Mexico was the second largest Latin American country in population; Mexico had more questions at issue with the U.S. than any of others, especially culminated in oil expropriation dispute; finally other Latin American countries considered the U.S. approach toward Mexico as a yardstick of the reliability of the Good Neighbor policy.

The Cárdenas' presidency has been recognized as the culmination of revolutionary nationalism in Mexico because of his reform politics such as agrarian and labor reform as well as the oil nationalization. Cárdenas was able to strengthen at least symbolically the economic independence by means of the expropriation of oil industry that had formerly been controlled by foreign companies, and took advantage of the wartime situation to avoid overall boycott of the Mexican oil products before the end of his and Roosevelt's presidential terms. However, right after the promulgation of oil expropriation, his reform politics began to change its preceding radical orientation. FDR's Good Neighbor policy exercised gradual influence on Cárdenas' change of pace in his internal politics and eventually succeeded in steering Mexico to a new phase of mutual cooperation.

Key Words: Franklin D. Roosevelt, Lázaro Cárdenas, Good Neighbor policy, oil expropriation, STPRM / 프랭클린 루스벨트, 라사로 카르데나스, 선린정책, 석유 국유화, 멕시코 석유노동자조합

논문투고일자: 2007. 10. 17

심사완료일자: 2007. 10. 29

게재확정일자: 2007. 10. 30

참고문헌

1. 1차 자료(문서보관소 자료, 신문, 연설문)

Archivo General de la Nación(AGN), Fondo Archivo Histórico de Hacienda, Volumen 1853, Volumen 1862, Volumen 1866-1868.

Cárdenas, Lázaro(1978), *Palabras y documentos públicos de Lázaro Cárdenas. 1928-1970: informes de gobierno y mensajes presidenciales de año nuevo, 1928-1940*, México, D.F.: Siglo XXI editores.

Excélsior, agosto de 1937, marzo-abril de 1938.

El Universal, marzo de 1938.

Gobierno de México(1940), *El Petróleo de México: Recopilación de Documentos Oficiales del Conflicto de Orden Económico de la Industria Petrolera, con una Introducción que resume sus motivos y consecuencias*, México, D.F.: Gobierno de México.

National Archives and Records Administration(NARA), RG 165, Entry 188, G-2 Latin American Branch, 1940-1946.

The New York Times, September of 1921, December of 1937 through April of 1938.

2. 연구서와 논문

강석영(2007), 『중남미 자원민족주의 -에너지자원과 동광의 국유화 사례-』, 한국외국어대학교 출판부.

배영수 편(2000), 『서양사강의(개정판)』, 한울아카데미.

Barona Lobato, Juan(ed.)(1974), *La Expropiación Petrolera*, México, D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Basurto, Jorge(1980), *El conflicto internacional en torno al petróleo de*

- México, México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Beteta, Ramón(1940), "Mexico's Foreign Relations," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No. 208(Mexico Today), pp. 170-180.
- Brown, Jonathan(1992), *Oil and Revolution in Mexico*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Cantril, Hadley(1951), *Public Opinion, 1935-1946*, Princeton: Princeton University Press.
- Cline, Howard(1963), *Mexico: Revolution to Evolution*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Cronon, E. David(1960), *Josephus Daniels in Mexico*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Drake, Paul W.(1991), "From Good Men to Good Neighbor," in Abraham F. Lowenthal(ed.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America-Themes and Issues*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, pp. 3-40.
- Duggan, Laurence(1949), *The Americas: The Search for Hemisphere Security*, New York: Henry Holt and Company.
- Durán, Esperanza(1985), "Pemex: The Trajectory of a National Oil Policy," in John D. Wirth(ed.), *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, Lincoln: University of Nebraska Press, pp. 145-188.
- Finney, Claudia Anne(1982), *The Good Neighbor Policy and the Standard Oil Company of New Jersey: The Case of Oil Expropriation in Mexico*, Unpublished M.A. Thesis, University of Oregon.
- Gellman, Irwin F.(1995), *Secret Affairs: Franklin Roosevelt, Cordell Hull, and Sumner Welles*, New York: Enigma Books.
- Gilly, Adolfo(1994), *El cardenismo: Una utopía mexicana*. Mexico, D.F.: Cal y Arena.

- Jayne, Catherine E.(2001), *Oil, War, and Anglo-American Relations: American and British Relations to Mexico's Expropriation of Foreign Oil Properties, 1937-1941*, Westport and London: Greenwood Press.
- Larson, Henrietta M. et al.(1971), *New Horizons, 1927-1950: History of Standard Oil Company(New Jersey)*, New York: Harper & Row Publishers.
- Lobato López, Ernesto(1976), "Las finanzas de la industria petrolera en México," *La industria petrolera mexicana*, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional Economía, pp. 69-86.
- Lowenthal, Abraham F.(ed.)(1991), *Exporting Democracy: The United States and Latin America, Case Studies*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Manterola, Miguel(1976), "La industria petrolera en México desde su iniciación hasta la expropiación," *La industria petrolera mexicana*, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional Economía, pp. 1-27.
- Meyer, Lorenzo(1977), *Mexico and the United States in the Oil Controversy, 1917-1942* (Muriel Vasconcellos trans.), Austin: University of Texas Press.
- Niblo, Stephen R.(1995), *War, Diplomacy, and Development: The United States and Mexico, 1938-1954*, Wilmington: Scholarly Resources Inc.
- Philip, George(1982), *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*, New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenberg, Emily S.(1982), *Spreading the American Dream: American Economic and Cultural Expansion, 1890-1945*, New York: Hill and Wang (양홍석 옮김(2003), 『미국의 팽창: 미국 자유주의 정책의 역사적인 전개』, 도서출판 동과서).

- Rubio Varas, M. del Mar(2003), "Oil and Economy in Mexico, 1900-1930s," *Economics and Business Working Papers Series* 690, pp. 1-15.
- Santiago, Myrna I.(2006), *The Ecology of Oil: Environment, Labor, and the Mexican Revolution, 1900-1938*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Schuler, Friedrich E.(1990), *Cardenismo Revisited: The International Dimensions of the Post-Reform Cárdenas Era, 1937-1940*, Unpublished Ph.D. dissertation, Chicago: University of Chicago.
- Scroggs, William O.(1940), "Mexican Anxieties," *Foreign Affairs*, Vol. 18, No. 2, pp. 266-279.