

오바마 정부와 라틴아메리카: 선린외교에서 힘의 외교로?

이성형(서울대 라틴아메리카연구소)*

- I. 서론
- II. 라틴아메리카의 국제관계: 다원화와 미국의 영향력 약화
- III. '뉴 파트너십'에서 힘의 외교로
 - III.1. 선린외교 표명: 미주 정상회담과 대 쿠바 유화정책
 - III.2. 온두라스 사태와 미국의 개입: 스마트 파워
 - III.3. 허니문의 종언: 콜롬비아 군사기지 논란
 - III.4. 아이티 원조와 미국의 선제적 공세
- IV. 라틴아메리카의 대응: "라틴아메리카-카리브 공동체"(CELAC)?
- V. 맺으면서: 국내정치적 제약과 다원화된 미주관계

I. 서론

2009년에 오바마 정부가 들어서면서 미국의 대 중남미 관계는 큰 변화를 맞이하고 있다. 그가 처음에 백악관에 입성했을 당시만 해도 대 라틴아메리카 관계에서 새로운 이정표가 마련될 것이라는 장밋빛 전망이 많았고, 수많은 건설적인 제안들이 제시되었다(Hearings 2009;

* Sung-Hyong Rhee(H.K. Professor, Institute of Latin American Studies, Seoul National University, shrhee@snu.ac.kr), "The Obama Administration and Latin America: Retrenched into Cold War Strategy?".

Lowenthal 2009; Bryan 2009; Seele 2009; Stratfor 2009). 그는 2009년 4월에 있었던 미주정상회담에서 차베스와 악수를 했고, 쿠바에 대한 개방정책도 일방적으로 선언한 바 있었다. 오바마 행정부는 프랭클린 D. 루즈벨트 식의 선린외교(Good Neighbor Policy)를 표방했고, 라틴아메리카에서도 이를 열렬히 환영했다. 브라질의 지방선거에서는 오바마 당선 이후 그의 인기를 선거에 이용하려는 후보 6명이 자신의 이름을 법적으로 바락 또는 오바마로 바꾸는 소동까지 벌였다 (Erikson 2008-2009, 101).

하지만 취임 이후 1년이 지난 2010년 현재, 라틴아메리카 사람들은 실망의 빛을 감추지 않는다. 오바마 행정부 역시 중동과 아프가니스탄의 늪에서 빠져나오지 못하고, 라틴아메리카에 대한 관심도 여전히 냉랭한 편이다. 더구나 2010년의 대 중남미 관련 예산도 소규모 삭감되어서 별로 좋은 인상을 주지 못했다. 초기의 낙관주의는 곧 과거가 남긴 유산에 부딪혔고, 미국과 라틴아메리카 관계는 여전히 관성의 힘이 지배하고 있다. 베네수엘라의 차베스 대통령은 이런 실망감을 “두 명의 오바마”(two Obamas)가 있다는 식으로 표현했다. 우호적이고 화해적인 이미지의 오바마, 라틴아메리카를 여전히 미국의 “뒤뜰”로 취급하는 오바마가 바로 그것이다(Shifter 2010, 67에서 재인용).

오바마 정부는 2009년 두 개의 사건을 통해 중남미 국가들에 대단히 나쁜 이미지를 남겼다. 첫째, 6월 28일에 온두라스에서 군부 쿠데타가 일어나 헌정 대통령인 마누엘 셀라야 정부가 무너지자, 미국은 적극적인 태도를 표명하지 않았다. 특정국이 헌정 중단 상태가 되면 미주기구(OAS)는 자동적으로 해당국을 회원에서 축출시키는 ‘민주 조항’(Democratic Charter)이 작동된다. 하지만 미국은 말로만 비난을 하면서 물밑 작업을 통해 쿠데타 세력에게 수습할 시간을 주었으며, 이들이 기획한 11월 대선에서 승리자 포르피리오 “페페” 로보의 당선을 인정한 바 있었다. 민주주의의 수호란 가치보다는 현실주의적 판단을 내세워 기득권 세력의 손을 들어준 것이다. 하지만 브라질을 포함한 대부분 중남미 국가들은 이 정부를 인정하지 않고

있다.

둘째, 2009년 10월에는 콜롬비아 영내에서 7개의 군사기지를 임대하여 남미에 대한 전략적 통제를 강화한 바 있다. 군사기지의 전진 배치는 게릴라 세력의 척결과 마약 퇴치에 그 목적이 제한된다고 주장하고 있지만, 브라질을 포함한 인접국들은 아마존 지역이나 주변의 에너지 망에 대한 통제권을 강화하기 위한 것이라고 주장한다. 당연히 브라질이나 베네수엘라의 심기가 불편할 수밖에 없다. 2009년이 끝날 즈음에 <마이애미 헤럴드>의 중남미 전문가 안드레스 오펜하이머는 “라틴아메리카와 오바마의 허니문은 끝났다”고 진단했고, <뉴욕>의 윌리엄 피네건, <타임>의 팀 패짓 모두 비슷한 우려를 표명하였다(Poe 2009).

오바마 행정부는 집권 후 1년이란 짧은 기간 속에 왜 이렇게 태도를 바꾸었을까? 이러한 태도 변화를 어떻게 읽어야 할까? 이 글에서 필자는 오바마 식 선린외교가 지닌 수사와 현실의 괴리를 살펴보고, 당분간 미국의 대 라틴아메리카 정책에 큰 변화가 없을 것이란 주장을 개진하고자 한다. 오바마 행정부는 의욕에 찬 정책노선을 내세웠음에도 불구하고, 경제위기 극복과 국내 정치의 조건이 이를 실행할 수 없게 만들고 있다. 게다가 라틴아메리카 외교의 지형도 다변화되어 있기 때문에 대규모의 자원과 인력을 투입해야만 과거의 정책에 변화를 줄 수 있다.

오바마 행정부는 국내의 경제위기 극복과 의료보험 개혁에 전력을 쏟고 있다. 또 대외정책의 자원들은 여전히 중동과 아프가니스탄에 발목이 묶여 있다. 또 의회에서는 여전히 공화당의 강경파들의 견제를 받고 있기 때문에 라틴아메리카 정책에 큰 변화를 가져오기가 힘든 것이다. 아쉽지만 오바마 행정부의 대 라틴아메리카 정책도 거대 슬로건(“미주를 위한 새로운 파트너십”)으로 시작했는데, 조만간 폐기되는 과거 행정부들의 정책 사이클에 따라 퇴조하고 있다.¹⁾ 오바마

1) 로운셀의 흥미로운 관찰에 따르면 이 사이클은 이렇게 시작된다. 신정부는 “진보를 향한 동맹”, “뉴 다이얼로그”, “성숙한 파트너십”, “카리브 해역 이니셔티브”(CBI), “미주 주도권을 향한 기획”(EAI) 등과 같은 참신한 제안으로 정책을 내세운다. 이 제안을 과도하게 극화하는 정치적 압력이 존재한다. 정부 관료제, 이해집단, 압력집단의

행정부의 특징은 사이클의 주기가 겨우 1년에 불과했다는 점이다.

글의 순서는 다음과 같다. 제II장에서는 미주에 붙고 있는 다원화된 국제관계의 장을 조망하면서 미국 외교가 처한 어려움을 구체적으로 살펴본다. 제III장에서는 지난 1년 동안 있었던 굵직한 사건들을 차례대로 살펴보고, 선린외교의 후퇴과정을 분석한다. 제IV장에서는 오바마 행정부의 행보에 대응한 라틴아메리카의 반응을 상호교차시켜 분석한다. 결론에서는 오바마 행정부의 대 라틴아메리카 정책이 초기의 의지와 달리 후퇴하게 된 원인을 간략히 논평하며 글을 마무리하도록 한다.

II. 라틴아메리카의 국제관계: 다원화와 미국의 영향력 약화

미국의 대통령 선거에서 라틴아메리카가 주요 쟁점으로 부상한 적은 거의 없었다. 전통적으로 해양대국인 미국의 지정학은 유라시아 대륙을 중시하였고, 인접지역인 미주에서는 문제가 생길 때만 쟁점화하는 틀이었다. 냉전이 끝나자 미주에서 골치 썩이던 소련도 사라졌다. 클린턴 행정부 시절부터 부시 시대까지 미국 외교에서 라틴아메리카는 구석진 곳으로 밀려났다. 하지만 부시 행정부 시절을 지나면서 라틴아메리카는 문제가 되기 시작했다. 반미주의가 거세게 일었고, 중도좌파정부 도미노 현상이 생겼으며, 라틴아메리카만의 자립적 움직임도 조직화되었다.

지난 선거에서도 라틴아메리카는 선거 쟁점 사항은 아니었다. 그럼에도 불구하고, 오바마는 부시 행정부 시절에 중국, 러시아와 이란과 같은 역외 국가들이 출몰하고, 쿠바-베네수엘라-볼리비아-니카

저항이 시작된다. 다른 쟁점들에 고위직의 시간을 빼앗기면서 지속적인 관심을 받지 못한다. 제안된 새 정책들은 불확실하고, 모순적이며, 비효율적으로 집행된다. 점차 암묵적으로 또는 명시적으로 정책은 폐기된다(Lowenthal 2009). 집권 초기에 NAFTA를 통과시키고, 아이티의 아리스티드를 복귀시켰던 클린턴 행정부도 곧 유고슬라비아 사태와 모니카 르윈스키 스캔들을 계기로 라틴아메리카 정책을 방기한다. 9-11 사태 이전에 멕시코와의 관계가 “세계에서 가장 중요한 관계”라고 고백한 조지 부시도 테러 사태 이후 라틴아메리카 정책을 외교정책 의제에서 배제한다.

라과-에콰도르와 같은 반미주의 국가군들이 생겼음에 주목하고 이러한 흐름에 변화를 주어야 한다고 생각했다. 그는 프랭클린 D. 루즈벨트의 선린외교 정책을 벤치마킹하여 새로운 미주관계를 구축하고자 했다.

2008년 5월 전국쿠바인재단에서 연설할 당시 오바마는 상호이해와 국가주권의 존중에 기초한 새로운 미주시대를 열겠다고 기염을 토했다. 루즈벨트의 “네 개의 자유”(Four Freedoms) 선언을 벤치마킹한 “미주를 위한 새로운 파트너십” 계획을 제시하여, 이른바 세 개의 자유 정책을 제시했다. 첫째, 정치적 자유/민주주의, 둘째, 공포로부터의 자유/안보, 셋째, 결핍으로부터의 자유/기회가 바로 그것이다(이성형 2009, 442).

오바마와 선거팀의 평가는 아래와 같았다. 우선 부시 행정부가 이라크 전쟁과 중동에 신경을 집중하면서 라틴아메리카에 권력의 공백(vacuum) 상태를 초래하여 미국의 국익을 보호하지 못했다. 부시 행정부 8년 동안 라틴아메리카에 대한 무관심과 부적절한 개입의 대가는 컸다(Obama 2008). 9-11 사태 이후 미국은 라틴아메리카에 대해 관심을 전혀 두지 않았다. 정상회담은 덕담과 사진촬영으로 끝났고, 인접국 멕시코와의 현안 문제 해결에도 수수방관했다. 베네수엘라의 차베스가 쿠데타로 물러났을 때 부시 행정부는 부적절한 언사를 남발했고, 개입의 의혹마저 사기도 했다.²⁾

그 결과 미국의 위신은 현저히 하락했다. 2009년 2월 미 하원 외교소위의 청문회에서 조지타운 대학의 신시아 맥클린탁 교수는 이렇게 증언했다. “라티노바로메트로(Latinobarometro)의 설문조사에 따르

2) 이에 대한 상세한 분석으로는 Smith(2008, 제10장), Emerson(2010), Bigler(2009)를 참조할 것. 에머슨은 미주정책에 있어서 국무부 대신 국방부의 영향력이 강화한 점을 지적한다. 반테러 전쟁의 패러다임을 미주에도 그대로 적용한 것이다. “효율적 주권”(effective sovereignty)에 따른 미주관계의 과도한 군사화, 일방주의(제4함대의 부활 등), 국가안보 독트린의 부활 등이 부시 시절의 나쁜 유산이라고 언급한다. 현지 외교관 경험이 있는 비글러는 현장에서의 변화를 지적하고 있다. 비글러의 지적에 따르면, 반테러 전쟁이 있기 전에 중남미 각국의 대사관은 각국의 우선순위, 행동의제, 재원부담 등을 고려하여 20-25개 가량의 정책영역을 담당했다고 한다. 하지만 반테러 전쟁 이후 미 국무부의 전략 목표는 4-5개로 축소되었고, 대부분 폐지되거나 위축되었다고 한다(Bigler 2009, 332).

면, 2000년에서 2005년 사이 미국에 대한 지지도는 하락했다. 에콰도르, 칠레, 브라질, 볼리비아에서는 20% 이상, 멕시코와 우루과이에서는 30% 이상, 아르헨티나, 파라과이, 베네수엘라에서는 40% 이상 하락했다. 2006년의 라티노바로메트로 조사에 따르면, 조지 부시 대통령은 우고 차베스와 함께 반구에서 가장 인기가 없는 지도자군에 속했는데, 피델 카스트로보다 조금 나왔을 뿐이다. 2007년의 BBC 조사에 따르면, 아르헨티나인 64%, 브라질인 57%, 멕시코인 53%, 칠레인 51%가 미국에 대해 ‘대체로 부정적인’ 견해를 갖고 있다고 한다”(McClintock 2009, 1).

부시 행정부의 무관심은 라틴아메리카에 새로운 기회를 제공했다. 라틴아메리카 국가들은 유럽연합과 정치경제적 협력의 망을 쌓기 시작했고, 몇몇 나라들은 APEC을 활용하기도 했다. 권력의 공백 현상으로 인해 중국, 러시아, 인도, 이란과 같은 역외의 국가들도 밀려 들어왔다. 브라질과 같은 역내 강국은 세계와 미주 무대에서 점차 발언권을 강화시킬 수 있었다. 또 “테러와의 전쟁”으로 인해 강화된 반미 감정에 편승한 정치세력의 선거지지도도 올라만 갔다. 그 결과 라틴아메리카에는 미국의 입지는 상대적으로 약화되고, 역외열강들이 함께 참여하는 다원적 경쟁 상황이 초래되었으며, 이를 활용한 라틴아메리카 국가들의 자율적 공간은 더욱 넓어졌다. 2008년의 우나수르(Unasur: 남미국가연합) 등은 이러한 공백에서 생긴 산물임에 틀림없다.

중국은 자국의 거대시장을 배경으로 엄청난 양의 곡물과 원자재를 수입하고 있고, 또 석유를 비롯한 다양한 광물자원에 대한 투자도 아끼지 않고 있다. 중국발 특수로 인해 라틴아메리카 국가들은 1차 산품 수출을 늘렸고, 이를 통해 국제수지를 개선했으며, 또한 투자도 유치하고 있다. 중국은 베네수엘라, 쿠바, 페루, 칠레 등에 에너지와 광산물 공급을, 브라질과 아르헨티나 등에서 철광석에서 농산물에 이르기까지 대량으로 구매하고 있다. 대신에 자국의 저가 공산품도 대량으로 수출하고 있다. 2009년 현재 중국과 라틴아메리카의 무역 규모는 1,200억 달러 규모로 쌍방은 윈-윈 게임을 하고 있다. 이런

중국의 공세가 미국으로서는 달갑지 않다. 워싱턴 정가에서도 라틴아메리카에서 ‘중국의 위협’(China threat)이란 말이 공적 담론으로 자리 잡았다. 중국의 등장으로 메이저 기업들이 통제하는 에너지 시장에 교란이 오고 있고,³⁾ 몇몇 나라들은 차이나 달러에 힘입어 대미 협상 태도가 한층 뻣뻣해졌다. 이 때문에 오바마 행정부는 라틴아메리카의 새로운 행위자들에 대해 신경을 곤두세우고 있다.⁴⁾

러시아 역시 무기판매와 경제협력을 미끼로 라틴아메리카에 다시 진입하고 있다. 브릭스(BRICs: 브라질-러시아-인도-중국)는 상이한 이해관계의 일시적 결합이긴 하지만, 국제무대에서 공조체제를 다지고 있다. 러시아는 미국이 그루지야를 통해 압박을 가하자, 이에 대한 반발로 라틴아메리카에 대한 개입을 강화하고 있다. “나를 괴롭히면 당신도 편안하지 않을 것”이란 신호를 보낸 것이다. 러시아 해군은 2008년 카리브 해역에서 베네수엘라와 합동 해군훈련을 실시하였다. 2008년도 러시아의 무기 판매액도 30억 달러를 넘었다.⁵⁾

러시아-그루지야 전쟁 직전인 2008년 7월에는 러시아 전투기가 쿠바에 모습을 드러냈고, 폐쇄한 쿠바의 루르데스(Lourdes) 기지를 다

3) 부시 행정부 시절의 미주담당 차관보였던 토마스 쉐넌(Thomas Shannon)은 한국과 일본을 순방하여 “중국의 비시장적 접근”에 대한 공조를 요청한 바 있었다. 미주의 에너지 시장은 시장 규범에 따라 움직이는데, 중국은 전략적 고려를 중시하는 비시장적 접근을 하므로 교란이 생긴다고 보는 것이다. 2008년 12월. 필자와의 인터뷰.

4) 이에 대한 중국의 대응으로 Wu(2009)를 참조하라. 우홍잉에 따르면, 중국과 라틴아메리카의 협력 관계는 양자 모두 필요해서 진행되는 윈-윈 게임으로, 미국이 “과도하게 우려하고 비이성적으로 의심하는 것”은 합당하지 않다고 주장한다. 그는 미중 전략대화에서 라틴아메리카 의제를 토론하고, 전략대화에 라틴아메리카 측 사람을 참석시켜 쓸데없는 오해를 막아야 한다고 제안한다.

5) 주된 고객은 베네수엘라이다. 베네수엘라는 2003년 이래 국방예산을 두 배로 늘여 무기 현대화에 박차를 가하고 있다. 2005년 미국은 베네수엘라가 테러와의 전쟁에서 충분히 협조를 하지 않는다고, 무기와 군수 제품 판매를 금지시켰다. 그래서 F16의 부품 교체도 어렵게 되었다. 차베스는 러시아에다 손을 내밀었다. 베네수엘라는 그동안 24대의 수호이 전투기, 50대의 공격용 헬기, 10만 정의 칼라시니코프 자동화기를 구매했고, 현재 탱크와 잠수함 구매를 협상하고 있는 중이다. 국방예산은 2010년 기준으로 1.3%이지만, 예산 계정은 그렇게 투명하게 운영되지 않는다고 한다. 수호이 편대의 작전 거리는 3천 킬로미터로 콜롬비아의 보고타, 마이애미, 파나마 운하, 아마존의 마나우스 등이 그 범위에 들어가는데, 라틴아메리카 최대의 공군 전력이라고 말할 수 있다(Paranaguá 2010). 여기에 자극을 받은 브라질도 프랑스의 라팔 전투기 구매를 협상하고 있다.

시 복원시키려 한다는 소문도 돌았다(Stratfor, September 18, 2009). 이제 ‘신냉전 II’란 말까지 제조될 정도였다. 미국이 그루지아를 지지하고 러시아 국경 주변에 미사일 기지를 건설하자, 이에 대응하여 러시아는 반미국가들인 베네수엘라, 쿠바, 니카라과 등과 군사협력을 강화한 것이다. 하지만 러시아의 제한적인 군사력 재원을 보건대 ‘신냉전 II’이라기보다는 일종의 심리전에 가깝다 할 것이다.

이란의 영향력도 니카라과와 베네수엘라에 증가하고 있다. 이들은 각종 협력 사업을 통해 반미전선을 강화시키려 하는데, 미국은 이란이 테러작전의 확산을 부추기지 않을까 우려를 한다. 2009년 11월에 이란 대통령 아마디네자드는 브라질을 방문했다. 브라질은 이란의 핵 프로그램에 대해 미국과 의견을 달리하고 있어서, 이란-브라질 협력은 미국 정가에서도 골칫거리로 통한다.

라틴아메리카는 미국의 해양지정학에서 말하는 그랜드 게임(Grand Game) 속에는 포함되지 않는다.⁶⁾ 하지만 여러 가지 측면에서 여전히 중요하다. 첫째, 라틴아메리카는 여전히 미국이 자신의 힘을 최대한 활용하고 비축할 수 있는 ‘뒤뜰’로서 의미가 있다. 서반구의 안정은 전략적 중요성을 지닌다. 피터 스미스의 주장처럼 서반구의 상대적 평온으로 인해 “미국은 그동안 남부로부터 치명적인 보복을 당할 두려움 없이 자신의 군사력과 경제력을 전 세계에다 투사할 수 있었다.”(Smith 2008, 377). 서반구가 평온하지 않다면 미국의 국력 운용에 차질이 빚어지므로 조속히 안정화시켜야 한다.

둘째, 초국적 쟁점인 에너지안보, 지구온난화, 오염 등과 같은 환경문제, 범죄, 마약, 공공보건 등의 문제에서 미주 차원의 해결책이 중요하므로 라틴아메리카의 협력이 중요하다(Lowenthal 2009). 특히 이 지역은 중동의 석유에 대한 의존도를 줄일 수 있는 에너지의 보고이며, 가장 풍요로운 바이오 다양성의 공간이다. 베네수엘라와 브라질의 석유자원, 농산물연료(agro-fuel)의 공급지, 아마존이란 천혜의 보고는 모두 미국의 전략적 관심대상에 속한다.

6) 미국 지정학 전략의 구루인 브레진스키의 저서인 『거대한 체스판』(1997)이나 신정부 정책 제안(Brezinski 2009)에서도 라틴아메리카는 한 줄도 등장하지 않는다.

셋째, 미주 대륙 내에 이주와 경제적 상호의존성도 강화되어, 국경의 구분이 상대적으로 흐릿해졌다. 미주 문제는 그래서 대내정치와 대외정책의 구분이 모호할 정도로 긴밀히 연결되어 있다. 마약과 국제범죄조직, 이민과 송금문제, 이민법 개정은 미국의 국내정치와 대외정책을 관통하며 쟁점화되고, 송출국에서도 치안, 발전, 사회복지와 긴밀히 연결되어 있다. 멕시코의 마약중계조직과 중미의 폭력조직(maras)은 현지의 치안을 붕괴시키고 있을 뿐 아니라 미국의 거리마저 위협에 빠트리고 있다.

넷째, 현재 라틴아메리카 전역에 불고 있는 반제, 중도좌파 정부의 붐도 미국으로서는 골칫거리이다. 베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르, 니카라과 등에서 부는 반제 연대로 인해 미국 외교의 입지가 과거와 같지 않다. 특히 남미에 메르코수르가 탄생 20주년을 맞이하고, 2008년에는 남미국가연합이 발족하였다. 좀 더 급진적인 공동체인 알바(ALBA: 미주를 위한 볼리바르적 대안)도 이제 5주년을 맞이했다. 2010년 2월 칸쿤에서 열린 라틴아메리카 정상회담에서는 미국과 캐나다를 제외한 “라틴아메리카-카리브 국가공동체”(Community of Latin American and Caribbean States)를 조만간 발족시키기로 합의했다. 중남미 국가들은 점점 “미국과 캐나다 없는 미주기구”를 꿈꾼다. 미국은 이런 중남미 자체의 자립화 움직임을 어느 정도 순화시키고 자신의 해계모니를 다시 강화하고자 한다.

다섯째, 브라질의 반(半) 제국주의 행태도 미국으로서는 억제해야만 한다. 미국의 진정한 대립축이 베네수엘라는 아니다. 아무리 차베스가 목청을 높여도 미국은 모른 채 넘어갈 수 있다. 하지만 지역맹주를 꿈꾸는 브라질을 무시할 수 없다. 브라질은 WTO의 도하 라운드, 코펜하겐 기후회의, 온두라스 사태, 이란 핵문제 등에서 미국과 다른 입장을 표명하고 있다. 특히 이란의 핵우라늄 농축 계획을 지지하고 있고, 차베스 정부에 대한 적극적 지지도 표명하고 있다. 브라질의 자립화 노력은 그 나름대로 정당한 것이지만, 미국으로서는 이런 불협화음이 장기화되는 것을 막으려고 할 것이다.

오바마 정부는 과거 부시 행정부의 방기 정책에서 벗어나 한층 더

많은 재원과 시간을 투자하여 중남미 국가들을 다독거리야 한다. 이미 라틴아메리카 정책을 담당할 진용도 갖춰졌다. 라틴아메리카 담당 차관보인 아르투로 발렌수엘라(Arturo Valenzuela)는 의회에서 인사청문회를 마친 후 라틴아메리카를 순방하며 각국의 관리들과 의견을 교환하였다. 오바마와 민주당은 라틴아메리카에 대하여 포괄적이고 성의가 있는 접근법이 필요하다는 것을 인식하고 있다. 관심을 일깨우고 문제의 심각성을 인정하는 그 자체가 큰 변화이다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 미국의 이해와 라틴아메리카의 이해를 절충하는 일은 결코 쉽지 않다.

취임 초기에 오바마는 우고 차베스의 베네수엘라 정부를 포함한 민주적 좌파 정부들과도 함께 일하겠다고 강조했다. 미국 대선 직후에 차베스도 “나는 네그로와 이야기하고 싶다”고 호의를 표명하며 있었다. 분명히 부시 행정부의 대 중남미 접근법과는 많이 다른 것처럼 보였다. 중남미의 중도좌파 정부들도 오바마의 접근법을 공개적으로 지지했다. 적어도 트리니다드 이 토바고의 포트오브스페인에서 미주정상회담이 열렸던 2009년 4월까지 이런 화해무드가 유지되었다. 하지만 1년이 채 지나지 못해 이러한 기대는 무너지고 말았다.

III. ‘뉴 파트너십’에서 힘의 외교로

III.1. 선린외교 표명: 미주 정상회담과 대 쿠바 유화정책

오바마 행정부는 2009년 3월에 선거 공약대로 대 쿠바 무역과 여행 제한 조치를 본격적으로 풀었다. 이제 쿠바계 미국인은 3년에 한번 방문할 수 있던 쿠바 가족을 매년 만날 수 있게 되었다. 부시 행정부는 3년에 한 번, 최장 14일, 일일 경비 50달러로 이들의 쿠바 여행을 묶어 두었다. 달러 소득이 카스트로 정부를 이롭게 한다는 이유였다. 하지만 오바마 행정부는 달러를 풀어서 쿠바를 민주화시키

겠다는 전략을 택했다. 일단 아무런 조건도 달지 않고 여행제한 조치를 풀었다.

티모시 가이트너 재무부 장관은 이 조치가 “보다 바람직한 방법으로 쿠바의 민주적 변화를 촉진하고, 국민의 생활을 개선시키려고 우리의 대 쿠바 정책을 바꾼 것”이라고 말했다. 새 법은 여행 조건을 1년에 한 번, 체류기간은 원하는 만큼, 일일경비는 170달러로 정했다. 가족 범위도 직계존속에 제한하던 것을 삼촌과 사촌까지 넓혔다. 또 의약품과 식량수출에 관한 규제도 완화시켰다. 심지어 이론적으로는 비쿠바계 미국시민도 여행을 할 수 있다. 다만 여행경비의 제한 때문에 실현되기 힘들 뿐이다. 케네디 행정부가 여행금지조치를 취한 1962년 이래 가장 큰 폭의 대 쿠바 개방조치이다. 이러한 정책은 변화된 쿠바계 미국인과 미국 시민들 일반의 의중을 반영한 것이기도 하다(<표 1> 참조).

이어서 상원과 하원에서도 ‘쿠바자유여행법’(Free Travel to Cuba Act)안이 제출되었고, 초당적 노력으로 이를 통과시키려 노력하고 있다. 오바마의 행정명령은 쿠바계 미국인에게만 여행의 자유를 허용하는데, 다른 미국인들에 대한 역차별이란 지적도 있기 때문이다. 하원의 델라헌트 의원과 플레이크 의원이 주도하는 법안은 179명의 지지표를 모았는데, 표결 시엔 통과선인 218표를 넘길 가능성이 있다 (Broder 2009, 2582). 상원에선 민주당의 도건과 공화당의 엔지 의원이 주도하여 지지표를 모으고 있다. 이들은 반세기 간의 봉쇄정책으로 아무것도 바꾸지 못했고, 오히려 카스트로 형제의 권력만 공고화시켰을 뿐이라고 진단한다. 이제는 전략을 바꿔 미국 여행군단⁷⁾을 대거 투입하여 민주주의를 수출하자는 “쿠바판 햇볕 정책”이라고 말할 수 있다.

오바마가 당선된 이래 라울 카스트로 대통령도 대미 관계 개선을 바랐다. 피델 카스트로와 달리 그는 경제개혁의 폭을 확대하고 대미

7) 여행자유화 시에 초기에는 1백만 명이, 나아가 3백만 명까지 증가하리라 본다. 여행 자유화로 인해 쿠바의 외화소득은 증가하고, 이는 다시 중서부의 농산물 구매 증대라는 선순환으로 이어질 것이다. 2008년 현재 미국의 대 쿠바 수출은 7억 달러를 넘어섰는데, 거의 대부분이 농축산물이다(Broder 2009, 2582).

관계가 개선되길 희망했다. 라틴아메리카 국가들도 그의 노력을 지지했다. 쿠바는 2008년 다자안보기구인 ‘리우그룹’ 제20차 정상회의에서 정식으로 회원국이 되었고, 미주외교 무대로 복귀했다. 2009년 상반기에 8명의 중남미 대통령들이 쿠바를 찾았다. 이어 6월 2-3일에 열린 26차 미주기구(OAS) 총회에서 쿠바는 최종적으로 재가입의 승인을 받았다. 다만 “미주의 실천, 목표, 원칙에 부합해야” 한다는 단서조항이 있으므로 최종 재가입은 양자접촉을 통해 물밑조율을 해야만 할 것이다(Aguilera 2009).

오바마 행정부는 2009년 4월에 트리니다드 이 토바고에서 개최되는 미주정상회담을 새로운 대화외교를 실험할 절호의 기회라고 생각했다. 오바마는 쿠바방문과 송금제한 조치를 철폐하여 중남미 국가들에게 확실한 메시지를 전달했다. 나아가 이 회담에서 미국의 텔레콤 회사가 쿠바에서 사업하는 것도 허용한다는 메시지를 발표했다. 이미 선거직후 2008년 연말에 공개된 브루킹스 연구소의 정책보고서(U.S. Policy Toward a Cuba in Transition)는 쿠바의 인권 개선과 민주화를 이야기하기 전에 국교 수립을 선행하라고 권했다.⁸⁾ 이미 보수적인 쿠바계 미국인 사회에서도 외교관계 수립을 지지하는 층이 65%나 되었고, 금수조치 지속을 지지하는 여론은 45%에 머물렀다. 미국의 수교국 가운데 인권 미달 국가가 많이 있기 때문에 이런 기준을 고집할 필요가 없다는 것이다. 국교 수립이 오히려 인권 개선과 민주화를 촉진시킬 것이라고 보고서 작성자들은 주장한다.

8) <http://www.brookings.edu/projects/latin-america/US-Policy-Toward-a-Cuba-in-Transition.aspx>

<표 1> 2008 여론조사 요약

	2004	2007	2008
쿠바계 미국인의 여행제한을 철폐함	46%	55%	66%
금수조치 지속을 지지함	66%	57.5%	45%
외교관계 수립을 지지함	43%	51%	65%
송금제한을 철폐함	2004	2007	65%
모든 미국인에 대한 여행제한을 철폐함	46%	55%	67%
쿠바정부와의 직접 대화를 지지함	66%	57.5%	79%
금수조치가 매우 잘 또는 잘 작동하지 않았다고 생각함	43%	51%	79%
존 매케인에 투표함	2004	2007	62%
버락 오바마에 투표함	46%	55%	38%

출전: http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2008/1202_cuba_poll/1202_cuba_poll.pdf

미국의 대 쿠바정책 변화가 물 밑에서 진행되고, 미주기구가 회원국으로 재가입을 승인하자, 정작 초조해진 것은 쿠바의 집권층이다. 2009년 2월 대통령 취임 1주년을 맞이한 라울 카스트로는 혁명 이후 최대 규모의 물갈이를 실행했다. 각료 12명을 교체한 것이다. 모두 라울 측근들로 대부분 군부에서 충원되었다. 그래서 “총참모부 내각”이라고 부르기도 한다. 경제개혁과 대외개방을 정치적 혼란 없이 추진하기 위해서는 단합의 중요성이 그 어느 때보다 절실하다고 판단했기 때문이다.9)

쿠바로서는 오바마의 조치를 마냥 환영할 수만은 없다. 여전히 미국은 쿠바의 카스트로 정권을 약화시키고 붕괴시키는 데 관심을 가

9) 이 와중에 피델의 심복으로 오랫동안 쿠바 정국의 핵심이었던 부대통령 라헤, 수상 페레스 로케가 물러났다. 라헤는 근 20년간 카스트로를 보필했고, 페레스 로케는 카스트로의 개인비서로 일약 외무부 장관으로 승진하여 그의 복심으로 불렸다. 두 사람은 국내외에 신망이 높은 정치인으로 모두 차기 대권후보자로 손꼽혔다. 그들에겐 그동안 쌓은 정치적 자산이 독이 되었다. 권력의 논리는 냉혹했다. 국민들에게 인기가 있고, 외국에 지인이 많은 정치적 자산가였기에 라울은 이들을 불편하게 여겼다. 피델은 이들이 “권력의 달콤함”에 빠졌다고 비판했고 동생 라울의 손을 들어주었다. 두 사람은 모두 “저지른 잘못을 시인하고 책임을 통감한다”는 자술서를 낭독하고 모든 직책에서 물러났다. 제2인자가 불필요한 쿠바 식 물갈이의 통과예이다(이성형 2009, 456). 쿠바정국은 오바마의 개방정책에도 불구하고 정치적으로 요동칠 가능성은 크지 않다.

지고 있기 때문이다. 쿠바 정부는 자신들이 통제할 수 있는 범위 내에서의 개방만을 고집하고 해빙의 조건으로 여러 가지 선결조치들을 내세운다. 람라니는 최소한의 선결조건들을 아래와 같이 제시한다 (Lamrani 2009, 3).

- 1998년 이래 미국에 수감된 쿠바정치범 5명의 송환
- 경제적 제재의 완화
- 테러리스트 루이스 포사다 카릴레스의 송환
- 테러 국가 명단에서 쿠바를 빼줄 것
- 미국으로의 불법입국을 조장하는 쿠바조정법의 폐지
- 쿠바 내 체제반대 세력에게 지원하는 보조금 프로그램의 폐지
- 라디오 마르티, TV 마르티의 적대적 방송의 폐지
- 관타나모 해군기지의 회복

하지만 미국으로선 그렇게 쉽게 받아들일 수 있는 것들은 아니다. 오바마 행정부는 쿠바가 “양심수들”(쿠바 당국 입장에서는 “반체제 인사들”)의 석방을, 선행하는 태도를 보일 때만 추가조치가 가능하다고 말하고 있다. 여론이 바뀌었다고 하지만 여전히 마이애미의 쿠바계 보수파들이 극성을 부리고 있고, 의회의 세력분포도 그렇게 유리한 것도 아니다. 2012년의 선거에서 재선을 노리는 오바마로서는 ‘스윙 스테이트’(swing state)인 플로리다 주의 보수파 쿠바계 미국인들을 뒤흔들 정도로 행보를 서둘지 않을 것이다. 따라서 오바마의 미사여구와 चेस्처에도 불구하고 구체적인 해빙과정은 더디게 진행될 것이다.

III.2. 온두라스 사태와 미국의 개입: 스마트 파워

2009년 6월 28일 중미의 소국 온두라스에서 군부 쿠데타가 일어나 마누엘 셀라야 정부(2006-2009)가 전복되었다. 미국을 포함한 미주기구 소속국가 전체가 헌정 중단을 비난하고, 그의 조속한 복귀를 요

구했다. 이 나라에서 쿠데타는 반세기 동안 1956, 1963, 1972, 1975 그리고 1978년에 다섯 차례나 일어난 바 있다. 이번에는 조금 달랐다. 군사평의회가 권력을 장악하는 대신 하원의장인 로베르토 미첼레티가 임시 대통령에 취임했다.

셀라야가 쫓겨난 이유는 그가 온두라스 과두제의 이익을 무시하고, 체제를 변화시키려했기 때문이었다. 온두라스는 오랫동안 사회경제적으로 심각한 위기 속에 빠져있었다. 지난 40년간(1960-2000) 연평균 일인당 소득증가율은 0.8%에 그쳤고, 라틴아메리카 평균인 1.7%의 절반에도 못 미쳤다(Achard y Eduardo 2009, 219). 저성장에 인구의 다수는 실업과 저고용에 허덕였다. 게다가 국제화된 조직폭력배인 마라(maras)의 창궐로 마약소비는 날로 늘어갔고 치안도 크게 악화되었다. 사회적 위기는 심각했다. 무언가 탈출구가 필요했지만 정치는 양극화되어 있었다. 지난 대선에서 셀라야는 49.9%의 지지로 당선되었지만, 2위 후보인 포르피리오 로보도 46.17%를 얻었다. 선거 불참율도 44.92%나 되었다.

2008년 유가가 100달러에 달하자, 온두라스 경제는 거의 마비상태가 되었다. 식량 값도 덩달아 폭등하여 하층민들에게 식량폭동의 기미마저 일었다. 어려움에 처한 대통령은 8월에 차베스가 주도하는 알바(Alba)그룹에 가입했다. 알바는 출범한 지 5년 차에 중남미와 카리브의 10개국에 가입한 조직이 되었다.¹⁰⁾ 베네수엘라는 페트로카리베(Petrocaribe) 프로그램을 통해 온두라스에 6개월 내에 1억 달러 규모의 원조를 제공했다. 미국이 연간 제공하는 4천만 달러에 비해 큰 금액이었다. 한편 알바 회원국들이 공동출자한 기업 “그란 나시오날”(Gran-Nacional)은 온두라스 근해에서 탐사작업을 하도록 허락을 얻었다. 하지만 이 조치는 온두라스에서 활동하는 다국적 석유기업(셀과 텍사코)의 반발을 일으켰다. 차베스와 셀라야가 가까워지자 친미 성향의 재계와 보수정계가 크게 반발했다(Baeza 2009, 8).

2008년 12월에 셀라야는 최저임금을 올려 저소득층의 상황을 개선

10) 베네수엘라, 쿠바, 니카라과, 볼리비아, 에콰도르, 안티구아-이-바르부다, 도미니카공화국, 세인트 빈센트-앤티-그레나딘, 온두라스, 그리고 파라과이가 차례대로 가입했다.

시키고자 했다. 이 조치도 재계의 기득권층을 격분시켰다. 정계와 재계의 엘리트는 대통령을 소외시키기 시작했다. 점차 정치엘리트들로부터 고립되기 시작한 셀라야 대통령은 2009년 11월 대선에다 제헌회의 소집에 관한 투표도 함께 하자고 제안했다. 베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르처럼 국민투표로 대중을 동원하여 정면 돌파하고 헌법을 개정하여 대통령의 권한을 강화하고자 했다. 하지만 최고재판소는 제헌회의 투표안을 위헌이라고 기각했다. 셀라야는 국민들에게 직접 뜻을 물겠다는 ‘여론조사’를 6월 28일에 실시하겠다고 버텼다. 이에 대한 답이 쿠데타였다.

전형적인 ‘바나나 공화국’에 가까운 온두라스는 오랫동안 친미국가로 남아있었고, 영토 내에는 미군이 주둔하는 소토카노 공군기지도 있었다. “미국의 호수” 변에 자리를 잡은 온두라스가 미국의 영향권 범위를 벗어나려 하자, 오바마 행정부는 ‘스마트 파워’로 상황을 변화시키고자 했다. 이번 사태로 국무부는 대단히 기민하게 움직였다.

대통령 오바마는 쿠데타 직후 바로 이들을 비난하는 성명을 냈다. 클린턴 국무장관은 워싱턴이 온두라스의 상황에 “영향력을 행사”하지 않는다고 거듭 말했다. 하지만 테구시갈파의 대사는 쿠데타 지도자들과 정례적으로 만나 사안을 협의하고 있었다. 쿠데타가 일어나자, 국무부 대변인이 이를 사전에 인지하고 있었다고 말했다. 국무부는 차관보 토마스 쉘넨과 제임스 스타인버그 두 사람이 1주 전에 온두라스 정치인과 군부 인사들과 만난 것을 시인했다. 셀라야가 강제출국을 당한 비행장도 우연하게도 미군기지 소토카노였다(Golinger 2009).

워싱턴은 기민하게 움직였다. 의회는 중미사태를 둘러싸고 마치 레이건 시절의 냉전분위기를 연출했다. 더구나 국무부는 상원 보수파의 눈치를 볼 수밖에 없었다. 미주담당 차관보 아르투로 발렌수엘라, 브라질 대사 토마스 쉘넨의 승인절차를 이들이 지체시키고 있었기 때문이었다. 사우스캐롤라이나의 상원의원 드민트(Jim DeMint)는 노골적으로 반대했다(Shifter 2010, 69).

이런 압력 아래 국무부의 태도도 보수화되었다. 일단 “쿠데타”란

말도 점차 사라졌다. 당국자들은 “군사쿠데타”란 말을 한 번도 사용하지 않았다. 만약 온두라스 사태가 “군사쿠데타” 범주에 들어간다면, 국무부는 일단 온두라스 정부에 들어가는 기금(the 2009 Foreign Operation Bill)의 재원을 모두 차단해야만 한다.¹¹⁾ 미국 당국은 온두라스 사태가 마치 군부개입이 없는 정치적 사태인 것처럼 묘사하면서, 쿠데타 정부는 4,250만 달러의 원조기금을 여전히 사용할 수 있었다.

국무부는 코스타리카의 아리아스 대통령을 중재자로 내세워 쿠데타 세력과 셀라야 사이의 협상안을 만들게 했다. 이제 쿠데타 세력은 미 당국자들로부터 인정을 받은 합법적인 대화 당사자로 협상에 임했고, 면죄부를 받았다. 시간을 끌수록 그들에게 유리했기 때문에, 결국 이들의 뜻대로 진로가 결정되기 쉬웠다. 미 국무부는 “쌍방이 [...] 정치적 논란을 대화를 통해 평화적으로 해소하기를” 바란다고 말했다. 이렇게 나온 것이 10월 30일의 ‘산호세 협정’이었다.

산호세 협정에 따르면, “국민통합과 화해 정부”를 구성하여 위기를 타개하기로 했다.¹²⁾ 셀라야의 복귀 여부는 의회의 판단에 달렸다. 만약 의회가 그의 복귀를 수용해도 거국내각의 각료의 임명은 쿠데타에 참가한 정당들의 몫이었다. 선거도 한 달 뒤에 치르기로 했다. 군부는 최고재판소의 관할 아래 들어갔다. 또 합의이행을 감시하는 위원회, 쿠데타 전후의 진실을 밝히는 위원회의 설치도 명시했다. 하지만 이 협정도 결국 온두라스 의회의 거부로 유야무야 되고 말았다.

임시정부가 발표한 선거는 11월 29일로 정해졌다. 합의 이후에도 야당세력과 시민사회에 대한 억압적인 분위기가 지속되었다. 국민저항전선(FRN)은 거리에서 데모를 하고 대중동원을 통해 저항을 했지

11) 미 하원에서 통과한 “2009년 외국공여법”의 제7008호 “군사쿠데타”에 따르면 다음과 같다. “이 법의 목차 III에서 VI에 속하는 가용기금은, 정당한 절차로 선출된 정부수반이 군사쿠데타나 영(decree)으로 전복된 나라의 정부에 직접 도움을 주기 위해 충당되거나 사용될 수 없다.”(Poe 2009a). 이외에도 캐나다 연구자 오귀스트(Arnold August)에 따르면, 미국은 IMF의 차관 1억 6천 4백만 달러, 밀레니엄 챌린지 코퍼레이션(Millennium Challenge Corporation)에 할당된 2억 달러에도 영향력을 행사할 수 있었지만, 전혀 움직이지 않았다(Walsh 2009).

12) 협상문 전문은 Dabène(2009)에 수록되어 있다.

만 군부와 경찰의 탄압에 밀렸다. 11월 8일에 야당 후보인 레예스, 그리고 셀라야는 선거보이콧을 선언했다. 어차피 경기규칙을 쿠데타 세력들이 정한데다 억압적인 분위기에서 부정선거가 되기 쉬웠기 때문이었다. 하지만 11월 9일 미 국무부 대변인 이언 켈리는 다가올 선거의 유효성을 기자들에게 확인해주었다.¹³⁾ 하지만 미주기구 소속의 대부분 국가들은 온두라스의 11월 선거결과를 결코 인정하지 않을 것이라고 밝혔다. 라틴아메리카 대부분 국가들은 쿠데타와 미국 개입의 악순환이 반복될까 우려했다. 미주기구는 물론, 유럽연합도 공식 선거참관인단을 보내지 않기로 결정했다(Weisbrot 2010b).

온두라스 사태로 인해 라틴아메리카 정치인들은 미국의 뜻을 정확하게 인식하게 되었다. 미국의 호수 카리브해에서 더 이상 반미국가 는 있을 수 없었다. 베네수엘라-쿠바-니카라과로 이어지는 반미벨트에 온두라스까지 포함되는 것을 방관하지 않았다. 미주기구의 민주 현장에 의해 온두라스는 회원자격을 박탈당했다. 대부분 라틴아메리카와 카리브 해역의 국가들이 온두라스 신정부를 인정하지 않았지만 그런 것은 문제가 되지 않았다. 먼로 독트린은 여전히 살아있었고, 미국 국무부는 오바마 행정부의 스마트 파워(smart power)의 힘을 생생하게 보여주었다.

III.3. 허니문의 종언: 콜롬비아 군사기지 논란

2009년 8월 28일 남미국가연합의 12개국 정부 수반들이 아르헨티나 바릴로체에서 모였다. 미국과 콜롬비아사이에 맺을 새로운 군사 조약에 대해 토론하기 위해 특별 정상회담을 개최한 것이다. 콜롬비아는 이 협정을 통해 미국에게 7개의 군사기지를 건설할 수 있도록 허용했다. 여기서 미군은 민간인을 포함해서 1,400명까지 주둔할 수 있다.

미주대화(Inter-American Dialogue)의 부의장 쉬프터 교수는, 이번

13) 국무부의 이러한 태도 표명으로 인해 드민트 상원의원은 발렌수엘라 차관보와 쉐넌 대사의 임명안에 동의한다(Shifter 2010, 69).

콜롬비아 군사기지 협정은 “워싱턴의 관료기구들, 특히 국방부의 남부사령부(Southern Command)가 전략적이거나 정치적인 고려 없이 주도한 것”이라고 비판한다(Shifter 2010, 70). 백악관의 정치적, 외교적 고려 없이 국방부 주도로 이런 결정이 이뤄졌다는 것이다. 에콰도르의 만타 기지협정이 재연장되지 않자, 미군은 대안으로 미군 기지를 콜롬비아로 확대, 개편하여 옮기기로 했다.

As bases militares dos EUA

Documento da Aérea norte-americana indica nova base do país na Colômbia como parte de plano estratégico para a América do Sul. Veja a posição dos países até agora sobre o acordo entre os EUA e a Colômbia



Fonte: Air Mobility Command

* 녹색: 해외기지, 검정색: 가상의 공군기지, 적색: 발전기지 / 검색일: 2010.01.20
출전: <http://www.mondialisation.ca/index.php?context=va&aid=16441>

<그림 1> 미국의 중남미 군사기지

기지의 이전이 아니라 확장과 개편이 이루어지자, 인접한 국가들은 자신들에 대한 전략적인 통제를 강화한다는 사인으로 읽었다. 이들은 미국의 라틴아메리카 정책이 적극적인 관여정책으로 바뀌었고,

카리브 해역은 물론이고 남미에 대해서도 전략적인 통제를 강화하겠다는 의지를 보여준 것으로 해석한다. 10월 30일에 양국 사이에 조인된 협정(방위와 안보에 관한 협력과 기술적 원조의 보완협정)에 따르면 주요 내용은 아래와 같다(*Latin Reporters* 2010.11.15).

1. 조약 전문과 III-1항은 기지임대의 목적을 명시한다. “테러리즘, 세계적인 마약문제, 초국적 조직범죄, 소형 경화기의 확산과 같이 평화와 안정에 대한 지속적인 위협을 물리치는” 투쟁을 위한 것이다. “자유와 민주주의에 대한” 위협도 포함되어 있다. “테러리즘”이란 용어는 아마도 미국, 콜롬비아, 유럽연합이 모두 테러집단으로 인정하는 콜롬비아 게릴라세력을 지칭할 것이다. 마약상들은 ‘콜롬비아혁명군’(FARC) 게릴라 재원의 일부를 조달하고 있다.
2. 조약의 운용은 “국가들의 영토적 통합성을 존중”하고, “타국의 내정에 간섭하지 아니한다.”(III-4). 이런 조항에도 불구하고 베네수엘라나 여러 중도좌파 정부들은 군사기지들이 진보적 정부에 대한 중대한 위협이라고 판단하고 있다.
3. 미국이 콜롬비아에 제공하는 “방위와 안보에 관한 협력과 기술적 원조”를 통해 미국군인과 요원은 “적어도 7개의 콜롬비아 기지에 접근하고 사용할 수 있다.” 7개 기지는 3개의 공군기지(Palenquero, Malambo, Florencia), 2개의 육군기지(Nilo, Florencia), 2개의 해군기지(Cartagena, Bahia Malaga)로 구성된다.
4. VIII-1 조항에 따르면 미국군인과 요원은 “외교단의 행정요원과 기술요원에게 부여하는 특권, 면제(exemptions), 면책(immunities)을 누린다. VIII-3에 따르면 미국군인과 요원의 경우 콜롬비아 법원의 권능은 제한된다.
5. 조약을 둘러싼 궁극적인 (해석) 차이는 “양국의 협의로 해결”한다. “양국의 상호합의만 인정하되, 국내와 국제 재판소나 유사 기구, 또는 제3자에게” 가지 않는다(XXIV).
6. 임대기간은 “최초 10년 간”으로 하되, “이후 10년을 추가로 갱

신할 수 있다.” 조약의 당사자는 1년간 의견 교환을 거쳐 10년
기간의 계약조건을 정한다(XXV2).

7. 조약은 콜롬비아 영토에 파견될 미군의 수를 언급하지 않는다.
하지만 오바마 행정부는 파견 군대의 수가 800명의 군인, 600명
의 민간계약자를 넘지 않을 것이라고 수차례 말했다. 워싱턴 당
국은 “이들이 결코 전투에 개입하지 않을 것”이라고 주장한다.

새로운 기지의 의미는 다음과 같다.

첫째, 인접 주요국가의 영토에 대한 통제력을 강화할 수 있다.¹⁴⁾
이 지역은 지하자원과 에너지원이 풍부한 지역이기도 하다. 미군기
지는 베네수엘라와 에콰도르와 같은 반미적인 정부를 직접 압박할
수 있을 뿐 아니라, 브라질과 페루와 같은 중도성향의 국가들에게도
무언의 압력을 행사할 수 있다.

둘째, 다국적기업들이 선망하는 에너지와 지하자원이 풍부한 지역
이라서 자원에 대한 통제력도 증가한다. 베네수엘라의 석유자원 뿐
만 아니라, 아마존지대의 잠재적인 에너지자원과 바이오자원에 대한
통제력도 높일 수 있다. 아마존의 방어와 통제에 힘을 쏟고 있는 브
라질이 느끼는 심리적 불안감은 크다.¹⁵⁾

셋째, 태평양으로 향하는 물류의 흐름에 대한 통제권을 높여 중국
과 라틴아메리카, 특히 브라질과 베네수엘라의 교역발전을 통제할
수 있다(Zibéchi 2009). 특히 남미통합인프라계획(IIRSA) 이니셔티브
를 통해 아마존지대의 수로가 항행이 가능한 수준으로 개발되면 브

14) 콜롬비아는 중도좌파가 집권한 베네수엘라, 에콰도르와 매우 사이가 좋지 않다.
2008년 3월에 콜롬비아군이 콜롬비아혁명군의 게릴라 기지를 공격한다고 에콰도르
국경을 넘어간 사건이 발생했다. 게릴라 조직의 제2인자인 라울 레에스를 살해하는
성과는 거두었지만, 이 사건을 계기로 양국은 외교관계를 단절했고, 2010년 3월 현
재까지 복구되지 않고 있다. 베네수엘라와 콜롬비아의 정상들은 늘 회의에서 언쟁을
벌이고, 실제로 전전(戰前) 상태까지 가는 급박한 순간도 있었다.

15) 2009년 브라질의 국방예산은 109억 달러로 라틴아메리카 최대이다. 이 예산은 콜롬
비아와 미국의 기지협정에 사용될 예산을 초과한다. 프랑스는 라팔 전투기 36대를
60-80억 달러로 브라질에 판매할 것이 거의 확정적이란 보도가 2010년 1월에 있었
다. 브라질은 아마존 방위를 위해 공군을 대폭 증강하고 있고, 나아가 아마존 하구
에 새로운 함대를 설치할 것을 검토하고 있다고 한다(Paranaguá 2010). 이것 모두 콜
롬비아 미군기지와 무관하지 않다.

라질과 중국의 물류는 태평양으로 바로 연결되기 때문에 이 부분에 대한 전략적 고려가 반영된 것이다. 미국으로서는 콜롬비아에 7개 기지를 설치하면 멕시코에서 파타고니아에 이르는 태평양 전체를 통제할 수 있고 멕시코-중미의 개발계획인 푸에블라-파나마계획(PPP)과 플란 콜롬비아를 연결시킬 수 있는 이점이 있다.

미국이 콜롬비아에 군대주둔을 도모하자 브라질을 포함한 남미 국가 대부분은 크게 놀랐다. 인접국인 베네수엘라와 에콰도르는 위협을 심각하게 느끼고 있다. 차베스는 “볼리바리안 혁명에 대한 전쟁 선언”(Latin Reporters 2009.08.27)이라고 강력하게 비난하고, 미국이 자국의 석유자원을 노리고 있다고 주장했다. 11월 8일 그는 자국 군에다 “전쟁을 준비할 것과 전쟁준비에 국민들을 도울 것”을 공개적으로 지시했다.¹⁶⁾

콜롬비아의 미군기지 7개는 남미에서 계속 영향력을 유지하겠다는 의지의 표현으로 읽힌다. 선린외교를 선포한 오바마가 마약퇴치 투쟁으로 이를 정당화하지만, 인접 국가들의 동의를 얻기는 어려울 것이다. 브라질 외무장관 셀주 아모링(Celso Amorim)은 “콜롬비아의 내부 문제를 해결하는 수준을 훨씬 넘어선 목표와 능력을 갖춘 강력한 군사력이기에 우리는 우려한다.”(Lemoine 2009에서 재인용)고 비판한다. 게릴라세력을 통제하고 코카 밭에 고압제를 뿌리는데 필요한 군사력과 시설보다 너무 많다는 것이다. 이미 2001년 이래 미국은 “플랜 콜롬비아”를 추진하여 2008년까지 60억 달러를 투입했지만 군사화 된 마약전쟁은 성공을 거두지 못했고, 국내 학계와 민주당 브레인들조차 잘못된 정책이라고 비판을 한다(이성형 2009, 제 10장 참조).

한편, 콜롬비아의 알바로 Uribe 대통령은 마약거래 퇴치를 위한 군사협정을 옹호하면서, 자국은 한 치의 주권도 잃지 않을 것이라고 강변했다. 페루대통령 알란 가르시아를 제외한, 거의 대부분 정상들

16) 베네수엘라 야당은 차베스의 행태가 “외부의 적”을 끌어들이 어려운 내정의 위기를 돌파하기 위한 것이라고 비난한다. 2009년 1월에서 10월까지 인플레이션은 20.7%에 달했고, 범죄로 인한 사망자도 2008년에 14,000명, 2009년에 20,000명으로 증대했다. 또 물 부족, 전력난도 심각한 편이다.

은 군사기지에 대해 강력하게 반대했다. 라파엘 코레아는 왜 라틴아메리카에 군사기지가 있어서는 안 되는지 자국의 경험을 빗대어 설명했다.

에콰도르도 만타에 미군기지를 가지고 있었다. 이제 속지말자. 콜롬비아가 기지를 양허한다면 미국인들이 기지에서 하는 행동을 통제할 수 있는 가능성은 전혀 없다. 누가 대체 그들을 통제할 수 있단 말인가?(Liebe 2009 재인용).

코레아는 군사기지를 이륙한 비행기가 마약거래를 통제하는지, 아니면 이웃 국가들의 레이더망이나 송수신망을 엿보는지 검증할 방법이 없다고 말했다. 브라질의 룰라 대통령도 우나수르를 통해 “미국의 개입 없이” 마약거래 문제에 대한 적절한 해결책을 찾자고 제안했다. 룰라는 미군이 콜롬비아 국경을 넘어서 군사개입을 하지 않겠다고 오바마 대통령이 “공식적으로 보장해 줄 것”을 요구했다(Liebe 2009에서 재인용).

실제로 2009년 12월 20-21일에 베네수엘라 군 당국은 콜롬비아에서 발진한 무인탐색기(drones)가 자국 영공을 침입했기에 격추했다고 발표했다. 이미 첩보전쟁은 시작되었다. 안데스전략연구소(CENAE) 소장 알렉세이 파에스 코르테로에 따르면, 이미 ‘안데스 전쟁’은 시작되었다. 워싱턴-보고타의 전략은 우나수르가 남미의 집단안보체제를 굳히기 전에 이를 막아내는 것이다. 콜롬비아는 베네수엘라와의 관계를 계속 긴장 속으로 몰아가고 있지만, 에콰도르와는 다시 외교관계를 회복했다. 차베스 정부의 입지는 점차 어렵게 되었다.

양국의 국경은 2,219킬로미터나 되고 절반이상이 정글이어서 국경통제가 쉽지 않다. 이런 맥락에서 콜롬비아는 게릴라 추격을 핑계로 자위대(paramilitares)를 풀어놓고 혼란을 부추긴다. 코르테로에 따르면 미국의 목표는 “몇 년 동안 혼란스럽고 무분별한 폭력, 부패, 정치제도의 해체를 획책하여 차베스 정부를 내부로부터 붕괴시키는 것이다.” 여기에 “자위대, 모사드와 CIA의 도움을 받는 콜롬비아의 첩보당국, 양국의 미디어, 베네수엘라 야당세력, 주지사들과 경찰 등”

이 동원될 것이다(Maltais 2010b에서 재인용). 이미 콜롬비아의 첩보 활동은 시작되었다. 반차베스 진영의 베네수엘라 언론도 정부의 군비지출과 전쟁준비 노력을 대대적으로 홍보하고 있다.

만약 베네수엘라군의 무기가 콜롬비아혁명군의 수증에서 발견된다면 이는 치명적이 될 것이다.¹⁷⁾ 콜롬비아가 첩보를 통해 확인된 베네수엘라 영내의 게릴라기지를 공습할 수도 있다.¹⁸⁾ 이 경우 콜롬비아와 베네수엘라의 국지전 가능성도 부인할 수 없다. 콜롬비아 미군기지는 안데스의 지정학을 근본적으로 바꿔놓고 있다.

III.4. 아이티 원조와 미국의 선제적 공세

아이티 지진 이후 국제사회의 원조가 본격화되면서 외교전쟁도 본격화되었다. 초기에 야전병원 설비를 실은 프랑스 비행기는 한동안 공항에 착륙하지 못해 전전긍긍했다. 프랑스의 대외협력부 장관 주아양데(Alain Joyandet)는 공항통제를 맡은 미군을 비난했다. 아이티를 원조해 야지 점령해서는 안 된다고(Levesque et Bélair-Cirino 2010). 프랑스의 위신도 말이 아니었지만, 유럽연합도 굵든 대응에 발언권을 잃어버렸다. 협의만 하다 보니 적기에 강력한 메시지와 행동을 보여주지 못했다.

미국은 이번 지진을 카리브 해역의 통제권을 다잡는데 호기로 보았다. 미국은 즉각 2천명의 해병대를 포함한 1만 2천명의 대규모 파병을 통해 구호작업에 착수했다. 30대의 비행기, 항공모함 칼 빈슨, 순양함 노르망디, 구축함 언더우드도 함께 출동했다. 미국 국방부와 남부사령부(사우스컴)가 통제지휘를 맡았다(Chossudovsky 2010). 사실상 무정부상태의 아이티에서 구호사업과 질서회복 업무를 맡았다.

중국도 지진발생 후 33시간 만에 긴급구호팀 68명을 급파했다. 국제구호에 경험이 많고 지리적으로 인접한 미국에 비해 겨우 10시간

17) 이미 콜롬비아의 우리베 정부는 차베스가 콜롬비아혁명군을 지지하며, 스웨덴산 로켓포를 이들에게 넘겨준 바 있다는 정보를 흘렸다. 물론 차베스는 이를 부정했다.

18) 콜롬비아는 이미 추가로 항공대대 6개를 창설했고, 이 가운데 2개 대대가 베네수엘라 국경지대를 담당하고 있다. 또 다른 1개 대대는 특수작전을 담당하고 있다(Maltais 2010b).

정도 늦었다. 아이티는 대만과 국교를 맺고 있다. 중국 지도자들은 선의를 크게 베풀고 국교를 정상화했으면 하는 바람을 가지고 있다. 카리브 해는 “미국의 호수”(the American Lake)라 불렸다. 여기서 미국의 국가이익은 크게 세 가지로 나뉜다.

첫째, 아이티에서 대량 탈출하고 있는 사람들의 미국 내 유입을 막아야 한다. 사전에 차단하지 않는다면 국내에서 시끄러운 쟁점이 된다. 인권단체들과 보수파들이 충돌하기 때문이다. (아버지)부시 행정부 시절에 아이티의 군사독재를 피해 나온 대규모 보트피플 때문에 정국이 요동친 적이 있었다. 30만 명(추산치)의 피난민이 발생하는 것을 막기 위해 클린턴 행정부는 독재정부를 강제적으로 밀어내는 강수를 두었다. 아이티 인들의 이민유입, 인권침해, 빈곤과 구호문제는 오래 전부터 미국 내에서 국내이슈화 되었다(Smith 2008, 263-269).

둘째, 이번 재난을 계기로 시장경제질서를 착근시키고 만성적 빈곤문제를 해결한다면, 그동안 실추되었던 미국의 위신도 올라갈 것이고, 쿠바와 베네수엘라와 같은 반미국가들의 위세도 위축될 것이다. 아이티의 외채 가운데 80%를 채권으로 가지고 있는 국제통화기금과 세계은행은 이미 외채탕감을 선언했다. IMF 총재 스트로스-칸은 “일종의 마샬플랜”을 제안했다(Levesque et Bélair-Cirino 2010, 2). 세계은행 총재 졸릭은 저임금 수출가공기지로서 아이티에 주목하고 기업인들에게 이번 기회에 투자하라고 조언했다. 조만간 역사상 최대 규모의 재원이 아이티로 유입될 것이고, 이는 장기적으로 분명히 효과를 볼 것이다.¹⁹⁾

셋째, 아이티는 인신매매, 마약거래 등 온갖 불법거래의 중계지이다. 난리 통에서도 유아납치와 장기매매가 성행하고 있다는 외신도 있었다. 또 미국으로 유입되는 마약의 중간기착지로 아이티의 역할

19) 아이티는 지리적 위치로 인해 경쟁력이 있다. 미국시장이 코앞에 있고, 임금은 중국보다 싼 편이다. 사회정치적으로 안정만 된다면 조립가공형 산업이 번성할 수도 있다. 이미 미 의회는 2006년에 일종의 자유무역협정인 ‘아이티경제개선기회법’ (Haitian Opportunity for Economic Enhancement: HOPE)을 3년 시한부로 통과시킨 바 있다. 산업공단을 창설하고 여기서 생산되는 제품에 한해서는 대미 수출시 무관세규정을 적용한다. 2008년 10월에 기회법(HOPE II)은 갱신되었고 2018년까지 유지된다 (Stolowicz 2010, 5-6).

이 점차 커지고 있기 때문에 미국으로서는 이번 기회에 썬기를 박고자 한다. 멕시코와 콜롬비아와 연계된 마피아들이 이곳 거리에서 힘을 쥐고 있다.

미국은 이제 자신의 힘만으로 카리브를 통제하기보다는 브라질과 같은 역내 국가를 끌어들이어 함께 역할을 나누고자 한다. 혼자서 북치고 장고치는 일이 힘에 겨운 것이다. 브라질은 유엔안보리 상임이사국이 되는 것이 목표인지라, 미국의 요구를 냉큼 수용했다. 이미 유엔평화유지군에서 브라질의 참여(1,200명)가 두드러진다. 미국도 그 대가로 브라질에 경제적 유인을 제공했다. 2007년에 조지 W. 부시 대통령과 룰라 대통령은 공동 선언문의 제2항에서 “제3국에서 에탄올 생산을 공동으로 시작할 것”이라고 규정했다. 여기서 제3국은 아이티, 도미니카공화국, 산크리스토발 이 네비스, 엘살바도르이다.

2009년 7월에 워싱턴에서는 제4차 미국-브라질 고위 경제인 포럼이 열렸다. 브라질에서는 차기 대선후보인 지우마 후세피(Gilma Roussef), 개발통상부 장관 미겔 조르지(Miguel George)가 참석했고, 백악관에서는 경제보좌관인 로렌스 H. 섬머스(Lawrence H. Summers), 국가안보보좌관 제임스 존스 장군(Gen. James Jones)이 참석했다. 미국은 회의 끝에 열린 기자회견에서 브라질이 아이티에 투자한 의류생산물에도 무관세를 적용하겠다고 선언했다. 이어서 브라질은 12명의 경제계 대표들을 아이티로 보내 투자가능성을 타진하였다(Stolowicz 2010, 6).

카리브 해역의 반미 지도자인 쿠바의 카스트로는 미국의 점령 작전을 비난했다. 베네수엘라의 차베스 대통령도 미국의 파병을 노골적으로 비난했다. “3천명의 미군이 이미 도착했다고 읽었다. 마치 전쟁터에 가는 군인처럼 무장한 해병대들이라고 한다. 온갖 무기는 다 있지만, 정작 보내야 할 것은 의사, 의약품, 연료, 야전병원이 아닌가! 미국은 비밀스런 방식으로 아이티를 점령하려 한다.” “길거리에서 그들을 볼 수가 없다. 그들이 시신을 수습하고 있던가? 부상자를 수색하던가? 당신들은 그들을 보지 못한다. 나도 보지 못했다. 대체 그들은 어디에 있는가?”(Xinhua 2010에서 재인용).

결론 국가인 아이티에는 지진 이전에 이미 9천 명 가량의 유엔 평

화유지군이 주둔하고 있었다. 여기에 1만 2천명의 군대가 투입되니, 9백만 인구에 2만 1천명의 병력이 주둔하게 된다. 2천 8백만 인구의 아프가니스탄에 파병된 미군 숫자가 7만 명이니 인구 당 파병 숫자는 비슷한 수준이다. 그만큼 군사화의 수준이 높다. 미국은 유엔과 역내 이해관계자인 브라질과 캐나다와 협력하여 원조 작업을 조정할 것이다. 이미 국가는 붕괴되었고 유엔의 사무소설비도 파괴되었다고 하니, 미군시설이 정부를 대체할 가능성이 높다. 힐러리 클린턴 국무부 장관은 아이티 방문 시에 이런 우려를 일축했다. “우리는 (아이티 국가를) 지원하려고 할 뿐이지, 대체하지는 않을 것이다.” 로버트 게이츠 국방부 장관도 파병은 “무정부 상태에서 아이티 인들과 무고한 외국인들을 보호하기 위한 것일 뿐”이라고 말했다.

하지만 아이티사태는 묘하게도 온두라스 쿠데타, 콜롬비아 군사기지협정이 맺어진 뒤에 찾아온 오바마 대통령의 말대로, “기대하지 않았던”(unexpected) 기회이다. 카리브 해에 대한 미국의 통제권은 이제 미국-온두라스-파나마-콜롬비아 축으로 다시 강화할 수 있게 되었다. 아이티사태가 카리브 해 질서에 미치는 영향력은 복합적이다. 첫째, 미군이 인도주의적 원조의 이름으로 카리브 해역에서 군사적 통제권을 강화할 수 있게 되었다. 아이티는 물론 도미니카공화국까지 사실상 미군의 작전범위에 포함된다. 이제 시간이 흐르면서 베네수엘라-쿠바-니카라과로 이어지는 반미 카리브권의 영향력은 상대적으로 위축될 것이다. 둘째, 남부사령부의 “인도주의 행동” 코스나 미주 방위위원회(Junta Interamericana de Defensa)를 통해 유엔평화유지군에 참여하는 라틴아메리카 군에 대한 영향력을 유지할 수 있다. 셋째, 아이티 원조를 이유로 콜롬비아의 기지를 사용할 수 있게 되어 베네수엘라와 에콰도르 등에 직접 압박을 할 수 있다.

IV. 라틴아메리카의 대응: “라틴아메리카-카리브 공동체”(CELAC)?

온두라스사태와 콜롬비아 미군기지 협정을 통해 미국의 의도가 구

체화되자 라틴아메리카의 정상들도 발 빠르게 대응하고 있다. 이미 지난 10년 간 라틴아메리카 전역에서 미국 주도의 경제통합운동(FTAA)에 제동을 건 바 있었고, 또 지역별로 다양한 통합체들이 형성되었다. 또 2008년에는 남미국가공동체가 발족하여 경제를 넘어서 안보협의체까지 구상을 하는 단계에 진입하였다. 이런 여러 가지 흐름이 한 곳으로 모여 2010년 2월 22일과 23일에 칸쿤에서 라틴아메리카-카리브 정상들이 참여한 “통합정상회의”가 열렸다.

이 정상회의에서 33개국 정상들은 “라틴아메리카-카리브 국가 공동체”(Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe: CELC)를 결성하기로 합의하였다. 미국과 캐나다가 배제된, 라틴아메리카와 카리브 만의 통합체가 탄생하게 된 것이다. 이제 “자신의 이해와 의제를 제시하는 파워블록”(Weisbrot 2010a)이 가시화된 것이다. 여기에는 쿠바의 라울 카스트로도 참여하여 쿠바 역시 라틴공동체의 온전한 회원국이 될 수 있었다. 통합은 “두 개의 지정학적 의제”가 합쳐진 것이었다. 하나는 브라질이 주도하는 리우그룹의 확장안이고, 다른 하나는 라틴아메리카에 보다 깊이 관여하고자 하는 멕시코의 열망이었다(Rojas 2010).

미국은 곧바로 우려 섞인 논평을 내놓았다. 미 국무부 미주담당 차관은 이 기구가 “미주기구를 대체하는 시도가 되어서는 아니 될 것”이라고 발표했다. 미주기구는 오랫동안 미국의 뜻대로 움직였고, 2000년 아이티의 아리스티드 대통령을 밀어내는 쿠데타를 지원하는데 도구로 이용되기도 했다. 또 미국과 캐나다는 미주기구가 온두라스의 쿠데타정부에 대해 강력한 대책을 취하는 것을 방해하기도 했다. 그래서 알바 소속 국가들은 미주기구를 해체하는 계기가 되길 바라겠지만, 대부분 국가들은 미주기구와는 다른 포럼의 형식에 만족할 것이다.

이번 정상회의에서는 말비나스/포클랜드 섬을 둘러싼 아르헨티나와 영국의 분쟁을 언급하였는데, 아르헨티나의 입장을 지지하는 강력한 문구가 포함되었다. 룰라 대통령은 유엔이 말비나스/포클랜드 분쟁을 해결하는데 보다 적극적인 역할을 말아야 한다고 주장했다.

19세기로 올라가는 이 분쟁은 1982년에 전쟁으로 비화되었고, 아르헨티나의 패전 이후 소강상태에 빠졌다가, 최근 영국이 주변 해역에서 석유탐사를 시작하면서 다시 불거지기 시작했다. 라틴아메리카 국가들은 말비나스/포클랜드 전쟁 당시에 미국이 “미주국가에 대한 외국의 군사적 침공은 미주국가 모두에 대한 공격으로 간주될 것”이라고 규정한 1947년의 미주상호원조조약(Inter-American Treaty on Reciprocal Assistance, 스페인어 약칭은 TIAR, 속칭 리우조약)을 무시하고, NATO 회원국인 영국 편을 들었다는 사실을 잊지 않는다. 정상회의는 또 미국의 대 쿠바 경제봉쇄정책을 비난하였다.

“통합 정상회의 선언”에는 “국가공동체”(Community of States)란 표기가 빠졌다. 향후 조직형태를 공동체(Community), 연합(Union), 또는 기구(Organization) 가운데 어떻게 표기해야 할 것인지 논의가 더 필요했기 때문이었다. “선언”에는 라틴아메리카와 카리브가 국제무대에서 영향력을 좀 더 확보하기 위해 “강화된 정치적 협력의 심급”이 필요함을 지적하고, 기존의 통합체, 협력체, 협의체의 메커니즘과 그룹을 조정하는 “통합된 의제의 주도”가 요구된다고 밝혔다. 차기의 정상회담은 명시하지 않았지만, 2011년에 베네수엘라나 2012년에 칠레에서 개최하는 것이 유력하다고 한다.

대체로 라틴아메리카에서는 이번 결정을 “역사적” 사건이라고 반기는 분위기이다. 앵글로-아메리카를 배제한 라틴아메리카만의 국가공동체를 지향했기 때문이다. 이는 19세기 이래 이들이 꿈꾸고 열망해온 자결권과 내정불간섭의 원칙을 온전히 실현할 수 있는 제도적 틀이 될 수 있기 때문이다. 역내에서 리더십을 발휘하는 브라질과 멕시코 등이 잘 협력한다면, 그동안 산발적으로 이뤄진 통합노력을 재정비할 수 있고, 또 안보 문제에서도 외부의 간섭을 배제하고, 자율성을 강화할 수 있을 것이다. 이에 따라 남미국가공동체, 메르코수르(Mercosur), 미주를 위한 볼리바르적 대안(Alba), 리우 그룹, 안데스공동체(Ancom), 카리브국가연합, 중미통합시스템(Sica), 라틴아메리카-카리브 경제시스템(SELA), 라틴아메리카통합기구(Aladi) 등이 재정비되고 통폐합될 전망이다.

하지만 향후 통합체의 지향점, 주도권과 효율적 운영을 둘러싸고 내분도 만만치 않을 전망이다.

첫째, 통합의 공통분모로 “민주주의”, “자유”, “인권존중”과 같은 가치지향적인 공동체로 나간다면 쿠바의 입지는 불리해진다. 쿠바는 최근 양심수 오를란도 사파타가 85일 간의 단식투쟁 끝에 사망하여 국제 인권사회에 경종을 울린 바 있었다. 정상회의에 참여한 라울 카스트로는 공동체 회원국이 “독립”국가가 되어야 하고 스스로 선택한 정치체제를 존중해주어야 한다고 주장했다(Rojas 2010).

둘째, 리우그룹과 우나수르의 리더 역을 하던 룰라 대통령이 2010년을 계기로 대통령직에서 물러나면 차기 정상회담부터는 참석하지 못한다. 좌와 우를 넘나들며 중재역할을 하던 그가 불참하게 된다면 의견조율에 어려움을 겪게 될 것이다. 이를 염려한 베네수엘라의 차베스 대통령은 회의에서 룰라 대통령을 종신의장으로 지명할 것을 제안했지만, 이는 편법에 해당하는지라 쉽지 않을 것이다.

셋째, 최근 감지되기 시작한 우파 정권들의 집권 바람도 내부의 이데올로기적 대립을 가속화시킬 전망이다. 그동안의 통합운동은 중도좌파 정권들의 도미노 현상으로 인해 가속도가 붙은 바 있었다. 하지만 2009년 선거에서 파나마, 아르헨티나, 온두라스, 칠레 등에서 중도우파의 각개약진이 두드러졌다. 만약 2010년의 브라질 대선에서도 중도우파가 집권한다면, 공동체 내부의 역학구도도 양극화되어 어려움이 가중될 것이다.

이런 전조를 암시하는 듯이 코스타리카 대통령 오스카 아리아스는 회의에서 다음과 같이 발언했다. 그는 알바그룹의 베네수엘라, 볼리비아, 니카라과, 쿠바 등을 염두에 두고, 라틴아메리카가 아직도 “냉전 시기에 세계를 양분시켰던 산화된 이데올로기에 빠져있고, 많은 이들은 과거의 녹슨 열차 칸에 매달리기를 원하고 있다”고 공박했다. 그는 역내에 번지고 있는 군비경쟁을 비난하고, 진정한 민주 정치인이라면 자신의 에너지를 “제국이나 환상적인 음모를 비난하는데 바칠 것이 아니라” “빈곤, 무지, 치안불안을 퇴치하는데 쏟아야” 할 것이라고 주장했다(Latin Reporters 2010에서 재인용).

V. 맺으면서: 국내정치의 제약과 다원화된 미주관계

지난 10년 동안 확연하게 감지되고 있는 것은 미국이 그동안 미주 지역에서 누리던 프리미엄이 사라지고 있다는 점이다. 오바마 행정부의 선린외교는 부시 행정부의 “정치적 공백” 내지 “관여의 부재”(lack of involvement)를 제거하고, 새로운 파트너십을 열 것으로 보였다. 미주지역의 골치 아픈 문제도 악동들인 쿠바, 베네수엘라, 볼리비아, 니카라과의 행동을 중화시킨다면 해결될 듯이 보였다. 하지만 1년이 되지도 못해 화해의 제스처와 수사로 표현된 낙관론은 냉정한 계산과 힘의 시위로 바뀌었다. 현재 국무부의 부드러운 조정력 보다는 국방부의 군사력 배치와 힘의 정치가 더 강하게 느껴지고 있다. 부시 행정부 8년간 이뤄진 미주문제의 과도한 안보화(securitization)는 거의 교정되지 않았다. 클린턴 국무장관의 연사에서도 냉전시절의 분위기가 느껴진다.

왜 이런 변화가 생겼을까? 일단 오바마의 선의를 이해한다면, 급격한 노선의 전환은 그러한 선의를 실행한 수단이나 정치적 기반이 없어서 그렇다고 말할 수 있다. 오바마는 쿠바에 해빙 무드를 불어 넣었지만, 재무부의 해외자산통제국(Office of Foreign Assets Control)은 헬름스-버튼 법에 따라 다국적기업들의 대 쿠바 경제활동에 대해 제재를 가하고 있다. 오바마 대통령은 2009년 9월에 쿠바 제재의 도구인 1917년의 적성국거래법의 유효기간을 1년 더 연장했다. 관성의 힘은 여전한 것이다.

이매뉴얼 윌러스틴은 희망과 행동의 괴리현상을 국내정치의 변화로 설명한다. 전통적으로 미국의 양당제도는 상호 중첩되는 중도파 정당으로 좌우로 배치되어 있었다. 선거는 언제나 좌우에 포섭되지 않는 중앙의 “독립파”를 견인하는 것이 핵심이었다. 하지만 공화당의 경우 보수파 세력들이 최근 들어 공세적으로 변해 온건한 중도파 세력을 압박하고, 오바마와 민주당의 정책을 사사건건 반대하는 전략을 사용하고 있다.²⁰⁾ 반면 민주당은 좌파에서 중도우파까지 아우

20) 온두라스 사태에서 보았듯이, 공화당 매파는 국무부의 인사청문회를 담보로 강경책

르고 있어 늘 내부 협상에 정치적 에너지를 소진한다. 중도세력 가운데 “독립파”는 경제위기 이후 증가하는 국가부채를 우려하면서 오바마의 의제로부터 거리를 두고 있다. 이런 까닭에 오바마의 선린외교 의제를 뒷받침할 의회 내 기반이 부족하다(Wallerstein 2009). 오바마도 부시처럼 라틴아메리카 문제를 최우선 과제로 생각하지 않는다. 그는 2010년과 2012년의 선거에서 힘겨운 싸움을 해야 하는 부담이 있어서, 외교문제가 선거에 나쁜 영향을 주지 않도록 조심하고 있는 것이다.

또 오바마 행정부의 인식에도 잘못이 있다. 라틴아메리카의 통합력이 의외로 커졌다는 사실이다. 특히 워싱턴 당국이 간과하고 있는 것은 브라질과 같은 역내 강국의 태도변화이다. 브라질은 이란의 핵문제나 통합문제에 있어서 베네수엘라나 볼리비아와 같은 입장이다. 룰라는 차베스가 어려울 때 “베네수엘라 형제국가들” 그룹을 조직하여 차베스 대통령을 강력하게 지원했다.²¹⁾ 라틴아메리카는 그 내부의 이념적 분화, 갈등에도 불구하고 그 어느 때보다 자율성과 자결의 공간을 최대한 확보하는데 열심히 노력하고 있다. 또 친미 국가인 칠레와 페루의 경우에도 중국 발 수출 붐으로 큰 이득을 누리고 있고 대중국 호감도도 크게 상승하고 있다. 오바마 행정부의 노력에도 불구하고 라틴아메리카의 자율성과 자결권이 증대하는 보다 구조적인 변수, 즉 다원화 경향에도 주목해야 한다.

첫째, 라틴아메리카의 무역과 투자에서 미국이 차지하는 비중이 점차 떨어지고 있다. 특히 미국 발 세계적 경제위기 이후 무역파트너로서 매력이 크게 줄었다. 대미의존도가 가장 높은 멕시코의 경우 심각한 피해를 입었고, 회복에도 제일 더딘 속도를 보이고 있다. 반면 대미의존도가 높지 않은 남미 국가들의 경우 IMF도 높이 평가하

을 압박한 바 있었고, 또 이런 압박이 먹히기도 했다.

21) 『가디언』의 마크 와이스브롯은 2010년 3월 초에 있었던 클린턴 국무장관의 남미 순방을 실패작이라고 평가한다. 첫째, 온두라스의 쿠데타와 로보 정부를 두둔하여 미국이 민주주의를 경시한다는 인상을 주었다. 둘째, 베네수엘라를 비난하여 브라질과 차별화하려 했으나, 브라질 외무장관은 “베네수엘라를 정식회원국으로 초청한 것은 브라질”이라며 두둔했다. 셋째, 이란의 핵개발에 대해 브라질이 미국의 입장에 동조해 줄 것을 요청했지만, 브라질은 냉정하게 거절했다(Weisbrot 2010b).

듯이, 의외의 선전을 보여주고 있다.

둘째, 그 빈 공간을 아시아, 특히 중국과 인도, 나아가 중동국가들이 채우고 있다. 라틴아메리카 내에서도 ‘태평양 아메리카’가 뜨고, ‘대서양 아메리카’는 상대적으로 위축되고 있다. “라틴아메리카의 붉은 별”인 중국은 향후 미주 지역의 국제관계에 지속적으로 영향력을 행사하는 변수가 될 것이다.

셋째, 이번 경제위기에서 IMF의 채권자 카르텔(creditors' cartel)이 붕괴한 것도 라틴아메리카에 대한 미국의 영향력이 쇠하는 계기가 되었다(Weisbrot 2010a). 소위 워싱턴 컨센서스를 강제했던 월스트리트-재무부-IMF의 카르텔이 작동하지 않게 되어 미국이 영향력을 행사하는 통로를 잃게 된 것이다. 경제적 어려움은 있었지만 라틴아메리카 국가들 대부분은 그동안 원자재와 1차산품 특수로 외채를 줄였고, 중국 등 아시아의 투자를 받아들여 상대적으로 건전하게 경제를 운영한 것이다. 회한하게도 어느 국가도 “은행의 위기”를 겪지 않았고, 위기에서 회복되는 속도도 예상외로 빠르다.

라틴아메리카 국가들은 과거와 달리 다원화된 국제관계를 이용하여 미국의 영향력에서 벗어나고자 한다. 오바마 행정부의 선린외교도 이런 구조적 변화를 제어하는 데는 어려움이 있는 것 같다. 미국의 딜레마는 소프트 파워의 영향력이 줄어들고 있는 국면에서 하드 파워로 압박할 수밖에 없다는 데 있다. 온두라스 사태와 콜롬비아 군사기지, 나아가 아이티 사태를 처리하는 과정에서 오바마 행정부는 과거 부시 행정부 시절과 다를 바 없는 모습을 보여주었다. 라틴아메리카 국가들은 미국의 힘을 두려워하면서도 이제 자신의 목소리를 내고자 한다. 메르코수르, 남미국가공동체, 라틴아메리카-카리브 공동체, 알바는 정도의 차이는 있지만, 모두 자율성과 자결권의 공간을 확대하고자 하는 노력의 일환으로 이해할 수 있을 것이다.

Abstract

The Obama administration decided to pay more attention to Latin America since presidential campaign, criticizing harshly the Bush administration's neglect of the hemispheric issues. When in office, he trumpeted a New Partnership for the Americas looking future rapprochement in the Americas. But the gulf between his good-mannered and rosy rhetorics and stiff actions done in the crucial tests for the first year disappointed many Latin American leaders. Even though he modified some policies on Cuba allowing free travels for Cuban Americans, the administration's benign neglect of the military coup and recognition of the subsequent regime in Honduras showed the propensity to realist calculation as a regional hegemon with much weaker commitment to democracy. The agreement to lease 7 military bases in Colombia also imprinted the image of U.S. as a hawkish superpower to South American nations. The military cum humanitarian occupation of Haiti after the earthquake also smacks of the same flavor.

Why Obama failed to fill the gap between the rhetorics and the actions? First, recalcitrant rightist Republicans in the Congress blocked new initiatives and the inertia of bureaucratic politics beleaguered with Pentagon's War on Terror also made the business as usual model keep going. The priority on Latin American issues still lags behind. Second, the resurgence of extra-hemispheric powers like China, Russia, Iran, India and other non-aligned countries gave Latin American countries more room to act autonomously. Latin American nations' drive toward self-determination and autonomy has grown more rapidly than expected during the Bush administration with a changing power configuration in global arena. The Obama administration will face much difficulties in harmonizing the interest of hegemonic power in the Americas with shrinking power resources and more audacious regional responses.

Key Words: Obama Administration, U.S.-Latin American Relations, Hegemony, Unasur, CELC / 오바마 행정부, 미주관계, 헤게모니, 남미국가연합, 라틴아메리카-카리브국가연합

논문투고일자: 2010. 03. 19

심사완료일자: 2010. 04. 19

게재확정일자: 2010. 05. 03

참고문헌

- 서울대 라틴아메리카연구소 편(2009), 『2009 라틴아메리카: 변화하는 지정학』, 마루북스.
- 이성형(2009), 『대흥수: 라틴아메리카 신자유주의 20년의 경험』, 그린비.
- Achard, Diego y Luis Eduardo González(2009), “Honduras: Los escenarios posibles (2006-2009), en crisis y cambio,” en Fernando Calderón(coord.), *América Latina: Escenarios políticos prospectivos*, México: Siglo Veintiuno.
- Aguilera Peralta, Gabriel(2009), “Cuba y la OEA: Apuntes de una larga y complicada relación,” *Nueva Sociedad*, No. 223, septiembre-octubre.
- August, Arnold(2009), “Honduras: Des points de vue constants convergent vers l’Assemblée constituante,” *Mondialisation.ca*, 17 de novembre, 검색일 2010.01.20, <http://www.mondialisation.ca/index.php?context=va&aid=16144>
- Baeza, Cecilia(2009), “Honduras,” en Dabene(ed.).
- Barrett, Patrick, Daniel Chávez and Cesar Rodríguez-Garavito(eds.) (2008), *The New Latin American Left: Utopia Reborn*, London: Pluto Press.
- Bigler, Gene E.(2009), “The US Role in Democratization: Coping with Episodic Embraces,” in Millet, Richard, Jennifer S. Holmes, and Orlando J. Perez(eds.), *Latin American Democracy: Emerging Reality or Endangered Species?*, London: Routledge.
- Broader, Jonathan(2009), “Exporting Democracy in a Suitcase,” *CQ Weekly*, November 9.
- Bryan, Anthony T.(2009), “Una nueva relación entre el gobierno de Obama y el Caribe?,” *Nueva Sociedad*, No. 221, mayo-junio.
- Brzezinski, Zbigniew(2009), “Major Foreign Policy Challenges for the Next U.S. Policy,” *International Affairs*, Vol. 85, No. 1.

- Castañeda, Jorge(1993), *Utopia Unarmed. The Latin American Left After the Cold War*, New York: Knopf.
- Castañeda, Jorge and Marco A. Morales(eds.)(2008), *Leftovers: Tales of the Latin American Left*, London: Routledge.
- Chossudovsky, Michel(2010), “La militarisation de l’aide d’urgence à Haïti: opération militaire ou invasion?” *Mondialisation.ca*, 22 de janvier, 검색일 2010.02.01, <http://www.mondialisation.ca/index.php?context=va&aid=17168>
- Dabène, Olivier(ed.)(2009a), *Amérique latine: Political Outlook 2009*, Paris: Opalc, (www.opalc.org), 검색일 2010.01.15.
- _____ (2009b), “Sortie de crise au Honduras? Démocratie et représentation,” 31 de octobre, 검색일 2010.01.20, http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=364:sortie-de-crise-au-honduras&catid=124:democratie-et-representation&Itemid=212
- Emerson, R. Guy(2010), “Radical Neglect? The ‘War on Terror’ and Latin America,” *Latin American Politics and Society*, Vol. 52, No. 1.
- Erikson, Daniel P.(2008/2009), “Obama and Latin America: Magic or Realism?,” *World Policy Journal*, Winter, World Policy Institute.
- Friedman, George(2009), “Beneath the U.S. Obsession with Cuba,” *Stratfor*, April 13, 검색일 2009.12.22, <http://www.stratfor.com/print/135812>
- House of Representatives(2009), *Hearings before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs: U.S. Policy toward Latin America in 2009 and Beyond*, U.S. Government Printing Office.
- Lafargue, François(2006), “La Chine en Amérique latine: Stratégie, objectifs et limites d’une présence,” *Persepctive chinoise*, 97, septembre-décembre.
- Lamrani, Salim(2009), “Cuba face aux contradictions de l’administration

- Obama,” 12 de octobre, 검색일 2010.12.21, <http://www.mondialisation.ca/index.php?context=va&aid=15645>
- Latin Reporters(2010), “Amérique latine-Caraïbes: union sans les Etats-Unis décidée à nouveau, mais non concrétisée,” Latin Reporters.com, 24 de fevrier, 검색일 2010.02.28, <http://www.latinreporters.com/amlatpol24022010.html>
- Lemoine, Maurice(2009), “Ces relents de guerre froide venus du Honduras,” *Le monde diplomatique*, septembre.
- Levesque, Claude et Marco Bélair-Cirino(2010), “Les Américains renforcent leur emprise: Plusieurs intervenants accusent le Pentagone de militariser l’aide en Haiti,” Mondialisation.ca., 검색일 2010.02.10, <http://www.mondialisation.ca/PrintArticle.php?articleId=17240>
- Liebe, Gisela(2009), “Résistance en Amérique du Sud contre la présence militaire américaine,” Mondialisation.ca, 7 de octobre, 검색일 2009.12.20, <http://www.mondialisation.ca/index.php?context=va&aid=15571>
- Lowenthal, Abraham F.(2009), “The Obama Administration and Latin America: Will the Promising Start Be Sustained?,” *Nueva Sociedad*, No. 222, julio-agosto.
- Maltais, André(2010a), “Venezuela : Obama a-t-il donné carte blanche au Pentagone?,” Mondialisation.ca, 19 de fevrier, 검색일 2010.02.01, <http://www.mondialisation.ca/index.php?context=va&aid=17715>
- _____ (2010b), “La guerre andine est toute proche,” 검색일 2010.02.01, <http://www.mondialisation.ca/PrintArticle.php?articleId=17152>
- McClintock, Cynthia(2009), “U.S. Policy toward Latin America in 2009 and Beyond,” *Americas Policy Program*, www.americaspolicy.org, 검색일 2009.12.20.
- Obama, Barack(2008), “Renewing U.S. Leadership in the Americas: Remarks of Senator Barack Obama,” Cuban American National

- Foundation, May 23, 검색일 2010.01.20, http://blogs.suntimes.com/sweet/2008/05/obama_latin_america_speech_in.html
- Paranaguá, Paolo A.(2009), “Course aux armements en Amérique latine?,” *Le monde*, 14 de septembre.
- Poe, Abigail(2009a), “Honduras could lose up to \$42.5 million in U.S. aid,” Just the Facts, 검색일 2010.01.20, <http://justf.org/blog/2009/07/01/honduras-could-lose-425-million-us-aid>
- _____(2009b), “Losing Ground in Latin America?,” Just the Facts, December 8, 검색일 2009.12.20, <http://justf.org/taxonomy/term/36>
- Rojas, Rafael(2010), “Entre la integración y la impunidad,” *El País*, 9 de marzo.
- Rouquié, Alain(2008), *Le Brésil au XXIe siècle: Naissance d'un nouveau grand*, Paris: Fayard.
- Shifter, Michael(2010), “Obama and Latin America: New Beginnings, Old Frictions,” *Current History*, February.
- Smith, Peter(2008), *Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the World*, New York: Oxford University Press.
- Stolowicz, Beatriz(2010), “La perenne ‘oportunidad haitiana’,” Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 검색일 2010.01.30, <http://www.geopolitica.ws/leer.php/175>
- Stratfor(2009), “The Obama Administration and Latin America,” *Stratfor*, February 11, 검색일 2009.12.22, <http://www.stratfor.com/print/131801>
- Trouillot, Michel-Rolph(1994), “Haiti’s Nightmare and the Lessons of History,” *NACLA Report*, January/February.
- Wallerstein, Immanuel(2009), “Obama, Bush, and Latin American Coups,” Z net, 검색일 2009.12.21, <http://www.zmag.org/znet/viewArticlePrint/23148>
- Walsh, Karine(2009), “Honduras: Clinton, Zelaya et le peuple du Honduras. Entrevue avec Arnold August,” *Mondialisation.ca*, 16 de septembre, 검색일 2010.01.20, <http://www.mondialisation.ca/>

PrintArticle.php?articleId=15248

Weisbrot, Mark(2010a), "Latin America's Path to Independence," *Guardian*,
25 February.

_____ (2010b), "Clinton's Latin American Clangers," *Guardian*, March
5.

Wu, Hongying(2009), "Has Latin America Become China's Backyard?,"
Contemporary International Relation, May/June.

Xinhua(2010), "La massive présence militaire des Etats-Unis à Haïti
remise en question," *Mondialisation.ca*, 21 de janvier, 검색일
2010.02.10, <http://www.mondialisation.ca/index.php?context=va&aid=17134>

Zibéchi, Raúl(2009a), "El estilo Obama y América Latina," *La Jornada*,
31 de julio.

_____ (2009b), "Obama contre l'Amérique latine," *Le Grand Soir*, 6
de decembre.