

【서평】

## “독수리의 발톱” 아래에서: 미국과 라틴 아메리카의 ‘비대칭적’ 관계

Peter H. Smith,

*Talons of the Eagle: Dynamics of US-Latin American Relations* (Second Edition) (Oxford: Oxford University Press, 2000), xi + 418 pp.

박 구 병

(서울대학교 서양사학과 강사)

피터 스미스(Peter H. Smith)는 샌디에고 소재 캘리포니아 주립대학교(UCSD)의 라틴 아메리카 연구소장으로서 이제까지 라틴 아메리카 정치 일반에 관해 뚜렷한 학문적 성취를 이뤘다. 특히 20세기 멕시코의 정치인 흥원 방식과 세대 변화를 다룬 탁월한 저서를 남겼으며(1) 토머스 스킷모어(Thomas E. Skidmore)와 함께 라틴 아메리카 연구 분야에서 골자의 입문서로 인정받는 『라틴 아메리카 근현대사』(Modern Latin America)를 저술한 바 있다.(2) 하지만 이 책 『독수리의 발톱: 미국과 라틴 아메리카 관계의 역동성』에서 스미스의 관심사는 그의 또 다른 전공분야라 할 수 있는 미국과 라틴 아메리카의 관계로 이동한다. 제목의 장렬한 이미지에서 드러나듯이 저자는 미국과 그 강한 발톱 아래 놓인 라틴 아메리카 사이의 ‘비대칭적’ 관계를 그려 내고 있다. 저자

---

1) Peter H. Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico* (Princeton: Princeton University Press, 1979).

2) 『라틴 아메리카 근현대사』는 1984년 초판 발행 이래 2001년까지 5판이 출간되었다. Peter H. Smith & Thomas E. Skidmore, *Modern Latin America* (Fifth Edition) (Oxford: Oxford University Press, 2001).

는 양 지역의 관계를 우선 1790년대에서 1930년대에 이르는 제국의 시대(The Imperial Era), 다음으로 제 2차 세계 대전 막바지로부터 1980년대까지의 냉전 시대, 마지막으로 그가 “불확실성의 시대”(The Age of Uncertainty)로 명명하는 1990년 이후 탈냉전 시대 등 크게 세 시기로 나누어 고찰하고 있다. 저자는 이 세 시기를 관통하는 반복적인 유형과 양식에 주목하면서 외교정책의 형성과정이나 그것을 둘러싼 국내의 갈등이라기보다는 최종적인 정책의 내용에 주목하고자 한다. 그러므로 저자는 미국 내 정치적 결정이나 정책의 형성과 전개 과정에 초점을 맞추는 기존 연구서들과는 달리 양 지역 간의 구조적 관계에 관심을 기울이고자 하는 것이다.

이렇게 설정한 시기 구분에 따라 이 책은 세 부분으로 구성되는데 각 부분마다 각 시기를 축약하는 제목 아래 네 장씩 배치되어 있다. 그 중 앞의 석 장은 미국의 대(對) 라틴 아메리카 외교정책의 내용과 정책 추진 세력에 대한 고찰, 그리고 마지막 장은 라틴 아메리카 여러 나라들의 반응과 아울러 가능한 정책적 선택이 무엇이었는지에 할애함으로써 알게 모르게 ‘비대칭적’ 관계의 비대칭적 구성을 드러낸다. 제1부에서 저자는 유럽 열강과 달리 미국의 제국 정책은 해외 영토의 직접적인 통치가 아니라 상업활동을 중심으로 한 영향권(sphere of influence)의 확대에 주력해왔음을 지적한다. 또한 저자는 1823년 12월 의회 연설을 통해 미국의 제 5대 대통령 제임스 먼로(James Monroe)가 어떤 유럽 국가도 아메리카를 식민화의 대상으로 고려해서는 안된다는 “비식민지화, 불간섭” 원칙을 표명한 후로 이 선언이 범미주 연합주의(Pan Americanism)와 더불어 미국의 대 라틴 아메리카 정책의 골자를 이뤄 왔음을 보여준다. 이 선언은 라틴 아메리카를 대상으로 한 것이 아니라 명백히 유럽 세력의 팽창을 견제하려는 것이었기 때문에 1898년의 미-서 전쟁이나 1904년 시어도어 루즈벨트가 먼로 독트린을 재확인(The Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine)할 때까지 미국 외교정책의 기초는 사실상 유럽의 분쟁으로부터의 격리라는 고립주의적 양태를 갖추었다.

동시에 이 사기는 1845년 경 언론에서 등장하기 시작한 “명백한 운명”(Manifest Destiny), 루드야드 키플링의 “백인의 책무”(White Man’s Burden, 1899) 등으로 상징되는 인종차별과 사회적 진화론의 대중화 국면이었다. 저자가 보여 주듯이 쿠바와 푸에르토 리코, 파나마 운하 등의 획득을 통해 이런 미국의 잠재적 패권주의는 ‘민주주의의 전파자 미국’이라는 신념과 일종의 자기 최면 기제를 발효시키면서 세력 확대의 정당화를 넘어 점차 강제적인 형태를 띠게 되었다. 1906년 시어도어 루즈벨트가 파나마 운하 건설현장을 시찰하면서 미국 대통령으로선 최초로 라틴 아메리카 지역을 방문한 이래 1934년 프랭클린 D. 루즈벨트가 ‘선린정책’(Good Neighbor Policy)을 표방할 때까지 쿠바(1917-22), 니카라과(1912-25, 1926-33), 아이티(1915-34), 도미니카(1916-24) 등 카리브해와 중앙 아메리카에 대해 약 30회 이상 마 해병대의 직접적인 개입이 이어졌던 것이다. 미국은 이 지역에서 지정학적 헤게모니를 유지하면서 카리브해를 자신의 숙원대로 “우리의 바다”로 변모시켰고, 중앙 아메리카는 미국의 경제적 이해를 확장하는 주요 무대가 되었다.

이 첫 번째 시기는 라틴 아메리카의 시각에서 보자면 그 운명에 대한 종주권이 끊임없이 바뀌다가 미국이라는 이웃의 거인에게 낙착되는 혼란기였다. 대부분의 라틴 아메리카 나라들은 에스빠냐와 포르투갈의 식민통치를 벗어나자마자 네덜란드, 프랑스, 영국, 미국 등의 개입과 국내의 무정부상태로 인해 극심한 고통을 겪었다. 사실 라틴 아메리카란 명칭도 나폴레옹 III세의 대리 통치자 막시밀리안 대공과 함께 건너온 프랑스 팽창주의의 산물이었다. 1898년 미-서 전쟁과 뒤늦은 쿠바의 독립 이후 미국은 이 지역의 패권을 굳건히 했고 위에서 언급한 대로 이른바 “달려 외교”와 “민주주의를 위한 개입”을 통해 장기간의 군사적·경제적 개입을 정당화했다. 하지만 대부분의 경우 미국의 군사적 개입은 단지 또 다른 독재와 정국의 불안정으로 이어지기 십상이었다. 미국은 독재자를 지원하고 국민방위대를 통해 조직적인 무력체제를 강화하면서 1930년대까지 이 지역 어느 곳에서도 안정적인 민주주의 체제를 성립사

키지 못했던 것이다. 오히려 니카라과의 산디노(Augusto César Sandino)나 엘 살바도르의 파라분도 마르티(Augustín Farabundo Martí) 등으로 대변되는 민중적 저항을 야기했다. 지자가 강조하는 것도 바로 이 대목이다. 즉, 외관상의 민주 체제가 곧 장기간의 독재로 귀결되는 양태가 반복되었으며, 오히려 미국의 점령이 라틴 아메리카에서 독자적인 민주주의 발전의 계기를 지연시켰다는 주장인 것이다. 멕시코의 독재자 포르피리오 디아스(재임 1876-1911)의 유명한 고백은 굴곡으로 점철된 이 시기 라틴 아메리카의 고단함을 극적으로 요약해 준다. “가련한 멕시코여! 신으로부터는 너무나 멀리, 그러나 미국과는 너무도 가까이에 있구나!”

제2부에서 지자가 다루는 냉전 시대의 미국과 라틴 아메리카의 관계는 그 반대칭성이 더욱 두드러진다. 1940년대부터 1980년대말까지 미국의 최우선적 관심사는 자국의 안보를 위해 소련을 위시한 공산 진영을 어떻게 봉쇄할 것인가라는 문제였다. 냉전기의 양극 체제 속에서 라틴 아메리카는 미국의 우선 고려대상에서 벗어나 있었고 이전 시기에 가능할 것처럼 보였던 몇 가지 정책적 선택의 길을 차단당했다. 저자는 공화당 정권은 차지하더라도 프랭클린 D. 루스벨트가 추진한 ‘선린정책’도 이전의 관행과는 달리 불개입 원칙을 준수했지만 여전히 미국 주도의 아메리카 체제의 연상이었다는 점과 존 F. 케네디의 ‘진보를 위한 동맹’도 경제적 생산성 제고와 사회 개혁을 목표로 삼았지만 냉전적 질서 유지라는 기본틀을 벗어나지 않았다는 점을 지적한다. 미국 자유주의의 영웅 케네디는 ‘진보’를 표방하면서도 그런 베레를 창설하고 케릴라 진압훈련을 지원하는 등 기존의 봉쇄 전략을 제3세계로 확대·적용한 제한적 자유주의의 표상이라는 것이다. 결국 냉전 시대는 그 어느 때보다도 미국의 뒷마당으로서 라틴 아메리카의 종속적 지위가 두드러진 시기였다. 1947년 미국의 주도로 리우 데 자네이루에서 “어떤 아메리카 국가가 서반구 내부 혹은 외부로부터 공격을 받는다면 서반구 전체가 위협당한 것으로 간주하여 집단적 반격을 시도한다”는 협약(Río Pact)이 체결되고 1948년 3월 토코타에서 미주기구(The Organization of American

States: OAS)가 창설되기에 이른다.

이 기구는 1889년 워싱턴에서 당시 미국무부 장관 제임스 블레인 (James Blaine)을 중심으로 범미주 회의(Pan American Conference)가 개막된 이래 몇 단계를 거치면서 완성된 미주 연합체의 결정판이었다. 이 기구는 반소(反蘇)노선을 견지했고 각 국 공산당의 불법화를 요구하기까지 했으며 쿠바 혁명 이후엔 라틴 아메리카로부터 쿠바를 소외시키는 데 주도적인 역할을 담당했다.<sup>3)</sup> 합법적인 진보 정당의 활동이 여의치 않게 되자 쿠바, 니카라과, 베네수엘라, 엘 살바도르, 과테말라, 볼리비아, 콜롬비아, 페루 등 여러 곳에서는 게릴라 운동이 강력한 대안으로 떠오르게 되었다. 또한 1960-1980년대 미국은 반공주의라는 명목으로 군부에 의한 브라질의 조아용 굴라트 정부와 칠레의 살바도르 아옌데 정부 전복을 지원하거나 수수방관했고, 관료적 권위주의 정권에 대한 지원을 멈추지 않았다. ‘선린정책’과 유사하게 카터 행정부는 도덕·인권 외교를 통해 냉전 시대 내내 이어져 온 반공독재정권에 대한 일방적 지원에 제동을 걸었지만 곧 “악의 제국”을 멸하려는 레이건의 더욱 강력한 개입정책에 자리를 내주었고, 결국 냉전 시대 미국의 반공전략은 라틴 아메리카 내부의 분열을 조장하고 혼란을 가중시켰다. 도미니카의

3) 1959년 1월 피델 카스트로를 비롯한 쿠바의 혁명 세력이 풀헨시오 바티스타 정권을 축출하는 데 성공했을 때 그 혁명의 성격은 분명하지 않았다. 적어도 처음부터 사회주의 혁명을 지향한 것은 아니었다. 혁명 직후 카스트로는 미국을 방문했고 아이젠하워와 정상회담을 가졌으며 하버드 대학의 한 집회에서는 열렬한 환영을 받기도 했다. 하지만 냉전의 구도 속에서 1960년 말부터 혁명 쿠바는 소련에게 더욱 의존하게 되었다. 결국 1961년 초 아이젠하워 행정부는 쿠바와 단교하고 미주기구를 통해 쿠바 문제에 개입하려고 했다. 곧 케네디 행정부에 들어서 1961년 4월 CIA 주도로 쿠바의 피그스만 침공이 감행되었으나 대실패로 끝났다. 케네디 행정부도 전임자의 대(對) 쿠바 무역봉쇄 정책을 계승했으며 1962년 2월 우투과이의 폰타 델 에스테(Punta del Este) 회의에서 무역봉쇄령을 통과시킴으로써 이를 모든 미주기구 국가들로 확대시켰다. 또한 “마르크스-레닌주의 교의와 아메리카 협력 체제는 양립불가능한 것”이라고 규정함으로써 미주기구로부터 쿠바를 제외시키기에 이르렀다. 반면 족벌독재체제를 오래 유지해 온 니카라과나 도미니카 공화국, 아이티 등은 여전히 미주기구의 당당한 일원이었다. 미주기구의 쿠바 배제에 대해서는 Edward Alden Jamison, “Cuba and the Inter-American System: Exclusion of the Castro Regime from the Organization of American States,” *The Americas* 36 (3), 1980, 317-346쪽 참조.

독재자 트루히요(Rafael Leonidas Trujillo)나 니카라과의 소모사(Anastasio Somoza, Sr.)에 대해 프랭클린 D. 루즈벨트가 내뱉은 다음과 같은 평가는 이 시기 내내 관철된 미국의 라틴 아메리카에 대한 접근방식을 단적으로 드러내 준다. “그는 개자식일지도 모른다. 하지만 적어도 우리의 개자식이다.”(He may be a son of a bitch, but at least he’s our SOB.)

제3부에서 저자는 이른바 “불확실성의 시대”를 맞이한 미국의 외교정책 변화에 대해 조명한다. 베를린 장벽의 붕괴, 독일 통일, 동유럽의 자유화, 소련의 해체 등 굵직한 세계사적 변화 속에서 미국과 라틴 아메리카의 관계는 어떻게 변화하고 있는가가 저자의 관심거리이다. 저자는 탈냉전 시대에 미국이 유일한 초강대국의 지위를 확보한 것은 분명해 보이지만 대(對) 라틴 아메리카 정권에 대해선 아직 게임의 규칙을 마련하지 않았다고 주장하면서 일단 ‘불확실성’을 하나의 실명틀로 제시한다. 붕괴 전략과 무기 경쟁, 그리고 지정학적·이데올로기적 목표가 우선시되던 대결의 시대가 새로운 불확실성의 시대에 자리를 내준 것이다. 하지만 경제적 이해 관계가 정책 목표의 일순위로 떠오른 탈냉전 시대에는 미국과 라틴 아메리카의 관계도 이전과는 다른 새로운 의제를 중심으로 개편될 가능성이 크다는 것이다. 이미 지역 내부 또는 외부를 망라한 경제적 통합, 환경 보존, 마약 밀매, 국제 테러, 불법 이민 등 이른바 “국제적인 사안이면서 동시에 국내의 문제이기도 한 쟁점들”(intermestic issues)이 핵심 과제로 등장한 것이다. 저자는 탈냉전 시대의 화두로 떠오른 세계화 정책과 자유 시장경제의 확대 등 신자유주의 정책이 어떻게 라틴 아메리카를 변화시켜 가고 있는지, 새로운 쟁점들이 국제적 혹은 국내적 이해관계와 얼마나 복잡하게 얽혀 있는지, 또 재탄생한 ‘시몬 볼리바르의 통합 전망’과 ‘지속가능한 발전’ 기획이 라틴 아메리카의 빈곤이나 범죄 문제를 해소하는 데 기여하고 있는지 등에 대해 탐문한다. 아울러 저자는 경제적 교류의 폭을 유럽이나 아시아 지역으로 확대하려는 라틴 아메리카 나라들의 시도 역시 미국과의 관계와 마찬가지로 ‘비대칭적’일 수밖에 없는 현실에 대해서도 지적한다.

저자는 이 책 전반에서 미국 외교정책의 연원과 역사적 배경에 초점을 맞추므로써 각 시기마다 상이한 듯 보이는 정책들이 연속성과 일관성을 유지하고 있음을 강조한다. 예를 들어 흔히 '선린정책'은 그 이전과 이후 시기의 접근방식과는 판이한 것으로 인식되어 왔지만, 저자는 그 차별성만큼이나 미국 해계모니의 연장이라는 전통적인 정책의 핵심을 벗어나지 않았다는 점에 주목하고 있다. 그런 의미에서 평자는 이 책이 라틴 아메리카라는 '하위 지역'과의 관계를 통해 미국적 자유주의가 지닌 한계를 잘 보여주고 있다고 생각한다. 시기에 따라 노골적인 군사적 개입이 중단되기도 했지만 온정주의적, 더 나아가 계국주의적 해결방식이 항상 유지되고 있었던 것이다.

저자는 또한 특정 외교정책을 둘러싼 미국 내 정치적 대립 양상을 보여 주면서, 과장된 외적의 위협과 국가 안보의 고려라는 현실정치적 풍탕 속에 소수의견으로 묻혀버리긴 했지만 평화적이고 조심스런 해결을 원했던 이들의 이성적 판단을 우리에게 들려주기도 한다. 예를 들어 쿠바 문제에 대한 논의과정에서 민주당 상원의원 윌리엄 폴브라이트가 제시한 다음과 같은 견해는 현재 '악의 축'을 어떻게 다룰까 골몰하는 미국의 집권세력에게도 적절한 교훈을 던져주고 있다고 하겠다. "카스트로 정권은 미국이라는 몸매 박힌 하나의 가시일 뿐이지 심장에 겨누어진 대검이 아니다." 물론 이와 달리 이 책에서는 쿠바 독립투쟁과 미-서 전쟁 기간 동안 스페인의 잔혹한 진압에 대해 선정적인 보도로 일관함으로써 강경대응을 선동했던 허스트(William Randolph Hearst)의 호전성이나 산디노가 이끄는 "공산주의 세력"이 혼란을 일으킬지 모른다는 원조 "적색공포"를 불러일으키며 철수한 지 얼마 지나지 않아 니카라과에 미 해병대를 재상륙시켰던 캘빈 쿨리지의 결정, 또 2000년 1월 1일부터 파나마 운하의 소유권을 파나마 정부로 이관할 것이라는 카터 행정부 당시 상원의 승인에 대해 "매국행위"라고 규탄했던 레이건의 모습 등도 접할 수 있다.

이 책은 또한 요즘 우리의 사회과학, 지역학 분야에서 관심이 고조되

고 있는 신자유주의적 경제 정책, 지역 통합, 세계화 전략 등의 쟁점에 관해 폭넓은 맥락을 제공해 주고 있다. 국내에서 진행되는 상당수의 연구가 주로 경제 정책의 내용에 초점을 맞추고 있음을 감안한다면 이 책은 역사적 맥락을 살펴봄으로써 시대의 흐름에 대해 이해의 폭과 깊이를 더해 줄 수 있는 훌륭한 총본인 셈이다. 저자는 북미자유무역협정(NAFTA) 뿐만 아니라 MERCOSUR와 SAFTA 등 라틴 아메리카 지역에서 추진되는 세계화와 경제 통합의 사례, 더 나아가 쿠바를 제외한 33개의 모든 아메리카 대륙 국가들을 아우르려는 아메리카 자유무역협정(Free Trade of the Americas)에 대해서도 시본적인 접근을 시도한다. 한편 저자는 결론부분에서 약 두 세기에 걸친 시기를 개념화하여 몇 가지 표로 정리하고 있는데, 이를 통해 탁월한 통찰력과 함께 독자에 대한 배려를 보여 주고 있다.

하지만 이 책에서 발견되는 가장 큰 아쉬움은 미국 외교정책의 형성과 전개에 비해 라틴 아메리카 내부의 반응과 대응전략이 다소 미흡하게 다루어지고 있다는 점이다. 양 지역 간의 관계를 다루는 것이라면 우선 분광에 있어서도 엇비슷한 비중을 두었으면 좋았을 것이다. 아울러 저자가 설정한 세 단계의 시기구분이 라틴 아메리카의 입장에선 정확히 들어맞는다고 볼 수 없다. 1820년대 독립 이후 라틴 아메리카 여러 나라들은 영국의 경제적 영향 아래 놓여 있었고, 약 두 세대에 걸친 정치적 혼란 끝에 1880년대에 이르러 안정국면에 접어들게 된다. 그리고 20세기 라틴 아메리카의 역사는 1898년 쿠바의 독립을 그 출발점으로 하여 1898년-1919년의 과두세 지배체제와 그에 대한 저항, 1920년-1949년의 민주주의 체제의 등장과 대중의 혼란, 1950년-1981년의 냉전과 국가 중심의 권력체제, 그리고 쿠바와 니카라과 혁명의 발발, 1982년에서 현재까지의 '민주주의와 시장'의 추구 등 대체로 네 부분으로 나뉘 볼 수 있다. 그러므로 저자가 설정한 냉전 시대는 대체로 일치한다고 볼 수 있으나 라틴 아메리카에서 "불확실성의 시대," 또는 새로운 정책적 변화는 농산 진영의 붕괴가 아니라 1982년 멕시코의 경제 위기로부



터 시작된다고 봐야 할 것이다. 1980년대 중반부터 추진된 멕시코의 탈규제, 민영화, 세계화 전략은 라틴 아메리카 여러 나라들뿐만 아니라 동유럽 구 공산권과 다른 지역 개발도상국들의 경제 정책에 있어 선도적인 역할을 담당하고 있다. 이런 관점에서 보자면 라틴 아메리카 나라들에겐 냉전의 붕괴라기보다는 1930년대 민중주의 체제를 통해 틀을 갖추고 두 세대 가까이 지속되어온 국가중심적 집권 체제의 탈피가 더욱 주목할 만한 시대적 변화라고 할 수 있을 것이다.

한편 이 책에서 라틴 아메리카라고 했을 때 저자의 우선적인 관심은 멕시코와 남아메리카의 ABC(아르헨티나, 브라질, 칠레)에 놓여 있다. 사실 라틴 아메리카를 한 덩어리로 묶으려는 시도는 그 자체가 매우 야심찬 기획이라 할 수 있다. 라틴 아메리카라는 통칭 속에는 그것을 하나의 통합된 지역으로 설정하는 게 가능할까 싶을 정도로 다양한 모습이 존재하기 때문이다. 독립 이후 이른바 “국민국가 시대”(National Period), 특히 격변의 20세기를 거치면서 라틴 아메리카라는 일견 한 덩어리로 보이는 실체가 어떻게 각각 독특한 역사적 경험을 겪었는지를 이해해야만 한다. 예를 들어 저자가 비중있게 다루진 않았지만 같은 시기에 스페인으로부터 독립한 푸에르토 리코와 쿠바가 미국과의 관계 속에서 각각의 시대에 어떤 변화를 겪었는지 비교해 볼 필요가 있다. 또한 제2차 세계대전기 동안 멕시코와 브라질은 적극적으로 미국과의 군사적 협력을 모색했던 데 비해 왜 아르헨티나는 소극적이었는지, 그 차이의 원인은 무엇이었는지 추적하는 것도 흥미로운 작업일 것이다.

더 나아가 이 책의 범위를 넘어서 “미국의 뒷마당”이라는 지리적인 조건 때문에 라틴 아메리카 나라들이 제한적으로 선택할 수밖에 없었던 순응과 반발 뿐 아니라 실제로 여전히 존재하는 ‘미국의 우월성과 라틴 아메리카의 열등성’의 근원을 살펴보는 것도 중요한 과제이다. 또한 미국과 라틴 아메리카의 외교 관계에 대한 고찰을 통해 우리의 외교 정책에 대해서도 일정한 시사를 얻을 수 있으리라 생각한다. 예를 들어 그 동안 미국의 폭격연습과 환경파괴로 인해 연이은 저항의 대상이 되었고

결국 2003년까지 주둔 미군기지의 폐쇄조치가 확정된 푸에르토 리코의 작은 섬 비에케스(Vieques)의 사례는 우리에게도 매항리 사격장을 둘러싼 뜨거운 논란을 어떻게 해결할 것인가에 타산지석이 될 수 있을 것이다.

결론적으로 이 책은 미국과 라틴 아메리카의 관계, 미국의 외교정책사 뿐만 아니라 라틴 아메리카의 역사와 정치에 관련된 교재로 적합한 입문서이다. 두 세기에 걸친 양 지역 간의 관계를 통찰력있는 개념들을 통해 잘 정리하고 있으며 역사적 배경을 보여줌으로써 다양한 주제에 대한 심도있는 논의의 출발점을 제공하고 있다.