

---

# 거울과 환영: 라틴아메리카와 미국

구스타보 페르난데스

볼리비아의 정치인이자 외교관, 브라질 주재 볼리비아 대사(1983-1984),  
칠레 주재 볼리비아 총영사(2000-2001), 대통령실 장관(1989-1993),  
외무부장관(1979, 1984-1985, 2001-2002), 부통령후보(1989) 등을 역임함.

---

핵심어: 제국주의, 자치, 수출다변화, 먼로 독트린, 미국, 라틴아메리카, 중국

## 1. 역사의 교훈

멕시코에서 파타고니아까지 라틴아메리카는 공통의 습속, 관습, 사고, 가치, 종교적 관점, 언어 등을 통해 세상을 이해하는 하나의 문화적 정체성을 형성하고 있다. 옥타비오 파스는 이 문화적 정체성을 “삶과 죽음을 이해하는 고유의 방식”이라고 표현하고 있다. 라틴아메리카의 이 정체성은 미국의 색슨적인 정체성과는 확연하게 대조된다. 두 문화 사이의 거리가 너무나 명백하기 때문에, 다시 파스의 말을 빌리자면 “미국인과 라틴아메리카 사람 사이의 대화는 실수와 오해 사이의 줄타기처럼 되어버린다. 실제로는 대화가 아니라 독백인 것이다. 다른 사람이 말하는 것을 결코 우리는 듣지 않았고, 혹은 듣는다고 해도 항상 그가 다른 내용을 말하고 있다고 믿어 왔던 셈이다.”(Paz 1993, 266).

이러한 문화적 차이에 식민시기의 유산인 사회·경제 구조적인 차이가 더해졌다. 북쪽에서는 주로 토지를 소유한 소규모 농민과 정착자의 활동에 기반을 둔 역동적인 자본주의 경제(대영제국의 섬유 생산망에 기인한)가 자리 잡았다. 남쪽에서는 토지소유의 집중<sup>1)</sup>, 원주민에 대한 착취와 배제, 그리고 원자재의 약탈에 기반을 둔 반봉건적인 생산체제가 유지되었다.

독립전쟁과 국민국가 형성이라는 70년에 걸친 혼란 속에서 라틴아메리카는 정체되었고, 반면 미국은 도약을 시작했다. 이때부터 대도시들은 노동의 분리를 통해 변화를 경험했다. 라틴아메리카 국가들은 미국이 필요로 하는 원자재를 생산해야 했고, 페르낭 부르델이 고전적으로 공식화한 “평등하게 합의를 이루거나 수정의 여지가 있는 합의라고 할 수 없는” 하나의 등식 내에서 “점차 종속의 연쇄가 꼬리를 물고 자리 잡기 시작했다(Braudel 1984, 48).

미국은 이러한 관계를 구조화하고 유지하기 위해 모든 수단을 동원했다. 라틴아메리카와의 관계에서 비교우위 논리를 구체화하기 위해 직접적인 지원을 이용하거나, 세계개발은행, 세계은행, IMF 같은 국제기구의 기술적 재정적 협력 체제, 그리고 GATT와 세계무역기구의 협상 등을 이용했다.

미국은 신대륙에서 일찍 지배적인 역할을 떠맡았다. 이 지역에서 유럽의 모든 영향력을 제거해야 할 뿐만 아니라, 진공 상태의 공간에서 정치경제적 우위를 실현해야 했다. 로버트 카간(Robert Kagan)은 이 과정을 다음과 같이 묘사했다. “‘명백한 운명’이라는 표현이 대외 정책에 등장하기 수 십 년 전에 영토에 대한 욕망은 미국 정책에 있어 억제할 수 없는 하나의 힘이었다”(Kagan 2006, 131). 이렇게 영토, 경제, 정치적 팽창을 위한 대륙적 차원의 전략이 등장하게 되었고, 향후 미

1) 1910년 미국의 경우 전체 가족 중에서 75%가 농촌 토지를 소유하고 있었고, 멕시코의 경우는 3%에 불과했다(Dominguez 2008).

국과 라틴아메리카 관계에 있어 역사적인 특징이 되었다.

제임스 먼로 대통령은 1801년 다음과 같이 합리화했다. “현재 상황에서 우리가 영토 틀 안에 갇혀 있어야 한다고 할지라도, 먼 미래를 바라보지 않는다는 것은 불가능하다, 우리 나라의 급속한 성장은 이러한 영토의 틀을 넘어 훨씬 멀리까지 확장될 것이다. 남쪽이 아니더라도 같은 통치 방식, 동일한 법률, 그리고 동일한 언어를 사용하는 사람들이 있는 대륙 북쪽 전체를 포함하기 위해서 말이다”(재인용 Kagan 2006, 127). 이러한 생각에 기초하여, 팽창 정책을 정당화하기 위해 먼로 독트린과 ‘명백한 운명’이라는 정책이 만들어졌다. 아서 휘태커(Arthur Whitaker)가 기억하는 것처럼 당연히 영토를 정복하려 했고, 스페인의 무역 독점을 종식하려 했고, 항구와 교역을 개방하고자 했다(Whitaker 1964, 124). 미국은 1848년 텍사스 영토를 병합했고, 1914년 베라크루스 항구를 점령했으며, 1917년에는 판초 비야를 추적하는 과정에서 멕시코 수도에 침입하기도 했다. 이러한 사건에다 푸에르토리코, 니카라과, 쿠바, 아이티, 도미니카공화국, 과테말라, 온두라스, 엘살바도르, 파나마, 그레나다에 대한 군사적 침입이 더해졌다. 늘 미국은 스스로 자신에게 부여한 개입의 권한과 보호자로서의 권위를 실현한다는 명분이었다.

헨리 키신저는 이러한 관점의 본질을 다음과 같이 정리했다. “제국들은 권력의 균형을 유지할 필요가 없다. 국제체제 ‘내’에서 행동하는 데 관심이 없다. 스스로 국제 체제 자체가 되기를 원하고 있는 것이다. 이것이 미국이 대(對)라틴아메리카 정책을 이끌어 냈던 하나의 형식이었다”(Kissinger 1994, 21). 거의 200년 전에 존 퀸시 애덤스(John Quincy Adams)도 마찬가지로 내용을 다른 식으로 표현했다. “미주 내 체제(interamerican system)는 존재하지 않는다. 우리들이 체제를 가지고 있고 우리들이 체제의 통합성을 구성하고 있다”(재인용 Kagan 2006, 162).

자유무역이 미국의 대라틴아메리카 경제 정책을 이끌었다면, 대의민주주의

제도는 정치적인 층위에서 지속적으로 내세우던 기치였다. 그럼에도 불구하고, 이러한 제도의 이상주의적인 영향은 멀리 나아가지 못했다. 미국은 군사 혹은 민간 독재를 용인하거나 진작했고, 집권자와 결탁했으며, 라틴아메리카 과두세력과 지속적인 협력을 강화하는 데 아무런 거리낌이 없었다. 개입이 필요할 때면 늘 개입했다. 카간은 19세기에 “라틴아메리카에서 권위를 획득하기 위해 신생 국가들이 받아들이는 통치 체제에 영향을 주는 것이 중요했고, 또 몇몇 경우 필요하기까지 했다는 것을 런던과 워싱턴의 관리들이 인정했다고 말했다”(Kagan 2006, 176). 드러난 것처럼, 로널드 레이건이 중앙아메리카에 적용했고, 조지 부시 역시 이라크에 적용한 ‘체제 교체’ 독트린은 오랜 뿌리를 가지고 있다. 공화당은 보다 빈번하게 이런 노선에 따라 행동했지만, 민주당도 이것을 회피하지는 않았다. 로버트 파스토르(Robert Pastor)는 정치적으로 올바른 견해를 다음과 같이 피력했다.

[공화당의] 보수적인 시각과 [민주당의] 자유주의적인 시각 사이의 가장 큰 차이는, 전자가 국가의 안전에 대한 위협을 보다 예민하게 간주하는 경향이 있고, 후자가 라틴아메리카 국가들을 보다 잘 이해하고 대응하려고 시도하는 데 있다. 이것은 공화당이 윤리적 문제에 관심이 없다거나 라틴아메리카 국가들의 관심사를 이해하지 못한다는 것을 의미하지 않는다. 혹은 민주당이 질서에 대해 관심이 없거나 미국의 안전을 때로는 무력을 통해 보호하지 않는다는 것을 의미하지 않는다. 각각의 관점이 라틴아메리카의 다양한 목소리를 듣고, 다양하게 표현되는 미국의 이익 앞에서 강조점이 다르다는 것을 의미할 뿐이다(Pastor 1992, 32).

## 2. 시대의 변화

21세기가 시작하면서 많은 일들이 벌어졌다. 이라크 침공의 전략적인 실수에 따른 미국의 움츠러듦, 그리고 유럽과 OECD 국가들을 위기로 몰아넣었던 2008년의 잇단 경제 위기는 새로운 세계 경제 질서 및 주도적인 국가들의 역할에 대한 정치적인 논쟁과 이론적인 논쟁을 불러일으켰다. 미국과 중국이 이러한 논쟁의 주도권을 공유하게 될 것이라고 생각하는 사람들이 있다(Brzezinski 2011). 중기적으로 중국이 주도권을 행사하는 것이 불가피할 것이라고 생각하는 사람들이 있다(Subramanian 2011). 마지막으로 세계는 누구에게도 속하지 않고 중국과 브릭스(BRICS)이 나타나 저절로 권력의 중심을 차지하지는 않을 것이라는 주장이 세를 얻고 있다. 경제·정치적 다극화가 자리 잡게 될 것이고, 이 안에서 다양한 입장이 경쟁하고, 어떠한 단일한 패러다임이 지배적이 되지 못할 것이라는 주장이다(Kupchan 2012). 맞는 말이다. 21세기에 경쟁은 군사적인 형식을 띠지 않을 것이다. 어느 누구도 그 자리를 놓고 미국과 경쟁하지 않을 것이다.

중국의 영향으로 21세기 들어, 이때까지 미국과 유럽 시장에 종속적이었던(정치적으로도 그러했다) 남아메리카에 새로운 선택이 가능하게 되었다.<sup>2)</sup> 2000년 첫 10년 동안 남아메리카 산 원자재 가격이 상승했고, 이 지역의 수출이 거의 세 배나 증가했고, 외채 부담은 거의 절반으로 줄었고, 외환보유고는 증가했으며, 빈곤은 의미 있는 수준으로 감소했으며, 높은 생산 증가율을 통해 이 지역은 성장의 시기를 향유했다. 동시에 재정과 기술적 재원의 원천으로서, 그리고 남아메리카

2) 남아메리카에 대한 미국의 간여는 본질적으로 정치, 경제, 금융적이었다. “미국은 카리브 지역에 20회가 넘게 군대를 파견했지만, 단 한 번도 남아메리카에는 군대를 보내지 않았다”(Pastor 1992, 24).

카 수출품 시장으로서, 미국과 유럽의 상대적 가치는 축소되었다. 남아메리카 수출에서 미국이 차지하는 비율은 2000년-2001년 사이에 30%에서 18%로 줄었고, 미국의 대(對)남아메리카 수출은 55%에서 30%로 감소했다. 중국이 브라질, 페루, 칠레의 첫 번째 수출 시장이 되었고 아르헨티나, 파라과이, 우루과이의 경우 두 번째 시장이 되었으며 매일 남아메리카 광장들에서 미국의 공급을 밀어냈다(CEPAL 2012).

이러한 두 가지 경향이 교차하면서 남아메리카는 외채의 연쇄를 단절하고, IMF와 IDB의 후견자적인 역할을 축소했다. 이렇게 해서 이 지역에서 미국의 영향력은 축소되었다. 이제는 미주자유무역협정(ALCA)의 주도권도 넘겨주어야 했다(그 대신 페루 및 콜롬비아와의 자유무역협정이 시도되었다). 라틴아메리카인들은 워싱턴컨센서스에 맞서 저항했다. 1998년 우고 차베스(Hugo Chávez)를 베네수엘라의 대통령으로 만들었던 선거에 이어, 2002년부터 브라질, 우루과이, 볼리비아, 에콰도르, 온두라스, 니카라과, 엘살바도르에서 실시된 선거에서 20여 년 전에는 불가능하고 상상조차 못한 일이 실현되었다. 브라질이 등장하여 이 지역 내에서 영향권을 만들기 시작했다. 비록 정치적 영향력이 경제력과는 다소 차이를 보였지만 말이다.

이 지역의 새로운 변화를 가장 잘 보여주는 현상인 남미국가연합(UNASUR)과 라틴아메리카-카리브해 국가공동체(CELAC)는 무엇보다도 미국의 참여 여지를 봉쇄했다는 점이 가장 중요한 의미를 갖는 일종의 독립 선언이었다. 이 시도는, 아주 오래전부터 시작되어 앞서 언급한 요소의 영향으로 21세기에 실현된 이런 역사적인 경향을 따르고 있다. 정치적으로 이 지역의 두 중심이라 할 수 있는 남미공동시장(MERCOSUR)과 태평양동맹(Alianza del Pacífico)을 포함해야 이러한 경향은 완전히 드러난다. 미주대륙을 위한 볼리바르 동맹(ALBA)도 남미공동시장에 기대고 있다. 이 두 기구 내에서 각각 국가주의적인 관점과 자유주의적

인 관점이 국가와 시장, 공화당 및 민주당 조직, 그리고 미국과의 관계에 대한 서로 다른 입장을 가지고 구체화되었다. 미국이라는 강대국은 태평양동맹의 구성원이 아니지만, 자유무역협정의 법률적인 의무조항과 경제철학으로 인해 미국은 태평양동맹의 구성원과 강고하게 결합되어 있다.

아메리카 대륙의 북쪽에서 현실은 다르다. 멕시코는 미국에 가장 중요한 관련 국가이다. 크기, 인접성, 역사의 측면에서 말이다. 이러한 관계는 분리와 접근이라는 특징을 갖는다. 경제적 결합의 인접성에도 불구하고, 멕시코는 자국의 문화적 정체성과 정치적 독립성 유지라는 명제를 국가적인 문제로 부각시켰다. 지난 역사에서 몇가지 경우를 언급하자면 과테말라에서 카를로스 카스티요 아르마스의 쿠데타, 미주기구(OAS)에서 쿠바의 자격 정지, 도미니카공화국 침입, 아우구스토 피노체트의 군사 쿠데타, 엘살바도르의 내전, 말비나스(포클랜드) 전쟁, 이라크 침입 등에서 미국과 입장을 달리했다. 멕시코가 미국에 종속되었다는 비난은 잘못된 것이고 모욕적인 것이다.

경제는 이러한 결합의 또 다른 구성 요소이다. 2012년 양국 사이의 교역은 5,000억 달러 이상에 달해서 대중국 교역 다음이다. 미국의 대멕시코 수출은 600만개 이상의 일자리를 만들었고, 액수는 대브라질, 인도, 일본, 영국 수출을 합친 것보다 더 많다. 동시에, 멕시코의 대미 수출은 1993년에서 2011년 사이에 420억 달러에서 2,630억 달러로 증가했다(CEPAL 2012).

양국 간의 상호 의존은 멈추지 않고 증가하고 있으며, 모든 사람들의 예측과 달리 멕시코의 정체성을 파괴하지 않았고, 멕시코 사회와 경제를 미국의 제국적인 의도에 종속시키지도 않았다. 미국 영토 내에서 멕시코인과 멕시코의 문화 침투가 멕시코 영토 내에서 미국의 경제적, 기술적 침입과 대조를 이루고 있다. 로버트 캐플런(Robert Kaplan)은 이를 “멕시코 북부지역과 미국의 남서부 지역의 부정할 수 없는 통합” 경향으로 간주했다(Kaplan 2012). 반면 사무엘 헌

팅턴(Samuel Huntington)은, 멕시코 이민이 1830-1840년대에 미국이 무력으로 빼앗았던 지역을 인구학적으로 재정복하고 있다고 주장했다(Huntington 2004, 221 y ss).

5,000만 인구를 지닌 라티노(미국 전체 인구의 1/6)는 미국 사회의 변화에 있어 결정적인 요소이자 국내 정치에서 매우 중요한 요인이다. 1,200만 라티노 유권자(다수가 멕시코계이다)는 2012년 선거에서 오바마의 재선을 결정지으면서 공화당에 패배를 안겨주었으며, 미국의 입법과 정치 의제에서 이민 개혁 문제를 제일 시급한 과제로 끌어올렸다. 라티노의 영향력이 계속 증가할 것이라는 단언은 결코 틀린 것이 아니다.

### 3. 전망

미국이 라틴아메리카에서 지켜온 위치를 손쉽게 포기하지 않을 것이라는 사실을 고려해야 한다. 그리고 이를 지키기 위해 대외정책의 실책을 수정하고 경제를 정상화하는 등 필요한 모든 것을 다할 것이다. 오바마의 두 번째 임기 동안의 공격적인 외교정책이 이를 잘 보여준다. 멕시코, 콜롬비아, 페루, 브라질 대통령과의 정상회담, 그리고 코스타리카, 페루, 콜롬비아, 브라질에서 조 바이든(Joe Biden) 부통령과 국무부 장관인 존 케리(John Kerry)가 했던 임무가 그것이다.

미국이 쇠퇴할 것이라는 예측은 여러 번 있었고, 또 그만큼 잃어버린 것처럼 보였던 자리를 회복한 것이 사실이다. 그러나 이번에는 과거 다른 시기와 중요한 차이점이 존재한다. 즉, 라틴아메리카와의 결합에 있어 질적인 변화를 암시하고 있다. 라틴아메리카와 미국의 교역이 상대적으로 감소했는데(특히, 남아메리카에

서), 이는 심각한 문제이다. 남아메리카는 교역을 다각화했고, IDB나 세계은행의 재정 지원에 의존하지 않는다. 브라질국가개발은행(Banco Nacional de Desenvolvimento de Brasil)의 규모가 이들 두 기관보다 더 크다. 안데스개발공사(Corporación Andina de Fomento)는<sup>3)</sup> 남아메리카의 재정 기관으로 자리를 잡았고, 남아메리카는 조만간 기금 조직을 강화할 것이다. IMF가 미래에도 활동한다면, 이제는 전통적인 방식이나 처방을 사용할 수 없을 것이다.

이는 두 지역 간에 존재하는 경제적인 결합 관계들이 단칼에 단절된다는 것을 의미하는 것이 결코 아니다. 라틴아메리카 수출 시장으로서 미국의 중요성은 계속 유지될 것이다. 예를 들어, 가까운 미래에 멕시코와 브라질은 미국 원유 수요의 주요 3대 공급 국가에 포함될 것이다. 차이는 적어도 남아메리카에 미국이 유일한 혹은 가장 중요한 선택이 아니라는 것이다. 다른 측면에서 보면, 멕시코에서 브라질까지 그리고 제조업, 농업, 광산, 서비스 등 모든 영역에서 라틴아메리카 개발에 필요한 미국의 협력은 이전과 같거나 오히려 더 크다고 할 수 있다. 그리고 라틴아메리카 시장은 미국에는 유럽이나 중국 시장보다 더 중요하다.

지난 세기 오랫동안 사이가 소원해졌던 것과는 달리, 정치적인 측면에서 이제 소비에트 연방 사회주의 진영이 보여주었던 것과 같은 급진적인 대안 이데올로기적인 기획이 존재하지 않는다. 비록 어디에 강조점을 두고 있는지에 따라 상당한 차이가 있기는 하지만, 민주주의는 아메리카 대륙에서 정치적 적법성의 토대이자 시장 논리를 지배하고 있다. 세계적인 차원의 테러리즘이 라틴아메리카에서는 발발하지 않고 있다. 미국의 국가 안보가 직접적으로 위협받고 있다고 추

3) 안데스개발공사는 외환위기에 대응하기 위해 1978년에 만들어진 조직인 라틴아메리카 기금(Fondo Latinoamericano de Reservas)을 지칭한다. 현재 볼리비아, 에콰도르, 콜롬비아, 페루, 베네수엘라, 코스타리카, 우루과이 등이 회원국이다-옮긴이.

론할 수도 없다. 군사 활동은 상상할 수 없고, 이미 본 것처럼 사용할 수 있는 경제 수단 역시 제한적이다. 이 지역에서 정치적 개입은 그 가능성이 사라졌으며 동력을 상실했다. 국민들이 국가의 나아갈 방향성을 정하고 있다. 미국이라도 이러한 민주적 적법성을 분쇄하기는 매우 어려운 상황이 되었다. 힘으로 등장한 체제를 고립시킬 수는 있지만, 민주주의 체제를 그렇게 할 수는 없다. 이러한 관계들을 바라보는 미국의 평가는 워싱턴 소재 싱크탱크인 '미주간 대화'(The Inter-American Dialogue)의 리노위츠 보고서(Informe Linowitz)에 등장하는 다음과 같은 설명으로 압축된다.

보다 더 거리가 멀어졌다. 연결고리의 질과 강도가 약해졌다. 지역 내 대부분의 국가들은 미국이 자신들의 필요를 해결하는 데 있어 점점 더 덜 중요하다고 간주하고 있다. 또한 자신들에게 영향을 끼치는 문제들을 해결하기 위한 전략들을 제안하고 실현하는 미국의 능력이 감소하고 있다고 판단하고 있다. 공개적인 갈등들은 드물고, 다행스럽게도 과거의 험악했던 관계들은 누그러들었다. 그러나 미국과 라틴아메리카의 관계는 보다 강렬한 에너지와 리더십을 가지고 다시 활기를 되찾아야 할 것이다. 서로 공유된 관심사는 마땅히 해야 할 만큼 그렇게 활기차게 추구되지 않고 있다. 그리고 보다 생산적인 참여를 위한 기회를 잃어버렸다. 이러한 부정적인 경향들을 되돌리기 위한 시도가 거의 나타나지 않고 있다(Inter-American Dialogue 2011).

현실은 미국이 이 지역에서 자국의 의지를 강제할 수 없다는 사실, 그리고 남아메리카의 비전을 받아들이고 자국의 비전과 공존시켜야 한다는 점을 가르쳐 줄 것이다. 한편 성숙하고 자국에 대해 보다 확신을 갖게 된 라틴아메리카는 미국의 경제, 문화와 자국의 경제, 문화가 서로 필연적으로 결합하는 양상을 과거

의 콤플렉스나 두려움 없이 보게 될 것이다. 이런 변증법적인 게임에서 서반구 역사가 쓰일 것이다.

\_ 이성훈 옮김

원제와 출처

Gustavo Fernández,  
"Espejos y espejismos: las relaciones entre América Latina y Estados Unidos." *Nueva Sociedad*,  
No 246, julio-agosto de 2013, pp.78-86.

## 참고문헌

- Braudel, Fernand. 1984. *Civilization and Capitalism: The Perspective of the World.*, Londres: Fontana Press.
- Brzezinski, Zbigniew. 2011. *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power.* Nueva York: Basic Books.
- CEPAL.(Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2011-2012. Crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.  
<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/47981/P47981.xml&>
- Dominguez, Jorge I. 2008. “Explaining Latin America’s Lagging Development in the Second Half of the Twentieth Century” en Francis Fukuyama. *Falling Behind.* Oxford: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel. P. 2004. *Who Are We? The Challenges to America’s National Identity.* Nueva York: Simon and Schuster.
- Inter-American Dialogue. 2011. *Informe Linowitz.* Washington D.C.
- Kagan, Robert. 2006. *Dangerous Nation.* Nueva York: Knopf.
- Kaplan, Robert. 2012. *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate.* Nueva York: Random House.
- Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy.* Nueva York: Simon and Schuster.
- Kupchan, Charles A. 2012. *No One’s World: A Council of Foreign Relations Book,* Oxford: Oxford University Press.
- Pastor, Robert A. 1992. *Exiting The Whirlpool: US Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean.* Princeton: Princeton University Press.
- Paz, Octavio. 1993. *El laberinto de la soledad.* México: FCE.
- Subramanian, Arvind. 2011. *Eclipse, Living in the Shadow of China’s Economic Dominance.* Washington D.C: Peterson Institute for International Economics.
- Whitaker, A.P. 1964. *The United States and the Independence of Latin America. 1800-1830.* Nueva York: The Norton Library.