

제국의 초상:

미국의 파나마 운하 건설과 파나마의 은폐*

박구병 | 아주대학교 사학전공 교수

20세기 초 파나마 운하의 건설은 쿠바, 도미니카 공화국, 니카라과에 대한 개입과 더불어 미국의 제국화 과정을 집약적으로 보여준 사건이었다. 파나마 운하는 기술력의 우위와 생산력의 극대화를 바탕으로 한 두드러진 공학적 성취인 동시에 라틴아메리카를 미국의 영향권으로 흡수하는 제국 건설의 단면이었다. 파나마 운하 건설과 운하지대의 창설을 통해 미국은 아메리카 대륙의 가장 중요한 경제적·전략적 교차로에 제국의 기반을 마련할 수 있었다. 이 과정에서 시어도어 루스벨트 대통령은 콜롬비아의 한 지방이었던 파나마의 분리·독립을 후원해 파나마 운하 건설권을 독점하고, 공공연한 개입을 수반하는 새로운 외교 정책을 선언한 뒤 운하 건설 현장 시찰과 굴착기 운전의 실행, 그리고 운하지대의 대리 통치를 통해 새로운 제국 미국의 부상을 주도했다. 이런 과정을 거쳐 파나마 운하는 제국의 통합적 체계와 정체성의 배양기이자 대다수 미국인들의 사회적 전망을 반영하는 제국의 장치가 되었다. 반면 미국의 위업 속에 건설 현장인 신생 파나마 공화국은 제국의 전략 거점으로 변모되어 20세기 내내 미국의 인위적인 부속물로 가능할 수밖에 없었다.

주제어: 파나마 운하, 시어도어 루스벨트, 개입 노선, 제국의 장치, 파나마의 분리·독립, 파나마의 은폐

* 이 논문은 2009학년도 아주대학교 교내정착연구비 지원에 의해 연구되었음.

I. 머리말

파나마 운하, 즉 중앙아메리카의 지협에 설치되어 태평양과 대서양을 연결하는 약 77km의 인공 해로는 1898년 이래 미국의 대외팽창 과정을 표상하는 기념물로 손꼽혀 왔다. 1904년 5월부터 1914년 8월까지 10년 동안 추진된 미국의 운하 건설은 기술적 우위를 과시하면서 지역적 헤게모니를 확립하는 한편 파나마 역사에도 일대 전환을 초래했다. 파나마 운하는 남아메리카 남단의 해협을 우회하던 뉴욕에서 샌프란시스코 사이의 기존 항로를 22,500킬로미터에서 절반 이하인 약 9,600km로 대폭 단축시켰고 특히 1950년 이래 최근까지 연간 14,000척 이상의 화물선이 통행할 만큼 붐비는 교통의 요충지로 자리 잡았다(LaFeber, 1978: 61; McPherson, 2006: 203).

파나마 운하는 무엇보다 국제무대에서 미국의 모험주의를 상징하는 징표로 각인되었다. 프랑스의 건설 계획이 1880년대 말 전염병의 창궐과 자금 부족 탓에 실패로 돌아간 뒤 이 대형 사업에 뛰어든 미국은 ‘산을 옮기는 대역사(大役事)’ 끝에 ‘여덟 번째 불가사의’를 이루어냈다(Parker, 2007: xxiii; Missal, 2008: 70). 미국은 파나마 운하를 건설하는 데 10년 동안 약 4억 달러를 투입했다. 수에즈 운하 건설과 비교해 공사 기간은 짧았지만 비용이 4배나 더 들었고 굴착 토사의 양은 3배 더 많았다. 이런 관점에서 볼 때, 파나마 운하는 당시 미국 대통령 시어도어 루스벨트(Theodore Roosevelt, 1858-1919)의 결단, 공학기술의 신기원, 원초적 자연의 정복, 모기를 퇴치하는 문명의 전쟁 등을 소재로 한 영웅 무용담이었다. 이 위업에는 1860년대 말 대륙횡단 철도의 완공으로 집약된 미국의 기술적 자신감뿐 아니라 1898년 에스파냐와의 전쟁에서 승리한 뒤 대외 정책 기초의 변화가 투영되어 있었다. 따라서 20세기 전환기의 팽창주의자로부터 최근의 ‘네오콘’에 이르기까지 미국의 보수주의 정치 지도자들에게 파나마 운하는 ‘좋았던 옛날’의 표상이었고 미국이 담당해야 할 역할의 적절한 지침이었다. 또한 파나마 운하는 대다수 미국인들에게 경제적·전략적 유용성을 지닌 유형 자산을 넘어 국

제적 위상의 상징이자 정신적 유산으로 인식되었다.

다른 한편에서 파나마 운하는 약소국을 대상으로 한 미국 제국주의의 호전성과 착취의 단면을 드러내는 영토 약탈이며 국가적 불명예일 뿐이었다 (Greene, 2009: 6-7).¹ 운하 운영권의 반환 결정을 둘러싸고 파나마 운하가 다시 한 번 미국 사회의 뜨거운 논란거리로 떠오른 1970년대 말 지미 카터 행정부 시대에도 이런 두 가지 대조적인 시각이 충돌했다. 예컨대 카터는 베트남전쟁의 비극과 미국의 위신을 손상시킨 국제관계의 철학과 파나마 운하의 존재를 연결하면서 파나마 운하를 맹목적 애국주의, 과도한 개입 정책, 미국적 이상의 왜곡을 상징하는 기념물로 보았다(Hogan, 1986: 3).

어떤 시각에서 보든 파나마 운하는 새로운 제국 권력의 초상(肖像)으로 부각되었다. 이와 더불어 1930년대 초까지 중앙아메리카와 카리브해 지역에 대한 적극적 개입 정책과 점령 탓에 미국을 제국으로 규정하려는 시도는 그리 낮설지 않다. 제국은 영광 또는 오욕을 상징하는 정치적 용어로서 그 개념 규정이 여전히 모호하지만, 내적으로는 지상 권력을 추구하고 외부로는 자국을 정점으로 한 국제적 위계 체제를 수립하는 국가로 정의할 수 있다(배영수, 2006: 77). 하트와 네그리가 주장하듯이 애당초 모호하기 짝이 없었던 먼로 선언의 효과는 실제 시어도어 루스벨트의 재확인과 파나마 운하 건설 기획을 계기로 적극적으로 발현되었다(하트·네그리, 2001: 241). 그리고 파나마 운하 건설뿐 아니라 길이 77km, 폭 16km에 이르는 운하지대의 창설은 제2차 세계대전 이후 주도적인 미국과 종속적인 라틴아메리카 간의 관계를 예시하는 표지가 되었다.

제국 건설에 초점을 맞추는 연구로는 윌리엄 애플먼 윌리엄스와 월터 레이피버(Walter LaFeber) 등 위스콘신 학파를 비롯해 미국 역사학계의 ‘잃어버린 고리’에 주목하는 이른바 외교사의 수정주의적 해석을 들 수 있다. 이들은 기존의 현실주의적 관점과 달리 미국의 외교 정책이 지닌 일관성을 강조한다. 그것은 유럽 열강의 해외 영토 병합과 구별되는, 정치경제적 이해관계를 바탕으로 한 비공식적인 해외 팽창의 추진이었다(LaFeber, 1963: 6).²

1. 예컨대 다음과 같은 뉴욕 타임스의 기사를 참고하라. “A National Disgrace,” *New York Times*, November 6, 1903.

또한 레이피버(LaFeber, 1978)는 파나마 운하를 미국 외교의 상업적 전략 속에 배치하면서 기존 연구에 잘 반영되지 않은 운하 건설 계획의 국내적 맥락에 대해 비판적 분석을 시도한다.

최근에는 파나마 운하 건설에 투입된 수만 명의 노동자에 초점을 맞춰 제국의 전망과 사회적 불공평의 단면을 포착한 연구(Parker, 2007), 파나마 운하 건설 당시 이른바 ‘파나마 작가’들의 집필 취지와 세계관을 통해 미국인들의 사회적 전망을 검토한 연구(Missal, 2008), 그리고 루스벨트의 결단, 질병과 자연에 대한 웅장한 정복의 이면에 감춰진 카리브해 지역 출신 노동자들의 장시간 노동과 열악한 환경, 금색 명부(golden roll)와 은색 명부로 대변되는 두 가지 차별적인 급료 체계와 인종적 격리에 주목한 노동사(Greene, 2004) 연구 등이 등장했다.

아울러 미국의 제국 건설 과정은 한스 울리히 벨러(Hans-Ulrich Wehler)가 언급한 ‘사회제국주의론’과 일맥상통한다(Wehler, 1970: 143, 153). 다시 말해 19세기 말 이래 미국의 대외 팽창은 대다수 선진 산업 국가들과 마찬가지로 불규칙한 경제 성장기에 배태된 국내의 사회적 긴장을 효과적으로 배출하거나 처리해야 하는 과제와 맞물려 있었다. 미국의 제국주의 전략은 경제 성장의 지속과 사회적 안정을 동시에 확보할 필요성에서 비롯되었고 흥미롭게도 국내 혁신주의 정책과 결합되었다(박진빈, 2010). 이 시기에 포착되는 두 가지 모순적인 흐름, 즉 루스벨트의 대외 팽창 전략과 국내 개혁 정책

-
2. William Appleman Williams. 1980. *Empire as a Way of Life: An Essay on the Causes and Character of America's Present Predicament, Along with a Few Thoughts About an Alternative*. New York: Oxford University Press; Emily S. Rosenberg. 1982. *Spreading the American Dream: American Economic and Cultural Expansion, 1890-1945*. New York: Hill and Wang; Gilbert M. Joseph, Catherine C. LeGrand, and Ricardo D. Salvatore, eds. 1998. *Close Encounters of Empire: Writing the History of U.S.-Latin American Relations*. Durham: Duke University Press; Ricardo D. Salvatore. 2006. "Imperial Mechanics: South America's Hemispheric Integration." *American Quarterly* 58(3). pp. 663-691. 당초 주로 외국인 연구자들이 제기한 파나마에서의 미국 ‘제국주의’나 ‘식민주의’ 담론은 거의 주목을 끌지 못했고 제2차 세계대전 이전에 미국의 정책에 관해 영향력을 미치지 못했다. 냉전 시대의 맥락에서 파나마에 관한 ‘수정주의적’ 견해는 주목을 끌기 시작했다. 개발도상국을 지원하면서 그들의 정치적 지지를 이끌어내고자 공산진영과 경쟁하는 냉전 시대에 미국 외교 정책의 설계자들은 점차 파나마 운하와 운하지대의 존재를 미국의 이미지에 손상을 가하는 식민주의의 유산으로 이해하게 되었다.

의 공존은 미국 정부가 제국의 건설을 미국적 자유주의 또는 공화주의 전통과 충돌하지 않도록 조정하려는 과정에서 직면한 난제를 예증했다.

이런 점에 염두에 두고 이 글에서는 미국이 이해당사국들과의 대립과 협상을 통해 파나마 운하의 건설을 관철하는 과정과 실제 건설 사업에서 어떻게 국제적 위계 체제를 정비하고 강력한 제도적 권위를 누리는 국가로 변모하게 되었는지에 주목하면서 새로운 제국으로서 미국의 특성을 살펴보고자 한다. 먼저 이 글에서는 미국의 파나마 운하 건설과 관련된 정치적·이념적 배경을 검토하고 파나마 운하가 파나마의 미래뿐 아니라 미국의 제국주의 정책과 제국 건설에 어떻게 기여했는지 고찰할 것이다. 이를 위해 파나마 운하 건설과 운영권 독점, 카리브해 통제 과정에서 정치 지도자 시어도어 루스벨트가 전개한 제국주의 전략의 특성을 정리하고, 특히 파나마 독립의 후원과 승인, 루스벨트의 파나마 운하지대 방문, 마지막 기술책임자 조지 괴달스의 임명 등 순차적인 세 가지 계기에 초점을 맞춰 제국으로서의 특성이 어떻게 드러나는지 살펴볼 것이다. 마지막으로 파나마 운하의 위용 속에 가려진 파나마의 존재, 즉 20세기 내내 미국에 대한 종속적 관계를 유지해온 파나마의 ‘명백한 운명’에 주목할 것이다.

II. 운하 건설 사업과 미국의 파나마 개입

1. 대양 연결 구상의 역사

지협에 수로를 뚫어 두 대양을 연결하려는 구상은 적어도 16세기까지 거슬러 올라갈 수 있다. 1513년 다리엔(Darién)의 산봉우리에 우뚝 선 정복자 바스코 누녜스 데 발보아(Vasco Núñez de Balboa)는 태평양을 바라본 ‘최초의 유럽인’이 되었다. 뒤이어 페루로 향하는 선박의 항해 시간을 단축시킬 요량으로 운하의 건설을 주문했다는 에스파냐의 군주 카를로스 1세와 16세기 말 대양을 풍미한 영국의 해적 프랜시스 드레이크 등이 대양 연결 수로에

대한 관심을 표명한 인물로 알려졌다. 또한 남아메리카의 ‘해방자’ 시몬 볼리바르는 1815년 9월 ‘자메이카 편지’에서 영국이 새로운 헤게모니 세력으로서 독립 이후 라틴아메리카의 발전에 크게 기여할 수 있다는 점을 언급하는 가운데 훗날 영국이 예컨대 파나마와 니카라과를 직접 통제하고 그 지역 가운데 한 곳에 두 대양을 잇는 운하를 건설해 이를 국제 교역의 중심지로 만들 수 있으리라고 기대했다(Chasteen, 2009: 119).

대양 연결 수로의 예상 후보지에 대해 원래 스무 곳이 넘게 제안되었지만 이목을 집중시킨 곳은 호수와 강의 이점을 활용할 수 있었던 니카라과와 더불어 당시 콜롬비아의 일부로서 지협이 최저점에 위치한 파나마였다(Johnson, 1903: 163). 파나마 지협은 경우 바위투성이의 산맥이 큰 장애물이었기 때문에 일부에서는 가항 수로를 만들기 위해 산을 관통하는 터널의 설치를 제안했다. 그런 관심이 구체적인 움직임으로 드러난 계기는 1846년 12월 미국이 당시 누에바 그라나다 공화국이라고 불리던 콜롬비아와 맺은 ‘평화·우호·항해·통상에 관한 일반 조약’ 즉 비들랙-마야리노(Bidlack-Mallarino) 조약이었다. 19세기 전반 내내 중앙아메리카의 정치·경제적 지배를 놓고 영국과 경쟁을 벌여온 미국은 1846년 조약을 통해 파나마 지역에서 우선 협상 지위를 지니게 되었다. 미국은 콜롬비아인들과 동일한 운송과 이동의 권리를 누리는 대가로 지협이 중립과 이 지역에 대한 콜롬비아의 주권을 보장했다(Scheina, 2003: 1). 하지만 영국의 항의에 직면한 미국은 1850년 영국과 클레이턴-불워(Clayton-Bulwer) 조약을 체결했다. 이 조약은 어느 곳의 운하라도 양국이 공동으로 건설하고 관리해야 한다는 것, 즉 한 국가가 대형 선박용 운하 건설에 대한 독점적 권리를 획득하거나 유지할 수 없다는 점을 명시했다(Manfredo, 1993: 119).

1855년 미국의 건설업자들은 ‘황금광(gold rush) 시대’ 캘리포니아로의 교통량이 급증하자 이를 해결하기 위해 태평양 연안의 파나마시에서 카리브해 연안의 콜론(Colón)까지 지협을 가로지르는 철도의 건설을 추진했다. 이어 1869년 미국 본토에 대륙횡단철도가 완성되었을 때, 파나마 지협에 운하를 건설하려는 계획은 주춤해졌다(McPherson, 2006: 190). 하지만 수에즈 운하를 완공한 프랑스의 기사 페르디낭 드 레셉스(Ferdinand de Lesseps)는

1870년대 말 남아메리카 최남단 케이프 혼(Cape Horn)을 우회하는 경로 대신 파나마 운하의 건설에 착수했다. 그는 파나마 지협을 기존 철도 주위에 ‘보스포루스(Bosporus) 해협’을 만들겠다는 구상, 달리 말해 수에즈 운하와 동일한 방식의 해수면 운하의 건설 계획을 밝혔다. 레셉스는 1881년 3월 초 콜롬비아 정부로부터 공식 면허를 얻고 <대양간운하회사(Compagnie Universells du Canal Interocéanique)>의 회장으로 취임한 뒤 1888년까지 운하 완공을 공언했다. 하지만 10년 가까이 약 14억 프랑을 투자한 이 야심에 찬 대규모 토목공사는 불충분한 시공 계획과 작업, 열대 풍토병, 자금난 탓에 1889년 굴착 예정 분량의 극히 일부분만 끝낸 채 무산되었다. 이는 19세기 최대의 파산으로 기록되었다. 끝내 중단되기까지 ‘파나마 열병,’ 즉 말라리아나 황열병 같은 전염병과 열악한 위생 환경 때문에 유능한 기사를 비롯해 21,900명의 노동자들이 희생되었다.

2. 군사적 중요성의 부각과 미국의 개입

레셉스가 운하를 파기 시작했을 때, 미국 내에선 이를 두고 먼로 선언의 위반이라는 비판이 제기되었다. 프랑스 회사의 건설 작업이 진행되는 동안 미국은 자국인이 운영하는 <니카라과해상운하회사(Maritime Canal Company of Nicaragua)>에 니카라과를 횡단하는 운하의 개발을 승인했다. 동시에 미국은 영국 정부에 클레이턴-볼워 조약의 수정 또는 폐기를 요구했지만 <니카라과해상운하회사> 역시 대안 항로의 개발에 필요한 자금을 끌어들이는 데 실패했다.

1890년대에는 초대형 전투함의 이동과 같은 군사적 필요성 때문에 운하 건설 계획이 탄력을 받았다. 『해군력이 역사에 미친 영향(The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783)』의 저자로 잘 알려진 ‘현실주의적 제국주의자’ 앨프리드 머헨(Alfred T. Mahan)에 따르면, 강화된 해군력으로 방어되는 운하는 새롭게 부상하는 미국 경제의 상업적 팽창 수단과 군사적 통로일 뿐 아니라 “앵글로색슨 문명의 우월성을 전파하는” 방책이었다

(Russell, 2006: 128-129; Parker, 2007: 199). 대양을 신속히 이동할 수 있는 해군력과 지협을 관통하는 해로의 필요성은 1898년 에스파냐와의 전쟁 기간에 극적으로 부각되었다. 샌프란시스코에 정박 중이던 최신예 순양함 오리건(Oregon) 호가 남아메리카 남단의 케이프 혼을 돌아 쿠바의 산티아고 만에서 벌어진 결정적인 전투에 가담하기까지 무려 67일이 걸렸기 때문이다.³

1898년 전쟁에서 승리를 거둔 뒤 미국은 최후의 에스파냐 식민지인 푸에르토리코와 필리핀을 자국 영토로 병합하고 플랫폼 수정안을 제정해 쿠바를 사실상 보호령으로 만드는 데 성공했으며 아시아 시장을 겨냥해 문호개방 정책을 주장하는 등 제국주의 세력으로서 위세를 떨치게 되었다. 이 전쟁은 미국 국무부 장관 존 M. 헤이가 영국과 협상을 재개하는 데 유리한 입지를 제공했다. 해군력의 증강과 거점 확보라는 전략적 차원에서 특색한 팽창 정책을 파나마 운하 건설의 든든한 밑바탕이 되었다. 파나마 운하는 미국에게 카리브해를 숙원대로 ‘우리의 바다(*mare nostrum*)’로 만들 수 있는 결정적 계기를 제공했고 미국은 특히 “남쪽으로부터 치명적인 보복을 당할 두려움 없이 자신의 군사력과 경제력을 전 세계에 투사”할 수 있는 발판을 마련하게 되었다(스미스, 2010: 528).

III. 시어도어 루스벨트의 외교 선언과 제국 통치의 실험

1. 파나마의 분리·독립과 운하 건설

미국의 파나마 개입과 운하 건설 과정에서 먼저 주목해야 하는 인물은 당

3. 운하가 개통되었더라면 이 기간은 약 1/3로 줄어들었을 것이다(Hogan, 1986: 16-17). 한편 운하 건설의 수익성에 의문이 제기되기도 했지만, 운하는 더욱 신속한 해상 이동의 가능성과 더불어 실제로 수지맞는 사업이었다. 예컨대 파나마 운하지대 지사의 연례 보고서에 따르면, 1톤당 1.2달러의 통과세를 부과함으로써 1918년부터 수입이 지출을 초과할 것이라고 예측되었다(Brown, 1920: 191-192).

시 대통령인 시어도어 루스벨트이다.⁴ 루스벨트는 1903년 파나마의 분리·독립 후원과 1904년 파나마 운하의 건설 착공을 통해 제국 정책을 선도했다. 그는 운하 건설을 문명의 위임이자 인류 전체의 이익을 위한 거보로 인식하고 건설 계획을 구체화했다(Major, 1993: 62). 1901년 11월 미국과 영국 간에 체결된 헤이-폰스포트 조약(The Hay-Pauncefote Treaty)은 미국 정부로 하여금 콜롬비아에게 파나마 지역의 운하를 제안하고 그 유지와 통제에 대해 협상할 권리를 인정했다. 앞서 1900년에 헤이와 주미 영국 대사 줄리언 폰스포트가 조약에 서명했지만 미국 상원에서 헨리 캐벗 롯지를 비롯한 공화당 보수파가 운하 예정 지역에 미국의 군사시설을 설치할 수 있도록 명시해야 한다고 주장하면서 조약의 비준 거부를 주도한 바 있었다. 당시 뉴욕 주지사였던 루스벨트도 이런 견해에 동조했다. 결국 1901년 11월에 헤이-폰스포트 조약이 개정되면서 미국은 운하의 중립성에 대한 유일한 보증인이 되었고 운하지대에 군사시설의 설치가 가능해졌다. 이는 1850년 양국이 맺은 조약의 골자를 폐기하는 것이었다(Holden and Zolov, 2000: 83-84).

하지만 1903년 1월 미국과 콜롬비아 간에 체결되고 미국 상원의 비준을 통과한 헤이-에란 조약(Hay-Herrán Treaty)은 8월에 끝내 콜롬비아 의회에서 부결되었다. 이 조약에 따르면, 미국은 일시불 1,000만 달러와 매년 25만 달러를 지불하고 콜롬비아로부터 파나마 지협을 가로지르는 폭 10km의 운하지대를 영구 임차할 예정이었다(Major, 1984: 118). 이 조약이 콜롬비아 의회에서 부결된 뒤 난관에 봉착한 루스벨트는 9월 중순에 발송한 한 편지에

-
4. 루스벨트는 에스파냐와의 전쟁 당시 해군부 차관보였지만 직접 모집한 병사들로 제1의용기병연대(Rough Riders)를 창설하고 부연대장으로 참전해 쿠바의 산후안 고지 점령 작전을 주도한 바 있었다. ‘전쟁 영웅’ 루스벨트는 뉴욕 주지사와 부통령을 거쳐 1901년 9월 윌리엄 매킨리 대통령이 암살당했을 때, 예상치 못한 가운데 대통령직에 오르게 되었다. 미국 역사상 가장 젊은 나이(42세)로 대통령이 된 그에 대해 공화당 보수파는 우려를 표명했지만 루스벨트는 매킨리의 정책을 고수할 것이라고 약속했다. 1904년까지 루스벨트는 공화당 조직을 장악하고자 노력하는 한편 당시 세를 얻어가던 개혁 운동을 수용해 워싱턴 정가에 새로운 바람을 일으켰다. 특히 루스벨트는 대기업의 권력을 견제하고자 그동안 사문화된 반독점 법안을 <북부증권(Northern Securities Company)>의 서북부 철도 독점 사례에 적용함으로써 ‘트러스트 파괴자(trust-buster)’로서 명성을 얻었다. 또한 그는 1902년 광산주들의 반발에도 불구하고 무연탄 광산 노동자들의 파업 사태로 촉발된 노사 분쟁에 개입해 중재안을 제시했다. 이는 미국 역사상 전례가 없는 획기적인 조치였다.

서 차선책으로 니카라과 운하 구상을 수용하려는 의향을 드러내는 등 혼란에 빠진 듯 보였다(Bishop, 1920: 278; Mellander, 1971: 190). 루스벨트는 이 혼란에서 어떻게 벗어났을까?

헤이-에란 조약의 비준 부결은 콜롬비아와 협상을 통해 운하 건설을 추진하려는 루스벨트의 외교적 노력이 실패했다는 것을 의미했다. 이는 충분히 예견되었듯이 결국 콜롬비아로부터 파나마의 분리·독립을 촉진했다.⁵ 콜롬비아가 ‘1,000일 전쟁’이라는 치열한 내전을 치른 틈을 타 파나마 지역의 지도자들은 미국 기업가들의 후원 아래 1903년 11월 3일 파나마의 독립을 선포했다. 11월 4일 루스벨트의 편지에 따르면, 파나마 지협 문제는 끓어오르는 가마솥과 같은 상황이었다. 그는 앞서 50년 동안 “작고 난폭한 콜롬비아 공화국”을 위해 미국이 지협의 치안을 유지해주었지만 콜롬비아가 운하 건설의 조약을 비준하는 과정에서 우유부단하고 명예롭지 못하게 행동했다고 주장했다(Minger, 1961: 545). 루스벨트는 파나마 봉기와의 연관성을 의심받을 수 있는 어떤 활동도 전개하지 않겠다고 밝혔지만,⁶ 미국은 이례적으로 신속하게 신생공화국의 독립을 승인했다.

실제 파나마 지협에서 분리주의 구상과 활동은 오랜 전통을 지니고 있었다.⁷ 콜롬비아 정부는 19세기 후반 파나마 지역의 분리 요구가 표출될 때마다 질서 회복을 위해 미국의 개입을 허용하거나 먼저 요청하기까지 했다. 그

5. 1905년 2월 20일 콜롬비아 대통령 라파엘 레예스(Rafael Reyes)에게 보내는 루스벨트의 편지 참조. 레예스의 비밀 편지에 대한 답장에서 루스벨트는 “미국과의 조약이 비준되었다라면, 콜롬비아는 파나마의 혁명을 예방하고 번영을 구가하게 되었을 것”이라고 주장했다(Auchincloss, 2004: 384).
6. 1903년 11월 4일 루스벨트가 아들(Kermit Roosevelt)에게 보낸 편지 참조 (Auchincloss, 2004: 303-304). “(봉기를 유발하는 일)은 별로 이득이 없을 뿐더러 누구에게 고맙다는 인사를 받을 수 있는 일도 아니다. 내가 개입하게 된다면, 그것은 미국과 파나마 지협의 주민들을 이롭게 할 것이다. 물론 견제를 받을 수는 있겠지만 나는 이 일을 반드시 성취할 것이다.”
7. 1830, 1841, 1861년 콜롬비아는 파나마의 동요를 막기 위해 강압적인 설득과 임시방편의 양보를 동원한 바 있었다(Friedlander, 1961: 538). 루스벨트는 훗날 자서전을 통해 파나마는 오랫동안 느슨한 연방 체제 속에서 사실상 독립 상태에 있었다는 점을 강조하고 적어도 1850년 5월부터 1902년 7월까지 지속된 파나마의 오랜 저항 전통을 자세히 열거하면서 역사학 전공자로서의 재능을 선보였다(Roosevelt, 1985: 528-530).

럼에도 콜롬비아인들은 대체로 1903년 ‘파나마의 반란,’ 즉 콜롬비아 주권에 대한 반역 행위의 배후에 미국이 있다고 믿었다.⁸ 실제 파나마에서 소요 사태가 발생했을 때, 콜론 해안에 미국의 해군 함선들이 출동했고 지협에 일부 병력이 상륙해 반란 진압을 위해 파견된 콜롬비아군을 저지하기도 했다 (Arbena, 1973: 35-36). 따라서 1911년 3월 23일 루스벨트가 캘리포니아 주립대학 버클리 캠퍼스에서 행한 연설⁹은 콜롬비아인들의 의혹을 증폭시키기에 충분했다. 물론 이는 과장된 수사일 가능성이 있었지만 콜롬비아인들이 보기에 파나마의 반란은 “운하의, 운하에 의한, 운하를 위한” 반란이자 “제국 정책을 위한 또 하나의 전진”이었고 루스벨트의 파나마의 독립 후원은 공공연한 비밀이었다.¹⁰

파나마에 대한 법률적 승인 직후 1903년 11월 18일 헤이와 파나마의 전권 공사 필리프 뷔노-바릴라(Philippe Bunau-Varilla) 사이에 새로운 조약이 체결되었다. 프랑스 출신인 뷔노-바릴라는 원래 레셉스 회사의 수석 기사로서 운하 건설 계획에 깊숙이 관여했을 뿐 아니라 <파나마운하회사(Compagnie Nouvelle du Canal de Panama)>의 유력한 주주였고 1892년 파나마 운하의

-
8. 하지만 1846년 비둘랙-마야리노 조약 이래 미국이 파나마의 분리 요구를 좌절시키기 위해 열 차례 넘게 개입한 선례를 감안할 때, 1903년 당시 파나마인들이 미국의 존재를 분리·독립 운동의 장애물로 인식하고 미국의 중립을 요구한 것은 놀랄 만한 일이 아니었다. 콜롬비아 의회가 비준을 거부한 뒤 1903년 9월 초 파나마의 지도자 마누엘 아마도르 게레로(Manuel Amador Guerrero)는 미국이 파나마의 분리·독립을 방해하기 위해 무력 개입을 하지 않도록, 즉 미국의 중립을 보증받기 위해 뉴욕을 방문했다. 이는 파나마의 독립투사들과 미국 정부 간의 첫 공식 대화였다. 이 때 헤이는 파나마의 독립에 대한 직접적인 지지를 약속하진 않았으나 독립투쟁이 성공할 경우 새로운 정부를 지지할 수 있음을 시사했다(Collin, 1990: 237, 248).
 9. *New York Times*, March 24, 1911. “내가 파나마 지협을 점령했고 운하를 건설하기 시작했으며 그 뒤 의회에게 운하를 둘러싸고 토론하도록 내버려두지 않았다(I took the Isthmus, started the canal and then left Congress-not to debate the canal, but to debate me.)” 이 발언은 때로는 잘못 인용됨으로써 미국이 파나마의 투쟁 과정에서 어떤 역할을 맡았는지에 대해 논란을 초래했다. 더욱이 파나마 지협이 아니라 운하시대 또는 파나마라든가 ‘점령했다’가 아니라 방문했다(I took a trip to the Isthmus)가 원래 표현이었다는 등 발언의 진위를 둘러싸고 논란이 끊이지 않았다(Vivian, 1980: 95, 97-99).
 10. 피츠버그 포스트(Pittsburgh Post) 1903년 11월 7일 기사(Parker, 2007: 239, 재인용). 한편 파나마를 상실한 콜롬비아는 원래 미국에게 요구한 대로 2천 5백만 달러를 받았을 뿐 아니라 국가적 일체감이라는 뜻밖의 성과를 얻었다(Collin, 1990: 236).

완공에 관한 그의 계획을 출판한 바 있었다.¹¹ 신생공화국 파나마와 맺은 이 조약은 의심할 바 없이 미국 외교관계사에서 가장 중요한 성과 가운데 하나였다. 이 조약의 제3조에 따르면, 파나마는 운하지대 내에서 미국의 모든 권한을 승인하고 미국은 사실상 그 영역의 주권자로서 영구적인 독점권을 유지하고 행사할 수 있었다(Major, 1993: 47-48). 이로써 파나마는 운하지대에서 ‘명목상의 주권(titular sovereignty)’을 지닐 뿐인 이등국가로 규정된 셈이었다(Minger, 1961: 549; Greene, 2009: 270).

그렇다면 미국은 운하지대에 대해 완전한 권리를 지니게 되었을까? 미국이 운하지대를 매입하지 않고 영구적으로 임대하기 위해 연간 일정액을 납부해야 했기 때문에 운하지대는 텍사스나 알래스카와는 달랐다. 하지만 운하지대는 분명히 미국이라는 새로운 제국의 일부였다. 이 조약에 따르면, 미국은 운하의 건설 또는 유지에 필요한 경우 운하지대 외부의 특정 영역을 영구적으로 점령하거나 통제할 수 있었다. 또한 미국은 운하와 관련해 강, 하천, 호수 등 수역(水域)을 영구적으로 사용할 수 있었고 파나마의 통신망에 대해서도 독점권을 지니게 되었으며 공공질서를 유지하고자 파나마의 주요 도시들에 개입할 권리까지 보장받았다(LaFeber, 1978: 45). 다만 운하지대가 미국 헌법의 적용 범위 밖에 있으며 거류민의 법적 권리가 제한적일 수 있다는 당시 미국 대법원의 판결에서 드러났듯이 그곳은 제국 내에서 모호한 지위를 지니고 있었다.¹²

11. 뷔노-바릴라는 콜롬비아로부터 독립을 피하는 파나마의 독립 세력에게 금전적 지원을 제공했고 독립 승인 직후 파나마의 헌법 작성과 파나마 국기 도안 작업을 적극적으로 주도했다. 뷔노-바릴라는 미국 상원에서 여전히 니카라과 경로에 대한 관심이 지속되고 있다는 정보를 얻은 뒤 산 정상에서 용암이 분출되는 장면을 담은 니카라과의 10 센타보(centavo)짜리 우표와 “니카라과는 화산활동이 빈번한 지역이므로 운하는 파나마에 건설하는 것이 옳다”는 내용의 편지를 상원의원들에게 보내는 등 각별한 노력을 기울여 파나마 경로의 관철에 기여했다. 그는 훗날 지인에게 보내는 편지에서 “파나마 혁명을 만들어낸” 자신의 역할을 강조하기도 했다(Friedlander, 1961: 535). 뷔노-바릴라는 조약 추진 과정에서 무엇보다 독점적인 명예를 추구하려고 했다. 조약의 일환으로 미국 정부는 4천만 달러(2억 6백만 프랑)에 파나마 운하 회사의 주식 지분과 자산을 인수했고, 뷔노-바릴라는 투자액을 회수할 수 있었으며 운하 건설을 위한 조약에 자신의 이름을 남길 수 있게 되었다. 그는 파나마 운하의 부활이라는 목적을 달성한 뒤 1904년 3월 초 파나마의 장관직에서 사임했다(Parker, 2007: 203, 242, 250).

2. 루스벨트의 굴착기 운전과 괴달스의 대리 통치

루스벨트는 머헨의 찬양자로서 해외 취득 자원을 보호하기 위해 육군을 간소화하고 해군의 전력을 증강하고자 했다(McCullough, 1977: 249). 그리고 앞서 언급한 대로 파나마 공화국의 탄생에 기여함으로써 레셉스의 파산 이후 오랫동안 중단된 파나마 운하의 건설은 신흥 제국의 국책 사업으로 화려하게 재개되었다. 루스벨트는 1904년 3월 초 <파나마지협운하위원회(ICC, Isthmian Canal Commission)>를 구성하고 파나마 지협의 황열병 퇴치와 효과적인 방역 대책의 수립을 위해 미국 최고의 열대 질병 전문가인 윌리엄 골저스(William C. Gorgas) 대령을 포함한 7명의 위원을 선임했다.

운하 건설 전반을 관할하는 초대 기술책임자(수석기사)에는 존 월러스(John F. Wallace)가 임명되었다. 하지만 그는 <파나마지협운하위원회>에 참여할 수 없었을 뿐더러 향후 워싱턴 DC에 있는 위원회의 간섭 아래 놓이게 되었다. 월러스에 따르면, 실제 파나마 운하 건설 작업은 “지협의 한쪽 끝에서 다른 쪽 끝까지 단지 밀림과 혼란”으로 가득한 가운데 추진되었다(McCullough, 1977: 439). 밀림 곳곳에 굴착기와 각종 공사 도구들이 버려진 파나마는 거대한 쓰레기더미와 같았다. 게다가 상원에서 마크 핸너를 중심으로 여전히 니카라과 경로를 선호한 이들은 그곳이 해수면 운하 건설의 최적지라는 주장을 고수하고 있었다.¹³ 이런 상태에서 기술책임자는 위원회와 기본적인 설계 구조, 즉 해수면 운하 또는 갑문(수문)식 운하의 여부를 결정하지 않은 채 파나마로 향했다(Parker, 2007: 262). 루스벨트에 따르면, 미국과 외국의 여러 공학자들로 구성된 위원회에서 외국인 위원 전원을 포함

-
12. 자세한 사항은 예컨대 1907~1908년 바베이도스 출신 노동자 애돌퍼스 쿨슨(Adolphus Coulson)의 살인사건에 대한 대법원의 판결 과정을 참조하라(Greene, 2009: 268-269).
 13. 재앙에 가까운 프랑스의 실패 뒤에도 해수면 운하를 완공하려던 레셉스의 꿈은 호응을 얻고 있었던 셈이다. 물론 이에 관해선 완전히 상반되는 해석이 존재한다. 핸너의 절친한 친구인 뉴욕의 변호사 윌리엄 넬슨 크롬웰(William Nelson Cromwell)이 파나마 운하의 투자자였다는 사실에 관해선 디에스 카스티요의 주장을 참조하라(Diez Castillo, 1990: 26).

해 다수가 해수면 운하를 선호한 반면 미국인 위원 다수를 포함해 소수파는 갑문식 운하에 찬성했다. 루스벨트는 상충되는 견해들을 검토하면서 소수파의 의견으로 기울게 되었고 갑문식 운하가 해수면 운하에 비해 건설비용과 시간이 덜 소요될 뿐만 아니라 위험성이 덜하다는 결론에 이르렀다(Roosevelt, 1985: 542). 이런 결론에 지대한 영향을 미친 인물은 1905년 6월부터 1907년 4월까지 제2대 기술책임자를 역임한 존 스티븐스(John Stevens)였다. 스티븐스는 의회에서 갑문식 운하 건설의 타당성을 납득시키고자 노력했다. 그에 따르면, 해수면 운하의 건설에는 24년이 소요될 예정이었지만 갑문식 운하의 건설은 8년 내에 끝마칠 수 있었다(Greene, 2009: 38, 46-48). 특히 준설(浚渫) 작업의 양을 고려할 때, 해수면 운하는 예컨대 악명 높은 쿨레브라 절개지(Culebra Cut)¹⁴에서 엄청난 규모의 산사태를 유발하지 모르는 매우 위험한 계획이었다.

1904년 12월 루스벨트는 ‘먼로 선언에 대한 루스벨트의 추론(corollary)’¹⁵으로 알려진 연례 외교 교서에서 미국의 라틴아메리카 개입의 정당성을 설파함으로써 먼로 선언이 지닌 반식민주의적 이상과 제국주의적 역할 간의 간극

14. 이곳은 파나마 지협을 가르는 인공 계곡으로서 ‘거대한 참호’와 같았다(Parker, 2007: 419). 쿨레브라 절개지 굴착의 어려움과 관련된 레셉스의 실패 원인, 그리고 쿨레브라 절개지에서 가장 신속하고 집중적인 굴착이 이루어져야 한다는 주장에 관해서는 모리슨의 연구(Morison, 1903: 27-28)를 참조하라. 가툰(Gatún) 호수, 나아가 대서양과 파나마 만, 더 나아가 태평양을 연결하는 파나마 운하의 핵심부로서 해발 26미터 [85피트]의 수위를 유지한 이 절개지는 설계와 굴착 작업을 감독한 기사 데이비드 게일러드(David DuBose Gaillard)의 이름을 따서 1913년부터 게일러드 절개지(Gaillard Cut)로 불리기도 했다(Chiappetta et als, 1998: 316).
15. 이 추론은 다소 복잡한 상황에서 먼로 선언이 무시되었을 때 탄생했다. 독일과 영국의 해군이 1902년 12월 부채 회수를 목적으로 베네수엘라에 대해 무력 개입을 시도하자 아르헨티나 외무 장관 루이스 드라고(Luis M. Drago)는 미국 정부에게 유럽 국가들의 개입에 대한 반대 선언을 요청했고 미국은 유럽 열강에게 개입할 여지를 주지 않는다는 명목으로 아메리카의 질서를 유지하고 부채 상황을 독립할 책임을 떠맡았다. 1904년 12월 루스벨트는 ‘부패와 무능’의 경우에 대해 군사적 개입 가능성을 경고함으로써 드라고가 제안한 다자간 협의를 수용하지 않으면서 먼로 선언의 준수와 일방주의의 기조를 재확인했다. 이에 따르면, “어떤 국가가 사회적·정치적 사안을 처리할 때 적절한 효율성과 품위를 유지한다면, 질서를 준수하고 의무를 다한다면, 미국의 개입을 두려워할 필요가 없다… 아메리카에서 미국은 먼로 선언을 준수하기 때문에, 명백한 부패나 무능의 경우에 불가피하게 국제 경찰력을 행사할 것”이었다(Holden and Zolov, 2000: 100-102; Sexton, 2011: 228-229).

을 매우는 한편, 공공연한 개입 노선을 견지하고자 했다(Sexton, 2011: 230, 247). 또한 그는 파나마 운하 건설 현장을 직접 방문해 미국 외교사에 한 획을 그었다. 1906년 11월에 이루어진 3일간의 건설 현장 방문은 미국 대통령으로서 임기 동안 해외 지역을 시찰한 최초의 사례였다. 루스벨트는 레셉스와 달리 우기(雨期)가 한창일 때 향후 물이 가득 차게 될 클레브라 절개지와 가튼 댐 예정지 등을 시찰했다. 이는 다분히 의도적인 선택이었다.¹⁶ 현장에서 미국제 버사이러스(Bucyrus) 증기굴착기에 오른 루스벨트는 “불굴의 노력을 발휘”했다.¹⁷ 루스벨트의 굴착기 운전은 그를 기술 제국의 화신으로 부각시킨 성공적인 공연(公演)이었고 프랑스제에 비해 3배 이상 생산성이 좋은 미제 굴착기, 달리 말해 미국 기술력의 우위를 과시하는 계기였다(Parker, 2007: 281-282). 아울러 미국의 우수한 기술력은 준설차를 비롯한 첨단 장비의 투입, 가튼, 페드로 미겔, 미라플로레스 등 세 쌍의 갑문 건설, 열대 질병의 극복,¹⁸ 흙더미 붕괴 방지 등에서 효과적으로 표출되었다.¹⁹

또한 1907년 4월 루스벨트는 조지 괴달스(George Washington Goethals) 중령을 제3대 기술책임자로 임명하면서 운하 건설의 새로운 국면을 열었다. 더욱이 루스벨트는 1908년 1월 행정 명령을 통해 괴달스에게 <파나마지협운하위원회>의 의장을 겸직하도록 조치함으로써 건설 작업의 이중 구조와 관료주의적 걸림돌을 제거하고자 했다(Roosevelt, 1985: 543; Greene, 2009:

16. 귀국길에 오른 뒤 1906년 11월 20일에 루스벨트가 아들(Kermit Roosevelt)에게 보낸 편지를 참조하라(Auchincloss, 2004: 509).
17. 이는 워싱턴 포스트(Washington Post)에 게재된 머리가사의 제목(“A Strenuous Exhibition on the Isthmus”)으로서 루스벨트가 1899년 4월 시카고에서 행한 연설의 제목인 “불요불굴의 인생(The Strenuous Life)”을 풍자한 것이었다. 이 연설에서 루스벨트는 역경을 극복하는 불굴의 노력이야말로 새로운 세기에 국가와 세계의 진보를 도모하려는 미국인들이 기꺼이 받아들여야 할 이상이라고 주장한 바 있었다. 다음과 같은 뉴욕 타임스의 기사를 참조하라. “The President Climbs a Canal Steam Shovel,” *New York Times*, November 17, 1906.
18. 골거스의 활약 덕분에 프랑스의 건설 기간에 비해 각종 열대 질병의 발생률은 약 1/3 수준으로 감소했다(Brown, 1920: 197).
19. 쌓아놓은 준설토는 산사태를 유발시킬 수 있는 ‘열대의 빙하’였다(Parker, 2007: 419). 1920년 당시의 통계에 따르면, 개통 후 5년(1,537일) 동안 산사태의 가능성 탓에 242일에 걸쳐 운하가 폐쇄되었다. 브라운은 이를 당초 우려와는 달리 그리 심각한 수준이 아니었다고 주장한다(Brown, 1920: 194-196).

54, 57, 74). 또한 7명의 위원 전원을 파나마 지협에 거주하도록 조치함으로써 워싱턴 DC와 파나마 운하지대의 간극을 좁히는 동시에 작업 추진의 효율을 높이고자 했다. 전임자인 스티븐스가 설계 구조에 대한 혼란을 정리한 덕분에 괴달스는 운하의 공식 개통까지 오랜 기간 생산성의 극대화(Greene, 2009: 302)를 꾀하는 데 전념할 수 있었다. 웨스트포인트를 졸업한 현역 장교 괴달스는 운하지대에서 건설과 노동 관리를 비롯해 주요한 업무 영역을 감독하고 ‘파나마의 군대’라고 지칭될 만큼 본국에서 추진하기 어려운 혹독한 방식으로 노동자들의 숙련도를 높이고자 조종하면서 루스벨트의 대리인 역할을 충실히 수행했다. 이런 과정 속에서 그는 ‘파나마의 차르’라는 별칭이 알려주듯이 ‘강력하고도 자비로운 제국’의 독재자상을 구축했다(Bishop, 1913: 259; Parker, 2007: 398, 412).

IV. 파나마 운하에 투영된 미국의 전망과 파나마의 은폐

루스벨트의 운하 건설은 국내 산업계의 재편과 사회적 갈등의 고조라는 만만찮은 상황과 얽혀 있었다. 공업화의 진전과 대기업의 출현에 힘입어 미국의 산업생산력은 1880년대 말에 이미 영국을 제외한 유럽 열강의 수준을 넘어섰고 1890년대 불황을 겪었지만 1904년 무렵 미국의 산업계는 300여 개의 대기업이 5,000여 개의 개별 업체를 지배하는 ‘독점자본주의’ 단계에 이르렀다. 동시에 경제 권력의 집중과 부패에 대한 사회적 반발과 개혁 요구가 분출되면서 ‘혁신주의’ 시대가 펼쳐졌다. 이런 가운데 정부는 기업의 해외 진출을 적극 후원했다(로젠버그, 2003: 107-108). 파나마 운하 건설에는 국가의 온정적 개입주의와 노동 관리 같은 새로운 관념과 함께 정부의 기업 후원 정책, 그리고 사회 질서와 규율을 강조하는 혁신주의의 또 다른 측면이 맞물려 있었던 것이다(Greene, 2009: 8, 74). 다른 한편 파나마 운하의 건설은 1890년대 경제 불황 탓에 미국의 기업가와 정부 관리들이 느끼던 사회적 갈등의 가능성, 예컨대 실업과 도시 빈민가의 확산 현상에서 감지된 ‘혁명의

징후'로부터 벗어날 수 있는 기회였다(LaFeber, 1978: 15). 이런 점에서 파나마 운하 건설은 국내의 혁신주의와 제국주의적 대외 팽창 정책이 결합하는 계기였을 뿐 아니라(박진빈, 2010: 124, 133) 사회제국주의의 특성을 드러냈다고 할 수 있다.

실제 운하시대에선 공학 기술을 매개로 한 인공 수로의 건설을 넘어 미국의 제국화가 진행되고 있었다.²⁰ 루스벨트는 운하 건설이 해군력과 기술력의 우위를 확인하고 미국이 세계의 주도국가라는 사실을 확인하게 될 것이라고 역설했다. 1904년 11월 대통령 선거를 앞두고 루스벨트는 파나마 운하를 선거전의 장애물이라기보다는 득표 요인으로 인식하면서 이보다 “더 강력한 카드는 없다”²¹고 공언하며 공화당 연설자들에게 파나마 운하에 관해 더 많이 언급하도록 독려했다. 이에 맞서 민주당의 부통령 후보 헨리 G. 데이비스는 루스벨트의 파나마 정책을 “공화국이 아니라 제국에 어울리는 행동”이라고 비판했다(Graham, 1983: 144). 여전히 고립주의에 익숙한 미국인들이 그의 전망을 얼마나 진지하게 수용했는지는 의문이지만 루스벨트는 파나마 운하에 대한 논의를 주도하면서 국민적 합의를 이끌어낸 듯 보였다. 루스벨트의 이런 적극적인 태도는 대통령에게 외교적 교섭의 권리와 임무를 폭넓게 인정해준 1890년대 대법원 판결과 더불어 행정부의 권한 강화에 대한 개인적 구상에 힘입은 바 컸다(Schlesinger, 1973: 82-83).

그리하여 미국의 이미지는 계산된 전략을 통해 개입한다기보다는 실수를 연발하는 서투른 거인(Mellander, 1971: 189)에서 점차 강력한 영웅으로 변모했고, 파나마 운하는 미국인들에게 자국의 논리적 연장이자 제국의 통합적 체계와 정체성의 건설 현장으로 자리매김했다(Missal, 2008: 198, 200). 루스벨트의 국제주의적 전망은 비판론을 잠재우고 운하 건설 사업을 경제적 수의

20. John Foster Carr. “Building a State.” *Outlook*. June 23, 1906. p. 436(Greene, 2009: 406, 재인용). 하트와 네그리는 루스벨트의 대외 정책이 전통적인 유럽식 제국주의의 실행과 다를 바 없었다고 주장하면서 이를 뒤이어 등장하는 우드로 윌슨의 제안, 즉 건국 초기 제퍼슨의 구상을 연상하게 하는 국제주의적 평화 이데올로기의 채택 또는 네트워크 권력 개념의 팽창과 대비시킨다(하트·네그리, 2001: 19, 237).

21. 1904년 1월 20일 루스벨트가 존 C. 스푸너에게 보내는 편지를 참조하라(Morison, 1951: 701).

과 ‘웅장한 구경거리 정치’(Salvatore, 2006: 664)의 차원을 넘어 향후 미국이 떠맡게 될 국제적 지도력의 상징으로, 달리 말해 신화적 지위로 격상시킨 셈이었다(Hogan, 1986: 211).

대중적 지지를 바탕으로 적극적이고 강력한 지도자로 부각된 루스벨트는 또한 ‘파나마 작가’로 알려진 대중 작가들에게 파나마 운하 건설을 미국의 창의력, 모험심, 의지가 빚어낸 기념비로 기술하도록 독려했다. ‘파나마 작가’들은 ‘명백한 운명’과 사회진화론에 근거한 개척지의 확대라는 관점에서 파나마 운하의 위상을 재정립하고 운하지대를 미국의 유토피아로 묘사하곤 했다(Salvatore, 2006: 672; Missal, 2008: 127). 이는 미국 중산층의 사회적 전망과 부합했고 미국의 라틴아메리카 정책에서 일종의 연성(軟性) 장치(soft machinery)로 기능할 수 있었다(Salvatore, 2006: 664-665).

몇 주 전 유럽에서 발발한 제1차 세계대전의 여파 때문에 1914년 8월 15일 파나마 운하의 공식 개통식은 국제적인 관심을 크게 끌지 못했다. 하지만 운하 개통 이듬해인 1915년 2월 말부터 12월 초까지 샌프란시스코에서 개최된 파나마-태평양 국제 박람회(Panama-Pacific International Exposition)는 ‘대양 간의 만남을 주선한 세계의 주역’ 미국의 위상을 인증하는 무대였다. 우드로 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령은 앞서 1913년 10월 워싱턴 DC에서 원격 조종을 통해 터파기 작업이 끝난 콜레브라 절개지에 대양의 물을 끌어들이는 장관을 연출한 것과 동일한 방식으로 샌프란시스코 박람회의 개막을 알렸다(McCullough, 1977: 606). 파나마 운하 건설을 ‘헤라클레스의 열세 번째 위업’으로 격찬한 샌프란시스코 박람회는 수백만 명의 인파를 끌어모은 대규모 국제 박람회였다(Greene, 2009: 335, 366). 하지만 이 국제 박람회는 미국을 제국으로 만드는 데 기여한 두 가지 핵심 요소를 은폐하고 있었다. 깔끔하게 제작된 파나마 운하의 축소 모형에는 독립국 파나마와 더불어 실제 건설 과정에 투입된 다수의 카리브해 지역 출신 노동자들의 자리가 마련되어 있지 않았던 것이다(Greene, 2009: 361, 363).

신생공화국 파나마의 존재는 새로운 미국의 건설 현장으로 부각될 뿐이었다. 1903년 11월에 파나마 공화국의 임시 통치협의회(junta)가 구성된 뒤 부임한 초대 파나마 주재 미국 대사 윌리엄 뷰캐넌은 미국의 이해관계, 즉 개

입의 권리가 새로운 헌법에 반영되도록 조율하는 중대한 임무를 지니고 있었다(Mellander, 1971: 49). 1904년 2월 소집된 파나마의 헌법 제정 대표자 회의는 결국 136조를 헌법에 삽입했다. 이는 쿠바의 플랫 수정안을 본보기로 파나마의 ‘공공 안녕과 헌정 질서 유지’를 위해 언제든지 미국의 개입을 합법화하는 조치였다(Guevara Mann, 1996: 18; Sánchez, 2007: 63). 당시 파나마의 지도자들에겐 지역 주민을 통제하고 효과적인 정치 제도를 수립할 만한 수단이 부족했고 그런 약점은 독립 이후 미국의 군사적·정치적 영향력이 강화됨에 따라 더욱 두드러져 보였다. 파나마는 미국에게 운하 건설 면허를 부여하는 동시에 실제 파나마 공화국의 독립을 보증하는 중대 과업을 맡겼다. 파나마의 아마도르(Amador) 정부는 군부쿠데타가 실패로 끝난 뒤 1904년 11월 미국의 후원 아래 향후 지속적으로 문제를 일으킬 소지가 있는 군대를 폐지하고 대신 경찰력을 강화하기에 이르렀다(Falcoff, 1998: 37). 이는 정치적 폭력의 회피를 넘어 공공질서의 유지를 미군의 지휘에 맡겨버린 주권의 무장해제였다. 또한 파나마의 공식통화(通貨) 발보이는 미국 달러화에 고정 연동되어 있었기 때문에 사실상 달러를 공식화폐로 채택한 셈이었다. 이런 식으로 파나마는 20세기 내내 가장 높은 수준의 대미 종속을 유지하게 되었다(McPherson, 2006: 188, 209).

자국의 정치 체제에 대한 파나마 엘리트층의 통제는 약화되었고 미국인들이 파나마의 요직, 특히 경제 분야로 진출하는 사례가 늘었다(Greene, 2009: 307-308, 332). 따라서 초대 대통령 아마도르의 임기(1904-1908) 이래 파나마는 식민지와 주권 국가 사이의 중간적 존재이자(Zimbalist and Weeks, 1991: 10, 157), 미국과 주권의 타협을 통해 탄생한 ‘혼성국가’의 면모를 선보였다(Mellander, 1971: 189-190). 달리 말해 파나마는 신생 입헌공화국과 새로운 제국 미국의 운하지대가 결합된 일종의 ‘이중 주권’ 체제였다(Sánchez, 2007: 62). 파나마의 지위는 콜롬비아의 한 지방에서 미국의 전략적 거점으로 급속히 변모했다. 더 엄밀히 말해 독립국가 파나마의 판도는 사실상 운하지대와 군사기지로 축소되고 말았다(McPherson, 2006: 207).²² 반

22. 미국의 웅장한 업적 속에 파묻혀버린 파나마인들의 희생과 공헌에 대해서는 샌프란시스코 국제 박람회 파나마의 공식 대표로 초대된 돈 레페브레(Don Lefevre)의 연

면 미국은 운하지대뿐 아니라 그 외부까지 포함해 적어도 14곳에 해군 기지를 설치함으로써 ‘군사기지의 제국(empire of bases)’이 되었다(LaFeber, 1978: 46; 배영수, 2006: 45).

또한 미국의 위업은 운하 건설에 투입된 수만 명의 앤틸리스인(Antilleans) 노동자들의 존재를 퇴색시켰다. 미국이 운하 건설에 뛰어든 뒤에도 5,600명에 이르는 인부가 사망했고 그 대부분은 바베이도스와 자메이카를 비롯한 앤틸리스 출신이었다. 한편 1906년에서 1908년까지 운하 건설 작업에 투입된 유럽의 숙련 노동자 가운데 에스파냐인 8,200명, 이탈리아인 2,000명, 그리스인 1,100명 정도가 포함되어 있었는데(Parker, 2007: 358-359), 이들 역시 운하지대에서는 때때로 비(非)백인으로 간주되는 ‘경계인’에 불과했다(Greene, 2004: 79). 미국 헌법의 적용 배제(Greene, 2009: 270), 더 나은 지위와 대우를 의미하는 금색 명부와 그러지 않은 은색 명부의 차별화(Greene, 2004: 79-80), 미국인 피고용인의 8시간 노동과 앤틸리스 출신 노동자에 대한 차별(Parker, 2007: 438), 유색인종의 높은 사망률(Price, 1935: 6, 9) 등 ‘짐 크로우(Jim Crow)’ 식의 인종분리와 차별 관행이 여과 없이 확대 재생산된 파나마 운하지대는 제국 통치의 실험실로 활용되었다(Missal, 2008: 44; 박진빈, 2010: 135).

질서 유지를 명분으로 전개된 인종주의적 관행은 파나마 지협에서 미국 혁신주의의 한계를 적나라하게 드러냈다. 제국 건설의 과정을 위계구조의 수립과 확산으로 요약할 수 있다면, 미국의 파나마 운하 건설은 이를 웅변하는 사례였다. 파나마 운하는 향후 미국이 본격적으로 추구할 지상 권력과 자국 위주의 국제적 위계구조를 예시하는(배영수, 2011: 409-410, 415) 제국의 기념비가 되었다.

설을 참조하라(Greene, 2009: 362-363).

V. 맺음말

교역을 매개로 영향권(sphere of influence)의 확대에 주력해온 미국은 1898년 에스파냐와의 전쟁 이후 잠재적인 패권국가에서 가시적인 제국으로 신속하게 변모했다. 1898년 이래 미국의 경제적·군사적 팽창과 더불어 산후 안에서 시작된 시어도어 루스벨트의 화려한 이력은 파나마 운하 건설과 운하 지대의 확보로 그 정점에 이르렀다. 공식적인 식민통치의 회피와 통상 관계의 선호, 해군력 강화와 필요시 군사적 개입으로 요약될 수 있는 미국의 제국화 과정을 압축적으로 보여준 파나마 운하 건설은 이중의 유산을 남겼다.

미국의 파나마 개입은 흔히 ‘달러외교’ 또는 ‘민주주의를 위한 개입(스미스, 2010: 81, 87; Sexton, 2011: 234)’으로 묘사되는 다른 중앙아메리카나 카리브해 지역을 대상으로 한 간섭에 비해 기술 제국의 면모를 과시하게 된 계기였다. 대다수 미국인들에게 파나마 운하는 자연에 대한 야심에 찬 도전인 동시에 프랑스인들의 실패와 극적으로 대비되는 공학 기술의 개가였다. 세 쌍의 갑문 건설과 대규모 준설, 콘크리트 기술력의 제고에서 드러났듯이 기술적 우위를 확증할 뿐 아니라 쿨레브라 절개지와 가튼 댐 건설 현장에서 수차례 발생한 산사태를 비롯해 한계 상황을 극복하고 운송과 교역의 혁신을 이끌어내려는 영웅적 모험담이었다. 기술력의 우위는 말하자면 “동 의와 협력을 이끌어내 보편적 가치를 전파하는 자비로운 제국”의 토대였다(배영수, 2011: 415). 루스벨트는 파나마의 분리·독립 후원, 운하 건설 현장의 시찰과 굴착기 운전, 그리고 조지 피달스에 의한 운하지대의 대리 통치 등 일련의 과정을 주도하면서 비견할 데 없이 두드러진 제국 정책의 화신이 되었고 파나마 운하를 강력하고 혁신적인 제국의 초상으로 자리매김하는 데 기여했다.

다른 한편 파나마 운하는 파나마인들의 독립과 국가적 정체성, 그리고 앤틸리스 출신의 수많은 유색인 노동자들을 은폐하는 제국의 장치가 되었다. 파나마 운하 건설은 단지 영토 팽창을 넘어 새로운 기술과 생활방식의 확산이라는 화려한 외양 아래 미국 내의 인종적 서열화를 대외적으로 관철시킨

제국 건설의 표상이었다. 파나마 운하는 실제 미국의 운하가 되었고 파나마 운하지대는 미국의 인위적인 부속물이자 ‘비공식적 제국’의 일부로 남았다. 1970년대 말 지미 카터가 이른바 인권과 도덕 외교를 표방하면서 미국 외교의 새로운 시대를 열겠다고 공언했을 때, 그는 시어도어 루스벨트의 정책과 대다수 미국 중산층의 전망에 대해 처음으로 심각한 도전장을 내민 셈이었다. 카터는 임기 첫 해 내내 파나마 운하 양도 조약을 둘러싸고 격렬한 정치적 투쟁을 벌인 끝에 상원의 비준을 얻어냈지만, 결국 파나마에서 미국이 담당할 역할을 대중에게 환기시키고 과거사에 대한 반성적 접근을 이끌어내는 데 실패하고 말았다.

투고일자: 2011-08-11 심사일자: 2011-09-14 게재확정: 2011-11-28

참고문헌

- 박진빈. 2010. 「제국과 개혁의 실험장: 미국의 파나마운하 건설」. 『미국사연구』 32집. 한국미국사학회. pp. 113-141.
- 배영수. 2006. 「미국은 제국인가」. 『미국학』 29집. 서울대 미국학연구소. pp. 39-89.
- 배영수. 2011. 『미국 예외론의 대안을 찾아서』. 서울: 일조각.
- Arbena, Joseph L. 1973. “Colombian Interpretations of the Role of the United States in the Independence of Panama.” *The North Dakota Quarterly* 41. pp. 29-42.
- Auchincloss, Louis. 2004. *Theodore Roosevelt, Letters and Speeches*. New York: Library of America.
- Bishop, Joseph Bucklin. 1913. *The Panama Gateway*. New York: Charles Scribner’s Sons.
- Bishop, Joseph Bucklin. 1920. *Theodore Roosevelt and His Time Shown in His Own Letters*. New York: Charles Scribner’s Sons.
- Brown, Robert M. 1920. “Five Years of the Panama Canal: An Evaluation.” *Geographical Review* 9(3). pp. 191-198.
- Chasteen, John Charles. 2009. *Americanos: Latin America’s Struggle for Independence*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Chiappetta, R. Frank, Tom Treleaven, Eduardo Nixon, and John Dean Smith. 1998. “History and Expansion of the Panama Canal.” *Fragblast-International Journal of Blasting and Fragmentation* 2. pp. 313-340.

- Collin, Richard H. 1990. *Theodore Roosevelt's Caribbean: The Panama Canal, the Monroe Doctrine, and the Latin American Context*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Diez Castillo, Luis A. 1990. *El Canal de Panamá y Su Gente*. Panamá: L. A. Diez Castillo.
- Falcoff, Mark. 1998. *Panama's Canal: What Happens When the United States Gives a Small Country What It Wants*. Washington, D.C.: AEI Press.
- Friedlander, Robert A. 1961. "A Reassessment of Roosevelt's Role in the Panamanian Revolution of 1903." *Political Research Quarterly* 14(2). pp. 535-543.
- Graham, Terence. 1983. *The "Interests of Civilization"?: The Reaction in the United States Against the "Seizure" of the Panama Canal Zone, 1903-1904*. Lund: Esselte Studium.
- Greene, Julie. 2004. "Spaniards on the Silver Roll: Labor Troubles and Liminality in the Panama Canal Zone, 1904-1914." *International Labor and Working-Class History* 66. pp. 78-98.
- Greene, Julie. 2009. *The Canal Builders: Making America's Empire at the Panama Canal*. New York: The Penguin Press.
- Guevara Mann, Carlos. 1996. *Panamanian Militarism: A Historical Interpretation*. Athens: Ohio University Center for International Studies.
- Hardt, Michael and Antonio Negri. 2000. *Empire*. Cambridge: Harvard University Press. 마이클 하트 · 안토니오 네그리(윤수중 옮김). 2001. 『제국』. 서울: 이학사.
- Hogan, J. Michael. 1986. *The Panama Canal in American Politics: Domestic Advocacy and the Evolution of Policy*. Carbondale: Southern Illinois University Press.
- Holden, Robert H. and Eric Zolov. 2000. *Latin America and the United States: A Documentary History*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Johnson, Emory R. 1903. "Comparison of Distances by the Isthmian Canal and Other Routes." *Bulletin of the American Geographical Society* 35(2). pp. 163-176.
- LaFeber, Walter. 1963. *The New Empire: An Interpretation of American Expansion, 1860-1898*. Ithaca: Cornell University Press.
- LaFeber, Walter. 1978. *The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Major, John. 1984. "Who Wrote the Hay-Bunau-Varilla Convention?" *Diplomatic History* 8(2). pp. 115-124.
- Major, John. 1993. *Prize Possession: The United States and the Panama Canal 1903-1979*. New York: Cambridge University Press.
- Manfredo, Fernando. 1993. "The Future of the Panama Canal." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 35(3). pp. 103-128.
- McCullough, David. 1977. *The Path Between the Seas: The Creation of the Panama*

- Canal, 1870-1914*. New York: Simon and Schuster.
- McPherson, Alan. 2006. *Anti-Americanism in Latin America and the Caribbean*. New York and Oxford: Berghahn Books.
- Mellander, G. A. 1971. *The United States in Panamanian Politics: The Intriguing Formative Years*. Danville: The Interstate Printers & Publishers, Inc.
- Minger, Ralph Eldin. 1961. "Panama, the Canal Zone, and T titular Sovereignty." *The Western Political Quarterly* 14(2). pp. 544-554.
- Missal, Alexander. 2008. *Seaway to the Future: American Social Visions and the Construction of the Panama Canal*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Morison, Elting E. 1951. *The Letters of Theodore Roosevelt* (Vol. III). Cambridge: Harvard University Press.
- Morison, George S. 1903. "The Panama Canal." *Bulletin of the American Geographical Society* 35(1). pp. 24-43.
- Parker, Matthew. 2007. *Panama Fever: The Epic Story of One of the Greatest Human Achievements of All Time-the Building of the Panama Canal*. New York: Doubleday.
- Price, A. Grenfell. 1935. "White Settlement in the Panama Canal Zone." *Geographical Review* 25(1). pp. 1-11.
- Roosevelt, Theodore. 1985. *An Autobiography*. New York: Da Capo Press.
- Rosenberg, Emily S. 1982. *Spreading the American Dream: American Economic and Cultural Expansion, 1890-1945*. New York: Hill and Wang. 에밀리 S. 로젠버그(양홍석 옮김). 2003. 『미국의 팽창』. 서울: 동과서.
- Russell, Greg. 2006. "Alfred Thayer Mahan and American Geopolitics: The Conservatism and Realism of an Imperialist." *Geopolitics* 11(1). pp. 119-140.
- Salvatore, Ricardo Donato. 2006. "Imperial Mechanics: South America's Hemispheric Integration." *American Quarterly* 58(3). pp. 663-691.
- Sánchez, Peter M. 2007. *Panama Lost?: U.S. Hegemony, Democracy, and the Canal*. Gainesville: University Press of Florida.
- Scheina, Robert L. 2003. *Latin America's War*. Washington, D.C.: Brassey's Inc.
- Schlesinger, Arthur M. 1973. *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Sexton, Jay. 2011. *The Monroe Doctrine: Empire and Nation in Nineteenth-Century America*. New York: Hill and Wang.
- Smith, Peter H. 2008. *Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the World*. 3rd edition. New York and Oxford: Oxford University Press. 피터 H. 스미스(이성형 · 홍옥현 옮김). 2010. 『라틴아메리카, 미국, 세계』. 서울: 까치.
- Vivian, James F. 1980. "The "Taking" of the Panama Canal Zone: Myth and Reality." *Diplomatic History* 4(1). pp. 95-100.
- Wehler, Hans-Ulrich. 1970. "Bismarck's Imperialism 1862-1890." *Past & Present* 48.

pp. 119-155.

Zimbalist, Andrew and John Weeks. 1991. *Panama at the Crossroads: Economic Development and Political Change in the Twentieth Century*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

An Icon of Imperialism: U.S. Construction of the Panama Canal and the Eclipse of Panama

Koo Byoung Park
Assistant Professor, Department of History
Ajou University

This article focuses on the construction of the Panama Canal of the United States that epitomized the country's transformation into an imperial power in the early 20th century. Since then, the Panama Canal has been a preeminent symbol of Americas' prestige. It was more than a tangible asset with commercial and strategic utility. At the same time, it has been criticized as a national monument to chauvinism, misled interventionism, and the perversion of American ideals.

The U.S. took advantage of Colombian Senate's refusal to ratify the Hay-Herrán Treaty in August 1903. In the treaty, Colombia had tentatively agreed to guarantee the United States a right of canal construction. The break-up of the bilateral agreement eventually resulted in the secession of Panama from Colombia in November 1903. The Panamanian republic immediately signed a new treaty, granting the U.S. a perpetual and exclusive control of the Canal Zone. Subsequently, the U.S. constructed an inter-oceanic canal in 10 years. This was not only acclaimed as the outcome of technological prowess and maximum labor productivity, but considered an imperial icon that symbolized integration of Latin America into the U.S. sphere of influence. During the process, Theodore Roosevelt emerged as a symbolic figure of the U.S. imperial policy. He supported the Panamanian secession, visited the canal construction site, and empowered George W. Goethals to act as his agent in the Canal Zone.

American imperial policy reflected in the Panama Canal project stood in sharp contrast to the eclipse of Panama itself. The colossal engineering work was presented as a construction site of social visions and a new national identity for the American middle class. Meanwhile it overshadowed the new republic that furnished the name of Panama for the canal and the Panama-Pacific International Exposition (PPIE) in 1915. The arduous labor of canal workers who were mainly from the Antilles was completely ignored as well. Thus, the Panama Canal became an imperial machine that represented U.S. visions of hemispheric integration and its rise to international leadership.

Key Words: Panama Canal, Theodore Roosevelt, Interventionist Policy, Imperial Mechanics, Panamanian Secession, Eclipse of Panama

박구병. 아주대학교 인문대학 사학전공
경기도 수원시 영통구 원천동 산 5번지 아주대학교 인문대학 (443-749)
Tel_031-219-2836
E-mail_kbpark@ajou.ac.kr

