

미주정상회의 주요 논의 내용과 미·중남미 관계에 대한 시사점

이승호 세계지역연구센터 미주팀 부연구위원 (seungholee@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1211)



차 례

1. 배경
2. 주요 논의 내용
3. 미·중남미 관계에 대한 시사점

주요 내용

- ▶ 2022년 6월 6일부터 10일까지 미국 로스앤젤레스에서 제9차 미주정상회의가 개최되었음.
 - 미국이 당초 구상했던 중남미 내 질서를 실현하는 데 어려움을 겪는 가운데, '역내 리더십 회복'을 공언한 바이든 정부가 28년 만에 자국에서 개최하는 미주정상회의를 통해 어떤 구상을 제시할지에 많은 관심이 모아졌음.
 - 미국은 '비민주적으로 통치되고 있는 국가의 정상은 초청하지 않는다'는 원칙에 따라 이번 회의 초청 명단에서 쿠바, 니카라과, 베네수엘라 정상을 배제하였으며, 이러한 결정을 둘러싸고 좌파정권이 집권하고 있는 중남미 일부 국가와 미국 간에 불협화음이 발생함.
 - 미국은 실제로도 정상회의에 쿠바, 니카라과, 베네수엘라 정상을 초청하지 않았으며, 일부 국가는 미국의 비민주주의 국가 배제 결정에 대한 반대의 표시로서 정상을 대신하여 대리인을 파견함.
- ▶ 이번 미주정상회의에서는 △ 이주 △ 경제회복 △ 식량안보 △ 기후변화 의제가 주로 논의되었음.
 - [이주] 20개국 공동으로 '이주 및 보호에 관한 로스앤젤레스 선언'을 발표해 역내 이주 관리에 대한 접근법을 새롭게 마련하였으며, 주요 당사국은 역내 이주민과 난민의 여건을 개선하기 위한 세부계획을 공개함.
 - [경제회복] 미국은 미주 국가간 경제협력 강화를 목적으로 '경제적 번영을 위한 미주 파트너십'을 발표하였으며, 특히 △ 공급망 강화 △ 투자 증진 △ 청정에너지 △ 지속가능하며 포용적인 무역을 강조함.
 - [식량안보] 미주 지역의 대표적인 농업 국가가 주축이 되어 '농업 생산국 선언'을 발표함으로써 식량안보에 대한 지역 차원의 관심을 환기함.
 - [기후변화] 미국은 기후위기 해결을 위한 '2030 미국·카리브해 파트너십'과 '중남미·카리브해 재생에너지 이니셔티브' 발표를 통해 기후변화에 대한 지역 차원의 대응을 촉구함.
- ▶ 미주정상회의 개최 과정에서 발생한, 각국 정상의 참석 여부를 둘러싼 불협화음과 회의 중 나온 일부 정상의 발언 등으로 비춰볼 때, 중남미 내 미국의 영향력 축소는 부정하기 어려운 현실로 보임.
 - 민주주의 후퇴와 포퓰리즘 확산 등으로 더욱 복잡해지는 중남미 내 정치적·지정학적 지형을 감안할 때, 미국이 민주주의 및 인권과 같은 '보편적 가치'를 기반으로 자국 중심의 역내 질서를 재확립하는 데는 많은 어려움이 따를 것으로 보임.
 - 이와 별개로 최근 중남미 주요국에서 민주적 절차를 통해 연이어 좌파정권이 창출되고 있어 미국이 중남미에서 역내 리더십을 발휘할 여지는 더욱 줄어들 것으로 보임.
- ▶ 그럼에도 불구하고 이번 미주정상회의는 바이든 정부가 중남미에서 축소되고 있는 자국의 영향력을 회복하려는 의지를 재확인한 계기가 된 것으로 평가되며, 여러 의제에 걸쳐 미국과 중남미 국가 간 협력이 논의되었다는 점에서 의미가 있음.

1. 배경

■ 2022년 6월 6일부터 10일까지 미국 로스앤젤레스에서 ‘지속가능하고(sustainable), 회복력 있으며(resilient), 공정한(equitable) 미래’를 주제로 제9차 미주정상회의(The 9th Summit of the Americas)가 개최되었음.

- 1994년 최초로 개최된 미주정상회의는 냉전 종식 이후 세계화 확산 국면에서 미국이 주도한 구상이었으며, 미국은 앞선 여덟 차례 회의를 통해 △ 미주 지역 내 자유무역 질서 확립 △ 역내 민주주의 공고화 △ 역외세력 견제를 도모해 왔음.
- 이번 미주정상회의는 제1차 회의 이후 28년 만에 미국에서 개최되었는데, 초기에 미국이 구상했던 자유무역과 민주주의에 기반을 둔 역내 질서가 실현되었는지에 대해서는 의문이 제기되고 있음.
- 미국이 주도한 미주자유무역지대(Free Trade Area of the Americas) 계획은 2000년대 들어 반세계화·반제국주의 담론을 통해 중남미에서 집권에 성공한 급진 좌파정권의 연이은 등장으로 추진 동력을 상실하였음.
- 더불어 2000년대 후반부터는 여러 중남미 국가에서 민주주의의 후퇴가 관찰되고 있음.

■ 미국이 당초 구상했던 중남미 내 질서를 실현하는 데 어려움을 겪는 상황에서, ‘역내 리더십 회복’을 공언한 바이든 정부가 28년 만에 자국에서 개최하는 미주정상회의를 통해 어떤 구상을 제시할지에 많은 관심이 모아졌음.

- 미국이 미주정상회의 출범 당시 구상했던 역내 질서가 실현되지 못한 배경으로 △2000년대부터 미국의 외교정책 우선순위에서 중남미가 밀렸고 △대다수 중남미 국가가 대미 의존도를 낮추기 위한 방안을 모색해 왔으며 △미국을 대체할 역외세력으로서 중국이 등장한 점을 들 수 있음.
- 특히 전임 트럼프 정부의 자국우선주의 기조와 일방주의적 대중남미 정책으로 미국의 역내 영향력 축소가 가속화된 것으로 평가되며, 2018년 페루에서 개최된 제8차 미주정상회의에 트럼프 대통령이 불참한 것은 미국의 외교정책에서 중남미가 등한시되고 있다는 점을 여실히 보여준 사례임.
- 이러한 역내 리더십 공백에 따라 2000년대 초반 반세계화·반제국주의를 주장하는 좌파정권이 집권하고 있던 베네수엘라, 에콰도르, 볼리비아, 니카라과 등을 중심으로 미국 주도의 역내 질서에서 탈피하고자 하는 움직임이 일어남.
- 중국은 미국의 중남미 내 영향력 축소에 따른 역내 리더십 공백을 틈타 2000년대 중반부터 투자, 차관과 같은 경제적 수단을 활용하여 빠르게 영향력을 확대해 왔음.
- 바이든 대통령은 그간 여러 차례 역내 리더십 회복을 공언하였으며, 이에 따라 미국이 28년 만에 자국에서 개최하는 미주정상회의를 통해 대중남미 정책 전환 의지와 함께 어떠한 미·중남미 협력 확대방안을 제시할지에 이목이 집중되었음.

- 미국은 ‘비민주적으로 통치되고 있는 국가 정상은 초청하지 않는다’는 원칙에 따라 이번 회의 초청 명단에서 쿠바, 니카라과, 베네수엘라 정상을 배제하였으며, 이러한 결정을 둘러싸고 미국과 중남미 일부 국가 간 불협화음이 발생함.
- 중남미 내 좌파 집권 국가를 중심으로 미국의 비민주국가 배제 결정에 대한 비판의 목소리가 제기되었으며, 일부 국가는 미주 지역 내 모든 국가가 참여하지 않을 경우 미주정상회의에 불참할 수 있다는 의사를 표명함.
 - 역내 대표적 좌파 대통령인 멕시코의 로페스 오브라도르, 아르헨티나의 알베르토 페르난데스, 칠레의 가브리엘 보리치, 볼리비아의 루이스 아르세, 온두라스의 시오마라 카스트로 등이 공개적으로 미국정부에 쿠바, 니카라과, 베네수엘라 정상을 초청하도록 촉구함.
 - 특히 멕시코의 오브라도르 대통령은 “미주정상회의에 미주 지역 내 모든 국가가 참여하지 않는 것은 정상적이지 않으며, 미국의 비민주국가 배제 결정이 공화당과 미국 내 쿠바계 공동체가 영향력을 행사한 결과”라며 강하게 비판함.¹⁾

표 1. 제9차 미주정상회의의 국가별 참석 현황

지역	정상 참석국	정상 대리인 참석국	불참국
북미	미국, 캐나다	멕시코	-
중미	벨리즈, 파나마	엘살바도르, 과테말라, 온두라스	니카라과
남미	아르헨티나, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 에콰도르, 가이아나, 파라과이, 페루, 수리남	볼리비아 우루과이	베네수엘라
카리브 해	앤티가바부다, 바하마, 바베이도스, 도미니카, 도미니카공화국, 아이티, 자메이카, 세인트루시아, 트리니다드토바고	그레나다, 세인트키츠네비스	쿠바, 세인트빈센트그레나딘

자료: U.S. Department of State(검색일: 2022. 6. 22).

- 이번 미주정상회의에는 북미, 중미, 남미, 카리브해 지역 31개국이 참여하였으며, 이 중 23개국 정상은 직접 미국을 방문하였고, 8개국에서는 대리인을 파견함.
- 미국은 비민주적으로 통치되고 있다고 판단한 쿠바, 니카라과, 베네수엘라를 끝내 초청하지 않았으며, 세인트빈센트그레나딘은 미국의 비민주주의 국가 배제 결정에 반발하여 자발적으로 불참함.
- 정상이 직접 회의에 참여하지 않고 대리인을 파견한 국가는 멕시코, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 볼리비아, 우루과이, 그레나다, 세인트키츠네비스임.
 - 멕시코, 엘살바도르, 온두라스, 볼리비아는 미국의 비민주주의 국가 배제 결정에 대한 반대의 표시로 정상을 대신하여 외무장관이 회의에 참여하였으며, 과테말라의 알레한드로 잠마테이 대통령은 신임 검찰총장 임명을 둘러싼 미국과의 외교적 마찰로 인해 불참을 선언하고 대리인을 참석시킴.
 - 우루과이의 라카예 포우 대통령은 코로나19 확진으로 인해 불참하였으며, 이에 대리인을 파견함.

1) Bloomberg(2022. 6. 6), "Mexican President to Skip Summit of the Americas Over Cuba Snub," <http://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-06/mexican-president-to-skip-the-summit-of-the-americas-on-cuba?sref=QbgqEltZ>.

- 아르헨티나의 페르난데스 대통령과 칠레의 보리치 대통령은 회의 개최 전 미국의 비민주국가 배제 결정을 비판하였으나 회의에는 참석하기로 결정함.
- 미국 도널드 트럼프 전 대통령과의 친밀감을 공공연하게 과시해온 브라질의 자이르 보우소나루 대통령은 회의 개최 전에는 참석에 회의적인 입장을 보였지만, 이후 개별 정상회담을 전제로 참석을 결정함.

2. 주요 논의 내용

■ 이번 미주정상회의에서는 △ 이주 △ 경제회복 △ 식량안보 △ 기후변화 의제가 주로 논의되었음.

- [이주] 가장 진일보한 결과가 도출된 것으로 판단되는 분야로, 20개국 공동으로 ‘이주 및 보호에 관한 로스앤젤레스 선언(Los Angeles Declaration on Migration and Protection)’을 발표함.
- [경제회복] 미국은 미주 국가간 경제협력 강화를 목적으로 ‘경제적 번영을 위한 미주 파트너십(APEP: Americas Partnership for Economic Prosperity)’을 발표하였으나, 구체적인 세부 계획은 부재함.
- [식량안보] 미주 지역의 대표적인 농업 국가가 주축이 되어 ‘농업 생산국 선언(Agriculture Producers Declaration)’을 발표함으로써 식량안보에 대한 지역 차원의 관심을 환기함.
- [기후변화] 미국은 기후위기 해결을 위한 ‘2030 미국·카리브해 파트너십(U.S.-Caribbean Partnership to Address the Climate Crisis 2030)’과 ‘중남미·카리브해 재생에너지 이니셔티브(Renewable Energy in Latin America and the Caribbean Initiative)’ 발표를 통해 기후변화에 대한 지역 차원의 대응을 촉구함.

■ [이주] 미주 20개국²⁾은 ‘이주 및 보호에 관한 로스앤젤레스 선언’ 발표를 통해 역내 이주 관리에 대한 새로운 접근법을 제시하였고, 주요 선언 당사국은 역내 이주민과 난민의 여건을 개선하기 위한 세부 계획을 공개함.

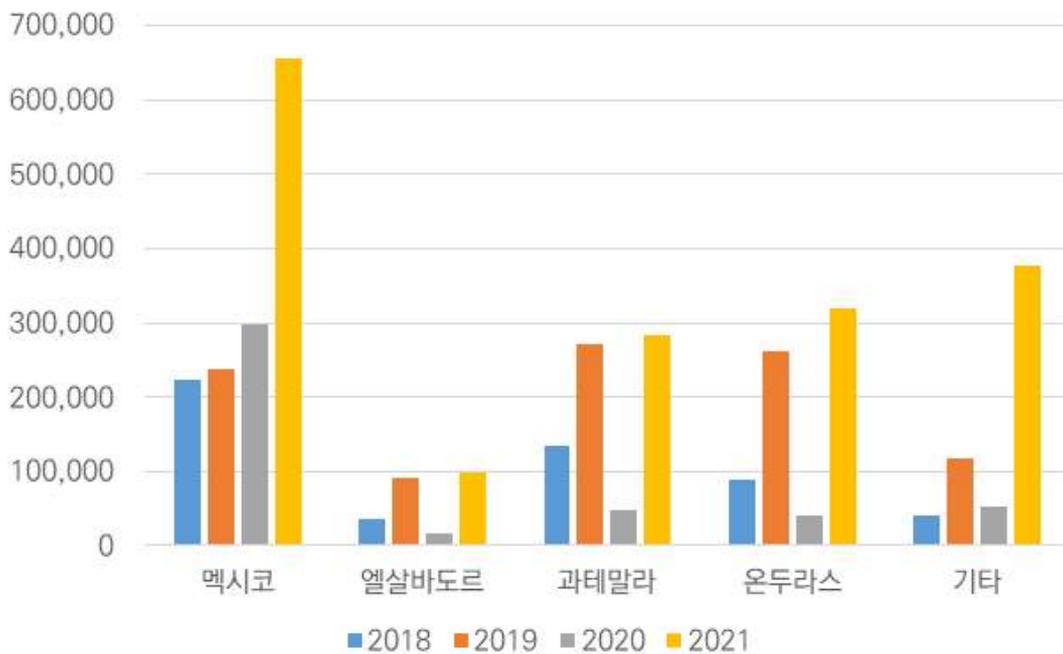
- 지금까지 이주 문제에 대해 지역 차원에서 대응할 수 있는 체계는 사실상 전무하였으며, 이번 선언을 통해 이주 관리 및 이주민 보호를 위한 역내 협력체계의 기틀이 마련되었다고 볼 수 있음.
 - 선언 당사국은 안전하고(safe), 질서정연하며(orderly), 인도적이고(humane), 정규적인(regular) 이주 여건을 조성하는 데 필요한 공동의 노력을 강화하기로 합의함.
 - 또한 이주민과 난민이 유입국의 사회경제적 발전에 긍정적인 영향을 준다는 점에서 이주 여건 개선의 필요성에 공감함.
 - 바이든 정부는 멕시코 및 중미 국가로부터의 불법이민 문제를 국가안보와 직결된 문제로 인식하고 있으며, 자국 또는 역내 타 국가로의 합법적 이주를 유도해 미국으로 유입되는 불법이민자 수를 줄이고자 하는 것으로 보임.

2) 아르헨티나, 바베이도스, 브라질, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 에콰도르, 엘살바도르, 과테말라, 가이아나, 아이티, 온두라스, 자메이카, 멕시코, 파나마, 파라과이, 페루, 미국, 우루과이.

- [이주민에 대한 지원] 이주민이 대규모로 유입되는 국가에 대한 국제사회의 재정지원이 시급하다는 점에서 공감대를 형성하였으며, 이주민과 난민에 대해 최소한의 △법적 지위 △안전 △보건 △교육 △고용을 보장함으로써 이주국 사회로의 원활한 진입을 유도하기로 함.
- 미국은 이주 및 난민 수용 프로그램을 새롭게 마련하는 국가를 지원하기 위해 세계은행(WB)의 글로벌 양허성 차관기구(Global Concessional Financing Facility)에 2,500만 달러를 추가로 투입할 계획이며, 국무부와 국제개발처(USAID)는 3억 1,000만 달러 규모의 취약 이주민 및 난민 지원기금을 조성하기로 함.
- 콜롬비아, 코스타리카, 에콰도르는 베네수엘라, 니카라과, 쿠바 등으로부터 유입되는 이주민 및 난민을 지원하기 위한 제도적 여건 개선 노력을 지속·확대하기로 합의함.

그림 1. 출신 국가별 미국 남서부 국경 불법이민 시도자 적발 건수

(단위: 건)



주: 각 연도는 회계연도인 직전 연도 10월부터 당해 연도 9월로 계산.

자료: U.S. Customs and Border Protection: Southwest Land Border Encounters(검색일: 2022. 6. 22).

- [합법적 이주방안 확대 및 국제적 차원의 보호] △ 계절·순환적 노동 △ 가족 재결합 △ 임시 이주 △ 미등록 이주노동자 정규화 프로그램 제공이 안전하고 질서정연한 이주를 유도한다는 데 공감대를 이루고, 이에 따라 합법적 노동 이주 기회를 늘리고 관련 법규를 정비하기로 합의함.
- 미국은 △ 자국 농가에서 농업 임시취업비자(H-2A)를 통해 멕시코 및 중미 국가로부터의 이주민을 고용할 수 있도록 6,500만 달러 규모의 프로그램 개발 △ 과테말라, 엘살바도르, 온두라스, 아이티 국민 1만 1,500명에게 비농업 임시취업비자(H-2B) 발급 △ 2023~24년 기간 미주 지역에서 발생하는 난민 2만 명 수용 △ 쿠바 및 아이티 출신 미국 국민과 영주권자를 대상으로 가족과의 재결합을 위한 임시 체류 프로그램 재개를 발표함.

- 캐나다는 △ 2028년까지 4,000명의 미주 국가 난민 수용 △ 이민의 근본적 원인 해결을 위해 2023년까지 2,700만 달러 투자 △ 2022년 한 해 동안 멕시코, 과테말라, 카리브해 국가로부터 농업 종사 노동자 5만 명 수용 계획을 발표함.
- 멕시코는 △ 노동을 위한 국경 통과 카드(Border Worker Card) 2만 개 추가 발급 △ 매해 과테말라 국민 2만 명에게 임시 노동 프로그램 수혜 제공 △ 향후 3년간 난민 지위를 획득한 2만 명에게 일자리 제공 프로그램을 발표함.
- [인도적인 국경 관리] 국경 지대에서 발생할 수 있는 △ 밀입국 △ 인신매매 △ 폭력 △ 차별 △ 이주민 혐오를 방지하기 위한 국가간 협력 프레임워크 및 관련 국내 법규를 강화하기로 합의함.
- 미국은 역내 밀입국 네트워크를 근절하기 위한 다자간 노력을 강화할 것을 공언하였으며, 이를 위해 필요한 인력을 충원하고 예산을 지원할 것이라고 밝힘.
- [조율된 위기대응] 예기치 않은 대량 이민이나 난민 이동과 같은 상황에서 지역 차원의 대응에 필요한 △위기상황 정의 △ 정보 공유체계 도입 △ 조기경보체계 마련 등을 위해 노력할 것을 약속함.

■ [경제회복] 미국이 주도하는 ‘경제적 번영을 위한 미주 파트너십(APEP)’은 △ 공급망 강화 △ 투자 증진 △ 청정에너지 △ 지속가능하며 포용적인 무역을 강조하고 있으며, 동 파트너십의 실현 가능성과 중남미 국가의 호응 여부는 아직 불투명함.

- ‘경제적 번영을 위한 미주 파트너십(APEP)’은 바이든 정부가 경제적 수단을 활용하여 미국의 역내 리더십을 회복하려는 구상으로 볼 수 있으나, 이러한 구상이 어떠한 방식으로 전개될 것인지는 예상하기 어려움.
- 미국은 ‘코로나19 팬데믹으로 인해 중남미 국가들의 만성적인 문제였던 소득불평등과 빈곤이 심화되고, 최근에는 인플레이션 문제까지 대두되고 있다’고 진단하며, 이에 대한 해결책의 일환으로 APEP 구상을 제시함.
- 하지만 현재로서는 동 파트너십의 구체성이 부족해 보이며, 미국은 2022년 가을 미주 국가간 장관급 회담을 개최하여 후속조치를 논의하겠다는 계획임.
- 또한 미국이 지금까지 중남미 국가에 제시했던 경제협력 구상들과 해당 파트너십 간에 어떠한 차별성이 있는지도 의문임.
- [공급망 강화] 예기치 않은 외부 충격에 대비하기 위해 회복력 있는 공급망을 구축하려는 노력의 일환으로 △ 관련 노동력 교육훈련 실시 △ 공급망의 투명성 제고 △ 공급망 내 노동조건 개선을 제시함.
- [투자 증진] 미국 민간부문의 대중남미 투자를 유도하기 위해 공공기관의 자원조달 기제를 활용하겠다는 의지를 밝혔으며, 이와 더불어 미국이 주도하는 다자개발은행의 역할도 강조함.
- 미국 민간부문의 투자뿐만 아니라 미주개발은행(IDB)을 위시한 다자개발은행, 미주투자공사(IDB Invest)와 같은 다자투자기관의 역내 사업 또한 확대하겠다는 구상임.
- 미국이 민간부문과 다자개발은행의 투자를 강조하는 것은 이른바 ‘부채 함정(debt trap)’ 투자로 명명하고 있는 중국의 대중남미 투자와의 차별성을 부각하기 위한 것으로 분석됨.
- 미국의 Google은 중남미 국가의 △디지털 인프라 구축 △디지털 기술교육 △관련 기업가 양성 등에

향후 5년간 12억 달러 규모의 투자를 단행할 것임을 발표하였으며, Gap은 공급망 재편의 일환으로 중미 국가로부터의 구매를 2025년까지 1억 5,000만 달러 수준으로 확대하겠다는 계획을 발표함.

- [청정에너지] 미주 국가의 탄소중립 목표 달성을 위해 △ 청정에너지 기술 개발 △ 삼림보호 △ 탄소배출 저감 △ 기후변화 대응 농업기술 개발 등을 역내 국가와 함께 도모하겠다는 뜻을 밝힘.
- [지속가능하며 포용적인 무역] △ 통관 원활화 △ 모 범적 규제방안 마련 △ 디지털경제 규범 정비를 위해 역내 국가간 협력 확대를 제안함.

■ [식량안보] 미국, 캐나다, 아르헨티나, 브라질, 멕시코가 공동으로 '농업 생산국 선언'을 발표하였으며, 최근 불거지고 있는 글로벌 식량안보 문제에 대한 우려를 표시하며 향후 이 문제에 대해 지역 차원의 협력을 도모하기로 함.

- 선언 당사국은 최근 글로벌 식량안보 불안 요인을 식별하고, 농산품 및 농업 투입물의 주요 생산·수출국으로서 이에 대한 책임 있는 대응을 도모해야 한다는 데 인식을 같이함.
 - 기후변화로 인한 빈번한 자연재해로 농작물 수확량이 계속해서 감소하는 상황에 우려를 표시함.
 - 이에 더해 코로나19 팬데믹, 러시아의 우크라이나 침공 등으로 곡물 등의 농산품과 씨앗, 비료, 정제 연료와 같은 주요 농업 투입물의 공급 차질이 발생해 무역이 저해되고 있음을 지적함.
- 또한 탄력성 있는 농업 시스템 구축을 통해 농업 생산량 증가 및 글로벌 식량 가격 안정에 기여해야 한다는 점에 공감대를 형성함.
 - 이를 위한 노력으로는 △ 농업 생산성 향상 및 지속가능한 생산을 위한 모범적 관례 확산 △ 농업부문 무역 원활화를 위한 국가적·지역적 정책 노력 강화 △ 무역 제재가 농산물 무역에 미치는 영향 최소화 △ 영양실조 및 기근을 막기 위한 인도적 지원 강화 △ 비료 및 비료 투입물에 대한 접근성 강화가 제안됨.
- 미국의 국제개발처(USAID)는 식량안보 보장에 관한 역내 주요 농업 생산국의 구상을 뒷받침하기 위해 3억 3,000만 달러가량을 식량수급 불안정 해결 및 농업 생산성·탄력성 제고를 위한 사업에 투입하겠다고 발표함.

■ [기후변화] 기후위기를 해결하기 위해 미국이 발표한 '2030 미국·카리브해 파트너십'과 '중남미·카리브해 재생에너지 이니셔티브'는 기후변화 대응 측면에서 역내 국가와의 협력 의지를 잘 보여줌.

- [기후위기 해결을 위한 미국·카리브해 파트너십] 기후변화 적응과 에너지 안보 강화 측면에서 미국과 카리브해 국가 간 협력 수준을 높이기 위해 새로운 프레임워크가 마련됨.
 - 미국은 동 협력 프레임워크의 세부방침으로 △ 재정지원 강화 △ 청정에너지 관련 사업 발굴 및 투자 △ 지역 차원의 기후변화 대응 능력 배양 △ 미국과 카리브해 국가 간 협업 강화를 제시함.
- [중남미·카리브해 재생에너지 이니셔티브] 재생에너지 관련 투자 및 무역을 증대하고, 이와 관련된 역내 협력 수준을 높이는 데 소요되는 예산을 지원할 뜻을 밝힘.
- [기후재정 활성화] 미주개발은행(IDB), 중남미개발은행(CAF), 카리브해개발은행(CDB), 중미경제통합은행

(CABEI) 등의 역내 다자개발은행이 향후 5년간 500억 달러 규모의 재정을 기후변화 대응을 위한 사업에 지원할 수 있다고 밝힘.

- 이에 더해 미국은 민간부문으로부터 추가 재원을 유치할 계획이며, 이를 위해 국제개발금융공사(DFC), 국제개발처(USAID), 수출입은행(EXIM) 등이 역할을 할 것으로 보임.
- [100K CLIMA] 미국 국무부, 민간기업, 중남미개발은행(CAF)의 공동 지원을 통해 재생에너지 기반 경제를 선도할 수 있는 인재를 산학연 협력으로 양성하기로 함.
- [Amazonia Connect] 미국의 국제개발처(USAID)는 브라질, 콜롬비아, 페루의 아마존 열대우림 내 삼림 벌채를 줄이고, 환경 친화적 상품 생산 능력을 배양하는 데 필요한 1,200만 달러 규모의 기금을 조성하겠다고 밝힘.

3. 미·중남미 관계에 대한 시사점

■ 미주정상회의의 개최 과정에서 발생한, 각국 정상들의 참석 여부를 둘러싼 불협화음과 회의 중에 나온 일부 정상들의 발언은 미국의 중남미 내 영향력이 감소했음을 보여줌.

- 좌파정권이 집권하고 있는 중남미 국가를 중심으로 쿠바, 니카라과, 베네수엘라 정상을 초청하지 않기로 한 미국의 결정에 대한 일관된 비판의 목소리가 나왔다는 점을 주목할 필요가 있음.
- 회의 개최 과정에서의 갈등으로 인해 일부 정상은 실제로 회의에 불참하거나 대리인을 파견하였으며, 정상이 참석한 경우에도 미국의 비민주주의 국가 배제 결정을 비판하는 연설을 하기도 함.
- 회의에 대리인을 파견한 멕시코의 오브라도르 대통령이 미국의 비민주주의 국가 배제 결정에 대한 반대 담론을 이끌었는데, 이는 최근 중남미에서의 연이은 좌파정권 탄생에 힘입어 이념적 성향이 유사한 국가와의 협력을 강화해 역내 리더십 제고를 꾀하기 위한 노력의 일환으로 보임.
- 아르헨티나의 페르난데스 대통령은 회의 연설에서 ‘비민주주의 국가로 분류되는 국가를 초청하지 않기로 한 미국의 결정’을 재차 비판하였으며, 대쿠바·베네수엘라 경제제재 조치의 실효성에도 의문을 제기함.

■ 미국은 표면적으로는 미주정상회의의 개최 과정에서 불거진 자국과 일부 중남미 국가 간 불협화음을 확대 해석할 필요는 없다는 입장이나, 미국의 역내 영향력 감소는 부정하기 어려운 현실로 보임.

- 미국의 제이크 설리번 국가안보보좌관은 ‘역내 비민주주의 국가들에 대한 접근법에 차이가 있을 뿐, 민주주의적 정부가 가장 바람직한 정부 형태라는 점’과 ‘쿠바, 니카라과, 베네수엘라가 비민주주의 국가라는 것에는 역내 국가 사이에서 이견이 없다는 점’을 강조함.³⁾
- 한편 미주정상회의와 별도로 이루어진 미국과 브라질 간 정상회담에서는 △ 식량안보 △ 에너지 전환 △ 보건 의제에서 협력을 강화할 것이라는 선언적인 내용 외에는 특별한 성과가 도출되지 않음.

3) Mirage(2022. 6. 9), "Press Gaggle by Press Secretary Karine Jean-Pierre and National Security Advisor Jake Sullivan En Route Los Angeles, CA," <http://www.miragenews.com/press-gaggle-by-press-secretary-karine-jean-797438>.

- 브라질은 지난 미국 대선결과 발표 이후 바이든 대통령의 당선을 가장 늦게 인정한 국가 중 하나였으며, 보우소나루 대통령은 여전히 선거 결과에 대한 의구심을 가지고 있다고 밝히는 등 바이든 대통령과 원만하지 않은 관계를 유지하고 있음.⁴⁾

■ 더욱 복잡해지는 중남미 내 정치적·지정학적 지형을 감안할 때, 미국이 민주주의 및 인권과 같은 ‘보편적 가치’를 기반으로 자국 중심의 역내 질서를 재확립하는 데는 많은 어려움이 따를 것으로 보임.

- 지난 15여 년간 전 세계적으로 민주주의가 후퇴하고 권위주의 통치가 확산되는 가운데, 중남미에서도 2000년대 후반부터 민주주의 후퇴 추세가 관찰되고 있음.
- 2000년대 후반부터 자유주의 체제에서 사는 인구가 감소하고 있으며, 2019년 기준 민주주의 이행 경험 이 있는 중남미 18개국 전체 인구의 절반 이상이 부자유 또는 부분적인 자유 체제하에 있음.
- 이와 더불어 코로나19 팬데믹이 역내 소득불평등 및 빈곤 등 만성적인 사회경제 문제를 심화시킴에 따라 포퓰리스트 정치에 대한 대중의 지지가 확산되고 있음.
- 중남미 국가의 소득불평등과 빈곤 등 만성적인 사회경제 문제는 해결이 요원한 상황이며, 코로나19 팬데믹의 여파로 인해 해당 지표가 더욱 악화됨에 따라 포퓰리즘 확산세는 당분간 지속될 것으로 보임.
- 포퓰리스트 정부가 공고화되는 경우 민주주의 체제는 권위주의 체제로 전환될 가능성이 높음.
- 한편 코로나19 팬데믹은 역내 포퓰리스트 정부 입장에서 행정부 권한 강화를 통해 대중의 자유를 제한할 수 있는 구실을 제공함.
- 현재 중남미에는 민주주의 정권과 권위주의 정권이 혼재된 상황이며, 같은 민주주의 정권 사이에서도 이념적 성향과 포퓰리즘에 대한 지향성의 측면에서 큰 차이가 존재함.
- 또한 2000년대 초반부터 중국이 대안 역외세력으로서 존재감을 높여왔으며, 이는 중남미 국가에 대미 의존도를 낮출 수 있는 기회를 제공했음.
- 최근 역내 좌파정권을 중심으로 중국과의 경제협력을 더욱 확대하려는 움직임이 관측되고 있으며, 일례로 올해 2월 아르헨티나가 일대일로 공식 참여를 선언함.

4) BBC(2022. 6. 10), "Bolsonaro: Closer US-Brazil ties unlikely after 'Trump of the Tropics' meets Biden," <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-61738341>.

그림 2. 중남미 18개국의 자유지수 분류 현황

	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19						
아르헨티나	PF	F	PF	PF	NF	NF	NF	NF	NF	PF	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	PF	PF	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F				
볼리비아	PF	PF	NF	NF	PF	PF	PF	PF	NF	PF	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	PF																								
브라질	PF	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	PF	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F																		
칠레	F	NF	NF	NF	NF	NF	NF	PF	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F											
콜롬비아	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F			
코스타리카	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F			
도미니카공화국	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F			
에콰도르	PF	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F								
엘살바도르	F	F	F	F	PF	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F																								
과테말라	F	F	PF	PF	PF	PF	PF	NF	NF	NF	PF																																											
온두라스	PF	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F								
멕시코	PF	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F																											
니카라과	PF																																																					
파나마	NF	NF	NF	NF	NF	NF	PF	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F																				
파라과이	PF	PF	PF	PF	NF	NF	PF																																															
페루	NF	NF	NF	PF	PF	PF	PF	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F
우루과이	PF	PF	PF	PF	NF	NF	NF	PF	PF	PF	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F
베네수엘라	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F

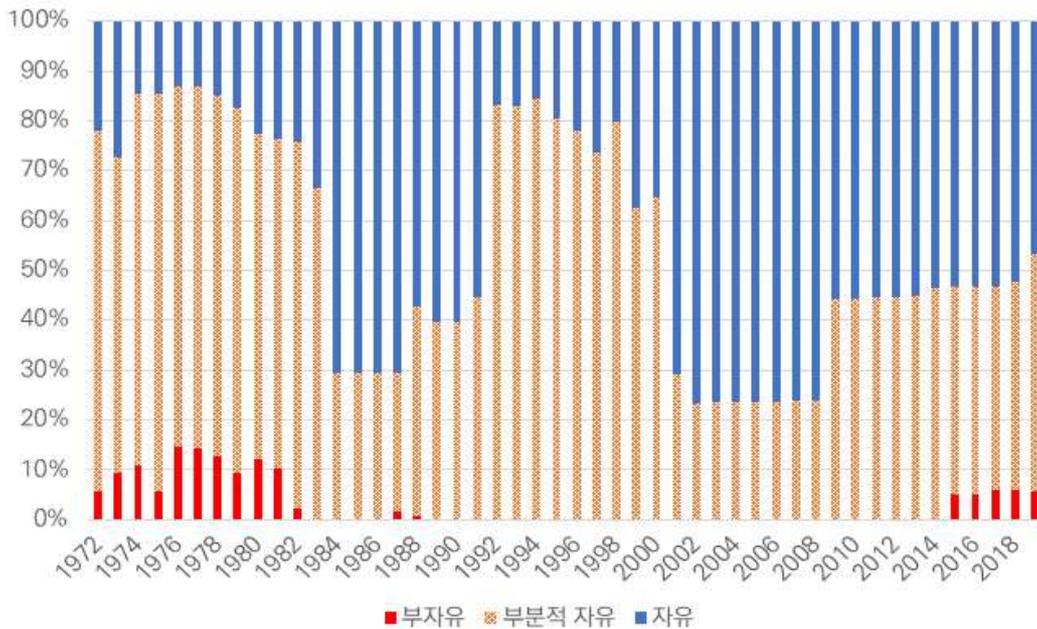
주: 'F'는 자유 국가, 'PF'는 부분적 자유 국가, 'NF'는 부자유 국가를 지칭.

자료: Freedom House(검색일: 2022. 6. 22).

- 역내 민주주의 후퇴와 포퓰리즘 확산 추세와는 별개로 최근 중남미 주요국에서 민주적 절차를 통해 연이어 좌파정권이 창출되고 있어 미국이 역내 리더십을 발휘할 여지가 더욱 줄어들 것으로 보임.
 - 현재 멕시코, 아르헨티나, 볼리비아, 페루, 칠레, 온두라스, 콜롬비아는 좌파정부가 집권하고 있는 상황인데, 멕시코와 아르헨티나를 주축으로 이들간에 긴밀한 협력관계가 구축될 것으로 예상됨.
 - 특히 콜롬비아에서는 6월 실시된 대선 결선투표에서 구스타보 페트로 후보가 1위를 차지하여 역사상 최초로 좌파정권이 탄생하였으며, 역내에서 미국과 가장 우호적인 관계를 유지해 왔고 유권자의 성향이 매우 보수적인 콜롬비아에서 이러한 결과가 나타난 것에 주목할 필요가 있음.
 - 이러한 가운데 미국은 자국의 영향력이 강한 미주기구(OAS), 미주개발은행(IDB)과 같은 다자기구에서 영향력을 최대한 행사하고, 역내 영향력을 높일 수 있는 지렛대로서 민간부문의 투자와 개발협력기관인 국제개발처(USAID), 국제개발금융공사(DFC)의 사업을 활용할 것으로 보임.
 - 미국의 이러한 구상에 대한 중국의 대응을 추적하는 한편, 미국이 배제되어 있고 중국의 영향력이 큰 라틴아메리카·카리브 국가공동체(CELAC)의 움직임도 지속적으로 모니터링할 필요가 있음.

그림 3. 중남미 18개국 전체 인구 대비 자유지수 분류별 비율

(단위: %)



주: 중남미 18개국은 민주주의 이행 경험이 있는 아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카공화국, 에콰도르, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 멕시코, 니카라과, 파나마, 파라과이, 페루, 우루과이, 베네수엘라를 지칭.
자료: Freedom House(검색일: 2022. 6. 22), Penn World Table 10.0을 활용하여 저자 계산.

■ 그럼에도 불구하고 이번 미주정상회의는 바이든 정부가 중남미에서 축소되고 있는 온 자국의 영향력을 회복하려는 의지를 재확인시켜준 계기가 된 것으로 평가되며, 여러 의제에 걸쳐 미국과 중남미 국가 간 협력이 논의되었다는 점에서 의미가 있음.

- 특히 이주 의제에서 역내 이주 관리에 대한 접근법이 새롭게 마련되고, 주요 선언 당사국이 역내 이주민과 난민의 여건을 개선하기 위한 세부계획을 제시한 점은 고무적임.
- ‘경제적 번영을 위한 미주 파트너십(APEP)’은 현재로서는 미국의 과거 경제협력 구상과 큰 차별성이 없는 것으로 보이며, 후속조치로 어떠한 세부계획이 마련될지 주목할 필요가 있음.
- 식량안보 및 기후변화 의제에서는 선언적인 내용이 주를 이루었으나, 미국이 해당 분야에서 지속적인 리더십을 발휘하고자 하는 의지를 보였다고 해석할 수 있음.
- 한편 이번 회의에서 참여국은 2023년 4월에 미국 덴버에서 제1차 미주도시정상회의(Cities Summit of the Americas)를 개최하기로 합의하였으며, 이를 통해 미주 국가간 도시 수준에서 실질적 협력방안을 모색할 수 있을 것으로 예상됨. **KIEP**