

---

## 콜롬비아 그리고 베네수엘라의 위기: 실패한 전략

산드라 보르다

콜롬비아 안데스 대학교 정치학 부교수

---

원제와 출처: Sandra Borda G, "Colombia y la crisis venezolana: una estrategia fallida", *Nueva Sociedad*, No. 287, mayo-junio de 2020, pp. 4-10.

핵심어: 외교적 포위, 전환기, 이반 두케, 니콜라스 마두로, 콜롬비아, 베네수엘라

콜롬비아의 이반 두케 정부는 베네수엘라 마두로 정권에 대한 외교 정책을 크게 바꾸었다. 본 연구에서 필자는 두 가지 핵심적인 사항에 대해 논하고자 한다. 첫째는 콜롬비아 정부의 대 베네수엘라 외교 정책의 변화는 초기에는 “외교적 포위”로 명명된 전략을 통해 그 어떤 협상 없이 니콜라스 마두로 정권을 전격적이면서 급속히 축출하는 방식을 지지하는 것이었다는 점이다. 이 전략은 후안 과이도<sup>1)</sup> 임시 대통령이 이끄는 정부를 인정하고 마두로 정권에 대한 제재를

---

1) 베네수엘라 국회의장이자 임시 대통령. 2018년 12월에 국회의장으로 선출되었고 마두로가 부정 선거를 통해 재선되어 2019년 1월 10일자로 임기를 시작하자 그의 대통령직 취임 무효를 주장하는 대규모

촉진하며 이 정권의 영구 집권을 불가능하게 하는 매우 강도 높은 압박들을 포함하는 강경한 접근 방식이었다.

하지만 이러한 접근 방식은 다른 국가들의 지지를 받지 못하여 콜롬비아는 외교적으로 고립되는 결과에 직면하게 되었으며 궁극적으로는 실패로 귀착되었다. 이와 같은 외교적 실패에도 불구하고 두케 행정부는 정권 출범 초반에 이 강경책을 유지하였다. 이후 미국 정부가 협상을 통한 베네수엘라의 정권 이양 정책을 지지하기로 결정하자 콜롬비아 정부는 미국의 이 새로운 제안에 동조하면서 대 베네수엘라 외교 정책을 실용적 방향으로 선회하여 지금까지 견지해왔던 강경책을 포기하였다.

둘째는 콜롬비아가 왜 이렇게 대 베네수엘라 외교정책을 급선회하게 되었는지 그 원인과 결부된 사항들을 밝히는 것이다. 이 정책변화의 주된 원인은 일차적 전략이었던 “외교적 포위” 전략이 여당인 민주 중도당과 이 당의 실질적 지도자인 알바로 Uribe<sup>2)</sup> 전 대통령이 전통적으로 취해왔던 입장에 그 기원을 두고 있다는 사실이다. 오랜 기간 동안 콜롬비아의 집권 여당과 지도부는 반 마두로 투

반정부 시위가 있었다. 새로운 대통령이 선출되기까지 국회의장이 대통령직을 대행하는 베네수엘라 헌법에 따라 2019년 1월 23일 과이도는 국회의장인 자신이 임시 대통령임을 선언하였다. 현재 러시아와 중국은 마두로를 대통령으로 인정하고 있지만 우리나라와 미국을 위시한 대부분의 서방국가들은 과이도를 대통령으로 인정하고 있다(여주).

2) 콜롬비아의 안티오키아주 메데인 출신 정치인으로 2002년부터 2010년까지 대통령을 역임하였다. 1986년부터 1994년까지는 상원의원으로 활동하였고 1995년에는 자신의 고향인 안티오키아 주지사로 선출되어 마약 카르텔의 중심지로 악명을 떨쳤던 메데인의 치안을 안정시키는데 큰 기여를 하였다. 자유당 소속이었지만 2002년 대선에 무소속으로 출마하여 당선됨으로써 전통적인 보수당과 자유당 양당 체제를 붕괴시켰다. 집권 기간 동안 미국의 지지와 지원을 바탕으로 콜롬비아 사회의 안정화를 어느 정도 이루었다. 그 결과 2006년 대선에서 재선되어 19세기 이후 콜롬비아 역사에서 최초로 재선에 성공한 대통령이 되었다. 집권 기간 동안 베네수엘라의 우고 차베스 대통령과 대립각을 세워 베네수엘라와의 외교 관계에서는 강경책으로 일관하였다. 자신의 측근인 후안 산토스가 자신의 뒤를 이어 대통령에 당선된 이후에도 중앙 정계에서 활발히 활동하였고 콜롬비아 무장혁명군(FARC)와의 평화 협정체결 추진에 대해 산토스 대통령과 대립각을 세우면서 산토스 대통령과 결별하고 2013년에 민주 중도당(Centro Democrático)을 창당하였다(여주).

쟁에 있어서 가장 강경한 노선을 취해왔던 베네수엘라 야당 세력을 무조건적으로 지지하였다. 콜롬비아와 베네수엘라의 보수강경파 정치 세력들은 마두로 정권과의 협상 과정에 대해 회의적 시각을 가졌고 이 정권을 붕괴시키기 위해서는 국제 사회의 지지를 받는 쿠데타를 촉진시켜야 한다는 믿음을 공유하였다.

처음에 도널드 트럼프 행정부는 콜롬비아 정부의 이와 같은 대 베네수엘라 강경노선에 동조하는 듯이 보였다. 그러나 이 도박이 다른 대안 없이 실패로 귀착되자 콜롬비아는 협상을 통한 베네수엘라의 정권 교체를 추구하는데 있어 미국과 보조를 맞추기로 결정하였다. 콜롬비아의 여당은 다른 대안적 제안을 가지고 있지 않았으며 콜롬비아 외교사에서 항상 그러하였듯이 구체적인 계획이 부재하는 상황 속에서는 미국이 선호하는 정책을 추종하는 관례를 따랐던 것이다. 환언하면 마두로 정권을 축출하기 위해 취했던 외교적 포위 전략을 추동하였던 동기는 국내적 요인이 작용한 반면 이후 콜롬비아 정부의 대 베네수엘라 외교 전략의 전환은 국제적 요인에 기인하는 것으로써 미국 정부의 입장 선회에 따른 재조정의 필요성에 대응하기 위한 것이었다.

콜롬비아 정부의 정책적 합리성에 있어서의 변화는 다음 세 단계를 거치게 된다. 첫 번째 단계는 “외교적 포위” 전략의 공개적 천명이었고 두 번째 단계는 바베이도스 협상의 발표이며 세 번째 단계는 COVID-19 팬데믹이 최악의 상태로 치달을 당시에 나온 트럼프 행정부의 “당근과 채찍” 전략의 공표이었다. 계속해서 필자는 각 단계별 주요 특징들을 간략하게 설명하고 콜롬비아 정부의 입장 변화가 어떻게 일어나게 되었는지를 설명하고자 한다.

## 제1단계: “외교적 포위” 전략

2019년 초 콜롬비아 정부는 베네수엘라의 마두로 정권을 상대로 가장 야심찬

전략을 실행에 옮기기 시작하였다. “외교적 포위”라고 명명된 이 전략은 과이도 대통령이 이끄는 베네수엘라 임시 정부에 대한 승인을 통해 마두로 정권에 대한 국제적 압박을 강화하는 방법을 추구하였다. 콜롬비아 정부는 미국을 포함한 많은 국가들이 베네수엘라 임시 정부를 인정한다면 마두로 정권이 국제 사회에서 정통성을 잃게 될 것이고 제재 강화와 더불어 이 정권을 궁지로 몰아 권력을 포기하는 것 이외에는 다른 방법이 없을 것 이라고 생각하였다. 이 전략은 콜롬비아 정부와 베네수엘라 야당, 그리고 미국 정부가 조직한 콜롬비아-베네수엘라 국경 도시인 쿠쿠타로부터의 인도적 지원의 시도로 귀결되었다. 콜롬비아 당국은 인도적 지원에 참여하는 인력과 물자가 국경을 넘어 베네수엘라로 들어가게 된다면 이것은 예상되는 사회적 동원의 범주 내에서 베네수엘라의 경제 위기에 심각하게 타격을 받은 사회 계층 쪽으로 향하게 될 것이며, 이렇게 되면 자연스럽게 마두로 정권에 대한 베네수엘라의 내부적 지지를 감소시키게 될 것이라고 생각하였다. 또한 베네수엘라 야당 인사들은 이와 같은 전략은 마두로와 군부 간의 관계를 약화시킬 것이며 베네수엘라 국민들의 외국으로의 탈출이 상당히 큰 규모로 발생할 것이라고 주장하였다.

외교적 포위 전략에 대한 기대는 매우 높았다. 콜롬비아 정부와 우파 세력은 이 전략은 마두로 정권을 붕괴시키는 은총의 쿠데타가 될 것이라고 확신하였다. 두케 대통령은 리마 그룹<sup>3)</sup> 내에서 베네수엘라의 정권 교체를 실질적이며 적극적

3) 리마 그룹은 베네수엘라의 정치적 혼란과 위기를 종식시키기 위한 목적으로 2017년 8월 페루의 수도인 리마에서 결성된 국가 간 회의체이다. 페루, 칠레, 멕시코, 아르헨티나, 브라질, 캐나다, 콜롬비아, 코스타리카, 과테말라, 온두라스, 파나마, 파라과이 등 미주 대륙 주요 12개국이 초창기 회원이었으며 이후 가이아나와 세인트 루시아, 아이티, 벨리즈, 볼리비아 등이 가입하여 확대 되었다. 또한 미국, 바베이도스, 에콰도르, 그레나다, 자메이카, 우루과이 및 미주기구(Organization of American States)와 유럽연합 등의 국제기구가 리마 그룹을 지지하고 있다. 설립 당시에는 대부분의 국가가 우파 세력이 집권하고 있는 시기여서 베네수엘라에 대한 단일한 목소리를 낼 수 있었지만 이후 각 국가마다 정권 교체가 이루어지는 과정에서 이견이 노출되기도 하였다(역주).

으로 지지할 준비는 되어 있지는 않지만 마두로 정권에 대한 압박의 증대와 과이도가 이끄는 임시 정부를 지지하는 중요한 동맹 세력을 확보하는데 성공하였다.

콜롬비아 정부는 마두로 정권을 축출하기 위한 쿠데타를 지지할 가능성에 대해서는 애매모호한 입장을 취하였다. 두케 대통령은 쿠데타와 같은 “실제적 출구” 전략을 지지하지 않을 것이라고 말했지만 또 다른 경우에 있어서는 트럼프의 화법처럼 모든 옵션들이 테이블 위에 있다고 주장하였다. 콜롬비아 정부의 외교적 포위 전략에 대한 믿음은 확고부동해서 이 당시 두케 대통령은 마두로 정권의 수명이 얼마 남지 않았다고 표명하기도 하였다.

외교적 포위 전략의 전개 과정의 국면 속에서 콜롬비아와 베네수엘라 양국 국경 지역이 매우 큰 주목을 받았고 양국 관계의 역사 속에서 전례 없이 이 지역에 국가 권력의 현전(現前)이 두드러졌다. 거의 모든 콜롬비아의 국경 지역의 경우와 마찬가지로 콜롬비아-베네수엘라 국경에서도 군사력의 전개와 행정 서비스와 같은 국가 권력의 존재는 불충분하였다. 실제로 콜롬비아 측 국경지역에서 공권력의 존재감은 우려스러운 정도로 매우 미미하였다. 이와 같은 상황은 다양한 형태의 조직범죄집단, 비공식적 경제, 밀수, 그리고 전반적인 혼돈과 국가 권력 및 법치 국가의 총체적인 부재 현상을 야기하였다.

또한 불법 집단의 활동 영역에서는 더욱 우려스러운 상황이 발생하였다. 이 지역에서 활동하는 콜롬비아 무장혁명군(FARC)<sup>4)</sup>과 인민 해방군(EPL)<sup>5)</sup>의

4) 콜롬비아의 농민들을 지주들로부터 해방시킨다는 명목으로 마누엘 마룰란다 벨레스(Manuel Marulanda Vélez)와 콜롬비아 공산당(Partido Comunista Colombiano, PCC) 중앙 위원회 위원들이 중심이 되어 창설한 공산주의 무장단체로써 국가 전복을 목표로 하였다. 하지만 1980년대 FARC의 내부 분열이 극심해지면서 콜롬비아 공산당은 공식적으로 FARC와 결별하였다. 1980년대 중반 들어 중남미에 민주주의가 정착이 되면서 1985년에 FARC는 애국 연합(Unión Patriótica)라는 정당을 결성하여 총선에 참여하여 기대 이상의 성과를 올리기도 하였지만 선거에 당선된 지방 의회 의원들 및 국회 의원들이 우익 민병대에 의해 암살되면서 다시 무장활동을 전개하였다. 이후 콜롬비아 정부와 지속적으로 평화 협정

이탈세력과 민족 해방군(ELN)<sup>6)</sup>의 활동 전선들 및 현재 멕시코 카르텔의 지원을 받는 범죄 집단들은 콜롬비아 측 국경 지역에서 보다 만성적인 문제로 대두되고 있는 상황으로 판단된다. 이 끔찍한 범죄 온상지로 인해 가장 큰 피해를 보는 이들은 바로 이 지역 주민들이다. 이들은 수많은 불법 행위자들의 범죄 행위 앞에 노출되어 있을 때 합법적 책임을 가진 국가 기관들을 찾아 도움을 요청할 수 없을 뿐만 아니라 안전이나 건강 및 교육 문제에 있어서도 자신들의 최소한의 요구를 충족시켜 줄 그 어떤 형태에도 의존할 수 없는 현실 속에 처해 있다.

이러한 상황 속에서 갑자기 콜롬비아-베네수엘라 접경 지역 중 가장 중요한 도시인 쿠쿠타<sup>7)</sup>에 미국과 콜롬비아 정부의 고위 관료들이 모여 들었다. 인도주의 활동의 구호물자들이 이곳으로 모이면서 전통적으로 별 주목을 받지 못하였던 이 도시가 지역적으로 그리고 국제적으로 큰 주목을 끌게 되었다. 루이스 알

체결을 위한 협상을 하여 2016년 9월에 평화 협정이 체결되었다. 하지만 국민 투표에서 부결되어 재협상에 들어가 11월에 정식 발효되었다. 그러나 평화 협정에 반발한 FARC의 일부 세력들이 여전히 무장활동을 하고 있으며 특히 심각한 점은 이들이 마약 카르텔과 손을 잡고 범죄 행위를 하면서 콜롬비아의 심각한 사회 문제로 대두되고 있다는 것이다(역주).

5) 1967년에 창설된 콜롬비아의 극좌파 게릴라 단체로 1991년에 희망과 평화 그리고 자유당(Esperanza, Paz y Libertad)라는 공식 정당을 결성하면서 해체되었다. 하지만 일부 세력은 여기서 이탈하여 베네수엘라 접경지역인 북산탄데르 주에서 활동하고 있다. 현재 활동인원은 약 400여명 정도로 추정되며 이 지역의 지배권을 사이에 두고 또 다른 반군 집단인 민족 해방군과 대립관계를 형성하면서 이 지역에서 큰 사회 문제를 야기하고 있다(역주).

6) 피델 카스트로 집권 당시 쿠바에 유학하였던 콜롬비아 대학생들을 주축으로 1964년에 결성된 극좌파 게릴라 단체로 마르크스-레닌주의와 해방신학을 이념적 기반으로 하고 있다. FARC나 EPL과는 달리 콜롬비아, 미국, 페루, 캐나다, 유럽 연합 등 국제 사회에서 테러 단체로 간주되고 있다. 콜롬비아 정부는 ELN과 지속적인 협상을 통한 평화 협정 체결을 위한 노력을 경주하였지만 실패로 귀결되었다. 마약 밀매와 불법 채굴을 통해 자금을 조달하고 있으며 현재 2500명 정도가 이 단체에서 활동하고 있는 것으로 평가된다. 2019년 1월 두케 대통령은 이 단체를 무장 조직범죄집단으로 규정하였다(역주).

7) 베네수엘라와 국경을 접하고 있는 북산탄데르주의 주도로 공식 명칭은 산 호세 데 쿠쿠타(San José de Cúcuta)이다. 인구는 약 70만 명으로 콜롬비아에서 6번째로 큰 도시다(역주).

마그로<sup>8)</sup> 미주기구 사무총장은 직접 쿠쿠타 현장으로 와서 현장의 열정을 가득 담아 마두로 정권을 붕괴시키기 위한 군사 개입을 옹호하는 듯한 매우 논쟁적인 연설을 하였다. 그런데 이후 이 발언이 문제가 되자 그는 이를 취소해야만 했다.<sup>9)</sup> 세바스티안 피네라 칠레 대통령, 마리오 아브도 파라과이 대통령 그리고 미국 공화당의 라틴계 의원들이 현장에 참가하였다. 또한 예술가들과 유명 인사들이 인도적 지원 물자가 집결한 쿠쿠타에 모습을 드러내었고 여러 언론 기관에서는 현장을 생중계하였다. 이렇게 별 관심을 끌지 못했던 작은 도시였던 쿠쿠타는 이 지역에 대한 관심의 진원지가 되었다.

하지만 결과는 기대와는 매우 달랐다. 인도주의 구호 물품을 실은 트럭들은 베네수엘라 국경을 넘지 못하였다. 베네수엘라 공안 당국과 일부 시민들이 트럭들이 국경을 넘지 못하도록 막았고 심지어 트럭 한 대를 불살라 버렸다. 누가 이런 행동을 했는지는 밝혀지지 않았고 추측만 무성하다. 더군다나 베네수엘라 군장병들의 탈영이 상당한 규모로 발생할 것이라는 예측과는 달리 탈영병의 수도 매우 적었고 이후 더욱 축소되었다. 그 어떤 의미에서도 외교적 포위 전략은 마두로 정권에 실질적인 위협이 되지 못하였던 것이다.

시간은 경과하였지만 마두로는 여전히 견재하였고 미국과 중남미 여러 국가들은 두케 대통령이 거창하게 밝혔던 대안에 대한 신뢰를 거두어들이기 시작하였다. “외교적 포위 전략”은 점차 힘을 잃게 되었다. 이러한 상황에도 불구하고 카이도 임시 수반은 지속적으로 자신에게 우호적인 무대를 조성하기 위한 국제적인 환경을 만들려고 노력하였지만 두케 대통령은 점진적으로 이 전략을 포기

8) 우루과이 출신의 변호사이자 외교관, 정치인으로 독일, 중국 등 주요국가의 대사를 역임하였고 호세 무히카 대통령 집권 당시에는 외교부 장관(2010~2015)으로 활동하였다. 2015년 5월에 회원국들의 압도적인 지지로 제 10대 미주기구 사무총장으로 선출되었다(역주).

9) “우리는 마두로 정권을 축출하기 위해 군사 개입을 포기해서는 안됩니다.” Luis Almagro, *France 24*, 2018년 9월 15일.

하였다. 콜롬비아 국내에서 그에 대한 낮은 지지율로 인해 두케 대통령은 마두로 정권을 확실히 전복하겠다고 호언장담하던 자신의 전략을 포기해야만 했고 국내 통치에 보다 전념할 수밖에 없었다.

## 제2단계: 바베이도스 협상

“쿠쿠타 작전”의 실패로 인해 야기된 의견의 분열 속에서 2019년 5월말 마두로 정권의 대표와 과이도 임시 대통령 측 대표들이 위기를 벗어나기 위한 해결책을 모색하기 위한 협상을 시작하였다. 마두로 측 대표단은 호르헤 로드리게스 통신부 장관, 엑토르 로드리게스 미란다주 지사로 구성되었고 임시 정부 측에서는 스탈린 곤살레스 국회 부의장, 헤라르도 블리데 정치고문 그리고 페르난도 마르티네스 정치고문이 대표로 참석하였다.

미국은 마두로의 대통령직 사임을 실질적으로 이끌어 낼 수 있는 협상을 제외하고는 그 어떤 협상도 지지하지 않을 것이라고 수차례에 걸쳐 밝혔음에도 불구하고 엘리엇 에이브럼스 특사는 바베이도스에서 열린 협상 회담에 관심을 표방하였고 마두로 대통령이 협상을 진지하게 수용할 것이라는 점을 명백히 표방한다면 미국 정부는 바베이도스 회담을 지지할 준비가 되어 있다는 신호를 보냈다.

하지만 2019년 9월 마두로 정부와 임시 정부 측 협상은 타결점을 찾지 못한 채 불발로 끝났고 베네수엘라의 위기를 종식시킬 제도적 출구에 대한 모색은 실패로 귀결되었음이 명백해졌다. 이 정국 속에서 콜롬비아 정부는 “유창한 침묵”을 유지하는 편을 선호하였다. “외교적 포위 전략”이 실패로 돌아간 이후 두케 대통령은 자신의 지지기반과 여당을 협상을 지지하는 방향으로 이끌 수 있는 그 어떤 설득 방법도 가지고 있지 못하였다. 이것은 마두로를 권좌에서 끌어 내리려

는 중심 목표를 포기해야 하는 원인 중의 하나로 작동하였을 것이다. 이러한 이유로 두케 대통령은 전략적으로 행동하기 위해, 그리고 베네수엘라 정권 교체의 게임에서 소외되지 않기 위해 미국이 협상을 지지한다는 보다 명백한 신호를 보내기를 기다려야만 했다. 만약 미국이 협상지지 태도를 보였다면 두케 대통령은 언제나 미국의 이익과 부합해 왔던 전통적이고 역사적인 콜롬비아 대외 정책의 필수적이면서 비가역적인 형태로써 그의 입장 변화를 제시할 수 있었을 것이다. 이것은 그의 지지 세력과 여당이 그러한 변화를 소화할 수 있도록 하는 유일한 방법이었다.

### 제3단계: 미국의 당근과 채찍 전략

바베이도스 협상이 결렬된 이후 수개월이 지나는 동안 베네수엘라 사태에 대해서 국제 사회는 침묵을 지켰다. 그러다 2020년 3월 셋째 주에 마침내 이 침묵이 깨졌다. 트럼프 대통령이 신년 국정 연설에서 공식적으로 과이도 임시 대통령이 이끄는 베네수엘라 임시 정부를 지지한다고 밝힌 뒤 미국 정부는 COVID-19로 인한 비상사태 선포와 대선 예비 선거 분위기 속에서 우선적으로 마두로 대통령과 그의 측근인 십여 명의 베네수엘라 정부 고위 관료들을 “마약 테러주의”로 고발하기로 결정하였다.

그런데 몇 주 후 그 전략이 좀 더 복잡하다는 점이 명백해졌다. 3월 31일 미국 정부는 마두로 정부와 베네수엘라 야당 세력들이 임시 과도 정부 수립에 동의를 한다면 대 베네수엘라 제재초치를 해제할 수 있다는 제안을 하였다. 미국 정부의 새로운 제안은 베네수엘라 정부가 당시 받고 있던 제재의 정도가, 미국 정부의 계산대로라면 이 제재가 제대로 작동한다면, 마두로 정권으로 하여금 협상 테이블로 나가지 않으면 안 될 정도의 수준으로 가해지던 시기와 상당 부분

관계가 있었다.

미국의 새로운 제안 바로 일주일 전에 공표된 마두로 체포에 대한 보상금 제안, 러시아와 사우디아라비아 간 분쟁으로 인해 야기된 국제 유가 하락, 이후 코로나 바이러스의 전 세계적 유행으로 인해 마이너스 가격으로까지 떨어지게 된 유가의 결정적인 추가 하락, 베네수엘라의 금융지원 요청에 대한 국제통화기금(IMF)의 거부, 미국의 제재 효과 등에 기반하여 트럼프 행정부는 “베네수엘라의 민주적이며 평화적인 전환을 위한 체계”라고 명명된 제안을 하였다. 이 제안은 만약 마두로 정권이 적극 협력할 경우 베네수엘라에 대한 “제재 완화의 단계적, 연속적 과정”을 제시하고 있다.

이 제안은 마두로 대통령과 과이도 임시정부 수반은 권력 이양 과정에서 물러나야 하며 과도 정부의 한 부분을 구성할 수 없도록 명시해 놓았다. 그리고 현재 야당이 지배하는 의회가 모든 정치 세력을 아우르는 과도 정부를 선출하고 이 과도 정부가 6개월 혹은 12개월 내 실시될 선거 때까지 국가를 통치하도록 하는 내용을 담고 있었다. 엘리엇 에이브럼스 미국 특사는 또한 미국 정부가 제시한 계획안은 마두로 대통령이 베네수엘라를 떠나 망명을 하도록 강제하고 있지 않으며 이론적으로는 심지어 선거에 참여할 수도 있다는 점을 강조하였다. 실제로 마이크 폼페이오 미 국무장관은 미국이 제시한 제안은 베네수엘라에서 모든 외국 군에, 특히 쿠바군과 러시아군의 철수를 또한 포함하고 있으며 외국 군대의 철수가 실질적으로 이루어지는 경우에 한해서만 석유 부분 및 베네수엘라 국영석유회사(PDVSA) 그리고 마두로 정권 인사들에 대한 제재가 해제될 것이라는 점을 지적하였다. 호르헤 아레아사 베네수엘라 외교부 장관은 미국의 제안은 “전 세계적 팬데믹 상황 속에서 지정학적 이점을 확보하기 위한 시도”<sup>10)</sup>라고

10) “아레아사 외교부 장관은 미국이 다른 국가들에게 정치적 지침을 가르치려한다고 비난하였다.” *Telesur*, 2020년 4월 1일자.

평가하였다.

미국의 베네수엘라 사태 해결을 위한 제안에 대해 콜롬비아 정부는 즉각적으로 반응하였다. 미국이 새로운 제안을 발표한 당일 두케 대통령은 워싱턴 당국의 제안은 “권력 찬탈의 종식, 광범위한 정치 분야의 참여를 통한 과도정부의 수립, 자유선거 실시, 경제 회복을 위한 계획의 실행”이라는 콜롬비아의 대 베네수엘라 외교 정책의 4대 방향과 동일선상에 있다고 주장하였다. 두케 대통령은 미국의 제안은 “외교적 포위 전략의 일관성에 있어서의 긍정적 진화”이며 결코 과이도 임시정부 수반의 실패도, 그를 지지하기 위한 콜롬비아 정부의 외교 정책의 실패도 아니라고 강조하였다.<sup>11)</sup> 이러한 방식으로 두케 대통령은 협상 과정을 고려하지 않은 채 베네수엘라 위기 탈출의 출구를 모색하던 자신의 주장에 중지부를 찍었다. 2019년에 열린 바베이도스 회담 이전에 그가 보여주었던 협상에 대한 반대 및 협상에 대한 지지 거부는 미국이 제안한 협상 타결을 통한 베네수엘라의 정권 교체에 대한 지지로 귀결된 것이었다. 그런데 아이러니하게 기본적으로 미국의 제안은 두케 대통령이 강한 반대 입장을 표방하였던 이전에 개최되었던 협상들에 바탕을 두고 있었다.

베네수엘라 위기 해결 과정에서 소외되지 않으려는 두케 대통령의 집념에서 볼 때 그가 미국의 제안을 자신이 주장했던 것의 파생적 형태로 제시한다는 것은 매우 부자연스럽다. 하지만 확실한 것은 미국 정부뿐만 아니라 콜롬비아 정부 역시 마두로 정권을 강제로 붕괴시키려는 출구를 찾는데 실패하였으며 이 실패 앞에서 현재 양국은 협상을 통한 정권 교체에 접근하는 방식을 모색하고 있다는 점이다.

11) María Fernanda Herrera: “Plan de EEUU para Venezuela en una ‘evolución positiva del cerco diplomático’: Iván Duque” en *RCN Radio*, 2020년 3월 31일.

## 에필로그: 미주 기구(OAS)의 역할

미국 정부가 새로운 제안을 한 이후 무슨 일이 발생하였는지에 대해서는 알려진 바가 거의 없다. 현재 세계는 코로나 바이러스의 창궐로 인해 거의 정지된 상태에 돌입해 있으며 이와 같이 세계가 느리게 진행되고 있는 상황 속에서 베네수엘라의 정권 이양 문제는 당연히 더욱 답보된 상태로 그리고 어렵게 되어 가고 있는 형국이다. 코로나 바이러스를 다루는데 있어 애매모호하면서도 졸속적인 대책으로 인해 세계 최강국 미국은 현재 팬데믹의 진원지로 되어버린 상황이다. 코로나 바이러스 감염자 수와 사망자 수가 지난 수 주 동안 증가일로에 있으며 이 논문을 쓰는 순간 미국 국민들 중 삼 천만 명이 팬데믹이 초래한 경제 위기로 인해 일자리를 잃었다. 이와 같은 상황은 트럼프 대통령의 재선 열망에 상당히 큰 정치적 타격으로 작동할 가능성이 매우 높다. 정상으로의 점진적 복귀가 이루어지는 과정 속에서, 혹은 코로나 19의 대유행 이후 우리에게 남겨진 지연되어 버린 정상을 회복해 가는 과정 속에서 미국 정부는 다시 베네수엘라 사태에 관심을 가지게 될 것이고 급속한 정권의 전환을 주장할 가능성이 크다. 이와 같은 문맥의 시나리오 속에서 두케 행정부 역시 미국의 방침에 동조할 확률이 높다고 볼 수 있다.

베네수엘라 위기 사태를 해결하기 위한 이 세 단계의 진행 과정에 있어 지역 다자기구들, 특히 미주 기구가 수행하였던 역할에 대해 보다 상세히 논의할 필요가 있다. 루이스 알마그로 미주 기구 사무총장은 두케 대통령이 제안했던 “외교적 포위 전략”과 본고에서 기술한 제 1단계의 대 베네수엘라 강경책의 열렬한 지지자였다. 두케 대통령과 마찬가지로 알마그로 사무총장은 최근 1년 반 동안 극적인 협상 가능성에 동의하거나 이런 가능성을 촉진하지 않았다. 오히려 베네수엘라 위기의 초기 단계에서부터 그는 위기 해결을 위해서 어떠한 대가를 치르

는 한이 있더라도 마두로를 가능한 한 빨리 권좌에서 끌어내리려는 입장을 견지해 왔다.

사무총장의 이러한 자세는 미주 기구에게 있어 극복하기 어려운 결과를 가져왔다. 즉 그가 베네수엘라 야당 세력들 중 가장 강경한 세력들의 주장에 공개적으로 동조를 하면서 현재 미주 기구가 협상을 통한 출구 전략에 기여하는데 매우 어려운 상황에 놓이게 될 것이라는 점이다. 갈등 당사자들이 미주 기구를 중립 기관으로 간주할 가능성은 거의 없다고 봐도 무방하다. 이러한 점이 바로 미주 기구가 베네수엘라 위기 해결책의 2단계 시기와 3단계 시기에 적극적으로 참여하지 못하였던 이유다. 미국 정부가 새롭게 제안한 대화와 제도적인 정권 이양에 두케 대통령이 조응하였던 것처럼 알마그로 총장이 여기에 동조하지 않는다면 현재 수렁에 빠진 베네수엘라 상황을 타개하기 위한 출구를 찾는데 있어 미주 기구는 중심적 역할을 수행하지 못할 것이다.

정동희 옮김