
남아메리카: 혼란 속의 주변부

베르나베 말라칼사

아르헨티나 국립과학기술연구소(CONICET) 겸임연구원

원제와 출처: Bernabé Malacalza, “América del Sur: una periferia convulsionada”,
Nueva Sociedad, No. 295, septiembre–octubre de 2021, pp. 29–41.

핵심어: 위기, 복지 다자주의, 신데믹, 남아메리카, 중국, 미국

“모두 비워지는 것을 목격한 사람은 모두 무엇으로 채워지는지도 거의 알게 된다”라고 이탈리아계 아르헨티나인 작가 안토니오 포르치아(Antonio Porchia)는 1943년 적었다.¹⁾ 2019년 여러 다른 동기들로 혼란에 빠지게 되었고, 같은 해 남미 국가연합(UNASUR) 등 지역 기구들이나 남미보건위원회(Consejo Suramericano de Salud) 등 행정 장치들이 해체되었으며, 미국 정부가 주변국들에 확대되고 있는 중국의 경제적, 재정적, 상업적, 기술적 영향력을 견제하려 나서면서 미중

1) A. Porchia: *Voces reunidas*, Alción Editora, Córdoba, 2016.

경쟁구도에 더욱 취약하게 노출되게 된 남아메리카 같은 지역에서 채우고자 한다면 무엇이 비워졌는지 반드시 알아야 한다.

어떤 방식으로 그리고 어떤 이유로 남아메리카가 전 세계에서 코로나 팬데믹 피해가 가장 심한 지역이 됐는지 설명하기란 그리 간단치 않다. 현실에서의 순간들은 여러 면에서 각자만의 의미를 지닌다. 팬데믹이 이 지역에서 비균질적 여파를 미친 이유는 무엇인가? 그 여파와 내생적 요인들은 얼마나 상관성이 있는가? 핵심 세력들인 미국과 중국은 어떤 사안을 중심으로 관망하고 있는가? 이런 화산이 폭발에 이르기까지 어디에나 편재하는 역외 세력들의 존재가 영향을 미쳤는가? 단순한 과거 방식의 복원뿐만 아니라 당면 과제에 적절히 대응하기 위한 생산적 구심력을 생성해 낼 방법은 무엇인가?

무엇인가 망가졌다.

2021년 6월 말, 남아메리카의 코로나 사망자수는 인구 백만 명 당 7만 5천명으로 집계되었다. 이는 북아메리카보다 1만 명 가까이 더 많은 숫자이고, 유럽과 비교해도 높은 수치이다. 남아메리카 인구는 전 세계 인구의 5.5%에 불과함에도 불구하고 공식 집계된 남아메리카의 코로나 관련 사망자수인 985,346명은 전 세계 사망자 숫자의 25.3%에 해당한다. 이 같은 재난의 원인과 관련해 보다 포괄적인 가설에 따르면, 남아메리카는 선진국에 비해 예방적, 의무적 차원의 격리 조치를 시행하기에 상대적으로 높은 사회적 비용이 투입되며, 이로 인해 팬데믹의 피해가 더 심해졌다는 것이다. 팬데믹 확산 초기부터 각국 정부들은 공중 보건에 다양한 목표들 간에 민감한 균형 상태를 유지하는 동시에 시민들의 생계 수단과 경제 활동을 보장하도록 부여된 권한을 행사해야 했다. 그럼에도 불구하고 다음의 질문이 뒤따른다. 선제적으로 존재하던 구조적 제약은 무엇이었는가?

코로나 팬데믹은 심각한 지체를 초래하는 거대한 위기를 동반하며 남아메리카에 찾아왔다. 2020년에 접어들기 전, 이 지역은 이미 최악의 위기를 겪던 상황이었다. 라틴아메리카카리브경제위원회(ECLAC)의 보고서에 따르면 2014년부터 2019년까지 6년간 이 지역은 집계가 시작된 이래로 최저 수준의 성장률을 보였고, 이는 1차 세계대전이나 대공황 때의 성장률에 비견될 수준이었다. 평균 성장률은 불과 0.3%였고, 인구 당 성장률은 마이너스를 기록했다. 이렇게 팬데믹은 최악의 상황에서 전파되었고, 이후 이 일대의 국내총생산(GDP) 성장률은 1900년 이래 가장 큰 감소폭을 기록했다. 또한 실업률은 개발도상지역 가운데 가장 심각한 수준으로 악화됐다. 하지만 이 정도로는 충분치 않다는 뜻이 사회적 재난은 경제적 불균등과 결합하자 화약고로 변했다. 지난 해 역내 빈곤율은 33.7%에 도달했고, 소득불균형을 나타내는 지니 계수는 2.9%가 추가 상승했으며, 인구의 40.4% 다시 말해 6,500만 명이 영양 부족에 시달리는 것으로 조사되었다.²⁾ 이런 점에서 현 상황은 단순한 침체 수준을 넘어서 사회적 계약의 파기를 의미하며, 이는 경제 지표와 사회 지표 양자 모두 심각한 수준으로 악화되었다는 사실로도 확인할 수 있다.

팬데믹 이전부터 남아메리카에서는 고질적 불평등과 정치 불만에 유래하는 반체제성이 감지되었다. 이런 정서는 차별 철폐와 평등을 주장하는 요구로 분출되었고, 일부 지역에서는 사회적 동원으로 이어졌다. 2019년 말 칠레, 에콰도르, 볼리비아에서 폭발했던 사회적 저항은 코로나가 전면적 확산 국면에 돌입한 후에도 그 여세를 몰아 페루, 브라질, 콜롬비아로 확대되었다. 저항의 폭발적 분출은 기존에 누적되었던 불만이 다양한 정치적, 경제적, 사회적 요인들과 결부되면서

2) Cepal: 《La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad》, Informe Especial Covid-19 No 11, 7/2021.

더욱 심화되는데 따른 것으로, 증폭되는 사회적 불안의 산물이다. 라틴아메리카카리브경제위원회의 연구³⁾에 따르면, 시민들이 더 심한 좌절감에 사로잡히는 이유는 부의 분배, 의료서비스와 교육과 사회적 보호에의 접근성, 사회적 불평등이라는 문제로 일반화되는 사회경제적 퇴행, 더 나아가 정치적 대표성에 대한 불만과 관련이 있다. 더 나아가 사회적 관계에 대한 부정적 인식과도 관련이 있는데, 이는 극단적 개인주의, 이념 양극화, 일상적 차별을 경험하는 과정에서 각인된다. 균열은 드러났다.

이런 의미에서 라틴아메리카에서 집단 면역이 가능해지는 순간을 경과한 이후에도 분명 훨씬 오랫동안 지속될 사건이 종결될 시점을 구별하는데 팬데믹이라는 개념은 불충분할뿐더러 지나치게 지엽적이거나, 심지어 무의미할 수 있을을 지적할 필요가 있다. 현실에서의 맥락을 염두에 둔다면, ‘신데믹적 문제’라는 표현이 오히려 정확하다. 신데믹이라는 개념은 여러 의미를 내포한다. 먼저 두 가지 이상의 전염병들이 동시적으로나 순차적으로 발생해 병의 예후와 증상을 심화시키는 현상을 의미한다. 최근의 예로는 지역 내에서 발생한 코로나의 새로운 변이 바이러스들(람다와 P1)과 다른 지역에서 발생한 변이 바이러스(텔타)가 동시에 함께 전파되기 시작한 경우를 들 수 있다. 다음으로는 엔데믹(특정 지역에서 유행하는 풍토병-역자)과 구별되는 개념의 신데믹이라는 신조어를 의미하며, 1990년대 중반 인류학자인 메릴 싱어(Merrill Singer)가 처음 사용했다.⁴⁾ 이때 신데믹은 생물사회적인 현상으로 사회적 불평등, 가난, 구조적 폭력 등의 요인에 기인하는 선제적인 위생학적 불평등의 결과로 발생한다. 이 현상은 러시아 문화의 아이콘인 마트료시카(Матрёшка) 인형을 연상시키는데, 엄마 격 몸체 인형 안

3) Cepal: *Panorama social de América Latina 2020*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2021.

4) M. Singer: *Introduction to Syndemics: A Critical Systems Approach to Public and Community Health*, John Wiley & Sons, San Francisco, 2009.

에는 종자 인형에 다다를 때까지 더 작은 인형들로 채워진다. 이처럼 팬데믹 위기는 단지 외피에 불과하며, 그 핵심에는 경제적, 사회적, 환경적 불균형이 자리하고 있다.

이렇게 남아메리카는 장기적 경제 불황, 사회적 동원으로 표출되는 사회 불만의 확산, 종착점을 알 수 없는 신데믹 여파, 이 세 가지 거대하고 복잡한 도전들에 직면한 채 새로운 10년을 시작했다. 백신 보급은 다시금 기대를 품게 했지만, 근본적 문제 해결에는 도움이 되지 않았다. 팬데믹 만큼이나 사회적, 경제적 성격의 구조적 문제들로 인해 이 지역의 생활 여건은 극도로 악화되었고, 주관적 불만의 표출에 상응하는 객관적 지표들이 이를 증명한다. 남아메리카 각국은 각자 상이한 속도로 백신 접종을 통해 코로나바이러스에 대응하고 있다. 그렇다면 우리는 사회적, 제도적 불안정의 새로운 단계에 진입하고 있는가? 칠레, 에콰도르, 페루, 브라질, 콜롬비아에서 발생한 소요사태들은 지역의 사회적 계약이 파기됐음을 각자 다른 각도에서 보여주고 있는가? 이 ‘극심한 혼란’은 지역의 지정학에 있어 어떤 의미를 가지며, 향후 어떤 의미를 가질 것인가?

미국과 ‘복음화를 통한 개입’

역사적으로 남아메리카에서 미국 정부의 핵심 목표는 안보 보장과 바람직한 균형 상태 유지였다. 그 목적 하에 원조, 재정지원에서부터 외교적 회유, 물리적 점유, 미군기지 배치에 이르기까지 폭넓은 수단들을 동원해 처벌과 보상을 제시하고, ‘선량한 이웃’과 ‘곤봉’ 정책들을 시행해왔다. 오늘날 미국 정부가 뚜렷하게 내보이는 우려는 지역의 취약성이 단지 정치적, 제도적 차원에 그치지 않고, 사회적, 경제적, 환경적 차원들을 포괄하는 다양한 원인들에서 비롯된다는 인식으로 드러난다. 제도적으로 견고한 국가들에서조차 사회경제적 상황의 악화에

더해 팬데믹이 초래한 사회 불안은 위기와 다양한 형태의 불안정을 초래하는 근원이 될 수 있다.

이런 ‘혼란 속의 주변부’ 상황은 중심부 대 주변부라는 위계 관계에 상당 부분 근거한다. 하지만 더 나아가 이제는 이 지역 엘리트들이 미중분쟁과 관련된 ‘정서적 긴장’에 훨씬 취약한 상태라는 특수한 정황과도 관련이 있다. 조지 케넌(George Kennan)은 미국 국무장관 조지 마셜(George Marshall)에게 소련에 대한, 그리고 대소련 미국 정책에 대한 소신을 상세히 기술한 유명한 서신을 보낸 지 4년 만인 1950년, 새로운 국무장관 딘 애치슨(Dean Acheson)에게 다시 서신을 보냈다. 이번 서신에는 미국이 소련과 궁극적으로 전쟁을 앞둔 상황에서 라틴아메리카가 미국에 지니는 의미를 강조하는 내용을 수차례 언급했다.⁵⁾ 케넌의 주장에 의하면, 라틴아메리카가 미국에 갖는 중요성은 군기지 배치나 파나마 운하 방어 또는 양 대양에서 해군의 장악력에 있기 보다는, ‘라틴아메리카인들의 태도가 국제 사회의 일반적 정책 성향에 미칠 영향력’과 관련이 있다. 간단히 말하자면, 만일 이 지역이 반대세력 편에 선다면 미국 정부의 사기에 심각한 타격을 가할 것이라는 우려이다. 케넌의 이런 권고는 ‘우리는 강력한 세력이고, 우리보다는 라틴아메리카인들이 우리를 더 필요로 하는 현실을 유지’하는 것이 중요하다는 전제 하에 지역 내 미국의 패권과 존재감을 회복하는 것을 의미하며, 현재도 유효한 접근이다.⁶⁾ 그렇다면 미중 분쟁에서 심리적 요인은 실제 얼마나 영향을 미치는가? 이러한 접근은 이 지역이 중국과 협력할 경우 경험하게 될 지옥에 대비해 북아메리카 국가가 제안할 수 있을 천국에 대한 미국 정부의 일종의 복음 전도 전략으로 구현될 것인가?

5) Juan Tokatlian: 《Latin America Between Kennan and Obama》 en *Project Syndicate*, 15/5/2015.

6) 《Memorandum by the Counselor of the Department (Kennan) to the Secretary of State, Washington》, 29/3/1950, <<https://resources.primarysource.org/c.php?g=767969&p=5508195>>.

지난 3월 3일 바이든 정부가 발표한 ‘국가안보전략 임시 지침’은 중국을 ‘유일한 경쟁자’로 규정하고 있는데, 이는 중국을 가장 큰 경쟁자로 보던 트럼프 행정부의 시각과 본질적으로 다르지 않다. 바이든 정부는 취임 후 라틴아메리카 국가들과의 첫 회담에 멕시코와 중앙아메리카 국가들이 배정되도록 이들 국가에 우선순위를 두었다. 하지만 중국과의 경쟁관계, 남아메리카에서 중국의 영향력 확대를 고려하면, 지역의 혼란뿐만 아니라 침투라는 문제도 함께 고려하는 전략을 수립할 필요가 있다. 임기 첫 해에 감지되는 주요 경고 신호로는 특히 중국 등 외부 세력들이 침투할 만한 여건을 조성하는 일련의 역내 불안정이라는 위험요소를 들 수 있다. 이런 징후는 작년 3월 16일 크레이그 폴러(Craig Faller) 남아메리카 지역 사령관의 연설에서도 확인된다.

“팬데믹 확산에 따른 취약성 심화로 이 지역은 급격한 불안정에 사로잡히고 있습니다. 라틴아메리카는 전 세계에서 가장 높은 코로나 치명률을 보였던 곳 중 하나입니다. 우리는 이 지역을 방문해 각국이 극도의 물리적, 감정적 스트레스에 시달리고 있음을 목격할 수 있었습니다... (중략) ...2019년 말경 각국 정부에 반대하는 대중 시위가 지역 전역으로 확산된 직후 발생한 코로나는 장기간 지속되던 사회경제적 문제와 부정부패가 결합되며 우리 파트너 국가들이 더 심한 불안정과 분열이 생겨날 상황에 처하게 했습니다. 그리고 이 상황은 지역의 취약성을 심화시켜, 우리 경쟁자들이 합법적이지만 유해한 독자적 이익 추구에 전념하기 적합한 토양이 되게 하고 있습니다. 이로 인해 우리의 도전은 더욱 복잡해졌습니다. 우리의 가장 강력한 파트너들조차도 이렇게 여러 요인들이 결합되어 초래된 불안정을 겪을 위험에 처해 있습니다.”⁷⁾

연설 내용을 유추할 근거 자료를 제시할 수는 없지만, 남아메리카와 관련된

7) 미국의 남아메리카지역 사령관인 크레이그 폴러가 117차 미국의회 상원 군사위원회의 앞에서 했던 연설이다. 관련 내용은 <www.southcom.mil/>에서 확인할 수 있다.

언급은 백악관 국가안보보좌관 제이크 설리번(Jake Sullivan)의 올해 8월 브라질과 아르헨티나 방문을 염두에 둔 발언일 수 있다. 아니면, 국무부나 국가안전보장회의 소속 관료들의 공식 발언들을 참고로 했을 수도 있다. 미국이 단기적으로 가장 우려하는 사항 중 하나는 화웨이나 ZTE 등 중국 통신사들이 남아메리카 5G 사업에 진출할 가능성이다. 이런 맥락에서 중국의 불투명하고 해로운 영향력에 이 지역이 빠져들지 않도록 돕기 위한 방편으로, 이들 대규모 통신사에 대한 비토권이 제안되었다. 그럼에도 이런 갈등이 사실 새로운 것은 없다. 중국 기업들에 대한 조사는 버락 오바마 정부에서 처음 시작해⁸⁾ 트럼프 정부로 계승되었고, 이와 더불어 일련의 규제와 제재가 가해졌다.⁹⁾

기술 갈등과 유사한 양상이 백신외교에서도 전개됐다. 미국은 국무장관 안토니 블링컨(Antony Blinken)의 지휘 하에 지역 내 중국과 러시아 백신 보급 확산에 대응하고, 이를 저지하려는 목적으로 백신 기부 전략을 펼쳤다. 더 나아가 이 국가들과 남아메리카 시장을 두고 벌어지는 경쟁에서 우위를 점하기 위해 미국 제약회사들의 제품 개발 분야에 기술적 지원을 제공했다. <표-1>에서 볼 수 있듯이 미국의 백신 기부 프로그램에서 우선순위가 주어진 국가들은 파라과이, 우루과이, 에콰도르와 콜롬비아인데, 파라과이는 대만수교라는 역사분쟁에서 여전히 대만에 의리를 지키고 있고, 우루과이는 미 정부와 포괄적 경제협력을 위한 협상 중에 있으며, 에콰도르와 콜롬비아는 군사적 측면에서 중요한 국가들

8) 중국 대규모 통신사들이 안보 위협으로 분류되기 시작했던 것은 2012년 미국 국회위원회가 작성한 “미국 국가 안보에 대한 조사보고서: 중국 정보통신사 화웨이와 ZTE가 제기하는 문제들” 《Investigative Report on the US National Security—Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE》이라는 문서를 통해서였다. 해당 문서는 <[https://stacks.stanford.edu/file/druid:rm226yb7473/huawei-zte%20investigative%20report%20\(final\).pdf](https://stacks.stanford.edu/file/druid:rm226yb7473/huawei-zte%20investigative%20report%20(final).pdf)>에서 확인할 수 있다.

9) 2018년 4월 트럼프 당시 대통령은 화웨이와 ZTE에서 부품을 구입하는 미국 회사들에 보조금 지원을 금지시켰고, 2019년 국가보안허가법을 통해 이 회사들의 부품 구매를 임시적으로 금지시키는 조치를 취했다.

이다. 이와 같이 미국 정부가 동일한 경로를 통해 자신의 전략적 이해관계와 경제적 이해관계를 동시에 대변하면서, 방어적 요소(대응)와 공격적 요소(개입)를 통합적으로 활용하는 접근을 취하는 현상이 새롭다고 볼 수는 없다.

냉전 이후 상황과는 달리 미국 정부는 중국 정부와의 실제 갈등에서 더 이상 철통감시자나 안정수호자의 역할을 홀로 도맡으려 하지 않는다. 그보다는 식민 시대 스페인 왕국이 그랬듯이 ‘복음화를 통한 개입(presencia por evangelización)’을 강화해, 자신의 ‘뒷마당’에 중국의 경제, 상업, 금융이 확산되는 상황을 저지하고 지역 정책에 더 강력한 영향력을 행사하고자 한다. 이런 의미에서 미국

[표-1] 남아메리카 대상 미국의 백신 기부 현황

수혜국	군사 협약/ 군사 기지	대만 수교	중국의 기부	백신제조사	기부 물량	인구 100명당 백신 접종횟수
파라과이	접근권 협약 (마리스칼 에스티가리비아)	수교	없음	화이자	2,000,000	28
우루과이	—	비수교	없음	화이자	500,000	14
에콰도르	작전 기지(만타)	비수교	없음	화이자	2,000,000	12
콜롬비아	파견·주둔 기지	비수교	없음	존슨앤드존슨	6,000,000	12
볼리비아	—	비수교	기부함	존슨앤드존슨	1,000,000	9
아르헨티나	—	비수교	없음	모더나	3,500,000	8
페루	긴급작전과 군사 병력 센터	비수교	없음	화이자	2,000,000	6
브라질	알칸타라 기지 사용 협약	비수교	없음	존슨앤드존슨	3,000,000	1
합계					20,000,000	

출처: Chase Harrison: 《Tracker: us Vaccine Donations to Latin America》, AS/COA, (28/7/2021), 상기 자료를 토대로 저자가 재구성, <www.as-coa.org/articles/tracker-us-vaccine-donations-latin-america>.

정부는 중국과의 정치체제상 경쟁뿐만 아니라 지역 내에서 중국의 영향력이 확대되는 상황을 저지하기 위해서 민주주의와 투명성이라는 수사에 호소한다. 오늘날 미국 정부는 중국 정부에 대응해 적절한 보상을 제공하고, 경제적 대안이 될 기회를 창출하기 위한 충분한 자원을 확보하고 있는가? 미국은 지역이 필요로 하는 공공재를 제공할 수 있는 위치에 있는가? 미국이 영향력을 확대하려는 시도에서 현재 라틴아메리카의 상황, 즉 비록 현재 가장 절실한 상황에 처했음에도 외교적 수완이 결핍되고, 지역 거버넌스 체제가 가장 미약하게 작동하고 있는 현실이 유리하게 작용할 수도 있다. 그럼에도 단기적 관점에서 볼 때 현재 미국 정부가 중국 정부에 대해 금용, 인프라, 기술 이전과 관련해 경쟁력 있는 대안을 제공할 수 있을 것으로 보이지는 않는다.

중국과 ‘공장을 통한 개입’

남아메리카에서 중국의 개입은 여러 비전형적 요소들로 특징지어진다. 그 중추에는 중국에서 광범위하게 전개되었던 네 가지 부수적 변화들이 자리하고 있는데 첫째, 대외정책 변화, 둘째, 정부 국제화, 셋째, 기업 국제화, 넷째, 지방과 시 단위 국제적 역할 강화를 들 수 있다. 이는 기존 양국 간 관계가 주축이었던 접근에서 벗어나, 경제적이고, 실용적이며, 보다 이질적인 성격의 침투를 통한 일종의 ‘공장을 통한 개입’으로의 전환을 의미하며, 포르투갈 왕국의 확장주의 유형에 해당한다. 포르투갈의 공장들은 중앙으로의 집중화를 통해 유럽에 공급할 물품의 역내 무역을 통제하려는 의도로 설립되었다. 마찬가지로 최근 중국 정부의 인프라 사업들은 아시아와 중국에 공급할 일차상품의 역내 무역을 보다 활성화하려는 경향을 보인다. 미국 정부는 본질적으로 수직적 방식의 정치적, 군사적 개입을 고수하는 반면, 중국 정부의 개입은 보

다 다양한 주체들을 포함하며, 보다 탈중앙집권화한 방식으로 지방정부들과의 경제적, 재정적, 상업적 관계를 중시하는 방식을 취한다.

이런 ‘공장을 통한 개입’ 논리는 중국 정부의 공격적인 지정학적 확장 사업인 일대일로 구상과 긴밀히 결부되어 있다. 백신 외교에는 경제력 확대를 시사하는 전형적인 요소들이 모두 포함되어 있다. 실제 라틴아메리카의 19개 국가들 가운데 절반이 넘는 10개 국가들이 중국으로부터 백신을 제공받았다. 게다가 일대일로 구상에 참여하는 국가들이 아니더라도 백신 공급이 원활하게 이루어졌고, 백신 기부 정책의 경우에는 일대일로 참가국들인 베네수엘라, 기아나, 에콰도르, 볼리비아를 주요 대상으로 했음에 주목할 필요가 있다(〈표-2〉). 한편, 2018년 남아메리카 최초로 일대일로 구상에 참가했던 우루과이와 칠레의 경우에는 중국 제약업체 시노백으로부터 백신을 수입함에 따라 가장 신속하게 백신 접종을 확대했던 국가들이며, 심지어 칠레는 임상시험에 참여하기도 했다. 이후 두 국가들은 파라과이 정부가 대만 수교로 중국과 외교적 논쟁의 소지가 있었음에도 파라과이에 중국 백신이 보급될 수 있게 하는 매개 역할을 했고, 남미축구연맹(COMMEBOL)도 이들의 중재로 백신을 공급받았다.

남아메리카에서 일대일로 구상을 추진한다는 목표 이외에도 중국정부는 아르헨티나와 브라질처럼 포괄적인 전략적 협력 관계를 맺고 있는 국가들에 대한 시장 접근성을 향상시키고자 했다. 이를 위해 전략적 사업의 연속성 보장, 인프라 투자 활성화, 첨단기술이전 지원, 중국 통화인 위안화의 국제화에 우선적으로 공을 들였다. 중국 정부가 아르헨티나의 지방 정부들, 예컨대 코르도바, 산타페, 부에노스아이레스, 후후이, 엔트레리오스, 멘도사, 부에노스아이레스 시정부뿐만 아니라 브라질 상파울루 주 정부와 백신 수출 협약을 체결하고, 더 나아가 아르헨티나와 브라질에 임상시험 거점을 확보해 역내 생산에 돌입하게 된

정황도 이러한 노력의 결실이다.¹⁰⁾ 그렇다고 해서 중국 정부가 지역 내 미국 정부의 무관심으로 생겨난 빈틈을 파고들려 했다고 볼 수는 없다. 중국 정부는 콜롬비아처럼 미국과 전통적 동맹관계를 맺고 있는 국가들과도 양자간 관계를 구축

[표-2] 남아메리카 대상 중국 백신의 수출과 기부

국가	일대일로 가입여부	대만 수교	매개 국가	백신 제조사	지역 생산 계약	기부 백신 물량	수출 백신 물량	인구 100명당 백신 접종횟수
칠레	가입	비수교	-	시노백, 칸시노	-	-	17,471,476	92
우루과이	가입	비수교	-	시노백	-	-	1,750,000	51
브라질	미가입	비수교	-	시노백	체결 (시노백)	-	29,200,000	14
에콰도르*	가입	비수교	칠레	시노백, 칸시노		220,000	1,500,000	9.9
볼리비아	가입	비수교	-	시노팜	-	200,000	834,000	8.9
아르헨티나	미가입	비수교	-	시노팜	체결 (시노팜)	-	3,000,000	7
콜롬비아	미가입	비수교	-	시노백	-	-	2,972,200	6
페루	가입	비수교	-	시노팜	-	-	1,300,000	4
파라과이**	미가입	수교	칠레	시노백, 시노팜	-	20,000	250,000	3.8
가이아나	가입	비수교	-	시노팜	-	20,000	-	2.5
베네수엘라	가입	비수교	-	시노팜	-	500,000	-	1.7
합계							59,237,676	

* 칠레를 매개로 기부된 백신 물량 20,000회분.

** 칠레를 매개로 기부된 백신 물량 20,000회분.

출처: Bridge: 《China Covid-19 Vaccine Tracker》(26/7/2021), 상기 자료를 참고로 저자가 재구성.
[〈https://bridgebeijing.com/our-publications/our-publications-1/china-covid-19-vaccines-tracker/#Overseas_Manufacturers_of_Chinese_Vaccines〉](https://bridgebeijing.com/our-publications/our-publications-1/china-covid-19-vaccines-tracker/#Overseas_Manufacturers_of_Chinese_Vaccines).

해왔기 때문이다. 콜롬비아의 경우에는 중국으로부터 백신을 제공받고 얼마 지나지 않아 유엔인권이사회에서 중국을 옹호하는 역사적 선택을 했다.¹¹⁾

근본적으로 중국의 ‘공장을 통한 개입’은 중국 기업들의 시장 접근성을 향상시키고 보장하는 경제외교를 강화하려는 속성을 지닌다. 이에 상응하여 지역의 안정을 해석하는 중국의 시각은 시장장악과 각 정부들에 영향력을 행사하기 위한 경제적, 상업적, 재정적 침투를 목적으로 형성된다. 베네수엘라 위기가 초래한 피해, 중국 내 급증하는 문제들, 국내 소비 확대에 주력해야 한다는 인식의 확산 등의 결과로 중국의 외교 정책은 정치적 위험요인과 각 위험요인이 투자에 미치는 영향에 보다 신중한 태도를 보이기 시작했으며, 사회 안정의 경제적 효과를 보다 비중 있게 고려하기 시작했다. 같은 맥락에서 사회 안정에 대한 중국의 시각은 특정 정치체제 보장이나 제도적 특성에 대한 고려보다는 중국 자본의 진출 여건과 위상 그리고 위안화 국제화라는 안전을 중심으로 한다. 이런 방식으로 중국의 국력과 정부자산에 대한 통제력이 강화되는 것이다.

‘복지 다자주의’를 향해서

남아메리카의 ‘혼란 속의 주변부’ 상황은 사회경제적 여건의 악화, 정치적 제도적 허약성, 사회적 균열로 심화되었고, 팬데믹은 이를 가중시켰다. 대부분의 국가들이 백신 접종 확대에 성공을 거두고 있지만, 불평등, 사회적 불만, 정치적 대표성에 대한 요구는 확대되고 있다. 2021년 페루, 브라질, 콜롬비아에서 발생한 시위에서 볼 수 있듯이 사회적 환경은 복잡하게 형성되어 있으며, 이에 따라

10) 《Qué provincias buscan comprar vacunas por su cuenta y con quién negocian》 en *El Cronista*, 30/5/2021.

11) 《Colombia aplaude los avances en derechos humanos de China》 en *El Tiempo*, 24/3/2021.

각 정부의 통제력에 대한 도전은 앞으로도 새로운 방식으로 제기될 것이다. 이와 동시에 이처럼 총체적 문제는 정치적 폭력과 경찰의 강압적 대응이 반복해서 자행될 경우 지역 전반의 안정을 위협하게 될 수 있다. 그 배경에는 국가적, 지역적으로 심각한 결과를 초래할 수 있는 거대한 신데믹이 자리하고 있고, 이와 함께 경제적, 사회적, 환경적 도전과제가 다시 제기되고 있다. 이런 현상은 팬데믹보다 훨씬 오래 지속되는 속성을 가진다. 국경 감시, 백신 확보, 분쟁의 평화적 해결 등은 여전히 핵심 문제가 될 것이며, 팬데믹 시기 널리 회자되던 ‘각자도생’이라는 단순 논리로는 회피할 수 없을 것이다. 미국과 중국의 개입이 확대되는 상황에서 봉고를 막기 위해 ‘거대한 혼란’에 직면해야 하며, 이를 위해서는 그 무엇보다도 역내 정치적 협의가 요구된다.

복잡한 상황에도 불구하고 기대를 품어볼 여러 근거들과 기회의 여지가 포착되기도 한다. 이와 관련해 노버트 레히너(Norbert Lechner)의 “불안은 상황에 대한 암묵적(말로 표현되지 않은) 비판이자 대안의 모색으로 해석될 수 있다”¹²⁾라는 말로 대신하려 한다. 본지에 게재되었던 모니카 허스트(Mónica Hurst)의 글에서도 주장했듯이, 신데믹에서 벗어날 출구를 모색하는 여정에서 필수적이고 불가피한 사회적 포용과 복지라는 지역 차원의 과제를 달성하기 위해 지역주의의 위기는 우리가 제일 먼저 극복해야 할 난관이다.¹³⁾ ‘복지 다자주의’는 그 구심점이 될 규범과 서사를 제공해 줄 수 있을 것이며, 공동의 과제에 함께 대응하기 위한 정책적 조율이 이루어질 장을 마련해 줄 수 있을 것이다. 현재 남아메리카는 과거 어떤 때보다도 지구적, 지역적 차원의 공공재를 필요로 한다. ‘복지 다자주의’

12) N. Lechner: 《Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social》 en *Instituciones y Desarrollo* vol. 7, 2000.

13) M. Hirst y B. Malacalza: 《¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus》 en *Nueva Sociedad* No 287, 5-6/2020, disponible en <www.nuso.org>.

를 통해 남아메리카는 보편적이고 양질의 공공 서비스를 보장하고, 접근성을 확대하는 '새로운 사회적 계약'에 이를 수 있을 것이다. 한편, 이렇게 야심찬 구상은 아니더라도 거시경제 정책, 식량안보, 고용창출, 사회적 포용, 양성평등, 에너지전환, 의료와 교육 접근성 부문에서의 조율을 축으로 하여 다자간 또는 삼자간 기술적 협력 체계를 구축하고, 이를 통해 시의성 있는 계획을 추진하는 것도 또 다른 방편이다. 역내 복지 간극을 감소시키고, 더 나아가 불안정과 균열이 심화되는 현상을 바로잡기 위한 해법으로서 그 기대 효과는 자명해 보인다.

강정원 옮김