

Research Topics

이슈 탐구

볼리비아와 칠레의 영토 분쟁: 끝나지 않은 갈등¹⁾

이상현

스페인과 포르투갈로부터 독립하여 국가가 성립된 라틴아메리카 지역은 신생국의 국경선의 획정을 위해 ‘현상 승인의 원칙’을 기준으로 삼았다. 즉 정치적 하위체계가 독립을 획득할 때 기존의 행정구역이 국제적 경계가 된다는²⁾ 현상 승인의 원칙은 실질적, 실효적 점유를 기준으로 삼는 ‘실효적 점유 원칙’을 대신하여 라틴아메리카 지역의 독립 이후 국경선 획정의 기준이 되었다. 따라서 라틴아메리카 지역은 식민지 시절의 법률과 행정구역에 근거하여 국경선을 획정하였는데, 기준으로 삼은 것은 스페인의 통치가 위협 받지 않던 마지막 시기로 남미는 1810년 그리고 북미는 1821년 시기의 행정 구역을 기준으로 삼았다(Hensel et al. 2004, 2-3; 이상현 2015). 그러나 이러한 현상 승인의 원칙은 때때로 불분명한 역사적 기록과 해석의 차이 그리고 영토 분쟁에서 언제나 유효한 원칙의 하나인 실효적 지배와 국가 간 힘의 논리가 작용되었다.

그러나 라틴아메리카 지역의 영토 분쟁은 다른 지역과 비교하여 전쟁으로 이어지는 경우가 드물고 전쟁으로 이어져도 그 기간이 짧게 지속되는 특징을 가지고 있다. 도밍게스(Dominguez 2003)는 라틴아메리카 지역이

1) 본 글은 저자가 박윤주와 공동으로 2014년에 저술한 논문 「볼리비아와 칠레의 영토분쟁과 차라냐(Charaña) 협상」에서 일부 내용을 요약, 정리한 부분이 포함되어 있습니다. 이 부분의 경우 특별한 경우를 제외하고는 출처를 생략하였습니다. 볼리비아와 칠레 간의 영토분쟁에 대해 좀 더 자세한 내용을 원하시는 경우 볼리비아와 칠레 간의 영토분쟁을 1975년 일어난 차라냐 협상을 중심으로 살펴 본 2014년 논문을 추천합니다.

2) Black's Law Dictionary.

세력균형, 높은 정체성의 공유, 그리고 국제정치질서로부터의 격리 등 지역 고유의 특성으로 인해 식민지로부터 독립한 이후 불분명한 국경선과 이로 인한 잦은 분쟁에도 불구하고 상대적으로 평화가 유지되었다고 분석하였다.

이러한 특성을 지닌 라틴아메리카 영토 분쟁 중에서 칠레와 볼리비아의 영토 분쟁은 19세기에 전쟁을 경험하였으며 전쟁 이후에도 해결이 되지 않고 지금까지도 갈등이 지속되고 있는 라틴아메리카에서 가장 오래된 영토 분쟁의 하나이다. 인접국인 칠레와 볼리비아는 라틴아메리카에서는 드물게 정식 외교 관계가 단절되어 있는데, 이는 현재까지 지속되고 있는 영토 분쟁이 그 원인이다. 현재 볼리비아는 잃어버린 해양 진출권의 회복을 위하여 지속적인 노력과 요구를 하고 있다. 비록 평화적인 방법을 사용하지만 볼리비아의 이러한 노력과 요구는 도발적인 형태로 표출되어 왔으며 이러한 볼리비아에 대해 칠레는 기본적으로 무시와 무대응으로 일관하고 있다.

볼리비아와 칠레의 영토 분쟁은 19세기 초의 독립 시기로 거슬러 올라간다. 양국의 영토 분쟁은 아타카마 사막, 특히 차르카스(Charcas) 지역의 소유권을 둘러싸고 시작되었다. 스페인 식민지 시절 차르카스 지역을 칠레의 영토로 규정한 것에 대하여 볼리비아와 칠레는 각기 다른 주장을 폈다. 페루 부왕청에 소속되어 있던 차르카스 지역이 라플라타 부왕청 소속으로 바뀌면서 갈등의 불씨가 생겨난 것이다. 이후 1825년 라틴아메리카 독립의 주역의 하나인 수크레 장군이 시몬 볼리바르의 이름을 딴 볼리비아를 건국하면서 지금의 안토파가스타 위에 있는 코비하 항구를 볼리비아 영토로 규정하여 볼리비아와 칠레 간의 아타카마 사막을 둘러싼 분쟁을 격화시켰다. 특히 당시 아타카마 사막 지역은 화약과 비료의 원료인



태평양 전쟁 이전의 칠레, 볼리비아, 페루 국경(출처: <http://upload.wikimedia.org>)

구아노와 초석의 세계적 산지로서 경제적 가치가 높은 지역으로 이는 영토 분쟁을 심화시키는 원인이 되었다.

화학 비료의 발명 이전이었던 당시에 중요성이 컸던 초석을 위하여 1840년대부터 아타카마 사막에 대한 투자가 활발하였으며 특히 칠레 기업의 진출이 두드러졌다. 이러한 아타카마 사막으로의 칠레 기업의 진출은 영토 갈등을 격화시키는 원인이 되었다. 1866년 체결된 영토 및 경제 조약 그리고 수크레(Sucre) 조약으로 불리는 1874년의 조약은 이러한 갈등을 해결하기 위한 노력의 산물이다. 1866년 영토 및 경제 조약은 남위 24도 선을 양국 간의 국경으로 결정하며, 남위 23도와 25도 사이 지역을 비무장 지대로 선포하고, 이 지역에서 발생하는 세금 수입을 양국이 50%씩 나누는 것을 주요 내용으로 한다. 그러나 볼리비아가 사실상 남위 25도 남쪽의 영토를 포기하는 내용을 담은 1866년 조약은 볼리비아에서 반발을 불러일으켰고, 결국 조약을 주도한 멜가레호(Mariano Megarejo, 1864-71) 정권은 1871년 붕괴되었다.

이후 볼리비아는 1866년 조약의 무효를 주장하였다. 이에 1874년에 1866년 조약을 대체하는 수크레 조약이 체결되었다. 수크레 조약은 양국 간의 국경으로 남위 24도 선을 재확인하였고, 남위 24도와 25도 사이에서 발생하는 세수의 100%를 볼리비아로 귀속되는 동시에 칠레 기업의 세율을 25년 간 고정하는 것을 내용으로 하였다. 하지만 시간이 지나며 경제가 활성화 되자 볼리비아는 다시 고정세율에 불만을 갖기 시작하였다. 결국 1877년과 1878년 볼리비아는 항구 건설을 위한 세금과 추가 초석 수출세를 부과하였다. 이러한 볼리비아의 조치에 칠레 기업들은 조약 위반을 주장하며 세금 납부를 거부하자, 당시 볼리비아의 다사 정권(Hilarión Daza, 1876~79)은 초석 광산과 회사를 몰수하고 공매를 실시하였다. 또한 칠레와의 무역 중단과 볼리비아 거주 칠레인의 추방을 발표하였다. 이에 칠레는 1866년과 1874년 조약이 무효화되었으며, 이는 칠레의 입장이 조약 이전으로 돌아가게 됨을 선언하였다. 즉 분쟁지역이 칠레의 영토임을 주장한 것이다. 결국 칠레는 볼리비아 정부가 광산과 기업을 공매하는 날 전쟁을 선포하며 안토파가스타에 군대를 투입하였다.

1879년에 시작하여 1883년에 끝난 태평양 전쟁(Guerra del Pacífico) 또



태평양 전쟁 이후 칠레, 볼리비아, 페루 국경의 변화(출처: Jacobs 2012)

는 초석전쟁(Nitrate War)은 독립 이후 볼리비아와 칠레 사이에 지속된 영토 분쟁의 분수령이 되었다. 1873년 비밀리에 체결된 군사협정에 따라 볼리비아와 연합한 페루까지 참전한 태평양 전쟁은 아타카마 사막의 소유권을 둘러싼 국제 전쟁이 되었다. 그러나 약 5년간 지속된 전쟁은 접근이 어려운 사막에서 벌어진데다 모두 병력이 충분치 않아 주로 해상에서 전개되었다. 엇치락뒤치락 하던 전쟁은 1881년 칠레 군이 페루의 수도 리마를 점령하며 승세가 결정 났다. 결국 칠레는 볼리비아와 페루를 상대로 전쟁에서 승리하며 분쟁 지역을 포함해 아타카마 지역의 페루와 볼리비아 영토를 자국 영토로 귀속시켰다.

1883년 칠레와 페루는 안콘(Ancón) 조약을 체결하여 페루의 타라파카(Tarapacá) 지역의 칠레 양도를 확정하였다. 또한 이 조약에 따라 칠레는 투표를 통해 국적을 결정하는 것을 조건으로 아리카(Arica)와 타크나(Tacna)를 2년간 점령할 권리를 획득하였다. 그러나 투표는 열리지 않았고

1929년 리마 조약을 통해 아리카는 칠레에 그리고 타크나는 페루에 귀속되는 것을 확정하였다.

볼리비아의 경우, 1884년 발파라이소 휴전 협정에 따라 태평양과 맞닿은 리토랄(Litoral) 지역이 칠레에 귀속되었다. 볼리비아의 해상진출권 상실을 의미하는 리토랄 지역의 칠레 귀속은 1904년 체결된 칠레와 볼리비아 간의 「평화우호통상조약」을 통해 확정되었다. 조약에 따르면, 칠레는 영토 획득에 따른 보상으로 30만 파운드를 지불하기로 하였고, 아리카와 안토파가스타 항구를 통한 볼리비아의 수출입과 세관 설립을 보장하였다. 수입 관세는 볼리비아 75%, 칠레 25%로 분할하기로 하였다. 또한 칠레는 아리카와 볼리비아의 실질적 수도인 라파스 간의 철도를 건설해 주기로 약속하였다.

이후 볼리비아와 칠레 간의 영토 분쟁은 새로운 양상으로 전개되었다. 태평양 전쟁과 1904년 조약에도 불구하고 볼리비아는 꾸준히 태평양 진출권을 위한 협의를 요구하였고 칠레는 이러한 볼리비아의 요구를 지속적으로 외면하여왔다. 결국 볼리비아와 칠레는 영토 분쟁으로 인하여 라틴 아메리카에서는 드물게 적대적 경쟁 관계를 형성하고 있다.

한편 비록 영토 분쟁의 해결로 이어지지는 못했지만 1975년부터 1978년 사이에 벌어진 차라냐 협상은 태평양 전쟁 이후 양국이 협상을 통해서 영토 분쟁의 해결을 시도했다는 점에서 살펴볼 가치가 있다. 차라냐 협상은 칠레의 피노체트 군사정권과 볼리비아의 반세르 군사정권 사이의 협상이다. 1975년 볼리비아의 차라냐 마을에서 반세르와 피노체트가 만나 직접 협상을 가지며 절정에 달했던 차라냐 협상은 페루와 칠레 접경 지역의 좁은 통로 형태의 칠레 영토를 볼리비아에게 양도하는 것을 내용으로 한다. 1975년 11월 칠레가 제안한 협상안은 “1) 태평양 통로와 이에 따른 200 해리 영유권과 유사한 면적의 영토 보상, 2) 라우카(Lauca) 강에 대한 칠레의 정식 사용권 인정, 3) 태평양 통로의 비무장 지대화, 4) 2억 달러에 달하는 라파스-아리카 철도 중단에 따른 보상, 그리고 5) 태평양 전쟁으로 인한 영토 상실에 대한 추가 영토 요구 포기로 이루어졌다(이상현 2014).”

태평양 전쟁 이후 분쟁 해결에 가장 근접한 것으로 평가되는 칠레의 협상안은 볼리비아에 의해 부결되었다. 볼리비아는 보상 영토를 주어야



차라냐 협상과 칠레의 제안 (출처: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia>)

한다는 점과 양도 받은 태평양 통로를 비군사 지역으로 유지해야 한다는 점을 국가 자존심에 입각하여 받아들이지 못한 것이다. 그러나 볼리비아 정부는 협상의 여지를 남겨 놓고 국민 여론의 전환을 모색하였다. 그런데 이 때 등장한 페루라는 변수는 협상을 더욱 어렵게 만들었다.

1929년 리마 조약에 따르면, 칠레가 페루와의 국경 지역에 관련된, 즉 페루의 옛 영토였던 지역과 관련된 결정을 할 경우 페루의 승인을 받아야 한다. 이에 페루는 아리카와 아리카 인근 해역을 칠레, 볼리비아, 페루가 공동 관리하고 볼리비아에게는 이 지역의 항구 시설과 이 지역 인접 해상의 영유권을 부여하자는 새로운 협상안을 제시하였다. 그러나 칠레는 페루의 새로운 제안을 거부하였다. 결국 차라냐 협상은 1978년 볼리비아의 반세르 정권이 칠레와 외교관계를 단절하며 완전히 결렬되었다(Gordon 1979, 325-327)

차라냐 협상의 결렬 이후에도 볼리비아는 해양 진출권을 포기하지 않



티티카카 호수의 볼리비아 해군 (출처: <http://forum.outerspace.com.br/>)

고 있다. 해양 진출권에 대한 볼리비아의 열망은 우리의 상상을 초월한다. 해양 진출권에 대한 볼리비아의 열망은 해발 3,812미터로 선박이 다닐 수 있는 호수로는 세계에서 가장 높은 곳에 위치한 티티카카 호수에 언제 되찾을지 모르는 그 날을 대비하여 해군을 유지하고 있을 정도이다.

차라냐 협상 이후 직접 협상을 회피하는 칠레에 맞서 볼리비아는 해양 진출권 문제를 ‘다자간 이슈로 국제 사회에 부각’시키기 위해 꾸준한 노력을 기울이고 있다. 영토 분쟁의 해결이라는 결실은 없지만 볼리비아의 노력은 성공적으로 영토 분쟁 이슈를 지속시키고 있다. 이러한 노력의 일환으로 볼리비아는 2013년 4월 국제사법재판소에 칠레와의 영토 문제를 제소하였다. 볼리비아는 국제사법재판소의 판결을 통해 해양 진출권이 회복되기를 바라고 있다. 또한 볼리비아와 칠레는 2016년 양국 국경을 흐르는 실라라 강의 사용권을 둘러싸고 국제사법재판소에 서로 소송을 제기하기도 하였다. 국제사법재판소로까지 번진 양국 간의 영토 분쟁은 앞으로도 지속될 것이다.

이상현 — 전북대 스페인·중남미학과 교수