
라틴아메리카: 세계와 G20에서의 위상

호르헤 아르구에요

열린대사재단(Fundación Embajada Abierta) 대표, 전 아르헨티나 대사

원제와 출처: Jorge Argüello, “América Latina: su lugar en el mundo y en el G20”,
Nueva Sociedad, No. 271, septiembre–octubre de 2017, pp.70–81.

핵심어: 불균형, 세계의 새로운 질서, 라틴아메리카, G20

다양한 정치 시스템 하에서 세계화한 자본주의의 진화로 정의되는 최근의 역사에서 라틴아메리카는 선진국으로부터 야기된 여러 가지 사건들에 연루되어 왔지만 한편으로는 다양한 기회에 노출되기도 했다. 1970년대부터 서구 세력은 글로벌 체제의 불안정에 대비하기 위해 기초적인 조정 과정에 들어갔다. 1973년 G5, 이후 G7, 1998년부터는 러시아의 합류로 재구성된 G8은 단기 그리고 중기적인 경제 및 금융 이슈 관련 논의에 집중하였다. 반면 정치적 논의는 UN, 특히 안전보장이사회와 북대서양조약기구(NATO)에서 지속적으로 다뤄져 왔다.

세계화가 빠른 속도로 진전한 가운데, 약 25년 후에는 십 년 간격으로(1998년과 2008년) 두 번의 금융위기가 발생하였고, 이는 선진국들의 초기 시도들을 새로운 차원으로 유도했다. 선진국들은 헤게모니를 강화하기 위해 시장과 글로벌 경제의 상호연계를 장려해왔다. 바로 그러한 이유로 시스템이 통제 불능과 조정 실패 상태에 이르렀을 때, 기존의 폐쇄된 그들만의 서클에 신흥국과 개도국들을 끌어들이었고, 그것이 현재 G20의 모습이다. 경제적 그리고 정치적 글로벌 거버넌스에 대한 지속적인 요구는 글로벌 정부 또는 지구촌 정부에 대한 환상과는 완전히 다른 방향으로 전개되었고 이때부터 라틴아메리카와는 뿌리 깊은 괴리가 야기되었다. G20를 새로운 다자 체제의 중심역할을 담당하는 주체로서 인정할 것인가 말 것인가. 신념에 의해서든 편의에 의해서든 간에 말이다.

비판적인 시각에서 볼 때, G20는 G7의 결정에 대한 정당성을 확보하기 위해 단순히 외관상의 확대라고 볼 수 있다. 여러 상황에서 G20의 결정사항들은 패권 국가들에 의해 주도되며, 나머지 회원국들은 결론에 도달하는 데 큰 영향을 미치지 않은 것처럼 보인다. 그러나 다르게 해석할 여지도 있는데, G20는 공동의 관심사가 테이블 위에 오르고 논의를 거치는 글로벌 거버넌스의 민주화를 연습하는 장으로서 생각할 수 있다. 라틴아메리카가 공통의 그리고 일치된 관심사를 논의할 수 있는 이러한 가능성을 간과하는 것이 과연 적절한 것일까?

G20는 회원국 간 차이를 인정하고 글로벌 문제(금융, 불평등, 기후변화, 이주, 전염병, 자원의 보존)에 대한 글로벌 대응을 옹호하는 특권적 공간을 제공한다. 글로벌 거버넌스는 민주적으로 이루어진 정부들이 글로벌 거대 기업과 같은 다양한 단체들과의 연계하여 실력을 행사하는 것에 대해 이익을 제기한다. 아울러, 라틴아메리카 같은 주변국들은 그러한 세력에 맞서 자체적인 전략, 한계, 규제를 설정하는 것 또한 필요하다.

G7에 의한 세계

G7은 나머지 세계에 대해 이야기 한다. 4개국(미국, 영국, 서독, 프랑스) 재무 장관들, 이른 바 <<도서관 그룹>>은 백악관 도서관에서 금융위기의 원인과 영향에 대해 논의한다.¹⁾ 1971년 리처드 닉슨 정부는 전후 최초의 글로벌 합의사항인 ‘브레튼 우드(Bretton Woods) 체제’ 즉 금본위 고정환율제를 포기하였다. 또한 1973년 오일쇼크, 인플레이션, 경기침체를 직면하면서 4강은 자국의 이익과 경제정책을 조율할 필요성을 느끼게 되었다. 3년 후 일본, 캐나다, 이탈리아가 추가된 G7이 형성되었다. 당시 정치적 상황은 경제 상황 보다는 좀 더 예상 가능했다. 이는 냉전으로 인한 양극화에 따른 것으로, G7은 처음부터 북대서양조약기구(NATO)를 통해 미국과 유럽 우방국들로 구성된 한쪽 극단의 입장을 취했다.

다자시스템은 전 세계 곳곳에서 발현되었는데, 남미의 경우 미국의 영향을 받은 신자유주의 경제 모델을 수용한 독재 정권들이 엄청난 정치적, 군사적 대처 상황을 야기했다. 1980년대 세계는 영국 마가렛 대처 수상과 미국 로널드 레이건 대통령이 설계한 ‘보수적 혁명’의 앵글로색슨 시대로 진입하였다. 정부 축소 및 금융활동의 규제완화가 당대의 거대한 세계화의 첫 번째 물결을 이루었다. 라틴아메리카에서는 긴축 재정, 외채, 노동 유연성, 금융 자유화 등 모든 변화가 1989년 IMF에 의한 ‘워싱턴 컨센서스’의 이행으로 해석되었다. 일반적으로 제3세계 국가들에 대한 첫 번째 요구사항은 금융시장 규제완화 정책의 이행이었다.

금융자산의 투기로 인해 1994년 멕시코로부터 시작하여 인도네시아, 태국, 한국, 브라질을 거쳐 1998년 러시아에 이르기까지 신흥국들은 외환위기를 겪었으며,

1) John J. Kirton: <El G-20, el G-8, el G-5 y el papel de las potencias en ascenso> en Revista Mexicana de Política Exterior No 94, 8/2012.

곧이어 일어난 닷컴 버블은 선진국의 금융시장을 위협하기에 이르렀다. 이러한 배경 하에서 1999년 20개 국가의 재무장관과 중앙은행 총재들이 모인 G20이 탄생하였고, 신흥국과 개도국의 지역인 라틴아메리카는 글로벌 이슈에 대해 논의하고 해결방안 모색하는 자리에 처음으로 참여하게 되었다.

이후 십년이 채 지나지 않은 2008년에 발생한 두 번째 글로벌 금융위기는 선진국 중심부에서부터 발생했다. 오랜 전통의 투자은행과 부동산 그룹의 몰락은 글로벌 차원의 대책이 필요함을 상기시켰다. 규제완화로 인해 재앙이 발생하였고, 새로운 질서가 불가피했다. 주요국들은 규제완화와 정부 불개입 원칙을 포기했다. 미국은 민간은행들을 구제했으며 유럽중앙은행은 금융시장에 대대적으로 개입했다. 중국의 영향력이 확대되는 가운데 라틴아메리카 경제 역시 크게 흔들렸다. 그래도 브라질과 아르헨티나를 비롯한 여러 국가들은 이를 교훈삼아 외채 청산과 지역통합을 추구했다.

미국을 필두로 한 G7에 맞서 보다 자율적인 정치적, 경제적, 상업적 통합의 절차를 도입한 라틴아메리카에서 워싱턴 컨센서스는 자취를 감추었다. 2008년 위기 속에서 라틴아메리카는 G20의 형성을 새로운 기회로 활용했다. 멕시코, 브라질, 아르헨티나는 G20 의장국을 맡기도 했다.

우선순위는 명백했다. 이는 바로 글로벌 차원의 위기 재발을 막는 것이었다. 1945년 이래로 유지되어 온 다자협상 체제는 새로운 경제 질서에 의해 무너졌다. 근래 G8 정상회담에는 브라질, 멕시코, 중국, 인도, 남아프리카공화국이 초대되기도 했다. 이제는 아르헨티나, 터키, 호주, 인도네시아, 한국, 사우디아라비아, EU의 참여로 G20이 완성되었다. 문제는 과거나 지금이나 G20에 속하는 것이 라틴아메리카의 특수한 니즈를 글로벌 차원의 논의로 끌어내는 데에 효과적인가 하는 것이다. 참여국을 늘리면서 그룹의 외연을 확대하는 방식은 이미 과거 1988년 G7의 토론토 선언에도 시도된 적이 있다:

“아태지역의 신흥국들은 세계 무역에서 점차 중요한 역할을 담당하고 있다. (...) 경제적 중요성은 그에 부합하는 국제적 책임감을 수반하고 또한 건설적인 대화와 협력 노력을 제고하는데 있어 강한 상호 관심을 수반한다. (...) 대화와 공동의 행동은 지속가능하고 균형 잡힌 성장을 위해 필요한 거시경제, 금융, 무역, 구조조정 등의 정책에 초점을 둘 수 있을 것이다.”²⁾

이러한 이유로 G7에 모인 서방세력들은 “공통의 관심사에 대한 다자적 토론과 협력을 촉진하는 비공식적 절차의 개발”을 촉진하기로 결론지었다. 20년이 지난 뒤, 프랑스의 니콜라스 사르코지 대통령은 “우리는 다극화한 세계에 살고 있다. 새로운 세계를 건설하기 위한 역사적 기회 앞에 있고 이것을 놓칠 수 없다. 우리는 21세기에 살고 있다. 21세기를 위한 규제의 토대를 쌓는 순간이 도래했다.”고 언급하기도 했다.³⁾

선진국들은 자국의 민간은행의 힘에 대해 관심을 가지기 시작했다. 자본의 빠른 흐름은 주요국을 곤란에 처하게 할 수 있음을 보여줬다. 미래에 발생할지 모르는 위기에 누구도 안전하지 않다는 점이 확인되었으며, 이는 새로운 글로벌 질서에 라틴아메리카와 타 대륙을 참여시키는 강력한 논리로 작용하였다. 그러나 라틴아메리카가 그러한 움직임을 지지해야 하는 것일까? 아니면 반대로 새로운 대화의 테이블로부터 고립되어 있는 것이 라틴아메리카를 지키는 것인가? G20에 속해있다면, 라틴아메리카는 자신에게 유리한 조건들을 강제하기 위한 충분한 힘을 가지게 되는 것인가? 라틴아메리카 지역이 WTO, FAO, UN 등 기존 다자시스템에서 얻은 권리들을 지속적으로 수호하는 데 있어 G20은 어떤

2) 《Declaración de Toronto》, Cumbre Económica del G-7, 21 de junio de 1988.

3) 《G20 Summit: Nicolas Sarkozy and Angela Merkel Demand Tough Market Regulations》 en The Telegraph, 1/4/2009.

실질적인 이득을 제공하는가? 라틴아메리카는 새로운 글로벌 거버넌스 또는 질서의 재형성 과정에서 주요한 역할을 담당할 수 있는가?

G20 참여의 이점

1973년 이래 세계는 변화하고 있다. 미국 워싱턴 D.C. 도서관에서의 몇몇 국가의 장관들이 모이던 것이 2008년에는 국가 수장들이 참석하는 정상회담으로 발전하였고, 중국과 인도 등 신흥국들이 참여하기 시작했다. 1년 동안 세 차례 정상회담이 개최되었는데, 그 결과물이 G20이다. 제3차 피츠버그 정상회담의 선언에 따르면, G20을 <<새로운 국제 경제 협력을 위한 핵심 포럼>>으로 거듭나게 하기 위해, 기존의 소규모 정상회담의 시대-즉, 금융의 <<무책임함>>과 <<무모함>> 시대-를 마감하고자 했다.⁴⁾

G20 초기부터 영국, 한국과 함께 브라질이 ‘트로이카’ 국가에 포함되면서 라틴아메리카는 공식적으로 존재감을 드러냈다. G20 아젠다는 라틴아메리카의 지역적 관점에서 조정되었다. 주요 의제는 금융시장 규제와 실업 문제에 초점이 맞춰졌으나, IMF에서는 신흥국의 역할에 대한 논의도 새롭게 제기되었다. G20은 주요 목표를 세우고 이를 달성하기 위한 요건들을 제시했다: “21세기의 수요를 충족하기 위한 글로벌 시스템의 개혁. 위기 이후 활발하고 균형적이며 지속가능한 성장을 향한 협력을 위해 주요 주체들이 참여하고 온전히 G20에 통합되어야 한다.”⁵⁾

한편, BRICS(초기에는 브라질, 러시아, 인도, 중국, 이후 남아프리카공화국 추가) 국가들은 G20 내에서 신흥국 그룹으로서의 영향력을 행사하였다. 이들은

4) G-20: 《Declaración de Pittsburgh》, 2009.

5) Ibid

국제금융기관들에서 신흥국의 목소리와 대표성이 제고되어야 한다고 주장하였으며, IMF 거버넌스 구조와 IMF가 위기 직후 제시한 해법 간에 차이가 존재한다고 지적했다.⁶⁾

이후 G20은 다양한 주제들을 다뤘는데, 선진국과 관련된 글로벌 불균형, 금융시장 투명성을 비롯하여 개도국의 교육, 사회보장, 직업훈련에의 투자 확대, 또는 생산, 소비, 그리고 환경의 지속가능성 등에 관한 내용들이다.

G20에 통합되는 것이 라틴아메리카와 같은 신흥국들에게 적합한 지를 테스트할 중요한 의제들도 있는데, 무역, 투자, 특허가 이에 해당한다. 2012년 멕시코 로스카보스에서 개최된 G20 정상회담에서 라틴아메리카는 자신의 관심사를 우선순위로 제시할 기회를 가졌다. 이는 주최국으로서 멕시코의 지위가 가능케 한 라틴아메리카의 첫 경험으로, 성장과 고용을 위한 경제안정화와 구조개혁, 금융의 포용성, 국제 금융거버넌스 개혁이 우선순위로 다뤄졌다. 멕시코는 글로벌 경기 회복의 열쇠가 재정적자 해소와 노동시장 유연성 제고를 통해 경쟁력을 확보에 있다는 미국의 입장을 함께 했다. 그러나 공통의 의제와 전략이 없는 상태에서 라틴아메리카 국가 간의 입장은 분열하였다. 브라질과 아르헨티나는 G20내 여타 신흥국들과 같이 구조조정과 긴축 정책에 반대하고 글로벌 수요 활성화에 대해 주장하였다. 결론적으로 로스카보스 회의는 이와 같은 입장을 잘 반영했다.

또한 글로벌 위기 상황에서 지역 차원의 해법은 선진국들과 차별화되어야 한다는데 대한 인식이 형성되었다. 어떤 국가들은 재정 시스템을 정상화하는 데 초점을 두어야 하는 반면, 다른 국가들은 위기를 피하게 하고 적게나마 세계 경제의 회복을 가능한 정책들을 심화시켜야 한다는 것이다. 마지막으로 다자간

6) 《Cronologí de una crisis》 en bbc Mundo, 2/9/2009.

무역협상인 도하개발아젠다(DDA) 타결 의지를 재천명하였다. G20가 2008년에 목표로 세웠던 도하협상은 다자무역체제를 위협하는 불완전한 자유무역협정의 위험성에 대해 경고했다.

2015년 브리스번 정상회담에서는 저개발국에 대한 민감한 이슈들(국가채무 재조정, 벌처펀드)이 논의되고 최종 선언문에 반영되면서 라틴아메리카의 정치적 가치에 대한 만족도가 극대화하였는데, 아르헨티나가 큰 역할을 담당했다. G20는 채무 재조정 절차의 예측성 및 원칙에 대한 진전이 있음을 환영했다. 2016년 아르헨티나 신임 대통령인 마크리가 부이트레《fondos buitres》라 불리는 해지펀드에 관해 내린 결정은 그간의 노력을 무산시켰으나, 적어도 미래 상황을 위한 패는 던져졌다.⁷⁾

기회: 2018년 부에노스아이레스 G20 정상회담

2018년 아르헨티나가 G20 주최국이 되면서 라틴아메리카는 다시 G20의 라틴아메리카 트로이카로 돌아왔다. 라틴아메리카는 지역의 상황을 개선할 새로운 거버넌스 도구로서 G20의 실효성을 확인할 수 있는 아주 좋은 기회를 갖게 된 것이다. 세계 경제는 여전히 회복 중이며, 새로운 요소들이 추가되었는데 2008년과 같이 진원지는 선진국이다.

그러한 요소들은 최근 10년간의 위기에서 비롯한 정치적 성격을 가지고 있다. 백악관에는 정치적 경험이 전무한 거물이 거주하고 있다. 공화당 출신인 도널드 트럼프는 ‘미국 최우선’이라는 슬로건에 반응한 유권자들에 의해 세계 제1의 대국의 대통령으로 당선되었다. 트럼프와 그의 주요지지 세력인 대안 우파(Alt-

7) G-20: 《Declaración de Brisbane》, 2014.

Right)는 파괴적인 아젠다를 설정하였다. 보호무역주의 강조, TPP 탈퇴, NAFTA 재협상 선언, 멕시코 국경장벽 설치 등이 대표적이다.

기존과 다른 미국의 방향성은 유럽의 상황과 시기, 형태, 내용 측면에서 관련성이 있다. 가령, 영국의 브렉시트, 스페인과 이탈리아의 극우민족주의 세력의 강화, 전통적인 좌우 세력의 역할을 최소화시킨 프랑스의 대선 이번 등이 언급할 만하다. 트럼프 정부는 독일 함부르크 G20 정상회담에서 기후변화에 관한 파리협정을 탈퇴하고 자국의 무역보호를 위한 수단을 허용하는 내용을 결정사항에 포함하도록 요구하면서 고립되었다.

2017년 G20 독일 정상회담에서 강제이주, 테러리즘, 아프리카 프로젝트 등이 주요 의제로 포함되었듯이 G20에서는 주로 당면한 위기에 관한 것들이 의제로 설정되곤 한다. 하지만, 라틴아메리카는 근본적인 자체 과제가 있다. G20이라는 큰 테이블에서 다룰 만한, 지역의 관심사를 반영한 특정 의제를 설정하는 것이다. 아르헨티나에서 개최될 G20은 분명 긍정적 요소를 제공할 것이다. 그러나 먼저 지역 내에서 공통의 관심사가 무엇인지, 그것을 수호하기 위해 어떤 전략을 구사할지에 대한 합의가 이뤄져야 한다.

부에노스아이레스에서 열린 한 세미나에서 열린대사재단(Fundación Embajada Abierta)은 올해 G20 트로이카 국가들과 G20의 라틴아메리카 3국의 협상주체들을 소집했다. 지역 내 기본적인 합의점에 도달할 가능성을 확인하는 자리였는데, 그 과정에서 라틴아메리카의 현실과 부딪혔다. 즉 라틴아메리카는 정치적, 이념적으로 상이하고 다양한 개발모델을 가지고 있으며 외부 상황에 따라 변화한다는 것이다.

핵심 도전과제는 지역 차원의 의제를 잃지 않은 채 각국이 처한 다양한 상황을 포괄하는 것이다. 30여 년 전 남미공동시장(Mercosur)의 탄생은 브라질과 아르헨티나 양국이 어떻게 좁힐 수 있었던 가하는 일례이다. 그렇다면 21세기에는

어떤 의제가 가능할 것인가? 우선 G20의 라틴아메리카 3개국은 현재 상황에 대한 이해를 높이기 위해 노력을 배가해야 한다. 트럼프 정부가 멕시코 만을 위협하는 것은 아니다. 앞으로 그 위협은 더 남하할 수 있다. 무역과 이주뿐만 아니라 안보, 테러리즘, 마약과의 전쟁, 자원 개발 등 이슈는 다양하다. 라틴아메리카 공통의 의제는 G20에 포함된 3개국을 넘어 지역 차원의 보다 폭넓은 사안을 반영해야 한다. 새로운 글로벌 거버넌스를 구축하는 일은 새로운 지역 차원의 거버넌스 정착에 기초한다.

라틴아메리카는 논쟁적인 다양한 의제들을 조화롭게 하는 실용적이고 건설적인 비전을 가짐으로써 개도국의 대표적 주자가 될 수 있다. 라틴아메리카 지역의 주요 관심사인 농업과 농산물시장, 그리고 이와 관련된 다자간 규칙들은 요즘과 같이 식량안보가 점차 중요해지는 상황에서 점점 더 글로벌한 이슈가 될 것이다.⁸⁾

1990년대부터 진행된 남미공동시장과 EU의 자유무역 협상은 최근 아르헨티나와 브라질의 정치적 변화 이후 협상 타결 가능성이 커진 것으로 보이며, 독일 메르켈 총리의 라틴아메리카 방문에서 재확인되었다. G20은 단순히 양 지역 간 협정을 넘어서 라틴아메리카 지역 차원의 관심사를 조정하는 기회로 활용되어야 한다. 다만 합의에 이르지 못하는 것은 잘못된 합의를 도출하는 것보다 낫다. 수십 년 간 진행된 다자체제에서 라틴아메리카는 자신의 무역구조를 변화시켜왔다. 멕시코는 NAFTA의 경험을 가지고 있으며 브라질은 신흥 농업수출국이 되었다.

선진국들은 국제 식량수급의 안정이라는 차원에서 농업 및 관련 산업을 WTO 규범 하에 두었다. 전 세계 적어도 2억 명에 달하는, 그 중 3분의 1이

8) Sofia Scasserra: 《Impactos de los acuerdos megarregionales en América Latina》, Análisis No 14/2016, Fundació Friedrich Ebert, Buenos Aires, 10/2016.

청년인 실업문제도 새로운 글로벌 이슈로 등장하였다. 1990년대 금융부문에서 시작된 디지털화 또한 이제 모든 분야에서 나타나는 현상이다. 하지만 생산적 투자의 불균형은 라틴아메리카에 더 큰 부정적 영향을 미치고 있다. 라틴아메리카는 이 지역이 직면한 다양한 문제 해결을 위해 G20을 글로벌 차원의 해법을 찾는 기회로 활용할 수 있을 것이다.

그렇지 않으면, 과거에 야기됐던 불평등 문제가 산업화의 다양한 단계에서 다시 불거질 것이다. 라틴아메리카는 다시는 북미나 아시아에 대한 단순한 원료 공급자로서의 역할을 해서는 안 된다. 이는 20여년 만에 처음으로 선진국과 개도국이 합의 하에 (비록 지금은 미국이 탈퇴 의사를 밝혔지만) 도출한 기후변화에 관한 파리협정의 이행에 있어서도 마찬가지이다. 책임과 대응은 명백히 차별화되어야 한다. 라틴아메리카 지역의 농업과 인프라가 기후변화로 인한 극심한 기상 이변에 크게 노출되어 있다는 점은 분명하지만, 동시에 공동의 책임도 존재한다.

반드시 배타적으로 대항할 필요는 없다. 라틴아메리카는 국제사회에 기여하면서 실용적인 접근법을 취할 수 있다. 미국의 참여가 불확실한 TPP, 그리고 EU와 남미공동시장 간의 협상 등 무역 및 투자 협상에서 라틴아메리카는 중심에 있다.

라틴아메리카는 자신의 전략을 조정해야 한다. 비록 충분히 그 가치를 평가받지 못하지만 이 지역은 이미 오늘날 활용할 수 있는 정치적 투자를 수행하였다. 그 중의 하나가 라틴아메리카·카리브 국가공동체(CELAC)다. 멕시코, 브라질, 아르헨티나의 조정 하에 라틴아메리카가 원하는 의제를 G20에서 다룰 수 있다.

가장 비판적인 시각을 지닌 이들은 G20에 대해 룰메이커(rule-maker)가 아무 특별한 처방 없이 룰테이커(rule-taker)에 대해 규칙을 부과하는 게임으로 축소되었다고 말한다. 전통적인 다자주의의 이름으로 이들은 G20이 가속화하는 위기의 시기가 요구하는 효율성을 보장하는지 질문한다. 그렇다면 혹시 신속한

해결책을 도출하기 위해 민주적 참여가 희생되어야 하는가? 현재 문제가 되는 세계 질서는 25년 사이 발발한 두 차례의 세계 대전이라는 최악의 시나리오로 부터 탄생했다. 그동안 심각한 전쟁의 위협 속에서도 다자시스템은 작동했다. 그러나 과거의 방식은 당시 규범을 만들어 냈던 바로 그 정치적 시스템이 분열되고 있는 현 상황에 더 이상 적용되지 않는다.

그러한 의미에서 G20은 정치적, 사회적으로 보다 균형 있는 글로벌 의사결정 시스템으로 나아가는 가교 역할을 담당할 수 있다. G20은 라틴아메리카가 세계 경제 및 교역의 4분의3 이상을 차지하는 세계 거대세력과 신흥국들을 동시에 만날 수 있는 유일한 장이다. 라틴아메리카는 보다 안정적이며 민주적이자 공정한 새로운 세계 질서를 위한 G20의 규범 형성에서 주역이 될 수 있을 것이다.

정혜윤 옮김