
라틴아메리카의 국제정치: 통합보다 분열

니콜라스 코미니 / 알레한드로 프렌켈

살바도르대학 국제관계학 교수 / 부에노스아이레스대학 사회과학 박사과정

원제와 출처: Nicolás Comini, Alejandro Frenkel, “La política internacional de América Latina: más atomización que convergencia”, *Nueva Sociedad*, No. 271, septiembre–octubre de 2017, pp.117–129.

핵심어: 분열, 통합, 국제정치, 라틴아메리카

라틴아메리카는 분열되어 있다. 그리고 분열은 라틴아메리카를 약화시키고 취약하게 만든다. 그러나 모두를 동일하게 만드는 것은 아니다. 단절되고 파편화된 정책들의 영향을 가장 많이 받는 곳은 이 지역에서 가장 낙후된 곳이고, 특권적인 주체들은 이들을 자신의 이익에 맞게 활용한다. 특권층은 국경 안에도 존재하고 국경 바깥에도 존재한다. 국제적인 맥락은 이러한 상황을 더욱 악화시킬 만한 유인을 제공하고 있다. 우리는 이 글에서 세 가지 유인에 대해

집중하고자 한다. 첫째, 권력 분배에서 기인하는 것으로, 동서 양극화 담론의 회복을 통해 표현되고 있다. 또 하나는 세계화의 진행 및 그 결과에 관련된 유인이다. 끝으로, 앞에서 말한 두 유인과 싸우기 위한 전략에 관련된 것이다. 이 세 번째 요소는 경우에 따라 양자방식과 다자방식 중에서 우선권을 두게 된다.

이 유인들에 대해 각국 정부들이 실행하고 있는 다양한 조합 방식들을 보면 자국중심주의 동력을 끊어내려는 정치적 의지가 부족함을 명확하게 확인할 수 있다. 자기중심주의 동력은 단기적인 관점이 발휘되는 어디에서든 존재하기 마련이다. 이러한 상황은 중심부 국가라면 커다란 이익이 되겠지만 주변부 국가에게는 예외 없이 자기파괴적이다. 그런 틀로 보면 이웃국가가 경쟁자처럼 인식될 수도 있다. 그 정도는 아니더라도 한 번 씌먹고 버릴 일회용 동맹국 정도로 보게 될 뿐이다. 이런 유형의 실리주의는 시류에는 맞지만, 어리석은 허상을 동반하기 마련이다. 그 중 가장 조잡하고 유아적인 예는 아마 이웃국가가 잘못되어 가면 우리에게 더 좋을 것이라는 상상이다. 그런 관점에서 따르면, 그 ‘다른 나라’에 우리와 이데올로기 색채가 다른 정부가 집권하고 있다면 우리에게는 더 이익이 될 거라고 생각하게 된다. 미국이 멕시코에 대해 쌓은 국경장벽이 브라질에게 유리할 수 있다고 생각하는 경우나, 브라질의 위기가 멕시코나 아르헨티나가 리더십을 확장하는 기회가 될 수 있다고 생각하는 경우 모두 그런 예다. 게다가 라틴아메리카의 운명을 이끌 일종의 메시아가 늘 존재해야 한다는 사고로 인해 이런 어리석음은 더욱 악화된다. 그러다 보니 오늘날 우리는 라틴아메리카라는 집단이 분열되어가는 파노라마를 목도하게 되었고, 결과적으로 강대국들에게 분명한 이익이 되는 상황이 되었다. 그럼에도 불구하고 이런 상황을 둘러싼 긴장 상태는—국가들 간에도 국가 내부에서도 일어나고 있는데—다양한 해석을 내릴 수 있게 해준다. 이 점에 대해서 아래에서 살펴보고자 한다.

누구를 위해 종이 올리나

현 시점에 정치적 관심은 국제 질서의 규칙을 정의하는 경쟁에 초점을 맞춰지고 있다. 이러한 논쟁은 링의 이쪽에는 미국과 나토연합 국가들이 서고, 다른 한 쪽에는 중국과 러시아가 인도나 이란 같은 나라들의 지지를 받으며 서 있는 모양새다. 두 ‘패거리’ 자체 내에 존재하는 불일치는 우선 제쳐놓기로 하자. 이 전환점을 깨닫는 주요 핵심국가들이 있다는 사실을 언급하는 것으로 충분하겠다.

설명하기 어려운 이 모든 현상을 지칭하기 위해 사용되는 통상적인 수단이자 여전히 자주 반복되는 사상으로 ‘격동의 세계’라는 표현이 존재하는가 하면, ‘전환기의 세계’가 존재한다는 확언 역시 오늘날의 현상을 설명하는 수단으로 상용되고 있다. 이는 그 기저에 깔린 사상을 담고 있는 용어이다. 바로 항구적인 무질서의 시스템 속에서 질서를 모색해야 할 필요성이라는 사상이다. 그리고 글로벌 권력이 미국과 서유럽과 북미에서 동아시아로 전환되고 있다는 증상이 최근에 그 시스템 속에 자리를 잡아가고 있다. 게다가 이 증상은 제로섬 게임을 낳고 있다. 즉, 한쪽은 스스로 고립되고 다른 한쪽은 자신의 영향권을 확장시킨다. 한쪽은 자신이 만든 질서에 대한 수정주의자가 되어 가고, 반대편은 그 질서를 이제 자신이 만들겠다고 주장한다. ‘미국의 시대¹⁾’의 종말 또는 글로벌 대립 시대의 시작²⁾이 더욱 가시화될 것이다.

라틴아메리카가 역사적으로 규범을 만드는 지역이기보다는 규범의 수령자 쪽이었다는 사실을 일단 받아들이고 나면, 라틴아메리카는 어떻게 이 명백한 전세계적인 독과점 경쟁 사이클에 대처하고 있는가 하는 질문이 남는다. 구성주의

1) Richard Stengel, “The End of the American Century”, en *The Atlantic*, 26/1/2017.

2) Timothy Garton Ash, “Under President Trump, We’ll Enter an Age of Global Confrontation”, en *The Guardian*, 21/1/2017.

자들이 말하는 대로, 지역은 사회적으로 구성되고, 그에 따라 지역은 역사적 시기에 따라 재설정되는 경향이 크다는 사실은 받아들일 만하다. 그리고 지역주의의 주요 목표는 늘 네 가지 주요 영역을 중심으로 구성되어 왔다고 볼 수 있다. 지역 내 국가들의 민주주의 공고화, 평화와 안전 보장, 경제발전의 추진, 국제적 활동 폭의 증가가 그것이다. 이런 틀로 볼 때 지역 바깥의 우방이 누구인지 확인하는 작업이 핵심적인 일이다. 특히 라틴아메리카의 강국들 사이에 분쟁이 되살아나고 있음이 인지되는 시점이라 더 그렇다. 현재의 맥락에서 이 지역 정부들에게 핵심 사안은 내가 미국이나 서유럽의 동맹국이 될지, 아니면 중국이나 러시아와 교역하는 게 유리할지 파악하는 점이라고 볼 수도 있다. 이러한 주장은 특히 신보수주의 정부들의 담론에 등장하곤 한다.

한편, 오늘날의 상황이 자립적인 기획들을 만들어낼 기회를 제공한다고 보는 이들도 있다. 이들은 미국 일방주의 시대에 남미국가연합(UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas)이 만들어지고 라틴아메리카카리브국가공동체(CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños)가 창설되었으며 메르코수르가 포스트신자유주의의 핵심으로 등장한 것을 그 예로 든다. 에콰도르 전 대통령 라파엘 코레이의 말을 상기해 볼 만하다. 그는 ‘세계’를 위해서는 힐러리 클린턴의 승리가 이익이 된다 해도, 라틴아메리카에게는 도널드 트럼프의 도래가 최적의 옵션이라고 했다. 그래야 좌파 정부 물결의 동인이 되는 반제국주의 감정이 강화될 것이기 때문이라고 했다.³⁾ 그러나 이 경우에도 지역은 독립변수로서의 강대국 논리에서 벗어나지 못할 것이다. 즉, 지역통합의 운명이나 라틴아메리카 정부들의 이데올로기적 신호는 여전히 글로벌 권력을 경쟁하는 국가들의 행동 여하에 종속될 것이다.

3) Ana María Carvajal, “Correa dice que Trump es la mejor opción para América Latina, pero Clinton para Estados Unidos y el mundo”, *El Comercio*, 2/10/2016.

그런데, 이 경직성 가운데에서 틈새를 찾아내고 글로벌 권력 경쟁성을 초월하는, 또는 편승하는 실용주의를 따르는 이들이 있다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 칠레와 페루의 경우에는 자유무역협정들에 가입해 있고, 미국과 깊은 군사관계도 유지하고 있다. 그리고 환태평양경제동반자협력(Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, 영어로는 TPP)이라는 미국의 기획이 만들어지자 망설이지 않고 합류했다. 그러나 그렇다고 해서 중국과의 자유무역협정에 서명하지 않은 것도 아니고, 미국이 TPP에서 탈퇴하고 난 이후 중국의 유사한 기획인 역내포괄적경제동반자협정(Asociación Económica Integral Regional, 영어로는 RCEP)에 가입할 가능성을 고려하지 않은 것도 아니다. 또 브레튼 우즈 체제에 대한 대안적 국제통화제도를 조성하기 위해 아시아인프라투자은행(Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 영어로 AIIB)의 가맹국이 되는 것도 고려해 오고 있다. 그 이전에 남미국가연합이나 라틴아메리카카리브국가공동체의 설립에서 적극적인 역할을 맡는 데도 주저하지 않았다.

아르헨티나, 브라질, 멕시코 같은 나라들에게는 다자적 실용주의가 점점 더 필수적인 선택이 되어가고 있다. 물론 마우리시오 마크리, 미세우 테메르, 엔리케 페냐 니에도 정부는 워싱턴과 특권적인 관계를 유지하기를 원한다. 그래서 브라질은 브릭스(BRICS) 국가들에게 자신도 구성원임을 주장하는 동시에, OECD의 정회원이 되기 위해 모색하는 중이다. 브라질은 미국과의 통상협정 및 방어협정을 다시 활성화할 뿐 아니라, 최근 선언한 민영화프로그램에 중국 기업들이 참여할 수 있도록 중국에게 문호를 개방하고 있다.⁴⁾ 아르헨티나에서도 유사한 상황이 일어나고 있다. 마크리 정부는 미국과의 관계를 재설정했으며, OECD에도 가입하기를 희망하고 있다. 중국과의 관계를 수정하려던 첫 번째 시도는

4) Xavier Fontdeglòria, "China promete a Temer participar do programa de privatizações brasileiro", *El País*, 1/9/2017.

실패했지만 결국 이 아시아의 거인과 교역관계를 증진시키게 되었다.

멕시코는 아시아에 대한 우호적인 시선을 표상하는 또 다른 국가이다. 미국의 보호무역주의로 인해 멕시코 수출의 80%가 위협에 처한 상황에서 아시아의 용은 멕시코의 자동차 시장을 차지해가고 있다. 또한 페냐 니에토 대통령이 석유 자원에 대한 국영기업 페멕스(PEMEX)의 독점을 종결시킨 이후 중국은 멕시코 탄화수소산업 개발에 투자를 하고 있다.⁵⁾ 게다가 멕시코는 중국의 제의로 다음 브릭스 정상회담에 초청되기도 했다.

문제는 실용주의로 인해 이분법적 동서 경쟁이 부상하는 동안에도 라틴아메리카 국가들의 전략은 변함없이 근본적으로 개인주의적이라는 점이다. 그런 의미에서 보면, 보호무역주의에 대한 투쟁이나 ‘이데올로기적 제약’ 없는 세계문화 개방을 둘러싼 선언들과 과장된 수사들을 늘어놓는다 해도, 역외 열강들과 특권적인 관계를 맺겠다는 생각은 여전히 라틴아메리카 국제정치 of 독점적인 특징이다. 그렇지 않다면 트럼프가 워싱턴과 라틴아메리카 각국의 친밀감을 두고 일종의 선택적 보호주의가 있을 것이라고 한 말에 대해 아르헨티나 대통령이 표현한 일정 정도의 낙관주의를 어떻게 해석할 수 있겠는가?⁶⁾ 또한 그게 아니라면 멕시코의 국경장벽 확장이 브라질과 미국의 관계에 도움이 될 것이라는 테메르 대통령의 말을 어떻게 해석할 수 있단 말인가?⁷⁾

아르헨티나, 브라질, 페루, 멕시코와 중국 사이의 협력 의제들을 간략히 살펴 보면 근본적인 일치점을 확인할 수 있다. 그것은 바로 중국은 투자 프로젝트, 인프라, 산업재 및 (갈수록 더 많은) 서비스를 제공하려는 반면, 라틴아메리카 국

5) Jude Webber, "China apuesta fuerte al petróleo mexicano, *Milenio*, 7/12/2016.

6) "Macri confía en que proteccionismo de Trump no afectará a Argentina", *Diario Las Américas*, 17/1/2017.

7) Talita Bedinelli, "Temer cree que Trump beneficiará a Brasil y perjudicará a México", *El País*, 15/11/2016.

가들은 자국의 1차 산물이 유리한 입지를 차지하는 데 초점을 두고 있다는 점이다. 그럼에도 불구하고, 이러한 의제들을 공동방식으로 협상하려는 기미는 이 지역 정부들에게 존재하지 않는다.

세계화의 딜레마

오늘날 세계화라는 개념은 1990년대에 그랬던 것처럼 다시 유행하고 논쟁의 중심이 되었으며, 이른바 세계 체제의 전환을 특징짓는 핵심축의 하나가 되었다. 이러한 세계 체제의 전환에 대해 라틴아메리카 국가들은 싸워나가야 한다. 문제의 발단 단계라서 다양한 해석과 관점을 불러일으켜 왔다. 이는 근본적으로 세계화가 위기에 처한 것인지 아니면 단지 새로운 단계로 이행 중인 것인지 아직은 명확하지 않기 때문이다.

한쪽에는, 지금은 별로 대중적이지 않긴 하지만, 일부 정부와 학자, 기업인들이 여전히 지지하는 해석이 있다. 현재의 글로벌 자유주의 질서는 더욱 심화되어야 한다고 주장하는 해석이 그것이다. 이는 경제와 금융의 자유화는 기술 및 투자자의 확산과 마찬가지로 여전히 존재하고, 또 바람직한 수단-혹은 목적-이라는 해석이다. 이 관점에 따르면 기술의 발전, 구성요소들의 유동성, 커뮤니케이션 혁명 등을 후진시킨다는 것은 불가능하다. 글로벌 게임의 법칙을 규정하려는 시도에 있어서 거대 다국적 민영기업들의 역할을 뒤집을 수도 없고, 비정부기구들의 역할도 돌이킬 수 없다. 사실은 다국적 민영기업들이 갈수록 더 막강한 파워를 갖게 되리라고 기대할 수 있다. 변화와 진보는 - 실증주의 관점에서 보자면- 자연의 영역에 해당한다.

앞의 관점과 대조되는 관점은 제이콥 스트링어(Jacob Stringer)가 ‘반세계화주의’라고 정의한 핵심축이다.⁸⁾ 여기에는 두 세력이 포함되어 있다. 자유 시장에

대한 비판에 초점을 두고 있는 전통적인 좌파의 ‘반세계화’ 운동과, 다문화주의와 국경의 침식현상을 향해 총구를 겨누는 우파 민족주의자들이다. 이들의 관점에서 보면, 세계화는 국지적인 특수성은 중요하게 여기지 않은 채 대기업에 맞춰 만들어진 시스템이다. 그래서 필요한 것은 물질적, 상징적 보호 전략에 뿌리를 둔 특정한 전통 가치들에 기초한 산업화라고 본다. 그런 점에서 트럼프가 “나는 파리의 시민이 아니라 피츠버그의 시민을 대표하도록 선출되었다”라고 주장한 것은 제대로 짚은 것이다.

이 대립적인 양극단을 넘어서는 또 다른 관점들도 존재한다. 예를 들어, 자유주의 글로벌 질서가 위기에 처한 것이 아니라 그 주동자와 조직에 변화가 일어나고 있는 것이라고 주장하는 이들이 있다. ‘새로운 실크로드’⁹⁾라고 여겨지는 “원 벨트, 원 로드(OBOR: One Belt, One Road)”나 아시아인프라투자은행(AIIB)와 같은 이니셔티브들은 사실상 중국의 새로운 세계화 모델¹⁰⁾을 겨냥하고 있다. 이 모델은 적어도 지금까지는 낡은 세계화의 계율들을 따르고 있지 않다. 한편, 현재의 세계가 ‘탈세계화’¹¹⁾ 과정 중에 있다고 주장하는 이들도 있다.

라틴아메리카의 여정은 그렇게 보면 통시적이다. 신자유주의 세계화 및 그 영향은 2000년대부터 중도좌파 정부들의 가장 큰 표적이 되었다. 당시 브라질 대통령이던 루이스 이나시우 룰라 다 시우바의 말을 빌리면 “세계화는 발전의 동의어도 대체물도 아니다(La globalización no es un sinónimo ni un sustituto del

8) J. Stringer, “Why Did Anti-Globalisation Fail and Anti-Globalism Succeed?”, *Open Democracy*, 26/3/2017.

9) Ver Dietmar Dirmoser, “La Gran Marcha china hacia el oeste. El megaproyecto de la nueva Ruta de la Seda”, *Nueva Sociedad* No 270, 7-8/2017, disponible en <www.nuso.org>.

10) Liu Jiahua, “A New Model for Chinese Overseas Investment”, *Project Syndicate*, 12/5/2017.

11) José Antonio Sanahuja, “Postglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos”, en Manuela Mesa (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario Ceipaz 2016-2017*, Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2017.

desarrollo)¹²⁾. 이런 진단에 직면하여 라틴아메리카의 핵심국가들은 세계화 과정의 유해한 결과들을 막아낼 수 있을 만한 메커니즘을 세우는 일에 나섰다. 역설적이게도 오늘날에는 반대 시나리오가 존재한다. 대부분의 라틴아메리카 정부들은 신자유주의 세계화의 이점을 환기시키고, 선진 북미에서 발원한 반 자유무역 드라이브들을 비판한다. 유엔총회의 첫 연설에서 테메르 브라질 대통령은 보호무역주의에 대해 과한 비판을 했다.¹³⁾ 페드로 파블로 쿠진스키 페루 대통령이 “보호주의는 격파해야 한다”¹⁴⁾고 주장한 것도 유사한 일이다. 마크리와 페냐 니에토도 물러나 있지 않았다. 아르헨티나 대통령은 “세계화는 우리가 이용해야 할 무한한 기회들을 가져다줄 현실이다”¹⁵⁾라고 표현했고, 반면에 멕시코 대통령은 멕시코를 자유무역에 대해 열려있는 국가라고 환기시켰다.¹⁶⁾

그러나 2000년대 라틴아메리카에서 세계화에 대한 비판의 태도가 만장일치는 아니었던 것처럼—예를 들면 페루, 칠레, 콜롬비아, 멕시코는 결코 이에 동의하지 않았다—오늘날의 상황도 균일하지는 않다. ‘시장에 통합되고 규제가 없는 개방된 세계’라는 꿈에 대해 회의론자들이 여전히 존재한다. 이러한 예는 볼리바르라는 노쇠한 축을 지지하는 정부들이나, 정부 요직에 들어있지는 않지만 자국 정치역학에서 여전히 중요한 역할을 하고 있는 정치, 사회 활동가들에게서 찾아볼 수 있다.

12) “Discurso do Presidente Lula na Assembleia Geral das Nações Unidas”, Secretaria de Planejamento Diplomático, Ministério de Relaciones Exteriores de Brasil, 2007.

13) M. Temer, “Opening of the General Debate of the 71st Session of the General Assembly”, 20/9/2016.

14) María Rosa Villalobos, “PPK: ‘El proteccionismo tiene que ser derrotado’”, *El Comercio*, 18/11/2016.

15) “Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134 apertura de sesiones ordinarias del Congreso”, *Casa Rosada*, Presidencia de la Nación, 1/3/2016.

16) Enrique Sánchez, “Balance de la participación de Peña Nieto en el G-20”, *El Excelsior*, 9/9/2017.

세계화의 ‘찬성파’와 ‘반대파’가 단순히 좌파와 우파로 나뉘는 게 아니라는 점을 고려하면 파노라마는 더욱 복잡해진다. 전통적으로 미국과 연계된 수많은 경제인과 정치인은 워싱턴이 라틴아메리카의 특권적인 파트너여야 하고, 미국의 정책들에 대한 열린 비판은 중기적인 이해관계에 반한다는 주장을 지속한다. 국가 중심주의적 관점에서 보면 중국과 아시아 국가들이 구미가 당기는 틈새 교역 시장과 직접투자를 제공해줄 수 있다. 그러나 미국은 여전히 국제금융시장에 대한 최상의 접근성을 라틴아메리카에게 보장해 주는 황금열쇠라는 것이다. 라틴아메리카 식 표현으로 “아메리카 퍼스트(America First)”는 워싱턴이 제공하는 품질 보증을 먼저 받지 않고는 장기적으로 지속되는 교역이나 투자는 존재하지 않는다는 의미다.

세계화 논쟁에 직면한 라틴아메리카 국가들은 따라서 삼중의 분열화와 싸워야 한다. 첫째, 좌파 정부와 우파 정부 사이의—이 지역에서 좌파, 우파를 구별하는 게 어려울 때도 있지만—이데올로기적인 분열이 유발하는 분열 있다. 둘째, ‘애국주의’와 ‘세계주의’ 사이의 내분을 들 수 있다. 물론 여러 ‘세계주의자’들은 미국이 보호무역주의로 돌아선다 해도 세계적으로 가장 막강한 국가인 미국에 도전하는 것은 좋은 생각이 아니라는 관점을 견지한다. 끝으로, 세 번째 분열은 국가별 의지를 지역의 정치로 변화시킬 만한, 공통적이고 상호연계적인 정책의 부재를 말한다. 각국 정부들은 이데올로기적 지향성과 경제 개방에 대한 긍정적인 관점은 공유하고 있을 수 있다. 그러나 메르코수르나 우나수르 같은 지역통합 기구들은 공통된 관점을 모을 수단이기보다는 여전히 개별적 국가 기획들을 정착시키기 위한 지평이 되고 있다.

글로벌 거버넌스의 경우에도 상황은 전혀 다르지 않다. 최근 G20 정상회의에서 아르헨티나, 브라질, 멕시코가 행한 역할은 이를 더할 나위 없이 잘 보여준다. 당시 주 포르투갈 아르헨티나 대사였던 호르헤 아르구에요(Jorge Argüello)는 이

렇게 말했다. “세 나라 사이에 우선 과제라는 공통된 기본 의제를 달성할 필요성을 둘러싸고 공적 담론이 더욱 수렴되기는 했다. 그럼에도 불구하고 분명한 것은 세 나라의 정상회담 참석은 각국의 국내 상황에 따른 고유의 필요성을 반영하는 경향이 더 강했고, 이는 절름발이 걸음을 보는 듯했다는 점이다.”¹⁷⁾

기능적 분열

앞에서 다룬 두 가지 과정은 역외 다른 국가들과의 유대라는 세 번째 요소로 수렴되어 지역 분열을 자극하게 된다. 주요 서지사항을 보면 양자주의는 복잡한 국제적 맥락에서 기능할 수 있는 유효한 주요 대안이 될 것이다. 구속을 유발하는 거대구조에서 벗어나 이런 종류의 문제들을 양자 간 협상에 맡기는 것이 더 낫다.

UN이 국제적 장에서 일어나는 열강들의 작용을 제약할 능력도, 창립현장의 근본 목적들을 달성할 능력도 발휘하지 못하고 있다는 사실이 주요 설명이다. 그런 의미에서 UN을 강화시켜 현재와 미래의 현실에 적응하도록 제안하는 대신 UN의 절대적인 불신임을 선택하게 된다. 이러한 불신임은 환태평양경제동반자협정(TPP)이나 세계무역기구(WTO)에서부터 G20, NAFTA, 파리기후협약에 이르기까지 여타 다자간 기구들로 확장되고 있다.

한편, 정반대 편에서 보면 양자주의라는 옵션은 당연히 다자주의의 역제를 필요로 한다. 양자주의에서 약소국은 불균형적이고 불리한 조건에 놓이게 된다. 강대국보다 협상력이 현격하게 약하기 때문이다. 강대국의 눈으로 보면 다자주의는 자신들의 무역 규정들을 세계적인 차원으로 확장시켜 수립하는 데 도움이

17) J. Argüello, “El reloj del G-20 ya corre para América Latina” Perfil, 3/9/2017.

된다. 아마도 오늘날 중국이 다자주의를 지지하고 기존의 경제 질서의 원동력으로 행동하는 것은 이런 이유 때문이다. 보다 수평적인 관점에서 보면 ‘큰 나라’든 ‘작은 나라’든 다자주의를 글로벌 대응과 지역적 대응이 동시에 요구되는 세계적인 도전에 대한 대처 방식으로 받아들인다.

다자적 체제에 반대하는 트럼프의 논쟁적인 결정이 불러일으킨 소란을 넘어서서 보자면 양자주의 노선은 라틴아메리카에서 새로운 게 아니다. 예를 들어, 칠레와 멕시코는 1990년대에 양자주의를 국제적 가입의 대안으로 선택했다. 칠레가 메르코수르에 가입하기를 거부한 사례가 그렇고, 멕시코가 미국에 굴복하여 나프타에 가입한 게 그렇다. 그런데 이러한 현상이 라틴아메리카에서 새로운 일은 아니지만, 최근에는 그 경향이 더욱 커져왔다.

라틴아메리카 지역주의가 채택하는 방향을 보면 이론상 가장 민첩하고 효율적인 결합방식들 사이에 어떻게 우선순위가 정해지는가를 알 수 있는 분명한 지표가 된다. 2000년대에는 통합을 자율적이고 다차원적인 관점-엄격하고 제도화된 관점은 아니다-에서 이해했다면, 새로운 중도우파 정부들이 도래하면서는 개방적 지역주의가 다시 조직될 것이고, 통합의 과정을 근본적으로 교역의 관점에서 이해하게 될 것이다. 자본을 끌어들이고 상품 수출을 강화하는 것은 존재의 기본 이유이다. 새로이 채택된 이 개방적 지역주의의 핵심의 하나는 통합기구들을 훨씬 더 유연하게 만든다는 선언에 찾을 수 있다. 다시 말해, 글로벌 시장에서의 경쟁적 개입을 저해하거나 적어도 제약할 수 있는 모든 제도적, 규범적, 정치적 엄격성을 해제한다는 것이다. 비록 그로 인해 블록 협상을 장려하는 규정이나 메커니즘을 억압하고 무시하는 경우가 발생한다 하더라도 말이다.

이렇게 유연성의 첨예화 방식에 호소하게 되면 ‘임시동맹’이라는 단견주의가 강화된다. 이러한 단견주의는 비즈니스적 효율성이라는 패러다임에 뿌리를 내리고 있으며, ‘상대국’을 비즈니스를 위한 ‘파트너’로만 인식하는 국제 개입 사상을

또다시 되살리게 된다.¹⁸⁾ 그리고 이러한 편의주의적인 결합은 당연히 높은 불안정성을 특징으로 하게 된다. 유일한 연결점은 시장을 차지하는 것뿐이고, 이 목표가 이루어지면 그 유대는 의미를 잃게 된다.

결론 : 낙관주의와 비관주의 사이에서

이상에서 제시한 내용은 여러 가지 다양한 태도로 연결되기도 한다. 가장 낙관적인 이들은 현행의 국제질서는 조정되고 나아가 개선될 수 있으며, 그리하여 강대국들 사이의 평화의 힘으로 작동하게 되고 소규모 국가들에게 그 수혜가 이전되리라고 생각한다. 이는 몇 가지 전제에 뿌리를 두고 있는데, 세계화가 남반구 국가들의 빈곤 퇴치에 기여했다는 전제가 대표적이다. 얼마 전 『이코노미스트』지는 남반구 국가들이 최근 40년 동안, 특히 도시지역에서 어떻게 빈곤이 줄어 들고 있는지 제시한 적이 있다. 낙관주의 시각에서 보면 신자유주의 글로벌 질서는 계속 존속할 것이고, 10억 인구의 삶을 긍정적으로 계속 변화시켜갈 것이다. 무역 역학상의 변화는 금융이나 기술 분야에 영향을 미치지 않을 것이고, 통신 네트워크나 운송에도 영향을 주지 않을 것이다.

물론 이런 생각을 모두가 공유하는 것은 아니다. 실제로, 글로벌 경제협상은 사실상 사라졌고 1994년 우루과이라운드 이후 어떠한 유의미한 성과도 내지 못했다고 주장하는 사람들이 한쪽 편에 있다. 많은 발전도상국에서 빈곤이 늘어났음은 다양한 자료들을 통해 분명히 확인할 수 있다. 실업, 불평등, 도시와 농촌 격차, 치안 불안 등의 현상도 확인된다. 미주개발은행의 최근 보고서에

18) N. Comini y A. Frenkel, "Unasur, De proyecto refundacional al fantasma del Sudamexit", en Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini Júnior y Andrei Serbin Pont (coords.), *América Latina y el Caribe frente a la encrucijada actual de la globalización. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, Nº 13*, 2016, cries, Buenos Aires, 2017.

따르면 세계 물품 교역은 3년 이상 갈등 국면을 경험하는 중이다.¹⁹⁾ 그리고 다른 한쪽에는 극단적 비관주의자들이 있다. 이들은 다국적인 기업들은 일반 국민에게 효과를 가져다주려는 것이 아니라, 저렴한 자원과 노동력, 느슨한 기후 관련 법을 제공해줄 시장을 찾아 이동 중이라는 사실을 강조한다. 이는 모두 보호무역주의 확장에 대한 요청을 증가시킬 뿐 아니라, 낱알이 공격적이고 불평등하며 따라서 갈등적인 세계라는 관념을 가중시킨다.

라틴아메리카에서는 이러한 역학 관계에 대한 긴장감이 선명하다. 그리고 이 파노라마에 대해 어느 쪽 관점을 견지하느냐에 따라 이 대륙의 파노라마가 희망적일 수도 있고 암울할 수도 있다고 유추할 수 있다. 낙관주의자들 사이에는 인공지능, 빅 데이터, 전자상거래, 나노기술, 로봇트화 등이 생산구조와 무역구조에 긍정적인 영향을 줄 것이고, 혁신과 창조력을 낳을 것이라는 공동의 믿음이 존재한다. 이는 모두 에너지 분야에서부터 물질 인프라까지, 운송 분야에서 교육 분야까지 다방면에 걸쳐 영향을 줄 것이다. 이 고도의 낙관주의를 가정하면, 사회 누수효과가 실현될 것이고 불평등 수준의 감소에 영향을 주게 될 것이다. 태평양 동맹의 수렴현상은 그런 목적에 기여할 수 있을 것이다. 그래서 특히 원산지 누적 조항, 관세 협약, 인적 이동에 대한 합의들이 이루어지고 있는 것이다.

비관주의적인 관점을 취하면, ‘국내 정치적 난류-글로벌 보호무역주의의 취약성’이라는 패키지가 이웃국가들의 경제에 부정적인 결과를 초래할 것이고, 또 역내 무역의 감소를 유발하리라고 단언할 수 있다. 예를 들어, 메르코수르는 2015년부터 경제 활동이 위축되고 있고 외국인 직접투자가 감소했으며, 엄청난 양의 무역제한 조치가 시작되었다.²⁰⁾ 다른 한편, 세계적 규모의 기술 발전의 내재화는

19) *Los futuros del Mercosur*, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Nota técnica No IDB-TN-1263, 2017.

20) *Ibid.*

균등하지 않을 뿐 아니라, 특히 고용 부문에서 이 지역에 부정적인 영향을 끼치리라는 점도 예상할 수 있다. 가장 부정적인 견해를 가진 이들은 특히 경제적, 물리적 통합 측면에서 구조 변화를 이뤄내지 못했다는 사실을 주장의 근거로 삼곤 한다. 이런 관점에서 보면 현재까지 이루어놓은 건 거의 없고, 미래에 더 나은 방향의 변화가 있으리라는 희망조차 없는 것이다.

라틴아메리카 국제정치는 따라서 새로운 분열 단계에 처해있다. 권력 분배, 세계화, 국제 개입 전략을 둘러싼 인식이나 행동들을 보면 이러한 현상이 단시일에 뒤바뀔 리가 없음을 알 수 있다. 즉, 강대국들의 이익과 이 지역 국가들의 특권층의 이익에 직접적으로 달려있는 것이다. 다른 국가를 일시적인 파트너나 나아가 경쟁자로 보는 관념은 이러한 경향을 심화시킬 뿐이다. 현재 라틴아메리카가 간과하고 있는 점이 있다면 그것은 우리 국가들의 운명이 강하게 묶여있는 사실, 지역 안이든 바깥이든 이웃국가의 불행이 내 이익을 끌어낼 기회를 의미하는 게 아니라는 사실이다. 이웃국가의 불행은 오히려 그 자체로 적대적이고 불확실한 시나리오에 문제를 하나 더 보태는 것과 같다. 세계은행이 최근 발간한 보고서에서도 라틴아메리카의 도약을 위해서는 자원과 지식의 통합 및 이전이 필요하다고 제기했다.²¹⁾ 그럼에도 불구하고, 처음 상태로 돌아가 다시 패를 섞어 나누려고 지속적으로 압력을 가하는 세력들이 존재한다.

조영실 옮김

21) Chad P. Bown, Daniel Lederman, Samuel Jaime Pienknagura y Raymond Robertson, *Better Neighbors: Toward a Renewal of Economic Integration in Latin America*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, DC, 2017.