

# FTAA를 향한 NAFTA와 Mercosur의 갈등 및 시사점

서경태(한국외대 강사)

목차	
I.	서론
II.	NAFTA의 대항전략
III.	Mercosur의 대항전략
IV.	결론: 세계화와 지역화의 함수관계

## I. 서론

90년대에 접어들면서 중남미는 재활성화된 역내경제통합 추진의 열기에 휩싸이게 된다. 이미 60년대에 선블리<sup>1)</sup> 시도되었다가 이렇다 할 성과없이 흐지부지하게 진행돼 오던 이 지역의 경제통합 움직임이 다시 활기를 띠게 된 것은 결코 우연이 아니었다. 90년대 중남미의 新경제통합운동은 90년을 전후로 하여 표출되기 시작한 역내외의 환경변화에 대한 이 지역 국가들의 적응 및 대항전략이었던 것이다.

---

1) 물론 중남미의 초기 경제통합운동이 실패하게 된 데에는 복합적인 요인들이 상호 교차적으로 작용하였지만 그 핵심적 원인은 다음과 같이 설명되어질 수 있다. 즉 시장개방을 통한 무역자유화를 기본목표로 삼고 있는 경제통합 움직임이 내부지향적 성장모델과 보호무역주의를 상징하는 수입대체산업화(ISI) 전략하에서 전혀 모순되게 추진되었다는 점이다. 또 다른 중요한 실패 요인은 초기 중남미의 경제통합 노력이 “역내 국가간에 경제적 격차가 엄연히 존재하고 있었음에도 불구하고 이를 무시한 상태에서 지역전체를 포괄하는 통합운동을 낭만적으로 전개(김성한, 1998: 21)”했다는 점이다.

1989년에 베를린 장벽이 무너지고 그후 동구와 구소련의 사회주의 체제가 와해됨으로써 2차세계대전 이후 국제역학관계를 주도해 왔던 냉전체제가 붕괴되자 국제관계는 이념 및 정치·안보의 축에서 벗어나 경제를 그 핵심 축으로 하여 재편성되어가고 있었다. 이러한 국제관계 패러다임의 변화속에서 1986년 9월에 개시된 GATT의 8번째 다자간 무역협상 즉 우루과이 라운드(UR)가 1993년 12월에 타결됨으로써 GATT를 대체하여 향후 세계무역질서를 이끌고 갈 새로운 다자간 무역협약체인 세계무역기구(WTO)의 출범이 1995년 1월 1일로 예고되었다. 이른바 '세계화'를 상징하고 있는 WTO의 예정된 출범 앞에서 세계화의 물결은 지구 곳곳으로 퍼져 나갔다. 이윽고 불어닥칠 세계화의 기류에서 보다 낮은 위치를 점하기 위해 세계는 각 지역별로 기존의 또는 신설된 역내통합체들을 확대·심화시키기 위해 분주히 움직였고 중남미 또한 세계적 추세인 이러한 지역별블록화 현상에서 낙오되지 않기 위하여 역내경제통합을 적극 추진하게 되었다. 특히 탈냉전 이후 구공산권이 세계 자본주의 경제체제에 편입됨으로써 선진국들의 자본 및 기술을 흡수하고 있는 상황에서 경제구조상 이들과 경쟁관계에 놓여있는 중남미로서는 역내경제통합 및 개방화를 통하여 선진국들의 자본 및 기술 유치를 위한 보다 나은 환경을 조성해야 했던 것이다(정경원·서경태·신정환, 2000: 483).

한편, 이같은 국제환경의 변화와 더불어, 중남미의 내적환경도 구체적인 질적변화를 겪게되었는 바 이는 다름아닌 중남미경제의 체질 전환이었다. 소위 '잃어버린 10년(Lost Decade)'이라는 불명예스런 칭호의 80년대 외채위기를 극복하는 과정에서, 중남미는 1929년의 세계대공황 이후 채택되어진 수입대체산업화(ISI) 전략하의 폐쇄적이고 내부지향적인 경제모델을 폐기하고 신자유주의 정신에 입각한 개방적이고 외부지향적인 수출드라이브 전략으로 전환하였다. 이러한 새로운 경제모델하에서 중남미는 시장경제체제의 도입에 따른 각종 탈규제화 및 무역·투자자유화를 단행하여 이 지역 경제시스템의 체질을 개선하였다. 이제 중남미는 제조품에 특화된 수출주도형 발전 전략을 통한 규모의 경제 실현을 위하여 협소한 국내시장의 테두리

에서 벗어나 새로운 시장을 확보해야 할 필요성을 절감하게 되었고 그 결과 거의 정체상태에 놓여 있던 역내경제통합 노력의 재활성화에 대한 총체적인 역내합의가 이루어진 것이다.

따라서 90년대에 들어 중남미에서는 중미공동시장(CACM), 안데스 협정(Andean Pact), 카리브공동체(Caribbean Community)로 대표되어 왔던 기존의 소지역별 경제통합체들을 재정비하고 '업그레이트'시키하고자 하는 노력이 진행되었고, 이와 함께 남미공동시장(Mercosur) 및 북미자유무역협정(NAFTA)이 신설되어 90년대 신통합운동의 주역으로 떠오르게 되었다. 한편, 1993년 말 미국의 클린턴 대통령은, 부시 前 대통령의 범미주구상(EAI, Enterprise for the Americas Initiative, 1990. 6. 27)의 연장선 위에서, 미주정상회담의 개최를 제안하였고<sup>2)</sup> 여타 미주국가들이 이를 받아들여 1994년 12월 9-11일 마이애미에서 제1차 미주정상회담이 열렸다. 회담에서 34개국 미주정상들은 2005년 1월 1일을 기해 미주자유무역지대(FTAA)를 출범시키는데 합의하였다.<sup>3)</sup>

본 논문에서는 우선 -알래스카에서 띠에라 델 푸에고(Tierra del Fuego)에 이르는 인구 8억, GDP 10조달러 규모의 미주대륙 전체를 세계최대의 단일시장으로 묶고자 하는- FTAA 협상과정에서 최고의 쟁점으로 부각되고 있는 NAFTA와 Mercosur간의 전략적 대립상황을 분석·검토해보고, 결론부분에서는 이러한 양 블록간의 대결구도를 이룬바 '세계화와 지역화 논쟁'의 맥락에서 조명해 봄으로써 FTAA를 향한 NAFTA와 Mercosur의 갈등이 시사하고 있는 근본적인 의미를 정립해 보도록 하겠다.

- 
- 2) 미국의 통상정책은 GATT체제 출범이후 일관되게 다자주의에 입각해 왔으나 1980년대 후반들어 다자주의, 지역주의, 쌍무주의 등 3개의 축을 중심으로 한 다차원적인 접근(Multi-Track Approach)을 추진해오고 있음 (한중남미협회, 『월간 중남미 정보』, 2000. 2: 105).
  - 3) 본 회담에서 미주정상들은 "역내 민주주의의 유지 및 강화, 경제통합과 자유무역, 빈곤퇴치 및 각종 차별철폐, 지속가능한 발전과 자연환경의 보존 등 4개 분야에 대해 논의하고 미주지역의 발전과 번영을 위한 동반자 관계를 강화해 나가는 데 합의하였다. 본 회의에서 미국은 당초 중남미 각국의 민주화 및 미주지역의 환경보호문제에 주안점을 둘 예정이었으나 중남미 국가들의 주장으로 미주자유무역지대의 창설이 주요 의제로 채택되었다(김성한, 1998: 38)".

## II. NAFTA의 패권전략

NAFTA의 주도국인 미국이 본래 목표로 삼았던 FTAA의 형상은 이른바 “중심과 주변(hub and spoke)”구조의 경제통합체였다. 즉 미주지역 경제시스템의 중심(hub)으로서 미국이 중남미와 카리브해의 주변(spoke) 국가들과 쌍무적 무역협정을 체결함으로써 이들을 하나의 자유무역협정으로 통합해간다는 것이었다(정인교, 1998: 101-102).

1990년 6월의 EAI 발표 이후 1994년 12월 제1차 마이애미 미주정상회담 개최에 이르기까지 역내에서는 앞서 언급한 구도의, 미국이 주도하는 FTAA -이를 NAFTA를 확대·발전시킨다는 의미에서 ‘NAFTA-expansion’ 또는 NAFTA를 원형으로 삼는다는 의미에서 ‘NAFTA-like FTAA’라고 일컫기도 한다- 형성 분위기가 크게 확산돼 있었다.<sup>4)</sup> 다수의 중남미 국가들<sup>5)</sup>이 멕시코의 다음 주자로 NAFTA에 편승하고자 경쟁적인 노력을 기울였고, 특히 NAFTA 발효 이후 약 1년간 同협정 회원국간의 교역 및 투자의 급증은 이러한 분위기를 더욱 부추겼었다(한중남미협회, 『월간 중남미 정보』, 2000. 2: 106). 해거드(Haggard, 1998: 316)에 의하면, 이들 중남미 국가들은 NAFTA가 제공하는 투자 및 교역확대의 기회구조로부터 배제당하는 것을 원치 않았던 것이다. 이는 마치 무역전환효과의 피해를 입은 비회원국들이 해당 경제통합체에 적극적으로 가입하기를 희망하게 된다는 “지역주의의 도미노현상”<sup>6)</sup>과 흡사한 것이다. 예를 들어, NAFTA 출범으로 인하여 멕시코를 제외한 중미 및 카리브지역의 직물산업은 150개의 공장폐쇄 및 123,000명의 실적을 경험한 바, CBI(카리브지역수출특혜) 회원국들은 NAFTA의 무역전환효과로 야

4) 특히 본 회담에서 칠레의 NAFTA 가입을 위한 협상추진이 공식 발표됨으로써 여타 중남미 국가들에 대한 미국의 NAFTA 확대전략이 강화될 것으로 예측되었다.

5) 미국시장에의 의존도가 높은 중미 및 카리브지역 국가, 안데스북부의 베네수엘라, 콜롬비아, 에콰도르 외에도 비교적 대미의존도가 낮은 칠레와 아르헨티나 등이 포함됨.

6) Richard Baldwin, “A Domino Theory of Regionalism”, NBER Working Paper 4465, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., September 1993 (Haggard, 1998: 316에서 재인용).

기된 이같은 피해를 만회하기 위해 미국정부에게 멕시코와 동등한 관세율(NAFTA parity)을 적용해 줄 것을 적극 요구하였다(『월간 중남미 정보』, 1999. 3: 87).

그러나 마이애미 미주정상회담 후 불과 9일만에 발생한 멕시코의 금융위기를 시점으로 하여 미국 주도의 'NAFTA-like FTAA' 형성 모멘텀이 약화되기 시작했는데, 이의 언급에 앞서 NAFTA의 핵심조항에 대한 간략한 검토를 통하여 미국이 목표로 하는 FTAA에 투영돼 있는 미국의 패권적 국익실현 의지를 살펴보도록 하겠다.

투자 관련 조항에 있어서, NAFTA는 협정국간 투자에 대해 내국민대우(11장 1102조)와 최혜국대우(11장 1103조)를 원칙으로 하며, 어떠한 협정국도 타협정국의 자국내 투자와 관련하여 일정한 비율의 상품이나 서비스의 수출, 최소한의 자국산부품 조달비율, 국산품 우선사용, 현지인에 대한 기술·생산공정·지적재산권의 이전의무 등의 특정한 이행요건(performance requirement)을 부과할 수 없고, 역내 투자자는 배당소득, 판매수익 또는 투자와 관련된 기타 거래활동을 위해 자국통화를 외화로 외환시장의 환율에 따라 환전할 수 있으며, 각 협정국은 외화가 자유롭게 이전될 수 있도록 보장해야 한다고 규정하고 있으며 또한 석유화학과 금융서비스 분야와 같은 멕시코의 주요 산업에 대한 역내국 투자를 허용하고 있다(11장 1106조)(정인교, 1998: 75, 80; 장효상, 1995: 254, 477-478).<sup>7)</sup>

서비스교역에 있어서도 역시 NAFTA는 내국민대우(12장 1202조)와 최혜국대우(12장 1203조) 원칙을 명시하고 있으며, “협정국은 특정 분야에 있어서 서비스 공급업자의 수를 제한하거나 활동을 제한해 온 기존의 무차별적 조치에 대해서도 목록을 작성하여야 하며 어느 협정국도 이러한 조치들의 자유화나 철폐를 위한 협상을 요청할

---

7) “NAFTA에는 적용범위와 규제의 정도 및 그 시행에 있어서 그 어느 관련 조약보다도 앞서가는 투자에 관계되는 규정이 포함되어 있다. 이 지역협정으로 북미 투자제도의 자유화가 완전히 이루어지지는 않았지만, 그 보호 및 자유화의 양면에서 매우 강도높은 규정과 절차를 명문화하였다.”(Cfr., Michael R. Gestrin and Alan M. Rugman, “The NAFTA Investment Provisions: Prototype for Multilateral Investment Rules?”, OECD, 14 Feb. 1995. 장효상, 1995: 476에서 재인용)

수 있다(정인교, 1998: 79)”고 규정하고 있다. 또한 “2000년까지 멕시코의 금융시장을 미국과 캐나다에 개방하고 육로 운송과 통신산업 개방의 주요 걸림돌을 제거하기로 합의했다(정인교, 1998: 75)”.

지적재산권 관련 조항에 있어서, NAFTA는 “협정국은 내국민대우 원칙에 의해 지적재산권의 적절한 보호와 행사를 보장해야 하며, 파리협약(1967)·제네바협약(1971)·베른협약(1971)·식물다양성보호국제협약(1978, 1991)을 준수하며, 음반을 포함한 저작권, 특허권, 상표권, 식물 품종개발권, 산업디자인, 영업비밀, 집적회로(IC), 지리적 표시방법 등의 지적재산권을 보호해야 한다(정인교, 1998: 80-81)”고 규정하고 있다.

끝으로, 분쟁해결절차 관련 조항에 있어서, NAFTA는 3국의 각료급 대표로 구성되는 무역위원회(Trade Commission)로 하여금 협정상상의 의무위반 또는 협정상 기대되는 이익의 침해나 무효화로 인해 야기되는 회원국간의 분쟁을 해결하도록 규정하고 있다(20장 2004조) (Haggard, 1998: 314; 장효상, 1995: 262; Weintraub, 1997: 130). 이처럼 강화된 NAFTA의 다자간 분쟁해결 메커니즘은 미국통상정책의 과도한 임의재량권을 견제할 수 있다는 점에서 여타 중남미 국가들에게 매력적인 포인트로 작용하곤 있으나(Haggard, 1998: 314), 同협정의 제19장 제1902조가 “각 당사국들은 타방 당사국 영역으로부터 수입되는 상품에 자국의 반덤핑법 및 상계관세법을 적용할 권리를 보유한다(장효상, 1995: 81)”고 규정함으로써 그 효과가 희석되어 있는 실정이다. 즉 NAFTA의 다자간 분쟁해결 메커니즘에도 불구하고 미국은 반덤핑법 및 상계관세법 적용을 통하여 여전히 자신의 임의재량권을 행사할 수 있게 됐다는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, NAFTA는 미국의 통상정책 스펙트럼에서 상위를 점하고 있는 투자환경개선, 서비스부문의 개방, 지적재산권보호 확대, 반덤핑법 및 상계관세법의 임의적용 등의 영역에 있어서 상대 회원국에 대한 미국의 침투를 보다 원활히 하기 위한 제도적 환경을 조성해주고 있다. 따라서 미국의 ‘NAFTA-like FTAA’ 형성 전략에는, 제반 경제분야에서 중남미 국가들에 대한 월등한 비

교우위를 향유하고 있는 미국이 NAFTA의 역내확대를 통하여 미주 대륙내에서의 패권적 지위를 확대·심화시키고자 하는 치밀히 계산된 의지가 농후히 배어있는 것이다.

그러나, 앞서 이미 밝혔듯이, 이러한 미국의 NAFTA 확대전략은 곧 일련의 벽에 부딪히게 된다. NAFTA가 출범한지 채 1년도 되지 않은 1994년 12월에 발생한 멕시코의 금융위기는 당시 역내에 확산돼 있던, NAFTA 확대를 통한 FTAA의 기대효과에 대해 의문을 불러일으켰다. 또한 미국내에서도 멕시코의 금융위기가 야기시킨 미국의 무역적자 심화 및 중남미 국가들의 고질적인 거시경제 불안정에 대한 문제제기로 인하여 미국 의회와 노동계가 미 행정부의 NAFTA 확대정책에 제동을 걸고 나섰던 것이다. 이에 덧붙여 당시 “유럽경제통합의 심화과정에서 나타난 점증하는 경제사회적 문제도 미국내의 FTAA 반대세력에 구실을 제공하였다”(한중남미협회, 『월간 중남미 정보』, 2000. 2: 106-107).

1995년 6월 미국의 덴버에서 개최된 제1차 미주통상장관회의에서 미국무역대표부의 참모들은 미국의 역내 패권적 국익실현의 도구인 NAFTA의 주요조항들에 관한 즉각적이고도 일괄적인 협상을 제안하고 나섰으나, 브라질을 축으로 하는 일부 중남미 국가들이 이같은 미국의 일방적이고도 대가성 없는 제안에 반기를 들었다(Haggard, 1998: 334-335). 즉 FTAA로 향하는 미주국가들의 첫 번째 통상장관회의에서 NAFTA의 중심국인 미국과 Mercosur의 리더적인 브라질간의 충돌이 가시화된 것이다. 브라질은 협상의 속도와 내용에 있어서 점진적이고 단계적인 접근방식을 주장하였는 바, 이후 FTAA의 협상과정에서 브라질의 주장에 더 무게가 실리게 됨에 따라 미국 주도의 FTAA 구축 전략은 점차 그 힘을 잃어가게 되었다.

이처럼 NAFTA를 구심점으로 하는 FTAA 구축 전략이 그 세를 잃게 된 데에는 미국의 내부요인이 또한 크게 작용하였다. 미 행정부는 ‘NAFTA-like FTAA’를 달성하기 위해 중남미의 개별국가와 차례로 자유무역협정(FTA)을 체결하고자 했는데, 이를 원활히 성사시키는 데에는 미 의회로부터의 신속처리권한(fast-track authority)<sup>8)</sup>

획득이 관건이었다. 1995년을 통하여 클린턴 행정부는 당시 공화당이 주도하는 의회로부터 신속처리권한을 부여받기 위해 노력했지만 실패하고 만다. 그 결과 중남미 국가 중 NAFTA 기준에 가장 근접해 있던 칠레와의 FTA 협정 체결도 무산되고 말았다. 1995년 말 미 의회는 예산안 처리에 몰두해 있었고, 1996년 대통령선거의 해에는 당시 예비후보였던, 국수주의자 패트릭 뷰캐넌(Patrick Buchanan)의 보호무역조치 강화 주장으로 인한 선거혼전의 와중에서 신속처리권한 이슈는 뒷전으로 물러나 있었다.

1997년 클린턴 대통령은 교착상태에 빠진 미국 주도의 FTAA 협상을 활성화시키기 위한 방안으로 재선 후 우선적으로 중남미를 방문하였다. 한편, 캐나다와 멕시코가 각각 1996년 11월과 1997년 1월에 칠레와 FTA를 체결한 결과 일부 미국기업들이 칠레와의 교역에서 불이익을 당하게 되고 또한 브라질이 Mercosur를 중심으로 그 주변지역에 대한 영향력을 강화해가자 미 의회에서는 신속처리권한 부여에 대한 분위기가 호전되기 시작했다. 미 행정부는 이 기회를 이용하여 1997년 9월 16일 '1997년 수출확대 상호무역협정법안(Export Expansion and Reciprocal Trade Agreements Act of 1997)'을 의회에 제출하여 신속처리권한의 부여를 요청하였으나 미 행정부의 이러한 시도는, 1997년 11월, 노동계의 지지를 받는 공화당은 물론 집권당인 민주당내의 반발로 인하여 다시 한번 무산되었다(정인교, 1998: 21; 한중남미협회, 『월간 중남미 정보』, 2000. 2: 107). 그 결과 대외적으로 미국의 미주경제통합 의지 자체가 의문시 되기도 하였고, 지금까지도 신속처리권한을 얻어내지 못한 클린턴 행정부는 미국 주도의 FTAA 협상 추진을 위한 돌파구를 찾지 못하고 있는 상태이다.

최근 공화당의 차기 미 대통령후보 부시(George W. Bush)는, 마이애미의 플로리다 국제대학(Florida International University)에서 행

---

8) 신속처리권한은 미국만의 독특한 제도로 의회가 행정부에게 특정 통상이슈에 대해 외국과의 협상을 허용하고, 그 결과 합의된 협상 결과에 대해 의회는 수정없이 찬반 투표로 표결하는 제도임(정인교, 1998: 8).



해진 한 연설을 통하여, 자신이 집권할 경우 중남미 지역에 정책적 우선권을 부여할 것임을 다짐했으며 클린턴 정부가 이 지역을 방치한 채 신속처리권한을 획득하지 못했다고 비난하였다(Mercopress News Agency, 2000. 8. 29 in <http://www.falkland-malvinas.com>). 어쨌든 신속처리권한 이슈는 선거 결과에 상관없이 차기 미 행정부의 중요한 과제 중의 하나가 될 것이나<sup>9)</sup>, 현 단계에서 보다 중요한 사실은 미 행정부가 이 권한을 조기에 획득한다 할 지라도 향후 FTAA의 협상에서 미국이 행사할 수 있는 패권적 영향력은 이미 상당 부분 잠식되어 있다는 것이다.

### III. Mercosur의 대항전략

1991년 3월 26일 남미 4개국, 브라질·아르헨티나·우루과이·파라과이가 체결한 아순시온조약(Tratado de Asunción)에 의해 결성된 Mercosur<sup>10)</sup>는 그 제반 규모면에 있어서 현재 중남미의 여러 소지역 경제공동체 중 가장 중요한 위치를 점하고 있으며 또한 남미지역의 경제성장과 통합의 상징이 되고 있다.

수출시장이 다변화되어 있는 Mercosur는, 전체 수출 중 對미 수출이 차지하는 비율이 30% 미만이라는 사실이 보여주듯이 미국시장에 대한 의존도가 다른 중남미 국가들에 비해 매우 낮은 편이다. 또한 Mercosur는 FTAA에 참여할 경우 “Mercosur에 대한 유럽과 아시아 지역의 투자비용이 높기 때문에 FTAA의 역외국 차별에 따른 이들 국가들로부터의 투자 및 교역상실”을 우려해야 했다(한중남미협회,

9) 클린턴 행정부의 미주장관 맥케이(Kenneth MacKay)는 제19차 미국-브라질 기업인 협회 총회에서 차기 미 대통령선거의 결과에 관계없이 신속처리권한 안건이 즉시 미 의회에 상정될 것이며 2001년 삼사분기경에 통과될 가능성이 있음을 시사했다 (“Funcionario de Clinton en Brasil”, 2000. 9. 22 in <http://www.mercosur.com>).

10) 아순시온조약 체결 후 이들 4개국은 1994년 12월 17일, Mercosur의 제반 행정조직 및 기능을 규정하는 오우루쁘레투 의정서(Protocolo de Ouro Preto)에 서명함으로써 1995년 1월을 기해 Mercosur라는 정식 명칭하에 관세동맹 수준의 경제통합체를 출범시켰다.

『월간 중남미 정보』, 2000. 2: 108-109). 이런 연유로 사실 Mercosur는 FTAA를 통한 미국과의 자유무역협정 체결을 서두를 필요가 없었다(Haggard, 1998: 330-331).

그럼에도 불구하고 Mercosur가 FTAA 협상에 참가하게 된 이유는 “미국시장에의 안정적인 접근보장, 산업내무역(intra-industry) 및 생산적투자 확대, FTAA에 배제됨에 따른 무역 및 투자전환효과의 위험을 막기 위해서”였다(한중남미협회, 『월간 중남미 정보』, 2000. 2: 108).

FTAA 협상이 진행되는 과정에서 Mercosur 회원국들이 각별한 주의를 기울였던 점은, 역내에서 큰 폭의 비교우위를 누리고 있는 미국 및 캐나다와의 자유무역협정으로 인해 자국산업이 겪게 될 무차별적 피해 가능성이었다. 이러한 가능성을 최소화시키기 위하여 Mercosur는 각 국가별 주요 기간산업 및 취약부문에 대해 제도적 방어장치를 마련하거나 이들에 대한 관세인하 기한을 최대한 확보함으로써 이를 경쟁력 향상의 기회로 활용하고자 하는 협상전략을 견지하고 있다.<sup>11)</sup> 앞 장에서 잠시 언급한 바 있는, Mercosur의 중심국 브라질이 주장하는 협상속도와 내용에 있어서의 점진적·단계적 그리고 방어적인 접근방식은 바로 이러한 맥락에서 이해되어지는 것이다(Teubal, 1998: 235-236).

투자 부문에 있어서, 1994년 1월에 서명된 Mercosur의 ‘투자촉진 및 상호보호의정서(Protocol of Colonia for the Promotion and Reciprocal Protection of Investments)’는 NAFTA의 투자조항인 제 11장과 얼핏 흡사한 듯 하나 예외 목록이 훨씬 더 길며, NAFTA가 주요 투자환경개선 대상으로 겨냥했던 부문들이 아예 명시돼 있지 않거나(금융서비스) 또는 특별제한조건들을 내포하고 있다(통신 및

---

11) “1999년 브라질 정부의 분석에 따르면 FTAA 출범시 역내관세의 인하에 따라 브라질의 주요 1차산품인 곡물류, 쇠고기 등 농축산물의 수출은 증가할 것으로 예상되나 기타 공산품의 수입급증에 따라 무역수지가 더욱 악화될 전망이다. 이에 따라 브라질의 산업 경쟁력이 미국과 캐나다에 비해 크게 뒤지기 때문에 브라질 정부는 브라질 산업의 경쟁력 제고를 위해 가능한 한 관세인하 일정을 최대한 확대하려는 계획임”(한중남미협회, 『월간 중남미 정보』, 2000. 2: 110).

에너지). 특히 브라질은 외국인직접투자(foreign direct investment, FDI)에 관하여 특정분야의 민간인 투자에 대한 헌법상의 제한, 이윤 및 자본 송금에 대한 법률상 규제, 이행조건의 부과, 국내자본시장에 대한 제한적 접근 등의 다양한 규제조치를 적용하고 있다(Haggard, 1998: 313).

이외에도 Mercosur는 미국의 지적재산권보호 확대 요구 및 반덤핑법과 상계관세법 남용 여지에도 신중히 맞서고 있는 바<sup>12)</sup>, “결성된 순간부터 부시의 범미주구상에 대한 브라질과 아르헨티나로부터의 견제수단으로 인식되어 왔던 Mercosur(Teubal, 1998: 238)”<sup>13)</sup>는 미국의 ‘NAFTA-like FTAA’ 결성을 통한 역내 패권전략에 대한 중남미로부터의 대항전략을 상징한다 아니 할 수 없을 것이다. 특히 브라질은, NAFTA를 통한 ‘멕시코의 변질’과 다수 중남미 국가들의 이에 대한 동조 분위기속에서 미주대륙에서의 중남미 국가들간의 통합의지가 약화됨에 따라 Mercosur를 NAFTA가 상징하고 있는 미국의 패권적 지역주의에 맞서는 일종의 “정치적 대항동맹(counter alliance)”으로 활용하고자 했던 것이다(김성한, 1998: 27-28, 46).

그렇다면 미주대륙의 거국, 아니, 세계정치·군사·경제 역학구도상의 초강대국 미국에 대항하여, 객관적인 힘의 열세에 놓여 있는 Mercosur는 어떻게 자신들의 입지를 실현하려 하는 것일까? 그 답은 바로 ‘Mercosur 확대전략’이며 이를 위한 구체적인 방법은, FTAA 협상 초부터 줄곧 브라질이 적극적으로 추진해 온 남미자유무역지대(SAFTA)의 결성인 것이다.<sup>14)</sup> 즉 Mercosur의 중심국 브라질

12) 중남미통합연합(ALADI) 사무총장 후안 프란시스코 로하스 뎀소(Juan Francisco Rojas Penso)는 FTAA 협상에 있어 중남미 국가들의 주요과제 중의 하나가 반덤핑법과 상계관세법 등을 통한 미국의 일방적인 행위를 저지시키는 것이라고 강조했다(“El Mercosur ganará con el FTAA”, 2000. 10. 2 in <http://www.mercosur.com/html/docs/info/articulo>).

13) 전통적으로 남미에서의 準제국주의(subimperialismo)를 꿈꿔 왔던 브라질은 특히 1980년대 중반에 들어, 미국에 대항하여 남미지역을 주도하기 위한 자신의 정치·경제 역량을 유지·강화시키기 위한 목적으로 남미국가들 특히 아르헨티나와의 결속에 큰 힘을 기울여 왔다. 바로 이러한 맥락에서 Mercosur의 전신이라 할 수 있는 1986의 아르헨티나 브라질간 ‘경제통합협력프로그램’ 및 1988년의 양국간 ‘통합협력발전협정’이 체결되었던 것이다.

은 미국의 이를테면 ‘각개전투’ 방식의 NAFTA 확대 전략에 맞서 남미 국가들을 단일 경제블록화하고 그 결과 표출되어질 응집된 힘을 바탕으로 미국에 대한 중남미 국가들의 협상력을 제고시키려고 했던 것이다.<sup>15)</sup> 이 점에 관하여 브라질 대통령 페르난두 엔리케 까르도주(Fernando Henrique Cardoso)의 말을 되새겨 봄 직하다: “결국 게임의 법칙이 상호성이려면 무엇인가 제공할 것이 있어야 하는데 바로 시장의 크기가 제일의 경품이 될 것이다(Tussie, 1998: 94).”

마이애미 정상회담 이후 클린턴 행정부가 의회로부터 신속처리권 한을 부여받지 못함에 따라 당시 중남미 국가 중 NAFTA 가입의 제일 후보로 떠올랐던 칠레는 미국과의 기약없는 협상을 일단 뒷전으로 미루고 1996년 10월 준회원국의 자격으로 Mercosur에 가입하게 되었다.<sup>16)</sup> 이러한 상황에서 그 동안 NAFTA에 가입하기를 희망해 왔던 아르헨티나<sup>17)</sup>도 그 태도를 변경하여 Mercosur의 강화에 정책상의 우선순위를 부여하였다. 그 후 1997년 5월 칠레의 뒤를 이어 볼리비아 또한 준회원국의 자격으로 Mercosur에 가입하자 남미에서는 SAFTA의 추진이 가속화되기 시작했고, 그 결과 1998년 3월 Mercosur는 안데스공동체(ANCOM)와 FTA 추진을 위한 기본협력협정을 체결하기에 이르렀다. 1999년 7월 브라질은, Mercosur 회원국

- 
- 14) SAFTA 형성 제안은 이미 1992년 10월 리오그롭회의에서 당시 브라질대통령 이파르 프랑꼬(Itamar Franco)에 의해 시도되었다.
- 15) 브라질은 Mercosur의 내적심화보다는 외연적확대에 더 관심을 가지고 있는데 그 이유는 브라질이, 수출의존도가 GDP의 7분의 1에 불과한 내수지향적 국가로서 Mercosur에 대한 교역 의존도 또한 다른 회원국에 비해 매우 낮기 때문이다. 예를 들어 1996년도 Mercosur 3개국에 대한 브라질의 교역은 브라질 총교역량의 15%에 불과했다(對 EU: 27%; NAFTA: 21%; 아시아: 18%)(김성한, 1998: 44).
- 16) 2000년 7월 13일 칠레 대통령 리카르도 라고스(Ricardo Lagos)는 브라질을 방문하여 페르난두 엔리케 까르도주(Fernando Henrique Cardoso) 브라질 대통령과의 정상회담에서 Mercosur의 정회원국 가입의사를 공식 표명하였고 그 가입여부는 금년 12월로 예정된 Mercosur 정상회의에서 결정될 예정이다.
- 17) “미국의 범미주구상 발표와 멕시코의 NAFTA 가입직후 아르헨티나는 미국과의 관계개선을 통해 NAFTA에 가입하기 위한 노력을 기울였는 바, 이러한 아르헨티나의 친미 정책은 대미 시장의 신속한 접근은 물론 Mercosur내에서의 브라질에 대한 협상력 제고를 위한 포석이었음. 또한 아르헨티나는 Mercosur 회원국의 반대에도 불구하고 멕시코와의 FTA 협상을 추진해 온 바 있음(한중남미협회, 『월간 중남미 정보』, 2000. 2: 113).”

들의 반발<sup>18)</sup>에도 불구하고, 단독으로 ANCOM과의 특혜관세협정을 조인하였다.<sup>19)</sup> 이러한 브라질의 적극적인 자세는 양 블록간의 FTA 체결을 앞당기는 견인차 역할을 하였는 바, 결국 1999년 10월 Mercosur와 ANCOM은 2001년 8월에 SAFTA를 출범시키는 데 합의하고 이를 위한 협상을 재개하였다(한중남미협회, 『월간 중남미 정보』, 2000. 2: 112-114; Haggard, 1998: 331).

러시아로까지 확산되었던 1997년의 아시아 금융위기는 제3세계 특히 신흥시장에 대한 국제적 불신감을 증폭시켰고 그 여파로 1998년 브라질과 아르헨티나가 경기침체에 빠지게 됨에 따라 Mercosur는 출범 이후 처음으로 역내교역량의 감소를 기록하였다. 또한 1998년 11월 3일 IMF의 對브라질 구제금융 지원, 1999년 1월 6일 미나스 제라이스 주정부의 연방정부에 대한 지불유예 선언, 同년 1월 18일 브라질 중앙은행의 변동환율제 채택 공식발표에 따른 헤알(Real)화의 평가절하 등이 자아낸 소용돌이, 즉 브라질 위기의 충격파는 브라질

---

18) “아르헨티나와 우루과이가 ANCOM과의 특혜관세협정을 지연코자 하는 이유는 ANCOM 회원국들과 일부 품목에서 경쟁관계에 있다고 판단, 이들 국가와의 협정 체결로 브라질 시장에서의 석유, 농산물 등 주요 수출품목의 시장기반 상실을 우려하고 있기 때문임. 그에 반해 브라질이 회원국들의 반발에도 불구하고, 同협정을 단독으로 추진한 이유는 신속한 남미자유무역지대 출범을 통한 협상력 제고는 물론 99년 1월의 헤알화 평가절하 이후 가격경쟁력을 앞세워 상호 보완관계에 있는 ANCOM 시장의 진출을 확대하기 위한 포석도 작용했음(한중남미협회, 『월간 중남미 정보』, 2000. 2: 114).”

19) Mercosur와 ANCOM 회원국들은 1998년 3월 양자간의 자유무역지대 창설을 위한 기본협력협정을 체결하고, 제1단계로 1999년 3월 31일까지 특혜관세협정을 완료하고, 제2단계로 2000년 1월 1일부터 자유무역지대를 장설기로 한 바 있음. 그러나 회원국간의 이견으로 지체되자 브라질이 단독으로 ANCOM과의 협상을 추진함. 그 결과 1999년 3월 제1단계 협상완료 시한까지 총 3,500개에 달하는 특혜관세적용대상 품목 중 1,100개 품목에 대해 협상을 완료. 그러나 신흥시장의 금융위기로 각국이 자국산업 보호를 강화, 농산물, 석유화학제품, 섬유류, 철강 등 기타분야에서 이견을 좁히는 데에는 실패함. 이에 따라 브라질과 안데스공동체 회원국은 1999년 4월 21-23일 브라질리아에서 제1차 회담을 갖고 기존에 합의한 1,100개 특혜관세 대상품목이외에 275개 품목에 대해 특혜관세 적용에 합의하고 이후 2차례의 추가회담을 통해 99년 7월 4일 특혜관세협정 체결에 최종 합의함. 양자간의 협정은 7월 22-23일 카르도주 대통령의 페루 방문 시 정식 조인되었으며 8월 16일부터 발효에 들어갔음. 同 협정체결로 브라질은 對안데스공동체 수입관세를 평균 70% 인하했으며 안데스공동체는 對브라질 수입관세를 평균 52% 인하함(한중남미협회, 『월간 중남미 정보』, 2000. 2: 113-114).

과 아르헨티나간의 심각한 무역분쟁을 초래하면서 Mercosur 전역에 파급되었고 이러한 상황에서 회원국간에 일련의 무역규제조치가 단행되기도 하였다.

그러나 2000년에 접어들면서 Mercosur의 통합 재추진(relanzamiento) 노력이 꾸준히 전개되었는 바, 同년 6월 30일 부에노스 아이레스에서 열린 제18차 Mercosur 정상회의는 최근 2년여간의 Mercosur에 대한 역내외적 불신감을 종식시키는 차원에서 Mercosur의 내적 통합심화 및 외연적 확대 의지를 재천명하였다. 최근, 2000년 8월 31일부터 9월 1일까지 이틀간에 걸쳐 브라질리아에서 개최된 남미정상회담 (Reunión de Presidentes de América del Sur 또는 Cumbre de Brasilia)에서는 주최국 대통령 까르도주의 선진국과의 대가성없는 협상 거부의 발언과 함께 남미무역블록(South American trade block) 즉 SAFTA의 결성을 2002년 1월 전까지 매듭짓기로 결정함으로써 Mercosur의 확대전략을 한층 더 구체화시켰다. 이는 차기 미 행정부와 의 FTAA 협상에서 유리한 위치를 점하기 위한 Mercosur의 전략적 포석인 것이다(Mercopress News Agency, 2000. 9. 4 in <http://www.falkland-malvinas.com>).

#### IV. 결론: 세계화와 지역화의 함수관계

서론에서 이미 계획했듯이 본 논문의 결론부분에서는 지금까지 살펴본, FTAA 협상에 있어서의 NAFTA와 Mercosur의 대립상황을 미주대륙이라는 한정적인 틀에서 벗어나 보다 포괄적인 맥락, 즉 현재 세계 경제담론의 주요 화두를 장식하고 있는 이른바 '세계화와 지역화 논쟁'의 구도 내에서 조명해 봄으로써 FTAA를 향한 NAFTA와 Mercosur의 긴장 및 갈등이 시사하고 있는 근본적인 의미를 정립해 보도록 하겠다.

세계화란 무엇인가? 물론 보는 각도에 따라 어느 정도 견해의 차이는 있겠지만, 세계화란 상품 및 특히 금융을 필두로 하는 서비스

부분의 생산·유통·판매 체계가 국가라는 테두리를 벗어나 다국가 간에 걸쳐 구축되어지는 현상이라 간결히 정의할 수 있을 것이다. 즉 경제행위가 초국가적으로 형성된 연결망 이른바 글로벌 네트워크(global network)내에서 체계적이고도 통합적으로 이루어지는 것을 의미한다(Coleman and Underhill, 1998: 5-6; Mucchielli, Buckley, and Cordell, 1998: xii, xiv).

신자유주의론자들을 주축으로 하는 세계화의 옹호론자들이 공식적으로 주장하는 세계화의 궁극적인 목표는 ‘다자주의(multilateralism)’ 정신에 입각하여 세계시장의 단일화를 꾀하는 것, 즉 “경제적 국경이 없는 세계(Fernández Jilberto and Mommen, 1998: 2)” 이른바 하나의 지구촌을 형성하는 것이며, 이에 도달하기 위해 그들이 내세우고 있는 제도적 장치가 바로 ‘다자간협약체’인 세계무역기구(WTO)인 것이다. 주지하다시피 다자주의의 본래적 의미는 한 국제기구의 구성원들이 동반자적 관계 속에서 의사결정의 민주화를 지향하는 것인데, 그렇다면 우선 실제 국제사회에 있어서 다자주의가 과연 어떻게 가능해 왔는지에 대해 살펴보아야 할 것이다.

2차세계대전 이후 1948년에 발족된 GATT 체제는 국제교역의 운영에 있어서 다자주의 원칙을 표방해 왔다. 그러나 전후 세계의 패권국가로 부상한 미국의 치밀하고도 강력한 리더십하에 탄생된 GATT 체제는 그 자체가 미국 패권주의의 상징물이었다.<sup>20)</sup> 따라서 GATT의 실질적 기능은 미국을 중심으로 하는 소위 ‘북대서양클럽’에 속한 선진국들의 게임법칙을 여타 국가들에게 교육시키고 부과하는 것이었다(Tussie, 1998: 82). 비선진국들은 당연히 이러한 속성의 GATT 의사결정구조에서 배제되었는 바, GATT 체제는 자신이 내걸고 있는 다자주의 원칙과는 전혀 상충되는 ‘정예주의’의 표본이었던 것이다.

그러면 GATT 체제를 대체하여 1995년 1월 1일을 기해 창설된 WTO는 어떠한가? 전후 미국 경제는 1968년 초의 ‘골드 러시(gold rush)’를 겪으면서 주춤하기 시작했고, 결국 1971년 8월 15일 당시

20) 이 점에 관해선 Seo(forthcoming), 2001 참조.

미 대통령 닉슨이, 브레튼우즈협정의 사실상의 파기를 의미하는, 달러의 대환성 포기를 선언하면서 미국은 세계경제의 패권국 지위를 내놓게 된다.<sup>21)</sup> 그럼에도 불구하고 미국은 여전히 세계의 경제대국이었고 특히 냉전체제의 서방측 리더로서의 지위를 십분 활용하여 여타 선진국들로부터 세계경제 운영에 대한 협조를 이끌어 낼 수 있었다.

그러나 냉전이 종식되자 상황은 달라졌다. 즉 동·서의 긴장 축이 와해됨과 더불어 자본주의 진영내의 선진국간 공조체제 또한 회석되어 버린 것이다. 탈냉전 이후 증폭되기 시작한 미국·유럽연합·일본간의 경쟁구도가 이같은 사실을 뒷받침해주고 있다(Teubal, 1998: 230). 이러한 국제환경의 변화 속에서, 탈냉전기 세계무역의 조화로운 통합을 관장할 목적으로 탄생된 WTO는 이미 그 골이 깊어진 선진국간의 경제적 파워게임을 통제하기에는 역부족임을 드러냈다. 1999년 11월 30일부터 12월 3일까지 미국의 시애틀에서 개최된 제3차 WTO 각료회의가 뉴라운드(New Round)협상의 출범에 실패한 사실이 이를 잘 반영해주고 있다. 즉 WTO가 공식적으로는 전 회원국간의 다자주의 원칙에 입각한 민주적 협상을 통하여 동반자적 세계화를 달성할 것을 목표로 내걸고 있지만, 그 물밑으로는 냉전종식 후 재편성되고 있는 세계경제역학구도 내에서 유리한 고지를 점하기 위한 회원국간의 치열한 경제전쟁이 진행되고 있는 것이다. 결국 오늘날의 WTO는 패권다툼의 장과 다름 없으며 WTO가 상징하고 있는 세계화란 또 다른 형태의 패권주의적 세계경제체제의 구축을 의미하는 것이다.

바로 이러한 총체적 맥락에서 지역화 현상을 바라볼 때 그 진정한 의미가 드러나게 되는 것이다. 여기서 말하는 지역화란 Mercosur로 대표될 수 있는 비선진국간의 지역경제통합체를 지칭한다. 그 이유는, 본질적으로 전술한 바와 같은 패권주의적 세계화를 지향하는 EU나 NAFTA와 같은 지역통합체는 필자가 논하고자 하는 지역주의의 개념과는 어긋나기 때문이다.

---

21) 이 점에 관해선 Seo(forthcoming), 2001 참조.



근래의 지역화 현상은 세계화 담론과 동시에 발생·확산되었는데 바로 이 점이 지역화의 근본적 의미를 파악하는 마스터 키(master key)인 것이다. 냉전 종식 후 선진국들이 세계화란 미명하에 국제경제의 새로운 패권적 지배구조를 구축하려 하자 다수의 비선진국들이 이에 저항하고 나섰다 이들이 저항수단으로 채택한 것이 바로 지역주의였다. 그렇다면 지역주의는 어떻게 이들 중소국가들의 대항전략 역할을 수행하게 되는 것일까? 선진국들과 비교해 힘의 객관적 열세에 놓여 있는 비선진국들은 지역화를 통해 그들의 국력과 주권을 공동출자하여 일종의 연방제적 형태의 경제협력체를 구성함으로써 국제무대에서 그들의 협상능력을 제고시키게 된다(Coleman and Underhill, 1998: 9-10). 이를 토대로 하여 비선진국들은 선진국들이 위에서 내리누르는 패권주의에 맞서 아래로부터의 저항력을 행사할 수 있게 되는 것이다. 지역주의를 통한 비선진국들의 이러한 저항력 행사의 근본 목적은 선진국들이 획책하고 있는 패권적 세계화의 모멘텀에 제동을 가함으로써 보다 脫집중적이고 개방적이며 또한 다원적인 세계화의 정착을 도모하고자 함이다.

결국, 미주대륙에서 벌어지고 있는 FTAA를 향한 NAFTA와 Mercosur의 대립상황은 현재 세계적 차원에서 숨가쁘게 전개되고 있는, 패권적 세계화와 이를 저지시켜 이른바 동반자적 세계화로 나아가고자 하는 지역주의간의 갈등구도 그 자체를 반영하고 있는 것이다. 다시 말해 미국은 NAFTA 확대전략을 통하여 미주대륙 내에서의 패권적 지위를 굳히고 이를 발판으로 삼아 자신이 주도하는 패권적 세계화를 완결시키고자 하는 것이며, 이에 대항하여 Mercosur는 SAFTA의 형태로 자신을 확대발전시켜 미국의 역내 패권주의를 무산시키는 물론 더 나아가 국제무대에서 선진국들의 패권적 세계화 움직임에 저항하고자 하는 것이다. 이러한 맥락에서 진단해 보건데, NAFTA 전략에 대한 Mercosur 전략의 억제력 정도에 따라 FTAA는 물론 세계경제체제의 미래가 크게 좌우되리라 예측된다.

## 참고문헌

- 김성한, (책임집필), 『중남미지역 경제통합 현황과 대응방향』, 서울: 외교안보연구원, 1998.
- 외교통상부, 『월간 중남미 정보』, 1999. 3.
- 장효상, 『국제통상법』, 법영사, 1995.
- 정경원·서경태·신정환, 『라틴아메리카 문화의 이해』, 서울: 학문사, 2000.
- 정인교, 『미국 FTA 정책의 전개와 시사점』, 서울: 대외경제정책연구원, 1998.
- 중남미협회, 「미국 및 중남미 소지역경제통합체의 FTAA 대응전략」, 『월간 중남미 정보』, 외교통상부, 2000. 2.
- Coleman, William D. and Geoffrey R. D. Underhill, "Introduction: Domestic Politics, Regional Economic Co-operation, and Global Economic Integration", in Coleman and Underhill, (eds.), 1998.
- Fernández Jilberto, Alex E. and André Mommen, "Globalization versus Regionalization", in Fernández Jilberto and Mommen, 1998.
- Haggard, Stephan, "The Political Economy of Regionalism in the Western Hemisphere", in Carol Wise, (ed.), *The Post-NAFTA Political Economy: Mexico and the Western Hemisphere*, University Park, Penn.: The Pennsylvania State University Press, 1998.
- Mucchielli, Jean-Louis, Peter J. Buckley, and Victor V. Cordell, "Preface: Globalization and Regionalization: Forces in Concert or in Conflict?", in Mucchielli, Buckley, and Cordell, (eds.), *Globalization and Regionalization: Strategies, Policies, and Economic Environments*, Binghamton, N.Y: International Business Press, 1998.

- Seo, Kyung Tae (forthcoming), *Interpretación de la política global y latinoamericana de EE.UU., de Truman a Reagan*, México: UNAM, 2001.
- Teubal, Miguel, "Regional Integration Processes in Latin America: Argentina and Mercosur", in Alex E. Fernández Jilberto and André Mommen, *Regionalization and Globalization in the Modern World Economy: Perspectives on the Third World and Transitional Economies*, London: Routledge, 1998.
- Tussie, Diana, "In the Whirlwind of Globalization and Multilateralism: The Case of Emerging Regionalism in Latin America", in William D. Coleman and Geoffrey R. D. Underhill, (eds.), *Regionalism and Global Economic Integration: Europe, Asia and the Americas*, London: Routledge, 1998.
- Weintraub, Sidney, *El TLC cumple tres años: Un informe de sus avances*, México: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 1997.
- "El Mercosur ganará con el FTAA", 2000. 10. 2. in  
<http://www.mercosur.com/htmldocs/info/articulo>
- "Funcionario de Clinton en Brasil", 2000. 9. 22 in  
<http://www.mercosur.com>
- Mercopress News Agency, 2000. 8. 29, 9. 4 in  
<http://www.falkland-malvinas.com>