
볼리비아의 남미공동시장 가입과 에보 모랄레스의 외교정책

다니엘 아그라몬트 레친

볼리비아의 프리드리히 에버트(Friedrich Ebert) 재단의 프로젝트 코디네이터

원제와 출처: Daniel Agramont Lechín, “Bolivia mira hacia el sur: El ingreso al Mercosur y la política exterior de Evo Morales”, *Nueva Sociedad*, No. 259, septiembre-octubre de 2015, pp. 15-26.

핵심어: 남미통합, 외교정책, 안데스공동체, 남미공동시장, 메르코수르, 볼리비아, 브라질, 아르헨티나, 중남미, 라틴아메리카

2015년 7월, 3년의 기다림 끝에 볼리비아가 남미공동시장(Mercosur) 정회원국으로 가입하였다.¹⁾ 이는 남아메리카 지역에서 많은 논쟁을 촉발했는데, 볼리비아는 1969년부터 순수 경제통합체 이상이라 할 수 있는 안데스공동체(CAN)²⁾의 회원 자격을 유지하고 있기 때문이다. 볼리비아와 남미공동시장 정회원국(브

1) 2015년 볼리비아는 남미공동시장에 정회원으로 가입하기 위한 협약에 서명함으로써 실질적인 정회원국이 되었다. 절차상으로는 아직 모든 정회원국의 의회로부터 비준을 받아야 공식적인 정회원이 된다 - 옮긴이.

2) 안데스공동체(Comunidad Andina)라는 명칭은, 1997년 이 통합체가 재건된 이후에 사용하기 시작했다. 그 전에는 30년 가까이 안데스협약(Pacto Andino)이라고 일컬었는데, 이 글에서는 이 또한 안데스공동체라고 부르기로 한다.

라질, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이, 베네수엘라)은 긴밀한 관계를 유지하고 있지만 회원국 간의 격차, 특히 산업 생산 및 경쟁력의 격차를 고려했을 때, 남미공동시장 가입으로 초래될 잠재적인 경제적 손실에 대한 우려는 항상 제기되어 왔다.

경제적 측면을 제외하고도 볼리비아의 남미공동시장 가입이 흥미로운 까닭은 볼리비아 외교정책의 선회를 시사하기 때문이다. 먼저, 20여 년 전 남미공동시장 가입을 위한 협상을 시작할 때부터 볼리비아는 관세동맹 참여가 아닌 상호 무역장벽 완화만을 원했다.³⁾ 또한, 2006년 에보 모랄레스가 대통령직에 오른 이후부터 볼리비아는 ‘민중 통합’을 목적으로 하는 ‘미주대륙을 위한 볼리바르동맹 민중무역협정’(이하 ALBA-TCP로 표기한다) 지지를 결정하였다. 따라서 남미공동시장 가입은 최근 30년간의 볼리비아 외교정책뿐 아니라 에보 모랄레스의 정책노선 선회를 의미한다. 그러므로 다음과 같은 질문이 제기된다. 모랄레스 정부가 정책 방향을 돌리게 된 동기는 무엇인가? 어쩌면 이보다 더 중요한 질문은 다음과 같은 것이다. 남미공동시장의 현재 성격을 고려했을 때 정회원 가입의 이점은 무엇인가?

통합을 논한다는 것은 라틴아메리카 지역의 가장 뜨거운 감자 중 하나를 다루는 것이다. 남아메리카 국가는 통합이 역사적 소명이라고 항상 천명해왔으나 50년이 지났음에도 제한적이고 불만족스러운 진전만을 거두었기 때문이다. 라틴아메리카 사람들은 ‘거대한 조국’(Patria Grande) 건설을 열망한 시몬 볼리바르의 꿈을 자주 인용하지만 현실적으로는 야심 찬 목표가 담긴 조약에 서명만 했을 뿐, 그 결과는 실망스러웠다.

이런 배경을 고려하여, 이 글에서는 볼리비아의 남미공동시장 가입 동기를 살

3) Raúl Barrios Morón, *Política exterior boliviana. Tendencias y desafíos*, Udapex-Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto / ILIDIS, La Paz, 1995.

펴보고, 다른 지역공동체에도 소속된 상태에서 볼리비아가 남미공동시장에서 어떤 모습으로 활동을 전개할지에 초점을 맞추려고 한다. 이를 위해 역사적으로 볼리비아와 남미공동시장의 관계가 어떠했는지를 남미공동시장의 현재 성격을 강조하여 설명할 것이며, 이것이 남아메리카의 통합이라는 큰 문제 해결에 처음으로 다가선 볼리비아에 시사하는 바를 상세히 짚어낼 것이다.

I. 통합과 볼리비아

볼리비아인이 생각하기로, 볼리비아는 ‘남아메리카의 심장’이라는 지리적 특권을 지닌 나라이다. 이것이 19세기 칠레와 벌인 태평양전쟁에서 해안지방을 빼앗김으로써 초래된 내륙국가라는 성격을 극복해야 한다는 외교정책의 핵심 기초를 부정하는 것은 아니다.⁴⁾ 오히려 지리적 유리함은 경제적으로나 정치적으로나 나머지 남아메리카국가와 긴밀한 관계를 유지해야 한다는 과제이기도 하고 또 기회이기도 했다. 라미로 오리아스 등이 밝히듯이, 이것은 인접한 국가가 많다는 의미의 접점국가(país de contactos)라는 개념을 핵심으로 하는 볼리비아 외교정책의 기초를 이루고 있다.

볼리비아는 남아메리카를 다중으로 연결하는 접점국가가 되는 것을 목표로 삼고 있다. 전 장관 루이스 페르난도 과차야(Luis Fernando Guachalla)가 30년대 주조한 모토, ‘대립이 아닌 접점의 국가, 볼리비아’를 현실로 이루려

4) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Raíces de la doctrina internacional de Bolivia*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto / Academia Diplomática Rafael Bustillo, La Paz, 2004.

는 것이다. …… 이는 연합, 블록, 축이라는 인공적인 체제에 대한 대응을 의미한다. 볼리비아는 인접국과 긴밀한 접촉을 유지해야 한다. 그중 일부 국가와는 친교를 맺고 일부 국가는 적대시하고 경쟁 구도를 만드는 형태 여서는 안 된다. 이보다는 국가 간 차이와 이익을 동시에 조화시켜야 한다. …… 지리적 위치는 볼리비아에 고립과 분리라는 임무가 아니라 인접국에 대한 유인, 연합, 접합의 임무를 부여하였다.⁵⁾

위와 같은 배경에서 볼리비아는 비록 태평양 연안국 및 대서양 연안국과 국경을 맞대고 있으며 또 우호적인 관계를 유지하고 있지만 1969년 안데스공동체에 가입함으로써 안데스 지역 국가와의 관계를 남미 남부 지역(Cono Sur) 국가와의 관계보다 우선시하게 된 것이다(적어도 블록 내 책임이란 면에서 그렇다). 그러나 이것이 볼리비아가 남아메리카 통합의 꿈을 포기했다는 의미는 아니다. 그보다는 안데스 지역 국가가 남미 남부 지역 국가보다 앞서서 지역통합 의지를 보여주었기에 안데스공동체에 먼저 가입했다고 해석해야 한다.

시간이 흐를수록 볼리비아는 역내 다른 국가와 연합 및 통합을 향한 발걸음을 이어나가며 통합자 국가로서 역할을 수행했다. 비단 두 개의 가장 크고 잘 알려진 연합체, 즉 라틴아메리카통합연합(ALADI)과 안데스그룹(Grupo Andino)만을 가리키는 것이 아니다. 여기에 더하여 볼리비아는 단순한 무역 자유화를 넘어서서 다양한 분야의 협정을 체결해왔던 것이다.

5) Ramiro Orías, Alfredo Seoane y William Torres, “La política vecinal de Bolivia”, en *Bolivia: país de contactos. Un análisis de la política vecinal contemporánea*, Udapex-Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto / Fundemos, La Paz, 2001. p. 13.

II. 볼리비아와 남미공동시장의 제휴

볼리비아의 최근 남미공동시장 가입은 볼리비아가 남미공동시장과 맺고 있는 밀접한 지정학적, 경제적 관계를 과약하지 않고서는 이해할 수 없다. 전 국방부장관 알케르 산 미겔이 말했듯이, “볼리비아의 남미공동시장 가입은 전략적 성격을 띤다. 국경의 70%를 남미공동시장 회원국과 맞대고 있다는 지리적 특성, 에너지 자원, 지역통합의 중추 국가라는 점에서 …… 볼리비아는 주변국과의 역학 관계를 고려하지 않을 수 없다.”⁶⁾ 딱히 새로운 사실은 아니다. 볼리비아의 외교정책 기조는 항상 남아메리카 대륙의 세 지역에 속하는 것을 핵심 요소로 삼아왔다. 작가이자 수필가인 하이메 멘도사는 볼리비아를 태평양, 라플라타 유역, 아마존이라는 세 국제 향로의 인력이 작용하는 역사, 지리, 경제적 단위로 보았다. 이는 볼리비아의 세 목적지에 관한 홀리오 멘데스의 유명한 이론과도 일치한다.⁷⁾

볼리비아는 점차 세 지역과 더 밀접한 관계를 구축하는 방향으로 외교정책을 펼쳤다. 차코 전쟁(1932~1935) 이후, 알베르토 오스트리아 구티에레스가 이끄는 외교사절단이 태평양 권역, 아마존 권역, 라플라타 권역의 협정에 모두에 참여하는 외교정책(소위 ‘신사협정’)을 채택하였다. 1969년, 볼리비아는 안데스공동체에 가입하였을 뿐 아니라 라플라타 유역 협정(Tratado de la Cuenca de la Plata)⁸⁾에도 서명하였다. 이 협정은 안데스공동체만큼 깊이 있는 통합은 아니었지만 볼리비아가 남미 남부 지역 국가와 처음으로 제휴한 것이며, 라플라타 권역과의 관계를 중요하게 여기고 있었다는 것을 시사한다.

6) Walker San Miguel Rodríguez, “Bolivia en el Mercosur”, *La Razón*, 26/7/2015.

7) Gustavo Medeiros Querejazu, “Jaime Mendoza y la política internacional de Bolivia”, en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *op. cit.*, p. 45.

8) 라플라타 유역 협정에 참여한 국가는 브라질, 파라과이, 우루과이, 아르헨티나, 볼리비아이다 - 옮김이.

게다가 최근 사례처럼, 볼리비아가 라틴아메리카통합연합의 틀 안에서 1996년 남미공동시장과 체결한 경제보완협정(ACE: Acuerdo de Complementación Económica)을 상기할 필요가 있다. 이 협정은 볼리비아가 각각의 국가와 체결한 다양한 양자 협정을 심화한 것으로, 현재까지는 가장 포괄적인 협정이다. 역사를 다루는 김에 남미공동시장과의 제휴는 볼리비아의 경제 자유화 과정의 일부임을 상기하자. 따라서 경제보완협정은 경제 자유화를 향한 논리적인 발걸음이었다. 볼리비아가 남미공동시장 회원국과 기체결한 유효협정을 대체하기 위한 양자 협상은 1994년 중반부터 시작되었다.⁹⁾ 기업인들의 거부와 곤살로 산체스 데 로사다 정권 내부의 논쟁에도 불구하고 협상을 시작한 지 몇 달 후인 1996년 12월, 볼리비아는 제36호 경제보완협정을 체결하고,¹⁰⁾ 최대 18년 동안 경제자유지대를 유지하기로 하였다. 그리고 2014년까지 모든 관세를 완전히 폐지하기로 하였다.

III. 볼리비아의 남미공동시장 가입 목적은 무엇인가?

남미공동시장 관련 논문이나 연구 발표에서 흔히 들을 수 있는 얘기는 통합 과정이 정체상태에 있다는 것이다. 그러나 균형 잡힌 분석이라면 난점뿐 아니라 진전 사항 또한 살펴야 하며, 현 상황을 정확히 파악해 어떤 가능성과 위험이 있는지 제시할 수 있어야 한다. 간추리자면, 일부 국가가 일부 협약의 이행을 미루

9) 볼리비아가 남미공동시장 각국과 체결한 관세 경감 양자 협정은 '역사적 유산'(patrimonio histórico)이라고 불리며 1995년 중반에 종료되었다. 관세 혜택 해당 품목은 아르헨티나와는 최대 78개, 브라질과는 943개, 파라과이와는 68개, 우루과이와는 8개였다. 또한 관세 경감 수준은 100%에서 29% 사이를 오갔다.

10) 이 협상 기간 동안 두 개의 눈에 띄는 국면이 있었는데, 하나는 안데스그룹과 남미공동시장 간의 일시적 친선과 협상(4+5협상)이었으며 다른 하나는 남미공동시장과 칠레 사이의 경제보완협정 체결이었다.

고 있기는 해도 남미공동시장은 이미 거의 완전한 관세동맹 수준에 도달한 통합체이며, 투자 체제나 지적재산권 등 다양한 경제 및 정치 현안에 대해서도 공동 규정을 마련한 상태이다.

남미공동시장을 논할 때는 두 가지 사실을 기억해야 한다. 첫째, 남미공동시장은 브라질과 아르헨티나의 주도로 시작된 통합체이며, 여기에 우루과이와 파라과이(최근에는 베네수엘라)가 합류했다는 사실이다. 둘째, 남미공동시장이 남아메리카에 신자유주의가 유행하던 시절인 1991년 창설되었다는 사실을 고려할 때, 회원국 간 무역자유화를 통한 기대 이익 달성이 이 통합체의 목적이라는 것은 이상하지 않다는 점이다. 그리하여 우리는 남미공동시장은 “냉전 해소와 구식 경제발전모델의 추락에 대한 남아메리카의 역사적, 정치적 응답”¹¹⁾이라고 이해할 수 있다.

이후 남미공동시장의 진화는 브라질과 아르헨티나의 경제 성적을 통해 파악할 수 있다. 이들 국가의 경제성과가 각국의 통합 심화 의지에 영향을 미쳤기 때문이다. 90년대에는 기업 친화적 환경과 회원국의 경제 회복에 힘입어 통합체는 성공적으로 진일보했다. 초창기에는 자유무역 지역 및 전체 관세의 88%를 포괄하는 공동대외관세 지역이 설립되었다. 이어서 역내 무역 및 투자량이 많이 증가했다. 역내무역은 1990년~1998년에 11%에서 22.5%로 치솟았다.¹²⁾

그러나 1990년대 말 남아메리카 지역의 경제 및 재정위기는 남미공동시장 초창기 시절의 마지막을 장식하였고,¹³⁾ 1999년~2003년에는 회원국이 역내 외교관계에서 당장의 국익만을 추구함으로써 보이지 않는 무역 전쟁이 벌어졌다. 이는

11) Natividad Lorenzo, “Situación actual y perspectivas del Mercosur”, en *Nota técnica*, nt/03/06, Fundación CILAE, Buenos Aires, 2006, p. 1.

12) 역외무역 대비 역내무역 비중을 말한다.

13) Natividad Lorenzo, *op. cit.*, p. 3.

수치로도 확인된다. 역내 무역 비중이 2003년 11%까지 떨어졌는데, 이는 남미공동시장 탄생 전과 같은 수치이다. 관세장벽철폐에서는 퇴보가 없었지만 환율 등 관세가 아닌 다른 장벽을 동원해 자국 경제를 보호하기 시작했다. 게다가 회원국은 저마다 상이한 거시경제 정책을 펼치고 있었기에 정책 수렴의 가능성 또한 없었다. 로베르토 보우사스는 2004년 이미 이렇게 기술한 바 있다.

아순시온협정¹⁴⁾을 발표한 지 15년 후, 남미공동시장은 초창기 설립 목적과는 매우 다른 방향으로 나아갔다. 설탕 및 자동차를 제외한 모든 수입 관세를 없앴음에도 불구하고 비관세 장벽 철폐, 공동무역정책의 효율적 실행, 통합 심화 아젠다 관련 정책 조율, 구조 및 (규제) 정책의 비대칭성 완화에서는 미미한 진전만이 있었을 뿐이었다. 구체적으로는, 신속한 규제 철폐를 통해서 정책의 비대칭성을 해소할 수 있는 항구적 메커니즘이 없었기 때문에 무역과 투자는 악영향을 받았고, 일시적인 수단을 통해 보호 무역을 재개하고 비관세 장벽을 높이려는 정치적 긴장과 압력이 생겨났다. 실제로도 남미공동시장의 합의 양태는 깊이 있는 통합을 가로막았을 뿐 아니라, 최근 몇 년간의 무역 규제조치 증가에서 보듯이, 피상적인 형태나마 통합을 지향하고 있다는 말조차 꺼내기도 어렵다.¹⁵⁾

2003년부터 원자재 가격이 상승 국면에 접어들어 남아메리카의 모든 국가는 외부 호재를 맞게 되었다. 천연자원을 기반으로 한 제품의 수출 비중은 2003년

14) 1991년 3월 26일 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이는 아순시온협정을 맺고 남미공동시장 창설에 합의하였다 - 옮긴이.

15) Roberto Bouzas, “Profundización del Mercosur y el desafío de las disparidades”, en *Banco Interamericano de Desarrollo*, Buenos Aires, 2005, p. 32.

~2013년 기간에 70.5%에서 78.6%로 상승했다.¹⁶⁾ 남미공동시장 역내무역이 증가하기는 했지만 과거만큼 급증하지는 않아서 2011년에는 전체 상승분의 15%를 차지하는 550억 달러를 조금 상회했다. 대조적으로 동 기간 개별 회원국은 전 세계 다른 국가와의 무역을 증진했고, 역내 국가의 수출은 같은 해 4,470억 달러로 최대치를 기록했다. 생산량 증가를 동반한 국제 물가상승으로 특정 상품이 혜택을 입었고, 이는 다시 일차 산업으로의 회귀¹⁷⁾, 혹은 일부 연구자가 일컫듯이 신흥국의 탈산업화¹⁸⁾로 이어졌다.

이 분석에서 중국과 전 세계적 무역 구조의 재편을 간과해서는 안 될 것이다. 최근 십 년간 중국이 남아메리카의 가장 중요한 무역 파트너 중 하나가 된 것은 분명하다.¹⁹⁾ 남아메리카는 중국에 주로 원자재와 농업 제품을 수출하고 중국으로부터 중간재와 최종재를 수입한다. 이에 관해 에두아르도 구디나스 등은 남아메리카 국가가 원자재를 팔기 위해 상호 경쟁하고 부가가치 상품 보호라는 목표를 저버렸기 때문에 원자재 중심주의로의 회귀가 생산 부문의 통합을 저해했다고 분석하고 있다. 아리엘 슬리파크는 남미공동시장과 관련해서 “중국에 대한 브라질과 아르헨티나의 무역(및 FDI 유입)이 확대됨에 따라 남아메리카 회원국과의 무역은 약화되었고, 역내 국가가 부가가치 생산 활동을 상호보완하며 발전할 수 있는 길이 차단되었다.”²⁰⁾ 여기서 한 걸음 더 나아가 구스타보 스바르스만

16) IDB, “Informe Mercosur No 19. Segundo semestre 2013. Primer semestre 2014”, nota técnica No IDB-TN 719, Buenos Aires, 2014.

17) Ariel Slipak, “Las relaciones entre China y América Latina en la discusión sobre el modelo de desarrollo de la región: hacia economías reprimarizadas”, *Iberoamérica Global*, Vol. 51, 2012, pp. 89-131.

18) Pierre Salama, “Preguntas y respuestas sobre la crisis mundial”, *Nueva Sociedad*, No. 237, 1-2/2012.

19) 중국은 모든 라틴아메리카 국가의 첫째 혹은 둘째가는 수입대상국이자 수출대상국(볼리비아, 에콰도르 제외)이다. Ariel Slipak, “América Latina y China: ¿cooperación Sur- Sur o ‘Consenso de Beijing?’”, *Nueva Sociedad*, No. 250, 3-4/2014.

20) Ariel Slipak, “La expansión de China en América Latina: incidencia en los vínculos comerciales

은 라틴아메리카 국가가 남미공동시장에서 공산품을 더 적게 사게 되었고, 이 틈에 중국은 이익을 얻었다고 얘기한다.²¹⁾

그뿐 아니라 역내무역은 심각한 장벽과 제약 조건을 직면하고 있어 소국의 국익을 심각하게 침해하고 있다. 이 때문에 소국은 공식 회담에서 매번 문제를 제기하고 있다. 제약 조건이란 자유무역 지역 결속의 퇴보보다는 비관세 장벽을 말하며, 이것은 브라질과 아르헨티나가 책임을 저버렸음을 의미한다. 이러한 장벽으로 자유무역과 관련하여 진전된 논의는 쓸모없게 된다. 이로써 타격을 받는 국가는, 누구나 예상할 수 있듯이, 우루과이와 파라과이다. 이 두 국가는 다양한 품목을 대량으로 수입하지만, 얼마 되지 않는 자국 생산품은 수출할 수 없다.

IV. 더욱 실용적인 외교정책으로

남미공동시장 정회원국 가입을 선언한 2012년부터 볼리비아는 남미공동시장 가입이 안데스공동체(CAN) 탈퇴를 의미하는 것이 아님을 분명히 밝혔다. 두 블록의 접점을 찾기 위한 20년 이상의 헛된 시도를 넘어서려는 시도인 것이다. 두 개의 관세동맹에 가입하는 일이 불가능하게 보일지 몰라도 안데스공동체가 약화되었기에 볼리비아의 계획이 실현 가능했다. 과거와 달리 볼리비아는 남미공동시장과 관세동맹을 형성하고 안데스공동체와는 자유무역 지역을 유지할

argentino-brasileros”, trabajo presentado en el Congreso de Economía Política Internacional, Universidad Nacional de Moreno, Buenos Aires, 5 y 6 de noviembre de 2014.

21) 가장 치명적인 예로는 섬유, 신발, 가죽 산업을 들 수 있으나 기계, 전자장비, 금속 제조업 또한 큰 타격을 받았다(Gustavo Svarzman, “El Mercosur en perspectiva global”, trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre Integración y Desarrollo, Universidad Andina Simón Bolívar, La Paz, 23 y 24 de julio de 2015).

것이다.²²⁾ 지역통합을 연구하는 이론가들이 보기에 10년 전만 해도 이 시나리오는 불가능했다. 그러나 통합 정책이 경제정책의 연속이란 것과 일명 ‘남아메리카의 좌선회’가 연합과 블록 형성에 급격한 변화를 가져왔다는 것은 확실하다.

이러한 맥락에서 최근 몇 년간 에보 모랄레스 정부가 출범 초기의 급진주의에서 벗어나 실용주의 노선을 견지하고 있음을 주목할 필요가 있다. 사회주의운동당은 집권 초기에 좌파 국가와의 외교에 집중했다는 것을 상기하자. 볼리비아는 베네수엘라가 주도한 외교노선을 따라갔으며, 미국 자본주의 확산을 방지하고자 지역통합정책에 힘을 쏟았다. ‘반제국주의’ 노선이라고 할 수 있는 이러한 과정은 미국에 대한 남아메리카의 대항으로서 ALBA-TCP라는 이름을 얻었다. 볼리비아는 베네수엘라처럼 안데스공동체를 탈퇴하지는 않았지만 몇 년 전까지만 해도 볼리비아의 외교정책은 같은 이데올로기의 국가와만 교류하는 강경 노선을 견지했다. 즉, 통합 정책은 정치적 동기에 기반했다. 이런 이유로 볼리비아는 미국과 자유무역협정을 맺은 국가나 유럽연합과 동반자협정(여러 가지 문제점을 안고 있다)을 맺은 국가뿐 아니라 민중 통합을 위협한다고 생각하는 근린국가의 행위에 대해서도 분명한 반대 의사를 표시한 것이다.²³⁾ 그러나 최근 몇 년간 볼리비아는 이데올로기 너머를 바라보기 시작했고, 2012년 페루와 일로협정²⁴⁾ 보완협

22) 볼리비아는 안데스공동체 회원 자격을 유지하며 남미공동시장과 관세동맹을 형성하게 될 것이다. 안데스공동체는 2004년부터 회원국이 제3자와 협상하는 것을 허가했다(598호 결의). 또한 2006년에는 공동대외관세 구축을 완전히 포기했다(669호 결의). 한편, 볼리비아는 남미공동시장에 가입하면서도 안데스공동체와의 관세 혜택을 유지할 수 있는데 양 블록 회원국 모두 라틴아메리카통합연합의 회원국이기 때문이다.

23) 알란 가르시아 대통령 재임기의 페루 및 알바로 Uribe 대통령 재임기의 콜롬비아와 체결한 갈등이 있었던 것을 상기해보자. 주 원인은 볼리비아가 베네수엘라를 지지했기 때문이었다.

24) 일로협정은 1992년 1월 24일 페루의 알베르토 후지모리 대통령과 볼리비아의 파스 사모라 대통령이 체결한 양국 우호협정이다. 이 협정에 따라서 내륙국가 볼리비아는 페루의 일로(Ilo)항 5km를 무역, 관광, 산업항으로 이용할 수 있게 되었다 - 옮김이.

정 등 다양한 조약을 체결하였다.

이런 상황에서 볼리비아가 어떤 지역 블록에 가입해야 하느냐는 질문은 중요하지 않다. 오히려 어떤 지역 블록이 우선해야 할 것인가를 질문해야 한다. 볼리비아는 다양한 이슈에 대한 다양한 양자 협약을 체결하고 있을 뿐 아니라 라틴아메리카통합연합, 안데스공동체, 이제 남미공동시장까지 세 개의 경제 협약체의 회원국이며, 남아메리카국가연합(Unasur), 라틴아메리카카리브 국가공동체(CELAC) 등 두 개의 정치 공동체 회원이기도 하다. 또한 볼리비아는 경제, 정치 블록인 ALBA-TCP에도 속해 있다.

볼리비아 총수출의 51%를 차지하고 있는 남미공동시장은 경제통합에서 가장 중요한 블록처럼 보인다. 안데스공동체에 대한 수출은 10%에 불과하다. 그러나 좀 더 깊이 분석해보면 남미공동시장에 대한 수출의 92%는 천연가스인 반면, 안데스공동체의 경우는 제조업이 수출의 85%를 차지한다. 뚜렷한 양분 현상이 있는 것이다. 남미공동시장은 최근 30년간 볼리비아 상품의 가장 큰 구매자였지만 품목을 보면 원자재에 국한되어 있다. 그렇지만 볼리비아로서는 부가가치가 있는 농산업 품목을 가장 많이 구매하는 안데스공동체 시장 또한 무시할 수 없다. 즉, 안데스공동체와는 보완성에, 남미공동시장과는 유사성에 기반을 둔 연결고리를 유지하고 있는 것이다.²⁵⁾

남미공동시장에 가입에 따른 위험 요인은 산업 생산물의 보호 수준을 끌어올리는 대외공동관세 채택이다. 볼리비아의 수입 비중에서 남미공동시장은 전체의 28%뿐이며, 아시아는 29%, 유럽은 14%, 미국은 11%를 차지한다. 이런 점을 고

25) ALBA-TCP에 대한 별도의 분석을 하지는 않겠다. 최근 몇 년간 경제적 중요성을 거의 잃었기 때문이다. 무역 및 재정 흐름은 강력한 적이 없었으며, 예전의 상호협력조차 현재는 찾아보기 어렵다. 이런 맥락에서 베네수엘라는 남미공동시장의 일부로, 에콰도르는 안데스공동체의 일부로 이해하자.

려할 때 볼리비아는 급격한 무역 이탈을 막아내야 할 것이다.²⁶⁾ 이와 관련하여 볼리비아는 향후 협상에서 유의할 사항이 있는데, 바로 남미공동시장은, 예전의 안데스공동체와는 달리, 공동대외관세 비적용 품목이 많지 않다는 점이다(볼리비아의 경우 약 200개 정도로 추산한다). 그러나 볼리비아는 남아메리카 대륙에서 가장 높은 수준의 보호 관세를 채택하고 있기 때문에 그 영향은 크지 않을 것이다.²⁷⁾

이를 통해 볼 때 볼리비아가 남미공동시장에 가입한 이유가 더 큰 시장을 찾기 위한 것이 아님이 분명해졌다. 경제적 동기보다는 정치적인 동기에서 정회원국이 된 것이다. 볼리비아는 이미 자유무역 지역에 속한 데다가 천연가스 판매에서는 관세 특혜가 필요 없다. 볼리비아의 행보는 지역통합으로부터 정치적 이득을 취하기 위함이다. 이 점은 국내에서 격렬한 비판을 받고 있지만 비판자들은 정치가 통합 과정의 핵심이라는 점을 간과하고 있는 듯하다. 예전에 볼리비아가 카르타헤나협정²⁸⁾에 참여한 것도 “본질적으로 정치적인 목적에 따른 것이다. 상호보완 프로젝트를 하나쯤 마련할 필요가 있었던 것이다. …… 무역과 경제적 고려는 차후였던 것이다.”²⁹⁾

따라서 볼리비아의 남미공동시장 정회원국 가입은 두 가지 목적이 있다고 할 수 있다. 첫째는 수준 높은 정치적 대화의 통로를 마련하는 것이다. 이는 남아메리카 지역과의 관계에서 매우 중요하다. 남미공동시장과의 협정 항목은 많은 자

26) 제이콥 바이너(Jacob Viener)의 고전적인 개념을 따라, 역외 국가로부터는 효율적인 수입을, 역내 국가로부터는 더 비싼 수입으로 대체하는 것을 방지함을 의미한다.

27) 볼리비아는 2007년 신자유주의 정책에 대항하여 관세 구조를 바꾸고 보호 수준을 끌어올렸다. 많은 상품의 관세 수준이 WTO 최대 제한선 40%에 달했다.

28) 안데스공동체를 창설하기 위해서 1969년 5월 26일 볼리비아, 칠레, 콜롬비아, 페루, 에콰도르가 콜롬비아의 카르타헤나에서 체결한 협정이다 - 옮긴이.

29) Gustavo Fernández, “Vinculación con el mundo. Bolivia y sus circunstancias”, en Fernando Campero Prudencio et al., *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, Harvard Club Bolivia, La Paz, 1999.

유주의 학자가 인정하는 것보다 훨씬 더 폭넓다. 관세나 산업 생산 등 경제통합이라는 전통적인 주제뿐 아니라 인프라, 국경, 마약거래, 교통(도로 및 수로), 수송, 세관, 에너지, 환경, 무역촉진 등 다른 주제도 포함된다. 이 시점에서 중요한 것은 브라질, 아르헨티나와 천연가스 수출계약을 재협상해야 한다는 것이다. 천연가스 수출이 총수출의 51%를 차지하는데, 수출 가격은 국가 간 계약에 따라 결정되기 때문이다.

둘째 목적은 국제적으로 중요도가 떨어진 안데스공동체와 ALBA-TCP를 대신할 방안을 강구하는 것이다. 2009년 페루와 미국의 자유무역협정 발효로 안데스공동체는 분열되기 시작했지만, 2012년부터는 페루와 콜롬비아가 칠레, 멕시코와 함께 태평양동맹을 출범시켜 무역개방 및 시장접근성 향상을 추구하면서 상황은 더욱 악화되었다. 반면에, ALBA-TCP는 베네수엘라의 복잡한 내부 사정으로 인해 라틴아메리카 및 세계무대에서 활동 주체가 되지 못하고 회원국 간의 대화 기구에 머무르게 되었다.

위와 대조적으로 남미공동시장은 정치적으로도 영향력 있고 세계 수준에서도 중요한 행위자로 인정받고 있다. 출범할 때부터 브라질과 아르헨티나처럼 경제 규모뿐 아니라 농축산물 생산량에서 세계 경제의 주요 참가자이던 회원국이 포진하고 있었다. 또한 남미공동시장은 다자 차원 및 지역 차원에서 미국과 유럽의 자유주의 침투에 대한 균형추 역할을 했다. 미주자유무역지대(FTAA) 창설기 획마저 남미공동시장이 주도해서 무산되었음을 고려할 때, 이 블록의 정치적 영향력을 무시해서는 안 될 것이다. 남미공동시장의 정치적 영향력은 현재 세계무역기구(WTO), 혹은 미국이나 유럽의 조약 등 여러 세계 무역 이슈의 진전을 가로막고 있는 데서도 드러난다.³⁰⁾

30) 브라질은 농산물부터 자유화하자고 요구하며 제조업, 서비스 무역 자유화 심화에서는 조건을 붙이

이와 같이 볼리비아의 외교정책은 모든 남아메리카국가와의 통합 심화를 목표로 하고 있으며, 남미공동시장 정회원국 가입은 이전에 속해있던 블록, 즉, 안데스공동체를 포기했음을 의미하지 않는다. 그보다는 양 블록의 비전이 바뀐 만큼 통합 정책에 능동적으로 대응하고 있는 것이다. 45년 이상 지속되고 있는 안데스공동체는 이제 경제 블록으로 축소되었다. 반면 남미공동시장은 오로지 경제적 목적만 가지고 출범하였음에도 정치 및 사회 이슈의 비중이 점점 커지고 있다.³¹⁾ 이러한 경향은 남미공동시장의 창립국, 즉 브라질과 아르헨티나에 좌파 정부가 들어서면서 더욱 두드러지고 있다.³²⁾

결론적으로 볼리비아는 안데스 지역 및 남미 남부 지역(Cono Sur) 블록, 다시 말해서 안데스공동체와 남미공동시장의 정회원이 됨으로써, 동서를 잇는 점점 국가가 되고자 하는 오랜 외교노선을 확고히 천명하는 중요한 발걸음을 내디뎠다. 유리한 시장을 개척하는 것은 이제 남아메리카 국가에 외교정책의 주목적이 되지 못함을 고려하면, 볼리비아의 행보를 이해할 수 있다. 볼리비아는 이제 안데스공동체 및 남미공동시장의 정회원국으로서 무역 장벽을 철폐할 뿐 아니라 다양한 경제, 정치, 사회 이슈를 광범위하게 포괄하는 공통 제도와 규범을 갖추게 될 것이다.

김보영 옮김

는 데 주도적 역할을 하였다. 현재 미국과 FTA 체결이 무산되었지만 남미공동시장과 EU가 입장차를 좁히고 재협상을 하기 위한 대화는 재개되었다.

31) 이미 90년대에 오우로 프레토(Ouro Preto) 프로토콜, 올리보스(Olivos) 프로토콜 등을 통해 블록 내 제도적 프레임워크와 분쟁해결 수단을 제시하는 성과를 거두었다. 더 최근에는 2012년 페르난도 루고 파라과이 대통령 탄핵 사건, 2013년 세 유럽 국가가 에보 모랄레스 대통령의 전용기 영공 통과를 불허한 것에 대한 격렬한 반응을 들 수 있다.

32) Marianao Vallenilla, *Mercosur: de lo económico a lo político*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2013.

