

라틴아메리카 지역통합의 새로운 흐름: 태평양 동맹 사례를 중심으로*

윤성욱**

| 목 차 |

- | | |
|------------------------------------|-----------------------|
| I. 서론 | III. 태평양 동맹 설립과 지속가능성 |
| II. 지역주의에 대한 이론적 논의:
지역협력과 지역통합 | IV. 결론 및 시사점 |

| 논문요약 |

본 연구의 목적은 태평양 동맹의 지속가능성에 대한 논의를 통해 태평양 동맹이 라틴아메리카에서 새로운 지역통합의 흐름을 주도할 수 있는지를 분석하는 것이다. 기존의 중남미 지역의 지역공동체에 대한 연구가 Mercosur에 집중되어 왔고 UNASUR와 ALBA 등의 등장은 새로운 지역공동체의 모델로 평가되었다. 그러나 태평양 동맹은 자유교역, 시장 주도의 개방형 지역주의를 원칙으로 지역통합을 목표로 표방하고 있다. 라틴아메리카 지역에서 설립된 다양한 지역공동체들이 오래 지속되지 못하거나 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 상황에서 본 연구는 태평양 동맹은 어떻게 이러한 문제점들을 해결할 수 있는지를 고찰한다. 기존 문헌의 연구와 정책결정자들을 대상으로 하는 인터뷰를 통해 본 연구는 태평양 동맹이 민간 부분의 의견을 수렴하는 정책 수립, 조기 수확 방식에 의한 실질적인 성과 도출이 빠른 정책 시행, 지역 결속력을 강화하는 정책 등으로 지속가능성을 높이고 있다고 주장한다. 이러한 측면에서 태평양 동맹에 대한 전 세계적 관심이 높아지고 있으며 한국도 또한 보다 구체적인 관계 강화 방안을 마련할 시점이다.

* 이 논문은 2017학년도 충북대학교 학술연구지원사업의 연구비 지원에 의해 연구되었음. 본 연구를 위해 인터뷰에 참여한 페루 Fernando Zavala 전 국무총리, Eduardo Ferreyros Koppers 통상관광부 장관, Lucía Cayetana Aljovín Gazzani 외교부장관을 비롯하여 COMEX Peru와 다수의 페루 및 국내 기업 관계자분들에게 감사를 드린다.

** 충북대학교 정치외교학과 교수

▪ 주제어: 태평양 동맹, 지속가능성, 지역통합, 개방형 지역주의, 라틴아메리카

I. 서론

태평양 동맹(Pacific Alliance)은 2012년 6월, 페루, 칠레, 멕시코, 콜롬비아 4개국이 ‘태평양 동맹 기본협정(Framework Agreement of the Pacific Alliance)’에 서명함으로써 공식적으로 출범하였다. 이러한 새로운 지역통합체¹⁾ 창설의 시초는 2011년 4월, 당시 페루의 가르시아(Alan Garcia) 대통령이 칠레, 콜롬비아, 멕시코 대통령들을 초청하여 새로운 지역통합체를 창설하기로 합의한 ‘리마 선언(Declaración de Lima)’이라고 할 수 있다.²⁾ 태평양 동맹은 기본적으로 높은 수준의 통합, 경제 성장을 통한 빈곤 감축 및 사회통합 촉진, 그리고 특히 아시아 태평양 지역에 초점을 맞춘 비즈니스 활성화 등을 목표로 하고 있다. 이후 2014년 2월 태평양 동맹 기본합의에 대한 추가적인 의정서가 채택되어 100%의 교역 자유화(관세 즉시 철폐 92%, 점진적 철폐 8%)를 달성하기로 합의하였다(Villarreal 2016). 창설 이후 2019년 7월 제14차 태평양 동맹 정상회의 개최에 이르기까지 태평양 동맹은 지구상의 다양한 지역공동체 중 최근 가장 두드러진 활동과 발전 양상을 보이고 있다.

태평양 동맹은 회원국 간 서비스, 자본, 투자 부분에서의 통합과 자유로운 인력 이동을 포함한 경제, 상업, 그리고 정치적 통합, 이를 통한 공동체의 경

1) 본 연구의 2장은 지역협력과 지역통합의 차이점을 설명하고 있다. 이러한 설명에 태평양 동맹이 지역통합체로 정확히 부합되지 않으나 ‘통합체’란 용어는 태평양 동맹에 대한 공식 설명 자료(홈페이지 등)에 표기된 용어를 해석한 것임을 밝힌다. 아울러 이후 본 글에 사용된 지역협력과 지역통합은 2장의 내용을 바탕으로 문맥에 맞게 의미를 구분하여 사용하거나 지역협력을 보다 넓은 의미에서 지역통합을 포함하는 의미로 사용했음을 밝힌다.

2) 이에 태평양 동맹의 공식 홈페이지에서는 태평양 동맹의 공식적인 설립을 2011년 4월 28일로 명시하고 있다. 이와 관련해서는 다음을 참조. Pacific Alliance, “What is the Pacific Alliance?,” <https://alianzapacifico.net/en/what-is-the-pacific-alliance/>. (2019년 9월 10일 검색)

쟁력 향상을 목표로 내세우고 있다. 그러나 보다 주목할 만한 부분은 태평양 동맹이 중남미 지역에서 차지하고 있는 위상이라고 할 수 있다. 태평양 동맹은 라틴아메리카와 카리브해 지역 GDP의 38%, 교역의 50%, 그리고 외국인 직접 투자의 45%를 차지하고 있으며, 상대적으로 젊고 높은 수준의 노동력을 포함하는 약 2억 2천만 명 이상의 시장을 가지고 있다.³⁾ 이러한 경제적 위상은 점차 높아질 것으로 예상되며, 이는 태평양 동맹의 회원국이 점차 확대(예: 파나마, 코스타리카, 에콰도르 등)될 가능성이 높기 때문이다. 국제적으로 태평양 동맹에 관심이 쏠리고 있다는 것도 준회원국(예: 캐나다, 호주, 싱가포르, 뉴질랜드, 한국⁴⁾)의 확대와 50개 이상의 국가가 옵저버(Observer)로 참여하고 있다는 점에서 알 수 있다.

태평양 동맹의 확대 및 발전 가능성에 대한 긍정적인 전망에도 불구하고 본 연구는 태평양 동맹의 지속가능성과 태평양 동맹이 지역통합의 새로운 흐름을 주도할 수 있을지에 대한 의문에서 출발한다. 물론 태평양 동맹의 지속가능성과 새로운 통합 흐름의 주도는 분리시켜 논의할 수 있는 문제가 아니다. 태평양 동맹이 지속되어야만 그 이후에 새로운 통합 흐름을 주도할 수 있는지를 분석할 수 있기 때문이다. 그러나 주지하다시피 중남미 지역에서는 이미 많은 지역통합 또는 협력의 시도가 있었으나 지역 내에서 또는 국제무대에서 분명한 존재감을 가지고 있는 공동체는 없거나 짧은 기간 동안 유지되고 소멸된 경우가 많았다.

태평양 동맹의 창설은 앞서도 설명한 바와 같이 기존의 지역 내 통합체들이 존재하고 있는 상황에서 새롭게 창설된 통합체이다. 기존의 중남미 지역에서 지역통합과 관련된 연구는 주로 ‘남미공동시장(Mercosur)’에 집중되어 왔고, 이후 ‘남미국가연합(Union of South American Nations: UNASUR)’과 ‘아메리카를 위한 볼리바르 동맹(The Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America: ALBA)’의 등장은 지역주의의 새로운 모델로 인식되어 왔다(Riggirozzi & Grugel 2012). 반면에 태평양 동맹에 대한 연구는 아직 본격적으로 이루어지지 않은 상태이며, 이에 태평양 동맹이 새로운 지역주의의

3) Pacific Alliance, “What is the Pacific Alliance?,” <https://alianzapacifico.net/en/what-is-the-pacific-alliance/>. (2019년 9월 10일 검색)

4) 한국은 2013년 태평양 동맹 옵저버로 가입한 이래 2018년 준회원국 가입을 위한 협상 대상국이 되었다(Ministry of Foreign Affairs 2018).

흐름을 주도할 수 있는지, 아니면 단순히 중남미 지역의 다른 지역주의 현상과 같이 정치적 변화에 따라 변환 또는 소멸의 수순을 견뎌 될지는 알 수 없다. 그러나 현시점에서 중남미 지역의 새로운 지역통합체의 탄생은 한국에게 미치는 경제적 중요성뿐만 아니라 지역주의에 대한 열기가 점차 식어가는 상황 속에서 연구 대상으로서의 학문적 가치도 충분하다. 이러한 점에서 본 연구는 태평양 동맹이 지속적으로 유지되고 이를 토대로 라틴아메리카 지역, 나아가 국제무대에서 지역통합의 새로운 흐름을 주도할 수 있는지를 분석하고자 한다.

이를 위해 본 논문은 2장에서 태평양 동맹의 지역주의 형태와 정도의 분석을 위해 지역주의 현상에 대한 이론적 고찰을 시도하고, 3장에서는 태평양 동맹의 설립과 성과, 조직 및 정책 추진 방향 등의 분석을 통해 지속 가능성과 문제점 등을 분석하도록 하겠다. 지속 가능성을 분석하기 위해 본 연구는 태평양 동맹의 설립 원칙의 지속성 여부, 신속한 성과 도출을 위한 정책의 실용적 접근, 정치 환경 변화에 따른 영향, 지역 결속력 강화, 그리고 다른 지역공동체와의 관계 정립 등의 요소를 다루도록 하겠다. 특히 3장에는 2018년 2월, 태평양 동맹의 회원국인 페루에 대한 현지 조사를 통해 수집한 정보들을 통해 기존 문헌에서 제시되지 못한 자료들을 활용하도록 하겠다.⁵⁾ 4장은 본 연구의 결론으로 태평양 동맹이 지역통합의 새로운 흐름을 주도할 수 있는지, 그리고 태평양 동맹의 결성에 따른 시사점을 제시하도록 하겠다.

5) 2018년 2월 9일부터 23일까지 2주에 걸쳐 페루 현지조사를 실시하였으며, 이 기간 중 페루 전 국무총리, 산업부장관, 외교부장관, 경제단체인 COMEX Peru 및 다수의 페루에 진출한 국내 및 페루 기업들과의 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰 대상자들의 직책은 인터뷰 당시를 기준으로 표기하였음을 밝힌다. 다만 인터뷰 등을 통해 취득한 자료를 활용함에 있어 인터뷰 대상자를 명시하는 것이 부적절하거나 대상자가 신원 공개를 원치 않은 경우에는 구체적인 대상자를 명시하지 않도록 하겠다.

II. 지역주의에 대한 이론적 논의: 지역협력과 지역통합

1990년대 이후 자유무역협정 체결을 위시로 한 다양한 형태의 지역 간 협력이 이루어졌고, 이를 설명하기 위한 이론적 접근도 다양한 측면에서 시도되어 왔다. 지역통합과 관련한 이론을 논의하는 데 있어 일반적으로 대부분의 기존 연구들의 시작은 ‘지역주의(regionalism)’와 ‘지역화(regionalisation)’의 구분이다. Aybak(2001)은 지역주의를 지역협력과 정치적 제도화를 추진하기 위해서 정책결정자들에 의한 정치적 원칙과 같은 프로젝트나 태도라고 정의하고 있다. 다시 말해 경제적, 정치적 제도의 융합 등을 목적으로 중앙 정부의 주도로 만들어지는 제도적인 틀이라고 이해할 수 있다. 반면에 지역화는 지역 내에서 사회 및 경제적 상호작용의 방향성 없는(undirected) 과정을 통해 사회적 통합(societal integration)으로 성장하며(Hurrell 1995), 이러한 과정은 상호 의존, 지역의 공동 이익, 그리고 지역의 정체성 증대의 결과로 발현되어진다(Best & Christiansen 2014). 굳이 지역주의와 대비시키자면 지역화는 중앙 정부의 주도라기보다는 점진적인 개방과 교류를 통해 이루어지는 형태라고 할 수 있다.

이러한 구분에도 불구하고 기존의 지역주의 논의는 중앙 정부 주도하에 계획되고 시행되는 것이 일반적이었다. 이에 과거 지역주의 논의는 지역무역협정 또는 지역주의가 다자무역에 ‘걸림돌’인지 ‘디딤돌’인지(Bhagwati 1991), 아니면 세계화 시대에 역행하는 ‘보호주의’인지 아니면 ‘개방적 지역주의’인지를 논의하는 소위 이분법적 시각이 주류를 이루었다. 그러나 최근의 지역주의 논의의 경향은 이러한 과정이 어디에서 어떻게 시작되었는지, 다시 말해 ‘위에서부터’ 또는 ‘아래로부터’, 그리고 ‘외향적인지’ 혹은 ‘내향적인지’를 규명하는 ‘구지역주의’와 ‘신지역주의’로 나뉘고 있다. Hettne(1999; 2000)는 이를 패권국의 압력에서 비롯된 ‘패권적 지역주의(hegemonic regionalism)’와 강력한 사회적 양상을 반영한 비국가 - 예를 들어, 지역수준(sub-national)과 초국가적(transnational) - 행위자에 의한 ‘독립적 지역주의(autonomous regionalism)’로 구분한다. 오늘날 국제 경제의 상호 의존

성의 증가와 다양한 비국가 행위자의 역할의 증대는 신지역주의 주장의 핵심이다. 아울러 오늘날의 지역주의는 단순히 지역 내 국가들 간의 결합을 넘어 문화, 안보, 경제 정책, 정치 체제 등을 ‘다소 이질(relatively heterogeneity)’의 측면에서 ‘동종의 증가(increased homogeneity)’로 변화시키고 있다고 강조한다(Hettne 2000). 이러한 논의는 결국 최근의 신지역주의적 경향은 지역화의 특성을 반영하고 있으나, 한편으로는 지역주의와 지역화의 명확한 구별이 큰 의미가 없음을 보여주는 것이기도 하다.

어느 특정 지역에서 지역 내 국가들 간의 다양한 분야에서 다양한 수준으로의 결합은 지역협정(regional agreement)의 형태로 나타난다. 이미 우리는 경제, 사회, 정치, 안보 등 다양한 분야에서 체결되는 지역협정을 경험해 왔지만, 지역 간 결속을 추진하는 국가들의 방법과 지역화 과정 사이에는 사실상 다양한 형태의 상호작용이 있다(Best & Christiansen 2014). 이러한 상호작용의 결과는 보통 ‘협력(cooperation)’과 ‘통합(integration)’으로 구분되어진다. Best & Christiansen(2014)에 따르면 협력은 특정 분야(예: 교통, 에너지 등)에서 협력하는 기능적 협력, 상업적 특혜를 제공하는 경제적 협력 등이 있으며, 협력에 참여한 국가들에게는 국제법하에서 부여되는 규범적 의무 이상의 것이 요구되지 않는다. 그러나 통합은 국가들 간 상호작용의 방해물을 제거하는 데 그치지 않고 규정의 조화 등을 통해 그 지역만의 공동의 규정(common rule)이 적용되는 공간을 만들고 통합 분야에서만큼은 국제무대에서 하나의 목소리를 낸다는 점에서 협력과 차이가 있다. 이러한 통합은 - EU의 사례에서 볼 수 있듯이 - 개별국의 일부 주권을 지역 공동으로 행사하거나, 국가의 권한을 초국가기구로 이전 또는 법률화(legalisation) 과정 등을 수반한다(Moravcsik 1998; Best & Christiansen 2014). 이러한 구분에도 불구하고 EU를 포함하여 대부분의 지역 시스템 및 공동체 등은 협력과 통합이 복합적으로 섞여 구성되어 있다.

협력과 통합을 구분하는 상기의 기준으로 놓고 볼 때, 엄밀하게 ‘지역통합체’라고 부를 수 있는 현존하는 지역공동체는 많지 않다. 단지 지리적으로 인접한 지역에 위치해 있어 국가 간 상호 의존성이 증가하면서 다양한 분야에서 협력이 증대되는 현상이 일반적인 지역협력 방식이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 Hurrell(2000, 39)은 어느 특정 지역에 위치한 국가들은 생태

학적, 전략적, 그리고 경제학적으로 하나의 ‘지역 보트(regional boar)’에 탑승한 상태임에 통합은 아니더라도 개별 국가의 이기심은 제쳐두고 새로운 형태의 협력을 만들어야 한다고 주장한다. 물론 지역협력체가 만들어졌음에도 지역 내 국가별로 경제적, 정치적, 전략적 이해관계 등으로 이 협력체에 참여하지 않는 경우도 빈번하다.

그렇다면 국가들이 지역협력이나 통합에 참여하게 만드는 요인은 무엇일까? Best & Christiansen(2014)은 신생 독립국들의 경우 독립의 유지를 위해, 지역의 안보와 경제 등에서 상호 의존의 증가로, 또는 다자체제 내에서의 지역의 대응 등을 요인으로 제시하고 있다. 이러한 논의는 모두 국가들의 지역협력 참여가 정부 주도로 이루어지는 경우에 해당된다고 할 수 있다. 그러나 앞서 지역화 논의에서와 같이 정부의 역할이 완전히 배제된다고는 할 수 없으나 다양한 시장적 요소 - 투자, 교역, 인력의 이동 등 - 가 최근 지역협력의 중요한 동력이 되고 있음은 틀림없다. 지역적 정체성(regional identity)도 또한 중요한 요소이다. 지역적 정체성은 특정 지역에서 국가들이 문화, 역사, 종교, 언어 등의 요소에 의해 소속감을 공유하고 지역이 외부적 위협(예: 안보적 위협)을 공동으로 이해하면서 형성되는 ‘지역에 대한 인식(regional awareness)’을 의미한다(Hurrell 2000).

이러한 요인들이 실질적인 지역통합으로 결실을 맺기 위해서는 지역 내 국가들 간의 협력, 즉 국가가 주도하는 지역통합이 추진되어야 한다. 비국가 행위자들에 의해 시작된 협력이라도 보다 공식화되고 체계적인 틀을 가지기 위해서는 국가 간의 협정을 통한 협력이 필요하다는 것이다. 이는 일종의 제도화 과정을 의미하며 공동의 규범, 정기적 모임, 정책 추진 메커니즘 등의 제도화로 구체화될 수 있고, 이를 통해 지역 공동의 문제에 대처하고 공동체의 관리가 이루어질 수도 있다. 이러한 다양한 요인들과 과정을 통해 현실화된 다양한 지역주의 현상에서 Hurrell(2000)은 ‘지역적 결속(regional cohesion)’을 또한 강조한다. 최근의 지역주의가 지역 내 국가들 간의 상호 의존성 증가와 국가 간 네트워크 확대 등이 주요한 동력이지만 단지 상호 의존성만으로 공동체의 정치적 중요성과 영향력이 결정되지는 않는다. 중요한 것은 공동체의 정책이 다른 행위자 또는 공동체에 소속되지 않은 국가들에게 어느 정도의 경제적 또는 정치적 비용을 부과할 수 있는지이며, 이는

공동체의 결속에 달려 있다고 할 수 있다(Hurrell 2000).⁶⁾

이러한 논의에도 불구하고 사실상 지역화, 지역주의, 지역협력, 그리고 지역통합은 일상생활에서 특별한 구분 없이 사용되고 있다. 물론 대부분의 기존 연구들도 이러한 점을 인식하고 있다. 그러나 상기의 논의를 통해 몇 가지 분명한 점도 있다. 첫째, 최근의 지역주의 경향은 소위 지역화, 즉 어느 특정분야에서 국가들 간의 상호 의존성 및 협력의 증가가 중요한 동인이 되어 시작될 수 있다는 점이다. 이런 측면에서 과정으로서의 지역화는 지역주의를 구성하는 한 요소라고 볼 수도 있다. 그럼에도 불구하고 둘째, 이러한 지역화는 국가들이 주도하는 제도화 과정을 거치고 있다는 것이다. 물론 이 부분에서 지역 ‘협력’과 ‘통합’의 구분은 필요하다. 그리고 마지막으로 ‘지역의 결속력’은 형성된 지역주의의 지역 내 또는 국제무대에서의 영향력, 나아가 지속가능성을 결정하는 데 중요한 요소라는 점이다. 이러한 관점에서 라틴아메리카에서 새롭게 등장한 지역주의인 태평양 동맹이 어떠한 형태와 정도로 나아가는지, 그리고 지속가능성이 있는지를 살펴보도록 하겠다.

Ⅲ. 태평양 동맹 설립과 지속가능성

1. 태평양 동맹의 설립과 의의

2011년 4월 28일, 칠레, 콜롬비아, 멕시코, 그리고 페루는 리마협약을 체결함으로써 태평양 동맹의 설립이 본격적으로 추진되었고,⁷⁾ 태평양 동맹의 설

6) 대표적인 지역통합 사례인 EU의 경우에도 일부에서는 결속력 강화를 위해 최종적으로 경제 통합을 통한 정치적 공동체의 추진이 필요하다고 주장하기도 한다. 물론 이는 유럽통합에만 국한된 사례이고 지역통합에서 결속력을 추진하는 데 있어 다양한 모델들이 제시되고 있으며 이와 관련해서는 Hurrell(2000), Taylor(1993), Ruggie(1993) 등의 논의 참조.

7) 태평양 동맹의 역사는 2007년 결성된 ‘태평양 아크(Arc of the Pacific)’로 거슬러 올라가며, 태평양 아크가 실질적인 성과를 내지 못하는 상황에서 2010년 당시 페루의 가르시아 대통령이 보다 높은 수준의 경제통합체 구성을 콜롬비아, 칠레, 에콰도르, 파나마에 제안하면서 시작되었다. 태평양 아크와 관련해서는 Dade & Meacham(2013)의 논의 참조.

립은 ‘지역통합’의 구상임을 명백히 밝히고 있다. 물론 그 이전에도 중남미 지역에는 다양한 지역기구와 지역협력 및 통합 움직임이 존재해 왔다. 대표적으로 1948년 설립된 ‘미주기구(Organisation of American States: OAS)’, 라틴아메리카 공동 시장 설립을 목표로 1980년 설립되었던 ‘라틴아메리카 통합연합(The Latin American Integration Association: ALADI)’, 1991년 설립된 ‘남미공동시장(Mercosur)’, 2004년 쿠바와 베네수엘라에 의해 주도된 ‘아메리카를 위한 볼리바르 동맹(ALBA)’, 2011년 발효된 ‘남미국가연합(UNASUR)’, 2012년 ‘중남미·카리브해 국가공동체(The Community of Latin American and Caribbean States: CELAC)’ 등이 있다. 지역의 협력 및 통합 또는 경제 및 정치적 목적을 가지고 탄생한 라틴아메리카의 다양한 지역공동체들은 지역통합이 본격적으로 전개되던 시기에도 사실상 그 존재감을 명확히 드러내지 못했다. 특히 이 지역의 공동체들이 가지고 있는 공통점은 설립 목적의 원대함에 비해 목적 달성을 위한 구체적인 행동들이 제대로 수행되지 못했거나 또 다른 목적과 형태를 가진 새로운 공동체의 등장으로 관심과 초점이 분절되는 모습을 보여 왔다. 아울러 주목할 만한 점은 어느 특정 공동체 회원국의 정권의 변화에 따라 그 공동체에 대한 정책의 변화 또는 해당 회원국에 대한 공동체의 입장 변화가 빈번히 나타나기도 하였다. 이러한 점은 공동체의 결속을 저해하는 중대한 요소임에 틀림없다.

이에 반해 태평양 동맹은 기존의 라틴아메리카에서의 지역공동체와는 설립 목적과 형태에 있어 다른 모습을 보이고 있다. 무엇보다도 태평양 동맹은 21세기 시작을 전후하여 베네수엘라의 차베스를 필두로 개방적 지역주의와 미국 주도의 신자유주의에 반대하며 출현한 폐쇄적 형태의 지역주의의 흐름 속에서 탄생했다는 점에서 의미가 있다. 정치적이며 민족주의적 성격을 지닌 라틴아메리카의 좌파적 지역통합은 국가의 역할을 강조하고 경제 외적인 이슈 - 예를 들어, 주권 수호, 빈곤 및 불평등 해소 등 - 에 초점을 맞추므로써 시장에는 큰 영향력을 주지 못하였다(Quiliconi & Espinoza 2017; 임태균 2015). 특히 이와 관련하여 페루의 Eduardo Ferreyros Kupperts 통상관광부 장관은 다음과 같이 언급하였다.⁸⁾

8) 페루 통상장관 인터뷰(2018년 2월 5일).

“태평양 동맹은 기존의 라틴아메리카의 지역공동체와는 달리 자유무역역과 개방을 가장 중요하게 생각하고 있다. 페루를 비롯하여 태평양 동맹의 회원국들은 그동안 다양한 FTA 체결 등을 통해 지속적인 경제성장을 유지해 왔으며, 태평양 동맹의 결성으로 회원국들 간 자유교역의 성과는 더욱 확실하게 드러날 것이다. 이러한 점은 태평양 동맹으로의 외국인 직접 투자 유입도 더욱 활성화시키는 계기가 될 것으로 확신한다.”

태평양 동맹은 그 설립의 목적에서도 경제적인 목적을 명확하게 명시하고 있다. 최우선적으로 태평양 동맹은 자유무역을 추진하고 있음을 명확히 하면서 상품, 서비스, 자본 및 인력의 자유로운 이동을 통한 경제 및 상업통합을 이루겠다고 밝히고 있다. 경제적인 측면 이외에서도 ‘혁신적인 정책을 추진하는 효과적인 협력 공간’을 창설하기 위해 ‘환경의 보호’, ‘기후변화에 대한 과학적 연구 네트워크 설립’, ‘인적 및 문화 교류’, ‘증권시장 통합’, ‘중소기업의 경쟁력과 혁신 향상’, ‘학생 및 연구자들의 교류’ 등을 제시하고 있으며, 이러한 정책의 대상이 아시아-태평양 지역이 최우선임을 강조하고 있다. 물론 이를 통한 경제 성장, 투자 유치, 그리고 나아가 사회적 불평등 해소를 추구하고 있다.

태평양 동맹이 제시하고 있는 다양한 경제적 목표들의 경우 다른 지역공동체들이 추구하는 목표와 큰 차이를 보인다고 할 수는 없다. 그럼에도 태평양 동맹이 목표 설정 및 추진에 있어서 보이는 자신감과 전 세계의 태평양 동맹에 대한 주목은 공동체 결성으로 인해 나타난 경제적 지표로 증명될 수 있다.⁹⁾ 2018년을 기준으로 태평양 동맹은 2억 2천 5백만의 인구를 가진 시장이며 18,921불의 1인당 GDP, 6억불 이상의 수출, 5천만 불 이상의 관광 수입, 2017년 기준 라틴아메리카 외국인직접투자(FDI)의 38%를 차지하는 등¹⁰⁾ 국제 경쟁력을 갖춘 수치와 개방형 지역주의를 표방하고 있다.

9) 이러한 점은 페루 통상관광부 장관, 외교부 장관, 전 국무총리도 인터뷰 시 강조했던 부분이며, 태평양 동맹이 중남미에서 가장 경쟁력 있는 경제공동체이자 향후 보다 통합된 공동체로 발전되는 경우 외국인 투자의 증가 등으로 회원국들의 경제 성장에 큰 기여를 할 수 있다고 강조하였다.

10) Pacific Alliance, “What is the Pacific Alliance?,” <https://alianzapacifico.net/en/what-is-the-pacific-alliance/>. (2019년 9월 10일 검색)

<표 1> 인구 및 1인당 GDP 비교(2016년 기준)

	총 인구	0-14 연령대 인구비율	평균 연령	1인당 GDP(PPP)
칠레	17,650,114	20%	34.0	\$24,000
콜롬비아	47,220,856	25%	29.6	\$14,100
멕시코	123,166,759	27%	28.0	\$18,900
페루	30,741,062	27%	27.7	\$13,000
태평양 동맹	218,778,791	25%	29.8	\$17,500
중국	1,373,541,278	17%	37.1	\$14,600

▪ Stephens & Navarro(2018, 8)

보다 구체적인 지표들을 살펴보면, 태평양 동맹이 매력적인 시장이라는 점이 보다 확연해진다. 2005년 이후 태평양 동맹 회원국들의 연평균 성장률은 4.69%로 경제성장 기조가 지속적으로 유지될 것이라는 전망하에(Stephens & Navarro 2018), <표 1>에서 볼 수 있듯이 시장의 규모와 중산층(middle class)의 성장세,¹¹⁾ 그리고 특히 30세 미만의 평균 연령과 전체 인구 중 14세 이하의 비율이 25%를 차지하고 있다는 점 등은 태평양 동맹이 매력적인 시장임을 증명해 주는 지표이다.

라틴아메리카의 외국인 투자 유치에 중요한 지표 중 하나인 기업환경평가에서 태평양 동맹 회원국들은 라틴아메리카의 최상위권을 모두 차지하고 있음에 지역 내 투자에 가장 좋은 환경을 제공해준다고 할 수 있다(<그림 2> 참조).¹²⁾ 세계 경쟁력 지수에서도 칠레는 지역 내 1위, 멕시코는 3위를 기록하고 있다. 2019년 세계 경쟁력 지수 순위에서도 콜롬비아는 2017년 세계 순위 61위에서 57위로 상승하였고, 멕시코(51위에서 48위), 페루(67위에서 65위)도 순위가 상승하는 모습을 보였다(Schwab & World Economic Forum 2019).

11) Stephens & Navarro(2018)는 Bertelsmann Foundation의 보고서를 인용하여 2000년과 2010년 사이 콜롬비아, 칠레, 그리고 페루의 중산층은 10% 이상 증가되었고, 멕시코의 중산층은 전체 인구의 50% 이상을 차지하고 있다고 밝히고 있다.

12) 그러나 '기업환경평가 2019'에 따르면 칠레를 제외하고 콜롬비아, 멕시코와 페루의 세계 순위는 2017년 대비 하락하는 양상을 보이고 있다(World Bank 2018).

<표2> 라틴아메리카에서 태평양 동맹 국가들의 기업 환경 평가(Doing Business Report)와 세계 경쟁력 지수(Global Competitiveness Index)

	기업환경평가 라틴아메리카 순위			세계경쟁력지수 라틴아메리카 순위
	2015	2016	2017	2016-7
칠레	4	2	4	1
페루	2	3	3	6
콜롬비아	1	4	2	5
멕시코	3	1	1	3

• Stephens & Navarro(2018, 9)

상기 지표들을 통해 보면 태평양 동맹과 그 회원국들이 국제무대에서 경쟁력을 가지고 있다고 보기는 어렵다. 그러나 최소한 라틴아메리카 지역에서 최고의 경쟁력을 가지고 있다는 점, 태평양 동맹 회원국들의 경제가 성장 추세에 있다는 점, 그리고 무엇보다도 태평양 동맹 회원국 간 이러한 인식이 공유되고 유지시켜야 한다고 합의되었다는 점이 중요하다고 할 수 있다. 앞서도 언급하였지만, 태평양 동맹의 설립에 가장 핵심적인 원칙은 자유교역과 개방이다. 이는 페루의 Ferreyros 통상관광부장관도 인터뷰에서 강조했던 부분이며, Lucía Cayetana Aljovín Gazzani 페루 외교부장관도 “태평양 동맹 회원국들은 특정한 사상적 기반을 배제하고 어떠한 정책이 국민들에게 최대의 경제적 혜택을 제공할 수 있는지, 그리고 이를 통해 빈곤 탈피와 경제발전을 이룩할 수 있는지만을 고려하고 있다. 이를 위한 정책이 경제 개방과 자유교역임을 회원국들은 공동으로 인식하고 있다”고 밝히고 있다.¹³⁾ 결국 태평양 동맹 회원국들은 태평양 동맹의 원칙 고수와 이를 통해 국민들이 체감할 수 있는 경제 성장 실현이 태평양 동맹의 유지에 핵심 관건이라는 점을 인식하고 있다.

이와 동일한 맥락으로 영국 의회가 2019년 5월 태평양 동맹에 대한 영국의 대외정책 방향을 모색하기 위해 태평양 동맹 회원국 대사들과 전문가를 초청하여 개최한 간담회에서 제시된 의견들을 통해서도 태평양 동맹의 성격

13) 페루 외교부장관 인터뷰(2018년 2월 7일).

을 가늠해 볼 수 있다.¹⁴⁾ 무엇보다도 태평양 동맹은 신자유주의 사상적 기반에 따라 ‘(시장통합을 통해) 회원국 경제에 최대한의 혜택을 줄 수 있는 것을 목표로 하며(Ardila 주영콜롬비아 대사)’¹⁵⁾ 과거 이 지역공동체들과는 달리 ‘(회원국들은) 의도적으로 너무 큰 야심을 가지지 않으려고 노력한다(Gallagher 주영칠레 대사)’고 주장한다. 이러한 언급들은 라틴아메리카에서 기존에 설립된 다양한 지역공동체들이 특정한 사상적 기반을 가지고 있거나, 패권 경쟁 등의 정치적 목적으로 활용되고, 또는 상당히 높은 수준과 방대한 목표를 설정하는 경향을 보여 왔음을 입증한다. 더욱이 이러한 시도가 지속적으로 성공적인 역할을 수행했다고 보기 어렵다는 점에서도 태평양 동맹은 경제적 측면을 더욱 적극적으로 강조하는 것으로 이해할 수 있다.

태평양 동맹이 그 설립의 목적과 주요 활동, 그리고 사상적 기반이 경제적이라는 것이 정책결정자들을 통해 강조되고 있지만, 태평양 동맹의 설립이 가지는 정치적 의의도 무시할 수 없는 측면이 있다.¹⁶⁾ 이러한 관점에서 Quiliconi & Espinoza(2017)는 태평양 동맹의 결성이 라틴아메리카에서 새로운 ‘연성 균형(soft balancing)’을 형성하고 있음을 주장한다. 태평양 동맹은 브라질을 제외하고 멕시코를 회원국으로 불러들임으로써 브라질의 라틴아메리카에서의 세력 판도에 영향을 줄 수 있으며 태평양 동맹이 주목하는 아시아 지역에서도 특히 중국을 개별적으로 다룰 정도의 협상력을 갖출 수 있다는 의미이다.¹⁷⁾ 또한 태평양 동맹 설립 이전까지 규모나 제도적인 측면

14) 이와 관련해서는 다음을 참조. The UK Parliament, “The UK’s relationship with the Pacific Alliance contents,” <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldintrel/386/38603.htm#footnote-052>. 2019년 10월 15일 검색

15) 본 간담회에 참석한 Friedrich-Alexander 대학의 Gardini 교수는 태평양 동맹의 의미는 본질적으로 경제적이며, 아마도 멕시코 정도만이 정치적 관점을 가지고 있다고 주장한다. 특히 멕시코를 태평양 동맹에 활용하여 지역의 패권국인 브라질과 균형을 맞출 수 있으며 멕시코 자체적으로도 오랜 기간 미국의 대외정책과 미국 시장에 집중했던 무역정책을 라틴아메리카로 돌리는 데 태평양 동맹은 훌륭한 수단이라고 강조한다.

16) 정치적 측면과 관련하여서 인터뷰에 응했던 정책결정자들의 경우 태평양 동맹의 공식적인 입장은 아니라는 점을 강조하였지만, 학문적 분석이 가능하다는 점은 인정하고 있다.

17) 이와 관련하여 Ravenhill(2008, 179)은 지역협력을 통한 협상력(bargaining tool)을 강화할 수 있다는 점을 국가들이 지역협정에 참여하는 정치적 동인 중 하나라고 강조한다.

에서 각각 가장 높은 수준이었던 UNASUR 및 Mercosur와의 주도권 경쟁은 불가피할 수밖에 없어 보이는 측면도 있다(유영식 2013). UNASUR와 Mercosur 회원국 중 패권국으로 지칭되는 브라질의 경제 침체와 내부적 혼란, 반면 태평양 동맹의 현재까지 진척 상황 등을 단순히 비교하면 태평양 동맹이 - 설령, 태평양 동맹 회원국들이 정치적 야심을 가지고 있지 않다고는 하나 - 주도적인 지역공동체로서의 역할을 수행할 가능성이 높아 보이는 것도 사실이다. 그러나 과거 이 지역에서 설립되어 존재 또는 사라진 공동체들의 사례를 통해 보면 결국 정권의 변화 등에 영향을 받지 않고 지속 가능성을 유지할 수 있는지, 그리고 지역공동체의 설립과 추진 정책이 효과적으로 작용하는지가 태평양 동맹이 주도적인 지역공동체의 역할을 수행하는 데 가장 핵심적인 요인이 될 것이다.

이와 더불어 지역공동체로서 태평양 동맹의 경제적인 성과의 도출, 특히 태평양 동맹에 가입하지 않은 지역 내 다른 국가들에게 경제적 비용을 전가시키게 되거나 회원국이 확대되는 경우¹⁸⁾ 태평양 동맹의 입지는 더욱 굳건해질 것이 확실하다. 이러한 이유로 태평양 동맹은 개방과 자유교역을 특히 강조하는 측면이 있고, 이러한 개방적 지역주의 정책이 경제성장에 중요한 역할을 담당한다고 인정되는 FDI 유입에 결정적이라고 믿고 있다.¹⁹⁾ 이러한 점에서 개방적 지역주의 원칙을 지속적으로 유지하는 것이 중요하다고 인터뷰 대상자들은 공통으로 강조한다. Cayetana Aljovín 페루 외교부장은 “태평양 동맹 회원국들은 선언문(declaration), 협정(agreement) 등의 다양한 방식으로 개방적 지역주의와 자유교역의 확대를 약속한다. 이렇게 되는 경우 어느 회원국이든 다른 사상적 기반을 가진 정권으로 바뀌더라도 쉽게 태평양 동맹과 관련된 정책적 기초를 바꾸기 어려울 수밖에 없다”²⁰⁾라고 강조한다.

18) ‘회원국이 확대되는 경우’란 특히 다른 지역공동체에 참여하고 있는 회원국이 태평양 동맹에 회원국으로 가입하는 것을 의미하며 이러한 현상이 확대되면 다른 지역공동체들의 역할은 더욱 축소될 수밖에 없다.

19) COMEX Peru 국장 인터뷰(2018년 2월 5일). 특히 본 인터뷰에서 COMEX Peru와 다른 회원국들의 비즈니스 단체들은 한국을 포함한 아시아 지역 국가들의 해외 투자를 적극적으로 유치하는 것을 최우선 목표로 삼고 있으며, 해외 투자 유치 확대를 위한 다양한 정책 제안을 개별 정부에 하고 있음을 강조하였다.

20) 페루 외교부장관 인터뷰(2018년 2월 7일).

2. 태평양 동맹의 지속가능성과 과제

태평양 동맹의 설립 이후 다양한 분야에서 성과가 나타나고 있다. 영국의회의 자료에 따르면 2016년에 약 92%의 상품 교역이 자유화되었으며, 완전한 교역 자유화를 위한 ‘기본협정에 대한 추가 의정서(additional Protocol to the Framework Agreement)’가 채택되었다. 2016년 정상회의를 계기로 지역의 가치사슬(regional value chain) 확대를 위해 원산지 규정의 조화, 혁신분야에서 민관협력(Public-Private Partnership) 확대, 중소기업의 수출 역량 강화, 높은 수준의 금융 통합 등의 추진을 합의하였다(Perry & Auvert 2016).²¹⁾ 경제 분야 이외에도 비자 폐지, 영사제도 협력, 상업 및 외교에서 공동 대표성 강화,²²⁾ 학생 교류 등을 통한 인적 교류, 환경·기후변화·과학기술·교육 및 관광 분야 협력 프로젝트를 위한 태평양 동맹 협력 펀드 조성 등이 대표적인 성과이다.

태평양 동맹의 표면적인 성과에 대해서는 논란이 있는 것도 사실이며, 단순히 성과만을 가지고 지속성 여부를 논의하는 것은 어려운 일이다. 그러나 정책결정자들이 인터뷰에서 밝혔던 바와 같이 태평양 동맹을 지속가능하게 하는 핵심적 요소 중 하나가 경제적 성과의 도출임에는 틀림없다. 역내 교역 자유화, 생산 요소의 자유로운 이동 보장 등이 경제효과 창출에 기여할 수 있으나 경제성장은 또한 외부적 요소 - 예를 들어, 국제 경제 환경 등 - 에 의해 영향을 받는 것도 사실이다. 이러한 점에서 태평양 동맹은 경제 이외의 부분에서도 협력 방안을 마련해 나가고 있는 것으로 보인다. Fernando Zavala 페루 전 국무총리는 “태평양 동맹 회원국 국민들 간의 비자 제도 폐지를 통한 교류 및 관광 확대, 이를 통한 역사적·문화적 공감대 형성 등이 좋은 반응을 보이고 있으며, 특히 태평양 동맹 회원국들은 경제발전을 통한 중남미 국가들의 심각한 문제 중 하나인 빈곤 퇴치가 중요한 목표라는 점을 인식하고 있다”는 점을 강조한다. 그는 특히 이러한 정책이 실질적으로 이

21) 이외에도 무역 원활화, 특히 간소화, 전자상거래, 디지털화 등에서도 협력 및 통합 논의를 진행 중에 있다.

22) 태평양 동맹 회원국들은 국제무대에서 다양한 방법으로 공동의 대표성을 강화하고 있으며 공동 대사관(예: 가나(페루, 칠레, 멕시코, 콜롬비아), 아제르바이잔(콜롬비아, 멕시코, 칠레), 모로코(콜롬비아, 칠레) 등)을 운영하는 경우도 있다(Escala 2016).

행이 잘 되어 국민들이 체감할 수 있어야 하는데, 이러한 점에서 인적 교류의 확대가 긍정적인 효과가 있을 수 있을 것으로 보고 있다.²³⁾ 아울러 태평양 동맹과 같은 지역공동체가 성공적으로 정착 및 발전하기 위해 중요한 지역 결속력을 강화하는 데에도 중요한 역할을 할 수 있다는 점도 강조하였다.²⁴⁾

앞서 살펴본 바와 같이 태평양 동맹의 설립 과정에서 그리고 이후 정책 결정과정에서 국가가 주도적인 역할을 하고 있다는 점은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 기존의 라틴아메리카에서 출현한 지역공동체와는 다른 특징을 태평양 동맹은 가지고 있다. 1990년대에 들어 신자유주의 사상에 기반을 둔 개방적 지역주의 성격의 공동체(Mercosur, NAFTA, CAN)와 달리 태평양 동맹은 경제의 발전과 경쟁력 강화를 통한 사회경제적 불평등 해소와 회원국 국민들의 사회적 포용(social inclusion)을 목표로 제시하고 있다. 다시 말해 자유교역과 금융시장 통합 등의 경제적 이슈 이외에 복지 등의 사회적 이슈를 포함시켜 태평양 동맹을 통한 경제의 발전이 곧 국민의 삶의 질을 향상시키는 길임을 강조하고 있다(임태균 2015).

그러나 경제와 경제 이외의 부분에 대한 다양한 정책 추진이 오히려 태평양 동맹이 정책적 일관성이 결여되어 있는 모습으로 비칠 가능성도 있다. 이에 대해 Dade & Meacham(2013, 6)은 태평양 동맹이 최종적인 목표를 향해 모든 분야에서 일괄타결(single undertaking)을 고수하는 방식이 아닌 실용적(pragmatic)인 측면에서 가장 용이하고 우선순위가 높은 부분만을 먼저 추진하는 조기 수확(early harvest) 접근법을 활용하는 것이 오히려 태평양 동맹의 성공 가능성을 높이는 것이라고 주장한다. 아울러 Zavala 전 국무총리도 “태평양 동맹은 정치나 외교 문제에 대한 논의는 배제하고 지금 태평양 동맹에 가장 필요한 것, 그리고 그중에서도 가장 빠른 성과를 도출할 수 있는 것은 무엇인가를 찾고, 그 부분을 우선적으로 추진하는 방향으로 운영된다. 이렇게 운영되는 이유는 명확하다. 국민들이 태평양 동맹 결성으로 삶의 질이 향상되는 것을 쉽고 빠르게 체감할 수 있도록 하기 위함이다. 그래

23) 페루 전 국무총리 인터뷰(2018년 2월 13일).

24) 태평양 동맹의 성공에 회원국 간, 그리고 회원국 국민들 간의 결속력이 중요하다는 점은 페루의 전 국무총리, 외교부장관, 통상관광부장관과의 인터뷰에서 공통적으로 강조되었던 부분이다.

서 교역 자유화나 인적 교류와 같은 정책이 우선적으로 시행되는 것이다”라는 점을 강조하였다.

또한 실질적으로 경제성과를 도출하기 위한 방법으로 태평양 동맹이 도입한 방안은 민간 부분의 의견을 적극적으로 반영하는 제도이다. 물론 태평양 동맹의 결성이 정부 주도로 시작되었지만 그 이면에는 라틴아메리카 국가들간 경제적 교류의 증대 가능성에도 불구하고 많은 장벽이 있었던 것도 사실이며 이에 대한 개선이 민간 부분에서 지속적으로 제기되어 왔다.²⁵⁾

<그림 1> 태평양 동맹 조직도²⁶⁾



이러한 점에서 태평양 동맹은 국가의 주도적인 역할과 함께 비국가 행위자, 특히 시장의 역할에 귀를 기울이고 있다는 특징을 가지고 있다. <그림 1>의 태평양 동맹 조직도에서 볼 수 있듯이 각 회원국의 대표적인 경제인들로 구성된 ‘경제인협의회(Business Council)’는 정부에 경제 정책의 추천과 제안을 공식화하는 자문 역할을 수행하고 있다. 특히 금융 통합, 세제 개편,

25) COPEX Peru 국장 인터뷰(2018년 2월 5일) 및 페루 기업들 인터뷰.
 26) Pacific Alliance, “Organisation Chart,” <https://alianzapacifico.net/en/organization-chart-and-objectives>. (2019년 9월 30일 검색) 태평양 동맹은 최고 의사 결정 기구로 각 회원국 정상들이 참여하는 정상회의(Presidential Summit)와 회원국 외교 및 통상 장관들의 모임인 각료회의(Council of Ministers), 차관회의, 고위급 회의(National Coordinators) 및 실무급 회의(Technical Group)를 운영한다.

교육, 기업가정신, 혁신 등의 분야에서의 제안들을 검토 및 이행하는 기술 분과를 설립하여 민간 부문의 의견이 반영되는 창구로서의 역할을 수행하고 있다. 페루에서 이러한 역할을 총괄하는 COMEX Peru의 국장도 인터뷰에서 “실질적으로 민간 기업들의 의견을 청취하여 정책에 적극적으로 반영시키려는 노력을 기울이고 있으며, 한국을 포함한 다른 선진 경제권들과의 다양한 논의를 통해 개선 방안들을 마련하여 제안하고 있다”는 점을 강조한다. 특히 라틴아메리카의 기존의 지역협력체와의 차별점으로 민간 부문의 의견이 반영될 수 있도록 제도적 질차가 마련되어 있다는 점을 꼽고 있다.

태평양 동맹의 지속가능성에 영향을 줄 수 있는 또 다른 요소 중 하나는 지역공동체의 향후 행보와도 연관이 있다. 공식적으로 경제적 통합을 추진하겠다는 목표를 표명하고 있으나 소위 경제통합의 대표적인 모델로 간주되는 EU식의 통합은 그 목표도 추진 방향도 아닌 것으로 보인다. 페루 통상장관은 이와 관련하여 “태평양 동맹은 EU와 같은 지역 내 통합을 시도하려는 의도는 없다. 그러나 특히 경제적 부분에서 우리의 경쟁력을 높이기 위해 필요한 부분에 있어서는 단순히 협력 차원을 넘어 통합이 필요하며, 대표적으로 서로 다른 규제의 조화 등을 의미한다고 할 수 있다”라고 언급하였다. 그러나 국제무대에서 회원국 공동의 대표성(예: 공동 대사관 설립 등)을 강화하려는 노력 등은 정치적 측면으로 이해될 수도 있다. 이러한 점은 정치적 의사표출(political articulation)의 플랫폼을 만들겠다는 태평양 동맹 설립의 목적 중 하나와 연계시킬 수 있으나, 결국 국제무대에서 개별국으로 보다는 태평양 동맹으로서 공동의 경제적 이익을 달성하기 위한 협상력 강화가 목적이라고 볼 수 있다.²⁷⁾ 이를 위해서는 회원국의 확대가 필요할 수도 있지만, 페루 통상관광장관은 어떠한 목적을 위해 의도적으로 회원국을 확대시킬 계획은 없다는 점을 강조하면서, “(그러나) 회원국으로 가입을 희망하는 국가들, 예를 들어, 캐나다, 싱가포르, 한국 등과 중남미 지역의 국가들 중 참여를 희망하는 국가들과는 적극적으로 논의를 진행하고 있다. 그러나 태평양 동맹 설립의 원칙인 개방적 자유주의와 자유교역을 원칙으로 하는 경우에만 이러한 논의가 가능하다”고 밝혔다. 이러한 논의의 핵심은 정책 결정자들이 과거 이 지역의 공동체들의 실패의 원인을 인식한 상태에서 지

27) 이러한 점은 페루 외교부장관과의 인터뷰에서도 강조되었던 부분이기도 하다.

역 내 국가들을 대상으로 인위적 회원국의 확대 추진이 오히려 태평양 동맹의 원칙을 훼손할 수 있다는 우려를 가지고 있다는 점이다. 회원국 확대를 통한 라틴아메리카 지역의 주도적인 혹은 패권적 지역공동체를 만들기보다는 태평양 동맹 자체의 지속성을 높이는 데 역점을 두고 있다고 이해할 수 있다.

<그림 2> 라틴아메리카의 경쟁력 구분



· Dade & Meacham(2013, 6) 참조하여 저자 보완

<그림 2>에서와 같이 경제적 자유, 경쟁력, 기업환경평가, 그리고 교역 가능성에 따른 구분을 보면 태평양 연안을 축으로 하는 국가들, 다시 말해 태평양 동맹 회원국들이 가장 높은 수준을 유지하고 있음을 볼 수 있다. 특히 개방형 지역주의 원칙을 표방하고 자유교역을 강조하는 태평양 동맹의 입장에서 보면 현재 회원국 확대 논의가 되고 있는 국가들(예: 파나마 등)을 제외하고는 대부분의 이 지역 국가들, 특히 대서양 연안의 국가들로의 확대 가능성은 현재로서는 희박한 상태라고 할 수 있다.

마지막으로 태평양 동맹의 지속가능성에 영향을 줄 수 있는 요소는 다른 지역공동체와의 관계이다. 이 중에서도 특히 Mercosur와의 관계가 관건이라고 할 수 있다. 2019년 상반기 칠레와 브라질의 정상회담에서 태평양 동맹과 Mercosur와의 교류 확대 논의를 계기로 두 공동체 간의 통합 추진 가능성이 제기되기도 하였다(『연합뉴스』 2019/03/24.). 그러나 라틴아메리카는 지역의 동질성도 높지 않고 <그림 2>에서 볼 수 있듯이 사상적, 제도적 차

이가 크다는 점을 고려하면 두 공동체 간 일정 부분의 협력은 가능할 수 있으나 통합의 수순으로 나아가는 것은 현실적으로 어려울 것으로 보인다. 무엇보다도 이 지역 국가들의 경우 선거 결과에 따른 정권의 기조 변화가 심하다는 점도 이러한 주장을 뒷받침한다.²⁸⁾

‘태평양 모델(Pacific model)’로 대표되는 태평양 동맹이 자유 시장 제도를 바탕으로 시장통합을 추진하고 있다면, ‘대서양 모델(Atlantic model)’로 대표되는 Mercosur는 외부 세계에 대한 보호주의적 조치와 내부적인 수입 제한 조치 등으로 인한 갈등이 발생한 상황이다(Tvevad 2014, 21; 임태균 2015).²⁹⁾ 태평양 동맹이 개방적 지역주의 원칙을 고수하는 한 Mercosur와의 통합은 현실성이 없으며, 인터뷰를 통해 정책결정자들이 언급하였듯이 태평양 동맹의 지속성을 유지하기 위해서라도 의도적인 외연 확장은 가능성이 상당히 낮다. 그러나 라틴아메리카 국가들의 아시아 지역과의 경제 및 교역관계 강화가 공동의 관심사라는 점에서 태평양 동맹에 참여하려는 국가들이 늘어날 수도 있고, Mercosur 등의 다른 지역공동체가 태평양 동맹과 유사한 정책을 시도할 수도 있다(Perry 2014). 이는 라틴아메리카에서 지역 구도의 재편을 촉진할 수도 있고, 정치적 갈등을 야기할 수 있는 요소가 될 수 있다. 결국 라틴아메리카 대륙에서 두 공동체를 중심으로 하는 분할은 이미 시작되었다고 할 수 있으며, Mercosur와의 관계 정립은 태평양 동맹이 해결해야 할 과제로 남아 있다고 할 수 있다.

3. 태평양 동맹: 지역협력을 넘어 지역통합으로

주지하다시피 태평양 동맹은 국가 주도의 프로젝트로 시작되었다. 물론 지역 내 민간 경제 부분에서 교역의 자유화, 규제 철폐의 필요성 등이 지속적으로 제기되어 왔지만 협력의 틀은 국가들의 합의로 탄생되었다. 그러나 신지역주의적 관점에서 주장하듯이 태평양 동맹은 민간 기업들의 의사를 적

28) 태평양 동맹을 추진했던 페루의 가르시아 대통령 이후 우말라 대통령은 민족주의적이며 개입주의적 정책을 추진할 것으로 예상되었으나 태평양 동맹에 대한 정책적 기조는 그대로 유지하였다(Tvevad 2014, 16).

29) 이에 대해 Tvevad(2014, 21)는 라틴아메리카 대륙이 Mercosur의 21세기 사회주의와 태평양 동맹의 21세기 자본주의로 분할되어 있다고 보고 있다.

극적으로 정책에 반영하려는 의도와 시스템을 갖추고 있다. 이러한 점에서 라틴아메리카에서 기존에 보아 왔던 공동체와는 전혀 다른, 새로운 형태의 협력체라고 할 수 있다.

태평양 동맹은 또한 단순히 지역 내 국가들 간 ‘협력’의 수준을 넘어 일정 분야에서는 ‘통합’의 과정으로 나아가는 모습도 분명히 보이고 있다. 그러나 일반적인 다른 지역의 통합과는 다른 모습도 가지고 있다. 태평양 동맹은 기본적으로 관세동맹의 형태를 취하지 않으면서 개별 회원국들이 체결한 FTA를 기반으로 하고 있다. 물론 외교적으로 공동 대사관 설치 등의 정책이 시행되고 있지만 태평양 동맹 그 자체로는 법인격(法人格, judicial personality)이 부여되지 않아 회원국들을 대신하여 국제협정 체결은 불가능하다(Tvevad 2014, 17). 또한 태평양 동맹이 추진하는 정책들은 경제를 포함하여 다양한 분야를 포괄하고 있어 일관성이 결여되어 있는 듯이 보인다. 그러나 이러한 점이 오히려 태평양 동맹이 내세우는 실용적 접근이 될 수 있으며, ‘통합’에서 요구되는 초국가적 기구(supranational body)를 설립하지 않고 특정 분야에 대한 정책 결정은 정상회의를 포함한 다양한 방식의 정부 간 협의를 통해 결정하고 있다. 초국가기구의 설립이 종종 회원국들의 주권 침해와 결부된 논란을 야기할 수 있다는 점을 고려하면 긍정적으로 볼 수 있으나 정부 간 협상 과정도 국가의 이해관계 상충에 따라 합의가 어려울 수 있다. 이에 빠른 성과를 도출할 수 있고 회원국들의 필요성이 높은 분야를 우선적으로 추진하는 조기 수확 접근법이 활용되고 있다고 할 수 있다.

이런 점에서 태평양 동맹은 설령 공식적으로 통합체를 구성하겠다는 목표를 내세우고 있으나 지역통합체로서의 형태를 갖추었다고 보기는 어렵다. Tvevad(2014, 18)는 태평양 동맹이 실용적, 유동적, 그리고 시장 주도형의 통합인 ‘아시아 통합’ 모델의 특색을 공유하며 오히려 ‘통합에서 협력’의 방향으로 나아가는 모습을 보이고 있다고 본다. 이러한 점은 라틴아메리카의 특성, 특히 정권의 변화에 따라 나타날 수 있는 민족주의 성향 등이 또한 반영된 결과라고 볼 수도 있다.

그러나 태평양 동맹이 라틴아메리카 지역에서 시장 중심의 지역통합을 강조했고 이를 통해 많은 국가들의 관심을 받고 있다는 점은 분명하다. 태평양 동맹에 대한 관심의 증가, 그리고 나아가 외연의 확대를 통한 지역 내

주도적인 공동체로의 자리매김 등이 보다 구체화되는 경우에는 태평양 동맹의 추진 방향이 전환될 가능성도 남아 있다고 할 수 있다. 이미 다양한 분야에서 협력 이상의 통합화 정책이 추진되고 있음에 이로 인한 구체적인 성과가 또한 태평양 동맹의 방향 전환에 영향을 미칠 수 있다. 물론 무엇보다 중요한 점은 개방적 지역주의의 원칙에 따른 정책의 지속적 추진과 이러한 원칙에 대한 회원국들의 헌신이 지속적으로 유지될 수 있는가이다.

IV. 결론 및 시사점

태평양 동맹은 중남미 지역통합에 새로운 변화를 예고하고 있다. 이는 기존의 중남미 지역통합이 1990년대 Mercosur, 2000년대 들어 UNASUR와 ALBA 등으로 대표되었으나, 이들은 강한 정치색을 바탕으로 자유교역을 표방하는 세계 경제의 흐름에 역행되었다고 평가되기 때문이다. 이러한 상황에 등장한 태평양 동맹은 중남미에서 가장 개방적인 경제정책을 추구하고 있다고 평가되는 국가들이 중심이 되어 기존의 지역통합체와는 다른 방향으로 경제정책을 펼칠 것으로 예상되고 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 태평양 동맹의 지속가능성에 대한 논의를 바탕으로 라틴아메리카 지역, 나아가 국제무대에서 지역통합의 새로운 흐름을 주도할 수 있는지를 분석하였다. 태평양 동맹은 라틴아메리카에서뿐만 아니라 국제무대에서 새로운 형태의 경제통합의 특징을 보여주고 있다. 정부 주도의 Top-down 방식으로 결성되었지만, 내부적으로 민간 부분의 경제 단체 및 전문가들의 의견을 반영하는 시스템을 구축하였고 실행에 옮기고 있다. 대부분의 지역협력 및 통합이 경제적인 부분에 국한되어 있는 반면 태평양 동맹은 개방 지역주의를 기반으로 경제 분야뿐만 아니라 다양한 분야를 포함하고 있다. 이는 관광, 교육, 환경 분야를 넘어 중소기업의 글로벌 가치 사슬 편입, 영사 분야 협력 및 공동 대사관 설립, 국제무대 및 제3국에 대한 공동 행동(joint action) 등에 이르고 있다. 일반적인 경제통합이나 안보 협력 등 기존의 지역화 논의가 구체적인 대상 분야를 정해놓고 논의를 진행하는 데 반해 태평양 동맹이 담당하는 분야는 상당히 포괄적이다. 구체적인

계획과 기준이 제시되지 못한 지역통합이라고 볼 수도 있으나, 제도화된 정책 결정 체계에 따라 정상회의부터 장관급, 민간단체에 이르기까지 정기적인 논의를 통해 새로운, 상황적으로 필요한, 그리고 우선순위의 정책 분야의 협력을 추진하는 방식으로 운영되고 있다. 정책의 결정이 정부 간 협상을 통해 이루어지고 공동체 운영에 초국가적 기구가 존재하지 않는 등은 '통합'의 과정이라고 보기는 어렵다. 그러나 일괄타결 방식이 아닌 조기 수확의 접근법을 통해 특정 분야의 정책을 우선적으로 추진하는 특징을 보여주고 있다.

물론 중요한 점은 태평양 동맹이 지속가능한 공동체로 존재할 수 있는가의 문제이다. 지속가능성을 저해할 수 있는 다양한 요인들 - 예를 들어, 정권의 변화, 지역 내 다른 공동체(예: Mercosur)와의 대립 등 - 이 예상되지만 이러한 부분에 대한 방지 대책이 정책결정자들에게 인식되고 있으며 어느 정도는 마련되어 있다고 판단된다. 또한 개방적 지역주의의 원칙을 고수하면서 실질적인 성과 도출, 그리고 태평양 동맹의 회원국 간 결속력을 강화할 수 있는 방안도 추진 및 시행되고 있다. 태평양 동맹이 보여주는 정책결정 및 정책 추진 방식 등은 분명 새로운 형태의 지역통합 방식이라고 할 수 있다. 물론 학문적 분류에 따르면 완전한 지역통합은 아니지만 협력 이상의 요소도 가지고 있는, Best & Christiansen(2014)이 주장하듯이 두 방식이 혼합되어 있는 모델로 볼 수 있다. 이러한 모델이 최소한 라틴아메리카 지역에 새롭게 설립될 가능성은 없다. 결론적으로 태평양 동맹은 성과의 도출, 그리고 이를 통한 외연 확장을 통해 지역을 대표하는 공동체의 모델로 자리매김할 가능성은 충분하다고 할 수 있다.

태평양 동맹이 라틴아메리카의 다른 지역공동체에 비해 많은 관심을 받고 있다는 것은 한국과 미국 등을 포함하여 전 세계적으로 59개 국가들이 옵저버로 참여하고 있다는 점에서 알 수 있다.³⁰⁾ 그러나 아직 국내에서 태평양 동맹에 대한 연구는 거의 이루어지지 않은 상황이며 이에 대한 관심도

30) 2019년 7월, 페루의 리마에서 개최된 태평양 동맹의 제14차 정상회의에서 필리핀, 아제르바이잔, 아르메니아, 카자흐스탄을 옵저버 국가로 포함시키기로 결정하면서 옵저버 국가는 총 59개국으로 되었다. 이와 관련해서는 다음을 참조. Pacific Alliance, "Observer countries," <https://alianzapacifico.net/en/observant-countries/>. (2019년 9월 25일 검색) 아울러 동 정상회의에서 한국의 태평양 동맹 준회원국 가입에 대한 논의를 시작하기로 합의하였다(*Business Korea* 2019/07/08).

높지 않은 것이 사실이다. 물론 한국은 멕시코를 제외한 다른 회원국들과는 이미 FTA가 체결되어 있기도 하며, 또 다른 한편으로는 이 지역공동체의 지속성 여부에 대한 의심도 분명 남아 있을 것으로 보인다. 태평양 동맹이 중남미 지역에서 시장 주도의 개방형 지역주의 원칙을 바탕으로 외연 확대를 통해 주도적인 지역공동체로 자리매김을 한 이후에는 태평양 동맹의 위상은 더욱 높아질 것이다. 현재 우리 정부는 태평양 동맹에 적극적으로 참여하기 위한 정책 기조를 가지고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 태평양 동맹 회원국들의 경제적 중요성, 경제 성장 및 외연 확대에 따른 시장 규모의 확대 등을 면밀히 검토하여 보다 구체적인 참여 방안 및 관계 강화 방안을 마련할 필요가 있다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 유영식 (2013). “태평양동맹, 중남미지역의 새로운 경제블록으로 부상.” 『트랜스라틴』. 24호, pp. 4-10.
- 임태균 (2015). “라틴아메리카 지역주의의 새로운 구도: 포스트 자유주의적 지역주의 vs. 개방적 지역주의.” 『트랜스라틴』. 31호, pp. 4-8.
- Aybak, Tunc (2001). *Politics of the Black Sea: Dynamics of Cooperation and Conflict*. London: I.B. Tauris Publisher.
- Best, Edward and Thomas Christiansen (2014). “Regionalism in international affairs.” John Baylis et al. (eds). *The Globalisation of World Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 248-263.
- Bhagwati, Jagdish, N. (1991). *The World Trading System at Risk*. New Jersey: Princeton University Press.
- Escala, Elard (2016). “The Pacific Alliance.” Presentation material by Elard Escala, Ambassador of Peru to Japan.
- Hettne, Björn (1999). “Globalisation and the New Regionalism: The Second Great Transformation.” Björn Hettne, András Inotai and Osvaldo Sunkel (eds). *Globalism and the New Regionalism*. London: Palgrave Macmillan, pp. 1-24.
- _____ (2000). “Global market versus regionalism.” Held, David and McGrew, Andrew (eds). *The global transformations reader*. Cambridge: Polity Press, pp. 156-166.
- Hurrell, Andrew (1995). “Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics.” *Review of International Studies*, Vol. 21, pp. 331-358.
- _____ (2000). “Regionalism in Theoretical Perspective.” Fawcett, Louise and Andrew Hurrell (eds). *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 37-73.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press.
- Perry, Guillermo and Diego Auvert (2016). *Financial Integration in the Pacific Alliance*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Quiliconi, Cintia and Raúl Salgado Espinoza (2017). “Latin American Integration:

- Regionalism à la Carte in a Multipolar World?" *Colombia Internacional*. Vol. 92, pp. 15-41.
- Ravenhill, John (2008). "Regional Trade Agreements." Ravenhill, John (ed). *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 217-212.
- Riggirozzi, Pia and Jean Grugel (2012). "Post-neoliberalism in Latin America: rebuilding and reclaiming the state after crisis." *Development and Change*. Vol. 43. No. 1, pp. 1-21.
- Ruggie, John (1993). "Territoriality and Beyond: Problematising Modernity in International Relations." *International Organisation*. Vol. 47. No. 1, pp. 139-174.
- Taylor, Paul (1993). *International Organisation in the Modern World: The Regional and Global Process*. London: Pinter.
- Tvevad, Jesper (2014). "The Pacific Alliance: Regional integration or fragmentation?" *Directorate-General for External Policies: Policy Briefing*. Brussels: European Parliament, pp. 1-29.

2. 기타

- Dade, Carlo and Carl Meacham (2013). *The Pacific Alliance: An example of lessons learned*. Center for Strategic & International Studies.
- Ministry of Foreign Affairs (2018). "Korea-Pacific Alliance Cooperation Forum." Press Release.
- Perry, Guillermo (2014). "The Pacific Alliance: a way forward for Latin American integration?" *Center for Global Development Essay*. Center for Global Development.
- Schwab, Klaus and World Economic Forum (ed) (2019). "The Global Competitiveness Report 2019." World Economic Forum.
- Stephens, Hugh and Juan Navarro (2018). "Canada and Associate membership in the Pacific Alliance: an important part of a global trade strategy." *SPP Research Paper*. Vol. 11. The School of Public Policy Publications, University of Calgary.
- Villarreal, M. Angeles (2016). "The Pacific Alliance: A Trade Integration Initiative in Latin America." Congressional Research Service Report.
- World Bank (2018). "Doing Business Report 2019." The World Bank.

“브라질-칠레 정상 남미공동시장-태평양동맹 시장통합 추진.” 『연합뉴스』. 2019년 3월 24일.

“Negotiations to start for South Korea’s Associate Membership in Pacific Alliance.” *Business Korea*. July 8, 2019.

Pacific Alliance. “Observer countries.” <https://alianzapacifico.net/en/observant-countries/>. (2019년 9월 25일 검색)

_____. “Organisation Chart.” <https://alianzapacifico.net/en/organization-chart-and-objectives>. (2019년 9월 30일 검색)

_____. “What is the Pacific Alliance?” <https://alianzapacifico.net/en/what-is-the-pacific-alliance/>. (2019년 9월 10일 검색)

The UK Parliament. “The UK’s relationship with the Pacific Alliance contents.” <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldintrel/386/38603.htm#footnote-052>. (2019년 10월 15일 검색)

| 논문투고일 : 2019년 11월 07일 |

| 논문심사일 : 2019년 11월 22일 |

| 게재확정일 : 2019년 12월 11일 |

| ABSTRACT |

A New Trend of Regional Integration in Latin America: Focusing on the Case of Pacific Alliance

Sungwook Yoon

(Dept. of Political Science and International Relations,
Chungbuk National University)

The purpose of this research is to analyse whether the Pacific Alliance can lead a new trend of regional integration in Latin America on the basis of discussion on its sustainability. The previous research on regional communities in Latin America has mostly focused on Mercosur, and the establishment of UNASUR and ALBA was merely perceived as a new model. However, the Pacific Alliance was initiated for the purpose of regional integration with the principle of market-driven open regionalism. Having considered the fact that various regional communities in this region have neither been maintained nor played their roles properly, this research explores how the Pacific Alliance could resolve these problems and maintain its sustainability. This research argues that the Pacific Alliance seems to increase its possibility of sustainability by various policy measures such as reflection of private sector's policy suggestions, implementing policies with rapid and practical outcomes by early-harvest approach, and also for increasing regional cohesion. In this sense, the Pacific Alliance has attracted interests from many countries, and it is time for Korea to set up more detailed policies to strengthen the tie with the Pacific Alliance.

- Key words: Pacific Alliance, Sustainability, Regional Integration, Open Regionalism, Latin America