

남미공동시장의 역내 비대칭성과 지역개발협력 Regional Asymmetries and Development Cooperation in MERCOSUR

현 민*
(Hyun, Min)

〈Abstract〉

This paper deals with the regional asymmetries of MERCOSUR and regional development cooperation for its solution. Through the formation of a common market, the countries of Southern Cone expected to grow evenly. However MERCOSUR had structural asymmetry from the beginning and exposed policy asymmetry over time. It is basically due to the overwhelming influences of Brazil on MERCOSUR. With regard to asymmetries, Paraguay calls for special and differential treatment. Uruguay wants equitable application of market liberalization. Argentine emphasizes production integration based on the development of value chains. In the issue of asymmetries, while Paraguay, Uruguay and Argentine act as petitioners, Brazil is capable of selecting the initiatives. Under these circumstances MERCOSUR has established FOCEM as regional redistribution mechanism. FOCEM has achieved some results as seen in Paraguay, but there are still problems such as financial limitations and lack of enforcement. In order to activate the redistributive mechanism for regional integration and to coordinate the policies to resolve regional disparities, transnational governance is essential but all member countries are reluctant to it. To date,

* 부경대학교 글로벌지역학연구소. E-mail: pkmin000@gmail.com

regional asymmetries or development gaps have persisted and disparities in individual countries remains a problem.

Key Words: MERCOSUR, Asymmetries, Regional Development Cooperation, FOCEM, Regional Redistribution Mechanism

I. 서론

라틴아메리카에는 식민지로부터 독립이 추진되던 19세기 초로 소급되는 고유의 지역주의 전통이 있었으며 라틴아메리카 지역주의는 '종속'에 대항하는 하나의 이념적 요소였다. 20세기에 도 '아메리카'를 대표하는 미국과의 대결 속에서 '독립적 라틴아메리카'와 '연대주의' 이상이 지역 내 역사를 관통해서 지속되었다(Bianculli 2016). 2차 세계대전 이후 1960년대 구지역주의 시대에 라틴아메리카에서는 지역시장 형성을 통해 자치와 발전을 달성하고 지역의 정치경제적 종속을 극복하고자 하였다. 토착적 발전에 대한 열망은 다양한 지역통합의 움직임을 낳았는데 라틴아메리카자유무역연합(Latin American Free Trade Association, LAFTA), 중앙아메리카공동시장(Central American Common Market, CACM), 카리브공동체-공동시장(Caribbean Community and Common Market, CARICOM), 안데스그룹(Andean Group) 등이 그 예이다(Malamud 2013; Bianculli 2016).

1980년대 중반까지 일련의 위기를 거치면서 라틴아메리카 지역은 민주주의의 복구와 구조조정 프로그램 등이 계기가 되어 이전 지역주의 도식 즉 CACM, CARICOM, 안데스 협정이 새롭게 정비되거나 남미공동시장과 같은 새로운 형태들이 형성되었다. 오랜 지역주의의 전통을 가진 라틴아메리카에서 '어떤' 지역통합모형을 형성할 것인가에 대한 많은 논쟁이 있었으며 다

양한 지역통합체가 중첩적으로 형성되었다. 그렇지만 실질적으로는 멕시코, 브라질이라는 두 개의 지역강국이 중남미 아메리카에서의 지역주의 방향을 설정하고 있다. 미국과의 관계 속에서 지리적·경제적으로 밀접한 멕시코는 미국에 대한 이전의 의구심을 버렸고 브라질은 대륙적 규모와 미국과의 지리적 거리 속에 초기의 범아메리카주의를 버리고 '세계화로 가는 경로'(Hakim 2002)에서 분화된 지역주의를 선택하게 된다. 이러한 범아메리카주의가 아닌 분화된 지역주의라는 세계화의 경로는 1990년 초 지역적인 것과 세계적인 것 사이의 타협물로서 NAFTA와 남미공동시장¹⁾이라는 형태의 지역경제통합을 가져왔다.²⁾

NAFTA가 미국 주도의 범아메리카주의의 연장선에서 아메리카 전역에 걸친 미국 헤게모니를 정당화하려 한 시도였다면, 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이가 연계된 남미공동시장은 남-남 협력의 대표적 사례로서 '라틴 지역주의'라는 공통된 문화적 가치와 연대에 기초하여 미국과는 거리를 두려는 대안적 움직임의 하나였다(Grugel 2005, 1064). 또한 "냉전해체와 구식 경제발전모델의 추락에 대한 남아메리카의 역사적 정치적 응답"(Lorenzo 2006, 1)으로서의 남미공동시장은 1990년대 신자유주의적 세계화의 지역화라는 성격을 동시에 지니고 있었다. 따라서 남미공동시장은 한편으로는 심화되는 세계경제의 경쟁 속에서 투자의 유치와 협상력의 증대라는 지역단위의 발전전략의 하나로 추진되었으며 다른 한편으로는 지역 공동의 성장과 연대를 추구하는 오랜 라틴아메리카지역주의의 전통에 기대어 성립하였다. 물론 여기에 브라질이라는 '특수지위'를 누리는 지역강국의 지역형성전

1) 본 논문에서 Mercado Común del Sur는 원칙적으로 남미공동시장으로 표기하며 필요에 따라 MERCOSUR로 표기한다.

2) 최근에는 자유무역협정에 근거한 태평양동맹(Alianza de Pacifico)과 정치·경제적 통일모두를 추구하는 브라질 중심의 남아메리카국가연맹(Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR), 베네수엘라가 제안한 아메리카를 위한 볼리바르 동맹(Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA) 등이 그 예이다.

력이 더해졌다. 그러나 강한 지역주의적 열망과 달리 남미공동시장은 출범 초기부터 매우 큰 구조적 비대칭적 구조를 가진 지역경제통합이었으며 시간이 흐를수록 정책적 비대칭성을 노출하였다.³⁾ 따라서 공동시장이라는 경제통합의 완성 뿐 아니라 지역적 차원의 사회적 연대와 통합력을 지닌 남-남 협력체로 남미공동시장이 진화하기 위해서는 역내 비대칭성 해소를 위한 다양한 형태의 지역개발협력이 필요하다.

본 논문에서는 남-남 협력의 대표사례로 일컬어지는 남미공동시장의 역내 비대칭성과 개발격차의 현황은 어떠한지 이의 해소를 위해 어떤 지역개발협력 기제를 활용하고 있는지 그 한계는 무엇인지 살펴보고자 한다. 또한 근본적으로 비대칭적인 국가 간 역학 속에서 각국이 남미공동시장과 역내 비대칭성에 대해 지니는 입장은 무엇이며 난제는 무엇인지를 되짚어보고자 한다.

II. 본론

1. 남미공동시장의 구조적·정책적 비대칭성

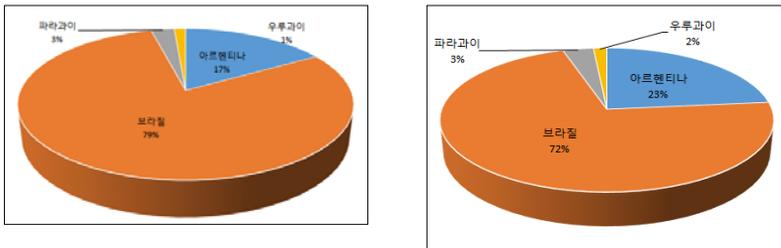
1) 남미공동시장의 구조적 비대칭성과 개발격차

남미공동시장은 아순시온 조약(1991.03.26)에서 여타 지역경제통합과는

3) Krapohl&Fink(2013)은 지역경제통합을 1)역내 상호의존이 높은 산업화된 지역(EU) 2)높은 역외 상호의존과 제한된 경제비대칭성으로 개발도상지역(ASEAN, CARICOM), 3)높은 역외 상호의존과 높은 경제적 비대칭성으로 특징지어지는 개발도상지역(SADC, MERCOSUR) 등으로 구분한다. 한편 지역 내 개발격차와 관련하여 남미공동시장에서는 '비대칭성(Asymmetries)'과 불균등성(disparities)이라는 용어를 주로 활용하며(Blyde et al. 2008; Giordano et al. 2005), ASEAN에서는 개발격차(development gap)(Mcgillivray& Carpenter 2013; Aldaba 2013)라는 용어를 선호하며 이는 지역개발협력에 접근하는 방식의 차이, 즉 회원국 간의 격차를 발전주의적으로 해소할 것인가 아니면 재분배의 문제로 볼 것인가의 시각 차이를 반영한다.

달리 분명하게 회원국 간 무역자유화 일정을 규정하고 대외공동관세수립, 분쟁해결, 거시경제정책 조정, 업종별 산업정책, 생산 요소의 자유로운 이동 등 광범위한 분야에서 경제협력을 제시하였다. 그리고 그 일정에 따라 오우로뿌레토 의정서(1994.12.17)에서는 관세동맹구축을 이행하였다. 관세동맹구축 이외에 오우로뿌레토 의정서는 남미공동시장을 국제법상 법인으로 인정하고 대외 경제정책을 공동으로 진행할 수 있게 함으로써 상징적으로 남미공동시장의 통합을 진전시켰다.

그러나 초기 역내 무역의 증가에도 불구하고 다양한 사회통합을 위한 약속들은 공동시장의 이름에 걸맞지 않았다. 초국가적 차원의 의사결정권한이나 분쟁해결장치의 구축 등에 있어서는 진전이 없었고 정책공조도 실질적으로는 잘 이루어지지 못하였다. 그리고 멕시코 폐소화 위기, 아시아 금융 위기, 1999년 브라질의 평가절하, 2001년 아르헨티나 경제위기 등 일련의 위기 속에서 브라질의 ‘담보’적 지위가 부각되었다(김진오 외 2011; Meissner 2013). 사실 남미공동시장은 단순한 경제적·사회적 지표상의 개발격차를 떠나 근본적인 비대칭성을 가지고 있으며 이러한 측면은 남미공동시장의 정책 형성이나 제도적 구조에 지속적으로 영향을 미쳐왔다. 인구, 면적 등 회원국별 물리적 요소(<그림 1> 참고)와 실질 GDP(<표 1>, <표 2>, <그림 3> 참고) 등 간단한 경제지표만 보아도 회원국별 비대칭성은 한눈에 드러난다.



〈그림 1〉 남미공동시장 회원국 인구 및 면적 비율

출처 : 위키피디아 각국별 항목(인구의 경우 위키피디아 회원국별 추정치 활용)
(www.wikipedia.org), 검색일: 2019.03.05.

<표 1>에서 보듯이 1991년 아순시온 협정당시 회원국의 실질GDP(2011년 기준) 비율은 브라질이 80%였으며 2014년 현재에도 이러한 비중의 차이는 크게 변함이 없다. 2012년 정식가입 후 '민주주의' 문제로 2016년 회원 정지된 베네수엘라를 포함하더라도 큰 차이는 없다. 상대적으로 저발전 된 국가들 사이의 협력, 즉 남-남 협력의 대표적 사례로 언급되는 남미공동시장이 회원국내 인구, 영토, GDP로 대표되는 경제발전 정도 등에 있어 커다란 구조적 비대칭성을 보이고 있으며 이는 정책적 비대칭성에 그대로 반영된다(IDB 2006; 2007).⁴⁾ 결국 이것은 지역적 수준에서 영향력이 지대한 브라질(그리고 아르헨티나)과 파라과이, 우루과이(1인당 GDP가 브라질보다 높음에도 불구하고)사이의 비대칭성 즉 브라질의 '특수지위'에 다른 아니다. 비대칭성의 핵심에 있는 나라는 브라질로서 남미공동시장, 더 넘어 라틴아메리카에서 브라질은 지나치게 큰 나라이며 EU처럼 투표에 가중치를 둔다면 브라질은 남미공동시장을 지배할 것이다. 남미공동시장에서 실질적으로 브라질이 지도력을 행사하지 않는 이상 남미공동시장은 지역적 차원에서 작동하기 어려운 상황이다(Mattli 1999, 160). 또한 남미공동시장의 '약한 고리'로서의 파라과이는 1인당 GDP가 여타 회원국 평균대비 50%이하에 불과하여 브라질과는 다른 의미에서 비대칭성의 중심에서 있다(<그림 2> 참고).

4) 이러한 '구조적' 또는 '자연적' 비대칭성 이외에도 회원국의 경제정책 또는 공공정책의 독자성에서 비롯되는 '인위적' 비대칭성(IDB 2006, 39)도 남미공동시장 비대칭성의 한 단면을 이룬다. MERCOSUR보고서11(IDB 2007, 58-59)에서는 이를 구조적 비대칭성과 정책적 비대칭성으로 재정의한다. 구조적 비대칭성은 대체로 쉽게 바뀌지 않는 지리적 규모, 인구규모뿐 아니라 경제적 발전(부, 인프라의 양과 질, 노동력 질, 제도의 질적 역량), 시장유연성, 회원국내 권한 등을 지칭하며, 정책적 비대칭성은 공공정책, 규제적 개입, 조세 인센티브, 투자·수출 증진 프로그램, 원산지 정책, 다양한 보조금, 각종 수입체제, 특혜적 조건하의 재정 등 지역경제통합 이후 정책 공조가 필요한 영역에서의 비대칭성을 지칭한다. 구조적 비대칭성의 해소는 회원국별 차별적 정책에 대한 협상, 직·간접적 지원 등의 해결책을 동반한다. 이는 제도적 능력의 향상과 재원을 요구한다. 그러나 정책의 동조화를 요구하는 정책적 비대칭성의 해소는 각국의 정책자율성을 훼손하기 때문에 문제제기에 비해 해소에 어려움이 따른다.

〈표 1〉 MERCOSUR 회원국의 실질GDP 비율(2011년 기준)

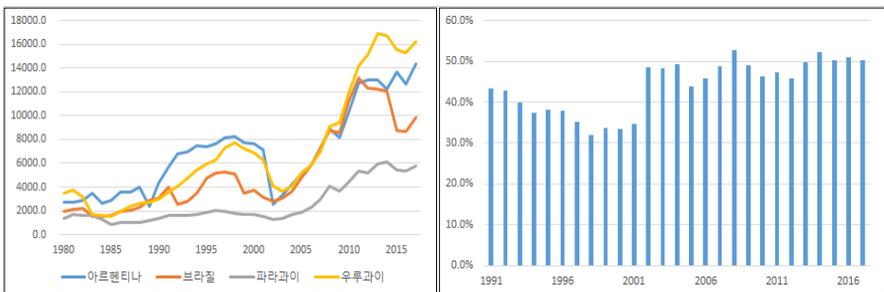
	1991	1998	2002	2008	2014
아르헨티나	19.3%	21.8%	17.2%	20.3%	21.2%
브라질	78.0%	75.4%	80.2%	77.1%	75.9%
파라과이	1.2%	1.1%	1.2%	1.2%	1.3%
우루과이	1.6%	1.7%	1.4%	1.4%	1.6%

출처: Penn world Table ver 9.0(<https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt>)

〈표 2〉 MERCOSUR 회원국의 실질GDP비율(2011년 기준)(베네수엘라를 포함할 경우)

	2005	2008	2010	2012	2014
아르헨티나	17.4%	17.7%	18.1%	18.7%	18.6%
브라질	68.9%	67.4%	67.5%	67.3%	66.8%
파라과이	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.2%
우루과이	1.2%	1.2%	1.3%	1.3%	1.4%
베네수엘라	12.8%	14.4%	13.6%	13.1%	13.6%

출처: Penn World Table ver 9.0



〈그림 2〉 MERCOSUR 회원국의 1인당GDP추이(좌측, 단위 달러) 및 평균대비 파라과이의 1인당 GDP 비율(우측, 세계은행 자료를 재구성)

출처 : 세계은행(<https://data.worldbank.org>), 검색일:2019.02.01.

한편 구조적 비대칭성에 있어 인구와 영토 등 쉽게 바뀔 수 없는 요소를 제외한 경제발전과 사회적 지표에 해당하는 개발격차의 경우 단순히 회원국 간 격차일 뿐 아니라 각 회원국의 내부 개별 지역 간 불균등과도 관련된다. 남미공동시장의 대부분 회원국은 해안지대와 일부 경제적 중심만이 산업화 및 발전이 이루어지고 있으며 여타 지역들은 주변부적 위치를 벗어나지 못하고 있다.

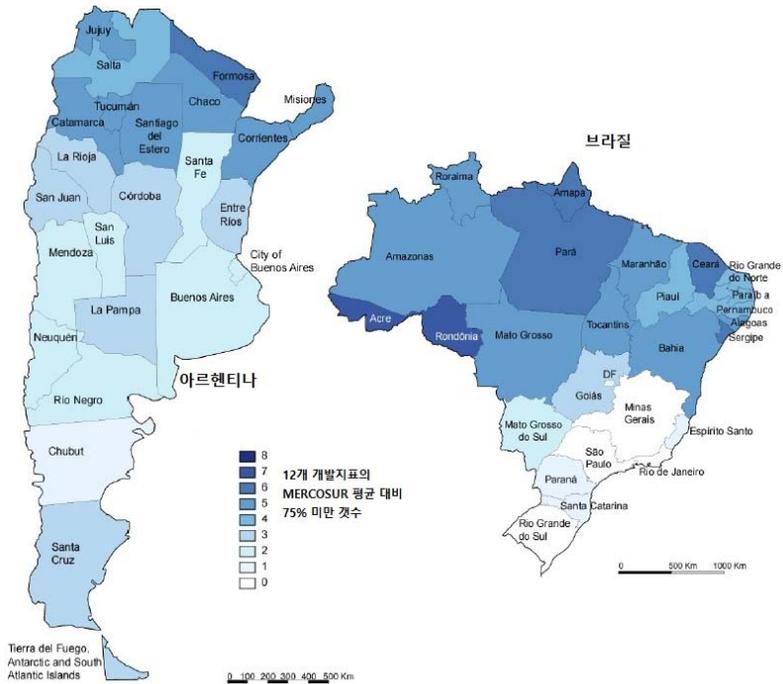


〈그림 3〉 MERCOSUR 저개발지대

출처: Hoste(2003, 128)에서 재인용

남미공동시장 출범 이후 호스테(2003)가 각 회원국(준회원국 포함)에서 입수 가능한 자료를 기반으로 하여 12개의 개발지표⁵⁾에 걸쳐 측정된 바에

따르면 남미공동시장 평균대비 개발지표 75% 미만 지역은 <그림 3>과 같다. 파라과이를 중심으로 한 내륙지역이 상대적으로 저개발 된 지역임을 알 수 있다. 또한 회원국별로 남미공동시장 평균대비 75% 미만 개수를 표시한 <그림 4>, <그림 5>에서 보듯이 남미공동시장 출범 이후 약 10년간 회원국 내에 서도 심각한 개발격차가 있음을 알 수 있다.



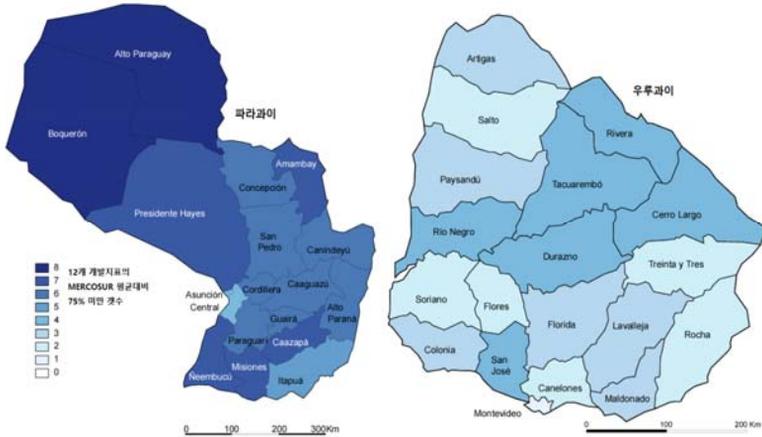
<그림 4> 아르헨티나, 브라질 개발지도

출처: Hoste 2003, 121-122에서 재인용

- 경제 개발(1인당 GDP, 경제활동참가율), 기간시설발전(도로, 전력사용량, 전화, 오수처리 접근도, 식음수 접근도), 사회발전(1000명당 의사 수, 1000명당 병실 수, 예상수명, 학생 수, 문맹률) 등을 지표로 삼았다(Hoste 2003, 59). 이 조사는 각국별로 차이가 있지만 1995-1999년까지 1990년대 중후반의 자료를 활용하였다.

4개 회원국별로 1990년 중후반까지 남미공동시장 평균 대비 75% 미만의 개수가 5개 이하인 지역은 아르헨티나에서는 24개주 중 8개주(까따마르카, 꼬리엔페스, 차꼬, 포르모사, 후후이, 미시오네스, 산띠아고델에스페로, 투까만)가 저개발지대이며, 브라질에서는 27개주 중 13개주(북부지역의 혼도니아, 아크리, 아마조나스, 파라, 아마파, 호라이마, 토크칭스, 북동부지역의 마라냥, 세아라, 알라고아스, 세르지피, 바이아, 중서부지역의 마투그로수), 파라과이에서는 18개주 중 아순시온과 센트랄 주를 제외한 전 지역이 해당된다. 반면 우루과이는 해당사항이 있는 주가 존재하지 않았다. 지역적(regional) 수준에서 볼 때 국가를 불문하고 내륙지대는 저개발지대에 속하는 것이다. 파라과이의 아순시온과 센트랄 주는 <그림 5>에서 보듯이 개발지표 75%미만이 4개로, 여타 회원국에 4개미만 지역이 존재한다고 할 때 상대적으로 저개발지대이다. 또한 파라과이는 남미공동시장 회원국 중 유일하게 1990년대 중반 개발지표 75% 미만이 지방(알토 빠라과이, 보계톤)이 존재하였다. 이러한 파라과이의 지방별 개발격차에도 불구하고 1997년 당시 빠라과이의 인구 2/3가 아순시온과 센트랄 2 곳을 제외한 나머지 16개 저개발지대에 거주하고 있었다.

대다수 인구가 저개발지대에 거주하는 파라과이와 달리 브라질의 경우에는 1990년대 중후반 당시 히우 그란지 두술, 미나스제라이스, 히우 지 자네이루, 쌍빠울루 등 개발지표 75% 미만이 한 개도 없는 지역에 브라질 인구의 50%이상이 거주하였다. 개발격차가 가장 낮은 아크리주와 혼도니아주 양 지방에는 브라질 인구의 1%만이 거주하였다(Hoste 2003, 122-123). 이처럼 남미공동시장 출범이후 회원국내 지방간 격차와 구조적 비대칭성은 지속적 문제였다.



〈그림 5〉 파라과이, 우루과이 개발지도

출처: Hoste 2003, 123-124에서 재인용

2) 브라질의 '특수지위'와 정책적 비대칭성

남아메리카 지역통합의 특징과 진화의 방향은 세계적인 전략을 포함한 브라질의 대외정책, 그리고 지역적 수준에서 아르헨티나에 대한 브라질의 동맹전략과 조정에 의해 크게 결정되는 경향이 있다. 냉전 해체 이후 브라질은 남미공동시장을 국제적 개입의 핵심적인 전략적 거점 및 지역적 동맹의 구심점으로 삼고자 하였다(Revelez 2012). 그리고 2000년대 말까지 남미공동시장의 구조는 브라질의 정책 엘리트의 이해에 부합하는 것처럼 보였으며 브라질의 미국 및 유럽연합과의 관계, 세계무역기구와 G-20회의에서 브라질의 자율성을 지지하는 데에 있어 브라질은 남미공동시장을 활용하였다 (Vigevani and Ramanzini-Junior 2011, 127; Pecequillo and Carmo 2013).

남미공동시장 내적 측면에서 볼 때 브라질의 소위 '람보'적 지위는 남미공동시장 출범이후 줄곧 지역통합 진전의 원인이자 장애로 작용해왔다

(Meissner 2017).⁶⁾ 1990년대 브라질의 지역적 리더십은 남미공동시장의 즉각적인 성공에 기여하였다. 불완전하나마 관세동맹이 재빨리 수립되었고 역외투자가 역외 투자가 증대되었으며 EU와 남미공동시장은 지역 간 무역협정을 협상하였다(Calfat and Flores 2006). 또한 역내 무역이 증대되어 남미공동시장은 출범초기 개발도상지역에서 가장 성공적인 지역기구라고 불리기까지 했다(Vaillant 2005).

남미공동시장의 성공적 출범에도 불구하고 이후 지역경제통합을 위한 다양한 전략이 고안되었지만 그 실행은 상당히 지연되었다. 특히 화폐 및 재정정책의 조정장치가 부재하고 지역 내 금융적·정치적 불안정성이 만연했다는 사실이 여기에 큰 영향을 미쳤다. 또한 자국의 자동차, 제조업, 농업 부문을 촉진시키려는 브라질의 민족적 이해도 지역적 통합을 가로막는 중요한 장애가 되었다. 1990년대 말 남미공동시장은 일련의 경제적 위기에 봉착하는데 1997년 동아시아 금융위기, 러시아 국가부도 선언 등으로 해외투자자들은 신흥시장으로부터 자본을 철수하였으며 미달러에 고정되었던 아르헨티나 페소화와 브라질 헤알화는 평가절하 압력에 시달렸다. 이 과정에서 브라질은 다른 회원국과 상의 없이 일방적으로 통화를 변동환율제로 바꾸었다. 결과적으로 브라질 헤알화는 1/3 평가절하 되었으며, 브라질 수출 산업은 경쟁력을 회복했다. 이것이 2000년대 초 10년간 브라질을 가장 역동적인 신흥시장으로 만든 첫 출발점이었다. 반면, 아르헨티나 수출산업은 경쟁력을 상실하고 수출 하락은 아르헨티나 경제의 치명타가 되었으며 경제적 위기로 치달았다(Hausmann and Velasco 2002). 경제 위기 속에서 아르헨티나는 결국 변동환율제로 바꾸어야 했고, 역사상 가장 큰 국가부도 국가가 되었다(Cooper and Momani 2005).

6) 정책적 비대칭성의 해소에 대한 대다수 연구들은 브라질이 압도적으로 유리함을 보여 주지만 비대칭성 해소를 위한 정책적 동조화에 대한 요구는 민족국가를 규제하는 초국가적 통치체 수립을 동시에 요구하는 것이기에 회원국은 이에 저항한다(IDB 2007, 60).

이러한 브라질의 근린공핍화전략(beggar-thy-neighbor)(Kronberger 2002)은 아르헨티나 경제의 위기를 이끌었을 뿐 아니라 남미공동시장 전체의 위기를 가져왔다. 특히 지역통합의 양대 축을 이루는 브라질과 아르헨티나에서 1999년에 무역분쟁이 발생한 데 이어 2001년에는 공동관세정책이 각국 국내 정치에서 중요한 쟁점이 되었다. 아르헨티나와 브라질 사이의 무역전쟁이 일어나자 양국은 무역장벽을 재도입했다. 지역통합과정을 재시작하고 자하는 몇몇 시도에도 불구하고 남미공동시장은 이후 활력 있던 1990년대로 결코 돌아가지 못하였다(Krophol 2016, 21-22). 이에 따라 이 시기에는 ‘공동시장’이라는 기획에 회의적인 견해들이 제출되기도 했다(Gomez-Mera 2005; 2015).

이러한 회의적 견해는 회원국들이 물리적 규모와 경제력 규모에 있어 큰 차이를 가질 뿐만 아니라 역내 국가들에 따라 ‘공동시장’에 포괄되는 역내 교역에 대한 의존성에 큰 차이가 존재했기 때문이다. 브라질은 상대적으로 다변화된 무역구조를 갖고 있으며 역내 무역에 대한 의존도가 낮다. 따라서 브라질은 주로 전략적·정치적 입장에서 지역통합에 참여했다. 반면 아르헨티나와 여타 소규모 회원국들은 지역시장에 대한 의존도가 브라질에 비해 더 높았으며, 해외 자본에 대한 의존도와 자본유출입에 대한 취약성도 더 높았다. 이들의 남미공동시장 참여는 브라질보다 더 높은 경제적 필요성에 의해 더 많이 추동된 것이었다(Phillips, 2003)(<표 3> 참고).⁷⁾

파라과이와 우루과이 등 소국들은 역내 무역이 그들의 전체 무역에서 차지하는 비중이 매우 컸다. 공동 시장의 완성이 여전히 요원한 가운데 이들은 통합과정의 효과, 무역자유화에 대한 보상이 부족하며 남미공동시장으로 인해 제3자와의 양자적 협정도 할 수 없다고 주장했다(Masi and Hoste 2002).

7) <표 3>에서 1991, 1998, 2006년 자료의 출처는 Meissner(2017)이며 이는 UN Comtrade Database에 기초하고 있다. 2019년의 경우 새로 개편된 남미공동시장 홈페이지(<https://estadisticas.mercosur.int>)를 활용한 것으로 EU를 별도 경제단위로 구분하지 않고 국가별로만 구분하고 있다. 그러나 무역상대국으로서의 중국의 부상, 브라질(또는 아르헨티나)에 대한 의존도는 여전히 확인가능하다.

반면 브라질, 아르헨티나 등은 입장이 달랐다. 특히 지역강국인 브라질은 지속적으로 남미공동시장 참여가 브라질 외교 정책에 있어 우선시되었으며, 룰라정부(2002-2010)하에서 남미 지역통합을 강조하였지만 역내 무역이 핵심이 아니었다(Andrade Correa 2010, 398). 남미공동시장은 브라질이 지역강국을 넘어 세계적 차원의 지도적 지위를 차지하기 위한 수단일 뿐이었으며 브라질에게는 역외 관계가 더 주요한 변수였기에 아르헨티나 외환위기 시에도 독자적 행보를 했던 것이다(Krapohl 2017, 147-171).

〈표 3〉 남미공동시장 국가별 주요 수출국

	년도	1순위 비중	2순위 비중	3순위 비중
아르헨티나	1991	EU 39%	브라질 14%	미국 11%
	1998	브라질 32%	EU 19%	미국 9%
	2006	EU 20%	브라질 17%	칠레 9%
	2019	브라질 17.8%	미국 6.2%	중국 5.7%
브라질	1991	EU 36%	미국 21%	일본 9%
	1998	EU 31%	미국 20%	아르헨티나 14%
	2006	EU 25%	미국 20%	중국 9%
	2019	중국 23.6%	미국 12.8%	아르헨티나 4.5%
파라과이	1991	EU 43%	브라질 27%	칠레 7%
	1998	브라질 28%	아르헨티나 27%	EU 24%
	2006	아르헨티나 24%	EU 18%	브라질 14%
	2019	아르헨티나 37.8%	브라질 31.7%	러시아 5.3%
우루과이	1991	EU 29%	브라질 25%	미국 11%
	1998	브라질 35%	아르헨티나 17%	EU 16%
	2006	EU 21%	브라질 14%	미국 12%
	2019	중국 19%	브라질 17.4%	미국 6.1%

브라질의 남미공동시장에 대한 영향력과는 별개로 남미공동시장의 정책적 비대칭성은 사실 아순시온협정에서 비롯된 것인데, 이전까지 라틴아메리카 통합에 관한 협정들과 남미공동시장과 같은 시기에 추진된 안데스협

정 등은 소규모 경제에 대해 차별화된 원칙을 두었다. 지오다노(Giordano et al. 2004, 1)도 언급하듯이 라틴아메리카에서 일어난 모든 지역적 수준의 통합은 통합의 혜택에 대한 균등 분배에 대한 높은 정치적 감수성을 반영하여 복잡한 법적·제도적 수준을 가졌다. 그러나 이러한 사항들이 아순시온협정에는 적용되지 않았다. 오히려 아순시온협정은 우루과이라운드에 영향을 미친 회원국 간의 상호호혜에 따른 동등한 권리와 의무를 규정하였다. 다만 관세철폐의 일정에 있어 우루과이와 파라과이에게 차별성을 두었을 뿐이다. 이러한 사정에도 불구하고 우루과이와 파라과이 등 약소국을 포함한 통합이 가속화된 것은 아순시온 협정 체결당시 공동시장 형성이 브라질과 아르헨티나보다는 우루과이, 파라과이 등 소규모 국가 경제가 훨씬 혜택을 입을 것이라는 가정이 있었다. 또한 남미공동시장 체결 이전에 브라질과 아르헨티나 양자 사이의 경제상호 보완협정이 파라과이와 우루과이의 대 브라질, 대 아르헨티나 특혜에 부정적 영향을 미치리라는 예상에 따라 파라과이와 우루과이가 서둘러 남미공동시장에 합류하였다. 이 과정에서 파라과이와 우루과이는 아순시온 협정이 합의에 의한 결정체제라는 점을 인정하여 상호호혜성을 받아들인 것이다.

이후 2003년까지 남미공동시장은 파라과이와 우루과이의 이해에 대한 예외적 경우만을 용인하였고, 아순시온 협정 부록 1에 따라 무역자유화 프로그램, 공동 관세에 대한 최종 적용체제에 대한 공동시장위원회 결정(N° 05/94), 공동 관세에 있어 자본재 수렴(CMC N° 07/94), 관세자유지역에 대한 공동시장위원회 결정(N°08/94) 등 일련의 조치가 뒤따랐다. 그러나 이러한 조치들은 아르헨티나의 티에라델푸에고 또는 브라질의 마나우스 지역 등 일부 저발전 지역에 제한적으로 적용되었고 해당 회원국 전체에는 적용되지 않았다. 사실 1990년대에는 비대칭성을 조율할 수 있는 어떤 통합적 정책도 시행되지 않았으며, 수많은 선언들이 있었지만 실질적인 진보도 없었다.

2003년 몬테비데오 정상회의에서 파라과이가 정식 문제 제기를 한 이후 공동시장위원회는 파라과이에 대한 차별적 협상, 원산지 체계에 대한 파라과이 이해 반영, 공동관세제도에 있어 파라과이와 우루과이의 이해를 반영하는 것에 대한 권리 부여, 역외블록의 자본재수입, 정보기술, 통신, 광물 및 농업 투입에 대한 관세혜택 등 다양한 조치들을 취하였다. 그리고 이러한 조치 중 하나가 남미공동시장의 역내비대칭성 해소를 위해 공동시장 위원회 결정(N°27/03)에 따라 구조조정수렴기금(Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR, FOCEM, 이하 FOCEM)의 설립이었다(IDB 2007, 60-61; 2008).

이러한 조치들 외에 남미공동시장 회원국들은 남미공동시장의 틀을 포기하지 않았으며 공동의 무역정책이나 경제정책 조정 같은 비대칭성 해소를 위한 정책을 통해 남미공동시장의 비대칭성을 해소하고 남미공동시장의 애초의 궤도에 올리기로 결정하였다(IDB 2000). 제도적으로는 올리보스 의정서에 따라 무역 분쟁 해소체계를 위해 상설심리법원(Permanent Review Tribunal), 상설대표위원회(CRPM), 의회 등이 새로이 신설되었다.⁸⁾

2. FOCEM의 성립과 비대칭성 해소를 위한 노력

1) FOCEM의 형성과 구조

남미공동시장은 공동시장 형성을 통한 지역발전의 증진이 그 목적이었다. 그러나 통합이 진행됨에 따라 통합과정의 비효율성, 회원국 간의 심각한 비대칭성, 개별 회원국 내부의 비대칭성, 즉 공동시장 형성과정에서 수혜를 입지 못하는 지역적·계층적 불균등성을 줄이기 위한 긍정적 수단이 요구되었다. 이를 위해 남미공동시장은 FOCEM을 수립하였고 이를 역내 비대칭성

8) 이런 변화에 힘입어 2003년 이후 지역적 무역은 이전 수준은 아니지만 꾸준히 회복되었다. 2003-05년에 역내 무역흐름은 거의 두 배 이상 증가했다(IDB 2007). 그럼에도 불구하고 분쟁해결제도 등은 20년 동안 16번만 소집되는 등 장식적 제도로 머물렀다.

해소를 위한 가장 중요한 기제로 활용하려 하였다.

이전에도 다양한 기구들이 남미공동시장 회원국에 해당하는 국가를 개별적으로 지원하였다. 우선 전 세계적 개발의 일환으로 라틴아메리카의 개발 프로젝트를 재정 지원하는 기구들로서 라틴아메리카 국가들이 회원국인 UN과 세계은행 등이 있다. 또한 국제농업연구자문그룹(Consultative Group for International Agricultural Research, CGIAR) 등이 라틴아메리카 개발과 밀접한 연관을 가진다. 한편 라틴아메리카 개발지원에 특화된 기구들로서 미주기구(Organization of American States), 미주개발은행(Inter-American Development Bank, IDB) 등이 있는데 IDB는 라틴아메리카의 빈곤감소, 사회적 평등, 환경적으로 지속가능한 성장 등에 관심을 기울였다. 한편 남미공동시장 회원국의 개발협력에 영향을 끼치는 주요한 기구로는 라틴아메리카 개발은행인 안데스개발공사(Corporación Andina de Fomento, CAF), 아르헨티나, 브라질, 볼리비아, 우루과이, 파라과이 등이 참여하는 라플라타개발기금(Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata, Fonplata) 등이 존재하고 있었다. 그러나 이러한 기구와 기금이 지역적으로는 남미공동시장에, 목적으로는 지역발전에 초점을 둔 것이 아니었기에 통합으로 인해 발생하는 지역적 불균등을 보완 또는 지역발전의 성과를 재분배하는 메커니즘이 요청되었다. 그리고 국제적 기구와 민족적 단위의 발전기구들을 연계할 수 있는 중간 고리가 필요하였다. 요컨대 하나의 지역기구로서 지역적 차원의 사회 발전을 위해 FOCEM이 설립한 것이다(Hoste 2003, 131-138).

이러한 재분배기제로서의 FOCEM의 설치는 EU제도에서 영향을 받은 것이다. <표 4>에서 보듯이 남미공동시장은 EU 제도를 많이 모방하였는데 이는 EU가 라틴아메리카에 무역과 국제협력을 적극적으로 꾀하고 지역통합 발전과 공고화에 대한 모델을 제공했기 때문이기도 하다(De Lombaerde and Schulz 2009). EU구조기금에 영향을 받은 FOCEM도 이러한 제도들 중 하나이

다. FOCEM의 성립은 오우로쁘레토 의정서(Ouro Preto Protocol 1994) 35조에 따른 것인데, 국제법상 법인인 MERCOSUR는 목적을 이루기 위해 필요한 모든 수단을 취할 수 있고 기금을 조성(http://www.sice.oas.org/trade/mrcsr/ourop/ourop_e.asp)할 수 있다. 또한 FOCEM 설치는 기본적으로 남미공동시장이 회원국들의 사회·경제적 발전을 통해서 사회정의를 꾀한다는 대전제에서 비롯된 것이다. 역내 무역자유화가 역내 비대칭성을 줄이지 못하는 상황에서 남미공동시장은 지역경제 통합의 여러 부작용을 억제하고 지역응집력을 강화하는 별도 조치로서 기금을 창출한 것이다. 역내 소국의 통합에 대한 불만해소의 수단인 FOCEM의 수립은 남미공동시장의 주요 성취 중 하나로 간주되고 있으며 공동시장 장벽 철폐를 위한 ‘부정적 수단’이 아니라 취약한 지역을 고려함으로써 지역통합을 강화하려는 ‘긍정적 수단⁹⁾으로 평가된다(Andrade Correa, 2010).

〈표 4〉 EU와 MERCOSUR의 제도 비교

	구분	EU	남미공동시장
통합 과정	통합 시작일	1951년 4월 18일	1991년 3월 26일
	통합의 정도	경제동맹	자유무역지대와 공동시장 사이
	회원국수	28개국	4개국
제도	의사결정기구	유럽위원회	공동시장위원회
	집행부	유럽위원회	공동시장그룹 무역위원회
	입법	유럽의회	연합의회위원회 (실질적 권한 없음)
	사법	유럽 사법재판소	사후적 형태의 중재기구
	자문기구	지역위원회 경제사회위원회	경제사회자문 포럼
	행정업무	유럽위원회	행정 사무국
재분배 기제	기금	유럽지역개발기금, 유럽사회기금, 결속기금	FOCEM

9) 지역통합에서의 부정적 수단은 통상 무역과 관련된 장벽의 철폐를 말하며, 긍정적 수단은 공동된 정책을 의미한다(Malamud 2013, 3).

FOCEM은 공동시장위원회(Consejo Del Mercado Común, CMC) 결의안 27/03호(MERCOSUR/CMC/DEC. N° 27/03)에서 아순시온 조약의 연대의 개념을 재확정하면서 “역내 소국과 혜택이 적은 지역의 경쟁력을 향상시키기 위한 연구가 행해져야만 한다”고 하면서 본격화되었다. 그 결과 2004년 CCM 결의안 19/04호는 이러한 목적을 달성하기 위해 ‘고위급 실무진’을 구성하였으며, 결의안 45/04호는 공식적으로 2004년 12월 16일 FOCEM을 창설하였다(Andrade Correa 2010; www.mercosur.int). 이는 여러 차례 언급하였듯이 회원국들의 경쟁력 증가와 아울러 사회응집력을 강화하는 프로그램들에 재정 지원을 하고, 저발전 회원국을 비롯한 역내 비대칭성을 줄이고 지역 내 구조수렴을 지원하기 위한 조치였다. 이후 ‘고위급 실무진’은 CCM 결의안 18/05호를 제출하여 기금 규정을 위한 조항을 만들어 통과시켰으며 결의안은 구조수렴, 경쟁력 개발, 사회통합, 제도적 구조 및 통합과정의 강화 네 가지 영역을 FOCEM의 우선적 프로그램으로 정하였다. 또한 공동시장을 향한 수렴과정을 진척시키기 위해서는 연대의 원칙을 강화하는 것이 필요하다고 강조하였다(MERCOSUR/CMC/DEC N°18/05).

기금의 제도적 틀과 규정은 CCM 결의안 18/05와 24/05에 의해 만들어졌는데, 당초에는 매해 1억 달러의 예산으로 10년간 운영할 예정이었다. 기금의 운영은 재분배 논리에 따라 회원국별로 구성되었다. 아르헨티나와 브라질이 각각 기금의 27%와 70%를 부담하고 파라과이와 우루과이는 각각 1%와 2%를 부담하였다. 반대로 기금에 의한 수혜는 브라질과 아르헨티나가 각각 전체의 10% 정도였으며 파라과이와 우루과이가 각각 48%와 32%의 혜택을 보게 되어 있었다. 이러한 배분은 회원국 간의 비대칭성과 이로 인한 무역자유화로부터의 불이익을 보상하는 형태로 작동한다. 개별국가에 분배되는 재원은 비-보상의 기부형태로 주어지지만 회원국들은 승인된 프로젝트에 대해 15% 정도는 재정지원을 해야 한다(Andrade Correa 2010, 400-403).

기금을 관리하기 위한 제도적 구조는 이후 결의안 1/10에 의해 대체되었지만 기본적인 것은 개별회원국이 프로젝트에 대한 의견을 제출하고 이후 FOCEM에서 심의·승인 집행하는 구조를 가지고 있다. 프로젝트의 수립은 개별회원국의 기술국(Unidades Técnicas Nacionales FOCEM, UTNF)에 의해 기본적으로 진행된다. 개별회원국이 상설대표위원회(Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, CRPM)에 제출하면 FOCEM기술국(Unidad Técnica FOCEM, UTF)이 기술적 검토와 프로젝트의 실행을 관리한다. 이후 상설대표위원회가 가이드라인과 필요에 따라 프로젝트의 허용 여부를 재확인하고, 공동시장그룹(Grupo Mercado Común, GMC)이 공동시장위원회에 프로젝트의 고려사항 등을 담은 보고서를 제출하며 CCM이 최종 승인한다 (Andrade Correa 2010; Botelho 2013; MERCOSUR 2015).



〈그림 6〉 FOCEM 프로젝트의 진행절차

출처 : UTF 2015, 6)에서 재인용

UTNF에 제출되는 프로젝트는 다국적 프로젝트의 형태로 진행된다 하더라도 기본적으로는 개별 회원국의 공공 부문에서 제안되어야 하며 사회경제적 이익의 비율은 CRPM의 최소 규정을 맞추어야 한다. 또한 진행되는 프로젝트는 자연 자원 사용의 최적화와 환경영향의 최소화를 준수해야하고 해당 지역의 지리적·경제적·사회적·문화적 특성을 존중해야 한다. 전체

적으로 볼 때 기준의 범위는 모호하며 회원국들이 보다 많은 재량권을 지닌다. 재원이 할당되면 사무국은 관련 회원국과 법적 수단과 절차를 체결하게 되며 관련 회원국은 배당된 기금과 프로젝트 수행의 책임을 지게 된다.

FOCEM에 의해 추진되는 각종 프로젝트들은 결의안 18/05에서 밝혔듯이 <표 5>의 네 가지 프로그램이 주된 축이다.

<표 5> FOCEM 4대 프로그램 개요

프로그램	목적	내용
프로그램 I	구조수립	경제규모가 작은 국가와 저발전 지역의 구조조정과 발전
프로그램 II	경쟁력 발전	남미공동시장 내 생산 과정의 경쟁력 향상, 역내 무역 촉진을 위한 생산과 노동 향상 프로젝트, 생산 통합 및 생산 질 향상과 관련된 공적기구의 향상
프로그램 III	사회통합	접경지역 관리, 공동체 이익, 보건, 빈곤 감축, 고용 등의 프로그램
프로그램 IV	제도적 구조와 통합의 강화	남미공동시장의 제도적 구조 향상

우선 저개발국과 회원국내 저발전 지역에 대한 구조 조정과 발전을 통해 역내 구조수립(비대칭성 해소)을 이루고자 하는 프로그램 I이 있다. 이는 일반적인 통합구조의 수립과 커뮤니케이션 향상을 목적으로 하는데, 기본적으로는 인프라 향상과 관련된다. 회원국 및 하위 지역의 물리적 통합과 생산품의 이동을 위한 교통신로 건설, 화석연료와 바이오연료의 수송과 분배 이용, 전력 생산과 분배, 수자원, 위생체계, 배수 관련 인프라의 건설 등이 여기에 해당된다. 회원국 간의 정치·경제·정책적 수립이 아닌 물리적 환경을 여기에 배당한 것은 라틴아메리카의 규모와 관련된 것으로 내륙국이 항구로 이르는 길을 확보하는 것이 중요하기 때문이다. 생산성 향상을 꾀하는 프로

그림III는 생산의 역동성 확보와 이를 위한 지식의 생산과 확산 생산품과 생산 과정의 질 및 도량형 통일, 농축산물의 추적과 통제, 중소기업의 혁신 및 지역시장과의 연계 강화, 기업가 정신 고취, 생산적 관리 조직 등에 대한 전문적 훈련이 포함된다.

사회발전을 목표로 한 프로그램 III은 전통적 의미의 개발협력 프로그램을 포함하는 것으로 영아 사망률 감소, 평균수명 증진, 원거리 지역의 의료 능력 향상, 전염병-풍토병 근절 등 보건, 의료 분야들을 포함한다. 또한 문맹률 감소를 위한 청소년·성인 교육프로그램과 전문적 훈련, 교육체계의 확대, 교육 불평등 해소, 노동자들의 교육과 자격 인증, 미소 신용 제공, 고용기회 증진과 이를 통한 소득 증진, 고용률이 낮은 지역 및 청소년층의 빈곤 감소, 빈곤 지역과 접경 지역의 취약한 지대에 있어서의 주택·보건·식량·교육의 접근 확대 등이 망라되어 있다. 요컨대 경제통합으로 인한 '사회적 불안' 요인에 대한 사회 안전망을 강조하고 있다. 프로그램 IV에는 남미공동시장의 제도적 구조의 향상을 위한 프로젝트들을 진행하기로 하였다(Andrade Correa 2010, 400-403).

2) FOCEM의 현황과 특색

FOCEM의 출범이후 역내 비대칭성을 줄이기 위한 초기 단계에는 역내 인 프라 향상에 중점이 두어졌으며 기금의 대부분이 프로그램 I에 우선 배정되었다. 이러한 구조와 프로그램 하에서 기금은 2006년 예산이 승인되었으며, 2007년부터 활동을 시작하여 2008년에 첫 프로젝트들이 승인되었다(IDB 2011, 86). 이후 2015년 현재 43개의 프로젝트가 승인되었으며 진행 중이거나 종료되었다(<표 6>).

〈표 6〉 2005-2015년 현재 FOCEM 프로그램 현황(MERCOSUR 2015)

진행상황	프로그램I	프로그램II	프로그램III	프로그램IV	합계
사업수행 중	18	10	8	1	37
사업종료	2	1	-	3	6
소계	20	11	8	4	43
프로젝트 제출진행 중(CMC)	1	1	-	-	2
기술검토 중 (UTF)	-	2	-	2	4
소계	1	3	0	2	6
총합계	21	14	8	6	49
기금 지원 비율	43%	29%	16%	12%	100%

대다수 프로그램들이 여전히 진행 중인데, 2011년 MERCOSUR보고서 15호도 이러한 프로그램 시행의 지연에 대해 이미 지적한 바 있다. 당시 많은 프로젝트가 계획된 파라과이의 경우 FOCEM이 활동하려 할 때 이를 승인하고 집행할 행정력이 부족하였으며, FOCEM이 제시한 기술적 요구사항들을 제대로 관리할 규정과 절차가 부족하였다. 2011년 당시 MERCOSUR보고서는 이러한 문제가 곧 해결되리라 기대하였으나 여전히 미종료된 사업이 많다. 이러한 집행의 유예는 FOCEM에만 국한된 문제는 아닌데, 라틴아메리카에서의 지역 연대에 대한 강한 열망에도 불구하고 지역통합 및 협력의 제도화는 취약하고 법률의 과잉과 법 준수와의 불일치(Dabène 2009)는 라틴아메리카의 또 하나의 특색이기도 한 것이다.

2015년 현재 집행중이거나 종료된 프로젝트 중 파라과이가 17개, 우루과이가 12개로 전체 43개 중 각각 39.5%, 27.9%를 차지하고 있다(MERCOSUR 2015). 국가별 분야별 FOCEM 프로젝트의 진행상황은 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 2005-2015년 분야별 국가별 FOCEM 진행현황(MERCOSUR 2015, 8 재인용)

프로젝트 종류	생산적 발전	교육	구제역 방지	전력 수송선	취약 계층	도로	철도	제도	총계
아르헨티나	1	2		1					4
브라질	5				1	1			7
파라과이	4			1	3	9			17
우루과이	2			1	3	4	2		12
베네수엘라									0
2개국 이상	1	1	1		1				4
프로그램IV								6	6
합계	13	3	1	3	8	14	2	6	19

위의 <표 7>에서 보듯이 FOCEM의 재원은 다양한 분야에서 사용되었지만 교통, 도로, 건설 등 인프라 구축에 가장 많이 사용되었으며, 파라과이가 주된 수요자였다. 432Km에 달하는 도로가 파라과이에 건설되었다. 그리고 취약계층에 대한 다양한 프로그램들이 시행되었다. 식수원, 위생시설, 가계부채 등이 여기에 해당하는 것으로 6천만 달러의 재원이 이러한 목적에 투자되었다. 생산성 발전과 관련된 부분에서 FOCEM 프로젝트들은 자동정보시스템, 혁신, 중소기업, 원유, 가스 생산, 관광 분야들이 포함되었다. 전력 수송 등에 관해서는 5억 달러 등이 투자되었고 1억3천3백만 달러 등이 철도 건설에 투자되었는데, 철도 건설의 대부분은 우루과이가 수혜를 받았다(MERCOSUR 2015).

FOCEM에 있어 국가별 투입 자원비율을 2012년까지 살펴보면 <표 8>과 같은데 역내 비대칭성을 보듯이 파라과이에 집중되어 있다. 각 국가 내 분야별 재정투입 비율은 <표 9>와 같다. 그러나 <표 10>에서 보듯이 GDP 대비 각국의 기여도는 그리 높지 않다.

〈표 8〉 FOCEM의 국가별 프로젝트 투입 자원(총계 대비 비율)
(Botelho 2013, 55)

	2009	2010	2011	2012
아르헨티나	9.55%	9.86%	7.11%	6.88%
브라질	9.48%	9.84%	7.11%	6.91%
파라과이	48.27%	47.96%	62.76%	64.36%
우루과이	32.34%	32.09%	22.94%	21.78%
합계	99.64%	99.75%	99.92%	99.93%

〈표 9〉 FOCEM 국가별 프로젝트 현황(전체 대비 비율, 2011년 기준)
(Botelho 2013, 57)

아르헨티나	프로젝트 수	FOCEM 기여	지역 기여	합계
구조조정	5.88%	1.77%	2.21%	1.8%
생산성발전	9.09%	1.20%	0.99%	1.16%
사회 응집력	12.50%	11.03%	15.26%	12.19%
합계	7.69%	2.26%	2.94%	2.44%
브라질	프로젝트 수	FOCEM 기여	지역 기여	합계
구조조정	11.76%	2.57%	1.90%	1.59%
생산성발전	18.18%	12.66%	14.78%	13.11%
사회 응집력	12.50%	35.98%	28.03%	33.80%
합계	12.82%	4.05%	3.99%	4.03%
파라과이	프로젝트 수	FOCEM 기여	지역 기여	합계
구조조정	58.82%	77.70%	76.39%	77.35%
생산성발전	36.36%	31.22%	30.95%	31.16%
사회 응집력	37.50%	44.10%	52.56%	46.42%
합계	43.59%	73.23%	73.12%	73.20%
우루과이	프로젝트 수	FOCEM 기여	지역 기여	합계
구조조정	23.53%	19.05%	19.50%	19.17%
생산성발전	18.18%	9.25%	8.31%	9.05%
사회 응집력	37.50%	8.89%	4.15%	7.59%
합계	23.08%	17.94%	18.13%	17.99%

〈표 10〉 프로젝트 배분(GDP비율)(Botelho 2013)

	2011년 GDP 비율
아르헨티나	0.0045%
브라질	0.0014%
파라과이	2.5463%
우루과이	0.3247%

2006년에 시작되어 10년간의 2015년까지 10년간의 활동을 마친 FOCEM은 2015년 일련의 공동시장위원회 결정(MERCOSUR/CMC/DEC.N° 03/15, 22/15 등)을 통해 그 활동을 10년 연장하기로 하였다. FOCEM의 예산 등은 볼리비아의 신규가입 등에 따라 새롭게 조정할 예정이지만 볼리비아의 가입은 아직 의회 승인을 거치지 못하고 있는 상태이다. 또한 베네수엘라의 경우 새롭게 시작한 프로젝트가 없는 상황이지만 현재 회원자격이 정지 중이다. 따라서 FOCEM의 공헌과 수혜에 대한 결정하기에는 현재 용이하지 않은 상황이다(BID 2017). 여전히 승인이 진행 중이거나 확정되지 않은 FOCEM 프로젝트들이 있지만 2017년 현재 대략적 윤곽은 <표 11>과 같으며 파라과이가 여전히 최대 수혜대상이다. 그러나 이는 동시에 회원국 내 파라과이의 취약성의 지표이기도 하다.

〈표 11〉 2017년 FOCEM 국가별 예산 비율(BID 2017, 56)

		가
	6.6%	13.8%
	4.6%	23.9%
	43.9%	36.4%
	44.9%	14.7%
	-	10.6%
IV	0.1%	0.6%
	()100%	100%

개발은행의 대출이 아닌 비-보상체계의 재분배기제인 FOCEM을 통한 남미공동시장의 개발격차(비대칭성) 축소 노력은 환영받을 만한 기획으로 간주되고 있다. 그러나 재원과 프로젝트의 대부분이 군소파트너국가들의 인프라 구축에 집중되어 있는 것도 사실이며 인프라 구축이 적절하게 이루어지고 있는가는 여전히 의문시되고 있다. 프로젝트 실시에 있어 회원국들에게 재량권을 주고, 쿼터를 정해두었지만 FOCEM의 수혜를 보는 것이 반드시 취약 지역이나 계층이 아닐뿐더러 회원국 자국의 이해를 증진시키는 것인지 불투명하기 때문이다. 일종의 쿼터시스템인 FOCEM의 재분배 역할은 고도의 정치적 도구이기도 하다. 따라서 프로그램의 결정과 실행이 회원국의 몫으로 규정되어 있고 개별 회원국내에서도 개발격차가 현저한 상황에서 국가 간의 쿼터 등이 지역 전체의 비대칭성을 효율적으로 해소하는가에 대해서는 의문이다(Andrade Correa 2010, 400-403). FOCEM이 지역적 차원에서 회원국내, 역내 비대칭성의 해소 기제인가 아니면 회원국 간의 정치적 이해의 산물인가 또한 여전히 의문이다.

3. 비대칭성에 대한 각국의 입장과 개발격차 해소의 한계

1) 개발격차 해소를 둘러싼 각국의 입장과 협의의 한계

남미공동시장에 참여한 국가들은 남미공동시장에 대해 상이한 입장을 지니고 있다. 브라질의 지역적·세계적 전략을 아르헨티나가 인정한 것에서 시작된 남미공동시장(Malamud 2013)은 2000년대 초중반 이후 활력을 잃게 되는데, 이는 브라질의 입장 변화와도 관련된다. 초기 남미공동시장은 '세계적 행위자'가 되기를 원하는 브라질에게 있어 정책적 중요성을 지녔다. 그러나 브라질이 새로운 지역경제통합인 남아메리카연맹(Unión de Naciones Suramericanas)을 추진하고 있는 것에서 보듯이 남미공동시장의 중요성은 상

대적으로 축소되고 있다. 그럼에도 불구하고 여타 회원국은 브라질이 남미 공동시장에서 차지하는 비중 자체가 남미공동시장이 국제무대에서 영향력을 행사한다는 것을 잘 알고 있다. 브라질은 자신의 위상을 남미공동시장에 국한하지 않고 세계적 행위자로 삼는 한편 남미공동시장을 장기적인 목적을 달성하기 위한 수단으로 여긴다. 반면 우루과이, 파라과이, 아르헨티나는 브라질 시장에 진출하기 위한 중단기적 목적 하에 남미공동시장을 활용한 다.

또한 브라질이 여전히 중요한 무역파트너인 아르헨티나는 남미공동시장을 브라질 단독으로 세계시장에 진출하는 것을 ‘방지’하는 일종의 정치적 목적으로 활용한다. 한편 파라과이에게 있어 남미공동시장은 하나의 선택이나 최종 목적이라기보다는 피할 수 없는 운명이다. 내륙국가인 파라과이로서는 해안을 지닌 국가들이 참여한 연합에서 빠져나올 여지가 없다. 바다를 접하고 있는 우루과이는 파라과이보다는 남미공동시장에 덜 의존적이지만 아르헨티나와 브라질이라는 양국연합에서 쉽사리 탈퇴할 수 없다. 게다가 역내무역에 있어 브라질은 경쟁력이 떨어지는 생산물을 남미공동시장의 역내교역으로 수출하지만 브라질시장에 의존하는 우루과이, 파라과이 등의 국가들은 상대적으로 경쟁력이 있는 상품을 역내에 수출한다. 이러한 무역 패턴의 차이 또한 역내 비대칭성 해소를 위한 정책적 공조를 어렵게 한다 (Malamud 2013; Doctor 2013).

각 회원국들에 대한 남미공동시장의 위상이 상이한 가운데 남미공동시장의 비대칭성에 대한 논의는 파라과이가 남미공동시장의장(pro tempore presidency)직을 맡은 2003년부터 직후부터 본격적으로 시작되었다. 2006년 파라과이는 ‘파라과이의 관점에서 본 MERCOSUR의 비대칭성’이라는 보고서를 제출하며, 일종의 ‘지중해’로서의 파라과이의 태생적 문제와 경제적으로 저발전국가에 대한 인정과 지원 그리고 남미공동시장이 ‘공격적이고 지속가능한 공동체 정책’을 시행할 것을 요구하였다. 이를 위해 파라과이는 발전을

위한 공동체 정책, 경쟁력 지원 프로그램 마련, 지역 및 여타 세계 시장에 대한 접근, 제도적 설계 등의 방향을 제시하였으나 구체적 실천 방안은 부재하였다. 달리 말해 파라과이는 FOCEM의 확대, 협력 프로그램의 달성, 비대칭성의 축소(이것의 지표는 파라과이가 MERCOSUR 평균소득에 달하는 시점)를 위해 남미공동시장이라는 지역적(regional) 수준에서의 차원의 초국가적 제도를 요구하였다. 이러한 요구의 결과 파라과이는 남미공동시장에서의 상호호혜성의 원칙과는 달리 원산지 정책, FOCEM에 대한 기여와 수혜 등에서 차별적 대우를 승인받았다(IDB 2007, 58-61; 2008, 37-42; 2009, 65-66).

이에 반해 역내 군소국가이지만 상대적으로 1인당 GDP가 높은 우루과이의 입장은 파라과이와는 상이하다. 우루과이에게 있어 비대칭성의 문제는 협소한 국내시장에 기인한다고 여기고 있기 때문에 오히려 공동시장의 완성을 위한 유연한 정책을 요구하였다. 우루과이의 요구는 정책적 비대칭성에 대한 요구로서 진정한 관세동맹으로의 진행 속도에 비판, 각국의 개별정책에서 기인하는 (시장접근을 제한하는) 정책적 비대칭성의 해소 등이 이에 해당한다. 2006년 바스게스 대통령의 브라질 톨라에게 보낸 공개서한과 이후 두 차례 배포된 자료들을 통해 우루과이는, 상품의 자유유통을 위한 관세동맹의 완성, 거시경제 동조를 위한 기술적·관료적 장벽의 제거, 공동역외 관세 수준의 미흡함 개선, 그리고 제 3국과의 투자·무역협정을 회원국이 자유롭게 양자적 관계를 맺을 수 있도록 요구하였다. 우루과이는 아르헨티나와 브라질이 제시하는 남미공동시장의 공동정책에 대한 현실적 방안을 요청하였다(IDB 2008, 37-42; 2009, 66-67).

약소국에 대한 차별적 대우를 원하는 파라과이와 오히려 회원국에 동등한 시장자유화를 요구하는 우루과이의 입장은 서로 상이하지만 브라질과 아르헨티나를 제어하는 초국가적 제도를 통한 강제성을 도입을 요구한다. 그러나 톨라 대통령이 2008년 아르헨티나에서 “주권은 손댈 수 없다”고 말한 것에서 단적으로 나타나듯이 브라질은 민족국가 상위의 제도적 구축을 꺼려

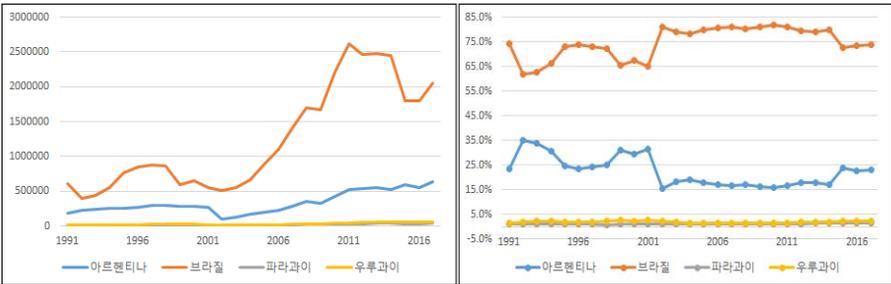
하고 있으며 라틴아메리카에서의 지역통합은 항상 주권을 나누기보다는 주권을 방어하는 것에 목적이 있었다(Doctor 2013, 526). 따라서 브라질뿐 아니라 군소국가들도 자신의 주권을 상위기관에 양도하는 것에 대해서는 주저한다.

한편 아르헨티나는 이러한 비대칭성에 대한 논쟁에 미온적이었으나 2007년에 입장을 내놓았는데, 아르헨티나의 주안점은 생산통합에 있었다. 아르헨티나는 통합과정이 관세 장벽의 제거와 공동역외 관세에만 초점이 있으며, 생산 측면에는 관심이 없다고 비판하였다. 아르헨티나는 남미공동시장 차원에서의 글로벌 생산체제 구축과 부가가치 창출 즉 가치사슬 발전에 기반한 생산통합과 소규모 회원국 경제의 새로운 투자활력이 필요함을 주장하였다. 이러한 아르헨티나의 주장은 자동차산업 등과 관련하여 브라질을 겨냥한 것이었는데, 브라질은 지역적 가치사슬에 있어 가장 큰 역량을 가지고 있었으며 이미 여타 회원국에 대기업을 구축한 유일한 국가이기 때문이다. 남미공동시장의 개별회원국의 비대칭성에 대한 입장에서 보듯이 사실 파라과이, 우루과이, 아르헨티나 등은 일종의 청원자였으며 브라질은 자신의 이해관계에 따라 정책을 채택하는 입장이다. 브라질은 이러한 '청원'에 대해 비대칭성 해소를 위해 파라과이와 우루과이에게는 원산지 대우의 유연한 적용, 양국에 우호적인 역외관세제도의 채택 정도를 제안하였다(IDB 2008, 37-42; 2009, 66-68).

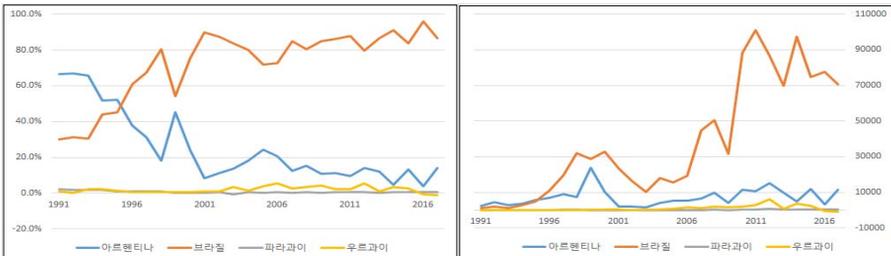
그러나 실제로 구조적·정책적 비대칭성에 대한 논의는 FOCEM의 활용에 국한되는데¹⁰⁾, 남미공동시장 출범 이후 브라질과 아르헨티나의 거시경제정책이나 자동차산업 정책을 둘러싼 갈등에서 보았듯이 민족적 이해를 넘어선 정책 조정이 쉽지 않은 것이다. 이는 회원국 간의 입장차에 따른 협상의 어려움뿐 아니라 개별회원국 각국이 자신의 거시경제를 충분히 통제하지 못하는 것에 기인하기도 한다. 또한 자동차산업에서의 공동정책도 다국적

10) 지속적으로 남미공동시장의 비대칭성 의제를 다루던 MERCOSUR 보고서들도 14호부터는 비대칭성 의제보다는 FOCEM의 활용을 주로 다루기 시작하였다.

기업의 결정에 영향을 받는 것이지 남미공동시장 회원국이 독자적으로 결정할 수 있는 사안이 아닌 것이다(김진오 외 2011). 이러한 상황이지만 남미공동시장은 이러한 문제를 여전히 정상회담을 포함한 고위정책 협의를 통해 해결하고자 하고 있으며, 정책적 비대칭성을 해소할 수 있는 실질적인 제도화는 여전히 취약하다. 게다가 반복되는 경제위기 속에서 회원국(특히 브라질)의 일방적인 정책 변화를 제어하지 못할 가능성이 높다. 역내 비대칭성에 대한 다양한 논의에도 불구하고 남미공동시장 회원국 간의 GDP 비율이나 해외직접투자의 비중에 있어 브라질이 여전히 압도적 우위를 차지하고 있으며<그림 7, 8>, 구조적 비대칭성은 좀처럼 바뀌지 않고 있다.



<그림 7> MERCOSUR 회원국의 총GDP 추이(좌측: 단위 백만) 및 국가별 비율(우측) 출처: 세계은행(<https://data.worldbank.org>) 검색일:2019.03.05.



<그림 8> MERCOSUR 회원국의 해외직접투자 유입 비율(우측) 및 유입량(좌측) (단위:백만) 출처: 세계은행(<https://data.worldbank.org>) 검색일:2019.03.05.

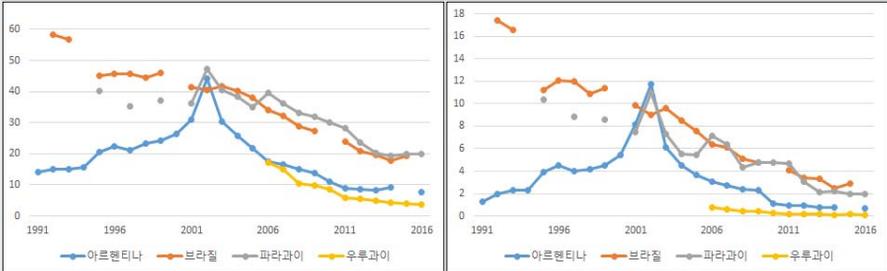
2) 개발격차의 현황과 한계

남미공동시장이 2000년대 이후 활력을 잃어가고 글로벌 금융위기 등의 외생적 변수에도 불구하고 세계은행이 제시한 빈곤격차(Poverty gap)지수는 회원국 4개국 모두 꾸준히 감소하고 있는 것으로 나타나는데<그림 9> 이것이 지역적 노력 또는 개별회원국의 재분배 정책에 기인한 것인지 판단하기는 사실 어렵다. 역내재분배기제로서 FOCEM이 설립되었지만 <표 10>에서 보았듯이 재원 자체가 역내 비대칭성을 해소하기에는 매우 부족하다. 오히려 2000년대 중반이후의 개발지표들의 개선은 역내 좌파정권의 재분배 정책과 원자재 붐에 의한 경기활성화 덕분이라고 해야 할 것이다.

FOCEM의 최대수혜국인 파라과이의 경우 많은 부분에 있어 의미 있는 개선이 있었다. 1인당 GDP의 추이 <그림 2>에서 보듯이 파라과이의 1인당 GDP는 꾸준히 상승 중이다. 또한 개발지도 <그림 6>에서 보았듯이 기본적인 경제지표, 기간시설, 사회발전 등에 있어 1990년대 중후반 파라과이가 가장 열악했다고 한다면 2000년대 중반 이후 농촌지역에서의 전력 사용접근도, 상·하수 시설 이용도를 볼 때 전력, 상하수 시설 등 기본적 개발지표(<그림 12>, <표 12> 참고)는 꾸준히 개선되었다. 교육 분야에서도 꾸준한 개선이 있었으며 보건 분야(1000명당 의사 수, 침대) 또한 지표상으로는 유의미한 개선을 보여주고 있다. 물론 보건 분야에 있어 파라과이의 개선은 여타 회원국과 비교한다면 여전히 큰 격차를 보이고 있으며<표 13, 그림 11> 기본적인 개발지표의 개선은 파라과이뿐 아니라 남미공동시장 회원국 모두에게 해당된다. 다만 파라과이가 FOCEM 출범 이후 최대 수혜자였던 점을 감안할 때 인프라 등 기본적인 개발영역에서 기본적 수요를 충족한 것으로 추정할 수 있다.

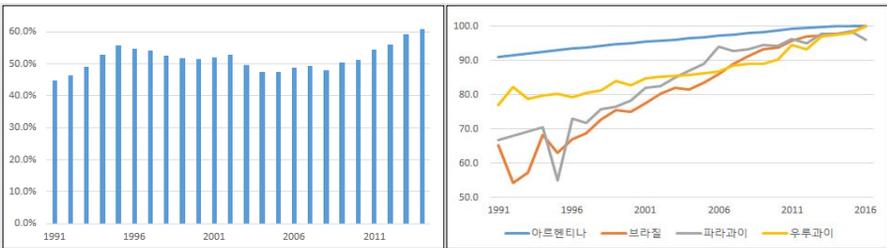
단순한 기반시설을 넘어 인적역량의 개선정도를 파악하는 HDI 지수는 남미공동시장 회원국 모두 꾸준히 상승하였으나 아르헨티나가 전 세계에서 47

위, 우루과이 55위, 브라질 79위, 파라과이가 110위로 전 세계를 대상으로 비교할 때는 그 수준이 낮으며 파라과이는 회원국 중 여전히 가장 뒤쳐져 있음을 재차 확인할 수 있다<그림 11>.



<그림 9> 빈곤격차지수(좌측 1일 5.5달리기준, 우측 3.2달리기준)

출처: 세계은행(<https://data.worldbank.org>) 검색일:2019.03.05.



<그림 10> MERCOSUR 회원국 평균대비 파라과이 전력사용량 비율(좌측), 농촌지역 전력 사용접근도(우측)

출처: 세계은행(<https://data.worldbank.org>) 검색일:2019.03.05

<표 12> MERCOSUR 회원국 상하수 시설 이용도

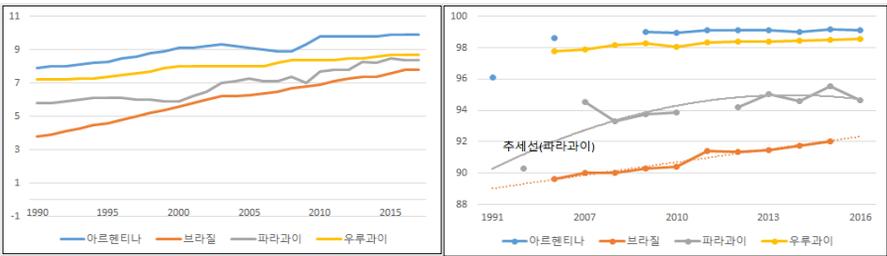
	개선 식음수 시설 이용 인구비율				개선 하수 시설 이용 인구비율			
	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015
아르헨티나	99	99.2	99.4	99.6	94.8	94.8	94.9	94.8
브라질	93.7	95.1	96.3	97.5	73.3	77.8	82	86.1
파라과이	75	83.5	91.4	98.9	71.9	78.7	85	91.2
우루과이	96.8	97.3	98.4	99.2	94.1	94.4	95.1	95.7

출처: UNDP 인간개발보고서 온라인(<http://hdr.undp.org>), 검색일: 2019.02.05.

〈표 13〉 MERCOSUR 회원국 1000명당 의사 수, 병실침대 수

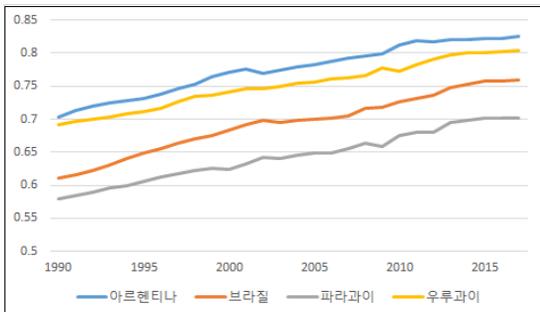
	인구 1000명당 의사 수(명)						인구 1000명당 병실침대 수(명)				
	1991	1995	2000	2010	2012	2013	1990	1996	2005	2011	2014
아르헨티나		2.68		3.21		3.91	4.6	3.3	4.0	4.5	5.0
브라질	1.00	1.22	1.13	1.79		1.85	3.3	3.1	2.4	2.3	2.2
파라과이	0.81	0.73	1.17		1.29		0.9	1.3	1.2	1.3	
우루과이		3.56		3.74			4.5	4.4	2.4	3.0	2.8

출처: 세계은행(<https://data.worldbank.org>) 검색일:2018.11.05



〈그림 11〉 MERCOSUR 회원국 평균 교육년수(좌축, 단위 년), 식자율(우축)

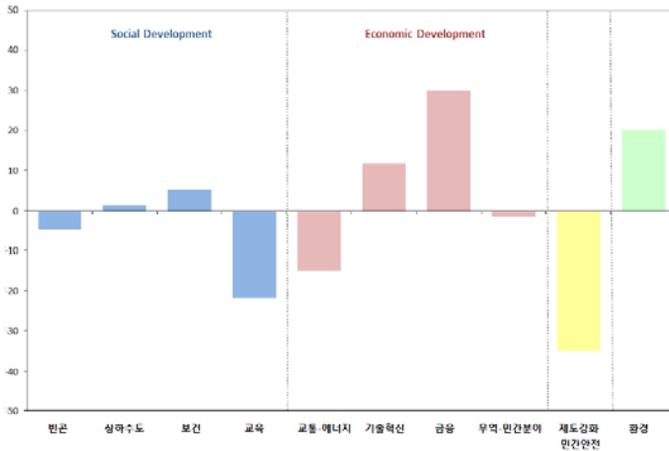
출처: 세계은행(<https://data.worldbank.org>) 검색일:2019.03.07



〈그림 12〉 MERCOSUR 회원국 인간개발지수

출처: UNDP 인간개발보고서 온라인(<http://hdr.undp.org>), 검색일: 2019.03.07.

오히려 눈에 띄는 것은 각종 개발지표에 있어서 역내 강국인 브라질의 미진함, 특히 교육·보건 영역에서의 미진함이다. 결국 회원국 간의 비대칭성 또는 불균등한 개발도 문제이지만 회원국내 불균등의 문제는 쉽사리 해결하기 어려운 것이다. 개발영역별로 미진한 부분이 있는 것은 단지 브라질만의 문제는 아니다. 개발영역별로 기대치와 관측치 사이의 개발격차를 측정 한 연구(Borensztein et al. 2014)에 따르면 국가별로 상이한 면을 보이고 있다¹¹⁾.



〈그림 13〉 개발영역별 개발격차(아르헨티나)

출처: Borensztein et al. 2014, 11에서 재인용

아르헨티나의 경우 보건, 환경 영역을 제외한다면 기대치에 미치지 못하며 제도적 부문과 시민 안전에서는 특히 기대치에 미치지 못한다. 2013년 아르헨티나는 범죄와 폭력에 의한 사업비용 측면에서 148개국 중 118위, 경찰

11) 개발격차의 측정방법의 상세한 사항과 개발영역별 상세 지표 사항은 Borensztein et al.(2014)를 참고하기 바람.

서비스에 관련해서는 143위¹²⁾를 기록하였다. 금융분야와 철도 및 도로의 인프라영역은 매우 취약하며 인프라의 질에 있어 143개국 중 102위를 나타냈다(Borensztein et al.2014, 12).

우루과이는 금융영역, 즉 주식시장의 자본화 비율, 회전율, 민간영역에 대한 신용, 은행지점 등에 있어 상대적으로 취약하지만 사회적 영역 그리고 시민의 안전에 있어 기대치 이상의 발전 정도를 보여주고 있으며 도로 연결 등의 인프라 영역에서도 상당한 성과를 보인다(Borensztein et al.2014, 21-25).



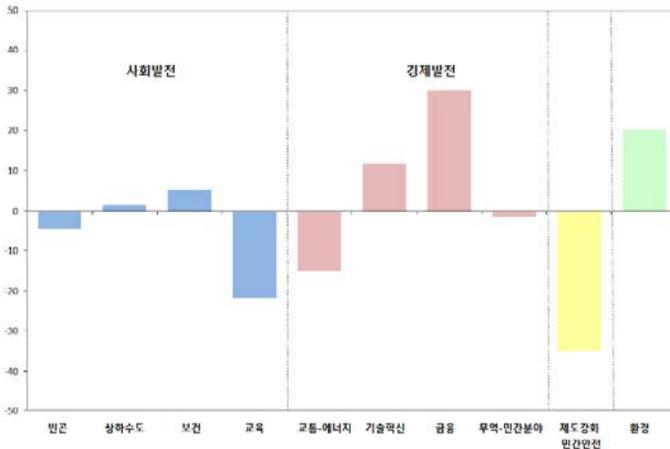
〈그림 14〉 우루과이의 개발영역별 개발격차

출처: Borensztein et al. 2014, 26에서 재인용

브라질의 경우, 라틴아메리카에서 경제의 규모와 영향력에 있어 가장 강력한 국가임에도 불구하고 1인당 GDP는 아르헨티나보다 낮다. 영역별로 볼 때 브라질은 교육, 빈곤, 제도적 역량과 시민 안전에 있어 취약하며 식자율

12) 각종 지표의 세계 순위는 세계경제포럼의 조사결과를 Borensztein et al.(2014)에서 재인용, 이하 세계 순위 동일.

또한 <그림 11>에서 보듯이 남미공동시장 내 국가 중 가장 낮다. 광대한 규모의 영토에 따른 인프라(도로, 철도)의 개발도 미흡하며, 빈곤율도 남미공동시장 내에서 상대적으로 높다. 남미공동시장 내 브라질의 지위에 미루어 볼 때 브라질의 문제는 오히려 자국 내의 불균등이다(Borensztein et al.2014, 13-17).



<그림 15> 브라질의 개발영역별 개발격차

출처: Borensztein et al. 2014, 15에서 재인용

가장 가난한 국가인 파라과이의 경우 제도적·경제적 영역에 있어서는 부정적 결과를 보였지만 빈곤, 보건, 환경, 무역, 역량 구축, 민간영역의 발전 등에 있어서는 기대치 이상의 발전 정도를 보였다. 금융영역과 ICT 영역은 낮은 수치를 보였는데, 핸드폰 보급률은 99%에 다다르지만 인터넷은 1.6% 정도의 보급률을 보여 여전히 정보인프라는 부족함을 알 수 있다. 상하수의 경우 앞에서도 보았듯이 의미 있는 개선이 있었으나 인프라는 여전히 취약하여 144개국 중 140위에 불과하다. 또한 15%의 도로만이 포장되어 있으

며 보건영역이 기대치를 상회하지만 정부 지출은 부족하다. 빈곤이 줄어들고 있지만 여전히 2달러 미만의 인구가 14%이며 인구의 18%가 슬럼에 살고 있다(Borensztein et al. 2014, 21-25). 외형적으로 나타난 개발지표의 변화에도 불구하고 파라과이에서는 도농간 소득 불균형의 심화와 농촌지역에서의 빈곤율 증가가 문제로 지적된다. 파라과이 농촌지역 빈곤율은 32.4%로 도시지역 10.3%보다 3배 높다.¹³⁾ 이러한 회원국내 소득 불평등 경향은 파라과이의 문제만은 아닌데 브라질 또한 도시 인구의 25%가 빈민지대에 살고 있는 것이다(Borensztein et al. 2014, 17; 이윤정, 2015).



〈그림 16〉 파라과이의 개발영역별 개발격차

출처: Borensztein et al. 2014, 23에서 재인용

13) 파라과이 농촌의 빈곤화, 즉 소농들의 빈곤화 또는 몰락은 파라과이에 브라질계 대두농이 진출한 결과이다. 브라질과 국경을 맞닿은 파라과이 동부지역은 브라질계 기업농이 대부분 장악한 상태이다. 토지를 상실한 빈농들은 로마테사모라 등의 부에노스아이레스의 위성도시로 이주하여 아르헨티나에서 이주노동을 하거나 대두전쟁(Guerra de la Soja)가 계기가 된 파라과이 민중군(Ejército del Pueblo Paraguayo)에 가담하기도 한다(구경모 2016). 이러한 점에서 파라과이는 MERCOSUR의 약한 고리이다.

결국 남미공동시장에서는 회원국간 비대칭성뿐 아니라 회원국내 불균등이 문제이다.¹⁴⁾ 유엔개발계획의 인간개발보고서(<http://hdr.undp.org>, 검색일: 2019.01.03)에 따르면 2010년-2017년 남미공동시장 회원국의 지니계수는 평균 45.325이며, 아르헨티나 42.4, 브라질 51.3, 파라과이 47.9, 우루과이 39.7 등인데 같은 시기 지니계수의 세계 156개국의 평균은 37.93에 불과하다. 지니계수 50이상인 국가는 총 14개국으로 브라질이 9위이다. 브라질보다 지니계수가 높은 국가는 남아프리카공화국, 나미비아, 보츠와나, 잠비아, 중앙아프리카공화국, 레소토, 모잠비크, 에스와티니 등 모두 아프리카 국가들뿐이다. 유엔아동기금의 보고서(Ortiz&Matthew 2011, 26)에 따르면 2008년 기준 라틴아메리카와 카리브해 지역의 지니 계수가 48.3이었으며, 사하라이남 44.2, 아시아 40.4 중동과 북미 39.2 동유럽 및 중앙아시아 35.4 등 라틴아메리카의 소득불평등은 매우 높으며, 브라질을 비롯하여 파라과이 등은 내부 불평등이 심각하다. 각 국가별로 상위 20%가 전체 소득에서 차지하는 비중을 살펴보면 다소간 감소하는 추세이지만 파라과이는 50%를 상회하며<표 11>, 하위 20%의 소득 비중은 브라질이 3%대, 파라과이가 4%에 불과하다. 물론 이러한 상위 20%로의 소득집중도는 단지 남미공동시장 회원국만의 문제는 아니다. 2016년 미국의 경우 46.9%, 멕시코 50.1%, 태국, 43.8%(세계은행 데이터베이스, 검색일:2018.12.28.)이며, 한국(홍민기 2018)의 경우 2015년 현재 상위 10%가 49.2%이다. 그러나 남미공동시장의 사회적 분배의 민감성을 고려한다면 이러한 소득재분배에 있어서의 불평등은 간과하기 어려운 문제이며 브라질과 파라과이는 매우 높은 수준임을 부인할 수 없다.

14) 이러한 역내 국가간 개발격차와 국가내 개발격차가 남미공동시장의 부진에서 기인하거나 남미공동시장이 이를 해소할 수 있다고 주장하는 것은 아니다. 파라과이 또는 우루과이와 같이 군소국가에서 있어서는 남미공동시장의 협력이 큰 도움이 되겠지만, 브라질이나 아르헨티나의 경우 남미공동시장이 차지하는 비중이 제한적이기 때문이다. 다만, 남미공동시장 회원국간 개발격차의 현황, 그리고 나아가 국가내 개발격차가 상존하는 문제임을 지적하고자 한다.

〈표 14〉 MERCOSUR 회원국별 상위 20% 소득 집중도(단위, 백분율)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
아르헨티나	50.7	50.5	48.8	48.2	48	47.4	46.3	46	46.6		47.6
브라질	60.1	59.3	58.6	58.2		57.5	57.2	57.4	56.3	56.1	
파라과이	57.6	57.6	55.7	53.9	55.6	56.7	52.5	53.1	55.6	52.7	53.1
우루과이	51.6	52	50.9	51.1	50.2	48.1	45.9	46.5	46.2	46.1	45.9

출처: 세계은행(<https://data.worldbank.org>) 검색일:2019.03.08

〈표 15〉 MERCOSUR 회원국별 하위 20% 소득 비중(단위, 백분율)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
아르헨티나	3.7	3.9	4	4	4.6	4.8	4.9	5	5.1		5
브라질	3	3	3.2	3.2		3.3	3.4	3.4	3.7	3.6	
파라과이	3.6	3.6	4.1	4	3.8	3.5	4.2	4.4	4	4.3	4.5
우루과이	4.9	4.8	5	4.8	5.1	5.4	5.6	5.6	5.6	5.6	5.8

출처: 세계은행(<https://data.worldbank.org>) 검색일:2019.03.08.

Ⅲ. 결론

오랜 지역주의 전통을 지닌 라틴아메리카는 1990년대 ‘새로운 지역주의’의 흐름 속에서 다양한 지역통합 구상을 시도하였다. 이 중 서던콘 지역에서는 브라질과 아르헨티나의 주도하에 남미공동시장이 형성되었다. 남미공동시장은 한편으로는 투자의 유치와 협상력의 증대라는 발전전략이면서 다른 한편으로는 지역적 차원의 사회적 연대를 공고히 하려는 정치적 기획이기도 하다. 따라서 남미공동시장이 하나의 경제통합단위일뿐 아니라 지역적 통합을 꾀하는 남-남협력체로 진화하기 위해서는 지역의 균등한 성장을 보장하는 다양한 형태의 지역개발협력, 특히 ‘특수지위’를 지닌 브라질과 여타 회원국 간의 비대칭성을 해소할 방안이 필요하다.

출범 초기부터 매우 큰 구조적·정책적 비대칭성이 존재하였음에도 불구하고 '공동시장'이 형성된 것은 브라질 경제에 대한 여타 회원국의 의존성이 큰 이유 중 하나였다. 공동시장 형성을 통해 이러한 비대칭성을 해소하기를 기대하였으나 지역강국인 브라질은 적절한 지도력을 행사하지 못하고 종종 민족적 이해를 앞세웠다. 역내 비대칭성에 대해 파라과이는 남미공동시장 내 최약소국으로서 특혜적 지위를, 우루과이는 역내 시장자유화의 진척을, 아르헨티나는 역내 생산네트워크의 재구축을 요구하며 비대칭성을 조정하기를 원하였다. 이러한 정책적 방향의 모색은 쉬운 일이 아니지만 남미공동시장에서는 회원국 간의 심각한 비대칭성과 역내 지역적·계층적 불균등성을 줄이기 위한 수단으로서 FOCEM을 설립하였다.

일종의 쿼터 시스템의 형태를 지닌 FOCEM은 기금에 대한 기여에 있어 브라질과 아르헨티나가 각각 70%, 27%를 부담하고 그 혜택은 파라과이와 우루과이가 각각 48%, 32%가 돌아가게 함으로써 일종의 재분배기제로서 활용할 수 있게 구성되었다. 그리고 비대칭성 해소를 위한 구조수립, 경쟁력발전, 사회통합, 남미공동시장의 제도적 구조 향상 등에 역점을 두었다. 전력, 상수도 등에 있어 파라과이 개발지표의 개선에서 보듯이 FOCEM은 일정 정도 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 그러나 기금의 절대적 예산은 매우 취약하여(2013년 브라질의 경우 총GDP의 0.0014%를 부담) 적절한 재분배기제로 활용하기 어려운 점이 있다. 또한 프로젝트 실시에 대한 재량권이 회원국에 있으나 집행역량 부족 등으로 그 시행이 지연되는 경우가 많다. 2010년 대 이후 회원국의 개발지표를 살펴보면 기초적인 사향의 개선에도 불구하고 여전히 남미공동시장의 브라질과의 구조적 비대칭성과 회원국 내 불평등(특히 브라질)은 쉽사리 개선되지 않고 있다.

기실 지역적 연대를 위한 재분배기제의 활성화나 지역적 차원의 불균등 해소를 위한 정책적 조정을 위해서는 지역적 차원의 초국가적 제도의 형성

이 필수적이지만 브라질은 남미공동시장을 자신의 글로벌전략의 일환으로 활용하고자 하며, 모순적이게도 이를 통제할 기제로서 일정정도 주권의 위임이 필요한 초국가적 통치체(주권 위임)에 대해 회원국 모두는 주저한다.

또한 남미공동시장에 대해 지속적으로 지적되는 법률의 과잉과 법준수 사이의 불일치(또는 권리의 선언과 시행 사이의 불일치)는 여전하다. 그리고 “MERCOSUR 법은 국내법이 아니다. 이는 새로운 종류로, 회원국들이 아순시온 및 오우로뿌레토, 올리보스 의정서 그리고 여타 국내법과 국제법에서 표현되는 것처럼 국가들은 이를 따를 필요가 있다”(Closa and Casini, 2016, 133에서 재인용)라고 선언되었음에도 지역적 규범의 민족적 질서내로의 제도화는 쉽지 않은 일로 남아 있다. 마지막으로 역내 비대칭성 해소를 위한 정책적 조정은 차치하고 개별회원국들이 자국내 정치·경제적 상황에 대한 통제력을 온전히 발휘할 수 있는가도 현재로서는 미지수이다.

참고문헌

- Gu, KyungMo(2016), “Conflict and Dependency in Member States of Mercosur : Case of Small Paraguayan farmer and Brazilian soybean farmer”, *Lusophone Area Studies*, Vol.13, No.2, pp.5-27. (구경모, 『남미공동시장과 역내국가의 종속과 갈등 : 브라질계 대두농과 파라과이 소농의 사례』, 포르투갈-브라질 연구).
- Kim, JinO et al. (2011), *The 20 Years of MERCOSUR: Performance and its Implications*, KIEP. (김진오 외, 『남미공동시장 20년 평가와 시사점』. 대외경제정책연구원).
- Lee, YunJeong(2015), “Paraguay Nonguphyunhwang mit Sisajeom”, *World Agriculture*, Vol.173, pp.65-79. (이윤정, 『파라과이 농업현황 및 시사

점』, 세계농업).

Hong, MinGi(2018), “2016nyunggajieui Sodeukbunbaejipyo”, *Monthly Labor Review*, No.155, February 2018. (홍민기, 『2016년까지의 소득분배지표』, 월간노동리뷰.

Aldaba, Rafaelita M.(2013), “ASEAN Economic Community 2015 SME Development: Narrowing Development Gap Measure(Discussion Paper Series No. 2013-05)”, Philippine Institute for Development Studies.

Andrade Correa, F.(2010), “A Legal/Institutional Analysis of FOCEM, the MERCOSUR Fund for Structural Convergence” in Filho, M.T.F., Lucas Lixinski and María Belén Olmos Giupponi, *The Law of MERCOSUR*, Oregon: Hart Publishing. pp.395-412.

Bianculli, A.(2016), “Latin America”. in Börzel. Tanja A. and Risse Thomas(eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, New York:Oxford university Press. pp.156-177.

BID(2017), “Informe mercosur No.22: reNovando la integración”, Banco Interamericano de Desarrollo.

Blyde, Juan S., Fernández-Arias. E., GiordaNo. P. eds.(2008), *Deepning Integration in Mercosur: dealing with disparities*, Inter-American Development Bank.

Borensztein, E. et al.(2014), “Development Diagnostics for the Southern Cone(IDB WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP-516)”, Inter-American Development Bank Country Department Southern Cone.

Botelho, J.C.A(2013), “The Reduction of Asymmetries in MERCOSUR as a Way of Development Aid and South-South Cooperation: The Case of FOCEM”, *Geopolítica(s)* Vol.4, No.1, pp.43-62.

- Calfat, G. and Flores, R. G.(2006), "The EU-Mercosol Free Trade Agreement: Quantifying Mutual Gains." *Journal of Common Market Studies*, Vol.44, No.5, pp.921-945.
- Closa, C. and Casini, L.(2016), *Comparative Regional Integration : Governance and Legal Models*, Cambridge:Cambridge University Press.
- Cooper, A. F. and Momani, B.(2005), "Negotiating Out of Argentina's Financial Crisis: Segmenting the International Creditors", *New Political Economy*, Vol.10, No.3, pp.305-320.
- Dabène, Olivier(2009), *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Exploration*, New York: Palgrave Macmillan.
- De Lombaerde, P. and Schulz, M.(eds.)(2009), *The EU and World Regionalism: The Makability of Regions in the 21st Century*, Farnham: Ashgate.
- Doctor, Mahrukh(2013), "Prospects for deepening Mercosur integration: Economic asymmetry and institutional deficits", *Review of International Political Economy*, Vol.20, No.3, pp.515-540.
- Giordano, Paolo et al.(2004), "El Tratamiento de las Asimetrías en las Acuerdas de Integración Regional(Occasional Paper 26 INTAL-ITD Series)", Buenos Aires:IDB-INTAL.
- Gomez Mera, L.(2005), "Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence", *Journal for Latin American Studies*, Vol.22, No.1, pp.85-98.
- _____.(2015), "International Regime Complexity and Regional Governance: Evidence from Americas", *Global Governance*21, Vol.21, No.1, pp.19-42.
- Grugel, Jean(2005), "Citizenship and Governance in Mercosur: arguments for a

- social agenda", *Third World Quarterly*, Vol.26, No.7, pp.1061-1076.
- Hakim, Peter(2002), "Two ways to Go global", *Foreign Affairs*, Vol.81, No.1, pp.148-162.
- Hausmann, R. and Andrés Velasco, A(2002), "Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis", *Brookings Trade Forum*, Brookings Institution Press. pp.59-104.
- Hoste, Amaury(2003), *Towards a mercosur regional development fund? Transferring european union experience(Ph.D. Thesis)*, The University of Birmingham.
- IDB(2000), "MERCOSUR Report. No.6", Inter-American Development Bank.
- _____(2006-2011), "MERCOSUR Report. No.10-15", Inter-American Development Bank.
- Krapohl, S. and Fink, S.(2013), "Different Paths of Regional Integration: Trade Networks and Regional Institution-Building in Europe, Southeast Asia and Southern Africa", *Journal of Common Market Studies*, Vol.51, No.3, pp.472-488.
- Krapohl, Sebastian(ed.)(2017), *Regional Integration in the global South: External Influence on Economic Cooperation in ASEAN, MECOSUR and SADC*, Palgrave Macmillan.
- Kronberger, Ralf(2002), "A Cost-Benefit Analysis of a Monetary Union for MERCOSUR with Particular Emphasis on the Optimum Currency Area Theory?", *Integration&Trade*, Vol.6, No.16, pp.29-93.
- Masi, F. and A. Hoste(2002), "Economic Development and Asymmetries in MERCOSUR: The Prospects of a MERCOSUR Regional Development Fund(Dante B Fascell North South Center Working Paper No 4)",

University of Miami.

Mattli, Walter(1999), *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.

McGillivray, M. and D. Carpenter(2013), *Narrowing the Development Gap in ASEAN: Drivers and Policy Options*, New York: Routledge.

Malamud, Andres(2013), "Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences(EUI Working Papers RSCAS 2013/20)", European University Institute.

Meissner, Katharina L.(2017) "The Ups and Downs of Regional Integration in South America" in Krapohl, Sebastian(ed.), *Regional Integration in the global South: External Influence on Economic Cooperation in ASEAN, MECOSUR and SADC*, Palgrave Macmillan.

UTF(Unida Técnica FOCEM-UTF Secretaría del MERCOSUR)(2015), "FOCEM El Fondo Para La Convergencia Estructural Del MERCOSUR-FOCEM (2005-2015)", MERCOSUR.

MERCOSUR, MERCOSUR/CMC/DEC. N° 27/03, MERCOSUR/CMC/DEC N°18/05, MERCOSUR/CMC/DEC.N° 03/15, 22/15, <https://www.mercosur.int/documentos-y-Normativa/Normativa> (2019.04.02)

Ortiz, I. and Cummins, M.(2011), *Global Inequality: Beyond the Bottom Billion:A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries*(Soical and Economic Policy Working Paper), UNICEF.

Pecequillo, C.S. and C.A do Carmo(2013), "Regional Integration and Brazilian Foreign Policy: Strategies in the South American Space", *Revista de Sociologia e Política*, Vol.21, No.48, pp.51-65.

Phillips, Nicola(2003), "Hemispheric Integration and Subregionalism in the

Americas", *International Affairs*, Vol.79, No.2, pp.327-349.

Revelez, Bizzozero(2012), "El MERCOSUR y el Proceso Sudamericano ante la Segunda Década del Siglo XXI, ¿Hacia una Consolidación del Nuevo Regionalismo Estratégico?." *Si Somos Americanos*, Vol.12, No.1, pp.215-237.

Vaillant, Marcel(2005), "MERCOSUR: Southern Integration Under Construction", *Internationale Politik und Gesellschaft*, Vol.2, No.2, pp.52-71.

Vigevani, Tullo and Ramanzini-Júnior, Haroldo(2011), "The Impact of Domestic Politics and International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration", *Latin American Politics and Society*, Vol.53, No.1, pp.125-155.

<국문요약>

본 논문은 남미공동시장의 역내 비대칭성의 특징과 해소를 위한 지역개발협력 중 FOCEM의 사례를 다루고 있다. 서던콘지역 국가들은 남미공동시장의 형성을 통해 역내 균등 성장을 기대하였다. 그러나 출범 초기부터 구조적 비대칭성을 지니고 있었던 남미공동시장은 통합이 진척됨에 따라 정책적 비대칭성 또한 노출하였다. 이러한 구조적·정책적 비대칭성은 기본적으로 역내 '특수지위'를 점하고 있는 브라질의 남미공동시장에 대한 압도적 영향 때문이다. 이러한 역내 비대칭성에 대해 파라과이는 최약소국으로서 차별적 대우를, 우루과이는 역내 시장자유화의 동등한 적용을 원하며 아르헨티나는 글로벌가치사슬에 기반한 역내 생산통합을 강조한다. 비대칭성문제에서 있어 일종의 청원자의 위치에 있는 파라과이, 우루과이, 아르헨티나에 비해 브라질은 민족적 이해에 따라 여러 선택을 할 수 있다. 이러한 상황 하에서 남미공동시장은 역내 비대칭성 해소를 위해 일종의 지역재분배기제인 FOCEM(구조조정수렴기금)을 설립하였다. FOCEM은 파라과이의 예에서 보듯이 일부 개발지표의 개선을 통해 개발격차해소를 가져왔지만 여전히 재정상의 한계와 시행력 부족 등이 문제로 남아 있다. 지역재분배기제의 활성화와 비대칭성 해소를 위한 정책 조정을 위해서는 초국적 거버넌스를 통한 적극적인 정책이 요구되지만 이는 일정 정도의 주권의 위임이 요청하기에 회원국들은 이에 대해 주저하는 상황이다. 남미공동시장의 역내 비대칭성에 대한 해소 노력에도 불구하고 역내 비대칭성과 개발격차는 여전히 문제로 남아 있으며 또한 개별 국가 내 불균등 또한 난제로 남아 있다.

주제어: 남미공동시장, 비대칭성, 지역개발협력, FOCEM, 지역재분배기제

- ▮ 논문투고일자: 2019년 4월 27일
- ▮ 심사완료일자: 2019년 5월 22일
- ▮ 게재확정일자: 2019년 5월 28일