

브라질의 통상외교정책과 한국*

조희문(한국외대 법과대학)**

- I. 서언
- II. 권력분립과 통상정책
- III. 브라질의 통상정책
 - III.1 통상정책과 외교정책
 - III.2. 통상정책과 산업정책
 - III.3. 통상정책과 거시경제정책
- IV. 한-브라질 통상관계
- V. 결어

I. 서언

브라질은 라틴아메리카 국가 중 국제사회에서 가장 큰 영향력을 행사하는 국가이자 세계교역협상에서 개도국의 이익을 주도해오고 있다. 브라질은 최근까지 미국과의 FTAA협상, MERCOSUR-EU간 FTA협상, 그리고 도하라운드 협상에서 선진국들과 당당하게 협상하는 배짱있는 통상외교를 인상적으로 보여주었다. 그런데 브라질이 보여주고 있는 최근의 통상외교의 방향이나 전략은 과거 브라질의 전통외교와는 상당한 차이가 있다. 브라질은 히우 브라쑀(Rio Branco) 백작이 근세 브라질의 외교정책을 수립한 이래 남미를 거점으로 한

* 이 연구는 2008년도 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임.
** Hee-Moon Jo(Hankuk University of Foreign Studies, College of Law, heemoonjo@hufs.ac.kr), "Brazilian Foreign Trade Diplomacy and Korea".

보수적인 외교정책을 펼쳐왔다.¹⁾ 그래서 국제통상과 관련해서는 지역경제통합이나 양자협정보다는 GATT나 WTO 등 다자협상을 더 중요시 했었다. 이러한 외교성향은 미국외교와 비슷한 점이 있는데 미국이 미주전체를 외교거점으로 삼아 고립주의와 다자주의를 병행했다면 브라질은 남미를 외교거점으로 삼아 고립주의와 다자주의를 추구해왔다고 할 수 있다.

미국이 80년대 후반들어 이러한 전통외교정책의 방향을 전환하여 MERCOSUR를 창설하고 양자투자협정을 체결하는 등 지역주의를 병행하자 브라질도 남미에서 MERCOSUR를 형성하고 양자교역협정에 상당히 적극적인 통상외교를 펼치는 모습을 보이고 있다. 이러한 브라질 외교정책의 기조 변화는 특히 1990년 꼴로르 대통령의 시장개방정책과 그 후 까르도주(Fernando Henrique Cardoso) 정부까지 이어진 신자유주의 정책에 이르기까지 꾸준히 추진되어 온 듯해 보인다. 그러나 그 내면을 보면 브라질의 통상외교는 적극적이고 공격적이라기보다는 대외변화의 추세, 특히 미국의 통상외교에 대응하여 변화하는 보수적이며 소극적인 정책이었다고 할 수 있다. 브라질 통상외교정책의 큰 변화는 룰라 정부가 들어서면서 미국과 대립각을 세우는 독자적이고 자주외교노선에서 발견되기 시작한다. 브라질의 통상외교는 이때부터 좀 더 적극적이고 공격적인 모습을 보이기 시작했다(Vaz 2004, 3-4).

그러면 브라질의 통상외교정책은 어떻게 형성되고 누가 집행하는가? 그리고 이러한 통상외교정책의 변화에 대해 입법부와 행정부 간에는 어떠한 소통관계가 형성되어 있는가? 브라질의 대외통상정책은 대내적으로는 거시경제정책과 산업정책, 대외적으로는 외교정책을 복합적으로 고려하여 결정된다. 브라질의 최대 교역국인 미국의 무역정책과 비교하면 그 차이를 쉽게 파악할 수 있다. 미국은 전방위적·포괄적인 통상정책을 추진하는 반면, 브라질은 국제경쟁력이 있

1) 브라질의 초기 외교사에 관련해서는 Cervo, A. L. e C. Bueno(1992), *História da Política Exterior do Brasil*, Ática, São Paulo 참조. 브라질의 초기 경제·통상외교에 관련해서는 Almeida, Paulo Roberto de(2001), *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil*, Senac, São Paulo, p. 680 참조.

는 수출품의 해외시장진입에 가장 큰 역점을 두는 선별적·특혜적인 통상정책을 추진한다. 이에 따라 대외통상은 자국제품의 시장진입이 가능한지 여부에 따라 결정되기 때문에 지역적 경쟁력이 확보되어 있는 남미지역에서는 MERCOSUR의 확대, WTO협상에서는 농업시장의 개방, 아시아·중동지역에서는 농산물의 시장진입 등에 통상정책의 초점을 맞추고 있다. 그래서 브라질의 실익이 보장되지 않은 FTAA협상에서는 아주 소극적으로 임했고 도하라운드에서는 실익확보를 위한 강경노선을 택하여 결국 협상자체를 무력화시키는 통상외교를 펼쳤다.

브라질의 대한국 통상정책도 농산물 수입시장의 개방에 초점이 맞추어질 수밖에 없다. 이러한 관점에서 본다면 한국이 구상하는 MERCOSUR와의 FTA는 브라질의 주력수출품인 농산물에 대한 수입개방이 보장되지 않는 한 그 실현가능성은 매우 낮을 수밖에 없다.

한편, 브라질의 통상외교는 1990년 시장개방정책이 수립되기 이전에는 연방의회를 지지해 받아 왔었기 때문에 양 정치권력 간에 큰 마찰이 없었으나 그 이후로는 정책결정과 관련하여 지속적인 갈등관계를 유지해 오고 있다. 이러한 갈등관계는 통상정책의 수립이 과거에 비해 국내산업정책에 더 큰 영향을 받게 되었음을 의미한다. 그래서 대통령뿐만 아니라 여당도 통상정책의 수립과 집행을 위해 국내 산업정책에 대한 각별한 고려와 야당과의 협상 및 산업계와 시민사회의 의견을 수렴하는데 더 큰 관심을 보이고 있다.

동 논문에서는 브라질이 어떠한 과정을 통해 통상외교정책을 수립하고 어떠한 국내외 요인들이 통상외교정책의 수립과 이행에 영향을 주는지를 살펴보고, 이러한 통상외교정책의 특성이 앞으로 한국-MERCOSUR간에 추진될 수 있는 FTA협상에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 살펴보고자 한다.

II. 권력분립과 통상정책

브라질은 한국과 같은 민법계통의 국가이지만 헌법과 정치조직은 미국의 영향을 크게 받았다. 정치구조는 미국과 마찬가지로 연방제와 대통령제이며 의회는 양원제로서 대통령과 의원은 모두 국민에 의해 직접 선출된다. 브라질 연방헌법은 제1조 단독항에 “모든 권력은 국민으로부터 나오고 국민은 헌법규정에 따라 선거를 통한 대리인 또는 직접 그 권력을 행사한다”고 명시하고 있어 원칙적으로 대의민주제를 택하고 있다. 그래서 법제정의 주체가 되는 입법부와 행정부는 모두 각각의 선거를 통해 선출된 연방의원과 대통령이 국민주권을 대리하게 된다.

그런데 의원내각제의 경우는 입법부의 선거를 통해 정부의 수반을 결정하기 때문에 자연적으로 입법부가 행정부의 정책을 지지하는 구도로 되어 있으나, 대통령제의 경우는 반드시 그렇다고 할 수 없다. 입법부가 대통령의 정책을 지지하는 정도는 입법부의 선거가 종료되어 여당의 국회장악력이 파악되어야만 알 수 있다. 그래서 대통령제의 경우는 양 정치권력간에 일정한 긴장관계를 형성하여 항상 견제와 균형을 위한 노력이 필요하게 된다.

브라질의 현대 통상외교사를 대통령과 연방의회의 견제와 균형이라는 정치권력간의 갈등관계에서 살펴보면 흥미로운 점이 발견된다. 2차 세계대전 이후 80년대 중반 민간정부가 들어설 때까지 대통령과 의회는 통상정책과 산업정책 관련하여 비교적 협조적인 관계를 장기간 유지하여 왔는데, 그 협력의 정도는 각 정치권력이 국내산업과 어느 정도의 밀접한 관계를 유지하고 있고 통상정책이 국내산업 전반에 어떠한 영향을 미치는가에 따른다. 대통령과 연방의원은 모두 국민에 의해 선출되지만 대통령이 국가전체의 이익관점에서 정책을 결정하는데 비해, 의원은 지역구 또는 특정 국내산업을 지지기반으로 하기 때문에 대통령에 비해 국내산업의 요구에 더 충실하려는 특성을 보인다. 그래서 정부의 대외정책이 국내산업의 이익과 큰 마찰이 없는 경우 의회는 대통령의 정책을 지지하거나 적극적으로 반대

하지 않는 성향을 보인다.

바르가스 시대(A Era Vargas, 1930-1945)부터 시작하여 산업화(industrialization)와 경제민족주의(economic nationalism)로 대별되던 두뜨라(Eurico Gaspar Dutra)대통령의 산업정책, 이후 제툴리우 바르가스(Getúlio Vargas)와 주셀리누 쿠비체크(Juscelino Kubitsch)의 개발독재를 거쳐 군사독재시절(Ditadura Militar, 1964-1985)에 이르기까지 오랜 기간동안 브라질 산업정책의 기초가 되었던 수입대체산업모델(import-substitution model)²⁾은 연방의회의 지지를 받았고 정부의 외교통상정책과도 별다른 충돌이 없어 양 정치권력 간에는 큰 갈등을 보이지 않았다(Vizentini 1994, 25-27). 시장폐쇄를 통해 외국경쟁품으로부터 국내산업을 보호하고 정부주도로 산업육성을 하기 때문에 국내산업의 보호에 관심이 많은 연방의회와 근본적으로 시각을 같이 했기 때문이다. 따라서 통상정책은 자연스럽게 외자유치 및 수출입관세의 조절을 통해 국내산업을 보호하는 수세적이고 소극적인 형태를 띠었다.

그러나 통상정책에 관한 대통령과 연방의회와의 장기간에 걸친 밀월관계는 1985년 문민정부가 들어서면서 서서히 금이 가기 시작했다. 사르네이(José Sarney)정부는 산업정책과 통상정책의 주요수단으로 일관되게 사용되었던 관세정책을 대외채무의 변제를 위한 무역흑자의 유지수단으로 용도변경 하였고, 1990년 플로르 정부가 기존의 시장보호에서 시장개방정책으로 경제정책을 급선회하고 수입관세가 대폭 인하되면서 통상정책과 산업정책에 대한 정부와 의회의 입장에 대한 차이가 더 벌어지기 시작했다(Lima 1998, 1-2). 이러한 양 정치권력간의 마찰이 극에 달하고 여당이 의회권력의 장악에 실패하자 플로르(Fernando Collor) 대통령은 여러 부패문제를 빌미로 대통령탄핵을 받아 1992년 임기 중에 도중하차하고 만다. 즉, 그동안 통상정책은 해외수출시장의 개척보다는 국내산업을 보호하기 위해 외국산

2) 브라질의 수입대체산업정책에 관해서는 다음을 참조할 것. Silva, Heloisa Machado(2004), *Da Substituição de Importações a Substituição de Exportações: A política de Comércio Exterior Brasileira de 1945 a 1979*, Porto Alegre: Ed. UFRGS, p. 485.

품의 국내시장진입을 통제하는 수단으로 주로 사용되었으나, 80년대 후반 사르네이 정부부터 통상정책이 외채부담을 줄이기 위한 무역수지의 개선수단으로 사용되었고, 이후 시장개방을 통한 국내기업의 경쟁력 제고 정책은 국제경쟁력이 없는 국내기업을 줄줄이 도산시키는 사태를 초래하여 통상정책과 산업정책의 공동요인이 줄어들면서 대통령과 연방의회의 갈등도 증가하게 된 것이다. 이에 따라 국내산업이나 국민정서에 지지기반을 둔 정당들은 연방의회를 통해 정부의 통상정책과 맞은 마찰을 갖게 되었다.

한편, 대외변화에 신속하게 대처해야 하는 행정부의 입장에서는 이러한 국내산업의 세세한 요구를 들어주는데 일정한 한계에 부딪칠 수밖에 없었다. 국제사회는 1990년 베를린장벽이 무너지고 소련연방이 해체되면서 세계화의 물결에 휩쓸렸다. 그 동안 큰 진전을 보지 못했던 다자통상협상이 타결되어 WTO가 출범했고 다양한 형태의 지역경제통합이 형성되었다. 브라질의 경우도 미국과 마찬가지로 전통적인 다자주의와 지역적 고립주의를 버리고 과감히 MERCOSUR를 결성했다. 자연스럽게 브라질 정부는 세계변화에 적응하기 위해 적극적인 통상정책을 펴기 시작한 것이다.

그러나 대외통상정책의 결정과정은 문민정부 들어와서도 과거와 마찬가지로 연방의회와의 충분한 협의과정이나 공감대 형성과정을 생략한 채 행정부가 독단으로 처리하는 경우가 많아 통상정책을 둘러싸고 양 정치권력간에 마찰이 발생할 수 있는 가능성이 과거에 비해 크게 늘어났다. 대외통상의 대부분을 차지하는 국제협상은 일종의 입법과정이라 할 수 있어, 국제사회에서 협상 또는 합의된 결과는 조약 등으로 문서화되어 연방의회를 통해 국내법질서로 들어오게 된다. 대외통상정책에서 이러한 국제합의가 증가하거나 국제협상이 행정부에 의해 독단으로 처리되는 경우 입법부와의 마찰은 피할 수 없게 된다. 그래서 양 정치권력간에 견제와 균형을 이룰 수 있는 시스템의 확립은 통상정책이 그 중요성을 더해가면서 더 절실해지고 있다.

1988년 제정된 브라질 연방헌법은 국제입법행위와 관련하여 과거

에 비해 대통령에게 더 큰 힘을 실어주고 있다. 즉, 제84조 VIII는 “국제조약, 협정 또는 국제행위에 서명하는 것은 연방의회의 승인을 조건으로 한 대통령의 전권이다”라고 규정하여 대외정책을 행정부의 소관사항으로 인정하고 있다. 입법부는 단순히 행정부의 결정을 승인하거나 거부하는 역할을 하기 때문에 원론적으로만 본다면 통상정책을 포함한 모든 대외정책의 입안, 협상 그리고 결정과정은 대통령의 이해관계에 따라 결정되며 입법부의 이해관계는 충분히 고려되지 않을 수 있다고 보인다.³⁾ 이와 관련하여 헌법 제49조 II는 입법부는 “국가재정에 중대한 의무 또는 이행부담을 지우는 조약, 협정 또는 국제행위를 최종 결정”하는 역할을 하도록 했다. 그렇기 때문에 행정부가 통상 관련한 조약, 협정 또는 국제행위를 입법부에 송부하지 않거나 송부하더라도 국가재정에 의무부담을 지우는 정도를 조절한다면 입법부의 행정부에 대한 견제는 법률적으로는 상당히 무력화될 수 있다.

이러한 브라질의 정치권력간의 관계는 미국의 경우와 상당히 대비된다. 미국은 의회가 통상정책을 담당하고 그 수행을 행정부에 위임하기 때문에 양 정치권력간에 높은 수준의 견제와 균형이 이루어진다. 의원내각제의 경우 의회는 행정부의 수반을 정하는데 깊숙이 관여하기 때문에 견제와 균형이 어느 정도 보장되나, 대통령제의 경우는 대통령이 국민으로부터 직접 신임을 받기 때문에 헌법상에 어떠한 규정을 하느냐에 따라 양 정치권력간에 통상정책과 관련한 견제와 균형에 큰 차이를 보일 수 있다(Lima and Santos 1998, 5). 이러한 관점에서 볼 때 브라질은 행정부와 연방의회간에 통상정책과 산업정책을 둘러싸고 갈등을 지속할 수 있는 구조로 되어 있어, 플라 정부는 이전 까르도주 정부보다 통상정책과 관련하여 연방의회와의 소통

3) 실제로 비교적 활발한 외교활동을 하는 브라질 외무부는 각종 국제협상에 참여하여 국제협약에 서명하지만 국내정치상황, 특히 연방의회의 정치적 역학관계를 고려하여 행정부는 국제문서들을 연방의회의 승인을 위해 제출하지 않는 경우가 많았다. 이러한 이유로 브라질은 국제문서에 서명은 많이 하면서 정작 비준은 하지 않는다는 빈정거림을 듣기도 했다. 그러나 경제·통상외교의 실행을 위해 연방의회의 협조필요성이 늘어나면서 까르도주정부 때부터 연방의회와의 협상, 즉 정당 간 협상을 중시하여 통상정책의 준비과정에서부터 연방의회의 참여를 유도해오고 있다.

을 상당히 중시하고 있다. 다음에서는 통상정책의 결정과 이행에 큰 영향을 미치는 요인인 외교정책, 산업정책 및 거시경제정책 등에 대해 살펴보겠다.

III. 브라질의 통상정책

위에서 언급했지만 브라질의 통상정책은 순수하게 국제교역조건에 의한 비교우위이론에 따라서 결정되지 않는다. 브라질의 전통적인 통상정책은 90년대 이전만 하더라도 국내산업정책을 지지하는 수단으로 큰 역할을 해왔었다. 즉, 수입억제 및 전략상품의 수출규제를 위해 고율의 수출입관세 및 비관세장벽을 적절히 구사했던 것이다 (Almeida 2007b, 60-69참조). 사실, 브라질의 수출전략품목은 일부 대기업이 주도하고 있어 정부와의 교감이 쉽다. 또한, 브라질에 진출한 다국적기업들의 내부교역이 많아 수출품목의 해외시장개척은 브라질 정부의 큰 관심사는 아니었다. 그래서 통상외교는 정치·경제외교의 아주 작은 부분으로 소극적으로 취급되었고 오히려 산업정책의 이행수단으로 더 큰 중요성이 있었다. 그래서 브라질의 통상정책의 전통기조는 전면적 시장개방 보다는 수출경쟁력 있는 전략상품의 해외시장확대라는 제한적 시장확대에 두고 있다. 브라질의 통상정책에서 중요하게 취급하는 ‘특혜교역’이란 전면적 시장개방대신 비교우위가 보장되는 일부상품에 대해서만 시장접근이 확보되도록 하는 교역방식을 말한다. 이러한 방식을 택하는 이유는 외적이유보다는 국내적인 이유에 기인한다. 브라질이 확보하고 있는 국제경쟁력있는 수출품은 그 종류도 많지 않고 대부분 대기업이나 다국적 기업에 의해 주도되고 있어 전면적인 교역확대를 통해 발생할 수 있는 국내산업의 피해나 이에 따른 노동자들의 실업 등과 관련하여 정부가 설득하기도 어렵거니와 이들에 대한 구제여력이 많지 않기 때문이다. 즉, 굳이 전면적인 시장개방을 통해 발생할 수 있는 정치적 손실을 감수할 만한 실익이 없는 것이다. 특히, 룰라 정부는 꼴로르 정부시절 자

발적인 시장개방의 정치적 손실, 까르도주 정부시절 신자유주의정책에 따른 국내산업 민영화와 수입자유화정책으로 입은 정치적 손실을 생생히 기억하고 있어 통상정책은 국내정치의 실익계산이 뒷받침되어야 작동된다.

그래서 룰라 정부의 경우 통상정책의 원칙은 자국 상품의 시장접근성 확보라는 실리에 바탕을 두고 있다. 이러한 통상원칙면에 있어서는 이전 까르도주 정부와 큰 차이는 없으나 실행에 있어 까르도주 정부가 소극적이었다 한다면 룰라 정부는 통상외교를 적극적으로 펼치고 있다는 정책이행상의 차이점이 보인다. 이를 토대로 브라질의 통상전략을 보면, 브라질이 중시하는 4대 통상과제는 미국과의 FTAA, MERCOSUR의 확대, MERCOSUR-EU간 FTA 및 WTO의 농산물협상이며, MERCOSUR를 기반으로 선진국 및 개도국과 개별적·선별적 교역을 추진하는 것이라 할 수 있다(Motta Veiga 2004, 180-183). 즉,

- MERCOSUR의 공고화와 확대전략: 남미국가연합(UNASUL)의 형성
- 미국주도의 FTAA의 추진을 저지 또는 무산전략: 시장진입이 확보되지 않는 경우
- EU와의 FTA협상은 미국의 FTAA협상과 균형을 유지하는 방향의 추진전략
- WTO협상에서 농업수출국의 협상주도권 행사전략

이에 따라 브라질의 통상전략은 자국 수출품의 시장접근이 보장되지 않는 협상은 서둘러 추진하지 않는 장기적인 협상전략이라 할 수 있다. 미국과의 FTAA나 EU와의 FTA협상은 브라질 통상전략의 일관성을 보여준다. 이러한 브라질 외무부의 배짱외교가 가능한 이유는 브라질의 전통적인 외교정책과 무관하지 않다. 브라질 정부는 이전정부는 물론이고 룰라 정부에 들어와서도 외교사령탑에 외부인사를 들이지 않고 외교부 내에서 정부의 성향과 맞는 내부인사로 외교조직을 구성한다. 그리고 한 번 인선되면 외교노선에 차이가 있지 않는 한 외교정책은 국내정치와 단절시켜 가급적 외무부가 소신껏 외교정책을 펼

수 있도록 자율권을 보장한다.⁴⁾ 룰라 정부 1기에 등용되었던 셀주 아모림(Celso Amorim)장관이나 사무엘 기마랑이스(Samuel P. Guimarães) 차관도 등거리·실리외교 성향의 외교관을 등용한 경우이다. 이렇듯 정부성향에 불구하고 브라질 외무부는 대외정책의 전문부서로 국내정치에 일정한 간격을 두고 있으며, 정당들도 이러한 외무부의 태도를 받아들이는 전통이 확립되어 있다. 룰라 정부 초기에 대외통상정책에 관해 여러 부서, 특히 상공개발부가 통상정책의 주도권을 잡으려는 부처 간 살바싸움이 있었으나 이때에도 룰라 대통령은 모든 대외관계는 외무부가 조율권을 갖는 것으로 교통정리를 하여 외교전통을 그대로 유지시켜 주었다.

브라질의 시장개방정책, 즉 무역자유화(trade liberalization)방식을 보면 미국의 소위 ‘경쟁적 자유화(competitive liberalization)’정책과 대조를 이룬다. Robert Zoellick이 사용하기 시작한 동 통상전략은 전세계에서 동시다발적으로 포괄적(comprehensive)인 다자, 지역, 양자협정의 체결을 추진함으로써 협정이 타결되는 곳에서부터 우선적으로 통상이득을 취하고 그 결과를 바탕으로 다른 곳의 통상협상에 이용하는 방식이다(Bergsten 1996, 105-6). 즉, 한쪽에서 협상이 타결되면 그 결과를 다른 곳의 협상에 이용하고, 또한 그 개방수준을 다른 단계로 업그레이드시키는 도미노적인 효과를 유발하고자 하는 것이며, 협상대상으로는 단순한 상품교역 외에도 지적소유권, 서비스, 정부구매, 투자 등 모든 의제를 포괄하는 방식이다. 한국의 경우도 미국의 통상전략과 맥을 같이하는 ‘개방형 통상국가’ 정책을 취하고 있다.

이에 비해 브라질은 매우 보수적이고 조심스러우며 단계적인 협상방식을 택해왔다. 기본협상전략은 새로운 ‘시장접근’의 달성, 즉 브라질이 경쟁력이 있는 수출품에 대한 시장개방에 협상목표를 설정하는 것이다. 이를 위한 전제조건은 협상국에 비해 주도적(dominance)이고 경쟁적(competitive)이어야 된다는 것이다. 예를 들어, MERCOSUR는

4) 까르도주 정부 시기 일시적으로 셀주 라페르(Celso Lafer)장관이 외무부의 수장이 되었으나 아주 특이한 경우라 하겠다.

이러한 두 가지 요건이 다 충족되는 곳이며, 브라질은 이러한 지역경쟁력이 확보된 MERCOSUR를 기반으로 그 교역효과를 극대화하고 있으며, 대외경쟁력이 약한 곳인 FTAA나 WTO 등 다자교역의 자유화 협상에는 소극적인 태도를 보여 왔다.

이를 재해석한다면 브라질은 WTO협상이나 FTAA, EU와의 협상에서 농산물 등 자국의 비교우위가 확실한 분야에 대한 ‘시장접근’이 확보되지 않는 경우 소극적, 지연적, 소모적인 협상전략을 사용하기 때문에 협상타결이 안된다 하더라도 서두르지 않고 장기적인 협상전략을 택한다. 그리고 자국상품의 ‘시장접근’이 가능한 경우에는 포괄적인 협상대신 ‘특혜무역제도’를 사용하는데 남남협력에서 주로 나타난다. 한편, 이러한 ‘특혜무역’ 등을 포함한 통상정책은 외교정책과 거시경제정책 및 국내산업정책 등을 종합적으로 고려하여 결정된다.

III.1. 통상정책과 외교정책

브라질의 외교정책은 전통적으로 남미를 거점으로 한 고립주의가 원칙이며 이를 바탕으로 특정국과의 특혜무역(trade preferences)의 필요성 정도에 따라 외교정책이 결정된다. 브라질의 통상정책은 행정부 산하 외무부가 담당하기 때문에 단순히 통상이익에 의해 결정되기 보다는 외교적인 이익도 고려하여 결정된다. 즉, 라틴아메리카와 세계에서 브라질의 영향력을 증대하는 가능성도 고려해야 하는 외교정책에 의해 통상정책이 직접적인 영향을 받는다. 이러한 점에서는 미국의 통상정책과 대비된다고 하겠다. 즉, 미국의 경우 통상정책은 의회가 맡고 그 수행은 행정부의 USTR에서 담당하기 때문에 정치권력 간에 견제와 균형이 이루어지고 있다. 그래서 미국의 경우는 통상정책이 외교정책에 의해 영향 받는 정도가 브라질에 비해 적다고 할 수 있다.

외무부중심의 외교정책과 관련하여서는 통상외교의 최대목표가 해외시장의 확대와 개척이라는 점에서 반미주의(미국의 외교정책에

등거리 또는 대립각을 세우는 미국중심의 외교)나 제3세계론(이념적으로 개도국의 이권보호라는 외교성향) 등 전통외교정책에 너무 영향을 받는 현재의 브라질 통상외교구조는 재편할 필요성이 있다는 논의가 있다. 그래서 미국의 무역대표부(USTR)와 같이 외무부와 별도의 대외무역 전담기구를 세우자는 주장도 있다.⁵⁾ 이러한 논의는 민간정부가 들어서면서 외교정책이나 통상정책이 국내산업의 보호를 지지하는 연방의회와 빈번히 마찰을 빚으면서 그 이해관계를 상호 조절할 필요성에서 나왔다.

2차 대전 이후 브라질의 외교정책은 남미에서 미국견제의 역할, 그리고 국제경제에서는 국내산업의 보호와 육성으로 점철되어 왔다. 브라질은 과거 남미에서 차지하고 있는 우월적인 지위를 바탕으로 국제사회에서도 이에 상응하는 지위를 인정받고자 하는 노력을 했었다. 1차 세계대전이 종식되고 국제연맹을 창설할 당시 브라질은 이사국의 자리를 원했으나 1926년 독일이 그 자리를 차지하면서 같은 해 브라질은 국제연맹을 탈퇴하고 만다. 브라질은 1945년 유엔창설 시 역시 상임이사국의 자리확보를 위해 외교력을 동원했으나 소련, 영국 등의 반대로 그 뜻을 이루지 못했다. 이와 같이 브라질은 남미 지역을 거점으로 하여 세계정치계에 지도적인 지위를 확보하려는 노력을 했었고 이를 위해 브라질 외교관들의 외교역량을 키우는데 큰 정성을 들였다. 이러한 점에 있어서는 브라질 군부나 정치세력들도 같은 입장을 견지했었다. 예를 들어 군부시절(1964-1985) 브라질은 남미에서 아르헨티나와의 경쟁 및 국제사회에서의 지위확보를 위해 핵무기 개발계획까지 세웠었고 그 일환으로 핵발전소를 건설하기도 했다. 그러나 브라질의 이러한 노력은 1973년과 1979년의 석유위기, 1982년의 외채위기, 80년대 중반 이후로는 인플레이문제와 90년대 들어와서는 국제금융위기 등 끊이지 않는 경제위기를 맞으면서 번번이 실패하고 만다.

5) USTR의 활동을 둘러싼 미의회와 행정부와의 관계에 대해서는 Destler, I.M.(2006), "Continuity and Change in United States Trade Policy: 1980-2006", Work prepared for the Seminar, *Comparative Trade Policy: Organizational Models and Performance*, August 7, São Paulo.

한편, 사르네이 정부(1985-1990)에 들어와서는 브라질 외교정책의 숙원인 유엔안보리 상임이사국진출에 대한 끈을 놓지 않으면서 한편으로는 아르헨티나와 지역경제통합에 관한 협상을 시작했다. 아르헨티나와의 경제통합협상은 결국 MERCOSUR의 결성으로 이루어졌고 양국간의 핵개발경쟁을 종식시킬 수 있게 되었다.

플로르 정부(1990-1992)의 외교정책은 종전의 전통외교정책과 상당한 차이점을 보여준다는 점에서 흥미롭다. 플로르 대통령은 핵개발을 통한 군사외교정책을 완전히 포기하고 수입대체산업으로 표방되었던 산업정책을 수정하여 브라질의 시장을 개방한다. 플로르 대통령은 브라질이 국제외교에서 전통적으로 표방해왔던 제3세계의 대표주자로서의 지위를 탈피하여 선진국대열에 합류하고 싶어 했다.⁶⁾ 즉, 뱀의 머리보다는 용의 꼬리가 되고 싶어 했던 것이다. 그러나 플로르 대통령의 경제개혁정책은 보수세력의 저항으로 중도하차하고 만다. 그의 뒤를 이은 이따마르 대통령(1992-1994)은 사르네이 대통령이 추진했던 MERCOSUR의 구체화를 통해 과거 정치적으로 사용되어왔던 라틴아메리카의 지역외교에서 현실적이고 실용적인 남미외교의 틀을 잡았다. 이러한 변화의 이면에는 미국이 추진했던 FTAA에 대한 견제심리가 컸다고 볼 수 있지만 결과적으로 브라질 외교의 지역적인 틀을 MERCOSUR를 중심으로 한 남미통합외교로 확정시키는데 큰 기여를 하였다.

한편, 까르도주 대통령(1995-1998, 1999-2002)은 신자유주의정책을 통해 플로르 대통령때 시발이 된 시장개방과 민영화작업을 속도 있게 밀어붙였다. 브라질은 까르도주 정부시절 지금과 같은 개방된 경제의 틀을 잡았다. 까르도주 대통령은 MERCOSUR를 중심으로 한 남미외교에 기초하여 브라질의 국제적인 위상을 높이려고 애를 썼다. 학자로도 세계적으로 매우 알려져 있던 까르도주 대통령은 전세계 사회민주주의 경향의 정치지도자들과 개인적인 친분을 과시하면

6) 플로르 정부의 대외정책에 관해서는 다음을 참조할 것. Cruz Junior, Ademar Seabra de et al.(1993), "Brazil's Foreign Policy under Collor", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 35, No. 1, pp. 119-144.

서 ‘대통령 외교’를 펼쳤던 인물이다(Cervo 2002, 9-10). 그러나 유엔 안보리 상임이사국진출과 관련해서는 아르헨티나와의 관계를 고려하여 비교적 소극적인 태도를 취했다고 볼 수 있다.

이러한 점에서 최근 브라질의 외교정책은 경제·통상에 중심을 두어 한편으로는 남미통합에 적극적이고 다른 한편으로는 동지역에서 미국의 경제적 영향력을 저지하려는 전통적 외교전략이 구사되고 있음을 알 수 있다. 예를 들어 미국이 FTAA를 주도하자 브라질은 FTAA 협상에 크게 반발하였고 결국, 2004년 남미국가공동체(South America Community of Nations)를 발족하여 MERCOSUR와 안데스동맹을 통합하는 남미국가연합(Union of South American Nations; União de Nações Sul-Americanas - UNASUL)으로 점진적으로 발전시키려 하는 것은 통상정책이 전통외교정책에 영향을 받고 있음을 보여주는 것이다.

브라질의 통상정책의 외교적 측면은 남미에서의 주도권유지정책 외에 개도국간의 교역관계 확대에서도 찾아볼 수 있다. 소위 남남협력인데 브라질은 다자협상이나 지역협상에서 개도국간의 협력 외에도 인도, 남아프리카, 아프리카의 포르투갈어 사용국들과의 관계를 더 심화시키는 전략이 외교적으로나 통상적인 측면에서 더 현실적이라는 판단을 하고 있다. 브라질이 WTO의 도하라운드나 FTAA협상, EU와의 FTA협상 등에서 공격적이면서도 적극적이지 않는 이중성을 보이는 것은 ‘시장접근’의 관점에서 브라질에게 주는 실익이 그리 높지 않다는 판단이 작용하기 때문이다.

제1기(2003-2006)를 마치고 제2기(2007-2010) 중반에 있는 룰라 정부(Luis Inácio Lula da Silva)의 외교정책은 이전 까르도주 정부와 상당한 차이점이 있는데 외교목표보다는 외교방식에서 발견된다. 가장 주목을 받는 점은 여당인 노동자당(PT)이 참여하는 ‘정당외교(diplomacia partidária)’가 추가되었다는 점이다. 룰라 정부의 외교정책은 1기와 2기 사이에 주목할 만한 변화가 없으며 외교팀도 그 원형을 그대로 유지하고 있다. 그만큼 정부나 여당이 정권1기의 외교성과에 비교적 만족했다는 의미가 된다.

룰라 정부는 경제정책과 관련해서는 노동자당(PT) 정치노선을 만족

할만하게 입증할 만한 정부정책을 수립하지 못하고 이전 까르도주 정부의 정책을 대부분 답습하였다. 이와 관련하여 이미 노동자당 내에서도 정부의 정치노선을 놓고 분열이 일어났었고 노동자당의 정통급진 노선을 고수하던 정치인들이 탈당 및 제명당하는 일도 발생했었다. 그러나 대외정책에 관해서 만큼은 노동자당의 정치노선을 어느 정도 보여주고 있다. 그 이유는 아마도 대외정책이 국내 경제정책에 주는 직접적인 충격이 작기 때문일 것이다. 노동자당은 특히, MERCOSUR나 남미지역의 통합과 관련하여 지역외교에 상당한 영향력을 발휘했다(Almeida 2005, 21).

사실, 룰라 정부는 까르도주의 외교정책을 ‘대통령 외교(diplomacia presidencial)’라고 하여 외교노선에 대해 상당한 비판을 하였다. 그러나 룰라의 외교정책은 까르도주 외교정책의 변형적 답습이었지 결코 단절이 아니었다. 까르도주 대통령은 2차례 연임기간 동안(1995-1998, 1999-2002) 브라질의 국제화에 큰 기여를 하였다. 임기 중 헌법수정을 통해 경제자유화를 추진했고 브라질이 그 동안 비판을 해왔던 핵무기 비확산조약(NPT 1968)에 가입함으로써 경제뿐만 아니라 외교방면에서도 브라질의 국제화에 초석을 다졌다. 까르도주 대통령은 특히, 빌 클린턴이나 토니 블레어 등 정치성향이 비슷한 사회민주주의 정치지도자들과 친분을 유지했었다. 이러한 이유로 미국 등 서방국들은 브라질이 지역분쟁에 좀 더 적극적으로 개입하여 역할분담을 할 것을 요구했지만 까르도주는 브라질의 전통외교정책인 지역고립주의에 충실하려는 경향을 보였다. 이러한 태도는 까르도주 대통령의 재임기간 중 유엔안보리 상임이사국 진출에 적극적이지 않았다는 사실에서도 나타난다. 까르도주 대통령은 MERCOSUR를 상당히 중시했기 때문에 동맹국인 아르헨티나와 외교마찰을 불러올 수 있는 외교사안에 상당히 신중했었다(Almeida 2007b, 6).

반면, 룰라 정부의 외교정책은 초기부터 ‘주권확립’과 ‘남미주도권 확보’라는 두 가지 명제를 정해놓고 진행되어 왔다. 이러한 외교정책의 명제는 이론적인 개념이라기보다는 정책적인 문제로 국정운영에 있어 우선순위의 자리매김에서 나타난 현상이다. ‘주권확립’의 문제

는 노동자당(PT)이 강하게 주장한 것으로 브라질이 국제사회에서 주권국가로서 적극적 역할을 하는 것이 국가의 경제발전전략과도 합치되어야 한다는 것이다. 이는 구체적으로 국제사회에서 미국 등 강대국의 일방주의에 반대하여 ‘다자주의를 강화’하는 것이 브라질 국익에 더 충실하다는 논리로 나타났고, 국제사회에서 개도국의 힘을 모아 협상력을 증진시키는 방향으로 현실화되었다. 그러나 남북협상이 과거와 다른 점은 국제사회가 개도국에게 불평등하게 되어 있기 때문에 그 힘을 결집한다는 점이 아니라, 브라질의 이해관계가 많은 농산물에 대한 선진국의 보호주의 등 선택적 실리외교가 뒷받침되고 있다는 점이다.

룰라 정부는 외교정책의 구체적인 구현수단으로 외교부를 통한 전통적인 공식외교채널 외에도 정치이념에 따라 구분될 수 있는 국회의원 등 소위 비공식외교채널인 ‘정당채널’을 적극적으로 동원했다는 점이다. 룰라 정부는 이러한 ‘정당채널’을 아주 적극적으로 이용했는데 이를 ‘정당외교’라고 부른다. 노동자당(PT)은 라틴아메리카를 중심으로 급진·좌익정당들을 결집하여 정치·사회적인 교류를 시도했고, 이를 통해 다보스포럼과 대비되는 세계사회포럼(Forum Social Mundial)을 지원할 수 있는 정치적인 힘을 얻을 수 있었다(Almeida 2007b, 10).

현 브라질 외무부는 DDA협상의 교착으로 FTA 정책을 강하게 추진할 것으로 보이며, EU와 미국 등 선진국과의 협상우위를 점하기 위해 다원적 FTA를 추진할 것으로 보인다. 그래서 EU외에도 ASEAN, 걸프지역 및 아프리카 등과도 동시 다발적 협상을 추진할 것이다. 즉, 2007년 타결한 MERCOSUR-이스라엘 FTA를 기준으로 하여 MERCOSUR와 모로코 간의 FTA를 논의하고 남아프리카 관세동맹(SACU)과의 FTA, GCC(The Gulf Cooperation Council)와의 FTA, ASEAN과의 FTA 등이다. 이러한 브라질의 태도변화는 최근 들어 국제사회에서 브라질 상품의 경쟁력이 상당히 향상되었다는 자신감에 기초하여 신시장의 진입속도를 가속화하고자 하는 통상 실리도 있지만 사실상 외교적 계산이 더 깊숙이 깔려있다고 볼 수 있다. 룰라 정부 외교정책의 우선과제와 그 이행을 살펴보면 대략 다음과 같다.

III.1.1. MERCOSUR의 강화와 지역외교

MERCOSUR의 강화는 룰라 정부의 중요외교정책이지만 룰라 정부가 다원외교를 취하면서 까르도주 정부에 비해서는 상대적으로 MERCOSUR가 등한시되었다. 브라질로서는 MERCOSUR에서 브라질 기업의 역내경쟁력이 가장 높기 때문에 통상·경제뿐만 아니라 외교차원에서도 중요하다. 그럼에도 불구하고 MERCOSUR는 브라질 리더십의 한계를 나타내고 있다. MERCOSUR는 현재 아주 불완전한 관세동맹을 유지하고 있으며 더 이상의 진전이 없다. 가장 큰 이유는 주도국인 브라질이 심화된 경제통합에 대해 상당히 회의적이기 때문이다. 더구나 회원국 간의 산업구조나 수출품목이 엇비슷하여 불안정한 관세동맹으로서 취할 수 있는 경제적 이득은 이미 구현된 것으로 평가되고 있다. 현재 회원국들이 예민한 산업으로 지정하여 관세동맹에 포함시키지 않고 있는 예외품목을 모두 해제하여 완전한 관세동맹을 거쳐 공동시장으로 발전시키든지, 아니면 느슨한 형태의 FTA로 후퇴하던지 회원국간에 정치적 결단이 있을 것으로 보인다. MERCOSUR의 운명을 쥐고 있는 브라질이 주도국의 책무를 다하지 못하고 현재와 같이 자국의 실리만을 챙기는 방식으로는 MERCOSUR의 장래는 상당히 비관적이라 할 수밖에 없다.

한편, MERCOSUR의 확대와 관련해서는 칠레는 시장개방의 문제 때문에 정회원으로 들어갈 만한 처지가 아니고, 베네수엘라의 경우는 경제적인 측면에서는 큰 문제가 없으나 회원국간의 외교정책에 큰 차이가 있어 아직 브라질에서 국회승인을 받지 못하고 있다. 이러한 점에서 본다면 베네수엘라는 브라질에게는 계류이다. 받아들이자니 차베스의 정치행보에 휘말릴 수 있고 버리자니 MERCOSUR의 외세확장에 아쉬움이 많기 때문이다.

III.1.2. 유엔안보리진출문제

브라질의 유엔안보리 상임이사국진출문제는 2차 세계대전 이래 브라질 외교정책의 중심과제였다. 동 외교정책에 관해서는 이전 정부나 룰라 정부도 그 맥을 같이하고 있으며 집권당인 노동자당도 공감하고 있다. 그러나 이전 까르도주 정부가 현실적인 달성가능성에 상

당히 회의적인 입장이어서 장기목표로 생각했다면, 룰라 정부는 현실적으로 달성가능성이 있는 중기 목표로 생각하고 있다는 점에 차이가 있다. 구체적으로,

- (1) 룰라 대통령은 G-7에서 개도국과 선진국을 연결하는 중개자 역할을 할 수 있다는 자신감을 브라질 사회에 전달했으며 룰라 대통령 자신이 브라질의 상임이사국진출이 가능하다는 자신감을 갖게 되었다는 점이다.⁷⁾
- (2) 또한, 개도국들의 지지를 확보하기 위해 저개발국이 브라질에 대해 갖고 있는 외채를 일방적으로 탕감하는 호의도 발휘했다.
- (3) 그리고 유엔헌장의 개정을 통해 안보리상임이사국에 관심이 있는 국가들(독일, 브라질, 인도, 일본)을 합해 G-4의 결성을 추진한 것을 들 수 있다.⁸⁾
- (4) 브라질은 국제사회에서 상임이사국의 역할을 수행할 수 있는 능력을 입증하기 위해 미주분쟁에 적극적으로 개입했다. 즉, 2004년 아이티사태 때 유엔평화군(MINUSTAH)의 대표로 직접 군대를 파병했다. 브라질의 역할은 사실상 단순한 평화유지보다는 이를 뛰어넘는 국가설립(nation-building)의 역할을 수행하여 그 능력을 입증하고자 했으나 2006년 브라질 책임자였던 바셀라르 장군이 그 스트레스를 견디지 못해 자살하는 사태도 발생했다. 그만큼 룰라 정부의 기대가 컸었던 파병이었다.

룰라 정부는 안보리의 상임이사국진출이 실현되기에는 아직 험난한 여정이 남아있다고 보고 있다. 그러나 최근의 국제사회환경은 브라질의 국제사회에서의 지위를 더 공고히 하는 방향으로 진행되고 있어 전에 비해 브라질에게 유리하게 전개되고 있다.

7) 라틴아메리카에서는 멕시코와 아르헨티나가 경쟁국의 입장에서 브라질의 상임이사국진출에 반대하고 있다.

8) 그러나 이에 대해 미국과 중국은 상당히 비판적이며, 남아프리카 공화국도 지역안배를 이유로 동참을 요구하고 있다.

III.1.3. 전략적 파트너들과의 협력 - 중국, 인도, 남아프리카

룰라 정부의 외교정책이 까르도주 정부와 큰 차이를 보이는 것이 바로 주요 지리적 거점국가들과의 적극적인 전략적 파트너관계형성이다. 룰라 정부는 남아프리카, 인도, 중국을 지리적 전략파트너로 정하고 사회·경제·지리적인 유사성이 있음을 강조하면서 국제사회에서 단순히 공동가치를 공유하는 관계를 넘어서 전략적 파트너관계를 유지하고자 적극적인 외교를 펼쳤다.

브라질·인도·남아프리카는 G-3를 결성하여 국제사회에서 공동의 전략적인 가치가 있는 분야에 대해 협력체제를 구축하기로 합의했다. 2006년 9월, 인도-브라질-남아공(IBSA)⁹⁾ 등 3개국 정상들이 모여 3개국을 하나로 묶는 FTA를 위한 실무그룹을 구성하고 FTA 체결을 위한 노력을 구체화하기 위한 IBSA포럼이 개최되었다. 동 포럼은 지난 2003년 창설된 이래 3개국에 걸쳐 각료회담 형식으로 열렸으며 3개국간 통상, 투자, 과학기술, 에너지 등 분야의 협력방안을 협의하는 기구 역할을 해왔다. 이 3개 지역이 FTA를 체결할 경우 브라질, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이, 베네수엘라 등 MERCOSUR 5개국과 남아공, 보츠와나, 레소토, 나미비아, 스와질랜드 등 남아프리카 관세동맹 5개국, 인도 등 11개국이 참여하는 거대한 자유무역지대가 탄생할 수 있다.

중국과는 국제관계에서 미국의 일방적 제국주의를 견제하고 다자주의를 강화하기 위해 기존의 관계를 재정립하는 특별한 전략적 관계를 수립하고자 했다. 그래서 국제무대에서는 경제·외교·정치면에서 중국의 협력이 필요하고 또한, 중국시장진입을 위해 중국을 ‘시장경제’로 인정하는 노력도 했지만, 워낙 중국제품의 범람과 밀입국자가 많아 브라질은 중국을 전략적이지만 위험한 동반자라는 인식을 갖고 있다.

9) IBSA 관련 브라질의 외교정책에 관해서는 다음을 참조할 것. Oliveira, Amâncio Jorge Nunes de et al.(2006), “Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul”, *Contexto Internacional*, Vol. 28, No. 2, julho/dezembro, Rio de Janeiro, pp. 465-504.

III.1.4. WTO 등 다자외교

브라질의 다자통상외교는 ‘새로운 시장진입’에 초점이 맞추어져 있다. 그리고 경제적 이해관계에 따라 그룹을 조성하여 단체협상을 하는 것을 선호한다. 2003년 9월 칸쿤 외상회의 때 G-20을 결성한 것은 좋은 예가 된다.¹⁰⁾ 이러한 그룹협상을 통해 브라질은 도하라운드에서 성공적인 위력을 발휘했다.

III.1.5. EU와의 블록협상

1995년 말 시작된 MERCOSUR-EU FTA는 수차례 협상 끝에 타결에 실패하다 2005년부터 협상을 재개하여 2006년 11월에 브라질 리우 데 자네이루에서 협상을 실시하였다. 양측의 주요 쟁점은 MERCOSUR의 경우 농산물 개방을 들 수 있고, EU측은 자동차 및 통신 등의 서비스 시장 개방 등을 들 수 있다.

EU와의 협상에 대해서는 브라질 정부 부처 간에도 이견이 많다. 가장 문제가 되는 점은 브라질이 MERCOSUR-EU협상을 미국과 FTAA와의 협상에 대한 대척점으로 사용하고 있다는 점이다. 또 한 가지 문제는 실제로 EU와의 FTA협상을 통해 MERCOSUR가 얻을 수 있는 것이 없는 것보다 많다는 것에 대한 확신이 없다는 점이다. EU는 미국보다도 농산물분야에 대해 더 예민하고 덜 탄력적이라 그만큼 협상과정도 험난하다. 한편, EU도 경제통합을 위해서는 사회전체를 설득시켜야 하는 ‘사회적인 문제’가 아주 큰 경제블록이다. 이러한 점에서는 양 블록 모두 협상을 강하게 추진할 만한 동력이 상당히 부족하다고 본다.

III.2. 통상정책과 산업정책

브라질의 전통적인 산업정책은 수입대체산업을 근간으로 한 중남미지역 국가간의 경제협력이었다. 수입대체산업정책은 20세기 중남미를 풍미했던 산업정책으로 브라질도 수입대체산업을 통해 국내시

10) 브라질정부는 G-20 웹사이트를 운영하고 있다. (<http://www.g-20.mre.gov.br>)

장을 보호했으며 산업의 지역경쟁력을 유지함으로써 ‘지역리더’의 역할을 수행하고자 했다. 브라질은 국내기업을 대외경쟁으로부터 철저히 보호했고, 이와 더불어 공공기업을 통해 정부가 산업정책을 주도하는 정부주도모델을 채택했다.¹¹⁾

이러한 정부주도 산업정책은 50년대에 목표달성계획(Planos de Metas), 그리고 70년대에는 국가발전계획(Plano Nacional de Desenvolvimento - PND)으로 이어졌는데 그 중심은 전략산업분야의 보호와 집중적인 지원에 있었다. 80년대에 들어와서는 살인적인 인플레이의 억제와 경제안정을 위해 경제발전계획에서 안정화 계획(Planos de Estabilização)으로 경제정책이 변화하면서 산업정책은 정부관심에서 멀어져갔다.

산업정책이 다시 수면위로 부상한 시기는 꼴로르 정부가 시장개방을 선언하여 국내산업의 구조조정이 문제화되었을 때였다. 그러나 꼴로르 정부의 산업조정정책은 경제정책의 부산물로 부수적으로 논의되었지 산업육성정책이 별도로 논의되었다고 할 수 없었다. 이때 공기업의 민영화가 본격적으로 시작되었으나 이 역시 별도의 산업정책의 일환으로 진행된 것이 아니어서 90년대 초 브라질의 시장개방과 민영화정책은 브라질 산업계와 연방의회의 큰 비판에 직면했다.

즉, 80년대와 90년대에는 산업정책이라고 불릴 만한 정책이 입안되거나 시행되지 않았다고 볼 수 있다. 당시에는 정부가 산업정책이 국가발전을 견인할 수 있다는 확신을 갖고 있지 못했고, 오히려 인플레이억제를 위한 정책과 균형적인 거시경제정책의 달성을 통해 생산분야의 발전이 이루어질 수 있을 것이라는 생각이 지배적이었다. 그래서 종합적인 산업정책대신 산업분야별 요구에 그때그때 부응하는 방편이 주로 사용되었다.¹²⁾

11) 예컨대 국가주도산업의 중추적인 역할을 했던 국영기업을 보면 국영철강공사(CSN)는 1942년, 연방경제사회개발은행(BNDES)은 1952년, 국영석유공사(Petrobras)는 1953년, 국영항공기제작사(EMBRAER)는 1969년에 설립되었고, 대부분의 국영공사는 민영화되었지만 BNDES나 Petrobras 등은 아직도 연방공사로서 정부정책의 이행에 중추적인 역할을 하고 있다.

12) 이때는 주로 산업분야별 협회나 경쟁포럼(Câmaras Setoriais e Foruns de Competitividade) 등을 통해 정부가 산업계와 정책조율을 시도했으며, 정부정책은 주로 거시경제에 집중

경제발전의 맥락에서 산업정책의 중요성이 다시 부각되기 시작한 것은 지난 2004년 3월 산업·기술·대외무역정책(Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior - PITCE)이 발표되면서부터였는데 이것이 룰라 정부 제1기의 산업정책이라 할 수 있다(Pereira et al. 2006, 21-22). 이후 PITCE의 이행을 감독하기 위해 산업발전청(Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial)이 설치되었다. PITCE의 발전전략은 기술 개발력의 증대, 기업혁신성의 향상 등을 통해 기업의 생산성을 제고하고 수출을 증대할 수 있도록 지원하겠다는 것이다. 이에 따라 기술혁신과 개발분야에 기술혁신법(Lei de Inovação), 정보진흥법(Lei de Informática), 나노과학과 나노기술 지원프로그램 등이 설치되었고, 대외무역분야에서 통상레이다제도(Sistema de Radar Comercial), 자동화산업보세체제(Novo Recof)¹³⁾, 산업현대화를 위해 사회경제개발은행(BNDES)의 금융지원제도를 확립했으며, 반도체, 소프트웨어, 의약, 자본재 분야를 전략적인 집중지원 산업분야로 선정하여 수입대체 및 수출진흥을 유도하고 있다. 한편, 룰라 대통령은 지난 2008년 5월 국가발전을 위해 독자적인 산업정책의 수립 및 집행이 필요하다고 보고 새로운 산업정책의 수립의 필요성을 강조했으나 아직 구체적인 내용은 발표되지 않고 있다.

브라질은 90년대 시장개방정책을 택하면서 대부분의 공공기업을 매각하고 정부주도의 산업정책을 포기했으나 아직도 주요 공공기업의 영향력은 크다고 할 수 있다. 특히, 대표적인 공공기업으로 경제사회개발은행(BNDES)이 있는데 한국의 산업은행과 수출입은행의 역할을 하며 공공인프라와 전략산업에 대한 자금지원의 핵심적 역할을 수행하고 있다. 이러한 정부주도 수입대체산업정책은 70년대 산업육성에 상당한 효과가 있었으나, 국내기업이 세계의 경쟁으로부터 점차 격리되고 신기술개발에 대한 시장인센티브가 줄어들고 결국, 보호주의 산업정책의 부정적 결과가 확인되면서 시들해졌다(Marconini 2005, 2-4). 이는 바로 생산성의 비효율성을 초래하여 현재까지도 무

되었다.

13) Novo Recof(Regime Aduaneiro de Entrepósito Industrial sob Controle Informatizado)는 지난 2004년 4월 발표되어 주로 정보, 통신, 항공, 자동차, 반도체 부품산업 등의 수출 편의를 위해 사용되고 있다.

역자유화에 큰 장애요인으로 작용하고 있다. 그러나 이러한 ‘브라질 코스트’에도 불구하고 정치적인 이유 때문에 국내산업의 보호를 위해 ‘국내생산체제’의 정부 규율적 체제를 유지하는 것이 대외통상정책의 중요변수가 되어 있다. 이러한 산업체제 때문에 다자적 시장개방은 브라질에게 매우 어려운 선택이 되기 때문에, 비교우위를 점하고 있는 MERCOSUR을 기반으로 국내산업을 육성하는 산업정책을 시행하고 있다. 그래서 국내산업정책과 연계되는 브라질의 통상정책은 그 선택의 폭이 좁을 수밖에 없다.

III.3. 통상정책과 거시경제정책

브라질은 고질적인 인플레이션을 위해 임금, 가격, 이자율을 수지화(indexação)하여 거시경제정책을 이행하는 주요 통제수단으로 사용하였다. 브라질은 90년대 중반에 인플레이션을 통제하는데 성공했으나 그 대가로 낮은 경제성장을 기록했다(1980-2004까지 평균 2.3%). 브라질의 경제성장을 제약하는 주요요인으로는 이미 언급한 산업정책(미시경제정책)의 왜곡현상에 따른 낮은 생산성, 고물가에 따른 경제불안과 거시경제의 구조적인 문제에 따른 폐쇄적인 무역정책이 지적되어 왔다(Blyde and Fernandez-Arias 2004, 1-3). 이러한 점에서 90년대 초반 플로르 정부가 추진한 공공기업의 민영화작업과 시장개방을 통한 기업 간 경쟁원칙의 도입은 브라질 경제의 현대화에 근본적인 추진원이라고 볼 수 있다(Abreu 2004, 27-28, 37).

브라질의 통상정책에서 가장 큰 변화는 1994년의 헤알플랜(Plano Real)이었다. 물가안정정책과 고정환율정책에 따른 브라질 화폐의 과도한 평가절상으로 1995년 바로 무역적자가 발생했고, 정부는 통상정책의 주력을 흑자무역으로 기조조정을 하였고, 국내적으로는 환절상에 따른 불균형해소를 위해 이자율을 올리고 보호주의정책을 강화했었다(Motta Veiga 2007, 8-13). 1998년 외환위기를 맞은 브라질은 긴축재정정책과 통화정책을 펼치면서 1998년부터 2003년까지 장기간에 걸쳐 저성장을 경험해야 했고 이는 까르도주 정부의 경제정책에

대한 심판으로 이어졌다.

그러나 2003년 출범한 톨라 정부도 경제안정화를 위해 긴축재정정책 및 통화정책을 유지했으며 이러한 여파로 1.1%의 아주 낮은 경제성장률을 기록하게 된다. 톨라 대통령은 이러한 저성장의 부담을 지고 출발했으나 좌과정부가 갖고 있는 국제적인 선입관을 바꾸려면 긴축재정이 필요하다고 보고 허리띠를 졸라매었다. 즉, 거시경제정책에 관한 한 톨라 정부는 이전 정부의 정책을 그대로 유지했는데, 실제로 집권1기의 경제·금융팀은 신자유주의정책을 폈던 까르도주 정부와 별 차이가 없었다. 특히, 중앙은행장에는 야당인 PSDB로 하원의원에 당선되었던 메이렐리 의원을 선임할 정도였다. 이를 통해 톨라 대통령은 집권1기 중에 국내외 금융사회로부터 절대적인 신용을 확보할 수 있었다(Novelli 2007, 1). 긴축경제정책을 통해 국내외 금융·산업계에 긍정적인 반응이 나오면서 2003년 하반기부터는 콜금리 인하와 경기부양책을 쓰기 시작했고 외국인투자 확대와 수출회복 등에 따라 2004년도에 브라질은 GDP 5.7%의 성장률을 기록했다. 그러나 2005년 브라질 GDP 성장률은 연초 예상치인 3.5%에 훨씬 못 미치는 2.9%에 그쳤다. 2006년 경제성장률은 3.7%, 2007년은 5.4%로 집계되고 있다. 톨라 집권 기간 동안의 평균 경제성장률은 3.4%로서 톨라 2기 정부의 가장 시급한 과제는 부진한 경제성장률을 끌어올리는 것이라 할 수 있다.

톨라 정부 1기의 경제성장률은 까르도주 정부의 8년과 별다른 차이가 없어 톨라의 재선은 경제성장과는 큰 연관이 없다고 볼 수 있다. 더구나 2006년 선거기간 내내 집권당인 노동자당(PT)은 각종 부정부패 폭로사건에 휘말려 심지어는 톨라 대통령의 탄핵이 거론되기도 했고, 노동자당 내에서는 톨라 대통령의 재선을 위해 톨라가 탈당해야 한다는 의견도 대두되었었다. 그러나 당시 야당이었던 PSDB-PFL연합은 적극적으로 이러한 상황을 이용하지 않았다. 톨라가 재선될 것이라는 여론에 위축되어 사실상 대선을 포기했었다고 볼 수 있다. 2002년 선거전과 2006년 선거전 당시 경제적 상황을 보면 경제수치는 별다른 차이가 없었으나 의미에 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 2002년에

는 물가상승세, 수입감소세, 환평가 절하현상, 수출감소세 등의 현상을 보였고 2006년에는 물가안정세, 수입증가세, 환평가 절상현상, 수출증가세 등 같은 변곡점에서 각각 상반된 방향으로 경제수치가 진행중이었다(Pastore and Pinotti 2006, 6-7). 동 기간 중에 헤알(Real)의 가치가 크게 절상하였음에도 불구하고 오히려 수출은 크게 증가하여 대규모의 무역수지를 기록하는 기현상이 발생했다. 여러 가지 설명이 있으나 특히, 그 중에서도 국제무역의 규모가 양적으로 증가했다는 점과 원자재(commodities)의 국제가격이 많이 올랐다는 점을 들 수 있다(전계서 7-8). 여기에 덧붙여 룰라 대통령은 까르도주 대통령이 설치한 여러 사회복지정책(Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gas 등)을 기아근절(Fome Zero)이라는 프로그램으로 한데 묶고 가족생계 지원 프로그램(Bolsa Família)을 신설하여 저소득층이 직접적으로 소득혜택을 보도록 했다. 대선에서 야당의 소극적 대응과 룰라의 저돌적인 선거전략은 그대로 투표결과에 반영되었다. 룰라의 직접적인 사회복지혜택을 가장 많이 받은 북부지방에서 룰라는 77%의 압도적인 지지를 받았던 것이다.

룰라 2기 정부의 경제팀은 기두 만페가 장관을 주축으로 하는 발전론자(desenvolvimentista)들로 포진되어 있다. 그만큼 룰라 대통령도 경제성장에 집착하고 있다. 이를 반영하듯 룰라 대통령은 2007년 1월 22일 집권2기의 경제성장정책인 ‘경제성장촉진정책(PAC: Programa de Aceleração do Crescimento)’을 내놓았다.¹⁴⁾ PAC은 연 5% 성장을 목표로 한 ‘브라질판 뉴딜정책’으로 브라질의 최대 당면과제로 지적되고 있는 경제성장률을 2007년 4.5%, 2008-2010년에는 5%로 끌어올리는 것을 목적으로 산업인프라 등에 대한 공공투자를 향후 4년간 5천 30억 헤알(약 2천 344억 달러)을 투자하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

이러한 거시경제정책의 우선순위는 통상정책의 선택의 폭을 크게 제한할 수밖에 없다. 즉, 브라질의 국제신용도가 많이 나아졌지만 인플레이제와 외화유치를 위해 룰라정부는 아직도 비교적 높은 실질이

14) 브라질 정부는 PAC의 공식사이트(<http://www.brasil.gov.br/pac/>)를 운영하고 있다.

자율을 유지해야 하고, 국내외채의 상환을 위해 최소 5%이상 높은 수준의 기초재정수지(primary budget surplus) 및 무역흑자를 유지해야 하는 제약이 있다. 그래서 정부주도의 수출진흥은 다른 산업정책과 연계되어있어 효율적인 통상정책을 수립하는데 원천적인 어려움을 겪게 된다.

IV. 한-브라질 통상관계

근본적으로 양국은 통상관계에 있어 각국의 중심교역국가 범주 내에서 벗어나 있다. 양국 간에 특별한 무역협정(TA: trade agreement)이 체결되어 있는 것도 아니고 별다른 교역협안이 있는 것도 아니다. 또한, 브라질의 주요외교정책에 한국이 중요대상국에 속해있는 것도 아니다. 따라서 브라질 통상정책의 관점에서 볼 때 한국과의 통상은 비교적 순수한 통상정책의 집행이 가능한 국가의 범주에 속한다. 브라질의 대한국 통상정책은 브라질의 경쟁력 있는 수출품의 한국시장 접근이라는 측면에서 진행되는 것이다. 즉, 브라질의 대한 통상정책은 주로 브라질이 경쟁력을 확보한 농·축산업이나 광물품의 시장개방과 확대라는 측면에 맞추어져 있다. 반면, 한국제품의 수입은 브라질의 통상정책의 관점에서는 산업정책의 맥락에서 처리되고 있다. 이에 따라 양국의 통상관계는 순수한 통상정책의 관점에서 결정될 수 있는 가능성이 크다고 하겠다.

이러한 브라질의 대한 통상정책은 양국교역의 특성을 고려할 경우 한국의 입장에서 브라질과 통상협상을 전개하는 데 적지 않은 부담을 줄 수 있다. 한국의 입장에서 브라질은 중남미 국가 중 멕시코 다음의 수출시장이며 무역흑자를 꾸준히 유지하여 주는 곳이다. 수출 품목별로는 전기·전자제품, 철강제품, 자동차, 직물, 타이어, 산업기계, 고무제품 등 한국의 수출전략품목과 비슷한 유형이다. 수입의 경우는 브라질은 중남미 국가 중 칠레에 뒤이어 두 번째로 수입이 많은 곳으로 한국의 대표적인 원자재 공급국이다. 대 브라질 수

입 품목을 보면 광산물, 철강금속 제품, 농수산물 등 1차 산품이 대부분을 차지하고 있다. 1990년대 이후 양국간의 무역수지를 보면 한국은 2002-2004년 3년간의 일시적인 무역적자를 제외하고 지속적으로 흑자를 유지해오고 있다. 한국이 일시적인 적자를 보인 이유는 브라질로부터 철광, 대두 등 1차 산품 수입이 급증했기 때문이다. 즉, 브라질은 한국에게는 효자시장인 것이다. 그러나 한국의 수출품목이 경기에 민감하고 국제경쟁이 치열한 수요자 품목으로 구성되어 있는 반면, 브라질의 수출품목은 경기에 비교적 둔감한 공급자위주의 품목으로 구성되어 있어 양국이 통상협상을 하는 경우 한국이 수세에 몰릴 수밖에 없는 형태이다. 그래서 브라질의 주력 수출품목을 한국시장에서 공급자위주에서 수입자위주로 바꾸어주는 노력이 필요하다. 한국이 미국이나 EU 등 원자재와 농축산물 수출국과 협상하는 FTA는 브라질의 주력수출품들이 한국시장에서 경쟁을 할 수 있도록 촉진시키는 효과를 낼 수 있는 좋은 방안이 된다. 즉, 한국이 해외에서 수출시장을 확보하기 위해 추진하는 FTA는 복수의 원자재 공급국들과 동시에 협상을 추진함으로써 한국의 협상력을 제고할 수 있는 것이다.

이러한 통상정책의 측면에서 브라질 측의 관심사항을 보면 대략 다음의 3가지로 집약될 수 있다. 즉, 브라질산 농산물의 수입개방, 비관세장벽의 개선과 기술협력이 그것이다. 농산물의 수입개방은 한국이 브라질 또는 MERCOSUR와 FTA를 추진하는 경우 해결해야 할 통상문제이다. 브라질 개발상공부가 조사·발표한 한국의 무역장벽에 관한 통상보고서에서는 한국의 위생검역체도가 브라질산 농산물의 수입을 어렵게 하는 대표적인 비관세장벽으로 규정하고 있다. 즉, 협상에 따라 언제든 규제가 해제될 수 있는 사안으로 보고있는 것이다. 그래서 브라질정부는 한국이 위생검역상의 이유로 수입을 허용치 않고 있는 브라질산 과일, 가금류, 냉동육·냉장육 등에 대한 수입개방을 요구하고 있다.¹⁵⁾

15) 그러나 닭고기는 2004년에 ‘브라질산 가금육 및 가금생산물 수입위생조건’을 확정 고시함에 따라 2005년 6월부터 수입이 허용되고 있다.

비관세 무역장벽은 브라질산 농산물의 대한국수출을 가장 어렵게 하는 무역장벽으로 브라질 정부가 지적하고 있다. 한국이 브라질의 통관절차가 복잡하고 투명하지 않다고 지적하고 있듯이 브라질도 농산물의 수입과 관련하여 한국의 통관절차가 복잡하고 투명하지 않다고 보고 있다. 특히, 농산물 분야에서의 높은 관세장벽에 대해 대단히 비판적인 시각을 갖고 있다.

반면, 브라질은 자국의 산업발전에 기여를 할 수 있는 한국기업의 투자진출을 바라고 있다. 브라질이 한국에 관심을 갖고 있는 투자유치분야는 크게 3가지 분야로 나누어진다. 첫째는 인프라분야로 국민합동프로젝트(PPP: Public-Private Partnership Project)에 한국이 적극 참여하기를 희망한다. 그러나 PPP는 단순한 국제입찰이 아니라 자본투자와 운영까지 수반하는 프로젝트 파이낸싱형 사업이기 때문에 이러한 종류의 해외사업에 익숙하지 않은 한국기업들로서는 쉽게 관심을 가지지 못하는 투자분야가 된다. 둘째, 브라질 정부가 관심을 갖는 투자유치분야는 에탄올, 바이오디젤 등 대체에너지분야와 광산물 등 1차 상품 및 항공기, 트럭, 기계류 등 공산품 분야이다. 셋째는 기술개발과 협력분야인데 브라질은 특히, 선박건조, 전자, 반도체 등 첨단기술분야에 대한 기술협력에 관심이 많다.

한편, 한국은 남미지역에서의 교역확대를 위해 MERCOSUR와 FTA를 추진하는 방안을 신중하게 검토해 왔었는데 지난 2004년 11월 노무현 대통령의 남미순방시 한-MERCOSUR 무역협정에 관한 공동연구의 추진을 성사시켰다. 양국은 그 후속조치로 제1차 공동연구회의(2005. 5. 4~5)를 파라과이 아순시온에서 개최했고 이 때 양측은 한-MERCOSUR 무역협정의 타당성을 연구할 공동연구 작업방식(TOR: Terms of Reference)에 합의했다. 제2차 공동연구 회의는 2005. 8. 17~18 서울에서 개최되었고, 이 때 양측은 교역·투자 현황 및 개선방안을 논의하고 이에 관한 보고서 초안을 작성 및 연구방법론에 대하여 논의했다. 양측은 2차 회의 논의결과를 바탕으로 무역협정의 영향분석에 대한 본격적인 연구를 수행하여 2006년도에 회의를 2차례 더 개최했으며, 2007년 제6차 한-MERCOSUR정책협의회(the 6th Korea-

MERCOSUR Consultative Meeting)에서 한-MERCOSUR 무역자유화 공동연구 보고서를 공식 채택하였다. 앞으로 양측은 동 보고서를 토대로 한-MERCOSUR 무역협정의 형태 및 공식협상 개시여부를 결정하게 된다.

MERCOSUR는 중남미 전체 면적의 71%, 인구 51%, 경제규모 1조 달러에 달하는 중남미 최대의 경제통합체이다. 그러나 브라질은 미국과의 FTAA협상이나 EU와의 FTA협상이 답보상태에 머무르면서 MERCOSUR만으로는 국제협상에서 남미의 목소리를 내기 어렵다는 점을 인식하고서 베네수엘라, 아르헨티나 등 주요 남미국가들의 협력을 통해 남미국가연합(UNASUL)을 형성했다. UNASUL은 남미 12개국이 모두 참여하는 국가연합으로 지난 5월 23일 브라질리아에서 창설조약에 서명했다. UNASUL은 남미판 EU를 지향하고 있는데 EU나 NAFTA등과 비교할 때 한 가지 특징이 발견된다. 즉, 최근 에너지와 식량이 갈수록 자원무기화 되면서 이러한 자원을 골고루 갖춘 남미지역이 전 세계의 주목을 받는 시점에 회원국들이 국제사회에서 남미의 입지를 강화시킬 수 있는 협력체의 필요성을 절감하고 있는 시점에 창설되었다는 점이다. 그래서 UNASUL은 국제사회에서 에너지와 곡물 및 환경자원을 무기로 남미의 협상력을 제고하는데 큰 역할을 담당할 것이 예상된다.¹⁶⁾

그러나 한국으로서는 인구 3억 8000만 명, GDP(PPP기준) 3조 9000억 달러로 남미단일시장을 형성하려는 UNASUL의 발전방향에 대해 충분한 관심을 보일 필요가 있다. 남미는 통상측면에서 한국의 무역

16) UNASUL은 EU를 모델로 하고 있으나 지역통합에 대한 회원국 간의 이견이 조율되지 않은 상태에서 급하게 결성되었기 때문에 실질적인 경제통합은 현재로서는 가능성이 매우 낮다. UNASUL은 MERCOSUR와 Andean Community간의 협력을 근간으로 한 국가 간 협력으로 과거 20세기 초 미주대륙을 품어했던 통합논의를 남미로 축소시킨 것으로 볼 수 있다. 실제로 UNASUL설립조약을 보면 UNASUL은 국제법인격을 갖는 국제기구이나(제1조) 설립목적(제2조, 제3조)은 FTA나 CU 등 특정된 경제통합체를 지향하는 것이 아니라 광범위한 분야에서 국가 간 협력을 추구하는 보편적인 국제협력기구의 성격을 보여주고 있다. 이러한 점에서 UNASUL이 향후 EU모델을 지향한다는 것은 다양한 분야에 대한 기능적 협력을 통해 통합가능성이 확인되는 경우 EU를 발전모델로 삼아 추진하겠다는 의미로 받아들여야 하며, 이는 브라질이 MERCOSUR에서 보여주었던 실용적 경제통합의 논리를 따른 것으로 보인다.

흑자지역일 뿐만 아니라, 현지 자원을 이용할 수 있는 투자진출지역으로서도 가치가 있기 때문이다. UNASUL은 FTAA의 협상결과에 따른 균형적 견제를 위해 탄생한 측면이 큰 만큼 향후 우선적으로는 느슨한 형태의 FTA로 발전할 가능성이 크다고 하겠다.

V. 결어

90년대 시장개방 이전만 하더라도 브라질의 대외통상외교는 거시경제정책이나 산업정책의 영향을 크게 받지 않아 행정부와 연방의회간에 별다른 마찰이 없었다. 그러나 통상정책이 사르네이 정부부터 무역수지의 개선수단으로 사용되면서 통상정책은 산업정책과 잦은 마찰을 빚게 되기 시작했고 정부와 연방의회간의 갈등도 증가하게 되었다. 브라질의 통상정책은 한국과 마찬가지로 행정부가 정책수립과 집행을 담당하기 때문에 국내산업의 경쟁력이 확보되지 않는 한 시장개방은 양 정치권력간의 갈등을 지속시킬 수밖에 없는 상황이다. 룰라 정부는 남미지역을 거점으로 하여 국내산업의 지역적 경쟁력을 확보하고, 역외적으로는 특혜교역 또는 다자협상을 통해 농산품의 시장접근을 보장하려는 통상외교를 진행하고 있다. 그러나 해외시장접근을 위해서는 자국시장도 개방해야 하나 이는 산업정책에 직접적인 영향을 주기 때문에 일정한 한계에 부딪치게 된다. 특히, 자동차 등 예민한 산업분야에 대한 국내시장접근을 제한하기 때문에 브라질의 대외통상정책은 국내산업정책과 경제정책에 의해 상당한 제한을 받고 있다. 또한, 브라질 외교정책의 중심과제에 의한 제약이나 노동자당의 정치노선에 따른 정당외교는 대외통상외교정책에 영향을 미치는 제약요인으로 작용하고 있다. 그래서 브라질의 대외통상외교가 갖고 있는 내재적인 한계 때문에 브라질은 전면적인 시장개방보다는 선별적 개방 접근방식을 선호하고 있다. 이러한 점에서 브라질이 추진하는 지역경제통합이나 FTA 등은 일정한 한계를 보여주고 있는데, 특히 MERCOSUR의 더딘 통합과정이 이러한 상황을

잘 보여준다.

그래서 브라질은 전통적인 경쟁우위에 있는 산업에 대한 시장접근이 보장되지 않는 한 FTA 등을 추진하지 않으며, 추진한다고 하더라도 특혜무역 등 경제협력의 수준이 낮아질 수밖에 없다. 이러한 대외통상전략은 브라질이 이미 추진한 FTA나 특혜무역의 내용이 충분히 설명하고 있다.

이에 따라 한국이 MERCOSUR와 FTA협상을 추진한다고 하더라도 예외품목이 많은 불완전한 FTA가 될 것이고, 한국시장의 개방정도에 따른 느슨한 형태의 FTA가 될 것이다. 따라서 브라질을 상대로 하는 FTA협상은 브라질의 통상외교가 안고 있는 근본적인 문제를 이해하고 그 해결책을 제시하지 않는 한 상당히 어렵다고 볼 수 있다. 반면, 한국은 MERCOSUR와 FTA를 추진하는 것이 남미시장에 대한 접근 및 투자활성화를 위해 필요하다. 한국은 이미 MERCOSUR의 경쟁상대인 칠레, 미국과 FTA협상을 타결했고 EU와도 협상을 진행하고 있기 때문에 MERCOSUR와의 협상을 늦출 요인이 제거되었다고 볼 수 있다. 오히려 MERCOSUR와의 FTA를 통해 농산물 수출국간의 경쟁을 조장함으로써 더 큰 이익을 얻을 수 있다. 이러한 점에서 협상은 한국이 좀 더 적극적으로 추진해야 할 것이다. 이러한 점에서 브라질이 전통적으로 외국인 투자에 상당히 긍정적인 태도를 취해왔고 지금도 다양한 산업분야에 걸쳐 외자유치를 필요로 한다는 점을 감안하여 FTA협상 시 통상과 투자를 같은 선상에 놓아 FTA협상을 진행한다면 공산품수출국으로서 한국이 안고 있는 내재적인 불리함을 상당한 정도 상쇄할 수 있을 것이다.

Abstract

This article aims to analyse the core elements of the Brazilian foreign trade policy that play a central role in establishing foreign trade diplomacy. Since baron Rio Branco had established the Brazilian foreign

policy, Brazil has followed traditionally regional isolationism based on South America, preferring in the same time multilateralism such as GATT/WTO instead of FTA or BITs. This foreign policy is very similar with the American foreign policy which has maintained isolationism based on Americas favouring multilateralism. However, as the US policy shifted from isolationism to bilateralism and regional economic integration establishing NAFTA in the early 90s, Brazil also has moved into the same direction, creating the MERCOSUR and celebrating several BITs. When Lula took power in 2003, he began to apply foreign trade policy more aggressive than Cardoso government. He had a very active role in creating Unasul based on the MERCOSUR, to maintain balance of power with the US leading FTAA negotiation through the EU FTA negotiation, and struggled to establish Brazil's negotiation status in Doha round leading agricultural exporting countries' interest. In fact, Brazil's trade policy has been influenced very strongly from macro-economic policy and industrial policy internally and foreign policy externally. Before 90s economic and industrial policies were import-substitution oriented to protect domestic industries. Moreover, a limited number of big companies had been involved in export-import trade which made foreign trade policy little influenced by domestic policies. Consequently, national congress made little reluctance to foreign trade policy of the federal government. However, this honeymoon relationship between legislative power and government broke up when liberal foreign trade policy began to produce negative impact on domestic industries, resulting foreign trade policy more influenced by domestic policies. After domestic market open, foreign market access became a most important goal of the Brazilian foreign trade diplomacy, considering that Brazilian agricultural products are very competitive internationally. This shows that Korea should consider very carefully the Brazilian foreign trade diplomacy when she analyses the possibility of

FTA negotiation with MERCOSUR. In this aspect, it seems interesting that Korea should take initiative in knocking FTA negotiation with MERCOSUR as she has been negotiating with US, EU, Chile that are heavy competitors of agriculture export. With this competition environment in Korean market among foreign competitors, domestic consumers could have more benefits and korean products could get more foreign market access benefits.

Key Words: Brazil, Foreign Trade Diplomacy, Trade Policy, Foreign Diplomacy, Industrial Policy / 브라질, 통상외교정책, 통상정책, 외교정책, 산업정책

논문투고일자: 2008. 06. 22

심사완료일자: 2008. 08. 04

게재확정일자: 2008. 08. 08

참고문헌

- Abreu, Marcelo de Paiva(2004), *The Brazilian Economy, 1980-1994*, Texto para Discussão, No. 492, Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC/RIO.
- Almeida, Paulo Roberto de(1990), “A estrutura constitucional das relações internacionais e o sistema político Brasileiro”, *Contexto Internacional*, No. 12.
- _____ (2001), *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil*, São Paulo: Senac, p. 680.
- _____ (2003), “A política internacional do partido dos trabalhadores: da fundação a diplomacia do governo Lula”, *Rev. Sociol. Polit.*, Vol. 20, June, pp. 87-102.
- _____ (2005), “Políticas de integração regional no governo Lula”, *Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB*, Vol. 2, No. 1.
- _____ (2007a), “As relações econômicas internacionais do Brasil dos anos 1950 aos 80”, *Rev. Bras. Polit. Int.*, Vol. 50, No. 2, pp. 60-79.
- _____ (2007b), “O Brasil como ator regional e como emergente global estratégias de política externa e impacto na nova ordem internacional”, *Revista Cena Internacional*, Vol. 9, No. 1, pp. 7-36.
- Bergsten, C. Fred(1996), “Globalizing Free Trade”, *Foreign Affairs*, May/June, pp. 105-106.
- Blyde, Juan S. and Eduardo Fernnandez-Arias(2004), *Economic Growth in the Southern Cone*, Economic and Social Study Series, RE1-04-004. Inter-American Development Bank, April, Washington D. C.
- Bonelli, Regis, Pedro da Motta Veiga e Adriana Fernandes de Brito(1997), *As Políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: Rumos*

- e Indefinições*, Texto para discussão, IPEA, Rio de Janeiro, p. 527.
- Cervo, A. L. e C. Bueno(1992), *História da Política Exterior do Brasil*, São Paulo: Ática.
- Cervo, Amado Luiz(2002), “Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 45, No. 1, pp. 5-35.
- Cruz Junior, Ademar Seabra de et al.(1993), ‘Brazil's Foreign Policy under Collor’, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 35, No. 1, pp. 119-144.
- Destler, I.M.(2006), “Continuity and Change in United States Trade Policy: 1980-2006”, Work prepared for the Seminar: Comparative Trade Policy: Organizational Models and Performance, August 7, São Paulo.
- Figueiredo, Argelina e Fernando Limongi(1995), “Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 10, No. 29, pp. 175-200.
- Lima, Maria Regina Soares de e Fabiano Santos(1998), “Brazilian Congress and Foreign Trade Policy”, Paper delivered at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, September 24-26, Chicago, Illinois, p. 23.
- Macarini, Jose Pedro(2008), “Um aspecto da política econômica do ‘Milagre Brasileiro’: A política de mercado de capitais e a bolha especulativa 1969-1971”, *Est. Econ.*, Vol. 38, No. 1, Janeiro-Março, pp. 151-172.
- Marconini, Mario(2005), *Trade Policy-Making Process in Brazil*, Mimeo, p. 12. <http://www.lse.ac.uk/collections/internationalTradePolicyUnit/Events/May2005/IADBPaperofMarioMaroconini.doc>
- Martins, Carlos Eduardo(2007), “O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas”, *Rev. Katal. Florianopolis*, Vol. 10, No. 1, pp. 35-43.
- Motta Veiga, Pedro da(1990), “Comércio exterior e inserção internacional

- da economia brasileira”, Texto para discussão Interna No. 24, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Rio de Janeiro.
- _____(2007), “Política comercial no Brasil: Características, condicionantes domésticos e *policy-making*, in Jank, Marcos S. e Simão David Silber, *Políticas Comerciais Comparadas - Desempenho e Modelos Organizacionais (Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, México e União Européia)*, São Paulo: icon.
- Novelli, Jose Marcos N.(2007), “A continuidade da política macroeconômica entre o Governo Cardoso e o Governo Lula: uma abordagem socio-política”.
- Oliveira, Amâncio Jorge Nunes de et al.(2006), “Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul”, *Contexto Internacional*, Vol. 28, No. 2, julho/dezembro, Rio de Janeiro, pp. 465-504.
- Pastore, Affonso Celso e Maria Cristina Pinotti(2006), “Política macroeconômica, choque externo e crescimento”, trabalho apresentado no XVIII Forum Nacional, 15-18 de maio, de 2006.
- Pereira, Jose Matias et al.(2006), “Brazilian New Patterns of an Industrial, Technological and Foreign Trade Policy”, *J. Technol. Manag. Innov.*, Vol. 1, Issue 3, pp. 17-28.
- SILVA, Heloisa Machado(2004), *Da substituição de Importações a Substituição de Exportações: a Política de Comércio Exterior Brasileira de 1945 a 1979*, Porto Alegre: Ed. UFRGS, p. 485.
- Tavares de Araujo, Jr, José(1990), “Política de importações: autarquia ou eficiência?” *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro: FUNCEX.
- Vizentini, Paulo G. Fagundes(1994), “O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente(1951-1964)”, *Rev. Bras. Polit. Int.*, Vol. 37, No. 1, pp. 24-36.