

룰라정부의 남남외교정책: 이상과 현실

조희문(한국외대 법과대학)*

- I. 개설
- II. 룰라정부의 남남외교정책의 개관
- III. 룰라정부의 외교정책라인
- IV. 남남외교정책의 중심블록과 전략적 파트너
 - IV.1. Mercosur와 아르헨티나
 - IV.2. G3(BSA)와 인도 및 남아프리카공화국
 - IV.3. G20
 - IV.4. BRIC그룹과 중국 및 러시아
- V. 룰라 남남외교에 대한 비판적 시각
- VI. 결론

I. 개설

룰라대통령은 제1기(2003-2006)를 마치고 이제 제2기(2007-2010)의 후반부를 맞이하고 있다. 룰라정부는 제1기부터 이전정부와 차별화되는 외교정책을 수립하여 집행해왔다. 룰라정부 제1기의 외교정책에 대해서는 다양한 분석이 있어왔으나 제2기와 연계하여 분석된 것은 거의 없다. 그러나 집권 7년이 지나면서 이제는 외교정책의 성격과 목표 및 실행여부에 관련하여 좀 더 심도 있는 분석이 나오리라

* Hee-Moon Jo(Hankuk University of Foreign Studies, College of Law, hmoon@hufs.ac.kr), "South-South Diplomacy of Lula Government: Ideal and Reality".

고 생각된다.

콜라정부의 외교정책이 이전 까르도주정부와 확연히 차이 나는 점은 남남외교의 강화라 하겠다. 선진국중심외교에서 개도국과의 연대를 통해 균형적인 외교정책을 편다는 것이다. 이러한 외교정책의 변화는 사실 까르도주정부 후기 때 서서히 진행되고 있었다(Saraiva 2007, 48; Almeida 2009, 170). 후술하겠지만 G3의 결성에 단서를 제공했던 미국과의 특허전쟁은 인도와 남아프리카공화국과의 국제공조를 가능하게 했으나, 당시 까르도주정부는 구체적인 후속조치를 취하지 않았다. 그러나 콜라정부는 취임 초부터 이러한 국제공조의 경험을 외교정책에 적극 반영했다.

동 논문은 콜라정부의 남남외교의 주요내용과 성과를 분석하고 이러한 새로운 실용주의 외교노선이 남미를 중심으로 하는 브라질의 전통외교노선에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴보고 한다. 이를 위해 논문은 우선 남남외교정책을 개관하고 이를 주관하는 외교정책라인의 특징을 살펴보고, 남남외교의 구체적인 성과라 할 수 있는 전략적 파트너국가들을 중심으로 한 Mercosur, G20, IBSA, BRIC 그룹에 대해 살펴보고, 그리고 남남외교에 대한 학자들의 입장을 통해 어떠한 분석이 진행되고 있는지 살펴본 후 결론적으로 남남외교의 성과와 문제점을 종합해보겠다.

II. 콜라정부의 남남외교정책의 개관

콜라정부의 외교특징은 과거 군사정부였던 가이젤(Ernesto Geisel) 정부(1974-1979)의 독립외교에 실용외교를 합쳐놓은 것으로 볼 수 있다.¹⁾ 브라질의 외교정책은 1985년 군부종식과 1989년 동서화해를 전

1) 가이젤정부의 외교정책은 책임있는 실용주의(Pragmatismo Responsável)라고 평가되는데, 이는 콜라정부의 독자외교노선을 설명하는 데 유용하다. 가이젤정부를 포함하여 군사정부의 외교정책에 관해서는 Sato(1998, 8-15) 참조. 가이젤정부는 강대국에 대한 의존도를 줄이기 위해 남남협력을 강화하는 데 힘을 쏟았지만 브라질은 비동맹운동에 정식으로 참여한 적이 없어 이를 두고 책임있는 실용주의라고 한다. 가이젤정부의

후하여 급변화의 물결에 휩쓸렸다. 당시 외무부는 국제세력중심에서 일정 거리를 두는 전통적인 자주외교노선(autonomy)의 입장을 취했다(Cervo 2002, 5). 브라질은 전통적으로 자본주의 국가의 입장을 취했지만 개도국과의 관계를 중시했었다. 그러면서도 비동맹회의에 회원국으로 참여한 적이 없다. 즉, 국제문제에 있어서 브라질은 서방진영에 더 접근해 있으면서도 개도국과의 끈을 유지하는 소극적 형태의 등거리 자주외교노선(autonomy through distance)을 취해왔다. 그러나 민간정부가 들어서면서부터 참여적 자주외교노선(autonomy through participation)으로 선회하기 시작했다. 특히, 까르도주 정부 시절의 브라질은 그동안 미루어왔던 주요 국제협정들을 비준하고 국제규범의 제정과 국제기구 및 국제회의에 적극적으로 참여하면서 그 동안의 소극적인 외교정책에 변화를 주기 시작했다. 까르도주 정부말기 미국의 독단적인 일방주의가 큰 영향을 미쳤던 것이다. 이때부터 브라질은 선진국중심의 외교정책에서 벗어나 인도, 남아프리카공화국, 중국 등과의 관계개선을 시도함으로써 남남외교의 기초를 다지기 시작했다. 콜라정부는 남남외교를 콜라외교의 주요 축으로 삼아 이를 구체적으로 제도화하려는 노력을 시도했다. Vigevani는 이를 다변화 자주외교(autonomy through diversification)라고 표현했다.²⁾

콜라정부의 외교노선을 설정하는 데 몇 가지 주요 전제조건이 있다. 우선, 노동자당(PT)의 주문이다. 노동자당은 국제사회에서는 주권국가로서 브라질이 제대로 대접받고堂堂하게 행동하라는 것과 사회주의의 국제적 공조를 통해 남남협력을 강화하라는 주문을 했다(Almeida 2003, 90; Vigevani 2007, 1315). 콜라대통령도 외교정책은 브라질이 미래의 강대국이자 개도국의 수장으로서 국제사회에서 적극적인 역할을 수행할 수 있어야 한다는 원칙을 제시했다(Almeida 2006, 99). 이에 따라 콜라정부의 외교노선은 기존의 선진국중심의

외교정책에 대해서는 Igor Fuser(2008), “O Estadão e a diplomacia do “pragmatismo responsável”,” *Comunicação: Tecnologia e Política*, Vol. 8(2), pp. 25-32를 참조할 것.

2) 브라질의 외교노선은 주로 자주성(autonomy)을 기초로 분석된다. 여기서는 Tullo Vigevani(2007, 1310-1313)의 분류를 사용했지만, 많은 정치·사회학자들이 같은 또는 유사한 용어를 사용하고 있다. Cardoso(2006, 604)참조.

외교에 남남외교의 강화, Mercosur의 강화 및 확대라는 남남외교가 첨가되었다. 지역적으로는 남미의 Mercosur중심, 국제적으로는 개도국 중심의 외교는 노동자당의 강령에 충실한 반면, 룰라정부가 추구하는 실용적 경제정책과는 원칙적인 면에서 충돌하게 된다. 그러나 노동자당 중심의 이상외교는 전반적으로 학계와 사회단체로부터 긍정적인 평가를 받아왔다.

셀수 아모링(Celso Amorim) 외무장관은 이러한 다양한 주문을 소화할 수 있는 룰라의 외교전략을 수립했다. 아모링 장관은 이전 정부와의 차별화를 강조했다. 아모링 장관은 이전 까르도주 정부가 신자유주의에 기초하여 수립했던 외교전략은 실패했다고 규정했다(Amorim 2003a). 즉, 국제사회에서 미국중심의 선진국 편에서 외교를 하다 보니 개도국간의 협력도 소원해졌고, 중남미에서도 브라질의 위상이 크게 추락했다는 것이다. 아모링 장관은 이러한 비판적 분석을 통해 룰라정부의 외교정책을 밝혔다. 룰라의 신외교정책은 경제·사회의 발전을 지원하는 수단으로 작용해야 하며, 남남협력은 상호의존적(interdependência)이어야 하고, 일부 주요 국가들과는 전략적 파트너 관계(sócios estratégicos; strategic alliance)를 형성해야 한다는 것을 골자로 하며 조직화를 통해 구현한다는 구상이었다.³⁾ 그는 강력한 리더십이 있어야만 이러한 신외교구상의 추진이 가능하다고 보았고, 이를 위해서는 보다 적극적이고 다이나믹한 외교를 펼쳐야 한다고 확신했다(Vigevani 2007, 1318).

구체적으로 상호의존적인 남남협력에서 가장 중요한 지역은 Mercosur(남미공동시장)이며, 이를 기점으로 남미국가공동체(Comunidade Sul-Americana de Nações: UNASUR)를 구성한다는 것이다. Mercosur는 관세동맹으로서 미국이 추진했던 미주자유무역지대(FTAA)의 협상에 그룹으로 대응하는 데 사용되었다. 이러한 Mercosur를 통한 블록협상은 현재 진행 중인 유럽공동체와의 Mercosur-EU 간 FTA 협상에도 사

3) 이러한 브라질의 신외교구상은 Celso Amorim(2003), "As transformações na ordem mundial e as posições multilateral e regional do Brasil," *Estudos e Pesquisas*, No. 43, XV Forum Nacional, <http://www.inae.org.br>에도 잘 나타나 있다.

용되고 있다. 전략적 파트너 관계는 브라질이 특별한 공동의 이익을 공유하는 국가와 동반자 관계를 맺는 데 사용된다. 브라질은 이러한 전략적 파트너 관계를 지역별로 선정했다. 이러한 국가로는 남미의 아르헨티나, 남아시아의 인도, 아프리카의 남아프리카공화국, 동북아시아의 중국, 북유럽의 러시아 등이다. 이들 국가들을 중심으로 협력블록을 형성하여 국제사회에서 공조체제를 형성한다. 전략적 파트너들과 형성한 협상블록으로 Mercosur, BRIC, IBSA(G3, India-Brazil-South Africa) 등이 있다. 콜라정부의 외교노선의 특징은 이러한 전략적 파트너를 중심으로 남남협력의 외교전선을 구축하는 데 있다. 아모링 장관은 이를 토대로 포어권 국가들인 앙골라, 모잠비크, 기네 비사우, 케이프 베르데, 사오토메프린시페 등과 협력기반을 다지고, 아랍진영과 또 다른 형태의 협력기반을 다진다는 생각을 했다.

국제사회에서는 이러한 남남협력과 전략적 파트너들과의 공조를 통해 브라질의 이익을 보호한다는 전략으로 이들을 ‘국제협상 파트너’라고 한다. 국제 분야는 노동자당의 이상 보다는 자본주의적 성격의 실용외교에 기초하고 있다. 그래서 전략적 파트너들의 공조를 원칙으로 하되 협상분야별 이해관계에 따라 선진국과도 적극적인 공조를 한다. 2003년 3월 20일 미국의 일방적인 침공으로 시작된 이라크 전쟁은 콜라외교정책에 기회를 제공했다. 미국이 UN체제를 무시하고 수행한 이라크전쟁은 미국중심의 세계질서에 대한 개편 압력으로 나타났다. 후술하겠지만 2003년 9월의 칸쿠회의에서 브라질주도의 G20의 역할은 이러한 변화를 보여준다. 콜라정부는 미국중심의 세계질서가 큰 변화를 일으키고 있는 서막에 있었다. 미국중심의 세계질서에 비판적인 시각을 갖고 있었던 콜라대통령은 이러한 세계변화의 움직임을 최대한 이용하려고 했다. 브라질이 2003년에서 2005년 사이에 다양한 통상협정과 그룹을 형성한 것은 콜라정부의 정책방향을 잘 보여주는 것이며, 이때 외교정책의 토대가 마련되었다. 콜라정부는 브라질이 가지고 있는 천연자원과 대체에너지가 브라질을 세계대국으로 키워줄 수 있는 담보물이라는 생각을 했다. 이후 콜라정부(2003-2010)는 다양한 국가 및 통상블록들과 정치·경제블록을 형성해

오고 있다. 룰라정부의 통상정책을 이해하는 데 이러한 통상블록의 분석은 아주 중요하다. 룰라대통령과 셀수 아모링장관은 상당히 실용주의적인 인물이다. IBSA, BRIC그룹, G20의 결성은 2003년 G8 정상회의의 분위기를 파악한 후 적극적으로 추진하여 성공한 케이스이다.

개도국들의 블록결성의 움직임에 위협을 느낀 G8국가들은 2004년에 브라질, 중국, 인도를 받아들여 G11으로 확대했고, 2005년에는 남아프리카공화국을 받아들여 G12, 2008년에는 멕시코를 받아들여 G13이 되었다. 이러한 서방선진국의 유화정책에도 불구하고 룰라정부는 거대영토와 국내시장을 가진 국가를 중심으로 전략적 제휴 관계를 이루기 시작했다. 룰라대통령이 이러한 전략적 거점국가 중심의 외교 전략에 대한 자신감을 갖게 된 것은 2003년 6월 1일에 있었던 예비 양 G8 정상회담 때였다. G8 정상회의는 이라크전쟁을 둘러싸고 마찰을 빚었던 서방국 정상들이 처음 모인 곳이다. 읊서버로 참가한 G8 정상회의에서 자신의 위상에 대해 자신감을 갖게 된 룰라는 직접 대통령외교를 통해 다양한 지역의 국가들과 통상블록을 강화하겠다는 생각을 했다. 2003년 12월 룰라대통령은 중동으로 가서 22개 중동국가들을 엮는 통상협력협정의 첫 단추를 끼웠다. 바로 그 이전인 9월 WTO 칸쿠회의 때 브라질은 인도, 중국과 G3그룹을 형성하고 이를 기반으로 미국과 유럽연합의 연간 3000억불이 넘는 농업보조금에 반대하는 개도국들을 모아 G20을 결성하여 협상에서 막강한 힘을 발휘했던 것이다.⁴⁾

IBSA는 브라질이 선진국과 개도국을 모두 아우르는 데 중요한 중심점 역할을 하고 있다. 브라질은 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF, 통상 다보스 포럼(Davos Forum)이라고 함)에도 적극 참여하지만 이와 상반되는 세계사회포럼(World Social Forum)에서도 주도적 역할을 하고 있다. 룰라정부는 IBSA와 세계포럼을 연결하는 동일한 주장을 해오고 있다. 바로 개도국의 빈곤 해소라는 통섭 개념이다. 이러한 빈곤과 기아퇴치의 문제는 룰라정부가 국내에서 시행

4) 아래 IV.2. G3(IBSA)와 인도 및 남아프리카공화국 참조.

하는 ‘배고픔 퇴치운동’(Fome Zero)의 이상과 합치되면서 브라질을 개도국의 경제·사회적 문제를 대변하는 국가로 인식시켜주고 있다. 그러나 롤라정부가 주창하는 ‘개도국 기수론’은 브라질 외교부가 지난 90년 시장개방 이래 전환한 ‘선진국 진입론’과 상충되는 입장이라 아직도 외교부내에서도 적지 않은 혼란과 비판이 있다.

한편, 브라질의 전통외교목표인 유엔 안보리의 상임이사국 진입은 그대로 유효하다. 이러한 외교목표는 노동자당이나 롤라 및 외교부가 모두 공감대를 형성하고 있기 때문에 아무런 이견이 없다. 문제는 이러한 이상론적인 목표달성을 위해 브라질이 지불하는 대가가 적지 않다는 사실이다.

III. 롤라정부의 외교정책라인

롤라정부의 경제정책인 실용적 후기신자유주의(pragmatic post-neoliberalism)⁵⁾는 외교정책에서도 그 특징이 나타난다. 롤라외교정책을 입안하는 주요외교라인의 성향을 보면 공통적인 특징을 발견할 수 있다. 외교라인은 롤라대통령을 중심으로 셀수 아모링(Celso Luís

5) 중남미에서는 2000년대 들어 신자유주의(neoliberalism)에 대한 반발로 좌파성향의 정부들이 들어섰다. 이전 정부들이 택했던 신자유주의로부터 수정 또는 단절 등을 통해 탈피하고자 하는 경제정책노선을 후기신자유주의(post-neoliberalism)라고 한다. 후기신자유주의의 모습은 각 정부의 경제정책에 따라 차이가 있다. 에보 모랄레스(Evo Morales), 우고 차베스(Hugo Chávez), 라파엘 코헤아(Rafael Correa) 등과 같은 급진성향의 정부는 신자유주의와는 상반되는 개혁정책을 도입하는 모습을 보였다. 반면, 롤라(Lula)나 바첼렛(Bachelet), 타바레 바스케스(Tabaré Vázquez), 키르치네르(Kirchner) 등은 나라마다 차이는 있지만 전반적으로 신자유주의 정책의 기반 하에 필요한 부분만을 수정하는 비교적 온건한 성향의 경제정책을 폈다. 이들 국가들의 공통점은 외국자본에 대해 대립각을 세우지 않고 경제성장을 위해 협조적인 후기신자유주의 경제정책을 폈다는 데 있다. 롤라정부는 전 정부의 경제발전정책을 거의 그대로 이어받지만 다른 한편으로는 강력한 사회복지정책을 도입함으로써 양측을 보완하는 정책을 폈다. 즉, 개방적 경제성장과 사회복지를 동시에 달성하려는 실용주의를 도입함으로써 자본가와 노동자 측을 모두 만족시키려 했다. 이러한 의미에서 롤라정부의 경제정책을 실용적 후기신자유주의라고 말할 수 있을 것이다. 중남미의 후기신자유주의에 대한 평가시도에 대해서는 Laura MacDonald and Arne Ruckert(eds.)(2009), *Post-neoliberalism in the Americas*, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan 참조.

Nunes Amorim) 외무부장관, 사무엘 기마랑이스(Samuel Pinheiro Guimarães) 외무부차관, 대통령의 외교안보특별보좌관인 마르쿠 가르시아(Marco Aurélio Garcia)교수, 전략문제실의 망가베이라 옹거(Mangabeira Unger)장관 등이 핵심인물이다. 이들은 외교정책에서 각각의 역할을 분담하고 있다. 룰라대통령은 외교의 수장으로 정상외교를 통해 이전 대통령과 달리 엄청난 수의 방문외교를 수행해오고 있다. 셀수 아모링 외무부장관은 외무부의 수장으로 주로 다자외교와 G3, G20, BRIC그룹 등 전략적 동반자관계에 있는 국가들을 담당한다. 룰라대통령이 셀수 아모링 장관과 함께 다자협상과 전략적 동반자관계에 있는 국가들과의 외교를 총괄한다고 볼 수 있다(Almeida 2006, 98).

사무엘 기마랑이스 외무부차관은 주로 개도국을 상대로 하는 남남외교를 맡고 있다. 사무엘 기마랑이스 차관은 학자출신의 외교관으로 다양한 연구물을 갖고 있을 뿐만 아니라 룰라의 남남외교이론의 토대를 구축한 인물이기도 하다. 그는 브라질외교관 중 미국정책과 신자유주의에 반감을 갖고 있던 것으로 유명하다. 또한 브라질외교정책에 있어 Mercosur 및 남미통합이 중요하며 이를 위해서는 아르헨티나와의 유대강화가 가장 중요함을 강조하기도 했다.⁶⁾

마르쿠 가르시아 교수는 노동자당의 국제부장 출신으로 통상적인 대통령의 국제문제 특별보좌관의 역할을 넘어서 노동자당의 외교정책을 정부와 조율하는 임무를 수행해왔다. 특히, 노동자당은 라틴아메리카 지역의 외교에 큰 관심을 갖고 있으며 국제적으로 노동자와 사회주의 연대를 추구해왔다. 이러한 점에서 볼 때 노동자당의 국제외교는 그 노선이 상당히 분명하다. 이러한 외교성향에서 볼 때 남남외교와 라틴아메리카외교는 주로 사무엘 기마랑이스 차관과 마르

6) 기마랑이스 차관은 지난 10월 20일자로 외교부에서 정년퇴임하고(브라질 외교관은 70세가 정년임) 장관급인 대통령직속 전략문제실(Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE)의 수장으로 자리를 옮겼다. 전략문제실은 지난 2008년 7월 망가베이라 교수를 위해 신설한 자리로 대통령을 보좌하여 국가발전 장기전략을 세우는 일을 맡는다. 룰라대통령이 기마랑이스 전 차관을 얼마나 신임하고 있는지를 보여주는 대목이다. 기마랑이스 비서관의 정치외교관에 대해서는 Guimarães(2006), *Desafios brasileiros na era dos gigantes*, Rio de Janeiro, Brazil: Contraponto를 참조할 것.

쿠 가르시아 교수 간의 협력을 통해 추진되어 왔다.

한편, 망가베이라 옹거 교수는 대미관계를 조율하기 위해 특별히 영입된 경우다. 망가베이라 교수는 과거 하버드대학 재임시절 오바마 미국대통령과 교수와 학생신분으로 친분이 있는 관계에 있다. 망가베이라 교수는 UN을 중심으로 한 국제체제의 개편과 이에 따른 브라질의 적극적 역할론에 있어 볼라대통령이나 셀수 아모링 장관과 같은 견해를 지니고 있다.

이를 종합해 보면 볼라외교는 대통령을 중심으로 외무부와 특별보좌관 및 부처 간 협력으로 구성된 다양한 노선을 이루고 있음을 알 수 있다. 이러한 외교라인은 전통외교라인의 구도와 형식면에서는 별다른 차이가 없어 보인다. 그러나 내부적으로 보면 상당한 차이가 있다. 우선, 대통령이 외교문제에 지금처럼 적극적으로 관여한 적이 없다. 볼라의 외국방문횟수는 브라질역사상 최고의 수치를 기록하고 있다. 그 다음으로는 분야별 특별보좌관을 적극적으로 사용하고 있다는 점이다. 외교정책에 관한 한 브라질외무부는 그 독립성을 인정받아 왔다. 외무부는 외교와 통상의 조율자(coordinator)로서 정부부처 간의 의견 조율을 해왔다. 그러나 볼라정부는 비외교관 출신의 특별보좌관을 상당수 영입하여 대통령을 보좌하고 있다. 이에 따라 특별보좌관과 외무부간에 간혹 외교혼선이 발생하여 정부부처와의 정책 조율에 문제가 발생하기도 한다. 셋째는 노동자당이 외교정책에 상당한 정도로 참여하고 있다는 점이다(Almeida 2009, 173). 이러한 다양성으로 인해 다양한 외교노선을 통제 및 조율하는 외무부의 권능이 많이 약화되었다는 지적이 있기도 하지만 셀수 아모링 장관에 대한 볼라대통령의 신임은 절대적이라 할 수 있다.

결국, 볼라외교의 새로운 축은 기존의 서방 강대국중심의 외교에서 남남강대국을 중심으로 거점외교를 세웠다는 점이다. 거점외교의 축으로 지역마다 하나의 중심 국가를 지정하여 이를 기점으로 주변국과의 관계를 넓히는 전략이다(Almeida 2009, 171-172). 남미에서는 아르헨티나, 동북아시아에서는 중국, 남아시아에서는 인도, 북유럽에서는 러시아, 아프리카에서는 남아프리카공화국 등이다. 볼라는 이러

한 남남외교의 축이 서방세계와 대립관계를 형성하는 것이 아니라 그동안 미진했던 개도국과의 관계를 정립하는 것이라 주장한다. 룰라정부는 이렇게 선정된 외교파트너들과의 관계를 전략적 파트너라 명칭하고 특별한 공을 들여오고 있다. 필요에 따라 다양한 형태의 보좌관들을 정부내외에서 영입하여 동원하고 있다. 그러나 이들과의 관계는 동상이몽의 관계일 수도 있다. 이들 국가들의 관계는 브라질이 기대하는 일시적인 정치·경제적 효과를 도출할 수는 있으나 그 관계가 지속적일지에 대해서는 아직 미지수이다. 이하에서는 남남외교의 큰 축인 전략적 파트너와 그들이 속해있는 지역블록과의 관계를 살펴보겠다. 이를 통해 브라질의 남남외교가 어떠한 방향으로 전개되고 있고 그것이 실현하고자 하는 이상과 현실과의 괴리가 있는지 여부도 함께 살펴보도록 하겠다.

IV. 남남외교정책의 중심블록과 전략적 파트너

IV.1. Mercosur와 아르헨티나

룰라대통령은 2003.01.01 취임사에서 남미를 축으로 한 외교정책의 중요성을 강조했고, 그 방법으로서 Mercosur의 활성화를 언급하면서 각 회원국이 그동안 겪어온 위기와 통합의 의미를 너무 축소적이고 이기주의적으로 보는 점 등이 Mercosur의 영향력을 약화시켰다는 평가를 했다. 동시에 협력사업, 지식인과 예술인들의 활발한 교류 등을 통해 사회, 문화, 과학기술 등 그 범위를 확장하여 남미국가들 간의 교류를 강조하고 있다(Silva 2003). 즉, 룰라는 Mercosur의 범위를 남미국가로 확대하겠다는 의지를 취임 초부터 천명한 것이다. 그리고 Mercosur가 단순히 경제통합 외에 사회통합의 장으로 사용될 것임도 암시하고 있다. 이를 통해 Mercosur는 경제통합체에서 정치통합체로 변색할 수 있는 위험성을 보였다. Mercosur가 안정적인 관세동맹을 달성하지 못한 상태에서 회원국들의 확대만 서두른다면 그 동안의

결실도 훼손시킬 수 있는 위험성이 높다. 경제통합은 비교적 구체적인 목표점을 세울 수 있으나 정치통합체는 이러한 목표를 정치, 외교, 문화 등 비경제적인 요소로 희석시킬 수 있기 때문이다. Mercosur의 확대는 과거 라틴아메리카의 경제통합시도가 정치적 논리에 의해 희생되었던 통합망령(integration ghost)을 다시 되풀이하는 우를 범할 수 있다는 점에서 염려된다.

현재 Mercosur는 상당히 우려할 만한 상태에 있다. 몇 가지 이유를 살펴보겠다. 첫째, 회원국들이 Mercosur를 형성할 때 그 최종목적은 유럽과 같이 남미의 공동시장(Common Market)을 형성하여 확대된 역내시장을 이용하여 공생(共生)의 경제번영을 추구하려는 것이었다. 이를 위해서는 무엇보다 이러한 공동목적과 공동이익을 위해 회원국의 개별이익을 약화시켜야 한다. 통상적으로 공동시장을 형성하는 지역에는 경제적으로 우월한 지도국가(leading country)가 존재한다. 지도국가는 공동시장의 이익을 위해 자국의 이익을 어느 정도 희생하는 노력을 보인다. 브라질이 Mercosur에서 차지하는 경제력은 70%에 달한다. 문제는 Mercosur가 개도국 간의 경제통합이기 때문에 브라질도 지도국가의 책무를 인정하지만 이를 감내할 경제력이 없다는 점이다. 아르헨티나도 그렇지만 우루과이와 파라과이는 브라질에 기대하는 바가 크다. 기대만큼 실망도 큰 셈이다. 반면, 회원국들은 브라질이 원하는 ‘경제력에 비례하는 결정방식’의 채택에 부정적이다. 주권주의에 기초하여 1국1표로 하자는 것이다.

둘째, 회원국 간의 경제정책의 방향이 엇박자를 보이고 있다. Mercosur의 주도국인 브라질과 아르헨티나는 초기에 세계화의 추세에 따라 시장개방 및 시장친화적인 정책을 택했다. 브라질은 정치노선과 관계없이 이러한 경제정책의 기초를 꾸준히 유지하고 있으나, 아르헨티나는 1999년 금융위기 이래 점차 보호주의로 돌아서고 있다. 이에 따라 Mercosur의 공동정책을 조율하기가 갈수록 어려워지고 있다.

셋째, Mercosur를 안정적으로 발전시킬 수 있는 초국가적 공동체 기구가 존재하지 않고 있다. 국가주권에 관한 사법부의 태도가 회원국마다 차이를 보인다. 아르헨티나는 조약과 헌법의 효력을 동등하게 두

고 있기 때문에 조약과 충돌하는 법은 무효이다. 따라서 비준된 조약은 특별한 절차를 거치지 않고 발효된다. 반면, 브라질은 조약을 일반법과 동일시하고 있다.⁷⁾ 따라서 헌법보다는 하위이고 일반법과 관련해서는 신법 우선의 원칙이 적용된다. 비준된 조약은 국내에서 즉시 효력을 발하는 것이 아니라 국내법을 통해 발효된다. 조약에 관한 이러한 태도는 Mercosur에 초국가적 기관(supranational institutions)을 설치하는 것을 어렵게 한다. 공동체 사법법원은 초국가적 기관의 예가 된다. 공동체법원의 판결은 회원국에 적용되기 때문에 공동체법이 국내법에 우선하는 국제법우위의 사법질서가 형성된다. 브라질정부나 법원은 이러한 공동체법 우위질서에 부정적인 태도를 취하고 있다.⁸⁾ 반면, 아르헨티나와 파라과이 및 우루과이는 긍정적이다. 공동체법원이 구성되면 Mercosur 발전에 획기적인 선을 그을 수 있다. 브라질이 우려하는 점도 바로 여기에 있다. Mercosur가 법에 의해 지배되는 것을 아직은 원하지 않기 때문이다.

넷째, 브라질이 Mercosur를 순수한 경제통합 용도에서 정치적인 용도로 변색시키려는 데에는 최근 변화된 브라질의 경제구조와도 무관하지 않다. 아르헨티나는 미국을 제외한다면 단일 교역국으로 가장 중요한 위치를 점했었다. 그러나 이러한 상황이 변했다. 브라질이 콜로르(Collor)대통령시절인 1990년부터 시장개방정책을 추진한 이래 브라질의 교역파트너에 큰 변화가 발생했다. 아르헨티나의 위치, 즉 Mercosur의 지위가 통상분야에서 그 중요도가 낮아진 것이다(Izerrougene 2007, 136-138, 155). 브라질은 이를 부인하고 있지만 경제적인 측면에서 Mercosur의 영향력이 많이 줄어든 것이 사실이다. 더구나 Mercosur는 불완전한 관세동맹에서 더 이상 통합 깊이의 진전이 없다. 사실, 브라질은 Mercosur의 통합방식에 관해 아르헨티나와 큰 이견을 보여

7) 예외적으로 브라질은 2004년 연방헌법개정 제45호를 통해 제5조에 “상하양원에서 총정원의 3/5를 통과한 인권관련 국제조약이나 협약은 헌법수정에 상당한다”(제3항) 및 “브라질은 국제형사재판소의 관할권에 종속된다”(제4항)를 삽입했다. 이로써 특별한 절차를 거친 인권관련 조약은 헌법조항과 동일한 효력을 갖게 되어 국제법의 지위가 한층 높아졌다.

8) 공동체기구의 조직화를 통한 Mercosur의 형성에 대해서는 조희문(1999), 「Mercosul과 법률공동체」, 이베로아메리카, 제1호, 173-198 참조.

왔다. 아르헨티나와 기타 회원국이 완전한 관세동맹을 원하는 반면, 브라질은 점진적인 통합을 원해왔다. 그리고 통합의 주도국으로서 경제적인 희생을 감수하기를 꺼렸다.

다섯째, Mercosur에 균열을 초래한 책임은 아르헨티나보다는 브라질에 있다. 아르헨티나가 1999년 위기를 맞게 된 데에는 브라질이 일방적으로 해알(Real)화를 평가절하한 것도 큰 이유이다. 남미에서 아르헨티나와 브라질은 전통적으로 경쟁관계에 있다. 비록, 브라질이 아르헨티나에 비해 모든 면에서 우월한 관계에 있으나 표면적으로 브라질의 우월성을 언급하지 않는다. 그래서 Mercosur에서 브라질은 공식적으로는 주도국가가 아니다. 브라질외무부는 외교정책의 숙원인 UN안보리 상임이사국 진출 전략과 관련하여 한가지 큰 실수를 범했다. 상임이사국 진출을 노리는 독일, 일본, 인도와 G4를 결성할 때 아르헨티나와 상의 없이 이를 진행한 것이다. 아르헨티나의 반대를 예견하고 쉬운 길을 택한 것이나 Mercosur의 지지, 즉 아르헨티나의 지지를 이끌어내야 했었다. 비록 브라질이 경제적으로 여러 손해를 감수할 수 있겠지만 Mercosur의 결속과 발전을 위해 아주 중요했던 순간이었다. 결국, 아르헨티나는 G4에 반대 입장인 Coffee Club에 가입하여 브라질과 상반되는 입장을 취했다. 브라질외교부의 전략이 어떠했는지는 불분명하지만 교섭단체로서의 Mercosur의 위상도 약화되었고 아르헨티나와의 관계도 소원해지는 결과를 초래했다. Mercosur의 결속을 다지고 아르헨티나와의 협상을 통해 Mercosur의 지지를 받는 순으로 UN안보리 건을 처리했어야 했다. 한번에 두 마리의 토끼를 잡을 수 있는 기회를 브라질이 놓친 것이다.

여섯째, 브라질은 베네수엘라를 Mercosur의 회원국으로 받아들여 Mercosur의 정치화를 가속화하고 있다. 베네수엘라의 Mercosur 가입은 콜라정부의 도박이다. Mercosur의 운명을 건 것이다. Mercosur는 불완전한 관세동맹이라는 근본적인 문제를 안고 있다. 아르헨티나는 브라질편중을 줄이기 위해 베네수엘라의 회원가입을 지지했고, 2006년 7월 가입을 승인했다. 브라질 내에서도 베네수엘라에 대해서는 상반되는 입장을 보이고 있다. 한편으로는 베네수엘라의 가입이 경제

통합에 저해가 될 것이라는 부정론과 다른 한편으로는 경제통합에 원동력이 될 것이라는 긍정론이 대립해 있다. 부정론의 입장은 Mercosur의 경제통합론의 입장에 있다. Mercosur가 관세동맹을 완성한 후에야 회원가입의 기준을 정할 수 있지 지금과 같은 상태의 불완전한 관세동맹으로서는 베네수엘라의 가입이 오히려 경제적 결속력에 부정적으로 작용할 것이라고 본다(Seitenfus 2005, 81-83). 필자도 같은 생각이다. Mercosur는 아직 회원국의 정치적 의지에 더 큰 영향을 받는 정치공동체이지 경제공동체가 아니다. 완전한 관세동맹이 이루어진 후에야 가능한 일이다. 반면, 긍정론의 입장은 Mercosur의 회원 수를 늘리는 것이 Mercosur 발전에 기여한다는 것이다. 이는 남미전역을 경제공동체화 하겠다는 이상과 일치하는 것이다. 문제는 무분별한 회원국의 증가는 Mercosur의 탈경제화를 초래할 수 있다는 점이다. 베네수엘라의 차베스 대통령은 Mercosur 가입을 통해 중남미 통합이라는 볼리바르의 이상실현과 반미연대를 다질 수 있다는 계산을 했을 것이다. 물론, 차베스가 정권을 평생 유지하지 못할 것이라는 것을 감안한다면 베네수엘라의 튀는 행동은 일시적으로 볼 수 있지만, 브라질정부가 베네수엘라의 가입을 지지했다는 사실만으로도 브라질정부 내에 Mercosur를 정치적인 시각에서 보는 세력이 더 크다는 것을 알 수 있다. 그러나 필자가 아는 한 브라질 학계에서는 베네수엘라의 가입이 Mercosur를 더 약화시킬 것으로 보는 것이 지배적이다. 즉, 관세동맹의 완성도도 늦어질 것이고 국제사회에서 블록협상력도 줄어들 것이라는 것이다. 이러한 정치·경제적인 관점에서의 비판론에도 불구하고 업계는 베네수엘라의 가입을 환영했다. 베네수엘라의 가입은 그만큼 역내시장의 확대를 의미하기 때문에 역내경쟁력이 있는 브라질 기업들이 특히 반길 수밖에 없다.

일곱째, 브라질이 Mercosur의 목표달성을 원한다면 베네수엘라보다는 칠레가입에 더 적극적이어야 했다(Viola 2009, 9). 칠레는 잘 알려져 있듯이 남미에서 FTA를 가장 많이 체결한 국가이다. FTA는 칠레의 대외정책의 중심에 서있다. 그만큼 국제통상과 FTA의 전문가라 할 수 있다. FTA에 관한 한 정부의 교체와 관계없이 모두 국제통

상의 중심과제로 여기고 있다. 칠레는 이해관계국들을 FTA로 통합하여 해외시장을 확대하고 있다. FTA에 대한 칠레의 실용주의와 신중함은 Mercosur와의 관계에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 칠레는 Mercosur 국가들의 요청에도 불구하고 정회원으로 가입하지 않았다. 칠레는 Mercosur가 사실상 서류상의 관세동맹일 뿐 너무 불완전하다고 판단했기 때문이다. 그럴 바에야 차라리 FTA형태인 오픈서버자격으로 참가하는 것이 더 실리적이라는 판단을 했다. Mercosur의 오픈서버로 활동하고 있는 칠레는 캐나다, 중국, 한국 등 거대교역국과 FTA를 체결하여 시장진입 및 국내산업의 체질개선을 유도해 내었다. 이를 통해 칠레는 Mercosur 국가들에게 칠레를 통해 다른 거대교역국의 시장에 진입할 수 있는 길을 내주고 있다. 즉, 원산지증명을 충족시킬 경우 칠레를 통해 칠레와 FTA를 체결한 국가들의 시장진입이 가능해지는 것이다. 브라질이 Mercosur의 공동관세를 낮추고 실질적인 관세동맹을 추진하여 공동체조직을 완비하는 노력을 통해 좀 더 적극적으로 칠레를 회원국으로 끌어들이었다면 Mercosur는 지금보다 훨씬 더 주목받는 관세동맹이 되었을 것이다. 개방적이고 투명한 칠레의 경험은 Mercosur의 신뢰도를 제고하는 데 큰 기여를 할 수 있었기 때문이다. 브라질이 칠레를 제치고 베네수엘라를 택한 것은 브라질 외무부의 커다란 외교실책중의 하나로 생각된다.

여덟째, Mercosur가 완성되지도 않은 상태에서 남미국가공동체(Unasur)⁹⁾의 형성을 추진하고 있다는 점이다. Unasur의 형성은 2004년 12월 8일 제3차 남미정상회의에서 남미공동체(Comunidade Sul-Americana)의 형성에 관한 선언문을 채택하면서 급물살을 탔다. 남미국가들은 유럽연합을 모델로 한 남미국가들의 공동체를 만들고자 한 것이다. 동 구상은 2005년 9월 29일 브라질리아에서 열린 제1차 남미국가공동체 정상회의에서 구체화되었다. Unasur는 두 관세동맹인 Mercosur와 Andes동맹을 합치는 정부간 통합체로 초기에는 새로운 공동체기관을 구성하지 않고 각각 기존의 기관을 이용하기로 했다. Unasur의

9) 포어로 União de Nações Sul-Americanas: Unasul, 스페인어로 Unión de Naciones Suramericanas: Unasur, 영어로 the Union of South American Nations.

설립조약은 2008년 5월 23일 브라질리아에서 개최된 제3차 정상회의에서 서명되었다.¹⁰⁾ 현재까지 Unasur는 서류상에 존재한다. 2014년까지 비민감품목의 관세제거와 2019년까지 민감품목의 관세제거를 통해 단일시장을 형성하겠다는 원대한 목표는 정해져 있으나 정치·경제적 여건이 이러한 단일시장의 형성을 추진하기에는 아직 부족한 면이 너무 많다. 브라질의 입장에서는 Unasur를 통해 Mercosur의 최대약점인 브라질 의존도를 줄이고 역내시장의 규모를 늘려 문제를 근본적으로 해결하겠다는 생각이다. 그러나 현실적으로 Unasur는 Mercosur가 안데스동맹을 흡수·통합하는 형태이기 때문에 그 중심인 Mercosur가 관세동맹으로서 제구실을 해주어야 한다.

브라질과 아르헨티나는 역사적으로 가깝고도 먼 이웃이었다. 한국과 일본의 관계와 유사하다. 양국은 경제적인 동반자면서도 예민한 관계이기 때문에 조금만 소홀해도 문제가 우발적으로 터져 나오곤 한다. 그래서 양국이 Mercosur를 형성한 것은 가히 돌에서 우유를 짜내듯이 어려운 것이었다. 문제는 Mercosur 형성 이후이다. 양국은 특히, 키르치네르 시절 Mercosur의 존립을 담보로 협상할 정도로 심각한 위기를 맞았었다(Saraiva 2007, 51, 53). 이러한 위기에서 브라질은 소위 ‘관용외교’(diplomacia da generosidade; diplomacy of generosity)를 통해 상당한 양보를 아르헨티나에게 했다(Almeida 2009, 171; Christensen 2007, 149-150). 그러나 아르헨티나는 브라질이 Mercosur의 회원국으로서 책임을 다하지 못했다는 생각을 하고 있다. 즉, 양국이 브라질의 역할에 대해 기대하는 바가 다른 것이다. 그러나 이러한 문제들이 Mercosur를 불완전한 관세동맹으로 방치하여 발생했다는 점을 간과해서는 안된다. 키르치네르 집권 동안 아르헨티나는 Mercosur관련 협상이나 회의에 아주 미온적인 태도를 보였다. 그런데 이러한 문제는 우루과이와 파라과이에서도 보인다. 즉, Mercosur의 용도와 관련하여 회원국 모두에게 명확한 이익을 주는 목표점이 불분명하다고 할 수 있다. Unasur에 대한 Mercosur회원국들의 태도도 상당히 미온

10) 설립조약에 따르면 Unasur의 본부는 에콰도르의 키토, 남미의회는 볼리비아의 코차밤바, 남미은행은 베네수엘라의 카라카스에 두기로 했다.

적이라 양 통합체를 남미외교의 축으로 삼고 있는 브라질로서는 상당히 부담감을 가질 수밖에 없다(Maag 2005, 5-6).

콜라대통령은 아르헨티나는 브라질과 전략적 파트너 관계에 있다고 말한다. 그에 따르면 전략적 파트너란 국제사회에서 목적이나 가치를 공유할 뿐만 아니라 사회·경제적 특성이 유사하여 협력의 노력을 정당화할 수 있는 국가라는 것이다. 아르헨티나가 Mercosur를 기반으로 남아메리카의 협력과 통합 체제를 구축할 수 있는 중심파트너의 역할을 수행할 수 있다고 보는 것이다. 그러나 콜라는 이러한 ‘전략적 파트너’를 아르헨티나 뿐만 아니라 중국, 인도, 남아프리카공화국과도 공유하고 있다. 그렇다면 아르헨티나는 브라질과 아직 특별한 관계가 없는 중국, 인도, 남아프리카공화국과 동등한 대우를 받아야 하는가? 어떠한 설명을 하더라도 아르헨티나 입장에서는 불만족할 수밖에 없다. Mercosur도 브라질에게는 남남협력의 일부분에 지나지 않는다는 생각을 아르헨티나가 할 수 있는 것이다.

브라질 외무성에는 남미외교와 관련하여 두 가지 이념적 세력이 존재한다. 한쪽은 자주노선(diplomacia autonomista)으로 남미에서의 강력한 지도력을 기반으로 국제정치를 보는 시각이고, 다른 한쪽은 자유노선(diplomacia liberalista)으로 남미에서의 온건한 지도력을 기반으로 국제정치에 더 큰 비중을 두는 시각이다(Saraiva 2007, 46-47). 이 두 가지 외교이념은 외무성에 항상 공존해 왔으며 정권의 변화에 따라 외교정책에 수시로 반영되었다. 전통적인 외교노선은 자주외교노선이었으나 1990년 플로르대통령이 취임하면서 자유외교노선이 득세했고 이러한 경향은 까르도주대통령 말기까지 계속되었다(Almeida 2009, 170). 콜라대통령이 자주외교노선을 주창하면서 남미외교가 부활하고 있으나 전세계의 남남외교를 전략적 파트너관계를 기초로 재편하면서 사실상 남미외교는 남남외교의 일부분으로 편입되는 형상이다. 자주노선측은 베네수엘라의 Mercosur가입, 안데스동맹과 Mercosur와의 통합을 통한 Unasur의 형성 등을 추진하고 있고, 자유노선측은 Mercosur 구조통합기금(Fundo para a Convergência Estrutural)의 설치, Mercosur의회 구성, Mercosur 사법기구의 설치 등의 활동을 통해 자

주적 공동체기구를 갖춘 완전한 관세동맹의 달성을 추진하고 있다. 이와 같이 브라질 외교부 내에서도 Mercosur의 장래와 관련하여 상반된 입장이 혼재하고 있다.

IV.2. IBSA와 인도 및 남아프리카공화국

통상 IBSA로 불리는 남-남-남 협력 또는 G3는 브라질, 인도 및 남아프리카공화국간의 협력기구이다. IBSA 역시 2003년 G8회의 후 브라질이 주도하여 결성된 3개국 협력포럼이다.¹¹⁾ IBSA의 결성계기는 까르도주정부로 거슬러 올라간다. 1994년 흑백차별을 종식시킨 남아프리카공화국은 새로운 국제협력자를 찾아 나섰고 아프리카에 역사적인 끈을 두고 있는 브라질이 이에 응답하여 결성되는 계기를 마련했다. 당시 남아프리카공화국은 HIV 감염자수가 전세계에서 가장 빠르게 증가하고 있었다. 정부는 그 해결방안으로 의약품 통제법(Medicines and Related Substances Control Act Amendments)을 통해 공중보건을 위해 특정 상황에서는 강제실시와 병행수입을 강제할 수 있도록 했다. 이러한 조치는 특허권자의 승인 없이 취할 수 있는 것으로 병행수입은 주로 인도로부터 수입되었다. 제약회사들은 동 법이 남아프리카공화국의 헌법위반과 TRIPs협정 위반임을 주장하며 남아프리카공화국 법원에 제소했다. 당시 남아프리카공화국은 HIV 에이즈환자를 치료하기 위해 의약품특허의 강제실시를 결정했었다. 에이즈 치료제를 공급하는 39개 제약사의 특허제품 가운데 저렴한 약품은 수입하고 비싼 약품은 강제실시를 통해 생산하도록 결정하여 제약사들로부터 피소되었던 것인데, 제약사들이 국제적인 비난에 직면하면서 2001년 4월 소송을 취하였다.

미국도 1997년 동 법을 폐지시키려는 외교적 노력을 했다. 1999년 4월 미국은 경제지원의 중단이라는 압박과 함께 남아프리카공화국을 스페셜 301조의 감시대상국에 포함시켰다. 그러나 이러한 미국의 일방적인 제제는 2000년 대선 때 NGO들의 압력과 흑인들의 엄청난 비

11) IBSA의 공식 웹사이트는 다음과 같다: <http://www.ibsa-trilateral.org>

난에 직면했다. 1999년 12월 미국정부는 유권자들의 표를 의식하여 남아프리카공화국을 감시대상국 리스트에서 제외하였다. 이후 미국 정부의 입장에 변화가 생기면서 사하라 이남의 아프리카국가들이 AIDS 약품의 보급을 위해 취하는 국가조치를 문제삼지 않았다. 남아프리카공화국은 실제로 강제실시권을 허여하지 않았지만 의약품을 저렴하게 공급받을 수 있게 되었다. 이러한 정부의 태도에 제약회사들이 반발했고 야당인 부시(G. W. Bush) 공화당 후보에게 더 많은 기부금을 지원했다.

당선 후 부시대통령은 브라질로 화살을 돌렸다. 긴급 시에 특허의 강제실시를 규정한 브라질 산업소유권법(법률 제9279/96호)의 제68조를 비난한 것이다. 동 조는 특허물품이 특허허용 후 3년 내로 브라질에서 생산되지 않는 경우 브라질정부는 특허권자가 경쟁자에 특허사용 허여를 하도록 강제할 수 있다는 규정이다. USTR은 동 조항이 TRIPs에 위배된다고 주장하면서 브라질을 Section 301의 감시대상국에 포함시켰다. 2000년 5월 30일 미국은 WTO에 브라질을 제소했으며 2001년 1월 패널구성을 요청했다. 남아프리카공화국의 경험을 알고 있던 브라질은 개도국의 입장을 지지하도록 하는 국제적인 여론의 조성이라는 대응전략을 세웠다. 브라질정부는 미국정부나 그 기업들은 브라질국민의 보건보다 기업 이윤에만 눈이 멀었다고 맹비난하면서 저소득국가 국민들의 보건권을 무시하는 처사라고 윤리적인 문제를 들먹였다(Oliveira 2005, 4).

브라질은 에이즈치료제의 확보를 위해 동 건에 큰 신경을 썼다. 당시, 에이즈치료제는 다국적 제약업체들의 약품가격이 천정부지로 높아 브라질당국이 환자들에게 무료진료를 하는 것이 거의 불가능하게 되었다. 여론의 압박에 머크, 로쉬 등은 가격인하를 약속했으나 대부분의 제약업체들은 정부와의 가격협상을 거절했다. 브라질정부는 2001년 3월 제약업체들이 자발적으로 가격인하를 하지 않을 경우 강제실시권을 발동하여 Far-Manguinhos사를 통해 국내생산을 하도록 하겠다고 압박했다. 구체적으로 브라질정부는 Far-Manguinhos사가 인도로부터 치료제의 활성성분을 수입하여 국내생산에 필요한 테스트

를 시작하도록 허가했다. 인도는 잠정기간 동안 개도국이 누리는 권리를 향유하고 있었기 때문에 인도특허법은 절차보호는 하지만 생산보호는 하지 않았다. 이에 따라 인도에는 역엔지니어링을 통해 싼 가격으로 에이즈치료제의 제네릭(복제약)의약품을 대량생산하고 있었다. 인도의 제네릭의약품 생산기업인 Cipla, Ranbaxy, Hetero, Aurodindo, Cadila 등은 다국적기업과 경쟁할 정도의 생산체제를 갖추고 있었다(Oliveira 2005, 5). 이들 기업덕분에 에이즈치료제는 2년 내에 78% 이상 가격이 떨어졌다. 이들 기업은 완제품 외에도 제네릭의약품 생산에 필요한 활성성분을 수출했기 때문에 인도는 개도국의 연대에 아주 중요한 역할을 했다. 특허분쟁에 국제연대와 국제여론을 이용하려는 브라질정부의 전략은 맞아떨어졌다. 미국은 소송을 취하하고 양자간의 협상으로 동 문제를 해결했다.¹²⁾

브라질정부는 특허분쟁의 경험을 통해 인도와 남아프리카공화국과의 연대가능성을 파악했고 이를 추진하게 된 계기를 2003년 6월 에비앙 G8에서 찾게 되었다. 2003년6월 에비앙에서의 G8 정상회담에서 선진국 정상들은 개도국에게 시장접근을 더 완화해주시기로 결의했다.¹³⁾ 브라질외교부는 이러한 기회를 놓치지 않고 6월 3일 3개국 외상들을 브라질리아에 초청하여 에비앙 선언에 대한 공동대응에 관해 숙의했다. 선진국들과 특허분쟁을 경험했던 3개국은 여러 분야에서 공동전선을 형성하기로 결의하고 ‘브라질리아선언’을 채택했는데, 여기서 빈곤·환경·기술 등 개도국이 당면하는 공통적인 문제에 대한 공동협력을 선언하여 개도국의 대변단체임을 확실히 했다(Oliveira 2005, 9). IBSA가 결성된 후 몇 달 되지 않아 국제사회의 관심을 끈 사건이 2003년 9월 멕시코 칸쿤에서 열린 WTO회의에서 나타났다. 3개국은 선진국의 농업보조금문제에 공동대응하기 위해 선진국의 농업보조금에 반대하는 개도국들을 모아 G20을 결성했다. G20은 칸쿤 회의에서 개도국의 힘을 응집하여 강한 협상력을 보여주었다.¹⁴⁾ 이

12) 동 특허분쟁의 배경에 관해서는 Oliveira(2005, 3-8) 참조.

13) G8 에비앙회의 공식사이트는 다음과 같다: <http://www.g8.fr/evian/english/> 이 중, 채택선언문인 Cooperative G8 Action on Trade를 참조할 것.

14) USTR대표였던 Zoelik은 브라질과 인도가 협상을 망쳐놓았다고 비난하기도 했다.

후 국제안보, 국제기구의 개혁, 인권문제 등에서도 공동보조를 취해 오고 있다.

IBSA의 구성원을 살펴보면 상호간에 공유가치가 있음을 쉽게 파악할 수 있다. 3개국 모두 식민통치를 받은 경험이 있어 민주주의와 인권에 대해 깊은 유대감을 느끼고 있다. 중국과 러시아가 IBSA에 참여하기 어려운 대목이다. 또한, BRIC과 달리 IBSA 3개국은 모두가 UN안보리의 상임이사국 진출에 큰 관심을 표명하고 있다. 중국과 러시아가 부담을 가질 수밖에 없는 그룹인 것이다. 지난 2009년 9월 1일 3국 제6차 3자 외상회의에서 채택한 공식문건에서 언급한 주제는 IBSA의 국제정치적 성격과 앞으로의 공조방향이 어디에 있는지 쉽게 설명해준다. 동 외상선언문에는 세계적 이슈로 유엔개편, 국제금융위기, 국제교역 (3국간 교역협정의 추진), 지적재산권, 에너지, 군축과 비핵확산, 국제테러, 인권, 심지어 여성평등, 환경, 식량안보, 인도적 원조 등에 대한 공동보조를 밝혔고, 지역이슈에서는 기네 비사우의 선거문제, 짐바브웨, 중동평화, 아프가니스탄, 온두라스 등 개별국가에 대한 공동입장을 밝히고 있다.¹⁵⁾ 브라질과 인도가 IBSA와 별도로 다른 협력블록인 BRIC의 결성을 추진하는 이유는 이러한 외교적 공유가치와 협력범위의 제한 등이 고려되어 있기 때문이다.

IV.3. G20

G20¹⁶⁾의 결성은 틀라정부의 남남외교의 실체와 그 저력을 국제사회에 알리는 계기가 되었다. G20¹⁷⁾은 2003년 9월 10-14일 멕시코 칸쿤에서 개막된 제5차 WTO각료회의를 앞둔 8월 20일 브라질, 인도,

Robert Zoellick(2003), "The United States Will not Wait for the Won't-do Countries," *Financial Times*, Sept. 22.

15) India-Brazil-South Africa Dialogue Forum, Sixth Trilateral Commission Meeting, Ministerial Communiqué, 1 September 2009, http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=16

16) 브라질 외무성은 G20 웹사이트(<http://www.g-20.mre.gov.br>)를 별도로 개설해 놓고 있다.

17) G20은 Group of 20을 의미하며 그 숫자가 증가하면서 G21, G22 또는 G20+로 표현하기도 한다.

남아프리카 등이 농산물 수출국을 중심으로 결성한 20개 개도국 그룹이다.

G20 파괴력의 근원은 다음의 사실로 대변될 수 있다. 중국과 인도를 포함하여 전 세계 인구의 60%, 전 세계 농업인구의 70%, 농산물 수출의 26%를 차지하고 있다는 점과 구성국들이 전 세계에 고루 퍼져 있다는 사실이다. 현재, 23개 구성국가를 보면 아시아 6개국(중국, 인도, 인도네시아, 파키스탄, 필리핀, 태국), 중남미 12개국(아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 칠레, 쿠바, 에콰도르, 과테말라, 멕시코, 파라과이, 페루, 우루과이, 베네수엘라)과 아프리카 5개국(이집트, 나이지리아, 남아프리카공화국, 탄자니아, 짐바브웨)으로 지리적으로 골고루 퍼져있다. 이러한 지리적 분포는 WTO의 도하협상에서 선진국을 압박하는데 유용한 수단으로 작용했다. G20의 활약은 국제사회에 IBSA의 실제적 존재와 브라질의 리더십을 크게 알리게 된 결정적인 계기가 되었으며, 브라질이 남남협력외교를 본 궤도에 올려놓는 데 결정적인 역할을 했다.

G20은 결성 이래 여러 면에서 찬사와 비난을 동시에 받아왔다. 농산물협상의 중요성을 알렸지만 칸쿤협상을 무산시킨 결정적 요인이었기 때문이다. G20가 주도한 농업부문의 협상은 시장 접근성과 보조금 지급이 가장 큰 쟁점이었는데, 선진국들은 더 많은 시장 접근성을 요구하면서 동시에 자국의 보조금을 축소하지 않는 이중성을 보였다. G20은 지금도 꾸준한 접촉과 실무회의를 통해 그들의 입장을 정리해나가고 있어, 농산물협상에서 개도국의 입장을 대변하는 중심축의 역할을 하고 있다.

IV.4. BRIC그룹과 중국 및 러시아

BRIC이라는 용어는 2001년 골드만삭스의 이코노미스트인 짐 오닐이 사용한 이래 장래에 세계경제의 주축이 될 4대 이머징마켓을 지칭하는 용어로 사용되고 있다.¹⁸⁾ 브라질, 러시아, 인도, 중국은 전세

18) Goldman Sachs, "Dreaming with BRICs: The Path to 2050," *Global Economics Paper*,

계 영토의 25%, 세계인구의 40%를 점하고 있어 외견상으로도 매력적일 뿐만 아니라 21세기 들어 고속성장을 구가해오고 있다. BRIC의 저력은 2008년 선진국 발 경제위기에서도 드러나고 있다. 중국과 브라질의 생산수요나 인도의 서비스 수요, 그리고 러시아의 에너지수요도 큰 충격을 받았으나 그 회복력은 기대이상으로 빠르다. BRIC 국가들은 대외무역 흑자를 기반으로 상당량의 외환보유고를 유지하고 있어 이를 통해 소비지출증가와 경기회복을 유도해오고 있다. 세계경제도 BRIC이 허상이 아니라 실제로 존재하는 경제현실로 보고 있으며, BRIC 국가들도 스스로 이러한 평가를 인정하고 있다.

이를 반증하듯 BRIC 국가들은 세계적인 인지도와 협력가능성을 바탕으로 국제사회에서 실체적인 블록구성에 나서기 시작했다. 남남협력 외교망을 추진하고 있는 브라질외교부가 먼저 선두에 나섰다. 2003년 남아프리카공화국, 인도와 함께 G3를 결성하여 국제사회에서 블록협상의 긍정적인 효과를 확인했던 브라질은 인도, 러시아, 중국과의 협력체제를 구상했다. 이미 언급했지만 러시아와 중국은 이념과 체제에서 브라질, 인도와 공유하기 어려운 근본적인 차이가 있다. 브라질로서는 다른 형태의 협상블록을 통해 중국과 러시아를 엮을 필요가 있었다. 골드만삭스가 만들어낸 BRIC이라는 용어는 4개국이 공유할 수 있는 경제적 협력가치를 발견하는 데 기초가 되었다. 브라질은 BRIC 국가 간의 긴밀한 협력관계를 통해 국제사회에서 미국, 유럽연합 등 G7 중심의 국제관계에 제동을 걸고 유엔 개편 시 중국, 러시아의 지지를 구할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 싶어했다.

2003년 G8 모임 때 롤라대통령이 기회를 잡았다. 롤라가 집권했던 2003년 중국은 이미 미국에 이어 브라질 제2위의 교역국이 되어있었다. 경제적으로 시장다변화를 모색하던 롤라로서는 BRIC 국가와의 전략적 연합은 국제외교에 큰 의미가 있는 것이었다. 롤라대통령은 직접 이들 국가들을 순방하여 정상외교를 통해 이러한 전략적 연합의 물꼬를 터야 한다는 생각을 했다. 이들 4개국은 광대한 영토와 거대한 내수시장 및 자원과 에너지분야에 있어 상호 보완적인 성격을

보이고 있어 서로 높은 관심을 보이고 있었다. 2004년 5월 24일 룰라는 중국을 공식방문하고 중국과 전략적 동맹관계를 수립했다. 같은 해에 후진타오 중국 국가주석이 브라질을 방문하여 시장경제국 지위를 인정받았다. 2004년 푸틴대통령의 브라질방문 후 2005년 룰라대통령이 러시아를 답방하였고, 양국은 2005년 10월 18일 전략적 동맹관계를 맺게 되었다. 또한 룰라대통령은 2006년 인도의 만모한 싱(Manmohan Singh)수상의 브라질방문에 대한 답방으로 2007년 6월 3일 인도를 방문하여 양국간 전략적 동맹관계를 수립했다. 모든 국가들이 서로 전략적 동맹관계를 수립하고 상호 국제공조를 하고자 하는 공통의 생각을 하고 있었음이 사실로 드러났다. 드디어 2008년 5월 16일 러시아의 예카테린부르크(Yekaterinburg)에서 BRIC 4개국 외상들이 모여 BRIC GROUP의 결성을 공식 선언했다. 공동선언에서 BRIC그룹은 ‘법의 지배와 다자외교에 기반을 둔 더 민주적인 국제체제’의 수립을 요구하고 나섰다.¹⁹⁾ 국제경제에서 자신들의 영향력을 공동으로 행사하겠다는 것이다. 여기에는 브라질의 외교적인 노력이 가장 큰 역할을 했다. BRIC국가를 중심으로 한 남남공조는 세계질서의 재편에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 러시아가 브라질의 안보리 상임이사국 가입에 긍정적인 반면, 부정적인 태도를 보여 왔던 중국의 입장을 고려한다면 동 외상공동선언은 브라질에게 상당히 고무적인 결과로 보인다. 이 결과를 토대로 2009년 6월 16일 BRIC 정상회담이 개최되었다. 이들 4개국은 기존 G7(러시아를 포함할 경

19) “The Ministers agreed that building a more democratic international system founded on the rule of law and multilateralism is an imperative of our time. They pledged to work together and with other states to strengthen international security and stability and ensure equal opportunities for development to all countries. The Ministers reiterated that today’s world order should be based on the rule of international laws and the strengthening of multilateralism with the United Nations playing the central role. They reaffirmed the need for a comprehensive reform of the UN with a view to making it more efficient so that it can deal with the current global challenges more effectively. The Ministers of Russia and China reiterated that their countries attach importance to the status of India and Brazil in international affairs, and understand and support India’s and Brazil’s aspirations to play a greater role in the United Nations.” The Joint Communiqué of the Meeting of the Foreign Ministers of the People’s Republic of China, the Russian Federation, the Republic of India and the Federative Republic of Brazil(2008.05.16).

우 G8) 주도의 국제질서에 대항하여 신흥국가들을 대변하는 BRIC이라는 협상블록을 탄생시킨 것이다. BRIC은 G7이 주도해 온 국제경제질서에 대응하여 신흥국가들을 대변하는 중심블록인 것이다. IMF에서의 발언권 제고와 세계경제의 발전모델에 대한 상호협력이라는 전략을 추진하는 데 BRIC은 대단히 유용한 수단이 될 수 있다.

BRIC그룹의 공조는 정치외교, 안보, 군사 및 통상 등 여러 분야에서 발생할 수 있으나 주로 양자체제에서 더 큰 힘을 발휘할 수 있는 구조이다. 경제적으로 4국간에 차이가 있기 때문이다. 브라질은 철광석과 농산물, 러시아는 석유와 천연가스 등에서 공급자의 위치에 있고, 중국과 인도는 공산품과 서비스의 공급자 위치에 있다는 특성이 있다. 따라서 국제통상에서 어젠다에 따라 이해관계에 큰 차이가 발생할 수 있다. 이러한 상황은 안보나 군사적인 측면에서도 나타난다. 따라서 구체적인 협상 어젠다에 따라 협력의 방식이 달라지는 특성을 보이게 된다.

브라질과 러시아는 공식적으로 180년이 넘는 외교관계를 유지해 오고 있다. 소비에트연방과는 1945년에 외교관계를 수립했다. 러시아 연방이 들어서면서 양국의 교역관계는 눈에 띄게 증가하기 시작했다. 특히, 1997년 체결된 양국협력조약(the Brazil-Russia Cooperation Treaty)이 출발점이었다. 이후, 푸틴대통령이 2004년 브라질을 공식 방문하였고, 2005년 롤라대통령이 러시아를 답방하면서 양국은 2005년 10월 18일 전략적 동맹관계를 맺게 되었다. 러시아는 브라질을 25개 주요 무역파트너 중의 하나로 공식지정하고 있고, 라틴아메리카에서 가장 중요한 교역상대국으로 인정하고 있다. 양국 간 교역량은 2008년에 67억불로 전년도에 비해 28% 증가했다. 2008년 드미트리 메드베데프 러시아 대통령이 브라질을 방문하여 비자면제협정, 우주, 핵, 방위산업의 협력협정을 체결했다. 브라질의 관심은 역시 과학기술분야에 있다. 브라질은 러시아기술을 기반으로 위성발사체(VLS)의 현대화 및 위성시스템의 개발을 원하고 있다. 마찬가지로 러시아는 브라질에 군수무기의 수출에 큰 관심이 있다. 이와 함께 러시아가 자본과 기술을 통해 브라질의 인프라사업에 참여하기를 바라고 있다.

그러나 브라질이 러시아로부터 원하는 것 중 가장 중요한 것은 역시 유엔안보리 상임이사국이 브라질이 진출할 수 있도록 지지를 하는 것이다. 이점에 있어 러시아는 브라질을 지지하고 있다. 중국과 다른 입장이다. 즉, 브라질은 러시아로부터 과학·군사분야의 기술교류 및 유엔개편 시 안보리진출에 대한 지지가 가장 큰 과제가 된다.

V. 룰라 남남외교에 대한 비판적 시각

학계에서 룰라외교에 대한 지지와 비판은 뚜렷이 갈려있다. 외교정책이 학계 및 정계의 관심을 끈 것도 룰라라는 인물의 대중성과도 관련이 있다. 룰라정부는 90년대 시장개방 이후 수정되었던 브라질의 외교정책에 또 다른 변화를 몰고 왔다. 서민과 노동자의 대부분은 룰라대통령의 이미지를 국제외교에서도 적극적으로 활용해왔다. 남남외교와 전략적 동맹국관계는 룰라외교의 핵심이다. 룰라 외교정책은 많은 학자들로부터 지지를 받아오고 있다.²⁰⁾ 예를 들어 Amado Luiz Cervo, Moniz Bandeira, Paulo Nogueira Batista Jr., Paulo Vizentini, Ricardo Seitenfus, Marcelo Fernandes de Oliveira, Miriam Gómes Saraiva 등이 지지층에 속한다.

브라질 내에서 룰라외교를 비판하는 자들은 대부분 전 정부의 정책을 지지하던 외교관, 관료, 학자 및 우익언론(특히, *Estado de São Paulo*)들로 구성되어 있다. 외교관 출신으로는 대사 출신인 Luiz Augusto Souto Maior, Rubens Antônio Barbosa 등이 가장 비판적이고, 학계에서는 UnB대학의 Eduardo Viola교수, PUC의 Marcelo de Paiva Abreu 경제학 교수 등이 있으며, 까르도주 전 대통령과 쉘수 라페르 전 외무부장관도 룰라외교에 대해 대단히 비판적이다.²¹⁾

20) 룰라정부의 외교정책의 찬반에 관한 학문적인 입장을 정리한 글로 Paulo Roberto de Almeida(2006), "Uma nova 'arquitetura' diplomática? - Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula(2003-2006)," *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 49, No. 1, pp. 95-116을 참조할 것.

21) 이들의 입장에 대해서는 참고문헌에 수록된 해당문헌들을 참고할 것.

이러한 비판론자들의 입장은 각자의 학문적인 입장에 따라 차이가 있다. 그러나 굳이 공통점을 찾는다면 2가지를 찾아낼 수 있다. 첫째, 콜라외교는 과거 60-80년대 브라질의 국제외교노선이었던 제3세계 외교의 현대판이라는 것이다. 과거에 브라질은 개도국의 지위를 이용하여 선진국으로부터 각종 무역특혜를 받아왔다. 당시에는 개도국의 수장으로 인도 등과 같이 국제무대에서 활동을 해 왔으나, 지금은 상황이 다르다는 것이다. 비록 성급하기는 했지만 지난 90년 꼴로르 대통령이 ‘개도국 리더론’에서 탈피를 선언한 이래 브라질은 더 이상 개도국과 같은 행동을 해오지 않았다는 것이다. 따라서 이들은 브라질이 다시 ‘제3세계 외교론’을 들먹여 과거로 회귀하는 것에 대한 공통적인 비판의식을 갖고 있다. 브라질 스스로가 개도국임을 자처할 이유가 없다는 것이다. 브라질은 사실상 개도국이지만 지금까지 외교적으로는 비동맹운동에 가입했던 적도 없고 제3세계와 일정한 거리를 두어왔었다. 둘째, 콜라외교는 ‘개도국 리더론’을 들먹이면서 라틴아메리카 지역에서 리더국가로서 행동하려고 하고 있다는 비판이다(Almeida 2006, 106-107). 브라질의 전통 외교노선은 남미에서 아르헨티나와의 상호공존관계를 유지하는 것이다. 사실상 브라질이 영토나 경제규모 면으로 지역리더의 역할을 수행한다고 하더라도 이를 공개적으로 선언하거나 인정한 적은 없다. 전통적으로 라이벌관계에 있는 아르헨티나가 이러한 사실을 인정하지 않기 때문이다. 따라서 콜라의 지역리더론은 Mercosur 형성을 통해 비교적 평온한 관계를 유지해 왔던 라틴아메리카에 쓸데없는 파장을 불러일으키고 있다는 지적이다.

Souto Maior 대사는 콜라외교에 특히 비판적이다. 그는 콜라정부가 라틴아메리카의 강대국으로 드러내놓고 행동하는 태도는 브라질의 전통외교정책과 상반되며 경쟁국들과 불필요하게 불편한 관계를 형성하고 있다는 지적을 하면서, 사실상 브라질의 능력을 종합해보면 콜라정책의 이상과 현실은 배치관계에 있다는 비판을 한다(Maior 2003, 13-19). Violar 교수도 남미외교에서 브라질의 가장 큰 실책은 Mercosur를 완성하지 못한 채 칠레대신 베네수엘라를 받아들인 것이라고 꼬

집었다(Viola 2009, 9-11).

VI. 결론

브라질의 외교정책은 단순한 외교논리에 의해 결정되지 않고 다양한 국내외적 정치요인에 의해 결정된다.²²⁾ 룰라외교정책도 경제정책과 달리 많은 외부변수에 따라 결정된다. 룰라외교정책은 경제정책과 차이가 있다. 경제정책은 까르도주 정부의 경제정책을 기초로 보완하는 관계에 있는 반면, 외교정책은 까르도주 정부의 외교정책을 상당부분 수정하여 룰라정부의 색깔을 드러내었기 때문이다.²³⁾ 그래서 색깔 없는 경제정책에 대한 비판에 비해 외교정책에 대해서는 이러한 색깔논쟁이 거의 없다. 그대신 경제정책과 외교정책의 차이에서 오는 일관성의 부족이라는 비판이 있다.

룰라외교정책은 외관상 이전 까르도주 정부의 외교정책과 큰 차이가 있다. 룰라외교는 노동자당(PT)의 강령을 기반으로 학자들의 이론을 융합한 것이다. 이러한 이론화 과정을 거쳤기 때문에 룰라외교는 상당히 논리적이다. 그리고 그 성격은 적극적이면서도 품격을 따진다. 이렇듯 까르도주 정부와 차별화되는 이론적이며 이상론적인 외교정책은 외교실무가들에게 상당한 방향전환을 강요하게 만들었다. 그래서 브라질 외교정책에서 처음으로 브라질사회나 외교관들 사이에 브라질 외교정책에 대한 이견이 발생하는 전기를 마련했다. 실제로 외교정책이 2006년도 대선에서 선거이슈로 등장하기도 했다. 이처럼 외교정책이 민감하게 반응하는 이유는 브라질에서 외교정책의 기초에 큰 변화가 있었기 때문이다(Almeida 2005, 109). 그러나 이처럼 사회적인 이슈화에 비해 룰라의 외교정책의 정체성이 브라질의 전통 외교노선과 확연한 차이가 드러난다고 볼 수는 없다. 이미 살

22) 이에 관해서는 다음을 참조. 조희문(2008), 「브라질의 통상외교정책과 한국」, 라틴아메리카연구, pp. 49-84.

23) 윤택동(2005), 「브라질, 까르도주(FHC)정부와 룰라정부의 경제정책비교」, 국제지역연구, 제9권2호, pp. 181-206.

펴보았지만 이론화 자체도 큰 맥락에서 보면 실제로 전통외교에서 크게 이탈한 것은 아니다. 오히려 외교정책의 새로운 요인인 남남협력과 전략적 파트너십이 그 실질적인 효과에 비해 과장된 바가 적지 않다. 소문난 잔치에 먹을 것이 없다고 브라질 외교정책에서 득보다는 실이 더 많지 않은가 하는 우려가 있다.

첫째, Mercosur의 경우 이미 지적했지만 그 본래의 설립목적인 자유무역협정에서 관세동맹, 그리고 공동시장으로 이어지는 발전단계에서 아직도 불완전한 관세동맹의 단계를 10년이 넘도록 유지해오고 있다. 콜라정부가 Mercosur를 정치적으로 이용하기 위해서는 우선 완전한 관세동맹을 달성해야 한다. 그리고 Mercosur 내에 초국가적 공동체기관을 설립하여 법적인 공동체로 확립하기 위한 노력이 있어야 한다. 그러나 콜라정부는 이러한 단계를 거치지 않고 Mercosur를 확대하여 베네수엘라를 정회원으로 영입하고 Unasur를 추진하면서 오히려 내부결속을 훼손하는 길을 택했다. 이렇듯 Mercosur가 정치적인 목적으로 변질되어 가면서 회원국들 간의 경제적 이해관계도 조절하지 못한 채 정치적 이해관계로 전이되면서 아르헨티나와의 관계가 더욱 어려워지고 있다.

둘째, 콜라외교의 야심작이 되는 전략적 제휴(동반자)도 이름에 비해서는 실속이 없다. 해당국가인 아르헨티나, 중국, 러시아, 인도, 남아프리카공화국을 지속적으로 연결할 수 있는 특별한 연결고리가 없기 때문이다. 이들 국가들과의 전략적 제휴는 실상 Mercosur와 상충되는 반작용을 불러일으킨다. 이들 국가와의 제휴는 모든 분야에 대한 제휴가 아니라 사실상 특정분야에 대한 수시적(ad hoc) 성격의 제휴이다. 전략적 제휴의 구체적인 내용에 따라 동반자관계가 특정되는 성격이라 안정성이 없다는 문제가 있다.

결론적으로 콜라정부의 외교정책은 소문에 비해 실속 있는 외교라 볼 수 없다. 오히려 전통적 우방과의 관계를 소원하게 하는 부작용이 발생하고 있다. 그 대표적인 예가 남미, 특히 아르헨티나와의 관계이다. 콜라정부는 까르도주정부의 외교정책을 비판하는 근거로 Mercosur의 부실화와 아르헨티나와의 소원한 관계를 지적했다. 그러나 7년이

지나는 현재에도 아르헨티나와 Mercosur는 여전히 방치상태에 있다. 오히려 정치적 목적의 Unasur를 결성함으로써 Mercosur의 정치화가 더 진행되어 가고 있다. 과거 라틴아메리카는 경제적 통합이 정치적 목적에 의해 희생되어 왔다. 이러한 경험이 있기에 Mercosur를 형성할 때 브라질과 아르헨티나는 정치적 목적을 배제하고 신중하게 통합과정을 밟으려 했었다. 룰라외교는 이러한 Mercosur의 원 목적을 다시 상기해야 한다. Mercosur의 공고화는 구호로 되는 것이 아니다. 실제로 EU와 같이 법률공동체로 과감히 발전적으로 전환해야 한다. 외무부내에 혼재하고 있는 자주외교와 자유외교노선간의 갈등도 과감하게 척결해야 한다. 양측의 화합을 통해 갈등을 소통으로 풀어나가는 노력이 필요하다. 남남외교에서 남미중심의 외교와 전략적 동반자 관계의 외교 사이에 우선순위를 확실하게 해야 한다. 이점에서 Mercosur의 완성은 양측을 연결하는 소통수단이 된다. 이를 토대로 룰라외교가 표방하는 전략적 제휴관계를 추진하는 것이 더 현실적이다. 두 마리의 토끼를 잡으려다 하나도 못 잡는 우를 범해서는 안 된다.

Abstract

This article analyses the main diplomatic policy of the Lula government since 2003, in particular, South-South diplomacy, its ideal and limitations. Brazil has been traditionally played its diplomacy based upon South America. During 90s Mercosur has been served as efficient mechanism for its diplomacy with the United States in the failed FTAA. In Itamaraty, two currents exist in relation to foreign policy: autonomist diplomacy and liberalist diplomacy. The first current emphasizes on the importance of South America as main diplomacy place and the second gives more importance on international arena as international player. The Lula government favoured the autonomist diplomacy backed by the Workers' Party (PT), with the introduction of preferential alliances as a basis for new South-South diplomacy. During Lula's first term (2003-2006) he spent more time on the construction of preferential alliances with China, Russia, South Africa, India, forming IBSA, BRIC, G20, with very intensive agenda on multilateral relations. Mercosur and South American countries were discontent with the Brazilian foreign policy. In the beginning of his second term (2007-2010) he made some corrections in priorities, emphasizing the importance of surviving Mercosur. Brazil in coming to accept the idea of the creation of a supranational court of justice of Mercosur and the Parliament. However, it supports the creation of Unasur which pretends to join Mercosur and Pacto Andino together. There is a reasonable suspicion that Brazil is using Mercosur as a means for Unasur possible, a kind of South American Integration. However, the Latin American integration history from the independence period shows us that any tentative of integration with political intention never produced success story. The diplomacy of Lula in his second term in South America is coming to be trapped by the ghost of Simon Bolivar.

Key Words: Lula, Brazil, South-South Diplomacy, MERCOSUR, UNASUR, IBSA, BRIC, G20 / 룰라, 브라질, 남남외교, 남미공동시장, 남미국가연합, IBSA, 브릭스, G20

논문투고일자: 2009. 06. 29.

심사완료일자: 2009. 11. 13.

게재확정일자: 2009. 11. 16.

참고문헌

- 윤택동(2005), 「브라질, 까르도주(FHC)정부와 콜라정부의 경제정책비교」, 국제지역연구, 제9권 2호, pp. 181-206.
- 조희문(1999), 「Mercosul과 법률공동체」, 이베로아메리카, 제1호, pp. 173-198.
- _____ (2008), 「브라질의 통상외교정책과 한국」, 라틴아메리카연구, pp. 49-84.
- Almeida, Paulo Roberto de(2003), “A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula,” *Sociologia e Política* Vol. 20, June, pp. 87-102.
- _____ (2005), “Políticas de integração regional no Governo Lula,” *Política Internacional*, No. 29, II série, dezembro, Lisboa: pp. 33-60.
- _____ (2006), “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática?: interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula(2003-2006),” *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 49, No. 1, pp. 95-116.
- _____ (2009), “Lula’s Foreign Policy: Regional and Global Strategies,” in Joseph L. Love and Werner Baer (eds.), *Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-president*, New York: Palgrave-Macmillan, pp. 167-183.
- Amorim, Celso L. N.(2003a), “Discurso de posse,” http://www.1.uol.com.br/fernandorodrigues/030106/discurso_de_posse-relacoes_exteriores.doc
- _____ (2003b), “As transformações na ordem mundial e as posições multilateral e regional do Brasil,” *Estudos e Pesquisas*, No. 43, [XV Fórum Nacional(2003), *O novo governo, novas prioridades e crescimento sustentado*].
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz(2004), “Política exterior do Brasil: de FHC a Lula, Plenarium,” *Câmara dos Deputados*, ano. 2, No. 2, novembro, Brasília, pp. 64-82, <http://www2.camara.gov.br/publicacoes/edicoes/Plenarium2.pdf>

- Candeas, Alessandro Warley(2005), “Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos,” *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano. 48, No. 1, Brasília: pp. 178-213.
- Cardoso, Fernando Henrique(2006), *A arte da política: A historia que vivi*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- 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.
- Christensen, Steen Fryba(2007), “The Influence of Nationalism in Mercosur and in South America - Can the Regional Integration Project Survive?,” *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano. 50, No. 1, Brasília, pp. 139-158.
- Cruz, Sebastião C. Velasco e(2003), “Novo rumo à política externa?,” *Teoria e Debate*, No. 55, set.-nov., São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Fuser, Igor(2008), “O Estadão e a diplomacia do ‘pragmatismo responsável’,” *Comunicação: Tecnologia e Política*, Vol. 8, No. 2, pp. 25-32.
- Garcia, Marco Aurélio(2003), “Assessor da Presidência da República aponta os eixos da política externa do governo Lula,” *boletim da ADB*, ano. X, No. 42, jan.-mar., Brasília: Associação dos Diplomatas Brasileiros, pp. 16-22.
- Guilhon de Albuquerque, José Augusto(2005), “Economia política e política externa no governo Lula: as três agendas de um ativismo incoseqüente,” *Plenarium*, ano. 2, No. 2, novembro, Brasília: Câmara dos Deputados, pp. 84-93.
- _____ (2006), “O governo Lula face aos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição,” *Carta Internacional*, São Paulo: NUPRI-USP.
- Guimarães, Samuel Pinheiro(2006), *Desafios brasileiros na era dos gigantes*, Rio de Janeiro: Editora Contraponto.

- _____ (2008), “Nação, nacionalismo, Estado,” *Estud*, Vol. 22, No. 62, pp. 145-159.
- Izerrougene, Bouzid(2007), “Os Obstáculos à Integração de Economias Desiguais,” *O Caso do Mercosul*, ano. 7, No. 2, Cadernos PROLAM/USP, pp. 125-167.
- Lafer, Celso(2005), “A herança diplomática de FHC,” *O Estado de São Paulo*, 16.05.2004, p. A2.
- Lima, Maria Regina Soares de(2005), “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul,” *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano. 48, No. 1, Brasília: IBRI, pp. 24-59.
- Maag, Isabelle(2005), “Brazil’s Foreign Economic Policy: South-South, North-South or both?,” *FES Briefing Paper*, March, p. 13.
- MacDonand, Laura and Arne Ruckert(eds.)(2009), *Post-neoliberalism in the Americas*, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Markwald, Ricardo Andrés(2005), “A política externa comercial do Governo Lula: o caso do Mercosul,” *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No. 83, Rio de Janeiro: Funcex, pp. 21-31.
- Oliveira, Henrique Altemani de(2004), “Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 47, No. 1, Brasília: IBRI, pp. 7-30.
- _____ (2005), *Política Externa Brasileira*, São Paulo: Editora Saraiva.
- Oliveira, Marcelo Fernandes de(2005), “Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G20,” *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 8, No. 2, Brasília: IBRI, pp. 55-69.
- Saraiva, Flávio S.(2002), “Política exterior do governo Lula: o desafio africano,” *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano. 45, No. 2, Brasília: IBRI, pp. 5-25.
- Saraiva, Miriam Gómes(2007), “As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007,” *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 50, No. 2, pp. 42-59.

- Sardenberg, Carlos Alberto(2005), “As más alianças de Lula, Exame,” *São Paulo*, No. 843, 25 de maio.
- Sato, Eiiti(1998), “40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões,” *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 41, pp. 8-28.
- Seitenfus, Ricardo(2005), “O Mercosul e a penhora da Casa, Estudos Avançados,” *São Paulo*, Vol. 19, No. 55, IEA-USP, pp. 75-84.
- Silva, Luiz Inácio Lula da(2003), “Discurso de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva”.
- Souto Maior, Luiz Augusto P.(2003), “Desafios de uma política externa assertiva,” *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 46, No. 1, pp. 12-34.
- Viola, Eduardo(2009), Brazil in South American Integration and Global and Regional Politics of Climate, http://www.allacademic.com/meta/p311212_index.html
- Wilson, Dominic and Roopa Purushothaman(2003), “Dreaming with BRICs: The Path to 2050,” *Global Economics Paper*, No. 99, New York: Goldman Sachs.