

브라질 대외정책에 있어서의 위기와 정책결정

—아르헨티나-브라질 통합프로그램과 대미 정보협상*—

모니카 이르스트/M. R. 소아레스 데 리마**

서 론

본 연구의 목적은 현재 브라질이 직면하고 있는 정치, 경제적 위기라는 맥락에서 브라질의 대외협상 조건을 분석하는 것이다. 우리의 주된 관심은 국가가 점차 국내외적 압력에 취약성을 드러냄에 따라 이러한 위기가 브라질의 국제활동 지지기반 자체에 어떻게 작용하는가를 입증하는 것이다.

우리의 관점에 따르면, 新공화국 *Nueva República* 이후, 브라질의 대외정책은 이중적 동태에 구속당하게 되었다. 즉, 한편으로는 그 지도원리, 사회적 토대, 그리고 전문화된 관료기구의 주도과 관련해 연속성의 경향이 우세하였고, 다른 한편으로는 국내 통치위기의 영향과 대외경제적 한계에서 비롯된 난관 앞에서 점차 취약성을 드러내게 되었다. 결정의 동태와 관련되었건, 아니면 결정집행과정에서 브라질 정부가 직면한 난관과 관련되었건간에, 우리가 선택한 주제는 이러한 이항대립적 상황을 예증한다.

브라질 국가구조의 고유한 특성과 여기서 다루고자 하는 문제의 성격상, 단일행위자 모델을 연구대상으로 삼는 것은 부적절해 보인다. 이러한 의미에서 브라질 국가의 분절적 구조, 경제정책의 분파적 성격, 그리고 그로 인

**SINTESIS(Brasil I)* no. 11(mayo-agosto 1990)에 발표되었던 논문을 번역한 것임.

**모니카 이르스트 MONICA HIRST: 역사학자, 국제법학자, 역사학 교수, 리우데자네이루 카톨릭대 국제관계연구소 연구원, 제를리오 바르가스 재단의 정보문헌센터 연구원.

M. R. 소아레스 데 리마 MARIA REGINA SOARES DE LIMA: 교수, 리우데자네이루 카톨릭대 국제관계연구소 소장.

한 국가의 사유화는, 그 제도적 구조내에서 사적이해와 공적이해의 상호작용을 통해 형성되는 특수하고 특권적인 영역과 더불어, 국가의 조정행위의 대상인 사적이해관계 앞에서 상대적 자율성을 가진 단일행위자로서의 국가의 활동에 적절한 환경을 제공하지 못한다. 아르헨티나와의 통합프로그램 뿐만 아니라 브라질의 정보정책과 관련된 대미협상 문제도 국가 및 비국가 행위자들이 관련된 지극히 복잡한 이해관계를 보여준다. 많은 경우에, 다양한 이해관계는 또한 국가의 결정작성 및 집행능력에 영향을 미치는 다양한 차원의 긴장상태를 드러낸다.

우리는 외무성과 여타의 국가 및 비국가행위자들의 상호작용과 관련해 상이한 동태를 반영하는 주제를 선택한다. 외무성은 현재의 이해관계망을 국내적으로 조정하면서 동시에 대외협상을 통솔한다. 통합프로그램의 경우 대외협상은 능동적 정책에 의거해 이루어지는데, 이따마라티 Itamaraty가 주도적으로 정책을 수립한다. 반면 미국과의 정보정책 협상에 있어서는 외무성의 활동이 국내의 서로 다른 제 이해관계와 헤게모니 국가의 압력 앞에서, 이중으로 소극적인 모습을 보여주었다.

본 연구에서는 이러한 협상의 전개과정과 그 결과를 통해 국내정책과 대외정책 사이의 연계가 명확히 드러난다. 이러한 변수들이 지나치게 경제적인 성격에 의해 결정된 것 또한 명백한데, 이는 브라질의 세계체제 편입의 형식 및 여건 조성과 직접적으로 관련된다. 80년대의 경제난국을 통해 심화된 편입의 이러한 종속적 성격에서 우리는 한편으로는 미국의 경제적 압력에 대한 브라질의 노출 정도를, 다른 한편으로는 브라질-아르헨티나 통합프로그램을 위한 실질적 수단의 결여를 알 수 있다.

마지막으로, 본 연구의 주제 선정과 관련해 간단히 해명할 필요가 있겠다. 우리는 바로 브라질의 세계체제로의 편입양상이 보여주는 복잡한 성격으로 인해, 특정한 정책결정보다는 결정과정 자체에 대한 분석이 더 흥미있는 연구과제라고 본다. 우리의 관심은 신공화국의 대외정책 의제 중 특별히 중요한 국제협상의 추진에 있어서, 다른 국가행위자 및 사적행위자들과 더불어 외무성이 어떻게 활동하는가를 보여주는 데 있다. 갈등을 유발하든, 아니면 협력을 가져오든, 두 경우 모두에 있어서 결정과정은 매우 가변적인 협상의 동태를 드러낸다.

이러한 주제를 잘 전개시키고자 먼저, 정책의 작성과 집행과정에서 상호 작용하는 국내외적 변수를 중심으로 브라질 대외정책의 최근 동향을 간략히 살펴보겠다.

I. 브라질 대외정책의 최근 동향과 기본전제

70년대 중반 이후, 브라질의 대외정책은 자주적인 세계체제로의 편입 계획 수행이라는 진보적 노력으로 특징지어진다.¹⁾ 세계 권력구조의 주변부에 위치한 관계로, 브라질은 이러한 목표를 달성하는 데 있어 처음부터 중요한 난관에 봉착하게 된다. 대외 압력과 무관한 국가의 정치 경제적 이해의 동일시는 국제활동의 고유영역에 관한 협상을 주목표로 외교전략이 전개되었음을 의미한다. 세계의 권력구조에서, 상대적으로 주변부에 놓여 있는 국가에 내재하기 마련인 권력의 불균형으로 인해, 여러가지 사안의 국제협상 과정에서 브라질이 객체상태에서 주체상태로 변화하는 것이 매우 어렵게 되었다. 그렇지만, 이러한 어려움에도 불구하고 대외적 차원에서 협상이 불가능한 몇몇 이해와 목적의 결정을 의미하는 브라질의 국제적 의제에 현존하는 사안들의 서열화가 가능했다. 이러한 결정이 헤게모니 강대국의 이해 및 목적과 충돌할 때조차도 마찬가지였다.

자주적인 대외정책안의 수행은 국내외적 차원의 두드러진 변화구도에 의해 좌우되었다. 지난 수 십년과 비교해 볼 때, 군사부문에서는 여전히 두 동맹체계 사이의 전략적 양극구도가 유지되었지만, 정치 경제적 차원에서는 점차 다극화되어 가는 추세인 세계구조의 현저한 변동에서 70년대 브라질 대외정책의 자주적 기조가 비롯되었다. 주변부 경제권이 새로운 다극구도에 차별적으로 통합되어 가는 과정에서, 브라질은 산업화 과정의 국제적 분과의 유형과 정도에 있어 半산업화된 경제그룹을 형성하는 제3세계 국가군에 포함되었다.

1) 1970년대 이후 브라질 대외정책의 변화과정을 다룬 학술적 성과물은 매우 방대하다. 이 주제와 관련된 연구 중 언급할만한 것은 다음과 같다: Lafer(1982), Lima y Moura(1981), Hirst(1982).

대외적 차원의 브라질 자본주의는 외채전략, 대외무역의 확대와 다변화, 공업단지의 다국적화의 확대, 국가의 경제참여의 확대와 근대화, 그리고 국내의 사적산업재정부문 강화 사이의 동태적 연계로 규정된다. 브라질 경제발전 모델에서 이러한 요인들의 등장은, 국가와 국내외의 주요 경제단체가 60년대 말부터 공동으로 전개한 자본주의 팽창안과 관련되어 있다. 70년대 중반에, 이 프로젝트는, 자본재로의 수입대체 과정의 심화를 축으로 하는 새로운 팽창 국면에 다르는데, 이는 불가피하게 브라질 경제의 대외적 연계의 근대화 및 복잡화를 의미했다.

일반적으로, 자본주의의 성숙과정에서 경제적 변화는 정치적 변동에 선행한다. 브라질의 경우, 이러한 추세는 1964년 이후 브라질 정치를 통제해온 권위주의 체제의 점진적인 자유화라는 매우 독특한 과정을 통해 이루어졌다. 그 특수성을 고려해 볼 때, 브라질 군사정권은 배타적인 정치질서 유지를 정당화하기 위한 수단으로 경제성장을 이용하는 “도구적 instrumental” 유형의 범주에 속한다. 1974년 이후 시작된 국내의 정치적 팽창은 국가의 국내외 활동에 영향을 미치는 이데올로기적 유효과정을 수반했다.

국내외의 정치 경제적 변화 사이의 연계는, 브라질의 자주적인 대외정책 수행에 있어 필요불가결한 조건으로 작용했다. 이를 위해 국가이익을 우선시 하는 국제활동을 옹호하는 일부 군부세력과 외교세력의 공생이 전개되었다. 대외적 국가상을 일신하고자 하는 군부의 열망에 부응해, 전문 외교세력은 국제협상무대에서 풍부한 경험을 축적한 유능한 실무진 뿐만 아니라 브라질 국가의 국제체제 진입을 재정의하는 계획에 의미를 부여할 지적 토대 또한 제공했다.

실질적으로, 이러한 재정의는 다음의 주된 세가지 행동노선에 기반을 두었다: 대미관계에 대한 재검토, 동서분쟁 앞에서 이데올로기적 중립 채택, 그리고 제3세계, 특히 라틴아메리카와의 일체화 및 접근. 각각의 행동노선이 가지는 비중에는 변화가 있었겠지만, 브라질 군정 후반기 10년 동안, 실용주의적 기조의 대외정책을 통해 이 세가지 행동노선이 지속적으로 전개되었다. 국내의 정치팽창 1단계(1974~78) 동안에는 이러한 대외정책의 전개와 국내의 정치적 자유화 과정 사이의 연계가 강화되었다.

한편, 이러한 정책이 점차 정치, 경제, 군사부문 사이에서 합의적 성격을

획득해 감에 따라 외무성은 정책수립과 수행에서 두드러지는 자율적 결정권 획득한다. 정치적 자유화 과정이라는 격동의 시기에, 브라질의 대외정책은 현행 권위주의 체제에 의해 규정된 몇몇 기본원칙들을 존중하면서 그 흐름을 유지하게 되었다. 이러한 합의적 자율성은 브라질의 민주주의 이행이 새로운 활력을 얻는 1985년 이후 이루어진 브라질 대외정책의 골격 변화가 가지는 주변적 성격을 상당부분 해명해 준다. 아르헨티나, 우루과이, 페루와 같은 여타 중남미 국가들의 상황과는 달리, 브라질에서는 권위주의 시기의 대외정책이 거의 그대로 유지되었다.

신공화국 전반기에 브라질의 대외정책은 큰 어려움 없이 이전 시기에 획득된 자율성의 수준을 유지했다. 이러한 자율성 덕분에, 국가의 정치 경제 질서의 재편과정에서 브라질 정부가 직면한 난관으로부터 상대적인 거리를 유지할 수 있었다. 장관 임명과 관련해 직접적으로 영역을 침범당하는 등 새로운 권력분배의 동태에 종속되어 있음에도 불구하고 이따마라띠는 70년대부터 작성된 지침적 전제들에 의거하여 계속 국제활동을 전개하였다. 그러나, 이따마라띠의 활동은 점차 브라질 현실을 반영하는 정치경제적 위기의 심화에서 비롯된 과급효과를 겪기 시작했다.

사실상, 이따마라띠는 점차 국가 외교활동의 자율적인 영역을 제한하게 된 브라질 국가의 근본적 위기를 불러온 주체이자 객체인 것 같다. 대외정책 집행에 영향을 미친 첫번째 요소는 70년대 말과 80년대 초 이후 국제금융 사정의 급격한 변화로 인한 브라질 경제위기의 심화에서 비롯되었다. 인플레이션의 가속화, 국가재정 적자, 그리고 심화되는 국가의 재정파산상태로 인해 브라질이 동원할 수 있는 수단과 방편이 줄어들었고, 이는 외교활동 영역의 현저한 축소를 가져왔다. 경제상황의 악화가 대외정책 수립을 위축시키는 또 다른 측면은 국제수지 문제와 그에 따른 단기적 경제대책의 중요성과 밀접하게 관련되어 있다. 그래서 통상정책부문에서, 외교활동에 의해 다각적으로 옹호되는 입장과 국제수지 불균형에 대응하기 위해 마련된 단기적인 경제대책 사이의 모순이 드러났다.²⁾ 지금까지 연속해서 검토해 본 두 가지 경우에 있어서, 조정대책은 대외정책 집행의 위축을 의미했다.

외채위기의 또 다른 양상이 대외적 취약성의 증가와 협상능력 감소에 반

2) 이러한 모순에 대한 논의는 Abreu(1985)를 보라.

영되어, 브라질은 경제의 대외개방——투자와 무역——이라는 의미에서 다국간 혹은 양국간의 차원에서 선진산업국의 압력에 취약성을 드러내게 되었으며, 경제면에서 국가의 역할이 축소되었다. 덧붙여 말하자면, 제 3 세계 채무국들의 경제활동 퇴조로 이들 시장은 70년대 상황과 비교해 볼 때 전망이 매우 불투명하게 되었다. 그래서 이전 10년 동안 지켜졌던 브라질과 미국의 유대관계에 대한 재정의에도 불구하고, 이 시기에, 선진산업국, 특히 미국과의 관계는 또다시 결정적인 중요성을 지니게 되었다. 이는 정체되고 상대적으로 폐쇄된 개발도상국의 시장 상황을 고려할 때, 브라질의 수출에 있어 미국시장이 부각되었기 때문이다. 이 시기에 대미관계는 절대적 중요성을 가지는데 이는 앞으로 검토하게 될 정보협상을 둘러싼 갈등 전개에 있어서도 중요한 논거가 된다.

군정기 동안에 실행된 외채주도 성장전략의 좋지 않은 유산인 경제위기는 첫번째 민간정부를 특징지우는 정치-제도적 위기를 가중시킨다. 이러한 위기상황은, 군정의 민정이양을 주재했던 광범위하고 이질적인 연합을 실질적인 정책의 공유에 토대한 민간정부연합으로 전환시킬 능력이 없는 데서 비롯되었다. 민간정부 내의 정치연합세력들 간의 이질성 때문에 이 연합은 블록연합으로 변질되었고, 연합내의 서로 다른 분파들은 자신들의 당면 이해를 손상시키는 정책을 방해하고자 거부권을 행사하기에 이르렀다. 부연하면, 사르네이 정부 특유의 스타일은 국가의 사유화, 시장의 “閑職化 *cartorialización*”, 그리고 후견정치적 관행과 연고자 등용의 남용으로 대변되는 공화국 전통의 가장 후진적인 요소를 강화시키는 결과를 낳았으며, 사르네이 정부에 대한 불신이 과급되는 상황을 야기시켰다. 그 결과 다양한 국가 활동영역에서 정책결정이 반쯤 마비되는 상황이 벌어졌고, 더욱이 공화국 대통령의 권위 약화로 인해 이러한 현상이 심화되었다.³⁾

이러한 위기 심화의 결과는 필요한 권한을 가지고 상충하는 이해관계를 절충하는 과정에서 보인 행정부의 무능력으로 요약되는데, 이는 브라질 국가의 국제적 신용도에 영향을 미치는 동시에 국가의 대외활동 역량을 약화시킨다. 이렇듯 국내정책으로 인해 국제적 차원의 이니셔티브가 폐기되거나

3) 신공화국에서 발생한 위기와 딜레마의 심화에 대한 분석은 Camargo y Diniz(1989)와 Fiori(1988)를 보라.

약화될 수 있을 뿐만 아니라, 대외적 차원의 국가이익을 위한 브라질의 협상능력이 약화된다. 이러한 맥락에서, 브라질의 경우, 국제적 차원에서의 국가의 활동영역의 확장이라는 장기적인 프로젝트에 기반을 둔 대외정책은 이전 시기에 선취된 이익을 지키는 데 주력할 뿐, 정치적 영역에서 아주 과감한 이니셔티브는 억제된다. 그래서 1985년 이후의 시기에, 진정한 정치활동 영역의 축소와 위기 자체의 고유한 성격으로 인해, 대외정책의 경제적 기층이 확대되었다.

국내적 제한 이외에도, 세계체제에서의 브라질의 협상능력에 영향을 미치는 대외적 제한이 특히 두드러지게 되었다. 사르네이 정부의 신용이 위기에 처한 시기는 선진산업국들, 특히 해게모니 강대국을 상대로 브라질의 국가이익을 위한 협상을 전개하는 데 있어서 특히 불리했던 시기와 일치한다. 최근 양극권력체계에서 일어난 군사-전략적 팽창과 더불어 세계 자본주의 질서의 다극화와 통합 추세는 라틴아메리카 전체, 특히 남아메리카에 매우 불리한 현상으로 드러났다.

이러한 전개양상 앞에서는, 80년대 중반 이후 브라질 대외정책의 냉혹한 퇴보가 관찰된다.. 소련과의 정치적 대화 시작, 쿠바와의 외교관계 재개와 같은 중요한 행보를 간과할 수는 없겠지만, 일반적인 관점에서 볼 때, 국제무대에서 브라질의 주도력은 제한되었다. 대통령의 눈부신 외교적 수완에 가려있었을 뿐, 과도정부 시기의 브라질 대외정책은 군정말기보다 더 위축된 모습을 보여주었다.

이러한 맥락에서, 대외정책의 작성 및 결정과 관련하여 두가지 주요 영역을 부각시킬 수 있다. 그 하나는 대미협상과 관련된 것이고, 다른 하나는 대라틴아메리카 접근과 관련된 것이다. 첫번째의 경우, 재정 및 통상문제에 중점을 둔 근본적인 경제관련 의제가 두드러진다. 이 경우 브라질의 대외정책은 미국의 압력에 맞서 자국 이익의 협상조건을 극대화하려는 소극적 정책으로 특징지어진다. 두번째의 경우, 그 수동적 활동과 능동적 활동은 서로 차별화 돼야 하겠지만, 정치 경제적 의제는 동일시 될 수 있다.

정치적 협력의 문제에 있어서 — Contadora 그룹, Cartagena 회합, Grupo de los Ocho에 대한 지원 — 브라질의 정책은 기본적으로 소극적이다. 반면 아르헨티나와의 통합문제에 있어, 브라질의 정책은 명백히 능동적

이다.

본 연구의 목적은 아르헨티나 정부와의 통합프로그램 작성 및 집행과 정보정책을 둘러싼 대미협상과 관련된 브라질 대외정책의 결정과정을 연구함으로써 두가지 활동영역의 최근 동향을 분석하는 것이다. 첫번째 경우에는, ‘갈등’의 동태로 특징지워지는 결정 전반을 연구하고자 한다. 반면, 두번째 경우에는 ‘협력’이라는 목표에 의해 결정된 동태에 초점을 맞출 것이다.

행위자와 이해관계

위에서 언급한 협상에서 전개된 결정과정을 분석함으로써, 우리는 신공화국 이후, 외무성과 상호작용하며 브라질 대외정책을 이끌어온 주요 행위자들을 알게 될 것이다.

우선, 이러한 협상들에 있어 중심적인 위치를 점했던 이따마라띠를 언급해야 하겠다. 이따마라띠는 70년대부터 그 활동의 내용과 형식에서 점차 동질성을 획득했다. 이따마라띠 관료진의 전문화 과정은 궁극적으로 외교활동과 국익옹호를 동일시하고자 하는 이론적 실천적 수단을 통해 완성되었다. 특수한 전문분야들이 발달하였는데, 특히 경제·문화·기술분야에서의 외교활동이 두드러졌다. 국가의 세계체제 진입 유형을 반영하는 경제분야의 전문화로 인해 브라질 국가의 경제부처와 이따마라띠간의 긴밀한 공생관계가 필요불가결하게 되었다. 이러한 공생관계가 항상 조화를 이룬 것은 아니지만, 점차 재무성과 이따마라띠 사이의 역할 분담이 이루어짐에 따라 최근에는 이러한 공생관계가 부분적으로 와해되었다. 통상문제와 관련된 협상에서는 이따마라띠가 주도권을 행사하였고, 재무성은 외채와 관련된 국제협상을 담당하게 되었다. 이러한 역할 분담은 관료기구간의 갈등을 해소시키려는 의도에서 뿐만 아니라, 외채 및 정보와 같은 민감한 사안들의 대외협상에서 국가이익의 손실을 가져오는 협상들간의 중복을 피하는 것을 목적으로 한 정부의 총체적인 “캡슐화 *encapsulamiento*” 대외전략에서도 비롯되었다.

정보 및 통합프로그램의 논쟁적 사안과 관련된 협상에 있어서, 이따마라띠와 국가 경제부문과의 관계는 확고했다. 두 경우 모두, 협상의 추진과정에서 이따마라띠가 주도적인 역할을 수행했음에도 불구하고, 대외협상의 쏠단계에 걸쳐 국가의 통일성 있는 활동을 보장하기 위해 이따마라띠가 여타 다

른 경제관련기구들을 통제할 능력은 제한되어 있다.

이따마라띠의 입장에서 볼 때, 관료기구간 관계에 있어 또 하나의 중요한 부문은 군부이다. 이따마라띠와 군부 사이에 점차 신뢰관계가 구축되었던 군정기 이래, 군부는 계속해서 이따마라띠와 이러한 확고한 유대관계를 유지해 왔다. 한편, 가령 對 쿠바관계와 같이 얼마전까지만 해도 금기시 되었던 사안을 외무성이 존중한다는 것은 중대한 사실이었다. 동시에 개념적으로 말하자면, 현 군부의 이념과 브라질의 외교이념 사이에 양립성과 상호보완성의 가교가 놓였던 것이다. 국내 질서의 유지에 있어 군부가 계속 주도적 역할을 담당해야 한다는 시각과 함께, 브라질 군부는 국가가 국제적 차원의 자율적 영역을 이용하는 것이 중요하며, 이를 위해 중대한 전략적 수단들이 요구된다는 입장을 견지한다. 이러한 전략수단에는 국경의 효율적 통제장치로부터 군의 기술적 근대화와 핵부문에서의 기술적 자립까지도 포함된다.

이따마라띠의 시각과 군 대표부의 시각 사이에 일치점이 존재함에도 불구하고, 몇몇 특수한 사안을 다룰 때는 의견대립이 드러났다. 예를 들면, 아르헨티나와의 핵협력의 경우, 이따마라띠의 입장에서는 양국간의 기술제휴 확대 가능성은 양국의 상호신뢰관계 구축이라는 자체 목표와 완전히 부합되었다. 반면, 이따마라띠는 수차에 걸쳐 브라질 군에 의해 암암리에 시사된 바 있는 핵무기 제조 장기프로젝트에 대해서는 계속 우려를 표명했다. 핵무기 제조 계획은 전통적으로 이따마라띠가 견지해왔고, 특히 최근 남대서양을 평화구역으로 변화시키자는 유엔상정안을 통해 강화된 바 있는 세계의 군축 정책 지지입장을 폐기시키거나 극히 모호하게 만들 것이다.

정보의 문제에 있어서도 역시, 군부의 이념과 브라질의 외교이념 사이의 연계가 중요했다. 정보부문의 시장제한정책은 처음부터, 전통적으로 기술자립을 국가주권이 걸린 문제로 간주했던 브라질 군부로부터 강력한 지지를 받았다. 이 정책이 점차 브라질과 미국 사이의 의견대립을 야기하게 되자, 이 정책의 옹호는 강한 민족주의적 색채를 띠게 되었다. 정보정책이 전적으로 사회와 브라질 국가가 담당해야 할 사안이라는 입장을 항상 견지했음에도 불구하고, 이따마라띠는 미국과의 지나친 통상마찰이 가져올 손익에 관해 상당히 현실적인 입장을 견지했다. 한편, 정보부문에 있어 확고한 보호주

의정책을 다시 채택한 브라질의 기술 및 기업단체들의 민족주의적 입장이 강화되지 못하고, 이러한 입장이 계속해서 군부의 지원에 의존할 수밖에 없게 되자, 외무성은 협상의 여지가 거의 없는 분쟁에 휘말리게 되었다. 군사부문의 입장과 외무성의 입장 사이에 몇차례 합의점이 도출되었으나 완전한 의견일치와는 거리가 있었다.

또한 정보의 문제와 관련해 이미 해체된 과학기술성(MCT)을 언급할 수 있다. 1985년 이 국가기구를 창설할 당시 당면목표들 가운데 하나는 기술자립의 달성——특히, 이 기구의 정치적 책임영역인 정보분야에서——과 동일시되는 “테크노크라시”의 제 이해를 접합시키는 것이었다. 처음에는 이 기구의 두드러진 민족주의적 입장과 대미협상에서의 불요불굴의 자세로 인해 대외협상 전략을 둘러싸고 외무성과 의견충돌을 일으켰다. 후에는, 관료기구간의 논쟁에서 과학기술성의 무력화가 드러나는데, 신공화국의 첫번째 정부를 특징짓는 정치, 경제적 위기상황으로 인해 과학기술정책이 점차 우선권을 상실함으로써 이러한 현상이 야기되었다.

비국가행위자의 경우에는, 정치계급과 기업부문의 활동에 대해 간단히 짚고 넘어갈 필요가 있겠다. 두 집단은 70년대 이후의 현행 브라질 대외정책에 합의적 성격을 부여하는 중요한 지지세력을 형성하고 있다. 브라질의 국제활동이 국내의 정치논쟁에서 주요쟁점이 되지 못하자, 의회내에서 이러한 지원은 수동적 의미를 지니게 된다. 행정부의 권한과 관련된 재정의를 주장하거나 국제적 사안에 있어서 입법부의 활동영역을 넓히고자 탐색하는 등, 소수의 의원집단만이 대외정책영역에서 적극적인 활동을 전개하였다.

본 연구에서 다루어지는 두가지 연구테마에서, 이러한 합의는 브라질의 정치대표자들을 통해 분명해졌다. 아르헨티나와의 통합안의 경우에는, 비록 양국 정부에 의해 착수된 운동에 편승하긴 했지만 통합프로그램에 대응해 상대적인 자율적 공간을 유지하고자 하는 노력, 즉 인접국과의 통합에 있어 의회 고유의 영역을 확장시키려는 최초의 노력이 있었다. 그렇지만, 이러한 노력은 근본적으로 계획의 차원에 머물렀을 뿐, 실질적인 진전을 이루지는 못했다. 아르헨티나 정부와 마찬가지로 브라질 정부도, 대응조치로서 통합프로그램이 최초로 추진된 이래 이를 양국 의회의 지지를 분명히 하는 공식협정으로 전환시키는 데 전념했다. 브라질의 경우, 이러한 관심은 민주주의 체

제에서 유효한 정치게임 규칙의 존중에 대한 이따마라피의 관심 뿐만 아니라 통합프로그램을 국가와 사회전체의 영속적인 타협으로 변화시키는 데 대한 관심 역시 보여준다.

정보정책과 관련된 브라질 의회의 수동적 합의 역시 1984년에 정보법이 표결에 붙여졌을 때부터 명백하게 드러났다. 정보정책이 미국과의 분쟁을 야기함에 따라, 입법부의 지지는 점차 민족주의적인 의미를 지니게 되었고, 때로는 시장제한정책에 관한 합의가 적극적인 성격을 획득하기에 이르렀다. 이러한 의미에서, 미국의 사부문 및 국가부문의 압력이 가중된 이후, 소프트웨어 및 하드웨어 산업과 관련된 기업부문을 대표하는 로비단이 구성된 것은 언급할 필요가 있겠다.

이러한 예는 수동적 합의 태도가 어떻게 대외협상을 둘러싼 기업의 이해와 정치적 이해의 연계과정에서 능동적 합의 태도로 전환되었는가를 보여준다. 따라서 이러한 “활성화”가 국제사회에서의 국가의 위상과 관련된 특정한 연계속에서 경제적 이해의 존재와 어떻게 관련되어 있는지를 알 수 있다. 이러한 연계는 60년대 말 이후 시도된 “자본주의 도약”을 책임진 사부문들간의 수렴으로 특징지워지는 브라질 대외정책의 가장 역동적인 면모를 보여준다. 다시 말해, 대외정책의 전체 구도와 브라질 자본주의를 지탱하는 경제적 이해의 팽창가능성 간의 적극적이고 동태적인 연계를 통해, 대외정책을 둘러싼 기업의 합의가 능동적으로 변모했다.

앞으로 계속해서 살펴보겠지만, 아르헨티나와의 통합프로그램의 경우에는, 이러한 연계를 구축하는 데 있어서의 어려움이 프로그램의 중대한 난관을 구성한다. 정보부문에 있어서는, 대미협상에서 경제적 이해관계에 따라 실질적인 손익이 차별적으로 발생할 경우, 언제나 대외정책과 경제적 이해 사이의 연계가 복잡한 양상을 드러낸다.

II. 아르헨티나-브라질 통합프로그램

이러한 관계의 연혁과 관련해서건, 아니면 양국 외교활동의 내부에서 이미 채택된 협상의 동태와 관련해서건 브라질과 아르헨티나의 대외정책은 아

르헨티나-브라질 통합프로그램을 통해 일련의 새로운 실천에 착수한다. 그렇다고 그 결정의 동태가 양국간의 완성된 합의과정으로 한정되는, 처음과 중간과 끝이 있는 특수한 협상을 말하는 것은 아니다. 이 경우, 주어지는 것은 집행될 계획이 지나는 고유의 성격으로 인해 상이한 과정들로 전개되는 하나의 과정이다. 하나의 협상이 다른 협상을 유도하고 시간의 흐름에 따라 이러한 계속적인 연쇄과정이 예견되므로, 파급효과 *spill over effects*의 개념이 여기에 적용된다. 따라서 브라질-아르헨티나 통합프로그램의 결정과정 분석을 위해서는 시기에 따라 두가지 방법이 채택돼야 한다고 본다. 최초의 통합프로그램 작성을 목적으로 관료기구간, 정부간의 차원에서 창출된 동태와 관련된 것이 그 하나이고, 통합프로그램의 집행과 그 최초의 결과, 그리고 최초의 집행에 연속성을 부여한 결정 이후의 확장된 동태가 다른 하나이다.

문제가 되고 있는 결정과정의 성격상, 본 연구를 브라질 대외정책에 있어서 이 결정과정이 가지는 의미의 분석에 국한시킬 수는 없다. 진정한 양국간 프로젝트를 다루기 때문에, 우리는 양국에서 실행된 결정과정에 영향을 미친 국내외적 상황에 초점을 맞추고자 한다. 쌍방 모두에 있어, 이 경험은 정부간 결정레짐에의 참여를 의미했다.

이 프로그램이 작성되고 집행된 방식을 고려할 때, 국제기구의 개념을 연구대상으로 삼을 수는 없다. 왜냐하면 현재까지 이 프로젝트는 고유의 제도적 틀을 고려하고 있지 않기 때문이다. 가령, 유럽경제공동체(EEC)의 경험과 비교해 볼 때 중요한 차이점을 지니는 이니셔티브인 것이다.⁴⁾ 유럽경제공동체의 경우에는, 처음부터, 정부간의 역학관계 이외에도 유럽경제통합계획에 참여한 국가들(원래는 6개국)의 일치되거나 상호대립적인 이해의 조정 임무를 맡은, 비교적 자율적인 결정권을 가진 관료기구의 창설을 의미하는 초국가적 역학관계가 규정되어 있었다. 더욱이 유럽경제공동체의 창설과 함께 통합과정의 통솔을 주목적으로 하는 특수 결정기관 —— EEC 공동위원회 —— 이 구성됐다는 사실은 언급할 가치가 있다.

반면에, 아르헨티나-브라질 통합프로그램의 경우에는, 양국의 특정관료부문의 책임과 정치적 동기에 전적으로 의존하는 비공식적 결정 환경 속에서 프로그램의 목표 설정과 그 집행에 필요한 협상이 이루어졌다. 한편, 비록

4) 유럽경제공동체의 결정과정은 Lindberg(1963)를 참조하라.

통합과정에 제도적 틀을 제공하는 초국가적 기구의 창설을 의미하지는 않더라도 전체적으로 프로그램의 윤곽을 설정할 규범과 목표를 규정하는 공식적 틀 속에 이러한 책임을 포함시킬 필요성이 인식된다. 많은 부속합의서를 포함한 21개의 의정서 작성은 양국에 의해 부분적으로 준수될 게임규칙의 제정을 위한 양국간 협상의 결과이다. 부분적(미시적) 성격의 협의는 상호합의문서의 작성을 통해 보다 광범한(거시적인) 성격의 이니셔티브에 편입되었다.

이러한 방법의 채택을 통해 우리는 여기에서, 1986년 이후 아르헨티나와 브라질에 의해 공동착수된 통합프로그램을 분석하기 위해 결정레짐 *régimen decisorio*의 개념을 도입할 수 있다. 우리는, 세계체제의 구성원들이 자신들의 활동을 조정하기 위해, 그리고 공동의체에서 드러나는 문제들을 협력적인 방식으로 해결하기 위해 준수할 수 있는 법칙, 규범, 결정절차의 총체를 세계체제 *régimen internacional*로 정의한다.⁵⁾ 이 경우 체제는 공동사안을 둘러싸고 상호작용하는 당사자들간의 제도화된 협력체제에 해당된다. 세계체제의 개념은 일반적으로 주권 국가간에 제정된 규범이나 규칙을 통한, 집단적 대응을 요하는 특수한 사안에 적용된다. 구체적인 이니셔티브 보다는 공동정책의 정의와 관련된 공동사안에 적용된다는 얘기다. 본 연구와 관련해, 이러한 공동관심사는, 그것이 엄밀하게 양국간의 중단기적 통합이든, 아니면 장기적인 지역적 통합이든간에, 경제통합이다.

우리는 브라질-아르헨티나 통합의 문제를 양국에 의해 협정된 규범적 수단이 결여된 공동관심사로 본다. 그래서 체제의 개념은 양국정부에 의해 실험적으로 이루어진 일련의 공식적, 비공식적 규칙의 규정과 직접적으로 관련되어 있다. 아르헨티나와 브라질 관료기구에 속해 있는 결정그룹들간의 연계 이후, 세가지 차원의 합의에 기초해 이러한 규칙들이 제정되었다.

- a) 양국 관료기구 내부의 서로 다른 부문들간의 합의
- b) 양국정부를 대표하는 관료부문간의 합의
- c) 양국의 사적 이해관계의 대표자들과 관료부문들간의 합의

5) 여기서는 일반적으로 초국가적 관계의 연구에 적용되는 세계체제 개념이 도입되었다. Hermann, Kegley y Rosenau(1987)에 실려있는 Charles Kegley의 "Decision Regimes and the Comparative study of Foreign Policy"를 보라.

이러한 역학관계에 따라 특수한 사안에서 작용하는 국내외적 연결고리가 창출되었다. 수 개월에 걸쳐 많은 문제들이 교섭되었는데, 각각의 사안마다 일정한 규범과 목표가 설정되었다. 1986년 내내 유지되었던 이러한 동태의 첫 단계는 양국통합과정의 기본목표 작성과 주된 예정의 규정 단계에 해당된다. 1987년 1월 이후, 제 1 의정서(자본재)가 두드러지는 가운데 일차 의정서들이 작동을 시작하면서, 통합프로그램은 실질적인 결정레짐에서 진행상의 결정레짐으로의 전환을 모색하였다. 통합을 어떻게 시작할 것인가는 이미 결정되어 있었는데, 합의적으로 마련된 모델을 일상적인 방식으로 운용할 결정레짐을 작동시키는 것이 그것이었다. 브라질의 경우든, 아르헨티나의 경우든, 관료기구 내외에서 이루어지는 양국간 합의 중에서 정치협상이 차지하는 비중이 결정적으로 중요했다. 뒤에 살펴보겠지만 이 과정에서 아르헨티나와 브라질의 외무성은 근본적인 역할을 수행하게 된다.

두드러지는 또 다른 점은 통합프로그램에서 양국상호간에 형성된 결정그룹의 규모와 관련된 것이다. 이 경우, 결정단위 *unidad decisoria*의 개념을 사용하는 것이 적절해 보이는데, 통합프로그램의 경우 결정단위는 자율적인 두 그룹——아르헨티나 그룹과 브라질 그룹——의 형성을 의미한다.⁶⁾ 이러한 유형의 그룹이 지니는 중요한 특징은 그 구성원들의 개별적 결정이 불가능하다는 점이다. 앞으로 살펴보겠지만, 아르헨티나와 브라질 정부에서 공히, 전적으로 상호의존적인 성격의 관료기구간 그룹들이 구성되었다. 산마르틴군의 대표자들은, 의회의 협조나 상공성과 중앙은행의 철저한 비호없이 주도권을 행사할 수 없었다. 브라질의 경우에도 이따마라띠, 관세정책위원회, 대외무역성 그리고 중앙은행 간의 상호관계에서 마찬가지로 상황이 발생했다. 각 그룹의 정당성에 대한 상호인정과 통합프로그램의 성공에 대한 공동이해 덕분에, 자율적인 두 그룹간에 매우 가변적인 관계가 창출되었다. 공동으로 통합프로그램의 결정단위를 구성하는 두 그룹 구성원들의 생각대로, 이 계획의 성공은 국내외적인 정치적 승리로 이해되었다. 이렇게 해서 통합과 관련된 공동관심사 이외에도, 이 계획의 추진을 통해 양국이 지역권내에서 특수한 역할은 수행해야 한다는 인식하에 정부상호간의 공동이해가 창출되었다.

6) Hermann, Kegley y Rosenau(1987)에 실려있는 Hermann, Hermann y Hayem의 "How decision units Shape Foreign Policy Behavior"를 보라.

전 레

아르헨티나-브라질 통합프로그램이 작동되면서 코르부스-이타이부 Cor-pus-Itaipu 협정의 교섭과 더불어 1979년 이후 가속화된 상호접근과정이 절정에 달했다. 빠라나 강의 수력전기자원 개발을 둘러싼, 본질적으로 전략적인 갈등의 해소가 양국간의 해묵은 경쟁관계를 결정적으로 약화시켰다는 데는 의심의 여지가 없다. 브라질의 입장에서 볼 때, 협정 교섭은 150년 동안 여러 시기에 걸쳐 인접 국가에 대해 행사해왔던 헤게모니적 태도의 포기를 의미했다.⁷⁾ 이러한 상황 변화 이후, 브라질 군사정책에 항존했던 아르헨티나와의 갈등의 소지가 결정적으로 감소되기 시작했다.

중남미 상호체계의 실제적인 게임규칙에 대한 재검토를 중남미 전역에서 유발시켰던 포클랜드전쟁 기간중에는 새로운 접근 결과가 도출되었다.⁸⁾ 아르헨티나측에서 볼 때, 이 사건은 아르헨티나의 전략적 주도능력의 한계와 더불어 전략적인 사안들에 있어서 브라질과의 점진적인 외교적 상호의존과 군사협력의 확대가 가져다 주는 잇점들을 명백하게 보여주었다. 양국간의 접근은 통상관계의 확대를 통해 강화되었지만, 결국 양국 경제 사이의 불균형을 심화시키는 결과를 가져오고 말았다.⁹⁾

양국간의 전반적인 무역불균형 상태를 시정하기 위한 계획적인 노력이 이루어진 이후, 아르헨티나-브라질 통합프로그램의 토대가 마련되었다. 이 계획의 성공 여부는 근본적으로 브라질과 아르헨티나의 정부 및 사적 경제부문의 효율적인 참여 뿐만 아니라, 고립적으로 작용할 수 없는 그 경제변수에 달려 있었다. 또한 양국에서의 강력한 국내정치적 지지, 양국간의 중요한 외교적 후원, 그리고 아르헨티나와 브라질 군부의 거부권 불행사에 의존해야 했다.

전술한 전개과정이 어떻게 아르헨티나-브라질 관계를 유도하는 전제의 변화과정을 명백히 드러내는가를 집중조명해 보는 것은 흥미로운 것이다.

7) 코르부스-이타이부 협정 교섭에 대한 분석은 Maria Regina Soares de Lima의 "The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu" (Disertación de Doctorado, Vanderbilt University, Nashville, Tennessee, agosto de 1986)를 참조할 것.

8) 포클랜드전쟁이 아르헨티나-브라질 관계에 미친 영향은 LAFER(1984)에 분석되어 있다.

9) Hirst y Lengyel(1986).

1979년의 협상에서는 여전히 제로섬 suma cero 관계의 전형적인 경쟁적 시각이 우세해, 상호대립적인 이해관계의 양립이 모색되었다. 포클랜드전쟁 기간중에는 조정국면에 접어들어 공동입장(포클랜드제도에 대한 아르헨티나의 주권)과 차별적 입장(영토분쟁에서 힘의 사용에 대한 브라질의 반대 입장)이 공존하였다. 이 시기에 양국간의 접근이 확대됨으로써 결정의 작성 및 집행의 몇몇 영역을 공유하게 되었다(가령, 브라질이 영국에 맞서 아르헨티나의 이익을 대변한 것을 예로 들 수 있다.)

협력 추구를 주조로 하는 공동결정영역에 의거해 아르헨티나-브라질 통합 프로그램이 수립되었다.¹⁰⁾ 쌍무적 의제의 내용을 규정하는 것은 수립의 가능성이었다. 1986~1988년에 서명된 의정서들은 이 프로그램을 양국간의 유대라는 포괄적이고 다양한 문맥 속에 포함시키려는 노력을 명백히 보여주는데, 정치, 군사, 경제, 기술, 문화적 사안들을 총괄하고 있다.

여타 통합과정에서와 마찬가지로, 아르헨티나-브라질 통합프로그램의 주된 추동요인은 프로그램의 정치적 동기화에서 비롯되었다. 양국 정부는 라틴아메리카 지역에서 담당할 역할을 공유한다는 생각을 나란히 전개시켰다.¹¹⁾ 양국은 라틴아메리카를 위한 결정적인 통합과정에 착수함으로써 이 지역의 세계체제로의 역동적인 진입을 보증해야 한다고 믿었다. 이런 의미에서 통합프로그램의 작성 및 집행과정에서 마련된 대외정책들은 이러한 공동 역할의 활성화에 주안점을 두고 있는데, 이는 다음과 같은 속성들에 의해 지역적인 상황에서 정당화 되었다. 첫째, 민주주의 이행과정에 대한 양국 정부의 타협. 둘째, 아르헨티나와 브라질 경제의 상대적 중요성 및 양국 산업구조의 발전 단계. 셋째, 양국 외무성을 통한, 헤게모니 강대국에 대항하는 자주적 대외정책의 추진.¹²⁾

10) F. Thompson Flores: "Adeus à retórica: rumo á integração", *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, n°.8, nov-dez. 1986.

11) 대외정책에 있어서 역할론의 문제는 Stephen Walker의 "Role Theory and the Origins of Foreign Policy," in Hermann, Kegley y Rosenau(1987) 참조. 이 경우 국가의 대외정책은 국내의 정치적 목표를 추구하기 위한 수단으로 작용하는 것으로 보인다.

12) 국내정책, 대외정책, 경제통합 간의 유대관계에 대한 문제는 Simon Bulmei의 "Domestic Politics and European Policy Making" (*Journal of Common Market Studies*, Vol. XXI, n°.4, June 1983.)을 참조.

행위자와 관련기구 간의 연계

1985년 말에 공식화된 상호접근정책의 규정에 따라 쌍무적인 목표의 작성 및 편성과정에 착수하였는데, 여기에서는 특히, 통상관계의 확대, 산업협력, 그리고 기술협력이 부각되었다. 주된 이용수단은 1986년 7월에 부에노스아이레스에서 있었던 사르네이-알폰신 대통령 회동 이후 공표된 상호의 정서였다. 이러한 의정서들의 공동 작성은 통합과정의 시각에서, 아르헨티나-브라질 관계 강화의 적시성과 중요성에 대한 국가적 차원의 합의를 반영하는 동시에, 다른 한편으로는 두드러지게 조화로운 그 성격으로 인해 지극히 역동적인 결정단위로 변모한 양국 관료기구간의 연계를 반영했다.

브라질과 아르헨티나에서 공히 이 과정의 정책 구상 및 방침 결정과 관련해 특권적 위치를 점한 국가기구는 외무성이었다. 이따마라띠와 산마르틴궁의 주도는 나름대로 양국의 세계체제 진입이라는 총괄적인 목표와 결부되었으며, 또한 동시에 민주적 제도권으로의 복귀와 함께 전개된 새로운 국내 정치상황과 관련되었다.

브라질에서 이 과정의 집행과 관련한 이따마라띠의 주도권 행사는 외교활동 전문화의 확대와 결부되어 있었는데, 이러한 전문화는 70년대 이후 경제외교(특히, 통상외교)의 영역을 통합한 바 있다. 동시에 라틴아메리카에서 브라질의 경제적 입지가 점차 강화되자, 브라질의 헤게모니 장악 가능성에 대한 공포의 희석이 이러한 새로운 외교적 실천의 기본목표들 중의 하나로 부각되었다. 외무성의 판단에 따르면, 이러한 목표에 도달하는 첩경은 이 지역에서 역사적으로 브라질과 경쟁관계에 있었던 아르헨티나와의 국가관계를 활성화시키는 것이었다. 따라서, 아르헨티나와의 관계는 지정학적 전제를 통해 조명되기보다는 오히려 정치 경제적 동향에 따라 규정되어야만 했을 것이다.

이따마라띠의 지배적인 시각에 따라 브라질의 세계체제 진출을 뒷받침하기 위해 라틴아메리카와의 상호의존적 관계구조 정립이 중차대한 일이 되었다. 이를 위해, 하나의 특혜통상체제에 전념해야만 했는데, 만일 이 통상체제가 최초에 아르헨티나와 더불어 실현되었다면 단지 나름대로의 표명과 영향력을 가졌을 것이다. 따라서 통합프로그램의 성공은 라틴아메리카 지역에서 획득된 정치, 경제적 영역에서의 국가적 성공으로 이해되었다.

관료기구 내부적 차원에서는 경제통상 총국 Subsecretaría General de Asuntos Económicos y Comerciales —— 라틴아메리카통합협회 분국 División de la Asociación Latinoamericana de Integración가 특별히 참여하였다 ——, 총사무국 Secretaría General, 그리고 내각 Gabinete del Ministro de Estado이 통합프로그램의 착수와 집행을 둘러싸고 상호연계하였다. 프로그램의 작성 및 집행작업에서 외교부문의 우위는 외무성과 공화국 대통령 사이의 창구를 통해 강화되었는데, 이를 통해 통합계획을 둘러싸고 정치적 의지와 관료적 작업의식의 연계가 가능했다.

아르헨티나측에서는 산마르틴궁이 경제문제부국 Subsecretaría de Asuntos Económicos을 통해 對 브라질 협상의 외교적 주도권을 행사했다. 이러한 양상은 브라질의 경우처럼 지속적인 외교 전문화 작업에서 비롯된 것이 아니라 외교단체들 사이에서 중요한 지지를 얻은 이 국가기구에 대한 국내외적 정책결정에서 연유하였다. 또한 아르헨티나의 세계경제 진입에 관한 광범위한 재정의 계획과 연관된 정치, 경제적 성격의 중요한 토대구축이 이루어졌다. 브라질과의 통합은 능동적인 경제단위를 형성하고 지역적 또는 전체적 차원의 대외영역에서 그 정치, 경제적 활력을 회복해야 할 국가적 필요성과 결부되었다.¹³⁾

대외정책 영역에서의 토대구축에 관해서는 양국간의 차이점을 밝히는 것이 적절하겠다. 양국 모두에 있어, 쌍방 통합이 최우선 과제로 받아들여졌다. 그런데 아르헨티나에서는 이 계획이 새로운 국제적 실천을 추진하기 위한 하나의 변곡점으로 떠오르면서 아르헨티나의 대외적 재편입을 촉진시키기 위한 하나의 선택으로서의 포괄적인 의미를 내포하게 되었다. 또한 브라질 대외정책은 70년대 중반부터 이미 전면적인 재정의 과정을 거쳤다. 아르헨티나와의 통합은 이 과정에 연속성을 부여해야만 했는데, 쌍무적 관계영역에서는 단기적, 아메리카 전지역과의 관계영역에서는 중장기적이라는 중요한 차별성을 지닌다.

아르헨티나-브라질 통합프로그램의 작성 및 집행과정에서 산마르틴궁과 이따마라띠의 두드러진 역할은 처음부터 양국 외무성에 의해 전개된, 양국 정부의 기간 경제부문들과의 연계능력과 결부되어 있었다. 브라질에서는, 모

13) Romero(1988).

든 경제관련 관료기구와의 연계가 이루어졌는데 이 중 재무성이 두드러진다. 이 경우에 내각의 지원 외에도 중앙은행 대외부문, 관세정책위원회(CPA), 브라질은행 대외무역부(CACEX)와의 합의가 대단히 중요해졌다. 앞에서 언급한 기구들은 통합프로그램의 수행에 있어 외무성과 더불어 브라질측의 주도권을 행사하였다. 반면에 운송성, 농업성, 상공성, 과학기술성과 페트로브라스 Petrobras는 꼭 필요한 경우에만 제한적으로 참여하였다. 브라질 정부의 대외정책 윤곽과 경제계획 간에 예외적인 동조가 이루어졌던 특수한 국내 정치상황에서 이러한 연계가 배태되었다는 점 또한 강조할 필요가 있다. 외무성에 의해 옹호되었던 대외경제정책의 전제들과 최근 10년 동안에 현 경제당국에 의해 제시된 전제들간의 갈등은 이 순간 극복된 것처럼 보였다. 또한 이러한 동조는 대통령의 통합계획 지지를 용이하게 만들었다.

이같은 관료기구간의 합의 상황에도 불구하고 경제부문 내부에서 대외통상정책의 방침을 둘러싸고 중요한 알력이 생겨났다. CACEX의 방침은 통합프로그램에 직접적으로 해가 되는 전제들에 의거해 작용하였다. 이 기구는 수입제한정책을 통한 국내산업 보호라는 전통적 원칙을 고수하면서, 동시에 경제협력개발기구(OECD)의 가맹국, 특히 미국과의 통상연합에 주력하였다. 또한 외채에 의해 유발된 재정위기에 대처하기 위해 무역흑자를 창출하기 위한 조직적 노력이 부가되었다. 결과적으로 對 아르헨티나 무역에서 對 우루과이 무역의 경우와 마찬가지로 소위 까혼 전략 *estrategia del cajón* — 수입통로의 봉쇄 — 이 지속되었으며, 그 결과 모든 통상협정은 국내외 관료기구간의 논쟁을 불러일으켰다.

다른 한편, CPA는 브라질 경제의 경쟁력 강화 필요성을 주장했다. 이 기구는 장기적인 경제부양책을 위한 하나의 대안으로서, 그리고 특정 산업부문의 시장 확대를 위한 초석으로서 아르헨티나와의 통합을 옹호했다.¹⁴⁾ 또한 CPA에게 있어 통합프로그램은 수단으로서의 의미를 지니게 되었다. 즉, CPA는 통합프로그램을 브라질 대외무역정책의 전면적인 개혁을 추진하기 위한 발판으로 이해했다. 이 경우, 주된 목적은 국내의 농업 및 공업생산에 특혜를 부여하는 관세 및 비관세 수단들에 대한 폭넓은 재검토를 통해 브라

14) Araujo(1988) 참조.

질 경제의 보호주의 정도를 완화시키는 것이었다. 이러한 생각의 이면에는 30년대부터 채택돼 온 대체방침단계의 극복을 위한 브라질 산업정책 재편 계획이 자리잡고 있었다. 이러한 관점에 따르면, 산업정책은 브라질 산업의 국제경쟁력 상황을 나타내는 거시경제적 기준과 밀접하게 연계되어야 했다.

CPA가 규범적인 기능을 수행했다면, CACEX는 실무적인 역할을 담당했다. 통합프로그램의 경우, 이러한 역할 분담은 경제정책 방침의 차이를 심화시켰으며, 이는 70년대 이후에 이루어진 인접국과의 통상을 특징짓는 불균형을 시정하려는 정책결정의 집행에 걸림돌이 되었다.

아르헨티나측에서도 마찬가지로 통합프로그램은 대외무역 및 산업정책의 새로운 원칙에 의지하고 있었다. 우선, 배타적으로 대체적이라는 점에서, 아르헨티나 경제의 내수지향 성장모델이 고갈되었다는 가정에서 출발했다. 그래서 산업 및 용역수출을 꾀하는 동시에 몇몇 국가들과의 특혜관계 정립을 고무시키는 대외무역정책이 집행된 이후 “수출개방”을 촉진시키기 위한 이니셔티브들이 옹호되었다. 이런 식으로, 외채에 의존한 “수입개방”을 골자로 하는 군사정부의 대외무역정책이 초래한 결과를 원래의 상태로 환원시키고자 했다. 아르헨티나 대외경제정책의 이러한 대처는 국가가 개방경제 모델의 몇몇 요소들을 폐쇄경제적 요소들과 결합시킨 새로운 방안을 채택하도록 제안했다. 이 경우에 공동경제계획과의 연계를 가능케 하는 특혜관계에 의거한 연합적 개방이 주창되었다.¹⁵⁾

이러한 새로운 방안을 추진하기 위해, 1985년 말에 공업성과 대외통상성을 합병시키는 아르헨티나 정부의 경제관계부처 재편이 단행되었다.¹⁶⁾ 이러한 맥락에서, 국가 내부적 관점——산업성장의 자극과 같은——에서 뿐만 아니라, 지역경제공간의 창출 계획과 대외무역의 연계라는 대외적 관점에서도, 브라질과의 통합은 처음부터 우선과제로 받아들여졌다. 처음에는 이러한 구상이, 1985년 중반에 아우스트랄 계획 Plan Austral과 더불어 착수된 더욱 광범한 거시경제정책 지침들과 전적으로 조화를 이루는 것처럼 보였다.

15) 이러한 구상은 LAVAGNA(1987)에 아주 상세히 다루어져 있다.

16) 언급된 공업성과 대외통상성의 합병은 대통령령 2,346호에 의해 법령화되었으며, 새롭게 탄생한 상공성 Secretaría de industria y Comercio Exterior에 보다 큰 자율적 기능과 정치적 책임을 부여하였다.

브라질과 달리 아르헨티나의 경우에는, 통합프로그램의 수립과 관련된 국내의 정치경제계획들이 서로 명백하게 연계되어 있었다. 이 프로그램을 둘러싼 상호 연계는 당시 페론당과 급진당의 새로운 기술적 프레임 사이에 이루어졌던 전술적 접근을 반영하는 것이었다. 통합프로그램은 나름대로 당시에 알폰신 정부의 지지기반 덕분에 가능했던 일련의 의견일치와 인플레이션 억제정책의 적용에 대한 합의를 나타냈다. 바로 이 점이 아르헨티나 경제당국이 채택한 거시경제정책과 아르헨티나-브라질 통합프로그램 사이의 연계를 가능케 했다.

쌍방간에 알폰신 정부의 출범과 함께 對 브라질 통상관계의 골격을 재정립 하기 위해 실현되었던 노력이 이 프로그램의 수립과 더불어 절정에 달하였다. 아르헨티나의 對 브라질 무역적자나 수출상품 대부분이 1차상품이라는 사실 등 아르헨티나에게 지극히 불리한 여건에서 비롯된 통상규모의 격감은 급진적인 행정부에게 끊임없이 골치거리를 제공했다. 사실상 80년대 초부터 이미 이러한 문제들은 양국 갈등의 초점이 되었고, 특히 브라질이 시행한 아르헨티나 상품의 수입통로 봉쇄조치에 의해 갈등이 첨예화되었다.

브라질에서 이 정책은 점증하는 대외재정압력에 대처하기 위한 외화유출 통제조치와 맞물려 있었다. 1982년 이후 외채위기가 심화된 결과 수입제한 정책이 강화되었는데, 이는 아르헨티나 상품의 유입에 직접적인 타격을 주었다. ALADI 내에서 거래된 상품에 대한 보호 이외에도, 브라질 정부는 전통적인 특정상품 수입 조직체의 통제 및 승인에 대한 정부의 요구를 강화했다.

신설된 상공성과 외무성 사이의 연계가 이루어진 이후 이러한 생각이 심화되었으며, 마침내 브라질측 회담자들과 공동으로 통합프로그램을 구상하기에 이른다. 제 1 선의 행위자로서 외무성과 경제성은 주도력과 통제를 통해 적극적으로 참여했다가보다는 “백지수표”에 서명한다는 의미에서 이 과정에 기여했다는 점을 강조할 필요가 있다. 브라질에서는 마찬가지로 이따마라피와 정부의 경제부문 간의 연계를 통해 통합프로그램 작성과 집행의 기반이 마련되었다. 사르네이 정부 시기에 이루어졌던 무수한 개각으로 인해, 최고조직에 있어서는 아르헨티나에 비해 안정성이 결여되어 있었다.

결국, 정부차원에서는, 양국 관료조직이 각기 자신들의 통치자로부터 받은

지원이 강조되어야 하는데, 이러한 지원을 통해 통합프로그램은 성패를 불문하고 최우선적인 사업으로 조장되었다. 이들 통치자들이 양국에서 진행중인 재민주화 과정과 제휴함으로써 새로운 쌍무적 결정의 착수는 이 과정 자체의 강화와 맞물리게 되었다. 이러한 연계는 아르헨티나-브라질 관계의 새로운 현실을 대대적으로 확인한 대통령 담화에서 체계적으로 제시된 정치적 공식이 되었다.

통합프로그램의 주요 변수가 경제변수이고 그 추진력이 양국의 사부문간의 이해의 연계에 있었음에도 불구하고 브라질에서도 아르헨티나에서도, 프로그램의 수립단계에서 기업의 참여는 미미했다. 정부와 기업간의 접촉은 주로 프로그램의 실현가능성을 타진하기 위해 필요한 정보의 입수를 겨냥했다. 이런 의미에서, 통합프로그램을 극심하게 왜곡시키고, 이어 사부문의 활발한 참여를 억제하는 불균형을 피하기 위해 특정 산업부문의 경쟁력 평가가 결정적이 되었다.¹⁷⁾

아르헨티나-브라질 통상관계의 전례에 비추어, 초기에는 양국의 기업가들 사이에서 통합계획에 대한 관망적 태도가 우세했다. 아르헨티나측에서는 새로운 상호접근정책이, 아르헨티나의 역할이 근본적으로 원자재 공급자로 전락했던 1979~1981년 동안에 교역증대에 의해 발생되었던 불균형을 심화시킬지도 모른다는 강한 우려를 나타냈다. 브라질의 경우에는, 다음의 두가지 이유로 인해 무관심이 지배적인 경향이었다. 즉, 수입규제 완화로 국내 시장에서의 지위가 타격을 받을 것이라는 우려가 그 하나였고, 해외시장의 경우 선진경제국——특히 미국——에 진출하는 것이 더 유리하리라는 시각이 다른 하나였다.

전반적으로, 통합프로그램은 상호의존적인 다양한 차원을 노정시켰다. 수많은 행위자들과 이미 언급된 관련기구들의 연계를 통해서, 그리고 간단히 기술된 정치경제적 상황을 통해서, 공식적 비공식적 상호작용을 포괄하는 쌍무적 동력이 작동하기 시작했다. 이러한 동력과 관련된 모든 유형의 이해

17) 이를 위해, 양국에서 산업박람회가 개최되었다. 이 중 4월에 상파울루에서 개최된 '87아르헨티나 산업박람회와 이에 대응하여 같은 해 7월 아르헨티나와 브라질 기업의 공동참여하에 부에노스아이레스에서 개최된 ABRA(Argentina-Brasil)가 두드러진다.

관계의 동원을 피하면서 정치·외교·기술·군사·경제적인 쌍무적 합의가 기도되었다.

이 과정의 기준을 설정하기 위해 채택된 공식적 틀은 1986~1988년에 걸쳐 조인된 양국의 상호 의정서들이었다. 이 의정서들은 통합과정에서 양국이 준수해야 할 총괄적 규범과 목표의 작성을 목적으로 했다.

통합프로그램의 착수

아르헨티나-브라질 통합프로그램이 가장 활발하게 추진된 시기는 1986년 1월부터 1987년 12월까지였다.¹⁸⁾ 양국간 결정레짐의 형성 이후 경제분야에서는 자본재, 일반교역, 밀, 식량공급, 제철업, 자동차산업 등과 관련된 합의가, 기술군사영역에서는 핵에너지, 군수산업, 생명공학, 정보와 관련된 합의가, 그리고 서비스영역에서는 운송과 관련된 합의가 이루어졌다.¹⁹⁾

이미 양국 공동사안에 속하는 문제들이 재검토되는 한편, 양국간의 협상 테이블에 처음으로 다른 사안들이 포함되었다. 경제분야에서는 재협상 사안 중에서 ALADI(제4 의정서) 영역 내에서의 통상관계와 아르헨티나산 밀의 對 브라질 판매(제2 의정서)가 두드러졌다. 통상사안은 브라질에 의해 아르헨티나 상품에 적용된 수많은 제약과 차별에 대한 아르헨티나측의 빠르시알 협정 Acuerdo Parcial(제1 AAP) 재협상 요구와 관련이 있다. CACEX로서는 제1 AAP의 항목에 공식적으로 포함된 아르헨티나의 수입 전반에 대한 보호조항의 사용이 지속적인 불화의 요인이 되었다. 여러번 지연된 끝에 1986년 초에 이르러서야 협정의 재협상을 위한 합의의 토대가 마련되었다.

18) 이미 아르헨티나-브라질 통합프로그램과 관련된 참고문헌이 존재하는데, 이 중에서 ARAUJO(jul.-sept., 1988), BAUNMANN y LERDA(1987), DUDIUK(1986), ESCUDE(1987), HIRST(1988), MONETA(1987), INTAL(1987), JACOBS(1989)의 연구가 두드러진다.

19) 1986년 12월, 육상운송에 관한 제14 의정서와 해상운송에 관한 제15 의정서가 조인되었다. 두 의정서 모두, 양국간 교역의 증대에 대처할 수 있도록 운송의 효율성을 제고하는 것이 목적이었다. 1987년 3월, 아르헨티나-브라질 정보협력협정이 체결되었는데, 정보분야에서 지역차원의 기술적인 도약을 이룩하는 것이 주된 목표 중의 하나였다. 1987년 7월에 생명공학에 관한 제7 의정서가 조인되었는데, 그 목적은 이 부문에 있어서의 공동안 작성 및 집행을 위한 발전의 기초를 양국에서 창출하는 것이었다.

양국은 제3국들에 대해 특혜이익이 예상되는 새로운 리스트를 준비하고 이 제품들에 대한 어떠한 유형의 비관세 제약도 금지시키는 한편 중요한 교역을 유발시키지 못하는 제품들의 상황을 제검토하는 데 동의하였다.

이러한 맥락에서, 새로운 리스트의 작성을 위한 쌍방간의 다각적인 협상 활동이 전개되었으며, 민감한 품목의 결정에 있어서의 상호 양보라는 고무적인 결과를 가져왔다. 그럼에도 불구하고 CACEX는 국가의 대외무역정책의 일반적 방침과는 독립적으로 아르헨티나 제품에 대해 특별조치를 취하기 위해 저항적인 행동을 지속적으로 보여주었다. 무역흑자 격감으로 1987년 상반기에 브라질이 직면한 외환보유고의 심각한 위기 이후 이러한 경향이 심화되었다. 이 때부터, 아르헨티나와 브라질의 통상관계에 다루기 까다로운 영역이 생겨났으며, 그 결과는 빈번히 결정자들의 손을 벗어났다.

아르헨티나산 밀의 對 브라질 판매와 관련된 합의는 양국간에 취해진 결정 전반과 그 구체적 결과 사이의 부조화를 보여주는 또 다른 예가 된다. 밀은 양국간 교역에서 전통적으로 중요한 품목임에도 불구하고 양국무역에의 참여에 있어 항상 유동적이었다.²⁰⁾ 브라질 밀수입의 해외 의존도에 비추어 볼 때 처음에는 이 곡물이 아르헨티나와 브라질간의 무역불균형을 조속하게 시정할 수 있는 장치로 작용할 것으로 기대되었다.

브라질의 몇몇 부문은 아르헨티나산 밀의 실질적 매입에 관한 연차계약이 브라질이 추구하는 새로운 접근 구도에 인접국이 참여하는 중요한 물적 토대를 이룰 수 있다는 가능성을 진지하게 고려하기에 이르렀다. 이러한 상황에서 1985년 중반에 브라질이 연간 1,375,000톤의 밀을 수입하기로 타협이 이루어졌다. 그러나 이 협정의 이행은 세가지 장애요인에 부딪혔다. 즉, 아르헨티나에서는 안정적인 밀 조달능력이 문제가 되었고,²¹⁾ 브라질에서는 기

20) 1975년에는 아르헨티나 총 밀수출량의 2.9%, 1976년에는 22.5%, 1978년에는 6.9%, 1979년에는 35.2%, 1981년에는 1.1%가 각각 브라질로 수출되었다.

21) 아르헨티나의 밀 생산은 1982~83의 시기 이후 점차 감소되었다. 이 기간에 생산량이 1,500만톤에 이른 반면, 1983~84년에는 1,300만톤이었고, 1984~85년에는 겨우 4.6% 증가하는 데 그쳤으며, 1985~86년에는 870만톤, 1986~87년에는 900만톤으로 줄어들었다. 이러한 생산량 감소는 상당부분 기후적 요인에서 비롯되었다. 생산량 감소로 인해 브라질을 비롯한 여러 국가들에 대한 아르헨티나의 밀 수출이 난관에 부딪치게 되었다.

존의 미국과 캐나다산 밀의 보충 및 자국의 남부지방에서 이루어진 밀 생산량의 증대가 장애요인으로 작용했다.

현재는 위에서 언급한 마지막 요소가 1990년까지의 아르헨티나산 밀의 對 브라질 연간관매량을 미리 정하고 있는, 1986년에 조인된 제2 의정서의 이행에 주된 장애요인이 되고 있다. 아르헨티나산 밀이 톤당 100달러 하는데 반해, (브라질 국가의 국가지원금으로 인해) 브라질산 밀은 국내가격이 톤당 240달러에 이르는 불합리한 사실에도 불구하고 이 의정서의 이행이 불가능해졌다. 1987년에 브라질 생산자에게 제공된 보조금의 부분적인 회수는 같은 해에 달성된 국가의 밀수확 기록에 의해 상당부분 상쇄되었다. 이와 같은 상황에서, 애초에 1988년 1/4 분기를 위해 계약되었던 아르헨티나산 밀 1,450,000톤이 연간 할당량으로 조정되었으며, 계획된 수량을 유지하기 위해 브라질측에 의한 다른 아르헨티나산 곡물의 매입에 대한 협상이 이루어졌다.

브라질의 밀생산으로 야기된 문제는 서로 다른 두 영역에서 반향을 불러 일으켰다. 그 하나는 아르헨티나 정부와 브라질 정부간의 협상영역과 관련된 것이고, 다른 하나는 이따파라띠와 농업성간의 차이가 명백하게 드러나는 브라질 국가의 관료기구간 영역과 관련되어 있다. 사실 외무성의 입장에서 볼 때 아르헨티나산 밀은 70년대부터 다루기 까다로운 국내외 협상의 문제를 대변했다. 70년대에는 조달청(SUNAB)이 국외의 모든 밀 조달자들에게 동일한 조건하의 입찰을 실시하였는데, 이는 자동적으로 프랑스와 캐나다, 미국의 공급자들에 비해 아르헨티나의 입지에 타격을 주었다. 80년대 이후에는 주된 난관이 더 이상 대외적 차원에 머물지 않고 국내차원으로 옮겨갔다. 리우그란데의 곡물생산자들이 획득한 정치적 중요성으로 인해 국내의 밀생산 역시 마찬가지로 문제적인 변수를 야기시켰다.

양국 교역에서 밀이 차지하는 비중 —— 아르헨티나의 對 브라질 수출의 약 30% —— 을 고려할 때 밀을 둘러싼 협상이 대단히 중요함에도 불구하고 아르헨티나-브라질 통합계획은 처음부터 다른 부문들에 경제적 우선권을 부여했다. 양국간 통합프로그램의 구상에 따르면 프로그램이 착수되었을 때 그 추진력의 핵심은 자본재부문이 될 것이었다. 단지 일정 정도의 자율성과 산업전문화 역량을 가능케 하는 발전 정도를 가진 경제에 의해서만 지역통

합의 가능성이 활성화될 수 있다고 믿어졌다. 세계 산업활동의 무게중심이 자본재부문 쪽으로 이동했기 때문에, 유럽공동시장(ECM)의 경우처럼 기본적인 소비재부문에 의존해 통합과정을 시작한다는 것은 전혀 무의미했을 것이다. 사실 높은 부가가치 및 거기에 합병된 기술 뿐만 아니라 제조품 국제교역량의 40% 이상을 차지하고 있다는 사실로 미루어 볼 때 자본재는 세계무역의 본질적인 구성요소를 대변하고 있다.

아르헨티나와 브라질 정부에서 이러한 결정을 택한 이유로는 다음과 같은 것들이 두드러진다. 증식효과를 가진 부문 내부적 균형구도를 가능케 하는 일차부문이 양국에 부재했고, 또 자본재부문에서는 집약적인 기술과 전문화된 집약적 노동력의 사용이 생산비와 관련된 아르헨티나측의 불이익을 감소시켰다. 자본재부문에서 융통성있는 기술의 사용은 브라질 산업생산규모에 대한 아르헨티나의 불균형을 감소시켰다. 민족자본으로 형성된 중소기업이 이 부문을 주도함으로써 프로그램의 수립에 더 큰 정치적 자율성이 보장되었다. 또한 여타 경제부문에 대한 이 부문의 유인효과로 인해 이 부문은 수많은 공동투자 및 공동연구 가능성을 제공하였다.²²⁾

이러한 주장이 제기된 이후, 아르헨티나-브라질 산업협력 동태의 전개는 통합프로그램의 성패가 걸린 중대한 목표가 되었다. 이 목표는 프로그램의 지침적 전제들에 대한 프로그램 작성자들의 합의에 토대를 두고 있을 뿐만 아니라, 아르헨티나-브라질 경제관계에서 이미 드러난 총체적 잠재력에 근거를 두고 있었다.

사실상, 구상된 산업협력 및 통합 전략은 양국의 산업부문과 하위산업부문 사이에서 어느 정도 이미 상호 검토된 경험과 가능성에 기초하였다. 한 가지 흥미로운 사실은, 이런 의미에서, 비록 기업부문이 프로그램 수립에는 적극적으로 참여하지 않았지만 선례로서의 기업부문의 기여는 프로그램 작성에 결정적이었던 점이다. 통합프로그램 이전에 전개된 산업협력 경험이 자발적 성격을 지녔다는 사실을 알게 되면 이러한 양상은 더욱더 의미심장해진다. 이 경우에는 브라질과 아르헨티나 정부가 이러한 접근 방식을 자극하거나, 더 나아가 이러한 접근을 브라질 대외정책의 우선적인 정책안으로 부각시키기 위해 특별한 노력을 기울이지 않고 산업협력의 길을 모색하는

22) LAVAGNA(1987) 참조.

데 관련한 몇몇 산업분야의 자극에 거의 전적으로 근거한 경험인 것이다. 아르헨티나-브라질 산업협력에 있어 최초의 중요한 움직임들은 오히려 70년대 후반기에 활성화된 양국간 통상교역 강화의 자발적인 반영이었다.

이러한 접근이 활성화된 시기는 그 추세 및 동기화와 관련해 이러한 상호작용의 성격을 명백하게 규정하였다. 이러한 경험들의 한계 및 범위를 규정한 결정요인은 양국의 거시경제적 현실이었다.

통합프로그램이 착수되기 이전의 시기에 실현되었던 산업협력 시도는 후일 프로그램 작성자들에 의해 모색된 바 있는 가능성의 지도 그리기를 가능하게 했다. 이들은 두가지 전략의 결합을 구상하였다. 양국 기업들의 주도하에 양국경제간의 산업협력의 새로운 공간을 구축하는 전략이 그 하나이고, 융통성 있는 결정레짐에 토대한, 양국정부간의 지속적인 협상의 실천을 통해 이러한 공간을 점진적으로 균형있게 확장시킴으로써 이 과정을 촉진시키는 전략이 다른 하나였다. 따라서 쌍방 통합 및 협력과정과 정책적 유도를 결합시킬 필요성이 제기되었는데, 이는 근본적으로 아르헨티나와 브라질의 국영기업부문에 의존한 통상 및 생산활동을 모색하는 것이다.

이미 언급한 대로 사용된 주요 실행수단은, 그 부속합의서와 더불어 이 과정을 추진하기 위한 상호계입규칙을 점진적으로 정착시킬 양국간 의정서 작성이었다. 통합프로그램의 결절점, 즉 자본재부문에서의 산업협력의 성공조건을 강화하고 확대시킬 목적으로 여러가지 의정서들이 작성되었다. 제1의정서 이외에도 양국간 기업체와 관련된 제5의정서, 재정문제와 관련된 제6의정서, 투자기금에 관한 제7의정서가 있다. 이 부문에서의 생산협력 유인수단 창출에 대한 관심과 더불어 제철, 자동차, 식료품부문의 합병을 통해 통합프로그램의 산업협력 영역을 확장시키려고 하는 노력이 이루어졌다(각각 제13, 21, 22 의정서).

한편, 구체적으로, 자본재 교역에서의 반향을 제외하면, 1986~1989년의 기간에 상당히 제한적인 협상 결과가 도출되었다. 이처럼 예상이 빚나간 것은 다음의 세가지 주된 이유에 기인하였다. 첫째, 양국 거시경제의 지속적이고 급격한 변동. 둘째, 의정서들의 집행과정에서 기존의 법률적 장애와 지연 때문에 빚어진 운용상의 문제. 셋째, 양국 정부당국에 의해 절충된 아르헨티나와 브라질의 국가적 사적 이해관계들간의 알력. 이러한 세가지 요인이 자

동차, 제철, 식료품부문에서 교역협상이 봉착한 어려움을 해명해 준다.

그렇지만 이러한 난관 때문에 양국간 산업협력 잠재력의 지표로서 통합프로그램이 시행된 첫 2년 동안 이루어진 제1 의정서의 성공적 결과의 의의가 사라지는 것은 아니다. 1986년 12월, 224개 품목에서 시작하여, 1987년 중반과 1988년 초에 각각 126개, 129개의 새로운 품목이 추가되었다(제1 의정서의 부속합의서 2, 4).²³⁾

제1 의정서가 효력을 발생했던 첫 1년 동안 6,020만 달러가 1억 2,870만 달러로 증가하면서 부속합의서 1에 기입된 자본의 상품가치가 113% 성장하였다. 마찬가지로 공동리스트에 포함된 자본의 가치는 1,500만 달러에서 3,800만 달러로 증가하였다. 총액은 아직 낮은 수준이었지만 150% 성장을 기록한 것이다. 다른 한편, 부속합의서 1의 규정 품목인 자본재에 있어서 브라질의 대아르헨티나 무역흑자는 3,065만 달러에서 4,890만 달러로 늘었는데, 이는 60%의 성장을 의미한다. 반면, 공동리스트의 품목에 있어, 브라질의 흑자는 1,480만 달러에서 460만 달러로 감소되었다. 자본재부문에서는, 아르헨티나의 수출이 778.9% 증가한 반면(주로 기계 및 공구류), 더욱 다변화된 브라질의 수출은 62.2%밖에 증가하지 않았다. 또한 확인되는 바와 같이, 통합프로그램 집행 첫 1년 동안, 브라질측에 유리하게 작용했던 불균형이 공동리스트의 품목들에 있어서는 의미심장하게 줄어든 반면, 동시에 자본재부문에서는 심화되었다.

통합프로그램의 구상은 양국의 거시경제적 지침들의 동조라는 점에서 정치경제적 측면에서 예외적으로 적절한 시기에 이루어졌다. 일련의 인플레이션억제계획의 시행을 통한 접근 이외에도, 통합계획의 활성화를 위해 특히 중요한 결과들이 양국경제에서 도출되었다. 이런 의미에서 결정적인 자극제

23) 언급된 기간 동안 對 브라질 수출총액이 증가한 것은 제1 의정서가 〈공동리스트〉에 포함된 제품의 수출에 긍정적으로 작용하였음을 보여준다. 컴퓨터수치제어선반, 자동선반, 연마기, 천공기 등의 기계공구는 對 브라질 판매를 주도한 자본재이다. 브라질의 수출에 있어서는, 〈공동리스트〉에 들어 있는 품목들이 지나치게 크지 않은 비중, 즉 열 개의 주력상품 수출총액에 해당하는 비중을 차지하고 있음이 입증된다. 이 품목들은 플라스틱산업용 기계, 여과기, 곡물수확기, 탄산음료공급기 등이다(「자본재에 있어서의 아르헨티나-브라질 경제통합협정 Acuerdo de Integración Económica entre Argentina y Brasil en bienes de Capital」, 상공성, 1988).

는 아르헨티나 경제성장률의 증가와 브라질에서의 수요팽창으로 요약되는, 양국에서의 인플레이션 상승의 일시적인 통제였다.

그렇지만 첫 의정서들의 발효가 막 예견되었던 1987년 초에 이러한 상황은 더 이상 지속되지 못했다. 이 시기 이후 통합프로그램의 착수를 위해 취해진 경제적 결정의 시행은 브라질과 아르헨티나에서 잇따라 이루어진 또 다른 정치경제적 결정들에 의해 저지되었다. 양국정부의 경제부문에 의해 규정된 우선권 중에서 통합프로그램의 상대적 중요성이 분명해졌다. 정치적 통합 결정은 유지되었으나 그 경제적 운용의 조건들은 약화되었다.

의정서들이 작성되고 공식화된 1986년에 아르헨티나와 브라질간의 교역은 7억 달러에서 12억 달러로 90%의 증가를 이루었다. 또한 수년후 아르헨티나가 교역에서 소폭의 흑자를 기록했다는 사실 역시 아주 고무적인 결과였다. 그러나 아르헨티나와 브라질간의 교역이 다음 해에 23억 달러에 이르러는 최초의 예상은 곧 의미를 상실했다. 양국간 무역에서 외환의 사용을 줄이기 위해 마련된 방안 중의 하나가 양국 통용화폐 엘 가우초 el Gaucho의 제작이었으며, 1987년 7월에 공식적으로 이 작업에 착수하였다. 그러나 이러한 새로운 수단의 실효성은 상당히 제한적이었다. 같은 해 말에 이미 아르헨티나측에는 거의 4억 달러에 달하는 악성잔고가 기록되었으며, 1988년 말에는 8억 달러에 육박했다.

브라질에서는 그루자두 계획의 실패 및 이에 따른 외환보유고 위기의 심화로 수입을 강력하게 억제하는 대외통상정책이 활기차게 재추진되었는데, 이 정책의 유일한 목표는 수출확대였다. 이러한 우선권 앞에서 아르헨티나와의 통합프로그램에 대한 국내경제적 지지기반이 약화되었다. 또한 이 시기 이후 브라질 거시경제정책 집행의 공간에서 재발된 고질적인 정치적 위기가 이러한 약화를 부채질했다.

이 시기 이후 통합프로그램을 담당했던 결정단위의 점진적인 해체과정이 시작된다. 이 과정의 첫 징후는 대외금융협상에서의 중요한 견해차 때문에 야기된 양국정부 경제팀간의 점차적인 경원화로 나타났다. 브라질이 외채이자 지불유예를 공포한 바로 그 시점에, 아르헨티나는 수출의 감소로 인해 국제통화기금(IMF)과 대기차관협정 등을 체결했다.

이러한 협상의 내용은 아르헨티나의 경제성장 조건을 위태롭게 하면서 급

진정부의 사회경제적 지지기반에 악영향을 미쳤다. 또한, 정치적으로는 경제 정책을 둘러싼 논쟁이 국내로 집중되었으며, 이는 결국 브라질과의 통합프로그램의 관료적 보루에 파장을 일으켰다. 그 해 중반에는 아르헨티나의 참여의 윤곽이 불투명해졌고, 상공성내에서 對 브라질 경제협정의 수행을 담당했던 팀이 해체되었다.²⁴⁾ 경제성과 외무성간의 의견대립이 첨예화되었던 1988년 초에 이러한 공백이 더욱 심화되었다. 비록 이러한 갈등은 아르헨티나의 국내정치영역에서 비롯된 것이긴 하지만, 그 전개는 외무성에 의해 수행된 몇몇 계획, 특히 對 브라질 경제통합계획에 타격을 주었다.²⁵⁾

비록 〈승자보다는 패자〉로 간주되기 십상이겠지만, 브라질측에서도 유사한 현상이 발생했다. 이 경우, 주된 관료적 토대의 와해는 구체적인 내분에서 비롯된 것이 아니라 보편화된 정치경제적 위기과정과 관련되어 있었다.²⁶⁾ 브라질 경제정책 수행의 방향상실 과정은 점차 사르네이 정부의 정치적 신용도를 잠식시켰으며, 1986년 말 이후 명백해진 그루자두 계획 실패의 주된 징후들을 확연히 드러냈다. 이 시기 이후, 브라질 정부의 주된 경제목표가 와해되면서 통합프로그램의 유지가 어려워졌다.

통합과정에서 핵심적인 역할을 수행해야 할 국가와 경제부문들간의 불안정한 연계가 이러한 난관의 주된 요인이었다. 그러나 사실 프로그램의 추진에 진정 관심을 가지고 참여하는 사회적 지지기반이 결여되었다는 중요한 관료기구간 합의는 이루어졌었다. 브라질의 농업 및 산업부문에서의 기업의

24) 상공장관이었던 Roberto Lavagna는 1987년 7월 6일 사임을 표명하였다. Pedro Dudiuk, Guillermo Campbell 등 아르헨티나-브라질 통합프로그램 작성에 관여하였던 상공성내의 관련책임자들도 그와 더불어 사임하였다. 산업개발국장 Beatriz Nofal과 수출진흥국장 Lisandro Bril은 유임되었다.

25) 외무성에서 아르헨티나-브라질 통합프로그램의 추진 책임자였던 국제경제관계국장 Jorge Romero가 1988년 4월에 해임되고, 그 대신에 Carlos Bruno 대사가 임명되었다.

26) 1987년 4월에 재무장관 Dilson Funaro가 그의 팀과 함께 해임되었다. 같은 달에 Luis Carlos Bresser Pereira가 이 직책을 맡아 1987년 12월까지 계속해서 경제정책을 이끌어갔다. 그가 Mailson de Nóbrega로 교체된 것은 이 정책의 중대한 전환을 의미했으며, 국제통화기금(IMF)의 전통적인 규범에 따라 가장 정통적인 행동노선을 채택하였다. 사르네이 대통령의 국제적 행동반경에 영향을 미친, 대통령 고문 Rubens Ricupero대사의 해임은 이러한 변화와 맥을 같이 한다. 같은 시기에 관세정책위원회의 수뇌부가 교체되었다.

활동을 중단시키며 국가의 전부문에 파급되었던 경제정치적 위기의 시기를 통해 이러한 취약성이 심화되었다. 이러한 상황이 전개된 이후, 통합프로그램 결정단위의 브라질측 부분이 탈절되었고, 미리 수립되었던 결정레짐은 작동할 수 없게 되었다.

통합프로그램의 실현에 있어 경제영역에서 부딪친 난관에 대한 해명은 결코 양국의 관료기구간 문제로 한정될 수 없다는 것은 분명하다. 민주주의로의 복귀 이후 양국에서 수행된 많은 거시경제정책들이 봉착한 국내외적 난관과 양국 경제의 구조적 한계 역시 같은 비중으로 고려돼야 한다. 그렇지만 통합프로그램 본래의 경제적 목표의 결정 메카니즘 및 집행의 관점에서 볼 때, 간단하게 서술된 탈절과정은 부정할 수 없는 중요성을 지닌다.

정치적 영역의 결정

이미 언급한 바와 같이, 경제변수는 아르헨티나-브라질 통합프로그램에 의해 창출된 결정레짐의 가장 두드러지는 구성요소로 간주된다. 그렇지만, 이러한 사실 때문에 최근에 이루어진 기술 협력, 군사적 접근, 외교적 행동 통일 노력과 같은 다른 영역에서의 접근이 가지는 중요성이 배제되는 것은 아니다.

기술 협력의 영역에서는, 기본적으로 생명공학, 정보, 핵에너지와 같은 첨단부문의 통합 움직임이 두드러졌다. 양국 과학단체들간의 주목할 만한 교류 이외에도, 아르헨티나-브라질 생명공학 센터의 창설과 양국 정보학교의 설립²⁷⁾과 같은 중요한 이니셔티브가 주어졌다. 군사적 접근에 있어서는, 군수산업——주로 항공산업——부문에서의 협력안과 전략적 유착 및 양국의 국내 안보와 관련된 사안에 대한 인식의 교환이 부각되었다.²⁸⁾

27) 아르헨티나-브라질 제2 정보학교(EBAI) 설립은 브라질 특수정보부와 아르헨티나 정보 개발국 간에 체결된 양국간 정보협력계획에 포함되어 있다. 정보학교는 라틴 아메리카 전체를 위해 이 첨단기술 분야에서 자원을 형성할 목적으로 설립된다. 400만 달러의 초기 자본을 가지고 활동하게 될 생명공학 센터는 양국에서 이루어지는 연구를 통합할 것이며, 우선적인 연구 테마는 제9 의정서의 두번째 부속합의서에 규정되어 있다. 아르헨티나-브라질 생명공학 학교의 구조 또한 이 부속합의서에 정해져 있다.

28) 이러한 의미에서, 양국의 군 합동참모부 주관 하에 아르헨티나-브라질 전략연구 심포지움이 세차례 개최되었다. 이 중 첫번째 심포지움은 1987년 4월 부에노스아이

통합프로그램이 양국의 재민주화과정과 밀접하게 맞물림에 따라, 통합프로그램의 작성과 집행에 있어 군부는 불가피하게 주변적인 위치를 점하게 된다. 다른 한편, 일부 군부세력이 늘 아르헨티나와 브라질 간의 견고한 유대관계에 장애요인으로 작용해 왔다는 사실을 고려할 때, 군부의 통합프로그램 참여는 불가피했다. 아르헨티나-브라질 관계의 새 장을 여는 데 있어 양국 군부가 결정적인 역할을 수행했었던 전례를 거울 삼아, 이러한 작업이 양국 외무성에 의해 활발하게 진행되어 왔다. 본고의 첫부분에서 지적했던 것처럼, 파라나 강의 수력전기 개발에 관한 협정——꼬르부스-이파이부 협정——의 협상과정을 통해, 지정학적 관점에서는 거의 넘어설 수 없는 장벽이 극복되었을 때, 이러한 노력은 이미 양국의 민주화 시기를 앞서 나갔다.

최근에는 기술 군사부문에서의 이해의 합의점으로서 핵협력 강화 결정이 이루어졌다. 의심의 여지 없이, 이는 아르헨티나-브라질 통합의 주된 정치적 승리를 대변한다. 아르헨티나와 브라질 간의 핵접근이 불러일으킨 정치적 파장은 경제분야에서 봉착한 난관을 상당부분 상쇄시키는 결과를 가져왔다. 이 영역에서 이루어진 진전은 제17의정서 및 그 부속합의서로 공식화되었으며, 양국 통치자의 상징적인 제스처를 통해서 구체화되었다.²⁹⁾

처음에는 핵협력 조건에 대한 양국 정부의 기대치가 일치하지 않았다. 아르헨티나 측에서는 상호불가침협정을 추진한 반면, 브라질은 철저한 협력을 통한 상호안보의 확립을 우선시하였고, 결국에는 이것이 조인된 의정서의 기본노선으로 채택되었다. 이 부문에서의 합의는 이페로선언 Declaración de Iperó에서 절정에 달하는데, 여기에서는 평화적인 목적의 핵에너지 사용에 관한 양국의 타협이 이루어졌으며, 정치·기술의 상호협력 메카니즘을 개선하고 핵에너지 공동작업그룹 Grupo de Trabajo Conjunto de Energía Nuclear

레스에서 개최되었고, 두번째는 1988년 4월 상파울루에서, 세번째는 1989년 3월 부에노스아이레스에서 각각 개최되었다.

29) 그 중에서도 1987년 7월에 있었던 사르네이 대통령의 아르헨티나 필카니예우 Pilcaniyeu 발전소 방문, 같은 해 9월에 브라질에서의 우라늄 농축 핵주기 통제에 대한 정보를 알폰신 대통령에게 즉각 통보해준 브라질 정부의 특별 배려, 1988년 4월 이페로의 아라마르 Aramar 핵발전소 개관식 때 알폰신 대통령이 참석했던 일이 두드러진다.

을 상설위원회로 전환시키기로 하였다.³⁰⁾

사실상, 이러한 이니셔티브들은 아르헨티나-브라질 통합프로그램에 앞서 1970년대부터 핵에너지 분야에서 양국의 과학기술 단체들 간의 협력안을 작동시켜온 실천의 연속선상에 놓인다. 이러한 접근은 1979년 양국 군사정부간에 체결된 핵협력 협정의 공식화와 더불어 가속화되었으며, 이 부문에서의 정보교환과 계획안의 공동전개를 목적으로 점차 제한된 성격의 결정레짐이 만들어지기에 이른다. 1986년 12월에 착수된 통합프로그램은 이러한 접근을 이용해 통합과 민주주의라는 두개 함과 통합프로그램을 절충시키는 새로운 정치적 의미를 지니게 된다. 이러한 상황 속에서, 아르헨티나 원자력 국가위원회(CNEA)와 브라질 핵에너지 국가위원회(CNEN)의 공동작용하에, 양국간의 핵협력이 쌍무적이고 다각적인 차원에서 특히 활기를 띠게 되었다.

“핵 클럽(핵무기 보유 국가군)”의 압력에 대한 양국의 공동대응과 수렴적인 활동은 다각적인 면에서 관행이 되었고, 국제원자력기구(IAEA)가 주관하는 고속 재생산 원자로 관련 회의에 참가할 양국 공동대표로 한 사람의 업저버를 임명하기에 이르렀다. 쌍방간에 이러한 체제는 두가지 방향에서 작용하고 있는데, 한편으로는 규범적인 영역에서 양국의 핵프로그램에 의해 준수될 상호 보호 및 통제에 관한 토의를 통해, 다른 한편으로는 실질적으로 핵잠수함의 건조와 같은 공동착수 혹은 아르헨티나산 농축 우라늄의 對 브라질 판매와 같은 협력적 이니셔티브를 통해 점차 이 체제의 진전이 이루어졌다.

이 경우에도 역시 양국 결정단위의 형성을 간파할 수 있는데, 아르헨티나 측에서는 원자력 국가위원회의 기술자들과 산마르틴궁이 —— 행정책국을 통해 ——, 브라질 측에서는 핵에너지 국가위원회와 아파마라띠가 참여하고 있다. 브라질의 경우, 공식적인 참여는 없었지만 아르헨티나와의 협력체제와 관련된 결정에서 일부 군부세력 —— 주로 해군 —— 이 암암리에 점하고 있는 위치에 대해 언급해야 하겠다. 또 다른 흥미로운 점은 경제통합의 문제에서 발생하는 현상과는 대조적으로, 핵협력의 문제에서는 이따마라띠가 양

30) 이베로선언은 아르헨티나 대통령의 브라질 방문 기간중인 1988년 4월 7일에 조인되었다.

국간의 합의를 외교적으로 중재하는 것으로 자신의 활동을 제한하면서 덜 핵심적인 역할을 수행한다는 사실이다. 이러한 사실은 경제부문에서 브라질 외교활동의 전문화 —— 최근에 기술협력 문제에 전념하고 있다 —— 가 가지는 차별적 중요성 뿐만 아니라 아르헨티나와의 협력에 동원되는 기술 군사 부문의 견고한 이해관계에도 역시 기인한다.

동일한 현상이 아르헨티나 측에서도 일어나는데, 이 국가에서는 브라질과의 협력 가능성이 특수한 경제정책과는 무관한 장기 계획으로 인식되고 있으며, 몇몇 기술부문에 있어서는 심지어 현행 정치체제 자체와도 무관한 것으로 이해되고 있다.

아르헨티나에서는 민주정부 이후 핵문제 전문영역을 창출하기 위한 산마르틴공의 특별한 노력이 이루어졌다는 사실 또한 언급해야 하겠다. 외무성의 입장과 원자력에너지 국가위원회의 입장이 일치한다는 것은 브라질과의 핵협력과 관련된 최근의 행보에서 명시적으로 드러난 바 있다.

결산과 전망

아르헨티나-브라질 협력의 새 장을 여는 데 요구되는 외교활동과 병행하여, 양국 외무성 사이에 과도하게 기민한 정치적 동태가 창출되었다. 이러한 동태는 통합프로그램의 가장 두드러지는 문제들 뿐만 아니라 양국간의 일상적인 관계 협상과 주로 양국 중 어느 한 나라의 국제적 의제에 속하는 사안에도 이용될 수 있었다. 이런 의미에서, 중요한 예로, 포클랜드섬을 둘러싼 논쟁에서 아르헨티나 정부와 행동을 같이 한 브라질 정부의 활동을 들 수 있는데, 브라질 정부는 인접국에 대한 신의로 아르헨티나의 이해를 옹호하는 능동적인 외교활동을 주로 전개했다. 이 경우에 브라질의 대외활동 지침은 명백하게 규정되어 있지 않지만, 아르헨티나 정부와의 접근이라는 새로운 상황을 통해 강화된 항구적인 정치적 원칙은 존재한다. 영국의 강력한 압력에도 불구하고 영국 선박 인디아나호의 브라질 항구 정박을 불허한 사르네이 정부의 결정은 이러한 사실을 극명하게 보여준다. 유엔정기총회 및 여타 유엔기구에서 일어났던 것처럼, 양국이 국제무대에서 취할 공동입장에 대한 협의와 사전 조정작업에서 같은 맥락의 또 다른 예를 찾아볼 수 있다.

사실상, 1985년 말의 이구아수 합의서 Acta de Iguazú 이후 브라질 대외

정책에 있어 외교활동의 새 장이 열린 것으로 보인다. 인접국과의 협력을 조장하는 공동이해와 관련된 협상의 전개는 점차 이러한 대외정책의 항구적인 목표로 정착되어 왔다. 이러한 유대와 관련된 각각의 문제영역은 그것이 내포하는 이해와 선례에 의거하여 구체적으로 다루어질 필요가 있다. 정책의 결정단계, 집행단계를 불문하고, 문제 사안에 따라 서로 다른 관료 행위자가 담당하는 정부간 실천이 가장 지배적이다.

1986~1989년 시기는 아르헨티나-브라질 통합프로그램의 제1단계에 해당된다. 이 연대기적 경계설정은 통합프로그램의 착수와 초기 수행을 담당했던 양국 정부의 존립 기간에 근거한 것이다. 본고에서 이미 분석된 바와 같이, 통합프로그램의 공식화 결정은 민주주의 이행기라는 양국의 국내 정치상황에 의해 유발되었는데, 이 정치상황은 양국 협력의 항구적인 기준 창출이라는 아르헨티나와 브라질 대외정책의 목표들과 맞물려 있다. 경제분야에서 이러한 목표는, 프로그램의 초기단계에서 활발하게 기능한 결정레짐의 형성을 통해 추구되었다. 1988년 이후 결정레짐의 점진적인 활동 둔화는 근본적으로 양국의 거시경제적·정치적 위기에서 야기된 영향에 기인한다. 양국 모두에 있어, 양국 통합안에 활력을 불어 넣을 사회적 이해의 토대를 창출할 가능성이 벽에 부딪혔다. 관료기구들 사이에서는, 이러한 위기로 인해 통합프로그램의 결정 및 집행과정에 참여하는 행위자의 수가 제한되었고, 이따마라피와 산마르틴궁은 점점 더 배타적인 책임을 지게 되었다.

이와 병행해서, 양국간 협력력이 새롭게 추진되었다. 이 경우에는 과학-기술 부문의 공고한 상호 이해가 이미 존재하고 있었기 때문에 공동안 작성에 유리했으며, 양국의 행정책에 가해진 일련의 경제제재에도 불구하고 계획된 목표를 일관성 있게 추진할 수 있었다.

통합프로그램의 앞날은 양국간에 조인된 23개 의정서를 통해 공식적으로 설정된 결정과 집행의 동태를 재활성화하는 양국 정부의 능력에 달려 있다. 이 과정에서, 근본적으로 〈양〉국에 의해 다음의 세가지 기본조건이 충족되어야 할 것이다: 위기상황의 극복, 거시경제정책들 간의 조정 강화, 그리고 통합프로그램과 관련된 사적 경제부문의 동원. 결정과정이 통합의 논리를 따를 수는 없을 것이고, 역으로 〈통합이 결정과정의 논리를 따라야 할 것이다〉. 이것들은 또한 이러한 결정과정과 관련된 국가의 권력구조에 전적으로

위임된다.

이렇게 볼 때 통합프로그램의 실패 원인과 앞으로의 성공 가능성을 해명하기 위해서는 국내상황에 더욱더 초점을 맞출 필요성이 있다. 브라질이나 아르헨티나 공히, 통합과정을 추진하기 위한 권력 기반은 자신의 사회 앞에서 통합안을 촉진시킬 수 있는 양국 정부의 정당성에 달려 있다. 이 정당성은 또 나름대로, 앞서 언급한 세가지 조건이 충족된 연후에만 가능할 것이다.

결 론

국제협상의 결정과정에 대한 이 비교 연구는 결론적으로 몇가지 견해를 시사한다. 우선, 외교활동과 국내정치 사이의 함수관계가 명백하다. 분석의 대상이 된 두가지 사례에서, 외무성에 의한 대외 협상의 추진은 국내의 국가적 사적 이해관계의 동태 및 현행 정치 경제 상황에 의해 결정되었다. 이런 의미에서 볼 때, 단일행위자 모델은 부적절하며, 대외정책의 사회적 차원 역시 중요하다. 대외협상의 대상인 사안들의 성격이 국내의 경제적 이해에 직접적으로 영향을 미쳤다는 사실을 염두에 둔다면, 대외정책의 사회적 차원은 더욱더 중요성을 띠게 된다. 통합프로그램의 경우에는, 프로그램의 발의, 구상 및 작성에 있어 외무성의 주도가 확실하다. 그럼에도 불구하고, 계획의 성공적인 수행은, 무엇보다도 통합프로그램과 관련된 경제행위자의 동원 여부에 달려 있다. 정보문제에 있어서도, 비록 외무성이 대미협상을 주도했지만, 외무성의 협상 태도는 외무성까지도 포함하는 국가행위자들 및 분쟁의 해결을 바라는 사부문들, 특히 수출부문에 유리해진 국내 상황의 추이를 반영하였다.

국내의 정치 경제적 상황이 대외정책의 수행에 영향을 미친다는 것 또한 명백하다. 아르헨티나와의 통합에 있어, 경제적 위기는 외교적 활동수단을 감소시켰을 뿐만 아니라 많은 경우에, 국제수지 문제와 관련된 단기적 경제정책 방침을 초래했는데, 이는 장기계획이라는 통합프로그램의 원칙에 배치된다. 이러한 상황은 상이한 경제정책 방침들을 노정시켜 외무성과 여타 국가기구들간의 갈등의 소지를 확대시킴으로써 관료기구간 동태 자체에 영향을 주었다. 경제적 취약성의 영향은 정보협상의 경우에 더욱 심각해, 국가가

중요한 무역계정을 창출하고, 나아가 소프트웨어의 경우처럼 관련 정치 경제세력들 사이에서 확고한 지지를 얻지 못한 사안에서의 침예한 의견대립이 양국관계에 과급되는 것을 차단해야 할 필요성이 제기되었다.

이러한 협상과정에 대한 분석에 제기되는 또 다른 문제는 대외정책의 결정과정에 외무성의 역할에 관한 것이다. 이 분석에 따르면, 군정기와 비교할 때, 신공화국 시기에 외무성의 중심적인 위상은 어디까지 실추되었다고 추정할 수 있는가? 복잡한 문제이므로 본 연구에서 확정적인 답을 제시할 수는 없다. 그럼에도 불구하고, 몇몇 견해는 타당성을 지닌다. 외무성이 전통적으로 정치적 압력으로부터 자유로웠던 것은 바로 군정기 동안 군사정권의 배타적인 성격 때문이었음이 틀림없다. 그러나 체제의 자유화가 공개적인 대외정책 토론의 장을 확대시켰다는 것 또한 틀림없는 사실이다. 이렇게 해서, 외무성은 대외정책의 추진과정에서 국내의 정치적 변화를 반영해야만 했다. 그렇지만, 외무성의 방침과 차별되는 대외정책안들이 사회 내에서 형성됨에 따라 이러한 새로운 상황만이 외무성의 상대적인 자율성에 영향을 미칠 수 있을 것이다.

따라서, 외무성의 자율성 문제는 여타 국가기구들과 관련된 국가기구의 영역으로 넘어가며, 더 나아가 특수한 대외적 사안에 있어서의 외교활동과 관련된 정치적 경제적 이해관계의 영역으로 확대된다. 지금은 관련 정치 경제적 이해관계가 과거에 이미 자신들의 이익을 도모하기 위해 의지했었던 국가적 절차——이 경우에는 의회의 절차——에 직접 접근하는 것 뿐만 아니라 또 하나의 접근방법에 의존한다는 점에서 이전 시기와 구별된다. 통합프로그램의 경우에는, 단기적인 경제정책 방침과 보다 장기적인 대외정책 목표 간에 대립이 발생했으며, 이미 살펴 본 바와 같이 이러한 대립 상황은 결국 협력프로그램의 집행에 있어 이따마라티의 국내적 주도력에 영향을 미쳤다.

마지막으로, 이 두가지 협상의 결정과정에 대한 분석을 통해 대외정책의 수립과 집행과정에서 외무성이 차지하는 핵심적인 역할과 관련하여 두가지 차원의 고찰이 시사된다. 우선, 협상에서의 외교활동의 상대적인 자율성 문제는 협상 자체의 경제적 성격과 밀접하게 관련되어 있다. 이따마라티가 협상의 주도권을 쥐고 있다고 볼 수는 있지만, 국제협력계획의 집행은 관련

경제행위자들의 적극적인 대응 여부에 달려 있다. 다른 한편, 경제행위자들에게 손익이 차별적으로 작용하는 분쟁적 협상의 경우 대외적 차원에서의 외교적 협상능력은 근본적으로 차별적인 영향을 받는 이해당사자들간의 국내적 협상능력에 달려 있다. 그런데, 이는 국가의 정책 관리 범주에 속하는 문제를 제기하기 때문에 이따마라띠의 활동영역에 해당된다. 이러한 마지막 양상은 외무성의 역할에 대한 두번째 고찰로 이어진다. 누적된 정치경제적 위기가 국가의 정책 관리 능력에 영향을 미침에 따라 국가의 국제관계 및 대외정책 역시 영향을 받는다. 장기적으로는 대외정책 영역을 확장시키고, 단기적으로는 국제상황 속에 존재하는 기회를 활용하는 것을 목표로 하는 대외정책을 수립한 것은 외무성의 활동에 의거한 것이다. 적극적인 대외정책 의제를 결정하고 이를 지지하는 “국가프로젝트”는 존재하지 않고, 대외정책과 그 집행기구만이 이미 획득된 이익의 상실을 막기 위해 마련된 소극적 의제에 대한 재량권을 가지고 있다.□

(옮긴이: 김현균 · 서울대 대학원 · 중남미문학)

참 고 문 헌

- ABREU, MARCELO DE PAIVA, 1985: “Brazilian Trade and the GATT: 1947~1985”, trabajo presentado en el Seminario “The Interests of Developing Countries in the Global Trade System: The Main Issues”, Angra dos Reis, Brasil, 3-4 de agosto de 1985.
- ADLER, EMANUEL, 1986: “Ideological Guerrillas and the Quest for Technological Autonomy: Brazil’s Domestic Computer Industry”, *International Organization*, vol. 40, núm. 3.
- ALLISON, GRAHAM T., 1971: *Essence of Decision*, Little Brown and Company, Boston.
- ARAUJO, JOSÉ TAVARES DE, 1988: *O Brasil e a atual rodada de negociações do CATT*, IPEA. núm. 139, Rio de Janeiro.
- ARAUJO, JOSE TAVARES DE 1988: “Os fundamentos econômicos do

- programa de integração Argentina-Brasil”, *Revista de Economia Política*, vol. 8, núm. 3, julio-septiembre.
- BAUNMANN, RENATO & LERDA, JUAN CARLOS, org., 1987: *A Integração em Debate*, UNB, Ed. Marca Zero.
- BOTELHO, ANTONIO JOSÉ, 1987: “Brazil’s Independence Computer Strategy”, *Technology Review*, vol. 90, núm. 4, May-June.
- CAMARGO, ASPASIA & DINIZ, ELI, orgs., 1989: *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*, IUPERJ, Ed. Vértice, São Paulo.
- CAMARGO, SONIA & MOURA, GERSON, 1984: “Uma visita pouco frutuosa”, *Brasil, Perspectivas Internacionais*, núm. 1, junho-julho.
- CHUDNOVSKY, DANIEL, 1987: “Oportunidad histórica para formular una política industrial”, *Argentina Tecnológica*, núm. 4, Buenos Aires, enero.
- ESCUDE, CARLOS, 1987: “Integración con Brasil: la faceta cooperativa de la política exterior argentina”, en *Patología del nacionalismo*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- EVANS, PETER, 1986: “State, Capital and the Transformation of Dependence: the Brazilian Computer Case”, *World Development*, vol. 14, núm. 7.
- EVANS, PETER, 1989: “Declining Hegemony and Assertive Industrialization: US-Brazil Conflicts in the Computer Industry”, *International Organization*, vol. 43, núm. 2.
- FIORI, JOSE LUIS, 1988: “Brasil: Uma transição Democrática com Crise organica do Estado”, trabajo presentado en el Seminario *Argentina-Brasil: perspectivas comparativas y Ejes de integración*, FLACSO, Buenos Aires, 19-22 de octubre.
- HELENA, SILVIA. 1980: “A indústria de Computadores: Evolução das Decisões Governamentais”, *Revista de Administração Pública*, vol. 14, outubro-dezembro.
- HIRSCHMAN, ALBERT O., 1980: *National Power and the Structure of Foreign Trade*(expanded edition), Berkeley: University of California Press.
- HIRST, MÔNICA, 1984: “Transición Democrática y Política Exterior: La

- experiencia brasileira”, en TULCHIN & MUÑOZ, *Entre la autonomía y la subordinación*, GEL, Buenos Aires.
- HIRST, MONICA & LENGYEL, MIGUEL, 1986: “Las relaciones comerciales argentino-brasileras: 1976~1985”, *Serie de Documentos e Informes de Investigación*, FLACSO, Buenos Aires.
- HIRST, MÓNICA, 1987: “Brasil-Estados Unidos: De la diferencia al conflicto”, en HIRST, MÓNICA, ed., *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina-Estados Unidos*, GEL, Buenos Aires.
- HIRST, MONICA, 1988: “Contexto e Estrategia do Programa de Integração Argentina-Brasil”, en *Revista de Economía Política*, vol. 8, núm. 3, julho-setembro.
- HURREL, ANDREW & FELDER, ELLENE, 1988: “The US-Brazilian Informatics Dispute”, mimeo.
- INTAL, 1987: “El Programa de integración argentino-brasilero”, en *Integración Latinoamericana*, núm. 122, Buenos Aires, abril.
- KRANER, PAULO, 1985: “Diálogo de Surdos: As Relações Brasil-EUA”, *Brasil, Perspectivas Internacionais*, núm. 5, janeiro-fevereiro.
- LAFER, CELSO, 1984: *O Brasil e a Crise Mundial*, Ed. Perspectiva, São Paulo.
- LAFER, CELSO, 1987: *Paradoxos e Possibilidades*, Ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- LAVAGNA, ROBERTO, 1987: “Una política de cambio estratégico”, en *Política, economía y sociedad*, núms. 11-12, IDEAS, Buenos Aires, julio-diciembre.
- LIMA, MARÍA REGINA SOARES DE, 1986: “The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipú”, Disertación de Doctorado, *Vanderbilt University*, Nashville-Tennessee.
- LIMA, MARÍA REGINA SOARES DE, 1987: “Informática e Retaliação”, *Brasil, Perspectivas Internacionais*, núm. 16, outubro-dezembro.
- LIMA, MARÍA REGINA SOARES DE & MOURA, GERSON: “A Trajetoria

- do Pragmatismo”, *Dados*, vol. 24.
- LIMA JR, OLAVO BRASIL DE & ABRANCHES, SÉRGIO HENRIQUE, eds., 1987: *As Origens da Crise: Estado Autoritário e Planejamento no Brasil*, IUPERJ, Ed. Vértice, São Paulo.
- LINDBERG, LEON, 1963: *The political Dynamics of European Economic Integration*, Oxford University Press, London.
- MONETA, CARLOS, 1987: “El acercamiento Argentina-Brasil: de la tensión y el conflicto a la competencia cooperativa”, INUESP, Caracas.
- MOURA, GERSON; KRAMER, PAULO y WROBEL, PAULO, 1985: “Os Caminhos(Difíceis) da Autonomia: As Relações Brasil-EUA”, *Contexto Internacional*, núm. 2, julho-dezembro.
- PEREIRA, LIA VALLS, 1989: “O Protecionismo dos Países Desenvolvidos e o Acesso de produtos Brasileiros aos Mercados Externos”, FUNCEX, Rio de Janeiro.
- PIANI, GUIDA, 1986: “Legislação de Comercio Exterior: Comentários sobre o Caso dos Estados Unidos”, FUNCEX, novembro.
- PINHEIRO, LETICIA, 1987: “La Diplomacia Brasileira frente a la cuestión de las Malvinas: variaciones sobre un mismo tema”, en *América latina-Internacional*, vol. 4, núm. 11, FLASCO, Buenos Aires, enero-marzo.
- PIRAGIBE, CLÉLIA, 1986: “Políticas para a Indústria Eletronica nos Novos Países Industrializados(NICs): Lições para o Brasil”, mimeo., Brasilia, agosto.
- ROMERO, OSCAR JORGE, 1988: “El intercambio argentino-brasileño”, en HIRST, MÓNICA, comp., *Argentina-Brasil: El largo camino de la integración*, Ed. Legasa, Buenos Aires.
- ROSECRANCE, RICHARD, 1986: *The Rise of the Trading State*, Basic Books, inc., Publishers, New York.
- SCHURMANN, FRANZ, 1974: *The Logic of World Power*, Pantheon, New York.
- SOUZA LIMA, LUIZ GONZAGA DE, 1986: “Política Externa e Democracia:

O Caso da Informática”, *Brasil, Perspectivas Internacionais*, núm. 10, abril-junho.

TIGRE, PAULO, 1983: *Technology and Competition in the Brazilian Computer Industry*, St. Martin's Press, New York.

WROBEL, PAULO S., 1984: “Política Nacional de Informática: O desafio está lançado,” *Brasil, Perspectivas Internacionais*, núm. 4, novembro-dezembro.

WESTMAN, JONH, 1985: “Modern Dependency: A ‘Crucial Case’, Study of Brazilian Government Policy in the Minicomputer Industry”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 22, núm. 2.

YOFFIE, DAVID B., 1983: *Power and Protectionism: Strategies of the Newly Industrializing Countries*, Columbia University Press, New York.