▌이베로아메리카 제27권 2호 [2025. 12] : 81～112
https://doi.org/10.19058/iberoamerica.2025.12.27.2.81

중남미 외교정책 결정 요인: 브라질과 멕시코를 중심으로*

Determinants of Foreign Policy in Latin America: Focusing on Brazil and Mexico

김 기 현**
(Kim, Ki-Hyun)

<Abstract>

The purpose of this study is to comprehensively examine the various factors influencing foreign policy decisions in Latin America. To achieve this, this study first analyzes the influence and limitations of individual policymakers' factors on foreign policy decisions in Mexico and Brazil. This article demonstrates that while the characteristics and cognitive variables of individual policymakers-namely, the president himself- can influence foreign policy, the extent of this influence is limited. As examples, it examines the attempts to change foreign policy by the left-wing nationalist López Obrador government in Mexico and the hard-right Bolsonaro government in Brazil, as well as their practical limitations. Furthermore, we examine the factors that determine the limitations of individual policymakers. While factors limiting individual presidential influence are diverse, this article considers systemic

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 중견연구자지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2021S1A5A2A01063864)
** 선문대학교 외국어학부 스페인어중남미전공, E-mail: drkhkim@sunmoon.ac.kr

factors such as the policymaker group and national capability from a neoclassical realist perspective. Regarding policymaker group variables, we demonstrate that differences in influence in Mexico and Brazil emerge depending on the expertise of diplomats, the independence of the ministry of foreign affairs, and the level of presidential delegation of foreign affairs. Meanwhile, empirical data demonstrates that national capability has been the most important factor in determining the direction of foreign policy in the long term in both Mexico and Brazil.

Key words: Mexico, Brazil, foreign policy decision, national capability, individual policy makers

Ⅰ. 서론

외교정책 결정 요인에 대한 연구는 미중패권경쟁 상황에서 중남미가 어떤 외교적 전략을 취하고 결정적으로 어떤 선택을 할 것인지를 가늠해 볼 수 있다는 점에서 의미가 있다. 그런데 중남미 외교정책 결정요인과 관련해 지금까지 나온 대부분의 연구들은 주로 한 가지 요인에만 집중해서 분석하는 경향이 있다(Hsiang 2016; Lee 2016; Belém Lopes and Pimenta de Faria 2016).

이러한 연구들은 중남미 외교정책 결정에 있어서 경제적 상호의존성(국제체제 수준), 정부 이데올로기적 요인(정책 결정자 개인 수준), 국내 여론(국가·사회 수준) 등을 모두 각각 중요한 요인들로 제시하고 있다. 단일의 독립변수를 상정하는 이러한 연구들은 물론 다른 요인이나 변수들을 통제하고 특정 요인에만 집중함으로써 특정 요인의 영향력을 깊이 있게 분석하고 그를 보다 명확하게 인식하게 한다는 점에서 효과적이지만 한 국가 외교

정책의 전체적 메커니즘을 이해하는 데는 한계가 있다. 따라서 이 글에서는 어느 한 요인에 집중하기보다 다양한 요인들을 통합적으로 살펴보는 다면적 접근을 시도하고자 한다.[1)]

실제 외교정책을 결정짓는 요인은 매우 다양하고 복합적이다. 남궁곤(2019)이 정리한 분석수준에 따른 외교정책결정 모형에 따르면 영향력의 범위에 따라 가장 광범위한 수준에서부터 제1요인으로 국제체제, 제2요인으로 국가·사회, 제3요인으로 정책결정 집단, 제4요인으로 정책 결정자 개인을 들고 있다. 제 1요인인 국제체제 수준에서는 다극체제, 양극체제, 단극체제 등 '힘의 분배', '상호의존'이냐 '종속'이냐 등 국제체제 성격의 문제와 함께 관념적 차원에서 구성주의적 시각에 입각한 '정체성과 규범'의 요인들이 포함된다. 정체성은 자기 자신과 세계와의 관계를 규정하고 이해하는 방식으로 각국의 외교원칙에 영향을 준다고 할 수 있다. 제 2요인인 국가·사회 수준에서는 '국가의 특성'으로 지리적 특성, 종교적 특성, 이념적 특성과 함께 군사력·경제력 등 '국가능력'이 고려된다. 그 외에 자유주의 접근법에 따른 민주주의냐 권위주의냐의 '통치형태'와 여론, 언론, 이익단체, NGO 등의 영향을 간주하는 '사회적 요구'가 여기에 포함될 수 있다. 제 3의 요인인 정책결정 집단 수준에서는 외교정책 결정에 영향을 주는 기관들 사이의 상호작용을 다루는 '제도와 조직', 외교정책 결정에 관여하는 행정부처 관료들 특히 고위층 간의 게임으로서 '관료정치'와 집단 착각현상으로서 '집단사고' 등의 요인

1) 이 글의 원래 목적은 중남미 외교정책 결정에 영향을 미치는 주요 요인들의 영향력과 한계를 모두 살펴보는 것이었다. 하지만 그러한 작업은 연구 대상 국가나 대상 시기 등에서 일관성이 떨어지는 문제가 있음을 지적하는 사람들이 있었다. 대부분의 연구가 하나의 요인을 집중적으로 분석하고 있기 때문에 그들 간에 연구 대상과 시기의 통일성을 찾기가 어려웠다. 한편 하나의 논문에서 주요 요인들을 모두 중남미 다양한 국가에 적용해 심도 있게 분석하는 것은 애초에 불가능에 가까운 작업이었다. 따라서 이 글도 결국 현실주의 측면에서 가장 중요한 요인이라고 생각되는 제도와 조직 그리고 국가능력이라는 두 가지 요인에 집중하고 그 외 다른 요인들의 영향력과 한계는 서론에서 간단히 언급하는 수준으로 제한할 수밖에 없었다.

이 고려된다. 특히 '관료정치'와 '집단사고' 요인은 실패한 외교정책을 설명하는 틀로서 주로 활용된다. 마지막으로 제 4의 요인인 정책 결정자 개인 수준에서는 대통령의 신념에 따른 리더십 형태를 다루는 '개인특성'과 그러한 신념에 따른 인지능력의 제한을 다루는 '인지'의 문제가 고려된다.

이런 요인들은 국가에 따라 시기적 상황에 따라 각각 다양한 정도로 영향을 미치기 때문에 한 나라의 외교정책 결정 방식을 전체적으로 파악하는 것은 쉽지 않다. 심지어 각각의 요인들이 외교정책에 미치는 정도를 정확하게 파악하는 것은 사실상 불가능하다. 또한 이런 요인들을 중남미 국가들 모두에 적용해서 분석하는 것도 본 연구의 범위를 넘어선다. 따라서 본 연구는 중남미를 대표하는 두 나라인 멕시코와 브라질을 대상으로 중남미에 신자유주의가 도입된 1980년대 이후를 중심으로 중남미에서 외교정책 결정에 가장 중요한 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 살펴보고자 한다.[2)]

최근 중남미 외교정책 결정 요인을 분석하는 많지 않은 국내 연구들(Lee 2016; 정호윤 2021)[3)]은 주로 정책 결정자 개인 수준의 '특성'이나 '인지' 요인들에 초점을 맞추고 있다. 본 연구는 그러한 정책 결정자 개인 수준의 요인들의 중요성을 일정 수준 인정하면서도 그의 영향력이 제한적이라고 간주한다. 즉 외교정책 결정요인을 통합적으로 분석하고자 하는 본 연구는 중남미에서 정권 변화가 외교정책 변화에 미치는 영향이 크게 보일 수도 있지만

2) 브라질과 멕시코의 사례가 중남미 다른 국가에도 적용될 수 있는지 즉 특정 사례의 일반화 문제에 대한 지적도 있었다. 그것은 중요한 지적이기는 하지만 그렇다고 중남미 모든 국가의 사례를 다 분석하는 것은 본 논문의 한계를 넘어선다. 일단 이 글은 멕시코와 브라질의 사례를 통해 신고전현실주의 이론이 멕시코와 브라질에서도 어느 정도 적용된다는 점을 살펴보는 것에 제한했다. 물론 이를 통해 기존의 제도와 조직이 유지되는 한 그 이론이 다른 중남미 국가들에도 적용될 수 있다고 가정해 보는 것은 가능해 보인다.

3) 실제 중남미 외교정책 결정과 관련된 최근 국내 연구로는 이 두 편의 논문을 제외하면, 브라질 외교정책을 정체성 차원에서 분석한 강상준(2023)의 논문 정도가 거의 전부라고 할 수 있다.

실제로는 제한적이라는 사실을 보여주고자 한다. 그러한 모습은 "열대의 트럼프"라 불리는 급진우파 보우소나루 정부가 이전 노동당(PT) 정부의 외교정책 방향과 달리 친미적 성향을 보여주었음에도 불구하고 중국과의 관계를 계속 유지 강화했고, 멕시코 최초의 좌파정부라고 간주되는 로페스 오브라도르 정부도 좌파의 전통적 민족주의 성향을 억제하고 친미 개방적 외교정책을 유지했던 사례에서도 잘 드러난다.

외교정책에 있어서 정책 결정자 개인의 영향력이 존재하는 것은 분명하다. 이 글은 그것을 부정하고자 하는 것은 아니다. 다만 본 연구의 목표는 그 영향력의 범위가 어느 정도인지 알아보고 나아가 그의 영향을 제한하는 즉 보다 근본적 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 살펴보는 것이다. 물론 정책결정자 개인 변수를 제한하는 요인을 모두 살펴볼 수는 없다. 그러한 요인들 중에서 특히 본 연구가 주목하는 것은 신고전현실주의에서 주로 고려하는 정책결정 집단 수준 제도와 조직에서 정치엘리트, 외교 관료집단, 외교 싱크탱크의 특징과 각각의 영향력, 그리고 국가·사회 수준의 국가의 특성에서 군사력과 경제력 등 국가능력이다.

물론 정책결정자 개인 변수를 제한하는 요인은 정책결정자 집단과 국가능력 외에도 많이 있다. 우선 현실주의적 시각에서도 국제체제 수준의 경제적 상호의존성과 같은 요인들이 있다. 경제적 상호의존성은 특히 최근에 국가능력과 함께 중요한 정책결정 요인으로 부상하고 있다(Urdinez et al. 2016; Hsiang 2016). 다만 경제적 상호의존성이 외교정책 결정에 미치는 영향을 부정할 수는 없지만 장기적으로 볼 때 그의 영향은 국가능력에 비해 지속적이지 않고 불안정한 것으로 보인다. 특히 국가능력이 상대적으로 높은 멕시코와 브라질 같은 나라에서 경제적 상호의존성의 영향은 상대적으로 약하다(Amorim Neto and Malamud 2015). 따라서 이 글에서는 상호의존성을 중요 변수로 다루지는 않는다. 하지만 그의 영향력이 증가하는 것을 간주할 때 앞으

로 외교정책 결정 분석에 있어서 중요한 요인으로 다루어져야 함은 분명해 보인다.

신고전현실주의를 넘어 자유주의 관점에서 국가·사회 수준의 요인인 사회적 요구와 구성주의에서 중요하게 생각하는 국제체제 수준의 정체성과 규범 요인도 이 글에서 다루지는 않지만 중요한 변수이긴 하다. 자유주의 국제관계이론에서 외교정책 결정의 국내 요인으로 가장 중요하게 고려하는 것이 통치 형태와 사회적 요구이다. 특히 1980년대 민주화 이후 특히 2000년대 신자유주의 발전 모델의 실패가 드러나면서 중남미에서 사회적 변화를 바라는 요구가 분출하기 시작했다. 이때부터 중남미 외교정책에서도 사회적 요구가 반영되기 시작했다(Belém Lopes and Pimenta de Faia 2016, 15). 이때부터 중남미의 외교정책도 몇몇 정치인과 전문 관료들의 배타적 결정에서 벗어나 이해관계 당사자들의 개입이 증가하기 시작했다. 특히 이러한 변화는 멕시코나 브라질과 같은 대국에서 주로 발생했다(Carson and Power 2009). 관련하여 여론이 외교정책에 반영되는 수준을 분석한 연구도 등장했다(Morales Castillo and Schiavon 2015).

하지만 중남미에서 여론이나 사회적 요구가 외교정책에 미치는 영향은 민주화에도 불구하고 아직 그다지 크지 않다는 것이 일반적 판단이다. 중앙집권화 된 정치제도를 가지고 있는 중남미에서 일반적으로 국가는 사회적 요구에 대한 저항력이 뛰어나 사회에 대해 높은 자율성을 누린다. 따라서 행정부는 외교정책을 결정하는 데 있어서 여론이나 사회적 요구에서 벗어나 자체적으로 광범위한 자율적 운영의 여지를 가진다(Merke and Pauselli 2015, 618). 2000년대 이후 중남미에서 사회적 요구나 여론이 외교정책 결정에 미치는 영향이 증가하고 있긴 하지만 그것들은 아직도 여전히 외교정책 결정 과정의 중심에 있지는 않다. 말라무드에 따르면 중남미에서 사회적 요구가 외교정책 결정에 미치는 영향은 낙관적으로 볼 때 '작은 진전'을 축하하는 정

도이며, 비관적 입장에서는 그의 영향이 너무 약해 그로 인한 외교정책의 불안정을 거의 우려하지 않아도 될 수준이다(Malamud 2016, 513).

구성주의 관점에서 한 국가의 정체성도 외교정책 결정 과정에서 정책결정자 개인의 요인을 강화하거나 제한하는 중요한 변수가 된다. 예를 들어 브라질이 정권의 차이를 넘어 스스로를 강대국이라고 인식하는 일관된 자의식은 브라질이 현실주의적 한계를 넘어서 강대국 외교정책을 펼치는 주요한 요인으로 고려된다(강선주 2015). 강상준(2023 5-7)에 따르면 브라질이 경제력, 군사력, 국가종합능력지수에서 중견국 범주에 속함에도 불구하고 '대국 외교'를 추구하는 것은 "대국으로서의 자기 인식과 정체성과 같은 관념적 요인" 때문이다. 마레스와 트린쿠나스(Mares and Trinkunas 2016, 16)는 이를 브라질 외교에 있어 "일관된 거대한 흐름"이라고 평가하기도 한다.

이렇듯 정체성에 기반을 둔 각국의 외교원칙은 현실주의 요인들과 때로는 충돌하면서 때로는 상호보완하면서 각국의 외교정책 결정에 영향을 미친다. 그것은 지아카론(Giacalone 2012)이 지적하듯이 특히 중남미에서 더 큰 영향을 발휘하는데 그 이유는 중남미 학자들이 서구의 주류 이론보다 자신의 고유 이론을 더 선호하고, 문화적 제도적으로 보편성보다 각국의 다양성을 더 중요시 하고, 외교정책 등에서 학술단체의 역할이 크게 작용하기 때문이다.

하지만 미중 패권경쟁이 심화되는 상황에서 그러한 외교원칙을 유지하고 강화하는 것이 점점 더 어려워지는 것도 사실이다. 악티스와 말라칼사(Actis y Malacalza 2021, 124)가 지적하듯이 중남미 국가들의 자율성을 유지하려는 잠재력이 과소평가되어서도 안 되겠지만 미중패권경쟁에 맞서 지역 통합을 이루기보다 점점 더 파편화되어 가고 있는 중남미 국가들의 현실을 비추어 볼 때 대국 정체성에 기반을 둔 자율과 불간섭이라는 외교원칙이 유지되는 것이 점점 더 어려워 보이는 것도 사실이다.

이런 점으로 미루어 볼 때 중남미 외교정책 결정에 있어서 가장 중요한 변수는 정책결정자 개인으로서 대통령의 개인적 특성과 또 그의 영향력을 제한하는 현실주의적 요인으로 정책결정 집단으로서 제도와 조직 그리고 국가능력이다. 따라서 이 글은 먼저 대통령 개인적 특성에 따른 외교정책 변화의 영향과 한계를 살펴보고, 다음으로 그를 제한하는 현실주의적 요인으로 정책결정 집단과 국가능력이라는 요인들을 차례로 살펴 볼 것이다.

Ⅱ. 정책 결정자 수준의 요인(대통령 개인 특성과 인지)의 한계

1. 대통령 개인적 특성에 따른 외교정책 변화의 한계

중남미 외교정책 결정요인으로 정치 지도자의 개인적 특성과 인지 문제에 주목하는 이태혁(Lee 2016)의 논문은 외교정책 결정에서 외부의 체제적 요인이 중요하기는 하지만 엘리트 개인의 인식수준과 이데올로기적 성향이 결정적 역할을 한다고 주장한다. 따라서 그는 21세기 들어 중남미 국가들의 중국과 관계가 확대된 것은 이 시기에 발생한 중남미 좌파정부 붐(핑크 타이드) 때문이라고 주장한다.

같은 식으로 정호윤(2021)은 브라질 보우소나루 정부의 친미·반중 외교노선이 강경우파로서 보우소나루의 개인적 특성 때문이라고 주장한다. 그에 따르면 보우소나루 정부의 외교노선은 '글로벌 노스'를 지향하는 것으로 '남-남 협력'을 강조한 룰라와 호세피의 '다변화 자주외교', 심지어 중도우파 테메르 정부의 '실용외교'와도 명백히 구분된다고 한다. 보우소나루의 외교는 명백한 '이념외교'로서 그에 따라 확고한 '친미·반중 외교'노선을 보여주었다는 것이다. 따라서 브라질 외교정책의 변화에 있어서 정치지도자 즉 대통령 개인의 특성이 가장 중요한 요인이었다고 주장한다.

하지만 메르케와 레이노소(Merke y Reynoso 2016)의 연구를 보면 멕시코와 브라질에서 대통령의 변화에 따른 외교정책의 변화는 제한적임을 알 수 있다. 이들은 중남미 각국 외교정책 분야 다수의 전문가들(국가 별로 8-10명 정도)을 대상으로 통계조사를 통해 1980년에서 2014년까지 중남미 각국 대통령들의 외교정책을 네 가지 측면(스타일 측면에서 이데올로기적인지 실용적인지, 지정학적 방향에서 개도국 중심의 글로벌 사우스 혹은 선진국 중심의 글로벌 노스를 지향하는지, 경제적 측면에서 보호주의인지 대외 개방적인지, 미국과의 관계에서 자율 우선인지 동맹추구인지)에서 분석했다. 그리고 각각의 영역에서 1에서 10까지(양 극단적으로 각각 전자의 경우 1, 후자의 경우 10)점수를 부과해 위치를 설정했다. 이 시기에 멕시코에는 6명(데라 마드리드, 살리나스, 세디요, 폭스, 칼데론, 페냐 니에토), 브라질에는 6명(사르네이, 델 멜로, 프랑코, 카르도수, 룰라, 호세피)의 대통령이 있었다.[4)]

<표 1> 멕시코와 브라질 대통령에 따른 4개 분야별 외교정책의 변화(1980-2014)

분야	멕시코	델 라 마드리드	살리나스	세디요	폭스	칼데론	페냐 니에토	예외 사례 제외한
	브라질	사르네이	델 멜로	프랑코	카르도수	룰라	호세피	변동 범위
스타일	멕시코	4.5	6.1	5.6	3.0	4.7	5.6	4.5-6.1
	브라질	4.3	3.0	3.8	3.8	3.1	3.0	3.0-4.3
지정학	멕시코	4.2	5.8	5.3	5.8	5.3	5.3	5.3-5.8
	브라질	4.8	5.9	4.5	5.0	2.5	2.9	2.5-5.0
경제적	멕시코	4.5	6.5	6.1	6.5	6.2	5.8	5.8-6.5
	브라질	3.6	6.0	4.9	5.1	3.5	3.8	2.5-5.0
미국과 관계	멕시코	4.1	5.8	5.2	5.9	6.0	5.5	5.2-6.0
	브라질	3.8	5.5	4.5	4.5	2.0	2.6	2.0-4.5

자료: Merke y Reynoso 2016, 118-124

4) 메르케와 레이노소(Merke y Reynoso 2016)는 카르도수와 룰라 정부를 각각 1기와 2기로 구분해 8번의 대통령 정부로 평가하고 있으나 이들 정부의 1기와 2기 사이에 정책적으로 큰 차이가 없기 때문에 이 글에서는 편의상 브라질도 6명의 대통령으로 다룬다. 물론 이들 대통령의 평가 수치는 1기와 2기의 평균값이다.

<표 1>에 나타나는 결과를 보면 스타일 측면에서 멕시코는 대통령 순서대로 4.5, 6.1, 5.6, 3.0, 4.7, 5.6으로서 폭스대통령의 3.0을 제외하면 대부분 4.5에서 6.1 사이에 위치한다. 반면 브라질은 순서대로 4.3, 3.0, 3.8, 3.8, 3.1, 3.0으로 모두 3.0에서 4.3 사이에 위치해 있다. 지정학적 방향에서 멕시코는 4.2, 5.8, 5.3, 5.8, 5.3, 5.3로서 데 라 마드리드의 4.2를 제외하고 나머지는 모두 5.3에서 5.8 사이로 거의 변화가 없다. 브라질은 4.8, 5.9, 4.5, 5.0, 2.5, 2.9로 델 멜로의 5.9를 제외하면 나머지는 모두 2.5에서 5.0 사이에 위치한다. 경제적 측면에서 멕시코는 4.5, 6.5, 6.1, 6.5, 6.2, 5.8로서 데 라 마드리드의 4.5를 제외하면 나머지는 모두 5.8에서 6.5 사이에 위치하고, 브라질은 3.6, 6.0, 4.9, 5.1, 3.5, 3.8로서 델 멜로의 6.0을 제외하면 나머지는 모두 2.5에서 5.0 사이에 위치한다. 미국과의 관계에서 멕시코는 4.1, 5.8, 5.2, 5.9, 6.0, 5.5로서 데 라 마드리드 의 4.1을 제외하면 나머지는 모두 5.2에서 6.0 사이에 위치하고 브라질은 3.8, 5.5, 4.5, 4.5, 2.0, 2.6으로서 델 멜로의 5.5를 제외하면 나머지는 모두 2.0에서 4.5 사이에 위치한다,

이러한 결과를 놓고 보면 일부 예외를 제외하고 멕시코와 브라질의 외교정책이 대통령의 이데올로기적 변화에도 불구하고 각각 제한적 범위 내에서 움직이고 있음을 알 수 있다. 양국의 변화 범위가 일부 예외를 제외하고 겹쳐지지 않는다는 것도 흥미롭다. 대부분의 경우 대통령의 이데올로기적 변화에도 불구하고 멕시코는 브라질보다 외교정책 측면에서 보다 실용적이고, 보다 글로벌 노스를 지향하고, 보다 개방적이고, 미국과 보다 친밀한 관계를 추구함을 알 수 있다. 이러한 양국 간의 외교정책 변화 범위는 대통령의 바뀜에 따라 달라지지 않는다. 각국 대통령들의 외교정책은 다양한 요인들에 의해 결정된 제한적 범위 내에서 움직일 뿐이다.

물론 멕시코의 델 라 마드리드나 브라질의 델 멜로와 같은 예외적 사례도 없지는 않다. 하지만 멕시코 델 라 마드리드 정부의 외교정책이 그 후 다른

정부들과 큰 차이가 나는 것은 델 라 마드리드와 그 후 대통령들의 이데올로기적 차이 때문이라기보다 NAFTA 이전과 이후라는 대외적 변수의 변화가 더 큰 영향을 미쳤기 때문이다. 브라질에서도 델 멜로의 정부의 돌발적 외교 행태는 시스템적 변수를 뛰어넘는 매우 예외적인 경우이지만 그로 인해 델 멜로 정부는 결국 오래 지속되지 못하고 탄핵으로 이어졌다. 가장 두드러진 예외는 멕시코 폭스 정부가 외교 스타일 측면에서 보다 실용적인 멕시코의 일반적 외교 형태를 깨고 이념적 성향을 강하게 드러냈다는 점이다. 폭스 정부 외교정책의 이념적 성향은 3.0으로서 멕시코의 일반적 범위인 4.5-6.1을 넘어선 것은 물론 보다 이념적인 브라질의 대통령들보다 더 강한 이념적 모습을 보였다. 이는 72년 제도혁명당(PRI) 장기집권을 종식시킨 대통령으로서 불가피한 행태였다고 생각된다. 하지만 폭스 정부 외교정책도 다른 세 가지 측면에서는 모두 멕시코의 국가적 범주의 틀을 벗어나지 않았다.

메르케와 레이노소는 자신의 앞선 연구를 종합적으로 평가한 또 다른 논문에서 대통령의 변화가 외교정책의 변화에 미치는 영향은 결코 무시할 수 없지만 그러한 변화는 다른 변수들의 영향으로 인해 결국 제한적일 수밖에 없다고 주장하면서 그러한 변화 정도의 국가별 수치화를 시도했다. 여기서 멕시코와 브라질은 평균 변동치가 각각 0.12, 0.17 수준(최대는 온두라스로 0.35, 최저는 쿠바로 0.05)으로 멕시코의 외교정책이 중남미 국가들 중 상대적으로 변화의 정도가 작고 브라질은 중간 정도 수준으로 평가되었다. 변화의 최대치를 살펴보면 멕시코와 브라질이 각각 0.32, 0.44로서 역시 멕시코가 브라질보다 낮게 나타난다(Merke, Reynoso and Schenoni 2020, 418-419).

이런 최대치의 변화가 일어난 경우는 멕시코의 경우 NAFTA를 체결한 살리나스와 그 전 델 라 마드리드 정부 사이의 일로서 명백히 외부적 요인이 강하게 작동했다. 브라질의 경우는 델 멜로의 경우로서 그의 정부는 대통령의 조기 탄핵으로 얼마 지속되지 못했다. 이는 멕시코와 브라질에서 외교정

책이 대통령의 바뀜과 그들의 이데올로기적 성향에 따라 영향을 받고 실제로 가시적 변화가 나타나기도 하지만 그 변화의 정도는 일정 범위 내에서 제한적임을 보여준다.

2. 멕시코 로페스 오브라도르와 브라질 보우소나루 정부 외교정책 변화의 한계

정책결정자 개인의 외교정책 변화에 미치는 영향이 제한적임은 앞선 연구에서 다루지 않은 그러나 이전 정부들과 명백한 이데올로기적 변화를 보여준 두 정부(멕시코의 좌파 대통령 로페스 오브라도르: 2018-2024; 브라질의 강경우파 대통령 보우소나루: 2019-2022)에서도 크게 다르지 않은 것으로 보인다. 이들 두 대통령에 대해서는 아쉽게도 메르케와 레이노소(Merke y Reynoso 2016)의 앞선 연구가 다루지 않고 있기 때문에 이들 외교정책의 변화를 수치적으로 정확히 비교해 볼 수는 없지만 이들 정부의 외교정책에 대한 다양한 연구들을 보면 앞선 정부와 명백한 이념적 차이에도 불구하고 외교정책에 있어서 실제 변화는 크지 않고 또 제한적이었음을 알 수 있다.[5)]

멕시코의 로페스 오브라도르는 사실상 멕시코 최초의 좌파정당 소속 대통령으로서 기존의 중도우파 제도혁명당(PRI)이나 우파 국민행동당(PAN)

5) 로페스 오브라도르와 보우소나루 정부에 대한 데이터 분석이 없다는 지적은 타당성이 있다. 하지만 그들에 대한 데이터가 유효성을 가지기 위해서는 사전 연구의 인터뷰 대상자를 상대로 재조사가 이루어지든지 아니면 완전히 새로운 대상자를 통해 앞 시기 전체를 포함한 조사를 하든지 해야 한다. 전자는 완전히 불가능하고 후자는 제한적 시간과 비용으로 인해 본 논문의 한계를 넘어선다고 파악했다. 본 논문의 목적은 정책결정자 개인 요인을 넘어 다양한 요인들을 포괄적으로 살펴보는 것이었다. 따라서 정책결정자 개인 요인에 대해서는 뛰어난 사전 연구의 데이터를 통해 전반적 상황을 파악하고 최근의 두 정부에 대해서는 문헌적 차원에서 파악하는 수준에 머물 수밖에 없었다. 앞으로 이 두 정부를 포함해 정책결정자 개인 요인에 대한 전체적 상황을 통합적으로 파악하는 계량적 연구가 나올 것을 기대해 본다.

소속 대통령과 이념적으로 완전히 달랐다. 특히 그가 속한 국민재건운동당(MORENA)은 기존 좌파 정당인 민주혁명당(PRD)에서 탈퇴한 로페스 오브라도르가 시민사회 세력과 손잡고 만든 정당이라 보다 혁신성을 가지고 있었다. 뿐만 아니라 대통령도 55%에 가까운 득표율로 압승했을 뿐만 아니라 국회의원 선거에서도 여당연합(Juntos Haremos Historia)은 하원에서 과반수(251석)가 넘는 308석을 상원에서도 과반수(65석)가 넘는 69석을 차지함으로써 로페스 오브라도르 정부의 외교정책에도 많은 변화가 예상되었다.

하지만 로페스 오브라도르 정부는 국내 정치를 우선시하면서 외교정책에서는 '신중함'을 보여주었다. 로페스 오브라도르 정부는 트럼프의 NAFTA 폐지 협박에 대해 자유무역을 지지하는 기존의 개방적 외교정책을 지속하면서 USMCA 협정을 이끌어 냈다. 이민 문제에서도 국경에 장벽을 설치하고, 멕시코 이민자들을 범죄인 취급하는 트럼프의 공격적 접근에도 불구하고 미국과의 관계 손상을 피하면서 협상을 통해 문제를 신중하게 해결하는 실용적 모습을 보여주었다. 이러한 외교차원에서 실용적 접근은 로페스 오브라도르에 대한 국내여론의 비판과 악화를 감수하고 이루어진 것이었다. 이렇듯 로페스 오브라도르 정부는 경제적 측면에서 성장, 개방, 외국인 투자 촉진 우선이라는 실용적 접근 방식을 유지하면서 외교적 측면에서도 앞선 정부들의 정책을 거의 그대로 지속했다(Velázquez 2020).

반면 중남미국가들과의 관계에 있어서는 앞선 정부들의 정책과 다른 모습을 보여주기도 했다. 이전 페냐 니에토 정부가 미국의 입장을 반영하여 마두로 정부를 비판하면서 베네수엘라의 민주적 개혁을 요구했다면 로페스 오브라도르 정부는 멕시코의 전통적 외교원칙인 불간섭주의를 천명하면서 베네수엘라 문제에서 미국의 입장에 동조하지 않았다. 2018년 마두로의 대선 승리를 인정하지 않고 과아이도를 새로운 대통령으로 내세우는 리마그룹의 결의안도 지지하지 않았다.[6] 나아가 미주기구(OAS)의 마두로 정부 부

정선거 결의안에도 동참하지 않고 기권했다. 뿐만 아니라 볼리비아 급진좌파 모랄레스의 사임을 반대파의 쿠데타로 규정하고 그의 정치적 망명을 수용하고 내각 고위 관계자 9명을 주 볼리비아 멕시코 대사관에 수용함으로써 양국 간의 관계가 위기에 처하기도 했다.

로페스 오브라도르 정부의 대중남미 관계에서 이러한 외교정책은 자유민주주의 수호와 촉진이라는 이념적 목표보다 '불간섭, 민족자결'(No intervención, Auto-determinación)이라는 멕시코의 전통적 외교원칙을 따른 것이었다. 그러면서도 동시에 자유무역을 목표로 하는 칠레, 콜롬비아, 페루와 태평양동맹(PA)을 지지한 것을 보면 멕시코의 외교정책이 이념적이라기보다는 전통적 외교원칙에 기반을 둔 실용적 외교를 추구하고 있음을 알 수 있다. 중국과의 관계에 있어서도 로페스 오브라도르 정부는 중국의 투자 유치 등 경제교류 심화를 위한 노력을 했다. 하지만 미국의 불만과 압력이 증가함에 따라 로페스 오브라도르 정부는 결국 중국의 투자 계획을 취소하는 등 미국의 수정 요구를 받아들이는 현실주의적 외교정책을 받아들였다.

결론적으로 로페스 오브라도르 정부의 외교정책은 경제적 측면에서 지속성, 대중남미 관계에서는 변화로 요약될 수 있다. 이를 두고 벨라스케스(Velázquez 2020, 142)는 로페스 오브라도르 외교정책의 방향을 "변화와 연속성 사이의 왔다갔다"함이라고 규정하고, 실바 파라다(Silva Parada 2025, 119-120)는 "좌파로서 이념적 연대와 미국과의 관계에서 실용적 접근의 혼합"이라고 정의한다.

전통적 외교원칙에 따른 중남미 좌파 정부들과의 연대라는 이전 정부와 확실히 다른 차이점에도 불구하고 또 이념적으로 과거 수입대체산업화 시대의 국가개입주의와 국내 산업화를 지지함에도 불구하고 로페스 오브라도르 정부는 경제적 측면에서 자유무역과 개방화를 지속적으로 추구하고 미

6) 당시 리마그룹은 브라질과 콜롬비아 우파 정부의 영향으로 미국의 마두로 정부 비판 입장에 동조하는 입장을 취했다.

국과의 관계에서 현실주의적 실용외교를 택할 수밖에 없었다. 이는 경제적 현실이라는 시스템적 변수가 대통령 특성과 인지라는 개인적 변수를 강하게 제한하고 있기 때문이다.

브라질의 외교정책은 강력한 영향을 가진 외교부가 주로 몇 가지 원칙에 따라 방향을 설정하면 대통령은 우선순위에 따라 정책을 실행하는 것이 관례였다. 하지만 보우소나루 정부 들어서 이러한 전통적 패턴에 변화가 야기되었다. "열대의 트럼프"라 불렸던 보우소나루는 집권 후 트럼프 1기 정부 강경우파의 전략과 전술을 모방해 이전 정부들과 달리 외교부의 기존 원칙이었던 세계화를 비판하고, 자유주의 국제질서를 부정하고, 지역통합을 경시하고, 남-남 협력을 포기하고, 나아가 브라질의 미국 종속을 심화시키는 외교정책을 펼치기 시작했다. 이러한 전략은 지역통합 우선, 국제법 지지와 다자주의 옹호, 개도국과 협력 강화, 자율권 방어라는 브라질 외교정책의 기본 방향을 완전히 뒤엎는 것처럼 보였다. 1985년 민주화 이후 브라질의 외교정책이 대통령이 바뀜에 따라 변화가 없었던 것은 아니지만 이들이 자율을 우선하는 브라질의 전통적 외교원칙을 크게 벗어나지는 않았다. 그러나 보우소나루는 이전 대통령들과 완전히 다른 외교정책을 추구하는 것처럼 보였다.

하지만 보우소나루의 그러한 변화 시도에는 명백한 한계가 존재했다. 글로벌 사우스인 개도국과의 협력을 줄이고 글로벌 노스인 선진국들과의 관계를 강화할 목적으로 BRICS와의 관계를 축소하고 OECD회원국으로 전환하고자 했으나 주도적 외교능력의 부재로 실패했다. 팬데믹 시기에는 미국을 따라 중국을 원인 제공국가로 비난하면서 이념적으로도 중국과 맞서고자 했으나 브라질의 중국에 대한 높은 무역, 투자, 금융 의존으로 인해 중국과의 관계 축소 및 단절은 불가능했다(Amoroso Bothelho 2025, 134).

보우소나루 정부의 초대 외교부 장관 이었던 에르네스토 아라우주

(Ernesto Araújo)는 트럼프지지, 세계화 비판, 기후변화 정책 비판 등 보우소나루의 외교 목표를 충실히 수행하고자 했다. 하지만 2021년 중국과의 관계 악화 문제로 농산물 수출업자의 이익을 대변하는 상원의원들의 압력이 거세지자 결국 사임해야만 했다. 다음 장관으로 임명된 프랑쿠 프랑사(Franco França)는 다시 중국과의 관계 개선에 노력해야만 했다.

중동문제에 있어서도 보우소나루 정부는 브라질의 전통적인 중립 입장을 포기하고 주 이스라엘 브라질 대사관의 예루살렘 이전을 시도했지만 국내 세력들 특히 중동에 주로 수출하는 농산물 수출업자들의 반대에 부딪혀 시도를 포기해야 했다. 결국 보우소나루 정부는 예루살렘에 사무소를 설치하는 것으로 후퇴했다. 환경정책에 있어서도 보우소나루 정부는 국제사회의 증가하는 압력과 서구 시장의 상실을 우려하는 농산물 수출업자들의 반대에 직면해 국내적으로 아마존 개발과 환경보호정책 완화를 위한 노력들을 축소하지 않을 수 없었다. 이러한 모습들은 대통령의 이데올로기에 따른 외교정책 변화 시도가 아무리 강력하다고 하더라도 결국 변화에는 명백한 한계가 존재함을 보여준다.

다음 장부터는 멕시코와 브라질에서 대통령에 따른 외교정책 변화를 억제하는 변수는 어떤 것들이 있으며, 또 이들은 어떻게 작동하는지에 대해서 알아 볼 것이다.

Ⅲ. 현실주의적 제한 요인

1. 정책결정 집단 수준: 제도와 조직

트럼프는 집권 1기 때 자신이 추구하는 변화를 제대로 실현하지 못하는 이유로 "딥 스테이트"(deep state)를 언급했다. 이 용어는 원래 국가 정책에

영향력을 행사하는 비밀스럽고 승인되지 않은 권력 네트워크라는 부정적 의미를 가지고 있지만 트럼프가 언급한 "딥 스테이트"는 "비도덕적이고, 전능한 얼굴 없는 관료들로 구성된 조직적 네트워크로서 선출된 대통령의 권력을 통제하는 거점"으로 인식된다(Ingber 2017).

외교정책 결정 요인 분석에서 이러한 변수는 정책결정 집단 수준 요인의 '제도와 조직'에 속하는 것으로 외교정책 결정에 관여하는 다양한 기관들 사이의 상호작용을 다룬다. 외교정책 형성에 있어서 국내변수의 영향과 관련하여 구성주의가 정체성의 역할을 강조하고, 자유주의가 통치 형태와 사회적 요구에 주목한다면 신고전 현실주의(neoclassical realism)[7]는 매개변수로서 정책 결정자 개인과 더불어 집단의 역할에 초점을 맞춘다.

일반적으로 대통령 개인에 권력이 집중될수록 대통령의 변화에 따른 외교정책 변화 가능성도 크다. 반면 대통령을 제어하는 관료 집단의 영향이 클수록 대통령의 변화에 따른 외교정책의 변화 가능성도 낮다. 강력한 행정 관료제와 같은 제도가 대통령의 권한을 제한하는 경우 외교정책은 보다 안정적이고 관료제가 약할수록 외교정책의 변화 가능성은 높다.

그렇다면 멕시코와 브라질에서 외교정책 결정에 있어서 가장 큰 영향력을 발휘하는 기관은 무엇이며 또 이들이 대통령 개인의 영향력을 제어하는 수준은 어느 정도인가? 먼저 브라질의 경우 전문성과 일체성을 겸비한 '이타마라티'(Itamaraty)라 불리는 외교부는 대통령에 대해 상당한 수준의 정책 자율성을 누리면서 국가이익을 규정하고 외교 정책을 개발해 왔다. 브라질은 인구, 면적, 자원 등등에서 거대한 잠재력을 가진 나라로서 국제적으로도 그러한 힘을 공식적으로 인정받기를 원한다. 그로 인해 국가 자율성과 발전주의라는 외교원칙은 좌우를 넘어 브라질인 모두가 지지하는 정책이 되었다.

---

7) 로즈(Rose 1998)에 의해 처음 제기된 이 이론은 외교정책결정 요인으로 시스템 변수(각국 하드파워, 경제적 의존도 등)를 독립변수로, 외교정책 결정을 종속변수로, 국내변수(정책 결정자 개인과 정책결정 집단 요인 등)를 매개변수로 설정한다.

따라서 브라질 외교부는 자율과 발전주의 원칙에 따라 국가의 정체성을 형성하고 그에 맞는 외교정책을 발전시켜 옴으로써 브라질 외교정책을 결정하는 전문화된 집단으로서 역할을 인정받았다(Merke and Pauselli 2015, 620). 브라질 외교부의 전문성에 따른 배타적 정책 결정으로 인해 브라질의 외교정책은 국내정치의 영향을 상대적으로 적게 받았다. 물론 1990년대 이후 민주화, 경제적 자유화와 개방, 외교 의제의 다양화, 다른 기관의 전문성 강화, 냉전의 종식, 세계화 등 주변 환경의 변화로 외교정책 형성과 수행에 있어서 이타마라티의 독점적 지위는 어느 정도 완화되었지만 주도적 역할이 사라지지는 않았다.

비록 정권에 따라 보다 세계주의적이거나 보다 주권을 강조하거나 하는 등의 변화가 있었지만 그러한 변화에서도 이타마라티는 중요한 역할을 수행했다. 심지어 외교문제에 있어서 대통령 개인의 역할이 강화된 카르도수나 룰라 정부에서 조차도 이타마라티의 정책형성 능력은 축소되지 않았다. 이타마라티는 '대통령의 외교'가 보다 균형 잡힌 방식으로 나아가도록 하는 데 여전히 주도적 역할을 수행했다. 이는 물론 대통령과 외교부 사이에 정책 방향에 있어서 큰 차이가 없었기 때문이기도 하다(Pinheiro and dos Santos 2022, 453).

따라서 보우소나루의 외교정책 변화 시도는 이타마리티라는 관료적 한계를 뛰어넘는 것이 중요한 과제였다. 그에 따라 보우소나루 정부에서 핵심적 역할을 한 대통령 아들이자 연방하원의원인 에두아르도는 이타마라티를 브라질 정부기관 중 가장 마르크스주의 이데올로기에 접근한 부처라고 비난하면서 정부의 일에 가장 큰 걸림돌로 이타마라티를 지적하고 그의 구조개혁과 구성원 대체를 시도했다(Spektor 2019).

그를 위해 외교적 경험이 부족한 사람들에게 이타마라티의 주요한 역을 맡기고, 그와 가까운 중간위치의 외교관을 핵심역할에 배치함으로써 전통

적 외교원칙에 충실한 시니어 외교관들의 간섭을 피하고자 했다. 외교부에서 거의 알려지지 않았던 인물인 아라우주(Ernesto Araújo)를 장관으로 임명한 것도 그러한 시도 중 하나였다. 결과적으로 보우소나루 정부 초기의 외교정책은 외교적 경험이 일천한 대통령의 아들과 그의 친구이자 역시 하원의원으로 대통령 외교 특별보좌관에 임명된 펠리페 마르틴스(Felipe Martins)에 의해 주도되었다. 이런 상황에서 외교부 수장인 아라우주와 외교부의 역할은 축소될 수밖에 없었다.

이렇듯 보우소나루 정부는 브라질 외교정책 결정에서 핵심적 역할을 담당했던 조직인 이타마라티를 소외시킴으로써 대통령의 급진 우파 이념에 따라 외교정책의 급진적 변화를 시도했다. 하지만 그러한 시도는 결국 실패로 돌아갔다. 앞서 살펴 본 대로 보우소나루 정부는 환경정책, 주 이스라엘 대사관 예루살렘 이전, 중국과의 관계 등의 이슈에 있어서 추진했던 정책을 실현하지 못했다. 오히려 그러한 무리한 변화 추진으로 인해 아라우주 외교부 장관이 사퇴한 이후 보우소나루 정부의 외교정책은 다시 이전으로 환원했다. 그럼으로써 이타마라티의 역할도 다시 회복되었다. 대통령이 외교부의 영향력을 축소하고 자신의 정책을 시도할 수는 있었지만 이러한 시도는 결국 실패로 돌아갔다.

멕시코는 대통령이 절대적 권력을 가지고 있기 때문에 외교정책에서 외교부의 역할은 전통적으로 크지 않았다. 1970년대 이전 멕시코 정부에서 외교는 전문성 없이 그냥 파티나 하는 수준으로 인식되었다. 외교부 장관은 대체적으로 정치적 영향력이 크지 않은 사람들이 맡았으며 특히 제도혁명당 집권 시기에는 외교정책에서도 당 실세 정치인의 영향이 외교부장관을 능가했다(Merke and Pauselli 2015, 619).

대통령제에서 외교부의 정책 결정 능력을 외교관의 전문성, 외교부의 독립성, 대통령의 외교업무 위임수준 이렇게 3개 영역을 통해 평가한 아모림

네토와 말라무드(Amorim Neto and Malamud 2019)의 연구에 따르면 멕시코에서 외교부의 외교정책결정 영향력은 브라질에 비해 매우 낮으며 "영구적으로 주변화"(permanently marginal)된 것으로 판명되었다. 이들에 따르면 멕시코에서 외교관의 전문화는 1970년대 이후 추진되어 현재 높은 수준의 정책결정 능력을 보유하고 있는 것으로 평가되었지만 다른 관료조직에 비해 외교부의 독립성이나 우월성은 매우 낮고, 외교업무에 있어서 대통령의 외교부에 업무 위임도 산발적으로 일어난다고 한다. 그들은 멕시코에서 외교부의 정책결정 독립성은 결코 제도에 의해 뒷받침된 적이 없었다고 주장한다. 안보문제 관련해서는 국방관련 장관들이 통제하고, 무역 관련해서는 외교부가 보조적 역할을 수행할 뿐이라고 한다. 외교부의 독립성에 대한 제도적 권한은 국방부와 경제부의 확대에 따라 점점 더 후퇴하는 경향을 보여주고 있다는 것이다.

그들의 분석에 따르면 1946년부터 2015년 사이 멕시코에서 외교부 장관에 외교전문가가 임명된 비율은 평균 57%로서 브라질의 86%에 비해 매우 낮다. 특히 신자유주의 도입 이후 1994-2015년 사이 그 비율은 43%로 1946-1994년 사이 64%에 비해 오히려 더 낮아지는 경향을 보여주고 있다. 반면 같은 시기 외교부장관의 정당소속 비율을 보면 브라질 58% 비해 멕시코는 71%로 상대적으로나 절대적으로 매우 높다. 심지어 1994-2015년 사이 그 비율은 86%로서 1946-1994년 사이 64%에 비해 오히려 강화되는 경향을 보여준다(Amorim Neto and Malamud 2019, 824-826).

대통령의 위임 수준을 보더라도 양국에서 모두 정권교체에 따른 정부의 이념적 변화와 대통령 개인의 특성에 따라 외교정책 결정에서 외교부장관이나 전문 외교관에 이양되었던 권한이 점차 철회됨에 따라 외교부의 영향력이 감소하고 있다. 이러한 현상은 21세기 들어서 브라질에서도 나타나고 있지만 외교부의 영향력이 전통적으로 약한 멕시코에서 외교부의 정책결정

능력은 보다 더 저하되었다고 할 수 있다.

정책결정 집단으로서 제도와 조직은 대통령 개인의 특성과 인지에 따른 외교정책 변화를 억제하는 효과를 가진다. 특히 외교관의 전문성 수준이 높은 브라질에서 외교부는 독립성을 가지고 외교정책을 주도하거나 대통령의 외교정책 변화를 견제해왔다. 하지만 최근 들어 대통령이 외교정책을 주도하려는 경향이 강해지고, 국제 문제에 있어서 다양한 부처의 개입이 불가피해 짐에 따라 외교정책에 있어서 외교부의 주도적 능력은 멕시코뿐만 아니라 브라질에서도 감소하는 추세이다. 하지만 브라질뿐만 아니라 멕시코에서도 전문성으로 무장하고 현실주의에 따라 합리적 선택을 하는 것으로 가정되는 외교부가 대통령 개인의 비합리적 정책 변화 시도에 제한 요인으로 작동하는 것은 비록 정도는 낮아졌지만 여전히 중요한 요인으로 작동하는 것도 사실이다. 특히 멕시코보다 브라질에서 그러한 정도는 보다 강한 것으로 보인다.

2. 국가·사회 수준: 국가능력

신고전 현실주의에 기반 해 중남미에서 외교정책결정요인을 분석한 아모림 네토와 말라무드(Amorim Neto and Malamud 2015)의 또 하나의 탁월한 연구는 국가역량 종합지수(Composite Index of National Material Capabilities: CINC)[8], 미국에 대한 무역 의존도, 국제 체제를 시스템 변수로, 군의 역할 정도, 좌파 정치세력의 영향력 수준, 대통령의 지지도와 같은 국내변수를 매개변수로, UN 총회에서 미국에 우호적인 투표 성향을[9] 종속변수로 설정해 중

8) 국가별 총 인구, 도시 인구, 철강 생산량, 에너지 소비량, 국방비 지출, 현역 군인 수 6가지 지표의 평균 백분율을 통해 국가의 힘을 측정하는 지표이다. 이는 국가의 하드파워를 측정하는 지수로 가장 많이 활용된다. 사실상 전쟁 능력을 의미한다.

9) UN에서의 투표 성향이 한 나라의 외교정책의 방향을 규정할 수 있는가에 대한 의문이 있지만 Amorim Neto and Malamud(2015, 5-6)는 UN 총회에서 미국과 유사한 형태로 투

남미 주요국(아르헨티나, 브라질, 멕시코)의 외교정책 결정에 영향을 주는 요인이 무엇인지를 분석한다.

이들의 연구가 브라질과 멕시코 외에 아르헨티나를 다루고 있고, 시기도 신자유주의 도입 이후만이 아니라 1940년대부터 지금까지 보다 광범위한 시기를 다루고 있지만 국가능력이 외교정책에 미치는 영향을 이해하기 위해서 이들의 연구 결과는 큰 도움이 된다.

이들의 연구에 따르면 UN 총회에서 아르헨티나, 브라질, 멕시코의 투표와 미국 투표와의 유사성은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 3국이 거의 비슷하게 움직인다. 그것은 전반적으로 1956년까지 커지다가 그 후 감소하기 시작해 1984년에 최저 수준에 이르렀다가 1990년 신자유주의 도입 이후 다시 조금씩 커지는 흐름이다.

본 연구의 분석 대상인 브라질과 멕시코 만을 중심으로 살펴보면 1940년대와 1950년대에 브라질 바르가스 정부의 미국과 긴밀한 협력 관계로 인해 브라질의 유사성이 상대적으로 높게 나타났고, 1950년대 말에서 1960년대 초 멕시코가 쿠바와 관련해 불간섭 원칙 강조로 인해 멕시코의 유사성은 상대적으로 낮게 나타나는 정도를 제외하면 멕시코와 브라질의 UN 총회에서 투표성향 즉 외교정책의 전반적 방향은 차이보다 유사한 점이 더 많은 것으로 나타난다. 각 시기별로 나타나는 브라질과 멕시코 양국의 유사성의 상대적 차이는 국내변수의 영향으로 보인다. 이를 통해 우리는 장기적으로 외교정책에서 국내 변수가 차지하는 영향의 범위와 한계를 어느 정도 가늠해 볼 수 있을 것이다.

표한 국가일수록 미국과 우호적 관계를 돈독히 하고 있다는 실증을 통해 그러한 방식이 학술적으로 널리 사용되고 있다고 한다.

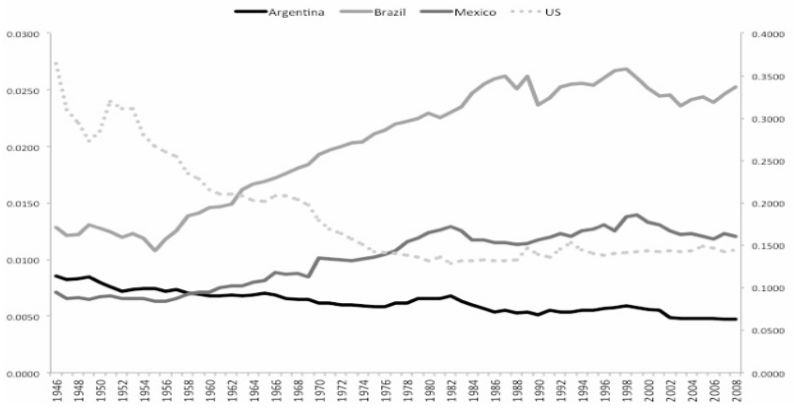
<그림 1> UN총회에서 아르헨티나, 브라질, 멕시코 투표의 미국 투표와의 유사성

자료: Voeten and Merdzanovic(2008), Amorim Neto and Malamud(2015, 7)에서 재인용.

그렇다면 멕시코와 브라질의 UN총회 투표 성향 즉 외교정책의 전반적 흐름을 결정하는 근본적 요인은 무엇인가? 무엇이 <그림 1>과 같이 1960년대 이후 1990년대 이전까지 이들 양국 투표와 미국 투표와의 유사성을 감소시키고 신자유주의 도입 이후 1990년대부터 다시 조금 증가시키다가 2000년대 이후 다시 감소시키고 있는가? 아모림 네토와 말라무드(Amorim Neto and Malamud 2015, 16-21)는 이러한 변화의 요인을 브라질과 멕시코의 CINC의 증가와 미국 CINC의 상대적 감소 때문이라고 주장한다.

<그림 2>에서 보듯이 미국의 국가능력(CINC)는 2차 세계대전 직후 1946년 거의 0.40 수준에서 1990년 0.15 수준으로 지속적으로 크게 감소했다가 그 후 다시 조금 상승한 후 2000년대에 다시 조금 감소 후 지금까지 그 수준에 머물러 있다. 반면 브라질의 CINC는 1946년 0.013 수준에서 1990년 0.026 수준까지 두 배 정도 증가했다가 그 후 비슷한 수준을 유지하고 있다. 멕시코의 CINC는 1946년 0.008 수준에서 1982년 0.013 수준으로 증가했다가 1980년대

외채위기로 일시 감소 후 다시 회복해서 2000년에는 0.014 수준까지 올랐다가 그 후 다시 감소하는 모습을 보여준다. 즉 1990년대까지는 미국 CINC가 지속적으로 감소한 반면 브라질과 멕시코의 CINC는 지속적으로 증가했고 이러한 사실은 미국과 멕시코·브라질의 UN투표 성향의 유사성의 감소에 그대로 반영된다. 즉 이시기에 미국의 국가능력은 감소한 반면 멕시코와 브라질의 국가능력은 증가했기 때문에 UN총회에서 투표성향에서도 중남미는 자율적 투표를 강화할 수 있었다. 이는 국가능력이 멕시코와 브라질의 외교정책의 전반적 방향에 가장 중요한 영향을 미친 요소임을 말해준다.



<그림 2> 아르헨티나, 브라질, 멕시코와 미국의 CINC 변화 추이, 1946-2008
주: 우측 축은 미국의 CINC
자료: Amorim Neto and Malamud 2015, 8

소련과 동구권이 붕괴하고 세계화가 본격화되고 중남미에 신자유주의가 도입된 초기인 1990년대에도 이러한 경향은 지속된다. 1990년대에 미국 CINC는 조금 상승하는 동안 멕시코와 브라질의 CINC는 1980년대 "잃어버린 10년"과 1990년대 긴축경제의 여파로 조금 감소했다. 이러한 변화는 UN 총

회에서 멕시코·브라질과 미국 투표의 유사성 증가로 나타났다. 2000년대 들어서는 미국의 CINC는 정체하는 가운데 브라질과 멕시코는 1차 산품 수출 붐과 NAFTA로 인한 경제적 호황으로 CINC가 약간 증가했다. 이는 멕시코·브라질과 미국의 UN총회 투표 성향의 유사성 감소로 나타났다.

이는 결국 미국 CINC가 감소하고 멕시코와 브라질의 CINC가 증가할 경우 후자의 외교정책에서 자율성이 강화되고 그 결과는 UN총회에서 양자의 투표 유사성 감소로 나타남을 보여준다. 즉 외교정책 결정에 있어서 국가능력이 가장 중요한 요인으로 작동하고 있음을 보여주는 것이다.

물론 이러한 결과가 CINC가 외교정책 결정에 절대적 영향을 미친다고 말하지는 않는다. 아모림 네토와 말라무드(Amorim Neto and Malamud 2015)에 따르면 브라질의 경우 시스템 변수 중 CINC 외에 미국 무역의존도와 냉전체제를, 국내변수로는 군의 영향력을 또 다른 의미 있는 변수로 간주하고 있다. 하지만 무역의존도는 때때로 영향이 클 때도 있지만 안정적이지 않고[10], 체제도 냉전 시기에 브라질이 미국과 멀어지고 냉전 이후 워싱턴과 화해를 시작했다는 점에서 영향이 없지 않지만 가장 중요한 요인은 결국 CINC라는 것이다. 내부적으로 군의 영향력도 의미 있는 변수이긴 하지만 영향력이 그다지 크지 않은 것으로 보고 있다. 좌파의 영향력이 클 때 CINC의 영향력도 동시에 커지는 것으로 보아 국내정치 변수가 영향을 미치는 것으로 보이지만 그것은 좌파의 영향력이라는 변수보다는 브라질 CINC 증대라는 시스템 변수의 영향력이 더 크게 반영되었다는 것이다. 즉 룰라 정부 때 자율적 외교 행보 강화가 가능했던 것도 결국 브라질 CINC의 증가 때문이라는 결론이다. 한편 멕시코의 경우 외교정책에 영향을 미친 유일한 변수는 CINC라고 한다. 그들에 따르면 장기적으로 멕시코에서 국내정치변수는 외교정책 결정

10) 무역의존도와 같은 경제적 상호의존성 요인은 일시적으로 한 국가의 외교정책 결정에 있어서 가장 큰 요인으로 작용하기도 하지만 한국의 경우에서도 볼 수 있듯이 장기적으로는 결국 국가능력이 보다 결정적 요인으로 작동하는 것으로 보인다.

에 있어서 어떤 의미 있는 영향도 미치지 못했다고 주장한다.

결론적으로 우리는 대통령의 성향, 지지도와 파워, 이데올로기적 성향 등 정책 결정자 개인 요인이 시스템적 변수에 대응하는 방법에 있어서 일정 한도 내에서 영향을 주기는 하지만 외교정책을 결정하는 가장 크고 중요한 변수는 결국 CINC로 대변되는 시스템적 요인임을 알 수 있다.

Ⅳ. 결론

한 나라의 외교정책 결정에 있어서 다양한 요인들이 어떻게 작용하는지를 통합적으로 살펴보는 것은 쉬운 일이 아니다. 하나의 이론으로 다 설명될 수 있는 것도 아니다. 다만 이 글을 통해 확실히 알 수 있는 것은 정책결정자 개인의 영향이 비록 단기적으로는 크게 보일 수도 있지만 다양한 경험적 분석들의 결과 그것은 결국 제한적 범위 내에서 움직이고 있다는 점이다. 구체적으로 변화의 크기를 10으로 보면 브라질과 멕시코에서 대통령에 따른 외교정책의 변화는 대통령 간의 이데올로기의 차이에도 불구하고 약 3 정도의 범위 내에서 움직일 뿐이다.

이 글은 정책결정자 개인 변수를 이렇게 제한하는 가장 중요한 요인으로 현실주의적 관점에서 정책결정자 집단이라는 제도와 조직 그리고 국가능력을 꼽았다. 그 중 정책결정 집단 요인은 분명 정책결정자 개인에 따른 변화를 억제하는 변수로 작동하는 것이 사실이지만 그 정도는 상대적으로 크지 않으며 외교관의 전문성과 독립성의 정도에 따라 멕시코와 브라질에서 각각 영향력이 다르게 나타난다. 따라서 장기적으로 볼 때 국가 경성권력(국가능력)의 변화야 말로 브라질과 멕시코 외교정책의 변화에 가장 큰 변수임을 알 수 있었다. 하지만 최근에는 그와 더불어 경제적 상호의존성의 중요성도 부각되고 있다. 이는 1990년대 이후 세계화의 결과 국가 간의 경제적 상호의

존성이 보다 심화되었기 때문이다. 이러한 상호의존성은 미국에 경제적 의존도가 높은 멕시코와 상대적으로 낮은 브라질이 미국과의 관계에 있어서 각각 차이점을 보이는 중요한 요인이기도 하다. 하지만 경제적 상호의존성은 불안정적이고 또 국가능력에 따라 영향력의 정도가 달라진다.

이러한 현실주의적 제한 요인 외에도 자유주의 입장에서 사회적 요구와 구성주의 입장에서 정체성과 외교원칙도 중남미 외교정책 결정의 의미 있는 변수로 작용하고 있다. 하지만 사회적 요구가 외교정책에 반영되는 수준은 아직 매우 낮고, 정체성과 외교원칙도 현실주의 특히 국가능력에 따라 명백한 한계를 보인다.

결론적으로 브라질과 멕시코의 외교정책에 있어서 대통령 개인의 특성과 인지는 정책변화에 분명 영향을 미친다. 하지만 그 영향을 국가능력이라는 변수에 따라 제한적이다. 여전히 멕시코와 브라질로 대표되는 중남미 외교정책에 있어서 국가능력이라는 현실주의적 변수는 변화의 틀을 제시한다. 이런 관점에서 미국과 중국의 패권경쟁이 심화되는 상황에서 중남미의 선택도 제한될 수밖에 없을 것이다.

참고문헌

강상준(2023), 「브라질 외교정책 분석의 이론화 모색: 브라질 대국외교에 있어 '그란데자' 정체성의 역할」, 포르투갈-브라질 연구, Vol. 20, No. 1, pp.147-175.

강선주(2015). 「중견국 이론화의 이슈와 쟁점」, 국제정치논총, Vol. 55, No. 1, pp.137-174.

남궁곤(2019), "외교정책 결정요인", 김계동 외, 『현대 외교정책론. 제 3판』, 명인출판사, pp.23-51.

정호윤(2021), 「브라질 보우소나루 정부의 친미·반중 외교노선 결정요인 분석: 정치지도자의 개인적 특성을 중심으로」, 이베로아메리카, Vol. 23, No. 2, pp.93-134.

Actis, Esteban y Bernabé Malacalza(2021), "Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida", *Nueva Sociedad*, No. 291, enero-febrero, pp.114-291.

Amorim Neto, Octavio and Andrés Malamud(2015), "What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008", *Latin American Politics and Society, Vol.* 57, No. 4, Winter, pp.1-27.

_____(2019), "The Policy-Making Capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2015", *Latin American Research Review*, Vol. 54, No. 4, pp.812-834.

Amoroso Botelho, João Carlos(2025), "The Far Right's Disruptive Use of Foreign Policy in Brazil and Latin America and its Risks", in Indian Council of

World Affairs(ed.), *Latin America: Escaping the Trap of Ideology*, New Delhi: Sapru House, pp.125-136.

Belém Lopes, Dawisson and Carlos Aurélio Pimenta de Faria(2016), "When Foreign Policy Meets Social Demands in Latin America", *Contexto Internacional*, Vol.38, No.1, January/April, pp.11-53.

Cason, Jeffrey W. and Timothy J. Power(2009), "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy-making in the Cardoso-Lula Era", *International Political Science Review*, Vol.30, No.2, pp.117-140.

Giacalone, Rita(2012), "Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances", *Foreign Policy Analysis*, No. 8, pp.335-353.

Hsiang, Antonio C.(2016), "Power Transition: The U.S. vs. China in Latin America", *Journal of China and International Relations*, Special Issue, pp.44-72.

Ingber, Rebecca(2017), "The 'Deep State' Myth and the Real Executive Branch Bureaucracy", *Lawfare*, June 14, https://www.lawfaremedia.org/article/deep-state-myth-and-real-executive-branch-bureaucracy(2025.9.10.)

Lee, Taeheok(2016), "Within and/or Beyond Perception and Ideology: The U.S., China and Their Relationship towards Latin America", *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol.29, No.1, pp.217-245.

Malamud, Andrés(2016), "A Few Non-Conclusive Thoughts about Foreign Policy and Social Demand", *Contexto Internacional*, Vol.38, No.1, January/April, pp.503-516.

Mares, David R. & Trinkunas, Harold A.(2016). *Aspirational Power: Brazil on the*

Long Road to Global Influence. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Merke, Federico and Gino Pauselli(2015), "In the shadow of the state: Think tanks and foreign policy in Latin America", *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis,* Vol.70, No.4, pp.613-628.

Merke, Federico y Diego Reynoso(2016), "Dimensiones de política exterior en América Latina según juicio de expertos", *Estudios Internacionales*, No.185, pp.107-131.

Merke, Federicoy Diego Reynoso and Luis L. Schenoni(2020), "Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept", *Latin American Research Review*, Vol.55, No.3, pp.413-429.

Morales Castillo, Rodrigo y Jorge A. Schiavon(2015), "El efecto de la opinión pública en la política exterior de México: contrastando las teorías realistas y liberales", *Foro Internacional*, Vol.55, No.3, Julio-Septiembre, pp.669-706.

Pinheiro, Leticia and Leandro W. dos Santos(2022), "Diplomatic Capacity and Foreign Policy Changes Under Bolsonaro: Elements of A Paradox", *Latin American Policy*, Vol.13, No.2, pp.447-463.

Rose, Gideon(1998), "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, No.51, October, pp.144-172.

Silva Parada, Jacobo(2025), "Far From Ideological Trap, Close to Ideological Pragmatism", in Indian Council of World Affairs(ed.), *Latin America: Escaping the Trap of Ideology*, New Delhi: Sapru House, pp.107-124.

Spektor, Matias(2019.4.4), "Itamaraty enfraquecido é estratégia de Bolsonaro", *Folha de São Paulo*, https://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor

/2019/04/itamaraty-enfraquecido-e-estrategia-de-bolsonaro.shtml(2025.3.2.)

Urdinez, Francisco, et al.(2016), "Chinese Economic Statecraft and U.S. Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003-2014", *Latin American Politics and Society,* Vol.58, No.4, Winter, pp.3-30.

Velázquez, Rafael(2020), "Mexico's New Foreign Policy: Between Pragmatism and Principism", in Antonella Mori(ed.), *Latin America and the New Global Order. Dangers and Opportunities in a Multipolar World,* Italy: Ledizioni LediPublishing, pp.125-144.

Voeten, Erik, and Adis Merdzanovic(2008), "United Nations General Assembly Voting Data", hdl:1902.1/12379UNF:3:Hpf6qOkDdzzvXF9m66yLTg== (2024.9.10.)

<국문요약>

본 연구의 목적은 중남미 외교정책 결정에 영향을 주는 다양한 요인들을 복합적으로 살펴보는 것이다. 그를 위해 본 연구는 먼저 멕시코와 브라질을 대상으로 정책결정자 개인 요인이 외교정책 결정에 미칠 수 있는 영향과 한계를 분석한다. 이 글은 정책결정자 개인 즉 대통령 자신의 특성과 인지 변수가 외교정책에 변화를 가져올 수도 있지만 그 범위는 제한적이라는 것을 보여준다. 그 사례로 좌파 민족주의 성향의 멕시코 로페스 오브라도르 정부와 강경우파 성향의 브라질 보우소나루 정부의 외교정책변화 시도와 현실적 한계에 대해서도 살펴본다. 나아가 그러한 정책결정자 개인의 한계를 결정하는 요인이 무엇인지도 알아본다. 대통령 개인의 변수를 제한하는 요인은 다양하지만 이 글에서는 신고전현실주의 관점에서 정책결정자 집단과 국가능력 이라는 시스템적 요인을 고려한다. 정책결정자 집단 변수에서는 외교관의 전문성, 외교부의 독립성, 대통령의 외교업무 위임수준에 따라 멕시코와 브라질에서 그 영향력의 차이가 나타남을 보여준다. 한편 국가능력은 멕시코와 브라질 모두에서 장기적으로 외교정책의 방향을 결정하는 가장 중요한 요인이었음을 실증적 자료를 통해 살펴본다.

주제어: 멕시코, 브라질, 외교정책결정, 국가능력, 정책결정자 개인

▌논문투고일자: 2025년 11월 07일
▌심사완료일자: 2025년 12월 15일
▌게재확정일자: 2025년 12월 19일