NAFTA의 광역화와 중남미 투자 진출 전략

이용우 · 현대경제사회연구원 연구위원

머리말

1994년에 출범한 북미자유무역협정(NAFTA: North America Free Trade Agreement)은 최근 칠레의 가입이 확정됨에 따라 중남미 지역으로까지 확대되어가고 있다. 또한 1991년 브라질, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이 등이 중심이 되어 추진된 남미공동시장(MERCORSUR)에 올해 칠레가 가입하고 인근 국가들도 이 협정에 관심을 표명하고 공동 시장의 창설에 주력하고 있다. NAFTA의 중남미 지역으로의 확산, MERCORSUR의 결성과 함께 이들 지역을 망라하는 미주자유무역지대(Free Trade Area of Americas)의 창설을 위한 협의도 개시되었다.[1]

미주 지역의 자유무역지대 창설 움직임은 80년대 본격적으로 전개되기 시작한 지역주의가 광역화되기 시작한 것을 의미한다. 일반적으로 지역주의는 역내 시장에 대한 상품의 자유로운 이동 및 역외 공통 관세[2]를 설정하여 무역 전환 효과(Trade Diversion Effect)[3]를 통해 역내국들의 성장을 도모하는 것을 목적으로 하는 것이다. WTO에서는 지역주의가 역외 차별과 무역 전환 효과때문에 부정적인 것으로 취급되지만, 다자간 무역 협정이 지체됨에 따라 오히려 소지역주의가 지역간 교역 활성화를 가져올 수 있다는 논리에 근거하여 묵인된다. 이것은 WTO가 세계 각국에 통일된 무역 규범을 제시하고 집행할 수 없는 구조적 한계를 갖기 때문이다. 그러므로 지역주의는 역내국의 성장을 위해 역외국에 대한 차별 조치를 수반하는 경향이 높은 것이다. 지역주의가 역내국의 성장을 도모하기 위해 설정하는 대표적인 조치는 투자 유치 정책 및 역내 부품 조달 의무(Local Contents)의 설정이다. 역내 부품 조달 의무는 어떠한 제품이 그 역내국에서 생산된 것으로 간주되기 위한 부품의 조달 비율을

1) 1994년 12월 미주정상회의에서 2005년까지 쿠바를 제외한 全미주를 통합하는 미주자유무역지대를 창설하기 위한 협상을 개시하기로 합의하였음.

2) 경제 통합은 그 통합의 정도에 따라 ① 가맹국간 역내 관세를 철폐하는 자유무역지대(NAFTA, EFTA 등), ② 역외 공동 관세를 부과하는 관세 동맹(베네룩스 관세 동맹), ③ 역내 생산 요소의 자유로운 이동을 보장하는 공동시장(EEC, CACM, CCM, ANCOM 등), ④ 역내 공동 경제 정책을 수행하는 경제공동체(EC), ⑤ 초국가적 기구를 설치 · 운영하는 완전경제통합(EU: 마스트리히트 조약 발표 이후의 EC)이 있음.

3) 무역 전환 효과란 역내국의 관세 철폐 또는 인하로 인해 역외국과의 교역이 역내국의 교역으로 전환되는 효과를 말함.

명시한 것으로, 이 비율을 충족시키지 못할 경우 역외 제품으로 취급되어 고율의 관세가 부과되는 특징을 갖는 것이다. 따라서 이러한 지역주의의 광역화는 교역 및 투자의 새로운 조건이 부과되는 것을 의미한다.

본 고는 미주 지역의 지역주의 광역화가 가져오는 중남미 지역의 투자 환경 변화와 우리의 진출 전략을 살펴보고자 한다. 이를 위해 본 고는 우선 미국 정부 및 기업의 NAFTA 추진 동기와 기존 NAFTA 가맹국, 특히 멕시코의 추진 동기를 살펴본 후, 중남미 국가들의 남미공동시장 추진과 NAFTA의 가입 또는 미주자유무역협정을 동시에 추진하는 동기를 살펴봄으로써, 미주에서 지역주의의 광역화가 가져올 투자 환경의 변화를 고찰하고자 한다. 마지막으로 미주 지역에서 새로운 시장으로 성장하고 있는 중남미 국가의 투자 진출 의의와 이 지역의 효과적 진출 전략을 정부와 기업의 차원에서 살펴보고자 한다.

NAFTA 추진 및 광역화의 계기

1987년에 체결된 미 · 캐나다 자유무역협정에 멕시코를 포함시킨 NAFTA를 체결한 동기는 미국 · 캐나다와 멕시코의 이해 관계[4]의 일치에서 비롯된 것이다. 이러한 각국의 이해 관계를 정확히 이해하는 것이 NAFTA의 특징과 한계를 파악하는 전제 조건이 된다. 우선, 미국의 추진 동기를 보자.

미국이 캐나다 및 멕시코를 연결하는 자유무역협정을 체결하게 된 근본적인 계기는, 미국 산업의 경쟁력이 일본을 비롯한 유럽 · 아시아의 신흥공업국에 의해 심각하게 위협받고 있었다는 점에 있다. 제2차 세계대전 직후 세계 경제의 주도권을 장악하였던 미국은 자유 무역을 자본주의권의 교역 이념으로 설정하였다. 자유 무역은 압도적인 비교 우위를 갖고 있었던 미국 산업의 교역 확대를 위해 필수불가결한 것이었다. 미국의 주도 하에 있던 세계자본주의체제는 1960~70년대를 통해 일본과 구서독 등의 급속한 경제 성장과 상대적인 미국 경제의 침체에 의해 위기에 처하게 되었다.[5]

특히, 80년대 들어 레이거노믹스의 실패로 인한 미국 경제의 침체(순채무국으로의 전락 등)와 일본과 구서독 경제의 급성장은 미국의 헤게모니를 현저하게 위협하는 세계자본주의의 3극 구조의 등장을 예견하게 하였다. 이 과정에서 미국은 GATT를 중심으로 운용되고 있던 세계 교역 질서의 재편을 위해 우루과이라운드를 추진하였다. 우루과이라운드는 미국이 여전히 경쟁력을 갖고 있는 농업,

4) 이해 관계를 이해하기 위해서는 미국, 캐나다, 멕시코 각국의 내부 경제 사정을 우선 살펴보아야 함. 이를 통해 우리는 각국이 일치된 입장이 없다는 것을 알 수 있을 뿐만 아니라 자유무역협정을 추진하는 기본 동기를 명확히 알 수 있음. 이 과정에서 우선적으로 살펴보아야 하는 것은 각국의 산업 구조, 노동조합의 이해 관계 등임. 이 글에서는 미국과 멕시코의 추진 동기만을 살펴봄.

5) 이것을 상징적으로 보여주는 것이 자유 무역을 원칙으로 하는 GATT체제가 각국의 보호주의에 의해 경제 마찰이 심화되었다는 것임. 미국의 달러에 의해 지탱되었던 IMF체제는 달러의 金兌換 정지와 변동환율제로 이행되었다는 것임.

첨단 산업, 금융 서비스 산업까지 포괄하는 새로운 국제 경제 질서를 창출하기 위한 것이었다. 그러나 우루과이라운드 협상은 EC, 일본 등과의 견해 차이로 인해 지체되기 시작하였다. 이에 따라 미국은 북미 지역만의 소지역주의를 추진하였던 것이다. 또한 미국은 일본 기업들의 미주 지역 진출이 가속화되자 자신의 고유 시장이라고 할 수 있는 미주 시장에서 주도권을 장악하고 외국 기업의 진입을 저지하기 위해 NAFTA를 추진하였다. 요컨대, 미국이 NAFTA를 추진한 것은 이른바 양면 전략을 구사하기 위한 것이라고 볼 수 있는 것이다. 즉, 한편으로는 북미 시장의 시장력(market power)을 활용하여 우루과이라운드 협상에서 미국의 지위를 강화시키고, 다른 한편으로는 북미 시장에서의 미국 기업의 우위를 보전하기 위한 방편으로 NAFTA를 추진하였던 것이다.

이와 같이 미국이 지역주의를 추진한 배경에는 기업의 축적 전략 변화가 있었다. 70년대 미국 기업이 추구하였던 전략은 대량 생산 방식을 세계적인 차원으로 확대 · 적용하는 것이었다. 그러나 이러한 전략은 미국이 세계 경제에서 압도적인 경쟁 우위를 갖지 못하고, 지역별로 기호가 다양화되는 상황에서 큰 효과를 볼 수 없었다. 기업에게 주어진 과제는 지역별로 다양한 수요에 적절하게 대처하는 것이었다. 그러나 소품종 생산은 대량 생산이 갖는 규모의 경제 이익을 포기하는 것을 의미한다. 이 과정에서 지역별로 다양한 수요에 대처함과 동시에 규모의 경제를 달성하는 전략으로 대두된 것이 바로 지역별 분업 구조의 창출이라는 전략이었다.[6]

한편, 이러한 기업의 축적 전략의 변화는 국내적으로 실업 문제를 발생시켰다. 이는 국내적으로 심각한 갈등 요인이 되었다. 노동조합의 반발이 지역주의 추진에 가장 걸림돌이 된 것은 바로 이러한 사실이 있었기 때문이다. 그러나 이러한 반발에도 불구하고 경제 활성화 논리가 사회적인 우위를 차지하여 NAFTA가 추진되었던 것이다.

그러면 멕시코에서 NAFTA를 추진하게 된 동기는 무엇인가?

멕시코 경제는 80년대 심각한 위기 국면을 맞이하였다. 이러한 위기를 단적으로 표현해주는 것이 바로 1982년의 채무 불이행 선언이었다. 채무 불이행(Default) 선언은 중남미 국가들의 민중주의(Populism)에 근거한 수입 대체 공업화의 한계를 단적으로 표현한 것이었다. 수입 대체 공업화는 국내 기업들의 육성을 전제 · 목표로 한 것이었지만, 취약한 자본재 산업으로 인해 오히려 수입의 확대만을 가져왔고, 이것이 채무의 누적으로 이어졌던 것이다. 이러한 사실은 중남미 국가들에 공통적이었던 것이었고, 특히 멕시코가 심각하여 급기야 채무 불이행 선언으로 이어졌던 것이다. 채무 불이행은 미국을 비롯한 서방 선진국들의 채무 연기(Rescheduling) 등으로 급박한 위기는 모면하였지만 구조적인 문제를 해결하기 위해서는 성장 전략의 재편이 요구되었다. 성장 전략의 전환이 일어나게 된 가장 중요한 계기는, 미국 정부에 의해 제시되었던 베이커(G. Baker) 구상과 부시 행정부의 브래디

6) 이러한 전략은 80년대 들어 전세계 연계 전략(Global Network Strategy)으로 집약되어 나타남. 이에 대해서는 이용우, "분사화와 전세계 연계 전략", 「기업경제」, 현대경제사회연구원, 1996년 4월 참조.

(R. Brady) 구상이었다. 이 구상 이전에 누적 채무 문제를 해결하기 위한 방안으로 IMF가 제시한 것은 일종의 축소 균형 정책이라고 할 수 있지만, 베이커 · 브래디 구상은 자금 공여에 의한 확대 균형 정책이라고 할 수 있다.[7]

이러한 정책은 결국 멕시코를 비롯한 중남미 국가들의 성장 정책을 외자를 활용한 수출 지향형 정책으로 전환하게 하였고, 멕시코의 NAFTA 가입을 이끄는 계기가 되었던 것이다. 특히, 외자를 적극적으로 활용하기 위해 주요 기간 산업을 포함한 국유 기업의 민영화가 적극적으로 추진되었다.

이러한 사정은 멕시코에만 국한된 것이 아니었다. 브라질, 아르헨티나를 비롯한 중남미 국가들의 사정은 비슷하였다. 외자 활용, 수출 지향형 성장 전략으로의 전환을 통해 효과적인 성장을 이룩하기 위해서는 선진 기업의 유치가 필수적이다.

이러한 중남미 국가들의 성장 전략 전환과 앞에서 본 미국의 의도가 일치하여 나타난 것이 바로 NAFTA의 출발과 NAFTA의 광역화인 것이다. 그러면 왜 남미 국가들이 FTAA와 함께 MERCORSUR를 추진하는 것인가? 이는 중남미 국가들이 FTAA 협상 과정에서 그들의 이익을 보호받기 위한 공동 행동이라고 할 수 있다. 즉, 중남미 각국이 개별 국가 단위로 미국과 협상을 한다면 개별 국가의 협상력 약화로 FTAA 가입을 조건으로 미국으로부터 얻어낼 지원이 축소될 수 있지만, 공동 시장을 창출하고 공동 시장 단위로 협상을 한다면 더욱 큰 지원을 얻어낼 수 있다고 보기 때문이다. 즉, 지역 협정은 개별 국가의 시장력(Market Power)의 합계보다는 큰 시장력을 가지게 되는데, 이러한 시장력을 활용하여 FTAA 협상에서 미국의 양보를 얻어내는 지렛대로 사용하기 위해 MERCORSUR를 추진하고 있는 것이다.

NAFTA의 광역화와 중남미 진출의 전략성

앞에서 살펴본 바와 같이, NAFTA가 全미주 지역으로 확산되고 있다(FTAA의 추진)는 것은 중남미 진출의 전략적 중요성을 증대시키고 있다. 그 전략적 중요성과 효과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중남미 지역의 성장 전략의 변화에 따라 이 시장 자체가 21세기의 거대 성장 시장(BEMs: Big Emerging Markets)으로 발전할 것임을 알 수 있다. 80년대 경제 위기를 탈출하기 위해 남미 각국은 외자의 유치, 수출의 확대를 통한 외채의 상환 등 확대 균형 전략으로의 전환을 통해 새로운 시장으로 부상하고 있는 것이다.

---

7) 베이커 구상은 ① 성장과 국제수지 조정을 촉진하고 인플레이션 억제를 위해 포괄적인 거시 경제 정책 및 구조 조정 정책을 채택하며, ② IMF가 구조 조정 융자와 부문 조정 융자를 제공하는 데 적극적인 역할을 수행할 것이며, ③ 민간 은행에 의해 200억 달러의 추가 융자를 실시한다는 것이 핵심 내용임. 한편, 브래디 구상은 ① 차입 채무의 채권화를 통해 채무를 경감해주는 나라에 대해 IMF가 채무의 이자 지불을 보증해주고, ② 이를 보증하기 위해 IMF가 세계은행 내부에 선진국들의 자금 출자에 의한 기금으로 재원을 확보할 것이며, ③ IMF와 선진국들이 신흥공업국에 대해 협조 융자와 차관을 공여하겠다는 것이 주된 내용임.

둘째, 이들 지역의 수입 제한 조치를 우회하는 효과를 갖는다. 지역주의의 형성은 일반적으로 역외국에 대한 수입 제한 효과를 갖고 역내 각국의 전략 상품과 경합하는 상품의 수출을 억제한다. 중남미 각국은 국내 전략 산업을 육성하기 위해 차별적인 조치를 취하고 있는데 그 대표적인 것이 멕시코와 브라질의 외국 자동차 수입에 대한 제한이다. 멕시코의 경우 자동차를 수입할 수 있는 업체를 멕시코의 자동차 현지 생산하여 외국에 수출하는 업체로 한정하고 있으며, 브라질의 경우는 이에 더해 브라질 국내 자동차 업체의 수입품에 대한 관세 감면까지 하고 있다. 따라서 이들 지역에 효과적으로 진입하기 위해서는 직접 투자가 필수불가결한 것이다.

셋째, 중남미 시장의 블럭화로 인한 수출 장벽을 타개하는 효과 즉, 칠레의 NAFTA 가입, MERCORSUR의 결성 등으로 인한 무역 전환 효과에 사전 대비하는 의의를 갖는다. 즉 지역주의의 핵심 요소라고 할 수 있는 역내 부품 사용 의무(local contents)를 충족시킴으로써 고율의 관세를 회피하고 신시장을 개척하는 효과를 갖는 것이다.

이러한 지역주의 확산에 대비한 것뿐만 아니라 중남미 국가가 갖는 특성으로 인해 이 지역에 대한 투자는 21세기 자원부족시대를 대비하여 양질의 풍부한 자원을 확보한다는 의의도 있다. 중남미 지역은 현재 세계 최대의 자원 보고이기 때문이다.

〈표 1〉 주요 부존 자원 현황(1994년)

국가	부존 자원(세계 순위)
브라질	철광석(2위), 보크사이트(3위)
칠레	동(1위)
페루	은(2위), 납(5위), 아연(6위)

중남미 지역의 투자 유망 국가와 산업

우선 중남미 지역의 투자 유망 분야를 살펴보자. 첫째, 중남미 지역은 앞에서 본 바와 같이, NAFTA의 광역화에 따른 우회 진출의 의미를 갖고 있기 때문에 조립 가공업의 진출을 우선적으로 생각할 수 있다. 그러나 중남미 국가는 아직 제조업 기반이 취약하므로, 일단 사업별로 수출선 확보 → 현지 조립 공장 → 현지 부품 생산의 단계로 점차 확대하는 것이 바람직하다. 이를 통해 미주 지역 전체에 대한 수입 장벽을 우회하고 제조업 진출의 교두보를 확보하는 것에 주력하여야 한다.

둘째, 사회간접자본 분야는 중남미 각국이 경제 개발 계획을 적극적으로 추진하고 있기 때문에 사업 참여 기회가 많은 분야이다. 중남미 지역은 SOC가 열악한 상황이므로 각국은 이를 해결하기 위해 외자를 적극적으로 활용하는 정책을 추진하고 있다. 중남미 지역 전반의 SOC 건설 사업에 적극적으로 참여하는 방안이 우선 고려되어야 한다.

셋째, 중남미 지역의 자원을 확보하기 위한 투자가 유망하다. 중남미 특히, 브라질은 세계적인 자원 부국이며 자원의 안정적 공급이라는 차원에서 이 지역 자원 개발에 적극적으로 참여할 필요가 있다. 또한 이들 국가들은 비교적 풍부한 농수산 자원을 보유하고 있으며, 한국에 대해 수입 시장 개방을 요구하고 있는 것을 고려하여 전략적으로 1차 산업 부문에의 투자를 통해 국내 시장의 안정과 통상 압력을 회피할 필요가 있다. 아울러 관광 자원의 개발과 레저 산업을 공동 운영하는 투자는 소규모 투자로 성과를 크게 올릴 가능성이 높은 산업이다.

다음으로 투자 유망 지역을 살펴보자. NAFTA의 광역화에 대비하기 위해 우선 지역내 산업의 발전도가 높고 다른 국가들로 진출하기 용이한 지역 거점을 선정하는 것이 중요하다. 이러한 지역 거점으로는 브라질과 칠레가 유망하고, 농수산물의 확보라는 차원에서 아르헨티나를 고려해봐야 한다.

구체적으로 중남미 주요국의 투자 유망 산업과 순위는 〈표 3〉과 같이 정리할 수 있다.[8]

〈표 2〉 중남미 지역 지역 거점의 특성

브라질	칠레
· 남미 최대의 내수 시장	· APEC 회원국 및 NAFTA 우선 가입 대상국
· MERCORSUR의 중심 국가	· 자유주의 경제 정책
· 풍부한 천연 자원 보유	· 對아시아 정책에 상당히 우호적
· 제조업 기반 튼튼함	· 북미 수출 거점 지역으로 유망
· 자동차 등 제조업, 자원 개발 진출 유망	· 자본재 수출 유망 지역

〈표 3〉 남미 4 개국 투자 유망 산업 및 순위

	1순위	2순위	3순위
멕시코	제조업(전자 · 섬유)	석유화학 산업	SOC(도로 건설)
브라질	철광 개발	자동차 · 전자	SOC(가스관 · 발전소 건설)
아르헨티나	농장 개발	냉동 창고 · 컨테이너	관광 · 레저 산업
칠레	동광 개발	SOC(송유 · 가스관 건설)	전자(컴퓨터 조립)
페루	광산 개발(민영화)	SOC(도로 · 항만 건설)	수산물

자료: EIU, IMF, WEIS 등 각종 Country Profile에 근거하여 작성.

맺음말 - 중남미 지역 진출 전략의 방향과 과제

NAFTA의 광역화 및 중남미 지역의 특수성을 고려해볼 때, 중남미 지역의 주요 사업에의 참여 전략 방향을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

우선, 수요가 광범한 SOC 건설 사업에의 참여는 단기적으로 선진 기업, 특히 미일 기업과의 컨소시

8) 이 표는 구체적인 사업 타당성 조사를 거치지 않은 것이기 때문에 한계가 있음. 다만, 이들 국가의 투자 유망 분야를 예시한 것으로 보면 됨.

엄을 결성하여 참여하고 점차 단독으로 진출하는 전략을 구사하는 것이 바람직하다. 중남미 각국의 SOC 사업 참여 요건이 되고 있는 것은 미주개발은행(IDB: InterAmerica Development Bank)의 가입인데 현재 우리나라는 미가입국이기 때문이다. 즉, 급선무인 과제는 IDB 가입을 통한 수주 자격 획득인 것이다. 따라서 가입 이전에는 수주 자격이 있는 기업들과의 컨소시엄 참여로 교두보를 확보하고 단독 참여로 나아가는 전략을 구사하여야 하는 것이다. 또한 정부 차원에서도 중남미 개발 계획 참여 및 경협 자금 제공 의사를 밝혀 우리나라의 IDB 가입에 대한 중남미 국가들의 동의를 이끌어내는 것이 필요하다. 즉, 정부가 해당국 정부와의 직접 협상을 통해 IDB 자금대신 국내의 '경제개발협력기금(EDCF)' 재원을 지원하여 우리 기업이 응찰하는 전략을 적극적으로 추진하는 것도 고려해봐야 한다.

다음으로, 중남미 각국의 민영화 계획을 적극적으로 활용하여 사업 참여 기회를 확대하는 것이 필요하다. 페루를 제외한 중남미 국가들은 이미 상당한 정도의 민영화가 진전된 상태이지만 이들 국가들의 민영화 추진은 그 나라의 재정 상태 및 경상수지, 외채 규모 등을 고려하면 확대될 가능성이 높다. 따라서 이들 국가의 향후 민영화 계획에 대한 정보 수집을 강화하고 각국에게 우리 기업의 참여 방침을 제안하는 것을 고려하여야 한다.

나아가 중남미 각국이 보유한 자원을 조기에 확보하기 위한 장기적 투자 전략의 수립이 시급하다. 광물 자원의 경우 탐사권·채광권을 통해 자원 개발에 참여하는 것을 고려하여야 하며, 농산물의 경우 아르헨티나 등의 국가 농장 개간 등을 통해 저렴한 비용으로 투자 효과를 극대화하는 전략을 구사하여야 한다. 또한 수산 자원은 어업 협정 등을 통해 이 지역 수산 자원에의 접근 방안을 마련하고, 수산물의 가공과 교역을 위한 가공 시설 및 냉동 창고의 건설, 냉동 운반선 건조에 투자하는 것이 바람직하다. 그리고 펄프 용지 등의 부족에 대비하여 임산 자원의 확보를 위한 투자도 적극적으로 고려해야 한다.[9] 이를 위해 단순한 벌목보다는 조림지 확보→조림→벌목→가공과 같은 임산 자원 생산의 일관 공정을 갖추는 투자가 필요하다.

중남미 지역의 전략적 중요성, 지역의 투자 환경을 보면, 이 지역에 대한 투자가 큰 의의를 갖고 있지만 성급한 투자는 금물이다. 단기 성과에 급급한 투자는 중남미 각국의 투자 여건과 국민 분위기, 즉 민중주의적 전통, 빈부 격차의 심화 등 사회적 갈등이 현존하고 있기 때문에 오히려 투자 분위기를 악화시킬 가능성이 높다. 투자가 단기적인 성과에 급급한 것이 아니라 철저한 현지화를 통해 지역 사회에 기여하는 한국 및 한국 기업이라는 이미지를 구축하는 작업이 선행되어야 한다.[10] 또한 일부 국가에 집중된 투자는 국가간 갈등을 야기시킬 가능성이 있으므로 투자 지역과 투자 산업의 적절한 배분을 위한 중장기적 계획을 수립하는 것이 필요하다. HRI

9) 남미 지역은 기후와 지형 측면에서 임산 자원의 확보 및 조성을 위해 매우 우수한 조건을 지니고 있음.

10) 이러한 차원에서 중남미 지역에서 가장 대중적인 인기를 얻고 있는 축구 정기 교류전 등을 통해 국가 이미지 제고 작업을 하는 것도 생각할 수 있음. 기업 차원에서는 축구팀에 대해 스폰서 제공 등을 통해 기업 이미지 제고 작업을 하는 것도 바람직함.