

# 멕시코의 살리나스 개혁 성과

— 경제 개혁을 중심으로 —

김 원 호\*

연합통신 외신국

1980년대 전반까지 외채난으로 허덕이던 멕시코 경제가 후반부터 시작된 경제개혁으로 지속적인 경제성장과 낮은 물가상승, 재정흑자 등 놀라운 성과를 거두고 있다. 이제는 종전의 산업발전전략을 수정하여 국제분업과 글로벌화하는 국제 추세 속에서 새로운 전략을 찾으려 한다. 이 글은 멕시코 경제 개혁의 추진 배경, 경과 및 성과에 대해 대내·대외로 나누어 살펴보고 1993~94년 경제 전망에 미칠 변인들을 평가한다.

멕시코에 대한 이미지는 1980년대 이 나라의 대명사처럼 따라다닌 외채난 때문에 대체로 부정적인 측면에서 부각돼 왔다. 그러나 살리나스(Carlos Salinas de Gortari) 대통령(1988~94)이 취임한 뒤부터 본격화된 경제개혁과 미국, 캐나다, 멕시코간의 北美자유무역협정(NAFTA) 협상이 빠른 속도로 진행되면서 멕시코경제는 다시 국제적인 초점이 되고 있다. 특히 對美무역의존도가 높은 우리나라로서는 멕시코의 잠재력과 지리적 입지조건 등에 비추어 이에 대한 철저한 연구가 절실하다. 멕시코는 우리나라의 통상상대일 뿐만 아니라 경쟁상대이기도 하다. 최근 주요 對美수출상품에서 韓·멕시코의 경합도는 급속히 높아지고 있고 NAFTA를 계기로 멕시코는 외국기업들의 기술이전 및 투자확대로 비가격경쟁력도 크게 높아질 전망이다(『日刊貿易』 1992. 11. 11).

이 글은 비교정책학적인 시각에서 멕시코의 新 경제정책의 운용실태를 분석, 他山之石의 교훈을 음미하는 데 그 목적을 두면서, 아울러 무역 및 투자 면에서 對멕시코정책을 바르게 설정하는데 기여하고자 한다.

멕시코 경제 개혁의 긍정적인 측면은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 살리나스 정부 출범 이래 인구증가율을 앞지르는 경제성장이 계속되고 있고, 둘째 인플레이션이 한자리 숫자로 다가가고 있으며, 셋째 정부재정이 멕시코史上 최고의 흑자 양상을 보이고 있다는 것이다. 그러나 이 같은 경제지표상의 결과들은 자칫하면 멕시코가 '황금알을 낳는 경제'라는 환상에 젖어 들기 쉽다. 따라서 이 글에서는 경제정책의 운용에 영향을 미치는 제요인을, 멕시코 경제 전망과 관련하여 지적하고 있으며 이론적 배경으로는 '정책 운용상의 동태성 분석'에 기초하고 있다(Kim

\* 필자는 "아르헨티나의 경제개혁 실태와 과제", "멕시코의 무역정책상 NAFTA가 갖는 의미" 등 다수의 논문과 현장 보고서를 발

표 前 멕시코 아메리카스대 교수, 현재 서울대 스페인중남미연구소 특별연구원임.

1992; Grindle & Thomas 1991).

먼저 멕시코의 경제 개혁을 거시적으로 이해하기 위해 그 정치경제사적 배경과 성격을 논의하고, 다음 신경제 정책이 대내외 경제부문별로 어떠한 변화와 결과가 나왔는지 살펴보고, 이어서 1993~94년의 경제전망을 분석하기로 한다. 마지막으로 멕시코의 경제개혁이 시사하는 바를 정리한다.

## 멕시코 경제 개혁의 배경과 성격

### 경제위기의 近因과 遠因

무엇보다도 멕시코가 1980년대 중반이후 경제 개혁을 추진하게 된 배경은 당시를 암흑기로 몰아넣은 극심한 경제 위기였다. 정부의 재정적자는 1982년 GDP의 17%에 달했으며 이같은 거시경제적인 불균형은 외채위기와 고인플레이를 몰고오으로써 총구매력을 저하시켰다. 이 해에 멕시코의 GDP는 -1.5%라는 負의 성장을 기록했고 인플레이는 100%를 넘어섰다. 외채는 브라질 다음으로 세계에서 가장 많은 840억 달러에 달했고 외화보유고는 바닥이 나 1982년 8월에는 공공외채에 대한 이자만 지불하였을 뿐, 민간외채에 대한 모든 지불은 중지됐다. 12월에는 40억 달러의 차관을 얻기 위해, 당시까지 멕시코정부가 취해온 경제팽창정책의 입장에서 보면 '굴욕적인' IMF 긴축경제협정에 서명해야 했다. 1982년 멕시코는 대공황이후 최대의 경제위기에 봉착한 셈이었다.

불황의 近因은 1981년 국제유가폭락으로 인한 400억 달러의 收入감소, 국내외 금리의 폭등, 그리고 재산의 해외 도피로 인한 자금조달난이었다. 그러나 이러한 직접적 경제적 원인에 못지않

게 중요한 것이 정책운용 구조상의 허점이다. 1950년대 이후 추진된 급속한 자본집약적 산업화는 농민과 빈곤층의 사회적 소외를 가중시켰고 급기야 1968년 Tlatelolco 학살사건과 같은 소요를 야기시켰다. 사회적 불만을 해소하기 위해 Luis Echeverría 대통령 (1970~76)에 의해 추진된 민주주의적 경제정책은 이미 비대해진 재계의 저항으로 실패했다. 이어 들어선 José López Portillo 정부 (1976~82)는 국가가 공공투자를 증대시킬 자금을 확보해야 한다는 정치논리에 사로잡혀 때마침 찾아온 유가상승 및 유전발굴 등의 時運에 편승, 석유수출 중심의 발전전략으로 전환하였다. 그러나 이 전략은, PEMEX (멕시코석유공사)가 자율적인 거물 국영기업으로서 기득권층을 형성하고 大權을 앞둔 관료기구 내의 경쟁속에서 중앙통제를 벗어나려함으로써 국가는 1981년에 불어닥친 유가폭락 사태에 시의적절한 정책대응을 할 수 없었던 것이다 (Aspe & Sigmund 1984; Teichman 1988). 이러한 정책운용 구조상의 문제점은 아래에서 보듯 1994년 대통령선거에 즈음하여 멕시코경제에 영향을 미칠 경제외적 변수로서 면밀히 관찰해야 할 요소 중의 하나이다.

### 新세대 지도층의 新발전전략

1970년대 후반이후 멕시코의 경제사회정책 결정과정에 부단히 영향력을 행사하려고 한 파벌들은 석유산업 중심의 팽창과와 민주파, 그리고 新자유주의파로 구분할 수 있다. 팽창과는 1981년 유가하락과 국제금리인상으로 침몰하고 재정안정을 우선하는 新자유주의파 (英美的 新고전주의파와 개념상 상통)는 외채위기와 세계금융계의 개

혁압력에 편승하여 1982년 이후 정권을 잡고 있다.<sup>1)</sup> 新자유주의파는 재무부 및 중앙은행 출신 전문관료들로서 살리나스 대통령(하바드大 재정책학박사) 처럼 미국의 동부사립대학에서 경제학분야 대학원과정을 수학한 인물들이 핵심을 이루고 있다. 1910년 혁명 이후 1940년대 중반까지 혁명세대가, 그리고 1970년대 초까지 정치관료세대가 주도 세력이던 것과 비교할 때 엘리트의 세대교체가 이루어진 셈이다(Camp 1985).

그러면 新자유주의파가 설계하고 있는 멕시코의 청사진은 무엇인가? de la Madrid 정부에서 기획예산장관으로 자유시장정책 추진의 산파역을 담당한 살리나스 대통령의 연설문들을 통해 살펴보면 멕시코 경제정책의 목표는 단순히 경제회복에 있는 것이 아니라, 경제안정을 토대로 新국제노동분업현상과 함께 글로벌화하는 국제경제의 추세에 멕시코가 능동적인 주도자가 되려는 데에 있음을 알 수 있다(Salinas 1989~92). 이는 수입대체산업화라는 과거의 내부지향적 발전전략을 근본적으로 백지화하는 것이며 냉전종식후 동유럽 및 중앙아시아에 새로운 개도권이 등장함으로써 발생한 국제금융계의 자금난과 치열한 자본유치경쟁을 의식한 '外資유치발전전략'이라고 말할 수 있다. 즉, 멕시코는 뒤떨어진 기술을 따라잡기 위한 정책적 수단으로 외국의 자본과 기술을 도입하여 여기서 파생되는 고용, 수출, 기술이전 등의 효과를 얻겠다는 것이다. 특히 이러한 전략은 아래 설명하는 무역정책에서 구체화되고 있다.

이같은 발전전략의 기초를 이루는 것이 경제안

정과 산업경제구조의 개편을 골자로 하는 경제개혁이다. 국내외 투자자들이 정부를 신뢰하고 멕시코에 대해 장기투자를 서슴치 않게 하기 위해서는 민간부문이 정부의 간섭을 받지 않고 자율적인 경제활동을 할 수 있어야 함은 물론, 더 나아가 그동안 공공부문이 담당해온 국민경제의 주도역할을 민간부문이 맡아야 한다는 것이 오늘날 멕시코 경제개혁가들의 정신을 지배하고 있다.

## 경제개혁 현황<sup>2)</sup>

### 대내경제부문

#### ● 국민협약과 인플레이 억제

살리나스대통령은 취임 직후 「6개년(1989~94) 국가개발계획」(Plan Nacional de Desarrollo)을 발표하면서 4대 기본목적 가운데 유일한 경제관련 사항으로 '물가안정을 기저로 한 경제성장 회복'을 설정했다. 인플레이 억지에 얼마나 중점을 두었는지 엿보게 하는 대목이다. 이를 위해 동원된 정책수단이 국민협약이다. 1987년 소비자물가가 159%나 뛰어오르자 de la Madrid 행정부는 그해 12월 경제단결협약(PSE : Pacto de Solidaridad Económica)을 창안, 임기만료까지 2~3개월마다 갱신했다. 살리나스대통령의 취임 이후 「안정경제성장협약」(PECE : Pacto para Estabilidad y Crecimiento Económico)이라고 명칭을 바꾼 이 국민협약은 정부와 기업가, 노동자, 농민조합 지도자들이 물가 및 임금 수준을 동결 또는 적정수준으로 조절하는 데에

1) 그러나 고용창출과 공공부자, 국내산업보호 등을 발전전략의 기본지표로 삼는 민중파가 사라진 것은 결코 아니며 주도권을 잃은 채 공존하는 상태로 보는 것이 타당하다.

2) 이하에 언급된 개혁의 事實부분과 통계수치는 별도 표시가 없는 경우 Presidencia do la República(1992)와 Poder Ejecutivo Federal(1993)에 의거했음.

**국민협약 덕분에 인플레이션은 1988년 52%, 1989년 19.7%, 1990년 29.9%, 1991년 18.8%, 1992년 11.9%까지 떨어졌다. 이는 1970년대초 수준까지 회복한 것이다.**

정기적으로 약속하는 것이다. 이 국민협약은 재무 및 통화정책, 환율, 수입장벽까지 포함하는 종합경제부양책이라고 말할 수 있다. 국민협약 덕분에 인플레이션은 1988년 52%, 1989년 19.7%, 1990년 29.9%, 1991년 18.8%, 1992년 11.9%까지 떨어졌다. 이는 1970년대초 수준까지 회복한 것이다.<sup>3)</sup>

1992년 10월 20일 체결된 제7차 PECE(1993년 12월 31일 만료 예정)는 폐소貨의 對달러貨 환율을 하루 40센타보씩 하향조정하며, 1993년도 인플레이션을 한자리 숫자(7%)로 낮춘다는 목표 아래 정부예산긴축을 지속하고, 에너지가격을 12개월 동안 10% 이하로 단계적으로 인상하며, 최저임금을 7% 인상하고(동시에 계약임금은 인플레이션 이하로 올릴 것을 권장), 농산물 가격을 동결하는 반면 생산자수입증대를 위한 지원사업을 지속한다는 것을 골자로 하고 있다(León 1993). 그러나 최저임금 인상폭이 인플레이션에 못미침에 따라 전체 임금노동자의 절반에 해당하는 최저임금노동자에게는 실질임금이 줄어든 셈이다. 또 종전 하루 20센타보씩 상향조정되던 폐소貨의 환율이 40센타보씩 조정된 것은 연 4.6%의 평가절하의 효과를 갖지만 폐소貨의 과대평가 상태는 지속되고 있다. 이는 수입상품에 대한 구매력을 높이고 국산품의 국제경쟁력을 떨어뜨리는 결과를 초래하고 있다. 그러나 미국과의 인플레이션 격차

3) 멕시코경제가 안정성장을 이루었던 1961~70년 기간 중의 인플레이션은 평균 2.5%였다(Mancera 1993).

만큼 평가절하를 단행하지 못하는 이유는 인플레이션을 조장하게 될 것을 우려하기 때문이다. 즉, 대폭적인 평가절하는 수입상품의 가격인상을 가져올 것이며 외제와 견줄 만한 국산품 가격마저 덩달아 오를 것이기 때문이다(Weintraub 1993, 70).

### ● 긴축재정 운영과 국영기업의 민영화

정부재정을 늘리는 방법으로서 살리나스 행정부는 稅수입 증대와 지출 억제, 국영기업의 민영화를 통한 재원 창출 등을 채택했다. 먼저 세수입원을 넓힘으로써 세율 인하와 세수입 증대를 꾀했고, 일반 공공지출을 줄이는 한편 적자 국영기업을 폐쇄 또는 통합하거나 일부 흑자 국영기업까지도 포함하는 과감한 민영화를 추진했다. 공공부문의 총지출은 1981년 GDP의 42.4%를 차지했고 de la Madrid행정부의 소극적인 긴축정책의 결과로 1988년에도 39.8%수준에 머물고 있었으나 살리나스 정부는 1991년 27%로 축소했다. 동시에 공공부문 적자는 1981년 GDP의 14.7%, 1982년 17.9%(Solis and Zedillo 1985, 271), 1987년 16%를 차지했으나 1991년에는 1.3%로 떨어졌다. 이 수치는 25년 만에 최저 수준이었고 1990년 말과 1991년 한해 동안 전화공사(TELMEX) 및 시중은행들을 민영화함으로써 잡힌 수입항목을 감안하면 1991년에 이미 공공부문 재정은 GDP의 2.4%에 해당하는 흑자를 기록한 셈이었다. 재정흑자는 1992년 한해 동안 GDP의 0.1%였으며 1993년 1/4분기 현재 큰 증가를 보이고 있다(*New York Times*, May 18, 1993).

국민경제 각 부문에 참여하고 있던 국영기업체의 수는 1982년 1,155개에서 1992년 232개로 줄

었고 최종적으로 157개만을 남긴다는 계획이다 (SHCP 1992; *La Jornada*, 11 de marzo de 1992). 살리나스 대통령의 대대적인 민영화 사업은 자본가층에 대한 멕시코전통의 불신감에서부터 “국민경제의 탈국가 현상을 가져온다”고 주장하는 노동자 및 지식인들의 심한 반대에 부딪혔다. 그러나 정부는 부실한 국영기업에 대한 비생산적인 지출로 민생부문 사회투자가 이루어지지 않고 있다는 점을 강조했고 민영화수입으로 마련된 국가비상기금을 사회개발사업 특히 국민단결사업 (PRONASOL)에 유용함으로써 지지를 호소했다 (Kim 1992). 민영화사업에는 1990년말 당시 개도권 민영화 사상 가장 규모가 컸던 TELMEX (지배주 39억 달러에 매각)를 비롯해 1991년부터는 시중은행, 이 밖에 철강, 농산보험, 산림업, 광산업 분야의 굴지업체들이 포함됐다. PEMEX를 비롯한 일부 ‘전략산업’은 민영화하지 않는 대신 ‘현대화’ 또는 ‘분산화’라는 이름으로 내외민간투자 허용 및 경영혁신을 추구하고 있다. 또 국제수지 역조가 극심한 농업부문의 생산과 생산력을 향상시키기 위해 살리나스 정부는 1992년 3월 멕시코혁명의 기념비적인 조항이며 정치적으로 매우 민감한 헌법 27조를 개정, 집단농장성격의 ejido를 ejido 공동체, 개인구획지, 공동토지 등으로 명확히 구분하고 개인구획지 운영에 있어 민간자본이 참여할 수 있는 여지를 넓혀 놓았다.

### ● 경제활동 자율화

경제활동 자율화는 멕시코의 경우 규제를 풀다는 개념보다는 현재 국가 또는 개인에 의해 독점 운영되고 있는 부문에 민간의 참여를 유도하거나 경쟁을 허용하는 방향으로 전개되고 있다. 이갈

은 자율화는 항만시설, 농업개발, 전기, 도로, 항공, 운수, 상표권, 금융부문 등에까지 확대되고 있다. 항만의 경우, 정부는 1991년 5월 Veracruz 항구시설의 독점운영제를 종료시키기 위해 이를 일단 인수, 현대화에 착수토록 하는 한편, 같은해 7월 항구사용허가 및 항만시설규정 등 「항해 및 해상무역법」 내용을 개정, 항만 현대화를 전국에 확산시켰다. 또 농산물종자 개발의 경우 지금까지 정부가 담당하던 것을 민간이 연구개발에 참여하고 개량된 종자를 상업화할 수 있도록 허용했다. 철도부문에서도 민관 협력이 이루어질 가능성이 커졌고 국내항공부문에서는 운임과 노선자율화가 추진중이다.

경제활동 자율화조치 가운데 민간부문에 가장 직접적인 영향을 준 것은 금융자율화이다. 정부 예산적자가 막대하던 시절 정부는 시중은행의 支準率을 조작하는 조달방식을 사용, 금리통제와 함께 강제로 고객의 예금을 국가에 대한 대부로 유용했다. 따라서 민간부문은 공공부문으로의 자금유출 때문에 대부를 얻는 것조차 쉽지 않았다 (Weintraub 1993, 68). 그러나 1989년 초부터 살리나스 정부는 금융권의 경쟁을 촉진하는 각종 조치들을 단행, 금리 및 모든 금융수단의 지급기일 통제를 폐지했고, 종래의 유동성계수를 통한 금융수단 대신 법정지준제도 등을 도입했다. 이어 1990년 5월 2일 대통령발의로 시중은행 민영화를 추진하기 시작하면서,<sup>4)</sup> 對은행규제는 국가은행위원회가 맡게 하고 정부는 농업, 공공사업, 산업개발, 수출진흥 등 분야와 같은 우선부문에 대한 금융지원을 용이하게 하기 위한 목적으로

4) 시중은행은 1982년 de la Madrid 행정부가 정권을 이양하기 직전 국유화하면서 은행국유화원칙을 헌법사항으로 규정해 은행재민영화는 헌법 개정의 절차를 밟아야 했다. 은행 국유화에 관해서는 Tello (1984)를 참조.

NAFIN, BANCOMEXT, BANOBRAS, BANRURAL 등 개발은행들에 대한 지배권만을 보유하게 되었다.

또 최근에는 위와 같은 금융자유화를 제도적으로 보장하기 위해 중앙은행을 정부의 통제로부터 독립시키는 헌법 개정이 대통령발의에 의해 추진되고 있다. 이미 멕시코중앙은행은 통화공급과 금리, 신용대부 결정 등에서 상당한 자율권을 갖고 있지만 이러한 움직임은 개혁내용을 제도장치로 묶어둠으로써 투자자들을 보다 안심시키려는 의도로 해석된다(*New York Times*, May 18, 1993).

## 대외경제부문

### ● 외채정책

살리나스 대통령이 1988년 12월 취임했을 당시 멕시코의 총외채는 1,004억 달러로 GDP의 59.1%에 해당하는 규모였으며 원금과 이자 지불액은 GDP의 10.2%에 달했다. 따라서 외채부담이 성장을 가로막지 않도록 하기 위해서는 과중한 부담을 제거할 수 있도록 외채협상이 필요했다. 멕시코가 1989년 3월 선언된 브래디 플랜(Brady Plan)에 의거해 채무국 가운데 처음으로 협상에 성공할 수 있었던 것은 무엇보다도 정부의 경제개혁의지를 국제채권단에 설득시킨 점이다. 멕시코의 경제개혁계획을 '승인'한 IMF는 1989~92년 기간 동안 40여 억 달러의 신용대부를 제공기로 만장일치로 결정했고, 세계은행은 1989년 5월 연간 20억 달러의 차관을 승인했다. 최종적으로 1990년 2월 4일 멕시코정부와 시중은행들 간에 「1989~92 금융일괄협정」이 체결되어 외채총액에서 200억 달러가 탕감됐으며 1992년

6월 1일에는 공공외채 71.71억 달러가 다시 탕감됨으로써 외채 총액은 735억 달러로 줄었다.

외채협상은 국제수지와 공공부문 계정상의 직접적인 결과 외에도 국내금리 인하, 해외도파자산의 국내 반입, 외국인투자 증대와 같은 중요한 간접 효과도 컸다. 이 때문에 1982~88년 기간중 GDP의 5.9%에 해당하던 자금의 純해외이전이 1989년에는 1.2%로 줄었고 1990년에는 GDP 1%의 純국내이전이 발생했다. 또 멕시코경제에 대한 국제적인 신뢰에 힘입어 멕시코는 외국 시장에 13.7억 달러에 상당하는 최고 10년상환 12종의 공채를 매각할 수 있게 됨으로써 국제수지 개선에 도움이 됐다. 이들 공채는 주로 멕시코 연방정부와 PEMEX, BANCOMEXT, NAFIN 등에 의해 발행됐다.

### ● 외국인투자정책

살리나스 대통령은 외국인투자가 국내 개혁노력을 보완할 수 있는 잇점을 갖고 있다고 보고 있다. 즉, 신규자본과 기술, 선진경영기법을 도입할 수 있고, 외국시장 진출이 용이해지며, 생산성과 임금 수준이 높은 고용 기회를 넓힐 수 있다는 것이다. 이와 상응하게 외국인투자자들의 입장에서 보면 멕시코는 첫째, 다른 개도권 국가에 비해 정치적으로 매우 안정돼 있으며,<sup>5)</sup> 둘째 살리나스의 개혁이 경제적 안정을 회복시켰고, 셋째 세계시장 지리상 매우 전략적인 곳에 위치하고 있고, 넷째 값싸고 숙련이 가능한 노동력이 풍부하며, 다섯째 인구 8천만이 넘는 국내시장 또한 잠재력이 크기 때문에 매우 매력있는 투자대

5) 멕시코는 남미의 페루나 칠레와는 달리 군부의 영향력이 강하지 못하며, 브라질이나 베네수엘라와는 달리 시민사회가 정권에 정면도전할 만큼 조직화되어 있지 않을 뿐더러 야권은 철저하게 분열돼 있다.

상국이다. 따라서 살리나스 정부의 외국인투자 정책은 아래의 지역경제블럭 정책과 매우 밀접한 관계를 갖고 있다.

과거 Echeverría 행정부 당시 실효성 없는 '기술 독립'이라는 정치적 구호 아래 강화된 「외국인 투자(규제)법」은 1989년 5월 개정됐다. 주요 내용을 보면, 외국인직접투자는 단순등록만으로 한 회사의 49%까지 지분을 가질 수 있고, 법적 규제가 없는 산업 부문에 한해서는 일정한 조건을 구비하면 100%까지도 경영권을 확보할 수 있으며, maquiladora 산업(보세수출업)과 같이 수출을 주 목적으로 한 회사의 지배주 소유도 간소한 등록절차로 가능해졌다. 또 외국인투자를 촉진하기 위한 보완조치로 멕시코의회는 1991년 6월 「산업재산 진흥 및 보호법」을 제정하는 동시에 「특허 및 상표법」을 개정, 新기술이전상의 지적소유권 등 안전장치를 마련했다. 외국인투자 개방조치로 1992년 3월 말까지 외국인직접투자의 누계는 352.2억 달러에 이르렀는데 이는 1987년 10억 달러에도 못미치던 수준과 비교하면 엄청나게 늘어난 규모이다. 부문별로는 제조업이 202.4억 달러, 서비스업 114.9억 달러, 무역업 28.4억 달러, 광업 5.2억 달러, 농업이 1.4억 달러 순이다. 나라별로는 미국이 63%, 독일 6.2%, 영국 6.1%, 일본 4.8%, 스위스 4.2%, 프랑스 4.4%, 스페인 2.2% 순이다. 또 멕시코 증권시장에 대한 투자도 가능해져 외국인 직접투자가는 국가증권위원회의 승인을 거쳐 신탁기금을 설립, 이를 통해 멕시코회사들의 수익에 참여할 수 있게 됐다.

### ● 무역정책

멕시코는 1980년대 초까지도 40여 년의 역사

를 가진 내부지향적 수입대체산업화 전략의 기본 틀을 고수하고 있었기 때문에 수출부문은 무시됐고 국내 산업은 외국과의 경쟁에서 정부의 보호를 받아 1982년 거의 모든 수입품목에 최고 100%의 관세가 부과됐고 수입허가 등 비관세장벽이 놓여 있었다. 결국 이는 멕시코경제를 세계의 기술연구개발 대열에서 낙후시키고, 국산품의 국제 경쟁력을 떨어뜨리며 멕시코경제의 석유수출 의존도를 높이는 결과를 가져왔다.

무역자유화에 바탕을 둔 무역구조의 개혁은 de la Madrid 행정부에 의해 추진되기 시작해 살리나스 행정부로 이어지고 있다. 멕시코는 1986년 GATT의 정식 회원국이 됐으며 수입자유화 조치는 산업시설 보완을 통한 국제경쟁력의 회복을 목적으로 자본재부터 시작해 차츰 중간재, 소비재에까지 확대됐다. 악명이 높았던 수입허가 절차는 낮은 수입관세로 대체됐고 현재 수입관세는 품목에 따라 무관세에서 최고 20%까지 부과되며 가중평균은 약 10%에 불과하다. 수입자유화에 따라 외제소비재가 현저히 늘고 있는 것이 사실이지만 가격면에서 보면 자본재와 중간재가 85%를 차지하고 있다.

이와 함께 멕시코는 수출상품의 다양화와 수출시장의 다변화를 추구하고 있다. 멕시코의 주 수출품목인 석유는 1982년 총수출의 75%를 차지했으나 유가폭락 이후 1987년 42%, 1991년 30%, 1992년 28.4%(추정치) 등으로 그 비중이 계속 줄어들고 있다. 반면 1982년 총수출의 16%에 불과하던 제조품이 크게 늘고 있는 추세(1987년 47.5%, 1991년 59.1%, 1992년 61.7%추정)여

6) 그러나 수출제조품 중에서는 금속, 기계, 공구류가 54.1% (1992년)나 차지하고 있어 부문별 불균형이 지적되고 있다 (Consultores 1992. 27).

서 수출품 다양화 목표는 실현되고 있는 셈이다.<sup>6)</sup> 특히 제조산업 부흥에 기틀이 되는 것이 미국-멕시코 국경지대에 펼쳐져 있는 2천여 업체의 maquiladora 산업지대이다. 미국 역내에서 만들어진 중간재가 멕시코로 넘어와 가공, 조립되어 다시 미국으로 수출되는데 이 산업 부문의 고용창출효과 또한 50만 명에 이르고 있다. 반면 수출시장 다변화 목표는 아직 요원하다. 미국일변도는 여전히 1992년 멕시코 수출의 69.7%, 수입의 68%가 미국산이고, 특히 제조품의 경우 80% 이상이 미국으로 수출되었다(Consultores 1993).

### ● 지역경제블럭정책

멕시코 상원은 1990년 4~5월중 전국순회 공청회를 열어 무역 정책에 관한 각계의 의견을 수렴했다. 이를 통해 (절차상의 정치성을 차치하고) 멕시코는 중남미, 미국, EC, 환태평양지역과의 개별 경제관계를 확대하고 라틴아메리카통합기구(ALADI) 및 GATT와 같은 지역 또는 다자간 국제기구에 적극 참여한다는 무역정책 목표를 수립했다. 상원은 대통령에게 미국과의 자유무역협정을 추진하도록 권고했고 그해 6월 살리나스 대통령은 워싱턴을 방문, 美-멕시코 자유무역협정을 제의했다(캐나다는 91년초 이에 참가를 요청, 北美자유무역협상이 1991년 6월 터론토에서 정식 개막됐다).

총수출의 3분의 2가 미국으로 향하고 멕시코내 외국인직접투자의 3분의 2가 미국을 본거지로한 다국적기업에 의해 행해지는 등 미국과의 경제적 관계가 유달리 깊은 멕시코로서는 NAFTA가 실현되면 미국과의 무역에서 특별대우를 받을 수 있고 투자자들에게 안정성을 제공할 수 있으므로 하나의 제도장치로서 NAFTA의 의미 또한 크

다. NAFTA는 인구 3.56억, 총생산량 6조 달러가 넘는 세계최대의 자유무역지대를 창설하게 된다. 특히 규모의 경제가 지배하는 생산 부문에 있어 NAFTA는 멕시코의 시장을 국내에서 최소한 北美 3 개국으로 넓혀줌으로써 투자유치 효과를 얻어낼 수 있다. 對美수출 증가는 곧 고용창출 효과를 가져온다. 이런 맥락에서 볼때 NAFTA는 멕시코의 장기적인 발전전략 전환을 향한 경제개혁의 결정관으로서의 의미를 지닌다. 멕시코는 NAFTA 추진에 앞서 GATT가입과 수입 자유화, 외국인투자 규제완화, 인플레이 억제 등과 같은 사실상의 선결절차를 밟아온 셈이다.

살리나스 대통령의 지역경제블럭정책은 NAFTA에서 그치지 않고 이를 발판으로 北美와 中南美를 연결하는 자유무역네트워크를 이루어 亞太지역과 西유럽을 멕시코로 끌어들이는 야심찬 전략에 기초하고 있다. 먼저 전체수출의 6%를 차지하는 중남미 국가들과의 관계에서 비관세장벽의 철폐 및 관세의 점진적 인하, 수출정책의 조화를 이룬다는 목표 아래 ALADI를 중심으로한 무역관계 증진을 도모하고 있다. 국가별로는 1991년 1월 중미국가들과 Tuxtla Gutiérrez협정을 맺고 1996년까지 역내 자유무역을 실현한다는 원칙상의 합의를 보았다. 이어 1991년 9월에는 ALADI의 틀속에서 칠레와 경제보완협정을 체결, 5,862개 품목에 대해 1992년 최고 10%의 공동관세를 부과하고 이를 연차적으로 2.5%씩 낮추며 1996년에는 무관세를 이룬다는 데 합의했다. 또 1991년 7월에는 이른바 G-3회원국으로서 콜롬비아, 베네수엘라와 자유무역협정의 대강을 정의한 양해각서를 교환했다. 또 EC와 1991년 예비조약(Framework Agreement)을 체결했고, 1991년 8월에는 태평양경제협력기구 제5차

회의에 정식회원으로 참가했으며 1991년 5월 제 24차 환태평양경제이사회(PBEC) 총회를 주최하는 등 활발한 對아시아 통상외교도 펴고 있다.

### 1993~94년 경제전망

일반적인 멕시코 경제 전망은 밝다. 경기가 활성화되고 당분간은 멕시코붐이 지속될 상황이다. 그러나 1993년 후반부터 1994년까지의 중단기 멕시코경제를 전망하는 데 있어 신중히 고려해야 할 변인들이 있다. 먼저 경제 내적인 요소로서 인플레이를 안정권까지 억제하는 문제와 무역적자를 해소하는 문제, 그리고 경제 외적인 요소로서 1994년 대통령선거를 앞둔 정치경제적 역학관계와 NAFTA협상의 진전상황 등을 지적할 수 있다.

#### 경제 내적 변수

##### ● 인플레이 억제

멕시코의 경제가 안정성장을 이루기 위해서는 인플레이율을 한자리 숫자로 잡아야 한다. 특히 NAFTA의 궁극적인 성공을 멕시코경제 개혁의 종속변수로 보는 입장에서는 인플레이 억제야말로 멕시코경제의 앞날을 좌우하는 가장 중요한 요소이다. 즉, 3국이 장래에 일정대역의 환율 고시에 합의해야 할 필요가 있을 것이고 이를 위해서는 3국의 인플레이가 비슷한 수준에 유지되는 것이 전제돼야 하기 때문이다(Weintraub 1993, 72). 그러나 최근의 인플레이 억제는 국민협약에 의해 겨우 이루어진 것이고 더구나 국민협약은 임금인상 억제의 부담을 가중시키면서 실질임금 수준의 하락을 가져왔다. 지금까지 '허리띠를 졸라매

야 하는' 국민협약이 5년이 넘도록 계속될 수 있었던 것은 경제 위기에 대한 국민적 공감대가 형성돼 있었기 때문이다. 그러나 경제회복과 함께 위기 의식이 가시자 성장의 결실을 공유하자는 중·하류층 국민들의 요구는 점차 거세지고 있다. 또 수입자유화를 통해 소비심리가 자극된 상황이어서 인플레이문제는 아직까지 경제개혁을 지속하는 데 치명적인 약점으로 남아있다.

멕시코정부는 인플레이 억제를 위해 고의적인 성장둔화정책을 쓰고 있는 것 같다. 1992년 멕시코의 GDP성장은 1989년 3.3%, 1990년 4.4%, 1991년 3.6%보다 둔화된 2.7%에 머물었는데 이 같은 둔화(desaceleración)의 의미를 놓고 사회적 논쟁이 붙었을 때 정부는 금융 및 재정을 긴축 운영해 인플레이 기대심리를 억제하고 수입상품에 대한 수요를 위축시킴으로써 경상수지 적자폭을 줄이려는 계산된 예방조치라고 해명했다. 정부의 발표대로라면 1993년을 이러한 조정시기로 보는 것도 타당하며 1994년 NAFTA발효와 대통령선거를 준비하는 복합적인 계산이 있는 것으로 분석된다(Weintraub 1993, 70). 그러나 중요한 것은 1992년의 안정적 감속 성장책은 결코 수입증가를 억제하는 데에는 아무런 성과를 거두지 못했다는 사실이다.

##### ● 무역적자

멕시코 경제가 성장을 회복하면서 그리고 시장이 개방되면서 오늘날 겪고 있는 가장 뚜렷한 현상이 무역수지 적자이다. 1989년부터 무역역조 현상이 나타나기 시작한 이래 무역적자 폭은 해마다 배로 늘어났고(1989년 25.96억 달러, 1990년 44.34억 달러, 1991년 110.64억 달러), 1992년에 사상최고인 189억 달러에 이르렀으며

1993년에는 더 늘어날 전망이다. 그 결과 경상수지 적자 역시 1990년부터 해마다 늘어나 1992년 210억 달러에 달했다. 과대평가된 멕시코페소貨도 수입 급증의 주요인이 됐음은 물론이다. 수입품 중 소비재는 총수입의 15%선에 머물고 있으나 1987년부터 1992년까지 연평균 54.5%씩 급증하는 추세를 보이고 있으며 이는 전체수입의 연평균 증가율(28.3%)의 배에 가까운 수치이다(Consultores 1993, 28·32).

무역적자를 겨우 지탱해 주는 것이 외국으로부터 유입된 자본, 즉 직접 및 금융 투자자본, 외채이다. 그러나 특히 금융투자자본에 의지하는 상황이야말로 경제외적 충격에 취약한 또하나의 치명적인 약점이라고 할 수 있다. 또 금융투자자본을 유치하기 위해 높게 유지되고 있는 금리는 민간투자를 위축시킬 수밖에 없다. 이와 관련해 우리나라의 관심을 끄는 것은 멕시코가 1993년 무역적자폭 증가율을 1992년의 73%에서 23% 수준으로 낮춘다는 목표하에 수입규제를 강화할 것이라는 전망이다. 특히 최근 수입이 급증하고 있는 한국(1992년 무역흑자 7억 달러 상회 추정)과 대만, 중국 등 아시아국가들이 규제 대상이 될 전망이다. 반덤핑 제소 강화, 공업표준규격 실시 확대 등이 예상되고 있다(『美洲通商情報』 1992. 2, 46).

## 경제외적 변수

### ● 1994년 행정부교체

멕시코경제는 정부의 권위주의적 통치 방식과 국민이 공유하는 전체 '파이'의 크기가 작은 탓으로 정치와의 연관성이 매우 높다. 멕시코경제사를 돌아볼 때 행정부 교체를 전후해 무책임한 재

무행정 또는 경제정책의 전환 등으로 국민경제에 큰 혼란을 준 예는 너무도 많다. 살리나스 대통령의 6년 단임임기는 1994년 11월 1일 만료되며 차기대통령선거가 같은 해 9월에 있을 예정이다. 지난 60여 년 간 집권해온 제도혁명당(PRI)이 재집권할 것은 거의 확실하다. 후임자가 누가 되든 사회정책에 두는 비중에 차이가 있을 것으로 예상되지만 자유시장 지향적 경제정책은 지속될 것으로 보인다.<sup>7)</sup>

그러나 행정부 교체기에 즈음하여 간과할 수 없는 것은 정부의 지출이 크게 늘어날 것이 분명하다는 것이다(Story 1985). 즉, 시장 원칙과는 거리가 먼 정권 유지라는 정치적 논리에 따라 재무행정이 영향을 받을 소지는 아직도 다분하다. 또 정부지출 증대 전망과 대통령선거와의 상관성은 대통령후보로 떠오르는 각부 장관들이 관할 내의 '고객'으로부터 정치적 지지를 얻기 위해 부처의 지출을 늘리기를 원하기 때문에 더욱 높게 나타난다. 이같은 관료기구 내부의 압력은 결국 집권당의 대통령후보 지명전과 같은 비공식 선거전 양상을 띠게 되며 이는 결국 경제 안정에 부정적인 요인으로 작용하게 된다(Teichman 1988, 129~137). 개혁을 부르짖는 살리나스 행정부에서도 이러한 정치성 재무행정은 1991년 8월 중간총선을 앞두고 PRONASOL에 대해 행해진 대대적인 재정 지원에서 표면화됐었다(Kim 1992). 따라서 선거전이 본격화되는 1993년말 이후 개혁정부가 얼마나 진지하게 정치와 경제를 분리할 수 있을런지가 중요한 경제안정 변수이다.

7) 민중계의 민주혁명당(PRD) 당수 Cuauhtemoc Córdenas는 만일 자신이 대통령에 당선될 경우에도 멕시코경제가 안정적 상태라면 경제개혁을 반전시키지는 않을 것임을 시사한 바 있다(Pastor 1990. 6-7).

## ● NAFTA협상

1993년 미국에 클린턴 행정부가 출범한 이래 멕시코의 경제 전망에 강력한 정치경제적 변인으로 등장한 것이 NAFTA협상이다. 협상3국은 부시 정권 말기에 협정에 조인, 각국의 비준절차만을 남겨놓고 있다. 그러나 새로 들어선 클린턴 행정부가 선거공약대로 노동 및 환경에 관한 부속협정 체결을 선결 조건으로 내세운 후 이를 위한 협상이 노동 및 환경 규정을 감시할 2개 위원회의 관할권을 둘러싸고 미국對 멕시코 캐나다로 나누어진 주권충돌 시비로 교착상태에 빠지자 NAFTA의 장래가 불투명해졌기 때문이다. 특히 살리나스 대통령의 경제개혁이 NAFTA에서 최종 결실을 거두는 전략인 만큼 'NAFTA의 꿈'이 물거품으로 화할 경우 누가 멕시코의 차기 대통령에 당선되는 현재의 경제정책들이 정당성 시비에 직면할 위험이 도사리고 있다. 또 NAFTA 논의가 본격화된 1990년 이래 멕시코에 물밀듯 들어온 외국투자자들의 자본 유출도 예상할 수 있다. 외국투자자들의 금융투자는 멕시코가 최근 겪고 있는 엄청난 경상수지 적자를 메꾸어 주고 있기 때문에 외국투자자본이 멕시코를 떠난다면 화폐의 평가절하는 불가피해질지도 모른다(Co-sultores 1993).

그러나 이런 최악의 시나리오는 현실로 드러날 가능성이 거의 없다고 필자는 믿는다. 부시 前대통령이 과거 "멕시코의 개혁을 돌이킬 수 없는 것으로 만드는 것이 NAFTA 필요성의 하나"라고 밝힌 대목은 미국의 근본적인 對멕시코 정책기조 즉, '멕시코의 경제정책이 예측가능한 것이어야 한다'는 대원칙과 궤를 같이 하고 있다. 따라서 미국의 민주당정부가 멕시코의 개혁을 위태롭게 함으로써 결과적으로는 미국의 해외통상 이익을

저버리리라고 단정하기는 어렵다. 캐나다 하원과 상원은 부속협정 협상과 무관하게 1993년 5월 27일과 6월 23일 각각 NAFTA 비준안을 통과시켰고, 멕시코의 비준은 기정사실이며, 클린턴 행정부는 부속협정에 정치적 타결을 본 뒤 政街로비를 거쳐 1993년 가을 의회에 NAFTA의 비준을 요청할 것으로 예상된다. 미국의회는 1991년 5월 말 대통령에게 NAFTA를 fast track방식으로 협상할 수 있도록 승인했기 때문에 대통령이 협정안을 의회에 보내면 의회에서는 일괄적으로 수정없이 비준표결에 들어가도록 돼 있다. 다만 비준후 미국내 입법화 및 시행 과정에서 노동 및 환경단체의 반발과 진통은 상당기간 계속될 것이다.

NAFTA는 이같이 멕시코경제에 영향을 줄 독립변수인 동시에 그 비준 및 시행 과정이 멕시코 경제정책의 성과에도 달린 종속변수이다. 다시 말해서 멕시코가 경제적 안정과 성장을 지속해야만 멕시코와의 자유무역이 미국이나 캐나다에게 고용창출 및 생산증대의 효과를 가져올 수 있다. 이와 같이 경제내외적 변수들은 서로 맞물려 있다.

## 멕시코 경제 개혁의 교훈

멕시코의 경제개혁이 던져주는 교훈은 매우 복합적이다. 왜냐하면 개혁의 결과가 경제안정을 이룩하는 데에는 기여했으나 국민복지 측면에서 반드시 긍정적인 결과를 가져왔다고 보기 어렵기 때문이다. 1980년대 후반부터 시작된 오늘날의 멕시코 경제 개혁은 1980년대의 위기상황을 탈피하는 첫번째 목표는 달성했으며, 앞으로 민간부문을 앞세운 새로운 산업경제구조 속에서 장기적

인 경제사회 발전을 모색해야 할 커다란 과제를 안고 있다. 이런 시각에서 시사점을 살펴보면 두 가지로 요약할 수 있겠다.

첫째, 정치사회적 안정이 없이는 경제개혁은 성공할 수 없다. 멕시코가 실시하고 있는 것과 같은 新자유주의 경제정책은 현재 다른 중남미국가들에서도 거의 동시에 실시되고 있다. 그러나 아르헨티나와 칠레 등 일부 국가를 제외하고는 정책상의 일관성을 잃은 채 경제개혁이 부른 정치 불안의 악순환에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 그러면 어떻게 멕시코는 이러한 장애를 극복할 수 있었을까? 첫째, 멕시코에는 다른 나라와는 달리 군부의 정치적 이해관계가 존재하지 않으며, 둘째 살리나스 행정부가 추진하는 경제개혁은 우익야당(PAN)의 정당을 수용함으로써 그 지지기반을 잠식했을 뿐만 아니라 병행되는 사회 정책으로 중도좌익야당(특히 PRD) 들을 분리통치하는 데 성공을 거두고 있기 때문이다. 또한 노조운동 역시 현대화라는 이름 아래 새세대 노조 지도자들을 앞세워 新노동운동을 배후조종함으로써 정부정책에 대한 참여를 유도하고 있다(Kim 1992). 따라서 살리나스 대통령은 고도의 정치력을 통해 국내외적으로 지지를 받는 경제개혁을 단행할 수 있었다.

반면, PRI정권의 집권을 계속하기 위해 살리나스 정부는 세수입 증대와 민영화 사업, 그리고 남아있는 국영기업 및 각종 공공사업에 대한 지출을 줄여 흑자재정을 운영하면서 이를 긴축경제와 구조개혁이 낳은 불만계층을 PRONASOL과 같은 정당성회복 사업에 투자해 왔다. 따라서 장기적으로 정부재정이 대내외적인 이유로 다시 위기에 봉착할 때 정부가 어떻게 재원을 마련해 정통성을 유지할 수 있는가라는 의문에 도달한다.

**경제개혁의 효율을 높이기 위해서는 부정부패의 일소 등 근본적인 행정 및 사회 개혁이 뒷받침되어야 한다.**

즉, 자유민주주의를 통한 국민의 심판을 받을 자세를 갖고 있지 않다면 그러한 정부가 추진하는 경제개혁은 국민적 지지기반이 공고해질 수 없다는 것이다. 또 소득의 균등분배가 경제개혁과 함께 이루어지지 않으면 개혁의 실질적인 성과는 적을 뿐만 아니라 貧益貧富益富 현상만을 초래할 것이다.

둘째, 경제개혁의 효율을 높이기 위해서는 부정부패의 일소 등 근본적인 행정 및 사회 개혁이 뒷받침되어야 한다. 멕시코의 사회 저변에는 공직의 부패와 부조리가 뿌리깊게 자리잡고 있다. 그간 각종 정화운동을 통해 행정혁신 조치들이 나왔지만 정작 멕시코의 보통사람들과 멕시코에 투자하는 외국사업가들은 과연 멕시코의 경제법률 및 경제문화 환경이 개선되고 있는지 자주 의구심을 제기하게 된다. 특히 중앙정부와 주정부, 각 지방정부간에 행정사무가 일원화돼 있지 않아 각기 적용하는 방식의 차이가 비일비재할 뿐 아니라, 관료기구간 협조 부족으로 사무 지연 또는 부패의 가능성이 높다. 또 고위공직자와 하급공무원, 민간부문 지도자들의 직업의식은 다른 계층에 비해 낮은 편이며 이는 결국 경제개혁의 근본취지가 국민의식 속에 침투하지 못하는 결과를 가져오며, 연구개발(R & D)과 같은 장기발전계획의 수립에 장애요인으로 작용할 것이다.♣

## 참 고 문 헌

Aspe, Pedro and Paul E. Sigmund, eds.

1984. *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*. New York : Holmes and Meier.
- Camp, Rodric A. 1985. The Political Technocrat in Mexico and the Survival of the Political System, *Latin American Research Review* 20 : 1.
- Consultores Internacionales. 1993. Déficit comercial de México sostenible? *Este País*, núm. 26 (mayo).
- Grindle, Merilee S. and John W. Thomas. 1991. *Public Choice and Policy Change*. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Kim, Won-Ho. 1992. The Mexican Regime's Political Strategy in Implementing Economic Reform in Comparative Perspective : A Case Study of the Privatization of the Telephone Industry. Ph.D. dissertation. University of Texas at Austin.
- León, Samuel. 1993. La transición mexicana, *Examen*, 4 : 47 (abril).
- Mancera Aguayo, Miguel. 1993. The Mexican Economy, *Review of the Economic Situation of Mexico* No. 807-808 (February-March).
- Pastor, Robert A. 1990. Post-Revolutionary Mexico : The Salinas Opening, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 32 : 3 (Fall).
- Poder Ejecutivo Federal. 1993. *Plan Nacional de Desarrollo: Informe de Ejecución 1992*. México, D.F. : Secretaría de Hacienda y Crédits Público.
- Presidencia de la República. 1992. *Mexican Agenda*. 13th ed. México, D.F. : Dirección General de Comunicación Social, Presidencia de la República.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 1992. *El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales*. México, D.F. : SHCP.
- Salinas de Gortari, Carlos. 1989-92. I a IV Informe de Gobierno.
- Solis, Leopoldo and Ernesto Zedillo. 1985. The Foreign Debt of Mexico, in Gordon W.S mith and John T. Cuddington, eds., *International Debt and the Developing Countries*. Washington, D.C. : World Bank.
- Story, Dale. 1985. Policy Cycles in Mexican Presidential Politics. *Latin American Research Review* 20 : 3.
- Teichman, Judith A. 1988. *Policymaking in Mexico*. Boston : Allen & Unwin.
- Tello, Carlos. 1984. *La nacionalización de la banca*. México, D.F. : Siglo XXI.
- Weintraub, Sidey. 1993. The Economy on the Eve of Free Trade, *Current History* 92 : 571 (February).