

멕시코의 Maquiladora 산업화 정책

: 새로운 발전 모델로서의 실상과 허상

강 명 구

아주대, 정치학

I. 서 론

1960년대 중반 이후부터 지속적으로 시도되어온 멕시코 북부 지역의 保税加工貿易 産業化인 마길라도라Maquiladora 정책이 최근들어 관심의 초점으로 부상되고 있다. 마길라 산업화 정책은 멕시코 북부 지역의 지속적 산업화와 멕시코내에서의 점증하는 경제적 비중에도 불구하고 2차 세계대전이후 멕시코가 취하여 왔던 발전전략의 핵심이었다기보다는 보조수단에 불과하였다. 미국시장을 겨냥한 저임금에 기초한 가공 수출 무역형태의 산업화인 마길라 산업화 정책은 국내 시장 위주의 산업화 정책인 수입대체산업화(Import Substitution Industrialization: ISI)전략에서 파생되는 문제점을 “지역적”으로 해결하기 위한 주변적 성격에서 시도된 것이었다. 즉, 2차 대전이후 멕시코가 택하여 왔던 내부 지향적 수입대체산업화는 수도인 멕시코 시티를 중심으로 하는 지역의 과밀, 과대화와 전통적 농업지역의 피폐화를 야기시켰는 바 (Scott, 1982; Roberts, 1978; Kang, 1989), 마길라 산업화는 이러한 맥락에서 저발전된 멕시코의 북부 국경지대frontera norte의 지역 발전 프로그램으로서 시작되었던 것이다.

그러나 1980년대들어 증가하는 외채문제와 수입대체 산업화의 내부적 모순증가로 인하여 멕시코는 그간 취하여 왔던 발전전략을 근본적으로 재수정 해야만 하는 構造的 結節點(structural nodal point)에 도달하였다.(Hellman, 1983; Levy & Szekely, 1983의 다수) De la Madrid정부로부터 시작하여 Salinas행정부에 이르기

까지 멕시코가 기본적으로 추구하여 온 경제 및 산업화 정책의 기본구조는 개방화 정책을 통한 세계 자본주의체제로의 적극적 편입이었다 해도 과언이 아니다. 이러한 경제적 문호 개방정책의 와중에서 그 중요성을 새로이 인정받게 된 것이 다름아닌 마quil라 산업화 정책이다. 즉, 외국인 투자와 기술이전을 통한 노동집약적이며 수출 주도적인 산업화 정책이 마quil라도라 프로그램의 성격변화를 통하여 새로운 멕시코의 발전 모델로서 실험되고 있는 것이다. 특히 최근들어 일고 있는 일련의 국제 정치 경제적 변화는 (예를 들면, 동구권 와해에 따른 탈 냉전과 이로부터 유추되는 세계 경제의 개방화 및 지역화문제 등) 마quil라 산업화를 새로운 발전 전략으로 채택하려는 멕시코의 의도와 결부되어 마quil라 산업화의 전망에 대하여 많은 해석을 내놓게 하고 있다. 따라서 이 논문이 목적하는 바는 마quil라 산업화의 전개과정을 발전론적 측면에서 살펴보고 NAFTA 및 UR 등으로 대표되는 세계 자본주의 경제질서 재편 과정에서 차지하는 마quil라 산업의 의미와 전망을 멕시코의 새로운 발전 전략과 연계시켜 살펴보는 데 있다.

II. Maquiladora 산업화: 지역발전 전략에서 새로운 발전모델의 대안으로?

1965년 마quil라 산업화가 시작된 이후 마quil라 산업화의 추이를 자세히 살펴보면 마quil라 산업화 전략과 멕시코의 정치 경제적 변화간에 불분명하나마 매우 흥미있는 상관관계를 발견하게 된다. 1970년대 중반들어 약간의 일탈 현상이 나타나기는 하지만 대체로 다음과 같은 일반론적 결론에 도달하게 된다. 멕시코에 있어 마quil라 산업은 1960년대 중반이후 꾸준히 그 중요성이 증가되어 왔으며 이러한 마quil라 산업의 비중증가는 결국 멕시코의 발전 전략이 국내 소비재 시장 중심의 수입 대체화 산업 전략에서 보다 적극적으로 세계 자본주의 경제체제에 편입하여 멕시코를 근대화시키려는 개방화 전략으로 바뀔을 반증하고 있다. 이하에서 논의될 바와 같이 많은 제약점에도 불구하고 마quil라 산업화는 멕시코 북부 국경지역에 국한된 지역적 수준의territorial 초기 발전 전략에서 외국인 투자와 기술에 의존하는 수출 주도적인 발전전략으로 멕시코의 발전 전략이 바뀌는 시점에 있어서 기능적으로

functional 이미 매우 중요한 의미를 지니게 되었다.

*** 마킬라의 도입기:** 마킬라 산업화는 공식적으로는 1965년 Ordaz 행정부의 출범과 더불어 시작되었으나 그 유래는 그 이전으로 거슬러 올라간다. 초창기 마킬라 산업화에 있어 두 가지 중요한 촉진제는 “국경지역 개발계획 PRONAF: Programa Nacional Fronterizo”과 Bracero 프로그램의 중단이었다.(Bolin, 1990) 전자는 초기 멕시코 국영 석유회사(PEMEX: Petroleo Mexicana)의 사장이었던 Bermudez가 주도한 것으로서, 멕시코 북부 지역을 민간 주도하에 개발하여 교통 및 관광 산업을 진흥시키고 이를 통한 실업자 해소 및 지역 개발이 그 주된 목표였다. 반면에 후자는 2차 대전 중 미국내 노동력 부족을 보충하기 위하여 일시적으로 멕시코 노동자를 미국내에 취업시켰던 계획으로서 종전과 더불어 미국내 노동 조합(AFL-CIO)의 반발로 중단되게 된 것이다. Bracero 프로그램의 중단으로 멕시코 북부 국경 지대로 역류하여 오는 실업자는 멕시코의 실업문제뿐만 아니라 미국 남부 지역으로의 밀입국자 증가라는 미국과 멕시코간의 오래된 문제를 재삼 야기시켰다. 전통적으로 멕시코 북부 국경지역은 멕시코 시티보다는 미국 남부 지역으로부터 더욱 많은 영향을 받아왔다. 멕시코 북부 지역의 실업 문제 해결과 지역 개발 계획을 달성하려는 멕시코의 의도와 불법 이민의 문제를 해결하려는 미국의 이해가 특정지역에서 겹맞게 된 것이다. 한편으로는 이러한 기본적 이해 관계의 조화에 더불어 싼 임금으로 제조원가를 낮추려는 미국 기업의 기업 전략이 더해져 북부 국경지역의 보세 가공 산업화는 1965년부터 공식적으로 시작되었다. 미국내 다국적 기업의 이와 같은 전략적 선택은 후술할 바와 같이 중심부 국가내의 포디즘적 생산체계가 국내외적으로 위기 상황에 접하게 되자 이의 타개책으로 대두된 것이다.

이런 와중에서 문제가 된 것은 산업 생산 설비의 해외 이전으로 실업의 위기에 직면한 미국내 노동조합의 설득에 있었다. 마킬라 산업화의 초기에 이 프로그램을 주도한 Bolin은 “쌍둥이 공장 twin plants”의 도입으로 이 문제를 해결하였다. 즉, 미국 남부 지역과 멕시코의 북부 지역에 맞붙어 있는 일군의 두 도시에 모두 공장을 세워 미국쪽 쌍둥이 공장은 부품과 원자재 및 기술지원을 담당하고, 멕시코쪽 쌍둥이 공장은 저임금에 기초한 조립과정을 담당하게 하였던 것이다. 8, 90년대까지 이어지는 마킬라 산업 지역을 매개로한 미국, 멕시코의 산업관계로부터 추출되는

이해관계의 기본틀은 이와같이 이미 60년대 중반에 씨가 뿌려졌던 것이다.

이와같이 시작된 마길라 산업화는 1972년에 가서는 공업 밀집 지대를 제외하고는 멕시코 어디서나 설치가 가능하도록 법령이 개조되었으며 표 1에서 보는 바와같이 1970년대에 이르러 마길라 산업은 멕시코 전체 제조업 수출액의 18.5%를 차지하는 위치에 이르게 되었다. 즉, 10년이 안되는 기간에 마길라는 고용 및, 수출액에 있어 이미 무시못 할 위치를 점하게 된 것이다.

그러나 1970년대 중반 들면서부터 마길라 프로그램은 첫번째의 심각한 위기 상황에 직면케 된다.(Sklair, 1993, chp.3) 먼저 미국의 경제가 1974년과 1975년에 침체국면에 들어감에 따라 RCA나 GM, GE 등 마길라 진출 대기업은 타격이 적었지만 중소기업은 감원 및 기업철수 등으로 이 지역의 산업화에 타격을 주었다. 그러나 미국내의 경기 침체보다 더욱 큰 문제는 마길라 지역 노동운동의 과격화 양상이었다. 이러한 경향은 Echeverria정부의 좌편향적 경제 정책에든 물론 그 원인이 있었지만 점점 더 관료화되고 노동 귀족화 되어 지역적 노동 운동의 영향력을 탄력적으로 흡수하지 못하게 된 멕시코 노동자 연합(CTM: Confederación Trabajadores de México)의 취약성에서도 찾아 볼 수 있었다.

*** 마길라 산업의 전이기:** 1970년대 중반부터 1980년대 초반기까지는 멕시코 경제에 있어 마길라 산업의 성격이 '지역적' 수준에서 '기능적' 수준으로 변하는 전이기에 해당된다. Echeverria의 뒤를 이어 대통령직에 오른 Portillo는 전임자에 비하여 다소간 우편향적 정책으로 회귀하였는 바 그는 1976년 멕시코의 peso화를 평가절하하여 마길라 산업 지역의 외국기업 투자 여건을 완화시켰고(이는 결국 마길라 산업의 핵심 중 핵심인 노동 임금의 상대적 평가 절하를 의미하였다.) 이러한 멕시코 정부의 조치는 경기 부활 국면에 접어들어 미국의 여건과 맞물려 마길라 산업을 국내 외적으로 점점 더 중요한 위치에 자리 매김 받게 하였다. 이 시기에 이르러서는 마길라 산업지역에 있어 이미 자체적 이해관계를 증진시키기 위한 이익 집단들이 조직화되어(예를 들면 American Chamber of Commerce of Mexico) 중앙 정부 수준에서 뿐만 아니라 지역적 수준에서의 마길라 산업 공고화 현상이 나타나기 시작하였다.

그러나 이러한 호조건 속에서도 마길라 지역에서의 멕시코 노동자 임금은 서서히

증가되어 비슷한 유형의 산업화 전략을 (지역적 수준이 아닌 전국적 수준에서) 채택 하였던 아시아의 신흥 공업 국가군의 노동 임금보다 더 높아지게 되어 이른바 “임금 애로”의 현상에 봉착하게 되었다. 이러한 상황에서 멕시코가 택할 수 있었던 마길라 산업화에 관한 정책적 선택의 폭은 마길라의 비중을 줄여 수입대체화 산업화 전략으로 회귀하던가 아니면 임금 애로를 타개해 주는 제도적 장치를 마련해 주는 것이었다. 1982년부터 들이닥친 석유가 하락에 따르는 외채의 증가와 수입 대체화 산업화의 모순에 따르는 경제적 위기 현상은 옛 전략으로의 회귀를 상상도 못하게 만들었다. 결과는 마길라 산업의 지역적 확산과 기능적 팽창으로 나타났다.

*** 마길라의 확산기:** Portillo의 뒤를 이어 들어선 De la Madrid정부가 처음 행한 마길라 정책은 1983년의 “마길라 산업 진흥법(Decreto para el Fomento y Operacion de la Industria Maquiladora)”에 잘 나타나 있다. 이 법은 멕시코내의 산업들에게도 유향 시설을 마길라 제도 내에서 활용하여 수출할 수 있는 기반을 마련해 주었으며 또한 마길라 산업 지역 생산품의 일정량을 국내 시장에 판매할 수 있는 길을 열어 주었다.(Salas, 1990) 도표 1에서 보는 바와 같이 1983년 이래 1980년대 후반에 이르러 마길라 산업의 비중은 그 무게를 더하게 되었다. 1986년에 이르러서는 총 제조업 부문 종사자의 11%이상이 마길라 산업 종사자였다. 이제 마길라는 더 이상 지역적 수준에 국한된 수입대체 산업화의 의붓 자식은 아니었다.

1986년 멕시코의 GATT체제 참여는 이러한 맥락에서 멕시코가 서서히 세계 자본주의 경제 체제에 흡입되는 계기가 되었으며 이러한 상황에서 마길라의 지위는 더욱 더 공고화되었다. De la Madrid의 뒤를 이어 대통령이 된 Salinas에 있어서도 이런 추세는 더욱 더 공고화되었다. 1989년에 공포된 법은 마길라 산업이 수출량의 50%까지를 국내 시장에 판매할 수 있는 길을 열어 놓았으며 멕시코 국내 산업이 마길라 산업에 부품을 제공할 수 있게 하는 제도적 유인 장치를 강화하여 마길라 산업의 후방 연계효과가 전 멕시코로 파급될 수 있도록 하였다.

1990년대 들어 마길라 산업화의 장래는 NAFTA의 체결과 UR 등의 국제 경제의 구조적 변화로 다시 한 번 위기에 직면하고 있다. 후술할 바와 같이 싼 임금보다는 순발력있는 탄력적 기술과 많은 신 산업 경영적 요소를 위주로 하는 후기 포드주의에 기초한 산업 체제의 변화는 마길라 산업에 심대한 시련으로 다가오고 있어 마길

라는 이제 질적이며 구조적인 성격변화를 하여야만 멕시코가 의도한 바대로의 새로운 발전 전략의 역할을 할 수 있게 될 것이다.

도표 1: 멕시코의 마길라 산업과 제조업 비교

	국내총생산 ^a			고 용 ^b			수 출 ^c		
	마길라	제조업	%	마길라	제조업	%	마길라	제조업	%
1966	3.8	6, 043.9	0.1	3.1	NA	-	3.2	237.8	1.3
1970	82.9	8, 416.2	1.0	20.2	1, 726.0	1.1	82.9	448.6	18.5
1975	239.8	11, 844.6	2.0	67.2	2, 002.0	3.4	332.4	1, 623.1	20.5
1980	363.5	16, 744.6	2.2	123.9	2, 417.0	4.9	771.7	2, 651.0	29.1
1981	417.0	17, 946.1	2.3	131.0	2, 542.5	5.2	976.3	2, 688.2	36.3
1982	343.1	17, 428.2	2.0	122.5	2, 485.3	4.9	851.3	3, 017.6	28.2
1983	319.8	16, 162.1	2.0	173.1	2, 309.7	7.5	818.4	4, 582.7	17.9
1984	431.8	16, 919.3	2.6	202.0	2, 360.9	8.6	1, 155.3	5, 594.8	20.6
1985	483.6	17, 925.2	2.7	217.5	2, 443.5	8.9	1, 267.5	4, 978.0	25.5
1986	580.6	16, 930.0	3.4	268.4	2, 343.3	11.4	1, 294.6	7, 115.7	18.1
1987	692.5	17, 378.1	4.0	322.7	2, 263.6	14.2	1, 598.1	9, 907.4	16.1
1988 ^e	893.6	17, 754.2	5.0	389.2	2, 294.5	16.9	2, 337.4	11, 523.3	20.3
1989 ^e	1, 133.0	18, 819.5	6.0	437.1	2, 298.6	18.5	3, 052.0	12, 530.2	24.4

연평균 성장률

1966 - 85	29.1	5.8		17.6 ^d	2.3 ^d		37.4	17.8	
1986 - 89	28.6	1.0		25.3	10.63		37.9	35.2	

a. 1970년 기준 백만달러 단위

b. 1000명 단위

c. 백만달러 단위

d. 1970-1985

e. 멕시코 정부의 예비공식통계

출처) SEGUMEX : Maquiladora Industry Annual Review 부록, 1990.

III. 마길라 산업화의 실상과 허상

이상과 같은 마길라 산업의 단계적 발전에 대한 총론적 서술은 자칫 마길라의 위상을 과대 평가할 위험성을 내포하고 있다. 지난 30년간 급성장을 계속하여 온 마길라 산업은 분명 상당한 경제적 영향력을 행사하여 왔지만 아직까지 마길라가 멕시코 경제의 전반을 좌우할 정도는 아니다. 마길라에 대한 비판적 견해들이 공통적으로 지적하듯이 마길라는 멕시코내의 enclave zone에 불과했으며(Barkin, 1990) 그 자체내에 많은 문제점이 내재 되어있다. 이를 공간적, 산업 구조적, 경제적 및 정치적 기준의 4가지 맥락에서 살펴 보기로 한다.

1. 공간적 불균등 분포의 문제

마길라는 전술한 바와 같이 북부 접경 지역의 산업화를 기조로 하고 있다. 그러나 1970년대 중반 이후부터 마길라 산업을 전국적으로 확산시키려는 멕시코 정부의 의도와는 달리 대부분의 마길라 산업이 미국과 국경을 접한 지역(특히, Chihuahua, Baja California)에 몰려 있다. (도표2, 그림 1 참조) 1972년과 1983년의 마길라 산업 진흥법의 공포에도 불구하고 1990년 현재 마길라 공장수의 90%가 그리고 고용인원의 93 %가 북부 국경 지역에 집중되어 있다. Tijuana, Ciudad Juarez, Nogales 및 Matamoros 등 북부 주요 마길라 산업 도시 지역은 이미 공장 밀집으로 인하여 심각한 사회적 간접설비 부족에 당면하여 있다. 또한 집적의 경제economies of agglomeration에 기초한 마길라의 공간적 집중현상은 여타 3세계의 예를 보건대 집중은 또다른 집중을 불러 일으켜 마길라 산업의 공간적 확산이 어렵게 되는 위협에 직면할 공산이 크다. 이와같이 마길라 산업이 공간적으로 밀집하게 된다면 한 국가의 전반적 발전전략으로서 마길라가 가지는 지역개발적 측면은 많은 해결해야 할 문제점을 제기할 것이다. 물론 북부 접경지역의 발전은 지난 세기동안 멕시코 시티 일극 중심체제의 불균형을 어느정도 해결할 수 있는 청신호로도 받아들여질 수도 있겠지만 또 다른 한편으로는 기존 소외지역(전통적 농업 지역과 남부 멕시코)의 저발전율을 더욱 자극할 수 있다는 측면에서는 매우 심각한 문제가 아닐 수 없다. 1994년 들어 초미의 관심사로 대두되는 Chiapas의 농민 반란은 그 극명한 예일 것이다.

도표 2 : 멕시코내 마킬라 공장의 주요소재지

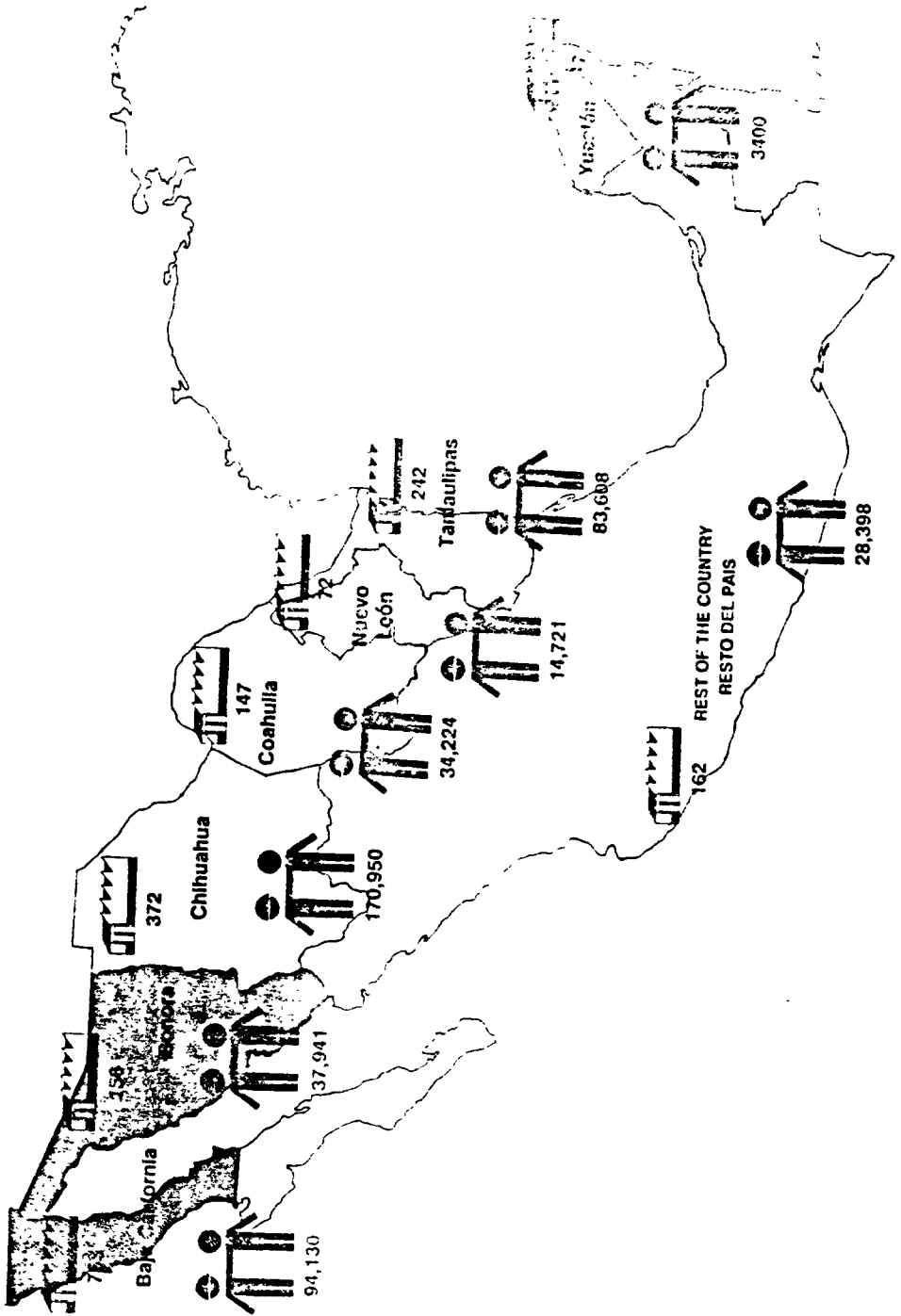
	1980년 12월		1985년 12월		1989년 12월		1990년 6월	
	공장수	고용자수	공장수	고용자수	공장수	고용자수	공장수	고용자수
Baja California	203	20.2	319	37.6	730	85.6	768	94.1
Tijuana	123	12.3	203	34.8	478	58.6	498	64.6
Mexicali	79	6.9	77	10.6	147	20.6	150	21.4
Tecate	22	0.7	31	1.8	74	4.7	84	5.5
Ensenada	6	0.3	8	0.4	31	1.7	32	2.3
Coahuila	37	7.6	53	13.8	127	30.5	147	34.2
Cd.Acuna	13	3.0	25	6.7	44	14.2	44	15.6
Piedras Negras	18	2.4	19	4.2	42	8.1	47	8.0
기타	6	2.2	9	2.9	41	8.2	56	10.6
Chihuahua	140	46.8	209	96.9	343	164.6	372	170.9
Cd. Juarez	121	42.4	174	79.0	261	122.5	283	127.3
Chihuahua	19	4.4	33	17.0	58	29.2	62	30.6
기타	-	-	2	0.6	24	13.0	27	13.0
Jalisco	14	4.3	14	4.5	36	5.8	39	6.7
Guadalajara	14	4.3	14	4.5	17	4.6	20	5.4
Sonora	88	17.5	81	21.4	144	37.7	156	37.9
Nogales	59	12.5	48	13.9	73	21.1	70	19.4
Agua Prieta	22	4.3	23	5.6	25	6.2	27	6.5
기타	7	0.7	10	1.9	46	10.5	59	12.0
Tamaulipas	81	24.5	80	38.3	228	79.3	242	83.6
Matamoros	50	15.3	35	21.4	94	38.3	92	39.4
Reynosa/Rio Bravo	17	6.7	29	13.6	71	24.8	67	26.0
Nuevo Laredo	14	2.5	16	3.3	63	16.2	64	16.5
기타주	30	2.9	33	5.3	187	33.6	212	39.9
합 계	620	123.9	789	217.5	1,795	437.1	1,936	467.4

주) 고용자수는 1,000명 단위 기준

출처) SEGUMEX : Maquiladora Industry Annual Review 부록, 1990.

그림 1: 마킬라 공장의 지리적 분포

출처: SEGUMEX:Maquila Industry Annual Review 부록



2. 산업 구조적 성격 변화의 문제

주지하는 바와 같이 마quil라 산업을 확산시킨 핵심적 요소는 매력적인 ‘저임금’이었다. 저임금이 마quil라 산업화의 핵심이었다면 마quil라가 미국시장에 근접하여 있다는 ‘지리적 근접성’도 이에 못지 않은 중요성이 부가될 수 있다. 그러나 최근들어 이 두 가지 요소에 기초한 마quil라 산업화 전략은 매우 심각한 난관에 봉착하게 된다. 첫번째는 마quil라 지역의 임금이 여타 지역(특히, 중국, 동남아 및 카리브 연안의 국가군)에 비하여 비교 우위를 잃고 있다는 점이다. 둘째는 마quil라에 진출한 외국 기업(특히 미국)의 전략이 수입된 핵심 부품의 단순 조립이라는 측면에서 후기 포드주의post-Fordism적 생산체제에 기초한 유연축적 전략flexible accumulation strategy으로 바뀌고 있다는 점이다.

이 중 두번째 요소는 마quil라 산업의 전망에 비추어 볼 때 심각성이 더 해질 수 있다. 왜냐하면 마quil라와 같이 저임금에 기초한 조립 산업은 새로운 기업 전략인 유연 축적 체제와 보완성이 매우 낮기 때문이다. 산업 생산의 입지적 조건을 자본주의 체제 변화와 연계시켜 논의하는 일군의 경제 지리학자들에 따르면 마quil라와 같은 노동 집약적 조립 생산의 해외 이전은(흔히 이야기하는 global mass production system) 1960년대부터 나타난 포디즘적 생산체제의 위기 타개책으로 제시된 것이다.(Lipietz, 1986; Schoenberger, 1988 등) 즉, 포디즘적 대량생산 체제는 교통, 통신 및 부품생산과정의 단편화 등 엄청난 산업 기술의 발전으로 얼마든지 ‘이동성mobility’을 확보할 수 있었고(객관적 조건), 이러한 이동성을 부추긴 것은 다름아닌 중심부 국가내의 복지 국가 공고화에 따르는 노동 임금 상승(주관적 조건)이라는 것이다. 이러한 객관적 조건과 주관적 조건이 결합하여 생산설비는 국내적으로 뿐만 아니라 국경을 넘어 국제적으로 이동하였다. 미국내의 경우는 북부의 Frost Belt에서 남부의 Sunbelt지역으로, 국제적으로는 중심부 국가군에서 주변부 국가군으로 이동하였다. 마quil라 산업의 발흥은 이러한 신국제 분업 질서의(NIDL: New International Division of Labor)맥락에서 조감될 수 있다.

그러나 이러한 신국제 분업 질서에 기초한 포디즘적 위기 상황의 타개는 1980년대 들면서 선진국내 실업문제의 중요성 증가, 연구 개발 지역과 생산지역의 지리적 격리성에 따르는 제반 문제의 표출, 그리고 생산 작업장내에서의 품질 관리와 탄력

적 대응의 미흡 등 여러 문제를 야기시켰다. 이와 같은 문제점에 적극적으로 대응하기 위하여 채택된 후기 포디즘적 유연 축적 체제는 몇 가지 점에 있어 기존의 포디즘적 체제와 중요한 차이점이 있다. 첫째, 고도로 자동화 되고 시의성에 따라 작업장의 재구성이 쉬운 기술의 도입(예를 들면 CAD: Computer Aided Design 또는 CAM: Computer Aided Manufacturing 등)으로 시장의 변화에 능동적으로 대응할 수 있게 된다. 둘째, 작업장에서의 조직이 포디즘적 일관 생산 대신 팀워크에 기초한 순환 근무 조직으로 바뀌었으며, 마지막으로 기업간의 관계가 수직적이라기보다는 경쟁력이 약한 부분은 하청 Subcontracting에 의존하여 적절한 시기에(JIT: Just In Time) 시장 변화에 민감하게 대응하는 것 등이다.(Wilson, 1990)

마길라 산업의 경우 1980년대 초반 이후 많은 변화가 목도되어 왔다. 그러나 멕시코 정부의 마길라 정책 변화는 마길라 산업의 산업 구조적 성격을 변화시키는 것이었다기보다는 (즉, 후기 포디즘적 유연 축적체제로의 전환이었다기 보다는) 위기 상황에 처한 포디즘적 생산 체제를 전국적 수준으로 끌어올리는데 주안점이 두어진 것이었다. 특히 마길라에 진출한 미국 기업이 중점을 두고 있는 자동차 및 전자업종은 이러한 포스트 포디즘적 요소가 강한 산업이 주종인 바, 멕시코가 이에 적절히 대처하지 못한다면 고용 및 자본축적에 있어 심대한 타격을 입을 위험성이 있다.(Sanderson, 1987)

포디즘적 생산 체제와 유연 축적체제를 구분 지을 수 있는 4가지 변수(사용된 생산 기술의 종류, 기업간의 관계, 작업장내의 조직 문제 및 경영기법)를 기준으로 1988년과 1989년에 71개의 마길라 공장을 대상으로 경험적 분석을 한 Wilson의 연구 결과를 보면 아직도 대부분의 마길라 공장이 노동 집약적 단순 조립 공장이거나 포디즘적 생산 체제에 머무르고 있다. (도표 3 참조) 물론 도표 3에서 보는 바와 같이 약 20 %에 가까운 마길라 공장이 유연 축적체제적으로 나타났고 또한 이러한 새로운 시도가 국경 지역뿐 아니라 Guadalajara 등의 내륙지역에서도 목도되고는 있지만 연구자인 Wilson 교수가 고백하듯 그 내용상으로 볼 때 post-Fordism적 공장으로 분류된 마길라 공장들도 실제로 있어서는 포디즘적 요소와 유연 축적체제적 요소가 혼합되어 나타나는 경우가 많았다. 즉, post-Fordism적 요소가 주변부 국가에 전이되어 나타날 때 특징적으로 보이는 주변부 후기 포드주의적 체제의(peripheral post-Fordism) 단초들이 보이기 시작한 것으로 평가될 수 있을 것이다.

표 3 : 마길라 공장의 유형분류

	전 체		국경지역		Guadalajara		Monterrey	
	N	%	N	%	N	%	N	%
후기포디즘적 생산 ^a	12	18	6	22	3	12	3	20
포디즘적 생산 ^b	32	47	8	30	15	58	9	60
노동집약적 조립공장 ^c	24	35	13	48	8	31	3	20
	68	100	27	100	26	100	15	100

- 주) a. 이 유형의 공장은 상당부분 컴퓨터 제어 생산설비를 갖추고 있거나 기타 후기 포드주의적 요소를 상당한 부분 반영하는 곳임
 b. 이 유형의 공장은 컴퓨터 제어 생산설비가 매우 낮거나 사용되지 않는 공장으로서 주로 조립보다는 제조 부문에 치중하는 곳임
 c. 이 유형의 공장은 컴퓨터 제어 생산설비가 없고 제조 부문이 빈약한 대신 거의 조립에 치중하는 곳임

출처) Wilson, 1990.

3. 마길라 산업의 경제적 효과

마길라 산업화를 세계 자본주의 경제체제의 개편이라는 거시적 틀에서 분석한 Sklair(1993)는 6가지 평가기준(국내산업과의 연계효과, 외화획득을 통한 부가가치의 창출, 인력 자원 개발, 기술 이전, 작업환경, 소득분배)을 사용하여 마길라 산업이 멕시코 경제에 끼친 영향력을 분석하고 있다. 일반화의 위험성을 무릅쓰고 결론을 축약적으로 표현하자면 마길라의 경제적 유용성을 “dollar, job, skill”이라는 단순 도식으로 표현할 경우 마길라는 외형상으로는 적어도 dollar와 job의 측면에 있어서는 skill의 경우와는 달리 긍정적 평가를 받을 수 있을 것이다. 그러나 후술하는 바와 같이 dollar와 job의 문제에 있어서는 만만치 않은 구조적 문제점이 내포되어 있다.

1) 먼저 많은 논자가 지적하듯이 마길라 산업의 주된 문제는 멕시코 국내 산업과의 미약한 후방 연계효과backward linkage에 있다.싼 임금에 기초한 부품 조립을 시발로한 마길라 산업화였지만 이 수준에서 그친다면 마길라는 그야말로 경제적 enclave에 지나지 않는 것이다. 마길라 지역에서 조립되는 거의 모든 부품들이 미국으로부터 수입된 것으로서 마길라 산업이 멕시코내의 여타 산업부문으로부터 공급

받는 원자재 및 부속은 1-2% 수준에 머무르고 있다. 멕시코 정부도 “멕시코로의 수출Export to Mexico!”이라는 슬로건하에 멕시코산 원자재 및 부품의 조달을 독려했으나 실제 효과는 매우 미미한 실정이다. 잘만 시행되면 “마길라의 멕시코화 Mexicanization of Maquila”효과를 가져올 수 있는 후방연계효과 정책은 우선 이윤 추구 및 자국내 실업자의 증가방지라는 측면에서 다국적 기업의 이해 관계와 배치될 뿐 아니라 멕시코내의 국내 산업의 제반 조건(예를 들면, 조악한 품질, 멕시코 국내 산업가의 위험 부담 기피성향, 멕시코 정부의 부패 등)미비로 마길라 산업화의 후방연계효과는 지역적으로 멕시코 내륙이 아닌 국경 넘어 미국의 남부 지역(California, Arizona 및 Texas주 등의 Sunbelt 지대)으로 연계되고 있다.

2) 외화 획득을 통한 부가가치 창출에 있어 마길라는 큰 역할을 하고 있다. 쉽게 예상할 수 있는 바와 같이 마길라의 부가가치 창출은 주로 50%이상이 임금소득이고 나머지가 부대 비용과 시설 사용료 등이며 국내로부터의 투입은 1-2%에 머무르고 있다. 어떠한 기준으로 보더라도 1980년대 말에 들어 멕시코 제조업 수출 총액의 25%가량을 마길라가 차지한 것은 괄목할 만한 것임에 틀림 없다. 그런데 문제는 이렇게 창출된 부가가치의 상당 부분이 멕시코 국내에 잔류하지 않고 국경 넘어 미국 남부도시의 쇼핑 센터에서 물품 구입 등의 형태로 상당 부분 미국내로 재환류되는 데 있다.

3) 마길라가 얼마만큼이나 멕시코의 인력자원 개발에 기여하는 가는 측정하기 어려우나 생산 라인에서의 기술자 숫자 및 마길라 경영간부 조직에서 멕시코인이 점하는 비율을 총 노동자 숫자와 비교해 보면 지난 십년간 괄목할 만한 성장이 있었음이 나타난다.(Sklaire, 1993, 207) 물론 이러한 양적인 증가가 곧 산업 기술 및 경영기술의 이전을 통한 진정한 의미의 인력 개발이었느냐의 문제에 있어서는 다소간 유보적일 수 있지만 마길라를 통한 전문 기술 직종의 증가는 부인할 수 없는 소득으로 인정될 수 있을 것이다.

4) 기술이전technology transfer의 효과는 전술한 바와 같이 마길라 산업화에 있어서 매우 미미한 것으로 판명된다. 대부분의 고도화된 기술은 이미 조립된 제품의 부품 형태로 수입되어 들어오고 있다. 물론 많은 수의 마길라 공장이 자동화되거나 또한 고도로 기술 집약적인 부품을 생산하고 있지만 이러한 현상은 진정한 의미의 기술 이전이라기보다는 외국의 고도화된 기술을 마길라 지역에 재배치하는

(technology relocation) 것에 불과한 것이다. 기술 이전의 문제가 멕시코내로 체내화 하기 위하여는 이것을 달성하기 위한 여러 전제 조건 (이를테면 기술 투자 및 전문가의 양성 등)이 선행되어야 하는 바 이는 작금의 멕시코 경제사정으로 보아 아직 요원한 실정이다.

5) 작업장 환경 및 분배의 문제(또는 근로 조건)에 있어서는 여러 측면이 고려될 수 있으나 우선 임금의 측면에 있어서는 마길라 노동자는 非마길라 노동자에 비하여 높은 임금을 받고 있는 것이 실상이다. 또한 같은 마길라 지역 내에서도 국경지역의 마길라가 내륙 지역의 마길라 노동자보다 높은 수준이다. 문제는 이러한 마길라 노동자의 임금 수준이 마길라 산업화의 핵심인 '저임금'과의 관계에서 발생하는 갈등의 문제인 바 이를 해결하기 위하여는 노동의 질을 높여 생산성을 향상시켜야만 하는데 이 문제는 곧바로 전술한 바의 유연 축적체제로의 전환 문제와 직결된다고 할 수 있다.

작업장 환경의 문제에 있어 흔히 거론되고 있는 노동자에 대한 부당행위는 최근 까지 많이 보도되고 있지만 직업의 안정성 문제(예를들면 부당해고 및 임금 체불)에 있어서는 큰 향상이 있는 것으로 판명된다. 문제는 오히려 저임금 노동력의 원활한 수급에 있다할 것이다. 물론 이러한 긍정적 측면에 못지않게 각종 유해 환경과 안전 장치의 문제가 크게 대두되고 있다. 또한 여러 이유로 인한 마길라 노동자의 높은 이직율(turnover rate)이 마길라 산업 지역의 문제로 대두되고 있다.

4. 마길라 산업의 정치적 맥락

마길라의 문제를 정치적 맥락에서 해석하기는 쉽지 않다. 그러나 1970년대 및 80년대에 비하여 한 가지 확실한 것은 멕시코 내에 있어 “성장의 정치(Politics of Growth)”는 남미를 휩쓰는 신자유주의적 (좀 더 정확히 말하여 신보수주의적) 경제 정책 기조 위에서 그 어느 때 보다도 단단한 정치적 기반위에 놓여있는 것 같다. 우선 멕시코내의 노동운동은 전통적으로 체제내에 순화되어 있기는 하였지만 90년대 들어 노동계의 강력한 지도자들이 정부에 의해 체포되는 사태에서 드러나듯이 멕시코가 새로이 실험하고 있는 신자유주의적 체제에 도전할 만한 힘은 상실하고 있는 것이 사실이다. 결국 문제가 되고 있는 것은 Sklair가 표현한 바대로 “국경무역

련합Border Trade Alliance”을 구성하고 있는 미국과 멕시코내의 계급과 또한 이 계급연합에 대항하는 세력들의 힘 겨루기 양상으로 나타날 것이다. 중심부 국가군(특히 미국)의 다국적 기업과 멕시코 정부, 그리고 국내 시장보다는 국제 시장에서의 참여를 통하여 이득을 취하려는 멕시코내의 국제 자본이 이 대립의 한 쪽편에 그리고 미국내의 노동계급과 멕시코 내의 수입대체화 산업형 자본 및 이에 부응하는 전통적 노동 계급이 또다른 한 쪽 편에 서는 구도가 나타날 것인바 사태는 前者에 유리한 것이 현실이다.

IV. 결론에 대신하여: 세계 자본주의 경제의 재편과 마길라의 전망

마길라는 1990년대 초반들어 역사적인 기로점에 서게 되었다. 이는 근본적으로 마길라가 근거해 있는 세계 자본주의적 경제 체제가 가지는 근본적 성격변화와 그 맥을 같이 한다. 특히 멕시코의 경우 마길라와의 관련하여서 문제가 되는 것은 북미자유무역협정(NAFTA)의 체결이다. 1992년 12월 미국, 캐나다, 멕시코간에 정식으로 조인되고 최근들어 각국의 의회에서 비준된 NAFTA는 域內에서의 관세 인하/철폐 및 자본의 자유로운 이동 등 획기적 조치 등을 포함하고 있어 마길라의 위상과 관련하여 매우 민감한 사안으로 떠오르고 있다. NAFTA의 출범이 마길라에 미칠 수 있는 영향력의 전망에 대하여는 여러가지 견해가 있을 수 있지만 적어도 단기간내에는 NAFTA로 인하여 마길라의 위상에 결정적 변화가 오지는 않을 것이다. 이는 우선, NAFTA와 마길라 산업화는 기본적으로 자유무역이라는 이념에서 일치하므로 양자간에 갈등을 일으킬 소지가 적기 때문이다. 오히려 NAFTA의 위력은 마길라 전략의 영향을 적게받은 멕시코 내륙지역에서 더욱 더 실감있게 느껴질 것이다.

그러나 NAFTA의 영향력이 권역내에서 시간의 경과와 더불어 급격히 강화되면 매우 역설적이지만 마길라의 의미는 반감될 것이다. 왜냐하면 이는 북부 국경 지역이 아닌 전국적 수준의 마길라화를 의미하게 될 것이기 때문이다. 즉, 기존의 멕시코 전략이 “마길라의 멕시코화Mexicanization of Maquiladora”였다면 NAFTA의 강화는 결국 마길라 산업화의 반대론자들이 주장하듯 “멕시코의 마길라화

Maquilization of Mexico”를 가져올 공산이 크기 때문이다. 전자(마길라의 멕시코화)가 NAFTA라는 자유 무역체제의 신장을 통한 탈종속 내지 상호 의존적 발전을 의도에 둔 것이라면, 후자(멕시코의 마길라화)는 자유무역체제가 멕시코를 종속심화의 과정으로 인도할 공산이 크기 때문이다.

장기적 안목에서 NAFTA의 강화가 멕시코의 마길라화를 가져 온다면 멕시코 내에서의 산업구조는 적어도 공간적인 측면에서 상당한 재편이 예고된다. 즉, 북부의 전통적 마길라 지역은 미국 시장에의 근접성이라는 지리적 강점과 이를 필요로 하는 유연 축적 체제적 기업 전략으로 인하여 high-tech 중심의 후기 포드주의적 생산 지대로 바뀔 공산이 큰 반면 멕시코 내륙은 포디즘적 혹은 노동 집약적 마길라화가 될 공산이 크다.

이러한 예측하에서 멕시코가 NAFTA의 출범 및 마길라 산업화로부터 가장 많은 것을 얻기 위하여는 우선 현존 마길라 자체의 성격 및 구조 변화를 하여야 하는바(즉, 단순한 “임금 따먹기”식의 부가가치 창출 보다는 마길라의 구조 개편과 국내 산업의 마길라 적응성 제고라는 유연 축적 체제로의 대 전환) 이를 위하여는 또 다시 외국 자본에 의존하여야만 하는 어려움이 있다. 이러한 상황은 종속적 상황이 또다른 종속적 상황을 창출하는 모순구조이다. 수입 대체산업화가 종속 구조로부터의 탈피를 기치로 시작 되었지만 결국은 “Mexicanization”이라는 미명하에 실제적으로는 무산 되었고(Heller, 1983) 새로운 발전 모델의 근간으로 삼고자하는 외국인 투자에 의한 수출 주도형 산업화도 결국은 유사한 애로점에 직면케 될 공산이 크다. 이러한 근본적 모순 구조의 변화 없이는 멕시코의 새로운 발전 전략은 종속의 반전 dependency reversal에 근거한 자생적 발전보다는 60년대식의 종속적 발전 dependent development이 될 공산이 크다. 문제의 핵심은 결국 마길라 산업 지역이 어떻게 단순한 “경제 지역”(economic zone)의 개념에서 “발전 지역(development zone)”의 개념으로 성격 변화를 하는냐 하는 것에 달려 있다. 멕시코가 20세기 들어 경험해 왔던 역사적 경험이 이를 판단하기 위한 근거로서 사용될 수 있다면 멕시코의 새로운 발전 전략이 진정한 멕시코의 발전으로 이어질 가능성은 멕시코 정부가 장미빛으로 그려내는 마길라 및 NAFTA의 청사진 만큼 밝지만은 않을 것이다.

<참고 문헌>

- Barkin, David(1990). *Distorted Development: Mexico in the World Economy*. Westview Press.
- Bolin, Richard L.(1990). "Historia y Perspectivas de la Industria Maquiladora," in SEGUMEX: *Maquiladora Industry Annual Review*, pp.13-20.
- Hellman, Judith A. (1983). *Mexico in Crisis* (2nd. ed.), Holmes and Meier Pub.
- Kang, Myung-goo(1989), *Political Economy of Urbanization: Industrialization, Agrarian Transition and Spatial Change in South Korea and Mexico*. Unpublished Ph.D. thesis at the University of Texas at Austin.
- Levy, Daniel and Szekely, Gabriel(1983). *Mexico: paradoxes of stability and change*, Westview Press.
- Lipietz, Alain(1986). "New Tendencies in the International Division of Labor : Regiems of Accumulation and Modes of Regulation," Scott, Allen J. and Storpher, Michael, *Production, Work, Territory: the geographical anatomy of industrial capitalism*, Allen and Unwin. pp.16-40.
- Roberts, Bryan(1978). *Cities of Peasants: The Political Economy of Urbanization in the Third World*. Sage Pub.
- Salas, Octaviano Campos(1990). "Las Maquiladoras en Mexico," in SEGUMEX: *Maquiladora Industry Annual Review*.
- Sanderson, Susan(1987). "Automated Manufacturing and Offshore Industry in Mexico," in Throup, C. L. *The United States and Mexico: Face to Face with New Technology*, Transaction Books, pp. 127-148.
- Schoenberger, Erica(1988). "From Fordism to Flexible Accumulation: Technology, Competative Strategies and International Location," *Environment and Planning D: Society and Space*, 6(3), pp.245-262.
- Scott, Ian (1982). *Urban and Spatial Development in Mexico*, Johns Hopkins Univ. Press.

SEGUMEX(1990). *Maquila Industry Annual Review*.

Sklair, Leslie(1993). *Assembling for Development:the maquila industry in Mexico and the United States*. Center for U.S.-Mexican Studies, USCD.

Wilson, Patricia(1990). "The New Maquiladoras: flexible accumulation in low wage regions," in Fatemi, K.(ed.), *Maquiladoras:Economic Problem or Solution?*, Praeger.

_____ (1989). "The Global Assembly Industry:maquiladoras in international perspective, " Community and Regional Planning Dept at the Univ. of Texas at Austin working paper #10.