
통상환경 변화에 따른 멕시코의 위협요인과 기회요인

오성주

포스코경영연구원 수석연구원

핵심어: NAFTA, 마킬라도라 산업, 멕시코 자동차 산업, 트럼프 행정부,
보호무역주의, 글로벌 가치사슬, 생산 분업화, 중남미, 라틴아메리카

I. 멕시코와 미국의 관계

(1) 양국 관계에 대한 역사적 이해

오늘날 멕시코와 미국 간 국경은, 1848년 양국 간 영토 전쟁에서 멕시코가 패하여 과달루페 이달고(Guadalupe Hidalgo) 조약이 맺어지면서 정해졌다. 1780년대 미국이 영국으로부터 독립한 이래 영토를 확장해가는 과정에서 텍사스 주권 문제로 멕시코와 충돌이 생겼고, 결국 미국의 승리로 멕시코는 오늘날 미 서부주가 된 캘리포니아, 아이다호, 와이오밍, 네바다, 유타, 콜로라도, 애리조나, 뉴멕시코 등을 추가로 할양하였다. 그 후, 멕시코와 미국 간 국경은 당시의 불분

명한 구획과 일부 허술한 국경 관리에도 불구하고 현재까지 유지에 큰 어려움이 없었으며, 국경 지대를 중심으로 양국 간 경제 협력은 당시보다 오히려 증가하였다.

“Pobre México, tan lejos de Dios, tan cerca de Estados Unidos.” (불쌍한 멕시코여, 신에게서는 너무 멀리 있고, 미국과는 너무 가깝구나.) 이제는 너무나 유명해진 이 표현은 멕시코의 전쟁 영웅이자 35년간 독재를 하다 권좌에서 쫓겨난 포르피리오 디아스(Porfirio Díaz) 대통령이 1910년 망명으로 탄식하며 했던 말인데, 100년이 더 지난 오늘날까지도 미국에 의존하고 있는 멕시코의 현 상황을 절묘하게 잘 설명해주고 있다.

본론에 들어가기에 앞서, 오늘날 미국과 멕시코를 문화적으로 구분하는 단어인 ‘라틴’에 대한 어원부터 살펴볼 필요가 있다.¹⁾ ‘라틴’ 문화는 원래 그 뿌리를 유럽에 두고 있는데, ‘라틴’ 아메리카는 남유럽 국가들인 스페인, 포르투갈, 프랑스 등의 지배를 받아 유사한 언어와 문화를 공유하고 있는 중남미 국가들을 통칭한다. 오늘날까지도 그 역사적인 영향으로 1991년부터 매년 스페인, 포르투갈과 과거 이들의 식민지였던 라틴아메리카 22개국²⁾ 정상들이 모여 이베로-아메리카³⁾ 정상회의를 개최하고 있기도 하다.

그런데 여기서 흥미로운 부분 중 하나가 정서적으로는 라틴아메리카에 속하

1) 미국에 사는 라틴아메리카 출신 이민자들을 흔히 ‘라티노(Latino)’라고 부르는데, 2015년 기준 미국 내 대략 5500만 명 정도로 추산된다. 이들 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 멕시코계 이민자들로서 전체의 60% 이상을 차지하고 있다.

2) 회원국: 아르헨티나, 안도라, 우루과이, 에콰도르, 엘살바도르, 쿠바, 과테말라, 코스타리카, 콜롬비아, 스페인, 칠레, 도미니카 공화국, 니카라과, 파나마, 파라과이, 브라질, 베네수엘라, 페루, 볼리비아, 포르투갈, 온두라스, 멕시코 (준회원국: 적도기니, 필리핀, 푸에르토리코)

3) 라틴아메리카는 스페인의 후원을 받은 콜럼버스가 1492년 아메리카 대륙에 도착한 이후 그 존재가 유럽에 알려지면서, 근대화 이전까지는 스페인의 영향을 가장 많이 받아 스페인어나 이베리아 반도를 따서 ‘이스파노-아메리카(Hispanoamérica)’, 또는 ‘이베로-아메리카(Iberoamérica)’로도 불리어진다.

는 멕시코의 정치·외교적인 입장이다. 예를 들어, 멕시코는 이베로-아메리카 정상회의에서는 EU 서방국들과 대립적인 이슈들에 대해서는 중남미 국가들과 이해관계를 같이 하는 편이지만, 미국이 주도하는 OAS(Organization of American States, 미주기구) 정상회의 등에서는 남미 국가들과 대립하는 미국에 동조하는 목소리를 내는 경우가 더 많았다.

또한, 멕시코는 남미 국가들의 경제·정치 공동체인 남미공동시장(Mercosur)⁴⁾이나 남미국가연합(Unasur)⁵⁾에는 사실상 관여하지 않고 있으며, 이와 경쟁 관계에 있는 태평양동맹(Alianza del Pacífico)⁶⁾에는 적극적으로 참여하고 있어 역내에서 가장 복잡한 관계를 형성하고 있다.

(2) NAFTA의 태동과 미국-멕시코 관계 변화

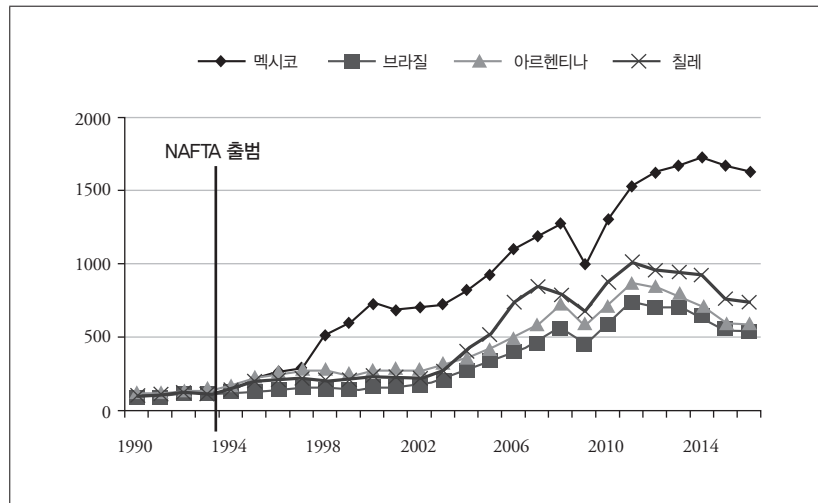
멕시코는 1990년대 신자유주의의 영향을 받아 역사적·민족적 정체성보다는 경제적 편익을 더 우선하는 입장으로 변해 갔는데, 그 결정적 계기가 1994년 출범한 NAFTA(North American Free Trade Agreement, 북미자유무역협정) 가입이라고 할 수 있다. 이를 계기로 멕시코는 빈곤한 라틴아메리카 경제권에서 벗어나 문화는 다르지만 선진국 경제인 북미의 미국, 캐나다와 공동체가 되기로 결정한 것이다. NAFTA 가입 직후, 멕시코는 일시적으로 외환위기를 겪기도 하였지만,

4) 1995년 1월 설립, 역내 자유 무역과 관세 동맹을 목적으로 결성된 경제공동체. 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이, 베네수엘라(현재 자격 정지)가 정회원국이며, 칠레와 볼리비아가 준회원국임. 과거 핑크타이드의 영향으로 자유주의 보다는 역내 시장 보호에 치중해온 경향이 강하며, 국내 정치 문제 등을 이유로 회원국 자격을 정지 시키는 등 정치공동체 성격도 강함.

5) 2004년 12월 결성, 남미 국가들의 국제 사회 영향력 확대와 발언권 강화를 위해 형성되어 주로 남미 지역의 이익을 대변함. 회원국은 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이(남미공동시장), 볼리비아, 콜롬비아, 에콰도르, 페루(안데스공동체), 그 외 칠레, 가이아나, 수리남, 베네수엘라이며 멕시코는 파나마와 함께 옵서버로 참여함.

6) 2012년 6월 출범하였고, 무역 자유화를 통한 경쟁력 강화, 외국인 투자 활성화 및 아시아태평양 국가들과 협력 확대를 위해 태평양에 인접한 중남미 4개국(멕시코, 칠레, 콜롬비아, 페루)이 결성함.

〈그림 1〉 라틴아메리카 주요국 수출성장률 비교



출처: 포스코경영연구원 정리

*1989년 100기준

미국의 든든한 금융 지원과 풍부한 소비 시장을 기반으로 한 역내 교역 확대라는 보다 쉬운 경제 성장의 길에 들어섰다. 그러나 그 대가로 오늘날 멕시코 산업은 미국 경제에 더 종속되어 하청 업체와 같은 지위로 전락하였다.

오늘날 멕시코 경제는 NAFTA에 대한 의존도가 절대적으로 높는데, 특히 인접한 미국에 수출의 80%, 수입의 50% 이상을 의존하고 있다. 그러나 엄밀히 말하면, 멕시코와 미국 간 이러한 교역 구조는 NAFTA 체제 이전부터 비교적 높은 수준을 유지하고 있었기 때문에 이것이 과연 NAFTA 체제로 인한 결과인지 일반적인 글로벌 생산 분업화와 멕시코의 지정학적 특성에 기인한 결과인지는 명확히 알 수 없다.

더욱이 멕시코는 NAFTA 이전부터 미국과의 국경 지대에 소위 ‘마킬라도

라(maquiladora)'라고 불리는 산업을 육성하고 있었다.⁷⁾ 원래 마킬라도라 산업은 1965년 멕시코 정부가 '국경 산업화 계획(Border Industrialization)'의 일환으로 외자 유치를 통해 낙후된 국경 지역을 개발하고 고용 창출과 무역 수지를 개선하는 데 목적을 갖고 시행하였다. 그러다가 한국 등 아시아 개발도상국들이 1960~1970년대 수출 자유 지역을 조성하여 중간재 수입과 소비재 수출에 대한 면세 혜택을 통해 보세 가공 무역을 통합적으로 육성하고 고용 창출, 기술 이전, 부가가치 확대 등의 긍정적 효과를 거두자, 멕시코도 이를 벤치마킹하여 제도적 지원을 통해 마킬라도라 산업을 중점 사업으로 육성하였다. 이러한 지원에 힘입어 70년대 이후, 마킬라도라 산업은 국경 지역에서 멕시코 전역으로 확대되었고, 90년대 이후부터는 영역도 섬유, 의류, 봉제 인형, 장난감 등 단순 가공품에서 전기·전자, 고무·화학제품 등으로 점차 확대되었다.

하지만 비록 지난 반세기 동안 정부의 대대적인 면세 혜택과 규제 해소를 통해 저임금 고용 창출과 수출 확대의 효과를 일부 거두었다 해도, 과연 멕시코가 당초 원했던 선진 기술의 이전이나 고부가가치 산업의 출현 등 실익을 얻었는지는 의문이다. 결론적으로 말하면, NAFTA 체제 하의 멕시코는 미국 시장에서 상품과 자본의 자유로운 이동을 통해 몇 가지 작은 혜택을 얻었으나, 미국 경제에 대한 의존성은 더욱 높아져 미국 경제가 기침을 하면 멕시코 경제는 독감에 걸리는 형국이 되어 버렸다. 한편, NAFTA 체제 편입으로 미국과 경제적 이해관계를 같이 하기로 결정함으로써, 멕시코는 다소 반미적이고 독자적인 입장을 구축하려는 중남미 국가들의 경제 노선과 정서적 유대에서 크게 벗어나게 되었다.

7) 마킬라도라 산업은 '외국산 원부자재, 기계 장비 등을 무관세로 수입하여 조립 가공한 후, 완제품 또는 반제품 상태로 재수출하는 외국인 투자 기업의 노동집약적 형태의 산업을 일컫는데, 그 유래나 사전적 의미는 명확치 않음. 일반적인 다른 표현으로 보세 산업(In-bound Industry)이나 쌍둥이 공장(Twin Plants)이라고 불리기도 함.

II. 미국의 제조업 쇠퇴와 NAFTA 영향

(1) NAFTA로 인해 미국의 무역 적자가 더 심화되었는가?

먼저, 교역 효과 측면에서 보면, 멕시코는 NAFTA 가입 첫해인 1994년 수출액이 2,371억 페소에서 2016년 7조 2,154억 페소로 명목상 30배 이상 성장하였다. 실질 성장률로도 1994년 수출을 100으로 볼 때 2016년에는 360이 되어 3.6배 성장하였다. 오늘날 멕시코 수출의 80% 이상이 미국 시장인 점을 감안하면 NAFTA 가입 이후 멕시코의 수출 신장 효과는 실재했다고 볼 수 있다.

그러나 앞서 말한 바와 같이, 이것이 NAFTA로 인한 효과인지는 더 생각해 봐야 한다. <그림 2>에서 보듯이 1980년의 수출을 100으로 볼 때, NAFTA 가입 직후인 1994년에는 290(2.9배)이 되었고, 이로부터 같은 기간 이후인 2008년에는 712(2.5배)가 되어 오히려 수출 증가율은 감소하였다. 즉 수치상으로 NAFTA 체제 편입으로 인한 부가 효과가 있었다고 말하기 힘들다.

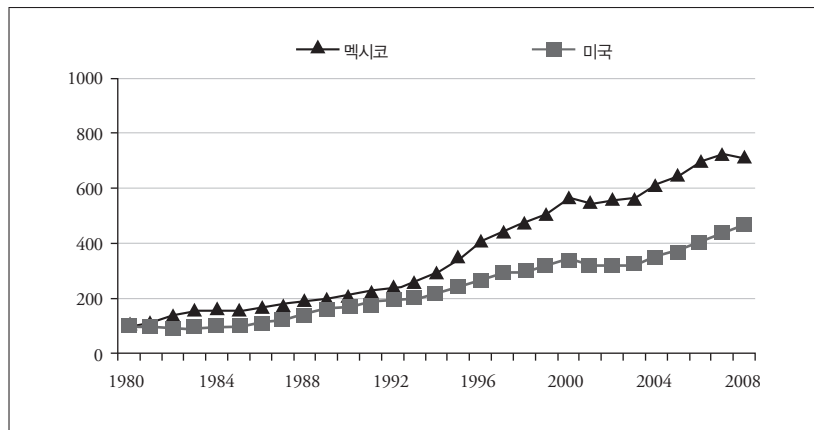
한편, 미국의 경우 NAFTA 출범 이후부터 2016년까지 총수출의 실질 성장률은 258%로서, 멕시코의 성장률(360%)에는 다소 미치지 못하였다. 그러나 NAFTA 가입 전후 성장률을 비교해 보면, 1980년 100에서 1994년에는 220(2.2배)이고, 같은 기간만큼 이후인 2008년에는 466(2.1배)이 되어, NAFTA 편입 이후, 수출 추이가 크게 줄지는 않았음을 알 수 있다. 마찬가지로 수입 추이의 경우도, NAFTA 가입 전후 증가율을 비교해보면, 1980년 100에서 1994년 253(2.5배), 2008년에는 618(2.4배)로서 특별히 더 증가하지 않았음을 알 수 있다.⁸⁾

그러나 트럼프 행정부의 입장은, 현재의 NAFTA 체제로 인해 양국 간 무역에

8) 미국과 멕시코는 경제 규모의 차이가 있고, 산업 및 교역 구조가 달라 동일한 기준의 비교는 사실상 어려우며, 단순 수치 비교 또한, 신중한 해석이 필요함. NAFTA 이후, 미국의 대 멕시코 수입이 더 늘어난 것은 사실이나, 적어도 NAFTA 체제로 인해 미국 수출입 증가율에 있어서 역효과는 없었음.

서 상대적 불균형이 심해져 미국의 무역 적자가 확대되었고, 이로 인해 미국 내 제조업 투자가 꺼려지면서 결과적으로 미 제조업의 경쟁력이 약화되고 관련 산

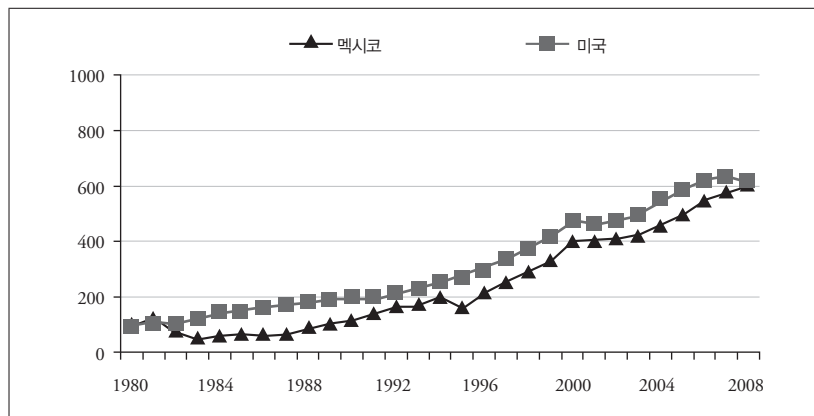
〈그림 2〉 멕시코 VS. 미국 수출 실질성장률 추이 비교



출처: 포스코경영연구원 정리,

*1989년 100기준

〈그림 3〉 멕시코 VS. 미국 수입 실질성장률 추이 비교



출처: 포스코경영연구원 정리,

*1989년 100기준

업의 일자리가 주는 등 산업 전반에 피해를 입고 있다고 주장한다. 트럼프 행정부는 대(對) 멕시코 무역 적자 자체가 불공정 거래며 미국 제조업 문제의 핵심 원인이라고 생각하는 듯하다.

한편, 멕시코의 교역 구조를 보면, 전반적으로는 무역적자국이나 대미 무역 흑자는 월평균 50억 달러를 초과하고 있다. 2016년 기준으로 멕시코의 대미 수출은 2,940억 달러이고, 미국의 대 멕시코 수출은 2,310억 달러로서 멕시코가 630억 무역 흑자를 보았다. 또한, 멕시코의 미국 수출 의존도는 과거와 큰 차이가 없는 80% 수준인 반면, 수입 의존도는 1990년 70%대에서 현재는 50% 수준을 하향하였다. 이는 과거보다 중국으로부터의 수입이 증가하였기 때문이다. 따라서 이에 대한 고려 없이 트럼프가 주장하는 대로 멕시코에 대한 일방적인 무역 적자 구조를 고치겠다는 것은 어찌 보면 중국의 부상으로 변화된 NAFTA 내의 교역 비중을 바꾼다기보다는 그보다 훨씬 더 오래된 근본적인 양국 관계를 수정하겠다는 셈이다.

오늘날 미국의 국가별 교역 의존도를 보면, 2016년 기준으로 중국 16%, 캐나다 15%, 멕시코 14% 순이다.⁹⁾ 이는 앞서 말한 바와 같이 NAFTA 전후 미국의 수출입 추이에 큰 변화가 없는 상황에서 무역 불균형이 심해진 것은 멕시코보다는 중국의 부상이 더 근본적인 원인이라 의심해 보는 것이 더 합리적이다. 또한, 당초 미국이 주도한 NAFTA의 결성 목적 자체가 신자유주의의 확산과 글로벌 생산 분업화를 이루어 원가 경쟁력을 무기로 부상하는 신흥국들에 대응하기 위한 측면도 컸던 만큼, NAFTA가 미국의 제조업 쇠퇴를 부추겼다고보다 오히려 지연시키는 역할을 하지 않았나 생각해 볼 필요가 있다.

만약 이러한 추정이 가능하다면, 미국이 향후 NAFTA 재협상을 마무리하고

9) 신한금융 리포트, “트럼프가 가져올 미니 버블에 대한 기대”, 2017년 2월 10일, p4.

보호주의 확대를 위해 계속 제재 대상을 찾을 경우, 최종 목표물이 중국일 수밖에 없어 보인다. 그러나 과연 강대국인 미국이라 할지라도 오늘날의 글로벌 생산 체제하에서 전 세계 시장의 공급자 역할을 하고 있고 전 세계에서 가장 많은 달러와 미국 국채를 보유하고 있는 중국을 상대로 미국 내수에 경제적 충격이 없으면서도 강력한 제재 카드를 찾을 수 있을지는 다소 의문이다.

(2) NAFTA 체제로 멕시코가 미국의 일자리를 빼앗아 갔는가?

오늘날 멕시코의 교역 구조를 살펴보면, 수입품 중 대략 75%가 중간재이고 (자본재는 10%, 소비재는 15%), 수출품의 경우, 중간재, 자본재 및 소비재 비중이 각각 40%, 30%, 30% 정도다.¹⁰⁾ 멕시코 경제는 수출입 규모 차이가 평균 5% 안팎으로 크지 않으므로 중간재가 멕시코로 수입되어 현지 조립된 이후, 반제품 또는 완제품 형태로 다시 수출되고 있음을 쉽게 추정할 수 있다. 한편, 멕시코는 2008년 글로벌 금융 위기의 여파로 폐소화 환율이 급락하여 가격 하락 효과로 대미 수출은 증가한 반면, 내수 물가 상승과 소비 위축으로 수입은 줄어 무역 흑자가 확대된 측면이 있다. 같은 시기 자동차 분야에서는 투자비 절감 효과를 고려한 글로벌 기업들의 멕시코 신규 진출과 투자가 집중되면서 미국으로 갈 수 있던 설비 투자나 제조업 일자리가 멕시코로 우회한 듯한 양상을 보였다. 물론 NAFTA 발효 초기에는 무관세 혜택을 노린 해외 기업들의 멕시코 투자가 크게 증가한 것은 사실이다. 하지만 2000년대 들어서는 세부 업종만 조금씩 변했을 뿐 외국인 직접투자는 글로벌 금융 위기 때를 제외하고는 매년 200억 달러 수준으로 큰 변화가 없었다. 따라서 최근 크게 증가한 외국인 직접투자를 두고 멕시코가 아니었다면 미국으로 향했을 것으로 판단할 근거는 약하다. 많은 글로벌

10) 신한금융 리포트, “트럼프가 가져올 미니 버블에 대한 기대”, 2017년 2월 10일, p4.

기업들은 멕시코 이외에도 이미 여러 신흥국에서 생산 기지를 운영하고 있으며, 미국과 같은 선진국으로의 투자의 경우 진출 목적이나 투자 판단의 기준이 신흥국 투자와는 많이 다르기 때문이다.

한편 멕시코의 마킬라도라 산업은 2000년대 이후 중국 등 제 3세계 국가들에서 제조업이 부상하던 시기에 급격한 쇠퇴를 보였다. 1990년대 빠른 성장을 보이던 마킬라도라 산업은 2000년 10월 이후 급격한 감소를 보였는데, 2002년 초까지 고용은 대략 21%, 생산은 30% 감소하였다.¹¹⁾ 당시 이러한 급격한 감소가 특히 전자 산업 분야에서 그리고 지역적으로는 티후아나와 같은 국경 도시에서 주로 발생하였는데, 흥미로운 사실은 이 시기에 미국에 있는 마킬라도라 관련 제조업과 수출 분야에서도 고용이 감소하는 모습을 보였다는 점이다. 이는 멕시코의 마킬라도라 산업이 고용이나 생산 측면에서 양국 모두에 영향을 미치며, 교역에 따른 효과가 상호 같은 방향으로 이루어지고 있다는 증거다.

또 생각해 볼 수 있는 것이 글로벌 분업 효과다. 앞서 말한 바와 같이, 2000년대 이후 멕시코에서는 섬유, 의류, 장난감 등 기존 마킬라도라 산업을 대표하는 노동집약적 업종들이 중국, 베트남 등으로 이전되면서 많이 축소되었는데, 이를 만회하기 위해 멕시코는 기존 전기·전자 산업 외에도 자동차 및 부품 관련 산업에서의 투자 유치에 집중해 왔다. 이러한 노력을 통해 이루어진 오늘날의 분업 체계는 단순히 일자리 수 측면에서는 미국에 불리하게 작용한 듯이 보인다. 하지만 미국의 자동차 업체가 양국의 노동자에게 지급한 임금을 비교해 보면 대략 5.8배¹²⁾ 가까이 난다. 즉, 고급 승용차, 대형 SUV 등 고가 모델은 미국에서 생

11) US GAO, "International Trade: Mexico's Maquiladora Decline Affects U.S.-Mexico Border Communities and Trade; Recovery Depends in Part on Mexico's Actions", 2003년 7월, p 17-21..

12) 미 자동차연구 센터에 따르면, Ford나 GM 등 자동차 회사가 멕시코 자동차 제조 노동자에게 지급한 보수는 일 평균 8달러이며, 미국의 경우에는 약 46달러 수준임. 한편, 2017년 기준, 멕시코의 일 최저 임금은 3.75달러이며, 미국 연방 정부의 최저 임금은 시간당 7.25달러로 하루치로 적용해 비교하면 7% 수준임.

산을 하고, 중간재나 소형 승용차, 픽업트럭 등 저가 모델은 멕시코에서 생산하는 효율적인 생산 분업화로 양국 모두에 이익을 주고 있다고 할 수 있다. 더욱이 최근에는 선진 기업들을 중심으로 글로벌 생산 기지 간에도 세부 분업화가 확대되는 추세여서 지금의 멕시코-미국 간 분업 체계는 글로벌 가치 사슬(Global Value Chain)의 연장과 확대라는 측면에서 상호 투자 유치에 오히려 도움이 될 수 있다. 오늘날 이러한 분업 구조를 가능하게 한 것이 바로 NAFTA 체제라고 할 수 있는데, NAFTA 재협상이 실패하거나 혹은 최악의 결과로 기존 NAFTA 체제가 붕괴된다면, 지금과 같은 분업화에 인한 시너지는 누리기 힘들 것으로 예상된다.

(3) 미국은 멕시코 이외의 국가들에게도 지금과 유사한 전략을 쓸 것인가?

트럼프 정부는 출범과 동시에 대선 공약이던 NAFTA 재협상 외에도 중국, 독일, 일본, 한국, 대만 그리고 스위스 등 대미 무역 흑자가 큰 국가들을 환율조작국으로 지정할 가능성을 언급하면서 전 세계를 압박하고 있다. 이미 지난 10월 미 재무부의 환율 보고서에 따르면, 독일, 일본 한국, 대만, 스위스 등은 (i) 현저한 대미 무역 흑자, (ii) 상당한 경상 흑자, (iii) 지속적인 한 방향 환율 개입이라는 세 가지 요건 중 두 가지를 충족하고 있으며, 중국은 한 가지를 충족하여 환율조작국 이전 단계인 환율관찰대상국으로 지정되어 있다. 해당 국가들은 미 정부의 상시 모니터링 속에서 향후 수출 추이에 따라 지정 요건을 충족하지 않더라도 환율 조작국으로 지정될 가능성이 있다. 미국은 인접국인 멕시코와 캐나다에 대해서는 NAFTA 재협상을 앞두고 관세 카드를 꺼내 압박에 나서고 있지만, 인접하지 않은 다른 국가들에 대해서는 환율 조작이라는 보다 세련된 수단으로 압박해 나가는 것이다. 그러나 이러한 전략이 아주 일시적으로는 성공할 수 있을지라도 근본적으로 미국 기업들의 가격 경쟁력이 회복되지 않는 이상 얼마나 유지될지는 의문이다. 예를 들어, 중국산 제품 대해 높은 관세를 부과하

면, 수입 가격 상승으로 인한 물가 상승을 유발하고 이미 가격 경쟁력을 잃은 중저가 소비재의 경우 수입국이 바뀌는 무역 전환 효과(Trade Diversion Effect)만 가져오는 등 득보다 실이 더 클 수 있다. 다만, 미국도 대상국별로 교역 품목과 역(逆)보복 조치 가능성 등을 염두에 두고 무역 전쟁에 대비할 것으로 판단됨에 따라 모든 국가들에게 동일한 전략을 쓰지는 않을 것으로 예상된다.

따라서 향후 미국이 중국과의 협상에서 보일 자세나 대응 방식에 주목할 필요가 있다. 중국은 미국에게는 궁극적으로 가장 중요한 교역 상대이자, 부메랑 효과나 후폭풍을 의식해야 하는 경쟁자다. 이미 4월 초 진행된 미·중 정상회담은 많은 전문가들이 예상했던 바와 같이 양국 정상 간 특별한 메시지나 긍정적인 결과 없이 상호 탐색전으로 끝났다. 추후 상황 변화에 따라 미국은 환율조작국 지정이나 무역 보복 조치 등을 무기로 상호 이해관계를 저울질해가며 정치·외교적인 접근을 펼칠 것으로 보인다.

한편, 독일, 일본 그리고 한국의 경우는 주력 수출 품목들이 중간재보다는 주로 최종재기에, 멕시코의 경우처럼 압박을 통해 기대만큼의 일자리 창출이나 투자 유도 효과가 충분히 있을지는 미지수다. 현재로서는 해당국들의 통화 절상 압력 등으로 자연스럽게 달러화 약세를 유도할 가능성이 더 커 보인다.

Ⅲ. 멕시코 경제의 현 주소

오늘날 멕시코의 경제 규모와 산업 비중을 보면, 2016년 기준, 명목 GDP는 약 1조 500억 달러로 세계 15위 규모이며, 산업별 비중은 농업 3.6%, 공업 32.3%, 서비스업 64%다. 이 중 제조업 비중은 18.9%로서 중남미 주요국들(예를 들어, 브라질 11.2%)과 비교해서 월등히 높은 편이다. 2016년 수출은 약 3,860억 달러(수입 3,590억 달러)로 GDP 대비 수출 비중이 37%를 차지, 내수 소비 중심

[표-1] 멕시코 주요 경제 지표

구분	2014	2015	2016(e)	2017(f)	2018(f)	2019(f)
(실질) GDP 성장률(%)	2.3	2.6	2.2	1.6	2.2	2.0
명목 GDP (US\$)	1,297	1,151	1,041	983	1,069	1,289
1인당 GDP (US\$)	10,345	9,061	8,097	7,548	8,109	9,663
소비자 물가상승률(%)	43	2.7	2.8	5.1	3.6	3.3
수출 (US\$ 10억)	418.5	403.6	386.0	357.2	376.2	428.7
수입 (US\$ 10억)	432.7	425.9	403.7	358.9	370.5	421.1

출처: Global Insight '17, 2

의 경제인 브라질(12.9%), 아르헨티나(12.7%) 등에 비해 수출 규모가 상대적으로 크다. 또한, 수출 품목에 있어서도, 1차 산품 비중이 높은 브라질, 칠레 등과 달리, 전자 기기, 자동차 및 부품, 기계 장비 등의 공산품이 전체의 약 50%를 차지한다. 또한, 멕시코는 2016년 기준으로 전 세계 46개국과 FTA를 체결하고 있으며, 30여 개 국가와 상호투자협정을 통해 관세를 자유화하는 등 해외 시장에서 접근성을 크게 높여 놓은 상태다.

2000년대 이래로 마킬라도라 산업으로 육성하던 중저가 수출 제조업 분야들이 중국으로 이전하면서 멕시코는 기존 산업 클러스터가 많이 약화되었다. 마킬라도라 산업은 수출과 내수 산업의 약한 고리로 인해 선진 기술의 자연스러운 이전에 실패하였으며, 20년이 넘는 시간 동안에도 자본 축적이 이루어지지 않아 자국 태생의 기업을 육성하는 데에도 한계를 보여주었다. NAFTA 출범 이후 지금까지 수출 품목은 거의 변동 없으며(10개 중 7개 동일), 자동차, 전자 제품 등 수출 상위 10여 개 품목이 차지하는 비중은 2000년대 이후 오히려 증가한 모습을 보이고 있다.¹³⁾ 또한, 자동차 산업의 경우, 지금까지 유의미한 단 한 개의 현

13) 김형주·심순형, “트럼프노믹스 시대의 무역·투자 질서”, LGERI 보고서, 2017년 2월, p13.

[표-2] 멕시코 대미 수출 품목 변화 추이

순위	1995년	2005년	2015년	비고
1	원유	원유	자동차	
2	자동차	자동차	자동차 부품	
3	전선/케이블	TV/영상기기	화물트럭	
4	TV/영상기기	자동차 부품	컴퓨터	
5	자동차 부품	컴퓨터	TV/영상기기	
6	엔진	전선/케이블	전화기	
7	화물트럭	화물트럭	원유	
8	컴퓨터	방송/통신장비	전선/케이블	
9	라디오 부품	의자	트랙터	
10	라디오	스위치, 커넥터	의료장비	

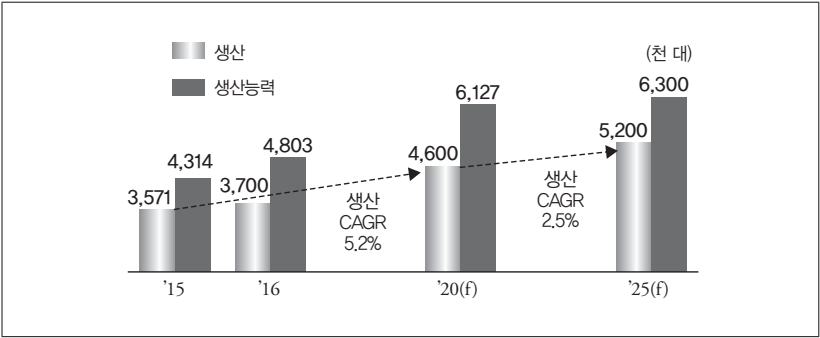
출처: UN Comtrade Database(LGERI 보고서 재인용)

지 기업도 탄생시키지 못하였다.

결국 멕시코 입장에서 보면, 오랜 기간의 NAFTA 체제에도 불구하고 고부가 가치 산업 확대와 내수 산업 육성에 성공하지 못하였을 뿐만 아니라, 미국이 관 세 카드를 들고 멕시코 경제를 압박할 경우 일방적으로 휘둘릴 수밖에 없는 구 조가 되어버렸다. 이에 따라 멕시코 정치권에서도 NAFTA 탈퇴는 야당 정치인들 의 오랜 주요 공약이 되었다.

한편, 멕시코 정부는 2000년대 중반 이후부터 전기·전자, 자동차 산업에서 조 립(CKD), 반조립(KD) 중심의 단순 가공을 벗어나 자동차 부품이나 자동차용 강판과 같은 기초 소재와 기술 산업을 육성하며 기존 마킬라도라 산업이 갖고 있던 한계를 넘어서고자 하고 있다. 2001년에는 NAFTA 협정으로 폐지된 마킬 라도라 지원법의 대안으로 산업별 프로그램(PROSEC, Programa Sectorial)을 만

〈그림 4〉 멕시코 자동차 생산 및 생산 능력 전망



출처: 포스코경영연구원 정리

〈그림 5〉 멕시코 주요 자동차사 공장 현황('15)



출처: AMIA

들어, 정부가 선별한 부문에 대해서 낮은 세율이나 면세 혜택을 주고 내수 판매도 허용함으로써 내수 시장 육성에 적극적인 노력을 펴고 있다.

이러한 노력의 일부 고무적인 결과로서 멕시코 자동차 산업은 2010년대에 들어 미국뿐 아니라 아시아와 유럽의 자동차사들의 멕시코 진출 덕분에 설비 투자를 통한 현지 생산이 증가하였다. 글로벌 금융 위기의 여파로 억제되어 있던 미국 소비자들의 자동차 대기 수요가 때마침 미국 경기 회복과 함께 실수요화하면서 멕시코의 자동차 생산은 폭발적으로 증가하였다. 중남미 최대 자동차 생산국이던 브라질이 내수 침체로 생산이 주춤하자, 멕시코 자동차 산업은 2014년 한 해 340만대를 생산하며 브라질을 제치고 미국에 이어 미주 2위의 자동차 생산국으로 도약하게 되었다.

[표-3] 멕시코 자동차사별 생산 추이

(천 대)	'11	'12	'13	'14	'15	CAGR('11~'15)
Nissan	607	684	680	806	823	10.2%
GM	544	571	646	678	690	4.3%
FCA	340	455	439	500	504	14.3%
VW	511	605	517	476	458	1.0%
Ford	462	452	525	443	434	2.0%
Honda	45	63	63	144	204	29.9%
Mazda	—	—	—	102	182	—
Toyota	50	56	64	71	105	13.9%
Daimler	63	65	66	82	90	14.0%
기타	67	72	70	85	81	11.7%
합계	2,690	3,023	3,070	3,289	3,571	8.8%

출처: AMIA, IHS, Fourin 외

IV. 멕시코 경제에 대한 전망 및 시사점

(1) 향후 경제 및 산업 구조 변화 전망

국내 자동차 산업의 부상과 함께 찾아온 이번 통상 위기는 멕시코에게는 큰 불운이 아닐 수 없다. 그러나 이 불행은 단순히 극우주의자인 트럼프 대통령의 집권으로 우연히 발생한 사건이라고 볼 수 없다. 이미 멕시코에서 자동차 생산이 크게 늘어나는 시점과 맞물려서, 미국 국민들 사이에서는 작년 대선보다 훨씬 이전부터 러스트 벨트(Rust Belt)¹⁴⁾를 중심으로 무너진 자국 제조업을 되살리고 멕시코 등지로 빼앗긴 사업장과 일자리를 되찾아 와야 한다는 목소리가 높아지고 있었다. 지난 오바마 정부 임기 중에도 정도와 방법의 차이만 있었을 뿐, 이미 경쟁력을 상실한 US Steel과 같은 대형 철강사들이 수입산 철강 제품에 대해 반덤핑 및 상계 관세 부과 등의 자국 산업 보호 정책을 강력히 요구하였다. 이러한 현상은, 과거 철강 산업이 어려웠던 1990년대 초나 2000년대 초에도 그랬듯이, 독일, 일본 등에서 대상만 바뀌었을 뿐, 미국과 이해관계가 충돌할 때마다 반복적으로 또 필연적으로 찾아왔다.

한편, 멕시코도 이번 NAFTA 재협상 결과에 따라 미국 시장에만 의존하던 기존의 협력 구도에서 다소 벗어나는 계기를 마련할 수도 있을 것으로 보인다. 먼저, 수출 시장의 다각화 가능성이다. 과거 멕시코에 투자하던 기업들은 주로 미국 시장에서의 관세 혜택을 노리고 진출한 경우이다 보니, 수출국을 확대하려는 노력이 거의 없었다. 또한, 대부분 글로벌 경영을 통해 권역별 생산 물량을 자체적으로 조정할 수 있어 재고 소진을 위한 다각화 유인도 부족했다. 그러나 규모의 경제를 고려할 때 최근 비약적으로 성장한 멕시코의 자동차 산업은 현 생산

14) 미국에서 과거 자동차 산업이 발달한 북동부 디트로이트, 미시건 등과 철강 산업이 발달했던 북동부의 펜실베이니아, 볼티모어, 그리고 중서부의 피츠버그, 영스타운 등을 잇는 전통적인 산업 벨트.

능력을 유지하기 위해서는 수출 시장 확대가 불가피하다. 이와 함께, 내수 판매 목적의 자동차 생산이 대부분인 브라질을 제외하면, 중남미 시장에는 뚜렷한 자동차 생산국이 없는 상황이다. 남미공동시장(Mercosur)의 주요 회원국들이 최근 우파 정부 출범 이후 멕시코가 포함된 태평양동맹(Alianza del Pacífico) 국가들과의 교역을 확대하려는 의지를 보이고 있어, 멕시코로서는 과거 소홀했던 남미 시장을 개척할 수 있는 기회가 커질 것으로 보인다.

다음으로 멕시코 자국 기업에 의한 제조업 태동 가능성이다. 앞서 말한 바와 같이, 멕시코의 산업계는 물류 인프라 열위, 숙련 노동자 부족, 기업가 정신 부재, 그리고 정경 유착과 부정부패 등으로 민간 기업에 대한 투자가 거의 이루어지지 않았다. 정부의 육성 노력에도 불구하고 카를로스 슬림(Carlos Slim)의 기업들을 제외하면 경쟁력 있는 국내 기업이 전무하다시피 하다. 또한, 현지에 투자한 외국 기업들도 내수 시장에는 관심이 없어 100% 단독 지분의 출자 형태가 유독 많았다. 그러나 이번 NAFTA 통상 위기를 계기로 많은 글로벌 기업들이 수출 물량 감소에 대비하여 내수 시장을 확보하기 위해 현지 기업들과 합작이나 조인트 벤처 형태로 투자 전환을 고려할 가능성이 있다. 특히 최근 중국 JAC Motors의 멕시코 합작 투자 사례¹⁵⁾와 같이, 현지 판매를 노리고 진출하는 기업은 판매 네트워크를 이미 구축하고 있는 로컬 업체와 합작함으로써 투자비를 줄이고 시장 개척도 용이하게 할 수 있다.

마지막으로 기업 경쟁력을 떨어뜨리는 정경 유착의 완화 가능성이다. 멕시코는 과거 제도혁명당이 71년간 장기 집권하면서 국가 조합주의(코포라티즘, Corporatism)적 운영으로 기업들이 정경 유착에 쉽게 빠져들었다. 이는 오늘날

15) '17년 2월, 사우스차이나모닝포스트(SCMP)에 따르면 멕시코 자동차회사인 자이언트 모터스와 중국 국영 자동차 기업 JAC는 멕시코 이달고 주에서 JAC의 자동차를 조립 생산하기 위한 2억 1200만 달러 규모의 계약을 체결함. 이를 통해 SUV 2개 모델을 연간 1만 1000대 생산하고 약 5,500개의 신규 일자리를 창출할 예정임.

윤리 경영을 준수하는 선진 기업들이 현지에 뿌리를 내리기 어렵게 만드는 요인 중의 하나가 되었다. 오히려 비윤리적인 기업들이 경제 엘리트로 둔갑하여 부도덕한 정치 세력과 결탁하고, 재정적 지원과 정치적 혜택을 상호 교환하면서 공정한 경쟁을 방해하였으며, 부당한 규제로 멕시코 경제를 장악해 왔다. 이러한 행태에 염증을 느낀 멕시코 국민들은 2000년대 들어 변화를 바라며 국민행동당(Partido Acción Nacional, PAN)을 지지함으로써 정권 교체에는 성공하였으나, 이번에는 부패와의 전쟁으로 심각해진 치안 문제가 기업들의 적극적인 투자를 저해하게 만드는 요인으로 작용하며 기업들의 경영 환경이 크게 개선되지 못하였다. 다시 정권을 잡은 제도혁명당과 현 니에토(Peña Nieto) 정부는 고질적인 부정 부패와 정경 유착으로 국민들의 불만을 고조시켜 내년으로 예정된 대선 향방을 예측할 수 없게 하고 있다.

(2) 향후 주요 변수와 시나리오별 전망

지금까지 살펴본 바와 같이, 다국적 기업들의 멕시코 투자는 NAFTA 체결 이후 글로벌 생산 기지 구축의 의미라기보다 단지 인건비가 높은 미국과 캐나다의 투자 대안으로서의 측면이 강했다. 그러나 트럼프 행정부가 이러한 투자 자체를 불공정 무역으로 간주하고 국제 무역질서의 물에 대한 변화를 요구하고 있어 당분간 현재의 불확실성은 지속될 것이다.

트럼프 행정부의 주요 인물들을 통해 향후 변화를 예측해 보면, 먼저 미 상무부를 이끌 월버 로스(Wilbur Ross)¹⁶⁾ 장관이 눈에 띈다. 그는 2000년대 초반 Acme, Bethlehem, LTV 등 파산 위기에 몰린 미국 내 30여 개의 철강회사들을

16) 월버 로스는 과거 국제적인 투자 그룹인 로스차일드 회장을 역임하였고, 지금까지 사모펀드인 WL로 스 앤 컴퍼니사를 설립하여 운영하고 있는데, 트럼프 대통령과는 1990년대 파산 위기에 처한 트럼프 카지노 3곳에 대한 회생 절차를 도운 인연이 있음.

International Steel Group으로 통합, 인수하여 2004년 Arcelor Mittal사에 매각함으로써 어려움에 처했던 미국 철강 산업을 회생시키는데 일조한 경력이 있다. 장관 인준 직전까지도 Arcelor Mittal USA의 이사회 구성원으로 활동하는 등 향후 미국 철강 업계의 입장을 적극 반영하여 FTA 재협상이나 대(對) 중국 무역 등에서 강경한 입장을 보일 것으로 예상된다.

다음 주목할 인물로 로버트 라이시저(Robert E. Lighthizer) 무역대표부(United States Trade Representative, USTR) 대표가 있다. 그는 전 USTR 부(副)대표 출신으로서, 주로 국제통상 전문 변호사로 활동하였는데 과거 종종 언론 기고를 통해 자유무역주의가 미국의 무역 적자를 확대시켜 달러화 가치를 떨어뜨리고 있다고 주장한 인물이다. 2010년 이후에는 미국의 철강 수입이 늘어나면서 국내 철강 기업들을 대표하여 중국산 강재에 대한 반덤핑 제소를 주도하는 등 통상 장벽을 높이는 데 일조하기도 하였다.

마지막 주목할 인물로 피터 나바로(Peter Navarro) 국가무역위원회(National Trade Council, NTC) 위원장을 꼽을 수 있다. 먼저, NTC는 백악관에 신설된 무역정책 자문기구로서 향후 USTR, 상무부 및 노동부 등을 관할하는 역할을 할 것으로 예상된다. 피터 나바로는 캘리포니아 어바인 대학(University of California, Irvine)의 경제학과 교수 출신으로, 과거 중국의 환율 조작과 불공정 무역 행위가 도(度)를 넘었고 한미 FTA가 미국 일자리와 자동차 산업을 파탄으로 이끌었다는 등의 발언을 하곤 했다. 따라서 중국, 한국을 포함한 주요 수출국의 기업들은 앞으로 국가무역위원회가 추진할 통상정책을 주목하면서 투자 계획이나 진출 전략을 수정해 갈 필요가 있다.

NAFTA 재협상은, 멕시코와 캐나다가 이미 동의하였듯이, 올 하반기부터 본격적인 개시에 들어갈 것으로 보인다. 트럼프 행정부의 NAFTA 재협상 목적이 미국의 제조업 부활(“America First”)을 통한 일자리 창출과 내수 활성화에 있는

만큼, 자동차, 철강, 에너지 산업 등을 중심으로 협상이 진행될 것으로 보인다. NAFTA 재협상이 멕시코 경제에 미칠 영향은 협상 결과에 따라 세 가지 경우로 생각해 볼 수 있다.

i) 먼저, 현재 트럼프 정부의 강압적인 자세로 볼 때 실현 가능성이 아주 높지는 않지만, 단기 타결될 경우, 멕시코 경제에 대한 불확실성이 크게 해소되면서 금융 시장에서 대(對) 멕시코 투자가 조속히 안정을 찾을 것으로 예상된다. 이에 따라 폐소화의 환율이 안정되고 추가적인 가치 상승도 기대된다. 다만, 이미 진출해 있는 글로벌 기업들의 경우, 협상 결과에 따라 미국산 부품 의무 사용이나 수출 쿼터 도입 등 멕시코에게 불리한 조항이 신설될 수 있어, 일부 대미 수출 전략에 변화가 불가피하다. 예를 들어, 멕시코 생산 라인의 조정(픽업트럭 → 세단)이나 수출 시장 다변화(중남미 또는 EU) 전략 등을 검토해야 할 것으로 보인다.

ii) 다음으로 NAFTA 협상의 지체 또는 장기화 가능성이다. 현재 미국과 멕시코 모두 안팎으로 속내가 복잡하여, 어느 한 쪽도 선뜻 양보를 통해 조기 타결을 시도하기는 부담스러운 상황이다. 사실상 키를 쥐고 있는 미국은 공화당 소속 대통령의 집권으로 안보와 이민 관련 이슈들이 복합적으로 작용하고 있다. 미국의 전통적인 보수주의자들은 중남미 불법 이민자들을 엄격히 단속하고 국경 장벽을 설치해야 한다며 강경한 입장을 보여 왔다. 또한, 지난 대선에서 백인 서민층의 전폭적인 지지에 힘입어 당선된 트럼프 대통령의 독특한 입지로 인해, 미 행정부는 멕시코뿐만 아니라 미 의회와도 타협을 해야 하는 상황이다. 국경세 부과와 경우, 미국 내 수출 기업에게는 면세를, 수입 기업에게는 추가 과세를 통해 전통적으로 수출보다는 내수 소비 중심인 미국의 산업 경제 근간에도 영향을 줄 수 있다.

한편, 멕시코 정부도 NAFTA 재협상에 적극 임하겠다는 의사를 밝히긴 하였

지만, 선뜻 수용적인 자세를 취하기는 쉽지 않다. 2016년 미 대선 당시 트럼프 후보가 멕시코를 방문하였을 때 페냐 니에토(Peña Nieto) 대통령이 다소 저자세의 외교를 보이며 국민적 비난을 받은 데다 최근 대통령 가족과 측근의 부정부패 문제로 국민적 지지도 바닥인 상태다. 따라서 자칫 조기 타결을 위해 선불리 합의를 시도하다가 제도혁명당(PRI)이 12년 만에 간신히 되찾아온 정권을 내년 대선에서 다시 내줄 가능성이 크다. 내년 대선에서 가장 유력한 후보 중 한 명인 국가쇄신운동당(MORENA)¹⁷⁾의 로페스 오브라도르(López Obrador)가 과거 NAFTA에 대해 부정적인 입장을 취했던 것을 의식한다면, 현 멕시코 정부의 협상 폭이 그리 크지 않은 점도 어려움을 더하고 있다.

iii) 마지막으로, 가능성은 매우 낮지만, 협상 실패로 NAFTA가 폐기될 경우다. 내년 7월 멕시코 대선에서 미국의 반(反)이민법 등에 자극을 받은 멕시코 국민들이 오브라도르 후보를 적극 지지하여 당선시킬 경우, 멕시코 정부도 NAFTA 탈퇴 입장으로 급선회하면서 강공 협상을 벌일 가능성이 있다. 만약 최종 결과로 NAFTA가 폐기된다면, 양국은 자동적으로 1994년 NAFTA 이전 체제인 WTO 규정에 따라 상호 최혜국대우(Most Favored Nation, MFN) 관세를 적용하게 된다. 이 경우, 그동안 유지되던 생산 분업 체계의 붕괴 가능성이 높아지면서 멕시코 시장 경쟁력 약화, 미국의 무역 보복 조치 등에 대한 우려로 글로벌 기업들의 투자가 급랭할 것으로 예상된다.

현재로서는 앞서 언급한 세 가지 시나리오를 모두 배제할 수 없어 북미 시장에 대한 불확실성이 그 어느 때보다 크다. 트럼프 행정부의 초기 경제 기조도 환율 정책과 경기 부양책이 서로 엇갈리는 등 자체적인 모순을 갖고 있어 추후 어

17) 오브라도르는 지난 2006년 대선에서 민주혁명당(PRD) 후보였으나, 이후 별도 조직이었던 국민쇄신운동을 2012년 국가쇄신운동당(MORENA, Partido de Movimiento Regeneración Nacional)으로 정식 창당함.

면 방향으로 변화할지 예상이 쉽지 않다.

기업 경영이라는 미시적 측면에서 볼 때, 트럼프 대통령이 NAFTA 재협상을 앞두고 토요타, GM, 삼성 등과 같은 글로벌 기업들에게 미국에 대한 투자를 중용하거나 멕시코에 대한 투자를 철회할 것을 압박할 경우, 투자의 실효성을 떠나 투자 결과의 불확실성이 주는 리스크로 인해 별다른 묘수가 없어 보인다. 또한, 이러한 일은 향후에도 계속 반복될 수 있다. 따라서 글로벌 기업들은 트럼프 정부 동안에는 미국 통상 정책의 불확실성 자체를 상수로 놓고 리스크를 관리할 필요가 있어 보인다. 또한, 당분간 투자에 대해 보수적인 관점에서 사업 타당성을 점검하고, 이미 투자를 단행하여 운영 중인 사업에 대해서는 매몰 비용(sunk cost)을 최소화하는 선에서 리스크를 분산하려는 노력이 필요하다. 장기적으로는, 2000년대 초반부터 글로벌 기업들이 추구해 오던 글로벌 가치사슬관리(Global Value Chain Management)의 심화를 통해 글로벌 생산 체계를 더 유연화시키고 권역별 생산을 확대할 필요가 있다.

| 참고 문헌 |

- 김기현 & 권기수 2011, 라틴아메리카 경제의 이해, 한울
- 김형주 & 심순형 2017, “트럼프노믹스 시대의 무역·투자 질서”, LG경제연구원
- 디에고 엔리케 오소르노 2015, 중남미를 제패한 천재 경영자-카를로스 슬림, 현대 지성
- 박민경 2017, “新 통상시대 중남미 주요국의 다각화 전략과 시사점”, 대한무역투자진흥공사
- 서울대학교 라틴아메리카연구소 2016, 멕시코_민주주의를 다시 묻다, 한울
- 신한금융투자리포트 2017, “트럼프가 가져올 미니 버블에 대한 기대”
- 오성주 2016, “멕시코, 자동차 산업의 혼풍을 타고, 대미 의존도에서 벗어나 신흥 제조 강국으로 도약 기대”, 철강보 기고문
- 오성주 2016, “멕시코 도금 사업 강화를 위한 실행 전략 수립”, POSRI 내부 보고서
- 오성주 2015, “美 철강, 경제 회복세에도 불구하고, 低유가와 수입재 증가로 어려움 가중 속 각고의 노력으로 극복 中”, 철강보 기고문
- 오성주 2015, “지구 반대편, 라틴아메리카 바로 알기” 이슈리포트, 포스코경영연구원
- Katja Gehring 1997, “Problems and Opportunities of the Mexican Maquiladora Industry”, Diploma Thesis
- Luis Quintana Romero 2016, “Perspectives of trade and economic growth in the Mexico-South Korea cooperation framework”, 한-중남미 포럼 발표
- US Government Accountability Office 2003, “International Trade: Mexico’s Maquiladora Decline Affects U.S.-Mexico Border Communities and Trade; Recovery Depends in Part on Mexico’s Actions”
- US Government Accountability Office 1993, “U.S.-Mexico Trade: The Maquiladora Industry and U.S. Employment”