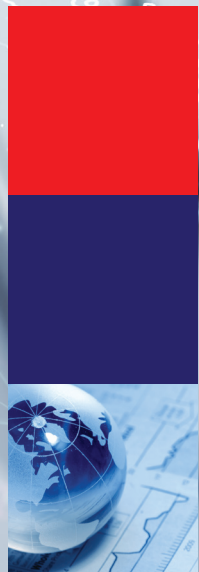




연구보고서 22-21



미·중 경쟁하 중남미의 GVC 참여와 RVC 구축 연구

홍성우
이승호
김진오
박미숙

Alenka Guzmán

미·중 경쟁하 중남미의 GVC 참여와 RVC 구축 연구

홍성우 · 이승호 · 김진오 · 박미숙 · Alenka Guzmán

연구보고서 22-21

미·중 경쟁하 중남미의 GVC 참여와 RVC 구축 연구

인 쇄 2022년 12월 26일
발 행 2022년 12월 30일
발행인 김흥종
발행처 대외경제정책연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전 화 044) 414-1179
팩 스 044) 414-1144
인쇄처 오름(02-2273-7012)

© 2022 대외경제정책연구원

정가 7,000원
ISBN 978-89-322-1853-3 94320
978-89-322-1072-8(세트)



2018년 미·중 간 관세부과로 격화된 미·중 경쟁 또는 갈등은 다양한 부문에서 관찰되고 있다. 무역 부문에서 촉발된 미·중 경쟁은 이제 기술, 가치 또는 이데올로기, 공급망 등의 영역으로까지 확대되는 경향을 보인다. 특히 세계화의 흐름 속에서 글로벌 분업화가 진행됨에 따라 자연스럽게 구축된 글로벌 가치사슬은 다양한 이해관계자가 참여하고 있기 때문에 미·중 경쟁의 영향을 더욱 복잡하고 광범위하게 만든다. 본 연구에서는 중남미 역내에서 일어나는 미·중 경쟁의 현황을 조사하고 양국간의 경쟁 및 갈등이 중남미 국가들의 글로벌 가치사슬에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석한다.

제2장에서는 중남미 역내에서 관찰되는 다양한 미·중 간 경쟁을 살펴본다. 이를 위해 미국과 중국의 대중남미 투자와 공적자금 투입을 검토하고 최근에 발표된 미국의 대중남미 이니셔티브를 정리하였다. 검토 결과, 미국의 대중남미 투자 및 ODA는 중남미 국가의 가치사슬에서 미국과 중국에 대한 전방 연계를 유도하는 방향으로 진행되고 있다는 점, 중국의 대중남미 그린필드 투자는 2015~18년 기간 연평균 투자액에 비해 2019~21년 기간 연평균 투자액이 2배 넘게 증가했다는 점, 미국의 대중남미 공적자금 투입은 개발협력기관의 ODA 위주로 이루어져왔으나 중국은 국책은행의 OOF 위주로 진행되었다는 점, 향후 미국의 대중남미 ODA는 재원 확보 한계로 인해 민간 투자를 유도할 것으로 예상된다는 점 등이 특기할 만하다.

한편 중국의 일대일로, 중국·중남미 및 카리브 국가공동체 포럼과 같은 중국의 대중남미 이니셔티브에 대응하기 위해 바이든 정부는 대중남미 협력 이니셔티브를 발표하였다. 바이든 정부가 내놓은 대중남미 협력 이니셔티브는 공통

적으로 중남미 국가의 오랜 과제인 경제성장, 빈곤, 반부패, 법치주의에 더해 바이든 정부가 리더십을 선점하고자 하는 의제인 환경, 노동, 디지털 경제 등으로도 관심의 폭을 확장하고 있다. 그리고 가치중심적 접근을 통해 중국의 대중남미 협력 이니셔티브와의 차별성을 부각시킴으로써 중국을 견제하고, 주요 동맹국, 국제기구, 기업, 재단 및 시민사회와의 파트너십을 강조하며 다자주의적 접근을 도모하고 있다.

제3장에서는 미·중 경쟁의 핵심 분야라고 할 수 있는 제조업, 광물자원 부문에서 중남미 내 미·중 경쟁이 어떠한 양상으로 진행되고 있는지 조사하였다. 미국은 리쇼어링(reshoring)은 물론 ‘Latin American Nearshoring Act(H.R.7579)’와 같은 법안을 통해 중남미를 대상으로 하는 니어쇼어링(nearshoring) 지원을 강화하는 움직임을 보여줌으로써 중남미가 주요 생산 입지로 주목받는 계기를 만들었다. 하지만 제조업 부문에서 중남미 국가들이 자국에 유리하도록 미·중 경쟁을 어떻게 활용할 것인지에 대한 구체적 산업 정책은 부재한 것으로 보인다. 광업에서 나타나는 미국과 중국 간의 경쟁은 전기차 공급망이라는 큰 틀 내에서 이해할 필요가 있다. 미국은 궁극적으로 리튬과 같은 핵심광물 생산부터 완성차 제조까지 공급망의 모든 단계를 자국에 구축하려는 의도를 가지고 있지만, 단기적으로는 국내에서 리튬의 상업 생산이 불가능하기 때문에 자국과 FTA를 체결한 국가 또는 중국이 아닌 제3국에서 이를 조달하고자 한다. 반면 중국은 중남미와 같은 제3국에서도 리튬과 같은 원료 생산부터 배터리 제조까지의 과정을 수직 통합하려는 움직임을 보이고 있다.

제4장에서는 기존 연구에서 고안된 수출부가가치 분해 방법론을 적용하여

중남미 주요국의 전후방 연계 정도를 산출하고 이를 통해 중남미 국가들의 가치사슬이 어떻게 형성되어왔는지, 그리고 미·중 경쟁이 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석한다. 분석 결과 첫째, 브라질, 칠레, 멕시코가 중남미 역내 허브국가 역할을 하고 있고, 전방 연계 측면에서 중남미의 역내 통합은 개선되었다. 둘째, 미·중 경쟁 시기에 중국의 제3국 수출에 이용된 중남미산 중간재의 비중이 늘어났다는 점이 주목할 만하다. 반면 미국의 수출에 포함된 멕시코산 중간재의 비중이 소폭이지만 감소했다는 사실은 미·중 경쟁이 멕시코에 니어쇼어링과 같은 기회 요인이 되기 위해서는 멕시코 내에서 투자 유인책과 같은 적극적인 인센티브가 뒷받침되어야 함을 시사한다. 셋째, 브라질과 칠레의 대중국 수출에 포함된 해외부가가치의 비중이 증가하였는데 이러한 결과는 미·중 갈등 국면에서 원자재가 풍부한 브라질과 칠레의 대중국 수출이 증가하면서 중국을 포함한 타 국가의 중간재 투입이 확대된 결과로 해석할 수 있다. 넷째, 과테말라를 제외한 중남미 주요국의 대미 수출에 내재된 해외부가가치의 비중이 증가하였다. 즉 중남미 주요국들은 미국과의 후방 연계가 강화되었다. 특히 중남미 주요국의 대미 수출에 내재된 해외부가가치 중 미국의 부가가치가 소폭이지만 증가한 것은 주목할 만하다. 이는 미·중 경쟁 격화 시기에 미국기업이 일부 중남미 국가로 니어쇼어링을 시도했거나 또는 미국의 대중남미 투자가 소폭 증가했음을 뒷받침한다. 중국과 마찬가지로 미국 역시 미·중 경쟁 심화 시기에 중남미 국가들과 가치사슬을 형성함으로써 중남미 국가들에 여전히 중요한 파트너 국가로 자리매김하고 있다. 마지막으로 중남미와 미국의 가치사슬은 중남미의 다양한 산업 분야에 걸쳐 높은 수준으로 전방 연계되어 있지만, 중남미와

중국의 가치사슬은 광업을 중심으로 형성되어 있다는 점에서 차이가 있다. 뿐만 아니라 미·중 경쟁이 심화되면서 중남미와 미국 간 가치사슬은 여러 산업 부문에서 보다 공고해진 반면, 중남미와 중국 간 가치사슬은 광업을 중심으로 다소 약화되었다는 점도 눈에 띄는 차이점이라고 할 수 있다.

제5장에서는 연구 결과를 바탕으로 시사점을 제시한다. 미국기업의 니어쇼어링 후보지로서 멕시코를 포함한 중남미 국가들이 언급되고 있다는 사실은 북미 진출 또는 북미 시장 점유율을 높이하고자 하는 한국의 기업들이 과거에 비해 중남미 지역의 변화를 더욱 유심히 지켜볼 필요가 있음을 시사한다. 특히 미국의 인플레이션 감축법(IRA: Inflation Reduction Act) 제정을 고려해 향후 미국과 FTA를 체결한 중남미 국가나 공통된 가치를 추구하는 소위 like-minded 국가로 분류되는 중남미 국가들에 관심을 기울일 필요가 있다. 특히 대미 교역에서 후방 연계가 높은 멕시코와 브라질을 북미 진출 또는 북미 중심의 공급망 편입을 위한 거점국으로 우선적으로 고려해야 할 것이다.

우리나라는 2013년 이후 해외 자원개발에 대한 정부의 지원이 급감하였는데, 이는 일본과 중국 기업이 정부의 적극적인 지원을 받아 해외 자원개발을 활발하게 진행한 것과는 대조적이다. 가치사슬 분석 결과를 통해 중남미 내 중국과 일본의 영향력을 간접적으로 확인할 수가 있었던 반면, 우리나라와 중남미 간 가치사슬 구축은 중국과 일본에 비해 상대적으로 미약하다. 이와 같은 중국과 일본의 사례, 그리고 최근 대두되는 경제안보(economic security)를 고려할 때 리튬과 같은 핵심광물에 대한 안정적이고 다변화된 공급망 확보를 위해서 리튬 생산국인 중남미 국가들을 중요 협력국으로 고려하여 정부 차원의 역

할을 강화할 필요가 있다. 특히 멕시코, 칠레, 볼리비아 등 중남미 국가들의 자
원민족주의 추세가 강화되고 있어 민간 기업이 독자적으로 개발 및 탐사 프로
젝트를 발굴하고 추진하기가 어려워진 것을 고려할 때 정부의 역할이 더욱 중
요해졌다고 할 수 있다.



국문요약	3
제1장 서론	15
제2장 중남미 역내 미·중 경쟁	23
1. 중남미의 대미·대중 무역	25
가. 통신장비	32
나. 광물	35
2. 투자 및 공적자금	39
가. 대중남미 해외직접투자	41
나. 대중남미 공적자금	54
3. 미·중 경쟁 격화와 대중남미 협력 이니셔티브	64
제3장 중남미 국가 주요 산업에서의 미·중 경쟁 현황	77
1. 제조업	78
2. 광물자원	91
가. 광업 현황	91
나. 미·중 경쟁과 광업	96
다. 중남미 주요국의 광업 정책	100
제4장 중남미 주요국의 가치사슬 구조 분석	107
1. 분석 방법론	108
2. 중남미 주요국의 글로벌 가치사슬 참여도	112

3. 구성요소별 수출부가가치 분해	119
가. 간접 수출부가가치	119
나. 해외부가가치	128
다. 미국, 중국, 중남미 간 가치사슬 구조	139
제5장 결론 및 시사점	145
1. 연구 결과 요약	146
2. 시사점	153
참고문헌	160
Executive Summary	168



표 차례

표 2-1. 중국의 파트너십 종류와 우선순위	26
표 2-2. 중남미 국가와 미국 및 중국 간의 FTA 현황	29
표 2-3. 클린 네트워크 동참 및 화웨이 장비 사용 현황	34
표 2-4. 중남미의 대중국 수출: 철	36
표 2-5. 중남미의 대중국 수출: 구리	36
표 2-6. 중남미의 대중국 수출: 원유	36
표 2-7. 중남미의 대중국 수출: 석유	36
표 2-8. 중남미의 대미국 수출: 원유	36
표 2-9. 중남미의 대미국 수출: 석유	36
표 2-10. 전기차와 에너지저장시스템의 핵심광물과 중남미 매장량	38
표 2-11. 2003~21년 중남미 18개국 국가별 그린필드 투자 유입	44
표 2-12. 2003~21년 중남미 18개국 부문별 그린필드 투자 유입	46
표 2-13. 2003~21년 대중남미 그린필드 투자 상위 10개국	47
표 2-14. 2003~21년 미국의 대중남미 국가별 그린필드 투자	48
표 2-15. 2003~21년 미국의 대중남미 부문별 그린필드 투자	49
표 2-16. 2003~21년 중국의 대중남미 국가별 그린필드 투자	50
표 2-17. 2003~21년 중국의 대중남미 부문별 그린필드 투자	51
표 2-18. 2003~21년 중국의 대중남미 국가별 브라운필드 투자	53
표 2-19. 2003~21년 중국의 대중남미 부문별 브라운필드 투자	54
표 2-20. 2002~20년 중남미 18개국 공적개발원조 및 기타 공적자금 유입	57
표 2-21. 2002~20년 미국의 대중남미 무역을 위한 원조 관련 공적개발원조	59
표 2-22. 2007~21년 중국 국책은행의 대중남미 국가별 정책금융	61

표 2-23. 2007~21년 중국 국책은행의 대중남미 부문별 정책금융	62
표 2-24. 바이든 정부의 대중미 협력 이니셔티브	66
표 2-25. 바이든 정부의 대중남미 협력 이니셔티브	69
표 3-1. 중국의 대중남미 주요 업종별 M&A 사례	86
표 3-2. 리튬 매장량(Reserve), 자원량(Resource), 생산량	93
표 3-3. 리튬 종류와 개발 현황	93
표 3-4. 배터리 핵심광물의 중남미 매장 현황	95
표 3-5. 중남미 리튬 보유국의 투자 환경과 정책 방향	105
표 4-1. 해당 교역 내 수출국의 간접 수출부가가치 비중(1990년 기준)	122
표 4-2. 해당 교역 내 수출국의 간접 수출부가가치 비중(2007년 기준)	123
표 4-3. 해당 교역 내 수출국의 간접 수출부가가치 비중(2017년 기준)	125
표 4-4. 해당 교역 내 수출국의 간접 수출부가가치 비중(2019년 기준)	126
표 4-5. 해당 교역 내 수출국의 간접 수출부가가치 비중(2021년 기준)	127
표 4-6. 국가별 총수출 중 해외부가가치 비중(1990년 기준)	130
표 4-7. 국가별 총수출 중 해외부가가치 비중(2007년 기준)	131
표 4-8. 국가별 총수출 중 해외부가가치 비중(2017년 기준)	133
표 4-9. 국가별 총수출 중 해외부가가치 비중(2019년 기준)	134
표 4-10. 국가별 수출 내 직접수입국의 부가가치 비중(1990년 기준)	135
표 4-11. 국가별 수출 내 직접수입국의 부가가치 비중(2007년 기준)	136
표 4-12. 국가별 수출 내 직접수입국의 부가가치 비중(2017년 기준)	137
표 4-13. 국가별 수출 내 직접수입국의 부가가치 비중(2019년 기준)	138



그림 차례

그림 1-1. 전 세계 GDP에서 부가가치가 차지하는 비중	17
그림 2-1. 중남미의 통신 및 녹음기기 수입	34
그림 2-2. 중남미의 전기기계장치와 기기 수입	34
그림 2-3. 중남미의 대중국 광물 수출	37
그림 2-4. 중남미의 대미국 광물 수출	37
그림 2-5. 기간별 중국 상업은행의 대중남미 대출 실행 건수	63
그림 3-1. 미국의 제조업 수입 비중(MIR) 추이	81
그림 3-2. 미국 MIR의 연간 변화(리쇼어링 지수)	81
그림 3-3. 중국의 대중남미 국별 및 업종별 프로젝트 투자(2005~20년) 비중	89
그림 4-1. 총 수출부가가치 분해	109
그림 4-2. 국가별/시기별 수출부가가치 분해: 전방 연계 (간접 수출부가가치 비중)	113
그림 4-3. 국가별/시기별 수출부가가치 분해: 후방 연계 (해외부가가치 비중)	115
그림 4-4. 국가별 수직 특화도 비중 변화	117
그림 4-5. 미국과 중남미 간 가치사슬(2017년)	139
그림 4-6. 미국과 중남미 간 가치사슬(2019년)	140
그림 4-7. 중국과 중남미 간 가치사슬(2017년)	141
그림 4-8. 중국과 중남미 간 가치사슬(2019년)	142
그림 5-1. 니어쇼어링에 따른 추가 수출 증가액 전망	155



글상자 차례

글상자 3-1. 고위급 경제대화 Pillar 1을 위한 미국-멕시코 협력 사례	83
글상자 3-2. 중국 배터리 제조업체의 중남미 투자 추진 사례	90

제1장



서론



2018년 미·중 간 관세부과로 격화된 미·중 경쟁 또는 갈등은 다양한 부문에서 관찰되고 있다. 무역 부문에서 촉발된 미·중 경쟁은 이제 기술, 가치 또는 이데올로기, 공급망 등의 영역으로까지 확대되는 경향을 보인다. 특히 세계화의 흐름 속에서 글로벌 분업화가 진행됨에 따라 자연스럽게 구축된 글로벌 가치사슬(GVC: Global Value Chain)은 다양한 이해관계자가 참여하고 있기 때문에 미·중 경쟁의 영향을 더욱 복잡하고 광범위하게 만든다. 뿐만 아니라 코로나19 팬데믹이 야기한 공급망 교란은 GVC를 재편하는 중요한 동인이자 미·중 경쟁이 중남미의 GVC에 미치는 영향과 전망을 어렵게 만드는 측면이 있다.

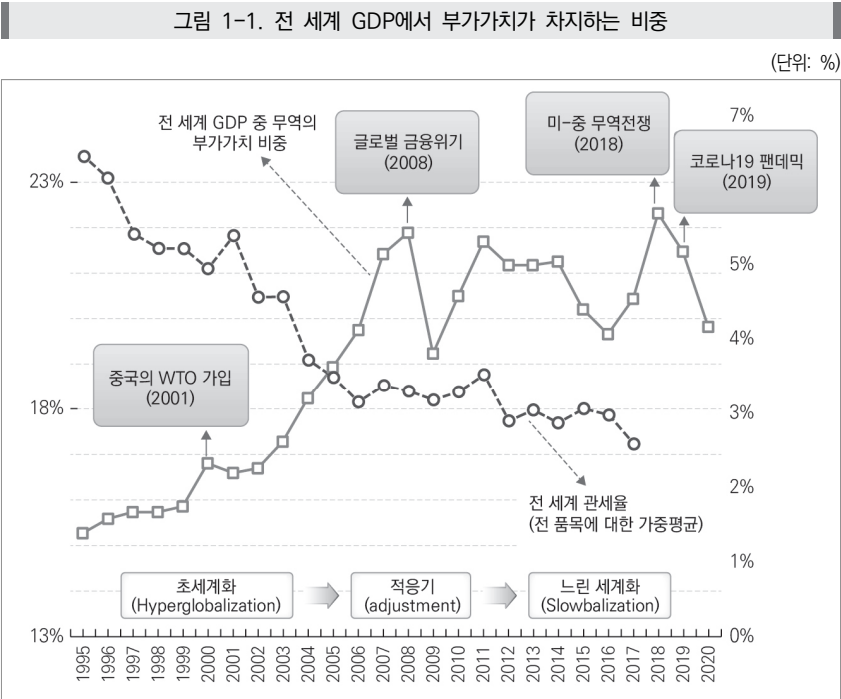
한편 가치사슬이란 문자 그대로 재화 또는 서비스에 내재된 가치의 흐름과 관련이 있다. 가치사슬은 기업과 근로자가 재화와 서비스를 구상하는 단계에서부터 최종 용도로 사용하기까지 수행하는 모든 범위의 활동, 즉 디자인, 생산, 마케팅, 유통, 최종 소비자에 대한 지원과 같은 활동을 포함한다.¹⁾ 그러므로 이러한 활동이 단계를 거치면서 부가가치를 창출하여 부가가치가 이동할 때 가치사슬이 형성되어 있다고 이야기하며, 이러한 일련의 활동이 여러 국가에 걸쳐 분업화되어 있을 때 글로벌 가치사슬이 형성되어 있다고 할 수 있다.

Meng *et al.*(2022)에 따르면 글로벌 가치사슬 관점에서 미·중 관계는 3단계로 구분할 수 있다. [그림 1-1]에서 확인할 수 있듯이 미·중 관계의 1단계는 시기적으로 중국이 WTO에 가입한 2001년부터 금융위기 발발 이전인 2007년까지로 정의할 수 있다. 동 기간에 미국과 중국은 일종의 협력관계로서 실물경제에서 상호 보완적 관계를 맺고 있었다. 중국은 미국에 시장을 개방하였고 그 대가로 자본, 기술, 해외시장에 접근이 가능해지면서 값싼 중국산 제품들이 수출되었다. 뿐만 아니라 동 기간에 지속적으로 관세 및 비관세 장벽이 낮아지고 국제 운송 및 통신비용이 감소하면서 전 세계 GDP 대비 부가가치의 비율이 빠른 속도로 상승하였다.

1) Shepherd(2020), p. 1.

이후 2008년 금융위기를 거치면서 미국과 중국의 관계는 협력에서 경쟁 관계로 변화하였다. 외국인직접투자를 통한 해외 아웃소싱 또는 오프쇼어링이 증가하면서 중국과 경쟁해야 했던 미국의 블루칼라 노동자들은 고용 기회가 줄고 실질임금이 정체되는 경험을 하게 되었고, 이에 따라 양국은 점차 경쟁적 관계로 접어들게 되었다.

이러한 미·중 간 경쟁 관계는 트럼프 정부가 출범하면서 3단계인 갈등 관계로 악화되었다. 세계화의 속도가 느려지고 다양한 무역협정으로 관세 및 비관세 장벽의 추가인하 여력이 축소되었던 가운데, 트럼프 정부의 출범으로 보호무역주의와 자국 우선주의 패러다임이 등장하였다. 2018년 미국과 중국 간 보복관세 부과는 이러한 패러다임의 등장을 극명하게 보여주는 사례라고 할 수 있다.



미·중 경쟁의 격화, 코로나19 팬데믹과 같은 외부적 충격이 공급망을 교란시키는 중요한 요인으로 작용하면서 각 국가들은 자국의 경제안보(economic security) 측면에서 핵심가치를 공유하는 국가들(like-minded states)을 중심으로 안정적 공급망 구축이나 공급망 중복, 자국의 경쟁력 확보 등 다양한 전략을 마련하고 있다. 이러한 상황에서 미국은 중국에 대한 의존도를 줄이는 방향으로 핵심 분야의 공급망 재편을 시도할 것으로 전망된다. 중남미 지역은 미·중 갈등의 격전지 중 하나로 꼽히는 만큼, 공급망 재편과 같은 대외적 환경 변화는 중남미 국가들에게 기회요인으로 작용할 수 있다. 뿐만 아니라 글로벌 가치사슬에 통합되는 것은 한 국가의 생산성을 높이는 데 기여한다는 OECD의 연구 결과²⁾를 고려하면, 낮은 생산성이라는 구조적 문제에 직면하고 있는 중남미 국가들은 이러한 기회를 이용하여 글로벌 가치사슬에 편입하는 것을 중요한 과제로 삼을 수도 있다.

그러므로 미·중 경쟁이 심화될수록 이에 대응하여 중남미 지역은 글로벌 가치사슬에 편입하거나 역내 가치사슬(RVC: Regional Value Chain)을 구축하려는 노력을 기울일 것으로 예상된다. 향후 미·중 경쟁하 중남미의 글로벌 가치사슬이나 역내 가치사슬이 어떠한 모습으로 구축될 것인지를 전망하는 것은 특히 중남미를 북미 및 역내 진출의 거점 지역으로 삼고자 하는 기업에게 중요한 과제이며, 이들을 지원하는 정부에도 정책적 시사점을 제공한다는 점에서 연구의 필요성이 크다.

한편 본 연구에서는 미·중 경쟁을 기술 패권 다툼과 이를 둘러싼 다양한 제재와 같이 구체적으로 범위를 한정하지 않고 포괄적인 개념으로 접근하고 있다. 특히 본 연구의 제4장에서는 미·중 간 경쟁이 중남미의 가치사슬에 미친 영향을 살펴보기 위해 Meng *et al.*(2022)을 참고해 총 4개의 시기로 구분하여 비교·분석한다. 부연하면 1990년과 2007년, 2007년과 2017년, 2017년과 2019년, 2019년과 2021년으로 구분하여 각각의 결과를 비교함으로써 미·

2) OECD(2013, 2015a, 2015b).

중 협력 시기, 글로벌 금융위기가 촉발한 미·중 경쟁 시기, 트럼프 정부에서의 미·중 갈등 시기, 코로나19 팬데믹 시기 등을 거치면서 중남미의 가치사슬이 어떻게 변화해왔는지를 분석하고 있다. 이 중에서 2017년과 2019년의 분석 결과를 비교하여 미·중 경쟁의 격화가 중남미의 글로벌 가치사슬과 역내 가치사슬에 미친 영향을 파악하고자 하는 것이 본 연구의 주된 목적 중 하나이다.

시간이 지남에 따라 인적자본이 축적되고, 이에 따라 노동 생산성이 증가하면서 한 국가는 글로벌 가치사슬 내에서 더 높은 부가가치를 창출하는 활동으로 이동할 수 있게 되었고, 자연스럽게 중간재와 서비스 무역이 더 빈번하게 발생하게 되었다.³⁾ 이러한 상황에서 총 가치로 기록되는 전통적인 무역 데이터는 글로벌 가치사슬을 정확하게 파악하는 데 한계가 있고 글로벌 가치사슬 내 무역의 흐름을 적절하게 설명하지 못한다. 왜냐하면 중간재의 이동이 빈번하게 발생할 때 전통적 무역 데이터에서는 중간재가 이중으로 계산되기 때문이다.

Shepherd(2020)는 전통적 무역 데이터의 한계를 보여주는 간단한 예를 들고 있다. 예를 들어 중국이 휴대전화 생산에 사용하기 위해 태국으로부터 100달러의 하드드라이브를 수입하고, 베트남에서는 20달러의 디스플레이를 수입하였다고 하자. 또한 중국은 태국과 베트남 이외의 다른 국가로부터 100달러의 중간재를 추가로 수입하여 휴대전화 생산에 이용한다. 마지막으로 중국이 완성된 휴대폰을 브라질에 300달러에 판매한다고 가정하자. 이 경우 중국은 220달러의 중간재를 수입해 300달러에 브라질로 수출하였기 때문에 전통적인 무역 데이터에서는 총 520달러 규모의 무역이 발생하게 된다. 한편 중국의 대브라질 수출액은 300달러로 기록되지만, 실제 중국의 부가가치는 80달러이며 태국, 베트남, 제3국에서 중국으로 수입된 220달러는 중국으로 수입될 때와 브라질로 수출될 때 중복으로 계산된다. 이러한 한계가 있기 때문에 부가가치에 초점을 맞춘 수출부가가치 방법론을 적용해서 글로벌 가치사슬에 대한 분석이 이루어져야 한다. 분석 방법에 대한 자세한 설명은 제4장에서 이

3) Shepherd(2020), p. 1.

어가도록 한다.

중남미의 가치사슬에 대한 연구는 기존에 일부 수행되었지만 미·중 경쟁이 중남미의 가치사슬에 미치는 영향을 분석한 연구는 거의 없다. 중남미의 가치사슬에 관한 몇 가지 연구를 소개하면 다음과 같다. Cadestin, Gourdon, and Kowalski(2016)는 원산지 기준과 비관세 장벽이 중남미의 글로벌 가치사슬 통합에 미치는 영향을 분석하였는데, 무역특혜협정(PTA: preferential trade agreement)의 원산지 기준은 중간재 무역을 약 30% 줄이는 것으로 분석되었다. Red Mercosur(2011)에서는 중남미 국가들이 외국인투자자 인해 1차 산품에 상당히 의존하는 구조를 가지고 있어 이러한 1차 산품 위주로 글로벌 가치사슬에 편입되어 있는 실정을 보였다. 또한 글로벌 가치사슬 편입 측면에서 중남미는 아시아 국가들과 경쟁적인 관계에 있기 때문에 비교 우위를 점하기 위해서는 기술 발전과 시장 및 재화의 다양화를 꾀할 수 있는 전략 마련이 필요함을 강조하고 있다.

기존 연구를 검토한 결과 본 연구가 가지는 차별성은 크게 세 가지이다. 첫째, 중남미 가치사슬이 시간에 따라 어떻게 변화해왔는지를 살펴본다는 점, 둘째, 미·중 경쟁이 중남미의 가치사슬에 미치는 영향을 분석한다는 점, 셋째, 가치사슬에 대한 분석 방법으로서 정량적 분석 방법인 수출부가가치 분해 방법론을 이용한다는 점이다. 특히 정량적 분석에서는 최신 자료인 2021년까지의 데이터를 이용하여 중남미 주요 13개국에 대한 분석을 수행하고 있기 때문에 분석 시점과 분석 국가 수에서 기존 연구보다 폭넓은 분석이 가능하다. 아울러 양자 간 교역의 틀에서 가치사슬을 분석한 기존 연구들이 거의 없는 반면, 본 연구에서는 중간재의 이동을 파악할 수 있다는 측면에서도 차별성을 가진다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 중남미 역내에서 관찰되는 미·중 간 다양한 경쟁을 살펴본다. 우선 중남미의 대미·대중 무역 현황을 핵심 품목이라고 할 수 있는 통신장비와 광물에 초점을 맞추어 조사한다. 이후 21세기 들어 미국과 중국이 중남미 국가와의 경제협력을 어떻게 전개해왔으며, 최근

미·중 경쟁 국면에서 양국의 대중남미 경제협력 패턴이 어떻게 변화했는지 살펴보기 위해 미국과 중국의 대중남미 투자와 공적자금 투입을 검토한다. 그리고 중국의 일대일로와 중남미 역내에서 중국의 영향력 확대에 대응하기 위해 미국이 최근 발표한 대중남미 이니셔티브를 정리한다. 제3장에서는 미·중 경쟁의 핵심 분야라고 할 수 있는 제조업, 광물자원 부문에서 중남미 내 미·중 경쟁이 어떠한 양상으로 진행되고 있는지, 이에 대응하여 각 부문별로 중남미 국가들이 추진하는 산업 정책이 있는지, 만약 있다면 어떠한 내용과 방향으로 정책을 추진하고 있는지를 살펴보고자 한다. 이는 미·중 경쟁의 심화를 중남미 각 국가들이 어떻게 받아들이고 이에 대응하고 있는지를 파악할 수 있다는 점에서 중요하다. 제4장은 중남미 국가들의 가치사슬을 분석하는 장으로 미·중 경쟁이 중남미 가치사슬에 미치는 영향을 분석하는 것이 주요 내용이다. 이를 위해 수출부가가치 분해 방법론을 적용하여 전방 연계, 후방 연계, 수직특화도 등과 같은 지표를 산출하고 2017년과 2019년의 결과를 비교·분석함으로써 미·중 경쟁의 영향을 파악하고자 한다. 마지막 제5장에서는 본 연구의 주요 결과를 요약하고 향후 중남미의 가치사슬 구축에 대한 전망을 바탕으로 정책적 시사점을 도출한다.

제2장



중남미 역내 미·중 경쟁

1. 중남미의 대미·대중 무역
2. 투자 및 공적자금
3. 미·중 경쟁 격화와 대중남미 협력
이니셔티브

미국의 대중국 무역 의존도가 증가하고 중국의 영향력이 글로벌 가치사슬과 첨단 기술 분야 등으로 확대되면서 미국은 중국을 협력국이 아닌 전략적 경쟁자로 인식하고 있다.⁴⁾ 그리고 미국은 중국으로부터 국익을 보호하기 위해 관세 부과와 수출 제한 등의 조치를 취하고, 국가 안보 차원에서 공급망을 관리하고자 한다.⁵⁾

중국을 견제하기 위한 미국의 조치는 2018년 중국에 대한 관세 부과로 본격화되었다. 미국이 중국산 제품에 관세를 부과하고 중국이 보복 관세로 대응하면서 양국간 관세 분쟁이 격화되었다. 또한 미국은 5G, AI, 반도체, 사이버 보안 등 첨단 기술 분야에서 미국의 제품이 중국으로 수출되지 못하도록 수출 제한 조치를 취하고 있다. 미국은 수출관리규정(EAR: Export Administration Regulations)에 따라 미국의 국가 안보에 피해를 입힐 것으로 판단되는 외국 기업이나 기관(entity list)으로의 수출을 제한할 수 있다. 2018년에는 수출통제개혁법(ECRA: Export Control Reform Act)을 제정하여 신기술(emerging and fundamental technologies)을 지정하고 해당 기술이 포함된 제품 수출을 통제하였는데, 중국의 첨단기술 기업 대부분이 Entity List에 포함되어 수출 제재의 대상이 되고 있다.⁶⁾

미·중 간 경쟁은 양국간 관세 분쟁, 미국의 수출 제재 및 공급망 재편 등으로 전개되고 있다. 양국의 이러한 경쟁은 중남미에 영향을 미칠 뿐만 아니라 중남미 역내에서도 진행되고 있다. 예를 들어 미국과 중국의 관세 분쟁이 격화되면서 줄어든 양국간의 무역을 중남미 국가들이 대체하고, 미국은 중국 5G 기업에 대한 제재에 중남미 기업이 동참하도록 요청하고 있으며, 전기차 배터리의 핵심 원료인 리튬을 확보하기 위한 경쟁이 리튬 최대 매장지역인 중남미 내에서 두드러지게 나타나고 있다. 중국과 미국의 중남미 내에서의 경쟁은 이번 장에서 자세히 다루기로 한다.

4) The White House(2018), "United States Strategic Approach to the People's Republic of China," 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 27).

5) *Ibid.*

6) 연원호(2021), p. 8.

1. 중남미의 대미 · 대중 무역

중국이 외국과의 외교관계를 정의하는 용어는 다양하다.⁷⁾ 중국의 외교관계에서 무역이 중요하기 때문에 외교관계의 우선순위를 통해 해당 국가가 중국과의 무역에서 어느 정도 중요도를 차지하는지 유추할 수 있다.

중국이 사용하는 외교관계 명칭은 국가간 협력의 분야, 협력의 주체(중앙 정부, 지방정부, 민간 등), 협력의 기간 등에 따라 크게 세 가지로 구분된다. [표 2-1]에서 보듯이 우선순위가 높은 순으로 나열하면 포괄적 전략적 파트너십, 전략적 파트너십, 일반 파트너십이다. 그리고 각 파트너십 아래에 세부 파트너십이 다시 정의된다. 예를 들어 중국은 러시아와의 관계를 ‘포괄적 전략적 협력 파트너십’이라고 정의하는데, 이는 24개 외교 관계 중 가장 우선순위가 높다. 중남미에서는 7개 국가가 ‘포괄적 전략적 파트너십’ 관계를 맺고 있는데 세부 관계에서 칠레가 ‘포괄적 전략적 협력 파트너십’, 멕시코, 아르헨티나, 브라질, 에콰도르, 페루, 베네수엘라가 ‘포괄적 전략적 파트너십’을 맺고 있다. 중남미 7개 국가보다 높은 수준의 외교 관계를 맺은 국가는 러시아, 파키스탄, 독일, 영국이기 때문에, 중남미 7개 국가는 중국의 외교 및 경제 관계에서 상당히 중요도가 높다는 것을 알 수 있다. 특히 칠레, 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 에콰도르, 페루, 베네수엘라는 중국과 자원, 농산물, 제조업 제품 등의 교역이 활발한 국가이다. 따라서 중국은 무역에서 비중이 높은 중남미 국가와의 외교 및 경제 관계에 대해 상당히 높은 수준의 중요도를 두고 있음을 알 수 있다.

7) 냉전이 종식된 이후 중국이 78개 국가와의 외교관계에 24가지 명칭을 사용하였는데, 각 명칭이 갖는 우선순위가 다르다고 주장한다(Li and Ye 2019, p. 76).

표 2-1. 중국의 파트너십 종류와 우선순위

분류	순위	세부 파트너십	중남미	전 세계 ⁸⁾
포괄적 전략적 파트너십	1	포괄적 전략적 협작 파트너십 (全面战略协作伙伴关系)		러시아
	2	전천후 전략적 파트너십 (全天候战略合作伙伴关系)		파키스탄
	3	전방위적 전략적 파트너십 (全方位战略伙伴关系)		독일
	4	글로벌 포괄적 전략적 파트너십 (全球全面战略伙伴关系)		영국
	5	포괄적 전략적 협력 파트너십 (全面战略合作伙伴关系)	칠레	베트남 외 5개
	6	포괄적 전략적 파트너십 (全面战略伙伴关系)	멕시코, 아르헨티나, 브라질, 에콰도르, 페루, 베네수엘라	EU 외 18개
전략적 파트너십	7	상생의 전략적 파트너십 (互惠战略伙伴关系)		덴마크, 아일랜드
	8	혁신적인 전략적 파트너십 (创新战略伙伴关系)		스위스
	9	조정의 전략적 파트너십 (战略协作伙伴关系)		
	10	전략적 협력 파트너십 (战略合作伙伴关系)	수리남	한국 외 3개
	11	전략적 파트너십 (战略伙伴关系)	코스타리카, 볼리비아, 우루과이	아프리카연합, ASEAN 외 15개
	12	전략적 협력 (战略合作关系/战略性合作关系)		브루나이, 필리핀, 튀르키예
	13	긴밀한 개발 파트너십 (更加紧密的发展伙伴关系)		인도
일반 파트너십	14	전방위 우호적 파트너십 (全方位友好合作伙伴关系)		벨기에
	15	우호와 협력의 포괄적 파트너십 (全面友好合作伙伴关系)		불가리아, 몰도브, 루마니아
	16	전방위 파트너십 (全方位合作伙伴关系)		싱가포르
	17	포괄적 협력 파트너십 (全面合作伙伴关系)	CELAC	크로아티아 외 6개
	18	중요 협력 파트너십 (重要合作伙伴关系)		2006년 피자

표 2-1. 계속

분류	순위	세부 파트너십	중남미	전 세계
일반 파트너십	19	우호 협력 파트너십 (友好合作伙伴关系)		헝가리
	20	공동발전을 위한 우호 파트너십 (共同发展的友好伙伴关系)	자메이카	
	21	장기적 우호 파트너십 (长期友好合作伙伴关系)		세네갈
	22	포괄적 협력 (全面合作关系)		
	23	상호신뢰 파트너십 (睦邻互信伙伴关系)		
	24	새로운 파트너십 (新型伙伴关系)		아랍 연합

자료: OAS, “Trade Agreements in Force,” 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 12); 중국 외교부, 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 12); Li and Ye(2019), p. 69를 참고하여 저자 작성.

중국은 2001년 WTO 가입 이후 FTA를 체결하기 시작하였는데, 주로 중화권 국가나 아시아의 개발도상국가가 상대국이었다. 2010년 이전에는 개발도상국과 낮은 수준의 FTA를 추진하였다면, 2013년 이후에는 협정 내용의 범위를 넓히고 선진국으로 지역을 확대하는 등 질적 수준을 제고하고 있다.⁹⁾ 중국은 2013년 무역협정 체결의 기조가 바뀐 이후에도 지속적으로 중남미 국가와 FTA를 체결하고 있다.

중남미는 중국경제에 미치는 영향력이 적은 개도국이지만, 중국의 외교 측면에서 우선순위가 높고 원자재 확보라는 목적이 있어서 중남미와 지속적으로 FTA를 추진한 것으로 판단된다. 2022년 기준으로 중국은 칠레, 코스타리카, 페루와 FTA를 맺고 있으며, 파나마와는 2018년 1월 협상을 개시하여 5차 협상을 완료한 상태이다. 또한 2022년 2월에는 에콰도르와, 7월에는 니카

8) Li and Ye(2019)을 인용한 것으로, 2016년 중국의 외교관계를 기준으로 작성되었다.

9) 현상백 외(2021), p. 137.

라과와 협상을 개시하기로 합의하였으며 콜롬비아와는 FTA 공동연구를 진행 중이다.

중국이 FTA를 체결하는 목적은 무역 확대뿐만 아니라, 에너지와 자원 네트워크 구축, 안정적인 공급망 구축, 미국의 견제에 대한 지정학적 대응, 대만의 고립 등 다양하다. 특히 중남미 국가와의 FTA 중 칠레와의 FTA는 구리와 리튬 등 자원 네트워크 구축과 중국기업의 해외 진출 목적이 크다고 할 수 있다.¹⁰⁾ 한편 파나마, 코스타리카, 니카라과와의 FTA는 이 국가들이 대만과 단교하고 중국과 수교하는 데 대한 보상 차원에서 추진한 것으로 판단된다. 대만과 단교한 중미지역 국가들은 중국과 FTA를 추진한다든지, 중국기업이 투자를 늘리는 등 경제적인 보상이 주어지고 있다. 하지만 중국이 대만과 수교 관계였던 국가에 취하는 적극적인 경제외교와 이어지는 대만과의 단교가 잠재적으로 미국과 중국 간의 갈등으로 이어질 수 있다는 우려가 있다.¹¹⁾

미국은 중남미 일부 국가와 FTA를 체결하였지만 2013년 이후로는 신규로 체결된 무역협정이 없기 때문에 중남미와 활발하게 FTA를 협상 중인 중국과 대조적인 모습을 보인다. 또한 미국은 중남미와의 무역이 줄어들 수도 있는 방향으로 다자간 무역협정을 재편하고 있다. 미국은 2017년에 환태평양 경제 동반자 협정(TPP: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)에서 탈퇴하였는데, 해당 협정에는 칠레, 페루, 멕시코가 포함되어 있다. 2020년 7월에는 NAFTA를 개정한 USMCA가 발효되었는데, USMCA는 미국 중심으로 노동, 환경, 원산지 등의 규정을 강화하였기 때문에 회원국인 멕시코에서의 생산과 수출이 위축될 가능성이 있다.

10) 현상백 외(2021), p. 138.

11) Ellis(2022), p. 14.

표 2-2. 중남미 국가와 미국 및 중국 간의 FTA 현황

중국		미국	
칠레	2006. 10. 1 발효	멕시코(USMCA)	2020. 7. 1 발효
코스타리카	2011. 8. 1 발효	칠레	2004. 1. 1 발효
페루	2010. 3. 1 발효	DR-CAFTA (엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 도미니카공화국, 코스타리카)	2006~09년 발효
파나마	2018. 1월 협상 개시		
에콰도르	2022. 2월 협상 개시	페루	2009. 2. 1 발효
니카라과	2022. 7월 협상 개시	파나마	2012. 10. 31 발효
콜롬비아	공동연구	콜롬비아	2012. 5. 15 발효

자료: OAS, "Trade Agreements in Force," 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 12); 중국 상무부, 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 25); USTR, "Free Trade Agreements," 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 25).

미국은 2000년대 들어 중남미 지역에 관심을 두지 않고 있는데, 이러한 미국의 입장이 중남미와의 무역협정에도 반영된 것으로 보인다. 미국은 2001년 9·11 테러 이후 테러와의 전쟁을 선포하면서 지역적으로 중동에 외교를 집중하였고, 이에 따라 중남미는 미국 외교에서 관심을 받지 못하게 된다. 이후 오바마 대통령(2009~17년)이 취임하면서 쿠바에 대한 여행 및 송금을 허가하고 경제 제재를 완화하여 미국과 중남미 관계가 개선되는 양상을 보였다.

하지만 트럼프 대통령(2017~21년)은 주로 중남미를 제재하는 강경한 정책들을 취했다.¹²⁾ 미국은 중남미와 FTA 또는 무역협정을 추진하지는 않지만, 중국이 중미지역에서 자신의 우방국가와 FTA를 추진하는 데 대해서는 강한 우려와 반대 의견을 표명하였다. 예를 들면 파나마와 중국이 추진 중인 FTA의 경우, 당시 미국의 국토안보부 차관과 국무부 차관이 파나마를 수차례 방문하여 중국과의 관계를 멀리할 것을 권고한 바 있다.¹³⁾ 2018년 폼페이오 국무장관은 파나마 대통령에게 중국 국영기업의 파나마 진출을 강하게 우려하는 의사를 전

12) 윤여준 외(2020), pp. 17~18.

13) La Estrella de Panamá(2020. 2. 27), "EE. UU. veta las relaciones entre Panamá y China," 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 25).

달하기도 하였다.¹⁴⁾ 미국이 중국과 파나마 간의 FTA를 강하게 반대함에 따라 두 국가는 2019년 4월에 5차 협상을 한 이후 현재까지 추가 협상을 하고 있지 않다.

중국은 중남미 국가들로 구성된 국제기구를 활용하여 양 지역간 무역활성화를 도모한다. 여러 중남미 국가 협의체 중 중국은 미국과 캐나다가 제외된 라틴 아메리카·카리브 국가 공동체(CELAC: Community of Latin American and the Caribbean States)를 가장 적극적으로 활용하고 있다. 반면 CELAC과 유사한 미주기구(OAS: Organization of American States)에도 중국이 2004년부터 옵저버로 참여하고 있지만, OAS는 미국과 캐나다가 회원국으로 있는 미국 주도의 중남미 통합기구이기 때문에 중국은 OAS 활동에 미온적이다. 중국은 CELAC과 공식적으로 22차례의 ‘중국-CELAC 포럼’을 운영하면서 무역을 포함한 다양한 분야에서 협력을 논의하고 있다.¹⁵⁾ 중국의 시진핑 주석은 2015년부터 CELAC 정상회의에 3차례나 참여하면서 중남미 지역에 대한 경제적인 관심을 표명하고 있다. 중국은 CELAC과의 포럼에서 세 차례에 걸쳐 양 지역간 협력계획인 2015~19년 계획, 2019~21년 계획, 2022~24년 계획을 발표하였다. 가장 최근인 2022년 1월에 서명한 계획은 ‘중국-CELAC 핵심 분야 협력을 위한 공동행동계획 2022-24(China-CELAC Joint Action Plan for Cooperation in Key Areas, 2022-2024)’이다.¹⁶⁾ 동 계획에는 양 지역간 무역환경 개선, 서비스 무역 확대, 전자상거래 활성화, 무역 관련 제도 협력 등이 포함되어 있다.

최근 바이든 대통령은 중남미 지역에서 미국의 리더십을 회복하겠다는 의지를 보이고 있다. 그러나 미국이 중남미에 대해 중국과 같은 실용적인 접근을 시도하고 있는지는 아직 의문이다. 일례로 중남미 국가들의 정상들이 모이는 미주

14) *Ibid.*

15) Ellis(2022), p. 8.

16) Global Trade Review(2022), “China agrees deal with Latin America for trade and investment,” 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 12).

정상회의(Summit of the Americas)를 들 수 있다. 제1회 미주정상회의는 1994년 미국에서 개최되었지만, 이후 7차례의 회의는 미국이 아닌 중남미 국가에서 개최되었고 제8차 회의에는 미국 대통령이 불참하면서 미국이 중남미에 대해 무관심함을 드러냈다.¹⁷⁾ 바이든 대통령은 중남미와의 관계 회복을 의도하며 제9차 미주정상회의를 2022년 6월 미국에서 개최하였다. 미국은 ‘경제 번영을 위한 아메리카 파트너십(APEP: America Partnership for Economic Prosperity)’을 제안하면서 중남미와 미국이 이민, 범죄, 중국 견제에 공동으로 대응해야 한다고 강조하였다. 그러나 해당 주제가 중남미 전체 국가의 공통적인 관심사이자 우선순위가 높은 주제인지에 대해 의구심이 제기되었고, 구체적으로 어떤 사업을 수행할 것인지에 대한 내용도 담겨 있지 않다. 또한 미국은 쿠바와 베네수엘라를 비민주적인 국가라는 이유로 미주정상회의에 초대하지 않았고, 멕시코는 이에 항의해 대통령 대리인이 참석하였으며 그 외 다수의 국가에서도 대통령이 아닌 대리인이 참석하였다. 결과적으로 이번 미주정상회의는 중남미 전체를 아우르는 회의로서의 성격도 갖지 못하게 되었다.¹⁸⁾

중남미를 상대로 한 미국과 중국의 양자 FTA나 다자간 회의를 활용한 협력 관계를 고려해볼 때, 중국은 중남미 지역에 우선순위를 두고 무역에 관련된 제도 마련에도 적극적이라고 할 수 있다. 미국은 중국이 중남미 지역에서 영향력을 확대하는 것을 경계하면서 중남미 국가에 중국을 견제할 것을 요구하지만, 무역 측면에서 미국이 자체적으로 추진 중인 중남미 지역과의 구체적인 협력은 부재하다고 하겠다.

17) 이승호(2022), p. 3.

18) Council on Foreign Relations(2022), “A Region Divided: What Did the Summit of the Americas Accomplish?” 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 25).

가. 통신장비

미국과 중국의 기술경쟁은 5G 장비에서 가장 두드러지게 나타난다. 중국은 중남미와의 IT협력을 중요시하였는데, 2016년 발표한 「중국의 중남미 정책 백서(White Paper on China's Policy on Latin America and the Caribbean)」에서 IT 분야 협력을 강조하고 있다.¹⁹⁾ 이후 중국은 일대일로를 디지털 분야로 확장한 '디지털 실크로드(Digital Silk Road)'를 2017년경부터 추진하고 있다. 디지털 실크로드는 일대일로 회원국들을 인터넷으로 연결하면서 5G, 인공지능, 인공위성, 기타 기술 분야에서 중국의 표준을 적용하는 것이다. 중국기업이 디지털 인프라 구축을 주도하고 중국 은행이 인프라 건설에 필요한 차관을 제공한다.²⁰⁾ 디지털 실크로드가 포함하는 분야는 광케이블, 5G 네트워크, 인공위성, 데이터 센터, 스마트 시티, 디지털 장비 등으로 광범위하다. 특히 개도국은 4G와 5G 인프라가 부족하기 때문에 해당 네트워크 건설에 중국의 지원을 환영하고 있다.²¹⁾

미국은 디지털 분야에서 중국의 영향력 확대를 강하게 경계하며 중국의 통신 장비를 사용하지 않도록 요구하고 있다. 2020년 '클린 네트워크(Clean Network)' 프로그램을 발표하여, 기술 도용이나 정보 유출의 위험이 있는 통신기업의 제품을 사업에서 배제하도록 요구하였다. 이는 중국 통신기업의 제품과 서비스 사용을 금지하는 것으로, 미국은 자국뿐 아니라 동맹국에게도 클린 네트워크 참여를 요청하고 있다.²²⁾ 중남미에서는 브라질, 에콰도르, 도미니카 공화국이 초반에 클린 네트워크에 동참하였으나, 이후 모두 입장을 철회하여 중국의 5G 장비를 사용하거나 사용할 계획임을 밝히고 있다.

19) Malena(2021), p. 8.

20) *Ibid.*, p. 1.

21) *Ibid.*, p. 2.

22) U.S. Department of State, The Clean Network, 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 25).

미국은 중남미 국가들이 화웨이(Huawei) 또는 중국 통신장비를 사용하지 않도록 권고하거나 화유책을 사용하고 있지만, 중남미 국가의 입장에서는 가격 경쟁력이 높고 이미 시장에서 널리 사용되는 중국 장비를 배제하면서 얻는 혜택이 무엇인지가 분명하지 않다. 중국이 디지털 실크로드나 중남미 정책백서를 발표하기 이전부터 중국기업은 중남미 통신 분야에 활발히 투자해왔고 그로 인해 중국제품이 시장 점유율을 높일 수 있었다. 중국의 화웨이, ZTE, Xinwei, Lenovo 등의 기업은 코스타리카, 브라질, 니카라과, 볼리비아, 아르헨티나 정부의 통신 인프라 구축 사업에 참여한 바 있다.²³⁾

예를 들어 화웨이는 브라질의 통신네트워크 장비 시장에서 점유율이 가장 높고, 정부 사업뿐만 아니라 대학 및 과학기술 분야 연구기관과도 빈번하게 인프라 건설 프로젝트를 수행하였다.²⁴⁾ 브라질과 아프리카의 카메룬을 연결하는 해저 광케이블이 2018년 완공되었는데, China Unicom과 Huawei Marine Network가 중국 국영은행의 자금을 사용하여 해저 광케이블을 건설하였다.²⁵⁾ 멕시코 정부가 중남미 최대의 Wi-Fi 네트워크를 건설하고 북부지역의 광케이블을 건설할 때도 화웨이가 참여하였다.²⁶⁾ ZTE는 범죄 예방 목적의 카메라, 모니터링 장비 등을 아르헨티나, 볼리비아, 에콰도르, 우루과이, 베네수엘라 등에 수출하였다. 특히 볼리비아에는 안면인식 기술이 적용된 카메라를 수출하고 관련 시스템을 구축하였으며 베네수엘라에는 개인정보가 입력된 전 신분증을 사용하는 시스템을 구축하고 있다.²⁷⁾

중남미의 정부 프로젝트뿐만 아니라 민간에서도 중국의 통신과 디지털 장비가 미국 제품보다 널리 사용되고 있다. [그림 2-1]과 [그림 2-2]의 SITC 코

23) Malena(2021), p. 7.

24) *Ibid.*, p. 8.

25) Submarine Telecoms(2018), "South Atlantic Inter Link Connecting Cameroon to Brazil Fully Connected," 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 26).

26) Malena(2021), p. 8.

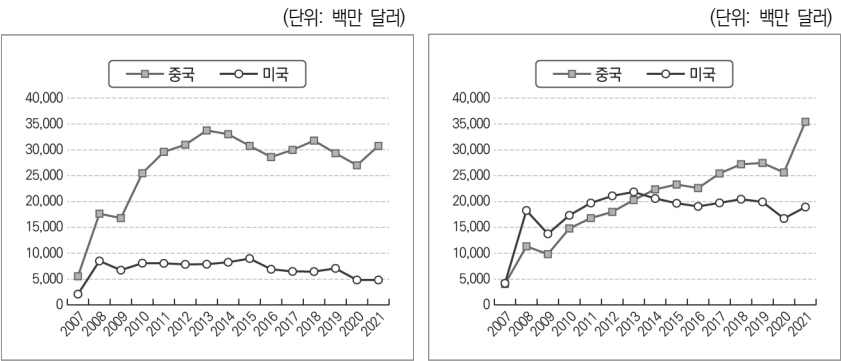
27) Berwick(2018. 11. 14), "How ZTE helps Venezuela create China-style social control," 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 25).

드로 분류한 ‘통신 및 녹음기기(SITC 76)’와 ‘전기기계장치와 기기(SITC 77)’의 수입을 살펴보면, 2007년까지는 중남미의 대중국, 대미국 수입액이 유사하였다. 그러나 이후 중국에서의 수입이 가파르게 증가한 반면 미국으로부터의 수입은 정체되거나 다소 줄어들고 있다. ‘통신 및 녹음기기’의 경우 중남미가 2021년 미국에서 약 50억 달러를 수입한 반면, 중국에서는 6배가 넘는 약 310억 달러를 수입하였다. 같은 해 ‘전기기계장치와 기기’는 미국에서 190억 달러를 수입하였고 중국에서는 두 배에 가까운 350억 달러를 수입했다.

멕시코를 제외한 중남미 국가는 대체적으로 중국과의 교역 비중이 높기 때문에 그동안 중국과 미국 사이에서 중립적인 입장을 유지하면서 실리를 추구해 왔

그림 2-1. 중남미의 통신 및 녹음기기 수입

그림 2-2. 중남미의 전기기계장치와 기기 수입



주: SITC code 76.
 자료: UN Comtrade(검색일: 2022. 7. 14)를 이용하여
 저자 작성.

주: SITC code 77.
 자료: UN Comtrade(검색일: 2022. 7. 14)를 이용하여
 저자 작성.

표 2-3. 클린 네트워크 동참 및 화웨이 장비 사용 현황

클린 네트워크 동참	5G 네트워크에 화웨이 장비 사용 중 또는 사용 예정
에콰도르(철회) 브라질(철회) 도미니카공화국(철회)	아르헨티나, 볼리비아, 칠레, 콜롬비아, 도미니카공화국, 에콰도르, 멕시코(제한적 사용), 페루, 수리남, 트리니다드토바고, 우루과이

자료: Council on Foreign Relations(2022), "China's Growing Influence in Latin America," 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 27).

다. 그러나 최근 5G 장비 사용에서는 미국 또는 중국 중 한쪽을 선택해야 한다는 압박을 받고 있다. 예를 들어 에콰도르가 5G 네트워크 입찰에서 화웨이를 배제한다면 미국의 국제개발금융공사는 에콰도르가 중국으로부터 받은 수십억 달러의 차관을 대신 갚아주겠다고 제안하였다.²⁸⁾ 미국은 경제 교류가 가장 활발한 멕시코에 화웨이와 중국 장비를 사용하지 않도록 요구하고 있지만, 멕시코는 미국의 요구를 전적으로 수용하지 않고 제한적으로 화웨이 장비를 사용할 예정이다. 브라질은 초반에는 클린 네트워크를 지지하는 입장을 밝혔으나, 중국으로부터 코로나 백신을 지원받게 되면서 중국 통신장비를 사용하지 않겠다던 기존의 입장을 철회하였다.²⁹⁾ 도미니카공화국과 에콰도르 역시 초반에는 클린 네트워크에 동참하였지만, 이후에 입장을 바꾸어 화웨이 장비를 사용하기로 하였다.³⁰⁾ 미국은 중남미 국가에 클린 네트워크 동참을 요구하고 있지만, 화웨이를 배제하겠다는 입장을 유지하는 중남미 국가는 현재 없는 상황이다.

나. 광물

[표 2-4]부터 [표 2-9]에서 확인할 수 있듯이 중남미의 대중국 주요 수출 광물은 철광석, 구리, 원유이고, 미국으로는 원유와 석유를 주로 수출하고 있다. 중남미는 가공 단계가 낮은 광물 상태의 원재료를 주로 수출하기 때문에 광업 부문의 가치사슬에서 전방 연계가 높다. 그러나 광물 부문에서 중남미와 중국, 그리고 중남미와 미국 간 전방 연계 정도에는 차이가 있다. 원유·석유의 경우 중남미는 중국으로 원유를 주로 수출하고 중국에서 정제하는 반면, 미국으로는 원유뿐만 아니라 정제유의 수출도 높은 비중을 차지한다.

28) Foreign Policy(2021), "Latin American Governments Are Caught in the Middle of the U.S.-China Tech War," 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 26).

29) *Ibid.*

30) Council on Foreign Relations(2022), "China's Growing Influence in Latin America," 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 27).

표 2-4. 중남미의 대중국 수출: 철

(단위: 백만 달러, %)

국가	금액	비중
중남미	16,478	100
브라질	14,922	90.6
칠레	1,006	6.1
페루	640	3.9

자료: UN Comtrade(검색일: 2022. 7. 14)를 이용하여
저자 작성.

표 2-5. 중남미의 대중국 수출: 구리

(단위: 백만 달러, %)

국가	금액	비중
중남미	19,585	100
칠레	10,849	55.4
멕시코	2,088	10.7
브라질	298	1.5

자료: UN Comtrade(검색일: 2022. 7. 14)를 이용하여
저자 작성.

표 2-6. 중남미의 대중국 수출: 원유

(단위: 백만 달러, %)

국가	금액	비중
중남미	14,320	100
브라질	11,122	77.7
콜롬비아	2,443	17.1
에콰도르	355	2.5

자료: UN Comtrade(검색일: 2022. 7. 14)를 이용하여
저자 작성.

표 2-7. 중남미의 대중국 수출: 석유

(단위: 백만 달러, %)

국가	금액	비중
중남미	91	100
멕시코	54	59.8
페루	38	42.1
브라질	18	20

자료: UN Comtrade(검색일: 2022. 7. 14)를 이용하여
저자 작성.

표 2-8. 중남미의 대미국 수출: 원유

(단위: 백만 달러, %)

국가	금액	비중
중남미	15,892	100
콜롬비아	3,918	24.7
에콰도르	2,907	18.3
브라질	2,410	15.2

자료: UN Comtrade(검색일: 2022. 7. 14)를 이용하여
저자 작성.

표 2-9. 중남미의 대미국 수출: 석유

(단위: 백만 달러, %)

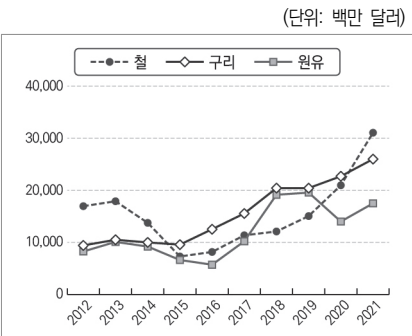
국가	금액	비중
중남미	5,086	100.0
멕시코	1,588	31.2
콜롬비아	1,358	26.7
브라질	780	15.3

자료: UN Comtrade(검색일: 2022. 7. 14)를 이용하여
저자 작성.

한 가지 주목할 만한 점은 중남미가 중국과 미국에 수출하는 광물의 추세에 변화가 나타나고 있다는 것이다. [그림 2-3]에 따르면 중남미가 중국으로 수출하는 철, 구리, 원유는 2015년 이후 지속적으로 증가하고 있지만, [그림 2-4]에 따르면 미국으로의 원유나 석유 수출은 하락세를 보이고 있다. 특히 원유 수출은 2012년에서 2021년 사이 1/5 수준으로 급락하였는데, 같은 기간 중국으로의 원유 수출이 2배 이상 늘어난 것과 대조적이다.

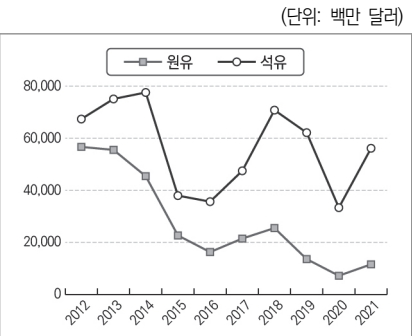
중남미의 대미국 원유·석유 수출이 줄어든 것은 해외에서 에너지 조달을 줄이려는 미국의 국내 정책 때문이다. 미국은 2007년 「에너지 독립 및 보호법(Energy Independence and Security Act)」을 통과시키면서 외국으로부터 에너지 독립을 선언하고 자국 내 셰일 가스과 신재생에너지 생산을 늘리는 한편 중남미뿐만 아니라 해외로부터의 원유·석유 수입을 줄이고 있다.³¹⁾ 중남미의 대중 광물 수출은 지속적으로 증가하고 있는 반면 미국은 중남미뿐만 아니라 해외로부터 원유와 석유 수입을 줄이는 추세이다. 그러므로 향후 광업 분야의 가치사슬 측면에서 중남미는 중국과의 전방 연계는 높아지고 미국과의 전방 연계 정도는 낮아질 것으로 예상된다.

그림 2-3. 중남미의 대중국 광물 수출



자료: UN Comtrade(검색일: 2022. 7. 14)를 이용하여 저자 작성.

그림 2-4. 중남미의 대미국 광물 수출



자료: UN Comtrade(검색일: 2022. 7. 14)를 이용하여 저자 작성.

31) Council on Foreign Relations(2022), “Oil Dependence and U.S. Foreign Policy,” 온라인 자료 (검색일: 2022. 7. 27).

전 세계적으로 화석에너지에서 신재생에너지로 에너지 전환이 이루어지면서, 중국과 미국은 전기차와 에너지저장시스템(ESS: Energy Storage System)에 필수적인 광물을 확보하려는 노력을 기울이고 있다. 특히 전기차 배터리 제조에서 필수적으로 사용되는 대표적인 광물은 리튬(Li), 니켈(Ni), 코발트(Co), 흑연(Graphite) 등이다. 미국을 비롯한 주요 선진국이 핵심광물로 지정하고 있는 이 광물들의 주요 매장지역이 바로 중남미다. [표 2-10]에 따르면 리튬은 ‘리튬 삼각지역’이라 불리는 볼리비아, 아르헨티나, 칠레에 전 세계 리튬의 58%가 매장되어 있다. 니켈은 브라질에 17%(세계 3위), 쿠바에 6%(세계 5위)가 매장되어 있다. 코발트는 리튬이온배터리 양극재의 필수 금속으로 콩고민주공화국(DRC)이 생산량 1위(71%)를 차지하지만 불법채굴과 환경파괴의 문제가 심각하고, 중남미에서는 쿠바가 세계 3위의 공급국이다. 흑연은 음극재의 주요 소재로 브라질은 매장량 기준으로 세계 3위(24%), 생산량 기준으로 세계 2위(10%)이다.

중국은 10여 년 전부터 중남미의 광산과 광업 기업을 인수하면서 전략 광물을 확보해 왔다. 반면 미국은 전략광물의 필요성을 인지하면서도 해외에서의 자원 확보에는 미온적이었다.³²⁾ 트럼프 정부는 핵심광물의 해외 의존도, 특히 중국과 러시아에 대한 광물 의존을 줄이겠다는 의지를 표명했지만 실질적으로

표 2-10. 전기차와 에너지저장시스템의 핵심광물과 중남미 매장량

(단위: %)

니켈	코발트	리튬*	흑연
브라질 17(3위) 쿠바 6(5위)	쿠바 7(3위)	볼리비아 24(1위) 아르헨티나 23(2위) 칠레 11(3위)	브라질 24(3위)

주: * 리튬의 부존량은 매장량(Reserve)과 자원량(Resource) 두 가지로 표기가 가능한데, 매장량은 기술과 경제성 측면에서 현재에 추출 및 생산 가능한 양이고, 자원량은 현재는 불가능하지만 향후에 추출 및 생산 가능한 양까지 포함한다. 해당 표의 리튬량은 자원량을 기준으로 작성되었다.

자료: USGS National Mineral Information Center, 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 25).

32) Mills(2018), “How China is locking up critical resources in the US’s own backyard,” 온라인 자료 (검색일: 2022. 7. 27).

전략광물을 확보하기 위한 기업 인수나 합작 투자 등의 활동은 미미하였다.³³⁾

특히 중국기업은 리튬 추출 분야에 적극적으로 진출하고 있는데, 아르헨티나, 칠레, 볼리비아, 멕시코 등에서 리튬 개발을 하고 있다. 미국의 Albermarle이나 Livent 같은 메이저 리튬 기업도 칠레와 아르헨티나에서 개발 사업을 진행하고 있지만, 중국과 미국은 배터리 공급망의 전후방 참여나 리튬의 수요 측면에서 차이가 있다. 일단 중국은 세계 최대의 전기차 배터리 생산 국가이기 때문에 중국의 리튬 수요는 미국을 뛰어넘는다. 그리고 현재에는 미국이나 중국 기업 모두 리튬을 추출하는 단계의 공정만을 중남미에서 진행하고 있지만, 중국은 향후에 중남미에 배터리 공급망 전 단계를 구축하려는 계획을 가지고 있다. 2022년 6월 중국의 Gotion High Tech와 아르헨티나의 JEMSE(후후이주 에너지광물공사)는 리튬 추출뿐만 아니라 다음 공정인 배터리 핵심소재(양극재) 생산과 배터리 셀 제조 공정도 아르헨티나에 구축할 계획임을 밝혔다.³⁴⁾ 현재는 중남미가 배터리의 원재료인 리튬을 생산하고 수출하면서 배터리 공급망의 상위 부문에 집중하고 있다면, 향후에는 중국과의 협력을 통해 리튬뿐만 아니라 제조된 배터리를 수출할 가능성이 있다.

2. 투자 및 공적자금

중남미 내 미·중 경쟁은 경제, 외교, 안보 등 여러 분야에서 다양한 형태로 나타나고 있으며, 양국은 각 분야에서 자국의 영향력을 확대하는 것을 목표로 삼고 있다. 미국은 자국의 ‘뒷마당(backyard)’으로 불리는 중남미에서 전통적으로 큰 영향력을 행사해왔다. 이는 지리적으로 근접할 뿐만 아니라 1차 상품 확보, 시장 확대, 생산 네트워크 유지에도 중요한 지역인 중남미에서 경제적·

33) *Ibid.*

34) Autocosmos(2022. 6. 30), “Gotion High Tech quiere fabricar baterías y buses eléctricos en Argentina,” 온라인 자료(검색일: 2022. 9. 15).

지정학적 영향력을 유지하는 것이 국가안보와 밀접한 연관성을 가진다는 인식에서 비롯한다. 이러한 인식에 따라 미국은 중남미에 정부 차원에서 막대한 양의 공적자금을 투입함으로써 역내 국가의 사회·경제 발전에 공헌함과 동시에 수원국에서 미국의 가치를 관철시켜 중남미 국가의 대미 의존성을 높여왔다.

많은 미국기업은 중남미 시장 공략, 원자재 확보, 저임금을 이용한 임가공업과 같은 글로벌 가치사슬 활용 차원에서 중남미 국가에 많은 투자를 실시해왔다. 국가의 지정학적 이익 추구라는 목적이 일부 반영된 미국정부의 공적자금 투입과 상업적 이익 추구를 위한 미국기업의 대중남미 투자는 자연스레 중남미 국가의 미국에 대한 경제적·외교적 의존성을 유지시켰고, 이는 미국의 역내 영향력을 유지시키는 원동력으로 작용해왔다.

한편 중국 정부와 기업은 자국의 급격한 경제성장으로 인해 1차 상품 수요가 가파르게 증가함에 따라 2000년대 초반부터 중남미 자원 부족으로부터 1차 상품을 대량으로 수입하기 시작했다. 이때부터 중국은 석유, 광물, 농산품과 같은 원자재 확보를 위한 주요 시장으로서 중남미의 중요성을 인식하게 되었다. 또한 2001년 WTO 가입으로 중국의 세계 경제 편입이 가속화되자 중국 정부와 기업은 수출 다변화를 위해 신시장 확보 측면에서도 중남미에 접근하기 시작했다. 이에 따라 2000년대 이전에는 사실상 전무했다고 봐도 무방했던 중국의 대중남미 투자가 2000년대 중반부터 중국 공기업의 참여로 크게 확대되었고, 비슷한 시기 국책은행은 대규모 대중남미 정책금융 사업을 벌이기 시작했다.

경제력을 지렛대로 한 중국의 중남미 내 영향력 확대는 전통적인 역내 패권국인 미국의 경제적·지정학적 이익과 충돌할 수밖에 없다. 특히 시진핑 주석 취임 후 중국의 대중남미 협력 활동이 원자재 확보나 시장 확보뿐만 아니라 지정학적 목표 역시 추구하고 있다는 사실이 명백해지면서 중남미는 미·중 경쟁이 격화되고 있는 핵심 지역 중 한 곳으로 떠올랐다.

이러한 가운데 미·중 경쟁이 전방위적으로 격화되고 코로나19로 인해 공급망의 회복성에 대한 중요성이 대두되자 2010년대 후반부터 미국과 중국은 국

가안보 차원에서 공급망을 관리하고자 하는 뜻을 분명하게 내비치기 시작했다. 양국의 공급망 재편 움직임이 심화될 것으로 보이는 가운데, 이러한 움직임은 중남미 국가의 경제 여러 부문에 영향을 줄 수 있다. 미국과 중국의 탈동조화로 양국이 점차 무기화되고 있는 1차 상품의 확보와 제조업 가치사슬 재편 등 자국 주도의 글로벌 공급망을 구축하기 위해 중남미에서 경쟁할 수 있기 때문이다. 이는 중남미 역내 국가의 산업 구조에 변화를 일으킬 수밖에 없다.

이번 절에서는 21세기 들어 미국과 중국이 중남미 국가와의 경제협력을 어떻게 전개해왔으며, 최근 미·중 경쟁 국면에서 양국의 대중남미 경제협력 패턴이 어떻게 변화했는지 살펴보고자 한다. 양국이 중남미에서 전개해온 경제협력은 필연적으로 역내 미·중 경쟁 움직임과 상호작용할 수밖에 없으며, 특히 최근 전개되고 있는 양국의 자국 주도 글로벌 공급망 구축 노력과도 높은 연관성이 있다. 따라서 이번 절에서는 중남미 국가의 글로벌 가치사슬 구조와 가장 밀접한 연관이 있는 미국과 중국 기업의 대중남미 투자와 정부의 공적자금 투입이 어떻게 이루어져왔는지 살펴보고자 한다.

가. 대중남미 해외직접투자

먼저 2000년대 초반부터 최근까지의 미국과 중국의 대중남미 투자 추이를 살펴보고, 이것이 중남미 내 영향력 확대를 위한 양국의 노력과 어떤 연관성이 있는지 조망할 필요가 있다. 기업은 투자에 앞서 투자 대상국의 부존자원을 평가하여 기업이 이미 확보한 생산 네트워크에 해당 국가를 편입시킬 경우 창출될 수 있는 비교우위가 무엇인지 파악하는 작업을 진행한다. 이처럼 투자 결정은 글로벌 가치사슬 맥락에서 이루어지기 때문에, 미국과 중국의 대중남미 투자 추이를 살펴보면 양국의 기업이 공급망 관리 측면에서 중남미 각국의 비교우위 요소를 어떻게 평가해왔는지에 대한 단서를 얻을 수 있을 것이다. 나아가 양국의 최근 대중남미 투자 추이를 분석해 보면 미·중 경쟁 국면에서 양국이

중남미에서 추구하는 목적과 어떠한 연관성이 있는지도 가늠할 수 있을 것이다.

전통적으로 기업은 글로벌 가치사슬 맥락에서 해외직접투자 여부 또는 규모를 결정할 때 이윤 최대화와 비용 최소화를 위해 투자 대상국의 시장성과 안정성을 주로 고려하는 것으로 알려져 있다. 시장성을 평가하기 위해서 해당 국가의 자원 부존도, 시장 규모, 개방도, 성장성, 상대적 임금 수준, 환율 등을 고려하고, 안정성을 평가하기 위해서 국가의 법치주의 수준을 위시한 여러 제도 수준과 정부 효율성 등을 고려한다는 것이다.

하지만 최근 코로나19 팬데믹, 미·중 경쟁, 러시아-우크라이나 전쟁 등으로 인해 기업의 해외직접투자 결정이 앞서 열거한 대로 글로벌 가치사슬의 효율성 극대화에 의해서만 좌우된다고 보기 어려워졌다. 경제 부문과 지정학적 부문의 상호 연관성이 나날이 커지고 있기 때문이다. 공급망이 지정학적 요인으로 인해 교란될 수 있다는 사실은 코로나19 팬데믹과 미·중 경쟁 국면에서 여실히 드러났다. 이에 따라 가치사슬의 효율성뿐만 아니라 지정학적 요인에서 비롯되는 예기치 않은 외부 충격에 대한 탄력성 역시 검토되어야 한다는 의견이 대두되었다. 공급망에 대한 논의가 기업 차원을 넘어 국가안보 차원에서 진행되기 시작한 것이다.

첫째, 원자재 공급망이 주요국의 주도권 경쟁에서 주요한 변수로 떠올랐다. 예를 들면 산업 구조 전환 과정에서 핵심으로 꼽히고 있는 전기차, 반도체 등의 산업에서 구리, 리튬, 니켈, 코발트와 같은 광물자원에 대한 수요가 크게 증가할 것으로 예상되고, 핵심 광물자원에 대한 수요 증가는 원자재가 무기화되는 추세로 이어지고 있다. 이러한 추세 속에서 원자재 확보는 기업의 공급망 효율성 제고 차원에서만 접근할 문제가 아니라, 정부가 직접 나서서 주요 자원 수입국과의 경쟁에 뛰어들어야 하는 문제가 되었다. 코로나19 팬데믹과 미·중 경쟁이 가시화되기 전에도 정부의 영향력이 큰 중국의 공기업이 주요 선진국 및 개발도상국에서 유력한 투자 주체로서 광물자원 및 에너지 부문에 대한 해외직접투자를 크게 늘렸다는 사실은 이제 더 이상 기업의 해외직접투자가 상업적

동인에 의해서만 결정되지 않음을 반증한다.

둘째, 미·중 경쟁의 심화와 코로나19 팬데믹으로 인해 글로벌 공급망 교란 위협이 가증되는 국면에서 미국과 중국은 서로에 대한 의존도를 낮추기 위해 자국과 동맹국 중심의 핵심 공급망 구축을 목표로 하고 있다. 특히 미국은 자국 및 다국적 제조업 기업에 생산설비를 본국 또는 인접 국가로 이전하는 리쇼어링 또는 니어쇼어링을 적극적으로 권고하며 이와 관련된 다양한 인센티브를 마련하고 있다. 비용 최소화를 달성하지 못하더라도, 중국의 영향력에서 자유로운 본국이나 본국과 가까운 중남미 국가에 새롭게 공급망을 구축해 가치사슬 탄력성을 보장하려는 것이다.

이에 따라 이번 절에서는 미국과 중국의 대중남미 투자 추이를 살펴보고 양국이 가치사슬 관리 측면에서 중남미 국가의 비교우위 요소를 어떻게 평가해왔으며, 이것이 중남미에서 전개되고 있는 역내 미·중 경쟁과 어떠한 연관성이 있는지에 대한 단서를 얻고자 한다. 특히 최근 양국이 전개하고 있는 원자재 확보 및 제조업 부문 공급망 재편 움직임이 미국과 중국 기업의 해외직접투자 추이에 유의미한 변화를 일으켰는지도 살펴보고자 한다.

미국과 중국의 대중남미 투자 추이를 살펴보기에 앞서 2000년대 초반부터 최근까지 중남미 18개국에 대한 투자 유입 추이를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 [표 2-11]에서 중남미 각국으로의 그린필드 투자 유입 추이를 살펴보고, [표 2-12]에서는 이를 부문별로 살펴보고자 한다. 이후 [표 2-13]에서는 중남미 국가들에 대한 주요 투자국을 식별하고 미국과 중국이 중남미 투자 시장에서 어떤 위치를 점해왔는지 살펴보고자 한다.

[표 2-11]에 따르면 2003~21년 기간 동안 중남미 18개국에 총 1조 5,000억 달러가량의 그린필드 투자가 유입되었으며 이는 연평균 약 804억 달러에 이른다. 중남미 18개국의 연평균 그린필드 투자 유입액은 2003~06년 기간 660억 달러에서 2011~14년 기간 1,004억 달러로 증가세를 보이다, 2015~18년 기간 676억 달러로 대폭 감소하였다. 이후 연평균 그린필드 투자 유입액은

2019~21년 기간에 736억 달러로 소폭 회복된 것으로 나타났다. 이는 2019년 그린필드 투자 유입액이 컸기 때문인데, 동일한 자료에 따르면 2019년 중남미 18개국에 대한 투자 유입액은 1,026억 달러였다. 2020년에는 코로나19 팬데믹의 여파로 그린필드 투자 유입액이 551억 달러로 크게 감소하였으나, 2021년에는 630억 달러로 반등하였다.

표 2-11. 2003~21년 중남미 18개국 국가별 그린필드 투자 유입

(단위: 백만 달러)

국가	2003-06	2007~10	2011~14	2015~18	2019~21	합계
브라질	72,833	116,020	107,634	53,614	73,621	423,723
멕시코	45,584	87,981	104,158	98,532	57,709	393,963
칠레	36,520	28,074	38,449	25,742	18,128	146,913
페루	25,060	33,118	17,835	13,936	16,088	106,036
아르헨티나	14,533	24,058	25,938	25,697	11,705	101,932
콜롬비아	15,354	25,867	21,478	12,447	12,061	87,207
니카라과	2,661	1,246	41,860	1,784	956	48,506
베네수엘라	23,192	12,803	3,248	3,146	766	43,155
파나마	2,047	9,503	11,956	4,104	3,056	30,666
도미니카공화국	4,420	4,399	9,583	5,098	4,672	28,172
우루과이	3,519	8,063	3,470	5,892	5,117	26,061
코스타리카	1,719	4,698	5,141	5,545	4,765	21,868
볼리비아	7,550	4,449	1,591	4,760	3,293	21,643
에콰도르	4,717	1,414	2,124	4,681	1,783	14,720
과테말라	1,598	3,363	2,046	1,063	1,115	9,185
파라과이	39	1,282	1,120	1,216	4,329	7,985
온두라스	1,134	2,269	1,895	1,779	752	7,828
엘살바도르	1,664	1,755	1,969	1,331	776	7,494
합계	264,143	370,361	401,495	270,366	220,693	1,527,058
연평균	66,036	92,590	100,374	67,592	73,564	80,371

자료: fDI Markets를 활용하여 저자 작성.

중남미 18개국 중 2003~21년 기간 그린필드 투자가 가장 많이 유입된 국가는 브라질로, 동 기간 중남미 18개국에 유입된 연평균 그린필드 투자액의 약 27.7%인 연평균 223억 달러 규모의 그린필드 투자가 브라질로 유입되었다. 브라질의 뒤를 이어서는 멕시코가 약 25.8%인 연평균 207억 달러의 그린필드 투자 유입액을 기록하였다. 2003~21년 기간 브라질과 멕시코가 중남미 18개국으로 유입된 전체 그린필드 투자의 절반 이상을 차지하고 있는 것이다.

이 밖에 칠레, 페루, 아르헨티나, 콜롬비아가 2003~21년 동안 각각 연평균 77억 달러, 56억 달러, 53억 달러, 46억 달러의 그린필드 투자 유입액을 기록하며 중남미 18개국 총 그린필드 투자 유입액에서 각각 9.6%, 6.9%, 6.7%, 5.7%를 차지하였다. 2003~21년 기간 중남미 18개국에 대한 전체 그린필드 투자액의 82% 이상이 중남미 상위 투자 목적지이자 이른바 중남미 주요국으로 불리는 브라질, 멕시코, 칠레, 페루, 아르헨티나, 콜롬비아 6개국으로 향했다.

이번에는 [표 2-12]를 통해 2003~21년 기간 중남미 18개국에 대한 그린필드 투자가 어떠한 산업 부문에 집중되었는지 살펴보고자 한다. 동 기간 중남미 18개국에서 그린필드 투자가 가장 많이 유입된 부문은 제조업으로, 중남미 18개국에 연평균 306억 달러가 유입되어 전체 그린필드 투자 유입액의 약 38.6%를 차지하였다. 한편 채굴업에는 연평균 135억 달러가 유입되어 동 부문이 전체 그린필드 투자 유입액의 약 17.0%를 차지하였다. 전기 부문과 ICT 부문에는 각각 연평균 90억 달러, 74억 달러의 그린필드 투자가 유입되어 전체 그린필드 투자 유입액의 약 11.4%, 9.3%를 각각 차지하였다.

[표 2-13]은 2003~21년 기간 중남미 18개국에 대한 그린필드 투자 상위 10개국의 기간별 투자 금액을 보여준다. 미국은 2003~21년 기간 중남미 18개국에 연평균 172억 달러의 그린필드 투자를 한 것으로 나타났으며, 이는 중남미 18개국에 대한 전체 연평균 그린필드 투자액인 804억 달러의 약 21.4%를 차지하는 액수이다.

표 2-12. 2003~21년 중남미 18개국 부문별 그린필드 투자 유입

(단위: 백만 달러)

구분	2003~06	2007~10	2011~14	2015~18	2019~21	합계
제조	100,165	165,175	133,344	101,699	81,149	581,533
채굴	103,815	65,601	50,902	25,635	10,079	256,031
전기	11,252	25,084	41,512	47,638	46,429	171,914
ICT	13,354	36,810	44,927	22,326	23,022	140,438
건설	6,055	22,778	50,215	18,440	13,809	111,297
물류·유통·운수	13,092	14,541	31,669	25,701	23,502	108,506
사업 서비스	7,609	21,462	21,859	11,197	9,549	71,675
연구개발	3,447	5,492	10,565	5,402	4,562	29,468
판매·마케팅·고객지원	2,458	6,628	7,903	5,323	3,362	25,674
기타	836	2,637	1,881	1,830	2,191	9,375
합계	262,083	366,208	394,777	265,191	217,654	1,505,913
연평균	65,521	91,552	98,694	66,298	72,551	79,259

자료: fDI Markets를 활용하여 저자 작성.

스페인인 2003~21년 기간에 총 1,660억 달러를 중남미 18개국에 투자해 미국에 이어 역대 2위 투자국의 위치를 점하고 있다. 스페인의 그린필드 투자액은 연평균 87억 달러로, 이는 중남미 18개국에 대한 전체 연평균 그린필드 투자액의 10.9%를 차지하는 것이다. 같은 기간 투자액 기준으로 미국과 스페인의 뒤를 캐나다와 독일이 잇고 있는 것으로 나타났다.

중국은 2003~21년 기간 중남미 18개국에 연평균 34억 달러 규모로 그린필드 투자를 한 것으로 나타났으며, 이는 투자액 기준으로 전체 8위에 해당하는 금액이다. 중국의 대중남미 투자는 2003~06년 기준 연평균 8억 달러 수준에 불과하였으나, 2019년~21년 기준 연평균 68억 달러 수준으로 크게 늘어났다. 또한 2019~21년에 한정하면 중국이 같은 기간 중남미 전체 투자 유입액의 9.2%를 차지하여 미국에 이어 중남미 상위 투자국 2위 자리를 점했다는 점에 주목해야 한다.

한편 대중남미 18개국 상위 10개 투자국 중 중남미 국가는 없었으며, 브라질이 2003~21년 기간 연평균 18억 달러를 투자해 역내 11위 투자국의 위치를 점하고 있는 것으로 나타났다.

표 2-13. 2003~21년 대중남미 그린필드 투자 상위 10개국

(단위: 백만 달러)						
국가	2003~06	2007~10	2011~14	2015~18	2019~21	합계
미국	53,389	80,789	83,517	61,016	47,502	326,212
스페인	29,977	46,640	36,307	34,664	18,450	166,037
캐나다	54,958	18,351	34,066	13,060	6,967	127,403
독일	9,406	29,355	21,366	14,642	12,696	87,464
영국	12,770	18,902	23,079	7,114	8,435	70,300
이탈리아	5,047	23,307	17,332	14,480	6,200	66,366
일본	11,806	12,734	22,494	13,814	5,348	66,196
중국	3,142	11,908	16,866	12,154	20,363	64,433
프랑스	8,311	18,463	9,977	12,249	12,283	61,282
홍콩	2,293	1,772	45,059	1,445	1,265	51,834
기타	73,045	108,140	91,433	85,729	81,183	439,530
합계	264,143	370,361	401,495	270,366	220,693	1,527,058
연평균	66,036	92,590	100,374	67,592	55,173	80,371
10개국 합계	191,098	262,221	310,061	184,637	139,510	1,087,528
10개국 연평균	47,774	65,555	77,515	46,159	46,503	57,238

자료: fDI Markets를 활용하여 저자 작성.

다음으로 미국의 대중남미 그린필드 투자 추이를 더욱 자세히 살펴보고자 한다. [표 2-14]에 따르면 미국의 2003~21년 기간 대중남미 연평균 그린필드 투자액 172억 달러 중 39.4%인 68억 달러와 28.1%인 48억 달러가 멕시코와 브라질로 향한 것으로 나타났다. 미국의 대중남미 그린필드 투자액의 67.4%가 이 두 국가에 집중된 것이다. 이는 같은 기간 전 세계 국가 대중남미 투자의 27.7%가 브라질로 향하고, 25.8%가 멕시코로 향한 것과는 다소 상이한 패턴

이다(표 2-11 참고). 미국의 대멕시코 투자 비중이 높은 데에는 지리적 요인으로 인해 가치사슬 형성을 추구하는 투자가 많다는 특징이 작용한 것으로 보인다.

표 2-14. 2003~21년 미국의 대중남미 국가별 그린필드 투자

(단위: 백만 달러)						
국가	2003~06	2007~10	2011~14	2015~18	2019~21	합계
멕시코	13,454	34,900	31,815	28,477	19,780	128,426
브라질	15,570	25,526	23,764	14,407	12,609	91,876
아르헨티나	1,240	2,710	6,562	6,806	2,031	19,349
칠레	3,074	2,437	5,479	2,923	1,961	15,873
콜롬비아	4,307	3,479	2,096	1,612	3,198	14,692
페루	1,357	3,923	4,898	726	938	11,842
베네수엘라	9,213	11	323	1,079	0	10,625
코스타리카	856	1,391	1,547	1,758	2,802	8,355
도미니카공화국	1,010	982	1,934	1,021	724	5,670
파나마	661	2,116	1,133	450	1,253	5,613
엘살바도르	521	711	967	314	422	2,935
온두라스	423	409	1,183	506	272	2,793
과테말라	106	1,010	663	203	308	2,289
볼리비아	1,078	563	85	1	0	1,727
우루과이	159	335	340	190	414	1,438
니카라과	183	193	413	141	323	1,254
에콰도르	162	16	298	216	308	999
파라과이	15	78	18	186	161	457
합계	53,389	80,789	83,517	61,016	47,502	326,212
연평균	13,347	20,197	20,879	15,254	15,834	17,169

자료: fDI Markets를 활용하여 저자 작성.

그 밖에는 중남미에서 경제 규모가 큰 축에 속하는 국가들인 아르헨티나, 칠레, 콜롬비아, 페루 순으로 2003~21년 기간 미국으로부터의 투자액이 많은 것으로 나타났다. 동 기간 미국이 이 국가들에 투자한 금액은 각각 연평균 10억 달러, 8.4억 달러, 7.7억 달러, 6.2억 달러였다.

이번에는 [표 2-15]를 통해 미국의 2003~21년 기간 대중남미 그린필드 투자를 부문별로 살펴보고자 한다. 이 기간 미국의 중남미 18개국에 대한 연평균 그린필드 투자액인 172억 달러 중 45.6%인 78억 달러가 제조업 부문으로 향한 것으로 나타났다. 제조업 부문의 뒤를 이어 ICT(12.8%), 채굴(7.8%), 물류·유통·운수(7.7%), 건설(6.7%) 부문 순으로 미국의 그린필드 투자가 많았다.

미국의 중남미 18개국 제조업 부문에 대한 그린필드 투자는 2007~10년 기간부터 꾸준히 줄어들었으며, 2019~21년 기간 들어 하락세가 다소 주춤한 것으로 나타났다. ICT 부문에 대한 투자는 2003~06년 기간부터 2011~14년 기간까지 큰 폭으로 늘었다가 2015~18년에 다시 줄어드는 모습을 보였으며, 2019~21년 기간 다시 반등하였다. 채굴 부문에 대한 투자는 2003~06년 이후로 급격하게 감소하는 추세가 관찰되었다. 한편 물류·유통·운수, 건설, 전기 부문에 대한 미국의 투자는 2003~21년 동안 대체로 꾸준히 증가세가 나타났다.

표 2-15. 2003~21년 미국의 대중남미 부문별 그린필드 투자

(단위: 백만 달러)

구분	2003~06	2007~10	2011~14	2015~18	2019~21	합계
제조	27,038	43,815	34,900	25,327	17,688	148,769
ICT	2,038	7,487	14,807	8,391	8,934	41,657
채굴	14,392	5,490	3,180	2,285	228	25,574
물류·유통·운수	2,204	4,934	6,602	6,591	4,914	25,245
건설	1,445	7,614	2,574	5,546	4,704	21,882
전기	1,408	1,728	10,288	3,507	3,898	20,828
사업 서비스	1,891	3,715	4,301	3,534	2,142	15,583
연구개발	1,384	2,149	2,873	2,324	1,964	10,694
판매·마케팅·고객지원	776	1,818	2,109	1,667	1,130	7,499
기타	813	2,039	1,884	1,844	1,900	8,480
합계	53,389	80,789	83,517	61,016	47,502	326,212
연평균	13,347	20,197	20,879	15,254	15,834	17,169

자료: FDI Markets를 활용하여 저자 작성.

다음으로 2003~21년 기간 중국의 대중남미 그린필드 투자 추이를 살펴보고자 한다. [표 2-16]에 따르면 이 기간 중국의 대중남미 연평균 그린필드 투자액 34억 달러 중 30.3%인 10억 달러가 브라질로 향했고, 23.9%인 8억 달러가 멕시코로, 21.1%인 7억 달러가 페루로 향했다. 중국의 대중남미 그린필드 투자의 75.3%가 이 3개국에 집중된 것이다. 그 밖에는 아르헨티나, 볼리비아, 베네수엘라 순으로 중국으로부터의 그린필드 투자 유입액이 많았다.

표 2-16. 2003~21년 중국의 대중남미 국가별 그린필드 투자

(단위: 백만 달러)

국가	2003~06	2007~10	2011~14	2015~18	2019~21	합계
브라질	2,451	2,913	7,192	2,886	4,089	19,530
멕시코	134	1,521	2,045	3,293	8,428	15,422
페루	3	5,079	3,180	1,500	3,836	13,597
아르헨티나	-	561	3,296	659	337	4,854
볼리비아	3	-	-	460	2,394	2,856
베네수엘라	66	946	414	662	359	2,447
콜롬비아	-	126	19	1,687	83	1,914
칠레	-	32	70	477	476	1,055
에콰도르	386	71	4	-	307	767
코스타리카	-	653	-	9	3	665
파나마	-	3	21	348	2	373
니카라과	-	-	310	-	-	310
파라과이	-	4	261	31	-	296
도미니카공화국	-	-	0	142	-	142
우루과이	100	-	42	-	-	142
엘살바도르	-	-	-	-	51	51
온두라스	-	-	12	-	-	12
파라과이	-	-	-	-	-	-
합계	3,142	11,908	16,866	12,154	20,363	64,433
연평균	786	2,977	4,217	3,039	6,788	3,391

자료: fDI Markets를 활용하여 저자 작성.

중국의 대브라질 연평균 그린필드 투자는 2003~06년 기간부터 2011~14년 기간까지 증가하다, 2015~18년에 급감한 뒤, 다시 2019~21년 기간에 증가한 것으로 나타났다. 멕시코에 대한 연평균 그린필드 투자액은 2003~06년 기간부터 계속해서 증가하는 추세를 보였으며, 2019~21년 기간 그 증가세가 더욱 두드러졌다. 페루의 경우 중국으로부터의 연평균 그린필드 투자 유입액이 2007~10년 기간 이후 감소해왔으나, 2019~21년 기간 다시 크게 뛰었다. 볼리비아에 대한 중국의 연평균 그린필드 투자액 역시 2019~21년 기간에 크게 늘어난 것으로 나타났다.

[표 2-17]은 2003~21년 기간 중국의 대중남미 그린필드 투자를 부문별로 보여준다. 이 기간 중국의 중남미 18개국에 대한 연평균 그린필드 투자액인 34억 달러에서 43.1%를 차지하는 15억 달러가 제조업 부문으로 향한 것으로 나타났다. 제조업 부문의 뒤를 이어 채굴(17.6%), ICT(9.7%), 물류·유통·운수(9.0%), 건설(7.1%) 부문 순으로 중국의 그린필드 투자가 많이 이루어졌다.

표 2-17. 2003~21년 중국의 대중남미 부문별 그린필드 투자

(단위: 백만 달러)

구분	2003~06	2007~10	2011~14	2015~18	2019~21	합계
제조	2,090	4,598	8,463	5,316	7,321	27,789
채굴	725	5,627	3,000	1,538	444	11,335
ICT	15	0	780	128	5,322	6,245
물류·유통·운수	239	12	378	509	4,679	5,817
건설	0	0	287	3,040	1,236	4,562
전기	0	1,218	965	578	256	3,016
사업 서비스	40	128	1,659	141	77	2,045
연구개발	0	0	0	584	529	1,113
판매·마케팅·고객지원	12	246	495	150	75	978
기타	20	79	840	172	424	1,534
합계	3,142	11,908	16,866	12,154	20,363	64,433
연평균	786	2,977	4,217	3,039	6,788	3,391

자료: fDI Markets를 활용하여 저자 작성.

중국의 중남미 제조업 부문에 대한 연평균 그린필드 투자는 2011~14년 기간과 2015~18년 기간 사이에 줄어들었다가 2019~21년 기간에 다시 크게 늘어난 것을 확인할 수 있다. 채굴 부문에 대한 연평균 그린필드 투자액은 2007~10년 기간 이후 지속적으로 감소했다. 이 밖에 ICT와 물류·유통·운수 부문에 대한 중국의 대중남미 그린필드 투자는 2019~21년 기간에 크게 늘어난 것으로 나타났다.

[표 2-17]에서 확인할 수 있듯이 중국의 대중남미 그린필드 투자에서는 제조업 부문이 가장 큰 비중을 차지했다. 이는 중국의 대중남미 투자가 에너지 및 광물 부문에 집중되어왔다는 널리 알려진 상식과는 괴리가 있는 것이다. 따라서 이러한 괴리를 설명하기 위해 다음으로는 2003~21년 기간 중국의 대중남미 국가별 브라운필드 투자 추이를 살펴보고자 한다.

[표 2-18]에서 확인할 수 있듯이 이 기간에 중국이 중남미 18개국에서 실시한 브라운필드 투자는 연평균 60억 달러 규모로, 같은 기간 그린필드 연평균 투자액인 34억 달러를 크게 웃돈다. 2003~21년 기간 중국의 대중남미 연평균 브라운필드 투자액 60억 달러의 41.7%인 25억 달러가 브라질로, 20.9%인 13억 달러가 페루로, 16.2%인 10억 달러가 칠레로 향한 것으로 나타났다. 중국의 대중남미 브라운필드 투자의 78.8%가 이 3개국이 집중된 것이다. 아르헨티나와 멕시코로는 각각 중국의 대중남미 연평균 브라운필드 투자액의 8.2%, 7.5%가 향했다.

중국의 대브라질 연평균 브라운필드 투자는 등락을 반복해 왔다. 2015~18년 기간에는 연평균 44억 달러를 기록했으나, 2019~21년 기간에는 연평균 24억 달러 수준으로 크게 떨어졌다. 페루, 아르헨티나, 콜롬비아에 대한 연평균 브라운필드 투자액은 2015~18년 기간보다 2019~21년 기간에 오히려 증가하였다. 멕시코에 대한 연평균 브라운필드 투자액은 2015~18년 기간에 크게 늘었다가 2019~21년에 다시 급감하였다.

표 2-18. 2003~21년 중국의 대중남미 국가별 브라운필드 투자

(단위: 백만 달러)

국가	2003~06	2007~10	2011~14	2015~18	2019~21	합계
브라질	10	14,397	8,497	17,737	7,123	47,764
페루	117	2,960	10,267	4,202	6,345	23,890
칠레	550	2,318	15	9,412	6,247	18,542
아르헨티나	-	5,650	500	1,800	1,392	9,342
멕시코	-	385	48	5,992	2,205	8,630
콜롬비아	400	1,347	185	501	1,610	4,043
에콰도르	100	653	3	32	-	788
파나마	-	29	-	378	-	407
도미니카공화국	-	-	-	260	100	360
베네수엘라	-	220	-	-	-	220
우루과이	-	30	12	160	-	202
코스타리카	5	-	-	180	-	185
볼리비아	20	-	59	56	-	134
과테말라	-	-	-	-	-	-
니카라과	-	-	-	-	-	-
엘살바도르	-	-	-	-	-	-
온두라스	-	-	-	-	-	-
파라과이	-	-	-	-	-	-
합계	1,202	27,989	19,586	40,710	25,021	114,508
연평균	300	6,997	4,896	10,177	8,340	6,027

자료: Peters(2022)를 활용하여 저자 작성.

[표 2-19]는 중국의 2003~21년 기간 대중남미 브라운필드 투자를 부문별로 보여준다. 이 기간 중국의 중남미 18개국에 대한 연평균 브라운필드 투자액인 60억 달러 중 60.7%인 38억 달러가 원자재로 향한 것으로 나타났다. 2003~21년 기간 원자재 부문에 대한 중국의 대중남미 브라운필드 투자 총액은 730억 달러로, 이는 동 기간 채굴 부문에 대한 그린필드 투자 총액 113억 달러를 크게 웃도는 수치이다. 이어서 서비스·내수시장(24.1%), 제조업(12.3%) 부문 순으로 중국의 브라운필드 투자가 이루어졌다. 제조업의 경우 2003~21년 기간 중국의 대중남미 브라운필드 투자 총액(148억 달러)이 그린필드 투자액(278억 달러)을 하회하는 것으로 나타났다.

표 2-19. 2003~21년 중국의 대중남미 부문별 브라운필드 투자

(단위: 백만 달러)

구분	2003~06	2007~10	2011~14	2015~18	2019~21	합계
원자재	2,398	18,805	19,598	17,728	14,504	73,033
서비스 · 내수시장	10	6,712	2,791	12,381	7,042	28,936
제조업	0	2,814	718	8,081	3,191	14,805
기술구매	0	0	0	2,519	1,004	3,523
합계	2,408	28,331	23,107	40,710	25,740	120,296

자료: Peters(2022)를 활용하여 저자 작성.

또한 중국의 중남미 원자재 부문에 대한 연평균 브라운필드 투자액은 2007~10년 기간에 크게 증가한 이후 꾸준히 유지되어온 것을 확인할 수 있다. 반면 서비스 · 내수시장에 대한 연평균 브라운필드 투자액은 2003~06년 기간부터 2015~18년 기간까지 증가세를 보이다가 2019~21년 기간에 줄어들었다. 비슷한 추세가 제조업과 기술구매 부문에서도 관찰되었는데, 역시 2015~18년 기간 연평균 브라운필드 투자액이 가장 컸으며, 2019~21년 기간에 크게 줄어들었다.

나. 대중남미 공적자금

지금까지는 미국과 중국의 대중남미 투자 추이를 살펴보고 이것이 미 · 중 경쟁 국면에서 중남미 내 영향력 확대를 위한 양국의 노력과 어떤 연관성이 있는지 살펴보았다. 이를 통해 양국이 가치사슬 관리 측면에서 중남미 국가의 비교우위 요소를 어떻게 평가해왔으며, 이것이 중남미에서 전개되고 있는 역내 미 · 중 경쟁과 어떠한 연관성을 가졌는지에 대한 단서를 얻을 수 있었다.

여기에서는 미국과 중국의 대중남미 공적자금 투입 추이를 살펴봄으로써 미 · 중 경쟁 국면에서 양국이 중남미에서 추구하는 목적이 무엇인지에 더 가까이 다가가고자 한다. 기업이 집행하는 투자와는 달리 정부 기관이 집행하는 공

적자금인 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)와 기타 공적자금(OOF: Other Official Flows)은 각국 정부의 통제를 받는 자본 흐름이다. 그래서 공적자금은 투자에 비해 국익에 부합하는 방향으로 집행될 가능성이 크며, 미·중 갈등과 같은 지정학적 판단이 개입될 여지도 크다.

물론 공적개발원조와 기타 공적자금은 개발도상국의 개발 수요에 부응하는 한편 개발 효과를 제고하는 데 우선적인 목표가 있다. 하지만 미국은 공적개발원조가 개발 효과 제고와 함께 미국의 국익 추구를 위한 도구 역할을 해야 한다는 점을 명시적으로 밝히고 있다. 중국에서도 기타 공적자금이 정부의 영향력이 큰 중국수출입은행과 중국개발은행에서 승인되기 때문에 국가 대외정책의 수단으로서 활용되고 있다는 평가가 지배적이다.

마지막으로 공적자금은 중남미 국가 중에서도 기업의 투자가 적합하지 않은 중하위소득국(Lower Middle Income Countries)에까지 충분히 제공될 수 있는 여지가 있어서 미국과 중국의 대중남미 투자 추이에서는 발견되지 않았던 역내 미·중 경쟁의 새로운 측면을 살펴볼 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 미국과 중국의 대중남미 공적개발원조 및 기타 공적자금의 흐름을 살펴보면 각국이 중남미에서 추구하는 전략적 이익이 무엇인지 보다 명확하게 드러날 것이다. 또한 미·중 경쟁이라는 요인이 각국의 대외정책에서 얼마나 중요하게 고려되고 있는지도 살펴볼 수 있을 것이다.

한편 미국은 중남미 국가에 공적자금을 투입할 때 주로 양허성 차관 및 증여로 이루어지는 공적개발원조 채널을 이용하는 반면, 중국은 주로 양허율이 낮은 차관, 지분투자, 수출금융 등을 포함하는 기타 공적자금 채널을 이용한다는 점을 유념해야 한다. OECD Creditor Reporting System의 자료를 계산한 결과 2002~20년 기간 미국의 중남미 18개국에 대한 공적개발원조 총액은 303억 달러에 달했지만, 기타 공적자금 총액은 14억 달러 규모에 불과했다. China's Overseas Development Finance Database의 자료를 계산한 결과 중국의 경우 2007~21년 기간 대중남미 기타 공적자금의 대부분을 차지한

다고 할 수 있는 정책금융의 총액은 1,460억 달러에 달한 반면(표 2-22 참고), 공적개발원조 총액은 공식적으로 공개되지 않고 있다. AidData가 2000~14년 기간 추산한 자료³⁵⁾를 참고하더라도 쿠바에 대한 60억 달러 규모의 부채 탕감을 위한 원조를 제외하면 중남미 국가에 대한 공적개발원조는 매우 미미한 수준으로 보인다.

이러한 이유로 이번 절에서는 미국과 중국의 대중남미 공적자금 투입 추이를 살펴볼 때 미국의 경우 공적개발원조, 중국의 경우 기타 공적자금에 집중하고자 한다.

미국과 중국의 대중남미 공적자금 투입 추이를 살펴보기에 앞서 중남미 18개국에 대한 공적자금 유입 추이를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 [표 2-20]에서 중남미 각국으로의 공적자금 유입 추이를 살펴보고자 한다. 2002~20년 기간 중남미 18개국에는 총 5,774억 달러가량, 연평균 약 304억 달러의 공적자금이 유입되었다. 중남미 18개국으로의 연평균 공적자금 유입액은 2002~05년 기간 311억 달러에서 2010~13년 기간 338억 달러로 증가세를 보였다. 하지만 2014~17년에는 유입액이 267억 달러로 하락하였다가 2018~20년 기간 287억 달러로 소폭 증가하였다.

중남미 18개국 중 공적자금이 가장 많이 유입된 국가는 브라질로, 2002~20년 기간 중남미 18개국에 유입된 연평균 공적자금 304억 달러의 약 22.2%인 연평균 67억 달러 규모의 공적자금이 브라질로 유입된 것으로 나타났다. 브라질의 뒤를 이어 멕시코가 중남미 18개국에 대한 연평균 공적자금의 약 18.2%인 연평균 55억 달러의 공적자금 유입액을 기록하였다. 2002~20년 기간에 중남미 18개국으로 유입된 전체 공적자금 중 브라질과 멕시코가 40%가량을 차지하고 있는 것이다.

35) 중국정부가 개발도상국에 제공하는 공적개발원조에 대한 통계를 공개하지 않기 때문에 많은 연구자가 AidData's Global Chinese Official Finance Dataset 2000~14(검색일: 2022. 6. 30)을 활용하여 중국의 대개발도상국 공적개발원조 규모를 추정한다.

표 2-20. 2002~20년 중남미 18개국 공적개발원조 및 기타 공적자금 유입

(단위: 백만 달러)

국가	2002~05	2006~09	2010~13	2014~17	2018~20	합계
브라질	28,410	26,533	34,155	24,013	14,883	127,994
멕시코	26,697	25,407	26,254	15,697	10,881	104,935
콜롬비아	11,259	13,685	13,883	13,918	12,792	65,538
아르헨티나	10,642	9,987	9,409	12,030	9,447	51,515
페루	7,065	8,188	6,072	5,911	6,255	33,491
칠레	3,395	5,028	10,898	3,422	-	22,743
볼리비아	5,127	4,747	2,750	3,868	3,277	19,769
에콰도르	2,858	2,397	2,515	5,022	6,474	19,266
도미니카공화국	3,785	3,277	4,181	3,185	3,143	17,570
파나마	2,708	2,143	5,126	4,110	3,238	17,324
온두라스	3,564	3,681	2,580	2,922	3,181	15,928
니카라과	4,428	4,323	2,350	2,391	1,911	15,404
과테말라	2,557	3,994	3,527	2,606	2,548	15,232
베네수엘라	4,715	3,772	3,168	5	749	12,409
엘살바도르	2,573	2,792	2,766	1,558	2,660	12,349
우루과이	2,771	2,268	1,593	2,172	-	8,803
코스타리카	949	1,114	2,258	2,236	2,180	8,736
파라과이	942	1,314	1,683	1,865	2,611	8,415
합계	124,446	124,649	135,168	106,931	86,229	577,423
연평균	31,112	31,162	33,792	26,733	28,743	30,391

자료: OECD Creditor Reporting System을 활용하여 저자 작성.

이 밖에 콜롬비아, 아르헨티나가 2002~20년 동안 각각 연평균 약 34억 달러, 27억 달러의 공적자금 유입액을 기록하며 중남미 18개국 총 공적자금 유입액의 11.4%, 8.9%를 차지하였다. 2002~20년 기간 중남미 18개국에 대한 전체 공적자금의 60%가량이 브라질, 멕시코, 콜롬비아, 아르헨티나로 향하고 있다.

글로벌 가치사슬 구축 과정에서 비용을 최소화하는 곳에서 생산이 이루어지

고 세분화된 생산 및 무역구조가 갖춰짐에 따라, 개발도상국은 이를 이용하여 국제 무역시장에 참여할 수 있는 기회를 가지게 되었다. 이러한 맥락에서 미국은 개발도상국에 대한 공적개발원조를 제공할 때 인프라 강화 위주의 지원 사업에서 탈피하여 민간 부문의 글로벌 가치사슬 편입을 위한 생산역량 배양을 목표로 하는 무역을 위한 원조(Aid for Trade)라는 개념을 탄생시켰다. 무역을 위한 원조는 미국의 대중남미 공적개발원조에서도 중요한 축을 차지해왔다.

무역을 위한 원조는 그 개념이 탄생한 이래 지금까지도 미국을 위시한 주요 공여국에서 충분히 주목을 받아왔다. 하지만 최근 코로나19 팬데믹, 미·중 경쟁 심화, 지정학적 위기 발생 등으로 비용 최소화를 추구하던 공급망에 교란이 일어나며 전 세계 각국이 안보 요소를 고려해 자국의 공급망을 재정비하고자 노력하고 있는 국면에서 무역을 위한 원조는 미국의 새로운 대외전략 도구로 활용될 가능성이 높다. 미국이 공급망 측면에서 중국에 대한 지나친 의존도를 낮추기 위해 지리적으로 근접하고 자국의 영향력이 아직 존재하다고 간주되는 중남미 내 여러 국가를 자국 중심의 공급망에 더 높은 수준으로 편입시키고자 하는 노력에 무역을 위한 원조가 주요 수단으로 활용될 수 있다는 의미다.

미국 입장에서 중남미 국가를 대상으로 하는 무역을 위한 원조가 최근 국면에서 갖는 장점으로서는 여러 가지를 들 수 있다. 첫째, 전술한 바와 같이 미국은 무역을 위한 원조를 통해 중남미 국가를 자국 중심의 공급망에 더욱 높은 수준으로 편입하도록 유도함으로써 자국의 공급망 탄력성을 제고할 수 있다. 둘째, 인프라 투자와 같이 일회성에 그치는 것이 아니라 장기적인 측면에서 중남미 국가의 대미 의존도를 높여 역내에서 진행되고 있는 미·중 경쟁에서 우위를 점하는 데 공헌할 수 있다. 셋째, 중남미 국가는 가치사슬 참여를 통해 국제무역 참여 기회를 높이고, 생산성 향상과 양질의 일자리 창출을 국가적 과제로 내걸고 있으므로 무역을 위한 원조는 중남미 국가의 개발 수요와 부합한다.

[표 2-21]에 따르면 2002~20년 기간 미국이 중남미 18개국에 무역을 위한 원조 명목으로 투입한 공적개발원조 총액은 48억 달러였다. 가장 많은 수혜를 입은 국가는 콜롬비아로, 연간 약 7,800만 달러가 무역을 위한 원조 관련 공적 개발원조로 투입되었다. 그 뒤를 페루(연간 3,800만 달러), 엘살바도르(연간 3,500만 달러), 온두라스(연간 2,200만 달러), 볼리비아(연간 2,200만 달러)가 잇고 있는 것으로 나타났다.

표 2-21. 2002~20년 미국의 대중남미 무역을 위한 원조 관련 공적개발원조

(단위: 백만 달러)						
국가	2002~05	2006~09	2010~13	2014~17	2018~20	합계
콜롬비아	227	470	294	323	175	1,488
페루	194	200	162	100	57	714
엘살바도르	32	76	378	33	151	670
온두라스	5	162	126	73	58	424
볼리비아	166	170	77	2	1	416
과테말라	20	17	55	124	66	281
니카라과	24	94	64	5	1	188
멕시코	20	44	60	28	3	155
에콰도르	46	22	47	2	1	117
브라질	13	17	26	29	15	100
도미니카공화국	2	37	36	13	3	91
파라과이	1	5	15	8	5	33
파나마	4	9	7	4	3	27
아르헨티나	1	11	5	4	4	24
칠레	3	4	9	4	0	21
베네수엘라	2	1	0	0	5	8
코스타리카	0	0	2	1	1	5
우루과이	1	2	2	0	0	5
합계	759	1,340	1,364	754	550	4,766
연평균	190	335	341	189	183	251

자료: OECD Creditor Reporting System을 활용하여 저자 작성.

이번에는 중국의 대중남미 공적자금 추이를 살펴보고자 한다. 중남미 국가 대부분이 사실상 모든 산업 부문에서 투자 부진을 겪어왔고, 자원 부족으로 어려움을 겪어온 상황에서 중국의 정책금융 지원은 역내 국가로부터 큰 환영을 받았다. 특히 내정 불간섭 원칙에 따라 수원국의 내부 문제에 관여하지 않고 정책 조건을 내걸지 않는 중국으로부터의 금융 지원은 서구 주도의 다자금융기구에서 금융 지원을 받기 어려운 상황에 놓인 여러 중남미 국가에게 매력적인 선택지로 떠올랐으며, 많은 국가에서 중국은 일종의 최종 대부자(lender of last resort) 역할을 하게 되었다.³⁶⁾

중국의 대중남미 정책금융은 사실상 중국정부의 통제 아래에 있다고 볼 수 있는 중국개발은행과 중국수출입은행을 통해 실행된다. 그러므로 두 기관의 대중남미 정책금융 추이를 살펴보면 중국이 역내에서 어떤 목표를 가지고 있으며 미·중 경쟁 요소가 어떠한 방식으로 고려되고 있는지 어느 정도 가늠할 수 있을 것이다.

중국개발은행 및 중국수출입은행이 중남미 역내 정부 및 국영기업에 제공하는 정책금융은 베네수엘라, 브라질, 아르헨티나, 코스타리카, 에콰도르에서 가장 눈에 띈다. [표 2-22]에 따르면, 중국이 2007~21년 기간 중남미 18개국에 제공한 연평균 정책금융 액수는 98억 달러 규모였다. 이 중 37.6%가량인 연간 37억 달러가 베네수엘라로, 29.3%가량인 연간 29억 달러가 브라질로, 11.7%가량인 연간 11억 달러가 아르헨티나로, 7.1%가량인 연간 7억 달러가 코스타리카로, 5.6%가량인 연간 5억 달러가 에콰도르로 유입된 것으로 나타났다. 한편 콜롬비아, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 파나마, 파라과이, 우루과이는 중국 국책은행의 정책금융 수혜를 전혀 입지 못했다.

또한 최근 역내 국가의 정치경제적 변동과 함께 중국 국책은행의 정책금융은 눈에 띄게 줄어들었고, 이는 중국 국책은행이 중남미에 대한 흥미를 잃었다

36) 이승호, 강문수(2021), p. 18.

기보다는, 새로운 형태의 대중남미 금융 사업이 등장했기 때문으로 해석된다. 중국기업이 민관 합작의 형태로 투자를 확장하고 있는 가운데, 중국개발은행과 중국수출입은행이 이러한 투자 프로젝트에 대출을 제공하는 사업 형태가 등장한 것이다. 따라서 중국 국책은행은 중남미 정부 또는 국영기업에 직접 정책금융을 제공하기보다는 민관 합작의 형태로 중남미에 진출하고 있는 자국 기업에게 대출을 제공하는 방향으로 기조를 바꾼 것으로 보인다.

표 2-22. 2007~21년 중국 국책은행의 대중남미 국가별 정책금융

(단위: 백만 달러)

국가	2007~10	2011~14	2015~18	2019~21	합계
베네수엘라	30,900	24,091	-	-	54,991
브라질	11,106	-	31,000	750	42,856
아르헨티나	10,333	4,962	1,581	236	17,112
코스타리카	-	-	10,417	-	10,417
에콰도르	3,271	4,901	-	-	8,172
엘살바도르	-	-	7,200	-	7,200
볼리비아	311	400	2,751	-	3,462
멕시코	-	1,000	-	-	1,000
칠레	-	-	395	-	395
페루	50	-	-	-	50
콜롬비아	-	-	-	-	-
도미니카공화국	-	-	-	600	600
과테말라	-	-	-	-	-
온두라스	-	-	-	-	-
니카라과	-	-	-	-	-
파나마	-	-	-	-	-
파라과이	-	-	-	-	-
우루과이	-	-	-	-	-
합계	55,971	35,354	53,344	1,586	146,255
연평균	13,993	8,839	13,336	529	9,750

자료: China's Overseas Development Finance Database를 활용하여 저자 작성.

[표 2-23]은 2007~21년 기간 중국 국책은행의 대중남미 정책금융을 부문별로 보여준다. 이 기간 중국의 중남미 18개국에 대한 연평균 정책금융 집행액인 98억 달러의 73.0%가량인 71억 달러가 에너지 부문으로 향한 것으로 나타났다. 이어서 인프라(14.5%), 기타(11.0%) 부문 순으로 중국의 대중남미 정책금융 투자가 이루어졌다.

표 2-23. 2007~21년 중국 국책은행의 대중남미 부문별 정책금융

(단위: 백만 달러)					
구분	2007~10	2011~14	2015~18	2019~21	합계
에너지	43,237	25,521	36,731	1,350	106,839
인프라	10,323	6,571	4,043	236	21,173
기타	1,411	2,562	12,148	0	16,121
광업	1,000	700	422	0	2,122
합계	55,971	35,354	53,344	1,586	146,255

자료: China's Overseas Development Finance Database를 활용하여 저자 작성.

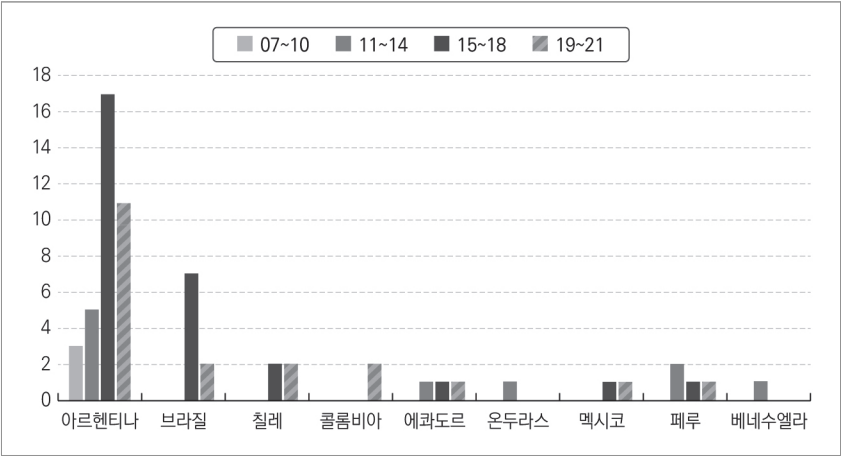
마지막으로 [그림 2-5]는 2007~21년 기간 중국 상업은행의 대중남미 대출 실행 건수를 보여준다. 2019~21년 기간 중국 국책은행이 역내 정부 및 국영기업에 제공하는 정책금융이 매우 줄어든 것에 반해, 중국 상업은행의 대중남미 대출 실행 건수는 일정 수준 유지되고 있는 상황으로 보인다.

미국과 중국의 대중남미 투자와 각국 정부의 공적자금 투입 추이에서 도출할 수 있는 특징은 다음과 같았다. 첫째, 미국의 대중남미 투자 및 공적개발원조는 중남미 국가의 가치사슬에서 미국과 중국에 대해 전방 연계를 유도하는 방향으로 진행되고 있는 것으로 보인다. 2003~21년 기간 역내 1위 투자국인 미국의 대중남미 그린필드 투자는 연평균 172억 달러 수준이었는데, 제조업(45.6%), ICT(12.8%), 채굴(7.8%), 물류·유통·운수(7.7%) 부문에 집중된 것으로 나타났다. 같은 기간 중국의 대중남미 그린필드 투자는 연평균 34억 달러 수준이며, 제

조업(43.1%), 채굴(17.6%), ICT(9.7%)에 투자가 집중되었다. 한편 중국의 대중남미 브라운필드 투자는 연평균 60억 달러 수준으로 규모가 더 컸으며, 원자재(60.7%), 서비스·내수시장(24.1%), 제조업(12.3%)에 투자가 집중된 것으로 나타났다.

그림 2-5. 기간별 중국 상업은행의 대중남미 대출 실행 건수

(단위: 건)



자료: Peters(2022)를 활용하여 저자 작성.

둘째, 미국의 대중남미 그린필드 투자의 경우 2015~18년 기간 연평균 투자액(153억 달러)이 급격히 감소하였다가, 2019~21년 기간 소폭 증가(158억 달러)한 것으로 나타났다. 중국의 대중남미 그린필드 투자는 2015~18년 기간 연평균 투자액(30억 달러)에 비해 2019~21년 기간 연평균 투자액(68억 달러)이 2배 넘게 증가한 것이 특기할 만하다. 반면 중국의 연평균 브라운필드 투자액은 2015~18년 기간(102억 달러)에 비해 2019~21년 기간(83억 달러)에 감소한 것으로 나타났다.

셋째, 미국의 대중남미 공적자금 투입은 개발협력기관의 ODA 위주로 이루어져왔으며, 중국은 국책은행의 기타 공적자금 위주로 진행되었다. 2002~

20년 기간 미국의 대중남미 ODA는 연평균 16억 달러 수준으로, 국가별로 비교적 고르게 배분된 것으로 나타났다. 가치사슬 형성과 가장 관련이 깊은 ODA 분야라고 할 수 있는 무역을 위한 원조 명목으로는 연간 2억 5,000만 달러 가량이 투입되었다. 같은 기간 중국의 대중남미 OOF는 연평균 98억 달러 수준으로, 에너지(73.0%) 및 인프라(14.5%) 부문에 집중되었다. 국가별로 살펴보면, 미국의 ODA와는 달리 중국의 OOF는 베네수엘라(37.6%), 브라질(29.3%), 아르헨티나(11.7%)에 편중된 것으로 나타났다.

넷째, 향후 중국의 대중남미 공적자금 투입 패턴에 변화가 관찰될 가능성이 있다. 중국개발은행과 중국수출입은행은 2019년부터 중남미 국가에 정책금융을 사실상 투입하지 않고 있으며, 상업은행의 대출 실행은 지속되고 있다.

3. 미 · 중 경쟁 격화와 대중남미 협력 이니셔티브

미국은 지리적으로 근접하면서 1차 상품 확보, 시장 확대, 생산 네트워크 유지에도 중요한 지역인 중남미에서 전통적으로 큰 영향력을 행사해왔다. 하지만 냉전 종식에 따라 역내에서 공산주의화에 대한 위협이 사라지고, 9·11 테러 이후 새로운 안보 패러다임이 등장함에 따라 중남미는 미국 외교정책에서 상대적으로 경시되기 시작한 것이 사실이다. 이에 따라 중남미 역내에 리더십 공백이 발생하던 시점에 중국은 경제력을 지렛대 삼아 다양한 영역에서 급격히 영향력을 확대하였다.

그 결과 중남미는 더 이상 미국이 독점적인 영향력을 행사하는 지역이 아닌 경쟁이 불가피한 지역이 되었다고 할 수 있다. 또한 2017년부터 집권한 트럼프 정부는 자국우선주의와 일방주의에 기반을 둔 대중남미 정책을 실시하였고, 자국 핵심 지지층의 관심을 불러일으킬 수 있는 일부 현안에만 집중하면서 미국의 영향력 감소를 가속화시킨 것으로 평가된다.³⁷⁾

경제력을 지렛대로 한 중국의 중남미 내 영향력 확대는 전통적인 역내 패권국인 미국의 경제적·지정학적 이익과 충돌할 수밖에 없다. 특히 시진핑 주석 취임 후 중국의 대중남미 협력 활동이 원자재 확보나 시장 확보뿐만 아니라 지정학적 목표 역시 추구하고 있는 것이 명백해지면서 중남미는 미·중 경쟁이 격화되고 있는 핵심지역으로 떠올랐다. 이에 더해 코로나19 팬데믹 상황에서 중국은 중남미 국가에 코로나 대응을 위한 의료용품을 지원하고 백신을 공급함으로써 대중남미 정책을 보다 공세적인 형태로 전환하였다. 바이든 정부는 코로나19 상황에서 중국이 보인 중남미에 대한 공세적인 접근으로 인해 자국의 안보 이익에 대한 도전이 더욱 커졌다고 인식하고 있는 것으로 보인다.

이러한 배경에서 미국은 바이든 정부 출범 이후 역내 영향력 회복과 역내 중국 견제를 목적으로 다양한 대중남미 협력 이니셔티브를 내놓았다(표 2-24 및 표 2-25 참고). 이번 절에서는 최근 바이든 정부가 내놓은 대중남미 협력 이니셔티브의 주요 내용을 살펴보고자 한다.

중국의 경우 바이든 정부가 들어선 이후 눈에 띄는 새로운 대중남미 협력 이니셔티브를 내놓지는 않고 있으며, 2건의 라틴아메리카 및 카리브해 지역에 대한 정책문서(Policy Paper on Latin America and the Caribbean)를 지침으로 하여 ‘1+3+6 협력 프레임워크(Cooperation Framework)’, ‘중국·중남미 및 카리브 국가공동체 포럼(China-CELAC Forum)’, 일대일로와 같은 기존 협력 이니셔티브를 활용하고자 하는 것으로 보인다.

바이든 정부가 내놓은 대중남미 협력 이니셔티브의 공통적 특징은 다음과 같다. 첫째, 중남미 국가의 오랜 과제인 경제성장, 빈곤, 반부패, 법치주의에 더해 바이든 정부가 리더십을 선점하고자 하는 의제인 환경, 노동, 디지털경제 등으로도 관심의 폭을 확장하려는 움직임을 관측할 수 있다. 둘째, 가치중심적 접근을 통해 중국의 대중남미 협력 이니셔티브와의 차별성을 부각하고 중국을 견제하고자 하는 것으로 보인다. 셋째, 주요 동맹국, 국제기구, 기업, 재단 및 시

37) 이승호(2021), p. 3.

민사회와의 파트너십을 강조하며 다자주의적 접근을 도모하고 있다. 넷째, 민간 부문의 참여를 유도하는 여러 기제를 마련하고 있다.

표 2-24. 바이든 정부의 대중미 협력 이니셔티브

협력 이니셔티브	주요 내용
The Biden Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America	- 바이든 대통령의 대선 후보 시절 선거 캠페인에서 제시된 공약 - 중미 북부삼각지대 3개국에서 △ 민간투자 활성화 △ 치안 및 법치주의 개선 △ 부정부패 해결 △ 빈곤 감소 및 경제개발을 위해 40억 달러 투입 목표 - 오바마 정부에서 추진된 Alliance for Prosperity in Northern Triangle과 유사
U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America	- 바이든 대통령의 선거 공약을 구체화하여 2021년 7월 미 안전보장위원회가 발간한 대중미 전략문서 - 중미 국가의 △ 경제 불안정과 불평등 해결 △ 부패 척결, 민주주의 강화, 법치주의 향상 △ 인권, 노동권, 언론의 자유 존중 △ 범죄 조직 및 밀거래 집단의 범죄 근절 △ 성폭력, 젠더 기반 폭력, 가정폭력 근절을 주요 목표로 하는 미국의 대중미 정책 제시
Call to Action	- 해리스 부통령이 주도하고 있는 이니셔티브로 2021년 5월 발표 - 미 안전보장위원회가 발간한 대중미 전략문서와 유사한 내용을 담고 있으나, 개발협력에서 민간 부문의 적극적 참여를 특히 강조 - 중미 국가의 △ 개혁과제 △ 디지털 및 금융 접근 △ 식량안보 및 기후스마트 농업 △ 기후변화 적응 및 청정에너지 △ 교육 △ 공중보건을 주요 민간투자 분야로 제시

자료: The White House(2021), “U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America,” 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 9); Briefing Room of the White House(2021. 5. 27), “FACT SHEET: Vice President Harris Launches a Call to Action to the Private Sector to Deepen Investment in the Northern Triangle,” 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 1); The Biden Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America, 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 9)를 활용하여 저자 작성.

바이든 대통령은 대선 캠페인에서부터 중남미 내 미국의 리더십 회복에 대한 의지를 드러냈으며, 당선 후에도 이러한 뜻을 고수하고 있다. 바이든 대통령은 대선 캠페인에서부터 주요 공약으로 ‘중미 국민과의 파트너십을 통한 안보와 번영 구축 계획(The Biden Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America)’을 내세웠다. 트럼프 정부의 억제적인 대중미 이민정책에서 탈피하여 중미 북부 삼각지대 3개국으로부터 미국으로 이민하고자 하는 원인을 근본적으로 해결하기 위해 40억 달

러 규모의 재원을 이끌어내겠다는 내용이다. 민간투자 활성화, 치안 및 법치주의 개선, 부정부패 해결, 빈곤 감소 및 경제개발을 전략의 축으로 하여, 개발 재원을 투입하고 민간기업의 투자를 유도해 과테말라, 엘살바도르, 온두라스의 사회·경제 발전을 지원하겠다는 것이었다.³⁸⁾ 이러한 구상은 중남미가 바이든 정부의 대외정책에서 보다 높은 우선순위를 부여받을 것이라는 기대를 자아냈다.

상술한 바이든 대통령의 대선 캠페인 공약은 정부 출범 후 미 안전보장위원회(National Security Council)가 2021년 7월 발간한 ‘중미에서 이민의 근본적 원인을 해결하기 위한 전략(U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America)’에서 구체화된 것으로 보인다. 동 전략에서 식별하고 있는 주요 과제는 바이든 대통령이 대선 캠페인에서 제시한 중미 북부 삼각지대 3개국에 대한 협력 과제와 유사하다. 경제 불안정과 불평등 해결, 부패 척결, 민주주의 강화, 법치주의 향상, 인권, 노동권, 언론의 자유 존중, 범죄조직 및 밀거래 집단의 범죄 근절, 성폭력, 젠더 기반 폭력 및 가정폭력 근절과 같은 목표가 제시되어 있다.³⁹⁾

중미 국가의 가치사슬 강화와 연관된 내용은 경제 불안정과 불평등 해결 부문으로 보인다. 무역 활성화 및 다양화가 강조되고 있는데, 각국 정부와 협력하여 세관 제도 관련 부패를 줄이고, 무역을 촉진하는 인프라 프로젝트에 대한 대출 및 기술지원을 실시하며, 중미 국가간 세관 시스템과 각종 인증 제도를 조율·통합하는 데 미국이 기여하겠다는 뜻을 밝히고 있다. 또한 노동권, 환경 보호, 국제 무역 규범을 준수하는 기업에 대한 지원 강화를 약속하고 있으며, 국제금융기구와 다자개발은행을 활용하여 중미 국가의 정부 및 민간 부문에게 자금 조달에 대한 선택권을 늘려주겠다는 계획이 제시되어 있다. 동시에 투명성과 거버넌스 원칙을 준수하는 인프라 개발사업에 우선순위를 부여할 것이라는

38) The Biden Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America, 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 9).

39) The White House(2021), “U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America,” 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 9).

점을 명확히 하고 있다.

이에 앞서 발표된 해리스 부통령이 주도하는 대중미 협력 이니셔티브인 ‘콜 투 액션(Call to Action)’ 역시 주목할 만하다. 2021년 5월 발표된 동 구상은 중미 북부 삼각지대 3개국으로부터 미국으로 이민하려는 근본적인 원인 해결을 위한 노력의 일환으로, 대중미 개발협력에서 민간 부문의 적극적 참여를 독려하는 이니셔티브라고 할 수 있다. 지금까지 미국의 대중미 협력에서 민간 부문 활용도가 낮았다는 점에 착안한 것으로, 민간 부문의 투자를 요하는 주요 분야로 개혁과제, 디지털 및 금융 접근, 식량안보 및 기후스마트 농업, 기후변화 적응 및 청정에너지, 교육, 공중보건을 제시하고 있다.⁴⁰⁾

상술한 협력 이니셔티브가 중미 지역에 한정되는 구상이라면, 중남미 지역을 대상으로 하는 바이든 정부의 최근 협력 이니셔티브로는 2021년 6월 발표된 ‘더 나은 세계 재건(B3W: Build Back Better World)’과 2022년 6월 제9차 미주정상회의에서 제시된 경제협력, 이민, 농업, 기후변화에 대한 다양한 구상을 들 수 있다. 먼저 B3W의 탄생 배경과 주요 내용을 살펴보겠다. B3W는 미국이 G7 회원국과 함께 전 세계 개발도상국을 대상으로 추진하고자 하는 인프라 투자계획이다.⁴¹⁾ 동 계획은 G7 회원국이 2035년까지 개발도상국의 인프라 개선을 위해 약 40조 달러 규모의 재원을 동원하겠다는 내용을 골자로 하는데, 사실상 개발도상국에서 높은 영향력을 발휘해온 중국의 일대일로 사업에 맞서겠다는 의도가 있는 것으로 평가된다. 미국은 B3W의 차별성을 부각하기 위해 우방국과 연대하여 다자주의 기제를 활용하고, 민주주의, 인권, 자유와 같은 가치와 인프라 투자를 연계시켜 중국의 개발도상국 내 영향력 확대를 견제하고자 하는 것으로 보인다.

40) Briefing Room of the White House(2021. 5. 27), “FACT SHEET: Vice President Harris Launches a Call to Action to the Private Sector to Deepen Investment in the Northern Triangle,” 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 1).

41) Briefing Room of the White House(2021. 6. 12), “FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World(B3W) Partnership,” 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 1).

표 2-25. 바이든 정부의 대중남미 협력 이니셔티브

협력 이니셔티브	주요 내용
Build Back Better World	- 2021년 6월 미국 주도로 G7 회원국이 발표 - 2035년까지 개발도상국 인프라 개선을 위해 40조 달러 규모의 재원 동원 약속 - △ 기후 △ 보건 △ 디지털 기술 △ 성 평등을 중점 분야로 선정 - 다자주의 기제를 활용하고 가치 지향적이며 높은 기준을 설정하는 인프라 파트너십 추구 - 민간 재원을 동원하기 위해 DFC, USAID, 수출입은행 등 개발협력기관의 민간 협력사업 적극 활용 - Blue Dot Network를 통한 품질 표준 제시
미주정상회의의 협력 이니셔티브	- America Partnership for Economic Prosperity - 미국 주도의 구상으로 △ 공급망 강화 △ 투자 증진 △ 청정에너지 △ 지속가능하며 포용적인 무역을 목표로 제시 - Los Angeles Declaration on Migration and Protection - 미주 20개국의 공동 선언으로 역내 이주 관리에 대한 새로운 접근법을 제시 - Agriculture Producers Declaration - 미국, 캐나다, 아르헨티나, 브라질, 멕시코가 공동으로 발표 - 글로벌 식량안보 문제에 대한 공통적 문제의식을 바탕으로 이 문제에 대한 지역 차원의 협력 도모에 합의 - U.S.-Caribbean Partnership to Address the Climate Crisis 2030 - 기후변화 적응과 에너지 안보 강화를 위한 미국과 카리브해 국가 간 프레임워크 - Renewable Energy in Latin America and the Caribbean Initiative - 재생에너지 관련 협력 확대를 목표로 하는 미국과 카리브해 국가 간 프레임워크

자료: Briefing Room of the White House(2021. 6. 12), "FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World(B3W) Partnership," 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 1); Briefing Room of the White House(2022. 6. 8), "FACT SHEET: President Biden Announces the Americas Partnership for Economic Prosperity," 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 1); Briefing Room of the White House(2022. 6. 10), "Los Angeles Declaration on Migration and Protection," 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 9); Briefing Room of the White House(2022. 6. 10), "Fact Sheet: The Los Angeles Declaration on Migration and Protection U.S. Government and Foreign Partner Deliverables," 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 1); Briefing Room of the White House(2022. 6. 13), "Summit of the Americas Agriculture Producers Declaration," 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 9); Briefing Room of the White House(2022. 6. 9), "FACT SHEET: Tackling Climate Change and Creating Clean Energy Jobs in the Americas," 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 1)를 활용하여 저자 작성.

B3W가 중남미만을 대상으로 하는 구상은 아니지만, 중남미 국가는 B3W의 주요 투자 대상국이 될 것으로 보인다. B3W 계획이 발표되고 난 직후인 2021년 8월과 9월 백악관 및 미 국제개발금융공사(DFC: U.S. International Development Finance Corporation)의 고위관계자로 구성된 사절단이 에콰도르, 콜롬비아, 파나마를 잇달아 방문했다는 점은 주목할 만하다. 사절단은 각국의 정상을 포함하는 정부 및 민간 부문 주요 인사와 B3W 구상을 활용하는

개발증진 방안을 논의하고 인프라 요구사항을 청취하였다. 코로나19의 여파로 자국의 인프라 개선을 위한 재정 여력이 부족해진 중남미 국가에 이는 분명히 환영받을 만한 이니셔티브이다.

B3W는 기후, 보건, 디지털 기술, 성 평등 분야를 중점 투자 대상으로 설정하고 이 분야에 대한 민간 자금 조달을 강조하고 있는데, 이 점이 일대일로와의 중요한 차이점이라고 할 수 있다. DFC, USAID, 수출입은행 등 자국의 개발협력기관을 지렛대 삼아 G7 국가의 대개발도상국 민간투자를 이끌어내겠다는 구상이다. 이러한 배경에는 지금까지 행해졌던 개발금융 방식으로는 개발도상국의 인프라 개발 수요를 만족시키기 어려워 중국의 일대일로를 견제할 수 없다는 인식이 깔려 있는 것으로 보인다. 중국이 중국개발은행과 중국수출입은행 위주의 정책금융을 적극적으로 활용하는 등 일대일로 구상을 위한 풍부한 재원을 보유한 반면, 정책금융 동원에 한계가 있는 미국은 B3W 사업에 직접 자금을 투입하지 않는 대신 민간 투자를 진작하는 방향을 선택한 것이다.

B3W에서 민간재원의 적극적인 활용이 강조됨에 따라 미국의 DFC가 동 구상에서 핵심적인 역할을 담당할 것으로 보인다. DFC를 통해 민간재원 유치를 위한 인센티브 제공이 가능하기 때문이다. 2019년 USAID의 유상원조 부문(Development Credit Authority)와 해외민간투자공사(OPIC: Overseas Private Investment Corporation)를 통합하여 탄생한 DFC는 대출, 지분투자, 집합투자, 보증, ODA, 자문 등을 제공하고, 여기에 민간재원을 혼합해 사업 자금을 조성하는 형태의 민간협력사업을 진행할 수 있다. 지분투자, 집합투자, 현지통화 대출·보증 등의 금융수단은 USAID나 OPIC이 활용할 수 없었던 것인데, DFC의 설립에 따라 민간 투자자에 제공 가능한 인센티브가 다양해진 것이다.

DFC가 추진하는 민간협력사업은 민간 재원을 동원하여 미국의 대개발도상국 사업 규모를 획기적으로 확대할 수 있으므로 수원국 내에서 자국의 영향력을 높일 수 있고, 자국 기업의 GVC 구축 역시 기대할 수 있다는 점에서 미국의

대외정책 목표를 뒷받침하기 위한 수단으로 활용될 것으로 보인다. 또한 지분 투자 및 집합투자가 가능해짐에 따라 미국과 G7 회원국의 개발금융기관간 협업이 용이해진 것도 주목할 만하다.⁴²⁾

특히 미국에게 높은 지정학적 중요도를 갖는 지역인 중남미에서 DFC가 진행하는 민간협력사업이 미국의 대중남미 협력 이니셔티브를 구체화하기 위한 수단으로 활용될 여지가 커 보인다. DFC의 사업을 통해 민간 부문을 중심으로 대중남미 협력 규모를 대폭 확대하고 협력 유형을 다양화해 중국의 국가 주도 개발금융과 일대일로를 견제하고자 하는 의도가 엿보인다.

자국의 대중남미 목적 달성을 위한 수단으로 DFC를 활용하고자 하는 미국의 의도는 2021년 1월 DFC와 에콰도르 재무부가 에콰도르 레닌 모레노 대통령이 참석한 가운데 발표한 프레임워크 협약(Framework Agreement)에서 가장 잘 드러난다.⁴³⁾ 28억 달러 규모의 DFC 대출에 더해 민간 금융기관으로부터 7억 달러를 추가 조달함으로써 인프라 부문 민간협력사업을 추진한다는 계획이다. 지분투자가 가능한 특수목적기업(Special Purpose Company)을 설립하여 인프라 관련 국영·민간 기업의 지분을 취득하거나 이들에게 대출을 제공하는 것이 주된 목적이다. 눈에 띄는 점은 동 협약이 대출 집행 조건으로 지분매각 또는 민간협력사업에서 발생하는 수익 일부가 에콰도르 정부의 대중국 채무를 탕감하는 데 쓰여야 할 것과 향후 5G 통신망 구축 과정에서 중국 사업자를 배제할 것을 명시하고 있다는 것이다. 이러한 협약 내용의 배경에는 2000년대 후반부터 에콰도르의 대중국 의존도가 급격히 증가함에 따라 에콰도르에서 중국을 견제하고자 하는 미국정부의 강한 의지가 존재하는 것으로 보인다. 반미 성향의 라파엘 코레아 대통령이 2009년 디폴트를 선언하고 나서 서방 국가의 금융지원을 받기 어려웠던 에콰도르에게 중국이 일종의 최종 대부자로 거듭났기 때문이다.

42) 정지원 외(2021), p. 96.

43) 위의 자료, p. 101.

한편 B3W는 가치 지향적이며(values-driven), 높은 기준을 따르고(high standard), 투명한(transparent) 인프라 파트너십을 지향하고 있다. 노동, 환경, 건설, 반부패, 사회적 통합 등에서 높은 수준의 원칙을 내세우고 있는 것인데, 동 구상의 일환으로 추진되는 인프라 프로젝트가 ‘푸른 점 네트워크(BDN: Blue Dot Network)’라 불리는 인증 제도를 따르도록 권고하고 있다는 점이 특기할 만하다. 특히 미국, 일본, 호주가 B3W 파트너십에 의해 진행되는 인프라 프로젝트는 BDN이 제시하는 노동, 환경, 건설, 반부패, 사회적 통합 등에서의 품질 표준을 통과해야 한다는 방침을 정했다. 민간투자를 유치하는 동시에 수원국의 거버넌스를 개선하고, 지역사회에 실질적 혜택을 제공하며, 투자의 투명성과 지속가능성을 담보하기 위한 일종의 품질 표준을 정함으로써 중국 일대일로와의 차별성을 부각하고자 하는 것이다.

마지막으로 2022년 6월 제9차 미주정상회의에서 제시된 경제협력, 이민, 농업, 기후변화에 대한 다양한 구상의 주요 내용을 살펴보고자 한다. 제1차 회의 이후 28년 만에 미국에서 개최된 미주정상회의에서 바이든 정부는 이주, 경제협력, 식량안보, 기후변화 등 다양한 분야에서 미·중남미 협력 확대방안을 제안하였다. 미국의 역내 리더십 회복과 중국에 대한 견제 의지를 다시금 재확인시킨 것이다.⁴⁴⁾

미국은 경제협력 이니셔티브로 ‘경제적 번영을 위한 미주 파트너십(APEP: America Partnership for Economic Prosperity)’을 제안하였다. 공급망 강화, 투자 증진, 청정에너지, 지속가능하며 포용적인 무역을 전략 축으로 하는 구상으로, 경제적 수단을 활용하여 미국의 역내 리더십을 회복하려는 의도가 엿보인다.⁴⁵⁾

공급망 강화와 관련해서는 예기치 않은 외부 충격에 대비하기 위해 회복력

44) 이승호(2022), p. 12.

45) Briefing Room of the White House(2022. 6. 8), “FACT SHEET: President Biden Announces the Americas Partnership for Economic Prosperity,” 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 1).

있는 공급망 구축이 목표로 제시되어 있다. 이를 위해 관련 노동력 교육훈련 실시, 공급망의 투명성 제고, 공급망 내 노동조건 개선을 세부 목표로 삼고 있다. 중남미 내 투자 증진을 위해서는 미국 민간 부문의 대중남미 투자를 유도하기 위해 공공기관의 재원조달 기제를 활용하겠다는 계획이다. 이와 더불어 미국이 주도하는 미주개발은행(IDB)을 위시한 다자개발은행이나 미주투자공사(IDB Invest)와 같은 다자투자기관의 역내 사업 또한 확대하겠다는 구상도 제시하고 있다.

청정에너지와 관련해서는 탄소중립 목표 달성을 위해 청정에너지 기술 개발, 삼림보호, 탄소배출 저감, 기후변화 대응 농업기술 개발 등을 역내 국가와 함께 도모하겠다는 뜻을 밝혔다. 지속가능하며 포용적인 무역 부문에서는 통관 원활화에 관한 모범적 규제방안 마련 및 디지털경제 규범 정비를 위해 역내 국가간 협력 확대를 제안하였다. 하지만 APEP는 현재로서는 구체성과 세부 이행계획이 부재하다는 지적을 받고 있는 상황이다. APEP는 내용 측면에서 2019년 트럼프 정부에서 시작된 ‘미주 성장(América Crece)’ 구상과 많은 유사성을 보이는데, 결국 APEP 역시 구호에 그칠 수 있다는 비판이 제기되고 있다.

APEP가 상대적으로 구체성이 모호하다는 비판에 직면해 있다면, 미주정상 회의에서 20개국이 공동으로 발표한 ‘이주 및 보호에 관한 로스앤젤레스 선언(Los Angeles Declaration on Migration and Protection)’은 상대적으로 실질적인 성과가 있는 것으로 평가된다. 지금까지 이주 문제에 대한 미주 지역 차원의 조율된 대응체계가 사실상 전무하였다는 점에서, 이 선언을 통해 이주 관리 및 이주민 보호를 위한 역내 협력체계의 기틀이 마련되었다고 볼 수 있다. 이 선언을 통해 미국을 비롯한 선언 당사국은 안전하고(safe), 질서정연하며(orderly), 인도적이고(humane), 정규적인(regular) 이주 여건을 조성하는데 필요한 공동의 노력을 강화하기로 합의하였다.⁴⁶⁾

46) Briefing Room of the White House(2022. 6. 10), “Los Angeles Declaration on Migration and Protection,” 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 9).

먼저 이주민 또는 난민이 대규모로 유입되는 국가에 대한 국제사회의 재정 지원을 강조하고 있다. 재정지원을 통해 이주민과 난민에 대해 최소한의 법적 지위, 안전, 보건, 교육, 고용 등을 보장하자는 것이다. 이를 위해 미국은 이주 및 난민 수용 프로그램을 새롭게 마련하는 국가를 지원하기 위해 세계은행의 글로벌 양허성 차관기구(Global Concessional Financing Facility)에 2,500만 달러를 추가로 투입할 계획이며, 국무부와 USAID는 3억 1,000만 달러 규모의 취약 이주민 및 난민 지원기금을 조성하기로 하기로 했다.⁴⁷⁾

또한 미국을 비롯한 협정 당사국은 합법적 노동 이주 기회를 늘리고 관련 법규를 정비하는 데 합의하였다. 미국은 이러한 노력의 일환으로 여러 프로그램을 개발하기로 했다. 첫째, 6,500만 달러 규모의 재원을 들여 자국 농가에서 농업 임시취업비자(H-2A)를 통해 멕시코 및 중미 국가로부터의 이주민을 고용할 수 있는 프로그램을 신설하기로 했다. 둘째, 과테말라, 엘살바도르, 온두라스, 아이티 국민 1만 1,500명을 대상으로 비농업 임시취업비자(H-2B)를 발급하기로 했다. 셋째, 2023~24년 기간 미주 지역에서 발생하는 난민 2만 명을 수용할 것을 약속했다. 넷째, 쿠바 및 아이티 출신 미국 국민과 영주권자를 대상으로 하는 가족 재결합을 위한 임시 체류 프로그램을 재개하기로 했다.⁴⁸⁾

식량안보 부문에서는 미주 지역의 주요 농업 생산국인 미국, 캐나다, 아르헨티나, 브라질, 멕시코가 공동으로 '농업 생산국 선언(Agriculture Producers Declaration)'을 통해 식량안보에 대한 지역 차원의 협력을 도모하기로 합의하였다.⁴⁹⁾ 미국의 USAID는 이러한 구상을 뒷받침하기 위해 3억 3,000만 달러가량을 식량수급 불안정 해결 및 농업 생산성·탄력성 제고를 위한 사업에 투입하겠다고 발표했다. 마지막으로 미국은 카리브해 국가와 함께 기후위기 해결

47) Briefing Room of the White House(2022. 6. 10), "FACT SHEET: The Los Angeles Declaration on Migration and Protection U.S. Government and Foreign Partner Deliverables," 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 1).

48) *Ibid.*

49) Briefing Room of the White House(2022. 6. 13), "Summit of the Americas Agriculture Producers Declaration," 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 9).

을 위한 ‘2030 미국·카리브해 파트너십(U.S.-Caribbean Partnership to Address the Climate Crisis 2030)’과 ‘중남미·카리브해 재생에너지 이니셔티브(Renewable Energy in Latin America and the Caribbean Initiative)’를 발표함으로써 기후변화에 대한 지역 차원의 대응을 촉구하였다.⁵⁰⁾

이렇게 바이든 정부가 다양한 대중남미 협력 이니셔티브를 내놓았지만, 결국 이러한 이니셔티브가 실질적으로 미·중남미 협력 증진에 도움을 주기 위해서는 중남미 국가의 호응이 뒷받침되어야 할 것이다. 이러한 측면에서 미국이 약속한 투자나 개발협력은 노동, 환경, 민주주의, 반부패 등 일부 정부가 민감해 할 수 있는 주제와 연계되어 있다는 점이 미국의 대중남미 협력에 가장 큰 장애물로 작용할 가능성이 높다. 권위주의 정권이 공고화되어 있거나 민주주의 및 거버넌스 지표가 눈에 띄게 하락하고 있는 역내 국가와는 바이든 정부가 제시한 협력 이니셔티브의 가치중심적 선결조건에 의해 협력이 가로막힐 공산이 크다는 것이다.

또 다른 문제는 미국의 대중남미 협력 이니셔티브가 중국의 협력 이니셔티브에 비해 얼마나 비교우위를 갖느냐 하는 의문이다. 예를 들면 미국이 모든 대중남미 협력 이니셔티브에서 강조하고 있는 민간재원 동원이 얼마나 가능할 것인지에 대한 의문이 제기된다. 민간 부문이 상대적으로 위험도가 높은 중남미 국가에 대한 투자를 결정할 수 있을 정도로 충분한 인센티브가 제공될지가 문제이다. 또한 미국이 주창하는 투명성, 노동권, 환경, 민주주의 등의 가치가 민간기업이 이익을 최대화하는 것과는 직접적인 연관성이 없는 어젠다라는 점도 지적된다. 민간재원이 동원된다 하더라도 재원의 규모가 중국 국영기업의 재원과 경쟁할 수 있을 것인지에도 많은 물음표가 달린다. 또한 일각에서는 중국의 이른바 ‘부채함정 외교(debt trap diplomacy)’를 미국이 그대로 답습하는 것일 수 있다는 의견도 나온다. 일대일로가 가졌던 부채함정 문제를 미국은 어떻

50) Briefing Room of the White House(2022. 6. 9), “FACT SHEET: Tackling Climate Change and Creating Clean Energy Jobs in the Americas,” 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 1).

게 피할 것인지에 대한 구체적인 설명은 아직까지 없다.

중국은 2008년 라틴아메리카 및 카리브해 지역에 대한 정책문서(Policy Paper on Latin America and the Caribbean)를 발간한 이래 여러 협력 기제를 통해 중남미에 체계적으로 접근해왔다. 2014년 중국과 중남미 간 '1+3+6 협력 프레임워크(Cooperation Framework)'가 마련되었고, 2015년에는 중국·중남미 및 카리브 국가공동체 포럼(China-CELAC Forum)이 열렸다. 2018년의 2차 China-CELAC 포럼에서는 일대일로에 대한 특별성명(Special Statement on the Belt and Road)을 통해 중남미 대부분의 국가 역시 시진핑 지도부의 핵심 대외정책인 일대일로 계획에 포함되었다는 점이 분명해졌다.⁵¹⁾ 한편 2016년에는 2008년에 이어 라틴아메리카 및 카리브해 지역에 대한 정책문서가 새로이 발간되었다.

중국과의 일대일로에 관한 양해각서(MOU)에 서명한 국가로는 파나마, 볼리비아, 칠레, 코스타리카, 쿠바, 도미니카공화국, 에콰도르, 엘살바도르, 페루, 우루과이, 베네수엘라, 아르헨티나가 있다. 특히 상대적으로 큰 경제 규모를 자랑하는 역내 국가 중 최초로 아르헨티나가 2022년 2월 일대일로 참여를 확정했다는 점에 주목해야 한다. 이는 바이든 정부가 연이어 내놓은 대중남미 협력 이니셔티브에도 불구하고 중국의 역내 영향력이 견재함을 보여준 사건이었다.

미국과 중국이 저마다의 협력 기제를 통해 중남미 내 영향력 확대를 경쟁적으로 도모하고 있음이 더욱 자명해지고 있다. 이러한 가운데 바이든 정부가 내놓은 협력 이니셔티브가 향후 어떠한 방식으로 진행되며, 중국이 이에 대응하여 지금까지 실시해왔던 대중남미 협력 방향에 어떠한 변화를 줄 것인지 지속적으로 관찰할 필요가 있다.

51) 이승호, 강문수(2021), p. 43.

제3장



중남미 국가 주요 산업에서의 미·중 경쟁 현황

1. 제조업
2. 광물자원



본 장에서는 미·중 경쟁의 핵심 분야라고 할 수 있는 제조업과 광물자원 부문에서 중남미 내 미·중 경쟁이 어떠한 양상으로 진행되고 있는지, 이에 대응하여 각 부문별로 중남미 국가들이 추진하는 산업 정책이 있는지, 만약 있다면 어떠한 내용과 방향으로 정책을 추진하고 있는지를 살펴보고자 한다. 이는 미·중 경쟁 심화를 중남미 각 국가들이 어떻게 받아들이고 또 대응하고 있는지를 파악할 수 있다는 점에서 중요하다.

1. 제조업

2018년 본격화된 미·중 통상갈등과 2020년 발생한 코로나19 팬데믹은 세계경제 성장을 견인한 글로벌 공급망에 충격을 유발하였고, 중남미 지역도 그 충격에 심각하게 노출되었다. 특히 코로나19 팬데믹이 글로벌 공급망에 던진 전례 없던 충격은 중국에 의존적인 제조업 및 서비스업의 오프쇼어링에 대한 전반적인 우려를 야기했고, 이로 인해 기존 공급망에 변화를 주기 위한 논의가 확대되고 있다.

그 와중에 미·중 경쟁과 팬데믹이 야기한 공급망 변화 속에서 중남미 지역은 기회를 모색하고 있다. 중국 진출 외자기업들의 생산입지 재편, 미국 주도의 공급망 재편 전략과 더불어 중남미 지역에서의 미·중 경쟁은 중남미 국가들이 최소한 제조업을 중심으로 GVC 및 RVC 편입을 위한 산업정책 수단을 마련하는 데 일조하고 있다.

먼저 미·중 갈등이 심화되는 가운데 코로나19 팬데믹이 야기한 공급망 교란은 중국에 진출한 외자기업이 동유럽, 동남아, 중남미 등 새로운 지역으로 생산입지를 이전하는 것을 가속화시켰다. 그중에서 미국기업은 'Back to the Americas Initiative'⁵²⁾라는 트럼프 정부의 정책에 편승하여 중국 탈출을 가

52) 아시아에서 중남미로 생산기지를 이전하는 기업에 개발금융공사(DFC)의 자금을 제공하는 프로그램.

속화하는 경향을 보였다. 미국 트럼프 정부는 중국이 저임금 노동력, 느슨한 환경규제, 대규모 정부 보조금과 같은 불공정 무역관행을 통해 글로벌 가치사슬을 구축하고 있다고 비난하면서 자국 기업이 중국으로부터 생산설비를 이전할 경우 인센티브를 제공하는 정책을 추진했다. 비록 미·중 무역전쟁, 위안화 평가절상, 중국의 임금 상승 등이 외자기업들의 중국 탈출의 주된 요인이었지만, 미국정부의 정책도 이에 기여한 측면이 있다.

특히 미국정부는 리쇼어링은 물론 중남미를 대상으로 하는 니어쇼어링(nearshoring)에 대해서도 지원을 강화하는 움직임을 보여줌으로써 중남미가 주요 생산입지로 주목받는 계기를 만들었다. 2022년 4월 26일 제안된 ‘Latin American Nearshoring Act(H.R.7579)’는 니어쇼어링을 통하여 중남미 지역의 경제 안정화 및 성장 촉진, 이민자 억제, 공급망에서 중국에 대한 과도한 의존도 축소, 중남미 지역의 ‘평화, 안전, 민주주의’ 향상을 목적으로 한다.

그러나 중남미를 지원할 목적으로 니어쇼어링을 활용하는 것은 미국의 국익 보호와도 관련되어 있다. 이를 반영하듯이 미주개발은행(IDB)은 제9차 미주정상회의의 개최 직전 통상 부문 정부 고위 관료들과 서반구 주요 기업 대표들과의 의견 수렴을 거쳐 중남미 지역에서 중·단기적으로 이루어지는 니어쇼어링으로 인해 780억 달러의 추가적인 상품(640억 달러) 및 서비스(140억 달러) 수출을 미국 및 역내 시장에서 달성할 수 있을 것으로 추정했다. 산업에서는 자동차, 섬유, 제약, 재생에너지 등이, 국가 중에서는 멕시코(353억 달러, 상품)와 브라질(78억 달러, 상품)이 수혜를 받을 것으로 분석했다.⁵³⁾

그러나 최근까지 중남미 지역은 중국에서 탈출하는 기업들로부터 새로운 생산입지로 선택받는 현저한 성과를 거두지는 못하고 있다. 403명의 공급망 리더를 대상으로 Gartner가 2022년 2분기에 실시한 설문조사에 따르면,⁵⁴⁾ 응

53) IDB(2022), “Nearshoring can add annual \$78 bln in exports from Latin America and Caribbean,” 온라인 자료(검색일: 2022. 10. 11).

54) Gartner Press Release(2022. 8. 3), “Gartner Survey Reveals 51% of Supply Chain Leaders

답자의 74%가 인플레이션, 지속가능 목표, 국가의 산업정책과 같이 GVC에 압력으로 작용하는 제약요인에 대응해온 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 중국에 진출한 기업에서도 변화가 시작되었는데, 응답자의 95%가 중국 소싱과 제조 전략에서의 변화 가능성을 평가하거나 실행 중이고, 이 중 55%가 이미 계획을 시행 중인 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 선진국 시장이나 중남미로의 대규모 니어쇼어링의 징후는 보이지 않는 가운데, 새로운 경영전략으로 중국 네트워크를 그대로 유지하면서 새로운 시장에 추가적으로 입지를 마련하거나 또는 중국에 상당한 소싱 및 제조를 유지하는 다각화 전략인 “China Plus One” 방식이 대두되었다. 이러한 다각화 전략의 최대 수혜국은 RCEP과 CPTPP와 같은 조율된 산업정책으로 발전 중인 지역화된 아시아 네트워크인으로 나타났다.⁵⁵⁾

반면 전통적으로 제조업 분야에서 미국과 연계성이 높은 멕시코, 콜롬비아, 칠레, 파나마, 코스타리카 등이 니어쇼어링의 후보 국가로서 높은 잠재력을 가지고 있다고 평가받고 있고⁵⁶⁾ 민간기구도 니어쇼어링 유치 노력을 기울이고 있다.⁵⁷⁾ 그럼에도 불구하고 중남미 지역으로의 생산기지 이전 실적은 구체화되지 않고 있다. Kearney 컨설팅의 ‘2021 Reshoring Index’에 따르면 코로나19 팬데믹의 영향으로 향후 변화될 가능성이 높지만, 2020~21년 미국 기업 14개의 저비용 아시아 국가에 대한 제조업 활동 의존도가 미·중 경쟁이 본격화된 2018~19년보다 높아진 것으로 나타나 사실상 리쇼어링이 약화된 것

Increased the Number of Network Locations in the Past Two Years,” 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 4).

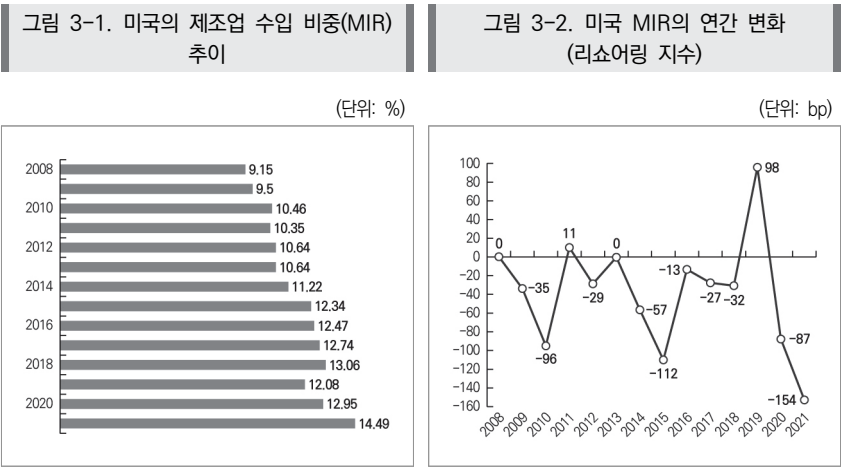
55) 동 설문조사에서 아시아태평양지역 출신 응답자의 60%가 출신 지역을 공급기지 및 최종 시장으로, 글로벌 응답자의 40%가 아시아태평양 지역을 공급기지 및 최종 시장으로 고려하고 있다고 답하였다.

56) 콜롬비아는 2020년 9월 아시아로부터의 다국적기업을 유치하기 위한 구상을 개시했는데, 투자진흥기관(ProColombia)을 통해 콜롬비아에 진출한 경험이 있는 536개 잠재 후보군에서 리쇼어링에 관심을 보인 31개 기업을 확인한 바 있다. DFI Intelligence(2020. 10. 23), “Latin America pitches nearshoring to US firms,” 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 4).

57) 민간기구 Latin American Free Zone은 Relocate LATAM이라는 구상으로 중남미 국가의 Zona Franca에 니어쇼어링 기회를 유치하기 위한 행동을 개시했다. 웹사이트로 존재하는 Relocate LATAM은 리쇼어링, 니어쇼어링, 오프쇼어링에 전문화된 중남미 최초의 플랫폼으로 평가된다. 홈페이지(<https://www.relocatelatam.com/es/>)를 통해 15개 국가의 free zone이나 산업공단에 대한 정보를 제공하여 입주희망자의 선제적인 조사와 접촉이 가능하도록 지원한다.

으로 분석되었다.58)

이러한 가운데 중남미 지역의 불안정한 정치 상황이 니어쇼어링의 장애요인 중 하나로 지적되고 있다. 칠레의 사회 불안 및 제한, 페루 및 콜롬비아에서 나타난 좌파 정권 출범과 정치 불안, 멕시코 AMLO 정부의 반시장 정책 등이 대표적이다. 또한 교육 및 인프라에 대한 고질적인 투자 부족과 낮은 수준의 역내 통합 및 협력도 투자 유치에 장애요인으로 작용하고 있다.



주: MIR은 미국의 GDP 대비 14개 아시아 저비용 국가로부터의 제조품 수입 비중으로 산정.
자료: Kearney(2022), “Kearney finds a bright future for a new style of reshoring that incorporates what used to be thought of as nearshoring,” 온라인 자료(검색일: 2022. 10. 11).

그럼에도 불구하고 미국이 주도하는 반도체, 배터리, 희토류, 제약과 같은 주요 업종의 공급망 재편 전략이 중남미 주요국에는 기회일 수 있다. 미국의 전략은 공급망의 길이를 단축하고 주요 제조업을 국내 또는 인접국으로 유치하는 것이다. 미국은 캐나다, 일본, 영국, 한국 등 15개 국가를 전 세계 공급망 재편의 주요 파트너로 고려 중인데, 중남미 지역에서는 멕시코가 협력 파트너에 포

58) Kearney(2022), “Kearney finds a bright future for a new style of reshoring that incorporates what used to be thought of as nearshoring,” 온라인 자료(검색일: 2022. 10. 11).

합되었다. 지리적 입지와 기존에 미국경제에 높은 수준으로 통합되어 공급망을 형성하고 있다는 점이 멕시코의 최대 장점으로 부각된다. 따라서 멕시코는 향후 동아시아 및 동남아시아에서 안보 문제가 악화될 경우 그 중요성이 더욱 부상할 국가로 판단된다.

실제로 트럼프 정부에서 중단된 미국-멕시코 고위급 경제대화(HLED: High-Level Economic Dialogue)가 바이든 정부에서 2021년 8월에 재개되면서 멕시코가 주목받고 있다. 고위급 경제대화는 양국이 강력한 경제통합을 활용해 지역 번영을 촉진하고 일자리 창출과 국내 투자를 촉진하며 불평등과 빈곤을 줄일 수 있는 플랫폼을 제공한다. 고위급 경제대화의 주요 협력 분야는 △ 공동 재건(Building Back Together) △ 멕시코 남부지역과 중미의 지속가능한 경제·사회 개발 촉진(Promoting Sustainable Economic and Social Development in Southern Mexico and Central America) △ 미래 번영 수단 확보(Securing the Tools for Future Prosperity) △ 국내 인적투자(Investing in Our People) 등 4개의 축으로 구성된다.

4개 축 가운데 ‘공동 재건’이 공급망 재편과 밀접하게 연결되어 있는데, 양국은 2021년 8월 고위급 경제대화 재개 이후 지역 비즈니스 환경 개선, 첨단 기술 배치, 미국-멕시코 공급망의 탄력성 강화, 합법적인 교역 및 여행 촉진 등을 위해 다양한 노력을 전개해왔다(글상자 3-1 참고). 특히 2022년 9월 12일 개최된 고위급 경제대화에서 미국 대표단은 최근 바이든 대통령이 서명한 법률⁵⁹⁾과 관련한 의제를 강조했다. 즉 양국간 공급망 분야 협력과 관련하여 반도체 제조업과 재생에너지 협력 분야에서 멕시코의 역할 증대 가능성을 희망한 것이다. 특히 반도체 기업들의 미주 투자 전망에서 멕시코를 새로이 북미 공급망의 대안으로 선택할 가능성이 높은 것으로 평가했다.⁶⁰⁾

59) 반도체 지원법(Chips and Science Act)과 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act).

60) Latin America Advisor(2022), p. 2.

- 공급망 작업반(Supply Chain Working Group) 설치
 - 미국-멕시코 반도체 및 정보통신기술(ICT) 공급망 생태계에 우선 초점
 - 멕시코 경제부, 국내 신기술 및 인력 개발 촉진을 목적으로 선도적인 기술기업 및 제조업체와 양해각서 체결
 - 멕시코 경제부, '멕시코-미국 간 반도체 및 정보통신기술(ICT) 공급망 강화' 포럼(멕시코시티)에서 북미 산업 생태계와 잠재적인 투자 기회에 대한 개요를 제공
- 전기차 작업반 설치
 - 멕시코 외교부, University of California, 재계, 학계 공동
 - 전기차 생산으로 미국 및 멕시코 자동차산업 전환을 지원
- 공급망 각료포럼(2022 Supply Chain Ministerial Forum) 개최
 - 미국이 주도한 포럼에서 멕시코는 2030년 배기가스 무배출 자동차 50% 생산 공동목표 동참
- 티후아나 및 샌디에고 하수 처리 협력
 - 미국 환경보호청(EPA)과 멕시코 국립수자원위원회(CONAGUA), 해양 및 티후아나 강(국경지대) 오염 해결을 위한 우선사업에 총 4억 7,400만 달러 투자 약속 의향서 체결
- 국경 인프라 및 현대화 프로젝트 투자 합의
 - 바이든 행정부의 초당적 '인프라법(Infrastructure Law)', 육상국경 통과지역 중심 26개 대형 건설 및 현대화 프로젝트에 34억 달러 투자 약속
 - 멕시코, 정상회의(2022. 7)에서 2022~24년 동안 국경 인프라에 15억 달러 투자 약속
- 국경 자매도시간 녹색공간 및 지속가능한 경제개발지대 촉진
 - 양국 정부, 관련 부문 민간협력 촉진을 위한 지자체, 민간 부문, 시민사회 소집
 - 멕시코 정부, '글로벌 메탄 서약(Global Methane Pledge)' 지원을 목적으로 석유 및 가스 운 영에서 메탄의 폭발과 방출을 제거하기 위한 실행계획 개발을 약속
- COVID-19 의료기기 규제 수렴 프로젝트
 - 미국국제개발처(USAID) 및 멕시코 연방위생위험관리위원회(COFEPRIS), 의료기기의 수입 및 생 산에 대한 국제 표준과 요건 일치

자료: Briefing Room of The White House(2022. 9. 12), "FACT SHEET: 2022 U.S. - Mexico High-Level Economic Dialogue," 온라인 자료(검색일: 2022. 9. 14).

미·중 관계가 트럼프 정부 출범 이후 가장 악화된 와중에 중남미 지역은 미 국과 중국 양국의 이해가 첨예하게 대립하는 새로운 무대가 되었다. 미국의 관 심이 상대적으로 축소된 시기에 강화된 중국과 중남미 국가 간의 관계는 중남 미 지역에서 미·중 경쟁을 심화시키는 요인이다. 멕시코의 테우안테펙 지협

횡단열차 및 마야 열차 프로젝트, 파나마의 중국대사관 건축 부지(Amador) 선정 및 파나마시티-데이빗 고속철도 프로젝트, 칠레의 해저 광케이블 프로젝트, 아르헨티나의 네우켄 우주센터, 멕시코의 AT&T 통신서비스 업그레이드, 그리고 브라질의 5G 구축사업 등에서 미국과 중국은 치열하게 갈등하고 있으며, 중남미 국가들은 프로젝트 시행을 결정함에 있어 양국의 경쟁을 가장 국익에 부합하는 방향으로 활용하고 있다.

중국과 중남미의 관계는 남남협력에서 출발하여 교역, 투자 그리고 원조를 기반으로 하는 개발협력 단계를 거쳐 전략적 협력관계로 나아가고 있다. 중남미 지역에서 중국은 이미 무역, 투자 및 차관, 외교(one china policy, 보건의외교), 문화교류 등 모든 측면에서 성과를 거두었으며 군사적 협력도 강화하고 있다. 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 칠레, 에콰도르, 페루, 베네수엘라 등 7개국과의 외교관계는 최고 수준인 포괄적 전략적 파트너십 수준에 도달하여 중국의 영향력을 한층 제고하고 있다. 이러한 중국과의 관계 강화를 중남미 일부 국가는 산업정책 관점에서 투자유치를 통한 제조업 혁신과 고부가가치화, 그리고 자원 산업화의 기회로 활용하고 있다. 2021년 12월 개최된 중국-CELAC 포럼 제3차 각료회의 직후 발표된 공동행동계획 내 △ 투자분야 협력에서는 전통산업의 디지털 변혁과 지속가능한 생산이, △ 산업 및 IT 분야 협력에서는 산업정책 교류 강화, 원자재·장비제조·녹색 및 저탄소 산업·산업 및 공급망 분야 협력 강화, 스마트·디지털·녹색 산업 개발⁶¹⁾이, △ 그리고 에너지·자원 분야에서는 전기모빌리티 및 장비가 강조되어 양측이 추구하는 협력 방향이 잘 나타나 있다.

미국과 EU가 코로나19 팬데믹을 전후로 야기된 일부 전략산업의 취약성 심화를 국가안보 우려 상황으로 인식하여 M&A⁶²⁾와 같은 투자를 견제하자 중국

61) Embassy of The People's Republic of China in the Cooperative Republic of Guyana(2021. 12. 13), "China-CELAC Joint Action Plan for Cooperation in Key Areas(2022-24)," 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 1).

62) 일반적으로 기업은 천연자원, 첨단기술, 신규 시장에 대한 접근을 용이하게 할 목적으로 M&A를 선호하는데, 중국 제조업 분야 발전 전략의 경우 M&A를 통해 중국이 기술적 측면에서 가치사슬의 상위로 부상하고 해외기술의 수입 및 투자에 대한 의존성을 줄이는 데 목적이 있다. 이러한 전략은 5개년 계획

은 중남미 지역을 투자 대안지로 선택했다. 선진국을 중심으로 진행 중인 중국 해외투자에 대한 견제를 우회하는 방안으로서 중국은 지역별 투자 진출을 차별화한 것이다. 중국은 2017년부터 내부 규제를 통해 해외직접투자를 관리함으로써 기업들의 해외 진출을 제한했는데, 그 결과 2017~20년 중국기업들의 전체 M&A는 77.2% 감소하였고, 감소세는 코로나19 팬데믹이 본격화된 2020년(-45%)까지 지속되었다.⁶³⁾

그러나 북미, 유럽, 아시아태평양 등 중국의 투자 진출을 견제하는 지역과는 달리 중남미에서의 M&A는 증가했다. 2005~09년 중남미 M&A 시장에서 1.7%에 불과했던 중국의 비중은 2015~19년 16.3%로, 2020년에는 22.9%로 확대되었다.⁶⁴⁾ 수년간에 걸친 중남미 지역의 정치·사회적 불안으로 악화된 비즈니스 환경을 회피하기 위해 중남미 지역에서 철수하는 미국기업을 비롯한 외자기업을 대상으로 M&A를 적극 단행한 것이다.

자원, 에너지 및 인프라(교통, 통신) 분야가 주요 M&A 대상인 가운데 북미 시장이나 중국시장을 목표로 수출을 담당할 제조업에 대한 투자는 미미하다. 유엔중남미경제위원회(CEPAL) 연례 투자보고서⁶⁵⁾에 따르면 2005~20년 중국 기업의 대중남미 M&A(150건, 830억 달러)⁶⁶⁾ 총액에서 전기·가스·수도, 석유, 광업 등 3대 부문이 81%를 차지한 가운데 제조업은 5억 달러 이상 사례 2건(51억 달러)을 포함하여 9%에 불과했다.

과 'Made in China 2025' 계획에 반영되어 있었고, 미국과 유럽의 투자 견제를 유발함은 물론 미국과의 기술패권 경쟁으로 나아가는 단초가 되었다. CEPAL(2021), p. 104.

63) *Ibid.*, p. 101.

64) *Ibid.*, p. 109.

65) *Ibid.*, p. 107.

66) 거래 규모가 10억 달러를 상회하는 사례는 26건으로 총 투자액의 82%를 차지한다.

표 3-1. 중국의 대중남미 주요 업종별 M&A 사례

(단위: 백만 달러)

연도	투자 대상국	투자기업	M&A 대상 기업(지분)	매도국	금액
전기 · 가스 · 수도					
2015	브라질	China Three Gorges Corporation	Central hidroeléctrica Jupia e Ilha Solteira	브라질	3,680
2016			Duke Energy International Brasil Ltda.	미국	1,200
2010		State Grid Corporation of China	Expansion Transmission Itumbiara Marimbondo (ETIM)	스페인	1,721
2012			Siete torres de transmisión de alta tensión	스페인	942
2017			CPFL Energia S.A. (94.75%)	브라질	9,901
2017		State Power Investment Corporation Limited	Hidroeléctrica São Simão	브라질	2,255
2018		China Gezhouba Group Company Limited	Sistema Produtor São Lourenço S.A	브라질	869
2019		CGN Energy International Holdings Co. Limited	Dos plantas solares y un parque eólico	이탈리아	739
2018	칠레	China Southern Power Grid Company Limited	Transelec S.A. (27.7%)	캐나다	1,300
2020		State Grid Corporation of China	Chilquinta Energía S.A., Tecnoled S.A	미국	2,230
2019	페루	China Three Gorges Corporation, Hubei Energy Group, CNIC Corporation Limited China	Empresa de Generación Huallaga S.A.	페루/ 브라질	1,390
2020		China Yangtze Power Co Ltd	Luz del Sur (83.6%)	미국	3,590
석유 및 가스					
2011	아르헨티나	중국석유화학공사(Sinopec)	Occidental Argentina Exploration & Production Inc.	미국	2,450
2012	브라질	Sinopec	Petrogal Brasil, Ltda. (30%)	포르투갈	4,800
2010		Sinopec	Repsol Sinopec Brasil (40%)	스페인	7,100
2011		Sinochem Group Co Ltd	Proyecto Peregrino (40%)	노르웨이	3,070
2006	콜롬비아	Sinopec	Omimex de Colombia Ltd (50%)	미국	800
2006	에콰도르	Andes Petroleum Ltd.	EnCana	캐나다	1,420

표 3-1. 계속

(단위: 백만 달러)

연도	투자 대상국	투자기업	M&A 대상	매도국	금액
2014	페루	Sinopec	Petrobras Energia Peru S.A	브라질	2,600
2011	트리니다드 토바고	중국투자공사(CICI)	Activos de GDF Suez	프랑스	851
광업					
2017	아르헨티나	Shandong Gold Mining China	Barrick Gold Corporation, Mina Veladero (50%)	캐나다	960
2010	브라질	East China Mineral Exploration & Development Bureau	Mina de hierro de Itaminas	브라질	1,220
2011	브라질	China Niobium Investment Holding	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (15%) B	브라질	1,950
2016	브라질	China Molybdenum Co., Ltd	Negocio de niobio y fosfato de Anglo American	영국	1,500
2014	페루	MMG Ltd, CITIC Group Corp, CNIC Corp Ltd	Mina de cobre Las Bambas	스위스	7,005
운송 · 창고					
2011	바베이도스	HNA Group Co Ltd, Bravia Capital Hong Kong Ltd	GE SeaCo Srl	미국	1,049
2018	브라질	China Merchants Port Holdings Company Limited China	Terminal de Contêineres Paranaguá (90%)	브라질	896
제조업					
2017	브라질	CITIC Agricultural Industry Fund Management China	Dow AgroSciences Sementes & Biotecnologia Brasil Ltda.	미국	1,100
2018	칠레	Tianqi Lithium China	Sociedad Química y Minera de Chile S.A. (24%)	캐나다	4,066
농업 · 축산업 · 임업 · 수산업					
2010	브라질	Noble Group Ltd	Dos ingenios azucareros	브라질	950
2019	칠레	Joyvio Agriculture Development China	Australis Seafoods S.A. (99.83%)	칠레	920

주: 5억 달러 이상 투자 포함.
 자료: CEPAL(2021), p. 116.

한편 중국의 대중남미 프로젝트 투자는 2005~20년 동안 652건에 750억 달러⁶⁷⁾를 기록했다. M&A와는 달리 중남미 전체 프로젝트 투자에서 중국이 차지하는 비중은 안정적이었는데, 2005~09년 3.5%, 2010~14년 6.2%, 2015~19년 6.4%, 그리고 2020년 4.7%를 기록했다.⁶⁸⁾ 중국의 대중남미 3대 프로젝트 투자 업종은 금속(선광 및 가공 공정 64%, 철강 36%), 자동차 및 자동차 부품, 그리고 운송·창고업 등으로 전체 투자의 54%를 차지했다. 3대 업종 가운데 금속 투자에서는 프로젝트 투자와 M&A가 유사한 비중을 기록하였고, 자동차 및 자동차 부품과 운송·창고업에서는 프로젝트 투자 비중이 높게 나타났다. 이 외에 주요 제조업 투자 업종은 식음료담배(5%)와 화학(3%)이 차지했다.⁶⁹⁾

제조업에 대한 프로젝트 투자의 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 금속 제조업의 경우 투자 건수는 많지만 투자액은 소규모에 그치고 있으며 투자의 대부분은 지리적으로 멕시코에 집중되었다. 멕시코 프로젝트의 대부분은 미국시장에 수출되는 자동차 산업에 투입될 금속부품 제조 공장인데, 2014년과 2017년 아과스칼리엔테스에 위치한 자동차용 금속 부품 공장의 확장을 발표한 Minth Group의 4억 7,500만 달러 규모의 투자가 대표적인 사례이다. 금속 제조업에서 두 번째로 투자 사례가 많은 업종은 철강과 비철금속이다. Beijing Shougang International Engineering Technology(BSIET)와 멕시코 제철소(AHMSA)가 2019년에 합작투자(3,300만 달러)한 코크스 공장, 국영기업인 중국통신건설회사(CCCC)의 브라질 자회사(Concremat)와 브라질 광산업체(Vale)가 2019년 합작투자(3억 1,700만 달러)한 철강공장, 국영철강회사(JISCO)가 2017년 자메이카에 투자(1억 6,000만 달러)한 알루미늄 생산설비, Sinosteel의 2016년 볼리비아 Mutún 철강회사의 건설 사업권(4억 5,000만 달러) 수주가 대표적인 투자 사례이다. 특히 Mutún 철강회사 건설 프로젝트는 최대 규모

67) 프로젝트 투자의 대부분은 소액으로서 10억 달러를 상회하는 투자는 15건으로 총 투자 금액의 35%에 불과하다.

68) CEPAL(2021), p. 109.

69) *Ibid.*, p. 114.

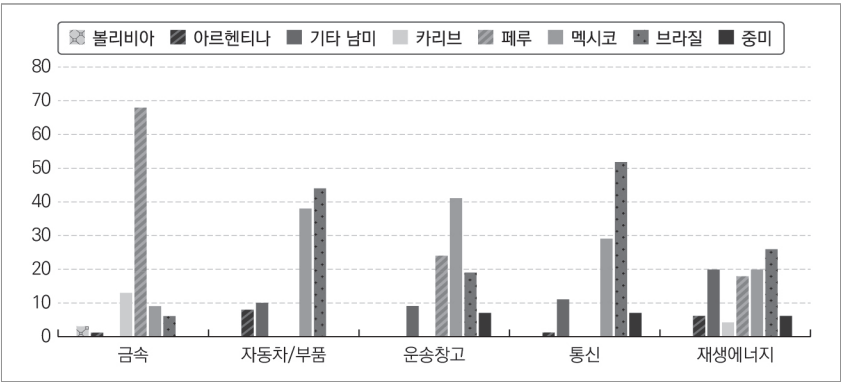
로서 중국 수출입은행의 자금지원을 받아 2021년 초에 재개되었다.⁷⁰⁾

둘째, 자동차 및 자동차 부품에 대한 투자는 [그림 3-3]에 나타나듯이 대부분 브라질과 멕시코에 집중되었다. 자동차 및 자동차 부품 전체 투자의 15%를 차지하는 Chery Automobile은 2019년 브라질(7억 달러)에, 2005년 우루과이(2015년 생산 중단)에, 그리고 2011년 베네수엘라(승용차 조립)에 각각 투자했다. Chery Automobile 이외에도 중남미 자동차 및 자동차 부품 분야 투자 비중이 높은 기업은 JAC Motors(11%), Changan Automobile Group(9%), Geely Holding Group(7%), 그리고 BYD(7%)이다. 그러나 JAC의 브라질 투자는 실현되지 않았고, 멕시코에 대한 투자도 현지 업체인 Giant Motors Latinoamérica의 설비를 활용해 내수용으로 자동차를 조립 생산하는 수준이다.⁷¹⁾

한편 BYD는 2016년 브라질 캄피나스市에 최초의 전기버스 새시 조립 설비(2017년 확장)에 이어 2017년에는 최초의 태양광 패널 공장을, 2020년에는 마나우스 산업단지(Polo Industrial de Manaus)에 배터리 제조설비를 각각 가동했다. 이러한 설비를 바탕으로 BYD는 전기버스를 수입하여 역내 시장에

그림 3-3. 중국의 대중남미 국별 및 업종별 프로젝트 투자(2005~20년) 비중

(단위: %)



자료: CEPAL(2021), p. 118.

70) CEPAL(2021), pp. 117-118.

71) Chery Automobile의 최대 해외투자 건으로 2014년 생산을 개시했다.

공급했을 뿐 아니라 칠레, 콜롬비아 및 브라질 주요 도시의 대중교통 시스템 시장 점유율을 제고하고 있다.⁷²⁾

글상자 3-2. 중국 배터리 제조업체의 중남미 투자 추진 사례

- CATL의 북미 투자

- 세계 최대 전기차 배터리 제조업체인 Contemporary Amperex Technology Co. Ltd.(CATL)는 미국과 중국 간의 무역분쟁에 따른 고율의 관세를 회피하면서 미주 전기차 배터리 시장의 선두 공급업체로 발돋움하려는 목적으로 50억 달러를 투자해 북미지역에 공장을 신설할 예정
 - USMCA 3국 중에서 아직 입지를 결정하지 않았으나, 핵심소재를 국내에서 생산하고 중국에 대한 의존을 줄이려고 고심 중인 미국과 그에 동조하고 있는 캐나다가 LG에너지솔루션, SK온, 삼성 SDI⁷³⁾ 등의 투자를 유치한 상황이기때 혼란을 피하기 위해 중국기업 투자를 승인하지 않을 경우 멕시코가 대안으로 부상할 가능성이 있음.
 - 세계 전기차 배터리의 약 30%를 공급하는 CATL은 연간 80억 GWh 규모의 배터리 셀 공장을 북미지역에 신설(신규 고용 1만 명)하여 전기차 선두업체인 테슬라 등에 배터리를 공급할 계획을 2022년 3월 발표했는데, 8월 펠로시 하원의장의 대만 방문으로 미-중 관계가 더욱 악화되자 입지 선정 등 투자계획 실행을 잠정적으로 중단함.
- Jiankang 자동차의 아르헨티나 투자

- 중국 3위 배터리 제조업체인 Gotion High-Tech의 자회사이자 폭스바겐 최대 주주(지분 26.5%)인 Jiankang 자동차는 2021년 2월 리튬이온 배터리 공장, 전기버스 새시 제조공장 건설을 위한 양해각서를 아르헨티나 정부와 체결함.
 - Jiankang의 공격적인 투자 결정은 배터리 공급망 재편에 신속하게 대응하여 미주시장에 진출하려는 전략이지만, 다른 한편으로는 아르헨티나의 적극적인 산업정책과 조우한 결과임.
 - 아르헨티나 생산개발부는 세계 3위 리튬 매장량 보유국(14%)이라는 지위를 활용하여 미주 전역에 수출 가능한 배터리 공장 건설을 정책적 우선순위에 두고, 이에 필요한 기술 도입, 투자 유치, 그리고 규모의 경제 달성방안으로 시장 진출에 적극적인 중국기업을 선택함.
 - 아르헨티나는 투자 유치와 리튬자원의 산업화(배터리 및 전기차동차 제조)를 위한 기반으로 2040년까지 기존 차량을 전기 및 하이브리드 모델로 교체하는 내용을 담은 전기자동차 법을 제정(2022년 4월)함.
- Jiangxi Ganfeng Lithium의 아르헨티나 배터리 공장 신설 검토

- 리튬 생산업체인 Jiangxi Ganfeng Lithium은 2021년 5월 아르헨티나 정부와 공동으로 후후아쎄에 배터리 제조공장 건설을 위한 타당성 검토 계획을 발표

자료: Western and Huang(2022. 8. 3), "Pelosi Trip Delays Tesla Supplier CATL's North America Plant Announcement," 온라인 자료(검색일: 2022. 8. 9); Lewkowicz(2021. 10. 1), "Argentina at crossroads over the future of the lithium sector," 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 27).

72) CEPAL(2021), p. 119.
73) LG에너지솔루션은 GM 및 스텔란티스(캐나다 온타리오)와, SK온은 Ford와, 그리고 삼성 SDI는 스텔란티스와 제휴하여 북미 현지에 공장 건설을 추진 중이다. 특히 LG에너지솔루션은 미국 미시간 주에 단독투자로 공장을 세운 데 이어, GM과는 오하이오 주 제1공장과 테네시 주 제2공장을 건설 중이다. 따라서 CATL이 미국을 비롯한 북미지역을 새로운 투자처로 결정할 경우 한국 업체는 더욱 치열한 경

중남미 지역에서 미국의 대중국 견제는 대체적으로 정치, 외교, 군사적 측면에 집중되어 있다. 즉 미·중 경쟁 속에 미국의 대중남미 정책을 바탕으로 중남미 국가들이 이용할 만한 제조업 육성 수단은 가시적이지 않다. 그러나 최근 발표된 인플레이션 감축법은 전기차 배터리 제조·조달 및 자동차 조립의 가치사슬을 북미 중심으로 재편하는 데 목적이 있기에 중남미 지역에도 시사하는 바가 크다. 특히 북미 가치사슬 내에 포함돼 있는 멕시코는 북미 역내가치비율을 준수하는 국내산 자동차가 미국시장 진출 시 보조금의 대상이 되기 때문에 이 법안으로 인해 전기차 분야에서의 투자가 확대될 것으로 보인다. 멕시코에 기진출하여 전기차 및 전기차 부품을 생산 중인 Ford, BMW, GM, Volvo, LG Magna, Posco International 등 글로벌 OEM 및 Tier 1 기업들은 시장선점의 이점을 활용할 수 있다.⁷⁴⁾

2. 광물자원

가. 광업 현황

화석에너지에서 신재생에너지로 에너지 전환이 이루어지면서, 전기차와 에너지 저장 시스템에 사용되는 광물의 중요성이 부각되고 있다. 전기차에 사용되는 리튬이온배터리는 코발트, 니켈, 리튬 등의 광물을 다량 함유하고 있기 때문에 광물 가격이 배터리 가격의 약 30%를 차지한다.⁷⁵⁾ 전기차 핵심 광물의 중요도가 높아져가는 한편, 광물이 특정 지역에 편중되어 분포하고 광물 원석은 대부분 중국에서 처리되기 때문에 공급에 차질이 빚어질 수 있는 리스크가 존재한다. 전기차의 공급이 수요를 따라가지 못하는 상황에서, 최근 코로나19 팬데믹

쟁 환경에 직면할 전망이다.

74) KOTRA(2022), 「인플레이션 감축법, 멕시코가 새로운 전기차 생산 거점으로 도약할 기회일까?」, 온라인 자료(검색일: 2022. 9. 15).

75) 김리나 외(2022), p. 219.

과 러시아-우크라이나 전쟁과 같은 외부 충격으로 공급이 불안정해지면서 2021~22년 사이 리튬 가격은 7배 이상 급등하였고, 코발트와 니켈 가격도 두 배가량 상승하였다. 광물 가격이 급등하면서 각국은 안정적으로 광물을 조달받을 수 있는 방안이 필요함을 절감하게 되었다. 특히 최근에는 미국이 자국 중심으로 전기차 배터리 공급망을 구축하고 중국산 광물의 사용을 제한하기 때문에 중국을 대체하는 국가에서 광물을 조달해야 할 필요성이 증가하고 있다.

전기차 배터리에 사용되는 핵심 광물은 리튬, 니켈, 코발트, 흑연, 구리 등이다. 중남미는 리튬, 니켈, 코발트, 흑연, 구리의 주요 매장지역이기 때문에 광물 생산지로서 중남미의 가치가 새롭게 주목받고 있다.

전기차에 사용되는 광물 중 리튬은 현재 상업적으로 대체 가능한 물질이 없기 때문에 늘어나는 수요에 대응하여 공급 증가가 시급한 광물이다. 2021~30년 동안 전기차 시장이 6배 이상 성장할 것으로 전망되면서 리튬도 같은 기간 6배 이상 수요가 늘어날 것으로 예상된다.⁷⁶⁾ 현재 생산되는 리튬의 약 절반이 전기차 배터리에 사용되는데, 2030년에는 약 80%가 전기차에 사용될 것으로 전망되어 리튬 광산을 추가적으로 50개 이상 개발해야만 늘어나는 수요에 대응할 수 있다.⁷⁷⁾ 현재 리튬은 공급이 수요를 따라가지 못하기 때문에 리튬 확보를 위한 최종 수요자의 경쟁이 치열한 상황이다. 이에 따라 다른 광물과는 달리 장외거래, 장기계약, 구매자와 광업 기업 간의 전략적 파트너십 등을 통한 거래가 빈번하다.

중남미에서 ‘리튬 삼각지역’이라 불리는 볼리비아, 아르헨티나, 칠레는 세계에서 리튬이 가장 많이 매장된 지역이다. [표 3-2]에 따르면 현재 기술로 추출 및 생산이 가능한 매장량(reserve) 중 48%가 칠레에, 10%가 아르헨티나에 매장되어 있고, 현재 및 미래의 기술과 자본으로 생산이 가능한 자원량(resource)은 볼리비아에 24.4%, 아르헨티나에 22.5%, 칠레에 11.2%가 존재한다. 전 세계 리튬의 절반 이상이 리튬 삼각지역에 매장되어 있는 것이다.

76) International Energy Agency(2022), pp. 173-176.

77) *Ibid.*, p. 176.

표 3-2. 리튬 매장량(Reserve), 자원량(Resource), 생산량

매장량(2020) (천 톤 LCE)			자원량(2020) (천 톤 LCE)			생산량 (톤 LCE)		
칠레	48,972	(48.2%)	볼리비아	111,783	(24.4%)	호주	212,920	(48.2%)
호주	14,904	(14.7%)	아르헨티나	102,734	(22.5%)	칠레	95,810	(21.7%)
아르헨티나	10,114	(9.9%)	칠레	51,101	(11.2%)	중국	74,520	(16.9%)
중국	7,985	(7.9%)	미국	42,052	(9.2%)	아르헨티나	33,000	(7.5%)
미국	3,992	(3.9%)	호주	34,607	(7.6%)	브라질	10,110	(2.3%)
캐나다	2,821	(2.8%)	중국	27,147	(5.9%)	짐바브웨	6,390	(1.4%)
짐바브웨	1,171	(1.2%)	콩고	15,969	(3.5%)	포르투갈	4,790	(1.1%)
브라질	506	(0.5%)	캐나다	15,437	(3.4%)	미국	4,000	(0.9%)
포르투갈	319	(0.3%)	독일	14,372	(3.1%)			
			멕시코	9,049	(2.0%)			
전 세계	101,669	(100%)	전 세계	457,246	(100%)	전 세계	441,540	(100%)

주: 기술과 경제성 측면에서 매장량(Reserve)은 현재에 추출 및 생산 가능한 양이고, 자원량(Resource)은 현재는 불가능하지만 향후에 추출 및 생산 가능한 양까지 포함된 양임.

자료: Fitch Solutions(2021), pp. 67-69, p. 80.

리튬은 암석, 소금물(일반염호, 온천수염호, 석유가스염호), 점토 등 다양한 형태로 존재하지만 현재는 암석이나 일반 염호에 녹아 있는 형태의 리튬만 대량 상업생산이 가능하다. 매장량에서 2위를 차지하는 호주에는 리튬이 암석형으로 존재하고, 중남미의 리튬 삼각지역에는 소금물에 녹아 있는 상태로 존재한다. 염호형은 수분을 증발시켜 리튬을 추출하는데, 특히 칠레와 아르헨티나는 건조한 기후로 인해 수분 증발이 빠르기 때문에 경제성과 매장량에서 두 국가의 현재는 물론 향후에도 독보적인 우위를 유지할 것으로 예상된다.

표 3-3. 리튬 종류와 개발 현황

(단위: USD/톤)

리튬 부존 형태	생산 현황	국가	생산비
경암형(hard rock)	생산 중	호주, 브라질, 중국, 캐나다, 체코	6,855
염호형(brine), 일반	생산 중	칠레, 아르헨티나, 볼리비아, 중국	5,872
염호형(brine), 온천수	개발 단계	독일, 영국, 미국	3,140
염호형(brine), 석유가스	개발 단계	캐나다, 미국	4,319
점토형(clay)	개발 단계	미국, 세르비아, 멕시코	-

자료: Fitch Solutions(2022), p. 7.

니켈은 대기와 수중에서 산화되기 어렵고 알칼리성에 강한 내식성을 갖기 때문에 스테인레스강, 도금, 내식, 내열재 등으로 많이 사용된다. 니켈 중 순도가 99.8% 미만의 제품은 스테인레스강 제조용으로 주로 사용되고, 순도가 99.8% 이상인 고순도 니켈은 전기차 배터리의 양극재로 사용된다. 니켈은 에너지 밀도를 높여 전기차 배터리의 성능을 향상시키기 때문이다. 과거에는 니켈이 대부분 스테인레스강 제조나 합금 및 도금용으로 사용되었지만, 최근에는 전기차 생산이 빠르게 증가하면서 고순도 니켈의 수요가 늘어나고 있다.

또한 니켈은 전기차뿐만 아니라 수소연료전지, 지열 발전, 풍력 발전 등에서도 사용되기 때문에 향후 수요가 지속적으로 늘어날 것으로 예상된다. 니켈은 호주, 뉴칼레도니아, 브라질, 러시아, 쿠바 등에 매장되어 있는데, 브라질의 매장량은 전 세계 매장량의 17%이고, 쿠바의 매장량은 5.8%이다. 현재 니켈의 생산은 인도네시아가 세계 1위를 차지하고 있는데, 대부분이 중국자본에 의해 개발되었기 때문에 니켈 생산은 인도네시아와 중국에 크게 의존하고 있다. 인도네시아가 2022년 5월 니켈 원석의 수출을 금지하는 조치를 시행하면서 니켈 공급에 불안정성이 확대되었다. 또한 EU는 2024년 7월부터 배터리의 탄소 발자국 신고를 의무화하면서 니켈 생산에서 환경보호를 강화할 예정인데, 이 역시 니켈 공급을 늘리는 데 제약이 되고 있다.⁷⁸⁾ 현재 고순도 니켈은 공급이 수요를 따라가지 못해 가격이 상승하는 추세인데, 니켈의 공급을 제약하는 주요국들의 조치까지 더해지면서 니켈 공급 부족은 향후에도 지속될 것으로 전망된다.

코발트는 구리와 니켈 제련 시 부산물로 생산되는데, 열에 강하고 공기 중에서도 부식되지 않아 도금과 합금용으로 중요하게 사용되며 전기차에서는 리튬 이온배터리의 양극재를 만드는 원료로 사용된다. 2009년 이후 전기차 수요가 증가함에 따라 코발트의 수요도 꾸준히 증가하고 있다. 현재 코발트 광석은 콩

78) 김경훈(2022), p. 1.

고민주공화국(DRC)이 전 세계 물량의 약 71%를 생산하고, 금속제품은 중국이 64%를 생산해 DRC와 중국에 대한 의존이 높은 상황이다. 중국은 DRC의 코발트 광산에 대한 지분을 소유하고 있어 DRC에서 수출되는 코발트 광석의 1/3이 중국으로 수출되고, 중국의 제련시설에서 정제된다.⁷⁹⁾ 그러나 코발트 광석 생산 과정에서 불법채굴과 환경 파괴 문제가 심각하게 대두되고 있어, 합법적이고 환경 친화적인 방식으로 코발트를 생산해야 할 필요성이 증가하고 있다. 매장량 기준으로는 DRC에 46.1%, 호주에 18.4%, 인도네시아에 7.9%, 쿠바에 6.6%가 부존한다. 중남미에서는 쿠바가 코발트의 주요 매장지역이다.

흑연은 열전도율이 좋아 열과 전기의 양호한 전도체이며, 배터리 음극재의 주요 소재로 사용된다. 천연흑연은 고정탄소 함량에 따라 토상흑연(70~85%), 인상흑연(80~90%), 맥상흑연(90~99%)으로 구분되는데, 인상흑연이 산업에서 가장 많이 활용되고 있다. 전기차 배터리는 94~97% 순도의 중대형 인상흑연을 음극재의 재료로 사용하는데, 중국이 최대 생산국이다.⁸⁰⁾ 중남미에서는 브라질에 전 세계 흑연의 약 24%(3위)가 매장되어 있고, 브라질은 세계 2위의 흑연 생산 국가이다.

표 3-4. 배터리 핵심광물의 중남미 매장 현황

(단위: %)

니켈	코발트	리튬	흑연
브라질(17) 쿠바(5.8)	쿠바(7)	볼리비아(24) 아르헨티나(23) 칠레(11)	브라질(24)

자료: USGS, Mineral Commodity Summaries, 온라인 자료(검색일: 2022. 9. 15).

79) 김리나 외(2022), p. 224.

80) 위의 자료, p. 226.

나. 미·중 경쟁과 광업

광업에서 나타나는 미국과 중국 간의 경쟁은 전기차 공급망이라는 큰 틀 내에서 이해할 필요가 있다. 전 세계적으로 전기차를 생산하는 주요국은 전기차 공급망에서 하류(downstream) 부문인 최종재의 생산뿐만 아니라 상류(upstream) 부문인 핵심광물의 생산과 정제, 중간 단계인 배터리 소재와 전기차 부품 생산까지 통합하고자 한다. 미국과 중국을 비롯한 다수의 국가가 전기차 산업을 미래의 수익이 검증된 산업으로 여기고 있기 때문에 전기차 공급망에서 리더 국가로서 자리 매김하려는 경쟁이 치열하다.

그러나 전기차 공급망에서 리튬과 같은 핵심 광물을 생산하는 단계와 광물을 가공하여 배터리를 만드는 단계를 어느 지역에 배치할 것인가 하는 부분에서 중국과 미국이 차이를 보인다. 미국은 궁극적으로 리튬과 같은 핵심광물 생산부터 완성차 제조까지 모든 단계를 자국에 구축하고자 하지만, 단기적으로는 국내에서 리튬 상업 생산이 불가능하기 때문에 자국과 FTA를 체결한 국가 또는 중국이 아닌 제3국에서 이를 조달하고자 한다. 또한 미국은 해외에서 핵심 광물 원료를 조달하고, 그것의 가공은 미국 내에서 이루어지도록 할 생각이다.

반면 중국은 중남미와 같은 제3국에서 리튬 원료 생산부터 배터리 제조까지의 과정을 수직통합하려는 움직임을 보이고 있다. 그리고 중국은 자국 내에서 리튬을 생산하는 것이 해외보다 경제성이 낮기 때문에 중남미와 같은 해외에서의 리튬 개발에 적극적으로 참여하고 있다.

중국은 전기차 배터리 생산에서 전 세계 시장의 약 76%를 점하고 있다. 중국은 10여 년 이상에 걸쳐 전기차 공급망을 중국 내에 구축하기 위해 정책적인 노력을 기울여왔다. 우선 전기차 산업을 7대 전략산업으로 지정하여 2013년부터 보조금을 지급하였다. 중국정부는 내연기관차 생산에서 중국과 선진국 간의 격차를 극복하는 데 한계가 있음을 인식하고, 향후 친환경 산업의 성장을 고려하여 전기차 산업을 적극 육성하였다.⁸¹⁾ 2021년 발표한 「14차 5개년 계획

(2021-25)』에서는 미-중 갈등에 대응하여 공급망 안정과 산업구조 고도화를 위해 ‘9대 전략적 신흥산업’을 육성하겠다고 발표하였으며, 그중에 ‘신에너지 자동차’가 포함되어 있다.⁸²⁾ 2009년 전략적 신흥산업 목록이 처음 제시되었을 때 신에너지자동차가 포함되었기 때문에 중국은 10여 년 이상 전기차를 핵심 산업으로 육성해온 셈이다.

중국에는 전기차 배터리의 핵심광물인 리튬이 약 1억 톤 매장되어 있는 것으로 보고된다.⁸³⁾ 매장량 중 약 91%가 염호에 녹아 있는 형태이고 나머지가 경암형인데, 주로 칭하이, 티베트, 쓰촨 등에 분포한다. 그러나 중국의 염호형 리튬은 불순물이 많고 남미의 염호와 비교해 마그네슘 함량이 높아 추출이 기술적으로 어려우며 경암형 리튬은 고지대에 매장되어 있어 지리적으로 접근이 어려운 경우가 많다.⁸⁴⁾ 이러한 이유로 중국은 국내에서 리튬 공급이 부족하고 국내보다는 해외 생산이 저렴하기 때문에 호주, 아르헨티나, 멕시코 등 해외에서의 개발 활동에 적극적이다.

한편 리튬은 호주와 남미에 주로 매장되어 있지만, 리튬 추출 기술과 생산에서는 중국이 경쟁력을 가지고 있다. 이에 따라 리튬을 추출하고 생산하는 시설이 중국에 집중되어 있어, 현재는 해외에서 자원을 채굴하여 중국에서 가공하는 모델이 지배적이다.⁸⁵⁾ 중국 리튬 기업은 해외에서 리튬을 생산하기도 하고, 외국 기업이 중국에 가공 공장을 열어 리튬을 생산하기도 한다. 미국의 리튬 생산 기업인 Albermarle은 중국에 리튬 처리시설을 가지고 있는데, 2021년에는 2개의 리튬 처리 공장을 추가로 건설하겠다는 계획을 발표하기도 하였다.⁸⁶⁾

81) 한국은행(2022), p. 8.

82) 현상백 외(2020), p. 8.

83) 한국광해광업공단(2022), p. 2.

84) 위의 자료, p. 5.

85) 위의 자료, p. 9.

86) Process Worldwide(2021), “Albermarle to Construct Two New Lithium Conversion Plants in China,” 온라인 자료(검색일: 2022. 9. 15).

전기차의 생산 확대와 더불어 리튬 가격이 급등하면서 기업들은 리튬을 안정적으로 확보하기 위해 노력을 기울이고 있는데, 리튬 광산의 지분을 인수하여 자원을 확보하는 형태가 주를 이룬다.⁸⁷⁾ 그러나 미국기업이 광산 지분 인수와 리튬의 생산에만 집중한다면, 중국기업은 리튬 생산국가에서 리튬 공급망 전체를 수직 계열화하려는 움직임을 보인다는 차이가 있다. 전기차 배터리 공급망에 리튬 생산이라는 상류 부문부터 전기차 배터리 제조라는 하류 부문까지가 있다고 한다면, 미국의 리튬 기업은 상류 부문에만 참여하는 반면에 중국의 리튬 기업은 상류부터 하류 부문까지 통합하는 생산체계를 구축하는 경우가 많다. 즉 리튬을 추출하고, 다음 단계에서 전기차 배터리 소재인 양극재를 생산하며, 이후 최종재인 배터리를 생산하는 리튬 공급망 전체를 구축하고자 하는 것이다. 이러한 전략은 최근 중국의 아르헨티나 투자 사례에서 엿볼 수 있다.

현재 아르헨티나에는 리튬 공급망 중 원료를 생산하는 단계만 구축되어 있는데, 중국기업인 Gotion high tech는 아르헨티나에 리튬 공급망 전체를 구축하는 사업을 제안하였다.⁸⁸⁾ Gotion은 중국에서 4번째로 큰 전기차 배터리 셀 제조기업이자 폭스바겐의 공식 배터리 공급업체로, 폭스바겐이 중국에서 생산하는 모든 전기차에 배터리를 공급할 예정이다. 중국의 Gotion High Tech와 아르헨티나의 JEMSE(후후이주 에너지광물공사)는 2022년 6월 전기차 배터리에 사용할 탄산리튬 공장을 아르헨티나에 설립하고, 향후에는 양극재 생산과 배터리 셀 제조 공장도 설립하기로 합의하였다. 리튬 생산 공장의 초기 생산 용량은 연간 1만 톤으로 계획하였고, 추후 수요 증가에 대응해 5만 톤으로 용량을 확장할 계획이다. 향후 아르헨티나에서 생산한 배터리는 독일, 인도, 미국, 스페인, 베트남 등으로 수출하여 전기차 제조에 사용될 예정이다. Gotion과 JEMSE 회장 시, 아르헨티나의 페르난데스 대통령은 Gotion 회장과 별도

87) 한국광해광업공단(2022), p. 21.

88) Autocosmos(2022. 6. 30), "Gotion High Tech quiere fabricar baterías y buses eléctricos en Argentina," 온라인 자료(검색일: 2022. 9. 15).

면담을 가지며 아르헨티나의 리튬산업 발전 방향을 논의하고 중국의 투자를 환영하였다.⁸⁹⁾

미국은 중남미에서 리튬 원료 생산에 참여하고 있는데, 중국과 달리 자국에 배터리 공급망 전체를 구축하고자 한다. 따라서 향후에도 중남미에서는 리튬 원료를 생산하는 정도에 그쳐 동 부문에서 중남미의 공급망 참여는 제한적일 것으로 예상된다.

한편 미국은 2021년 자국의 4대 핵심 산업 공급망에 내재된 위험과 취약성이 무엇인지를 검토하라는 행정명령을 내렸다. 4대 핵심산업은 반도체, 고용량 배터리, 희토류, 의약품 및 원료 의약품으로, 전기차 배터리도 핵심 산업의 하나로 포함되어 있다. 전기차 배터리 공급망을 분석한 결과보고서는 핵심광물인 리튬, 코발트, 니켈, 흑연 등의 생산과 정제를 중국에 크게 의존하고 있어 중국이 핵심광물의 공급을 통제할 경우 미국의 배터리 산업이 위협 받을 수 있다고 평가하였다.⁹⁰⁾ 배터리 공급망의 취약성을 해결하기 위해 국내에서 리튬을 채굴하고 생산할 것을 제안하고, 추가적으로 동맹국과 글로벌 생산과 공급에 협력할 것을 제안하고 있다. 장기적으로 리튬의 생산도 국내 생산을 장려하여 배터리 공급망 전체를 국내에 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 그러므로 동맹국과 협력해서 핵심광물을 중국이 아닌 중남미에서 조달할 수 있겠지만 광물을 제조하여 핵심소재를 만들고 배터리를 생산하는 과정은 미국에서 이루어질 것으로 예상된다.

미국에도 염호형 리튬이 매장되어 있지만, 남미와 달리 미국의 염호는 초고온의 온천수이거나 석유가스와 혼합된 형태이기 때문에 현재는 개발 단계이고 상업적 규모의 리튬을 생산하기까지는 시간이 소요될 것으로 예상된다. 미국이 궁극적으로는 리튬과 같은 핵심광물을 자국에서 생산하는 것을 목표로 하지만 현재로서는 리튬 상업생산이 개발 단계에 있기 때문에 중국이 아닌 제3국에서

89) Inter-American Dialogue(2022), p. 3.

90) The White House(2021), pp. 7-9.

조달할 수밖에 없다. 이에 따라 최대 매장지역인 중남미에서 리튬을 공급받는 상황은 당분간 이어질 것으로 예상된다.

미국이 중남미에서 배터리 공급망의 상류 부문에만 참여할 가능성은 2022년 발효된 인플레이션 감축법(IRA: Inflation Reduction Act)에서도 나타난다. IRA는 북미에서 조립되거나 생산되는 전기차에 보조금을 지급한다는 조항을 포함하는데, 신차는 최대 7,500달러, 중고차는 최대 4,000달러의 보조금 혜택을 받게 된다. 이때 중국과 같은 우려 국가에서 생산된 배터리나 핵심광물을 일정 비중 이상 사용한 전기차는 혜택 대상에서 제외된다. 또한 전기차 배터리의 핵심광물 중 일정 비율을 미국에서 생산해야 보조금 혜택을 받을 수 있는데, 현재는 배터리 핵심광물의 40% 이상을 미국이나 미국과 FTA를 체결한 국가에서 조달하도록 요구한다. 핵심광물 비중은 1년 마다 10%p 올라가 2027년에는 80%까지를 미국이나 FTA 체결국에서 조달하도록 하고 있다. 현재 미국에서는 리튬의 대규모 상업생산이 가능하지 않기 때문에 미국과 FTA를 맺은 국가에서 리튬을 조달하는 것이 가장 경제성이 높는데, 리튬 삼각지역 중에서는 칠레가 유일하게 미국과 FTA를 체결한 국가이므로 IRA의 수혜를 받을 것으로 예상된다.

다. 중남미 주요국의 광업 정책

전기차의 핵심광물에 대한 수요가 증가하고 이를 확보하려는 국가간 경쟁이 치열해지면서 중남미 주요국은 국영기업을 통해 핵심광물의 생산을 관장하려는 자원민족주의 경향을 보이고 있다. 특히 리튬은 중남미가 전 세계 최대의 매장량을 가지고 있고, 공급 부족으로 가격이 가장 가파르게 상승하고 있기 때문에 리튬을 중심으로 자원민족주의가 대두되거나 광물 정책이 수립되고 있다. 볼리비아는 2014년부터 정부가 리튬산업을 관장하였고 멕시코는 2022년 국유화를 결정하였으며, 칠레는 최근 국유화를 논의 중이다. 그러나 국가마다 매장량과 생산량에 차이가 커 자원민족주의의 영향은 매장량 및 생산량에 따라

달라질 수 있다.

자원민족주의가 강한 볼리비아는 자원량은 많지만, 인근 칠레나 아르헨티나에 비해 리튬 추출이 용이하지 않다. 이에 따라 볼리비아는 개발과 탐사 경험의 부족하고 상업적 생산이 더딘 상황이다. 따라서 볼리비아에서 자원민족주의는 자국의 리튬 개발을 지연시키는 측면이 있지만 세계 리튬 시장과 공급망에 미치는 영향력은 제한적이라고 할 수 있다. 멕시코는 2022년 국유화를 결정하였지만, 아직 상업 생산이 없고 자원량도 세계 10위(2%)로 다른 중남미 국가에 비해 미미한 수준이다. 그러므로 국유화는 멕시코의 전기차 공급망 편입을 지연시키는 결과를 야기할 수 있지만 세계 리튬 시장에 미치는 영향은 제한적일 것이다. 반면 칠레는 현재 기술로 추출 가능한 매장량이 세계 1위이고, 생산량도 호주에 이어 2위의 국가이다(표 3-2 참고). 따라서 칠레에서 진행되는 국유화 논의는 리튬 시장과 공급망에 미치는 영향이 클 것으로 예상된다.

볼리비아는 2014년부터 광업법을 개정하여 오직 볼리비아 국영기업만이 리튬 사업권을 소유하도록 규정하였다. 볼리비아는 자원량에서는 세계 1위로 개발 잠재력이 가장 높지만, 아르헨티나나 칠레에 비해 강우량이 많아 수분을 증발시키는 데 시간이 오래 걸리고 염호의 화학 성분도 복잡하다. 또한 국유화 이후 정부의 영향력이 강하기 때문에 외국기업이 적극적으로 투자에 나서지 않는 상황이다.

볼리비아 국영기업만이 개발권을 소유하고 있으므로 민간기업이나 외국기업이 사업에 참여하기 위해서는 국영 리튬기업인 YLB(Yacimientos de Litio Bolivianos Corporación)와 합작을 해야 한다. YLB는 2018년 독일기업인 ACI Systems과 합작 사업을 시행한다고 발표했다. 그러나 2019년 볼리비아 정부는 ACI Systems가 계획한 연간 4만 톤의 리튬 생산이 실현 가능한지에 대해 의문을 제기하면서 해당 사업을 철회한다고 발표하였다.⁹¹⁾ 이 사례는 정부의 결정에 따라 합작 사업이 중단될 위험이 있음을 보여주는 것으로, 외국기업

91) Fitch Solutions(2021), p. 48.

입장에서는 볼리비아 정부의 강한 주도권이 투자에 위험요인으로 작용할 수 있다.

멕시코는 2022년 4월 리튬을 전략광물로 지정하고, 탐사·생산·판매 전 과정을 국유화하는 법안을 통과시켰다.⁹²⁾ 국유화에 따라 민간기업이 리튬 탐사와 생산에 직접 참여하는 것이 불가능해졌고, 법안 통과 90일 이내에 리튬의 탐사·생산·판매를 관장하는 국영기업을 설립하도록 하였다. 해당 법안은 리튬을 전략광물로 지정한다는 내용과 함께 정부가 다른 광물도 전략광물로 지정하여 국유화할 수 있다는 내용을 포함하고 있기 때문에 국유화가 다른 광물로 확대될 가능성이 있다.⁹³⁾

멕시코의 리튬은 소금물이나 점토에 섞여 있는 형태인데 점토에서 리튬을 추출하는 기술은 현재 개발되지 않았다. 중국의 Ganfeng 리튬이 생산에 투자하였고 2023년부터 상업 생산을 시작할 것으로 예상되지만, 현재까지 상업 생산은 전무한 상태이다.⁹⁴⁾ 현재 양허사업으로 8개 외국계 기업이 멕시코에서 리튬을 개발하고 있으며 멕시코 정부는 기존의 리튬 생산 계약을 재검토할 예정⁹⁵⁾이어서 외국계 투자기업과 마찰이 생길 수도 있다.⁹⁶⁾

칠레는 보리치 대통령(2022. 3~)이 대선 당시 공약으로 내세웠기 때문에 현 정부에서 리튬산업 국유화가 논의되고 있다. 현재도 리튬은 양도 불가능한 전략광물로 지정되어 민간의 진출과 개발이 제한되며 민간기업이 생산에 참여하기 위해서는 사전에 원자력위원회(CCHEN: Comisión Chilena de Energía Nuclear)에서 할당량을 허가 받아야 한다. 현재 칠레 기업인 SQM(Sociedad Química y Minera)과 미국기업인 Albemarle 2개 회사가 생산을 과점하고 있는데, 해당 기업은 1979년 이전에 생산 허가를 취득하였고 SQM은 2030년

92) Senado de la República(2022. 4. 19), “Aprueba Senado reforma a Ley Minera que reconoce al litio como patrimonio de la Nación,” 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 27).

93) 박미숙(2022), 「멕시코, 리튬 산업 국유화」,재인용, 온라인 자료(검색일: 2022. 9. 15).

94) Senado de la República(2022. 4. 19), “Aprueba Senado reforma a Ley Minera que reconoce al litio como patrimonio de la Nación,” 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 27).

95) “Mexico nationalizes lithium in populist president’s push to extend state control”(2022. 4. 20).

96) 박미숙(2022), 「멕시코, 리튬 산업 국유화」,재인용, 온라인 자료(검색일: 2022. 9. 15).

까지, Albermarle은 2043년까지 생산과 유통을 허가 받은 상태이다. 두 기업 이외에는 칠레 정부가 리튬 개발을 허가한 사례가 적어 칠레는 신규 기업이 진출하기에 장벽이 높은 시장이다.

리튬 국유화가 시행되면 국영기업이 설립되어 생산과 유통을 관장할 것으로 예상되지만, 국유화 여부와 주요 내용은 현재 논의 단계이다. 칠레는 현재 헌법 개정을 추진 중인데, 보리치 대통령은 개정되는 헌법에 리튬 국유화를 포함시키려 하였다. 그러나 광산업계의 반발로 헌법 개정안에서 국유화는 제외되었고 광산 개발 시 환경과 주민 권한을 강화하는 내용만 포함되어 개헌 투표가 실시되었다. 2022년 9월 실시한 헌법 개정안 채택을 묻는 국민투표에서 개정안 채택이 부결되면서 향후 개정안 수정과 재투표가 실시될 예정이다. 따라서 칠레의 리튬 국유화는 헌법 개정과 함께 논의가 진행 중인 상황이다.

칠레는 리튬 매장량이 세계 1위이고 건조한 기후로 리튬 추출의 경제성이 높으며, 기존에 칠레 및 외국 기업의 개발과 탐사 경험도 풍부하다. 그러나 Albermarle과 SQM 두 회사가 시장을 선점하고 있기 때문에 신규 기업의 참여 기회가 낮고, 국유화 논의가 이루어지는 것 자체가 외국기업의 입장에서는 부정적인 투자 환경으로 인식되고 있다.

칠레, 멕시코, 볼리비아에서 자원민족주의가 대두되고 있는 반면, 아르헨티나는 현재까지 외국기업에 개방적인 정책을 유지하고 있고 브라질은 그동안 폐쇄적이었던 리튬 산업을 오히려 최근에 개방하는 정책을 취하고 있다.

아르헨티나는 중남미의 다른 지역에 비해 민간기업의 투자가 자유로운 환경을 갖추고 있다. 리튬 개발 기업은 필요한 장비를 무관세로 수입할 수 있고 생산된 리튬을 수출하는 경우 3%의 로열티를 정부에 납부하게 된다. 칠레의 경우 로열티가 6~40%인 것과 비교하면 기업의 부담이 상당히 낮은 편이다.⁹⁷⁾ 아르헨티나에서는 리튬을 전략광물로 지정하지 않았기 때문에 다른 광물과 동일하

97) Lewkowicz(2021. 10. 1), "Argentina at crossroads over the future of the lithium sector," 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 27).

게 일반 광업법을 적용받고 있다.

또한 리튬은 중앙 정부가 아니라 매장되어 있는 주 정부가 관장한다. 페르난 데스 대통령(2019~)이 집권한 이후, 리튬 산업이 국유화될 가능성에 대한 시장의 우려가 존재하지만 아직까지 국유화 계획은 관찰되지 않는다. 리튬을 국유화하기 위해서는 중앙정부가 리튬을 관리해야 하는데 현재 주정부가 리튬 개발을 관장하고 있고 중앙정부에 권한을 이양할 가능성은 낮아 보인다.⁹⁸⁾ 뿐만 아니라 이미 외국기업이 다수 진출해있기 때문에 외국기업과 마찰을 빚으며 국유화를 진행하기는 어려워 보인다.

아르헨티나는 리튬 추출의 경제성도 높고 매장량도 많기 때문에 호주, 중국, 캐나다, 일본, 한국 등의 외국기업이 100%의 지분을 가지고 투자를 하고 있다. 현재 중남미 대부분의 리튬 생산 국가는 추출한 리튬을 수출하기 때문에 해외에서 소재 생산과 전기차 배터리 생산이 이루어진다. 그러나 최근 중국의 Gotion High Tech와 아르헨티나의 JEMSE(후후이주 에너지광물공사)가 아르헨티나에 리튬 제련 공장을 설립했을 뿐만 아니라, 향후 양극재 생산과 배터리 셀 제조 공장도 현지에 설립하기로 합의하였다. 현재까지 아르헨티나는 리튬만을 생산해서 수출했기 때문에 전기차 가치사슬에서 전방 연계가 강했다면, 향후에는 원료(리튬), 소재(양극재), 배터리 생산 단계까지 담당하면서 가치사슬에서 후방 연계의 정도를 높일 것으로 예상된다.

브라질에 매장된 리튬은 전 세계 매장량의 0.5%에 불과하지만 생산량은 2.3%로 세계 5위 수준이다. 브라질은 중남미 다른 국가와 달리 정부가 아닌 민간 중심으로 리튬을 개발하려는 방향으로 정책 변화를 취하고 있다. 그동안 브라질의 광업은 철광석에 집중되었으나 정부는 리튬 개발을 통해 광업 분야에서 생산을 다각화하고자 한다. 특히 정부의 과도한 개입보다는 민간의 참여가 리튬 개발에서 중요한 성공요인이라고 판단하여 민간 주도의 개발로 정책 방향을 선회하고 있다.⁹⁹⁾

98) *Ibid.*

브라질은 그동안 정부가 리튬 개발과 수출입을 통제해왔다. 리튬의 수출입을 위해서는 국가원자력에너지위원회에서 사전 승인을 받아야하고, 국가원자력에너지위원회와 과학기술혁신부, 광업에너지부에서 리튬 관련 기업의 기술 개발 현황을 2년마다 점검하였다.¹⁰⁰⁾ 그러나 브라질 정부는 2022년 7월 리튬 수출의 사전허가를 폐지하기로 결정하였다. 이는 과도한 행정을 줄여 리튬 투자환경을 개선하고 외국인투자를 늘리고자 하는 의도에서 취해진 조치이다.¹⁰¹⁾

표 3-5. 중남미 리튬 보유국의 투자 환경과 정책 방향

국가	투자환경	정책
아르헨티나	- 염수(salt lake, brine)형 - 건조한 기후로 생산의 경제성 높음 - 개발/탐사 프로젝트 다수 - 칠레에 비해 ESG 조건이 느슨	민간 주도
칠레	- 염수형 - 건조한 기후로 생산의 경제성 높음 - 개발/탐사 프로젝트 다수 - Albermarle과 SQM이 시장 선점하여 신규 기업 진출 어려움.	국유화 논의 중
볼리비아	- 염수형 - 강우량이 많고 화학성분이 복잡하여 아르헨티나와 칠레에 비해 경제성 낮음 - 개발/탐사 경험 부족 - 외국기업 투자 시 국영기업 YLB와 합작 필요	국유화 (2014년)
멕시코	- 염수형, 점토(rich clay)형 - 상업생산 전무(2023년 생산 예정) - 점토형 추출을 위한 기술 개발 필요	국유화 (2022년)
브라질	- 경암(hard rock)형 - 매장량은 적으나, 볼리비아에 비해 생산의 경제성이 높음	민간 주도로 전환(2022년)

자료: 저자 작성.

99) “Spotlight: Brazilian lithium developments”(2022. 7. 15), 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 27).
100) 외교부 라틴아메리카 협력센터(2022), 「리튬 수출입 자유화 조치 발표」, 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 27).
101) “What’s included in Brazil’s 2050 mining plan?”(2022. 7. 7), 온라인 자료(검색일: 2022. 7. 27).

제4장



중남미 주요국의 가치사슬 구조 분석

1. 분석 방법론
2. 중남미 주요국의 글로벌 가치사슬
참여도
3. 구성요소별 수출부가가치 분해

제4장에서는 중남미 국가들의 글로벌 가치사슬 참여도와 역내 가치사슬이 어떻게 형성되어왔는지, 특히 미·중 경쟁 심화 시기에 나타난 변화를 파악하기 위해 시기별로 구분하여 그 결과를 비교·분석한다. 서론에서 언급하였듯이 시기적 구분은 1990년부터 금융위기 발발 이전인 2007년, 2007년부터 미·중 관세부와 시점 직전인 2017년, 2017년부터 코로나19 팬데믹 이전인 2019년, 2019년부터 가장 최근 데이터를 제공하는 2021년까지 총 4개의 국면으로 구분한다. 이러한 시기 구분을 통해 중국의 WTO 가입 이후 국제무역에서 중국의 부상, 금융위기, 미·중 경쟁의 격화, 코로나19 팬데믹 등이 중남미 가치사슬에 미친 영향을 추론하는 데 중요한 단서를 제공할 수 있다.

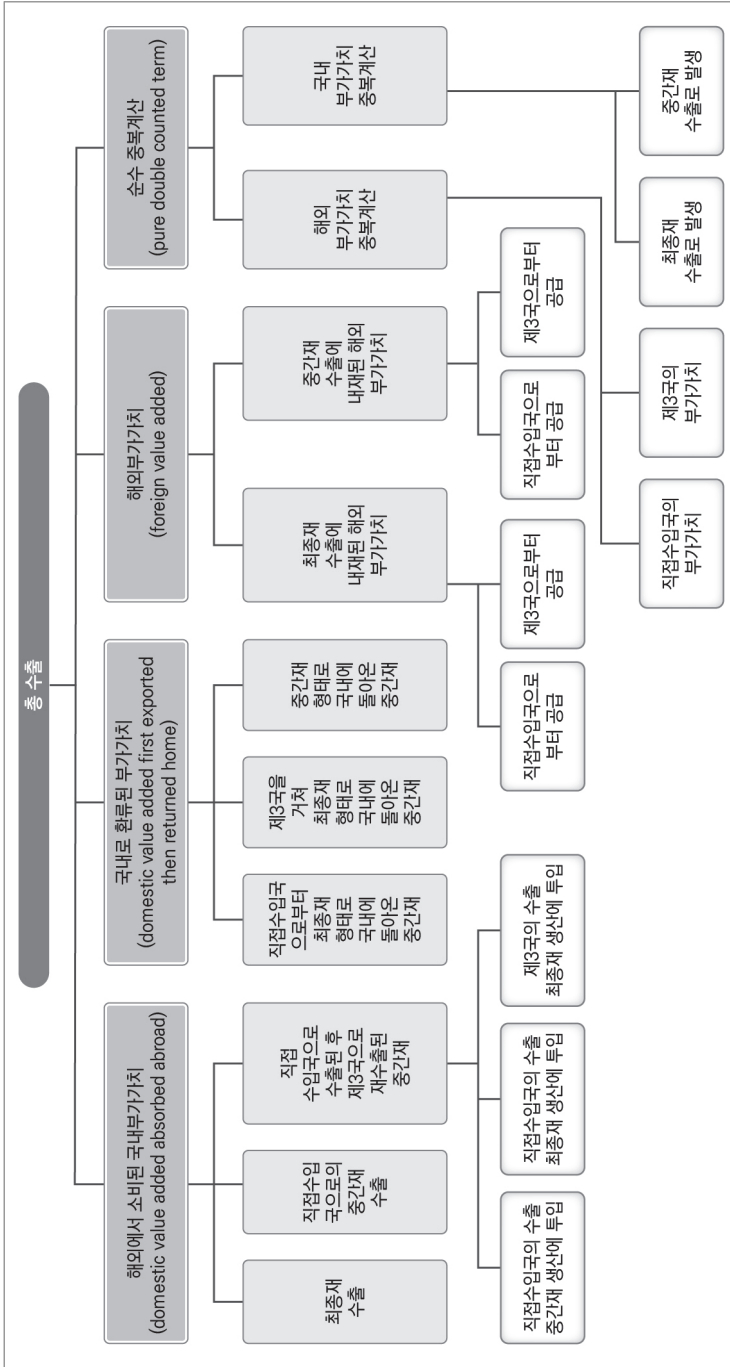
중남미 국가들의 가치사슬에 대한 분석을 위해 기존 연구에서 논의된 수출부가 가치 분해 방법론을 활용하여 중남미 국가들의 전방 연계, 후방 연계, 수직 특화 등 가치사슬 구조를 파악할 수 있는 몇 가지 지표를 검토한다. 이후 양자간 교역의 틀에서 중남미 국가들의 대미·대중 가치사슬과 역내 가치사슬이 어떻게 구축되어 있는지 동일한 방법론을 적용하여 중남미의 가치사슬에 대한 분석을 수행한다.

1. 분석 방법론

본 연구에서는 Wang, Wei, and Zhu(2018)가 제안하는 수출부가가치 분해 방법론을 활용하여 중남미의 글로벌 및 역내 가치사슬 참여도와 구조 등을 파악하고자 한다. Koopman, Wang, and Wei(2014)에서는 한 국가의 총수출을 총 아홉 가지 항목으로 분해하고 있는 반면, Wang, Wei, and Zhu(2018)는 총수출을 16가지 항목으로 더욱 세분화하였다. 이렇게 세분화된 수출부가가치 분해를 통해 전방 연계와 후방 연계를 명시적으로 구분할 수 있으며, 특정 산업 내 양자간 교역 수준(disaggregated level)에서도 이러한 분석이 가능하다는 점에서 기존 연구가 제안한 방법론에 비해 차별성을 가진다.¹⁰²⁾

102) Wang, Wei, and Zhu(2018), p. 3.

그림 4-1. 총 수출부가가치 분해



자료: Wang, Wei, and Zhu(2018), p. 17; 라미령(2017), pp. 35~36, 재인용.

[그림 4-1]에서 제시되었듯이 총수출은 해외에서 소비된 국내부가가치, 국내로 환류된 부가가치, 해외부가가치, 순수 중복계산 등 네 가지 항목으로 구분된다. 이렇게 구분된 각 항목은 또다시 각각 하위 항목으로 나뉘어 총 16개의 항목으로 총수출을 분해할 수 있다. 분해된 수출부가가치 값을 이용하면 각 국가의 글로벌 가치사슬 참여도와 국가간 교역에서 중간재의 흐름 등을 파악할 수 있다.

국제산업연관표를 활용하는 이러한 방법론은 국가간 중간재 교역 데이터가 가진 통계적 문제를 해결하기 위해 등장하였다.¹⁰³⁾ 국제적 분업화가 활발하게 진행되면서 국가간 중간재 이동이 활발해졌는데, 이 때문에 기존 무역통계 내에 중복계산의 비중이 증가하는 문제가 발생하였다. 즉 한 상품이 A국과 B국을 오가며 여러 생산 단계를 거치게 되면 각 국가의 총수출에서 동 상품에 대한 A국과 B국의 부가가치가 중복계산된다. 중복계산의 비중은 경제 규모가 클수록 높아지는 경향이 있는데, Johnson and Noguera(2009)에 따르면 중국의 수출에 포함된 중간재 수입을 감안할 경우 2004년 미국의 대중국 무역의 적자가 약 15~30% 감소한다는 결과를 제시하였다. 국제산업연관표에 기반한 수출부가가치 분해 방법론은 이러한 문제를 해결해줌으로써 국가간 교역이 미치는 영향을 보다 정확하게 분석할 수 있다. 뿐만 아니라 수출부가가치 분해 방법은 GVC 참여로 인해 한 국가가 얻는 부가가치를 계산할 수 있다는 점에서 전통적인 교역 데이터를 이용하는 것에 비해 비교 우위가 있다.

정영식 외(2019)에 따르면 글로벌 가치사슬 참여도를 측정하는 방식으로 두 가지 방법이 주로 활용되고 있다. 첫째는 수출국의 간접 수출부가가치(또는 간접 국내부가가치)와 해외부가가치를 이용한 방법으로서 전자는 수출국가의 전방 연계(forward linkage), 후자는 수출국가의 후방 연계(backward linkage) 관점에서 글로벌 가치사슬의 참여도를 보여준다. 간접 수출부가가치는 A국이

103) 정영식 외(2019), p. 72.

직접 수입국인 B국으로 중간재를 수출하고 B국이 이를 가공하여 제3국인 C국으로 수출할 때 여기에 내재된 A국의 부가가치를 의미한다. A국의 총수출 대비 동 부가가치의 비중을 계산함으로써 글로벌 가치사슬에서 A국의 전방 연계 정도를 파악할 수 있다. 한편 A국의 해외부가가치는 A국이 수출하는 재화에 포함되어 있는 해외부가가치를 의미하며, 후방 연계 관점에서 A국의 글로벌 가치사슬 참여도를 보여준다.

둘째는 수직 특화도(Vertical Specialization)를 통해 글로벌 가치사슬 참여도를 파악할 수 있다. 수직 특화도는 A국의 수출에 포함된 해외부가가치와 해외부가가치 중복계산 부분을 포함한다. 해외부가가치 중복계산 부분은 해외에서 생산된 중간재가 반복적으로 이동하면서 발생한 중복 값을 의미하므로 해외부가가치 중복계산 값이 높을수록 글로벌 분업화가 고도화되어 있다고 볼 수 있다.¹⁰⁴⁾ 수출부가가치 분해 방법론에 대한 보다 자세한 설명은 정영식 외(2019), 라미령(2017) 등을 참고하기 바란다.

본 연구에서는 전술한 두 가지 방법론을 수출국 A국의 총수출에 적용함으로써 전방 연계 및 후방 연계 관점에서 A국의 글로벌 가치사슬 참여도를 살펴보고, 수직 특화도를 보완적으로 산출하여 글로벌 가치사슬에 대한 분석을 수행한다. 이후 양자간 교역을 바탕으로 중남미 역내, 역외 국가 간 중간재의 이동이 어떻게 나타나는지 살펴보고, 산업별로도 구분하여 글로벌 가치사슬과 역내 가치사슬에 대한 분석을 실시한다.

분석에 활용할 데이터는 Eora MRIO 국제산업연관표로서 동 데이터에 포함되어 있는 국가 수가 190개국으로 중남미 국가 대부분을 포함하고 있다는 점에서 WIOD(World Input-Output Database)나 ADB-MRIO(ADB Multi-Region Input Output)에 비해 비교우위를 갖는다. 또한 데이터 제공기간도 1990년부터 2021년까지로 타 데이터에 비해 길어 최근의 가치사슬 형성에 대

104) 정영식 외(2019), p. 82.

한 정보를 얻기에도 적절한 자료라고 평가할 수 있다. 다만 산업 분류가 26개에 그치고 있어 WIOD의 56개 산업, ADB-MRIO의 35개 산업과 비교할 때 상대적으로 세분화되어 있지 못하다는 단점이 있다.

2. 중남미 주요국의 글로벌 가치사슬 참여도

수출부가가치 분해 결과 중 간접 수출부가가치를 통해 글로벌 가치사슬에서 중간재를 수출하는 국가의 전방 연계 정도를 파악할 수 있다. [그림 4-2]에서는 중남미 주요국별/시기별로 계산된 간접 수출부가가치 비중을 제시하고 있다. 즉 A국을 제외한 타 국가의 수출에 포함된 A국의 국내부가가치가 A국의 총수출에서 차지하는 비중을 보여준다. 이하에서는 설명의 편의상 동 비중을 ‘글로벌 가치사슬에서 A국의 전방 연계 참여도’라고 정의한다.

코스타리카, 과테말라, 멕시코, 파나마를 제외한 중남미 국가들의 글로벌 가치사슬 전방 연계 참여도는 50%를 상회하고 있어 전방 연계도가 상대적으로 높은 편이다.¹⁰⁵⁾ 중남미 국가들의 경우 원자재와 같은 1차 상품의 수출이 주를 이루고 있으며, 동시에 선진국에 비해 산업화 정도가 낮아 중간재를 수입해 가공하여 고부가가치를 창출하는 수출이 어렵다. [그림 4-3]에서 보듯이 멕시코와 파나마를 제외한 대부분의 중남미 국가에서 후방 연계도가 낮게 나타나는 결과가 이러한 사실을 뒷받침한다. 결과적으로 중남미 주요국에서 전방 연계도가 높은 이유는 이 국가들의 주요 수출 품목이 다른 국가에서 중간재로 활용할 수 있는 원자재로 구성되어 있기 때문이다.

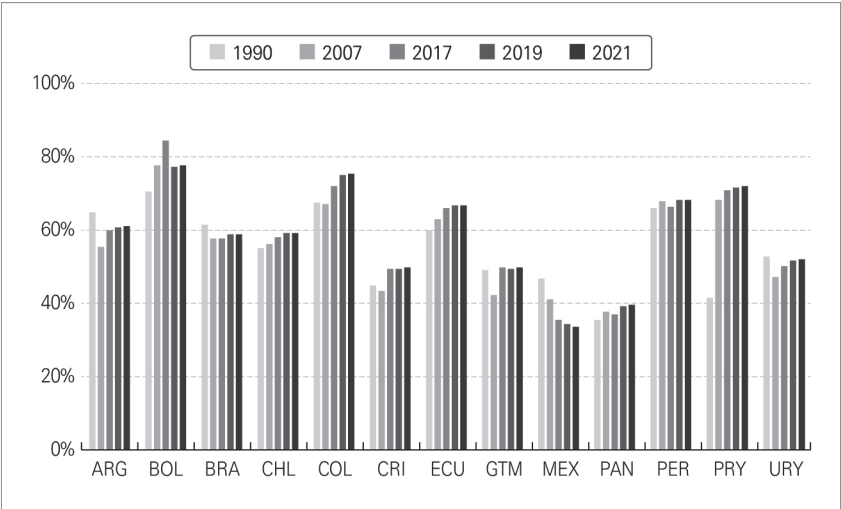
반면 멕시코와 파나마는 타 중남미 국가에 비해 전방 연계 참여도가 상당히 낮을 뿐만 아니라, 멕시코의 경우 시간이 지남에 따라 전방 연계도가 감소하는

105) 동일한 데이터를 이용하여 분석한 결과 2021년 기준 한국의 전방 연계 참여도는 54.7%, 미국은 54.6%, 중국은 50.6%, 독일은 34.3%이다.

경향을 보이고 있다. 글로벌 가치사슬에서 멕시코와 파나마의 전방 연계도가 상대적으로 낮은 이유는 타 국가와 비교할 때 1차 상품 수출 비중보다 중간재를 수입하여 조립·가공한 최종재 또는 중간재를 수출하는 비중이 더 크기 때문인 것으로 보인다. 이는 [그림 4-3]에서 확인할 수 있듯이 멕시코와 파나마의 총수출에서 해외부가가치가 차지하는 비중이 타 중남미 국가에 비해 높다는 사실로부터 확인할 수 있다.

제3국면인 미·중 경쟁의 격화 시기(2017~19년)에는 볼리비아, 멕시코에서 전방 연계도가 감소하였으나, 타 중남미 국가들은 오히려 전방 연계도가 소폭이지만 증가하거나 일정하게 유지되는 결과를 나타냈다. 즉 볼리비아와 멕시코는 동 시기에 중간재 수출이 감소하였는데 이 시기의 전방 연계도 변화의 원인은 다음 절에서 자세히 분석하기로 한다.

그림 4-2. 국가별/시기별 수출부가가치 분해: 전방 연계(간접 수출부가가치 비중) (단위: %)



주: 각 국가의 총수출에서 간접 국내부가가치가 차지하는 비중을 나타냄.
 자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

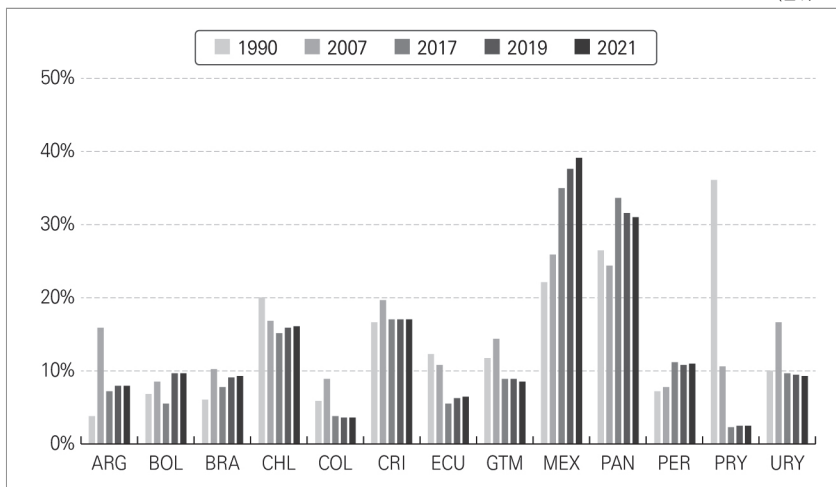
[그림 4-3]은 국가별/시기별로 총수출에서 해외부가가치가 차지하는 비중을 보여주는데, 동 지표는 가치사슬에서 후방연계 정도를 나타낸다. [그림 4-3]에 따르면 멕시코와 파나마의 수출에서 해외부가가치가 차지하는 비중이 타 중남미 국가들에 비해 높게 나타나는데 2021년 기준 동 비중은 멕시코가 39.0%를 기록하였다. 멕시코의 경우 미국으로의 수출이 압도적인데, 동일한 데이터를 분석한 결과 2019년 기준 멕시코의 대미 수출에 내재된 해외부가가치의 46%는 미국의 부가가치이고, 54%는 미국 이외의 제3국의 부가가치로 구성되어 있다. 다시 말해 멕시코 교역의 특징은 미국으로부터 수입한 중간재를 가공하여 미국으로 재수출하는 비중이 매우 높다는 점이다. 또한 지난 30년간 멕시코는 글로벌 가치사슬 측면에서 전방 연계가 줄고 후방 연계가 증가했다는 점이 주목할만하다.

파나마의 경우도 멕시코와 유사하게 파나마의 수출에 내재된 해외부가가치 비중이 높았으며 2021년 기준 30.8%를 기록하였다. 파나마의 수출에서는 코스타리카, 에콰도르, 과테말라, 미국으로의 수출이 상대적으로 높은 비중을 차지하는데, [그림 4-3]에 따르면 이 국가들로의 수출에 포함된 해외부가가치의 비중이 증가해왔다.

또한 [그림 4-2]와 [그림 4-3]에서 한 가지 눈에 띄는 점은 파라과이의 결과다. 1990년과 2007년 사이에 파라과이의 수출에서 간접 수출부가가치와 전방 연계도는 급격하게 증가한 반면 해외부가가치와 후방 연계도는 급감하여 2%대의 매우 낮은 수준에 머무르고 있다. 이와는 대조적으로 아르헨티나, 브라질, 우루과이의 후방연계도는 동 기간 눈에 띄게 증가하였다. 이러한 결과는 다른 요인들 중에서도 1991년 메르코수르의 출범으로 파라과이가 수출입 측면에서 메르코수르에 급격히 통합되었을 수 있음을 시사한다.

그림 4-3. 국가별/시기별 수출부가가치 분해: 후방 연계(해외부가가치 비중)

(단위: %)



주: 각 국가의 총수출에서 해외부가가치가 차지하는 비중을 나타냄.

자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

[그림 4-3]을 보면 미·중 경쟁의 격화 시기로 구분한 2017~19년 사이에 파나마를 제외한 대부분의 중남미 국가들에서 동 시기에 후방 연계도가 증가하거나 일정한 수준에서 유지되었다. 미·중 경쟁의 심화로 중국의 대체 국가로서 중남미 주요국들의 대미 수출이 증가함에 따라 이 국가들의 후방 연계도가 증가했을 가능성이 있다.

부가가치 분해를 통해 산출된 각 국가의 국내부가가치와 해외부가가치를 살펴보는 것 이외에도 글로벌 가치사슬 참여도를 분석하기 위해 가장 일반적으로 사용하는 지표로서 수직특화지수(VS Index: Vertical Specialization Index)가 있다. 수직특화지수는 해외부가가치와 해외출처의 중복계산을 합한 값으로 계산되는데, 수출 중 해외가치 부분으로서 GVC 참여지수로 해석될 수 있다.¹⁰⁶⁾

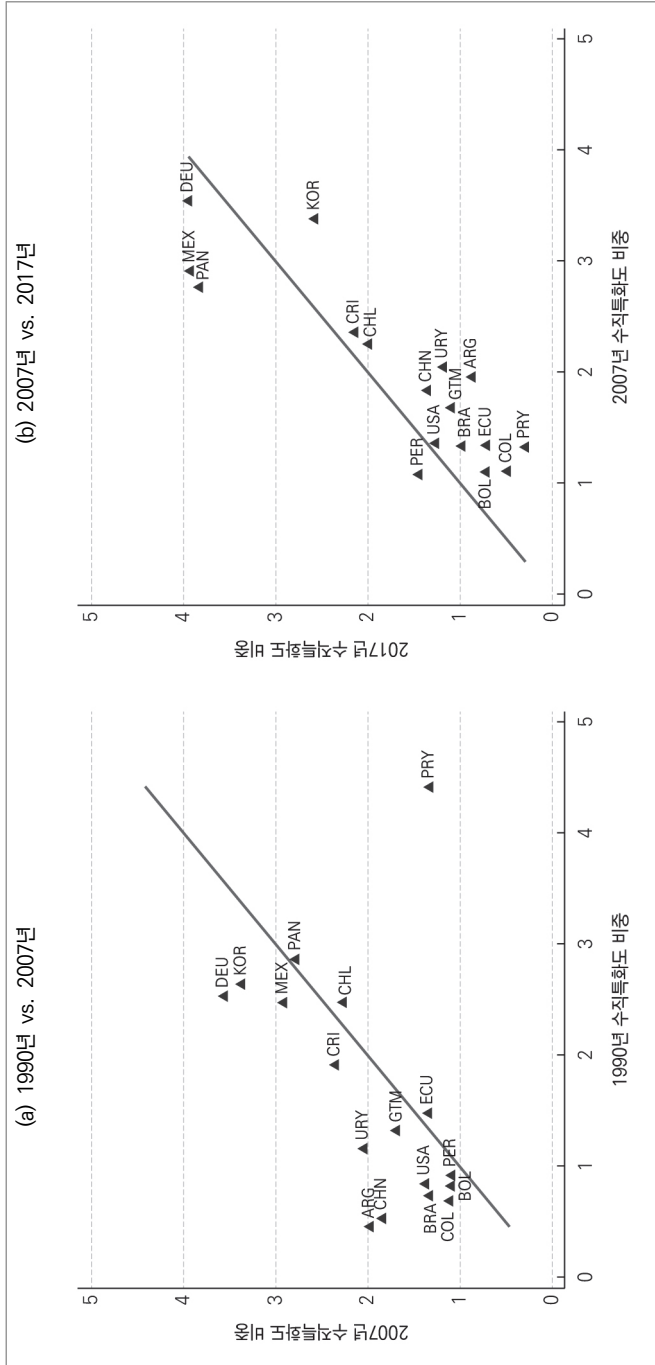
106) 라미령(2017), p. 36.

수직특화지수로 살펴본 중남미 주요국의 글로벌 가치사슬 참여도 변화는 [그림 4-4]에 제시되어 있다. [그림 4-4]에 따르면 제1국면(1990~2007년)에서 파라과이, 파나마, 칠레, 에콰도르를 제외한 국가들의 글로벌 가치사슬 참여도가 증가하였다. 하지만 금융위기 이후 제2국면에서는 멕시코, 파나마, 독일, 페루를 제외한 모든 국가들의 글로벌 가치사슬 참여도가 감소하였다. 미·중 경쟁의 영향을 간접적으로 확인할 수 있는 2017년과 2019년 사이의 글로벌 가치사슬 참여도는 2년이라는 짧은 시간 때문에 대부분의 국가들에서 큰 변화가 나타나지는 않았으나 볼리비아, 멕시코, 독일 등은 글로벌 가치사슬 참여도가 증가하였다.

글로벌 가치사슬 참여도 측면에서 멕시코, 파나마, 파라과이, 볼리비아는 주목할 만하다. 멕시코는 1990년부터 30년이 지나는 동안 지속적으로 글로벌 가치사슬 참여도가 증가하였다. 파나마의 경우도 2007년 이후 글로벌 가치사슬 참여도가 증가한 이후 계속해서 그 수준을 유지하고 있다. 반면 파라과이는 1990년에는 글로벌 가치사슬 참여도가 매우 높았으나 시간이 지나면서 2017년까지 글로벌 가치사슬 참여도가 현저하게 감소하였다. 이러한 급감의 원인은 [그림 4-3]에서 확인하였듯이 메르코수르 출범 후 파라과이의 후방 연계 정도가 상당한 폭으로 줄어든 데 있다. 볼리비아는 1990년부터 2017년 사이에 글로벌 가치사슬 참여도가 증감을 반복해왔지만 2017년과 2019년 사이 미·중 경쟁 심화 국면에서 멕시코, 독일과 함께 글로벌 가치사슬 참여도가 증가한 것이 특징적이다.

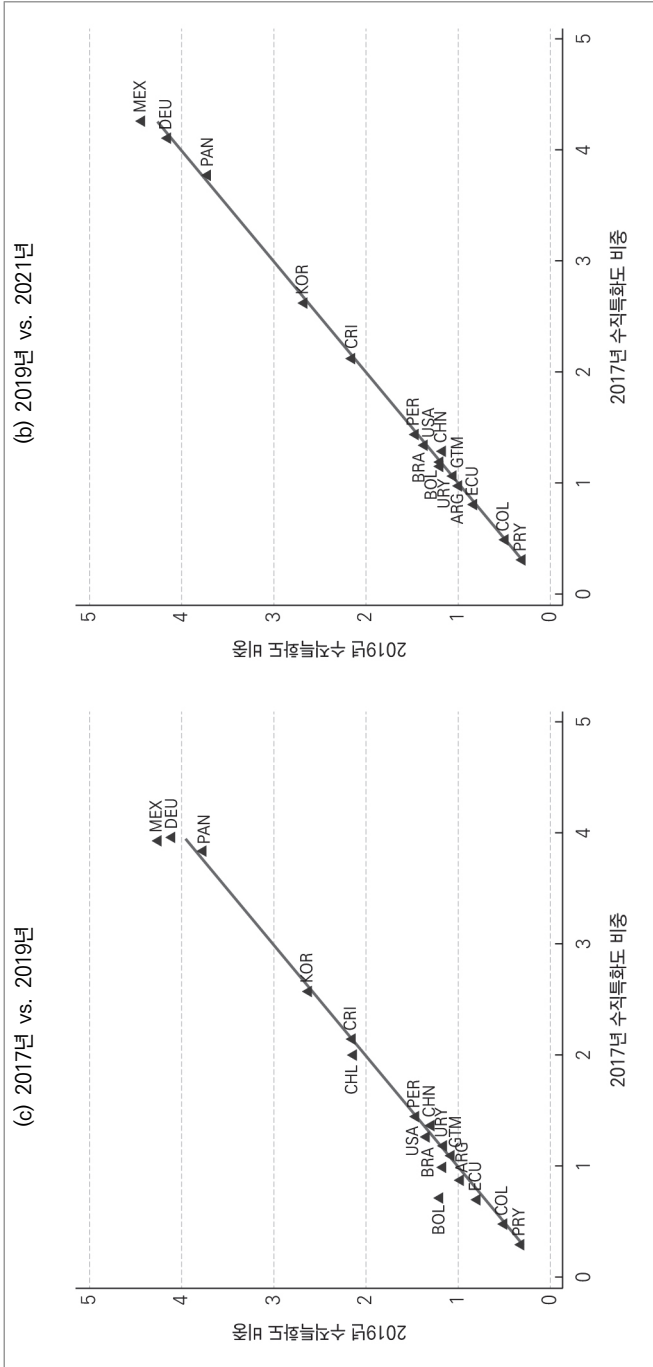
[그림 4-2], [그림 4-3], [그림 4-4]의 각 국가별 분석 결과와 이것이 의미하는 바는 다음 절에서 추가 분석을 통해 더 자세히 살펴보기로 한다.

그림 4-4. 국가별 수직 특화도 비중 변화



주: 1) 각 점은 각 국가의 총수출 대비 수직특화지수의 비율을 나타냄. 2) ARG: 아르헨티나, BOL: 볼리비아, BRA: 브라질, CHN: 중국, COL: 콜롬비아, CRI: 코스타리카, DEU: 독일, ECU: 에콰도르, GTM: 과테말라, IND: 인도, JPN: 일본, KOR: 한국, MEX: 멕시코, PAN: 파나마, PER: 페루, PRY: 파라과이, RUS: 러시아, URY: 우루과이, USA: 미국, 3) 그래프의 실선은 45도 선을 나타냄.

자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.



주: 1) 각 점은 각 국가의 총수출 대비 수직특화자주의 비율을 나타냄. 2) ARG: 아르헨티나, BOL: 볼리비아, BRA: 브라질, CHL: 칠레, CHN: 중국, COL: 콜롬비아, CRI: 코스타리카, DEU: 독일, ECU: 에콰도르, GTM: 과테말라, IND: 인도, JPN: 일본, KOR: 한국, MEX: 멕시코, PAN: 파나마, PER: 페루, PRY: 파라과이, RUS: 러시아, URY: 우루과이, USA: 미국, 3) 그래프의 실선은 45도 선을 나타냄.

자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

3. 구성요소별 수출부가가치 분해

가. 간접 수출부가가치

앞 절에서 살펴보았던 각 국가별 전방 연계가 국가간 서로 어떻게 연결되어 있는지 양자간 교역의 틀에서 살펴보고자 한다. [표 4-1]부터 [표 4-5]의 각 셀은 각 연도별 기준 각 수출국(A국)의 간접 수출부가가치로서 A국의 총수출 대비 해당 수입국(B국)의 제3국 수출에 포함된 A국 국내부가가치의 비중을 나타낸다. 다시 말해 간접 수출부가가치는 수입국(B국)의 수출에 이용된 수출국(A국)의 국내부가가치를 의미한다. 동 비중이 높을수록 A국은 B국과의 양자간 교역에서 전방 연계 정도가 높다고 할 수 있다.

예를 들어 [표 4-1]에 따르면 아르헨티나의 대브라질 수출 중 브라질의 제3국 수출을 위해 중간재로 활용된 아르헨티나의 부가가치는 아르헨티나 총수출의 14.8%를 차지한다. 아르헨티나의 대칠레 수출에서 아르헨티나의 간접 수출부가가치는 아르헨티나 총수출의 8.8%이다. 반면 브라질의 대아르헨티나 수출 중 아르헨티나의 제3국 수출을 위해 중간재로 투입된 브라질의 부가가치는 브라질 총수출의 3.2%를 차지하였다. 칠레의 대아르헨티나 수출에서 동 비중은 칠레 총수출의 0.9%를 기록하였다. 이러한 결과는 아르헨티나-브라질, 아르헨티나-칠레의 양국간 교역에서 아르헨티나의 전방 연계도가 브라질과 칠레에 비해 상대적으로 높다는 것을 의미하는바, 아르헨티나는 브라질과 칠레로의 수출에서 중간재 수출 비중이 후자의 국가들보다 더 많음을 알 수 있다.

[표 4-1]과 [표 4-2]의 비교를 통해 1990년부터 금융위기 발발 이전인 2007년까지 중남미 주요국들의 역내 가치사슬의 특징과 변화 양상을 분석할 수 있다. 첫째, 전방 연계 측면에서 1990년과 2007년 중남미 역내 허브 국가는 브라질, 칠레, 멕시코를 꼽을 수 있다. 브라질, 칠레, 멕시코는 중남미 주요국의 역내 수출 대상국으로서 중남미 주요국으로부터 수입한 중간재를 가공하

여 제3국에 수출하는 경향이 높았다.

또한 1990년과 비교하여 2007년에는 브라질, 칠레, 멕시코가 역내 국가들로부터 수입하는 중간재의 양이 더욱 늘어났다. 예를 들면 브라질의 경우 1990년에 아르헨티나 총수출의 14.8%를 중간재로 수입하여 제3국으로 수출하였는데, 그 비중이 2007년에는 16.3%로 증가하였다. 이러한 중간재 수입 비중 증가는 볼리비아(수출국)-브라질(수입국), 칠레(수출국)-브라질(수입국), 콜롬비아(수출국)-브라질(수입국), 파라과이(수출국)-브라질(수입국), 아르헨티나(수출국)-칠레(수입국), 파라과이(수출국)-칠레(수입국), 칠레(수출국)-멕시코(수입국), 콜롬비아(수출국)-멕시코(수입국), 코스타리카(수출국)-멕시코(수입국), 페루(수출국)-파라과이(수입국) 등의 교역에서도 관찰된다.

둘째, 멕시코를 제외한 중남미 주요국 모두 역내로의 간접 수출부가가치 비중이 1990년부터 2007년 사이에 띄게 증가하였다. 특히 볼리비아와 파라과이의 중남미 역내 간접 수출부가가치 수출 비중이 급증하였다. 볼리비아의 경우 1990년 20.4%에서 2007년 49.0%로, 파라과이의 경우 22.1%에서 48.4%로 급격한 상승폭을 기록하였다. 이러한 급격한 변화는 볼리비아의 대브라질 중간재 수출 증가(볼리비아 총수출의 6.5% → 39.4%), 파라과이의 대아르헨티나 중간재 수출 증가(파라과이 총수출의 2.9% → 15.6%)와 파라과이의 대브라질 중간재 수출 증가(18.5%→27.5%)에 기인한다. 그러므로 전방 연계 측면에서 동 기간 동안 중남미의 역내 통합은 상당히 개선되었다.

우리나라의 경우 1990년부터 2007년 사이 중남미 국가로의 간접 수출부가가치는 우리나라 총수출의 1.0%에서 1.5%로 소폭 증가하였다. 이는 동 기간 한국의 총수출에서 차지하는 대중남미 수출 비중이 늘어남에 따른 결과로 보인다. 특히 우리나라의 대멕시코 수출에서 멕시코의 제3국 수출에 사용된 중간재, 즉 한국의 부가가치는 1990년 우리나라 총수출의 0.3%였으나 2007년에는 0.7%로 증가하여 중남미 국가들 중에서 멕시코와 전방 연계가 강화되었다.

한편 동 기간 칠레, 에콰도르 등은 우리나라와의 교역에서 간접 수출부가가치의 비중이 증가한 국가이다. 반면 페루는 같은 기간 우리나라와의 교역에서 중간재 수출 비중이 오히려 감소하였다. 즉 칠레 입장에서 한-칠레 교역은 전방 연계가 강화되었고 우리나라 입장에서는 칠레와 후방 연계가 강화된 것인데, 이는 2004년 발효된 한-칠레 FTA의 결과일 가능성이 있다. 이러한 결과를 고려할 때 우리나라는 중남미 주요국과 일관된 가치사슬을 구축하고 있다고 보기 어렵다.

셋째, 전술하였듯이 1990년부터 2007년 사이 중남미 국가들의 역내 중간재 수출이 증가하였고, 이에 따라 중남미 국가의 역외 중간재 수출은 감소하였다. 그러나 중국의 제3국 수출에 포함된 중남미 국가들의 부가가치는 동 기간 팔목 할만한 성장세를 보였다. [표 4-1]에 따르면 중국으로의 중간재 수출 비중이 1%를 넘는 국가는 중남미 국가 중 페루가 유일하였다. 그러나 2007년에는 동 비중이 1%를 넘는 국가는 6개국으로 대폭 늘어났고 6개국 중 페루(11.2%), 브라질(5.0%), 볼리비아(4.6%), 칠레(4.1%)는 중국으로의 중간재 수출 비중이 다른 중남미 국가에 비해 상대적으로 높았다. 다시 말해 동 4개국은 시간이 지남에 따라 전방 연계 측면에서 중국과의 교역이 강화되어왔다. 이러한 결과는 이 4개 국가들의 대중국 수출에서 원자재 및 대두 등과 같은 농산물의 수출 비중이 높기 때문인 것으로 보인다.

같은 기간 중남미 주요국의 대미국 중간재 수출 비중은 타 수입국과의 교역에 비해 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있어 미국이 중남미 가치사슬에서 중요한 위치를 점하고 있는 국가임이 틀림없다. 결과적으로 1990년부터 2007년 사이 미국은 중남미 주요국의 가치사슬에서 역외 허브 국가로서 상당한 역할을 하고 있었으며, 이러한 가운데 중남미 주요국의 가치사슬에서 중국이 새로운 역외 허브 국가로서 등장하게 되었다.

표 4-1. 해당 교역 내 수출국의 간접 수출부가가치 비중(1990년 기준)

(단위: %)

	수출국													
	ARG	BOL	BRA	CHL	CHN	COL	CRI	ECU	GTM	KOR	MEX	PAN	PER	PRY
ARG	1.0	3.2												2.9
BOL														
BRA	14.8	6.5	1.9		1.2								2.2	18.5
CHL	8.8	2.4	1.5		1.2			4.6					2.1	1.2
CHN										1.9			1.5	
COL	6.7							2.2					1.4	
CRI									1.6			1.6		
DEU	3.4	2.3	6.3	3.9	4.7	5.2	3.3	3.3	4.5	1.6	1.0	1.3	6.8	3.7
ECU						2.8						1.2		
GTM												1.7		
IND														
JPN	2.5	5.4	4.7	13.3	11.1		1.3	2.8	1.5	9.2	1.9		12.4	1.6
KOR				1.6	2.4			4.2					1.5	
MEX			1.6	1.1		1.1			2.6				1.4	
PAN				1.1		1.0	1.8	2.1						
PER		2.6		1.1		1.7		2.0						
PRY														1.1
RUS								2.9				1.0		
URY	1.7													
USA	7.9	16.0	12.6	10.8	6.8	25.2	15.3	18.7	13.4	5.9	31.4	4.1	11.5	4.2
중남미 소계	28.3	20.4	9.1	6.9	0.6	10.1	3.8	11.6	5.8	1.0	1.8	6.5	9.3	22.1
														20.8
														5.5

주: 1) 각 셀은 수출국의 총수출 중 해당 수입국의 수출에 내재된 국내부가가치의 비중을 나타낸 것으로서 상품의 편의를 위해 비중이 1 미만인 값들은 표에서 삭제하였음. 2) ARG: 아르헨티나, BOL: 볼리비아, BRA: 브라질, CHL: 칠레, CHN: 중국, COL: 콜롬비아, CRI: 코스타리카, DEU: 독일, ECU: 에콰도르, GTM: 과테말라, IND: 인도, JPN: 일본, KOR: 한국, MEX: 멕시코, PAN: 파나마, PER: 페루, PRY: 파라과이, RUS: 러시아, URY: 우루과이, USA: 미국. 3) 음영 셀은 중남미 역외 국가를 나타냄. 4) 중남미 소계는 수입국이 중남미 국가인 경우만을 택하여 그 비중을 더한 값을 의미함.

자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

표 4-2. 해당 교역 내 수출국의 간접 수출부가가치 비중(2007년 기준)

수출국															(단위: %)			
수입국																		
	ARG	BOL	BRA	CHL	CHN	COL	CRI	ECU	GTM	KOR	MEX	PAN	PER	PRY	URY	USA		
ARG	2.3	4.4	1.9											15.6	6.0			
BOL																		
BRA	16.3	39.4	2.6		2.8								2.5	27.5	12.8	1.1		
CHL	9.2	1.4	1.3		1.2			4.9					2.5	3.9	1.0			
CHN	1.3	4.6	5.0	4.1						15.3			11.2		2.1	2.6		
COL		3.0						3.2					1.3					
CRI									1.8			1.8						
DEU	2.5	1.4	4.9	3.5	3.5	3.2	2.1	2.8	2.7	1.4		1.3	5.7		2.6	3.3		
ECU					3.3							1.1	1.0					
GTM							1.1					2.4						
IND										1.0			1.1					
JPN		4.8	2.3	7.4	4.9			2.2		5.0			5.7			3.8		
KOR				2.4	2.8			5.2					1.4			1.8		
MEX			2.1	3.2		2.3	1.8		3.4				2.2		1.6	3.4		
PAN							1.6	1.8										
PER		1.8		1.3		1.8		2.1										
PRY																		
RUS								2.4										
URY	1.3																	
USA	6.5	6.8	12.3	10.6	7.6	23.9	18.0	21.9	12.0	6.1	30.1	5.8	12.7	5.1	4.4			
중남미 소계	29.3	49.0	10.0	11.2	1.5	13.6	5.1	13.7	6.7	1.5	1.4	7.2	10.8	48.4	22.9	5.8		

주: 1) 각 셀은 수출국의 총수출 중 해당 수입국의 수출에 내재된 국내부가가치의 비중을 나타낸 것으로서 셀명의 편의를 위해 비중이 1 미만인 값들은 표에서 삭제하였음. 2) ARG: 아르헨티나, BOL: 볼리비아, BRA: 브라질, CHL: 칠레, CHN: 중국, COL: 콜롬비아, CRI: 코스타리카, DEU: 독일, ECU: 에콰도르, GTM: 과테말라, IND: 인도, JPN: 일본, KOR: 한국, MEX: 멕시코, PAN: 파나마, PER: 페루, PRY: 파라과이, RUS: 러시아, URY: 우루과이, USA: 미국. 3) 음영 셀은 중남미 역외 국가를 나타냄. 4) 중남미 소계는 수입국이 중남미 국가인 경우만을 택하여 그 비중을 더한 값을 의미함.

자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

넷째, 시간이 지남에 따라 그 비중이 다소 줄어들기는 했으나 일부 국가를 제외하면 대부분의 중남미 국가들에서는 대일본과 대독일 중간재 수출 비중이 1%를 상회하고 있다. 즉 일본과 유럽은 중남미 국가의 중간재 수출을 통해 중남미 국가의 국내부가가치 창출에 기여하는, 전방 연계 측면에서 중요한 위치를 차지하고 있는 국가들로 분류할 수 있다.

다음으로 미·중 경쟁의 격화가 중남미 가치사슬에 미친 영향을 살펴보기 위해 [표 4-3]과 [표 4-4]를 비교하겠다. 분석 결과 미·중 경쟁이 심화되었던 시기에도 역내 허브 국가는 여전히 브라질, 칠레, 멕시코로 나타났다. 하지만 볼리비아(수출국)-칠레(수입국) 간 교역을 제외하면 타 중남미 국가 관점에서 이들 국가와 전방 연계가 더욱 강화된바, 동 3개국(브라질, 칠레, 멕시코)은 역내 허브 국가로서 역할이 더욱 강조되었다. 또한 중남미 국가들의 역내 중간재 수출 비중이 모두 증가하였다. 마지막으로 볼리비아를 제외한 중남미 주요국은 미·중 경쟁 격화 시기에 중국과의 전방 연계가 증가하였으며, 미국과의 전방 연계는 아르헨티나, 볼리비아, 멕시코를 제외한 모든 중남미 국가에서 증가하는 결과를 보였다.

미·중 경쟁 심화 시기에 관찰된 중남미 가치사슬에 대한 이러한 결과를 종합하면 역내 허브 국가인 브라질, 칠레, 멕시코의 수출에 이용되는 중남미 국가들의 중간재 수출이 증가하여 역내 통합이 한층 강화되었음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 이 시기에 중국의 수출에 이용되는 중남미산 중간재의 비중이 늘어났다는 점이 주목할 만하다. 그리고 미·중 경쟁 시기에 미국에 대한 멕시코의 전방 연계, 즉 미국의 수출에 포함된 멕시코산 중간재의 비중이 소폭이지만 감소했다는 사실은 흥미롭다. 그 원인에 대한 분석은 향후에 추가적으로 수행되어야 하겠지만, 이러한 사실은 미·중 경쟁이 멕시코에게 니어쇼어링(nearshoring)과 같은 기회를 제공하기 위해서는 중남미 내에서 적극적인 인센티브가 뒷받침되어야 함을 시사한다.

표 4-3. 해당 교역 내 수출국의 간접 수출부가가치 비중(2017년 기준)

수출국															(단위: %)			
수입국																		
	ARG	BOL	BRA	CHL	CHN	COL	CRI	ECU	GTM	KOR	MEX	PAN	PER	PRY	URY	USA		
ARG		1.3	2.8											22.1	4.7			
BOL																		
BRA	15.9	54.9		2.6		2.0							2.2	15.5	11.9			
CHL	13.5	1.1	1.4					8.2					2.6	6.1	1.0			
CHN	2.0	8.4	8.9	7.9						25.9			16.6		2.6	5.6		
COL		1.4						2.0					1.1					
CRI									1.8			1.4						
DEU	2.2		3.4	3.1	3.1	7.4	2.1	1.8	3.5	1.0		1.7	3.9		1.4	2.8		
ECU																		
GTM							1.2					1.7						
IND				4.4	1.7					1.5			1.4					
JPN	2.0	3.5	1.9	6.4	2.6	1.2	2.1	3.6		2.4		2.1	5.5	2.8	7.5	2.3		
KOR				2.8	2.5			2.1					1.1			1.6		
MEX			3.0	3.2	1.0		1.9		4.1				2.2		1.6	5.1		
PAN							3.5	3.4	2.0									
PER		2.4		2.3		2.1		2.3										
PRY																		
RUS								13.4				1.5						
URY	1.0																	
USA	5.8	3.5	11.0	8.3	8.2	24.0	18.4	10.9	13.4	5.2	24.6	3.9	11.7	3.5	3.8			
중남미 소계	33.0	61.8	9.8	10.6	1.8	8.5	7.3	17.1	8.6	1.6	1.6	5.1	9.9	44.9	20.5	7.6		

주: 1) 각 셀은 수출국의 총수출 중 해당 수입국의 수출에 내재된 국내부가가치의 비중을 나타낸 것으로서 셀명의 편의를 위해 비중이 1 미만인 값들은 표에서 삭제하였음. 2) ARG: 아르헨티나, BOL: 볼리비아, BRA: 브라질, CHL: 칠레, CHN: 중국, COL: 콜롬비아, CRI: 코스타리카, DEU: 독일, ECU: 에콰도르, GTM: 과테말라, IND: 인도, JPN: 일본, KOR: 한국, MEX: 멕시코, PAN: 파나마, PER: 페루, PRY: 파라과이, RUS: 러시아, URY: 우루과이, USA: 미국. 3) 음영 셀은 중남미 역외 국가를 나타냄. 4) 중남미 소계는 수입국이 중남미 국가인 경우만을 택하여 그 비중을 더한 값을 의미함.

자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

표 4-4. 해당 교역 내 수출국의 간접 수출부가가치 비중(2019년 기준)

(단위: %)

	수출국													
	ARG	BOL	BRA	CHL	CHN	COL	CRI	ECU	GTM	KOR	MEX	PAN	PER	PRY
ARG	1.7	2.8												21.2
BOL														4.5
BRA	16.7	61.1	2.8			2.4							2.5	17.5
CHL	14.9		1.6			1.1		9.0					3.0	6.8
CHN	2.1	5.8	9.4	8.3						26.3			17.5	2.9
COL								2.3					1.3	
CRI									1.7			1.7		
DEU	2.1		3.6	3.2	3.1	9.0	2.1	1.9	3.7	1.0		2.1	4.1	1.4
ECU						1.0							1.0	
GTM							1.2					2.0		
IND				5.0	1.9					1.6			1.6	
JPN	1.7	2.5	2.0	6.9	2.8	1.2	1.9	3.3		2.5		2.3	5.6	2.4
KOR				2.8	2.5			2.2					1.2	
MEX			3.2	3.3	1.1	1.0	2.1		4.3				2.4	1.7
PAN						1.0	3.4	3.3	1.8					
PER		1.3		2.3		2.4		2.4						
PRY														
RUS						1.1		13.5				2.0		
URY														
USA	5.6	1.6	11.5	8.4	8.3	27.8	19.2	11.4	13.4	5.0	24.2	4.7	12.5	3.5
중남미 소계	35.0	65.9	10.3	10.9	1.9	9.8	7.4	18.1	8.5	1.6	1.6	6.4	11.2	46.7
														22.6
														7.9

주: 1) 각 셀은 수출국의 총수출 중 해당 수입국의 수출에 내재된 국내부가가치의 비중을 나타낸 것으로서 셀명의 편의를 위해 비중이 1 미만인 값들은 표에서 삭제하였음. 2) ARG: 아르헨티나, BOL: 볼리비아, BRA: 브라질, CHL: 칠레, CHN: 중국, COL: 콜롬비아, CRI: 코스타리카, DEU: 독일, ECU: 에콰도르, GTM: 과테말라, IND: 인도, JPN: 일본, KOR: 한국, MEX: 멕시코, PAN: 파나마, PER: 페루, PRY: 파라과이, RUS: 러시아, URY: 우루과이, USA: 미국. 3) 음영 셀은 중남미 역외 국가를 나타냄. 4) 중남미 소계는 수입국이 중남미 국가인 경우만을 택하여 그 비중을 더한 값을 의미함.

자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

표 4-5. 해당 교역 내 수출국의 간접 수출부가가치 비중(2021년 기준)

(단위: %)

	수출국													
	ARG	BOL	BRA	CHL	CHN	COL	CRI	ECU	GTM	KOR	MEX	PAN	PER	URY
수입국	ARG	1.7	2.8											21.4
	BOL													4.5
	BRA	16.8	61.8	2.9		2.4							2.5	17.6
	CHL	15.2		1.6		1.1		9.0					3.1	6.8
	CHN	1.9	5.4	7.8						25.4			16.7	2.7
	COL							2.3					1.3	
	CRI								1.7			1.7		
	DEU	2.1		3.6	3.2	3.2	2.2	1.9	3.7	1.0		2.2	4.2	1.5
	ECU					1.0							1.1	
	GTM						1.2					2.0		
	IND			4.9	1.9					1.6			1.6	
	JPN	1.7	2.5	2.0	7.0	2.9	1.2	1.9	3.3	2.5		2.3	5.7	2.4
	KOR			2.7	2.5			2.1					1.2	6.6
	MEX			3.3	3.4	1.1	1.0	2.2	4.4				2.4	1.7
	PAN					1.0	3.4	3.2	1.8					1.8
	PER		1.3	2.3		2.4		2.4						5.4
	PRY													
	RUS													
	URY					1.1		13.6				2.0		
	USA	5.6	1.6	11.6	8.5	8.6	19.3	11.4	13.6	5.2	23.6	4.7	12.7	3.6
중남미 소계	35.3	66.6	10.4	11.1	2.0	9.8	7.4	18.1	8.7	1.6	1.6	6.5	11.5	47.0

주: 1) 각 셀은 수출국의 총수출 중 해당 수입국의 수출에 내재된 국내부가가치의 비중을 나타낸 것으로서 셀명의 편의를 위해 비중이 1 미만인 값들은 표에서 삭제하였음. 2) ARG: 아르헨티나, BOL: 볼리비아, BRA: 브라질, CHL: 칠레, CHN: 중국, COL: 콜롬비아, CRI: 코스타리카, DEU: 독일, ECU: 에콰도르, GTM: 과테말라, IND: 인도, JPN: 일본, KOR: 한국, MEX: 멕시코, PAN: 파나마, PER: 페루, PRY: 파라과이, RUS: 러시아, URY: 우루과이, USA: 미국. 3) 음영 셀은 중남미 역외 국가를 나타냄. 4) 중남미 소계는 수입국이 중남미 국가인 경우만을 택하여 그 비중을 더한 값을 의미함.

자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

마지막으로 [표 4-4]와 [표 4-5]에서 제시된 2019년과 2021년의 결과를 비교하여 코로나19 팬데믹의 영향을 간접적으로 파악한다. 무엇보다도 중국과의 교역에서 중남미 국가들의 전방 연계가 감소한 것이 눈에 띈다. 즉 역외 허브 국가로서 중국의 역할이 감소한 것이다. 예를 들어 중국의 수출에 내재된 브라질의 부가가치는 브라질 총수출 대비 9.4%에서 9.0%로 0.4%p 감소하였다.

또한 중남미 국가들의 중국에 대한 전방 연계는 감소하였지만 중남미 역내로의 중간재 수출은 증가하여 전방 연계가 강화되었다. 이와 같은 현상은 코로나19 팬데믹으로 인한 이동에 대한 제약때문에 나타난 일시적인 현상인지, 아니면 팬데믹이 야기한 불안정한 공급망을 각 국가가 체감하면서 과도한 중국의존도를 낮추려는 의도에서 시작된 역내 통합 증가인지를 파악하기 위해서는 향후 면밀한 모니터링이 필요하다.

나. 해외부가가치

간접 수출부가가치에 대한 분석과 마찬가지로 동일한 분석틀을 가지고 [표 4-6]부터 [표 4-10]에서는 중남미 주요국의 수출에 내재된 해외부가가치, 즉 가치사슬에서의 후방 연계에 대해 분석한다. 동 표의 수치는 각 수출국의 총수출 중에서 수입국의 수출에 내재된 해외부가가치의 비중을 의미한다. 예를 들어 [표 4-6]에 따르면 1990년 아르헨티나의 대브라질 수출에 포함된 해외부가가치는 아르헨티나 총수출의 1.2%를 차지한다. 동 비중에는 아르헨티나를 제외한, 즉 브라질과 제3국의 부가가치가 포함되어 있으며 동 비중이 높을수록 수출국인 아르헨티나는 해당 교역에서 후방 참여 정도가 높음을 의미한다.

1990년과 2007년 결과인 [표 4-6]과 [표 4-7]을 비교한 결과 몇 가지 주목할 만한 특징들이 나타난다. 첫째, 중남미 국가의 역내 수출에 내재된 해외부가가치의 비중은 동 기간 유사하거나 증가하였지만 유일하게 파라과이에서만 동 비중이 큰 폭으로 감소하였다. 아르헨티나의 경우 동 비중이 1990년 1.9%에

서 2007년 10.4%로, 브라질의 경우 1.3%에서 3.0%로, 칠레의 경우 3.5%에서 4.7%로, 콜롬비아의 경우 1.2%에서 2.3% 증가해 대부분의 중남미 국가들은 역내 교역에서 후방 연계가 상승한 것을 확인할 수 있다. 반면에 파라과이는 같은 기간 역내 수출에서 해외부가가치의 비중이 10.3%에서 6.0%로 감소하여 대조적인 결과가 나타난 점이 주목할만하다.

둘째, 1990년과 2007년 사이 칠레의 대중국 수출에 내재된 해외부가가치의 비중이 눈에 띄게 증가하여 칠레는 중국과의 교역에서 후방 연계가 강화되었음을 알 수 있다. 중국과의 교역에서 칠레의 후방 연계 강화는 중국으로부터의 수입 증가와 더불어 중국기업의 중남미 진출이 확대됨에 따라 나타난 것으로 보인다. 이는 [표 4-11]과 [표 4-12]에서 유추해볼 수 있다. 동 표는 1990년과 2007년 각 교역 내 해외부가가치에서 해당 수입국의 부가가치가 차지하는 비중을 보여준다. 동 표에 따르면 1990년 칠레의 대중국 수출 내 해외부가가치에서 중국의 부가가치가 차지하는 비중은 1.9%에 불과하였으나 2007년 4.9%로 증가하였으며, 이는 중국 이외의 타 국가의 부가가치가 상대적으로 줄어들었음을 의미한다. 중국의 부가가치에 대한 이러한 증가세는 중남미 모든 국가에서 관찰된다.

셋째, 멕시코의 대미 수출에 내재된 해외부가가치의 비중은 시간이 지남에 따라 증가해왔으나 해외부가가치 내 미국의 비중은 오히려 감소했다. [표 4-6]과 [표 4-7]에 따르면 멕시코의 대미 수출 내 해외부가가치는 멕시코의 총수출 대비 18.8%에서 22.8%로 늘어났다. 하지만 [표 4-11]과 [표 4-12]에서 확인할 수 있듯이 같은 기간 멕시코의 대미 수출 내 미국의 부가가치는 60.5%에서 42.2%로 감소하였다. 이러한 결과는 미국이 아닌 제3국으로부터 수입한 중간재가 멕시코의 대미 수출에 활용되는 비중이 증가하였음을 의미한다. [표 4-2]의 간접 수출부가가치 결과에 기초할 때 여기에서 언급한 제3국에는 브라질, 칠레, 코스타리카, 에콰도르가 포함되는 것으로 추측된다.

표 4-6. 국가별 총수출 중 해외부가가치 비중(1990년 기준)

		수출국															(단위: %)
		ARG	BOL	BRA	CHL	CHN	COL	CRI	ECU	GTM	KOR	MEX	PAN	PER	PRY	URY	
수입국	ARG															1.0	
	BOL																
	BRA	1.2													4.8	2.9	
	CHL														4.0		
	CHN																
	COL																
	CRI											1.5					
	DEU																
	ECU												1.1				
	GTM												1.5				
	IND																
	JPN				5.2						4.9			1.2			1.1
	KOR																
	MEX																
	PAN								1.0								
	PER																
	PRY																
	RUS								1.6								
URY																	
USA		2.1	1.7	4.3	1.1	2.2	2.2	2.2	2.2	5.1	4.8	18.8	2.0	1.8		1.1	
중남미 소계	1.9	2.2	1.3	3.5	0.0	1.2	1.2	2.5	1.4	0.5	0.5	5.7	1.2	10.3	4.8	0.9	

주: 1) 각 셀은 수출국의 총수출 중 해당 수입국으로의 수출에 내재된 해외부가가치의 비중을 나타내는 것으로서 설명의 편의를 위해 비중이 0.1 미만인 값들은 표에서 삭제하였음. 2) ARG: 아르헨티나, BOL: 볼리비아, BRA: 브라질, CHL: 칠레, CHN: 중국, COL: 콜롬비아, CRI: 코스타리카, DEU: 독일, ECU: 에콰도르, GTM: 과테말라, IND: 인도, JPN: 일본, KOR: 한국, MEX: 멕시코, PAN: 파나마, PER: 페루, PRY: 파라과이, RUS: 러시아, URY: 우루과이, USA: 미국. 3) 음영 셀은 중남미 역외 국가를 나타냄.
 자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

표 4-7. 국가별 총수출 중 해외부가가치 비중(2007년 기준)

(단위: %)

	수출국													
	ARG	BOL	BRA	CHL	CHN	COL	CRI	ECU	GTM	KOR	MEX	PAN	PER	PRY
ARG			1.6											1.4
BOL														
BRA	7.5	3.4												3.4
CHL	1.2													5.2
CHN				1.0						6.8				
COL								1.1						
CRI												1.4		
DEU														
ECU												1.1		
GTM												2.1		
IND														
JPN				2.3	1.5					2.7				
KOR														
MEX				1.2			1.0							1.0
PAN														
PER														
PRY														
RUS														
URY														
USA	2.0	1.4	3.0	3.8	4.2	3.2	10.7	2.4	3.1	5.1	22.8	2.3	2.3	1.5
중남미 소계	10.4	5.3	3.0	4.7	0.4	2.3	2.7	3.1	0.9	0.8	0.6	5.8	1.6	6.0
1.6														

주: 1) 각 셀은 수출국의 총수출 중 해당 수입국으로의 수출에 내재된 해외부가가치의 비중을 나타내는 것으로서 설명의 편의를 위해 비중이 0.1 미만인 값들은 표에서 삭제하였음. 2) ARG: 아르헨티나, BOL: 볼리비아, BRA: 브라질, CHL: 칠레, CHN: 중국, COL: 콜롬비아, CRI: 코스타리카, DEU: 독일, ECU: 에콰도르, GTM: 과테말라, IND: 인도, JPN: 일본, KOR: 한국, MEX: 멕시코, PAN: 파나마, PER: 페루, PRY: 파라과이, RUS: 러시아, URY: 우루과이, USA: 미국. 3) 음영 셀은 중남미 역외 국가를 나타냄.
 자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

다음으로 [표 4-8]과 [표 4-9]를 비교함으로써 미·중 경쟁 심화 시기에 중남미의 가치사슬 중 수출에 내재된 해외부가가치, 즉 후방 연계가 어떻게 변화하였는지를 살펴본다. 첫째, 중남미 주요국의 역내 수출에 포함된 해외부가가치의 비중은 2017년과 2019년 사이에 소폭 증가, 즉 후방 연계가 강화되었거나 일정한 수준으로 유지되었다. 과테말라와 우루과이에서는 동 비중이 감소하였지만 감소폭이 매우 적었다. 이러한 결과는 소폭이지만 후방 연계가 증가한 국가의 경우 미·중 경쟁으로 인해 대미 또는 대중 수출이 증가하면서 중간재 수요가 늘어났을 가능성이 있음을 시사한다.

둘째, 브라질과 칠레의 대중국 수출에 포함된 해외부가가치의 비중이 증가해 후방 연계가 강화된 것으로 분석되었다. 브라질의 대중국 수출 내 해외부가가치는 0.8%(2017년)에서 1.0%(2019년), 칠레의 대중국 수출 내 해외부가가치는 2.2%(2017년)에서 2.5%(2019년)로 높아졌다. 또한 동 해외부가가치 중 중국의 비중도 소폭 증가한 것을 [표 4-12]와 [표 4-13]을 통해 확인할 수 있다. 이러한 결과는 미·중 갈등 국면에서 브라질과 칠레의 대중국 수출이 증가하면서 중국을 포함한 타 국가의 중간재 투입이 확대된 결과일 수 있다.

셋째, 과테말라를 제외한 중남미 주요국의 대미 수출에 내재된 해외부가가치의 비중은 증가하여 후방 연계가 강화되었다. 브라질의 대미 수출에 포함된 해외부가가치는 1.9%(2017년)에서 2.3%(2019년)로, 칠레는 2.7%(2017년)에서 3.0%(2019년)로 멕시코는 30.0%(2017년)에서 32.8%(2019년)로 증가하였다. 특히 [표 4-12]와 [표 4-13]에 따르면 중남미 주요국의 대미 수출에 내재된 해외부가가치 중 미국의 부가가치가 소폭이지만 증가한 것은 주목할 만하다. 중국과 마찬가지로 미국 역시 미·중 경쟁 심화 시기에 중남미 국가들과 가치사슬을 형성함으로써 중남미 국가들에게는 여전히 중요한 파트너 국가로 존재하고 있다.

표 4-8. 국가별 총수출 중 해외부가가치 비중(2017년 기준)

(단위: %)

수입국	수출국															
	ARG	BOL	BRA	CHL	CHN	COL	CRI	ECU	GTM	KOR	MEX	PAN	PER	PRY	URY	USA
ARG			1.1													
BOL																
BRA	3.6	1.6												1.2	3.0	
CHL																
CHN				2.2						9.5			1.2			1.4
COL																
CRI												2.0				
DEU																
ECU												2.2				
GTM												2.8				
IND																
JPN				1.3						1.0						
KOR																
MEX				1.1												1.1
PAN							1.0									
PER																
PRY																
RUS																
URY																
USA			1.9	2.7	3.0		8.6	1.1	4.2	2.9	30.0	2.5	2.9			
중남미 소계	5.1	2.3	2.6	5.0	0.4	0.9	2.9	2.0	1.6	0.5	1.2	9.2	3.1	1.6	6.3	1.8

주: 1) 각 셀은 수출국의 총수출 중 해당 수입국으로의 수출에 내재된 해외부가가치의 비중을 나타내는 것으로서 설명의 편의를 위해 비중이 0.1 미만인 값들은 표에서 삭제하였음. 2) ARG: 아르헨티나, BOL: 볼리비아, BRA: 브라질, CHL: 칠레, CHN: 중국, COL: 콜롬비아, CRI: 코스타리카, DEU: 독일, ECU: 에콰도르, GTM: 과테말라, IND: 인도, JPN: 일본, KOR: 한국, MEX: 멕시코, PAN: 파나마, PER: 페루, PRY: 파라과이, RUS: 러시아, URY: 우루과이, USA: 미국. 3) 음영 셀은 중남미 역외 국가를 나타냄.
자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

표 4-9. 국가별 총수출 중 해외부가가치 비중(2019년 기준)

		수출국																(단위: %)
		ARG	BOL	BRA	CHL	CHN	COL	CRI	ECU	GTM	KOR	MEX	PAN	PER	PRY	URY	USA	
수입국	ARG			1.2													1.8	
	BOL																	
	BRA	3.9	2.5		1.0										1.4	3.1		
	CHL																	
	CHN			1.0	2.5					10.0				1.3			1.6	
	COL																	
	CRI											2.5						
	DEU																	
	ECU												2.8					
	GTM												3.6					
	IND																	
	JPN				1.5						1.0							
	KOR												1.0					
	MEX				1.2			1.0									1.2	
	PAN							1.0										
	PER																	
	PRY																	
	RUS																	
	URY																	
USA			2.3	3.0	2.8	1.1	8.9	1.2	3.8	2.8	32.8	3.3	3.1					
중남미 소계		5.6	3.6	3.0	5.2	0.4	1.1	3.0	2.4	1.4	0.5	1.3	11.6	3.1	1.8	6.1	1.9	

주: 1) 각 셀은 수출국의 총수출 중 해당 수입국으로의 수출에 내재된 해외부가가치의 비중을 나타내는 것으로서 설명의 편의를 위해 비중이 0.1 미만인 값들은 표에서 삭제하였음. 2) ARG: 아르헨티나, BOL: 볼리비아, BRA: 브라질, CHL: 칠레, CHN: 중국, COL: 콜롬비아, CRI: 코스타리카, DEU: 독일, ECU: 에콰도르, GTM: 과테말라, IND: 인도, JPN: 일본, KOR: 한국, MEX: 멕시코, PAN: 파나마, PER: 페루, PRY: 파라과이, RUS: 러시아, URY: 우루과이, USA: 미국. 3) 음영 셀은 중남미 역외 국가를 나타냄.
자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

표 4-10. 국가별 수출 내 직접수입국의 부가가치 비중(1990년 기준)

(단위: %)

	수출국														
	ARG	BOL	BRA	CHL	CHN	COL	CRI	ECU	GTM	KOR	MEX	PAN	PER	PRY	URY
ARG	8.9	6.2	14.7					1.4				5.4	1.7	14.6	15.0
BOL												21.0	24.2		
BRA	22.9	13.7		7.5	1.1	3.8	1.9	3.6	1.8		1.5	2.0	1.7	24.4	18.7
CHL	2.0	7.4	1.1			1.2		4.2				1.0		1.5	1.3
CHN	1.4	1.5	1.1	1.9		1.3	1.0	1.0		5.1				3.9	1.5
COL		1.8		1.0			2.0	10.7	1.3			1.9	1.3		2.3
CRI									1.4			1.0			
DEU	8.7	7.1	11.8	7.6	8.0	8.3	4.8	7.4	6.3	5.9	5.7	7.7	13.4	5.3	5.9
ECU				1.7								1.4	1.1		
GTM							1.7						1.0		
IND															
JPN	3.5	5.2	4.9	4.5	24.5	4.8	3.4	3.8	3.5	24.5	5.3	5.8	25.3	6.8	2.9
KOR	1.4	2.0		1.7	6.4	1.7						1.4	3.4	1.1	1.8
MEX	1.2	1.4	1.0	2.2		2.9	4.6	2.4	8.9			1.0	1.1		3.8
PAN							1.8	1.4	2.3				1.9		
PER		4.0						1.6				2.1			
PRY													1.5		
RUS	1.7				2.4					1.2		4.6	3.0		1.4
URY	1.5		1.2									8.3	4.2	3.4	
USA	15.4	18.0	26.6	20.7	10.9	32.6	45.9	28.7	40.7	15.1	60.5	3.5	2.6	9.8	8.8

주: 1) 동 표의 비중은 해당 수입국으로의 수출에 내재된 해외부가가치 중 해당 수입국의 부가가치가 차지하는 비중을 나타내는 것으로서 설명의 편의를 위해 비중이 1 미만인 값들은 표에서 삭제하였음.
 2) ARG: 아르헨티나, BOL: 볼리비아, BRA: 브라질, CHL: 칠레, CHN: 중국, COL: 콜롬비아, CRI: 코스타리카, DEU: 독일, ECU: 에콰도르, GTM: 과테말라, IND: 인도, JPN: 일본, KOR: 한국, MEX: 멕시코, PAN: 파나마, PER: 페루, PRY: 파라과이, RUS: 러시아, URY: 우루과이, USA: 미국, 3) 음영 셀은 중남미 역외 국가를 나타냄.
 자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

표 4-11. 국가별 수출 내 직접수입국의 부가가치 비중(2007년 기준)

(단위: %)

	수출국														
	ARG	BOL	BRA	CHL	CHN	COL	CRI	ECU	GTM	KOR	MEX	PAN	PER	PRY	URY
ARG															
BOL			2.6										1.1		
BRA	25.7	14.6		7.7	1.6	4.5	3.0	4.5	2.1		1.9	2.8	6.3	28.9	21.1
CHL	3.2	10.4	1.5			2.3	1.7	6.6	1.1				6.6	2.5	2.3
CHN	5.9	6.3	5.7	4.9		5.9	4.0	3.6	2.3	16.2	7.3	2.4	5.4	8.7	4.8
COL		1.7		1.0			2.6	12.2	1.8			3.8	4.0		
CRI									2.2			3.5			
DEU	7.4	5.4	10.3	6.1	8.1	7.1	4.3	6.2	5.0	5.3	5.8	4.1	6.3	4.5	4.9
ECU				2.0		1.6	1.0					3.4	2.6		
GTM							2.5					1.3			
IND	1.3		1.2		1.8	1.4				1.2	1.2				1.2
JPN	2.1	2.7	3.0	2.9	15.5	2.8	2.8	1.9	2.4	14.9	4.1	2.6	3.0	3.1	1.7
KOR	1.4	1.2	1.8	2.0	11.0	1.8	1.8	1.3		2.5		3.3	1.6	1.1	1.0
MEX	1.7	2.1	1.4	2.7		4.0	7.0	3.2	14.3			4.3	3.2		1.1
PAN							1.8	1.4	2.5						6.3
PER		6.3		1.3		1.3		2.8							
PRY	1.9														
RUS	1.8		1.0		2.8					1.5	1.0				1.3
URY														1.5	
USA	11.4	12.0	17.7	15.8	9.3	25.0	37.1	22.8	32.7	10.9	42.2	33.6	18.7	6.6	7.0

주: 1) 동 표의 비중은 해당 수입국으로의 수출에 내재된 해외부가가치 중 해당 수입국의 부가가치가 차지하는 비중을 나타내는 것으로서 설명의 편의를 위해 비중이 1 미만인 값들은 표에서 삭제하였음.
 2) ARG: 아르헨티나, BOL: 볼리비아, BRA: 브라질, CHL: 칠레, CHN: 중국, COL: 콜롬비아, CRI: 코스타리카, DEU: 독일, ECU: 에콰도르, GTM: 과테말라, IND: 인도, JPN: 일본, KOR: 한국, MEX: 멕시코, PAN: 파나마, PER: 페루, PRY: 파라과이, RUS: 러시아, URY: 우루과이, USA: 미국, 3) 음영 셀은 중남미 역외 국가를 나타냄.
 자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

표 4-12. 국가별 수출 내 직접수입국의 부가가치 비중(2017년 기준)

(단위: %)

	수출국															
	ARG	BOL	BRA	CHL	CHN	COL	CRI	ECU	GTM	KOR	MEX	PAN	PER	PRY	URY	USA
ARG		11.9	7.1	22.6		1.1		2.0					2.5	10.8	16.8	
BOL			3.7													
BRA	28.1	21.1		7.0	1.8	5.6	3.3	6.6	2.3		2.2	4.1	8.2	33.0	26.5	1.7
CHL	2.1	5.7	2.0			2.4	1.3	4.9					5.7	2.9	1.7	
CHN	9.2	6.9	9.5	7.6		9.5	6.5	7.0	3.8	23.1	12.0	3.7	9.3	11.9	8.0	15.1
COL				1.0			2.0	5.4	2.4			2.3	3.5			1.0
CRI									2.7			4.6				
DEU	5.1	2.5	6.5	3.0	5.2	4.6	2.1	4.0	2.5	2.5	3.3	2.6	4.0	2.6	2.4	4.5
ECU				3.9		1.7						2.6	1.6			
GTM							3.6					2.1				
IND	1.7	1.5	1.8	1.1	2.8	2.1	1.0		1.1	1.9	1.7		1.5	1.5	1.7	2.3
JPN	1.5	1.6	1.5	1.9	8.7	1.6	1.7	1.2	1.8	5.9	1.9	2.1	1.5	1.5		3.6
KOR	1.5	1.4	2.1	1.7	12.3	1.5	2.0	1.7			2.9	4.2	1.7	1.0	1.1	3.1
MEX	1.7	1.6	1.6	2.5		4.1	6.6	3.3	13.2			4.2	4.1		1.1	7.1
PAN							3.8	5.2	4.3							
PER		12.0	1.1	2.6		3.1		6.2								
PRY	8.8		1.6	2.8											1.4	
RUS	1.7	1.7	1.2		3.4			1.1		1.3	1.2				1.8	2.2
URY	1.7													1.7		
USA	11.4	8.6	17.6	15.9	11.3	27.6	37.7	28.6	33.3	10.3	45.6	35.3	22.8	6.4	5.8	

주: 1) 동 표의 비중은 해당 수입국으로의 수출에 내재된 해외부가가치 중 해당 수입국의 부가가치가 차지하는 비중을 나타내는 것으로서 설명의 편의를 위해 비중이 1 미만인 값들은 표에서 삭제하였음.
 2) ARG: 아르헨티나, BOL: 볼리비아, BRA: 브라질, CHL: 칠레, CHN: 중화인민공화국, COL: 콜롬비아, CRI: 코스타리카, DEU: 독일, ECU: 에콰도르, GTM: 과테말라, IND: 인도, JPN: 일본, KOR: 한국, MEX: 멕시코, PAN: 파나마, PER: 페루, PRY: 파라과이, RUS: 러시아, URY: 우루과이, USA: 미국, 3) 음영 셀은 중남미 역외 국가를 나타냄.
 자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

표 4-13. 국가별 수출 내 직접수입국의 부가가치 비중(2019년 기준)

(단위: %)

	수출국														
	ARG	BOL	BRA	CHL	CHN	COL	CRI	ECU	GTM	KOR	MEX	PAN	PER	PRY	URY
ARG	10.2	6.7	22.0	1.1	1.8								2.3	9.9	15.0
BOL															
BRA	27.6	21.3		7.1	1.8	5.8	3.4	6.6	2.4		2.3	4.3	8.4	33.6	26.8
CHL	2.1	5.3	2.0			2.3	1.3	4.6					5.5	2.8	1.7
CHN	9.6	6.7	10.2	7.7		9.8	6.8	7.2	3.9	23.3	12.4	3.9	9.7	12.2	8.2
COL		1.0	1.1	1.2			2.5	6.5	3.1			2.9	4.3		1.2
CRI									2.7			4.5			
DEU	4.8	2.0	6.3	2.9	5.1	4.4	2.0	3.7	2.4	2.4	3.1	2.5	3.8	2.4	2.3
ECU				4.0		1.8						2.6	1.7		
GTM							3.2					1.9			
IND	1.8	1.7	2.0	1.1	2.9	2.2	1.0		1.0	1.9	1.8		1.6	1.6	1.8
JPN	1.3	1.5	1.4	1.7	8.2	1.4	1.6	1.1	1.6	5.2	1.8	1.8	1.4	1.4	3.3
KOR	1.4	1.3	2.0	1.6	11.9	1.4	1.8	1.6			2.7	3.9	1.6		1.0
MEX	1.7	1.4	1.6	2.5		4.0	6.6	3.2	13.1			4.2	4.1		1.1
PAN							4.0	5.6	4.6						
PER		12.6	1.2	2.9		3.4		6.7							
PRY	8.4		1.6	2.7											1.3
RUS	2.0	2.0	1.4		3.9			1.2		1.4	1.4		1.0		2.1
URY	1.5		1.0											1.7	
USA	11.7	8.4	18.5	16.2	11.9	27.8	38.3	28.4	33.7	10.3	46.0	35.7	23.1	6.6	6.0

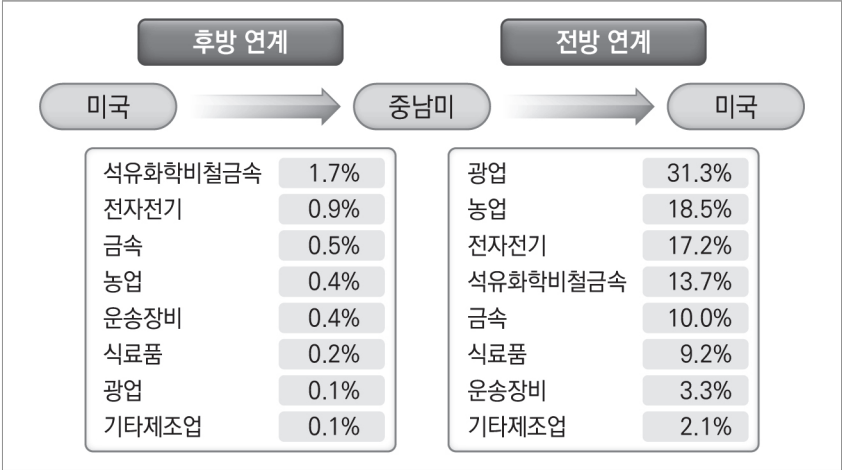
주: 1) 동 표의 비중은 해당 수입국으로의 수출에 내재된 해외부가가치 중 해당 수입국의 부가가치가 차지하는 비중을 나타내는 것으로서 설명의 편의를 위해 비중이 1 미만인 값들은 표에서 삭제하였음.
 2) ARG: 아르헨티나, BOL: 볼리비아, BRA: 브라질, CHL: 칠레, CHN: 중국, COL: 콜롬비아, CRI: 코스타리카, DEU: 독일, ECU: 에콰도르, GTM: 과테말라, IND: 인도, JPN: 일본, KOR: 한국, MEX: 멕시코, PAN: 파나마, PER: 페루, PRY: 파라과이, RUS: 러시아, URY: 우루과이, USA: 미국, 3) 음영 셀은 중남미 역외 국가를 나타냄.
 자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

다. 미국, 중국, 중남미 간 가치사슬 구조

여기에서는 미국과 중국, 중남미 사이에 전후방 연계가 어떻게 형성되어 있는지를 미·중 경쟁 심화시기를 중심으로 분석한다. 미국과 중남미 간 가치사슬 측면에서 중남미는 미국과 후방 연계 수준은 매우 낮은 것으로 나타났다. 하지만 전방 연계 수준은 높은 것으로 분석되었으며, 다양한 산업 부문에 걸쳐 이러한 현상이 나타나고 있다는 점이 특징적이다. 다시 말해 중남미 수출에서 미국산 중간재의 비중은 매우 낮은 반면, 미국의 수출에 활용되는 중남미산 중간재의 비중은 높다. [그림 4-5]에 따르면 광업, 농업, 전자전기, 석유화학비철금속, 금속, 식료품 부문에서 미국-중남미 간 가치사슬이 강하게 형성되어 있다. 그러므로 미국의 대세계 수출 내에서 이러한 산업과 관련된 중남미의 부가가치가 상당한 비중을 차지하고 있다.

그림 4-5. 미국과 중남미 간 가치사슬(2017년)

(단위: %)



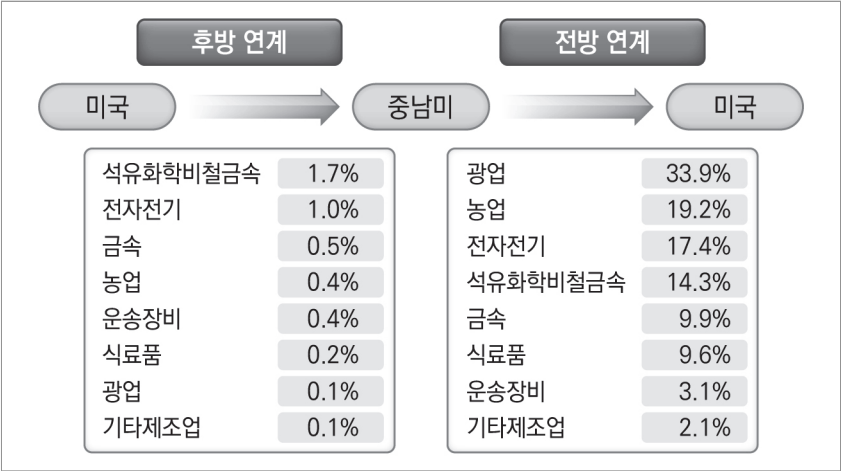
주: 동 비중은 수출국의 총 지출에서 차지하는 비중을 의미함.
자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

뿐만 아니라 [그림 4-6]에서 확인할 수 있듯이 미국-중남미 간 가치사슬은 미·중 경쟁이 심화되던 시기를 거치며 전방 연계가 더욱 강화되는 쪽으로 변화하였다. 특히 광업, 농업, 전자전기, 석유화학비철금속 등의 산업에서 전방 연계 수준이 높아졌다. 이와는 대조적으로 후방 연계는 여전히 낮은 수준이었으며 전자전기 부문의 후방 연계가 소폭 상승했지만 타 산업의 경우 미·중 경쟁 심화에도 큰 변화는 없는 것으로 분석되었다.

중남미 국가의 입장에서 미국과의 전·후방 연계 수준을 평가하는 것은 미·중 경쟁 시기에 미국의 니어쇼어링이 어느 정도 현실화되고 있는지를 가늠해볼 수 있다는 측면에서 중요하다. 2017년과 2019년 사이 중남미의 대미국 교역에서 전방 연계가 소폭 증가한 것은 니어쇼어링으로 인한 결과일 수도 있지만, 중남미의 대미 수출이 중국의 대미 수출을 대체하며 늘어난 결과일 가능성도 있다. 동 기간 후방 연계도는 여전히 낮은 수준으로 유지되고 있다는 분석 결과를 고려할 때 미국의 대중남미 투자를 통한 니어쇼어링은 아직까지 활발하게

그림 4-6. 미국과 중남미 간 가치사슬(2019년)

(단위: %)

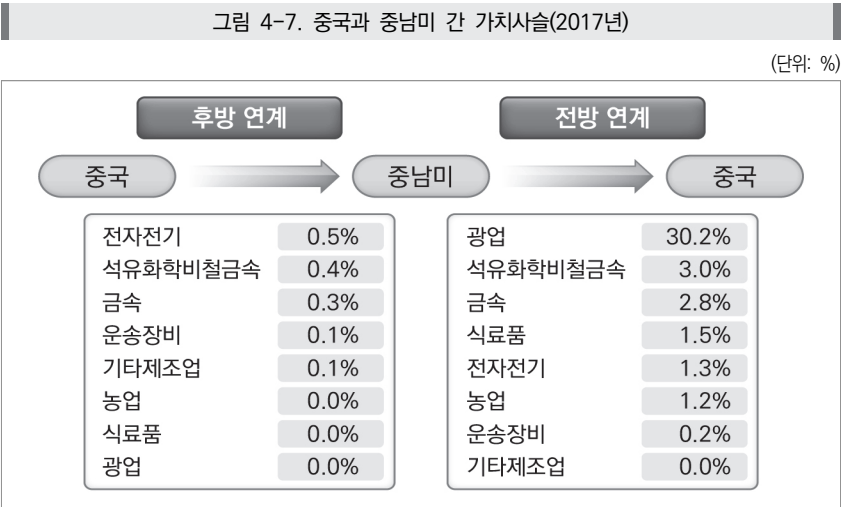


주: 동 비중은 수출국의 총 지출에서 차지하는 비중을 의미함.
 자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

일어나고 있다고 보기는 어렵다. 이러한 점은 중남미 국가들이 미·중 경쟁으로 인한 니어쇼어링의 기회를 잘 활용하고 있지 못하다는 것을 의미하며, 동시에 중남미 국가들은 적극적인 투자 유치를 통해 기회를 창출해야 하는 과제를 안고 있음을 보여준다.

미·중 경쟁 시기에도 중남미의 대중국 후방 연계 수준에는 큰 변화가 없었지만 광업 부문의 대중국 전방 연계는 감소했다는 점이 주목할 만하다. 즉 중국의 대세계 수출에서 광업과 관련된 중남미의 부가가치 비중이 감소한 것이다. 반면 석유화학비철금속, 금속, 식료품, 농업 부문에서는 미미하지만 전방 연계 수준이 개선되었다.

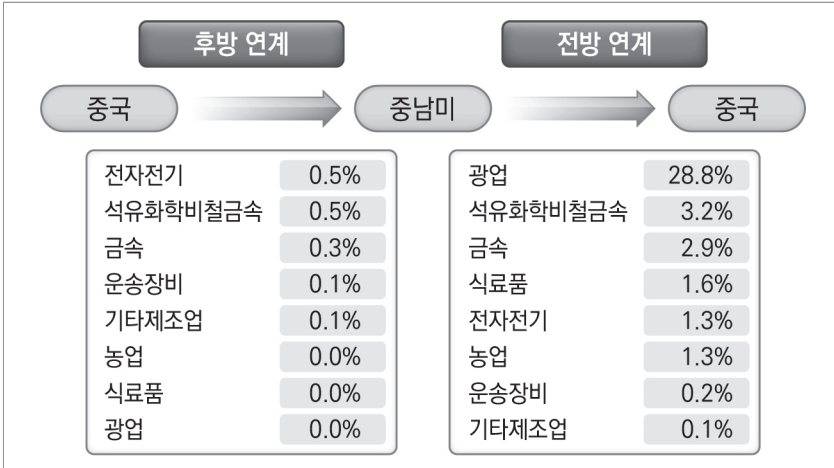
[그림 4-7]과 [그림 4-8]은 중국과 중남미 사이의 가치사슬을 전후방 연계 측면에서 도식화 하고 있다. 미국의 경우와 마찬가지로 중남미는 중국과의 후방 연계 수준이 매우 낮은 것으로 나타났다. 하지만 전방 연계는 광업에서만 높게 형성되어 있고 타 산업 부문에서는 후방 연계뿐만 아니라 전방 연계 수준도 상당히 낮다.



주: 동 비중은 수출국의 총 지출에서 차지하는 비중을 의미함.
 자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

그림 4-8. 중국과 중남미 간 가치사슬(2019년)

(단위: %)



주: 동 비중은 수출국의 총 지출에서 차지하는 비중을 의미함.

자료: Eora MRIO 데이터를 이용하여 저자 작성.

지금까지 살펴본 결과를 종합하면 중남미는 미국과 중국 모두와 후방 연계는 낮고 전방 연계를 중심으로 가치사슬이 구축되어 있다는 점이 공통점이다. 즉 가치사슬에서 중남미는 상류(upstream)에 위치하고 있음을 알 수 있다. 하지만 중남미와 미국의 가치사슬은 중남미의 다양한 산업 분야에 걸쳐 높은 수준으로 전방 연계가 되어 있지만 중남미와 중국의 가치사슬은 광업에 치우쳐 형성되어 있다는 점에서 차이가 있다. 뿐만 아니라 미·중 경쟁이 심화되면서 많은 산업 부문에서 중남미와 미국의 가치사슬은 보다 공고해진 반면, 중남미와 중국의 가치사슬은 광업 부문에서 약화되었다는 점도 눈에 띄는 차이점이다.

중국의 대중남미 투자 및 무역이 증가하면서 중남미 내에서 중국의 영향력이 확대되었고 그 사이 미국의 영향력은 감소하고 있다. 하지만 중남미와 미국, 중국 간 가치사슬을 분석한 결과 미국은 중남미 가치사슬에서 여전히 중요한 국가임을 부정하기 어렵다. 이러한 배경에는 미국과의 근접성이라는 지리적인 요인이 크게 작용한 것으로 보인다. 지리적 근접성과 함께 다양한 산업에서 가

치사슬이 구축되어 있다는 사실을 고려하면 중남미는 미국 중심의 공급망 재편하에서 상류 국가로서 중요한 역할을 할 수 있다. 그러므로 미·중 경쟁은 중남미 국가들에게 니어쇼어링과 같은 기회를 제공할 수 있으며 이를 통해 미국과의 전방 연계가 더욱 강화될 수 있을 것이다.

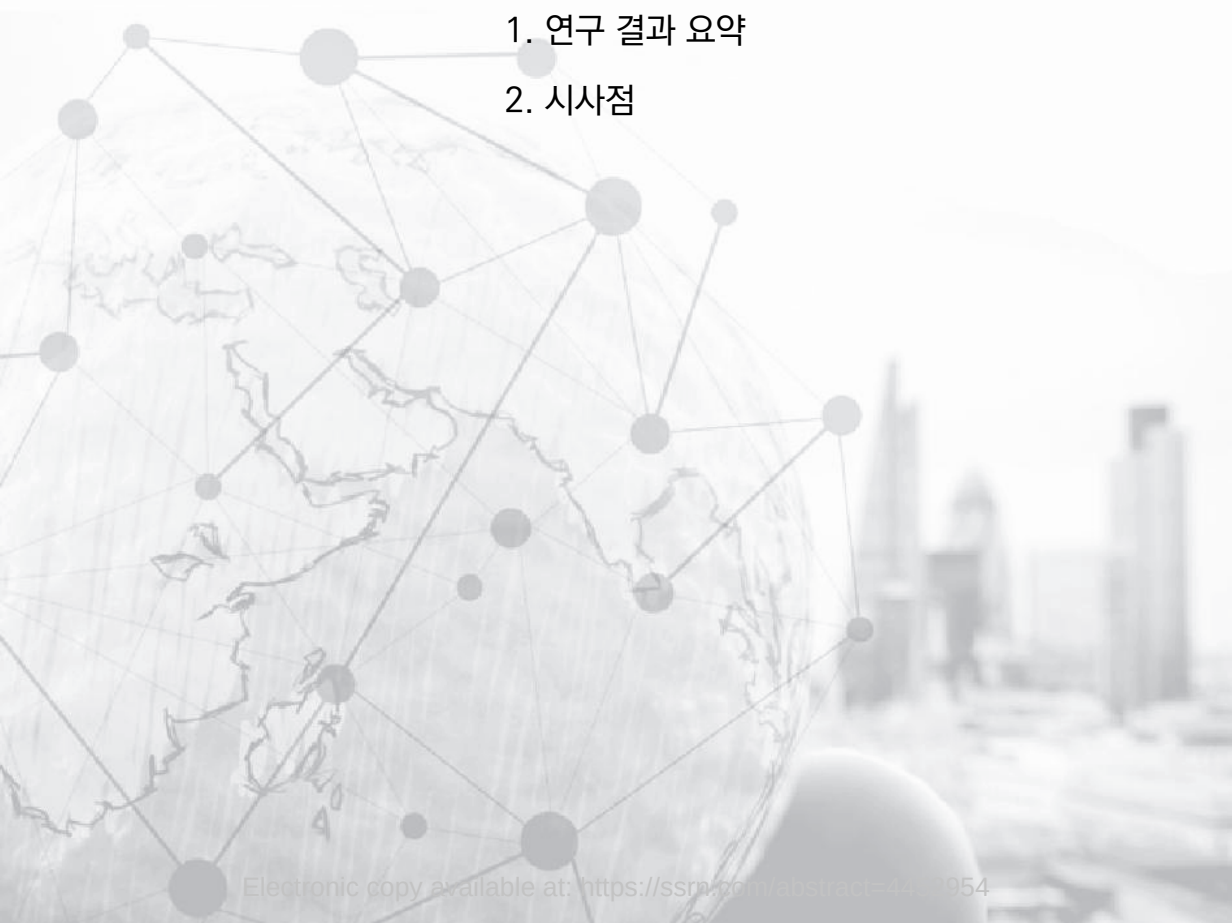
제5장



결론 및 시사점

1. 연구 결과 요약

2. 시사점



본 연구에서는 중남미 역내에서 관찰되는 미·중 간의 다양한 경쟁, 미국 및 중국과 중남미 국가 간의 경제협력 전개 양상, 최근에 발표된 미국의 대중남미 이니셔티브 등을 정리하였다. 또한 제조업, 광물자원 부문에서 중남미 국가들이 추진하는 산업 정책의 방향성을 살펴보았다. 마지막으로 수출부가가치 분해 방법론을 적용해 중남미 국가들의 가치사슬을 정량적으로 분석하였다.

1. 연구 결과 요약

지금까지 각 장에서 분석한 연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 제2장에서는 중남미 역내에서 관찰되는 미·중 간 경쟁을 살펴보기 위해서 중남미의 대미·대중 무역 관계와 함께 핵심품목이라고 할 수 있는 통신장비와 광물에 초점을 맞추어 무역 현황을 조사하였다. 이후 21세기 들어 미국과 중국이 중남미 국가와의 경제협력을 어떻게 전개해왔으며, 최근 미·중 경쟁 국면에서 양국의 대중남미 경제협력 패턴이 어떻게 변화했는지 살펴보기 위해 미국과 중국의 대중남미 투자와 공적자금 투입 양상을 검토하였다. 마지막으로 중국의 일대일로와 중남미 내 중국의 영향력 확대에 대응하기 위해 최근에 추진되고 있는 미국의 대중남미 이니셔티브를 정리하였다.

분석 결과, 중국은 칠레, 멕시코, 아르헨티나, 브라질 등을 포함한 중남미 7개 국가와 포괄적 전략적 파트너십을 맺고 있다. 중남미 7개 국가보다 높은 수준의 외교 관계를 맺은 국가는 러시아, 파키스탄, 독일, 영국 정도이기 때문에 중남미 7개 국가는 중국의 외교 및 경제 관계에서 중요도가 상당히 높은 것으로 보인다.

중남미는 중국경제에 미치는 영향력은 적지만, 중국의 외교 측면에서 우선순위가 높고 원자재 확보를 위한 목적에서 중국은 중남미와 지속적으로 FTA를 추진한 것으로 판단된다. 2022년 기준 중국은 칠레, 코스타리카, 페루와 FTA를 맺고 있으며, 파나마와는 2018년 1월 협상을 개시하여 5차 협상을 완

료한 상태이다. 또한 2022년 2월에는 에콰도르와, 같은 해 7월에는 니카라과와 협상을 개시하기로 합의하였으며 콜롬비아와는 FTA 공동연구를 진행 중이다.

반면 미국은 중남미 일부 국가와 FTA를 체결하였지만 2013년 이후로는 신규로 체결된 협정이 없기 때문에 중남미와 활발하게 FTA를 협상 중인 중국과 대조적인 모습을 보인다. 또한 미국은 중남미와의 교역이 줄어들 수도 있는 방향으로 다자간 무역협정을 재편하고 있다. 2017년에는 환태평양 경제 동반자 협정(TPP)에서 탈퇴하였는데, 해당 협정에는 칠레, 페루, 멕시코가 포함되어 있다. 2020년 7월에는 NAFTA를 개정한 USMCA가 발효되었는데, USMCA는 미국 중심으로 노동, 환경, 원산지 등의 규정을 강화하였기 때문에 회원국인 멕시코에서의 생산과 수출이 위축될 가능성이 있다.

또한 오바마 정부와는 달리 트럼프 대통령은 중남미를 제재하는 강경한 정책을 주로 추진하였다. 특히 미국은 중남미와 FTA 또는 무역 협정을 추진하지는 않지만, 대신에 중국이 중미지역에서 자국의 우방국가와 FTA를 추진하는데 대해서는 강한 우려와 반대 의견을 표명하였다.

중남미에 대한 미국과 중국의 이러한 대조적인 접근은 중남미 역내 통신장비 사용에서도 관찰된다. 중국은 일대일로로 디지털 분야로 확장한 디지털 실크로드를 추진하는 등 중남미와의 IT 협력을 중요시하고 있다. 반면 미국은 클린 네트워크 프로그램을 발표하는 등 디지털 분야에서 중국의 영향력 확대를 강하게 경계하며 중국의 통신 장비를 사용하지 않도록 요구하고 있다.

하지만 현실에서는 중남미 역내에서 중국의 통신 및 전자기기 장비가 미국 제품보다 더 널리 사용되고 있다. 2007년까지는 중남미의 대중국, 대미국 통신장비 수입액이 유사하였으나 이후 중국에서의 수입이 가파르게 증가한 반면 미국으로부터의 수입은 정체되거나 줄어들고 있다.

한편 미국을 비롯한 선진국들이 리튬, 니켈, 코발트, 흑연 등을 핵심광물로 지정하고 있지만, 중남미 내에서 이러한 핵심광물을 확보하려는 노력은 미국과 중국 간에 온도 차이가 있어 보인다. 중국은 10여 년 전부터 중남미의 광산과

광업 기업을 인수하면서 전략광물을 확보해왔다. 반면에 미국은 전략광물의 필요성을 인지하면서도 해외에서의 자원 확보에는 미온적이었다. 트럼프 정부는 핵심광물의 해외 의존도, 특히 중국과 러시아에 대한 광물 의존을 줄이겠다는 의지를 표명했지만 실질적으로 전략광물을 확보하기 위한 기업 인수나 합작 투자 등의 활동은 미미하였다.

특히 중국기업은 리튬 추출 분야에 적극적으로 진출하고 있는데, 아르헨티나, 칠레, 볼리비아, 멕시코 등에서 리튬 개발을 하고 있다. 미국의 Albermarle 이나 Livent 같은 리튬 메이저 기업도 칠레와 아르헨티나에서 개발 사업을 진행하고 있지만, 중국과 미국은 배터리 공급망의 전후방 참여나 리튬의 수요 측면에서 차이가 있다.

다음으로 미국과 중국의 대중남미 투자와 공적자금 투입 추이를 분석한 결과 몇 가지 특징이 나타났다. 첫째, 미국의 대중남미 투자 및 ODA는 중남미 국가의 가치사슬에서 미국과 중국에 대한 전방 연계를 유도하는 방향으로 진행되고 있는 것으로 보인다.

둘째, 미국의 대중남미 그린필드 투자의 경우 2015~18년 기간에 연평균 투자액이 급격히 감소하였다가, 미·중 경쟁 격화 시기인 2019~21년 기간에 소폭 증가한 것으로 나타났다. 반면 중국의 대중남미 그린필드 투자는 2015~18년 기간의 연평균 투자액에 비해 2019~21년 기간의 연평균 투자액이 2배 넘게 증가한 것이 특기할 만하다.

셋째, 미국의 대중남미 공적자금 투입은 개발협력기관의 ODA 위주로 이루어져왔으며, 중국은 국책은행의 OOF 위주로 진행되었다. 2002~20년 기간 미국의 대중남미 ODA는 연평균 16억 달러 수준으로, 국가별로 비교적 고르게 배분된 것으로 나타났다. 반면 같은 기간 중국의 대중남미 OOF는 연평균 98억 달러 수준으로, 에너지 및 인프라 부문에 집중되었다. 국가별로 살펴보면 미국의 ODA와 달리 중국의 OOF는 베네수엘라, 브라질, 아르헨티나에 편중된 것으로 나타났다.

넷째, 향후 중국의 대중남미 공적자금 투입 패턴에 변화가 관찰될 가능성이 있다. 중국개발은행과 중국수출입은행은 2019년부터 중남미 국가에 정책금융을 사실상 투입하지 않고 있으며, 상업은행의 대출 실행은 지속되고 있다.

중국의 일대일로와 중국·중남미 및 카리브 국가공동체 포럼 같은 중국의 대중남미 이니셔티브에 대응하기 위해 바이든 정부는 새로운 대중남미 협력 이니셔티브를 발표하였다. 바이든 정부가 내놓은 대중남미 협력 이니셔티브는 공통적으로 중남미 국가의 오랜 과제인 경제성장, 빈곤, 반부패, 법치주의에 더해 바이든 정부가 리더십을 선점하고자 하는 의제인 환경, 노동, 디지털경제 등으로도 관심의 폭을 확장하고 있다. 그리고 가치중심적 접근을 통해 중국이 추진 중인 대중남미 협력 이니셔티브와의 차별성을 부각시켜 중국을 견제하면서, 주요 동맹국, 국제기구, 기업, 재단 및 시민사회와의 파트너십을 강조하며 다자주의적 접근을 도모하고 있다. 뿐만 아니라 민간 부문의 참여를 유도하는 여러 기제를 마련하고 있다.

다음으로 제3장에서는 미·중 경쟁의 핵심 분야라고 할 수 있는 제조업, 광물자원 부문에서 중남미 내 미·중 경쟁이 어떠한 양상으로 진행되고 있는지, 이에 대응하여 각 부문별로 중남미 국가들이 추진하는 산업 정책 또는 방향성이 있는지를 조사하였다.

미국은 리쇼어링은 물론 ‘Latin American Nearshoring Act(H.R.7579)’와 같은 법안을 통해 중남미를 대상으로 하는 니어쇼어링 지원을 강화하는 움직임을 보여줌으로써 중남미가 주요 생산입지로 주목받는 계기를 만들었다. 하지만 제조업 부문에서 중남미 국가들이 자국에 유리하도록 미·중 경쟁을 어떻게 활용할 것인지에 대한 구체적 산업 정책은 부재한 것으로 보인다.

이러한 가운데 중남미 지역의 불안정한 정치 상황이 니어쇼어링의 장애요인 중 하나로 지적되고 있다. 칠레의 사회 불안 및 제헌, 페루 및 콜롬비아에서 나타난 좌파정권 출범과 정치 불안, 멕시코 AMLO 정부의 반시장 정책 등이 대표적이다. 또한 교육 및 인프라에 대한 고질적인 투자 부족과 낮은 수준의 역내통

합 및 협력도 투자 유치와 니어쇼어링을 통한 공급망 편입에 장애요인으로 작용하고 있다.

광업에서 나타나는 미국과 중국 간의 경쟁은 전기차 또는 배터리 공급망이라는 큰 틀 내에서 이해할 필요가 있다. 전기차 공급망에서 리튬과 같은 핵심 광물을 생산하는 공정과 광물을 가공하여 배터리를 만드는 공정을 어디에 배치할 것인지를 두고 중국과 미국이 차이를 보인다. 미국은 궁극적으로 리튬과 같은 핵심광물의 생산부터 완성차 제조까지 모든 단계를 자국에 구축하려는 의도를 보이지만, 단기적으로는 국내에서 리튬 상업 생산이 불가능하기 때문에 자국과 FTA를 체결한 국가 또는 중국이 아닌 제3국에서 이를 조달할 계획이다. 또한 미국은 해외에서 핵심 광물 원료를 조달하고 미국 내에서 이를 가공하려는 계획을 세우고 있다.

반면 중국은 중남미와 같은 제3국에서도 리튬과 같은 원료 생산부터 배터리 제조까지 수직통합하려는 움직임을 보이고 있다. 그리고 중국은 자국 내에서의 리튬 생산이 품질이 떨어지며 해외에서 생산하는 것보다 경제성도 낮기 때문에 중남미와 같은 해외에서 리튬 개발에 적극적으로 참여하고 있다.

전기차 제조에 필요한 핵심광물의 중요성이 증가하고 이를 확보하려는 국가 간 경쟁이 치열해지면서, 중남미 주요국은 국영기업을 통해 핵심광물의 생산을 관장하려는 자원민족주의 경향을 보이고 있다. 특히 리튬은 중남미가 전 세계 최대의 매장량을 가지고 있고, 수요에 비해 공급이 상대적으로 부족해 가격이 가장 가파르게 상승하고 있기 때문에 볼리비아, 멕시코, 칠레 등에서는 리튬을 중심으로 자원민족주의가 대두되거나 광물 정책이 수립되고 있다.

제4장에서는 Wang, Wei, and Zhu(2018)의 수출부가가치 분해 방법론을 적용하여 전후방 연계 정도를 산출하고 이를 통해 중남미 국가들의 가치사슬 참여도와 중남미 역내 가치사슬의 형성 과정을 분석한다. 특히 미·중 경쟁 심화 시기의 변화 양상을 파악하기 위해 시기별로 구분하여 그 결과를 비교·분석하였다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 전방 연계 측면에서 1990년과 2007년 중남미 역내 허브 국가는 브라질, 칠레, 멕시코로, 중남미 주요국의 역내 수출 대상국으로서 중남미 주요국으로부터 수입한 중간재를 가공하여 제3국에 수출하는 경향이 높았다. 또한 1990년과 비교하여 2007년에는 브라질, 칠레, 멕시코가 역내 국가들로부터 수입하는 중간재의 양이 더욱 늘어났다.

둘째, 멕시코를 제외한 중남미 주요국 모두 역내로의 간접 수출부가가치 비중이 1990년부터 2007년 사이에 눈에 띄게 증가하였다. 특히 볼리비아와 파라과이의 중남미 역내 간접 수출부가가치 비중이 급증하였다. 이러한 급격한 변화는 볼리비아의 대브라질 중간재 수출 증가, 파라과이의 대아르헨티나 중간재 수출 증가와 파라과이의 대브라질 중간재 수출 증가에 기인한다. 그러므로 전방 연계 측면에서 동 기간에 중남미의 역내 통합은 개선되어왔다고 할 수 있다.

셋째, 우리나라의 경우 1990년부터 2007년 사이 중남미 국가로의 간접 수출부가가치가 우리나라 총수출의 1.0%에서 1.5%로 소폭 증가하였다. 이는 동 기간 한국의 총수출에서 차지하는 대중남미 수출 비중이 늘어난 데 따른 결과로 보인다. 특히 우리나라의 대멕시코 수출에서 멕시코의 제3국 수출에 사용된 중간재, 즉 한국의 부가가치는 1990년 우리나라 총수출의 0.3%였으나 2007년에는 0.7%로 증가하여 중남미 국가들 중에서 멕시코와 전방 연계가 강화되었다.

넷째, 미·중 경쟁이 심화되었던 시기에도 역내 허브 국가는 여전히 브라질, 칠레, 멕시코로 나타났다. 하지만 동 기간에 여타 중남미 국가들은 이 허브 국가들과의 전방 연계가 더욱 강화된바, 동 3개국(브라질, 칠레, 멕시코)은 역내 허브 국가로서 역할이 더욱 강조되면서 역내 통합이 한층 강화되었다.

다섯째, 미·중 경쟁 시기에 중국의 제3국 수출에 이용되는 중남미산 중간재의 비중이 늘어났다는 점이 주목할 만하다. 반면 미국에 대한 멕시코의 전방 연계, 즉 미국의 수출에 포함된 멕시코산 중간재의 비중이 소폭이지만 감소했다는 사실은 흥미롭다. 이러한 사실은 미·중 경쟁이 멕시코에게 니어쇼어링과

같은 기회요인으로 작용하기 위해서는 멕시코 내에서 투자 유인책과 같은 적극적인 인센티브가 뒷받침되어야 함을 시사한다.

여섯째, 브라질과 칠레의 대중국 수출에 포함된 해외부가가치 비중이 증가해 후방 연계가 강화된 것으로 분석되었다. 브라질의 대중국 수출 내 해외부가가치는 0.8%(2017년)에서 1.0%(2019년)로, 칠레의 대중국 수출 내 해외부가가치는 2.2%(2017년)에서 2.5%(2019년)로 높아졌다. 이러한 결과는 미·중 갈등 국면에서 원자재가 풍부한 브라질과 칠레의 대중국 수출이 증가하면서 중국을 포함한 타 국가의 중간재 투입이 확대된 결과일 수 있다.

일곱째, 과테말라를 제외한 중남미 주요국의 대미 수출에 내재된 해외부가가치의 비중이 증가하여 중남미 주요국과 미국 간의 후방 연계가 강화되었다. 브라질의 대미 수출에 포함된 해외부가가치는 1.9%(2017년)에서 2.3%(2019년)로, 칠레는 2.7%(2017년)에서 3.0%(2019년)로, 멕시코는 30.0%(2017년)에서 32.8%(2019년)으로 증가하였다. 특히 중남미 주요국의 대미 수출에 내재된 해외부가가치 중 미국의 부가가치가 소폭이지만 증가한 것은 주목할 만하다. 이는 미·중 경쟁 격화 시기에 미국이 일부 중남미 국가로 니어쇼어링을 시도했거나 또는 미국의 대중남미 투자가 소폭 증가했음을 뒷받침한다. 그러므로 중국과 마찬가지로 미국 역시 미·중 경쟁 심화 시기에 중남미 국가들과 가치사슬을 형성함으로써 중남미 국가들에게는 여전히 중요한 파트너 국가로 존재하고 있다.

여덟째, 중남미는 미국과 중국 모두와 후방 연계를 낮으며 전방 연계를 중심으로 가치사슬이 구축되어 있다는 공통점이 있다. 즉 가치사슬에서 중남미는 상류(upstream)에 위치하고 있음을 알 수 있다. 하지만 중남미와 미국의 가치사슬은 중남미의 다양한 산업 분야에 걸쳐 높은 수준으로 전방 연계되어 있지만, 중남미와 중국의 가치사슬은 광업을 중심으로 형성되어 있다는 점에서 차이가 있다. 뿐만 아니라 미·중 경쟁이 심화되면서 중남미와 미국의 가치사슬은 많은 산업 부문에서 보다 공고해진 반면, 중남미와 중국의 가치사슬은 광업 부문에서 다소 약화되었다는 점도 눈에 띄는 차이점이다.

2. 시사점

미·중 경쟁 심화 및 향후 경쟁이 지속될 것이라는 전망은 여러 부문에서 중남미 국가들에게 경제적 이익을 가져다주고, 단기적으로는 미국의 니어쇼어링 전략과 같이 중남미 국가들에게 기회의 요인으로 작용할 것이라 판단된다. 우선 미·중 간 무역갈등으로 중남미 국가들은 양국의 수입 대체국으로서 어느 정도 반사이익을 누린 것으로 평가된다. 또한 중남미 역내에서 일어나는 미·중 간 경쟁은 양국의 대중남미 투자를 촉진하는 역할을 했다. 하지만 동시에 미·중의 투자가 중남미의 광업 부문에만 집중되고 미국 및 중국과의 교역이 전방 연계만을 강화하는 방향으로 진행될 경우 장기적으로 중남미는 고부가가치 산업화 달성이 어려워지는 경제적 손실을 감내해야 할 수도 있다.

중남미 역내에서의 미·중 경쟁의 양상과 중국의 영향력을 간접적으로 살펴볼 수 있는 지표가 바로 대중남미 투자이다. 중국의 대중남미 투자의 특징은 그린필드 투자는 제조업 부문에 집중되어 있는 반면, 브라운필드 투자는 에너지 및 광물에 집중되어 있으며 그 규모도 그린필드 투자보다 더 크다는 점이다.

중국이 에너지 및 광물 부문에서 브라운필드 투자를 선호하는 데는 여러 가지 이유가 있을 수 있다. 한 가지 이유는 중남미 국가의 에너지 부문과 광물 부문은 채굴, 생산, 수익 분배 등의 과정에서 정부의 통제가 강하고 관련 법령이 수시로 바뀌기 때문에 그린필드 투자가 진입하기에는 장벽이 높은 경우가 많다. 이런 이유로 에너지 부문과 광물 부문에 진출을 모색하는 중국기업이 브라운필드 투자 전략을 선택하게 된 것으로 보인다.

하지만 중국의 대중남미 투자에서 에너지 및 광물 부문에 대한 브라운필드 투자 비중이 높다는 점은 때때로 국제사회나 역내 투자 유입국의 우려를 불러일으키는 것이 사실이다. 새로운 사업장을 설립하고 생산체계를 갖추는 과정에서 기술 이전, 고용 창출, 노동자 교육훈련 등이 자연스럽게 발생하는 그린필드 투자에 비해 브라운필드 투자는 투자 유입국에서 이에 대한 가시성이 부족하기

때문이다. 이러한 배경에서, 중국이 대중남미 브라운필드 투자를 통해 역내 자원부국의 원자재를 약탈하기만 할 뿐 관련 산업을 고부가가치화 할 수 있는 방향으로 가치사슬을 변화하는 데에는 기여하지 않는다는 비판이 제기되기도 한다. 또한 이러한 과정에서 환경 규범을 등한시하고 원주민과의 소통을 외면하고, 투자 유입국에서 고용 창출이나 기술이전을 야기하지 않는다는 비판이 일각에서 제기되고 있다.

2003~21년 기간 중국의 브라운필드 투자 중 79%가량이 브라질, 페루, 칠레로 향한 가운데, 이 국가들은 중국의 에너지 및 광물 부문 인수합병 프로젝트를 어떻게 받아들이고 있는지 보다 면밀히 관찰할 필요가 있다. 이 3개국에서는 최근 좌파정부가 출범하였고 좌파정부는 천연자원에 대한 국가의 통제를 강화하는 등 자원민족주의를 주창하는 경우가 잦기 때문이다.

한편 중남미 주요국의 가치사슬 분석 결과를 종합해보면, 미·중 경쟁의 심화로 중남미 국가는 미국과 중국의 수입대체 국가로서 양국으로의 수출이 일정 부분 증가하면서 경제적 이득을 누렸을 가능성이 있다. 또한 미·중 패권 경쟁과 코로나19 팬데믹으로 인해 공급망 교란을 경험하면서, 특히 미국은 중국에 대한 의존도를 낮추기 위해 자국과 동맹국 중심의 안정적인 공급망 확보를 목표로 하고 있다. 이 과정에서 미국은 자국 및 다국적 제조업 기업에 생산설비를 본국 또는 인접 국가로 이전하는 리쇼어링 또는 니어쇼어링을 적극적으로 권고하며 이와 관련된 다양한 인센티브를 마련하고 있다.

중남미 국가들 중에서 멕시코는 미국 시장과 지리적으로 매우 근접해 미국으로의 수출에 육상 교통을 이용할 수 있으며 USMCA로 미국과 견고한 무역 관계를 형성하고 있다는 점에서 니어쇼어링의 유력한 후보지 중 하나로 꼽을 수 있다. [그림 5-1]은 니어쇼어링에 따른 중남미 각 국가별 수출 증가액을 전망한 것으로 멕시코가 브라질, 아르헨티나, 콜롬비아 등 타 국가를 압도하고 있는 것을 확인할 수 있다.

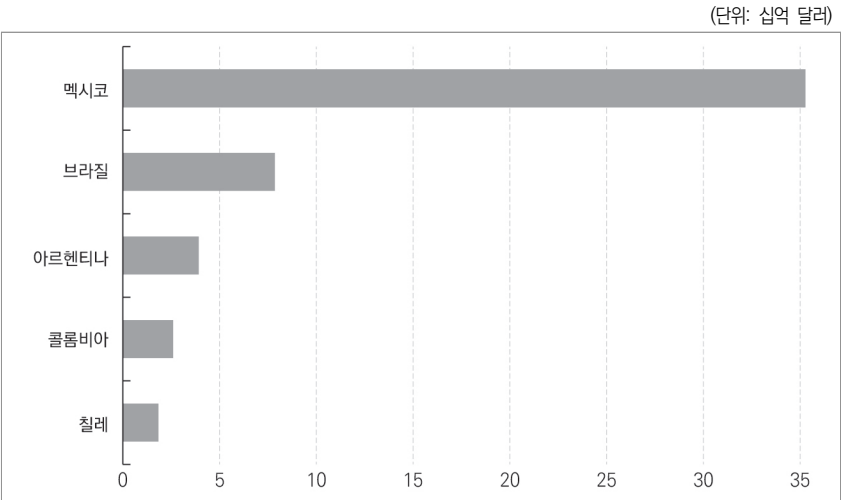
바이든 정부는 반도체, 배터리, 핵심광물, 의약품 등의 4대 분야를 공급망 회

복력을 중요시하는 주요 분야로 선정하고 행정명령을 통해 공급망에 대한 검토를 지시한 바 있다. 몇 가지 측면에서 멕시코는 니어쇼어링을 통한 반도체 및 배터리 공급망 편입에 유리한 환경이 조성되어 있다고 판단된다.

일반적으로 반도체 생산 공정은 설계, 제조, 테스트 및 포장 단계로 구성되는데, 미국은 설계 분야에서 선두에 있고 제조는 아시아 국가들에 크게 의존하고 있다. 미국과의 근접성이라는 강점을 지닌 멕시코가 테스트 및 포장 단계에 집중하게 된다면 반도체를 중간재로 투입하는 제조업, 특히 자동차 생산과의 연계가 쉬워질 수 있다는 점에서 니어쇼어링의 후보지로서 거론되고 있다.

또한 중국의 Ganfeng 리튬이 멕시코의 리튬 생산에 투자하면서 2023년부터 멕시코에서 리튬의 상업적 생산이 시작될 것이라는 전망이 우세하다. 전망이 현실화된다면 미국의 고용량 배터리 제조사에 리튬을 공급하거나, 생산된 리튬을 제련하여 리튬 화합물을 생산함으로써 멕시코 내에서 전기차용 배터리를 제조하여 수출하는 등 핵심 광물 분야에서도 공급망 편입 및 구축이라는 인

그림 5-1. 니어쇼어링에 따른 추가 수출 증가액 전망



자료: Stott and Murray(2022. 7. 3), "Why Mexico is missing its chance to profit from US-China decoupling," 온라인 자료(검색일: 2022. 10. 20).

센티브가 있다.

하지만 이러한 기회요인에도 불구하고 멕시코에는 니어쇼어링을 통한 공급망 구축을 저해하는 다양한 리스크도 공존하고 있다. 우선 멕시코가 2022년 4월 리튬을 전략광물로 지정하면서 탐사·생산·판매 전 과정을 국유화함에 따라 민간기업이 리튬 탐사와 생산에 직접 참여하는 것이 불가능해졌다. 현재 양허사업으로 8개 외국계 기업이 멕시코에서 리튬을 개발하고 있는데, 멕시코 정부는 기존의 리튬 생산 계약을 재검토할 예정이어서 향후 외국인투자에 악영향을 미칠 수 있다. 이는 핵심 광물 분야에서 니어쇼어링에 대한 상당한 리스크로 작용하게 되어 향후 새로운 공급망 및 가치사슬 편입을 어렵게 만드는 요인 중 하나가 될 개연성이 있다.

니어쇼어링 추진을 위한 미국의 다양한 인센티브 제공 노력에도 불구하고, 중남미 국가들은 니어쇼어링이라는 기회를 적극적으로 수용하고 활용할 만한 제도적 준비가 되어 있지 않아 보인다. 우선 제조업 분야에서 미·중 경쟁을 어떻게 중남미 자국에 유리하게 활용할 수 있을지, 니어쇼어링과 관련된 다양한 투자 유치를 위해 어떠한 제도적 인센티브를 제공할 수 있는지 등에 대한 전반적인 산업정책이 부재한 것으로 평가된다.

또한 미국에 대한 멕시코의 전방 연계, 즉 미국의 수출에 포함된 멕시코산 중간재의 비중이 미·중 경쟁 격화 기간인 2017~19년 사이에 소폭이지만 감소했다는 본 연구의 분석 결과와 미국과의 교역에서 낮은 수준을 보이는 멕시코의 후방 연계 등은 미·중 경쟁으로 인한 니어쇼어링이 최근 멕시코에서 관찰되지 않고 있음을 보여준다. 그러므로 미·중 경쟁이 멕시코와 같은 중남미 국가들에게 니어쇼어링 등 기회 요인으로 활용되기 위해서는 중남미 국가들의 적극적인 제도적 인센티브가 뒷받침되어야 할 것이다. 다만 니어쇼어링을 통한 안정적인 공급망과 새로운 가치사슬의 구축은 단기간에 이루어지는 것이 아니므로, 현재 시점에 니어쇼어링의 징후가 없을지라도 중장기적인 관점에서 꾸준히 모니터링할 필요가 있다.

요컨대 미·중 경쟁 심화로 인해 양국간 절대적 수준의 차이는 있지만 미국과 중국의 대중남미 투자는 증가하였다. 또한 양국간 무역갈등이 고조되면서 중남미 일부 국가가 수입대체 국가의 역할을 떠맡게 되었고, 대미 또는 대중 수출이 증가하는 반사이익을 누린 것으로 보인다. 마지막으로 미·중 경쟁 격화가 향후 지속될 것이라는 전망하에 미국 중심의 공급망 재편 움직임은 중국의 존도 줄이기로 요약할 수 있으며, 이 과정에서 미국은 리쇼어링과 근접국 또는 동맹국으로의 니어쇼어링을 고려하고 있다. 하지만 니어쇼어링이라는 기회 요인을 적어도 지금까지는 중남미 국가들이 충분히 활용하고 있지 못하고 있는 것으로 평가된다.

그렇다면 이러한 분석 결과가 우리에게 시사하는 바는 무엇이며, 우리는 중남미를 대상으로 어떠한 전략적 접근을 취해야 할 것인가?

미국의 니어쇼어링 후보지로서 멕시코를 포함한 중남미 국가들이 언급되고 있다는 사실은 북미 진출 또는 북미 시장 점유율을 높이하고자 하는 한국의 기업들에게는 과거에 비해 중남미 지역의 변화를 더욱 유심히 지켜볼 필요가 있음을 시사한다. 특히 미국의 인플레이션 감축법(IRA) 제정이 가져올 영향을 감안하여 향후 미국과 FTA를 체결한 중남미 국가나 공통된 가치를 추구하는 소위 like-minded 국가로 분류되는 중남미 국가들을 관심을 가지고 지켜볼 필요가 있다. 만약 이 국가들에서 니어쇼어링이 활발하게 일어난다면 해당 국가를 북미 진출의 거점국 내지는 핵심광물 확보 국가로서 고려할 수 있다. 아울러 대미 교역에서 후방 연계가 높은 중남미 국가들을 우선적으로 고려해야 할 것이다. 높은 후방 연계도는 동 국가들의 대미 수출에 포함된 해외부가가치가 높다는 것을 의미하므로 중남미 역내에서 후방 연계도가 상대적으로 높은 멕시코와 브라질 등이 거점국으로서 적합할 것으로 판단된다.

한편 가치사슬에서 하류 부문에 위치해 있는 각 국가들이 경제안보를 내세워 자국의 이익과 안정적 공급망 구축을 우선순위로 두면서, 원자재 공급망이 주요국의 주도권 경쟁에서 주요한 변수로 떠올랐다. 예를 들면 산업 구조 전환

과정에서 핵심으로 꼽히는 배터리, 반도체 등의 산업에서 구리, 리튬, 니켈, 코발트와 같은 핵심광물 자원에 대한 수요가 크게 증가할 것으로 예상되며, 핵심광물에 대한 수요 증가는 원자재를 무기화하는 추세로 이어지고 있다. 이러한 추세 속에서 원자재 확보는 기업의 공급망 안정성 제고 차원에서만 접근할 문제가 아니라, 정부가 직접 나서서 주요 자원 수입국과의 경쟁에 뛰어들어야 하는 문제가 되었다. 코로나19 팬데믹과 미·중 경쟁이 가시화되기 전에도 정부의 영향력이 큰 중국의 공기업이 주요 선진국 및 개발도상국에서 유력한 투자주체로서 광물자원 및 에너지 부문에 대한 해외직접투자를 크게 늘렸다는 사실은 이제 더 이상 기업의 해외직접투자가 상업적 동인에 의해서만 결정되지 않음을 반증한다.

우리나라는 2013년 이후 해외 자원개발에 대한 정부의 지원이 급감하였는데, 이는 일본과 중국 기업이 정부의 적극적인 지원 아래 해외 자원개발을 활발하게 진행한 것과는 대조적이다. 중국은 국영기업 위주의 해외 자원개발이 활발하고 일본은 광물의 안정적 확보를 우선시하여 정부가 주도적으로 해외 자원개발을 지원해왔다. 반면 한국은 박근혜 정부부터 국고 보조금 지원과 세제 혜택이 급감하고 자원개발 공기업의 기능이 축소되거나 폐지되었다.

뿐만 아니라 가치사슬 분석을 통해서도 중남미 내에서 중국과 일본의 영향력을 간접적으로 확인할 수가 있다. 볼리비아, 브라질, 칠레, 페루 등은 광업, 석유·화학·비철금속 산업과 같은 원자재 및 광물 관련 산업에서 중국과의 전방 연계가 강하게 나타났다. 중국에 비해 절대적인 수준은 낮지만 볼리비아, 칠레, 페루는 광업에서도 일본과의 전방 연계가 어느 정도 형성되어 있었다. 반면 우리나라와 중남미 간 가치사슬 구축은 중국과 일본에 비해 상대적으로 미약한 상태이다.

이와 같은 중국과 일본의 사례, 그리고 최근 대두되는 경제안보를 고려할 때 리튬과 같은 핵심 광물에 대한 대체 공급망 확보를 위해서 리튬 생산국인 중남미 국가들을 중요 협력국으로 고려하여 정부의 역할을 강화할 필요가 있다. 본

연구에서 살펴본 것처럼 멕시코, 칠레 등 중남미 국가들의 자원민족주의 추세가 강화되고 있어 민간기업이 독자적으로 개발 및 탐사 프로젝트를 발굴하고 추진하기가 어려워졌다. 그러므로 우리나라는 그동안 축소되었던 해외 자원개발 공기업의 기능을 정상화하여 협력 사업의 주체로 공기업을 활용하고 유망 사업이 발굴될 경우 민간기업의 참여를 독려하는 등의 정책적 고려가 필요하다.¹⁰⁷⁾ 즉 우리나라의 입장에서 중남미 국가와의 후방 연계를 강화해야 할 것이다.

마지막으로 본 연구의 한계점이자 향후 과제를 언급하면서 보고서를 마치고자 한다. 미·중 경쟁이 중남미의 가치사슬이나 공급망에 미치는 영향을 보다 정치(精緻)하게 분석하기 위해서는 우선 여러 부문에서 나타나는 미·중 갈등의 양상과 내용을 살펴보아야 한다. 하지만 본 연구에서는 미·중 경쟁의 범위를 구체적으로 한정하지 않고, 대신 시기적으로 구분해 미·중 경쟁이 격화된 시기와 그 이전의 시기를 비교함으로써 미·중 경쟁의 영향을 간접적으로 추정하는 데 그치고 있다는 점을 가장 큰 한계로 지적할 수 있다. 아울러 핵심광물 매장량이 풍부한 중남미 국가들과의 구체적 협력방안을 도출하기 위해서는 반도체나 배터리 분야와 같은 특정 산업 부문에 초점을 맞추어 공정 과정을 살펴보고 각 공정의 어느 단계에서 어떻게 중남미를 활용할 수 있을지를 고민해야 할 것이다.

그러나 거시적 관점에서 중남미의 가치사슬과 공급망에 대한 정보를 제시하고 있는 기존 연구가 매우 부족한 상황에서, 본 연구는 중남미 가치사슬을 파악할 수 있는 분석 결과를 제시하고 있다는 점에서 기여가 있다고 할 수 있다. 전술한 본 연구의 한계점은 후속 연구의 주제로 남겨둔다.

107) 홍성우 외(2022), p. 109.

참고문헌

[국문자료]

- 김경훈. 2022. 『핵심 원자재의 글로벌 공급망 분석: 니켈』. 한국무역협회.
- 김리나, 이재욱, 박준혁, 신승욱, 박인수, 정경우, 유정현, 김수경, 조성준, 전호석, 장한권. 2022. 「에너지 전환시대 배터리용 핵심광물 4종(Li, Ni, Co, C)의 자원산업 동향 분석」. *Journal of the Korean Society of Mineral and Energy Resources Engineers*, Vol. 59, No. 2.
- 라미령. 2017. 『RCEP 역내 생산·무역구조 분석과 시사점』. KIEP 연구자료 17-08.
- 연원호. 2021. 「미국 바이든 행정부의 대중국 정책 전망과 시사점」. KIEP 세계경제 포커스, 21-15.
- 윤여준, 홍성우, 김진오, 김중혁, 남지민. 2020. 『MERCOSUR 태평양동맹(PA)의 향후 전개방향 및 시사점』. KIEP 연구보고서 20-32.
- 이승호. 2021. 「미국 바이든 신정부의 대중남미 정책 현안 및 전망」. KIEP 세계경제 포커스, 21-08.
- _____. 2022. 「미주정상회의의 주요 논의 내용과 미·중남미 관계에 대한 시사점」. KIEP 세계경제 포커스, 22-24.
- 이승호, 강문수. 2021. 『중남미와 아프리카에서 중국의 경제협력: 특성 및 파급효과 비교』. KIEP 세계지역전략연구 21-01.
- 정영식, 김정곤, 한형민, 정재완, 이정미, 김제국, 윤지현. 2019. 『신남방지역의 가치 사슬 분석과 교역 확대 및 고도화 방안』. KIEP 연구보고서 19-14.
- 정지원, 윤정환, 이승호, 한선이, 권율, 이주영, 유애라, 윤혜민, 박차미, 박소정. 2021. 『개도국 민간협력사업 확대 방안』. 기획재정부.
- 한국광해광업공단. 2022. 『리튬산업 슈퍼사이클 시작, 글로벌 자원 경쟁 심화』.
- 한국은행. 2022. 「글로벌 친환경차 시장 동향 및 특징」. 『해외경제 포커스』, 제 2022-5호.
- 현상백, 연원호, 박민숙, 이효진, 오윤미. 2021. 『중국의 통사환경 변화와 국가별 상품 간 수출 대체가능성 연구』. KIEP 연구보고서 20-35.
- 현상백, 최원석, 문지영, 이효진, 오윤미. 2020. 「중국 13차 5개년 계획(2021-25)의 경제정책 방향과 시사점」. KIEP 오늘의 세계경제, 20-29.

홍성우, 이승호, 강구상, 박미숙. 2022. 『글로벌 공급망 재편에 대비한 대중남미 경제안보 외교 방안 연구』. 외교부.

[영문자료]

- Cadestin, C., J. Gourdon, and P. Kowalski. 2016. "Participation in Global Value Chains in Latin America: Implications for Trade and Trade-Related Policy." OECD Trade Policy Papers, No. 192. Paris: OECD Publishing.
- Ellis, Evan. 2022. "China's Role in Latin America and the Caribbean." Center for Strategic and International Studies.
- Fitch Solutions. 2021. "Global Lithium Outlook: Trends, Risks and Opportunities amidst the Battery Boom."
- _____. 2022. "Lithium: Keeping An Ion Global Trends, Risks, Opportunities In A Supercharged."
- Inter-American Dialogue. 2022. "Fernandez, Chinese Company Discuss Bus Battery Venture." *Latin America Advisor*. (June 30)
- International Energy Agency. 2022. "Global EV Outlook 2022."
- Johnson, Robert C. and Guillermo Noguera. 2009. "Accounting for intermediates: production sharing and trade in value added." Working Paper. UC Berkeley.
- Koopman, Robert, Zhi Wang, and Shang-Jin Wei. 2014. "Tracing value added and double counting in gross exports." *American Economic Review*, 104(2).
- Latin America Advisor. 2022. "U.S., Mexico officials discuss cooperation on Chips, Energy."
- Li, Quan and Min Ye. 2019. "China's emerging partnership network: what, who, where, when and why." *International Trade, Politics and Development*, Vol. 3, Issue 2.
- Malena, Jorge. 2021. "The Extention of the Digital Silk Road to Latin America: Advantages and Potential Risks." Council on Foreign Relations.
- Meng, Bo, Yuning Gao, Tao Zhang, and Jiabai Ye. 2022. "The US-China relations and the impact of the US-China trade war: global value

- chains analyses.” IDE Discussion Paper.
- “Mexico nationalizes lithium in populist president’s push to extend state control.” 2022. *Financial Times*. (April 20)
- OECD. 2013. *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*. Paris: OECD Publishing.
- _____. 2015a. “Developing countries participation in global value chains and its implications for trade and trade related policies.” OECD Trade Policy Paper, No. 179. Paris: OECD Publishing.
- _____. 2015b. “Diagnostic of Chile’s Engagement in Global Value Chains.” Paris: OECD Publishing.
- Peters, Enrique Dussel. 2022. “Monitor of Chinese OFDI in Latin America and Caribbean 2022.” Mexico: Red ALC-China.
- Shepherd, Ben. 2020. “Value chain development for deeper integration of East Asia and Latin America.” ARTNeT Working Paper Series, No. 199. ESCAP.
- The White House. 2021. “Building Resilient Supply chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017.”
- Wang, Zhi, Shang-Jin Wei, and Kunfu Zhu. 2018. “Quantifying international production sharing at the bilateral and sector level.” NBER Working Paper.

[서문자료]

- CEPAL. 2021. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*.
- Red Mercosur. 2011. “AMÉRICA LATINA EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR.” Serie Policy Briefs.

[온라인 자료]

- 박미숙. 2022. 「멕시코, 리튬 산업 국유화」. KIEP 동향세미나. (5월 31일). https://www.kiep.go.kr/aif/issueDetail.es?brdctNo=330189&mid=a30200000000&search_option=ALL&search_keyword=&search_year=&search_month=&search_tagkeyword=&systemcode=06&search_r

- egion=&search_area=5¤tPage=1&pageCnt=10(검색일: 2022. 9. 15).
- 외교부. 2022. 「리튬 수출입 자유화 조치 발표」. <https://energia.mofa.go.kr/?4bm73o3w2eHaviUk7d6NylgBwOtI7CNRfZz%2BEkvZPmKUXi9tRfbKD6RunxM7KPVO1n0im4sc%2FMLRQ%2BI2yPZAJn7ycsAEA9but%2F2t6eY08WI%3D>(검색일: 2022. 7. 27).
- KOTRA. 2022. 「인플레이션 감축법, 멕시코가 새로운 전기차 생산 거점으로 도약할 기회될까?」. 해외시장뉴스. (9월 14일). https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=410&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=242&bbsSn=242&pNttSn=196552(검색일: 2022. 9. 15).
- 중국 상무부. <http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml>(검색일: 2022. 7. 25).
- 중국 외교부. <https://www.fmprc.gov.cn>(검색일: 2022. 7. 12).
- AidData's Global Chinese Official Finance Dataset 2000~14. <http://www.aiddata.org/data/chinese-global-official-finance-dataset>(검색일: 2022. 6. 30).
- Autocosmos. 2022. “Gotion High Tech quiere fabricar baterías y buses eléctricos en Argentina.” (June 30). <https://noticias.autocosmos.com.ar/2022/06/30/gotion-high-tech-quiere-fabricar-baterias-y-buses-electricos-en-argentina>(검색일: 2022. 9. 15).
- Berwick, Angus. 2018. “How ZTE helps Venezuela create China-style social control.” *Reuter*. (November 14). <https://www.reuters.com/investigates/special-report/venezuela-zte>(검색일: 2022. 7. 25).
- Briefing Room of the White House. 2021. “FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World Partnership.” (June 12). <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership>(검색일: 2022. 8. 1).
- _____. 2021. “FACT SHEET: Vice President Harris Launches a Call to Action to the Private Sector to Deepen Investment in the Northern Triangle.” (May 27). <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/27/fact-sheet-vice-president-harris-launches-a-call-to-action-to-the-private-sector-to-deepen-inve>

- stment-in-the-northern-triangle(검색일: 2022. 8. 1).
- _____. 2022. “FACT SHEET: President Biden Announces the Americas Partnership for Economic Prosperity.” (June 8). <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/08/fact-sheet-president-biden-announces-the-americas-partnership-for-economic-prosperity>(검색일: 2022. 8. 1).
- _____. 2022. “FACT SHEET: Tackling Climate Change and Creating Clean Energy Jobs in the Americas.” (June 9). <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/09/fact-sheet-tackling-climate-change-and-creating>(검색일: 2022. 8. 1).
- _____. 2022. “FACT SHEET: The Los Angeles Declaration on Migration and Protection U.S. Government and Foreign Partner Deliverables.” (June 10). <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/fact-sheet-the-los-angeles-declaration-on-migration-and-protection-u-s-government-and-foreign-partner-deliverables>(검색일: 2022. 8. 1).
- _____. 2022. “Los Angeles Declaration on Migration and Protection.” (June 10). <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/los-angeles-declaration-on-migration-and-protection>(검색일: 2022. 8. 9).
- _____. 2022. “Summit of the Americas Agriculture Producers Declaration.” (June 13). <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/13/summit-of-americas-agriculture-producers-declaration>(검색일: 2022. 8. 9).
- _____. 2022. “FACT SHEET: 2022 U.S. - Mexico High-Level Economic Dialogue.” (September 12). <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/12/fact-sheet-2022-u-s-mexico-high-level-economic-dialogue/>(검색일: 2022. 9. 14).
- Council on Foreign Relations. 2022. “A Region Divided: What Did the Summit of the Americas Accomplish?” <https://www.cfr.org/councilofcouncils/global-memos/region-divided-what-did-summit-americas-accomplish>(검색일: 2022. 7. 25).
- _____. 2022. “China’s Growing Influence in Latin America.” <https://www.cfr.org/backgrounder/china-influence-latin-america-argentina->

- brazil-venezuela-security-energy-bri(검색일: 2022. 7. 27).
- _____. 2022. "Oil Dependence and U.S. Foreign Policy." <https://www.cfr.org/timeline/oil-dependence-and-us-foreign-policy>(검색일: 2022. 7. 27).
- DFI Intelligence. 2020. "Latin America pitches nearshoring to US firms." (October 23). <https://www.fdiintelligence.com/content/feature/latin-america-pitches-nearshoring-to-us-firms-78756>(검색일: 2022. 8. 4).
- Embassy of The People's Republic of China in the Cooperative Republic of Guyana. 2021. "China-CELAC Joint Action Plan for Cooperation in Key Areas (2022-2024)." (December 13). http://gy.china-embassy.gov.cn/eng/xwfw/202112/t20211213_10469237.htm(검색일: 2022. 8. 1).
- Foreign Policy. 2021. "Latin American Governments Are Caught in the Middle of the U.S.-China Tech War." <https://foreignpolicy.com/2021/02/26/latin-america-united-states-china-5g-technology-war/>(검색일: 2022. 7. 26).
- Gartner Press Release. 2022. "Gartner Survey Reveals 51% of Supply Chain Leaders Increased the Number of Network Locations in the Past Two Years." (August 3). <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2022-08-02-gartner-survey-reveals-51-percent-of-supply-chain-leaders-increased-the-number-of-network-locations-in-the-past-two-years>(검색일: 2022. 8. 4).
- Global Trade Review. 2022. "China agrees deal with Latin America for trade and investment." <https://www.gtreview.com>(검색일: 2022. 7. 12).
- IDB. 2022. "Nearshoring can add annual \$78 bln in exports from Latin America and Caribbean." News Release. <https://www.iadb.org/en/news/nearshoring-can-add-annual-78-bln-exports-latin-america-and-caribbean>(검색일: 2022. 10. 11).
- Kearney. 2022. "Kearney finds a bright future for a new style of reshoring that incorporates what used to be thought of as nearshoring." <https://www.kearney.com/operations-performance-transformation/us-reshoring-index>(검색일: 2022. 10. 11).
- La Estrella de Panamá. 2020. "EE. UU. veta las relaciones entre Panamá y China." (February 27). <https://www.laestrella.com.pa/opinion/>

- columnistas/200227/ee-uu-veta-relaciones-panama(검색일: 2022. 7. 25).
- Lewkowicz, Javier. 2021. "Argentina at crossroads over the future of the lithium sector." (October 1). <https://dialogochino.net/en/extractive-industries/argentina-future-of-lithium-sector>(검색일: 2022. 7. 27).
- Mills, Richard. 2018. "How China is locking up critical resources in the US's own backyard." <https://www.mining.com/web/china-locking-critical-resources-uss-backyard/>(검색일: 2022. 7. 27).
- OAS. "Trade Agreements in Force." http://www.sice.oas.org/agreements_e.asp(검색일: 2022. 7. 12).
- Process Worldwide. 2021. "Albemarle to Construct Two New Lithium Conversion Plants in China." <https://www.process-worldwide.com/albemarle-to-construct-two-new-lithium-conversion-plants-in-china-a-1070087/>(검색일: 2022. 9. 15).
- Senado de la República. 2022. "Aprueba Senado reforma a Ley Minera que reconoce al litio como patrimonio de la Nación." (April 19). <https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/2446-aprueba-senado-reforma-a-ley-minera-que-reconoce-al-litio-como-patrimonio-de-la-nacion>(검색일: 2022. 7. 27).
- "Spotlight: Brazilian lithium developments." 2022. Business News Americas. (July 15). <https://www.bnamerica.com/en/features/spotlight-brazilian-lithium-developments>(검색일: 2022. 7. 27).
- Stott, Michael and Christine Murray. 2022. "Why Mexico is missing its chance to profit from US-China decoupling." *Financial Times*. (July 3). <https://www.ft.com/content/7fc2adf0-0577-4e13-b9a3-218dda2ddd5b>(검색일: 2022. 10. 20).
- Submarine Telecoms. 2018. "South Atlantic Inter Link Connecting Cameroon to Brazil Fully Connected." <https://subtelforum.com/sail-cameroon-brazil-connected>(검색일: 2022. 7. 26).
- The Biden Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America. <http://joebiden.com/centralamerica> (검색일: 2022. 8. 9).
- The White House. 2018. "United States Strategic Approach to the People's Republic of China." <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-c>

- content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf(검색일: 2022. 7. 27).
- _____. 2021. “U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America.” <http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/07/Root-Causes-Strategy.pdf>(검색일: 2022. 8. 9).
- USGS. Mineral Commodity Summaries. <https://www.usgs.gov/centers/national-minerals-information-center/mineral-commodity-summaries>(검색일: 2022. 9. 15).
- USGS National Mineral Information Center. <https://www.usgs.gov/center/national-minerals-information-center/commodity-statistics-and-information>(검색일: 2022. 7. 25).
- USTR. “Free Trade Agreements.” <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>(검색일: 2022. 7. 25).
- U.S. Department of State. The Clean Network. <https://2017-2021.state.gov/the-clean-network/index.html>(검색일: 2022. 7. 25).
- Western, Neil and Raffaele Huang. 2022. “Pelosi Trip Delays Tesla Supplier CATL’s North America Plant Announcement.” *The Wall Street Journal*. (August 3). <https://www.wsj.com/articles/pelosi-trip-delays-tesla-supplier-cats-north-america-plant-announcement-11659536458>(검색일: 2022. 8. 9).
- “What’s included in Brazil’s 2050 mining plan?” 2022. Business News Americas. (July 7). <https://www.bnamerica.com/en/interviews/whats-included-in-brazils-2050-mining-plan>(검색일: 2022. 7. 27).

[통계자료]

- AidData’s Global Chinese Official Finance Dataset 2000~14. <http://www.aiddata.org/data/chinese-global-official-finance-dataset>(검색일: 2022. 6. 30).
- China’s Overseas Development Finance Database(구입 자료).
- Eora MRIO(구입 자료).
- fDI Markets(구입 자료).
- OECD Creditor Reporting System(구입 자료).
- UN Comtrade(검색일: 2022. 7. 14).

GVC and RVC of Latin America under the US-China Competition

Sungwoo Hong, Seungho Lee, Jino Kim, Mi Sook Park, and Alenka Guzmán

Competition between the U.S. and China has intensified since the imposition of tariffs in 2018, and can be observed across various sectors. The competition between the U.S. and China, originating in the trade sector, is now expanding into areas such as technology, ideology, and supply chains. As globalization progresses and the global division of labor continues to evolve, the impact of U.S.-China competition becomes increasingly complex and widespread due to the naturally established global value chain involving various stakeholders. This study examines the current state of U.S.-China competition in Latin America and analyzes its effects on the global value chain of the region.

Chapter 2 explores the different types of competition between the U.S. and China in Latin America. This is achieved by reviewing their investments in Latin America and public funds, as well as summarizing the recently announced U.S. initiatives in the region. The review shows that U.S. investment in Latin America and ODA aims to create forward links to the United States and China in the value chain of the region.

Notably, while the U.S. has prioritized Official Development Assistance (ODA) through development cooperation agencies, China has focused on Other Official Flows (OOF) through state-run banks. However, the United States is likely to encourage private investment due to the limitations of securing ODA resources.

In response to China's initiatives in Latin America, including the Belt and Road Initiative and the China-CELAC Forum, the Biden administration announced a new cooperation initiative for the region. Besides the ongoing challenges of economic growth, poverty, anti-corruption, and rule of law in Latin America, the Biden administration's initiative aims to promote leadership in the areas of environment, labor, and digital economy. Furthermore, the initiative highlights the differences between China's cooperation efforts and the value-oriented approach promoted by the United States. It serves to check China's influence, emphasize partnerships with major allies, international organizations, businesses, foundations, and civil society, and promote a multilateral approach.

Chapter 3 examines the progress of U.S.-China competition in Latin America's manufacturing and mineral resources sectors, which are key areas of contention between the two countries. The U.S. has taken steps to strengthen support for nearshoring in Latin America through bills, such as the Latin American Nearshoring Act (H.R.7579) and reshoring, which presents an opportunity for the region to become a major production location. However, in the manufacturing sector, it appears that there is no specific industrial policy in place for Latin American countries to leverage the U.S.-China competition to their advantage. The competition between the United States and China in

the mining sector should be viewed in the context of the electric vehicle supply chain. Ultimately, the U.S. aims to establish domestic production for all stages of the electric vehicle supply chain, from mining core minerals like lithium to manufacturing finished cars. However, given the short-term impracticality of commercial lithium production in the United States, the U.S. plans to source it from a third country or one that has signed an FTA with the United States rather than from China. On the other hand, China is moving towards vertical integration, starting from raw material production such as lithium, and moving towards battery production, even in third countries like Latin America.

Chapter 4 examines the level of forward and backward linkages of major Latin American countries using the export value-added decomposition methodology developed in previous researches. It also analyzes the formation of the value chains in Latin American countries and the impact of U.S.-China competition on them. As a result of the analysis, first, Brazil, Chile, and Mexico have emerged as hubs in Latin America, and regional integration in Latin America has improved in terms of forward links. Second, it is noteworthy that during the U.S.-China competition, the proportion of intermediate goods from Latin America used for China's exports to third countries increased. On the other hand, the fact that the proportion of Mexican intermediate goods included in U.S. exports has decreased slightly suggests that active incentives, such as investment incentives, must be supported in Mexico to turn the U.S.-China competition into an opportunity factor, such as near-shoring in Mexico. Third, the proportion of foreign value added included in Brazil and Chile's

exports to China increased. This result can be interpreted as the expansion of the input of intermediate goods from other countries, including China. Fourth, except for Guatemala, the proportion of foreign value added inherent in exports to the United States has increased in major Latin American countries, indicating that major Latin American countries have strengthened their backward linkages with the United States. In particular, it is noteworthy that the value added of the U.S. in exports to the U.S. by major Latin American countries has increased slightly. This supports the fact that U.S. companies attempted near-shoring to some Latin American countries during the intensifying competition between the U.S. and China, or that U.S. investment in Latin America increased slightly. Therefore, like China, the U.S. still remains an important partner for Latin American countries by forming a value chain with Latin American countries amid the intensifying competition between the U.S. and China. Finally, the value chains of Latin America and the United States are highly linked forward across various industrial sectors in Latin America, whereas the value chains of Latin America and China are primarily formed in the mining sector. Moreover, as the competition between the U.S. and China intensified, the value chain between Latin America and the U.S. has become more consolidated in various industries, while the value chain between Latin America and China has somewhat weakened around mining.

Chapter 5 presents implications based on the research results. The fact that Latin American countries, including Mexico, are mentioned as candidates for near-shoring for U.S. companies, suggests that Korean companies seeking to enter North America or increase their

market share in North America need to watch changes in Latin America more closely than in the past. In particular, due to the enactment of the U.S. Inflation Reduction Act (IRA), it is necessary to pay attention to Latin American countries that have signed FTAs with the U.S. or so-called like-minded countries that pursue common values. Mexico and Brazil, with high backward links in U.S. trade, are base countries for entering or incorporating supply chains centered on North America.

Since 2013, the Korean government's support for overseas resource development has declined, while Japanese and Chinese companies have continued their active overseas resource development with support from their respective governments. While the results of the value chain analysis indirectly confirm the influence of China and Japan in Latin America, the establishment of the value chain between Korea and Latin America is relatively weak compared to China and Japan. Taking into account the cases of China and Japan, and in light of the recent emphasis on economic security, it is imperative for the government to strengthen its role by regarding Latin American countries, which are major producers of minerals like lithium, as crucial partners in securing a stable and diversified supply chain for key minerals. In particular, considering that the trend of resource nationalism in Latin American countries such as Mexico, Chile, and Bolivia is strengthening, it is difficult for private companies to independently discover and promote development and exploration projects. Thus, the role of the government has become more important.

〈책임〉

홍성우

서울시립대학교 경제학 학사 및 석사

뉴욕주립대학교 버팔로 경제학 박사

대외경제정책연구원 세계지역연구센터 미주팀 부연구위원

(現, E-mail: swhong@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『미·중 경쟁이 중남미 경제에 미치는 영향과 시사점』(공저, 2020)

『중남미 국가의 소득 및 소비 불평등과 정책적 시사점』(공저, 2021) 외

〈공동〉

이승호

University of Warwick 경제학 학사

University of Oxford 중남미학 석사

서울대학교 국제학 박사

대외경제정책연구원 세계지역연구센터 미주팀 부연구위원

(現, E-mail: seungholee@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『중미 국가의 기후변화 적응 주요과제와 협력방안』(공저, 2021)

『중남미와 아프리카에서 중국의 경제협력: 특성 및 파급효과 비교』(공저, 2021) 외

김진오

한국외국어대학교 정치학(중남미지역학 전공) 석사

한국외국어대학교 국제관계학과 박사과정 수료

대외경제정책연구원 세계지역연구센터 미주팀 선임연구원

(現, E-mail: jokim@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『중미 국가의 기후변화 적응 주요과제와 협력방안』(공저, 2021)

『중남미 국가의 소득 및 소비 불평등과 정책적 시사점』(공저, 2021) 외

박미숙

서울대학교 국제대학원 중남미 지역학 석사
서울대학교 경제학 박사
대외경제정책연구원 세계지역연구센터 미주팀 전문연구원
(現, E-mail: misookp@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『중미 국가의 기후변화 적응 주요과제와 협력방안』(공저, 2021)
『중남미 국가의 소득 및 소비 불평등과 정책적 시사점』(공저, 2021) 외

Alenka Guzmán

Université de la Sorbonne Nouvelle Paris III 산업경제학 박사
Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa 경제학과 교수
(現, E-mail: alenka.uami@gmail.com)

저서 및 논문

Alenka Guzmán, Gabriel Yoguel e Ignacio Llamas. *Innovación en América Latina*. Argentina, Colombia y México, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva – Universidad Autónoma Metropolitana, 2016.
“Innovative Factors Affecting Diffusion of the New Nanotechnology Paradigm, 1983–2013”(Guzmán, Alenka, Brown, Flor y Acatitla, Edgar, *Seoul Journal of Economics*, Vol. 34(2), 2020) 외

KIEP 연구보고서 발간자료 목록

■ 2022년

- 22-01 미중 전략경쟁 시대 지정학적 리스크와 경제안보 /
허재철 · 연원호 · 김상배 · 김연규 · 김흥규 · 박성빈 · 이승주 ·
이준구 · 이왕휘
- 22-02 디지털 무역협정 전략 로드맵 연구 /
이규엽 · 이천기 · 최원석 · 엄준현 · 황운중
- 22-03 노동소득분배 결정요인 분석과 정책적 시사점 /
백예인 · 한민수 · 김원기 · 김현석
- 22-04 인도의 신 · 재생에너지 시장 및 정책 분석과 한-인도 협력 방안 /
한형민 · 김정곤 · 김도연 · 백종훈 · 김소은
- 22-05 국제사회의 ESG 대응과 한국의 과제 /
문진영 · 윤상하 · 박지원 · 나승권 · 이성희
- 22-06 중국 도시의 녹색전환 정책과 시사점 /
최원석 · 정지현 · 박진희 · 이한나 · 김주혜 · 최지원
- 22-07 주요국의 탄소중립과 그린성장전략에 관한 연구: EU, 미국, 중국,
일본을 중심으로 /
김규판 · 강구상 · 최원석 · 오태현 · 이현진 · 오종혁 · 이정은
- 22-08 바이든 행정부의 글로벌 공급망 재편 정책과 시사점: 반도체 및
배터리 산업을 중심으로 /
강구상 · 김종혁 · 권혁주 · 박은빈 · 고종완
- 22-09 기후변화에 따른 아프리카 · 중동의 식량안보 위기와 한국의 협력방안
/ 강문수 · 한선이 · 손성현 · 김예진 · 정민지 · 박규태
- 22-10 ODA 사업의 유형별 평가방법 연구: 기술협력 사업을 중심으로 /
이은석 · 오지영 · 윤혜민 · 박차미 · 홍문숙
- 22-11 글로벌 환경상품 · 서비스 시장개방의 경제적 효과와 정책 시사점 /
이주관 · 조문희 · 강준구 · 김지현
- 22-12 김정은 시대 북한의 대외관계 10년: 평가와 전망 /
최장호 · 김다울 · 이정균 · 최유정
- 22-13 코로나19 위기와 기업경쟁구도 변화: 과거 경제위기와와의 비교를
중심으로 / 윤상하 · 백예인 · 한원태 · 이윤수 · 김대순

KIEP 설립 이후 현재까지의 모든 발간자료 원문은 홈페이지(<http://www.kiep.go.kr>)에 수록되어 있습니다.

■ 2021년

- 22-14 미·중·러 전략경쟁 시기 러시아의 대중국 관계 발전과 정책 시사점 / 박정호·강부균·현승수·제성훈
- 22-15 포용적 무역을 위한 국내보완대책의 성과와 시사점 / 구경현·배찬권·박혜리·류기락
- 22-16 기후·환경변화가 이주 및 노동시장에 미치는 영향 연구 / 장영옥·이승호·송지혜·김제국·정민지
- 22-17 금융위기 전개 과정 및 요인 분석: 복잡계와 머신러닝 방법론을 중심으로 / 정영식·오갑진·한원태·백예인·강은정·김유리
- 22-18 인도의 주별 인구구조 변화가 노동시장과 산업별 고용구조에 미치는 영향 / 노윤재·박지원·조승진·김민희
- 22-19 공여국의 ODA정책 결정 과정 비교연구: 국민 인식과 정책 동기 중심으로 / 윤정환·이은석·송지혜·윤혜민·박소정
- 22-20 한국의 서비스무역 통계 개선 방안 연구 / 김종덕·조문희·김현수·강준구·김혁황·권현호·김천곤
- 22-21 미·중 경쟁 하 중남미의 GVC 참여와 RVC 구축 연구 / 홍성우·이승호·김진오·박미숙·Alenka Guzmán
- 22-22 한국-동남아 가치사슬 안정화를 위한 메콩지역 협력 방안 연구 / 광성일·정재완·신민금·김제국
- 22-23 미국의 대중 금융제재 영향과 시사점 / 연원호·김효상·문지영·나수엽·김영선
- 22-24 국경 간 전자상거래가 글로벌 가치사슬에 미치는 영향 / 예상준·김혁황·금혜윤·이승래
- 22-25 중국 탄소가격정책이 한중 경제관계 변화에 미치는 영향 및 시사점 / 정지현·성한경·김홍원·이한나·김주혜·박혜지
- 22-26 팬데믹과 전쟁 이후 국제경제질서 변화와 대응 / 김경수·김흥기·송치영
- 22-27 미·중 전략 경쟁 시대 글로벌 기업의 대응과 중국진출 한국기업에 대한 시사점 / 현상백·문지영·박민숙·오종혁·오윤미
- 21-01 디지털 전환 시대의 디지털 통상정책 연구 / 이규엽·최원석·박지현·엄준현·강민지·황운중
- 21-02 에너지전환시대 중동 산유국의 석유산업 다각화 전략과 한국의 협력방안: 사우디아라비아와 UAE를 중심으로 / 이권형·손성현·장윤희·유광호·이다운
- 21-03 아프리카 보건의료 분야 특성 분석 및 한국의 개발협력 방안 / 박영호·강문수·김예진·박규태·최영출

- 21-04 포스트 코로나 시대의 아세안 공동체 변화와 신남방정책의 과제 / 라미령 · 최인아 · 정재완 · 신민금 · 김형중
- 21-05 인도의 통상정책 분석과 한-인도 협력 방안 / 김정곤 · 한형민 · 금혜윤 · 백종훈 · 이선형
- 21-06 신보호주의하에서 미국의 대외경제정책 평가와 방향 / 강구상 · 김종혁 · 임지운 · 윤여준
- 21-07 코로나19 이후 글로벌 가치사슬의 구조 변화와 정책 대응 / 한형민 · 예상준 · 이선형 · 정재완 · 윤지현 · 김미림
- 21-08 국제사회의 순환경제 확산과 한국의 과제 / 문진영 · 박영석 · 나승권 · 이성희 · 김은미
- 21-09 미 · 중 갈등시대 일본의 통상 대응 전략 / 김규판 · 이형근 · 이보람 · 이정은 · 김승현
- 21-10 글로벌 탄소중립 시대의 그린뉴딜 정책과 시사점 / 이주관 · 김종덕 · 문진영 · 엄준현 · 김지현 · 서정민
- 21-11 외국인 기업의 남북경협 참여 활성화 방안 / 최장호 · 이정균 · 최유정 · 이대은
- 21-12 중국의 디지털 전환 전략과 시사점: 5G 네트워크 구축과 데이터 경제 육성을 중심으로 / 최원석 · 정지현 · 김정곤 · 이효진 · 최지원 · 김주혜 · 백서인
- 21-13 러시아의 동북아 에너지 전략과 한-러 신협력 방안: 천연가스 및 수소 분야를 중심으로 / 박정호 · 강부균 · 김석환 · 권원순 · 안드레이 코브시(Andrey Kovsh)
- 21-14 중국인의 삶의 질 분석: 전면적 소강사회에 대한 경제학적 고찰 / 연원호 · 현상백 · 구경현 · 노윤재 · 윤정환 · 이효진
- 21-15 포스트 코로나 시대 주요국의 통화 · 재정정책 방향과 시사점 / 안성배 · 김효상 · 김승현 · 양다영 · 이진희 · 조고운 · 김원기 · 김진일
- 21-16 디지털 플랫폼의 활용이 중소기업의 국제화에 미치는 영향과 정책 시사점 / 구경현 · 강구상 · 문진영 · 박혜리 · 나승권 · 김제국
- 21-17 국제사회의 부동산 보유세 논의 방향과 거시경제적 영향 분석 / 정영식 · 강은정 · 이진희 · 김경훈 · 김지혜
- 21-18 한국의 지역별 개발협력 추진전략: 아시아 지역 ODA 지원 방안 / 권 율 · 윤정환 · 이은석 · 이주영 · 유애라 · 김성혜
- 21-19 포용적 혁신성장을 위한 주요국의 경쟁정책 분석과 정책적 시사점 / 한민수 · 장영신 · 윤상하 · 오태현 · 김수빈

- 21-20 반덤핑조치의 국제적 확산과 조사기법 다양화의 영향 및 정책 시사점 / 조문희 · 이천기 · 강민지 · 정민철
- 21-21 중남미 국가의 소득 및 소비 불평등과 정책적 시사점 / 홍성우 · 이승호 · 김진오 · 박미숙 · 윤여준
- 21-22 미 · 중 갈등시대, 유럽의 대미 · 중 인식 및 관계 분석: 역사적 고찰과 전망 / 이승근 · 윤성원 · 김유정 · 김현정 · 강유덕 · 정세원
- 21-23 한국-베트남 경제 · 사회 협력 30년, 지속가능한 미래협력 방안 연구 /곽성일 · 백용훈 · 이한우 · Quoc Phuong Le · Manh Loi Vu · Thi Thanh Huyen Nguyen
- 21-24 디지털세가 다국적 기업의 해외 투자에 미치는 영향 / 예상준 · 김혁황 · 박단비 · 최혜린
- 21-25 디지털 부문 혁신과 신북방 주요국의 구조 전환: 신북방 중진국과의 IT 협력을 중심으로 / 정민현 · 민지영 · 정동연
- 21-26 대북제재의 게임이론적 접근과 북한경제에 미치는 영향 / 박영석 · 강문수 · 연원호 · 김범환 · 한하린
- 21-27 미 · 중 갈등시대 중국의 통상전략 변화와 시사점 / 현상백 · 연원호 · 나수엽 · 김영선 · 오윤미
- 21-28 미중 반도체 패권 경쟁과 글로벌 공급망 재편 / 정형곤 · 윤여준 · 연원호 · 김서희 · 주대영
- 21-29 주요국의 사회서비스 일자리 분석 및 정책 시사점 / 조동희 · 홍성우 · 장영욱 · 이정은
- 21-30 제조업 서비스화의 수출경쟁력 제고 효과 연구 / 김현수 · 강준구 · 금혜윤 · 정재욱
- 21-31 한 · EU FTA 10주년 성과 평가 및 시사점 / 조동희 · 김종덕 · 장영욱 · 오테현 · 이현진 · 정민철 · 윤형준 · 강유덕
- 21-32 환율과 기초여건 간 괴리에 대한 연구: 시장심리를 중심으로 / 김효상 · 강은정 · 김유리 · 문성만 · 장희수
- 21-33 한-중양아 수교 30주년: 경제협력 평가와 4대 협력 과제 / 김영진 · 현승수 · 이종화 · 정수미 · 성진석 · 이상제 · 정선미
- 21-34 아시아-유럽 정상회의(ASEM) 25주년 평가와 한국의 활용전략 / 박성훈 · 박명호 · 김승년
- 21-35 포스트 코로나 시대 해외 주요국의 경제체제 중요 요소 변화: 기후위기, 디지털플랫폼, 인적자원 및 국가채무를 중심으로 / 류덕현 · 박민수 · 강창희 · 주병기 · 이명현

- 21-36 포스트 코로나 시대 사회 안정성과 포용성 제고를 위한 국내외 정책
 분석: 출산 · 보육, 부동산, 금융 및 보건위기를 중심으로 /
 이명현 · 김정호 · 이상영 · 허석균 · 홍석철
- 21-37 글로벌 기후금융의 현황과 발전방향: 녹색채권을 중심으로 /
 안지연 · 박복영 · 배유진 · 안혜지 · 하기욱

KIEP 발간자료회원제 안내

■ 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 전문가, 기업 및 일반에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.

■ 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서를 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
A	East Asian Economic Review	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가들 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동

대외경제정책연구원 연구조정실 기획성과팀

연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144

E-mail: sgh@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당란에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 ☐	S 발간물일체	A 계간지
개 인 회 원 ☐		
연 구 자 회 원 ☐		

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



GVC and RVC of Latin America under the US-China Competition

Sungwoo Hong, Seungho Lee, Jino Kim, Mi Sook Park, and Alenka Guzmán

본 보고서는 중남미 주요국의 글로벌 가치사슬 구축 현황과 미·중 경쟁이 중남미에 미친 영향을 분석한 연구이다. 이를 위해 중남미 역내에서 일어나고 있는 미·중 경쟁의 양상을 조사하고, 수출부가가치 분해 방법론을 이용해 중남미의 가치사슬을 분석하였다. 분석결과 미·중 경쟁으로 중남미는 미국과의 전방 연계가 더욱 강화되었으며 광업, 농업, 전자전기 등 다양한 부문에서 연계의 정도가 높게 나타났다. 반면 중국과의 전방 연계는 광업만을 중심으로 형성된 것으로 분석되었다. 향후 우리나라가 중남미에서 일어날 니어쇼어링의 기회를 이용하기 위해서는 미국과의 전후방 연계가 높은 멕시코, 브라질과 같은 국가를 거점국으로 고려할 필요가 있다.

