

# 북미자유무역협정(NAFTA) 체결 10년, 멕시코의 고용, 생산성, 소득 변화

Sandra Polaski (카네기국제평화기금 무역평등개발프로젝트 국장)<sup>1)</sup>

## ■ 머리말

북미자유무역협정(NAFTA)이 멕시코에 가져다 준 이익은 실망스러운 정도로 적다. 데이터의 부족으로 정확한 수치를 가늠하기는 어렵지만 수출 증가로 인해 제조업 부문에서 창출된 일자리의 숫자는 수입 증가로 인해 농업 부문에서 감소된 일자리의 숫자를 겨우 상쇄하는 수준인 것은 분명하다. 또한 부분적으로는 시장개방에 따른 경쟁과 외국계 조립공장으로 이동하는 노동력이 늘어나면서 멕시코 제조업 부문에서 멕시코 자국 기업의 고용이 감소했다. 1990년대 30% 정도 고용창출 효과를 가져왔던 멕시코 외국계 수출용 조립공장(Maquiladora)<sup>2)</sup>의 숫자는 그 이후 지속적으로 감소했다. 그 중 많은 숫자가 중국 같은 임금이 더 낮은 국가로 이동했다.

미국과의 무역에서 가장 큰 피해를 입은 것은 농업 부문이고, 이 부문의 고용은 크게 감소했다. 옥수수와 같은 미국 정부가 보조금을 지급한 수출품들은 멕시코에서 해당 상품가격을 크게 하락시켰

1) 이 글은 2004년 2월 캐나다 상원 외교상임위원회에 제출된 보고서이며, 원문은 <http://12.150.189.35/publications/index.cfm?fa=view&id=1473>에서 확인할 수 있다.

2) 마킬라도라(Maquiladora)는 인근 국가에서 원료와 장비를 무관세로 수입한 다음 조립·가공해 만든 제품을 다시 수출하는 멕시코의 조립공장을 의미한다. 원래는 미국에 인접한 멕시코 국경 마을에만 있었는데, 북미자유무역협정(NAFTA)이 발효되면서 멕시코 전역으로 확산됐다. 마킬라도라는 외국인만 소유할 수 있는데, 현재 대부분의 마킬라도라는 미국계 다국적기업이 소유하고 있다.

다. 농촌지역 빈곤층들은 NAFTA의 조정에 정변으로 맞서야 했고, 적절한 정부의 지원 없이 변한 환경에 적응해야 했다.

지난 10년간 멕시코의 노동생산성은 증가했다. NAFTA가 이에 큰 역할을 했는데, 멕시코가 관세를 큰 폭으로 삭감하게 되었고 주변의 거대한 이웃들과의 경쟁에 처하게 되었기 때문이다. 그러나 생산성 향상이라는 바람직한 양상은, 이미 고용된 노동자들로부터 생산을 늘릴 수 있었기 때문에 고용이 그다지 늘어나지 않는, 즉 고용 증가율을 낮추는 원치 않았던 부작용을 낳았다.

현재 대부분의 멕시코인들의 실질임금은 NAFTA가 체결되던 시점보다 낮아졌는데, 이 놀랄 만한 임금감소의 원인은 1994~95년 폐소화 위기에서 찾을 수 있다. 그러나 NAFTA 기간 동안에는 그 이전 기간과는 달리 멕시코의 생산성 증가가 임금 증가로 이어지지 않았다. 그리고 멕시코의 임금 수준은 미국과 캐나다의 임금 수준과 더 격차가 커지고 있다.

소득불평등은 1990년대 초 잠깐 감소했던 추세가 역전되어, NAFTA 체결 이래 증가하고 있다. NAFTA 이전과 비교하면 상위 10% 가구가 국민소득에서 차지하는 비중이 늘었고 나머지 90%는 소득비중이 감소하거나 변화가 없다. 지역간 격차도 또한 증가했다.

멕시코의 경험으로부터 국가간 무역에서 승자와 패자가 나타난다는 무역이론을 확인할 수가 있다. 여기서 패자들의 숫자는 승자들만큼 또는 승자들보다 많을 수 있는데 단기·중기적인 관점에서는 더욱 더 그러하다. 멕시코의 농부들은 아직도 NAFTA로부터 비롯된 변화들을 받아들이느라 고군분투하고 있다.

무역의 패자들이 감당해야 할 중단기적인 조정비용은 상당히 크고, 또 멕시코에서 패자들은 기술 부족, 얼마 안 되는 저축, 제한적인 이동가능성 때문에 이런 조정에 대응할 능력이 거의 없는 계층들이다. 그리고 이러한 한계 때문에 무역에서 영원한 패자가 등장할지도 모른다는 사실을 주지하여야 한다. 지금부터 NAFTA 이후 고용, 임금과 생산성, 불평등과 빈곤의 추세에 대해서 자세히 살펴보고 결론으로 멕시코의 경험으로부터 얻을 수 있는 시사점을 서술하도록 하겠다.

## ■ 고용(Employment)

멕시코는 노동력이 풍부하다. 1970년대 중반까지 인구가 빠른 속도로 증가하여, 초기 고속성장기에 태어난 인구가 취업연령이 된 1990년대 말까지 인력이 급증하였다. 또한 1980년대, 1990년대에

는 여성의 노동시장 참여율이 증가하였는데 이는 출산율 하락에도 일부 기인하지만 경제위기가 반복되면서 가구소득을 지원할 필요성에 의한 바도 크다. 전체적으로 멕시코의 노동력은 NAFTA 직전 3,230만 명에서 2002년에는 4,220만 명으로 증가하였는데 이는 멕시코에서 증가하는 노동공급을 흡수하는데에만 연간 거의 1백만 개의 일자리가 새로이 필요했음을 의미한다.

경제이론에 따르면 무역개방은 노동력이 풍부한 국가에서 노동수요를 증대시키므로 일자리나 임금, 또는 이 두 가지 모두 개선될 것이라 한다. 멕시코와 같이 노동력이 풍부하고 지속적으로 증가하는 나라에게 이는 매우 바람직한 효과일 것이다. 그러나 현실에서 NAFTA와 같은 무역협약의 효과는 각국별로 어느 분야의 관세를 어떠한 속도와 순서로 인하 또는 철폐하였는지 등 여러 가지 요소에 따라 달라질 수 있다. 멕시코와 캐나다 사이의 무역은 멕시코 전체 교역량에서 차지하는 비중이 미미하므로 여기서는 멕시코와 미국 사이의 관세 변화에 대해 논의의 초점을 맞추도록 하겠다.

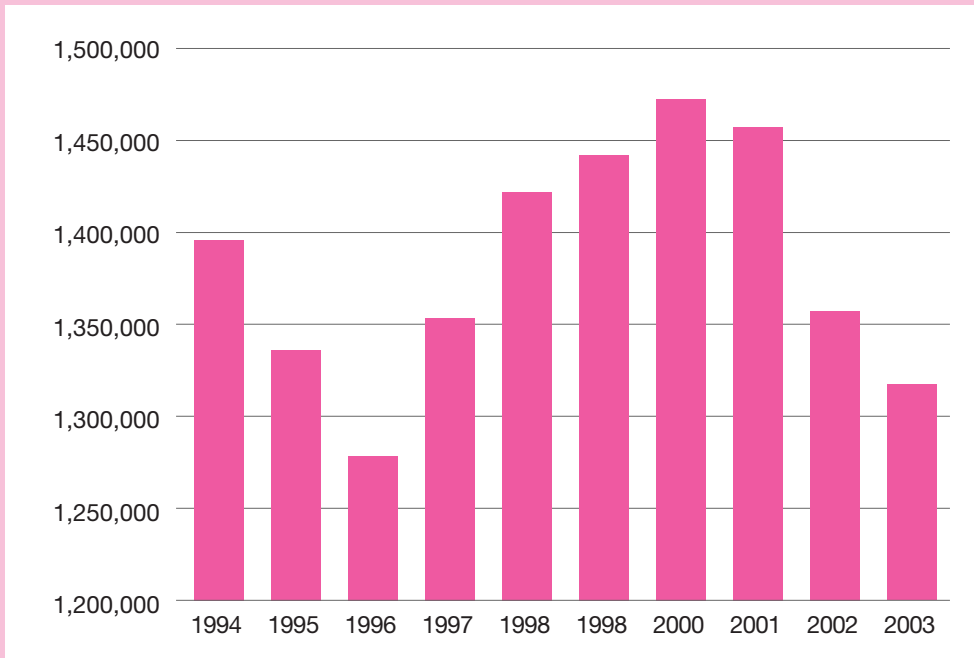
NAFTA에 따라 미국은 멕시코산 공산품에 대한 관세를 대부분 인하하였다. 섬유, 의류에 대한 관세 인하폭이 가장 컸으며 신발, 화학, 기타 공산품, 수송장비 등에 대한 인하폭은 상대적으로 적지만 역시 상당한 수준이었다. 미국은 또한 농산물 관세를 인하하고 쿼터를 늘렸지만 멕시코의 주요 농산물인 설탕에 대해서는 아직 관세와 쿼터의 제약이 완화되지 않고 있다. 기타 멕시코 농산품에 대해서는 계절적 제약이 적용되지만 2008년이면 해제될 예정이다. 한편 멕시코는 미국의 농축산물과 대부분의 공산품에 대한 관세를 대폭 인하였다. 옥수수나 대두와 같은 민감한 농산물 품목에 대해서는 2008년까지 관세가 유지되지만 실질적으로 멕시코 정부는 이미 옥수수에 대해서도 쿼터를 상회하는 비과세 수입을 허용하고 있다.

이러한 관세인하에 따라 양국간 무역의 양상은 많은 변화를 겪었다. 멕시코의 입장에서는 이러한 변화의 결과 NAFTA 전에는 대미 무역적자를 기록하다 2002년에는 상당한 대미 무역흑자로 선회하였다. 무역흑자의 이면에는 나날이 증가하는 대미 농산물 무역적자가 숨어 있지만 이는 멕시코의 제조업 수출 흑자로 충분히 상쇄되고 있다. 서비스 무역은 멕시코가 다소간의 적자를 기록하고 있다.

## 제조업 고용

이러한 무역 양상의 변화가 고용에 어떠한 영향을 미치는지 분석하는 것은 쉽지 않다. 그러나 일자의 대략적인 숫자는 어느 정도의 확실성을 갖고 추정할 수 있을 것이다. 제조업의 경우 데이터의

[그림 1] 멕시코 제조업 고용 추이(마킬라도라 제외)

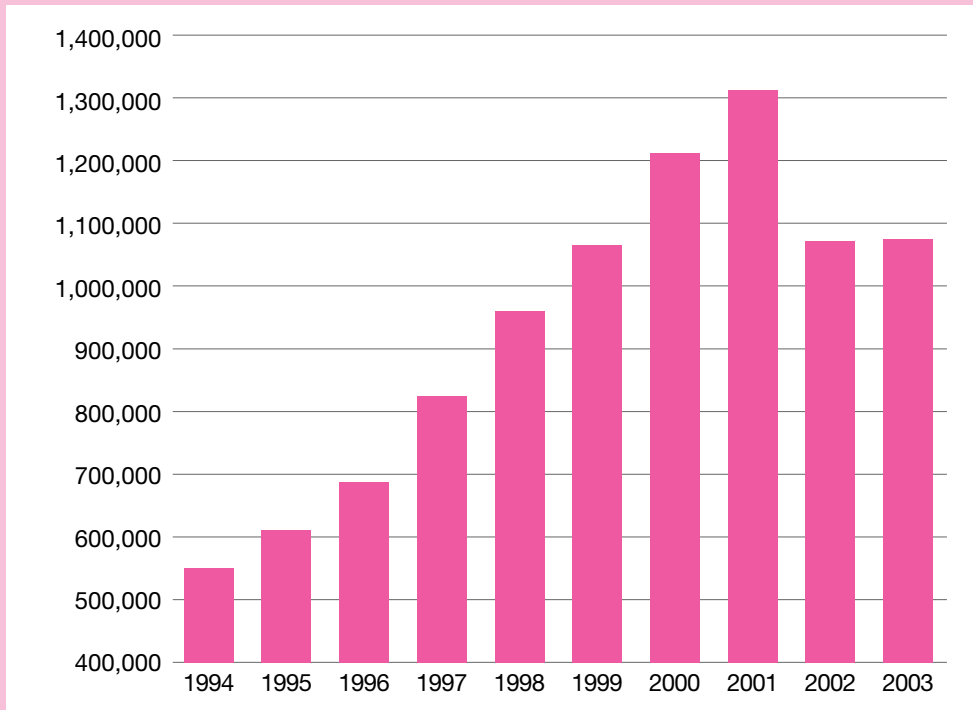


Source : Mexican National Institute of Statistics, Geography, and Informatics (INEGI), Ministry of Employment and Social Insurance (STPS), Monthly Industrial Survey (EIM).

이원화로 인해 분석이 더 복잡해진다. 멕시코 정부는 두 개의 서로 다른 데이터를 사용해 제조업의 고용을 추적한다. 하나는 중간 규모 및 대규모 제조업체를 대상으로 하는 조사로서 산업생산의 80% 가량을 차지하지만 마킬라도라는 제외된다. 다른 하나는 마킬라도라를 대상으로 하는 조사이다.

멕시코에서 마킬라도라를 제외한 제조업의 고용은 주로 비공식 부문에 속한 영세기업을 제외하고는 1994년에 비해 2003년에 더 낮은 수치를 기록했다. 마킬라도라를 제외한 제조분야의 고용은 1994년 1월 약 140만 개를 기록하였으나 폐소화 위기때 일시 급락 후 회복하여 2000년 5월에는 최고치인 9만1천 개의 일자리가 추가되었으나 그 후 3년 동안 다시 하락세를 기록했다. 최근의 고용 감소는 미국 경제 불황에 기인하는 바 크다. NAFTA를 통해 멕시코 경제의 미국 경제에 대한 연계가 강화되면서 미국의 경제 주기가 멕시코의 경제상황에도 지대한 영향을 미치게 되었다. 2003년 5월 마킬라도라를 제외한


[그림 2] 멕시코 마킬라도라 고용 추이



Source : INEGI, Monthly Indicators of the Maquila Industry.

제조분야의 고용은 130만 개로 NAFTA 체결 당시에 비해 10만 개 가량 감소하였다(그림 1 참조).

마킬라도라 프로그램은 1965년 멕시코와 미국이 원자재와 부품을 멕시코에 비관세·비과세로 수입하여 조립 후 미국에 재수출하는 것을 목적으로 설립되었다. 자동차 부품, 전자제품, 의류 분야에 집중되어 있다. 마킬라도라 프로그램은 NAFTA보다 앞서 탄생한 것으로서, 이 분야의 고용 증가에 대한 NAFTA의 영향이 크지는 않지만 NAFTA로 인해 의류 관세가 대폭 인하하면서 마킬라도라 의류분야의 성장을 촉진시켰다. 마킬라도라 조립공장에서는 1994년 1월 NAFTA 제정 이후 2000년 마킬라도라 고용이 최고치를 기록할 때까지 약 80만 개의 새로운 일자리가 창출되었다. 그 후 2003년 5월까지 25만 개의 일자리가 감소되었다. 현재 마킬라도라의 고용은 NAFTA 이전에 비해 55만 명 증가했다(그림 2 참조).



마킬라도라는 거의 전적으로 수출품을 생산하므로 이 분야의 고용은 대부분 무역과 연관된다(그러나 NAFTA 관련 무역에만 국한되지는 않는다). 이에 반해 마킬라도라를 제외한 제조분야 고용에 대한 데이터는 수출용 생산과 내수용 생산을 모두 포함하기 때문에 수출과 연관된 고용의 비중을 파악하기가 어렵다. 한 연구 결과에 따르면 마킬라도라 이외의 제조분야에서 수출과 관련된 고용은 1994~99년 사이 약 50만 개 정도 증가 후 다시 감소한 것으로 추정한다. 이 중 대미 수출과 관련된 일자리는 무려 45만 개에 달한다.

마킬라도라와 마킬라도라를 제외한 수출산업에서 발생한 고용증가에서 NAFTA가 기여한 부분은 일부에 불과하다 할 수 있을 것이다. 1994~95년 폐소화 절하 이후 같은 1달러로 두 배 이상 가치의 멕시코 상품을 구매할 수 있게 되면서 멕시코는 수출 활황을 겪게 된다. 미 국제무역위원회(U.S. International Trade Commission: USITC) 연구 결과에 따르면 1994~95년 폐소화 절하가 멕시코의 공산품 수출 증대에 미친 영향은 NAFTA 관세인하를 모두 합친 것보다 더 큰 것으로 나타났다. 멕시코의 대미 수출 변화에 영향을 미친 요소들을 분석하는데 USITC의 연구 결과를 적용하면 NAFTA 관세인하는 수출제조업 고용의 총 증가분에서 약 1/4 정도, 즉 25만 개의 일자리창출에 기여했을 것이고(마킬라도라와 마킬라도라를 제외한 수출산업 모두 포함) 폐소화 절하, 수송비 절감, 기타 요소가 나머지를 차지할 것이다.

NAFTA 발효 후 전체적으로 공산품 수출은 크게 증가했지만 제조업 고용의 증가는 대단히 실망스러운 수준이었다. 이렇듯 제조업 생산과 고용증가의 바람직하지 않은 이원화 현상은 멕시코에서 1980년대 중반에 이미 등장했지만 NAFTA 제정 후 더 확산된 것으로 보인다. 그 원인에 대해서는 다양한 이론이 제기된 바 있다. 한 가지 분명한 원인은 생산성의 증가로 인한 고용창출의 감소이다. 그러나 1990년대 전반에 걸쳐 멕시코 제조업에서 생산성이 증대된 것은 사실이지만 그 차이가 그리 크지 않아 이것만으로는 제조업 고용증가 둔화현상을 설명하기엔 미흡하다.

또 한 가지 원인은 멕시코의 수출제조업 방식이 점차 부품 수입 → 가공 또는 조립 → 재수출 모델을 따르고 있다는 점이다. 가공이나 조립이 노동시장에 가져다 주는 효과는 협소하기 때문에 이러한 모델에서는 전체 경제에 미치는 파급효과가 매우 제한적이다. 부품과 원자재 납품업체를 활성화하는 등의 전후방 파급효과가 발생하지 않아 수출증대로 인한 승수효과도 제한적일 수밖에 없다. 이러한 패턴은 특히, 부품의 97%를 수입하고 3%만이 멕시코에서 생산되는 마킬라도라 분야에서 두드러지게 나타난다. 그러나 마킬라도라를 제외한 수출분야에서도 유사한 현상이 나타난다. 멕시코의 자

동차나 전자제품 업계에 진출한 다국적기업들의 기업내 생산은 수입에 크게 의존한다. 즉 과거 대형 제조업체에게 원자재나 부품을 공급했던 멕시코 제조업체들이 외국 납품업체들에게 물량을 상당부분 빼앗겼을 가능성이 있으며 이것이 제조업 고용부진의 한 원인이 되었을 수도 있다.

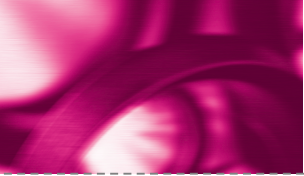
멕시코 국내 제조업 고용감소의 또 한 가지 중요한 원인은 일부 제조업체들이 수입품의 직접적인 타격을 입었다는 것이다. 내수시장 제조업에서 제한적으로 나타난 고용증가는 임금이 낮고 아무런 혜택이 없는 영세기업이나 비공식 부문에서 이루어졌다.

멕시코의 수출제조모델은 연구, 엔지니어링, 설계, 회계 등 고숙련 부문에서도 두드러진 고용증가 효과를 가져오지 못했다. 멕시코 제조업의 숙련도 분포에 대한 한 연구결과에 따르면 2000년 현재 제조업의 숙련노동 비율은 9.9%에 불과했다. 이는 국가경제 전체 평균인 13.9%보다도 적다.

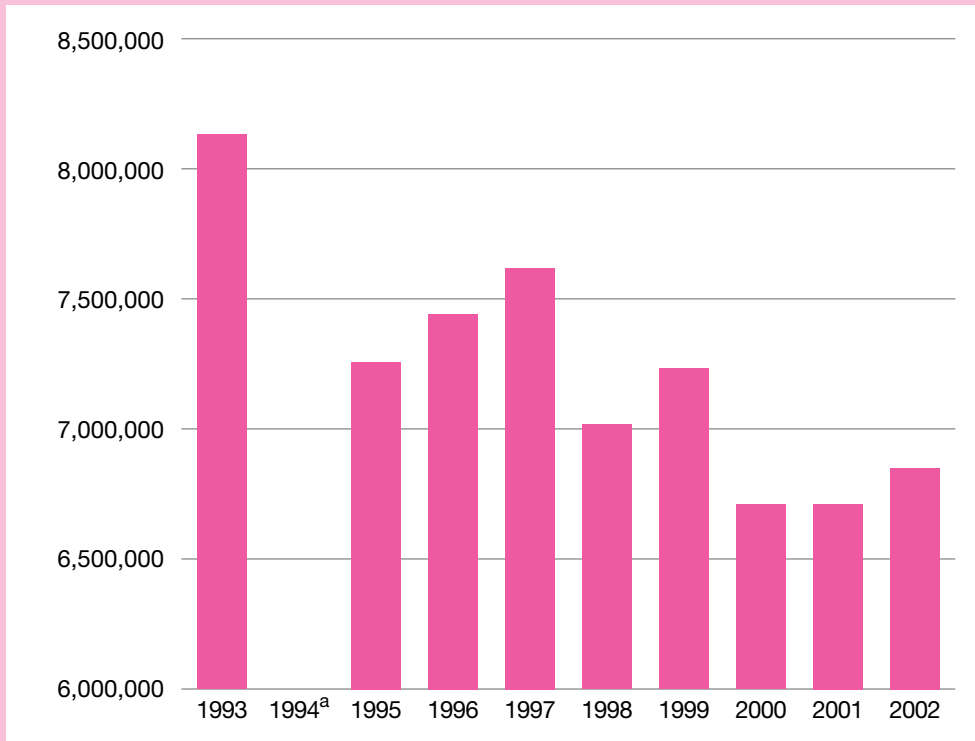
현재 멕시코에서 널리 사용되는 제조모델하에서 고용창출이 제한적이라는 사실을 향후 고용증가에 영향을 미칠 다른 변화들과 함께 살펴보면 특히 우려하지 않을 수 없다. 멕시코는 미국 및 캐나다와 자유무역협정(FTA)을 체결한 첫 저임금 국가라는 유리한 지위를 누렸다. 그러나 보다 많은 국가들이 자유무역협정에 참여하고, 일방적 특혜 프로그램이 점차 확대되는가 하면 WTO 회원국이 증가하는 상황에서 멕시코의 선점효과는 점차적으로 희석되고 있다. 특히 중국이 WTO에 가입하면서 멕시코의 공산품 수출, 특히 의류나 전자제품 등 노동집약적 산업에서 강력한 경쟁자로 등장하였다. 실제로 2003년 중국은 멕시코를 제치고 (일본에 이어) 미국의 2대 수출국으로 부상하였다. 중국의 WTO 가입조건에 마지막까지 반대했던 회원국이 멕시코라는 사실은 우연이 아니다. 미국과 캐나다가 자유무역협정을 확대하여 다른 저임금 국가들도 이들 시장에 접근하면서 멕시코가 갖는 시장 접근권의 가치도 감소할 것이다. 일례로 현재 추진중인 중미지역 자유무역협정을 체결하면 이 지역에 이미 존재하는 노동공급에 추가적으로 상당한 규모의 저임금 노동력을 확보하게 되어 멕시코가 현재 누리는 혜택이 저하될 것이다.

## 농업 고용

앞서 언급하였듯이 멕시코는 NAFTA 발효 이후 대미 농산물 교역에서 매년 적자를 기록했다. 폐소 위기를 겪었던 1995년만이 예외인데 이때는 폐소화를 대폭 절하하면서 대부분의 달러화 상품의 가격이 지나치게 비싸졌다. 농산물 무역적자는 NAFTA 전부터 존재했지만 NAFTA 이후 증가했으



[그림 3] 멕시코의 농업부문 고용



Source : INEGI/STPS, National Employment Survey (ENE). Notes Agriculture Actually refers to the primary sector which also includes fishing, forestry, and trapping. a Data for 1994 available.

며 2002년에는 사상 최고치에 달했다. 미국과 멕시코 모두 가장 민감한 농산 품목에 대해서는 관세를 철폐하지 않았기 때문에 양국간 농산물 교역의 성격은 앞으로도 계속 바뀔 것으로 보인다. 그러나 이제까지의 양상을 보면 농산물 개방이 선진국과 교역하는 개도국에게 유리하다는 상식에 위배되는 것으로 나타난다. 그나마 멕시코의 채소와 과일 수출이 증가했다는 장점이 있지만 이 역시 미국으로부터 들어오는 곡류와 오일시드 수입과 보조를 맞추지는 못하고 있다. 미국 생산자들이 효율성이 높다는 것이 한 가지 원인이겠지만 미 정부보조금에 일부 기인하기도 한다. 1999~2001년까지 미국산 옥수수가 생산원가보다 30% 이상 낮은 가격으로 멕시코에 수출되었다는 추정치도 있다.

무역적자가 증가하면서 농업부문의 일자리가 감소하였다. 멕시코의 농업 고용은 1980년대 말부터



1990년대 초까지 다소 증가하여 NAFTA 발효 직전인 1993년 말에는 810만 명이 농업에 종사하였다. 그 후 농업 고용은 하락세를 거듭하여 2002년 말 현재 130만 명이 감소한 680만 명에 불과하였다. 이러한 감소폭이 모두 NAFTA에 의한 것으로 볼 수는 없지만 1994~95년 폐소화 절차 등 무역에 영향을 미친 다른 요인들은 멕시코의 무역을 다른 방향, 즉 수입 대비 수출 증가의 방향으로 영향을 미쳤다. 실제로 NAFTA 발효 이후 멕시코가 대미 농산물 무역흑자를 기록한 유일한 해인 1995년에는 이후 짧은 기간 농업분야 고용이 소폭 증가했다. 그러나 폐소화가 안정되면서 농산물 무역수지도 다시 멕시코에 불리해졌고 농업분야 고용도 다시 하락세에 접어들었다. 이 기간에 멕시코는 다른 국가들과 무역개방을 추진하고 있었으므로 모든 원인을 NAFTA에서 찾을 수는 없을 것이다. 그러나 WTO에서도 결론 내렸듯이 멕시코는 다른 교역국가보다 미국에 대한 농산물 관세를 가장 큰 폭으로 인하하였다. 그러므로 NAFTA와 관련된 농산물 시장개방이 멕시코 농업분야 고용감소의 가장 큰 요인이라 할 수 있다(그림 3 참조).

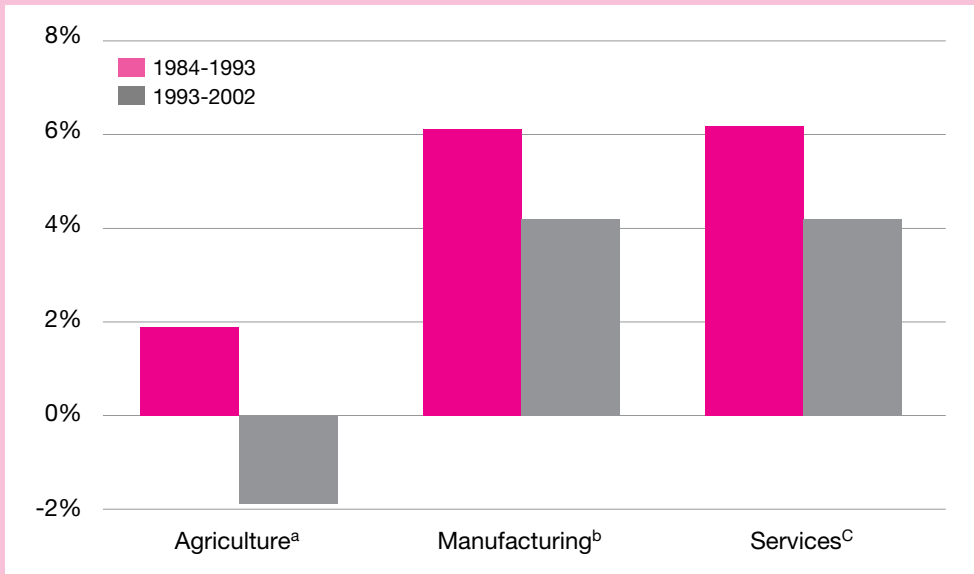
농업분야의 노동수요 감소가 NAFTA 이후 수출제조분야에서 나타난 고용증가 효과를 대부분 상쇄하였다. 앞서 지적하였듯이 1994년과 2002년 사이의 수출제조 일자리 증가와 농업 일자리 감소에서 NAFTA가 차지하는 비중을 정확하게 파악하는 것은 불가능하다. 그러나 이제껏 NAFTA가 멕시코에 가져다 준 누적효과는 전체 고용의 건실한 증가가 아니고 어쩌면 소폭의 고용감소일 수도 있다. 또한 공산품 관세는 대부분 철폐되었지만 가장 민감한 농산물 관세는 아직 유지되고 있기 때문에 장기적 결과는 아직 확실치 않다.

NAFTA 이후 무역 관련 고용의 변화가 전반적으로 실망스러운 것은 사실이지만 농업분야의 고용을 제조업 고용이 대체했다는 사실은 대체적으로 생산 단계의 상승을 의미하여 경제발전에 바람직한 것으로 여겨진다. 그러나 앞서 언급하였듯이 멕시코 제조업에 관해서는 몇 가지 우려되는 점이 있다. 예를 들면 제조업에서 전후방 파급효과가 제한되어 고용창출효과도 한정적이라는 점, 멕시코의 선점효과 감소, 내수용 제조업 고용의 감소 등이 이에 해당한다.

## 서비스업 고용

NAFTA는 서비스분야의 고용에 별다른 영향을 미치지 않은 것으로 나타나는데 그 이유는 대부분의 서비스는 교역 대상이 아니고 금융이나 통신업과 같은 일부 교역가능한 서비스는 노동집약적이

[그림 4] 멕시코의 NAFTA 전후, 산업별 연평균고용성장률



Source : INEGI/STPS, National Employment Survey(ENE).

- a. Primary sector includes agriculture, fishing, forestry, and trapping.
- b. Secondary sector includes mining, manufacturing, and construction.
- c. Tertiary sector includes transportation, utilities, communications, trade, financial, and social services, Mexican data are currently under revision by the STPS and INEGI.

지 않기 때문이다. 멕시코는 대미 서비스 교역에서 소폭의 적자를 기록하였기 때문에 서비스 고용에 대한 영향도 부정적일 것으로 추정되지만 규모는 크지 않을 것이다. 그러나 오늘날 대부분의 멕시코인들이 서비스분야에 고용되어 있기 때문에 서비스분야말로 멕시코의 고용현황을 이해하는 핵심이다. 서비스분야는 또한 소위 비공식분야 성장의 진원지이기도 하다. 서비스분야가 총 고용에서 차지하는 비중은 NAFTA 발효 직전 51%에서 1997년 57%로 증가했다. 이러한 증가분의 대부분은, 농업분야가 총 고용에서 차지하는 비중이 1993년 25.7%에서 2002년 17.3%로 급락하면서 발생한 농업분야의 노동력을 흡수하면서 나타났다(그림 4 참조).

NAFTA 관세인하에 따른 미국산 농산물 수입증가로 인해 생계형 농민들이 실직하면서 농가에서는 적절한 소득수준을 유지하는 데 어려움을 겪게 되었다. 멕시코에는 실업보험제도가 없기 때문에

실직노동자들은 반드시 새로운 일자리를 찾아야 한다. 제조업 고용이 부진하고 농민들의 기술 숙련도가 제한적이기 때문에 대부분의 실직 농민들은 가사노동, 노점상, 개인서비스, 수리 등 서비스분야에서 저임금, 저생산성 일자리로 전직하였다. 이는 대부분 자영업, 영세기업이나 그 외 건강보험이나 연금 등의 혜택을 제공받지 못하는 다른 형태의 고용 등 비공식분야의 일자리이다. 비공식부문은 1990년대 전반에 걸쳐 지속적으로 성장하여 폐소위기와 경기불황 이후 1995, 1996년에는 비공식 일자리가 멕시코 전체 고용에서 차지하는 비중이 50%에 육박했다. 1990년대 말 경기가 회복되면서 비공식부문도 다소 감소하였으나 여전히 멕시코 전체 고용의 46%를 차지한다. 비공식부문의 저임금, 저생산성 노동력이 가까운 미래에 수출분야로 흡수될 기미는 보이지 않는다.

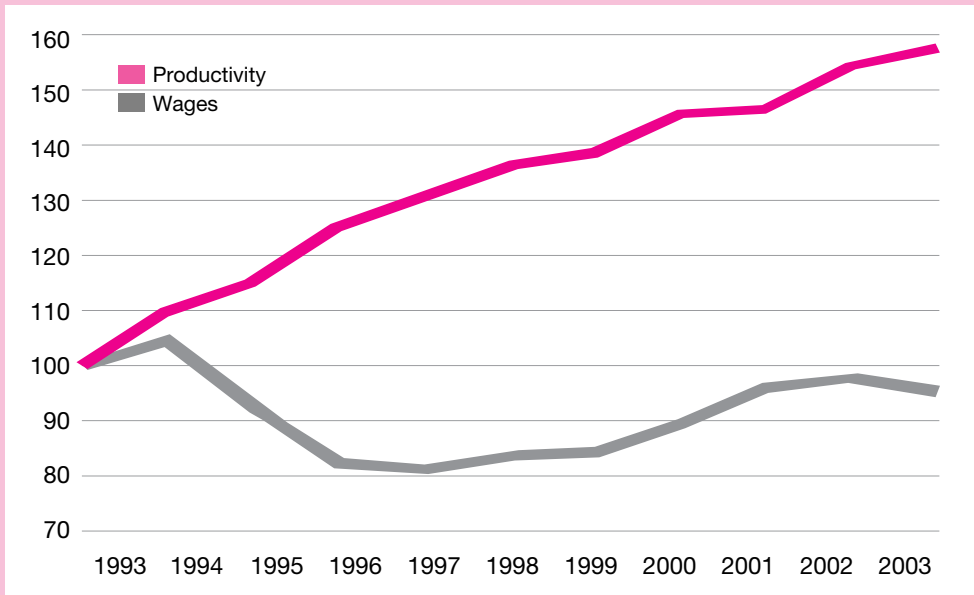
## ■ 임금과 생산성(Wages and Productivity)

오늘날 멕시코 국민의 실질임금은 NAFTA 체결 당시보다 낮은 수준이다. 그러나 이러한 충격적인 임금하락 현상을 전적으로 NAFTA 탓으로 돌릴 수는 없다. 실제로 오늘날 임금은 1980년 수준보다도 낮다. 지난 20년간 나타난 실질임금 하락의 기원은 이 기간 동안 발생한 두 차례의 대대적인 임금하락에서 찾을 수 있다. 첫번째는 1980년대 초 외환위기 때 발생하였는데, 폐소화 질하 단행, 그리고 거시경제적 안정을 회복하고 국제 채권자들의 조건을 준수하기 위한 긴축정책으로 인해 임금이 큰 폭으로 하락하였다. 두번째는 1994-95년 폐소화 위기 때 발생했다. 두 차례 경제위기를 겪으면서 폐소화를 대대적으로 평가절하하자 수입품 가격과 인플레이가 급등하였지만 임금수준은 정부의 통화/임금정책으로 억제되었다. 각각의 거시경제적 충격을 겪은 이후 임금수준도 점진적으로 회복되었으나 위기 전 수준으로 돌아갈 정도로 회복의 폭이 크지 않았던 것이다. 이러한 현상은 교역분야와 비교역분야, 중소기업이나 대기업 근로자들 모두에게 마찬가지로 나타났다.

NAFTA 체결이 멕시코의 두 차례에 걸친 임금하락의 원인이라 할 수 없다. 그러나 이 자유무역협정이 수출과 해외직접투자를 극적으로 증대시키면서도 멕시코 일반근로자들(또는 수출기업 근로자들)의 임금과 생활수준을 NAFTA 이전 수준과 비교하여 더 큰 폭으로 개선시키지 못했다는 사실은 놀라울 따름이다. 무역이론에 따르면 저숙련 노동이 풍부한(멕시코 같은) 나라가 대외무역을 개방하면 저숙련 노동자들에게 더 큰 효과(임금)를 가져다 준다고 한다. 그러나 마킬라도라와 기타 제조분야에서 모두 생산노동자들의 임금은 여전히 NAFTA 이전 수준에도 미치지 못하고 있다. 이에 대한



[그림 5] 멕시코의 제조업 생산성과 실질임금 추이(1993=100)



Source : INEGI/STPS, National Employment Survey(ENE), Economic Information Bank (BIE), Indicadores Economicos de Coyuntura

Notes : Productivity and wage data cover both production and non-production workers. The maquiladora sector is not included in this data series. Wages include salaries, bonuses, and benefits. Data for 1993-2002 are annual averages; 2003 is january-September average.

원인으로, 무역자유화의 결과 멕시코에서는 여러 가지 이유로 저숙련 노동에 비해 고숙련 노동에 대한 수요가 상대적으로 증대되었다고 분석하는 사람들도 있다. 그러나 (전문직, 기술직, 관리직 등) 교육수준이 높은 제조업 노동자들의 경우에도 1990년대 말 임금수준은 1993년 수준에 못미쳤으며 미국 국경에 인접한 일부 지역에서만 유일한 예외를 볼 수 있었다. 이와 같은 현상은 멕시코 경제의 다른 부문에서도 나타난다. 대학 졸업자나 심지어 대학원 졸업자들도 2000년 실질임금이 1993년 수준보다 낮았다. 이렇듯 실망스러운 임금수준은 NAFTA 발효 이후 멕시코 노동자들의 생산성이 높아졌음에도 불구하고 발생한 것이다(그림 5 참조).


궁극적으로 국가경제는 생산한 만큼 소비할 수 있기 때문에 생산성 증가는 지속적인 임금증가를 위한 필요조건이다. 그러나 생산성 증가는 임금증가를 보장할 수 있는 충분조건은 아니다. 임금

수준은 노동시장에서의 수급현황, 그리고 생산성 증대의 결과를 배분하는 제도적 능력(그리고 편향) 등에도 일부 영향을 받을 것이다. 현재 멕시코 노동시장 대부분의 분야에서 공급이 수요를 초과하고 있으며 이 역시 임금저하의 한 원인이 되고 있다. 또한 무역자유화와 해외투자자들에게 대한 보호 강화로 전세계적으로 생산이 통합되고 기업들이 각국의 노동비용을 고려하여 생산 및 조달 지역을 결정하면서 미숙련, 준숙련 노동은 이제 국내외의 경쟁에 직면하게 되었다. 또한 중국과 여타 저임금 국가들의 WTO 가입과 함께 기업들이 미국과 캐나다 등 선진시장에 대한 접근을 보장 받으면서 활용할 수 있는 노동공급은 더 증가하였다. 관세와 수송비가 유리하더라도 그보다 더 큰 단위노동비용의 차이를 상쇄하기에는 역부족일 수도 있다(단위노동비용은 임금과 생산성을 모두 감안한다).

노동시장의 수급현황과 생산기지의 자유로운 이전이 멕시코에서 나타나는 임금과 생산성의 이원화 현상에 기여한 것은 분명하지만 멕시코는 또한 임금인상을 반대하는 제도적 편향을 가졌던 것으로 보인다. 예를 들면 지난 20년간 정부에서는 멕시코의 노동력과 수출품의 경쟁력을 강화하고 구조 조정 목표를 달성한다는 목적으로 최저임금을 억제하는 방침을 고수해 왔다. 멕시코에서는 많은 분야에서 임금이 최저임금의 몇 배라는 방식으로 정해지는 등 최저임금이 다른 임금수준을 결정하는 경우가 많기 때문에 이러한 정책은 단지 최저임금 업종에만 영향을 미치는 것이 아니다. 또한 생산성 증대로 인한 효과를 노사간 분배하는 대표적인 제도적 장치인 노조활동과 단체교섭은 멕시코의 취약한 노동법으로 인해 억압받아 왔다. 마킬라도라를 예로 들면 사용자가 부패한 노조나 유명노조와 '보호협약'을 체결하는 관행이 만연하다. 멕시코 노동법상 한 사업장에서 하나의 노조만이 협약을 체결할 수 있기 때문에 이러한 보호협약을 체결하면 노동자로나 정당한 노조가 임금인상을 협상할 수 없게 된다. 멕시코 노동당국이 사용자가 적극적인 단체교섭을 회피하기 위해 대표성이 없는 노조와 담합하는 것을 눈감아 준다는 근거 있는 주장이 수 차례 제기된 바도 있다.

## ■ 불평등과 빈곤(Inequality and Poverty)

무역의 특실은 공정하게 분배되는 것이 아니므로 무역이 서민들에 미치는 영향을 가늠하려면 먼저 불평등과 빈곤에 미치는 영향을 평가할 필요가 있다. 대부분의 중남미 지역과 마찬가지로 멕시코의 불평등 정도는 매우 높다. 이는 사회안정과 정치적 화합을 저해하기 때문에 우려를 자아내



는 문제가 아닐 수 없다. 또한 경제적 불평등 정도가 심각한 사회일수록 빈곤 퇴치의 효과나 속도가 보다 평등한 사회보다 저조한 것으로 나타난다. 일부 연구결과에 따르면 소득분배의 불평등 정도가 심하면 장기적으로 경제 전체의 성장도 둔화되어 결국 전체 소득을 감소시키는 결과로 이어진다고 한다.

멕시코의 소득불평등은 1980년대까지 수십년간 지속적으로 감소하였으나 1982년 외환위기와 그에 따른 거시경제적 불황, 구조조정 이후 반전되었다. 그 이후 약 10년 동안 거의 지속적으로 불평등이 심화되다 NAFTA 발효 직전인 1990년대 초부터 다시 감소하였다. 그러나 1994년부터 다시 심화되었다. NAFTA 이전과 비교하면 상위 10% 가구가 국민소득에서 차지하는 비중이 늘었고 나머지 90%는 소득비중이 감소하거나 변화가 없다.

멕시코의 소득불평등은 지역적 측면도 있다. 역사적으로 멕시코의 남부 주들이 더 빈곤했던 반면 수도권 및 미국 국경 지역은 상대적으로 부유했다. 1940~80년까지 정부의 집중적인 정책에 힘입어 지역별 1인당 국민소득 격차가 줄어들었다. 그러나 1980년대 거시경제적 위기 이후 오랫동안 지속되었던 지역별 소득격차 감소추세가 멈추고 오히려 반전되어 1990년대부터는 다시 격차가 벌어지고 있다.

멕시코의 극빈층 인구도 같은 양상을 보인다. 극빈층 인구는 1960년대와 1970년대까지 (61%에서 30%) 급격히 감소하였으나 1982년 외환위기 이후 다시 증가하였다. 경제적 불평등과 마찬가지로 빈곤율도 외환위기 이후 1980년대 말까지 지속적으로 증가하고(1989년 41%에 육박) 1990년대 초에 다소 감소하여 NAFTA 발효 당시 극빈층 인구 비중은 31%로 하락했다. 그러나 1994~95년 폐소위기에 빈곤율도 다시 증가하여 40%를 상회하였다. 그 이후 다시 감소하였지만 아직도 31%에 달해 1970년대 말 수준을 회복하지 못하고 있다.

## ■ NAFTA 체결로부터의 교훈

이제 10년의 역사를 갖는 NAFTA가 북미지역 국가의 고용, 임금, 소득에 미치는 장기적인 영향을 평가하는 것은 아직 이르다 할 수 있다. 그러나 10년간 축적된 데이터를 토대로 몇 가지 교훈을 얻어낼 수 있으며 이는 앞으로 멕시코의 정책뿐만 아니라 선진국과 개도국 사이의 무역협상에도 유용한 시사점을 가질 것으로 보인다.

멕시코와 같이 노동력이 풍부한 개도국의 경우, NAFTA는 다른 정책이 뒷받침되지 않으면 고용증가 효과가 미미하거나 거의 전무할 것임을 보여준다. 무역의 고용효과를 극대화하기 위한 정책으로는 개도국 납품업체를 육성하고 개도국 산업을 지원하는 정책, 수출상품 생산을 위해 국내산 투입물의 사용을 장려하는 무역협약 조건 등이 있을 것이다.


멕시코의 사례를 통해 또 한 가지 알 수 있는 것은 노동력 중 상당수가 저임금 농업에 종사하는 개도국의 경우 기초작물에 대한 관세의 점진적 철폐에 있어 상당히 긴 전환기를 마련하고 무역자유화의 순서를 신중히 고려해야 한다는 것이다. 이렇게 함으로써 농업 종사자들이 기초작물시장이 개방되기 전에 대외무역 자유화로 성장을 누리는 다른 업종으로 전직할 수 있도록 장려할 수 있다.

현재 멕시코가 직면한 여러 가지 부정적인 상황을 보면 개도국은 이러한 전환기를 적극적으로 활용하여 농업인구들이 곧 닥칠 혹독한 조정기에 대비시켜야 함에 있다. 다양한 정책을 통해 농민들이 경쟁력 있는 작물로 전환하도록 장려하고, 농업지역에서 다른 고용창출원을 개발하는 한편, 농민들이 현대적 직종에 적응할 수 있도록 교육에 대대적인 투자를 해야 할 것이다.

멕시코의 경우 또 한 가지 중요한 요소는 옥수수과 같은 가장 중요한 기초작물이 인위적으로 가격을 낮춰 간혹 생산원가보다 낮은 가격에 판매되는 미국의 정부보조금 작물과 경쟁에 노출되었다는 것이다. 또한 미국의 농업보조금정책이 NAFTA 협상 당시 예상하지 못했던 방향으로 대폭 수정되었다. 대표적인 경우로 보조금을 인상하는 2002년 농업법안의 통과를 들 수 있다. 이러한 상황에서 개도국이 경쟁에서 살아남기란 불가능할 것이다. 농산물 교역 협상시 개도국은 특별 보호장치 등 선진국이 덤핑을 하거나 국내/수출보조금 등과 같은 방식으로 무역을 왜곡하지 못하게 하는 조건을 마련할 것을 주장해야 한다.

멕시코의 사례를 보면 무역개방은 생산성 증대효과를 가져올 것으로 보인다. 그러나 이러한 생산성 증대를 임금인상을 통해 노동자들과 함께 공유하려면 임금과 관련된 제도나 정책을 강화해야 한다. 결사의 자유나 단체협상 관련 법이 취약한 국가는 무역자유화 이전에 또는 이와 함께 이 문제를 다루어야 한다. 최저임금 정책을 재고할 필요도 있을 것이며 중재절차와 같은 분쟁해결장치를 강화할 수도 있을 것이다.

무역의 혜택을 전국적으로 공유하려면 경제적 변화로 인한 비용 및 효과의 분배를 관리하는 제도적 장치를 강화할 필요도 있을 것이다. 세금이나 이전장치 등 소득분배에 영향을 미치는 정부 정책을 검토하여 무역개방에 따른 영향에 대처할 수 있도록 강화할 필요가 있다.



---

무역이 가져다 주는 효과는 차이가 있기 때문에 각국 정부에서는 사양산업에서 발생하는 피해를 상쇄할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 대외무역을 개방하는 국가들은 먼저 무역으로 야기되는 구조 조정에 따라 발생하는 실직자들을 지원하기 위한 사회안전망을 강화해야 한다. 무역조정지원을 통해 전환기 근로자와 영세 농민들의 소득을 보전하고 전직교육을 위한 재정지원도 제공해야 한다. 이러한 정책은 무역협약의 효과적인 보완책이 될 것이다. 멕시코에서는 예산이 한정되고 정책의 선택폭이 협소하여 가장 기본적인 실업보험도 마련하지 못했다. 농업 개방이 생계형 농민에 미치는 혹독한 여파를 상쇄할 적절한 정부 방침이 마련되지 못했던 것이다. 그러므로 선진국과 무역협정을 협상하는 약소국의 경우 무역협정의 일부로서 전환프로그램에 대한 재정지원을 함께 모색해야 한다. **KLI**