

멕시코, NAFTA 이후 소득 불균등 심화

김 윤 식*

멕시코가 1994년에 미국 및 캐나다와 NAFTA를 체결한 이후 멕시코 경제는 전반적으로 개선되고 있다는 평가를 받고 있지만, 농촌지역의 빈곤 문제는 해소될 기미가 나타나지 않고 있으며 소득 불균형도 개선되지 않는 것으로 나타났다. 또한 지역 간 불균형도 오히려 심화되는 경향을 보이고 있다.

1. 농촌 빈곤 및 소득 불균형

자유무역협정(FTA)은 관세를 감축하거나 수입규제를 철폐하여 무역을 촉진하는 것이 목적이다. 따라서 무역구조가 바뀌는 해당 품목이 직접적인 영향을 받는다. 예를 들어, 옥수수의 관세가 하락하면 옥수수 수입이 증가하고 자국 내 생산이 감소하게 된다. 즉, 자국 내 옥수수 시장이 1차적으로 영향을 받는다. 일반적인 FTA에 대한 연구는 이러한 직접적인 영향이 분석의 초점이 된다.

하지만 이러한 분석은 해당 품목 이외의 사회·경제적인 영향은 고려하지 않는다는 단점이 있다. 왜냐하면, 무역구조가 변화하면 해당 품목뿐만 아니라 관련 산업과 그 산업의 종사자까지 영향을 받기 때문이다. 옥수수 관세가 하락하면 생산도 감소하지만 가격도 하락한다. 가격이 하락하면 농가의 소득이

* 한국농촌경제연구원 yunshik@krei.re.kr 02-3299-4383

감소하고 소득이 감소하면 농촌의 빈곤이 심화되고 이는 다시 이농으로 연결된다. 결국 자유무역협정에 따른 관세 하락으로 인해 농촌 지역의 소득과 이농까지 영향을 받게 된다. 따라서 FTA의 영향은 직접적인 영향 외에도 사회·경제적인 부분까지 살펴보는 것이 중요하다.

멕시코에서 공식적으로 사용하는 빈곤 기준은 크게 세 가지가 있다. 첫째는 식품 기준 (food-based poverty line)으로, 최소한의 영양 섭취에 필요한 식품을 구매할 수 있는 소득이 기준이 된다. 가구의 소득이 이 기준보다 낮다면 빈곤층으로 분류된다. 극빈층(extreme poverty)이라고도 한다. 두 번째 기준은 건강한 삶을 영위할 수 있는 최소한의 생활여건을 할 수 있는 소득(capacity-based poverty line)으로 기초교육이나 의료 서비스에 대한 접근 여부 등이 포함된다. 세 번째 기준은 인간다운 생활을 할 수 있는 최소한의 주거여건을 포함한 기준(asset-based poverty line)으로서 상하수도과 전기 등에 대한 접근 여부 등이 포함된다. 2002년 멕시코 농촌 지역의 빈곤 기준은 식품 기준을 적용할 경우 매월 약 \$45, 생활기준 \$53, 주거기준 \$86 정도이다.¹⁾ 월소득이 이보다 작다면 빈곤층으로 분류된다. 생활 기준과 주거 기준을 합하여 준빈곤층(moderate poverty)라고도 한다.

표 1 멕시코의 빈곤 기준

단위 : 페소/월

	식품 (food) 기준		생활 (capacity) 기준		주거 (asset) 기준	
	도시	농촌	도시	농촌	도시	농촌
1992	167.9	124.7	198.0	140.6	333.1	218.8
1994	194.0	143.3	236.1	165.6	414.5	278.7
1996	389.4	290.0	469.4	335.6	804.2	527.2
1998	524.8	388.5	622.1	445.0	1,054.5	690.9
2000	626.0	462.9	767.7	548.4	1,255.3	842.6
2002	672.3	494.8	792.6	587.3	1,367.4	946.5

자료: World Bank, 2004

1) 일반적으로 대미 달러에 대한 멕시코 환율은 달러당 11페소이다.

멕시코 농촌 지역의 빈곤 문제는 심각한 편인데, 월소득이 식품 기준보다 낮은 극빈층의 인구수가 2002년에 35%에 이른다. 또한 전체 극빈자 중 65%가 농촌 지역에 거주하고 있다(World Bank 2004).

빈곤층의 비중은 NAFTA가 체결된 1994년 이후 증가하다가 2000년 이후에는 감소하는 추세를 보인다. 이러한 현상은 도시 지역과 농촌 지역에서 공통적으로 나타난다. 또한 극빈층과 빈곤층에서도 동일하게 나타난다. 소득 기준을 적용할 때, 농촌 지역 빈곤층의 비중이 1992년에는 65%였으나 1996년에는 81%까지 상승하였다. 이후 빈곤층의 비중이 낮아지고 있기는 하지만, 2002년 빈곤층의 비중은 67.5%로 1992년의 65%보다는 여전히 높다. 이는 농촌 지역의 빈곤 문제가 여전히 해결되지 않고 있음을 의미한다.

표 2 멕시코의 빈곤층 인구 비중

단위 : %

	식품 (food) 기준			소비 (consumption) 기준		
	전체	도시	농촌	전체	도시	농촌
극빈층 ¹						
1992	22.4	13.3	35.6	24.8	13.0	41.8
1994	21.4	10.1	37.0	22.0	9.8	38.7
1996	37.1	26.5	52.4	36.1	24.5	52.9
1998	34.0	21.2	52.4	33.4	20.5	52.0
2000	24.2	12.6	42.4	24.2	12.5	42.4
2002	20.3	11.4	34.8	21.0	11.1	37.2
빈곤층 ²						
1992	52.5	43.8	65.0	51.2	38.7	69.3
1994	55.8	43.7	72.3	50.4	37.0	68.7
1996	69.6	61.9	80.8	64.0	55.3	76.5
1998	63.7	55.7	75.1	60.6	50.1	75.8
2000	53.7	43.7	69.3	53.7	43.7	69.3
2002	51.7	42.0	67.5	51.3	42.2	66.1

주 : (1) 월소득이 식품 기준 (food-based poverty line) 이하인 계층을 의미한다.

(2) 월소득이 거주 기준 (asset-based poverty line)보다 적은 계층을 의미한다. 빈곤층을 극빈층(extreme)과 준빈곤층(moderate)으로 구분하기도 하는데, 준빈곤층은 월소득이 식품기준과 거주 기준 사이인 계층을 말한다.

자료 : World Bank, 2004

소득 불평등도를 나타내는 지니 계수(Gini coefficient)²⁾의 변화 추이를 보면, 도시 지역은 조금 악화되었다가 개선되는 추세를 보이고 있지만, 농촌 지역은 크게 개선되지 않고 있음을 알 수 있다. 특히, 지출액을 기준으로 할 때 농촌 지역의 불균등 정도는 1996년 이후 빠르게 악화되고 있음을 알 수 있다.

표 3 멕시코 도·농간 지니계수

	소득 (income) 기준			지출 (expenditure) 기준		
	전체	도시	농촌	전체	도시	농촌
1992	0.53	0.49	0.47	0.51	0.47	0.41
1994	0.54	0.50	0.44	0.52	0.48	0.40
1996	0.52	0.49	0.45	0.48	0.45	0.42
1998	0.54	0.49	0.49	0.49	0.45	0.44
2000	0.54	0.48	0.53	0.52	0.45	0.56
2002	0.51	0.46	0.49	0.50	0.45	0.48

자료: World Bank, 2004

위의 결과는 2000년 이후 빈곤 문제가 조금 완화되고 있지만 멕시코의 빈곤 문제가 NAFTA 발효 이후 심화되었음을 보여 준다. 따라서 1994년 이후 심화된 빈곤 문제가 NAFTA의 영향 때문일 가능성이 매우 높다. 하지만 다른 요인들도 고려해야 한다. NAFTA가 발효되던 1994년 4월에 멕시코 남부 치아파스(Chiapas) 주에서는 무장 봉기가 있었고, 같은 해 12월에는 폐소화 위기로 금융 시스템이 붕괴되고 경제가 급격히 침체되기 시작하였다(Lederman *et al.* 2005). 특히, 경제적인 측면에서 폐소화 위기는 중요한 변수 중의 하나이다.

폐소화 위기는 1994년부터 1996년까지 3년 정도 지속되었다는 것이 일반적인 인식이다(OECD 2006). 이 시기는 빈곤층의 비중이 급격히 상승했던 시기와 거의 일치한다. 이는 NAFTA의 영향으로 빈곤층이 증가했다고 할 수도 있지만, 폐소화의 위기로 빈곤층이 증가했다가 주장도 가능함을 의미한다.

2) 지니계수가 1이면 완전 불평등을 의미하고 0이면 완전 평등을 의미한다. 따라서 지니 계수가 커졌다는 것은 불균등 정도가 심화되었음을 뜻한다.

페소화 위기 (peso crisis)

페소화 위기는 1994년 들어 미국이 금리를 인상하면서 발생하였다. 미국이 금리를 인상하자 멕시코에 대한 투자 유인이 급격히 감소하였고, 이에 외국 투자자금이 빠르게 멕시코에서 빠져나갔다. 멕시코의 페소화의 가치는 급격히 하락하기 시작하였고, 멕시코 정부는 1달러에 3.47 페소로 연동되어 있던 페소화의 가치를 유지하기 위하여 외환시장에 개입하기 시작하였다. 1994년 2월 293억 달러이던 외환보유고는 12월에 60억 달러까지 감소하였다. 더 이상 페소화 방어가 가능하지 않다고 본 멕시코 정부는 12월 22일 달러 연동제를 폐지한다. 이후 10일 동안 페소화의 가치는 55%나 감소한다. 멕시코 정부가 170억 달러에 이르는 부채를 상환하지 못할 것이라고 예상한 외국 투자자들의 자금 유출은 더욱 가속화되었고, 1995년 1월말 멕시코 정부의 외환보유고는 44억 달러까지 감소한다 (Steinfeld 2004).

일반적으로 외환 위기는 경제를 급속히 침체시키기 때문에 페소화 위기를 통해 빈곤 문제가 적어도 개선되지는 않았음을 예상할 수 있다. 따라서 NAFTA의 영향과 관련하여 다음의 두 가지 주장이 모두 가능하다. NAFTA로 인해 개선되던 빈곤 문제가 페소화 위기로 악화되었다는 주장과 NAFTA로 악화되던 빈곤 문제가 페소화 위기로 더욱 악화되었다는 주장이다.

문제는 이러한 요인들이 거의 같은 시기에 일어났기 때문에 어느 한 영향을 분리하여 이야기하기 곤란하다는 점이다. 따라서 현재 빈곤 문제와 관련하여 이야기할 수 있는 것은 멕시코의 빈곤층이 NAFTA 이후 증가했지만 그 원인이 NAFTA의 영향인지는 분명하지 않다는 것이다.

이는 농촌 지역 혹은 도시 지역의 소득 불균형에도 그대로 적용된다. NAFTA 이후 농촌 지역의 불균등 정도가 악화되고 있다는 것은 분명하지만 빈곤문제에서 제기한 이유로 인해 그것이 NAFTA의 영향이라고 주장하기는 근거가 부족하다.

2. 지역간 불균형

경제적 측면에서 멕시코의 지역간 격차는 멕시코의 지역간 및 지역내 산업 구조에 기인한 측면이 있다. 멕시코의 북부 지역 및 중앙 지역은 주로 공업과 수출가공 산업을 중심으로 경제가 발달하였다. 농업도 자가소비를 중심으로 한 남부지역과 달리 상업용 작물을 주로 생산한다. 따라서 멕시코 내에서 이미 상당한 지역 격차가 존재했음을 알 수 있다. 우리의 관심은 NAFTA 이후 지역간 격차가 더욱 심화되었는지 혹은 완화되었는지에 있다.

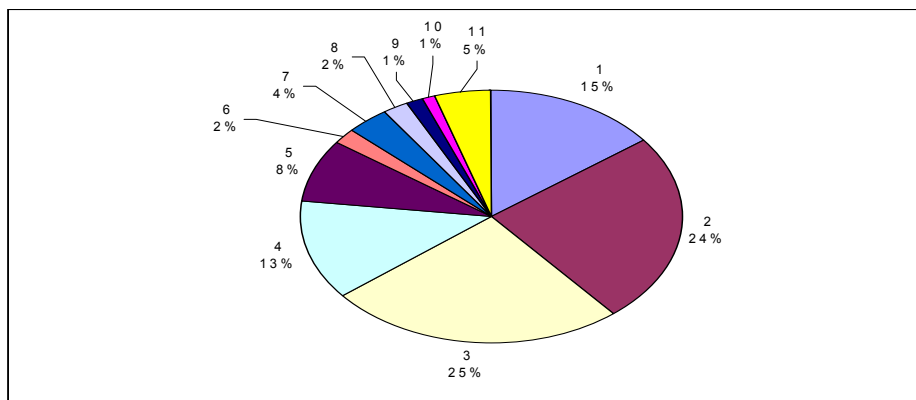
2002년 멕시코 가구 설문조사(Mexican Family Life Survey) 결과에 따르면, 북태평양 연안지역의 평균 교육수준은 4.02년인데 반해 남부 태평양 연안지역의 평균 교육수준은 3.50년으로 나타났다. 또한 남부태평양 연안지역의 경우 연평균 1만 페소 이하의 소득을 가진 인구의 비중이 35%였으나, 북태평양 연안지역 및 북부 지역은 15%로 상당한 격차가 나타나고 있다.

2002년 북부 지역 빈곤층 비중은 38%밖에 되지 않지만, 남부 태평양 연안지역의 빈곤층 비중은 북부 지역의 두 배인 76%에 이른다. 특히, 극빈층의 비중은 북부 지역인 약 10%인 반면, 남부 태평양 연안지역은 46%에 이른다. 문제는 남부 지역의 빈곤층 비중이 정체되어 있거나 오히려 증가하고 있다는 점이다. 멕시코의 경우 경제성장에 따른 이득이 주로 제조업을 중심으로 한 수출산업에 집중되었다는 점과 이러한 산업들이 주로 북부지역에 집중되었다는 점은 그간 다수의 연구에서 지적되어져 왔다.

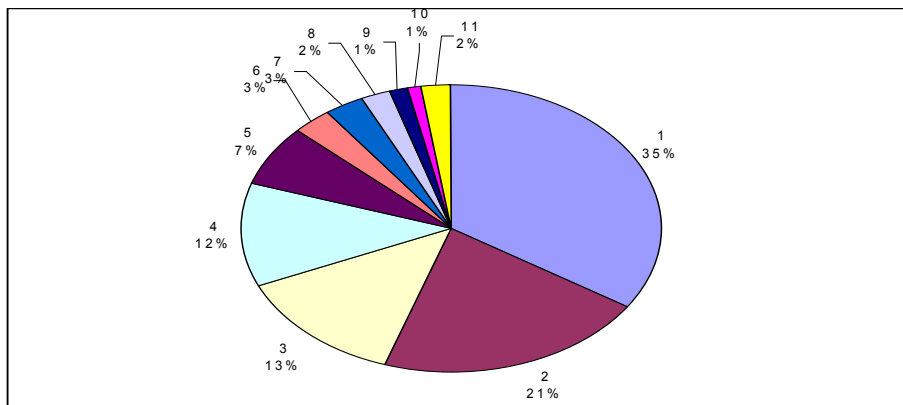
김원호 외(2000)에 따르면, 마길라도라를 중심으로 수출산업이 발달한 서북부 지역의 고용수준은 거의 완전고용 상태이며, 임금 수준 또한 다른 지역에 비해 높다고 지적하였다. Esquivel *et al.*(2002)은 1인당 GDP를 비교하면서 남부지역의 성장률이 타 지역에 비해 상대적으로 낮음을 보여 주었다.

Hanson(2003)은 남부지역과 미국 접경 지역인 북부지역간의 노동자 임금 격차에 대해 분석하고 임금격차가 노동자의 기술 숙련도와 외국인 직접투자 및 지리적인 원인 때문에 발생함을 보여 주었다.

그림 1 북태평양 연안지역과 남부태평양 연안지역 임금분포



(a) 북태평양 연안지역



(b) 남부 태평양 연안지역

자료 : Mexican Family Life Survey 2002.

주 : 1= ~9,999페소, 2= ~19,999페소 3= ~29,999페소, 4= ~39,999페소, 5= ~49,999페소, 6= ~59,999페소, 7= ~69,999페소, 8= ~79,999페소, 9= ~89,999페소, 10= ~99,999페소, 11= 100,000~페소

표 4 멕시코 지역별 빈곤층 비중

	2000	2002
극빈층		
남부-멕시코만 연안지역	39.6	34.7
남부-태평양 연안지역	52.5	46.4
중부지역	23.8	18.6
북부지역	10.5	9.7
멕시코 시티	4.8	4.2
빈곤층		
남부-멕시코만 연안지역	68.4	68.4
남부-태평양 연안지역	74.3	75.9
중부지역	58.5	53.0
북부지역	36.8	37.6
멕시코 시티	25.8	27.9

자료 : World Bank, 2004

산업구조적인 측면 외에도 농업 중심의 남부 지역과 다른 지역들 간에 1인당 생산성을 분석한 결과를 보면, 지역간 생산 격차는 1970년대에는 감소하였으나, 1990년대에는 오히려 확대되었다. 지역간 생산성 격차가 확대되는 원인으로 그들은 생산기반 시설 및 교육 수준 등의 차이를 제시하였다.

여러 가지 연구 결과를 볼 때, 1990년대 이후 소득, 임금, 경제성장률 등에서 지역간 격차가 확대되었다. 지역간 격차가 확대된 원인에 대해서는 연구자마다 다른 의견을 제시하고 있다. 일부 연구는 NAFTA나 폐소화 위기 등이 아니라 교육과 산업시설 등의 내부적인 요인에 따라 지역간 격차가 확대되었다고 본다. 다른 연구는 NAFTA 체결에 따른 외국인 직접투자 등의 증가가 북부 지역에 집중됨으로써 지역간 격차가 확대되었다고 본다. 전자가 옳다면 지역간 격차가 확대된 것은 NAFTA 때문이 아니지만, 후자가 옳다면 NAFTA의 영향 때문이다. 이상을 정리하면, 1990년대 이후 지역간 격차가 확대되었지만, 그 원인이 NAFTA 체결에 따른 것인지는 분명하지 않다.

참고자료

김윤식·황운재·임송수, 「NAFTA 이후 멕시코 농업의 변화 분석」(한국농촌경제연구원, 2006. 10) 재정리