

남미 주요국의 신산업정책과 한국의 산업협력 확대방안

권기수 대외경제정책연구원 구미·유라시아실
미주팀장
kskwon@kiep.go.kr

김진오 대외경제정책연구원 구미·유라시아실
미주팀 전문연구원
jokim@kiep.go.kr

박미숙 대외경제정책연구원 구미·유라시아실
미주팀 전문연구원
misookp@kiep.go.kr

이시은 대외경제정책연구원 구미·유라시아실
미주팀 연구원
suyi@kiep.go.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- 최근 페루, 칠레, 콜롬비아 등 남미 주요국들은 일차상품 의존형 경제구조 탈피, 수출경쟁력 제고, 신성장동력 육성을 위해 신산업정책(new industrial policy)을 적극 추진해오고 있음.
 - 페루 우말라 정부는 2013년 12월 경제 및 산업구조 다변화, 산업발전 도모를 위한 중장기 발전계획으로 국가산업발전계획(PNDI)을 수립한 데 이어, 2014년 5월에는 생산다각화계획(PNDP)을 마련함.
 - 칠레 바첼렛 정부는 2014년부터 생산다각화, 경제성장잠재력 제고, 기업 생산성 및 경쟁력 확대, 수출증진을 목적으로 포괄적인 산업경쟁력 강화정책(Agenda de Productividad, Innovacion y Crecimiento 2014~18)을 추진해오고 있음.
 - 콜롬비아 산토스 2기 정부는 국가개발계획(PND 2014~18)과 생산성제고계획(PTP)을 마련해 자동차/자동차부품, 소프트웨어/IT 서비스, 화장품/위생용품, 의류관광산업 등을 성장엔진산업으로 선정해 적극 육성해오고 있음.
- 최근 남미 국가들의 산업정책에 대한 높은 관심과 의지에도 불구하고 대부분의 국가들이 산업정책 추진 경험 및 노하우 부족으로 정책 수립은 물론 수행과정에서 많은 어려움을 겪고 있음.
 - 일각에서는 최근 남미 산업정책의 아킬레스건으로 산업정책을 수립하고 집행할 수 있는 전문성을 갖춘 공무원 인력의 부재를 지적함.
 - 이에 따라 많은 남미 국가들은 산업정책 추진과정에서 한국 등 선도 산업화 국가들의 적극적인 참여를 희망함.
- 이에 따라 본 연구에서는 칠레, 콜롬비아, 페루 등 남미 3국¹⁾이 일차상품 의존형 경제구조 탈피, 수출경쟁력 제고, 신성장동력 육성 등을 목적으로 적극 추진하고 있는 신산업정책의 주요 내용과 특징을 심층적으로 분석하여 산업협력 수요 및 기회를 발굴하고 우리 정부 및 기업 차원에서의 협력 및 진출 확대방안을 제시하였음.

1) 남미 국가 중에서 분석대상국으로 칠레, 콜롬비아, 페루 3국을 선택한 이유는 한국과의 높은 산업협력 수요, 산업협력 파트너로서의 높은 전략적 가치, 양호한 산업협력 여건 등을 고려했기 때문임.

- 특히 본 연구에서는 칠레, 페루, 콜롬비아의 유망 협력사업을 발굴하고, 이를 통한 구체적인 협력방안을 발굴하는 데도 주력하였음.

2. 조사 및 분석 결과

가. 산업정책의 정의 및 중남미 신산업정책에 대한 주요 논의

● 산업정책의 정의

- 본 연구에서는 다양한 논의를 반영해 산업정책을 ‘경제성장이나 사회적 복지를 목적으로 비즈니스 환경을 개선하고 경제활동구조를 바꾸기 위해 시도하는 어떠한 형태의 개입이나 정부 정책’으로 정의

● 중남미 신산업정책의 주요 특징

- 남미 3국 등에서 추진되고 있는 신산업정책은 과거의 산업정책과 달리 다음과 같은 주요 특징을 갖고 있음.
 - ① 단순 제조업 육성이 아닌 기존에 성공적으로 입증된 산업에서 고부가가치 실현 중시 ② 수입대체 산업보다는 수출경쟁력 강조 ③ 혁신과 기업가정신 및 중소기업 육성 강조 ④ 민관협력을 통한 수평적 운영체계 중시 등

나. 남미 3국의 신산업정책 추진 배경

- 남미 3국이 2000년대 들어 산업정책을 적극적으로 추진하게 된 배경을 ① 수출 및 산업구조의 다변화 필요성 ② 생산성 제고의 필요성 ③ 국가경쟁력 강화의 필요성으로 나누어 살펴봄.

● 수출 및 산업구조의 다변화 필요성

- 2000년대 들어 중국 특수에 편승한 일차산품 붐에 힘입어 남미지역의 일차산품 수출의존도는 크게 심화(2000년 67% → 2013년 76%)되었음.
- 특히 남미 3국 중에서는 콜롬비아의 일차산품 수출의존도가 가장 큰 폭으로 증가(66%→82%)했음.

- 문제는 이 같은 일차산품의 높은 수출집중도로 인해 경제성장의 변동 폭이 매우 크다는 점임.
- 비교대상기간(1996~2014년) 칠레, 페루, 콜롬비아 3국의 경제성장 변동성은 중남미 평균보다 크게 높았음.

● 생산성 제고의 필요성

- IMF 등의 연구결과에 따르면 남미 3국이 2000년대 달성한 높은 경제성장은 총요소생산성 (TFP) 증가보다는 노동투입 및 자본축적 등 요소증가에 기인한 측면이 컸음.
- 이처럼 남미 3국의 생산성이 낮은 이유로 혁신활동의 부족이 지적됨.

● 국가경쟁력 강화의 필요성

- World Economic Forum의 평가기준으로 남미 3국의 국가경쟁력은 중남미 국가 중 중상위권에 속하지만 경쟁력 순위는 2010년 이후 후퇴하거나 정체상태임.
- 이들 3국이 현재의 효율성 주도형 발전단계에서 벗어나 혁신 주도형 발전단계로 나아가기 위해서는 공통적으로 R&D 투자 확대, 교육의 질적 개선 노력이 요구됨.

다. 남미 3국 신산업정책의 주요 내용과 평가

● 칠레, 콜롬비아, 페루 3국이 추진하고 있는 신산업정책의 주요 내용과 특징을 살펴보면 다음과 같음.

● 칠레: 성장 · 생산성 · 혁신 계획

- 바첼렛 2기 정부는 2014년부터 ‘성장 · 생산성 · 혁신 계획’을 추진해오고 있는바, 그 특징은 다음과 같음.
- 첫째, 시장실패 해소를 위해 적극적인 정부개입을 추진함. 정책의 범위도 수출지원, 금융혜택 확대 등의 직접적 정책에서부터 과점행위 규제 등 시장실패를 해소하는 간접적 정책에 이르기까지 광범위함.
- 둘째, 생산성 증진을 위한 사회제도의 효율성 개선을 대대적으로 실시하고 있음.

- 셋째, 혁신기반의 산업정책을 적극적으로 추진 중임. 기술혁신지원기금을 확대하고 스타트업 지원프로그램을 강화하고 있음. 특히 수평적 차원에서 IT 산업을 다양한 산업과 접목시키려는 노력을 기울이고 있음.
- 넷째, 적극적인 산업정책에도 불구하고 정책이행을 위한 자원이 부족하다는 평가임. 현지의 일부 정책 담당자들은 인적 및 물적 자원부족으로 인해 프로그램이 제대로 집행되지 못하고 있음을 지적함. 또한 정부기관마다 정책이행을 위한 시스템이 잘 갖추어져 있으나, 기관간의 연계성이 부족하다는 것도 문제점으로 지적됨.
- 마지막으로 특정 산업에 대한 육성정책이 부족함. 칠레에서는 정부의 개입정책을 통해 특정 산업을 육성하는 데 반대하는 사회적 분위기가 강하고, 정부기관들 역시 이러한 특정 산업을 집중적으로 육성해야겠다는 컨센서스가 없음.

● 콜롬비아: 국가개발계획 및 생산성제고계획

- 산토스 2기 정부는 국가개발계획(PND 2014~18)과 생산성제고계획(PTP)을 추진해오고 있는 바, 그 특징은 다음과 같음.
- 첫째, 수출지향적인 기업개발정책을 강조함. 콜롬비아에서 기업개발정책은 창업지원프로그램(start-up)에 해당함. 기업발전을 저해하는 장벽을 제거하려는 기업개발정책은 경쟁력 향상에 초점을 두고 수평적 요소와 부문별 요소를 동시에 포함함.
- 둘째, 산업클러스터의 육성을 중시함. 콜롬비아 정부는 2012년 도입한 혁신기업지원프로그램을 통해 클러스터를 적극 육성해오고 있음. 그 결과, 콜롬비아 전역에 걸쳐 산업클러스터 수가 78개로 증가했음.
- 셋째, 생산성 제고를 강조함. 이의 일환으로 콜롬비아 정부는 육성산업을 기성 산업, 신규/신흥 산업, 농산업으로 구분하고 자동차/자동차부품, 섬유/봉제/의류와 같은 기성 산업, BPO&O, 소프트웨어/IT 서비스, 의료관광과 같은 신규 및 신흥 부상산업, 그리고 쇠고기, 유지, 새우양식 등 부가가치 및 혁신이 가미된 농업 및 농산업 등 20개 육성산업을 선정함.

● 페루: 생산다각화계획

- 우말라 정부는 2014년부터 생산다각화계획을 마련해 추진해오고 있는바, 그 특징은 다음과 같음.

- 먼저 특정 산업을 임의로 선별하여 지원하기보다는 산업 전체에 포괄적으로 적용되는 정책을 중시함. 즉 시장경제의 틀을 유지하는 선에서 국가의 개입을 최소화하고 정부실패나 시장실패를 개선하는 데 중점을 두고 있음.
- 둘째, 특정 산업에 대한 지원은 지양하지만, 중소기업과 영세기업에 대한 지원은 적극적임.
- 셋째, 수출산업 다각화를 위해 페루기업의 글로벌 가치사슬 편입에 관심이 높음.
- 마지막으로 기존의 비교우위산업을 새로운 산업으로 대체하기보다 천연자원산업의 경쟁력을 유지하는 상태에서 새로운 산업을 발굴하는 데 정책의 주안점을 두고 있음.

라. 국별 유망 산업협력분야 분석 및 시사점

- **남미 3개국의 유망 산업분야를 선정해 이를 심층적으로 분석하고 한국과의 협력가능성을 평가함.**
 - 본 연구에서 유망 협력분야는 상대국의 정책수요 및 협력여건, 우리 정부 및 기업 차원에서 관심, 2015년 4월 대통령의 남미 순방 결과 등을 종합적으로 고려해 선정함.
- **칠레: 스타트업(Start-up)프로그램**
 - 칠레 정부가 혁신정책의 일환으로 성공적으로 추진하고 있는 스타트업(Start-up)프로그램을 유망 협력분야로 선정함.
 - 스타트업 칠레 프로그램은 국적에 관계없이 창업 초기 단계의 기업을 지원해주는 프로그램으로 국내 혁신활동이 미흡한 상황에서 절대적인 창업기업 수 확대를 위해 외국인들의 스타트업 설립을 지원한다는 데 특징이 있음.
 - 칠레는 미국의 실리콘밸리를 벤치마킹한 이 프로그램을 통해 중남미 지역에서 혁신과 창업의 허브로 도약한다는 목표임.
- **콜롬비아: 자동차·부품, 소프트웨어·IT 서비스산업, 화장품·위생용품**
 - 콜롬비아 정부가 중점적으로 육성하고 있는 자동차·자동차부품, 소프트웨어·IT 서비스산업, 화장품·위생용품을 유망 협력분야로 선정함.
 - 이들 3대 산업은 콜롬비아 정부가 선정한 대표적인 World Class 육성산업임.
 - 먼저 자동차부품산업은 콜롬비아에서 활동하고 있는 완성차 조립업체와 각종 FTA 네트워크를 활용해 안데스 주변국가 및 미주시장으로의 진출가능성이 높음.

- IT 산업은 콜롬비아 정부가 외국의 IT 기술단지 성공사례를 벤치마킹해 IT 서비스기술단지 (Service Technology Park: BPO, Software/IT) 개발에 적극 나서고 있어 이 부문에서 발전가능성이 높은 것으로 평가됨.
- 화장품산업은 콜롬비아가 보유한 풍부한 천연재료를 활용할 경우 발전잠재력이 매우 클 것으로 분석됨.

● 페루: 고급 모직물 활용 섬유·의류, 수산물 가공 및 양식업

- 페루의 경우는 알파카, 과나코, 비쿠냐 등 고급 모직물을 활용한 섬유·의류 산업, 풍부한 수산물을 가공한 수산물 가공분야나 양식업에서 협력가능성이 높은 것으로 평가됨.
- 이들 산업은 페루 정부가 글로벌 가치사슬 편입을 위해 대표적으로 육성하고 있는 클러스터 산업임.

3. 정책 제언

가. 산업협력 현황 및 애로사항

● 산업협력 현황 평가

- 먼저 수출 측면에서 한국의 남미 3국에 대한 수출은 2000년대 들어 큰 폭으로 증가했으나 2000년대 후반 들어 정체 내지 하락
 - 남미 3국의 경제성장세 둔화에 따른 수입수요 감소, FTA 선점효과 소진, 중국, 미국, 일본 등 경쟁국과의 경쟁심화, 일부 품목에 대한 수출 편중 심화, 새로운 협력분야 발굴 노력 미흡 등이 주요 요인으로 지적
- 둘째, 우리나라는 남미 3국 중 칠레 및 페루와의 무역에서 적자를 기록하고 있는 데 반해 콜롬비아와의 무역에서는 흑자를 기록
- 셋째, 지금까지 한국과 칠레 및 페루 간 FTA의 성과는 높은 FTA 활용률에 비추어볼 때 긍정적인 것으로 평가
- 넷째, 중소기업의 수출이 아직까지 부진. 남미 3국의 경우 다른 중남미 국가들에 비해서는 중소기업의 수출이 활발하지만 우리나라 전체와 비교해볼 때는 아직 미흡

- 다섯째, 투자 측면에서는 페루를 제외하고 아직까지 칠레, 콜롬비아에 대한 한국의 투자규모는 매우 미미
- 여섯째, 한국과 남미 3국간의 투자는 한국의 일방적인 투자양상을 띠고 있음. 남미 3국 기업의 대한국 투자는 매우 미미
- 일곱째, 제도협력 측면에서 한국은 남미 3국과 가장 공고한 관계를 구축하고 있음. 남미 3국은 모두 한국의 FTA 체결국임.

● 산업협력의 애로사항

- 먼저 남미 3국이 다른 중남미 국가에 비해 소득수준이 높아 경제 및 산업 협력 수단이 제한적임.
- 둘째, 다른 중남미 국가에 비해 정부간 협력(G2G)이 쉽지 않음. 남미 3국은 중남미 국가 중에서도 가장 시장친화적인 국가여서 대부분의 사업들이 정부 주도보다는 민간 주도로 수행되는 경우가 많음.
- 셋째, 현지 공무원의 잦은 이동과 공무원의 전문성 부족도 문제점으로 거론됨.
- 넷째, 남미 현지에서 한국기업의 진출, 특히 한국기업과의 경쟁에 대한 거부감도 애로사항으로 지적
- 다섯째, 한·칠레 FTA의 오랜 현안이슈인 농산물 개방도 양국간의 관계 발전을 가로막는 중요한 요소로 작용
- 마지막으로 기업 차원에서는 피상적 정보 및 정보의 다양성 부족, 현지 법률 컨설팅 부족, 현지 협력선 물색의 어려움, 세제 관련 법률 컨설팅 지원의 부족 등을 애로사항으로 지적

나. 한국의 대남미 산업협력 방향

● 이상의 분석을 종합해 향후 남미 3국과의 여섯 가지 산업협력 방향을 제시함.

- ① 한국의 산업화 경험 확대
 - 남미 3국이 일차산품 의존형 경제에서 탈피하기 위해 산업 다각화 및 혁신에 초점을 맞춘 신산업정책을 적극 추진해오고 있는 점을 겨냥해 한국의 산업화 경험의 공유를 확대하는 데 중점을 두어야 함.

- ② 상호 호혜적이며 균형적인 협력 추구
 - 그간 남미 3국과의 경제관계는 외형적 성장에도 불구하고 무역 및 투자 면에서 불균형적인 측면이 많았음.
 - 따라서 향후 남미 3국과의 산업협력은 이러한 불균형적 경제관계를 균형적이며 지속가능한 관계로 발전시키는 데 집중해야 함.
- ③ 삼각협력 중시
 - 남미 3국이 중남미 국가 중에서 소득수준이 높아 선진개도국에 속하고 ODA 수혜국에서 공여국으로 전환을 모색하고 있는 점을 고려해 이들 3국과 인근 중남미 국가를 공동으로 지원하는 삼각협력을 추진할 필요가 있음.
- ④ 선택과 집중을 통한 협력의 내실화 도모
 - 우리나라와 같이 협력의 재원이 제한적인 상황에서 산발적인 협력의 추진보다는 우리가 비교우위를 갖고 있고 현지에서 협력수요가 높은 특정 분야를 선정해 집중적으로 지원하는 것이 필요함.
- ⑤ 남미 3국의 특색에 맞는 맞춤형 전략 필요
 - 남미 3국은 일차산품 부국이라는 공통점을 갖고 있지만 경제발전단계나 산업구조 측면에서 상이한 특징을 갖고 있음.
- ⑥ 남미 3국의 급변하는 통상환경 변화에 대응한 전략 필요
 - 향후 남미 3국과의 산업협력은 환태평양동반자협정(TPP) 발효 및 확대, 태평양동맹(PA)의 확장 등 미주지역에서 빠르게 변화하는 통상환경에 대응한 중장기 전략에 기반해야 함.

다. 한·남미 포괄적 산업협력 확대방안

● 통상인프라 구축방안

- ① [통합 수출인큐베이터 설치] 남미 3국이 태평양동맹(PA)을 통해 하나의 통합시장으로 발전하고 있는 점을 감안, 한 국가에 수출인큐베이터를 설치해 3국을 모두 관장하는 통합형태로 운영할 필요
 - 남미 3국 중에서 우리 중소기업의 진출이 가장 저조한 페루에 우선적으로 설치해 운영
- ② [한·태평양동맹 회원국간 상공회의소 통합 운영] 남미 3국이 태평양동맹을 통해 빠르게 통합시장으로 발전하고 있는 상황에서 기존 양국간에 운영되고 있는 상공회의소를 통합해 운영 필요

- ③ [한·칠레혁신위원회 설립] 중남미 국가 중에서 가장 혁신을 강조하고 있는 칠레와의 협력채널로 기존 중남미 국가와 운영하는 산업협력위원회와는 다른 보다 미래지향적인 협력체 설립 필요
 - 이를 위해 가칭 ‘한·칠레 혁신위원회’를 설립 운영
 - 혁신위원회는 스타트업 분야에서 협력, 칠레를 활용한 중남미 진출 해법을 모색하는 삼각협력 등 새로운 협력모델 개발, 공동 프로젝트 발굴의 장(場)으로 적극 활용
 - 보다 중장기적으로는 양국간 혁신분야에서 공동협력프로젝트를 추진하기 위한 시드머니(seed money)로 ‘한·칠레 혁신기금’ 조성

● 한·남미 중소기업 협력플랫폼 구축

- 우리 중소기업들의 어려움과 수요를 반영해 상시적인 중소기업 협력 플랫폼의 구축이 필요
- EU가 중남미 국가와 1994년부터 추진해오고 있는 중소기업협력프로그램(AL-INVEST)을 벤치마킹해 우선적으로 남미 3국과 협력프로그램을 설립해 운영
- 중소기업협력프로그램 개발 시 중남미 현지에서 막강한 비즈니스 네트워크와 자금력을 갖추고 있는 미주개발은행(IDB), 중남미개발은행(CAF), 중미개발은행(CABEI) 등 중남미 지역개발은행의 중소기업 프로그램을 적극 활용

● 남미 3국의 글로벌 가치사슬(GVC) 편입 지원방안

- ① [한·남미 기업간 전략적 제휴를 통한 제3국 시장 공동진출] 남미 3국이 갖고 있는 농산물, 수산물, 광물 등 천연자원을 한국의 기술로 부가가치를 더해 중국을 비롯한 제3국 시장에 수출하는 비즈니스 모델 개발
 - 현재 가동되고 있는 한·중·일 외교부 중남미국장회의나 2국간 기업인 포럼 개최 등을 통해 의제로 상정해 본격적으로 공론화할 필요
- ② [GVC 잠재력이 높은 생산분야 진출] 최근 TPP 타결로 GVC 생산기지로서 칠레, 페루, 멕시코의 전략적 중요성이 더욱 커질 것으로 예상되는데, 우리 기업들도 중남미 시장 진출 시 이러한 점을 염두에 둔 진출전략 구상 필요
 - [국별 GVC 잠재력이 높은 생산분야] 칠레: 비료, 제지 및 판지, 기계 및 기계장치, 플라스틱 및 관련 제품 분야
 - 콜롬비아: 전기기계 및 장비, 화학제품, 플라스틱 및 관련 제품, 제지 및 판지 분야
 - 페루: 어분, 플라스틱, 기계 및 기계장치 등

● 한·남미 혁신 서밋 개최

- 남미 3국에서 혁신에 대한 높은 관심을 반영해 양 지역의 대학, R&D 연구기관의 CEO로 구성된 가칭 ‘한·남미 혁신 서밋 개최’ 필요
- 혁신 서밋은 미래지향적인 혁신분야에서 협력의 공감대를 조성하고 협력 네트워크를 구축하며 협력사업을 발굴하는 채널로 매우 유용할 전망

라. 국별 유망협력분야별 진출방안

● 콜롬비아

- 콜롬비아의 경우 자동차·자동차부품 산업, 소프트웨어·IT 서비스, 화장품·위생용품 분야에서 협력방안 도출
- 먼저 자동차·부품 산업에서는 고급사양 부품분야에서 콜롬비아 부품생산업체와의 전략적 제휴, 전기차 등 친환경 자동차분야에서 협력이 필요함을 강조
- 소프트웨어·IT 서비스분야에서는 원격서비스와 소프트웨어 개발에 특화된 서비스기술단지 구축, 시스템 통합 및 관리 부문에서 협력을 제안
- 화장품분야에서는 보고타 화장품 클러스터를 활용한 공동기술개발, 공동기술개발에 기반한 신재료 공동생산 등을 방안으로 제시

● 페루

- 페루와는 섬유·의류, 양식 및 수산물 가공분야에서 협력방안을 제안
- 먼저 섬유·의류 분야에서는 ① 페루와 공동으로 의류브랜드를 개발하고 한국의 브랜드파워를 활용해 아시아 시장으로 판매하는 방안 ② 페루의 의류 생산과 판매에서 한국 IT 기술의 활용도를 높이는 방안 ③ 페루와 공동으로 의류디자인과 생산기술을 훈련하는 교육센터 설립 방안 등을 협력방안으로 제시
- 양식 및 수산물 가공분야에서는 ① 양식분야에서 공동 기술개발연구소 설립 ② 한·페루 공동 수산물 브랜드 개발 ③ 한·페루 공동 수산물 가공과 양식 분야 인력교육센터 설립을 제안

● 칠레

- 칠레와는 스타트업(Start-up)분야에서 협력방안을 제시
- 먼저 단기적으로는 칠레의 스타트업 프로그램을 적극 홍보해 우리 청년기업들이 보다 많은 관심을 갖고 진출할 수 있도록 독려할 필요성이 있음을 강조
- 중장기적으로는 칠레 스타트업 지원을 받아 현지 시장에 안착한 우리 기업에 대한 금융지원 방안이 필요함을 제안
- 그밖에 중소기업 창업분야에서 양국의 경험 공유 확대, 중남미 지역에서 혁신의 허브로 부상하고 있는 칠레에 남미판 창조경제혁신센터를 설립하는 방안 제시