
라틴아메리카에서 활동하는 중국의 세 행위자: 정부, 준정부기관, 기업

양지민(楊志敏)

중국 사회과학원 라틴아메리카연구소 종합이론연구실 실장

원제와 출처: Yang Zhimin, “Los actores del desembarco chino en América Latina”, *Nueva Sociedad*, No. 259, septiembre-octubre de 2015, pp. 45-54.

핵심어: 국가, 준정부기관, 기업, 경제협력, 투자, 카리브 해, 중남미, 라틴아메리카, 중국

I. 서론

지난 20년 동안 이루어진 중국의 라틴아메리카·카리브 해 진출은 세계적인 관심을 불러일으켰다. 특히, 갈수록 긴밀해지는 중국과 라틴아메리카의 경제적 유대는 뜨거운 토론의 주제가 되었다. “중국이 전 세계 어느 곳에서나 마찬가지로 라틴아메리카에서 갈수록 중요한 역할을 하고 있다는 사실은 의심의 여지가 없다.”¹⁾ 또 지난 35년간 연평균 10%의 경제성장률을 유지하는 세계 최대의 수출

1) “Challenge or Opportunity? China’s Role in Latin America. Hearing before the Sub Committee



중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가 공동체 포럼(2015년 베이징)

대국이자 세계 제2의 경제 대국으로서 중국은 라틴아메리카 경제에 중요한 행위자로 간주되고 있다. 오늘날 중국은, 규모로 보아 라틴아메리카의 둘째가는 교역대상국이자 셋째가는 투자국이다.

중국은 앞으로도 라틴아메리카와 더욱 긴밀한 경제 관계를 유지할 것이다. 왜냐하면 중국 정부가 라틴아메리카와 경제협력 수준을 높이기 위해 특별한 조치를 했을 뿐 아니라 ‘중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가 공동체 포럼’(China-CELAC Forum)을 통해 경제협력의 새로운 기반을 구상했기 때문이다. 중국은

on Western Hemisphere, Peace Corps and Narcotics Affairs of the Committee in Foreign Relations Congress”, first session, 20 de septiembre de 2005(<http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=pst.000058842393;view=1up;seq=1>).

2023년까지 라틴아메리카에 2,500억 달러를 직접투자하기로 약속했으며, 동년
까지 양측 간 무역을 5,000억 달러까지 확대한다는 목표를 수립했다.

라틴아메리카 경제에서 선두 주자라는 중국의 위치를 고려할 때, 다음과 같은
질문이 떠오른다. 즉, 중국 측의 행위자는 누구이며, 이들은 라틴아메리카에서
중국의 참여 폭을 넓히기 위해 어떤 역할을 하는가?

이 글은 중국 측의 주요한 세 행위자, 즉 정부, 준정부기관, 기업과 이들의 관
심사 및 역할에 대해 면밀하게 고찰하고자 한다. 본격적인 논의를 개진하기 전
에, 중국에서는 국가가 자원을 할당하고, 개발계획을 통제하며, 사회주의 체제
의 이점을 한껏 누리려는 사실에 유념할 필요가 있다. 이와 동시에, 이른바 사회
주의 시장경제를 도입하고 있기 때문에 기업, 특히 거대 국영기업 및 민영기업은
고유의 의사결정권이 있다는 점도 간과해서는 안 된다.²⁾ 중국 국제무역촉진위원
회(CCPIT)와 같은 준정부기관 또한 대외무역 및 경제협력에서 중요한 위치를
점하고 있다.

앞서 언급한 세 행위자, 즉 국가, 준정부기관, 기업에 초점을 맞춰, 이들이 중
국의 라틴아메리카 진출과 관련하여 어떤 수준의 역할을 하며, 어떤 영역에서 활
동하는지 분석하고자 한다.

2) 주지하듯이, 국영기업의 경우엔 의사결정권이 없으며, 단지 국가가 원하는 사업만 진행한다. 실제로
중국은 1992년부터 2002년까지 개혁을 통해서 현대기업제도를 확립했다. 1993년 제14기 중국 공산당
중앙위원회 3차 전체회의에서 “사회주의 시장경제체제 수립에 대한 중국 공산당 중앙위원회의 결정”을
채택했다. 현대기업제도의 특징은 소유권 확립, 권리와 책임에 대한 명확한 규정, 국가 행정에서 기업의
분리 그리고 과학적 경영이다. 현대기업제도의 소유권 구조 때문에 중국 정부는 국영기업을 직접 운영
하거나 통제할 수 없으며, 국영기업은 자기 사업을 할 수 있게 되었다(Gu Shutang y Xie Siquan, “Review and
Reflection on the Reform of State Owned Enterprise”, *Economic Review*, 9/8/2002, pp. 2-6.).

II. 중국 정부의 하향식 설계³⁾

중국 정부는 양자 간의 경제 관계를 항상 하향식으로 설계했으며, 이런 경향은 지금도 계속되고 있다. 2008년에는 라틴아메리카와 카리브 해에 대한 정책보고서를 최초로 발행하고, 2012년에는 양측 간 교역 및 투자 활성화를 위한 일련의 방안을 내놓았다. 또 2014년에는 양측 간 경제협력 강화를 위한 ‘1+3+6’ 협력안을 발표하고, 2015년에는 ‘중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가 협력 계획’을 양측에서 동시에 공표했다. 현재까지 중국의 대라틴아메리카 정책은 갈수록 유연해지고 또 투명해지고 있다.

위에서 언급한 2008년 정책보고서의 목적은 이 지역에 대한 중국 외교정책의 목표를 한층 명확하게 밝히고, 양측의 향후 협력에 대한 기본 원칙을 제시하는 한편, 양측의 관계를 지속적으로 발전시키고, 협력을 강화하려는 것이다. 이 정책보고서는 중국 정부가 양측 간의 포괄적 협력을 표명한 첫 공식 문서로, 중국 정부는 교역, 투자, 재정, 농업, 사회 간접자본 건설, 산업, 자원, 에너지 등의 경제 전반에 걸친 협력 방안을 명확하게 밝히고 있다.⁴⁾

정책보고서에서 기본 원칙을 확립한 중국은 이 원칙을 구체적으로 실현하기 위한 세부실천방안 마련에 착수했다.⁵⁾ 행동이 말보다 중요하다는 사실에는 의심의 여지가 없다. 이와 마찬가지로 중국 정부가 정책을 이행하고 있다는 점이 무

3) 하향식 설계란, 중국 정부가 대외경제협력에서 모든 전략을 수립하고 실행을 총괄한다는 뜻이다. ‘상부설계’(頂層設計)라고 부르기도 한다 - 옮긴이.

4) “China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean”, *China View*, 5/11/2008(http://news.xinhuanet.com/english/2008-11/05/content_10351493_6.htm).

5) 여기에 대해서는 2012년 6월 27일 칠레 산티아고에서 개최되었던 라틴아메리카 경제 위원회(Comisión Económica para América Latina, CEPAL)에서의 원자바오 총리의 연설을 보라(www.gov.cn/english/2012-06/27/content_2171455.htm).

엇보다도 중요하다. 2014년 중국 정부는 ‘1+3+6’ 협력안을 제시했다. ‘1’은 ‘하나의 계획’(一個規劃), 즉 ‘중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가 간 협력 계획(2015~2019)’을 의미한다. ‘3’은 세 개의 동력(三個引擎), 즉 교역, 투자, 금융을 가리킨다. ‘6’은 양측의 협력 사업 가운데 최우선으로 추진할 6개 분야(六個領域), 즉 에너지, 자원, 사회간접자본 건설, 농업, 제조업, 과학, 기술 혁신, 정보통신 분야를 가리킨다.

동시에 중국은 라틴아메리카와 카리브 해 지역의 사회간접자본 건설에 필요한 100억 달러를 특별대출하고, 차후 200억 달러까지 대출한도를 증액하기로 공식 약속했다. 또한 중국은 100억 달러 규모의 양허성 차관을 제공할 예정이며, ‘중국·라틴아메리카 협력 기금’을 창설하여 500억 달러를 출자하고, 농업 분야의 협력을 위해 5천만 달러의 특별 기금을 제공할 것이다. 2015년에는 ‘중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가 공동체 포럼’ 제1차 각료회의를 마치고 상호협력 5개년계획(2015~2019)을 발표했다.⁶⁾

이처럼 중국 정부는 양측 경제 관계를 하향식으로 설계하고 있으며, 이 설계에서 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 양자 간 협력이 다자간 협력으로, 다시 포괄적 협력으로 확대되었다는 사실은 중국 정부의 역할이 얼마나 효율적인지를 보여주는 하나의 척도이다. 여기에 덧붙여, ‘중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가 공동체 포럼’은 양측 경제협력의 새로운 출발점이 될 수 있는 기반을 마련했다.

6) “First Ministerial Meeting of China-Celac Forum Closes, 2015/01/09”, en Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 9/1/2015(www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zizig_663340/ldmzs_664952/xwlb_664954/t1227678.shtml).

III. 중국 기업의 '상향식 설계'

2013년 말 현재, 중국의 해외직접투자 총액은 6,604억 달러를 상회했으며, 비금융 직접투자는 5,434억 달러에 이르렀다. 이 가운데 국영기업의 투자액은 55.2%이고, 나머지는 민영기업의 투자액이다. 동기간 중국의 대(對)라틴아메리카 직접투자액은 전체 해외직접투자액의 13%를 차지했으며, 현재 라틴아메리카는 중국의 주요 해외투자처가 되었다.⁷⁾

중국 정부는 기업의 해외진출전략(走出去)을 적극 지원하고 있으며, 이로써 기업은 여러 가지 혜택을 받고 있다. 중국의 해외투자를 담당하는 국가발전개발위원회와 상무부 또한 중요하다. 이 두 기관은 기업이 해외에 투자하기 전에 정보를 제공한다. 투자 절차가 진행되는 동안에는 국가발전개발위원회와 중국개발은행이 재정 지원을 하고,⁸⁾ 투자 절차가 완전히 종결된 후에는 국가발전개발위원회와 중국수출신용보험공사가 보증보험을 제공한다.⁹⁾ 실제로 국가의 지원은 기업이 해외투자 절차를 진행하는 동안 모든 단계에서 이루어진다.

중국 정부의 하향식 설계 지원을 받는 중국의 국영·민영기업은 상향식 설계를 담당한다. 기업은 한편으로는 정부 정책의 실행자이며, 다른 한편으로는 개척자이다. 중국의 거대 기업, 예를 들어 화웨이테크놀로지처럼 막강한 역량을 자랑하는 기업은 다른 어떤 기업보다 라틴아메리카 시장에 먼저 진출했다는 의미에서 개척자 역할을 했다. 중국 정부는 이러한 기업이 축적한 경험을 활용하여, 대

7) Ministerio de Comercio de la República Popular China, “Report on Development of China’s Outward Investment and Economic Cooperation», MOFCOM, Beijing, 2015.

8) 중국국가발전개발위원회(National Development and Reform Commission, NDRC)와 중국개발은행(China Development Bank, CDB)은 중국 기업의 주요 해외 프로젝트에 재정 지원을 했다.

9) NDRC, “Notice Concerning Relevant Issues on Setting Up a Risk Prevention Mechanism for Key Overseas Investment Projects”, 2005.

라틴아메리카 정책을 수립한다.

일반적으로 말해서, 중국석유화학공집단공사와 같은 거대 국영기업은 자본, 기술, 인적 자원의 측면에서 장점이 있으며, 해외시장개척에서도 중소기업보다 훨씬 활발한 활동을 벌이고 있다.¹⁰⁾ 또한 대기업은 중소기업보다 훨씬 용이하게 정부의 지원을 받을 수 있다. 기업 경영의 측면에서, 거대 민영기업은 국영기업보다 훨씬 유연한 경영을 하며, 국제 기업환경에 매우 효율적으로 적응하고 있다. 이처럼 유리한 조건 때문에 민영기업은 중국 정부가 본격적으로 지원에 나서기 전에 이미 라틴아메리카에 진출하여 사업을 시작할 수 있었다.

거대 국영기업뿐만 아니라 거대 민영기업도 해외진출전략을 적극적으로 추진했다. 이를테면, 화웨이테크놀로지는 초창기부터 글로벌 전략을 추진했다. 따라서 국제화는 기업 발전의 자연스러운 결과였다. 세계 최대 스마트폰 생산업체로서, 또 정보통신 분야의 세계적인 강자로서 화웨이테크놀로지는 세계적 차원에서 엄청난 발전을 하고 있으며, 2014년에는 세계 100대 브랜드 중 94위에 올랐다.¹¹⁾ 현재 화웨이테크놀로지는 라틴아메리카 대륙에 14개의 지사 혹은 대표부를 개설했으며(25개국을 담당한다), 브라질, 아르헨티나, 베네수엘라, 멕시코, 콜롬비아와 같은 국가에서는 정보통신서비스 분야의 주 공급자가 되었다.¹²⁾

최근에는 중국의 중소기업, 특히 소기업과 소상공업(micro-enterprises)이 급속한 성장을 구가하고 있다. 통계자료에 따르면, 중국 내 소기업과 소상공업의 수는 2013년 말 1,170만 개에 달했다. 이는 중국 전체 기업의 76.57%에 달하는 수

10) 중국석유화학공사(China National Petroleum Corporation, CNPC)는 코스타리카, 콜롬비아, 베네수엘라, 에콰도르, 페루에서 활동하고 있다.

11) Interbrand, “Best Global Brands Report”, 2014(www.bestglobalbrands.com/2014/huawei/).

12) CNC, “Huawei Shows Interest in Latam”, CNC, 31/7/2014(http://en.cncnews.cn/news/v_show/42168_Huawei_shows_interest_in_Latam.shtml).

치이다.¹³⁾ 동시기에 비금융 해외투자액의 25%를 중소기업이 차지했다.¹⁴⁾ 하지만 중소기업은 여전히 해외 정보 부재 및 부적절한 리스크 대응 등 어려움을 겪고 있다. 지금도 거대 국영기업은 중국 해외진출정책에서 가장 중요한 역할을 담당하고 있으며, 거대 민영기업 또한 적잖이 중요한 역할을 하고 있다.

IV. 준정부기관의 가교 역할

중국에는 상부(정부)와 하부(기업) 사이에 준정부기관이라는 제3의 행위자가 있다. 이 준정부기관은 중국과 라틴아메리카의 경제 관계에서 독특한 역할을 하고 있다. 중국의 대외경제협력을 담당하는 준정부기관 중에서는 이미 언급한 중국 국제무역촉진위원회가 의심할 나위 없이 가장 큰 영향력을 행사한다.

실제 중국 국제무역촉진위원회는 준정부기관¹⁵⁾이기에 현안이 있을 때 수시로 정부와 협력할 수 있으며, 동시에 민영기업과도 긴밀한 접촉을 유지하고 있다. 따라서 중국 정부와 기업을 연결하는 가교이자 민영기업과 라틴아메리카 기업을 연결하는 가교이다. 중국 국제무역촉진위원회는 라틴아메리카의 상대 기관

13) “El número de micro- y pequeñas empresas en China superó los 11,7 millones y representan 76% del número total de empresas”, *Xinhua*, 28/3/2014(http://news.xinhuanet.com/2014-03/28/c_119997614.htm).

14) “El desarrollo del ‘going-out’ de las pequeñas y medianas empresas entra en un nuevo periodo”, *China Trade News*, 9/7/2014(www.chinatradenews.com.cn/html/zhongdianyuedu/2014/0709/7683.html).

15) ‘준정부기관’이란 모호한 범주이기 때문에 중국 국제무역촉진위원회(CCPIT)의 정체성을 명확히 할 필요가 있다. 중국 국제무역촉진위원회의 규정에 따르면, “중국의 대외경제 및 무역 담당 비정부기구”이다. 그런데 중화인민공화국정부 웹사이트(www.chinanpo.gov.cn)를 검색해도 이 기구를 찾을 수 없다. 일반적으로 중국의 모든 비정부기구는 중국 정부에 등록되어 있으며, 따라서 중국 정부의 데이터베이스에서 찾을 수 있다. 더군다나 중국 국제무역촉진위원회의 모든 위원은 공무원이다. 이에 대해서는 중국 국제무역촉진위원회의 공식 홈페이지(www.ccpit.org/Contents/Channel_3549/2014/0813/409532/content_409532.htm)와 www.chinanpo.gov.cn/index.html를 참고.

과 협력 사업을 추진하고 있으며, 중국주재 라틴아메리카 국가의 경제통상고문
과도 우호 관계를 유지하고 있다.

중국 국제무역촉진위원회는 상담, 비즈니스 이벤트 조직, 전시, 법률 자문을
통해서 중국과 라틴아메리카의 경제협력을 지원한다. 중국 국제무역촉진위원회
의 일상적 업무 중의 하나를 살펴보면, 이 기관의 역할을 명확히 파악할 수 있다.
최근 중국 주요 지도자의 해외순방에 갈수록 많은 기업인 사절단을 동행하는데,
중국 국제무역촉진위원회가 이 기업인 사절단 구성을 책임지고 있다. 또한 외국
지도자가 중국을 방문할 때도 많은 경제인을 대동하는데, 이들 경제인과 중국 측
경제인의 양자 포럼 등 각종 행사를 준비하고 진행하는 중국 측 책임자가 바로
중국 국제무역촉진위원회이다.¹⁶⁾

중국 국제무역촉진위원회의 가교 역할은 또한 연례 경제정상회의, 자문회의,
라틴아메리카에 상주하는 두 개의 대표부를 통해서 이뤄지고 있다. ‘중국과 라
틴아메리카·카리브 해 국가 경제정상회의’(China-LAC Business Summit)는 2007
년부터 매년 열리고 있는데, 한 해는 중국이 개최하고 다음 해는 라틴아메리카·
카리브 해 국가가 개최한다. 지금까지 라틴아메리카에서는 칠레, 콜롬비아, 페
루, 코스타리카 등 4개 국가에서 이 회의를 개최했으며, 제9차 경제정상회의는
2015년 멕시코에서 열린다.¹⁷⁾

‘중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가 경제정상회의’는 양측 기업인이 만나
는 자리일 뿐 아니라 전시회나 개별 미팅 등을 주선하여 기업인이 직접 협상할

16) 예들 들어, 2015년 2월 4일 크리스티나 페르난데스 키르츠네르 아르헨티나 대통령이 중국을 방문했
을 때, 중국 국제무역촉진위원회는 중국·아르헨티나 경제통상협력 포럼을 주최했다. 이 포럼에는 페르
난데스 대통령 및 1,000여 명에 가까운 양국 경제인이 참석했다. 이 행사에는 중국국제전람센터(CIEC),
중국 국제경제협력투자회사(CCPIT-ECOTECH), 중국 글로벌비즈니스국제여행사(CGBITS) 등 중국 국제
무역촉진위원회에 소속된 기업도 협조했다.

17) 제9차 회의는 2015년 10월 13일 멕시코 과달라하라에서 열렸다 - 옮긴이.

수 있는 기회를 제공하기도 한다. 이 경제정상회의가 중국에서 개최될 때는 매년 개최지를 달리하여 라틴아메리카 기업인이 중국을 잘 알 수 있도록 배려하는 한편, 중국의 지방 기업에 비즈니스의 기회를 제공한다. 참고로, 2013년 경제정상 회의에는 1,300명의 기업인이 참석했다.¹⁸⁾

중국 국제무역촉진위원회가 창설한 ‘중국·라틴아메리카 경제위원회’(China-Latin America Business Council)는 비영리의 다자간 경제통상기구로, 중국과 라틴아메리카 국가의 통상담당기관 및 기업 간의 협력 증진을 목적으로 삼는다. … 제6차 ‘중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가 경제정상회의’의 결정에 따라 이 경제위원회는 다양한 방식으로 중국과 라틴아메리카 간 경제, 통상, 투자를 증진하고, 양측 통상기관 간의 교류를 확대하며, 통상, 투자, 기술이전, 서비스, 산업 분야에서 양측의 교섭과 협력을 촉진한다.¹⁹⁾

이처럼 ‘중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가 경제정상회의’와 경제위원회는 양측의 포괄적인 경제 협력에 초점을 맞추고 있다. 중국 국제무역촉진위원회 또한 중국·멕시코 기업회의, 중국·쿠바 기업위원회, 중국·카리브 해 국가 기업회의 등을 통해서 라틴아메리카의 개별 국가 및 지역과의 경제적 유대를 강화하고 있다.²⁰⁾

18) 2015년 제9차 회의에는 2,191명이 참석했다(<http://spanish.people.com.cn/n/2015/1015/c31620-8962291.html>) - 옮긴이.

19) 참고: <http://bizmatch.ccpit.org/ccpit/website/201303006/en/cContent.jsp?id=d8bdd5c2697723d4e040a8c048016d8a>

20) China Council for the Promotion of International Trade(CCPIT), s./f.

더욱이 중국 국제무역촉진위원회는 멕시코와 코스타리카에 대표부를 개설했으며, 브라질에도 대표부 개설을 준비하고 있다. 이러한 대표부 설치를 통해서 중국 국제무역촉진위원회는 한층 효율적으로 현지 기업에 대한 정보를 수집하고 있으며, 해당 국가의 중국 투자자에게도 매우 큰 도움을 주고 있다.

중국 국제무역촉진위원회의 역할은 앞으로 개선할 필요가 있다. 그러나 이 위원회의 정체성, 조직, 지난 60년간의 협력 성과는 중국의 대외통상 증진과 해외 투자 활동 촉진에서 이 위원회가 점하고 있는 독보적인 위치를 증명하고 있다.

지금까지 살펴본 국가, 준정부기관, 기업이라는 세 행위자의 기능과 역할은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 정부는 정책을 수립하여 중국 투자자를 인도하고 지원한다. 둘째, 준정부기관은 기업에 정보를 제공하는 한편, 기업과 정부, 중국과 여타 국가 사이에 가교 역할을 함으로써 한층 특화된 사업 방향을 제시한다. 또한 기업으로부터 정보를 수집하고, 이를 적절한 통로를 통해 정책 수립자에게 전달한다. 마지막으로, 기업은 기존 정책과 전략을 실행에 옮길 뿐만 아니라 정부와 준정부기관의 지원을 업고 라틴아메리카 시장 개척의 선구자 역할을 한다.

V. 결론

갈수록 긴밀해지는 중국과 라틴아메리카의 경제협력 결과, 중국 정부는 양측 경제 관계에서 하향식 설계에 더욱 많은 관심을 보이고 있다. 중국 정부는 양측 경제 관계의 발전을 위해서 정책보고서, 구체적인 방안, 계획 등 명확하고 포괄적인 전략을 실행에 옮기고 있으며, 특별대출과 같은 우대 정책을 시행하고 있다. 이러한 하향식 설계는 라틴아메리카에서 중국 기업이 성장할 수 있는 우호적

인 분위기를 조성했다.²¹⁾

중국의 국영기업 및 민영기업은 정부 정책의 실행자이고, 이런 이유로 중국 정부의 지원을 받고 있다. 기업은 해당 전문 분야의 개척자로서 성공 경험이나 실패 경험을 축적하며, 중국 정부는 이를 정책 개선에 활용한다. 이로써 기업은 상향식 설계에서 일정 역할을 담당하고 있다. 게다가 중국과 라틴아메리카 사이와 마찬가지로 중국 정부와 기업 사이에도 가교가 필요하다. 준정부기관으로서 중국 국제무역촉진위원회는 이러한 매개자의 역할을 할 수 있다. 일반적으로 중소기업은, 대기업과 동일한 수준의 정부 지원을 받기 어렵다. 중소기업은 중국 국제무역촉진위원회로부터 정보를 획득하거나 해외투자활동에 참여할 때도 대기업보다 훨씬 큰 비용을 지급한다. 그런데도 국가, 준정부기관, 기업이라는 세 행위자의 역할은 상호보완적일 뿐만 아니라 지속적으로 개선되고 있는데, 이는 중국이 라틴아메리카 경제에 참여한 결과이다.

정동희 옮김

21) Sun Zhao y Liang Jun, “Chinese Enterprises in Latin America”, *People’s Daily Online*, 19/2/2014.