
전략 광물: 중국과 브라질의 관계 수준 변화

줄리아 미셸 클링거

보스턴대학교 프레데릭 파디 글로벌연구소 조교수

원제와 출처: Julie Michelle Klinger, “Minerales estratégicos: cambio de escala de las relaciones entre China y Brasil”, *Nueva Sociedad*, No. 259, septiembre-octubre de 2015, pp. 106-116.

핵심어: 통상, 투자, 광물, 미나스 제라이스, 지방기업, 브라질, 중남미, 라틴아메리카, 중국

I. 서론

21세기 초반 중국의 해외 활동은 국가 주도의 투자 및 국가가 지원하는 투자라는 틀 속에서 이루어졌다. 그런데 최근 브라질의 전략 광물 부문에서 중국의 활동은 국가 수준의 투자는 거의 눈에 띄지 않는다. 이와 같은 현상은 양국의 발전 전략 및 대외 정책이 크게 변했기 때문이다. 이로써 광업 부문의 협정도 국가 수준에서 초국가적이고 지방적(subnacional)인 수준으로 바뀌었다.

전략 광물은 국가 발전의 필수 요소이다. 이 범주에 속하는 광물은 상당히 많지만 이 글에서는 철, 니오븀, 석유와 관련된 사례를 살펴볼 것이다. 이 세 가지

광물은 중국과 브라질이 추진하고 있는 국가 발전 및 대외통상 정책과 얽혀있는 필수 전략 광물이다. 브라질은 세계 최대 니오븀 생산국이며, 세계 3위의 철광석 생산국이다. 반면 중국은 이들 광물의 주요 소비국이다.¹⁾ 철광석은 중국의 산업 발전에 필수적인 광물이지만, 스테인리스강을 비롯하여 군수산업, 운수산업, 에너지 인프라 구축에 필요한 합금 제조 과정에서 니오븀은 필수적이다. 그런데 이 광물은 실질적으로 브라질의 한 회사가 독점하고 있다.²⁾

이 글에서 볼 수 있듯이, 양국의 행위자는 폭넓은 자국의 이익의 틀 속에서 오직 선별적인 통상 및 투자 협정만 추구한다. 이런 상황에서 다음과 같은 질문이 생겨난다. 중국에서 유입된 자본은 어느 수준까지 ‘중국’ 자본으로 간주할 수 있는가? 즉, 많은 분석가가 글로벌 민간 자본의 형태와는 달라서 국가 주도 자본이라고 부르는 이 자본을 어느 정도까지 중국 자본으로 생각할 수 있는냐는 문제이다. 그리고 여기에서 제시한 사례는 브라질 측의 행위자가 전략 부재의 상태에서 중국과 통상에 임한다는 가정에 대해 의문을 제기하고 있다.

II. 중국과 브라질의 관계

중국의 해외투자활동에 관한 대부분 연구는 두 개의 중요한 질문을 중심으로 전개된다. 첫째는 ‘중국은 정통 발전이론을 어떻게 바꾸고 있는가’이며,³⁾ 둘째는

1) “Iron Ore: The Lore of Ore”, *The Economist*, 13/10/2012; Christopher A Tuck, “Iron Ore”, en *United States Geological Survey Mineral Commodity Summaries*, 2-2014, pp. 84-85; John F. Papp: “Niobium”, en *Mineral Commodity Summaries 2014*, 2014, pp. 110-111.

2) Pércio de Moraes Branco, “Nióbio brasileiro”, en *Companhia de Pesquisa dos Recursos Minerais*, 2014(www.cprm.gov.br).

3) Deborah Bräutigam, *Chinese Aid and African Development: Exporting Green Revolution*, Macmillan,

‘중국이 개발도상국에서 미국과 유럽의 이익을 위협하는가’라는 점이다.⁴⁾ 많은 서구학자는 중국의 광업 투자가 시장 차원보다는 지정학 차원에서 이루어진다고 주장한다. 이러한 견해는, 루벤 곤살레스 비센테가 지적하듯,⁵⁾ 시장이 비정치적이라는 가정을 전제하고 있다.

이러한 연구는 자본에 국적을 부여하는 경향을 보인다. 즉 미국 회사의 투자나 중국 회사의 투자를 국가 이익과 결부시켜 미국 자본, 중국 자본으로 규정하는 것이다. 하지만 흔히 ‘글로벌 사우스’⁶⁾라고 부르는 지역에서 활동하는 대다수 중국 채광 기업은 민간 기업이다. 이들 기업은 국가의 통제가 미치지 않는 조세회피지역에 본사를 두고 있다.⁷⁾ 더군다나 경험적 증거는 개발도상국에서 중국 채광기업과 서구 채광기업의 활동 방식에는 큰 차이가 없다는 것을 보여준다.⁸⁾ 따라서 민간 투자 행위자, 다시 말해서 민간 투자자에게 국적을 부여한다고 해서 투자자의 행위를 예측하는 것이 반드시 용이하지는 않다.

Londres, 1998; Ngaire Woods, “Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance”, *International Affairs*, Vol. 84, No. 6, 2008; Dorothy McCormick, “China & India as Africa’s New Donors: The Impact of Aid on Development”, *Review of African Political Economy*, Vol. 35 No. 115, 2008.

4) Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China’s Soft Power is Transforming the World*, Yale University Press, New Haven, 2008; Chengxin Pan, *Knowledge, Desire, and Power in Global Politics: Western Representations of China’s Rise*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2012.

5) R. González-Vicente, “Mapping Chinese Mining Investment in Latin America: Politics or Market?”, *The China Quarterly*, No. 209, 2012, p. 42.

6) 글로벌 사우스(Global South)란 특정 국가를 지칭하는 용어가 아니라 글로벌 노스(선진국)에 비해 경제는 낙후되고 정치는 불안정한 국가를 총칭하는 말이다 - 옮김이.

7) Prem Sikka, “Smoke and Mirrors: Corporate Social Responsibility and Tax Avoidance”, *Accounting Forum*, Vol. 34, No. 3, 2010, pp. 153-168; Deloitte, *International Tax: Cayman Highlights 2013*.

8) Lee Ching Kwan, “The Specter of Global China: Contesting the Power and Peril of Chinese State Capital in Zambia”, conferencia presentada en la Universidad de California, Berkeley, 12 de septiembre de 2014; Amos Irwin y Kevin P. Gallagher, “Chinese Mining in Latin America: A Comparative Perspective”, *The Journal of Environment & Development*, Vol. 22, No. 2, 2013, pp. 207-234.

또 중국의 국영기업이 대규모로, 그리고 지속적으로 브라질에 투자하고 있다는 점 때문에 이를 글로벌 투자의 다양한 형태와 구별하려고 시도하는 경우도 있다. 그러나 중국은 시장경제체제 국가이며, 국영기업도 시장의 행위자이다. 사하라 이남 아프리카에서 활동하는 중국 기업과 중국을 제외한 외국 기업을 장기간에 걸쳐 연구한 리칭완은 중국의 국영 기업은 기본적으로 이익을 추구하고, 회계장부를 책임지고 있다는 결론을 내렸다.⁹⁾ 이미 오래전에 시작된 이 자유화의 틀 속에서¹⁰⁾ 중국 기업은 글로벌 사우스에서 수십 년간 지배적으로 활동하던 미국과 유럽 기업이 구축한 신자유주의적 투자 영역을 거부하거나 변형하는 대신 이를 지렛대로 이용했다.

중국 투자의 성격과 방향은 현지국가의 국내 정책에 달라 달라지는데, 채광산업 투자는 주로 외국직접투자가 용이한 국가에 집중되는 경향을 보인다. 서구의 광업자본 역시 동일한 경향을 보여준다. 중국 투자자와 마찬가지로 글로벌 투자자 역시 자원 획득에 있어 정치적·법적 장애물과 부딪히면 전술을 수정한다.

이것은 브라질 채광산업에 대한 투자에서 명백히 드러난다. 브라질에서 외국인 토지획득에 대한 반감이 드높아지자 연방정부는 채광산업에서 새로운 외국인 행위자의 활동을 어렵게 하는 일련의 정책을 시행하고 있다.¹¹⁾ 이처럼 외국인의 토지획득에 대해 브라질이 외교적으로나 법적으로 민감하게 반응하기 때문에 중국 투자자는 투자 전술을 수정해야만 했다.

중국의 브라질 채광산업 투자에 대한 최근의 학술 연구는 한 가지 중요한 난점에 직면했다. 바꿔 말해서, 고위급 양자협정을 통해 칠레와 페루 등에서 활동

9) Ching Kwan Lee, "The Spectre of Global China", *New Left Review*, No. 89, 9-10/2014, pp. 29-65.

10) Ying Zhu, "Major Changes Under Way in China's Industrial Relations", *International Labour Review*, Vol. 134, No. 1, 1995, pp. 37-50.

11) Rubén González-Vicente, *op. cit.*

하고 있는 중국 기업과 동일한 활동 전략을 가지고 브라질에서 활동하고 있는 중국 기업을 찾는 식의 연구는 실질적으로 아무런 연구 성과도 내지 못하고 있다.¹²⁾ 그러나 기업 간 소수 지분 매매와 같은 부분 인수와 합병 상황을 살펴본다면 그림은 매우 달라진다.¹³⁾ 앞으로 살펴볼 세 가지 사례에서 알 수 있듯이, 중국의 브라질 채광산업 투자에 대한 연구에서는 브라질 정부의 정책적 특성을 반드시 고려해야만 한다.

Ⅲ. 국가 수준을 넘어서

이 글에서 제시하는 세 가지 사례는 중국과 브라질이라는 신흥 경제대국의 발전 역사와 궤적을 이해하는 데 매우 중요한 요소임에도 불구하고 대부분 논문이 다루고 있는 연대기적, 인식론적 경계 바깥에 방치되어 있다. 처음 두 사례는 현재 역동성의 바탕이 되는 역사적 전례를 보여주는데, 이는 세 번째 사례에서도 살펴볼 수 있다.

사례 1 : 1978년의 민간외교

중국과 브라질의 관계에 대한 연구는 주로 양국 간 미래에 관심을 보이고 있다. 양국 관계는 미래에 어떤 영향을 줄 것인가? 새로운 다극체제의 신호인가? 현상 유지인가? 아니면, 도전인가? 1999년 중국의 해외진출전략(走出去)이 본격적으로 가동되기 전에는 중국과 브라질의 관계에 대한 연구는 전혀 없다시피하다.

12) *Ibid.*, p. 44.

13) Paulo Nakatani et al, “A expansão internacional da China através da compra de terras no Brasil e no mundo”, *Textos & Contextos*, Vol. 13, No. 1, 2014, pp. 58-73.

그 이유는 양국 간에 몇 가지 일이 있었지만, 양국 관계의 미래를 예측할 수 있는 일반적인 사례에 잘 들어맞지 않았기 때문이다. 여기 그런 사례가 하나 있다.

브라질의 금속광업회사(CBMM: Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração)는 1955년에 설립되었다. 미나스 제라이스 광산에서 니오븀을 함유한 파이로클로르(pyrochlore)가 발견된 뒤이다. 니오븀은 무르고 연성이 있는 금속으로, 다른 합금과 비교하여 가볍고 강도가 높은 초합금을 제조할 때 사용한다. 금속광업회사가 설립되었을 당시는 니오븀을 이용한 합금 제조도 드물었고, 거래 시장 또한 미미했다. 그러나 금속광업회사는 1970년대부터 국제적 지원활동과 연구협력을 통해 니오븀을 연구하고 보급함으로써 시장을 창출했고, 현재는 전 세계 니오븀의 85%를 공급하고 있다. 금속광업회사가 개발한 기술은 지난 30년 동안 거의 모든 제트 엔진, 자동차 차체, 초전도체 등에 이용되었다. 금속광업회사의 실질적인 니오븀 시장 독점은 브라질 정부의 다양한 정책 수단의 지원을 등에 업은 기업 전략의 결과이다.



브라질 금속광업회사(CBMM)

금속광업회사 임원진은 20년 전, 그러니까 니오븀을 본격적으로 판매하기도 전에 중국에 지사를 개설했다고 즐겨 이야기한다.¹⁴⁾ 금속광업회사는 1978년에 중국에서 사업을 착수하려고 했다.¹⁵⁾ 이 해에 덩샤오핑은 광범위한 개혁정책을 시행하여 마오쩌둥 시대의 집단주의를 폐기하고, 세계 시장에 문호를 개방했다. 이 최초의 대중국 사업에서도 중국과 브라질의 관계를 특징짓는 자원에 대한 강조가 명확히 드러나고 있다. 당시 브라질 대표단을 이끌고 중국을 방문한 쉬제아키 우에키(Shigeaki Ueki) 브라질 광업에너지장관은 중국 측에 개발 원조를 제공하고, 기술협력 가능성을 타진하고, 자원 분야의 통상협정을 협의함으로써 양국 관계의 증진을 위해 노력했다. 당시 금속광업회사의 CEO이던 주제 알베르투 카마르구는 사절단 일원으로 방중했지만 발급받은 비자로는 광저우를 벗어날 수 없었다. 이때 카마르구는 외교사절단에게 사정하여 상하이제철소를 방문하고, 베이징의 정책결정자들을 만났다. 베이징에 체류하는 동안 카마르구는 중국 강철연구소(CISRI) 측 대표단에 연구용 시료를 여러 상자 전달했다. 방중 목적은 중국의 니오븀 전문가 양성 기반을 마련하는 것이었다. 같은 해 금속광업회사의 미국 법인은 일단의 중국 연구자를 초청하여 피츠버그대학교에서 니오븀 관련 연수교육을 했다. 이에 덧붙여, 금속광업회사는 중국 내륙 지방까지 사업을 확장 하겠다는 계획으로 산시, 트베트, 윈난에 직접 학교를 설립했다.¹⁶⁾

이러한 대규모 투자는 중국 경제가 성장하면 니오븀이 들어가는 고품질의 철 강제품 수요가 증가할 것이라는 전망 하에 이루어졌다. 오늘날 중국은 세계 최대

14) Antonio Barros de Castro(ed.), *Chinese Investments in Brazil*, Conselho Empresarial Brasil-China, Rio de Janeiro, 2011

15) 참고로 브라질은 1974년 중국과 국교를 수립하는 동시에 대만과 단교했다 - 옮긴이.

16) Entrevista de la autora con representantes de la CBMM, 2014; Camilo Vannuchi, *Memórias de um vendedor de nióbio: José Alberto de Camargo e a CBMM: trinta anos de desafios e conquistas*, edición del autor, São Paulo, 2007.

의 철강 생산국이자 세계 최대 니오븀 소비국이다.¹⁷⁾ 금속광업회사의 니오븀 제품은 중국의 군수, 에너지, 사회간접자본 프로젝트에 이용되고 있다.

이것은 경제대국 중국의 해외진출전략 이전에 이루어진, 브라질과 중국 사이의 남·남 협력의 한 예일 뿐이다. 초국가적 기관의 자본 이동은 1980년대 초부터 양국 관계 구축에서 핵심 요소로 작동했다. 이 경우, ‘글로벌 노스’(Global North) 네트워크 접근은 금속광업회사의 중국 측 파트너와의 협상에서 결정적인 역할을 했다. 마지막으로, 이 사례는 중국 기업이 장기적 관점의 영역, 사회적 프로젝트의 이용, 우호적 시장 조성을 위한 지식의 이전 등을 독점하고 있지 않다는 사실을 명백하게 보여준다.

사례 2 : 지방(subnacional)의 주도권: 미나스 제라이스 주의 경우

미나스 제라이스 주는 역사적으로 주 정부, 민간기업, 지역 산업 간의 연계를 장려해왔다. 그 목적은 외국인 직접 투자를 유치하고, 산업 발전 정책 목표를 달성하며, 수출품목 포트폴리오를 개선하려는 것이었다.¹⁸⁾ 1968년 미나스 제라이스 주는 통합개발연구소(INDI)를 설립하여 주 경제정책 기관, 민간기업 및 미나스 제라이스 개발은행(BDMG)의 역할 조정에 나섰다. 통합개발연구소는 외국인 직접투자를 유치 업무를 전담하는 주(州) 기관이다. 이 기관은 주 상공회의소와 협력하여 농업, 목축업, 광산업 분야에 대한 외국인 직접투자를 미나스 제라이스 주로 끌어들이고 있다.

이와 같은 자치주 및 민간 부분의 행위자는 이른바 중국식 발전모델을 활성화하기 위해 자체적으로 외국인 직접투자 유치에 나섰다. 중국식 발전모델이라는

17) Camilo Vannuchi, *op. cit.*

18) Alfred P. Montero, “Making and Remaking ‘Good Government’ in Brazil: Subnational Industrial Policy in Minas Gerais”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, No. 2, 2001.

말의 의미는 연구자에 따라 상이하지만¹⁹⁾ 미나스 제라이스 주에서는 철도 건설 및 물류망의 확충을 의미한다. 이로써 1차 상품 수출을 촉진하고 부가가치를 남길 수 있는 가공산업을 유치하려는 것이다. 2014년 3월에는 통합개발연구소 대표단이 베이징을 방문하여 중국 국책은행인 중국개발은행(CDB)의 왕용생 은행장과 만났다. 이 대표단의 방중 목적은 미나스 제라이스 주의 교통 및 채광산업을 위한 사회간접자본 사업에 대한 중국개발은행의 투자 가능성을 타진하는 데 있었다. 이로써 대표단은 중국의 광물자원 확보에 부응하고 국제무대에서 미나스 제라이스 주의 위상을 강화한다는 두 가지 목적을 달성하려고 했다.²⁰⁾

중국과 브라질이 광물자원을 매개로 밀착되어 있다고 해서 미나스 제라이스 주가 다른 국가와 관계를 유지하는 데 곤란을 겪지는 않았다.²¹⁾ 미나스 제라이스 주의 국제화 전략은 아시아, 아프리카, 유럽으로 확대되었다. 주(州)와 같은 국가의 하위단위도 민간부문 행위자와 협력하여 채광산업에 필요한 외국인 직접투자를 유치하고 있는데, 이 산업에 대한 중국의 해외투자는 최근 학문적 비판의 대상이 되고 있다.²²⁾ 관민이 합작하고 국책 개발은행이 지원하는 이와 같은 접근

19) 참고: Matt Ferchen, “Whose China Model is it Anyway? The Contentious Search for Consensus”, *Review of International Political Economy*, Vol. 20 No. 2, 2013; Shaun Breslin, “The ‘China Model’ and the Global Crisis: From Friedrich List to a Chinese Mode of Governance?”, *International Affairs*, Vol. 87, No. 6, 2011; Suisheng Zhao, “The China Model: Can It Replace the Western Model of Modernization?”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 19, No. 65, 2010; Lai-Ha Chan, Pak K. Lee y Gerald Chan, “Rethinking Global Governance: A China Model in the Making?”, *Contemporary Politics*, Vol. 14, No. 1, 2008.

20) Imprensa Oficial, Governo do Estado de Minas Gerais, “Estado busca parceria chinesa para investimentos em infraestrutura”, 2014(www.mg.gov.br).

21) Entrevista de la autora con representantes del INDI, 2014.

22) Monica Hirst, “Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: Os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau”, TE 1687, IPEA, 2012; Juan Forero, “Growing Like China, Brazil Seeks Opportunities Abroad”, *The Washington Post*, 21/9/2010; Leslie Elliot Armijo, “The BRICS countries (Brazil, Russia, India, and China) as an Analytical Category: Mirage or Insight?”, *Asian Perspective*, Vol. 31, No. 4, 2007; Karl P. Sauvant, “New Sources of fdi: The brics-Outward fdi from

방법은 또한 브라질 환경보호론자의 분노를 야기했다. 좀 더 정확히 말하자면, 중국식 발전모델의 탐욕스러운 전략에 대해 환경보호론자는 분노하는 것이다. 잠재적인 외국투자자에게 이런 방식의 채광사업을 제안하는 것은 자국의 산업과 환경을 보호하려는 연방정부 정책과 충돌할 수 있다.

이 두 번째 사례에서 알 수 있듯이, 중국은 일방적으로 브라질을 글로벌 통합체의 한 부분으로 끌어들이는 것이 아니다. 그보다는 다양한 행위자 간의 지방적인 상호작용을 통해 협력의 방식으로 표출되는 복합적인 양자 관계에 참여하고 있다. 현실은 이보다 훨씬 복잡하기 때문에 중국과 브라질의 관계를 ‘브라질에서 중국의 영향’으로 기술하는 것은 부적절하다.

사례 3: 다국적 기업에 대한 중국 자본 참여의 파편화

라틴아메리카에서 중국의 광산기업은 순탄하지 못했다.²³⁾ 그 전에 진출한 미국이나 유럽 광산기업과 비교해서 특별히 다른 점이 없었지만, 국제 사회는 유난히 까다롭게 중국 기업을 들여다보았다. 중국은 자국의 도시화와 산업화의 성장 리듬을 유지하기 위해 브라질의 자원이 필요하다. 그러나 브라질 정부는 자국 광산업에 대한 외국 자본의 투자를 막는 일련의 법률을 공포했다. 이와 같은 상황을 타개하기 위해 중국의 행위자는 독자적인 사업을 기획하는 대신에 기존 브라질 회사의 소수지분을 획득하기 시작했다.²⁴⁾ 최근 브라질에 투자된 중국 자본은

Brazil, Russia, India and China”, *Journal of World Investment and Trade*, No. 26, 2005.

23) Barbara Kotschwar, Theodore H. Moran y Julia Muir, *Chinese Investment in Latin American Resources: The Good, the Bad, and the Ugly*, pp 12-3, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, 2012; Simon Romero, “Tensions Over Chinese Mining Venture in Peru”, *The New York Times*, 14/8/2010.

24) Barry Sautman y Hairong Yan, “The Forest for the Trees: Trade, Investment, and the China-in-Africa Discourse”, *Pacific Affairs*, Vol. 81. No. 1, 2008; Chengxin Pan, *op. cit.*

회사 전체 지분의 1/3을 확보하고자 한다. 완전히 새로운 사업을 전개하거나 회사를 인수, 합병할 때는 전체 지분의 1/2을 확보하고자 한다.²⁵⁾ 이 전략을 통해 중국 측 파트너는 현지 정착에 필요한 문화와 법률의 습득 기간을 단축할 뿐만 아니라 환경적·사회적 제약도 피해가고 있다.²⁶⁾

2010년 중국석유화학공사(Sinopec)는 스페인 석유기업인 렵솔(Repsol)의 지분 40%를 인수했다.²⁷⁾ 이를 통해 중국석유화학공사는 렵솔에게 브라질 자산을 개발하도록 자본을 제공했는데, 렵솔 인수 비용은 현재까지 중국의 외국석유기업 인수비용 중 최고액이다.²⁸⁾ 아프리카와 아메리카에 진출한 중국 광산기업은 현지의 반감을 사지 않으려고 기업 인수 전략을 바꾸었다. 하지만 컨소시엄 전략은 중국 기업만의 특별한 전략이 아니라 세계적인 광산업 투자자에게는 일반적인 전략이다.²⁹⁾

중국 자본은 다양한 층위에서 활동하고 있는 기업 간의 부분적인 인수, 합병을 통해 자산을 다각화하면서 많은 면에서 글로벌 자본과 동일하게 움직이고 있다. 2000년대 초반과는 달리, 중국의 채광산업 투자는 브라질 주재 중국대사관

25) Ana Komnencic, "China's Leading Nuclear Utility Buys 25% Stake in Paladin's Namibia Uranium Mine"(www.Mining.com).

26) Antonio Barros de Castro, *op. cit.*

27) Diana Kinch, "Vale, China's Baosteel Weigh Steelworks Project", *The Wall Street Journal*, 6/6/2011; Wang Ying, "Baosteel Abandons Brazil Joint Venture", *China Daily*, 20/1/2009, Zhi-Xue Zhang y Jianjun Zhang (eds.), *Understanding Chinese Firms from Multiple Perspectives*, Peking University Press / Springer, Beijing-Heidelberg, 2014.

28) Sonya Dowsett y Aizhu Chen, "China's Sinopec Buys Repsol Brazil Stake for \$7.1 Billion", *Reuters*, 1/10/2010.

29) Charles E. Harvey, *The Rio Tinto Company: An Economic History of a Leading International Mining Concern*, Alison Hodge, Pezance, 1981; Alan Cowell y Rachel L. Swarns, "Disentangling A World-wide Web of Riches", *The New York Times*, 2/2/2001; Jim Bai, Aizhu Chen, David Cutler y Dmitry Zhdannikov, "China M&A Activity, Energy Deals and Brazil Investment", *Reuters*, 1/10/2010; Leslie Hook, "Sinopec Buys Stake in Galp's Brazil Assets", *Financial Times*, 11/11/2011.

이나 정부 부처를 통하지 않고 브라질 기업 및 다국적 기업과 직접 협상을 통해 이루어지는 경향을 보이고 있다.³⁰⁾ 국가적 수준을 탈피한 이 방식은, 역사적으로 불투명한 세계에서 움직이는 초국가적 광산기업에는 일반화된 방식이다.³¹⁾ 따라서 채광산업 투자의 정치경제학을 분석할 때, ‘중국’ 투자자와 ‘국제’ 투자자를 구분하는 것은 득보다는 실이 훨씬 더 많다.

IV. 결론

지금까지 간략하게 살펴본 세 가지 사례는 중국과 브라질의 관계에 대한 연구를 수정할 필요가 있다는 점을 보여준다. 첫째, 우리는 국가적 수준 ‘너머’를 볼 필요가 있다. 다시 말해서, 중국과 브라질의 관계에서 양측 모두를 특징짓는 초국가적 이익과 행위자를 바라볼 필요가 있다. 둘째, 우리는 국가적 차원의 ‘아래’를 보아야 한다. 바꿔 말해서, 양국 관계의 현대 정치경제학을 만들어가고 있는 지방적, 공적, 사적, 혼합적 기관을 보아야 한다. 이러한 사례는 현재 양국 관계의 4가지 핵심을 밝혀주고 있다.

30) Secretario Económico del Consulado de la República Popular China en Brasília, entrevista realizada por la autora en julio de 2010; Cámara de Industria y Comercio Brasil-China en Shanghai, entrevista realizada por la autora en julio de 2011; representante del Consulado de la República Popular China en Brasília, entrevista realizada por la autora en abril de 2014; representante de CBMM en Araxá, Minas Gerais, entrevista realizada por la autora en marzo de 2014.

31) Virginia Hauffler, “Disclosure as Governance: The Extractive Industries Transparency Initiative and Resource Management in the Developing World”, *Global Environmental Politics*, Vol. 10, No. 3, 2010; Eleanor R. E. O’Higgins, “Corruption, Underdevelopment, and Extractive Resource Industries”, *Business Ethics Quarterly*, Vol. 16, No. 2, 2006; Keith Slack, “Mission Impossible?: Adopting a csr-Based Business Model for Extractive Industries in Developing Countries”, *Resources Policy*, Vol. 37, No. 2, 2012.

첫째, 1978년 이후부터 1차 상품 교역과 초국가적 공동 연구에 초점을 맞춘, 중국과 브라질 관계의 성격을 이해하는 데 중요한 역사적 전례를 보여준다. 둘째, 장기적 관점과 다양한 외교 수단, 사회적 이니셔티브 및 기술지원을 동원한 투자 전략은 중국 자본의 특징만이 아니라는 점을 명확히 밝혀주고 있다. 셋째, 브라질은 중국과 관계 구축에서 수동적인 파트너가 아니라 능동적인 파트너임을 보여주고 있다. 넷째, 브라질에서 활동 중인 외국 광산 기업에 대한 법적 규제 때문에 중국 기업은 독자적으로 사업을 추진하는 대신 브라질 기업의 소수 지분을 인수하는 방법을 강구했다. 이로써 중국 자본의 특수한 성격은 상당히 약화되었다.

중국과 브라질의 통상관계에서 쌍무적 측면과 활동에 관한 연구는 상당히 많이 수행되었다. 하지만 이 주제가 내포하고 있는 복잡성 때문에 양국의 통상관계에 대한 초국가적 맥락에 대한 연구는 아직 활발하지 않다. 이 글에서 언급한 변화는, 브라질과 중국의 관계에서 관례적이지 않은 행위자 및 다양한 수준에서 전개되는 과정을 파악하려면 연구 방향을 재설정할 필요가 있다는 것을 웅변하고 있다.

정동희 옮김

