동남아시아연구 18권 1호(2008) : 151～180

베트남 철강산업의 변화 및 전망:
경제개방에 따른 영향을 중심으로

나 희 량*

Ⅰ. 서 론

1990년대 이후 소련 등의 사회주의 경제체제 국가들의 몰락은 미국을 중심으로 한 급속한 정보통신 기술의 발전과 이에 따른 세계금융시장의 통합, 자산가치의 급증과 더불어 세계경제질서에 큰 변화를 가져왔다. 미국이 세계를 주도하는 정치·경제적인 유일한 super power로 등장하였고 globalization의 미명 하에 신자유주의적 시장경제체제의 전지구적 확산이 촉발되었다. 각 국가들에 대한 세계경제질서로의 통합 요구는 더욱 거세졌고 이는 다시 경제의 개방과 개혁의 압력으로 현실화되었다. 특히 저개발국 및 체제전환국가들에 있어 개방의 압력은 더욱 증대되고 있으며 이러한 도전은 이들 국가들에게 지속적 경제발전을 위한 기회인 동시에 위험으로 다가오고 있다.

후발주자이자 시장경제체제로 전환한 베트남의 경우에도 세계경제질서로의 통합과 경제개방은 기회인 동시에 위험이 될 것이다. 통합과 개방은 경제의 효율성과 경쟁력을 제고함으로써 새로운 경제성장동인을 확보할 수 있는 기회가 될 수 있으나, 이에 반해 국제경

* 포스코경영연구소 지역연구센터 연구위원. heeryang@posri.re.kr

제의 외부적 환경 변화와 충격에 대해 적절한 준비가 되어 있지 않을 경우 경제적 불안정성이 증가하고 사회적 갈등이 증폭되는 등 국가적 위험 요인이 될 수 있기 때문이다.[1)]

베트남의 경우 이미 1986년 이후 도이머이 (刷新) 정책을 통해 지속적인 경제의 개혁과 개방을 추진해 오고 있다.[2)] 또한 베트남은 1995년 ASEAN과 2007년 세계무역기구 (WTO) 가입을 통한 동남아시아 지역경제와 세계경제질서로의 통합화 과정을 거치면서 산업구조의 변화, 비효율적 산업부문에 대한 구조조정 요구, 민간 및 외국 자본의 성장 및 진출과 이로 인한 경쟁의 격화 등으로 대내외적으로 많은 도전을 받고 있다. 베트남에게 있어 급변하는 세계경제 상황 가운데에서 국가의 이익을 극대화하고 손실을 최소화할 수 있는 시의 적절한 정책적 수완이 더욱 요구된다고 할 것이다.

베트남의 철강산업의 경우도 대체적으로 같은 문제에 직면하고 있는 것으로 보인다. 철강 산업은 일반적으로 산업생산에 필요한 기초소재와 재료를 공급하는 국가기간산업의 하나로 인식되고 있다. 화폐가 경제의 순환을 원활하게 하는 역할을 함으로써 '경제의 피'라고 불려지듯 철은 산업의 기초를 이루는 소재를 공급함으로써 '산업의 쌀'로 비유된다. 이와 같은 배경으로 철의 생산 및 수요는 한 국가의 경쟁력 정도를 측정할 수 있는 기준이 되고 있으며 세계 각국

1) 그 대표적인 사례로서는 1997년 6월 태국 바트화의 폭락으로부터 시작되어 인도네시아, 필리핀, 말레이시아, 한국 등으로 전파된 아시아 금융위기를 들 수 있다. 이들 국가들 모두 금융시장의 혼란, GDP 감소, 실업률 및 빈곤층의 증가, 사회적 불안정성 증가 등 경제위기로 인한 심각한 국가적 위기를 경험하게 된다. 아시아 금융위기을 촉발하게 된 원인으로는 크게 헷지펀드 등의 투기적 자본의 급격한 유출입 등의 외부적 요인에 무게를 두는 의견 (Jeffrey Sachs, Robert Wade 등)과 이들 국가들의 경제구조의 비효율성과 취약성 등 내부적 요인에 그 근본적 원인을 두는 의견 (Paul Krugman 등)으로 나누어 볼 수 있다. 하지만 두 의견 모두 위기를 맞은 국가들이 외부적 충격에 대한 제도적 준비가 충분히 되어있지 않았다는 데에 의견을 같이한다.

2) 1986년 제 6차 공산당 전당대회에서 채택된 시장경제원리의 도입을 주 내용으로 하는 경개정책으로 베트남 경제가 기존의 국가주도의 사회주의 계획경제체제에서 대외개방・경제개혁을 통한 시장경제체제로 전환하는 시발점이 되었다.

이 철강산업의 발전을 위해 많은 노력을 기울이고 있다.[3] 베트남 정부도 일관제철소 건설을 최우선의 국책사업의 하나로 지정하는 등 철강산업 육성을 위해 적극적인 노력을 기울이고 있다 (SEAISI 2006a).

하지만 베트남과 같은 저개발국의 경우 자동차, 가전, 선박 등과 같은 철강수요시장의 협소, 대규모 시설을 위한 투자자금 조달의 어려움, 철도 및 도로 등의 사회간접자본의 미비, 기술인력의 부족 등으로 인해 철강산업 육성에 어려움을 겪고 있다. 또한 경쟁력 면에서 취약한 국내 철강산업을 보호·육성하기 위해 전통적으로 시행되어 오던 보호무역정책은 경제의 개방 및 세계경제로의 통합화 과정에서 그 정책적 타당성을 잃어가고 있다. 베트남 정부는 이러한 대내외적인 제약조건과 변화하는 경제환경 속에서 철강산업의 발전과 육성을 위한 전략을 수립, 시행해 오고 있으나 그 실효성 면에서 문제점이 제기되고 있는 것도 사실이다 (Ohno 2001, Kawabata 2007).[4]

이러한 배경을 토대로 이 논문에서는 대내외적인 여건 변화와 경제개방과 세계경제로의 통합의 과정 가운데 변화를 겪고 있는 베트남의 철강산업의 현황 및 전개 과정, 그리고 이에 대한 시론적인 해석의 틀을 마련해 보고자 한다.[5] 이를 위해 베트남 철강산업의 변화와 정부의 정책이 개방과 보호와 관련된 경제학적 이론－비교우위론 및 유치산업보호론－과 어떻게 결부되어 설명될 수 있는지 분석

3) 그 대표적인 예로 일인당철강소비량을 들 수 있는데 일반적으로 일인당철강소비량은 경제성장에 따라 지속적으로 증가하다가 경제가 성숙기에 이르면 정체 내지는 감소하는 것으로 알려져 있다.

4) 그 예로는 봉형강류의 공급 과잉 상황에서 국내철강사의 봉형강류 생산 설비에 대한 투자를 허가하는 등 시장상황을 정확히 파악하고 있지 못하는 경우 등을 들 수 있다.

5) 경제개방의 영향 이외에도 철강산업의 변화 및 정책을 결정하는 요소로 베트남 정치권력의 성향 변화, 자동차, 조선, 가전 등의 철강수요 산업의 발전 상황, 중국과의 경쟁 격화, AFTA와 WTO 가입으로 인한 경제개방 요구 증가 등 여러가지 측면을 고려할 수 있을 것이다. 이와 같은 요소들에 대한 분석은 향후 후속 연구를 통해 보완하고자 한다.

해 보고자 본다.[6] 먼저 베트남 철강산업의 성장과정, 현재 위치, 철강산업의 발전을 위한 정책의 특징 등을 알아본다. 그리고 자유무역론 및 유치산업보호론을 통해 베트남 철강산업의 변화 과정을 해석하고 이에 대한 평가를 통해 베트남 철강산업이 유치산업보호론에서 비교우위론에 근거한 발전방향으로 전환되고 있음을 보이고자 한다.

제 2장에서는 먼저 베트남 철강산업의 현황과 특징에 대해 알아보고 제 3장에서는 베트남의 철강산업정책과 이에 대한 논의를 정리한다. 그리고 제 4장에서는 비교우위론과 유치산업보호론의 논거를 바탕으로 베트남 철강산업의 변화 양상에 대한 경제학적 이론의 적용을 시도하고 마지막으로 제 5장에서는 위의 논의들을 정리하고 베트남 철강산업의 전망 및 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 베트남 철강산업의 현황 및 특징

이 장에서는 베트남 철강산업정책과 경제학적 분석틀을 이용한 베트남 철강산업 변화에 대한 분석에 앞서 우선 베트남 철강산업의 현황과 특징을 살펴본다.

먼저 전체적으로 보면 베트남 철강산업의 수요와 공급 측면을 보면 만성적으로 수요가 공급을 초과하는 수요 초과 현상이 지속되고 있다. 이에 따라 철강제품에 대한 수입 (최종재 기준)이 전체 철강 소비량 대비 40~50%에 이를 만큼 수입 의존형 구조를 가지고 있다. 특히 철강생산 구조를 보면 건축용 자재로 쓰이는 강재 등의 생산능

6) 자유무역과 보호무역과 관련된 다수의 국제경제이론들이 존재하지만 비교우위론과 유치산업보호론은 이들 이론들의 기초가 된다는 점에서 우선 두 이론의 논거를 중심으로 분석하고자 한다.

력은 수요를 초과하는 데 반해 제선 과정을 포함한 상공정과 판재류의 생산능력은 수요에 현저히 미치지 못하는 상반된 양상을 보이고 있다.[7)]

<표 1>은 베트남의 철강 수급 및 수출입 통계를 보여준다. 2001년 이후 2006년까지 철강 생산 (최종재 기준) 및 수요는 각각 2.4배 (200만 톤에서 474만 톤)와 1.5배 (377만 톤에서 563만 톤) 정도 증가하였으나 절대량에 있어서는 아직 일본, 한국, 태국 등의 다른 동아시아 국가들에 비해 현저히 낮은 수준이다. 2006년 현재 베트남의 총 철강 생산량은 474만 톤으로 총 철강 소비량인 563만 톤에 비해 크게 미치지 못하고 있는 실정이고 이에 따라 수입량은 235만 톤으로 전체 철강소비량의 41.8%를 차지하고 있다. 특히 최종재뿐 아니라 강재 생산에 필요한 반제품인 빌렛의 수입이 173만 톤 (2006년)에

<표 1> 베트남 철강 수급 및 수출입 구조

(만 톤)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	5년간 성장 규모	일본 (2006)	한국 (2006)	태국 (2006)
총생산	199.5	226.4	250.9	371.7	424.4	474.3	2.4	10,018.5	5,620.0	1,057.7
총수요	376.8	448.9	503.0	531.7	552.8	563.3	1.5	7,847.2	5,082.1	1,341.6
수출 (최종재)	0.2	5.2	1.4	5.5	15.1	18.8	99	2,963.1	1,709.5	201.8
수입 (최종재)	186.8	241.8	265.5	260.2	241.6	235.3	1.3	398.2	1,688.0	665.9
수입/총 수요(%)	49.6	53.9	52.8	49.0	43.7	41.8	–	5.1	33.2	49.6

출처: South East Asia Iron and Steel Institute (SEAISI) 2007.

7) 강재는 철근, 봉선재, 형강 등의 봉형강류를 말하며 제선과정은 고로에 철광석과 코크스를 장입, 철광석을 용해시켜 선철을 만드는 공정으로 상공정은 여기서 만들어진 선철로부터 탄소 등의 불순물을 제거하는 제강공정 및 반제품인 슬라브, 블룸, 빌렛 등을 제조하는 압연공정까지를 포함한다. 판재류는 주로 후판, 열연강판, 냉연강판 등의 제품을 말한다.

이르는 등 최종재 생산을 위한 반제품 수입의 규모도 매우 큰 것으로 보인다. 이러한 수요와 공급, 생산 구조의 비대칭성은 상공정의 부재와 냉연제품 등 비교적 고부가가치 제품의 생산이 극히 제한적인 데서 기인한다고 할 수 있다.

국내의 주요 철강회사로는 국영 철강기업인 베트남철강총공사(Vietnam Steel Corporation, 이하 VSC)와 PMS (Phu My Steelworks) 와 PFS (Phu My Flat Steel) 등 VSC의 자회사들이 있으며 이들 업체들이 국내산 철강제품을 주로 생산하고 있다.[8] 또한 2000년대 이후 경제 개방과 시장경쟁체제의 도입의 가속화와 더불어 민간기업 및 외국기업의 성장 및 진출이 확대되고 있고 이에 따라 이들 기업들로부터의 생산도 점차 증가하고 있다. 예를 들어 철근 및 선재는 TISCO (Thai Nguyen Iron and Steel Corporation), SSC (Southern Steel Corporation) 등의 VSC 자회사들 외에 VPS (Vietnam Steel-POSCO Steel Corporation), Vinausteel, Vinakyoei 등의 외국계 합작사 및 Hao Phat 등의 민간기업 등 20여 개 업체에서 생산하고 있고, 아연도금강판 및 칼라강판 등은 SSC와 외국계 합작사인 POSVINA, Blue Scope Steel 등에서 생산하고 있다. 더 나아가 2006년 이후 최근에는 외국 철강회사로부터 단독투자를 포함한 대규모의 투자 계획이 발표되는 등 외국 철강회사들이 본격적인 진출이 가시화되고 있다 (SEAISI 2006a; Kawabata 2007).[9]

베트남 철강산업의 무역구조를 보면 (<표 2> 참조) 철강제품의 총 수입은 중국, 일본, 러시아, 대만 순으로 이루어지고 있고 특히 빌렛 등 반제품과 강재류 등의 중저급 철강제품은 주로 중국, 러시아로부터 수입이 이루어지고 있다. 반면 규모에 있어서는 미미하지만 자동차강판 등 냉연제품 및 컬러강판 등 고급재 철강제품은 주로 중국을 포함 일본, 대만, 한국 등의 철강선진국들로부터 수입되고 있는

8) VSC 등 국영철강회사에 대해서는 4.2.3장에서 논의한다.
9) 최근의 외국 철강회사들의 투자 계획은 3.2장 및 4.2.4장에서 논의한다.

것을 알 수 있다.

<표 2> 베트남 주요 철강수입 및 국가별 현황 (2005)

(천 톤)

철강제품	중국	일본	러시아	대만	한국	태국	우크라이나
빌렛 등 반제품	946	178	437	14	41	40	91
강재	157	60	25	42	65	12	0
후판	150	71	186	21	34	0	22
열연제품	191	177	27	72	16	112	56
냉연제품	249	205	4	138	45	16	25
아연도금 및 전기강판	49	81	4	87	41	25	2
강관	27	32	3	16	37	1	5
선재	61	4	1	17	6	13	0
총계	1,824	818	688	402	286	219	201

출처: South East Asia Iron and Steel Institute (SEAISI) 2006b 및 Kawabata 2007.

이러한 수급 및 무역구조를 통해 볼 때 베트남 철강산업은 제품간 위계적 분업체제가 비교적 확연히 구분되어 있음을 알 수 있다. 베트남의 국내 철강생산은 주로 저급 제품의 생산에 집중되어 있다. 예를 들어 VSC 등 국영 철강기업에서 생산되는 강재나 판재는 주로 건축자재로 사용되고 있는 반면 자동차 및 가전 등을 생산하는 외국기업에서 필요로 하는 고급 철강제품은 주로 일본, 대만, 한국 등에 의존하고 있다.

이처럼 경제 개방과 더불어 베트남 철강시장은 점차 비교우위에 기반한 위계적 분업 구조 위에서 형성되고 있는 것으로 보인다. 베트남 국영철강기업 및 민간기업 등이 고급철강제품의 생산확대를 위해 노력하고 있으나 아직 그 규모와 기술 면에서 미미한 수준이다.[10]

10) 그 한 예로 베트남 최초의 냉연공장인 PFS는 2005년 5월부터 가동되기 시작하였으나 생산능력은 연산 40만 톤으로 수요량 110만 톤에 크게 못 미치는 실정이다.

2000년대 이후 외국 철강회사들의 베트남 진출은 이들로부터의 기술이전과 고급철강제품의 베트남 국내 생산을 가능케 한다는 점에서 위계적 분업체제를 점차 완화시킬 수 있는 기회를 제공할 수 있으나 이러한 전략이 성공적이지 못할 경우 위계적 분업체제는 더욱 공고화할 수 있는 가능성을 동시에 내포하고 있다.[11)]

베트남 철강산업의 현 상황은 베트남 정부의 정책 변화를 요구해오고 있다. 1990년 대 베트남 정부는 VSC 등의 국영철강기업에 대해 투자 독점 및 수입제한 등을 통한 보호 및 특권을 인정하였다. 하지만 1990년대 후반 이후 국영철강기업의 개혁을 위해서 기존의 독점적 지원을 점차적으로 줄이고 있으며 기업들이 독립적인 사업능력과 이를 통한 이윤 창출에 성공할 수 있도록 유도하는데 노력하고 있다. 이러한 작업은 국영철강기업들이 그 동안 축적해온 기술과 지식 등의 활용을 통해 세계시장에서 경쟁할 수 있는 능력을 확보할 수 있도록 하는 것과 병행되어야 한다.

이 밖에 베트남 철강산업은 부재한 상공정의 대체를 위한 전기로의 증설로 인해 향후 고철 (scrap)에 대한 수요가 급증할 것으로 보인다. 이로 인해 고철의 효율적인 재활용을 위한 노력이 필요할 것으로 보이며 이는 점차 강화되고 있는 환경기준에 대한 대응 전략적 측면에서도 중요한 성격을 갖는다. 아울러서 철강생산을 위한 반제품을 비롯한 소재의 정확한 유통 흐름에 대한 파악과 이에 대한 통계화는 효율적이고 균형 있는 철강산업 발전을 위해 필요할 것으로 보인다. 또한 외국자본 유치를 위한 무차별적인 투자 허가를 지양하고 현실성 있고 미래에 가치가 있는 투자계획에 대한 심사와 적극적인 지원이 필요할 것으로 보인다 (Kawabata 2001, 2007).

---

11) 베트남의 외국 철강회사의 투자는 베트남의 국내 철강수요가 미미하기 때문에 초기에는 소규모 형태로 이루어졌으나 베트남의 급속한 경제성장 및 철강수요시장의 팽창으로 점차 대규모 사업계획을 가지고 진행하고 있다. 또한 베트남에 대한 투자진출은 동남아시아 시장에 대한 진출 교두보 확보라는 의미도 갖는다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 베트남 철강산업정책

제 2장에서 살펴본 바와 같이 베트남 철강산업은 상공정의 부재로 인한 판재류의 만성적인 공급 부족과 봉형강류의 초과 공급 및 중복 투자 등으로 인한 자원의 낭비, 개방에 따른 국영 철강기업의 구조조정 및 경쟁력 제고 등의 산재한 문제를 갖고 있다. 베트남의 철강산업정책은 이러한 문제들을 해결하는데 집중되어 왔다. 판재류의 안정적 공급을 위한 일관제철 등 상공정 도입에 대한 타당성 평가, TISCO 등의 철강업체의 봉형강류 증산 억제, 국영 철강기업인 VSC로의 철강업체들의 통합 및 규모의 경제달성 추구, 그리고 AFTA (ASEAN Free Trade Area) 체결을 통한 철강 관세율의 인하를 통한 경쟁력의 제고 노력 등은 이러한 예라고 볼 수 있다.

이 장에서는 이러한 다양한 정책들의 중심에 있는 베트남 철강산업정책의 궁극적 목적을 판재류의 안정적 공급을 위한 일관제철소의 건설로 전제하고[12] 이를 달성하기 위한 두 가지 접근 방식－점진적 접근 방식 (step-by-step approach)과 직접 상공정 방식 (go upstream fast approach)－을 소개한다 (JICA 2002).[13] 또한 베트남 최근 철강산업정책이 점진적 접근 방식에서 직접 상공정 방식으로 무게중심이 옮겨가고 있음을 보이고자 한다.[14]

---

12) 베트남 정부는 서론에서 언급하였듯이 일관제철건설을 최우선 정책으로 설정하고 있다.

13) 이 두 접근방식은 비단 베트남에만 국한된 것이 아니라 산업화 과정에 있는 개발도상국들의 산업정책 (industrial policy)에 대한 논의 시 유용하게 이용될 수 있는 것으로 평가된다.

14) 베트남 정부의 철강산업에 대한 정책방향에 대한 중요성과 평가는 경제발전을 위한 전체적인 산업정책과의 연관성 및 베트남 경제체제의 특수성 등을 같이 살펴볼 때 더 큰 의미를 가질 수 있을 것이다. 이에 대한 논의는 향후 후속 연구에서 보완하고자 한다

1. 점진적 접근 방식 (step-by-step approach)

우선 점진적 접근 방식은 일관제철소 건설에 필요한 대규모의 자본 동원이 어려운 경우 우선 만성적인 공급 부족에 시달리고 있는 판재류의 생산을 위한 하공정을 먼저 신설하고 이후에 상공정을 포함한 일관제철소 건설을 유도하고자 한다. 이는 일관제철 건설을 위한 대규모 자본의 동원이 용의하지 않고 기술축적이 충분히 이루어져 있지 않은 개발도상국가들에 적합한 접근방법으로 평가된다. 그동안 경제발전을 위한 내적 자본축적이 충분하지 못하였던 베트남의 경우에도 이러한 점진적 접근 방식이 더욱 설득력을 얻을 수 있었던 것으로 보인다 (Kawabata 2001).

또한 점진적 접근 방식은 국내 철강산업에 대한 개방을 시간을 두고 단계적으로 실행함으로써 기술이전을 위한 시간적 유연성을 확보하고 국내 철강산업에 대한 보호의 수위를 조절하고자 한다. 예를 들면 베트남산 봉형강류 제품에 대해 적정한 이윤율을 보장하기 위해 외국산 철강제품의 수입관세에 대한 무차별적인 인하 등의 급격한 무역자유화를 지양하고 현재 체결되어 있는 AFTA와의 철강제품 관련 관세인하 계획을 탄력적으로 진행하되 비 AFTA 국가들에 대해서는 현 관세체계를 유지 또는 강화하는 것을 주장한다 (JICA 2002).

이러한 점진적 접근 방식은 급격한 개방이 이루어질 경우 발생할 수 있는 국영철강기업 등의 이해집단의 저항 및 사회적 비용 등 부작용을 줄일 수 있고 정책의 수정 및 개선이 보다 수월하다는 면에서 현실적이고 보다 탄력적인 정책적 접근 방법으로 평가되어 왔다. 현재까지의 대부분의 베트남의 철강산업관련 정책도 이러한 점진적 접근 방식에서 많은 부분 비롯된 것으로 평가해 볼 수 있다.[15]

15) 베트남의 철강산업정책을 통한 철강산업 점진적 변화의 모습은 제 4장에서 보다

하지만 점진적 접근 방식에 너무 얽매일 경우 하공정에서 시작하여 궁극적 목적인 일관제철의 건설에 이르기까지 상당한 시간이 걸리고 이에 수반될 수 있는 건설계획의 변경 및 연기 등으로 인한 불확실성의 증대 등 비효율성이 증대될 수 있다. 개발도상국의 성격상 점진적 접근 방식의 성공을 위한 원활한 자본의 지속적 조달, 정치·사회적 안정 등이 충분히 담보되기 어려운 점도 지적된다.[16] 또한 생산기술 및 수요구조 등 기술 및 시장의 빠른 변화로 인해 기존에 계획했던 철강생산 구조가 순조롭게 정착되지 못하는 불안요인도 존재한다고 할 수 있다 (Kawabata 2001).

2. 직접 상공정 방식 (go upstream fast approach)

점진적 접근 방식이 과거 베트남 철강산업정책의 주된 흐름이었던 데 반해 즉각적인 일관제철 건설을 목표로 하는 직접 상공정 방식은 대규모의 자본이 필요하고 사회간접시설이 미비할 경우 현실성이 없는 것으로 평가되어 점진적 접근 방식에 비해 주목을 받지 못해 왔다. 특히 일관제철 건설에 필요한 자본을 유치하기 위해 외국 철강업체의 대규모 투자 진출을 허용할 경우 발생할 수 있는 국내 철강산업 나아가 산업전반에 대한 해외자본의 지배력 강화에 대한 우려가 제기되어 왔다.

하지만 최근 국내 산업생산과 사회간접시설 건설 등에 소요되는 철강제품의 안정적인 공급이 더욱 절실히 요구되는 상황에서 타케(Thach Khe) 철광산의 개발 가능성과 더불어 일관제철에 대한 매력이

구체적으로 논의된다.

16) 베트남은 폐쇄적 사회주의 통제경제에서 시장 중심적 소규모 개방형 경제로 전환되고 있으며 이러한 경제적 체제 전환은 향후 세계금융시장의 불안정성 증대 및 FDI 유입의 변동성 증가 등과 더불어 1997년 아시아 외환위기와 같이 베트남 경제의 안정성을 위협하는 요인이 될 수 있다.

대내적으로 점차 증대되고 있는 실정이다.[17] 또한 2004년 이후 평균 8% 이상의 급속한 경제성장과 FDI의 대규모 유입과 이에 따른 공업화의 진전 등은 향후 철강수요의 급속한 증가 예상과 더불어 직접 상공정 방식에 대한 필요성을 증가시키고 있다. 이러한 경제적 성과에 고무된 베트남 정부의 경제발전에 대한 자신감과 2000년대 중반 이후 외국 철강업체의 일관제철 건설에 대한 적극적인 사업 검토는 직접 상공정 도입 방식이 부각되는 계기를 마련하였다 (SEAISI 2007).

<표 3>은 일관제철 관련 허가되거나 검토 중에 있는 외국 철강회사들의 사업계획을 보여준다. 주목할 것은 이들 사업 모두 최근 2006년 이후에 동시다발적으로 검토되어지기 시작하였고 투자금액도 10억 달러 이상으로 그 규모에 있어 이전의 투자규모에 비해 상당히 큰 것이 특징이라 할 수 있다.[18] 하지만 사업의 착수 가능성에 대해서는 논란의 여지가 남아있는 것으로 보인다. 이중 Tycoons 및 Sun Steel의 10억 달러 정도의 사업규모로는 일관제철 건설을 위한 충분한 투자비에 못 미치는 것으로 평가되어 사업의 실행 가능성에 의문이 제기되고 있다.[19] 또한 Sun Steel의 경우 투자자금을 조달할 만한 능력이 있는지에 대해 검증이 되지 않은 상황으로 평가된다. 이에 반해 한국의 POSCO와 인도의 Essar Steel의 사업 계획은 그 타당성 면에서 가장 큰 설득력과 가능성을 가지고 있다고 평가되고 있다.

---

17) 타케 철광산은 베트남에서 발견된 가장 큰 철광산으로 약 5억 5천만 톤의 철광석이 매장된 것으로 추정되고 있으며 베트남은 철광산 개발에 대한 경제성 평가를 끝내고 현재 채광을 위한 준비작업에 들어가 있는 것으로 보인다 (Steel Daily 2008.1.3)

18) 일관제철은 제선과정, 제강과정, 압연과정을 거쳐 최종제품까지 생산하는 방식으로 초기 시설투자 시 재원이 많이 들어가는 특징이 있으나 고품질의 철강제품을 만들어 낼 수 있는 장점을 가지고 있다.

19) 철강회사의 하나인 Arcelor의 추정에 의하면 4백만 톤 정도의 조강생산을 위한 시설투자비로 적어도 약 3억 달러 이상의 자금이 필요한 것으로 평가된다 (Viet Nam News 2005.8.6). 또한 최근 진행되고 있는 일관제철에 투자되는 비용도 최소 3억 달러 정도 (한국의 현대제철 5.6억달러, 대만의 Dragon Steel 3.3억 달러, 중국의 안산강철 3.4억 달러 등)로 파악되고 있다.

<표 3> 외국 철강회사의 주요 투자 계획

투자회사	Tycoons (대만, 60%) Jinan Steel (중국, 40%)	Sun Steel (대만)등	POSCO (한국), Vinashin (베트남)	Tata Steel (인도, 65%)
위치	Dung Quat 경제구역	Ha Tinh 주	Van Phong	Ha Tinh 주
공정	일관제철	일관제철	일관제철	일관제철
생산 규모 (만 톤)	200	450	400	450
투자 규모 (억 달러)	10	11	40	30
허가 상황	2006.11 허가 취득	2006년 신청	2007.5 MOU체결	2007.5 MOU체결

출처: 베트남 정부 및 각 철강회사의 사이트 참조.
http://www.moi.gov.vn/EN/News/detail.asp?Sub=123&id=24312;
http://www.posco.co.kr/homepage/docs/en/info/press/s91c1010015l.jsp;
http://www.essar.com/steel/pr/2007_02_12.htm;
http://www.tatasteel.com/newsroom/tatasteelsign-mou.asp

이러한 외국 철강업체들의 베트남 일관제철 진출 계획의 본격화와 또한 이에 대한 베트남 정부의 유치노력 등은 베트남 철강산업정책이 직접 상공정 접근방식으로 전환되고 있음을 시사한다고 할 수 있을 것이다.

하지만 직접 상공정 도입의 실현과 성공을 위해서는 외국 철강기업의 일관제철소 건설을 위한 사회간접시설의 절대적 미비, 법률적・제도적 지원과 보장의 불확실성 등 선결해야 할 과제들이 남아 있다고 볼 수 있다. 베트남 경제의 성장과 수요산업의 발전은 향후 일관제철에 대한 내부적 공감대와 필요성을 더욱 증가시킬 것으로 보이고 외국 철강기업들의 투자가 더욱 적극적으로 이루어진다면 직접 상공정 도입 방식을 기초로 한 정책적 행보는 향후 더욱 가시화될 것으로 예상된다.

Ⅳ. 베트남 철강산업 전개 과정

베트남 철강산업의 육성과 발전 방향에 대한 논의는 크게 자유무역을 옹호하는 비교우위론[20]과 보호무역을 주장하는 유치산업보호론의 두 가지 경제학적 이론 틀을 적용하여 분석해 볼 수 있을 것이다.[21] 후발주자로서 이미 경제 개혁·개방을 추진하고 있는 베트남의 경우 철강산업 육성을 위한 현실적으로 유치산업보호론에 근거한 보호무역정책의 입지는 점차 좁아질 수 밖에 없을 것으로 보인다. 하지만 베트남 철강산업에 대한 논의에 있어 철강산업의 개방을 위한 구체적이고 합리적인 계획의 수립과 시행 없이는 비교우위론에 입각한 개방 정책의 효과도 제한적일 수 밖에 없음을 고려한다면 개방의 과정에서 나타날 수 있는 편익과 위험이라는 상반된 두 가지 상황을 고려해야만 할 것이다.

이러한 배경을 바탕으로 이 장에서는 각각 개방과 보호를 주장하는 비교우위론과 유치산업보호론의 논거를 기초로 철강산업의 전개 양상을 어떻게 분석할 수 있는지에 대해 논의하고자 한다.

---

20) 19세기 초반 영국의 경제학자 데이비드 리카도 (David Ricardo)에 의해 처음 주창된 비교우위론은 당시 국가권력의 국가간 교역 개입과 보호무역을 옹호하던 중상주의에 대한 도전에서 비롯되었다. 비교우위론은 국가간의 생산성이 동일하지 않은 한 각 국가가 비교우위에 있는 상품을 특화, 생산하고 이들 상품의 교역을 통해 항상 경제적 후생을 증가시킬 수 있음을 이론적으로 보임으로써 자유무역을 지지한다. 자유무역을 기치로 한 비교우위론은 19세기 중반 이후 서구 열강들의 세계 시장으로의 진출이 가속화되면서 국가간 교역을 정당화하는 지배적인 무역이론으로 자리매김되어 왔고 이후 보다 정교한 이론체계로 발전하게 된다.

21) 보다 입체적인 분석을 위해서는 이러한 경제학적 분석뿐만 아니라 정치·사회적 변동, 산업정책의 변화, 국내 수요산업의 발전 등의 다른 요소들도 필요할 것이다. 이 부분은 향후 후속 연구에서 논의하고자 한다.

1. 이론적 논거

(1) 비교우위론

우선 주지하는 바와 같이 비교우위론에 의하면 언급한 바와 같이 국가는 상대적으로 생산에 유리한 (비교우위에 있는) 제품을 생산 수출하고 상대적으로 생산에 불리한 (비교열위에 있는) 제품을 수입한다. 이러한 비교우위에 기초한 교역은 기술 또는 생산성의 차이 (Ricardaian model)에 의해 발생할 수도 있고 노동, 자본 등 생산요소의 부존량 차이 (헥셔－올린 모델, Heckscher-Ohlin model)에 의해서도 발생할 수 있다.[22] 비교우위론은 국가간 교역이 생산성 및 부존자원의 다소 등 어떤 경우에 따라 결정되든 교역은 효율적으로 이루어지며 이 때 양국의 경제적 후생이 극대화될 수 있음을 주장한다. 보호무역을 위한 정부의 개입 등은 결국 효율적인 자원의 배분을 방해하고 시장의 왜곡을 가져옴으로써 결국 전체적인 경제적 후생의 손실을 가져오기 때문에 비교우위론은 보호무역의 철폐, 정부의 불간섭 등을 주장한다.

하지만 비교우위론은 그 이론적 정치성에도 불구하고 한 국가 또는 국가간 교류의 역사적, 구조적 측면을 도외시하고 무역의 원인과 구조를 단순하게 경제적 측면의 비교우위만으로 설명하고 있다는 비판을 받고 있다. 또한 비교우위론은 현 시점의 상황을 설명하는 정학 이론으로 국가간 기술적 차이가 어떻게 변화되는지, 선진국과 저개발국간 경쟁력 차이를 어떻게 극복할 수 있는지 등에 대한 동학

22) 리카도 (Ricardo)의 비교우위론은 무역의 발생 원인을 국가간 노동생산성의 격차로 설명하고 있다. 하지만 비교우위론은 재화의 상대가격은 어떻게 결정되는지, 왜 국가간에 생산성이 차이가 나는지 등 보다 실제적인 문제에 대해서는 충분한 설명을 제공하지 못하고 있다. 20세기 전반기에 완성된 헥셔-올린 (Heckscher-Ohlin) 모델은 이러한 리카도의 비교우위론의 한계를 극복하고 근대적인 무역이론의 체계를 완성하였다. 헥셔-올린 모델에 의하면 국가간에 재화의 상대가격과 생산성의 차이가 발생하는 것은 각국의 부존자원의 차이 때문이며 각국은 부존 요소 중에서 보다 풍부한 생산요소를 집약적으로 사용하는 상품을 생산, 수출하게 된다.

적이고 보다 현실적인 문제에 대한 해답을 제시하는 데 한계를 갖고 있다.

비교우위론 자체도 한 국가나 산업이 국제경제 질서의 역학 구도 속에서 어떠한 위치에 놓여 있는지, 어떠한 경제발전 단계에 있는지에 따라 채택 또는 거부되어 왔다.[23] 일반적으로 역사적 사실들은 비교우위론이 이미 경제적인 헤게모니를 가진 나라들에 의해 옹호되어 왔다는 것을 보여준다.[24] 반면 선진국들로부터의 통상압력과 경쟁을 피하고 국내의 산업발전을 추구해야 하는 후발주자들은 정부의 개입과 보호무역을 위한 논리로서의 유치산업보호론을 채택하여 왔다. 하지만 주지하는 바와 같이 1990년대 이후 가속화되고 있는 세계경제의 통합화 과정은 경제 개방과 자유무역을 피할 수 없는 시대적 조류로 강제하고 있고 이에 따라 일방적인 유치산업보호론이 설 수 있는 입지는 점차 좁아지고 있다고 보여진다.

그러므로 위에서 논의한 비교우위론적 측면에서 볼 때 사회주의 경제체제 하에서 정부의 보호 및 지원 하에 있었던 베트남의 철강산업에 있어서도 경제적 효율성과 생산성 제고를 위한 개방과 경쟁체제로의 전환, 그리고 더 나아가 외국 자본의 진출을 포함한 자유무역체제로의 전환이 요구되고 있다고 할 수 있다.

(2) 유치산업보호론

한편 보호무역을 주장하는 유치산업보호론[25]은 비교우위론은 한

23) 역사적으로 미국, 영국, 독일, 일본 등 현재의 선진국들도 산업발전의 초기단계에서는 자국의 산업을 보호하기 위해 높은 관세율의 적용 등 보호무역정책을 실시하였다.

24) 자유무역은 처음 19세기 당시 경제적 강자였던 영국에 의해 주창되었고 이어 20세기 중반 이후에는 역시 세계의 경제대국으로 성장한 미국에 의해 주창되었다.

25) 19세기 독일의 경제학자인 헤밀턴 (A. Hamilton)과 리스트 (F. List)에 의해 주창된 유치산업보호론은 국내의 유치산업에 대한 보호무역을 주장한다. 유치산업을 국가가 보호하지 않고 그대로 방치한다면 외국산업과의 경쟁 속에 쇠퇴해 버리는 경향이 있기 때문에 가능성이 있는 산업을 유치산업으로 선정하여 비교우위 면에서 경

국가의 제도적, 역사적 측면이 가지고 있는 특수성을 무시하고 보편적인 경제적 차원에서의 비교우위라는 일방적 잣대를 가지고 경제 및 산업 정책을 제단하고 있다고 비판한다. 물론 유치산업보호론에 있어서도 보호의 실효성은 영속적이 아닌 한시적 차원에 한하며 장기적 차원에서는 경제개방을 통한 외국기업들과의 경쟁도 지속적 성장과 성공적인 체제전환을 위한 선제적 조건으로 인식되고 있다.

다시 말해 경제개방 정책을 통한 성공적인 경제시스템의 전환을 위해서는 한시적인 보호정책뿐만 아니라 장기적 측면에서 경제적 효율성 및 투명성을 담보하는 정책 등이 필요한 것으로 분석되고 있다. 예를 들면 개방을 통해 경제, 산업의 발전을 이루기 위해서는 정부와 기업의 면밀하고 일관된 준비와 협조, 법제 및 시스템 등의 정비 등 개방을 위한 제반 환경여건 조성이 필요하다. 이러한 선제조건이 준비되지 않았을 때 후발주자는 외부적 충격에 의한 경제적 교란으로 인한 후생 손실을 볼 수 있는 위험을 안게 된다. 베트남의 경우 이러한 선제조건이 갖추어져 있는지에 대한 문제의식이 제기되고 있고 이의 분석을 위한 보다 면밀한 논의가 선행되어야 할 것으로 보인다.

유치산업보호론을 통해 베트남 철강산업을 보게 되면 세계시장에서 비교우위 측면에서 열위에 있기 때문에 정부의 보호 및 지원이 없이는 지속적 성장이 어렵다는 점이 강조될 수 있다. 경제개방 이후 1990년대 중반까지도 베트남 정부의 철강산업에 대한 정책은 주로 이러한 유치산업보호론에 근거하고 있다고 볼 수 있다. 하지만 현재 베트남에게 있어 경제의 개방과 세계경제질서로의 통합은 이제 피

쟁력이 확보될 때까지 보호관세 등의 정책수단을 통해 보호할 필요가 있다는 주장이다. 유치산업보호론에 의하면 보호기간 중에 발생된 경제적 손실은 이 산업의 발달에 의하여 발생된 경제적 이익으로 충분히 보상될 수 있다고 한다. 따라서 유치산업보호론은 보호무역정책에 유력한 이론적 근간을 형성하고 있으며 이후 보호무역과 관련된 이론적 발전을 이루는 토대가 되었다.

할 수 없는 시대적 대세로 여겨지고 있다.

특히 1995년 ASEAN 및 2007년 WTO 가입으로 지역경제 및 세계경제 질서로의 통합이 가속화되면서 시장 개방 압력과 경쟁체제의 도입에 대한 요구 증가 등으로 인해 유치산업 보호의 논리는 점차 설득력을 잃고 있다. 증가하는 개방압력과 시장경제체제로의 편입은 점차적으로 그 개방 속도를 가속화하는 외적 요인으로 작용할 것으로 보이며 이에 따라 베트남 철강시장의 개방도 점차 가속화될 것으로 보인다. 다만 비교우위론에 입각한 급진적 개방 및 경쟁체제 도입의 가능성은 낮은 것으로 보인다.

2. 철강산업의 전개 과정 분석

위에서 살펴본 비교우위론과 유치산업보호론의 두 가지 상반된 무역이론이 베트남 철강산업의 변화 양상을 해석하는데 어떻게 적용될 수 있는지 살펴보고자 한다. 아래에서는 베트남 철강산업의 변화 단계가 대체로 베트남의 대외적 관계에 있어서의 정책적 변화와 맥락을 같이 하는 것을 보이고자 한다.

다시 말해 베트남 철강산업의 변화 단계를 1975년 통일 이전의 분단시기 및 1986년 도이머이 정책 이전의 사회주의 체제하의 국가통제기, 도이머이 정책 이후 1990년대 중반 (1995년 ASEAN 가입)까지의 유치산업 보호기, 1990년대 중반 이후 2000년대 중반까지의 소극적 개방기, 그리고 마지막으로 2000년대 중반 이후 (2007년 WTO 가입) 현재에 이르는 적극적 개방기로 구분해 보고 그 각각의 시기에 있어서의 철강산업의 변화모습이 비교우위론과 유치산업보호론의 이론적 틀과 어떻게 결부되어 나타나고 있는지에 대해 논의해 보고자 한다.[26)]

대체적으로 이러한 논의를 통해 베트남의 철강산업은 유치산업보

호론에 근거한 보호정책에서 점차 비교우위론에 근거한 개방 및 시장경쟁체제로의 강화라는 모습으로 변화되고 있음을 알 수 있다.

(1) 분단시기 및 사회주의 경제체제하의 국가통제기 (1960년대~도이머이)

1975년 통일 이전 베트남의 철강산업은 남·북 베트남의 서로 다른 경제 시스템하에서 나뉘어 존재하였고 기술적 특성도 서로 달랐다. 북 베트남의 철강산업은 중국의 지원 아래 내륙 철광산지를 이용한 소규모 고로방식이었다. 이는 당시 사회주의 경제의 건설을 위한 국내 자원의 동원이라는 사회주의 발전 방식에 근거한 것으로 볼 수 있다. 하지만 베트남 전쟁으로 인한 제철시설의 파괴 및 노후화, 사회주의 경제체제의 비효율성으로 인한 생산성 하락 및 기술적 낙후 등으로 인해 북 베트남의 철강산업은 정체 상태에 머무르게 되었다.

남측의 경우 중국 화교자본의 유입과 일본, 대만 등으로부터의 기술지원 등을 통해 어느 정도 생산성을 유지하고 있었으나 그 규모면에서는 매우 미미한 수준이었다고 평가된다. 특히 남측의 경우 철강자원의 부재로 인해 고로방식이 아닌 전기로를 이용하는 생산방식이 채택되었다.[27]

통일 이후 베트남의 철강산업은 북 베트남의 주 철강회사인 TISCO를 중심으로 SSC 등의 남측 철강회사를 국유화하는 과정을 거

---

26) 이러한 시기적 구분은 대외 개방에 있어 위에서 언급된 중요한 상징적 사건의 시점과 베트남의 주요 정치·경제적 정책과 방향이 논의되고 결정되는 전당대회 개최 시점 및 개방을 위한 법률의 제정 및 정비 등의 제도적 측면도 고려하였다. 예를 들어 도이머이 정책은 1986년의 제 6차 전당대회에서 채택되었고, 1996년의 제 8차 전당대회에서 이전의 경제적 성과를 기초로 개혁·개방의 가속화가 주창되었고 2006년의 제 10차 전당대회에서는 대폭적인 권력개편을 통해 경제를 중요시하는 개혁파가 권력의 주요세력으로 등장하게 되었다. 내외 기업의 차별을 폐지한 투자법이 제정된 것도 2006년으로 이러한 시기적 구분을 뒷받침한다고 볼 수 있다

27) 전기로 방식은 철광석 등 철강원료의 부재로 인해 고로방식의 생산이 가능하지 않은 경우 그 대체방식으로 주로 사용되며 고철을 전기를 이용하여 용해, 이를 이용해 철강제품을 만드는 공정을 말한다.

치게 된다. 하지만 베트남 철강산업은 1970년대 말부터 1980년대 초반까지 베트남 경제의 불황 및 중국으로부터의 기술 및 석탄원료 공급이 중단 등으로 생산량이 급감하는 등 전반적인 침체기를 경험하게 된다.

베트남 철강산업은 남북간에 서로 상이한 양상과 특징을 보이기는 하지만 전반적으로 기술 및 규모 모든 면에서 정체 및 낙후되어 있었다. 또한 이와 더불어 철강산업의 발전을 위한 물적 토대의 취약성, 베트남 전쟁으로 인한 경제적 혼란, 사회주의 경제체제의 비효율성, 중국으로부터의 기술 지원과 원료공급의 중단 등은 베트남 철강산업의 발전을 저해하는 요인으로 작용하였다.

이 시기 베트남 철강산업에 대한 비교우위론 혹은 보호무역론 등에 의거한 이론적 적용은 큰 의미를 갖지 못한다. 국가가 주도하는 동원형 사회주의 경제체제는 그 경제의 작동 시스템이 사회주의 경제이론에 근거하고 있기 때문이다. 다만 베트남의 사회주의 체제로의 통일은 이후 국가권력의 경제적 개입이 강화 또는 지속될 수 있는 토대를 마련하였다는 데 의미가 있다고 할 것이다.

(2) 유치산업 보호기 (도이머이~1990년대 중반)

1986년 도이머이 정책의 도입 이후 1995년 아세안에 가입을 정점으로 하는 1990년대 중반까지의 시기는 유치산업보호론에 근거한 철강산업 보호기로 구분해 볼 수 있다. 이 시기는 유치산업보호론을 통한 철강산업의 보호정책이 전반적인 주종을 이루었다. 예를 들면 이 시기 베트남 정부는 국내에서 생산되고 있는 철강제품의 보호를 위해 동 종류의 철강제품에 대한 수입 제한을 실시하거나 30~40%의 고율의 관세를 부과하였다. 하지만 수입대체를 위한 국내 생산이 불가능한 열연 및 냉연 제품 등에 대해서는 0~3%, 그리고 수입품의 주종을 차지하고 있던 빌렛에 대해서는 3%의 저율의 관세를 부과하

는 등 상반된 입장을 취하였다. 이는 국내 철강산업을 보호하는 한편 이 시기 주로 고급재인 수입 철강제품을 중간 소재로 사용하는 자동차, 가전, 전자 등의 외국기업의 국내 투자 확보 및 유치를 유도하고자 하는 목적에 기인한 것으로 보인다.

수입 제한의 대표적인 예로는 1990년대 초반에서 중반까지 러시아로부터 수입되던 건축용 철강제품에 대한 수입 제한 조치이다. 1991년 소련의 붕괴로 인한 소련 내 경제위기의 도래와 철강수요의 급감으로 러시아 철강업체들은 생산된 철강제품을 국제시장에 싼 값으로 투매하기 시작하였다. 이로 인해 러시아산 저가 철강제품들이 베트남으로 대량 수입되었다. 베트남 정부는 국내 철강산업을 보호하기 위해 러시아산 철강제품의 수입을 금지하는 등 수입제한 조치를 실시하였다 (Ohno 2001).

이와 같이 도이머이 정책 이후 일정기간 지속된 철강산업 보호정책으로 베트남의 철강기업들은 외부로부터의 경쟁으로부터 자유로울 수 있었다. 하지만 이러한 보호정책이 경제적 생산성 및 효율성을 담보할 수 있었는지에 대해서는 의문이 제기되고 있다. 국영 철강기업들은 철강산업 보호정책으로 인한 진입장벽의 혜택을 향유할 수 있었고 이미 생산하고 있던 생산라인에 대한 중복투자 등을 통해 규모 면에서 성장해 갈 수 있었지만 기술개발, 효율적 생산과 경영을 위한 개선 노력 등에는 부진하였다. 또한 높게 책정된 국내의 철강제품 가격으로 인해 발생하는 지대 추구를 위해 소규모의 영세 민간 철강업체들도 생산을 개시하였다. 이는 이후 건축용 강재 등의 저급 철강 제품의 과잉공급 및 철강 생산시설의 중복투자라는 비효율을 초래하였다.

(3) 소극적 개방기 (1990년대 중반~2000년대 중반)

이러한 철강산업 보호정책은 1990년대 중반 이후 다소간 개방과

경쟁을 유도하는 쪽으로 변화의 양상을 보이는데 이는 베트남의 아세안 가입과 동시에 실행된 AFTA와 공동실효특혜관세 (CEPT, Common Effective Preferential Tariff)의 강제로 인한 경제정책의 전환 시기와 그 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다.[28] 이 시기 베트남 철강산업에 있어 정부의 철강산업 보호정책이 원칙적으로 지속되는 가운데 선별적인 관세의 부과, 산재해 있던 영세 철강업체들의 통합과 구조조정, 이를 통한 민간기업의 지속적 증가 및 외국 철강회사의 진출 등과 같은 개방과 경쟁을 유도하는 비교우위론적 철강산업 정책도 함께 시행되었다.

ASEAN에 가입한 1995년을 기점으로 이후 점차적으로 시행된 이러한 비교우위론에 근거한 철강산업 정책의 변화는 베트남의 ASEAN 가입과 이에 따른 개방 조치의 의무적 시행 필요, 위에서 언급한 건축용 강재와 같은 일부 철강제품의 과잉 생산 및 중복 투자로 인한 비효율성 등으로 인한 구조조정의 필요성 증대 등에 기인한 것으로 분석된다. 이는 국내외의 급격한 경제적 환경 변화 속에서 유치산업보호론 등에 근거한 단선적이고 일방적인 철강산업 보호정책은 그 실효성을 잃어가는 반면 비교우위론에 입각한 경제개방 및 시장을 중심으로 한 경쟁체제로의 전환은 점차 힘을 얻는 현실적 상황과도 부합한다고 할 수 있을 것이다.

비교우위론에 근거한 철강산업 육성 전략은 크게 두 가지 형태로 진행되었다. 첫째는 선진 외국 철강회사의 투자 유치를 통해 기술이전을 촉진시키고 경쟁을 통한 구조조정 압력의 강화를 통해 베트남 철강산업의 경쟁력 제고와 효율성을 증대시키고자 하는 것이다.

---

28) 공동실효특혜관세 (CEPT)는 아세안자유무역지대 (AFTA) 회원국간의 특혜관세로 모든 회원국들이 1998년부터 향후 15년간 점진적으로 관세를 0~5%까지 인하하여 2008년에는 사실상 역내국가간의 관세장벽을 철폐하기로 하였다. 그리고 1999년 캄보디아의 가입으로 '아세안 10'이 실현됨에 따라 동남아시아는 경제적으로 아세안자유무역지대 (AFTA)의 구축을 통해 단일시장으로 발전하고 있다

다음은 무역정책과 관련된 것으로 수입관세를 기존의 30~40%에서 2001년 이후 0~10% 내외로 대폭 인하하여 자유무역의 확대, 국내 철강제품 가격의 합리화와 이를 통한 국내 철강시장에서의 지대 추구 및 기회주의적 사업행태를 지양하는 전략을 들 수 있다.

<표 4>는 은 2007년 현재 베트남의 철강제품 수입관세를 정리한 것이다. 표에서 보듯이 전반적으로 베트남 국내에서 생산되는 철강제품에 대해서는 비교적 높은 관세를 부과하는 반면 국내에서 생산되지 않는 제품에 대해서는 낮은 관세를 부과하는 것을 알 수 있다. 하지만 후자의 경우에도 가장 높은 관세율이 12%로 이전 30~40%의 고율의 관세율에 비해 상당히 낮아진 것을 알 수 있다.

<표 4> 베트남 주요 철강 제품의 수입관세 현황 (2007)

(%)

철강제품	관세율	국내생산여부
빌렛	2	×
봉강	5~10	○
선재	5~10	○
슬라브	2	×
열연강판	0	×
냉연박판	3~7	×
전기아연도금강판	5~10	×
용융아연도금강판	10~12	×
알루미늄합금도금강판	10~12	○
착색전기아연도금강판	5~10	×
착색용융아연도금강판	10~12	○
주석도금강판	7	○
크롬도금강판	3	×
강관	0~10	○
스테인레스강판	0	×

출처: World Tariff Online Database (http://www.worldtariff.com)

이처럼 베트남 정부는 철강산업 육성을 위해 기존의 일방적 보호정책에서 벗어나 비교우위론에 근거한 외국 철강자본의 유치와 수입철강제품에 대한 관세 인하 등의 개방 및 경쟁 기조의 정책을 추진하게 되었다.

하지만 이러한 개방을 위한 정책을 시행함과 동시에 베트남 정부는 국내 철강산업을 보호하기 위한 조치로서 VSC의 설립을 통한 국내 철강회사의 통합과 구조조정을 시행하게 된다. 유치산업보호론의 입장에서 베트남 정부는 국내 철강산업의 투자의 효율성 증대, 경영의 합리화를 추구하였고 또한 규모의 경제를 이루기 위해 기존에 산재해 있던 소규모의 철강회사들을 1994년부터 2년여에 걸쳐 VSC로 통합, 정부의 지도 아래 베트남 철강시장의 리더로서 역할을 하게 하였다. 현재 VSC는 기존의 TISCO, SSC, Danang Steel Corporation의 세 개의 생산설비와 8개의 유통 및 판매회사, 연구기관 및 교육기관으로 구성되어 있으며 외국합작 철강회사들까지 포함하면 국내철강 생산과 유통에서 절대적인 위치를 차지하고 있다.

이처럼 이 시기 베트남 정부의 철강산업 정책은 개방과 경쟁체제 도입 등의 비교우위론에 근거하는 정책과 함께 정부의 지도하에 단일화된 국영 철강회사의 설립을 통해 경쟁력을 제고하려는 유치산업보호론에 근거한 정책이 혼재하는 양상을 보이고 있다. 이러한 모습은 세계시장에 편입되기 시작한 베트남 철강산업의 고민을 함축적으로 보여주고 있다고 할 수 있다. 이는 또한 경쟁력 면에서 취약한 국내 철강산업을 보호하는 동시에 개방을 통해 경제적 효율성 및 후생을 극대화하려는 상충되는 두 마리 토끼를 잡기 위한 베트남 정부의 노력의 산물이라고 할 수 있을 것이다.

(4) 적극적 개방기 (2000년대 중반 이후~현재)

베트남은 2007년 WTO에 가입함으로써 1995년의 ASEAN 가입을

통한 지역경제로의 편입에 이어 세계경제질서로의 편입을 완료하였다. WTO 가입은 그 상징적 중요성뿐만 아니라 베트남 정부의 개방정책 가속화 의지를 보여주는 실제적인 의미를 내포하고 있다고 볼 수 있다. 또한 2006.7월 신투자법 및 신기업법이 발효되어 기존의 내외국인 기업간 차별적 대우를 철폐하는 등 법률적, 제도적인 면에서도 진전이 있는 것으로 보인다.[29)]

국내 철강산업의 경우 이전에는 외국 철강기업의 단독투자는 허용되지 않았고 VSC 등 국영 철강회사와의 합작투자만이 허용되었다. 하지만 2006년을 시작으로 외국 철강기업의 합작투자뿐만 아니라 단독투자를 통한 사업 신청도 허가되기 시작하였다. 신규 투자의 경우 투자규모 면에 있어서도 기존의 합작투자에 비해 확대되고 있음을 알 수 있다.

앞에서 언급한 10억 달러 이상의 일관제철 관련 사업 계획을 포함하여 POSCO는 2006.11월 Phu My 공업단지 내에 120만 톤과 300만 톤 규모의 냉연 및 열연 생산 시설을 위한 투자허가를 취득하였고 Essar Steel도 2007.2월에 동 공업단지 내에 5.3억 달러 규모의 열연 생산 시설을 위한 계약을 체결하였다. 특히 POSCO의 냉연 공정의 경우 100% 단독투자로 베트남 정부의 철강시장 개방에 대한 의지를 상징적으로 보여주고 있다고 평가할 수 있다.

이러한 최근의 외국 철강기업의 진출 시도와 이에 대한 베트남 정부의 적극적 유치전략은 비교우위론에 기초한 경제 개방 및 시장경쟁체제가 더욱 강화되는 모습으로 평가할 수 있을 것이다. 이러한 비교우위적 개방정책은 향후 베트남의 경제성장과 더불어 지속적으로 강화되어 갈 것으로 예상된다.

---

29) 하지만 구체적인 시행세칙이 마련되지 않는 등 향후 보완되어야 할 부분이 있는 것으로 평가된다.

Ⅴ. 결 론

이 논문에서는 베트남 철강산업의 현황과 정책에 대해 살펴보고 철강산업의 변화 양상을 비교우위론과 유치산업보호론의 상반되는 경제이론을 통해 분석해 보았다. 베트남 철강산업은 현재 세계적 기준에 비추어 볼 때 양적, 질적 측면 모두 낙후되어 있으며 철강기업의 경쟁력도 낮은 수준에 있다. 베트남 정부는 취약한 국내 철강산업의 육성을 위해 1986년 도이머이 정책 이후 1990년대 중반까지는 유치산업보호론에 근거한 철강산업의 보호를 정책적 기조로 삼는다. 가속화되고 있는 경제개방 압력에도 불구하고 외국산 철강제품의 수입 제한과 고율의 관세 정책 등으로 국내 철강산업을 보호해 왔고 동시에 소규모로 산재돼 있던 철강회사들을 VSC 등의 국영 철강회사로 통합, 규모의 경제를 유도하는 정책을 실시했다. 특히 베트남 정부의 철강산업 발전 전략과 투자는 주로 VSC와 VSC의 출자회사 등의 국영 철강기업에 집중되어 왔다.

하지만 1990년대 중반 경제의 개방, 시장경제체제의 강화, 세계경제질서로의 통합은 비교우위론에 근거한 개방 및 경쟁체제의 강화라는 쪽으로 베트남 철강산업의 변화를 요구하고 있다. 베트남 철강산업은 시장경제의 효율적 메커니즘 강화, 민간기업 및 외국 기업의 성장 및 진출 등으로 인해 새로운 도전에 직면해 있다. 특히 민간기업은 건축용 강재를 중심으로 생산, 중복 투자의 위험성이 증가하고 있고, 외국기업은 판재류 및 상공정에 대규모의 투자 등을 통해 비교우위가 있는 고급재 부문으로의 진출을 적극적으로 도모하고 있다.

이러한 도전은 또한 베트남 정부에게도 철강산업에 대한 정책의 변화를 유도하고 있다. 기존 보호정책의 고수에서 벗어나 관세율의 인하 및 외국 철강기업과의 합작사업을 통한 철강산업의 경쟁력과 효율성을 제고하는 개방정책에 대한 필요성을 제기하게 되었다. 철

강산업에 영향을 미치는 대내외적 환경변화에 대처하기 위해 베트남 정부는 국내 철강기업에 대한 지원과 보호의 차원을 넘어 철강산업의 비효율적 부문의 제거, 시장경제에 근거한 경쟁체제의 확립, 외국인 투자의 적절한 심사 및 활용 등을 위한 정책적 변화와 확대를 추진하고 있다. 이를 위한 구체적 예로는 국영기업의 민자화와 소유구조의 변화 유도, 철강제품 수출입 관련 규정의 정비, 환경 보호를 위한 정책의 입안 등을 들 수 있다.

아울러서 이러한 정책 변화는 국내산 철강 제품과 수입 제품간 경쟁 상황에 대한 고려가 뒷받침되어야 한다. 경제의 개방과 시장경제체제로의 편입은 경제적 효율성의 제고를 통해 경제주체들의 효용을 증대시킬 수 있는 반면 외부적 충격에 의한 국내경제의 교란 및 이로 인한 손실이 발생할 수 있는 위험성이 동시에 존재한다. 특히 경제적 시스템이 개방을 위한 구체적이고 합리적인 준비가 되지 않았을 경우 이러한 위험성은 더욱 커지게 된다. 이러한 상황에서 개방을 통해 후생을 극대화하고 개방에서 비롯되는 위험 요소 등으로 인한 손실을 최소화할 수 있는 시의 적절한 경제개방 정책 및 일관된 정책 수행이 더욱 요구된다고 할 수 있다.

마지막으로 향후 철강산업의 변화양상을 전망해 보면 개방으로의 정책전환에 있어 급진적인 변화의 가능성은 비교적 낮은 것으로 보이지만 철강산업의 효율성과 경쟁력 제고를 위한 보다 강화된 개방중심적 철강산업 정책을 실행해 갈 것으로 예상된다.

주제어: 도이머이 정책, 베트남 철강산업, 점진적 접근 방식, 직접 상공정 방식, 비교우위론, 유치산업보호론, 일관제철, 외국자본유치

참고문헌

Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective.* Harvard University Press.

JICA (Japan International Cooperation Agency). 2002. "Industrial and Trade Policies of Vietnam under International Integration." presented at the joint symposium on Vietnam's trade and industrial policy in Hanoi on March 29 and 30, 2002.

Kojima. 2000. "Gankogata Keizaihatten Ron: Saikento." (Economic Theory of Flying Geese Pattern: A Reappraisal) *Surugadai Keizai Ronshu* 9(2).

Kuznets, Simon. 1971. *Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure.* Harvard University Press.

Kawabata, Nozomu. 2001. "The Current Vietnamese Steel Industry and Its Challenges." *MEU-JICA Discussion Paper* 6.

_____. 2007. "Iron and Steel Industry in Viet Nam: A New Phase and Policy Shift." *Discussion Paper* 9. Vietnam Development Forum.

Ohno, Kenichi. 2001. *Free Trade versus Infant Industry Promotion*. National Graduate Institute for Policy Studies.

South East Asia Iron and Steel Institute (SEAISI). 2006a. *Country Reports*.

_____. 2006b. *Steel Statistical Yearbook*.

_____. 2007. *Country Reports*.

Watanabe. 1995. "Shinseiki Aia no Koso." (Designing Asia in the New Century) *Chikuma Shinsho.*

Abstract

The Change and Prospect of Vietnamese Steel Industry: The Effect of the Open Door Policy

Ra, Hee-Ryang
(Economist, POSCO Research Institute)

The purpose of this study is to examine the change in Vietnamese steel industry using the economic theories—theories of comparative advantage and infant industry protection. Each theory asserts the free and protective trade policy respectively. It is believed that the Vietnamese steel industry changes the path from protective trade policy to free trade policy. The change seems to be consistent with the economic reform and open door policy of Vietnamese government, so called Doi Moi policy. This study discusses both theoretical and practical issues concerning the development of steel industry of Vietnam.

For the study, first we see the current Vietnamese steel industry and its characteristics. Then we look into the policy for steel industry and trade theories to apply them to Vietnamese steel industry. In general, for latecomer developing countries like Vietnam, international economic integration is both an opportunity and a challenge. Strong foreign influence acts as great pressure and incentive to change, and if this influence is properly guided and utilized, the country can enter a new age of dynamism and prosperity.

However, facing this powerful force without adequate preparations is risky and may lead to macroeconomic instability, social strain and nation wide crisis.

The government policy to develop the steel industry follows infant industry protection oriented policy before 1995. However, the feasibility of import protection for latecomers is constrained by accelerated international integration. Then, Vietnamese government gradually adopts comparative advantage oriented open door policy after mid of 1990s. Finally, after around 2007, more large-scale projects funded by foreign capital have been proposed which means the open door policy is matured. The new phase demands that the government takes new approaches such as promoting competition and controlling the trade liberalization process, evaluating proposed projects with foreign investment, and expanding the role of business associations.

The development of Vietnamese steel industry through open door policy seems to be inevitable. However, its manner and timing must be carefully designed in order to maximize the benefits and minimize the costs for the development of steel industry.

Keywords: Doi Moi policy, Vietnamese steel and iron industry, step-by-step approach, go upstream fast approach, theory of comparative advantage, theory of infant industry protection, integrated steelworks, attraction of foreign direct investment