

중남미 지역 인프라 통합구상의 정치경제

이태혁 HK 연구교수 yorkveritas@bufr.ac.kr

부산외국어대학교

01 인프라 통합구상의 역사적 의미와 가치

새천년을 맞아 남미 12개 국가 정상들은 브라질의 수도 브라질리아에 모였다. ‘남미인프라통합구상(Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, IIRSA)’의 청사진을 그리기 위한 이 회합은 남미 현대사의 중대한 역사적 분기점(historical juncture)이라고 할 수 있다. 이 구상에는 특별한 정치적 의미가 담겨 있기 때문이다. 자세히 말하자면 지난 1800년대 라틴 아메리카가 유럽에서 독립할 때 라틴아메리카의 해방자이며 독립의 아버지로 활동했던 시몬 볼리바르(Simon Bolivar, 1783~1830)가 품었던 ‘중남미 통합’의 이상을 실현하고자 하는 의미를 지닌 것으로서, 이는 역사 지속성의 한 단면을 보여주는 것이기도 하다.

당시 시몬 볼리바르가 품었던 정치적 이상의 인식론적 기반은 ‘범미주의(Pan-Americanism)’¹였다. 그러나 패권주의를 지향하던 미국은 이 범미주의를 다르게 해석하여 수용했다. 예컨대 먼로독트린, 루즈벨트 구상, 굿네이버 정책 등이 말해 주듯 미국은 범미주의를 대 중남미 외교정책의 정당성을 부여하는 기제로 활용한 것이다. 2000년 9월, 이에 대한 응답으로서 브라질의 전 대통령 페르난도 엔리케 카르도수가 주도한 ‘브라질 선언(Brazilia Communiqué)’이 발표되었고, 이를 신호탄으로 남미 통합은 새로운 국면을 맞게 되었다.

2000년 8월 30일과 9월 1일 이틀간에 걸친 제1회 남미 12개국 정상회담에서 채택된 브라질 선언은 남미 국가들의 지속가능한 개발(sustainable

1

1800년대 초반 라틴아메리카 국가들의 독립과정에서 만들어진 서반구의 지역주의로, 아메리카 대륙 신생국 국가들 사이의 상호협력과 연계를 통해 서반구의 성장과 발전을 도모하자는 주장(Herz, 2011; 재인용 조한승, 2015, p.40)

development)을 위한 여러 가지 공동 과제를 포함하고 있다. 그 가운데 인프라 건설 및 통합 추진과제로써 남미인프라통합구상이 출범하게 된 것이다(Brazilia Communiqué, 2000). 남미인프라통합구상은 세계화 그리고 개방적 지역주의(open regionalism)로 표방되는 21세기 글로벌 정치·경제 환경에서 남미라는 지역적 정체성(identity)² 확립을 통한 물리적 인프라의 통합(physical integration of infrastructure)과 근대화(modernization)로 국제사회의 정치적, 경제적 영향력을 확대하고자 한다. 또한 인프라의 통합으로써 다른 영역(정치)의 통합을 촉진하는 촉매제 역할을 지향하고 있다(IIRSA 10 Year, 2011, p.10). 한편으로는 국제사회 내 다양한 행위자, 특히 지역단위 일반 대중들의 이해관계까지 포함하는 포용적 개발을 지향하고 있다.

이 글에서는 남미에서 지역단위로 시행되는 인프라 통합에 관하여 지역민들의 요구가 진정성 있게 반영되었는지에 대한 질문을 던지면서, 우선 2000년부터 시작된 남미인프라통합구상의 진행과정, 현황, 과제를 짚어볼 것이다. 그리고 남미 인프라 구축이 진행된 브라질 아크레(Acre)주의 국경도시 탐방 내용을 토대로, 아크레주의 수출가공특구(ZPE)로 인한 인근 도시들의 발전 가능성을 검토할 것이다. 끝으로, 중국 등 외부 행위자(external actor)의 중남미 인프라 발전 연관성을 살펴보면서 한국의 대 중남미 인프라 개발 참여와 정책적 함의를 짚어보기로 한다.

02 남미인프라통합구상(IIRSA)의 변천 과정

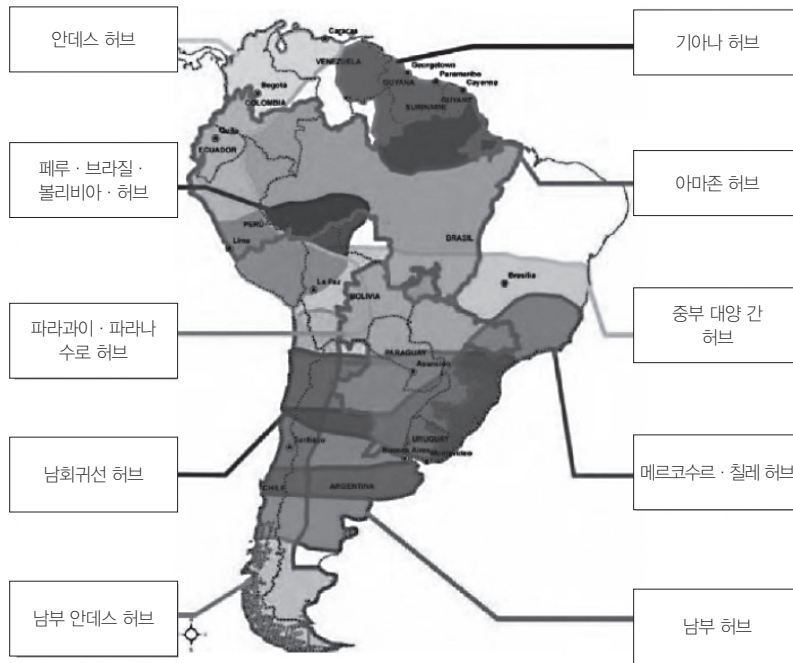
남미인프라통합구상은 남미의 경제·사회·환경 등의 측면을 고려한 지역통합 인프라 프로젝트로서, 전체 10개의 허브(축) 단위로 분류된다(그림1).

최초 몬테비데오 실행계획에서는 12개의 통합개발 허브가 제안된 바 있다. 그러나 자료 및 현장조사, 다자간 협상 그리고 기술회의 등의 과정을 통해 2003년 12월 칠레 산티아고에서 개최된 제5차 최고위급 운영위원회(the Executive Steering Committee)에서 최종적으로 10개의 허브로 확정되었다(IIRSA 2011, p. 65~66). 구체적으로 나열하면, 아마존 허브, 페루·브라질·볼리비아 허브, 남회귀선 허브, 남부 안데스 허브, 남부 허브, 파라과이·파라나 수로 허브, 메르코수르·칠레 허브, 중부 대양간 허브, 기아나 허브, 안데스 허브가 그것이다.

이와 같이 10개의 허브로 나뉜 남미 지역은 현재 상당히 개발이 진행된 지역,

² 폐쇄적 지역주의(closed regionalism)에 대응하여, 다자간 자유무역체제를 강화하기 위해 비배타적(non-exclusive), 무차별적(non-discriminatory) 원칙에 입각한 지역주의 경향

그림1 IIRSA 10대 통합개발 허브(축)



자료 이상현 외, 2014, p. 55

개발 진행 중인 지역, 잠재적 개발 가능성이 있는 지역 등 개발단계의 차이를 나타내고 있는 만큼 그 차이를 반영한 개발계획이 요구되었다. 즉 남미인프라통합구상을 통해 새롭게 발전 중심 지역으로 평가된 곳은 초기 인프라 건설을 비롯한 생산활동에 대한 투자, 공공정책에 더욱 관심을 기울여야 했다. 반면 상당히 개발이 진행된 지역의 경우는 물류 시스템과 제도적 발전에 집중할 필요가 있었다(IIRSA 2011, p.76).

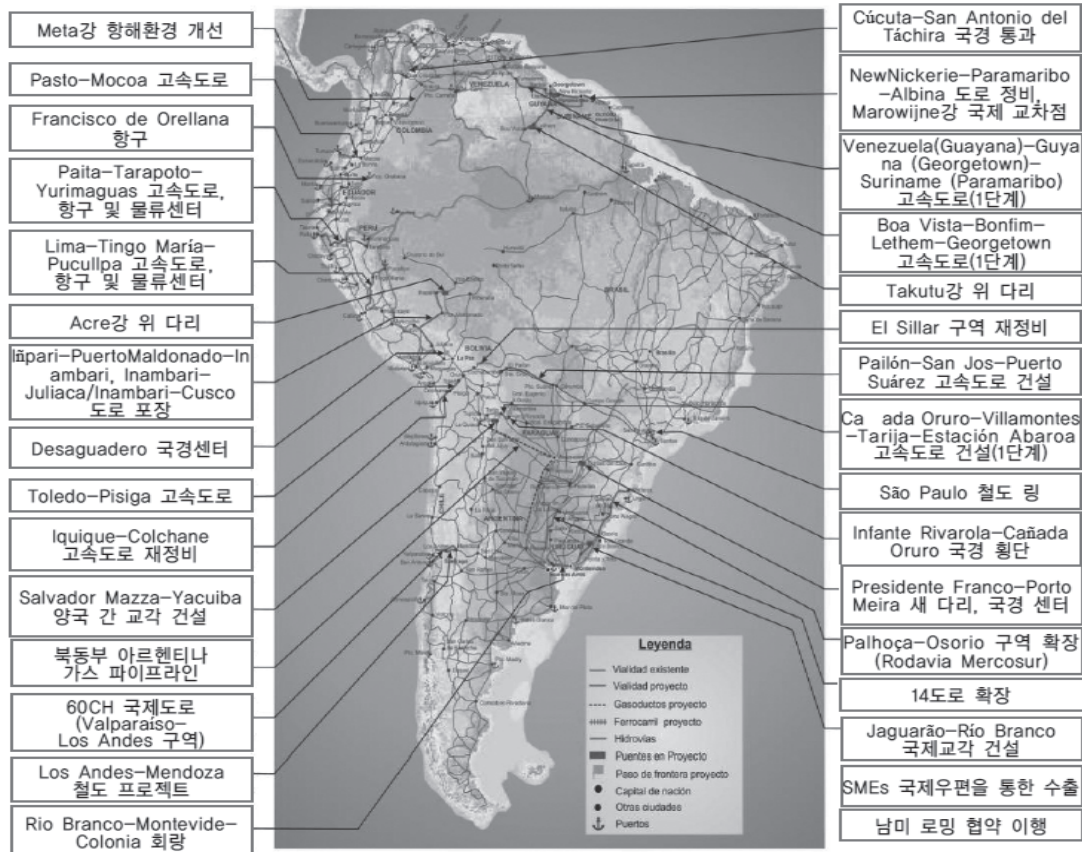
이에 따라 허브별 특성을 고려한 다양한 사업이 구상되었고(총 335개의 프로젝트 포트폴리오가 신청), 투자액은 375억 달러로 추산되었다(Couto, 2007, p.4). 특히 남미 지역의 에너지, 교통, 통신 분야의 통합을 목표로 한 10년간의 프로젝트가 시행되었다(Brazilia Communiqué, 2000). 이러한 물리적 통합 인프라 구축은 두 단계로 나뉜다. 초기 발전단계라고 할 수 있는 5년 기간에는 각국의 개발 현황 및 기술상황 등을 분석하여 31개의 ‘우선추진합의프로젝트(the Consensual Implementation Agenda, AIC)’ 안을 지정하는 성과를 일궈냈다(2004년 제3차 남

미 정상회담에서 채택). 우선추진합의프로젝트 중 28개 사업은 운송 및 교통, 1개 사업은 에너지, 나머지 2개 사업은 통신 분야에 할당되었다(Couto, 2007, p.5).

31개의 프로젝트 추진기간은 2005~2010년까지 6년으로 제한했으며, 사업에 투입될 총 비용은 50억 달러 이하로 책정했다. 이는 전체 예산이 370억 달러임을 고려할 때 합리적인 액수라고 할 수 있다. 또한 남미 12개국은 각각 최소 1개 프로젝트를 수행할 수 있도록 하였다(Couto, 2007, p.6;재인용 이상현 외, 2014, p.31). 이는 남미인프라통합구상 프로젝트가 두 번째 단계로 이행되었음을 의미한다. 즉 초기 5년간의 계획 단계에서 실행 단계로 넘어가는 과정이다.

한편 21세기 남미의 정세가 좌경화되면서 새로운 정치 공동체가 탄생했다.

그림2 IIRSA 우선추진합의프로젝트(AIC) 2005~2010년



브라질의 주도로 2008년에 조직된 ‘남미공동연합(Union of South America, UNASUR)’이 바로 그것으로, 이는 1990년대 남미 경제통합이라는 기치 아래 조성된 ‘남미공동시장(Southern Common Market, MERCOSUR)’과 구별된다. 남미공동연합의 출범으로 남미인프라통합구상의 조직 및 구성 그리고 프로젝트에도 구조적 변화가 이루어졌다. 2009년 에콰도르 키토에서 열린 제3차 남미공동연합 정상회담에서 ‘남미인프라및플래닝협의체(the South American Infrastructure and Planning Council, COSIPLAN)’를 새로 구성하고 남미인프라통합구상은 그 내부조직으로 통합되었다(UNASUR/COSIPLAN, 2011, p.9).

결과적으로, 남미인프라통합구상의 31개 우선추진합의프로젝트는 시간적 한계에 부딪혀 목표를 달성하지 못했다. 다만 브라질 아크레 강의 다리 건설을 포함한 2건의 프로젝트는 기간 내 완공할 수 있었다. 이러한 미흡한 성과는 통합 인프라 구축에 재정을 담당하는 3대 지역금융기관³의 금융조달 제약에 기인하였다. 그 뿐만 아니라 아마존 강과 안데스 산맥 등 남미 지역의 지형적 제약도 작용했고, 국가 간의 물리적 인프라 통합인 만큼 제도적 차이와 행정절차에 따른 관료적 환경이 장애물로 작용했다(브라질 외교부 소속 통합인프라 담당 국장, 2013년 3월 인터뷰). 남미인프라및플래닝협의체는 이러한 문제들을 보완하기 위해 기존 31개의 우선추진합의프로젝트를 ‘최우선통합프로젝트어젠다(Integration Priority Project Agenda, API)’로 개편하여 이 프로젝트를 2012~2022년까지 10년에 걸쳐 완공하기로 하고 현재 사업을 진행하고 있다. 더불어 이 기간에 개별 프로젝트를 포함한 총 583개의 인프라 통합 프로젝트가 추진될 예정이다(UNASUR/COSIPLAN, 2013).

이와 같은 남미 지역의 인프라 통합은 사회간접자본(Social Overhead Capital, SOC)을 통한 생산품의 활성화, 인접국가 및 해외지역에 대한 무역 증진을 위해 추진 중이다. 이와 관련하여, 앞서 언급한 2010년 우선추진합의프로젝트 기간에 완공된 아크레 강의 다리 프로젝트가 지니는 정치·경제적 함의를 간략히 살펴보고, 브라질의 마지막 주로 편입된 아마존 지역의 아크레주에 나타난 도시 간 연계성 및 인접한 국가인 페루나 볼리비아와의 교역 가능성을 살펴보기로 한다. 더 나아가 태평양 반대편에 있는 아시아 국가와의 연계 가능성, 즉 양 대양(bi-oceanic)을 잇는 도로망 건설에 한국이 주목할 만한 부분이나 남미 인프라 통합에 참여 방안 등을 알아보도록 한다.

3

미주개발은행(Inter-American Development Bank), 라틴아메리카개발은행 (Development Bank of Latin America) 그리고 라플라타 유역개발기금(FONPLATA)

03 국가를 연결하는 아크레 강 ‘통합다리’

2006년 1월, 남미 아마존 지역의 두 도시를 잇는 다리가 완공되었다. 브라질 아크레주의 접경지역에 위치한 아시스 브라질(Assis Brazil)과 페루 접경지역에 위치한 이냐빠리(Īnapari) 사이를 가로지르는 아크레 강에 놓인 이 ‘통합다리(Integration Bridge)’는 두 도시뿐만 아니라 두 국가의 연결 통로가 되었다. 또한 볼리비아 접경지역인 볼페브라(Bolpebra)에도 간접적인 영향을 주는 만큼 아크레 강을 연결하는 통합 인프라 프로젝트는 세 개의 국가를 이어준다는 역사적인 의미가 있다. 아크레 강 프로젝트는 앞서 언급한 남미인프라통합구상의 우선추진합의 프로젝트의 하나로, 10개 허브 영역 가운데 브라질-볼리비아-페루에 해당한다.

아크레 강 통합다리는 더 거대한 인프라 구축의 발판이 되었다. 접경 도시 또는 국가 단위의 통합을 뛰어넘는, ‘양대양도로망(bi-oceanic Highway 혹은 Inter-oceanic highway)’ 건설이 시작되었기 때문이다. 이 도로망은 대서양의 해안도시인 상파울루(São Paulo)에서 시작하여 혼도니아(Rondonia)주의 포르토 벨료(Porto Velho), 아크레주의 히오 브랑코(Rio Branco)·아시스 브라질, 페루 국경

그림3 아크레(Acre)강 위 ‘통합다리’



자료 필자 제공(2013년 2월)

그림4 브라질과 페루를 내륙으로 잇는 ‘양대양도로망’



자료 www.graphicnews.org

을 통과하여 쿠스코(Cuzco)와 태평양 연안의 항구도시인 일로(Ilo)까지 연결되는 대규모 통합 인프라 프로젝트다(그림4). 사실 상파울루에서 아크레주의 히오 브랑 꼬까지는 이미 브라질연방고속도로(BR 364, 그림4의 진하게 표시된 부분)가 포장되어 있었다. 이 도로에 남미인프라통합구상의 우선추진합의 프로젝트로 페루 지역의 도로망을 확충함으로써 2011년 7월 비로소 남미 내륙을 횡단하는 통합 도로망이 완공되었다. 이로써 대서양과 태평양을 잇는 최초의 통합 인프라가 실현된 것이다.

이러한 도로망 인프라 통합으로 브라질 아마존 지역의 국경에 접한 아크레주는 인접한 다른 주, 예컨대 아마조나스주나 혼도니아주의 도시들로 접근이 수월해졌다. 그뿐만 아니라 도로망 시설이 미비하여 인적 및 물적 교류가 어려웠던 페루의 마드레 데 디오스주의 생산활동을 북돋는 계기가 되었다. 빼놓을 수 없는 또 다른 이점은 태평양 너머 아시아와 교역을 할 때 이용해왔던 파나마 운하를 대체할 만한 새로운 운송 루트가 확보되었다는 것이다. 이로써 파나마 운하를 경유할 때 40~50일 걸리던 수송 기간이 내륙 횡단 도로망으로는 25~30일로 단축되어 물류 수송 능력이 향상되었다.

이러한 지역적 이점을 최대한 살리는 차원에서 브라질 아크레주의 주도인 히오 브랑꼬 외곽지역이 ‘수출가공특구(Zona de Processamento de Exportação, ZPE)’로 지정되었다. 이 수출가공특구는 과거 1968년 브라질 군정 시절, 낙후된 아마존 지역 발전을 위한 기업의 투자 유치를 목적으로 아마조나스주에 설계된 마나우스 자유무역지대(Manaus Duty Free Zone, ZFM)와 비교된다. 현재 마나우스 자유무역지대(ZFM)에는 한국 기업인 삼성, LG 등의 전자제품 생산라인이 진출해 있는 상태이다. 코트라(KOTRA) 브라질 상파울루 무역관의 지적에 따르면, 브라질 남부 지역 진출에 대한 각종 세제 혜택이라는 투자 인센티브는 있지만 물류환경은 열악한 상태이다.

이에 반해 아크레주 히오 브랑꼬 지역의 수출가공특구는 시작 단계에 있다. 특히 수출가공특구는 내수시장보다는 해외 수출 중심으로(80% 이상) 지정되어 다국적 기업 입장에서 장점이자 단점이 될 수 있는 특징을 가지고 있다. 그러나 대륙을 가로지르는 통합 도로망 양대양 도로망 선상에 위치한다는것은 무엇보다 큰 강점이다. 히오 브랑꼬 주변도시인 브라질레이아와 아시스 브라질 그리고 페루의 태평양 연안 도시들까지 연계되는 만큼 수출 및 수입의 주요 거점으로 거듭나리라 예상된다.

04 시사점

태평양을 사이에 두고 한국과 마주해 있는 중남미 대륙에는 현재 물리적 인프라 통합의 물결이 일고 있다. 특히 지금까지 살펴본바듯이 2000년 남미인프라 통합구상(IIRSA)으로 남미 인프라 통합의 물꼬를 튼 이후 2008년 창설된 남미 통합기구(UNASUR) 산하의 COSIPLAN을 통해 지속적인 전개 및 발전이 이루어지고 있다. 이러한 흐름의 동력은 미국 주도의 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)⁴와 이념적 거리를 둔 ‘좌파 물결(pink-tide)’에 토대한 것으로서, 이념과 실용이라는 양날의 칼(double edge of sword)을 쥔 형국이다.

이러한 가운데 중국은 중남미 지역에 대한 적극적인 투자에 나서고 있다. 워싱턴 소재 중남미 전문 싱크탱크인 ‘인터-어메리칸 다이얼로그(Inter-American Dialogue)’와 보스턴 대학의 ‘글로벌 이코노믹 거버넌스 이니셔티브(Global Economic Governance Initiative(GEGI))’의 공동연구 결과에 따르면 2015년 중국의 대 중남미 투자는 2010년 다음으로 가장 많은 액수인 290억 달러(한화 약 30조원)로, 이는 세계은행(World Bank)과 미주개발은행(Inter-American Development Bank)의 대 중남미 투자액을 합한 금액보다 크다. 투자 분야는 주로 인프라와 천연자원에 집중되어 있다. 이와 관련하여 지난 2014년 7월 시진핑 주석은 브라질과 페루 내륙지역을 잇는 횡단철도 건설사업을 제안했고, 2015년 5월 리커창 총리는 브라질을 비롯한 남미 4개국을 순방하며 타당성 조사에 합의하고, 향후 5년간의 공동 행동계획안에 대해 서명했다(중앙일보 중국연구소, 2015.5.26).

이와 같이 중남미는 국가 차원을 넘어선 인프라 통합을 적극적으로 진행하고 있고, 중국의 대 중남미 전략은 이에 관한 재정 및 기술적 요구를 충족시키는 상황으로 나아가고 있다. 이러한 국면을 고려할 때 한국은 전략적으로 인프라통합구상 프로젝트에 접근할 필요가 있다. 특히 크게 교통, 에너지, 통신으로 나뉘는 통합 인프라 가운데 교통 분야에 주목하고 있는 만큼 심도 있는 조사와 분석이 필요하다. 하지만 최근에는 발전소 등의 에너지 인프라 프로젝트를 수주하는 양상을 보이고 있다(표2).

우리 기업의 남미 교통 인프라 통합 시장 진출을 촉진하는 차원에서 정부의 대 중남미 ODA(공적개발원조) 지원도 기대해볼 만하다(이상현 외, 2014, p. 262). ODA 정책 특성상 현재 우리나라는 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)⁵의 권고에 따라 상대적으로 소득 수준이 낮은 파

⁴ 중남미 외채위기(Lost Decade, 잃어버린 10년) 이후 경제 위기를 극복할 수 있는 열 가지 ‘처방전’을 담은 보고서로 이는 1990년대 미국의 정치경제학자 존 윌리엄스(John Williams)가 자율적인 시장경제 체제를 기반으로 한 무역 및 자본 자유화 등을 제안하고 있다.

⁵ OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)는 OECD 내 24개 전문 분야별 위원회 가운데 원조 수혜국 선정 및 원조 확대 그리고 활동의 효율성을 높이기 위해 설립된 기관

표2 2010년대 우리나라 기업의 대 남미 주요 수주 프로젝트 (2010~2014년 7월)

국가	기업	프로젝트	연도	계약액(억 달러)
칠레	포스코 건설	복합화력발전소	2010	2.9
		석탄화력발전소	2010	7
		석탄화력발전소	2012	9
		석탄화력발전소	2012	8
	두산중공업	해수담수화플랜트	2013	1.3
	삼성엔지니어링	가스복합화력발전소	2014	4.4
	현대건설	교량	2014	3.3
브라질	포스코 건설	제철플랜트	2011	43.6
		제철플랜트	2013	6
	포스코 엔지니어링	산소플랜트	2013	0.4
베네수엘라	현대건설	정유공장 및 연결도로	2013	23
		정유공장 고도화	2014	43.4
에콰도르	SK 건설	정유공장 기본설계	2010	2.6
		정유공장 현대화	2013	2.3
콜롬비아	현대건설	하수처리장	2012	3.5
우루과이	현대건설	복합화력발전소	2012	6.3
볼리비아	삼성엔지니어링	비료플랜트	2012	8.4

자료 이상현 외, 2014, p. 264

라과이 등의 특정국가에 집중하고 있다. 하지만 중남미 국가 가운데 교통 인프라 통합이 진행되는 지역을 면밀히 파악하여 전략적인 ODA 지원을 추진한다면 국가 간 신뢰도를 다지는 동시에 대 중남미 인프라 통합 프로젝트에도 적극적 참여자(actor)로 활약할 수 있을 것이다. 

참고문헌

- 이상현 외, 2014, 남미인프라통합구상(IIRSA)의 추진현황과 한국에 대한 시사점, 대외경제정책연구원
- 조한승, 2015, 중남미지역기구 정치의 역동성: OAS, ALBA, UNASUR, CELAC, 국제지역연구 제 19권 제 2호
- 헨드릭 빌렘 반 룬 (조재선 옮김), 2006, 라틴아메리카 해방자, 시몬 볼리바르, 서해문집
- 최선욱, 2014, 브라질, 마나우스 무역자유지대(ZFM) 특별법 연장, 글로벌 윈도우
- COSIPLAN, 2011, API: Integration Priority Project Agenda
- COSIPLAN, 2013, Strategic Action Plan: 2012~2022
- Couto, Leonardo Freitas, 2007, Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America-IIRSA, OECD Global Forum on Governance: Modernizing Government: Strategies and Tools for Change, Rio de Janeiro-Brazil
- Herz, Monica, 2011, The Organization of American States (OAS): Global Governance away from the Media, Routledge: Global Institutions
- IIRSA, 2011, IIRSA 10 Years Later: Achievements and Challenges, 1st Edition, Buenos Aires: BID-INTAL
- Lee, Taeheok, 2015, The Emergence of sub-Regional Representative Institutions in South America in the twenty-first century: Difference, Similarity, and Path Dependence, University of York.
- Myers, Marget et al, 2016, Chinese Finance to LAC in 2015: Doubling Down. China-Latin America Report
- US Department of States, 2000, Communique of Brazilia, <http://www.state.gov/p/wha/rls/70994.htm>
- Inter-American Development Bank(IDB), 2000, A New Push for Regional Infrastructure Development in South America
- 예영준, 2015, 중국의 '새 파나마 운하'...남미에 횡단철도 뚫는다, 중앙일보 중국연구소, 2015.5.26.