

기획특집 Special Reports

남미인프라통합구상과 대륙의 지정학적 재편성

김은중

1. 개관

남미인프라통합구상(Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, 이하 IIRSA)은 2000년 8월 브라질의 수도 브라질리아에서 열린 제1차 남미정상회담에서 남미 12개국 정상이 합의함으로써 시작된 남미인프라 구축 사업이다. IIRSA는 수송, 에너지, 통신 3대 분야의 인프라 구축 공동 아젠다를 구축하기 위한 실질적 제도를 마련하고 국가 간(multinacional), 분야 간(multisectorial), 기술적 영역 간(multidisciplinaria) 의견을 조정하는 실무 기관이다. 인프라 구축은 경쟁력과 지속가능성의 틀 안에서 안정적이고 효율적이며 균등한 발전을 추진하기 위한 필요조건인데, 이를 위해서는 물리적이고 제도적인 사항을 파악하고 대륙적인 차원에서 통합을 이룰 수 있는 구체적인 종합정책이 수립되어야 하기 때문이다.

남미는 천연자원이 풍부하고 다양한 농업 기반을 가지고 있다. 또한 영토는 매우 광활하고 인구밀도는 매우 낮으며 여전히 인간의 손길이 닿지 않는 여백으로 남아 있는 곳이 많은 반면에, 대도시와 생산거점 지역의 인구밀도는 대단히 높다. 이런 상황에서 남미 국가들은 통합을 통한

남미 경제의 잠재력이 충분히 개발되지 않았다는 점을 재인식하고 있다. 80년대 외채위기를 거치고 90년대 들어서면서 경제가 회복되고 있지만 남미 국가 간 무역거래량은 여전히 낮은 수준이다. 또한 역사적, 사회적 요인들로 인해 경제협력은 분산되고 파편화된 상태를 벗어나지 못했다. 이 때문에 세계화의 속도가 빨라지고 있는 세계경제에서 남미의 역할은 약화되고 축소되었다. 이런 맥락에서 일반적 의미의 인프라 구축이 필요할 뿐 아니라 남미통합인프라 구축은 매우 절실하다. 수송, 에너지, 통신 3대 분야의 인프라구축이 통합의 핵심적 요소인 것은 남미 대륙의 지리적 장애를 극복하고, 시장 접근성을 수월하게 하며, 새로운 경제적 기회를 창출하기 때문이다. 따라서 IIRSA는 통합인프라 구축을 가로막는 요인을 분석하고 대책을 마련함으로써 남미 국가 간, 지역 간 통합을 이루고 이를 통해 세계경제의 정당한 일원이 되려는 시도이다.

IIRSA가 가능하게 된 또 다른 요인은 남미 대륙의 정치지형의 변화를 들 수 있다. 사회불안과 군부독재로 상징되던 라틴아메리카 정치는 90년대 말부터 절차적 민주주의가 빠르게 뿌리를 내렸고 인권도 많이 향상되었다. 정치적 민주화와 인권 향상은 대륙 전체에 평화와 협조 무드를 조성하고, 공동의 이해관계를 갖는 특정한 사안들에 대한 논의를 집중할 수 있는 여건을 마련하는 계기로 작용하고 있다. 다시 말해, IIRSA는 경제성장과 지속가능한 발전을 추진할 뿐 아니라, 세계경제의 블록화에 대응하는 방편이면서 동시에 남미 대륙의 정치적 민주화를 공고화하는 공적인 장으로 등장했다.

2000년 8월 31일~9월 1일 이틀 간 브라질리아에서 제1차 남미 12개국 정상회담이 개최된 것은 이런 맥락이었다. 역사적이고 선구적인 만남의 자리에서 12개국 정상들은 남미의 정치적·경제적·사회적 통합이라는 공동 과제에 합의했고 우선 사업을 선정했다. 정상들의 합의는 2000년 12월 몬테비데오에서 열린 회원국 장관회의에서 IIRSA의 종합계획으로 구체화되었다.

II. IIRSA의 추진 과정과 조직

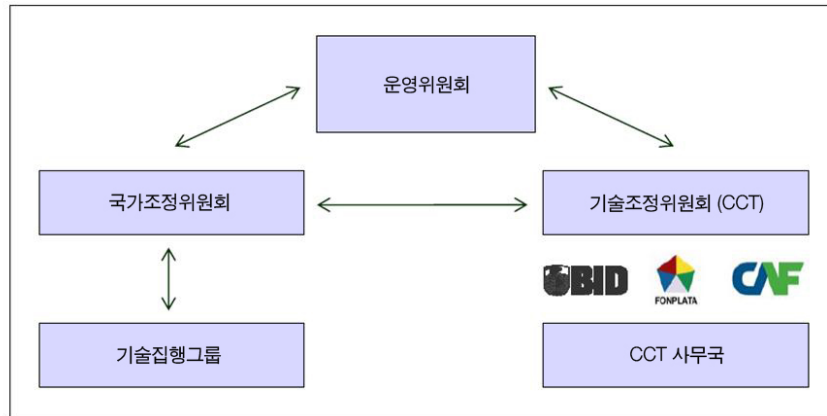
1. 추진 과정

출범과 준비 단계 (2000~2002)	주요 의제	제1차 남미정상회담에서 IIRSA 합의 출범 IIRSA 행동계획 구상: EIDS와 PSIs IIRSA 실천 원칙 규정 회원국 실무회의 개시 남미전략비전(Visión Estratégica para América Latina, 이하 VESA) 준비
	주요 행사	제1차 남미정상회담(브라질리아, 2000) 수송, 에너지, 통신 관련 장관회의(몬테비데오, 2000) 1차(산타 크루스 데 라 시에라, 2001), 2차(부에노스아이레스, 2001), 3차(브라질리아, 2002) 운영위원회 1차 국가조정위원회(브라질리아, 2002)
설계 단계 (2003~2004)	주요 의제	1단계 계획 수립(Planificación Territorial Indicativa) 1단계 남미인프라통합 종합정책 수립 국가조정위원회 발족 IIRSA 책자 발간 IIRSA web site 가동
	주요 행사	4차(카라카스, 2003), 5차(산티아고, 2003), 6차(리마, 2004) 운영위원회 2~5차 국가조정위원회
실행과 공고화 단계 (2005~2010)	주요 의제	2005~2010 시행계획 아젠다 합의 2006~2010 전략적 목표 규정 전략적 관리정보시스템(Sistema de Información para la Gestión Estratégica, SIGE) 가동

		2개의 기술집행그룹 구성
	주요 행사	7차(아순시온, 2005), 8차(키토, 2006), 9차(몬테비데오, 2007), 10차(카르타헤나, 2008), 11차(부에노스아이레스, 2009) 운영위원회 6~15차 국가조정위원회 남미통합 지도자 포럼(카르타헤나, 2008) “남미통합과 인프라의 역할” 포럼(부에노스아이레스, 2009)
운영위원회 (Comité de Dirección Ejecutiva, 이하 CDE)		정책수립 및 집행을 위한 최고 의사결정기구 회원국의 장관급 정부 관료로 구성 IIRSA의 전략목표 및 실행계획 심의 프로젝트 수행 가이드라인 제시
국가조정위원회 (Coordinaciones Nacionales, 이하 CNs)		회원국의 IIRSA 관련 장관급 고위관료로 구성 국가 간 의견 조율
기술집행그룹 (Grupos Técnicos Ejecutivos, 이하 GTEs)		IIRSA 프로젝트 실행을 담당하는 실무기구 회원국 정부가 지정한 전문가로 구성 ‘통합과 발전의 축’(Ejes de Integración y Desarrollo, 이하 EIDs)과 ‘부문별 통합 과정’(Procesos Sectoriales de Integración, 이하 PSIs)으로 구성
기술조정위원회 (Comité de Coordinación Técnica, 이하 CCT)		운영위원회의 사무국 역할을 담당 IDB(미주개발은행), CAF(안데스개발공사), FONPLATA(플라타강유역개발기금)의 3개 다자간개발기구로 구성 금융지원 이외에 IIRSA의 비전, 전략목표, 실행계획, 개별 프로젝트 선정 및 검토, 조직운영 등에 관한 서비스 제공 사무국은 IDB 산하의 라틴아메리카통합연구소(INTAL)에 설치(부에노스아이레스)

2. 조직

IIRSA 운영 체계



III. 2000~2010년 실천 계획

IIRSA의 실천계획은 2개의 기본 노선을 갖는다. 첫 번째 노선은 ‘통합과 발전의 축’을 구축하는 것이다. 통합과 발전의 축은 대륙의 경제적·사회적 통합과 발전의 축매가 되는 인프라건설 종합정책이다. 한마디로, 대륙의 물리적 통합을 가능하게 하는 대륙개발계획이다. 두 번째 노선은 ‘부문별 통합 과정’이다. 부문별 통합 과정은 회원국들의 기본적인 인프라의 효율적 이용을 가로막는 제도적·법률적·행정적 장애요인을 파악하고 해결하는 역할이다. 2개의 기본 노선은 9개의 세부 노선으로 구체화된다.

- 가장 통합적인 비전의 인프라 구상
- EIDs를 확정하고 투자의 효율성을 높이기 위한 우선적인 전략적 계획 수립
- 회원국의 법률적·제도적 체계를 현대적으로 수정
- 회원국간의 법률적·제도적·정치적 충돌 조정
- 인프라통합구상의 환경적·사회적 차원의 면밀한 평가
- 인프라종합정책에 포함되는 지역 주민의 삶의 질과 기회 개선

- 참여와 자문 메커니즘 통합
- 프로젝트를 구상하고 계획하며 시행하기 위한 새로운 대륙적 메커니즘 개발
- 프로젝트 시행에서 발생 가능한 위험요소를 해결하는 금융 시스템의 구조화

IV. IIRSA의 실천 원칙

2002년 5월 브라질리아에서 개최된 제3차 운영위원회(Comité de Dirección Ejecutiva)는 IIRSA의 실천 원칙에 합의했다. IIRSA의 실천 원칙에 따르면 남미의 인프라 향상이 이 사업과 관련된 주민들의 취업과 소득을 향상시키고 이를 지속적으로 유지하기 위한 더 포괄적인 과정의 일부이다. 실천 원칙은 7가지로 세분화된다.

1) 개방성: 남미를 지경학적으로 완전히 통합된 공간으로 인식하기 위해서는 무역장벽과 인프라의 병목현상을 최소화해야 하고 대륙적 수준의 생산 활동을 뒷받침하는 법률 체제를 정비한다. 남미 통합은 전지구적 차원의 경쟁에서 생존하기 위한 방안이다.

2) EIDs: IIRSA는 대륙의 지경학적 비전과 합치하는 국가 간 소통 체계로 조직되며 현재적이고 잠재적인 물류의 중심이 된다. 이를 위해서 수송, 에너지, 통신의 인프라 서비스의 질에 대한 최소한의 공통된 기준을 마련한다.

3) 경제적·사회적·생태적·정치 제도적 지속가능성: IIRSA는 생산 과정의 효율성과 경쟁력, 경제성장을 통한 주민들의 삶의 질, 천연자원의 합리적 이용과 생태환경의 보존, 공적·사적 대리인이 통합과 발전에 기여할 수 있는 조건의 구축이라는 4가지 측면에서 지속가능성을 유지한다.

4) 부가가치 생산의 증가: IIRSA는 단순히 생산력의 양적인 증가가 아니라 재화와 서비스의 질과 생산성을 증가시키는 과정이다. 따라서 IIRSA는 사회적 생산이 되어야 하고 전지구적 생산이라는 측면에서도 비교우위를 갖는 상품을 생산하고 보충적 역할을 강화한다.

5) 정보기술: IIRSA는 대륙의 지리적 장애를 제거하고 거리와 공간 개념을 변화시키기 위해 현대화된 정보통신기술을 집약적으로 개발한다. 정보통신기술은 생산의 측면만이 아니라 교육시스템, 공적 서비스의 제공, 시민사회의 조직에도 매우 중요하다.

6) 회원국 간 법률적 조정: IIRSA는 국가들 간 인프라구축종합정책이기 때문에 회원국 간 효율적인 법률적 조정과 합의가 필요하다.

7) 공공민간 부문의 조정: IIRSA는 투자, 자문, 협력 등에서 공공부문과 민간부문의 조정이 필요하다.

V. IIRSA의 두 개의 기본 노선: EIDs와 PSIs

1. 통합과 발전의 축(EIDs)

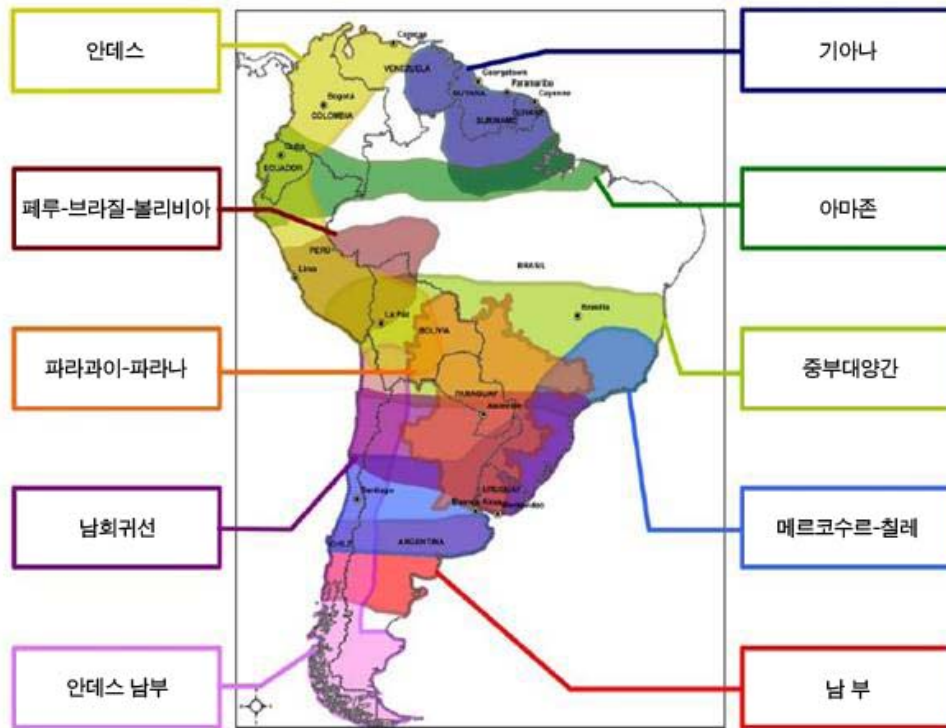
EIDs는 수송, 에너지, 통신 3대 분야의 인프라통합을 위해 남미 대륙을 10개의 축으로 나누어 진행되고 있다. 각각의 축은 국가 간 영토를 가로지르며 여기에는 자연 공간, 주민 거주 지역, 산업생산지, 물류 이동로가 포함된다. EIDs는 광범위한 의미에서 세부 프로젝트의 동반상승 효과와 지속가능한 발전을 추진하는 새로운 패러다임이다. 따라서 남미의 미래는 10개의 축을 중심으로 전개될 것이다. 남미 대륙을 10개의 축으로 나누는 기술적 판단기준은 첫째는 남미 12개국을 포괄하는 지리적 구분, 둘째는 현존 물류 이동로, 셋째는 잠재적 물류 이동로, 넷째는 생태적·사회적 지속가능성이다.

2. 부문별 통합과정 (PSIs)

EIDs와 더불어 IIRSA의 또 다른 노선인 PSIs는 인프라통합이라는 종합정책을 추진하는 과정에서 회원국 간의 법률적이고 제도적인 장애물을 파악하고 해결책을 마련하는 과정이다. 예를 들면, 국경통과, 해상운송로와 항공운송로의 개방, 에너지 시장의 통합 등에 관련된 법규를 조정하는

것이다. 이런 목적 하에서 IIRSA에는 7개 분야의 PSIs가 활동하고 있다.

- (1) 남미인프라통합 프로젝트를 위한 금융 기구
- (2) 에너지 통합
- (3) 원활한 국경 통과
- (4) 정보통신 기술
- (5) 항공운송 운영시스템
- (6) 해상운송 운영시스템
- (7) 복합운송 운영시스템



〈표 1〉 EIDs 프로젝트 포트폴리오(2011년 1월)

EID	그룹 수	프로젝트 수	투자규모(백만달러)
안데스 (Eje Andino)	10	64	7,478.0
남회귀선 (Eje de Capricornio)	5	72	9,421.4
파라과이-파라나 (Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná)	5	95	6,677.3
아마존 (Eje del Amazonas)	7	58	5,400.7
기아나 (Eje del Escudo Guayanés)	4	25	1,694.9
남부 (Eje del Sur)	2	27	2,713.0
중부대양간 (Eje Interoceánico Central)	5	55	5,518.1
메르코수르-칠레 (Eje MERCOSUR-Chile)	6	107	35,836.1
페루-브라질-볼리비아 (Eje Perú-Brasil-Bolivia)	3	23	21,402.3
합 계	47	524	96,111.6

〈표 2〉 EIDs 3대 분야 프로젝트 수와 투자규모(2011년 1월)

EID	수송 프로젝트 수(투 자규모: 백만 달러)	에너지 프로젝트 수 (투자규모: 백만 달 러)	통신 프로젝트 수 (투자규모: 백만 달 러)
안데스	49(4,490.56)	13(2,987.30)	2(0.10)
남회귀선	68(8,181.36)	4(1,240.00)	0(0.00)
파라과이-파라나	85(5,271.25)	7(1,369.00)	3(37.00)
아마존	51(5,334.49)	6(63.06)	1(3.13)
기아나	18(1,391.90)	6(303.00)	1(0.00)
남부	24(2,262.00)	39(450.00)	0(0.00)
중부대양간	51(5,030.80)	2(482.75)	2(4.50)
메르코수르-칠레	90(20,216.97)	17(15,619.14)	0(0.00)
페루-브라질-볼 리비아	17(3,232.29)	6(18,170.04)	0(0.00)
합 계	451(55,382.62)	64(40,684.29)	99(44.73)

〈표 3〉 EIDs 프로젝트 추진 현황(2011년 1월)

(단위: 건)

EID	프로젝트	구상 중인 프로젝트	시행 이전 프로젝트	시행 중인 프로젝트	완결된 프로젝트
안데스	64	16	9	29	10
남회귀선	72	13	35	18	6
파라과이-파라나	94	36	34	19	5
아마존	58	20	14	22	2
기아나	25	10	1	7	7
남부	27	6	9	9	3
중부대양간	55	8	16	25	6
메르코수르-칠레	106	22	30	41	13
페루-브라질-볼리비아	23	6	10	6	1
합 계	524	137	158	176	53

〈표 4〉 국가별 프로젝트 현황(2011년 1월)

국 가	프로젝트 수	투자 규모(백만 달러)
아르헨티나	160	32,059.94
볼리비아	47	7,867.50
브라질	84	35,940.09
칠레	48	9,134.20
콜롬비아	34	3,052.70
에콰도르	45	2,489.99
기아나	9	1,060.40
파라과이	63	11,518.71
페루	67	8,308.17
수리남	10	590.40
우루과이	44	7,418.71
베네수엘라	21	2,423.17

〈표 5〉 국가간 프로젝트 진행 현황(2011년 1월)

개입 국가 수	프로젝트 수	투자 규모(백만 달러)
단일 국가	433	72,175.16
양국간	80	22,881.63
삼국간	8	674.35
다국가간	3	380.50
합 계	524	96,111.64

〈표 6〉 EIDs의 지리적·산업적 특성(2008년 기준)

EID	특 성
안데스 (Eje Andino)	안데스공동체(CAN) 회원국인 베네수엘라, 콜롬비아, 에콰도르, 페루, 볼리비아를 포괄하는 남미 북부 지역. 총면적 235만km ² 로 안데스공동체 면적의 50% 차지. 총인구는 1억 300만 명, 인구밀도는 33.08명/km ² . 주요산업은 석유 및 천연가스, 광업(석탄, 금, 은, 대리석, 화강암, 백금)
남회귀선 (Eje de Capricornio)	칠레의 태평양 연안에서 아르헨티나 북부와 볼리비아 남부, 브라질의 남부 대서양 연안까지 이어지는 남회귀선(남위 23도 27분) 인접 남위 20~30도 사이 지역. 총인구는 약 2,450만 명, 인구밀도는 14명/km ² , 도시화 비율은 75%. 주요산업은 농업, 목축업, 섬유, 화학, 금속공업 등
파라과이-파라나 (Eje de la Hidrivía Paraguay-Paraná)	아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 파라과이, 우루과이가 파라과이, 파라나, 티에테, 우루과이 강들로 직접적으로 연결되는 지역을 포함. 총면적은 3,837km ² , 총인구는 약 7,300만 명, 인도밀도는 19명/km ² (지역별로 큰 차이를 보임). 주요산업은 농업(대두), 석유, 광업(철광석), 임업, 수산업, 생산물의 수출
아마존 (Eje del Amazonas)	콜롬비아, 에콰도르, 페루, 브라질의 아마존이 포함된 지역으로 북위 2도~남위 10도 사이의 열대우림지역. 총 연장 1,000km에 이르며 15~20%가 강을 형성. 총면적은 450만km ² , 총인구는 520만 명, 인구밀도는 지역별로 큰 차이를 보임. 주요산업은 전력, 석유, 천연가스, 목재, 고무, 코코아, 섬유, 사탕수수, 열대과일, 커피, 생태관광 등

<p>기아나 (Eje del Escudo Guayanés)</p>	<p>베네수엘라 동부, 브라질 북부, 기아나와 수리남 전체가 포함됨 총면적은 270만km², 총인구는 약 2,100만 명, 인구밀도는 5.3명/km²으로 낮은 편임 GDP는 240억 달러이고, 그 중 88%가 브라질의 마나우스 지역과 베네수엘라 동부 지역이 차지함 주요산업은 석유 및 천연가스, 광업, 어업, 임업</p>
<p>남부 (Eje del Sur)</p>	<p>아르헨티나 대서양 연안에서 칠레의 태평양 연안을 연결하는 남미 남부 지역을 포함 총면적 49만km², 총인구는 610만 명, 인구밀도는 12.4명/km²</p>
<p>중부대양간 (Eje Interoceánico Central)</p>	<p>볼리비아(9개주), 브라질(5개주), 칠레(1개 지역), 파라과이 전체, 페루(3개 주)를 포함 총면적은 330만km², 총인구는 8,700만 명, 인구밀도는 약 29명/km² GDP는 2,910억 달러 주요산업은 대두(전 세계 생산량의 약 24%), 사탕수수(전 세계 생산량의 약 28%)</p>
<p>메르코수르-칠레 (Eje MERCOSUR-Chile)</p>	<p>우루과이 전체, 칠레 중부, 아르헨티나 중부와 동북부, 브라질 남부, 파라과이 남동부를 포함하며 남미 최대 도시들(산티아고, 부에노스아이레스, 상파울루, 리오 데자네이루, 쿠리치바)이 이곳에 위치함 총면적 310만km², 총인구는 1억 2,600만 명(남미 전체의 48%), 인구밀도는 41명/km² GDP는 4,697억 달러 주요산업은 항공기, 자동차, 금속기계, 석유화학, 식품산업, 건축자재 등</p>
<p>페루-브라질-볼리비아 (Eje Perú-Brasil-Bolivia)</p>	<p>페루(남동부 7개주), 볼리비아(2개주), 브라질(서북부 4개주)을 포함하는 지역 총면적은 360만km², 총인구는 1,230만 명, 인구밀도는 3.5명/km² GDP는 308억 달러로 브라질이 209억 달러, 페루가 95억 달러를 차지함 주요산업은 농업이며 천연가스와 다양한 식물군이 존재함</p>

※숫자로 보는 남미인프라통합구상

- IIRSA는 2000년에 출범했으며 2010년까지 1단계 공정을 마감한다.
- IIRSA는 남미 12개국이 합의한 프로젝트이다.
- IIRSA는 남미 3억 8천만 주민을 통합하고, 190억 달러의 국내총생산 유발 효과를 갖는다.
- IIRSA는 수송, 에너지, 통신의 3개 분야로 진행된다.
- IIRSA는 3개 금융기구—미주개발은행(BID), 안데스진흥법인(CAF), 리오델라플라타기금(FONPLATA)—로부터 기술적 지원을 받는다.
- IIRSA는 남미 대륙을 10개의 축을 나누어 통합 인프라를 구축한다.
- IIRSA는 7개의 부문별 통합과정(PSIs)을 갖는다.
- IIRSA는 524개의 인프라통합 프로젝트를 진행하며 투자규모는 약 960억 달러이다.
- IIRSA는 현재 53개 프로젝트를 완수했고 196개 프로젝트가 시행 중이며 여기에 소요되는 투자규모는 380억 달러이다.
- IIRSA는 추가적으로 103개 프로젝트를 준비 중이며 여기에 소요될 투자규모는 170억 달러이다.
- IIRSA는 우선적으로 시행할 전략적 프로젝트로 31개를 지정했으며, 여기에 102억 달러가 투자된다.

김은중 — 서울대학교 라틴아메리카연구소 HK교수