

21세기 새로운 자원착취: 남미 진보정권의 자원착취에 대한 열 개의 긴급 명제

에두아르도 구디나스

소위 자원착취는 광물과 석유 개발을 포함하는데, 라틴아메리카에서 역사가 길다. 자원착취자의 활동으로 인하여 현재 수출이 신장되었다. 자원착취는 지금까지 계속 국가 경제에서 중요한 역할을 했다. 또한, 경제적, 사회적, 환경적 영향 때문에 자원착취는 지금까지 여러 강력한 투쟁의 중심에 자리 잡고 있다.

주목할 만한 사실은, 국가 발전에 기여하는 정도가 제한적임을 보여주는 증거가 점점 많아지고 있음에도 불구하고 그리고 모든 논쟁에도 불구하고, 자원착취가 여전히 건재하다는 것이다. 광물과 석유의 채굴이 속도를 내고 있고, 정부들은 고집스럽게 그것을 경제성장의 동력으로 만들려고 하고 있다. 훨씬 더 놀라운 것은 이러한 상황이 진보 좌파 정부들에서도 계속되고 있다는 점이다. 현재 그들 중 상당수가 규정 개정에서 보조금 지급에 이르기까지 아주 다른 다양한 방식으로 자원착취를 행하고 적극 추진하고 있다.

이 논문에서는 진보 정부들이 추진한 자원착취 방식을 검토하고, 진보 정부들의 가장 중요한 특징과 특히 사회운동들에 대해 보였던 저항들에 대해서 일련의 명제들을 분명하게 제시해 보려고 한다. 이러한 명제들이 절실히 필요하다는 생각이 든다. 자원착취의 부정적인 영향이 진보 정부들에서 계속되고 있다. 대안에 도달하려면, 현재 벌어지고 있는 과정을 더 잘 이해할 필요가 있다.

전통적인 자원착취의 관행과 구별되고, 어떤 경우에는 상당한 차이를 보이는 진보정부의 새로운 자원착취 유형이 있다고 가정해보자. 전통적인 자원착취 유형은 여러 나라에서 실행된 바 있고, 현재의 진보 정권들에서도 과거에 시행된 바 있다. 이러한 새로운 자원착취는 어떤 경우에는 그 차이가 실질적이지만, 자연의 전유에 기초한 개발 방식은 그대로 유지하고 있다. 이러한 새로운 자원착취는 거의 변화가 없는 틀을 제공하며, 1차 산물의 공급자로서 국제환경에 매우 의존적이다. 정말로 국가가 좀 더 적극적인 역할을 하고, 사람들에게 잉여의

일부분을 재분배해줌으로써 자원착취에 좀 더 많은 정당성을 부여한다 해도, 국가는 과거 자원착취의 부정적인 환경적 사회적 영향을 여전히 되풀이한다.

이 논문에서는 자원착취라는 용어를 광범위한 의미로 사용하여, 가공되지 않은(혹은 제한적인 방식으로 그렇게 된) 그리고 한 나라를 수출국가로 만드는 막대한 양의 자연자원을 제거하려는 활동들을 설명하려고 한다.

I. 남미의 새로운 정치적 상황

얼마 전만 해도 좌파 쪽 논의는 자원착취를 포함한 전통적인 발전수단에 문제를 제기했다. 좌파는 지역경제의 역할, 노동조건, 외국기업의 막강한 힘, 최소한의 국가 개입, 취약한 조세제도를 비판했던 것처럼 수출 의존을 비판했다. 좌파는 종종 광산과 석유 같은 전형적인 자원 착취부문을 비판하곤 했다. 좌파는 신자유주의 개혁의 이러한 의존을 끊고, 생산을 다양화하며, 1차 산물을 산업화하는 쪽으로 돌릴 것을 요구했다. 대부분의 경우에, 정치 활동가들과 사회운동 집단들은 공통적으로 이러한 사항을 요구했다. 따라서 여러 다른 입장에서 보더라도, 일단 신좌파 출신 새로운 자원착취 정치집단이 정권을 장악하는데 성공하면, 자원착취 부문에서 실질적인 변화를 추진할 것처럼 보였다.

최근 몇 년 동안, 진보적인 좌파 집단들은 기존 정부를 무너뜨리는 데 성공했다. 스스로를 진보적이고 좌파적이라거나 신좌파적이라고 규정하는 정당, 연합, 집단들이 계속 선거에서 승리를 거뒀다. 현재 이러한 새 정부들이 주도하고 있는 나라는 일곱 개이다. 예를 들면, 아르헨티나의 네스토르 키르츠네르(Néstor Kirchner), 볼리비아의 에보 모랄레스(Evo Morales), 에콰도르의 라파엘 코레아(Rafael Correa), 브라질의 루이스 이나시오 룰라 다 실바(Luís Inácio Lula da Silva), 우루과이의 타바레 바스게스(Tabaré Vázquez), 베네수엘라의 우고 차베스(Hugo Chavez)가 있다. 이 집단에 칠레의 미첼레 바첼렛(Michele Bachelet)을 덧붙일 수 있다. 하지만 스스로 집권 초기 단계에 있다고 생각하는 파라과이의 페르난도 루고(Fernando Lugo)는 아니다. 페루(알란 가르시아)와 콜롬비아(알바로 Uribe)는 아직도 보수 혹은 우파 정부 아래에 있다. 따라서 대략 남아메리카 인구의 80%와 영토의 3/4 이상이 진보 정부의 통치 아래 있다.

이들 정부는 서로 아주 다르고, 사실상 각 나라의 내부에도 상당한 차이가

있다. 하지만 이러한 차이와 관계없이, 좌파정부들은 공통적으로 시장 기능주의를 비판하며, 다른 형태의 국가 행동주의를 이용하고 빈곤 퇴치운동을 정부 최우선 과제로 삼는다.

II. 현대의 자원착취

진보주의의 도래가 의미하는 실질적인 변화에도 불구하고, 그러한 일이 발생한 모든 나라가 고전적인 자원착취 활동들을 여태 계속하고 있으며, 심지어는 확대하기까지 하고 있다. 선구적인 예가 칠레에서 일어났는데, 칠레에서는 군사독재가 끝난 후 연이어 들어선 민주정당연합(Concertación por la Democracia) 정부들이 광산 부문의 기본구조를 유지하면서도, 사기업들을 출발점으로 이용하면서 광산부문의 팽창을 촉진했다. 게다가, 생산의 다양화 노력은 아직 그다지 큰 성공을 이루지 못했다(예를 들어, Folchi, 2003을 보라).

따라서 첫 번째 명제를 다음과 같이 제시한다. 남아메리카에서 좌파로의 심각한 정치적 변화가 일어났음에도 불구하고, 자원착취 부문은 그 중요성을 여전히 유지하고 있으며, 우고 차베스의 베네수엘라에서 온건한 룰라 다 실바의 브라질에 이르기까지 모든 나라에서 현재 발전 전략의 중심축을 이루고 있다(<표 1>).

이는 이전 정부들에 뿌리를 두고 있는 관성의 일부이며, 따라서 그 방향을 바꾼다는 것은 순진한 생각이라고 주장할 수도 있다. 그런데 이러한 입장은 경험적인 증거를 고려하지 않고 있다. 그러한 증거를 보면, 이미 진보 정부들은 여태까지 고전적인 자원착취를 변화시키려고 노력조차 하지 않았으며, 오히려 이를 유지하려고 했음을 알 수 있다. 예를 들면, 브라질과 베네수엘라의 새 정부들은 탄화수소의 탐사와 개발에 훨씬 더 호의적이었고, 볼리비아에서는 모순적인 결과에도 불구하고 그와 같은 방향에서 조치들을 취했다. 더군다나 이 정부들은 두드러질 정도로 새로운 자원착취 부문들을 장려하기도 한다. 이러한 사례들을 보면, 에콰도르에서는 꼬레아 정부가 광산을 개발하고 있고, 볼리비아에서는 새로운 철과 리튬 광산 개발을 지원하고 있고, 브라질과 아르헨티나에서는 국가가 광산업의 성장을 촉진하는 것을 강력하게 지지하고 있으며, 이와 동시에 우루과이의 좌파는 연안의 석유 탐사 작업에 참여하고 있다.

룰라 다 실바 대통령이 집권하고 있는 브라질은 광산개발국으로 탈바꿈하고

있다. 2013년경이면 새로운 광산들을 개발하고 가공 처리용 기계들을 도입하여 알루미늄 생산이 두 배가 되고, 구리 생산은 세 배가 될 것으로 추정하고 있다(USGS, 2008). 2003년 노동자당 연합정부 초기에 구리 생산은 2억 6천 4백만 톤이었는데, 2008년에는 3억 7천만 톤으로 증가했다(IBRAM, 2009). 채굴과 채석으로 얻은 수출액이 2003년에는 60억 달러를 넘었는데, 2007년에는 210억 달러를 넘을 정도로 큰 폭 상승했다(CEPAL, 2009).

끼르츠네르 정권의 아르헨티나는 계속해서 똑 같은 길을 따라가고 있는데, 특히 안데스 지역의 채굴을 적극 추진하고 있다. 이와 더불어, 최근에는 칠레와 공동으로 빠스쿠아(Pascua) 대개발을 추진하고 있는데, 그렇게 되면 대륙에서 두 번째 금 생산국이 된다.

또 하나 반드시 지적해야 하는 것은 특히 아르헨티나, 브라질, 우루과이에서 수출을 위한 단일 경작으로 농업상의 실질적인 변화가 일어났다는 점이다. 이러한 새로운 활동들은 농업적인 자원착취를 의미한다. 특히, 다양한 유전자 조작을 토대로 콩을 재배하고, 기계와 화학 제초제를 엄청나게 사용하며, 가공을 거의 혹은 전혀 하지 않으며, 생산물을 상품으로 수출하는 데서 그 예를 들 수 있다. 이러한 일들은 끼르츠네르, 룰라 다 실바, 바스게스 정부의 축복과 지원 속에 확장되고 강화되어왔다. 비슷한 일이 단일재배 삼림에서 벌어지고 있는데, 단일재배 삼림들이 막대한 토지를 차지하고 있으며, 셀룰로오스 펄을 만들 목적으로 잘려 나가고 있다.

볼리비아와 에콰도르의 경우처럼, 자원착취 부문이 수출과 국가경제에서 높은 비율을 차지하는 나라들의 상당수가 낮은 발전 수준과 높은 빈곤 발생률, 식량 접근의 한계에 직면해 있다.

〈표 1〉 남아메리카 주요 자원착취 경제국들의 1차 산물, 탄화수소, 광물들의 수출, 전체 수출품 대비 비율

국가	1차 산물/총수출	탄화수소/총수출	광물/총수출
베네수엘라	92.7	89.7	0.4
볼리비아	91.9	46.1	24.8
에콰도르	91.3	59.2	-
칠레	89.6	1.2	60.7
페루	87.4	7.8	55.1
콜롬비아	60.8	24.3	19.4
브라질	51.7	10.0	6.6

출처: CEPAL의 자료(2009).

III. 자원착취의 새로운 형태

현재의 자원착취는 보수 정부 시절에 보았던 것과 다르다. 진보 정부는 다양한 변화를 도입했다. 예를 들면, 볼리비아의 MAS 정부는 집권하면서 조세제도와 기업에 대한 로열티 제도와 계약조건의 재협상에서 변화를 가져왔다. 볼리비아는 이제 이러한 부문들이 경쟁하는 데서 핵심적인 국가가 되었다. 비슷한 일이 모든 나라의 다양한 부문에서 벌어지고 있는데, 여기에서 주목해야 하는 것은 국가의 중요성과 자원착취 부문에 관한 조치들이 변화해왔다는 것이다.

따라서 다음과 같은 두 번째 명제를 주장한다. 진보 정부 하에서는 새로운 형태의 자원착취가 진보적인 특징을 보이면서 발전해왔다. 잘못된 분석을 낳을 수 있는 두 극단들 중 한 극단으로 빠질 위험을 피하려면, 이러한 사실을 인정하는 것이 중요하다. 좌파정부가 아무 것도 하지 않았으며, 광산과 석유 부문의 경영체제가 1980년대 혹은 1990년대의 경영체제와 똑 같다고 주장할 수는 없다. 하지만 이러한 새로운 정부들이 실질적으로 자원착취 부문을 수정했으며, 그 정부들이 구리나 석유 같은 원료의 수출에 의존하지 않는 또 다른 종류의 발전으로 이행함으로써 자원착취부문들이 미치는 사회적 환경적 영향을 완화하고 있다는 주장을 옹호할 수 있는 사람도 없다.

만약 이러한 상황을 받아들인다면, 핵심적인 문제는 진보적인 새로운 자원착취의 특징을 가능한 한 가장 좋은 방법으로 특징짓는 것이다. 시민사회의 관점에서 만큼이나 국가의 새로운 역할과 정치적 함의라는 관점에서도 이것은 시급한 작업이다.

IV. 국가의 역할

과거의 자원 착취, 특히 1980년대와 90년대의 자원착취의 특징은 국가 역할의 제한, 기업 경영권의 이전, 참여자와 시장의 긴밀한 관계였다. 광산과 석유 회사가(투자를 유치하고 이익을 얻는 데 있어서 모두) 자본흐름의 자유화, 노동 및 환경적·영토적 규제의 유연성과 감소의 혜택을 누렸다. 결과적으로 이들 나라에서 초국적 기업들이 팽창했다.

이러한 최소주의 국가체제하에서는 허가권과 소유권을 자원への 접근과 맞바꾸었다. 이러한 결정은 여러 가지 요인에 따라 달라졌는데, 그러한 요인들은 국가가 발생한 소득의 일부를 받는 것에서부터 정치적 지지를 얻거나 단순한 부패의 경우에 이르기까지 다양했다. 따라서 접근과 양도의 원칙들이 불투명했고, 그것들을 적용하는 것도 자의적이었으며, 그 원칙들은 정경유착의 일부였다.

새로운 자원착취에서는 국가가 훨씬 더 적극적이며, (좋고 나쁘고 상관없이) 훨씬 더 분명한 원칙들을 가지고 있으며, 반드시 정권의 ‘지지자들’에게 도움이 되는 것을 지향하지만도 않는다. 어떤 경우에는, 새 정부들이 계약을 재협상하고, 세금을 늘이며, 국영기업의 역할을 신장시킨다. 생각해보면, 실질적인 변화가 있었던 곳은 바로 볼리비아이다. 왜냐하면 2006년경 에보 모랄레스 정부는 석유기업들에게 강제로 계약을 재협상하도록 했으며, 세금을 50% 인상했고, 국영 석유회사 YFPB를 신장시키려고 했다. 베네수엘라에서는 차베스 정부가 이전 정부들이 했던 민영화 조치들 중 많은 것을 무효화해왔다. 이 민영화 조치들로 인해서 사기업들은 국영 석유회사인 PDVSA 주식의 대부분을 가지게 되었고, (중국, 인도, 러시아 같은) 다른 나라들에서는 사기업들이 국영기업과 유대관계를 맺게 되었다. 에콰도르도 똑 같은 길을 걷고 있다. 예를 들면, 콜레아 정부는 계속해서 조세제도를 조정하고, 새로운 석유계약들을 쏟아내고 있다. 브라질에서는 그 부문을 위한 새로운 규제 제도들을 논의하고 있는데, 석유자원을 다룰 새로운 종류의 국가 기구를 창출한다는 생각이 포함되어 있다.

그러므로 세 번째 명제로 제시할 수 있는 것은 자원 착취 부문에서 국가가 직접적으로 그리고 간접적으로 좀 더 적극적인 역할을 해야 한다는 것이다. 그 길은 나라마다 다르다. 예를 들면, 정부의 역할이 베네수엘라에서는 훨씬 더 두드러지며, 칠레와 브라질에서는 덜 그렇다. 몇몇 경우에는 국영기업을 포함하여 아주 직접적이다. 다른 나라들에서는 후원과 보조금을 통해서 국가가 자신을 드러낸다(예를 들어, 브라질에서는 국가발전은행, BNDES를 통해서).

V. 국제적 연관성, 세계무역 그리고 자본의 흐름

현재의 진보 정부들은 1차 산물의 수출을 자신들의 성과 중 하나로 제시하며,

수출을 증가시키고 장려하려고 외국 투자를 유지하는 모험을 하고 있다. 수출과 투자라는 이 두 가지 요소는 진보주의 경제 전략의 두 핵심 축이 되었다.

과거의 자원착취가 ‘수출’ 혹은 ‘세계시장’을 지향했다면, 진보 정부들은 그 담론을 ‘세계화’와 ‘경쟁’으로 대체했다. 그러한 변화는 소소한 것이 아니다. 왜냐하면 ‘세계화’라는 개념을 현재 사용한다는 것은 자본의 흐름에 대한 새로운 규칙들, 상품 개념의 확장, 소유권의 확대, 정부 구매 같은 것만큼이나 (수출 같은) 고전적인 무역 양상들을 포함하여 여러 생각들이 좀 더 광범위하고 좀 더 복잡하게 결합되는 것을 수반하기 때문이다. 그동안 이 모든 것은 과거보다 훨씬 더 강한 세계 무역제도에 대한 존중으로 표현되었으며, 무엇보다도 세계무역기구(WTO)와 국제무역협정에 희망을 걸고 있다.

따라서 진보 정부들은 이러한 새로운 세계 무역제도를 받아들이고, 그 원칙에 따라 움직인다. 이는 동시에 세계시장에서의 종속적인 위치를 받아들인다는 것을 의미하는데, 거기에서 남아메리카 국가들은 가격의 수혜자이며, 그 가격은 국제 중개인들과 국제무역 브로커들과 국내의 결정들에 따라 아주 달라진다. 실제로 국제 가격이나 수출기회들 변화가 생산에 관한 국가의 결정에서 핵심적인 역할을 한다.

이러한 상업적 종속은 자본 자유화의 원칙을 받아들인다는 것을 의미하며, 실제로 남아메리카 국가들 사이에서 외국투자를 끌어들이려는 추잡한 경쟁으로 이어진다. 진보 정부들은 이러한 세계 무역 금융 원칙들을 받아들이는 것 외에 다른 선택이 없다고 주장할 수 있다. 부분적으로는, 갑작스럽게 그리고 완전히 이러한 틀과 단절하려면, 엄청나게 많은 비용이 들 것이며, 가능해보이지도 않는다는 것이 사실이다. 하지만 다른 한편으로는 훨씬 더 많은 자유재량이 있다는 것 또한 분명하다(아르헨티나, 브라질, 우루과이, 베네수엘라가 다른 방식으로 용케 해낸 IMF로부터의 분리나 에콰도르와 베네수엘라가 다른 금융 구조들을 통해서 했던 노력들이 보여주는 것처럼).

잇지 말아야 하는 것은 1990년대 초반 과거 라틴아메리카 정부 하에서 다자간 협정(무역과 관세에 관한 협정, GATT)으로만 지탱되었던 국제 무역관계에서 공식적인 제도(WTO)와 다양한 협정들(GATT와 서비스와 지적 재산권에 관한 협정들)로의 이행이 일어났다는 점이다. 하지만 진보 정부들 모두가 이러한 무역 틀을 문제 삼은 것은 아니다. 반대로, 몇몇 진보 정부들은 좀 더 많은 세계무역자유화에 호소하는 것과 아울러 그러한 무역 틀을 받아들였다(가장

분명한 예가 아르헨티나와 브라질이다).

과거의 남아메리카 정부들도 세계무역을 위한 대안적인 길을 찾는 국제적인 제도들을 지지했다. 1965년부터 1990년대 초까지 정부들은 UNCTAD(무역과 발전에 관한 유엔 회의)를 신뢰하고 지지했는데, 이 기구는 남남무역을 장려하고, 산업국들과의 교역조건을 개선하고, 다른 무역규정들을 만들려고 했다. 이와 동시에, 1989년에 다양한 농산물과 광산물을 포함하는 ‘상품을 위한 공동기금(CFC)’이 새로운 시장의 개발과 빈곤의 완화를 목표로 시행되었는데, 여기에 자금을 댄 것이 UNCTAD이었다. UNCTAD와 CFC는 시장과 세계무역을 규제할 목적으로 국제상품조직(ICBs)을 창설했다. 그 조직의 업무는 자원착취 부문들에서 얻은 생산물을 다루는 것을 포함하고 있었다. 납을 다루는 ICSG(국제적인 구리 연구 집단), 납과 아연을 다루는 ILZSG(국제적인 납 아연 연구 집단), 니켈을 다루는 INSG(국제적인 니켈 연구 집단)가 예이다.

이러한 역사를 통해서 볼 때, 진보 정부들은 모방할만한 다양한 제도적인 세계 무역 대안들을 가지고 있음이 분명하다. 예를 들면, 진보 정부들은 WTO에도 불구하고 UNCTAD의 역할을 재활성화 시킬 수도 있으며, 아니면 ICBs에 새로운 에너지를 불어넣을 수도 있다. 놀라운 것은 그러한 일이 일어나지 않았다는 것이다. 반대로, 예를 들면, 룰라 다 실바 정부는 적극적인 셀소 아모림 외무장관 시절 WTO를 강화하는 것을 중단해버렸다(예컨대, 외무장관 자신이 WTO 의장 후보를 추진함으로써, 그리고 좀 더 최근에는 도하라운드의 재활성화를 지지하는 선언들으로써).

이러한 요소들 때문에 네 번째 명제를 제시한다. 새로운 자원착취는 무역의 세계화에 기능한다. 새로운 자원착취는 남아메리카의 국제적인 종속에 자금을 대고 그것을 지탱할 것이다.

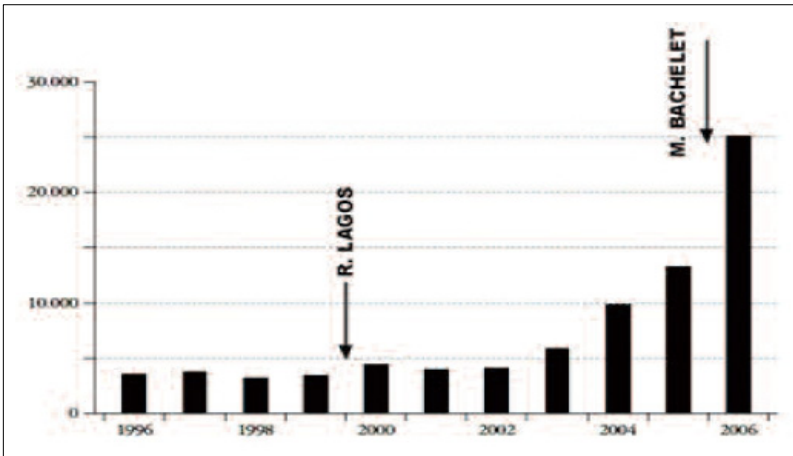
한편, 새로운 형태의 농업과 삼림에서 만큼이나 채굴과 석유가 제공하는 고전적인 산물에서도 수출을 위한 자원착취가 진전을 이루고 있다. 예를 들면, 확대된 메르코수르 국가들(아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 칠레, 파라과이, 우루과이)에서 채굴과 채석이 제공하는 수출품은 2004년에 200억 달러에서 2007년에는 460억 달러 이상으로 증가했다(CEPAL, 2009).

아르헨티나의 경우가 실례이다. 네스토르 키르츠네르 대통령이 집권하던 2003년에서 2006년 사이에 광산개발 프로젝트 수가 약 800% 증가했으며, 누적 투자는 490% 증가했다(Gutman, 2007). 예전부터 있었던 가장 유리한

채굴규정들이 그대로 유지되었는데, 거기에는 대략 3%에 달하는 로열티와 관세 면제, 그리고 다른 유리한 보장들, 이익의 자유로운 이전, 느슨한 통제 등이 포함되어 있었다.

자본의 흐름도 증가했다. 예를 들면, 칠레에서는 외국기업들이 나라 밖으로 보낸 수익이 라고스 정부 초기에 4438백만 달러에서 임기 말에는 130억 달러 이상이 되었으며, 계속 증가해서 미첼레 바첼레 정부 시절에는 250억 달러 이상이 되었다(<도표 1>). 비슷한 방식으로 브라질에서는 광산업이 면세 혜택을 누리고 있으며(상품 유통세를 내지 않는다), 보통 지방자치체로 들어가는 ‘광산 개발을 위한 기부금(Financial Contribution for Mining Exploration)’의 로열티와 공채 가격이 낮다(유동수익의 1%~3%). 이러한 산출은 기업들 스스로가 자신들을 위해서 만든 것이다(dos Reis Pereira, 2009).

<도표 1> 외국기업들이 칠레 밖으로 보낸 수익 (수백만 달러)



* 라고스와 바첼레(정부) 초기가 표시되어 있음.

출처: 칠레 중앙은행 자료를 토대로 “진보적이고 시민적인 선택을 위하여”에서 다시 만들어진 것임. 산티아고 데 칠레.

VI. 탈영토화와 영토 분열

광물, 석유 개발과 수출을 위한 단일경작의 진전은 영토에 심각한 영향을 미쳤다. 많은 경우에 그 영향이라는 것은 일단의 기사, 기술자와 그 팀들이 고립된 지역에 당도하는 것을 의미하는데, 그들 중 몇몇은 농촌 공동체나 원주민 촌락들에 거주한다. 자원착취자들은 고립된 엔클레이브(enclaves)를 만들어내는데, 엔클레이브는 수송로나 에너지를 통해서 그 나라의 다른 지역과 연결되어 있으며, 생산물을 수출항으로 보내는 것을 목적으로 한다. 그들의 활동은 많은 경우 경찰이나 군대의 보호와 함께 국가가 보호한다.

이러한 많은 고립된 생산지는 특히 안데스 지역과 아마존 지역에서 지리적 분열과정을 일으키는 또 하나의 요소이다. 고립된 생산지에서는 강력한 국가의 존재가 느껴지지만, 이 생산지는 광범위한 ‘탈영토화 된’ 지역들로 둘러싸여있다. 이 ‘탈영토화 된’ 지역에서는 국가가 적절하면서도 동일한 방식으로 자신의 존재를 확실하게 하지 못한다. 예를 들어, 이곳에서는 시민권의 보호와 의료서비스, 법 집행에 한계가 있다. 시민들이 거주하는 많은 지역에서 국가의 존재는 미약하거나 없는 반면, 자원착취 활동을 지원하고 보호하는 몇 안 되는 지역에서는 국가가 존재하며 적극적이다.

자원을 착취하는 고립된 생산지역에서는 긴장과 모순이 많이 발생한다. 어떤 경우에는 정부가 탐사와 착취 광구를 할당하는데, 그것은 원주민 마을이나 농민 공동체가 인정하는 기존의 영토 경계선을 무시한 것이다. 또 다른 경우에, 이러한 생산지역은 고립지역의 개방이나 농업경계선의 진전, 이와 더불어 음흉한 사냥꾼들의 침입, 불법 벌채, 마약거래나 밀수를 의미한다. 따라서 불안정해지고 폭력이 증가한다. 이와 동시에, 자원을 착취하는 고립된 생산지는 연결망을 필요로 하는데, 이 망을 통해서 소비재와 장비를 들여오고, 수출용 산물을 내보낸다. 물론 이 때문에 더 많은 문제가 발생한다. 몇몇 대기업은 (수력 발전 댐이나 가스설비를 포함한) 기간시설이나 에너지의 주요 건설 사업들을 필요로 하는데, 이는 또 다시 영토에 추가적으로 영향을 미친다.

이러한 과정의 역사는 길며, 진보 정부 시절에도 크게 변화하지 않았다. 따라서 다섯 번째 명제는 다음과 같다. 탈영토화 된 지역에서의 영토 분열은 새로운 자원착취 하에서도 계속되고 있는 가운데, 고립된 생산지들의 네트워크를 만들어내고, 그 생산지와 세계시장을 연결하고 있으며, 그러한 연결로 영토적

긴장이 악화되고 있다. 영토적 배치와 참여자들과 관계의 형태와 제도가 바뀌면서 결국 공동체의 해체로 이어지고 있다(Bebbington과 Hinojosa Valencia, 2007).

지리적 규모 면에서 광범위하게, 그리고 거의 모든 경우에, 새로운 자원착취는 '남아메리카 지역 하부구조 통합 계획(IIRSA)'에서 지원받는다. 더군다나, 이 자원착취는 농업 개혁과 토지 분배 같은 약속을 포함하여 영토 분배와 보호지역의 지정을 위한 계획안을 만들고 결정한다.

예를 들면, 콜라 정부는 농업개혁과 농부들을 위해 토지를 바치겠다는 목표를 이루지 못했다. 대농장들은 없어지지 않았으며, 양도된 지역도 아주 작았다(공식적인 목표량의 30%도 안 되었음). 더군다나, 새로운 정부안은 이러한 목적을 포기하고, 토지소유 규정들로 대체했다. 토지사목위원회(Comisión Pastoral de La Tierra)에 의하면, 이 보잘것없는 '농업개혁'은 다음 두 가지 조건들을 특징으로 한다. 농업개혁은 농공산업에 바쳐진 토지에서는 일어나지 않을 것이며, 기업 영농을 '돕는' 길로만 나아갈 것이다. 결론적으로 노동자당과 지지자들의 입장에서 볼 때, 농업개혁은 기업 영농의 팽창과 맞물려 있다(de Olivera, 2009). 이예와 다른 예가 보여주는 바에 따르면, 사실상 영토 배치가 진행중인데, 결정적인 요소는 자원착취 부문의 이해관계이다.

VII. 빈곤과 생산과정

기존의 자원착취 형태에서는 자원 소유권을 위한 경쟁이 있었다. 과거의 정부들은 소유권을 주거나 광물과 석유 같은 자원의 양도와 접근에 관한 규정을 만들어냈는데, 실제로 자원에 대한 소유권을 양도하는 것과 아주 흡사했다. 이는 결국 자원착취 부문들이 강력하게 초국적화되고, 국영기업의 역할이 점점 작아지는 결과를 초래했다.

위에서 본 바와 같이, 새로운 자원착취에서는 국가가 지배적이며, 따라서 자원 접근에 대한 통제권을 강화하고, 대략 모든 경우에 자원을 국가 재산으로 정한다. 이와 동시에, 국영기업들을 소생시키거나 건설했다(예를 들면, 볼리비아에서는 YPF[볼리비아 국가 재정을 위한 유전]가 인가받았고, 아르헨티나에서는 가스화 에너지를 위한 국영 업체 ENARSA가 만들어졌다).

하지만 국영기업처럼 국가는 상업적인 성공을 목표로 하여, 경쟁, 비용절감, 수익성에 기초한 기업전략들을 계속 추진해 가는 것으로 보인다. 이런 식으로 (베네수엘라의 PDVSA 같은) 국영기업들과 (브라질의 Petrobás 같은) 혼합기업들 혹은 (아르헨티나의 Repsol YPF 같은) 사기업들의 운영이 점점 Exxon이나 영국 석유회사 같은 과거 초국적 기업들의 관행을 닮아 가고 있다. 사회와 환경을 위한 국영 석유회사의 활동은 형편없으며, 아주 의심스럽다. 예컨대, 기억에 따르면 안데스 국가들에서 Petrobás는 이러한 활동을 하고 있지만, 반면에 우루과이에서는 국영기업 ANCAP가 여전히 환경문제에서 뒷걸음질치고 있다. 달리 말해서, 자원착취 활동이 국영기업의 손아귀에 있는 경우, 종전의 기업 관행들을 따르고 있다.

그러므로 여섯 번째 명제로 다음을 제시한다. 진보 정부 하에서 특히 중요하게 인식해야 하는 것은, 자원의 소유권을 제외하고는 사회적 환경적 영향의 구체화를 포함하여, 효율성이라는 고전적인 기준에 따라 이익을 증가시키고 경쟁의 고양을 지향하는 생산과정의 원칙이나 기능들이 되풀이되고 있다는 것이다.

그뿐 아니라, 진정한 국가 능력이 논란거리가 되고 있다. 왜냐하면 현재 볼리비아에서 일어나고 있는 것처럼, 협회, 단체들 혹은 ‘합작투자회사들’이 사기업들과 계약을 맺음으로써 사실상 생산과정의 민영화가 일어나고 있기 때문이다.

이러한 것이 의미하는 바가 매우 중요하다. 그 중에서도 강조해야 하는 것은 자원과 생산수단의 소유권의 논의에 덧붙여서, 국가 수중에 있는 것이든 다른 개인의 수중에 있는 것이든, 생산과정의 구조와 동력에 대해 훨씬 더 진지한 논의가 이루어져야 한다는 점이다. 이러한 생산과정이 사회적 환경적 영향과 상업적 경제적 관계를 결정한다.

VIII. 사회적-환경적 영향과 주민 갈등

지금까지 자원착취주의자들의 고립된 생산지역은 그것이 미치는 심각한 사회적 환경적 영향 때문에 격렬한 논쟁의 중심에 있었다. 이러한 영향에는 지방 불균형의 심화에서부터 환경오염의 경우와 생물의 다양성 상실에 이르기까지 모든 것이 포함되어 있다. 최근에 축적된 다양하고 확실한 경험적 증거들을

보면, 과거의 일처리 방식 때문에 사회적 환경적 문제들이 구체화되고 있음이 분명하다.

신좌파의 가장 중요한 문제는 특히 환경관련 지역에서 이러한 영향을 고려할 지도력의 실질적인 개선이 부족하다는 것이다. 심지어 몇몇 나라에서는 퇴보하고 있다고 말할 수 있을 것이다. 사실상, 환경문제에 직면한 모든 좌파 정부에서 저항의 징후를 볼 수 있다. 예컨대 다음과 같은 아르헨티나의 사례를 들 수 있다. 광산기업을 위해서, 특히 빠스쿠아 라마의 금 착취를 위해서 안데스의 빙하를 보호하려는 법을 거부했다. 브라질에서는 환경관련 허가과 규정의 '유연화'를 지향하는 방향으로 나아가고 있다. 볼리비아에서는 환경에 관한 규정들을 훼손했으며, 최근에 새로운 부처에서 환경관리를 조직했지만, 여전히 힘이 없다. 우루과이에서는 프렌테 암플리오(확대전선: 중도좌파 연립세력) 정부가 셀룰로오스와 종이에 투자를 유치하려고 계속해서 환경관련 허가권을 주고 있다.

결과적으로 일곱 번째 명제를 제시할 수 있다. 새로운 자원착취는 지속되고 있으며, 몇몇 경우에는 사회적 환경적 영향이 커지고 있는 반면, 그 영향에 대처하고 해결하려는 활동들은 아직도 비효율적이며, 때로는 악화되기까지 하고 있다.

사회적 환경적 영토적 영향에 대한 논의가 진보 정부 하에서 더 불투명하다. 많은 경우에 환경문제가 존재한다는 것 자체를 부정하거나 최소화했으며, 다른 경우에는 자원착취가 환경에 미치는 영향을 부정할 뿐 아니라 다른 종류의 문제를 제기하기도 했다. 예를 들면, 경제적 이익을 위한 투쟁, 영토 계획 문제에서의 대결, 혹은 정당들의 숨겨진 의제 표출(예를 들어, 아르헨티나에서의 2009년 스밤빠(Svampa)와 안토넬리(Antonelli)의 경우와 2009년 로드리게스 빠르도의 경우를 보라) 등이다. 하지만 이러한 영향은 전 국민의 더 큰 이익을 위해서 '희생'으로 받아들여야 하는 것으로 제시되었다. 예를 들면, 차베스의 베네수엘라에서는 솔리아 주가 "석유개발을 위한 희생 지역"으로 바뀌었다는 것을 받아들여야만 한다(García Gaudilla, 2009).

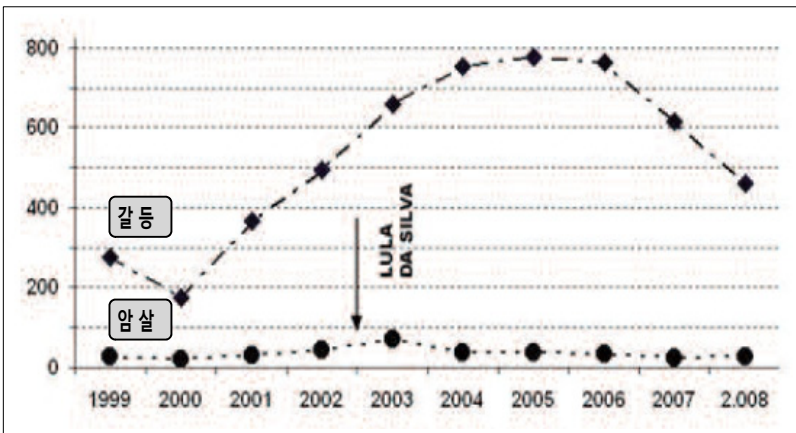
사회적 차원을 보면, 자원착취가 낳은 사회갈등은 진보 정부가 들어선 모든 나라에서 존재한다. 베네수엘라, 에콰도르, 볼리비아에서는 채굴에 반대하고, 석유 오염을 맹렬하게 비난하고 있다. 아르헨티나와 칠레에서는 광산 착취에 반대하는 저항이 일어나고 있으며, 아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 우루과이

등에서는 콩과 산림물의 단일경작을 비난하고 있다. 정부는 이러한 항의에 거부반응을 보이면서 그 원인을 알아보려고도 하지 않거나 그것을 최소화하려고 한다. 때로는 시위 지도부를 다른 이해관계를 가지고 있다는 이유로 기소한다. 게다가, 전 국민의 더 큰 이익과 맞바꾸는 조건으로 이러한 영향을 받아들일 것을 주장하는 사람도 없지 않다. 다른 한편, 원주민 집단과 농민들은 발전을 “가로막고 있으며”, “나라 전체에 손해를 입히고 있다”는 이유로 공격을 받고 있다(Bebbington, 2009).

그러한 갈등을 겪지 않고 평온함을 누리고 있다고 생각되는 나라들에서조차도 자세히 살펴보면 다른 그림을 볼 수 있다. 예를 들면, 브라질에서는 룰라 다 실바의 첫 임기 동안 농촌의 갈등이 실질적으로 증가했으며, 두 번째 임기에는 크게 줄었지만, 그럼에도 불구하고 갈등이 계속 높은 비율을 차지했다(<도표 2>). 이것은 열악한 노동조건, 노예노동 그리고 원주민에 대한 폭력 같은 요소들 때문인데, 이 모든 것들이 특히 아마존 지역에서 일어나고 있으며, 이 지역의 많은 곳이 새로운 자원착취와 직접적으로 연관되어 있다.

투자를 유치하는 방식과 사회적 요구, 특히 환경적 요구를 고려해볼 때, 상황은 더 악화될 수 있다. 그 예로서, 아르헨티나 멘도사에서의 갈륨 개발의 승인, 볼리비아에서의 새로운 채굴 프로젝트들(2008년 모랄레스와 리베라 아리

<도표 2> 브라질 농촌에서의 갈등과 암살의 발생



* 룰라 다 실바의 재임 초기가 표시되어 있음.

출처: 브라질 토지사목위원회의 자료를 토대로 필자가 만들었음.

스멘디가 사례들을 편찬함), 브라질에서의 환경 위반에 대한 처벌 면제와 환경가공의 “가속화”(Barreto외, 2009), 우루과이에서 순차적인 방식으로 환경관련 허가권을 주는 특이한 방식을 들 수 있다. 마찬가지로, 자원착취 활동을 확대하려는 열망이 광범위한 보호지역으로 침투하고 있는데, 이와 더불어 관심 있는 정당들은 광물이나 석유 개발을 위해 이 지역들을 해방시키려고 하고 있다(볼리비아, 브라질, 에콰도르, 베네수엘라에서 논의되었듯이). 볼리비아 엘 무툼(El Mutun)에서의 철 개발의 예가 이러한 복잡성을 잘 보여준다. 왜냐하면 국가가 환경관련 영향에도 불구하고 외국 투자자들에게 에너지 장려금을 포함한 다양한 이점을 제공하면서까지 개발을 추진하려고 했기 때문이다(Morales와 Ribera Arismendi, 2008). 이와 다른 사례들은 다음 사실의 전형적인 예를 보여준다. 즉, 진보 정부들은 투자자들을 위한 편의시설들, 도로, 에너지, 세금 면제 등으로 새로운 자원착취에 보조금을 제공하고 후원한다.

(김윤경, 이성형 번역)