

필리핀 광산업의 신자유주의화 :

제도 변화를 중심으로

엄은희*

I. 서론

제1세계 시민들에게 광산업은 전근대적 환경파괴 산업으로 시야에서 사라지고 있지만, 지구적 수준에서 광산업은 선진화된 금융환경 하에서 지구적 자본의 신규 투자대상으로 부상 중이다. 높아진 환경기준으로 인해 제1세계에서 탈출한 광산자본이 주로 개발도상국으로 이동하면서 이들 국가에서 대규모 광산개발 프로젝트가 붐을 이루고 있다. 광물자원은 본질적으로 편재(偏在)하기 때문에 광산의 개발과 상품화된 광물의 거래를 총괄하는 광산업은 근대 이후 꾸준히 지구적 수준에서 형성되어 왔다. 하지만 1980년대 이후 본격화된 신자유주의적 지구화¹⁾ 과정은 지구적 광산업을 종전과는 다른 양상으로 재편하고 있다. 자본의 측면에서는 전지구적으로 통합된 금융시장에서 형성된 다국적 광산자본들이 새로운 투자의 기회를

* 동국대학교 지리교육과 시간강사. eunhui.com@gmail.com

1) 연구자는 globalization의 번역어로 세계화보다 지구화를 선호한다. 한국에서 세계화라는 용어는 정치권이나 언론이 먼저 사용하면서 학술적으로 정리되지 못한 채 오랫동안 사용되었고 따라서 개념적으로 오염된 측면이 있다고 판단하기 때문이다. 조효제는 『전지구적 전환』(데이비드 웰드 외 저·조효제 역, 2002)의 역사해제에서 지구적 현상을 지리적 영역성과 경계 등의 개념으로 설명하는데 세계화보다는 지구화라는 용어가 더욱 적합하다고 주장하기도 하였다.

쫓아 공간적 선택과 집중의 새로운 투자의 지리학을 창출하는 중이며, 개별국가- 특히 개발도상국들-의 측면에서는 각종 제도적 정비를 통해 유동성 높은 외국인 자본에게 매력적인 투자환경을 제공하기 위해 환경적 출혈을 마다하지 않는 경쟁이 심화되고 있다.

1980년대 중반 이후 다수의 개발도상국들이 자국의 경제 영역 중 광산분야에서 외국인 직접 투자를 유치하기 위한 각종 제도적 변화에 노력하고 있다(Bridge 2004). 구체적으로 오토(Otto 1997)의 자료에 따르면, 1985년 이후 새로운 광산법을 제정하거나 기존의 법령을 개정하여 광산 분야에 대한 외국인 투자를 유치하려는 국가의 수가 90개국에 달했다고 보고된다. 서비스와 제조업 분야에서 세계적인 경쟁력을 갖추기 어려운 개도국의 입장에서 1차 산업 분야, 특히 광물 및 채광산업은 국가적 선도 산업(flagship industry)으로 기대되고 있는 것이다.

본 논문은 풍부한 광물자원을 보유한 개발도상국가로서 필리핀이 광산업 부문의 신자유주의적 제도 변화를 통해 지구시장에 편입되는 과정과 그에 수반되는 각종 문제점을 국가 수준에 국한하여 살피는 것을 목적으로 한다. 하지만 광산업은 전체 국가경제에서 한 부문이므로 전체 경제체제의 변화 과정의 맥락 속에 광산업을 정치시키기 위해서는 먼저 필리핀 경제의 변화과정을 신자유주의화라는 틀로 재구성되어야 할 것이다. 또한 광산업을 포함한 경제부문의 신자유주의적 개혁이 필리핀의 환경과 국민들의 삶에 미친 해악이 분명하기 때문에 이에 대한 대안적 모색도 요구될 것이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 국가적 경제체제와 광산업에 영향을 미친 신자유주의 및 신자유주의화에 관한 지리학의 최근 논의를 정리하며, 신자유주의의 폐해에 대한 대안으로 생태적 근대화 이론을 검토하고자 한다. 3장에서는 필리핀의 경제체제의 변화를 다루되, 신자유주의화라는 개념틀로 재구성하게 될 것이다. 4

장에서는 필리핀 사회의 신자유주의화 과정 하에서 하나의 하위 산업 분야로서 필리핀의 광산업이 지구화되는 과정을 제도상의 변화 과정을 중심으로 추적하고자 한다. 이어서 5장에서는 다국적 기업들에 의해 포획되어 버린 현재의 필리핀 광산업의 상황을 비판적 관점에서 고찰한 후 광산업이 수사적으로 내세우고 있는 “지속가능한 광업(sustainable mining)”의 허구성을 지적할 것이다. 결론인 6장에서는 앞의 논의를 정리하면서 친민중·친환경적 광산 정책의 원칙들을 생태적 근대화론(ecological modernization theory)의 입장에서 제언하게 될 것이다.

II. 신자유주의화와 생태적 근대화

1. 신자유주의화(neoliberalization)

1980년대 필리핀의 정치·경제·사회적 변화를 신자유주의화라는 개념으로 이해하기 위해서는 이와 관련된 최근 지리학계의 연구를 살펴볼 필요가 있다. 최근 지리학계에서는 신자유주의(neoliberalism) 혹은 신자유주의화(neoliberalization)에 대한 비판적 문헌들이 다수 출판되고 있다(Brenner and Theodore 2002; Peck and Tickell 2002). 통상 신자유주의는 1980년대 이후 자유 시장 지향적인 제도 개혁을 지향하는 일련의 경제적·정치적 변화를 지칭하며, 실질적인 정책적 변화의 틀로써 소위 신자유주의 독트린이라 불리는 ‘자유화(liberalization), 분권화(decentralization), 탈규제(deregulation), 민영화(privatization)’이라는 정책 세트가 제시되곤 한다.

그러나 문제는 신자유주의라 구별되는 현상이 너무나 다종다기하며, 종종 정책들 간의 모순이 발견되기도 한다는 점이다. 조절학파의

관점에서 신자유주의를 바라보는 펙과 티켈(Peck and Tickell 2002)은 퇴행적 신자유주의(roll-back neoliberalism)와 공격적 신자유주의(roll-out neoliberalism)²⁾를 구별하는데, 전자는 국가가 작은 정부를 지향하며 탈규제화(deregulation)를 통해, 후자는 국가가 적극적인 재규제화(reregulation)를 통해 신자유주의 새로운 국면을 구체화시킨다고 주장한다. 이들은 또한 거시적 측면으로 전자가 1980년대, 후자가 1990년대에 주로 표면화되었다고 구별하지만 경우에 따라서는 탈규제와 재규제 정책이 분야에 따라 혼합적으로 드러나면서 모순적이고 복잡한 국면이 전개됨을 강조하였다. 브레너와 테오도르 (Brenner and Theodore 2002) 역시 이데올로기와 국가와 시장에 의해 주도되는 신자유주의적 프로젝트의 등장과 이를 위한 규율상의 변화를 포착하기 위해 “실제로 존재하는 신자유주의(actually existing neoliberalism)”라는 용어를 고안하였다고 밝힌 바 있다.

이처럼 신자유주의가 현실에서 구현되는 양상은 각 국가(혹은 지역)가 처한 역사적 지리적 유산에 따라 매우 상이한 방식으로 드러나게 된다. 이것은 담론의 영역에 속하는 신자유주의와는 구별되는 실질적이며 과정적인 변화이다. 따라서 이 둘을 구별하려는 최근 정치지리학의 주된 주장은 다음과 같이 정리될 수 있다. 시장지향적 이념이나 자유시장의 논리가 이념형으로서의 신자유주의를 의미하는 반면, 국가적·지역적으로 경로의존적으로(path-dependent) 전개되는 경제적, 정치적, 사회적, 그리고 공간적 체제들의 변환이 이루어지는 맥락은 신자유주의화, 보다 정확하게는 “신자유주의화들(neoliberalizations)”이라는 일종의 과정(들)으로 이해되는 것이 마땅하다.

2) 퇴행적(roll-back), 공격적(roll-out)의 번역어 표현은 최병두(2007)를 따른다.

2. 생태적 근대화(Environmental Modernization)

생태적 근대화론이란 환경문제는 자본주의 정치경제를 환경적으로 좀 더 건전한 수준으로 재구성함으로써 풀 수 있는 문제로, 반근대화나 과거로의 회귀가 아니라 정치·경제·사회·문화를 환경을 중심으로 한층 더 근대화함으로써 해결될 수 있다고 보는 담론이다(Weale 1998). 자본주의는 생산 활동을 통해 생산의 토대가 되는 자연을 파괴하는 모순³⁾을 내포하고 있어 지속가능할 수 없다고 보는 생태사회주의나 산업화 과정이 유발한 생태적 기술적 위험에 대한 인식을 바탕으로 인간중심주의적 관점으로부터 생태중심주의적 관점으로 전환하고 경제활동과 사회 규제 등을 지역화하고 탈중심화 할 때에만 환경문제 해결의 단초가 열린다고 보는 심층생태주의와는 달리, 자본주의적 경제구조 안에서 환경을 배려하고 환경적 외부효과를 내부화함으로써 환경개선과 경제성장이 동시에 이루어질 수 있다고 보는 입장이다(Buttel 2000). 환경문제는 경제가 어떻게 편제되어 있는지에 주의를 기울임으로써만 다루어질 수 있는 구조적 문제이지만, 완전히 다른 정치경제 시스템이 필요한 방식은 아니며 생태적 한계가 실제로 존재한다 하더라도 질적으로 다른 형태의 성장은 그와 같은 한계에 직면하지 않을 수도 있다는 것이다. 이러한 생태적 근대화는 약한 생태근대화론에서 강한 생태근대화론, 성찰적 생태근대화론에 이르기까지 다양한 논의를 포괄한다.⁴⁾

3) 마르크스주의 환경경제학자인 오코너(James O'Connor)는 마르크스가 주장한 생산력과 생산관계를 모순을 제1모순으로, 자본주의가 생산토대인 자연을 파괴하는 것을 자본주의의 제2모순이라 구분한다.

4) 약한 생태적 근대화는 기술조합주의적 처방으로 환경에 가하는 부담을 줄이려는 접근을 뜻하며 강한 생태적 근대화는 사회의 제도적 구조와 경제 체제에 대한 광범위한 재구조화를 수반하는 접근을 의미한다. ‘성찰적인’ 생태적 근대화는 Hajer(1995)가 제기한 것으로서 비판적인 자기의식에 기초하여 진행되는 정치·경제적 발전과정을 의미한다.

윤순진(2007)에 따르면, 이러한 생태적 근대화를 추구하는 국가에서는 다음과 같은 특징들이 나타난다. 첫째, 과학기술의 역할이 증대된다. 생태적 근대화의 주요 원칙인 사전예방의 원칙에 따라 경제의 생태화가 필요하며 생산과 소비과정이 생태친화적이 되도록 하는데 과학기술이 핵심적 구실을 하게 된다. 과학은 일어날 수 있는 위험을 탐지하는 데, 기술혁신은 대안적 발전 경로를 개발하는데 중요한 역할을 한다. 사후처리적 기술보다는 사전예방적 청정기술이 중요하다. 둘째, 경제와 시장의 동적 역할이 점차 중요해진다. 경제활동이 유발하는 환경적 외부효과를 내부화하는 생태의 경제화가 이뤄져야 하며 이 맥락에서 시장기제가 이를 반영할 수 있는 중요한 수단으로 활용된다. 셋째, 국가의 기능이 관료적 하향적인 데서 분산적이고 유연하며 합의를 도출하는 쪽으로 바뀐다. 그러나 기본적으로 시장실패를 교정하여 환경적 고려를 포함하도록 적극적으로 개입하여 시장을 설계하는 방식을 취함으로써 국가의 기능이 증대될 수 있다. 넷째, 환경운동은 체제에 대한 급진적 반대 입장에서 체제 내 개혁 쪽으로 점점 바뀐다. 제도 밖 비판자에서 생태개혁의 비판적 참여자로 변화된다.

Ⅲ. 필리핀 경제의 신자유주의화 과정

1. 신자유주의의 도입과 필리핀 경제정책의 변화

1980년대 대처리즘과 레이거노믹스를 필두로 제1세계에서 신자유주의가 정부실패에 대한 구조개혁적 처방의 형태로 등장하였다면 제3세계의 신자유주의적 변화는 외채위기 이후 IMF와 세계은행이 구조조정차관(SALs: Structural Adjustment Loans) 제공의 조건으로 제

시한 일련의 구조조정 프로그램들(SAPs: Structural Adjustment Programs)을 통해 구체화되었다. 그러나 제3세계에서 구조조정은 발전을 위해 국가의 근본적인 사회경제 구조를 변형시키려는 노력이 라기보다 경제적 효율성을 증대시키기 위해 시장과 국가 간의 역학 관계를 변형시키는 것이라 볼 수 있다. 필리핀의 구조조정은 1980년에 시작되었으며⁵⁾, 수사적으로는 자유화, 탈규제, 민영화를 통해 더 높은 경제적 효율성을 성취하는 것을 추구한다. 여기서 소위 자유시장, 수출주도 정책의 지지자들은 효율성이 증대되면 성장과 발전은 당연한 부산물로 따라오게 될 것이라 낙관하였다.

필리핀 정부가 국제 금융기관의 권고에 따라 신자유주의적 구조조정을 통해 경제의 체질을 자유시장, 수출지향적 구조로 바꾸게 되는 과정을 필리핀 대학 사회학과와의 월든 벨로 교수는 다음의 세 단계로 구별한다(Bello et al. 2004).

1) 1980-83년 : 무역 자유화의 시기(마르코스 정권 말기)

마르코스와 그의 측근들(cronies)의 특권적 지위를 보호하려는 저항이 다소 있기는 했지만, 필리핀은 동남아 국가들 중에서 가장 먼저 광범위하게 민영화와 탈규제 정책을 수행한 국가이다. 필리핀은 1980년 세계은행의 구조조정차관을 받아들이면서 가장 먼저 워싱턴 컨센서스의 자유화 경로에 들어서게 되었다.

이 단계의 자유화는 주로 무역에서의 관세개혁의 형식으로 진행되었다. 벨로가 제시하는 구체적인 수치에 따르면, 1981-85년 사이 거의 900여개 제품에 대한 수입 제한이 제거되었으며, 명목상 평균 관세율도 43-28%로 하락하였다(Bello et al. 2004: 15). 국제적 경기후

5) 필리핀에서 IMF와 세계은행에 의한 구조조정프로그램(SAPs)의 시행은 남아메리카에서 시작된 부채위기보다 더 앞서 시행되었는데, 그 원인으로는 마르코스 정부 하의 구조적으로 누적된 문제 즉 정실 자본주의, 점탈의 정치에 의한 외채압력의 강화 때문이다.(Broad 1988; Hutchcroft 1991)

퇴로 인해 자유화는 눈에 띄게 감소하였지만, 이미 시작된 구조조정 프로그램의 효과는 필리핀 경제를 더욱 침체의 늪에 빠지게 하였다. 수출은 감소하였으며, 대신 자유화 정책의 이점을 활용한 수입은 확대되면서 필리핀의 국내 산업이 침식되는 결과를 낳았다. 또한 83년 이후 필리핀의 정국 불안은 필리핀을 외국인 투자에서 멀어지게 하는 원인으로 작용하게 되면서, 필리핀의 마르코스 정권은 결국 1986년 에드사 민중봉기에 의해 종식하게 된다.

2) 1986-92년 : 외채상환 우선정책(아키노 정권 시기)

필리핀의 외채는 1981년 210억 달러에서 1986년 260억 달러로 상승하였는데, 이에 따라 아키노 집권 이후 필리핀 정부의 구조조정 과정이 우선적으로 재개되었다. 이런 와중에 세계은행과 IMF의 압력 하에 아키노 대통령 정부의 가장 중요한 아젠다는 외채상환에 맞춰졌다. 아키노는 대통령 취임식에서 포고령 50호(Proclamation 50)를 통해 소위 모델 채무자 전략(model debtor strategy), 즉 필리핀이 외채상환의 채무를 명예롭게 수행함으로써 다른 채무국들의 모델이 될 것을 선언하였다. 그러나 여기에는 마르코스와 그의 측근들의 비리와 연루된 바타안 핵발전소 건설을 위해 끌어들인 외채까지 포함되기도 하였다. 국가의 재정 출혈은 아키노 정권 내내 지속되었다. 보이스(Boyce 1993)에 따르면, 1986-1991년 사이 연평균 13억 달러의 손실이 발생하였는데, 특히 1980년대 말의 외채상황 비중은 국내총생산의 10%를 늘 상회하였다.

아키노 정부의 구조조정 정책은 첫 금융 장관(Finance Secrecy)으로 자유시장주의자인 에스타니슬라오(Jesus Estandis)가 지명되면서 더욱 심화되었다. 그는 행정명령 413호(Executive Order 413, 1991)를 통해 관세를 네 가지 세율로 통제하는 방안을 제시하였다. 이 결과 완제품(finished products)은 30%, 중간재(intermediate inputs) 20%, 원자재

(raw materials) 10%, 자본설비(capital equipment) 3%)⁶⁾로 “간소화(simplify)” 하는 정책이 추진되었다.

결과적으로 아키노 정권은 외채 상환 우선 정책에 과잉 집중함으로써 국내 경제를 안정화시키고 내부 발전에 투자할 여력을 남겨두지 못했다. 따라서 이 시기의 신자유주의적 개혁 역시 연속성을 띄지 못하고 가다 서다를 반복하게 되었다.

3) 1993년~현재 : 신자유주의 전면화 시기(라모스~아로요)

앞선 아키노 정부의 자유화 정책이 지속성을 지니지 못한 것과 달리 라모스 정권은 출범 시기부터 신자유주의적 개혁을 강하게 천명하였다. 1992년 대선 과정에서 라모스의 슬로건으로 처음 등장한 <필리핀 2000 Philippine 2000>은 당선 이후 국가중기발전계획(MTPDP: Medium-Term Philippine Development Plan)으로 발전되면서 2000년까지 신홍공업국 입국을 목표로 적극적인 자유화, 탈규제, 민영화 정책을 펼치겠다는 이 정권의 강한 의지를 축약하고 있다.

필리핀 내 기술 관료들의 ‘신고전주의화(neoclassification)’는 라모스 정권 시기에 절정에 달했는데, 여기에는 세계은행과 IMF라는 외부적 동력 뿐 아니라 칠레의 시카고 보이즈(chicago boys)에 비견되는 필리핀 내부 경제 엘리트들의 사고방식도 중요하다. 대통령 그 자신을 비롯하여 주요 경제 자문관, 상원과 하원 등 거의 대다수의 필리핀 사회의 주류가 신자유주의화 추진에 적극적이었다.⁷⁾

벨로(Bello et al. 2004: 94)는 라모스 정권 하에서 두 가지 상징적인 사건이 필리핀의 새로운 이데올로기 체제의 형성을 상징한다고 주장한다. 첫 번째는 필리핀대학(UPLB: University of Philippine Los Banos)

6) Celito Habito, "Tariff Reversals" Philippine Daily Inquirer, Nov. 24, 2003, B5

7) 여기에는 2001년 대통령이 된 글로리아 마카파갈 아로요도 포함된다. 그녀는 라모스 정권 당시 상원의원으로 정계에 진출하였고, 1995년 광산법을 위시한 일련의 신자유주의적 개혁 법안을 대표 발의하였다(Malaluan 1996).

출신의 신고전주의 경제학자인 아비토(Cielito Habito)가 국가경제개발청(NEDA: National Economic Development Authority)의 수장으로 임명된 것이다. 무역 자유화와 단독 무역 자유화를 강하게 신봉한 그는 1991년 관세개혁(EO413)의 관세율을 더욱 완화시키기 위해 행정명령 264호(Executive Order 264)를 발효하였다. 이 법령에 따라 필리핀은 단독으로 2004년까지 소수의 민감한 품목을 제외한 모든 수입품의 관세를 1-5%로 내리는 것을 약속하였다. 두 번째 상징적인 사건은 국영 정유 업체였던 페트론의 민간 매각을 시작으로 대부분의 공적 서비스 영역에서 BOT(build, operate, and transfer) 계획 하에서 민영화를 시작한 것이다.⁸⁾

라모스 정권은 또한 공화국법 8179(Republic Act 8179)를 상원에서 통과시켰다. 이 법안은 소위 일부의 ‘네가티브 리스트(negative list)’를 제외하고 전 분야에서 100% 외국인 참여를 허가하는 법안이다. 이에 따라 도매무역업까지도 외국 기업에게 개방되는 계기가 마련되었다.

이 외에도 라모스 정부는 다수의 자유무역 협정에도 적극적으로 가입하였다. 1992년 아세안 자유무역지대(AFTA: ASEAN Free Trade Areas)가 형성되는데 여기서 필리핀이 중추적 역할을 수행했으며, 1994년에는 아시아태평양경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economy Cooperation) 설립을 비준하면서 2020년까지 완벽한 자유무역을 허용할 것을 승인하였다. 라모스 자신이 “아펙 리더십의 부담을 스스로 짊어지는 모범이 되겠다” 그리고 “우리는 다른 국가들이 따라올 수 있도록 길을 다져야만 한다”⁹⁾는 말을 남기기도 했다. 또한 1996년 11월 수빅에서 아펙 정상회담을 유치하면서, 다음과 같이 정부의 의지를 공식화하였다.

8) 라모스 정권 하의 가장 유명한 민영화 사례는 1997년에는 세계 최대의 물 민영화 프로젝트인 메트로 마닐라 상·하수 시스템을 두 개의 필리핀 재벌(아얄라와 로페즈)에게 각각 분리하여 매각한 것을 들 수 있다.

9) Bello and Malaluan 1996: 21(Bello et al. 2004에서 재인용)

필리핀은 성공적으로 다수의 정부소유 혹은 정부관리 기업들을 민영화해왔으며 민간 분야에 일정 요구 자산을 되돌려주었다. 여기에는 호텔, 은행, 항공사, 철강, 광업, 정유사 등이 포함된다. 또한 민영화 계획이 잡혀있는 분야로 비료 공장, 제련, 발전 및 운송 업체가 있다. 세 번째 민영화 계획은 보건 서비스, 교육, 연기금 등의 사회분야를 포괄한다. 가격통제 규제들도 석유제품(곧 제거될 것임), 전기세, 교통비를 제외하고 제거될 것이다.¹⁰⁾

라모스 대통령은 또한 GATT의 우루과이 협정에 서명하였으며 1995년에는 WTO에도 가입하였다. 특히 GATT-WTO에 관해서는 공화국법 8178호(Republic Act 8178)를 통해 주요 농산품에 대한 수입 쿼터를 철회하여 필리핀 민중의 절대 다수인 농민들의 저항을 불러 일으켰다.

라모스(Fidel Ramos) 정권은 무역자유화, 탈규제, 민영화 등 신자유주의적 시장 원칙에 따른 성장 경로를 충실히 이행하려 했다. 그러함에도 필리핀 보수엘리트는 하류층의 요구를 충족시켜 주지 못한 데다 1997년 이후 아시아 외환위기의 파도가 뒤늦은 1998년 필리핀 경제를 추락시킨 후 1998년 대선은 배우 출신인 에스트라다(Joseph Estrada)의 대중주의(populism)의 승리로 귀결되었다. 하지만 에스트라다 역시 2001년 도박뇌물 사건에 연루되면서 제 2차, 3차 EDSA 민중 봉기에 의해 권좌에서 물러나게 되었다. 에스트라다 축출 이후 대통령직을 승계한 아로요(Gloria Macapagal Arroyo) 정권 하에서 모든 사회 개혁 정책은 뒤로 밀리게 되었고 개발 정책 역시 미국의 ‘대테러 전쟁’에 동참함으로써 미국의 원조와 투자에 기대려는 전략으로 수정되었다. 그러나 2004년 재선 성공 이후 아로요 정부 역시 신자유주의적 정책을 전면화하면서 현재 필리핀 사회의 지구화를 더욱 강화하는 중이다. 일면 현재 필리핀의 경제 지표는 빠른 상승세로 녹색불

10) Government of the Republic of the Philippines, 1996, *Individual Action Plan*, Manila

을 켜고 있는 듯하다.¹¹⁾ 그러나 내적으로는 2004년 대선의 “Hello Garcí 스캔들”¹²⁾이 사그라지지 않은 채 정권 퇴진의 목소리가 높아지는 매우 어지러운 상황이라 할 수 있다.

2. 필리핀의 2단계 신자유주의화

필리핀의 진보적 학자들이 필리핀의 경제정책의 변화를 이상과 같이 정리하였다면, 연구자는 이를 바탕으로 이 글에서는 필리핀의 신자유주의화 과정을 두 단계로 구별하고자 한다. 첫 번째 단계는 1980년 이후 IMF와 세계은행의 구조조정프로그램을 받아들이면서 외부에서 강제된 제도적 변화를 통해 세계 시장에 깊숙하게 편입되기 시작한 시기로 이 시기는 ‘강제된 신자유주의화(compulsory neoliberalization)’라 볼 수 있다. 이에 비해 두 번째 단계는 라모스 집권 이후 현재 아로요 정권에 이르기까지 스스로 발전의 지표로 개방과 개혁(탈규제, 민영화)을 제시하면서 세계 시장에서의 경쟁력 확보에 자발적으로 동참한 시기로, 이 시기는 ‘자발적 신자유주의화(voluntary neoliberalization)’라 할 수 있다.

이러한 구별을 기초로 할 때, 라모스 정권의 등장과 <필리핀 2000>이라는 국가발전목표가 전면화 된 것은 필리핀 사회의 성격 변화에서 매우 중요한 전환점으로 해석될 수 있다. 라모스 집권 전인 1980년대 필리핀의 경제는 여러 동남아시아 국가들에 비해 예외적인 경기후퇴 흐름을 보여주었는데, 여기에는 일본 자본을 중심으로

11) 2007년 필리핀의 GDP 성장률은 7.3%로 이는 동남아국가들 중 가장 빠른 속도의 경제성장률을 보여주는 것으로, 필리핀의 이러한 행보는 인도의 경제와 비교되기도 하였다(Hookway, J., *Wall Street Journal*, August 31, 2007, p.1).

12) 2004년 필리핀 대선에서 아로요와 선거관리 위원장이었던 가르실리아노(Virgilio Garcillano) 간의 도청된 전화통화 내역이 공개되면서 빚어진 정치 스캔들이다. 공개된 통화내역에 따르면 아로요는 가르시에게 자신의 득표수에 100만 표를 추가할 것을 요청했으며, 이를 통해 재선에 성공하게 되었다.

한 동아시아 경제 재편 과정이 영향을 미쳤다. 1985년 플라자협정 이후 1980년대 후반기에 일본이 막대한 자본(약 150억 달러)을 동아시아 및 동남아시아에 투자하면서 이 지역 내에서 신국제분업 질서를 형성하였고, 이 과정에 인도네시아와 말레이시아 등의 동남아 국가들의 경제성장의 기틀이 마련되었다.¹³⁾ 그러나 필리핀의 정치적 불안과 축소된 시장은 일본 자본으로 하여금 필리핀 진입을 주저하는 상황을 낳으면서 필리핀은 이 시기 동안 동남아 국가들 중에서 예외적인 장기적 불황을 경험하였다.

이런 배경 하에서 1990년대 초반 이 국가의 수장이 된 라모스 정권의 핵심과제가 신자유주의적 경제정책으로의 개방과 개혁을 통해 외국 자본의 유치를 적극적으로 지향하는 것은 당연한 결과일 수 있다. 그러나 1990년대 일본의 직접 투자가 줄어든 상황에서 금융 및 무역 제도상의 자유화를 통해 필리핀에 진입한 자본은 대부분 단기 수익을 목표로 하는 투기성 자본일 수밖에 없었다. 상당수의 금융 자산은 부동산과 건설 분야에 외채로 주도되는 붐을 조성하는 데 할애되었으며, 장기적인 산업 투자는 미미하여 고질적인 경제 체질은 개선되지 못했다. 라모스가 집권한 1990년대 중반(1993-97년)은 평균 5-6%의 경제 성장률을 보여주었으며, 심지어는 아시아 외환위기도 큰 위기 없이 넘긴 것으로 평가되기도 한다. 그러나 박승우(2004)가 지적하듯 내실없는 성장은 국가적 부담을 강화하는 계기로 작용하였으며, 그 결과 외환위기 이듬해인 1998년 마이너스 경제성장률(-0.6%)로 추락하면서, 구조적 위기에 대해 전면적인 규제철폐와 외국자본 유입이라는 만병통치약이 한계가 있음을 여실히 드러내게

13) Balisacan and Hill(2003)의 자료에 따르면, 70년대까지 다른 동남아국가들과 유사한 수준이었던 필리핀의 경제성장률이 80년대 현격히 낮아졌음을 볼 수 있다. 80년대 GDP 평균 성장률에서 인도네시아 6.1%, 태국 7.6%였던 반면 필리핀은 1.0%에 머물렀다. 안전한 투자환경을 바라는 일본자본에게 필리핀이 매력적인 투자처가 되지 못했음을 보여준다.

되었다.

라모스 정권의 신자유주의적 개혁은 1995년에 정점에 이르렀다. 1995년의 필리핀은 국내적으로는 다수의 탈규제, 민영화 법령이 발효되고 국제적으로는 WTO에 가입함으로써 이 국가가 세계 시장에서 적극적인 자기 경쟁체제에 돌입했다는 점에서 주목할 만하다. 다음 장에서는 이상의 필리핀 경제의 신자유주의적 변화를 배경으로 구체적인 집중 투자 산업 분야인 광산업의 변화과정을 살펴보겠다.

IV. 광산업의 신자유주의적 지구화

필리핀의 광산 관련 정부 정책이나 산업계의 인식은 언제나 외국인 투자에 의존하는 수출지향 발전의 틀 안에 머물고 있다(Tujan and Guzman 2002: 63). 따라서 필리핀의 광산업이 어려움을 타개하기 위해 채택한 해결책은 원광 채굴의 양과 기술 수준을 향상시켜 수출을 확대하는 것이며, 이를 위해서는 이 산업의 자유화 정책을 통해 외국의 자본과 기술을 유치해야 한다는 논리가 순차적으로 전개되게 된다. 그들에게 투자의 부족은 제 3세계 광산업이 세계시장에서 취약할 수밖에 없는 근본원인인 듯하다(Catalino 1997).

이 과정에서 지역의 중소규모 광산업은 위축될 수밖에 없으며, 광산업은 대규모 자본집약적인 산업으로 전환하게 된다. 또한 이러한 전환의 과정에는 국내 수준에서는 조달이 어려운 수준의 기술과 자본이 요구되며 정부는 이러한 조건을 충족시키기 위한 제도적 장치로서 광산업의 신자유주의적 개혁을 강화하게 된다.

1. 광산 정책의 자유화

1980년대 들어 세계 광산 경기의 위축은 필리핀의 광산업에도 영향을 미쳤다. 이에 대한 아키노 정부의 대책은 다음의 두 가지 형태로 드러났다(CEC 1997). 첫째로 필리핀 정부는 일본 국제협력단, 독일 정부, 미국에서 광산 전문가를 초빙하여 대대적인 광물 자원 탐사를 벌였다. 또한 지질 조사의 결과를 활용하여 필리핀의 광물자원 보유량이 외국인 투자를 끌어들이기에 충분하다고 홍보하였다. 둘째는 정부의 후원 하에 1991년 말에서 1992년 초까지 다국적 기업의 투자 유치를 위한 국제 광산 회의(conference)를 토론토, 런던, 마닐라에서 연속적으로 개최한 것이다. 이러한 일련의 계획은 자유화, 민영화, 탈규제로 지원되는 수출지향 산업화를 추구하려는 정부의 일반 계획에 부응하는 것이다.

라모스 정권은 <필리핀 2000>이라는 포괄적인 경제발전 계획 하에서 광산 분야의 활성화를 추구하였다. 1993년 6월 라모스 대통령은 분야별로 필리핀 2000의 달성목표와 행동계획을 수립할 태스크포스팀을 구성하게 되었는데, 광산분야 태스크 포스팀에서는 부가가치세를 변제함으로써 간접소비세를 상쇄하는 방안과 중앙 및 지방 정부 차원에서 제공될 수 있는 각종 인센티브를 연구하였다. 그리고 그 결과는 2년 후 공화국법 7942호(Republic Act 7942) 혹은 1995년 필리핀 광산법(the Philippine Mining Act of 1995)(이후 <95년 광산법>)의 통과로 귀결되었다. 이 법안은 당시 상원의원이자 2001년 이후 현재까지 대통령직을 수행하고 있는 아로요에 의해 대표 발의되었는데, 대통령 집권 이후 아로요는 광산 정책에 대한 전폭적인 지지와 확대의 행보를 이어가고 있다.

<95년 광산법> 이전의 필리핀 광산업은 1987년 헌법에 의해 설립된 필리핀 광산회의소(Philippine Chamber of Mines)를 주축으로 추진

되었다. 이후 아키노 대통령이 1987년 행정명령 211호(Executive Order 211)와 279호(Executive Order 279)를 발효하는데, 전자는 필리핀 의회에 광산법 제정을 요청하는 내용을, 후자는 외국인 기업의 광산 프로젝트 참여를 허용하되 그 참여지분이 40%를 넘지 않는다는 내용을 각각 담고 있다. 그러나 다국적 기업들에게 이러한 조치는 그다지 인기가 없었다. 즉 많은 회사들이 40%로 제한된 의사결정권한 때문에 필리핀 광산에 시간과 돈을 투자하기를 꺼렸다는 기사가 공공연히 광산업계에서 퍼져나갔다(Mining Journal 1993).

이런 점에서 <95년 광산법>은 획기적인 면세혜택 및 인센티브를 제공할 것을 명시하였다. 그러나 이 법안의 가장 중요한 변화 내용은 필리핀에서 조업하는 외국인 광산기업의 광물 매장량에 대한 소유에서 생산협약의 종류가 달라졌다는 점이다(Holden and Jacobson 2006). <95년 광산법>은 탐사권(EP: Exploration Permit), 광물생산분배협약(MPSA: Mineral Production Sharing Agreement), 재정기술지원협약(FTAA: Financial or Technical Assistance Agreement)(이후 <FTAA>)으로 구성되는데, 이 중 <FTAA>를 통해 100% 외국인 소유 기업이 광산개발에 참여하고 그 수익 또한 전유할 수 있도록 허용한 것이다. <FTAA>는 최소 5천 만 달러 규모 이상의 자금이 투입되는 대규모 광업개발 계획에 주어지는 계약으로, 다국적기업의 대규모 광산개발 참여의 장을 열어주게 된 것이다. 필리핀 증권거래소의 기록에 따르면, <95년 광산법> 통과에 대한 기대 심리가 반영되면서 1994-96년 사이 필리핀에 신규 진입한 외국인 광산기업은 4배까지 증가하였다. <표 2> 또한 1997년 미국광산지질조사국(USGS)는 필리핀의 95년 광산법을 ‘동남아시아에서 가장 근대적인 것’이라 치켜 세우기도 하였다(USGS 1997: x1).

<표 1> 신규 및 기존 국내주식회사에 대한 불입 자본 중 외국인 투자(광산 및 채굴관련) (1981-97)

(단위: 백만 페소)

해	총액	광산 및 채굴산업
1981	267.4	1.0
1982	627.5	200.5
1983	428.2	69.0
1984	580.9	0.5
1985	1,492.3	3.6
1986	885.1	3.5
1987	1,557.4	8.3
1988	3,295.6	19.5
1989	4,768.9	148.9
1990	5,958.0	16.8
1991	6,909.5	57.1
1992	5,874.0	505.3
1993	6,058.0	149.8
1994	12,126.9	88.2
1995	23,958.0	107.9
1996	29,175.8	818.6
1997	31,511.6	152.5

출처 : 필리핀 주식거래소 (Securites and Exchange Commision). Tujan and Guzman 2002: 68에서 재인용(강조는 연구자)

2. 마코퍼 사건과 반(反) 기업형 광산 연대의 형성¹⁴⁾

<95년 광산법> 통과 이후 부흥기를 맞이하려던 광산업은 1996년 3월 24일 필리핀 중부의 마린두께 섬에서 조업 중이던 마코퍼 광업사의 독성 광산폐기물 유출사건(mining tailing spillover)을 계기로 다시 위축되었다. 마코퍼 광업사로부터 약 160만 m³의 독성 광산 폐기물

14)Tujan and Guzman 2002: 203-224를 중심으로 정리함

이 유출되어 이 인근의 보악 강(Boac river)으로 집적되면서, 강은 생물학적 죽음을 맞이하게 되었다. 뿐만 아니라 보악 강을 통해 관개를 하던 인근의 823ha의 농경지가 파괴되었으며, 주민들도 소개(疏開)되었다. 또한 인근 바다에도 영향을 미쳐, 1996년 한 해 동안에 건져 올린 물고기 사체가 6100kg에 달했다.

마코피 사건을 계기로 지역주민, 환경단체, 교회를 아우르는 전국적인 반(反)광산 연대가 형성되었다. 마코피 광업사의 모기업인 캐나다 기반의 플래서 돔(Placer Dome of Canada)이 재빨리 자신의 39.9%의 지분을 매각하고 피해 보상을 외면하려 했기 때문에 필리핀의 국민적 저항은 더욱 가열되었다. 반광산연대가 대규모 광산개발의 예고된 재난을 널리 알려내자 외국자본에 의한 대규모 광산개발을 경제성장의 발판으로 삼으려는 정부 정책에 대한 엄청난 비난이 시작되었다. 이들은 “95년 광산법 저지(Scrap RA 7942)”, “국부(國富: national patrimony) 수호” 등을 구호로 내세웠다. 또한 반광산연대는 1997년에 <95년 광산법> 제정 이전에 호주기반의 웨스턴 광업사(WMC: Western Mining Corp.)에게 민다나오 중부의 광산개발을 위해 발부된 FTAA에 대해 대법원에 헌법소원을 제기하였다.¹⁵⁾

이러한 대국민 캠페인을 통해 일부 지방 정부에서 광산 개발 승인을 철회하거나 향후 10년에서 영구적으로까지 다양한 광산개발 모라토리엄을 선언케 하는, 작지만 소중한 승리들을 얻기도 하였다.

15) 광산법 통과 이전인 1994년에 라모스 대통령은 이미 2 곳의 외국인 광산업체에 FTAA를 교부했다. 호주기반의 WMC(Western Mining Corporation)는 민다나오 중부의 블라인 중족이 주거하는 지역을 포함하여 99,387ha를, Climax-Arimco는 누에바비스 카야와 퀴리노 주에 걸쳐진 21,465ha의 토지를 광산용 개발지로 허가신청 하였다.

3. 심화된 광산 정책 자유화¹⁶⁾

1996년 마코퍼 사건과 뒤 이은 국민적인 저항은 다국적 광산기업으로 하여금 필리핀이 안전한 투자처인지에 대한 의구심을 갖게 하였고, 조업 중인 광산의 수도 감소하였다. 그러자 정부와 광산업계는 새로운 광산 투자를 유치할 수 있는 방안을 모색하기 시작한다. 첫 물꼬는 필리핀 광산주들의 로비집단인 광산 회의소가 더 많은 인센티브와 행정 절차 간소화를 통해 새로운 외자 유치에 나설 것을 정부 측에 건의하는 것에서 시작되었다.¹⁷⁾ 다국적 광산업체들 역시 자신들이 필리핀 광산업을 부흥시킬 수 있다며 정부의 적극적인 대응을 요구하였다. 이에 대한 호응으로 아로요 정부는 2002년 국가광물정책(NMP: National Minerals Policy)(이하 <NMP>)를 발효하는데, 이는 “친민중, 친환경적인 광산업의 새로운 체제”를 증진시키겠다는 정책 문서이다. 또한 이 문서에서는 광산을 둘러싼 이해관계들의 갈등(투자요구 vs 환경보호 및 민중의 복지 증진에 대한 약속)들 간의 균형을 추구할 것을 선언하였다. 특히 본 문서에서는 ‘지속가능한 광업’이란 수사가 반복되는데 이는 전형적인 녹색 세탁(greenwash)의 수단이었다.

2004년 재선 성공을 통해 정치적 생명을 연장한 아로요 대통령은 보다 적극적으로 심화된 광산 자유화 정책을 추진하기 시작한다. 아로요는 우선 환경자원부(DENR: Department of Environment and Natural Resource)에 광산관련 법률 간의 조화를 명령하였고, 정부는 본격적으로 <NMP>에 대한 각계각층의 의견 청취와 다국적 기업에 대한 컨설팅에 나서게 되었다. 반광산 연대의 반대에도 불구하고, 아로요 정부는 2004년 1월에 <NMP> 컨설팅의 성공을 자축하며 행정명령

16) Ibon Facts & Figures, 특별호(15 January, 2005)를 중심으로 정리함

17) Christian Aid and PIPLinks, 2004

270호(Executive Order 270) 혹은 "필리핀 광산의 재활성화를 위한 국가정책 아젠다"를 발효하고, 실행을 위해 광물행동계획(MAP: Minerals Action Plan)(이하 <MAP>)을 제시한다. <MAP>는 “국가 광물자원의 탐사, 개발, 실용화를 위한 전략적 방향 제공”을 목적으로 하며¹⁸⁾, 재생불가능한 광물 자원의 “최적 실용화”¹⁹⁾를 승인하는 효율적인 기술의 적용을 강조하며 나아가 유기된 광산의 복구와 재생의 기준으로 <NMP>를 적용할 것을 명시하고 있다.

그러나 균열은 정부 안에서 벌어졌다. 2004년 1월 27일 대법원이 라부갈에 의해 제출된 탄원서를 심의하는 과정에서 WMC에 교부된 <FTAA>와 1995년 광산법의 일부 조항이 헌법에 위배된다고 선언함으로써 반광산연대의 국부 수호 주장을 간접적으로 지지한 것이다. 대법원은 판결문을 통해 “<FTAA>는 문자 그대로 기술적 재정적 협조로 제한”되어야 하며, “외국기업에게 광산행위의 모든 측면을 관리하고 운영하는 것을 허락하는 것은 광물자원을 정부가 책임져야 하는 국가의 귀속자산으로 선언한 헌법 조항과 배치”됨을 지적하였다²⁰⁾.

그러나 정부 측의 광산 자유화 추진은 이상의 대법원 판결과는 관계없이 지속되었다. 환경자원부는 <MAP>의 일정에 따라 2004년 3월 24개 대규모 광산 프로젝트를 승인하고 이를 공식화 하였다. 뿐만 아니라 같은 해 8월 환경자원부는 집행명령 2004-54호(Department Administrative Order 2004-54)와 양해각서 2004-09호(Memorandum Order 2004-09)를 발효함으로써 외국기업의 광산신청의 평가와 승인의 기간을 간소화하였을 뿐만 아니라 환경자원부 지방관청에 광물프로세싱허가(MPP: Mineral Processing Permit)의 연장에 대한 보다 큰 권

18) Executive Order No. 270

19) Policy Agenda of the Minerals Action Plan, Box 3-1, 2004-2010 Medium-Term Philippine Development Plan(MTPDP)

20) "SC says mining by foreigners is illegal", *Business World*, January, 30-31, 2004

한을 주는 제도적 정비를 통해 다국적 기업의 요구에 더욱 순응하는 모습을 보여주었다.

2004년 12월 1일 라부갈의 탄원에 대한 대법원의 최종 선고는 1월의 헌법불일치 선언을 완벽하게 뒤엎는 것으로 결론지어졌다. 대법원은 WMC에 주어진 <FTAA>와 <95년 광산법>과 부속 법률 및 규제들의 합헌성을 인정하고 탄원을 무효화하였다. 대법원은 마지막 판결문을 통해 법률이란 “보다 넓은 생동감있는 우연(in broad life-giving strokes)로 읽혀져야” 하며 동시에 “경제성장을 방해하거나 좁고 편협한 이해를 위해 복무해서는 안 된다”고 밝혔다.²¹⁾ 정부와 국내·외 광산업계에게 있어 필리핀의 광산분야의 완전한 자유화가 선언되는 순간이었다.

V. 필리핀 광산업의 현재

1. 다국적 기업의 통제

반광산연대의 민중 조직은 지속적으로 반광산 캠페인을 전개해 왔으며, 12월의 대법원 판결에 대해서도 즉각적으로 항의하였다. 그러나 법적·제도적 영역에서 정부와 광산업계는 경제성장을 위한 성장 동력으로 광산업을 재활성화 시키려는 집요한 캠페인을 막을 수는 없었다. 아로요 정부는 <MAP> 하에서 준비 중이던 24개 대규모 광산개발 프로젝트(<지도 1>과 <표 3>참조)를 공식화하면서 향후 6년간 더욱더 많은 외환 수익(foreign exchange earnings)에 대한 기대감을 표출하였다. 정부의 통제에 따르면, 이러한 큰 구매력의 광물

21) "Court upholds mining law", *Business World*, December 2, 2004

프로젝트는 대략 65억 달러의 투자를 유치하고 수출에서 약 31억 달러를 그리고 건설, 운영, 상업적 가동을 통한 세수 및 고용창출 효과를 낼 것으로 기대된다. 정부는 또한 이상의 프로젝트들이 10만 명 이상의 직·간접 고용을 창출할 것으로 기대했다.

다국적 광산업체의 더 많은 참여를 위해, 아로요 정부는 2004년 3월 이상의 제안된 광산지역을 우선투자 프로젝트(IPP: Investment Priority Projects)로 등록시켰다. 이를 통해 IPP 계약자들은 <95년 광산법>에 제시된 것 이상으로 추가적인 인센티브를 보장받게 되었다. 여기에는 신규 프로젝트에 대한 6년간의 세금 면제, 연장 프로젝트에 대한 3년간의 세금 면제, 항구이용료 및 수출세 10년간 면제, 세금수익 추가감면, 기업 소득세 면제 등이 포함된다.²²⁾

2005년 2월 필리핀 광산회의소는 광산법의 합헌성을 공표함으로써 광산업 재활성화를 증진시키고 광산에 관심 있는 사람들에게 제도상의 요구사항의 변화를 알리기 위해 대규모 국제적 투자 광산회의를 개최하였다. 이 회의는 29개의 메모랜덤을 얻게 되었으며 총 50억불의 신규 투자를 발생시켰다.(Mining Journal 2005a: 20, 2005b: 24)

2006년 4월 현재 MGB가 제공하는 광업허가 계약 현황은 탐사권(EP) 26건, 광산물생산분배협약(MPSA) 229건, 재정기술지원계약(FTAA) 2건, 광물처리허가(MPP) 23건 그리고 산업용 모래 및 자갈허가 124 건으로 총 404개가 진행 중에 있다.²³⁾

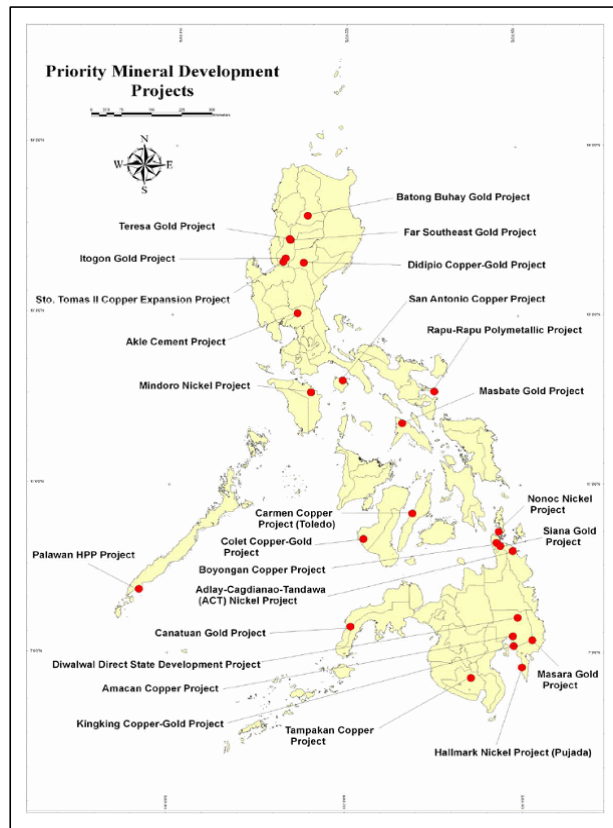
미 내무성 지질조사국이 편찬한 2005년 광물 연감(USGS, 2007)에 따르면, 2004년 12월 필리핀에서 조업 중인 광산과 채석장은 2311개에 달했으며, 여기에는 두 개의 대규모 금광(테레사 & 빅토리아) 등이 포함된다. 뿐만 아니라 2005년 12월 31일까지 총 762개의 신규 광산 개발권이 발부되었다. 런던에서 발행되는 세계 광산업계의 기

22) Ibon 내부 문서, 년도미상, Draft Critique of Arroyo's Policies on Mining Revitalization

23) MBG 홈페이지 : <http://www.mgb.gov.ph>.

관지라 할 수 있는 마이닝 저널(Mining Journal) 역시 "필리핀에는 개선의 여지가 많다"는 특집 기사를 2007년 9월에 게재함으로써 필리핀 정부가 다국적 광산기업들에게 매우 우호적인 정책을 펼치고 있음을 밝힌 바 있다.²⁴⁾

<지도 1> 광산부문 우선투자프로젝트 위치도



출처 : 광산지질국 홈페이지(<http://www.mgb.gov.ph/miningportal/home.htm>)

24) Mining Journal Online, 2007, Focus : Attractive Philippines has room for improvement. (2007.9.21) (http://www.mining-journal.com/journal_Article.aspx?articleid=18446§ionid)

<표 2> 아로요 정부 하의 대규모 광물자원 프로젝트(2004-2010)

프로젝트 명	위치	신청자/투자 파트너	생산광물	잠정 투자액	잠정연간 판매량	잠정고용 (건설/운영)
리푸라푸 폴리메탈릭 프로젝트	리푸라푸 섬, 알바이주	라파엠펠리펜(라파엠후주, LG상사, 대한광업진흥공사)	동, 금, 은, 아연	\$42,000,000	\$41,000,000	1000/274
팔라완 HPP 프로젝트 (니켈 프로세싱&석회광산)	바타라자, 팔라완 주	리오 투바 니켈공업사& 코랄베이 광업(수미토모 광업&금속사/미즈우이사/니쇼이와이사)	니켈, 코발트	\$180,000,000	\$53,000,000	1,000/250
마스바테 금광 프로젝트	아로요, 마스바테주	필미네럴자원사(지스틀광업사)	금, 은	\$63,000,000	\$74,000,000	1,000/500
직접정부개발 프로젝트	몽카요, 콤포스텔라 계곡	천연자원광업개발공사	금, 은	\$2,000,000	\$20,000,000	50/2,000
ACT 프로젝트	수리가오 델 노르테	카사광업개발사, CTP건설광업사 (QNI필/BHP-빌리튼)	니켈원광	\$15,000,000	\$8,000,000	1000/418
노늑 철광 프로젝트	노늑섬, 수리가오델노르테	퍼시픽니켈필리핀	철	\$7,000,000	\$16,000,000	100
시아나 금광 프로젝트		JGC 자원사	금	\$10,000,000	\$15,000,000	400
디디피오 동금광 프로젝트	누에바 비즈카야	클리맥스 이림코 광업사 (클리맥스 광업 후주)	동, 금, 은	\$63,000,000	\$49,000,000	1000/500
테레사 금광 프로젝트	만카얀, 뱅겟 주	레판토 콘솔리테이트 광업	금, 은	\$80,000,000	\$60,000,000	1000/600
파드갈 동화대 프로젝트	투바, 뱅겟	필렉스 광업(판퍼시픽사)	동, 금, 은	\$15,000,000	\$50,000,000	2700
킹징 동금광 프로젝트	콤포스텔라 계곡	뱅겟사, 전국개발사	동, 금, 은	\$532,000,000	\$250,000,000	1000/500
탐파칸 동광 프로젝트	사우스 코타바토	사지타리우스 광업 (인도필사, MIM 지주회사 후주, 엘손개발사)	동, 금, 은	\$500,000,000	\$250,000,000	2000/3000
이도곤 금광 프로젝트	뱅겟	이도곤 수속 광업	금, 은	\$10,000,000	\$19,000,000	450
카나투안 금광 프로젝트	잠보앙가 델 노르테	레판토 콘 광업(CRA)	금, 은	\$7,400,000	\$10,000,000	800/500
극남동 금광 프로젝트	뱅겟	실랑간 민다나오 광업 (앵글로 아메리칸)	동, 금, 은	\$500,000,000	\$250,000,000	3000/3000
보용간 동광 프로젝트	수리가오 델 노르테	아시아티쿠스(BHP-빌리튼)	동, 금, 은	\$1,000,000,000	\$250,000,000	2000/3000
푸하다 니켈광 프로젝트	다바오 오리엔탈	토레도 동광	니켈	\$1,000,000,000	\$500,000,000	2000/2700
토레도 동광 프로젝트	플레도시, 세부	마코퍼 광업사	동, 금, 은	\$171,000,000	\$124,000,000	2700
산안토니오 동광 프로젝트	산타크루즈, 마린두게	아그루방 광업/크루개발회사	동	\$100,000,000	\$150,000,000	3000
민도로 니켈광 프로젝트	민도로 오리엔탈		니켈, 코발트	\$1,000,000,000	\$300,000,000	3000/3000
노늑 니켈광 프로젝트	노늑, 수리가오델노르테	노늑 프로세싱사/필니코	니켈, 코발트	\$800,000,000	\$300,000,000	3000
바통 부하이 금광 프로젝트	파실, 칼린가	바통부하이 금광/PMO/NRMDC	동, 금	\$200,000,000	\$150,000,000	1000
아머칸 동광 프로젝트	마코, 콤포스텔라 계곡	노스다바오 광업사/PMO/ NRMDC	동, 금	\$200,000,000	\$150,000,000	1000
총계				\$6,497,400,000	\$3,089,000,000	

출처: 광산지질국(MGB) 자료를 근거로 재구성함

2. 지속가능한 광업의 허구성

아로요 정부는 광산업에 대한 더 심화된 자유화 정책을 추진하는 과정에서 <NMP>를 통해 지속가능한 광업(sustainable mining)을 약속하였다. 그러나 실제로 광업에서 “지속가능성”은 정부와 광산업계가 광물 분야의 완전한 자유화를 위한 대중적 승인을 획득하기 위한 수사(rhetoric)에 지나지 않는다. 개념상 지속가능한 광업은 다국적 광산기업에게 의존하는 맥락 하에서 절대로 불가능한 일이다. 이들 기업에게 지속가능성은 단지 잠정적인 주주와 투자자들에게 좋은 이미지를 제공할 목적으로 실제로는 절대로 검증과 결과물 제출의 의무가 주어지지 않는 “환경적으로 건전하며 사회적으로 수용 가능한 행위들”에 참여할 것을 선언하는 것이다. 이는 자기 기업이 진출한 광물 부국에서 새로운 금맥(bonanza)이 발견되었다거나 혹은 새로운 광산 개소를 선언하는 것 이상으로 주식 가치 상승에 유용한 전략이다. 노천광(open pit 혹은 strip mining)이나 광산폐기물의 해저 유출과 같은 환경적으로 파괴적인 행위를 하는 대규모 광업이 자연 자원의 관리와 보호 측면에서 지속불가능하다는 것은 명백하다. 덜 파괴적인 기술이 사용가능하지만 이를 위해서는 추가적인 자본지출을 요하기 때문에 결과적으로 투자자의 잠정 이익을 줄이는 결과로 남아 채택될 가능성이 거의 없다.

자유화된 광산분야가 보다 많은 경제적 이윤을 가져올 것이라는 정부의 주장도 문제가 있다. 예를 들어, 세금을 통한 정부 세수의 증가는 광산조업의 영향으로 상쇄된다. 광산법은 정부가 광산회사들에게 여러 가지 형태의 세금(간접소득세 2%, 사업세 2%, 지방정부는 회사 소득세 32% 등)을 부과하도록 명하고 있다. 그러나 세금을 통한 세수 확충은 환경 피해와 대규모 조업에 의한 재생불가능한 자원 손실 양을 상쇄하지 못한다. 심지어 세금이 실제로 광산업자들로부터

거두어진다고 해도, 이러한 회사는 환경 및 지역사회를 희생시킨 것에 비하여 수배의 이익을 이미 축적한 것이다. 게다가 주된 광산조업 지역들은 이미 필리핀에서 가장 가난하고 덜 개발된 지역들이다. 한 예로, 72개 군으로 이루어진 사마르 주는 이미 광업과 상업적 벌목의 파괴적 영향으로 고통 받고 있으며, 이미 섬의 상당수의 지피가 상실되어 생물종 다양성의 상실과 주민들의 생계 기회가 위협받고 있다(CEC 2003). 따라서 반 기업광산연대는 필리핀의 광산업계와 정부가 외국기업들에게 국가의 자연자원을 헐값에 처분하는 것이 경제 성장에 도움이 되지 못함을 다국적 기업과 필리핀 정부는 인정해야 할 것이다.

다국적 기업이 관여된 많은 광산 개발 프로젝트가 법적으로 무리수가 있고 또한 지역과의 마찰이 있음에도 불구하고, 필리핀 정부는 미래에 광업 분야를 통해 수출소득이 확대되리라는 희망을 지닌 채 각종 진입장애물을 제거하고 온갖 인센티브와 편익을 제공하고 있다. 그러나 앞서 언급하였듯 환경적인 의미에서 “지속가능한 광업”이란 녹색세탁에 가까운 수사일 뿐이다.

여기에 덧붙여 ‘현재 필리핀의 광산업이 과연 산업의 형태를 갖추고 있는가?’라는 질문 또한 제기되어야 한다. 광산업은 탐사-광산개발-채굴-초기 프로세싱의 기초 과정과 정련-용해-가공을 통한 상품화에 이르는 다양한 기술공정에 따라 연속적으로 연계된 일련의 하위 산업으로 세분화 될 수 있다. 그러나 현재의 필리핀의 광산업은 이러한 하위 산업 분야를 통합적으로 소유하지 못한 채 원광의 추출과 초기 가공 후 수출에만 초점이 맞추어 지고 있으며, 이마저도 국가 주도로 이루어지기 보다는 탐사와 채굴을 비롯한 기초적인 작업마저 다국적 기업들에게 개방한 상태이다. 심지어 1980년대 이후에는 부가가치세의 부담을 줄이기 위해 초기가공만을 마친 거의 원광의 상태로 수출하는 것이 관행화되어 있다(Tujan and Guzman 2002:

53). 뿐만 아니라 광산개발의 이후 광산개발 지역이 중국적으로 맞이 하게 될 결과는 경제성 있는 광물자원은 헐값으로 외국으로 유출된 이후 환경오염원이 되는 각종 독성 화학 물질로 뒤범벅이 된 광산 폐기물 집적지이자 대안적 생계수단의 상실로 귀결될 것이 자명하다. 이러한 상황에서 다국적 기업의 독점(domination) 허용은 필리핀의 광산업의 진정한 산업화로의 성장을 방해함으로써 국가의 산업 기반을 침식할 수도 있다.

VI. 결론

지금까지 필리핀 광산업의 신자유주의화라는 주제로 1980년대 이후 필리핀 광산업의 변화를 국가 수준의 제도 및 정책상의 변화 과정을 중심으로 살펴보았다. 이를 위해 먼저 필리핀 사회의 신자유주의화 과정을 두 단계 즉, 강제된 신자유주의화와 자발적 신자유주의화로 구별하였는데, 자발적 신자유주의화의 시작점이라 할 수 있는 라모스 정권 하에서 <95년 광산법>의 통과를 필리핀 광산업의 성격 변화에 중요한 기점이 되는 사건이었음을 강조할 필요가 있다. 부연하자면 이 법안을 통해 외국인 지분 100%의 광산기업이 신규로 대규모 광산개발에 참여할 수 있는 계기가 마련되었고, 이후에도 지속적인 제도 정비를 통해 더 많은 혜택과 안전보장을 약속받을 수 있게 되었다.

물론 이 과정이 다국적 기업과 필리핀 정부의 의도대로 순탄하게 진행되어 오지만은 않았다. 광산개발이 진행되는 지역의 주민들과 전통적인 토착민(Indigenous People)의 생계피해에 대한 호소가 줄을 이었고, 교회와 일부 지방정부에서도 광산반대의 목소리를 더하기도 하였다. 지역에서 국제적인 수준까지 다양한 스케일의 환경단체

들도 현재의 광산정책에 반대하며, 지속적인 시위를 펼치면서 <95년 광산법>이후 필리핀 광산업의 신자유주의적 재편에 저항해 오고 있다. 하지만 2004년 12월 대법원의 판결 이후에는 다국적 기업과 정부의 광산 개발의 의지가 우위를 차지하면서, 광산개발을 통한 경제 성장의 구호가 대세를 이루는 듯하다. 그러나 단기성 수익을 추구하는 자본 중심의 다국적 광산자본이 주도하는 현재의 24개 대규모 우선투자프로젝트의 전망이 밝기만 한 것도 아니다. 2006년 라푸라푸 광산의 폐기물 유출 사고 이후 반(反)광산연대의 움직임이 되살아나고 있어 필리핀 광산업의 미래가 어떻게 진전될지는 좀 더 많은 관찰이 필요한 상황이라 할 수 있다.

후발 주자의 입장에서 필리핀이 현재 처한 상황 즉, 그리 전망이 밝아 보이지 않는 외국자본에 기초한 수출지향 광산업을 벗어날 수 있는 방법 그리고 그 이후 택할 수 있는 발전 선택권의 폭이 그리 다양하지 못한 것은 사실이다. 이에 연구자는 생태적 근대화(ecological modernization)의 관점에서 필리핀의 광산업이 나아갈 바를 고려해보고자 한다. 물론 선진국에서 발전된 생태적 근대화론이 개발도상국인 필리핀에서 그대로 적용될 수 있을 지에 대한 의문이 따를 수도 있다. 하지만 이것은 필리핀에서 반광산운동을 전개하는 이들이 필리핀 광산업에 대한 현재적 진단과 미래 대안과 관련된다.²⁵⁾ 반광산운동연대는 다국적기업의 광산업 지배와 대규모 기업형 광산의 환경파괴에는 반대하지만 광물자원 자체는 국가의 소중한 자산(國富, national patrimony)이며 자생적 국가발전을 위한 원천으로 여기고 있었다. 보다 엄밀히 규정하자면, 이들은 모든 종류의 광산개발에 반대하는 것이 아니라 외국계기업에 의해 주도되며 수출지향으로

25) 이처럼 필리핀 광산이 직면한 다양한 문제를 생태적 근대화론의 입장에서 바라보는 시각은 연구자가 현장조사 기간 중에 환경단체 활동가들과의 인터뷰에서 아이디어를 얻었다.

기획된 대규모 기업형 광산개발에 반대하는 집단이다. 따라서 외국계 다국적 기업이 주도하는 것이 아니라 국내적으로 통제 가능한 범위에서 환경파괴를 제어하고 개발 이후 환경문제에 대한 책무까지 상계하려는 광산개발을 위해서는, 생태적 근대화론이 유용한 함의를 제공할 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 다음과 같은 정책적 제언이 제시될 수 있다. 첫째, 단순히 채굴 후 원석 상태로의 수출하는 전산업화의 단계를 벗어나 광산업을 일련의 산업화의 틀 안에서 재구조화 할 필요가 있을 것이다. 둘째, 광산개발은 자원의 가용력을 고려하여 진행하되 그로 인한 수익이 필리핀 민중의 복지와 생계 역량 증진에 도움이 되는 방향으로 광산업을 전환할 필요가 있다. 셋째, 사회적·환경적으로 건전한 광산업으로의 도약을 위한 국가적인 연구와 기술이 발전되어야 할 것이다. 이러한 거시적인 방향 전환을 위해서는 상당한 노력이 필요할 것이지만, 세 차례에 걸쳐 무혈 민중 봉기(People Power 1, 2, 3)를 통해 민주주의를 진전시켜 온 필리핀 민중의 저력을 신뢰한다면 불가능하지만은 않은 길인 듯하다.

주제어: 필리핀 광산업의 지구화, 2단계 신자유주의화, <95년 광산법>, 다국적 광산기업, 녹색세탁, 생태적 근대화

참고문헌

〈단행본〉

- 박승우. 2004. "필리핀 라모스 집권기 이후의 개혁 및 정치경제체제 운용의 성격과 그 한계." 『국제지역연구』 8(1): 204-233.
- 윤순진. 2007. 영국과 독일의 기후변화 정책. 『환경사회학 연구』 EC

오』 . 43-95

- 최병두. 2007. "발전주의에서 신자유주의로의 이행과 공간정책의 변화." 『한국지역지리학회』 13(1): 82-103.
- Balisacan, A. and H. Hill (eds.). 2003. *The Philippine Economy: Development, Policies, and Challenges*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press
- Bello, W. and J. C. Malaluan. 1996. *APEC: Four Adjectives in Search of a Noun*. Manila People's Forum on APEC.
- Bello, W., H. Cocena, M. Guzman, and M. L. Malig. 2004. *The Anti-Development State: The Political Economy of Permanent Crisis in the Philippines*. Quezon City: Department of Sociology, UP Diliman and Bangkok: Focus on the Global South
- Boyce, J. 1993. *The Political Economy of Growth and Impoverishment in the Marcos Era*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Brenner, N and N. Theodore. 2002. "Cities and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'." *Space of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell Publishers Ltd. pp. 2-32.
- Bridge, G. 2004. "Mapping the Bonanza: Geographies of Mining Investment in an Era of Neoliberal Reform." *The Professional Geographer* 56(3): 406-421.
- Broad, R. 1988. *Unequal Alliance: The World Bank, the International Monetary Fund and the Philippines*. Berkeley, CA: California University Press.
- Buttel, F. H. 2000. "Ecological Modernization as Social Theory." *Geoforum* 31: 57-65.
- Catalino, C. E. 1997. "Transition in the Philippine Mining Industry: Towards a Fully Liberalized Mining Policy". *Resource Kit*. National Planning Conference on Mining.
- CEC. 1997. *Liberalization of the Philippine Mining Industry, A Road to*

- Industrial Development*. Quezon City : Center for Environmental Concern-Philippines.
- _____. 2003. *Feedback*. Center for Environmental Concern-Philippines.
- Christian Aid and PIPLinks. 2004. *Breaking Promises, Making profits, Mining in the Philippines*. Christian Aid and PIPLinks.
- Office of the Resident. 2004. *Executive Order No. 270. National Policy Agenda on Revitalizing Mining in the Philippines*.
- Government of the Republic of the Philippines. 1996. *Individual Action Plan*.
- Held, D. et al. 1999. *Global Transformations*. Blackwell Publishers. 데이비드 헬드 외 저 · 조효제 역. 『전지구적 전환』. 서울: 창작과 비평사.
- Hoden, W. and R. D. Jacobson. 2006. "Mining amid decentralization. Local governments and mining in the Philippines." *Natural Resources Forum* 30: 188-198.
- Hutchcroft, P. 1991. "Oligarchs and Cronies in the Philippine State: The Politics of Patrimonial Plunder." *World Politics* 43(3): 414-450. 박사명 역, 허치크로프트 저. 1992. "필리핀 국가와 과두제: 가산제적 점탈의 정치." 동남아정치연구회(편). 『동남아의 정치와 사회』. 서울: 한울.
- Ibon Foundation. 2005. *Confronting TNC Control in RP Mining*. *IBON Facts&Figures* 28(1), Ibon Foundation
- Malaluan, C. J. 1996. *Shaping the philippine political Economy: The Role of Neoclassical Activists*. Manila: Mode.
- Mining Journal. 1993. "Philippines mining: Heading for collapse?" 320(8210), 89
- Otto, J. 1997. "A national mineral policy as a regulatory tool." *Resources Policy* 23(1/2): 1-8.
- Peck, J. and A. Tickell. 2002. "Neoliberalizing Space." *Antipode* 34(3): 380-404.

- Policy Agenda of the Minerals Action Plan, Box 3-1, 2004-2010.
Medium-Term Philippine Development Plan(MTPDP)
- Tujan, A. and R. B. Guzman. 2002. *Globalizing Philippine Mining*. Quezon City:
Ibon Foundation.
- USGS. 1997. *Minerals Yearbook*. Reston, Virginia: United States Bureau of Mines.
_____. 2007. *Minerals Yearbook*. Reston, Virginia: United States Bureau of Mines.
- Weale, A. 1998. "Ecological Modernization." In J. Dryzek and Schlosberg (eds.).
Debating the Earth: The Environmental Politics Reader. Oxford University
Press. pp. 415-428.

〈Web 자료〉

- 필리핀경제개발: <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/p.html#Econ>
- 필리핀 광산지질국(MGB) 홈페이지: <http://www.mgb.gov.ph/miningportal/ome.htm>
- 마이닝 저널: http://www.mining-journal.com/journal_Article.aspx?articleid=18446§ionid

〈신문기사〉

- Celito Habito. 2003. "Tariff Reversals" Philippine Daily Inquirer. Nov.
24, B5
- "SC says mining by foreigners is illegal", Business World, January,
30-31, 2004
- "Court upholds mining law", Business World, December 2, 2004
- Hookway, J. 2007. Wall Street Journal, August 31, p.1

(2008. 4. 16 투고; 2008. 7. 6 심사; 2008. 7. 23 게재확정)

Abstract

The Neoliberalization of Mining Industry in the Philippines

Eom Eun-Hui

(Part-time Lecturer,

Department of Geographic Education, Dongguk Univ.)

The Purpose of this article is to explore the neoliberal globalizing process of Philippines' mining industry after President Ramos started his government, focusing the changes of the mining policy area at the state level.

For this purpose firstly it divides the history of her neoliberalization process into two stages. While the first stage is characterized as "compulsory neoliberalization" which came under the late of President Marcos and President Aquino, the second stage is characterized as "voluntary neoliberalization" which has come under the President Ramos and present President Arroyo. Especially the period under President Ramos was very critical in the neoliberalizing process of the Philippines because he passed several deregulation acts and regulations as well as signed and joined in GATT, WTO, ATFA, and even APEC.

In terms of mining policy, President Ramos signed the <Philippine Mining Act of 1995> which allowed foreign mining TNCs 100% ownership of mine operations, aside from wider incentives and rights despite of anti-corporate mining groups' strong opposition. Although the government

issued the agenda oriented pro-people and pro-environment to avoid people's resistance, the rhetoric of sustainable mining is not possible under mining TNCs as well as it is just used the measure of greenwash for avoiding strong anti-activities.

The status of current Philippine mining industry still remains in pre-industrial phase and is completely captured by many global mining corporations. This article is concluded by proposing some policy recommendations based on ecological modernization theory.

Key Words: Globalization of RP Mining, Two-stage neoliberalization, Philippine Mining Act of 1995, mining TNCs, greenwash, Ecological Modernization.