

# 남미의 임산업: 공공정책, 초국경 쟁점과 영토의 변형

라켈 알바라도\*

## I. 농축산업으로서의 임업

최근 수십 년간 남미지역에서의 임업부문은 괄목할 만한 성장세를 보여 왔으며, 특히 꼬노수르(Cono Sur)는 임업활동의 중심지이다. 이러한 경향은 전반적인 농업부문 성장의 일부로 볼 수도 있지만, 임업부문만이 지닌 일련의 특징은 임업을 일반적인 농업활동으로부터 확연히 구분 짓는다. 임업에 있어서 산림개발이란 상업적 목적으로 외래수종들을 이용하는 것을 의미한다. 이 글에서는 임업에서 파생된 산업발달을 고려하여 상업적 목적의 외래수종 이용이라는 측면을 중점적으로 다루도록 하겠다.

상업적 목적으로 외래수종들을 재배하는 것은 일련의 특이성을 보여주는 농업만의 독특한 행태이다. 이러한 특이성 중 하나는 바로 생태적 특성이랄 수 있다. 생태적 특성이란 다음과 같다.

- 비계절적인 생산주기
- 연중 지속적인 성장
- 기후적 요인에 비의존적인 소출
- 가변적 외생변수에 대한 적은 감수성

임업은 특정면적의 경작지와 수종이나 목재의 산업적 목적에 따라 달라지는 일정한 수준의 투자금만 있어도 충분히 경영이 가능하다. 이러한 이유 때문에 임업은 우리에게 친숙한 다른 농업과 상이한 형태를 보인다. 또한, 임업은 다른 농업부문과는 달리 경영능력에 대한 의존도가 낮은 것으로 알려져 있다.

---

\* 저자는 환경 및 부동산정책으로 석사학위, 지리학으로 박사학위를 받았으며, 우루과이 국립대학 지리학과와 Laboratorio de Estudios Socioterritoriales에 재직 중이다.

문화적으로 보았을 때, 일반적인 농작물의 수확이 활기찬 축제의 행위임에 반해, 임업은 농촌풍경의 상징적 요소를 공유하지 않는다. 일반적인 농업의 전통적 요소들과 관련성이 낮은 임업활동은 그 남다른 특질로 인해 대부분의 생산자에게 다소 낯설게 느껴진다. 경영자 측면에서 본다면 임업은 다른 농업부문에 비하여 덜 숭고한 행위로 여겨지거나 불신에 찬 눈총을 받기도 한다. 때때로 사람들은 임업이 짧은 시간 내에 환경이나 농촌사회에 다양한 위해를 가한다고 (어떤 경우엔 정말 그렇고, 어떤 경우엔 그렇지 않다고) 여긴다. 게다가 남미 일부지역의 경우, 임업은 여전히 신뢰도가 낮은 외국자본에 의해 대규모로 추진되는 비교적 새로운 경제활동이다. 또한, 임업은 경작지에 대한 경쟁뿐 아니라 다른 농업이나 축산업에 주어지지 않는 다양한 보조금을 받는다는 측면에서 다른 작물을 재배하는 이들부터 곱지 않은 시선을 받는다.

그러나 이러한 비판보다도 더 중요한 것은 아직 제대로 조명되지 못하였으나 지속적인 확장일로에 있는 임업이라는 비교적 새로운 경제활동을 심도 깊게 다루는데 있다. 특히, 꼬노수르 지역의 경우 우루과이와 아르헨티나가 서로 인접한 하천변에 수백만 달러가 투자되는 펄프공장이 설립되면서 양국 간에 시끄러운 분쟁들이 시작되고 있기 때문에 더 의의가 있다고 하겠다.

## II. 최근의 임업확장

꼬노수르 지역에서는 새로운 경향처럼 보이지만, 칠레 남부 산림지대나 브라질의 열대림처럼 역사적으로 임업개발의 전통이 있어온 곳에서 임업활동은 20세기 또는 그 이전부터 존재했다. 그러나 우루과이처럼 전 국토의 90%가 축산업 활동을 했던 지역의 경우, 임업의 확대는 완전히 새롭고 충격적인 상황마저 야기하고 있다.

이들 지역에서 임업 발달은 주요한 함의를 지닌다. 이 지역에는 임업제국화<sup>1)</sup>라고 부를 정도로 다양한 초국경 거대기업이 진출하여 각축을 벌이고 있으며, 임업은 가히 산림의 지정학이라고 불릴 정도로 첨예한 관심의 대상이 되고 있다. 북반구의 펄프나 종이를 생산하는 대기업들이 그들의 수요를 충족시키기

1) Ricardo Carrere y Larry Lohmann: *El papel del Sur*, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, México, DF, 1997.

위해 북반구식 산림개발모델을 이 지역에 적용하고 있는 것이다. 물론, 이외에도 다른 부차적 요소들이 임업부문의 성장과 관련되어 있다. 즉, 이 지역에 북반구식 임업제국화가 뿌리를 내리기 전 이미 경상수지의 균형 달성과 농축산 경제의 다양화를 위한 국가적 차원의 산림개발계획이 있었음을 간과해서는 안 된다.

이 지역에서 임업정책의 발흥을 역사적으로 조망해보면, 브라질이나 칠레의 경우 임업개발의 역사가 70년을 넘어서는 것으로 나타난다. 임업정책은 1980~90년대에 들어서며 시장자유화와 전 세계적인 종이 수요의 증대에 고무되어 경제개발의 일환으로 가속화 되었다. 수요의 증가는 선진국의 거대기업들이 국제적인 임업전략을 통해서 생산 활동의 주 무대를 라틴아메리카를 비롯한 다른 지역으로 확장하도록 자극하였다.

이 지역에는 이미 국가발전계획의 일환으로 산림개발정책이 존재했다. 이 국가들의 관심이 거대산림기업들의 국제적 전략과 맞물려서 이러한 계획을 활성화시킨 것이다.

### III. 국제시장과 개발도상국의 산림개발

최근 수십 년간 종이 수요는 지속적으로 증가하고 있다. 2004년의 경우 종이 수요는 3억5천만 톤에 달했으며, 2020년에는 2억 톤 이상 증가하여 전 세계 종이 수요가 5억5천만 톤에 이를 것으로 예상된다. 화장지, 골판지 등 모든 종류의 종이 수요가 증가하고 있다. 종이의 대부분은 목재에서 뽑아낸 펄프를 이용하여 생산한다. 종지와 펄프의 주요생산국은 동시에 주요 소비국이며, 수직결합이 매우 강한 산업이다. 그러나 최근 종이 소비량 대비 생산량이 많아지면서 잉여생산 분의 수출이 가능한 국가가 등장하고 있다. 결과적으로 전체 종이 생산량의 20%가 펄프시장이라 불리는 국제시장에서 거래되고 있다.

전통적으로 제지를 위한 펄프는 북미와 북유럽의 자연림에서 생산되었으며, 미국, 캐나다, 스칸디나비아 국가, 러시아 및 기타 유럽 국가들이 주요 생산국이 었다. 일본은 자국의 산림면적이 감소중이지만 펄프와 종이의 주요 소비국으로, 아시아, 미국, 캐나다 등지의 다양한 지역의 산업림에 상당한 투자를 통해 국제시장에서 중요한 위치를 점한다. 주요한 펄프 소비국인 대만 및 한국과

더불어 일본은 펄프 수요에 지대한 영향을 미치고 있다.

90년대에 이르러 임업부문은 일련의 인수합병을 통해 재정비되었다. 90년대 말경 임업부문의 투자규모는 600억 달러였으며, 대부분 FDI의 형태를 띠었다. 이런 투자자의 대부분은 선진국 자본이며, 개발도상국의 자본은 일부에 지나지 않았다.<sup>2)</sup>

이러한 소비 증가는 특히 유럽을 비롯한 선진국에 국한되었던 환경주의의 전 세계적 확산을 초래했다. 유럽 각국의 녹색당은 창당이후 자국 산림자원의 급격한 고갈에 맞서 자연림을 보호하기 위해 각종 규제조치를 발의하였다. 80년대에 들어서며 환경에 대한 걱정은 극에 달하여 자연림은 물론 인공림의 개발마저 중단되기에 이른다. 이에 따라, 초기에는 생산국 자체 산림의 재산림화를 시도하였으며, 스페인, 포르투갈 등 다른 유럽 국가를 거쳐 산림개발에 대한 환경규제가 약한 곳으로 관심을 돌리게 된다.

선진국 대기업들은 사업 확장을 위해 제3세계 지역의 산림으로까지 개발의 손길을 뻗치기에 이른다. 즉, 이들 기업들은 자국 자연림을 대체할 목적으로 동남아, 중미, 코노수르 지역 등에 소나무와 유칼립투스로 이루어진 인공림을 조성하게 된다.

선진국 임업부문의 자국이탈 과정은 우선 세계 각지로 자신의 조림지를 확장하고, 남반구에서 생산된 펄프를 원료로 북반구에서 종이로 가공하며, 이어서 남반구에 충분한 규모의 조림지가 확보되면 현지에 일련의 생산시설을 건설하고 자국의 공장은 폐쇄하는 두 단계로 이루어지는 것이 일반적이다.

제3세계 국가의 어떤 이점 때문에 이러한 투자가 이루어지는 것일까? 우선, 이들 국가는 나무가 빨리 성장하는데 적합한 환경조건을 갖추고 있다. 지역과 품종에 따라서 다르지만, 일반적으로 이 지역의 나무 성장속도는 북반구보다 4~10배 빠르다고 알려져 있다. 예를 들어서, 스칸디나비아 국가의 경우 유칼립투스가 벌목 가능한 수준까지 성장하려면 30년이 소요되는 반면, 아메리카, 아시아, 아프리카, 오세아니아의 열대 또는 아열대 지역에서는 8~10년이면 벌목이 가능한 수준까지 성장한다. 이런 성장속도의 차이는 소나무와 같은 품종의 경우 지역에 따라서 8배 이상 벌어지기도 한다. 또한, 펄프 제조공정에 다량의 담수가 필요하기에 가용담수량은 입지선정에 주요한 변수로 작용한다.

2) BID(Banco Interamericano de Desarrollo): “Estudio sobre inversión directa en negocios forestales sostenibles,” STCP-Engenharia de Projectos, Curitiba, 2004

더불어, 개발도상국은 북반구 선진국에 비해 지대가 저렴한 것은 물론, 토지사용권의 연장도 매우 용이한 편이다. 이 덕분에 기업들은 소규모 자본투자자도 사업진행이 가능하다. 다만, 이런 현상은 산림개발사업으로 인한 현지 원주민 공동체와의 마찰을 증대시키고 있다.

저렴한 임금과 노동법규의 미비나 정부의 관리감독 부재 등도 이 지역의 투자매력도에 긍정적인 영향을 미친다.

높은 성장률, 용이한 토지 이용절차, 낮은 지대, 낮은 노동비용 등의 모든 요소는 북반구의 회사들이 남반구에서 산림개발사업을 진행하는데 중요한 요인으로 작용하였다. 이를 통해 남반구의 개발도상국 정부는 해외투자를 유치하고 자국의 비교우위를 강화할 수 있었다.

마지막으로 남반구 국가에는 환경보호정책이 거의 부재했고, 외래수종의 도입과 육림에 우호적이었으며, 이들이 환경에 미칠 영향을 고려한 어떠한 규제도 존재한 바가 없다. 이런 맥락에서 종이 생산을 위한 육림산업은 북반구에서 남반구로 그 더러운 국면(*fase sucia*)을 이전하게 된다. 유럽연합의 환경관련규제는 회원국의 기업들이 유럽연합 외 다른 지역에서도 본국에서 요구하는 수준의 기술을 적용하고 주의를 기울일 것을 강제하고 있으며, 세계은행을 비롯한 국제금융기구들도 육림지의 지속가능성 인증제와 같은 환경영향평가를 시행하고 있으나, 이는 구호에만 머무르고 있는 것이 현실이다.

#### IV. 임업발달의 요인으로서의 국내정치

제3세계 일부 국가들의 경우에서 볼 수 있듯이, 대기업들이 외래수종을 이용한 임업생산개발이라는 새로운 형태의 경제활동을 시행하고 있다. 그러나 꼬노수르 지역은 목재와 펄프의 생산이 초국경화되기 전부터 국가정책의 일환으로 임업개발을 시행한 바 있다.

전술한 바와 같이, 브라질이나 칠레는 1930년대부터 상업적 목적의 육림을 장려했으며, 이러한 경향은 개발주의자들의 정책에 의해 60, 70년대에 다시 대두되었다. 아래에서는 꼬노수르 4개국의 임업발전의 역사와 주된 특징을 간략히 조명해 보겠다.

## 1. 브라질

목재와 조림산업을 위한 인센티브체계를 확립하고 자연림을 보호하고 규제 할 목적으로 1934년 산림법을 제정하였다. 1964년부터 군부독재정권은 개발주의정책의 일환으로 재정적 인센티브를 골자로 하는 육림에 대한 주요계획을 시행하였다. 70년대에 이르면서 펄프와 제지산업을 중점적으로 육성하기 위한 시책이 시행된다. 국영경제사회개발은행(BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Económico y Social)은 내수를 유지하고 잉여교역재를 생산 할 목적으로 대기업을 우선적으로 지원하는 등 산업부문에 대한 자금지원의 핵심적인 역할을 수행했다. 70년대에는 농공복합산업단지 설립을 위해 주정부의 지원을 포함한 지침들이 제정되었다. 이러한 지침들은 자발적 발전을 통한 임업 활성화를 목표로 했다.<sup>3)</sup>

80년대에는 플랜테이션을 위한 인센티브제를 철회하고, 90년대에 이르러서는 목재산업에 대한 허가를 제한하기에 이른다. 그러나 국영경제사회개발은행은 지금도 여전히 펄프와 제지부분에 대한 투자를 지원하고 있다.

브라질은 꼬노수르 지역에서 가장 발달된 임업부분을 보유한 국가로 유칼립투스에서 제조된 모든 형태의 펄프 생산에 있어 전 세계 4위를 점하고 있다. 임업부분은 브라질 GDP의 4.5%, 총수출의 7%를 차지한다.

2008년 기준 총 조림면적은 700만 헥타르로, 이 중 93%는 유칼립투스과 소나무이다. 남부와 남동부지역(San Pablo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Río Grande do Sul)에 전체 조림면적의 40%가 집중되어 있으며, 최근 수년간 급격히 북동부와 마투 그로수(Matto Grosso do Sul)와 같은 중부지역으로도 확대되고 있다.

브라질의 임업부분은 국내 민간부분의 직접투자 및 주정부와 연방정부에 의하여 발전해 왔다. 최근 수년간 국내 기업 간 인수합병이 여러 차례 성사되었다. 가장 주요한 인수합병 건으로 Votorantim 그룹의 임업부분 자회사인 VCP가 Aracruz社의 경영권을 확보한 사례가 있다. Suzano 그룹이 CVRD(Companhia

3) Jefferson Rodrigues dos Santos가 2009년 4월 3~7일에 걸쳐 몬테비데오에서 개최된 제12차 라틴아메리카지리학회(Encuentro de Geógrafos de América Latina)에서 발표한 "A Constituição do Complexo Agroindustrial de Celulose no Rio Grande do Sul: Uma Avaliação da Dinâmica Global e da Inserção Brasileira no Setor," <http://egal2009.easyplanners.info>에서 찾을 수 있음.

Vale do Rio Doce)社의 임업부문을 인수한 건 역시 중요한 사례이다.

외국자본은 임업부문 성장에 있어 주요 요소가 아니었지만, 전 세계에서 가장 유력한 대기업들이 브라질에 투자하는 등 최근 그 비중이 증가하고 있다. 스위스계 핀란드 회사인 Stora Enso社는 바이아(Bahia)州에 브라질 최대 규모의 펄프공장(Veracel)을 건설하기 위해 Aracruz社와 협력한 바 있다. 최근의 또 다른 외국자본 유입사례는 일본 JBP그룹이 Cenibra社의 지분 48%를 일괄인수한 건이다. 다만, 이 인수건의 경우, 여전히 브라질인이 공장운영을 담당하고 있는 것으로 알려져 있다.<sup>4)</sup>

## 2. 칠레

1931년 민간기업에 대한 세금면제의 일환으로 조림에 대해 인센티브를 규정 한 산림법이 제정되었다. 1965년 펄프공장의 건설과 조림 등의 업무를 국가차원에서 활성화하기 위해 새로운 법령을 제정한다. 1974년 군사정부는 701법을 발표하여 칠레 임업발전의 전기를 마련하였다. 이 법안에 따르면 기업이 조림사업에 사용한 총액의 75%를 국가에서 되돌려주게 되어 있어 임업부분에 폭발적 증가세를 가져오게 된다. 이와 더불어, 국가 소유로 되어 있던 임업부분의 일부를 민영화할 것을 규정하고 있다. 이러한 정책은 대규모 임업기업의 형성에 중요한 역할을 한다. 1998년에 이르러 기존의 혜택을 폐기하고 이러한 정책기조의 변화에 힘입어 소규모 조립업자나 작은 규모의 플랜테이션이 다시 시장에 진출하게 된다.

임업부문은 2007년 기준 칠레 GDP의 3.9%를 차지한다. 수출중심의 임업은 최근 15년간 매년 15%씩 성장해왔으며, 오늘날 칠레 총수출의 7.5%를 점유하고 있다.

별목량의 절반은 제재산업에서 가공되며, 33%는 제지업, 나머지는 합판제조에 사용된다. 칠레의 경우, Arauco(Grupo Angelini)나 CMPC(Grupo Matte) 같은 선도적 역할을 수행하는 자국기업들이 관련분야 대부분을 장악하고 있다. 이 두 기업은 전체 임업제품 수출의 65%를 차지한다. 이 두 기업은 칠레 영토내의 거의 모든 임업용 산림을 소유하고 있는데, Arauco는 5개의 펄프공장, 12개의 제재소, 9개의 합판 및 각재 제조공장을 포함한 73만 헥타르의 산림을

4) BID: ob. cit.

보유하고 있다. CMPC는 펄프공장 3개소, 목재공장 7개소, 제지공장 5개소를 포함한 50만 헥타르의 소나무 및 유칼립투스 조림지를 보유하고 있다.

주요 수출 품목은 위에서 언급한 양대 회사에 의해서 주로 생산되는 펄프이며, 합판이 그 뒤를 잇고 있다. 합판은 해외에서도 다양한 사업을 전개하고 있는 Masisa社에 의해 주로 생산된다. 군사독재시기의 개발지원정책은 토지와 공장의 집중화에 주요한 영향을 미쳤다. 한때 전체 임산물가공업과 임업 노동자의 90%를 고용했던 Pymes社는 사업선진화 정책의 부재와 낙후된 기술로 인해 업계에서의 영향력이 감소하였다.

### 3. 아르헨티나

1948년부터 농업과 목축업의 생산성이 떨어진 몇몇 지역에서 임업을 장려하기 위한 정책을 시행하였다. 신용지원 및 면세와 같이 임업의 발전을 목적으로 13.273법이 제정되었다. 1995년 285/96법과 311/75법을 제정하여 계획적인 조림사업의 진행을 위한 조림촉진계획(Plan de Promoción de Plantaciones Forestales)의 기반을 마련하였다. 이 계획에 따라서 총 조림면적은 1990년 16,000 헥타르에서 1997년에는 50,000 헥타르로 확대되었다. 아르헨티나는 1998년 말 조림, 산림관리, 관개, 산림보호, 벌목 부분 투자촉진을 위한 25.080법을 제정한다. 이 법안은 임업 전 분야의 통합을 목적으로 하며, 목재 산업화 연구와 개발 활동을 포함한다.

오늘날 아르헨티나에는 소나무와 유칼립투스 등의 수종으로 이루어진 조림면적이 일백만 헥타르에 달하며, 이런 조림지대는 주로 미시오네스(Misiones), 꼬리엔테스(Corrientes), 엔프레리오스(Entre Ríos) 등지에 집중되어 있다. 25.080법의 제정 이후 조림지역은 확장되었으나, 예상된 만큼의 수익이 실현되지 못하자 임업분야의 성장률이 둔화되고 있다. 그럼에도 불구하고 태환정책과 폐소화의 평가절하에 힘입어 최근 수년간 임업생산품의 수출 성장세가 두드러지게 성장하고 있다.

아르헨티나의 임업은 브라질이나 칠레의 대규모 임업회사와 비교했을 때 그 집중의 정도가 덜한 것이 사실이다. 최근 수년간 칠레의 Arauco社나 Masisa社 같은 회사들은 아르헨티나의 임업에 강한 영향력을 발휘하고 있다. 1990~2000년간 칠레기업의 아르헨티나 임업부문에 대한 투자규모는 15억 달러에 달한다.<sup>5)</sup>

Arauco社에 있어 가장 대규모 투자는 바로 아르헨티나 최대의 임업회사인 Alto Paraná社와 CMPC社 소유의 남미 최대 화장지 제조계열사인 Papeles de Plata를 인수합병한 것이다. 칠레기업들은 기존 조림지와 관련기업의 인수합병뿐만 아니라, 새로운 지역으로 그 투자처를 확대하는 데에도 주저하지 않고 있다. Masisa社는 엔트레리오스에 목재공장을 열었고, Arauco社는 미시오네스에 거대한 규모의 제재소 및 목재공장을 완공했다.

일반적으로 아르헨티나의 임업 현대화 관련정책은 자국의 공공자본 보다는 칠레를 비롯한 해외투자에 힘입어 이루어 졌으며, 아르헨티나에게 별다른 혜택을 가져 오지 못한 것으로 평가받는다.<sup>5)</sup>

#### 4. 우루과이

우루과이의 경우, 임업개발의 역사는 라틴아메리카경제위원회(CEPAL)의 개발계획에 자극받아 수행된 60년대 투자와 경제발전 위원회(CIDE: Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico)의 연구로 거슬러 올라간다. 당시의 연구결과에 따라 조림에 적합한 지역을 선별하였으며, 1963년 일련의 목표를 띄고 산림개발프로그램을 입안하여 착실하게 이행하기 시작한다. 1964년 농림부 산하에 산림국이 창설되었고 조림 활성화를 목적으로 한 13,723법이 1968년 공포되었으나, 소기의 성과를 얻는 데에는 실패하여 결국 80년대 중반 폐지되고 만다. 1987년 채무상환유예기간의 완화를 위시한 칠레국영은행(Banco de la República)의 자금지원, 원자재 수입에 대한 관세 및 토지세 경감, 조림비용의 50% 보조 등을 통한 경제부흥을 목적으로 하는 국가산림계획의 시행을 위한 15,939법이 제정된 것을 계기로 실질적인 임업지원정책을 시작하게 된다. 광역전선(Frente Amplio) 정권은 취임과 더불어 이러한 혜택들을 더욱 강화하였으며, 고급목재의 생산과 목축 및 임업의 통합을 촉진하기에 이른다.

우루과이의 임업부문은 10여개의 소규모 업체가 자국 내 소비를 위해 운영한 제지 및 펄프공장을 중심으로 구성되었다. 최근에 이르러서야 외국자본이 중요한 역할을 수행하는 등 다른 인접국과 다른 양상을 보여 온 것으로 알려져 있다. 우루과이 정부는 무에서 유를 창조하기 위한 실효적인 임업개발모델을

5) Ibid.

6) Ibid.

구축하고자 하였으며, 이러한 임업지원정책은 농촌지역에 일대 혁명을 불러 일으켰다. 임업개발 5개년 계획의 최초목표는 조기에 달성되었으며, 조림사업은 90년대 까지 지속적으로 증가하였다. 그러나 이는 곧 이 지역을 휩쓴 경제위기로 인해 잣아들 수밖에 없었고, 이후 어느 정도 예전 수준으로 회복되기는 하나 과거의 영광을 재현하는 데에는 실패하고 만다. 현재 조림지대는 80만 헥타르에 달하며, 이는 우루과이 전체 산림지역의 25%와 전체 농지의 5%에 달하는 광대한 면적이다.

480/88법<sup>7)</sup>의 국가조림계획에서 목표로 한 관점에서 보자면 성공적인 정책이라고 볼 수도 있다. 우루과이의 산업화 과정은 순전히 민간부문에 의하여 이루어졌으며, 공공부문의 기여나 개입은 매우 미미했다. ENCE, Forestal Oriental-Botnia, Weyerhaeuser<sup>8)</sup>사와 같은 주요 기업들이 모두 외국자본이란 점도 특기할 만하다. 이들 기업들은 제3자 매각, 내부거래 등을 통해서 자본을 축적하였다. ENCE사는 우루과이 최대의 기업 반열에 올라 있으며, 제재소, 자체항구, 목재파쇄공장 등을 보유하고 있다. 이 기업은 펄프공장을 건설하려는 계획이 있었으나, 아르헨티나 정부와의 마찰로 계획을 접을 수밖에 없었고, 그 이후에는 경제위기로 다시 계획에 차질이 생기고 말았다. 2009년 ENCE사는 칠레의 Arauco<sup>9)</sup>사 및 스위스계 핀란드기업인 Stora Enso<sup>10)</sup>사와 합작하여 3억 4천만 달러에 달하는 투자를 감행하며 주요사업부문을 우루과이로 이전하기에 이른다.

1990년에도 핀란드계 회사가 우루과이에 진출한 바 있다. 이 기업은 진출 초기 Shell<sup>11)</sup>사와 협력하여 포레스탈 오리엔탈(Forestal Oriental)이라는 이름으로 유칼립투스 조림에 매달렸다. 얼마가지 않아 Shell사는 지분을 정리했으며, 지금은 Botnia라는 사명으로 임업부문에 투자를 지속하고 있다. 이 회사는 우루과이 강의 어귀에 11억 달러를 들여 전용 항구, 펄프공장을 포함하는 10만 헥타르 규모의 조림지를 운영하고 있다. 마지막으로 미국회사인 Weyerhaeuser<sup>12)</sup>사는 우루과이 북부지역에 12만 7천 헥타르에 이르는 송림과 관련 공장들을 보유, 운영하고 있다.

1996년에 이르러 Stora Enso는 펄프공장 설립 허가에 필요한 최소한의 자본규모를 맞추기 위해 부지매입을 시작한다. 2009년에 이르기까지 칠레기업들은 주도권을 갖지 못하였다. Arauco<sup>13)</sup>사와 CMPC<sup>14)</sup>사는 소규모의 조림지를

7) [www.mgap.gub.uy/FORESTAL/DGF](http://www.mgap.gub.uy/FORESTAL/DGF)에서 찾아 볼 수 있다.

확보하는데 그쳤다. 그럼에도 불구하고, 같은 해 CMPC社는 Arauco社와 함께 Stora Enso의 지분을 이용하여 ENEC社의 지분을 확대하였으며, 이를 통해 우루과이에서 가장 큰 25만 헥타르에 달하는 조림지를 소유한 대기업으로 거듭나게 된다.

## V. 임산업부문과 영토

조림 및 관련 활동은 지리적 공간의 활용과정에서 근원적인 변형을 초래하였다. 미우퐁 상투스(Milton Santos)는 공간지리학의 전통개념을 차용하여 저장과 유량(fixos e fluxos)이라는 개념을 고안하였다. 여기서 전자는 생산력이며, 후자는 이로 인하여 만들어진 움직임으로 무형인 듯한 유형의 순환을 의미한다.<sup>8)</sup>

조림은 특히나 저장(fixados)의 개념이며, 지리적 공간에서의 중단 없는 순환이자 지리적 공간을 구성하는 한 부분이다. 조림은 가장 중요하고도 우선적인 변형으로 볼 수 있으며, 단일수종으로 이루어진 조림지의 확장은 급속히 풍경을 변모시키면서 토착식생(브라질의 경우, 대서양에 연한 산림)과 목초지를 대체해 버린다. 가족중심의 농업이나 목축을 근간으로 한 산림이용과 글로벌마켓과 연계되어 수직적으로 통합된 초대형 기업의 산림이용 사이에는 건널 수 없는 강이 존재한다. 즉, 후자는 더 기술집약적인 기업형태의 조직을 통해 토지착취를 감행하고 있다.

게다가, 조림사업은 대부분 기존에 이미 최적화된 토지에 변형을 초래한다. 조림사업이 이루어진 농촌지역은 문화적, 사회경제학적 맥락에서 다양한 새로운 상황을 경험하게 된다. 거대기업은 오랜 기간 거주해왔으나 법적 소유권을 보장 받지 못한 원주민 공동체를 손쉽게 축출해 버린다. 우루과이의 경우, 소수의 지주만이 거대기업에 토지를 매각한 대가를 받을 수 있었다.<sup>9)</sup> 게다가 거대기업의 개입은 소유지의 외인소유화과정을 야기하여 우루과이 총 산림면적의 75%가 외국인의 소유로 넘어가고 말았다.

8) Milton Santos: *Metamorfoses do Espaço Habitado*, Hucitec, San Pablo, 1988.

9) 다수의 중소 목장주들은 진정서를 통해 거대외국기업에 토지의 재평가를 요구하였다. 이미 매각대금을 지불받은 이들 지주들은 더 토지생산성이 좋은 지역에 대토를 매입하였으며, 농촌지역의 연쇄적인 부동산가격 재평가사태를 야기하였다.

토지 이용방식의 변화는 농촌거주민의 퇴거를 전제로 하며, 촌락에서 플랜테이션까지 출퇴근하는 새로운 생활방식을 가져왔다. 대부분의 임업부문 노동자들은 촌락에 거주하며, 플랜테이션에서 플랜테이션으로 전전하며 고용된다. 임업부문 노동은 파견근로비율이 높고<sup>10)</sup> 업무가 비정규적이어서 결과적으로 산업재해위험 등과 관련한 보상금 등이 매우 미흡한 실정이다.

다른 측면에서 임업부문은 화물운반과 관련하여 국토 내에 다양한 형태의 영향을 끼친다. 원목의 운송은 농촌의 도로에 심대한 악영향을 미친다. 벌목기간 중에는 중량화물과 급증한 교통량으로 인해 정부는 상당한 비용을 지불하게 된다. 이러한 물동량은 새로운 ‘저량’을 생산하며, 이를 수용하기 위해 항구나 도시외각에 상당한 공간을 필요로 하게 된다. 원목은 단위중량당 가격은 낮지만 운송비가 높기에 목재운송은 임업사업의 이윤창출에 있어 가장 중요한 결정요소이다. 따라서 조립지는 단순히 토질에만 의존하는 것이 아니라 항구나 공장과의 근접성도 매우 중요한 요소로 작용한다. 만일 운송부문에 상당한 투자가 필요하다면, 새로운 교통인프라를 설비하는 것만큼이나 유지보수비용도 무시할 수 없게 된다. 이러한 상황을 고려한 적절한 대안이 바로 벌크선 항구에 파쇄목재 칩공장을 건설하는 것이다. 이 경우, 칩은 원목보다 훨씬 공간을 덜 차지한다. 에스페리투 산투(Espírito Santo)의 바하 두 히아슈(Barra do Riacho)에 위치한 Aracruz y Cenibra 소유의 Portocel항처럼 펄프선적을 위해 특별히 설계된 항구나, Botnia의 펄프 선적을 위해 우루과이 누에바 팜미라(Nueva Palmira)에 설립된 Ontur 터미널도 좋은 예이다.

산업 국면 역시 영토에 영향을 미치는데, 펄프공장은 물론이거니와 이보다 더 대형의 복잡한 기계적 과정을 거쳐야 하는 제재소나 합판공장은 더 심대한 영향을 미치게 된다. 공장 신설, 특히 건설기간 동안 노동자를 포함하여 인구 유입의 급격한 증가를 야기한다. 공장을 위해 국가가 각종 서비스망과 진입을 위한 인프라를 확충할 경우 몇몇 소수 기업에만 기회를 독점적으로 제공하게 된다. 이는 또한 각각의 성격에 적합한 새로운 공간을 만들어낸다. Botnia社에 제공된 우루과이의 자유무역지대 사례나, 비록 실패했지만 Ence 프로젝트 등이 이러한 예이다.<sup>11)</sup>

10) 2007년 브라질에서는 모든 임업부문에 있어서 파견근로자의 비율이 85%에 달했으며, 볼질의 경우에는 최대 90%에 육박하기도 했다. 출처: Bracelpa, *Relatório Estatístico Florestal 2007*, www.ipef.br에서 찾을 수 있다.

## VI. 조림과 관련된 사회환경적 마찰

대규모 조림사업은 지역공동체와 기업 간에 다양한 마찰을 양산해 왔다. 경우에 따라서 이러한 마찰은 조림이나 펄프 제조과정에 의해 직접적으로 양산되며, 공동체의 차원에서 다른 지역에서 이미 발생한 부정적 경험에 대한 염려의 차원으로 예방적 마찰을 양산하기도 한다.

이런 마찰은 대부분 단순한 의견대립에서 시작하여 공개적인 회의나 미디어를 거치며, 폭력적인 결과나 소송으로 귀결된다. 산림개발의 초기에 우루과이의 NGO와 학계, 그리고 조림정책 담당기관 사이에 있었던 논쟁에서 그러한 예를 찾을 수 있다. 기존의 대부분의 예방적 마찰을 살펴볼 때, 환경에 대한 부정적 영향은 명확하지만, 이에 대항하는 지역공동체의 참여가 미약하였고, 토지 소유권에 관한 논쟁은 심각하게 대두된 바 없다. 다른 예방적 마찰의 사례는 바로 우루과이의 Botnia 펄프공장 건설과 관련하여 아르헨티나의 팔레과이추 (Galeguaychú) 지역이 문제를 제기한 것이다. 이 사례는 이례적으로 참여하고 광범위한 문제를 다루고 있으며, 현재 법원에서 심리가 진행 중이다.

또 다른 케이스는 원주민이 거주하던 국유림의 일부를 임업회사가 매입함으로써 그 소유권과 관련하여 장기간에 걸친 복잡한 대립이 발생한 사례이다. 수렵채집활동으로 살아가는 공동체에게 영토의 축소란 식품공급의 감소를 의미한다. 칠레 남부에 위치한 마뿌체 공동체의 경우가 바로 이것인데, 이들은 구성원의 투옥과 억압에 대항하고자 시위를 통해 임업기업에 항의하였다. 브라질의 경우에도 바이아와 에스페리투 산투에서 원주민공동체에 이러한 마찰이 발생한 바 있다. 이들 공동체는 Aracruz社의 항구, 공장 및 조림지를 점령하는 등의 다양한 행동을 불사하였다. 환경 피해와 관련한 또 다른 충돌은 바로 칠레의 발디비아(Valdivia)건이다. 이는 펄프공장에서 발생한 오염사태로 자연보존림의 백조가 폐사하였다.

그러나 이러한 지역공동체와의 마찰 이외에 명확한 의미에서의 환경에 대한 임업의 영향은 어떠한가? 사실, 환경재앙의 원흉부터 환경에 도움을 준다는

11) 우루과이의 자유무역지대는 법률의 준수를 조건으로 사회보장제를 제외한 모든 국세의 납부를 면제하고 있다. 일반적으로 다른 국가에서 운영하는 자유무역지대의 경우에는 과세면제(또는 경감)와 더불어 환경과 노동관련 규정의 예외 없는 적용을 강조하고 있음을 눈여겨 볼만 하다.

의견까지 지극히 대척점에 선 의견이 존재하고 있는 것이 지금의 현실이다. 에코시스템에 대한 여러 위대한 학자들의 연구는 여전히 수년째 진행 중이다.

그럼에도 단일수종 조림지의 대규모 확장이 불러오는 부정적 효과를 구별하는 것은 어려운 일이 아니다. 가장 중요한 문제는 바로 수계의 불균형이다. 인공적으로 조성된 조림지는 강수량을 조절하는 능력이 떨어지기에 지표의 수분저장능력이 제한되면서 쉽게 지표의 수분이 증발해 버리게 된다. 지하수위가 낮아지고, 토양의 압축과 토양유실로 지력이 감소된다. 외래수종은 기존의 토착종들과 생태적으로 조화를 이루기 어렵기 때문에 해당지역의 종 다양성이 축소된다. 2008년 바이아주 연방법원이 대서양연안의 96,000 헥타르에 이르는 산림을 불법적으로 개간한 Veracel社에 12백만 달러의 벌금을 선고한 것은 눈여겨 볼만하다.

조림계획을 분석하기 위해서는 지역별로 다양한 제약들을 고려해야 한다. 이런 제약에는 하천유역의 식생은 물론, 플랜테이션 확대 및 지역화, 토양의 함수능력 등이 포함된다. 유칼립투스나 소나무가 생장한 지역이 지력을 상실함으로써 향후 다른 작물이나 수종의 경작이 불가능해지는 경우와 같이 토양의 종류에 따른 지속가능성에 대한 정의도 필요하다.

## VII. 꼬노수르 지역의 임산업부문 조망

최근 수년간 제지 등 임업관련 공장이나 조림 등 임산업부문의 대규모 투자가 여러 건 확정되거나 가시화되었다. 펄프공장과 물류 플랫폼이 결합된 형태의 대규모 산업단지는 어떤 지방정부나 연방정부도 놓치고 싶지 않은 사업임이 틀림없다. 이는 직접적인 고용창출이나 건설업의 유지뿐만 아니라 물류와 교통 등과 연계된 간접고용에도 지대한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다.

다만, 이 부문의 경제적 성과는 현재의 경제위기와 무역 감소에 심대한 영향을 받고 있는 것이 사실이다. 펄프의 국제가격은 추락하였고, 목재와 종이 수요도 감소하였기에 수출위주의 이 산업에 심각한 영향을 미치고 있다. 그러나 이런 상황에도 불구하고 대체로 중기 전망은 밝은 편이며, 대형투자계획은 지연되기는 했어도 폐기되지는 않았다.

경제의 불확실성이라는 측면에서 조림에 대한 투자는 장기간에 걸친 육림기

간으로 인해서 금융위기보다 긴 사이클을 지니고 있다. 여기서 파생되는 투자의 안정성은 연기금이나 회사채의 형태로 막대한 자금을 끌어들이고 있다.

다른 측면에서 볼 때, 임업은 다른 부문에도 투자기회를 넓히고 있다. 임업부산물을 이용한 청정에너지 생산이나 탄소배출권과 같은 것이 그것이다. 이런 이유 때문에 임업부문의 중기 전망은 매우 밝다고 볼 수 있으며, 현재의 시장 충격에도 불구하고 대부분의 사람들이 그 전망을 긍정적으로 보고 있다. 작금의 경제위기가 종료되는 대로 이 분위기는 다시금 맹렬히 살아날 것이다.

임업은 놀라운 생산성을 통한 가치창조의 기회를 제공한다. 농산업부터 에너지 생산과 교통 물류를 넘어 환경서비스까지 무궁무진한 기회가 펼쳐져 있다. 하지만 아무리 생산이 중요한 화두라고 하여도 절대로 환경에 대한 우려를 좌시하면 안 된다. 몇몇 환경근본주의자의 언급을 고려하지 않더라도 펄프산업의 폐기물 방출관리 및 규제와 같이 임업의 지역화나 플랜테이션의 관리 등에 대한 적절한 지침이 세워지지 않는다면 에코시스템에 심각한 피해를 불러올 수 있음을 주지해야 할 것이다.

(심용주 번역)