

# 21세기 라틴아메리카의 생태적 전환: 실천과 도전

Ecological Transition in the 21<sup>st</sup> Century Latin America  
: Practice and Challenge

2020.03.

서지현  
(박사후펠로우십)

## 제 출 문

재단법인 숲과나눔 이사장 귀하

본 보고서를 “21세기 라틴아메리카의 생태적 전환: 실천과 도전”의 최종 연구 결과보고서로 제출합니다.

2020년 3월 31일

연구 원 : 서지현(박사후펠로우십)

※ 본 보고서의 내용은 연구자의 의견이며, (재)숲과나눔의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.

## 결과보고서 초록

연구원	서지현	구분	( O )박사후펠로우십 ( )특정주제연구자
연구제목	한글	21세기 라틴아메리카의 생태적 전환: 실천과 도전	
	영문	Ecological Transition in the 21 <sup>st</sup> Century Latin America : Practice and Challenge	
연구기간	2019. 03. 01. ~ 2020. 02. 28.		
색인어	한글	라틴아메리카, 자원개발주의, 생태적 전환, 문화·생태적 전환, 부엔 비비르	
	영문	Latin America, Extractivism, Ecological Transition, Ethno-Ecological Turn, Buen Vivir	

### ○ 결과보고서 요약

- 본 연구는 현재의 헤게모니적 발전 모델의 생태적 전환을 위해서는 공간적 경계를 넘어서는 정치가 필요하다는 규범적 인식에 기반하고 있음.
- 현재 다수의 환경문제 혹은 생태적 위기에 대한 해결책이 개인이나 국가의 공간적 경계에 머물고 있음을 비판적으로 인식하고, 공간적 경계 너머에 있는 관계적인 것(the relational)에 보다 주목하고자 함.
- 이를 통해 세계화시대 새로운 정치경제와 발전의 생태적 전환을 위한 우리의 인식 변화에 기여하고자 함.
- 특히 본 연구는 라틴아메리카라는 지역 공간에 주목하는데, 라틴아메리카는 역사적으로 국제 노동 분업에서 천연 자원의 공급자로서의 위치를 차지해왔으며, 시간의 흐름에 따라 그 성격이 일부 변화하기는 하였으나 21세기 현재에도 그 위치를 유지하고 있음.
- 본 연구의 목적은 이러한 배경 하에서 지난 30여 년간 라틴아메리카에서 전개된 주류 발전 모델에 대한 비판과 생태적 전환을 위한 실천, 그리고 그 과정에서 나타나는 도전에 대해 분석하는 것임.
- 라틴아메리카의 발전에 대한 선행연구는 20세기 중반의 근대화 발전론자 혹은 종속 이론가들을 포함한 구조주의자들과 1990년대 ‘자원의 저주론’자들을 포함한 신제도주의 이론가들을 중심으로 전개되었으며 연구들은 주로 천연 자원의 소유, 이용, 관리를 ‘누가’할 것인가와 ‘어떻게’할 것인가에 집중됨.
- 본 연구는 지난 30여 년 간의 라틴아메리카 생태적 전환을 위한 실천과 도전에 대한 문헌 연구와 주요 사례들에 대한 분석 등을 통해 라틴아메리카 자원 개발 모델의 생태적 전환을 분석하기 위한 주요 변수들을 포착함.

# 요 약 문

## I. 제목

### 21세기 라틴아메리카 생태적 전환: 실천과 도전

## II. 연구 배경과 필요성

한 달 전 현지 조사를 위해 비행시간과 대기 시간을 합쳐 약 30시간에 가까운 여정을 거쳐 힘겹게 도착한 페루에서 한참 제철이라 그 달콤함의 극치를 뽐내던 망고는, 한국으로 돌아와 TV를 켜니 홈쇼핑에서 정갈하게 포장되어 전화한통으로 배달이 가능하다. 교통·통신의 발전과 전 세계적인 무역자유화로 인해 이제는 전 세계 곳곳에서 생산되는 상품을 클릭 한번으로 혹은 전화한통으로 안방에서 받아볼 수 있는 시대가 되었다. 대형 마트에서는 전 세계 곳곳에서 수입되어온 다양한 신선야채 및 슈퍼 곡물들을 어렵지 않게 찾아볼 수 있게 되었다. 이처럼 우리의 일상은 이미 세계적으로 생산되고 교역된 상품들로 포화된 상태이다. 이처럼 우리가 전 세계 곳곳에서 공급받을 수 있는 상품이나 농산품과의 시공간적 거리는 가까워졌지만, 그러한 농산품이나 공산품이 생산을 생산하는 사람들 혹은 그들이 사는 지역과의 관계에 대한 정보는 대부분 누락된 채 소비가 촉진되고 있다. 데이비드 하비가 “시공간의 압축(time-space compression)”이라는 개념으로 설명하는 상품과 자본의 세계화 역시 이러한 관계적 속성에 대한 설명은 누락하고 있다. 그는 시공간의 압축 개념을 통해 1960년대 말부터 발생한 자본주의의 축적 위기를 극복하기 위해 자본이 국경을 초월하여 신자유주의의 세계화를 추구하였음을 정치경제적 맥락에서 비판하였다. 하지만 이러한 신자유주의 세계화를 통해 자유롭게 이동하는 상품과 자본과 관련된 관계적 맥락에 대해서는 구체적으로 설명하지 못하는 한계를 보인다. 우리도 자유롭게 이동하는 상품을 소비하고 이를 추동하는 다국적 기업의 행태에 대해 비판을 하지만 실제 우리가 소비하는 상품들이 어떠한 과정을 통해 생산되는지에 대해서는 소홀하게 다루고 있다. 실제 우리가 소비하는 상품들은 세계 곳곳의 다양한 지점과 조건에서 생산되고 있으며, 또한 생산 되는 지역의 환경에도 지대한 영향을 미친다.

한편, 현 자본주의체제는 화석 연료에 의존하여 움직이고 있다고 해도 과언이 아니다. 최근 들어 기후 변화에 대한 우려로 인해 대체 에너지나 바이오 연료 개발을 통해 화석 연료에 대한 의존도를 줄이기 위해 국제사회가 노력하고 있는 것으로 보인다. 기후 변화에 대해 관심이 있거나 이에 대해 우려를 표하는 사람들은 하루 빨리 화석 연료에 대한 의존을 줄이고 에너지 체제의 전환을 이루기 위해 각국이 노력해야 한다고 강조한다. 이렇게 “세계화”된 기후 변화 정치에서 국제 사회와 각국정부, 그리고 시민사회는 에너지 체제의 전환이 필요하며, 이산화탄소 배출량을 어떻게 줄여야 할 것인가 등에 대한 논의는 활발하게 전개하고 있지만, 막상 기후 변화 정치에서 중요한 위치를 차지하고 있는 아마존 지역 국가들이 실제로 “친환경적”인 바이오 연료 생산하기 위해 대규모의 벌목을 진행하고 있으며, 화석

연료에 대해 대체에너지로 수력 발전을 위한 댐을 건설하기 위해 아마존을 파괴하고 있다는 사실은 애써 외면하고 있는 것으로 보인다. 오히려 청정개발메커니즘(Clean Development Mechanism, CDM)을 통해 선진 산업국들은 이산화탄소배출권을 확보하기 위해 경쟁하고 또 한편으로 개발도상국들은 CDM 체제를 통해 경제 발전을 도모할 수 있는 재정적 지원을 받기 위해 경쟁하고 있는 것으로 보인다.

무엇이 문제인가? 지난 30~40여 년간 전 세계적으로 전개된 신자유주의 세계화와 함께 소비자와 생산자 (혹은 생산 조건) 간의 거리는 좁혀졌지만, 실제 양자 간의 관계는 사실상 절연되었다. 이렇게 절연된 관계에 주목하는 소비자들이 특히 북반구 국가들을 중심으로 생겨나기 시작했는데, 특히 이들은 자신들이 소비하는 상품을 생산하는 사람들과 그 상품이 생산되는 생태 환경에 대한 높은 관심을 보이는 개인들이다. 이들은 보다 공정하고 친환경적인 조건에서 생산되는 상품을 소비하며, 끊임없이 소비자와 생산자 간의 거리를 좁히고 관계를 회복하려고 노력하였다. 하지만 이들의 생산자 및 생산 지역에 대한 관심은 대안적인 소비라는 개인의 윤리적 실천 차원에서 머무는 경우가 많다. 이러한 개인적 차원의 윤리적 실천은 생산자들의 노동 조건이나 생태 환경을 개선하는데 일부 도움을 주기는 하지만 근본적으로 이들이 처한 생산 조건이나 생태적 영향을 변화시키는 데는 한계를 보인다. 한편, 이산화탄소 배출을 줄이고 청정에너지를 개발하기 위한 국제사회 노력 역시 근본적으로 각국의 “발전”을 둘러싼 이해관계와 함께, 화석 연료에 의존하고 있는 현 자본주의 체제에 변화를 가져오는 데는 한계를 보이고 있는 것으로 보인다. 무역 자유화로 인한 생산과 소비의 세계화와 생태·사회적 영향, 그리고 보다 근본적으로 기후변화와 화석연료에 기반한 현 자본주의 발전 체제의 생태적 위기를 논함에 있어 특정 공간적 경계(윤리적 소비를 하는 개인 혹은 기후 변화의 해결책을 찾고 있는 국가)는 해결책보다는 해결해야 할 도전과제를 더 많이 제시하는 것으로 보인다. 이것은 상품과 자본의 자유로운 이동과 같은 명목상의 세계화에도 불구하고, 여전히 현 자본주의 체제가 국민-국가 단위에 기반한 정치경제적 발전 체제에 기반하고 있기 때문이다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 시작된다. 본 연구는 현재의 헤게모니적 발전 모델의 생태적 전환을 위해서는 공간적 경계를 넘어서는 정치가 필요하다는 규범적 인식에 기반하고 있다. 현재 다수의 환경문제 혹은 생태적 위기에 대한 해결책이 개인이나 국가의 공간적 경계에 머물고 있음을 비판적으로 인식하고, 공간적 경계 너머에 있는 관계적인 것(the relational)에 보다 주목하고자 한다. 특히 이러한 관계적인 것은 우리가 소비하고 있는 상품이나 에너지·자원의 수입과 수출이라는 교역 차원을 넘어 이러한 개인적, 국가적 상호 교류 관계에 내재한 관계들, 즉 생산 주체들과 그 생태공간에 관한 것으로, 세계화시대 새로운 정치경제와 발전의 생태적 전환을 위한 우리의 인식 변화에 기여하고자 한다.

### III. 연구의 목적, 내용 및 결과

특히 본 연구는 특히 라틴아메리카라는 지역 공간에 주목한다. 라틴아메리카는 역사적으

로 국제 노동 분업에서 천연 자원의 공급자로서의 위치를 차지해왔으며, 시간의 흐름에 따라 그 성격이 일부 변화하기는 하였으나 21세기 현재에도 그 위치를 유지하고 있다. 본 연구는 이러한 배경 하에서 지난 30여 년간 라틴아메리카에서 전개된 주류 발전 모델에 대한 비판과 생태적 전환을 위한 실천, 그리고 그 과정에서 나타나는 도전에 대해 살펴본다. 15세기 말부터 현재까지 라틴아메리카 지역의 발전을 논의함에 있어 천연 자원 산업은 중요한 변수로 자리잡아왔다. 하지만 라틴아메리카의 천연 자원 산업과 발전에 대한 그동안의 논의들은 주로 인간사회와 자연을 이분법적으로 구분하고 자연을 개발 가능한 천연 자원과 이를 보조하기 위한 생태 자원으로 기능별로 구분하고 인간중심적인 관점에서 천연 자원과 생태 자원을 어떻게 소유, 이용, 관리할 것인지에 논의의 초점이 맞춰져왔다. 예를 들면, 식민지 시대 때부터 천연 자원 개발에 의존적인 경제구조로 인해 대공황이라는 외부 경제적 변수에 타격을 받은 라틴아메리카 국가들에서의 발전 논의는 주로 천연 자원을 누가 소유하고, 개발을 주도하며, 또 천연 자원 개발과 수출을 통해 발생한 재원을 누가 관리할 것인가에 집중되어 있었다. 20세기 중반 고전 자유주의 경제학에 기반을 둔 근대화 이론가들은 천연 자원 산업에 대한 민간 투자를 늘리고, 개발을 확대시키기 위해 국가의 역할을 축소하고 친시장적 정책을 펼쳐야 한다는 주장을 펼친 반면, 종속 이론가들을 비롯한 구조주의 이론가들, 자원 민족주의자들은 중심부와 주변부 국가 간의 불평등 교환(unequal exchange)의 불합리성을 지적하며, 국가가 천연 자원 산업과 자원 수출을 통한 재원을 소유, 통제, 관리함으로써, 산업화 발전을 도모해야 한다고 주장하였다.

1980년대 라틴아메리카 대부분의 국가들이 외채 위기를 겪게 되면서, 20세기 중반을 지배했던 ‘누가’의 논의는 ‘어떻게’의 논의로 옮겨갔다. 특히 1990년대 지속 가능한 발전이 전세계 발전 논의에서 주류 담론으로 자리 잡으면서, 천연 자원을 둘러싼 라틴아메리카의 발전 논의는 신제도주의자들을 중심으로 어떻게 천연 자원과 생태 자원을 이용하고 관리할 것인가에 대한 논의에 집중되었다. 자원 개발에 의존적인 경제 발전 모델이 가져올 수 있는 많은 부작용들(인클레이브(enclave)형 경제, 네덜란드병(Dutch Disease), 지대추구국가(rentier state) 등)을 어떠한 법제도를 통해 해결할 수 있을 것인가의 논의가 활발하게 진행되었다. 특히 “자원의 저주(resource curse)론”은 외채 위기 이후 일제히 신자유주의 경제 구조 조정 정책을 실시함으로써 또 다시 자원 개발에 의존적인 경제 발전을 추진하고 있는 라틴아메리카 국가들이 기존의 문제들을 극복하기 위해 어떠한 법제도를 도입할 수 있는지에 논의의 초점을 맞췄다.

라틴아메리카의 발전을 논의함에 있어 20세기 중반의 근대화 발전론자 혹은 종속 이론가들을 포함한 구조주의자들과 1990년대 ‘자원의 저주론’자들을 중심으로 한 신제도주의 이론가들은 천연 자원의 소유, 이용, 관리를 ‘누가’할 것인가와 ‘어떻게’할 것인가로 논의의 초점을 달리한다. 하지만 여전히 20세기 라틴아메리카의 발전을 논의하는 대부분의 주류 이론가들은 천연 자원을 개발하고 이를 통해 재정을 확보하고 관리하는 것이 라틴아메리카 발전을 위해 필수 불가결한 일임을 인정하고 있다. 다시 말해, 라틴아메리카 발전 논의에서 그동안의 주류 논의는 생태는 화석 연료로 사용되는 석탄이나 석유와 같이 재생 불가능

(non-renewable)하던, 혹은 토지나 물처럼 재생 가능(renewable)하던 인간이 개발하고 이용할 수 있는 자원(resources)으로서 인식되고 정의되어왔던 것이다.

하지만 20세기 후반부터 이렇게 생태를 자원으로 정의하고 자원 개발을 통해 발전을 추구하는 주류 발전 모델을 비판하고, 이러한 주류 발전 모델을 생태적으로 전환하고자 하는 실천적 노력들이 전개되기 시작했다. 그럼에도 불구하고 그동안 이러한 노력들을 주류 발전모델의 생태적 전환이라는 차원에서 분석하는 시도들은 부족했던 것이 사실이다. 물론 생태적 전환을 위한 개별화된 실천 노력들을 사례별로 연구한 시도들은 꽤 있었지만, 생태적 전환을 위한 실천들은 통합적으로 분석하고, 이러한 생태적 전환 과정에서 발생할 수 있는 한계들을 통합적으로 분석한 시도는 극히 드물었다고 볼 수 있다. 본 연구는 이러한 한계를 인식하고 지난 30여 년 간 라틴아메리카에서 전개된 생태적 전환을 위한 실천과 그 과정에서 발생하는 도전 과제들에 대한 통합적인 분석을 위한 초석을 세운다는 측면에서 이전의 연구들과 결을 달리한다고 볼 수 있다. 본 연구는 지난 30여 년 간의 라틴아메리카 생태적 전환을 위한 실천과 도전에 대한 문헌 연구와 주요 사례들에 대한 분석 등을 통해 라틴아메리카 자원 개발 모델의 생태적 전환을 분석하기 위한 주요 변수들을 포착해냈다. 물론 연구자의 개인 능력의 한계와 짧은 연구 기간이라는 물리적 한계로 인해 본 연구에서 밝혀낸 주요변수들이 라틴아메리카의 생태적 전환 분석을 위한 모든 변수들이라고 볼 수는 없겠지만, 본 연구에서 포착해낸 주요 변수들을 중심으로 라틴아메리카 발전 모델의 생태적 전환 정도를 가늠하고 도전 과제들을 파악하는데 중요한 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

#### IV. 연구 결과의 활용계획

연구자는 본 연구의 결과를 기반으로 라틴아메리카 발전 모델의 생태적 전환을 심도 있게 분석하여 국내외 학술지에 발표함을 물론, 대중서를 발간하기 위한 기반으로 삼고자 한다. 그리고 세미나와 연구회 등을 진행하며 본 연구와 후속 연구 결과를 알리고 시민 의식을 제고하는데 활용하고자 한다.

## 목 차

- I. 서론
  - 1. 연구의 배경과 필요성
  - 2. 연구의 목적 및 내용
  
- II. 발전의 생태적 전환을 위한 실천: 브라질 서부 아마존 지역 사례를 중심으로
  - 1. 들어가기
  - 2. 이론적 검토: 환경 거버넌스의 정치생태학
    - 가. 신제도주의 이론: 하딘에서 오스트롬까지
    - 나. 조절 이론과 비판이론
    - 다. 정치생태학 이론
  - 3. 브라질 아마존 열대우림 환경 거버넌스 형성의 정치생태학: 아크레(ACRE)주의 경험
    - 가. 고무 산업의 성쇠와 아크레(Acre)주 사회관계의 변화
    - 나. 1970년대-1980년대 아크레 주 산림 거버넌스 형성의 정치생태학
  - 4. 결론
  
- III. 생태적 전환 담론의 형성과 성격: 에콰도르 사례를 중심으로
  - 1. 들어가기
  - 2. 21세기 라틴아메리카 사회운동의 문화-생태적 전환
    - 가. 라틴아메리카 원주민 운동의 발전과 토지 문제의 전환
      - (1) 20세기 말 라틴아메리카 원주민 운동의 부상과 그 배경
      - (2) 21세기 라틴아메리카의 원주민 운동과 토지 문제 성격의 변환
    - 나. 에콰도르 아마존 개발과 사회운동의 문화-생태적 전환
      - (1) 에콰도르 아마존 석유개발과 원주민 경험
      - (2) 에콰도르 아마존 석유개발과 원주민 조직화
    - 다. 문화-생태적 전환의 정치와 발전의 생태적 전환 요구
      - (1) 에콰도르 원주민 운동의 전국적 조직화
      - (2) 신자유주의 개혁과 토지 문제 쟁점화
      - (3) 원주민 운동과 토지 문제의 성격 전환: 토지분배요구에서 영토권 요구로의 전환
  - 3. 부엔 비비르 담론의 형성
    - 가. 담론 형성의 장으로서 부엔 비비르
    - 나. 부엔 비비르 담론 내부의 다양성
  - 4. 요약 및 정리
  
- IV. 발전 모델의 생태적 전환과 도전: 페루 북부 고산지대의 지속 가능한 발전 담론을 중심으로
  - 1. 들어가기
  - 2. 21세기 라틴아메리카 자원 개발과 생태·사회운동의 지형
    - 가. 21세기 라틴아메리카 자원 개발의 정치경제적 배경
    - 나. 21세기 라틴아메리카 생태·사회운동의 지형
  - 3. 페루 북부 고산지대의 경험: 광산 개발과 생태·사회운동
    - 가. 까하마르카와 야나코차 사의 광산 개발
    - 나. 야나코차 사의 광산 개발과 생태-사회관계의 변화
      - (1) 까하마르카의 전통적인 생태-사회관계
      - (2) 야나코차 사의 광산 개발과 까하마르카의 생태-사회관계의 변화
    - 다. 야나코차 사의 쿵가 프로젝트와 생태·사회운동

4. 페루 북부 고산지대의 지속 가능한 발전과 생태주의 담론

- 가. 공공재-자원·환경 거버넌스 담론
- 나. 자원-환경 거버넌스 담론
- 다. 공유자원-생태·사회적 정의 담론
- 라. 문화·생태커먼즈-탈자원개발주의 담론

5. 결론

V. 후기 신자유주의 국가의 발전 논쟁: 볼리비아 사례를 중심으로

- 1. 들어가기
- 2. 모랄레스 정권의 등장 배경: 볼리비아의 자원개발과 정치사회적 동학
  - 가. 장기적 배경: 식민지 시대부터 1982년까지
  - 나. 중단기적 배경: 민주주의로의 이행부터 모랄레스 정권의 등장까지
- 3. 모랄레스 정권의 전환의 정치경제: 탄화수소 부문 개혁과 실제
  - 가. 모랄레스 정권 하의 탄화수소 부문 개혁의 배경과 목표
    - (1) 탄화수소부문의 성장과 배경: 1990년대 탄화수소 부문의 구조조정
    - (2) 탄화수소 부문의 국유화 요구와 모랄레스 정권의 국유화 정책
  - 나. 모랄레스 정권 하 탄화수소 부문 개혁의 실제
    - (1) 사회분배정책과 실제
    - (2) 경제구조의 전환과 실제
- 4. 모랄레스 정권 하 자원개발주의의 정치
  - 가. 자원개발주의의 심화
  - 나. 자원개발주의의 정치
    - (1) 정치적 정당성 확보를 위한 전략적 이해관계의 형성
    - (2) 자원개발주의의 정당화와 배제의 정치
- 5. 결론

VI. 결론: 라틴아메리카 발전 모델의 생태적 전환을 찾아서

참고 문헌

# I. 서론

## 1. 연구의 배경과 필요성

한 달 전 현지 조사를 위해 비행시간과 대기 시간을 합쳐 약 30시간에 가까운 여정을 거쳐 힘겹게 도착한 페루에서 한참 제철이라 그 달콤함의 극치를 뽐내던 망고는, 한국으로 돌아와 TV를 켜니 홈쇼핑에서 정갈하게 포장되어 전화한통으로 배달이 가능하다. 교통·통신의 발전과 전 세계적인 무역자유화로 인해 이제는 전 세계 곳곳에서 생산되는 상품을 클릭한번으로 혹은 전화한통으로 안방에서 받아볼 수 있는 시대가 되었다. 대형 마트에서는 전 세계 곳곳에서 수입되어온 다양한 신선야채 및 슈퍼 곡물들을 어렵지 않게 찾아볼 수 있게 되었다. 이처럼 우리의 일상은 이미 세계적으로 생산되고 교역된 상품들로 포화된 상태이다. 이처럼 우리가 전 세계 곳곳에서 공급받을 수 있는 상품이나 농산품과의 시공간적 거리는 가까워졌지만, 그러한 농산품이나 공산품이 생산을 생산하는 사람들 혹은 그들이 사는 지역과의 관계에 대한 정보는 대부분 누락된 채 소비가 촉진되고 있다. 데이비드 하비가 “시공간의 압축(time-space compression)”이라는 개념으로 설명하는 상품과 자본의 세계화 역시 이러한 관계적 속성에 대한 설명은 누락하고 있다. 그는 시공간의 압축 개념을 통해 1960년대 말부터 발생한 자본주의의 축적 위기를 극복하기 위해 자본이 국경을 초월하여 신자유주의의 세계화를 추구하였음을 정치경제적 맥락에서 비판하였다. 하지만 이러한 신자유주의의 세계화를 통해 자유롭게 이동하는 상품과 자본과 관련된 관계적 맥락에 대해서는 구체적으로 설명하지 못하는 한계를 보인다. 우리도 자유롭게 이동하는 상품을 소비하고 이를 추동하는 다국적 기업의 행태에 대해 비판을 하지만 실제 우리가 소비하는 상품이 어떠한 과정을 통해 생산되는지에 대해서는 소홀하게 다루고 있다. 실제 우리가 소비하는 상품들은 세계 곳곳의 다양한 지점과 조건에서 생산되고 있으며, 또한 생산 되는 지역의 환경에도 지대한 영향을 미친다.

한편, 현 자본주의체제는 화석 연료에 의존하여 움직이고 있다고 해도 과언이 아니다. 최근 들어 기후 변화에 대한 우려로 인해 대체 에너지나 바이오 연료 개발을 통해 화석 연료에 대한 의존도를 줄이기 위해 국제사회가 노력하고 있는 것으로 보인다. 기후 변화에 대해 관심이 있거나 이에 대해 우려를 표하는 사람들은 하루 빨리 화석 연료에 대한 의존을 줄이고 에너지 체제의 전환을 이루기 위해 각국이 노력해야 한다고 강조한다. 이렇게 “세계화”된 기후 변화 정치에서 국제 사회와 각국정부, 그리고 시민사회는 에너지 체제의 전환이 필요하며, 이산화탄소 배출량을 어떻게 줄여야 할 것인가 등에 대한 논의는 활발하게 전개하고 있지만, 막상 기후 변화 정치에서 중요한 위치를 차지하고 있는 아마존 지역 국가들이 실제로 “친환경적”인 바이오 연료 생산하기 위해 대규모의 벌목을 진행하고 있으며, 화석 연료에 대해 대체에너지로 수력 발전을 위한 댐을 건설하기 위해 아마존을 파괴하고 있다는

사실은 애써 외면하고 있는 것으로 보인다. 오히려 청정개발메커니즘(Clean Development Mechanism, CDM)을 통해 선진 산업국들은 이산화탄소배출권을 확보하기 위해 경쟁하고 또 한편으로 개발도상국들은 CDM 체제를 통해 경제 발전을 도모할 수 있는 재정적 지원을 받기 위해 경쟁하고 있는 것으로 보인다.

무엇이 문제인가? 지난 30~40여 년간 전 세계적으로 전개된 신자유주의 세계화와 함께 소비자와 생산자 (혹은 생산 조건) 간의 거리는 좁혀졌지만, 실제 양자 간의 관계는 사실상 절연되었다. 이렇게 절연된 관계에 주목하는 소비자들이 특히 북반구 국가들을 중심으로 생겨나기 시작했는데, 특히 이들은 자신들이 소비하는 상품을 생산하는 사람들과 그 상품이 생산되는 생태 환경에 대한 높은 관심을 보이는 개인들이다. 이들은 보다 공정하고 친환경적인 조건에서 생산되는 상품을 소비하며, 끊임없이 소비자와 생산자 간의 거리를 좁히고 관계를 회복하려고 노력하였다. 하지만 이들의 생산자 및 생산 지역에 대한 관심은 대안적인 소비라는 개인의 윤리적 실천 차원에서 머무는 경우가 많다. 이러한 개인적 차원의 윤리적 실천은 생산자들의 노동 조건이나 생태 환경을 개선하는데 일부 도움을 주기는 하지만 근본적으로 이들이 처한 생산 조건이나 생태적 영향을 변화시키는 데는 한계를 보인다. 한편, 이산화탄소 배출을 줄이고 청정에너지를 개발하기 위한 국제사회 노력 역시 근본적으로 각국의 “발전”을 둘러싼 이해관계와 함께, 화석 연료에 의존하고 있는 현 자본주의 체제에 변화를 가져오는 데는 한계를 보이고 있는 것으로 보인다. 무역 자유화로 인한 생산과 소비의 세계화와 생태·사회적 영향, 그리고 보다 근본적으로 기후변화와 화석연료에 기반한 현 자본주의 발전 체제의 생태적 위기를 논함에 있어 특정 공간적 경계(윤리적 소비를 하는 개인 혹은 기후 변화의 해결책을 찾고 있는 국가)는 해결책보다는 해결해야할 도전과제를 더 많이 제시하는 것으로 보인다. 이것은 상품과 자본의 자유로운 이동과 같은 명목상의 세계화에도 불구하고, 여전히 현 자본주의 체제가 국민-국가 단위에 기반한 정치경제적 발전 체제에 기반하고 있기 때문이다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 시작된다. 본 연구는 현재의 헤게모니적 발전 모델의 생태적 전환을 위해서는 공간적 경계를 넘어서는 정치가 필요하다는 규범적 인식에 기반하고 있다. 현재 다수의 환경문제 혹은 생태적 위기에 대한 해결책이 개인이나 국가의 공간적 경계에 머물고 있음을 비판적으로 인식하고, 공간적 경계 너머에 있는 관계적인 것(the relational)에 보다 주목하고자 한다. 특히 이러한 관계적인 것은 우리가 소비하고 있는 상품이나 에너지·자원의 수입과 수출이라는 교역 차원을 넘어 이러한 개인적, 국가적 상호 교류 관계에 내재한 관계들, 즉 생산 주체들과 그 생태공간에 관한 것으로, 세계화시대 새로운 정치경제와 발전의 생태적 전환을 위한 우리의 인식 변화에 기여하고자 한다.

특히 본 연구는 특히 라틴아메리카라는 지역 공간에 주목한다. 라틴아메리카는 역사적으로 국제 노동 분업에서 천연 자원의 공급자로서의 위치를 차지해왔으며, 시간의 흐름에 따라 그 성격이 일부 변화하기는 하였으나 21세기 현재에도 그 위치를 유지하고 있다. 15세기 말 스페인 식민주의자들이 정복을 시작한 이후, 현재까지 라틴아메리카의 발전을 논의함에 있어 가장 중요한 변수는 천연 자원 산업이다. 천연 자원 산업은 그동안 라틴아메리카

지역의 (저)발전, 불평등, 민주주의의 허약성 등을 설명하는 중요한 변수로 자리잡아왔다. 한편, 1990년대 브라질 리우 데 자네이루에서 개최된 UN지구환경회의 이후, 전 세계 발전 담론에서 주류적 위치를 차지하게 된 “지속 가능한 발전”을 논의함에 있어서도 라틴아메리카에서 천연 자원 산업에 대해 언급하지 않을 수 없다. 21세기 라틴아메리카 지역에서 천연 자원 산업은 여전히 대부분 국가의 주된 경제활동이지만, 정치, 사회, 생태적으로 지속 가능한 발전을 논의하는 중심축에 자리하고 있는 것 또한 부인할 수 없는 사실이다. 특히 지난 30여 년 간 라틴아메리카 지역에서는 전 세계적인 수요 증가와 함께 천연 자원 생산과 수출에 기반한 발전 모델이 재정립되었는데, 동시에 이러한 주류 발전 모델로부터 생태적 전환을 위한 비판, 실천, 대안 논의 또한 활발하게 전개되어 왔다.

## 2. 연구의 목적 및 내용

이와 같은 배경에서 본 연구는 21세기 라틴아메리카 발전 모델의 생태적 전환을 위한 실천과 한계에 대해 논의한다. 특히 본 연구는 라틴아메리카의 다양한 사례 분석을 통해 현재 라틴아메리카 발전 모델에 대한 생태적 전환 논의가 이뤄진 배경에 대해 살펴보고, 이러한 생태적 전환 논의가 이뤄지는 과정에서 발생하는 정치경제적 한계에 대한 사례들을 분석한다. 이러한 사례 연구들을 통해 본 연구는 궁극적으로 라틴아메리카 발전 모델의 생태적 전환 과정을 분석하는데 필요한 주요 변수들을 도출해내는 것을 목표로 한다.

라틴아메리카의 천연 자원과 발전의 관계에 대한 기존의 연구들은 기본적으로 자연을 각각의 기능별로 구분하고 인간 발전을 위해 개발할 수 있는 천연 자원과 이러한 천연 자원 개발을 위한 필요한 생태자원 (토지, 물 등) 등으로 구분하고, 이러한 천연 자원 및 생태 자원 개발과 발전과의 관계에 대한 연구에 치중되어 있었다. 이러한 선행 연구들에선 천연 자원 및 생태자원을 누가 관리할 것인가, 이러한 자원 개발에서 발생하는 자원을 어떻게 분배할 것인가, 혹은 이러한 자원 및 자원의 소유 및 관리 구조와 그 정치, 경제, 사회적 영향은 무엇인가에 대한 분석에 치중되었다. 하지만 이러한 선행연구들은 근본적으로 천연자원과 생태자원에 기반한 발전 모델 자체를 문제 삼지는 않았다. 본 연구는 기존의 연구들이 체제 내적 발전 모델의 개혁 논의에 집중되어 있는 한계를 인식하고, 자원 개발 산업에 의존한 발전이라는 체제 내적 발전 모델에서 자원 개발 산업을 넘어서는 체제 외적으로의 생태적 전환을 도모하고자 하는 라틴아메리카의 다양한 실천들에 주목하고, 이러한 실천들이 위치하고 있는 체제 내에서 발생할 수 있는 정치 경제적 문제들을 포착하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 라틴아메리카 자원 산업을 둘러싼 발전 논의에 대한 다양한 문헌을 검토하고, 이를 기반으로 본 논의의 관심과 관련해서 중요한 의미를 지니는 것으로 판단되는 몇 가지 사례들을 중점적으로 분석함으로써, 라틴아메리카 발전 모델의 생태적 전환을 위한 실천과 도전을 분석함에 있어 중요한 변수들을 도출하는 것을 목표로 한다. 아래의 II, III 장에서는 라틴아메리카 발전 모델의 생태적 전환 노력에서 중요한 실천의 경험을 가지고 있

는 공간인 아마존 지역 (특히 브라질과 에콰도르)의 사례를 분석함으로써, 생태적 전환을 위한 정치사회적 실천에 대해 살펴볼 것이다.

이러한 생태적 전환을 위한 정치사회적 실천에도 불구하고 라틴아메리카 각국은 자원 개발 산업에 의존한 주류 발전 모델을 여전히 유지하고 있는 것으로 보인다. 자원 개발 산업에 계속 의존하고 있는 국가들 내부적으로는 크게 두 가지 흐름으로 분류할 수 있다. 첫 번째는 1990년대 신자유주의 개혁이후 자원 개발 산업에 대한 투자 활성화 정책을 시행한 이후 민간 자본 주도의 **신자유주의적 자원개발주의**를 발전 모델로 지속하고 있는 국가군으로 페루, 콜롬비아 등이 이에 해당된다. **IV장**에서는 이러한 신자유주의적 자원개발주의 발전 모델을 유지하고 있는 대표적인 국가인 페루의 사례를 중심으로 발전 모델의 생태적 전환에서 봉착하게 되는 정치경제적 문제를 담론 분석을 통해 살펴볼 것이다.

두 번째는 1990년대 신자유주의 개혁에 따른 정치사회적 변동으로 2000년대 신자유주의에 반대하는 진보적인 정권들이 등장한 국가들로 이들 국가들은 신자유주의 개혁에 반대하는 정치사회적 세력들의 지지를 기반으로 정권을 잡고, 발전 모델의 전환에서의 국가의 역할을 심화하기 위한 개혁을 실시한다. 그럼에도 불구하고 이들 국가들의 발전은 여전히 천연 자원 산업에 의존하고 있는데, 이들의 발전모델을 **후기신자유주의적 자원개발주의**(혹은 신자원개발주의, 진보적 자원개발주의)라고 부른다. 이에 해당하는 국가들은 볼리비아, 베네수엘라, 에콰도르, 브라질, 아르헨티나 등이 있다. 특히 **V장**에서는 대표적인 후기신자유주의적 자원개발주의 국가인 볼리비아의 사례 분석을 중심으로 신자유주의 발전 모델에 대한 개혁 정책에도 불구하고, 발전 모델의 생태적 전환이 어려움에 봉착하게 된 정치경제적 원인을 분석하고자 한다. 마지막으로 **VI장**에서는 본 연구의 논의들에 기반하여, 라틴아메리카 발전 모델의 생태적 전환 분석을 위한 주요 변수들을 도출해내고자 한다.

## II. 발전의 생태적 전환을 위한 실천 : 브라질 서부 아마존 지역 사례를 중심으로<sup>1)</sup>

### 1. 들어가기

1970년대를 전후하여 가시화된 지구의 생태 위기 (인구증가, 자원의 고갈, 에너지 문제, 환경오염 등)에 직면하면서 특히 선진 산업 국가들을 중심으로 환경문제가 중요한 학술적, 정책적 논의의 대상이 되어 왔다. 국제 사회에서 환경 문제에 공동으로 대응하기 위해 개최되었던 1972년 스톡홀름 유엔 인간환경회의를 전후로 환경문제의 책임을 둘러싼 남반구 국가들과 북반구 국가들 간의 입장차이가 분명하게 드러나게 되었고, 이후 국제 사회에서 환경 문제는 대안적 발전의 문제와 긴밀하게 연관되어 논의되어 왔다. 한편, 1980년대에는 국제 환경 단체들의 활동 빈도와 강도가 증가하면서 ‘전 지구적 환경 문제’에 대한 관심이 증가하게 되었다. 특히 1987년 브룬트란트 보고서 <우리 공동의 미래>가 발간되면서 지속 가능한 발전이라는 용어가 공식적으로 사용되었고, 국제 환경 문제와 대안적 발전에 대한 논의가 활발하게 진행되었다. 특히 1980년대 들어 국제사회의 주목을 받은 대표적인 환경 이슈는 아마존 열대 우림 파괴 문제였다. 그 중에서도 아마존에서 차지하는 면적이나 국가 규모면에서 집중적인 관심을 받았던 국가는 1972년 스톡홀름 회의 이후 국제 환경 논의에 적극적으로 참여하며, 인도, 중국 등과 함께 선진 산업 국가들의 개발 도상국가들에 대한 ‘생태적 부채(ecological debts)’에 대한 비판을 주도해 온 브라질이었다. 특히 브라질의 경우 1970년대 군사 정권의 주도하에 아마존 개발 정책을 적극적으로 추진하면서 목축업, 댐 및 도로 건설, 광산 개발, 그에 따른 대규모 아마존 이주 증가, 원주민과 지역 주민에 대한 폭력의 증가, 아마존 열대우림의 파괴 등 아마존 지역에서의 다양한 생태·사회적 문제가 야기되고 있었고, 이는 1980년대 이후 국내외 인권활동가, 원주민 권리 보호 단체들, 그리고 환경 운동가 등의 주목을 끌게 되었다.

한편, 1980년대 이후 이러한 환경과 대안적 발전에 대한 논의가 급증하면서 라틴아메리카 국가들 역시 환경 문제의 원인 분석과 해결책 제시에 있어 적극적인 역할을 하게 되는데, 이는 원주민 운동을 비롯한 다양한 사회 운동이 증가하면서, 환경과 발전에 대한 새로운 관점과 정책적 대안들이 제시되었음에 기인한 바가 크다 (Baud, et al. 2011: 79). 가령, 2008년 에콰도르에서 자연권을 헌법에 포함시킨 사례, 브라질이 아마존의 산림 황폐화 문제와 지속 가능한 발전을 동시에 해결하기 위한 방안으로 (물론 논쟁적이기는 하지만) ‘산림파괴 방지를 통한 온실가스 감축 사업 (REDD)’을 도입한 사례, 2009년 유엔기후변화협

1) 본 장은 서지현(2019), ‘대안적 환경 거버넌스 형성의 정치생태학: 1970-1980년대 브라질 서부 아마존의 경험을 중심으로’, 라틴아메리카연구, (32) 3: 79-107 으로 출간되었다.

약(UNCCC)에서 북반구 국가들의 남반구 국가들에 대한 생태적 부채에 대한 확고한 입장을 표명한 사례 등을 들 수 있겠다 (ibid.).

특히 본 논문의 주제와 관련하여 산림 보존 및 대안적 발전에 대한 문제를 해결하기 위해 1980년대 중반 이후 다양한 거버넌스 형태가 제안되어왔다. 특히 전통적인 보존주의자들의 관점에서 국립공원 등을 형성하고 전문가들에 의해 산림을 보존하는 방식을 넘어 풀뿌리 대중들의 참여를 중심으로 보존과 발전을 함께 도모하는 방식의 산림 거버넌스가 제안되기도 하였다 (Coomes and Barham, 1997: 180). 아마존 열대 우림에서 이러한 대안적 산림 관리 거버넌스의 핵심은 지역에서 오랜 기간 동안 거주 해 온 지역 주민들의 생계와 생활 방식을 존중함과 동시에 이들이 수 세대 간 유지해 온 지속가능한 형태의 산림 관리 방식을 이들을 통해 유지하는 것이다 (ibid.). 이러한 변화는 오랜 기간 동안 산림 보존의 적으로 인식되어온 아마존 주민들을 아마존 지역의 지속가능한 발전과 환경 보존을 위한 핵심적인 주체로 인식하게 되는 정책적 전환이라고 볼 수 있다. 다시 말해, 아마존 열대 우림 보호를 위한 거버넌스의 핵심이 1980년대를 전환점으로 국가중심, 전문가 중심의 생태 보존주의에서 생태·사회적 건강성을 함께 유지하는 방향으로 변화하게 된 것이다 (Allegretti and Schmink, 2009: 197).

이와 같은 대안적 환경 거버넌스<sup>2)</sup> 형성 과정은 단순히 정책적 포커스나 주체가 변화한 것 이상을 의미하는데, 환경 문제는 사회적으로 구성되는 경향이 있기 때문이다. Dwivedi (2001: 12)가 적합하게 지적하고 있듯, 환경 사상은 환경 위기나, 문제, 혹은 그 해결책에 대한 다양한 이데올로기, 분석틀, 접근 방식을 반영하며, 그렇기 때문에 환경 문제를 둘러싼 분쟁은 사회적·담론적으로 형성된 다양한 이데올로기나 행동, 이론, 실천 등을 가로지르는 하나의 총체라고 이해된다. 이는 환경 거버넌스 형성 과정에서도 예외가 아니라고 볼 수 있는데, De Castro et al (2016)에 따르면, 환경 거버넌스란 환경 관리를 위한 제도나 규칙을 둘러싸고 다양한 행위자들이 각자의 이해관계 및 가치체계를 가지고 경합하고, 또 조율하는 과정이라고 이해할 수 있기 때문이다.

이와 같은 배경에서 본 논문은 국제 사회의 중요한 이슈 중 하나인 환경 문제, 특히 아마존 열대 우림의 보존과 발전을 위한 대안적 거버넌스의 경험적 사례 연구를 통해 환경 거버넌스 형성 과정에서 나타나는 “복잡성의 정치”를 분석하는 것을 목표로 한다. 이러한 경험적 사례 연구와 더불어 본 논문은 환경 거버넌스를 이해하는 다양한 이론들을 소개하면서 복잡성의 정치를 이해하는 유용한 분석틀로 정치생태학 이론 틀을 소개하는 것을 목표로 한다. 이러한 이론적, 경험적 분석을 통해 본 논문은 자연-인간 간의 관계와 관련된 복잡, 다

2) 본 논문은 기존의 국가, 전문가 중심의 환경 거버넌스에 대한 대안으로써의 환경 거버넌스를 논의한다는 측면에서 “대안적” 환경 거버넌스라는 용어를 사용하고 있으며, 이는 생태사회적 지속가능성을 담보하기 위한 환경 거버넌스의 대안적 형태이라는 의미에서 “대안적”이라는 용어를 사용하고 있음을 밝혀둔다. 또한 본 논문에서 환경 거버넌스는 정치학이나 정치경제학의 주류이론에서 설명하는 협치와 관리의 고정된 틀으로써의 거버넌스를 의미하지 않고, 논문에서 밝히고 있듯 다양한 층위에 위치한 정부 및 비정부 행위자들이 참여, 형성하는 ‘과정’으로써 이해한다. 이러한 환경 거버넌스에 대한 이해는 아래에서 밝히고 있는 정치생태학적 이론 틀의 핵심적 주장과 일치한다고 볼 수 있다.

양한 권력 관계와 사회 제도의 유동성을 이해하고, 라틴아메리카 환경 문제, 환경 거버넌스 분석에서 정치생태학 이론들의 유용성을 확인하며, 정책적 함의를 이끌어 내고자 한다. 이를 위해 본 논문은 먼저 환경 거버넌스와 관련된 몇 가지 이론들을 소개한 뒤 정치생태학 이론을 검토하기 위한 브라질 서부 아마존 지역의 경험적 사례(특히 1970년대와 1980년대를 중심으로)를 분석한다. 그리고 이를 통해 라틴아메리카 환경 거버넌스 이해의 이론적, 정책적 함의를 고찰해 본다.

## 2. 이론적 검토: 환경 거버넌스의 정치생태학

Keck and Sikkik (1998: 121)는 인권 문제와 구분되는 환경주의(environmentalism)의 특징을 설명하면서, 환경주의는 “보편적으로 동의되는 원칙에 기반하고 있기 보다는 자원의 이용, 재산권, 권리 그리고 권력 관계와 관련된 다양한 관계 속에 위치하고 있는 틀”로 이해된다고 주장했다. 이는 환경 문제가 다양한 쟁점, 이슈, 행위자, 권력관계, 가치관 등을 포함하는 ‘정치화’의 대상이 될 수 있으며, 그 문제 해결과정이 복잡하고 문제해결이 어려울 수 있음을 반증하고 있다. 이러한 관점에서 Perreault (2006: 151)의 경우, 환경 거버넌스란 “(천연자원, 생태서비스 혹은 보다 광범위하게는 자연과 관련하여) 의사 결정을 하는 법적·제도적 틀 형성과 그와 관련된 실질적인 이행”을 의미한다고 정의했다. De Castro와 그의 동료들은 환경 거버넌스는 역사적, 환경적, 사회적 맥락에 따라 지속적으로 변화하는 ‘사회적 과정’으로 정치적 투쟁, 생태적 변화, 자연에 대한 경합하는 가치관 등에 따라 그 변화가 지속된다고 주장했다 (De Castro et al., 2016: 11). 다시 말해, 이들은 환경 거버넌스를 ‘생태적 사회적 요인에 의해 변화하는 맥락에서 다층적 공간에 위치한 정부와 비정부 행위자들이 자원에 대해 공식적 혹은 비공식적 협의를 위해 복잡하게 상호작용하는 사회 행위 혹은 그 과정으로 이해할 수 있다’고 주장했다 (De Castro et al., 2016: 5-6). 하지만 환경 문제와 관련된 다양한 행위자와 복잡한 이해관계 등을 관리하는 제도적, 법적 틀로서의 환경 거버넌스는 이론적 입장에 따라 다양하게 이해되고 있다 (see Himley, 2008). 아래에서는 위와 같은 정치생태학적 관점의 환경 거버넌스 이해 이외의 환경 거버넌스를 둘러싼 다양한 이론적 관점들을 소개하면서 경험적 사례 연구에서 정치 생태학적 이론의 유용성을 검토해 보기로 한다.

### 가. 신제도주의 이론: 하딘에서 오스트롬까지

생태 위기와 자원 관리에 대한 논의는 개릿 하딘(Garret Hardin)이 1968년 발표한 “공유(지)의 비극 (the Tragedy of the Commons)”라는 논문에서 시작되었다고 볼 수 있다. 하딘(1968)의 논의는 다음과 같다.

하딘에 따르면 공유지는 누구에게나 열려있기에 자신의 이익을 극대화하려는 개인들의 “합리적” 경제 행위의 결과 결국은 황폐화되는 비극적 상황에 직면하게 된다는 것이다. 하딘은 목초지를 예로 들면서 출입을 제한하지 않을 경우 합리적으로 사고하는 개인은 자신의 이익을 극대화하기 위해 더 많은 수의 소를 방목하게 되어 결국 그 목초지는 과도하게 이용됨으로써 황폐화된다고 지적한다 (윤순진, 2002: 31).

이와 같이 하딘의 논의는 목초지와 같은 공유된 자원에 대한 통제나 관리 없이는 그 자원이 사라지게 되는 파국적 결과를 맞이하게 될 것이라고 주장하고 있다. 이에 대한 해결책으로 사유재산권의 획정이나 주권 국가의 강제력(혹은 통제)이 필요하며, ‘궁극적으로는 공동체 구성원들의 “상호 합의된 상호 강제”가 필요하다고 주장’하고 있다 (윤순진, 2002: 32). 이러한 하딘의 논의는 20세기 후반 이후 라틴아메리카의 주류 환경 거버넌스 (혹은 시장 환경주의)수립에 있어 중요한 이데올로기적 기반을 제공했다.

한편, 하딘의 공유의 비극과 유사하게 엘리너 오스트롬 (Elinor Ostrom) 역시 신제도주의적 입장에서 커먼즈 (commons)<sup>3)</sup>를 ‘경제학의 재화 범주에 포함시켜 비배제성과 감소성을 지닌 자원 [혹은 공동자원 common-pool resources, 이하 CPR]으로 명명’하고, ‘비배제성과 감소성이라는 자원의 특징으로부터 발생하는 문제들을 해결할 수 있는 자원관리제도의 원리를 해명하는 것을 연구의 주된 질문으로 삼아왔다’ (정영신, 2016: 401). 하딘의 ‘공유의 비극’과 관련된 논의와 함께, 오스트롬의 ‘공유의 비극의 넘어(Governing the commons)’ 서기 위한 공동자원관리에 대한 연구들은 오늘날 주류 환경 거버넌스 논의에 핵심적 기반을 제공했다.

라틴아메리카에서는 위와 같은 신제도주의 이론에 기반한 환경 거버넌스 논의가 정책적으로 매우 중요한 함의를 가지게 되었는데, 대표적으로는 신개발주의 (Neo-developmentalism)의 맥락에서 나타나고 있다. 신개발주의는 주로 2000년대 이후 천연 자원에 대한 정부 통제력을 높이는 과정에서 자원 개발 산업을 중심으로 한 경제 개발을 추구함과 동시에 1990년대 신자유주의 구조조정 정책의 사회적 타격을 받은 대중들을 대상으로 분배정책을 펼친 좌파 정권들의 대표적인 특성이라고 볼 수 있다. 신제도주의에

3) 하딘이 공유(지)의 비극(The Tragedy of the Commons)에서 사용한 커먼즈(communs)는 저자에 따라 다른 용어로 해석되고 이해되어왔다. 생태경제학이나 신제도주의적 관점에서 커먼즈는 ‘다수의 개별주체들이 공유하고 공동으로 사용하여 잠재적인 사용자들을 배제하기 불가능하거나 어려운 비배제성(non-excludity)과 한 개인의 사용량이 증가함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하는 편익 감소성 (subtractability)을 특성으로 하는 자연자원이나 인공시설물’을 의미한다 (Ostrom &Ostrom, 1978, 윤순진 2002: 28에서 재인용). 이를 오스트롬은 공동자원(common-pool resources, CPR)이라는 용어로 개념화했다. 이에 반해 정치생태학적 관점에서 최근 빈번하게 사용되고 있는 커먼즈라는 용어는 단순히 재화로서의 공동자원(CPR)의 의미를 넘어, ‘자원과 연결된 인간들의 삶의 양식, 인간과 자연의 관계를 둘러싼 규범과 문화, 공동의 것을 사유화하려는 정치경제적 변동과 반사유화의 실천’과 연관된 보다 광범위한 개념이라고 할 수 있다 (정영신, 2016: 399). 오스트롬의 공동자원(CPR)과 정치생태학적 관점에서의 커먼즈 개념의 차이와 관련해서는 정영신 (2016)을 참고할 수 있다.

기반한 환경 거버넌스는 녹색경제(Green Economy)로 알려져 있으며, 자원이나 생태서비스의 지속가능한 이용을 위해 시장에 기반한 인센티브를 제공하고 이를 위한 제도적 조율을 하는 것이다 (UNEP, 2011, De Castro et al. 2016: 10에서 재인용). 이와 같이 신제도주의적 환경 거버넌스는 제도 개혁이나 기술 혁신, 녹색 소비주의 혹은 전문가주의 등을 통해 자원 혹은 생태 서비스와 관련된 문제를 해결하는 것에 목표를 두고 있다. 대표적인 예로는 ‘산림파괴 방지를 통한 온실가스 감축 사업, REDD)을 들 수 있다.

하지만 시장 체제, 기술, 제도 혹은 전문가 등을 통해 자원을 관리하고 환경 문제를 해결하고자 하는 신제도주의적 환경 거버넌스는 여전히 자원이나 환경 관리와 관련된 불평등, 부정의 등의 문제 해결을 보장하지 못함으로써 그 한계를 노정하고 있다고 볼 수 있다. 특히 신개발주의 정권이라고 비판받는 라틴아메리카 좌파 정권 하에서 여전히 빈번하게 발생하고 있는 원주민 운동, 사회 환경 분쟁의 증가와 같은 경험적 사례들은 이를 반증하고 있다. 이러한 한계는 신제도주의적 환경 거버넌스가 ‘커먼즈’를 제한적 의미로 이해하고 있음에 기인한다고 볼 수 있다. 다시 말해, 신제도주의자들에게 있어 커먼즈는 비배제성과 감소성을 지닌 “자원”으로써 이해되며, 커먼즈가 ‘이익의 창출만을 기다리는 단순한 자원이 아니며 사용자 공동체의 문화나 자연에 대한 인식, 생활양식과 결부’되어 있다는 점은 간과되고 있는 것이다 (정영신, 2016: 399). 이와 관련해서는 아래에서 살펴 볼 정치생태학적 이론에서 보다 자세하게 살펴볼 수 있다. 한편, 라틴아메리카에서 커먼즈를 공동자원(CPRs)이 아닌 정치생태학적 관점에서 CPRs를 이용하는 공동체나 그들의 생계 및 생활양식 등과 연계해서 이해하는 관점은 주로 부엔 비비르(*buen vivir*)와 연관되어 전개되는 후기 발전주의(post-developmentalism)적 논의와 상관성을 가진다고 볼 수 있다. 이 관점은 자연-환경 간의 조화로운 관계에 기반하고, 원주민들의 지식에 기초한 지속가능한 자원 이용과 관리의 중요성을 강조하는 원주민 운동을 중심으로 제기되고 있다. 또한 이들 논의는 ‘자율성(autonomy)’, ‘발전 모델에 대한 대안’ 혹은 ‘대안적 발전’에 대한 지속적인 논의의 기반을 제공하고 있다. 물론 이러한 논의들도 여전히 현실에서의 실현가능성, 개념의 모호성 등으로 비판도 받고 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

## 나. 조절 이론과 비판이론

한편, 비판적 지리학자들에 의한 이론적 분석틀로 사용되고 있는 조절이론(regulation theory)의 경우, 환경 거버넌스를 자본주의 발전의 위기에 직면하여 나타나게 되는 사회적 생태적 모순에 대한 대응으로 이해한다. 다시 말해, 조절이론가들은 환경 거버넌스를 특정 자본주의 축적 체제 (포디즘적 혹은 포스트-포디즘적 축적체계) 하에서 ‘정부, 법, 자본, 시민사회 간의 관계를 조율하기 위해 새롭게 마련한 제도적 틀이나 형태’로 이해한다 (Perreault, 2006: 151-2). 조절 이론의 관점에서 환경 거버넌스는 기본적으로 자본주의 발전과정에서의 자연과 사회 간의 신진대사적 관계<sup>4)</sup>에 대한 제도적 조율이며, 조절 이론가

4) 자본주의 발전과정에서의 자연과 사회 간의 신진대사적 관계란 자본주의가 발전함에 따라 에너지와 생태 물질의 이용이 증가하게 되고 이에 따라 발생하는 사회 생태적 결과와 관련된 관계를 일컫는다 (Martinez-Alier and Walter, 2016: 59).

들은 특정 축적 체제하에서 제도적 조율을 통해 자본주의 발전의 생태·사회적 모순이 조정될 수 있다고 주장한다(ibid.). 조절 이론가들은 생태·사회적 모순을 극복하고 자본주의 축적 체제를 지속적으로 유지하기 위해서는 ‘천연 자원과 관련된 권리, 천연자원 개발과 보존과 관련된 정책들, 또는 그와 관련된 사회적 규범과 관리 형태 등’과 같은 제도적 조율이 필요하다고 보는 것이다 (Perreault, 2006: 151). 특히 이와 같은 조절이론의 관점에서의 환경거버넌스에 대한 이해는 2000년대에 접어들면서 신자유주의적 축적 체제와 관련된 환경 거버넌스에 대한 연구에서 유용한 분석틀로 지대한 학술적, 정책적인 관심을 받았다 (Bakker, 2005, 2007; Castree, 2008a; 2008b; Harvey; 2003; Heynen and Robbins, 2005; Himley, 2008; McCarthy, 2004, 2005; McCarthy and Prudham, 2004; Mansfield, 2004; Peck and Tickell, 2002; Pellizzoni, 2011; Perreault, 2006; Swyngedow, 2005).

한편, 라틴아메리카에서 자본주의 축적 체제 유지를 위한 제도적 조율로써의 환경 거버넌스 분석은 신자유주의 구조조정과 함께 라틴아메리카의 대부분의 국가들이 자원 개발을 중심으로 하는 경제 발전 정책을 또 다시 적극적으로 추진하면서 이를 비판하기 위한 분석틀로 각광을 받게 되었다. 천연 자원의 개발과 수출에 기반한 경제 성장 정책으로 인해 2000년대 이후 이와 관련된 사회 환경 분쟁의 빈도와 강도가 증가하면서 조절이론과 비판이론의 관점에서 환경 거버넌스를 분석할 수 있는 경험적 기반이 축적되었다. 이러한 학술적 논의는 크게 두 가지 흐름으로 전개되고 있는 듯하다. 첫 번째는 영국의 마르크스주의 비판 지리학자인 데이비드 하비(David Harvey)의 ‘탈취에 의한 축적 (accumulation by dispossession)’이라는 개념을 통해 분석되었다. 즉, 라틴아메리카에서 어떻게 자원 산업에 기반한 신자유주의적 축적 체제가 유지되었으며, 이를 위해 투자, 사회적 분배, 환경 정책 등으로 구성된 환경 거버넌스는 어떻게 형성되었는가와 관련된 논의들이다 (Spronk and Webber, 2007; Veuthey and Gerber, 2012; Cáceres, 2015; Latorre, et al. 2015) 5). 두 번째는 마르크스주의적 국가 이론과 그 발전모델과 관련된 논의로써, 21세기 라틴아메리카 좌파 정권의 등장과 이들 정권하에서의 자원 개발 산업에 기반한 발전 모델과 환경 거버넌스에 대한 비판과 관련된 논의들로 특히 신자원개발주의(neo-extractivism) 혹은 신개발주의(new-developmentalism)에 대한 비판적 분석들을 포함할 수 있겠다 (Acosta, 2011; Escobar, 1995, 2010; Gudynas, 2009; Svampa, 2015). 두 번째 논의는 앞서 언급한 바와 같이 신제도주의적 환경 거버넌스에 대한 분석과 비판에서도 살펴볼 수 있으며 이는 신개발주의 국가의 성격을 어떻게 이해하는가에 따라 이론적 관점이 달라 질수 있음을 반증하는 것이다.

조절 이론과 비판이론은 환경 거버넌스가 형성되는 정치경제적 측면의 구조적 설명을 제시하는 데 상당한 유용성을 가짐에도 불구하고, 몇 가지 측면에서 설명력을 한계를 지닌다고 볼 수 있다. 다시 말해, 조절이론과 비판이론은 자본주의 발전과 그에 따른 생태·사회적 모순, 그와 관련된 사회적 저항과 권력 관계, 제도적 조율 등에 대한 유의미한 설명력을 제공하지만, 구조주의 이론들이 받는 비판에서는 자유롭지 못하다고 볼 수 있다. 이들 이론들은 무엇보다 경제 결정주의 (economic determinism)의 한계를 가지고 있다. 이론들은 환경

5) 이러한 논의는 후기 구조주의 이론의 영향을 받은 담론적 차원의 분석 또한 넓은 범주에서 자본주의 발전의 생태·사회적 모순과 제도적, 담론적 조율이라는 틀에서 분석이 이뤄지고 있다(Peet and Watts, 1993).

거버넌스를 구성하는 주요 힘은 정치경제적 권력으로부터 나오는 것으로 이해하고 있는데, 이러한 관점의 한계는 그 거버넌스의 형태가 구조와 행위자 간의 상호 작용에 의해 언제든지 유동적으로 변화할 수 있음을 간과하고 있다는 점이다. 또한 권력 관계에 대한 이해 또한 매우 제한적이라고 볼 수 있는데, 기본적으로 이들 이론은 권력 관계에 대한 일방향적 이해에 치중되어 있어 현실적으로 국가나 자본의 권력이 견고하지 않은 측면이 있으며, 풀뿌리 대중들도 정치경제적 권력에 대한 저항을 할 수 있는 가능성이 열려있음을 간과하고 있다. 다시 말해, 조절 이론과 비판이론의 관점에서는 환경 거버넌스가 다양한 이해관계와 가치 체계를 가진 행위자들의 경합의 장으로써 유동적으로 변화할 수 있다는 가능성을 간과하고 있다고 볼 수 있겠다. 이와 관련해서는 정치생태학 이론 틀에서 보다 자세히 살펴보자.

## 다. 정치생태학 이론

위와 같은 비판이론과 신제도주의 이론과 함께 환경주의, 환경운동, 환경 거버넌스 등 환경 이슈와 관련하여 20세기 후반부터 많은 학술적 관심을 많은 이론이 정치생태학이라고 볼 수 있다. 정치 생태학은 인간과 자연관계에 대한 정치적 측면을 분석하는 다분과적<sup>6)</sup> 학문 분야로, 개발도상국에서 정치생태학적 이론들이 주목을 받기 시작한 것은 주로 1970년대 말에서 1980년대 중반 사이에 환경 문제에 대한 신멜서스주의의 분석이 정치적 맥락을 누락하고 있음을 신마르크스주의적 관점에서 비판적으로 분석하기 시작한 것에 기원을 두고 있다 (Bryant and Bailey, 1997: 10-13). 이후 1980년대 말에서 1990년대에 걸쳐 신마르크스주의 이론이 정치경제적으로 소외된 대중들의 역할을 간과하거나 지역 정치의 동학이나 행위자의 역할에 대한 중요성을 간과하는 것과 같은 구조주의적 한계를 보임에 따라 이에 대한 비판으로 후기 구조주의나 담론 이론 등의 영향을 받아 그 이론적 견고함을 보다 강화하게 된다 (Bryant and Bailey, 1997: 13-14).

정치생태학자들 가운데 특히 라틴아메리카와 같은 제 3 세계 국가를 대상으로 분석하는 학자들은 제 3세계가 마주하고 있는 생태적 위기의 ‘정치경제적 맥락’ 뿐 아니라, 위기를 둘러싼 분쟁과 이와 관련된 ‘주요 행위자들’의 이해관계와 행동양식에 대해 분석 한다 (Bryant and Bailey, 1997: 27). 같은 맥락에서 Bryant (1992: 14) 역시 특히 제 3 세계 국가를 분석대상으로 하는 정치생태학자들은 경제 환원주의를 넘어 다양한 정치사회적 힘에 대한 분석과 동시에 이들 정치사회적 관계와 환경 변화 간의 연관성을 분석할 필요가 있음을 강조하면서, 제 3 세계 생태 문제에서의 정치생태학적 접근이 유용함을 강조했다. 이와 같은 이유로 정치생태학은 2000년대 이후 라틴아메리카의 지속가능한 발전, 사회 환경운동, 환경주의 등을 분석함에 있어 많은 학술적 관심을 받아왔다 (Budds, 2004; Escobar, 2006;

6) 정치 생태학은 지리학의 이론적 영향을 강하게 받았지만, 인류학, 사회학 (그 중에서도 특히 환경 사회학)등 다른 분과 학문의 영향도 많이 받았다 (Bryant and Bailey, 1997: 17).

Bebbington, 2007; Renfrew, 2011; Leff, 2015). 또한 정치생태학자들에게 있어 권력 관계는 인간과 자연 간의 상호관계 패턴을 이해하는데 중요한 변수로 위치하고 있으며, 여기서 권력은 물질적 측면뿐 아니라 비물질적 측면도 함께 고려함으로써 권력관계의 유동성을 파악하고자 한다 (Bryant and Bailey, 1997: 38-39). 요약하자면, Bryant와 Bailey가 ‘정치화된 환경(the politicised environment)’이라고 일컫는 환경 문제를 이해하기 위해서는 환경 문제에 대해 각 행위자들이 물질적 혹은 비물질적 차원에서 어떻게 상호작용하는가를 이해해야 하며, 이는 정치생태학적 분석들이 갖는 이론적 유용성이라고 볼 수 있겠다 (Bryant and Bailey, 1997: 47). 또한 정치생태학자들은 정치경제적 구조와 함께 행위자 분석에 보다 많은 관심을 가지고 있으며, 이는 환경 문제를 다양한 이해관계와 가치 체계를 가진 다양한 행위자들이 경합하는 정치적 문제로 이해하고 있기 때문이다. 더불어 정치생태학자들은 이들 행위자 간의 복잡한 물질적, 비물질적 권력 관계에 대해서도 분석적 관심을 두고 있다.

이러한 관점에서 환경 거버넌스는 ‘특정 자원이나 환경 [혹은 생태 서비스 등]과 관련하여 다양한 지점(sites)과 스케일(scales)에서 전개되는 경합’의 장 혹은 환경 거버넌스를 형성하는 과정 (혹은 경합을 통해 환경관리와 관련된 제도의 재조율하는 과정)으로 이해할 수 있다 (Perreault, 2006: 152). 다시 말해, 정치생태학적 관점에서의 환경 거버넌스는 다층적 공간에 위치한 국가(state)와 비국가 행위자(non-state actors)간의 환경 관리를 둘러싼 제도적, 조직적 형태의 경합 과정으로, 이 과정을 통해 천연자원과 환경과 관련된 의사 결정이 이뤄지고, 조율되는 것이다 (ibid.). 같은 관점에서 De Castro et al. (2016: 11) 역시 오늘날 라틴아메리카의 환경 거버넌스를 이해하기 위해서는 각기 다른 역사적 경험을 가지고 다양한 층위에 위치하고 있는 행위자들에 대해 이해할 필요가 있으며, 이들 행위자들이 참여하는 환경 거버넌스 형성과정은 모순된 목표와 제안으로 구성됨을 이해해야 한다고 지적했다. 즉, 정치생태학적 관점에서의 환경 거버넌스는 사회의 다양한 층위와 장소에 위치하고 있는 행위자들 (초국적 기업, 다자간 기구, 다층위 정부 기관들, NGOs, 풀뿌리 대중 조직 등)이 어떻게 환경 거버넌스 형성과정에 참여하는지를 분석함으로써 이해할 수 있다. 다양한 행위자들은 각각의 이데올로기적 입장, 환경 관리의 목표와 규칙에 대한 관점을 가지고 있으며, 이러한 각기 다른 이해관계와 가치 체계는 거버넌스의 형성과 이행을 경합 혹은 조율의 과정으로 이해하는데 일조할 수 있다 (Perreault, 2006: 154).

또한, 이러한 이론적 관점은 권력 관계를 일방향이적이고, 고정된 것으로 이해하는 조절이론이나 비판이론의 한계를 극복하는 데 공헌할 수 있다. Perreault (2006: 153)가 지적하고 있듯, 신자유주의는 구조주의적 이론가들이 주장하듯 ‘최종적인 결과물’이 아닌 ‘내부적 모순으로 가득 찬 복잡하고 경합적인 과정’으로 이해 한다는 측면에서 권력의 다면성과 복합적 성격을 이해할 필요성을 강조하고 있음을 알 수 있다. 이는 Perreault(2006: 154)가 볼리비아 물전쟁과 가스전쟁 분석에서 지적하고 있듯이, ‘과정’으로서의 환경 거버넌스에 대한 분석의 목표는 희소한 자원에 대한 다양한 행위자 간의 흡스주의적 투쟁을 분석한다기 보다는 자원에 대한 접근(access)과 통제(control), 그리고 이와 관련된 생계, 민주주의, 발전에 대한 다양한 측면에 대한 경합을 이해하고자 함이다.

이상에서 환경 거버넌스를 이해하기 위한 다양한 이론적 관점에 대해 살펴보았다. 물론 다양한 이론적 입장들이 “배타적”인 형태로 존재하는 것은 아니지만, 아래에서는 “과정”으로

서의 대안적 환경 거버넌스 “형성”을 이해하기 위해 정치 생태학적 관점에서 브라질 서부 아마존의 사례를 살펴봄으로써, 이론의 유용성을 검토하고자 한다. 이는 브라질 서부 아마존 지역에서 어떻게 다양한 행위자들이 대안적 환경 거버넌스 (혹은 산림 거버넌스)를 형성하였는지 살펴보고자 하는 것이다. 특히 다양한 행위자들이 아마존 열대우림을 둘러싸고 어떻게 경합하고, 조율했는지, 그 과정에서 환경 거버넌스는 어떻게 형성되었는지를 살펴봄으로써 아마존 환경 거버넌스 분석의 경험적 연구를 통한 이론적 유용성을 검토하고, 정책적 함의를 살펴보고자 한다.

### 3. 브라질의 아마존 열대 우림 환경 거버넌스 형성의 정치 생태학 : 아크레 (Acre)주의 경험

아마존 지역은 생물 다양성의 보고이자 다양한 원주민 집단이 거주하고 있는 문화적 다양성의 공간으로 알려져 있다. 아마존 지역은 남미의 6개국(브라질, 베네수엘라, 콜롬비아, 에콰도르, 페루, 볼리비아)에 걸쳐 위치하고 있으며, 아마존 열대우림의 상당부분이 브라질 국경 내에 위치하고 있다. 아마존 열대우림은 19세기 후반 고무 산업이 번영할 때까지는 주류사회와의 접촉이 많지 않았다 (Martinez-Alier et al. 2016: 32). 하지만 19세기 고무 산업 붐이 일면서 아마존 열대 우림과 사회 간의 긴밀한 관계가 형성되기 시작하였고, 브라질의 경우 1970년대 군사 정권의 주도로 아마존 개발 정책이 본격화 되면서 아마존 생태계와 사회관계에 대한 관심이 높아졌다. 특히 1980년대 이후 열대 우림 파괴와 기후 변화와 같은 국제 환경 문제에 대한 국제사회의 관심이 고조되면서 아마존 지역은 국제 환경 논의에서 중요한 위치를 차지하게 되었다. 아래에서는 특히 브라질 서부 아마존의 아크레(Acre) 주의 정치경제적 변동과 그에 따른 사회관계의 변화를 살펴보고, 특히 국가 주도의 아마존 개발이 본격화된 1970년대와 브라질 국내외 환경 문제에 대한 관심이 고조된 1980년대를 중심으로 아마존 열대우림과 관련된 다양한 사회 그룹 간의 환경 문제에 대한 상호 작용을 살펴본다. 또한 이 과정에서 1980년대 중반에 제안되어, 1990년에 실질적으로 시행된 대안적 산림 거버넌스 (extractive reserves, 혹은 채취보존구역)<sup>7)</sup>의 형성과 그 과정에 대해 살펴보고자 한다. 관련해서 아크레 주의 환경-사회관계 형성에서 주요 행위자로는 정부, 고무 생산 노동자, 국내외 환경 단체, 목축업자, 다자간 기구 등을 꼽을 수 있겠다.

#### 가. 고무 산업의 성쇠와 아크레(Acre)주 사회관계의 변화

아크레(Acre) 주는 브라질 서부 아마존에 위치한 주(state)로 18세기 중반 스페인 정복

7) 본 논문에서 아마존 지역의 대안적 환경/산림 거버넌스로 제시하고 있는 ‘extractive reserves’는 ‘채취보존구역’으로 해석될 수 있다. 용어의 정확한 표기의 필요성을 지적해주신 익명의 심사자의 커멘트에 감사의 표한다.

자들로부터 식민화 된 이래 1903년 브라질로 합병될 때까지 (식민지 시기에는) 페루 부왕청과 (독립 이후) 볼리비아의 지배하에 있었다 (Bakx, 1988: 145). 19세기 중반 아크레 지역에서 고무나무 숲의 경제적 가치가 개발업자들의 주목을 받기 시작하면서, 브라질 북동부 지역으로부터 많은 이주민들이 몰려들게 되었고, 19세기 중반이후 지역의 실 거주민들을 주로 브라질인들이었다. 1867년의 아야쿠초 협약을 통해 볼리비아의 관할 지역임을 재확인하였으나, 점차 고무 개발을 위한 브라질 이주민의 비율이 늘어나면서 1899년 볼리비아와 브라질 간의 전쟁이 발발하였다. 결국 전쟁은 1903년 페트로폴리스 협정(the Treaty of Petrópolis)에 따라 브라질의 지역 통제권을 인정하는 것으로 마무리 되었다<sup>8)</sup>.

이처럼 브라질 서부 아마존 지역의 세계 경제로의 통합은 특히 19세기 말에서 20세기 초 선진 산업국의 자동차 산업 발전에 따른 고무 수요 증가와 함께 본격화 되었다 (see Perz et al. 2017: 234). 이 시기 세계 고무 산업의 붐<sup>9)</sup>은 특히 아크레 지역의 인구 구성 변화에 결정적인 영향을 미치게 된다. 서부 아마존 지역에서 고무 생산 붐이 일게 되면서 브라질 북동부 지역으로부터 고무 산업 투자자들과 노동자들<sup>10)</sup>의 이주가 증가하였다 (Keck, 1995: 411; Allegretti and Schmink, 2009: 198; Perz et al., 2017: 234).

아크레 주와 같은 서부 아마존 지역의 경우 동부 아마존 지역에 비해 상대적으로 지리적으로 고립되어 있고, 다른 대안적 경제활동 역시 거의 부재하였기 때문에 고무 플랜테이션 농장주들과 고무 생산 노동자 (*seringueiros*)간의 자본주의적 임노동 관계가 20세기 중반 경에서야 형성되기 시작하였으며, 그로 인해 노동 착취의 강도가 동부 아마존 지역에 비해 훨씬 강했다 (Bakx, 1998). 서부와 동부 아마존 지역에서의 노동 착취 강도의 차이는 동인도 제도에 고무 생산 플랜테이션이 형성되기 시작하여 세계 고무 가격이 급락하기 시작한 1920년대 이후 보다 분명하게 드러나게 된다 (Bakx, 1988: 149). 동부 아마존 지역의 농촌 주민들은 고무 경제가 붕괴된 이후 고무 산업 이외의 다른 경제 활동에 종사할 수 있는 기회가 있었다. 일부 주민들은 아마존 열대우림 지역에서 나는 견과류 채집에 종사하였으며, 또 다른 주민들은 벨렘(Belém)이나 마나우스(Manaus)와 같은 주변 대도시에서 공급할 수 있는 농산물 생산에 종사하기도 하였다 (Bakx, 1988: 149).

반면, 아크레 지역에서는 고무 산업의 성장 이전에 농업 활동의 역사가 거의 전무하기 때문에 고무 채집 주민들이 종사할 수 있는 대안적 경제활동이 거의 부재했으며, 주변에 농촌 지역의 유희 노동력을 흡수할 만한 도시도 성장하지 않았다 (Bakx, 1988: 150). 그 결과 상당수의 고무 생산 노동자들은 20세기 초 고무 산업의 발전이 주춤해 지면서 다른 지역으로 이주를 선택하였으며, 이주하지 못하고 아크레 지역에 남은 고무 생산 노동자들은

8) [https://en.wikipedia.org/wiki/Acre\\_War](https://en.wikipedia.org/wiki/Acre_War) (접속일: 2019.8.1.)

9) Bakx(1988: 144)에 따르면, 1840년대 톤 평균 £45였던 고무 가격이 1860년대에는 £116으로 급상승했다.

10) 고무 산업 붐에 따른 서부 아마존 지역의 인구 구성 변화는 다양한 요인을 영향을 받았다. 고무 산업의 대농장주들(*seringalistas*)은 당시 부족했던 노동력을 확보하기 위해 직접 혹은 중개인을 통해 브라질 북동부 지역에서 노동 계약을 통해 노동 이주민들을 확보하기도 하였으며, 도시 인구 압박이 컸던 Ceará 주의 경우는 주정부에서 직접 주민들을 서부 아마존으로 이주시키기 위해 인센티브를 제공하기도 하였다 (Bakx, 1988: 144).

소규모의 고무 생산 활동을 지속하였다 (ibid.). 이상에서 볼 수 있듯이, 아크레 지역의 경제는 1970년대 군사 정부가 들어서면서 아마존 개발정책을 본격화할 때까지 고무 산업에 의존해 왔으며, 이에 따라 고무 플랜테이션 농장주들과 고무 생산 노동자들의 관계는 상당 부분 전 자본주의적 노동 착취 관계에 의존한 바가 컸다 (Bakx, 1988: 151).

한편, 1970년대 정부 주도의 아마존 개발이 본격화되면서 아크레 지역에서는 고무 생산 노동자들과 목축업자들 간의 토지분쟁이 일어나게 된다. 앞서 살펴본 바와 같이 아크레 지역의 고무 생산 노동자들과 고무 플랜테이션 농장주들 간의 관계가 여전히 상당부분 전 자본주의적 노동 착취 관계에 놓여있었음을 감안한다면, 고무 생산 노동자들이 목축업자들의 토지 점유에 주도적으로 반대하게 된 요인은 무엇인지에 대한 의문을 가지지 않을 수 없다. 이에 대해 Bakx(1988)는 특히 1960년대 아크레 지역의 고무 플랜테이션 농장주들 (*seringalistas*)과 고무 생산 노동자들(*seringueiros*) 간의 관계 변화에 주목한다. Bakx(1988: 151-2)에 따르면, 1962년 아크레 지역이 주(statehood)로 승격되고, 1960년대 말 브라질리아-아크레 간 고속도로가 건설되면서, 브라질 정치경제적 중심인 남부 지역과의 관계가 보다 긴밀하게 형성된다. 그 결과, 지역 내 도시가 급성장하게 되고 그에 따른 자본재에 대한 수요도 증가하게 된다. 이러한 정치경제적 변화를 배경으로 고무 플랜테이션 농장주들은 고무 생산 노동자들과 그들의 가족들에게 제공하던 자본재에 대한 책임을 덜기 위해 점차적으로 기존의 숙박 관계를 느슨하게 유지하였고, 그 결과 고무 생산 노동자들이 점차 자유 임노동자로서의 지위를 형성하기 시작한다 (Bakx, 1988: 151).

Bakx는 바로 이 지점이 자유 임노동자가 된 고무 생산 노동자들이 농민으로써 토지와 긴밀한 관계를 형성하게 되는 직접적인 요인이 된다고 설명한다. 다시 말해, 자유 임노동자가 된 고무 생산자들은 이제 스스로 생계를 유지할 책임을 지게 되었으며, 이를 위해 소규모의 고무 생산<sup>11)</sup> 이외에 생계유지를 위한 농사 활동도 병행하게 되면서, 이들에게 숲과 땅은 중요한 생계 기반으로 자리 잡게 된 것이다 (Barx, 1988: 151-2; Keck, 1995: 412). 요약하자면, 19세기 후반부터 국제 고무 산업이 성장하면서 북동부 지역으로부터 아크레 지역으로의 이주가 급증하였고, 이렇게 이주한 고무 생산 노동자들은 그 지리적, 경제적 고립성으로 인해 고무 플랜테이션 농장주들과 착취적인 노동관계를 유지했다. 하지만 20세기 중반 아크레 지역이 브라질의 정치경제적 중심부로 보다 긴밀하게 통합되면서, 고무 생산 노동자들은 자발적인 생계유지를 위해 토지와 산림에 대한 의존도가 더욱 높아졌다. 이와 같은 배경 하에서 1970년대부터 브라질 군사 정권이 주도하여 본격적인 아마존 개발을 시작한 것이다.

11) 특히 브라질 정부는 20세기 중반 합성 고무 생산에 보조금을 지급하고 아시아 산 고무의 수입에 대한 무역 장벽을 낮추면서 1940년대 초반 2차 대전으로 일시적인 특수를 누린 고무 산업이 다시 타격을 입게 된다 (Bakx, 1988).

## 나. 1970년대-1980년대 아크레 주 산림 거버넌스 형성의 정치생태학

1970년대 연방 정부 주도<sup>12)</sup>의 아마존 개발이 본격화 되면서 아크레 주정부 역시 아마존 개발을 위해 적극적인 투자자 유입 정책을 펼쳤다. 그 결과 1971년에서 1975년 사이 500만 헥타 이상의 토지에 대한 소유권이 바뀌었으며, 이는 아크레 주 전체 토지의 약 1/3에 해당 된다 (Bakx, 1988: 153). 그리고 목축업자들은 목초지 확보를 위해 대규모로 벌목 작업을 이어나갔다 (Grzybowski, 1990: 30). 문제는 소유권이 바뀐 토지의 상당수가 이전에 고무 플랜테이션 농장주들의 관할권 하에 있던 토지 인데, 아크레 지역에 대한 정부 주도의 개발이 본격화되던 시기 농장주들은 사실상 이전에 관할하던 토지나 노동자들에 대한 실질적인 통제력을 잃은 상태였다 (Bakx, 1988: 152-3). 물론 법적으로는 플랜테이션의 농장주들이 토지에 대한 소유권을 가진 상태였지만, 자유로운 임노동자가 된 고무 생산자들 (*posseiros* 혹은 *seringueiros autonomos*)이 실질적으로 이들 토지에 대한 통제력을 가지고 있었다 (Bakx, 1988: 153). 브라질 남부 지역으로부터 온 새로운 투자자들은 이러한 지역적 맥락에 대해 인식하지 못한 채 대규모 투자를 시행하였고, 그 결과 1970년대 이후 지역 토지에 대한 새로운 소유권자가 된 대형 목축업자들(*ranchers*)과 고무 생산 노동자들 간의 토지 분쟁의 주요 요인이 되었다.

아래에서는 1970년대 이후 아마존 개발의 본격화 과정에서 대형 목축업자들이 목초지 확보를 위해 대규모 토지 통제와 산림 파괴 행위가 고무 생산자들의 삶의 조건을 어떻게 변화시켰고, 또 고무 생산자들은 이에 어떻게 대응하였는지에 대해 살펴보고자 한다. 또한 아크레 지역에서 숲과 땅을 둘러싼 다양한 행위자들의 이해관계와 가치 체계가 시간의 흐름에 따라 어떻게 변화하였는지, 이러한 복잡한 관계는 지역 환경 거버넌스 “형성”에 어떻게 영향을 미쳤는지 살펴보고자 한다.

대형 목축업자들의 대규모 토지 통제와 산림 파괴 행위는 고무 생산자들의 생계 유지의 기초를 형성하는 토지에 대한 접근성을 배제시킴으로써 이들의 삶의 조건을 위협에 처하게 만들었다 (Bakx, 1988: 153). 1970년대 브라질 토지 관리를 관장한 기관은 INCRA(브라질 국립 농지개혁 및 식민연구원, the Institute for Colonisation and Agrarian Reform)로, INCRA는 1970년대 아크레 주에서 토지 분쟁이 증가하면서 지역 조정 분과를 개설하였다 (Bakx, 1988: 153-4). 하지만 INCRA는 토지 분쟁을 해결하는데 정책적 효율성을 보이지

12) 브라질 아마존 지역은 1960년대 중반에 들어선 군사 정권이 1970년대부터 국가의 지리적 통합과 국토의 근대화 발전 및 국가 안보를 목적으로 아마존 개발 프로젝트를 시행함으로써 본격화 되었다고 하는 정치경제적 분석이 일반론이지만, 저자에 따라 그 해석은 분분하다 (Jepson, 2006: 841). Jepson(2006)은 정치경제적 분석에 대한 비판으로 신제도주의 경제학의 입장에서 시장에서의 합리적 행위자의 주체적인 선택이라는 관점에서 아마존 개발을 분석하기도 하였다. 다시 말해, 아마존 개발은 자본주의 국가의 전략적인 정책 차원에서 뿐만 아니라, 시장에서 제도적 조건(토지 사유 재산제)이 마련될 것을 합리적으로 판단한 개별 행위자들이 경제적 이윤 창출을 위해 주도적으로 전개한 결과일 수도 있다는 것이다 (Jepson, 2006: 858). 이처럼 브라질 아마존 개발의 배경에 대해서는 이론적 관점에 따라 해석이 달라질 수 있겠으나, 분명한 것은 이 시기 아마존 개발이 본격화되었음에는 다수의 저자들이 동의하는 것으로 보인다.

못했는데, 예를 들어 1972년에서 1981년 사이 아크레 주 전체의 3% 이하에 해당하는 면적만이 토지 분배의 대상에 포함시키는데 머물렀다 (Bakx, 1988: 154-5). 이와 같은 토지 문제에 대한 정부의 비효율적인 대응으로 아크레 지역에서 1970년대 중반부터 고무 생산 노동자들을 중심으로 토지분쟁이 활발하게 전개되었다 (Grzybowski, 1990: 30).

그렇다면 이 시기 전개된 토지 분쟁에서 숲/땅을 둘러싼 여러 행위자들의 입장과 각 행위자들이 어떻게 입장을 관철시키고자 하였는지에 대해 살펴보자. 첫 번째로, 토지 운동의 핵심적인 위치를 차지한 고무 생산 노동자들에게 있어 숲/땅은 생계를 유지하기 위한 “경제적 기반”이다. 동시에 이들은 오랜 기간 동안 지역에 거주해 오면서 전통적인 숲 거주자 (forest dwellers)로서의 정체성을 형성하였으며, 이 과정에서 숲/땅은 단순히 경제적 가치를 지닌 생계 수단으로써의 가치 뿐 아니라 고무 산업의 위기를 극복해가는 과정 속에서 자연과의 조화를 통해 삶의 영위해가는 방식을 익힘으로써 “생활양식”으로서의 가치 또한 지닌 대상이 되었다 (Grzybowski, 1990: 30; Allegretti and Schmink, 2009: 198, 205). 다시 말해, 고무 생산자들은 숲/땅에 대해 생계유지를 위한 기반으로써의 물질적 가치 뿐 아니라 생활양식이라는 비물질적 가치를 함께 가지고 있는 것이다. 이러한 고무 생산자들의 숲/땅에 대한 다양한 가치 체계는 어떠한 정치사회적 맥락 속에서 위치하는가에 따라 각기 다른 형태의 요구로 발현될 수 있다.

한편 1970년대 아마존 개발을 본격화한 군사 정부의 아마존 숲/땅에 대한 인식은 고무 생산 노동자들과 달랐다. 군사 정권에게 아마존 열대 우림은 무한한 발전 가능성을 가진 광활한 공간이며, 여기서 “발전”의 의미는 도로를 건설하여 브라질 정치경제의 중심과 연결되고, 활발한 투자 유치를 통해 지역 경제를 활성화하고, 숲/땅으로부터 다양한 상품을 개발하여 수출하는 것을 의미 했다 (Cepeda, 1998: 78-9). 이러한 맥락에서 군사 정부에게 숲/땅은 저발전과 미지의 공간인 동시에 개발을 통해 경제적 가치를 창출할 수 있는 가능성의 공간이라는 의미를 가지게 된다. 이 과정에서 투자자들은 경제적 가치를 창출할 수 있는 중요한 주체가 되는 것이다. 이를 위해 브라질 정부는 투자 활성화를 위해 주도적으로 인센티브를 제공하는 등 친 개발주의적인 정책을 시행하게 된다. 이러한 아마존 개발 정책과 정부 주도의 각종 투자 인센티브에 힘입어 1970년대 토지 개발 붐이 일었으며, 브라질 정치 경제의 중심이라고 할 수 있는 상파울루를 포함한 남부지역의 투자자들이 아마존 개발에 적극적으로 투자하기 시작했다 (Keck, 1995: 412).

이렇게 상이한 숲/땅에 대한 인식에 기반하여, 각각의 행위자들은 각기 다른 형태의 정치 행위를 이어갔다. 고무 생산 노동자들은 1970년대 중반부터 다양한 사회 집단과 연대하며 그들의 생계 수단과 생활 방식을 지키고자 했다. 이들이 연대를 맺은 대표적인 사회 집단으로 가톨릭교회와 브라질 농민 노조를 꼽을 수 있다. 먼저 가톨릭교회는 1960년대 이후 라틴아메리카의 사회 변동에 있어 중요한 행위자 중 하나인데, 브라질 교회의 진보적 세력은 조직적, 법적 수단을 통해 농민들의 권리 행사를 지원하는 역할을 자처하기도 하였다. 가령, 토지에서 쫓겨난 농민들의 조직화를 지원하거나, 그들을 위해 법적 대변인 역할을 맡기도 하였으며, 때로는 정부의 강압적 진압에 따른 인권 침해 사례들을 국제 사회에 알리는

역할을 수행하기도 하였다 (Adriance, 1995: 377).

특히 농촌 사회 운동과 관련해서 주목해야 할 단체는 기초 교회 공동체(Base Ecclesial Communities, 이하 CEBs)로, 1960년대 가톨릭교회의 선교 활동을 위해 형성되기 시작하였다. 이후 공동체에 비판적인 사회의식을 이식함으로써 농민들의 토지 투쟁의 이데올로기적 기반을 제공하는 역할을 수행하기도 하였다 (Adriance, 1995, 378). 1970년대 중반 경 CEBs의 수는 2배로 증가하기도 하였다 (Keck, 1995: 412). 농촌 노조들이 공식적으로 가톨릭교회와 연관성을 가진 것은 아니지만, 농민 노조 구성원의 상당수가 CEBs의 구성원인 경우가 많았다 (Adriance, 1995: 379). CEBs가 브라질 농촌 사회의 조직화에 있어 이데올로기적 기반을 제공하는 등의 간접적인 영향을 미쳤다면, 1975년 브라질 주교 회의 (the National Conference of Brazilian Bishops, CNBB)의 결과 형성된 토지 사역 위원회 (Pastoral Land Commission, 이하 CPT)는 토지 분쟁에 대해 보다 직접적인 교회 차원의 제도적 지원이나 조정자 역할을 담당하였다 (Adriance, 1995: 378; Keck, 1995).

고무 생산 노동자들은 위와 같은 가톨릭교회와의 간접적 연대를 맺음과 동시에 보다 직접적으로 농민 노조 운동과 연대를 통해 한층 견고하게 조직화되었다. 특히 1975년부터 전국 농업 노동자 연맹 (the National Federation of Agricultural Workers, 이하 CONTAG)과의 연대는 고무 생산 노동자 운동의 조직화에 중요한 역할을 하였다. CONTAG는 당시 정부의 신 농촌 정책의 하나였던 농촌 지원 기금 (FUNRURAL)의 주요 자금 통로 역할을 하였는데, 1968년 선출된 진보적인 지도부의 지휘 하에 농촌 조직화에 앞장서게 된 것이다 (Keck, 1995: 413). CONTAG는 1975년 아크레 주의 고무 생산 노동자들과 영세 농민들의 조직화에 전국적 차원의 조직적 지원을 시작하였는데, 예를 들면, 노조 조직원들을 교육시키고, 토지 분쟁과 관련된 법적 소송을 진행하는 등의 역할을 담당하였다 (ibid.). 한편, 아크레 주에서는 고무 생산 노동자들의 지지에 힘입어 당시 형성 초기 단계에 있었던 브라질 노동자당이 조직되었으며, 노동자당은 1970년대 말 고무 생산 노동자들의 저항을 강화하는데 핵심적인 역할을 담당하기도 하였다 (ibid.).

이와 같이 고무 생산 노동자들은 가톨릭교회조직들, 농민노조, 진보 정당과의 연대를 통해 정부와 목축업자들에 대항하여 토지 분배를 비롯한 다양한 사회 정의 요구를 위해 조직화하였다. 비록 일부 목축업자들로부터 보상을 이끌어 내거나 협상을 진행하는 등의 성과를 이끌어내기도 하였으나, 보다 근본적인 토지 개혁을 이끌어내는 것에는 한계를 보였다 (Keck, 1995: 414).

한편, 발전 대상으로써 아마존의 숲/땅을 인식한 목축업자와 군사 정부는 모두 고무 생산 노동자들에 대해 일부 유화적인 입장을 취하기도 하였으나 상당부분 강압적이고 폭력적인 방식으로 대응하였다. 가령 군사 정부는 1970년대 중반에 들어 일부 정치적 자유화를 용인하기도 하였지만, 1980년대 중반 민주주의로의 완전한 이행이 이뤄질 때까지 여전히 정치사회적 안정을 정치적 자유보다 우선순위에 두었다. 1970년대 중반 이후 일부 정치적 자유를 허용하기 시작하면서, 고무 생산 노동자 운동과 같은 시민 사회 활동이 활발해지기 시작하였을 때, 브라질 정부는 정치사회적 안정을 보장할 수 있는 한 이들의 활동을 용인하였

지만, 그렇지 않을 경우에는 국가 보안법 (the National Security Law)과 같은 합법적 혹은 불법적 수단을 동원하기도 하였다 (Keck, 1995: 413). 이와 함께, 목축업자들과 대지주들 역시 폭력적인 수단을 동원하여 고무 생산 노동자들의 저항에 대항하여 토지 안정성을 확보하고자하기도 하였다 (Keck, 1995: 412).

위와 같이 고무 생산 노동자들의 운동은 국가와 목축업자들의 저항에 근본적인 구조개혁을 이끌어내지 못하고 주춤하다가, 1980년대 중반 경 전환기를 맞이하게 된다. 앞서 밝힌바와 같이 1980년대 중반 경에는 브라질 군사 정부가 물러나고 민주주의로 이행했을 뿐 아니라 전 세계적인 환경 문제에 대한 인식이 고조됨에 따라 아마존 지역에 대한 관심도 증가하게 되면서 국내외적 정치적 조건이 고무 생산 노동자들의 운동에 유리한 환경이 조성되었다. 또한 1992년 리우 데 자네이루에서 개최되기로 예정된 지구 회의로 인해 전 세계의 관심이 브라질에게 집중되기도 하였다. 이러한 배경 하에서 고무 생산 노동자 운동은 점차 국내외적 연대 네트워크의 범위를 확장하기 시작하였고, 이러한 다층적 차원의 연대 네트워크 형성과정에서 대안적 산림 관리를 위한 거버넌스 형성이 제안되게 되었다.

아래에서는 고무 생산 노동자 운동이 아마존 숲/땅에 대한 다양한 가치와 이해관계를 관철시키기 위해 어떻게 연대 네트워크를 형성하게 되었고, 또 이러한 배경에서 어떠한 환경 거버넌스가 제안되었는지 살펴보겠다. 이와 함께 아마존을 여전히 개발의 대상으로 인식하는 정부와 다자간 기구들이 어떻게 지속 가능한 산림 거버넌스 형성에 긍정적으로 입장을 선회하게 되었는지 살펴본다.

1985년 아크레 지역의 고무 생산 노동자 조직은 대농장주들과 목축업자들의 억압에 대항하여 아마존 전 지역의 고무 생산 노동자들의 이해관계를 반영할 수 있는 단일한 조직을 형성할 필요가 있음을 인식하고 처음으로 전국 고무 생산자 회의를 브라질리아에서 개최하였다 (Bakx, 1988: 157). 이 회의를 통해 고무 생산 노동자들은 전국 고무 생산 노동자 위원회(the National Council of Rubber Tappers 혹은 전국 고무채취업자 위원회, 이하 CNS)를 설립하기로 결정하였으며, 이 위원회에는 고무를 생산하는 아마존에 위치한 모든 주(states)의 대표자들이 참여하여, 아마존 숲과 그 곳에 거주하는 주민들의 권리를 위해 함께 활동할 것을 확인하였다 (ibid.). Bakx(1988)가 밝히고 있듯, CNS의 목표는 고무 생산 노동자들이 살고 있는 땅에서 그들이 생계 활동을 계속할 수 있는 권리를 확보함과 동시에 아마존 지역의 생태적, 사회적, 경제적, 역사적 특성을 고려하여 아마존 지역의 대안적인 발전 모델을 제안하는 것이었다 (Bakx, 1988: 157). 이를 위해 CNS는 아마존 거주민의 필요(needs)와 아마존 숲을 위한 대안적인 환경 거버넌스 (extractive reserves, 혹은 채취보존구역, 이하 ERs)를 제안하였다 (Keck, 1995: 416; Allgretti and Schminck, 2009: 199).

한편, 이러한 대안적 환경 거버넌스에 대한 제안이 형성되고, 정책으로 구체화되고 현실화되는 과정에서 지역 조직의 다양한 연대 활동이 중요한 역할을 했다. 1985년 국제 환경단체들과 환경 활동가 및 인류학자들은 아크레 지역 고무 생산 노동자 조직의 핵심 지도자인 치코 멘테스 (Chico Mendes)<sup>13)</sup>와 그의 조직과 교류하게 된다 (Keck and Sikkik,

1998: 140). 이러한 교류 과정에서 국제 환경 단체들과 활동가들은 브라질 국내외적 상황을 고려할 때, 특히 국제 사회의 주목을 끌기 위해서는 고무 생산 노동자 운동이 아마존 열대 우림 보존이라는 이슈에 보다 주목할 것을 제안하였다 (Keck, 1995: 416). 특히 이 과정에서 국경을 넘나들며 활동하는 환경 전문가, 활동가, 학자들의 역할은 결정적이었다고 볼 수 있다. 브라질 국내 NGO에서 활동하던 인류학자들은 오랜 기간 동안 아크레 지역에서 현지조사를 하고 미국으로 돌아가 환경 단체에서 활동하던 인류학자인 Steve Schwartzman과 1985년 워싱턴에서 만남을 가졌고 국제 환경 단체들이 당시에 활발하게 전개하고 있던 다자간 은행에 대한 캠페인 활동과 고무 생산 노동자 운동의 연대가 가져올 시너지 효과에 대해 논의하였다 (Keck and Sikkik, 1998: 140; Cepeda, 1998: 82-3). 워싱턴에서의 만남 이후 Schwartzman은 같은 해 브라질리아에서 열린 브라질 전국 고무 생산 노동자 회의에 참석하였다 (ibid.). 이후 Schwartzman은 워싱턴으로 돌아가 CNS가 제안한 ERs의 제안을 국제 환경 단체들의 다자간 은행 캠페인에도 포함시킬 것을 제안하였고, 이 과정을 브라질 국내 환경 활동가들과 긴밀하게 조율하였다 (Keck, 1995: 416).

이상의 과정을 살펴보면, 국경을 넘나드는 활동가들은 아크레 지역 뿐 아니라 브라질 국내외의 활동가들의 연대를 도모하는데 중요한 역할을 수행하였으며, 이러한 활동가들의 역할로 인해 다층적 공간에 걸쳐 형성된 네트워크 속에서 ERs라는 환경 거버넌스가 제안되었다고 볼 수 있다. 다자간 은행 캠페인을 진행하던 국제 환경 단체들과 브라질 고무 생산 노동자 조직과 그 전국적 연대 간의 조율으로 아마존 열대 우림의 문제는 단순히 지역 고무 생산 노동자들의 생계 수단 확보를 위한 계급적 투쟁이나 북반구에 위치한 환경 단체들의 탈계급적 운동이 아닌 공통의 이해 기반에 근거한 생태·사회적 정의를 추구하는 운동으로 위치하게 된 것이다. 1970년대 중반 이후 목축업자들의 대규모 토지 점유에 대항하여 투쟁을 지속해 온 고무 생산 노동자 조직에게 있어 다자간 은행 캠페인 활동을 하는 국제 환경 단체들과의 연대는 그들의 저항이 국제사회의 관심을 끌고, 결과적으로 브라질 정부의 정책적 변화를 도모할 수 있는 기회를 제공하는 데 결정적인 역할을 했다고 볼 수 있다 (Keck and Sikkik, 1998: 141). 동시에 지역에 기반을 둔 아마존 보존 활동 단체와의 파트너십을 도모하던 국제 환경 단체들에게 있어서도 고무 생산 노동자 단체와의 연대는 미 의회나 다자간 은행에 대한 로비 활동의 효율성을 높이는데 일조했다고 볼 수 있다.

이러한 다층적 공간에 걸친 연대 네트워크의 형성을 통해, 고무 생산 노동자들은 아마존의 땅/숲을 지속가능한 형태로 관리하기 위한 대안적인 환경 거버넌스인 채취보존구역 (Extractive Reserves)을 제안하게 된 것이다. ERs는 목축업자나 아마존 개발업자들에 의한 토지 민영화와 그에 따른 산림 황폐화와 지역 주민들의 삶의 조건에 대한 부정적 영향에 대한 대안으로 제안된 환경 거버넌스 형태이다 (Greybowski, 1990: 31; Schmink,

13) 치코 멘데스는 아크레 지역에서 1975년부터 토지 권리와 아마존 열대 우림에 거주하는 주민들의 삶의 조건을 향상시키기 위해 투쟁한 대표적인 노조 지도자이자 정치인으로, 브라질의 민주주의로의 이행 과정에서 다른 사회 조직들과 함께 활발하게 교류를 이어가며, 아크레 지역 고무 생산 노동자 운동을 이끈 대표적인 지도자이다 (Keck and Sikkik, 1998: 140).

2014: 32). 다시 말해, 숲/땅의 ‘교환 가치’보다 ‘이용 가치’에 우선순위를 두고, 주민들의 이용가치에 대한 권리를 인정해 주면서 숲/땅을 지속가능한 방식으로 이용하고 보존하고자 하는 목적을 가지고 있는 것이다. ERs는 토지 민영화에 대한 대안으로 숲/땅에 대한 공동재산권(common property rights)를 제안하고 있으며, 이는 전통적으로 지역에서 살아오면서 숲을 삶을 터전으로 삼고 있는 공동체의 숲/땅을 이용할 수 있는 권리는 인정하자는 제안으로 원주민 공동체 모델에서 그 아이디어를 얻었으며, 숲의 건강성과 전통적인 지역 공동체의 삶의 건강성을 함께 보존하고자 하는 것이다 (Schmink, 2014: 32; Allegretti and Schmink, 2009: 199; Cepeda, 1998: 83; Grzybowski, 1990: 31-2). 이를 위해, 숲/땅에 대한 소유권과 이용권을 분리함으로써, 전통적인 토지 개혁 방식과 거리를 두었으며, 또한 전통적으로 지역에서 살아온 공동체 주민들의 권리를 보호함으로써 전통적인 보존주의적 입장보다 거리가 있는 거버넌스 형태라고 볼 수 있겠다 (Allegretti and Schmink, 2009: 200, 206). 이러한 제안에 기반하여 1987년 3월 대표적인 국제 환경 단체인 Environmental Defense Fund와 the National Wildlife Federation이 치코 멘데스와 함께, 미 의회와 세계은행, IDB 등에서 아마존의 실재와 ERs에 대한 발언을 주도하였고, 이후 다자간 기구들인 ERs 제안을 공식적으로 지지하게 되었다 (Keck, 1995: 416; Keck and Sikkik, 1998: 141).

하지만, ERs 제안을 정책으로 현실화하는 것은 순탄한 과정이 아니었다. 브라질 정부는 1987년 7월 해당 부처(국립 농지개혁 및 식민연구원, INCRA)에서 ERs의 현실화를 위한 법적 조치를 마련하였지만, 목축업자들로 부터의 엄청난 반대로 인해 ERs 형성이 쉽지 않았다. 하지만, 1988년 고무 생산 노동자 운동의 대표적인 지도자인 치코 멘데스가 암살당하면서 국내외 여론의 압력에 마주해, 브라질 연방정부는 1990년 대통령령으로 ERs 형성을 공식화하였다 (Allegretti and Schmink, 2009: 199). 이와 함께 브라질 정부는 환경 관리를 관장할 새로운 기관 (the Brazilian Institute of the Environment and Renewable Resources, 브라질 재생천연자원과 환경청, 이하 IBAMA)을 설립하기도 하였다 (Cepeda, 1998: 84). 한편, 세계은행을 포함한 국제 금융 기관과 같은 다자간 기구들은 특히 1980년대 이후 국제 환경 단체들의 주요 타겟이 되었는데, 이는 이들 국제 환경 단체나 활동가들이 특히 제 3세계 국가에서 시행되는 개발 프로젝트에 대한 다자간 기구의 재정적, 기술적 지원이 국제 환경 문제와 긴밀한 상관성이 있다고 보았기 때문이다. 특히 이들 단체들은 다자간 기구들에 직간접적인 영향력을 할 수 있는 미국이나 선진 산업국 국가들을 대상으로 비활동을 펼치며 다자간 기구들이 지속가능한 발전을 위한 정책을 모색할 수 있도록 하였으며, 이러한 활동은 실질적으로 다자간 기구들의 제 3 세계 개발 프로젝트 지원 정책을 변화시키는데 상당부분 기여했다고 볼 수 있다.

이러한 브라질 아마존 지역의 숲/땅을 둘러싼 다양한 행위자들의 경합의 결과 형성된 ERs은 대안적 환경 거버넌스로 다음과 같은 의미를 가진다고 볼 수 있다. 주로 국제 환경 단체들이 기존에 아마존 문제를 “전문가들”이 해결해야하는 기술적이고 과학적인 문제로 설정하고 아마존의 숲과 야생 생물 보존에 주력했던 것을 감안한다면, 브라질 지역 고무 생산

노동자들과의 연대를 통해 ERs과 같은 지속가능한 발전을 위한 환경 거버넌스를 형성하기 위해 노력한 것은 기존의 보존주의적 입장에서 생태·사회적 입장으로 전환하는 데 연대 네트워크 활동이 중요한 역할을 하게 되었음을 상기시켜준다 (see Keck and Sikkik, 1998: 141). 이는 기존에 아마존 보호와 같은 국제 환경 문제를 다룸에 있어 국제 환경 단체들이 선진 산업국 중심의 접근의 취한다는 비판을 극복함과 동시에 지역 주민들의 물질적 삶의 조건뿐만 아니라 땅/숲과 관련된 다양한 가치들을 보장하기 위한 시도라는 점에서 이전과는 다른 대안적인 환경 거버넌스의 형태라고 볼 수 있다. 동시에 아마존 열대 우림의 보존과 관련하여, 생계 수단으로써의 땅/숲에 대한 이해관계로 인해 보존주의자들의 비판을 받아 온 고무 채취자들을 포함한 다양한 아마존 지역 주민들의 숲/땅과의 다양한 관계 양식을 반영함으로써, 아마존 보존의 걸림돌이 아닌 아마존의 생태·사회적 건강성을 보장하는 대안으로 인식하게 되는 계기를 마련하게 되었다.

#### 4. 결론

이상에서 본 논문은 20세기 후반 이후 국제 사회의 환경 이슈 중 중요한 주제로 부상한 아마존 열대 우림의 보존과 발전에 대한 논의와 관련된 환경 거버넌스에 대한 이론적 경험적 분석을 시도하였다. 특히 본 논문은 브라질 서부 아마존의 아크레(Acre) 지역에서 1970년대 이후 본격화된 아마존 개발정책이 어떠한 생태·사회적 영향을 발생시켰는지 살펴보았다. 그리고 1980년대 아마존 이슈에 대한 국내외적 관심이 증가한 상황에서 아마존 지역 주민들을 포함한 비정부 혹은 정부 행위자 등 다층적 공간에 위치한 다양한 행위자들이 이러한 생태·사회적 영향에 대한 각자의 이해관계와 가치체계를 가지고 어떻게 경합하였는지, 또 그러한 경합 과정을 통해 어떻게 대안적 형태의 환경 거버넌스를 고안해 내었는지를 분석하였다. 또한 이러한 대안적 환경 거버넌스 형성 과정을 분석하기 위한 이론들로 시장 메커니즘이나 전문적 기술과 지식에 의한 신제도주의적 거버넌스 형성 방식이나, 자본주의 축적 체제의 생태·사회적 모순을 조정하기 위한 제도적 조율로써의 환경 거버넌스를 이해하는 한계를 지적하고, 환경 문제 해결 혹은 관리를 위한 “다양한 행위자들의 경합과 조율 과정”으로서의 환경 거버넌스 형성 사례 분석을 위해 정치생태학 이론의 설명력이 유용함을 밝혔다.

하지만 정치생태학적 관점의 환경 거버넌스 이해가 그 거버넌스의 유동적 성격에 대한 이해에 기반하고 있음을 상기할 때 본 논문이 분석하고 있는 ERs은 시간의 흐름에 따라, 정치경제적 구조 및 그에 따른 다양한 행위자들 간의 상호 관계에 따라 그 이행과정이 복잡한 과정일 것임을 예상해 볼 수 있다. 이후의 분석들(Browder, 1992; Hall, 2005; Allegretti and Schminck, 2009; Hoelle, 2011; Vadjunce, 2011; Aguiar Gomes et al. 2012; Schminck, 2014)에서도 지적되고 있듯이, 1990년 처음 형성되기 시작한 ERs은 이후 다른 아마존 지역에서도 연이어 형성되었지만, 그 이행 과정에서 다양한 현실적 한계와 모

순을 경험하게 되면서 ERs가 아마존 지역의 생태적, 사회적 건강성을 담보하는 유일한 해결책이 아님이 밝혀졌다.

그럼에도 불구하고 본 논문은 기존의 라틴아메리카 환경 거버넌스에 대한 분석이 사례 분석에 치중되어 있었던 한계를 극복하기 위해 다양한 새로운 이론들을 소개하였고, 특히 형성 “과정”으로써의 환경 거버넌스의 이해를 위해 정치생태학 이론들의 유용성을 사례 연구를 통해 밝혔다는 측면에서 의미를 가진다고 볼 수 있다. 특히 정치생태학적 관점에서 환경 문제를 둘러싼 다양한 행위자들의 복잡한 이해관계와 가치체계를 반영하는 대안적 형태의 환경 거버넌스의 형성 과정을 살펴봄으로써, 환경 거버넌스와 관련된 이론적 분석들의 유용성을 확인하였다. 뿐만 아니라 환경을 둘러싼 보존과 발전 논쟁과 관련된 정책 형성 과정에서 이러한 복잡한 정치의 과정을 이해할 필요가 있다는 정책적 함의도 이끌어낼 수 있었다. 다만, 본 논문은 환경 거버넌스 “형성” 과정에 주목하여 분석을 하고 있기 때문에 거버넌스 “이행” 과정에서 발생할 수 있는 모순과 문제점들에 대해서는 밝혀내지 못한 한계를 가지고 있다. 이는 후속연구에서 지속적으로 수행해야 할 과제라고 볼 수 있겠다. 특히 2000년대 이후 라틴아메리카 좌파 정권하에서 사회·환경 분쟁이 증가하면서 정권들은 다양한 형태의 환경 거버넌스를 제안하였는데, 실질적인 그 이행과정이 순탄하지 않았음을 상기해 본다면, 본 연구의 후속연구의 방향성을 가늠해 볼 수 있다고 생각된다.

### III. 생태적 전환 담론의 형성과 성격 : 에콰도르 사례를 중심으로

#### 1. 들어가기

21세기로의 전환 시점에서 라틴아메리카의 많은 국가들은 신자유주의 세계화에 저항하는 정치사회적 요구가 급진적으로 증가하였다. 그 결과 남미의 대부분의 국가들 (페루와 콜롬비아 등의 일부 국가를 제외하고)에서는 2000년대 이후 핑크 타이드(pink tide)라고 불리는 일련의 진보 정권들이 등장하였으며, 이들 정권들은 1990년대 이후 지속되어온 신자유주의 발전 모델에 대한 개혁이라는 과제를 안고 출범하였다. 이들 핑크 타이드 국가들 간의 정도의 차이는 있으나, 본 장에서 다루고 있는 에콰도르의 사례는 이 중에서도 가장 역동적인 정치 사회적 변동을 겪은 중 하나이다. 1986년 전국적 단위에서 조직된 원주민 운동이 이러한 정치사회적 변동을 주동하는 주요 정치사회 세력이었는데, 이러한 원주민 운동과 신자유주의에 반대하는 다수 국민들의 지지를 받은 라파엘 코레아 대통령이 2006년 대선에서 승리하면서, 이들의 사회적 요구는 제한의회 형성을 거쳐 2008년 신헌법 재정이라는 성과를 거둔다. 특히 에콰도르의 경우 이러한 신헌법에 자연권을 도입하는 등 발전의 생태적 전환을 위해 중요한 전기를 마련한 사례로 주목받았다. 아래에서는 에콰도르에서 2000년대 이후 발전 모델의 생태적 전환에 대한 논의가 활발하게 이뤄진 정치사회적 배경을 살펴보고, 이러한 배경하에 형성된 발전 모델의 생태적 전환 담론(부엔 비비르)에 대해 분석해보기로 한다.

#### 2. 21세기 라틴아메리카 사회운동의 문화-생태적 전환(ethno-ecological turn)

##### 가. 라틴아메리카 원주민 운동의 발전과 토지 문제의 전환

##### (1) 20세기 말 라틴아메리카 원주민 운동의 부상과 그 배경

라틴아메리카 사회는 오랜 기간 동안 다문화, 다종족 사회를 유지해 왔음에도 불구하고, 종족적 이슈가 중요한 정치적 쟁점으로 자리 잡게 된 것은 비교적 최근의 일이다. 종족(ethnicity) 혹은 종족 집단들의 정치, 경제, 사회, 문화적 권리에 대한 이슈가 라틴아메리카 사회에서 주목을 받게 된 배경에는 20세기 후반 이후 라틴아메리카의 주요 정치사회적 동

학을 이끈 핵심적인 주체에 원주민 운동이 포함되어있다는 점을 부인할 수 없다. 통계 산출 기준에 따라 그 수치가 달라지긴 하지만, 라틴아메리카 전체 인구의 약 8~10%를 다양한 원주민 종족 집단들이 구성하고 있다고 한다 (Sieder, 2002: 1). 이 중 약 85%의 원주민 종족 집단은 메소아메리카와 안데스 고산지대에 집중적으로 거주하고 있는 것으로 알려져 있다 (ibid.). 이들 원주민 집단들은 스페인 식민지 시대 뿐 아니라 독립 이후부터 오늘날까지 라틴아메리카 사회에서 다양한 형태의 배제와 차별을 겪어왔다 (Xabó, 2004). 20세기 내내 라틴아메리카 각국이 국민-국가(nation-state)를 형성하고 근대화 발전 전략을 펼치는 과정에서 동화주의 정책과 근대화 정책의 대상이 되었던 원주민 종족 집단이 20세기 후반 정치사회적으로 중요한 행위자로 부상하게 된 것은 크게 다음과 같은 세 가지 요인을 들어 설명할 수 있겠다.

첫 번째는 1980년대 이후부터 시작된 정치경제적 변화를 한 요인으로 들 수 있겠다. 우선 국제 정치적 배경을 살펴보면, 1980년대 후반에서 1990년대 동구권의 붕괴와 함께, 좌파의 이념적 변화의 필요성이 제기되었다. 이러한 상황에서 문화적 다양성과 권리 인정에 대한 요구가 높아졌다. 특히 국제 인권 단체들을 중심으로 원주민에 대한 권리를 인정하는 것이 인권 보장에 중요한 부분임이 인정되면서, 여러 국제 규범들이 형성되었다. 이 중에서도 국제노동기구(ILO)의 협약 169(1989년)는 원주민 권리 보장에 있어 중요한 제도적 전환점을 마련하였다. ILO협약 169에서 명시하고 있는 원주민 권리 보장에 대한 내용은 다음과 같다.

원주민 종족들은 자기규정의 범주를 통해 스스로를 규정될 수 있으며, ILO 협약 169 비준국의 경우 자국 내 모든 원주민 종족 집단들의 사회, 경제, 문화적 권리를 평등하게 보장해야 한다. 또한 원주민 종족 집단은 자신들의 삶에 영향을 미칠 수 있는 모든 정책의 형성과정에 참여할 수 있도록 보장받아야 하며, 정부는 이들 고유의 규범, 관습법, 제도 등을 존중해야 한다. 또한 원주민 종족 집단의 전통적인 토지와 영토에 대한 권리가 보장되어야 하며, 이들의 영토에 영향을 미칠 수 있는 개발 정책의 형성 과정에 대한 참여가 보장되고, 개발 정책 시행이 이들과의 협의가 보장되어야 한다. 마지막으로 정부는 원주민 종족 집단들에게 노동권을 보장하고 적절한 교육과 의료 서비스를 제공 할 의무가 있다 (Sieder, 2002: 3-4).

위와 같은 내용을 담은 ILO 협약 169는 형식적으로나마, 1980년대 이후 민주주의로의 이행기에 접어든 라틴아메리카 민주주의 정권들이 다문화, 다종족적 사회를 인정하는 법제 개혁을 현실화하는데 중요한 계기를 마련하였다 (Sieder, 2002: 1)<sup>14)</sup>.

14) ILO 협약 169는 원주민들에게 사전 동의 절차에 대한 권리를 보장하고 있는데, 이러한 권리가 원주민 공동체들이 자신의 영토에서 진행될 프로젝트에 대한 비토권을 보장해주지는 못하지만 최소한 사전에 동의 절차를 구하도록 보장해 준다는 측면에서 진일보했다고 볼 수 있다 (Farthing and Fabricant, 2018: 10).

한편 국내 정치 구조적인 맥락에서 라틴아메리카 각국의 민주화 맥락에서 국내외 인권단체들의 활동이 활발해지는 정치적 기회구조가 형성되었다. 인권 단체들은 라틴아메리카에서 가장 배제되고 억압받은 사회 그룹 중 하나인 원주민 종족 집단의 권리 보장에 대해 지대한 관심을 보였으며, 이는 아래에서도 살펴보겠지만, 원주민 운동 조직화에 중요한 정치적 기회구조를 형성하기도 하였다 (Xabó, 2004: 31). 국내 경제 구조적인 맥락에서는 1980년대 외채 위기와 함께 국제금융기관들의 정책적 제안에 따라 시행된 신자유주의 구조조정 정책을 들 수 있다. 신자유주의 구조조정 정책으로 인해 사회 취약 계층인 원주민 종족 집단의 물질 기반이 타격을 받음으로써 원주민 종족 집단들이 조직화할 수 있는 경제사회적 조건을 마련했다 (Lucero, 2009: 63-4). 하지만 루세로(Lucero)는 단순히 개혁 정책의 경제사회적 영향 뿐 아니라 구조 조정 정책들의 정치사회적 맥락을 함께 강조하였다. 다시 말해, 구조조정과정에서 국가 역할이 축소됨에 따라, 이전과 같이 국가가 주도하는 후원-수혜 관계에 기반한 원주민 동화 (혹은 배제) 정책의 현실적 가능성이 줄어들면서 원주민 종족 집단이 정체성을 중심으로 조직화할 수 있는 정치적 기회를 마련했음은 물론이고, 신자유주의 구조 조정 정책을 주도한 정권들이 원주민 세력이 조직화하고 다른 사회 운동 세력들과 연대를 형성할 수 있는 분명한 목표로 자리매김했다는 측면에서 동원화의 기폭제를 마련했다는 것이다 (ibid.).

두 번째는 역사·구조적 요인으로 이는 20세기 원주민 운동이 운동의 프레임을 형성하고, 특히 국가에 대한 요구를 구체화하는 데 결정적인 영향을 미친다. 라틴아메리카의 원주민 종족 집단들은 스페인 식민지배 시기 뿐 아니라 19세기 초반 독립과 함께 공화국이 형성된 이후에도 다양한 측면에서 배제되고 억압당해왔다. 독립 이후 크리오요(criollo) 지배층은 유럽의 식민 지배 통치 방식을 지속하였기 때문에 원주민들의 비참한 삶은 지속되었다 (Xabó, 2004: 19). 특히 원주민 종족 집단에 대한 지배 계층의 지배 방식과 지배 이데올로기는 사회적 다원주의와 경제적 자유주의에 입각한 인종적 우월성에 기반하고 있었기에 그 지배 방식이 식민지 시대의 인종적 카스트 체제와 유사했다고 볼 수 있다 (Xabó, 2004: 20). 물론 20세기에 접어들면서 사회부정의와 관련된 다양한 사상의 영향을 받은 지식인들과 민족주의자들의 영향으로 원주민에 대한 인종적, 계급적 차별과 배제에 대한 인식이 형성되기도 하였다. 특히 20세기 라틴아메리카 각국은 국민-국가를 형성하고 이를 기반으로 근대화 발전을 추진하고자 하는 목표를 가지고 있었다. 특히 전자의 과정에서 원주민 종족 집단의 정체성은 단일화된 국민 정체성에 동화되거나 그렇지 않을 경우 배제되는 과정을 겪어야 했다. 근대화와 발전주의라는 민족주의적 발전 패러다임은 단일한 정체성에 기반한 단일 민족, 메스티소 국가라는 비전을 제시하였으며, 이러한 비전하에서 원주민은 기껏해야 과거의 찬란했던 역사의 한 자락으로 혹은 문명과 근대화의 뒤편길에 위치할 수 밖에 없었다 (Sieder, 2002: 2, 5). 특히 근대화 과정에서 원주민 종족 집단은 종족 고유의 정체성 보다는 농민 (campesino) 정체성을 통해 국가 정책에 동화되거나 계급성을 형성하기도 하였다. 이러한 원주민 종족 집단의 역사 구조적 경험은 국가의 영향력이 쇠퇴하기 시작한 1970년대 이후 원주민 조직들의 요구를 구체화하는 기반을 형성하였다. 즉, 1970년대부터

원주민 조직과 담론의 부상과 함께 이들 종족 집단들은 국가와의 관계 형성에서 그동안 국가의 동화정책이나 근대화 정책으로 억압받거나 배제 당했던 측면을 요구하기 시작했다. 예를 들면, 이들의 가장 중요한 경제, 사회, 정치, 문화적 기반인 토지/영토에 대한 요구, 정치·문화적 권리와 의사결정권에 대한 요구 (자치, 자기 결정권) 등이 이에 해당된다고 볼 수 있다. 이와 관련해서는 아래 에콰도르 사례를 검토하며 보다 자세히 살펴보기로 한다.

이러한 국내외의 다양한 정치경제적 요인과 역사·구조적 요인을 배경으로 1980년대 이후 라틴아메리카는 원주민 조직화의 황금기를 맞이하게 된다. 라틴아메리카에서 원주민 종족 집단의 풀뿌리 조직화는 1970년대부터 시작되었는데, 이러한 조직화의 배경에는 가톨릭 교회와 국내외 NGOs의 지원이 중요한 역할을 하였다 (Sieder, 2002: 2). 가톨릭교회의 경우 1960년대 이후 해방신학의 영향을 받은 신부들이 원주민 조직화와 원주민 요구의 정치화에 많은 영향을 미쳤다 (Xabó, 2004: 29). 특히 1990년대에 들어서면서 국내외 NGOs와 정부 간 기구, 국제기구들의 네트워크 활동으로 원주민 권리에 대한 이슈는 라틴아메리카 전역은 물론 전 세계적으로 중요한 이슈가 되기도 하였다 (Sieder, 2002: 3). 특히 아래에서 보다 자세히 살펴보겠지만, 라틴아메리카에서 원주민 조직들이 발전과 관련된 생태적 관점에서의 비판과 대안을 구체화시킨 것에는 국제 생태 운동의 역할이 컸다고 볼 수 있다. 특히 생태 운동과 국내외 생태 NGOs는 아마존 지역의 원주민 종족 집단들이 자연과 조화를 이루면서 사는 삶의 방식에서 공통의 이해관계를 형성하였으며 이러한 기반 하에 원주민 권리를 보호함과 동시에 아마존 지역의 생태 보존을 추구하였다 (Xabó, 2004: 31). 한편, 라틴아메리카 지역적인 차원에서 대표적인 원주민 연대 조직으로는 아마존 지역 원주민 협의조직인 COICA를 들 수 있다. COICA는 남미 아마존 지역의 주요 원주민 단체들의 협의조직으로 1984년 형성되었으며, 특히 아마존 지역 원주민 종족 집단의 요구들 (원주민 영토권 요구, 환경 프로그램에의 원주민 참여 활성화, 개발 프로젝트에 반대하며 원주민 권리의 보장 요구 등)을 구체화하는데 중요한 역할을 하고 있다 (Xabó, 2004: 25).

이상에서 20세기 후반 원주민 종족 집단이 라틴아메리카의 중요한 정치사회적 행위자로 부상하게 된 원인을 정치경제적 요인, 역사·구조적 요인, 조직화 요인으로 나누어서 살펴보았다. 아래에서는 20세기 후반부터 활성화된 원주민 종족 집단의 중요한 요구 사항으로 자리잡은 토지/영토 문제의 성격 변화에 대해 보다 자세히 살펴보려고 한다. 이는 라틴아메리카 발전 모델의 생태적 전환의 과정과 성격을 이해하는 데 중요한 지점이라고 볼 수 있다.

## (2) 21세기 라틴아메리카의 원주민 운동과 토지 문제 성격의 변화

라틴아메리카에서 토지 분배 문제는 유럽의 정복자들이 식민 지배를 시작한 15세기 말부터 현재까지 라틴아메리카 정치·사회적 동학의 중요한 쟁점이었다. 특히 20세기 이후 라틴아메리카의 중요한 역사적 전환점에서 토지 문제는 언제나 중요한 쟁점이었다. 20세기 초반 멕시코 에서는 상당수의 농민들이 토지 분배와 자유(*tierra y libertad*)를 요구하며, 혁명

에 참여하였으며, 20세기 중반 쿠바 혁명을 전후하여 라틴아메리카 전역에서 나타난 농민 혁명과 게릴라 운동의 경우에도 그 핵심적 요구 사항에는 토지 분배가 자리하고 있었다. 특히 20세기 중반을 전후하여 농촌 지역을 중심의 토지 분배 요구는 독립 이후에도 개선되지 않는 토지의 불평등한 분배구조와 그에 따른 역사·구조적 불평등에 기인한 것으로 볼 수 있다. 국제 노동 분업에 의해 산업화 발전이 더디었던 라틴아메리카에서 토지는 당시 다수의 인구를 차지한 농민들에게 기본적인 생계를 유지하는 기반이었으며, 따라서 이들의 토지 분배 요구는 당시 라틴아메리카 사회 변동의 주요 원동력으로 자리했다. 이에 따라 1960년대와 1970년대 사이 많은 라틴아메리카 사회에서는 농민 운동과 좌파 세력을 중심으로 토지 분배 요구가 있었고, 각국은 농업 근대화와 정치사회적 안정성을 확보하기 위한 목적으로 토지 개혁을 실시하기도 하였다.

한편, 1980년대 외채위기에 따른 잃어버린 10년을 겪으면서 라틴아메리카의 대부분의 국가들은 국제통화기금(IMF)가 제안한 신자유주의 구조개혁 정책을 시행하게 된다. 1990년대에는 신자유주의 정책의 사회적 비용이 증가함에 따라 크게 두 가지 사회적 현상이 나타나게 되는데, 하나는 기존의 정치사회적 동학의 중요한 행위자였던 노조나 농민조합이 신자유주의 정책의 영향으로 그 활력을 잃게 된 것이고, 또 다른 한편으로는 새로운 행위자들이 정치사회적 동학을 이끄는 행위자로 부상하게 된 것이다. 앞서 살펴보았던 것과 같이 특히 1990년대 라틴아메리카의 시장 중심 발전 정책과 민주주의로의 이행, 그리고 국제적인 다양성과 권리에 대한 요구 증가 등의 맥락에서 대표적인 정치사회적 행위자로 부상하게 된 것이 원주민 운동이었다. 이들 원주민 운동이 주창한 주요 요구 사항 중 하나는 여전히 미해결과제로 남은 토지 문제였다.

하지만 20세기 후반 라틴아메리카 원주민 운동의 맥락에서 토지 문제는 이전의 “농사를 위한 토지”에 대한 권리 확보라는 물질적 가치를 넘어서는 것이었다. Akchurin (2015: 949)이 에콰도르 자연권에 대한 논문에서 많은 논자들을 인용하여 지적하고 있듯이, 원주민 공동체 혹은 원주민 조직에게 있어 토지는 공통적으로 중요한 쟁점이지만, 각 원주민 조직 혹은 종족 집단마다 토지에 대한 각기 다른 해석과 요구를 보유하고 있음을 알 수 있다. Akchurin이 Lucero(2008: 105)의 논의를 재인용하며 강조하고 있듯, **토지(land)**라는 “생산 요소”로서의 사용 가치를 강조하는 경제·사회적 개념과 “자기결정권(self-determination), 자치권(autonomy)과 주권(sovcreignty)”이라는 정치·문화적 개념을 함께 포함하는, 즉 물질적인 가치를 넘어서 확장된 의미의 토지를 의미하는 **영토(territory)**를 구분할 필요가 있다. 다시 말해, 1990년대 후반 일련의 원주민 조직들이 요구하는 ‘영토(territory)에 대한 권리’는 단순히 생계 수단을 확보하는 것을 넘어, 삶의 방식과 정체성을 형성하고 유지하는 ‘공간’에 대한 권리를 의미하는 것이다. 이처럼 20세기 후반이후 라틴아메리카에서 토지 문제는 다양한 정치사회적 주체와 그들의 역사·구조적 경험 혹은 정치사회적 활동에 따라 새롭게 정의되고 있다.

다음 장에서는 20세기 후반 이후 에콰도르에서 중요한 정치사회적 행위자로 부상한 원주민 운동(특히 아마존 지역)을 중심으로 이들의 주요 요구 사항 중 하나인 토지 문제가 어

떻게 재정의되고, 어떻게 그 의미가 확장 되었는지 살펴보고, 이것이 현 에콰도르 사회를 이해하는 데 어떠한 의미를 가지는지 고찰해보고자 한다.

## 나. 에콰도르 아마존 개발과 사회운동의 문화-생태적 전환

### (1) 에콰도르 아마존 석유 개발과 원주민의 경험

에콰도르는 다른 라틴아메리카 국가들과 마찬가지로 전통적으로 카카오, 커피, 바나나 등의 1차 천연자원의 생산과 수출에 의존한 경제 구조를 기반으로 발전을 추구해 온 국가이다. 1970년대를 기점으로 에콰도르 경제 구조는 농업 중심에서 석유 산업 중심으로 전환되었다. (Akchurin, 2015: 945; Villalba-Eguiluz and Etxano, 2017: 5). 1967년 텍사코 (Texaco) 사가 에콰도르 아마존 지역 (에콰도르 북동부의 라고 아그리오 (Lago Agrio) 근처)에서 처음으로 상업화 가능한 석유 매장량을 확인한 이후, 1972년부터 아마존 지역에서 석유 개발을 본격화하였다 (Sawyer, 2004: 11; San Sebastian and Hurtig, 2005: 800; Bozagar et al. 2015: 127). 1970년대 초 국제 석유 위기 상황에서 에콰도르 군사정부는 1973년 석유수출국기구(OPEC)에 가입하였으며, 이후 에콰도르 경제는 석유 수출 붐에 힘입어, 점차 석유 산업에 의존하는 구조로 고착된다. 1960년대와 1970년대 사이 일련의 민중주의(populism)적 성향의 정부들은 에콰도르의 근대화 발전을 추진하였는데, 석유는 이러한 근대화 발전 목표를 달성하기 위해 중요한 자원(commodity)으로 인식되었다 (Valdivia, 2007: 45). 석유 수출을 통해 벌어들이는 소득은 국가 기반 시설 건설 재원으로 쓰일 뿐 아니라, 국내 자본을 융통하고, 에콰도르의 국제적 지위를 상승시키는데도 일조하는 것으로 인식되었다 (ibid.). 그 결과, 1970년대 이후 에콰도르의 주요 수출품 중 석유가 차지하는 비중은 절반이상에 달했으며 (Villalba-Eguiluz and Etxano, 2017: 5), 석유 수출로 인해 벌어들이는 소득이 국가 예산의 약 1/3을 차지했다 (Chimienti and Matthes, 2013: 59). 특히 로드리게스 라라(Rodríguez Lara, 1972-76년 집권) 군사 정부가 추진한 석유 산업에 의존한 경제구조는 이후에도 에콰도르 경제에 지대한 영향을 미쳤으며, 1970년대 후반부터 석유를 담보로 한 외채 증가로 이어지는 계기를 마련했다 (Andrade, 2016: 122). 결과적으로 에콰도르는 주변 라틴아메리카 국가들과 마찬가지로 1980년대 외채 위기<sup>15)</sup>를 겪게 되었으며, 1980년대와 1990년대 내내 경제위기와 사회소요에 시달려야 했다.

1970년대 에콰도르에서 석유 산업은 석유 개발 붐과 함께 석유산업에 의존적이고 국제유가에 취약한 경제 구조를 형성한 것과는 별개로 또 다른 문제를 발생시켰다. 에콰도르의 석유 개발은 대부분 아마존 지역 (*Oriente* 지역으로 불림)에서 이뤄지는데, 에콰도르 아마존은 10만 평방킬로미터 이상의 열대우림지역으로 세계의 생태보고지역이자 8개의 원주민

15) 1974년에서 1982년 사이 에콰도르의 외채는 국내 총생산의 18%에서 60%까지 상승했다 (Sawyer, 2004: 11).

종족 집단과 해안지역과 고산지역에서 이주 온 농민들을 포함하여 약 50만 명 이상이 살고 있는 지역이다 (San Sebastian and Hurtig, 2005: 800). 에콰도르 아마존 지역은 1970년대 이전까지만 해도 외부 세계와 간헐적인 접촉이 있기는 했지만, 상대적으로 외부 세계로부터 고립적인 상태였다 (Bozagar et al. 2015: 127). 하지만 아마존 지역의 생태·사회적 관계는 석유 개발이 본격화된 1970년대부터 급격한 변화를 보이게 된다. 역사적으로 에콰도르에서 ‘불모지 (*tierras baldías*)’ 혹은 ‘야생의 공간(*tierras salvajes*)’으로 인식되어 온 아마존은 근대화 발전을 추진하는 정부의 관점에서 블랙 골드(즉, 석유)의 원천지로 인식되기 시작했으며, 1972년경 석유 개발과 수출을 본격화하기 위한 도로와 송유관 등이 건설되면서 국가 근대화를 이끌 진원지로 인식되었다 (Sawyer, 2004: 9). 이처럼 석유 개발이 아마존 지역에서 본격적으로 이뤄지면서, 도로, 송유관, 석유 생산 시설 등의 건설에 등에 따른 아마존 지역의 물리적 지형이 변화했을 뿐 아니라 지역 내 급격한 생태적, 사회적 변화가 나타나게 된다 (Bozagar et al. 2005: 126). San Sabastian과 Hurtig에 따르면, 아마존 지역에서 석유 개발이 본격화된 1970년대부터 1993년까지 300억 갤런 이상의 독성 물질이 누출되었으며, 개발과정에서 주변 토양과 수로 등에 지속적으로 원유 누출이 이뤄졌다 (2005: 800). 이는 아마존 지역의 생태계뿐 아니라 이들 생태계에 생계를 의존하고 있는 원주민 종족 집단들의 건강과 삶에도 부정적인 영향을 미쳤다 (Bozagar et al. 2015: 125-6). 가령 1967년 에콰도르 아마존 북동부 지역인 라고 아그리오(*Lago Agrio*) 근처에서 석유를 발견한 이후 1993년까지 에콰도르에서 석유 개발을 지속한 텍사코(-쉐브론) 사의 경우, 석유 생산 과정에서 배출되는 강한 독성 물질이 주변 수자원을 오염시켜, ‘암 발생, 장애아 출생, 피부나 호흡기 질병, 소아 백혈병 등’ 지역 주민들의 건강에 악영향을 끼쳤으며, 지역 내 거주 중인 슈아르, 이츠히아르, 키츠와 원주민 종족 집단들의 삶의 방식에도 부정적인 영향을 끼쳤다 (김기현, 2011: 40-41).

## (2) 에콰도르 아마존 석유 개발과 원주민 조직화

### ① 아마존 지역 원주민 조직화

이상에서 설명한 바와 같이 석유 개발과 수출에 의존한 에콰도르의 근대화 발전은 국제 자원 가격의 변동에 취약한 경제 구조를 형성했을 뿐 아니라, 재정 건전성과 정치적 제도화에도 부정적인 영향<sup>16)</sup>을 미치는 등 에콰도르의 정치경제적 구조의 취약성을 한층 고조하는데 일조했다고 볼 수 있다. 이와 더불어 아마존 지역의 생태·문화적 다양성에도 부정적인 영향을 미쳐 결과적으로 지속 가능한 발전이라는 측면에서 긍정적이지 못한 발전 경험의 대표적인 사례로 볼 수 있다. 이와 같은 아마존 석유 개발과 관련된 부정적인 경험에 기반하여 에콰도르 아마존 지역의 많은 원주민 종족 집단들은 정치적 조직화를 통해 정부나 기업

16) 에콰도르의 석유 산업과 민주주의 전략 간의 상관관계와 관련해서는 de la Torre (2000)을 참고할 수 있다.

들에 대해 다양한 요구를 제시하기 시작했다 (Bozagar et al. 2015: 127).

에콰도르 아마존 지역에서 원주민 조직화가 시작된 것은 1960년대 해방 신학계 선교사들의 영향에서 비롯되었다. 당시 아마존 지역에서 선교활동을 진행하고 있던 살레시오회 선교사들이 슈아르(the Shuar) 종족의 토지 권리 확보를 위한 저항을 지원하며, 이들의 조직화를 도왔다 (Wallis, 2010: 6; Xabó, 2004: 22). 1960년대부터 에콰도르에서도 다른 라틴 아메리카 국가들과 마찬가지로 농촌 사회에서 토지 분배에 대한 요구가 증가하였는데, 에콰도르 정부는 1964년 토지 개혁법을 시행하였으며, 이에 따라 아마존 지역에 대한 식민화가 본격화되면서, 원주민들이 토지를 지키기 위한 저항을 이어나갔다 (ibid.). 살레시오회 선교사들의 지원을 받은 슈아르 종족은 토지 개혁법에 따른 아마존 식민화 정책에 저항하고 자신들의 토지에 대한 권리를 지키기 위해 점차 조직화하였으며, 이 과정에서 이후 아마존 원주민 운동에서 중요한 역할을 하게 되는 슈아르 종족 연맹이 형성되었다 (ibid.)<sup>17)</sup>.

이처럼 국가 근대화 정책의 일환으로 시행된 토지 개혁과 그에 따른 아마존 지역의 식민화 정책으로 1960년대 조직화되기 시작한 아마존 지역의 원주민 종족들은 1970년대 아마존 지역에서의 석유 개발이 본격화되고 이에 따른 생태·사회적 영향이 가시화되면서 정치적 조직화를 보다 활발하게 전개하게 된다. 석유 개발이 본격화되기 시작한 시기부터 원주민 연맹들, 농민 운동 그리고 환경 단체들은 지역 주민 뿐 아니라 생태계에까지 부정적인 영향을 가지고 오는 고삐 풀린 석유 개발에 대한 반대 운동을 전개하였으며, 특히 원주민과 농민들의 경우 지역의 개천과 강에서 어획량이 급격하게 줄고, 기르던 가축들이 오염된 물로 인해 폐사하고 있음을 지역하며 석유 개발 반대 운동을 전개했다 (San Sebastian and Hurtig, 2005: 800).

특히 이들 원주민 종족 집단들의 정치적 조직화 과정에서 생태운동<sup>18)</sup> 네트워크(국내외 환경 NGOs, 생태 조직 등)과의 연대는 이들의 요구를 구체화하고 정치적 영향력을 높이는 데 중요한 전환점을 마련했다. 특히 1980년대 중반 이후 에콰도르에는 많은 환경 NGOs가 형성되었는데, 에콰도르의 대표적인 환경 NGOs로는 1959년에 설립되어 오랜 전통을 가지고 있는 찰스 다윈 재단, *Fundación Natura*에서 분리하여 1984년 설립한 *Tierra Viva*, 그

17) 아래에서 살펴보겠지만 에콰도르 원주민 운동의 경우, 페루나 볼리비아와 같은 주변 안데스 국가들과 마찬가지로 그 역사적 경험의 차이로 인해 지역 마다 다른 원주민 조직화의 과정을 겪게 된다. 에콰도르 아마존 지역의 경우, 1980년대에 들어서면서 에콰도르 아마존 원주민 종족들 연맹 (CONFENIAE)이 형성되는데, 슈아르 종족 연맹은 빠스다사 지역 원주민 종족 조직(OPIP)과 함께 CONFENIAE를 구성하는 핵심 조직이라고 할 수 있다 (Wallis, 2010: 6).

18) Akchurin(2015: 944-8)은 에콰도르 환경/생태운동의 역사를 3시기로 구분하여 설명하고 있다: 1) 1930-1940년대: 이 시기는 환경주의의 발아기로 1934년 갈라파고스 섬을 보호 지역으로 승인하면서 자연 및 야생 생물 보호에 관심을 집중하였다. 이후 자연과학자들을 중심으로 자연보호의 필요성과 천연자원의 유한성이 강조되기도 하였다 2) 1950-1960년대: 1959년 갈라파고스 섬이 처음으로 국립공원으로 지정된 것 이외에는 환경주의의 정체기로 국가 정책 및 환경 운동의 발전이 더디게 진행되었다 3) 1970-1990년대: 근대화 발전 전략에 따른 석유 개발과 환경 운동 활성화시기로 1970년대 발전한 국제 환경주의 담론의 확대로 국제 환경 기구와 지역 단체들이 국가에 대한 변화를 요구하는 환경주의 아젠다가 형성되었다. 이에 일련의 환경법이 개정되었으며, 시민사회를 중심으로 일련의 *Fundación Natura*를 비롯한 일련의 환경 단체들이 형성되었다. 1990년대에는 많은 지역 조직들이 국제 원조 기관들의 지원에 힘입어, 보존, 연구, 환경법 형성과 관련된 노력을 지속하였다.

리고 에콰도르 좌파 세력과 연대하여 에코페미니스트들이 형성한 *Acción Ecológica* 등이 있다 (Meyer, 1993: 200-1). 특히 *Acción Ecológica*는 에콰도르 생태주의를 대표하는 기관으로 지속적으로 환경오염을 유발하는 자본주의적 발전 방식에 비판적 입장을 견지하고, 환경 정의를 관철시키기 위한 활동을 활발하게 전개하였다 (Akchurin, 2015: 947). 원주민 조직들은 이들 생태운동 네트워크와 연대하면서 석유 기업들의 환경 피해 보상을 구체적으로 요구하기 시작했다 (San Sebastian and Hurtig, 2005: 800-1). 또한 생태주의적 환경 운동은 대표적으로 ‘생명을 위한 아마존(*Amazonía por la Vida*)’ 캠페인을 전개하기도 하였으며, 지역 원주민과 농민조직들과 함께 석유 산업이 열대우림과 생태계 및 지역 공동체에 미치는 영향에 대한 비판을 주도하였다 (Akchurin, 2015: 947).

## ② 텍사코-쉐브론 소송 사례: 생태-문화적 연대와 조율

이러한 연대에 기반하여 1993년 “세기의 소송”이라고 불리는 소송이 시작되었는데, 에콰도르 아마존 지역에서 가장 오랜 기간 동안 석유 개발을 전개해온 텍사코-쉐브론 사에 대하여 3만 명 이상의 지역 원주민들과 농민들이 뉴욕 연방 법원을 상대로 제기한 소송이다 (San Sebastian and Hurtig, 2005: 801)<sup>19</sup>. 텍사코-쉐브론 사의 석유 개발 계약이 끝난 지 1년도 채 되지 않은 1993년 11월 원주민 조직들은 다른 아마존 지역의 원주민 조직들과 환경 및 인권 단체들의 지지<sup>20</sup>에 힘입어 15억 달러의 소송을 제기하였으며, 소송의 주된 내용은 약 20여 년 간 이어진 석유 기업의 개발 활동에서 발생한 환경 피해, 지역 주민들의 건강에 대한 피해 및 전통적인 삶의 방식의 파괴 등에 대한 배상 요구였다 (Valdivia, 2007: 42; Sawyer, 2004: 99-100).

특히 텍사코-쉐브론 소송을 통해 원주민 조직과 생태주의적 운동 조직 간의 연대가 어떻게 이뤄졌고, 아마존이라는 공간을 중심으로 생태-문화적 요구의 공통적 기반을 형성하게 되었는지 살펴볼 수 있다. 소송에 참여했던 대표적인 원주민 공동체인 코판(Cofan) 공동체의 예를 살펴보자. Valdivia (2007: 53)에 따르면 코판 공동체의 우주관에는 ‘*coancoan*’에 대한 믿음이 존재하는데, 코판 공동체에게 *coancoan*은 지하에 사는 존재로 샤먼들에게 병을 고치고, 사냥에서 성공할 수 있는 비법을 전달할 수 있는 힘을 가지고 있는 존재이다. 그러므로 코판 공동체 사람들에게 석유 개발이란 *coancoan*이 쉬고 있는 지하를 파괴하고, *coancoan*의 피를 빼내어가는 파괴적인 행위인 것이다 (ibid.). 이러한 우주관에 따르는 코판 공동체 사람들의 석유 개발 반대는 단순히 환경에 대한 피해를 주기 때문이라고 보기보다는

19) 뉴욕 연방 법원은 2001년 1월 소송에 대한 판결을 최종적으로 거부했으며, 2003년 10월 에콰도르 법정에서 소송 절차가 재개되었다 (Sawyer, 2004: 104). 2011년 에콰도르 대법원은 쉐브론사가 182억 달러의 손해배상을 할 것을 판결하였으나, 판결 과정에서 부패행위가 드러났다는 쉐브론사의 문제 제기로 에콰도르 대법원은 2012년 판결 이행을 중지하고 손해배상금액을 95억 달러로 축소했다 (BBC, 2018). 부패 문제 제기 이후 2018년 헤이그 중재 재판소는 결국 쉐브론사의 주장 (더 이상의 손해 배상에 대한 책임 없음)에 손을 들어주었다 (BBC, 2018).

20) 1994년 7만 명 정도를 대표하는 농민과 원주민 조직들의 우산 조직인 아마존 보호 연대 (the *Frente de Defensa de la Amazonía*)가 형성되었으며, 이 소송의 중요한 대표 조직으로 활동했다 (San Sebastian and Hurtig, 2005: 801).

그들 우주관의 중요한 부분을 차지하는 *coancoan*을 지키기 위한 행위인 것이다. 이 지점에서 인간 사회와 자연과의 조화로운 삶을 주장하는 생태주의적 입장과 공동 지점이 확보된다. *coancoan*에 대한 코판 공동체의 믿음과 생태-문화적 연결성은 코판 공동체 지도자들과 생태주의 운동의 대표적 기관인 *Acción Ecológica*가 소통할 수 있는 지점이었다 (Valdivia, 2007: 53). 이러한 상호 소통 과정과 연대 형성을 통해 코판 공동체의 비인간주체 (*coancoan*)에 대한 믿음은 석유 개발에 반대하는 ‘코판의 환경주의’로 재해석 혹은 재형성될 수 있었으며, 이는 원주민 공동체는 물론 생태운동 조직에도 유의미한 연대라고 볼 수 있다 (ibid.). 결과적으로 ‘코판 환경주의’를 형성한 문화-생태 연대 네트워크는 비인간에 대한 원주민 우주관과 환경보호 간의 조율을 통해 석유 개발에 반대하고 그동안 에콰도르 사회에서 배제되었던 원주민의 주체성을 가시화하는데 중요한 역할을 했다고 볼 수 있다 (Valdivia, 2007: 54).

## 다. 문화-생태적 전환의 정치와 발전의 생태적 전환 요구

텍사코-쉐브론 소송 사례는 생태-문화적 연대가 어떻게 형성되고 그 공동의 기반을 포착하여 정치화를 위한 전략을 형성해 가는가를 잘 보여주는 사례라고 볼 수 있다. 아래에서는 지역적 차원에서 생태-문화적 연대와 조율을 경험한 원주민 조직들과 다른 시민 사회 단체들이 어떻게 전국적 차원으로 확대되었는지 살펴보고, 어떻게 지배적인 에콰도르의 발전 모델에 대한 비판을 통해 “생태적 전환” 요구를 하게 되는지 살펴보겠다.

### (1) 에콰도르 원주민 운동의 전국적 조직화

1990년대를 전후하여 에콰도르는 라틴아메리카에서 원주민 운동이 가장 활발한 국가 중 하나로 부상했다. 특히 에콰도르 원주민 운동은 이미 1980년대 중반 국가 내의 다양한 원주민 그룹을 대표할 수 있는 전국적 수준의 대표기구(전국에콰도르원주민연맹, CONAIE)를 조직하고, 1996년에는 CONAIE의 정치 대의 기구인 파차쿠티(Pachakutik)당을 창설하는 성과를 거두었다. 이는 원주민 운동이 활발하게 이뤄진 것으로 알려진 볼리비아와 비교했을 때 큰 성과가 아닐 수 없다. 여러 종족 집단들로 이뤄진 에콰도르의 다양한 원주민 그룹의 경우, 그 지리적 위치와 자본주의 발전의 역사·구조적 영향으로 인해 각기 다른 형태로 조직화되어왔다. 그렇다면 각기 다른 조직화의 경험을 가지고 있는 종족 집단들이 전국적 단위의 조직화를 이루게 된 배경은 무엇일까? 1986년 11월 각 지역을 대표하는 원주민 조직들이 모인 원주민 총회에서 전국적 조직인 CONAIE를 형성하기로 결정할 때까지, 에콰도르 원주민 조직들은 크게 아마존 지역을 대표하는 에콰도르 아마존 원주민 연맹(CONFENIAE, 1980년 형성), 고산 지역을 대표하는 ECUARUNARI (1972년 형성), 해안 지역을 대표하는 COICE 등의 지역 원주민 연맹들 및 소규모 지역 조직들로 분리되어 조직

화되어 있었다.

이처럼 1986년 전국적 단위의 원주민 조직으로 거듭난 CONAIE는 각기 다른 역사·구조적 경험과 요구를 가진 원주민 조직들로 이뤄져 있었는데, 이들 원주민 조직들이 공통적으로 가지고 있는 문제의식 중 하나는 토지와 관련된 것이었다. 물론 이들이 요구하는 토지의 의미는 각 종족 집단의 역사적 경험에 따라 다르게 나타났지만 에콰도르 원주민들의 전반적인 권리 향상을 위해서는 토지 문제의 해결이 시급하다는 인식을 공유하고 있었다. 예를 들면, 고산 지대의 원주민 조직들에게 토지 문제는 1960년대 중반의 농지 개혁과 농업 근대화 과정에서 토지를 부당하게 빼앗기게 된 경험에 기반하고 있었으며, 자연스럽게 이들의 중요한 목표 중 하나는 농사를 짓기 위한 토지에 대한 권리를 회복하는 것이었다. 반면, 아마존 지역의 원주민 조직들의 경우 앞서 살펴본 바와 같이, 1970년대 아마존 지역에서 본격화된 석유 개발 등으로 인한 환경 문제 및 생활공간의 상실이라는 보다 광범위한 의미에서 토지(혹은 영토)를 회복하고자하는 목표를 가지고 있었다. 각 원주민 조직마다의 내부적 차이점에도 불구하고 CONAIE와 같은 전국적 단위의 원주민 연맹은 1980년대와 1990년대 에콰도르 원주민들의 권리 향상과 토지 문제 등과 같은 공통의 문제의식 공유하며 발전하였으며, 이는 당시 민주주의로의 이행, 국제적인 다양성과 권리 담론과 같은 국내외적으로 호혜적인 분위기와 함께 많은 국내외 시민 사회 단체들의 지지를 받았다.

## (2) 신자유주의 개혁과 토지 문제 쟁점화 (탄화수소법 개혁 및 농업 근대화법)

에콰도르의 신자유주의 구조 조정 정책은 주변 안데스 국가들과 비교할 때 비교적 온건한 형태로 시행되었다 (Lucero, 2009: 74). 그럼에도 불구하고 1990년대 들어서면서 시행된 일련의 개혁 정책들은 당시 강력한 사회 비판세력으로 조직화한 원주민 운동 뿐 아니라 에콰도르 각 사회 계층의 저항을 불러일으켰으며, 이로 인해 일부 정책의 경우 제대로 시행되지 못하기도 하였다. 아래에서는 1990년대 이후 토지 문제가 쟁점화된 정치경제적 배경으로 1990년대 시행된 탄화수소법과 농업 근대화법에 대해 살펴보겠다. 먼저 1993년 11월 탄화수소법이 개혁된 배경을 살펴보면, 1980년대 말 국제 유가가 급락하게 되면서 에콰도르 정부는 1970년대부터 이어온 민중주의 정책을 접고, 석유산업에 대한 국가의 직접적인 통제를 줄이고 외국인 투자를 확대하기 위한 정책 개혁을 시도 하였다 (Andrade, 2016: 122). 특히 1990년대 초 에콰도르에서 확인된 석유 매장량마저 거의 고갈될 상태라는 위기의식이 커지면서 석유 탐사와 개발을 활성화하기 위해 외국인 투자를 활성화하기 위한 정책 개혁이 필요하다는 권고가 국내외 경제학자들과 정책 결정자들로부터 제안되었다 (Sawyer, 2004: 94-5). 탄화수소법 개혁의 기본적인 목표는 탄화수소 부문에 대한 국가의 개입을 최소화하고 민간 투자를 활성화할 수 있는 투자 여건을 마련하는 것이었다 (Sawyer: 2004:

97). 이미 석유 개발에 대한 부정적인 경험과 이에 반대하는 정치 활동의 경험을 축적한 원주민 조직들과 환경 활동가들은 아마존 지역에서 민간 투자를 활성화 할 경우 발생할 수 있는 영향에 대한 우려와 탄화수소법 개혁에 대한 반대 의사를 표명했다 (Sawyer, 2004: 97). 이와 함께, 시위대들은 15년 간 석유 개발을 중지할 것을 요구하기도 하였다 (Sawyer, 2004: 98). 탄화수소법 개혁에 대한 반대는 특히 아마존 지역 원주민 조직들과 환경 단체들을 중심으로 전개되었으며, 이들의 시위는 전국적 단위의 원주민 연맹은 물론 반 신자유주의 노선을 고수하고 있는 다른 사회단체들로 부터도 지지를 받았다.

탄화수소 개혁법과 함께, 1994년 5월에 Sixto Durán Ballén 대통령은 긴급 법안의 형태로 의회에 농업 근대화법(the *Ley de Ordenamiento del Sector Agrario*)을 제출했다. 1992년 취임이후 Sixto 대통령은 에콰도르의 근대화 정책에 집중했는데, 농업 근대화법은 탄화수소 개혁법과 마찬가지로 신자유주의 정책의 일환으로 국가를 개입을 축소하고 농업 부문에 대한 투자를 활성화하기 위한 정책이었다. 법안은 토지와 수자원의 사유재산권을 인정하고, 수출 농산물 부문을 발전시키고자 하는 내용을 포함하고 있으며, 이는 농산업 부문의 이익을 반영하는 결정으로, 1964년의 토지 개혁법의 성격을 뒤엎는 결정이었다 (Sawyer, 2004: 152). 에콰도르에서는 1992년부터 원주민과 농민 조직들을 중심으로 농업법 개혁을 논의해왔고, 이러한 논의에 기반하여 1993년 의회에 법안을 제안하였으나, 결국 받아들여지지 않은 것이었다 (Sawyer, 2003: 153-4). 결국 1994년 농촌개발법(the *Ley de Desarrollo Agrario*)이 발표되면서, 원주민 종족 집단들이 거주하는 농촌지역에서 에콰도르 공동토지소유제도인 코무나(*comuna*)의 분할, 매매가 가능하게 되었고, 이는 농촌 사회의 농민과 원주민의 삶에 큰 타격을 입히게 되었다.

### (3) 원주민 운동과 토지 문제의 성격 전환: 토지분배요구에서 영토권 요구로의 전환

1990년대 신자유주의 개혁 정책이 시행되고 원주민 종족 집단에 대한 부정적인 영향이 보다 심화되는 상황에서, 에콰도르 원주민 운동은 전국적 단위의 조직화라는 성과를 이뤄냈을 뿐 아니라 이후 에콰도르 발전 문제에 대한 끊임없는 비판과 대안을 제시하는 주요 정치 사회적 행위자로 자리 잡았다. 특히 1990년대 이후 CONAIE를 중심으로 한 원주민 운동은 중요한 역사적 전환점을 마련하는 역할을 하게 되는데, 이 과정에서 에콰도르 국내외 다양한 사회 조직들(반(反)신자유주의 사회 세력들 포함)과의 연대 전략을 펼쳤으며, 이후 에콰도르 발전 방향을 변화시키는 데 중요한 개념들(자치, 자기결정권, 복수국민성, 자연권, 수막 카우사이 등)을 발전시켰다. 아래에서는 CONAIE가 원주민 권리 향상을 위해 펼친 연대 전략의 중요한 기반을 형성한 **토지(혹은 영토) 쟁점**을 중심으로 원주민 운동이 중요한 정치 사회적 행위자로 자리 잡게 된 과정과 그 의미를 살펴보자.

1990년 처음으로 전국적 수준에서 봉기한 원주민 운동이 제시한 요구사항들을 살펴보면

‘토지’는 원주민 종족 집단들의 생계 수단으로써 뿐만 아니라 그들의 삶의 방식, 정체성과 문화를 유지하는 데 필수불가결한 공간<sup>21)</sup>이라고 할 수 있다. 1980년대 초반에 시작되어 1990년대 가속화된 에콰도르의 신자유주의 개혁은 여러 가지 측면에서 에콰도르 사회에 부정적인 영향을 미쳤다. 앞서 언급한 탄화 수소법의 개혁을 통한 아마존 지역 석유 개발의 가속화와 농촌개발법의 경우도 원주민을 포함한 에콰도르의 다양한 사회 세력의 생존 공간에 타격을 입히는 정책이었다. 그 결과 1990년대 원주민 운동의 중요한 동력 중 하나는 원주민 사회가 역사적으로 유지해 온 정치, 경제, 사회, 문화적 기반을 송두리째 흔드는 신자유주의 구조개혁 정책에 대한 반대였으며, 이러한 반(反)신자유주의 운동의 핵심에는 토지(혹은 보다 확장된 의미에서의 영토)에 대한 권리 회복이 자리하고 있었다. 또한 이와 같은 원주민 운동의 반(反)신자유주의적 성격은 이미 에콰도르 사회 내에서 신자유주의 정책의 사회적 비용을 경험하고 있던 많은 사회 조직들과의 연대 형성에 중요한 계기를 마련하기도 하였다. 결과적으로 원주민 운동은 1990년대와 2000년대 사이 에콰도르 발전 헤게모니를 차지한 신자유주의에 대한 저항에서 중요한 정치사회적 행위자로 자리 잡게 된다.

이처럼 1990년대 에콰도르 사회의 주류 발전 헤게모니에 대한 주요 저항 세력으로 자리 잡은 원주민 조직들은 오랜 기간 동안 정치경제적으로 배제되어 왔기 때문에, 운동 초기 그들의 주된 요구는 시민권에 대한 것이거나, 농지 개혁과 같은 물질적 요구, 혹은 특정 산업 발전의 그들의 삶에 미치는 환경적 영향들과 관련되어 있었다. 초기 원주민 운동에게 있어 토지의 의미는 보다 물질적인 의미에서 규정되었으나, 이후 국내외의 다양한 시민 사회 집단과의 연대 형성 과정에서 토지의 의미는 보다 확대되었고 이는 에콰도르 주류 발전 헤게모니에 대한 비판 혹은 대안적인 개념을 제시하는 역할을 하게 된다. 이는 국제적인 맥락에서 국제노동기구(ILO)협약 169와 같은 국제 규범들이 특정 영토 내에서 특정 종족 집단이 삶의 방식, 문화 정체성, 발전에 대한 결정을 할 수 있는 권리를 인정한 것과도 관계가 있다. 국제법상의 종족 집단의 정체성과 문화에 대한 인정 규범을 에콰도르를 포함한 대부분의 라틴아메리카 국가 정부들이 민주화와 다문화 정책의 맥락에서 국내법으로 인준하였다. 또한 국내외의 원주민 권리 옹호 단체들 역시 원주민 권리 향상을 위해 특정 영토 내에서의 자치와 자기결정권을 주창함으로써, 이들과 교류하고 연대하는 에콰도르 원주민 운동 역시 그들의 영토에 대한 권리 요구에서 자치와 자기 결정권<sup>22)</sup>을 중요한 요소로 구체화하였다.

이처럼 에콰도르 원주민 운동은 국내외 원주민 권리 옹호 단체, 인권단체, 생태운동 단체 등과의 연대 형성과정에서 그들의 중요한 요구 중 하나인 토지에 대한 요구를 특정 영토

21) 앞서 언급한 바와 같이 20세기 후반 이후 토지(land)는 다양한 종족 집단이 그들의 생계, 삶의 방식과 정체성을 유지하는 영토(territory 혹은 공유된 공간)로 의미가 확장되고 있으며, 1990년대 이후 상당수의 원주민 운동이 주도하는 토지 요구는 영토와 영토에 대한 권리, 영토를 위한 권리를 요구하는 영토 투쟁(territorial struggles)인 경우가 많다.

22) ‘원주민 공동체는 수여받은 토지를 기반으로 정부의 간섭 없이 공동체의 관습과 전통에 따라 공동체 스스로 운영하는 체제를 원했다. 그것은 원주민 공동체의 자치(autonomia)와 자기 결정권(auto-determinacion)이었다. 자치는 원주민들이 지금까지 그들만의 방식으로 법을 행사하고 자기방어를 해온 그 공간의 자율성을 인정하고 존중해달라는 것이었으며, 그 중심에 자기 결정권이 있었다. 토지문제는 단순히 경제적인 것뿐 아니라 사회적, 정치적, 문화적인 것이 복잡하게 얽힌 문제였다’ (김윤경, 2010: 218).

내에서 스스로의 삶의 방식과 정체성을 결정하고 유지할 수 있는 정치·문화적 권리에 대한 요구라는 의미로 확대하고, 구체화 한 것이다. 이 과정에서 기존의 에콰도르 사회에서 정치, 경제, 사회, 문화적으로 배제되어 온 원주민 사회 집단의 권리를 향상시키고자 했음은 물론, 식민지 시대 이후부터 지속적으로 배제의 역사적 구조를 형성해 온 에콰도르의 발전 모델 전반(석유 개발에 의존한 자원개발주의)에 대한 비판과 대안을 제시하고자 하였다. 이러한 시도는 2006년 말 진보적 좌파 정권으로 알려진 라파엘 코레아 대통령의 당선과 뒤 이은 헌법 제정 과정에서 상호문화성, 복수국민성, 자연권, 대안 발전 모델로서의 수막 카우사이(sumak kawsay)의 개념들을 도입하는 등의 성과를 거두는데 일조하기도 하였다.

아래에서는 에콰도르 사회 운동의 생태-문화적 전환 과정에서 중요한 개념으로 부상한 부엔 비비르 (혹은 수막 카우사이) 담론에 대해 살펴보기로 한다. 이를 통해 에콰도르 사회 내에서 형성된 헤게모니적 발전 모델인 자원개발주의에 대한 비판과 이러한 발전 모델의 생태적 전환의 가능성에 대한 논의를 구체적으로 살펴볼 수 있을 뿐 아니라, 에콰도르를 넘어 라틴아메리카 전반과 전 세계적인 차원에서 헤게모니적 발전 모델에 대한 시사점을 제공해 줄 수 있다는 측면에서 의의를 찾을 수 있다.

### 3. 부엔 비비르(Buen Vivir) 담론의 형성

라틴아메리카에서는 1990년대 원주민 운동을 필두로 한 신자유주의 반대 운동과 이들과 세계관을 공유한 NGOs, 글로벌 사회 운동 (특히 반 세계화 혹은 대안 세계화 운동, 인권 및 환경 운동)간의 교류를 통해, 지속가능성과 대안적 발전에 대한 국제적 토론에 참여할 수 있었다 (Vanhulst and Beling, 2014: 56). 이러한 과정을 가장 활발히 겪은 안데스 지역 국가들, 특히 에콰도르와 볼리비아에서는 헤게모니적 발전 모델에 대한 비판을 넘어 대안으로써 ‘부엔 비비르(Buen Vivir)’의 개념이 형성되었고, 이 개념은 이후 이들 사회에서의 정치사회적 변동과정을 거치면서 헌법과 국가 발전 계획에도 수용되었다(Merino, 2016: 271). 이 용어는 안데스 국가들에 거주하는 원주민들의 우주관에서 기원한 것으로 알려져 있다. Merino에 따르면, 부엔 비비르에 대한 아이디어는 안데스 지역의 원주민들 (특히 볼리비아, 에콰도르, 페루에 거주하고 있는 케추아 종족과 아이마라 종족)의 우주관에서 기원했다고 한다 (Merino, 2016: 2016: 272-3)<sup>23)</sup>. 기본적으로 부엔 비비르는 호혜성, 상보성 원칙에 기반하여 인간과 인간 사이, 혹은 인간과 비인간 자연 간의 관계를 규정하고 있는 개념이다. 이후 다양한 사회 주체들이 부엔 비비르라는 용어를 사용하면서 그 의미는 주류 발전 패러다임에 대한 대안의 개념으로 확장되어 ‘형성’되기 시작했다 (Merino, 2016: 271)<sup>24)</sup>. 특히 2000년대 이후 부엔 비비르 개념은 안데스 지역 국가들을 중심으로 원주민 운

23) ‘캐서린 윌시를 비롯한 많은 학자들은 부엔 비비르의 개념이 안데스-아마존 원주민들의 고대 사상이서 출현한 삶의 철학이고 발전에 대한 대안과 연결되어 있다는 점을 강조했다 (...). 특히 [에콰도르] 아마존의 사라야쿠 지역 원주민들은 자신들의 우주관, 신화, 신앙, 철학과 연결해서 환경과 지속가능한 발전을 고민했다’ (조영현, 2019: 31).

24) 사라야쿠 원주민들이 사용하기 시작한 부엔 비비르를 ‘[에콰도르 아마존 지역인] 파스타사의 원주민

동, 생태 운동, 대안적 발전을 지지하는 시민 단체, 정부, 학자들 사이에서 널리 사용되었다<sup>25)</sup>. 다시 말해, 원주민 종족 집단들과, 다양한 사회 운동, 학자들 간의 교류를 통해 부엔 비비르의 개념은 주류 발전 패러다임에 대한 대안적 개념으로 확장되어 형성되게 된 것이다 (Villalba-Eguiluz and Etxano, 2017: 9). 아래에서는 다양한 철학적 근거와 정치적 전략 등의 관점에서 많은 사회 행위자들이 사용하고, 개념의 외연과 내포를 확장하고 있는 부엔 비비르를 대안적 발전 논의와 관련된 담론 형성의 장으로 이해하고, 부엔 비비르 기표에 내재한 다양한 담론들에 대해서 살펴보고자 한다. 이를 통해 본 장은 라틴아메리카 주류 발전 패러다임에 대한 대안적 담론의 복잡성을 살펴보고자 한다.

### 가. 담론 형성의 장으로서 부엔 비비르

2000년대 초반에서 중반까지 부엔 비비르를 둘러싼 논의가 개념의 기원, 정의, 기존의 대안 발전 담론과의 관계 등에 대한 논의에 집중되어 있었다면, 2000년대 후반 에콰도르와 볼리비아의 정치사회적 변동 과정을 통해 헌법, 발전 계획 및 환경 정책 등의 분야에서 부엔 비비르의 개념이 도입된 이후에는 개념의 이상과 실질적인 제도화 과정 간의 괴리에 대한 논의가 이어졌다. 이와 함께, 주목해 볼 만한 또 다른 논의는 라틴아메리카의 주류 발전 담론인 자원개발주의에 대한 대안적 개념으로써 부엔 비비르가 어떻게 소비되고 있는지를 살펴보는 것이라 할 수 있겠다. 다시 말해, 2000년대 이후 라틴아메리카의 주류 발전 담론에 대한 대안으로 부엔 비비르라는 용어의 사용이 폭발적으로 증가하게 되는데, 앞서 언급한 바와 같이 라틴아메리카 안팎의 다양한 사회 행위자, 정책 결정자, 정치인, 학자들에 의해 사용되고 있기 때문에, 부엔 비비르는 사용자에 따라 다양한 의미를 함축하고 소비되고 있을 가능성이 크다. 이는 실질적으로 용어의 개념이 다양한 사회 행위자들의 의해 형성되는 과정에 있을 뿐 아니라 개념 형성의 과정이 주류 발전 패러다임에 대한 다양한 사회 행위자들의 입장, 사상, 담론, 전략이 경합하는 과정이라고 이해할 수 있는 것이다. 즉, 부엔 비비르는 주류 발전 패러다임에 대한 대안적 입장들이 경합하는 담론 형성의 장이라고 이해할 수 있다. 이러한 이해 방식과 관련해서 일련의 학자들의 논의를 살펴보자.

Villalba는 부엔 비비르로 해석되는 수막 카우사이(Sumak Kawsay, 에콰도르 키추아족어) 혹은 수마 카마냐(Suma Qamaña, 볼리비아 아이마라어) 개념이 서구의 근대 언어의 개념으로는 그 의미를 완전히 번역해낼 수 없음을 지적한다 (Villalba, 2013: 1430). 안데스 지역의 원주민 언어와 스페인어가 가지고 있는 존재론적 차이로 인해 스페인어 번역어인 부엔 비비르는 실질적으로 그 용어를 사용하는 주체나 번역가에 의해 다양한 의미를 가질 수

지도자들이 (...) 사용하였고, 안데스 원주민 운동 단체들이 수막 카우사이나 부엔 비비르 개념을 자신들의 운동의 목표로 설정하면서 급격히 확산되었다' (Cubillo-Guevara, 2017, 조영현 2019: 31에서 재인용).

25) 2000년대에 접어들면서 '에콰도르와 볼리비아의 원주민 지식인들[Vitieri, Tampara, Medina, Esteva 등]이 점차 수막 카우사이와 관련된 글들을 발표'하기 시작했으며, '2000년대 중반 이후 부엔 비비르 개념은 안데스 지역 밖에서도 관심을 끄는 사상이자 담론으로 발전했다' (조영현, 2019: 32).

있다는 것이다. 이러한 관점에서 부엔 비비르는 형성 중인 개념이며, 다양한 해석이 경합 혹은 통합되는 담론의 장으로 볼 수 있는 것이다. 가장 급진적인 해석에 따르면, 부엔 비비르는 서구의 근대성 (진보의 신화, 민족-국가, 개인의 합리성 등)의 개념과 실재를 거부하는 개념으로 이해할 수 있지만, 보다 온건한 입장의 해석으로는 주류 발전 패러다임에 대한 비판적 입장을 가지는 다양한 서구의 철학도 함께 아우를 수 있는 개념인 것이다 (Villalba, 2013: 1433). Villalba는 부엔 비비르라는 기표(signifier)의 기저에 위치한 다양한 의미 중 일부만 차용해서 이해하는 것이 내포하는 위험성을 다음과 같이 지적하였다. 만일 부엔 비비르를 서구의 자본주의 근대성의 선형적 발전관에 근거하여 이해한다면, 그 개념을 서구화하는 위험이 있고, 원주민 근본주의적 관점에 근거하여 이해한다면, 실질적인 정책적 영향을 가질 수 없다 (ibid.). 이러한 관점에서 부엔 비비르는 수막 카우사이부터 생태사회주의 까지 다양한 개념을 아우를 수 있는 복수적인 개념을 이해할 필요가 있다 (ibid.).

같은 맥락에서 Merino는 부엔 비비르가 원주민의 우주관과 사상에 기반하고, 인간 사회와 자연 간의 상호 의존성을 강조하는 한편, 근대 서구 근대성의 가정이라고 할 수 있는 자연-사회의 이분법, 유럽중심주의적 보편주의에 대한 비판적 입장을 취하고 있을지라도, 이러한 입장이 서구의 모든 사상과의 절연을 의미하지는 않는다고 강조했다 (Merino, 2016: 280). 그는 부엔 비비르가 그 개념이 기원한 원주민의 원칙들에 대한 열린 토론의 장으로써, 동시에 자연을 인간 사회의 외부재나 자원으로 이해하는 주류 발전 모델에 새로운 상상력을 제공해 줄 수 있는 기반으로 이해되어야 한다고 주장했다 (Merino, 2016: 282). 유사한 입장에서, Gudynas 역시 부엔 비비르가 하나의 통일된 개념이 아님을 강조하며, 경합하는 다양한 존재론에 기반하여 각각의 사회적 맥락이나 환경에 따라 다르게 정의될 수 있는 개념이라고 주장했다 (Villalba, 2013: 1429). 부엔 비비르는 다양한 존재론이 경합하는 장이지만 동시에 주류 발전에 대한 대안적인 개념이며, 근대성의 경계를 넘나드는 일련의 대안을 제시하는 담론의 장인 것이다 (Gudynas, 2016: 727). Vanhulst와 Beling 역시 부엔 비비르를 대안적 발전에 대한 다양한 입장이 내재한 담론들의 장으로 이해하며, 부엔 비비르가 현대적인 담론으로 재해석되는 데에는 학술적이고 정치적인 교류의 과정이 있었음을 강조했다 (Vanhulst and Beling, 2014: 56). 이들은 부엔 비비르를 형성하는 다양한 사회 세력의 역할에 주목했는데, 담론의 장이 형성되는 과정에서 특히 원주민 운동을 위시한 1990년대 라틴아메리카의 반 신자유주의 사회 운동과 반 세계화 및 대안 세계화를 주창하는 글로벌 저스티스 운동 및 헤게모니적 발전 모델에 대한 전반적이고 광범위한 비판적 입장들 간의 이데올로기적 조응이 이뤄졌다고 주장했다 (ibid.). 다시 말해, 부엔 비비르는 전통적인 안데스-아마존 문화의 윤리적 원칙, 현대의 비판적 지식인들, 그리고 두 가지의 정치적 조응이 결합된 결과라고 이해하는 것이다 (ibid.).

이와 같이 부엔 비비르를 대안적 발전과 관련된 다양한 입장들이 경합 혹은 조응하는 담론 형성의 장이라고 이해할 때 발생할 수 있는 또 다른 논의의 지점은 사상적 혹은 이데올로기 차원이 아닌, 부엔 비비르의 현실적 실행과정에서 다양한 입장들 간의 실질적 경합과 충돌이다. 아래에서는 부엔 비비르의 실행과정에서 보다 구체화된 담론 내부의 다양한 입장

에 대해 살펴보기로 한다.

## 나. 부엔 비비르 담론 내부의 다양성

부엔 비비르 내부의 담론 내부의 다양한 입장에 대한 구분은 단순화의 위험에도 불구하고 크게 두 가지 입장으로 분류할 수 있는 것으로 보인다 (Vanhuylst and Beling, 2014; Merino, 2016; Villalba-Eguiluz and Etxano, 2017; 조영현, 2019). 즉, 1차 천연자원의 개발과 수출에 의존한 주류 발전 모델(자원개발주의)으로 부터의 전환을 어떻게 추진할 것인가라는 관점에서 부엔 비비르 담론을 크게 두 가지 입장으로 분류하였다. 이러한 구분은 또 다시 주류 발전 패러다임의 방점을 어디에 두는가에 따라 더욱 세분화될 수 있는데, 대안 발전의 사상적 기반과 실천 주체를 중심으로 또 다시 두 가지 입장으로 분류할 수 있다. Villalba-Eguiluz and Etxano는 라틴아메리카의 자원개발주의에서 생태적 전환을 추진하는 방법에 따라 신자원개발주의(neo-extractivism)적 정책과 동시에 환경 실용주의적 입장을 취하고 있는 **“사회주의-국가주의”/“생태마르크스주의”적 입장**과 탈자원개발주의(post-extractivism)적이고 보존주의적 입장을 취하고 있는 **“원주민/문화주의”와 “생태주의/탈발전주의”** 입장을 구분했다 (2017: 2). 이는 기존의 생태주의 담론 분류에서 급진주의와 온건적 실용주의 분류와 맥락을 함께 한다고 볼 수 있다. 전자는 라틴아메리카가 현실적으로 처해있는 정치경제적 구조를 인식하며, 실질적으로 부엔 비비르라는 목표를 달성하기 위해서는 단계론적 접근이 필요하다는 입장이다. 다시 말해, 사회주의-국가주의/생태마르크스주의의 입장에서 부엔 비비르는 발전의 생태적 전환을 달성하기 위한 목표로 설정되는데, 최종적으로 이러한 부엔 비비르의 발전 목표를 달성하기 위해서는 현실의 자원개발산업에 의존적인 경제구조에서 탈피하고, 경제사회적 빈곤과 불평등을 최소화하기 위한 선행적인 단계가 필요하다는 입장이다. 이러한 선행적인 단계에서 경제 구조의 체질 개선과 인간발전 목표를 달성하기 위한 국가의 역할이 필수적이며, 국가는 자원 산업에 대한 보다 적극적인 개입을 통해 경제사회적 안정성을 우선적으로 달성해야 한다는 것이다. 이 과정에서 발생할 수 있는 사회환경적 문제는 다양한 정책적, 기술적 방법을 통해 최소화해야 한다고 주장하는 입장이다. 이러한 입장은 에콰도르 국가 발전 전략에 실질적으로 명시되어 있으며, 볼리비아 정부 역시 유사한 입장을 취하고 있다.

두 번째 입장은 자원개발모델의 지속 불가능성에 방점을 두며, 탈자원개발주의를 통해 부엔 비비르를 추진해야 한다는 보다 급진적인 입장이다. 이러한 입장 내부에서 원주민의 사상적 기반과 실천적 전략을 강조하는 입장은 원주민주의/문화주의적 입장과 자연-사회의 조화를 강조하는 서구의 생태철학과 실천을 강조하는 생태주의/탈발전주의 입장으로 또 다시 세분화할 수 있다.

#### 4. 요약 및 정리

이상에서 본 장은 20세기 후반부터 전개된 에콰도르의 정치사회적 변동, 특히 사회운동의 문화-생태적 전환 과정을 통해 에콰도르에서 어떻게 주류 발전 모델 (특히 석유 개발과 같은 천연 자원 개발에 의존)에서 생태적 전환을 위한 담론을 형성하게 되었는지에 대해 살펴보았다. 또한 이러한 생태적 전환 논의에서 형성된 부엔 비비르 담론은 그 구성에서 다양한 주체들의 가치 체제를 반영하고 있기 때문에 실천 과정에서 이견이 발생할 수 있음을 살펴보았다. 즉, 주류 발전 모델의 생태적 전환을 위한 실천 방법과 주체에 있어 사회 내 다양한 입장의 경합이 현재의 부엔 비비르 담론을 구성하고 있음을 살펴보았다.

## IV. 발전 모델의 생태적 전환과 도전

### : 페루 북부 고산지대의 지속 가능한 발전 담론을 중심으로

#### 1. 들어가기

본 장은 21세기 라틴아메리카에서 자원개발주의의 전형적인 국가 사례로 손꼽히는 페루 사례를 분석하고자 한다. 1990년대 후지모리 정권(1990-2000) 하에서 급진적인 신자유주의 구조조정 정책을 시행하면서, 페루는 급진적인 형태의 신자유주의 발전 모델을 추진한다. 특히 광산 부문은 페루 경제 발전에서 핵심적인 산업으로 1990년대 이후 광산 산업에 대한 민간 투자를 활성화시키기 위한 정책 개혁이 이뤄졌다. 2000년 후지모리가 부패 스캔들로 정권에서 물러나면서 페루는 민주주의 공고화를 위한 새로운 전기를 마련하게 되는데, 전국적으로 확대되고 있던 광산 개발 붐과 함께, 2000년대 중반부터 생태·사회운동이 활발하게 전개된다. 아래에서는 1990년대 이후 대규모 광산 개발과 이에 반대하는 생태·사회운동이 가장 활발하게 전개된 대표적인 지역인 북부 고산 지대에 위치한 까하마르카 지역의 사례를 분석한다. 이 지역에서 전개된 광산 개발을 둘러싼 지속 가능한 발전 담론을 살펴보고 대규모의 생태·사회운동의 전개와 함께 발전 모델에 대한 비판과 생태적 전환 요구가 이뤄졌음에도 불구하고 이 과정에서 나타나는 정치경제적 도전들에 대해 분석해보기로 한다.

#### 2. 21세기 라틴아메리카 자원 개발과 생태·사회운동의 지형

##### 가. 21세기 라틴아메리카 자원 개발의 정치경제적 배경

우루과이의 좌파 지식인이자 소설가이자 언론가인 에두아르도 갈레아노(Eduardo Galeano)는 1971년 발간된 <수탈된 대지(원저: *Las Venas Abiertas de América Latina*)>라는 저서에서 15세기 말 스페인과 포르투갈의 정복 시기부터 현재까지의 라틴아메리카의 역사를 500년간 지속된 수탈의 역사라고 설명하고 있다 (Galeano, 1997). 이러한 수탈 과정에서 라틴아메리카의 자연과 주민들은 지속적인 수탈과 정복의 대상이 되어왔으며, 이러한 생태·사회적 정복과 수탈의 역사는 현재까지도 지속되고 있다고 주장했다. 다시 말해, 라틴아메리카를 구성하는 다양하고 풍부한 생태 자원과 유구한 역사와 문화는 15세기 말부터 시작된 식민화 과정, 이후 20세기 독립이후 라틴아메리카 지배계층과 국민-국가

(nation-state)가 주도한 근대화 발전 과정에서 지속적으로 분열되고, 배제되고 파괴되었다는 것이다.

한편 이러한 생태자원과 역사/문화의 분열과 해체의 역사는 20세기 후반 이후 경제 세계화의 맥락에서 보다 심화된 경향을 보이게 된다. 마르크스주의 비판지리학자인 데이비드 하비(David Harvey)는 2005년 발간된 <신제국주의(원저: *The New Imperialism*)>에서 1970년대 이후 라틴아메리카를 넘어 전 세계적 차원에서 진행되는 생태자원과 역사/문화 등의 파괴와 해체의 배경에 신제국주의가 있음을 지적하였다. 하비는 이러한 파괴가 특히 서구 자본주의 세계에서 1960년대 말부터 시작된 자본축적 위기에 따른 공간적 조정(spatial fix)의 결과이며, 그 진행방식은 ‘탈취에 의한 축적(Accumulation by Dispossession)’의 형태로 전개되고 있다고 지적했다. 특히 하비는 신자유주의적 자본주의가 전 세계에 걸쳐 한층 강화된 형태로 진행되는 배경에는 자연에 대한 착취에 기반한 자본의 축적 전략이 존재한다고 지적했다 (Renfrew, 2011: 582). 다시 말해, 에너지와 자원에 대한 유래 없는 국제 수요의 증가에 힘입어 지금껏 개발의 대상으로 포함되지 않는 생태(공간)까지 자본 축적의 대상으로 포함되었으며, 이 과정에서 라틴아메리카는 20세기 후반 이후 또 다시 국제적 자원개발 붐의 주요 대상 지역으로 자리잡게 되었다는 것이다 (ibid.). 이는 하비의 주장처럼 다국적 자본과 이에 공조하는 신자유주의적 자본주의 국가의 ‘신제국주의적’ 자본축적 형태로, 국제노동분업에서 라틴아메리카가 차지하는 위치는 19세기말 중심부 국가들이 주도했던 제국주의 시대와 큰 차이를 보이지 않는다.

20세기 후반 라틴아메리카에서 진행된 ‘탈취에 의한 축적’은 역내 국가들의 내외부적인 정치경제적 대안이 거의 없는 상황에서 이뤄졌다고 볼 수 있다. 소위 ‘잃어버린 10년(the lost decade)’이라고 불리는 1980년대의 외채위기는 부분적으로는 1970년대 전 세계적인 자본주의 위기 하에 점진적인 거시경제 개혁을 통한 경제 구조 조정의 연착륙을 선택하기 보다는 일시적인 재확대 정책으로 단기적인 정치사회적 안정성을 도모했던 라틴아메리카 국가들의 내부적 정치경제적 결정에 따른 결과였다. 하지만 이러한 결정에 따른 결과는 1980년대 외채위기로 이어진 유동성의 위기였으며, 이를 위한 대안적 선택이 없는 상황에서 위기를 극복하기 위해 라틴아메리카 국가들에게 남겨진 유일한 방법은 국제 금융기구들이 제시하는 정책적 ‘제안’을 따르는 것이었다. 당시 국제통화기금(IMF)이 외채위기에 봉착한 라틴아메리카 국가에 제시하였던 해결안이란, 유동성 문제를 해결하기 위한 대출 조건(conditionality)으로 이들 국가들의 경제 구조를 개혁하는 구조개혁프로그램(structural adjustment programmes, SAPs)을 시행하는 것이었다.

이러한 구조개혁프로그램(SAPs)의 핵심은 국가 재정을 회복하기 위해 라틴아메리카가 전통적으로 비교우위를 지닌 1차 산업의 생산과 수출을 늘리기 위한 생산, 투자, 무역 환경을 개선하는 것이었다. 다시 말해, 1990년대 라틴아메리카 국가들이 외채위기를 극복하기 위해 시행한 경제구조조정 정책은 특히 1차 산업 부문에 대한 생산과 투자를 늘리고 무역을 활성화하기 위한 투자 인센티브 지급, 국가의 경제 개입 축소, 환경 및 노동 등에 대한 규제 완화 및 폐지, 조세 축소, 경제 개방 및 양자간, 다자간 자유무역협정 주도 등으로 나

라마다 정도의 차이가 있기는 하지만 전반적으로 광범위하고도 급진적인 형태로 시행되었고 볼 수 있다. 이러한 경제구조조정정책을 시행한 결과 대부분의 라틴아메리카 국가들에서는 전통적으로 비교우위를 가져 온 자원 개발 산업이 또 다시 이들 국가들의 주요 경제 발전 전략으로 부상하게 된다. 1990년대 이후 이들 산업에 대한 투자 환경 개선 정책의 시행이라는 국내적 배경과 함께, 2000년대 이후 국제 자원 가격의 상승과이라는 국제 경제적 국면은 이들 국가에서 1차 원자재 산업에 기반한 전통적이 경제 발전 전략을 또다시 부추기는 배경이 된다.

## 나. 21세기 라틴아메리카 생태·사회운동의 지형

이와 같이 20세기 후반 경제 세계화와 함께 진행된 라틴아메리카의 자원 개발 붐은 다양한 사회 주체들을 중심으로 전개된 생태·사회적 분쟁의 주요 원인이 되었다 (Bebbington (ed.) 2012; Haarstad (ed.) 2012; Bebbington and Bury (eds.) 2013; Veltmeyer and Petras (eds.) 2014). 이들 생태·사회적 분쟁은 다양한 이론 틀에서 분석되었는데, 크게 두 가지 부류로 나눌 수 있다. 첫 번째는, 주로 각기 다른 자원 개발 산업 분야(자원 및 에너지 부문, 농수산업 부문, 대형 인프라 프로젝트 부문 등)에서 진행되는 개발 프로젝트에 대한 반대 저항/투쟁/분쟁에 대한 분석으로, 이러한 분석의 경우 개별 자원 개발 프로젝트를 주도하는 다국적기업 (혹은 동일한 입장을 고수하는 개발주의 국가)와 이에 반대하는 지역 공동체들의 저항에 대한 경험적 연구에 기반하는 경우이다. 이러한 분석은 주로 앞서 언급했던 데이비드 하비와 같은 비판이론의 관점에서 1970년대 이후 국제 자본축적의 위기에 따른 자본의 성격 변화와 신자유주의 국가의 경제 구조조정 정책에 따른 ‘공간적 조정’과 그에 따른 생태·사회적 영향에 반대하는 지역주민들의 저항이라는 분석의 틀에서 이뤄지는 경우가 많다. 이러한 분석 틀에서는 자원 개발의 주체인 다국적 기업과 지역 공동체 간의 힘의 불균형(즉 일종의 ‘다윗 대 골리앗’의 정치경제적 힘의 불균형), 자원 개발의 생태·사회적 영향에 저항하는 지역 공동체의 저항 형태와 담론, 신자유주의 국가(혹은 2000년대 이후의 후기신자유주의 국가)의 자원개발주의의 지속성 등에 대해 **주로 개발과 저항이라는 이분법적 구도에서** 분석하고 있다.

두 번째는, 주로 생태·사회적 분쟁을 주도하는 분쟁 주체들과 이들의 분쟁 이슈들을 분석 대상으로 하여, 신사회운동론의 입장에서 다양한 분쟁 주체들 (원주민 종족 집단, 여성, 환경 운동 조직, 지역 주민 등)이 주도하는 “새로운” 운동이라는 측면에서 분석하는 관점이다. 또한, 정치과정론적 입장에서 이들 다양한 분쟁 주체들 간의 새로운 형태의 자원동원, 정치적 기회구조, 프레이밍 등을 분석하는 연구들을 살펴볼 수 있다. 특히 이들 연구들은 1990년대를 전후로 이전시기에 라틴아메리카에서 전개되었던 사회 운동과는 다른 특징들에 대해 강조하고 있다. 예를 들면, 토지를 중심으로 전개되는 사회 운동의 주체가 20세기 후반 이전시기에는 주로 농민들 혹은 계급 기반 사회 조직들을 중심으로 생산자들을 위한 토

지 분배를 요구하며 전개되었다면, 20세기 후반 라틴아메리카 전역에서 전개되어 온 토지 분쟁의 주체와 이들의 요구, 전략 등의 성격이 크게 변화했다는 것이다. 멕시코의 사빠띠스따(Zapatista) 원주민 운동, 과테말라의 범마야운동, 비아 캄페시나(Via Campesina) 운동, 볼리비아나 에콰도르와 같은 안데스 지역 원주민 운동, 콜롬비아 카리브해 연안의 흑인 공동체 운동, 브라질을 비롯한 남미 여러 국가에서 전개되어 온 무토지 농민 운동 등은 그 주체, 전략, 요구 등의 측면에서 이전 시기 라틴아메리카에서 토지를 둘러싸고 전개된 사회 운동과 차이점을 보인다는 것이다. 운동 주체의 측면에서 주로 이들 운동들은 다양한 인종 및 종족 집단에 기반한 사회 조직을 중심으로 운동을 전개하고 있거나, 운동 전략의 측면에서 지역적 한계를 극복하기 위해 다양한 스케일 넘어서기 (scale jumping) 전략을 통해 연대를 구축하기도 한다. 또한 토지를 둘러싼 이들 사회 운동 집단들의 요구는 이전의 생산자들을 위한 토지 분배 요구를 넘어 <표 1>에서 보는 바와 같이 다양한 요구를 포괄하고 있음을 알 수 있다.

<표 1> 21세기 라틴아메리카 생태·사회운동의 지형

자원관련분쟁(부문)*	다양한 분쟁 주체	다양한 분쟁 이슈
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자원 및 에너지 부문 (광산, 탄화수소, 석유, 벌목 산업 등)</li> <li>• 농수산업 부문 (비전통수출농산물, 바이오 유전자조작농산물, 바이오 연료 산업, 기업형 수산업 등)</li> <li>• 대형인프라프로젝트 수력발전댐, 도로, 항만, 철도, 전력, 통신 인프라 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가 (local-regional-national)</li> <li>• 사회 (원주민/지역공동체, 국내시민사회단체들 및 NGOs/ 국제시민사회단체들 및 INGOs 등)</li> <li>• 자본 (국내 자본, 다국적 기업, 국제금융기구 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생존과 생계(survival and livelihood)</li> <li>• 자연 자원(토지, 물 등)의 접근성과 통제권</li> <li>• 정책 개혁 (신자유주의, 경제 세계화 정책 등에 대한 개혁 요구)</li> <li>• 권리와 정의에 대한 요구(인권, 소수민족의 권리, 사회생태적 정의와 권리, 문화적 권리 인정 요구 등)             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자결권 (self-determination)과 자치권(autonomy)요구 (원주민 영토권, 식량주권 등)</li> </ul> </li> <li>• 자연권(the right to nature)요구             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대안적 발전 요구 (후기발전주의, 탈식민주의, 수막 카우사이, 부엔비비르)</li> </ul> </li> </ul>

\* 도시 생태 부분에 대한 부분은 누락함.

이상에서 살펴본 바와 같이 1990년대 이후 라틴아메리카의 국내외적 맥락에서 진행된 정치경제적 변화에 따라 라틴아메리카 대부분의 국가들은 전통적으로 비교우위를 가져온 원자재 산업의 생산과 수출에 기반하는 경제 발전 모델을 또 다시 적극적으로 지향하게 되었다. 하지만 자원 개발 산업에 기반한 경제 발전 모델은 한편으로 21세기 라틴아메리카 국가들에서 활발하게 전개된 생태·사회운동의 원인을 제공하였다. 이와 관련해서는 자본과 지역공동체 간의 권력의 불균형에 기반한 정치경제적 분석과 생태·사회운동의 새로운 운동주체, 운동전략, 운동이슈 등에 기반한 정치사회적 분석 등이 이뤄져왔다. 이들 선행연구의 분석은 현재 라틴아메리카가 처해있는 발전 모델에 대한 정치경제적 맥락과 이에 대한 다양한 차원을 비판에 대한 이해를 높이는 데 유용한 분석들이다. 그럼에도 불구하고, 여전히 기존의 분석틀들은 지배적인 발전 모델과 생태사회운동의 권력 구조를 이분법적으로 이해함으로써, 운동의 지배적인 발전 모델에 대한 비판을 구체적으로 어떻게 극복할 것이며, 그 과정에서 발생할 수 있는 다양한 문제점들과 그 복잡한 권력 얽힘을 분석하지 못하는 한계를 보인다 할 수 있다. 아래에서는 페루 북부 고산지대의 경험을 분석함으로써, 지역에서의 지속 가능한 개발을 둘러싼 여러 담론을 살펴보고, 지속 가능한 발전을 둘러싼 여러 사회주체들의 경합과 이를 실천하는 과정에서 발생할 수 있는 현실적인 문제점들을 포착해보고자 한다.

### 3. 페루 북부 고산지대의 경험: 광산 개발과 생태·사회운동

#### 가. 까하마르카와 야나코차 사의 광산 개발

페루는 칠레와 더불어 라틴아메리카의 주요 광산 개발 국가로 알려져 있다. 페루에서 광산 개발이 시작된 것은 스페인 식민지시기로 그 역사적 기원을 거슬러 올라가지만, 1990년대 이후 국내외 정치경제적 요인으로 인해 새롭게 광산 개발 붐을 맞이하였다 (이와 관련된 보다 자세한 내용은 Seo, 2015, 2016a를 참고할 수 있다). 특히 1990년대 페루 후지모리 정권은 광산 부문에 대한 외국인 투자를 활성화하기 위해 면세, 보조금 지급, 규제 완화 등의 각종 혜택을 제공하였는데, 특히 북부 고산지대에 위치한 까하마르카 주[아래의 지도 1]는 페루의 신(新) 광산 개발 붐의 대표적인 지역으로 1990년대 이후 페루에서 대형 광산 개발 프로젝트 투자가 이뤄진 첫 번째 지역이다. 까하마르카 주(department)는 안데스 북부 고산지대에 위치하고 에콰도르와 국경을 마주하고 있는 주이다. 또한 까하마르카 주는 페루 25개 주 중 경제사회적 발전 지표가 가장 낮은 지역 중 한 곳이다. 하지만 이 지역이 1990년대 이후 페루의 신자유주의 경제 개혁 정책 시행과 함께 대규모 광산 개발이 적극적으로 이뤄진 대표적인 지역이며, 국가 거시 경제 발전에 지대한 공헌을 한 지역임을 감안한다면, 지역의 경제사회적 저발전 상황이 매우 역설적임을 알 수 있다.

야나코차(Yanacocha)사는 까하마르카 지역에서 13개의 노천광(open-pit mining) 프로젝트를 진행하고 있는 미국-페루-세계은행이 합작 투자하는 다국적 기업이다

(Vela-Almeida et al. 2016: 4). 1993년부터 현재까지 까하마르카 지역에서 광산 개발을 주도해 오고 있는 야나코차 광산 회사는 지역의 정치, 경제, 사회, 생태적 변화에 지대한 영향을 미치며, 주요 분쟁의 대상이 되어왔으며, 특히 야나코차 광산 개발의 확대 프로젝트 중 하나인 콩가 (Conga) 광산 프로젝트는 2011년~2012년 사이 지역을 넘어 전국적인 반대 시위를 일으키며, 현재는 개발이 중단된 상태이다. 아래에서는 1990년대 초 이후 대규모 노천광 개발의 주요 대상 지역으로 자리잡은 까하마르카 주에서의 생태·사회적 영향과 이와 관련된 분쟁에 대해 살펴보고자 한다. 먼저 까하마르카 지역 주민과 수자원 간의 전통적 사회관계를 살펴보고 광산 개발이 이를 어떻게 변화시키게 되었는지 살펴본다.

### <지도 1> 페루 까하마르카 주 위치



출처: <https://www.stepmap.com/map/cajamarca-peru-7nTBMZgrns> (검색일: 2020.3.20.)

## 나. 야나코차 사의 광산 개발과 생태-사회관계의 변화

### (1) 까하마르카의 전통적인 생태-사회관계

까하마르카는 페루 북부 안데스 고산지대에 위치한 주로써, 해발 2700~4000m 사이의 다양한 지형적, 기후적 생태 환경에 위치하고 있다. 까하마르카의 생태 공간 구분은 일반적으로 해발 고도에 따라 구분하는데, 해발 2,400~2,700m 지역을 케추아(quechua), 까하마르카 시가 위치하고 있는 해발 2,700~3,500m 지역을 라데라(ladera), 해발 3,500~4,200m 지역을 할카(jalca) 지역이라고 부른다 (Bury, 2005: 233). 대부분의 인구는 까하마르카 시가 위치한 라데라 생태 지역을 중심으로 분포되어 있으며, 특히 할카 지역은 1990년대 이

전에는 주로 목초지로 쓰였으나 1990년대 이후 지역 내 주요 광산 개발이 이뤄진 지역이다 (Taylor, 2017).

기후적으로 까하마르카는 건기와 우기 두 시기로 구분되는데, 건기는 보통 5월에서 9월 사이, 우기는 보통 10월에서 4월 사이로, 특히 건기에는 수자원 인프라가 부족한 고산 지대의 물 부족 현상을 더욱 뚜렷하게 드러낸다. 반면 우기에는 페루 최대의 물 축제 중 하나인 까르나발 (Carnaval)이 최장 두 달에서 두 달 반 정도 (1~2월) 진행되기도 한다. 페루 중남부 고산 지대와 달리 북부 고산지대는 위도상의 위치 때문에 빙하가 존재하지 않는다. 그렇기 때문에 이 지역의 수자원은 주로 강우에 의존하고 있는데, 할카 지역의 초원, 강, 습지 등을 통해 흡수된 비는 하류 지역인 라데라 및 깨추아 생태 지역의 강, 개울, 지하수 등을 형성하며 중요한 수원이 된다 (Isla, 2013: 28). 아래에서 보다 자세히 살펴보겠지만, 할카 지역은 이러한 생태적 중요성으로 인해 지역 주민들의 삶에 지속적으로 중요한 영향을 미쳐왔으나, 동시에 1990년대 이후 까하마르카 주에서 진행된 대규모 광산 개발 프로젝트들이 위치한 지역으로 지역 발전 문제와 관련해서 중요한 공간으로 인식되기 시작한다.

식민지 시기부터 까하마르카 주는 농·목축업을 기반으로 생계를 유지해 온 지역이었는데, 특히 1947년 네슬레 사가 까하마르카에 지부를 열고, 1949년 우유 생산 공장을 세우면서, 본격적인 자본주의 발전을 이루게 되었고, 농목축업은 이후 까하마르카 지역의 중요한 경제 기반으로 자리 잡게 되었다 (Seo, 2015: 150-1; Taylor, 2006; 2017)<sup>26</sup>). 특히 까하마르카 농촌 지역 주민들의 주요 생계활동은 목축과 소규모의 생계형 농업이다. 고산 지역의 척박한 기후, 생태 환경을 고려해 봤을 때, 이들의 생계 활동과 생존에 있어 물은 상당히 중요한 자원임을 유추해 볼 수 있다. 이러한 지역에서의 전통적인 물의 중요성은 물이 지역 사회 조직 구성 형태에 미치는 영향을 통해서도 살펴볼 수 있다. Li (2016: 112)에 따르면, 농촌 지역에서 물은 농목축업 활동에 중요한 기초 자원으로 물 사용을 위한 사회 조직화 (예를 들면, 물 사용자 조직 - *junta de regantes* 또는 *water users' association*), 관개 시설의 공유를 위한 각기 다른 공동체 간의 협조 등의 형태에 영향을 미쳐왔다. 이러한 방식으로 물은 지역 농민들의 생계와 관련된 사회 조직을 구성할 뿐 아니라 농민으로써의 정체성을 형성하는 데도 영향을 미쳐왔다 (ibid.). 즉, 까하마르카 농촌 지역에서 전통적인 물과 사회 간의 관계는 (특히 농목축업에 종사하는 농민들과 물과의 관계) 이분법적으로 분리될 수 없는 관계였다. 특히 지역 주민들은 자신들의 생존과 생계를 위해서 물을 안정적으로 확보하는 것이 필수적이었으며, 이러한 공동 자원을 유지와 관리를 위해 사회 조직 구성해 왔던 것이다.

전통적으로 지역 주민들은 기초적인 형태의 관개 시설의 형성했고, 이러한 관개 시설을 형성하고 유지하기 위해 물 사용자 조직(*junta de regantes*)을 조직한 것이다 (Sosa and Zwartveen, 2012: 363). 이렇게 조직된 고산 지대의 물 사용자 조직은 물을 안정적으로 확보하기 위해 공동으로 관개 수로를 관리하고, 물 사용 순번을 정하며, 물 사용 권리를 가

26) 까하마르카 지역을 포함한 페루 북부 지역의 자본주의 발전과 관련하여 보다 자세한 내용은 Taylor (2017)를 참고할 수 있다.

진 구성원을 결정하기도 하였다 (ibid.; Vela-Almeida, et al. 2016: 14). 이렇게 까하마르까 지역과 같은 페루 고산 지대에서는 물과 같은 생태 자원을 안정적으로 확보하기 위해 농촌 주민들이 물 사용자 조직과 같은 사회 조직을 형성하여 공동으로 관리해왔으며, 이러한 생태자원의 공동 관리 경험을 통해 전통적으로 물과 사회 간의 조화로운 관계를 형성해왔다. 또한 물 사용 조직 (*junta de regantes*)은 할까 지역에서 물과 같은 생태자원의 공동 관리의 경험을 통해 물 뿐만 아니라 전반적인 생태계 흐름에 대한 지식을 축적할 수 있었으며, 이러한 지식에 기반하여 물을 지역 주민들 사이에 적절한 분배하고, 물 생태 건강을 유지해왔다 (Isla, 2013: 29). 이러한 공동 자원 관리 경험을 통해 지역 주민들의 공동의 정체성을 형성하기도 하였다 (Arana, 2009). 특히 까하마르까 농촌 주민들의 생존과 생계와 관련해서 물은 긴밀하게 연관되어 있었기에, 이를 공동으로 관리하기 위해 주민들은 사회 조직 형성하였고, 이를 기반으로 공동의 정체성을 형성하기도 한 것이다. 결과적으로 주민들은 물 사용에 대한 배타적 이용권보다는 물과의 공존적인 관계를 유지함으로써, 물의 공동의 관리자 혹은 보호자로서의 정체성을 형성해 온 것이다. Sosa와 Zwarteveen (2014: 20)은 광산 개발과 지역 주민 간의 물에 대한 다른 존재론적 기반에 대한 분석에서, 광산 기업이 물 사용권을 획득한 이후에도, 많은 공동체 주민들은 계속해서 자신들이 물의 보호자라고 인식한다고 지적했다. 수원, 물의 흐름에 대한 지식과 물에 대한 그들의 생존과 생계의 의존성을 고려할 때, 이들 주민들은 살아있는 환경의 생태적 통합성을 유지하기 위한 대변자를 자처하는 것이다 (Sosa and Zwarteveen, 2014: 23).

1990년대 광산 개발이 본격화되기 이전, 까하마르까에서는 이러한 물-사회 간의 이분법적으로 분리할 수 없는 전통적인 사회관계가 형성되어 있었을 뿐 아니라 토지-사회 간의 관계 역시 사유재산권으로 정의될 수 없는 관계가 여전히 존재하고 있었다. 앞서 언급한 바와 같이 대부분의 주민들이 거주하고 있는 라테라 지역보다 높이 위치한 할까 생태지역의 경우 1990년대 초 이 지역에서 대규모 광산 개발이 본격화되기 이전에는 주로 지역 농민들이 공동의 목초지로 활용하던 공동 토지 공간이었다 (Isla, 2013: 30). 공동 토지 공간으로서 할까 지역은 인간이 적응하기에 척박한 기후, 생태 조건을 가진 지역으로 인구 밀도가 상대적으로 높은 라테라 지역 주민들 중 토지를 소유하고 있지 않거나, 생계에 어려움을 겪는 주민들이 임시적으로 정착하며 생계를 이어가는 공간으로 활용되었다. 또한 다양한 고도의 주민들이 개방된 목초지로 활용해 온 공동의 공간이기도 하였다. 안데스 고산 지대의 생태적 특성 상 주민들은 다양한 고도 지역을 공동으로 이용하고 관리하였고, 또한 다양한 고도에 살고 있는 친인척 관계를 활용하며 생계를 유지해 왔다(Taylor, 2017). 하지만 이러한 공유의 공간으로서의 할까 지역과 지역 주민과의 관계는 1990년대 이후 대규모 광산 개발을 위해 광산 기업들(특히 야나코차 사)이 합법적 혹은 비합법적인 방법으로 이 지역의 토지를 대규모로 사들이기 시작하면서 변화를 겪게 된다<sup>27)</sup>. 다시 말해, 페루 북부 고산 지대에서 전통적으로 형성되어 온 생태(물, 토지) - 사회관계는 1990년대부터 본격화된 대규모

27) 야나코차 사의 토지 획득 과정과 이에 대한 지역 주민들의 시위와 관련해서는 Lingán (2008), Seo (2015) 등을 참고할 수 있다.

광산 개발 활동으로 인해 급격한 변화를 겪게 되는데, 아래에서는 특히 야나코차 사의 광산 개발이 까하마르카에서 형성되어온 전통적인 생태-사회적 관계에 어떠한 영향을 끼치게 되었는지에 대해 살펴보겠다.

## (2) 야나코차 사의 광산 개발과 까하마르카의 생태-사회관계의 변화

1980년대 정치경제사회적으로 국가 부도의 위기를 겪었던 페루<sup>28)</sup>는 1990년 후지모리 정권이 들어서면서 본격적으로 신자유주의 정책을 채택하였다. 이에 따라 주로 천연 자원 생산과 수출 중심의 거시 경제 발전 정책을 펼치는데, 이는 주로 외국인 투자 확대를 위한 각종 면세 및 보조금 정책, 사회 및 환경 탈규제, 민영화 정책 등을 중심으로 시행되었다. 이러한 천연 자원 개발 중심의 시장 개방 정책은 전국적인 토지 및 물의 소유권과 사용 규모와 성격에 지대한 영향을 미쳤다. Bebbington (2012)에 따르면, 2000년대 대규모 자원 개발 프로젝트가 라틴아메리카 전역에서 공격적으로 증가하면서, 특히 이전에 개발 프로젝트가 진행되지 않던 안데스 고산지대와 아마존 지역까지 확장되었다. 예를 들어 페루 아마존 지역에서 자원 개발권의 영향권 하에 있는 토지는 2004년을 전후로 해서 14%에서 75% 이상으로 증가하였으며, 에콰도르에선,<sup>s</sup> 아마존 지역의 약 2/3이상이 석유 개발을 위한 블록으로 나뉘어서 개발권이 승인되었다 (Bebbington, 2012: 13). 2013년 6월(현재) 페루에서는 전국적으로 60,647건의 광산 개발권이 승인되었는데, 이는 페루 전체 토지의 약 21.02%를 비중을 차지한다 (CooperAcción, 2013, Seo, 2015: 122에서 재인용). 문제는 1990년대 이후 대규모 자원 개발 프로젝트 (특히 페루의 경우 대규모 광산 개발 프로젝트)가 전국적으로 강도 높게 진행되면서, 토지, 물, 에너지에 대한 대규모 수요가 발생하였고, 특히 토지의 경우 자원 개발권이 새롭게 주어진 지역에 이미 살고 있던 주민들과 주변 생태계에 대한 영향으로 많은 분쟁을 유발하게 되었다는 점이다. 같은 맥락에서 Budds와 Hinojosa(2014)는 자원 개발 프로젝트에 따른 수자원 대한 영향을 지적하였는데, 1990년대 이후부터 현재까지 페루 각 정부들이 일관적으로 추진해 온 자유 시장 정책에 힘입어 발전한 수출형 농업, 도시 상수도 및 각종 천연 자원 개발 산업, 수력 발전 등으로 인해 물 사용이 급증하였다 (Budds, Hinojosa, 2013: 126). 또한 물 사용의 형태 또한 변화하였는데, 지표수 뿐 아니라 지하수의 개발과 이용 빈도와 정도가 증가하였으며, 물 사용을 위한 새로운 인프라 시설의 건설도 증가하였다 (ibid.).

아래에서는 1990년대 이후 까하마르카 지역에서의 야나코차 사의 광산 개발 활동이 지역의 생태자원과 사회관계에 어떠한 변화를 가져왔는지 살펴보고자 한다. 야나코차 사의 광산 개발 방식은 이전의 갭내 채굴 방식과는 규모나 기술적인 측면에서 급격한 차이를 보이는 노천광(open-pit mine) 개발 형태를 취한다. 자본기술집약적인 형태로 이뤄지는 대규모의

28) 1980년대 페루의 정치사회적 위기와 1990년대 신자유주의 정책 이행과 관련해서는 Seo (2016b)을 참고할 수 있다.

노천광 개발 방식은 대규모의 토지 및 수자원에 대한 접근성을 필요로 할 뿐 아니라, 대규모의 토지 지형의 변화와 수자원의 흐름에 양적 그리고 질적으로 지대한 영향을 미쳤다 (Bury, 2005; Bebbington and Williams, 2008; Sosa and Zwarteveen, 2012; Seo, 2015; Vela-Alemida et al., 2016). 아래에서는 1993년 이후 야나코차 사의 노천광 형태의 대규모 광물 채굴 활동이 어떻게 까하마르카 지역의 생태 자원과 관련 공동체, 그리고 일련의 사회적 규율에 영향을 미치게 되는지 살펴보기로 한다.

### ① 광산 개발과 토지-사회관계의 변화

페루의 천연 자원에 대한 소유권은 페루 헌법상 페루 국가가 가지고 있다. 다만, 오늘날 이러한 천연 자원 개발이 자본과 기술집약적인 형태로 이뤄지고 있고, 앞서 설명한 바와 같이 1990년대 정치경제적인 정책 변화에 힘입어 페루 정부는 천연 자원에 대한 탐사권과 개발권을 통해 민간 자본의 천연 자원 부문에 대한 투자를 도모하고 있다. 하지만 민간 자본이 광물이나 석유, 천연가스 등과 같이 지하에 매장된 천연 자원을 개발하기 위한 개발권은 페루 정부로부터 확보했을지라도, 자연스럽게 그 천연 자원이 매장된 지표면의 토지에 대한 권리까지 인정받는 것은 아니다. 또한 민간 자본이 지하에 매장된 천연 자원에 대한 권리를 확보했다고 했을지라도, 대부분의 경우 그 지역에 오랜 기간 살아온 주민들로부터 개발에 대한 동의를 구해야 하거나, 이들로부터 토지에 대한 권리를 확보해야 하거나 또는 이 지역이 생태보존 구역이거나 문화적 가치를 지닌 고고학적 보존 구역일 경우 생태, 사회, 문화적 가치와의 경합이 발생하게 된다. 하지만 1990년대 이후 페루 정부는 줄곧 자원 개발 산업에 투자하고자 하는 민간 자본에 유리한 정책을 펼쳐왔다. 토지와 관련해서 후지모리 정부는 1995년 토지법 (26505법)을 통해 광산이나 에너지 개발권을 가진 민간 자본과 지역 주민간의 토지 소유권에 대한 경합이 발생할 경우, 주민들이 참여하는 총회에서 2/3 이상이 찬성할 경우 토지에 대한 이용권을 확보할 수 있다고 규정하고 있다 (Seo, 2015: 122-3). 문제는 이러한 법적 규정이 실질적으로는 합법적인 절차보다는 비합법적인 절차(최소한의 경제적 보상을 통한 토지 매입이나 갈취, 협박을 통해 강제적 토지 수용 등)를 통해 이뤄지는 경우가 많다는 것이다. 특히 본 연구에서 사례로 분석하고 있는 까하마르카 뿐 아니라 페루의 안데스 고산지역과 아마존 열대 우림지역의 경우 1960년대 말부터 1970년대 중반까지 토지 개혁법에 따른 토지 소유권 획정 절차가 일부 진행되었음에도 불구하고 여전히 사유 재산권으로 정의되지 않는 지역이 다수 존재하고 있기 때문에 1990년대 이후 자원 개발 프로젝트에 투자하고자 하는 민간 자본과 전통적인 방식으로 공유 자원으로써 토지를 소유 관리해온 지역 주민 간의 분쟁이 급격히 증가하였다.

특히 까하마르카 지역의 경우 야나코차 사의 대규모 광산 개발 프로젝트를 진행해온 지역은 대부분 할카 지역에 위치하고 있는데, 이 지역은 지역 주민들이 공동으로 소유, 관리해 온 토지 지역인 경우가 많았고, 따라서 소유 재산권이 분명하게 획정되지 않은 곳이 많았다. 전통적으로 안데스 고산 지역은 중앙 정부의 관심이 적은 지역일뿐더러 지방 유지들

의 정치경제적 권한이 강한 지역이었다. 특히 1990년대 후지모리 정권은 권위주의적인 정치사회적 통제하에 급진적인 신자유주의 개혁 정책을 추진한 정권으로 자원 산업에 투자하고자 하는 민간 자본에 유리한 정책을 펼치고 있었다. 야나코차 사는 까하마르카 지역에서 대규모 노천광 개발을 위해 투자 초기 대규모로 토지를 매입하게 되는데, 이 과정에서 토지에 대한 권리를 확보하기 위해 지역 주민들과의 협의를 통해 합법적으로 토지에 대한 권리를 확보하기 보다는 주로 비합법적인 절차를 통해 토지를 확보하였으며, 이 과정에서 많은 농민들은 살던 토지를 헐값에 팔거나 혹은 강제적으로 쫓겨나 도시 빈민가로 이주하기도 하였다 (Lingán, 2008; Seo, 2015).

## ② 광산 개발과 물-사회관계의 변화

광산 투자 초기 단계에는 광산 개발을 위한 토지 이용 혹은 소유권의 확보가 매우 중요하다. 하지만, 우선 토지에 대한 접근성을 확보하게 되면, 광산 개발에 따른 개발에 따른 또 다른 차원의 영향이 발생하게 된다. 야나코차 사는 1993년 까하마르카에서 광산 활동을 시작한 이래 현재까지 약 27년이라는 기간 동안 대규모 노천광 형태로 금과 구리 채굴 활동을 진행해오고 있다. 야나코차 사가의 노천광 개발은 특히 지역의 물-사회관계에 지대한 변화를 가져오게 되는데, 이는 크게 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 첫 번째는 대부분의 광산 프로젝트의 위치와 관련된 측면으로 야나코차 사의 광산 개발은 주로 ‘할까(jalca)’ 생태 지역에 위치하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 할까 지역은 중·저지대 수자원 공급의 주요 원천이 위치한 지역이며, 지표수를 담수하고 있는 지역이자, 빗물의 흡수하여 지하수 공급에도 영향을 미치는 지역의 수자원 흐름에서 중요한 지역이라고 볼 수 있다. Vela-Almeida와 그의 동료들이 지적하고 있듯, 야나코차 사 뿐 아니라 라틴아메리카 지역에서 진행되고 있는 광산 개발의 상당수가 이러한 고산에 위치한 수원지역이나 빙산 지역에 위치하고 있는 경우가 많고 이로 인해 고지대 뿐 아니라 중·저지대 주민들의 수원 확보 및 수자원의 생태적 흐름에 지대한 영향을 미치는 경우가 많다 (Vela-Almeida et al., 2016: 2-3).

특히 야나코차 사의 대부분의 개발 프로젝트는 할까 지역에 위치하여, 까하마르카 지역에서 꾸준히 수자원에 대한 영향을 미쳐왔는데, 특히 2011년~2012년 지역을 넘어 전국적 차원의 시위를 발생시킨 야나코차 사의 광산 개발 확장 프로젝트 중 하나인 콩가(Conga) 프로젝트의 경우, 그 프로젝트의 위치와 프로젝트가 현실화 될 시 미칠 것으로 예상되는 물에 대한 영향에 대한 우려로 인해 물이 주요 분쟁의 장으로 위치하였다. 아래에서는 콩가 프로젝트의 위치에 대한 Wilder Sanchez의 설명을 살펴보기로 하자.

콩가 프로젝트는 해발 고도 3,700~4,200m의 할까 지역에 위치할 야나코차 광산 개발 프로젝트로, 5개 강 유역의 상류 지역에 위치하고 있으며, 5개의 강 유역은 다음과 같다. (1) 하디밤바 강 (Jadibamba River); (2) 추구르마요 강(Chugurmayo

River); (3) 치리마요 강(Chirimayo River) (...); (4) 차일우아곤 강 (Chailhuagon River) - 그란테 강(Rio Grande)과 촌따 강 (Chonta River)의 원류 강; (5) 토로모초 강(Toromocho Creek) - 빠차차까 강(Pachachaca River)과 야우까노 강(Llaucano River)의 원류 강이다. [특히 세 개의 강 유역은 쿡가 프로젝트가 현실화 될 때, 수자원 생태 뿐 아니라 주변 지역 사회 - 까하마르카 주의 13개 지역 중 3개 지방(까하마르카 지방, 밤바마르카 지방, 셀렌딘 지방)에 지대한 영향을 미칠 것으로 예상되었다]. 라 양가 (La Llanga)강은 셀렌딘 (Celendín) 지방의 대서양 마라논(Marañón) 지류<sup>29)</sup>의 양구앗(Llanguat)의 수원으로 지역 관개수 공급에 영향을 미칠 것으로 예상되었다. 또한 프로젝트는 까하마르카 지역의 북부에 위치한 밤바마르카(Bambamarca)와 초따(Chota)지방의 수원 역할을 하는 야우까노(Llaucano)강에 영향을 미칠 것으로 예상되었다. 마지막으로 까하마르카 지방의 여러 지역들 (까하마르카, 야까노라, 나모라, 마따라 등)과 산 마르코스 (San Marcos) 지방의 수원 역할을 하는 까하마르끼노 강(Cajamarquino River)에 영향을 미칠 것으로 예상되었다 (Isla, 2013: 30 재인용).

야나코차 사의 경우 쿡가 프로젝트로 인해 영향을 받게 될 대상을 9,330명의 농민 가족이라고 예상하였지만(Sosa and Zwartveen, 2012: 363), 물의 유동성과 생태적 연결성을 감안한다면, 쿡가 프로젝트가 현실화 될 때 수자원과 관련하여 영향을 받게 될 지역 주민의 범주가 훨씬 광범위 할 것이라고 예상해 볼 수 있다. 이는 쿡가 프로젝트가 대규모의 시위로 많은 지역 주민은 물론 전국적이 차원의 반대 시위를 동원할 수 있었던 동력이기도 했다.

두 번째는 노천광 채굴 방식이 물-사회관계에 미치는 영향이다. 야나코차 사는 대규모 노천광 개발 형태로 '시안화물 퇴적 침출(a cyanide heap leaching)'이라는 방식을 통해 금을 생산 한다. 시안화물 퇴적 침출 방식은 금이 매장된 곳으로 추정되는 흙을 대량으로 파내어, 시안화물 용액을 (물 1리터 당 50mg의 시안화물 결합) 적용하고, 이를 통해 금이나 광물을 녹여내고 이를 재처리하는 과정을 통해 금을 추출해 내는 방식을 일컫는다. 이 과정은 금과 같이 그 매장 형태가 광도 깊은 곳에 낮은 밀도로 산재되어 있는 광물을 추출하기 위한 고도로 발전된 광물 개발 형태이다. 이러한 시안화물 퇴적 침출 방식은 기본적으로 대규모의 지표면의 이동과 함께 화학 처리 과정에서의 대규모 물 사용이 요구된다. 광산 기업의 관점에서는 광산 '시안화물 퇴적 침출'과정에서 사용하는 물(대부분 지하수)의 경우 대부분 재처리 과정을 통해 주변 공동체로 재분배되기 때문에 기업이 광산 개발 과정에서 사용하는 물의 총량이 많지 않다는 주장이다 (Sosa and Zwartveen, 2012: 363; Isla, 2013: 28). 하지만 이러한 광산 회사의 주장은 물의 물질적 속성, 즉, 유동성과 연결성 생태적 속

29) 까하마르카 지역의 대지류는 크게 까하마르카 지방을 중심으로 콤바요(Combayo)지역을 거쳐 헤케떼페(Jequetepe)강의 거쳐 흐르는 태평양 지류와 마라논(Marañón)을 넘어 아마존을 거쳐 대서양으로 흘러가는 대서양 지류로 구성된다.

성은 물론, 전통적으로 형성되어온 물과 지역 주민들 간의 사회적 관계를 고려하지 않고, 물을 단순히 광산 개발 활동을 위한 생산 요소로 인식하고 있다고 비판받을 수 있다. 이러한 비판은 아래에서 살펴보겠지만 광산 개발에 반대하는 입장에서 주로 제기되는 지적이다. 시안화물 퇴적 침출 방식을 통한 야나코차 사의 금광 개발이 주로 상수원 지역인 할카 지역에서 이뤄지는 것을 감안한다면, 광산 회사는 물 사용량 뿐 아니라 물의 흐름에 변화를 가져옴으로써, 중·저지대의 물의 흐름에 미치는 영향을 고려하지 않고 단순히 대상화된 생산 과정의 자원으로써 물을 인식하고 있음을 알 수 있다.

야나코차 사의 노천광 개발 방식은 ‘시안화물 퇴적 침출 방식’과 함께 수자원의 흐름에 지대한 영향을 미칠 수 있는 또 다른 생산기술을 활용하고 있는데, 이 기술 역시 지역의 생태-사회관계에 큰 변화를 가져왔다. 오늘날과 같이 자본과 기술집약적인 형태의 노천광 개발을 하는 다국적 기업들은 생태·사회적 영향에 대한 우려를 표명하는 지역 주민들과 생태주의자들에게 자신들은 고도로 발전된 기술과 투자를 통해 최대한 환경오염 가능성을 최소화 한다고 주장한다. 즉, 노천광 개발 과정에서 대규모 토양의 이동이 이뤄질 경우, 물 (강우, 지표수, 혹은 지하수) 혹은 공기와의 접촉을 통해 2차적인 화학작용을 일으켜 토양이나 수자원에 대한 오염을 유발할 수 있는데, 이들 기업의 자본과 기술력은 이러한 오염 가능성을 사전에 차단할 수 있기 때문에 자신들의 개발 방식이 지속 가능한 발전의 한 형태라고 주장한다. 광산 기업들의 주장에 따르면, 지표수의 환경오염을 방지하기 위해서 광산 개발이 이뤄지는 노천 광구의 물을 최대한 펌프로 추출해 낸 후, 광산 개발 과정에서 광구와 토양 및 물과의 접촉은 차단하는 방식으로 환경오염 가능성을 최소화한다. 지하수의 경우에는, 노천 광구의 바닥 깊이에 위치한 대수층의 지하수까지 펌프로 추출하여, 광구가 무너지거나 물과의 접촉을 통해 화학작용을 일으켜 물이 오염될 가능성을 최대한 차단하는 과정을 거친다. 이를 ‘지하용수처리(dewatering)’ 과정이라고 부른다. 이러한 광산 개발 과정에서의 “오염 가능성 최소화”를 위한 광산 회사들의 물 관리 방식은 일견 상당히 친환경적인 것처럼 보인다.

하지만 생태·사회운동측은 광산 회사들이 주장하는 친환경적인 수자원 관리 방식은 물의 물리적 속성, 즉 유동성, 지하수와 지표수의 생태적 연계성, 지역사회와 수자원 간의 전통적인 관계 등의 생태·사회적 가치는 전혀 고려하지 않은 방식이라고 비판한다. 특히 Vela-Almeida와 그의 동료들(2016)이 지적하고 있듯이, 지하용수처리 과정은 지하수와 지표수의 생태적 연계성은 물론 대수층(aquifer)의 중요한 생태적 역할을 고려하지 않은 광물 생산 방식이라고 볼 수 있다. 즉, 대수층은 강우된 비를 흡수하여 지표수의 흐름을 조정하고, 건기 시에 기본적인 지표면의 지류의 흐름을 조정하는 역할을 하는데, 지하용수처리 과정에서 이러한 대수층 체제에 변화를 가져오면서, 물 생태 흐름에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다 (Vela-Almeida et al. 2016: 3). 결과적으로 이러한 물 생태 흐름의 변화는 고지대 뿐 아니라 중·저지대 간의 물 순환에 변화를 가져올 뿐만 아니라, 특히 인구 밀도가 높은 중·저지대 주민에 대한 물 공급에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 다시 말해, 노천광 개발의 ‘친환경적’인 수자원 관리 방식은 지하수의 수위가 낮추고, 기존에 지표면에 흐르던

강의 흐름과 그 지류들의 흐름에 변화를 가져올 수 있으며, 고지대의 호수나 개천 등의 유량을 급속히 줄일 수 있다. (Sosa and Zwartveen, 2012: 364). 또한 이와 관련해서 고지대는 물론 중·저지대의 주민들에 대한 물 공급량과 이와 관련된 사회관계에도 변화를 가져올 수 있다 (ibid.).

이상에서 까하마르카 지역에서 야나코차 사의 노천광 개발이 토지와 수자원과 같은 생태 자원은 물론 생태자원과 지역주민관계에 가져올 수 있는 영향에 대해 살펴보았다. 대규모의 광산 개발 프로젝트를 진행해 온 야나코차 사는 개발 초기 단계에서 토지에 대한 접근성을 확보하기 위해 주로 비공식적인 방식을 통해 토지에 대한 소유권 혹은 이용권을 확보하였다. 또한 광산 개발 프로젝트의 위치(할카 수원 지역에 위치)나 개발 방식(대규모 노천광의 시안화물 퇴적 침출 방식 및 지하용수처리 방식 등)을 고려해 보았을 때, 야나코차 사의 광산 개발은 까하마르카 지역 수자원 생태 흐름 및 지역 주민들과의 관계에도 지대한 영향을 끼쳐왔음을 알 수 있었다. 아래에서는 까하마르카 지역 주민들이 야나코차 사의 광산 개발 프로젝트 (특히 콩가 프로젝트)에 대해 어떻게 생태·사회운동을 전개하였는지 살펴보기로 하자.

#### 다. 야나코차 사의 콩가 프로젝트와 생태·사회운동

콩가(Conga) 광산 프로젝트는 야나코차 사의 광산 개발 확대를 위한 또 다른 프로젝트로, 2014년 후반에서 2015년 사이 개발을 시작할 계획이었으나, 2011년부터 본격화된 광범위한 개발 반대 운동으로 인해 현재는 개발이 전면 중단된 상태이다. 분쟁의 쟁점은 역시 물이었다. 야나코차 사에 따르면, 콩가 광산 프로젝트는 까하마르카 시 북동쪽에 위치하여 2개의 호수 (Chailhuagón and Perol)를 노천광으로 개발하고, 이를 대신하여 광산 근처에 4개의 인공 호수(Chailhuagón, Perol, Azul and Mala)를 건설하여 생태·사회적 영향을 최소화 (특히 지역 주민에 대한 충분한 물공급 보장)하겠다는 계획이었다 (Seo, 2015: 190).

2011년 중반부터 본격화된 콩가 프로젝트 반대 운동은 이러한 야나코차 사의 광산 개발과 관련된 생태·사회적 관점에 대해 근본적인 비판과 의문을 제기하는 기회였다고 볼 수 있다. 운동에 참여하였던 농민들을 비롯한 다수의 까하마르카의 주민들은 물과 사회 간 이분법적으로 분리된 이해보다는 물과 사회 간의 긴밀한 연관성에 대한 이해에 기반하여 정치사회적으로 다양한 조직들을 동원화하였다. 이는 도시와 농촌의 지역 주민들, 상류지역과 중하류지역의 지역 주민들까지 광범위한 공간에서 살고 있는 주민들을 포괄하는 동원화였다. 특히 콩가 프로젝트는 할카 고산 지대의 5개의 강 분지 상류 지역에 위치하고 있어, 광산 반대운동은 이들 강을 수원으로 하는 주요 3개 지방 (까하마르카, 밤바마르카/우알가육, 셀렌딘 지방)의 농민 및 도시 주민들을 동원화하는데 중요한 역할을 했다고 볼 수 있다. 특히 콩가 광산 개발 반대 운동 참여자들은 물 생태와 사회 간의 생태연결성을 증명하는데 주력했다.

쿵가 광산 개발 반대 운동에서 쟁점이 된 것은 광산 개발에 의한 생태적 영향을 어떻게 ‘증명’할 것인가의 문제였다. 페루 국내법상 광산 개발을 위해서는 광산 회사가 환경영향평가를 제출하여 통과해야 한다. 쿵가 광산 프로젝트와 관련해서 야나코차 사는 2010년 2월 9일 환경영향평가서를 제출하여, 같은 해 10월 27일 환경영향평가를 승인받았다. 이러한 법적 절차 상의 필수 조건을 이행했음에도 불구하고, 2010년 4월경부터 환경영향평가를 둘러싼 지역 차원의 시위가 시작되었으며, 2011년 중반 이후 경부터는 대규모의 쿵가 프로젝트에 대한 반대 운동이 전개되었다. 반대 운동에 참여한 이들의 주된 주장은 쿵가 광산 개발로 인해 사라지게 될 두 개의 고산 지대의 호수가 과연 4개의 인공 호수 건설로 보완될 수 있는지, 이를 야나코차 사는 제출한 환경영향평가서가 제대로 평가하고 있는지에 대한 의문과 비판을 제기한 것이었다. 이렇게 환경영향평가 절차 및 그 적법성을 둘러싸고 분쟁이 발생하자, 정부는 “국제적인 전문가”들을 통해 환경영향평가의 재검토를 수행하겠다고 발표했다. 이에 광산 개발 반대 운동 측은 국제적 전문가들의 신빙성에 의문을 제기하며, 환경영향평가에 대한 대안적 재검토 (*peritaje alternativo*)를 수행하겠다고 발표했다. 이처럼 쿵가 광산 프로젝트를 둘러싼 분쟁은 광산 활동이 물 순환 생태계와 지역 사회 주민에 미칠 것으로 예상되는 영향과 그에 대한 법적 절차인 환경영향평가, 그리고 영향에 대한 해결책을 둘러싸고 친 광산 vs. 반 광산 이라는 극명한 입장차로 구분되었다. 이러한 입장 차이는 물과 사회 간의 관계에 대한 각기 다른 이해를 반영하고 있다. 친 광산 측의 경우, 광산 개발로 인한 물에 대한 영향은 “수량”으로 측정가능하거나 “과학적”으로 증명 가능한 수질 오염정도를 의미한다. 그렇기 때문에 고도로 발전된 “기술”(인공 호수들의 건설)을 통해 광산 개발이 미칠 수 있는 영향(두 개의 천연 호수에 대한 영향)을 최소화 할 수 있다는 주장이다. 수량에 대한 “관리”와 마찬가지로 수질에 미칠 수 있는 영향 역시 화학 재처리 등을 통한 고도로 발전된 기술로 그 영향을 최소화 할 수 있다는 주장이다. 이와 같은 광산 회사의 과학과 기술에 대한 신뢰는, 특히 쿵가 프로젝트와 관련해서 인공 호수 건설과 관련된 광산 회사 관계자의 증언을 통해서도 확인해 볼 수 있다.

즉, 광산 회사의 물-사회에 대한 입장은 “과학적”으로 증명 가능한 환경적 영향을 발전된 “기술”을 통해 최소화하며, 동시에 사회적 영향은 광산 회사가 사회적 책임 프로그램을 통해 보완할 수 있다는 것이다. 이러한 광산 회사의 물-사회에 대한 이분법적 이해는 쿵가 광산 반대 운동과 관련하여 정부가 “국제적인 전문가”들을 통해 환경영향평가를 재검토하고 지역 발전 기금으로 예산을 확보하겠다는 발표에서 재확인 할 수 있다. 정부는 환경에 대한 영향 평가는 기본적으로 “과학적”이어야 하며, “과학적” 평가는 “전문가”들에 의해서만 수행 가능하다는 입장이다. 이러한 정부의 과학 전문가주의는 자연-사회관계에 대한 이분법적 이해는 물론이고, 환경 문제를 둘러싼 이해관계 및 가치 체제에 대한 수용을 원천적으로 배제하는 입장이라고 볼 수 있다.

반면, 반 광산 측의 입장에서는 앞서 살펴본 바와 같이 물-사회 간의 긴밀한 상관관계에 대해 인식하고 있고, 1990년대 초반 이후 야나코차 사는 광산 개발에 따른 생태·사회적 영향에 대해서도 직간접적인 경험(물의 가시화)을 통해 인식하고 있었다. 이러한 인식하에

서 콩가 광산 프로젝트의 개발 계획과 환경영향평가에서 드러난 환경영향최소화 계획은 물의 물리적 특성 (생태순환성, 시간성, 유동성)과 물과 사회 간의 긴밀한 상관관계를 전혀 고려하지 않고 있다는 주장이었다. 이를 위해 콩가 프로젝트가 현실화 될 경우 물을 통한 광산 개발의 피해를 가장 많이 입을 것으로 예상되는 까하마르카, 밤바마르카/우알가욕, 셀렌딘 지방의 고지대 농민들과 도시 지역 주민들, 이들과 긴밀한 협력 관계를 형성해 온 지역 NGOs와 주정부 및 지방 정부 등이 콩가 광산 개발 반대 운동에 주도적으로 참여하게 된 것이다.

한편으로 야나코차 사의 콩가 프로젝트를 둘러싸고 전개된 생태·사회운동은 프로젝트 개발 중지라는 성과를 이뤄냈지만 이 과정에서 지역 주민 5명이 사망하고 수십 명이 부상당했다. 하지만 여전히 이들 사상자에 대한 법적 처벌 절차는 진행되지 않은 상태이다. 이는 콩가 프로젝트 반대 시위 이전과 이후에 페루에서 전개된 수많은 생태·사회운동과 유사한 한계를 보여주고 있는데, 발전 모델을 둘러싸고 다양한 가치의 경합이 이뤄지고 있음에도 불구하고 여전히 페루에서는 자원(특히 광물 자원)의 생산과 수출에 기반한 발전모델을 고수하고 있다. 이 과정에서 발전을 둘러싼 다양한 가치의 경합을 하고 있는 페루 국내외의 사회 주체들은 지속 가능한 발전이라는 공통의 기표를 사용하고 있는 것으로 보인다. 아래에서는 이와 같은 지속 가능한 발전이라는 공통의 기표 아래 복잡하게 경합하고 있는 생태주의 담론들을 페루 북부 고산지대의 사례를 통해 살펴보고, ‘권력-기하학’의 분석틀을 통해 지속 가능한 발전을 둘러싼 다양한 가치 경합, 실질적인 권력 관계에 실천에 대해 분석해보기로 한다.

#### 4. 페루 북부 고산지대의 지속 가능한 발전과 생태주의 담론

앞서 살펴본 바와 같이 까하마르카 지역의 주민들은 지난 27여 년간 지역 사회에서 다국적 기업(야나코차 사)을 중심으로 이뤄진 대규모 광산 개발 활동에 대해 저항해 왔다. 특히 2011년 이후의 콩가 프로젝트에 대한 개발 반대 운동과정에서 광산 프로젝트의 진행을 중단시키는 성과를 이뤄냈다. 하지만 여전히 까하마르카는 페루에서 가장 경제사회적 발전이 더딘 지역으로 여전히 “저발전”된 지역으로 알려져 있다. 다시 말해, 2000년대 이후 급속하게 발전되어 온 생태·사회운동은 일부 광산 개발 프로젝트를 중단시키는 성과를 이뤄낸 반면, 여전히 경제사회적 발전에 대한 과제를 남겨두고 있으며, 페루의 지배적인 발전 모델을 변화시키거나 관련된 정책(환경정책, 수자원정책, 토지정책, 참여 메커니즘 정책 등)을 개혁하는데 한계를 보이고 있다. 콩가 프로젝트가 중단된 이후 이러한 “지속 가능한 발전”의 과제들은 지역 내 생태주의 담론을 보다 복잡하게 만드는 결과를 가져왔다. 까하마르카에서 지속 가능한 발전이라는 기표를 구성하고 있는 생태주의 담론은 이를 형성하는 주체의 역사적 경험과 인식, 공간적 위치, 그리고 광물 및 주변 생태계 그리고 이와 관련된 사회/권력 관계에 따라 다양한 성격을 가질 수 있다. 특히 페루 북부 고산지대의 생태·사회운동 동

원화 과정과 쿵가 프로젝트 중단 결정 이후 형성되는 생태주의 담론은 생태자원과 생태-사회관계를 의미를 어떻게 이해하는지 그리고 이와 관련된 의사 결정 및 실천과 관련된 권력 관계를 어떻게 이해하느냐에 따라 4가지 부류로 구분해 볼 수 있다. 물론 이러한 생태주의 담론들은 광산 개발을 반대하는 동원화 과정에서는 지속 가능한 발전 혹은 광산 개발에 대한 대안적 발전이라는 하나의 운동 프레임 하에서 공통 분모를 찾기도 하였으나, 광산 개발 프로젝트가 중단된 이후 각각의 차이가 점차 가시적으로 나타나기도 하였다. 이러한 생태주의 담론 간의 가시적 차이는 지속 가능한 발전을 어떻게 정의하고 실천하는 가에 대한 방법론의 차이로, 실질적인 지속 가능한 발전의 실천 과정에 많은 도전 과제를 던져주고 있다고 볼 수 있다. 야나코차 사의 광산 개발을 둘러싸고 페루 북부 고산지대에서 형성된 생태주의 담론은 크게 4가지 부류로 구분해 볼 수 있겠다 (표 2).

<표 2> 까하마르카의 광산 개발과 생태주의 담론

지속가능한 발전을 구성하는 가치 →		경제·사회적 가치	생태적 가치
↓생태주의 담론	담론 형성의 주체		
공공재-자원·환경 거버넌스 담론	주로 지방(region - province-district) 정부 및 관료/공무원	천연자원과 자원(광산) 개발로 인해 발생하는 재원은 일종의 공공재로 이를 통한 경제사회적 발전 추진	생태(환경)문제는 협치를 통한 관리 메커니즘의 형성
자원-환경 거버넌스 담론	광산 개발 프로젝트에 투자하는 야나코차와 그 밖의 민간 자본	자원 개발을 통한 이윤 축적/지역 공동체의 발전 프로젝트 지원을 통한 균형 있는 발전 추진	생태(환경)문제는 전문가와 기술을 통해 해결
공유자원-생태·사회적 정의 담론	개발이 이뤄지는 지역 주민, 권리 및 정의 관련 국내외의 사회조직 및 NGOs	생태·사회적 권리 침해를 넘어, 지속 가능한 발전의 형태를 결정할 수 있는 참여 메커니즘의 확보 및 실천	
문화·생태커먼즈-탈 자원개발주의 담론	커먼즈와 역사 문화적인 관계를 형성해 온	광산 개발이 아닌 지역 공동체에게 지속적인 노동 기회를 제공하고 생태자원과도 공존할 수 있는 발전의 형태	

	주민(특히 농민) 및 급진적인 생태주의자들	
--	-------------------------------	--

식민지 경험이 없고, 민주주의 제도화가 비교적 잘 이뤄져 있으며, 경제적으로도 산업화 발전을 이룬 선진 산업 국가들과 비교 할 때, 페루를 포함한 라틴아메리카 국가들과 같이, 상대적으로 민주주의 제도화 정도가 약하고, 오랜 식민지, 제국주의 경험으로 경제 발전 구조가 자원 산업에 여전히 의존적이고, 경제사회적 불평등과 빈곤이 팽배한 제 3세계 국가들에서 지속 가능한 발전과 생태주의 담론을 논의함에 있어서는 생태적 가치와 함께, 여전히 경제사회적 가치에 대한 논의가 중요한 부분을 차지한다. 페루 북부 고산지역에서는 생태주의 담론을 형성하는 각기 다른 주체에 따라 생태자원, 생태자원과 사회관계, 지속 가능한 발전을 다르게 정의하고 있음을 살펴 볼 수 있다.

### 가. 공공재(public goods) - 자원·환경 거버넌스 담론

공공재-자원·환경 거버넌스 담론은 기본적으로 자연을 인간이 이용 가능한 천연 자원(natural resources)와 보호하고 관리해야하는 생태 자원(ecological resources)로 구분하고, 천연 자원은 공공의 이익, 특히 지역의 경제사회적 발전을 위해 개발 및 투자하고, 환경은 현세대와 미래세대를 위해 관리해야 한다는 입장이다. 즉, 이러한 담론을 구성하고 있는 주체들(주로 까하마르카 지방 정부의 관료, 공무원들 그리고 상당수의 도시 지역 주민들)에게 지속 가능한 발전이란 광물 개발을 통해 발생하는 재원을 공공재로 지역 발전에 투자하여 지역 사회의 지속 가능한 경제사회 발전을 도모하고, 동시에 물과 같은 생태자원은 협치(governance)의 형태로 관리하는 것을 의미한다. 인터뷰를 진행했던 지방정부<sup>30)</sup> 관계자들은 대부분 까하마르카가 다양한 천연자원과 생태자원을 가지고 있는 ‘가능성’의 지역임을 강조했다. 가능성이 지역임에도 불구하고 여전히 경제사회적으로 저발전되고, 동시에 광산 개발과 관련된 분쟁이 지속되는 이유를 행정 체제의 한계(특히 지방분권화 개혁의 한계)<sup>31)</sup>과 관련 지어 지적하며, 이를 개선할 경우 지속 가능한 발전이 가능하다고 입을 모았다.

먼저 천연자원 개발과 관련해서는 까하마르카 지역에서 광산 개발은 1990년대 이후 가장 중요한 경제 활동으로 자리 잡았음을 지적했는데, 문제는 이러한 광산 개발이 물론 지역 경제 활성화에 일부 기여한 바가 있기는 하지만, 자본·기술 집약적인 산업이기 때문에 장기적인 측면에서 지속 가능한 경제 발전을 도모하는데 한계가 있음을 언급했다. 특히 1990년대부터 약 30여 년 동안 대규모 광산 프로젝트가 진행되었지만, 2000년대 후반 이후 이리

30) 페루의 지방정부는 행정체제 상 3개 단위(región-provincia-districto)로 구성된다. 본고에서 지방 정부는 3개의 행정단위를 통칭할 때 사용한다.

31) 페루는 2000년 후지모리 전 대통령이 부패 스캔들로 정권에서 물러난 뒤 일련의 재민주화 개혁을 진행하게 되는데 그 중 하나가 2002년부터 시작된 지방분권화 개혁이다.

한 광산 개발 프로젝트들도 이미 최대 생산 시기의 정점을 지난 상태이고, 지역 전반에 광산 개발에 대한 반대로 인해 더 많은 광산 개발 프로젝트가 이전처럼 진행되기 힘들다는 점을 지적했다. 이러한 관점에서 광산 개발에서 발생하는 재원을 보다 장기적이고 지속 가능한 발전을 위한 경제활동에 투자하는 것이 중요하다고 강조했다. 까하마르까 지역은 여전히 약 70% 이상이 농촌 지역에 거주하며, 농목축업에 종사하고 있으며, 농목축업의 경우 노천 광 개발과 같이 생태적 피해를 크게 발생시키지 않으면서, 동시에 고용의 문제를 해결할 수 있기 때문에 까하마르까의 지속 가능한 발전의 미래는 농목축업에 대한 장기적인 투자에 있다고 강조했다. 이러한 장기적 투자를 위해서 지방정부는 다양한 발전 프로젝트 (특히 농목축업의 지속적인 발전을 위해 부족하다고 평가되는 기술, 자본, 인프라, 토지 소유권 획득 등)을 계획하고 시행하고 있지만, 문제는 농목축업에 장기적인 투자를 하기 위한 재원이 부족하다는 점을 중요한 문제로 지적했다. 특히 지방정부 재정의 상당부분은 중앙정부에서 이전되는데, 2000년대 말부터 중앙정부가 지방분권화 과정에서 역행하고 있는 정치적 경향을 보이고 있기 때문에 지속적이고 안정적인 재원 확보가 쉽지 않다는 지적이었다<sup>32)</sup>. 이를 극복하기 위해 지방정부는 재정원의 다변화를 시도하고 있지만, 재정 이전과 같은 지방분권화의 문제가 해결되지 않는다면, 지방의 지속 가능한 발전을 장기적으로 추진하는데 어려움이 있다고 주장했다.

한편, 광산 개발과 관련된 분쟁과 관련해서는 두 가지 측면이 지적되었다. 첫 번째는 분쟁에서 쟁점이 되고 있는 생태자원(물, 토지)과 관련해서, 사실상 두 가지 경제 활동(광산 활동과 농목축 활동)의 주체들이 경쟁하고 있음을 지적했다. 하지만 이들 생태자원을 관리하는 자원 거버넌스가 분열되어 있고, 오히려 분쟁을 부추리고 있다고 주장했다. 중앙 정부의 경우, 앞서 언급한 바와 같이 1990년대부터 광산 개발 투자에 유리한 제도적 환경을 형성하였기 때문에, 중소규모의 농목축 활동에 불리한 상황이다. 또한 지방정부는 중소규모의 광산 활동을 규율할 수 있는 권한을 가지고는 있지만 대규모 광산 개발과 관련해서는 중앙 정부가 권한을 가지고 있기 때문에 광산 활동과 농목축 활동 간의 힘의 불균형을 조율하기도 어렵다. 결국, 지역 공동체 차원에서 물이나 토지를 두고 벌어지는 경쟁 관계는 지역 내에서 사실상의 조율권한을 가지고 있는 (중앙정부가 환경, 토지 등에 대한 탈규제화 정책을 펼치는 맥락에서) 다국적 기업에 의존하기 마련이다. 까하마르까에서 활동하는 다국적 기업

32) 중앙 정부로부터 지방 정부로의 재정 이전의 한계와 관련해서 중앙 정부는 지방 정부로 이전되는 재원의 상당부분이 광산 개발에서 발생하는 재원인데, 광산 개발에 반대하는 사회 소요로 인해 이러한 재정을 확보하는 것이 어려움에 처해 있다고 주장한다. 그리고 천연자원 개발을 통해 발생한 재원을 지방으로 이전하더라도 지방정부의 행정적 무능으로 지속 가능한 발전을 위한 투자가 이뤄지지 않고 있다고 지적했다 (지방정부로의 재정 이전과 그 한계와 관련해서는 Seo, 2018; Crabtree, 2014 를 참고 할 수 있다). 이에 대해 지방 정부 관계자는 중앙 정부에서 지방 정부로 이전되는 재원의 상당 부분이 광산 개발에서 발생하는 재원일지라도 중앙정부는 이 밖에 다양한 재정원을 확보하고 있음에도 불구하고 지방분권화를 위한 재정을 이전하지 않고 있으며, 때로는 중앙 정부의 자원개발주의 정책에 반대하는 지방 정부의 경우 재정 이전을 “정치적인 목적”으로 막음으로써 지방 정부가 지속 가능한 발전을 위한 프로젝트에 투자하는 것을 방해하고 있다고 주장한다. 이러한 논쟁은 지방 정부 관계자가 지적하고 있듯이 페루에서 지난 20여 년 동안 진행되어온 지방분권화 과정이 제대로 이뤄지고 있지 않음을 반증하고 있다고 볼 수 있다.

들은 지역 공동체의 발전 프로젝트를 지원 하는 등 지역 공동체와의 조화로운 관계 형성을 위한 “사회적 책임” 투자를 하고 있기는 하지만, 이들의 투자는 주로 다국적 기업이 판단하는 광산 개발 영향권에 있는 공동체를 주요 협력 혹은 투자 대상으로 하기 때문에 지역 공동체 간의 분쟁을 유발하는 주된 요인이 되기도 한다는 것이다. 결과적으로 다국적 기업의 투자 대상에 포함되지 않은 지역 공동체들은 물이나 토지와 같은 생태 자원에 대한 접근성 혹은 발전 프로젝트에 대한 재정 지원을 보장 받기 위해 시위에 참여하는 등의 정치 활동을 통해 중앙정부나 다국적 기업에 대한 비판의 수위를 높이기도 하는 것이다<sup>33)</sup>.

두 번째는 생태 자원(특히 물) 관리와 관련해서 관계자들은 물리적, 행정적, 현실적 측면의 불일치에 대해 지적했다. 물리적으로 까하마르카와 같은 안데스 고산 지역은 건기와 우기로 나뉘기 때문에 시기상으로 물리적 물 공급의 불균형이 있다. 이러한 물 수급의 물리적 불균형문제와 함께, 까하마르카에서 고려해야 하는 부문은 여러 가지 목적의 물 사용자들에게 어떻게 균형적으로 양과 질이 보장된 물 공급을 할 것이며, 이와 관련해서 “투자”와 “관리”의 문제가 등장한다. 공급과 관련해서는 물리적인 물 공급의 불균형 문제를 해결하기 위해 우기 때 물을 저장, 관리하고 건기 때 물 공급을 원활하게 할 수 있는 인프라 시설(관개 시설, 다목적 용 댐건설 등)에 대한 투자가 필요하다고 지적했다. 수요와 관련해서는 다양한 물 사용자들이 참여를 통해 협치의 물 관리 체제를 현실화하는 것이 중요하다고 강조했다. 이러한 협치의 물 관리 체제는 2009년 수자원법 형성이후 법제도상으로는 여건이 마련되어 있지만, 현실적으로 다양한 관련자들이 참여하여, 이견을 조율하고, 정책적으로 현실화하는 것이 쉽지 않은 작업임을 강조하였다.

이상에서 공공재-자원·환경 거버넌스 담론에서 살펴 볼 수 있었던 지속 가능한 발전은 재원을 통해 보다 장기적인 경제사회적 발전을 도모하고 생태자원에 대한 균형 있는 접근성을 확보하고 관리하는 것을 의미하는 것으로 보인다. 이러한 입장은 인간과 자연을 구분하고 자연을 여러 가지 기능으로 구분하여, 인간이 여러 가지 기능을 가진 자연을 장기적으로 활용하기 위해 균형 있게 관리하는 것이 지속 가능한 발전을 위해 중요하다고 주장하는 것이다. 하지만 여러 지방 정부 관계자들이 언급하고 있듯이 지속 가능한 발전을 현실화하는데 지방분권화 과정에 있는 행정체제의 비효율성과 재중앙집권화 경향이 극복해야 할 과제로 남겨져 있으며, 또한 다양한 이해관계자들이 참여하는 협치 체제 역시 법제적으로 갖춰져 있지만 현실적으로 실행하는데 많은 한계에 봉착해 있다고 언급했다.

## 나. 자원(commodities) - 환경 거버넌스 담론

지속 가능한 발전과 관련해서 까하마르카 지역에서 발견되는 또 다른 담론은 주로 다국적 광산 기업을 포함한 민간 자본가들을 중심으로 한 담론이다. 이와 관련해서는 까하마르

33) 생태 자원 혹은 재정 지원에 대한 접근성을 보장 받기 위해 지역 공동체들이 시위에 참여하는 경우가 증가한 것과 관련해서는 Arellano-Yanguas (2008, 2011), Triscritti (2013), Arce (2014) 등을 참고 할 수 있다.

까에서 활동하고 있는 대표적인 다국적 광산 기업인 야나코차사와 야나코차사가 까하마르까 지역 발전을 위해 설립한 사회적 재단인 ALAC (*Asociación de Los Andes de Cajamarca*) 관계자들과의 인터뷰 및 관련 자료를 통해 살펴보고자 한다. 공공재-자원-환경 거버넌스 담론과 같이 자원-환경 거버넌스 담론을 구성하고 있는 주체들 역시 자연과 인간을 이분법적으로 구분하고 자연을 또 다시 주요 기능으로 구분하여 인간이 발전된 기술과 자본 투자를 통해 효율적으로 이용하는 것을 지속 가능한 발전의 핵심으로 이해한다. 광산 기업은 지속 가능한 발전을 크게 두 가지 측면에서 고려하고 있는 것으로 보인다. 첫 번째는 경제사회적인 측면으로 기본적으로 광산 기업이 까하마르까에서 광물 자원에 대한 투자를 통해 경제적 이윤을 확보하는 것을 목표로 하지만, 광산 기업이 주장하는 지속 가능한 발전은 이러한 광산 개발 과정에서 지역의 발전을 함께 도모하는 것이다. 이를 위해 광산 기업은 ALAC이라는 사회적 재단을 설립하여 지역 공동체들의 발전 프로젝트를 지원한다. 이러한 지원을 통해 다국적 기업이 지역에서 광산을 개발하는 것이 인클레브(enclave)적 형태의 기업 이윤을 형성하는 형태에서 벗어나 지역 공동체와 함께 발전할 수 있는 ‘발전의 기회’가 될 수 있다고 주장한다. 이러한 지역 공동체 프로젝트를 진행하기 위해 ALAC은 지역 공동체, 지방 정부들의 발전 프로젝트 제안을 수렴하고 검토하는 과정을 통해 지역 사회에서 필요로 하는 발전 프로젝트의 진행을 위한 물리적, 재정적 지원 등을 돕는다. 관계자의 지적에 따르면, 이러한 공동체 발전 프로젝트들이 모두 성과를 거두고 있는 것은 아니지만 다수가 성과를 거두고 있으며, 이렇게 성과를 거둔 발전 프로젝트의 공동체 주민들의 경우 실제로 까하마르까에서 다국적 기업이 광산 개발을 진행하는 것을 발전의 기회로 인식하고 지지를 보낸다고 한다.

문제는 이러한 공동체 발전 프로젝트의 경우, 까하마르까 전 지역을 대상으로 시행할 수 없기 때문에 주로 광산 개발 영향권 하에 있는 공동체들을 대상으로 프로젝트 지원 하는데, 이 과정에서 지원을 받지 못하는 주민들이 불만을 제기하기도 하고, 공동체 간 분쟁이 생기기도 한다는 것이다. 특히 관계자들은 중앙정부가 지역의 장기적인 경제사회 발전을 위해 투자하거나 제도적 지원을 하는 능력이 부족하여, 광산 기업의 공동체 지원 부담이 증가한 점을 지적하였다. 또한 광산 기업의 활동에 대해 반대하는 급진적인 정치사회 세력들이 불만을 가진 공동체들을 부추겨, 시위에 동원하거나 정치적 자원으로 활용하기 때문에 기업이 지역의 지속 가능한 발전을 도모하는데 어려움이 있다고 주장하였다. 관계자들에 따르면 이러한 “정치적” 목적을 가진 급진주의자들이나 공동체들은 공동체 발전을 위해 기업이 지원하는 공동체 발전 프로젝트에 비해 비효율적이고, 지속 가능한 발전에도 도움이 되지 않는다.

이와 함께, 기업 관계자에 따르면 “정치적” 목적을 가지고 광산 기업의 개발 활동이 지역 환경에 피해를 준다고 주장하는 것은 불합리한 주장이다. 왜냐하면, 지속 가능한 발전을 추구하는 광산 기업은 고도로 발전된 “기술”이나 “전문적인 과학 지식”, 그리고 자본 투자를 통해 이러한 환경 영향을 최소화하기 위해 노력하고 있기 때문이다. 또한 최소한의 피해가 발생할 경우 지역 공동체의 발전을 위해 그리고 피해 보상을 위해 충분히 노력하고 있기 때

문에 기업에 대한 비판은 급진적인 정치인들과 “정치적” 목적을 가진 자들이 만들어낸 잘못된 정보에 불과하다는 것이다. 이러한 관점에서 기업에게 지속 가능한 발전은 기업의 경제적 이윤을 창출함과 동시에 지역 공동체의 발전을 함께 추구하기 위해 지원하고, 기업 활동에서 발생할 수 있는 사회 생태적 영향과 관련해서는 자본과 기술력을 동원해서 그 영향을 최소화하고 보상하는 것이다.

## 다. 공유자원(common-pool resources) - 생태·사회적 정의 담론

지역 주민들의 인권, 노동권, 문화적 권리, 생태계의 권리 등을 옹호하는 사회단체들과 국내외 NGO 등은 주로 공유자원-생태·사회적 정의라는 측면에서 지속 가능한 발전을 정의하는 것으로 보인다. 까하마르카 지역 농민 단체들, 지역 NGOs, 페루 NGOs 등 과 인터뷰를 진행한 결과, 이들 대부분은 지속 가능한 발전과 관련해서 지역 주민들의 권리 보호라는 관점에서 이를 보장할 수 있는 제도적 메커니즘의 부재 혹은 제도적 허약성에 대해 지적했다. 다시 말해, 다국적 기업이나 페루 중앙정부가 주장하듯 광산과 같은 자원 개발을 통해 지속 가능한 발전을 추구하던, 아니면 지방 정부나 지역 농민들이 주장하듯 까하마르카와 같은 농촌의 비중이 높은 곳에서는 농목축업을 통해 지속 가능한 발전을 추구하던 중요한 것은 이러한 발전과 관련된 이해 당사자들이 발전의 형태를 결정할 수 있도록 보장하는 제도적 메커니즘을 확보하는 것이 중요하며, 또한 이해관계의 충돌을 조율하는 제도적 기반을 형성하는 것이 중요하다고 강조했다.

1990년대 이후 지속되어 온 자원 개발과 수출에 의존 해온 경제 발전 모델에서 가장 큰 문제점으로 지적되는 측면은 1990년대 말에서 2000년대 초 사이 이들 단체들이 설립된 요 인과도 긴밀한 관계가 있다. 즉, 자원 개발과정에서 정부는 자원 산업에 투자하는 민간 자본에게 유리한 제도적 기반을 형성하였기 때문에, 이들 민간 자본이 개발을 확대하는 국면에서 토지, 물 등의 자원에 대한 접근성을 유지 혹은 확보하려는 원주민, 농민, 지역 주민들의 권리가 침해되는 경우가 발생하였다. 인터뷰를 진행한 기관들은 대부분 자원 산업이 확장되는 과정에서 자원에 대한 권리를 침해 혹은 박탈당한 지역 공동체들의 권리를 보호하기 위한 목적으로 설립된 경우가 대부분이었다. 주로 변호사, 학자, 기술 전문가들로 이뤄진 이들 기관들은 1990년대 신자유주의 개혁과정에서 민주주의 제도적 허약성(입법부, 사법부, 정당 등)은 더욱 심화되는 반면 민간 자본의 영향력은 보다 강화되었고, 이 과정에서 자본과 지역 주민들 간의 힘의 불균형(power asymmetry)이 더욱 심화되었다. 앞서 언급했던 바와 같이 까하마르카의 경우에도 1990년대 초 야나코차 사가 광산 개발을 위해 지역 공동체로부터 토지를 매입하던 과정에서 각종 비공식적 수단을 활용했던 것을 상기해볼 때, 정부의 주민들의 권리를 보장하기 위한 제도적 기반이 허약한 경우 지역 공동체들의 다양한 권리가 보장되지 않은 가능성은 높아지게 되는 것이다.

특히 이들 기관들은 지속 가능한 발전은 지역 주민들 스스로 발전의 형태를 결정할 수

있을 때 그 진정한 의미가 보장될 수 있다고 강조하였다. 이를 위해 이들 기관들은 지역 공동체들의 권리를 보장하기 위한 법적, 제도적 지원을 할 뿐 아니라 지역 주민들이 참여할 수 있는 제도적 메커니즘을 형성하기 위해 정책 제안, 캠페인 등을 시행하기도 하였다. 페루 정부는 이러한 제안을 받아들여, 개발 프로젝트 진행시 사전 주민 참여 절차(consulta previa)를 시행하는 정책을 도입하기도 하였지만, 실질적으로 정치적 의사과정에 주민들의 의견을 반영하기 보다는 제도적 정보 제공 및 의견 수렴 절차에만 머무르는 경우가 많아 여전히 한계가 있는 것으로 지적되었다. 또한 2000년대 말 이후 자원 개발에 반대하는 생태·사회운동과 관련해서 정부는 긴급 사태를 선포하여 기본권을 제한하거나, 군대와 경찰을 동원하여 시위 관련자를 체포하거나 강경 진압하는 “시위의 범죄화” 정책을 펼치고 있다. 이와 함께, 사상자가 발생할 경우 관련자에 대한 면책 특권을 법적으로 보장함으로써, 인권을 침해하는 사례가 증가하고 있다. 이와 관련해서 공유자원-생태·사회적 정의 담론을 구성하고 있는 주체들은 지속 가능한 발전을 위해 지역 주민들의 참여를 보장하고 이들이 주도적으로 발전 모델을 결정하고 추진할 수 있는 민주주의 제도의 강화가 필수적임을 강조하였다. 이러한 관점에서 여전히 자원 개발 발전 모델의 헤게모니와 이를 둘러싼 이해관계가 매우 강력한 것으로 보인다고 지적했다.

## 라. 문화-생태커먼즈(cultural-ecological commons) - 탈자원개발주의(decolonial/post-extractivism) 담론

마지막 입장은 주로 지역 주민들, 특히 까하마르카 지역에서 오랜 기간 동안 조직화되어 온 농민들, 노조 및 좌파 정치들과 같은 급진적인 입장을 가지고 있는 주체들로 이들은 우선 1990년대 이후 뿐 아니라 페루를 포함한 라틴아메리카 전역에서의 식민지 경험 부터 시작된 수탈의 역사를 강조한다. 식민지주의자들, 제국주의자들부터 1990년대 이후 야나코차로 상징되는 다국적 기업(그리고 신자유주의 정부)에 이르기 까지 이들 외부인들에 의한 광산 개발은 까하마르카는 물론 페루를 넘어 라틴아메리카에 있어 수탈의 역사였음을 강조하며, 이러한 자원개발주의에 기반한 발전은 지속 가능한 발전과 거리가 멀다고 주장한다. 이들에게 지속 가능한 발전이란 광산 개발이 아닌 농목축업에 기반한 발전으로, 이를 통해 지역 공동체 사람들이 역사적으로 유지해 온 방식으로 생태자원과 공존할 수 있는 방식인 농목축업이 중요하다고 강조했다. 이러한 급진적인 생태사회주의적 관점에서 광산 개발은 다국적 기업에만 이윤을 집중시킬 뿐 아니라, 지역 주민들은 일자리를 잃고, 주변 생태계 역시 파괴될 것이기 때문에 절대 허용할 수 없다는 입장이다.

이러한 급진주의적 담론은 광산 프로젝트에 반대하는 동원화 과정에서 지역 농민들 뿐 아니라 도시 지역 주민들까지 광범위한 지지를 받았지만, 광산 프로젝트 중단이 결정된 이후 현실적인 실천의 문제에서 구체적인 발전에 대한 해결책을 제시하지 못한다는 비판을 받기도 하였다. 특히 광산 자본과 지역 공동체 간의 힘의 불균형이 현실적으로 큰 상황에서

과연 농목축업에 기반한 발전을 어떻게 추구할 것인지 대한 구체적인 대안은 제시하지 못하고 있는 것이 사실이다. 이 때문에 급진주의적 담론을 구성하고 있는 좌파 활동가나 정치인들이 광산 개발에 대한 반대 시위를 자신들에 대한 정치적 지지를 동원하기 위한 정치적 기회로 이용하고 있다는 비판을 받고 있기도 하다. 동시에 정부는 시위의 범죄화 정책을 통해 사실상 이들에게 법적, 제도적으로 압력을 가하고 있는 상황이며, 다국적 기업은 일부 지역 공동체들에 대한 발전 프로젝트 지원 정책을 통해 공동체 간의 분열을 보다 심화시키고 있는 상황이다. 이러한 전방위적 압력이 주어지고 있는 상황에서 광산 개발 절대 불가, 협상 불가, 동원화 전략의 지속이라는 급진주의적 입장이 과연 현실화 가능한 대안 없이 지속될 수 있을지는 의문이다.

## 5. 결론

이상에서 본 장은 신자유주의적 자원개발주의의 전형적인 사례로 손꼽히는 페루, 특히 페루 북부 고산지대의 사례 분석을 통해 광산 개발을 둘러싸고 형성되는 지속 가능한 발전 담론들을 살펴보았다. 이러한 다양한 담론을 통해 살펴본 결과 지속 가능한 발전, 혹은 현재의 지배적인 발전 모델을 전환하기 어려운 정치 경제적 원인들을 도출해 낼 수 있었다. 정치적인 측면에서는 지방분권화 (특히 재정과 관리 권한 등과 관련)의 한계와 참여 및 이해관계의 분쟁 조절을 위한 제도적 기반의 부재 혹은 미비를 지적해볼 수 있다. 또한 민주주의 제도적 허약성에 따른 행정적 권한의 강화 역시 문제점으로 지적될 수 있다. 정치경제적 측면에서 지역 공동체와 민간 자본 세력 간의 힘의 불균형과 이를 조율할 수 있는 제도적 기반의 허약성, 그리고 장기적으로 지역 발전을 위해 투자할 수 있는 메커니즘의 부재 등을 도전 과제로 지적할 수 있겠다.

## V. 후기 신자유주의 국가의 발전 논쟁: 볼리비아 사례를 중심으로

### 1. 들어가기

본 장은 후기 신자유주의 국가의 대표적인 사례로 손꼽히는 볼리비아의 사례 분석을 통해 발전 모델의 전환을 추진하는 진보적 정권(에보 모랄레스)이 등장하게 된 배경을 살펴보고, 모랄레스 정권이 발전 모델의 전환을 위해 시도한 주요 개혁 정책을 살펴보고자 한다. 이를 통해 모랄레스 정권과 같은 후기 신자유주의 정권이 발전 모델의 전환을 시도하기 위한 개혁 정책을 시도하는 과정에서 발생할 수 있는 정치경제적 한계점에 대해 분석하는 것을 목표로 한다. 특히 이러한 검토는 모랄레스 정권 개혁 정책에서 핵심적인 위치를 차지하고 있는 탄화수소 부문의 개혁과 실재를 중점적으로 검토하면서 살펴보고자 한다.

### 2. 모랄레스 정권의 등장 배경: 볼리비아의 자원 개발과 정치사회적 동학

#### 가. 장기적 배경: 식민지 시대부터 1982년까지

라틴아메리카 대부분의 국가 사례와 마찬가지로 볼리비아에서도 천연 자원 개발은 볼리비아 발전 논쟁(경제발전 혹은 저발전, 정치사회 변동, 지속 가능한 발전, 생태·사회적 관점의 대안적 발전 논의 등)의 핵심적인 주제이다. 아래에서는 특히 에콰도르의 사례와 마찬가지로 20세기 후반 볼리비아 발전 논쟁에서 중요한 정치사회적 주체로 부상한 원주민 종족 집단과 천연 자원 개발 간의 역사적 관계에 대해 살펴본다. 식민지 시대 안데스 고산지역에 위치한 **포토시 (Potosí)에서의 은광 개발**은 당시 발아 단계에 있던 유럽의 자본주의 발전의 주요 동력을 제공 했다. 하지만 이러한 은광 개발은 볼리비아에서 식민지적 정치사회 관계를 형성하는데 지대한 영향을 미쳤을 뿐 아니라 식민지 시대 이후 경제 발전 구조에도 결정적인 영향을 미치게 된다. 은광 개발과정에서 스페인 정복자들의 원주민에 대한 착취적 노동관계가 형성되었다. **19세기 초반 스페인의 식민지배로부터 독립한 이후에도** **끄리오요 (criollo)** 세력을 중심으로 한 국내 지배계층이 지속적으로 원주민에 대한 인종 차별적 혹은 배제적인 정치경제 지배 구조를 형성하는데 지대한 영향을 미쳤다. 특히 이러한 인종 차별적 지배 구조는 볼리비아의 후기 식민주의적 (postcolonial) '발전'과 관련된 정책과 담론에서 지속적으로 영향을 미치게 되었다. 또한 볼리비아의 은광 개발은 식민시대 말기에 이르러서는 그 능력이 쇠하였지만, 갈레아노 (1997)가 지적하듯 포토시는 라틴아메리카의 '수탈

된 대지 (open veins of Latin America)'의 전형적인 사례로 남게 된다. 한편, 19세기 중반 볼리비아는 구아노 붐으로 인해 일시적으로 경제 호황을 누리게 되지만 곧이어 초석 (nitrate)의 영유권을 둘러싼 국제 지정학적 이권 다툼에 휘말려 **태평양 전쟁 (1879-1883)**을 치르게 되면서 태평양으로의 해안 접근성을 상실하게 된다.

태평양 전쟁으로 주춤했던 볼리비아의 정치 경제적 위기는 19세기 말부터 주석(tin) 생산과 수출 붐으로 차츰 회복되게 된다. 20세기 볼리비아의 정치, 경제, 사회적 변동은 주석 산업과 그 맥락을 함께한다고 해도 과언이 아니다. 볼리비아 주석 산업의 역사는 크게 세 시기로 나눌 수 있는데, 첫 번째는 20세기 초부터 1952년 볼리비아 혁명 이전 시기, 두 번째는 1952년 볼리비아 혁명부터 1985년 국제 주석 가격 하락에 따른 위기까지의 시기, 마지막으로 1985년 이후의 시기이다. 첫 번째, 20세기 초반 볼리비아의 주석 생산은 라파스 중심의 3개의 광산 과두 지배 세력의 굳건한 영향력 하에 있었다 (Kohl and Farthing, 2006: 43). 과두 지배 세력의 주도하에 볼리비아 주석 생산과 수출은 볼리비아의 경제 성장을 이끄는 원동력이 되었지만, 원주민에 대한 노동력 착취나 인종적 배제의 상황은 식민지 시대와 비교할 때 크게 개선되지 못했다.

한편, 주석과 같은 원자재 생산과 수출에 기반 한 경제는 특히 대외 경제적 요인, 특히 국제 원자재 가격의 변동에 취약하기 마련인데, 이는 단일한 원자재 수출에 기반하고 있는 경제에서 국내 정치 결정권자들의 정치적 선택지를 제한하는 결과를 가져오곤 한다. 특히 대공황 이후 시기는 볼리비아 뿐 아니라 라틴아메리카 지역 전반에서에서 노동 조건의 개선을 요구하는 노동 쟁의가 증가하고 있는 상황이었다. 또한 대공황 이후 국제 원자재 가격 하락에 따라 볼리비아 주석 경제가 타격을 받은 상황에서 볼리비아는 19세기 말의 태평양 전쟁이후 또 한 번의 전쟁에 휘말리게 되는데 이 전쟁 (**차코전쟁**, 1932-35)은 이미 사회적 변화를 요구하는 다양한 사회 세력들 (학생, 하급 군 장교, 노조, 농민 연합 등)의 정치 활동을 고조시키는 결정적인 계기를 마련하게 된다 (Kohl and Farthing 2006, 45; Dangl 2007, 19).

독립 이후에도 지속된 과두 지배 세력의 정치경제적 지배 하에서 볼리비아에서는 원주민을 비롯한 대다수의 국민이 국민국가(nation-state)로부터 사실상의 시민권을 인정받지 못한 상태였다. 즉, 대다수의 국민들은 정치적, 경제적, 사회적, 문화적으로 배제된 상태였다. 이 과정에서 1952년 볼리비아 혁명이 발생한다. 차코 전쟁이후 볼리비아의 젊은 엘리트 세력을 중심으로 한 대중 정당 (MNR, 혁명민족운동)이 등장하게 되는데, MNR은 다양한 사회 세력들, 특히 볼리비아의 강력한 사회 세력인 노조의 지지에 힘입어 1952년 볼리비아 혁명의 주요 정치 세력으로 부상하게 된다. 1952년 혁명 이후 정권을 잡게 된 MNR과 빠스 에스텐소로 (Paz Estenssoro)정권은 노조를 비롯한 사회 개혁 세력에 부응하여 보통 선거권의 확립, 공교육 실시, 토지 개혁, 국영 광물 기업 (COMIBOL)의 설립을 통한 광물 산업의 국유화 등 광범위한 개혁을 단행하였다 (Dangl 2007). 이처럼 볼리비아 혁명이후 두 번째 시기동안 주석 산업은 과두 지배 세력의 독점적 정치경제 구조의 기반을 넘어 국민국가의 정치경제적 기반을 형성하는데 기초가 되었다. 다시 말해, 주석은 1952년 혁명 이후 국

영 광물 기업 (COMIBOL)의 설립과 함께 1985년 국제 주식 가격의 폭락으로 볼리비아 주식 산업이 위기에 처하게 될 때까지, 볼리비아의 정치, 경제, 사회 전반을 규정하는 주요 자원이 되었다. 경제, 특히 광물 산업에서 국가가 주도적인 역할을 하게 되면서 COMIBOL은 볼리비아의 국민국가 (nation-state)형성 과정의 핵심적인 요소가 되었으며, 이 과정에서 볼리비아 인구의 상당부분을 차지 해오며 식민시 시대 이후 지속적으로 다양한 측면의 배제를 겪어 온 원주민 인구는 국민국가로부터 선택적인 포섭 (exclusive inclusion) 혹은 동화 정책 (assimilation)의 대상이 되었다.

이처럼 볼리비아의 역사에서 자원 개발(식민지 시대 은광 개발부터 20세기 이후 주식 산업까지)은 볼리비아의 정치, 경제, 사회적 변동을 설명하는데 중요한 변수이다. 특히 자원 개발은 볼리비아의 주요 사회 세력 중 하나인 원주민 종족 집단에도 지배적인 영향을 미쳤는데, 식민지 시대 형성된 착취적 노동관계는 독립이후에도 지속되었다. 1952년 혁명이후의 국민국가 형성과정에서 일부 원주민들이 국민국가로부터의 선택적 포섭 정책의 혜택을 받기도 하였지만, 이들이 볼리비아 사회에서 중요한 정치사회적 행위자로 등장하게 된 것은 에콰도르의 사례와 마찬가지로 20세기 후반 이후의 일련의 정치사회적 과정을 통해서였다. 아래에서 보다 자세히 살펴보겠지만 20세기 후반의 정치사회적 변동은 2005년 원주민 출신이자 코카 재배 농민 지도자 출신인 에보 모랄레스(Evo Morales)가 대통령으로 당선되는 정치적 성과를 이뤘을 뿐 아니라 자원개발과 관련된 발전 논의의 변화를 가져오기도 하였다.

## 나. 중단기적 배경: 민주주의로의 이행부터 모랄레스 정권의 등장까지

1982년 볼리비아 민주주의로의 이행에서 2005년 12월 안데스 좌파 정권의 대표적 사례로 손꼽히는 아이마라 족 출신 코카 재배 농민 연합의 지도자였던 에보 모랄레스 정권이 등장하기까지 약 20여 년간 볼리비아 정치·사회적 변동 [정치, 경제, 사회, 지정학적, 제도적 요인 및 변화 과정 등]에 대한 분석은 이미 여러 선행 연구에서 분석되었다 (Van Cott 2005; Kohl and Farthing 2006; Dangl 2007; 김기현 2007; 김은중 2008; 이상현 2010a). 1982년 18여 년간 볼리비아를 통치한 군부 정권이 물러나고 민주화 된 볼리비아가 처한 경제적 상황은 매우 부정적이었다. 하지만 1982년의 수아소 실레스 (Zuazo Siles)정권이 취약한 정치적 기반에서 부정적인 경제 상황을 타개하기란 쉬운 일이 아니었으며, 오히려 혼선된 경제 정책으로 경제상황이 보다 악화 되었다. 1952년 볼리비아 혁명당시 정권을 잡았던 MNR의 에스텐소로가 1985년 다시 정권을 잡게 되었고, 에스텐소로 집권 2기 동안 볼리비아 신자유주의 구조조정정책이 본격적으로 현실화 시작하였다. 일련의 신자유주의 구조조정 정책 하에 특히 1985년 국제 주식 가격의 폭락은 이미 부실화되어 경제적 비효율성을 드러낸 국영 광업 회사 (COMIBOL)의 구조조정을 가속화 시켰다.

1985년 국제 주식 가격의 폭락과 뒤 이은 COMIBOL의 구조조정 정책에 따라 해고된 광산 노동자들은 또 다른 생존 수단을 찾아 대규모로 이주하였는데, 그들 중 일부는 고산 지

역에 위치한 도시의 변두리 지역에서 빈민층을 형성하게 되었으며, 또 다른 해고 광산 노동자들은 저지대(아마존)에 위치한 코차밤바의 차파레 (El Chapare) 지역 등지로 이동하여 코카<sup>34)</sup> 재배 농민이 되었다. 이렇게 이주한 해고된 광산 노동자들은 이전의 정치 활동<sup>35)</sup>을 통해 습득한 강력한 조직화 능력을 바탕으로 이주한 지역에서의 정치 사회적 활동에 지대한 영향을 미치게 된다 (Dangl 2007, 39-40). 특히 코차밤바의 차파레 지역은 1980~90년대 사이 미국과 볼리비아 정권이 ‘마약과의 전쟁’<sup>36)</sup>이라는 기치 하에 강력한 코카 재배 통제 정책을 펼쳐온 지역으로 이미 ‘반미, 반제국주의적 정서’가 형성되고 있던 상황이었다 (Dangl 2007, 37-47). 그 결과 코차밤바 지역은 대규모로 이주해 온 광산 노동자들의 노조 조직력의 경험과 더불어 코카 박멸 정책에 대한 반대 시위를 전개하는 과정에서 코카 재배 농민(cocaleros) 운동에서 중요한 지역으로 부상하게 된다. 특히 20세기 후반 코카 재배 농민 운동은 볼리비아 정치사회적 동학의 중요한 행위자로 자리 잡게 되는데, 이 과정에서 코카 재배 농민 운동은 볼리비아 농민 노동자 총연맹 (CSUTCB) 내부에서도 지배적인 위치를 차지하게 되며, 이는 코카 재배 농민 운동이 전국적인 수준의 정치적 영향력을 형성하는 데 지대한 공헌을 했다 (Dangl 2007, 39-48; 이상현 2010). 이 과정에서 사회 운동의 지도자로서 코카재배 농민 출신의 에보 모랄레스가 정치적 정당성을 획득하기 시작했다<sup>37)</sup>.

34) 코카(coca)는 안데스 지역의 원주민들이 전통적으로 소비해 온 식물의 일종인데, 1980년대 이후 미국을 비롯한 북반구 국가들에서 소비하는 마약인 코카인 제조의 원료로 알려지면서, 코카에 대한 수요가 급증하게 되었다. 그동안 코카를 전통적인 식물로 주로 소비하고 생산해 온 안데스 지역 국가들(페루, 볼리비아 등)은 1980년대 외채위기로 인해 경제적으로 위기상황에 처해있었는데, 코카인 소비 증가에 따른 코카에 대한 국제 수요가 증가하면서 경제 위기 상황에서 어려움을 겪고 있던 농촌지역 원주민과 농민들에게 중요한 생계 수단으로 부상하게 된 것이다. 코카 생산은 특별한 기술과 자본력이 필요로 하지 않았기 때문에 특히 저지대의 빈곤한 농민과 원주민들의 생계 수단으로 안성맞춤이었던 것이다.

35) 앞서 언급했던 바와 같이 볼리비아의 경우 20세기 내내 주로 안데스 고산 지대에 위치한 광산 개발이 주요 경제 활동 중 하나였다. 또한 주변 안데스 국가들에 비해 비교적 사회 조직화의 전통이 강한 국가인데, 특히 농민 연합과 함께 광산 노조의 정치사회적 영향력이 강력했다. 1985년 국제 주석 가격 하락과 함께, 광산 노조의 활동은 큰 타격을 받았지만, 광산 노조 활동을 하던 광부들이 대규모로 저지대로 이동하여 코카 생산에 종사하게 되면서 이후 강력한 사회 조직으로 성장하게 되는 코카 재배 농민 운동의 중요한 조직적 자원을 제공하게 되었다.

36) 미국은 동구권의 붕괴와 함께, 대 라틴아메리카 외교 정책의 우선순위를 전환하게 되는데, 그 중 하나가 마약과의 전쟁 정책이었다. 특히 미국은 레이건 정부에 들어서면서 마약 정책을 국내 수요 통제 정책으로 공급 관리 정책으로 전환했다. 그 결과 1980년대 미국에서 소비되는 주요 마약이었던 코카인 공급지로 알려진 안데스 지역 국가들에서 마약과의 전쟁을 시행한다. 특히 1980년대 이후 안데스 지역 국가들을 중심으로 전개된 마약과의 전쟁 정책은 크게 두 축으로 진행되었다. 첫 번째는 콜롬비아를 중심으로 발전한 마약 카르텔들(메데인 카르텔, 칼리 카르텔 등)의 마약 공급 루트를 차단하기 위해 마약 카르텔 소탕 작전에 군사적 지원을 제공하였다. 콜롬비아의 주요 카르텔들은 1990년대 중반이 되면 거의 소탕되지만, 주요 카르텔이 해체된 후 여러 중소규모의 카르텔로 분화되면서 통제가 더욱 어려워지게 되었다. 두 번째는, 코카인 제조의 원료가 되는 코카 재배 지역(주로 볼리비아, 페루의 열대우림지역)에서의 코카 박멸 정책이었는데, 1980년대 외채 위기와 함께 심각한 경제 위기를 겪고 있던 안데스 국가들에 대한 경제 원조를 조건으로 코카 박멸 정책은 이들 국가에서 강압적으로 시행되었다. 이 과정에서 코카 박멸 정책을 주도한 볼리비아 정부와 생계 수단으로 코카를 생산하던 코카 재배 농민 간에 빈번한 충돌이 발생하였으며, 이 과정에서 많은 코카 재배 농민이 희생되기도 하였다. 또한 코카 박멸 정책을 주도한 미국 정부에 대한 반제국주의, 반미 프레임은 이후 코카 재배 농민 운동의 주된 운동 프레임으로 자리 잡았으며, 코카 재배 농민 운동 연합의 지도자였던 모랄레스가 대통령으로 당선되는 과정과 이후 정권의 주요 레토릭 형성에도 주된 영향을 미쳤다.

37) 모랄레스가 정치적 지도자로 부상하게 정치-제도적 배경으로는 1994년부터 대중참여법 (Law of

한편, 1985년부터 볼리비아는 다른 라틴아메리카 국가들과 마찬가지로 외채위기 이후 일련의 신자유주의 정책을 시행하게 되는데, 무역 자유화, 민영화, 탈규제화와 함께 국가의 역할 축소 등의 특징으로 규정되는 신자유주의 구조 개혁 정책은 이미 알려진 바와 같이 높은 사회적 비용을 발생시켰으며, 라틴아메리카 뿐 아니라 전 세계적으로 반 신자유주의, 반 세계화, 대안 세계화와 같은 저항을 불러일으켰다. 볼리비아 역시 예외는 아니었는데, 신자유주의 구조 조정 정책에 따른 타격은 이미 1980년대 이후 조직화되기 시작한 원주민 운동, 해고된 광산 노동자들의 조직화 능력으로 보다 강화된 코카 재배 농민 운동의 동원화에 중요한 계기를 마련해 주었다. 특히 2000년대 이후 볼리비아에서는 소위 “자원전쟁”(resource wars)이라 불리는 일련의 반신자유주의 운동이 전개되었고, 이러한 사회 운동 세력들의 시위에 2003년과 2005년 대통령이 임기를 마치지 못하고 물러나기도 하는 등 급격한 정치사회적 변동을 겪었다.

그 첫 번째는 2000년 코차밤바 지역에서 상수도 사업 민영화를 저지하기 위해 전개된 대규모 시위 (일명 물 전쟁)로 이 과정에서 코카 재배 농민 운동과 원주민 운동은 신자유주의 구조개혁에 대한 비판을 높이며 핵심적인 정치·사회 세력으로 확고한 정당성을 형성하게 되었으며, 이들 세력은 이후 등장하게 되는 모랄레스 정권의 주요지지 기반이 된다. 두 번째는 2003년과 2005년에 전개된 가스 전쟁으로 1980년대 중반 주식 산업이 붕괴된 이후 볼리비아 경제 발전의 주요한 자원으로 부상하게 된 천연가스 수출과 관련하여 발생한 사회 시위이다. 19세기 말의 태평양 전쟁 결과 해양으로 접근하는 영토를 잃으며 내륙 국가가 된 볼리비아의 국민 정서에는 칠레에 대한 반감 여전히 남아 있는 상태였다. 특히 외부 세력에 의한 자원 개발과 수탈의 역사와 함께 2003년 당시 천연가스를 수출하기 위해 건설 할 송유관이 칠레를 통과하게 될 것이라는 소식은 일시에 민족주의적 반감을 끌어올렸다. 이렇게 민족주의적 정서에 기반한 천연가스 개발 반대 시위는 이내 천연가스 국유화 요구<sup>38)</sup>로까지 이어졌다. 결과적으로 2005년 12월 모랄레스의 당선과 모랄레스의 선거연합인 MAS(*Movimiento al Socialismo*, 사회주의를 향한 운동)정권의 성립은 1980년대 이후 다양한 자원 (주석, 코카, 물, 천연가스 등)을 둘러싼 사회 세력들의 동원화와 이들의 발전에 대한 여러 요구가 반영된 결과라고 볼 수 있다. 이러한 정치사회적 경험과 이들의 지지에

---

Popular Participation, 이하 LPP)을 통한 지방자치제의 실시를 들 수 있다. LPP법은 원주민 정치지도자를 포함한 지방 출신 지도자의 부상 및 지방의 정치적 동력을 형성하는데 중요한 역할을 하였다. 한편, 코카 재배 농민 운동과 함께 원주민 운동은 모랄레스 정권의 등장의 동력으로서 볼리비아 정치사회변동과정에서 지속적으로 정권의 중요한 정치적 기반이자 볼리비아 정치에서 주요 정치 행위자로 부상하였다. 원주민 운동의 성장 배경으로는 국내적으로는 1960.70년대부터 고산지대와 저지대를 중심으로 각각 성장하기 시작한 원주민 운동 조직들, 이후 1990년대 다문화주의 정책의 시행과 연관된 국내외적 원주민 담론 형성과 관련 정책 시행의 활성화 등을 고려해 볼 수 있겠다. 특히 모랄레스가 원주민 운동의 지지를 받게 된 배경은 물론 모랄레스 스스로가 아이마라 종족이라는 출신 배경을 가지고 있기 때문이기도 하지만, 원주민들이 전통적으로 소비해 온 식물에서 반제국주의, 반미 그리고 반신자유주의라는 상징성을 지닌 코카를 정치·문화적 상징으로 활용했던 것도 그가 원주민 운동의 정치적 지지를 받는데 중요한 전략으로 작용했다고 볼 수 있다 (이와 관련해서는 Durand (2011)을 참조할 수 있다). 볼리비아 원주민 운동 전반에 대한 보다 자세한 내용은 Postero and Zamosc (2004), Albro (2005), Postero (2010) 등을 참고할 수 있다.

38) 천연가스를 포함한 탄화수소 부문에 대한 논의를 아래에서 보다 자세히 살펴보겠다.

기반하여 정권을 획득한 모랄레스 정권의 발전 방향, 계획, 정책은 그 정치적 기반을 형성한 다양한 사회 구성원들의 광범위한 요구가 투영되어야 그 정당성을 확보할 수 있는 상황이었다. 다시 말해, MAS정권은 반(反)제국주의, 반(反)미, 반(反)신자유주의, 국가 민족주의, 다문화·다인종주의 등의 포괄적인 사회 개혁 요구를 안고 출범했다. 이는 모랄레스가 취임한 후 다양한 정치·정책적 결정 과정을 통해 드러나게 되는데 대표적으로는 2006년 천연가스 국유화 선언, 2007-2008년 제헌의회 및 2009년 신헌법 제정 등을 들 수 있다. 아래에서는 포괄적인 사회 개혁 요구를 안고 출범한 모랄레스 정권의 탄화수소 부문의 정책의 이상과 현실을 검토하여 후기신자유주의 시기 자원개발을 둘러싼 발전 논쟁에 대해 살펴보고자 한다.

### 3. 모랄레스 정권의 전환의 정치경제: 탄화수소 부문 개혁과 실제

#### 가. 모랄레스 정권 하의 탄화수소 부문 개혁의 배경과 목표

##### (1) 탄화수소 부문의 성장 배경: 1990년대 탄화수소 부문의 구조조정

볼리비아의 탄화수소 부문은 광산업과 함께 20세기 볼리비아 경제의 중요한 산업으로 자리 잡았다. 2006년 5월 모랄레스가 정권을 잡으면서 탄화수소 부문의 국유화를 선언하기 이전에도 이미 두 차례 국유화를 선언한바 있다. 1936년 차코 전쟁이후 볼리비아 정부는 이전까지 볼리비아에서 탄화수소 개발을 주도한 스탠다드 오일(Standard Oil)의 자산을 국유화하고, 국영석유공사(YPF)의 설립하였고, 1969년 걸프사(Gulf Oil)자산을 동결하고 국유화를 단행하기도 하였다<sup>39)</sup>. 본 장에서는 모랄레스 정권이 탄화수소 부문의 국유화를 선언하게 된 배경을 알아보기 위해 먼저 1990년대 볼리비아의 신자유주의 구조조정 과정에서 탄화수소 부문의 구조가 어떻게 변화되었는지 살펴보기로 한다. 앞서 언급한 바와 같이 볼리비아의 신자유주의 정책은 1985년 파스 에스텐소로(Paz Estenssoro) 정권(1985-1989)이 신경제정책(New Political Economy)라는 기치 하에서 시작되었으며, 에스텐소로 정권 당시 기획 장관이었던 산체스 데 로사다(Sánchez de Lozada)가 정권(1993-1997)<sup>40)</sup>을 잡으면서 본격화 된다.

탄화수소 부문의 경우 두 단계를 거쳐 구조조정의 과정을 거치게 된다. 첫 번째는 볼리비아 탄화수소 부문의 핵심적인 위치를 차지하고 있던 국영석유공사(YPF)의 영향력을 탄화수소 부문 전반에서 약화시키는 단계이다. 외채 위기를 겪고 있던 1985년 에스텐소로 정권은 국제통화기금(IMF)과 stand-by협정(특정한 조건을 만족시킨다는 조건 하에서 허용되

39) 볼리비아 탄화수소 부문의 역사와 관련한 보다 자세한 내용은 이상현 (2010b)과 Kaup (2015)를 참고 할 수 있다.

40) 산체스 데 로사다는 이후 두 번째 임기를 수행하는 과정에서 2003년 가스 전쟁의 과정에서 임기를 마치지 못한 채 퇴진하게 된다.

는 차관)을 체결하게 되고, 이에 따라 국영 기업들에 대한 국가의 개입을 점차 축소하게 된다 (Kaup, 2010: 126). IMF와 세계은행을 비롯한 국제 금융 기구들은 제 3세계 국가들의 국영기업의 비효율성, 생산력 저하, 부패 등의 문제를 비판하며, 경제 위기에서 벗어나기 위해 이들 국영기업들을 개혁할 필요가 있음을 강조하였고, 이러한 비판은 1990년대 라틴아메리카 상당수의 국가들에서 국영기업들을 민영화하게 되는 정당성의 기반을 제공해주었다. 볼리비아의 경우, 에스텐소로 정부가 IMF와 stand-by 협정을 맺은 이후, 정부가 국영기업에 더 이상의 새로운 자본재 투자를 할 수 없게 되면서, 자본 집약적 산업이라고 할 수 있는 탄화수소 산업, 특히 YPFB에 대한 국가의 재정 지원도 어렵게 되었다 (Kaup, 2010: 126). 정부의 지원이 축소되면서 생산력이 더욱 약화된 YPFB는 위기를 맞이하게 되었고, 이와 함께 YPFB의 비효율성, 부패, 국가의 지대 추구 행위 등이 지적되면서, 민간 투자에 개방할 것이 종용되었다 (ibid.). 이와 함께, 국제금융기관들은 볼리비아 정부에 자원 산업 부문의 경제 자유화와 규제 완화 정책을 시행할 것을 ‘제안’하였다 (Kaup, 2010: 126; Kaup, 2008: 1737). 결국 볼리비아 정부는 1990년 투자법(Law of Investment)과 천연가스법(1194법)을 제정하여 천연가스 부문<sup>41)</sup>에 대한 해외투자를 활성화할 수 있도록 법 개혁을 시행한다 (Kaup, 2010: 126).

두 번째는 1990년대 중반이후 볼리비아 탄화수소 부문에 대한 구조 조정 개혁이 본격화 되는 시기로, 실질적인 민영화<sup>42)</sup>가 이뤄지는 단계이다. 이러한 2단계 구조 조정은 산체스 데 로사다 정권의 신자유주의 개혁 계획(*Plan de Todos*)에 기반하고 있다. *Plan de Todos*는 기본적으로 경제 발전에서의 국가의 역할을 재설정하여, 생산과 금융 부문에 대한 국가의 개입을 최소화하고, 국가의 역할을 시장의 원활한 운영을 보장하는 것에 제한하였다 (Kaup, 2010: 127). 이 계획에 기반해서 시행된 탄화수소 부문 개혁의 특징으로는 크게 2가지를 언급할 수 있다. 첫 번째는 국영석유공사(YPFB)의 역할이 변화했다는 점이다. 1996년 탄화수소법(1689법)을 근거로 탄화수소 부문의 자본화가 전개되면서, 국영기업의 지분의 상당부분을 공매하고, 나머지 지분은 국가연금체제나 노동자들에게 분배하였다(Kaup, 2010: 127). 이로 인해 탄화수소 부문에서 차지하는 YPFB의 위치가 상당히 축소되었다. YPFB의 공매에는 Enron, Shell, Repsol-YPF, Perez, Pluspetro, Amaco가 참여하였다 (Kaup, 2010: 127). 이러한 형태의 민영화는 ‘민영화에 대한 국민의 반감을 회피하여 국영기업’을 개혁하고 이에 대한 해외직접투자를 유치하기 위한 목적으로 이뤄졌다 (이상현, 2010b: 513). 결과적으로 YPFB의 ‘탄화수소 탐사와 생산과 관련된 직접적인 활동이 금지’되고, 이러한 활동은 YPFB와 합작투자(joint venture) 계약을 체결한 민간자본이 수행하게

41) 탄화수소 부문(hydrocarbon sector)는 석유, 천연가스 그리고 관련 부산물을 함께 포함하는데, 본 장에서는 탄화수소 부문으로 통칭하되, 이는 모랄레스 정권에서 중심이 되는 천연 가스 산업 부문을 주로 다루고 있음을 밝힌다.

42) 볼리비아의 탄화수소 부문 민영화는 주변 라틴아메리카 국가들의 신자유주의 개혁 과정에서 나타난 민영화 과정과 내용적인 면에서 큰 차이는 없지만 형식적인 면에서 차이를 보이기 때문에 보통 자본화(capitalization)라고 불린다. 이와 관련해서 보다 자세한 논의는 이상현 (2010b)을 참고 할 수 있다.

된 것이다 (이상현, 2010b: 514). 두 번째 특징은 이렇게 자본화된 탄화수소 부문에 대한 민간 투자를 활성화시키기 위해 조세율을 기존의 50%에서 18%로 삭감한 것이다 (Kaup, 2010: 127). 이러한 조세율 삭감 조치로 인해 볼리비아의 신규 차관이 증가하였지만, 공공 재정이 삭감되면서, 빈곤층에 타격을 주기도 하였다 (Krommes-Ravnmed, 2018: 66). 조세율 삭감과 함께 민간 투자 기업이 천연 가스를 상업화 할 수 있는 권리를 제공함으로써, 투자 기업은 보다 높은 이윤을 획득할 수 있는 시장에 개발한 천연가스를 상업화할 수 있게 되었고, 이는 민간 자본의 투자 의욕을 높이는 조치였다 (Kaup, 2010: 128).

이상과 같은 구조조정 결과 탄화수소 부문에 대한 해외직접투자가 증가하였으며, 수출 증가에 따른 무역수지 개선 및 국가 재정 기여도 역시 증가하게 되었다. 자본화가 탄화수소에 대한 소유권이 기존 볼리비아 국가에서 민간 투자자에게 이전된 것을 의미하지 않았지만, 민간 투자자들의 개발 권한을 최대 40년까지 보장함으로써 사실상 이들의 개발을 위한 소유권을 인정한 것과 다름없는 결과를 가져왔다 (Kaup, 2010: 128). 이처럼 탄화수소 부문의 경제 개혁은 거시 경제적 측면에서 경제 위기를 극복하고, 무역수지를 개선하고 국가 재정도 재건할 수 있는 기회를 제공하였지만, 반면 볼리비아 국민에 대한 소득 분배적 효과는 부정적이었다. 자본화 과정에 참여한 초국적 기업들은 조세 삭감과 상업화 권리 보장 등의 조치로 높은 이윤을 획득할 수 있었던 반면, 이들 민간 자본이 주도한 천연가스 생산은 자본집약적이고 주로 수출에 집중되었기 때문에 볼리비아 국내에서 고용 산출 효과가 미미했고, 조세 삭감 등으로 인해 사회 분배적 효과에 부정적인 영향을 미쳤다 (Kaup, 2008: 1737). 이상에서 살펴보았듯이 볼리비아의 탄화수소 부문은 1985년 국제 주식 가격 폭락으로 볼리비아 경제의 주요 축을 담당했던 주식 산업이 붕괴한 이후, 볼리비아 경제 성장의 또 다른 주축으로 자리잡게 되었다. 특히 1990년대 중반 진행되었던 자본화과정을 거치면서 해외직접투자가 증가하였고, 탄화수소 부문의 경제적 중요성이 보다 증가하게 되었다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 1990년대 이후 신자유주의 정책에 대한 반감은 이미 국민 전체에게 퍼져 있는 상태였으며, 특히 코카 재배 농민운동, 원주민 운동 등을 중심으로 강력하게 조직화되어 있는 상태였다. 아래에서는 1990년대 중반 자본화 과정을 통해 사실상 민간 투자자들에게 개방되었던 탄화수소 부문을 모랄레스 정권이 등장과 함께 최우선적으로 국유화하게 된 배경과 그 목적에 대해 살펴보겠다.

## (2) 탄화수소 부문의 국유화 요구와 모랄레스 정권의 국유화 정책

**가스 전쟁)** 2002년 1990년대 중반의 YPFB의 자본화 과정을 주도하였던 산체스 데 로사다가 대통령에 재집권에 성공하였다. 로사다 대통령은 천연가스 산업에 대한 해외직접투자를 확대하여 당시의 경제 위기에서 벗어나고자 하였다 (이상현, 2010b: 515). 이러한 맥락에서 2003년 Pacific LNG사는 새로운 파이프라인 건설을 통해 볼리비아에서 생산한 천연가스를 미국으로 수출하고자 하는 계획을 가지고 있었는데, 여러 개의 건설 안중 Pacific LNG사는 건설비용이 가장 적을 것으로 평가된 안(볼리비아 남부에서 칠레 해안으로 이어지는 파

이프라인)을 채택하고자 했다 (Perrault, 2006; 이상현, 2010b). 앞서 설명한 바와 같이 칠레 안은 역사적, 시기적 요인에 의해 최악의 선택으로 밝혀졌다. 가스 파이프라인 건설 계획은 ‘가스 전쟁’이라 불릴 정도로 대규모의 대중 봉기에 마주하게 되었고, 정부의 진압과정에서 약 70명의 사망자가 발생하였다 (Krommes-Ravnsmed, 2018: 67). 가스 전쟁의 직접적인 원인은 신자유주의 구조조정 결과에 따라 천연가스 개발이 볼리비아 국민들에게 주는 혜택이 줄어들었기 때문이었다고 볼 수 있으며, 이러한 상황에서 볼리비아 국민들의 민족주의적 감정을 고취시키는 칠레를 통한 가스 수출안은 국민적 반감을 불러일으키기에 충분한 것이었다. Kaup (2008: 1738)이 지적하고 있듯, 보다 장기적인 맥락에서는 볼리비아에서 천연가스를 포함한 천연자원개발이 역사·구조적으로 다수의 국민들을 배제하는 구조를 형성해 왔음에 대한 누적된 불만의 표현이기도 했다. 즉, 가스 전쟁의 한 축은 스페인 식민주의자, 태평양전쟁, 차코전쟁, 초국적 기업 등 볼리비아 역사전반에서 자원개발과 관련된 외부자들에 대해 역사적으로 구성된 오랜 반감에 기초하고 있었다고 볼 수 있다 (Kohl and Farthing, 2012: 229). 종합적으로 2000년대 이후 볼리비아의 가스 전쟁을 포함한 라틴아메리카 전역에서 발생한 자원전쟁은 라틴아메리카 지역에서 자원개발과 관련해서 형성된 역사·구조적 불평등 구조에 대한 반감(반식민주의, 반제국주의, 반미)과 함께, 1990년대 이후 심화된 신자유주의 정책에 따른 사회·생태적 비용 증가에 대한 불만의 표현이라고 볼 수 있다. 가스 전쟁의 결과 산체스 데 로사다 대통령은 임기를 채우지 못하고 대통령직에서 물러났으며, 당시 부통령직을 맡고 있던 까를로스 메사가 정권을 이어받았다. 메사는 천연가스 산업의 미래와 관련해서 국민투표를 실시하였으며, 그 결과 2005년 5월 새로운 탄화수소법(3058법)이 제정되었다.

**모랄레스 정권의 탄화수소 부문 국유화 정책의 시행)** 이러한 정치사회적 배경에서 2006년 1월 정권을 잡은 에보 모랄레스는 같은 해 5월 최고법령 28701을 통해 탄화수소부문의 재국유화를 단행하였다. 이상현 (2010b: 515)에 따르면 최고법령 28701의 내용은 다음과 같다.

- 1) ‘볼리비아에서 생산되는 석유와 천연가스를 포함하는 모든 탄화수소물의 생산, 이동, 정제, 저장, 배급, 상업화 및 산업화의 통제 및 운영권’의 볼리비아 국가로 재이전
- 2) ‘볼리비아 국영석유회사(YPFB)의 역할 확대’
- 3) ‘석유 및 천연가스 산업의 소유 지분 변경 그리고 탄화수소 산업의 로열티 인상’

최고 법령 28701을 통해 YPFB는 석유와 천연가스 공급 체인의 모든 운영권을 회복하게 되었다 (Cunha Filho and Gonçalves, 2010: 184). 그 결과 탄화수소 산업에 투자하던 다국적 기업들은 YPFB와의 합작 투자를 통해서만 탄화수소 개발에 참여할 수 있게 되면서 재협상 과정이 진행되었다. 2009년 초까지 일부기업을 제외하고 다수의 기업들이 YPFB와 파트너

십을 형성하였다 (Cunha Filho and Gonçalves, 2010: 185). 또한 2005년의 탄화수소법 (3058법)에 근거하여 천연가스 개발과 상업화에 대한 조세율을 18%에서 50%[로열티 18%+ 신설된 직접세 32%]로 인상하였다 (McKay, 2017: 201).

**국유화의 명시적 목표)** 에보 모랄레스 정권 이후 일련의 개혁 과정에 대해 정치적, 철학적, 정책적으로 중요한 영향력을 미치고 있는 부통령 알바로 가르시아 리네라(Alvaro García Linera)<sup>43)</sup>에 따르면, 국유화는 그 자체가 목적이 아니다 (Veltmeyer, 2014: 96). ‘국유화는 다국적 기업과 그들의 모국으로부터의 독립과 주권을 확보하고, 생산과정을 주도할 수 있는 능력을 높여, 중국적으로는 공동의 소유권과 부의 사회적 분배를 확보하는 것에 그 목표가 있다’ (ibid.). 가르시아에게 있어 국유화는 자원 개발 산업에서 문제점이라고 지적되어 온 제국주의적 수탈이라는 구조적인 문제를 해결할 수 있는 기초를 형성하는 것이었다 (ibid.). 결국 자원 산업에 대한 국유화를 통해 국가가 경제사회적 발전을 위한 주요한 역할을 수행하는 주체임을 강조하는 전형적인 자원 민족주의적 입장을 고수하고 있음을 알 수 있다. 물론 20세기의 자원 민족주의와 같이 그 국유화의 형태가 외국 자산을 몰수하고 국가가 완전 통제하는 형태가 아닐지라도 말이다. 이러한 가르시아의 입장은 2007년 9월 12일 최고 법령 29772를 통해 공표된 국가발전계획(The *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien, Lineamientos Estratégicos 2006-2011*)에도 잘 들어나고 있다. 국가발전계획의 주된 목표는 천연 자원 수출에 기반한 정치경제구조를 넘어서고 인구의 대다수가 정치사회적 배제에서 벗어나는 것이다 (Cunha Filho and Gonçalves, 2010: 180).

같은 맥락에서 2009년 제정된 볼리비아 신헌법에서도 볼리비아의 발전과 관련해서 기존의 자원 생산과 수출에 의존한 경제 발전 모델이 저발전과 빈곤, 불평등과 같은 사회 문제를 가져왔음을 평가하며, ‘통합적이고, 생산적이며, 산업화되고 다변화된 발전’으로의 전환을 목표하고 있음을 명시하고 있다 (Webber, 2016: 1862). 또한 자원 생산 및 수출에 의존한 경제 발전 모델로 부더의 전환 과정에서 국가가 중요한 역할을 담당할 것임을 명시하였다 (ibid.). 특히 신헌법에서 명시하고 있는 전환 발전 모델의 핵심적인 축은 3가지 있는데, 국가를 중심축으로 하는 복수경제(plural economy, 국가, 공동체, 민간의 소유권의 공존에 기반하는 경제 형태), 사회운동에 기반한 정부와 원주민 종족들이 공존하는 복수국민국가, 영토적 자치권의 인정하는 거버넌스이다 (Webber, 2016: 1856). 이렇게 신헌법에 명시된 **볼리비아 발전 모델의 전환 과정에서 국가는 핵심적인 역할을 담당하며, 자원 산업 (특히 탄화수소 부문)의 국유화는 ‘전환 과정’에서 핵심적인 정책 중 하나라는 것이다.** 아래에서는 모랄레스 정권의 발전 모델의 전환이라는 목표 아래 실질적으로 시행된 정책들 중 특히 탄화수소 부문과 관련된 경제·사회정책들의 실체를 검토해보고, 이러한 정책들이 볼리비아 발전 계획, 신헌법에 명시된 목표를 달성하는데 어느 정도 성과가 있었는지, 성과가 없었다면, 문

43) Webber (2016: 1873)에 따르면 가르시아 리네라는 볼리비아의 대표적인 마르크스주의 지식인이다.

제점과 그 한계는 무엇인지에 대해 검토해보기로 한다.

## 나. 모랄레스 정권 하 탄화수소 부문 개혁의 실제

### (1) 사회분배정책과 실제

앞서 언급한 2007년 볼리비아 국가발전계획의 핵심 4가지 축을 살펴보면, 존엄성(dignity), 주권(sovcreignty), 생산성(productivity), 그리고 민주주의(democracy)이다. 이 중 사회분배정책과 관련해서 중요한 축은 ‘존엄성’으로, 국가발전계획에 명시된 존엄성의 의미는 ‘빈곤을 근절하고, 광범위한 사회 복지망을 형성하며, 의료, 교육, 공공 안정과 같은 기본적인 사회 서비스를 보장하는 것’이다 (Cunha Fihlo and Gonçalves, 2010: 180). 국가발전계획에 따르면, 존엄성의 가치에 도달하기 위해 국가는 사회 정의를 이루기 위한 정책을 펼쳐야 하며, 이러한 사회 정의를 이루기 위한 국가 정책적 목표 중 하나는 빈곤의 구조적인 요인을 해결하는 것이다 (ibid.). 모랄레스 정부는 이러한 사회 정의 실현을 위해 다양한 사회 복지 프로그램을 시행했다. 2006년 볼리비아 정부는 교육 지원 프로그램의 일환인 ‘Bono Juancito Pinto’를 도입했고, 경제적으로 어려운 형편에 처해있는 학생들이 학업을 포기하지 않도록, 이러한 학생들의 가정에 연간 200 볼리바리아노<sup>44)</sup>를 지원했다 (Kaup, 2015: 465), 2008년에는 연금 지원 프로그램 ‘Renta Dignidad’을 도입하였는데, 이는 대표적인 볼리비아의 사회보장 프로그램으로 60세 이상의 국민에게 재정적 지원을 하는 프로그램이다. 공공연금을 받는 국민에게는 연간 1800 볼리바리아노를 지급하고, 그렇지 않은 국민들에게는 2400 볼리바리아노를 지원하는 프로그램이다 (Kaup, 2015: 465). 이 밖에도 모자 지원 프로그램인 ‘Juana Azurdy de Padilla’를 운영하기도 하였다. 이러한 사회 보장 프로그램은 주로 (조건부) 현금 지원(cash transfer) 프로그램으로 프로그램 운영을 위한 재정의 상당부분은 탄화수소 부문의 개혁, 특히 조세율 인상 정책(직접세의 신설)을 통해 확대된 재정에 기반하고 있으며, 프로그램 운영과 재정 운영에서 국가가 주도적인 역할을 하는 특징을 가지고 있다. 아래에서는 모랄레스 정부가 운영한 이러한 사회 프로그램의 성과와 그 한계에 대해 살펴보자.

#### ① 성과

2005년 탄화수소법(3058법)에 근거해 천연가스에 대한 직접세(IDH, *Impuestos Directos de Hidrocarburos*)의 신설(32%)하고, 국제 원자재 가격이 상승하면서, 볼리비아 국민의 전반적인 소득이 증가하였다 (Krommes-Ravnsmed, 2018: 67-68). 2005~2016년 사이 볼리비아의 지니계수가 58.5에서 44.6으로 하락했으며, 극빈율도 38.2에서 18.3으로 하락하였다 (Krommes-Ravnsmed, 2018: 69). 특히 모랄레스 정부의 첫 번째 임기 기간

44) 볼리바리아노(bolivariano)는 볼리비아의 화폐 단위로 200 볼리바리아노는 약 US\$30정도의 가치를 지닌다 (2020년 3월 환율 기준).

(2006-2009)동안 정치경제적 배제와 연관된 구조적 빈곤을 해결하지 못했지만, 빈곤 계층이 받는 사회적 혜택이 증가하였다. 연금 프로그램인 *Renta Dignidad*을 통해서 60세 이상 인구의 7.7%인 804,746명이, 모자 프로그램인 *Juana Azurduy de Padilla*를 통해서 여성 인구의 3.7%인 380,698명의 여성이, 그리고 학업 지원 프로그램인 *Juancito Pinto*를 통해서 청소년 인구의 16.9%인 1,728,751명이 지원을 받았다 (Gandarillas, 2011: 57, Veltmeyer, 2014: 99-100에서 재인용; Cunha Fihlo and Gonçalves, 2010: 189). 이밖에도 2006~2009년 사이 최저임금이 47% 인상되었고, 2008년에서 2009년 사이 극빈율이 37%에서 31%로 줄었다 (Cunha Fihlo and Gonçalves, 2010: 189). 빈곤, 불평등과 같은 사회적 지표가 전반적으로 개선된 것은 모랄레스 정권 뿐 아니라 베네수엘라, 에콰도르, 브라질, 아르헨티나와 같이 소위 후기신자유주의(post-neoliberalism) 정권이라 명명되는 2000년대 좌파정권들이 대표적으로 강조하는 정권의 성과이다. 하지만 이러한 성과는 주로 이들 정권이 강조하는 자원 개발 산업의 성장과 이들 산업에 대해 높아진 국가 통제력을 통해 이뤄진 것으로 자원 개발 산업의 한계와 국가의 재정 운영에 대한 평가를 함께 짚어질 수 밖에 없다. 아래에서는 자원 개발 산업(볼리비아의 경우 탄화수소 부문)과 긴밀한 상관성을 가진 사회 정책과 이러한 사회 정책의 운영 주체로서의 국가의 재정 운영과 관련된 평가를 살펴보고 사회 프로그램의 지속 가능성을 검토해본다.

## ② 한계 1: 자원가격에 대한 의존

모랄레스 정권은 탄화수소 부문에 대한 개혁과정에서 생산되는 석유와 천연가스에서 발생하는 이윤에 대한 조세 비중을 높이고 이러한 재원에 대한 정부의 통제력을 높임으로써, 사회 복지 프로그램을 시행할 수 있었다. 하지만 탄화수소 부문에서 발생하는 조세 재원에 대한 정부의 통제력이 높아진 만큼 이 재원에 대한 정부 재정 의존도 역시 높아졌다 (Kaup, 2015: 463). 2013년 정부의 조세 수입의 약 50%가 탄화수소 부문에서 발생한 조세 수입이었다 (Paz and Ramírez-Cendrero, 2016: 27). 이는 조세 체제에 대한 전반적인 개혁을 시도하지는 않은 채 정부 재정의 상당부분을 천연 자원 부문에서 발생하는 조세 수입에 의존하여, 결과적으로 재정 기반을 약화시키는 결과를 가져왔다 (ibid.)<sup>45)</sup>. 이러한 탄

45) 볼리비아, 에콰도르, 베네수엘라 등과 같은 좌파 정권은 아니지만, 페루의 경우도 유사한 경향성을 보여준다고 볼 수 있다. 페루 역시 1990년대 후지모리 정권 하에서의 신자유주의 개혁과 함께 자원 개발 산업에 대한 민간 투자가 급격하게 증가하였는데, 이로 인해 전국적인 자원 개발 붐이 일어났다. 2000년대 이와 함께, 자원 개발 산업에 따른 생태·사회적 영향으로 피해를 입은 지역 공동체들의 시위가 증가하게 되자, 페루 정부는 자원 개발(특히 광산 개발)에서 발생하는 조세 소득의 비중을 높이고 이를 분쟁 지역에 분배함으로써 해결하고자 하였다. 하지만 이는 근본적인 조세 개혁을 피하고, 광산 개발에 따른 조세 수입에 정부의 재정 의존도를 높이는 결과를 가져오게 되었고, 국제 광물 가격이 하락하는 시기보다 많은 광산 개발 프로젝트를 추진하게 되는 결과를 가져오게 되었다. 결국, 자원 산업에 대한 정부의 재정 의존도는 자원 산업의 국제 가격의 변동에 취약성을 가지기 마련이며, 동시에 이러한 재정에 의존한 사회 분배 정책의 재정적 기반도 취약하게 만드는 결과를 가지고 오게 되는 것이다. 더욱이 이를 보완하기 위한 정부의 자원 개발 프로젝트 심화 정책은 자원 개발에 따른 생태·사회적 피해를 지속적으로 발생시키며, 사회 분쟁이 끊이지 않게 되는 결과를 가져오게 된 것이다. 페루의 광산 개발과 국가 재정 구조의 상관관계와 관련된 보다 자세한 내용은 서지현 (2018)을 참고할 수 있다.

화수소 부문에 대한 정부의 지나친 재정 의존도는 다음과 같은 문제점을 들어낸다고 할 수 있다. Veltmeyer가 지적하고 있듯이, 국가 재정 기반이 천연 자원 산업에서 발생하는 조세 수입에 지나치게 의존하게 될 경우, 국가 재정 기반이 국제 원자재 가격의 변동과 연동하게 되어 불안정해 질 수 있다 (2014: 100). 또한 이와 연동된 사회 프로그램을 지원하기 위한 재정적 기반 역시 굉장히 취약해 질 수 있다. 2000년대의 상황과 같이 탄화수소 부문의 국제 가격이 높은 경우에는 상관없지만, 국제 가격이 하락할 경우, 원자재 가격 변동에 취약한 정부의 재정 기반을 보완하기 위해 자원 개발의 강도와 범주를 더욱 심화할 수 있게 되는 동기를 발생시킬 수 있다. 이러한 관점에서 Gudynas는 국제 원자재 가격 붐 시기 천연 자원 부문에 대한 국가 통제력을 높여, 현금 지급형 사회 프로그램을 확대한 볼리비아 정부를 비롯한 라틴아메리카 진보 정권들의 정책을 가리켜, “진보적 자원개발주의 (extractive extractivism)”이라고 불렀다 (Veltmeyer, 2014: 100).

### ③ 한계 2: 정부 주도 사회 프로그램 시행의 성격

자원개발 - 국가재정구조 - 현금 지원적 사회프로그램 간의 상관성에 따른 모랄레스 정권 사회 프로그램의 취약성과 함께, 지적되는 또 다른 지점은 과연 모랄레스 정권을 비롯한 2000년대 라틴아메리카의 진보 정권들의 사회 프로그램 시행에 내재된 성격이다. Weyland는 모랄레스 정권이 시행한 사회 프로그램들은 천연 가스 수입에 의존한 지대추구적 모델이라고 비판했다 (Weyland, 2011: 79). 같은 맥락에서 Veltmeyer 역시 볼리비아 정부가 자원 개발 산업에서 발생한 수익을 투자하는 방식은 단기적인 성과를 중시하는 지대추구적 행위이며, 정치적으로 정부에 대한 정치적 지지와 정당성을 노리는 재정 확대 정책으로 이해할 수 있다고 비판했다 (Veltmeyer, 2014: 95). 이러한 비판들은 무엇보다 사회 프로그램이 빈곤과 사회 불평등의 구조적인 요인<sup>46)</sup>에 대한 해결책이라고 하기 보다는 대부분 현금 지원(cash transfer)방식 일시적인 지원을 지향하기 때문이라고 볼 수 있다. 또한 이러한 현금 지원은 2000년대 국제적인 천연 자원 붐에 힘입어 높아진 원자재 가격과 이들 자원 산업에 대한 국가의 통제력 강화에 따른 재정 소득 증가에 기반하고 있기 때문이다. 더욱이 이들 진보적 정권들의 정치적 세력의 상당수가 20세기 후반 신자유주의 구조조정 정책으로 생활수준의 저하를 경험한 중하위 계층에 기반한 것을 감안하면, 설득력 있는 비판이라고 볼 수 있다. 특히 Gudynas는 사회 경제 구조를 근본적으로 개혁하지 않고 극빈층에게 현금 지원 프로그램과 같은 단기적이고 미온적인 사회 프로그램을 시행함으로써 정치적 정당성을 확보하고자 하는 정부들을 일컬어 “보상주의 국가(compensatory states)”라고 부르기도 하였다 (Webber, 2016: 1864).

이처럼 사회 프로그램의 단기적이고 그 정치적이 성격에 대한 비판과 함께, 사회 프로그램이 국가-사회관계에 미치는 영향에 대한 우려의 목소리 또한 높아 보인다. 이는 자원 개발 산업에 오랜 기간 의존해온 라틴아메리카 국가들에서 고질적인 문제로 지적 받는 부문으

46) 실질적으로 탄화수소 산업과 같은 천연 자원 개발 산업은 자본 집약적 산업으로 고용효과가 매우 낮다 (Krommes-Ravnsmed, 2018: 69; Webber, 2016: 1868-1871).

로, 사회 프로그램과 재정 운영에 대한 정부의 권한이 높아지면서 발생할 수 있는 행정부 권한의 강화, 민주주의 제도의 약화, 그리고 정부-사회 간 후원-수혜 관계(clientelism) 심화, 그리고 정책의 민주주의적 성격 심화 등에 대한 비판이다. 자원 산업에 대한 정부의 통제력의 강화는 한편으로 정부의 재정 자율성을 높여주고 이에 따라 사회 프로그램에 재정 투자를 확대할 수 있는 기회를 제공해 주었지만, 만일 재정이 제대로 운영되지 않고 정부가 임의로 (예를 들어 선거를 앞두고 재정 확대 정책을 펼친다던가, 정권을 지지하는 사회 세력에게 보다 유리한 재정 정책을 펼칠 경우) 재정 혹은 사회 정책을 펼칠 경우, 단기적으로 부패와 비효율성의 문제를 노정시킬 뿐 아니라, 후원-수혜관계 형성, 민주주의 제도의 약화, 민주주의에 대한 비판을 면치 못하게 되는 것이다 (Veltmeyer, 2014: 99; Weyland, 2011: 76)<sup>47)</sup>.

## (2) 경제 구조의 전환과 실제

### ① 목표

앞서 언급했던 2007년 볼리비아 국가발전계획은 볼리비아의 경제 구조 전환을 위해 두 가지 전략을 시도하는데, 첫 번째는 볼리비아 경제의 새로운 생산 매트릭스 (a new productive matrix)를 형성하는 것이고, 두 번째는 1차 산업에 기반한 수출 경제 모델에서 자원 산업에 덜 의존적인 경제 모델을 형성하는 것이다 (Paz and Ramírez-Cendrero, 2016: 29). 사회 분배 정책과 마찬가지로 이러한 경제 구조 전환에서 국가는 핵심적인 역할을 담당하게 된다 (ibid.). 첫 번째 볼리비아 경제의 새로운 생산 매트릭스 형성과 관련해서는 앞서 언급했던 국가발전계획의 4개의 중심축 중, ‘생산성(Productivity)’ 축의 내용을 살펴볼 수 있다. 새롭게 형성될 생산 매트릭스는 2개의 중심축과 2개의 횡단 축으로 이뤄진다 (Cunha Filho and Conçalves, 2010: 183).

첫 번째 중심축은 자본 집약적인 전략산업분야로, 탄화수소, 광물, 전력, 환경 자원 산업을 포괄한다. 이러한 전략 산업 분야에 대한 전략은 공기업의 참여 비중을 높이고, 민간 자본의 참여는 정부의 규율로 통제하는 것이다. 두 번째 중심축은 노동 집약적인 산업으로 주로 고용과 국민 소득을 창출하는 산업 부문으로 농업, 제조업, 관광, 주택 부문 등이 포함된다. 이 분야에 대한 전략은 경제와 사회 발전간의 균형을 형성하는 것이다. 횡단 축은 주로 산업 부문을 지원하는 부문으로 도로, 통신 등의 인프라 부문이 한축을 그리고 금융, 기술 분야와 같은 생산 지원 서비스 분야가 또 다른 축을 차지하며, 횡단 축 부문에 대한 전략은 국가의 역할이 강화하는 것이

47) 이러한 비판은 석유 산업에 기반하여 각종 사회 프로그램을 시행해 온 베네수엘라의 차베스 정권 역시 자유롭지 않다. 2003년부터 차베스 정부는 미션(mission)이라고 불리는 17개의 각기 다른 사회 프로그램을 통해 빈민들의 삶의 질을 개선하고 하였는데, 미션 프로그램의 재정도 대부분 베네수엘라 석유 공사(PDVSA)의 재정에서 충당되었기 때문이었다 (Weyland, 2011: 77).

다 (Paz and Ramírez-Cendrero, 2016: 24).

국가 발전 계획에서 이상과 같은 전략을 통해 볼리비아 정부는 새로운 생산 매트릭스 형성하는 것을 목표로 할 뿐 아니라 자원 수출 산업에 대한 의존도를 줄이는 경제모델의 전환을 목표로 하며, 부가가치 산업으로의 경제구조의 다변화, 국내 시장의 활성화, 대외 시장의 다변화를 목표로 하고 있다 (Paz and Ramírez-Cendrero, 2016: 24). 이러한 새로운 생산 매트릭스 형성과 경제 구조의 전환에서 탄화수소 부문과 같은 전략 산업의 역할이 중요한데, 아래에서는 특히 탄화수소 부문과 관련된 볼리비아 정부의 주요 정책이 투자와 수출 증가와 같은 거시 경제 지표의 개선에도 불구하고 생산 구조 및 경제 발전 구조의 변화를 거의 보이지 못하게 된 요인에 대해 살펴보려고 한다.

## ② 한계

볼리비아의 새로운 생산 매트릭스 형성과 경제 모델 전환 계획에도 불구하고 현재까지 볼리비아는 여전히 천연 자원을 생산하고 가공하지 않은 채 수출하는 등 여전히 그 경제 발전 모델에 큰 변화가 없는 것으로 보인다 (Ramírez Cendrero, 2014: 118). 또한 여전히 볼리비아에서 석유와 천연 가스는 지역 경제와 노동 시장에 대한 연계 효과를 거의 발생시키지 않는 자본집약적인 인클레이브 (enclave) 형태로 생산되며, 산업화 발전은 거의 미미한 것으로 보이고, 그 생산 역시 자본과 기술의 상당부분을 다국적 기업에 의존하고 있다 (Ramírez Cendrero, 2014: 122-3). 수출 대상국 역시 브라질과 아르헨티나와 같은 주변국에 집중되면서 경제 구조의 취약성은 여전히 높은 것으로 평가된다 (ibid.; Kaup, 2008: 1739). 아래에서는 이러한 경제 모델 전환에 어려움을 겪게 된 요인을 탄화수소 부문의 국유화 정책의 한계를 중심으로 살펴보자.

## ③ 한계의 원인

새로운 생산 매트릭스 구성의 전략적 부문이자 경제 발전 모델의 전환 계획에서 중요한 산업이 탄화수소 부문에 대한 개혁 정책은 중요한 축은 2005년 탄화수소법과 2006년 최고 법령에 기반한 탄화수소 부문의 국유화 정책이다. 이러한 국유화 정책은 이전 시기 라틴아메리카 국가들을 중심으로 이뤄졌던 국유화의 형태와는 차이가 있는데, 이는 자본·기술 집약적인 탄화수소 산업의 특징과도 연관이 있다. 2006년 5월 탄화수소 산업의 국유화를 선언하며, 경제에 대한 국가의 주권을 강조했던 모랄레스 대통령의 레토릭과는 달리 실질적으로 이뤄진 국유화 과정은 다국적 기업들이 기존의 투자 조건을 새로운 규율에 맞게 조정하고 협상하는 과정에 가까웠으며, 이전과 같이 자산을 몰수당하거나 볼리비아에서 투자와 생산 활동을 종료하는 형태는 아니었다. **탄화수소 부문의 개혁과 관련해서 검토해봐야 하는 측면은 과연 국유화의 과정에서 국가가 다국적 기업과 같은 해외 자본으로 부터의 자본적, 기술적 독립성을 확보하여 탄화수소 부문을 국가 개혁과 발전 모델 전환의 기반으로 삼을 수 있게 되었는가의 여부이다.** 하지만 앞서 언급한 바와 같이 볼리비아 경제는 여전히 탄화

수소의 생산과 수출에 기반한 경제이며, 탄화수소 생산에 있어서도 국가가 자본적, 기술적 독립성을 확보하지 못한 것으로 보인다. 이와 같은 탄화수소 부문 개혁의 한계는 국유화의 성격과 탄화수소 부문에서 발생하는 재정 운영 능력과 연관이 있다고 볼 수 있다.

먼저 국유화의 성격에 대해 살펴보면 2006년 5월 탄화수소 부문의 국유화 선언이후 볼리비아의 탄화수소 부문에서 활동하던 다국적 기업들은 YPFB와 재협상을 통해 합작투자로 계약 조건을 전환해야 했다. 탄화수소 부문의 자본집약적, 기술집약적 특징상 1996년의 자본화 과정에서 사실상의 생산 능력을 잃게 된 YPFB가 일시에 다국적 기업들의 자본력과 기술력 없이 탄화수소 생산을 주도하는 것을 어려운 일이었다. 그 결과 합작투자는 주로 다국적 기업이 상류부문 (탐사, 굴착, 생산)을 담당하고 YPFB가 하류부문 (정제와 상업화)을 담당하는 형태로 이뤄졌다 (Krommes-Ravnsmed, 2018: 71). 이 과정에서 상류부문을 담당하게 된 다국적 기업들은 생산량의 일체를 상업화를 담당하고 있는 YPFB에 전달해야 했다 (ibid.). 하지만 이러한 합작 투자 과정에서 발생할 수 있는 위험 부담은 YPFB로 전가되면서 2006년-2016년 사이 다국적 기업들의 연평균 소득은 8억 달러에 이르렀다 (ibid.). 합작 투자의 형태에서 두 가지 문제점이 발생했는데, 첫 번째는 다국적 기업이 담당하고 있는 상류부문에서 다국적 기업의 투자 의무에 대한 특별한 규정(예. 투자액, 투자 활동의 형태)이 없었기 때문에, 이들 기업들의 투자형태는 주로 장기적인 투자를 필요로 하는 신규 매장량 탐사 활동 보다는 단기적으로 이윤을 취할 수 있는 생산 활동에 더 많은 투자를 하게 된 것이다. 결과적으로 볼리비아 탄화수소 부문의 추가적인 신규 매장량 확보에 어려움이 발생하기도 하였다 (Krommes-Ravnsmed, 2018: 72; Ramirez Cendrero, 2014: 119). 이에 2011년 이후 다국적 기업의 탐사활동에 대한 의무 규정이 생기기도 하였다 (Paz and Ramirez-Cendrero, 2016: 30).

두 번째는 하류 부문에서 발생하는 문제로, 이는 YPFB 자체의 운영 능력의 문제와 탄화수소 부문에서 발생하는 재원을 운영하는 국가의 거버넌스 문제와 관련 있다고 볼 수 있다. 하류 부문을 담당하는 YPFB는 새로운 생산 매트릭스 형성과 보다 다변화된 경제 구조의 형성을 위해 두 가지 목표를 가지고 있었는데, 그 첫 번째가 탄화수소 부문의 산업화이고 (Ramirez Cendrero, 2014: 120), 두 번째 목표가 수출국을 다변화하는 것이었다. 볼리비아가 탄화수소 생산국임에도 불구하고 여전히 국내에서 소비되는 디젤과 가솔린의 수입은 계속 증가 추세를 보이고 있다. 특히 2006년 이후 연료 수입은 지속적으로 증가하는 추세를 보였는데, 2000-2006년 사이 연 평균 3% 증가했던 것에 비해 2006-2012년 사이 연 평균 19% 증가했다 (Ramirez Cendrero, 2014: 120; Cunha Filho and Gonçalves, 2010: 193; Veltmeyer, 2014: 101). 이는 여전히 탄화수소 부문에서의 산업화에 한계를 보여주는 한 측면이라고 볼 수 있다. 이를 극복하기 위해 2008년 YPFB 산하에 탄화수소 부문 산업화를 위한 볼리비아 기업 (EBIH)를 설립했으나, 거의 성과를 거두지 못한 것으로 드러났으며, 이후 산업화를 위한 다른 시도들도 큰 성과를 거두지 못한 것으로 드러났다 (Ramirez Cendrero, 2014: 120-2). 탄화수소 부문의 산업화가 쉽지 않았던 이유는 신자유주의 개혁 과정에서 YPFB가 무력화되면서 상당수의 기술자들이 유출되어, YPFB 자체의 기술 및 경영

능력이 매우 저하된 상태였기 때문이다 (Cunha Filho and Gonçsalves, 2010: 192). 또한 볼리비아의 재정 구조에 따른 탄화수소 부문에 대한 재투자의 구조적 한계로 그 이유로 들 수 있다. 특히 지방 분권화로 인해 재정의 상당수가 지방으로 이전되는데, 지방정부의 경우 중앙정부로부터 이전되는 재정의 상당부분을 생산부문보다는 인프라 등의 가시적인 하드웨어 부문에 집중하고 있다 (Veltmeyer, 2014: 100). 또한 중앙정부의 경우 앞서 살펴보았듯이 탄화수소 부문에서 발생하는 재정 소득의 상당부분(특히 직접세)을 현금 지원 프로그램에 활용하고 있다. 이로 인해 탄화수소 부문과 같은 생산 부문에 대한 장기적 투자가 이뤄지는데 한계를 보인 것이다. 2007년과 2011년 사이 산업 부문에 대한 공공 투자 비중은 전체의 1.2%였으며, 이러한 낮은 투자 비중은 이후에도 지속되어 2018년 산업 부문에 대한 공공 투자 비중은 2%에 머물렀다 (Krommes-Ravnsmed, 2018: 73). 한편 수출 다변화에 있어서도 탄화수소 부문의 특성상 수출 인프라의 경로 의존성이 구조적 한계로 작용하여, 대부분 주변국(브라질과 아르헨티나)으로의 수출에 머물렀다. 결과적으로 탄화수소 산업에 대한 소유권 구조가 혁신적으로 변화하지 않은 상황에서, 생산과 투자는 주로 해외 자본에 의지하고, 수출은 주로 주변국에 의존하는 상황으로 모랄레스 정부 하의 경제 개혁 정책(특히 탄화수소 부문)은 경제 구조의 전환 혹은 경제 모델의 전환에 여전히 한계를 보이고 있다고 볼 수 있다 (Kaup, 2008: 1739).

#### 4. 모랄레스 정권 하 자원개발주의의 정치

##### 가. 자원개발주의의 심화

###### 국제원자재가격과의 연동성: 원자재 가격 하락으로 자원 개발 더욱 심화

20세기 후반 이후의 정치사회적 변동과정을 거치면서 등장한 모랄레스 정권은 국가의 역할 제고를 통해 천연 자원 개발과 수출 중심의 경제 구조에서 보다 다변화되고 통합적인 경제 구조로 전환하고, 빈곤과 불평등 문제를 해결하며, 다양한 종족 집단이 정치사회적 참여와 권리를 보장 받을 수 있는 복수국민국가의 건설을 목표로하였다. 하지만 모랄레스 정권의 이러한 발전 모델 전환 목표는 여전히 도달하기에 요원한 꿈처럼 보인다. 이는 앞서 탄화수소 부문의 개혁과 실제에 대해 살펴보았듯이, 볼리비아 발전의 핵심 축을 담당하고 있는 자원 산업(특히 탄화수소 부문) 자체가 발전의 여러 측면과 구조적으로 연계되어 있고, 현실적인 맥락에서 구조적 한계를 단기간에 극복하기가 어려운 부분이 있기 때문으로 보인다. 다시 말해, 탄화수소 부문은 모랄레스 정권의 현금 지원형 사회 복지 프로그램의 물적 기반을 제공해 줄 뿐 아니라 정권의 지지 기반으로 부터의 정치적 정당성을 확보하는데 중요한 산업이다. 모랄레스 정권은 탄화수소 부문의 국유화 정책을 통해 이러한 정치사회적 정당성 확보를 하는 것을 물론이고 경제 구조의 전환을 추구했지만, 탄화수소 부문에 대한 다국적 기업의 영향력은 여전히 높고, 정부의 탄화수소 부문에 대한 의존도와 그 취약성은 더

속 증가하는 경향을 보였다.

경제 구조와 재정 구조의 개혁이 전면적으로 이뤄지지 않은 상황에서 정부의 자원 산업에 대한 의존도는 국제 원자재 가격이 높게 유지되는 상황에서는 크게 문제로 비화되지 않을 수 있지만, 2000년대 말 이후 국제 원자재 가격이 낮아지는 국면에서는 또 다른 차원의 논의를 필요로 하게 된다. 2000년대 유례없는 국제 원자재 산업의 호황기로 거시 경제 성장과 함께 정치사회적 정당성을 어느 정도 유지할 수 있었던 모랄레스 정권은 이후 국제 원자재 가격의 하락 국면에서 그동안 유지해 온 정치, 경제, 사회적 발전 상태를 지속하기 위해 자원 개발 산업 프로젝트에 대한 투자를 보다 활성화<sup>48)</sup>하기 위한 정책 개혁, 인센티브 지급 등의 시도하는 것 이외에도 다양한 정치 전략을 펼쳐왔다. 아래에서는 특히 2000년대 후반 이후 모랄레스 정권 하에서 자원 개발주의를 지속하기 위해 어떠한 정치적 전략을 펼쳤는지를 살펴보고, 자원개발주의 지속의 볼리비아 국내적 맥락을 분석해보기로 한다.

## 나. 자원개발주의의 정치

모랄레스 정권은 발전 전략의 핵심 축을 차지하는 자원 산업에 대한 이해관계에 따라 각기 다른 정치 전략을 추구했다. 모랄레스 정권의 이러한 정치 전략은 표면적으로 자원 개발 산업을 지속함으로써 자원 붐 시기 유지했던, 정치사회적 정당성과 경제성장이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있을 것으로 보였지만, 결과적으로 정권 등장의 배경이자 지지 기반이었던 정치사회집단의 분열을 가속화함으로써, 경제위기와 함께, 정치적 입지가 흔들리게 되는 결과를 가져왔다고 볼 수 있다<sup>49)</sup>. 아래에서는 자원 개발에 의존한 발전 전략의 일환으로 모랄레스 정권이 펼친 두 가지 정치전략 (전략적 이해관계의 형성과 배제의 정치)에 대해 살펴보고자 한다.

48) 국제 원자재 가격의 하강 국면에서 자원 개발 프로젝트 산업이 보다 활성화 된 것은 비단 볼리비아만의 경험은 아니었다. 모랄레스 정권에서 자원 개발 프로젝트의 심화는 탄화수소 부문 뿐 아니라 저지대의 대두 산업, 고산지대의 광산업에서 보다 심화되었다. 페루의 경우에도 국제 광물 가격 하락과 함께, 광산 프로젝트의 지속하기 위한 정책의 일환으로 중국 자본의 투자 활성화를 위해 정부가 적극적으로 나서기도 하였다 (Seo, 2018). 에콰도르의 경우에도 2008년 신헌법 제정을 통해 자연권의 개념을 도입하는 등 발전 모델의 생태적 전환을 위한 가장 많은 진전을 보여주었음에도 불구하고, 코레아 정권은 석유 이외의 다른 천연자원의 개발을 활성화하기 위한 정책을 적극적으로 펼쳤다. 특히 2009년 광산법 개혁은 코레아 정부의 자원 개발주의 심화를 반증하는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 1999년 정권을 잡으면서 라틴아메리카 핑크타이드(Pink Tide)의 선구적 상징으로 알려진 베네수엘라 우고 차베스 정권의 경우 정권을 잡으면서 석유 산업에 대한 국가의 통제력을 높이기 위한 각종 다양한 정책을 펼쳤으나(Chiasson-LeBel, 2016), 전통적인 지대추구국가(rentier state)의 성격에서 크게 벗어나지 못했다. 차베스 집권 하에서 베네수엘라의 경제 구조는 석유 산업에 대한 의존도를 줄이기보다는 오히려 석유와 광산업에 대한 의존도가 높아져, 전체 수출의 96%를 석유 산업이 차지하였다 (Llambí, 2018: 6).

49) 모랄레스는 총 4회 대통령(2005, 2009, 2013, 2019년)에 당선되며, 2000년대 중반 이후 명실상부 라틴아메리카 진보정권의 상징적인 인물로 자리 잡았으나, 2019년 대선 과정에서 각종 부패 스캔들, 공정성 시비 등의 스캔들에 연루되면서, 결국 2019년 11월 멕시코로 망명한 뒤, 현재는 아르헨티나에서 망명 생활 중이다.

## (1) 정치적 정당성 확보를 위한 전략적 이해관계의 형성

**자치 분쟁에서 전략적 이해관계 형성으로)** 1990년대 이후 코카 재배 농민, 원주민 운동 등의 지지를 받고 집권한 모랄레스 정권은 정권 초기부터 볼리비아의 주요 자본가 계급의 저항을 받았다. 특히 이러한 저항은 집권 2년차 때인 2007년 자치 분쟁으로 가시화되었다. 중앙정부에 대한 자치 요구는 볼리비아의 주요 자원 산업인 천연 가스 개발과 대규모 농산업이 이뤄지는 저지대 주(산타크루스, 베니, 판도, 타리하의 4개 주를 미디어 루나(Media Luna) 지역이라고 부른다)들의 주도로 이뤄졌는데, 이들 주는 주로 모랄라스 집권 이후 개혁 정책들이 자신들의 경제적 이익에 미칠 영향을 우려하여 자치 분쟁을 적극적으로 펼쳤다. 이는 베네수엘라에서 차베스 집권 이후 신헌법 제정이나 개혁조치들에 대한 자본가 계급의 전 방위적 공격의 강도에는 못 미쳤지만, 집권 초기 모랄레스 정권의 안정성의 기반을 송두리째 흔들어 놓을 만큼의 위력을 가진 것이었다. 2007년부터 자치 요구를 시작한 이들 미디어 루나 지역에 위치한 4개 주들은 2008년 5월에서 6월 사이 자치를 위한 주민 투표를 시행하기도 하였다. 하지만 2008년 8월 10일 모랄레스 정권은 이들 주에서 치러진 자치투표가 무효임을 선언하였으며, 정권에 대한 정치적 정당성을 재확인하기 위해 국민소환투표를 실시하였다. 국민소환투표 결과 모랄레스는 67.5%의 지지율로 재선임 받게 되었다. 이후 자치 분쟁이 지속되면서 계엄령이 선포되는 듯 분쟁은 지속되는 기미를 보였으나, 국제사회의 중재로 분쟁은 일단락되었다. 2009년 신헌법이 제정되면서, 정권 초기 모랄레스 정권의 정치적 정당성은 어느 정도 공고화되어가는 것으로 보였다. 하지만 신헌법이 제정된 후 재선된 모랄레스 2기 정권(2010-2014)부터는 정치사회적 관계 구성의 변화가 포착되기 시작한다.

특히 이러한 변화는 모랄레스 정권 1기 시기(2006-2009)에 시행된 정책들이 부분적으로 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 모랄레스 정권의 전통적인 지지기반은 ‘민족주의-대중 블록(national-popular)’이라고 명명되는 사회 세력으로 1990년대 신자유주의 및 미국을 위시한 제국주의에 반대하고, 경제·사회정책에 있어 국가의 역할 회복 및 주권 회복을 지지하는 민족주의 세력과 코카 재배 농민, 원주민 운동을 위시하여, 모랄레스 집권 이전까지 볼리비아의 주요 정치사회적 동학을 이끌었던 사회 세력들의 연합이다. 이러한 민족주의-대중 블록은 특히 모랄레스 정권 1기 재정 확대 정책과 새로운 생산 매트릭스 형성을 위한 정책, 그리고 각종 다양한 개혁 정책의 결과 혜택을 받은 사회 집단과 혜택에서 배제된 집단 간의 간극이 점차 커지면서 분열이 생기기 시작한다 (Webber, 2016: 1866-1867). Webber에 따르면, 모랄레스 정권 하에서 코카 생산자, 상인, 협동조합에 종사하는 광산업자, 농민 등 일련의 중소규모 자본가 계급(petty capitalists)이 형성되기 시작하는데, 이들은 볼리비아의 신흥 부르조아 계급(a new Bolivian bourgeoisie)으로 국가와 긴밀한 관계를 형성하게 된다 (Webber, 2016: 1867; Weyland, 2011: 76). 이들 중소규모 자본가들은 모랄레스 정권 하의 개혁 정책의 혜택을 받은 이들로, 상당수는 모랄레스 정권의 주요지지 기반이라고 할 수

있는 고산 지대 원주민 집단이었다 (Webber, 2016: 1866). 이들 집단은 정권의 정책으로부터 혜택을 받아 신흥 부르조아 계급으로 성장하였기 때문에 정권의 자원 개발 정책에 있어서도 지지의사를 표명했다. 모랄레스 정권의 자원 개발 정책에 대한 이들의 지지는 물론 다른 이유에서이기도 하지만 점차 볼리비아 사회의 전통적인 지배 계급이라고 할 수 있는 농산업 자본가들, 광산 자본가들, 다국적 석유 기업 등과 공통적인 이해관계를 형성하기도 하였다 (ibid.). 모랄레스 정권 하에서 사회 세력들의 이해관계의 변화는 결과적으로 민족주의-대중 연합의 분열을 형성하는 결과를 가져오기도 하였다. 민족주의적-대중 연합의 지지 기반이 분열되기 시작하면서 선거 시기마다 모랄레스 정권은 점차 우파 세력(동부 저지대의 농산업 자본과 천연가스/석유 및 광산 부문의 다국적 자본의 이해관계를 대변하는 전통적인 지배 계층)과도 조율하기 시작했고, 특히 중산층의 지지를 얻기 위해 개혁 프로그램의 방향을 더욱 온건화하기도 하였다 (Krommes-Ravnsmed, 2018: 77); Webber, 2016: 1857). 이들의 요구에 부응하기 위해 행정 명령 등을 통해 자원 개발 프로젝트를 지지함으로써, 민주주의 제도적 기반을 약화시킨다는 비판을 받기도 하였다.

이처럼 모랄레스 정권 하의 자원 개발 산업은 초기 정치, 경제, 사회적 발전 방향을 전환시키기 위한 수단으로써의 의미를 강하게 가지는 듯하였으나, 점차 이러한 산업 자체가 정권을 정당성 기반을 공고하게 하기 위한 목표가 되었다. 이에 따라 정권 초기의 민족주의-대중 연합은 분열되었고, 이들 중 정권으로부터 혜택은 받아 새로운 부르조아 세력으로 부상한 계급과 모랄레스 정권, 그리고 기존의 전통 계급 간에 자원 개발주의 심화를 위한 이해관계의 조율이 이뤄졌다. 이러한 과정에서 모랄레스 정권은 자원 개발 정책에 반대하는 사회 세력에 대해서는 배제의 정치 전략을 펼쳤다. 이와 관련해서는 아래에서 보다 자세하게 살펴보자.

## (2) 자원개발주의의 정당화와 배제의 정치

**자원개발 프로젝트의 확대와 사회 소요 증가)** 모랄레스 정권 하에서 자원 개발 프로젝트는 크게 확대되었는데, 이러한 자원 개발 프로젝트가 전국적으로 활발하게 이뤄지면서, 개발 과정에서 나타나는 사회 생태적 영향으로 사회 소요가 증가하였다. 석유 개발은 3천 2백만 헥타 지역으로 확대되어 지역의 원주민 공동체들의 삶과 주변 생태계에 부정적인 영향을 미쳤으며, 천연 가스 개발은 볼리비아 전역의 22개 보호구역 중 11개 보호구역으로 확대, 개발되었다 (Krommes-Ravnsmed, 2018: 70). 천연 가스 개발의 영향권 하에 있는 지역은 약 3만 헥타에 이르며, 이 지역에는 223개의 원주민 영토 중 75개가 위치하고 있는 것으로 알려졌다 (ibid.). 2015년에는 정부가 3개의 행정법령을 통해 생태 보호 구역에서의 석유와 천연가스 개발을 추진하였으며, 이러한 개발 프로젝트는 이 지역에서 살고 있던 원주민 공동체에 대한 동의 절차를 생략한 채 진행되기도 하였다 (Krommes-Ravnsmed, 2018: 69). 모랄레스 정권이 민족주의-대중 연합의 지지를 받아 탄생한 정권임을 감안하고, 특히 MAS

의 주요지지 세력이 원주민 운동임을 감안할 때 이러한 개발 프로젝트들은 상당수의 정권지지 세력들의 이탈을 부르는 결정이었다. 또한 2009년 신헌법에서도 규정하고 있고, 볼리비아가 ILO 협약 169를 인준한 국가임을 상기해볼 때, 주민에 대한 동의/참여 절차를 생략하며 진행되는 개발 프로젝트로 인해 모랄레스 정권이 정치사회적 정당성을 상당 부분 잃게 되는 요인을 제공했다. 또한 이러한 참여 메커니즘의 생략은 볼리비아에서 여전히 민주주의적 의사 결정 과정이 보장되고 있지 않음을 반증하고 있다. 이처럼 모랄레스 정권은 자원개발주의 심화과정에서 정책에 동의하지 않는 사회 세력들을 민주적인 의사 결정과정에서 배제하거나, 이들의 사회 시위를 공권력으로 진압하거나 혹은 담론적 차원에서 이들 세력을 국가 발전에 대해 방해물로 치부하는 배제의 정치를 펼친다.

이러한 배제의 정치의 대표적인 사례가 2011년-2012년 사이 코차밤바주와 베니주에 걸친 고속도로 건설을 둘러싸고 발생한 TIPNIS 분쟁이다. TIPNIS분쟁은 Isiboro-Secure 원주민 영토 및 국립공원 (*Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure*) 지역을 통과하는 정부의 도로 (tramo II 구간) 건설 계획을 두고 TIPNIS 지역 사회와 환경에 대한 되돌릴 수 없는 영향을 우려하는 CIDOB (볼리비아 원주민 연맹, *Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia*)을 비롯한 저지대 원주민 조직들, 지속적인 자치 요구의 첨병에 있는 산타 크루스 (Santa Cruz)주를 중심으로 한 저지대 엘리트 세력들, TIPNIS 도로 건설에 찬성하는 MAS정부, 저지대 이주자들 (colonists), 코카 재배 농민들, 도로 건설 투자 브라질 자본, MAS 지지 사회 세력들 등 다양한 세력 간에 2011-2012년 사이 벌어진 사회 분쟁이다. 정부가 초기 이 분쟁을 진압하는 과정에서 많은 희생자가 발생하였고, 결과적으로 정부는 도로 건설을 잠정적으로 중단하겠다는 결정을 내렸지만, 이 과정에서 정부가 도로 건설을 통해 생태문화적 가치보다는 개발주의적 가치를 우위에 두었다는 비난을 면하기 어려웠다. 또한 정부는 이 과정에서 고속도로 건설에 반대하는 시위대에게 공권력을 사용하고 의사결정 참여 절차도 임시방편적으로 처리하는 전형적인 배제의 정치 전략을 펼쳤다.

## 5. 결론

이상에서 본 연구는 1990년대 이후 볼리비아의 정치사회적 변동 과정의 결과로 정권을 잡게된 모랄레스 정권이 발전 모델의 전환을 위해 시도한 개혁 정책 중 특히 탄화수소 부문의 개혁과 관련된 개혁과 실제에 대해 살펴봄으로써 발전 모델 전환에서의 정치경제적 한계에 대해 분석하고자 하였다. 모랄레스 정권 개혁 정책의 핵심은 탄화수소 부문에 대한 국가의 통제력을 증가하여 경제사회적으로 지속가능한 발전을 도모하고, 궁극적으로 국가 경제구조 개혁을 통해 발전 모델의 전환을 추구하는 것이다. 발전 모델 전환의 한계는 크게 두 가지 지점에서 살펴 볼 수 있는데, 첫 번째는 탄화수소 부문의 국유화를 통한 조세 인상이 정부의 자원 산업에 대한 재정 의존도를 증가시켰고, 이러한 국가의 재정은 주로 경제 구조

변화를 위한 산업 부문이나 사회 정책에 장기적인 관점에서 투자되기 보다는, 주로 중단기적인 정부의 정치사회적 정당성 유지를 위한 현금 지원적 사회 프로그램에 투자되었다. 하지만 이러한 단기적 현금 지원 사회 프로그램, 정부 재정, 탄화수소 부문 간의 긴밀한 연결고리는 결국 국제 원자재 가격이라는 외부적 변수에 취약성을 가질 수 밖에 없고, 국제 원자재 가격 하락 시에 정부 재정에도 타격을 줄 수 밖에 없기 때문에, 결과적으로는 정부의 재정은 물론 정치사회적 정당성 확보, 사회 발전의 지속 가능성에도 부정적으로 영향을 미칠 수밖에 없다. 정부는 이를 극복하기 위해 국제 원자재 가격이 하락했을 때 자원 개발 프로젝트를 더욱 심화해야하는 딜레마에 처하게 된다.

두 번째는 국유화 과정에서 소유권 구조가 변화하지 못한 부문이다. 탄화수소 부문의 국유화 과정에서 다국적 기업은 상류 부문은 담당하고 국영 석유 회사 (YPFB)는 하류 부문을 담당하는 형태의 합작 투자로 계약 조건이 변화되는데, 상류부문에서 다국적 기업은 장기적 투자보다는 단기적 투자를 통해 최대한 단기적으로 생산량을 늘리고 이를 통해 이윤을 확보하는 전략을 펼쳤기 때문에 볼리비아 정부가 의도하던 장기적인 매장량 추가를 위한 탐사활동이나 기술 이전 등의 성과는 거의 미비했다. 한편, 정부의 재정 운영은 물론, 국영 석유 기업의 능력 부족으로 하류 부문에서 탄화수소 부문의 산업화를 추진하고 수출국을 다변화하는데도 별다른 성과를 거두지 못하면서, 결과적으로는 여전히 다국적 기업에 의존한 탄화수소 개발이 지속되고 있다.

결과적으로 이러한 정치경제적 한계 하에서 모랄레스 정권은 탄화수소 산업 뿐 아니라 다른 자원 산업의 개발 프로젝트를 지속적으로 추진하였으며, 이 과정에서 정치사회적 정당성을 유지하기 위해 다양한 정치적 전략을 펼쳤다.

## VI. 결론: 라틴아메리카 발전 모델의 생태적 전환을 찾아서

이상에서 본 연구는 지난 30여 년간 라틴아메리카에서 전개된 주류 발전 모델에 대한 비판과 생태적 전환을 위한 실천, 그리고 그 과정에서 나타나는 도전에 대해 살펴보았다. 15세기 말부터 현재까지 라틴아메리카 지역의 발전을 논의함에 있어 천연 자원 산업은 중요한 변수로 자리잡아왔다. 하지만 라틴아메리카의 천연 자원 산업과 발전에 대한 그동안의 논의들은 주로 인간사회와 자연을 이분법적으로 구분하고 자연을 개발 가능한 천연 자원과 이를 보조하기 위한 생태 자원으로 기능별로 구분하고 인간중심적인 관점에서 천연 자원과 생태 자원을 어떻게 소유, 이용, 관리할 것인지에 논의의 초점이 맞춰져왔다. 예를 들면, 식민지 시대 때부터 천연 자원 개발에 의존적인 경제구조로 인해 대공황이라는 외부 경제적 변수에 타격을 받은 라틴아메리카 국가들에서의 발전 논의는 주로 천연 자원을 누가 소유하고, 개발을 주도하며, 또 천연 자원 개발과 수출을 통해 발생한 재원을 누가 관리할 것인가에 집중되어 있었다. 20세기 중반 고전 자유주의 경제학에 기반을 둔 근대화 이론가들은 천연 자원 산업에 대한 민간 투자를 늘리고, 개발을 확대시키기 위해 국가의 역할을 축소하고 친시장적 정책을 펼쳐야 한다는 주장을 펼친 반면, 종속 이론가들을 비롯한 구조주의 이론가들, 자원 민족주의자들은 중심부와 주변부 국가 간의 불평등 교환(unequal exchange)의 불합리성을 지적하며, 국가가 천연 자원 산업과 자원 수출을 통한 재원을 소유, 통제, 관리함으로써, 산업화 발전을 도모해야 한다고 주장하였다.

1980년대 라틴아메리카 대부분의 국가들이 외채 위기를 겪게 되면서, 20세기 중반을 지배했던 ‘누가’의 논의는 ‘어떻게’의 논의로 옮겨갔다. 특히 1990년대 지속 가능한 발전이 전 세계 발전 논의에서 주류 담론으로 자리 잡으면서, 천연 자원을 둘러싼 라틴아메리카의 발전 논의는 신제도주의자들을 중심으로 어떻게 천연 자원과 생태 자원을 이용하고 관리할 것인가에 대한 논의에 집중되었다. 자원 개발에 의존적인 경제 발전 모델이 가져올 수 있는 많은 부작용들(인클레이브(enclave)형 경제, 네덜란드병(Dutch Disease), 지대추구국가(rentier state) 등)을 어떠한 법제도를 통해 해결할 수 있을 것인가의 논의가 활발하게 진행되었다. 특히 “자원의 저주(resource curse)론”은 외채 위기 이후 일제히 신자유주의 경제 구조 조정 정책을 실시함으로써 또 다시 자원 개발에 의존적인 경제 발전을 추진하고 있는 라틴아메리카 국가들이 기존의 문제들을 극복하기 위해 어떠한 법제도를 도입할 수 있는지에 논의의 초점을 맞췄다.

라틴아메리카의 발전을 논의함에 있어 20세기 중반의 근대화 발전론자 혹은 종속 이론가들을 포함한 구조주의자들과 1990년대 ‘자원의 저주론’자들을 중심으로 한 신제도주의 이론가들은 천연 자원의 소유, 이용, 관리를 ‘누가’할 것인가와 ‘어떻게’할 것인가로 논의의 초점을 달리한다. 하지만 여전히 20세기 라틴아메리카의 발전을 논의하는 대부분의 주류 이론

가들은 천연 자원을 개발하고 이를 통해 재정을 확보하고 관리하는 것이 라틴아메리카 발전을 위해 필수 불가결한 일임을 인정하고 있다. 다시 말해, 라틴아메리카 발전 논의에서 그동안의 주류 논의는 생태는 화석 연료로 사용되는 석탄이나 석유와 같이 재생 불가능(non-renewable)하던, 혹은 토지나 물처럼 재생 가능(renewable)하던 인간이 개발하고 이용할 수 있는 자원(resources)으로서 인식되고 정의되어왔던 것이다.

하지만 앞서 살펴보았듯이, 20세기 후반부터 이렇게 생태를 자원으로 정의하고 자원 개발을 통해 발전을 추구하는 주류 발전 모델을 비판하고, 이러한 주류 발전 모델을 생태적으로 전환하고자 하는 실천적 노력들이 전개되기 시작했다. 그럼에도 불구하고 그동안은 이러한 노력들을 주류 발전모델의 생태적 전환이라는 차원에서 분석하는 시도들은 부족했던 것이 사실이다. 물론 생태적 전환을 위한 개별화된 실천 노력들을 사례별로 연구한 시도들은 꽤 있었지만, 생태적 전환을 위한 실천들은 통합적으로 분석하고, 이러한 생태적 전환 과정에서 발생할 수 있는 한계들을 통합적으로 분석한 시도는 극히 드물었다고 볼 수 있다. 본 연구는 이러한 한계를 인식하고 지난 30여 년 간 라틴아메리카에서 전개된 생태적 전환을 위한 실천과 그 과정에서 발생하는 도전 과제들에 대한 통합적인 분석을 위한 초석을 세웠다는 측면에서 이전의 연구들과 결을 달리한다고 볼 수 있다. 본 연구는 지난 30여 년 간의 라틴아메리카 생태적 전환을 위한 실천과 도전에 대한 문헌 연구와 주요 사례들에 대한 분석 등을 통해 아래 <표 3>와 같은 라틴아메리카 자원 개발 모델의 생태적 전환을 분석하기 위한 주요 변수들을 포착해냈다. 물론 연구자의 개인 능력의 한계와 짧은 연구 기간이라는 물리적 한계로 인해 아래 표에서 밝히고 있는 주요변수들이 라틴아메리카의 생태적 전환 분석을 위한 모든 변수들이라고 볼 수는 없겠지만, 아래의 주요 변수들을 중심으로 라틴아메리카 발전 모델의 생태적 전환 정도를 가늠하고 도전 과제들을 파악하는데 중요한 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

**<표 3> 자원개발모델의 생태적 전환 분석을 위한 주요 변수들**

	주요 변수
생태적 전환을 위한 법제도	제도 및 법 ‘형성’ 여부: 환경법, 환경부, 환경부의 형성 여부 제도의 분열 정도와 ‘운영’: 환경 정책의 실제(EIA, 토지, 수자원, 산림 정책), 자원 산업 정책 부처와 환경 정책 부처 간의 조율 정도 제도의 ‘개혁’ 정도: ZEE, 자연권/헌법
경제 구조 변화 정도	경제구조의 다변화 정도: 생산 기술의 의존도, 투자의 성격(portfolio), 국제 자본과의 상관관계 지대추구국가(rentier state)적 성격의 여부: 재정과 자원 산업과의 관계, 재원을 둘러싼 이해 집단 등
시민사회 활성화정도	시민사회의 역사적 기반

	<p>국내 조직화 정도: 사회조직, 농민, 원주민 등의 조직화 정도</p> <p>국내의 사회 조직 및 NGOs와의 연대 활동 정도</p>
<p>국가의 민주화 정도</p>	<p>참여 메커니즘의 정책과 실제</p> <p>지방 분권화 정도 (예산의 자율성 정도, 결정 권한의 자율성 정도)</p> <p>언론의 자율성</p> <p>행정부 권한의 집중화 정도: 시위의 범죄화 정도와의 상관성</p>

## 참고 문헌

### II 장

- 윤순진 (2002), ‘전통적인 공유지이용관행의 탐색을 통한 지속가능한 발전의 모색 - 송계의 경험을 중심으로’, *환경 정책*, 10(4): 27-54.
- 정영신 (2016), ‘엘리너 오스트롬의 자원관리론을 넘어서 - 커먼즈에 대한 정치생태학적 접근을 위하여’, *환경사회학연구 ECO*, 20(1): 399-442.
- Acosta, A. (2011), ‘Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición’, en VV.AA., *Más Allá del Desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg.
- Adriance, M. C. (1995), ‘The Brazilian Catholic Church and the Struggle for Land in the Amazon’, *Journal of Scientific Study of Religion*, 34(3): 377-382.
- Aguiar Gomes, C. V. et al. (2012), ‘Convergence and Contrasts in the Adoption of Cattle Ranching: Comparisons of Smallholder Agriculturalists and Forest Extractivists in the Amazon’, *Journal of Latin American Geography*, 11(1): 99-120.
- Allegretti, M. and Schmink, M. (2009), ‘When Social Movement Proposals Become Policy: Experiments in Sustainable Development in the Brazilian Amazon’, in Deere, C. D. and Royce, F. S. (eds.), *Rural Social Movements in Latin America. Organizing for Sustainable Livelihoods*. University Press of Florida.
- Bakker, K. (2005), ‘Neoliberalizing Nature? Market Environmentalism in Water Supply in England and Wales’, *Annals of the Association of American Geographers*, 95(3): 542-565.
- Bakker, K. (2007), ‘The “Commons” versus the “Commodity”’: Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South’, *Antipode*, 39(3): 430-455.
- Bakx, K. (1988), ‘From Proletarian to Peasant: Rural Transformation in the State of Acre, 1870-1986’, *Journal of Development Studies*, 24(2):

- 141–160.
- Baud, M. et al. (2011), ‘Environmental Governance in Latin America: Towards an Integrative Research Agenda’, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 90: 79–88.
- Bebbington, A. (ed.) (2007), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP–CEPES.
- Browder, J. (1992), ‘The Limits of Extractivism. Tropical forest strategies beyond extractive reserves’, *BioScience*, 42(3): 174–182.
- Bryant, R. (1992), ‘Political ecology: An emerging research agenda in Third–World studies’, *Political Geography*, 11(1): 12–36.
- Bryant, R. and Bailey, S. (1997), *Third World Political Ecology*. London and New York: Routledge.
- Budds, J. (2004), ‘Power, Nature and Neoliberalism: The Political Ecology of Water in Chile’, *Singapor Journal of Tropical Geography*, 25(3): 322–342.
- Cáceres, D. (2015), ‘Accumulation by Dispossession and Socio–Environmental Conflicts Caused by the Expansion of Agribusiness in Argentina’, *Journal of Agrarian Change*, 15(1): 116–147.
- Castree, N (2008a), ‘Neoliberalising nature: the logic of deregulation and reregulation’, *Environment and Planning A*, 40: 131–152.
- Castree, N. (2008b), ‘Neoliberalising nature: processes, effects, and evaluations’, *Environment and Planning A*, 40: 153–173.
- Cepeda, P. G. (1998), *The Emergence of Environmentalism in Latin America*. Master’s Degree Thesis. Carleton University.
- De Castro, F. et al. (2016), ‘Introduction: Environmental and Society in Contemporary Latin America’, in De Castro F. et al. (eds), *Environmental Governance in Latin America*. Hampshire and New York: Palgrave MacMillan.
- Dwivedi, R. (2001), ‘Environmental Movements in the Global South’, *International Sociology*, 16(1): 11–31.
- Escobar, A. (1995), *Encountering Development: The Making and Unmaking*

- of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Escobar, A. (2006), 'Difference and Conflict in the Struggle Over Natural Resources: A political ecology framework', *Development*, 49(3): 6–13.
- Escobar, A. (2010), 'Latin America at a Crossroads. Alternative modernizations, post-liberalism, or post-development?', *Cultural Studies*, 24(1): 1–65.
- Grzybowki, C. (1990), 'Rural Workers' Movements and Democratization in Brazil', *Journal of Development Studies*, 26(4): 19–43.
- Gudynas, E. (2009), 'Diez Tesis Urgentes sobre el Nuevo Extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual', In: CAAP; CLAES. *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP/CLAES. p. 187–225.
- Hall, A. (ed.) (2005), *Global Impact, Local Action: New Environmental Policy in Latin America*. London: Institute for the Study of the Americas.
- Harvey, D. (2003), *The New Imperialism*, Oxford: Oxford University Press.
- Heynen, N. and Robbins, R. (2005), 'The Neoliberalization of Nature: Governance, Privatization, Enclosure and Valuation', *Capital Nature Socialism*, 16(1): 5–8.
- Himley, M. (2008), 'Geographies of Environmental Governance. The Nexus of Nature and Neoliberalism', *Geography Compass*, 2/2: 433–451.
- Hoelle, J. (2011), 'Convergence on Cattle: Political Ecology, Social Group Perceptions, and Socioeconomic Relationships in Acre, Brazil', *Journal of Culture and Agriculture*, 33(2): 95–106.
- Jepson, W. (2006), 'Private agricultural colonization on a Brazilian frontier, 1970–1980', *Journal of Historical Geography*, 32: 839–863.
- Keck, M. (1995), 'Social Equity and Environmental Politics in Brazil', *Comparative Politics*, 27(4), p. 409–424.
- Keck, M. and Sikkik, K. (1998), *Activists beyond Borders*. Ithaca and London: Cornell University Press. Chapter 4.
- Latorre, S. et al. (2015), 'The commodification of nature and Socio-environmental resistance in Ecuador: An inventory of accumulation by dispossession cases, 1980–2013', *Ecological*

- Economics*, 116: 58–69.
- Leff, E. (2015), ‘Political Ecology: a Latin American Perspective’, *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 35: 29–64.
- Mansfield, B. (2004), ‘Neoliberalism in the oceans: “rationalization,” property rights, and the commons question’, *Geoforum*, 5: 313–326.
- Martinez–Alier, J. et al. (2016), ‘Origins and Perspectives of Latin American Environmentalism’, in De Castro F. et al. (eds), *Environmental Governance in Latin America*. Hampshire and New York: Palgrave MacMillan.
- Martinez–Alier, J. and Walter, M. (2016), ‘Social Metabolism and Conflicts over Extractivism’, in De Castro F. et al. (eds), *Environmental Governance in Latin America*. Hampshire and New York: Palgrave MacMillan.
- McCarthy, J. (2004), ‘Privatizing conditions of production: trade agreements as neoliberal environmental governance’, *Geoforum*, 35: 327–241.
- McCarthy, J. (2005), ‘Scale, Sovereignty, and Strategy in Environmental Governance’, *Antipode*, 37(4): 731–753.
- McCarthy, J. and Prudham, S. (2004), ‘Neoliberal nature and the nature of neoliberalism’, *Geoforum* 35: 275–283.
- Peck, J. and Tickell, A. (2002), ‘Neoliberalizing Space’, *Antipode*, 34(3): 380–404.
- Peet, R. and Watts, M. (1993), ‘Introduction: Development Theory and Environment in an Age of Market Truimphalism’, *Economic Geography*, 69(3): 227–253.
- Pellizzoni, L. (2011), ‘Governing through disorder: Neoliberal environmental governance and social theory’, *Global Environmental Change*, 21: 795–803.
- Perz, S. et al. (2017), ‘Tenure diversity and dependent causation in the effects of regional integration on land use: evaluating the evolutionary theory of land rights in Acre, Brazil’, *Journal of Land Use Science*, 12(4): 231–251.
- Perreault, T. (2006), ‘From the *Guerra del Agua* to the *Guerra del Gas*:

- Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia’, *Antipode*, 38(1): 150–172.
- Renfrew, D. (2011), ‘The Curse of Wealth: Political Ecologies of Latin American Neoliberalism’, *Geography Compass*, 5/8: 581–594.
- Schmink, M. et al. (2014), ‘Forest Citizenship in Acre, Brazil’, IUFRO World Series No. 32.
- Spronk, S. and Webber, J. (2007), ‘Struggles against Accumulation by Dispossession in Bolivia’, *Latin American Perspectives*, 34(2): 31–47.
- Svampa, M. (2015), ‘Commodities Consensus: Neoextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America’, *The South Atlantic Quarterly*, 114(1): 65–82.
- Swyngedouw, E. (2005), ‘Dispossessing H2O: The Contested Terrain of Water Privatization’, *Capitalism Nature Socialism*, 16(1): 81–98.
- Vadjuce, J. M. (2011), ‘Extracting Livelihood: Institutional and Social Dimensions of Deforestation in the Chico Mendes Extractive Reserve, Acre, Brazil’, *Journal of Latin American Geography*, 10(1): 151–174.
- Veuthey, S. and Gerber, J-F. (2012), ‘Accumulation by dispossession in coastal Ecuador: Shrimp farming, local resistance and the gender structure of mobilizations’, *Global Environmental Change*, 22: 611–622.

### III 장

- 김기현 (2011), ‘페루와 에콰도르 아마존 지역의 석유개발과 환경사회운동’, *이베로아메리카 연구*, 22(1): 27–61.
- 김윤경 (2010), ‘1980~1990년대 에콰도르의 원주민 운동 - CONAIE의 “상호문화성”과 “복수국민” 서양사론 107호, pp. 201–233.
- 조영현 (2019) “부엔 비비르”(Buen Vivir) 담론 내부의 이념 노선에 대한 연구’, *라틴아메리카연구*, 32(1): 27–55.
- Akchurin, M. (2015), ‘Constructing the Rights of Nature: Constitutional Reform, Mobilization, and Environmental Protection in Ecuador’, *Law & Social Inquiry*, 40(4): 937–968.
- Albó, X. (2004), ‘Ethnic Identity and Politics in the Central Andes: The Case of Bolivia, Ecuador, and Peru’, in Burt, J-M. and Mauceri, P. (eds.), *Politics in*

- the Andes: Identity, Conflict, Reform*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Andrade, P. (2016), 'The Government of Nature: Post-Neoliberal Environmental Governance in Bolivia and Ecuador', in de Castro, F. et al. (eds.), *Environmental Governance in Latin America*, Hampshire and New York: Palgrave MacMillan.
- BBC(2018), 'Chevron wins Ecuador rainforest "oil dumping" case', <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-45455984> (검색일: 2020.3.12.).
- Bozigar, M. et al. (2015), 'Oil Extraction and Indigenous Livelihoods in the Northern Ecuadorian Amazon', *World Development*, 78: 125-135.
- Chimienti, A. and Matthes, S. (2013), 'Ecuador: Extractivism for the Twenty-First Century?', *NACLA Report on the Americas*.
- De la Torre, C. (2000), *Populist Seduction in Latin America: The Ecuadorian Experience*. Ohio University Press.
- Farthing, L. and Fabricant, N. (2018), 'Open Veins Revisited: Charting the Social, Economic, and Political Contours of the New Extractivism in Latin America', *Latin American Perspectives*, 45(5): 4-17.
- Gudynas, E. (2016), 'Beyond varieties of development: disputes and alternatives', *Third World Quarterly*, 37(4): 721-732.
- Lucero, J. A. (2009), 'Decades Lost and Won: Indigenous Movements and Multicultural Neoliberalism in the Andes', in Burdick, J. et al. (eds.), *Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*, New York and Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Merino, R. (2016), 'An alternative to "alternative development"?: *Buen vivir* and human development in Andean countries', *Oxford Development Studies*, 44(3): 271-286.
- Meyer, C. (1993), 'Environmental NGOs in Ecuador: An Economic Analysis of Institutional Change', *The Journal of Developing Areas*, 27: 191-210.
- San Sebastián, M. and Hurtig, A. (2005), 'Oil development and health in the Amazon basin of Ecuador: the popular epidemiology process', *Social Science & Medicine*, 60: 799-807.
- Sawyer, S. (2004), *Crude Chronicles: Indigenous Politics, Multinational Oil, and Neoliberalism in Ecuador*, Durham and London: Duke University Press.
- Sieder, R.(ed.) (2002), *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. Hampshire and New York: Palgrave MacMillan.
- Valdivia, G. (2007), 'The "Amazonian Trial of the Century": Indigenous Identities,

- Transnational Networks, and Petroleum in Ecuador', *Alternatives* 32: 41–72.
- Vanhulst, J. and Beling, A. (2014), 'Buen vivir: Emergent discourse within or beyond sustainable development?', *Ecological Economics*, 101: 54–63.
- Villalba, U. (2013), 'Buen Vivir vs Development: a paradigm shift in the Andes?', *Third World Quarterly*, 34(8): 1427–1442.
- Villalba–Eguiluz, U. and Etxano, I. (2017), 'Buen vivir vs Development (II): The Limits of (Neo–)Extractivism', *Ecological Economics*, 138: 1–11.
- Wallis, B. (2010), 'Localised Voices in the Globalised Amazon: Challenges of Civil Society Building in Ecuador', *The Power of Civil Society. Working Paper Series*. 4.

#### IV장

- Arana, M. (2009), '«Cuidar el agua, es cuidar la vida»: Aportes de la cultura andina a la nueva cultura del agua', in De Echave, J. et al. *Minería y Territorio en el Perú: conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global; CONACAMI; CooperAcción; and UNMSM.
- Arce, M. (2014), *Resource Extraction and Protest in Peru*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Arellano–Yanguas, J. (2008), *A Thoroughly Modern Resource Curse? The New Natural Resource Policy and the Mining Revival in Peru*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Arellano–Yanguas, J. (2011), 'Aggravating the resource curse: decentralisation, mining and conflict in Peru', *Journal of Development Studies*, 47(4): 617–638.
- Bebbington, A. (2012), 'Extractive industries, socio–environmental conflicts and political economic transformation in Andean America', in Bebbington, A. (ed.), *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America*. London and New York: Routledge.
- Bebbington, A. (ed.) (2012), *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America*. London and New York: Routledge.
- Bebbington, A. and Bury, J. (eds.) (2013), *Subterranean Struggles: New Dynamics of Mining, Oil, and Gas in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Bebbington, A. and Williams, M. (2008), 'Water and Mining Conflicts in Peru', *Mountain Research and Development*, 28(3–4): 190–195.

- Budds, J. and Hinojosa, L. (2012), 'Restructuring and Rescaling Water Governance in Mining Contexts: The Co-Production of Waterscapes in Peru', *Water Alternatives*, 5(1): 119-137.
- Bury, J. (2005), 'Mining Mountains: Neoliberalism, Land Tenure, Livelihoods and the New Peruvian Mining Industry in Cajamarca', *Environment and Planning A*, 37 (2): 221-239.
- Crabtree, J. (2014), 'Funding Local Government: Use (and Abuse) of Peru's Canon System', *Bulletin of Latin American Research*, 33(4): 452-467.
- Galeano, E. (1997/1971), *Open Veins of Latin America: Five Centuries of the Pillage of a Continent*. 25<sup>th</sup> Anniversary Edition, London: Latin America Bureau.
- Haarstad, H. (ed.), (2012), *New Political Spaces in Latin American Natural Resources Governance*. New York and Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Harvey, D. (2005), *New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Isla, A. (2013), 'The Guardians of Conga Lagoons', *Canadian Woman Studies*, 30(2/3): 25-40.
- Li, F. (2016). 'In defense of water: Modern mining, grassroots movements, and corporate strategies in Peru'. *The Journal of Latin American And Caribbean Anthropology*, 21(1): 109-129.
- Linán, J. (2008), 'El Caso de Cajamarca', in Scurrah, M. (ed.), *Defendiendo Derechos y Promoviendo Cambios: El Estado, las Empresas Extractivas y las Comunidades Locales en el Perú*. Lima: Oxfam Internacional; Instituto del Bien Comun; Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Renfrew, D. (2011), 'The Curse of Wealth: Political Ecologies of Latin American Neoliberalism', *Geography Compass*, 5/8: 581-594.
- Seo, J-H (2015), *Neoliberal Extractivism and Rural Resistance: The Anti-Mining Movement in the Peruvian Northern Highlands, Cajamarca (2011-2013)*, Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Liverpool.
- Seo, J-H (2016a), "'Democratic Reform without Democracy": Roots of Socio-Environmental Conflicts in Peru', *Latin American and Caribbean Studies*, 35(2): 79-112.
- Seo, J-H (2016b), 'State and Society in Conflict(1990-2015): The Case of Mineral Extraction and Social Conflicts in Peru', *Asian Journal of Latin American Studies*, 29(2): 81-105.
- Seo, J-H (2018), 'Neoliberal Extractivism and Neo-Extractivism: the case of Peru', *Latin American and Caribbean Studies*, 37(1): 37-62.
- Sosa, M. and Zwarteveen, M. (2012), 'Exploring the Politics of Water Grabbing: The

- Case of Large Mining Operations in the Peruvian Andes’, *Water Alternatives*, 5(2): 360–375.
- Sosa, M. and Zwarteveen, M. (2014), ‘The institutional regulation of the sustainability of water resources within mining contexts: accountability and plurality’. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 11: 19–25.
- Taylor, L. (2006), *Shining Path: Guerrilla War in Peru’s Northern Highlands, 1980–1997*. Liverpool: Liverpool University Press.
- Taylor, L. (2017), ‘La Región Norte del Perú, 1930–2014: Un Caso Clásico de Desarrollo Combinado y Desigual’, in Contreras Carranza and Hernández García (eds.), *Historia económica del norte peruano: Señoríos, haciendas y minas en el espacio regional*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú y Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Triscritti, F. (2013), ‘Mining, development and corporate–community conflicts in Peru’, *Community Development Journal*, 48(3): 437–450.
- Vela–Almeida, D. et al. (2016), ‘Lessons from Yanacocha: assessing mining impacts on hydrological systems and water distribution in the Cajamarca region, Peru’, *Water International*, p. 1–21.
- Veltmeyer, H. and Petras, J. (eds.) (2014), *The New Extractivism: A post–Neoliberal Development Model or Imperialism of the Twenty–First Century?*. London and New York: Zed Books.

<https://www.stepmap.com/map/cajamarca-peru-7nTBMZgrns> (검색일: 2020.3.20.)

## V장

- 김기현 (2007), ‘원주민 인권과 종족성의 정치: 볼리비아 사례를 중심으로’, 라틴 아메리카 연구, Vol. 20, No. 1, pp. 105–133.
- 김은중 (2008), ‘권력의 식민성과 볼리비아 원주민 사회운동’, 이베로아메리카연구, Vol. 19, No. 1, pp. 29–57.
- 서지현 (2018), ‘신자유주의적 자원개발주의와 신자원개발주의: 페루 사례를 중심으로’, 중남미 연구, 37(1): 27–62.
- 이상현 (2010a), ‘사회운동과 정당정치: 볼리비아 MAS 사례를 중심으로’, 라틴아메리카연구, Vol. 23, No. 4, pp. 147–168.

- 이상현 (2010b), '볼리비아 천연가스 산업과 국유화의 결정요인', *스페인어문학*, 56: 503-524.
- Albro, R. (2005), 'The Indigenous in the Plural in Bolivia Oppositional Politics', *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 24, No. 4, pp. 433-453.
- Chiasson-LeBel, T. (2016), 'Neo-extractivism in Venezuela and Ecuador: A weapon of class conflict', *The Extractive Industries and Society*, 3: 888-901.
- Cunha Fihlo, C. M. and Gonçalves, R. S. (2010), 'The National Development Plan as a Political Economic Strategy in Evo Morales's Bolivia', *Latin American Perspectives*, 173(37): 177-196.
- Dangl, B. (2007), *The price of Fire. Resource Wars and Social Movements in Bolivia*. Edinburgh, Oaklands, West virginia: AK Press.
- Durand, U. (2011), 'Coca, contention and identity: Peru and Bolivia compared', in Crabtree, J. (ed.), *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*. Institute for the Study of the Americas, University of London.
- Galeano, E. (1997), *Open veins of Latin America: five centuries of the pillage of a continent*, 25th Anniversary Ed. London: Latin America Bureau.
- Kaup, B. (2008), 'Negotiating through nature: The resistant materiality and materiality of resistance in Bolivia's natural gas sector', *Geoforum*, 39: 1734-1742.
- Kaup, B. (2010), 'A Neoliberal Nationalization? The Constraints on National-Gas-Led Development in Bolivia', *Latin American Perspectives*, 37(3): 123-138.
- Kaup, B. (2015), 'Reiterated problem solving in neoliberal and counter-neoliberal shifts: the case of Bolivia's hydrocarbon sector', *Theory and Society*, 44(5): 445-470.
- Kohl, B. and Farthing, L. (2006), *Impasse in Bolivia. Neoliberal hegemony and popular resistance*. London and New York: Zed Books.
- Kohl, B. and Farthing, L. (2012), 'Material constraints to popular imaginaries: The extractive economy and resource nationalism in Bolivia', *Political Geography*, 31: 225-235.
- Krommes-Ravnsmed, J. (2018), 'The Frustrated Nationalization of Hydrocarbons and the Plunder of Bolivia', *Latin American Perspectives*, 46(2): 65-83.
- Llambí, L. (2018), 'Rentier States and Neo-Extractivism: Venezuela's Orinoco Mining Arc Program', *ERPI 2018 International*.
- McKay, B. M. (2017), 'Agrarian Extractivism in Bolivia', *World Development*, 97: 199-211.
- Paz, M. J. and Ramírez-Cendrero, J. M. (2016), 'Foreign Direct Investment Policy

- and Development in Bolivia under Morales', *Latin American Perspectives*, 45(5): 18–34.
- Perreault, T. (2006), 'From the Guerra del Agua to the Guerra del Gas: Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia', *Antipode*, 38(1): 150–172.
- Postero, N. and Zamosc, L. (2004), *The Struggle for Indigenous rights in Latin America*. London: Sussex Academic Press.
- Postero, N. (2010), 'Morales's MAS Government: Building Indigenous Popular Hegemony in Bolivia', *Latin American Perspectives*, Vol. 37, No. 3, pp. 18–34.
- Ramírez Cendrero, J. M. (2014), 'Has Bolivia's 2006–12 gas policy been useful to combat resource curse?', *Resource Policy*, 1: 113–123.
- Van Cott, D. (2005), *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*, New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- Veltmeyer, H. (2014), 'Bolivia: Between Voluntarist Developmentalism and Pragmatic Extractivism', in Veltmyer, H. and Petras, J. (eds.), *The New Extractivism: A Post–Neoliberal Development Model or Imperialism of the Twenty–First Century?*, London and New York: Zed Books.
- Webber, J. (2016), 'Evo Morales and the political economy of passive revolution in Bolivia, 2006–2015', *Third World Quarterly*, 37(10): 1855–1876.
- Weyland, K. (2011), 'The Left: Destroyer or Savior of the Market Model?', in Levitsky, S. and Roberts, K. (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

### 안 내 문

본 보고서의 내용은 연구자의 의견이며, (재)숲과나눔의  
공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.