

21세기 라틴아메리카의 생태적 전환: 실천과 도전

Ecological Transition in the 21st Century Latin America
: Practice and Challenge

2021.03.

서지현
(박사후펠로우십)

제 출 문

재단법인 숲과나눔 이사장 귀하

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

2021년 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 st Century Latin America : Practice and Challenge	
연구기간	2020. 3. 1 ~ 2021. 2. 28		
색인어	한글	라틴아메리카, 천연 자원 개발, 경제적 세계화, 생태적 전환 공간, 지속 가능한 발전, 다중스케일 연대	
	영문	Latin America, Natural Resources Extraction, Economic Globalisation, Ecological Transition Territory, Sustainable Development, Multi-scalar Solidarity	

○ 결과보고서 요약

- 본 연구는 현재의 해계모니적 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 변화 하기는 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 전개 되었으며 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 전환 공간을 분석하고 그 과정에서의 도전과 실천 방식을 분석함.

요 약 문¹⁾

I. 제목

21세기 라틴아메리카 생태적 전환: 실천과 도전

II. 연구의 목적 및 필요성

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 받아 볼 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 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 아

1) 본 요약문의 내용은 저자의 2019년 (재)숲과 나눔 최종 보고서의 내용을 수정, 보완하였다.

마존을 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 내용 및 범위

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. 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 인간 중심적인 관점에서 천연 자원과 생태 자원을 어떻게 소유, 이용, 관리할 것인가에 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 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.

IV. 연구의 활용 계획

본 연구는 2019년 3월~2021년 2월의 (재)숲과나눔의 인재양성 프로그램 (박사후 펠로우십)의 재정지원을 통해 진행된 연구로 본 보고서는 지난 2년간 연구자가 진행한 연구를 기반으로 작성한 1년차 최종보고서, 출간된 논문, 숲과나눔 뉴스레터 등을 기반으로 작성되었다. 본 보고서의 내용은 일반 시민을 대상으로 한 라틴아메리카 생태적 전환 현장에 대한 지식 공간 형성을 목적으로 곧 단행본으로 출간될 예정이다.

목 차

I장 서론 9

1절 연구의 배경과 필요성 9

2절 연구의 목적 및 내용 11

2장 라틴아메리카 생태적 전환의 현장 13

1절 관광업과 생태적 전환 공간: 카리브 해 연안 국가의 사례 13

2절 농업과 생태적 전환 공간: 파라과이의 사례 18

3절 농산업과 생태적 전환 공간: 아르헨티나의 사례 25

4절 와인 산업과 생태적 전환 공간: 아르헨티나와 칠레 사례 32

5절 생태관광과 생태적 전환 공간: 코스타리카의 사례 37

6절 광산업과 생태적 전환 공간: 페루의 사례 42

7절 전력산업과 생태적 전환 공간: 칠레의 사례 48

3장 라틴아메리카 생태적 전환: 도전과 실천 53

1절 생태적 전환 공간과 정치경제적 도전 53

1. 에콰도르의 사례 53

2. 볼리비아의 사례 58

2절 생태적 전환 공간과 정치사회적 실천: 브라질의 사례 79

4장 결론 95

참고 문헌 97

1장 서론²⁾

1절 연구의 배경과 필요성

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 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 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 연료의 대체에너지로 수력 발전을 위한 댐을 건설하기 위해 아마존을 파괴하고 있다는 사실은 애써 외면하고 있는 것으로 보인다. 오히려 청정개발메커니즘(Clean

2) 본 장의 내용은 저자의 2019년 (재)숲과 나눔 최종 보고서 [I. 서론]의 내용을 수정, 보완하였다.

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.

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. 21세

기 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.

2절 연구의 목적과 내용

이와 같은 배경에서 본 연구는 21세기 라틴아메리카 발전 모델의 생태적 전환을 위한 실천과 한계에 대해 논의한다. 특히 본 연구는 라틴아메리카 생태적 전환 현장에 대한 사례 분석을 통해 현재 라틴아메리카 발전 모델에 대한 생태적 전환 논의가 이뤄진 배경에 대해 살펴보고, 이러한 생태적 전환 논의가 이뤄지는 과정에서 발생하는 정치경제적 한계와 정치사회적 실천을 분석한다. 이를 통해 본 연구는 궁극적으로 라틴아메리카 발전 모델의 생태적 전환 “과정”의 동학을 분석하는 것으로 목표한다.

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 재원의 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 문제들과 정치 사회적 실천 방식을 포착하고자 한다.

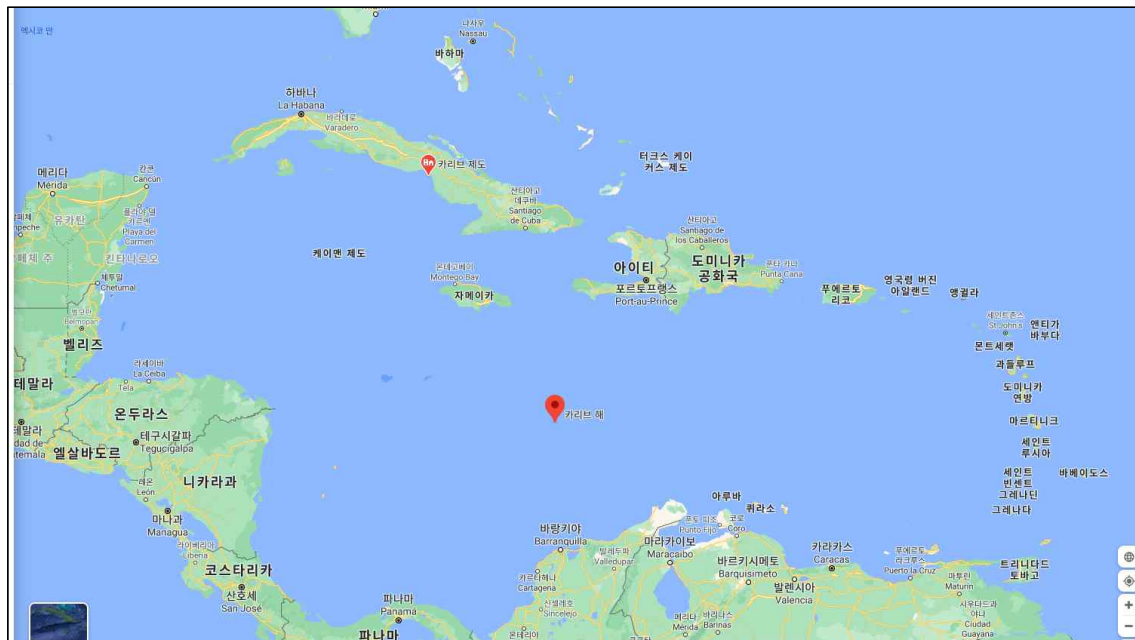
이를 위해 본 연구는 라틴아메리카 자원 산업을 둘러싼 발전 논의에 대한 다양한 문헌을 검토하고, 이를 기반으로 본 논의의 관심과 관련해서 중요한 의미를 지니는 것으로 판단되는 라틴아메리카 생태적 전환 공간의 주요 사례들을 중점적으로 살펴봄으로써, 라틴아메리카 발전 모델의 생태적 전환을 위한 실천과 도전을 분석하는 것을 목표로한다. 아래의 2장에서는 라틴아메리카 주요 생태적 전환의 현장에서 전환적 실천의 과정이 어떻게 나타나고 있는지 살펴볼 것이다 (아래의 지도 참조). 3장에서는 생태적 전환과정에서의 주요 도전 과제인 정치경제적 도전과 전환을 위한 정치사회적 실천 방식에 대해 살펴볼 것이다. 마지막으로 4장에서는 라틴아메리카 생태적 전환의 현장, 도전, 실천을 정리하며 보고서를 마무리하겠다.

▼ 라틴아메리카 생태적 전환의 현장



2장 라틴아메리카 생태적 전환의 현장

1절 관광업과 생태적 전환 공간: 카리브 해 연안 국가의 사례³⁾



▲ 출처: 구글맵

1. 들어가기: 관광업과 지속 가능한 발전

카리브 해는 남아메리카 대륙의 북부 해안, 중앙아메리카의 동부 해안, 대 안틸레스 제도와 소 안틸레스 제도로 둘러싸인 대서양의 내해이다 (위의 지도). 카리브 해에는 무인도를 포함한 약 7,000여 개의 섬이 위치한 것으로 알려져 있으며, 이들 중 다수가 화산섬이고, 주변에는 산호초가 발달해 있다. 또한, 영국, 프랑스와 같은 유럽 국가의 영유지를 포함하여 15개의 국가가 카리브 해 지역에 위치해 있다. 이들 카리브 해 섬나라들에서는 카리브 해라는 천혜의 자연환경과 따뜻한 기후, 미국 및 유럽과 같은 북반구 국가들과의 지리적 인접성이라는 조건을 통해 1960년대부터 관광업이 발전해왔다. 카리브 해 관광업은 이들 섬나라의 주요 경제 소득원이지만 최근 들어 관광업의 무분별한 발전으로 자연환경에 부정적인 영향을 미쳐 관광업 자체의 존재 기반에 위기를 안겨주고 있다는 비판이 제기되고 있기도 하다. 많은 카리브 해 작은 섬나라들이 국내총생산(GDP)의 상당 부분을 관광산업에 의존하고 있는 점을 상기해볼 때, 관광업의 지속 가능성에 대해 성찰이 필요한 시

3) 본 절의 내용은 2020년 11월 '카리브해 섬나라들의 관광과 지속 가능한 발전'이라는 제목의 저자의 글에 기반하고 있다. https://blog.naver.com/korea_she/222154020704

기라고 생각된다. 특히 2020년부터 신종 코로나바이러스 감염증(코로나 19)이 전 세계적으로 확산함에 따라 국제 관광산업이 위기를 마주하고 있는 현 상황은 카리브 해 관광업의 지속 가능성에 대해 고민해 볼 수 있는 적기라고 생각된다. 아래에서는 카리브 해 지역의 특징과 이 지역 관광업의 의미를 살펴본 후 관광업의 지속 가능성에 대해 고찰해보기로 한다.

2. 카리브 해의 섬나라들

주변의 라틴아메리카 국가들과 구분되는 카리브 해 지역 섬나라들의 특징은 언어적·인종적 다양성이다. 멕시코, 중미, 남미 지역 국가들의 경우 15세기 말부터 300여 년이 넘는 기간 동안 스페인과 포르투갈로부터 식민지배를 받았기 때문에 이들 국가의 공용어는 스페인어 혹은 포르투갈어이다. 반면 카리브 해의 섬 국가에서는 스페인어(60%), 프랑스어(22%), 영어(16%), 네덜란드어(2%) 등 상대적으로 다양한 언어를 공용어로 사용 한다 (블루엣&블루엣, 2010: 306). 또한 인종적으로도 스페인인과 포르투갈인들의 후손이나 마야(maya), 케추아(quechua), 아이마라(aymara), 마푸체(mapuche), 과라니(guaraní) 등의 원주민, 그리고 이들과의 혼혈인이 인구의 다수를 구성하는 라틴아메리카 국가들과 달리 카리브 해 지역은 아프리카계 흑인 혹은 혼혈인들이 인구 구성의 다수를 차지하고 있다.

이러한 언어적·인종적 특징은 카리브 해 지역 섬나라의 공통적인 역사적 배경에 기인한다. 카리브 해 지역은 15세기 말 이후 활발해진 대서양 무역과 교통의 요지였다. 17세기 중반 이후 15세기 말부터 대서양 무역에서 맹위를 떨치다가 그 영향력이 급격하게 쇠퇴한 스페인에 이어 네덜란드, 영국, 프랑스와 같은 유럽 열강 간에 카리브 해 지역을 둘러싼 제국주의적 경쟁이 치열해졌다. 이와 함께, 카리브 해 지역 섬에서 활발하게 이뤄진 플랜테이션 경작과 무역은 아프리카-유럽-라틴아메리카를 잇는 삼각무역의 한 축을 담당하였다. 아프리카로부터 강제로 끌려온 많은 노예는 카리브 해 플랜테이션 농장에서의 노동 착취 속에 목숨을 잃었다. 플랜테이션 경제와 그에 따른 대규모 아프리카인 디아스포라는 카리브 해 섬 국가들의 정치, 경제, 사회, 문화⁴⁾적 지형을 형성하는 데 결정적인 역할을 했다. 1804년 미국에 이어 미주 지역에서는 두 번째로 아이티가 프랑스로부터 독립하면서 카리브 해 섬 국가들도 식민지배에서 벗어나기 시작했다.

3. 카리브 해 지역의 관광업과 환경적 영향

서두에 언급했다시피 카리브 해 섬나라에서 관광업은 매우 중요한 경제발전의 동력이다. 각국 규모와 소득 수준에 따라 차이는 있지만, 이들 국가에 있어 관광업은 공통되게 중요한 비중을 차지하고 있다. 카리브 해 지역의 관광은 2018년 기준 약 240만 명의 노동자를 고용하고 있으며, 지역 국내총생산(GDP)의 약 15.5%(약 620억 달러)를 차지하여 전 세계에서 관광업에 대한 의존도가 가장

4) 식민지 시기 이뤄진 아프리카인 디아스포라는 카리브 해 지역의 문화 형성에도 큰 영향을 미쳤는데, 그 대표적인 사례가 메렝게, 살사, 콰비야, 롬바, 레게 등의 음악과 춤이다.

높은 지역으로 알려져 있다⁵⁾. 카리브 해 관광기구(the Caribbean Tourism Organisation)의 자료 (2015년 기준)에 따른 카리브 해 국가별 관광 의존도는 자메이카 GDP의 27.4%, 세인트루시아 GDP의 39%, 바베이도스 GDP의 39.4%, 바하마 GDP의 48.4%, 앤티가&바부다 GDP의 77.4%를 차지할 만큼 높은 의존도를 보여주고 있다⁶⁾.

이처럼 카리브 해 지역 발전에서 관광업이 중요한 위치를 차지하는 이유는 카리브 해라는 천혜의 자연환경을 가지고 있기 때문이다. 상대적으로 크기가 작고 인구도 적어 국내 시장 규모도 작은 카리브 해 섬나라들의 경우 규모의 경제를 통해 경제발전을 추구하기에는 한계가 있다 (Charles, 2013: 152). 이러한 측면에서 관광업은 규모의 경제의 한계를 극복하고 이들 국가에서 그동안 덜 발전한 산업들과의 연계 효과를 창출할 것으로 기대되는 만큼 지역 경제발전에 적합한 산업이라고 평가받아왔다. 관광업은 우리에게 잘 알려진 관광지인 페루의 마추픽추와 같이 역사문화자원을 기반으로 발전하기도 하지만 카리브 해 지역과 같이 3S(sun, sand, sea)로 상징되는 태양, 해변의 모래사장, 바다와 같은 자연환경에 기반하여 발전하기도 한다. 3S에 기반한 카리브 해 지역에서 관광업은 1960년대 중반부터 본격적으로 발전하기 시작해서 이후 지역에서 중요한 산업으로 자리 잡았다 (Phillips, 2012: 5). 2000년대 말 국제 금융위기에 따른 일시적인 침체시기를 제외하면 지난 40여 년간 관광산업은 카리브 해 지역 섬 국가에서 국가 발전의 중추적인 역할을 해왔다.



▲ 도미니카 공화국의 폰타 카나(Punta Cana)해변⁷⁾



▲ 안티구아의 졸리(Jolly) 해변과 항구⁸⁾

그러나 카리브 해 섬나라에서 관광업이 차지하는 중요성에도 불구하고 관광산업의 무분별한 발전은 이 지역의 관광업 발전의 중추적 기반이라 할 수 있는 자연환경에 부정적인 영향을 미침으로써 관광산업 자체는 물론이고 국가 발전의 지속 가능성에도 위기를 가져올 수 있다는 비판을 받고 있다 (Charles, 2013: 151). 카리브 해 섬나라 관광업의 지속 가능성에 영향을 미치는 환경

5) <https://www.forbes.com/sites/daphneewingchow/2019/11/26/the-carbon-footprint-of-caribbean-tourism-undermines-its-economic-benefit/?sh=5cc8d32a3cb5> (검색일: 2020. 11. 18).
6) <https://www.wordsinthebucket.com/sustainable-tourism-in-the-caribbean> (검색일: 2020. 11. 18).
7) <https://www.planetware.com/caribbean/best-places-to-visit-in-the-caribbean-bah-1-19.htm> (검색일: 2020.11.20.)
8) <https://www.planetware.com/pictures/antigua-and-barbuda-ant.htm> (검색일: 2020.11.20.)

적 요인은 무분별한 개발에 따른 자연자원의 남용과 생태계의 파괴(Phillip, 2012: 13)와 기후 변화와 자연재해에 대한 취약성이라는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

관광업의 무분별한 발전은 연안 및 해양 생태계는 물론이고 내륙 지역의 환경에서 영향을 미친다. 이 지역 관광지는 주로 카리브 해를 둘러싼 해안지역을 중심으로 발전해 있는데, 호텔이나 리조트 건설 과정에서 습지 파괴, 토양 유실, 맹그로브, 해초 등과 같은 해안 생태계를 파괴 등의 문제가 발생 한다 (Phillip, 2012: 14). 또한, 관광 요트, 유람선, 크루즈 선의 운행은 수질 오염이나 산호초 등의 해양 생태계 파괴 등과 같은 영향을 미치기도 한다 (ibid.). 특히 해안가를 중심으로 건설되는 호텔이나 리조트의 경우 다른 부문에 비해 상대적으로 많은 양의 에너지와 물을 사용하고, 수질을 오염시키고 많은 폐기물을 발생시키기 때문에 지역 관광업과 관련된 환경 파괴의 주범으로 지적되기도 한다 (Charles, 2013: 149).

이와 같은 관광산업으로 비롯되는 지역 자연환경에 대한 부정적인 영향과 함께, 자연재해와 기후 변화 또한 지역 관광산업의 지속 가능한 발전에 영향을 미칠 수 있는 중요한 변수이다. 이 지역은 북동 무역풍의 영향으로 기온이 높고 비가 많은 내리는 지역으로, 특히 여름에 이 지역 특유의 허리케인이 자주 발생한다. 또한, 가뭄, 폭풍우, 지진, 쓰나미 등의 자연재해도 빈번하게 발생해왔는데, 앞으로는 기후 변화의 영향으로 자연재해의 영향이 보다 심화될 것으로 예상된다. 특히 기후 변화에 따라 해수면이 상승하게 되면 카리브 해 연안 관광이 심각한 타격을 받을 것으로 예상하는데, UN은 해수면이 1m 상승하게 되면 카리브 해 지역의 주요 리조트 시설의 29% 이상이 부분적 혹은 완전히 침수될 것으로 예측하고 있다⁹⁾. 따라서 해수면 상승과 같은 기후 변화의 영향에 대비하기 위한 관광 인프라 구축 등의 대책 마련이 시급하다.

4. 지속 가능한 관광업 발전을 위한 소고

1987년 브룬틀란드 보고서(Brundtland Report)에서 지속 가능한 발전이라는 용어가 사용된 이후, 경제, 사회, 환경 간의 균형과 세대 간 균형을 함께 고려하는 지속 가능한 발전은 주류 발전 논의에서 중요한 축을 담당해오고 있다. 관광업에서도 지속 가능한 발전 논의는 예외가 아니었는데, 제70회 UN 총회는 2017년을 ‘국제 지속 가능한 관광의 해’로 지정하기도 하였다. 이에 따라 카리브 해 국가들도 민관 파트너십 구축을 통해 그동안의 무분별한 발전 방식에서 벗어나 지속 가능한 관광업의 발전을 위해 노력하고 있다.¹⁰⁾

최근 관광업의 지속 가능한 발전과 관련해서 두 가지 차원의 노력이 주목할 만하다. 관광업계가 1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 지구환경회의 이후 지속 가능한 관광산업을 위해 형성된 국제 녹색 인증제(international green certification)이다 (Charles, 2013: 154). 특히 녹색 지구 인증제(Green Globe Certification, GGC)는 지속 가능한 관광업의 발전을 위해 국제적으로 인정받은 인증제로 카리브 해 호텔의 상당수가 GGC를 인증 받았다 (Charles, 2013: 155). 이러한

9) <https://www.planetware.com/pictures/antigua-and-barbuda-ant.htm> (검색일: 2020.11.20.)

10) <https://www.wordsinthebucket.com/sustainable-tourism-in-the-caribbean> (검색일: 2020. 11. 19)

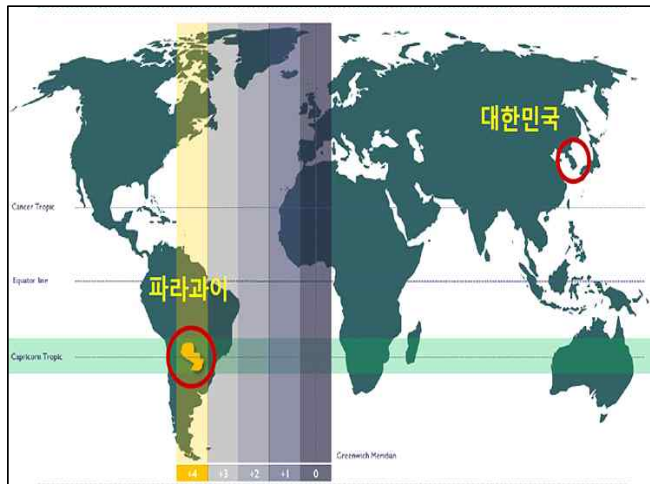
산업계의 노력과 함께, 각국 정부에서도 관광업과 관련된 환경 규제를 강화하고 있다 (Phillip, 2012: 16). 카리브 해 국가에서 관광업이 차지하는 중요성을 고려해볼 때, 자연환경을 보호, 관리하여 관광업의 지속 가능한 발전을 보장하고자 하는 각국 정부들의 최근의 노력은 필수적이다. 에너지 이용의 효율성을 높이는 조치, 폐기물 및 수자원 관리, 청정에너지 생산 등의 이슈는 지속 가능한 관광업의 발전에 중요한 요소라고 할 수 있다 (Charles, 2013: 153).

지속 가능한 관광업의 발전을 위해서는 관광업계와 관광 공급국의 노력과 동시에 관광 소비자들의 노력 또한 필요하다. 코로나 19로 인해 국제 관광이 일시적으로 침체 국면에 있기는 하지만 이전 시기 국제 관광의 활성화 과정에서 국제여객이 배출하는 이산화탄소량이나 관광객들이 이용하는 관광 편의시설과 연관된 환경오염, 해양 레저 활동과 연관된 해양 생태계에 대한 영향 등을 고려해볼 때 카리브 해 관광업의 지속 가능한 발전을 위해서는 관광업과 연관된 관계자들의 통합적인 노력이 요구된다고 할 수 있겠다. 특히 기후변화위기에 따른 카리브 해 섬나라들의 관광업의 취약성이 높아지는 가운데, 포스트 코로나 시기의 “지속 가능한” 관광업의 발전은 지역의 지속 가능성에 필수 불가결하다.

2절 농업과 생태적 전환 공간: 파라과이의 사례¹¹⁾

1. 숲의 나라, 파라과이

남아메리카 대륙 중남부 지역에 위치하고 있는 내륙국 파라과이는 국경을 접하고 있는 브라질, 아르헨티나, 볼리비아에 비해 상대적으로 우리에게 덜 알려진 국가이다. 그래서인지 나이아가라 폭포, 빅토리아 폭포와 함께 세계3대 폭포라 불리는 이과수(Iguazú) 폭포가 브라질, 아르헨티나, 파라과이 3국의 국경지대에 걸쳐 있지만, 상대적으로 파라과이 루트는 브라질과 아르헨티나 루트에 비해 관광객들에게 인기가 덜하기도 하다. 파라과이의 역사는 거대 강국 사이에서 오랜 기간 동안 약소국의 위치를 점해 오며 파란만장한 경험을 한 우리의 역사와 상당히 유사한 측면이 있다. 1811년 스페인으로부터 독립을 선언한 파라과이는 강대국들 사이에서 독립 국가의 주권을 지키기 위해 19세기 대부분의 기간 동안 쇠국정책을 펼쳤다. 하지만 19세기 말에서 20세기 초에 걸쳐 파라과이는 두 차례의 큰 전쟁 (삼국동맹전쟁, 차코전쟁)을 경험했는데, 특히 삼국동맹전쟁 중에는 인구의 다수가 희생되기도 하였다. 냉전 시절 35년간 군사 독재와 철권통치를 경험하기도 하였다. 이러한 역동적인 역사 끝에 1989년 파라과이는 군사 독재를 종식시키며 민주화를 맞이하였으며, 1995년 남미공동시장(MERCOSUR)의 창립회원국으로서 무역 자유화를 통한 경제 성장을 도모해왔다.



파라과이 위치¹²⁾



파라과이 지도¹³⁾

11) 본 절의 내용은 저자의 글인 '숲의 나라 파라과이, 그 위기와 가능성'에 기반하고 있다.

https://blog.naver.com/korea_she/222069514297

12) 주한 파라과이 대사관: <http://www.embaparcorea.org/sub01/sub01.php>

13) 주한 파라과이 대사관: <http://www.embaparcorea.org/sub01/sub01.php>

21세기에 접어들면서 파라과이는 국제 사회로부터 많은 관심을 받게 되었는데, 이는 국내외적으로 기후 변화와 관련된 논의가 증가하면서 파라과이의 삼림 황폐화 문제가 주목을 받게 되었기 때문이다. 숲은 목재, 고무 등과 같은 경제적 부산물을 우리에게 제공해줄 뿐 아니라 숲에 살고 있는 지역 주민의 생계와 문화 유지에 있어 중요한 사회문화적 기반을 제공해주기도 한다. 이와 더불어 숲은 다양한 비인간 생물(동식물, 곤충, 조류 등)이 생존하는 공간이자 이산화탄소의 저장고, 그리고 기후 및 생태계 순환을 조율하는 중요한 생태적 가치를 지니고 있는 공간으로 20세기 후반부터 국내외적으로 지대한 관심을 받아왔다. 특히 남미 지역에 위치한 대표적인 숲 공간인 브라질의 아마존 열대우림 지역은 1990년대 이후 지대한 국내외적 관심과 정책 변화로 인해 최근 들어 산림 황폐화 비율이 줄어들고 있다고 보고되고 있다(Hansen, 2013). 본 절에서 살펴 볼 파라과이 동부 대서양림 지역은 아마존 지역에 비해 관심을 덜 받고 있지만, 실제 남미에서 산림 황폐화 비율이 가장 높은 곳 중 한 곳으로 꼽히고 있으며, 이에 따라 많은 생물종이 사라질 위기에 처해있고, 그 곳에 살고 있는 많은 농민과 원주민들의 삶도 함께 위협받고 있는 것으로 알려지고 있다.

파라과이는 파라과이 강을 중심으로 동서로 나눌 수 있는데, 국토의 약 60%를 차지하고 있는 서쪽의 차코(Chaco) 지역은 건조한 초원지역으로 파라과이 전체 인구의 3% 미만이 거주하는 지역이다. 반면 수도 아순시온을 포함한 동부 지역은 국토의 약 40%를 차지하며, 인구의 97% 이상이 거주하고, 파라과이의 주요 산업인 농·목축업이 발전한 지역이다. 파라과이는 전 국토의 약 55%가 초원, 32%가 삼림지대로 이루어져 있다. 파라과이에서 숲의 중요성은 파라과이의 전통적인 문화에도 반영되어 있는데, 파라과이 사람들은 동부 대서양림 지역이 기원으로 알려져 있는 마떼(yerba mate)라고 하는 허브의 한 종류를 차의 형태로 수시로 마신다 (아래 사진). 따뜻한 차의 형태로 마시기도 하고, 차가운 냉차의 형태인 페레레(tereré)로도 마신다. 마떼차는 파라과이 지역을 비롯한 아르헨티나 북부지역, 브라질 남동부 지역에서도 흔히 마시는 음료로 알려져 있는데, 이는 마떼차 음용의 전통이 이들 지역에 걸쳐 살고 있는 과라니(guaraní) 원주민 문화에서 비롯되었기 때문이다. 일반적으로 마떼가 이 지역을 상징하는 작물이 된 것은 스페인 식민 지배 당시 예수회 선교사들이 농업 기술을 도입하면서 마떼를 경작하기 시작하게 되면서라고 알려져 있지만, 최근 밝혀지고 있는 고고학적 증거에 따르면 스페인 사람들의 정복 이전부터 이미 대서양림 지역에서 살고 있던 원주민들은 숲의 섭리를 이해하며 그 곳에서 마떼와 같은 식물을 채취하고 이용해 왔다 (Acosta, 2019).



마떼차와 페레레¹⁴⁾

이처럼 파라과이에서 숲은 과라니 원주민들뿐만 아니라 파라과이인의 일상의 삶과 문화에서 중요한 부분은 차지하고 있으며 경제적으로도 중요한 의미를 지니는 공간이라고 할 수 있다. 이러한 숲에 위기가 도래한 것은 20세기 중반 경부터 인데, 아래에서는 파라과이에서 삼림 황폐화율이 높게 나타나고 있는 동부 지역의 숲의 위기가 역사적으로 어떻게 형성되었는지 살펴보기로 한다.

2. 농업의 발전과 숲의 위기

파라과이에서 농업 발전이 본격화된 것은 1960년대부터인데, 그 이전까지 파라과이의 농업 활동은 주로 수도 아순시온과 그 주변 지역에서 집중적으로 이뤄져왔다. 농업 발전이 본격화되기 이전에는 비록 대농장들이 다수 존재하기는 하였지만, 많은 대지주들은 주로 마떼(yerba mate)를 경작하거나 목축 혹은 숲의 부산물들을 채취하는 차원에서 크게 넘어서지 못했다 (Kleinpenning, 1984: 165). 마떼의 경우 일부 기업들이 상업적으로 경작하기도 하였지만, 상당 부분 여전히 야생에서 채취하였으며, 벌목 산업의 경우도 목재를 대규모로 운송 할 수 있는 도로가 건설되지 않은 상황에서 주로 파라나강 주변 지역에서 제한적으로 이뤄졌다 (Nickson, 1981: 114). 하지만 1940년대를 전후하여 마떼와 목재 수출 활력이 감소되면서 전통적인 농업 부문이 위기를 마주하게 되었다. 이러한 경제적 위기와 더불어 아순시온과 그 주변 지역을 중심으로 한 전통적인 농업 생산 지역에서 잠재되어 있던 문제들이 수면위로 부상하였다. 특히 이전시기부터 지속해서 제기된 불평등한 토지 분배 구조의 개선과 농업 근대화 발전에 대한 요구가 증가하게 된 것이다.

이러한 배경에서 등장한 스트로에스너(Stroessner)정권은 1954년부터 1989년까지 약 35년간 파라과이를 철권 통치한 군사 정권으로 국가 근대화 발전과 반공정책을 국가 정책의 최우선 순위에 두었다. 스트로에스너 정권이 선택한 근대화 발전 전략의 핵심 축에는 농업 근대화 발전에 있었는데, 이는 세계 대공황이후 다수의 라틴아메리카 국가들이 수입대체산업화 전략을 통해 근대화 발전을 펼친 것과는 다른 방식의 발전 전략이었다. 나날이 증가하는 토지 분배에 대한 사회적 요구에 대응함과 동시에 농업의 근대화 발전을 통해 경제 발전을 추진한 스트로에스너 정권이 선택한 근대화 발전 전략의 핵심에는 당시만 해도 여전히 개간되지 않은 “황무지” 혹은 “천연림”으로 인식되던 파라과이의 동부 국경 지역 개발이 자리하고 있었다. 파라과이의 대표적인 삼림 지역인 이 지역을 개간하여 새로운 농경지로 확보함으로써, 토지 분배에 대한 사회적 압력을 무마함과 동시에 이 지역에 농업 근대화 발전을 위한 자본과 기술을 집중적으로 투자하여 농업 발전을 통한 국가 근대화 발전을 이루겠다는 목표였다.

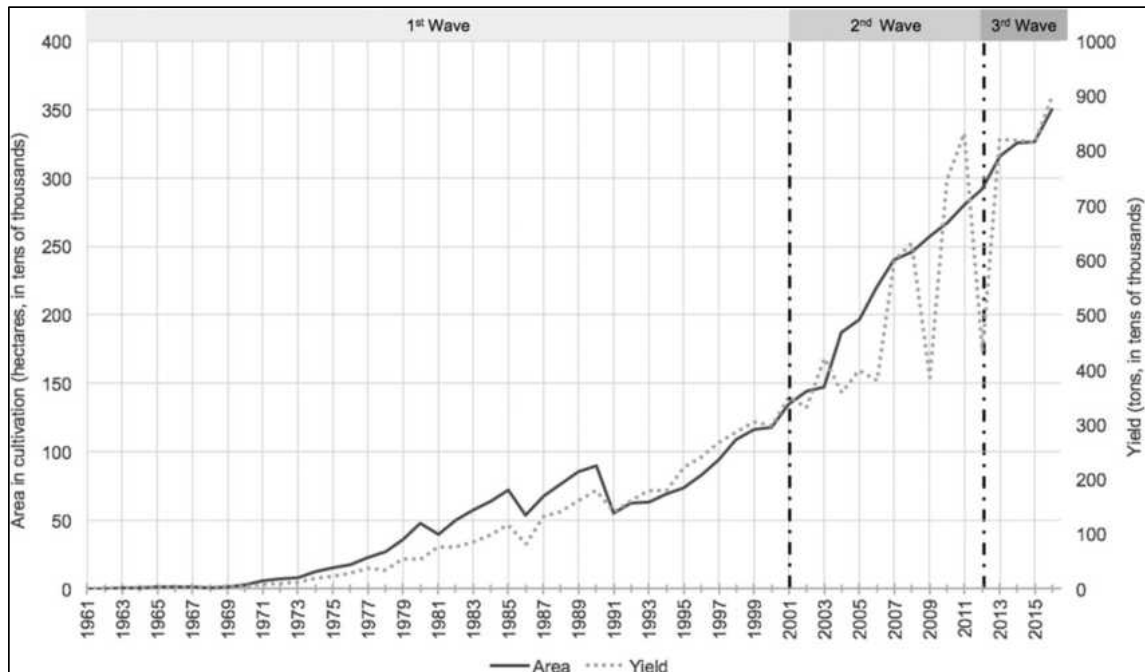
파라과이 뿐 아니라 브라질, 페루, 볼리비아, 에콰도르 등 주변 남미 국가들도 유사하게 펼친 농업 근대화 전략의 핵심은 황무지로 인식되던 숲 (혹은 삼림)을 농지로 개간하여 무토지 농민 혹은 영세 농민에게 분배함으로써 사회적 형평성을 확보하고, 경제 발전을 추구하는 것이었다. 근대화 발

14) 주한 파라과이 대사관: <http://www.embaparcorea.org/sub05/sub02.php>

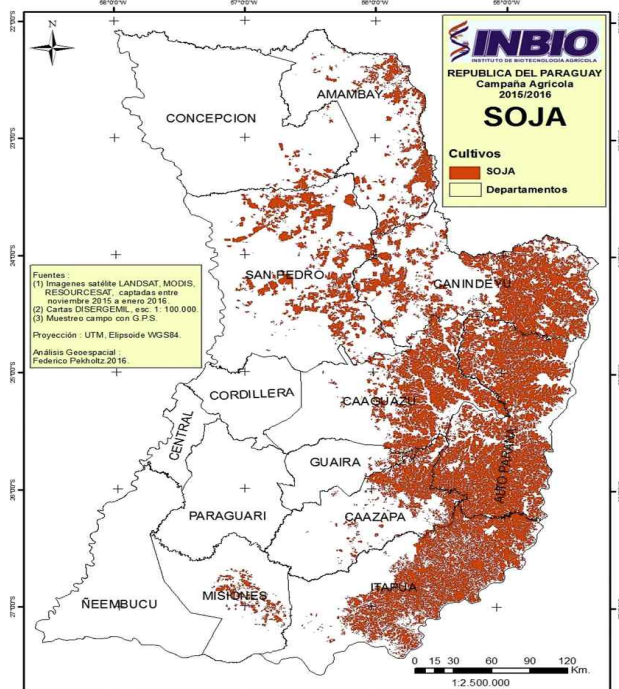
전을 위한 삼림 개발 정책은 벌목을 통해 새로운 농경지를 확보하는 것 이외에도 도로망의 확충, 댐 건설 등의 각종 다양한 인프라 프로젝트를 수반함으로써, 삼림 파괴의 서막을 열었다고 해도 과언이 아니다. 또한 이렇게 “개발”되기 시작한 삼림 지역은 토지 투기업자, 목축업자, 광산업자 등 삼림 지역의 인프라 확충과 함께 높아진 개발 기회를 노린 많은 개발업자들의 투자처로 변모되기도 하였다.

파라과이의 경우 스트로에스너 정권 하에서 1963년 농업법이 시행되면서 본격적으로 동부 국경의 삼림 지역 개발 정책이 시행되었고, 이에 따라 토지 분배를 기대한 많은 영세 농민들이 동부 삼림 지역으로 이주하였다. 하지만 군사 정권 하에서 이뤄진 농업법은 영세 농민들에게 새롭게 개간된 토지를 분배하여 사회적 형평성을 확보하기 보다는 정부 관계자와 외국 자본에게 분배되는 토지를 확대하는 결과를 가져왔다. 1960년대부터 1970년대 사이 기간 동안 파라과이 동부 국경 지역 국유지의 상당 부분은 스트로에스너의 가족 및 친지, 고위 정부 관료, 군 장성 등의 손아귀로 들어갔으며, 이렇게 매각된 국유지는 또 다시 외국 자본 (특히 브라질 자본)에게 매각되는 결과를 가져왔다 (Nagel, 1991: 153). 결국 파라과이의 농업법은 전통 농업 지역에서의 토지 분배 문제를 해결하고 농업 근대화를 추진하기보다는 동부 지역의 삼림 개발 정책을 통해 문제를 동부 국경 지역으로 확대 재생산하는 결과를 가져왔다. 또한 새롭게 개간된 동부 삼림 지역에서 추진된 농업 근대화 정책으로 파라과이의 농업은 점차 브라질 상업농을 비롯한 외국 자본과 기술력에 의존하게 되었다. 무엇보다 이 과정에서 파라과이는 급격한 삼림 황폐화를 경험하게 된다. 농업 발전 정책과 이와 연관된 인프라 건설 프로그램의 결과 한때 파라과이 동부의 85% 이상을 차지했던 대서양림은 1970년대 전체 면적의 73.4%만 남게 되었으며, 1990년대 이후 보다 가속화된 농업 발전 정책으로 인해 1990년대에는 40.6%, 2000년대에는 24.9%만 남게 되었다 (Huang, 2009: 1, 10).

1970년부터 1990년대 중반 사이에는 주로 면화(cotton)와 대두(soybean) 생산과 수출이 파라과이의 농업 발전을 이끌었다. 하지만 1990년대 중반 이후 파라과이의 농업 생산 지형은 다시 전환점을 맞이하게 된다. 이는 1996년 유전자 조작(GM) 대두의 사용이 주변국인 아르헨티나에서 합법화되고, 이후 파라과이로 밀매되어 유입되기 시작하면서 파라과이의 농경지가 점차 유전자 조작 대두 생산지로 전환하게 되었기 때문이다. 주변국들로부터의 유전자 조작 대두 밀매와 다국적 농·기업들의 유전자 조작 대두 합법화 압력에 마주하여 2004년 파라과이 정부는 결국 자국에서 유전자 조작 대두 생산을 합법화하게 된다. 이렇게 파라과이에서 대규모로 생산되며 경작지 면적을 확장시키고 있는 대두(아래 그래프와 지도)는 주로 식물성 기름이나 가축의 사료로 사용되거나 최근 들어 바이오 연료에 대한 관심이 높아지면서 바이오 디젤의 원료로 사용되기도 한다. 그 결과 파라과이 동부 지역에서의 농업 지형은 대규모로 이뤄지는 대두의 단일 경작화로 특징지어지게 된다. 이로 인한 삼림 황폐화율의 증가로 파라과이는 남미에서 두 번째로 삼림 황폐화율이 높은 국가라는 오명을 얻게 된다. 이처럼 1960년대 이후부터 지속된 파라과이의 농업 발전은 특히 동부 삼림 지역에서 숲이 위기에 처하는 직접적인 원인을 제공하였다고 볼 수 있다.



▲ 파라과이 대두 생산 면적(실선)과 생산량(점선) 변화 추이¹⁵⁾



▲ 파라과이 동부 삼림 지역에서의 대두 생산지 (빨간 표시)¹⁶⁾

15)

https://www.researchgate.net/figure/Soy-production-in-Paraguay-including-area-in-cultivation-and-total-yield-annually-from_fig2_320896974 (검색일: 2020.08.18.)

16)

https://www.researchgate.net/figure/Map-illustrating-the-extent-of-soyization-in-southeast-Paraguay-with-the-2015-2016-soy_fig1_320896974 (검색일: 2020.08.18.)

3. 보존을 넘어 숲과 사회의 공존으로

한편, 21세기에 접어들면서 숲의 위기에 대응하기 위한 대안적 시도가 국제사회와 국내외 시민 단체를 중심으로 진행되고 있다. 특히 2000년대 이후 파라과이 숲의 위기에 대응하기 위한 노력은 다양한 대안 정책으로 시도되었는데, 대표적으로는 RTRS(Roundtable on Responsible Soy, 책임성 있는 대두 생산 협의장), 혼농임업(agro-forestry) 등을 들 수 있다. RTRS는 2000년대 초부터 남미의 대두 산업이 아마존과 대서양림 지역에서의 삼림 황폐화의 주요 요인이라는 비판이 높아지면서 남미 대두의 주요 수출지인 유럽을 중심으로 대두 산업에 대한 보이콧 움직임이 거세어진 배경에서 형성되었다. 대두 기업, 국제 환경 NGOs, 대두 생산 주요 국가 등 대두 생산과 관련된 다양한 이해당사자들이 모여 보다 책임감 있는 대두 생산을 통해 대두 생산이 가져올 생태·사회적 문제를 최소화하기 위해 노력하고, 이러한 문제에 대한 국제 사회의 우려를 불식시키기 위한 생산 인증제를 마련하는 장이 형성되었다.

하지만 수년이 지난 현재 RTRS에 유용성에 대한 비판이 다수 존재하는 것으로 보인다. 무엇보다 RTRS의 논의의 장에 대두 생산 과정에서 가장 큰 피해를 볼 수 있는 생산 지역의 영세 농민들이나 원주민들의 참여가 배제되면서, RTRS가 대두 산업계의 그린 워시(green wash, 산업을 지속하여 발전시키기 위해 친환경적 이미지를 내세우는 행위)일 뿐이라는 비판에서 여전히 자유롭지 못한 것으로 보인다. 실제 운영에서도 RTRS가 강조하는 토지 이용의 효율성 논리는 대두 생산이 이뤄지는 농장에서 효율적이고 환경 친화적으로 작동하지만, 대두 생산 농장 외곽으로 쫓겨난 영세 농민들이나 원주민들의 삶에 여전히 무관심하기 때문에 간접적인 방식으로 삼림 황폐화를 가져오는 부작용을 낳고 있다고 비판받고 있다. 대두의 경작지가 확대되면서, 영세 농민이나 원주민들은 살고 있던 지역에서 밀려나는 경우가 허다하게 발생한다. 이 경우 생계 수단에 대한 대책이나 대안 없이 기존의 살던 곳에서 밀려난 주민들은 도시로 이주하기도 하지만 상당수의 경우 천연림을 새롭게 불태우고 개간하여 생계 공간을 마련하게 된다. 이는 대두 산업이 직접적으로 삼림 황폐화에 영향을 미치지 않을지라도 지역 상황에 대해 제대로 이해하지 못하고 경작 면적을 늘려갈 경우, 간접적인 형태로 삼림 황폐화에 영향을 미칠 수 있음을 반증한다.

그렇다면, 숲의 위기에 대한 해결책은 없는가? 최근 연구에서 주목하고 있는 파라과이 동부지역의 소규모의 혼농임업(agro-forestry) 사례를 통해 숲의 위기를 극복할 수 있는 대안적 접근에 대해 생각해보며 본 절을 마무리 하고자 한다. 기후 변화 협약 이후 숲의 생태적 가치가 국내외적으로 주목을 받으면서, 삼림 황폐화가 가속화되고 있는 지역에서의 조림 사업이 확대되고 있다. 조림 사업에서 대표적으로 선택되는 수종인 유칼립투스(桉樹)는 단기간에 빨리 자라고, 조림 비용이 다른 수종에 비해 상대적으로 저렴하며, 그 상업적 가치 또한 높다. 하지만 유칼립투스가 대규모로 조림된 지역에서 발생하는 생태·사회적 영향에 대한 비판 또한 만만치 않다. 유칼립투스의 경우 수분 흡수율이 매우 높으며, 전통적인 생태계 질서에 교란을 줄 수 있고, 무엇보다 대규모로 단일 경작될 경우 생물 다양성을 유지하는데 크게 도움이 되지 않는다. 이 때문에 유칼립투스를 선택한 조림 사업에 대

한 환경단체들이 점차 비판의 수위를 높이고 있는 것이다. 이러한 상황에서 최근 산림 황폐화에 대한 해결책으로 제시되는 대안 중 하나는 유칼립투스의 소규모 재배이다. 이 경우 지역 사회의 영세 농민들이 유칼립투스를 생계 보안책으로 쓰면서, 더 이상의 천연림을 파괴하지 않아도 생계를 유지할 수 있고, 소규모로 조림하여 단일 수종의 대규모 경작이 미칠 수 있는 생태계에 대한 영향을 최소화하며, 생태·사회적인 지속 가능성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

RTRS에서 지적되었던 문제는 대두 산업과 연관된 주요 세력들이 참여하여 대두 산업이 삼림에 미칠 수 있는 생태적 영향을 최소화함과 동시에 제한된 토지 내에서의 대두 생산 효율성을 높임으로써 지속 가능한 발전을 도모한다는 것이었다. 하지만 이 과정에서 주요 이해 당사자 일 수 있는 지역 주민들의 생계 방식과 불평등한 토지 분배 구조에 대해 고려하지 않음으로써 대두 생산 과정에서 배제된 영세 농민이나 원주민들이 자의반 타의반으로 천연 삼림 지역을 새롭게 개간하게 됨으로써, 삼림 황폐화 문제 해결에 한계를 남겼다고 지적되었다. 이와 달리, 최근 시도되고 있는 소규모의 혼농임업의 경우 지역 주민들의 생계와 숲의 보호라는 상충할 수 있는 목표를 소규모의 유칼립투스 조림으로 조율함으로써, 지역의 생태·사회적 균형을 유지하는데 일정 부분 성공을 거두었으며, 이러한 정책 결정과 이행과정에서 지역 주민들의 참여를 적극적으로 도모하였다는 점이 이러한 성공의 배경으로 지적되고 있다.

이상에서 우리에게 다소 멀게 느껴졌던 파라과이에서 숲과 사회의 관계가 역사적으로 어떻게 변화해 왔는가에 대해 간략하게 살펴봄으로써 숲의 위기와 숲의 기회를 고찰해보았다. 마떼 차를 마시는 전통은 과라니 원주민에게서 기원했다고 알려져 있다. 이들은 스페인 정복자들이 지역에 당도하기 이전부터 숲의 섭리를 이해하며 숲에서 얻을 수 있는 마떼를 다양한 방식으로 음용하며, 현세대까지 전해주고 있다. 하지만, 20세기 중반 이후 파라과이의 농업 발전 과정에서 숲은 사회 혹은 사람과 공존하던 대상에서 미개발 혹은 저개발된 황무지로 인식되었으며, “발전”이라는 목표를 위해 농경지로 개간되었다. 숲이 존재하던 파라과이 동부 지역의 땅은 국가 정책과 많은 파라과이 농민들, 그리고 브라질 상업농 등에 의해 면화밭으로 그리고 대두 밭으로 개간되고 경작되었으며, 파라과이는 남미의 대표적인 농업 국가의 면모를 갖추게 되었다. 하지만 이러한 농업 발전으로 인해 새롭게 개간된 농지에서 살던 사람들, 그곳으로 이주 간 농민들의 삶은 크게 나아지지 않았으며, “발전”을 위해 농지로 개간되던 숲은 기후 위기 속에서 황량해진 채 또 다시 국내외적인 관심을 받게 되었다. 최근의 소규모 혼농임업의 성공적 사례는 아마도 숲과 사회 간의 관계 재정립을 요구하고 있는 것이 아닌가 하는 생각을 해본다. “개발”해야 할 대상이 아닌, 스페인 정복 이전의 과라니 족이 그러했던 것과 같이 숲은 인간의 삶과 공존해야 할 자연 주체가 아닌지 생각해 볼 시킨 것 같다.

3절 농산업과 생태적 전환 공간: 아르헨티나의 사례¹⁷⁾

1. 세계 식량 위기와 유전자조작(GM)종자의 신화

2020년 출간된 세계 식량 위기에 대한 보고서 (Global Network Against Food Crises 발간)¹⁸⁾에 따르면 2019년 전 세계 55개국의 1억 3,500만 명의 인구가 심각한 식량 위기에 처해있다고 한다. 2007년에서 2008년 사이 세계 식량 가격이 급격하게 상승하면서 우려를 불러일으켰던 식량 위기에 대처하기 위해 전 세계가 해결책을 찾고자 노력한 것을 고려한다면 실망스러운 결과가 아닐 수 없다. 2000년대 말 세계는 식량 위기와 함께 에너지 위기, 기후변화 위기와 같은 복합적인 위기에 처하게 되었다. 이러한 복합적 위기에 대한 하나의 해결책으로 제시된 것이 유전자조작(GM)종자이다. 유전자조작(GM)종자의 우수성을 강조하는 사람들은 이 기술이 인류가 복합적인 위기로부터 벗어날 수 있게 해주는 해결책이라고 주장했다. 반면 비판자들은 실제 유전자조작(GM)종자 경작이 생태·사회적으로 부정적인 영향을 유발하기 때문에 유전자조작(GM)종자의 사용을 금지해야 한다고 소리 높여 주장해오고 있다.

유전자조작(GM)종자 기술은 20세기 중반 농업 생산력을 급격하게 증대시켜 녹색혁명으로 일컬어지는 농화학 기술 발전에 이어 제2의 녹색혁명이라 지칭될 만큼 농업 기술 발전사에서 혁신적인 전환점으로 꼽힌다. 20세기 후반 생명과학기술의 급속한 발전으로 서로 다른 종의 유전자를 교합하여 형질 전환을 한 종자 생산이 가능해 진 것이다. 인류가 이끈 과학기술의 눈부신 발전과 함께, 형질 전환된 종자는 단순히 농산물의 생산력을 높여줄 뿐만 아니라 섬유, 연료, 사료 등의 용도로 복합적으로 쓰일 수 있는 만능 작물¹⁹⁾을 생산해 낼 수 있게 된 것이다. 만능 작물로는 콩, 옥수수, 사탕수수, 기름야자나무(oil palm) 등이 있다. 대표적인 유전자조작(GM)종자로 알려진 콩(이하 GM콩)은 20세기 후반 이후 브라질, 아르헨티나, 파라과이, 볼리비아, 우루과이 등 남미의 많은 국가들에서 생산되고 있다.

특히 19세기 말부터 세계 주요 곡물과 육류 공급지로 알려진 아르헨티나에서의 콩 생산은 1960년대 말에 기원을 두고 있는 것으로 알려져 있는데, GM콩의 경우는 1990년대 중반 이후 합법적으로 생산되기 시작했다. 1990년대 경제위기와 함께 아르헨티나 정부가 시장 개방 정책을 적극적으로 도입하던 맥락에서 아르헨티나의 주요 곡창지대인 팜파(Pampa) 지역에서 GM콩이 경작되기 시작한 것이다. 아르헨티나는 GM콩 경작이 남미에서 가장 먼저 합법화 된 국가이며, 현재 미국, 브라질에 이어 세계 3위의 콩 생산국이자 수출국이다.

1996년 아르헨티나에서 GM콩 경작이 합법화 될 당시에는 위기에 처한 아르헨티나 농업에 대한 해결책이자 적은 농약으로도 생산량을 늘릴 수 있는 친환경적이고도 비용 효율적인 농법으로 소개

17) 본 장은 저자의 글 ‘아르헨티나 유전자조작 콩의 신화와 실제’에 기반하고 있다.
https://blog.naver.com/korea_she/222098275763

18) https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC_2020_ONLINE_200420.pdf

19) 이렇게 복합적인 용도로 동시에 활용할 수 있는 유전자 조작 작물을 영미권 학계에서는 플렉스 작물 (flex crops)이라고 부른다.

되었다. 또한 GM콩 경작과 수출을 통해 아르헨티나가 경제 위기 극복은 물론 지속적인 세계 식량 공급처로서의 역할을 할 수 있을 것으로 기대되었었다. 하지만 아르헨티나의 대초원은 GM콩의 경작의 확대와 함께 “녹색사막”으로 바뀌어버렸다는 비판받고 있을 뿐 아니라 세계 식량 공급 국가로서의 아르헨티나의 자부심에도 타격을 주고 있는 것으로 지적된다. 아르헨티나에서 발간된 한 보고서는 GM 콩 생산과 수출이 국가 경제를 주도하던 2012년 아르헨티나 전체 가구 중 약 11.2% (약 550만 명)가 식량 위기를 겪고 있는 것으로 발표했다 (Feeney and MacClay, 2016: 2). 아래에서는 19세기 말 이래 아르헨티나 뿐 아니라 세계의 식량 공급의 중심지 중 하나로 손꼽힌 팜파(pampa) 대초원 지역에 대해 살펴보고, 20세기 말부터 가속화된 GM콩 경작이 이 지역 경관을 어떻게 변화시켰는지 살펴보기로 한다. 이를 통해 인류가 마주한 중층 복합적인 위기에 대한 해결책으로 손꼽히는 유전자조작(GM)종자의 신화가 아르헨티나에서 어떠한 함의를 가지고 있는지 성찰해 보자.

2. 세계적인 곡창지대 팜파(Pampa)의 아르헨티나

지리적으로 아르헨티나 팜파 지역(부에노스아이레스 주, 산타페 주, 코르도바 주, 엔트레리오스 주, 라팜파 주 포함)과 우루과이, 브라질 최남단의 히우그란지두술(Rio Grande do Sul) 주에 걸쳐 펼쳐진 광활한 대초원을 팜파(Pampa)라고 부른다 (아래 지도). 아르헨티나 국토의 약 20% (65 km²)를 차지하는 팜파 지역은 소가 사람보다 많다고 할 정도로 목축업과 농업에 적합한 환경으로 알려져 있다. 이곳에서 자유로운 유목생활을 영위하며 팜파 지역을 비옥한 목초지와 경작지로 바꾸는데 일조한 전통적인 gaucho(아르헨티나와 우루과이의 카우보이를 일컫는 용어)는 19세기 말경 아르헨티나의 농·목축업이 세계 자본주의 경제의 흐름에 통합되면서 그 운명을 다했다. 하지만 gaucho는 오늘날에도 아르헨티나의 비옥하고 풍요로운 팜파를 대표하는 문화적 상징으로 남아있으며, gaucho들의 소고기 요리 방식인 아사도(asado, 숯불에 내장을 제거한 소를 통째로 구워 요리하는 방식)는 여전히 아르헨티나를 대표하는 요리 중 하나로 남아있다 (아래 사진).

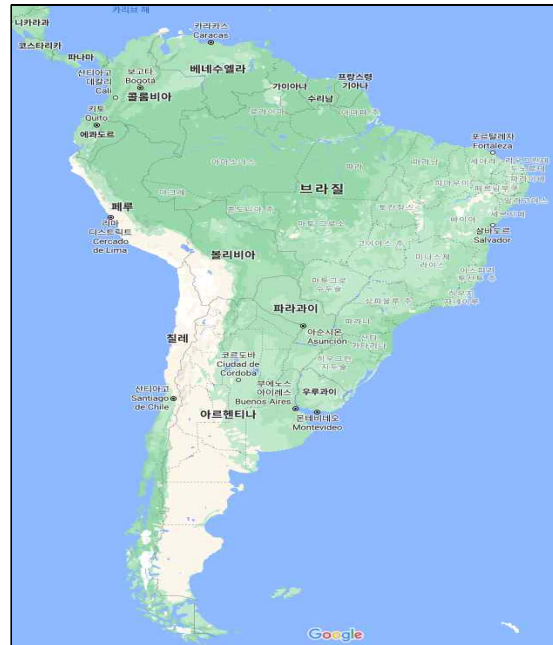
gaucho와 아사도와 같은 아르헨티나의 대표적인 문화적 코드를 품고 있는 팜파 지역은 오늘날 아르헨티나 정치, 경제, 사회 문화에서 핵심적인 지역으로 자리 잡았는데, 그 역사적 기원은 19세기 말엽으로 거슬러 올라간다. 이 시기 영국을 위시한 유럽 국가들에서는 산업화 발전이 심화됨에 따라 도시 노동자들에게 저렴하게 제공할 곡물과 육류에 대한 수요가 증가하게 된다. 1810년 스페인으로 부터 독립한 이후 약 반세기이상의 기간 동안 국내 정치적 소용돌이를 겪은 뒤 19세기 말 경 정치적 안정을 확보한 아르헨티나는 유럽의 산업 선진국에 육류와 곡물을 제공할 자연환경을 이미 갖추고 있던 터였다. 육류 가공 기술과 냉동육 가공 처리 기술, 선박 기술 등의 기술 발전과 함께 농업과 목축업에 유리한 환경을 가진 팜파 지역은 19세기 말부터 세계의 육류 및 곡물(주로 밀, 옥수수, 아마씨 등) 공급처로 자리 잡게 된다.

목축업에 비해 상대적으로 많은 노동력을 필요로 하는 곡물 생산의 경우 19세기 말에서 20세기 초엽 사이의 남유럽 이민인구 유입으로 본격적으로 발전하게 된다²⁰⁾. 당시 남유럽의 대기근과 아르헨

티나 정부의 적극적인 유럽 이민 유입 정책으로 스페인과 이탈리아 출신의 많은 이민자들이 아르헨티나의 팜파지역에 정착했다.²¹⁾ 팜파 지역으로의 이민 인구 유입은 이 지역이 아르헨티나를 대표하는 곡창지대로 발전하는데 한 몫 했다. 이렇게 19세기 말 이후 아르헨티나는 세계자본주의 경제로의 통합 과정에서 세계 주요 식량 생산국이자 수출국으로 자리매김하였다.



▲ 팜파 지도²²⁾



▲ 남미 지도 (구글맵)



▲ 가우초의 모습²³⁾



▲ 아사도 조리 모습²⁴⁾

20) 유럽중심의 이민자 유입 정책은 오늘날 아르헨티나의 인구 구성에서 코카서스계 유럽인의 비중이 높아진 이유 중 하나이기도 하다.

21) 물론 초기 팜파 지역에 정착했던 유럽 이민자들 중 다수는 이후 아르헨티나의 전통적인 대지주 계급의 기득권에 밀려 부에노스아이레스를 비롯한 대도시로 이주하여 도시노동자 계층을 형성하기도 한다. 이들은 20세기 중반 아르헨티나의 대표적인 정치 지도자로 알려져 있는 후안 페론의 지지 계층이 된다. 후안 페론의 아내였던 에바 페론은 아르헨티나에서 가난한 자들의 어머니로 여전히 국민적인 추앙을 받고 있는데, 한국에서는 마돈나가 열연했던 “에비타”라는 영화와 동명의 뮤지컬로 더욱 잘 알려져 있다.

22) <https://en.wikipedia.org/wiki/Pampas#/media/File:PAMPAS.png> (검색일: 2020. 9. 16)

23) <https://www.worldnomads.com/explore/south-america/argentina/the-gaucha-culture> (검색일: 2020.9.16)

24) <https://cz.pinterest.com/pin/491736853057794569/> (검색일: 2020. 9. 16)



▲ 아르헨티나 팜파의 전경²⁵⁾

3. 아르헨티나 GM콩의 신화

20세기 이후 아르헨티나 농업의 발전 단계는 크게 두 개의 시기로 구분해 볼 수 있겠다. 첫 번째는 1940년대 중반이후부터 군사독재정권(1976-1982)이 들어서기 이전까지 자본 집약적인 (수입대체)산업화 발전이 진행된 시기로, 이 시기 동안 아르헨티나 정부는 산업화를 주된 경제 발전의 목표로 삼았기 때문에 상대적으로 농업 부문은 침체되었다. 두 번째는 본 절에서 보다 집중적으로 다루는 시기로 경제위기를 극복하기 위해 아르헨티나가 시장 개방정책을 시행하는 1990년대부터의 시기이다. 물론 1970년대 중반 군사독재정권이 들어서면서 부터 경제자유화 정책을 재도입하기 시작했지만 실제 시장 개방의 정도가 심화된 것은 1990년대 경제위기에 따른 경제 구조 개혁 정책이 시행되면서 부터라고 할 수 있다.

20세기 말 아르헨티나 농업 부문과 관련해서 두드러진 특징 중 하나는 농업 생산 구조가 양분화된 것이다. 1990년대 시장 개방과 무역 자유화 정책의 시행과 함께 농민들에 대한 국가의 지원 규모가 급격하게 축소되면서 개방된 시장에서 경쟁력을 가지지 못한 농민들은 농사를 지속하는데 어려움을 겪게 된다. 중소규모의 토지에서 농사를 짓던 농민들은 이전과 같은 소득을 확보하기 어려워지면서, 다른 경제활동을 병행하며 농사 활동을 이어나가거나 이도 여의치 않을 경우 일자리를 찾아 농촌을 떠나야하기도 했다. 특히 1990년대 경제 위기와 함께 농산물 가격이 하락하면서 빚더미로 인해 농사를 포기해야하는 농민들이 속출하기도 했다 (Paz et al. 2019: 695). 다른 한편 수출 경쟁력을 가진 대규모 자본농과 농산업 기업은 개방된 시장과 자유화된 경제 조건에서 농업을 한층 발전시키게 된다. 이처럼 1990년대 이후 아르헨티나는 다른 라틴아메리카 국가들과 마찬가지로 농업 구조의 양분화가 심화되었다.

이렇게 양분화 된 농업 구조 하에서, 1996년 아르헨티나 정부가 GM콩 경작의 합법화를 결정했을 때 상당수의 팜파 지역 농민들이 GM콩 경작을 거부감 없이 받아들인 것은 당시 이들이 처했던 농

25) <https://en.wikipedia.org/wiki/Pampas> (검색일: 2020. 9. 16)

업 생산의 어려움과 이를 해결하는 데 적합한 대안이라는 믿음이 크게 작용했던 것으로 보인다. 당시 팜파 지역은 경제 위기에 따른 농산물 가격 하락이라는 문제 뿐 아니라 그 동안의 집중적인 영농에 따른 토질 악화로 생산성을 향상시키는 데 어려움을 겪고 있었다 (마리-모니크 로뱅, 2009: 419). 아르헨티나에 도입된 GM콩은 세계적인 화학기업이자 종자기업으로 알려진 몬산토 사(社)의 라운드업 레디(Roundup Ready) 종자였는데, 라운드업 레디는 몬산토 사(社)가 만들어낸 제초제인 라운드업(Roundup)에 저항력을 가지도록 유전자 조작된 종자이다. 간단히 말해, 라운드업 레디 종자를 파종한 뒤 라운드업 제초제를 뿌리면 라운드업 레디 종자 이외의 다른 식물이나 풀은 모두 죽게 되는 원리를 이용한 것이다. 이 종자 기술을 개발하여 아르헨티나에서 시판한 몬산토 사(社)와 이를 합법화한 아르헨티나 정부의 주장은 라운드업 레디 종자의 사용으로 제초제와 같은 농약 사용이 급격하게 줄어들 것이기 때문에 경제적이고 친 환경적이라는 것이었다. 또한 라운드업 레디 종자의 경우 파종 이전에 많은 노동력을 필요로 하던 경운 작업을 생략하고 파종할 수 있기 때문에 노동력 절감의 효과 뿐 아니라 토질 악화로 고생하던 팜파 지역 농민들에게 해결책이 될 수 있다는 것이었다.

이렇게 비용 효율적이고 친환경적인 라운드업 레디 종자와 라운드업 제초제를 통한 GM콩 생산은 몬산토 사(社)와 아르헨티나 정부의 적극적 홍보와 금융 대출지원, 농민들의 적극적 참여로 빠른 속도로 팜파 지역에 확산되게 된다. GM콩 경작의 빠른 확산과 함께 정부는 GM콩 수출이 미칠 경제 발전 효과는 물론 기아 문제와 환경 문제를 해결하는데 적합할 대안이 될 것임을 적극적으로 피력했다. 1997년 이후 GM콩 경작지는 매년 평균 726,000 헥타르 씩 증가하여 2015년에는 아르헨티나 전체 경작지의 약 52%에 이르는 2천만 헥타르를 차지했다 (Leguizamón, 2016: 314). 현재 아르헨티나에서 생산되는 콩은 거의 100% GM콩이다. 2000년대 이후에는 식물성 오일, 가축사료, 바이오 디젤 등에 대한 국제 수요의 증가와 함께 GM콩 수출도 빠르게 증가하였는데, 정점이었던 2002년에서 2012년 사이 아르헨티나의 콩과 콩부산물 수출이 아르헨티나 전체 수출 평균의 23%를 차지했다 (Leguizamón, 2016: 316). 아르헨티나에서 GM콩의 생산과 수출이 늘어나면서 GM콩은 전통적인 농업 생산 지역인 팜파 지역 뿐 아니라 북부 지역까지 경작지가 크게 확대되었다.



▲ 아르헨티나 GM콩 경작지 모습²⁶⁾

26) <http://americapampa.com/en/agriculture/> (검색일: 2020. 9. 16)

4. 아르헨티나 GM콩 경작의 실제

이와 같은 GM콩 경작지의 확산으로 인해 아르헨티나 농촌 사회는 생태·사회적인 측면에서 다음과 같은 변화를 겪게 된다. 첫 번째는 전통적인 농업 생산 지역에서의 변화로 팜파의 농민들 뿐 아니라 국내외 자본들이 앞 다투어 경제적 효율성이 높고 친환경적이라고 알려진 GM콩 경작에 투자를 하게 되면서 이전부터 이 지역에서 생산해 온 작물(대표적으로는 밀, 옥수수, 아마 씨 등)과 가축(소)의 생산량에 변화를 가져오게 되었다. 예를 들면, 1988-2003년 아르헨티나 낙농업 규모는 절반으로 줄어들었으며, 그 결과 소의 나라로 알려졌던 아르헨티나는 우유를 이웃 국가 우루과이에서 수입하기도 하였다 (윌리엄 엔달, 2009: 222). 1996년에서 2002년 사이 쌀(-44%), 옥수수(-26%), 해바라기(-34%), 돼지고기(-36%) 등의 생산도 감소하면서 기초 식량 가격이 상승하는 결과를 가져오기도 했다 (리-모니크 로뱅, 2009: 416). 또한 GM콩 경작지 확보 경쟁과 함께 지가가 상승하면서 토지에 대한 투기 행렬이 이어지기도 했다. 이 과정에서 영세한 규모로 농사를 짓고 있던 농민들은 토지를 잃고 도시 빈민가로 밀려나기도 하였다. 이처럼 팜파 지역은 다양한 곡물과 육류를 생산하던 전통적인 농업 지대에서 GM콩이라는 단일한 작물을 경작하는 지역으로 변화하게 되면서 “녹색사막화 현상”을 만들어내게 되었고, GM콩 생산 확대는 세계적인 식량 공급지라는 아르헨티나의 오랜 명성에도 오명을 남기게 되었다. 2000년대 중반 아르헨티나 정부는 식량 공급 안정성을 확보하기 위해 농업 수출세를 도입하고 식량 수출 쿼터제 및 빈민을 대상으로 한 식량 배급제를 실시하기도 하였다.

두 번째는 GM콩 생산이 사용되는 제초제 라운드업 사용에 따른 보건환경 위협과 환경오염 문제를 들 수 있다. 라운드업은 라운드업에 맞춰 유전자 조작된 라운드업 레디 종자를 경작할 때 사용되기 때문에 이전과 같이 많은 제초제 사용을 줄여 친환경적일 것이라는 기대와는 달리 라운드업에 내성을 가지는 슈퍼잡초가 등장하기 시작하면서 제초제 사용을 오히려 늘리게 되는 결과를 가져왔다. 이 과정에서 토양, 수질, 공기 등의 환경이 오염되는 문제를 발생시켰다. 또한 글리포사이트라는 성분을 포함하고 있는 라운드업은 대규모 GM콩 경작지에서 대량으로 살포되는 과정에서 농민들이나 경작지 주변 지역 주민들이 라운드업에 중독되는 사고를 다수 발생시켰다. 대표적인 사례로는 팜파 지역 코르도바 주의 이투사잉고(Ituzaingo) 마을에서 발생한 제초제 중독 사례로 주민들은 여전히 진상 조사와 피해 보상을 요구하고 있는 상황이다.

마지막으로 전통적인 상업 농업 지역이 아닌 아르헨티나 북부 지역으로 GM콩 경작지가 확대되면서 이 곳에 살고 있던 원주민이나 농민들의 공유지 박탈 문제가 발생하였다. 또한 경작지 확대를 위해 지역의 삼림을 벌목하면서 삼림 황폐화의 문제에 대한 비판 역시 끊이지 않고 있다.

5. 유전자조작(GM)종자의 신화와 생태·보건적 안전을 생각하며

이상에서 우리는 아르헨티나 사례를 통해 GM 종자가 인류가 대면한 중층 복합적 위기의 해결책

이라는 신화는 실제 모습과 괴리가 있었음을 확인해 보았다. 하지만 이와 같은 신화와 실제 간의 간극은 비단 GM콩에서 나타나는 문제만은 아닐 것이다. 과학과 기술의 발전이 인류에게 모두 부정적인 영향만을 미치지 않는다. 아르헨티나의 일부 농민들은 GM콩 생산을 통해 수익을 늘리면서 이전보다 풍족한 삶을 살 수 있게 되었고, 아르헨티나는 GM콩 수출을 통해 경제 성장을 구가할 수 있었다. 그렇다면 이 지점에서 우리는 지구의 생태 건강과 인간의 보건 안전을 위해 어떤 지점을 생각해 볼 수 있을까?

GM종자는 개발 초기 세계 식량 위기, 에너지 위기, 기후 변화 위기와 같은 현 인류가 마주한 중층 복합적 위기를 해결할 수 있는 대안으로 많은 관심을 받았다. 그동안 인류는 과학기술과 산업화 발전을 통해 진보를 거듭해 왔고 이와 함께, 식습관, 에너지 소비 등의 많은 변화를 가져왔다. 멈추지 않고 지속될 것으로만 여겨졌던 그동안의 발전 방식은 20세기 말 이후 여러 가지 위기를 발생시키면서 인류에게 성찰할 기회를 제공하고 있는 것으로 보인다.

도시화와 함께 증가하게 된 육식 수요는 가축을 목초지가 아닌 공장식 가축 사육장(피드롯)으로 보냈다. 고기가 될 운명으로 태어난 동물들은 더 이상 목초지에서 풀을 뜯어 먹으며 살 수 없게 되었다. 동물들은 최신식으로 지어진 사육장에서 옥수수나 콩으로 만들어진 사료를 먹으며 빠른 속도로 살찌워져야 했다. 또 다른 한쪽에서는 사육장의 동물들이 먹을 사료를 만들어 내기 위해 형질 전환된 옥수수나 콩을 대규모로 길러낸다. 이 과정에서 목초지에서 방목되던 소는 그동안 풀을 뜯어 먹던 목초지를 잃게 되었고, 다수의 농민들은 전통적으로 경작하던 농지를 잃고 도시 빈민가를 떠돈다. 그리고 지구의 탄소 흡수원이자 지역 주민들에게 다양한 쓸모를 제공하던 열대 우림의 나무들은 벌목되어 가축 사료 경작지로 다듬어 진다. 지구 한편에선 그동안의 석탄과 석유 등과 같은 화석 연료의 사용으로 야기된 기후 변화 위기와 에너지 위기에 대처하기 위해 바이오 연료의 사용이 필요하다는 협의를 도출해내고, 지구 다른 편에 남아있는 열대우림을 지키기 위해 결의한다. 그런데 그 숲의 나무들은 바이오 연료의 원료가 되는 콩, 옥수수, 사탕수수 등을 경작하기 위해 날마다 벌목되고 있다. 현재 인류의 모습은 어쩌면 끊임없이 위기를 만들어 내고 또 그 위기를 해결하기 위해 끊임없이 무엇인가를 개발해내는 악순환의 고리를 끊지 못하고 있는 것은 아닐까? 이러한 악순환의 고리를 끊어내기 위해 그동안의 우리의 삶의 방식을 비판적으로 성찰해보아야 할 시점인 것 같다.

4절 와인 산업과 생태적 전환 공간: 아르헨티나와 칠레 사례²⁷⁾

1. 남미의 공정무역 와인과 지속 가능한 발전

2020년은 신종코로나바이러스감염증-19(이하 코로나 19) 확산으로 인해 자의 반 타의 반으로 집에 머무르는 시간이 증가한 한해였다. 코로나 19 확산에 따른 사회적 거리 두기 조치로 외출과 외식을 자제하는 가구가 늘어나면서 새로운 소비 패턴이 나타났는데, 대용량 먹거리 및 집밥용 식재료의 소비가 급증하였고 동시에 가정용 주류 판매도 전반적으로 늘어났다²⁸⁾. 혼술족을 넘어 홈술족이 증가하면서 특히 주류 판매 패턴에서는 와인 소비량의 증가가 눈에 띈다.

“이마트가 지난해(2020년) 1월부터 12월까지 주류 매출을 분석한 결과에 따르면 와인 판매 비중은 27.7%로 1위를 차지했다. 관세청 수출입 무역통계에 따르면 지난해 1~11월 와인 수입량과 수입액은 각각 3만8969t, 2억3927만 달러(2599억 원)를 기록했다. 아직 집계가 들어가지 않은 12월 수치를 고려했을 때, 사상 최고치였던 2019년 수입량과 수입액 3만3797t, 2억386만 달러(2214억 원)를 뛰어넘은 수준이다. 특히 이마트 12월 와인 판매량이 작년 동기 대비 81.8% 늘어난 것을 보면 경이로운 기록이다”²⁹⁾.

와인은 이미 특별한 날에 마시는 술에서 일상에서 즐기는 주류로의 경향을 보여주고 있었지만, 코로나 19는 와인 대중화의 속도를 한층 가속화시켰다. 프랑스, 이탈리아, 스페인 등과 같이 전통적으로 와인을 생산해온 유럽이 아닌 남미의 최남단에 위치한 나라인 칠레와 아르헨티나에서 생산된 “신세계 와인”의 수입은 이러한 와인 대중화에 한몫을 했다.

그렇다면 칠레와 아르헨티나의 와인 산업은 언제부터 지금과 같이 성장하게 되었을까? 본 절에서는 칠레와 아르헨티나에서 와인 산업이 성장하게 된 배경을 살펴보고, 이들 국가에서의 와인 생산 과정에서 나타나는 생태·사회적 영향에 대해 검토해본 후 “공정무역 와인”이 지속 가능한 발전에 가지는 의미와 가능성에 대해 생각해보기로 한다. 공정무역은 생산의 세계화와 함께 주로 북반구에서 소비되는 상품의 품질 뿐만 아니라 상품을 생산하는 남반구 지역 생산자의 생계와 노동 조건, 생산 지역의 환경까지 함께 고려하는 지속 가능한 발전을 위한 대안적 무역 형태를 의미한다. 와인이 공정무역 시장에 진입한 것은 비교적 최근의 일로 2003년 남아프리카 공화국에서 처음 공정무역으로 거래되는 와인이 등록되었으며, 이후 칠레, 아르헨티나, 레바논의 생산자들이 참여하고 있다.

27) 본 절의 내용은 저자의 글 ‘남미 공정무역 와인과 지속 가능한 발전을 위한 고찰’에 기반하고 있다.
https://blog.naver.com/korea_she/222221789236

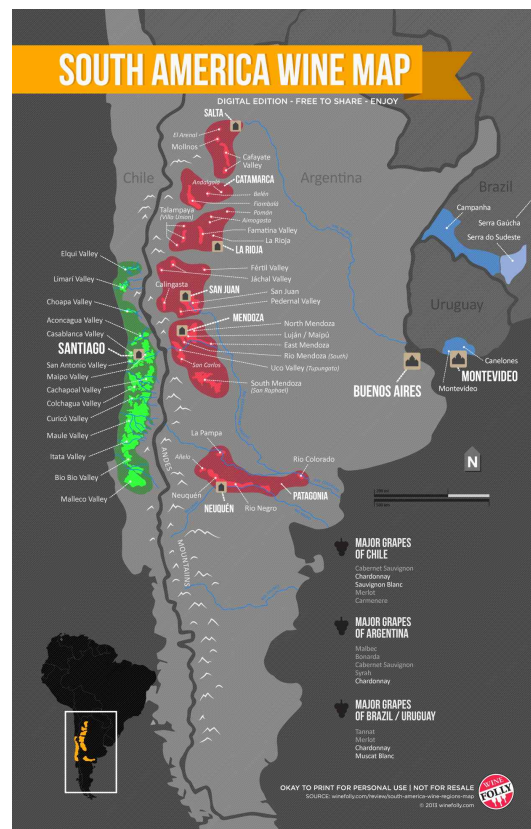
28) “코로나 여파에 대용량 식자재 소비 늘었다”, 〈경향비즈〉 06 FEB 2020.
http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=202002061450001 (검색일: 2021. 1. 19.)

29) “주류시장 지각변동... 와인·막걸리 방긋, 소맥·위스키 올상”, 〈METRO〉 11 JAN 2021
<https://www.metroseoul.co.kr/article/20210111500420> (검색일: 2021. 1. 19.)

2. 신세계 와인과 와인의 대중화

와인은 1980년대 말까지만 해도 주로 프랑스, 스페인, 이탈리아 등 유럽의 몇몇 국가에서 생산되고 소비되었는데, 1990년대 이후 생산과 소비의 세계화와 함께, 칠레, 아르헨티나, 호주, 뉴질랜드, 남아프리카 공화국, 아르헨티나, 미국 등 신세계 국가들도 국제 와인 시장에 대한 참여를 늘려나갔다 (서지현, 2018: 121). 1976년 개최된 국제 와인 대회에서 프랑스 산 와인과 신생 와인 생산국인 미국 산 와인에 대해 펼쳐진 블라인드 테스트에서 미국 산 와인이 승리하게 된 “파리의 심판” 사건은 와인 소비가 세계적으로 확대되는데 중요한 전환점을 마련해주었다 (서지현, 2018: 122). 이와 함께, 건강과 다양한 취향 등을 함께 고려한 소비자의 주류 취향 변화 역시 와인의 대중화에 한몫했다.

국제 와인 시장에 신생 와인 생산국들이 진입할 수 있게 된 것은 이와 같은 새로운 와인 소비자들의 확대가 중요한 역할을 했는데, 이들은 신생 와인 생산국들에서 생산되는 비전통적인 와인의 맛과 향에도 유연한 소비 취향을 보였던 것이다 (서지현, 2018). 1990년 이후에는 이러한 와인 소비의 세계화에 부응하고, 국가 경제 성장을 위한 새로운 동력원으로써 와인 산업의 가능성을 인식한 남반구 국가들의 참여가 두드러졌는데, 대표적인 국가가 남미의 남단에 위치한 칠레와 아르헨티나이다 (아래 지도).



30) <https://blog.naver.com/wiznethq/222161961918> (검색일: 2021.1.20.)

3. 칠레와 아르헨티나 와인 산업의 명암

수십 년간 와인을 생산하고 수출해 왔지만, 칠레가 현재와 같은 세계 10대 와인 생산국이자 수출국으로 자리 잡게 된 것은 1990년대 이후 국가 경제 성장을 위해 수출용 와인 생산을 본격화 하면서부터이다. 특히 확대된 시장 기회에 부응하고 상품을 차별화하기 위한 와인 생산 기술 향상 및 수출 활성화를 위해 정부가 정책적, 제도적 지원을 하면서 와인 산업이 크게 성장하게 된다 (서지현, 2018). 그 결과 와인 생산 지역은 주로 관개 시설 및 교통 접근성에서 와인 생산과 수출에 유리한 중부 고원지대에 집중되었다 (위의 지도 참고). 칠레의 수도 산티아고를 중심으로 한 메트로폴리탄 지역 남부의 광활한 와인 생산지에서 새로운 와인 제조 기술이 도입되면서 칠레 와인 수출은 일대 부흥기를 맞이하게 된다 (서지현, 2018).

한편, 칠레와 국경을 접하고 있는 아르헨티나 역시 세계 5위의 와인 생산국이자 수출국으로 신 세계 와인의 선두 주자이다. 전통적으로 아르헨티나 와인은 대량 생산과 대량 소비 체제하에서 주로 낮은 품질의 국내 소비용 테이블 와인 생산에 주력해왔다 (Staricco and Ponte, 2015: 69). 1970년대 초에서 1980년대 말 사이 국내 소비의 지속적인 감소와 초과 공급으로 위기를 겪기도 했지만, 아르헨티나 와인 산업 역시 1990년대 수출용 와인 생산에 주력하면서 전환기를 맞이하게 된다 (Staricco and Ponte, 2015: 69; Herman, 2019a: 8). 칠레 와인과 마찬가지로 대중의 입맛에 맞는 양질의 수출용 와인 생산을 위해 해외 자본과 국내 대형 투자자들이 기술과 인프라에 투자하기 시작했다 (Staricco and Ponte, 2015: 70). 그 결과 아르헨티나의 와인 생산은 국내용과 수출용으로 양분화되었으며, 수출용 와인은 주로 전통적인 와인 생산지인 멘도사 주에서 이뤄지고 있다 (Staricco and Ponte, 2015: 68). 멘도사 주에서 생산되는 와인은 아르헨티나 전체 와인 생산의 약 75%를 차지한다 (Castex, et al. 2015: 3).

그러나 와인 산업이 칠레와 아르헨티나 양국에서 1990년대 이후 국가 경제 성장을 위한 중요 수출 동력이 되었음에도 불구하고, 그 성장의 혜택이 모두에게 주어진 것은 아니었다. 와인 산업 뿐만 아니라 칠레의 먹거리 산업 전반이 수출을 통해 크게 발전하였음에도 불구하고, 대부분 농촌 경제는 단일 경작화, 열악한 노동 환경, 부정적인 환경 영향으로 다양한 측면에서 발전의 한계를 노정했다 (Herman, 2019b: 54). 특히 대부분의 와인 포도 생산자들은 영세한 농민들이거나 저임금으로 고용된 비정규직 노동자들인 경우가 많았고, 이들은 주로 대형 와인 기업들이 지배하고 있는 산업 구조에서 혜택으로부터 소외되는 경우가 허다하다고 지적된다 (Herman, 2019b: 54).

또한, 수출용 와인 생산이 확대되는 과정에서 발생하는 환경 영향도 무시할 수 없다. 예를 들면, 아르헨티나 서부 중앙 안데스 근처에 위치한 주요 와인 생산지 중 한 곳인 멘도사 주는 건조~반건조 기후대로 와인 생산이 확대됨에 따라 물과 토지 이용에 대한 압력 증가하고 있다고 지적된다 (Castex, et al. 2015: 1). 이 지역의 주요 수원지는 안데스 고산 지역의 빙하가 녹아 스며든 지하수로 약 80%가 농업용수로 사용되는데, 농업용수의 약 70%는 와인 생산에 집중되어 있다

31) <https://winefolly.com/deep-dive/south-america-wine-regions-map/> (검색일: 2021. 1. 20)

(Castex et al. 2015: 3). 기후 변화와 함께, 지역 수자원 이용의 불안정성이 높아지면서, 아르헨티나의 허약한 수자원 관리 규제는 지역의 물 위기는 물론이고 와인 산업 자체의 지속 가능성에도 의문을 제기한다.

이처럼 와인 산업은 1990년대 이후 전 세계적인 수요 증가와 함께, 칠레와 아르헨티나에서 경제 성장을 위한 주요 수출 동력으로 중요한 역할을 했다. 하지만 와인 생산 과정에서 발생하는 생태·사회적 영향은 지속 가능한 발전에 대한 비판을 불러일으키기도 했다. 이에 대한 대안으로 2000년대 초반 이후 일부 남반구 국가들을 중심으로 공정무역에 대한 참여가 시작되었다. 아래에서는 공정무역 와인이 지속 가능한 발전에 던져주는 함의에 대해 고찰해보기로 하자.

4. 공정무역 와인, 윤리적 소비를 통한 지속 가능한 발전으로?

공정무역 운동은 20세기 중반 경 남반구와 북반구 간의 불평등한 국제 무역 구조를 비판하고, 남반구 생산자들이 처한 열악한 경제·사회적 조건 개선을 위한 북반구의 의식 있는 소비자들의 윤리적 소비의 필요성을 주창하며 유럽과 미국의 진보적인 연대 NGOs들을 중심으로 시작되었다 (서지현 2017). 이후 일련의 시행착오와 경험을 축적하며, 운동은 공정무역 상표체제로 발전하게 된다 (서지현, 2017). 1988년 멕시코 남부에 위치한 오아하카(Oaxaca) 주 커피 생산 농민 협동조합과 네덜란드의 비영리단체인 솔리다리단(Solidaridad)의 노력으로 최초의 공정무역 상표인 막스 하벨라르(Max Havelaar)가 형성된 이후 커피뿐만 아니라 차, 초콜릿, 바나나, 옷 등 남반구에서 생산되는 많은 상품 생산과 유통 과정에서 공정무역 상표가 도입되었다 (서지현, 2017). 공정무역 상표의 목표는 생산자와 소비자 간의 거래 절차를 최소화하여, 전자에게 더 많은 소득, 공정한 노동 조건, 생산 환경의 지속 가능성을 담보하며, 후자에게는 지속 가능한 발전을 고려한 윤리적 소비의 기회를 제공하는 것이다 (서지현, 2017).



▲ 멕시코 오아하카 주³²⁾



▲ 막스하벨라르 공정무역 상표³³⁾

전 세계 50여 개국에서 생산되는 와인 중 공정무역 상표를 붙이고 거래되는 와인은 아직 남아공,

32) https://mexico.sil.org/language_culture/zapotec (검색일: 2021. 1. 20)

33) https://wikivisually.com/wiki/Stichting_Max_Havelaar (검색일: 2021. 1. 20)

아르헨티나, 칠레, 레바논에서 생산되는 일부 와인에 제한되어 있다³⁴⁾. 앞서 언급한 바와 같이 아르헨티나와 칠레의 경우 와인 대중화에 힘입어 저렴한 와인을 공급하기 위해 가격을 낮게 유지하는데, 이 과정에서 많은 와인 포도 생산 농민들이 영세한 생계와 노동 조건에 시달리고 있다³⁵⁾. 이에 대한 대안으로 도입된 공정무역 와인은 포도 생산 농가에 합리적 가격을 보장하고 농업 활동에 재투자하며, 농민 공동체의 사회 환경 개선을 목표로하고 있다. 특히 윤리적 소비와 먹거리 시민의 운동을 하는 단체나 개인을 중심으로 공정무역 와인의 가능성이 주목받고 있다. 물론 공정무역 상표 자체가 공정무역이 지향하는 모든 목표를 보장하는 것은 아니며 공정무역 상표를 달지 않고도 더 높은 품질과 생산 조건을 보장하기도 한다. 이 때문에 공정무역 와인 역시 대안으로서의 효과에 대해 많은 의문이 제기되고 있기도 하다. 게다가 공정무역 상품 시장의 성장과 상업적 중요성이 높아지면서 공정무역 상품의 거래는 점차 세계적인 대형 유통 기업에 의존하고 있는 실정이며, 이로 인해 공정무역이 실제 세계화된 먹거리 체제에 대한 대안이 될 수 있는지에 대한 의문이 제기되고 있기도 하다 (Staricco and Ponte, 2015: 65). 하지만 최근 들어 진행되고 있는 공정무역 참여 농가들에 대한 사례연구는 공정무역에 참여하는 다양한 행위자 간의 조율이 어떻게 이뤄지는가에 따라 생산 농가들과 지역 환경에 긍정적인 결과를 가지고 올 수 있다고 평가하고 있기도 하다 (Harman, 2019b).

그럼에도 불구하고 북반구 소비자들의 ‘윤리적 소비’에만 기대어 지속 가능한 대안을 제시하는 것은 자본주의 체제에 대한 본질적 이해를 회피한 순진한 발상일 뿐이라는 비판도 만만치가 않다. 공정무역에서 ‘윤리적 소비의 효과가 생각보다 크지 않은 이유는 자본주의가 갖고 있는 본질적 구조의 문제를 간과한 채 소비자의 감정과 도덕에 호소하여 문제를 해결하려고 하였기 때문’이며, ‘궁극적으로 자본주의에서 경쟁과 착취는 도덕의 결핍 때문’에 나타나는 것이 아니므로 궁극적으로는 자본주의 시장의 본질에 대해 이해하는 것이 필요하다고 볼 수 있다 (박선미, 2013: 76).

20세기 후반 이후 진행된 경제적 세계화와 함께 상품의 교역 뿐 아니라 생산부터 소비까지의 전 과정이 세계화되었다. 우리가 소비하는 상품은 단순히 상품을 소비하는 행위를 넘어 상품 생산 과정에서의 생산자의 생계, 생산자의 노동 환경, 생산 지역의 지구 환경 등 다양한 가치에 관한 판단, 선택, 책임을 동반하게 된 것이다. 이 지점에서 공정무역 와인은 우리가 소비하는 와인 포도 농가 농민들부터 와인 생산 지역의 환경에 대한 영향까지 다양한 가치 판단, 선택, 책임에 대해 고찰해 볼 기회를 제공한다고 볼 수 있다. 물론 많은 논객들이 강조하듯 공정무역만으로 대안적 발전을 현실화하는 데는 무리가 있다. 하지만 공정무역은 세계화된 경제 환경에서 살아가는 많은 소비자들에게 일상에서 쉽게 지나칠 수 있는 소비 행위에 대한 성찰의 기회를 제공하고 윤리적 소비자, 나아가서는 먹거리 시민으로서의 책임 있는 소비를 위한 전환의 출발점을 제공해주는데 상당한 기여가 있다고 생각한다.

34) <https://www.theguardian.com/food/2019/feb/22/four-wines-for-fairtrade-fortnight> (검색일: 2021. 1. 19).

35) <https://www.theguardian.com/food/2019/feb/22/four-wines-for-fairtrade-fortnight> (검색일: 2021. 1. 19).

5절 생태관광과 생태적 전환 공간: 코스타리카의 사례³⁶⁾

1. 중미의 스위스, 코스타리카

지리상으로 북아메리카에 있는 멕시코와 남아메리카 사이를 연결하는 지점에 있는 중앙아메리카 지역에는 과테말라, 엘살바도르, 온두라스, 니카라과, 코스타리카, 파나마, 벨리즈 등 7개 국가가 자리 잡고 있다(아래 지도-좌). 1903년 콜롬비아에서 독립한 파나마와 1981년 영국으로부터 독립한 벨리즈를 제외한 5개 국가는 19세기 초 스페인으로부터 독립한 이후 약 15년간 중미 연방에 속하기도 했지만 이후 독립 국가의 길을 걸었다. 중미 연방으로부터 각각 분리 독립하였지만, 이 국가들은 몇 가지 공통점을 공유하고 있다. 커피, 바나나 등의 단일 작물 경작과 수출을 주된 경제활동으로 하는 경제 구조는 국제원자재가격변동에 상당히 취약한 동시에 내부적으로는 불평등한 토지 분배 구조와 계층 구조를 형성하는 데 큰 영향을 미쳤다. 이로 인해 20세기 중반 이후 중미 국가들은 내전(과테말라, 엘살바도르)과 혁명(니카라과)의 역사적 소용돌이에 휘말렸으며, 오늘날에도 이 지역은 정치, 경제, 사회적 불안정으로 특징지어지고 있다.



▲ 중미 지도37)

▲ 코스타리카 지도38)

코스타리카(위의 지도 - 우)는 다른 중미 국가들과 마찬가지로 바나나와 커피 같은 단일 작물 경작과 수출에 의존한 경제 구조를 가지고 있으며, 이로 인해 한때 온두라스와 함께 ‘바나나 공화국(the Banana Republic)’이라는 이름으로 알려지기도 했었다. 하지만, 주변 중미 국가들과는 달리, 내전, 독재, 인권 탄압 등의 경험이 거의 없는 비교적 안정적인 정치 체제를 가지고 있고, 군대가 없는 영세 중립국으로 ‘중미의 스위스’로도 알려져 있다. 또한, 코스타리카는 세계에서 생물 다양성이 가장 높은 지역 중 한 곳이며, 지구상에서 차지하는 면적이 0.03% 정도인 데 반해 전 세계 동식물종의 약 6%가 서식하고 있다 (Neculce and Urpi, 2018: 221). 이러한 높은 생물 다양성 보전을 위한 생태 친화적 정책으로 인해 코스타리카는 ‘녹색 공화국(the Green Republic)’으로 불리

36) 본 절의 내용은 저자의 글 ‘코스타리카, 바나나 공화국에서 녹색공화국으로’에 기반하고 있다.

https://blog.naver.com/korea_she/222181823496

37) <https://brunch.co.kr/@tonyo1978/1> (검색일: 2020. 12. 16)

38) <http://www.shoestring.co.kr/destinations/america/middleame/costa.htm> (검색일: 2020. 12. 16)

기도 한다. 물론, 코스타리카가 건국 초기부터 생태 친화적인 이미지를 형성했던 것은 아니다. 아래에서는 바나나 공화국에서 녹색 공화국으로의 탈바꿈하기 위해 코스타리카가 어떠한 노력을 기울였는지 살펴보고, 이 과정에서 생태관광이 어떻게 코스타리카의 지속 가능한 발전 전략으로 성장하게 되었는지 알아보도록 하자.

2. 코스타리카의 전통적인 발전 전략으로서 농업 수출 경제

코스타리카는 파나마 다음으로 중미 지역에서 1인당 국민 총소득이 높은 국가이다. 바나나, 커피 등의 농산물 수출은 코스타리카의 전통적인 소득원이지만, 20세기 후반 이후에는 제조업과 생태관광 등이 주요한 산업으로 부상하였다 (여승철, 2019: 295). 19세기와 20세기 코스타리카의 주요 발전 동력은 커피와 바나나 생산이었는데, 커피의 경우 수도인 산호세에 위치한 중앙 고원 지역의 기후나 토질이 커피 생산에 적합했다.



▲ 코스타리카의 바나나 플랜테이션³⁹⁾

바나나의 경우, 주로 카리브해 연안 저지대에 형성된 플랜테이션 농장에서 생산되었다. 카리브해 연안에 형성된 바나나 플랜테이션의 기원은 19세기 후반으로 거슬러 올라간다. 커피는 19세기부터 코스타리카 경제의 중추를 차지하며 주로 유럽으로 수출되었다. 그러나 대서양을 통한 수출이 여의치 않았기 때문에, 코스타리카 정부는 1871년 미국의 사업가 키스(Minor Keith)에게 철도 건설(수도 산호세에서 카리브해 연안 항구인 푸에르토 리몬까지의 구간)을 요청했다 (블루엣 & 블루엣,

39) <https://tripforthree.wordpress.com/2013/05/27/photo-of-the-day-banana-plantation-costa-rica/>
(검색일: 2020. 12. 16.)

2010: 389). 이는 중부 고원지대에서 생산되는 커피의 수출을 원활하게 하기 위함이었다. 이와 함께, 코스타리카 정부는 철도를 완공할 시에 철도 건설부지 인근의 미개간지 80만 에이커(전 국토의 7%)를 불하하겠다는 조건을 제시하였다 (위의 글). 키스(Keith)는 불하받은 토지에 철도 건설 노동자들에게 식량을 공급하기 위한 목적으로 바나나 플랜테이션을 형성하였는데, 이것이 바나나 플랜테이션의 시초가 된다 (위의 글). 1889년 키스(Keith)는 보스턴 프루츠사와 연합해 유나이티드 프루트 회사(United Fruit Company, 이후 치키타)를 설립했으며, 코스타리카의 카리브해 연안은 이후 바나나 생산과 수출의 중심지로 성장하게 된다 (위의 글). 이렇게 성장한 바나나 수출은 20세기 초 커피 수출에 맞먹을 정도로 성장하기도 했다 (여승철, 2019: 312). 카리브해 연안 저지대 플랜테이션에서 재배되던 바나나는 1940년대 병충해의 확산으로 인해 태평양 연안으로 경작지를 옮기게 되었다 (블루엣 & 블루엣, 2010: 422).

1960년에 들어서는 국제 농·식품 기업들이 코스타리카의 커피, 바나나와 같은 단일 작물 생산은 물론, 태평양 연안 저지대에서 소 목축업을 발전시키기 위해 대규모 재정지원을 단행하였다 (Neculce and Urpi, 2018: 221). 대규모 재정지원은 코스타리카 농업 자본주의를 발전시켜 목초지와 플랜테이션이 확대되는 과정에서 대규모의 산림이 황폐해지는 결과를 가져왔다. 당시 코스타리카 연간 삼림 황폐화율이 4% 정도로 전체 삼림의 60% 이상이 벌목되기도 했다 (Neculce and Urpi, 2018: 222; Jones and Spadafora, 2016: 149-150). 삼림 황폐화와 함께, 농업 자본주의 발전의 심화는 토양의 침식, 토질 악화 등 많은 생태 문제를 발생시켰다 (ibid.). 이러한 생태 문제와 함께, 1970년대를 전후하여 코스타리카 국민 사이에 환경 문제에 대한 우려와 환경 인식이 고조되기 시작했다 (ibid.).

3. 코스타리카 환경 운동과 국립공원 체제의 발전

오늘날 코스타리카의 국립공원과 야생보호지역은 전 국토의 약 25%를 차지하는 것으로 알려져 있다. 특히 1970-1971년 사이 최초로 국립공원들(Poas Volcano, Cahuita, Santa Rosa, Tortuguero National Parks)이 지정된 이래 코스타리카의 국립공원 체제는 주변 국가보다 비교적 잘 발전되어왔다 (Boza, 1993: 239). 농업 자본주의의 발전의 심화로 높은 삼림 황폐화율 등의 생태 문제가 야기되었던 코스타리카는 어떻게 1970년대 이후 국립공원 체제를 발전시킬 수 있었을까? 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 1970년대 초 환경 문제가 증가하면서 코스타리카의 일반 시민과 정책 결정자들 사이에 환경에 관한 관심이 높아졌다 (Boza, 1993: 240). 특히, 코스타리카 대학의 생물학과 학생 조직은 코스타리카의 첫 번째 환경 단체로 국립공원 체제 형성에 중요한 역할을 했다 (Neculce and Urpi, 2018: 222). 둘째, 1970년대 초부터 환경 보호에 대한 국제적 관심이 증가하면서, 국제 보전 재단과 단체들의 기금이 조성되기 시작했다 (Boza, 1993: 240-241). 셋째, 1970년대 초 환경 운동이 성장하기 시작한 맥락에서 정부의 보전 프로그램과 환경 인식 고조를 위한 교육이 활성화되기 시작했다. 1973년부터 자연보호(특히 국립공원)가 고등교육과정의 정식 커리큘럼에 포함되면서 일반 시민들의 환경 인식 고조에 중요한 역할을 했다 (Boza, 1993:

241-242). 마지막으로 1969년 제정된 코스타리카의 삼림법(the Ley Forestal)은 삼림 황폐화에 대한 규율을 도입하고 코스타리카 국립공원 체제 형성의 기초를 마련하는데 초석을 닦았다 (Neculce and Urpi, 2018: 222).



▲ 코스타리카 생태관광지 - 몬테베르데 국립공원⁴⁰⁾

4. 코스타리카 생태관광: 녹색 공화국의 지속 가능한 발전과 과제

20세기 중반 경제 발전 일변도에서 1970년을 전후하여 생태적 문제를 고려한 발전 방식을 모색하기 시작한 코스타리카는 지속 가능한 발전의 한 방안으로 1980년대 이후 생태관광을 본격적으로 도입하기 시작했으며, 1990년대에는 생태관광의 붐을 일으켰다 (Bien, 2010: 49). 생태관광은 “대중 관광에 의한 관광 목적지의 문화 및 환경에 제기된 위협 증가에 대한 대안”에서 시작되었지만, 저자나 관점에 따라 다양하게 정의되어 진다 (Wearing and Neil, 2017: 1-2). 대중 관광(Mass tourism)이 발생시킨 부정적인 환경 사회적 영향을 최소화하기 위해 제안된 대안 관광(Alternative tourism)은 ‘자연적 가치, 사회적 가치, 지역사회 가치와 일치되는 관광유형의 하나로 광범위하게 정의’할 수 있는데, 생태관광은 이러한 대안 관광의 한 부류라고 할 수 있다 (Wearing and Neil, 2017: 2-6). 생태관광이란 용어는 프로나투라(PRONATURA)라는 NGO의 의장인 엑토르 세바요스-라스쿠라인(Hector Ceballos-Lascurain)이 멕시코 도시개발 및 생태부(Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, SEDUE)의 대표 자격으로 참석했던 한 회의에서, 멕시코 남동부에 위치한 치아파스(Chiapas)주의 열대우림지역을 보존하기 위한 전략의 하나로 생태적 관광(turismo ecológico)의 필요성을 주창하면서 처음 사용되었다 (ibid., p. 6). 이후 용어는 생태관광(ecotourismo, 혹은 에코투어리즘)로 축약되었다.

40) <https://www.pinterest.es/pin/164803667584067711/> (검색일: 2020. 12. 16).

코스타리카에서도 1950-1980년 사이에는 주로 해안을 중심으로 한 대중 관광이 성장했다 (Jones and Spadafora, 2016: 150). 하지만 1980년대 이후 코스타리카에서는 정치적 안정과 잘 발전된 국립공원 체제를 중심으로 생태관광을 본격적으로 발전시켰다. 코스타리카 생태관광의 시작은 1960-1970년대 사이 주로 외국 출신의 생물학과 자연과학 전공 학생들이 코스타리카에서 진행한 현지 조사 프로그램에서 비롯되었다. 당시 미국으로부터 수백 명의 생물학 전공 학생들이 코스타리카에서 열대 생태학에 관한 현지 조사를 실시했다 (Bien, 2010: 50). 이는 혁명과 내전으로 신음하고 있던 주변 국가들에 비해 코스타리카가 정치적인 안정을 구가하고 있었던 환경이 중요하게 작용했다. 현지 조사를 마치고 본국으로 돌아간 학생들과 그 가족들은 1980년대 코스타리카 자연기반관광의 주요 고객이 된다 (ibid.). 이와 함께, 1980년대 초 열대학 조직(Organization for Tropical Studies) 출신의 몇몇 생물학자들이 자연기반관광이 삼림 보호는 물론 지역사회의 발전에 중요한 소득원이 될 수 있음을 인식하고, 지역 주민들을 교육하고, 생태산장(eco lodges)을 만들거나 민간 보호 구역을 형성하는 등의 노력을 쏟아부으면서 생태관광의 기반을 마련하게 된다 (ibid.). 이러한 기반에 더해 1980년대 말경부터 국제 관광객을 유치하기 시작하면서 1990년대 코스타리카는 생태관광 붐을 맞이하게 된다.

이처럼 코스타리카는 20세기 중반까지 커피, 바나나 등의 단일 작물 경작과 수출에 의존한 경제 발전 전략을 추진하는 과정에서 삼림 황폐화, 토양 침식, 토질 악화 등의 생태 문제를 겪었으나, 1970년대 이후 국내외 시민 사회와 학계 등의 노력과 정부의 법제적 변화 등으로 인해 국립공원 체제를 형성하였다. 이를 기반으로 1980년대부터 경제 발전, 생태, 지역사회 발전 간의 균형을 도모하기 위한 한 방안으로 생태관광을 발전시켰으며, 1990년대부터는 전 세계 생태관광객의 주목을 받으면서 생태관광 붐을 맞이하였다. 생태관광은 기존 대중 관광과 달리 지역 경제를 다변화하고 동시에 자연보호를 위한 기금을 마련할 수 있는 기반이 되어 발전과 보전의 균형을 이루는데 일조하였다는 평가를 받고 있다. 하지만 생태관광이 붐을 이루게 되면서 최근 들어 이 부분에도 대형 자본이 유입되어 ‘생태관광의 대중 관광화’가 현실화되고 있으며, 이에 따라 생태관광 부문에서 대중 관광의 폐해가 재현될 것이라는 우려가 제기되고 있는 상황이다 (Sanchez, 2018: 126). 생태관광이 코스타리카 지속 가능한 발전에 계속해서 이바지하기 위해서는 이와 관련된 정부의 규율이 더욱 필요할 것으로 생각된다.

6절 광산업과 생태적 전환 공간: 페루의 사례

세계 7대 불가사의 중 하나인 잉카 제국의 유적지 마추픽추(Machu Picchu)로 우리에게 더욱 잘 알려져 있는 페루는 비행기로는 최소 24시간이 걸려야 닿을 수 있는 먼 나라이다. 그렇기에 페루는 여전히 잉카 제국의 옛 영광을 살펴보고자 하는 이들에게 인생의 버킷리스트의 한 줄을 차지하는 정도의 미지의 세계이다. 아래에서는 우리에게 많이 알려지지 않았지만 우리의 삶에 시사점을 던져 줄 수 있는 금(gold) 이야기를 통해 페루의 현실 속으로 들어가 보고자 한다.



▲ 페루 지도 41)



▲ 마추픽추 사진 42)

1. 페루는 어떤 나라인가?

남미 중부 태평양 연안에 위치한 페루는 우리나라에 비해 12배 정도 넓은 토지(국토 면적 약 1억 2,852만 헥타르)를 보유하고 있지만, 인구는 약 3천만 명 정도로 우리나라에 비해 적은 인구가 살고 있는 국가이다.

1532년 프란시스코 피사로(Francisco Pizarro)에 의해 정복된 페루는 이후 약 300여 년간 스페인 제국으로부터 식민 지배를 받고, 1821년 독립을 선언했으며 공식적으로 1824년 독립을 승인 받았다. 이러한 식민 지배의 유산으로 다른 대부분의 남미 국가들과 마찬가지로 페루에서는 스페인어를 공용어로 사용하고 있다.

경제적으로는 여전히 개발도상국의 위치에 있지만, 페루는 광활한 국토에 걸쳐 다양한 생태기후 환경을 보유하고 있고, 문화적 다양성이 존재하는 지역이기에 생태·문화적으로 발전된 국가로 알려져 있다. 일반적으로 페루를 세 개의 생태지역으로 구분(태평양 연안의 해안지역-안데스 고산 지역-아마존 열대우림지역)한다. 이러한 다양한 생태 문화적 환경으로 인해 페루에서는 전통적으

41) <http://www.shoestring.co.kr/destinations/america/peru-map.htm> (검색일: 2020.7.18.)

42) <http://getabout.hanatour.com/archives/179446> (검색일: 2020.7.18.)

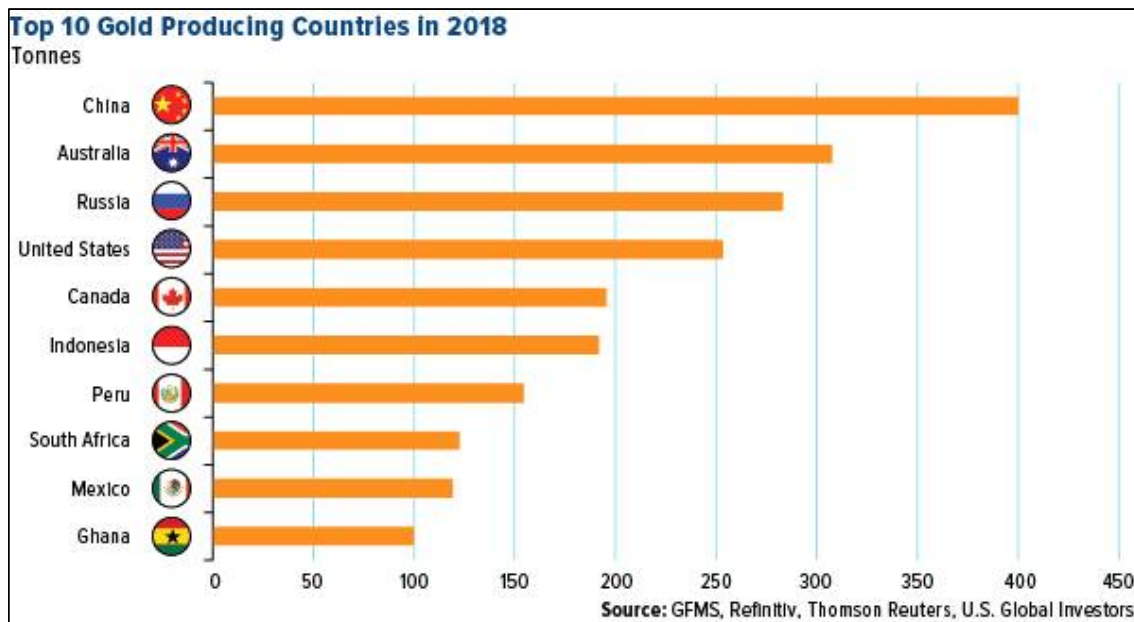
로 농업, 목축업, 광산업 및 관광업 등과 같은 다양한 자연 자원 및 문화 자원을 활용한 경제 활동이 주로 이뤄져왔다.

그렇다면, 이렇게 풍부한 생태·문화적 자원을 보유한 페루로부터 우리는 어떠한 혜택을 받고 있을까? 이와 관련해서 우리가 생각해 볼 문제는 없을까? 아래에서는 페루에서 생산하고 수출하는 대표적인 천연 자원 중 하나인 금(gold)을 통해 페루가 처한 현실과 우리가 처한 현실에 대해 살펴해보도록 하자.

2. 금(gold)의 경제적 가치 (the Price of Gold)

최근 코로나바이러스감염증-19(COVID-19)에 따른 안전 자산에 대한 수요 확대로 금 투자 수익률이 연일 고공행진을 이어가고 있다는 뉴스가 경제면을 장식하고 있다. 안전 자산으로서 금에 대한 투자 수요는 비단 현재의 COVID-19 시기 뿐 아니라 이전의 경제 위기 시기에도 반복적으로 나타난 현상들이다.

페루는 이러한 금을 생산·수출하는 세계 주요 국가들 중 하나이다. 페루는 중국, 호주, 러시아, 미국, 캐나다, 인도네시아에 이어 전 세계 7위의 금 생산국(2018년 기준)이자, 세계 10위의 금 수출국이다. 세계의 금 생산과 수출을 담당하는 주요 국가인 만큼 금은 페루의 거시 경제 성장에 있어도 중요한 천연 자원 중 하나이다. 금을 포함한 광산업은 페루 전체 외국인직접투자(FDI)의 50%이상을 차지하며, 재정 소득의 약 20%, GDP의 11%, 수출의 60% 정도를 차지한다⁴³⁾.



〈세계 주요 금 생산국 (2018년)〉⁴⁴⁾

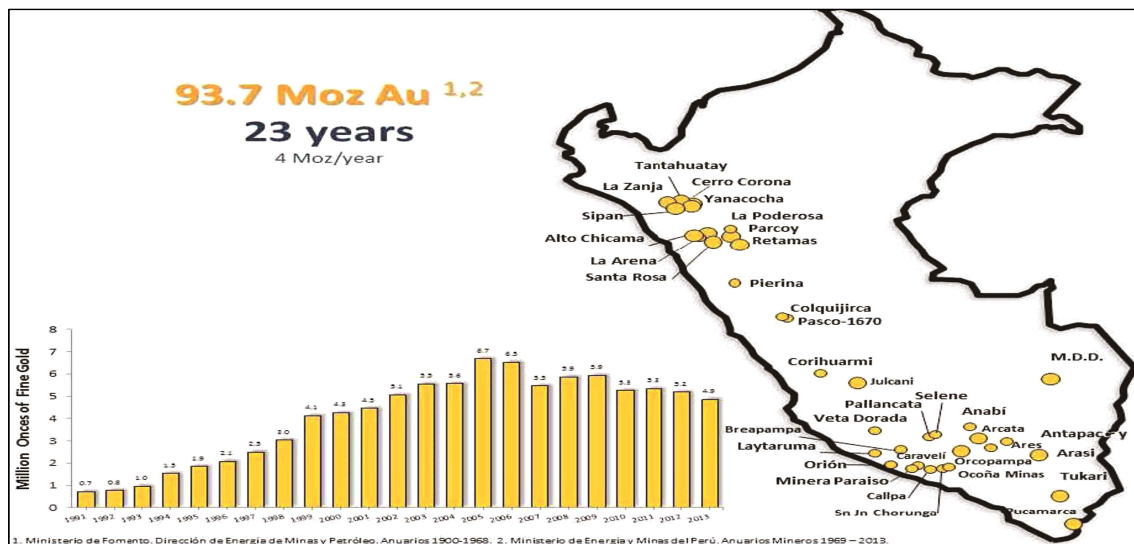
43) <https://camiper.com/tempomino/mineria-necesitas-saber-minas/>(검색일: 2020. 07. 18)

44) <http://www.usfunds.com/investor-library/frank-talk/top-10-gold-producing-countries/#.XxJ6ym0zZ>

스페인 식민 시기부터 광산 개발은 페루 지역에서 이뤄진 중요한 경제 활동 중 하나였지만, 현대 식 광산 개발이 본격적으로 이뤄진 것은 20세기에 들어서면서 부터였다. 1970년대 중반 개혁 성향의 정부(벨라스코 정부)에 의해 광산의 국유화 조치가 취해지기 까지 페루의 광산 개발은 대부분 중남부 고산지대에서 이뤄졌다.

하지만 1980년대 페루는 하이퍼인플레이션과 국가와 게릴라 그룹(센데로 루미노로) 간의 사실상의 내전으로 인해 심각한 정치·경제적 혼돈을 겪게 된다. 1990년대 등장한 후지모리 정권(1990~2000년 집권)은 권위주의적 통치와 시장 개방 정책을 통해 이러한 정치·경제적 위기를 극복하고자 했다. 특히 경제적 위기를 극복하기 위해 후지모리 정권이 강조한 산업이 전통적으로 비교우위를 가진 천연 자원 산업이다. 1970년대 중반 이후 국유화 등의 내부지향적 경제정책과 투자 축소로 인해 위축되었던 광산업은 1990년대 후지모리 정권하에서의 시장 개방 정책(외국인 투자 활성화, 수출 활성화 정책, 각종 규제의 유연화 정책 등)으로 활성화의 기반을 닦는다. 2000년대 이후 국제 광물 가격의 상승세와 더불어 페루의 광산업은 전례 없는 봄 시기를 맞이하게 된다. 이러한 광산 봄의 중요한 축을 담당하는 것이 페루 전역에서 이뤄진 “대규모 노천광(large-scale open-pit mining) 개발” 형식의 금광 개발이다(아래 지도 참고).

〈페루의 금 생산 동향: 1991-2013〉



〈페루의 금 생산 동향: 1991-2013〉⁴⁵⁾

3. 금의 생태·사회적 대가 (The Price of Gold)

앞서 살펴본 바와 같이 페루에서 1990년대부터 재 활성화된 대규모 광산 개발 프로젝트는 2000년대 이후 국제 수요 증가와 함께 전례 없는 성장의 시기를 맞이했지만, 한편으로 전국 곳곳에서

⁴⁵⁾ HE (검색일: 2020.7.18.)

⁴⁵⁾ 호르헤 아고스타 외 (2015), “페루의 금: 현황과 미래의 도전”, 자원환경지질, 48(20), pp. 164

진행된 금광 개발을 비롯한 대규모 광산 개발 프로젝트로 인해 전국적인 사회 소요의 붐을 마주하게 되었다. 아래에서는 2000년대 이후 페루에서 전국적인 규모로 발생한 사회 소요, 특히 대규모 노천광 형태의 금 개발⁴⁶⁾과 관련된 사회 소요의 주요 요인에 대해 살펴보면서 금의 가치와 대가에 대해 생각해 보는 기회를 가져보고자 한다.

노천광 개발 방식으로 이뤄지는 대규모 금광 개발 프로젝트의 경우, 광부가 갱도 내에 진입하여 직접 광물을 채굴하는 노동 집약적인 갱도광산 개발 방식과는 규모나 기술적인 측면에서 차이를 보인다. 노천광 개발 방식은 광범위한 지역에 걸쳐 산재된 금을 개발하기 위해 고도로 발전된 기술과 자본 투자를 필요로 하는 광산 개발 방식이다. 아래의 사진에서도 볼 수 있듯이 노천광 개발의 경우 크게 세 가지 측면에서 개발이 이뤄지는 지역 주민들의 개발에 대한 저항을 마주하고 있다.



사진(좌): 갱도 광산⁴⁷⁾



사진(우): 노천 광산⁴⁸⁾

첫 번째는 사회적 측면으로 노동집약적인 갱도 광산의 개발 방식과는 달리 노천광 개발의 경우 자본·기술집약적인 광산 개발 방식으로 프로젝트가 진행되는 지역에서의 일자리 창출 효과나 지역 경제 활성화의 효과는 극히 제한적이라고 할 수 있다. 특히 페루에서 진행되고 있는 대규모 노천광 개발 프로젝트들의 경우, 대부분 경제사회적 발전이 더딘 안데스 고산 지역을 중심으로 이뤄지고 있다. 노천광 형태로 금광 개발이 이뤄지고 있는 지역 주민들의 상당수는 이러한 광산 개발로 인해 페루 전반의 거시 경제 지표가 개선되는 것에 반해, 지역 경제와 지역 주민들의 생활수준은 크게 개선되지 못했다고 주장한다. 오히려 광산 프로젝트가 진행되는 지역 주변에서 주택 임대료가 상승하거나, 물가 인상, 범죄율 상승, 교통 혼잡, 자연 경관의 훼손 등 부정적인 영향이 더욱 크다고 주장한다. 이는 대규모 노천광 개발 프로젝트에 대해 상당수의 지역 주민들이 반대하는 주요 원인 중

46) 본 절은 다양한 규모와 형태로 이뤄지는 금광 개발 방식 중 경제, 사회, 생태적인 측면에서 페루 사회에 많은 영향을 끼친 “대규모 노천광 개발” 방식에 제한하여 다루고 있다.

47) <https://www.flickr.com/photos/jennifrog/71625784> (검색일: 2020. 7. 18.)

48) <https://www.mining.com/community-opposition-forces-newmont-abandon-conga-project-peru/> (검색일: 2020. 7. 18.)

하나이다.

이러한 사회적 영향과 더불어, 두 번째로 지적되는 문제점은 생태적 영향이다. 노천광 형태로 이뤄지는 금광 개발은 위의 사진에서 보는 바와 같이 대규모의 흙의 이동과 물을 이용하는 자원 집약적인 방식을 취하고 있다. 노천광 채굴 방식에서 대표적으로 사용되는 기술을 통해 금 생산이 어떻게 생태 환경은 물론 지역 주민들에게 영향을 미치는지에 대해 살펴보자. 대표적으로 사용되는 노천광 채굴 기술은 ‘시안화물 퇴적 침출(a cyanide heap leaching)’이라는 방식이다.

시안화물 퇴적 침출 방식은 금이 매장된 곳으로 추정되는 곳의 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. 시안화물 퇴적 침출 방식은 금과 같이 그 매장 형태가 광도 깊은 곳에 낮은 밀도로 산재되어 있는 광물을 추출하기 위한 고도로 발전된 광물 개발 기술이다. 이러한 시안화물 퇴적 침출 방식은 기본적으로 대규모의 지표면의 이동과 함께 화학 처리 과정에서의 대규모 물 사용이 요구된다 (서지현, 2020: 92).

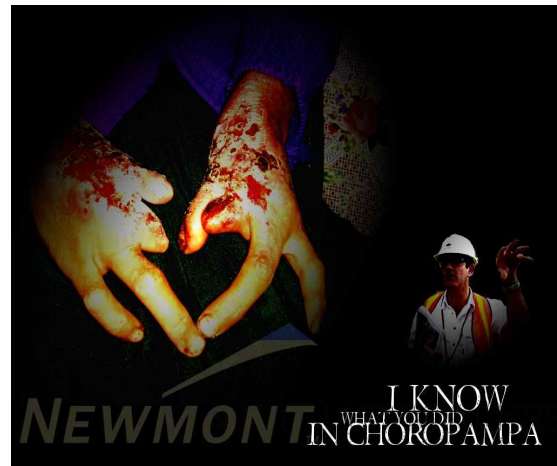
위와 같은 채굴 방식은 대규모의 지표면 이동 뿐 아니라 대량의 물을 필요로 하기 때문에 지역의 생태계에 급격한 변화를 가져올 뿐만 아니라, 이러한 생태 자원에 삶을 의존하고 있는 지역 주민들에게도 지대한 영향을 미치게 된다. 더욱이 이러한 광산 개발은 주로 페루의 수원지역이라고 할 수 있는 안데스 고산 지대에 위치한 경우가 많기 때문에, 광산 개발이 이뤄지는 안데스 고산 지역 뿐 아니라 저지대의 주민들의 안정적인 깨끗한 물 공급에도 부정적인 영향을 미치고 있다. 특히 농촌 지역의 경우 전반적인 수자원 인프라 시설이 열악한 실정임을 감안해 볼 때, 경제적 가치에 방점을 둔 금광 개발이 지역 주민의 생활 조건이나 생태적 지속 가능성이라는 생태·사회적 가치를 진지하게 고려하지 않고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 지역 주민의 인권에 대한 영향을 지적해 볼 수 있다. 위와 같은 금 생산 과정에서 나타나는 사회적, 생태적 영향으로 인해 지역 주민들의 상당수는 대규모 노천광 개발 방식으로 진행되는 금광 개발에 반대하는 경우가 늘어나고 있다. 하지만 이러한 지역 주민들이 주도하는 금광 개발 반대 시위를 진압과정에서 많은 인권 침해 사례가 나타나거나, 금광 개발 과정에서 허술한 환경 규제 등으로 피해를 본 지역 주민들이 피해 보상을 제대로 받지 못하는 경우가 부지기수이다. 아래의 사진들은 대표적인 사례들로, 아래 <좌>사진은 에콰도르와 페루가 국경을 마주한 지역에서 발생한 금광 개발과 관련된 대표적인 인권침해 사례로 광산 개발(리오 블랑코 프로젝트)에 반대하던 지역 주민 29명이 납치, 감금되고, 이 중 한명이 사망한 사건이다. 사건이 발생한지 4년이 지난 후에야 언론 보도를 통해 사건의 진상이 밝혀졌으며, 페루 경찰과 다국적 광산 기업이 계약을 맺고 있는 보안 회사가 납치 사건과 연관되어 있는 것으로 들어났다⁴⁹⁾.

49) 리오 블랑코 프로젝트 관련 인권 침해 사례와 관련해서는 저자의 논문 서지현(2016a), “페루 국가와 사회관계에 대한 고찰(1990-2015): 광산 개발과 사회 분쟁 사례를 중심으로”, 라틴아메리카 연구, 29(2): 81-105를 참고할 수 있다.



리오 블랑코 광산 관련 인권 침해 사례⁵⁰⁾



야나코차 광산 관련 초로팜파 수은 중독 사례⁵¹⁾

위의 <우>사진은 페루에서 활동하고 있는 대표적인 다국적 금광 기업인 야나코차사와 하청 계약을 맺은 운송 회사가 광산 개발 과정에서 사용하는 대표적인 유독성 물질인 수은을 싣고 이동하는 과정에서 전복되어 수은 유출이 이뤄져 초로팜파라는 지역의 주민들에게 피해를 준 사례이다. 일부 주민에게 보상이 이뤄지긴 했지만 여전히 다수의 주민들이 적절한 보상을 받지 못한 채 수은 중독의 후유증에 시달리고 있다⁵²⁾.

4. 위기의 시대, 무엇이 위기이고, 무엇이 기회인가?

이상에서 우리에게 여전히 미지의 세계로 인식되고 있는 페루의 현실을 금의 경제적 가치(price)와 금의 생태·사회적 대가(price)라는 측면에서 들여다보았다. COVID-19발 경기 침체 국면에서 금(gold)은 일부 투자자들에게 안정적인 자산에 대한 투자 기회를 제공하고, 금 생산에 대한 비교 우위를 가진 페루와 같은 국가에게는 거시 경제 성장의 기회를 제공하였다. 반면, 이러한 금 생산이 이뤄지는 지역에서는 노천광 개발 프로젝트로 인해 발생한 각종 다양한 생태·사회적 위기와 인권 침해 사례가 지속적으로 나타나고 있다. 현 세대는 물론 미래세대의 건강과 지구 생태계의 안녕을 위해 우리가 현재 지향해야 할 가치는 무엇일까? COVID-19, 지구온난화, 기후 변화, 경제 위기 등과 같은 다중적 위기의 시대를 살아가는 우리에게, 그리고 미래세대에게 <The Price of Gold>는 어떻게 해석되는 것이 바람직한 것인가에 대해 다시 한 번 생각해보며 본 절을 마무리한다.

50)

<https://www.theguardian.com/global-development/2011/oct/28/uk-bill-threatens-global-human-rights> (검색일: 2020. 7. 18.).

51) <https://nzcp.wordpress.com/2012/04/02/i-know-what-you-did-in-choropampa/> (검색일: 2020. 7. 18.).

52) 이와 관련된 자세한 내용은 <Choropampa: The Price of Gold>라는 다큐멘터리 혹은 저자의 논문 서지현 (2016b), “페루 신자유주의 자원개발과 사회 환경 분쟁의 요인: 민주주의 없는 민주제도 개혁”, 중남미 연구, 35(2): 79-112를 통해 확인할 수 있다.

7절 전력산업과 생태적 전환 공간: 칠레의 사례⁵³⁾

1973년 아우구스토 피노체트(Augusto Pinochet)의 군사쿠데타 이후, 칠레 국민은 1990년까지 17년 동안 군사 독재를 경험했다. 그러나 1990년 민주주의로의 이행 이후 칠레는 비교적 안정적인 정치경제체제를 유지해왔다. 그 결과 남미 주변 국가들과 비교할 때 안정적인 정치 경제적 조건으로 인해 예외주의라는 수식어가 꼬리표처럼 칠레를 따라다니기도 한다. 2014년 미셸 바첼렛(Michelle Bachelet) 정부는 〈에너지 2050〉을 발표하면서 칠레의 지속 가능한 발전을 위한 에너지 전환의 방향을 제시했다. 이에 따라 2013년 신재생에너지법(Ley 20.257)과 신재생에너지발전 강화법(Ley 20.698)을 통해 발전소별 신재생에너지 비율을 20%로 증대할 것을 공포한 데 이어 2014년에는 10월 탄소세를 도입했다. 이러한 일련의 법적, 정책적 조치들은 기후 변화 위기에 대응하기 위한 전 세계적 흐름을 반영하고 있으며, 에너지 정책에 있어서 칠레가 주변 국가들과 비교되는 예외적 행보를 지속할 수 있을지에 대한 많은 관심을 불러일으켰다. 본 절에서는 재생 에너지 구성에서 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 칠레의 전통적인 에너지원이기도 한 수력발전 사례를 검토해봄으로써, 에너지 구성 전환의 현실화 가능성에 대해 고찰해보기로 하자.

1. 칠레, 남미의 예외주의

아르헨티나와 함께 남미 최남단에 자리 잡은 칠레는 남미 관련 뉴스의 단골 메뉴인 정치 불안정, 저발전, 빈곤 등의 문제로 점철된 이웃 남미국가들과 달리 비교적 안정적인 민주주의 체제와 경제 성장을 지속한 예외적인 국가로 손꼽힌다. 칠레는 2019년 하반기부터 지속해서 국제 면을 장식한 대규모 사회 운동으로 국내외 사회의 관심을 끌기도 하였지만, 우리나라에서 나타나는 칠레에 대한 관심은 〈와인, 파블로 네루다, 이스터섬〉 같은 몇 가지 키워드로 간추려 볼 수 있을 것 같다.

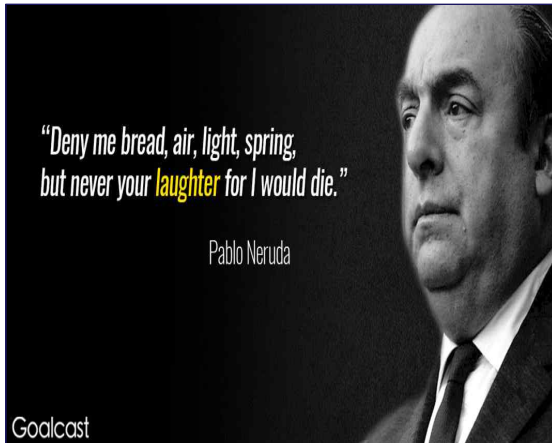
와인) 2004년 4월 공식적으로 발효된 한국-칠레 간 자유무역협정(FTA)으로 양국 간 교역이 증가하면서 국내 소비자들은 쉽게 칠레산 와인, 과일 채소류, 냉동 어류 등을 구매할 수 있게 되었다. 특히 경제적인 가격과 대중적 품미로 인해 가성비가 좋은 것으로 알려진 칠레산 와인⁵⁴⁾은 이제 특별한 날뿐만 아니라 일상에서 애용되는 주류 중 하나로 자리매김했다.

네루다) 칠레 역사에 관심이 있는 독자라면 한 번쯤은 들어봤을 법한 이름, 파블로 네루다(Pablo Neruda)이다. 네루다는 1971년 노벨 문학상을 받은 칠레의 대표적인 저항 시인으로 민주적인 선거를 통해 사회주의를 이루고자 했던 살바도르 아옌데(Salvador Allende) 대통령(1970~1973년 집권)의 열렬한 지지자이자 동지로 알려져 있다. 국내에서도 네루다와 그의 인생을 다루고 있는 영화들이 소개되었는데, 대표적으로는 마이클 래드포드 감독(1994년 작)의 〈일 포스티노〉와 비교적 최근에 개봉되었던 칠레 출신의 파블로 라라인 감독(2016년 작)의 〈네루다〉가 있다.

53) 본 절의 내용은 저자의 글 ‘덤 없는 파타고니아, 칠레 친환경 발전의 전환점을 차지할 것인가?’에 기반하고 있다. https://blog.naver.com/korea_she/222128802211

54) 칠레 와인과 관련된 보다 자세한 내용은 [서지현(2018), ‘칠레 신자유주의 농업 발전과 국가의 역할: 와인 산업의 사례를 중심으로’, 중남미연구, 37(4): 109-143]를 참조할 수 있다.

이스터섬) 태평양 남동쪽 폴리네시아에 있는 칠레 령 섬으로 모아이 석상으로 유명한 이스터섬(Easter Island)이다. 특히 이스터섬은 세계 관광지를 소개하는 TV 프로그램에서 여러 차례 소개되면서 해외여행에 관심이 있는 독자들은 익숙하게 들어봤을 직한 칠레의 대표적인 관광지이다. 이 상에서 우리에게 친숙할법한 몇몇 키워드를 중심으로 칠레에 대해 알아봤다. 아래에서는 칠레의 에너지 구성과 그 중 중요한 재생에너지원인 수력발전에 대해 살펴보도록 하자.



〈파블로 네루다〉⁵⁵⁾



〈이스터 섬〉⁵⁶⁾

2. 칠레 에너지 구성과 수력발전

칠레는 남미 남서쪽 태평양 연안에 위치하고 페루, 볼리비아, 아르헨티나와 국경을 마주하고 있는 국가이다. 칠레의 국토(칠레 지도 참고)는 동서(동서로 약 160km)로는 좁고 남북(남북 국토 길이 약 4,300km)으로는 길게 뻗어있고, 아르헨티나와는 안데스산맥으로 경계를 이루고 있다. 국토가 남북으로 좁고 길게 뻗어있어, 위도에 따라 다양한 기후와 생태조건을 갖추고 있는 국가이다.

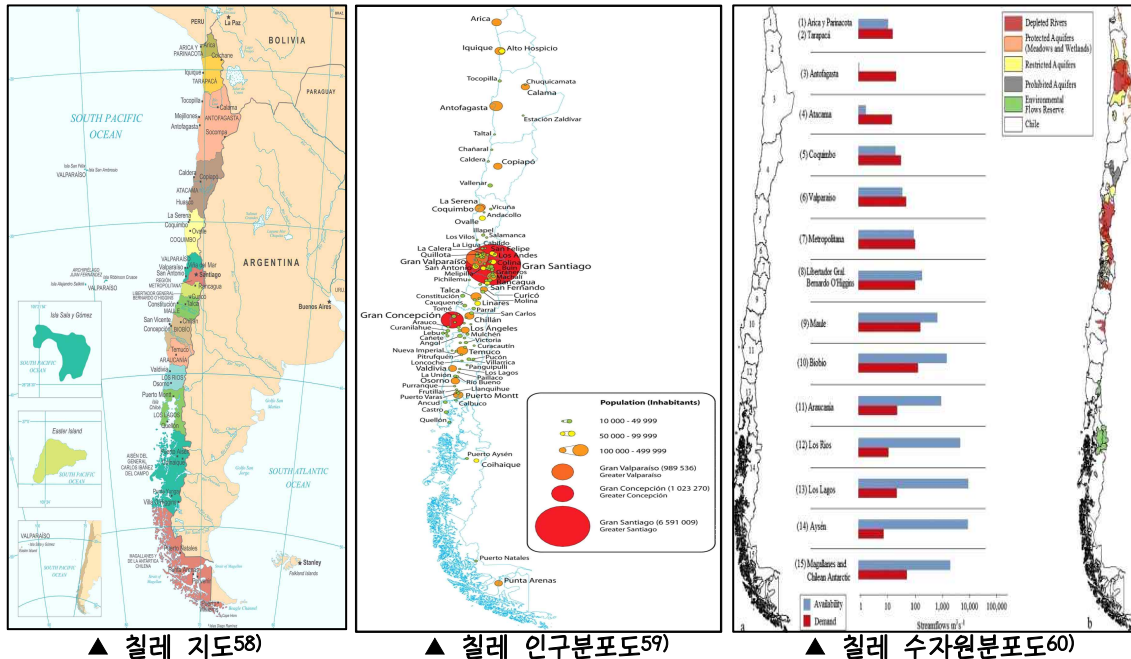
인구 대부분은 수도 산티아고가 위치한 중부지역을 중심으로 분포(인구분포도 참고)되어 있으며, 칠레의 경제의 중추적 역할을 담당하고 있는 광산업은 건조한 북부 사막 지역에 있다. 산티아고 이남의 남부지역은 상대적으로 인구밀도가 낮으며, 강수량이 풍부하다(수자원분포도 참고).

미국에너지정보청(EIA)에 따른 2012년 기준 총발전량은 670억 kWh로, 이는 화력 발전량 420억 kWh(전체 전력 발전량의 62.68%), 수력 발전량 200억 kWh (29.85%), 재생에너지원(수력 발전을 제외한 풍력과 바이오매스 및 폐기물 기반) 발전량 53억 kWh (7.91%)로 이루어져 있다⁵⁷⁾. 이처럼 칠레 재생에너지원 중에서 수력발전의 비중이 매우 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

55) <https://www.goalcast.com/2018/02/13/14-pablo-neruda-quotes/> (검색일: 2020. 10. 18)

56) <https://www.audleytravel.com/peru/tours/machu-picchu-and-easter-island> (검색일: 2020. 10. 18)

57) 박진희 (2015), “칠레 에너지 현황 및 정책”, 세계 에너지시장 인사이트 제 15-30호.



그렇다면 수력발전은 칠레 에너지 구성에서 어떻게 중요한 비중을 차지하게 되었을까? 칠레는 이웃 국가인 아르헨티나, 페루, 볼리비아와 비교할 때 석유나 천연가스와 같은 화석연료의 매장량이 많지 않으며, 이로 인해 주변국으로부터 화석연료를 안정적으로 수입해야만 화력발전소를 가동할 수 있다⁶¹⁾. 이러한 자원 부존 요인으로 인해 칠레의 에너지 구성에서는 상대적으로 수력발전이 차지하는 비중이 높을 수밖에 없었다. 특히 수도 산티아고 이남 중남부지역의 풍부한 수자원은 전통적으로 칠레가 수력발전에 관심과 투자를 집중하게 되는 주된 요인으로 작용했다. 1943년 국영 전력공사(ENDESA)가 설립된 이후 수력발전이 국가 전력 생산에서 주도적인 위치를 차지하게 되었다. ENDESA는 주로 칠레 중부지역의 마울레(Maule)강과 라하(Laja)강을 중심으로 중소형 수력발전 댐을 건설하였으며, 1960년대 말에 이르러 대형 수력발전 댐을 건설했다.

이와 같은 수력발전의 중요성에도 불구하고 1990년대에는 수력발전에 대한 투자가 주춤하고 화력 발전의 비중이 높아지는 경향이 나타났다. 이러한 경향성이 나타난 이유에 대해 살펴보기에 앞서 피노체트 집권 하에서의 에너지 관련 정책들에 대해 살펴볼 필요가 있다. 피노체트 집권(1973-1990년) 하의 칠레는 본격적으로 시장 개방 정책을 시행하였으며, 특히 1980년대 일련의 법제도 개혁을 통해, 자원과 에너지 부분에서도 시장 개방 정책을 시행했다. 1982년 제정된 전력법은 시장원칙에 따라 전력 부문 구조 개혁을 단행했다. 1980년대 초반 전력 산업의 민영화는 국내 투자자들을 대상으로 제한적으로 진행되었으나, 1980년대 말에 이르면서 본격적인 민영화가 이루어졌다 (Bauer, 2009). 칠레 전력 산업의 민영화 정책은 민간 투자자들의 영향력을 증가

58) <https://www.ephotopix.com/political-maps/chile-regions-map/> (검색일: 2020. 10. 12)

59) <https://maps-chile.com/chile-population-map> (검색일: 2020. 10. 12)

60) <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S002216941400290X> (검색일: 2020. 10. 12)

61) 1990년대 화력 발전 비중이 급속도로 증가한 이유는 1995년 아르헨티나와 양국 간 협정을 통해 안정적인 천연가스를 확보할 수 있었기 때문이다.

시켰다. 한편, 1990년대 칠레에서는 시장 개방 정책에 따른 안정적인 경제 성장으로 인해 에너지 소비가 증가하게 된다. 이러한 에너지 수요의 증가는 민간 투자자들이 에너지 산업에 대한 투자를 보다 활성화시키는 원인을 제공했다. 민영화된 칠레의 전력 산업은 1990년대에서 2000년대에 걸쳐 대규모 수력발전 댐 건설 프로젝트를 시행했다. 대표적 프로젝트로는 칠레 중부지역 비오비오(BíoBío)강의 팡게(Pengue) 수력발전 댐 프로젝트와 랄코(Ralco) 수력발전 댐 프로젝트가 있다.

하지만 1990년 민주주의로의 이행 이후 칠레에서 대형 수력발전 댐 건설 프로젝트는 거대한 사회적 저항을 마주하게 된다. 수력발전 댐 건설 시 발생하게 되는 수몰과 그에 따른 생태계 변화, 이주민 발생 등과 같은 사회·환경적 영향으로 인해 환경 단체와 원주민 단체들이 격렬하게 저항한 것이다. 수력발전 댐 건설 과정에서 발생하는 사회 운동과 주민 반발 등의 사회적 맥락과 아르헨티나와의 양국 협정을 통해 가능해진 안정적인 천연가스 수입은 1990년대 칠레 에너지 구성에서 화력 발전의 비중이 급격하게 높이는 배경이 되었다.

3. 21세기 수력발전, 에너지 안보와 전환의 교차로에 서다

1990년대 아르헨티나로부터의 안정적인 천연가스 수입을 통해 확보한 칠레 에너지 안보는 2000년대 초 아르헨티나가 심각한 경제 위기를 맞으면서 흔들리기 시작한다. 2001년 12월 경제 위기로 인해 약 2주 사이에 대통령이 5번이나 교체되는 극심한 혼란을 겪은 아르헨티나는 천연가스 수출 제한 조치를 내렸으며, 이에 칠레는 안정적인 에너지원을 확보하는데 위기를 맞이하게 된다. 칠레 에너지 구성에서 화력 발전이 주는 안정성이 줄어들면서 수력발전은 칠레 에너지 안보를 위해 중요한 대안으로 다시 주목을 받기 시작했다. 화석연료에 기반한 화력 발전과 비교할 때 수력발전이 훨씬 친환경적이라는 인식도 새로운 수력발전 댐 건설 프로젝트를 위한 투자자들의 관심을 높이는 것에 일조했다. 특히 2000년대 들어 새롭게 제안된 대형 수력발전 댐 프로젝트는 1990년대 대규모 사회 저항을 이끌었던 중부지역이 아닌 수자원은 풍부하나, 상대적으로 인구밀도는 낮은 남부 파타고니아 지역을 예정지로 삼고 있었다.

대표적인 프로젝트는 파타고니아 프로젝트로도 불리는 ‘이드로아이센(HidroAysén) 프로젝트’이다. 2005년 칠레 전력 산업의 대표적인 두 기업인 ENDESA⁶²⁾와 Colbún⁶²⁾가 합작 투자하기로 한 프로젝트로, 칠레 파타고니아 아이센(Aysén) 지역(X지역)의 베이커(Baker)강과 파스쿠아(Pascua)강에 5개의 수력발전 댐을 건설하고 댐에서 생산된 전기를 전력 수요가 높은 중북부 지역으로 보내기 위한 송전선을 건설하는 칠레 최대의 수력발전 프로젝트 (투자예상액 약 25억 달러)였다. 프로젝트 발표 전부터 파타고니아 지역 주민들을 중심으로 댐 건설 반대 운동이 전개되었으며, 이 운동은 이후 ‘댐 없는 파타고니아 (Patagonia without Dam, 이하 PWD)’캠페인과 함께 전국적인 규모의 운동으로 확대되었다. 파타고니아 지역 주민을 비롯한 국내외 환경운동가, 칠레의 발전 모델에 반대하는 시민 단체와 원주민 운동 조직 등의 참여로 정부는 2014년 최종적으로 프로젝트 취소를

62) ENDESA는 1943년 설립 당시 국영 기업이었으나 1980년대 말 피노체트 정권하에서 민영화되었다.

결정했다.

1990년대 비오비오 강의 수력발전 댐 건설 반대 운동이 프로젝트 취소까지 이어지지 못한 것과 비교할 때, PWD 운동은 유례없는 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 또한 PWD 운동은 프로젝트 취소라는 결과를 가져왔을 뿐만 아니라 전국적인 차원에서 칠레 에너지 구성 전환 논의를 공론화하고 정책적인 차원의 변화를 가져왔다는 측면에서 중요한 전환점을 차지하고 있다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 프로젝트 취소와 재생에너지법의 도입이 실질적으로 에너지 구성 전환의 핵심 쟁점을 차지하고 있는 ‘경제 구조의 변화’나 ‘발전 모델’의 변화 논의까지 이어지지 못했다는 측면에서 여전히 프로젝트 단위의 반대 운동이라는 한계에서 크게 벗어나지 못한 것으로 보인다. 특히 재생에너지법의 도입 이후에도 전체 에너지 구성에서 석탄에 기반한 화력 발전과 수사적으로는 친환경적이지만 실제 많은 생태·사회적 영향은 미치는 수력발전이 차지하는 비중은 높게 유지되고 있다. 또한, 정부와 전력 기업은 여전히 국가 에너지 안보를 담보하기 위해서 수력발전 댐 건설이 중요함을 강조하고 있다. 결국, 당면한 기후 위기 국면에서 에너지 구성 변화는 거스를 수 없는 전 세계적인 대세임을 고려해볼 때, 이를 현실화하기 위한 에너지 구성 변화의 필요성과 현실화 방안에 대한 시민사회의 공론화가 본격화되어야 할 것이다.

3장 라틴아메리카 생태적 전환: 도전과 실천

1절 생태적 전환 공간과 정치경제적 도전: 에콰도르 사례⁶³⁾

본 절에서는 라틴아메리카 천연 자원 개발을 둘러싼 라틴아메리카의 발전 논쟁에 대해 생각해보기로 한다. 한국어로 “참 살이” 정도로 번역할 수 있는 부엔 비비르(buen vivir)는 라틴아메리카에서 주류 발전 모델에 대한 다양한 대안을 포괄하고 있는 용어라고 볼 수 있는데, 천연 자원 개발과 관련해서는 자연과 사회 간의 관계 회복 혹은 재정립을 의미한다. 아래에서는 오랜 기간 동안 라틴아메리카 발전 논쟁의 중심에 위치해 온 천연 자원 개발을 둘러싼 논쟁이 어떻게 변화했는지 살펴보고, 21세기 이러한 논쟁에서 새롭게 주목 받은 부엔 비비르(Buen vivir)의 이상과 실재를 에콰도르의 야수니-ITT 프로젝트 사례를 통해 성찰해보고자 한다.

1. 라틴아메리카의 천연 자원, 발전 그리고 부엔 비비르(Buen Vivir)

라틴아메리카는 오랜 기간 동안 천연 자원의 개발과 수출을 통해 경제 발전을 추진해왔다. 19세기 말 유럽 국가들을 중심으로 라틴아메리카의 천연 자원을 차지하기 위한 제국주의적 경쟁이 벌어지던 시기에도, 20세기 초·중반 라틴아메리카 각국이 근대화 발전을 추진하던 시기에도, 20세기 말부터 오늘날까지 초국적 기업이 주도하는 신자유주의적 세계화의 맥락에서도 정도와 방법의 차이가 있긴 하지만 천연 자원 개발 산업은 라틴아메리카 많은 국가들의 주된 경제 발전 전략이었다. 하지만 천연 자원 개발을 둘러싼 발전 논쟁은 시기에 따라 그 주안점이 변화하는 양상을 보였다.

1930년대 초 세계 대공황의 여파로 국제 원자재 가격이 하락하면서 주로 천연 자원을 수출하던 라틴아메리카 국가들의 경제 발전에 위기가 찾아오게 되자 천연 자원 산업은 라틴아메리카 국가의 “경제사회적” 저발전(under- or less development)을 설명하는 주된 요인으로 지목되었다. 그리고 이러한 저 발전을 극복하기 위해서는 산업화 발전을 추진해야 한다고 제안되었다. 그 결과 1930년대에서 1970년대 사이 라틴아메리카에서 천연 자원 개발 산업은 산업화 발전을 위한 외환 혹은 재정 확보의 차원에서 지속되었다.

하지만 1980년대 외채 위기를 극복하기 위해 경제 구조 조정을 하는 과정에서 다시 주목 받은 천연 자원은 초국적 자본의 투자로 인해 이전 시기와는 비교할 수 없을 정도로 광범위하고 심도 깊게 개발되었다. 그 결과 20세기 중반에는 천연 자원을 둘러싼 논쟁이 경제사회적 측면에서의 “발전 혹은 저발전”을 중심으로 전개되었다면, 21세기에는 경제사회적 측면과 함께 “정치적”, “생태적” 측면까지 포괄하는 논의로 확장되었다.

바꾸어 말하면, 21세기 천연 자원을 둘러싼 라틴아메리카의 발전 논의는 단순히 국가 간의 경제

63) 본 절의 내용은 저자의 글 ‘에콰도르, 석유 개발을 넘어 부엔 비비르(Buen Vivir) 사회로?’에 기반하고 있다. https://blog.naver.com/korea_she/222254878565

관계 혹은 국가 내의 경제사회적 구조뿐만 아니라 천연 자원이 위치해 있는 지역, 그 지역 주민, 지역 주민과 천연 자원 간의 관계, 천연 자원을 둘러싼 이해관계, 권력 관계 등까지 포괄하게 된 것이다. 이러한 맥락에서 발전에 대한 논의는 단순히 자원 개발을 위해 투자와 수출을 활성화해서 거시 경제 상황을 개선하거나, 확보된 재정을 사회에 분배하는 차원을 넘어, 천연 자원에 어떤 가치를 부여하고, 누구를 위해, 어떻게 이용하며, 이와 관련해서 누가 의사 결정을 할 것인지에 대한 정치·생태적 문제까지 포괄하게 된 것이다.

21세기 라틴아메리카의 천연 자원을 둘러싼 발전 논의와 관련해서 특히 두 가지 용어가 주목할 만하다. 첫 번째는 발전 담론에서 주류화된 “지속 가능한 발전”이고, 두 번째는 주로 라틴아메리카 안데스 지역을 중심으로 발전한 “부엔 비비르”라는 용어이다. 주지하다시피 지속 가능한 발전이라는 용어는 1987년 발간된 UN의 “우리 공동의 미래” 보고서에서 처음 등장하였으며, 1992년 브라질의 이루 데 자네이루에서 개최된 유엔 환경 개발 회의를 거치면서 인간과 자연의 양립을 보장할 수 있는 발전의 형태라는 맥락에서 주류 발전 담론으로 성장했다. 지속 가능한 발전의 맥락에서는 주로 사회가 천연 자원을 어떻게 이용하고 관리할 것인가에 주안점을 둔다. 천연 자원은 여전히 인간이 이용해야 할 대상이지만 지속 가능성을 고려하지 않고 무분별하게 이용할 경우 더 이상 이용하지 못할 수 있음을 염두해 둔 접근인 것이다.

반면, 1990년대부터 라틴아메리카의 안데스 지역 원주민을 중심으로 발전된 부엔 비비르(Buen Vivir)는 천연 자원이라는 용어에 내재된 인간과 자연에 대한 이분법적 접근에 문제를 제기한다. 즉 자연은 인간의 관점에서 일방적으로 이용할 대상이 아니라 인간과 관계를 맺는 주체이기도 한 것이다. 다시 말해, 부엔 비비르는 인간과 자연 간에 형성된 상호 배타적이지 않은 관계에 기반한 발전을 의미한다. 스페인어로는 부엔 비비르로 번역되어 일반화되었지만 원래 에콰도르 아마존의 사라야쿠 원주민들이 사용한 용어로 에콰도르 키추아족의 언어로는 수막 카우사이(Sumak Kawsay), 볼리비아의 아이마라 족의 언어로는 수마 카마냐(Suma Qumani)로 불린다. 부엔 비비르(혹은 비비르 비엔)는 1990년대부터 에콰도르와 볼리비아를 중심으로 원주민 운동이 발전하면서 이들 운동에서 제시하는 주류 발전 모델에 대한 다양한 대안들을 포괄하는 용어로 사용되기 시작했다. 특히 천연 자원 개발과 관련해서는 오랜 기간 동안 이 지역에서 자연과 인간을 이분법적으로 나누고 인간 중심의 자연 개발을 추진해 오면서 발생한 발전의 문제들에 대한 대안으로 자연과 인간 간의 관계 재정립 혹은 관계 회복을 통해 균형 있는 삶을 정립하는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

2. 석유 국가(Petro-State) 에콰도르의 아마존 개발

에콰도르는 다른 라틴아메리카 국가들과 마찬가지로 전통적으로 카카오, 커피, 바나나 등의 천연 자원의 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 석

유 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 포퓰리즘(populism) 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 (Villaba-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 정부 하에 에콰도르 경제는 석유 산업에 의존적인 구조로 고착되었으며, 1970년대 후반부터 석유를 담보로 한 외채 증가로 이어지는 계기를 마련했다 (Andrade, 2016: 122). 결과적으로 에콰도르는 주변 라틴아메리카 국가들과 마찬가지로 1980년대 외채 위기를 겪게 되었으며, 1980년대와 1990년대 내내 경제위기와 사회소요에 시달려야 했다.

1970년대 에콰도르에서 석유 산업은 석유 개발 붐과 함께 석유산업에 의존적이고 국제 유가에 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 열대 우림 지역으로 세계의 생태보고지역이자 8개의 원주민 종족 집단과 해안지역과 고산 지역에서 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 (Bozigar 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 (Bozigar et al. 2005: 126). 아마존 지역에서 석유 개발이 본격화된 1970년대부터 1993년까지 300억 갤런 이상의 독성 물질이 누출되었으며, 개발과정에서 주변 토양과 수로 등에 지속적으로 원유 누출이 이뤄졌다 (San Sabastian and Hurtig, 2005: 800). 이는 아마존 지역의 생태계뿐 아니라 이들 생태계에 생계를 의존하고 있는 원주민 종족 집단들의 건강과 삶에도 부정적인 영향을 미쳤다 (Bozigar 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, 이췌아르, 키츠와 원주민 종족 집단들의 삶의 방식에도 부정적인 영향을 끼쳤다 (김기현, 2011: 40-41).

이와 같이 1970년대 이후 석유 산업 발전에 따른 생태·사회적 영향은 아마존 지역에서 살아가던

원주민들이 사회 운동을 조직화하는데 결정적인 계기를 마련했으며, 에콰도르의 원주민 운동은 1980-1990년대를 거치면서 전국적인 수준에서 중요한 정치 세력으로 부상하게 되었다. 원주민 운동은 1980년 이후 에콰도르의 친 시장적인 발전 모델로의 전환 과정에서 다양한 측면의 발전 대안을 제안하였다. 아래에서는 그 중에서도 계획 초기 부엔 비비르의 이상을 잘 대변하고 있는 것으로 주목을 받았던 야수니-ITT 프로젝트에 대해 살펴보겠다.

3. 에콰도르 아마존의 야수니-ITT 프로젝트: 부엔 비비르의 이상과 실제

야수니(Yasuni) 국립공원은 에콰도르 아마존 지역의 빠스타사(Pastaza)와 오레야나(Orellana) 지역에 위치한 생태·문화적 보고 지역이다. 1979년 에콰도르 정부는 그 생태적 중요성을 인정하여 이 지역을 국립공원으로 지정하였으며, 1989년 유네스코가 이 공원을 “세계의 생태보고”로 선언하였다. 생태 다양성의 보고로 국내외적 주목을 받고 있을 뿐 아니라 문화적인 측면에서 이 지역에는 우아오라니(Huorani) 원주민 종족, 키츠와(Kichwa), 슈와르(Shuar) 등의 다양한 종족 집단이 삶의 기반을 형성하고 있다. 또한 경제적 측면에서 이 지역은 에콰도르 경제발전의 핵심이라고 할 수 있는 석유 산업의 개발지역으로 그 가치를 인정받고 있는 지역이다.

앞서 살펴본 바와 같이 에콰도르에서 석유 산업은 국가의 경제 발전을 위한 핵심 산업으로 자리잡았다. 에콰도르 아마존 지역에서의 석유 개발은 탐사가 본격화된 1930년대에는 지리적 고립과 지역 원주민 공동체들의 저항으로 현실화가 쉽지 않았으나, 1970년대 북부 아마존 지역에서 석유가 발견되고 국영 석유회사가 개발 주도권을 가지게 되면서 석유개발의 급진전되었다. 야수니 국립공원 지역의 경우, 총 6개의 개발 블록(Block 14, 15, 16, 17, 31, ITT(Ishpingo Tambococha Tiputini) block)이 자리 잡고 있다. 특히 구티에레스 (2003-2005년 집권)정부 하에서 외국 기업들의 개발이 시작되었고, 2010년 코레아 정부 하에서 재협상 과정을 거치면서 에콰도르 국영기업의 야수니 지역 석유 자원에 대한 통제권이 커졌다 (Certoma and Greyl, 2012: 202-203).

야수니-ITT 프로젝트(아래 지도)[야수니 국립공원 + ITT 석유블록]는 2007년 3월 에콰도르 정부의 제안으로, 탄소배출권(Certified Emissions Reduction, CERs)의 개념에 기반하여, 야수니 국립공원 지역에 위치한 ITT 블록에 매장된 석유 (8억 4,600만 배럴로 추정)를 개발하지 않는 대신, 국제사회에서 대안적 신용 기금을 마련하여, 지역의 생태적·문화적·사회적 가치를 보존함과 동시에 재생에너지 개발에 투자하고, 이산화탄소 배출을 줄이는 것을 목표로 제안되었다. 이후 여러 차례의 위기 끝에 2010년 8월 야수니-ITT 신용기금이 공식적으로 출범하였으나, 결국 2013년 8월 라파엘 코레아 정권은 프로젝트를 실현하기 위한 국제 사회의 의지 부족을 비판하며, 더 이상 프로젝트를 지지하지 않을 것을 선언하였다.

야수니-ITT 프로젝트는 산유국인 에콰도르에서 석유를 개발하지 않는 대신 국제 사회가 대안적 기금을 마련하여 해당 생태적 공간이 가지고 있는 다양한 가치를 추구한다는 측면에서 기존의 생태-사회관계를 재정립하고자 하는 부엔 비비르의 이상을 반영하고 있는 프로젝트였다. 이러한 이상과는 달리 실제 이 공간을 둘러싼 이해 당사자들의 발전에 대한 해석은 다양하게 전개되었으며, 이러한 이해관계 충돌의 결과, 부엔 비비르의 이상을 현실화하는 데 있어 정치경제적 권력 관계가 중요하게 자리하고 있음을 반증해주었다. 특히 야수니-ITT 프로젝트를 최종적으로 중단하기로 결정

한 코레아(Correa) 정부는 급진적인 생태-사회관계의 변화보다는 부엔 비비르라는 목표를 달성하기 위한 단계론적 접근을 피력했다. 다시 말해, 자원 개발 산업에 의존적인 경제 구조에서 탈피하고, 경제사회적 빈곤과 불평등을 최소화하기 위해서는 경제사회적 조건의 마련이라는 선행적 단계가 생태-사회적 관계의 변화를 통한 생태적 전환보다 우선시 되어야 하며, 이를 위해 국가의 역할이 필수적임을 강조했다 (Villaba-Eguiluz and Etxano, 2017: 2). 코레아 정권의 입장에서는 정치경제적 맥락을 고려했을 때 석유 개발을 통해 정부의 재정을 확보하고 경제발전과 정치사회적 정당성과 안정성을 확보하는 것이 생태-사회관계를 변화시켜 생태적 전환을 급진적으로 추구하는 것보다 선행되어야 한다고 보았던 것이다. 이러한 정부의 입장은 국제 사회의 미온적인 태도와 함께 생태주의적 입장을 가진 활동가들이나 문화적 다양성을 중시하는 원주민 사회 집단의 입장보다 우위를 차지하였고, 결과적으로 야수니-ITT 프로젝트는 그 야심찬 시도를 중단해야 했다.



〈에콰도르 야수니-ITT 프로젝트 위치〉⁶⁴⁾

이상에서 본 절은 라틴아메리카 천연 자원 개발을 둘러싼 발전 논쟁의 변화를 살펴보고, 21세기 라틴아메리카에서 주목 받고 있는 부엔 비비르라는 대안적 발전의 현실화 가능성을 에콰도르의 야수니-ITT 프로젝트의 사례를 통해 검토해보았다. 개발 위주의 경제 발전 모델의 생태적 전환을 위해서는 인간 사회와 생태 간의 관계 재정립이 필요하지만 그 실천 과정은 다양한 가치관을 가진 이해 당사자들과 현실적인 권력 관계의 복잡한 얽힘의 과정을 동반하게 된다. 에콰도르의 야수니-ITT 프로젝트는 이러한 이상과 현실의 간극을 반증해 보였지만 이미 에콰도르 사회에서 부엔 비비르는 지속 가능한 발전을 넘어 또 다른 형태의 대안적 발전에 대해 고민하고 논의할 수 있는 공론의 장을 열었음을 부정하기 어렵다.

64)

<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/3/globalBbsDataView.do?setIdx=242&dataIdx=123661> (검색일: 2021. 2. 19.)

2절 생태적 전환 공간과 정치경제적 도전: 볼리비아의 사례⁶⁵⁾

1. 들어가기

본 절은 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 에코도르의 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 개발은 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 그리오요(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 '수탈된 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 지

65) 본 장의 내용은 저자의 2019년 (재)숲과 나눔 최종 보고서 [V. 후기 신자유주의 국가의 발전 논쟁]의 내용에 기반하고 있다.

정학적 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 전반에서 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 국영 광물 기업 (COMIBOL)의 설립과 함께 1985년 국제 주석 가격의 폭락으로 볼리비아 주석 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 식민지 시대 이후 지속적으로 다양한 측면의 배제를 겪어 온 원주

민 인구는 국민국가로부터 선택적인 포섭 (exclusive inclusion) 혹은 동화 정책 (assimilation)의 대상이 되었다.

이처럼 볼리비아의 역사에서 자원 개발(식민지 시대 은광 개발부터 20세기 이후 주석 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 에스텐소가 1985년 다시 정권을 잡게 되었고, 에스텐소 집권 2기 동안 볼리비아 신자유주의 구조조정정책이 본격적으로 현실화 시작하였다. 일련의 신자유주의 구조조정 정책 하에 특히 1985년 국제 주석 가격의 폭락은 이미 부실화되어 경제적 비효율성을 드러낸 국영 광업 회사 (COMIBOL)의 구조조정을 가속화 시켰다.

1985년 국제 주석 가격의 폭락과 뒤 이은 COMIBOL의 구조조정 정책에 따라 해고된 광산 노동자들은 또 다른 생존 수단을 찾아 대규모로 이주하였는데, 그들 중 일부는 고산 지역에 위치한 도시의 변두리 지역에서 빈민층을 형성하게 되었으며, 또 다른 해고 광산 노동자들은 저지대(아마존)에 위치한 코차밤바의 차파레 (El Chapare) 지역 등지로 이동하여 코카⁶⁶⁾ 재배 농민이 되었다. 이렇

66) 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

게 이주한 해고된 광산 노동자들은 이전의 정치 활동⁶⁷⁾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’⁶⁸⁾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 시작했다⁶⁹⁾.

특히 저지대의 빈곤한 농민과 원주민들의 생계 수단으로 안성맞춤이었던 것이다.

- 67) 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.
- 68) 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.
- 69) 모랄레스가 정치적 지도자로 부상하게 정치·제도적 배경으로는 1994년부터 대중참여법 (Law of 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 등장과 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.

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 주요 지지 기반이 된다. 두 번째는 2003년과 2005년에 전개된 가스 전쟁으로 1980년대 중반 주석 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 요구⁷⁰⁾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 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

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

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(YPFB)의 설립하였고, 1969년 걸프사(Gulf Oil)자산을 동결하고 국유화를 단행하기도 하였다⁷¹⁾. 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)⁷²⁾을 잡으면서 본격화 된다.

탄화수소 부문의 경우 두 단계를 거쳐 구조조정의 과정을 거치게 된다. 첫 번째는 볼리비아 탄화수소 부문의 핵심적인 위치를 차지하고 있던 국영석유공사(YPFB)의 영향력을 탄화수소 부문 전반에서 약화시키는 단계이다. 외채 위기를 겪고 있던 1985년 에스텐소로 정권은 국제통화기금(IMF)과 stand-by협정(특정한 조건을 만족시킨다는 조건 하에서 허용되는 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 부문⁷³⁾

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

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

에 대한 해외투자를 활성화할 수 있도록 법 개혁을 시행한다 (Kaup, 2010: 126).

두 번째는 1990년대 중반이후 볼리비아 탄화수소 부문에 대한 구조 조정 개혁이 본격화되는 시기로, 실질적인 민영화⁷⁴⁾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 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

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

74) 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.

산출 효과가 미미했고, 조세 삭감 등으로 인해 사회 분배적 효과에 부정적인 영향을 미쳤다 (Kaup, 2008: 1737). 이상에서 살펴본바와 같이 볼리비아의 탄화수소 부문은 1985년 국제 주석 가격 폭락으로 볼리비아 경제의 주요 축을 담당했던 주석 산업이 붕괴한 이후, 볼리비아 경제 성장의 또 다른 주축으로 자리잡게 되었다. 특히 1990년대 중반 진행되었던 자본화과정을 거치면서 해외직접 투자가 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 파이프라인)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 새로

운 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 재협상과정이 진행되었다. 2009년 초까지 일부기업을 제외하고 다수의 기업들이 YPFB와 파트너십을 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(Álvaro García Linera)⁷⁵⁾에 따르면, 국유화는 그 자체가 목적이 아니다 (Veltmeyer, 2014: 96). ‘국유화는 다국적 기업과 그들의 모국으로부터의 독립과 주권을 확보하고, 생산과정을 주도할 수 있는 능력을 높여, 종국적으로는 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 경제 사회적 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

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

Filho and Gonçalves, 2010: 180).

같은 맥락에서 2009년 제정된 볼리비아 헌법에서도 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 부터의 전환 과정에서 국가가 중요한 역할을 담당할 것임을 명시하였다(ibid.). 특히 헌법에서 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 헌법에 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 실재를 검토해보고, 이러한 정책들이 볼리비아 발전 계획, 헌법에 명시된 목표를 달성하는데 어느 정도 성과가 있었는지, 성과가 없었다면, 문제점과 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 (sovereignty), 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 Filho and Gonçalves, 2010: 180). 국가발전계획에 따르면, 존엄성의 가치에 도달하기 위해 국가는 사회 정의의 실현을 위한 정책을 펼쳐야 하며, 이러한 사회 정의를 실현하기 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 볼리바리아노⁷⁶⁾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

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

‘Juana Azurduy 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(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 통해서는 여성 인구의 3.7%인 380,698명의 여성이, 그리고 학업 지원 프로그램인 *Juancito Pinto*를 통해서는 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.)⁷⁷⁾. 이러한 탄화수소 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 천연자원 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 요인⁷⁸⁾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 때문

77) 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.

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

이다. 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 부문으로, 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 민중주의적 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 펼친 다던가, 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, 민중주의에 대한 비판을 면치 못하게 되는 것이다 (Veltmeyer, 2014: 99; Weyland, 2011: 76)⁷⁹⁾.

(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 Gonçalves, 2010: 183).

첫 번째 중심축은 자본 집약적인 전략산업분야로, 탄화수소, 광물, 전력, 환경 자원

79) 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).

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

국가 발전 계획에서 이상과 같은 전략을 통해 볼리비아 정부는 새로운 생산 매트릭스 형성하는 것을 목표할 뿐 아니라 자원 수출 산업에 대한 의존도를 줄이는 경제모델의 전환을 목표하며, 부가가치 산업으로의 경제구조의 다변화, 국내 시장의 활성화, 대외 시장의 다변화를 목표하고 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 살펴보고자 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 여전한 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 최고법령에 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 강조했다. 모랄레스 대통령의 레토릭과는 달리 실질적으로 이뤄진 국유화 과정은 다국적 기업들이 기존의 투자 조건을 새로운 규율에 맞게 조정하고 협상하는 과정에 가까웠으며, 이전과 같이 자산을 몰수

당하거나 볼리비아에서 투자와 생산 활동을 종료하는 형태는 아니었다. **탄화수소 부문의 개혁과 관련하여 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 탄화수소의 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 전달해야했다 (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; Ramírez Cendrero, 2014: 119). 이에 2011년 이후 다국적 기업의 탐사활동에 대한 의무 규정이 생기기도 하였다 (Paz and Ramírez-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(Ramírez 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 (Ramírez 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 (Ramírez

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 Gonçalves, 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 여전히하고, 정부의 탄화수소 부문에 대한 의존도와 그 취약성은 더욱 증가하

는 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 활성화⁸⁰⁾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 있다⁸¹⁾. 아래에서는 자원 개발에 의존한 발전 전략의 일환으로 모랄레스 정권이 펼친 두 가지 정치전략 (전략적 이해관계의 형성과 배제의 정치)에 대해 살펴보겠다.

(1) 정치적 정당성 확보를 위한 전략적 이해관계의 형성

80) 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 (Llambi, 2018: 6).

81) 모랄레스는 총 4회 대통령(2005, 2009, 2013, 2019년)에 당선되며, 2000년대 중반이후 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.

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 농산업을 이뤄지는 저지대 주(산타크루스, 베니, 판도, 타리하의 4개 주를 미디어 루나(Media Luna) 지역이라고 부른다)들의 주도로 이뤄졌는데, 이들 주는 주로 모랄라스 집권 이후 개혁정책들이 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 흔들며 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 자치 투표가 무효임을 선언하였으며, 정권에 대한 정치적 정당성을 재확인하기 위해 국민소환투표를 실시하였다. 국민소환투표 결과 모랄레스는 67.5%의 지지율로 재신임 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 이유에서이기는 하지만 점차 볼리비아 사회의 전통적인 지배 계급이라고 할 수 있는 농업 자본가들, 광산 자본가들, 다국적 석유 기업 등과 공통적인 이해관계를 형성하기도 하였다(ibid.). 모랄레

스 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 MAS의 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 자원 개발주의 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 절은 1990년대 이후 볼리비아의 정치사회적 변동 과정의 결과로 집권하게 된 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 경제 구조 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 정권의 정치사회적 정당성 유지를 위한 현금 지원적 사회 프로그램에 투자되었다. 하지만 이러한 단기적 현금 지원 사회 프로그램, 정부 재정, 탄화수소 부문 간의 긴밀한 연결 고리는 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.

3절 생태적 전환 공간과 정치사회적 실천: 브라질의 사례⁸²⁾

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 논쟁적이지는 않지만) ‘산림파괴 방지를 통한 온실가스 감축 사업 (REDD)’을 도입한 사례, 2009년 유엔기후변화협약(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

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

(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 거버넌스⁸³⁾ 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 과정에서 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, 다양한 권력 관계와 사회 제도의 유동성을 이해하고, 라틴아메리카 환경 문제, 환경 거버넌스 분석에서 정치생태학 이론 틀의 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 실질

83) 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.

적인 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 개럿 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 확정이나 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)⁸⁴⁾를 ‘경제학의 재화 범주에 포함시켜 비배제성과 감소성을 지닌 자원 [혹은

84) 하딘이 공유(지)의 비극(The Tragedy of the Commons)에서 사용한 커먼즈(commons)는 저자에 따라 다른 용어로 해석되고 이해되어왔다. 생태경제학이나 신제도주의적 관점에서 커먼즈는 ‘다수의 개별주체들이 공유하고 공동으로 사용하여 잠재적인 사용자들을 배제하기 불가능하거나 어려운 비배제성 (non-excludability)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 관계

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 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

를 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.

한편, 비판적 지리학자들에 의한 이론적 분석들로 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 축적체제) 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 관계⁸⁵⁾에 대한 제도적 조율이며, 조절 이론가들은 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 조율로서의 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) ⁸⁶⁾. 두 번째는 마르크스주의적 국가 이론과 그 발전모델과 관련된 논의로서, 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 질 수 있음을 반증하는 것이다.

조절 이론과 비판이론은 환경 거버넌스가 형성되는 정치경제적 측면의 구조적 설명을 제시하는

85) 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).

86) 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).

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 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 다분과적⁸⁷⁾ 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; 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

87) 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).

고려함으로써 권력관계의 유동성을 파악하고자 한다 (Bryant and Bailey, 1997: 38-39). 요약하자면, Bryant와 Bailey가 ‘정치화 된 환경(the politicised environment)’이라고 일컫는 환경 문제를 이해하기 위해서는 환경 문제에 대해 각 행위자들이 물질적 혹은 비물질적 차원에서 어떻게 상호작용하는가를 이해해야하며, 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 홉스주의적 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”으로서의 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 때 까지는 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)⁸⁸⁾의 형성과 그 과정에 대해 살펴보겠다. 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 정복자들로부터 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 되었다⁸⁹⁾.

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 붐⁹⁰⁾은 특히 아크레 지역의 인구 구성 변화에 결정적인 영

88) 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.

89) https://en.wikipedia.org/wiki/Acre_War (접속일: 2019.8.1.)

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

향을 미치게 된다. 서부 아마존 지역에서 고무 생산 붐이 일게 되면서 브라질 북동부 지역으로부터 고무 산업 투자자들과 노동자들⁹¹⁾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 열대 우림 지역에서 나는 견과류 채집에 종사하였으며, 또 다른 주민들은 벨렘(Belém)이나 마나우스(Manaus)와 같은 주변 대도시에 공급 할 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 유향 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 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 상당부분 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 속박 관계를 느슨하게 유지하였고, 그 결과 고무

다.

91) 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).

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 생산⁹²⁾ 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.

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

1970년대 연방 정부 주도⁹³⁾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 벌목작업을 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

92) 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).

93) 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.

고무 생산자들은 이에 어떻게 대응하였는지에 대해 살펴보도록 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 살펴보려고 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 본과를 개설하였다 (Bakx, 1988: 153-4). 하지만 INCRA는 토지 분쟁을 해결하는데 정책적 효율성을 보이지 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 의미했다 (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 변동

에 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 시작하였다가, 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 노동자 당이 조직되었으며, 노동자 당은 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 대상으로서 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 용인하였지만, 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 노동

자들의 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 리우데자네이루에서 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 Schmink, 2009: 199).

한편, 이러한 대안적 환경 거버넌스에 대한 제안이 형성되고, 정책으로 구체화되고 현실화되는 과정에서 지역 조직의 다양한 연대 활동이 중요한 역할을 했다. 1985년 국제 환경 단체들과 환경 활동가 및 인류학자들은 아크레 지역 고무 생산 노동자 조직의 핵심 지도자인 치코 멘데스(Chico Mendes)⁹⁴⁾와 그의 조직과 교류하게 된다 (Keck and Sikkik, 1998: 140). 이러한 교류 과정에서 국제 환경 단체들과 활동가들은 브라질 국내외적 상황을 고려 할 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

94) 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).

오랜 기간 동안 아크레 지역에서 현지조사를 하고 미국으로 돌아가 환경 단체에서 활동하던 인류 학자인 Steve Schwartzman과 1985년 워싱턴에서 만남을 가졌고 국제 환경 단체들이 당시에 활 발하게 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). 워싱턴에 서의 만남 이후 Schwartzman은 같은 해 브라질리아에서 열린 브라질 전국 고무 생산 노동자 회 의에 참석하였다 (ibid.). 이후 Schwartzman은 워싱턴으로 돌아가 CNS가 제안한 ERs의 제안을 국제 환경 단체들의 다자간 은행 캠페인에도 포함시킬 것을 제안하였고, 이 과정을 브라질 국내 환 경 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 다 층적 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 이 해 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 결정 적인 역할을 했다고 볼 수 있다 (Keck and Sikkik, 1998: 141). 동시에 지역에 기반을 둔 아마 존 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/숲 을 지속가능한 형태로 관리하기 위한 대안적인 환경 거버넌스인 채취보존구역(Extractive Reserves)을 제안하게 된 것이다. ERs는 목축업자나 아마존 개발업자들에 의한 토지 민영화 와 그에 따른 산림 황폐화와 지역 주민들의 삶의 조건에 대한 부정적 영향에 대한 대안으로 제 안된 환경 거버넌스 형태이다 (Greybowski, 1990: 31; Schmink, 2014: 32). 다시 말해, 숲/땅의 ‘교환 가치’보다 ‘이용 가치’에 우선순위를 두고, 주민들의 이용가치에 대한 권리를 인정해 주면 서 숲/땅을 지속가능한 방식으로 이용하고 보존하고자 하는 목적을 가지고 있는 것이다. ERs는 토지 민영화에 대한 대안으로 숲/땅에 대한 공동재산권(common property rights)을 제안하고 있으며, 이는 전통적으로 지역에서 살아오면서 숲을 삶을 터전으로 살고 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 보 존주의적 입장과도 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 의 회와 세계은행, IDB 등에서 아마존의 실제와 ERs에 대한 발언을 주도하였고, 이후 다자간 기구

들인 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 대상을 로비활동을 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 절은 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 가

치체계를 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 Schmink, 2009; Hoelle, 2011; Vadjuncie, 2011; Aguiar Gomes et al. 2012; Schmink, 2014)에서도 지적되고 있듯이, 1990년 처음 형성되기 시작한 ERs은 이후 다른 아마존 지역에서도 연이어 형성되었지만, 그 이행 과정에서 다양한 현실적 한계와 모순을 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 밝힌다는 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.

4장 결론⁹⁵⁾

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 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 사용

95) 본 절의 내용은 저자의 2019년 (재)숲과 나눔 최종 보고서 [VI. 결론]의 내용을 수정, 보완하였다.

되는 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 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 라틴 아메리카에서 전개된 생태적 전환을 위한 실천과 그 과정에서 발생하는 도전 과제들에 대한 통합적인 분석을 위한 초석을 세웠다는 측면에서 의의를 지닌다고 볼 수 있다.

참고 문헌

2장

1절 관광업과 생태적 전환 공간: 카리브 해의 사례

- 브라이언 M. 블루엣 and 올린 M. 블루엣 (2010), 『라틴아메리카와 카리브해: 주제별 분석과 지역적 접근』 서울: 까치글방.
- Charles, D. (2013), 'Sustainable tourism in the Caribbean: the role of the accommodations sector', *International Journal of Green Economics*, 7(2), pp. 148-161.
- Phillips, W. (2012), 'Regional environmental policy and sustainable tourism development in the Caribbean', *ECLAC Report* No. 18. pp. 1-39.

2절 농업과 생태적 전환 공간: 파라과이의 사례

- Acosta, A. et al. (2019), "Archaeological hunting patterns of Amazonian horticulturalists: The Guarani example", *Int J Osteoarchaeol*, 29: 999-1012.
- Hansen, M. C. et al. (2013), "High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change", *Science*, Vol. 342, pp. 850-853.
- Huang, C. et al. (2009), "Assessment of Paraguay's forest cover change using Landsat observations", *Global and Planetary Change*, 67: 1-12.
- Kleinpenning, J.M.G. (1984), "Rural development policy since 1960", *Tijdschrift voor Econ, en Soc. Geografie*, 75(3): 164-176.
- Nagel, B. (1991), "Socioeconomic differentiation among small cultivators on Paraguay's Eastern Frontier", *Latin American Research Review*, 26(2): 103-132.
- Nickson, R. A. (1981), "Brazilian colonization of the Eastern Border Region of Paraguay", *Journal of Latin American Studies*, 13(1):113-131.

3절 농산업과 생태적 전환 공간: 아르헨티나의 사례

- 리-모니크 로뱅 (2009), 「몬산토, 죽음을 생산하는 기업」. 이선혜 옮김. 이레.
- 윌리엄 엥달 (2009), 「파괴의 씨앗 GMO. 미국 식량제국주의의 역사와 실체」. 김홍옥 옮김. 길.
- Feeney, R. and MacClay, P. (2016), "Food Security in Argentina: A Production or Distribution Problem?", *International Food and Agribusiness Management Review (IFAMA)*, 19(2): 1-31, pp. 2.
- Leguizamón, A. (2016), "Disappearing nature? Agribusiness, biotechnology and distance in Argentine soybean production" *Journal of Peasant Studies*, 43(2): 313-330.

- Paz, R. et al (2019), "Tensions around Land Tenure in Argentina's Agrarian Periphery: Scales and Multiple Temporalities of Capitalism in Santiago del Estero, Argentina", *Latin American Research Review*, 54(3): 694-706. pp. 695.

4절 와인 산업과 생태적 전환 공간: 아르헨티나와 칠레 사례

- 박선미 (2013), '지구적 문제에 관한 실천적 참여의 의미와 교육 방향 검토: 공정무역에의 윤리적 소비자 참여의 의미를 중심으로', *한국지리환경교육학회지*, 21(2): 69-85.
- 서지현 (2017), '공정무역인증 상표체제에 대한 역사적·공간적 고찰: 라틴아메리카 공정무역 커피 사례를 중심으로', *중남미연구*, 36(1): 105-134.
- 서지현 (2018), '칠레 신자유주의 농업 발전과 국가의 역할: 와인 산업의 사례를 중심으로', *중남미연구*, 37(4): 109-143.
- Castex, V. et al. (2015), 'Water availability, use and governance in the wine producing region of Mendoza, Argentina', *Environmental Science & Policy*, 48: 1-8.
- Herman, A. (2019a), 'Governing Fairtrade: ethics of care and justice in the Argentine wine industry', *Social and Cultural Geography*, 10.1080/14649365.2019.1593493 file
- Herman, A. (2019b), 'Assembling Fairtrade: Practices of progress and conventionalization in the Chilean wine industry', *Economy and Space A*, 51(1): 51-68.
- Staricco, J. I. and Ponte, S. (2015), 'Quality regime in agro-food industries: A regulation theory reading of Fair Trade wine in Argentina', *Journal of Rural Studies*, 38: 65-76.
- "Four Fairtrade wines to drink with a clear conscience", <The Guardians> 22 Feb 2019.
- "코로나 여파에 대용량 식자재 소비 늘었다", <경향비즈> 06 FEB 2020.
- "주류시장 지각변동... 와인·막걸리 방긋, 소맥·위스키 울상", <METRO> 11 JAN 2021

5절 생태관광과 생태적 전환 공간: 코스타리카의 사례

- 블루엣 & 블루엣 (2010), <라틴아메리카와 카리브해: 주제별 분석과 지역적 접근>. 까치.
- 여승철(2019), <마야에서 운하까지>. 지식과 감성.
- Bien, A. (2010), 'Forest-based ecotourism in Costa Rica as a driver for positive social and environmental development', *Unasylva*, Vol. 61, pp. 49-53.
- Boza, M. (1993), 'Conservation in Action: Past, Present, and Future of the National Park System of Costa Rica', *Conservation Biology*, 7(2): 239-247.
- Jones, G. and Spadafora, A. (2016), 'Creating Ecotourism in Costa Rica, 1997-2000', *Business History Conference of Cambridge University Press*.
- Neculce, D. and Urpi, O. P. (2018), 'Environment Conservation and Sustainable Development in Costa Rica', *Current Trends in Natural Sciences*, 7(13): 221-224.

- Sanchez, R. V. (2018), 'Conservation Strategies, Protected Areas, and Ecotourism in Costa Rica', *Journal of Park and Recreation Administration*, Vol. 35, pp. 115-128.
- Wearing, S. and Neil, J. (2017), <생태관광론>. 한울. 채예병, 김현지 역.

6절 광산업과 생태적 전환 공간: 페루의 사례

- 서지현(2016a), “페루 국가와 사회관계에 대한 고찰(1990-2015): 광산 개발과 사회 분쟁 사례를 중심으로”, *라틴아메리카 연구*, 29(2): 81-105.
- 서지현 (2016b), “페루 신자유주의 자원개발과 사회 환경 분쟁의 요인: 민주주의 없는 민주제도 개혁”, *중남미 연구*, 35(2): 79-112.
- 서지현(2020), “공동 자원 거버넌스와 자연의 신자유주의화: 페루 북부 안데스의 경험을 중심으로”, *아태연구*, 27(2): 73-108.

7절 전력산업과 생태적 전환 공간: 칠레의 사례

- Bauer, C. (2009), 'Dams and Markets: Rivers and Electric Power in Chile', *Natural Resources Journal*, Vol. 49, pp. 624-627.

3장

1절 생태적 전환 공간과 정치경제적 도전: 에콰도르의 사례

- 김기현 (2011), ‘페루와 에콰도르 아마존 지역의 석유개발과 환경사회운동’, *이베로아메리카 연구*, 22(1): 27-61.
- Akchurin, M. (2015), 'Constructing the Rights of Nature: Constitutional Reform, Mobilization, and Environmental Protection in Ecuador', *Law & Social Inquiry*, 40(4): 937-968.
- 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.
- Bozigar, M. et al. (2015), 'Oil Extraction and Indigenous Livelihoods in the Northern Ecuadorian Amazon', *World Development*, 78: 125-135.
- Certoma, C. and Greyl, L. (2012), 'Nonextractive Policies as a Path to Environmental Justice? The Case of the Yasuni Park in Ecuador', in Haarstad, H. (ed.), *New Political Spaces in Latin American Natural Resource Governance*, New York: Palgrave MacMillan.

- Chimienti, A. and Matthes, S. (2013), 'Ecuador: Extractivism for the Twenty-First Century?', *NACLA Report on the Americas*.
- 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.
- Valdivia, G. (2007), 'The "Amazonian Trial of the Century": Indigenous Identities, Transnational Networks, and Petroleum in Ecuador', *Alternatives*, 32:41-72.
- Villalba-Eguiluz, U. and Etxano, I. (2017), 'Buen vivir vs Development (II): The Limits of (Neo-)Extractivism', *Ecological Economics*, 138: 1-11.

2절 생태적 전환 공간과 정치경제적 도전: 볼리비아의 사례

- 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 Veltmeyer, 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.

3절 생태적 전환 공간과 정치사회적 실천: 브라질의 사례

- 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 정치생 태학적 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.
 - Grzybowski, 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 Triumphalism', *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.
- Vadjunc, 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.

안 내 문

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