

2021년도 풀씨연구회 1기 결과보고

라틴아메리카 지속가능한개발 및 인권 연구회

본 연구모임은 주류 관점에서 합의되고 제시되어 온 ‘지속가능한발전’ 담론에 대한 물음에서 시작된다. 20세기 말 이후, ‘지속가능한발전’은 대안적 발전 모델로서 현재 우리 사회 문제를 이야기할 때 빼놓을 수 없는 단어가 되었다. 하지만 ‘지속가능한발전’에 대한 정의는 여전히 지역적 맥락 또는 행위자에 따라 다양하게 해석되며, 실질적 시행 과정에서 의도하지 않은 결과들을 초래하는 모습을 보이고 있다. 하지만, 흔히 ‘개발도상국’ 또는 ‘제3세계’로 간주되는 라틴아메리카의 경우, 지속가능한발전 모델에 비추어 보았을 때, 라틴아메리카 사회가 가지고 있는 한계와 문제점에 대한 연구가 주를 이루고 있는 실정이다. 따라서 본 연구모임에서는 라틴아메리카의 지속가능한발전을 지역적 맥락과 특수성을 고려하여 분석할 필요성을 인식하고 농촌, 도시, 젠더, 환경, 난민 등 다양한 차원에서 논의의 확장해 나가고자 한다.

(총 8회 연구모임 진행)

팀장 심은지 한국외대 국제지역대학원 중남미학과
팀원 박근유 한국외대 국제지역대학원 중남미학과
팀원 소재원 Universidad Nacional Autonoma de Mexico
팀원 이수아 전북대 농업생명과학대학원 농업경제학
팀원 이지효 한국외대 국제지역대학원 중남미학과
팀원 허경도 한국외대 국제지역대학원 중남미학과

라틴아메리카 지속가능한개발 및 인권 연구

1. 들어가며

본 연구회는 주류 관점에서 합의되고 제시되어 온 ‘지속가능한발전’ 담론에 대한 물음에서 시작된다. 20세기 말 이후, ‘지속가능한발전’은 대안적 발전 모델로서 현재 우리 사회 문제를 이야기할 때 빼놓을 수 없는 단어가 되었다. 하지만 ‘지속가능한발전’에 대한 정의는 여전히 지역적 맥락 또는 행위자에 따라 다양하게 해석되며, 실질적 시행 과정에서 의도하지 않은 결과들을 초래하는 모습을 보이고 있다.

하지만, 흔히 ‘개발도상국’ 또는 ‘제3세계’로 간주되는 라틴아메리카의 경우, 지속가능한발전 모델에 비추어 보았을 때, 라틴아메리카 사회가 가지고 있는 한계와 문제점에 대한 연구가 주를 이루고 있는 실정이다. 따라서 본 연구회에서는 라틴아메리카의 지속가능한발전을 지역적 맥락과 특수성을 고려하여 분석할 필요성을 인식하고 농촌, 도시, 젠더, 환경, 난민 등 다양한 차원에서의 논의를 확장해 나가고자 한다.

1-1. ‘지속가능한발전’에 대한 정의

앞서 설명한 목적을 위해, ‘라틴아메리카 지속가능한발전 및 인권 연구회’에서 ‘지속가능한발전’을 어떻게 정의할 것인가에 관해 설명하고자 한다. 따라서, 아래에서는 본 연구회의 세부 연구 분야인 농촌, 도시, 젠더, 난민 등 다양한 차원에서의 지속가능한발전에 대해 살펴본다.

가) ESG(Environment, Social, Governance)와 지속가능한개발

첫째로, 지속가능한개발과 ESG(Environment, Social, Governance) 개념을 함께 생각해보고자 한다. ESG는 CSR의 발전적 개념으로서, 지속가능한개발에 조응하는 기업 활동을 의미하며 기업 활동이 더는 경제적 이익을 좇는 형식이 아닌 지속가능한개발의 목적을 달성하기 위하여 환경, 사회 그리고 거버넌스 등을 기업의 활동에 중요한 요소로 적용한다는 것이다. 즉, 이러한 관점을 관철하는 연구의 진행하는 데, 환경의 ‘소비자’로 여겨졌던 기업 행위자에 대한 분석이 중심을 이루게 된다.

ESG는 비교적 최근에 나온 개념이며 실제로 이것을 평가 지표로 환산하여 기업을 평가하기도 한다. 이러한 관점에서 ESG와 관련하여 라틴아메리카의 목재시장과 기후변화와 관련된 양적 연구를 시행할 수 있을 것으로 보인다. 그러나, ESG의 경우, 기업 행위자에 초점이 맞춰질 가능성이 있어 여성, 난민 등 다른 연구의 행위자들을 분석하는 데 한계점이 관측될 수 있다. 하지만, 기업에 집중된 관점에서 탈피하여 바라보자면 ESG는 분배의 개념으로 해석을 할 수 있을것으로 기대된다.

나) 젠더와 지속가능한개발

둘째로, 젠더와 지속가능한 개발에 대해서는 SDGs가 인권과 결합할 경우, 기존 기득권층의 관점에서 해석됐던 관점에서 벗어나서 주목받지 못했던 계층에 대한 권리 보장과 관련이 되어있다는 점에 주목할 수 있다. 이와 관련하여, 여성권리와 관련된 문제와 관련하여 만약 지속가능한 개발의 일부 개념을 페미니즘과 결부할 경우 예를 들어, 산림개발과 관련된 운동과 관련하여 운동 전개와 커뮤니티의 존립 여부와 관련한 주제가 있다면 이러한 일련의 과정에서 여성의 역할을 분석하는 연구 주제일 경우 지속가능한 개발과 연계가 가능하며 보다 명확해질 수 있다.

다) 지속가능한개발과 ‘합의’

연장선상에서 이야기 해보자면, 이 연구회에서 지속가능한개발을 보고 싶은 점은 ‘합의’와 관련되어 있다고 볼 수 있을것이다. 지속가능한개발의 논의는 환경에서 출현했고 개발과 보존이라는 상충된 개념을 포함한다. 지속가능한 개발은 개발과 비개발, 환경과 비환경과 같은 이분법적 사고 방식이 아닌 어디까지 합의까지 할 것인가에 대한 문

제이다. 이에 따라, 행위자 분석이 굉장히 중요하게 작용할 수 있다. 특히 지역학을 주로 이루는 연구방법인 사례 연구(Case Study)의 경우, 지속가능한개발을 둘러싼 행위자들의 다양한 이해, 가치 분석을 통해 위와 같은 문제를 보다 잘 나타낼 수 있을 것으로 기대된다.

라) 환경 난민과 지속가능한개발

합의라는 키워드와 관련하여, 환경 난민에 아주 적합한 부분이라 볼 수 있다. 현재까지 환경 난민은 실재하지만 정확한 개념화가 되어있지 않다. 환경 난민은 꼭 국경을 넘어야만 난민이 아니라, 환경적 이유로 국내 간의 이주 또한 난민으로 바라볼 수 있다. 따라서 환경 난민은 다양하게 실재하고 있지만, 이에 대한 개념이 합의되지 않아 사회적으로 보호되지 않거나, 비가시적인 존재가 되기도 한다. 따라서 라틴아메리카 사회에서 환경 난민에 대한 사례 연구를 통해 합의점에 대한 가능성을 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

마) 식량 주권과 지속가능한개발

식량 주권 자체는 내가 먹고 싶은 것을 건강하게 재배하여 먹을 권리가 있다는 것을 지칭한다. 이러한 인식하에 활발히 진행되는 것이 로컬 마켓과 같은 현상이다. 이러한 점은, 식량주권을 커뮤니티 운동으로서 바라볼 가능성을 제공한다. 또한, 시스템 내에서 돌파구를 찾게 될 경우와 다른 시스템을 만들어보자는 맥락은 다를 수 있다. 식량 주권과 관련해서 라틴아메리카에서는 음식물과 관련한 커뮤니티의 발달이 점점 활발해지고 있다. 이러한 측면에서, 지속가능한개발과 라틴아메리카와 관련하여 커뮤니티라는 개념은 매우 진보적 관점에서 논의가 가능할 것 같다.

바) 소결

종합해보자면 다원주의 관점에서, 라틴아메리카 사회는 지속가능한개발을 둘러싼 다양한 행위자의 이해와 가치가 충돌하고 있는 장으로서 이해할 수 있다. 또한 언급했던 분배 문제 역시 라틴아메리카의 지속가능한개발을 이해할 때 중요한 개념이다. 지속가능한개발에 대한 행위자 간 이해가치의 충돌이 분배의 문제와 결부되는 지점이 있기 때문이다. 또 다른 측면에서, 분배 문제는 이익의 분배 뿐만 아니라, 피해의 분배에 대해 생각해 볼 수 있다. 이는 지속가능한개발 담론을 둘러싼 권력 관계를 통해 이해해 볼 수 있을 것이다. 따라서 본 연구회 구성원들은 라틴아메리카 사회에서 지속가능한개발에 대한 기업 행위자, 시민 사회 행위자, 정치적 행위자, 농민 행위자 등의 이해와 가치와 이들 간의 권력 관계를 분석함으로써, 지속가능한개발에 대한 합의점을 도출할 수 있는 지점을 포착하고자 한다.

2. 본론

본론에서는 앞서 제시한 관점에서 난민, 도시, 농촌, 젠더, 산림 분야의 개인 연구를 종합한다. 각 사례는 ‘지속가능한개발’을 위한 국가 또는 국제적 스케일의 협이가 실제 커뮤니티 차원에서는 한계가 있음을 제시한다.

2-1. 난민과 지속가능한개발

콜롬비아의 베네수엘라 난민 수용 정책의 한계

: 베네수엘라 난민 거버넌스 속 시민사회에 대한 배제를 중심으로

박근유, 이수아

1. 서론

전 세계 최대 석유 보유국이자 한 때, 폭넓은 복지 정책과 진보적인 사회정책을 펼치고 인접국의 난민을 가장 많이 수용했던 베네수엘라는 현재 전세계에서 난민을 가장 많이 송출하는 국가로 나타난다. 2015년부터 일어났던 이 곳의 난민 행렬은 외세의 침략, 내전 혹은 급격한 환경의 변화로 인한 난민이 아닌 베네수엘라 국내정세의 심각한 불안정과 관련이 깊다. 베네수엘라 난민은의 목적국은 대체로 라틴아메리카 국가로 나타난다. 역내 국가는 베네수엘라 난민 현상 초기, 이들에 대한 인도주의적 대응책의 일환으로 적극 수용했지만 2017년 이후 대부분의 국가는 베네수엘라 난민에 대한 수용거부의사를 밝혔다. 그럼에도 불구하고, 약 2000km의 국경을 맞대고 있는 콜롬비아의 베네수엘라 난민 수용 정책은 변함이 없었고 오히려 해가 갈수록 그 대상을 확대해 이들의 안정적인 체류를 도모한다. 이러한 상황을 뒷받침 하듯, R4V에 따르면, 콜롬비아는 180만명 이상의 베네수엘라 난민을 수용했고 가장 많이 수용한 국가로 나타난다.

본 논문은 이러한 현상과 배경 아래, 콜롬비아의 베네수엘라 난민 정책의 한계를 검토 해 보고자 한다. 콜롬비아의 난민의 수용과 거부, 거시적으로는 모든 이민정책과 관련되어 있어서 대통령에게 그 권한을 전적으로 법률로써 보장한다. 인도주의적 관점에서 콜롬비아의 난민 수용 정책 기조는 긍정적으로 평가할 수 있으나, 콜롬비아의 이러한 수용을 ‘정책’으로 해석할 경우 한계점이 나타난다. 본 논문은 이러한 한계점을 시민사회에 대한 배제를 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 본론

1. 이론 검토

일반적으로 난민의 수용은 중앙정부 차원에서 결정되며 대체적으로 모든 국가에서 대통령 혹은 총리(집권여당)를 중심으로 그 권한이 집중되는 경향이 나타난다. 이 때, 대통령은 국내외적 다양한 요소들을 반영하여 난민 수용과 거부를 결정할 수 있다. Karen Jacobsen(1996)은 수용국의 수용 결정 과정에서는 a) 수용국의 관료제도 b) 수용국과 송출국의 외교관계 c) 수용국의 역사적 배경 등이 관철될 수 있다고 주장했다. Betts et al.(2008), Whitaker(2008) and Aglorti(2011)은 UNHCR을 중심으로 하는 국제난민레짐의 중요성을 강조한다. Bidinger(2014)와 Song(2014)는 국내적 요인을 강조했는데, Bidinger는 사회보장 제도의 중요성을, Song은 난민자체가 수용국의 국내 안보에 영향을 미치지 않을 것이라는 믿음이 있어야 한다고 주장한다. 이처럼 중앙정부는 국내외적 상황을 고려하여 난민의 수용과 거부를 결정하게 된다. 난민 수용을 결정한다면, 그 결정과 수용과정은 모두 정책으로써 나타나게 된다. 이러한 정책은 난민의 성공적인 중-장기적인 자국의 성공적인 통합과 추후 송환을 목적으로 가지게 된다. 또한 일반적으로 베네수엘라 난민 현상과 같은 대규모 난민 유입의 상황은 수용국의 국내 노동시장, 치안 등에 영향을 줄 수 있으며 이는 곧 콜롬비아 국민과 베네수엘라 난민의 갈등으로 표출하게 된다. 따라서, 난민 수용 과정에서의 시민사회의 참여를 통해서 갈등을 해결할 수 있다.

2. 콜롬비아의 (베네수엘라)난민 거버넌스

Law 1444 of 2011에 따르면, 콜롬비아 대통령은 이민 정책과 관련한 전권을 행사할 수 있다. 이에 따른, 콜롬비아 베네수엘라 난민 거버넌스를 도식화 하면 <그림1>과 같이 나타난다.

<그림1>. 콜롬비아의 베네수엘라 난민 수용 정책 도식화



3. 난민 거버넌스 속 시민사회의 배제

중앙정부와 시민사회의 유기적인 협력은 난민에 대한 혐오와 배제를 최소화 하며 난민이 이질적인 외부인이 아닌 이제 수용국 사회의 구성원이라는 인식 형성에 영향을 준다. 그러나, 콜롬비아의 난민 수용과 정책 형성 과정에서 시민사회는 참여가 배제된다. 이러한 문제는 1) 노동시장에서의 콜롬비아 국민과 베네수엘라 난민의 갈등 2) 콜롬비아 국내 베네수엘라 난민에 대한 범죄율 증가와 같은 문제로 나타나며 베네수엘라 난민의 수가 증가할수록 이러한 사회적 문제는 더 빈번 해 질 것이다.

3. 결론

난민 수용 정책은 어느 정책과 다른 특수성을 가지게 된다. 정책형성 과정에서는 국내적 상황 뿐만 아니라 국외적 상황을 고려해야 하고, 심지어는 송출국과의 외교관계 또한 고려 대상이 되기도 한다. 이러한 수용 결정 과정에서 난민 수용이 이루어지고 난민이 수용국에 유입 될 경우 이제 이들은 수용국의 국민들과 함께 사회의 구성원이 되어 살아가게 된다. 그렇기 때문에, 난민 수용 정책은 보다 시민 사회의 참여를 적극 장려해야 하는 필요성이 부각되며, 그렇지 않을 경우 난민 수용은 인도주의적 관점에서는 긍정적인 평가를 받을 수 있으나 필연적으로 국내에서 여러 가지 문제와 직면할 수 있게 되며 한계점이 나타날 수 있다.

콜롬비아의 베네수엘라 난민 수용 사례가 적합한 사례라고 볼 수 있겠다. 콜롬비아의 베네수엘라 난민 수용 과정에서 시민사회는 정책 형성 과정에서 참여할 수 있는 공간이 마련되지 않았으며 이로인 해 콜롬비아 정부의 베네수엘라 난민 수용 정책은 긍정적인 평가를 받을지라도, 국내에서는 많은 부작용이 관측 되었다. 이처럼, 본 논문을 통해서 난민 수용을 궁극적으로 성공하기 위해서는 시민사회의 중요성은 매우 높다고 할 수 있다.

참고문헌

- Bidinger, S. et al., (2014). "Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing. Boston: Boston University School of Law, International Human Rights Clinic."
- Betts, A., G. Loescher, and J. Milner, (2008). "UNHCR: The politics and practice of refugee protection into the 21st century". Routledge.
- Jacobsen, K., (1996). "Factors influencing the policy responses of host governments to mass refugee influxes" International migration review, 30(3), 655-678.
- Whitaker, B. E., (2008). "Funding the international refugee regime: Implications for protection. Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations" 14(2), 241-258.
- Song Young Hoon, (2014). "Terrorism and Securitization of Refugee Migration: A Case Study of the Kenyan Government's Refugee Policy". Korean Journal of International Relations, 54(1), 195-230.
- "R4V", <http://r4v.info>, (2021년 9월 28일)

2-2. 식량 주권과 지속가능한개발

멕시코의 종자 보호에 대한 고찰 :커먼즈(communs)로서의 종자

소재원

1. 서론

역사적으로 종자는 인류의 공동체의 일부였다. 종자는 인간 식량 생산 체인의 첫 단계로서 인류 및 공동체 문화 발전의 중심 역할을 해왔다. 농민들은 종자를 자유롭게 교환하며 해당 거주지의 자연환경과 필요에 맞춰 종자를 육종하는 노력을 통해 종자 다양성을 이뤄낼 수 있었다. 종자는 수천년간 공동체와 자연환경 사이의 상호작용의 매개체로서 역할을 해왔으며, 이를 통해 얻어진 지식과 생물다양성은 계속되는 기후변화 속에서 지속가능한 식량 개발을 위해 지켜내야 할 유산이라고 할 수 있으며, 이는 종자가 인류의 커먼즈(communs)라는 것을 나타낸다. 멕시코는 옥수수 종자의 원산이자 가장 많은 생물 다양성을 보유하는 국가중 하나로, 멕시코 지역사회 농민들은 예로부터 다양한 종자를 커먼즈로 보존해왔고 이를 통해 국가의 식량안보 및 식량주권을 지켜왔다. 하지만 현재 멕시코에는 종자를 사유화 시스템에 종속시키고자 하는 정치적, 경제적 위협을 겪고 있다. 국제 식물 신품종 보호 연맹의 1991년 협약(UPOV 91) 가입국 확대와 멕시코-캐나다 자유무역협정(USMCA)을 통한 협약 이행 압력을 비롯해, 종자를 경제적 가치로 환산하려는 움직임이 지속되고있다. 때문에 이 보고서는 멕시코에서 종자를 인류와 자연의 매개체로서 공동체 문화를 영유할 수 있도록 하는 공공재로 바라보며, 이에 해당하는 생물 문화 유산은 미래세대의 식량주권과 식량 안보를 위해서 보호되어야 할 가치라고 여긴다. 하여, 멕시코에서 일어나고 있는 종자의 사유화 흐름과, 이를 해결하기 위한 시민사회의 노력 및 국가 체계를 살펴보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 관련 학술논문 및 서적, 현지 기사를 비롯해 관련 컨퍼런스등의 문헌연구를 통해 이뤄졌다.

2. 본론

1) 종자는 커먼즈인가

(1) 커먼즈 담론

커먼즈는 공동의 것을 일컫는 일상적인 용어로(라인보우, 2012), 이에 대한 연구는 중세, 고대에서 찾아볼 수 있을 만큼 긴 역사를 가지고 있다. 그러나 공동의 것 즉, 커먼즈로 인식되었던 토지, 종자, 수자원 등이 사유화 되어왔다. 또한 신자유주의의 보편화 속에서 이러한 ‘자원’들을 재화화 하며 이에 대한 ‘관리’의 필요성이 부각되었다. 개릿 하딘(Garret Hardin)은 1986년에 출간된 그의 논문 <공유지의 비극(The tragedy of the commons)>에서 커먼즈가 사유화 되어 관리되지 않을 경우 과도이용과 무임승차로 인해 지속가능한 이용이 어려울 것이라고 주장하며, 커먼즈를 재화로서 관리해야 하는 주장에 힘을 실었다.구시대적인 소유방식으로 여겨져 온 커먼즈는, 공동의 것으로 향유되어야 하는 것들의 재화화 시스템에 대한 문제의식에서 시작된다. (Boiller, 2015)

(2) 커먼즈로서 종자

종자는 농업, 식량, 식량 자급 그리고 세계의 많은 농민들의 삶을 결정하는 존재이며, 생물문화유산, 공동체 사회, 문화 경제 전반에서 인간과 인간이 거주하는 자연 사이에 존재하는 매개체로서 삶 자체와 공간을 재생산하는 커먼즈 활동(commonig)의 주체라고 할 수 있다. 우리의 식량을 생산하는데 사용되고 있는 많은 종자들은 수천 년동안 농민들에 의해 발전된 유산이며 지금 이 순간에도 그 형태는 변화하고있는 생물이다.(Boege, 2008; Casas et al., 2017) 종자는 소유권이 적용되지 않았고, 자유로운 교환, 경작 및 재 경작의 활동을 거치며 인간 거주지의 기후, 경작지 형태에 맞춰 발전하며 인간은 공동체 형성, 문화발전을 이뤄왔고 식량을 보급할 수 있었다. 인류가 직면한 기후변화와 새로운 필요들에 적응하고 식량 안보 및 식량 주권을 보장하기 위해서는 종자를 커먼즈

로서 인정하고 통한 자연과의 시공간적 공진화를 보호해야 할 필요가 있다.

2) 종자 사유화 전개 및 현황

(1) 멕시코 종자 사유화 역사

멕시코는 녹색혁명을 기점으로 종자 개발 사업 및 종자 대량보급이 이루어졌다. F1종자 그리고 유전자 변형(GMOs) 종자를 대량 보급하며 종자 사유화가 진행되었는데(Kloppenburg, 2005), 이 과정에서 종자는 지적재산권을 보호하는 지역, 국가, 국제적 규제의 전유물로 변질되었다. 결과적으로 종자는 몇몇 다국적 기업의 통제 하에 놓이게 되었는데, 이 회사들은 해당 종자를 경작하는데 필요한 농화학 제품을 생산하여 멕시코 농업의 주체가 농민들에게서 다국적 회사로 옮겨졌다. 단일경작으로 인한 생물 다양성 파괴, 농민 공동체 소외, 멕시코 중소기업의 시작 접근성 저하 등 수많은 사회적 문제들이 대두되었다.(Brieva et al., 2008)

멕시코 헌법에 의하면, 서명 및 비준된 국제 협약에 대한 내용은 자동적으로 멕시코 내에서 합헌화 되며, 이를 기준으로 법적 규제들이 생겨난다. 그 중 국제 식물 신품종 보호연맹(UPOV) 1991년 협약은 종자 개발자 등록, 재 경작 금지 등 커먼즈로서 종자의 가치를 외면하고 지적 재산권 보호를 목적으로 하는 내용으로 구성되어있다(GRAIN, 1998). 그런데 현재, 2018년 체결된 북미 자유무역협정안에는 UPOV 91 협약 이행 의무에 대한 내용이 포함돼, 멕시코 종자를 위협하는 정치사회의 압력이 크다. 종자주권을 인간의 기본 권리를 인정하거나(농민권리선언, 2018) 생물다양성을 보호하려는 국제적 운동들이 존재하지만, 종자 사유화를 위한 협약들이 비준되는 경우에 해당 법적 효력이 크기 때문에, 이는 멕시코 사회가 직면한 현안이라고 할 수 있다.

3) 커먼즈로서 종자 보호를 위한 노력

멕시코 내에서 종자 보호를 위한 노력은 옥수수 보호를 중심으로 이뤄진다. 2007년 '옥수수 없이는 국가도 존재하지 않는다(Sin Maiz No Hay Pais) 캠페인에는 다양한 사회주체들이 참여하였고 현재까지 지속되고 있으며, 이들은 2019년 국가 옥수수의 날(Dia Nacional de Maiz)를 지정하여 매년 기념행사 및 컨퍼런스를 기획 운영하고 있다(SMNHP, 2020). 또한 2013년에는 위 캠페인에서 파생된 '옥수수를 위한 집단적 요구(La Demanda Colectiva Maiz)'라는 사회운동은 '건강한 자연환경과 먹거리를 위한 집단권리'라는 새로운 사법적 도구를 활용해 2018년 GMOs 옥수수 종자 경작을 금지시키는데 성공한다(SanVicente, 2015). 이는 멕시코인에게 문화적으로 특별한 가치를 지닌 옥수수를 다루는 캐이스라는데에 한계가 있지만, 종자 사유화의 과정의 일부인 GMOs종자 보급을 금지시키는데 성공함으로써 그 의미가 있다. 뿐만 아니라 멕시코 농민들은 종자를 교환하는 장(場)을 열고, 공동 유전자원을 관리하며 농민을 중심으로 종자 보호를 위한 사회 연결망 그룹을 형성하여 관련 제도 및 종자 공유를 통해 커먼즈 활동을 이어가고 있다.

4) 커먼즈로서 종자 보호 적용 가능 법률

멕시코 헌법(Constitucion Politica de los estados unidos Mxicanos) 제 2조은 멕시코 원주민 문화 및 멕시코 국민의 거주환경을 보호할 것을 명시한다. 종자는 생문문화유산으로서 멕시코 문화의 기반을 형성하며 종자를 통한 커먼즈 활동(commoning)은 멕시코인의 거주환경 조건을 형성하는 요소로 평가할 수 있기 때문에 종자 사유화는 위 조항에 명시된 권리를 침해한다고 할 수 있다. 또한 제 4조에는 식량의 품질과, 건강한 자연 환경에 대한 권리를 명시하고 있어, 종자 사유화로 인해 발생하는 생물다양성 파괴와 식량 품질 저하 문제는 이와 관련이 깊다. 토종 옥수수 육성 및 보호를 위한 멕시코 연방법(Ley Federal para el Fomento y Proteccion del Maiz Nativo)은 비록 토종 옥수수를 보호하기 위해 공포된 법안이지만, 여러 조항에 걸쳐 GMOs 옥수수 종자 경작 금지, 옥수수 종자 다양성을 위한 지속적인 육종, 옥수수 토종종자 정보접근 권리, 공동체 활동을 통한 종자 보호 및 관리 등 옥수수 종자에 대한 커먼즈 활동을 보호한다. 이처럼 멕시코 법률은 멕시코인의 문화 다양성을 보호하고, 원주민 문화와 농민 문화를 존중하는 것으로 나타난다.

3. 결론

종자에 대한 자유로운 접근은 인류의 미래를 위해 보장되어야 하는 권리이다. 멕시코에서 진행되고 있는 사회운

동은 종자를 커먼즈로 보호하기 위한 법적규제와, 멕시코 국민의 식량주권 및 식량 안보를 위한 종자의 중요성에 대한 사회적 인식 개선 및 이를 위한 공동체적 움직임의 중요성을 알아볼 수 있었다. 또 한편으로는 종자를 커먼즈로서 보호하기 위한 공공기관들의 운영개선이나 국제사회에서 정부의 입장표명 및 노력은 현안을 개선할 중요 요소이다. 또한 커먼즈로서 종자를 보호하는 제도개선을 위해 멕시코 시민사회가 법제도 개선에 대해 실천하고 있는 집단적 요구는 지속적으로 필요할 것이다. 하지만 종자, 식량, 농민의 사회 경제적 역할과 그 가치에 대한 사회 전반적으로 재평가가 필요한 만큼, 경험적이고 도구적인 전략들에 대한 포괄적이고 심층적인 연구가 이루어져야 할 것으로 보인다.

참고문헌

- 라인보우(Linebaugh, P.) (2012), 「마그나카르타 선언」. (정남영). 갈무리
- 볼리어(Bolier, D.). (2015). 「공유인으로 사고하라」. (배수현). 갈무리
- Boege, E. (2008). “El patrimonio biocultural de los pueblos indigenas de Mexico: hacia la conservacion in situ de la biodiversidad y agrobiodiversidad en los territorios indigenas”(No. Sirsi) i97896803854).
- Bollier, D., & Helfrich, S. (Eds.). (2015). “Patterns of commoning. Commons Strategy Group and Off the Common Press”.
- Brieva, S., Ceverio, R., & Iriarte, L. (2008). “Trayectoria de las relaciones socio-tecnicas de los derechos de propiedad intelectual en la agricultura argentina: los derechos de obtencion de semillas (DOV) en trigo y soja desde principios de los anos’ 70 a la actualidad”. Ponencia presentada en las XXI Jornadas de Historia Economica de la Asociacion Argentina de Historia Economica, Septiembre, 23-26.
- Casas, A., Parra-Rondinel, F., Aguirre-Dugua, X., Rangel-Landa, S., Blancas, J., & Vallejo, M. (2017). “Manejo y domesticacion de plantas en Mesoamerica”. Domesticacion en el continente americano, 2.
- de Mexico, G. (2017). “Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)”. Gobierno
- de Mexico (2017), Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (2020.08.13.).
- Espinosa C., A., Margarita T., R., Turrent F., A., Zamudio G., B., Valdivia B., R., Sierra M., M., Gomez M., N., Virgen V., J., y Mora G., K., Y. (2019). “Produccion de maiz y soberania alimentaria en el contexto del deterioro socioambiental de Mexico”. En: Andres Barreda Marin, Lilia Enriquez Valencia, Raymundo Espinoza Hernandez (Coords.) Economia politica de la devastacion ambiental y conflictos socioambientales en Mexico.
- GAIA/GRAIN. (1998). Vegetales, V. Diez razones para decir NO a UPOV, Num 2.
- Hardin, G. (1968). “The tragedy of the commons: the population problem has no technical solution: it requires a fundamental extension in morality”. science, 162(3859), 1243-1248.
- Kloppenburg, J. R. (2005). “First the seed: The political economy of plant biotechnology”. Univ of Wisconsin Press.
- Secretaria de Gobernacion, Mexico. (2020). “Ley Federal para el Fomento y Proteccion del Maiz Nativo”. [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4700926&fecha=24/01/1991,\(2020.04.04.\)](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4700926&fecha=24/01/1991,(2020.04.04.))
- SanVicente-Tello, A., & Morales-Hernandez, J. (2015). “La demanda colectiva contra la siembra de maiz transgenico: ciudadania y soberania alimentaria”.
- Sin Maiz No Hay Pais (SMNHP).(2020). “En Defensa de las Semillas y en contra de la reforma a la Ley Federal de Variedades Vegetales”.

2-3. 도시와 지속가능한개발

다중스케일 관점에서 본 도시권 (Right to the City) 참여 투쟁 멕시코시티 메트로버스 7호선 사례를 중심으로

심은지

1. 서론

‘도시권 (Right to the City)’의 개념은 앙리 르페브르 (Henry Lefebvre)에 의해 처음 소개된 이후 최근 도시 연구와 도시 사회운동의 주요 이슈가 되어왔다. 특히, 유엔 해비타트 (UN-Habitat)를 비롯한 국제기구들은 ‘포용적 도시’를 위한 도시권 개념을 적극적으로 반영해왔다. 라틴아메리카에서도 브라질 (2001년), 에콰도르 (2008년) 등의 국가들이 도시권을 헌법에 명시하거나, 멕시코시티 (2010년)와 같은 도시들 또한 도시권의 내용을 도시 헌장에 반영하는 등 민주적이고 평등한 도시에 대한 참여 권리를 보장하려는 노력을 보여왔다. 하지만 많은 라틴아메리카의 국가들이 도시권을 보장하기 위한 법적 시스템을 마련해왔음에도 여전히 시행 단계에서 한계를 보인다. 특히, 멕시코시티의 경우, 시민들의 도시권을 보장하기 위한 법적 제도들이 정부에 의해 마련되는 한편, 이는 사업가들에게 특혜를 주는 대규모 프로젝트들을 시행하는 근거로 활용되며 사회 갈등을 유발해왔다 (Delgadillo Polanco, 2012:118).

본 연구의 목적은 이와 같은 한계를 좁은 관점에서 도시권을 이해하는 도시 정책에서 설명하는 것이다. 특히, 본 연구는 시민들의 다양한 요구를 특정한 범위의 권리로 제한하는 문제점에 주목하고자 한다. 이를 설명하기 위해 본 연구는 멕시코시티의 간선급행버스 (Bus Rapid Transit, BRT) 시스템인 메트로버스 7호선 사례를 다룬다. BRT 시스템은 단순히 교통문제를 해결하기 위한 공급 측면의 대중교통 정책을 넘어서 시민들의 삶의 질, 안전, 건강을 보장하고 저비용, 고효율의 친환경적 대중교통 정책으로 더욱 지속가능한도시를 만들기 위한 정책으로 평가된다 (정병두, 2020; Carrigan 외, 2013). BRT 시스템의 이러한 특성은 모든 시민이 도시의 서비스, 활동 기회에 접근할 권리를 보장할 수 있는 대중교통 정책으로 평가받고 있다 (Morales, 2010:1). 멕시코시티는 2005년부터 메트로버스라는 BRT 시스템을 도입해왔다. 멕시코시티의 BRT 시스템은 도시환경문제를 해결하기 위해 다양한 이해관계자를 포함하는 지속가능한개발을 위한 환경 거버넌스를 구축한 것으로 평가받으며 (Francke et al., 2012; Mejia-Dugand et al., 2013), 2013년 교통개발정책연구소 (Institute for Transportation and Development Policy, ITDP)로부터 지속가능한 교통상을 수상하기도 했다.

하지만 메트로버스의 각 노선은 시행 단계에서 지속해서 시민사회와 갈등을 빚어왔다. 특히 가장 최근에 개통된 7호선의 경우 건설 과정에서 주민단체, 환경단체, 역사/문화단체의 반발을 겪었다. 갈등의 주된 이유는 메트로버스 7호선 건설이 차풀테펙 숲 (Bosque De Chapultepec)과 레포르마 거리 (Paseo de la Reforma)의 환경과 역사, 문화 유적 등을 훼손한다는 것이었다. 갈등이 심화하자 앞선 반대 단체 연합은 메트로버스 7호선 건설을 중단시키기 위해 헌법소원을 제기했으며, 그 결과 멕시코시티 연방 법원의 판결로 7호선 건설은 잠정적으로 중단되었다. 이는 도시를 둘러싼 다양한 요구와 이해, 가치를 반영하지 못하는 도시 정책의 한계를 보여준다. 따라서 본 연구는 이러한 한계를 7호선 사례를 통해 규명하고자 한다.

2. 본론

1) 이론적 접근 : 다중스케일 관점에서의 도시권

르페브르의 도시권 개념은 학계뿐만 아니라 정책 입안자, 사회 운동가 등 다양한 행위자들의 주목을 받았지만, 이론적으로 복잡하고 논쟁적이기 때문에 도시권을 이해하는 다양한 관점이 존재한다 (Marcuse, 2009:189). 도시권을 둘러싼 논의는 주로 법적 권리를 보장하는 제도적 측면과 실질적으로 도시 생산에 참여할 권리를 주장하는

급진적 측면으로 구분된다. 전자는 기존의 민주주의적 법적 시스템에 시민들의 참여권을 포함함으로써 도시권을 보장하고자 하며 (Purcell, 2014: 142), 후자의 경우 기존 사회 시스템에 대한 변혁적인 요구를 주장한다 (Mayer, 2009; Kuymulu, 2014). 따라서 행위자들의 이해와 가치에 의해 도시권의 해석은 다양해질 수 있으며, 행위자들은 이를 바탕으로 저마다의 정치적 행위를 이어나가며 각자의 공간을 형성해나간다.

이러한 맥락에서 다중스케일 관점에서 각자의 도시권에 대한 해석을 기반으로 형성한 사회-공간을 이해하는 것은 해당 사례를 설명하는 데 유용하다. 다중스케일 관점에서 특정한 공간의 규모는 주어진 것이 아닌, 국가와 지역 등 다양한 스케일에서 형성된 사회 행위자들의 정치적 전략의 결합 공간이자 결과물이다 (박인옥, 2020; 이상현 외, 2014). 다양한 정치, 경제, 사회적 행위자들은 자신의 이익을 확보하기 위한 기반을 유지하기 위해 특정 공간에 국지화된 네트워크에 의존하게 되는데, 이때 이 네트워크의 공간적 범위를 ‘의존의 공간(space of dependence)’이라고 하며, 이러한 의존의 공간을 보호하기 위한 정치적 전략 중 하나가 ‘연대의 공간(space of engagement)’을 형성하는 것이다 (Cox, 1998; 박배균, 2012). 즉, ‘의존의 공간’의 행위자들은 자신들의 이해와 가치를 보호하고 정치적 정당성을 확보하기 위해 자신들의 장소에 더욱 광범위한 사회적 관계를 구축하고자 하며, 이러한 ‘스케일 점프(jumping scales)’를 통해 구축된 네트워크와 정책적 연대가 형성되는 ‘연대의 공간’을 구축하는 ‘스케일의 정치(politics of scale)’가 발생한다 (박배균, 2012; 장덕수 외, 2017; Cox, 1998, Hwang et al., 2017). 따라서 본 연구는 멕시코시티의 메트로버스 7호선을 둘러싼 각 사회적 행위자들을 찬성과 반대 집단으로 구분하여, 이들의 도시권에 대한 이해와 가치를 보호하기 위해 어떠한 담론과 전략을 활용하였는지 살펴보고자 한다.

2) 다중스케일 관점에서 본 멕시코시티 메트로버스 7호선을 둘러싼 갈등 담론 비교

(1) 도시권에 대한 행위자들의 이해와 전략: 의존의 공간

[표1] 메트로버스 7호선 국지화 시기의 갈등 지형

	반대	찬성
행위자	폴랑코-차폴데팩 주민 위원회	시정부, 메트로버스
담론	도시 녹지 파괴, 역사적 공간 및 유물 훼손, 공공 공간 훼손	접근성 향상, 온실가스 배출 감축
전략	시위, 탄원서 제출	주민들과의 라운드 테이블 통한 협상 시도
스케일	국지적 스케일	국가 스케일

메트로버스 7호선 건설 초기 지역 주민들은 도시 녹지 파괴, 역사적 공간 및 유물 및 공 공간 훼손 등의 담론을 사용하면서 반대했다. 이에 시정부와 메트로버스 당국의 경우 접근성 향상, 온실가스 배출 감축 등 공공성을 강조하는 담론 전략을 사용했다. 이처럼 지역 주민들은 자신들의 생활과 밀접한 관계를 맺고 있는 공공 공간의 훼손이라는 지역적 스케일에서 도시권을 둘러싼 갈등을 이해했으며, 이러한 갈등을 해결하기 위해 시정부와 메트로버스 당국은 건설 지역의 주민들과 라운드 테이블을 통해 협상을 시도하는 등, 갈등의 초기 단계에는 메트로버스 7호선 건설을 둘러싼 건설 지역의 주민들과의 갈등으로 도시권 문제가 국지화되었다.

(2) 도시권에 대한 행위자들의 이해와 전략: 연대의 공간

갈등이 심화하며 주민단체는 환경단체와 역사단체 등 다른 사회적 행위자들과의 협력을 통해 연대의 공간을 형성하기 시작했다. 이 과정에서 환경 문제와 사적 이윤 추구 문제를 연계함으로써 주민단체와 환경단체는 무리하게 광고 공간을 설치하기 위해 해당 지역의 녹지 공간을 개발하는 시정부와 메트로버스 당국의 행위가 반생태적이라는 담론을 내세웠다. 이에 메트로버스 7호선 건설 허가권을 주었던 국립인류역사기관 또한 해당 공간의 광고 공간 설치에 대해 반대했다. 즉, 반대 집단은 도시 공간의 생산과 기존의 시장 메커니즘의 문제를 지적하는 보다 변혁적인 도시권에 대한 요구를 주장했다.

[표2] 연대의 공간 형성 시기의 메트로버스 7호선 갈등 지형

	반대	찬성
행위자	플랑코-차폴데팩 주민 위원회, 멕시코 환경권 학회, 국립인류역사기관	시정부, 메트로버스, 민간기업, NGOs
담론	생태적 살인, 사적 이윤추구를 위한 반생태적 행위	도시 서비스 개선 및 현대화, 공공성, 친환경적이고 안전한 대중교통 도입의 필요성
전략	헌법소원, 녹지 파괴와 사적 이익추구의 문제 연계	메트로버스 7호선 건설을 통한 잠정적 이점에 관한 연구 수행, 언론 보도
스케일	전국적 스케일	국제적 스케일

하지만 메트로버스 당국은 다양한 사회 행위자들에 의해 합의된 메트로버스 프로젝트의 법적 정당성과 공공성을 강조했다. 특히 다양한 NGO들의 지지를 통해 시민사회가 지지하는 친환경적 대중교통 시스템이라는 주장과 JCDecaux와 같은 초국가적 기업과의 협력을 통해 도시 서비스를 개선하고 현대화한다는 담론을 사용했다. 즉, 메트로버스 찬성 집단의 경우 사회의 다양한 행위자들의 지지와 다양한 이해관계자들의 참여를 보장하는 제도적 정당성을 내세우며 도시권을 법적 요구라는 제한적 의미에서 이해하는 모습을 보인다. 이처럼 좁은 의미에서 고안된 도시권을 보장하는 도시 정책의 경우, 시행 단계에서 발생하는 다양한 변혁적인 요구들은 다루지 않거나 이미 다루어진 것으로 치부하는 한계를 보인다.

3. 결론

본 연구는 메트로버스 7호선 갈등 사례를 통해 도시권에 대한 다양한 이해를 확인할 수 있었다. 시정부와 메트로버스 당국의 경우 기존의 민주주의적 법적 절차를 통해 시민의 참여를 보장하는 ‘재생산적 참여(reproductive participation)’를, 주민단체, 환경단체, 역사단체 등 저항세력의 경우 도시 공간의 사용 가치를 보호하기 위한 ‘변혁적인 참여(transformative participation)’를 통해 도시권을 실현하고자 했다. 따라서 도시의 환경 문제를 해결하고자 하는 공동의 목표에도 각각의 사회 행위자들이 다른 이해를 보이는 것이다. 이러한 갈등은 초기에는 도시 인프라 개발 프로젝트 과정에서 흔히 발생하는 지역적 갈등으로 국지화되었다. 하지만 갈등이 심화하고 장기화하며, 각 사회적 행위자들은 도시권에 대한 이해와 가치에 따라 저마다의 정치적 행위를 이어나가며 ‘연대의 공간’을 만들어 내는 모습을 볼 수 있었다. 이 과정에서, 저항세력의 경우 환경 정의와 시장의 교환 가치의 문제를 연계함으로써 담론을 내세우며 지역 주민 외의 다양한 스케일의 행위자들과 협력할 수 있었다. 이처럼 메트로버스 7호선 사례는 도시권을 이해하는 범위에 따라 스케일을 규정하는 범위가 달라질 수 있음을 보여준다. 이는 도시권을 위한 기존의 법적 절차를 보장하는 제도적 참여와 법적 시스템 외의 시민운동 또는 저항의 지속적인 상호작용의 필요성을 보여준다.

참고문헌

- 박배균, 2012, 『한국학 연구에서 사회-공간론적 관점의 필요성에 대한 소고』, 『대한지리학회지』, 47(1), 37-59.
- 박인옥, 2020, 『갈등의 공간적 전이와 다중스케일적 연구: 한국화약의 시흥·소래 지역 공유수면매립 갈등 사례』, 『도시연구』, 17, 135-170.
- 이상현, 이정필, & 이보아, 2014, 『다중스케일 관점에서 본 밀양 송전탑 갈등 연구』, 『공간과 사회』, 48, 252-286.
- 장덕수, & 황진태, 2017, 『한국에서 자연의 신자유주의화의 다중스케일적 과정에 대한 연구 강원도 양양 케이블카 유치 갈등을 사례로』, 『공간과 사회』, 60, 226-256.
- 정병두, 『도시와 교통』, 서울: 크레파스북, 2020.
- Carrigan, A., et al, “Social, environmental, and economic impacts of BRT systems. Bus Rapid Transit Case Studies from Around the World”, EMBARQ. 2013, <https://www.wrirosscities.org/sites/default/files/Social-Environmental-Economic-Impacts-BRT-Bus-Rapid-Transit-EMBARQ.pdf> (2020년 10월 03일).

- Cox, K. R, “Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics”, *Political geography* 17(1), 1998, 1-23.
- Delgadillo Polanco, V. M, “El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿ Una Retórica progresista para una gestión urbana Neoliberal?”, *Andamios* 9(18) , 2012, 117-139.
- Hwang, J. T., Lee, S. H., & Müller Mahn, D, “Multi scalar practices of the Korean state in global climate politics: The case of the Global Green Growth Institute”, *Antipode*, 49(3), 2017, 657-676.
- Kuymulu, M. B, “Claiming the right to the city: Towards the production of space from below”, Ph.D. dissertation, The City University of New York, 2014
- Marcuse, P, “From critical urban theory to the right to the city’. *City*”, 13(2-3), 2009, 185-197.
- Mayer, M, “The ‘Right to the City’ in the context of shifting mottos of urban social movements”, *City*, 13(2-3), 2009, 362-374.
- Morales, E. B, “Promoting the Right to the City Through a Transport System? The Case of Transmilenio, the BRT of Bogota”, Ph.D. dissertation, University College London, 2010.
- Purcell, M, “Possible worlds: Henri Lefebvre and the right to the city”, *Journal of urban affairs*, 36(1), 2014, 141-154.

2-4. 젠더와 지속가능한개발

지속가능한 여성정책에 대한 고찰: 아르헨티나 낙태 합법화 사례를 중심으로

이지효

1. 서론

본 연구의 목적은 아르헨티나 낙태 합법화 사례 분석을 통해 지속가능한 여성정책 수립 및 이행 과정에서 나타나는 한계점과 지속가능한 여성정책을 위한 방안에 대해 고찰하는 것이다. 지속가능개발목표에 명시된 다양한 여성 권리 보호 및 여성폭력 철폐를 위해서는 낙태 이슈에 자주 등장하는 ‘재생산권(Reproductive rights)’에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 재생산권은 ‘여성들이 안전하고 자유로운 성생활과 자유롭게 임신 시기 및 계획을 결정할 수 있는 권리’라고 할 수 있지만, 단순히 임신과 출산에 관한 권리가 아니라 다양한 여성의 권리 및 여성 폭력 문제와 연쇄적으로 맞물려 있는 권리이다. 예를 들어, 원치 않는 임신은 여성의 노동 및 경제적 자유를 제한하여 타인에 대한 여성들의 경제적 의존도를 높일 가능성이 있으며, O'Rourke(2010)에 의하면 여성들의 경제적 의존도가 높아질수록 여성들은 폭력이나 불평등한 상황에서 쉽게 벗어나지 못하는 경향이 있다. 또한, 원치 않는 임신은 많은 경우 성폭력에 의해 발생함에도 불구하고 여전히 많은 국가에서 낙태법의 제한적 성격으로 인해 성폭력 피해자들은 원치 않는 출산이나 위험한 불법 낙태 시술을 강행하는 경우가 많다 (Guttmacher Institute, 2020; Ipas, 2013). 이와 같은 낙태의 불법성은 부부나 연인, 혹은 의사 등 여성의 낙태 사실을 아는 다양한 사람들에 의한 폭력 및 협박의 수단으로 사용될 가능성도 있기 때문에 (백영경 외, 2018) 재생산권을 보장하지 않는 것은 여성들의 다양한 권리 침해뿐만 아니라 여성에 대한 또 다른 폭력으로 이어지는 원인이 될 수 있다.

최근 다양한 국가에서 이러한 문제들이 부상하며 많은 지역에서 낙태 합법화 운동이 활발하게 진행되고 있고, 그 중 아르헨티나는 낙태 합법화 운동이 활발히 전개되어 온 대표적 지역으로 2000년대 중반부터 이어져 온 오랜 사회 운동의 결과 2020년 12월 마침내 임신 14주 이내의 자유로운 낙태가 합법화되었다. 그러나 합법화 이후에도 일각에서는 해당 법안에 반발하는 세력들의 움직임이 지속적으로 나타나고 있다 (The Cambridge Language Collective, 2021). 사회에는 복잡한 이해관계에 놓인 다양한 행위자들이 존재하며, 지속가능한 정책을 위해서는 이처럼 다양한 이해관계자들 사이의 제대로 된 합의가 전제되어야 한다. 또한, 한국여성연구소(2005)는 여성정책이 법과 제도적 발전을 이룩하더라도 종종 실질적 이행에서 괴리가 나타나는 이유는 정책이 사회적 합의 수준을 높여가며 단계적으로 발전한 것이 아니라 단기간에 정치적 계산 및 여성운동 진영의 요구에 따라 ‘압축적’으로 발생하였기 때문이라고 말한다. 이와 같은 배경에서 본 연구는 아르헨티나 낙태 합법화 과정 분석을 통해 일명 IVE(Interrupción Voluntaria del Embarazo)법안이라고 불리는 낙태 합법화 법안이 행위자들간 균형 있는 합의 하에 도출된 정책인지 알아보고, 지속가능한 여성정책을 위한 방안에 대해 고찰하고자 한다.

본 연구는 문헌연구에 기반한 질적연구로 연구를 위해 관련 서적, 학술논문, 인터넷 기사, 정부기관 보고서 등의 자료가 사용되었다. 정책연구에 많이 사용되는 제도주의 이론 중 제도란 고정된 선호(preferences)를 가진 행위자들이 각자의 선호를 극대화하기 위한 상호작용 과정에서 형성 및 변화한다는 합리적 선택 제도주의 접근법(Hall & Taylor, 1996: 939-940)에 기반하여 아르헨티나 정치적 제도의 특징과 정책환경 변화 속에서 정부 행위자 - 대통령과 의회-가 해당 이슈를 어떻게 다루고 있는지를 분석하였다.

2. 본론

1) 아르헨티나 정치 제도의 특징

(1) 강한 권력을 가진 대통령, 상대적으로 약한 의회

아르헨티나 정치 제도의 특징은 상대적으로 강한 권력을 가진 대통령과 전문화가 부족하고 약한 의회, 그리고 기

회주의적으로 행동하며 단기적 이익을 추구하는 입법자들의 모습을 말할 수 있다 (Spiller & Tommasi, 2008). 대통령은 고위직 임명권과 거부권 등의 헌법적 권리를 통해 자신이 원하는 인물을 직책에 임명 및 해임하거나 법안을 거부할 수 있으며, 이는 행정부의 목표 달성을 위한 유용한 수단으로 작용한다 (Mustapic, 2002: 31-32; Rose-Ackerman, 2011: 288). 또한, 의회 자체 강화에 대한 입법자들의 무관심은 행정부의 일방적 움직임을 강화하는 데 기여한다 (Spiller & Tommasi, 2008).

(2) 정당보다는 지역 의견을 중시하는 입법자들

정치인들은 정당 명부 형성에 실질적 통제권을 가지는 주지사와의 관계를 중시하며, 지방 정치에 필요한 자금을 중앙정부로부터 배분받는 재정 시스템으로 인해 (손혜현, 2014; Spiller & Tommasi, 2008) 지방정부와 중앙정부를 연결하는 의회 입법자들의 역할이 더욱 중요해진다. 특히, 지역을 대표하는 상원의원의 경우 정당의 이익과 지방의 이익 사이에 갈등이 발생하더라도 지방의 관점을 따르는 경향이 큰 것으로 나타났다 (Spiller & Tommasi, 2008).

(3) 인구가 적은 지역의 과대대표성(overrepresentation)

하원에서 인구가 적은 지역에 최소 5석을 보장하고 상원에서 인구 규모에 상관없이 동일하게 3명의 의원을 선출하는 시스템에 의해 인구가 적은 지역에 상대적으로 많은 의석이 배분되는 과대대표성(overrepresentation) (손혜현, 2014; Gibson et al., 1998; Spiller & Tommasi, 2008) 역시 입법과정에 영향을 줄 수 있는 정치 제도의 특징 중 하나이다.

2) 아르헨티나 정책환경 변화

(1) 가톨릭 교회의 패권 약화, 여성운동의 세력화 확장

오랜 시간 아르헨티나 정치적 정당성의 원천으로 여겨진 가톨릭 교회는 (Esquivel, 2016: 136; Mallimaci & Esquivel, 2013) 군사 독재 기간 동안 군사 정권의 잔인한 고문과 죽음을 방관하고 군부 정권을 옹호했다는 이유로 민주화 이후 사회적 명성에 큰 손상을 입었다. 가톨릭 신자의 수는 지속적으로 감소하였으며, 2000년대 이후 가톨릭 사제들의 성 스캔들이 발생하면서 가톨릭 교회에 대한 사람들의 신뢰도는 더욱 낮아졌다 (Koehrsen, 2016; Sun Sentinel, 2019). 반면, 여성들은 ‘5월광장어머니회(Madres de la Plaza de Mayo)’를 중심으로 한 민주화 운동 참여 경험을 통해 정치적 의식 및 동원력을 강화해갔다. ‘전국 여성 대회(Encuentro Nacional de Mujeres, ENM)’를 통해 다양한 분야의 여성 의제를 발표 및 토론하는 전국적 규모의 네트워크를 형성하였고, ENM의 워크숍을 통해 21세기 초 아르헨티나의 낙태 합법화 운동을 주도한 합법적이고, 안전하며, 자유로운 낙태를 위한 전국 캠페인 (the National Campaign for the Right to Legal, Safe, and Free Abortion)’이 발전하였다. 이후 낙태 합법화 운동은 2015년 여성에 대한 폭력 및 여성살해 철폐 운동인 ‘니 우나 메노스(Ni Una Menos)’ 운동과 결합하여 확장되었고, 니 우나 메노스 운동은 노동자 그룹을 비롯한 다양한 사회 단체와 연대하며 세력을 확장해 나갔다.

(2) 경제위기, Covid-19 등으로 인한 사회불안정

최근 몇 년 동안 아르헨티나는 심각한 경제위기 상황에 놓여 있었으며, 2020년 Covid-19의 확산은 아르헨티나의 사회 경제적 상황을 더욱 어렵게 만들었다. 크리스티나 페르난데스 데 키르치네르(2007~2015), 마우리시오 마크리(2015~2019), 알베르토 페르난데스(2019~) 모두 경제위기 극복에 실패하였고, 페르난데스 정부의 경우 Covid-19 확산이라는 새로운 위기를 맞이하기도 하였다.

3) IVE법안을 둘러싼 대통령과 의회 입법자들의 행보

(1) 정권별 대통령 행위 분석

크리스티나 페르난데스 데 키르치네르, 마우리시오 마크리, 알베르토 페르난데스 세 대통령 모두 지지계층을 의식하여 낙태 합법화 의제를 선거 승리 및 지지율 확보를 위한 정치적 수단으로 사용하는 모습이 나타난다. IVE 법안

이 최초로 의회에 제출되었던 크리스티나 키르치네르는 일관되게 해당 의제에 반대했는데, 이는 여성운동 세력을 자신의 지지세력 보다는 위협요인으로 간주하였기 때문인 것으로 보인다 (The New York Times, 2019). 마우리시오 마크리의 경우 입장을 번복하는 모습이 나타나는데, 니 우나 메노스 운동이 커지면서 2018년에는 의회 투표를 장려하고 중립적인 모습을 취했지만 의회에 반대 입장을 강요한 것으로 나타났으며(The Washington Post, 2021), 2019년 대선을 앞두고 반대 입장을 굳히면서 합법화에 반대하는 사람들을 지지세력으로 삼았음을 보여주었다 (Clarín, 2018; Páinga12, 2019). 알베르토 페르난데스는 낙태 문제를 공중보건 이슈로 규정하고 2019 대선에서 낙태 합법화를 공약했다. 해당 의제에 일관되게 찬성한 페르난데스 정부가 해당 이슈를 정치적으로 이용한 점은 지지율이 급격히 하락한 시점에 신속하게 법안을 통과시키고 마찬가지로 의원들에게 법안 통과에 대한 압력을 행사한 점(Sieff & Mellen, 2020) 등에서 유추해볼 수 있다.

(2) 입법토론 당시 의회 분석

의회 역시 표결에서 입법자들의 정치적 커리어를 의식한 선택이 보인다. 의회의 특징은 정당보다는 지역에 따른 찬성과 반대가 뚜렷하다는 점이다. 2018년과 2020년 모두 같은 정당일지라도 상원과 의원에서 찬성과 반대의 경향이 일치하지 않는 모습이 나타났다 (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2018; Honorable Senado de la Nación Argentina, 2018). 반면, 선거구를 기준으로 투표 결과를 살펴보았을 때에는 2018년과 2020년 표결 모두 북부 지역은 주로 반대를, 남부 지역은 찬성을 하는 모습이 나타났다 (Wikipedia, 2020; Wilson Center, 2021). 낙태 합법화에 대한 오랜 사회적 요구에도 불구하고 합법화가 어려움을 겪었던 이유 중 하나는 인구가 적고 빈곤한 지역에 상대적으로 많은 의석이 배분되는 과대대표성이 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 가톨릭 교회의 헤게모니 정도는 지역에 따라 다르게 나타나는데, 다원적이고 세속화된 대도시가 많은 남부에서는 시민사회의 영향력이 더 크게 작용하지만, 인구가 적고 보수적인 북부 지역에서는 여전히 가톨릭 교회의 영향력이 강하게 작용하고 있다 (Catholics and Cultures, 2016). 이러한 상황에서 지역 사회의 의견을 중시하는 상원위원들의 경향과 의회에서의 과대대표성은 2018년과 2020년 IVE 법안 표결에서 나타나는 지역별 차이를 설명해준다.

3. 결론

대통령과 의회 모두 선거 승리 및 지지율 확보라는 동일한 선호를 가졌지만, 대통령은 전체적인 유권자를 가장 의식한 반면, 의회 입법자들은 각 선거구의 영향을 많이 받은 것으로 보인다. 여성운동 세력의 성장과 함께 대통령은 여성운동의 요구에 따라 입장을 정하는 모습이 두드러진 반면, 의회 입법자들은 2018년과 2020년 모두 보수적 북부는 주로 반대를, 다원적 남부는 주로 찬성을 하며 입장 변화에 확연한 차이를 보이지 않는다. 궁극적으로 IVE 법안이 통과될 수 있었던 것은 대통령이 자신의 선호와 의지에 따라 고위관료들을 임명 및 해임하고 의회에 압력을 행사하는 등 대통령의 선호가 의회 입법자들의 선호보다 더욱 강하게 작용할 수 있었던 아르헨티나 정치 제도의 특징 덕분으로 해석해볼 수 있다. 따라서, 아르헨티나 낙태 합법화 사례는 한국연구소(2005)의 주장처럼 사회 구성원 전체의 합의 수준을 단계적으로 높여가며 발전한 것이 아니라, 여성운동의 성장 및 세력화와 정치인의 정치적 계산에 따른 압축적 발전이었다고 볼 수 있다. 즉, 입법화 이후에도 정책 이행과 실질적 삶 사이에 괴리가 발생하는 이유는 입법 과정에서 사회 구성원들 사이에서 충분한 합의가 이루어지지 않았기 때문이라 할 수 있다. 또한, 정책 수립 및 이행 과정에서는 사회 구성원들이 해당 이슈에서 ‘무엇이 문제인가’를 정의하는 것 역시 중요한데 (이재경 외, 2007: 296), 낙태 이슈는 근본적으로 성별에 따른 사회적 권력관계와 맞닿아 있는 여성정책(ibid.) 문제임에도 불구하고 입법자들이 이를 ‘공중보건’문제로 간주한 것 역시 정책 수립 이후에도 논란이 지속되는 이유로 짐작해 볼 수 있다. 공중보건에 초점을 맞춘 IVE 법안은 공중보건에 대한 접근성 및 의료 서비스 제공 개선에 있어서는 발전을 이루었지만 여성문제에 대한 사회적 인식 개선을 위한 제도적 장치는 미비하다는 한계점을 가진다. 따라서, 여성정책 수립 이후 정책 시행과 현실 사이의 괴리를 좁힌 지속가능한 여성정책을 위해서는 시간이 걸리더라도 전체 사회 구성원들의 충분하고 점진적인 합의를 거쳐야 하며, 정책 문제에서 ‘무엇이 근본적인 문제인가’를 유념해야 할 것이다.

참고문헌

- 백영경, 이유림, 윤정원, 최현정, 나영, 류민희, ... 최예훈, 2018, 『배틀그라운드 낙태죄를 둘러싼 성과 재생산의 정치』, 후마니타스.
- 손혜현, 2014, 『아르헨티나 정당체제의 지역화: 제도와 지방분권화 정책을 중심으로』, 『라틴아메리카연구』, 27(1), 21-46.
- 이재경, 조영미, 민가영, 박홍주, (이)박혜경, 이은아, 2007, 『여성학: 여성주의 시각에서 바라본 또 다른 세상』, 미래엠엔비.
- 한국여성연구소, 2005, 『새 여성학 강의』, 동녘.
- Catholics and Cultures, "Introduction: Catholicism is a visible force in Argentina, though the reality is complicated", <https://www.catholicsandcultures.org/argentina/introduction> (2021년 5월 20일)
- Clarín, "Mauricio Macri y la ley del aborto: "Estoy a favor de la vida pero no se lo impongo a nadie"", https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-ley-aborto-favor-vida-impongo-nadie_0_SkTxUXz_z.html (2021년 4월 28일)
- Esquivel, J. C., "Religion and politics in Argentina: religious influence on legislative decisions on sexual and reproductive rights", *Latin american perspectives*, 43(3), 2016, 133-143.
- Gibson, E. L., Calvo, E.F., & Falleti, T.G., "Reallocative federalism: overrepresentation and public spending in the Western hemisphere", Department of Political Science, Northwestern University, Evanston, IL. Processed, 1998, 1-31.
- Guttmacher Institute, "Unintended Pregnancy and Abortion Worldwide", <https://www.guttmacher.org/fact-sheet/induced-abortion-worldwide> (2021년 7월 23일)
- Hall, P. A., & Taylor, R. C., "Political science and the three new institutionalisms". *Political studies*, 44(5), 1996, 936-957.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, "Interrupción voluntaria del embarazo. Régimen. Dictamen de Mayoría. Expediente 230-D2018 y otros Orden del Día 155", 2018, <https://votaciones.hcdn.gob.ar/3805.pdf?date=202105130712>
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, "O.D. 352 - LEY DE REGULACIÓN DEL ACCESO A LA I.V.E. Y A LA ATENCIÓN POSTABORTO", 2020, <https://votaciones.hcdn.gob.ar/votacion/4077>
- Honorable Senado de la Nación Argentina, "Interrupción voluntaria del embarazo. CD-53-20-PL, O.D. 716/2020", 2020, <https://www.senado.gob.ar/votaciones/detalleActa/1260>
- Honorable Senado de la Nación Argentina, "PROYECTO DE LEY EN REVISION SOBRE REGIMEN DE INTERRUPCION VOLUNTARIA DEL EMBARAZO. CD-22/18-PL", 2018, <https://www.senado.gob.ar/votaciones/detalleActa/361>
- Ipas, "Sexual violence and Unwanted Pregnancy", 2013, <https://www.ipas.org/wp-content/uploads/2020/06/SVUPYE13-SexualViolenceandUnwantedPregnancy.pdf>
- Koehrsen, J, "Social Class, Symbolic Boundaries, and Religion in Argentina", *Middle Class Pentecostalism in Argentina*, Brill., 2016, 57-93.
- Mallimaci, F., & Esquivel, J. C.,). "The Triad of State, Religious Institutions and Civil Society in Modern Argentina", *Amerika. Mémoires, identités, territoires*, (8), 2013.
- Mustapic, A. M., "Oscillating relations: president and Congress in Argentina", In Morgenstern, S. & Nacif, B. (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002, 23-47.
- O'Rourke, C, "Financial capability and domestic violence prevention", Center for Financial Security Research Brief 2011-5.4, 2010, 1-5.
- Páingal2, "Macri contra el aborto: "Claramente a favor de las dos vidas"", <https://www.pagingal2.com.ar/223709-macri-contra-el-aborto-claramente-a-favor-de-las-dos-vidas> (2021년 4월 5일)
- Rose-Ackerman, S., Desierto, D. A., & Volosin, N, "Hyper-presidentialism: Separation of powers without checks and balances in Argentina and Philippines", *Berkeley J. Int'l L.*, 29 (1), 2011, 246-333.
- Spiller, P. T., & Tommasi, M, "Political Institutions, Policymaking Process, and Policy Outcomes in Argentina", In Stein, E. & Tommasi, M. (Eds) *Policymaking in Latin America: How politics shapes policies*, Inter-American Development Bank, 2008, 69-110.
- Sun Sentinel, "U.S. Catholic Church's Latino survival strategy takes big sex abuse hit - in Latin America", <https://www.sun-sentinel.com/opinion/commentary/fl-op-com-padgett-catholic-church-survival-latin-america-20191127-kchd-eiallbbzxnikyccqzycnn4-story.html> (2021년 5월 29일)

- The Cambridge Language Collective, “Legal, but still divisive: Abortion in Argentina”, <https://www.thecambridgelanguagecollective.com/views/legal-but-still-divisive-abortion-in-argentina> (2021년 9월 17일)
- The New York Times, “A New Evita Rises in Argentina”, <https://www.nytimes.com/2019/12/05/opinion/argentina-cristina-fernandez-de-kirchner.html> (2021년 5월 28일)
- The Washington Post, “Argentina legalized abortion. Here’s how it happened and what it means for Latin America”, The Washington Post, <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/01/18/argentina-legalized-abortion-heres-how-it-happened-what-it-means-latin-america/> (2021년 3월 18일)
- Wikipedia, “Proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (Argentina)”, [https://es.wikipedia.org/wiki/Proyecto_de_Ley_de_Interrupci%C3%B3n_Voluntaria_del_Embarazo_\(Argentina\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Proyecto_de_Ley_de_Interrupci%C3%B3n_Voluntaria_del_Embarazo_(Argentina)) (2020년 9월 21일)
- Wilson Center, “Argentina’s Historic Vote to Legalize Abortion”, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/argentinas-historic-vote-legalize-abortion> (2021년 2월 28일)

2-5. 산림과 지속가능한개발

불법벌채방지와 볼리비아 산림정책

허경도

1. 서론

최근 국제적으로 대형 산불을 비롯하여 산림 파괴가 이슈가 되고 있다. 기후변화, 환경 문제에 대한 심각성이 드러나면서 임업 통상에 있어 목재류 불법 벌채 방지에 대한 인식이 강화되었다. 선제적으로 EU, 한국, 일본, 인도, 미국, 인도네시아 등의 국가들이 불법 벌채 방지를 위한 제도를 도입하고 합법성 인증이 되지 않은 목재 수입을 제한하기 시작하였다. 특히 2019년 이후 유럽에서 아마존 산림 벌채, 훼손이 지속되면 무역협상, 투자에 대해 재고하겠다는 움직임을 나타내고 있다. 중남미 지역의 경우 선진국의 이러한 이윤 추구에 영향을 받는 자원 수출 국가이다. 특히 유럽 등 주요 목재 수요국가에서 불법 벌채에 대한 제재를 아마존 유역 국가 중심으로 시도하고 있으며 이는 그들에게 상당한 영향을 미칠 수 있다.(2021,전철현). 이에 대표적인 목재류 무역 제한으로 나타나는 불법 벌채 방지프로그램의 도입 이후 중남미 아마존 인근 볼리비아의 산림 정책에 미치는 영향을 알아볼 것이다. 불법 벌채 문제가 아니더라도 환경-무역이 연계되어 환경 보호, 기후변화 대응을 유도하는 시스템이 점차 증가할 경우를 대비할 필요가 있다. 특히 중남미 아마존 지역에 대해서 어떻게 협의가 이뤄질 것인지 알아보고 이를 바탕으로 대응 전략을 구축하는데 기초 자료로서 활용할 수 있기를 기대한다.

2. 본론

1) 불법 벌채 문제에 대한 인식과 대응

(1) 불법 벌채 및 산림 분야 국제적 논의

불법 벌채(illegal logging)는 국내, 국제법을 위반하여 생산된 목재의 유통, 가공, 판매 등을 의미한다. 산림 벌채는 이후 복구에 수십 년이라는 세월과 막대한 비용이 소요된다. 즉 단기적 이익을 위해 장기적인 비용을 외면하여 발생하는 문제라 볼 수 있다. 불법 벌채는 생태계 파괴, 기후변화 등 환경문제를 유발함과 동시에 원주민들의 인권 침해, 빈곤 등을 야기하는 거대한 의제이나 이러한 경제적 논리에서 불법 벌채는 근절되지 못하고 있다. 세계은행의 추정에 따르면 매년 100억\$ - 150억\$ 수준의 환경, 경제적 손실을 일으키는 것으로 나타났다. 불법 벌채는 세계 목재 시장을 교란하고 환경, 기후변화, 사회 등 전반적으로 문제를 나타내기에 국가 차원의 책임과 노력, 더 나아가 국제적 노력이 필요한 부분이다. 리우 유엔 환경개발회의(1992), G8 버밍엄 정상회의(1998) 등에서 불법 벌채와 관련된 대책이 논의되었고, 서구 선진국을 중심으로 불법 벌채 목재 또는 목재 제품의 교역 제한을 위한 법률이 제정되기 시작하였다. 현재 상당수 국가들이 불법 목재의 수입과 유통을 막는 법률을 운영하며, 세계 주요 목재 생산국과 수입국에 해당 법률 수립을 요구하고 있다. 이후 한국 역시 불법 벌채에 대한 제도 도입을 고민하고 2019년 ‘합법목재교역촉진제도’가 도입되게 되었다. 불법 벌채는 특정 국가의 노력만으로 근절할 수 없으며 세계적인 협력이 요구된다. 산림 분야에서 관련 국제적 논의는 지속적으로 나타났으며 불법 벌채 문제에 대한 인식을 본격적으로 드러낸 협약은 국제열대목재협정(ITTA)이라 할 수 있다. ITTA는 1976년을 시작으로 협상이 시작되어 지속적 논의를 통해 채택되었다.(1983.11.18). 협정의 내용은 산림 벌채, 황폐화를 방지하고 합법적 목재 거래를 위한 토대가 되었다. 당 협약에서는 열대 목재의 경제적 가치와 산림 보존의 가치가 모두 중요함을 강조하고 있다. 이후 기후변화 대응 이슈에 대한 논의 등 시대 변화에 따른 협약 개정과 후속 협정 비준으로 발전하였으며 열대 목재의 생산, 열대림의 생물다양성 등의 중요성을 알리는데 주요한 역할을 수행하고 있다. 두 번째로 유엔사막화방지협약(UNCCD)은 리우 회의에서 설치 권고 이후 1992년 12월 사막화 방지를 위한 위원회 설치 결의문이 채택, 1994년 6월 발효되었다. 발효 이후 사막화 피해에 대한 재정지원, 연구 등을 위해 노력하고 있으며 산림 분야에 있어 불법 벌채로 시작되는 산림 전용 및 황폐화가 사막화로 진행되는 것에 대한 연구 등으로

대응책 마련에 노력하고 있다. 세번째, 기후변화협약(UNFCCC)은 1994년 3월 발효되어 온실가스 감축 합의, 배출권 거래제 등 기후변화 대응을 위한 국제적 논의를 지속하고 있다. 2000년 독일 본에서의 총회에서 토지 이용, 전용 및 임업 부문의 배출권에 대한 논의가 등장하였으나 결론을 내지 못한 채 종료되었다. 이후 2005년 캐나다 몬트리올의 11차 총회에서 개도국의 산림 전용(Deforestation)에 대한 배출권 제도에 대한 요구가 등장하였으나 역시 결론을 내지 못하였다. 2007년 발리 총회에서 개도국 기후변화 대응을 위한 기금 운영, 기술이전, 재정지원이 논의되었다. 이후 지속적으로 기후변화 대응에 있어 산림 분야의 중요성을 인식하고 관련된 제도 설립, 지원 방안 마련에 노력하고 있다. 네 번째, 유엔생물다양성협약(UNCBD)은 1987년 유엔환경계획(UNEP)에서 필요성이 제시되었고 1992년 5월 협약이 채택되어 1993년 발효되었다. 기존의 단편적 협약들의 한계를 극복하기 위해 범 지구적 생물다양성에 대한 협약을 제시한 것으로 유전자원에 대한 기술 발전, 기술력 차이에서 나타나는 부의 불공정한 분배, 유전자 변형의 안정성 문제에 대한 이슈를 다루는 협약이다. 다루는 대상이 광범위하여 산림자원, 농업, 해양, 섬 등 생태계 전반에 대한 지속가능 이용을 위한 원칙을 제시하고 있다. 산림생물다양성에 대한 논의는 4차 총회 당시 채택되었고 6차에서 확장되면서 산림자원의 지속가능, 산촌 원주민에 대한 이슈, 산림 생태계 보존 등을 논의하고 있다. 마지막으로, 몬트리올 프로세스는 1993년 9월 몬트리올에서 온, 한대림의 지속가능한 개발에 대한 세미나를 시작으로 지속가능 산림경영에 대한 기준과 지표에 기틀을 마련하였다.

(2) 불법벌채 방지 제도 현황

Chatham House(2010)는 세계적으로 매년 1억^m 수준의 목재가 불법적으로 벌채되고 있는 것으로 추정하고 있으며 세계은행의 추정에 따르면 매년 100억\$ - 150억\$의 환경, 경제적 손실을 발생시키며, UNEP(2012)에서는 약 1천억 달러 수준의 불법 목재 거래가 이뤄지고 있다고 보고 있다. 특히 브라질의 경우 주요 불법 목재 생산국으로 손꼽히기도 하였다. 불법적 벌채가 야기하는 문제에 대해 심각성을 인식하면서 최근 유럽, 미국, 일본, 호주, 인도네시아, 한국이 불법 목재 무역을 제한하는 제도를 운영하고 있다. 미국은 2008년 le cay act를 통해 목재 합법성 제도를 도입하였고 농무부를 비롯한 유관 기관들의 T/F 형태로 협조 운영하고 있다. 이 팀은 NGO가 적극 참여하여 산촌, SFM, 산림 연구 및 불법 벌채 근절 업무 수행, 환경 조사 등을 분담하여 연구, 모니터링을 수행하고 농무부, 산림청이 정책 수립, 법률적 지원, 기술 지원 등과함께 제도적, 재정적 지원을 통해 각기 역할을 수행하고 있다. 일본의 경우 클린우드 법으로 명명된 합법 목재 교역 촉진을 추진하면서 국가는 자금확보, 무역, 지속가능 산림 법, 등록제도, 교육 및 홍보를 수행하고 산업계는 인증제에 대한 적극적으로 협조하는 방향으로 운영되고 있으나 처벌 조항의 부재로 불법 벌채 목재의 유통을 제한하는데 한계가 있을 것으로 보인다. 인도의 목재 합법성 인증(Vriksh)는 인도 목재제품 수출 진흥기구가 합법성 기준을 제시, Chain of custody 이행, 원산지의 합법성, 국제 규정의 실사 등을 통해 인증된 목재 유입을 추진하고 있다.

한국의 경우 2019년 합법목재교역촉진제도를 운용하면서 합법성 인증이 된 목재의 유통을 통해 불법 벌채에 대한 대응을 하고 있으며 이 제도는 시행 2년차로 정밀화 과정에 있으며 산림과학원, 한국임업진흥원, 농촌경제연구원 3자 심포지엄을 통해 꾸준히 개선 및 제도의 안착에 노력을 기하고 있다.

인도네시아의 경우 2016년 제도 도입으로 NOMOP78호에 의거하여 불법목재의 수출입, 내수 시장에서 거래를 제한하고 있으며 현장 실사와 수입신고를 통해 이뤄지고 있다. 마지막으로 호주는 2014년 illegal logging prohibition act를 통해 수입, 가공업자 실사 및 사후검사 방식으로 교역 제한을 하고 있다.

2) 볼리비아 산림 현황

아마존 불법 벌채에 대한 이슈는 아마존 유역 국가 내의 문제로 다루어져 오지 않았다. 즉 아마존 불법 벌채 및 산림 황폐화에 대해서는 국제사회 전반에서 관심을 가져 왔다고 볼 수 있다. 이에 대한 대표적인 사례 중 하나로 최근 EU와 MERCOSUR의 FTA 협상에 있어 유럽 국가들은 브라질이 공공연한 불법 벌채 및 산림 훼손을 묵과하는 것을 지속할 경우 무역 협상에 대해 재고하겠다. 파리 협약 준수를 약속하지 못한다면 무역, 투자 등 경제적인 조치를 하겠다는 입장을 발표한 바 있다. 물론 보우소나루 대통령은 이에 반박하여 '불법 벌채로 추정되는 목재를 추적하여 수입국가를 찾아 밝히겠다' 라며 대응하는 등의 이슈가 발생하기도 하였다.

유엔 식량농업기구의 산림자원 평가에 따르면 볼리비아는 국토면적의 53%가 산림이며 이중 65%는 자연림, 나머

지는 인공림으로 조사되었다. 볼리비아 내에는 보호림지역의 네트워크 형성이 우수하여 FSC인증 열대우림의 보유가 세계 최고 수준으로 알려져 있으며 산림 훼손율은 90년 270ha, 00년 271ha, 05년 308ha 수준으로 0.58%의 전용률을 나타내고 있다. 볼리비아의 빈곤 인구는 대다수 농촌지역에 거주하고 있으며 농림 자원에 생계 의존이 강하게 나타난다. 농림수산업의 GDP는 15% 수준으로 특히 대규모 농업이 주요 수입으로 나타난다. 산림 훼손은 이러한 이유에서 농업 확장, 목장 및 불법 벌채 등으로 나타나고 있으며 이에 대한 토지이용계획이 부족하여 대응하지 못하고 있는 측면이 있다. 볼리비아는 산림관리를 위한 각종 법안을 제정하고 있으나 집행 효과가 부족하고 불안정한 제도적 문제로 산림면적이 감소되고 있는 것으로 보인다. 볼리비아의 임업 비중을 대략적으로 추정할 경우 약 2~3% 수준으로 추정된다. 제재목(sawnwood)가 주요 목제품이며 대부분 생산량이 수출된다

볼리비아의 산림 분야는 지속가능 발전과 환경부 주관으로 관리되어 왔으며 산림감독 기구를 통해 규제 제도를 운영, 산림 및 토지 회계 감사와 사회적 통제 위원회가 임업 경영계획, 모니터링, 불법 벌목 통제 등을 수행해 왔다. 또한 국제열대목재기구에 따르면 임업 관련 기술자와 관리자가 부족하여 산림 역량 확보의 필요성이 제시되고 있다. 볼리비아의 산림정책은 산림법에서 지속가능한 발전 원칙을 적용하면서 자연 유산을 관리하며 기술적, 제도적 발전을 꾀하는 것을 원칙으로하고 있으며 1996년 Forest Law no.1700이 제정될 때부터 적용되어 지속가능성이라는 것이 볼리비아에서 최초로 나타난 분야가 산림 분야이다. 이를 통해 산림 법규가 수립되면서 현재의 사회, 경제, 환경적 이익과 함께 미래세대를 위한 산림의 지속가능 이용과 보호를 목적으로 하고 있으며 제도적 메커니즘으로 제시하는데 진전을 보였다 평가된다. 하지만 여전히 연구 인력, 직업 훈련 및 자원마련 등에서 한계가 나타나고 있다. 기본적으로 볼리비아의 산림개발 정책은 합리적 시한 내에 지속가능한 산림경영의 구축과 임업과 산림분야가 GDP에 기여하는 것, 산촌 주민의 삶의 질 향상을 목표로 하고 이를 위한 민간 투자 장려 및 현안 분석에 대한 노력을 지속하고 있다.

3. 결론

지속가능개발은 2021년 현재 전 세계 공통의 의제로 자리매김하였다. 산림 분야는 사회, 경제, 생태적 관점에서 관리하기 위해 지속가능 산림경영이 요구되고 있다. 이에 산림, 임업 분야에 관련된 다자 협상, 국제기구의 출범 및 새로운 제도의 도입이 나타나고 있다. 환경 재화로서의 산림은 신재생에너지 자원과 탄소배출권 사용 등의 경제적 목적에 부합하는 공익적 기능을 포괄하고 있으며 환경과 경제가 연계된 산업으로 구조의 변화도 나타나고 있는 상황이다. 최근 시행된 한국의 합법목재교역촉진제도는 불법 목재 생산을 감소시키기 위한 제도의 하나이다. 한국에서는 제도 고도화 단계에 있으며 미국, 유럽을 비롯한 6개 국가가 선진적으로 도입하고 국제 사회 전반에서 관련 움직임이 나타나고 있다. 이는 차후 목재를 넘어 비목재 임산물에도 적용될 수 있으며 산림 보호와 국제 사회의 환경적 노력으로 인해 산림 개간, 불법 생산 등을 통해 삶을 영유하던 산촌 지역 거주민들은 이로 인해 생계 및 생활 여건에 영향을 받게 될 수 있다. 지속가능한 산림관리방법으로 생산된 목재 제품만을 교역대상으로 하려는 목재인증제도의 도입과 시행은 일본, 캐나다, 미국, 유럽 등의 선진국이 자국의 부담을 최소화하며 기후변화에 대한 해결에 기여하는 방법으로 볼 수 있을 것이다. 최근 유럽의 제도 도입이 비관세 장벽으로 영향을 나타내었고 산림과학원(2021)의 연구보고서에서 한국의 합법목재교역촉진제도 역시 관련 효과가 있음을 밝혀낸 점에서 목재 수출 국가에 있어 관련 제도의 확산은 상당한 위협으로 나타날 수 있을 것이다. 아마존 유역 국가들의 경우 국제 사회에서 아마존 보호, 산림 벌채에 대해 경제적 압박 등이 빈번히 나타난다. 이는 결과적으로 유역 국가들의 경제 상황, 임산업에도 상당한 영향을 나타낼 수 있으므로 각 국가들은 이에 대한 대비책을 마련할 필요가 있으며 이에 대한 대비를 위해 우선적으로 볼리비아의 산림 현황과 정책에 대해 알아보았다. 중남미 지역의 경우 자원 산업이 상당히 중요한 지역이다. 산림 자원, 광물 자원, 농산물 등의 자원들이 국가의 경제를 뒷받침하고 있는 경향이 매우 큰 지역이기 때문이다. 이에 환경 규제, 불법 벌채 방지 제도의 확산은 중남미 지역 산업계에서도 ESG 관련 지표와 성과에 대한 노력이 필요할 것으로 보인다. 볼리비아의 대응 전략으로 몇가지 제시해보고자 한다. 첫째, 산림자원의 환경적 기능, 경제적 기능을 강화하여 산림 생태의 지속성 확보 하의 경제적 활용을 위해 지속가능 산림경영 정책의 고도화가 요구된다. 둘째, 폐 목재의 활용, 목재 재활용 방안 마련 등을 통해 불필요한 벌목 수율을 감소시키는 노력이 필요할 것이다. 셋째, 국제 사회의 표준, 인증제에 대응하기 위한 관리 기준 마련, 인증

제도 대응 연구 및 법 제도 정비를 추진해야한다. 이를 통해 각국에서 시행하고 있는 목재 인증 제도가 국내 임산물 시장이나 임업에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대해 명확히 분석하고 대응해야한다. 넷째, 국제사회에서 자국의 산림분야 역할 증대 및 국익보호를 위하여 정부간 산림 협력에 적극적으로 참여하여 산림선진국, 목재 수요국과 긴밀한 관계 구축을 시도한다. 다섯째, 산림 분야는 경제적, 환경적, 사회문화적 기능 등 다양한 기능을 함유하는 분야로 이를 활용하여 부가가치를 강화할 수 있는 콘텐츠 개발, 지속가능한 발전 하에 숲, 산림을 활용하는 미래에 대한 고민을 지속해야할 것이다. 이런 고민을 통해 아마존 유역 국가들의 임산업은 친환경, 자원, 에너지 산업 뿐 아니라, 문화적으로 다양한 가치를 창출하는 산업으로 발전할 수 있을 것이다.

이번 연구는 불법벌채 방지 제도의 등장과 불법벌채 문제에 대한 볼리비아의 정책이 어떻게 나타나고 있는지 알아보는데 목적이 있다. 하지만 이는 보다 폭넓은 데이터를 통해 계량 경제학적으로 무역 및 임산업에 미친 영향을 파악할 필요성이 있으며 구체적 자료 수집을 통해 보다 정확한 분석이 요구될 것이다. 끝으로 지속가능 산림경영에 대한 각종 제도의 도입에 대해 산업 종사자 및 노동자들의 참여를 이끌어낼 수 있는 유인을 찾아내는 연구 역시 필요할 것이다.

참고문헌

- 이상민, 장철수, 김경덕, 송성환, 박지은, 2014, 「불법벌채 목재목제품 수입 규제에 따른 목재산업의 영향분석」, vol 37, 37-58
- 이상민·정호근·안현진·조성주·은중호·리경호. 2018. 「ah국가별 목재합법성 위험도 평가」. 한국농촌 경제연구원.
- 이상민 외. 2013. 「RCEP 대응방안과 목재 교역 규제제도 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 최은호 외, 2015, 중남미 국가별 산림분야 개발 수요와 한국의 협력 전략, 국립산림과학원
- 이혜진, 2009, 「기후변화협약 대응 산림정책이 동남권 목질산업에 미치는 경제성 분석」, 동의대학교 경제학과
- 안현진·정호근·구자춘·은중호·김나현. 2020. 「국가별 목재합법성 관리체계 조사연구」. 한국농촌 경제연구원.
- 전철현, 김동현, 설미연, 이수연, 2021, 「비관세 장벽 중 목재합법성 검증제도의 영향과 기술조치(TBT) 대응방안」, 국립산림과학원 연구보고서
- 국립산림과학원, https://nifos.forest.go.kr/kfsweb/kfi/kfs/cms/cmsView.do?mn=NKFS_02_02_07_01_01&cmsId=FC_000861 (2021.04.27.)
- Ruhong Li , J. Buongiorno, J.A. Turner, S. Zhu, J. Prestemon, "Long-term effects of eliminating illegal logging on the world forest industries, trade, and inventory", 2008, Forest Policy and Economics 10(7-8):480-490
- FSC Russia, "FSC National Risk Assessment for the Russian Federatio". 2018
- FSC. Hoare, Alison. " Illegal logging and related trade: the response in Malaysia". 2015, A Chatham house p4.
- ForestTrend, 2019, 불법목재교역제한 : 한국
- UN Comtrade, <https://comtrade.un.org/> (2021. 06.27.)
- Tradenavi, <http://www.tradenavi.or.kr/> (2021. 05.17.)
- Worldbank open data, <http://www.data.worldbank.org> (2021. 08.13.)
- FAO STAT, <http://www.fao.org/forestry/statistics/84922/en/> (2020.05.24.)

3. 나가며

라틴아메리카 지속가능한개발 및 인권 연구회는 ‘지속가능한개발’에 대한 다양한 공간과 행위자들의 상이한 이해, 가치를 규명함으로써 우리 사회의 대안적 담론을 도출하고자 라틴아메리카의 난민, 젠더, 도시, 농촌, 산림 등의 분야의 사례 연구를 진행하였다. 박근유와 이수아의 콜롬비아 난민에 대한 연구와 이지효의 아르헨티나 낙태법 사례 연구는 난민, 여성이라는 사회 취약 계층의 권리를 보장하기 위한 정책을 국제 및 국가적 차원의 지속가능한개발 논의 속에서 분석했다. 그 결과, 국제적 또는 국가적 행위자와 같은 정치적 행위자들의 이해관계가 권리를 보장하기 위한 지속가능한개발 정책의 주요 변수가 된다는 사실을 규명함으로써, 입법화 과정에서 시민참여가 부족한 경우 시행 단계에서 여전히 한계가 존재하거나 갈등이 발생할 수 있다는 점을 시사한다. 심은지의 멕시코시티의 도시권 관련 연구에서는 BRT라는 도시권을 보장하는 지속가능한개발 정책이 시행 단계에서 한계를 보이는 이유를 도시권에 대한 이해관계자들의 상이한 이해와 이를 바탕으로 각 사회 행위자들이 전개하는 정치적 행위를 통해 설명했다. 그 결과, 지속가능한개발 정책 구상 단계에서 ‘발전’에 대한 다양한 스케일에서의 해석 가능성을 바탕으로 제도와 시민사회 간의 지속적인 상호작용의 중요성을 규명했다. 소재원의 멕시코 종자에 대한 연구는 지속가능한개발이라는 국제적인 담론하에 전통적으로 커먼즈로서 존재하던 종자들이 사유화되는 과정과 이에 대항하는 커뮤니티의 운동을 제시함으로써, 지역 차원에서 실제 농민들의 생활을 고려하지 않은 지속가능한개발 담론이 사회 경제적으로 어떤 결과를 초래하는지 보여주었다. 마지막으로 허경도의 볼리비아 산림정책을 통해서 불법벌채를 방지하기 위한 제도적 장치들을 분석하고 지속가능한 산림경영을 위해 실현될 수 있는 제도들의 가능성을 연구했다. 결과적으로, 친환경, 자원, 에너지 산업뿐 아니라, 문화적으로 다양한 가치를 보존할 뿐만 아니라 창출할 수 있는 보다 포용적인 제도의 마련이 중요할 것으로 제시하고 있다. 이와 같은 라틴아메리카 사례를 통해, ‘지속가능한개발’의 정의는 다양한 공간에서 다양한 행위자들에 의해 여전히 상이하게 해석되며 갈등을 초래하거나, 특정 이해관계자들의 이해를 위한 수단으로 사용될 수 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 지속가능한개발 담론의 ‘결과’ 뿐만 아니라 담론이 마련되고 시행되는 ‘과정’에 지속적인 분석과 해석이 필요하다고 본 연구회는 주장한다.

향후 연구활용 계획

연구회 활동 기간에 수행된 연구결과를 토대로 개인연구를 발전시켜 학술지 투고 및 관련 학회 참여를 통해 연구결과를 공유하고자 한다. 또한, 공통된 관점에서 개인연구들이 진행된 만큼 공동연구를 진행함으로써 논의를 확장할 가능성을 가지고 있다. 먼저, 공간적 차원에서 콜롬비아 난민 사례를 다룬 박근유, 이수아, 멕시코시티 도시권 연구를 진행한 심은지, 아르헨티나 낙태법 연구를 진행한 이지효의 경우 도시 공간에서 이루어지는 사회구성원들의 권리에 대한 연구를 함께 진행하여 지속가능한도시와 권리에 대한 연구를 진행하여 결과물을 도출하고, 멕시코의 종자 연구를 진행한 소재원과 볼리비아의 산림 연구를 진행한 허경도는 농촌 공간에서 이루어지는 농림업 활동과 제도, 커뮤니티 활동 분석을 통해 연구회 활동 종료 후에도 추후 연구를 지속할 예정이다. 공동연구 결과 역시 학술지 투고 및 발표를 통해 연구회 내부 논의에서 그치지 않고 국내 대안 담론 개발 논의를 확장하는 데 이바지하고자 한다.