

## 대안적 환경 거버넌스 형성의 정치생태학: 1970-1980년대 브라질 서부 아마존의 경험을 중심으로

서지현\*

단독/한국외국어대학교

**Seo, Ji-Hyun (2019), "Political Ecology of Alternative Environmental Governance Formation: Experience from the Brazilian Western Amazon in the 1970s and 1980s"**

### ABSTRACT

The aim of this research is to conduct both theoretical and empirical analysis of the development-conservation debate of the Amazon, which is one of the most important global environmental issues today. For this purpose, this paper analyses socio-environmental impacts in Brazil, focusing on the state of Acre in the western Amazon, with regard to the impacts of the Amazonian development policies promoted by the Brazilian government since the 1970s. At the same time, it examines how state and non-state actors, situated at different sites and scales with their own interests and values, contest and arrange alternative forms of environmental governance. In addition to this empirical analysis, the paper reviews various theories (such as new institutionalism, regulation theory and critical theory) in relation to environmental governance and highlights the theoretical usefulness of a political ecological perspective for the analysis of the 'formation' of environmental governance.

**Key Words:** political ecology, environmental governance, sustainable forestry management, Brazil, western Amazon

### 들어가기

1970년대를 전후하여 가시화된 지구의 생태위기(인구증가, 자원의 고갈, 에너지 문제, 환경오염 등)에 직면하면서 특히 선진 산업국가들을 중심으로 환경 문제가 중요한 학술적, 정책적 논의의 대상이 되어왔다. 국제사회에서

---

\* Ji-Hyun Seo is a lecturer at Hankuk University of Foreign Studies, Korea (cambio1968@naver.com).

환경 문제에 공동으로 대응하기 위해 개최되었던 1972년 스톡홀름 유엔인간환경회의를 전후로 환경 문제의 책임을 둘러싼 남반구 국가들과 북반구 국가들 간의 입장 차이가 분명하게 드러나게 되었고, 이후 국제사회에서 환경 문제는 대안적 발전의 문제와 긴밀하게 연관되어 논의돼 왔다. 한편, 1980년대에는 국제 환경단체들의 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 열대우림 파괴 문제였다. 그중에서도 아마존에서 차지하는 면적이나 국가 규모 면에서 집중적인 관심을 받았던 국가는 1972년 스톡홀름 회의 이후 국제 환경 논의에 적극적으로 참여하며 인도, 중국 등과 함께 선진 산업국가들의 개발도상국에 대한 ‘생태적 부채’(ecological debts) 관련 비판을 주도해 온 브라질이었다. 특히 브라질의 경우 1970년대 군사정권의 주도하에 아마존 개발정책을 적극적으로 추진하면서 목축업, 댐 및 도로 건설, 광산 개발, 그에 따른 대규모 아마존 이주 증가, 원주민과 지역주민에 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 환경운동가 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 사회운동이 증가하면서 환경과 발전에 대한 새로운 관점과 정책적 대안들이 제시되었음에 기인한 바가 크다(Baud et al. 2011, 79). 가령, 2008년 에콰도르에서 자연권을 헌법에 포함시킨 사례, 브라질이 아마존의 산림 황폐화 문제와 지속 가능한 발전을 동시에 해결하기 위한 방안으로(물론 논쟁적이기는 하지만) ‘산림파괴 방지를 통한 온실가스 감축사업’(REDD)을 도입한 사례, 2009년 유엔기후변화협약(UNCCC)에서 북반구 국가들의 남반구 국가들에 대한 생태적 부채와 관련해 확고한 입장을 표명한 사례 등을 들 수 있겠다(ibid.).

특히 본 논문의 주제와 관련하여 산림보존 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 열대우림에서 이러한 대안적 산림 관리 거버넌스의 핵심은 지역에서 오랜 기간 동안 거주해 온 지역주민들의 생계와 생활방식을 존중함과 동시에 이들이 수 세대 간 유지해 온 지속 가능한 형태의 산림 관리 방식을 이들을 통해 유지하는 것이다(ibid.). 이러한 변화는 오랜 기간 동안 산림보존의 적으로 인식되어온 아마존 주민들을 아마존 지역의 지속 가능한 발전과 환경 보존을 위한 핵심적인 주체로 인식하게 되는 정책적 전환이라고 볼 수 있다. 다시 말해, 아마존 열대우림 보호를 위한 거버넌스의 핵심이 1980년대를 전환점으로 국가 중심, 전문가 중심의 생태 보존주의에서 생태·사회적 건강성을 함께 유지하는 방향으로 변화하게 된 것이다(Allegretti and Schmink 2009, 197).

이와 같은 대안적 환경 거버넌스<sup>1</sup> 형성 과정은 단순히 정책적 포커스나 주체가 변화한 것 이상을 의미하는데 환경 문제는 사회적으로 구성되는 경향이 있기 때문이다. Dwivedi가 적합하게 지적하고 있듯, 환경 사상은 환경 위기나 문제, 혹은 그 해결책에 대한 다양한 이데올로기, 분석틀, 접근방식을 반영하며, 그렇기 때문에 환경 문제를 둘러싼 분쟁은 사회적·담론적으로 형성된 다양한 이데올로기나 행동, 이론, 실천 등을 가로지르는 하나의 총체라고 이해된다(Dwivedi 2001, 12). 이는 환경 거버넌스 형성 과정에서도 예외가 아니라고 볼 수 있는데, De Castro et al.(2016)에 따르면 환경 거버넌스란 환경 관리를 위한 제도나 규칙을 둘러싸고 다양한 행위자들이 각자의 이해관계 및 가치체계를 가지고 경합하고 또 조율하는 과정이라고 이해할 수 있기 때문이다.

이와 같은 배경에서 본 논문은 국제사회의 중요한 이슈 중 하나인 환경 문제, 특히 아마존 열대우림의 보존과 발전을 위한 대안적 거버넌스 형성의

---

1 본 논문은 기존의 국가, 전문가 중심의 환경 거버넌스에 대한 대안으로써의 환경 거버넌스를 논의한다는 측면에서 ‘대안적’ 환경 거버넌스라는 용어를 사용하고 있으며, 이는 생태사회적 지속 가능성을 담보하기 위한 환경 거버넌스의 대안적 형태라는 의미에서 ‘대안적’이라는 용어를 사용하고 있음을 밝혀둔다. 또한 본 논문에서 환경 거버넌스는 정치학이나 정치경제학의 주류 이론에서 설명하는 협치와 관리의 고정된 틀로서의 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.

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 이끌어내고자 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.

## 이론적 검토: 환경 거버넌스의 정치생태학

Keck and Sikkik는 인권 문제와 구분되는 환경주의(environmentalism)의 특징을 설명하면서, 환경주의는 “보편적으로 동의되는 원칙에 기반하고 있기 보다는 자원의 이용, 재산권, 권리 그리고 권력관계와 관련된 다양한 관계 속에 위치하고 있는 틀”로 이해된다고 주장했다(Keck and Sikkik 1998, 121). 이는 환경 문제가 다양한 쟁점, 이슈, 행위자, 권력관계, 가치관 등을 포함하는 ‘정치화’의 대상이 될 수 있으며, 문제 해결 과정이 복잡하고 어려울 수 있음을 반증하고 있다. 이러한 관점에서 Perreault의 경우 환경 거버넌스란 “(천연자원, 생태서비스 혹은 보다 광범위하게는 자연과 관련하여) 의사 결정을 하는 법적·제도적 틀 형성과 그와 관련된 실질적인 이행”을 의미한다고 정의했다(Perreault 2006, 151). 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 틀로써의 환경 거버넌스는 이론적 입장에 따라 다양하게 이해되고 있다(see Himley 2008; Budds and Hinojosa 2012). 아래에서는 위와 같은 정치생태학적 관점의 환경 거버넌스의 이해 이외에 환경 거버넌스를 둘러싼 다양한 이론적 관점들을 소개하면서 경험적 사례 연구에서 정치생태학적 이론의 유용성을 검토해보기로 한다.

### 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)이라는 논문에서 시작되었다고 볼 수 있다. 하딘의 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(Yun 2002, 31).

이와 같이 하딘의 논의는 목초지와 같은 공유된 자원에 대한 통제나 관리 없이는 그 자원이 사라지게 되는 파국적 결과를 맞이하게 될 것이라고 주장하고 있다. 이에 대한 해결책으로 사유재산권의 획정이나 주권 국가의 강제력(혹은 통제)이 필요하며, “궁극적으로는 공동체 구성원들의 ‘상호 합의된 상호 강제’가 필요하다”고 역설하고 있다(Yun 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(communs)<sup>2</sup>를 “경제학의 재화 범주에 포함시

2 하딘이 「공유(지)의 비극」(The Tragedy of the Commons)에서 사용한 커먼즈(communs)는 저자에 따라 다른 용어로 해석되고 이해되어왔다. 생태경제학이나 신제도주의적 관점에서 커먼즈는 “다수의 개별주체들이 공유하고 공동으로 사용하여 잠재적인 사용자들을 배제하기 불가능하거나 어려운 비배제성(non-excludity)과, 한 개인의 사용량이 증가함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하는 편이 감소성(subtractability)을 특성으

켜 비배제성과 감소성을 지닌 자원(혹은 공동자원, Common-pool Resources: CPR)으로 명명하고, 비배제성과 감소성이라는 자원의 특징으로부터 발생하는 문제들을 해결할 수 있는 자원관리제도의 원리를 해명하는 것을 연구의 주된 질문으로 삼아왔다”(Jeong 2016, 401). 하딘의 ‘공유의 비극’과 관련된 논의와 함께 오스트롬의 ‘공유의 비극을 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 분배 정책을 펼친 좌파 정권들의 대표적인 특성이라고 볼 수 있다. 신제도주의에 기반한 환경 거버넌스는 녹색경제(Green Economy)로 알려져 있으며, 자원이나 생태서비스의 지속 가능한 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 감축사업’(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

---

로 하는 자연자원이나 인공시설물”을 의미한다(Ostrom and Ostrom 1978; Yun 2002, 28에서 재인용). 이를 오스트롬은 공동자원(Common-pool Resources: CPR)이라는 용어로 개념화했다. 이에 반해 정치생태학적 관점에서 최근 빈번하게 사용되고 있는 커먼즈라는 용어는 단순히 재화로서의 공동자원(CPR)의 의미를 넘어, “자원과 연결된 인간들의 삶의 양식, 인간과 자연의 관계를 둘러싼 규범과 문화, 공동의 것을 사유화하려는 정치경제적 변동과 반사유화의 실천”과 연관된 보다 광범위한 개념이라고 할 수 있다(Jeong 2016, 399). 오스트롬의 공동자원(CPR)과 정치생태학적 관점에서의 커먼즈 개념의 차이에 대해서는 Jeong(2016)을 참고할 수 있다.

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 결부되어 있다”는 점은 간과되고 있는 것이다(Jeong 2016, 399). 이와 관련해서는 아래 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 지속 가능한 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.

### 조절 이론과 비판이론

한편, 비판적 지리학자들에 의한 이론적 분석틀로 사용되고 있는 조절이론(regulation theory)의 경우, 환경 거버넌스를 자본주의 발전의 위기에 직면하여 나타나게 되는 사회적, 생태적 모순에 대한 대응으로 이해한다. 다시 말해, 조절이론가들은 환경 거버넌스를 특정 자본주의 축적 체제(포디즘적 혹은 포스트-포디즘적 축적체제) 하에서 “정부, 법, 자본, 시민사회 간의 관계를 조율하기 위해 새롭게 마련한 제도적 틀이나 형태”로 이해한다(Perreault 2006, 151-152). 조절 이론의 관점에서 환경 거버넌스는 기본적으로 자본주의 발전과정에서의 자연과 사회 간의 신진대사적 관계<sup>3</sup>에 대한 제도적 조율이며, 조절

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

이론가들은 특정 축적 체제하에서 제도적 조율을 통해 자본주의 발전의 생태·사회적 모순이 조정될 수 있다고 주장한다(bid). 조절 이론가들은 생태·사회적 모순을 극복하고 자본주의 축적 체제를 지속적으로 유지하기 위해서는 “천연 자원과 관련된 권리, 천연자원 개발 및 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 환경 거버넌스에 대한 이해는 2000년대에 접어들면서 신자유주의적 축적 체제와 관련된 환경 거버넌스에 대한 연구에서 유용한 분석틀로 지대한 학술적, 정책적인 관심을 받았다(Bakker 2005; 2007; Castree 2008a; 2008b; Harvey 2003; Heynen and Robbins 2005; Himley 2008; McCarthy 2004; 2005; McCarthy and Prudham 2004; Mansfield 2004; Peck and Tickell 2002; Pellizzoni 2011; Perreault 2006; Swyngedow 2005).

한편, 라틴아메리카에서 자본주의 축적 체제 유지를 위한 제도적 조율로써의 환경 거버넌스 분석은 신자유주의 구조조정과 함께 라틴아메리카의 대부분의 국가들이 자원 개발을 중심으로 하는 경제 발전 정책을 또 다시 적극적으로 추진하면서 이를 비판하기 위한 분석틀로 각광을 받게 되었다. 천연 자원의 개발과 수출에 기반한 경제 성장 정책으로 인해 2000년대 이후 이와 관련된 사회 환경 분쟁의 빈도와 강도가 증가하면서 조절이론과 비판이론의 관점에서 환경 거버넌스를 분석할 수 있는 경험적 기반이 축적되었다. 이러한 학술적 논의는 크게 두 가지 흐름으로 전개되고 있는 듯하다. 첫 번째는 영국의 마르크스주의 비판 지리학자인 데이비드 하비(David Harvey)의 ‘탈취에 의한 축적’(accumulation by dispossession)이라는 개념을 통해 분석되었다. 즉, 라틴아메리카에서 어떻게 자원 산업에 기반한 신자유주의적 축적 체제가 유지되었으며 이를 위해 투자, 사회적 분배, 환경 정책 등으로 구성된 환경 거버넌스는 어떻게 형성되었는가와 관련된 논의들이다(Spronk and Webber 2007; Veuthey and Gerber 2012; Cáceres 2015; Latorre et al. 2015)<sup>4</sup>. 두 번째는 마르크스주의적 국가 이론과 그 발전모델과 관련된 논의로써, 21세기 라틴아메리카 좌파 정권의 등장과 이들 정권하에서의 자원 개발 산업에 기반한 발전 모델과 환경 거버넌스

4 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).

에 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 달라질 수 있음을 반증하는 것이다.

조절이론과 비판이론은 환경 거버넌스가 형성되는 정치경제적 측면의 구조적 설명을 제시하는 데 상당한 유용성을 가짐에도 불구하고 몇 가지 측면에서 설명력의 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 상호작용에 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 수직적 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, 조절이론과 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.

### 정치생태학 이론

위와 같은 비판이론과 신제도주의 이론과 함께 환경주의, 환경운동, 환경 거버넌스 등 환경 이슈와 관련하여 20세기 후반부터 많은 학술적 관심을 받은 이론이 정치생태학이라고 볼 수 있다. 정치생태학은 인간과 자연관계에 대한 정치적 측면을 분석하는 다분과적<sup>5</sup> 학문 분야로, 개발도상국에서 정치생태학적 이론 틀이 주목을 받기 시작한 것은 주로 1970년대 말에서 1980년대 중반

사이에 환경 문제에 대한 신맬서스주의의 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 제3세계 국가를 대상으로 분석하는 학자들은 제3세계가 마주하고 있는 생태적 위기의 ‘정치경제적 맥락’ 뿐 아니라 위기를 둘러싼 분쟁과 이와 관련된 ‘주요 행위자들’의 이해관계와 행동양식에 대해 분석한다(Bryant and Bailey 1997, 27). 같은 맥락에서 Bryant 역시 특히 제3세계 국가를 분석대상으로 하는 정치생태학자들은 경제 환원주의를 넘어 다양한 정치사회적 힘에 대한 분석과 동시에 이들 정치사회적 관계와 환경 변화 간의 연관성을 분석할 필요가 있음을 강조하면서 제3세계 생태문제에서의 정치생태학적 접근이 유용함을 강조했다(Bryant 1992, 14). 이와 같은 이유로 정치생태학은 2000년대 이후 라틴아메리카의 지속 가능한 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 고려함으로써 권력 관계의 유동성을 파악하고자 한다(Bryant and Bailey 1997, 38-39). 요약하자면, Bryant와 Bailey가 ‘정치화된 환경’(the politicised environment)이라고 일컫는 환경 문제를 이해하기 위해서는 환경 문제에 대해 각 행위자들이 물질적 혹은 비물질적 차원에서 어떻게 상호작용하는가를 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 있는데, 이는 환경 문제를 다양한 이해관계와 가치 체계를 가진 다양한 행위자들이 경합하는 정치적 문제로

5 정치생태학은 지리학의 이론적 영향을 강하게 받았지만 인류학, 사회학(그중에서도 특히 환경사회학)등 다른 분과 학문의 영향도 많이 받았다(Bryant and Bailey 1997, 17).

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)로 전개되는 경합의 장” 혹은 환경 거버넌스를 형성하는 과정(혹은 경합을 통해 환경 관리와 관련된 제도를 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 천연자원 및 환경과 관련된 의사 결정이 이루어지고 조율되는 것이다(ibid.). 같은 관점에서 De Castro et al. 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 형성 과정은 모순된 목표와 제안으로 구성됨을 이해해야 한다고 지적했다(De Castro et al. 2016, 11). 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 형성 과정에 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).

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

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.

## 브라질의 아마존 열대우림 환경 거버넌스 형성의 정치생태학: 아크리(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 상당 부분이 브라질 국경 내에 위치하고 있다. 아마존 열대우림은 19세기 후반 고무산업이 번영할 때까지는 주류사회와의 접촉이 많지 않았다(Martinez-Alier et al. 2016, 32). 하지만 19세기 고무산업 붐이 일면서 아마존 열대우림과 사회 간의 긴밀한 관계가 형성되기 시작하였고 브라질의 경우 1970년대 군사정권의 주도로 아마존 개발정책이 본격화되면서 아마존 생태계와 사회관계에 대한 관심이 높아졌다. 특히 1980년대 이후 열대우림 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 아크리(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 상호작용을 살펴본다. 또한 이 과정에서 1980년대 중반에 제안되어 1990

년에 실질적으로 시행된 대안적 산림 거버넌스(extractive reserves, 혹은 채취보존구역)<sup>6</sup>의 형성과 그 과정에 대해서도 살펴보겠다. 이와 관련된 아크리주의 환경-사회관계 형성에서의 주요 행위자로는 정부, 고무 생산 노동자, 국내외 환경단체, 목축업자, 다자간 기구 등을 꼽을 수 있겠다.

### 고무산업의 성쇠와 아크리(Acre)주 사회관계의 변화

아크리(Acre)주는 브라질 서부 아마존에 위치한 주(state)로 18세기 중반 스페인 정복자들로부터 식민화된 이래 1903년 브라질로 합병되기 전까지 식민지 시기에는 페루 부왕청의, 독립 이후에는 볼리비아의 지배하에 있었다(Bakx 1988, 145). 19세기 중반 아크리 지역에서 고무나무 숲의 경제적 가치가 개발업자들의 주목을 받기 시작하면서 브라질 북동부 지역으로부터 많은 이주민들이 몰려들게 되어 19세기 중반 이후 지역의 실거주민들은 대부분 브라질인들로 채워졌다. 1867년의 아이쿠초 협약을 통해 볼리비아의 관할 지역임을 재확인하였으나 고무 개발을 위한 브라질 이주민의 비율이 점차 늘어나면서 1899년, 결국 볼리비아와 브라질 간에 전쟁이 발발하였다. 이 전쟁은 1903년 페트로폴리스 협정(the Treaty of Petrópolis)에 따라 브라질의 지역 통제권을 인정하는 것으로 마무리되었다.<sup>7</sup>

이처럼 브라질 서부 아마존 지역의 세계 경제로의 통합은 특히 19세기 말에서 20세기 초 선진 산업국의 자동차 산업 발전에 따른 고무 수요 증가와 함께 본격화되었다(see Perz et al. 2017, 234). 이 시기 세계 고무산업의 붐<sup>8</sup>은 특히 아크리 지역의 인구 구성 변화에 결정적인 영향을 미치게 된다. 서부 아마존 지역에서 고무 생산 붐이 일게 되면서 브라질 북동부 지역으로부터 고무산업 투자자들과 노동자들<sup>9</sup>의 이주가 증가한 까닭이다(Keck 1995, 411; Allegretti

6 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 코멘트에 감사로 표한다.

7 [접속일: 2019.08.01.], [https://en.wikipedia.org/wiki/Acre\\_War](https://en.wikipedia.org/wiki/Acre_War)

8 Bakx(1988, 144)에 따르면 1840년대 톤당 평균 £45였던 고무 가격이 1860년대에는 £116로 급상승했다.

9 고무산업 붐에 따른 서부 아마존 지역의 인구구성 변화는 다양한 요인의 영향을 받았다. 고무산업의 대농장주들(seringalistas)은 당시 부족했던 노동력을 확보하기 위해 직접 혹은 중개인을 거쳐 브라질 북동부 지역에서 노동 계약을 통해 노동 이주민들을 확보하기도 하였으며, 도시 인구 압박이 컸던 Ceará주의 경우는 주정부에서 직접 주민들을 서부 아마존으로 이주시키기 위해 인센티브를 제공하기도 하였다(Bakx 1988, 144).

and Schmink 2009, 198; Perz et al. 2017, 234).

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

반면, 아크리 지역에서는 고무산업의 성장기 이전에 농업 활동의 역사가 거의 전무했기 때문에 고무 채집을 하던 주민들이 종사할 수 있는 대안적 경제 활동이 거의 부재했으며, 주변에 농촌 지역의 유희 노동력을 흡수할만한 도시도 찾을 수 없었다(Bakx 1988, 150). 그 결과 상당수의 고무 생산 노동자들은 20세기 초 고무산업의 발전이 주춤해지자 다른 지역으로의 이주를 선택하였으며 이주하지 못하고 아크리 지역에 남은 고무 생산 노동자들은 소규모의 고무 생산 활동을 지속하였다(*ibid.*). 이상에서 볼 수 있듯이 아크리 지역의 경제는 1970년대 군사정부가 들어서면서 아마존 개발정책을 본격화할 때까지 고무산업에 의존해왔으며, 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 아크리 지역에서는 고무 생산 노동자들과 목축업자들 간의 토지분쟁이 일어나게 된다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 아크리 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 요인이 무엇인지에 대한 의문을 가지지 않을 수 없다. 이에

대해 Bakx(1988)는 특히 1960년대 아크리 지역의 고무 플랜테이션 농장주들과 고무 생산 노동자들 간의 관계 변화에 주목한다. Bakx에 따르면, 1962년 아크리 지역이 주(statehood)로 승격되고 1960년대 말 브라질리아-아크리 간 고속도로가 건설되면서 브라질의 정치경제적 중심인 남부지역과의 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 생산 노동자들이 점차적으로 자유 임노동자로서의 지위를 형성하기 시작한다(Bakx 1988, 151-152).

Bakx는 바로 이 지점이 자유 임노동자가 된 고무 생산 노동자들이 농민으로써 토지와 긴밀한 관계를 형성하게 되는 직접적인 요인이 된다고 설명한다. 다시 말해, 자유 임노동자가 된 고무 생산자들은 이제 스스로 생계를 유지할 책임을 지게 되었으며, 이를 위해 소규모의 고무 생산<sup>10</sup> 이외에 생계유지를 위한 농사활동도 병행하게 되면서 이들에게 숲과 땅은 중요한 생계 기반으로 자리 잡게 된 것이다(Barx 1988, 151-152; Keck 1995, 412).

요약하자면, 19세기 후반부터 국제 고무산업이 성장하면서 북동부 지역으로부터 아크리 지역으로의 이주가 급증하였고, 이렇게 이주한 고무 생산 노동자들은 그 지리적, 경제적 고립성으로 인해 고무 플랜테이션 농장주들과 착취적인 노동관계를 유지했다. 하지만 20세기 중반 아크리 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 군사정권이 주도하여 본격적인 아마존 개발을 시작한 것이다.

## 1970-1980년대 아크리주 산림 거버넌스 형성의 정치생태학

1970년대 연방정부 주도<sup>11</sup>의 아마존 개발이 본격화되면서 아크리 주정부

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

11 브라질 아마존 지역은 1960년대 중반에 들어선 군사정권이 1970년대부터 국가의 지리적 통합과 국토의 근대화 발전 및 국가 안보를 목적으로 아마존 개발 프로젝트를 시행함으로

역시 아마존 개발을 위해 적극적인 투자자 유입 정책을 펼쳤다. 그 결과 1971년에서 1975년 사이 500만 헥타르 이상의 토지에 대한 소유권이 바뀌었으며, 이는 아크리주 전체 토지의 약 1/3에 해당된다(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 토지인데, 아크리 지역에 대한 정부 주도의 개발이 본격화되던 시기에 농장주들은 사실상 이전에 관할하던 토지나 노동자들에 대한 실질적인 통제력을 잃은 상태였다(Bakx 1988, 152-153). 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 남부지역으로부터 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 간에 토지분쟁이 발발하게 된다.

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

대형 목축업자들의 대규모 토지 통제와 산림 파괴 행위는 고무 생산자들의 생계유지의 기초를 형성하는 토지에 대한 접근성을 배제시킴으로써 이들의 삶의 조건을 위협에 처하게 만들었다(Bakx 1988, 153). 1970년대 브라질 토지

---

씨 본격화 되었다고 하는 정치경제적 분석이 일반론이지만 저자에 따라 그 해석은 분분하다(Jepson 2006, 841). Jepson은 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 차원에서뿐만 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 저자들마다 이견이 있을 수 있겠으나 이 시기에 아마존 개발이 본격화되었음에는 다수의 저자들이 동의하는 것으로 보인다.

관리를 관장한 기관은 INCRA(브라질 국립 농지개혁 및 식민연구원, the Institute for Colonisation and Agrarian Reform)로, INCRA는 1970년대 아크리주에서 토지분쟁이 증가하면서 지역조정분과를 개설하였다(Bakx 1988, 153-154). 하지만 INCRA는 토지분쟁을 해결하는데 정책적 효율성을 보이지 못했는데, 예를 들어 1972년에서 1981년 사이 아크리주 전체의 3% 이하에 해당하는 면적만을 토지 분배의 대상에 포함시키는데 머물렀다(Bakx 1988, 154-5). 이와 같은 토지 문제에 대한 정부의 비효율적인 대응으로 아크리 지역에서 1970년대 중반부터 고무 생산 노동자들을 중심으로 토지분쟁이 활발하게 전개되었다(Grzybowski 1990, 30).

그렇다면 이 시기 전개된 토지분쟁에서 숲/땅을 둘러싼 여러 행위자들의 입장과 각 행위자들이 어떻게 입장을 관철시키고자 하였는지에 대해 살펴보자. 첫 번째로 토지운동의 핵심적인 위치를 차지한 고무 생산 노동자들에게 있어 숲/땅은 생계를 유지하기 위한 '경제적 기반'이었다. 동시에 이들은 오랜 기간 동안 지역에 거주해오면서 전통적인 숲 거주자(forest dwellers)로서의 정체성을 형성하였는데, 이 과정에서 숲/땅은 고무 생산 노동자들에게 단순한 경제적 가치를 지닌 생계 수단을 넘어 고무산업의 위기를 극복해가는 과정 속에서 자연과의 조화를 통해 삶을 영위해가는 방식을 깨치는 '생활양식'으로서의 가치를 가지게 되었다(Grzybowski 1990, 30; Allegretti and Schminck 2009, 198, 205). 다시 말해, 고무 생산자들은 숲/땅에 대해 생계유지를 위한 기반으로써의 물질적 가치뿐 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 군사정부의 아마존 숲/땅에 대한 인식은 고무 생산 노동자들과 달리 무한한 발전 가능성을 가진 광활한 공간이었다. 여기서 '발전'의 의미는 도로를 건설하여 브라질 정치경제의 중심과 연결되고, 활발한 투자 유치를 통해 지역 경제를 활성화하며, 숲/땅으로부터 다양한 상품을 개발하여 수출하는 것을 의미했다(Cepeda 1998, 78-79). 이러한 맥락에서 군사정부에게 숲/땅은 저발전과 미지의 공간인 동시에 개발을 통해 경제적 가치를 창출할 수 있는 가능성의 공간이라는 의미를 가지며, 투자자들은 이 '가능성'으로부터 경제적 가치를 창출할 수 있는 중요한 주체가 되는 것이다.

이에 브라질 정부는 투자 활성화를 위해 주도적으로 인센티브를 제공하는 등 친 개발주의적인 정책을 시행하게 된다. 정부 주도의 아마존 개발정책과 각종 투자 인센티브에 힘입어 1970년대에 토지개발 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 기반을 두고 각각의 행위자들은 각각 다른 형태의 정치 행위를 이어갔다. 고무 생산 노동자들은 1970년대 중반부터 다양한 사회 집단과 연대하며 그들의 생계 수단과 생활 방식을 지키고자 했다. 이들이 연대를 맺은 대표적인 사회 집단으로 가톨릭교회와 브라질 농민 노조를 꼽을 수 있다. 먼저 가톨릭교회는 1960년대 이후 라틴아메리카의 사회 변동에 있어 중요한 행위자 중 하나인데, 브라질 교회의 진보적 세력은 조직적, 법적 수단을 통해 농민들의 권리 행사를 지원하는 역할을 자처하기도 하였다. 가령, 토지에서 쫓겨난 농민들의 조직화를 지원하거나 그들을 위해 법적 대변인 역할을 맡기도 하였으며, 때로는 정부의 강압적 진압에 따른 인권 침해 사례들을 국제사회에 알리는 역할을 수행하기도 하였다(Adriance 1995, 377).

특히 농촌 사회 운동과 관련해서 주목해야 할 단체는 기초 교회 공동체(Base Ecclesial Communities: CEBs)로, 1960년대 가톨릭교회의 선교 활동을 위해 시작된 이후 공동체에 비판적인 사회의식을 이식함으로써 농민들의 토지 투쟁의 이데올로기적 기반을 제공하는 역할을 하였다(Adriance 1995, 378). 농촌 노동자들이 공식적으로 가톨릭교회와 연관성을 가진 것은 아니지만 농민 노조 구성원의 상당수가 CEBs의 구성원인 경우가 많았으며(Adriance 1995, 379), 1970년대 중반 무렵에는 CEBs의 수가 2배로 증가하기도 하였다(Keck 1995, 412). 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: CPT)는 토지분쟁에 대해 보다 직접적인 교회 차원의 제도적 지원이나 조정자 역할을 담당하였다(Adriance 1995, 378; Keck 1995).

고무 생산 노동자들은 위와 같이 가톨릭교회와의 간접적 연대를 맺음과 동시에 보다 직접적으로 농민 노조 운동과의 연대를 통해 한층 견고하게 조직화되었다. 특히 1975년부터 시작된 전국 농업 노동자 연맹(the National

Federation of Agricultural Workers: 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 아크리주의 고무 생산 노동자들과 영세 농민들의 조직화에 전국적 차원의 조직적 지원을 시작하였는데, 노조 조직원들을 교육시키고, 토지분쟁과 관련된 법적 소송을 진행하는 등의 역할을 담당하였다(ibid.). 한편, 아크리주에서는 고무 생산 노동자들의 지지에 힘입어 당시 형성 초기 단계에 있었던 브라질 노동자당이 조직되었으며, 노동자당은 1970년대 말 고무 생산 노동자들의 저항을 강화하는데 핵심적인 역할을 담당하였다(ibid.).

이처럼 고무 생산 노동자들은 가톨릭교회 조직들, 농민노조, 진보 정당과의 연대를 통해 정부와 목축업자들에 대항하여 토지 분배를 비롯한 다양한 사회정의의 요구를 위해 조직화하였고, 일부 목축업자들로부터 보상을 이끌어 내거나 협상을 진행하는 등의 성과를 보였다. 하지만 근본적인 토지 개혁을 이끌어내는 것에는 한계를 보였다(Keck 1995, 414).

한편, 개발 대상으로써 아마존의 숲/땅을 인식한 목축업자와 군사정부는 모두 고무 생산 노동자들에 대해 일부 유희적인 입장을 취하기도 하였으나 대부분 강압적이고 폭력적인 방식으로 대응하였다. 가령 군사정부는 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 시민사회 활동이 활발해지기 시작했을 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). 목축업자들과 대지주들 역시 폭력적인 수단을 동원하여 고무 생산 노동자들의 저항에 대항하여 토지 안정성을 확보하고자 하였다(Keck 1995, 412).

위와 같이 고무 생산 노동자들의 운동은 국가와 목축업자들의 저항에 근본적인 구조개혁을 이끌어내지 못하고 주춤하다가 1980년대 중반 무렵 전환기를 맞이하게 된다. 앞서 밝힌바와 같이 1980년대 중반 무렵에는 브라질 군사정부

가 물러나고 민주주의로 이행했으며, 전 세계적인 환경 문제에 대한 인식이 고조됨에 따라 아마존 지역에 대한 관심도 증가하게 되면서 국내외적 조건이 고무 생산 노동자들의 운동에 유리하게 조성되었다. 또한 1992년 리우 데 자네이루에서 개최되기로 예정된 지구회의로 인해 전 세계의 관심이 브라질에 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 제안되었다.

아래에서는 고무 생산 노동자 운동이 아마존 숲/땅에 대한 다양한 가치와 이해관계를 관철시키기 위해 어떻게 연대 네트워크를 형성하게 되었고 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 아크리 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(혹은 전국 고무 채취업자 위원회, the National Council of Rubber Tappers: CNS)를 설립하기로 결정하였으며, 이 위원회에는 고무를 생산하는 아마존에 위치한 모든 주(states)의 대표자들이 참여하여 아마존 숲과 그곳에 거주하는 주민들의 권리를 위해 함께 활동할 것을 확인하였다(ibid.). Bakx가 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(혹은 채취보존구역, Extractive Reserves: 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 환경단체들과 환경 활동가 및 인류학자들은 아크리 지역 고무 생산 노동자 조직의 핵심 지도자인 치코 멘데스(Chico Mendes)<sup>12</sup> 및

그의 조직과 교류하게 된다(Keck and Sikkik 1998, 140). 이러한 교류과정에서 국제 환경단체들과 활동가들은 브라질 국내외적 상황을 고려할 때, 특히 국제사회의 주목을 끌기 위해서는 고무 생산 노동자 운동이 아마존 열대우림 보존이라는 이슈에 보다 주목할 것을 제안하였다(Keck 1995, 416). 특히 이 과정에서 국경을 넘나들며 활동했던 환경 전문가, 활동가, 학자들의 역할은 결정적이었다고 볼 수 있다. 브라질 국내 NGO에서 활동하던 인류학자들은 오랜 기간 동안 아크리 지역에서 현지조사를 하고 미국으로 넘어가 환경단체에서 활동하던 인류학자인 Steve Schwartzman과 1985년 워싱턴에서 만남을 가졌고, 국제 환경단체들이 당시에 활발하게 전개하고 있던 다자간 은행에 대한 캠페인 활동과 고무 생산 노동자 운동의 연대가 가져올 시너지 효과에 대해 논의하였다(Keck and Sikkik 1998, 140; Cepeda 1998, 82-83). 워싱턴에서의 만남 이후 Schwartzman은 같은 해 브라질리아에서 열린 브라질 전국 고무 생산 노동자 회의에 참석하였다(ibid.). 이후 Schwartzman은 워싱턴으로 돌아가 CNS가 제안한 ERs의 제안을 국제 환경단체들의 다자간 은행 캠페인에도 포함시킬 것을 제안하였고, 이 과정을 브라질 국내 환경 활동가들과 긴밀하게 조율하였다(Keck 1995, 416).

이상의 과정을 살펴보면, 국경을 넘나드는 활동가들은 아크리 지역뿐 아니라 브라질 국내외의 활동가들의 연대를 도모하는데 중요한 역할을 수행하였으며, 이러한 활동가들의 역할로 인해 다층적 공간에 걸쳐 형성된 네트워크 속에서 ERs라는 환경 거버넌스가 제안되었다고 볼 수 있다. 다자간 은행 캠페인을 진행하던 국제 환경단체들과 브라질 고무 생산 노동자 조직과 그 전국적 연대간의 조응으로 아마존 열대우림의 문제는 단순히 지역 고무 생산 노동자들의 생계수단 확보를 위한 계급적 투쟁이나 북반구에 위치한 환경단체들의 탈계급적 운동이 아닌 공통의 이해 기반에 근거한 생태·사회적 정의를 추구하는 운동으로 자리 잡게 된 것이다. 1970년대 중반 이후 목축업자들의 대규모 토지 점유에 대항하여 투쟁을 지속해 온 고무 생산 노동자 조직에게 있어 다자간 은행 캠페인 활동을 하는 국제 환경단체들과의 연대는 그들의 저항이

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

국제사회의 관심을 끌고, 결과적으로 브라질 정부의 정책적 변화를 도모할 수 있는 기회를 제공하는 데 결정적인 역할을 했다고 볼 수 있다(Keck and Sikkik 1998, 141). 동시에 지역에 기반을 둔 아마존 보존 활동 단체와의 파트너십을 도모하던 국제 환경단체들에게 있어서도 고무 생산 노동자 단체와의 연대는 미 의회나 다자간 은행에 대한 로비 활동의 효율성을 높이는데 일조했다고 볼 수 있다.

이러한 다층적 공간에 걸친 연대 네트워크의 형성을 통해 고무 생산 노동자들은 아마존의 땅/숲을 지속 가능한 형태로 관리하기 위한 대안적인 환경 거버넌스인 채취보존구역(Extractive Reserves)을 제안하게 된다. ERs는 목축업자들이나 아마존 개발업자들에 의한 토지 민영화와 그에 따른 산림 황폐화로 인해 지역주민들의 삶에 미치는 부정적 영향에 대한 대안으로 제안된 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 주면서 숲/땅을 지속 가능한 방식으로 이용하고 보존하고자 하는 목적을 가지고 있는 것이다. ERs는 토지 민영화에 대한 대안으로 숲/땅에 대한 공동재산권(Common Property Rights)을 제안하고 있는데, 이는 전통적으로 지역에서 살아오면서 숲을 삶을 터전으로 삼고 있는 공동체가 숲/땅을 이용할 수 있는 권리를 인정하지는 제안으로 원주민 공동체 모델에서 그 아이디어를 얻었다. 숲의 건강성과 전통적인 지역 공동체의 삶의 건강성을 함께 보존하고자 하는 것이다(Schmink 2014, 32; Allegretti and Schmink 2009, 199; Cepeda 1998, 83; Grzybowski 1990, 31-32). 이를 위해, 숲/땅에 대한 소유권과 이용권을 분리함으로써 전통적인 토지 개혁 방식과 거리를 두었으며, 또한 전통적으로 지역에서 살아온 공동체 주민들의 권리를 보호함으로써 전통적인 보존주의적 입장과도 거리가 있는 거버넌스 형태라고 볼 수 있다(Allegretti and Schmink 2009, 200, 206). 이러한 제안에 기반을 두고 1987년 3월, 대표적인 국제 환경단체인 Environmental Defense Fund와 the National Wildlife Federation이 치코 멘데스와 함께 미 의회와 세계은행, IDB 등에서 아마존의 현실과 ERs에 대한 발언을 주도하였고, 이후 다자간 기구들이 ERs의 제안을 공식적으로 지지하게 되었다(Keck 1995, 416; Keck and Sikkik 1998, 141).

하지만, ERs의 제안을 정책으로 현실화하는 것은 순탄한 과정이 아니었다. 브라질 정부는 1987년 7월 해당 부처(국립 농지개혁 및 식민연구원, INCRA)에

서 ERs의 현실화를 위한 법적 조치를 마련하였지만 목축업자들의 엄청난 반대로 인해 ERs의 형성이 쉽지 않았다. 하지만, 1988년 고무 생산 노동자 운동의 대표적인 지도자인 치코 멘테스가 암살당하면서 국내외 여론의 압력이 심화되자 브라질 연방정부는 1990년 대통령령으로 ERs의 형성을 공식화하였다(Allegretti and Schmink 2009, 199). 이와 함께 브라질 정부는 환경 관리를 관장할 새로운 기관(브라질 재생천연자원과 환경청, the Brazilian Institute of the Environment and Renewable Resources: IBAMA)을 설립하기도 하였다(Cepeda 1998, 84). 한편, 세계은행을 포함한 국제 금융 기관과 같은 다자간 기구들은 특히 1980년대 이후 국제 환경단체들의 주요 타깃이 되었는데, 이는 이들 국제 환경단체나 활동가들이 특히 제3세계 국가에서 시행되는 개발 프로젝트에 대한 다자간 기구의 재정적, 기술적 지원이 국제 환경 문제와 긴밀한 상관성이 있다고 보았기 때문이다. 특히 이들 단체들은 다자간 기구들에 직·간접적인 영향력을 발휘할 수 있는 미국이나 선진 산업국 국가들을 대상으로 로비활동을 펼치며 다자간 기구들이 지속 가능한 발전을 위한 정책을 모색할 수 있도록 하였으며, 이러한 활동은 실질적으로 다자간 기구들의 제3세계 개발 프로젝트 지원 정책을 변화시키는데 상당부분 기여했다고 볼 수 있다.

이처럼 브라질 아마존 지역의 숲/땅을 둘러싼 다양한 행위자들의 경합의 결과 형성된 ERs는 대안적 환경 거버넌스로 다음과 같은 의미를 가진다고 볼 수 있다. 주로 국제 환경단체들이 기존에 아마존 문제를 ‘전문가들이 해결해야 하는 기술적이고 과학적인 문제로 설정하고 아마존의 숲과 야생 생물 보존에 주력했던 것을 감안한다면, 브라질 지역 고무 생산 노동자들과의 연대를 통해 ERs와 같은 지속 가능한 발전을 위한 환경 거버넌스를 형성하기 위해 노력한 것은 기존의 보존주의적 입장에서 생태·사회적 입장으로 전환하는데 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 환경단체들이 선진 산업국 중심의 접근 방법을 취한다는 비판을 극복함과 동시에 지역주민들의 물질적 삶의 조건뿐만 아니라 땅/숲과 관련된 다양한 가치들을 보장하기 위한 시도라는 점에서 이전과는 다른 대안적인 환경 거버넌스의 형태라고 볼 수 있다. 동시에 아마존 열대우림의 보존과 관련하여 세계 수단으로써의 땅/숲에 대한 이해관계로 인해 보존주의자들의 비판을 받아 온 고무 채취자들을 포함한 다양한 아마존 지역주민들의 숲/땅과

의 다양한 관계 양식을 반영함으로써, 아마존 보존의 걸림돌이 아닌 아마존의 생태·사회적 건강성을 보장하는 대안으로 인식하게 되는 계기를 마련하였다.

## 결 론

이상에서 본 논문은 20세기 후반 이후 국제사회의 환경 이슈 중 주요 주제로 부상한 아마존 열대우림의 보존과 발전을 위한 논의와 관련된 환경 거버넌스에 대한 이론적, 경험적 분석을 시도하였다. 특히 본 논문은 브라질 서부 아마존의 아크리 지역에서 1970년대 이후 본격화된 아마존 개발정책이 어떠한 생태·사회적 영향을 발생시켰는지 살펴보았다. 그리고 1980년대 아마존 이슈에 대한 국내외적 관심이 증가한 상황에서 아마존 지역주민들을 포함한 비정부 혹은 정부 행위자 등 다층적 공간에 위치한 다양한 행위자들이 이러한 생태·사회적 영향에 대한 각자의 이해관계와 가치체계를 가지고 어떻게 경합하였는지, 또 그러한 경합 과정을 통해 어떻게 대안적 형태의 환경 거버넌스를 고안해 내었는지를 분석하였다. 또한, 이러한 대안적 환경 거버넌스 형성 과정을 분석하기 위한 이론들로 시장 메커니즘이나 전문적 기술과 지식에 의한 신제도주의적 거버넌스 형성 방식이나 자본주의 축적 체제의 생태·사회적 모순을 조정하기 위한 제도적 조율로서의 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 거버넌스에 대한 이해가 그 거버넌스의 유동적 성격에 대한 이해에 기반하고 있음을 상기할 때 본 논문이 분석하고 있는 ERs는 시간의 흐름에 따라, 그리고 정치경제적 구조 및 그에 따른 다양한 행위자들 간의 상호관계에 따라 그 이행과정이 복잡할 것임을 예상해 볼 수 있다. 이후의 분석들(Browder 1992; Hall 2005; Allegretti and Schminck 2009; Hoelle 2011; Vadjunce 2011; Aguiar Gomes et al. 2012; Schminck 2014)에서도 지적되고 있듯이, 1990년 처음 형성되기 시작한 ERs는 이후 다른 아마존 지역에서 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 국내 라틴아메리카 환경 거버넌스에 대한 분석이 사례 분석에 치중되어 있었던 한계를 극복하기 위해 다양한 새로운 이론적 틀을 소개하였고, 특히 형성 ‘과정’으로써의 환경 거버넌스의 이해를 위해 정치생태학 이론 틀의 유용성을 사례 연구를 통해 밝혔다. 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 분석틀의 유용성을 확인하였다. 뿐만 아니라 환경을 둘러싼 보존과 발전 논쟁에 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 후속 연구에서 지속적으로 수행해야 할 것이다. 특히 2000년대 이후 라틴아메리카 좌파정권 하에서 사회·환경 분쟁이 증가하면서 정권들은 다양한 형태의 환경 거버넌스를 제안하였는데 실질적으로 그 이행과정이 순탄하지 않았음을 상기해보는다면 이어질 후속연구의 방향성을 가늠해 볼 수 있다고 생각한다.

## 참고문헌

- Acosta, A.(2011), “Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición,” in 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*, Vol. 34, No. 3, pp. 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*, Vol. 11, No. 1, pp. 99-120.
- Allegretti, M. and M. Schmink(2009), “When Social Movement Proposals Become Policy: Experiments in Sustainable Development in the Brazilian Amazon,” in C.D. Deere and F.S. Royce(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*, Vol. 95, No. 3, pp. 542-565.
- (2007), “The ‘Commons’ versus the ‘Commodity’: Alter-globalization, Anti-privatization, and the Human Right to Water in the Global South,” *Antipode*, Vol. 39, No. 3, pp. 430-455.
- Bakx, K.(1988), “From Proletarian to Peasant: Rural Transformation in the State of Acre, 1870-1986,” *Journal of Development Studies*, Vol. 24, No. 2, pp. 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*, Vol. 90, pp. 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*, Vol. 42, No. 3, pp. 174-182.
- Bryant, R.(1992), “Political Ecology: An Emerging Research Agenda in Third-World Studies,” *Political Geography*, Vol. 11, No. 1, pp. 12-36.
- Bryant, R. and S. Bailey(1997), *Third World Political Ecology*, London and New York: Routledge.
- Budds, J.(2004), “Power, Nature, and Neoliberalism: The Political Ecology of Water in Chile,” *Singapore Journal of Tropical Geography*, Vol. 25, No. 3, pp. 322-342.
- Budds, J. and L. Hinojosa(2012), “Restructuring and Rescaling Water Governance in Mining Contexts: The Co-Production of Waterscapes in Peru,” *Water Alternatives*, Vol. 5, No. 1, pp. 119-137.
- Cáceres, D.(2015), “Accumulation by Dispossession and Socio-Environmental

- Conflicts Caused by the Expansion of Agribusiness in Argentina,” *Journal of Agrarian Change*, Vol. 15, No. 1, pp. 116-147.
- Castree, N.(2008a), “Neoliberalising Nature: The Logic of Deregulation and Reregulation,” *Environment and Planning A*, Vol. 40, pp. 131-152.
- \_\_\_\_\_(2008b), “Neoliberalising Nature: Processes, Effects, and Evaluations,” *Environment and Planning A*, Vol. 40, pp. 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*, Vol. 16, No. 1, pp. 11-31.
- Escobar, A.(1995), *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_(2006), “Difference and Conflict in the Struggle Over Natural Resources: A Political Ecology Framework,” *Development*, Vol. 49, No. 3, pp. 6-13.
- \_\_\_\_\_(2010), “Latin America at a Crossroads: Alternative Modernizations, Post-liberalism or Post-development?,” *Cultural Studies*, Vol. 24, No. 1, pp. 1-65.
- Grzybowki, C.(1990), “Rural Workers’ Movements and Democratization in Brazil,” *Journal of Development Studies*, Vol. 26, No. 4, pp. 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, pp. 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 R. Robbins(2005), “The Neoliberalization of Nature: Governance, Privatization, Enclosure, and Valuation,” *Capital Nature Socialism*, Vol. 16, No. 1, pp. 5-8.
- Himley, M.(2008), “Geographies of Environmental Governance: The Nexus of Nature and Neoliberalism,” *Geography Compass*, Vol. 2, No. 2, pp. 433-451.
- Hoelle, J.(2011), “Convergence on Cattle: Political Ecology, Social Group Perceptions and Socioeconomic Relationships in Acre, Brazil,” *Journal of Culture and Agriculture*, Vol. 33, No. 2, pp. 95-106.
- Jeong, Young Sin(2016), “Elinor Ostromeui Jawongwalironeul Neomeoseo: Commonse Daehan Jeongchisaengtaehakjeok Jeopgeunel Wihaye(Beyond the Theory of Resource Management of Elinor Ostrom: Toward the Political Ecological Approach to the Commons),” *ECO*, Vol. 20, No. 1, pp. 399-442.
- Jepson, W.(2006), “Private Agricultural Colonization on a Brazilian Frontier,

- 1970-1980," *Journal of Historical Geography*, Vol. 32, pp. 839-863.
- Keck, M.(1995), "Social Equity and Environmental Politics in Brazil," *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 4, pp. 409-424.
- Keck, M. and K. Sikkik(1998), *Activists beyond Borders*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- 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*, Vol. 116, pp. 58-69.
- Leff, E.(2015), "Political Ecology: A Latin American Perspective," *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Vol. 35, pp. 29-64.
- Mansfield, B.(2004), "Neoliberalism in the Oceans: 'Rationalization', Property Rights, and the Commons Question," *Geoforum*, Vol. 5, pp. 313-326.
- Martinez-Alier, J. and M. Walter(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.
- 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.
- McCarthy, J.(2004), "Privatizing Conditions of Production: Trade Agreements as Neoliberal Environmental Governance," *Geoforum*, Vol. 35, pp. 327-241.
- \_\_\_\_\_(2005), "Scale, Sovereignty, and Strategy in Environmental Governance," *Antipode*, Vol. 37, No. 4, pp. 731-753.
- McCarthy, J. and S. Prudham(2004), "Neoliberal Nature and the Nature of Neoliberalism," *Geoforum*, Vol. 35, pp. 275-283.
- Peck, J. and A. Tickell(2002), "Neoliberalizing Space," *Antipode*, Vol. 34, No. 3, pp. 380-404.
- Peet, R. and M. Watts(1993), "Introduction: Development Theory and Environment in an Age of Market Triumphalism," *Economic Geography*, Vol. 69, No. 3, pp. 227-253.
- Pellizzoni, L.(2011), "Governing through Disorder: Neoliberal Environmental Governance and Social Theory," *Global Environmental Change*, Vol. 21, pp. 795-803.
- Perreault, T.(2006), "From the *Guerra del Agua* to the *Guerra del Gas*: Resource Governance, Neoliberalism, and Popular Protest in Bolivia," *Antipode*, Vol. 38, No. 1, pp. 150-172.
- 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*, Vol. 12, No. 4, pp. 231-251.
- Renfrew, D.(2011), "The Curse of Wealth: Political Ecologies of Latin American Neoliberalism," *Geography Compass*, Vol. 5, No. 8, pp. 581-594.

- Schmink, M. et al.(2014), "Forest Citizenship in Acre, Brazil," IUFRO World Series, No. 32.
- Spronk, S. and J. Webber(2007), "Struggles against Accumulation by Dispossession in Bolivia," *Latin American Perspectives*, Vol. 34, No. 2, pp. 31-47.
- Svampa, M.(2015), "Commodities Consensus: Neoextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America," *The South Atlantic Quarterly*, Vol. 114, No. 1, pp. 65-82.
- Swyngedouw, E.(2005), "Dispossessing H2O: The Contested Terrain of Water Privatization," *Capitalism Nature Socialism*, Vol. 16, No. 1, pp. 81-98.
- Vadjuce, J.M.(2011), "Extracting Livelihood: Institutional and Social Dimensions of Deforestation in the Chico Mendes Extractive Reserve, Acre, Brazil," *Journal of Latin American Geography*, Vol. 10, No. 1, pp. 151-174.
- Veuthey, S. and J-F. Gerber(2012), "Accumulation by Dispossession in coastal Ecuador: Shrimp Farming, Local Resistance and the Gender Structure of Mobilizations," *Global Environmental Change*, Vol. 22, pp. 611-622.
- Yun, Sun Jin(2002), "Jeontongjeogin Gongyuji Iyonggwanhangeui Tamsaekkeul Tonghan Jisok Ganeunghan Baljeoneui Mosaek: Song-Gyeeui Kyeongheomeul Jungsimeuro(A Search to the Way of Sustainable Development through the Exploration of Traditional Practices for the Commons Use: Based on the Experience of Song-Gye)," *Hwankyong Jeongchaek(Journal of Environmental Policy and Administration)*, Vol. 10, No. 4, pp. 27-54.

Article Received: 2019. 08. 04.

Revised: 2019. 08. 17.

Accepted: 2019. 08. 24.