

룰라 정부와 보우소나루 정부의 환경정책 특징 비교연구

박원복*

단독/단국대학교

Park, Won-Bock(2020), "A Comparative Study between the Environmental Policies of the Lula and Bolsonaro Governments"

ABSTRACT

This article aims to analyze the environmental policy of the current Brazilian government of Bolsonaro, considering the fires that spread in the Amazon in June and August of last year. The Amazon, known as the "largest repository of ecological biodiversity in the world" and "the lungs of the Planet", has suffered a wave of devastation in recent decades, and its devastation today is becoming accelerated and massive. That situation has been exacerbated since the inauguration of the government of Jair Bolsonaro, a politician of the extreme right. Therefore, the analysis of the background and the causes of this situation is part of this study. It also includes a comparative analysis, which considers the Lula government's environmental policy. This comparative approach can better point out the problematic features and issues of the current Brazilian government's environmental policy.

It is shown here that since 2003, when Lula took over the command of his country, there was a major advance in the issue of the environment, although with some restrictions, that was always treated from the point of view of social inclusion policy. However, during the governments of Dilma and Temer, the devastation and deforestation in the Amazon increased gradually, culminating in the inauguration of the Bolsonaro government, whose environmental policy is very similar to the developmentalism of the military dictatorship that held power in Brazil from 1964 until 1985. Furthermore, it is also observed that environmental policy has until now been characterized by the following persistent factors: a progressive increase of influence of the so-called "banca ruralista" (in official terms, the Frente Parlamentar da Agropecuária, FPA) in the Brazilian National Congress, which defends the interests of landowners (latifundiários) and agribusinesses; the usual government amnesty for land grabbing (illegal appropriation of public land), and other factors, as well.

Key Words: Amazon, devastation in Amazon, Bolsonaro's environmental policies, Lula's environmental policies, Amazon Fund

* Won-Bock Park is a professor of Department of Portuguese at Dankook University, Korea (hibrazil@naver.com).

들어가기

지난해 6월과 8월 사이 브라질 아마존 지역에 대형 화재가 발생하면서 같은 시기 일본에서 열린 G20 정상회담에서는 프랑스의 마크롱 대통령, 독일의 메르켈 수상과 브라질의 보우소나루 대통령 간에 설전이 벌어진 적이 있다. 당시에 마크롱은 2021년에 발효되는 파리기후변화협약에 근거하여 브라질의 환경문제에 대해 우려를 표명하였고, 스웨덴과 더불어 아마존 열대 우림 보호를 목적으로 하는 아마존기금(Fundo Amazônia)에 상당한 기부금을 제공하고 있는 독일의 메르켈 수상은 기부금의 철회 가능성을 언급하기도 하였다. 이처럼 환경문제는 때때로 해당 국가의 문제를 넘어 외교 문제로 비화하는 등 오늘날에는 이전과는 차원이 다른 모습을 보이고 있다.¹

또 해당 국가 내에서도 환경정책이나 환경문제는 집권세력의 정치적 이데올로기와 깊은 연관성이 있고 사회계층 간의 다양한 이해관계, 사회 전반의 문제와도 깊이 연계되어 있다. 브라질의 경우는 오늘날 거대 담론의 하나인 지속가능한 개발이라는 관점은 물론 환경정의(環境正義, justiça ambiental)라는 관점에서도 관심을 가지고 접근하고 있다. 사회 계층과 인종을 불문하고 모두에게 영향을 미치는 환경오염 문제는 차치하더라도 식민지 시대부터 이어져온 가진 자와 못 가진 자, 즉 계층 간의 소득 불균형, 고용문제, 자원에의 접근권, 인디오 및 노예 후손들(quilombolas)과 같은 소수민족의 인권문제, 인종적 불평등 문제 등이 뒤엉켜 있어 해결책을 모색하는 일이 복잡하기 이를 데 없다. 특히 환경정의 문제는 18가지 환경 원칙을 압도적으로 승인한 리우-92 환경정상회담 이후 거스르기 힘든 하나의 관점으로 자리 잡고 있다. 후에 살펴보겠지만 1988년 공포된 브라질 연방헌법도 “모든 사람은 생태적으로 균형을 이룬 환경에의 권리를 갖는다”라고 명시함으로써 이러한 상황에 대한 나름대로의 해결 방향, 즉 환경정의라는 관점에서 환경문제에 접근할

1 브라질, 라틴아메리카, 인도네시아, 필리핀 등의 열대우림 파괴를 가난과 기근 그리고 영양결핍의 초국가화 요인들이 낳은 많은 부정적 결과들 가운데 하나로 보는 보아벤투라 지 소우자 상투스(Boaventura de Sousa Santos)는 오늘날 환경문제는 한 국가에 국한된 문제가 아니라 초국가적 문제이자 세대 간의 문제, 즉 지속가능한 개발의 문제라고 강조한다. 그는 “세계 체제가 직면한 모든 문제들 가운데 환경의 [질적] 저하가 아마도 가장 본질적인 초국가적 문제일 것이다. 그래서 그 문제를 어떻게 대처하느냐 하는 방식에 따라 북반구와 남반구 간의 지구적 분쟁으로 이어질 수도 있고 또 국가를 초월한 연대의식과 세대 간의 연대의식을 실행해보는 플랫폼이 될 수도 있다”(Boaventura 2013, 250)고 말한다.

것을 제시하고 있다. 요약하자면 지속가능한 성장과 환경정의를 내포하고 있는 1988년 브라질 연방헌법 내용 및 집정자들(혹은 집권당)의 정치적 이데올로기 성향 그리고 리우-92에서 압도적으로 승인된 18가지 환경 관련 원칙이 본 연구의 주된 관점이 될 것이다.

이러한 관점 하에 본 논문은 좌파 정부로 평가된 롤라 정부(2003-2010)와 극우파로 평가되고 있는 현 브라질 보우소나루 정부(2019-)의 환경정책의 특징들을 추출하여 비교·분석하고자 한다. 즉, 본 연구의 목적은 환경이론이나 담론 연구가 아니라 양 정부의 환경정책이 보여준 특징들을 추출하여 상호 비교함으로써 현 정부의 환경정책 특징을 부각하고 향후 정책의 방향을 가늠해 보려는 것이다. 아울러 특징을 추출하는 기준이나 근거가 있다면 그것은 담론이나 이론이 아니라 양 정부가 실제 집행한 정책과 사실들이어야 하므로 지나치지 않는 범위에서 실제 집행된 정책과 사실들을 적정 수준에서 제시할 것이다.

그런데 좌파 집권기의 경우 시간이 지나 많은 연구들이 나온 상태이나 현 정부는 집권한지 1년밖에 되지 않은 상황이기에 현 정부의 환경정책에 대한 학술적 연구는 찾아보기 어렵다.² 따라서 본 연구에서 분석하는 현 보우소나루 정부의 환경정책은 그동안 언론 등에 실린 현 정부 관계자들(대통령과 환경부장관 등)과 환경관련 시민단체들 그리고 정부기관들, 특히 환경부(MMA, Ministério do Meio Ambiente), 브라질 환경 및 재생가능 천연자원 연구소(Ibama, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), 쉬쿠 멘지스 생물학적 다양성 보존 연구소(ICMBio, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) 등이 발표한 정책과 자료들을 중심으로 분석할 것이다.

2 국내 연구의 경우 아마존을 중심으로 브라질의 환경문제를 연구한 논문들이 몇 편 존재한다: 광재성(2002), 오삼교(2008), 서지현(2019) 등. 그러나 이 논문들은 롤라 정부 이전의 환경문제를 다루고 있거나(광재성) 환경 관련 NGO의 역할(오삼교) 혹은 1970-1980년대 브라질의 서부 개척과 환경문제(서지현)를 연구하고 있으며 롤라 정부와 보우소나루 정부의 환경정책을 비교 연구한 경우는 아직 없는 것으로 보인다.

20세기 후반 브라질의 환경정책 변화 추이

본 장에서는 20세기 후반 군부독재와 뒤이은 민주화시기를 중심으로 브라질의 환경정책이 어떤 변화를 보였는지 추적해봄으로써 금세기 초 동 국가의 환경정책 변화에 대한 이해를 도모하고자 한다.

20세기 들어 브라질에서 환경문제가 본격적으로 거론되기 시작한 것은 UN이 주도한 스톡홀름-72 콘퍼런스부터였다. “스톡홀름에서는 많은 국가가 환경보호보다는 경제적 개발의 우선권을 옹호하고 나섰다. [브라질의 경우] 메디치 정권이 권좌에 있던 군부독재 시절의 브라질 대표단 일부는 환경보호가 발전에 장애가 되어서는 안 된다고 생각하고 있었다. 예를 들면 ‘최악의 오염은 빈곤이다’, ‘개발이 먼저이고 환경을 돌보는 것은 그 다음의 일이다’ 또는 ‘오염은 발전의 신호다’라는 표현들이 정계와 노조 그리고 기업에게 보편화되어 있었다”(Feldmann 2014, 437-438). 그럼에도 불구하고 스톡홀름 환경회의를 기점으로 브라질에서도 많은 변화가 일어났는데, 이를테면 이듬해 학계와 비정부기구들의 압력으로 당시 내무부 산하에 환경특별청(SEMA, Secretaria Especial de Meio Ambiente)³이 설치되는가 하면 군부집권 후반기인 1981년에는 환경법의 이정표로 지목되는 법 제6938호가 발효되면서 국가적 차원의 환경정책 수립이 가능해졌다. 이에 따라 국가 환경시스템(Sistema Nacional do Meio Ambiente)이 설립되고 이어 동 기구 산하에 환경 관련 규정 제정 권한을 가진 국가 환경심의회(Conama, Conselho Nacional do Meio Ambiente)까지 설치되어 정부와 비정부기구들이 함께 환경문제를 논의하게 되었다 (Feldmann 2014, 439).

하지만 군부시절(1964-1985) 내내 환경과 관련한 정부의 입장은 언제나 민족주의적 발전주의의 위주였으며 아마존이 국제이슈로 등장할 때면 여지없이 국가안보라는 시각으로 접근하면서 국가의 주권 문제로 인식하는 등 독자적인 행보를 지속하였다. 예를 들면, 1966년 권좌에 있던 카스텔루 브랑쿠(Castelo Branco) 대통령은 “[외국에] 넘기지 않기 위해 [아마존을] 통합한다”(Integrar para não entregar)라는 슬로건으로 아마존 개발 감독청(Sudam, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia)을 설립하고 이 기관을 통해 아마존 개발과 식민

3 향후 본 논문에서 브라질 정부기관이나 여타 비정부기구의 이름을 언급할 때는 첫 번째 경우만 한글로 번역하여 옮기고 그 뒤부터 같은 이름이 반복하여 나타날 때는 포르투갈어 약자로 대신한다.

사업을 본격화하기 시작했다(Santana 2009). 이후에 보겠지만 이러한 논리와 모토가 현 보우소나루 정부에서도 강하게 엮힌다. 어쨌든 군사정권은 1970년 법 제1,106호를 통해 국가통합프로그램(PIN, Plano de Integração Nacional)을 제정하고 이 법을 바탕으로 아마존 지역을 동서로 관통하는 일명 트랑스아마조니카(Transamazônica) 도로와, 아마존 남부에 위치한 마투 그로수(Mato Grosso)의 쿠이아바(Cuiabá)와 아마존 강 유역의 산타렐(Santarém)을 잇는 도로를 건설하기 시작하는 등 환경 보존보다는 개발에 치중한 정책을 본격화하기에 이르렀으며 그와 동시에 아마존 지역으로의 대규모 이민을 추진하여 아마존에 대한 국제사회의 간섭을 차단하면서 실질적인 점유와 개발을 시작하였다.

그러나 1988년 제정된 신헌법과 1992년 리우환경회의(Rio-92)를 기점으로 브라질의 환경문제는 새로운 시각과 방향성을 띠기 시작한다. 예를 들어 1988년 헌법은 5장에 “환경관련”(Do Meio Ambiente)이라는 제목으로 별도의 공간을 만들고 그 아래 제225조에 다음과 같은 내용을 명문화하였다.

“모든 사람은 생태적으로 균형을 이룬 환경에의 권리를 갖는다. 환경은 국민의 공동 이용을 위한 자산이며 건강한 삶의 질에 필수적이다. 따라서 공권력과 국민에게는 현재세대와 미래세대를 위하여 환경을 방어하고 보존할 의무가 있다.”⁴

즉, 환경문제는 보아벤투라의 의견처럼 세대 간의 문제⁵이자 현재 살고 있는 모든 국민의 삶에 직결되며 환경을 보호하고 보존하는 것은 환경정의⁶의 문제라는 것이다. Wendy Wolford에 따르면,

“환경정의의 문제가 도시의 산업발달로 인해 생겨난 미국의 경우와는 반대로, 브라질에서는 환경정의의 쟁점이 자국의 토지통합 및 근대화의 특수한 역사적 상황 안에서 고려되어야 할 농업문제로 여겨졌다. [...] 브라질에서 환경정의는 현재도 계속되어오고 있는 식민·제국주의적 관습과 사상 안에 내재되어 있으며 이는 특히 토지에 대한 불평등한 접근권과 그에 수반되는 환경훼손이라는 측면에서 분명히 드러난다”(Wolford 2012, 287).

4 “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”(Constituição Federal de 1988, [검색일자: 2019.10.10]).

5 지속가능이라는 말 자체에 세대 간이라는 의미가 이미 내포되어 있다.

6 브라질의 환경정의 및 환경운동단체들의 활동 및 역사에 대해서는 Henri Acsrad의 “브라질 환경 투쟁의 근원적 재구성”(Acsrad 2012, 116-146)을 참조.

즉 브라질에서의 환경정의란 장기간 식민 지배를 받은 브라질의 역사적, 사회적 특수성에 대한 해석의 결과인 셈이며 그 내용을 군부집권이 종식되고 민주화가 이루어진 뒤 나온 1988년 헌법이 담았던 것으로 볼 수 있다. 또한 동 헌법은 환경문제는 정부의 책임만이 아니라 집단(coletividade) 혹은 국민의 책임이라는 점을 분명히 함으로써 이 문제에 대해서는 초당적이면서 국가적인 차원의 대책을 요구하고 있다. 그리고 4항에는 아예 아마존을 직접 지목하여 언급하고 있다.

“브라질 아마존의 열대우림, 대서양 연안의 숲, [남동부 지역의 토착산림] 세하 두 마르, 마투 그로수 주의 판타나우 그리고 연안지대 숲은 국가의 자산이며, 천연자원의 이용을 포함하여 그것의 이용은 법의 형식으로 환경 보전을 보장할 수 있는 조건 속에서 이루어질 것이다.”⁷

그러니까 그때까지 환경관련 문제는 주로 정권의 정치적 이데올로기의 관점에서 접근하고 해결하려고 하였지만 본 헌법이 발효된 시점부터는 정부뿐만 아니라 관련 시민단체 등이 머리를 맞대고 논의하여 그 결과를 법제화하도록 한 것이다.

그리고 헌법이 발효된 같은 해 아마존 고무나무 수액 채취업자이자 환경운동가였던 쉬쿠 멘지스(Chico Mendes)가 한 농장주에 의해 살해된 이후 다시 한 번 환경문제의 중요성과 지속가능한 성장의 의미 그리고 인권 등에 대한 국가적 논의가 재개되었으며 1992년 UN 주도의 리우-92가 브라질 리우데자네이루에서 개최됨으로써 사회적 환경주의(socioambientalismo)⁸가 정착하는 계기가 되기도 하였다. 그리고 이듬해엔 처음으로 환경부가 내각에 신설되었다.

7 “A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”(Constituição Federal de 1988, [검색일자: 2019.10.10.]).

8 파비우 페우지망에 따르면 사회적 환경주의는 브라질의 환경문제를 이해하는데 있어서 매우 중요한 개념으로써 그는 다음과 같이 설명한다. “[사회적 환경주의의] 기원에 있어서 두 가지 개념이 자리하고 있다. 보존주의(preservacionismo)와 보호주의(conservacionismo)가 그것이다. 보존주의는 자연 자체에 고유한 가치가 있다고 보는 환경론적 생각의 흐름으로서, 자연이 인간의 개입 없이 본래 상태로 보호되어야 한다고 주장한다. 한편 보호주의는 동일한 문제의 여러 가지 면으로서 환경적인 면, 경제적인 면, 사회적인 면을 거론한다. 이들에 따르면 자연보호는 인간의 필요성에 부응하고, 통제된 이용의 판단 기준들을 시작으로 한 관리행위를 통해 이루어져야 한다고 본다”(Feldmann 2014, 442).

특히 리우-92에서는 27가지 환경 원칙이 발표됨으로써 브라질의 환경정책 수립에 있어서 큰 영향을 미치게 되었다. 공간상 제약으로 인해 본 논문의 주제와 관련이 깊으면서 27개 원칙의 핵심 논리가 담겨있는 1-5원칙만을 보면 다음과 같다(Worldwatch Institute 2012, 96-97, 재인용).

- 원칙 1: 지속가능한 발전의 핵심은 바로 인간이다.
- 원칙 2: 유엔 헌장이나 국제법 원칙에 따라 국가는 자국의 자원을 이용할 수 있는 주권국가로서의 권리를 가진다.
- 원칙 3: 현재대와 미래세대의 이익은 조화를 이루어야 한다.
- 원칙 4: 발전 정책으로서의 환경정책을 추구한다.
- 원칙 5: 빈곤 근절은 지속가능한 발전에 없어서는 안 될 선결 조건이다.

이 원칙들 속에는 지속가능한 발전을 재차 강조하되 그 기준은 인간이며, 자원에 대한 주권문제의 공식화와 함께 빈곤 문제 등과 같은 사회적 문제의 해결, 그러니까 앞서 언급한 환경정의 문제를 강조하고 있다. 이러한 원칙은 추후에 보겠지만 향후 브라질 정부의 환경정책 수립과 집행에 있어서 상당한 영향을 끼쳤다.

이러한 배경과 과정을 거치면서 브라질은 이후 많은 비정부 환경단체들이 등장하고 다양한 분야에서 그리고 다양한 관점에서 환경문제가 개진되어 제도적으로 정착되는 듯하였다. 특히 2003년 룰라 대통령이 집권하면서 환경부의 역할이 눈에 띄게 늘었으며 여기에는 장관직을 맡았던 마리나 시우바(Marina Silva)의 역량도 큰 몫을 하게 되었다. 그러나 룰라 정부 이후에 집권한 지우마 호우세피(Dilma Rouseff) 여성 대통령의 등장과 탄핵, 부통령이던 테메르(Temer)의 잔여임기 수행, 그리고 2019년 브라질의 트럼프로 불리며 집권한 극우파 정치인 보우소나루의 등장 등을 거치면서 브라질의 환경문제는 이전과 매우 다른 궤도를 그리게 된다. 즉, 정치, 경제, 교육 등의 사회 전반에서 좌파에서 우파로의 권력이동에 따른 변화가 매우 급격하게 진행되고 있으며 특히 환경문제는 현 정부의 정치적 성향과 이데올로기를 가장 잘 보여주는 분야라 할 것이다.

룰라 정부의 환경정책 특징

룰라(Luiz Inácio Lula da Silva)는 2003년부터 2007년 사이 1기 정부를, 2007년부터 2010년 사이에 2기 정부를 이끌었다. 그는 1기 정부시절부터 환경에 대하여 많은 관심을 가졌는데 그 중심에는 아마존에서 태어나 고무나무 수액 채취업에 종사한 바 있는 마리나 시우바(Marina Silva, 2003-2008) 환경부장관이 자리하고 있다. 사실상 마리나 시우바가 주도한 룰라 정부의 환경정책은 크게 5가지로 특징지을 수 있다.

첫째, 집권당의 정치적 이데올로기 관점에서 보면 룰라 정부의 환경정책 특징은 먼저 사회적 포용(inclusão social)이라 할 수 있다. 이 관점에서 룰라 정부는 비정부기구들이나 시민사회들과의 연대를 추구하였다.⁹ 환경문제를 다룸에 있어서 환경 분야 자체뿐만 아니라 사회적, 경제적 분야에서의 지속가능한 발전 정책들과 함께, 즉, 환경문제를 사회적 관점, 경제적 관점, 인권 등 통합적 시각에서 해결하고자 했다는 것이다. 그것을 상징적으로 보여주는 것이 룰라 정부 1기 시절이던 2007년 법 제11.516호에 의거하여 설립된 쉬쿠 멘지스 생물학적 다양성 보존 연구소(ICMBio)이다. 이 연구소의 이름에 등장한 쉬쿠 멘지스는 아마존에서 고무나무 수액을 추출하는 직업에 종사하면서 국내외적으로 지속가능한 발전이 가능하다는 것을 몸소 보여주고 실천한 인물로 알려져 있다.

또 룰라 정부가 지속가능한 환경개발이 사회적·경제적 분야와도 깊은 연관성이 있음을 인식하고 있었다는 다른 증거는 가족단위 소규모 영농업자들을 위해 농지개발부(MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário)를 신설한 것이다. 이 농지개발부를 통해 룰라 정부는 화전과 벌목 등 환경파괴를 억제하는 농업수확계획(Plano Safra da Agricultura Familiar)을 세웠다.¹⁰ 대토지 소유

9 실제로 룰라 정부는 비정부기구들이나 시민단체들과의 연대에 있어 환경정책 결정 과정에서 사회의 각 분야, 특히 비정부기구나 시민단체들의 실질적이고도 전문적인 고품질 참여와 협력을 유도하였다. 실제로 2003년 집권한 룰라 정부는 8년간의 통치기간 내내 다양한 분야에 걸쳐 사회 구성원들과 광범위한 대화를 이어갔다. 예를 들면, “발전정책, 고용창출, 소득창출, 사회적 포용정책, 보건, 교육, 환경, 청년정책, 치안, 여성의 권리, 인종평등, 문화의 민주화, 등등 정책들이 전국적 차원에서 실시된 총 63회의 콘퍼런스에서 논의되었다. [시 단위, 주 단위, 연방 단위 등] 다양한 단계를 거치면서 5,000여개 이상의 브라질 도시에서 주민 450여만 명이 참여하였으며, [이렇게 수렴되어 수립된 정책들은] 모든 부처에 존재하는 사회참여 자문위원회(Conselhos de Participação Social)에 의해 감독되고 평가되었다”(Dulci 2010, 136).

자나 기업식 대규모 영농사업을 하는 자들을 위함이 아니라 이 소규모 영농인들을 위해 독립적인 연방 부서를 신설하여 환경파괴를 통한 영농사업이 아닌 지속가능한 발전이라는 관점에서 소외계층에 대한 배려와 빈부격차의 해소 같은, 환경 분야에서 사회적 포용정책을 추구한 것은 이전 정부에서는 볼 수 없는 것이었다.

또한 룰라 정부 1기 시절, 대통령이 자신의 신임을 바탕으로 임명할 수 있는 정부 고위직이 21,000여개로 알려졌는데 환경부의 경우 정책 결정권자로 분류할 수 있는 차관 혹은 국장급 인사의 27%가 비정부기구(ONG)나 기타 시민사회에서 일한 경험이 있는 인물들이었다.¹¹

둘째, 정책의 “횡단성”(transversalidade)이다. 룰라 정부는 환경문제를 해결함에 있어서 다양한 부처들이 정책 수립과 집행에 협조하고 참여토록 함으로써 환경정책이 연방정부의 모든 관련 부서와 여타 공공기관의 어젠다에 포함되도록 하였다. 그러니까 환경정책은, 비록 환경부가 주도하고 대통령 정무팀(Casa Civil)이 각 부서의 이견을 조율하지만, 거의 언제나 연방정부의 각 부처 간 협의를 통해 논의되고 수립되었기 때문에 부처 간의 알력으로 인한 불필요한 잡음이나 예산과 시간낭비를 없앨 수 있었고, 나아가 이렇게 수립된 통합적 정책은 여타 정권에서 볼 수 없는 높은 추진력과 실효성을 가지게 되었다. 이러한 정책의 예로 “법적 아마존(Amazônia Legal) 산림훼손 예방 및 통제 행동 계획”(PPCDAM, Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento

10 “이 계획에 따라 동 분야에의 금융지원이 25억 헤알에서 150억 헤알로 확대되어 브라질 소규모 농업에 명실상부한 혁명을 일으켰다. 이 계획으로 300만 가구(약 1,200만 명)가 혜택을 입었으며, 이들은 그때까지 결코 가져보지 못한 경제적 비중과 정치적 힘을 갖게 되었다. 현재 브라질에서 소비되는 모든 식품의 70%가 이들 가족단위 농업에서 나온다는 사실만으로도 [동 계획의 성과가] 충분히 이해될 것이다”(Dulci 2010, 136-137).

11 Rebecca Neaera Abers and Marília Silva de Oliveira(2015) 참조. 이것은 그만큼 현장 경험이 많은 전문가들이 행정부로 진입하면서 관료주의의 타파와 함께 환경문제와 관련한 새로운 추진력을 확보할 수 있었다는 것을 의미한다. 하지만 그와 동시에 문제점도 생겨났다. 환경 관련 시민운동가들을 정부 관료 시스템으로 흡수함에 따라 긍정적인 효과도 있었지만 부정적인 효과도 나타난 것이다. 즉 행정부로 들어온 비정부기구 출신들이 시간이 흐르면서 관료체제 내의 한 이익집단 내지는 권력집단으로 변화하였다. 전문가들의 현장 경험이 정부의 정책 수립에 상당한 기여를 한 바도 있지만 이들 역시 제도권에 흡수됨으로써 시민사회의 감시 역할이 매우 축소되었다는 점, 즉, 비정부기구 혹은 시민사회가 갖고 있는 본연의 감시 및 대안 제시라는 역할이 무뎠던 것이다. 그리고 그들이 관료화되면서 상당수는 발전주의자로 변모하고 있다는 우려도 존재한다. 아무튼 분명한 사실은 이러한 정책들이 환경문제를 법제도화 하는 데는 큰 기여를 했다고 본다(Caliri and Boeira 2019, 602-603).

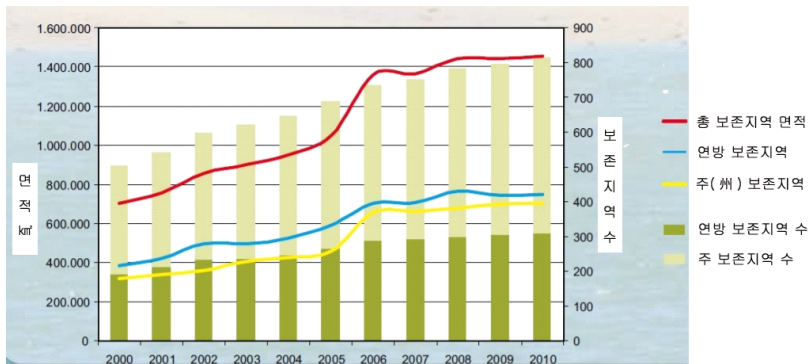
na Amazônia Legal)을 들 수 있다. 2003년 룰라 정부 집권 1년 차에 수립된 이 계획에는 아마존과 직접적인 관계를 맺고 있는 연방정부의 13개 부서 장관들이 참여하였으며, 이들은 동 계획의 목적 달성을 위해 각각의 부처가 할 수 있는 역할이 무엇인지 논의한 후 공동행동을 취하였다.¹²

셋째, 초당적 정책의 추진이다. 2006년 모든 정당들이 지지를 표명한 가운데 의회에서 통과된 공공산림관리법(Lei de Gestão de Florestas Públicas)은 룰라 정부의 환경정책에서 빼놓을 수 없다. 이 법은 정부 소유의 땅을 무단으로 개간하여 후에 정부의 사면을 통해 소유권 양도를 받아내는 투기목적의 불법 행위, 즉 토지횡령(grilagem) 문제를 없애기 위해 마련된 것으로써 공공토지의 지속가능한 사용 규칙을 정하고 있다. 이 법에서 언급하는 투기성 불법 행위는 대외적으로 크게 알려지진 않았지만 과거에서부터 지금까지 아마존을 비롯한 브라질 전역에서의 불법 벌목과 산림화재의 주된 원인 중 하나로 지목되고 있다.¹³

12 예를 들면, 아마존 황폐화 문제를 해결하기 위해 국방부에서는 13대의 헬리콥터를 제공하여 아마존의 화재와 벌목을 감시하는데 협조하였으며, 과학기술부는 새로운 위성의 활용을 제안하여 매주 아마존 지대를 위성 촬영함으로써 환경부 산하의 실시간 벌목 포착시스템(DETER, Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real)에 매주 업데이트된 영상 자료를 제공하였다. 또한 연방경찰은 감시단과 기술자 그리고 고도의 작전계획 및 관련 인원을 제공함으로써 아마존 환경 파괴범들을 입체적으로 색출할 수 있었다(Kajeyama 2012, 183-184).

13 브라질우주연구소 산하의 산림화재 감시시스템 Prodes(Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite)에 의해 포착된 산림 황폐화의 35%가 용도나 개발계획이 정해지지 않은 공공토지에서 발생한 것으로 알려졌다. 11월 20일 아마존환경연구소(Ipam, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia)의 분석에 따르면 2018년 8월부터 2019년 7월 사이에 특별한 목적이나 용도가 정해지지 않은, 즉 보호구역도 아니고 무토지농민의 정착 계획에 포함된 토지도 아닌 연방 소유의 토지 가운데 2,551평방킬로미터가 소실되었다고 하는데 이 수치는 리우데자네이루 시 면적의 두 배에 해당한다. 분석가들은 공공토지를 불법으로 훼손하는 것은 무단점유 뒤 소유권 확보(grilagem)를 노린 것으로써 이에 대해 연방정부가 사면을 실시할 경우 더더욱 환경훼손을 조장하게 될 것이라고 본다. 가장 최근 있었던 토지횡령에 대한 연방정부의 사면은 2017년 7월 미셸 테메르 정부 시절로, 토지 정상화(사면)가 가능한 공공토지의 제한 면적을 1,500 헥타르에서 2,500 헥타르로 확대하였으며 그와 동시에 사면 대상의 시기를 2004년에서 2011년으로 확대하였다. 지우마 호우세프 정부에서 공표된 신 산림법(Código Florestal) 역시 불법 벌목꾼들과 무단 토지 점유자들에 대하여 확대 사면을 제공하였다. 비정부기구인 ONG Imazon에 따르면 신 산림법에 의한 사면 대상이 파라나(Paraná)주 면적의 두 배가 넘는 4,100만 헥타르에 달했다고 하는데 이는 41만 평방킬로미터로 남한 면적의 4배에 달한다(Folha de São Paulo, 2019.11.20일자 기사, "Terras griladas representam 35% do desmatamento na Amazônia, diz análise", [검색일자: 2019.12.03.]).

넷째, 소수민족 인권관련 문제이다. 아마존에서 고무나무 수액채취로 생계를 유지하기도 했던 마리나 시우바 장관의 영향이 크기도 했지만, 룰라 정부는 환경문제를 소수민족의 인권보호와 긴밀히 연계시키는데 힘썼다. 룰라 정부 기간에 인디오 보호구역과 보존구역(Unidade de Conservação) 확대(그림 1), 지역 커뮤니티, 가족단위 소규모 영농업자, 농지개혁을 통한 무토지 농민들의 정착 등이 바로 그것이다.¹⁴ 물론 문제점도 존재한다. 왜냐하면 아마존 인디오들의 보호구역에 희귀성 광물이나 금 등 보석이 많이 매장되어 있어서 이를 노리는 자들이 인디오들을 살해하거나 보호구역에서 내쫓는 일이 비일비재하기 때문이다. 이 같은 아마존 지역의 열악한 치안은 룰라 정부에서도 크게 나아지지 않았다(그림 2, 그림 3 참조).



출처: 브라질 환경부(2011)¹⁵

그림 1. 룰라 정부 집권기 인디오 보존구역 확대 추이

14 룰라가 창당의 중심 역할을 한 노동자당의 초기 구성원들은 경제학자 에두아르두 수플리시(Eduardo Suplicy)와 페르난두 앙히키 카르도주(Fernando Henrique Cardoso), 교육사상가 파울루 프레이리(Paulo Freire) 등 지식인층과 가톨릭교회단체 및 대표들, 급진좌파 세력들, 노조 등이 중심이었으나 이후엔 “교사들, 소상공인들, 서비스업 종사자들 그리고 자영업자들을 포함하여 무토지농민운동(MST, Movimento dos Sem-Terra) 참가자들도 당의 구성원으로 활동”(Alves 2003, 101-138)을 활발히 펼치고 있다. 그만큼 노동자당은 그동안 사회의 이목을 받지 못하고 변두리에 머물러야했던 소외계층에 대한 사회적 포용정책을 주된 정강으로 채택하고 있다.

15 Villarroel(2012), p. 49, 재인용.

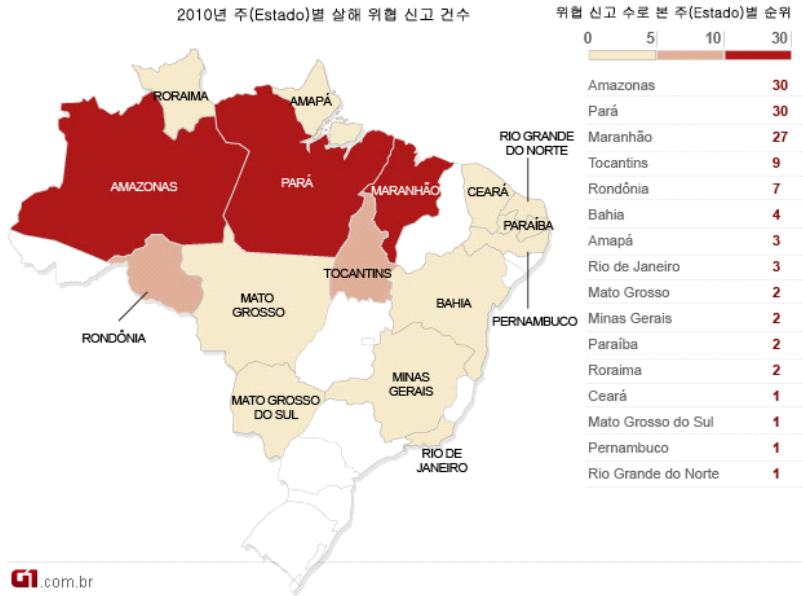
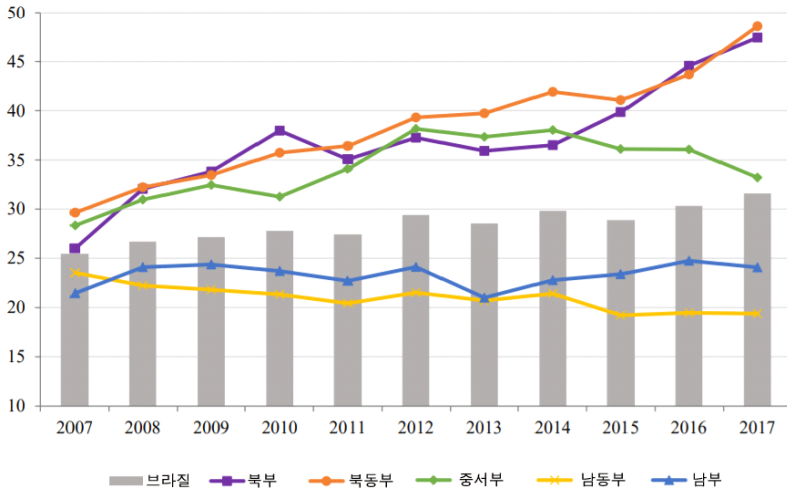


그림 2. 브라질 주(Estado)별 살해 위협 신고 건수와 그 순위(2010)



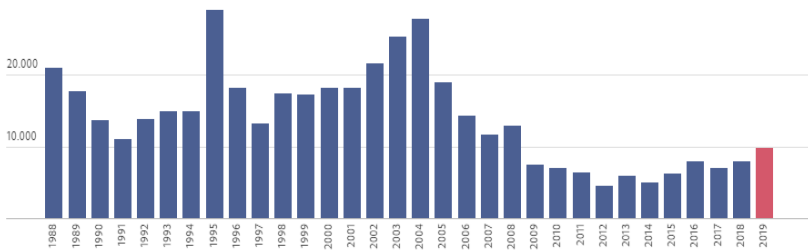
출처: Mapa da Violência 2019¹⁶

그림 3. 브라질 전체와 주(Estado)별 살인사건 추이(2007-2017)

16 응용경제연구소(IPEA), “Atlas da Violência 2019”, [검색일자: 2020.01.03.]

그림 2의 경우 실질적인 살인사건으로 이어진 것은 아니지만 2010년 콜라 대통령 임기 마지막 해에 법적 아마존(Amazônia Legal) 지역에서 농지분쟁으로 인한 살해 위협이 가장 높게 나타났음을 알 수 있다.¹⁷ 그림 3의 경우가 연도별 실제 살인사건이 발생한 주(Estado)별 리스트인데, 그림 2와 연계해서 보면 역시 같은 해에 법적 아마존이 위치한 북부 지방에서 가장 많은 살인 사건이 발생했음을 알 수 있다. 이러한 상황이 발생한 배경에는 여러 요인이 있을 수 있으나 크게 보아 정권 이양을 전후한 과도기적 현상으로 사료된다.

지금까지 콜라 정부의 환경정책을 살펴보았는데, 문제점도 여럿 발견되었지만¹⁸ 그림 4에서 볼 수 있듯이 집권 시작부터 말기(2003-2010)까지 아마존 산림훼손이 급격히 줄어든 것은 그의 환경정책이 나름대로 성공을 거두었다는 징표로 볼 수 있다.



출처: Prodes/Inpe

그림 4. 연도별로 본 아마존의 산림 훼손율(단위: km²)¹⁹

17 이 자료는 브라질 토지사목위원회(CPT, Comissão Pastoral da Terra)의 자료로써 G1.com.br에 실린 것을 재인용한 것이며 CPT는 브라질주교회의(CNBB, Conferência Nacional de Bispos do Brasil)의 비영리 산하기관이다(Repórter Brasil, 보고서 “Conflitos no campo Brasil 2012”, [검색일자: 2019.11.12.]).

18 파라 주에 벨루몽치(Belo Monte) 수력발전소 건설을 밀어붙인 것 역시 전력난 해소를 위한 고육지책이었다고 하지만 결과적으로 아마존 산림의 상당부분이 수몰되는 결과를 낳았다.

19 *Folha de São Paulo*, 2019.11.20일자 기사, “Terras griladas representam 35% do desmatamento na Amazônia, diz análise”, [검색일자: 2019.12.12.]

보우소나루 정부의 환경정책 특징

현재까지 보우소나루 정부가 보여준 거의 모든 정책은 이전 좌파정부의 정책 지우기로 요약할 수 있다. 특히 환경과 관련해서 그러한 면이 보다 뚜렷이 드러난다. 물론 집권한 지 1년을 겨우 넘긴 시점에서 보우소나루 정부의 환경정책이 지금과 같이 앞으로도 계속될 지 아니면 각계각층의 비판을 수용하여 정책을 수정할 지 현재로서는 알 수 없다. 아무튼 지금까지 나타난 그의 환경정책의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정치적 극우 성향이다. 지난해 하반기에 탈퇴를 선언했지만 보우소나루가 대선후보 때부터 집권 1년차까지 몸을 담았던 자유사회당(PSL)의 노선은 신자유주의 신봉과 사회주의 및 공산주의에 대한 반대로 특징지어진다.²⁰ 표현의 자유가 헌법으로 보장되고 또 사회주의 노선과 공산주의를 표방하는 정당들이 엄연히 존재하는 브라질에서 이와 같은 집권당의 정치적 이데올로기가 환경 분야에까지 영향을 미치고 있다. 특히 이전의 좌파 정부가 추진했던 환경정책을 무효화하면서 군부시절의 민족주의로 회귀하는 특징을 나타내고 있는데, 그 예로써 좌파 정부 때 상당한 힘을 발휘하였던 환경부의 무력화 시도를 들 수 있다. 이미 대선 기간 중에 환경부를 없앨 수 있다고 주장했던 보우소나루는 집권하자 국내외 여론을 의식한 듯 환경부를 없애는 대신에 해체에 가까울 정도로 그 권한과 기능을 축소하였다. 먼저 환경부 산하에 있던 국가수자원공사(Agência Nacional de Águas)를 지역개발부(Ministério do Desenvolvimento Regional)로 옮기고 브라질 산림청(Serviço Florestal Brasileiro)을 농업부(Ministério da Agricultura)로 이전시켰다. 그리고 룰라 정부에서 역동적인 활동을 보여주었던 환경 관련 부서장들을 줄줄이 해고했다.²¹

20 PSL의 홈페이지 www.psl.org.br 참조.

21 먼저 보우소나루가 취임한지 3개월이 지나 Ibama 환경보호국 항공관리 센터장(Centro de Operações Aéreas da Diretoria de Proteção Ambiental do Ibama)인 주제 아우구스투 모렐리(José Augusto Morelli)를 해임한 것이다. 모렐리는 보우소나루 현 대통령이 연방하원의원이었을 때 낚시가 금지된 타모이우 생태지역(Estação Ecológica de Tamoios)에서 낚시를 하자 벌금을 부과한 인물이다. 보우소나루는 벌금을 부과 받은 지 1년이 지나 하원에, 룰라 정부 시절부터 환경파수꾼으로서의 역할을 충실히 했던 Ibama와 ICMBio의 모든 감시원들이 무장을 하지 못하도록 하는 법안을 제출한 바 있다. 물론 그 법안은 사장되었지만 환경부장관 히카르두 살리스(Ricardo Salles)는 모렐리의 해임에 대하여 장관의 개인적인(pessoal) 결정이 아니라 정부의 결정(decisão administrativa)이라고 말했다(*O Globo*, 2019.04.19일자 기사, “Ministro diz que exoneração de servidor que multou Bolsonaro por pesca irregular é ‘administrativa’”, [검색일자: 2019.12.11.]).

일례로 히우그란지두술 주의 타바리스(Tavares) 시에서 열린 한 행사에서 ICMBio의 감시원들을 조사하겠다고 위협한지 이들이 지나 동 기관의 장(長)인 아다우베르투 이베라르지(Adalberto Eberhard)가 개인적인 이유로 사임을 표명한 것이다. 환경부장관은 그 산림청장 자리에 환경전문가가 아닌 상파울루 군경장교를 임명하였다.²²

그 외에도 아마존 환경 감시를 무력화하려는 시도가 이어졌는데 예를 하나 들면, 파라(Pará) 주의 한 보존구역에서 불법으로 벌목하고 이를 운반하는데 이용된 범죄자들의 장비들을 Ibama 감시원들이 파괴하였다며 환경부장관이 감시원들을 공개적으로 비난하고 그들이 죄를 범했다고 떠들어댄 일이다. 이것은 보우소나루의 요청에 따른 것으로 알려졌다. 하지만 연방 법령은 몇몇의 경우 그러한 감시활동을 허용하고 있으므로 그 이후 환경범죄자들이 사용한 장비들의 처분이나 무용지물화가 있었다는 소식은 전혀 들리지 않고 있다. 또한 보우소나루는 한때 Ibama를 “벌금으로 먹고사는 산업체”(indústria das multas)²³라고 공개 비난하기도 했는데 그 때문인지 지난 1월부터 5월 사이 Ibama가 적용한 벌금의 숫자는 11년 만에 최저를 기록하였다. 이는 전년 동기에 비해 34%나 하락한 것이다. 특히 환경부의 압력에 주눅이 든 듯 Ibama는 5월말부터 감시활동이 펼쳐질 장소에 대하여 사전에 공지하고 나섰다. 이것은 전례에 없던 일로써 이렇게 되면 범법행위자들을 잡을 수도 없고 오히려 감시자들을 위협에 빠트릴 수 있다.

둘째, 경제적 논리에 따른 개발 위주의 특징을 보이고 있다. 이는 소수민족(인디오)의 인권과 보존구역(UC)의 지정에 관련된 것으로써 히카르두 살리스 환경부장관은 1934년에 지정된 이타치아리아 국립공원(Parque Nacional de Itatiaia)부터 가장 최근인 2018년에 지정된 아라링나 아줄 야생동물 보호구역(Refúgio da Vida Silvestre da Ararinha Azul)까지 전국의 보존구역(UC) 지정을 재검토하겠다고 밝혔다. 그러면서 현재 이 구역들은 “기술적인 판단기준이

22 동 신문에 따르면 브라질 산림청장으로 임명된 사람은 농·목축의원전선(FPA, Frente Parlamentar da Agropecuária)의 일원으로 지난해 재선에 실패한 바우지르 콜라투(Valdir Collato, MDB-SC)이다. 브라질 산림청의 기능 중에는 브라질 내 산림지역 확대가 포함되어 있다. 그는 이미 농촌 지역에서의 녹색지대 보호 비중을 공개적으로 비난하기도 했으며, 연방하원의원이었을 때는 야생동물 사냥을 합법화하고 인디오 토지 경계 설정에 변경을 가할 수 있는 법안을 내기도 했었다.

23 *Exame*, 2019.04.12일자 기사, “Bolsonaro cria órgão para perdoar multas ambientais”, [검색일자: 2019.10.12.]

없이” 지정된 만큼 구역의 경계를 다시 지정하거나 아예 지정을 취소할 수 있다고 했다.²⁴ 사실 보존구역들에 철광석 등 경제적 가치가 높은 광물들이 묻혀있다는 것이 정설이며 이것은 FPA와의 관계 문제를 언급할 때 다시 살펴볼 것이다.

개발 위주의 특징으로 볼 수 있는 또 다른 예는 국가 소유의 땅을 횡령한 자들에게 대규모 사면을 시도하고 있다는 점이다. 이것은 비단 현 정부만의 문제가 아니며 톨라 정부 후기부터 정치적인 이유로 인해 지속적으로 확대, 실행되고 있는 것이기는 하다.²⁵ 보우소나루 대통령은 지난 12월 10일 임시 조치(Medida Provisória) 910호를 발령, 2018년 12월까지 불법 벌목과 방화 등 산림 훼손이 자행된 공공토지의 일부분을 바로 그 벌목꾼들의 손에 넘어가게 했다.²⁶ 이 임시 조치에 의하면, 2,500 헥타르까지 벌목이 된 공공토지의 경우 몇몇 조건을 충족하면 불법으로 점유하고 있는 자의 소유지로 바뀌게 된다. 2,500 헥타르면 축구장 2,500개와 맞먹는다.²⁷ 비판자들은 이번 조치를 “토지 횡령 허용 조치”(Medida da Grilagem)로 부르면서 새로운 산림 파괴를 조장할 뿐만 아니라 불법 벌목꾼들에게 상을 내리는 것이라고 말하고 있다. 하지만 보우소나루 정부는 그 조치를 “농지 정상화를 위한 임시 조치”(MP da Regularização Fundiária)로 명명하면서 그 조치의 목적은 “연방 정부 소유의 토지를 격하지 않고 유연하게 그리고 평화로운 방식으로 점유하고 생산 활동을 하는”(que produzem e ocupam terras da União de forma mansa e pacífica) 농부들에게 탈 관료적으로 소유권 허가를 처리하려는 것이라고 주장하고 있다.²⁸

24 ((o)eco, 2019.05.10일자 기사, “Ricardo Salles quer rever todas as Unidades de Conservação federais do país e mudar SNUC”, [검색일자: 2019.10.12.]

25 FPA와의 관계 문제를 언급할 때 보완 설명할 것이다.

26 이 임시 조치는 어떤 특수한 용도가 정해지지 않은 공공 토지 중 불법으로 개간, 벌목 혹은 화전을 하여 사적으로 점유된 토지를 대상으로 하고 있는데, 이 땅들은 연방 정부에 속하지만 정확히 그 용도나 기능이 정해지지 않은, 예를 들면 국립공원이나 추출 산업 보존구역 등으로 바뀌지 않은 땅들을 의미한다.

27 한편 이번 조치는 브라질 전역에 적용되지만 용도 미확정의 연방정부 소유 토지가 집중되어 있는 법적 아마존(Amazônia Legal) 지역에 가장 큰 타격을 안겨줄 것으로 보인다. 브라질 농업부에 따르면 그 면적은 5,700여만 헥타르에 이를 것이라고 하는데 이것은 프랑스 전체 국토보다도 큰 면적이다. 이 임시 조치는 이미 발표가 되었으나 120일 이내에 의회의 승인을 받아야 한다. 그렇지 않을 경우 그 효력을 잃게 된다. 현재 의회 내 FPA 소속 의원들이 이 조치를 지지하고 있으며 동 조치의 의회 통과를 위해 벌써부터 활발한 활동을 펼치고 있는 것으로 알려졌다.

28 BBC Brasil, 2020.02.13일자 기사, “Como a ‘MP da grilagem’ pode mudar o mapa de regiões da Amazônia”, [검색일자: 2020.01.15.]

셋째, 자원에 대한 자주권을 내세우고, 외국에 의한 브라질 환경 문제 언급을 내정간섭이나 주권 침해로 보고 있다. 환경과 관련된 국제적 공조 요청을 국가의 주권 침해로 보는 것인데 그 예로 기후정책의 해체와 아마존기금의 위기를 들 수 있다. 히카르두 살리스 장관은 지구온난화 문제를 단순히 “학술적”(acadêmico)이라든가 아니면 “선결사항이 아닌” 것이라고 평가하였다. 현 정부는 세계에서 가장 큰 기후 관련 모임인 유엔 기후 콘퍼런스(COP-25)의 유치를 포기하는 등 기후정책에 배정될 예산을 전년 대비 95% 삭감했으며, 브라질 기후변화 포럼의 주 책임자인 아우프레두 시르키스(Alfredo Sirkis)를 해임하기도 하였다.²⁹

그리고 아마존기금과 관련하여 그는 기자회견을 통해 기존의 환경기금 관리 방식을 비판하고 나섰는데 이는 아마존기금의 95%를 차지하는 노르웨이와 독일 정부로부터 강력한 항의를 몰고 왔다.³⁰ 현재 살리스 장관은 아마존기금 관리위원회(Cofa, Comitê Orientador do Fundo Amazônia)에의 정부 참여율을 높여 기부된 재원의 일부를 보존구역 내에 위치한 농촌 토지 소유자들에게 배상금 지불용으로 쓸 계획이다. 이것은 기금의 현 규정에 어긋나는 것이다. 살리스는 기금과 관련된 모든 국가들의 합의가 있을 때 Cofa의 활동을 재개하는 법령을 공포할 것이라고 말했다. 결국 합의가 이루어지지 않는다면 아마존기금을 사상시키거나 아니면 이를 보다 못한 스웨덴과 독일이 자신들의 국제적 입지와 탄소배출권 등을 고려, 끝내 브라질 정부와 협상에 나설 것이라고 보는 듯하다.³¹

29 *Jornal do Brasil*, 2019.10.12일자 기사, “Bolsonaro exonera coordenador ‘militante’ do Fórum de Mudanças Climáticas”, [검색일자: 2019.10.12.]

30 장관은 자신이 구상 중인 기금의 운용방식에 대하여 사전에 양 국가에 알렸으며 그들이 동의를 표했다고 했지만 브라질 주재 양국 대사관은 이러한 사실을 부인하였다. 이들 대사들은 작금의 아마존기금 관리 방식이 모법적이라고 생각하고 있으며, 기부된 재원은 10년 전 기부 초부터 그랬듯이 감사를 받을 것이라고 말했다. 또한 현 기금 집행의 투명성과 기금이 지원해온 103개 프로젝트의 구체적인 결과에 대해서도 찬사를 보낸다고 밝혔다.

31 아마존기금과 관련하여 2019년 8월 25일자 *Folha de São Paulo*의 기사에 따르면, 현재까지 약 13억 달러가 유입되어 있으나 환경부장관이 기금의 용도 변경을 시도하면서 비정부기구들의 프로젝트에 재정적 부정행위의 징후가 있다고 주장하였다. 장관은 기금과 비정부기구들 간의 계약 중 1/4을 분석하였다고 하면서도 몇몇 별개의 자료들만 인용한 채 아무런 증거를 대지 못했다. 한편, 독일은 기금투자의 결과가 제대로 나오지 않고 오히려 별목이 증가하고 있음을 이유로 아마존 관련 프로젝트용 예산 지원 기부금을 삭감하기도 하였다(*Folha de São Paulo*, 2019.08.25일자 기사, “Após Fundo Amazônia, país pode perder bilhões sem ação ambiental”, [검색일자: 2019.10.12.]).

넷째, 현 정부의 정치역학과 관련된 것으로서 보우소나루와 FPA³²의 밀접한 관계이다. 범노조 의회 활동 지원국(Diap, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar)은 연방 상하원 의원들 중 농촌의 대지주나 기업식 영농업자들의 이익을 대변하는 의원그룹(FPA)으로 분류하는 기준이, 농촌에 토지를 가지고 있지 않거나 기업식 영농을 하지 않는 사람이라 해도 의원 총회에서나 관련 위원회, 그리고 언론과의 인터뷰 등을 통해 기업식 영농업자들의 이익을 거리낌 없이 적극적으로 대변하는 의원들이라고 밝혔다.³³ 이들은 현재 브라질 의회에서 막강한 영향력을 행사하고 있는 정치그룹으로, 각자 매우 다양한 정당에 소속되어 있지만 모두가 대토지 소유주나 기업식 영농을 하는 자들의 이익을 대변하고 있다는 공통점을 가지고 있다.³⁴ 룰라 정부 이후 지우마 호우세피와 테메르 정권에서도 점차 영향력을 키워온 이들은 현 보우소나루 정권에 들어서면서 절정을 맞는 듯하다.³⁵ 지난 대선 때부터

32 동 정치그룹의 공식 명칭은 농·목축 의원전선(FPA, Frente Parlamentar da Agropecuária)으로, 2002년 결성 당시에는 농·목축지원 의원전선(Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária)이라는 명칭을 썼다가 2008년 현재의 명칭으로 바꾸었다.

33 *Repórter Brasil*, 2011.01.05일자 기사, “Bancada ruralista aumenta com o reforço de novos parlamentares”, [검색일자: 2019.12.12.]

34 이들은 룰라의 퇴임이 있던 2010년 선거에서 수적으로 크게 증가하였으며 기업식 영농분야의 이익 대변을 위해서라면 과거나 지금이나 전방위로 움직이고 있다. 사실 룰라 정부도 이들의 입김으로부터 크게 자유롭지 못했다. 룰라의 1기 정부(2003-2007년) 시기 이들의 숫자는 73명에 불과했으나 한차례 선거를 통해 116명으로 늘어나 연방 하원 의석의 22.6%를 차지하게 되었으며, 이들 가운데 룰라를 지지한 의원은 68명으로 이는 룰라 정부와 연정을 구성하고 있는 전체 의원수의 18%를 차지한다. 룰라의 2기 정부 때인 2007년 10월 당시 FPA 소속 의원들은 연방 하원에서 58%나 증가하였으며, 이들 가운데 59%는 룰라 정부에서 연정을 구성하고 있는 정당 소속인 것으로 나타났다. 이와 같은 수치는 ONG Inesc(Instituto de Estudos Socioeconômicos)의 조사에 의한 것으로서 당시의 비정부기구, 정부부처 그리고 여당 의원들은 노예노동 조장 혐의를 받고 있는 농장주들에 대한 11개의 처벌 법안 통과 지체에도 이들이 개입했던 것으로 지목했었다(*Folha de São Paulo*, 2007.10.21일자 기사, “Bancada ruralista cresce 58% e barra combate à escravidão”, [검색일자: 2019.10.21.]). 이들의 영향력은 그 이후로도 수그러들지 않았다. Diap의 발표에 의하면 룰라의 2기 정부 마지막 해인 2010년에 실시된 선거에서 재선되거나 새로 선출된 연방의회 의원 중 동 그룹으로 분류할 수 있는 의원이 159명이며, 이들은 2011년부터 의회활동을 통해 농업분야의 이익을 적극 대변하는 활동을 했다. 일례로 이들은 지우마 호우세피 정부 시절이던 2012년 브라질 산림법 통과에 결정적인 역할을 했다. 농촌 대지주들과 기업식 영농업자들의 이해관계가 대다수 반영된 새 법은 2008년 7월말 기준으로 법에서 허용한 것 이상의 토지를 훼손한 생산자들에게 사면을 내렸으며, 또한 훼손한 지역을 복원시키는 조건으로 처벌되기도 않았다(*Repórter Brasil*, 2011.01.05일자 기사, “Bancada ruralista aumenta com o reforço de novos parlamentares”, [검색일자: 2019.12.12.]).

35 사실 FPA와 보우소나루의 밀월 관계는 2018년 대선레이스 때부터 본격적으로 시작되었다. 비근한 예로, 대선 3개월 전 보우소나루에 대한 지지의사를 편지로 전한 당시

일찌감치 보우소나루 당시 대선 후보에 대한 지지를 표명했던 FPA에는 현재 247명의 연방 하원의원과 40명의 상원의원이 가입되어 있다고 한다.³⁶

최우간 문제는 이들이 농촌의 대규모 생산업자와 대토지 소유자들의 이익을 대변하며 기업식영농(agronegocio)을 촉진하는 공공정책을 추구하면서 농촌의 금융지원 확대와 노동법의 유연화를 요구하고 환경법과 농지개혁을 비판한다는 사실이다.³⁷

어찌 되었든 최소한 지금까지 추진되어온 보우소나루 정부의 농업정책과 환경정책을 두고 볼 때 현 정부에 대한 FPA의 지지는 한동안 계속될 것으로 보인다. 무엇보다도 여타 이전 정부들에 비할 때 현 정부가 환경보다는 기업식 농업 분야에 대하여 매우 우호적인 만큼 자신들의 이익을 충분히 끌어낼 수 있기 때문이며 보우소나루 정부 역시 의회 내에서 FPA의 지지가 절대적으로 중요하다는 사실을 충분히 인식하고 있기 때문이다. 게다가 보우소나루는 자신이 소속되어 있던 당(PSL)을 박차고 나와 금년 4월경 새로운 정당을 창당할 예정이기에 의회에서의 FPA 지지가 매우 절실한 형편이다. 이러한 상황에 따라 결국 현 정부의 집권기간 동안에는 환경정책이 상당한 논란을

FPA의 의장 테레사 크리스치나(Tereza Cristina)가 보우소나루 정부의 초대 농업부장관으로 기용된 것이다.

36 *Correio do Povo*, 2019.12.07일자 기사, “Bancada ruralista cobra apoio e se afasta do governo”, [검색일자: 2019.10.21.] 이들은 2018년 8월만 해도 하원의석 513석 가운데 200석을 넘게 차지할 정도로 의회 내 막강한 영향력을 행사하고 있었다. FPA 공식홈페이지를 보면 상원의원 38명, 하원의원 247명이 회원으로 이름을 올리고 있다. FPA 홈페이지 내 “Integrantes” 참조([검색일자: 2019.12.07.]).

37 사실 이들은 지우마 대통령에 이어 등장한 테메르 정부에서도 환경보호와 대치되는 활동을 벌였는데 환경허가 규정을 바꾸려고 한 것이 한 예이다. 환경허가에 필요한 기간뿐만 아니라 기술보고서 등도 가능한 한 없애거나 축소시키려 했으며, 그 법에 의해 영향을 받게 되는 지역 주민들의 의견 청취도 면제시킬 계획이었다. 아울러 그들은 인디오 보호지역 경계설정이 대지주들의 기업식 영농에 방해물이라고 생각하고 이것을 없애거나 완화하기 위해 활발한 활동을 벌인 결과, 테메르 대통령이 2016년 5월 취임한 이래 인디오 보호구역 설정 토지구획은 단 한 건도 성사되지 못했다. 이들은 또한 인디오 및 흑인노예 후손들을 위한 토지의 경계 확정 승인 권한을 행정부에서 입법부로 옮기려 헌법 수정안 215/2000호를 제출하였는데 이 법안은 아직 의회에 계류 중이다 (BBC Brasil, 2020.01.13일자 기사, “Como a ‘MP da grilagem’ pode mudar o mapa de regiões da Amazônia”, [검색일자: 2020.01.15.]). 만일 이 법안이 통과되면 이미 확정된 인디오 보호 경계구역 설정도 재고할 수 있게 되며 이미 경계가 확정된 인디오 구역의 확대에도 제동을 걸 수 있게 된다. 최근 현 환경부장관이 주장한 것도 이와 동일하다. 물론 그들의 주장이 모두 실현된 것은 아니지만 FPA 그룹은 자신들의 행동이 환경관련 각종 제한을 완화함으로써 해당 지역의 경제적 개발을 촉진하기 위해서라고 주장하고 있다. 이와 같은 행보는 환경보호보다 경제적 개발에 더 많은 관심을 보이고 있는 보우소나루 정부의 정책에 편승하여 더 노골적으로 이루어지고 있다.

야기할 것으로 보인다.

마지막으로, 지금까지 살펴본 룰라 정부와 보우소나루 정부의 환경정책의 특징들을 비교하면서 표 1과 같이 정리해보았다.

표 1. 룰라 정부와 보우소나루 정부의 환경정책의 특징 비교

	룰라 정부(2003-2010)	보우소나루 정부(2019-)
1	좌파로서 환경정책에 사회적 포용 추구	극우로서 경제적 논리에 따른 개발 위주 추구
2	정책의 “횡단성”(transversalidad): 부서별 역할 분담과 상호 토론	환경부의 기능 축소와 농업부 기능 확대
3	초당적 환경정책의 추진	FPA의 이해관계 우선 배려
4	인권과 개발에서 소수민족 인권보호 주력	인권과 개발의 연계에서 개발 우선 정책
5	주권 문제로 번질만한 사안이 없었음	개발과 자원 활용에 대한 주권 강조

나가면서

지금까지 본 연구는 20세기 후반 브라질의 환경정책 변화 추이를 살펴본 뒤 좌파로 분류되는 룰라 정부(2003-2010)와 극우파로 분류되는 현 보우소나루 (2019-) 정부의 환경정책을 비교하면서 21세기 들어서 브라질의 환경정책이 어떠한 변화를 보였으며 그 특징이 무엇인지를 살펴보았다. 물론 그 특징들은 두말할 것 없이 개별적인 문제가 아니라 서로 깊이 연결되어 있다.

룰라 정부 시절에는 환경정책이 크게 사회적 포용정책이라는 틀 안에서 움직여왔던 반면에 보우소나루 정부에서는 비록 출범한지 이제 막 1년을 넘겼지만, 군부시절의 민족주의적 발전주의 정책이 기초를 이루는 등 룰라 정부와는 매우 대조적인 모습을 보이고 있다. 특히 브라질 유력 일간지 <우 이스타두 지 상파울루>(O Estado de São Paulo)의 2020년 1월 3일자 기사 (“Bolsonaro dedica 30% da agenda a eventos com militares e religiosos”)에서 드러난 것처럼, 그가 취임 1년간 공개 일정의 30%를 군부와 종교계 인사를 만나는데 할애한 반면, 노조와 시민사회 대표들과의 만남에는 단지 4%만 할애하였다. 비록 단편적인 것이기는 하나 이것은 현 정부가 이전 좌파 정부들의 사회

통합작포용적 관점에서의 환경정책을 펴기보다는 1960-1970년대 군부의 민족주의적 발전주의 관점에서 접근하고 있음을 일정 부분 짐작할 수 있게 한다.

이러한 점은 대외적으로 파리기후협약과 아마존기금을 둘러싼 프랑스와 독일과의 갈등에서뿐만 아니라 대내적으로는 대지주나 기업식 영농 계층의 이익을 대변하는 FPA와의 밀월 관계에서도 잘 나타나고 있다. 사실 광대한 아마존 지역에서 화재는 일 년 내내 비일비재하지만, 2019년 6-8월 사이에 발생한 아마존 대화재를 비롯하여 그의 취임 1년 차에 급증한 산불은 현 정부의 경제발전 우선 정책에 의해 더욱 부추겨졌다고 해도 과언이 아닐 것이다. 2천만 명이 조금 넘는 아마존 지역주민의 경제활동을 보장한다는 이유로 보존구역을 해제 혹은 완화하려하거나 환경부의 무력화를 시도하는 것, 대통령과 환경부장관이 공공기관들의 환경감시 및 처벌 활동을 위축시키는 발언을 공공연하게 하는 것, 그리고 국유지 횡령에 대한 대량 사면 시도 등은 결국 아마존을 위시한 브라질의 자연 생태계 전체에 큰 위협이 되고 있다. 그와 동시에 현 정부의 아마존 개발 위주 정책이 일부 대농장주들이나 기업식 영농을 하는 계층에서도 우려를 낳고 있는데, 특히 브라질산 대두나 소고기가 아마존 등 산림 훼손의 대가로 생산되었다는 대외적 이미지가 공고해질 경우 그러한 이슈에 민감한 EU가 해당 품목 수입과 소비를 꺼릴 수도 있다는 분석 때문이다.

끝으로 작년 6-8월 사이 아마존에서 대형 화재가 있는 지 얼마 되지 않은 시점에 8명의 전직 환경부장관들이 보우소나루 정부의 환경정책을 강력히 비난하는 공동성명을 낸 적이 있는데, 이들은 최근 30여 년 동안 5개의 전(前) 정부(Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer)에서 환경부장관직을 지낸 바 있다. 성명에서 이들은 아마존의 훼손이 통제 불가능하게 증가하고 있는 현실의 위협을 경고하고 관리의 효율성이라는 이름으로 포장한 환경허가규정의 완화 가능성을 비난하였다. 그 외에도 성명에서는 브라질에서의 사회 환경 거버넌스가 현 정부의 헌법에 대한 공격과 더불어 와해되고 있다고 주장하였다. 이것은 앞에서 언급하였던 1988년 신헌법의 환경관련 부분을 염두에 둔 것인데, 이러한 상황에서 보우소나루 정부의 현 환경정책이 향후 어떤 방향성을 나타낼지는 브라질 국내의 정치적 역학과 시민사회 활동, 그리고 국제 상황에 따라 달라질 것으로 전망된다.

참고문헌

- Abers, R.N. and M.S. de Oliveira(2015), “Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos,” *Opinião Pública*, Vol. 21, No. 2, pp. 336-364, <http://www.scielo.br/pdf/op/v21n2/0104-6276-op-21-02-00336.pdf>
- Acsehrad, H.(2012), “Brazil Hwankyeong Tujaengeui Geunwonjeok Jaeguseong (Grassroots Reframing of Environmental Struggles in Brazil),” in David V. Carrthers(comp.), Kyung-Won Chung et al.(trans.), *Latin America Eseoeni Hwankyeongjeongeni: Jaengeom, Yaksok, Silbang(Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice)*, Presshufs, pp. 116-146.
- Alves, B.(2003), *Brazileni Seontaek Lula(A História de Lula: o operário presidente)*, Won-Bock Park(trans.), Gasan Books.
- Atlas da Violência 2019*(2019), Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Binkowski, P. et al.(2018), *Análise de conflitos e relações de poder em espaços rurais*, P. Binkowski(org.), Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Dulci, L.S.(2010), “Participação e mudança social no governo Lula,” in E. Sader and M.A. Garcia(org.), *Brasil, entre o passado e o futuro*, São Paulo: Boitempo.
- Feldmann, F.(2014), “Brazileseoeni Hwankyeongmunje(Meio ambiente no Brasil),” in Won-Bock Park(trans.), *Brazil Agenda(Agenda Brasileira)*, Sechang Publish.
- Kageyama, P.Y. and J.D. dos Santos(2012), “Aspectos da política ambiental nos governos Lula,” *Revista FAAC*, Vol. 1, No. 2, pp. 179-191.
- Kwak, Jae-Sung(2002), “Brazil Yeoldaewurimeui Gaebalgwa Hwankyeongmunje: Jisokganeunghan Gaebaloneui Sigakeul Jungsimero(Prospectus on Sustainable Development in Brazilian Rainforest),” *Latin America Yeongu (Asian Journal of Latin American Studies)*, Vol. 15, No. 1, pp. 147-172.
- Losekann, C.(2012), “Participação da sociedade civil na política ambiental do governo Lula,” *Ambiente & Sociedade*, Vol. 15, No. 1, pp. 179-200.
- Oh, Sam-Gyo(2008), “Brazil Amazon Urim Bohowa Hwankyeong NGO Undong: Seonggwa-wa Hangye, Yeokhal Byeonhwarul Jungsim-euro(Environmental NGO Movement in the Brazilian Amazon: Achievements, Limits, and Changing Roles),” *Latin America Yeongu(Asian Journal of Latin American Studies)*, Vol. 21, No. 3, pp. 5-47.
- Santana, A.B.(2009), “A BR-163: ‘ocupar para não entregar’, a política da ditadura militar para a ocupação do ‘vazio’ Amazônico,” *XXV Simpósio Nacional de História*, Fortaleza: ANPUH.
- Santos, B. de Sousa(2013), *Pela mão de Alice: o social e o político na Pós-modernidade*, Coimbra: Almedina.
- Schmidt, M.C.C. and S.L. Boeira(2019), “Dilema da política ambiental no governo Lula,” *Revista Sociedade e Estado*, Vol. 34, No. 2, pp. 601-607.

- Seo, Ji-Hyun(2019), “Daeanjeok Hwankyeong Governance Hyeongseongui Jeongchisaengtaehak: 1970-1980nyeondae Brazil Seobu Amazonui Kyeongheomeul Jungsimeuro(Political Ecology of Alternative Environmental Governance Formation: Experience from the Brazilian Western Amazon in the 1970s and 1980s),” *Latin America Yeongu(Asian Journal of Latin American Studies)*, Vol. 32, No. 3, pp. 79-107.
- Villarroel, L.C.L.(2012), “A evolução da política de criação de Unidades de Conservação no Estado do Amazonas no período de 1995 a 2020,” master’s thesis, Universidad de Brasília.
- Wolford, W.(2012), “Brazil Cerrado-eseoeui Hwankyeong Jeongeuwa Nongup Gaebal(Environmental Justice and Agricultural Development in the Brazilian Cerrado),” in David V. Carrthers(comp.), Kyung-Won Chung et al.(trans.), *Latin America Eseoeni Hwankyeongjeongui: Jaengeom, Yaksok, Silhang(Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice)*, Presshufs, pp. 116-146.
- Worldwatch Institute(comp.)(2012), *Jisok-ganeunghan Gaebalseo Jisok-ganunghan Beoyoungeuro(Moving toward Sustainable Prosperity)*, Doyosae(Doyobook).

인터넷 참고자료

Constituição Federal de 1988

<http://www.saude.am.gov.br/planeja/doc/constituicaoefederalde88.pdf>

BBC Brasil

<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51071810>

Correio do Povo

www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/rural/bancada-ruralista-cobra-apoio-e-se-afasta-do-governo-1.385374

Exame

<https://exame.abril.com.br/brasil/bolsonaro-cria-orgao-para-perdoar-multas-ambientais>

Folha de São Paulo

<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/11/terras-griladas-representam-35-do-desmatamento-na-amazonia-diz-analise.shtml>

<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/11/terras-griladas-representam-35-do-desmatamento-na-amazonia-diz-analise.shtml>

<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/apos-fundo-amazonia-pais-pode-perder-bilhoes-sem-acao-ambiental.shtml>

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2110200702.shtml>

O Globo

<https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-diz-que-exoneracao-de-servidor-que-multou-bolsonaro-por-pesca-irregular-administrativa-23588060>

IPEA

<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>

Jornal do Brasil

<https://www.jb.com.br/pais/2019/05/999223-bolsonaro-exonera-coordenador--militante--do-forum-de-mudancas-climaticas.html>

((o))eco

www.oeco.org.br/noticias/ricardo-salles-quer-rever-todas-as-unidades-de-conservacao-federais-do-pais-e-mudar-snuc

O Estado de São Paulo

<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-dedica-30-da-agenda-a-militar-e-religioso,70003142193>

Repórter Brasil

https://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2013/04/livro_-_conlitos_no_campo_2012.pdf

<https://reporterbrasil.org.br/2011/01/bancada-ruralista-aumenta-com-o-reforco-de-novos-parlamentares/>

<https://reporterbrasil.org.br/2011/01/bancada-ruralista-aumenta-com-o-reforco-de-novos-parlamentares/>

FPA

<https://fpagropecuaria.org.br/integrantes/todos-os-integrantes>

Article Received: 2020. 01. 22.

Revised: 2020. 02. 12.

Accepted: 2020. 02. 14.