

기획특집 | Special Reports

21세기 라틴아메리카 환경 거버넌스 필요성과 전망

하상섭

1. 서론

21세기 초반 라틴아메리카 지역은 글로벌 의제인 기후변화 및 다양한 환경문제 발생원인 분석과 해결 방안 논쟁에서 중요한 역할을 담당해 오고 있다.¹⁾ 특히 원주민 공동체나 지역에 맞는 환경정의를 요구하는 지역 시민사회의 환경운동 참여 증가 등은 이 지역에서 기존의 정책 전환과 참여의 다양성 보장 및 미래 전망의 필요성을 가미한 새로운 환경 거버넌스를 요구하고 있다. 2008년 에콰도르가 세계 최초로 자연에 헌법적 권리를 부여한 국가로 등장했고, 브라질의 경우는 아마존의 산림 황폐화를 줄이겠다는 국제적 약속을 했으며 처음으로 산림에서 이산화탄소 배출 감축을 위한 국제협력사업인 “산림황폐화 및 산림전용 방지를 통한 온실가스 감축체제(REDD+)”를 국가적 차원에서 프로그램화했던 국가이다.²⁾

1) 본 글은 암스테르담의 라틴아메리카 조사기록 센터(Centre for Latin American Research and Documentation)에서 발행하는 잡지 『라틴아메리카 카리브해 연구비평』(European Review of Latin American and Caribbean Studies)에 발표된 미셸 보(Michiel Baud et al.)의 「라틴아메리카 환경 거버넌스: 통합 연구 의제」를 번역, 인용, 수정, 보완하여 작성하였음을 밝힌다.

2) 2009년 12월 전 세계 194개국 대표단과 124개국 정상은 유엔기후변화협약(UNFCCC) 제15차 당사국총회(COP-15)를 열고 코펜하겐 합의문(Copenhagen Accord)을 이끌어냈다. COP-15에서는 탄소흡수원인 산림보호를 위해 REDD+를 강화함으로써 산림과 임업의 비중이 커지는 의외의 소득을 얻게 되었다. REDD는 ‘산림 감소 방지를 통한



에콰도르의 야수니 국립공원
(이미지 출처: <http://www.globalwindow.org>)

에콰도르나 브라질은 이와 같은 REDD+ 체제에 참여했을 뿐만 아니라 제15차 2009년 코펜하겐 당사국총회에서는 많은 대표를 파견하여 선진국들에게 개발도상국에 대한 ‘생태적 부채(ecological debt)’를 요구하기도 했다. 특히 남미의 급진 좌파 정부의 하나인 볼리비아의 에보 모랄레스 대통령은 2009년 코펜하겐 합의에 대한 정당성을 부정하며 볼리비아 개별 국가 차원에서 ‘어머니 지구에 대한 권리와 기후변화에 대한 세계 대중회의’를 2010년 4월에 코차밤바(Cochabamba)에서 개최한 바 있으며 같은 해에 멕시코 칸쿤에서 개최된 제16차 기후변화 당사국총회를 의도적인 ‘생태계 파괴(ecocide)’를 조장하고 있다고 강력히 비난하기도 했

온실가스 감축을 의미하는 영어 약자이고, REDD+는 REDD의 중요성을 확대한 개념이다. 다시 말해서, REDD가 온실가스 감축을 위해 산림을 훼손하지 않는 것이라면, REDD+는 산림훼손 방지와 더불어 지속가능한 산림의 관리 개념을 포함하고 있다.

다. 또한 에콰도르 정부는 2010년 8월에 생물다양성 보호 지역인 야수니(Yasuni) 지역에서 탄화수소 개발 대신에 국립공원 보존을 선택하면서 국제 신뢰 펀드(Yasuni Ishpingo Tambococha Tiputini Trust Fund; Yasuni ITT Trust Fund) 창출을 위해 유엔개발계획(UNDP)과 합의를 하기도 했다.³⁾ 특히 이러한 탄화수소 개발 계획의 철회와 지역 생태계 보호 움직임은 에콰도르 사법당국으로 하여금 1960년대 이후 에콰도르 아마존 유역에서 석유개발에 참여해 왔던 석유개발 다국적 기업들에게 환경 파괴 비용을 물어 벌금을 판결하는 일까지 발생했다. 예를 들어 석유개발 기업인 셰브론 텍사코(Chevron-Texaco, 2010년 합병)에 환경오염 비용 86억 달러 배상을 판결하면서 라틴아메리카 진출 석유개발기업들에게 긴장감을 야기하기도 했다.

중남미 지역에 대한 환경 거버넌스의 절대적 필요성은 이 지역이 보유하고 있는 많은 환경 자원에 의해 기인한다. 세계 기준으로 살펴보면, 거의 절반이 넘게 보유하고 있는 열대 우림 지역, 경작 가능한 토지의 4분의 1, 담수의 3분의 1, 기타 주요 광물과 세계적인 에너지인 탄화수소(석유 및 천연가스)를 대량 보유하고 있다. 물론 기후변화의 원인이 되는 에너지 소비 관련 분야의 탄소배출량(특히 멕시코) 및 토지이용 변경(Land Use Change) 분야의 탄소배출량(특히 브라질)은 세계 배출량의 거의 3분의 1에 이르고 있다(2011년 통계). 그동안 이 지역의 삶의 질 향상과 정치경제 발전과 관련해 중요한 중심축은 이전에도 그렇고 현재도 역시 소유하고 있는 풍부한 '자연자원'의 이용이다.

동시에 농촌 지역이나 도시의 빈곤 계층은 기후변화의 영향에 상당히

3) 야수니-ITT(Ishpingo, Tambococha, Tiputini) '야수니-ITT'는 야수니 국립공원에서 발견한 이쉬핑고·탐보코차·티푸티니(ITT) 유전을 미개발상태로 남겨두어, 아마존 열대원시림을 보호하는 대신 국제사회의 기부금으로 에콰도르의 대체에너지 개발과 빈곤퇴치에 힘쓰겠다는 일종의 국제 친환경프로젝트 기금이다. 서울의 16배나 되는 야수니 국립공원의 열대림에 묻혀있는 ITT 유전의 원유 매장량은 무려 8억 4,600만 배럴로 추정되나 지역의 생태계 보호를 위해 ITT 유전 개발수익의 절반인 35억 달러를 국제사회 정부·민간으로부터 기부를 받아 신재생에너지 개발과 교육 등 복지사업에 쓸 계획이라고 밝혔다(자료출처: <http://skblog.tistory.com/1004>).

취약한 상태에 있다. 홍수, 가뭄, 산사태, 태풍 그리고 전염병 같은 질병(페스트), 안데스 산맥의 융빙 현상 등 다양한 위협에 심각하게 노출되어 있으며, 그 강도는 점점 증가하고 있다. 라틴아메리카 개별 국가의 정부는 이러한 취약성에 대해 향후 대안 모델을 제시해야 하며, 특히 기존과는 다른 공정하고, 지속가능하며, 생산적인 발전 차원에서 다양한 정책적 해결을 모색해야 한다. 국가 차원의 의지와 창의력 그리고 무엇보다도 자연자원 이용에 대한 '새로운 (환경)거버넌스' 구축이 절실한데 이는 이 지역의 정치경제 및 사회(환경) 발전 과정에서 고질적인 문제였던 역사적인 저발전(불평등)의 유산, 지속적인 사회 불평등, 경제적 비효율성이라는 장벽을 극복하기 위해서도 중요하다.

2. 1980년대 이후 중남미 지역 환경 거버넌스 패러다임 변화

1980년대 초반 라틴아메리카 지역에서 민선 정부의 등장(1983년 아르헨티나, 1985년 브라질 등)과 민주화의 진행은 환경 거버넌스에서 엄청난 패러다임 변화를 가져왔다. 주요 행위자로 기존의 중앙집권국가와 제도적 틀에서 탈피하여 탈중앙화와 시장의 역할에 중심을 둔 자연자원의 관리로 변화를 모색했다. 특히 자치 형태의 거버넌스와 시민사회 및 사기업의 참여를 독려했다. 일명 신자유주의 정책이 자연자원(특히 수자원, 산림 및 어업)의 관리와 이용을 리드해 왔다. 동시에 민주화와 더불어 시민사회 세력의 정치참여 증가는 환경 거버넌스에서 다양한 시민사회단체와 비정부기구(INGOs) 및 학계 연구소와 연합을 통해 지방의 자연자원 이용자와 과 공동체를 중요 행위자(이해당사자)로 하는 새로운 거버넌스를 대안으로 모색해 왔다. 글로컬라이제이션(glocalization)이라는 새로운 신조어는 정책결정 과정에서 지방 세력과 글로벌 행위자를 연계하여 새로운 유형의 자연자원 관리 네트워크를 요구했다.

그럼에도 불구하고 1980년 이후 이와 같은 초기의 시도는 라틴아메리



석유산업에 민간기업의 참여확대를 발표하는 페냐 니에토 멕시코 대통령
(이미지 출처: <http://www.abqjournal.com/>)

카 지역이 구조적으로 내재한 지속적인 불평등, 빈곤, 부패, 폭력 등으로 한계를 드러냈으며, 환경 거버넌스의 제도적 이행과 국가 능력의 문제 등은 여전히 거버넌스의 불평등만 더욱 심화시켜 효율적인 정책 시행은 난관에 부딪혔다.

몇몇 사례를 통해 서론에서 언급했듯이, 21세기에 들어와 지난 10여년 동안(2000~2012년) 라틴아메리카 지역은 좌파 정부가 연이어 등장하면서 환경 거버넌스는 또 다른 패러다임 변화 양상을 보여주고 있다. 개별 국가 차원에서 좌파 정당과 환경정치 엘리트가 등장하여 새로운 거버넌스를 요구하고 있는 것이다. 이들의 정치적 의제는 기존의 신자유주의 패러다임과는 다른 형태의 환경 거버넌스를 제시하고 있는데 특히, 그동안 정책 결정 과정에서 정치적 혹은 사회적으로 배제되었던 소외 세력(예를 들어, 원주민공동체)의 참여 강화나 환경의 사회정의(또는 환경정의) 실현을 통해 다른 유형의 발전(지속가능한 발전)을 요구하기 시작했다. 글로벌 수준에서는 특히 국제적 의제인 ‘기후변화’에 대한 대응 차원에

서 몇몇 라틴아메리카(브라질의 아마존 이슈, 멕시코의 2010년 칸쿤 회의) 국가가 이 의제를 리드하는 국가로 등장했다.

물론 라틴아메리카 지역에서 환경 거버넌스는 여전히 이분법적 프로세스가 진행 중이다. 새로운 환경 거버넌스 필요성에 대한 외부 국제사회의 압력과 변화된 사회구조와 일반 시민사회의 압력에 대한 균형점 찾기 딜레마와 이슈에서도 경제발전과 환경정의(생태계 보호) 사이의 균형 맞추기 딜레마는 존재한다. 구체적으로 이슈 측면에서 살펴보면, 라틴아메리카 좌파 정부가 추구하는 사회발전을 위한 다양한 상황 개선(빈곤 감소, 식량안보 확보, 여성 불평등 제거)과 국가 공공재로서 환경 서비스 제공(생물다양성, 이산화탄소 배출량 저감, 기후변화 대응)은 중요한 과제이다.

그럼에도 불구하고 위와 같은 사회발전 및 환경정의 차원의 환경서비스 개선 노력은 왕왕 광물개발, 에너지(석유 및 천연가스) 탐사 및 개발, 거대 인프라 건설 프로젝트 등 대소 규모의 경제 프로젝트에 밀려 무시되고 있는 실정이기도하다. 2013년 멕시코의 새로운 석유탐사 및 개발과 해외투자 유치를 위한 헌법 개정 갈등 사례와 앞에서 언급한 에콰도르의 야수니 국립공원 석유개발 프로젝트 경우가 대표적인 사례들이다. 야수니 ITT 국제신뢰펀드는 무산되었으며, 2013년 10월 현재 에콰도르 정부(코레아 정권)와 의회는 이 지역의 생물다양성 보존보다는 석유 개발 방향으로 정책을 변경했다. 멕시코의 신정부인 페냐 니에토(Enrique Peña Nieto) 정부 또한 신재생에너지보다는 석유개발을 위한 제도 개선까지 요구해서 논쟁 중에 있다. 시민사회 및 학계 그리고 환경론자의 의사를 무시한 정부의 일방적인 정책 결정이라는 다시 말해서 다양한 행위자와 사회그룹 그리고 국가와 시장, 시민사회가 동시에 참여해서 결정하는 환경 거버넌스의 실패 사례라는 지적도 있다.

3. 21세기 새로운 환경 거버넌스 시스템 구축을 위한 인식론적 공동체 필요성

많은 환경 및 에너지 그리고 기후변화 분야 분석가와 정책 전문가들이 라틴아메리카 지역의 새로운 환경 거버넌스 시스템 구축을 위해 가장 필요한 것은 이 지역에서 ‘환경 거버넌스’ 그 자체에 대한 인식론적 공동체의 확산이다. 위와 같은 확산 과정을 통해 몇몇 먼저 제거되어야 하는 장벽을 살펴보면 아래와 같다.

1) 라틴아메리카 지역 차원에서 다양한 환경문제 분석이나 새로운 환경 거버넌스 도전 및 이의 지역적 인식의 확산에 대한 체계적인 노력이 부족하며, 단지 지역별(아마존, 안데스, 메소아메리카, 카리브해)로 나누어져 있어 통합적 거버넌스가 이루어지지 않고 있다.

2) 가장 중요한 자연자원의 이용과 관리에 대한 새로운 접근 방식 연구, 혹은 제도나 정책 제안도 자원 단위별(광산, 토지, 수자원, 어업, 혹은 산림)로 분리되어 제안되고 있는 실정이다.

3) 이에 대응해야 하는 이해 당사자들과 정책 결정자들도 사회 그룹별, 정책 분야 선호도별(보존우선, 개발우선, 혹은 빈곤퇴치 우선 등)로 분열되어 있어 새로운 환경 거버넌스에 대한 합의 도출에 실패하고 있는데, 결국 이는 학문적 연구 영역에도 영향을 미쳐 자연과학과 사회과학의 융합적 또는 통합적 거버넌스 창출 필요성에 대한 인식의 전환을 무디게 하고 있다.

4) 현재 남미 좌파 정부에서 새로운 환경 거버넌스 논쟁이 진행되고 있다고 하더라도 대부분 환경 거버넌스에 대한 정책 마련 및 정책 이행의 인식 정도가 사회발전, 빈곤퇴치, 성평등, 사회불평등 해소 등에 집중되어 있어서, 근본적인 방향의 ‘새로운 거버넌스’에 대한 통합적 합의에 도달하지 못하고 있는 실정이다.

5) 마지막으로 새로운 통합적 환경 거버넌스를 위한 라틴아메리카 지

역 인식론적 공동체 구성을 위한 이해당사자, 연구자, 정책결정자들 사이의 대화 채널 및 네트워크 부족은 가장 큰 장벽이다.

위와 같은 장벽이 먼저 제거되면서 차후에 공식적으로 논의되어야 할 과제는 인식론적 공동체 결성, 공동체 및 새로운 환경 거버넌스 기획과 통합 정책 마련 및 이의 이행 그리고 모니터링과 평가 과정으로 옮겨갈 수 있을 것이다.

참고문헌

‘아마존 유전 개발 대신 에콰도르에 수익 보전안, 기부금 안 모여 ‘물거품’
(경향신문, 2013년 8월 16일자)

CEDLA, www.cedla.uva.nl

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201308162209045&code=970201,

무역환경정보. <http://www.ten-info.com/>

주 에콰도르 대한민국 대사관. <http://skblog.tistory.com/1004>

하상섭. 2013. “에콰도르의 환경 거버넌스의 딜레마: 야수니 국립공원 사례”.
신흥지역정보종합포탈(EMERICCS) 중남미, <http://www.emerics.org>

Michiel Baud, Fabio de Castro and Barbara Hogenboom. 2011.
“Environmental Governance in Latin America: Towards an Integrative Research Agenda”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 90, 79–88.

하상섭 - 한국외대 한·중남미녹색융합센터 연구교수