

공동 자원 거버넌스와 자연의 신자유주의화: 페루 북부 안데스의 경험을 중심으로*

서지현**

| 목 차 |

I. 서론	발과 생태-사회관계 변화
II. 페루 수자원 거버넌스의 개혁	V. 통합적 수자원 거버넌스에 대한 검토
III. 까하마르카에서의 공동 자원 관리 체제	VI. 결론
IV. 까하마르카에서의 신(新)광산 개발	

| 논문요약 |

신제도주의자들은 공동 자원 거버넌스를 구축하였을 때 공동 자원의 보존과 관리의 효율성, 형평성, 지속 가능성 등을 확보할 수 있다고 주장하였지만, 실제 공동 자원 거버넌스의 형성과 운영 과정을 살펴보면, 공동 자원을 둘러싼 권력 관계의 동학에 따라 다른 경험적 결과를 가져올 수 있다. 본 논문의 목적은 페루의 광산 개발과 관련된 대표적인 물 분쟁으로 꼽히는 페루 북부 안데스 지역의 경험에 대한 사례 분석을 통해, 공동 자원을 둘러싼 권력 관계의 동학을 살펴보고, 통합적 물 관리 거버넌스의 한계와 이와 관련된 사회 운동의 성격을 분석하는 것이다.

전통적으로 페루 안데스 고산 지대에서 물과 토지는 이 지역 농민들이 공동으로 관리하고 유지해 온 공동 자원으로, 단순히 이들의 생계활동을 유지하기 위한 자원이라는 의미를 넘어 지역 사회의 조직 및 농민들의 정체성을 형성하는 데 영향을 미쳐왔다. 하지만 1990년대 이후 다국적 기업의 주도로 이뤄진 대규모 노천광 개발이 지역 농민과 공동 자원(특히 물) 간의 관계에 급격한 변화를 가져왔으며, 페루 수자원 거버넌스의 명목상의 목표와는 달리 실질적인 운

* 이 논문은 2020년도 재단법인 숲과나눔의 ‘인재양성 프로그램’ 박사후펠로우십 지원 사업을 통해 수행된 연구임.
 ** (재)숲과나눔 박사후연구원

영에서 '탈취를 통한 축적'의 결과를 가져옴으로써, 농민들이 공동 자원을 둘러싼 생태-사회관계 회복을 위한 커먼즈 운동을 전개하게 되었음을 밝혔다.

이를 통해 본 논문은 페루 안데스 고산 지역에서 전개된 공동 자원을 둘러싼 분쟁의 성격을 분석하고 통합적 수자원 거버넌스의 실재를 살펴봄으로써 20세기 후반 이후 신자유주의 세계화 과정에서 나타나는 '자연의 신자유주의화(neoliberalising nature)'에 대한 이론적 논의의 경험적 사례 분석으로서의 의미를 가진다.

- 주제어: 공동 자원, 커먼즈, 통합적 수자원 거버넌스, 자연의 신자유주의화, 페루 안데스

I. 서론

페루는 가이아나, 수리남, 벨리즈에 이어 라틴아메리카에서 1인당 허용된 담수량이 가장 풍부한 국가 중 하나이다(FAO 2012; Drenkhan 2016, 26 재 인용). 이와 동시에 전 세계적으로 물 부족 문제를 겪고 있는 주요 국가 중 한 곳으로 꼽힌다. 이처럼 페루가 국토 전반에 걸쳐 이용할 수 있는 담수량이 매우 풍부함에도 불구하고, 물 부족이라는 문제를 겪고 있는 주된 이유는 공급과 소비의 불균형 때문이라고 지적된다. 페루의 국토는 일반적으로 태평양을 마주하고 있는 해안지역(*costa*), 안데스 산맥이 자리하고 있는 고산 지역(*sierra*), 그리고 아마존 열대우림 지역(*selva*)의 3개의 생태·지리적 공간으로 나뉜다. 인구 분포를 살펴보면, 전체 인구의 약 60% 이상이 해안지역에 밀집되어 살고 있고, 고산 지역에 31%, 아마존 열대우림 지역에 9%의 인구가 분포되어 있다(Higa Eda & Chen 2010, 341). 반면, 페루의 물 공급의 경우 시공간적으로 불균등하게 이뤄지고 있음을 알 수 있는데, 공간적으로 인구 밀도가 가장 낮은 열대 우림 지역(대서양 분지)에 약 97%의 비중의 물이 공급되는 반면, 인구 밀도가 가장 높은 해안 지역에서 공급되는 물의 비중은 약 1.7%에 불과한 것으로 알려져 있다(Higa Eda & Chen 2010, 341). 시기적으로 보았을 때, 특히 안데스 고산 지대의 경우 건기와 우기라는 기후

적 조건에 따라 물 공급량이 달라진다. 이와 같은 물 수요와 공급의 불균형은 페루의 물 부족 문제를 야기하는 주된 요인 중 하나였다. 이러한 물 부족 문제로 인해 오랜 기간 동안 페루에서는 효율적인 물 관리 체제가 중요한 쟁점이었다. 이 때문에 안데스 고산 지역에서는 공동 관리 방식을 통해 효율적이고 지속 가능한 방식으로 물을 관리해 온 전통이 형성되기도 하였다.

이처럼 물을 포함한 토지, 숲과 같은 자연 자원은 오랜 기간 동안 인간의 삶에 필수불가결한 요소 중 하나였지만, 광물이나 석유와 같은 재생 불가능한 자원과 달리 재생 가능한 자원으로 인류가 무한정으로 이용할 수 있는 자원으로 여겨졌기 때문에 이러한 자원을 관리하고 보존하는 것에 대한 관심이 재생 불가능한 자원에 비해 상대적으로 낮았었다. 하지만 1960년대 말 이후, 북반구의 산업 국가들에서 환경오염, 인구 증가, 자원 고갈 등의 생태 위기에 대한 관심이 높아지면서, 자연 자원의 보존과 관리의 문제에 대한 관심도 높아지기 시작했다. 개럿 하딘은 1968년 “공유(지)의 비극”이라는 논문을 통해 이러한 공동 자원의 ‘관리’의 필요성에 대한 논의를 촉발하였다. 하딘의 주장의 요지는 목초지와 같은 공동 자원의 경우 그 주체가 강제력을 가진 국가이건, 사유 재산권을 가진 민간이건 통제 혹은 관리를 하지 않고서는 그 공동 자원이 사라지게 되는 파국적인 결과를 맞이하게 될 것이라는 것이었다. 한편, 엘리너 오스트롬은 1990년 “공유의 비극을 넘어”에서 다양한 경험적 사례 연구를 통해 공동체들이 전통적으로 공동 자원을 관리해 온 방식이 지속 가능성을 증명해 보임으로써 국가 혹은 시장이 아닌 제 3의 주체의 공동 자원 관리 가능성을 제시하며, 공유(지)의 비극을 극복할 수 있음을 주장하기도 하였다. 이처럼 하딘의 “공유(지)의 비극” 논문이 출간된 이후 공동 자원의 관리에 대한 논의는 신제도주의 이론, 조절이론 및 비판 이론, 정치 생태학, 환경 사회학 등 다양한 이론적 관점에서 논의되었다.

물 관리와 관련해서도 1970년대 이후 전 세계적으로 다양한 차원의 논의가 이뤄져 왔는데, 특히 케인즈주의 정책의 한계에 대한 대안으로 1980년대 영국과 미국을 중심으로 힘을 얻은 신자유주의 개혁 정책은 물 관리와 관련해서도 지대한 영향을 미쳤다. 특히 북반구 국가들에서는 수자원 인프라에 대한 투자 부족, 수질 관리 및 산업 오염 문제, 높아지는 물 수요 대비 부족한 수자원 인프라의 문제 등과 같이 1970년대 중반 이후부터 나타나기 시작

한 물 관리 체제와 관련된 현실적인 문제들이 제기되면서 물 관리 체제에서 시장 원칙을 도입해야 한다는 제안이 지속적으로 이뤄졌다(Furlong 2010, 49). 물 관리에서의 시장 메커니즘과 같은 신자유주의 체제의 도입의 필요성을 강조하는 입장은 1992년 국제 물 환경 회의에서 물을 경제재로 규정한 더블린 원칙이 제정되면서 더욱 힘을 얻게 되었다(Furlong 2010, 48). 북반구의 선진 산업국에서는 기술 지상주의의 심화에 따른 환경오염 등이 물 관리 체제에서 주요 쟁점을 차지했지만, 남반구 국가들에서는 여전히 물 공급과 관련된 분배의 문제와 기술 및 인프라 부족의 문제가 제기되었으며, 이는 20세기 중반 물 공급을 주로 담당해 온 ‘정부 실패’와 더불어 물 관리 체제에서의 신자유주의 정책의 도입을 정당화하는 기반을 제공하기도 하였다(Furlong 2010, 49).

페루의 경우, 1969년 진보적인 성향의 벨라스코(Velasco) 군사 정권하에서 수자원 법이 제정된 이후, 수자원 분배의 형평성 및 관리의 비효율성 문제가 지속적으로 제기되었고, 특히 1990년대 신자유주의 정책을 본격적으로 도입했던 후지모리 정권이 들어선 1990년대 이후 새로운 수자원법 제정 및 관리 체제 형성의 필요성에 대한 논의가 증가하였다. 지속적으로 증가하는 인구와 경제사회적 물 수요 증가와 함께, 수자원 분배의 형평성 및 관리의 비효율성 문제, 기후 변화에 따른 물 공급 체제의 급격한 변화 등의 요인은 페루 물 관리 체제의 변화에 대한 요구를 증가시켰다. 라틴아메리카의 맥락에서 이러한 물 관리 체제에 대한 변화의 흐름은 다양하게 나타났는데, 칠레의 사례와 같이 물 관리 체제에서 적극적인 시장 메커니즘을 도입한 사례도 있었지만, 또 다른 맥락에서 신자유주의 구조 개혁 정책에 대한 사회 전반적인 비판의 맥락에서 물과 같은 공동 자원의 관리 체제에 일방적으로 도입되는 민영화 정책이나 시장 메커니즘의 도입은 상당한 저항을 받기도 하였다. 같은 맥락에서, 페루에서도 후지모리 정권하에서 물 관리 체제에 시장 메커니즘을 도입하고자 하는 시도가 있기는 하였으나, 결과적으로 이러한 시도는 저지되었다. 그리고 2009년 새로운 수자원 법 제정을 위한 논의가 본격화되어, 2010년 3월 새로운 수자원법(Law No. 29338)이 제정되었다. 새롭게 제정된 수자원법은 물의 공공재적 성격을 인정하는 가운데, 물 관리의 효율성, 형평성, 지속 가능성을 고려하는 ‘통합적 물 관리 거버넌스(*Gestión*

Integrada de Recursos Hídricos: 이하 GIRH)를 도입하였다.

한편, 20세기 후반 이후 라틴아메리카에서 증가한 물, 토지, 숲 등과 같은 자연 자원¹⁾을 둘러싼 사회 분쟁(혹은 운동)의 주된 쟁점은 이러한 자원을 사유재로 볼 것인지, 혹은 공공재 혹은 공동재로 볼 것인지의 문제와 관계되어 있으며, 이러한 논쟁은 궁극적으로 경제 발전 모델, 자원 및 영토에 대한 소유권과 통제권, 자결권 등과 관련된 논쟁으로까지 이어졌다(Terhorst et al. 2013, 57). 이러한 맥락에서 20세기 후반 이후 라틴아메리카에서 전개된 자원과 관련된 사회 운동은 데이비드 하비가 ‘탈취를 통한 축적(accumulation by dispossession)’이라는 개념을 통해서 설명하였듯, 이전까지 자본주의 축적 체제의 대상에 포함되지 않던 공공재 혹은 공동 자원[혹은 커먼즈(communs)]이 자본의 축적 대상이 되면서 이뤄지는 탈취 혹은 수탈에 대한 저항, 혹은 공동 자원 혹은 커먼즈(를 회복 혹은 재정립하기 위한) 운동으로 이해할 수 있다.

이러한 맥락에서 이 논문의 목적은 2010년 새로운 수자원법이 제정된 이

1) 사회 과학 분야에서 주된 분석 대상으로서 자연 자원에 대한 용어는 여전히 혼재되어 사용되고 있는데, 본 논문에서는 엘러너 오스트롬이 (비)배제성과 (비)감소성(혹은 경합성)을 기준으로 분류한 자원의 분류에 따라, 자연 자원을 사유재(사유 자원, private goods), 회원재(club goods), 공동재(공동 자원, common-pool resources: CPRs), 공공재(공공 자원, public goods)로 이해한다. 특히 본 논문은 20세기 후반 이후 라틴아메리카 자원 분쟁의 주된 대상이 된 공동재(공동 자원)을 주된 분석 대상으로 삼는다. 하지만 오스트롬과 같은 신제도주의자들이 사용하는 공동 자원의 개념이 경제학적 틀에서의 경제적 재화라는 의미에 한정되어 있다는 한계를 인식하고, 공동 자원을 둘러싼 인간들의 관계 혹은 자원과 인간 사이의 관계(생존, 생계, 권력, 가치관, 사회적으로 공유된 가치관 등)까지 포함한 확장된 의미의 공동 자원을 최근 학계에서 빈번히 사용하고 있는 커먼즈(communs)라는 용어로 병행하여 사용하고자 한다. 특히 라틴아메리카에서 전개되고 있는 자원 분쟁이 공동 자원의 주요 특징 중 하나인 비배제성의 축소(혹은 배제성의 심화)에 따른 이전의 생태-사회관계의 회복 혹은 재정립을 주로 요구하고 있다는 점을 고려할 때, 주로 경제적 재화라는 의미에서 통용되는 공동 자원보다는 공동 자원이 배태된 사회문화적 혹은 정치경제적 맥락을 포괄적으로 의미하는 “확장된 의미의 공동 자원(커먼즈)”라는 용어를 사용함이 자원 분쟁의 성격을 분명하게 드러내주는 데 적합하다고 본다. 이러한 측면에서 본 논문은 자연 자원의 ‘관리’의 맥락에서는 주로 공동 자원을, ‘관리’를 넘어 공동 자원이 배태된 사회문화적 혹은 정치경제적 맥락까지 포괄하는 확장된 의미의 공동 자원을 둘러싼 관계 회복과 같은 자원 분쟁의 요구라는 측면에서는 주로 커먼즈라는 용어를 사용할 것이다. 공동 자원, 커먼즈와 관련된 개념적 논의는 최현(2013a; 2013b), 정영신(2016) 등을 참고할 수 있다.

후 국가, 민간, 공동체가 함께 참여하는 통합적 물 관리 거버넌스 체제를 구축하였음에도 불구하고, 페루에서 물 분쟁이 지속적으로 전개되는 이유를 분석하는 것에 있다. 신제도주의자들은 공동 자원 거버넌스를 구축하였을 때 공동 자원의 보존과 관리의 효율성, 투명성, 지속 가능성 등을 확보할 수 있다고 주장하였지만, 실제 공동 자원 거버넌스의 형성과 운영 과정을 살펴 보면, 공동 자원을 둘러싼 권력 관계의 동학에 따라 다른 경험적 결과를 가져올 수 있다. 이는 정치 생태학자들이 주장하듯이 공동 자원을 둘러싼 이해관계, 가치, 권력 관계 등의 경합[즉 ‘정치화된 자연(politicised nature)’]을 분석해야 할 필요성을 반증하고 있다. 이와 같은 “정치화된 자연”에 대한 분석은 지역의 다양한 관계적 특성을 반영해야 하는 사례 연구를 필요로 한다. 현재 페루에서는 수출형 농업 및 광산 개발과 같은 경제 활동과 물 이용권에 대한 분쟁, 기후 변화에 따른 물 공급 지형 변화에 따른 분쟁 등과 같이 다양한 형태의 물 분쟁이 전개되고 있다. 이 글에서는 특히 페루에서 대표적인 물 분쟁 사례로 꼽히는 광산 개발과 관련된 사례를 분석하고자 한다. 라틴아메리카 전역의 광산 관련 분쟁을 모니터링하는 라틴아메리카 광산 분쟁 관측소(*Observatorio de Conflictos Mineros: OCMAL*)²⁾에 따르면, 2020년 4월 라틴아메리카 전역에서 공식화된 광산 관련 분쟁(총 276건) 중 물과 관련된 분쟁이 약 58%에 해당되는 160건에 이른다. 그중에서도 페루는 광산 분쟁이 많은 대표적인 국가로 광산 개발과 관련된 분쟁이 2020년 4월 42건에 이르며, 이 중 물과 관련된 분쟁이 24건에 이른다. 본 논문은 특히 광산 개발과 관련된 물 분쟁의 대표적인 사례로 꼽히는 페루 북부 안데스 지역의 광산 개발과 관련된 물 분쟁 사례를 살펴봄으로써, 공동 자원을 둘러싼 사회 운동의 성격을 분석하고, 통합적 물 관리 거버넌스의 한계를 분석하고자 한다.

이를 위해 본 논문은 먼저 페루의 물 관리 체제의 개혁과 통합적 수자원 거버넌스의 특징에 대해 살펴본다. 그리고 본 논문의 사례 연구³⁾ 대상 지역

2) OCMAL (2020), https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/. (Accessed on April 8, 2020)

3) 본 연구는 광산 개발과 물 분쟁을 둘러싼 사례 연구를 위해 오랜 기간의 현지 조사(2011-2012년, 2015년, 2019년, 2020년)와 참여 관찰, 심층 인터뷰 및 주제와 관련된 신문 기사 및 인터넷 자료, 그리고 문헌 연구에 기반하여 이뤄졌다.

인 페루 북부 고산 지대에서의 토지와 물과 같은 공동 자원의 전통적인 관리 방식에 대해 살펴보고, 이러한 공동 자원 관리 방식이 1990년대 이후 광산 개발 과정에서 어떠한 영향을 받게 되었는지 살펴본다. 이를 통해 물과 같은 공동 자원에 대한 사회 세력 간의 경합이 이뤄질 때, 페루의 통합적 물 관리 거버넌스가 어떻게 실질적으로 운영되는지 살펴본다. 마지막으로 이러한 통합적 수자원 거버넌스 체계의 한계와 이에 따른 탈취에 의한 축적 과정이 페루 북부 안데스 지역에서 공동 자원과 관련된 커먼즈 운동을 발생시킨 생태·사회적 배경이었음을 밝히고 글을 마무리하겠다.

II. 페루 수자원 거버넌스의 개혁

1. 1969년 수자원법과 국가 주도의 물 공급 관리 체제

페루는 1968년 들어선 벨라스코(Velasco) 군사 정권(1968-1975년)하에서 국가 주도의 자본주의 발전의 기틀을 마련하기 위한 다양한 개혁정책을 펼쳤다. 1969년 7월 공포된 수자원법(*Ley General de Aguas*, Law No. 17752) 역시 벨라스코 정부가 시행했던 다양한 개혁 정책 중 하나였다. 1969년 수자원법은 1902년의 수자원법과는 달리 물의 공공재적 성격을 강조하였는데, 1969년 수자원법 1조에 따르면, “물은 국가의 자산이며, 그 소유권은 양도될 수 없으며, 그 국가의 소유권 또한 침해받을 수 없다. 또한 물에 대한 권리는 사유 재산권으로 인정될 수 없다”(Peru Support Group 2008, 3). 공공재로 규정된 물을 통제하고 관리하기 위해 벨라스코 정부는 수자원을 국유화했다. 이렇게 국가 주도로 이뤄진 물 관리 체제는 당시 벨라스코 정부가 추진했던 근대화 정책의 한 축을 담당했던 농업 근대화 정책과 이를 위한 토지 개혁(*agrarian reform*)에 대한 보완적 성격을 지녔다고 볼 수 있다(Peru Support Group 2008, 3).

페루 농업 근대화 발전의 핵심은 전통적으로 농업 발전에서 중요한 위치를 차지하고 있었던 해안 지역에서의 상업적 영농이었다. 이러한 대규모 상업적 영농이 이뤄지는 해안 지역은 건조한 사막 지대로 농업 근대화 발전의

관건은 토지 개혁과 그에 따른 농업 근대화 지원 정책을 시행을 통해 농업 생산성을 높이는 것과 함께, 국가가 대규모 관개 사업을 통해 이들 대규모 농업 생산자들에 대한 수자원 이용권을 보장하는 것이었다. 이러한 맥락에서 1969년의 수자원법은 국가 근대화 발전, 특히 농업 근대화 발전을 위해 국가가 주도하여 물 공급을 관리하는 것을 주된 목표로 가지고 있었다. 결과적으로 물 관리의 핵심인 수량 관리는 농업부 산하에서 이뤄졌으며, 68개의 관개 지구(*Distritos de Riego*)를 중심으로 관리되었다. 수질은 보건부를 주축으로 관리되는 것으로 규정되었으나 관련된 규정이 미흡하였다. 이와 같이 국가 주도의 근대화 발전을 위해 형성된 공급 중심의 수자원 관리 체제하에서 수립된 1969년 수자원법은 안데스 고산 지역 혹은 아마존 열대 우림지역의 원주민 공동체(*comunidades nativas*)나 농민 공동체(*comunidades campesinas*)가 전통적으로 형성해 온 관습법에 따르는 물 이용권은 인정하지 않았다(Peru Support Group 2008).

2010년 새로운 수자원 법이 제정되기 이전까지 페루 수자원 관리의 기반을 형성한 1969년 수자원법과 국가 주도의 물 공급 관리 체제는 물의 공공재적 성격을 법적으로 인정하고 이를 국가가 관리하며, 국가의 근대화 발전을 도모했다는 점에서 의의를 찾을 수 있었지만, 한편으로 중앙정부에 의사결정이 집중되어 수자원 관련 인프라 시설에 대한 민간 투자를 저하시키고, 농업적 이해관계에 편중되어 수자원을 분배함으로써 물 분배의 형평성을 악화시키는 결과를 가져왔다.⁴⁾ 이후 1969년 수자원법에 기반한 페루의 물 관리 체제는 그 효율성, 형평성 등의 문제와 함께, 물 오염 및 고갈 등의 문제를 발생시키며, 개혁에 대한 필요성이 지속적으로 제기되었다.⁵⁾

2. 2010년 수자원법과 지속가능한 발전을 위한 통합적 수자원 거버넌스

1990년 정치·경제적 위기상황에서 당선된 후지모리는 2000년까지 10여 년

4) Alegría, J. F. (2005), "The Challenges of Water Resources Management in Peru," <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.485.8798>. (accessed on April 30, 2020)

5) Ibid.

간 페루를 통치하면서 급진적인 신자유주의 개혁 정책을 전개하였다. 1993년부터 물 관리 체제에 대한 시장 메커니즘 도입을 위해 새로운 수자원 법에 대한 논의가 시작되었지만, 칠레와 같이 급진적인 형태의 신자유주의 체제의 도입은 현실화되지 못했다.⁶⁾ 하지만 신자유주의 개혁을 표방하는 1993년 헌법도 물에 대한 소유권은 여전히 국가에 있는 것으로 명시하였다(Peru Support Group 2008, 3). 새로운 수자원법 형성 논의는 후지모리가 부패 관련 스캔들로 정권에서 물러난 이후 들어선 톨레도 정권(2001-2006)하에서 다시 재개되었다. 2004년 페루 관개 지구 사용자 위원회(*Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú*, JNUDRP)가 새로운 수자원법 제정을 위한 법안을 의회에 제출하면서, 국가 수자원 위원회(*Comisión Nacional de Aguas*)가 형성되었다(Peru Support Group 2008, 3). 2005년 5월 이 위원회는 의회의 농업 위원회에 법안을 제출하였으나 상당 기간 법안이 의회에서 보류되었다(Peru Support Group 2008, 3). 이후 들어선 알란 가르시아 정권(2006-2011년)하에서 2008년 6월 농업위원회가 새로운 수자원법 제정과 관련된 법안을 제출함으로써, 새로운 수자원법 제정과 통합적 수자원 거버넌스 형성에 대한 논의가 재점화되었다. 2009년 수자원 거버넌스 형성과 관련된 다양한 이해당사자들이 참여한 가운데 새로운 법과 거버넌스 형성 논의가 이뤄졌고, 2010년 3월 정부는 새로운 수자원법(Law No. 29338)을 공식적으로 공포하였다.

2010년 새로운 수자원법에 따라 형성된 새로운 수자원 관리 체제는 ‘통합적 수자원 거버넌스(*Gestión Integrada de Recursos Hídrico*: 이하 GIRH)’의 형성을 지향하고 있다. 특히, GIRH는 1969년 수자원법에 기반한 국가 주도의 물 공급 관리체제의 한계와 물 부족 문제를 극복하기 위해 여러 가지 새로운 방안을 마련하였는데, 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다. 우선 수자원 관리의 통합적 관리를 위해 행정구역 구분과는 차별되는 강 유역(river basin) 중심 체제를 형성하였으며, 이를 관장하기 위해서 전국적 차원에서 페루 수자원청(*Autoridad Nacional de Agua*: 이하 ANA)을 형성하고, 다양한 이해 당사자들이 참여하는 거버넌스 체제를 구축하였다. 2010년 수자원

6) 1990년대부터 2000년대 초 사이의 페루 수자원법 및 수자원 관리 체제의 개혁 시도와 실패와 관련된 보다 자세한 내용은 Zagarra(2004)를 참고할 수 있다.

법에서도 1969년 수자원법과 마찬가지로 물(지표수 및 지하수 포함)에 대한 권리는 국가가 소유하는 것으로 명시되었지만, 그 이용권은 ANA가 그 권리 신청주체에게 분배하고, 관리 통제한다. 새로운 수자원법은 수자원관리에 있어 다양한 이해 당사자들의 참여를 권장하고 있기 때문에, 이전에 허용하지 않았던 민간 자본의 수자원 인프라에 대한 투자를 허용하고 있으며, 물이용과 관련된 원주민 혹은 농민공동체의 관습법 또한 인정하고 있다. 또한 2010년 수자원법은 이러한 통합적인 수자원 거버넌스 체제를 형성함으로써, 궁극적으로 물이용의 효율성, 형평성은 물론 지속 가능성을 확보하는 것으로 목표로 하고 있다.

아래에서는 물과 같은 공동 자원 관리의 효율성, 형평성, 지속 가능성 확보를 지향하는 GIRH의 실질적인 운용을 살펴보기 위해, 페루 북부 안데스 고산 지역(까하마르카)의 경험을 살펴보고자 한다. 특히 통합적 수자원 거버넌스 체제의 실질적인 운영 과정을 살펴보는 것의 핵심은 공동 자원을 둘러싼 다양한 이해 당사자(stakeholders) 간의 경합이 존재할 경우 이해관계를 어떻게 조율하여 공동 자원 이용의 형평성을 확보하고, 수자원 이용의 효율성은 물론 그 지속 가능성을 담보하는지를 검토하는 것이다. 이는 신제도주의자들이 주장하는 공동 자원 거버넌스의 형성이 실질적으로 공동 자원의 보존과 관리의 효율성, 형평성, 지속 가능성을 담보하는지를 검토함과 동시에, 정치생태학자들의 “정치화된 자연”을 둘러싼 여러 사회 행위자들의 관계적 측면을 분석하는 데 의의가 있다. 아래에서는 특히 1990년대 이후 신자유주의 정책하에서 페루 전역에서 활발하게 진행되어 온 주된 경제 활동인 광산 개발이 물과 같은 공동 자원 및 이를 전통적으로 관리해 온 지역 농민공동체 간의 생태-사회적 관계에 어떻게 영향을 미쳤는지 살펴볼 것이다. 또한 물을 둘러싼 가치 및 이해관계의 경합이 이뤄질 때 GIRH가 실질적으로 어떻게 작동하는지 살펴봄으로써 통합적 수자원 거버넌스의 실체를 검토하고자 한다. 이를 통해 “정치화된 자연”이 실질적으로 어떻게 탈취를 통한 축적이라는 결과를 가져오는지 밝히고자 한다. 이를 위해 아래에서는 먼저, 페루 북부 안데스 고산 지대에 위치한 까하마르카에서의 주요 사회 세력인 농민들이 물을 포함한 주요 공동 자원을 관리해 온 방식을 살펴보기로 한다.

Ⅲ. 까하마르카에서의 공동 자원 관리 체제

1. 까하마르카의 생태적 환경

까하마르카(Cajamarca) 지역은 페루의 북부 안데스 고산지대에 자리한 주(región)로, 해발 2,700-4,000m 사이의 다양한 지형적, 기후적 생태 환경에 위치하고 있다. 까하마르카의 생태 지역(ecoregion) 구분은 일반적으로 해발 고도에 따라 구분하는데, 해발 2,400-2,700m 지역을 케추아(quechua), 까하마르카 시(市)가 위치하고 있는 해발 2,700-3,500m 지역을 라데라(ladera), 해발 3,500-4,200m 지역을 할카(jalca) 지역이라고 부른다(Bury 2005, 233). 대부분의 인구는 까하마르카 시(市)가 위치한 라데라 생태 지역에 주로 살고 있다. 아래에서 보다 자세히 다루겠지만, 할카 지역의 경우 인간이 생존하기에 열악한 생태 환경을 갖추고 있기 때문에 1990년대 이전에는 주로 목초지로 쓰였으나, 1990년대 이후 까하마르카 지역에서 광산 개발 투자가 활성화되면서 주요 광산들이 이 지역에 자리하게 되었다(Taylor 2017).

까하마르카의 기후는 다른 안데스 고산 지역과 같이 건기와 우기 두 시기로 구분되는데, 건기는 보통 5월에서 9월 사이, 우기는 보통 10월에서 4월 사이이다. 건기와 우기로 구분되는 기후적 특징으로 인해 안데스 고산 지역에서 사는 사람들에게 물을 확보하고 관리하는 것은 중요한 의미를 지닌다. 물론 우기 동안에는 페루 최대의 물 축제 중 하나인 까르나발(Carnaval)이 열릴 만큼 물을 확보하는 데 문제가 없지만, 건기 동안 비가 내리지 않는 경우 물을 확보하는 것은 이 지역 주민들에게 중요한 일상 중 하나였다. 특히 까하마르카가 위치한 북부 고산지대는 페루 중남부 고산 지대와 달리, 적도와 가까운 위도상의 위치 때문에 빙하가 존재하지 않는다. 이 때문에 이 지역 주민들은 주로 물 공급을 강우에 의존해 왔다. 우기 동안 내린 비는 주로 할카 지역에서 초원, 강, 습지 등에 흡수되어 하류 지역인 라데라 및 케추아 생태 지역의 강, 개울, 지하수 등을 형성하며 중요한 수원을 형성한다(Isla 2013, 28). 이처럼 까하마르카와 같은 안데스 고산 지역에서는 상류지역과 하류지역이 물의 흐름을 통해 생태적으로뿐만 아니라 사회적으로도 긴밀하게 연관되어 왔다.

2. 까하마르카의 전통적인 공동 자원 관리 체제: 생계활동과 생태-사회관계

전통적으로 안데스 고산지역 주민들의 주요 생계활동은 농·목축업과 광산업이었다. 까하마르카 지역의 경우, 일부 소규모 광산 활동을 제외하고는 페루 중남부 고산지대와 달리 대규모 광산 활동의 전통은 가지고 있지 않았다. 따라서 이 지역 주민들은 식민지 시기부터 농·목축업을 기반으로 생계를 유지해 왔다. 까하마르카는 주 전체 인구 중 약 70%가 농촌 지역에 거주하고 있는 지역으로 대부분의 농촌 지역 주민들은 목축업과 소규모의 생계형 농업에 종사하고 있다. 이 지역에서 농업 자본주의 발전은 20세기 중반경이 되면서 본격화되었는데, 특히 1947년 네슬레(Nestlé) 사가 까하마르카에 지부를 열고, 1949년 우유 생산 공장을 세우면서, 본격적인 자본주의 발전을 이루게 되었다(Seo 2015, 150-151; Taylor 2006; 2017).⁷⁾ 이후 농·목축업은 까하마르카 지역의 중요한 경제 기반으로 자리 잡게 된다.

안데스 고산 지역의 척박한 생태 환경 및 기후 조건을 고려해 봤을 때, 지역 주민들이 일상의 삶을 유지하고 주요 생계활동인 농·목축업을 행하기 위해 물과 토지와 같은 공동 자원을 관리하는 것은 중요한 일상이었다. 아래에서는 먼저 지역 농민들이 물과 같은 공동 자원과의 관계를 어떻게 형성하며, 생존과 생계를 유지해 왔으며, 이 과정에서 어떻게 사회 조직을 형성할 뿐만 아니라 공동 자원에 대한 권리를 형성하고 이와 관련된 정체성 형성해 왔는지 살펴보겠다. 첫 번째, 목축업과 소규모 농업에 종사하는 지역 주민들은 주로 관개시설에 의존하여 일상생활과 생계활동에 필요한 물을 확보해 왔다. 특히 농민들은 주로 매우 기초적인 형태의 수로를 통해 고산 지역에 위치한 개울 등에서 물을 끌어와서 소규모의 농지에 물을 공급하곤 하였다. 그리고 수로와 같은 기본적인 관개시설을 형성하고 유지, 관리하기 위해 이 지역 농민들은 물 사용자 조직(*junta de regantes* 또는 *water users' association*)을 형성해 왔다(Sosa & Zwartveen 2012, 363; Li 2016, 112). 이러한 고산 지대의 물 사용자 조직은 물을 안정적으로 확보하기 위해 공동으

7) 까하마르카 지역의 자본주의 발전과 그 사회적 구성과 관련된 보다 자세한 내용은 Seo(2015), Taylor(2006; 2017)를 참고할 수 있다.

로 관개 수로를 형성, 관리하고, 조직 구성 원 내에서 물을 사용할 수 있는 순번을 정하여 사용하였다(Sosa & Zwartveen 2012, 363; Vela-Almeida et al. 2016, 14). 두 번째, 안데스 고산 지역에서 물에 대한 권리(rights to water)는 정부보다는 주로 위와 같은 물 사용자 조직의 이름으로 인정되었는데, 이러한 물에 대한 권리를 갱신하는 책임도 이를 물 사용자 조직에게 있었다(Sosa & Zwartveen 2012, 363).

세 번째, 지역 주민들이 물과의 관계를 통해 형성해 온 정체성에 대해 살펴보자. 까하마르카 지역과 같은 안데스 고산 지역에서는 물과 같은 자연 자원을 안정적으로 확보하기 위해 농촌 주민들이 물 사용자 조직과 같은 사회 조직을 형성하여 공동으로 관리해 왔으며, 이러한 자연 자원의 공동 관리 경험을 통해 전통적으로 물과 사회 간의 조화로운 관계를 형성하여 왔다. 특히 물 사용 조직(*junta de regantes*)은 할카 지역에서 자연 자원의 공동 관리의 경험을 통해 물뿐만 아니라 전반적인 생태계 흐름에 대한 지식을 축적할 수 있었으며, 이러한 지식에 기반하여 물을 지역 주민들 사이에 적절한 분배하고, 물 생태 건강을 유지해 오기도 하였다(Isla 2013, 29). 이러한 공동 자원 관리 경험을 통해 지역 주민들 간 공동의 정체성을 형성하기도 하였다(Arana 2009). 다시 말해, 까하마르카 농촌 주민들의 생존과 생계와 관련해서 물은 긴밀하게 연관되어 있었기에, 이를 공동으로 관리하기 위해 주민들은 사회 조직을 형성하였고, 이를 기반으로 공동의 정체성을 형성하기도 한 것이다. 이러한 경험을 축적함으로써 주민들은 물에 대한 배타적 이용권보다는 물과의 공존적인 관계를 유지함으로써, 물의 공동의 관리자 혹은 보호자로서의 정체성을 형성해 왔다.

이와 같이 1990년대 대규모의 광산 개발이 본격화되기 이전, 까하마르카 지역 주민들은 물을 공동으로 관리하던 경험에서 물과 이분법적으로 분리될 수 없는 관계를 형성하였을 뿐만 아니라, 토지와와의 관계에 있어서도 사유재산권으로 정의될 수 없는 관계를 부분적으로 유지하고 있었다. 앞서 언급한 바와 같이 까하마르카의 주민들 대부분은 라테라 지역에서 생활하고 있는데, 이보다 높은 곳에 위치한 할카 생태지역의 경우 1990년대 초부터 본격적으로 대규모 광산 개발이 이뤄지기 전에는 주로 지역 농민들이 공동의 목초지로 활용하던 공동 토지 공간이었다(Isla 2013, 30). 공유된 토지 공간으로

서 할까 지역은 인간이 생존하기에 척박한 기후, 생태 조건을 가진 지역으로, 인구 밀도가 상대적으로 높은 라데라 지역 주민들 중 토지를 소유하고 있지 않거나, 생계에 어려움을 겪는 주민들이 임시적으로 정착하며 생계를 이어가는 공간으로도 활용되었다. 또한 다양한 고도에 살고 있는 농민들이 개방된 목초지로 활용해 온 공유의 토지 공간이기도 하였다. 이처럼 안데스 고산 지대의 생태적 특성상 주민들은 다양한 고도 지역을 공동으로 이용하고 관리하였고, 또한 다양한 고도에 살고 있는 친인척 관계를 통해 각기 다른 생산물을 교류하며 생계를 유지해 왔다(Taylor 2017).

이처럼 까하마르카 농촌 지역에서 특히 농·목축업에 종사해 온 농민들은 전통적으로 물과 토지와 같은 공동 자원과 이분법적으로 분리될 수 없는 긴밀하게 연결된 관계를 유지해 왔다. 이들에게 있어 물과 다양한 고도에 위치한 토지는 생존과 생계를 안정적으로 유지하는 데 필수적인 요소였다. 이때문에 주민들은 물 사용자 조직을 형성해서 물을 공동으로 관리하고 유지해 왔으며, 이러한 사회적 조직을 통해 주민들의 차원에서 물에 대한 권리를 분배해 왔다. 또한 이러한 경험을 통해 물의 공동의 관리자 혹은 보호자로서의 정체성도 형성할 수 있었다. 한편, 이 지역 주민들은 다양한 고도에서 살고 있는 친인척 관계를 통해 생산품을 교류하며 생계를 유지하였으며, 할까와 같은 공유된 토지 공간을 통해 공동으로 자연 자원을 이용, 관리해 온 것이다. 이 지역에서 전통적으로 형성해 온 생태-사회관계를 살펴보면, 물이나 토지와 같은 자연 자원을 공동으로 관리해 왔을 뿐 아니라 이 과정에서 사회적 조직을 형성하고 정체성을 형성하며 긴밀한 공동 자원과의 관계를 형성해 왔음을 알 수 있다. 하지만 이러한 관계는 1990년대부터 본격화된 대규모 광산 개발 활동으로 인해 급격한 변화를 겪게 된다. 아래에서는 특히 다국적 광산 기업인 야나코차(Yanacocha) 사의 광산 개발이 까하마르카 지역에서 형성되어 온 전통적인 생태-사회관계에 어떠한 변화를 가져왔는지에 대해 살펴보겠다.

IV. 까하마르카에서의 신(新)광산 개발과 생태-사회관계 변화

1. 까하마르카와 야나코차(Yanacocha) 사의 신(新)광산 개발

1980년대 정치·경제·사회적으로 국가 부도의 위기를 겪었던 페루는 1990년 후지모리 정권(1990-2000년 집권)이 들어서면서 본격적으로 신자유주의 정책을 채택하였다. 신자유주의 정책을 통해 국가 경제 위기 극복과 경제 성장을 목표로했던 후지모리 정권이 특히 중점적으로 추진한 정책의 목표는 페루가 전통적으로 비교우위를 가졌던 천연 자원 개발 부문 활성화였다. 이러한 목표하에 후지모리 정권은 1990년대 내내 천연 자원(특히 광물) 생산과 수출 중심의 거시 경제 발전 정책을 펼쳤다(서지현 2016). 이는 주로 천연 자원 부문에 대한 외국인 투자 확대를 위한 각종 면세 및 보조금 정책, 사회 및 환경 부문의 탈규제, 민영화 정책 등을 중심으로 시행되었다. 이러한 천연 자원 개발 중심의 시장 개방 정책은 페루뿐 아니라 라틴아메리카 전역에서 토지 및 물의 지형 및 소유권 구조에 지대한 영향을 미쳤다. Bebbington(2012)에 따르면, 라틴아메리카 전역에서 2000년대 대규모 자원 개발 프로젝트가 공격적으로 증가하였는데, 특히 이러한 개발 프로젝트가 광범위한 지역으로 확산되어 증가하면서 이전에 개발 프로젝트가 진행되지 않던 안데스 고산지대와 아마존 지역에까지 영향을 미쳤다. 예를 들어 페루 아마존 지역에서 자원 개발권의 영향권하에 있는 토지는 2004년을 전후로 해서 14%에서 75% 이상으로 증가하였으며, 에콰도르에서는 아마존 지역의 약 2/3 이상이 석유 개발을 위한 블록으로 나누어서 개발권이 승인되었다(Bebbington 2012, 13).

페루의 경우 광산 개발권 승인이 절정에 이르렀던 2013년의 상황을 보면, 승인된 광산 개발권이 페루 전체 토지의 약 21.13%를 비중을 차지했다.⁸⁾ 문

8) CooperAcción (2017), "Reporte de Evolución de Concesiones Mineras," <http://cooperaccion.org.pe/informes/reportes-de-evolucion-de-concesiones-mineras-segundo-semestre-2017/>. (accessed on April 7, 2020)

제는 1990년대 이후 대규모 자원 개발 프로젝트(특히 페루의 경우 대규모 광산 개발 프로젝트)가 전국적으로 강도 높게 진행되면서 토지, 물, 에너지에 대한 대규모 수요가 발생하였다는 점이다. 특히 토지의 경우 자원 개발권이 새롭게 주어진 지역에 이미 살고 있던 주민들과 주변 생태계에 대한 영향으로 많은 분쟁을 유발하게 되었다. 같은 맥락에서 Budds와 Hinojosa(2012)는 자원 개발 프로젝트가 수자원의 지형에 미치는 영향을 지적하였는데, 1990년대 이후부터 현재까지 페루 각 정부들이 일관적으로 추진해 온 자유 시장 정책에 힘입어 발전한 수출형 농업, 도시 상수도 및 각종 천연 자원 개발 산업, 수력 발전 등으로 인해 물 사용이 급증하였다(Budds & Hinojosa 2012, 126). 또한 물 사용의 형태 또한 변화하였는데, 지표수뿐 아니라 지하수의 개발과 이용 빈도와 정도가 증가하였으며, 물 사용을 위한 새로운 인프라 시설의 건설도 증가하였다(Budds & Hinojosa 2012, 126).

아래에서는 1990년대 이후 까하마르카 지역에서 새로운 경제 활동으로 자리 잡은 대규모 광산 개발, 특히 다국적 광산 기업인 야나코차(Yanacocha)사의 광산 개발 활동이 지역의 자연 자원과 지역 주민 간의 관계에 어떠한 변화를 가져왔는지 살펴보고자 한다. 야나코차사의 광산 개발 방식은 이전의 노동 집약적인 갱도 채굴 방식과는 다른 자본과 기술집약적인 노천광 채굴(open-pit mine) 방식으로 이뤄진다. 기존의 갱도 채굴 방식과는 규모나 기술적인 측면에서 급격한 차이를 보이는 노천광 개발 방식은 대규모의 토지 이동 및 수자원의 이용이 요구된다. 이 때문에 개발 과정에서 대규모의 토지 지형 변화와 물의 흐름에 양적 그리고 질적으로 지대한 영향을 미쳤다(Bury 2005; Bebbington & Williams 2008; Sosa & Zwarteveen 2012; Seo 2015; Vela-Alemida et al. 2016). 아래에서는 1993년 이후 야나코차사가 주도해 온 대규모 노천광 광물 채굴 활동이 어떻게 까하마르카 지역의 공동 자원과 지역 주민 간의 관계에 영향을 미치게 되었는지에 대해 살펴보기로 하자. 특히 물은 물리적인 측면에서 토지와 분리되어 이해할 수 없기 때문에 아래에서는 물과 지역 주민 간의 관계 변화를 살펴보기에 앞서 토지와 지역 주민 간의 관계 변화에 대해서도 살펴보고자 한다.

2. 야나코차 사의 광산 개발과 토지-사회관계의 변화

페루의 천연 자원에 대한 소유권은 페루 헌법상 페루 국가가 가지고 있다. 다만, 오늘날 이러한 천연 자원 개발이 자본과 기술집약적인 형태로 이뤄지고 있고, 1990년대 정치경제적인 정책 변화에 힘입어 페루 정부는 천연 자원의 탐사나 개발을 민간 자본에게도 허용하면서, 민간 자본은 페루 정부로부터 천연 자원 탐사권이나 개발권을 승인받아 자원 개발에 참여하고 있다. 민간 자본들이 일단 페루 정부로부터 탐사권과 개발권을 승인받았다고 할지라도 천연 자원개발을 본격화하기 위해서는 여전히 두 가지 과제가 남게 된다. 그 첫 번째는 지하에 매장되어 있는 천연 자원을 개발하기 위한 토지에 대한 이용 권리를 확보하는 것이고, 두 번째는 그 토지에 살고 있는 주민으로부터 개발에 대한 동의를 확보하는 것이다. 특히 개발 예정지가 생태적으로 보호받는 지역이거나 역사·문화적으로 중요한 가치를 지닌 유적지와 중첩되는 경우 주민들로부터 개발에 대한 동의를 확보하는 것은 보다 복잡한 문제가 될 수 있다. 다시 말해, 21세기 안데스 지역을 포함한 라틴아메리카 지역에서 전개되고 있는 자원 개발은 그 규모가 광범위하게 확대되면서 오랜 기간 동안 해당 지역에서 살아온 주민들의 생활공간과 중첩되는 경우가 늘어나고 있어, 이들로부터 개발에 대한 동의를 구하거나 토지에 대한 권리를 확보해야 할 필요성이 증가하게 된 것이다. 또한 개발 예정 지역이 생태보존 지역이거나 문화적 가치를 지닌 고고학적 보존 지역일 경우, 그 경제적 가치와 생태, 사회, 문화적 가치 간의 경합이 발생하기도 한다.

페루 정부의 경우, 1990년대 이후 줄곧 자원 개발 산업에 투자하고자 하는 민간 자본에 유리한 정책을 펼쳐왔다. 토지와 관련해서 후지모리 정부는 1995년 토지법(*Ley de Tierra*, 26505법)을 통해 광산이나 에너지 개발권을 가진 민간 자본과 지역 주민간의 토지 소유권에 대한 경합이 발생할 경우, 주민들이 참여하는 총회에서 2/3 이상이 찬성한다는 조건으로 민간 자본이 토지에 대한 이용권을 확보할 수 있다고 규정(11조)하고 있다(Pinto 2009, 89; Seo 2015, 122-123 재인용). 또한 1996년의 토지법 시행안에 따르면, 만일 이러한 공동체의 동의를 확보하지 못했을 경우 광산 회사는 적절한 보상을 통해 토지에 대한 접근성을 확보할 수 있다고 규정하고 있다(De Echave

et al. 2009, 314; Seo 2015, 123 재인용). 문제는 실질적으로 민간 자본이 토지에 대한 이용권 혹은 소유권을 확보하기 위해서 이러한 법적 규정 외 다른 수단들을 활용하는 경우가 많다는 것이다. 예를 들면, 시장 매매 가격보다 훨씬 낮은 가격으로 토지를 매입하거나, 갈취나 협박을 통해 강제적으로 토지 수용을 하는 경우도 있고, 광산에서의 일자리 혹은 지역 개발을 위한 재정 투자를 하겠다는 약속을 통해 토지를 매입하기도 한다(Meléndez Guerrero 2009; Lingán 2008). 까하마르카 지역뿐 아니라 페루의 안데스 고산지역과 아마존 열대 우림지역의 경우 1960년대 말부터 1970년대 중반까지 토지 개혁법에 따른 토지 소유권 확정 절차가 일부 진행되었음에도 불구하고 여전히 사유 재산권으로 정의되지 않는 지역이 다수 존재하고 있다. 이 때문에 1990년대 이후 자원 개발 프로젝트에 투자하고자 하는 민간 자본과 전통적으로 공동으로 토지를 소유, 관리해 온 지역 주민 간의 분쟁이 급격히 증가하게 된 것이다.

특히 까하마르카 지역의 경우 야나코차 사의 대규모 광산 개발 프로젝트들은 대부분 할카 지역에 위치하고 있는데, 이 지역은 전통적으로 주민들이 공동으로 관리해 온 공유지인 경우가 많았고, 1970년대 토지 개혁과정에 포함되지 않은 곳이 다수를 차지하였기 때문에 민간 자본이나 정부가 정의하는 사유 재산권이 분명하게 확정되지 않은 곳이 많은 상황이었다. 이러한 배경하에서 1990년대 초 후지모리 정권의 광산 투자 활성화를 위한 개혁 정책에 힘입어 야나코나 사는 까하마르카 지역에 대규모 광산 개발을 위한 투자를 시작했다. 특히 본격적인 개발에 앞서 1990년대 야나코차 사는 까하마르카 지역에서 대규모로 토지를 매입하였다. 이 과정에서 토지에 대한 권리를 확보하기 위해 지역 주민들과의 협의를 통해 합법적으로 토지에 대한 권리를 확보하기 보다는 주로 법 외적 방법을 통해 토지를 확보하였으며, 이 과정에서 많은 농민들은 살던 토지를 헐값에 팔거나 혹은 강제적으로 쫓겨나 도시 빈민가로 이주하기도 하였다(Lingán 2008; Seo 2015). 결과적으로 1990년대 야나코차 사의 광산 개발을 전환점으로 공동 자원으로 유지되어 오던 할카 지역 토지의 관리 주체가 지역 농민들에게서 다국적 기업으로 이전되게 된 것이다. 페루 정부는 토지 관리와 관련된 법 규정을 두고 있었지만, 사실상 규제의 책임을 민간 기업에게 전가하는 결과를 가져오게 되었다.

3. 야나코차 사의 광산 개발과 물-사회관계의 변화

야나코차 사는 1993년 까하마르카에서 광산 활동을 시작한 이래 현재까지 약 27년이라는 기간 동안 대규모 노천광 형태로 금과 구리 채굴 활동을 진행해 오고 있다. 광산 개발 초기 단계에서는 광산 개발을 위한 토지 이용권 혹은 소유권의 확보가 매우 중요하다. 우선 토지에 대한 접근성을 확보하게 되면, 노천광 형태로 본격적인 개발을 하게 되는데, 이 과정에서 지역 생태-사회관계에 또 다른 차원의 영향을 미치게 된다. 특히 야나코차 사의 노천광 개발 과정에서 발생한 물-사회관계 변화는 크게 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 첫 번째는 대부분의 광산 프로젝트의 위치와 관련된 측면으로 야나코차 사의 광산 개발은 주로 ‘할까(jalca)’ 생태 지역에 위치하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 할까 지역은 중·저지대 수자원 공급의 주요 원천이 위치한 지역이며, 지표수를 담수하고 있는 지역이자, 빗물을 흡수하여 지하수 공급에도 영향을 미쳐, 지역 물의 생태적 흐름에서 중요한 위치를 점하고 있다. Vela-Almeida와 그의 동료들이 지적하고 있듯, 야나코차 사 뿐 아니라 라틴아메리카 지역에서 진행되고 있는 광산 개발의 상당수가 이러한 고산에 위치한 수원지역이나 빙산 지역에 위치하고 있는 경우가 많고 이로 인해 고지대뿐 아니라 중·저지대 주민들의 수원 확보 및 수자원의 생태적 흐름에 지대한 영향을 미치는 경우가 많다(Vela-Almeida et al. 2016, 2-3).

특히 야나코차 사의 대부분의 개발 프로젝트는 할까 지역에 위치하여, 까하마르카 지역에서 꾸준히 수자원에 대한 영향을 미쳐왔다. 특히 2011년 개발을 예정했던 야나코차 사의 광산 개발 확장 프로젝트 중 하나인 콩가(Conga) 프로젝트의 경우 2011-2012년 까하마르카 지역을 넘어 전국적 차원의 시위를 발생시켰으며, 이후 결국 프로젝트의 시행이 중단되기에 이르렀다. 지역 주민들이 이 프로젝트에 대한 반대시위를 이끈 가장 주된 요인은 콩가 프로젝트가 예정된 위치와 프로젝트가 현실화될 경우 발생할 것으로 예상되는 물-사회관계에 대한 영향에의 우려였다. 아래에서는 콩가 프로젝트의 위치에 대한 Wilder Sanchez의 설명을 살펴보기로 하자.

콩가 프로젝트는 해발 고도 3,700-4,200m의 할까 지역에 위치할 야나

코차 광산 개발 프로젝트로, 5개 강 유역의 상류 지역에 위치하고 있으며, 5개의 강 유역은 다음과 같다. (1) 하디밤바 강(Jadibamba River), (2) 추구르마요 강(Chugurmayo River), (3) 치리마요 강(Chirimayo River) (...), (4) 차일우아곤 강(Chaillhuagon River) - 그란테 강(Rio Grande)과 촌따 강(Chonta River)의 원류 강, (5) 토로모 초 강(Toromocho Creek) - 빠차차카 강(Pachachaca River)과 야우까노 강(Llaucano River)의 원류 강이다[특히 세 개의 강 유역은 쿡가 프로젝트가 현실화될 때, 수자원 생태뿐 아니라 주변 지역 사회 - 까하마르카 주의 13개 지역 중 3개 지방(까하마르카 지방, 밤바마르카 지방, 셀렌딘 지방)에 지대한 영향을 미칠 것으로 예상되었다]. 라 양가(La Llanga)강은 셀렌딘(Celendín) 지방의 대서양 마라논(Marañón) 지류의 양구앗(Llanguat)의 수원으로서 지역 관개수 공급에 영향을 미칠 것으로 예상되었다. 또한 프로젝트는 까하마르카 지역의 북부에 위치한 밤바마르카(Bambamarca)와 초따(Chota) 지방의 수원 역할을 하는 야우까노(Llaucano) 강에 영향을 미칠 것으로 예상되었다. 마지막으로 까하마르카 지방의 여러 지역들(까하마르카, 야카노라, 나모라, 마따라 등)과 산 마르코스(San Marcos) 지방의 수원 역할을 하는 까하마르끼노 강(Cajamarquino River)에 영향을 미칠 것으로 예상되었다(Isla 2013, 30 재인용).

야나코차 사의 경우 쿡가 프로젝트로 인해 영향을 받게 될 대상을 9,330명의 농민 가족이라고 예상하였지만(Sosa & Zwarteveen 2012, 363), 물의 유동성과 생태적 연결성을 감안한다면, 쿡가 프로젝트가 현실화될 때 수자원과 관련하여 영향을 받게 될 지역 주민의 범주가 훨씬 광범위할 것이라고 예상해 볼 수 있다. 이는 쿡가 프로젝트가 많은 지역 주민은 물론 전국적인 차원의 반대 시위를 동원할 수 있었던 동력이기도 했다.

두 번째는 노천광 채굴 방식이 물-사회관계에 미치는 영향이다. 야나코차사는 대규모 노천광 개발 형태로 ‘시안화물 퇴적 침출(a cyanide heap leaching)’이라는 방식을 통해 금을 생산한다. 시안화물 퇴적 침출 방식은 금이 매장된 곳으로 추정되는 곳의 흙을 대량으로 파내어, 시안화물 용액을(물 1리터당 50mg의 시안화물 결합) 적용하고, 이를 통해 금이나 광물을 녹여내고 이를 재처리하는 과정을 통해 금을 추출해내는 방식을 일컫는다. 시안화

물 퇴적 침출 방식은 금과 같이 그 매장 형태가 광도 깊은 곳에 낮은 밀도로 산재되어 있는 광물을 추출하기 위한 고도로 발전된 광물 개발 기술이다. 이러한 시안화물 퇴적 침출 방식은 기본적으로 대규모의 지표면의 이동과 함께 화학 처리 과정에서의 대규모 물 사용이 요구된다. 광산 기업은 광산 ‘시안화물 퇴적 침출’과정에서 사용하는 물(대부분 지하수)의 경우 대부분 재처리 과정을 통해 주변 공동체로 재분배되기 때문에 기업이 광산 개발 과정에서 사용하는 물의 총량이 많지 않다는 주장한다(Sosa & Zwartveen 2012, 363; Isla 2013, 28). 하지만 이러한 광산 회사의 주장은 물의 물질적 속성, 즉 유동성과 연결성과 같은 생태적 속성은 물론, 전통적으로 형성되어온 물과 지역 주민들 간의 사회적 관계를 고려하지 않고, 물을 단순히 광산 개발 활동을 위한 생산 요소로 인식하고 있다고 비판받을 수 있다. 이러한 비판은 광산 개발에 반대하는 입장에서 주로 제기되는 지적이다. 시안화물 퇴적 침출 방식을 통한 야나코차 사의 금광 개발이 주로 지역의 상수원 지역인 할카 지역에서 이뤄지는 것을 감안한다면, 광산 회사가 물 사용량뿐 아니라 물의 흐름에 변화를 가져옴으로써 중·저지대의 물의 흐름에 미치는 영향을 고려하지 않고 단순히 대상화된 생산 과정의 자원으로써 물을 인식하고 있음을 알 수 있다.

야나코차 사의 노천광 개발 방식은 ‘시안화물 퇴적 침출 방식’과 함께 수자원의 흐름에 지대한 영향을 미칠 수 있는 또 다른 생산기술을 활용하고 있는데, 이 기술 역시 지역의 생태-사회관계에 큰 변화를 가져왔다. 오늘날과 같이 자본과 기술집약적인 형태의 노천광 개발을 하는 다국적 기업들은 생태·사회적 영향에 대한 우려를 표명하는 지역 주민들과 생태주의자들에게 자신들은 고도로 발전된 기술과 투자를 통해 최대한 환경오염 가능성을 최소화한다고 주장한다. 즉, 노천광 개발 과정에서 대규모 토양의 이동이 이뤄질 경우, 물(강우, 지표수, 혹은 지하수) 혹은 공기와의 접촉을 통해 2차적인 화학작용을 일으켜 토양이나 수자원에 대한 오염을 유발할 수 있는데, 이들 기업의 자본과 기술력은 이러한 오염 가능성을 사전에 차단할 수 있기 때문에 자신들의 개발 방식이 지속 가능한 발전의 한 형태라고 주장한다. 광산 기업들의 주장에 따르면, 지표수의 환경오염을 방지하기 위해서 광산 개발이 이뤄지는 노천 광구의 물을 최대한 펌프로 추출해낸 후, 광산 개발 과정

에서 광구와 토양 및 물과의 접촉은 차단하는 방식으로 환경오염 가능성을 최소화한다. 지하수의 경우에는, 노천 광구의 바닥 깊이에 위치한 대수층의 지하수까지 펌프로 추출하여, 광구가 무너지거나 물과의 접촉을 통해 화학 작용을 일으켜 물이 오염될 가능성을 최대한 차단하는 과정을 거친다. 이를 ‘지하용수처리(dewatering)’ 과정이라고 부른다. 이러한 광산 개발 과정에서의 “오염 가능성 최소화”를 위한 광산 회사들의 물 관리 방식은 일견 상당히 친환경적인 것처럼 보인다.

하지만 이러한 개발 방식에 반대하는 지역 주민들은 광산 회사들이 주장하는 친환경적인 수자원 관리 방식은 물의 물리적 속성, 즉 유동성, 지하수와 지표수의 생태적 연계성, 지역사회와 수자원 간의 전통적인 관계 등의 생태·사회적 가치는 전혀 고려하지 않은 방식이라고 비판한다. 특히 Vela-Almeida와 그의 동료들(2016)이 지적하고 있듯이, 지하용수처리 과정은 지하수와 지표수의 생태적 연계성은 물론 대수층(aquifer)의 중요한 생태적 역할을 고려하지 않은 광물 생산 방식이라고 볼 수 있다. 즉, 대수층은 강우된 비를 흡수하여 지표수의 흐름을 조정하고, 건기 시에 기본적인 지표면의 지류의 흐름을 조정하는 역할을 하는데, 지하용수처리 과정에서 이러한 대수층 체제에 변화를 가져오면서, 물 생태 흐름에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다(Vela-Almeida et al. 2016, 3). 결과적으로 이러한 물 생태 흐름의 변화는 고지대와 중·저지대 간의 물 순환에 변화를 가져올 뿐만 아니라, 특히 인구 밀도가 높은 중·저지대의 물 순환에도 변화를 가져와 이 지역에 사는 주민에 대한 물 공급에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 다시 말해, 노천광 개발의 ‘친환경적’인 수자원 관리 방식은 지하수의 수위를 낮추고, 기존에 지표면에 흐르던 강의 흐름과 그 지류들의 흐름에 변화를 가져올 수 있으며, 고지대의 호수나 개천 등의 유량을 급속히 줄일 수 있다(Sosa & Zwarteveen 2012, 364). 또한 이와 관련해서 고지대는 물론 중·저지대의 주민들에 대한 물 공급량과 이와 관련된 사회관계에도 변화를 가져올 수 있다(Sosa & Zwarteveen 2012, 364).

앞서 살펴보았듯이, 까하마르카가 위치한 안데스 고산 지역의 지역주민들이 생존하고 농·목축업을 통해 생계를 유지하기 위해서 물 관리는 중요한 의미를 지녀왔다. 이를 위해 지역 농민들은 전통적으로 물 사용자 조직을

형성하여, 이들의 이름으로 물에 대한 권리를 인정하고, 공동으로 물을 관리 혹은 유지해 왔다. 하지만 이러한 공동의 물 관리 체제는 지역에서 다국적 기업에 의한 광산 개발이 대규모로 진행되면서 점차 변화하기 시작하였고, 지역 농민들은 이러한 공동 자원과의 전통적인 관계 방식 변화에 대항하며, 커먼즈 회복을 위한 대규모 사회운동을 지속적으로 전개하였다. 아래에서는 페루의 통합적 수자원 거버넌스의 실질적인 운영과정을 검토해 봄으로써, 까하마르카 지역주민들이 광산 개발에 반대하는 사회 운동을 전개하게 된 원인을 검토해 보고자 한다. 이를 통해 GIRH가 명목상 효율성, 형평성, 지속 가능성을 지향하고 있음에도 불구하고 실질적인 운영에서 민간 자본을 그 운영 주체로 사실상 인정함으로써 ‘탈취를 통한 축적’을 현실화하였음을 알 수 있으며, 이러한 탈취를 통한 축적이 지역 농민들이 공동 자원(특히 물)을 둘러싼 관계 회복을 위한 대규모 커먼즈 운동을 전개하게 된 주요 요인이었음을 확인할 수 있다. 즉, 물이라는 공동 자원을 둘러싼 다양한 가치, 이해관계, 권력관계의 경합이 존재하는 ‘정치화된 자연’ 관리는 신제도주의자들이 주장하듯, 거버넌스 형성으로만 보장되는 것이 아니다. 또한 거버넌스의 실질적인 운영에서 다국적 기업과 지역 농민 공동체 간의 불균형한 권력 관계의 형성은 오히려 공동 자원을 둘러싼 분쟁이 발생시키는 주된 요인이라고 이해할 수 있다. GIRH에 대한 검토를 위해 아래에서는 형평성, 효율성 그리고 지속 가능성이라는 명목상의 목표를 거버넌스 운영에서 어떻게 실질적으로 적용하고 있으며, 이러한 현실적 운영이 어떻게 ‘탈취를 통한 축적’으로 이어지는지 살펴보고자 한다.

V. 통합적 수자원 거버넌스에 대한 검토

먼저, 형평성의 측면에서 GIRH는 공동 자원에 대한 이해관계 및 가치 경합을 다양한 당사자의 참여를 통해 조정하기 위해 2010년 수자원법 제정 이전에 인정하지 않았던 물 관리와 관련된 관습법을 인정하고 있다. 2010년 새롭게 제정된 수자원 법(*Ley de Recursos Hídricos*, Law No. 29338)에 따르면, 토지와 마찬가지로 물은 기본적으로 국가의 소유로 규정되어 있으며, 사

유 재산권이 인정되지 않는다. 다만 국가는 물에 대한 이용권을 물 이용자들에게 부여하게 된다(Rasmussen 2016, 21). 2010년 수자원 법이 제정되기까지 정부는 관습법에 따른 물 사용 권리를 인정하지 않았고, 주로 물 사용 조직(*juntas de usuarios*)이 물을 사용하기 위한 권리를 국가에 신청하여 등록할 경우에만 그 권리를 보장했다(Preciado Jerónimo 2011, 211). 페루 사회연구소(*Centros Peruanos de Estudios Sociales: CEPES*)에 따르면, 페루 전역에서 공식적으로 집계되는 농민 공동체와 원주민 공동체는 총 7,163개인데, 조사 당시인 2009년 전체, 농민 공동체 및 원주민 공동체의 98.5%가 관습법에 따라 물을 이용한 것으로 집계되었다(Preciado Jerónimo 2011, 210-211). 다양한 물 관리 체제와 이용권을 인정하고 형평성을 확보하기 위해 GIRH는 관습법을 인정하고 있음에도 불구하고, 실제 운영을 살펴보면 토지에 대한 권리와 연관되어 물 이용권이 함께 박탈되는 경우가 허다하게 발생했음을 알 수 있다.

위의 사례연구에서 다루고 있는 까하마르카 지역의 경우, 야나코차 광산 회사가 개발 초기 단계에서 대규모의 토지를 매입하면서, 지역의 물 이용자 조직이 건설하고 유지 관리해 온 수로에 대한 농민들의 권리가 박탈당하는 경우가 빈번히 발생하였다(Sosa & Zwarteveen 2012, 365). 지역 농민들이 물 이용자 조직을 통해 수로를 건설하고, 오랜 기간 물에 대한 이용 권리를 유지해 왔을지라도, 이러한 활동을 통한 권리는 정부의 법 체제하에서는 실질적으로 인정되지 않는 경우가 태반이었다. 특히 수로가 위치한 토지에 대한 사유 재산권이 개인이나 기업에게 주어진 경우, 농민 공동체 혹은 원주민 공동체가 관습법에 따라 공동으로 관리되던 물에 대한 이용 권리는 사실상 박탈당하게 되었다. 이러한 방식으로 공동으로 관리하던 지역 주민의 물에 대한 권리는 점차 사유화되었다. 야나코차사와 같은 다국적 광산 기업은 토지에 대한 권리를 확보함으로써 농민들이 공유해 온 물에 대한 권리를 박탈할 수 있게 되면서, 공동 자원 분배의 형평성은 GIRH 체제하에서도 보장되지 않는 결과를 가져왔음을 알 수 있다.

이렇게 관습법에 따른 물에 대한 이용권 자체가 사실상 사유화될 뿐만 아니라, 페루의 수자원 관리 체계 내에서 보장된 물이용 권리와 관련된 기준은 명목상 그 효율성과 지속 가능성을 강조하고 있지만, 실질적으로는 광산회

사가 광산 개발 과정에서 필요로 하는 물을 최대한 이용할 수 있도록 보장하는 결과로 이어졌다. 2010년 수자원법에 따르면, 국가 ANA는 물 이용권을 부여하고, 이를 감시하거나 감독하는 역할을 담당하고 있다. 광산 회사의 경우, 물을 이용할 수 있는 권리를 정부로부터 인정받기 위해 매년 정부에 광산 활동에서 소비할 것으로 예상되는 물의 양을 신고하고, 지역의 물 순환과 관련해서 영향을 미칠 것으로 예상될 경우 그에 상응하는 비용을 지불한다(Preciado Jerónimo 2011, 209). 문제는 광산 회사가 물 이용권을 인정받기 위해 정부에 신고하는 물 소비량이 물이용의 ‘효율성’이라는 기준에서 주로 광산 개발 과정에서 사용되는 총량만 측정된 것인데, 이러한 기준에서는 앞서 밝힌 바와 같이 노천광 개발 과정에서 나타나게 되는 지표면에서의 수원지의 물 저장 능력 저하, 지하용수처리(dewatering)과정에서 발생하게 되는 지하수의 흐름 및 저장 능력의 변화, 침전물 및 물의 산성화에 대한 영향 등을 총 사용량에 포함시키지 않게 된다(Preciado Jerónimo 2011, 195-196). 효율성이라는 총량 기준에서 광산 회사는 시안화물 퇴적 침출 과정에서 사용되는 대량의 물과 지하용수처리 과정에서 펌프를 통해 추출된 지하 용수는 ‘재처리 과정’을 통해 지역 사회에 재분배하기 때문에, 노천광 개발 과정에서 지역 사회에서 나타나는 것으로 알려진 유량 감소라는 ‘영향’을 충분히 보상할 수 있다고 주장한다. 결과적으로 재처리되어 지역 사회에 재분배되는 물의 양은 광산 회사가 ANA에 신고하는 광산 개발 과정에서 사용되는 물의 총량에는 포함되지 않는 것이다. 광산 기업의 입장에서는 사용하는 물을 재처리하여 지역 사회에 분배하는 것은 생태적으로 지속가능하지 않은 방식이라기보다는 ‘발전’된 ‘기술’을 통해 물을 ‘효율적’으로 이용하고 이를 통해 지속 가능한 방식으로 광산 개발을 하고 있음을 반증하는 것으로 ‘저발전’된 관개 기술로 인해 물을 ‘비효율적’으로 사용하는 농업 생산자들과는 극명한 차이점을 보인다고 주장한다. 결과적으로 GIRH 체제하에서 추구하는 효율성과 지속 가능성이라는 명목상의 목표는 다국적 광산 회사와 같은 민간 자본이 ‘발전된 기술’을 근거로 지역 사회의 공동 자원을 주도적으로 이용하게 되는 권리를 확보하게 되는 정당성의 기반을 제공하게 되었다고 볼 수 있다.

같은 맥락에서 광산 회사는 ‘발전’된 기술력과 자본력을 통해 사용한 물을

재처리할 뿐만 아니라, 건기의 안데스 고산 지역의 물 부족 문제에 대비할 수 있도록 저수지 등의 수자원 인프라 건설에 투자함으로써, 지역 사회에 충분한 물 공급을 보장하기 위한 역할을 수행하고 있다고 주장한다. 다시 말해, 광산 회사는 발전된 자본력과 기술력을 통해 ‘효율적’으로 물을 이용하고 있을 뿐 아니라, 지역 사회와의 형평성 있는 물이용을 도모하고 있으며, 결과적으로 지속 가능한 광산 개발 및 물이용을 실천하고 있다고 주장한다. 이러한 주장은 사실상 GIRH 체제가 명목상으로 추구하고 있는 목표이지만, GIRH는 실질적인 실행과정에서 사실상 민간 자본이 지역 사회에서의 물을 이용하고 관리할 수 있는 권리를 확보할 수 있는 정당성의 기반을 제공하였음을 반증하고 있다.

결과적으로 ANA가 광산 회사에 보장한 수자원 이용권은 사실상 광산 개발 지역의 지표수, 지하수를 포함한 광범위한 영역에서의 물 이용권을 보장한 것이며, ANA는 실질적으로 이를 감시하거나 감독하는 역할을 소홀히 함으로써, 명목상으로는 물 사용 권리와 그 비용에 대한 책임을 담당하고 있지만, 사실상 광산회사에게 이 역할을 이전하는 결과를 가져오게 된 것이다. 다시 말해, 까하마르카 지역에서 전통적으로 지역 농민들이 물의 시공간적 이동성에 대해 고려하며 공동으로 관리해 왔던 물에 대한 이용 권리는 GIRH 체제하에서 야나코차 사의 대규모 노천광 개발과 함께 급격하게 변화하였고, 물 관리(수량 및 수질)의 주체 역시 지역 농민들에게서 다국적 자본에게 이전되는 결과를 가져왔다. 이처럼 GIRH 체제하에서 효율성, 형평성, 지속 가능성과 같은 명목상의 목표는 실질적인 운영에서 물과 같은 공동 자원을 이용하고 관리 및 통제할 수 있는 권리를 사실상 광산 회사로 이전시키는 것을 정당화하는 기반을 제공하였으며, 이 과정에서 지역 농민들은 공동 자원에 대한 이용 권리는 물론 이와 관련된 사회적, 생태적, 문화적 권리를 박탈당하게 된 것이다. 이러한 ‘탈취에 위한 축적’은 결과적으로 까하마르카 농민들이 광산 개발에 반대하며, 전통적으로 유지해 온 공동 자원과의 생태, 사회, 문화적 관계의 회복을 요구하는 커먼즈 운동을 전개하게 된 계기를 마련해 주었다고 볼 수 있다. 다시 말해, 물과 같은 ‘정치화된 자연’의 관리는 거버넌스 체제의 구축으로 보장되는 것이 아니며, 실질적인 운영과정에서 다국적 기업과 지역 농민 공동체 간의 힘의 관계의 불균형은 사실상

‘탈취를 통한 축적’이라는 결과를 가져와 농민 공동체를 중심으로 한 커먼즈 운동의 원인을 제공하였음을 알 수 있다.

VI. 결론

이상에서 본 논문은 1990년대 이후 다국적 기업의 주도로 이뤄진 대규모 노천광 개발이 페루 북부 안데스 고산 지역 농민과 공동 자원(특히 물) 간의 관계에 어떠한 영향을 주었는지 살펴보고, 지속 가능한 공동 자원 관리를 위해 형성된 페루 수자원 거버넌스(GHRI)의 실재를 검토해 보았다. 이를 통해 지역 농민들이 대규모 광산 개발에 반대하게 된 원인을 이해하고, 페루 수자원 거버넌스가 실질적인 운영에서 ‘탈취를 통한 축적’의 결과를 가져옴으로써, 농민들이 공동 자원을 둘러싼 관계 회복을 위한 커먼즈 운동을 전개하게 되었음을 밝혔다.

안데스 지역에서 살아온 주민들은 전통적으로 농·목축업이나 광산업에 종사해 왔는데, 페루 북부 고산지역의 경우 중남부 안데스 지역과 달리 대규모 광산 활동의 역사를 가지고 있지 않았다. 까하마르카 주민들은 대부분 소규모의 농업이나 목축업에 종사하고 살아왔다. 이 점에서 지역 농민들이 물이나 토지와 같은 자연 자원을 공동으로 관리하고 이용하며 긴밀한 생태-사회관계를 형성해 왔음을 알 수 있다. 하지만 1990년대 페루 정부의 광산 개발 활성화를 위한 개혁 정책에 힘입어 다국적 광산 기업인 야나코차 사가 까하마르카 지역에서 대규모 광산 개발을 시작하면서, 전통적으로 지역 주민들이 형성해 온 생태-사회관계에 급격한 변화를 가져왔다.

까하마르카 농촌 지역에서 특히 농·목축업에 종사해 온 농민들은 전통적으로 물과 토지와 같은 자연 자원과 이분법적으로 분리될 수 없는 긴밀하게 연결된 관계를 유지해 왔다. 이들에게 있어 물과 다양한 고도에 위치한 토지는 생존과 생계를 안정적으로 유지하는 데 필수적인 요소였다. 특히 까하마르카 지역 주민들 대부분은 라데라 지역에서 생활하고 있었는데, 이보다 높은 고도에 위치한 할카 생태지역의 경우 1990년대 초부터 본격적으로 대규모 광산 개발이 이뤄지기 전에는 주로 지역 농민들이 공동의 목초지로 활

용하던 공유된 토지 공간이었다(Isla 2013, 30). 이 공유된 토지 공간을 인구 밀도가 상대적으로 높은 라데라 지역 주민들 중 토지를 소유하고 있지 않거나, 생계에 어려움을 겪는 주민들이 임시적으로 정착하며 생계를 이어가는 공간으로도 활용하였다. 또한 다양한 고도에 살고 있는 농민들이 개방된 목초지로 활용하기도 하였다. 또한 주민들은 물 사용자 조직을 형성해서 물을 공동으로 관리하고 유지해 왔으며, 이러한 사회적 조직을 통해 주민들의 차원에서 물에 대한 권리를 분배해 왔다. 또한 이러한 경험을 통해 물의 공동의 관리자 혹은 보호자로서의 정체성도 형성할 수 있었다.

하지만 대규모의 광산 개발 프로젝트를 진행해 온 야나코차 사는 개발 초기 단계에서 토지에 대한 접근성을 확보하기 위해 주로 법 외적 방식을 통해 토지에 대한 소유권 혹은 이용권을 확보하였다. 또한 광산 개발 프로젝트의 위치(할카 수원 지역에 위치)나 개발 방식(대규모 노천광의 시안화물 퇴적 침출 방식 및 지하용수처리 방식 등)을 고려해 보았을 때, 야나코차 사의 광산 개발은 까하마르카 지역 수자원 생태 흐름 및 지역 주민들과의 관계에도 지대한 영향을 끼쳐왔음을 알 수 있었다. 또한 이 과정에서 야나코차 사는 까하마르카 지역에서 사실상 광물뿐 아니라 토지와 물과 같은 자연 자원의 이용 및 분배를 관리하는 주된 주체로 자리 잡았다. 특히 수자원과 관련하여 페루는 2010년 새로운 수자원 법을 제정하며, 통합적 수자원 거버넌스를 형성하고 공동 자원의 효율성, 형평성, 지속 가능성을 확보하고자 하였다. 하지만 그 거버넌스의 실질적인 운영에서 명목상의 목표들은 다국적 기업이 기술이나 자본력을 통해 지역 수자원에 대한 이용권을 확보하고 관리 및 통제 주체가 될 수 있는 정당성의 기반을 제공하였다. 이에 따라 까하마르카 지역에서는 지역 농민들을 중심으로 야나코차 사의 광산 개발에 반대하는 시위가 1990년대 말부터 지속적으로 전개해 왔던 것이다. 지역 농민들의 주된 요구 중 하나는 광산 개발로 인해 변화된 생태-사회관계의 회복, 즉 커먼즈의 회복이었다. 전통적으로 물과 토지는 이 지역 농민들이 공동으로 관리하고 유지해 온 공동 자원으로, 단순히 이들의 생계활동을 유지하기 위한 자원이라는 의미를 넘어 지역 사회의 조직 및 농민들의 정체성을 형성하는 데 영향을 미쳐왔다. 그렇기 때문에 이들의 광산 개발에 대한 반대 운동은 경제적 가치에 한정된 공동 자원의 회복을 넘어, 정치, 사회, 생태, 문

화적 관계를 포괄하는 커먼즈 회복을 위한 운동이라고 볼 수 있다.

이러한 안데스 고산 지역에서의 커먼즈 운동의 생태·사회적 배경에 대한 분석은 20세기 후반 이후 신자유주의 세계화 과정에서 나타나는 ‘자연의 신자유주의화(neoliberalising nature)’에 대한 이론적 논의의 경험적 사례 분석으로서의 의미를 가진다(최병두 2019; 권상철 2018; Bakker 2010; Castree 2008; Heynan et al. 2007; McCarthy & Prudham 2004). 특히 데이비드 하비(David Harvey)의 탈취에 의한 축적 개념으로 자연의 신자유주의화를 설명하였다. 하비는 20세기 후반 이후의 새로운 형태의 자본축적 메커니즘을 탈취에 의한 축적으로 설명했는데, 특히 자연의 신자유주의화와 관련해서는 “자연의 민영화와 상품화”를 언급하였다(최병두 2019, 115). 자본의 새로운 축적 메커니즘하에서는 “자연에 대한 통제권이 공적 부문에서 사적 부문으로 전환하게 됨에 따라, 사회적 및 정치적 권력의 소유관계도 바뀌게 된다”(최병두 2019, 115).

이상의 분석에서 살펴본 바와 같이 물과 같은 공동 자원을 둘러싼 페루 사회의 다양한 행위자(국가, 다국적 기업, 지역 농민 공동체 등)들 간의 복잡한 이해관계, 가치 등의 경합이 존재함에도 불구하고, 이를 관리하기 위해 형성된 페루의 통합적 수자원 거버넌스가 실질적인 운영과정에서 불균형한 권력 관계라는 결과를 가져옴으로써 물 분쟁의 원인을 제공했음을 살펴볼 수 있었다. 또한 본 논문은 공동 자원 거버넌스가 실제 운영에서 어떻게 자본의 ‘탈취에 의한 축적’ 과정에 정당성의 기반을 제공하는지에 대한 경험적 사례 분석을 제공함으로써, 신제도주의자들이 주장하는 공동 자원 거버넌스의 구축이 ‘정치화된 자연’의 맥락에서 공동 자원의 관리와 보존을 보장하지 않음을 밝혀내고 있다. 이와 같이 공동 자원 거버넌스의 실질적인 운영 과정에서 나타난 자연의 신자유주의화 과정은 공공재 혹은 공동 자원의 효율적 관리와 보존을 보장하지 않는 경우가 많을뿐더러, 오히려 사회경제적 불평등을 심화시키거나 환경 사회적 모순을 드러내어 많은 저항을 불러일으키기도 함을 확인할 수 있다(최병두 2019, 72; 권상철 2018, 72). 이 글에서 분석한 안데스 고산 지역의 사례에서도 환경 거버넌스가 그 실제 운영에서 지역에서 물과 같은 공동 자원 관리의 주체를 농민에서 아나코차 사와 같은 다국적 민간 자본으로 이전시키면서 사실상의 자연의 신자유주의화의 전형

을 보여주었다. 또한 이러한 자연의 신자유주의화 과정에서 지역 농민들은 전통적으로 형성해 온 공동 자원과의 관계에 급격한 변화를 경험하게 되었고 이러한 관계 회복을 요구하며, 커먼즈 운동을 지속적으로 전개하였다고 이해할 수 있다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 권상철 (2018). “자연의 신자유주의화에 대한 비판적 검토: 물 공급, 삼림과 탄소, 어업 할당 사례.” 『한국지리학회지』. 제7권. 제1호, pp. 69-84.
- 서지현 (2016). “페루 신자유주의 자원개발과 사회 환경 분쟁의 요인: ‘민주주의 없는 민주제도 개혁.’” 『중남미연구』. 제35권. 제2호, pp. 79-112.
- 정영신 (2016). “엘리너 오스트롬의 자원관리론을 넘어서: 커먼즈에 대한 정치생태학적 접근을 위하여.” 『환경사회학연구 ECO』. 제20권. 제1호, pp. 399-442.
- 최병두 (2019). “자본에 의한 자연의 포섭과 그 한계.” 『대한지리학회지』. 제54권. 제1호, pp. 111-133.
- 최현 (2013a). “공동자원 개념과 제주의 공동목장: 공동자원으로서의 특징.” 『경제와 사회』. 제98권, pp. 12-39.
- _____ (2013b). “제주의 토지와 지하수: 공동자원으로서의 공통점과 차이점.” 『환경사회학연구 ECO』. 제17권. 제2호, pp. 79-106.
- Bakker, K. (2010). “The limits of ‘neoliberal nature’: Debating green neoliberalism.” *Progress in Human Geography*. Vol. 34. No. 6. pp. 715-735.
- Bebbington, A. (ed.) (2012). *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America*. London and New York: Routledge.
- Bebbington, A. and M. Williams (2008). “Water and Mining Conflicts in Peru.” *Mountain Research and Development*. Vol. 28. No. 3-4, pp. 190-195.
- 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.
- Bury, J. (2005). “Mining Mountains: Neoliberalism, Land Tenure, Livelihoods and the New Peruvian Mining Industry in Cajamarca.” *Environment and Planning A*. Vol. 37. No. 2, pp. 221-239.
- Castree, N. (2008). “Neoliberalising nature: The logics of deregulation and reregulation.” *Environment and Planning A*. Vol. 40, pp. 131-152.
- Furlong, K. (2010). “Neoliberal Water Management: Trends, Limitations, Reformulations.” *Environment and Society: Advances in Research*. Vol. 1, pp. 46-75.
- Heynan, N. et al. (2007). *Neoliberal Environments: False promises and unnatural*

- consequences*. London and New York: Routledge.
- Higa Eda, L. and W. Chen (2010). "Integrated Water Resource Management in Peru." *Procedia Environmental Sciences*. Vol. 2, pp. 340-348.
- Isla, A. (2013). "The Guardians of Conga Lagoons." *Canadian Woman Studies*. Vol. 30. No. 2/3, pp. 25-40.
- Li, F. (2016). "In Defense of Water: Modern Mining, Grassroots Movements, and Corporate Strategies in Peru." *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*. Vol. 21. No. 1, pp. 109-129.
- McCarthy, J. and S. Prudham (2004). "Neoliberal nature and the nature of neoliberalism." *Geoforum*. Vol. 35, pp. 275-283.
- Peru Support Group (2008). "The Great Water Debate: Cause and Effect in Peru." *Bulletin of the Peru Support Group. Update Extra*. June. London, United Kingdom: Peru Support Group.
- Rasmussen, M. B. (2016). "Reclaiming the lake: Citizenship and environment-as-common-property in highland Peru." *Focaal - Journal of Global and Historical Anthropology*. Vol. 74, pp. 13-27.
- Seo, J-H (2015). *Neoliberal Extractivism and Rural Resistance: The Anti-Mining Movement in the Peruvian Northern Highlands, Cajamarca (2011-2013)*. Unpublished Ph. D. Diss. University of Liverpool.
- Sosa, M. and M. Zwartveen (2012). "Exploring the Politics of Water Grabbing: The Case of Large Mining Operations in the Peruvian Andes." *Water Alternatives*. Vol. 5. No. 2, pp. 360-375.
- Taylor, L. (2006). *Shining Path: Guerrilla War in Peru's Northern Highlands, 1980-1997*. Liverpool: Liverpool University Press.
- Terhorst, P. et al. (2013). "Social Movements, Left Governments, and the Limits of Water Sector Reform in Latin America's Left Turn." *Latin American Perspectives*. Vol. 40. No. 4, pp. 55-69.
- Vela-Almeida, D. et al. (2016). "Lessons from Yanacocha: assessing mining impacts on hydrological systems and water distribution in the Cajamarca region, Peru." *Water International*. pp. 1-21.
- Zegarra, E. (2004). "The market and water: management reform in Peru." *CEPAL Review*. Vol. 83, pp. 101-113.
- Arana, M. (2009). "«Cuidar el agua, es cuidar la vida»: Aportes de la cultura andina a la nueva cultura del agua." De Echave, J. et al. *Minería y*

Territorio en el Perú: conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización. Lima: Programa Democracia y Transformación Global, CONACAMI, CooperAcción and UNMSM, pp. 219-241.

De Echave, J. et al. (2009). *Minería u Conflicto Social*. Lima: IEP.

Drenkhan, F. (2016). “En la Sombra del Cambio Global: Hacia una Gestión Integrada y Adaptativa de Recursos Hídricos en los Andes del Perú.” *Espacio y Desarrollo*. Vol. 28, pp. 25-51.

FAO (2012). “Base de datos AQUASTAT, América Latina.”

Lingán, J. (2008). “El Case de Cajamarca.” Scurrah, M. (ed). *Defendiendo Derechos y Promoviendo Cambios: El Estado, las Empresas Extractivas y las Comunidades Locales en el Perú*. Lima: IEP, Oxfam America, pp. 31-68.

Meléndez Guerrero, C. (2009). “Movilización sin movimientos. El caso de los conflictos entre comunidades y la empresa minera Yanacocha en Cajamarca.” Grompone, R. and M. Tanaka (eds). *Entre el Crecimiento Económico y la Satisfacción Social: Las protestas sociales en el Perú Actual*. Lima: IEP, pp. 321-380.

Pinto, V. (2009). “Reestructuración neoliberal del Estado peruano, industrias extractivas y derechos sobre el territorio.” De Echave, J. et al. *Minería y Territorio en el Perú: conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global; CONACAMI; CooperAcción; and UNMSM.

Preciado Jerónimo, R. (2011). “El agua y las industrias extractivas en el Perú: un análisis desde la Gestión Integrada de Recursos Hídricos.” Urteaga, P. et al. *Agua e Industria Extractivas: Cambios y Continuidades en los Andes*. Lima: IEP, Concertación, pp. 171-215.

Taylor, L. (2017). “La Región Norte del Perú, 1930-2014: Un Caso Clásico de Desarrollo Combinado y Desigual.” Contreras Carranza and Hernández García (eds.). *Historia económica del norte peruano: Señorías, haciendas y minas en el espacio regional*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú y Instituto de Estudios Peruanos (IEP), pp. 253-314.

2. 기타

Alegría, J. F. (2005). "The Challenges of Water Resources Management in Peru." <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.485.8798>. (accessed on April 30, 2020)

CooperAcción (2017). "Reporte de Evolución de Concesiones Mineras." <http://cooperacion.org.pe/informes/reporte-de-evolucion-de-concesiones-mineras-segundo-semester-2017/>. (accessed on April 7, 2020)

OCMAL (2020). https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/. (Accessed on April 8, 2020)

| 논문투고일 : 2020년 05월 07일 |

| 논문심사일 : 2020년 05월 20일 |

| 게재확정일 : 2020년 06월 10일 |

| ABSTRACT |

**Common-Pool Resources(CPRs) Governance and
Neoliberalising Nature:
The Experience from the Peruvian Northern Highlands**

Seo, Ji-Hyun

(Korea Safety Health Environment Foundation)

The aim of the study is to understand the roots of water conflicts in Peru, despite the fact that the country has established an 'Integrated Water Resource Governance' in 2010, in which the state, private sector as well as communities participate in order to manage common-pool resources(CPRs). In particular, it analyses one prominent case of water conflict in the Peruvian northern Andes, associated with large-scale mineral extraction. By doing this, the study attempts to examine the causes of mining-related water conflicts and thus uncover limitations of Integrated Water Resource Governance.

In the Peruvian Andes, local peasants(*campesinos*) have maintained a communal management tradition of common-pool resources(CPRs) such as land and water. This is significant not only because of the importance of those resources for their livelihoods, but also of their associated social organisations as well as identity. However, this socio-ecological relationship has undergone a dramatic transformation with the arrival of the multinational mining company and its large-scale open-pit mineral extraction in the region.

The newly established water governance has efficiency, equity and sustainability as *de jure* aims, but it resulted in what so-called 'accumulation by dispossession' indeed. As a result, local peasant communities organised

massive demonstrations and demanded their commons back.

By examining the nature of water conflicts and limitations of water governance in Peru, the study attempts to get engaged in debates on 'neoliberalising nature' after the late twentieth century.

- Key words: Common-Pool Resources(CPRs), Commons, Integrated Water Resource Governance, Neoliberalising Nature, The Peruvian Andes