

정치생태학적 관점에서 접경지역의 환경정책과 공동체 정치 그리고 비공식성

안드레아 진자니 (이탈리아 볼로냐대 연구원)

PLZ Forum for Ecozoic Era 2020

생태학적 접근방식을 통해 환경정책과 개발과정의 상호작용을 반영하고 분석하는 것이 내 발표의 목적이다. 내가 논의하고자 하는 바와 같이, 오늘날 정치생태학은 사회-환경 교차점, 특히 관련된 권력과 상충되는 차원을 비판적으로 분석하는 학제간 체계를 대표한다. 경험을 바탕으로 카자흐스탄과 키르기스스탄의 접경지역의 정치에 초점을 맞춰 중앙아시아의 국경을 넘나드는 물 거버넌스 사례를 간단히 논의하겠다. 이 발제는 크게 세 부분으로 나뉜다. 첫째, 글로벌 환경 거버넌스와 국제개발 관점을 반영하여 환경과 개발 상호작용에 대한 논의를 간략하게 소개한다. 둘째로 정치생태학의 틀에 대해 소개하며 자연의 사회적 생산과 과학, 정책 개발 및 공동체를 연결하는 일의 중요성에 대해 논의한다. 셋째, 중앙아시아 사례 소개와 함께 정책과 접경지역의 맥락을 분석한다. 결론에서는 보다 효과적인 사회환경정책과 접근법에 대한 몇 가지 권고사항을 강조한다.

지난 20년 동안 지구환경 거버넌스의 맥락이 지속가능한 개발, 녹색 성장 촉진에서 유엔의 지속가능한 발전목표(SDGs)의 공식화에 이르기까지 어떻게 세계정치 의제 및 관련 환경정책을 점진적으로 형성해 왔는지는 학계와 정책 입안자 모두에게 잘 알려져 있다. 1990년대 이후 환경과 개발의 상호작용을 중심으로 다양한 환경의 구현을 추진하기 시작했다. 2000년대부터 더욱 활발하게 진행되었는데 세계은행, 유엔 기관, 아시아 개발은행, 미국국제개발처(USAID)와 같은 국제개발 조직에 의해 특히 지구 남반구에 위치한 제3세계와 후기사회주의 지역을 중심으로 추진되었다. 이 의제는 Agenda 21, 통합수자원관리(Integrated Water Resource Management; IWRM), 연안통합관리(Integrated Coastal Zone Management; ICZM) 및 유엔 유럽경제위원회 물협약(UNECE Water Convention)과 같은 세계적 정책에서 영감

생태대를 위한 PLZ 포럼 2020

평화 · 환경 · 발전 넥서스를 통한 세계접경지역의 평화구축

을 받은 다양한 환경 이니셔티브의 구현에 대한 내용을 포함한다. 국경을 공유하는 국가들에게 이러한 이니셔티브는 환경자원 공유와 혜택을 제공해 국가 간 협력과 분쟁 완화를 촉진했다.

그러나 이러한 이니셔티브는 국가 관계에 초점을 맞추며 지역공동체, 특히 접경지역의 사회 환경적 복합성은 고려하지 않았다. 더욱이 이러한 정책들은 거버넌스, 참여, 역량강화와 같은 정치적 비전과 관행에 고무되었고, 신자유주의적 접근법을 추진함으로써 국가의 철수와 민영화, 자원의 상품화에도 영감을 받았다. 이러한 관점은 종종 특정 지역의 관련 공동체 지식, 경험 및 관행을 무시함으로써 환경 거버넌스 및 관련 의사결정 과정을 탈정치화시키는 경향이 있다.

지난 20년 동안 환경과 개발의 상호작용, 특히 관련 논란과 모순은 정치생태학적 접근법에 의해 분석되어 왔다. 정치생태학은 지리학, 인류학, 사회학, 정치경제학 및 자연과학의 기여 덕분에 1980년대 이후 점차적으로 등장했다. 이러한 학문들은 자본주의 세계 통합과 비인간적 본성 그리고 환경의 사회정치적 생산 사이의 관계를 비판적으로 조사하려는 의도를 공유했다.

오늘날 정치생태학은 사회정치적 성격과 지구환경 거버넌스 및 관련 정책에 내재된 권력관계를 반영함으로써 환경을 재정치화하는(repoliticize) 것을 목표로 한다. 특히, 정치생태학적 접근방식은 환경 거버넌스에 관여하는 기관과 행위자의 역할, 비전 및 이익, 여기에 관계된 권력관계 및 불평등을 조사하고자 한다. 정치생태학이 학문적 이론 및 인식론적 지식뿐만 아니라 토착의 소외된 공동체를 비롯해 시민사회, 사회단체, 지역사회, 사회환경운동의 지식, 경험 및 실천에 의해 양성된다는 것을 강조하는 건 관련이 있다. 이러한 상호작용과 지식의 공동 생산으로 특정영역, 지역자원 관리 전통, 사회적 주장과 투쟁의 사회 환경적 본질을 이해할 수 있다.

따라서 정치생태학은 학문이라기보다는 오히려 국가-사회-공동체 관계를 사회-환경 정의로 재구성하는 것이 목표인, 새로운 진보적 사회-환경 관계의 발전을 위한 연구와 정치의 공간이라 할 수 있다. 즉, 정치생태학의 접근은 접경지역의 복잡한 사회환경적 특성뿐 아니라 일반적으로 지구환경 거버넌스, 그리고 지난 20년 동안 개발조직, 국가기관 및 정부가 추진한 정책과 이니셔티브에 대한 성찰적이고 비판적인 논쟁을 진전시키는 것과 관련이 있다.

이제 2015년에 내가 수행한 연구과제를 소개하겠다. 중앙아시아의 국제 개발과 횡단적인 물 거버넌스 관계 특히, 키르기스스탄과 카자흐스탄이 공유하는 탈라스강의 국경 지대에 초점을 맞춘 것이다. 나는 불평등과 투쟁에 특별한 관심을 기울이면서, 세계 물 정책 및 시책의 실행이 지역사회 안에서 물과 권력관계 형성에 어떻게 작용하는지 분석하는 개발관점의 정치생태학을 이론적 틀로 채택했다. 특히 이번 연구는 2006년부터 유엔유럽경제위원회, 유엔유럽안보협력기구 및 세계은행이 지원하는 개발 이니셔티브에 초점을 맞췄고, ‘추-탈라스 위원회(Chu-Talas Commission)’라는 이름의 국경 간 수자원 위원회를 설립하는 것을 목표로 하고 있다. 또한, 유엔 횡단하천관리(UN Transboundary River Management)와 추후 유엔유럽경제위원회 물협약에서 영감을 받은 이 이니셔티브는 키르기스스탄과 카자흐스탄 사이의 국가 간 협력을 강화하여 물 공급 규제, 기반시설 운영 및 유지보수 개선을 목표로 삼았다.

이와 병행하여, 이 이니셔티브는 사회적 통합, 참여, 지역사회의 역량 강화를 촉진하기 위한 수원 협의회를 설립하는 것을 목표로 했다. 이 연구는 접경지역의 일상생활, 정치, 세계 개발 이니셔티브의 형태를 이해하기 위해 카자흐스탄과 키르기스스탄 국경지대에서 2개월 동안 진행한 민족학적 현장연구를 포함했다. 이 사례 연구에서 나온 증거는 환경과 개발 상호작용, 특히 접경지역의 사회-환경 복합성과 관련 문제에 대한 비판적 성찰을 발전시키는 데 중요한 자료다. 실제로, 유엔유럽경제위원회, 유엔유럽안보협력기구, 세계은행의 노력은 추-탈라스 위원회의 설립을 통해 국가 차원의 국가 간 물 협력을 강화했다.

하지만, 카자흐스탄이 키르기스스탄에 의제를 부과하고 협력을 받을 수 있었으며, 또한 국제 수자원 위원회와 같은 몇몇 중요한 이니셔티브를 방해할 수 있었기 때문에, 국제기구들은 국가들 간의 불균등한 권력 관계를 무시했다. 더 중요한 점은 이 위원회의 설립이 접경지역의 수력발전 관계를 형성하지는 못 했다는 것이다. 지역사회 포용과 참여를 바탕으로 한 국제개발 담론에도 불구하고 지역기관은 의사결정 과정에 포함되지 않았고, 일부는 새로운 주관기관을 인식하지 못했으며, 지역사회 구성원들은 자문을 받지 못했다.

이들의 대표자들은 위원회와 국가기관 어디에서도 국경 횡단 운하 관리에 대한 주장을 들은 적이 없다고 말했다. 따라서, 접경지역 공동체 수준의 관계, 네트워크, 지역기관, 사회환경적 주장들은 국제기구나 국가 수준의 활동가들에게 고려사항이 아니

었다. 실제로 탈라스 계곡은 배제와 소외를 향한 피드백 메커니즘으로 생겨난, 비공식적 일상의 미시정치의 국경을 초월한 공간으로 등장했다. 더욱이 비공식적 미시정치와 사회환경적 경험 및 관행은 접경지역사회와 긴 시간 연결되어 왔다.

탈라스강 접경지역의 사례는 접경지역의 사회정치적, 환경적 복잡성에 대한 우리의 반성과 이해를 증진시킨다. 두 개의 다른 나라에 포함되어 각자의 국가 및 초월적 정치에 의해 지배되고 형성됐음에도 불구하고 접경지역은 일상생활과 정치에 깊은 영향을 미치는 심도 있는 비공식적인 사회환경 네트워크, 관계 및 관행이라는 특징을 가진다. 이러한 관계가 공식적인 국가 및 지역환경 거버넌스 메커니즘보다 더 중요한 경우도 있다.

지역사회의 지식, 경험 및 관행에 대한 깊은 이해가 국가개발 의제에 필수적이어야 하지만, 이 과정은 접경지역 맥락에서 훨씬 더 전략적이어야 한다. 이는 현재뿐 아니라 미래에도 개발정책에 가장 중요한 도전 과제이고, 환경 및 개발 상호작용에 있어서는 더 중요한 과제이다. 실제로 보다 민주적이고 포괄적이며 새로운 ‘하향식’ 참여 메커니즘을 발전시키고 장려하기보다는, 공동체가 공유하는 뿌리 깊은 지식과 관행, 관련 풀뿌리 정치에 대한 깊은 이해와 고려를 통해 환경 거버넌스를 ‘재민주화’하는 것이 전략이다.

이러한 관점은 접경지역과 다른 지역에서 사회환경 정의 문제를 진전시키고 처리하기 위한 전략적 접근이 될 것이다. 또한, 제3세계뿐만 아니라 지난 수년간 환경 거버넌스를 재분권화하고 재정지화하며, 풀뿌리 정치와 비전을 강화를 위해 노력해왔던 선진국들에게도 시민사회와 단체, 운동을 통해 한층 진보한 좋은 사례가 될 것이다. 따라서, 정치생태학적 접근법은 정책 입안자들과 학계 모두에게 지난 수십 년 동안 추진된 환경개발 이니셔티브의 한계와 일부의 경우 지속 가능성을 비판적으로 반영할 수 있다. 다른 한편으로는, 보다 지속 가능하고 공정한 미래를 지향하는 사회환경 관계의 재구성을 목표로 하는 새로운 진보적 정책과 이니셔티브를 고려하고 발전시키는 데에도 적절하다.