

## 멕시코의 산림정책과 삼림자원의 이용\*,\*\*

주 종 택

단독/순천향대학교

Joo, Jong-Taick (2011), Forestry Policy and the Utilization of Forest Resources in Mexico.

**Abstract** The forest-land ownership system of Mexico distinguished by communal forests is very unique in the world. About 80 percent of the total forests in Mexico are possessed and managed by *ejidos* or *comunidades agrarias*. Considering the size of forested areas, their economic benefits cannot be satisfactorily achieved until now. The forests have been continuously destroyed rapidly. Main reasons for deforestation are unstable and inefficient Mexican forestry policy, rural poverty, and socioeconomic inequality.

So far, the Mexican forestry policy aims at reducing rural poverty and offering opportunities for employment by permitting lumber production in the communities rather than preserving forest resources and environment. Therefore, the Mexican government has continuously announced various policies whenever necessary in political terms. In many cases, the enactment of laws has been made by political decisions with little concerns for the preservation and utilization of forest resources. Frequently, new policy is only a revision of old policy, which is not good to generate a significant effect.

The Mexican forestry regime clearly shows that the system of communal forests and proper policies can compete in the market and bears socioeconomic and ecological benefits despite various difficulties. The Mexican forestry policy can partially help create jobs and increase income in the mountainous rural and indigenous communities suffering from chronic extreme poverty and high employment rate. Some communities have secured the ownership of forests and earned income from forest resources. Recently the emergence of community forest enterprises can provide new economic and ecological

---

\* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-362-B00015).

\*\* 본 논문은 2010년 12월 경희대학교에서 개최된 한국라틴아메리카학회 동계학술대회의 발표 논문을 수정한 것임.

opportunities to maintain alternative form of sustainable development. However, the Mexican government has failed to include rural dwellers in their forestry policy because of its efforts to protect the interests of lumber companies. Forests, namely common lands, have been substantially controlled by the government. Therefore, both the government and local communities are excessively preoccupied with economic benefits. The government permitted or condoned deforestation to provide jobs to peasants or indigenous people living in relatively isolated mountainous areas and villagers frequently fell trees following their economic and political interests. Nevertheless we can be sure that communal management of forests can be very efficient in protecting forests, maintaining biological diversity and reducing poverty in the community.

**Key words** Forests, Deforestation, Environmental Policy, Mexico, Forestry Preservation  
산림, 벌채, 환경정책, 멕시코, 산림보호

## I. 멕시코의 산림지역

### 1. 산림지역의 현황과 문제

이 글에서는 멕시코의 산림정책의 역사적 변화과정과 삼림자원의 이용형태를 분석하여 산림지역의 이용과 보존에 어떤 문제가 있는지를 살펴본다. 또 멕시코의 산림지역이 대부분 공유지라는 점에서 마을 소유의 산림지역의 특징은 무엇이며, 이것이 정부의 산림정책에 의해 어떻게 영향을 받고 있는지를 파악한다. 이렇게 함으로써 산림정책의 성과와 과제를 평가하며, 친환경적인 산림관리를 위해 어떤 노력이 필요한지를 밝힌다. 멕시코는 국토의 전체면적인 190,869,000ha 중에서 33.69%가 산림으로 이루어져 있으며(World Bank 2009, 1), 산림의 전체 면적은 64,238,000ha에 달한다. 이런 산림지역에 1,200만의 인구와 8,000개의 마을이 생계를 의존하고 있다(Charnley 2007, 310). 특히 상당한 수의 원주민들이 산림 지역에 거주하는 실정이다. 그럼에도 불구하고 임업 분야가 GDP에서 차지하는 비중은 2%가 되지 않는다(Weaver 2000, 7). 즉, 산림의 규모와 거주하는 인구에 비해 삼림자원의 경제적 효과를 충실히 활용하지 못하는 실정이다. 멕시코의 목재생산 규모는 매

우 낮은 수준이어서, 국내 수요도 충족하지 못하고 다른 나라에서 수입하는 형편이다. 특히 북미자유무역협정 이후에는 북미의 저렴한 목재가 들어와서, 목재의 해외의존도는 갈수록 상승하고 있다. 이렇게 된 이유는 멕시코 국내의 목재 가격이 미국이나 캐나다 보다 10-30% 정도 높기 때문이다(Weaver 2000, 8).

이렇게 삼림자원의 효율적 이용이 제대로 이루어지지 않는 상태에서 산림의 파괴는 비교적 빠른 속도로 진행되고 있다. 멕시코에서 벌채로 인한 산림의 훼손은 매우 심각한 수준이다. 근래에 기온이 상승하고 강우량이 감소하는 등 나무가 성장하는 환경이 변화하면서 산림지역에 변화가 발생하고 있다. 게다가 건조하고 따듯한 날씨로 인해 산불이 자주 발생하고 주기적으로 과도한 불법 혹은 합법의 벌채가 발생하여 숲의 생태계가 위협받고 있다. 그 밖에도 불충분한 관리, 환경파괴에 대한 느슨한 규제와 통제, 산림을 소유하는 원주민들의 경제적 빈곤이 삼림자원의 보호에 어려움을 가중시킨다. 산림파괴는 1960년대 이후 놀랄만한 속도로 빠르게 진행되고 있다. 사라진 숲의 규모는 1,780만ha에 달하고, 이것은 현재의 숲의 약 50%에 해당하는 수준이다(Weaver 2000, 9). 특히 20세기 후반이 되면서 피해가 커졌는데, 1980년과 1990년 사이에 전국적으로 해마다 2.9%의 산림이 사라졌다(Deiningner 1999). 이어서 1990년에서 2000년 사이에 멕시코는 연간 1.1%의 숲을 상실하였다(Schmook and Vance 2009, 1015). 2000년대에 들어서서 여러 가지 변화된 정부의 정책과 농촌사회의 변화로 벌채가 감소하면서 2005년까지 해마다 0.4%의 숲이 없어지는 실정이다(<http://rainforests.mongabay.com/deforestation/2000/Mexico.htm>).

지금까지는 산림정책이 자연환경의 보존보다는 상업적 벌채를 촉진하는데 치중하였기 때문에 산림지역에 나무가 제대로 자라는 것을 관리하기 어려운 상황이다. 이렇게 급격한 환경파괴가 발생하는 주요한 배경에는 불안정하고 비효율적인 멕시코의 산림정책, 그리고 농촌지역의 빈곤 및 사회경제적 불평등과 밀접한 관계가 있다. 특히 농촌지역의 인구가 늘어나면서 농

업생산이나 목축업을 위해 새로운 토지를 확보하기 위해 가난한 농민들이 산림지역을 개간하는 일이 빈번하게 발생하고, 화전 농업도 지속되면서 산림지역이 영향을 받고 있다. 실제로 많은 농촌 마을에서 산림지역에 불이 나는 것이 농업에는 그다지 나쁘지 않는다고 생각한다(Mathews 2005, 801). 또한 아직도 땔감을 사용하는 사람들이 있으며, 광업이나 공업, 석유산업, 그리고 각종 토목이나 건축 사업에 많은 목재가 사용되면서 숲이 상당한 피해를 입고 있다. 벌채는 토양의 비옥함을 감소시키며, 표토의 침식과 상실을 초래한다. 이렇게 되면 토지의 황폐화와 사막화를 초래하는 동시에 수자원을 고갈 시켜서 농경지의 생산성이 하락하고 궁극적으로는 농업과 목축업에 종사하는 사람들의 수입이 줄어들어서 농촌의 빈곤을 촉진시킨다. 이렇게 되면 농촌 지역의 빈곤은 더욱 확대되고 관개시설을 갖춘 소수의 지주들에 비해 천수답에 의존하는 대다수의 가난한 농민들은 농업에서의 수익을 거의 기대할 수 없게 된다. 결국 벌채는 생태적, 사회경제적으로 막대한 손해를 수반한다.

게다가 지나치게 시장 중심의 집단적인 행위는 예상되는 이익보다 비용이 많을 수도 있다. 특히 목재 상업생산에 치중하는 마을에서는 심각한 경제적 문제를 불러올 수 있다. 왜냐하면 목재생산은 적지 않은 투자와 복잡한 산업 생산 과정을 요구하기 때문이다(Antinori and Bray 2005, 1529). 단 기간의 경제적 이익에만 치중하여 장기적으로 산림의 훼손이 심각해 질 수 있고, 비싸고 잘 자란 나무를 선택하여 벌채함으로써 수종이 단순화하는 현상도 발생한다. 이와 더불어 삼림의 개발을 둘러싸고 마을 내의 사람들이 이해관계에 따라 사회적 경제적 갈등이 증가하기도 한다.

## 2. 마을 단위의 산림 관리와 이용

멕시코에서 산림을 소유하고 이용하는 제도는 매우 독특하여, 전 세계에서 산림의 공동 소유가 가장 활성화되어 있는 국가이다. 전체 산림지역의 80%가 농촌지역의 마을이나 공동체에 속해있고, 사유지는 15%, 나머지는 국유지이다(Anta Fonseca 2004, 6; Charnley 2007, 310). 농지의 경우에 공동토

지가 38% 사유지가 62%인 것을 고려하면 산림지역에서 공동소유가 훨씬 많이 나타난다는 것을 알 수 있다(INEGI 2007). 공유지는 에히도(ejidros)나 농촌 공동체(comunidades agrarias)에서 소유하고 관리한다. 이렇게 산림의 공유가 널리 확산된 것은 역사적 조건에 기인한다. 농촌공동체는 식민시대 스페인 국왕에 의해 원주민들에게 분배되었던 토지가 독립 이후에도 계속 인정되었던 것이고, 에히도는 멕시코 혁명(1910-20) 시기인 1917년 제정된 헌법 27조에 의해 개인이나 마을 단위에 분배된 토지이다(Klooster 2003, 95). 에히도는 비교적 법에 규정된 형태로 이용할 수 있지만, 과거 원주민 공동체에 속했던 공동토지(terrenos comunales)는 자신들의 고유한 전통적 관습에 의해 이용과 상속이 정해진다.

멕시코뿐만 아니라 라틴아메리카의 다른 나라에서도 마을 공동소유의 산림은 매우 중요하고 1970년대 이후 지속적으로 증가하는 추세이다. 국가에 의한 산림의 관리가 용이하지 않고 많은 어려움이 따르게 되자, 많은 국가에서 마을 단위의 산림관리가 생물다양성의 확보에도 유리하다고 판단하게 되었다(Richards 1997, 2). 볼리비아, 브라질, 콜롬비아, 페루 등 4개국에서만 1억 4천9백만ha의 산림지역이 마을 소유로 전환되었다(Larson *et al.* 2008, 1). 물론 소유권이 이전되었다고 해서 산림지역을 소유하게 된 사람들이 바로 경제적 혜택을 얻게 되는 것은 아니지만, 산림의 보존과 개발에는 상당한 변화를 초래한다. 마을 산림에서는 정부에 의해 지역사회에 관리의 책임과 권한이 공식적으로 주어지고, 마을 사람들은 산림으로부터 사회경제적 혜택을 얻기를 기대한다. 궁극적으로 생태적으로 지속가능한 산림의 활용을 목표로 하고 있다(Charnley and Poe 2007, 303).

이런 산림의 공유재산관리체제(CPMRs: common property management regimes)는 긍정적 혹은 부정적 영향과 결과를 모두 지니고 있다. 긍정적인 측면을 보면 마을 단위로 소유하고 있는 산림은 무분별한 벌채를 어느 정도 막는 효과를 거둘 수 있다. 마을 사람들이 장기적인 보존계획을 세워서 관리한다면 훨씬 효율적으로 산림을 보호하면서 이용할 수 있다. 다음으로 마을

산림은 지역에 사는 많은 사람들이 함께 참여하기 때문에 적은 비용으로 목재생산을 하여 가구소득을 올릴 수 있게 해준다. 공동으로 관리를 하면서 보다 유리한 방향으로 산림 이용을 한다면 가난한 지역의 사람들에게는 매우 좋은 경제적 여건을 마련해줄 수 있다. 지금까지 마을 숲에 관한 가설에 의하면 역사적으로 숲에 의존해 생활했던 사람들에게 산림을 통제할 수 있게 하면 그들의 생계활동에도 도움이 되고 벌채를 감소시키는 데에도 상당한 역할을 한다(Bray *et al.* 2008). 그렇지만 마을 주민들 간에 의견이 조정되지 않거나, 산림을 이용할 기술적, 경제적 조건이 갖추어지지 않으면 오히려 새로운 갈등이 발생할 수 있다. 멕시코에서 그동안 공유재로서의 산림을 제대로 활용하지 못한 것은 산림정책이 현실을 제대로 반영하지 못했으며, 일관성도 부족했기 때문이다. 한편 장기적인 계획도 미흡하여 마을 단위의 산림지역의 이용과 보존이 충실하게 수행되지 못하는 문제를 노출하였다. 오히려 벌채를 둘러싼 마을 사람들 사이의 경제적 이해의 충돌로 혼란만 가중시키는 경우도 발생하였다.

최근에는 마을 산림의 이용을 보다 원활하게 만들고 경제적 이익을 높이기 위해 마을 단위의 산림 이용을 기업화하는 움직임이 등장했다. 국가마다 마을산림기업(CFEs: community forest enterprises)을 지정하여 기술적 지원과 아울러 목재의 생산과 판매를 지원한다. 멕시코의 마을산림기업은 전통적인 원주민 마을의 정치경제적 요소와 사기업의 형태를 동시에 유지하고 있다. 이런 운영 방식은 기존의 목재생산과는 다른 “사회적 기업(social firm)”이라고 할 수 있다(Antinori and Bray 2005, 1530-1531). 물론 이런 마을 주도의 산림기업은 주민들에게 보다 많은 혜택과 자율권을 부여하는 등 긍정적 효과도 있지만, 민주적 구조와 위계적 구조, 경영의 효율성과 전통적 관습 및 대표성, 보존을 재생산 같이 서로 대립하는 요소들이 부딪히면서 새로운 갈등을 만들기도 한다(Antinori and Bray 2005, 1535). 보다 구체적으로 역사적 전통에 따라 마을의 모든 중요한 문제를 주민총회에서 의결하는 마을의 경우에 산림기업에 대한 기술, 재정, 경영에 대한 전문적 지식이 부족한

대다수의 사람들이 핵심적인 문제에 대한 결정을 함으로써 바람직하지 않은 결과를 유도할 수 있다. 또한 원주민 사회의 전통에 따라 3년마다 마을의 지도자와 관리들을 교체해야 하는 까닭에 거의 경험이 없는 새로운 사람들이 들어와서 산림기업을 담당하면서 업무를 원활하게 처리하지 못하는 사례도 있다. 한편으로 적지 않은 마을 사람들이 산림기업을 이윤을 극대화하는 공동 소유의 기업이 아니라 단지 일자리를 얻고 이익을 얻을 수 있는 수단이라고만 여겨서 그다지 협조적이지 않다. 이런 까닭에 마을 주민들은 별다른 부정행위가 없는 산림기업의 경우에도 혼련이 되어 있지 않는 관리나 지도자들을 불신하여 의심하기도 한다. 이런 문제에도 불구하고 무절제하고 과도한 목재생산을 제한하기 위해 마을 산림의 이용을 등록한 집단에게만 허용하고 있다. 2006년을 기준으로 전체 산림지역의 1.2%인 748,404ha가 여기에 포함되는데, 이중에 96%는 마을의 공동소유이다(Mitchell 2006, 533).

마을산림기업이 환경과 경제적 측면에서 매우 유리한 것은 사실이다. 그러나 이것이 산림지역의 모든 문제를 한꺼번에 해결해주는 것은 아니다. 더욱이 아직까지 마을산림기업에 참여하는 마을의 수와 비율은 지극히 미미하여 현재까지는 커다란 성과를 거두고 있지 못하다. 앞으로 마을산림기업이 어떻게 운영되는지를 조심스럽게 관찰할 필요가 있다. 최근에는 멕시코 정부에서도 마을 단위의 산림의 관리와 이용에 관심을 보이고 정치적, 경제적 지원을 통해 환경보존과 경제적 소득 창출을 동시에 달성하려는 의도로 마을산림기업을 장려하고 있다.

## II. 산림 정책의 변화와 의미

### 1. 멕시코 혁명 전후의 산림정책

멕시코가 스페인으로부터 독립한 이후에 정부는 농업의 근대화를 추진한다는 명목으로 토지소유 형태를 바꾸고 외국인의 농업에 대한 투자를 활성화시키는 다양한 조치를 취했다. 예를 들면 소유주가 불분명하거나 소수의

원주민들이 경작하던 일부의 토지를 빼앗아 자본제적인 농업을 할 수 있는 사람들에게 넘겨주었다. 특히 토지 실태를 조사했던 업체가 상당한 규모의 토지를 차지할 수 있었다. 이런 현상은 포르피리오 디아스(Porfirio Díaz)의 재임시절인 1876년에서 1911년까지 극심하게 진행되었다. 포르피리오의 독재가 끝날 때에는 원주민 사회는 자신들의 토지의 90% 정도를 잃게 되었다(Klooster 2003, 98). 그나마 산림지역에 대해서는 이렇다 할 정책을 전혀 제시하지 못했다. 그러다가 1884년이 되어서야 산림에 관한 정책을 마련하기 시작했다. 농업분야와 마찬가지로 산림업에서도 근대화를 통해 효율적인 목재생산을 해야 된다는 판단에서 해외의 투자를 선호하게 되었다. 그 결과 벌채에 대한 권한을 획득한 미국의 대기업이 진출하여 멕시코의 삼림자원을 본격적으로 개발하기 시작하였다(Weaver 2000, 2). 별다른 준비가 되어있지 않은 상태에서 벌채에 관한 허가는 정치적 고려를 통해 쉽게 주어졌으며, 경제적 이익을 극대화하려는 기업은 무분별한 벌채를 감행하여 짧은 시간에 환경파괴와 삼림자원의 감소가 빠르게 이루어졌다.

그동안의 근대화라는 명목으로 토지를 상실하고 극도의 빈곤상태에 빠지게 된 농민과 원주민들은 멕시코 혁명에 적극적으로 참여하였고, 혁명 이후에는 자신들의 권리를 적극적으로 주장하였다. 이들의 의견을 반영하여 1917년의 혁명헌법에는 원주민들이 토지를 공동으로 소유하는 제도를 합법적인 것으로 인정하여, 에히도가 만들어지고 과거의 원주민 공동체가 공식적으로 존립할 수 있게 되었다(Antinori and Rausser 2008, 102). 특히 헌법 25, 26, 27조에 의해 산림지역에 관한 기본적인 정책이 명시되는 성과를 거두었다. 이렇게 되어 현재와 같은 산림지역의 마을의 공동소유가 체계를 잡는 기반을 마련하였다.

혁명헌법에 의해 산림지역에 관한 정책이 명시된 이후에 삼림자원을 이용하거나 보존하려는 시도가 이어졌다. 특히 과도한 벌채를 제한하고 환경악화를 감소시키려는 시도로 벌채에 관한 사항을 전문적인 산림기술자를 통해서 하도록 요구했다. 최초의 산림에 관한 법은 1926년에 등장하였다. 여기서



는 삼림자원의 보호에 보다 많은 관심을 두었고 목재생산 등 삼림자원의 이용에는 크게 개의치 않았다. 그것은 농업생산을 증대시키려는 정부의 노력의 일환으로 산림지역 이외의 토지에서 생산되는 작물과 가축생산에 더 많은 관심을 기울였기 때문이다.

멕시코 혁명으로 토지가 없거나 소규모 경작자들이 토지를 소유할 기회를 맞았지만 실질적인 토지분배는 바로 발생하지 않았다. 최초의 의미 있는 농지개혁은 1934년부터 1940년까지 대통령을 맡았던 라사로 카르데나스(Lázaro Cárdenas)에 의해 실현되었다. 그는 농민들에게 에히도를 만들어 토지를 나누어주었으며, 농민들이 토지를 빼앗긴 사람으로부터 보복을 받지 않게 다양한 노력을 기울였다. 이와 더불어 “전국농민연맹(CNC: Confederación Nacional Campesina)”을 결성하였다. 카르데나스는 80만 명의 농민들에게 1,800만ha의 토지를 분배했다. 이렇게 되면서 전국의 경작지 중에 에히도가 점유하는 비중이 1930년의 15%에서 1940년에는 47%까지 상승하였다. 이 당시에 분배된 토지는 대부분 매우 좋은 토질을 지닌 땅이어서 농업생산에 적합했다(Klooster 2003, 98). 산림지역에서도 1930년에는 92만ha가 에히도나 농민공동체에 의해 소유되고 있었으나, 1940년에는 전체 산림지역의 18%인 680만ha를 이들이 차지하게 되었다. 이 당시에는 사기업이 단기간의 허가를 얻어서 벌채를 하는 형태로서 이를 “렌티스모(rentismo)”라고 불렀다(Klooster 2003, 99).

렌티스모는 산림지역에서 사회적 갈등과 빈곤을 초래한다는 지적을 받았다. 벌채 허가에 대한 보상금은 일정하지 않았고, 시장에 대한 지식이 결여된 고립된 산간 마을의 협상력에 따라 달라졌다. 벌채업자들은 부패해서 마을의 지도자들에게 뇌물을 제공하면서 특혜를 바랐고, 이것이 통하지 않으면 폭력으로 문제를 해결했다. 통상적으로 벌채업자들이 약 50%의 이익을 얻은 반면에 마을에서는 목재 가격의 5% 이하만 보상을 받았을 뿐이었다(Klooster 2003, 102)

두 번째의 산림에 관한 법은 제2차 세계대전 중이던 1942년에 공포되었고

이어서 1947년과 1948년, 1950년에 각각 개정되었다. 여기서는 산림지역에 대한 통제가 마을과 에히도로 넘어가고, 목재생산과 관리를 위해 준국영의 조직들을 만들었다. 새롭게 구성된 기관은 산림자원의 보호와 수익성이 있는 목재 채취의 계획을 수립하고 균형을 맞추려는 목표를 갖고 있었다. 이와 같은 조직의 예가 “삼림개발 산업단(UIEF: Unidades Industriales de Explotación Forestal)”과 “삼림 조정단(UOF: Unidades de Ordenación Forestal)”이었다. 이들 기관은 산림자원을 보유하는 사람들과 목재업에 관계되는 사람들의 관계를 조정해주는 역할을 했다. 한편으로는 마을 사람들이 이용하는 서비스에 대해 개별 사업자에게 지불보증을 하기도 했다(Weaver 2000, 2-3). 삼림개발 산업단은 제2차 세계대전이 종료된 1947년에 최초로 등장했다.

20세기 초의 산림정책을 논하는 데 있어 1922년에 “멕시코 산림협회(Sociedad Forestal Mexicana)”를 설립한 건축가이자, 공학도이면서 환경론자였던 미겔 앙헬 데 케베도(Miguel Ángel de Quevedo)의 공헌을 무시할 수 없다. 그는 묘목 수목원을 짓는 등 멕시코의 산림 문제에 앞장섰다. 데 케베도는 산림학교와 협회를 세우고 산림법을 제정하는 데 기여했다. 그는 목재생산보다 환경문제를 고려하는 것이 중요하다는 생각을 제시했다. 따라서 삼림자원의 관리나 지속적인 이용보다는 산림과 환경의 보호에 적극적이었다. 이런 그의 태도는 권위적이고 억압적이며 관료주의적인 산림정책을 유도하였다. 이런 까닭으로 그의 노력은 일부 농민들과 농업관계자들로부터 부정적으로 평가받기도 했지만, 삼림자원의 보호에는 대단히 의미 있는 작업을 수행했다. 1926년의 산림법도 데 케베도의 의견이 많이 반영되어서 산림에 대한 규제가 명시되고, 적절하지 않은 벌채가 금지되며, 국립공원이 설립되었다(Klooster 2003, 100). 농민들로부터 산림을 보호하려는 데 케베도의 의도는 농민들의 지지를 정치적 기반으로 삼는 카르데나스와 여당의 정책과는 상반되는 것이어서 데 케베도가 계속해서 정부의 관리로 남아있을 수는 없었다.

카르데나스가 물러난 이후에 멕시코 정부는 수입대체 산업화를 통해서 사

기업을 발전시키려는 계획을 갖고 있어서 농지개혁은 급격히 약화되었다. 1950년에 에히도와 농촌공동체가 소유하는 산림지역은 약간 상승하여 23%에 머물렀다. 벌채허가를 얻은 목재업자들은 법을 위반하면서 벌채를 했고, 그들이 제재소로 사용했던 지역의 톱밥과 쓰레기 등을 그대로 남겨놓았고 나무를 운반하기 위해 만들었던 도로도 원상복구를 하지 않는 사례가 비일비재했다(Klooster 2003, 101).

## 2. 20세기 중반의 산림정책

1960년에 들어서면서 멕시코 정부는 삼림자원에 대한 지역별 서비스를 중심으로 하는 포괄적인 산림법을 통과시켰다. 1960년대와 1970년대에는 사회 전반적으로 사회갈등이 크게 증가하였고, 농촌지역에서는 게릴라 운동이 활발하게 전개되었다. 이런 불만을 해소하기 위해 아돌포 로페스 마테오스(Adolfo López Mateos) 대통령은 12만 8천 가구에 약 1천6백만ha의 토지를 분배했다. 이어서 구스타보 디아스 오르다스(Gustavo Díaz Ordaz)와 루이스 에체베리아(Luis Echeverría) 대통령도 많은 토지를 분배했다. 1958년과 1976년 사이에 분배되었던 토지의 규모는 카르테나스가 분배했던 것보다 훨씬 컸다. 1980년이 되면 약 5천 개의 에히도와 농민공동체가 전국 산림지역의 65%를 차지했고, 단지 32%의 산림지역이 개인소유가 되었다(Klooster 2003, 103).

혁명 이후에 발표된 산림법과 유사하게 1960년도의 산림법은 매우 중앙집중적이며 억압적이었지만 재정적 지원은 대단히 부족했다. 이 시기의 산림법은 거대한 목표를 세우고 벌채, 목재의 운송, 산림지역의 용도 변경 등 모든 과정에서 허가와 기록을 요구하였다. 또한 자를 나무를 선정하고, 벌채 후의 산림의 관리에도 전문가의 참여를 요구하였다. 그렇지만 이런 전문가들도 실제로는 중앙정부의 산림지역을 담당하는 관리들의 관료적 행위에 의해 형식적인 서류상의 보고에 그칠 수밖에 없었다(Klooster 2003, 104). 특히 이 법은 농민들에게 매우 엄격하게 적용되었다. 농민들이 소규모로 벌채를 하다가 적발되어도 소유하고 있는 톱, 트럭, 나무를 운반하는 가축 등을 압수하

고, 체포하며, 상당한 벌금을 부과했다. 산림지역을 소유하는 마을이나 에히도가 얻을 수 있는 보상은 이따금 발생하는 노동기회나 입목벌채료(stumpage fees)뿐이었다. 입목벌채료는 매우 적어서 실제 나무 가격의 1% 정도밖에 되지 않았다.

이렇게 토지분배를 통해 가난한 농민들의 불만을 줄이려는 노력에도 불구하고 벌채 금지와 산림보호 선언은 원하는 효과를 얻지 못하였다. 허가권을 가진 목재업자들은 벌채를 계속하고, 일부의 가난한 농민들은 생계를 위하여거나 상업적인 목적으로 나무를 자르거나 산림지역을 개간하여 농지로 바꾸었다. 실제로 법에 의해 벌채를 금지하면 산림을 소유하는 사람들은 삼림자원을 이용하는 권리를 빼앗기지만, 반면에 많은 목재업자들은 불법 벌채와 목재 밀반출로 이익을 챙겼다. 결국 지나치게 환경보호에 치중한 나머지 산림이 소유자들에게는 소득의 원천보다는 문제로 남게 되었다. 예를 들면 허가권을 취득한 기업들은 산림에서 벌채한 목재의 부피를 축소하여 부당이익을 취했기 때문에, 산림을 소유한 마을이나 에히도는 그나마 정당한 대가를 지불받지 못하였다. 기업의 대표들은 마을 회의에 참석하여 벌채를 하는 대신에 학교나 도로를 만들어준다는 헛된 약속을 남발하면서 허가권을 쉽게 따냈다. 그런 다음에는 허가를 얻은 지역에서 가장 좋은 나무들만 집중적으로 벌채하여 경제적 이익을 극대화하여 산림의 파괴에 앞장서게 되었다 (Klooster 2003, 105). 한편 1960년의 산림법은 “집단 이익을 위한 농촌협회 (ARIC: Asociación Rural con Intereses Colectivos)”를 만들 수 있게 허용하여 일부의 사기업들이 개별적으로 산림전문가를 고용하여 산림지역을 관리할 수 있게 하였다. 이에 따라 1969년에 멕시코 주에서 PROTINBOS라는 조직이 형성되어 지역마다 필요한 서비스를 제공했고 그 후에 각 주마다 지역에 기반을 둔 조직이 등장했다. 이런 독립적인 단체는 사적으로 관리되었으며 산림을 소유한 지역에서 연구, 삼림 보호, 목재의 상업적 생산을 지원했다 (Weaver 2000, 4). 즉, 과학적인 삼림자원의 이용을 통해 산림을 보호하며 이에 따른 장려금을 지불할 필요가 있었다. 1960년의 산림법은 사실상 국가에

의해 운영되는 산림지역의 형태를 제시하였고, 이와 더불어 국가와 사기업의 협력관계를 보여주었다. 이런 과정을 거치면서 1977년이 되면 26개의 준국영 목재회사가 활약했다.

수입대체 산업화의 측면에서 삼림자원을 이해하려는 의도는 1940년대부터 시작되어 어느 정도의 변화가 있었지만 1970년대까지 지속되었다. 1970년대 중반까지는 1960년대에 실시되었던 벌채금지과 준국영의 목재회사에 허가를 해주었던 정책이 지속되었다. 삼림자원은 농민들에게 큰 도움이 되지 못했고, 산림지역을 소유한 사람들도 별다른 경제적 이익을 누릴 수 없는 실정이었다. 농민과 원주민들은 목재를 밀반출하거나 산간지역을 개간하는 등의 방식으로 저항하였다. 그러다가 1970년대에 중반이 되면서 마을 단위의 산림지역을 강력히 지원하는 정책이 등장하였다. 개혁을 지지하던 사람들은 목재의 상업적 생산에 마을 사람들이 공동으로 관리하는 것이 유리하다는 주장을 제기했다(Bray *et al.* 2003, 673). 특히 1974년에 시작된 이런 시도는 새로운 산림법이 제정된 1986년까지 이어졌다. 당시에 농업부에서 일하던 좌파 성향의 관리들은 풀뿌리 산림개발이라는 개념을 들고 나왔다. 이들은 1973년에 벌채 금지 조항을 삭제하여 농민들의 목재 밀반출은 처벌을 하지 않기로 결정했다. 이들은 농민들이 산림으로부터 별다른 혜택을 입지 못했기 때문에 벌채를 할 수밖에 없었다고 주장했다. 이후에 정부의 농업개혁부에서는 삼림자원의 활용에 마을 단위의 참여를 활성화하고, 이들의 자본 획득, 훈련, 그리고 조합 결성을 위한 자금을 지원하였다(Klooster 2003, 106). 1976년이 되면 257개의 에히도 및 농촌공동체가 조직되어 자발적인 삼림자원 이용을 시작했고, 1,046개의 에히도와 농촌공동체와 3,000명의 사유지 소유자들은 전국적으로 존재했던 25개의 조합에 가입했다. 마을 단위의 삼림 이용 모델을 지지했던 사람들은 농민들이 직접 목재 생산과 관리 과정에 참여하면 삼림의 관리가 훨씬 개선될 것이라고 판단했다. 이렇게 해서 등장한 것이 1976년의 “전국 임업 발전 계획(Programa Nacional de Desarrollo Forestal)”이었다(Klooster 2003, 107). 1970년대 후반에는 많은 지역에서 벌채

허가권을 갱신하기를 거부하였고, 일부 지역의 농촌 마을에서 조직적으로 지역 간의 결속을 강화하고 정부에 로비를 하면서 마을 단위의 산림 관리를 허용하도록 요구했다. 이런 변화에 발맞추어 키타나로 주에서는 1980년대 초부터 산림 관계자와 전문가들이 힘을 합쳐 원주민 마을을 도와서 그들이 직접 나무의 부피를 측정하고 가치를 평가할 수 있도록 도와주었다. 이렇게 하여 이들이 목재생산을 스스로 통제할 수 있도록 지원하였다(Klooster 2003, 108).

### 3. 20세기 후반의 산림정책

1980년대 중반을 지나면서 멕시코 정부는 계속해서 5-6년에 1번씩 대통령이 바뀔 때마다 새로운 산림법을 발표했다. 이런 상황에서 1980년대 중반에는 경제정책이 급격히 자유화하는 경향을 보이게 된다. 1986년에 멕시코가 GATT에 가입하면서 이런 현상이 더욱 확실해졌다(Schmook and Vance 2009, 1016). 이런 실정에서 1986년에 새로운 산림법이 제정되고 1994년까지는 산림에 대한 무관심하거나 적대적인 정책이 나오게 되었다(Bray et al. 2003, 674). 1984년의 “국가 삼림 계획(PRONABOSE: El Programa Nacional de Bosques y Selvas)”과 1986년의 산림법, 그리고 1988년의 “생태균형과 환경보호를 위한 일반 법(La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente)”은 삼림자원의 수확, 환경보호와 복원, 오염 통제, 환경 영향 평가, 그리고 지속가능한 발전을 위한 규제와 지침을 마련하기 위한 것이었다. 특히 환경보호의 책임을 지방에까지 분산시켰다(Weaver 2000, 3).

1960년의 법을 사실상 대폭 개정한 1986년의 산림법은 기존의 준국영 목재기업을 사기업으로 대체시켰다. 그렇지만 관리를 통해서 환경문제를 규제하는 정책은 계속 진행되었다. 대부분의 예산은 조림 사업과 산불 통제에 사용되었다. 이 당시에도 개혁을 주장하는 관료들이 임업분야에서 제도적인 변화를 시도했지만 국민들의 참여는 거의 없었다. 법의 주요한 내용은 개별적인 허가를 모두 종료하고 준국영 기업의 참여를 없애며, 벌채를 위한 허가

를 얻으려면 보다 세밀하게 환경에 미치는 영향을 연구한 결과를 요구했다. 그리고 각 마을마다 직접적으로 혹은 마을 간의 협동을 통해 자신들이 산림 기술자들을 고용하여 산림을 이용할 수 있게 만들었다(Bray *et al.* 2005, 476). 이렇게 벌채 허가권을 마을에 넘겨주게 된 것은 산림을 소유하는 마을 간의 조합과 정부의 임업 및 농업관련 기관 내의 개혁적인 관리들이 지속적으로 압력을 행사했기 때문이었다. 이렇게 되면서 벌목에 관한 권한은 산림을 소유한 사람이나 집단에게만 인정된 것이고, 결과적으로 각 마을마다 자신들의 산림에서 나무를 자를 수 있게 되었다. 기업에게 주어졌던 벌목허가가 사라지게 되자 마을의 수입은 커졌다. 또한 과거와 같은 회사에 목재를 팔더라도 훨씬 높은 가격을 받게 되었다. 일부의 마을에서는 자신들이 직접 트럭, 불도저, 전기 톱 등을 구입하여 벌채를 실시하기도 했다. 1976년경에는 단지 2-3%의 목재만 에히도나 농촌공동체에서 직접 생산했지만, 1980년에 되면, 그 비율은 약간 상승하여 17%가 된다. 1986년의 산림법이 개정된 이후인 1992년에는 40%의 목재가 마을 단위의 산림 생산 지역에서 시장에 나오게 되었다(Klooster 2003, 109). 이렇게 해서 1980년대와 1990년대는 산림 이용에 대한 조직을 재구성하고 삼림자원과 환경의 관리, 생산, 보호를 책임지는 국가기관을 창설했다. 그래서 이 시기의 특징은 민영화, 자유 시장경제, 세계화, 그리고 해외투자를 지지하는 정치이념으로 볼 수 있다(Weaver 2000, 3).

1990년대에 들어서면서 산림정책은 급격한 방향 전환을 하게 되고 이에 따라 많은 변화가 수반되었다. 1992년에는 멕시코 정부가 헌법 27조를 개정하여 에히도를 비롯한 토지의 공동소유에 새로운 변화를 초래했고 1994년에는 북미자유무역협정(NAFTA)이 발효되면서 농업분야와 더불어 임업분야도 상당한 영향을 미쳤다. 이런 형태로 1992년에 산림법이 개정되고 이어서 1997년에 다시 바뀌었으며, 이것은 2003년의 새로운 산림법으로 대체되었다.

살리나스 대통령의 신자유주의 정책의 하나로 시작된 1992년의 농업개혁은 토지의 공동소유를 사유화시켜서 개인이나 집단에게 소유권을 인정함으로써 농업분야의 근대화를 이룰 목적으로 실시되었다. 구체적으로는 에히도



의 자율성을 높이고 내부적으로 민주적인 절차를 강조한다는 것이다 (Klooster 2003, 112). 더 이상 에히도로 분배해줄 토지가 없는 상태에서 에히도 체제에서 사용권만 인정받았던 토지를 팔고 살 수 있게 하기 위한 것이었다 (Schmook and Vance 2009, 1016). 이 법에 따르면 에히도는 자신들의 토지를 측량하여, 사유지로 나누거나 에히도를 해체할 수 있다. 식민시대의 전통이 남아있는 농촌공동체는 에히도처럼 사유화할 수는 없지만, 다른 사기업과 연합하여 공동투자를 할 수 있게 허용하였다. 정부가 내세운 목표는 농업용 토지에도 자본제적 시장의 기능을 강화시키고, 농업용지의 규모를 확대시켜서 효율을 증대시키며, 농업분야에 자본의 유입을 용이하게 하는 것이었다 (Bray *et al.* 2005, 476). 다시 말해 국가주도의 공동소유 형태에서 마을주도의 공동 소유 체제로 바꾼다는 것이었다. 그렇지만 실제로 농지의 경우에 사유화로 공동소유의 토지가 개인에게 분할되어 소유권을 인정받는 경우는 매우 드물었다. 여기에는 다양한 내적 외적 이유가 존재한다 (Antinori and Rausser 2008, 102).

초기에는 산림지역에서도 외국의 투자를 허용하고 대규모의 소유 형태를 유도하여 플랜테이션을 만들어서 펄프 생산을 증가시킬 계획이었다 (Klooster 2003, 113). 그렇지만 산림지역은 농지처럼 개인에게 소유권이 인정되지 않았고, 과거와 같은 형태로 남아있게 되었다. 즉, 산림지역을 나누거나 분배할 수 없으며 사유화도 가능하지 않다는 것이다. 만일에 산림지역의 에히도를 해체하기로 결의하면, 그 지역은 바로 국가 소유의 것이 되게 된다. 이렇게 함으로써 산림지역이 분할되어 상업적으로 이용되면서 황폐화하는 것을 방지하려고 했다. 다만 산림지역에서도 개별적으로 전문가를 고용하여 관리에 드는 비용을 감소시킬 수 있게 되었다. 이렇게 되자 일부의 목재업자들은 마을과 벌채 계약을 맺은 후에 자르기 쉽고 큰 나무만을 골라서 자르면서 이익을 극대화하기도 했다 (Weaver 2000, 5). 어쨌든 1992년의 산림법은 임업 분야에서도 시장의 논리가 적용이 되도록 만들었다. 산림 기술자들이 자격을 취득하는 것이 훨씬 용이해졌고, 이들이 산림을 소유한 마을과 계약을



하는 데에도 많은 제약이 사라졌다. 비록 일부의 마을들이 과거와 같이 자신들만의 힘으로 삼림자원을 채취하거나, 아니면 다른 마을과의 조합을 결성하여 목재를 생산했지만, 이제는 대부분의 마을이 사기업과 연간 계약을 맺어서 산림에 대한 기술 자문을 얻고 있다. 이렇게 되어 농업분야와 마찬가지로 산림분야에서도 소유자들에게 자율성과 책임이 동시에 주어졌다. 이것은 자연자원에 대한 통제가 탈중앙집권화되었음을 의미한다.

1994년에는 삼림채취허가제가 도입되었다. 키타나로와 오아하카 주에서 “지속가능한 삼림위원회(CCMSS: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible)”에 의해 처음으로 삼림채취허가가 났다. 한편으로는 마을의 산림 이용과 산림보호를 촉진하기 위해 “산림 관리 협의회(FSC: Forest Stewardship Council)”가 만들어졌다. 여기서는 산림개발을 위해 증명서를 발급하는 것이 산림을 보존하고, 산림지역 거주자들의 수입을 창출하며, 다양한 환경문제를 개선하는 데 유익하다고 판단하였다(Anta Fonseca 2004, 5). 사기업에게 부여되었던 산림에 관한 허가는 1996년에 완전히 사라지고, 대신에 마을이 직접 관리하는 체제가 나타났다. 많은 마을이 정부로부터 개발 증명서를 받아서 산림을 관리하고 이용하였다(World Bank 2009, 6). 결국 새로운 제도는 나무를 자르고, 운반하며 목재를 가공하는 데 필요한 서류를 간소화하고, 산림에 관한 기술 서비스를 민영화하며 전국적인 기술 자문 서비스를 형성했다.

이런 흐름에서 1997년에 개정된 산림법이 발표되었다. 1992년 농업분야의 근대화 정책으로 규제가 완화되면서 산림지역에서도 불법 벌채가 늘어나는 문제가 발생하였다. 새로운 법은 광범위한 자문을 거쳐서 산림 문제에 대한 일반인들의 의견을 포함시켰다. 산림지역의 관리를 효율적으로 규제하고, 산림을 소유한 마을이 더 많은 수입을 얻으며, 향후에 산림지역에도 플랜테이션이 만들어질 것을 고려하였다. 이를 위해서 만들어진 프로그램이 “상업적 산림 플랜테이션 개발을 위한 지원 계획(PRODEPLAN: Programa de Apoyos para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales)”과 “산림 개발 계획(PRODEFOR: Programa para el Desarrollo Forestal)”이었다. 멕시코에서는

농업의 근대화로 인해 농민들이 입는 피해에 대한 보상으로 1994년부터 2008년까지 주곡을 재배하는 면적에 따라 농민들에게 직접 일정한 금액을 보상을 하는 “PROCAMPO(Programa de Apoyos Directos al Campo)”, 그리고 1996년부터 농민들이 농업생산을 위해 투자를 할 때 재정적, 기술적 지원을 해주는 “Alianza para el Campo”라는 제도를 시행하였다. 새로운 산림법에는 산림 지역을 소유하고 있는 마을에 “프로캄포”와 같이 보조금을 지급하는 방식을 연구하였는데 이것이 “PRODEFOR”였다. 이 제도가 실시되면서 마을의 관리능력을 키우고, 삼림 개발 기술을 개발하며, 산림을 관리하는 데 많은 비용을 사용하게 되었다.

1990년대 후반이 되면서 국가의 발전계획이 지속가능한 경제발전, 환경보호, 자연자원의 관리에 초점이 맞추어지면서, 동시에 원주민과 농민들의 빈곤과 실업률에도 관심을 갖게 되었다. 새로 나온 정책은 정부기관과 지역 및 지방정부, 비정부기구 등과의 협력이 중요함을 반영하였다. 또한 환경파괴를 방지하기 위해 자연보호 지구를 확대할 것을 요구하였다(Weaver 2000, 6). 1997년의 산림법은 마을 소유의 삼림체계를 정비하고, 마을 자체적으로 산림에 관한 이용과 보존을 하도록 유도하며, 스스로 조직을 구성하여 외부의 변화에 대처하도록 만들려는 목표를 지니고 있다(Bray *et al.* 2003, 674).

#### 4. 오늘날의 산림정책

2000년대에 들어서면서 멕시코 정부는 큰 변화 없이 기존의 산림정책을 부분적으로 지속하면서 환경문제에 보다 신경을 쓰고, 동시에 마을 소유의 삼림체계의 효율성을 높이려는 계획을 가지고 있다. 비센테 폭스(2000-2006) 대통령은 2000년에 “국립산림원(CONAFOR: Comisión Nacional Forestal)”을 설립하여 기존의 산림에 관한 지원을 계속하는 동시에 플랜테이션을 활성화하려는 “PRODEPLAN”을 강화하였다. 산림개발을 위한 증명서 발급도 시행되었다. 1999년과 2002년 사이에 “산림 관리 협의회”에 의해 산림 개발 증명서가 발행되었다(Anta Fonseca 2004, 12). 산림을 소유하는 마을에서도 증명

서의 등장을 긍정적으로 받아들이고 있다. 단순한 허가제에서 증명서 신청으로 전화된 이후에 수익률이 상당히 향상되었다. 일부의 마을에서는 단순한 벌채가 아니라 제재소와 가구 제조업까지 포함해서 포괄적인 삼림자원의 이용을 통해 국제적인 경쟁력을 갖추고 있다(Bray *et al.* 2003, 674). 2002년도에 증명서 발급을 위해 67개의 지역이 증명서를 발급하기 위한 평가를 하고 있으며, 그중에 36개가 이미 발급을 마쳤다(Anta Fonseca 2004, 15). 내부의 갈등이 있는 마을은 증명서 신청이 거부되기 때문에, 증명서의 발급은 마을의 조직을 강화하는 데에도 일정한 기여를 하고 있다(Anta Fonseca 2004, 20).

근래에 와서는 산림지역에서 목재생산뿐 아니라 비목재 산림자원에도 관심을 기울이는 등 경제적 효과를 극대화하려는 노력이 본격적으로 시도되었다. 그 외에도 생물다양성, 수자원 유지 등 보다 폭 넓은 환경문제도 논의하고 있다(Klooster 2003, 117). 2002년 현재 2,417개의 마을이 상업적인 벌채에 가담하고 있다(Bray *et al.* 2005, 472).

이어서 2003년에 새로운 산림법을 발표하면서 산림과 관련된 정책에 배정된 예산을 대폭적으로 올리고, 마을 단위의 산림 소유와 관리를 본격적으로 지지하는 단계에 들어섰다(Bray *et al.* 2005, 477). 목재의 상업적 생산을 위한 절차도 보다 세부적으로 명시하였다. 먼저 환경자연자원부(Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)의 승인을 받아서 목재생산과 관련된 당사자들이 산림의 소유와 관리 그리고 주민들의 동의를 얻어서 할 수 있도록 만들었다(Anta Fonseca 2004, 7). 과거에 비해서 환경에 대한 관심을 두면서 마을 중심의 산림의 소유와 이용이 어느 정도 자리를 잡고 있다.

### III. 산림정책의 성과와 과제

#### 1. 성 과

멕시코의 산림정책은 극심한 빈곤과 일자리 부족에 시달리는 산간지역의 농촌과 원주민 마을에 경제적 이익과 부분적인 일자리를 창출하는 성과를

이루었다. 일부의 마을에서는 산림지역에 대한 소유권을 안정적으로 확보하였으며, 산림자원으로부터 소득을 얻어내어 생계에 도움이 되기도 하였다. 특히 토지가 없고 안정적인 농업노동 기회도 구하기 어려운 극빈층의 사람들에게 언제나 활용할 수 있는 산림자원은 비상시기에 매우 큰 도움이 되고 있으며, 계절에 따른 경제활동의 불균형도 어느 정도 해소할 수 있다(Charnley and Poe 2007, 321). 한편 과거에는 산림에 대한 정부의 통제가 극심하였지만 현재는 마을의 자율권이 강화되어 주민들의 사회경제적 혜택이 더 많아졌다. 우선 직접적인 혜택으로는 딸감, 건축자재, 약초, 뿌리와 잎의 채취 등 생계에 유익한 활동이 가능해지고, 목재 등을 판매해서 경제적 이익을 만들어 낼 수도 있으며, 공식 혹은 비공식 고용기회도 증가한다. 간접적으로는 산림자원에 대한 주민들의 책임과 권리가 보다 공평하게 분배되며, 사회경제적 이익도 보다 공평하게 나누어질 여건이 조성되었다. 이렇게 되자 일부의 사람들은 생산성을 높이기 위한 투자에 참여하기도 한다. 이밖에도 산림에 관한 마을 주민들의 관심이 높아지면서 그동안 흔해 발생했던 마을 주민 간의 그리고 마을과 정부 관리들 간의 갈등도 완화되는 측면이 있으며, 목재생산을 둘러싼 부패나, 개인의 불법 산림자원 이용도 줄이는 결과를 가져온다. 게다가 목재생산의 효율성이 증가하면서 생활수준의 향상, 빈곤의 완화라는 효과도 거둘 수 있다. 이외에도 산림은 영적인 장소로 활용되며, 토지를 기반으로 하는 정체성의 형성에도 기여한다(Charnley and Poe 2007, 320; Larson *et al.* 2008, 53). 마지막으로 마을 내의 경제적 다변화가 일어나는 부수적 효과도 얻었다(Antinori and Bray 2005, 1537).

특히 근래에 들어서 “마을산림기업”이 등장하면서 지속가능한 발전 대안과 함께 경제적으로 보다 나은 기회를 맞이하였다(Larson *et al.* 2008, 71). “마을산림기업”은 고용기회를 확대시켰고, 마을의 하부구조와 사회복지 프로그램에 대한 투자를 이끌어냈으며, 마을 주민들 간에 이익을 분배하며, 자본의 투자를 경험하기도 했다. 소수의 마을산림기업은 생산성을 높이고 마을 내의 생물다양성을 확보하면서 해외의 시장에서 경쟁을 할 수 있는 조치를 취

하기도 한다(Bray *et al.* 2003, 674).

## 2. 과 제

멕시코의 산림 정책은 그동안 정부와 기업의 입장을 지나치게 반영하여 산림으로부터 농민을 소외시키는 잘못을 저질렀다(Klooster 2003, 95). 산림 지역이 명목상 공유지이지 실질적으로는 국유림처럼 국가에 의한 통제가 극심하였다. 실질적인 공유지의 장점이 발휘되지 못하면서, 개인이나 집단의 경제적 이해가 우선시되었다. 최근에 산림을 소유한 마을과 마을 사람들의 입장을 부분적으로 수용하여 정책에 약간의 변화가 있었지만, 아직 충분한 것은 아니다. 또한 정책 자체의 문제뿐 아니라 정책을 시행하는 데에는 더욱 많은 문제가 노출되었다. 실제로 최근의 멕시코의 환경법은 미국의 것보다 훨씬 강력한 내용을 담고 있다. 그러나 관리와 정치인들의 부패와 비효율성, 지나친 기업의 영향 등으로 실제로 법의 집행이 제대로 되지 않고 있다(Weaver 2000, 7). 예를 들면, 초기에는 산림지역에서 마을의 소유권이 인정되기는 하였지만, 산림지역의 마을은 겨우 입목벌채료만 받았을 뿐이다. 1990년대가 되면서 제도와 법이 정비되고, 임업 분야에도 시장의 기능이 본격적으로 도입되어 플랜테이션과 다국적 자본이 선호되면서, 마을의 입장이나 환경에 대한 관심은 그다지 큰 힘을 발휘하지 못하고 있다. 특히 관리들은 가난하고 준비가 덜 되어 있는 산림지역 마을보다 자본과 기술, 신용을 갖춘 목재회사에 허가권을 넘겨주는 것이 바람직하다고 판단했다(Larson *et al.* 2008, 53).

다음으로 멕시코 정부와 산림지역 주민 모두가 지나치게 경제적 이익에만 몰두하는 경향이 있다. 정부의 입장에서는 상대적으로 고립되어 있는 산간 지역의 농촌과 원주민 마을에게 고용기회를 제공한다는 생각으로 벌채를 허용하거나 묵인하였고, 산림지역의 마을은 자신들의 정치경제적 이해관계에 따라서 수시로 벌채에 관여하였다. 때로는 정부의 압력을 행사하여 정책에 영향을 미치려 하였고, 종종 불법적인 벌채도 일어났다. 이런 실정에서 산림

정책은 처음에 설정했던 목표를 달성하기가 용이하지 않다. 최근에는 경제적 이익을 증대시키려는 노력의 일환으로 상업적인 벌채와 “마을산림기업”도 등장시켰지만, 실제 이런 혜택을 제대로 누릴 수 있는 마을은 지극히 제한적이다. 대부분의 마을은 기술적, 재정적인 문제로 시장의 흐름에 제대로 대처하지 못하고 있으며 자신들이 생산한 제품을 시장에서 팔기도 용이하지 않다(Anta Fonseca 2004, 13; Mitchell 2006, 534). 문제는 정보, 자본, 기술 등이 모두 부족하거나 결여된 상태에서 시장에서 제대로 경쟁을 하기는 곤란하다. 궁극적으로 빈곤의 해결과 산림의 보호라는 두 가지 목표를 무리 없이 수행할 수 있도록 내적 외적으로 조정을 하는 노력이 필수적이다(Sunderlin *et al.* 2005, 1394).

마을 내부의 정치적, 사회경제적 여건으로 인해서 산림의 개발, 이용 및 보존은 또 다른 문제를 발생시키는 경우가 많았다. 먼저 대부분의 고용기회는 매우 제한되어 있으며 이마저도 안정적이지 못하다. 실제로 목재생산을 많이 하는 마을에서도 실제로 이런 과정에 참여하는 마을 사람들은 소수이다. 목재를 생산하는 데 참여하는 마을에서도 생산과정은 매우 불투명하여, 많은 마을에서 기업과 벌채를 하기로 계약을 하여도 변동이 자주 발생하였다(Antinori and Rausser 2008, 117). 일부의 사람들은 삼림자원의 개발과 이용에 별다른 관심을 보이지 않거나 부정적이기도 하다. 마을 주민들이 나무를 자르는 일에 고용되기도 하지만 일이 고되고 보수도 넉넉하지 않다. 그나마 트럭 생결지고 목재를 운반하는 일이 비교적 쉽고 소득도 많은 편인데, 경제적으로 여유 있는 트럭 소유자들은 거의 마을 외부에서 오기 때문에 이들만 상당한 이익을 얻을 수 있는 형편이다(Antinori and Rausser 2008, 116).

마을 주민의 참여가 부족한 문제도 간과할 수 없다. 점차로 시장에서의 경쟁을 목표로 하는 대규모의 상업적 목재생산이 활발해지면서 가난한 마을 주민들이 참여할 수 있는 방법은 별로 없다(Mitchell 2006, 520). 이렇게 되면 삼림자원에 대한 마을과 주민들의 통제는 실질적으로 어려워진다고 보인다. 이렇다 보니 더 큰 경제적 혜택을 기대했던 마을 사람들은 불만을 갖게 되고,

일부의 사람들이 허술한 법 집행을 악용하여 부정한 방법으로 벌채를 하여 자신들만의 이익을 추구하면서, 오히려 마을 내의 불신이 커지면서 갈등이 증가하는 경우도 있다. 즉, 기존의 불평등한 전통적 마을의 권력구조에 새로운 불평등이 더해져서 더욱 이질성이 심각한 수준에 이르기도 한다(Charnley and Poe 2007, 313). 산림으로 인한 경제활동으로 인해 마을의 경제적 층화가 완화되기보다는 악화되고, 보다 평등하고 조화로운 관계보다는 갈등이 증가하는 곳이 발생하고 있다.

#### IV. 결론

멕시코의 산림정책은 국가의 정치경제적 이해관계에 따라 수시로 변화하였다. 특히 벌채허가권을 남용하여 산림지역에서 과도한 상업적 벌채가 일어나는 것을 방지하였다. 이렇게 되면서 지역에 따라 극심한 산림의 황폐화가 발생하기도 했다. 한편 마을 소유의 산림지역의 특성을 제대로 살리지 못한 문제도 낳았다. 그럼에도 불구하고 1990년대 후반과 20세기에 들어서 환경에 대한 관심이 발생하고 마을산림기업도 등장하여 산림지역의 보존과 이용에 새로운 계기가 마련되었다. 그렇지만 아직까지 이런 움직임은 매우 제한된 지역에서만 일어나고 있어서 성과는 미미하다. 전반적으로 기존의 산림정책과 삼림자원의 이용 방식이 지속되는 곳이 많아서 보다 근본적인 변화가 시급한 실정이다.

그동안 멕시코 산림정책의 목적은 삼림자원과 환경을 보호하기보다는 목재생산을 허용하여 농촌지역의 빈곤을 해결하고 부족한 일자리를 마련하려는 데 있었다. 그렇기 때문에 정부에 따라서 필요할 때마다 다양한 정책을 제시하였다. 근래에는 다른 나라와의 교역을 증대시키는 한편, 목재의 수입을 줄이려는 계획이 산림정책에 반영되고 있다. 특히 산업발전과 인구의 증가로 목재의 수요가 상당한 수준으로 늘어나고 있어서(Weaver 2000, 7), 산림의 활용에 관심이 많다. 따라서 이런 사회적 변화에 발맞추어서 산림정책도 수



시로 바뀌었다. 최근에는 더욱 새로운 프로그램이 자주 등장하는 편인데, 그래서 산림법과 부수적인 프로그램은 대단히 불안정한 상태로 유지되었다. 게다가 법의 제정이 정치적 결정에 의해 이루어지는 경우가 많아서 삼림자원의 보호와 이용에 그다지 적합하지 않은 경우도 있었다(Larson *et al.* 2008, 71). 또한 새로운 정책이 거의 이전의 것을 개정한 것에 불과한 사례가 많아서(Bray *et al.* 2005, 481), 기대한 만큼의 효과를 보지 못하는 경우도 많았다.

멕시코의 사례는 여러 가지의 어려움을 거치기는 했지만 마을 단위의 산림체제와 이에 부합하는 정책 지원이 시장에서 경쟁을 할 수 있고, 사회경제적, 생태적 이익을 가져다 줄 것이라는 희망을 보여준다. 멕시코의 산림은 정부와 마을의 공동관리 체제로 간주할 수 있는 데, 정부의 산림 및 환경법을 수시로 개정하면서 실제로는 마을이 소유권을 행사하면서, 정부의 통제를 받는 형식을 취하고 있다(Bray *et al.* 2005, 472-473). 농업 분야의 정부관리들은 산림지역 마을의 의사결정에 깊숙하게 관여해오고 있다(Larson *et al.* 2008, 9). 그럼에도 불구하고 멕시코의 산림법과 이에 상응하는 정책은 마을의 산림 공동소유 체제를 확립하는 데 매우 중요한 기반을 마련했다.

마을 단위의 산림관리와 별체가 잘 운영이 된다면 산림도 보호하고 생물 다양성도 유지하면서 동시에 빈곤도 약화시킬 수 있다는 것을 알아낼 수 있다(Bray *et al.* 2008). 물론 이렇게 환경친화적인 산림관리가 이루어지려면 여러 가지 여건이 충족되어야 하고 산림정책의 일관성도 유지되어야 할 것이다. 이런 관점에서 멕시코의 산림정책이 해결해야 할 문제는 다음과 같다.

첫째, 형식적인 산림의 공동소유 체제가 아니라, 실질적인 마을 공동체의 산림관리가 필요하며, 이와 더불어 산림을 소유한 마을에 다양한 경제적, 기술적 지원이 필요하다. 비록 내부적으로 부패가 만연하고, 재정적인 경영도 부실하며 불법 별체가 존재하는 마을에서도 자신들이 스스로 산림관리를 통제하게 되면서 목재생산도 효율성이 높아지고 산림관리도 바람직하게 되는 경우가 있다. 이런 점에서 산림을 소유한 마을에 산림관리, 행정 및 경영, 장비, 기타 시설 및 하부구조에 대한 실질적인 도움을 주면 상당한 변화가 발생



할 수 있다(Kooster 2003, 111). 한편 산림을 소유한 마을 중에 원주민 마을이 많다는 것을 고려하여 산림정책은 원주민의 문화적 가치를 존중할 필요가 있다. 지금까지 많은 산림정책이 실행되었지만 뚜렷한 성과를 거두지 못한 것은 농촌 및 원주민 마을의 실상을 간과했기 때문이었다. 따라서 원주민 사회의 공동체적 성격과 이들의 고유한 정치적 관행을 인정하여야 내실 있는 산림의 공동소유가 실현될 것이다(Weaver 2000, 10).

둘째로 정부의 일관성 있고 안정적인 환경친화적 산림정책의 실시가 절실히 요구된다. 대부분의 마을에서는 산림에 관한 정책이 수시로 바뀌는 실정에서 장기적인 계획을 가지고 목재생산이나 산림보존 계획을 세우기 힘들다. 따라서 지속적으로 정부의 산림정책이 일정한 목표를 제시하면서 꾸준히 진행이 될 때에, 산림을 소유한 마을에서도 정부의 정책을 믿고 보다 의미 있는 산림의 보호와 관리가 이루어질 것이다. 현재 전체 산림 소유 마을 가운데 약 25%만 공식적인 관리계획을 보유하고 있다(Klooster 2003, 119). 정부의 정책이 안정화되면 더욱 많은 마을에서 장기적인 계획을 수립할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 마을의 입장에서 지속가능한 산림관리와 더불어 환경 보호도 한결 용이해져서 주민들이 직접 참여하는 “생태민주주의”가 달성될 것이다(Mitchell 2006, 546).

셋째로 다양한 산림자원의 활용 방안이 제시되어야 한다. 다시 말해, 벌채를 하지 않고 얻을 수 있는 경제적 기회를 확대시켜야 한다. 예를 들면 유실수 재배, 휴양시설 등 단순한 벌채를 넘어서는 경제적, 비경제적 활동이 필요하다. 물론 모든 마을이 다 이런 것을 할 여건이 되지 않는다고 해도, 가능한 이런 분야에도 관심을 기울일 필요가 있다. 산림의 이용이 단순한 경제적 이익을 추구하는 데에 머물지 않고, 다양한 인간의 활동을 유익하게 만드는 데 적용될 수 있도록 시야를 넓히는 것이 환경문제를 해결하는 데 많은 시사점을 제시해줄 것이다.

넷째로 과도하고 무분별한 벌채를 막기 위해 마을의 경제적 활성화와 소득증대를 가져올 획기적인 대책이 필요하다. 자원이 부족하고 경제적 빈곤

이 극심한 가구와 마을에서 벌채에 대한 관심이 상대적으로 높다. 이런 가구나 마을에 다양한 경제적 기회를 제공하여 벌채의 규모를 축소시키고 장기적으로 산림에 대한 의존성을 감소시키려는 시도가 필요하다. 현재 많은 마을에서 산림의 가치를 향상시키고 환경을 보호하기 위해 벌채를 자제하거나 규모를 축소하는 경우도 있다(Bray *et al.* 2003, 675). 그러나 보다 장기적으로 벌채를 규제하려면 마을 내의 경제적 형편을 상승시킬 분명한 대책이 있어야 할 것이다. 실제로 많은 마을에서 경제활동을 촉진하기 위해 도로 건설, 현금작물 재배, 가축 사육 등을 위해 벌채를 하는 경우가 많다(Vadez *et al.* 2008, 384). 이런 경우에 다른 수익성이 있는 경제활동이 존재하거나 산림보호에 대한 대가로 보상이 주어진다면 삼림의 파괴는 크게 줄어들 수 있다(Antinori and Bray 2005, 1530; Weaver 2000, 8).

마지막으로 마을 내의 공평한 소득의 분배가 이루어져야 한다. 벌채와 목재생산으로 아무리 많은 이익이 발생한다고 해도 마을 사람들 사이에 소득이 공평하게 분배되지 않으면 불만을 가진 사람들은 정책을 여기면서 불법적인 활동을 많이 하게 될 것이다. 이것은 무분별한 벌채와 산림훼손으로 이어질 가능성이 있다. 따라서 마을 주민들이 적극적인 관심을 갖고 산림의 이용과 보존에 참여할 수 있도록 공평한 자원과 소득의 분배가 이루어지는 것이 바람직하다.

## 참고문헌

- Anta Fonseca, Salvador(2004), "Forest Certification in Mexico," paper presented at the symposium, *Forest Certification in Developing and Transitioning Societies: Social, Economic, and Ecological Effects*, Yale School of Forestry and Environmental Studies.
- Antinori, Camille and David Barton Bray(2005), "Community Forest Enterprises as Entrepreneurial Firms: Economic and Institutional Perspectives from Mexico," *World Development*, Vol. 33, No. 9, pp. 1529-1534.

- Antinori, Camille and Gordon C. Rausser(2008), "Ownership and Control in Mexico's Community Forestry Sector," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 57, No. 1, pp. 101-136.
- Bray, David Barton, Camille Antinori and Juan Manuel Torres-Rojo(2005), "The Mexican Model of Community Forest Management: The Role of Agrarian Policy, Forest Policy and Entrepreneurial Organization," *Forest Policy and Economics*, Vol. 8, No. 4, pp. 470-484.
- Bray, David Barton, Elvira Durán, Victor Hugo Ramos, Jean Francois Mas, Alejandro Velázquez, Roan Balas McNab, Deborah Barry and Jeremy Radachowsky(2008), "Tropical Deforestation, Community Forests, and Protected Areas in the Maya Forests," *Ecology and Society*, Vol. 13, No. 2, pp. 56. Online.
- Bray, David Barton, Leticia Merino Pérez, Patricia Negreros-Castillo, Gerardo Segura-Warnholtz, and Juan Manuel Torres-Rojo(2003), "Mexico's Community-Managed Forests as a Global Model for Sustainable Landscapes," *Conservation Biology*, Vol. 17, No. 3, pp. 672-677.
- Charnley, Susan and Melissa R. Poe(2007), "Community Forestry in Theory and Practice: Where Are We Now?" *Annual Review of Anthropology*, Vol. 36, pp. 301-336.
- Deininger, Klaus W. and Bart Minten(1999), "Poverty, Policies, and Deforestation: The Case of Mexico," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 47, No. 2, pp. 313-344.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía)(2007), *VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal*.
- Klooster, Dan(2003), "Campesinos and Mexican Forest Policy during the Twentieth Century," *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 2, pp. 94-126.
- Larson, Anne M., Peter Cronkleton, Deborah Barry and Pablo Pacheco(2008), "Tenure Rights and Beyond: Community Access to Forest Resources in Latin America," *CIFOR (Center for International Forestry Research) Occasional Paper*, No. 50, pp. 1-91.
- Mathews, Andrew S.(2005), "Power/Knowledge, Power/Ignorance: Forest

