

자원의 사회적 구성론의 관점에서 본 지속가능발전 정책에 대한 비판적 고찰: 남미 대두 산업의 사례*

서지현
부경대학교

서지현(2021), 자원의 사회적 구성론의 관점에서 본 지속가능발전 정책에 대한 비판적 고찰:
남미 대두 산업의 사례, 이베로아메리카연구, 32(2), 197-228.

초록 1980년대 이후 글로벌 식량 레짐의 형성과 함께 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 볼리비아, 우루과이 등의 남미 국가에서는 유전자 조작(GM) 대두 생산을 위한 경작지 면적이 크게 확대되었다. 이러한 GM 대두 생산과 수출 증대에 따른 거시 경제의 성장이라는 긍정적인 영향에도 불구하고 생산 지역에서의 생태·사회적 영향은 국내외 환경 활동가들은 물론 지역 농민들의 빈번한 사회 운동의 주된 요인이 되었다. 이 문제에 대응하기 위해 대두 산업의 가치사슬과 연계된 이해 당사자를 중심으로 '책임 있는 대두 생산 협의회(the Roundtable on Responsible Soy, 이하 RTRS)'가 형성되었다. 이러한 맥락에서 본 연구는 남미 대두 산업과 관련된 지속가능발전 정책이 다양한 이해당사자들의 '참여'를 강조하고 있음에도 불구하고 실제 적용에서 한계를 보이는 요인을 비판적으로 고찰하는 것을 목표로 한다. 특히 대두 개발이 이뤄지는 산림 생태 공간에서 발전과 보전의 균형을 통해 지속가능발전을 추구하는 정책을 채택함에도 왜 실질적인 정책 이행 과정에서 지속적인 생태·사회적 분쟁이 발생하는지를 분석한다. 본 연구는 최근 지속가능발전 정책에서 강조되는 당사자의 환경적 책무(environmental stewardship) 원칙이 실제 정책 이행에서 지역 농민 혹은 원주민의 당사자에 포함시키지 않고 있음을 '자원의 사회적 구성론'이라는 이론적 관점에서 비판적으로 검토한다. 이를 통해 본 연구는 지속가능발전에서 '사회적 자연'에 대한 이해가 필요함을 주장한다. 또한 본 연구를 통해 지속가능발전을 위한 환경 거버넌스는 참여 주체의 범주를 늘려 상호 소통의 기회를 늘려 '민주화'해야 하며, '사회적 자연' 구성과 같은 지역에서 축적되어 온 생태-사회 관계를 '맥락화'하여 이해할 때 유의미한 정책적 효과를 낼 수 있다는 정책적 함의를 도출했다.

핵심어 글로벌 식량 레짐, 유전자 조작 종자, 자원의 사회적 구성, 지속가능발전, RTRS

* 이 논문은 2021학년도 부경대학교의 지원을 받아 수행된 연구임 (과제번호: CD20210986).

I. 서론

20세기 후반 이후 산림에 내재한 다양한 가치에 대한 국내외적인 재평가가 이뤄지고 있는 가운데 남아메리카(이하 남미)의 다양한 생태 공간 중 아마존을 위시한 산림에 관한 관심도 함께 높아졌다. 이러한 맥락에서 본 연구의 연구 대상은 1990년대 이후 남미에서 집중적인 형태로 급속하게 발전하고 있는 산업 중 하나인 대두 산업과 이와 관련된 지속가능발전 정책이다. 1996년 아르헨티나에서 유전자 조작(Genetically Modified, 이하 GM) 대두 경작이 합법화된 이후, 파라과이, 브라질, 볼리비아, 우루과이 등 주변 국가들로 GM 대두 경작이 대규모로 확산되었다. 대표적인 글로벌 농기업인 신젠타(Syngenta)는 2003년 아르헨티나의 주요일간지에 실은 광고에서 GM 대두 경작지가 확산되고 있는 남미 국가를 일컬어 ‘대두 공화국(the United Republic of Soybeans)’라고 불렀으며, 대두 공화국의 발전 동력으로 ‘새로운 녹색 황금(new green gold)’라고 불리는 GM 대두의 발전 가능성을 높이 칭송했다(Castro 2016).

GM 종자 기술의 발전은 20세기 중반 농업 생산력을 크게 증대시켜 ‘녹색혁명’으로 일컬어지는 농화학 기술 발전에 뒤이어 ‘제2의 녹색혁명’이라 지칭될 만큼 농업 기술 발전사에서 혁신적인 전환점으로 꼽힌다. GM 종자는 20세기 후반 생명과학 기술의 급속한 발전으로 서로 다른 종의 유전자를 교합하여 형질 전환을 한 종자이다. 특히 GM 작물은 단순히 대량 생산을 통한 먹거리 안보 가능성을 높여줄 뿐만 아니라 섬유, 연료, 사료 등으로 쓰일 수 있어서 오늘날 인류가 처해있는 식량 위기, 기후 위기 등 중층복합적인 위기에 대한 해결책으로 주목받았다(서지현 2020b).¹⁾

이처럼 다양한 용도로 쓰일 수 있는 GM 작물에 대한 국제적 수요가 증가한 맥락에서 ‘대두 공화국’이라고 불리는 남미 국가에 대한 국내외 투자가 늘어나

1) 이렇게 복합적인 용도로 동시에 활용할 수 있는 유전자 조작 작물을 영미권 학계에서는 복합 작물(flex crops)이라고 부르며, 콩, 옥수수, 사탕수수, 기름야자나무(oil palm) 등이 포함된다.

면서 이 국가들에서는 GM 대두 생산과 수출을 통한 경제 성장이 추진되었다. 다시 말해, GM 대두는 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 볼리비아, 우루과이 등지에서 경제 성장의 신 동력으로 자리 잡았을 뿐만 아니라 인류가 마주한 위기
에 대한 해결책으로도 높은 관심을 받게 된 것이다.

이와 같은 GM 대두에 대한 국내외적 관심과 투자에도 불구하고 다른 한편에선 GM 대두 경작지의 확대와 단일 경작화에 따른 생태·사회적 영향에 대한 우려와 비판의 목소리가 높다. 이미 국내에서도 많은 연구자가 남미의 GM 대두 경작지 확산의 원인과 영향에 관한 연구를 진행한 바 있다. 이들 연구는 주로 파라과이, 아르헨티나, 브라질의 사례를 중심으로 대두 무역의 동향 분석(장수환 외 2018; 장수환 2012), 대두 산업의 확장에 따른 사회적 영향(구경모 2016; 하상섭 2012; 김세건 2010; 이미정 2010)과 생태적 영향(서지현 2020a; 2020b)에 집중되어 있다.

대두 경작지의 확장에 따라 지역 사회 내에서 농민의 저항이 빈번하게 발생하고(구경모 2016; 김세건 2010), 식량 주권이 위협받으며(하상섭 2012), 토질 악화, 종다양성 감소, 지역 주민 건강에의 위협(서지현 2020a; 2020b) 등 생태·사회적으로 부정적인 영향이 지속해서 발생하면서 국내외 시민사회를 중심으로 대두 산업에 대한 지속적인 비판을 제기했다. 이러한 비판에 마주하여, 2006년 초국적 대두 기업, 대두 생산자 조직, 환경 활동가 및 시민사회 단체 등이 함께 참여하는 ‘책임 있는 대두 생산 협의회(the Roundtable on Responsible Soy, 이하 RTRS)’가 결성되었다. RTRS는 대두 생산과 소비의 가치 사슬과 연계된 다양한 이해 당사자들이 참여하는 협의체로 지속가능발전을 위한 방안으로 인증제를 제시했다.

하지만 RTRS가 지속가능발전을 위한 정책적 대안을 제시하고 있음에도, 남미 지역에서의 대두 생산은 지속해서 확장되고 관련된 분쟁이 끊이지 않고 있는 것으로 보인다. 이러한 배경에서 본 연구는 남미 대두 산업과 관련된 지속가능발전 정책이 다양한 이해당사자들의 ‘참여’를 강조하고 있음에도 불구하고 실제 적용에서 한계를 보이는 요인을 비판적으로 고찰하는 것을 목표로한다. 특

히 대두 개발이 이뤄지는 산림 생태 공간에서 발전과 보전의 균형을 통해 지속 가능발전을 추구하는 정책을 채택함에도 왜 실질적인 정책 이행 과정에서 지속적인 생태·사회적 분쟁이 발생을 분석할 것이다. 본 연구는 최근 지속가능발전 정책에서 강조되는 당사자의 환경적 책무(environmental stewardship) 원칙이 실제 지역의 자연 자원과 자원이 위치하고 있는 생태 공간에서 지역 주민이 오랜 기간 동안 축적해 온 생태·사회적 관계를 고려하지 않음으로써 정책 이행에서 지역 농민 혹은 원주민의 당사자에 포함시키지 않고 있음을 인식론적 관점에서 비판적으로 검토하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 ‘자연의 사회적 구성론’이라는 이론적 관점을 적용한다. 정치생태학자인 폴 로빈스와 그의 동료들에 따르면, 자연은 사회의 외부에 배타적으로 존재하는 것이 아니며, ‘생물적 과정, 특수한 자연 환경, 그리고 인간의 오랜 점유와 관리의 역사적 총체적 결과물이다’(폴 로빈스 외 2014, 177). 즉 자연은 사회적으로 구성되는 것으로 ‘사회적 자연(socio-nature)’를 밝혀내는 과정은 우리가 당연시하는 자연에 대한 ‘사실’에 내재한 다양한 권력 관계 등을 들추어내는 데 중요한 기여를 한다. 자연의 사회적 구성론은 최근의 산림 황폐화, 사막화 등과 같은 환경 변화 및 생태 경관 변화 등을 설명하기 위한 중요한 이론적 자산으로 활용되고 있다. 이러한 맥락에서 대두 산업과 관련된 지속가능발전 정책에 내재한 권력관계를 들추어내는데 중요한 이론적 관점을 제공할 것이라고 본다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. II장은 자연의 사회적 구성론을 소개하고 ‘사회적 자연(socio-nature)’로서의 산림 생태 공간에 대한 이론적 이해 기틀을 다진다. III장은 1990년대 이후 남미 대두 산업의 발전을 글로벌 식량 레짐의 관점에서 분석한다. IV장은 남미 대두 산업의 생태·사회적 영향을 분석하고, 이에 대한 해결책으로 제시된 지속가능발전 정책을 RTRS를 중심으로 비판적으로 고찰한다. 마지막으로 V장에서는 이상의 논의를 정리, 토론하며 마무리 하겠다.

II. 라틴아메리카에서의 ‘자연의 사회적 구성’에 대한 이해와 실제

1. 자연의 사회적 구성에 대한 이해

유럽인들이 라틴아메리카를 ‘발견’한 이후 아마존 정복과 착취의 5백년사를 저술한 존 헤밍(2013)에 따르면 유럽인들이 아마존 지역에 도착하기 이전 아마존 강 본류를 중심으로 수렵과 채집 활동을 하는 자급자족적인 부족들이 생존하고 있었다. 즉, 아마존은 사람이 살지 않는 미지의 황무지가 아니었다. 이후 유럽인들은 원정대 등을 통해 끊임없이 아마존을 정복하고자 했으나 아마존의 삶에 적응하거나 아마존이라는 대자연을 ‘정복’하는 것은 말처럼 쉬운 일이 아니었다. 이는 유럽인들이 아마존 열대 우림과 아마존 강 유역 같은 인간이 살기에 척박한 생태 환경에 적응하기가 쉽지 않았을 뿐만 아니라 그곳에 이미 생활 터전을 잡고 있던 많은 부족의 외부인에 대한 적대감에 기인한다고 볼 수 있다. 아마존 정복을 시도했었던 많은 원정대 중 16세기 중반의 오레야나 원정대가 아마존 강을 일주하며 남긴 기록을 살펴보면 아마존 강 유역에서 다양한 원주민 부족이 강 유역의 생태 환경에 적응하며 생존 중이었던 것을 확인할 수 있다(존 헤밍 2013). 이러한 기록은 아마존이 그 생태 환경에 적응하거나 생태 환경과 공존하는 법을 터득한 사람들에게 생존을 허용한 공간이었음을 확인시켜 준다.

존 헤밍의 아마존 원주민과 유럽 정복자들에 대한 기록은 지리학자 윌리엄 데네반(William Denevan)이 비판한 원시 신화(pristine myths)와 일맥상통한다. 데네반은 오랜 고고학적, 역사적 연구를 통해 1492년 이전의 아메리카 대륙에 사람이 거의 살지 않았으며 아메리카 대륙의 생태 환경은 인간의 손길이 거의 닿지 않은 원시 상태였을 것이라는 그동안의 주장이 조작된 “원시 신화”라고 밝혔다(Denevan 1992). 그의 주장에 따르면, 16세기 초 아메리카 대부분 지역에 사람이 살고 있었고, 산림은 그곳에 살던 사람들에게 의해 “재구성”된 것이다(Denevan 1992, 369). 유럽 정복 이전 아메리카 대륙이 인간의 손길이 닿지 않은 야생의 공간이었다고 보는 시각은 대개 19세기의 낭만주의자들과 원

시주의(primitivist) 저자들에 기원하고 있다(ibid.). 하지만 이후의 고고학적 고증은 정복 이전 아메리카에 많은 사람이 살고 있었고, 당시 산림과 자연경관은 이미 인간 개입의 결과물임을 반증하고 있다는 것이다(ibid.).

같은 맥락에서 아코스타(Acosta)와 그의 동료들 역시 아마존에서 과라니족의 이동 경로에 관해 연구한 논문에서 현재 파라과이의 동부 대서양림 지역²⁾이 스페인 정복 이전 인간의 손길이 전혀 닿지 않은 천연림이라기보다는 과라니족을 포함한 다양한 인간 집단과 교류하며 형성된 이차림(secondary forests)라고 주장했다(Acosta *et al.* 2019, 1000). 스페인 정복자들이 파라과이 동부 대서양림 지역에 도착했을 당시 이곳에 살던 원주민들은 아마존 지역에서 화전 농업을 하면서 살다가 홀로세(Holocene Epoch) 후기에 아마존에서 남부 대서양림 지역으로 이동했으며, 이들은 홀로세 초기부터 사냥, 수렵, 채집 등과 같은 다양한 생존 전략을 발전시키면서 정복 이전 이미 꽤 큰 규모의 사회로 성장했다(Acosta *et al.* 2019, 999-1000). 특히 대서양림 지역에 거주하던 과라니족은 산림이 제공하는 다양한 생물자원들을 이용하며 생존 전략을 펼쳤으며, 이 과정에서 인간사회는 산림이라는 생태 공간과 공생하고 함께 변화했던 것이다(Acosta *et al.* 2019, 1008).

최근의 고고학적, 생태적 연구 결과들에 따르면 리오 델라 플라타(Rio de la Plata) 지역에 거주한 과라니족 원주민을 비롯한 많은 원주민 부족 역시 적극적으로 산림 자원을 이용해 생계를 이어왔으며, 이것은 스페인 정복 이전 지역의 산림이 이미 많은 원주민 부족이 관리하고 변형시킨 결과물이었음을 반증한다(Nimmo and Nogueira 2019, 353). 과라니족 원주민은 반(半) 정착 생활 [반유목민이자 반농민(semi-sedentary)생활]을 하며 생존을 유지했기 때문에 스페인

2) 대서양림(the Atlantic Forest)는 브라질 북동부의 히우 그란지 두 노르치(Rio Grande do Norte)주부터 남동부의 히우 그란지 두 술(Rio Grande do Sul)주, 파라과이의 동부 지역을 거쳐 아르헨티나 북동부 주를 포함하여 130만 km²에 걸쳐 펼쳐진 산림 지역으로 15개의 하위 생태 지역(ecoregions)로 구성되어 있다 (Acosta *et al.* 2019, 1000). 또한 세계에서 두 번째로 큰 대수층으로 알려진 과라니 대수층(Guarani Aquifer)에 위치하고 있다 (Irla and Cardozo, 2016, 185).

정복 이전 이미 상당 수준의 농업 기술과 산림 관리 방법을 터득했으며, 산림 생태에 대한 지식을 축적했다(Nimmo and Nogueira 2019, 352). 다시 말해, 과라니족 원주민들은 수천 년 동안 대서양림에 대한 생태적 지식을 통해서 그곳에서의 생존과 생계에 필요한 자원을 얻을 수 있었으며, 그 결과는 이차림 형태로의 대서양림의 재구성이었다(Nimmo and Nogueira, 2019).

이상의 논의에서 우리는 자연의 사회적 구성을 정의해볼 수 있다. 자연은 내재한 자연의 물질성(materiality)을 가지고 있지만, 자연은 그 물질성을 넘어 사회적으로 구성된다. 앞서 언급한 바와 같이 자연은 ‘생물적 과정, 특수한 자연 환경, 그리고 인간의 오랜 점유와 관리의 역사적 총체적 결과물이다’(폴 로빈스 외 2014, 177). 다시 말해 자연은 외부적으로 주어진 것이 아니라 ‘사회적 해석활동과 의미 부여라는 사회적 메커니즘’이 포함되어 사회적으로 구성되는 것이다(이상현 2003, 325). 이러한 맥락에서 자연은 ‘사회적, 문화적 정의와 이해관계들이 서로 교차’하는 곳이다(이상현 2003, 325). 진중현(2005) 적합하게 지적하고 있듯이 ‘자연을 사회의 외부에 있는(external), 원초적인(primordial) 것으로 간주’하는 것은 ‘서구의 근대적 자연관’에 기초하고 있는 것이다(진중현 2005, 33).

유럽의 정복자들이 라틴아메리카를 자연 그대로의 야생 상태로 이해한 것은 라틴아메리카라는 생태 공간과 그곳에 사는 사람들에 대한 정복을 정당화하는데 중요한 인식적 기반이 되었다. 사회 외부에서 사회와 분리되어 존재하는 자연은 유럽 식민자들이 정복하고 식민화하며 전유하고 개발할 수 있는 공간이었다. 즉, 유럽의 정복자들이 도착하기 이전부터 ‘원주민들이 체계적으로 사용하며 관리해왔던 토지는 불모지’였으며, ‘불모지는 누군가에 의해 쓸모있는 땅으로 개척되어야 하며, 그것은 식민 정착민에 의한 개발과 전유가 요구된다는 뜻이었다’(폴 로빈스 외 2014, 182). 여기서 불모지는 인간의 흔적이 없는 순수 자연으로 인식되며, 이 순수 자연에서 그곳에 살던 인간의 역사와 인간과의 관계는 완전히 삭제되는 것이다(Cronon 1995, 80, 진중현 2005, 33에서 재인용). 사회적으로 구성된 자연으로 이해하지 않고 인간과 자연을 이분법적으

로 분리된 것으로 이해하는 서구의 근대적 자연관에서는 ‘자연을 개발할 것이냐, 보존할 것이냐라는 이분법으로 귀결’될 수밖에 없다(진종현 2005, 33). 한국의 국가 정원을 사례로 자연의 사회적 구성에 대해 고찰한 성춘자(2015, 79)가 적합하게 지적하고 있듯, 기후 변화, 환경오염, 경관 변화 등과 같은 생태적 변화를 ‘단순히 생물학적으로 설명하고, 그에 대한 기술적 해결방안을 모색’하는 것은 자연과 사회를 분리해서 인식하는 서구의 근대적 자연관에 기반을 둔 것으로 문제 해결의 한계를 보인다고 지적했다. 자연을 사회적으로 구성된 것으로 이해하면, 아래의 사례 연구에서 살펴볼 대두 산업과 관련된 지속가능발전 정책에서 같은 맥락의 한계가 포착된다.³⁾

이러한 맥락에서 자연의 사회적 구성의 관점에서 환경을 이해하는 것은 환경을 구성하는 ‘사회적 권력의 성립 과정과 어떻게 연결’되어 있는지를 밝힘으로써 주류적 환경 이해 방식에 대한 대안적 방식 혹은 환경 문제의 핵심적 원인을 파악하는데 기여할 수 있다(폴 로빈슨 외 2014, 186). 즉, 야생으로서의 아마존과 같이 ‘우리가 진실하고 영구적이며 불변적이라 생각하는 대상들의 역사와 사회적 맥락을 추적해 우리에게 대안과 가능성을 상상할 수 있게 해준다’는 측면에서 이론적 함의가 있다고 볼 수 있다(폴 로빈슨 외 2014, 186). 동일한 맥락에서 이상현(2003, 329)도 자연의 사회적 구성론의 이해가 ‘지배적 사회질서에 대한 비판을 통해 자연을 구성함으로써 자연에 대한 새로운 규범, 상징을 도출해낼 수 있다’고 강조했다.

이상에서 자연의 사회적 구성론에 대한 정의와 이론적 함의에 대해 살펴보았다. 아래에서는 20세기 후반 이후 실제 ‘사회적으로 구성된 자연(이하 사회적 자연, socio-nature)’으로서 라틴아메리카의 산림이 어떻게 구성되었는지 살펴보기로 한다.

3) 이와 관련된 자세한 내용은 IV장에서 보다 자세히 살펴보겠다.

2. 산림의 사회적 구성에 대한 국제적 이해

산림의 생태·사회적 가치가 주목받기 시작한 것은 20세기 후반 이후 산림 공간을 둘러싼 가치, 권력, 이해관계의 경합에 기인한다.⁴⁾ 먼저, 산림 공간에 거주하며 생계를 이어가고 있던 원주민, 농민, 지역 주민의 인권 및 문화적 다양성 권리에 대한 국내외 사회의 인식이 고조됨에 따라 산림의 사회문화적 가치의 중요성이 고조된 것에 기인한다. 산림 공간에서의 사회문화적 권리에 대한 인식이 형성된 배경에는 1989년 국제노동기구(ILO)의 협약 169조가 제정된 이후, 라틴아메리카 각국이 국내법으로 승인한 것이 중요한 전환점이 되었다. 1990년대 이후 신사회운동의 물결 속에서 라틴아메리카 각국이 ‘농민, 계급 중심의 사회 개혁으로부터 다양한 문화를 인정하고 존중하는 것을 원칙으로 하는 다문화주의 사회로의 점진적 변화를 시도’함에 따라 산림 공간 개발에서도 사회문화적 가치의 중요성이 강조되기 시작했다(최진숙 2009, 215).

생태적 측면에서는 크게 산림이 가지고 있는 생물 다양성 가치와 기후 변화 위기에서 중요한 위치를 차지하는 온실가스 흡수원(carbon sink)로서의 기능이라는 두 가지 지점을 살펴볼 수 있다. 국제적 차원에서 생물 다양성을 보전하기 위한 대표적인 노력은 생물권보전지역(Biosphere Reserve, 이하 BR)을 통해 살펴볼 수 있다. BR은 1974년 유네스코(UNESCO) 인간과 생물권 계획(MAB: Man and the Biosphere Programme)의 특별전문위원회에 의하여 창안된 후 1976년부터 지정되기 시작했다(서정호 2014, 83). BR은 ‘생물다양성의 보전과 지속가능한 이용을 동시에 추구하면서 주민생활의 질 개선, 환경의 지속가능성을 위한 사회적·경제적·문화적 조건의 개선을 목적’으로 하고 있다(Cho 2012, 서정호 2014, 81에서 재인용). 생물 다양성뿐만 아니라 연관된 사회적·경제적·문화적 측면까지 함께 고려하는 BR은 현재 라틴아메리카의 22개국에서 131개가 지정되어 관리, 보전되고 있으며, 산림 개발 시 중요한 고려대상이 되

4) 지역적 맥락에서 산림을 둘러싼 다양한 이해관계와 가치 경합과 관련해서는 서지현 (2019; 2021)을 참고할 수 있다.

고 있다.⁵⁾

생물 다양성 문제와 함께, 온실가스 흡수원으로서의 산림의 역할은 산림의 생태적 가치의 중요성을 제고하는데 중요한 역할을 했다. 1979년 과학자들이 지구온난화의 위험성을 경고하기 시작한 후 1987년 스위스 제네바에서 열린 1차 세계기후회의에서 기후 변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, 이하 IPCC)을 결성했다. 1988년 IPCC는 캐나다 토론토에서 지구온난화에 대한 국제협약을 체결할 것을 공식적으로 제의했으며, 1990년 제2차 세계기후회의에서 기본 협약을 체결하고, 1992년 UN 환경개발 회의(UNCED)에서 기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)을 정식으로 체결했다. 1997년 기후변화협약과 관련해서 교토의정서를 채택했으며, 세계 각국은 온실가스 배출량의 감축을 이행하기 위한 다양한 정책을 실행했다. 2020년 만료 예정이었던 교토의정서를 대체할 기후변화협약으로 2015년 12월 유엔 기후변화협약 당사국총회(COP 21) 협약 당사국이 파리에서 기후변화협약을 채택했다. 2015년의 파리기후변화협약은 당사국 모두가 지켜야 할 온실가스 감축 목표를 규정하였다.

이처럼 20세기 후반 이후 지속 가능한 발전 패러다임이 주류화되면서 산림 공간을 둘러싼 경제적 가치뿐만 아니라 사회문화적, 생태적 가치의 중요성이 부각되었다. 즉, 산림 생태 공간은 사회 밖에 존재하는 것이 아닌, 사회와의 관계 속에서 다양한 가치 경합을 통해 형성되는 사회적 자연(socio-nature)인 것이다. 산림 공간이 사회적 자연임을 인식하면 최근 전개되고 있는 산림 황폐화는 단순히 기술적인 해결책만 요구되는 문제가 아님을 인식할 수 있다. 이러한 맥락에서 산림 공간을 대상으로 한 개발에 따른 산림 황폐화 문제는 국내외 환경 단체는 물론, 학계, 정책결정자, 국제기구, 기업 등의 높은 관심을 받게 되었다(서지현 2019).

이러한 맥락에서 1990년대 이후 산림 보전 정책은 1970-1980년대 사이 자연

5) <https://en.unesco.org/biosphere/lac> (검색일: 2021.7.19.)

과 사회를 이분법적으로 엄격하게 구분해서 환경만을 보호 정책과는 달리 보전지역의 주민과 공동체의 발전을 함께 강조했다. 이러한 사회적 자연을 고려한 보전 정책의 예로 ‘거주민을 함께 고려한 공원(parks-with-people)’, ‘인간과 생물권보존지역(Man and Biosphere Reserves)’ 등이 있으며, 지머러(Zimmerer)는 이러한 보전 정책 사례들은 ‘자연과 사회의 연계(nature-society couplings)’에 대한 이해가 높아지고 있음을 반증하는 것이라고 주장했다(Zimmerer 2000, 256, Elgert 2014, 207에서 재인용). 이처럼 보전지역에서 거주민의 삶이나 세계 혹은 보전지역의 발전을 함께 고려하게 된 정책의 변화는 지역 공동체가 보전과 함께 실제로 발전과 관련된 혜택(benefits)을 얻을 수 있어야 야생의 자연을 보전하게 된 것이라는 가정에 기초하고 있다(Gibson and Marks 1995, 944, Neumann 1997, 562에서 재인용). 라틴아메리카의 경우에도 최근 사회적 자연에 기초한 산림 보전 정책들이 시행되고 있다. 채취보전지역(extractive reserves), 원주민 보전지역(indigenous reserves), 생물권보전지역(Biosphere Reserves)에서의 완충 지역(buffer zones)에서부터 최근 남미의 열대 우림 파괴와 관련해서 대두 산업, 지역 발전, 산림 보전이라는 목표를 함께 이루기 위해 도입된 정책 등 다양한 정책들이 포함된다.⁶⁾

아래에서는 이상에서 살펴본 자연의 사회적 구성론에 입각해서 최근 남미 산림 파괴의 주범으로 비판받고 있는 대두 산업의 발전과 관련된 지속가능발전 정책에 대해 비판적으로 고찰해 보겠다.

6) 브라질 아마존 지역의 경우 약 20%가 현재 원주민 보전지역으로 지정되어 있고, 채취 보전지역(약 70여개)과 지속 가능한 발전 보전지역(19개)을 포함하면 보전지역이 약 1,500만 헥타르에 달하는 것으로 알려져 있다 (Hecht 2011, 9). 그 결과 브라질 아마존의 40% 이상이 특정 형태의 보전지역으로 지정되어 있고, 이들 보전지역의 약 60%가 지역 주민의 참여로 관리되고 있다 (ibid.).

III. 글로벌 식량 레짐과 남미 대두 산업의 발전

1. 글로벌 식량 레짐의 발전

대두는 19세기 말 농업 실험을 위해 처음으로 남미로 들어오게 되었는데, 20세기 초 소규모로 경작되다가 20세기 중반에 접어들면서 식물성 오일과 제한적으로 치킨 산업의 생산 요소(비료)로서 브라질, 아르헨티나 그리고 콜롬비아에서 경작되었고, 1950년대와 1960년대 동안 브라질에서 주로 밀과 순환 작물로 재배되었다(Oliveira and Hecht 2016, 253; Wesz 2016, 287). 1970년대 이후 대두는 라틴아메리카 농촌 경제와 급성장하는 농산업에서 중요한 농산물로 자리잡게 되었다(Oliveira and Hecht 2016, 253). 1970년대부터 브라질에서 대두 경작지 면적이 늘어나기 시작했고, 아르헨티나에서도 브라질보다는 작은 규모 이긴 하지만 대두 경작 면적이 증가하였다(Wesz 2016, 288). 이와 더불어 파라과이에서도 동부 국경 지역을 중심으로 브라질 상업농의 이주가 늘어나면서 대두 생산지가 증가하였다.

1990년대 이후 남미에서 대두 생산이 증가하게 된 경제적 요인으로는 만능 작물인 대두에 대한 국제 수요 증가를 들 수 있다. 대두에 대한 국내외 수요는 1973년 이후 꾸준히 증가하면서 대두 생산에 대한 남미 각국의 투자 동기가 상승했다(Wesz 2016, 288). 국내적인 측면에서는 1970년대 이후 산업화 발전과 함께 남미 각국의 도시화율이 높아짐에 따라 식량과 에너지 소비가 증가하게 된 것과 관련이 있다(Pacheco 2012, 5). 국제적인 측면에서는 중국의 경제 성장에 따른 식량과 사료 수요가 증가하면서 대두에 대한 국제 수요가 증가했다(Abramson 2009, 340). 식량과 사료에 대한 국내외적 수요 증가와 더불어, 대두유의 국제 가격이 2002년과 2013년 사이 3배 이상 증가하였는데, 이는 특히 유럽 국가들의 바이오 연료에 관한 관심이 늘어나면서 바이오 디젤의 연료가 되는 대두유에 대한 수요가 늘어났기 때문이라고 볼 수 있다(Abramson 2009; Fogel 2019, 41).

이와 같은 대두에 대한 국내외 수요 증가와 더불어, 국제 정치·경제적 요인

을 들 수 있는데, 일반적으로는 농업의 생산과 소비와 자본 축적 체제 간의 관계를 분석한 식량 레짐(food regime) 이론으로 설명한다. 식량 레짐 이론은 1982년 미국의 사회학자 해리엇 프리드먼(Harriet Friedmann)이 발표한 전후 국제 식량 질서에 대한 논문에 기원하는데, 1989년 프리드먼과 맥마이클이 공동 작업한 논문에서 그 이론적인 기틀을 다졌다(McMichael 2009). 이후 식량 레짐 이론은 사회학, 지리학, 정치학, 인류학 등의 분야에서 지속해서 도입되었으며, 시공을 가로질러 농업과 식량의 생산과 소비가 자본 축적과 어떤 상관성을 가지는지에 대해 거시 구조적으로 분석하였다(McMichael 2009, 140). 주로 조절 이론(regulation theory)와 세계-체제론의 이론적 자산을 수용하여, 식량 레짐을 총 3시기로 구분하였다.⁷⁾ 각 식량 레짐 시기는 자본 축적을 안정적으로 유지할 수 있는 일련의 정치 경제적 힘에 기초하고 있다. 글로벌 식량 레짐이라 불리는 세 번째 시기(1980년대 후반 이후)의 주요 특징은 초국적 농기업의 헤게모니적 역할과 농생명 기술의 발전을 들 수 있다.

먼저 초국적 농기업의 역할에 대해 살펴보자. 20세기 후반 경제 세계화와 함께 식량 레짐에서 초국적 농기업의 역할이 증대하였고, 기업들은 곡물의 생산, 가공 그리고 무역 부문까지 포괄하며, 그 점유율과 영향력을 확대했다(Pacheco 2012, 5). 초국적 농기업들은 상호 간에 파트너십 형성을 통해 대두 생산과 수출에 대한 통제력을 높여갔다. 특히 주요 초국적 종자 및 농화학 기업과 초국적 곡물 유통기업들⁸⁾ 간의 파트너십은 대두 생산과 관련된 생산 네트워크에서 점유율을 증가시키고 가격 통제력을 확보하는 데 중요한 역할을 하였다(Oliveira and Hecht 2016, 260). 가령 파라과이에서는 주요 초국적 곡물 유통기업들(ABCDs)이 미치는 영향력이 매우 크며, 이들 기업이 담당하고 있는 곡물 수출

7) 식량 레짐의 세 시기와 관련된 자세한 내용은 McMichael (2009)을 살펴볼 수 있다. 본 논문에서는 그 세 번째 시기인 글로벌 식량 레짐 혹은 신자유주의 식량 레짐 (맥마이클은 초국적 농기업의 강력한 힘을 전제로 한 세 번째 식량 레짐을 기업적 식량 레짐이라고 부르기도 함)의 특징에 대해 살펴보기로 한다.

8) 세계 곡물 무역을 주도하는 주요 초국적 기업들로는 ADM(Archer Daniels Midland), Bunge, Cargill, Dreyfus (주로 이들 4개 기업을 ABCDs 기업이라고 부름)로 1990년대부터 이 기업들은 남미 지역에서 주도적인 역할을 수행했다 (Wesz 2016, 294).

비중은 2006년 29%에서 2012년 47.2%로 증가하였으며, 이는 파라과이 전체 곡물 수출의 절반가량을 담당하는 비중이다(Wesz 2016, 297).⁹⁾ 이 기업들은 대두뿐만 아니라 다른 농산물 시장도 장악하고 있다(ibid.).

두 번째, 농생명 기술의 발전이다. 1970년대 이후 브라질과 아르헨티나, 그리고 그 주변 국가들을 중심으로 대두 생산이 증가하기 시작했고, 이를 위해 브라질과 아르헨티나의 국영 농업 연구 기관에서 종자 관련 연구가 진행되었다(Oliveira and Hecht 2016, 253). 1980년대 말까지는 이처럼 브라질과 아르헨티나와 같은 남미 국가들의 국영 연구 기관과 국내 종자 기업을 중심으로 대두 연구가 진행되다가, 1980년대 말 이후 미국과 유럽의 종자 기업들이 주도적으로 개발한 유전자 조작 기술이 도입되기 시작했다(ibid.). 특히 1990년대 중반 이후 소수의 초국적 농화학 기업들¹⁰⁾은 유전자 조작 대두 종자와 함께, 관련된 농화학 시장(살충제 및 제초제 등)을 지배하기 시작했다(Oliveira and Hecht 2016, 254-255).

특히 몬산토사의 라운드업 레디(Roundup Ready, 이하 RR) 종자¹¹⁾와 연계된 종합 농업 기술 패키지에는 무경운(no-till) 경작과 글리포사이트에 저항성이 있는 유전자 조작 종자(대표적으로 RR 종자) 그리고 글리포사이트를 포함한 제초제 등을 포함한다. 초국적 농화학 기업의 이러한 RR 기술 패키지는 기술 발전을 통해 농산물 생산 과정을 단순화하고 생산성을 최대한으로 높이며, 생산 비용을 낮추는 한편, 농가의 소득도 높이는 것을 목표로 하고 있다(Oliveira and

9) 카길(Cargill) 사의 경우 파라과이에서 1978년부터 활동을 시작했으며, 오늘날 파라과이 농기업 부문을 지배하고 있다(Abramson 2009, 37). 이 기업은 매년 130만 톤의 대두, 밀, 옥수수의 상업화를 담당하고 있으며, 이는 파라과이 연간 수확량의 약 1/3 가량을 차지한다 (ibid.).

10) 현재 몬산토(Monsanto), 신젠타(Syngenta), 듀퐁 파이어니어(Dupont Pioneer)를 포함한 3개 기업이 전 세계 대두 종자 시장의 55% 이상을 점유하고 있다(Oliveira and Hecht 2016, 254-155).

11) RR 종자는 몬산토 사의 대표적인 유전자 조작 종자로 글리포사이트라는 화학 물질을 포함한 제초제를 사용하도록 되어있다. 원리는 RR은 몬산토 사가 만들어낸 제초제인 라운드업에 저항력을 가지도록 유전자가 조작된 종자이다. 간단히 말해, RR 종자를 파종한 뒤 라운드업 제초제를 뿌리면 RR 종자 이외의 다른 식물이나 풀은 모두 죽게 되는 원리를 이용한 것이다.

Hecht 2016, 255). 또한 무경운 경작(no tillage) 방식은 토양 침식을 줄일 수 있을 뿐 아니라 경운에 필요한 노동력이나 에너지를 줄임으로써 훨씬 경제적이고, 환경 친화적 방식이라는 것이 이러한 기술을 보유한 초국적 기업과 이들 기업을 지지하는 정부들의 입장이다.

2. 남미 대두 산업의 발전

이처럼 초국적 농기업의 성장과 농생명 기술의 발전은 글로벌 식량 레짐을 구성하는 중요한 특징이며, 이러한 맥락에서 남미의 대두 산업이 성장하게 되었다. 한편 오테로(Otero)는 초국적 기업과 농생명 기술의 발전이 남미에서 대두 산업을 발전시키는 데 중요한 역할을 했지만, 1980년대 신자유주의의 전환 과정에서 국가의 역할 또한 고려하지 않을 수 없다고 지적했다(Otero 2012). 농업 무역은 이미 우루과이 라운드 협상이 시작된 1986년부터 세계 무역 기구(WTO)가 형성되는 1995년 사이 기간을 거치면서 자유화가 대세가 되지만, 실제 농업의 무역 자유화는 각국의 상황에 따라 정도와 시기를 달리했다(Otero 2012, 284). 즉, 법규와 지적 재산권 등 무역 자유화 과정에서의 국가의 규제 혹은 탈규제의 정도를 면밀히 고려할 필요가 있는 것이다.

오늘날 남미 많은 국가에서 GM 대두 생산은 합법화된 상태이지만, 각국의 맥락에 따라 합법화의 시기와 생산 규모는 다르게 나타났다. 아르헨티나의 경우, 초국적 기업의 합법화 압력과 함께, 1990년대 아르헨티나가 겪고 있던 경제위기와 농업 위기가 남미에서 GM 대두 생산을 가장 먼저 합법화하는데 중요한 배경을 형성했다고 할 수 있다. 1990년대 시장 개방과 무역 자유화 정책의 시행과 함께 농민들에 대한 국가의 지원 규모가 급격하게 축소되면서 개방된 시장에서 경쟁력을 가지지 못한 농민들은 농사 활동을 지속하는 데 어려움을 겪게 되었다. 중소규모의 토지에서 농사를 짓던 농민들은 이전과 같은 소득을 확보하기 어려워지면서, 다른 경제 활동을 병행하며 농사 활동을 이어가거나 이도 여의치 않을 경우 일자리를 찾아 농촌을 떠나기도 했다. 특히 1990년대 경제 위기와 함께 농산물 가격이 하락하면서 빚더미로 인해 농사를 포기

하는 농민들이 속출하기도 했다. 다른 한편 수출 경쟁력을 가진 대규모 자본농과 농산업 기업은 개방된 시장과 자유화된 경제 조건에서 농업을 한층 발전시키게 된다.

이처럼 1990년대 이후 아르헨티나는 농업 구조의 양분화를 경험하였는데, 이 구조 하에서 1996년 아르헨티나 정부가 GM 대두 경작의 합법화를 결정하였을 때 팜파(Pampa)¹²⁾ 지역 농민 상당수가 GM 대두 생산을 거부감 없이 받아들인 것은 당시 이들이 처했던 농업 생산의 어려움과 이를 해결하는 데 적합한 대안이라는 믿음이 강하게 작용한 것으로 보인다. 당시 팜파 지역은 경제 위기에 따른 농산물 가격 하락이라는 문제뿐만 아니라 그동안의 집중적인 영농에 따른 토질 악화로 생산성을 향상시키는 데 어려움을 겪고 있었다(마리-모니크 로뱅 2009, 419). 아르헨티나에 도입된 GM 대두는 세계적인 화학기업이자 종자 기업으로 알려진 몬산토 사의 라운드업 레디(Round up Ready) 종자로 이를 개발하여 아르헨티나에 시판한 몬산토사와 이를 합법화한 아르헨티나 정부의 주장은 RR 종자 사용으로 제초제와 같은 농약 사용이 급격하게 줄어들 것이기 때문에, 경제적이고 친환경적이라는 것이다. 또한, 경운 작업을 생략하고 직접 파종할 수 있는 RR는 노동력 절감 효과 뿐 아니라 토질 악화로 고생하던 팜파 지역 농민들에게 해결책이 될 수 있다는 것이다.

이렇게 비용 효율적이고 친환경적인 RR 종자와 라운드업 제초제를 사용해서 생산한 GM 대두는 몬산토사와 아르헨티나 정부의 적극적인 홍보와 금융 대출지원, 농민들의 적극적 참여로 빠른 속도로 팜파 지역에 확산되게 된다. 정부는 GM 대두 경작의 빠른 확산과 함께, GM 대두 수출이 미칠 경제 발전 효과는 물론 세계적인 기아 문제와 환경 문제를 해결하는 데 적합할 대안이 될 것임을 적극적으로 피력했다. 그 결과 1997년 이후 아르헨티나의 GM 대두 경작지는 매년 평균 726,000헥타르씩 증가하여 2015년에는 아르헨티나 전체 경작지

12) 팜파는 아르헨티나의 부에노스아이레스 주, 산타페 주, 코르도바 주, 엔트레리오스 주, 라 팜파 주와 우루과이, 브라질 최남단의 히우 그란지 두 술 주에 걸쳐 펼쳐진 광활한 대평원을 일컫는다. 아르헨티나 국토의 약 20%를 차지하는 팜파 대평원은 예로부터 농업과 목축업이 발전하기 적합한 환경으로 알려져 있었다.

의 약 52%에 이르는 2천만 헥타르를 차지했다(Leguizamón 2016, 314). 현재 아르헨티나에서 생산되는 대두의 거의 100%가 GM 대두이다. 2002년에서 2012년 사이 아르헨티나의 대두와 대두 부산물 수출이 아르헨티나 전체 수출 평균의 23%를 차지했다(Leguizamón 2016, 316). 현재 아르헨티나의 GM 대두는 전통적인 농업 생산 지역인 팜파 지역뿐 아니라 북부 지역까지 경작지가 크게 확대되었다.

파라과이의 경우에도 20세기 후반에 접어들면서 친 시장적인 경제 세계화 정책으로 전환된다. 이 과정에서 대두는 파라과이를 대표하는 수출 농산물이 된다. 1970년대에서 1990년대 사이 대두는 면화와 함께 파라과이 농업 생산과 수출을 이끈 대표적인 작물이었다. 하지만 파라과이에서 대두 생산 붐이 일게 되는 결정적인 전환점은 1990년대 중반이었다. 1996년 이웃 국가 아르헨티나에서 GM 대두의 사용이 합법화 된 이후 파라과이로 밀매되면서 파라과이의 농경지가 점차 GM 대두 생산지로 전환하게 되었다. 주변국들로부터의 GM 대두 밀매와 초기적 농기업들의 GM 대두 합법화 압력에 마주하여 2004년 파라과이 정부는 결국 자국에서 GM 대두 생산을 합법화하게 된다.

1963년 농업 개혁 이전 파라과이의 대두 생산 면적은 약 1300헥타르였고, 1980년 475,300헥타르, 2000년 100만 헥타르 이상에 이르렀으며, 2014년 350만 헥타르 이상에 이른 것으로 알려진다(FAOSTAT 2016, Correia 2017, 8에서 재인용). 그 결과 오늘날 파라과이 경작지의 약 75%에서 대두가 생산되고 있다(Correia 2017, 3). 특히 대두 생산의 약 70%가 동부 국경 주인 3개의 주(Alto Paraná, Itapúa, and Canindeyú)에 집중되어 있다(Richards 2011, 355; Blanc 2015, 154). 1997/1998년과 2007/2008년 사이 파라과이에서 생산된 대두량은 277만 톤에서 597만 톤으로 2배 이상 증가하였으며, 2014/15년에는 800만 톤에 이르면서 파라과이 전체 곡물 생산의 약 63% 이상을 차지했다(Ezquerro-Canete 2016, 704; Fogel 2019, 41). 1990년대 중반 이후 급격하게 증가하기 시작한 대두 생산으로 파라과이는 현재 세계 4위의 대두 수출국이자, 6위의 대두 생산국이 되었다.

브라질의 경우를 살펴보자. 1970년대까지만 해도 브라질 남부에서 생산되던 대두는 이후 국제적 수요가 증가하면서 그 경작 면적을 확대해갔다. 1980년대와 1990년대 초까지만 해도 아마존에서 대두 생산은 대규모로 이뤄지지 않았는데, 아마존의 토지와 기후 환경에서 자랄 수 있는 대두 종이 적었고, 대두 저장고나 가공 인프라가 부족했기 때문이다(Nepstad *et al.* 2006, 1596). 하지만 1990년대 말부터 열대 우림에서 자랄 수 있는 종자가 개발되면서 대두 생산을 위한 경작지가 점차 아마존 지역으로 확대되었으며, 이 과정에서 아마존 산림이 파괴되었다(Boucher *et al.* 2013, 430; Nepstad *et al.* 2006, 1597).

한편, 브라질은 2006년까지 GM 대두의 합법화를 공식적으로 허용하지 않았지만, 파라과이의 사례와 마찬가지로 이미 아르헨티나로부터 GM 대두는 불법적으로 밀매되고 있던 상황이었다. 게다가 대지주들은 계속해서 브라질 정부에 GM 대두를 합법화할 것을 요청했으며, 결국 몬산토 사의 로비가 더해져 2006년 GM 대두 생산을 공식적으로 합법화하였다(Otero 2012, 285).¹³⁾ 브라질의 대두 생산 면적은 1990년 970만 헥타르에서 2000년 1,390만 헥타르, 2010년 2,420만 헥타르로 꾸준히 증가했으며, 그 생산량과 수출량도 지속적으로 증가해서 2000년대 중반 세계 최대의 대두 수출국으로 자리 잡았다(Boucher *et al.* 2013, 429-430).

이상에서 살펴본 바와 같이 글로벌 식량 레짐 하에서 초국적 농기업과 농생명 기술의 발전과 함께, 각국의 신자유주의 정책에 따른 무역 자유화와 시장 개방 정책으로 인해 남미 대두 생산 면적은 급격하게 증가했다. 그 결과 수출 증가에 따른 거시 경제의 성장이라는 긍정적인 영향도 있었지만 지역 사회에 대한 부정적인 영향도 증가했는데, 아래에서는 아르헨티나, 파라과이의 사례를 중심으로 대두 산업의 발전에 따른 생태·사회적 영향에 대해 살펴보고 이에 대응하기 위한 지속가능발전 정책의 인식론적 한계를 자연의 사회적 구성론의 관점에서 비판적으로 검토해보도록 하겠다.

13) 하지만 GM 대두 합법화 이후 초국적 기업에 대한 의존도가 높아지면서 초기에 합법화를 지지했던 대지주들은 몬산토의 지배력에 저항하고 있는 상황이다 (Otero 2012, 285-286).

IV. 남미 대두 산업의 생태·사회적 영향과 지속가능발전 정책에 대한 비판적 고찰

1. 남미 대두 산업의 생태·사회적 영향

먼저 아르헨티나의 사례를 살펴보자(서지현 2020b). 아르헨티나 GM 대두 경작지의 확산은 정부 관계자들이나 다국적 농기업의 주장과 같이 지역 발전에 긍정적인 영향만을 미친 것은 아니었다. GM 대두가 경제적 효율성이 높고 친환경적이라고 알려지면서 팜파의 농민들뿐만 아니라 국내외 자본들이 앞 다투어 GM 대두 경작에 투자하기 시작했다. 결과적으로 팜파 지역은 다양한 곡물과 육류를 생산하던 전통적인 농업 지대에서 GM 대두라는 수익성 높은 단일 작물을 경작하는 지역으로 변화하게 되었다. 또한 GM 대두 경작지 확보 경쟁과 함께 지가가 상승하면서 토지에 대한 투기 행렬이 이어지기도 했다. 이 과정에서 영세한 규모로 농사를 짓고 있던 농민들은 토지를 잃고 도시 빈민가로 밀려나기도 하였다. 최근 들어 GM 대두 경작지는 전통적인 상업 농업 지역이 아닌 아르헨티나 북부 지역까지 확대되어 그곳에 살고 있던 원주민이나 농민들의 공유지 박탈 문제도 발생하였다. 또한, 경작지 확대를 위해 지역의 산림을 벌목하면서 산림 황폐화 문제에 대한 비판 역시 끊이지 않고 있다.

또한 GM 대두 경작지가 확대되면서 세계적인 식량 공급지라는 아르헨티나의 오랜 명성에도 오명이 생겼다. 녹색사막화 현상에 따라 전통적으로 팜파 지역에서 생산해 온 대표적인 작물인 밀, 옥수수, 아마 씨 등과 가축(소)의 생산량에 변화가 발생했다. 예를 들면, 1988-2003년 아르헨티나 낙농업 규모는 절반으로 줄어들었으며, 그 결과 소의 나라로 알려졌던 아르헨티나는 우유를 이웃 국가 우루과이에서 수입하기도 하였다(윌리엄 앵달 2009, 222). 1996년에서 2002년 사이 쌀(-44%), 옥수수(-26%), 해바라기(-34%), 돼지고기(-36%) 등의 생산도 감소하면서 기초 식량 가격이 상승하는 결과를 가져오기도 했다(마리-모니크 로뱅 2009, 416). 2000년대 중반 아르헨티나 정부는 식량 공급 안정성을 확보하기 위해 농업 수출세를 도입하고 식량 수출 쿼터제 및 빈민을 대상으

로 한 식량 배급제를 실시하기도 하였다.

한편, GM 대두 생산 과정에서 사용하는 제초제 라운드업은 생산 지역에서 환경오염 문제를 발생시킬 뿐 아니라 주변 지역 주민의 건강에 위협이 되기도 했다(마라-모니크 로병 2020). 라운드업은 이전과 같은 많은 제초제 사용을 줄여 친환경적일 것이라는 기대와는 달리 라운드업에 내성을 가지는 슈퍼잡초가 등장하기 시작하면서 제초제 사용을 오히려 늘리게 되는 결과를 가져왔다. 또한 제초제 사용 과정에서 토양, 수질, 공기 등의 환경이 오염되는 문제를 발생시켰다. 또한 글리포사이트라는 성분을 포함하고 있는 라운드업은 대규모 GM 대두 경작지에서 대량으로 살포되는 과정에서 농민들이나 경작지 주변 지역 주민들이 라운드업에 중독되는 사고를 다수 발생시켰다. 대표적인 사례로는 팜파 지역 꼬르도바 주의 이투사잉고(Ituzaingo) 마을에서 발생한 제초제 중독 사례로 주민들은 여전히 진상 조사와 피해 보상을 요구하고 있는 상황이다.

파라과이의 상황도 아르헨티나와 크게 다르지 않은 것으로 보인다. 동부 대서양림의 파괴는 파라과이의 농업 근대화 발전과 함께 가속화되었다. 1945년부터 2000년 사이 파라과이 대서양림은 총 73,000km²에서 12,000km²으로 약 83.5%의 산림 면적이 축소된 것으로 알려졌다(Richards 2011, 343). 대두 생산과 함께, 산림 황폐화가 가속화된 1973년부터 2000년 사이에는 파라과이 대서양림의 산림 면적이 73%에서 25%로 축소되었으며, 2000년대 이후 산림 황폐화율은 보다 가속화되어 2000년에서 2005년 사이 파라과이의 대서양림은 남미 지역에서 삼림 황폐화율이 두 번째로 빠른 지역으로 알려졌다(Carson *et al.* 2011, 2; Elgert 2016, 542).¹⁴⁾

또 다른 쟁점은 대두 경작지가 확대되면서 기존에 존재하던 토지 불평등 문

14) 산림 황폐화의 문제는 브라질과 볼리비아의 경우도 마찬가지였는데, 앞서 언급한 바와 같이 대두 경작 면적이 확대되면서 경작지 확보 과정에서 직접적으로 산림 황폐화가 진행되었다. 또한 아마존 산림은 간접적인 방식으로 파괴되었는데, 경작지 면적이 확대되면서 기존에 목초지를 보유하고 있던 소 목축업자들이 대두 생산 자본에 높은 지가를 받고 땅을 매각한 뒤 지가가 낮은 산림 지역을 벌목해 들어가면서 간접적인 형태로 산림이 파괴되기도 했다 (Gollnow and Lakes 2014; Nepstad *et al.* 2006, 1598).

제가 심화되면서 나타난 토지 분쟁이다. 파라과이는 라틴아메리카에서 토지 분배가 가장 불평등한 국가 중 하나이며, 전체 농민의 83%가 경작지의 6%를 경작하고, 351명의 대지주들이 전체 경작지의 40%를 차지하고 있다(Howard 2009, 38). 특히 전통적으로 파라과이에는 책임 있는 토지 거버넌스가 부재했는데, 토지 등록은 비효율적이었으며, 새로운 토지를 인정받기 위한 행정적 절차는 매우 복잡하고 그 비용 역시 높았다(Quintana and Morse 2005, 66). 파라과이는 농업 국가임에도 불구하고 수백만 농민들은 여전히 토지를 소유하지 못하고 있다(ibid.). 이러한 토지 거버넌스 체제 하에서 동부 산림 지역으로 이주한 무토지 농민들과 영세 농민들이 선택할 수 있는 옵션은 매우 제한적이었는데, 대부분은 농사 활동에서 밀려나 주변 농장에서 싼 값의 임금을 받는 농업 노동자로 전락하거나 새로운 산림을 개간하여 스스로 농지를 확보하는 것이었다(Silva 2011, 128). 그나마 작은 경작지를 확보한 농민일지라도 일반적으로 생산성이 높지 않은 전통 농작물을 경작했기 때문에 대형 자본의 힘에 밀려, 토지를 팔고 새로운 경작지를 찾아 산림을 개간하기도 했다(ibid.). 더욱이 수출 농산물에 기반을 둔 농업 근대화 발전이 심화되었던 1970년대부터는 파라과이 동부 산림지역에서 급격한 토지 이용의 변화가 나타났다. 이에 따라 토지에서 밀려난 농민을 중심으로 한 토지 분쟁이 증가했다.¹⁵⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 남미에서 대두 산업의 발전은 산림 황폐화, 토질 악화, 단일 경작화, 공유지 박탈, 영세 농민의 사회적 배제, 주민 건강 및 식량 안보에의 위협 등 다양한 생태·사회적인 영향을 미쳤다. 그 결과 대두 경작의 확장에 대한 국내외적 비판도 증가하였는데, 2000년대 중반부터는 대두 기업과 환경 단체를 중심으로 이 문제를 해결하기 위한 지속가능발전 정책을 제안하였다. 아래에서는 대두 산업의 부정적 영향을 해결하고 지속가능발전을 모색하기 위한 정책적 대안인 RTRS를 중심으로 지속발전가능성에 대해 비판적으로 검토해 보겠다.

15) 파라과이의 토지 분쟁과 관련된 보다 자세한 내용은 김세진(2010), 구경모(2018; 2016)를 참고할 수 있다.

2. 지속가능발전 정책에 대한 비판적 고찰

이상에서 살펴본 바와 같이 대두 산업의 생태·사회적 영향에 따른 비판이 고조되면서 2004년 대두 산업과 연계된 주요 이해당사자들(stakeholders)이 참여하는 ‘지속 가능 대두 생산 협의회(the Roundtable on Sustainable Soy)’가 개최되었다. 당사자들은 2005년 3월 처음으로 브라질에서 공식적인 회의를 가졌으며 이후, 협의회 이름에 ‘책임 있는 대두 생산 협의회(the Roundtable on Responsible Soy, 이하 RTRS)’로 바꿨다(García-López and Arizpe 2010, 200). 2006년 파라과이에서 두 번째 RTRS 회의를 개최하고 대두 생산과 관련된 이해당사자들이 환경 책무(environmental stewardship)를 다하도록 보장하기 위한 대두생산 인증제(certification scheme)를 마련하기 위한 논의를 진행했다(García-López and Arizpe 2010, 201). 아래에서는 대두 산업과 관련된 지속가능발전 정책의 장으로써 RTRS의 성격과 RTRS가 제안한 당사자 환경 책무를 실천하기 위한 대두 생산 인증제의 성격을 자연의 사회적 구성론의 관점에서 비판적으로 고찰해보겠다.

RTRS는 2006년 스위스 취리히에서 “경제, 사회, 환경적으로 지속가능발전을 도모하기 위해 대두 생산 가치 사슬과 관련 다양한 이해당사자들이 책임 있는 대두 생산, 거래, 소비하기 위해 소통하고 협력하기 위해 만들어진 협의체”라고 정의하고 있다.¹⁶⁾ RTRS는 지속가능발전을 도모하기 위해 두 가지 측면을 특히 강조하고 있다. 첫 번째는 협의체 참여 주체의 다양성이고 두 번째는 협의체의 지속가능발전 실천 방식으로서의 인증제이다. 먼저, 참여 주체와 관련해서 RTRS에는 대두 가치 사슬(soy value chain)과 관련된 조직과 대두 관련 프로젝트 등에 참여하는 시민단체가 참여할 수 있다.¹⁷⁾ 즉, 대두 가치 사슬과 관련된 다양한 이해당사자들의 협의체 참여가 대두 생산, 무역, 소비의 지속가능발전을 보장할 수 있다는 취지인 것이다. 주요 이해당사자들은 주로 생산자 조직(producer organisations), 대두 관련 초국적기업, 환경보전 활동을 하는 시민사

16) <https://responsiblesoy.org/sobre-la-rtrs?lang=en#que-es> (검색일: 2021. 7. 23).

17) <https://responsiblesoy.org/members?lang=en#membership> (검색일: 2021. 7. 23).

회 단체들과 NGOs 등이다(표 1 참고). 이들 이해당사자들은 비록 의무가 아닌 자발적(voluntary)인 형태이기는 하지만 책임 있는 방식으로 생산되고 인증된 대두만을 거래하기로 결정했다(García-López and Arizpe 2010, 201).

〈표 1〉 RTRS 참여 주요 이해당사자

생산자 조직	초국적 기업	환경보전 시민단체/NGOs
Andrés Maggi Group (브라질) DAP Group (파라과이) Lucci Group (아르헨티나) Los Grobo Group (아르헨티나) Aapresid (아르헨티나와 파라과이)	ADM Bunge Cargill Unilever Nestlé COOP Carrefour BP Shell EXXON Monsanto	WWF Conservation International The Nature Conservancy Guyra Paraguay Moises Bretoni Foundation Fundación Vida silvestre BIOESTE Institute Aliansa da Terra

출처: García-López and Arizpe(2010)을 기반으로 저자가 수정하여 작성.

이러한 협의체 방식의 지속가능발전 정책은 ‘다양한’ 이해당사자가 ‘참여’하여 생산과 소비의 ‘책임성’을 보장하고 있는 것으로 보이지만 가장 눈에 띄는 한계점을 살펴보면, 대두 생산의 증가로 경작지 면적이 확장되는 공간에 살고 있는 지역의 주민, 관련 지자체, 그 공간에서 생계활동을 해온 농민이나 원주민의 참여는 애초에 배제되어 있음을 확인할 수 있다. RTRS는 특히 대두 경작지 면적이 확장되면서 기존의 생활 혹은 생태 공간에서 밀려나게 되는 지역 주민, 원주민, 농민 등이 그곳에서 오랜 기간 동안 유지해 온 삶의 방식이나 토지 소유 혹은 이용 방식에 대한 고려를 하지 않고 있음을 알 수 있다. 이처럼 RTRS가 추구하는 다양한 이해당사자가 참여하는 ‘좋은 거버넌스(good governance)’ 형태의 협의체는 지속가능발전을 모색하는 민주주의적 거버넌스라고 하기에 참여의 구성에서 한계를 보이고 있음을 알 수 있다.

이러한 참여 메커니즘의 한계는 자연과 사회를 이분법적으로 분리하고 자연의 문제, 즉 대두 생산의 확장에 다른 산림 황폐화 문제를 생태 사회적 공간

에 거주하고 있는 주민과 분리하여 기술·행정적으로 해결할 수 있다고 이해하는 서구 근대적 자연관에 기반하고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 즉, 토지 불평등과 같은 권력 관계나 지역 주민들의 생계 방식, 생태 공간에 대한 가치관과는 분리되어 구성된 참여 메커니즘은 단순히 산림 황폐화를 막는 정책적 조치만으로 대두 생산 확장에 따른 생태·사회적 문제를 해결할 수 있다고 이해하는 정책의 인식론적 한계를 방증한다. 이는 RTRS가 책임 있는 대두 생산과 소비를 강조하고 있음에도 불구하고 왜 지역 사회로부터 대두 관련 초국적 기업과 일부 선진국의 환경주의자들의 이해관계만 반영하는 ‘그린 워시(green wash)’일뿐이라고 비판받는지에 대한 설명력을 제공해준다.

또한, RTRS의 배제적 참여 방식은 앞서 살펴보았던 대두 경작지 면적 확대 과정에서의 토지 혹은 농민 분쟁에 대한 해결책을 제시하기 보다는 오히려 문제를 악화시키는 역할을 했다. 이와 관련해서는 RTRS의 실천방식으로서의 인증제가 가진 인식론적 한계점을 살펴볼 수 있다. RTRS에서 제안하고 있는 책임 있는 대두 생산을 위한 실천 방식은 인증제인데, 인증제의 기본 가정은 ‘토지 이용의 효율성(land-sparing)’을 보장하는 것이다. 녹색혁명의 설계자라고 불리는 노먼 볼로그(Norman Borlaug)는 교합 종자와 화학 비료 등을 포함하는 녹색혁명 기술의 발전으로 1960년대 이후 수억 헥타르의 토지가 농지로 전환되지 않고 보전될 수 있다고 주장했다(Kremen 2015, 53). 다시 말해, 토지 이용의 효율성(land-sparing)을 보장한다는 것은 토지 단위당 생산성을 높임으로써 농지로 전환되는 토지 면적을 줄임으로써 자연 혹은 산림을 보전할 수 있다는 논리에 기반하고 있다. 1960년대 당시 농업 근대화에 따른 농업 생산성의 증대를 강조하기 위해 활용되었던 이 논리는 RTRS의 인증에도 적용되고 있다. 즉, 대두 생산 경작지 면적의 확대에 따른 산림 황폐화에 대한 비판에 맞서 파괴되지 않은 산림을 최대한 보존하고, 이미 경작지로 쓰이고 있는 토지에서의 이용 효율성을 높여 책임 있는 생산을 보장하겠다는 것이다.

이처럼 토지 이용에 있어 개발과 보전의 균형을 함께 보장함으로써 지속가능발전을 목표하는 인증제의 기본 인식론은 자연의 사회적 구성론의 관점에서

보면 한계를 보인다. 자연의 사회적 구성론에 따르면, 토지와 같은 생태 공간은 사회와 분리되어 사회 밖에 존재하는 것이 아니라 사회 내 다양한 인간 활동과 관련된 ‘사회적 자연(socio-nature)’이다. 이러한 관점에서 인증제에 내재된 토지 이용 효율성의 논리는 토지를 사회와 분리된 생태 공간으로 이해하고 개발 혹은 보전해야할 대상으로 본다. 이러한 토지 이용에 대한 이분법적 이해에 근거해서 대두 생산과 관련된 토지의 경제적 가치를 강조한다. 하지만 이와 같은 이분법적 시각에서 생태-사회 간의 연관성(즉, 사회적 자연)을 고려하지 않음으로써 오랜 기간 동안 생태-사회 관계를 형성해 온 농민, 원주민, 지역 주민들의 생태 공간에 대한 다양한 이해관계, 가치관, 그리고 이와 얽힌 권력 관계를 고려하지 못하는 결과를 가져왔다(Elgert 2012).

라틴아메리카의 농촌 사회를 오랫동안 연구해 온 크리스토폴 케이(Christobal Kay)는 농촌 사회에서 분쟁과 폭력이 발생하는 주된 요인으로 토지 분배의 불평등을 지적했다(Kay 2001). 다시 말해, 라틴아메리카의 토지는 그 소유 관계와 이용 형태가 다양하며, 이와 관련해서 불평등한 권력 관계가 내재되어 있음을 간과해서는 안 된다. 소유 관계의 경우 사유지, 국유지 뿐 아니라 원주민 보호 구역과 같은 공유지와 같이 그 소유 관계에 명확하게 설정되어 있지 않은 경우가 많다. 또한 라틴아메리카에서 토지 공간은 농업과 같은 생산을 위한 경제적 가치를 지닌 생태 공간일 뿐만 아니라 ‘생태 공간에 거주하고 있는 빈민들의 생계, 건강, 문화, 생태, 자치권 등 다양한 가치와 긴밀하게 연관’되어 있는 공간이기도 하다(서지현 2021, 2204).

비아 캄페시나(Vía Campesina)를 필두로 식량 주권을 강조하는 라틴아메리카의 다양한 농촌운동 역시 토지를 둘러싼 다양한 가치, 이해관계 권력 관계에 대한 고려를 통해 초국적 기업이 주도하는 발전 방식이 대한 대안적 발전을 주장했다. 이들은 지역에 기반한 ‘사회적 자연’에 대한 이해와 발전에 관한 의사결정 방식에의 상향식의 참여가 필요함을 주장하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 RTRS가 다양한 이해당사자 참여를 중심으로 인증제를 통해 추구하는 지속가능발전은 초국적 기업이 주도하는 주류 발전 모델을 지향하는 ‘신자

유주의적 대안’의 하나라는 비판을 피하기 어려워 보인다. 그럼에도 불구하고 대두 산업과 관련된 다양한 이해당사자들이 대안적 발전의 필요성을 주장하는 농민, 원주민, 지역 주민 등의 비판에 직면하여 RTRS와 같은 협의체를 마련한 것은 글로벌 식량 레짐 하에서 GM 대두 생산에 기반한 주류화된 발전 모델이 전지전능한 권력을 가진 것이 아님을 반증해준다. McMichael(2009)이 주장하듯, 글로벌 식량 레짐은 초국적 기업이 주도하는 주류 식량 가치사슬과 이에 대항하는 식량 주권 운동과 같은 대안적 발전을 요구하는 사회운동 간의 변증법적 관계를 통해 형성되는 과정 중에 있는 것이다.

V. 결론

이상에서 본 연구는 대두 산업 가치사슬의 이해 당사자들이 주도하는 RTRS에 내재된 인식론을 ‘자연의 사회적 구성론’의 관점에서 비판적으로 고찰해보았다. 1980년대 이후 글로벌 식량 레짐의 형성과 함께 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 볼리비아, 우루과이 등의 남미 국가에서는 GM 대두 생산을 위한 경작지 면적이 크게 확대되었다. 이러한 GM 대두 생산과 수출의 증대에 따른 거시경제의 성장이라는 긍정적인 영향에도 불구하고 생산 지역에서의 생태·사회적 영향은 국내의 환경 활동가들은 물론 지역 농민들의 빈번한 사회 운동의 주된 요인이 되었다. 이 문제에 대응하기 위해 대두 산업의 가치사슬과 연계된 이해당사자를 중심으로 RTRS가 형성되었다.

본 논문은 RTRS의 참여 주체와 지속가능발전 정책인 인증제를 중심으로 자연의 사회적 구성론의 관점에서 비판적으로 고찰해보았다. 자연의 사회적 구성론은 환경 변화와 생태 공간을 둘러싼 사회적 권력 관계와 이해관계 형성과정을 추적하여 ‘우리가 진실하고 영구적이며 불변적이라 생각하는 대상들의 역사와 사회적 맥락을 추적해 우리에게 대안과 가능성을 상상할 수 있게 해준다’는 측면에서 이론적인 동시에 정책적인 함의를 가지고 있다고 볼 수 있다(폴 로빈스 외 2014, 186). 본 연구는 산림 생태 공간과 같은 자연을 이용하는 당사자의 환경적 책무(environmental stewardship)를 강조함에도 불구하고, 왜

지역 농민 혹은 원주민에 대한 사회적 배제가 지속되는가?에 대한 답으로 지속 가능정책, 특히 환경 정책에서 ‘사회적 자연’에 대한 이해가 필요함을 주장한다. 이를 통해 도출할 수 있는 정책적 함의는 RTRS와 같은 지속가능정책을 위한 협의체 구성의 민주화와 인증제와 같은 정책 시행 시 지역의 상황에 대한 맥락화의 필요성이다. 다시 말해, 지속가능발전을 위한 환경 거버넌스는 참여 주체의 범주를 늘려 상호 소통의 기회를 늘려 ‘민주화’해야 하며, ‘사회적 자연’ 구성과 같은 지역에서 축적되어 온 생태-사회 관계를 맥락화하여 이해할 때 유의미한 정책적 효과를 낼 수 있다. 본 연구는 RTRS와 같은 지속가능발전 정책에 내재한 인식론적 한계를 자연의 사회적 구성론의 관점에서 비판적으로 고찰했다는 측면에서 중요한 이론적, 정책적 함의를 가진다. 하지만 정책을 구성하는 구체적인 실천의 과정에 대해서는 후속 연구를 통해 보완해야 할 필요성이 있다.

참고 문헌

- 구경모(2016), 「남미공동시장과 역내국가의 종속과 갈등: 브라질계 대두농과 파라과이 소농의 사례」, 포르투갈-브라질연구, Vol. 13, No. 2, pp. 5-27.
- 구경모(2018), 「파라과이 군부독재정권의 토지정책과 농민운동의 역사적 요인」, 라틴아메리카연구, Vol. 31, No. 3, pp. 129-148.
- 김세건(2010), 「파라과이 농촌의 세계화와 농민의 저항: “콩 전쟁”을 중심으로」, 이베로아메리카, Vol. 12, No. 1, pp. 55-86.
- 마리-모니크 로뱅(2009), 『몬산토, 죽음을 생산하는 기업』, 이선혜 옮김, 이레.
- 마리-모니크 로뱅(2020), 『에코사이드』, 목수정 옮김, 시대의 창.
- 서정호(2014), 「지리산의 유네스코 생물권보전지역 지정 필요성과 전망에 관한 연구」, 한국산림휴양학회지, Vol. 18, No. 1, pp. 79-87.
- 서지현(2019), 「대안적 환경 거버넌스 형성의 정치생태학: 1970-1980년대 브라질 서부 아마존의 경험을 중심으로」, 라틴아메리카연구, Vol. 32, No. 3, pp. 79-107.
- 서지현(2021), 「에콰도르 아마존 빈민의 환경주의와 대안적 발전」, 인문사회21, Vol. 12, No. 3, pp. 2201-2215.

- 성춘자(2015), 「지역정체성과 자연의 사회적 구성에 관한 고찰 - 순천만국가정원을 대상으로」, 한국사진지리학회지, Vol. 25, No. 3, pp. 75-89.
- 윌리엄 앵달(2009), 『파괴의 씨앗 GMO. 미국 식량제국주의의 역사와 실체』, 김홍욱 옮김, 길.
- 이미정(2010), 「브라질의 기업식농업(agronegócio) 발전과 국토개발의 관계」, 포르투갈-브라질연구, Vol. 7, No. 2, pp. 79-105.
- 이상현(2003), 『세상을 움직이는 물: 물의 정치와 정치생태학』, 이매진.
- 장수환(2012), 「글로벌화된 애그리비즈니스(Agribusiness)의 인관관계분석 - 브라질, 아르헨티나의 대두 농업을 중심으로」, 포르투갈-브라질연구, Vol. 9, No. 1, pp. 101-129.
- 장수환 외(2018), 「중국과 브라질의 대두 무역 동향 분석과 예측」, 포르투갈-브라질연구, Vol. 15, No. 1, pp. 147-170.
- 존 헤밍(2013), 『아마존: 정복과 착취, 경외와 공존의 5백 년』, 최파일 역, 미지북스.
- 진종현(2005), 「금강산 관광의 경험과 담론분석: “관광객의 시선”과 자연의 사회적 구성」, 문화역사지리, Vol. 17, No. 1, pp. 31-46.
- 최진숙(2009), 「‘원주민’ 담론 생성과 물화된 ‘문화’ 개념: 과테말라의 사례를 중심으로」, 이베로아메리카연구, Vol. 20, No. 1, pp. 209-301.
- 폴 로빈스, 존 힌츠, 세라 무어(2014), 『환경퍼즐. 이산화탄소에서 프렌치프라이까지』, 권상철, 박경환 역, 한울아카데미.
- 하상섭(2012), 「아르헨티나 식량안보와 식량주권 위기: GM 대두 생산 사례 연구」, 중남미연구, Vol. 31, No. 2, pp. 161-189.
- Abramson, Evan(2009), “Soy: A hunger for land,” *NACLA Report on the Americas*, Vol. 42, No. 3, pp. 34-40.
- Acosta, Alejandro. *et al.*(2019), “Archeological hunting patterns of Amazonian horticulturalists: the Guaraní case,” *International Journal of Osteoarchaeology*, Vol. 29, No. 6, pp. 999-1012.
- Blanc, Jacob(2015), “Enclave of inequality: Brasiguaios and the transformation of the Brazil-Paraguay borderlands,” *Journal of Peasant Studies*, Vol. 42, No.1, pp. 145-158.
- Boucher, Doug. *et al.*(2013), “Brazil’s Success in Reducing deforestation,” *Tropical Conservation Science*, Vol. 6, No. 3, pp. 426-445.

- Carson, Matthew. *et al.*(2011), “Scenario Analysis to Identify Viable Conservation Strategies in Paraguay’s Imperiled Atlantic Forest,” *Ecology and Society*, Vol. 16, No. 3, pp. 1-16.
- Correia, Joel E.(2017), “Soy states: resource politics, violent environments and soybean territorialization in Paraguay,” *Journal of Peasant Studies*, Vol. 46, No. 2, pp. 1-21.
- Denevan, William(1992), “The Pristine Myth: the Landscape of the Americas in 1492,” *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 82, No. 3, pp. 369-385.
- Elgert, Laureen(2012), “Certified discourse? The politics of developing soy certification standards,” *Geoforum*, Vol. 43, pp. 295-304.
- Elgert, Laureen(2014), “Governing portable conservation and development landscapes: reconsidering evidence in the context of the Mbaracayú Biosphere Reserve,” *Evidence and Policy*, Vol. 10, No. 2, pp. 205-222.
- Elgert, Laureen(2016), “More soy on fewer farms in Paraguay: challenging neoliberal agriculture’s claims to sustainability,” *Journal of Peasant Studies*, Vol. 32, No. 2, pp. 537-561.
- Ezquerro-Canete, Arturo(2016), “Poisoned, Dispossessed and Excluded: A critique of the neoliberal soy regime in Paraguay,” *Journal of Agrarian Change*, Vol. 16, No. 4, pp. 702-710.
- Fogel Pedroso, Ramón Bruno(2019), “Desarraigo sin proletarianización en el agro paraguayo,” *íconos*, Vol. 63, pp 37-54.
- Friedmann, Harriot(1982), “The political economy of food: the rise and fall of the postwar international food order,” *American Journal of Sociology*, Vol. 88S, pp. 248-286.
- Friedmann, Harriot and McMichael, Philip(1989), “Agriculture and the state system: the rise and fall of national agricultures, 1870 to the present,” *Sociologia Ruralis*, Vol. 29, No. 2, pp. 93-117.
- García-López, Gustavo and Arizpe, Nancy(2010), “Participatory processes in the soy conflicts in Paraguay and Argentina,” *Ecological Economics*, Vol. 70, pp. 196-206.
- Gollnow, Florian and Lakes, Tobia(2014), “Policy change, land use, and agriculture: The case of soy production and cattle ranching in Brazil, 2001-2012,” *Applied Geography*, Vol. 55, pp. 203-211.

- Hecht, S.(2011), “From eco-catastrophe to zero deforestation? Interdisciplinarity, politics, environmentalism and reduced clearing in Amazonia?,” *Environmental Conservation*, 39(1): 4-19.
- Howard, April(2009), “Say No to Soy: The Campesino Struggle for Sustainable Agriculture in Paraguay,” *Monthly Review*, Vol. 61, pp. 37-46.
- Irala, Abel Enrique and Cardozo, Hugo Javier(2016), “Violencia armada y avance de la soja en el norte del Paraguay,” *Revista del Programa de Investigaciones sobre Conflicto Social*, Vol. 9, No. 16, pp. 180-208.
- Kay, Christobal(2001), “Reflections on rural violence in Latin America,” *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 5, pp. 741-775.
- Kremen, Claire(2015), “Reframing the land-sparing/land-sharing debate for biodiversity conservation,” *Annals of the New York Academy of Sciences*, No. 1355:, pp. 52-76.
- Leguizamón, Amalia(2016), “Disappearing nature? Agribusiness, biotechnology and distance in Argentine soybean production” *Journal of Peasant Studies*, Vol. 43, No. 2, pp. 313-330.
- McMichael, Philip(2009), “A food regime genealogy,” *Journal of Peasant Studies*, Vol. 36, No. 1, pp. 139-169.
- Nepstad, Daniel *et al.*(2006), “Globalization of the Amazon Soy and Beef Industries: Opportunities for Conservation,” *Conservation Biology*, Vol. 20, No. 6, pp. 1595-1603.
- Neumann, Roderick(1997), “Primitive Ideas: Protected Area Buffer Zones and the Politics of Land in Africa,” *Development and Change*, Vol 28, pp. 559-582.
- Nimmo, Evelyn and Nogueira, João(2019), “Creating hybrid scientific knowledge and practice: the Jesuit and Guaraní cultivation of yerba mate,” *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 44, No. 3, pp. 347-367.
- Oliveira, Gustavo and Hecht, Susanna(2016), “Sacred groves, sacrifice zones and soy production: globalization, intensification and neo-nature in South America,” *Journal of Peasant Studies*, Vol. 43, No. 2, pp. 251-285.
- Otero, Gerardo(2012), “The neoliberal food regime in Latin America: state, agribusiness transnational corporations and biotechnology,” *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. 33, No. 3, pp. 282-294.
- Pacheco, Pablo(2012), “Soybean and oil palm expansion in South America; A review of main trends and implications,” *CIFOR Working Paper*, No. 90,

- pp. 1-28.
- Quintana, Jesus and Morse, Stephen(2005), “Social interactions and resource ownership in two private protected areas of Paraguay,” *Journal of Environmental Management*, Vol. 77, No. 1, pp. 64-78.
- Richards, Peter(2011), “Soy, Cotton, and the Final Atlantic Forest Frontier,” *The Professional Geographer*, Vol. 63, No. 3, pp. 343-363.
- Silva, Henrique(2011), “The Socio-environmental Aftermaths of Paraguay Eastern Border Region Colonization and Occupation,” *International Journal of Technology and Development Studies*, Vol. 2, No. 1, pp. 122-135.
- Wesz, Vlademar(2016), “Strategies and hybrid dynamics of soy transnational companies in the Southern Cone,” *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 43, No. 2, pp. 286-312.
- 서지현(2020a), “숲의 나라 파라과이, 그 위기와 가능성”, [숲과나눔 뉴스레터] retrieved from https://blog.naver.com/korea_she/222069514297(검색일: 2021. 7. 21).
- 서지현(2020b), “아르헨티나 유전자조작콩의 신화와 실제”, [숲과나눔 뉴스레터] retrieved from https://blog.naver.com/korea_she/222098275763(검색일: 2021. 7. 21.).
- Castro, Nazaret(2016), “United Republic of Soyabeans and the challenge to agriculture,” <https://www.equaltimes.org/united-republic-of-soybeans-and?lang=en#.YPdMdOgzZPY>(검색일: 2021.7.21.)
- UNESCO, <https://en.unesco.org/biosphere/lac>(검색일: 2021.7.19.)
- RTRS, <https://responsiblesoy.org/sobre-la-rtrs?lang=en#que-es>(검색일: 2021. 7.23.).
- RTRS, <https://responsiblesoy.org/members?lang=en#membership>(검색일: 2021.7.23.).

서지현

부경대학교
jihyunseo@pknu.ac.kr

논문투고일: 2021년 7월 24일
심사완료일: 2021년 8월 21일
게재확정일: 2021년 8월 24일

Critical Understanding of Sustainable Development Policy from the Perspective of Social Construction of Nature: The Case of South American Soybean Industry

Ji-hyun Seo

Pukyong National University

Seo, Ji-hyun(2021), "Critical Understanding of Sustainable Development Policy from the Perspective of Social Construction of Nature: the Case of South American Soybean Industry," *Revista Asiática de Estudios Iberoamericanos*, 32(2), 197-228.

Abstract Soybean frontier has expanded at an unprecedented rate in South America, including Argentina, Brazil, Paraguay, Bolivia and Uruguay, under the influence of global food regime. Despite its positive effects such as economic growth, the recent expansion of soybean production has produced negative socio-ecological impacts, which has gained fierce criticism both from environmental activists as well as campesino movements in the region. To cope with the issue, multiple stakeholders associated with global soybean value chain have come up with 'the Roundtable on Responsible Soy (RTRS)'. Against this backdrop, the aim of this study is to critically examine sustainable development policy associated with soybean industry, which shows *de facto* limitations despite its emphasis on 'participation' of multiple stakeholders. The research adopts the perspective of social construction of nature and intends to examine limitations of environmental stewardship principle which is inherent in recent sustainable development policy. It argues for the necessity of understanding 'socio-nature' when designing and implementing sustainable development policy. The study highlights the importance of 'democratising' environmental governance and understanding the 'contextualised' socio-nature relationship in order to guarantee sustainable policy more sustainable.

Key words global food regime, genetically modified (GM) seeds, social construction of nature, sustainable development, RTRS