

페루 채굴반대운동과 정치적 기회구조

오삼교*

단독/위덕대학교

Sam-Gyo Oh (2019), “Anti-extractivist Movement and Political Opportunity Structure in Peru”

ABSTRACT

Anti-extractivist movements in Peru have been characterized as limited in scope and space, occurring mostly around high altitude Andes villages near the mining sites and in the middle of the rainforest. Though the extractive disputes have been numerous and persistent since 2000, numerous anti-extractivist movements could not expand beyond local boundaries, which is basically for two reasons. First, anti-mining movements could not build a nation-wide alliance network due to their lack of economic or environmental interests in common with other sectors and areas. Second, the political opportunity structure has been unfavourable to the small voices of the peasants from the remote and isolated mountain areas. While there could be many explanations for the weakness of anti-extractivist movements in Peru, this paper focuses on the political opportunity structure as the most relevant approach. I pay special attention to the reason anti-mining movement, it being the most prominent source of social conflict in Peru, and which proved to be unable to achieve any real change in the mining policy of the government. I focus on three main sources of political opportunity structure which were unfavourable to the anti-mining movement: 1) the authoritarian elite control of the state, 2) weak political institutions that disempower formal democracy, and 3) a weak civil society. More specifically, authoritarian exercise of the power by the state, the class nature of the neoliberal state, the fragmented party politics, an ineffective and weak democracy, a weak civil society, and the resulting lack of indigenous/peasant voices in Peru have resulted in closed opportunity for the required reform of the extractive sector. It would be necessary to develop a more democratic and responsive state and a more effective political party system with a more autonomous and mature civil society, in order to contribute to more effective policy reform, reduced socio-environmental conflicts and a more dynamic and stable economy in Peru.

Key Words: anti-extractivist movement, Peru, social movement, political opportunity structure, neoliberalism

* Sam-Gyo Oh is a professor of Department of Police Administration at Uiduk University, Korea (sgoh@uu.ac.kr).

들어가는 말

페루 채굴 부문(광산, 석유가스 부문)에서의 사회적 저항은 세계 자본주의 체제 속에서 기능하는 페루의 정치공동체가 설정한 제도와 정치사회적 현실, 역사적 지배구조 속에서 전개되어 왔다. 이 점에서 채굴반대운동은 현대 자본주의의 모습인 신자유주의의 특성에 대해서만이 아니라 페루라는 영토 국가의 정치사회적 특성에 의해서도 제약받는다. 이 같은 제약은 채굴반대운동이 극복해야 할 대상이자 페루 민주화의 과제이기도 하다. 이하에서 페루의 정치사회적 구조와 특성이 채굴반대운동에 미치는 효과 및 하위 집단의 조직력과 연대 확장 능력을 정치적 기회구조라는 개념 틀로 분석한다.¹

정치적 기회구조는 사회운동의 등장과 전개, 성패 여부를 판단하는데 핵심적 요인의 하나로 주목되어 왔다. 사회운동 이론은 기본적으로 자원동원이론, 정치적 기회구조론, 프레이밍이라는 세 가지 이론적 시각으로 구성되어 있다 (McAdam et al. 1996, 2-7; Giugni 1998, 379; Amenta et al. 2010, 296-298).² 자원동원론(resource mobilization)은 사회운동 조직이 동원할 수 있는 각종 자원 즉 조직력, 재정적 기반, 연대 능력, 리더십 등을 중심으로 사회운동이 운동의 목적을 위해 동원할 수 있는 각종 자원을 중시한다. 운동 자체의 동원 능력이 클수록 운동의 목표를 달성할 가능성이 높다고 본다. 정치적 기회구조론(political opportunity)은 사회운동이 보유한 자원동원 능력만이 아니라 운동이 처한 정치체제의 특성이나 정치엘리트의 지원 확보 등의 정치적 변수가 운동의 성공에 미치는 영향을 강조한다. 사회운동 자체의 힘과 영향력보다 사회운동이 전개되는 정치적 맥락의 중요성을 강조한다. 특히 별다른 운동 자원이 없는 사회적 하위계층의 저항운동의 경우 국가나 정책결정 집단에 대한 접근이나 정치권에서의 우호 세력 확보가 운동의 성공에 중요한 요인이 된다. 프레이밍(framing) 이론은 이슈를 어떻게 구성하고 제기하는가에 따라 국민적 지지나 다른 사회세력의 지원을 받을 수 있으며 프레이밍의 효율성과 설득력이 운동의

1 여기에서 채굴반대운동은 원주민/농민들이 수익 배분이나 지역발전 투자 등의 경제적 목적을 가진 광산반대운동이 아니라 공동체 토지와 생활양식의 보전, 물과 생태계의 보전을 위한 채굴 프로젝트 자체를 반대하는 운동을 말한다. Arce(2016, 470)는 전자를 서비스 지향적 동원, 후자를 권리 지향적 동원으로 부르고 있다.

2 학자에 따라 정치적 기회구조를 자원동원이론의 한 부분으로 파악하기도 한다(Canel 1997, 206-209). 이 글에서는 자원동원이론은 운동 내부의 활용 가능한 유무형의 자원으로 이해하고 정치적 기회구조는 운동 외부의 정치적 상황과 구조로 분리하여 이해한다.

성패에 중요한 역할을 수행한다고 본다(Benford and Snow 2000, 614).

페루의 채굴반대운동은 안데스 고산지대나 아마존 우림지대의 수적으로 소수인 원주민/농민들의 자발적 조직과 동원에 의존하기에 이들의 약한 사회적 조직력이나 열악한 재정적 기반이 지금까지 채굴반대운동의 한계로 지적되어 왔다(Hoetmer 2013, 147; Crabtree and Crabtree-Condor 2012, 54; Guevara 2014, 68). 그럼에도 채굴반대운동은 특정 채굴지역 반대운동조직이 처한 자원의 한계를 지역 및 국제 NGO의 법적·기술적 지원, 일반 사회의 동정적 여론의 지지를 통해 오랜 시위와 투쟁 끝에 간신히 개발을 저지하거나 연기할 수 있었다.³

대표적인 채굴반대운동의 성공 사례로 손꼽히는 피우라 주의 탐보그란데와 리오블랑코의 광산개발 프로젝트, 카하마르카 주의 콩가 광산개발 프로젝트의 중단과 포기는 모두 지역 주민들의 수년간의 시위와 반대운동, 파업, 시위 과정에서의 다수의 부상자와 여러 명의 사망을 동반한 정부와의 대규모 충돌 끝에 얻어낸 결과였다.⁴ 그러나 페루의 채굴반대운동은 특정 채굴지역을 넘어 전국적으로 확산되지는 못하였으며 그 결과 국가의 적극적 비호 하에 외국 광산기업이 주도하는 신자유주의적 채굴 드라이브는 사실상 아무런 정치경제적 견제 없이 페루의 사회환경적 갈등과 긴장을 초래하였다. 채굴산업 주도의 페루 신자유주의 정책은 아무런 변화 없이 계속되고 있으며 채굴로 인한 사회·환경적 갈등 역시 계속되고 있다.⁵

페루의 채굴반대운동은 중앙정부의 신자유주의적 채굴 정책의 수정이나 중단에 별다른 영향을 미치지 못하고 있으며 각지에서 산발적으로 발생하는 반대운동은 원주민/농민들의 피해와 희생을 만성화하고 있다. 여기에는 채굴

3 지역 운동 자원의 결핍의 한계는 국내외 NGO와 초국가적 네트워크를 통한 세계 시민사회의 지원으로 어느 정도 극복 가능하다. 켈과 스킴키는 국가의 억압을 영향력 있는 국제기구나 외국 정부, 세계 여론, 혹은 초국가 네트워크를 통해 견제하는 메커니즘을 부메랑 패턴이라고 칭하고 있다(Keck and Sikkink 1998).

4 페루 광산 투쟁의 전반적 특징에 대해서는 Bebbington(2007)과 Arce(2014)를 참조. 야차코차 및 콩가 광산에 대한 카하마르카 주민들의 투쟁에 대해서는 Guerrero(2009)를, 리오블랑코 반대운동에 대해서는 Bebbington et al.(2007)을 참조. 탐보그란데 광산개발 반대운동에 대해서는 Ingalls et al.(2015)을 참조.

5 페루 정부가 2004년부터 발표하는 사회환경적 갈등 빈도는 매년 12월 현재 2004년 34건, 2005년 21건, 2008년 93건, 2010년 117건, 2015년 145건으로 지속적으로 증가해왔다. 2008년 이후 사회환경적 갈등의 63-75% 정도는 광산 부문의 갈등이다. Defensoria, *Reporte de Conflictos Sociales*. 매년 12월 통계.

활동이 야기하는 환경·생태적 피해를 고스란히 떠안게 되는 안데스나 아마존의 원주민/농민의 피해와 저항을 더 큰 사회적 이슈로 제기하지 못하는 채굴반대운동의 취약성이 크게 작용한다. 그러나 이 같은 한계에도 불구하고 탐보그란데, 리오블랑코, 콩가 광산 반대운동은 지역민의 단합과 인근 지역 주민들과의 연대, 국내외 NGO의 지원 등으로 기업이나 경찰과 대항할 수 있는 일정한 저항력을 만들어내고 이를 기반으로 개발 사업을 연기시키거나 중단시킬 수 있었다. 따라서 채굴반대운동이 지속적이고 전국적인 조직 구조로 성장하지 못한 데는 채굴반대운동의 전국적 확산과 정치적 영향력 확대를 저해하는 페루 특유의 정치적 기회구조의 역할이 더 결정적인 것으로 보아야 할 것이다.

이 글은 페루에서 정치적 기회구조가 어떻게 채굴부문, 특히 광산부문의 신자유주의적 채굴 드라이브 반대운동에 영향을 미치고 있는가를 분석한다. 페루의 채굴반대운동이 지속적인 사회환경적 분규와 갈등에도 불구하고 실질적 진전을 이루지 못하는 것은 일차적으로는 페루 사회에서 원주민/농민조직과 사회운동 일반의 취약성 때문이다.⁶ 그러나 동시에 페루의 정치적 기회구조(혹은 정치적 맥락), 보다 구체적으로는 페루 국가의 권위주의적 특성, 파편화된 정당체제와 취약한 민주주의와 시민사회도 사회운동의 확대와 성숙을 저해하는 요인으로 작용해왔다. 채굴반대운동의 한계를 사회적 동원 능력의 한계에서 찾는 것은 거의 동어 반복에 가깝다. 자원동원이론은 집단의 불만을 유발하는 국가나 사회체제의 문제나 실패보다 운동 내부 활동(지지 세력의 동원, 조직의 확대와 연대 네트워크 구축, 정책 엘리트에의 접근, 운동의 리더십 등) 여부에 분석의 초점을 맞춘다(Gamson and Meyer 1996, 277). 또한 자원동원이론은 자원이 빈약한 사회적 하위집단의 운동의 등장과 성패에 별다른 설명을 제공하지 못한다. 사회운동 조직의 안정적 조직력이 없어도 소요, 생산과 교환의 중단, 정상적 질서의 교란은 주민의 요구를 표출하고 이슈를 제기하며 양보를 얻어낼 수 있는 유력한 방법이다. 즉 운동조직의 자원이 빈약한 상태에서도 주민의 분노와 동원만으로도 상당한 결과를 얻어낼 수 있다는 것이다(Engler and Paul 2014). 페루의 채굴반대운동은 반대운동조직의 운동 자원의 활용을 통해서라기보다는 광산 진입로의 봉쇄나 지역단위의 파업, 주민들의 광범위한

6 최근 수십 년 간 라틴아메리카 사회운동을 다룬 대부분의 연구서에서 페루가 언급되는 경우는 극히 드물다. 대부분 멕시코의 사파티스타운동, 아르헨티나의 피케테로, 브라질의 무토지 농민운동, 에콰도르와 볼리비아의 원주민운동 등의 사례를 다루고 있다. Johnston and Almeida(2006), Stahler-Sholk, Vanden and Kuecker(2008), Dangel(2010) 등 참조.

동원을 통한 정치질서의 교란을 통해 광산기업과 국가에 대한 압력을 행사해 왔다. 나아가 운동의 성과를 운동조직의 내적 자원의 존재 여부나 효과적 활용으로만 이해하는 접근방식은 사회운동과 정치체제 사이에 작동하는 거시적인 정치과정과 지배구조의 역할에 대한 이해를 저해한다. 정치와 시민사회/사회운동의 관계는 민주주의의 작동과 효율성, 정치체제의 이해에 중요하다는 점에서 채굴반대운동에 미치는 페루의 지배구조, 정치체제, 역사적 배경 등의 문제를 드러내기 위해 정치적 기회구조 개념을 통한 접근이 필요하다. 채굴반대운동이 국가적 차원에서의 지속가능한 페루의 발전 모델의 모색으로 이어지지 못하고 있는 이유는 페루 사회운동의 발전을 저해하는 정치적, 역사적 요인과 깊은 관계가 있다는 것이 이 글의 중심적 주제이다.

사회운동과 정치적 기회구조

피터 아이싱어(Peter Eisinger 1973)가 처음 정치적 기회구조(political opportunity structure)라는 용어를 사용한 이후 사회운동이 처한 정치 상황은 사회운동의 성공과 실패를 설명하는 주요 변수로 자리 잡았다. 정치적 기회구조는 사회운동의 실천의 성공에 영향을 미치는 정치적 변수를 통칭하는 개념이다. 정치적 기회구조는 크게 정치적 연합세력의 존재와 사회운동의 요구에 반응성을 보이는 정치 제도의 두 가지로 나뉜다. 매캐덤(McAdam)은 정치적 기회구조를 연구한 여러 학자들의 논의를 검토한 후 이를 좀 더 세분화하여 정치적 기회구조를 다음 네 가지 차원으로 나누어 분석한다: 1) 정치체제의 개방성과 폐쇄성, 2) 국가의 능력과 억압성, 3) 엘리트 연합구조의 안정성/불안정성, 4) 엘리트 지원 세력의 존재/부존재(McAdam 1996, 27).

매캐덤이 말하는 정치적 기회구조의 네 차원은 정치적 기회구조와 사회운동의 관계에 대한 가설로 볼 수 있다. 첫째, 개방적 정치체제는 폐쇄적 정치구조보다 시민사회나 사회운동의 요구에 대한 반응성이 높다고 평가된다. 아이싱어는 1960년대 미국 도시에서의 항의 운동은 폐쇄체제보다는 개방체제 혹은 개방/폐쇄 혼합 체제인 도시에서 더 많이 발생하였다고 보고하고 있다(Eisinger 1973). 둘째, 국가의 능력과 억압성에 대한 가설은 국가가 사회문제에 대처하는 관료적, 재정적, 물리적 능력을 확보하고 있을 경우 정치체제는 사회운동의

요구와 도전에 반응하지 않을 가능성이 크다고 본다(Kriese 2004, 71). 국가의 억압 능력과 권위주의적 성향이 클 경우 운동의 성공은 기대하기 어렵다. 시민의 요구에 민감한 민주주의 체제가 권위주의 체제보다 시민사회나 사회운동의 요구에 더 민감하게 반응할 것이라는 주장은 당연해 보인다. 세 번째로 엘리트 지배구조가 불안정할 때는 엘리트 지배구조가 안정적일 경우보다 사회운동의 요구에 민감하게 반응할 가능성이 크다. 지배연합의 변동성이 큰 정치 상황, 특히 선거 국면에서 정치엘리트가 지지 세력을 확대할 수 있는 새로운 사회적 요구를 무시할 가능성은 크지 않다. 마지막으로 정부나 의회 내에 사회운동의 요구에 호의적인 부서나 기구, 정당, 정치세력이 존재하여 영향력을 발휘할 수 있는 여건에 있을 경우 사회운동의 요구는 주요 이슈로 채택되거나 호의적으로 다루어질 가능성이 크다.

타로우(Tarrow)는 정치적 기회구조를 다소 정태적인 하나의 국가 체제나 제도, 그리고 역동적인 정치적 갈등과 연합의 두 가지로 나누어 파악한다 (Tarrow 1996, 43-44). 정태적인 국가체제나 제도는 매캐덤이 분류한 국가의 능력과 억압성, 정치체제의 개방성에 해당하고 역동적, 정치적 갈등과 연합은 엘리트 연합구조의 안정성/불안정성 및 엘리트 지원세력의 존재/부존재와 일치한다. 한편 기회구조를 제도적 기회구조(국가 능력, 정당의 효율성, 이익 집단, 언론의 정치적 편향성, 정치연합, 엘리트 분열 등)와 문화적 기회구조(세계관, 가치관, 계급의식, 국민정서 등)로 나누고 이를 다시 안정적 기회구조와 가변적 기회구조로 나누어 보는 견해도 있다(Gamson and Meyer 1996, 281). 정치적 기회구조가 사실상 사회운동의 전략적 선택과 성장, 성패에 영향을 미치는 거의 모든 정치사회적 변수를 담는 복합개념이 되면서 정치적 기회구조 자체가 운동이 처한 사회와 상황에 따라 다양하게 이해되어 표출되고 있는 것이다.

이 글에서는 일단 기회구조에 대한 이론적 전통에 따라 국가의 성격(신자유주의 국가의 계급성, 형식적 민주주의, 권위주의적 국가 구조), 정치적 개방성과 폐쇄성(후견주의, 수직적 책무성의 결여, 엘리트 지배, 인종차별), 정치엘리트의 지원세력(원주민 정치세력화, 채굴반대운동 지지 정당), 엘리트 연합구조의 안정성 여부(신자유주의 엘리트의 국가 장악, 선거 국면에서의 채굴반대운동과의 연합 등)의 요소를 중심으로 논한다. 그러나 이 같은 변수들이 페루의 정치적 기회구조를 설명하는데 지침으로서의 유용성을 제공하기는 하나 페루 사회운동

과 정치체제간의 상호작용과 역동성을 파악하는데 충분하다고 보기는 어렵다. 정치적 기회구조에서 고려되는 변수들은 미국이나 유럽 같은 비교적 안정적인 민주주의 국가에서 사회운동이나 NGO활동이 정부 정책에 얼마나 잘 반영되었는가를 주로 설명하는데 집중되어 있기 때문이다. 정치적 기회구조에서 논의되는 여러 변수들이 미국과 유럽에서의 구체적인 역사적 사실이나 사건에서 추출한 경우가 많아 페루의 상황, 혹은 보다 넓게 라틴아메리카의 상황을 충분히 반영하지 못하는 경우가 많다.

주변부 자본주의 국가인 페루에서의 정치적 기회구조는 단순히 주어진 정치 상황에서 엘리트나 정치체제가 얼마나 사회운동의 요구에 더 민감하게 반응하느냐의 문제를 넘어 정치적 기회구조 자체가 역사적으로 소외된 사회집단의 요구에 폐쇄적으로 구축되어 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 페루는 독립 이후에도 원주민들을 시민적 주체로 흡수하여 국민 통합을 이루는데 실패하였으며 오지에서의 원주민들에 대한 국가의 부재는 한편으로는 원주민들의 반대운동과 동원을 강화하는 역할을 하였다. 동시에 페루는 역사구조적으로 키하노가 말하는 “권력의 식민성”(coloniality of power)을 아직도 극복하지 못하고 있다.⁷ 권력의 식민성, 혹은 식민지적 권력구조의 온존은 국가의 원주민/농민에 대한 배제와 억압, 중심과의 교역에 집중된 경제구조, 원주민에 대한 정치사회적 차별, 안데스와 아마존 오지 주민들에 대한 무관심과 방치를 초래하였다. 원주민들의 저항과 반대운동은 이 같은 식민지적 권력구조 하에서 효과적으로 정치사회에 전달되고 반영될 수 없었다. 국민 통합을 이루어내지 못한 파편화된 정치구조와 시민사회는 페루 신자유주의 국가의 채굴 드라이브가 야기한 사회환경적 갈등을 풀어나가는데 무관심하였다.

따라서 이 글에서는 정치적 기회구조를 페루의 정치적, 역사적 특성에 대한 이해를 중시하여 신자유주의 국가의 권위주의적 특성, 정치체제의 비효율성과 정당체제의 취약성뿐만 아니라 페루 시민사회의 파편화와 경제지리적 분할성,

7 키하노는 권력의 식민성을 인종차별주의, 노동형태의 인종적 분리(임노동은 백인, 원주민은 농노, 흑인은 노예 등), 지식과 진리 체계의 유럽중심주의로 정의한다. 이 같은 지배구조의 결과 라틴아메리카는 자신만의 역사적 정체성을 부정당하고 스스로의 문화 생산 능력을 거세당하였다고 말한다. 또 식민지 국가 건설 과정에서 등장한 민족국가를 1) 노동, 자원, 상품의 통제, 2) 가부장주의, 3) 권위와 폭력, 4) 지식의 보편성에 대한 지배권을 강요하는 권력 구조로 이해한다. 이는 모든 국민에게 임노동자로서의 권리를 부여하고 선거를 통해 국가에 대한 통제권을 행사하는 유럽의 통합적 민족국가가 아니라 노동 착취, 원주민 배제, 가부장주의, 유럽중심주의를 제도화한 식민지 지배구조의 정착으로 이어진다(Quijano 2000).

원주민 정치의 취약성에 대한 논의를 추가한다. 이를 통해 페루 특유의 정치구조와 역사적 배경을 보다 유기적이고 복합적으로 논의할 수 있을 것으로 기대한다. 정치적 기회구조라는 개념을 통상적 사회운동이론이 제시하는 국가 및 정치제도와 정치엘리트와의 관계를 통해 이해하면서 동시에 이들 개념이 다 담지 못하는 페루의 경제사회적 지배구조와 역사적 배경에 중점을 두고자 한다. 신자유주의가 단순한 경제정책 패키지를 넘어서 공공서비스의 시장화를 통해 국가의 역할을 재조정하고 시민사회와의 관계를 설정하는 파라미터라는 점에서(Hilgers 2011, 352-360) 페루 채굴반대운동의 사례는 서구적 경험에 기초한 정치적 기회구조이론에서 논의되지 않는 라틴아메리카적 특성을 보여 주는 사례가 될 수 있다.⁸

페루 국가의 성격과 역할

정치적 기회구조에서 장기적, 제도적으로 영향을 미치는 변수는 국가의 역할, 구조, 효율성, 제도적 안정성, 권력 행사 방식 등이다. 국가가 채굴반대운동 같은 사회적 불만에 대해 얼마나 신속히 효과적으로 문제를 인식하고 대응하는가, 불만 제기 집단에 대해 설득력 있는 정책적, 제도적 대안을 가지고 있는가, 제기된 문제를 청취하고 대응할 수 있는 개방된 정치적, 행정적 통로를 가지고 있는가가 중요하다. 특히 채굴반대운동이 신자유주의적 채굴 드라이브에 저항하면서 등장하였다는 점에서 페루 신자유주의 엘리트의 국가 권력 독점과 폐쇄성, 계급성은 채굴반대운동의 확산 및 국가권력에의 접근성 측면에서 매우 중요한 변수이다. 이 점에서 일반적인 국가의 성격에 대하여 신자유주의 국가의 계급적 특성을 우선적으로 고려하면서 2000년 이후 페루 민주화 과정에서 시도된 분권화와 참여 제도의 한계에 대해서도 같이 논의한다.

8 Slater는 사회운동을 보는 이론적 관점이 유럽중심주의에 매몰되어있다고 비판하면서 서구의 역사적, 제도적 경험에 기초한 이론적 시각을 라틴아메리카에 그대로 적용하는 것은 라틴아메리카의 역사적 경험의 이질성과 차이, 지난 수십 년간 라틴아메리카에서 새로이 등장한 다양한 주체들의 정치사회적 역할의 이해에 적합하지 않을 수 있다고 지적한다(Slater 2008, 29).

페루 신자유주의 국가의 역할과 계급성

후지모리 이후 페루는 신자유주의 국가로서의 면모를 유감없이 발휘하였다. 후지모리와 이후의 정부는 시장 개방, 민영화, 투자 자유화 등의 신자유주의 정책을 지속적으로 추구해왔으며, 2000년 후지모리의 몰락 이후 등장한 민주정부도 중앙 집중적이고 폐쇄적인 정책 결정 및 권위주의적 권력 행사 방식을 그대로 유지하였다.

신자유주의 국가에서 시장 친화적 정책에 반대하는 노조, 원주민, 농민, 도시 빈민층 등 다양한 사회세력의 정치적 발언권이나 참여공간은 이전보다 크게 축소되었다. 후지모리 이전의 조합주의 체제에서 국가가 사회집단에 대해 제도적으로 최소한의 발언권을 인정해주었다면 신자유주의 레짐에서는 참여의 주체는 원자화된 소비주체로서의 개인으로 축소되고 집단적 항의나 요구는 배제되거나 억압되었다(Yashar 1999, 85).

신자유주의의 채택으로 페루 국가의 기능이 자본의 보호와 투자 촉진에 집중되면서 하위집단과의 정치적 협상은 사라지고 국제시장 및 금융논리에 정통한 기술 관료가 사실상의 정책 통제권을 가지게 되었다. 의회는 효율성을 이유로 행정부에 입법권을 위임하였으며(Decreto Legislativo), 정부는 국제자본과 국제 다자기구의 요구를 효율적으로 수용하고 적용하는데 충실하였다. 정당과 의회의 역할이 축소되면서 유권자는 정치체제에서 유리되었다(Rochabrún 2013, 63).

국가의 역할이 투자를 활성화하고 투자 유치를 위한 법적·제도적 환경을 적극적으로 조성하는데 집중되면서 채굴 자본의 투자 유치를 위한 각종 조세 특혜와 환경규제의 무력화, 채굴 자본에 대한 반대시위 억압과 사회적 항의의 범죄화, 시위 지도부에 대한 무리한 기소, 인권 침해, 비판적 언론인에 대한 공격 등이 동시에 발생하였다. 페루 신자유주의 국가의 계급성은 1) 국가가 자본과 투자의 유치와 보호를 위한 정책과 제도를 적극적으로 실천하고, 2) 소수의 신자유주의 엘리트가 국가 정책 과정을 장악하며, 3) 특히 채굴 프로젝트 수행 과정에서 나타나는 생태계 파괴와 환경오염에 대한 주민들의 항의를 무시하며, 4) 항의하는 주민들에 대한 억압을 강화하고, 5) 친환경적 발전모델에 대한 적대적 대응으로 나타났다.

페루 국가는 단순히 자본과 투자를 보호할 뿐 아니라 개발 프로젝트의 추진을 위해 자본의 참여를 촉진하고 구매·판매 계약을 협상하는 중개자(브로커)의

역할까지 수행하였다.⁹ 국제금융기구나 민간기업에서 경력을 쌓은 재계 인사들이 정부의 고위직을 맡으면서 공공부문과 민간부문 사이의 회전문(revolving door) 인사가 일반화되었으며 이들이 정부의 경제 관련 기구를 장악하여 신자유주의 정책을 추진하였다. 민간기업과 국제금융기구, 정부 관리들 사이에서 형성된 신자유주의 네트워크를 기반으로 페루 정부 관리들이 직접 민간기업의 IDB의 투자 대출을 지원하였으며, 국가가 직접 개발 프로젝트의 불가피성을 주장하면서 대국민 설득 캠페인을 공세적으로 전개하기도 하였다(Urteaga-Crovetto 2012, 103-108). 국가는 국제금융기구 및 다국적기업과 개발 연합을 구성하고 이 과정에서 기업의 사적 이익과 공공이익을 뒤섞었다. “기업자본의 포로가 된 국가는 심판자인 동시에 선수이기도 하였으며 이 때문에 국가의 정당성을 약화시키고 국가 주권을 사적 이익에 봉사하게 하였다”(Urteaga-Crovetto 2012, 111).

기업의 이익과 상충되는 환경규제는 도외시하였으며 개발로 인한 환경오염과 생태계 파괴에 대한 주민들의 항의와 시정 요구, 대화 요구에도 무대응으로 일관하였다. 그 결과 채굴지역 주민들에게 국가는 기업의 이익을 우선시하는 것으로 간주되었고 이는 주민들의 국가에 대한 불만과 분노를 자극하였다.

국가의 계급성은 광산개발 항의 시위에 대한 억압적 태도에서도 나타났다. 페루 정부는 지속적으로 광산반대 시위에 대한 처벌을 강화하고 군대와 경찰의 시위 진압 중 발생한 사망 사건에 대한 면책권을 부여하는가 하면 지속적 시위에 대해 비상사태 선언을 남발하는 등 개발에 반대하는 원주민/농민에 대한 탄압을 지속해왔다. 이 같은 강경 진압을 정당화하기 위해 페루 정부는 광산개발에 반대하는 주민들을 테러리스트로 몰아갔다. 알란 가르시아 정부의 Jorge del Castillo 총리는 항의 시위를 “테러리스트 동조자”와 “국가의 발전에 반대하는 외국의 지원을 받은 NGO들”의 소행이라고 주장하였다.¹⁰

9 1990년 집권 이후 첫 18개월 동안의 구조개혁을 통해 환율 자유화, 무역 자유화, 수출세 폐기, 자본시장 자유화, 공무원 감축, 고용안정법 폐기, 노동관계의 유연화 등이 시행되었다. 더불어 조세 개혁과 은행 개혁, 공세적인 민영화, 토지시장 활성화 등의 조치가 뒤따랐다(Silva 2009, 238). 개혁의 상당 부분은 채굴산업에서의 투자 촉진과 보장을 위한 것이었다. 여기에는 법적 안정화 조치(convenios de estabilidad jurídicas), 특별 조세 조항(가속 감가상각, 소득세 감면분의 재투자 등), 배당금의 자유 처분, 국제적 중재를 통한 국가와 다국적기업간의 분쟁 해결 채택 등이 포함되었다(Pinto 2009, 88).

10 <http://www.ipsnews.net/2008/06/peru-rights-groups-warn-of-authoritarian-tendencies/>

페루 국가의 권위주의적 특성

페루는 오랫동안 중앙정부가 권위주의적으로 아래로부터의 저항을 정치체제 내에서 해결하기보다 무력으로 진압하거나 후견주의 체제를 통해 포섭 내지 매수하였다. 페루 내에서의 대표적인 정치적 중재 메커니즘은 후견주의였다. 후지모리는 1990년 집권 이후 전통적인 APRA(Alianza Popular Revolucionaria Americana) 후견 네트워크를 청산하고 대신 자신의 정치 브로커들로 그 자리를 메웠다. 개발계획을 대통령령에서 관리하면서 후지모리와 후지모리를 지지하는 지역의 토착 엘리트들 사이에 후견적 네트워크가 형성되었다.¹¹

농촌에서는 지주가 지역의 정치적 보스로서 중앙정부에 대해 정치적 충성과 공직이나 혹은 사적 이익을 교환하는 전통적인 후견 체제인 가모날리즘(gamonalismo: 지역의 정치 보스인 메스티소가 지주인 gamonal과 원주민/농민 사이에서 브로커 역할을 수행하는 지배구조)이 여전히 작동되고 있다(Crabtree and Crabtree-Condor 2012, 58). 지역의 정치 보스가 국가와 사회를 연결하는 중재자 역할을 하였으며 그 결과 지방정치 수준에서는 진정한 의미의 정치적 거래나 중재 혹은 이를 가능케 하는 제도적 메커니즘은 존재하지 않았다. 후지모리는 후견주의적 시혜의 분배를 통해 포퓰리즘적 권위주의 성격을 보였으며 그 결과 후지모리의 가부장 정치(paternalistic politics)는 대의정치를 파편화시키고 지방의 정책 결정과 시행을 국가에 의존하게 만들었다. 대의기구가 취약해지면서 강력한 두목 정치(caudillos)가 나타났으며 정당이나 이익집단의 매개는 존재하지 않았다(Gustafsson 2009, 145).

특히 채굴부문에서는 국가가 지하자원의 소유권을 가지면서 지표에 거주하는 원주민/농민의 의사와 무관하게 개발을 진행하였고 주민들은 탐사가 시작된 이후에야 자신들의 전통적 거주 영역에서 개발이 진행되고 있다는 것을 아는 경우가 많았다. 주민들의 대화 요구에 국가는 대부분 무대응으로 일관하였으며 파업과 동원이 이루어져 항의가 가시화되고 거리에 시위대가 넘쳐난 이후에야 대표단을 파견하였고 그마저도 일정 시간이 지나면 대화를 중단하는 경우가 대부분이었다. 개발 반대세력은 정부의 무대응과 대화 채널의 폐쇄에 대해 다시 거리로 나서 직접 행동에 호소할 수밖에 없었다.

채굴부문의 사회적 갈등에서 전형적으로 나타나는 패턴은 국가의 무관심과

11 <https://pila2008.wordpress.com/2008/01/16/peru-clientelism-lite/>

방치, 대화 유도와 포섭 시도, 억압의 단계로 이어진다. 그러나 국가 구조 내에서도 원주민/농민을 지원하는 기구도 없지는 않았다. 페루 인권위원회나 옴버드맨 오피스(Defensoria del Pueblo)는 인권 침해 사례와 광산 피해를 조사, 발표하고 에너지광산부의 환경영향평가의 문제점이나 법적 기준의 미충족을 지적하였다. 그러나 이들의 역할은 극히 제한적이어서 에너지광산부 같은 정부의 핵심적 부처는 채굴 프로젝트의 개발을 추진하는데 아무런 제약을 받지 않았다.

국가의 능력의 불균형: 국가의 부재와 과잉

일견 강고한 페루 신자유주의 국가의 패러독스는 한편으로는 보수 엘리트의 지배도구로서 국가의 억압적 권위주의 전통이 강력함과 동시에 영토의 상당부분, 특히 고산지대와 아마존 정글에서 국가 의지를 부과할 수 있는 능력이 부족하다는 것, 즉 국가의 영토장악력이 불완전하다는 사실이다. 이는 소수 원주민/농민만이 거주하는 오지에서의 국가의 역할 부재와 사회 침투 능력의 취약성 때문이다(Crabtree and Crabtree-Condor 2012, 49). 페루 채굴부문에서의 갈등은 대부분 국가의 대국민 서비스 기능이 거의 없거나 부분적으로만 존재하는 지역에서 기업이 준국가 기능을 수행하며 주민과 대립하면서 발생하였다.

페루는 중앙정부에 주요 권력이 집중되는 중앙집권주의 국가이지만 원주민/농민이 흩어져 사는 오지에서는 국가의 일상적 통제력이 미치지 못한다. 고산지대에 소재한 고립된 광산개발지(mining enclaves)에서는 국가의 기능은 정부가 아니라 광산회사나 회사를 소유한 가문이 행사한다. 이는 전술한 gamonalism의 전통에 따라 중앙정부의 행정 능력이 미치지 못하는 곳에서는 중앙정부에 도전하지 않는 지역 토호를 대리 정치인으로 내세우는 식민지 시절의 간접 통치 전통이 지속되고 있음을 의미한다. Gustafsson에 의하면 “지방에서의 국가는 존재감을 발휘하지 못하는 네트워크 같은 규제 국가”이다. 즉 법적 규제는 있으나 국가는 사실 자원개발로 인한 조세 수입의 일부를 지방정부에 보내주는 것 외에는 아무런 경제적 지원도 보내지 않는다는 것이다(Gustafsson 2009, 142).

국가의 부재는 국가의 인권침해, 지방에서의 지역 개발 계획의 부재, 환경 규제의 무력화, 주민 건강에 대한 무관심, 주민의 요구에 대한 반응성의 부재에

서 나타난다. 반면 국가의 과잉은 국가의 억압 능력, 신자유주의 투자 유치 및 보호, 채굴기업에 대한 경찰력 제공, 항의운동 지도부나 환경운동 활동가에 대한 수사와 기소의 장기화와 남발 등으로 나타난다.¹² 요컨대 페루 국가는 식민지 시대 지배층의 지배 효율성의 극대화에 봉사하는 국가 구조를 그대로 유지하고 있다. 하위 계급집단에 대한 지배와 물리적 통제 능력, 국가의 수입 보장을 위한 자본의 보호 능력은 과잉 발달되어 있는 반면 하위 집단에 대한 보호 및 오지 원주민/농민들의 생업이나 삶의 질, 문화와 전통에는 무관심한 국가이다. Rochabrún에 의하면 국가의 존재감 결여는 국가 기관들이 상황을 통제하지 못하는 조직, 상황에 맞지 않는 조직들로 구성되어 있기 때문이다 (Rochabrún 2013, 60). 이는 국민들의 불만과 요구를 해결해야 하는 페루 국가 기구가 실질적으로는 문제 해결 조직이 아니라 정치적 편의에 따른 전시성 기구들로 구성되었다는 것을 시사한다. Cotler는 1930년대 이후 페루의 국가 통합 시도가 세 차례 있었으나 지배집단의 이익을 반영하는 기존 정치구조가 다수의 요구를 거부하면서 국가의 정당성을 상실하고 국가 통합에 실패하였다고 분석하고 있다(Cotler 2011, 54-60).¹³ 그러나 좀 더 냉정한 시각에서 본다면 페루 지배층은 오지의 빈곤층인 원주민/농민을 동등한 권리를 가진 시민/국민으로 인정하지 않았으며 그들에게 국가의 보호 체제를 제공하기를 원하지 않았다고 보아야 할 것이다.

12 이 같은 이중성은 페루만이 아니라 신자유주의 국가의 일반적 특징이라고 볼 수 있다. 힐저스에 의하면 “신자유주의 정책은 국가가 없는 곳이 없음과 동시에 국가의 존재가 사라지는 패러독스를 창출해낸다”. 민영화나 조세 감면은 약한 국가의 징표가 아니라 신자유주의 시대 국가 재편의 요소이며 다른 한편 국가 기능의 비공식화(informalization)는 부패와 국가의 쇠퇴를 유발한다. 신자유주의 국가는 “더욱 가시화되고 존재감이 커지는 동시에 약화되고 부재하는 경향을 보인다. 사회적 의무 이행 능력은 떨어지지만 비공식적 조치(폭력, 위협, 공갈, 저항적 공무원의 해고나 징계 등)를 통해 억압 기능을 강화한다. [...] 국가의 어떤 부분은 취약하고 구멍나있다”(Hilgers 2012, 85).

13 Cotler(2011)에 의하면 페루 최초의 국가 통합 시도는 1930년대 APRA가 국가 역할을 강화하는 개입주의 국가를 통해 경제사회 문제를 해결하려 시도한 것이었다. 이 시도는 구체제의 저항으로 결국 소수의 이익을 보장하는 후견주의 체제로 귀결되었다. 두 번째 시도인 1968-1980년간의 군사정부의 과두제 파괴를 위한 민족주의 개혁 노선은 권위주의 체제의 내부 모순과 경제위기로 붕괴되었으며, 세 번째 시도인 1980년의 민주화 체제도 Sendero Luminoso의 내란과 경제위기로 좌초되었다. 그는 현재 페루의 정치경제 레짐은 1990년 후지모리의 권위주의적 후견체제를 근간으로 한 것으로, 후지모리 이후의 민주화 정권들도 정치사회적 파편화로 인해 국민통합에 실패하였다고 진단한다.

신자유주의 엘리트의 국가 장악

페루에서는 전통적으로 소수 엘리트가 국가를 통제해 왔으며 특히 리마 엘리트가 페루 전역에서 권력을 행사해왔다. 이 같은 소수 엘리트의 국가 장악은 1930년대 이후 대중의 정치 참여 시도의 좌절, 국가 통합의 실패, 민주적 전통의 결여를 초래하였다. 1990년대 이후 본격적인 신자유주의 시대에 들어서 면서는 중앙정부의 경제 부문 기술관료, 특히 경제재정부, 중앙은행, 경제 감독 기구들 사이에 일종의 연합이 형성되면서 현재까지 페루 신자유주의 레짐을 유지하는데 결정적 역할을 하고 있다(Vergara and Encinas 2016, 166).

페루는 특히 경제 엘리트가 국가를 포획한 주요 사례로 논의되고 있다 (Crabtree and Crabtree-Condor 2012, 50). 채굴부문의 기업 엘리트는 국가에 대해 특권적 접근 경로를 상시적으로 유지해왔다. 후지모리의 민영화 정책으로 국가에서 민간부문으로 자산이 대량으로 이동하였으며 외국 투자 특히 광산부문 투자는 급증하였다. 1990년대 이후 민간자본, 국제금융기구, 국가 간의 관계는 강화되고 상호 토착화되어 국가의 공공성을 약화시켜왔으며 페루에서 신자유주의의 발전을 촉진하였다. 페루 정부의 경제부처 고위 공무원들은 주요 기업들을 위해 일했으며, 이들은 자리를 그만두면 주요 민간기업 경영인으로 재취업하였다(Urteaga-Crovetto 2012, 109).¹⁴ 1990년대의 구조조정은 강력한 경제 집단들이 국가를 통제하고 여기에서 수혜를 얻는 기회를 제공하였다. 페루의 경제구조도 경제 엘리트에 대한 특혜와 발언권을 보장하였다. 2007년의 경우 광산 및 석유가스 부문은 페루 수출의 68%를 차지하였으며, 페루의 기업 랭킹에서 상위 10대 기업 중 7개 기업이 채굴기업이었고 랭킹 100대 기업 중 30개 기업이 채굴 관련 기업들이었다(Monge et al. 2009, 143). 이들은 조세 감면의 특권을 누렸으며 2000년대 중반 광산 붐으로 인한 초과 이익에 대해서도 세금 납부 대신 상대적으로 소액인 자발적 기부금으로 사회의 증세 압력을 피해나갔다.¹⁵

14 세계적 오염 도시로 악명을 떨친 페루 중부의 라오로야에 소재한 미국계 도련페루 제련소의 경우 에너지광산부 환경실장을 지낸 인사가 도련페루에 취업하였으며, 도련에 매각된 국영기업인 센트로민페루의 재정 책임자였던 인사는 에너지광산부 차관을 지내고 COPRI(민영화위원회)와 PROINVERSION(민간투자촉진청)에서 도련 대표로 일하였다. 센트로민페루의 대표를 지낸 또 다른 인사는 후에 에너지광산부의 환경실장이 되었다. 에너지광산부는 도련에서 심판관이자 선수였다(La Republica 2006.03.07; Scurrah et al. 2008, 96 재인용).

15 알란 가르시아 정부는 2006년 광물 가격 상승에 따른 초과 이윤에 대해 과세를 하는 대신 자발적 기부 프로그램을 시행하기로 합의하였다. 2008년 초과 이익은 40억 달러에 달했으나 기업들이 납부한 자발적 기부금은 1억 5천만 달러에 불과하였다.

분권화와 참여의 한계

2001년 후지모리의 몰락 이후 민주화 과정에서 2002년 과도정부는 광범위한 분권화 개혁을 통해 합의제 모델을 적용하여 지방정치를 강화하기 위한 목적으로 주민 참여를 제도화하였다. 분권화 및 주민 참여 개혁은 시민사회를 강화하고 지방의 농촌 공동체들이 스스로의 필요에 맞는 프로그램과 기금을 결정하도록 하였으며, 이는 지방의 개발 계획 및 예산 분배에 대한 공적인 심의 과정을 통해 후지모리의 권위주의적 후견주의와 사회경제적 분열에 대응하기 위한 것이었다(Gustafsson 2009, 153). 정치체제의 공간적, 기능적 분권화가 클수록 사회운동은 효과적이고 자율성이 높아진다. 예를 들면 지방정부가 강력한 나라에서는 운동을 지방 수준에서 효과적으로 압박할 수 있다(Canel 1997, 209).

분권화는 2002년 톨레도 정부에 의해 서둘러 시행되었으나 분권화를 통해 주민들의 정책 결정 접근 통로가 더 넓어졌다고 보기는 어렵다. 우선 지방정부의 능력의 문제가 있다. 지방정부에의 권한 이양에 재정적 자원의 이양이 따르지 못하였기 때문에 지방정부의 부패 문제가 심각하게 제기되었다. 광산 수입이 높은 주에 배당되는 광산교부금으로 수입이 많은 주(Region)도 예산은 지역발전을 위해 제대로 투자되지 못하고 있거나 엉뚱한데 쓰이고 있다(Rochabrún 2013, 58-59). 또 중요 광산 개발의 중단이나 법적 요건의 엄격한 준수 같은 채굴 정책의 수정은 중앙정부 특히 경제 부처와 에너지광산부가 주도권을 가지고 있어 주민들의 요구와 시위, 동원만으로 해결하기 어려운 주제이다. 페루의 지방정부는 규모의 순서대로 Region(주정부), Provincia, Distrito로 구성되어 있으나 각 지방정부들 사이 혹은 상위 정부와의 조율과 협의는 매우 열악하다. 따라서 지방정부는 광산개발로 인한 생태계 파괴나 오염 문제에 효과적으로 대응하기 어려우며 이 때문에 많은 갈등이 지방정부 수준에서 제기되지만 해결이 안 된 채 갈등만 지속되는 경우가 많다. 이 때문에 분권화는 지방정부 차원에서의 갈등 증가에 기여하였다. 재정적 지원이 없는 권한의 이양은 지방정부의 부패를 부채질하였다. 2007년 움버드맨 오피스의 보고에 의하면 페루에서 두 번째 주요 갈등이 부패하고 비효율적인 지방당국에 대한 지역민의 항의였다.¹⁶ 지역민들의 시위는 전체 갈등의 28%를 차지하였다

16 2014년 7월의 한 언론매체의 보도는 충격적이다. 이 보도에 의하면 페루 지방정부(프로빈시아 및 디스트리토) 시장의 92%가 횡령, 자금 유용, 공모 등의 혐의로 범죄 수사를 받고 있다. 국가가 하수구나 축구장 건설에 필요한 비용도 지원하지 않는 상태에서

(Arce 2008, 46). 분권화는 동시에 지방정치 세력의 수적 증가를 유발하였다. 전국적 조직망이 없이 특정 주나 지방에 뿌리를 둔 정당이나 정치운동 단체들이 늘어나면서 페루 정당체제와 정치구조는 파편화되었다. 중앙정당과 아무 관계 없는 지역정당이나 운동세력의 번성은 이들 지방 정치인과 중앙정부와의 협의나 조율을 어렵게 하였다.

분권화와 참여적 권리의 법제적 강화에도 불구하고 주민 참여는 실질적 목적을 달성하지 못하고 있다. 지역 엘리트가 통제하는 후견 네트워크는 여전히 작동하고 있으며 토착 엘리트의 불공평한 권력 구조는 그대로 유지되고 있다.¹⁷ 툴레도 정부는 위로부터 부과되는 규제 기능에 치중하여 법률만 통과시켰을 뿐 실제적인 재정적 지원은 없었고, 그 결과 툴레도 정부는 농촌에서는 아무런 존재감을 발휘하지 못하였다. 참여제도의 실천에 있어서도 지방의 농민들은 주도적 역할을 수행하지 못하였다. 참여예산제의 경우 의도와 달리 교육수준이 낮고 정보가 부족한 농민들은 자신들의 요구를 정리된 언어로 명확히 제기하지 못하였으며 회의에서도 지방 공무원과 개발 NGO 활동가들이 사실상 참여예산제의 심의를 주도하여 주민/농민들의 역할은 주변화되었다(Gustafsson 2009, 154).

분권화는 채굴반대운동에 대해서도 이중적 역할을 수행하고 있다. 지방정부에 환경 관련 법규 및 자연관리 권한의 일부가 이양되면서 자율적 환경 및 생태지역 보호 조치를 취할 수 있는 여지가 확대된 반면 동시에 이 같은 생태관리의 분권화 가능성은 중앙정부에 의해 효과적으로 통제되어 왔다. 지방정부의 생태적, 환경적 요구는 채굴반대운동 세력의 개발 반대를 정당화하고 지방정부와의 연합을 가능케 하여 동원에 기여하였다. 그러나 중앙정부는 행정적, 사법적 후속 절차를 통해 이 같은 여지를 축소시켜 왔다. 한 예로 2001년 제정된 자연보호구역법(Ley de Areas Naturales Protegidas)으로 지방정부도 보호구역을 지정할 수 있게 되었으나 2007년 중앙 정부는 동법을 개정하여 지방정부가

선거에 나선 이들은 결국 수백만 달러의 사업을 10%의 뇌물을 제공하는 회사로 넘겨 주민 숙원사업을 민자로 해결하고 이 과정에서 뇌물을 챙기는 구조가 뿌리내린 것이다. 이로 인한 국고 손실은 거의 수십억 달러에 이를 것으로 추정되고 있으며, 이들 부패 혐의 정치인들의 절반 이상이 재선에 도전하고 있다. 부패는 정치인들의 생존수단이 되고 있으며 이 같은 국가의 무책임한 행정 구조가 지역의 토착 정치 보스의 권력의 기반이 되고 있다. <http://peru21.pe/politica/elecciones-2014-corrupcion-gobiernos-regionales-municipios-peru-2192134>

17 <https://pila2008.wordpress.com/2008/01/16/peru-clientelism-lite/>

지정한 보존구역을 국가보호구역체제(Sistema Nacional de Areas Protegidas por el Estado: SINANPE)에서 제외하여 지방정부의 채굴지역 제한 가능성을 배제하였다(Monge et al. 2009, 156).

페루 정치구조와 정치엘리트의 선택

전술한 페루 국가의 권위주의적, 계급적, 엘리트주의적 성격에 대한 논의가 국가가 채굴반대운동에 대하여 부정적이고 억압적 입장을 보여 온 이유를 설명한 것이라면 여기에서 논하는 정치구조와 정치엘리트의 선택은 기본적으로 채굴반대운동이 정치체제와 정치엘리트에 효과적으로 접근할 수 있는 구조와 기회를 가졌는가를 검토한다. 정당체제는 기존의 정치적 기회구조이론에서 별로 언급되지 않던 변수이다. 이는 정치기회구조이론이 주로 정당 민주주의가 정착된 서유럽이나 미국을 중심으로 발전되었기 때문이다. 효율적 정당체제가 자리 잡지 못한 페루에서는 채굴반대운동을 포함한 사회운동이 정치체제에 자신들의 요구를 효과적으로 전달할 수 있는 중재기구를 갖지 못하였다. 이는 정당이 민주주의에서 요구되는 이익 표출이나 이익 집약 기능을 수행하지 못하고 정치인들의 권력 추구 수단으로 변질되고 후견주의가 사실상의 정치적 중재 기능을 수행해 온 결과이다. 그럼에도 페루가 2000년 이후 민주주의 제도를 유지해 온 결과 채굴반대운동이 보다 활발하게 전개된 것도 부인하기는 어렵다. 그러나 채굴반대운동이 지역 차원의 동원을 넘어서 국가적 차원에서 정부 정책의 전환이나 수정으로 연결되지 못한 데는 정당체제의 취약성과 정치엘리트의 지원 확보가 중요한 요인으로 작용하였다.

취약한 정당 정치 체제

페루의 채굴산업의 갈등, 특히 광산 갈등은 신자유주의 발전 논리의 연장선상에 있으나 국가정책의 변용여부에 따라 많은 변화의 가능성이 열려있다.¹⁸

18 채굴모델은 약탈적 개발모델, 온건개발모델, 기본모델로 나누어 볼 수 있다. 현재와 같은 환경파괴적인 대규모 광산개발은 약탈적 모델이라 할 수 있으며, 온건모델은 채굴 규모를 줄이고 환경을 보전하며 시민 참여를 제도화한다. 기본모델은 채굴 규모를 최소화하고 사회적 통제를 강화하고 채굴 의존 경제에서 탈피하려 한다(Aguilar 2012, 9). 채굴반대운동은 결국 약탈모델에서 온건모델이나 기본모델로의 이행운동이라 할 수 있다.

신자유주의 정책의 선택은 불가피한 대안 없는 선택이 아니라 정부와 엘리트의 의도적 선택의 결과이며, 신자유주의 채굴정책에 대한 반대운동의 지속적 발생은 개발 프로젝트의 환경 파괴적 요소를 교정할 수 있는 정부나 정당체제를 생산해내지 못하는 페루의 정치사회나 시민사회의 취약성의 반영이기도 하다.

많은 연구자들이 페루 정치의 문제를 정당과 정당 정치의 기능 상실에서 찾고 있다. 페루 정당은 내부 민주주의가 거의 작동하지 않는 위로부터의 위계적 조직이며 사회적 존재감을 갖지 못한다. “페루 정당은 사실상 유권자 동원을 위한 선거기구일 뿐이며 아래로부터의 요구를 위로 보내는 통로 역할을 하지 못하고 있다”(Crabtree 2006, 48). 페루 정당은 안정된 정책이나 충성심 있는 유권자를 가진 잘 발전된 구체적 조직이 아니며 정당은 유명인이 선거에 나서기 위한 수단으로 전략하였다.

정치 지도자가 협상을 배우고, 법안을 통과시키고, 반대를 이겨내는 정치적 재능과 제도의 개발자로서의 정당은 거의 존재하지 않는다(Vergara and Watanabe 2016, 153). 사회적 요구를 집약하고 표출하는 유능한 정당 혹은 정당체제의 부재는 페루 채굴반대운동의 전개 과정에서 정치체제가 수행할 수 있는 역할을 제약하는 결과를 초래하였다. 이같이 취약한 정당정치 구조는 1) 페루 정치에 직접 행동을 통해 요구를 관철하려는 쟁투 정치를 도입하였으며, 2) 전국정당이 약화되고 지역 차원의 소규모 정치조직이 난립하여 전국적 규모의 이익 표출과 집약 기능이 퇴화하였으며, 3) 이에 따라 대통령이 자신의 공약을 실천할 수 있는 제도적 통로 또한 무력화되는 결과를 초래하였다.

정치적 채널이나 제도적 갈등을 전달하고 중재하며 관리할 수 있는 정당 정치구조가 작동하지 않게 되자 사회적 불만을 파업이나 점거, 시위 등 직접 행동으로 표출하는 소위 쟁투정치(contentious politics)가 페루 정치의 주요 특징이 되었다. 쟁투정치에서 쟁투(contentious)란 사회운동이 다른 세력의 요구와 대립되어 갈등을 유발하는 주장을 집단적으로 제기한다는 의미이고, 정치란 정부가 요구의 대상으로든, 지원 세력으로든, 감시자로서든 집단적 요구의 제기 과정에 관련되어 있다는 뜻이다(Tilly 2004, 3). 요컨대 쟁투정치란 중앙정부가 제도를 통해 사회적 불만을 흡수, 처리하지 못하고 사회집단이 직접 거리에서 파업이나 시위를 통해 자신들의 이익과 요구를 제기하는 불만 표출의 정치라고 할 수 있다(Silva 2009, 14). 채굴반대운동은 이 같은 쟁투정치의 가장 대표적인 표현이었다. 쟁투 정치가 페루 정치의 주요 특징으로 등장한

배경은 20세기 후반 페루 사회가 경험한 국민 다수의 빈곤과 불평등, 국가의 취약성, 급성장과 경기침체, 인플레이가 되풀이되는 경제성장 패턴과 분배의 압력 등이 결합되어 정당을 통한 대의정치에 대한 신뢰가 바닥나면서 파업, 토지점거, 도로와 강의 봉쇄, 시위, 공공건물 습격 등의 직접적 행동이 오히려 효과적인 이익 표출 메커니즘으로 자리 잡았기 때문이다. 외부자인 후지모리의 등장은 바로 이런 정당정치에 대한 신뢰 상실을 배경으로 한 것이었다. 이런 상황은 2000년 후지모리의 몰락과 민주주의 복귀 이후 더 심각해졌으며, 대의민주주의의 효과적 메커니즘과 구조를 재구축하는데 실패하였다. 이런 상황에서 사회적 행위자들은 점차 대의제의 제도적 형태를 불신하게 되었으며 선거를 통하지 않고 시위와 항의를 통해 자신의 요구를 표현하고 그 정당성을 스스로 대표하는 쟁투적 대표성이 21세기의 첫 10년 동안 정부 채널에 접근하는 것보다 더 효과적이었다고 평가하고 있다(Panfichi 2011, 98).

취약한 정당체제의 또 다른 문제는 정당의 난립으로 인한 정치적 중재 구조의 파편화이다. 원래 페루 역사에서 정당체제가 활발하게 작동하기 시작한 것은 1980년대부터였으나 당시에조차도 정당의 사회적 기반은 취약하였으며¹⁹, 80년대 후반의 경제위기에 정치엘리트들이 적절한 대응에 실패하자 외부자인 후지모리가 반정치(anti-politics) 담론으로 정권을 장악하면서 기존 정당의 정당성과 효율성이 크게 약화되었다. 2002년 지방분권화 시행 이후에는 수많은 지방정당이 난립하여 전국 정당은 그 존재와 역할이 희미해지는 지경에 이르렀다. 2010년 6월 선거관리위원회에 등록된 주선거와 지방선거 참여 조직은 무려 402개에 달하였으며, 이 402개 조직은 25개 정당, 228개 지역운동, 21개 provincia 조직, 126개 distrito 조직, 2개의 선거연합으로 구성되어 있었다. 이 수치가 보여주는 것은 정당이 단지 선거 기계로 이용되고 있다는 점이다. 일반적으로 페루의 전통 정당들은 점차 소규모 인물 중심 조직에 자리를 내주고 있으며 이 소규모 정치조직들은 대부분의 경우 이념적 일관성이라는 것을 찾아보기 어렵다. 전국 정당은 사회적 기반을 상실하였으며, 각 주에 자리

19 1990년대 들어 페루 정당체제는 급속히 붕괴하였으며 사회적 기반도 당시 생각했던 만큼 튼튼하지 못하였다. 가장 오래된 정당인 APRA조차도 대중적 참여의 통로는 결여되어 있었고 80년대 좌파연합인 IU(Izquierda Unida) 역시 제대로 된 풀뿌리 조직 없이 위로부터의 동원 논리에 따라 움직였다. 우파 정당인 AP 역시 조직력이 미약했고 기독교 대중당 (Partido Popular Cristiano PPC)는 리마의 중산층과 상층계급에 한정된 조직이었다. 주요 정당의 리더는 대부분 리마 출신들이어서 정치엘리트의 지역 집중성을 극복하지 못하였다(Crabtree 2006, 39).

잡은 지역 기반 정당이나 정치조직들은 지역의 사회적 이익을 전국 정치 무대에 서 대표할 능력을 상실하게 되었다(Roncagliolo 2011, 80).

페루 정당체제의 파편화가 초래한 또 다른 결과는 대통령의 공약 실천을 뒷받침할 안정된 정치세력의 확보가 어렵다는 점이다. 2002년 민주화 이후 원주민/농민의 요구에 귀를 기울이고 정책에 반영하겠다고 나선 톨레도나 우말라 대통령은 모두 자신의 약속을 버리고 신자유주의 정책을 지속하였다. 여기에는 대통령이 추구하는 정치적, 정책적 목표 달성을 어렵게 하는 페루 특유의 정당구조가 작용하고 있다(Vergara and Encinas 2016, 163). 정당에 대한 충성도가 낮고 타당으로 쉽게 소속을 바꿀 수 있는 취약한 정당 정치체제는 유권자의 충성심을 확보한 유력 정당의 장기 존속을 위협하고 대통령과 의회와의 관계를 어렵게 한다. 실질적 정당 기반이 없으니 대통령 후보는 특혜와 선거자금으로 자신을 지지해 줄 의원 후보들을 밀어준다. 새 정부가 들어서면 선거 때 형성된 일시적 정치 연합은 오래가지 못한다. 일단 당선되면 의회 의원들은 대통령이나 선거 공약에 대한 충성심을 갖지 않으며 필요에 따라 정당을 바꾸기 때문이다. 정당 지지율이 낮고 정치 지도자들이 사회적 기반에서 유리된 취약한 정당 체제하에서 대통령은 의회에서 개혁정책을 지속적으로 추진할 안정된 정치세력을 확보하는데 실패하고 결국 세계적 신자유주의 네트워크에 포섭된 고위 경제 관료들의 신자유주의 정책을 수용할 수밖에 없게 된다. 그 결과 대통령은 자신의 공약을 달성하려는 노력을 포기하게 되며, 정치계급의 취약성과 부재로 인한 제도 관리의 공백은 국제적 신자유주의 네트워크와 연합한 기술 관료에 의해 메꿔져 왔다는 것이다.

페루 민주주의: 한계와 기여

페루 민주주의의 가장 큰 문제는 수직적 책무성(vertical accountability), 즉 정치엘리트의 국민의 요구에 대한 반응성이 매우 취약하다는데 있다. 페루에서 수평적 책무성 즉 의회, 사법부, 기타 국가기관들의 대통령의 권력 견제는 비교적 적절하게 기능하고 있는 것으로 평가되고 있다. 그러나 정치인들의 대국민 책무성, 즉 선거를 통해 권력과 정부를 장악한 정치엘리트가 자신을 선출한 국민에 대한 약속이나 공약 이행의 정도는 매우 미흡한 것으로 평가되고 있다. 그 결과 정부나 관료들이 국민에 대한 책무성에서 해방되어 민주적 제도에 대한 신뢰성을 배반하는 행동을 해도 아무런 제어책이 없게 된다

(Vergara and Watanabe 2016, 149). 선거 메커니즘이 정치엘리트에 대한 책무성 이행 메커니즘으로 작동하지 못하고 있는 것은 강력한 정당과 건강한 시민사회의 결여 때문이다.

페루 민주주의의 또 다른 문제는 다른 비제도적 주민 참여, 즉 시위나 항의가 직접적 변화를 가져오는 데는 더 효과적이었다는 점이다. 이는 전술한 정당체제의 붕괴와 역할의 부재의 결과이기도 하지만 동시에 정부 당국자들의 주민들의 요구에 대한 무반응 때문이다. 주민들은 자신들의 삶에 영향을 미치는 조치에 대한 정보와 대화를 요구하지만 당국의 전형적 응답은 요구를 거부하거나 반응을 보이지 않는 것이었다. 국가의 반응성 부재, 수직적 책무성의 결여는 불만에 찬 주민들이 직접 거리로 뛰어나와 전술한 쟁투정치가 펼쳐지는 배경이 되었다. 주민들의 집단행동, 직접적 행동은 국가에 대한 압력을 행사하는 또 다른 형태의 참여로 볼 수도 있으며 시민사회 활성화를 자극한다는 점에서 부정적인 것만은 아니다. 그러나 쟁투정치는 정당의 발전과 제도를 통한 문제해결 가능성을 무력화시킨다는 점에서 일정 단계에서는 극복되어야 할 대상이기도 하다.

페루 민주주의가 형식적 민주주의에 그치고 있고 그나마도 낮은 대통령 지지율, 정치체제에 대한 불신, 민주적 전통의 결여 등으로 사회적 불만을 민주적 절차와 제도를 통해 걸러내지 못하고 있음은 많은 학자들이 지적하고 있다(Panfichi 2011, 90; Crabtree and Crabtree-Condor 2012, 49). 그러나 민주주의 정치체제는 비록 형식적이라 해도 3권 분립 체제와 법치, 정치적·사상적 자유, 최소한도의 시민사회의 자율성을 제공한다. 민주주의는 다양한 권력 중심의 존재를 가능케 하고 반대파에게 정치조직과 참여 권리를 인정하기 때문에 국가의 억압 기능을 제한하는 측면이 있다. 민주주의는 국가의 폭력에서 동원집단을 보호할 뿐 아니라 시민의 조직, 집회, 평화적 시위 등의 시민권을 보장한다. 이런 권리들은 반대 표현을 위한 정치적 결사의 공간을 제공한다. 이런 공간이 없이는 대중의 조직과 결사, 이익 표출, 사회 타부문과의 연대는 사실상 불가능해진다(Silva 2009, 35). 광산지역의 지방정부가 중앙정부에 대항하여 독자적 역할을 수행할 수 있게 된 데는 형식적이거나 페루 헌법 규정이나 분권화의 역할이 컸다. 비록 페루 법규범이 형식적이고 사문화되는 경우가 많기는 하나 법에 규정된 권리는 주민들의 요구와 주장에 정당성을 부여하며 사법기구에 호소할 수 있는 여지를 제공한다. 사회운동이론은 사회운동의 요구

가 성과를 거두기 위해서는 정치적 기회구조가 열려 있어야 한다고 말한다. 민주주의의 취약성에도 불구하고 기본권의 보장과 선거 메커니즘이 제공되는 정치체제가 사회운동으로 정치권과 정부에 접근하고, 지지 기반을 확대하고 동원을 조직하는 데는 권위주의보다 유리하다. 이 점에서 민주주의 체제는 개발 반대 세력 혹은 신자유주의적 약탈에 대한 반대 세력에게 중요한 저항의 동력을 제공한다. 지금까지 채굴반대운동이 전개되고 일부 성과를 거둔 배경에는 페루의 민주주의 체제가 일정한 역할을 수행해 왔다는 사실을 부인하기 어렵다.

정치엘리트의 선택

정치적 기회구조이론은 정치엘리트의 불안정성, 후원 정치엘리트와의 존재를 사회운동이 정치권에 접근하여 요구조건을 관철시킬 수 있는 정치적 조건으로 제시한다. 정치엘리트의 안정성/불안정성은 정치인이나 정당의 정치적 지지 기반이 안정되어 있을 경우 사회운동의 요구에 무관심할 것이며, 지지기반이 취약하면 사회운동의 지지를 얻기 위해 요구에 민감하게 대응할 것이라는 것을 의미한다. 따라서 정치엘리트의 교체가 예상되는 정치사회적 변환기나 선거철에 사회운동의 요구 실현 가능성이 높다고 본다. 또 사회운동을 후원하는 정치/정책 엘리트가 존재하고 이들과 연합을 구성할 경우에도 운동의 요구 실현 가능성이 높다고 본다.

페루의 경우 주로 대통령 선거 국면에서 후보들이 원주민/농민의 표를 의식하여 집권하면 채굴산업 보호보다 생태계 보호와 환경보전에 앞장서겠다고 공약하고 집권하면 이를 뒤집는 경우가 대부분이었다. 후지모리의 몰락 이후 2001년 6월 선거에서 대통령에 당선된 톨레도(Alejandro Toledo: 2001.07.28 - 2006.07.28)는 페루 최초의 원주민 출신 대통령이었고, 그의 당선은 배제된 소수의 참여와 민주화의 상징이었다. 그가 원주민 출신이라는 점 때문에 원주민에 우호적인 정책이 기대되었고 그의 집권기에 원주민에 대한 상징적 조치와 담론들이 강화되었으나 정부의 정책에 원주민을 배려한 정책은 시행되지 않았다. 오히려 원주민 토지권을 훼손하는 채굴 정책은 계속되었으며, 안데스와 아마존 원주민 공동체의 무경작지(tierras eriazas)를 사유화할 수 있는 법안을 통과시켰다.

2011년 대통령 선거 국면에서 채굴반대운동을 포함한 사회운동은 우말라를

지지하였으나 공식적인 제휴나 약속은 없었다. 우말라는 급진적 이미지를 피하기 위해 원주민운동이나 노조 등의 운동세력과 공식적 협약을 꺼려하였다. 우말라는 Gana Perú라는 선거연합을 조직하여 좌파의 지지를 흡수하였으며 이를 바탕으로 대선에서 승리하였다. 사회운동조직에게 당시 기존의 지배구조에 비판적인 정당은 우말라의 Gana Perú가 유일하였다. 우말라는 채굴산업의 개혁을 약속하였으나 자신을 지지하는 사회운동의 리더들에게 집권 이후의 역할이나 지위를 약속하지는 않았다. Gana Perú에는 여러 좌파정당들이 참여하였으며 좌파지지 세력은 에콰도르나 볼리비아, 베네수엘라에서 시흥중인 사회적 프로그램의 확대와 신자유주의적 광산개발을 억제할 것을 기대하였다. 그러나 그는 중앙은행의 보수적 기술 관료들을 수용하였고, 취임 몇 달 후 콩가광산 개발 반대운동이 커지자 그는 금보다 물을 지키겠다던 선거운동 당시의 약속을 뒤엎고 물과 금 모두 가질 수 있다고 주장하였다. 그의 콩가광산 개발 지지와 환경규제 완화 조치에 항의하여 환경부차관으로 입각한 환경운동가인 Jose de Echave는 우말라 정부의 사회적 갈등에 대한 전략 부재를 비판하며 사임하였다.

미약한 조직력과 보수적인 정치 분위기에서 채굴반대운동은 정치엘리트에게 매력 있는 사회적 파트너는 아니었다. 채굴반대운동과 정당 사이에는 정치적 협약은 물론 구체적인 정책에 대한 합의도 없었기에 일방적으로 채굴모델에 비판적인 우말라에게 지지를 보내는 수밖에 없었다. 우말라는 집권 후 좌파 인사를 일부 내각에 참여시켰으나 콩가 반대운동을 계기로 기존의 신자유주의적 채굴모델을 유지하였다.

취약한 좌파 정치엘리트

채굴반대운동의 요구에 신자유주의 반대가 명시적으로 제시된 경우는 거의 없다. 그러나 채굴반대운동은 그 자체로서 페루 국가의 신자유주의 채굴 드라이브에 대한 저항의 의미를 갖는다. 사회적 약자와 경제적 하위집단을 사회적 지지 기반으로 갖는 좌파 정당의 미약한 힘은 채굴반대운동에 불리하게 작용한다. 페루에서는 1990년 신자유주의의 본격적 추진 이후 글로벌 네트워크를 배경으로 한 신자유주의적 정책 추진 집단만이 안정적이고 강력한 세력을 형성하였으며, 그 결과 장기적으로 분배와 복지를 추진하는 안정적 좌파 정당이 들어설 자리는 없었다.²⁰ 80년대의 Sendero Luminoso나 MRTA(Movimiento

Revolucionario Tupac Amaru)가 초래한 내전과 폭력, 공포와 학살의 기억이 좌파에 대한 불안감을 지속시키는 요인이기도 하다. 여기에 90년대 이후 후지모리식 신자유주의 정책, 특히 외국 자본의 적극적 유치를 통한 채굴 산업 개발 드라이브가 거시 경제적 안정과 남미에서도 높은 연평균 6%대의 성장률을 비롯해 상당한 빈곤 완화 효과를 가져온 것도 좌파적 대안에 대한 열망이 높지 않은 이유 중 하나다. 그러나 무엇보다도 좌파의 문제는 내부의 이데올로기적 갈등과 불신이었다. 이 역사는 현재도 계속되고 있다.

2016년의 대선과 총선에서 좌파는 뜻하지 않은 관심을 받았다. 좌파 선거연합인 FA(Frente Amplio)의 대선 후보인 36세의 젊은 여성 베로니카(Verónica Mendoza)는 2016년 4월의 대선 1차 투표에서 19%의 지지를 얻었으나 불과 318,000표(약 2%)의 차이로 3위에 머물러 결선 투표에는 진출하지 못했다. FA는 2013년 6월 21일 창립된 좌파연합 조직체로 정당, 사회운동, 활동가, 노조, 진보주의자, 사회주의, 공산주의의 여러 분파가 참여하였다. 2016년 4월 10일 실시된 총선에서 Frente Amplio는 18.7%의 득표를 기록하여 결선 투표 진출에 실패하였다. FA의 의회 출마자들은 13.9%의 득표를 기록하여 총 130석 중 20석의 의석을 차지하였다. 그러나 쿠신스키 정부가 들어선 2016년 7월 이후 FA는 아라나 계파와 베로니카 계파 사이에 상호 불신이 축적되어 의회 활동에서 사사건건 충돌하였다. 앞으로도 FA를 구성하는 이 두 집단이 단합을 유지하기는 어려워 보인다.²¹

20 1980년 6개 좌파 정당들이 Unidad Democrática Popular라는 좌파 선거연합을 결성하였으나 이데올로기적 차이와 서로에 대한 불신으로 좌파 정당 후보들이 독자 출마하여 총 16.7%의 지지를 획득하였다. 1985년 대선에서는 Izquierda Unida를 조직하여 나름 선전하였으나 2위에 머물렀다(Partido Aprista Peruano 53%, Izquierda Unida 24.7%). 좌파정당도 후지모리의 등장이 보여주는 전통적 정당에 대한 페루 국민들의 불신을 넘어서지는 못하였다.

21 마르코 아라나(Marco Arana) 신부는 카하마르카의 인권환경운동가로 페루 북부 카하마르카에서 거의 유일한 환경운동단체인 Grufides를 설립하여 야나코차 광산의 생태계 파괴와 환경오염 및 인권침해를 앞장서서 고발해왔다. 이로 인해 페루 광산반대운동의 상징적 인물이 되었으며, 2010년 “토지와 자유”(Tierra y Libertad)라는 생태주의 좌파 정당을 설립하였다. 1980년생인 베로니카는 2015년 4월 창립된 사회정의와 민중의 힘을 기반으로 사회변혁을 추구하는 Movimiento Sembrar를 조직하였다. 원주민 권리 보호, 여성운동, 성소수자 보호, 자율주의, 생태 정치를 주요 이념으로 제시하고 있다(Loayza 2017).

페루 시민사회의 파편화

정치적 기회구조이론은 사회운동이 국가/정치체제 및 정치엘리트와의 관계를 중심으로 논의가 전개된다. 정치적 기회구조이론은 서구의 민주주의 정치의 경험에 기초를 두고 있어 페루의 정치적 기회구조이론을 논할 때 같은 이론적 수준에서 논하는 것은 페루의 정치적 경험을 충분히 담아낸다고 볼 수 없다. 정치적 기회구조를 만들어내는 페루 사회의 독특한 역사적 경험과 사회경제적 특성을 고려하지 않으면 서구와는 다른 라틴아메리카 국가의 정치적 기회구조의 차이를 이해할 수 없게 된다. 이 점에서 페루 정치와 민주주의의 기초로서의 페루 시민사회의 특성, 페루의 정치경제적 이익을 주도하는 경제구조의 영토적 분할, 채굴반대운동의 사실상 주체인 인구의 47%를 차지하는 원주민의 정치적 역량의 한계를 논하지 않을 수 없다.

시민사회 파편화의 역사적 배경

시민사회는 사회운동의 진원지로서 국가와 공동체의 불합리한 처우로 인한 불만을 표출하고 시정을 요구하는 사회적 압력을 가하고 이를 통해 정치적 변화와 제도적 개혁을 실현할 수 있는 중요한 창구가 된다. 시민사회의 역할은 사회 집단이 성명, 청원, 로비나 시위, 점거, 파업 등의 다양한 통로를 통해 정치사회적 압력을 행사하여 국가 기구에 대해 문제 해결을 요구하는 것이다. 시민사회의 동원 및 연대 능력, 국가의 통치기구에 대한 정치적 압력은 다원주의 사회에서 사회적 갈등을 민주적으로 해결하기 위한 기본적 전제이다. 시민사회가 이 같은 역할을 수행하기 위해서는 시민적 권리 관념의 발전, 공적인 아젠다를 구성할 수 있는 NGO 등의 공익적 조직, 집단행동과 의사를 표출할 수 있는 제도적 공간의 보장이 중요한 요소가 된다(Brysk 2000, 152-155).

소수 엘리트가 주도하는 권위주의적 사회구조가 지배적이었던 페루에서 시민사회는 원래 취약하고 파편화되어 있었다. 페루 시민사회는 1980년 군사정부가 민간정부에 권력을 이양하고 민주화가 전개되면서 자율적인 정치적 공간이 확대되고 다양한 사회집단이 조직화하면서 점차 활성화되었다. 그러나 신자유주의 도입 이후 공공부문 노동자의 해고, 산업경제의 약화와 비공식 경제의 증가, 경제위기와 초인플레 등으로 사회집단의 발언권은 다시 위축되고 집단적 압력보다 개인적 생존 전략이 증시되기 시작하였다(Burt 2006, 36). 볼리비아나

칠레에서 보이는 대규모 대중동원이 페루에서 발생할 확률은 매우 희박하기 때문에 페루 대통령이 시민사회나 대중을 두려워하는 일은 없다. 채굴부문의에서의 개발반대운동도 사상자가 발생하거나 대규모 투자가 지연되면 일시적으로 사회적 관심은 끌겠지만 다른 요구로 확대되거나 특정 지역을 넘어 전국적으로 확대되는 일은 거의 없다. 결국, 이 모든 특성을 고려했을 때 페루에서 아래로부터의 대규모 정치적 동원은 기대하기 어려운 것이 현실이다(Vergara and Watanabe 2016, 154).

페루 시민사회의 위축은 신자유주의가 초래하는 공적 영역의 위축 못지않게 페루 특유의 정치상황에 기인한 바가 크다. 1980년부터 페루 중남부 아야쿠초에서 등장한 Sendero Luminoso가 촉발한 내전과 이에 대응하는 군부의 강압적 진압으로 페루 사회는 폭력이 지배하는 사회가 되었으며 자발적이고 자율적인 시민사회 조직이 성장할 여지가 말살되었다. 여기에 1990년 집권한 후지모리의 공포정치와 권위주의적 후견주의 정치 네트워크가 페루 사회에 침투하면서 시민사회의 성장과 조직화, 자율성은 더욱 위축되었다. 80년대 이후 각 지역에서 조직된 방어전선(Frentes de Defensa) 같은 민중조직들이 와해되고 시민사회 지도층 인사에 대한 체포, 실종, 고문, 암살이 횡행하였다. 폭력은 시민의 연대, 자유, 평등을 중시하는 시민사회의 룰과 반대되며 정치폭력과 시민사회는 양립 불가능하다. 폭력은 공공영역을 축소시키고 시민사회를 침묵시키며 자발적 연대와 집단행동을 불가능하게 한다(Burt 2006, 37). 90년대 들어 신자유주의가 심화되고 국가와 SL의 양극화된 대립 상황에서 노조, 공동체 조직, 지역단체 등이 국가와 SL 양쪽 모두에게서 공격 대상이 되었다. 그 결과 시민사회 활동가들은 활동을 중단하고 공공영역에서 자신들의 역할을 포기하게 되었다. 두려움과 타인에 대한 의심이 페루 사회의 모든 사회적 관계를 지배하게 되면서 자발적이고 자율적이고 자유로운 시민사회 활동은 찾아보기 어렵게 되었다. 정부는 절도, 강도, 납치, 폭행까지도 테러리즘으로 규정하였으며 언론은 정부 반대 활동을 테러집단이 사주한 것으로 묘사하였다(Burt 2006, 38-40). 채굴반대운동에 대해서도 정부는 페루의 발전을 저해하려는 외국의 사주에 의한 테러리스트 활동으로 규정해왔다. 채굴반대운동은 채굴 지역에서의 직접적인 생계와 환경파괴에 기인하지만 생태계와 환경을 보전하면서 지역의 자연 생태계에 어울리는 지속가능한 발전 모델을 추구한다는 점에서 페루의 일차산업 경제모델의 극복을 위한 사회운동으로 전개될 수 있으나 이 같은 움직임은

매우 미약한 수준이다.²² 다양한 부문 조직이 페루의 미래사회에 대한 전망을 공유하지 못하고 자연보호와 지속 가능성을 옹호하는 채굴반대운동이 일부 지역에서만 발생하고 사라지는 현상은 페루 시민사회의 파편화와 무관하지 않다.

영토의 지리경제적 분할

페루는 해안지대와 안데스 고산지대, 아마존 우림지대로 3분되어 있다. 각 지역의 서로 다른 경제지리와 인구 구성의 차이는 발전 모델의 상이성을 함축하며 이 같은 구분을 무시하고 자원이 소재한 지역에서 해당 자원만을 추출하는 채굴산업은 안데스/아마존 원주민/농민의 반발을 불러왔다. 해안지대의 도시를 대표하는 엘리트와 안데스/아마존의 원주민/농민들이 완전히 다른 지리적 환경에서 서로 다른 성장전략을 추구하고 있는 것도 채굴산업에서 갈등이 커지는 요인이다. 페루 인구 3,100만 명 중 76%가 도시에 거주하고 있으며 해안지대 거주자는 2013년 현재 54.8%에 이른다. 리마는 페루 인구의 약 1/3이 거주하는 해안 도시로 생활수준이 높고 서구 경제와 문화를 흠모하는 백인 지배층과 원주민 정체성을 버리고 싶은 출로라는 메스티소가 다수 거주하는 곳이며 제조업, 운송업, 서비스업이 발전된 페루 경제의 중심지이다.

반면 안데스의 원주민/농민공동체는 농·목축업을 주된 생업으로 삼으며 생태계의 작은 교란도 수자원의 양과 질에 큰 영향을 미치는 지역에 위치해 있다. 아마존 원주민은 전통적 공동체 생활을 영위하며 이들 역시 천연자원이나 석유개발로 인한 환경오염 특히 강물의 오염으로 주요 생업인 수렵활동과 건강에 위협을 받고 있다. 대부분 케추아어나 아이마라어를 사용하는 안데스와 아마존의 원주민/농민들은 페루에서도 빈민층 비율이 가장 높으며 교육이나 교통의 혜택도 최하 수준이다. 고산지대 거주 인구는 2013년에 32.2%, 아마존

22 페루 북부 탐보그란데 광산개발 프로젝트는 이 지역의 망고와 레몬 중심의 농업경제를 파괴할 가능성이 커서 농민들의 격렬한 저항으로 프로젝트는 결국 포기되었다. 리오블랑코와 쿡가 광산개발 프로젝트에 대해서도 농민들은 “금 대신 물”이라는 슬로건 아래 지역 생태계에 적합한 농·목축업 개발 모델을 옹호하였다. 리오블랑코 지역 농민들은 자신들의 특산물인 커피와 유기농 바나나, 망고, 생태관광 등의 지속가능한 대안적 발전 모델을 추구하였다. 광산 프로젝트의 지속 기간은 20-30년에 불과하지만 개발의 후유증으로 남을 수자원 고갈과 오염된 생태계는 농민들의 전통적인 생업기반을 영구적으로 파괴할 가능성이 컸다. 국제적 수문학자인 로버트 모란(Robert Moran)에 의하면 광산 폐기물은 광산 폐쇄 이후에도 수백 년간 남아 지역의 수자원을 오염시키고 이는 결국 농·목축업을 고사시키는 결과를 초래한다. http://www.ucobserver.org/features/2013/06/big_gold/

정글지대 인구는 13%로 이들은 수적으로도 해안지대 거주자보다 적을 뿐 아니라 원거리와 교통의 불편으로 상호 교류와 소통이 쉽지 않다. 이같이 지리적으로 분할된 자연적 환경과 경제적 구조에서 주민들이 공통의 이해관계를 정의하고 구축하는 것은 매우 어렵다. 반면 지역의 공통성은 역으로 외부세력의 위협에 대해 내부의 응집력을 강화하는데 기여할 수도 있다.

이 같은 지리경제적 분할과 각 지역의 생태적 특징에 따른 정체성의 차이는 정치에도 그대로 반영되었다. 최근 페루 선거의 가장 큰 특징은 경제적으로 번영하는 도시 해안지역과 빈곤한 농촌 및 고산지대 사이의 심각한 균열이었다. 2001년 해안지대 유권자들은 APRA와 Unidad Nacional(PPC와 일부 정치그룹과의 연합체)의 두 정당을 지배적으로 선호했다. 2001년 Alejandro Toledo와 그의 PP(Peru Possible)에 대한 지지는 5년 후 오야타 우말라를 지지한 지역에 집중되었다. 우말라에 대한 지지는 전통적 정당이 부재한 곳에서 가장 높았다. 이는 또한 빈곤 수준이 가장 높고 경제 성장이 가장 낮은 곳이기도 했다. 이러한 현상은 빈곤지역에서의 전통 정당과 리마 정치엘리트에 대한 뿌리 깊은 반감을 보여주는 것이었다(Crabtree 2006, 43).

안데스/아마존과 해안지대의 경제사회적 기반의 차이, 문화와 인종적 구성의 이질성은 전술한 바와 같이 국가 통합의 장애가 될 뿐 아니라 페루의 발전 방향에 대한 시민사회 내부의 합의나 통합 또한 어렵게 하고 있다. 후술하는 원주민에 대한 인종차별과 함께 페루 시민사회의 파편화는 국가의 억압과 비민주성, 인권침해에 대한 사회적 견제의 효과적 작동을 막고 있는 주요한 원인이다. 이는 채굴지역에서의 생태계 파괴와 인권침해, 독자적 발전 모델이 전국적 차원에서 확산되지 못하고 있는 배경이 되고 있다.

원주민 인종차별과 취약한 원주민 정치 세력화

2006년 페루 인구는 2,700만이며 이중 약 9백만이 원주민의 후손으로 추정되고 있다. 케추아와 아이마라 원주민들은 안데스지역에, 다른 집단들은 아마존과 페루의 동부지역에 거주하고 있는데 원주민 거주 지역은 페루 전체 영토의 70% 정도에 해당하며 약 53개의 종족집단이 아마존 유역에 거주하며 12개의 언어집단을 구성하고 있다(Urteaga-Crovetto 2012, 113). 페루 지배층은 원주민을 비합리적이고, 후진적이고, 빈곤하며, 열등한 집단으로 간주하고 교육과 문화생활을 통해 원주민의 미개함을 극복해야 한다고 믿었다. 군사정부는 스페

인어 사용, 교육, 도시화를 통해 원주민을 후진적이고 열등한 문화에서 근대적이고 전문적인 메스티소로 바꾸려 하였다. 단, 근대적 시민의 자격을 가지기 위해서 메스티소는 백인 사회의 관습과 생활양식을 수용해야 했다. 이러한 메스티소 통합의 대가로 요구된 것은 인디언 문화와 언어, 전통과 관습의 부정이었다. 원주민이 메스티소로 대우받기 위해서는 즉, 페루 사회의 정당한 근대적 시민권 향유의 주체로 인정받기 위해서는 더 이상 원주민 정체성을 보존해서는 안 되었다. 많은 원주민들이 백인 사회의 차별을 벗어나기 위해 원주민 정체성을 은폐하였으며, 그 결과 페루에서는 원주민의 독자적 정체성의 형성이 좌절되었다(Paredes 2008, 22-23).

원주민 차별로 원주민의 독자적이고 긍정적인 정체성 형성이 좌절되면서 원주민의 정치적 정체성 형성과 세력화도 자리 잡지 못하게 되었다. 1960년대만 해도 페루 정치엘리트는 원주민들이 헌법적 권리를 행사할 능력이 없다고 보았으며 좌파 정당들도 원주민 권리를 중요한 정치적 이슈로 다루지 않았다. 문맹자도 선거에 참여할 수 있게 한 보편선거는 1979년에야 도입되었다. 선거권 회복에도 불구하고 원주민들의 정치적 지위는 지금도 매우 낮다. 일부 의원들이 의회나 지방선거에 입후보하여 당선되었으나 원주민 정체성 자체가 취약하여 원주민의 정치적 지위나 역할의 확대로는 이어지지 못하였다(Paredes 2008, 10-12).

에콰도르와 볼리비아에서는 다양한 이해관계와 여러 조직들을 대변하고 통합하는데 원주민 정치의 활성화가 계급 기반적 활동보다 더욱 유용하였다.²³ 그러나 페루의 경우에는 계급 기반(농민, 광부, 민중부문 등)에 따라 원주민이

23 에콰도르 원주민조직은 1990년 첫 봉기를 통해 힘을 기르면서 90년대의 위기에 목소리를 높여왔다. 원주민들은 1986년 에콰도르원주민연맹(CONAIE)을 출범시켰으며 1996년에는 Pachakutik이라는 정당운동조직을 결성했다. 원주민조직은 1996년의 선거를 통해 정치권에 진출하였으며 부카람 정부와 마우아드 정부의 퇴진, 그리고 2006년 코레아 정부의 등장에 크게 기여하였다. 볼리비아에서는 주요 원주민 농민조직이 1994년 원주민 주권회의(ASP)를 결성한 이후 2006년 MAS(Movimiento al Socialismo: 사회주의운동당)의 에보 모랄레스가 대통령에 당선되면서 원주민들이 정치의 주류로 전면에 나섰다. 원주민의 정치적 영향력 확대와는 별도로 이들이 집권한 후에는 기존의 채굴정책을 유지하여 채굴정책의 전면 전환을 요구한 원주민들과 갈등관계에 있다는 것은 잘 알려져 있다. 소위 신채굴주의(New Extractivism)에 대한 논의가 바로 이것으로, 신채굴주의는 좌파 정부의 채굴정책이 단지 광산기업에 대한 국가의 개입 확대(국유화, 중세 등)와 빈곤 완화를 위한 복지 예산 확대에 그치고 있다고 지적하면서 채굴정책이 새로운 발전모 델로 전환되지 못하고 있는 한계를 지적하고 있다. 신채굴주의에 대해서는 Gudynas(2009)를, 에콰도르의 원주민 운동에 대해서는 Kim(2010)을, 볼리비아 원주민운동에 대해서는 Yi(2010)를 참조.

조직되었다. 1968년 쿠데타로 정권을 잡은 군사정권은 토지개혁을 통해 안데스 원주민을 농민과 농민공동체로 규정함으로써 페루 원주민은 농민으로 재정의 되었다. 그 결과 농민공동체는 안데스 원주민을, 원주민 공동체는 아마존 원주민을 지칭하는 용어로 사용되었다. 요컨대 군사정권은 안데스 원주민 공동체를 협동조합으로 재편하고 이들을 농촌의 일용직 노동자와 구분하였다. 당시 정부는 원주민을 페루의 근대화된 시민으로 통합하기 위한 수단으로 국가조합주의적 수직적 연결 구조를 가진 농민 계급으로 재정의한 것이었다(Silva 2009, 233).²⁴ 후지모리 이후 전통적 전국 정당의 붕괴로 각 지역마다 독립적 정치조직이 급증하면서 페루 국민 전체가 지자체의 공간을 넘어 작동하는 정치조직을 갖지 못하고 있으며 이는 특히 내란 중 네트워크와 대규모 조직 능력이 완전히 거세된 원주민들에게는 원주민의 정치적 발언권 확대에 부정적 결과를 초래하였다. 채굴반대운동의 사실상 주체인 고산지대나 아마존의 원주민들은 스스로 정치적 주체로 성장하지 못하였으며 이 때문에 이웃 에콰도르나 볼리비아 원주민들과는 달리 강력한 원주민 조직으로 정치권에 영향력을 행사할 수 없게 되었다.

결론

페루 채굴반대운동이 전국적 규모로 확대되어 정치적 영향력을 행사하여 적어도 에콰도르나 볼리비아 정도의 채굴 자본 통제 역량을 가지기 위해서는 넘어야 할 산이 많다. 특히 시민사회에서 사회운동의 확산과 연대를 저해하는 지리적, 인종적 분리와 차별은 채굴반대운동의 전국적 확산과 조직화에 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 페루 신자유주의 국가의 계급성과 국제채굴자본 및 국제금융기구와의 긴밀한 공조, 소수 신자유주의 엘리트 통제 구조는 아래로부터의 요구에 무관심한 권위주의적 정책 결정구조를 구성하는 핵심적 요인들이다. 페루 정당체제의 취약성은 후견주의적 이익 중재구조를 불러와 운동의 정치체제 접근성을 제약하고 있다. 또한 국가 기구와 정책의 계급성, 신자유주의 엘리트의 국가 주요

24 1960년대 국가주의 정책은 Indigena라는 말을 금지하였다. 이 말은 안데스 주민을 지칭하는 식민지 시대의 경멸적 언어로 이해되었다. 대신 농민(campesino)이라는 케추아 및 아이마라 주민들의 생산적 특성을 강조하는 말이 강요되었다(Urteaga-Crovetto 2012, 113).

기구 장악 등은 정치체제의 폐쇄적인 성격을 보여 준다. 페루 정당정치의 취약성은 국가와 사회를 매개하는 이익 중재구조로서의 역할 수행에 실패하고 있으며 그 결과 정당의 경쟁과 선거를 통한 지배엘리트의 선택이라는 민주주의에 위협 요인이 되고 있다. 특히 전국 정당의 부재와 정당의 파편화는 국가 차원의 정책 전환을 거의 불가능하게 하고 있으며 페루 민주주의의 수직적 책무성 결여의 직접적 요인으로 작용하고 있다. 이 같이 페루의 취약한 정당 정치체제, 파편화된 시민사회, 소수 엘리트의 국가 통제는 채굴지역에서의 주민들의 동원과 조직의 전국적 확산을 막는 요인들로 작용하고 있다.

그러나 정치적 기회구조를 기존의 사회운동론에 제시하는 것처럼 국가 능력이나 억압성, 정치체제의 개방성, 정치엘리트의 선택 구조로 압축하는 것은 비교의 기준이 될 수는 있으나 한 사회가 직면한 정치적 기회구조의 전체성을 파악하는 데는 큰 도움이 되지 않는다. 페루의 사례가 보여주는 것은 역사적으로 다양한 정치, 경제, 사회적 요인이 복합적으로 작용하여 독특한 권력구조와 정치적 기회구조의 동학을 만들어낸다는 점이다. 이는 사회운동이 정치적, 실천적으로 성장하기 위해서는 정치적 기회구조에 대한 일반화를 지향하는 분석의 차원을 넘어 한 사회에서 독특하게 작동하는 제도와 실천의 패턴을 파악할 필요가 있다는 것을 의미한다. 정치적 기회구조의 연구는 단순히 국가 간, 부문 간 비교연구를 넘어서 하나의 기회구조가 형성되고 작동되는 독특한 메커니즘을 파악하는데 초점을 맞출 필요가 있다. 사회운동이 보다 개방적이고 수용적인 정치적 기회구조를 갖기 위해서는 결국 정치사회의 개혁과 엘리트의 교체, 정치문화의 변화를 요구한다. 이런 점에서 정치적 기회구조는 사회운동이 수동적으로 선택해야 하는 주어진 메뉴가 아니라 사회운동이 실천을 통해 기회를 키워나가야 하는 대상이기도 하다. 이는 사회운동이 정치적 주체로서 정치적 기회를 확대하는 역할도 동시에 수행해야 함을 의미한다.

한편 페루 채굴반대운동이 마주한 정치적 기회구조의 제약은 페루의 역사적인 정치경제적 갈등에 뿌리박고 있다. 센데로 루미노소의 반란과 진압과정에서의 국가폭력으로 인한 시민사회의 파편화, 지방정치 주요 리더십의 손실, 신자유주의로 인한 좌파정당의 취약성, 페루 국토의 지리적 차별화와 이에 따른 경제구조와 소득의 차이, 인종차별과 그로 인한 광범위한 경제사회적 차별, 도농지역의 인구 분포의 차이 등이 채굴반대운동에 부정적 영향을 미치고 있는 역사사회적 변수들이다. 이 같은 변수들은 식민지 시절부터의 지배구조를

반영한 것이며 엘리트의 정치적 세력 분포와 선거에서의 활용도, 국가의 억압성 정도로는 충분히 설명되지 않는 변수들이다. 오히려 이 같은 역사사회적 변수들이 정치적 기회구조를 형성하는 구조적 힘으로 작용하고 있다고 보아야 할 것이다. 페루의 채굴반대운동이 단순한 지역의 주민 생존 투쟁을 넘어 새로운 발전모델의 채택으로 이어지기 위해서는 정치적 기회구조의 개혁을 넘어, 혹은 정치구조의 개혁을 위해서 페루의 경제구조의 다변화와 정치엘리트의 보다 장기적인 환경친화적 사유의 확산이 필요한 이유이다.

페루의 채굴반대운동이 마주한 정치적 상황은 기존 사회운동이론의 자원동원론과 정치적 기회구조론만으로 사회운동의 발생과 성패를 논하는 것이 미흡함을 보여주고 있다. 이 글에서 중점적으로 검토한 정치적 기회구조만 하더라도 정당체제의 존재감 상실과 사회적 갈등 중재구조로서의 역할이 무너진 것은 주변부 자본주의 체제의 불안정과, 식민지 시대 이후 해안의 백인 지배층으로 구성된 엘리트 중심 체제의 원주민 배제와 차별, 이로 인한 국가 통합의 실패를 배경적 요인으로 하고 있다. 키하노가 제기한 ‘권력의 식민성’이 아직도 온존하고 있다고 보면 채굴반대운동을 포함한 페루 사회운동은 현재의 미약한 힘과 영향력에도 불구하고 새로운 권력구조를 만들어야하는 역사적 과제가 주어졌다고 볼 수도 있다. 왜냐하면 사회운동은 정치적 기회구조를 이용할 뿐만 아니라 운동을 통해 새로운 정치적 기회를 만들기도 하기 때문이다.

참고문헌

- Aguilar, Carlos(2012), "Transition towards Post-extractive Societies in Latin America," *Southern Alternatives to EU Trade Policy*, Comhlámh, Dublin, Ireland.
- Arce, Moisés(2014), *Resource Extraction and Protest in Peru*, University of Pittsburgh Press.
- Bebbington, Anthony(ed.)(2007), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas*, IEP.
- Bebbington et al.(2007), *Minería y desarrollo en el Perú: con especial referencia al Proyecto Río Blanco*, Piura, Lima: Oxfam International.
- Benford, R.D. and D.A. Snow(2000), "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment," *Annual Review of Sociology*, Vol. 26, No. 1, pp. 611-639.
- Bland, G. and L.A. Chirinos(2014), "Democratization through Contention? Regional and Local Governance Conflict in Peru," *Latin American Politics and Society*, Vol. 56, No. 1, pp. 73-97.
- Bosmediano, José Ramos(2012), "Los frentes de defensa de los intereses del pueblo, su origen, significado y vigencia," 2012.07.24., <http://vanguardia-intelectual.blogspot.kr/2012/07/los-frentes-de-defensa-de-los-intereses.html>
- Brysk, Alison(2000), "Democratizing Civil Society in Latin America," *Journal of Democracy*, Vol. 11, No. 3, pp. 151-165.
- Burt, Jo-Marie(2006), "Quien habla es terrorista: The Political Use of Fear in Fujimori's Peru," *Latin American Research Review*, Vol. 41, No. 3, pp. 32-62.
- Cotler, Julio(2011), "Paradoxes of Development," in John Crabtree(ed.), *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*, Institute for the Study of the Americas, University of London, pp. 53-66.
- Crabtree, J.(2006), "Peruvian Party Politics: Still some Signs of Life?," *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad del Pacífico, Perú, Vol. 58, pp. 35-50.
- Crabtree, J. and Isabel Crabtree-Condor(2012), "The Politics of Extractive Industries in the Central Andes," in Anthony Bebbington(ed.), *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America*, Routledge, pp. 46-64.
- Dangl, B.(2010), *Dancing with Dynamite: Social Movements and States in Latin America*, AK Press.
- Eisinger, Peter K.(1973), "The Conditions of Protest Behavior in American Cities," *American Political Science Review*, Vol. 67, pp. 11-28.
- Engler, Mark and Paul Engler(2014), "Can Frances Fox Piven's Theory of Disruptive Power Create the Next Occupy?," May 7, <https://wagingnonviolence.org/feature/can-frances-fox-pivens-theory-disruptive-power-create-next-occupy/>
- Gudynas, Eduardo(2009), "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo:

- contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual,” *Extractivismo, política y sociedad*, CAAP(Centro Andino de Acción Popular) y CLAES(Centro Latino Americano de Ecología Social), Quito, Ecuador, Noviembre, pp. 187-225.
- Guerrero, Carlos Meléndez(2009), “Movilización sin movimientos. El caso de los conflictos entre comunidades y la empresa minera Yanacocha en Cajamarca,” in Romeo Grompone y Martín Tanaka(eds.), *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*, IEP.
- Guevara, Anahí Durand(2014), “Movimientos sociales y política en el Perú de hoy,” *Latino América*, No. 58, UNAM, Mexico, pp. 59-84.
- Gustafsson, Maria-Therese(2009), “Deepening Democracy through Public Deliberation?: Reflections from the Province Huanta in the Peruvian Andes,” *Iberoamericana –Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. XXXIX, No. 1-2, pp. 139-165.
- Hilgers, Mathieu(2011), “The Three Anthropological Approaches to Neoliberalism,” *International Social Science Journal*, Vol. 61, No. 202, pp. 351-364.
- _____(2012), “The Hisotricity of the Neoliberal State,” *Social Anthropology*, Vol. 20, No. 1, pp. 80-94.
- Hoetmer, Raphael(2013), “Refelxiones sobre movimientos sociales, democracia y minería en Perú,” *Contrapunto*, Junio, Montevideo, Uruguay, pp. 143-154.
- Ingalls, Rebekah et al.(2015), “Tambogrande,” in Olivia Carlson et al., *Land and Livelihoods: NGOs, Conflict, and Extraction in Peru*, Task Force 2015, Henry M. Jackson School of International Studies.
- Johnston, H. and P. Almeida(eds.)(2006), *Latin American Social Movements: Globalization, Democratization, and Transnational Networks*, Rowman and Littlefield Publishers.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink(1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press.
- Kim, Dal Kwan(2010), “Ecuador WonjuminUndongeuui Deungjangbaekyeongwa Byeoncheongwajung: KukminkukgaHyeongsungbuteo Hyeonjaekkaji(La génesis y el proceso de cambios del movimiento indígena ecuatoriano: desde la formación del Estado nacional hasta el presente),” *Iberoamerica Yeongu(Revista Iberoamericana)*, Vol. 21, No. 2, pp. 25-55.
- Kriesi, Hanspeter(2004), “Political Context and Opportunity,” in David A. Snow, Sarah A. Soule and Hanspeter Kriesi(eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Blackwell Publishing Ltd, pp. 67-90.
- Loayza, Jorge(2017), “El frente amplio: una convivencia forzada entre aranistas y mendocistas,” *La Republica*, 2017.04.23., <http://larepublica.pe/impres/politica/868293-el-frente-amplio-una-convivencia-forzada-entre-aranistas-y-mendocistas>
- McAdam, Doug.(1996), “Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions,” in MacAdam, McCarthy and Zald(eds.), *Comparative Perspectives on Social*

- Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge University Press, pp. 23-40.
- McAdam, D., J.D. McCarthy and M.N. Zald(1996), "Introduction: Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Processes toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements," in MacAdam, McCarthy and Zald(eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge University Press, pp. 1-20.
- Monge, C. and G.B. Claudia Viale(2009), "La reconcentración de los recursos naturales... más poder al poder," *Peru Hoy: Luces y sombras del poder*, Lima, pp. 137-162.
- Panfichi, Aldo(2011), "Contentious Representation in Contemporary Peru," in John Crabtree(ed.), *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*, Institute for the Study of the Americas, University of London, pp. 89-104.
- Paredes, Maritza(2008), "Weak Indigenous Politics in Peru," Creise Working Paper No. 33, April 2008, (Crise: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity), Department of International Development, University of Oxford.
- Pinto, Vladimir(2009), "Reestructuración neoliberal del estado peruano, industrias extractivas y derechos sobre el territorio," in José de Echave, R. Hoetmer and M.P. Panéz(coords.), *Minería y Territorio en el Perú: Conflictos, Resistencias y Propuestas en Tiempos de Globalización*, Programa Democracia y Transformación Global, CONACAMI, CooperAcción, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, pp. 87-106.
- Quijano, A.(2000), "Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America," *Nepentla: Views from the South*, Vol. 1, No. 3, pp. 533-580.
- Rochabrún, Guillermo(2013), "Entre brechas y soledades. Política y sociedad en el Perú: a propósito de la soledad de la política, de Carlos Meléndez," *Argumentos: Revista de Análisis y Crítica*, edición No. 1, Marzo, IEP(Instituto de Estudios Peruanos), <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/entre-brechas-y-soledades-politica-y-sociedad-en-el-peru-a-proposito-de-la-soledad-de-la-politica-de-carlos-melendez/>
- Scholte, J.A.(2007), "Global Civil Society-opportunity or Obstacle for Democracy?," *Development Dialogue*, Vol. 49, No. 3, pp. 15-28.
- Scurrah, Martin, Jeannet Lingán and Rosa Pizarro(2008), "El caso de La Oroya," in Martin Scurrah(ed.), *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: el estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*, Lima: IEP, Oxfam América, pp. 69-135.
- Silva, Eduardo(2009), *Challenging Neoliberalism in Latin America*, Cambridge University Press.
- Stahler-Sholk, R., H.E. Vanden and G.D. Kuecker(eds.)(2008), *Latin American Social*

- Movements in the Twenty-first Century: Resistance, Power, and Democracy*, Rowman and Littlefield Publishers.
- Starn, O.(1995), "Maoism in the Andes: The Communist Party of Peru-shining Path and the Refusal of History," *Journal of Latin American Studies*, Vol. 27, No. 2, pp. 399-421.
- Szwarcberg, Mariela(2015), *Mobilizing Poor Voters: Machine Politics, Clientelism, and Social Networks in Argentina*, Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney(1996), "States and Opportunities: The Political Structuring of Social Movements," in MacAdam, McCarthy and Zald(eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge University Press, pp. 41-61.
- Tilly, Charles(2004), *Social Movements, 1768-2004*, Boulder: Paradigm Publishers.
- Urteaga-Crovetto, Patricia(2012), "The Broker State and the 'Inevitability' of Progress: The Camisea Project and Indigenous Peoples in Peru," in Suzana Sawyer and Edmund Terence Gomez(eds), *The Politics of Resource Extraction: Indigenous Peoples, Multinational Corporations and the State*, New York: Palgrave MacMillan.
- Vergara, A. and A. Watanabe(2016), "Peru Since Fujimori," *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 3, pp. 148-157.
- Vergara, A. and D. Encinas(2016), "Continuity by Surprise: Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru," *Latin American Research Review*, Vol. 51, No. 1, pp. 159-180.
- Yashar, Deborah J.(1999), "Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America," *World Politics*, Vol. 52, No. 1, October, pp. 76-104.
- Yi, Sang Hyun(2010), "Sahoeundonggwa Jeongdangjeongchi: Bolivia MAS Saryereul Jungsimeuro(Social Movements and Political Party: The Case of MAS [Movimiento al Socialismo] of Bolivia)," *Latinamerica Yeongu(Asian Journal of Latin American Studies)*, Vol. 23, No. 4, pp. 147-168.

Article Received: 2019. 07. 30.
Revised: 2019. 08. 15.
Accepted: 2019. 08. 17.