

2019

중남미 사회혁신 정책포럼과 시사점

W O R K I N G P A P E R

이창 송미경



서울연구원은 서울특별시의 출연에 의해
1992년 10월 설립된 독립적인 재단법인이다.
서울연구원은 서울의 당면한 도시문제를 해결하고
바람직한 미래를 구현하기 위한 주요 시책 과제를
체계적으로 조사·분석하고 정책대안을 연구·개발함으로써
서울의 시정발전에 기여하는 데 목적이 있다.
이러한 노력의 일환으로 서울의 도시문제에 대한
더욱 폭넓은 사회적 논의를 촉진하기 위해
연구보고서, 단행본, 정기간행물 등을 발간하고 있다.

www.si.re.kr

twitter.com/seoulinstitute

www.facebook.com/SeoulInstitute



충남미 사회혁신 정책포럼과 시사점



연구책임

이창 서울연구원 도시외교연구센터 연구위원

연구진

송미경 서울연구원 도시외교연구센터 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

CONTENTS

서론

01 라틴 아메리카 도시 형성에 미친 식민지배의 영향

02 중남미 경제의 특성과 협력기회

03 라틴 아메리카 바로 알기: 중남미 정치·경제 이해

04 라틴 아메리카 민주주의와 부패

05 라틴 아메리카 사회, 어떻게 이해할 것인가?

06 중남미 경제와 우리의 전략

07 중남미 사회보장정책: Bolsa Familia를 중심으로

08 중남미 도시정책의 이론과 사례: 멕시코시티 도시정책의 젠더주류화 전략 분석

09 라틴 아메리카 환경과 기후변화·기후외교 이해

10 한국의 중남미 ODA 현황과 주요 이슈

결론

발표자료 (요청 시 별도 제공)

서론

- 2019년 7월 서울시 방문단은 멕시코 수도 멕시코시티, 콜롬비아 수도 보고타, 리관 유상 수상도시 메데인 등을 순방
- 박원순 시장은 콜롬비아 대통령/부통령, 보고타/메데인 시장, 멕시코시티 시장 등 주요 인사를 접견하고 서울시-중남미 간 지속적 협력 약속
- 방문단은 중남미에서 시행 중인 다양한 분야의 정책 브리핑을 받고 그 현장을 답사
- 2000년대 이후 중남미는 빈곤층을 위해 과감한 사회혁신 정책을 시행하고 대규모 투자를 단행하였으며, 이를 탐구하면 서울시에도 의미 있는 시사점 도출 가능
- 그러나 현재 서울시는 중남미에 대한 전반적인 이해가 부족하고, 정책적인 차원에서 실용적 지식과 실질적 정보를 습득하는 데 어려움
- 중남미 순방에서 약속했던 서울-중남미 도시 지속적 협력을 위해, 중남미의 도시정책 뿐만 아니라 정치·경제·사회 각 분야 정책에 대한 이해를 높이고, 나아가 중남미의 혁신적인 정책이 서울시에 줄 수 있는 시사점을 도출할 필요
- 이에 따라, 서울연구원 도시외교연구센터는 중남미 정치·경제·사회 각 분야 전문가를 초빙하여 '중남미 사회혁신 정책포럼'을 기획
- 포럼을 통해 탐구하려는 연구 질문은:
 - 중남미 국가의 현재 정치·경제·사회적 상황은 어떠한가?
 - 중남미 국가는 사회혁신을 위해 어떤 정책을 시행했으며, 그 성과와 한계는 무엇인가?
 - 중남미의 혁신적인 정책이 서울시에 줄 수 있는 시사점은 무엇인가?
- 아래와 같은 주제로 전문가를 초빙하여 중남미에 대한 포럼 개최
 - 1강: 라틴 아메리카 도시 형성에 미친 식민지배의 영향
 - 2강: 중남미 경제의 특성과 협력기회
 - 3강: 라틴 아메리카 바로 알기: 중남미 정치·경제 이해
 - 4강: 라틴 아메리카 민주주의와 부패
 - 5강: 라틴 아메리카 사회, 어떻게 이해할 것인가?
 - 6강: 중남미 경제와 우리의 전략
 - 7강: 중남미 사회보장정책: Bolsa Familia를 중심으로

8강: 중남미 도시정책의 이론과 사례: 멕시코시티 도시정책의 젠더주류화 전략에 대한 분석

9강: 라틴 아메리카 환경과 기후변화·기후외교 이해

10강: 한국의 중남미 ODA 현황과 주요 이슈

- 이 보고서는 각 포럼의 내용을 요약·정리하고 서울시가 향후 중남미 도시와의 협력에 의미있는 시사점을 도출
- 포럼에 참여한 전문가 자료와 서울시 혁신정책에 의미 있는 시사점을 공유하고 향후 서울시-중남미 협력 어젠다를 발굴하는데 참고자료로 활용할 수 있을 것으로 기대

01 라틴 아메리카 도시 형성에 미친 식민지배의 영향

김희순 (고려대학교 라틴아메리카 연구소 교수)

요약 및 시사점

- 중남미는 대부분 오랜 기간 스페인의 식민지였으며, 스페인 지배층은 중남미 도시를 지배의 도구로 사용
- 중남미 도시의 대부분은 비슷한 형태와 경관을 가지는 특성을 보임
- 1930년대 이촌향도(離村向都)에 의해 도시로의 인구집중이 시작되어, 현재는 약 80%의 높은 도시화율
- 그러나 도시가 제조업이나 일자리 등 차원에서 흡입력이 있는 편이 아니었음에도 불구하고 도시로의 이주가 일어났는데, 그 이유는 20세기 인구증가가 농촌에서 일어났고 농촌의 경제적 기반이 무너지면서 도시로 이주가 시작되었기 때문
- 그래서 도시에 저소득 계층의 주거지역이 자연발생적으로 형성되었고, 주로 자조주택 (self-help housing)이 생겨남
- 자조주택들은 침수나 산사태에 취약하고, 지진 등 자연재해를 견디지 못하며, 외곽에 형성되어 통근시간 증가와 교통 체증 심화 등의 문제를 초래하지만, 공공은 이러한 저소득층 주택지를 철거하지 않고 오히려 양성화
- 또한 도시계획 자체가 엘리트 계층을 위한 것으로 간주되어, 저소득층을 위한 도시정책이 거의 수립되지 못함. BRT(Bus-Rapid Transit)나 케이블카 등은 최근 좌파정권이 들어서면서 시행된 정책으로 짧은 역사를 가짐
- 중남미 도시는 세계에서 양극화가 가장 심화된 곳
- 그중에서도 주거문제가 특히 심각하여, 서울시와 협력 의제를 설정할 때 사회주택이나 여러 가지 복지정책에 관심을 가질 가능성이 높음
- 또한 마스터 플랜을 수립할 역량 부족으로 서울의 기본계획 수립 경험도 크게 도움이 될 수 있음

02 중남미 경제의 특성과 협력기회

권기수 (한국외국어대학교 포르투갈어과 교수, 한국-중남미협회 사무총장)

요약 및 시사점

- 중남미는 1800년대 스페인으로부터 독립하여, 1930년대 대공황 이후 산업개발 시작
- 처음에는 농산물 수출 중심 경제에서 탈피하기 위해, 수입대체 산업화를 시작하였고 이에 따라 도시화 진행
- 그래서 산업화·도시화가 다른 개발도상국에 비해 이르고, 1950~80년대에 세계적인 현상이었던 인구증가, 새로운 산업개발 등에 힘입어 개발도상국으로서 발전할 수 있는 시기를 놓쳐버림
- 그러나 중산층이 발달되었고 제도적으로 뒷받침된 성숙한 시장이 형성되어, 개발도상국이라고 할지라도 동남아시아나 아프리카 국가와는 근본적으로 다른 양상
- 다른 개발도상국의 경우는 정부가 주도하는 G to G 사업이 시장상황과 별도로 진행될 수 있는 여지가 있는 반면, 중남미 국가는 국영기업 위주의 시장이 아니라서 시장에서 경쟁을 통해서만 살아남을 수 있음
- 2000년대 들어 자원붐이 일어나면서 경제적으로 성장하게 되고, 특히 중국에 자원을 수출하면서 크게 성장
- 이때 중남미 국가에 전반적으로 좌파정권이 들어서서(pink-tide) BRT, 케이블카 등 저소득층을 위한 정책 및 인프라 건설에 초점을 맞춤
- 그러나 이제 자원붐이 지나갔고, 자원 수출을 바탕으로 경제가 성장하던 2000년대에 성장동력을 견고하게 만들지 못해 현재는 경제성장이 많이 꺾인 상태
- 그래서 중산층이 국가에 거는 기대치가 만족되지 못하고 있어 사회적 시위가 빈번 (Arab Spring에 빗대어 Latin America Spring이라 불림)
- 2010년 이후에는 미국의 생산기지로서 미국 경제에 기대어 성장을 추진하고 있지만, 미국 경제가 불황에 접어들어 빠른 성장을 기대하기는 어려움
- 중남미에서는 7개국 주요국가가(MBA+PVC2: 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 페루, 베네수엘라, 칠레, 콜롬비아) 경제영역에서 블록으로 움직임
- FTA 체결할 때도 양자 간 FTA보다는 중남미 주요국가 전체와 협상을 해야 하는 상황
- 최근 한국이 중미경제통합은행(CABEI, Central American Bank for Economic Integration)에 4.5억 달러를 투자하여 지분 7%를 확보함에 따라, 한국-중남미 협력의 새로운 교두보 마련(중미경제통합은행은 중남미 국가의 지속가능한 발전을 위해 투자하

- 는 세계은행과 같은 다자은행)
- 현재 한국은 중국의 THAAD사태, 미국 경제성장세 둔화, 일본의 혐한기류 등으로 시장 다각화 필요성 명확
 - 그런 차원에서 중남미도 충분히 가능성 있는 시장으로, 특히 중소기업에 기회가 주어질 가능성이 큼
 - 서울시 차원에서 한국-중남미 협회 등 현존하는 중남미와의 연결고리를 적극적으로 활용하여 서울시와 협력해온 중소기업의 해외진출을 지원하는 방안 발굴 필요
 - 중남미가 G to G 사업이 우세하기보다는 시장 친화적인 성숙한 경제이기 때문에, 기술력이 축적된 중소기업이 Niche를 찾을 수 있다면 오히려 유리하게 작용할 수 있는 가능성

※ 한국-중남미협회

- 한국과 중남미국가 간의 우호증진을 위해 설립된 민간단체로서, 민관협력을 통해 여러 사업 추진 중(예: 산업인력공단과 협력하여 현지에 중소기업 인력의 취업알선을 하는 K-Move사업 등)
- 전직 중남미 국가 대사, 국회의원이 중심이 된 한국-중남미 외교포럼 등 운영

03 라틴 아메리카 바로 알기: 중남미 정치·경제 이해

오정수 (포스코경영연구원 글로벌 연구센터 수석연구원)

요약 및 시사점

- 전통적으로 미국은 남미보다는 중미를 더 중요시
- 중미지역이 미국 항공모함의 항로로, 해양패권 확장에 중요한 지역이기 때문(예: 파나마를 침공해서 노리에가 대통령을 체포 등)
- 최근에는 중국이 일대일로를 앞세워 미국을 견제하기 위해 중남미 국가들에게 경제적 선물을 안기며 공을 들이고 있어 미-중 경쟁이 일어나는 중
- 지금 중남미 내부에서도 복잡한 정치지형이 전개되고 있는 중
- 전통적으로 중남미는 전반적으로 우파정권이었는데, 지금은 개별국가의 다양한 사정으로 탈동조화(Decoupling)되고 있는 상황
- 멕시코는 70여 년간 제도혁명당이 보수적인 정권을 유지하다가, 사상 처음으로 오브라도 대통령 좌파정부가 출범
- 브라질은 톨라, 지우마 호세프 좌파정부 이후에 최근 볼사네로 극우 보수정부가 탄생, 반면 아르헨티나에서는 마크리 개혁 보수정부가 집권하다가 좌파 정부 탄생
- 특히 브라질과 아르헨티나 관계는 한-일 관계와도 비슷해서, 우리나라에서 주의 필요
- 현재는 브라질과 아르헨티나가 극우-극좌 정권으로 대립 중
- 그러나 중남미는 개별국가가 FTA를 체결하지 않고, 중남미 경제블록인 MERCOSUR (남미공동시장)과 한-MERCOSUR FTA를 체결해야 하므로, 개별국가 사정을 잘 고려해서 접근해야 함
- 브라질과 아르헨티나의 대립은 한-MERCOSUR FTA 체결에 큰 걸림돌
- 그 밖에도 한-MERCOSUR FTA 체결을 위해서는 각 나라들의 정치적 성향을 고려할 필요
- 한국 기업의 경제적인 진출을 위해서 미국-중국-중남미의 삼각구도 정치지형을 고려해야 하는 어려움
- 그러나 경제적으로 미국에 의존해 온 중남미 국가가 미국 경제가 예전같이 성장하지 못하여, 중국 등 아시아와의 다변화 시도
- 한국은 아직 중남미에서 기회가 있고, 정치지형이 변화할 것을 고려하여 장기적으로 교류를 지속할 필요 있음

※ 국가별 특징

- 브라질은 이민자들의 나라로 문화적 다양성과 포용성의 나라였으나, 지금은 대선휴유증, 부패 스캔들 등으로 혼란, Brazil Cost라 불리는 부패가 고착화
- 멕시코는 오브라도르 대통령이 진정한 변화를 원하는 유권자의 희망을 받들어 당선, 정경유착을 해소하고 연금개혁, 빈부격차 완화에 노력
- 아르헨티나는 포퓰리즘에서 벗어나기 위해 공기업 구조조정, 복지혜택 축소, 세계개혁 등 개혁을 추진하였으나 실패하고, 현재 포퓰리즘인 페론주의가 부활

04 라틴 아메리카 민주주의와 부패

김유경 (한국외국어대학교 국제협력전략센터 연구교수)

요약 및 시사점

- 민주주의가 성숙하면 부패가 줄어드는 것이 일반적이거나 중남미에서는 오히려 증가
- 원인은 권위주의 체제에서 감춰져 있던 부패가, 민주주의가 확산됨에 따라 폭로되어 부패가 더 많아진 것으로 보이는 착시현상일 가능성도 있음
- 중남미에서 부패가 중요한 이슈로 다루어지는 이유는, 중남미에는 외국인 직접투자가 필요한데 투자자들에게 부패는 큰 비용으로 인식
- 기업인, 전문가, 시민을 대상으로 한 서베이에서 항상 부패가 높은 것으로 나타남
- 그 원인은 아래와 같음:
 - 1) 정치적으로는 엘리트층에 변화가 일어나지 않고, 처벌기제가 미약
 - 2) 경제적으로는 중남미 국경을 넘어서는 대규모 인프라 프로젝트가 많아서, 국가 엘리트들에게 많은 자금이 투입됨
 - 3) 사회적 요인으로는 시민들의 'corruption tolerance'가 높아서, 즉 부패에서 자기만 제외될까봐 걱정하여 부패를 용인하는 분위기이고, 시민들은 엘리트 계층에 대해 '나와는 다르다'라고 하는 거리감을 갖고 부패를 필요악으로 받아들임
 - 4) 브라질의 룰라 구속, 호세프 대통령 탄핵 등 대규모 스캔들도 있지만, 경찰, 병원 등 공공서비스에서도 소소한 부패 만연
 - 5) 지방정부에서는 기록도 제대로 안 남기는 등 작은 부패가 심각
- 서울시는 청렴건설행정시스템(CCS, Clean Construction System)의 전수를 중남미 도시정부와 협력 어젠다로 삼을 수 있는 기회 존재
- 2018년 5월 콜롬비아, 멕시코, 브라질 등 중남미 국가에 CCS가 소개된 바 있으나, 아직 중남미 지방정부에까지는 널리 알려져 있지 않음
- 향후 CCS를 비롯하여 서울시의 투명성 제고, 반부패 정책 등이 중남미에 받아들여질 여지가 클 것으로 판단되고, 특히 지방정부에 의미 있는 정책이 될 수 있음

05 라틴 아메리카 사회, 어떻게 이해할 것인가?

이태혁 (부산외국어대학교 중남미 지역원 연구교수)

요약 및 시사점

- 중남미 국가는 지니계수가 높고, 빈곤과 불평등이 심각한 사회문제
- 근본적인 원인은 풍부한 광물자원 때문에 식민지가 되었고, 독립 이후에도 지하자원 수출을 중심으로 경제를 운용했기 때문
- '자원의 저주'로 달러화가 풍부하게 들어오면, 본국 화폐의 가치가 절상되고 수출에 부정적 영향을 미치게 됨
- 그래서 이를 탈피하고자 1950~1980년 동안 수입대체 산업화를 추구
- 그러나 질 좋은 상품을 만들어내지 못했고, 무엇보다도 내수 purchasing power가 산업화를 뒷받침해줄 수 없었음
- 외생적으로는 oil shock등을 겪으며 수입대체 산업화 실패
- 산업화가 실패한 이후 10년을 La Decada Perdida, 잃어버린 10년이라고 부름
- 그 뒤 신자유주의를 받아들여지게 되고, 그러면서 빈곤과 불평등 더욱 심화
- 2000년대 초반 불만에 찬 국민들이 선거를 통해 전통적으로 친미 우파였던 정권들을 좌파로 교체: Pink Tide(분홍빛 물결)라 부름
- 그러나 코스타리카는 조금 상황이 달라서, 다른 중남미 국가처럼 지니계수가 높고 빈곤 문제가 심각하긴 하지만, 대규모 시위가 적고 무엇보다도 국민들의 행복지수가 높음
- 그 이유는 코스타리카에는 금, 은 등의 자원이 없고, 스페인의 식민지이긴 했지만 지리적으로 멀리 떨어져 있어 스페인 제국주의자의 관심을 덜 받음
- 그래서 식민지에서 보편적인 대규모 plantation 중심의 농업이 아닌 가족이 토지를 소유한 소농위주의 경제구조가 짜여짐
- 그래서 평등의 가치가 일찍부터 실현될 수 있었고 사회적 자본(social capital) 발달
- 정치적으로는 내전을 겪은 후 군대를 폐지하여, 군부 쿠데타의 우려 없이 정치적 안정을 달성(현재는 코스타리카 공공부대가 국방을 수행)
- 커피 등 농업 분야에서 가족농이 네트워크를 결성하여 소액금융(micro-finance) 같은 프로그램도 진행하고 적정가격을 책정하여 도시에 판매하는 등 사회적 경제가 발달되었고, 현재는 이러한 사회적 기업이 국가 전체고용의 17%를 차지
- 2019년 서울시는 '서울시 지역상생 종합계획'을 발표하고 약 2,400억 원을 투자하기로 하는 등 지방도시와 상생하는 다양한 프로그램을 개발하여 시행 중

- 지방과 상생하는 정책 중 도농 간 교류 및 서울시의 지방경제 활성화 지원이 중요한 어젠다라는 점에서, 코스타리카에 서울시 정책을 소개하고 또 코스타리카로부터 이와 관련된 여러 정책을 배우면 서울시에 의미 있는 시사점을 얻을 수 있을 것으로 예상

06 중남미 경제와 우리의 전략

김종섭 (서울대학교 국제대학원 교수)

요약 및 시사점

- 중남미 국가는 지니계수가 높고 빈곤문제에 시달림
- 중남미는 주로 1차 상품(지하자원)을 수출하는 경제구조
- 이를 탈피하고자 수입대체를 통한 산업화를 추구했으나 실패
- 수입대체 산업화의 실패 원인으로 여러 가지를 들 수 있으나, 무엇보다도 잘못된 산업 선정이 문제
- 우리나라와 비교하자면, 대한민국은 의류나 신발 등 수입대체가 수월한 산업부터 시작했으나, 중남미는 자동차 등 수입대체에 고도화된 기술력이 필요한 산업을 선정
- 또한 우리나라는 수입대체와 함께 수출증진을 추구했으나, 중남미는 수입대체에 그침
- 그 밖에도 중남미의 낮은 저축률도 실패의 원인
- 이러한 실패로 1980년대에 외환위기를 겪어 '잃어버린 10년'이라고 불림
- 그 이후 2000년대 초반에 자원 붐이 일어나고, 1차상품의 수출 증가(가장 큰 이유는 중국의 1차상품 수입으로, 중국이 필요한 자원의 70%를 중남미에서 수입)
- 이러한 호황기를 맞이하게 되어, 제조업 발전을 추구하기보다 많은 공산품을 수입
- 중남미는 중국의 자원 수요로 인해 노동집약적 산업에서 자원 집약적 산업으로 옮겨 가게 되었고, 자원 채굴 관련 외국인의 중남미 직접투자도 크게 증가
- 결과적으로 탈산업화가 일어나게 되고, '천연자원의 저주'를 겪음
- 약 20~30년간 지속된 천연자원 붐으로 많은 돈이 중남미로 들어오게 되었지만, 이 자금이 자국의 제조업 부흥에 투자되지 않고 부패의 원천으로 작용
- 호황기가 '약'이 된 게 아니라 오히려 '독'이 된 셈
- 부패를 억제하기 위해서는 규제/제도 등 억제장치가 필요한데 제도적 기반이 취약하고 허술
- 국민들은 호황기를 우파정권들이 제대로 활용하지 못했다고 판단하고, 2000년대에 많은 나라에서 좌파 정권을 선출: pink tide라 부름
- 좌파 정권들은 분배 지향의 사회정책을 시행(멕시코의 Progresista Oportunida, 브라질의 Bolsa Familia 등)

- 그러나 이러한 사회정책은 엄청난 재정적자를 초래했고, 또한 중산층에 삶의 질에 대한 기대수준을 높여서 지금은 공공요금(대중교통 등)을 약간 올리려고 해도 대규모 시위가 발생
- 결국 분배위주의 사회정책은 '사상누각'임이 밝혀져 그 비용을 현재 치루고 있음

※ FTA 관련: 중남미 국가들끼리 관세동맹 등이 맺어져 있으면 블록으로 FTA를 체결해야 함

- 1) 한국-Central America(중미 5개국: 과테말라, 엘살바도르, 온두라스, 파나마, 코스타리카)
- 2) 한국-MERCOSUR(브라질, 우루과이, 파라과이, 아르헨티나)
- 3) 태평양동맹(콜롬비아, 페루, 에콰도르, 멕시코): 이 국가들과는 개별 FTA체결 진행

07 중남미 사회보장정책: Bolsa Familia를 중심으로

곽재성 (경희대학교 국제대학원 교수)

요약 및 시사점

- 중남미의 사회정책은 크게 두 가지: 1) 연금개혁, 2) 빈곤퇴치를 위한 공적부조
- 전통적으로 중남미에서 사회정책 혜택을 받는 계층은 군인 등 상류층에 집중되어 있어서, 복지제도가 오히려 계층·인종 간 갈등을 심화
- 이러한 불평등에 대한 저항이 사회개혁으로 나타남: 쿠바의 1959년 혁명, 베네수엘라 1998년 혁명 등
- 지금은 중산층의 경제침체와 공적요금 인상에 대한 저항이 표면화
- 이런 맥락에서 최근 중남미 국가들은 연금개혁에 시동을 건 상태
- 빈곤퇴치를 위한 정책은 2000년대 이후 좌파정권이 들어서면서 시행
- 브라질 Bolsa Familia라는 조건부 보조금제도(CCT, Conditional Cash Transfer)가 대표적
- 과거에도 비슷한 정책들을 멕시코 등 중남미 국가에서 시행했고 이를 재구조화(멕시코에서는 Prograssa Oportunidades)
- 브라질 관료제는 부패로 악명이 높아, 복지정책을 시행하는 데 있어 중간에 새어버리는 재정이 많았음
- Bolsa Familia는 연방정부에서 주정부를 건너뛰고 바로 지방정부 기초단체(서울시로 보면 구청에 해당)로 복지혜택을 분배하여 예산의 누수를 최소화하고 정책 집행을 효율화 (Bolsa는 ‘바구니’라는 뜻으로, 바구니에 물품을 담아 저소득층에 전달하는 전통에 따라 명명)
- 빈곤층 가족이 아이들을 학교에 보내면 현금지원을 하고, 식권카드를 나눠주고, 백신을 맞도록 하여, 영양개선 및 빈곤 감소에 긍정적 성과
- 이런 정책을 시행하게 된 빈곤문제의 배경을 이해하는 것이 중요: 오랜 식민지배와 이른 독립에 기원(19세기 말)
- 스페인, 포르투갈의 식민지는 영국, 네덜란드의 식민지와는 질적으로 차이가 남
- 영국은 산업혁명 이후 잉여생산물이 나왔고, 이에 따라 새로운 시장을 찾고자 상업자본을 발달시켜 식민지를 개척하고 경영하게 됨
- 반면 스페인, 포르투갈은 농업국가였고, 우연히 콜럼버스가 식민지를 발견하여 식민지를 떠안게 되었고, 식민지를 개척했던 동기도 자원을 얻기 위함

- 그러나 식민지를 관리할 능력이 없어, 식민지에서 봉건적 농업경제를 유지
- 피지배층에 일정한 자유를 주는 대신, 지배층이 모든 걸 소유하고 통치했지만 중앙집권적 거버넌스가 부재했고, 현대적 국가운영 체제를 갖추지 못함
- 16세기, 19세기, 20세기를 거치며 선거 등 명목상 민주적 절차를 갖추었지만, 식민지배 계층인 백인이 권력을 갖고 봉건적으로 국가를 운영하는 동일한 양상이 나타남
- 즉 국민이 고객인 봉건주의적 후견인주의(Clientelism)가 국가와 군인, 국가와 노조 등의 계약을 통해 서로 조금씩 원하는 걸 들어주기로 하는 사회계약인 조합주의(Corporatism)로 변화, 그러나 본질은 동일
- 그래서 국가와 맞대응을 할 수 있는 상위계층에 복지혜택이 집중되었고, 복지정책이 오히려 사회적 갈등을 심화시키는 원인으로 작용
- 중남미 빈곤은 뿌리 깊은 원인이 있어, 국제협력이나 ODA만으로 퇴치하기에는 한계

08 중남미 도시정책 이론과 사례: 멕시코시티 도시정책의 젠더주류화 전략 분석

정상희 (계명대학교 스페인어 중남미학과 교수)

요약 및 시사점

- 개발협력(ODA) 추세를 보면, 전 세계적으로 도시인구가 농촌인구보다 많아져, 빈곤 문제가 비도시지역의 저소득층 문제에서 이제는 도시문제로 초점이 이동
- UN에서 설정한 새로운 목표인 SDG에서도 도시문제(17개 중 11번)가 중요한 의제
- 특히 중남미는 산업화, 도시화가 동시에 이루어졌으나, 농촌의 빈곤계층은 산업화의 혜택을 받지 못하였고, 특히 토지개혁에 실패하여 농촌의 빈곤 가속화
- 즉 농촌에 머무를 동기가 없어지고, 소규모 농가 지원책 등도 부재하여 대규모 이촌향도 현상 발생
- 그러나 도시에는 거버넌스 체제의 부재로 도시외곽에 저소득층 자조주택 단지가 대규모로 형성
- 이를 해결하는 방안으로 재개발이 있으나, 민간 건설기업의 이윤동기 부재로 재개발이 어렵고, 또 국가적인 차원에서 신용대출 등을 통한 주택소유 장려도 어려움
- 흥미롭게도 도시 내부에는 중산층 및 상류층이 집중되어 선진국형 현상이 나타남
- 멕시코시티 내부의 고령화, 1인가구 증가는 중산층 이상이 거주하여 나타나는 현상으로, 멕시코는 선진국에 진입하는 단계의 현상들과 개발도상국 모습이 혼재
- 또한 멕시코시티에서는 여성문제를 중요시하는 선진국형 정책도 나타남
- 멕시코에서 여성문제가 심각하기 때문인데, 전통적으로 멕시코 등 중남미 국가에서 여성은 남성 우월주의(Machismo), 남성폭력, 미혼모 문제 등으로 고단한 삶 영위
- 멕시코시티는 1990년대에 이미 지하철 여성 전용칸을 만들었으며, '돌봄'을 수행하는 여성 전문 인력을 양성하는 교육 프로그램을 시행하여 여성에게 경제권을 주고 여성의 권리를 신장하려 노력
- 여성을 위한 법, 제도, 기관이 존재하여, 정책적으로 여성의 자주권을 높이려 다양한 차원에서 노력 중
- 법과 제도만 살펴보면, 입안, 시행, 모니터링의 체계를 갖추는 등 우리나라나 서울시와 비교해도 정책의 설계는 상당히 합리적으로 견고하게 되어 있는 편
- 물론 제도가 잘 설계되어 있다고 해도, 실현되어 성과를 낼 수 있는 여부는 전반적인 사회 수준과 연관되어 있고, 특히 중남미에서는 부패 등으로 이러한 사회정책이 충분

히 실현될 여지가 크지 않음

- 그러나 향후 서울시가 새로운 여성정책을 만들기 위해 아이디어를 얻고자 할 때는, 중남미 도시(특히 멕시코시티)의 여성정책을 살펴보면 서울시 정책에 필요한 시사점을 얻을 수 있을 것으로 기대

09 라틴 아메리카 환경과 기후변화·기후외교 이해

하상섭 (한국외국어대학교 중남미연구소 교수)

요약 및 시사점

- 중남미는 막대한 양의 광물과 생물자원의 보고로, 전 세계 생물종 60%가 중남미에 서식하고 전 세계 담수량 1/3이 중남미에 존재
- 우리나라에서도 중남미 1차 자원에 관심을 갖고 진출(예: 노무현 정부 때 신약개발을 위해 코스타리카에 생명과학센터 설립)
- 그러나 오랜 기간 식민지 수탈의 역사를 겪었던 까닭에, 풍부한 천연자원을 지속가능한 방법으로 발굴/채취하지 않고, 엘리트적/일방적/독점적 방식으로 수탈
- 1930~60년대에는 포퓰리즘에 기반한 국가주도로 자원을 개발하여 정치적인 수단으로 활용
- 1980~90년대에는 신자유주의를 기반으로 한 해외자본이 시장을 주도하여 자원이 상품화되었고, 자원개발 참여 및 개발이익 분배과정에서 엘리트층 부패 증가
- 이에 대한 반성과 성찰을 바탕으로, 1980년대 민주화 이후 '환경권'을 고양시키고 글로벌 의제인 '기후변화', '생물다양성 보호' 및 다양한 측면에서 새로운 방향 제시
- 에콰도르는 최초로 헌법에 '자연권'을 삽입하여 자연의 법적 권리를 보장하기 시작했고, 볼리비아는 '어머니 대지법(Ley de Derechos de la Madre Tierra)'을 제정하여 자연의 권리를 인간의 권리와 동등하게 상정
- 기후변화가 글로벌 의제로 설정된 국제무대에서도 다양한 조직을 결성하고 야심찬 목표를 설정하는 등 리더십 발휘
- 예를 들어, 페루 정부는 개발도상국들 중 처음으로 자발적 배출감소 전략을 마련하여 2012년까지 원시림 산림황폐화율 제로를 선언(2008년)하였고, 코스타리카는 탄소 중립국화를 선언
- 브라질 정부는 아마존 산림황폐화율을 낮추어 2020년까지 탄소배출량을 36% 이하로 조절하기로 약속
- 멕시코 정부는 '기후변화 일반법' 제정과 함께 2020년 탄소배출 30%, 2050년까지 50% 감축 전략 마련
- 중남미 국가는 온실가스 배출량이 그다지 많지 않지만, 기후변화와 이상기후에 취약하여 글로벌 기후변화 어젠다에 큰 관심(특히 카리브해 도서국가들은 주거지, 공공 인프라 등이 저지대 해안지역에 위치하여 해수면 상승, 태풍 피해에 매우 취약)

- 이러한 리더십에도 불구하고 정부의 역량 부족, 부패 등으로 중요한 정책이 폐기되거나 무시되는 ‘규제 포획(regulatory capture)’현상¹ 심화
- 따라서 대부분의 기후변화 대응정책이 성공하지 못했지만, 참고할 만한 몇몇 성공사례가 존재
- 1980년대 멕시코시티의 대기오염이 심각했으나 최근에는 공장을 외곽으로 이전시키고, 정제된 클린 디젤만 사용하게 하는 강력한 교통정책으로 대기질 개선(최근까지 미국에서 클린 디젤을 수입했지만, 최근 정제시설 건설을 시작했으며 여기에 삼성이 참여하여 수주에 성공)
- 칠레는 지진이 잦아 원자력발전이 불가능하고 재생에너지를 활용해야만 하는 상황
- 재생에너지 개발법, 재생에너지공급의무화제도(RPS, Renewable Energy Portfolio Standard), Feed in Tariff 등 선도적 에너지정책 시행
- 서울시는 중남미 기후변화 대응에 필요한 기술력을 갖춘 중소기업과 함께 중남미 진출 검토가 가능(온실가스 농도 측정, 자동차 오염 저감장치 등 관련 기업)
- 멕시코시티에서 시행 중인 대기오염 저감정책이나 칠레의 재생에너지 실행사례는 서울시 정책에 시사점을 줄 수 있을 것으로 예상
- 특히 칠레에서 시행 중인 재생에너지공급의무화제도 등은 서울연구원에서도 정책연구로 수행하여 서울시에 제안한 경험이 있기 때문에, 실제로 시행된 이후 정책결과를 살펴보는 차원에서 의미 있는 시사점 도출 가능

1 정부는 공공의 이익을 위해 규제를 만들어 기업 등 민간을 감독한다. 피규제기관은 규제를 완화하기 위해 지방정부 등 규제기관에 로비를 하게 되고, 이 과정에서 부패가 심화되면 규제가 무력화되고 심지어는 특정 이익집단에 유리한 정책이 만들어진다. 결과적으로 공공의 이익이 침해당한다. ‘규제 포획’이란 규제를 해야 하는 정부가 피규제자에게 로비 등으로 오히려 포획당하는 것을 의미한다. 노벨경제학상 수상자 조지 스티글러(George Stigler)가 경제규제이론(The theory of economic regulation)에서 처음 제시했다.

10 한국의 중남미 ODA 현황과 주요 이슈

김승년 (한국외국어대학교 경제학과 교수)

요약 및 시사점

- 한국은 외교부 산하 KOICA, 기획재정부 산하 수출입은행 EDCF를 중심으로 유상·무상 원조를 수행하고 있고, 2000년대 이후 ODA 규모가 증가하는 추세
- 그러나 아직 다른 OECD 국가들과 비교했을 때, 국민소득 대비 ODA 규모는 낮은 편(OECD 국가는 평균 0.3%, 우리나라는 0.14%)
- 한국의 ODA는 베트남을 비롯한 동남아시아 등에서 주로 수행되고, 중남미 국가 ODA는 전체의 12.8% 수준으로 현재는 중남미 비중이 크지 않음
- 그러나 미래 경제협력, 개발수요 등의 차원에서 높은 잠재력을 가짐
- 중앙정부에서는 소득수준, 정치적 안정성, 경제적 관계, 지역안배 등을 고려하여 ODA의 '중점협력국'을 설정
- 한국의 '중점협력국'은 아시아 13개국, 아프리카 7개국, 중남미 4개국으로 볼리비아, 콜롬비아, 파라과이, 페루가 이에 해당(발표자료 p.25)
- 우리나라의 중남미 ODA는 '사회인프라'와 '경제인프라'의 두 부문
- 사회인프라는 공공행정, 교육, 보건, 상하수도, 인구정책 지원 등이고, 경제인프라는 금융, 기업서비스, 에너지 관련, 통신, 운송(도로, 공항, 항구 등 토목사업 포함)
- 그 외에도 농업, 임업, 공업 분야 등을 지원하는 '생산' 부문
- 중남미에는 경제 인프라가 36%를, 사회 인프라가 43%를 차지하고, 그중에서도 에너지와 식수 및 위생(상하수도 등)에 관한 사업이 약 절반 차지
- 중남미 국가에서는 정권이 바뀌게 되면 사업 진행 중에 하급 담당자까지 거의 모두 교체되는 상황이 발생하는 등 정치적으로 불안정하여 사업에 악영향
- 그러나 콜롬비아 등 대부분 중남미 국가는 경제성장에 필요한 인프라가 아직 부족하고 중진국으로 행정 수준이 상대적으로 높아, 우리나라가 시행하는 원조사업에서(분야를 잘 찾을 수 있다면) 소기의 성과를 기대해 볼 수 있음
- 서울시는 중앙정부 ODA와 같은 분야에서 경쟁하기보다 서울시만의 경쟁력을 발굴하는 것이 필요
- 특히 식수 및 위생 분야에서는 서울시 산하 상수도사업본부가 페루에서 사업을 진행한 경험도 있어, 상하수도 등 관련 분야에서 서울시가 기존 협력을 심화시켜 나가는 것이 바람직

결론

- 중남미는 지니계수가 높고, 빈곤과 사회양극화가 수세기에 걸쳐 지속
- 빈곤이 지속된 구조적인 원인으로 스페인의 식민지 시대에서 독립한 후, 중앙집권적인 거버넌스 체제를 구축하지 못했고, 엘리트 중심의 봉건적 국가 운영체제를 유지했기 때문
- 1930년부터 수입대체를 중심으로 하는 산업화를 추진했으나 자동차 등 고도화된 전문성을 요구하는 산업을 선정하는 등의 이유로 실패
- 결과적으로 빈곤이 심화되었고, 빈곤의 고착화는 도시에서 두드러지게 나타남
- 중남미는 1930년대 산업화와 함께 도시화가 시작되어 현재는 약 80%의 높은 도시화율
- 농촌의 경제적 기반이 무너지면서 도시로 이주가 시작되었지만, 도시에서 경제적 기회는 충분치 않아 빈곤과 양극화 심화
- 그 결과 도시 외곽에 자조주택으로 이루어진 빈곤계층 대규모 주거지역 형성
- 2000년대 중남미 국가에 좌파정권이 들어서며 pink-tide 이후, 빈곤층을 위한 대규모 복지프로그램과 인프라에 투자
- 예를 들어, 보고타의 BRT나 중남미 여러 도시에서 설치한 저소득층 주거지역과 도심지를 연결하는 케이블카 등
- 그러나 주택문제는 크게 진전을 보지 못한 상황으로, 중남미 도시 지방정부는 행정·재정 역량 부족으로 재개발 추진이 힘들고, 근방에 학교를 만들고 공동체 시설을 조성하는 등 오히려 실질적인 양성화 조치 시행
- 서울시가 중남미 도시와 협력의제를 설정할 때, 서울시에서 시행하고 있는 사회주택 정책이나 청년주택 등 주택정책의 공유가 가장 의미 있는 어젠다로 설정될 수 있음
- 그리고 과거에 서울에서 시행했던 합동재개발 방식의 재개발도 (현재 서울시에서는 지양하고 있지만), 중남미에서는 (인간적인 방식으로 진행될 수 있다는 전제하에) 의미있는 시사점 도출이 가능할 것으로 판단
- 나아가 중남미 도시 지방정부의 역량 부족으로 서울시 마스터플랜 수립경험도 관심의 대상이 될 것으로 예상
- 그러나 협력사업을 진행할 때는 중남미가 정치적으로 불안정하다는 점에 주의할 필요
- 특정 사업이 진행되는 도중에 정권이 바뀌면, 프로젝트의 하급 담당자까지 모두 교체된다는 점은 장기적인 협력사업을 제안하고 수행하는데 장애 요소
- 특히 부패는 심각한 사회문제로 브라질의 룰라 전 대통령 구속 등 대규모 스캔들도 자주 일어나고 지방정부 차원의 일상적인 부패도 만연

- 중남미 도시에서 서울시의 청림건설행정시스템(CCS) 등의 부패방지 프로그램에 관심이 있을 수 있음
- 그러나 지방정부의 부패된 엘리트층이 부패방지 프로그램을 받아들여야 한다는 모순이 존재하므로, 국가를 대상으로 제안하는 것이 바람직
- 2018년 5월 콜롬비아, 멕시코, 브라질 등 중남미 중앙정부에 CCS가 소개되었고, 향후에도 서울시의 투명성 제고, 반부패 정책 등은 서울시-중남미 협력 가능성 높음
- 그 외에도 멕시코시티의 여성정책, 코스타리카의 도시-농촌 협력사업, 기후변화 의제와 관련된 중남미 국가 정책 등은 서울시가 배울 수 있는 시사점 존재
- 중남미가 한국과 서울시에 가장 중요한 협력 파트너인가에 대해서는 의문
- 그러나 중남미에서는 한류가 번성하여 한국에 대한 인식이 긍정적이고 경제성장에 필요한 사회경제 인프라가 구축되지 못하여, 서울시에게는 새로운 협력의 가능성이 분명히 존재
- 중국, 동남아시아 등 서울시가 기존에 중요시해온 해외협력 파트너십을 유지하면서, 이와 더불어 해외협력 포트폴리오를 다변화한다는 차원에서 중남미에 지속적인 관심을 가질 필요

중남미 사회혁신 정책포럼과 시사점

서울연 2019-OR-32

발행인 서왕진

발행일 2020년 2월 29일

발행처 서울연구원

ISBN 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 저작권은 서울연구원에 속합니다.