

전문가풀 회의결과 보고서

I. 개 요

1. 일시 : 2016. 7. 1. (15:30~18:00)
2. 장소 : 서울사무소 3층 주민회의실
3. 발표자 : 장용규 한국외국어대학교 아프리카학부 교수
서상현 포스코경영연구원 수석연구원

4. 참석자

내부 2명

박영호 (KIEP 구미유라시아본부 아중동팀, 연구위원)
이보얀 (KIEP 구미유라시아본부 아중동팀, 연구원)

외부 5명

육숙희 (한국외국어대학교 국제지역대학원, 경제학 박사과정)
윤오순 (서울대학교 국토문제 연구소, 연구원)
황규희 (한국직업능력개발원, 선임연구위원)
주인중 (한국직업능력개발원, 선임연구위원)
김권식 (국제금융센터 신흥국 팀장)

4. 제 목

- 아프리카의 도시화와 토지 문제 (가나의 사례를 중심으로)
- 아프리카 또 다른 성장 동력, 제조업과 인프라 투자

II. 주요 논의 사항

1) 주제 1 : 아프리카의 도시화와 토지 문제 (가나의 사례를 중심으로)

- 도시화와 토지문제는 아프리카 발전과 관련된 주요 현안 중 하나임. SDGs 11번 “도시와 거주지를 포용적이며 안전하게, 복원력 있고 지속가능하게 보장한다.” (Make cities and human settlements inclusive, resilient and sustainable)에 제시되어 있음.
- 아프리카 도시화는 다양한 문제를 야기할 수 있음. △빠른 도시 성장을 따라가지 못하는 도시행정 부재 △사회간접시설 미비 △높은 빈곤지수와 범죄의 증가 △환경 파괴와 도시의 슬럼화 등이 존재함.
- 그 중 급격한 도시 성장과 인구증가의 결과로 등장한 토지 부족 문제는 향후 아프리카 여러 국가의 안정적 발전을 저해할 수 있는 걸림돌이며, 도시화와 토지 문제는 통합적 관점에서 이해할 필요가 있음.
- 아프리카의 토지보유체계는 서구적 관점과는 큰 차이가 있음. 아프리카의 관습적 토지보유체계(Customary land tenure)는 토지를 둘러싼 다양한 행위자/기관 또는 관습의 ‘관계(Relation)’를 규명함.
 - ‘관습적’ 토지 ‘보유’ 체계 (Customary land tenure systems)는 “공통의 문화정체성을 유지하고 있는 집단이 가지고 있는 토지와 이 토지를 활용할 수 있는 모든 권한이 특정 공동체에 있는 것”임. (Alain Maylisan Harris 2013)
 - 결국 ‘관습적’ 토지운영은 토지(공간)와 이를 점유/사용하는 사람 간의(관습에 근거한 법적) ‘관계’를 규정함. Paul Bohannan(1963)은 아프리카의 토지를 ‘문화적 관념’(Cultural

concepts)으로 이해해야 한다고 주장했다.

- Paul Bohannon은 1)사람들은 자신이 살고 있는 지역(국가)에 대한 '표상적 지도' (Representational map)가 있으며, 2)사람들은 자신들과 그 것(토지)의 관계를 다루거나 언급할 수 있는 몇 개의 개념 세트가 있다고 주장함. 더불어 3)사람들의 사회조직과 관련된 공간의 측면은 단어와 행위 속에서 명백하게 표현된다고 언급함.
- 이에 대해 서양인은 1)과 2)를 중시하면서 3)에 대한 의구심을 갖는 반면, 아프리카인들은 1)과 3)을 연결시키고 2)에 대한 의구심을 갖는다고 설명함.
- 식민지배 이전의 아프리카 토지는 '사용'(Use)에 대한 권리 확보와 안정이 중요했음. 토지를 '소유' 또는 '보유'하는 개념은 정립되어 있지 않았음. 관습적 토지보유체계가 '합법화'(Legalization)하기 시작한 것은 유럽의 식민 지배를 거치면서였으며, 식민지배사를 통해 내용과 형식이 변화하였음.
- 영국의 식민정책은 '추장제'(Cheftaincy)라는 새로운 전통을 만들어냈으며, 추장제는 영국의 식민정부를 대신해서 토지를 관리하는 책임을 부여받음. 결과적으로 식민지배 이전의 토지사용(Land use)는 토지보유(Land ownership) 개념으로, 토지사용자(Land user)는 토지보유자(Land owner)의 개념으로 경직화됨.
- 가나의 도시화는 매우 빠른 속도로 진행되고 있음. 1948년 가나의 도시거주비율은 13%였으나 2016년 도시 거주비율이 51%(1천 4백만 명)으로 증가하였음. 1948년 39개에 불과했던 도시가 2000년에는 364개에 달함.
- 가나의 도시화는 아프리카의 다른 국가들과 마찬가지로 슬럼화의 문제를 안고 있음. 가나 수도 아크라(Accra)에는 전체 거주민의 43%가량이 슬럼에 거주함. 90% 가량의 거주민이 비공식 경제영

역(Informal economic sector)에서 활동하며, 가나 최대 슬럼가인 올드 파다마(Old Fadama)는 77에이커 (331,607.945m²)에 8만 명이 거주하고 있는 실정임.

- 가나의 관습적 토지보유체계는 1)사유권(allodial title), 2)관습적 자유토지보유권(customary free title), 용익권(usufruct, usufructory), 3)자유토지보유권(Freehold title), 4)임대권(leasehold)이 있음.
- 현재 가나의 토지 제도가 안고 있는 가장 큰 문제점은 헌법을 포함한 성문법과 관습법의 공존과 충돌이며 이 두 토지보유 관련법은 항상 모순적이고 대립적 상태를 유지해 옴.
- ‘전통’지도자(stool/skin)가 관리하는 공유지는 가나 전체 토지의 약 80%가량이며, 역사적으로 ‘전통’지도자의 토지 관리권한은 영국의 식민 지배를 거치며 만들어졌음. 일부 지역에서는 이에 대한 반감이 존재하며, 문화적으로 익숙하지 않음.
- 결론적으로 가나의 도시화와 인구증가는 기존의 소외계층(여성, 청년)의 토지사용과 보유권을 더욱 더 제한하는 경향이 있음. 토지에 대한 수요가 높아지면서 토지의 상품화와 사유화 경향이 강해짐.
- 이는 기존에 토지 보유권을 갖고 있던 기득권층이 토지 독점권 강화를 부추김에 따라 토지 접근에 있어 양극화 현상이 일어난 것으로 보임. 현재 대부분의 아프리카 국가에서 유지하고 있는 ‘관습적’ 토지보유체계는 식민 지배를 거치면서 만들어진 왜곡된 토지 사용제도임. 그러므로 이에 대한 이해를 바탕으로 아프리카의 토지 문제, 나아가 도시화의 문제 해결 방안을 도출해야할 것임.

2) 주제 2 : 아프리카 또 다른 성장 동력, 제조업과 인프라 투자

- 아프리카는 인구 11억 명, 세계에서 두 번째 큰 면적을 차지하고

있으며, 지난 십 년간 연 평균 5% 이상의 높은 경제성장을 구현하고 있는 역동적인 대륙임.

- 과거 정치적 후진성과 기아와 가난으로 인식되던 아프리카는 2000년 이후 정치적 안정과 풍부한 자원을 바탕으로 높은 경제성장을 이루었음. 특히 경제발전으로 아프리카는 도시화가 급진전되어 현재 40%인 도시화율이 2050년에는 62%에 이를 전망이며, 중산층이 확산되면서 소비시장도 커지고 있는 추세임.
- 그러나 최근 아프리카 경제는 크게 두 가지 위협에 직면하고 있음. △2015년부터 본격화된 원유, 광물자원 등의 원자재 가격 급락과 △아프리카 최대 무역국이자 투자국인 중국의 경제 하향으로 무역 및 투자 감소임.
 - 이로 인해 아프리카 성장 동력도 약화되어 지난해에 이어 올해에도 3%대의 성장이 전망됨. 특히, 기존에 아프리카 성장을 주도하였던 자원부국의 나이지리아, 앙골라, 남아공 등이 가장 큰 타격을 받았음. 나이지리아는 원유가격 하락에 따라 2015년 성장률이 2.7%까지 하락하였고 앙골라 역시 2.8% 성장에 그침. 남아공은 이들 국가들 보다 더욱 사정이 나쁜 1.3%의 성장에 머물렀음.
- 자원부국들의 원자재 가격 하락에 의한 경제성장 하락과는 반대로 비자원 보유국들은 제조업 및 인프라 투자 등을 통해 높은 경제성장을 보임.
 - 대표적인 국가들로는 에티오피아, 케냐, 코트디부아르 등을 들 수 있음. 이들 국가들은 경제자유지역 형성을 통해 섬유, 신발, 가전, 자동차 등 다양한 분야의 제조업을 유치하여 일자리 창출 및 수출을 통한 외화획득에 주력하고 있음.
 - 아프리카 경제의 또 다른 성장축인 인프라 건설은 철도와 항만 그리고 발전소 건설 등을 중심으로 활발히 이루어지고 있음. 특히 철도는 현재 1만1천 킬로미터에 약 300억 달러가 투자되어

건설 중임.

- 에티오피아는 제조업과 인프라투자를 통해 경제성장을 주도하고 있는 대표적인 국가로 중국, 인도, 터키, 한국 등에 전용 산업단지를 제공하여 섬유, 신발, 피혁, 가전, 자동차 등의 제조업 산업을 적극 유치하고 있음. 이러한 투자유치를 통해 에티오피아는 2015년 10.3%의 경제성장을 이루었음.
- 이처럼 에티오피아가 제조업 기지로 각광을 받고 있는 이유는 풍부한 노동력과 경쟁력 있는 인건비 때문임. 에티오피아 인구는 약 1억 명으로 전체 인구 중 약 70%가 젊은 층임. 또한 인건비는 중국의 1/4, 동남아의 1/2 수준으로 의류 등 노동 집약적이고 수출 지향적인 제조업을 중심으로 외국인 투자자들의 진출이 크게 증가하고 있는 추세임.
- 케냐 역시 빈약한 자원을 대체하기 위해 산업공단 조성을 통한 제조업 육성과 중국 투자에 기반을 둔 인프라개발 활성화를 통해 경제성장을 견인하고 있음. 2015년 케냐 경제성장률은 5.5%이며 2016년에도 5.8%의 성장이 예상됨.
- 이처럼 에티오피아, 케냐 등 동부아프리카를 중심으로 자원의존경제에서 탈피하여 제조업과 인프라 건설 분야 등에 경제우선 순위를 둠으로써 아프리카경제 성장의 새로운 방향을 제시하고 있음. 따라서 아프리카 경제를 보는 시각도 자원 중심에서 제조업기반과 소비시장으로 바뀌어야 함.
- 최근 아프리카 경제가 다소 어려운 것은 틀림없음. 그러나 아프리카는 비즈니스 환경개선과 풍부한 인구 등을 토대로 중기적인 경제전망은 여전히 긍정적이며 향후에도 주목해야할 시장임.

2) 토론 내용

- 아프리카 국가들에서 토지 등록에 걸리는 시간이 OECD 국가들

대비 2배 이상임. 가나의 경우, 토지 등록을 하는 데 대략 8년 이상이 걸린다고 함.

- 아프리카의 토지제도가 인간적인 토지제도라면, 서구적 토지제도는 비인간적인 토지제도임. 미리 계획되지 않은(unplanned) 도시화를 계획된(planned) 도시화로 발돋움 할 수 있도록 우리나라가 돕기 위해서는 이러한 토지 인식에 대한 이해가 기반이 되어야 함. 더불어 도시화와 토지문제는 다른 어떠한 국가들보다 아프리카 국가들에서 굉장히 밀접한 연관성을 가지고 있음.
- 그러나 아프리카 정부조차 그들의 관습적인 토지체계의 인식이 지배적이기 때문에 토지문제를 서구적인 관점에서 해결하는 데에 거부감이 큰 것으로 보임.
- 토지 공유제가 문화적으로 뿌리 깊게 박혀 있는 한, 아프리카의 도시화는 다른 국가들만큼의 발전이 어려울 수 있음.
- 우리나라 새마을 운동의 경우, 토지 개혁을 통해 ‘내가 열심히 하면 더 잘 살 수 있다’라는 인식이 토대가 되어 근면, 성실하게 농업에 임할 수 있는 동기가 작용했음. 그러나 아프리카의 경우, 토지 공유제가 지배적이기 때문에 ‘내가 열심히 하면, 그만큼 더 돈 벌 수 있다’라는 인식 자체가 자리 잡기 어려운 것으로 보임.
- 아프리카는 가용할 땅이 넓기 때문에 토지 면적을 정확히 나누는 제도 및 토지 소유권을 획득할 필요가 없다는 점도 있음. 이번년도에 비가 많이 오면 개간 면적을 넓게 하고, 다음연도에 비가 적게 오면 개간 면적을 적게 해서 농지를 이용하기도 함.
- 그러므로 토지에 대한 그들의 인식을 바꾸려고 하기보다는 지속적인 교육을 통해 토지를 더 잘 이용할 수 있도록 도와주는 방법이 효과적이지 않을까 생각함.
- 더불어 아프리카는 추장제이기 때문에 추장과 의 협상과 대화에

초점을 맞출 필요가 있음.

- 가나 서부 지역의 토지가 토지등록비율이 높고 국가소유의 토지가 많은 이유는 금광이 많이 건설되어 서구 기업이 대부분 들어섰던 곳이기 때문임. 금광 건설로 인해 약 100-200년간 서구 기업에게 정부가 임대를 해주었고, 계약 완료 이후 국가 소유로 토지가 대폭 변경된 것으로 보임.
- 가나의 경우, 해안가 위주로 도시화가 빠르게 진행되고 있기 때문에 도시화가 많이 진행된 곳을 중심으로 토지체계를 점진적으로 구체화시켜나가는 방법도 대안이 될 수 있음.
- 슬럼지역은 점유 취득 (Adverse Possession)이 잠정적인 실제 법으로 효력 발생이 가능하기 때문에 슬럼지역을 토지소유권 제도가 효력을 가지기에는 굉장히 어려움.
- 발표자료 10P에 FDI 관련 통계 자료에 대한 확인이 필요함. (유입액과 투입액 관련) 더불어 아프리카의 인프라 성장에 대한 규모는 사실상 굉장히 적은 편임. 또한 전 세계 경제성장이 멈춤에 따라 작았던 규모는 더 축소되는 상황임.
- 아프리카 전반적으로는 제조업의 성장이 높다고 보기는 어려움. 남아공 등 일부 국가를 제외하고는 아직 낮은 수준임.
- 그러나 동아프리카 국가들이 다른 아프리카 국가들보다 제조업 분야에서 비교적 높은 성장률을 보이고 있다는 부분은 주목할 필요가 있음. 풍부한 노동력, 교육수준의 증가, 젊은 층 인구의 폭발적 증가, 상대적으로 저렴한 인건비는 동아프리카 국가 성장의 원동력임.
- 아직까지 아프리카는 뇌물과 관료주의가 만연하고, 자의적인 관세나 정부의 비협조적인 태도 등 시장 진출에 앞서 여러 가지 리스크를 가지고 있음. 그러므로 해외 기업들과 공동으로 아프리카 제

조업에 진출하는 방안도 고려할만 함.

- 예를 들어, 현대 엔지니어링은 일본 도시바 및 토요타 상사와 컨소시엄을 구성해 케냐 지열발전 프로젝트를 수주한 경험이 있음.
- 이러한 사례를 앞서 분석해보고 아프리카 시장진출에 나선다면, 충분히 블루오션인 아프리카 진출에 성공할 가능성이 높다고 보임.