

아프리카의 도시화와 토지 문제
- 가나의 사례를 중심으로 -

· 들어가는 글 ·

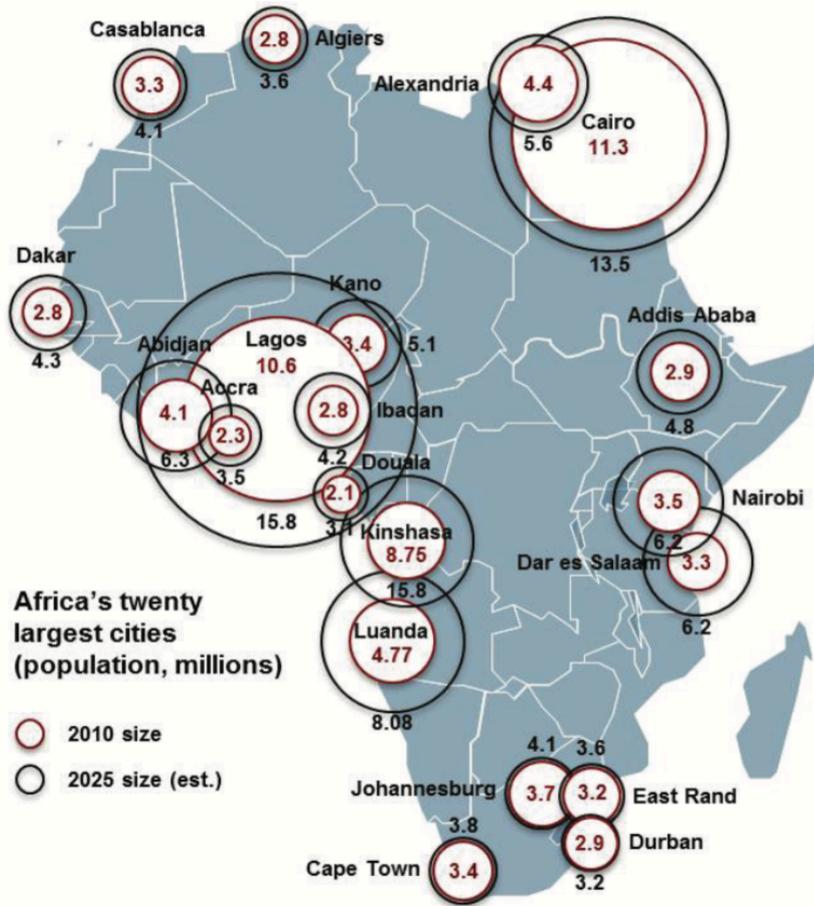
- 도시화와 토지 문제는 아프리카 발전과 관련된 주요 현안 중 하나
 - SDGs 11번 “도시와 거주지를 포용적이며 안전하게, 복원력있고 지속가능하게 보장한다”(Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainabl)
- 아프리카 도시화는 다양한 문제를 노출
 - 빠른 도시성장을 따라가지 못하는 도시행정 부재
 - 사회간접시설 미비
 - 높은 빈곤지수와 범죄의 증가
 - 환경 파괴와 도시의 슬럼화 등
- 하지만 급격한 도시 성장과 인구 증가의 결과로 등장한 토지 부족 문제는 향후 아프리카 여러 국가의 안정적 발전을 저해할 수 있는 걸림돌
- 도시화와 토지 문제는 통합적 관점에서 이해되어야 함

· 아프리카 토지 연구 ·

- 아프리카의 토지 문제는 주로 서구적 관점에서 진행
 - 아프리카의 토지보유체계는 서구식 관점과 큰 차이
 - Paul Bohannan(1963)은 이를 서구적 관점(The Western Assumption, man-thing unit)과 현지인 관점(The Ethnocentric Assumption, man-man unit)으로 구분
- 이 발표문에서는 Paul Bohannan의 ‘현지인 관점’에서 아프리카 토지 문제를 접근하고자 함
- 토지문제 연구의 어려움
 - 공유지(communal land)와 다중적 보유체계(multi tenure system)
 - 토지에 대한 '법적 다중성'(legal pluralism)
- 결론적으로, 아프리카의 관습적 토지보유체계(customary land tenure)는 토지를 둘러싼 다양한 행위자/기관 또는 관습의 ‘관계’(relation)를 규명하는데 초점이 맞춰져야 함

· 아프리카의 도시화와 토지 현황(개관) ·

Main Economic Agglomerations in Africa



- 도시는 아프리카 토지 문제가 명시적으로 드러나는 공간
- 아프리카 도시화는 1960년대 15%에서 2010년도에 40% 가까이 진행, 2050년에는 60%에 유박할 것으로 추정(UN-Habitat 2015)
- 도시의 슬럼화는 도시개발의 가장 큰 난제
 - 사하라 이남 아프리카의 경우 세계 평균의 약 2배에 달하는 62%의 도시 거주민이 슬럼가에 거주 추정
 - 도시 슬럼화 해결을 위해 각국 정부와 국제사회가 노력하고 있음에도 좋은 성과를 내지 못하고 있음
- 도시 슬럼화의 가장 큰 난제는 공
 - (communal land)와 다중적 보유체계(multi tenure systems), 법적 다중성(legal pluralism) 등 관습적 토지 보유체계가 적용된다는 데 있음

· '관습적' 토지'보유'체계(customary land tenure systems) ·

- '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”(Alain, Maylis an Harris 2013)
- 명문화 되어 있지 않은 법으로 '전통'(tradition)이라는 관념성에 의존한다. 이는 체계화된 법률보다는 “느슨하게 질서지워진 규범”을 특징으로 한다(Cotula 2007)
- 결국, '관습적' 토지운영은 토지(공간)과 이를 점유/사용하는 사람들 간의 (관습에 근거한 법적) '관계'를 규정하는 것
 - 여기 저기에 형성된 중심권력(종교, 정치, 친족 등으로 구성)이 보유하고 있는 핵심 공간과
 - 이를 둘러싼 사람과 사람, 사람과 집단, 사람과 관습 간의 관계 설정
- Paul Bohannan(1963)은 아프리카의 토지를 '문화적 관념'(cultural concepts)으로 이해해야 한다고 주장

· Paul Bohannan의 토지보유 정의 ·

- 서양과 아프리카의 토지에 대한 개념상 차이
 - 서양에서는 토지를 ‘상상의 격자’를 이용해 이를 종이에 옮기고, 사람의 위치를 지정해 ‘사물(thing)’화
- “민족 중심적 민간가설”(ethnocentric folk hypothesis): 아프리카에서는 토지를 인간관계의 한 부분(man)으로 이해
 - 아프리카인에게도 기본적으로 토지와 관련된 ‘지도’(map)의 개념이 존재
 - 이것은 항상 사회조직(social organization)과 규범 등과 연관되어 설명됨
- 혈족집단 지도(geneological map)
 - Tiv 사회에서 물리적 공간은 사회조직과 동일시 됨. 혈족집단은 혈연관계를 규정할 뿐 아니라 영토집단을 규정_segmental opposition
 - 대체로 토지집단은 ‘최소혈족집단’(남자형제들, 부인들, 자식들)이 공동으로 보유
 - 서구의 토지 개념이 ‘기하학’(geometry)에 근거하고 있다면, Tiv의 토지 개념은 ‘위상수학’(topology)에 기반하고 있음

· Paul Bohannan의 토지보유 정의(계속) ·

- Paul Bohannan (1963: 3)
 - 1) 사람들은 자신이 살고 있는 지역(국가)에 대한 표상적 ‘지도’(representational ‘map’)가 있다 (folk view of geography)
 - 2) 사람들은 자신들과 그 것(토지)의 관계를 다루거나 언급할 수 있는 몇 개의 개념 세트가 있다(folk view of the relationship between men and things)
 - 3) 사람들의 사회조직과 관련된 공간의 측면은 단어와 행위 속에서 명백하게 표현된다(folk view of a social system)

- 서양인은 1)과 2)를 중시하면서 3)에 대한 의구심을 갖는 반면, 아프리카인들은 1)과 3)을 연결시키고 2)에 대한 의구심을 갖는다

- 아프리카의 토지 개념은 ‘위상수학’(topology)에 기반하고 있음

- Pottier (2005)의 사례 연구(Muranga’a, Kenya)

· Pottier의 Murang'a 사례 ·

- “식민지배 이전, 무랑가(Murang'a) 지역의 토지보유에 대한 보장은 두 유형의 긴장관계를 해결하는데 의존했다. 먼저, 남자친족구성원이 보유한 토지에 대해 개인과 집단 사이의 협상이었다. 두번째는 토지 보유권은 없지만 실질적으로 토지를 경작해 온 아내(들)과 토지를 경작하지는 않지만 실질적으로 토지를 보유하고 있는 남성들 사이의 협상이었다… 이 두 경우에 토지권을 갖는 것은 협상의 결과였다.”(56)
- 식민지배 이전 아프리카에서 토지는 대체로 사용하기 위한 버려진 땅으로 인식되었다. 토지를 측량하고, 구획하고, 대여하고, 판매할 수 있는 상품으로 취급하지 않았다. 토지 사용에 있어 엄격한 경계가 있는 것도 아니었고, 토지에 대한 독점적 권한을 주장할 수 있는 토지주인이 있는 것도 아니었다.”(57)
- 토지는 살아 있는 사람 뿐 아니라 죽은 사람과 태어날 사람과도 관련되어 있었다.
“토지는 대가족에 속해 있다. 이 중 많은 사람은 죽었고, 일부만 살아 남아 있고, 훨씬 더 많은 사람이 앞으로 태어날 것이다.”
- 폴 보하난은 이런 토지관계를 설명하는데 서구식 개념인 ‘보유/소유’(tenure)는 적합하지 않다고 주장
- 유럽의 식민지배는 이 모든 토지관계를 ‘grid map’으로 바꿔 놓음

· 아프리카의 토지문제(역사적 변화) ·

- 아프리카의 관습적 토지보유체제는 ‘관습’과 ‘보유’의 개념적 모순을 노출
- 식민지배 이전의 아프리카 토지는 ‘사용’(use)에 대한 권리 확보와 인정에 있었음_토지를 ‘소유’ 또는 ‘보유’하는 개념은 정립되어 있지 않음
- 관습적 토지보유체제가 ‘합법화’(legalization)하기 시작한 것은 유럽의 식민지배를 거치면서 였으며, 식민지배사를 통해 내용과 형식의 변화
- 영국의 식민정책은 ‘추장제’(Chieftaincy)라는 새로운 ‘전통’을 만들어 냈으며, 추장제는 영국의 식민정부 대신해서 토지를 관리하는 책임을 부여받음
- 결과적으로 식민지배 이전의 ‘토지사용’(land use)는 ‘토지보유’(land ownership) 개념으로, 토지 사용자(land user)는 토지 보유자(land owner)의 개념으로 경직화됨

· 도시화와 관습적 토지보유체계의 변화 ·

- 케냐 카베테(Kabete)의 사례(장용규 2013)
- 나이로비 외곽의 베드타운(Bedtown)으로 키쿠유(Kikuyu) 농경민의 고향
- 토파우티(Tofauti) 제도: 남계친(agnatic) 중심의 위상학적 토지사용권
 - 가장과 그 형제들의 의사결정이 절대적이며, 여자형제는 토지상속권에서 배제
 - 남자형제는 동등하게 토지를 분할, 상속받음
 - 영국의 식민지배를 거치면서 적극적으로 서양의 근대적 토지법을 받아들임
 - 모든 토지 보유자는 나이로비시위원회(Nairobi, City Council)에 토지보유권을 신청하고 부동산 권리 증서(Title deed)를 발급받음
 - 토파우티 제도의 변화: 딸에게도 동등한 토지상속권 부여, 부동산 권리증서가 공식화되면서 토지 확대 어려움, 토지 분할이 가속화되면서 분할된 토지를 통합 운영하려는 경향도 생겨남
- 카베테의 경관 변화도 토파우티 제도의 변화에 큰 역할을 함
 - 나이로비의 도시확장과 시골민의 이주
 - 카베테가 농촌경관에서 베드타운으로 전환됨
 - 경작지를 부동산 임대업으로 전환하는 토지보유자의 증가

· 아프리카의 도시화 현황과 문제점: 가나의 사례 ·

- 가나의 도시화는 매우 빠른 속도로 진행 중
 - 1948년, 도시 거주비율은 13%
 - 2016년, 도시 거주비율이 51%(1천 4백 만 명)로 증가
 - 1948년에 39개에 불과했던 도시가 2000년 현재 364개로 증가

- 가나의 도시화는 아프리카의 다른 국가들과 마찬가지로 슬럼화의 문제를 안고 있음
 - 가나 수도 아크라(Accra)에는 전체 거주민의 43% 가량이 슬럼에 거주
 - 90% 가량의 거주민이 비공식 경제영역(informal economic sector)에서 활동
 - 가나 최대 슬럼가인 올드 파다마(Old Fadama)는 77에이커(311,607.945m²)에 8만 명이 밀집 거주

- 도시화에 따른 토지운영의 문제점 노출(The World Bank)
 - 근대법(헌법)과 관습법의 충돌
 - 1992년 헌법에 모든 공유지는 국민을 대신하는 대통령 보유를 명시
 - 국가 소유 공유지는 정부 소유와 ‘관습’에 근거한 소유로 구분

· 가나의 관습적 토지보유체계(계속) ·

■ 관습법

1) 사유권(allodial title)

- 추장이나 친족, 특정 집안이 보유하고 있는 토지로 대표적인 관습적 토지보유체계
- 개인이 분양받기 위해서는 친족 또는 집안 어른들의 동의가 필요
- 가나 토지의 80-90%가 여기에 해당

2) 관습적자유토지보유권(customary freehold title), 용익권(usufruct, usufructory)

- 공동체 또는 추장 등 원주인에 의해 개인에게 양도 가능
- 개인은 이를 임대 또는 매매할 수 있음
- 토지에 속한 일체의 자원은 원주인에게 소유권

3) 자유토지보유권(freehold title)

- 사유권을 보유한 토지소유자가 매매 또는 상속을 통해 토지를 넘겨주는 것
- 광역아크라(Greater Accra) 또는 쿠마시(Kumasi)의 대표적 토지제도

4) 임대권(leasehold)

- 사유권이나 자유토지보유권을 가진 토지 주인이 개인에게 토지를 임대하는 제도
- 내국인에게는 최장 99년, 외국인에게는 최장 50년 임대 가능

· 가나의 토지 보유체계 ·

- 가나의 토지보유체계는 헌법과 관습법에 기초하고 있음

1) 헌법(Article 11 of the 1992 constitution)/성문법(Statutory laws)

2) 관습법(Customary rules)

- 현재 가나 토지 제도가 안고 있는 가장 큰 문제점은 헌법을 포함한 성문법과 관습법의 공존과 충돌. 이 두 토지보유 관련법은 항상 모순적이고 대립적 상태를 유지해 옴
- 나의 관습적 토지보유체계는 중앙 집중적이고 추장 중심적 토지보유권 중심
- ‘전통’지도자(stool/skin)가 관리하는 공유지는 가나 전체 토지의 약 80% 가량
- 역사적으로 ‘전통’지도자의 토지 관리권한은 영국의 식민지배를 거치며 만들어진 것_일부 지역에서는 이에 대한 반감이 존재하며, 문화적으로 익숙하지 않음

· 가나 토지보유체계: 역사 ·

- Thurman(2010)
 - 1) 식민지배 이전의 토지보유체계
 - 개인의 토지 소유권이라는 개념이 없고 공동의 토지 소유권이 보편적
 - 토지는 조상 대대로 이어져 내려 온 유산의 개념. 따라서 토지에서 격리된다는 것은 산 사람과 죽은 사람의 관계가 단절되는 것을 의미
 - 지역에 따라(특히, 남부와 북부) 토지 사용체계가 달랐음
(예, 남부 해안의 Ga 사회와 중부의 Asanti, Upper지역)
 - 2) 19세기 후반, 새로운 경제활동의 등장으로 토지와 관련된 행위의 변화
 - 3) 식민가나에 들어서면서 급격한 토지운영제도의 변화
 - 상업형 농업, 가나의 경우 코코아 산업의 등장
 - 토지에서 화폐작물을 재배하기 시작할 뿐 아니라 토지 자체가 상품화되기 시작
 - 1877년, 영국식민정부가 아크라(Accra)를 수도로 지정하면서 새로운 토지보유정책 시행
 - 도시지역은 문서화된 토지 소유권을 도입(사유화)

· 가나 토지보유체계: 역사(계속)·

- 1894년, 영국식민정부는 Land Bill을 통해 전통적 권위가 토지를 통제하는 것을 제한
 - 전통적 권위의 격렬한 반대에 부딪혀 무산
- 1928년, The Native Administration Ordinance (NAO)에서 전통적 권위와 토지의 관계 설정
 - 간접통치를 위해 일정 부분 관습적 토지보유체계를 인정
 - 이 과정에서 관습적 토지보유체계가 새로 만들어지기도 함
 - 전통적 권위 사이에 토지와 stool, skin을 놓고 경쟁
- 1940년대, Watson과 Coussey commission 설립
 - 가나 해안 지역의 불만은 NAO가 부여한 전통적 권위의 부당한 권력행사
 - Watson commission은 전통적 권위의 토지관리권 제한을 건의
 - Coussey commission은 전통적 권위의 토지관리권 강화를 건의
- 가나의 초대 대통령 크와메 응크루마(Kwame Nkrumah)는 전통적 권위에 대해 적대적
 - 전통적 권위의 권한을 제한하려고 노력

· 아프리카의 도시화 현황과 문제점 ·

- The Greater Accra Region의 추장제는 가나의 다른 지역에 비해 독특하지만, 추장의 역할과 권한이 축소되고 있다는 점은 사실
- The Native Administration Ordinance (NAO, 1928)는 Ga(가나 해안, 아크라 포함) 사회의 추장제도는 반영되지 않고 Akan(가나 중부) 추장제가 반영됨
- Ga 사회의 추장들은 Ga Mantse라는 대추장 아래 병합됨
- 아울러 신생 국가인 가나공화국 의회에 전통권력을 위한 국가 차원과 지방 차원의 의회 설립. 전통권력을 제도화함
- 전통적 추장제의 문제
 - Accra에서는 황무지를 개간해 새로운 공동체를 형성하는 경우가 빈번해 짐. 그 결과 새 공동체가 자체적으로 형성한 전통적 권위와 기존의 전통적 권위의 충돌이 발생함
 - 토지와 관련된 복합적 제도: 상업/도심지역의 자본주의자들은 토지의 개인 소유권을 갈망
 - 이는 관습적 토지보유체계와 갈등을 불러 일으킴
 - 결과적으로 'allodial' title과 토지에 대한 추장의 관습적 통제가 새로 만들어지고 법에 의해 강화됨
 - '관습적' 토지보유체계는 토지와 이해관계가 있는 권력집단에 의해 새로이 정의됨

· 가나의 토지법 ·

- 가나의 토지법은 1948년 이후 여러 차례의 개정을 거쳐 왔음

- 1999년 국가토지정책(National Land Policy, NLP)
 - 토지관리계획(Land Administration Project, LAP)은 NLP를 수행하기 위한 주요 정책
 - LAP는 15-25년 의 장기 토지관리개혁프로그램으로 달성 목표는 다음과 같음
 - 1) 경제개발촉진
 - 2) 빈곤퇴치와 사회안정 촉진
 - 이를 위해 안정적인 토지 임대제 정착, 토지접근 과정 단순화를 시도

- LAP-1, 2 & 3를 2003년 부터 시행
 - LAP-1은 2003년에서 2011년까지 “토지정책과 제도적 개혁, 토지관리체계의 지속적 분산을 위한 초석으로서 주요 토지관리프로그램 시범 운영”을 목적으로 한다
 - LAP-2는 LAP-1을 성공적으로 수행하기 위해 “가나의 토지서비스의 효율성과 투명성을 높이고 토지 보유안전성(Land tenure security)을 향상”시킨다.

· 결론 ·

- 가나의 도시화와 인구증가는 기존의 소외계층(여성, 청년)의 토지 사용과 보유권을 더욱 더 제한하는 경향
- 토지에 대한 수요가 높아지면서 토지의 상품화와 사유화 경향이 강해짐
- 이는 기존에 토지 보유권을 갖고 있던 기득권층이 토지 독점권 강화를 부추기며 토지 접근에 있어 양극화 현상이 나타남
- 현재 대부분의 아프리카 국가에서 유지하고 있는 ‘관습적’ 토지보유체계는 식민지배를 거치면서 만들어진 왜곡된 토지사용제도