



WP 21-28

중남미 무허가주거지 현황 및 정책 진단과 시사점

브라질과 아르헨티나 사례를 중심으로



김은화 국토연구원 연구원 (ehkim@krihs.re.kr)
강민욱 한국교통연구원 연구원 (minukkang@koti.re.kr)



※ 이 Working Paper의 내용은 국토연구원의 공식 견해가 아니며, 저자 개인의 의견입니다. 연구 내용에 대하여 궁금한 점은 저자의 이메일로 문의하여 주시고, 인용 시에는 저자 및 출처를 반드시 밝혀주시기 바랍니다.

차례

01 연구개요	05
02 중남미 무허가주거지 현황 및 주요 이슈	09
03 브라질 주거정책 사례연구	21
04 아르헨티나 주거정책 사례연구	31
05 우리나라 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 현황	43
06 결론 및 시사점	51

01 연구개요

1) 연구의 배경 및 목적

- 코로나19 팬데믹 이후 중남미 국가들의 사회·경제 부문 구조적 문제들이 심화되고, 지속가능한 발전을 위한 새로운 패러다임 요구가 증가함

 - 코로나19 팬데믹 이후 전 세계는 사회·경제적으로 이미 존재하던 구조적 문제들이 재조명되며 심각한 사회적 문제를 유발함(외교부 2020)
 - 특히 중남미 지역의 경우 최근 국제유가 폭락으로 인한 경기침체가 지속되는 상황에서 코로나19 사태로 인해 기존에 존재하던 만성적 사회·경제적 불평등, 높은 사회·경제적 비공식성(informality), 취약한 사회안전망 및 보건 문제 등이 더욱 악화됨
 - 코로나 팬데믹 이후 2020년 중남미의 경제성장률은 -7.7%로 추정되며 2021년 3.7%까지 증가할 것으로 예상되나 코로나19 이전의 경제수준까지는 회복하지 못할 것으로 전망됨. 1) 이러한 경제위기 속에서 사회·경제적 불확실성이 심화되며, 중남미를 포함한 개발도상국에서 기존의 사회·경제적 발전 패턴의 주요 문제들을 파악하고 모두가 향유할 수 있는 지속가능한 성장 구조에 대한 수요가 높아짐
- 중남미는 풍부한 천연자원을 기반으로 다른 개발도상국기에 비해 안정적인 경제 수준을 보이지만, 전체 인구의 20% 이상이 빈곤층에 해당하며 계층 간 소득 불평등이 매우 높음. 특히 칠레, 멕시코, 브라질 등의 중남미 중상위소득 국가에서 평균 50 정도의 높은 지니계수를 보임

 - 중남미는 2000년대 초반 연평균 5%대의 성장세를 보였으나 2010년대부터 연평균 3%의 낮은 경제성장률을 보이고 있음. 동아시아와 더불어 세계 경제의 성장축으로 부상했음. 세계 제2의 석유매장 보유지로 동광, 철광, 아연 등 전 세계 광물자원의 20% 이상을 생산하는 지역임(권기수 외 2012; 코트라 해외시장뉴스)

1) 코트라 해외시장뉴스. 중남미·카리브 경제성장 3.7% 전망.
https://dream.kotra.or.kr/kotraneews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=410&CONTENTS_NO=1&bbsSn=242&pNttSn=186882 (2021년 7월 3일 검색).

- 중남미는 전체 인구의 22.4%가 하루 5.5 달러 이하로 살아가고²⁾, 하루 1.9 달러 이하로 살아가는 빈곤층 비율은 3.6%에 해당함.³⁾ 중남미의 슬럼 거주 인구는 2018년 기준 전체 도시인구의 평균 20.8%임⁴⁾
 - 2018년 기준 중남미 평균 지니계수는 45.5이며, 브라질은 53.9, 콜롬비아 50.4, 칠레 50.4, 멕시코 45.4, 아르헨티나 41.4로 저소득국가인 아이티(41.1), 엘살바도르(38.6) 등에 비해 중남미 중상위소득(upper middle income) 국가들이 대부분 더 높은 지니계수를 보임⁵⁾
- 중남미의 만성적인 소득 불평등은 사회·경제적 비공식 부문 증대에도 영향을 끼치며, 저소득층은 낮은 학력, 낮은 임금수준 및 높은 실업률을 보임. 불안정한 주거환경에 거주하는 저소득층은 불법 마약판매, 폭력 등의 범죄에 더욱 쉽게 노출되고 재해·재난 피해에 취약함
- 중남미 저소득층은 대다수가 서비스직에 분포하고 일자리 대부분이 도심에 위치함. 도심의 높은 주거비용으로 인해 저소득층은 불법주택 건설, 빈집 무단점유 등으로 슬럼을 이루거나 한국의 쪽방촌 형태와 비슷한 건물에 다가구 월세임대로 거주함(UN-HABITAT 2010)
 - 이러한 무허가주거지 형성과 확산은 중남미의 구조적 불평등에서 기인한 것으로 만성적으로 정책의 사각지대에 놓여 있으며, 체계적 정책지원이 제대로 마련되어 있지 않아 저소득층은 비공식 부문에서 이를 해소할 수밖에 없음
- 우리나라의 중남미 ODA 사업 지원 방향은 ‘사회적 불평등 해소를 위한 빈곤층을 위한 성장전략(PRO-POOR-GROWTH)에 기반을 둔 사회 인프라 지원 확대’이며, 2020년 기준 우리나라 유무상 ODA 사업에서 중남미 사업은 6.3% 정도 차지하지만,⁶⁾ 중남미 주택·도시개발 분야의 비중은 0.06%에 불과함
- 우리나라의 중남미 공적개발원조(ODA) 전략은 ‘포용적 개발 및 경제성장 촉진을 통한 지속가능한 개발목표(SDGs) 달성 지원’이며, 세부적으로 4대 이니셔티브를 설정함. 1) 사람

2) World Bank data. LAC Equity Lab: Poverty Rate.
<https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/poverty/head-count> (2021년 7월 3일 검색).

3) World Bank data. Poverty headcount ratio at \$1.90 a day (2011 PPP) (% of population).
<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=ZJ> (2021년 7월 3일 검색).

4) World Bank data. Population living in slums (% of urban population).
<https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.SLUM.UR.ZS?locations=BR-AR-KR-1W-ZJ> (2021년 7월 2일 검색).

5) Statista. Income distribution inequality based on Gini coefficient in Latin America as of 2018.
<https://www.statista.com/statistics/980285/income-distribution-gini-coefficient-latin-america-caribbean-country/> (2021년 7월 3일 검색).

6) 대한민국 ODA 통합정보포털.
<https://www.kodaportal.go.kr/portal/rctr?basYyyy=2020&amtSel=grntEqvInt2&amtUnit=UsdAmt2> (2021년 7월 3일 검색).

중심 삶의 질 개선(People), 2) 평화롭고 안전한 사회지원(Peace), 3) 상생번영을 위한 경제 발전 기초 강화(Prosperity), 4) 지속가능한 환경구축(Planet)임(한국국제협력단 2019)

- 우리나라 중남미 ODA 사업은 2020년 기준 1조 6천억 원으로 전체 ODA의 6.3%를 차지했고, 보건의료, 취약계층, 농촌개발, 치안, 난민 재정착, 산업기술, 디지털 정부, 교통인프라 및 도시개발, 기후변화 대응, 신재생에너지 등의 다양한 분야에 지원함(대한민국 ODA 통합정보포털)
- 그중 중남미 주택·도시개발 분야에서는 스마트시티, 광역도시철도, 생태공원, 수해지역 관련 마스터플랜 수립, 주택단지/공공주택 개발, 지적도 제작, 토지등록, 주택개선 등의 사업을 수행했음
- 국제사회에서는 중남미 무허가주거지 문제를 해결하기 위해 ‘무허가주거지 사회통합(Slum Upgrading)’ 프로그램을 운영하는 등 꾸준히 노력하고 있지만, 우리나라의 경우 중남미 주택·도시개발 분야의 지원은 지난 10년간(2010~2020년) 109건에 불과하고 0.06%로 매우 낮은 비중을 보임

■ 이 페이퍼에서는 중남미 국가의 지속가능한 도시 발전을 실현하기 위해 가장 우선적으로 해결해야 하는 중남미 무허가주거지 문제의 현황 및 주요 이슈를 진단하고, 중남미 국가 사례연구를 통해 중앙 및 지방 정부들의 주요 정책들을 살펴봄으로써 향후 중남미 주택·도시개발 분야 개발 협력에 있어 시사점을 도출하고자 함

- 2장에서는 중남미의 지역적 특성에 기반한 도시화 및 산업화 과정을 이해하고, 이 과정에서 어떻게 무허가주거지가 형성되고 확산했는지 파악함. 또한, 중남미 소득격차 및 빈곤 수준과 무허가주거지의 현황을 분석하고, 무허가주거지에서 발생하는 사회·경제적 주요 이슈 및 정책적 한계점을 살펴봄
- 3장과 4장에서는 중남미 사례연구로 브라질과 아르헨티나 주거정책에 대해 분석했음. 브라질과 아르헨티나 모두 중남미에서 중상위소득 국가에 해당하지만 슬럼거주 인구가 약 20% 수준으로 매우 높은 주거 양극화가 나타남. 이 페이퍼에서 관련 사례연구를 통해 국가별 주요 무허가주거지 정책을 분석함
- 3장에서는 브라질 무허가주거지의 현황 및 주요 이슈를 파악하고, 브라질 연방정부의 ‘My Home My Life 프로그램’과 리우데자네이루시의 ‘모라르 까리오까’(Morar Carioca) 및 ‘경찰평화유지대(UPP) 프로그램’을 분석하여 정책적 성과 및 한계점을 파악함
- 4장에서는 아르헨티나 무허가주거지의 현황 및 주요 이슈를 파악하고, 연방정부의 ‘연방 주택 프로그램’(Federal Housing Program)과 부에노스아이레스시의 ‘비샤(Villa) 31 프로그램’의 주요 내용과 정책적 성과 및 한계점을 분석함

- 5장에서는 2010~2020년 10년간의 우리나라 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 현황을 파악하고 중남미에서 수행되고 있는 주요 ODA 사업의 세부 부문별·국가별 현황을 분석함
- 6장에서는 2~5장에서 분석한 내용을 바탕으로 향후 중남미 주택·도시개발 분야 개발협력에 있어 주요 시사점을 도출함

2) 연구 범위 및 방법

■ 연구 범위

- 중남미 무허가주거지 현황 및 실태 분석을 통한 주요 이슈 진단
- 중남미 주요 국가(브라질, 아르헨티나)의 중앙 및 지방정부 주거정책 분석
- 우리나라 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 현황 분석
- 우리나라 중남미 주택·도시개발 분야 개발협력의 시사점 도출

■ 연구 방법

- 선행연구 검토, 문헌 및 인터넷 조사
- 국별 사례연구 및 ODA 시계열 데이터 분석
- 전문가 자문

02 중남미 무허가주거지 현황 및 주요 이슈

1) 역사적 배경

■ 스페인과 포르투갈 식민통치기

- 스페인과 포르투갈 식민통치기(15~19세기) 도시 형성
 - 중남미 도시의 기원은 스페인과 포르투갈의 식민통치 시기부터 찾을 수 있음. 16세기부터 건설되기 시작한 중남미 식민지 도시는 원주민들이 형성한 도시공간을 파괴하면서 체계적으로 대량 생산되었음(차경미 2010)
 - 로마와 그리스 도시설계의 영향을 받아 직각의 도시 중심에 원형의 광장이 있고, 그 주변에 그물망 형태로 정치·경제, 종교적 주요 건물을 건설함. 이러한 도시 구조는 스페인과 포르투갈의 식민지 통치 세력의 지배를 공고히 하고 효과적인 통치를 위해 설계된 것임
 - 당시 유럽으로부터의 이주를 격려하는 식민 왕정의 정책에 의해 도시의 토지를 효율적으로 분배하기 위해 격자망 구획을 정비했고 신분에 따라 부지를 차등 분배함
 - 이처럼 중남미 도시는 식민지 시기부터 도시를 중심으로 중앙집권적 구조를 형성했고, 이를 바탕으로 도시는 지배를 위한 전략적 공간으로 발전해 왔음. 도시 중심으로 일자리, 생활 및 문화가 발전했으며, 인구와 산업이 도시 집중 현상을 가속화시킴

■ 중남미 도시화 및 산업화(20세기 이후)

- 중남미 지역의 도시화
 - 중남미는 도시인구 비율이 81.1% (2020년 기준)로 높은 수준의 도시화율을 보임. 도시화율은 1961년 이미 50%를 초과했고, 1974년 70%, 1989년대 70%, 그리고 2016년 80%를 초과함⁷⁾
 - 이는 전 세계 도시화율과 비교했을 때 상당히 빠른 속도로 도시화를 이룬 것으로, 같은 시기 전 세계의 도시화율이 1960년에 34%, 1980년 39%, 그리고 2019년 56% 수준임

7) World Bank data. Urban population (% of total population) Latin America & Caribbean.
<https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=ZJ> (2021년 7월 4일 검색).

- 1970~1980년대 전 세계의 도시인구 성장률이 연 2.5% 내외를 보여준 것에 반해 중남미는 같은 시기 3~4%의 성장률을 보여주며 급속히 성장했음⁸⁾
- 중남미 대도시 형성은 산업화가 진행되기 시작한 1950~1960년대부터로 농업 중심의 1차 산업경제구조에서 2·3차 산업으로 발전하는 과정에서 기존의 주요 도시들에 공장 및 산업 인프라 등이 집중적으로 건설됐고, 이러한 도시들이 대도시로 성장함(정이나 2014)
- 이러한 중남미의 급속한 도시화는 도시의 주택 부족, 실업률, 소득 불평등 등의 다양한 문제를 양산했고 현재까지도 해소되지 않은 채 지역의 구조적 문제로 고착화되고 있음
- 식민통치기에 격자망의 계획도시로 시작한 중남미 도시는 효율적이고 빠르게 성장할 수 있었지만, 성장 속도에 반해 사회기반시설이 충분히 공급되지 못했음. 상파울루(브라질), 리우데자네이루(브라질), 메데인(콜롬비아), 카라카스(베네수엘라) 등에서 주택 부족 및 슬럼 문제가 매우 심각함
- 중남미 지역의 산업화
 - 1960년대부터 중남미 도시인구는 급격히 성장했는데, 이 시기 국제사회에서는 제3세계의 독립과 동시에 산업화가 확산됨. 중남미의 경우 식민지 시기에 이미 대도시로 발전한 도시지역이 산업화에 힘입어 급속한 인구집중을 야기함(정이나 2014)
 - 하지만 중남미의 산업화는 수입을 지양하고 내수산업 발전에 집중하는 수입대체산업화(ISI)를 기반으로 하였고 세계 경제 변화에 취약했음. 1970년대 오일쇼크 이후 이어진 1980년대 외채위기로 인해 중남미는 심각한 산업화 쇠퇴와 경제침체를 겪음
 - 이러한 위기 속에 경기부양을 위해 도입된 1980년대 신자유주의 경제 구조조정에는 빈익 빈 부익부 구조를 형성하며 저소득층의 실업난에 직접적 영향을 미쳤고, 도시 빈민을 대거 양산함
- 무허가주거지 확산과 고착화
 - 1970~1980년대 도시화 및 산업화와 경제 구조조정 과정 속에서 중남미 대도시에는 대규모의 불법 판자촌이 많이 생산됨. 멕시코와 베네수엘라의 경우 1970년대 당시 전체 인구의 35~40%가 슬럼에 거주했음(정이나 2014)
 - 이때부터 확산된 대규모의 무허가주거지는 현재까지도 더 확산되고 있음. 국제사회 및 각국 정부의 노력을 통해 과거에 비해 슬럼 비율이 감소했지만 고착화된 무허가주거지 문제를 해소하는 데 한계가 있음
 - 높은 지가 및 부동산 가격, 낮은 임금수준, 공공정책의 부조화 등 여러 가지 요인에서 기인한 무허가주거지 문제는 이미 오랜 기간 고착되었기 때문에 철거나 주택공급 등으로 단순히 해결될 수 없음. 다각적 측면의 접근 방안이 요구됨

8) World Bank data. Urban population growth (annual %).

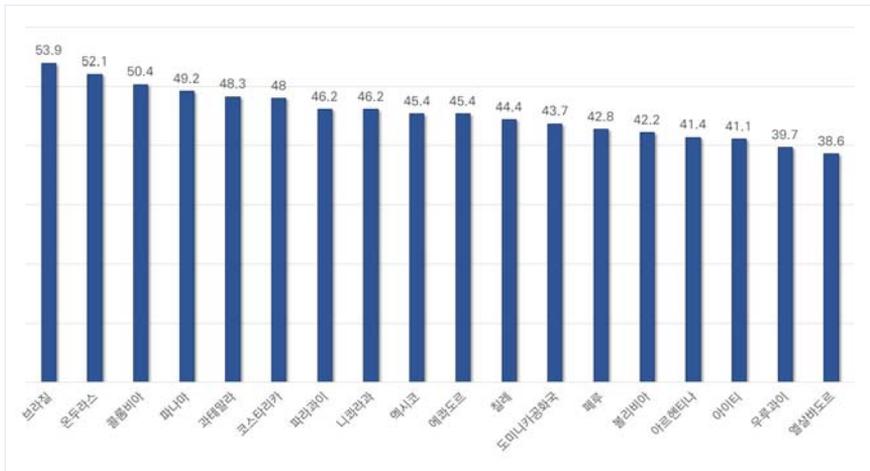
<https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.GROW?locations=ZJ> (2021년 6월 20일 검색).

2) 중남미 무허가주거지 현황 및 특징

■ 빈곤 및 불평등 수준

- 중남미는 상위 20%의 부자가 하위 20%의 빈곤층 1인당 소득의 20배를 벌며, 5명 중 1명은 만성적 빈곤을 겪음(Magalhães F. 2016, 2-3)
 - 중남미 도시인구는 2014년 기준 전체 인구의 79%인 총 4억 6,500만 명으로 그중 1억 1500만 명(약 21%)이 슬럼에 거주함(IDB and ADB 2014, 71)
 - 중남미의 지니계수는 2018년 기준 평균 45.5 이며 브라질 53.9, 온두라스 52.1, 콜롬비아 50.4, 멕시코 45.4, 칠레 44.4, 아르헨티나 41.4 등 전반적으로 높은 소득 불평등 지수를 보임. 특히 경제수준이 높은 중남미 국가들이 지니계수도 높은 경우가 많음(<그림 1> 참조)

그림 1 중남미 국별 지니계수(2018년 기준)

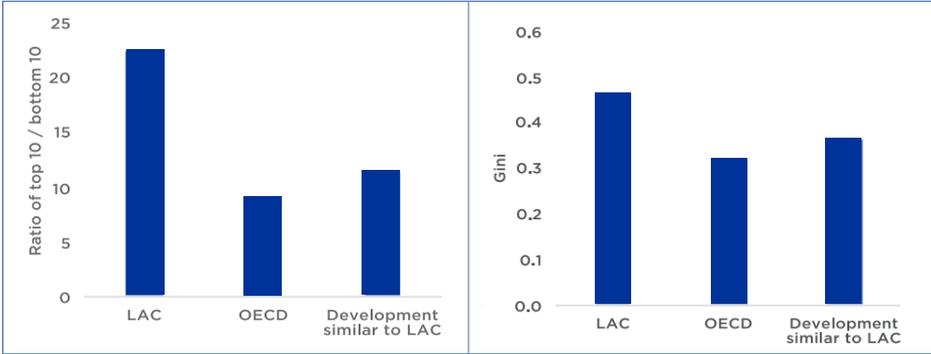


출처: Statista data.⁹⁾

- IDB의 중남미 불평등 보고서(IDB 2020)에 따르면, 상위 10%의 고소득층이 하위 10% 빈곤층보다 소득이 22배 많으며, 이는 OECD 국가들과 비교하였을 때 4배, 발전수준이 중남미와 비슷한 수준의 국가들과 비교했을 때 2배 높음(<그림 2> 참조)

9) Statista. Income distribution inequality based on Gini coefficient in Latin America as of 2018. <https://www.statista.com/statistics/980285/income-distribution-gini-coefficient-latin-america-caribbean-count-ry/> (2021년 7월 3일 검색).

그림 2 상위10%와 하위10% 평균 소득 차이(좌) 및 평균 지니계수(우)



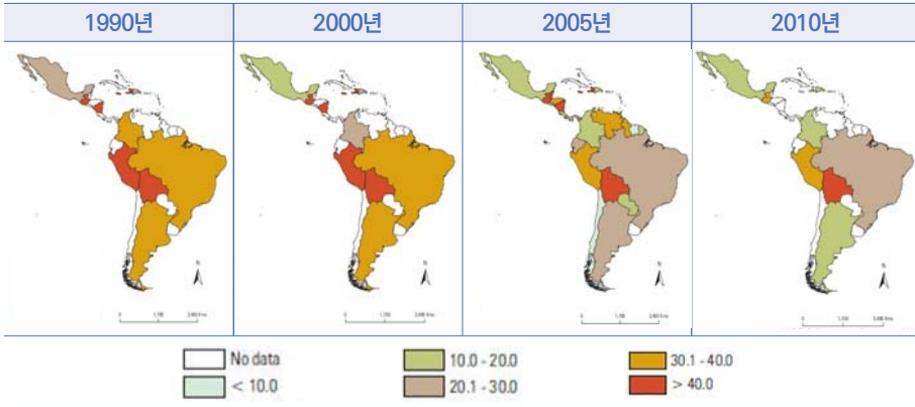
출처: IDB 2020, 18.

■ 무허가주거지 현황

- 중남미 도시 슬럼인구 비율은 2018년 기준 전체 도시인구의 20.8%에 해당하며, 1990년 35.6%, 2005년 25.5%, 2015년 20.4%로 비율이 계속 감소하다 2018년에 다시 상승하였음¹⁰⁾
 - 전 세계 슬럼인구는 8억 2,800만 명에 달하며 중남미에는 대략 1억 1,100만 명이 슬럼에 거주함(2010년 기준)(Jaitman, L. 2015)
 - 중남미 슬럼인구 비중을 국가별로 살펴보면, 2018년 기준 아이티 66%, 자메이카 57%, 볼리비아 49%, 베네수엘라 44%, 니과라과 42%로 가장 높은 슬럼인구 비율을 보임. 반면에 주요 고·중소득 국가인 칠레(9%), 브라질(16%), 멕시코(16%), 아르헨티나(15%) 및 콜롬비아(28%)는 중남미 평균보다 낮은 수준임
 - 중남미는 전 세계적으로 높은 슬럼인구를 보이던 지역 중 하나였으나 최근 10년간 꾸준한 정책적 노력으로 그 수치가 감소하고 있음(2005년 25.5% → 2018년 20.8%)
 - <그림 3>을 통해 지난 20년간 중남미 슬럼 비율의 변화를 확인할 수 있음. 1990년과 비교했을 때 2010년에 다수의 중남미 국가들에서 슬럼 비율이 확연히 감소한 것을 알 수 있음

10) World Bank data. Population living in slums (% of urban population).
<https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.SLUM.UR.ZS?locations=BR-AR-KR-1W-ZJ> (2021년 7월 2일 검색).

그림 3 중남미 슬럼 비율 변화(1990~2010년)



출처: Jordan, R. 2013 (원자료는 UNHABITAT 2009).

- 최근 코로나19 팬데믹이 중남미를 강타하며 이미 경제침체와 정치적 불안정을 겪고 있던 중남미 국가들이 심각한 위기에 직면함. 특히 저소득층 및 취약계층의 삶에 부정적 영향을 미침
 - 최근 중남미 지역은 정부의 코로나19 팬데믹 대응 실패와 국제 유가 하락으로 인한 장기간의 경제침체, 우파정부에 대한 불신 심화로 사회적 불안정이 지속되고 있음(권정화 2020)
 - UN은 중남미 지역의 코로나19 사태가 장기화하면서 국내총생산(GDP)은 9.1% 하락하고 4,500만 명이 새로운 빈곤층으로 추락, 빈곤율이 30%에서 37.7%로 상승할 것으로 예상함. 극빈층 비율도 11.0%에서 15.5%로 늘어날 것으로 추측함(UN 2020; 연합뉴스¹¹⁾)
 - 코로나19 확진자 수가 300만 명을 넘어서며, 코로나19 장기 확산이 보건·교육·고용·사회통합 등에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상함(연합뉴스). 특히 악화된 빈곤 및 불평등 문제는 무허가주거지 확산에도 영향을 미칠 것으로 예상됨

■ 무허가주거지 특징

- (명칭) 중남미 무허가주거지는 국가별로 지역적 특성에 따라 또는 형성 유형에 따라서 다양한 이름으로 불림
 - 베네수엘라에서는 바리오(Barrio), 브라질은 파벨라(Favela), 멕시코는 콜로니아스 프롤레타리아스(Colonias proletarias), 페루에서는 바리아다스(Barriadas), 칠레에서는 카암파스(Callampas), 아르헨티나는 비샤 미제리아(Villa miseria), 아젠타미엔토스(Asentamientos), 볼리비아는 씨우다델라(Ciudadela), 콜롬비아는 바리오스 바후스(Barrios bajos) 등으로 불림

11) 연합뉴스. 2020. 유엔 “코로나19로 올해 중남미 빈곤층 4천500만명 늘어날 것”. 7월 10일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200710004700087> (2021년 7월 8일 검색).

- (거주민) 거주민 대부분 저소득층과 빈곤층에 속하지만 실제로 다수의 중남미 국가들에서 도심지역 무허가주거지에 거주하는 빈곤층이 거기에 살지 않는(합법적 자가, 임대 등) 빈곤층보다 소득수준이 높은 것으로 나타남(Gertler, P. et al. 2012; IDB 2014)
 - 슬럼거주민과 비거주 빈곤층을 비교한 연구(Undurraga, R. 2010)에 따르면, 칠레의 경우 슬럼거주민의 월소득이 128달러인 반면, 비거주 빈곤층은 62달러임. 엘살바도르도 슬럼거주민은 월소득이 64달러인데 비해 비거주 빈곤층은 46달러이며, 우루과이 역시 슬럼거주민은 274달러인데 반해 비거주 빈곤층은 174달러임
 - 빈곤층이 도시 내 무허가주거지에 사는 가장 주요한 이유가 도시집적적으로부터 오는 여러 장점(편리한 인프라, 교통, 고용효과 등) 때문이라는 것을 추측할 수 있음
- (점유형태) 무허가주거지의 점유형태는 소유(약 70%), 임대(20%), 나머지 점유형태는 친척 간 주택 공유 및 임대주택을 재임대하는 전대 형태임. 여기서 소유는 명시적 의미의 소유로 합법적 소유권과는 차이가 있음(UN-HABITAT 2010)
 - 중남미는 주택소유 비율이 73%로 매우 높은 수준인데, 특히 저소득층의 자가 비율이 높음. 이는 저소득층이 불법 주택을 ‘self-help’ 방식으로 건설하여 소유하기 때문에 높은 것이며 주택금융이 잘 갖춰져 있기 때문은 아님
- (인프라) 중남미 무허가주거지역은 도시빈곤과 빈부격차의 대표적 상징물로서 무허가주거지의 주민 대부분이 적절한 상하수도·도로·교통·전기 등의 기초 인프라 갖춰지지 않고, 판자·플라스틱·벽돌·금속 등을 사용하여 주민들끼리 지은 건물(mutual self-help housing)에서 거주함

그림 4 중남미 도심 내 무허가주거지 모습



출처: The City Fix¹²⁾; The Seattle Times¹³⁾.

12) The City Fix. 2019. How the SALURBAL Project is Shining a Spotlight on Urban Health Inequality in Latin America. <https://thecityfix.com/blog/salurbal-shining-spotlight-urban-health-inequality-latin-america-claire-slesinski-katy-indvik-adriana-lein-usama-bilal/> (2021년 7월 1일 검색).

13) The Seattle Times. 2017. Argentine capital seeks to improve iconic villa 31 slum. <https://www.seattletimes.com/nation-world/argentine-capital-seeks-to-improve-iconic-villa-31-slum/> (2021년 7월 1일 검색).

3) 중남미 무허가주거지 주요 이슈

■ 구조적 불평등에서 기인한 무허가주거지 형성

- 중남미는 스페인·포르투갈 식민지 시기부터 저소득층의 토지 소유에 대해 구조적 불평등이 존재했음. 유럽 왕정은 식민지 통치를 위해 유럽에서 이주해 온 귀족에 대규모에 토지를 할당했으며, 토지는 매매를 통해서만 취득 가능했음(Ludermir, R. and Alvarado, M. 2017)
 - 19세기 후반 노예제에서 해방된 그룹은 무급여로 일을 했기에 대부분 저축한 재산이 없었으며 저소득·빈곤층으로 전락했음. 이들은 언덕이나 습지 등에 비어있거나 주인이 없는 땅을 무허가로 점유했음
 - 20세기 이후 중남미 지역 도시화 과정에서 도시 내 사용 가능한 땅의 규모가 점차 축소되며 땅의 가치가 상승함. 도시빈민은 소유권 자체를 인지하지 못하거나 토지와 주택을 구매할 능력이 없었기 때문에 가장 쉬운 방식인 ‘비공식적(informal)’ 과정을 통해 땅을 점유함
- 중남미는 토지 소유권 정비사업(land titling program)을 시행했음에도 불구하고 여전히 무허가주거지와 토지 소유권 관련 갈등은 해소되지 않고 있음. 특히 토지 상품화에 따른 부패로 양성화 사업이 제대로 진행되지 않음(Ludermir, R. and Alvarado, M. 2017)
 - 무허가주거지에 거주하며 정부 토지정비 및 양성화 사업에 따라 도시빈민은 소유권을 주장할 권리가 있음에도 불구하고 이를 제대로 인지하지 못함
 - 또한, 이러한 사업을 통해 소유권이 생긴 빈곤층의 다수가 비싼 값에 소유권을 상위계층에 되팔고 다시 무허가주거지로 돌아가는 현상이 만연함. 이는 그 지역의 젠트리피케이션(gentrification) 현상의 주요 원인임(UN-HABITAT 2017)
- 중남미지역은 심각한 소득격차로 인한 자본과 토지의 집중 현상이 뚜렷하고, 급속한 도시화에 따른 토지 및 부동산 시장 관련 제반 법·규제가 발달하지 못함. 또한, 부실한 토지계획 및 정책을 시행하거나 아예 관련 계획을 수립하지 못한 중남미 국가도 많음
 - 다시 말해, 강력한 부의 집중, 급속한 도시화, 심각한 투기 문제, 미비한 관련 법·규제 및 정책 등으로 인해서 중남미는 만성적인 토지 갈등과 주거 불안정 문제를 떠안게 됨

■ 도시집적 효과의 모순: 무허가주거지 확산

- 슬럼거주 빈곤층과 비거주 빈곤층을 비교 분석한 미주개발은행의 연구 보고서(IDB 2014)에 따르면, 슬럼거주 빈곤층은 도심에 살며 교육·일자리·교통 등의 삶의 편의를 선택한 것으로, 비거주 빈곤층보다 높은 임금수준에도 불구하고 슬럼에서 거주함
 - 또한, 이 보고서에서는 도시지역 가까이에 위치한 슬럼거주자일수록 그렇지 않은 빈곤

층보다 임금수준이 높음에도 불구하고, 도시집적으로부터 얻는 이익과 삶의 조건들을 위해 외곽지역의 안정적 주택을 포기하고 슬럼을 선택한다고 밝힘

- 이를 통해, 빈곤층이 주거 형태를 결정할 때 경제활동이 가장 중요한 요인이고, 경제활동에 수반되는 교육·교통 등의 인프라 역시 중요하다는 것을 알 수 있음
- 중남미 정부의 무허가주거지 관련 정책들을 살펴보면, 도심의 지가가 높은 지역에 위치한 무허가주거지를 철거하고 외곽지역에 신규 공공주택(social housing)을 공급하는 경우가 많음 (UN-HABITAT 2010)
 - 이러한 정책은 토지만 있는 외곽지역에 주택을 지어 놓고 도로·교통 등의 인프라가 함께 준비되지 않아 사회주택 거주민이 도심에 다시 무허가주거지를 형성하는 부정적 결과를 가져옴
 - 이를 지양하기 위해서는 도심에 위치한 무허가주거지일수록 ‘in situ(현장) 개발을 하는 것임. 저소득층 및 빈곤층은 도시집적의 혜택을 위해 스스로 슬럼 거주를 선택한 것으로 이를 간과한 정책은 근본적 문제를 해소하는 데 한계가 있음(IDB 2014; UN-HABITAT 2017)

■ 만연한 정부 주도 강제철거정책과 무력 사용

- 중남미에서는 오래 전부터 무허가주거지 강제철거 및 이주정책이 무허가주거지 관련 주요 정책으로 시행되고 있음. 2014년 기준 중남미에서는 최소 426만 명이 무허가주거지에서 강제철거를 겪었음(Ludermir, R. and Alvarado, M. 2017)
 - 콜롬бия가 4백만 명으로 가장 큰 규모의 강제철거가 있었고, 브라질은 리우FIFA월드컵(2014)과 올림픽(2016) 개최 기간 동안 약 25만 명이 무허가주거지에서 강제철거 당함. 도미니카공화국은 부동산 투기로 인해 약 1백만 명이 강제철거 위기임
 - 강제철거는 대부분 상업지역, 문화특구 등 경제적 우위지역에 위치한 무허가주거지에서 발생하며, 강제철거 이후 도시외곽 지역에 임시 거주지가 마련되거나 기초 인프라가 제대로 갖춰지지 않은 소규모 주택으로 이주함
 - 가장 큰 문제는 무허가주거지의 토지·부동산 관련 재산권 정비정책과 적절한 보상정책이 미비한 것임. 또한, 대부분의 강제철거가 부동산 투기지역에서 발생하고 있고, 정부의 도시개발정책에 의해 강제철거가 용인된다는 점임
- 중남미의 경우 도시외곽 개발에 따라 중산층이 외곽으로 이동하여 도심에 빈집이 증가한 경우가 많으며, 도시집적 효과를 찾는 빈곤층이 이러한 빈집을 불법 점거하며 무허가주거지가 형성되었음. 특히 도시 중심에 대규모 무허가주거지가 많은 브라질의 상파울루와 리우데자네이루시에서는 이렇게 형성된 무허가주거지에 불법 마약 범죄조직이 주둔하여 정부의 강제철거와 폭력적 진압이 빈번히 발생함(IDB 2014; UN-HABITAT 2010; Kim, E. H. 2018)

- 브라질 상파울루의 경우, 도심 한가운데 위치한 끄라폴랑지아(Cracolândia) 구역은 많은 수의 마약중독자들이 구역을 무단 점령하고 조직적 마약밀매가 이뤄지는 것으로 유명함
- 이를 해결하기 위해 상파울루 시정부는 2017년 무장 군인경찰을 투입해 건물과 도로에 폭탄을 터트리고 중장비를 동원해 건물과 벽을 무너트려 범죄조직을 소탕함
- 2021년 최근까지도 시정부는 ‘끄라폴랑지아 철거’ 작전을 계속 추진하고 있음. 범죄자를 체포하는 성과가 있었지만, 이 과정에서 쫓겨난 주민은 붕괴된 건물 옆에 대규모의 천막촌을 형성해 살아감

그림 5 끄라폴랑지아(Cracolândia) 천막촌 및 경찰 대치 모습



출처: South World¹⁴⁾; Rede Brasil Atual¹⁵⁾.

■ 저소득층을 위한 ‘저렴’하고 ‘안정적’ 주택 부족

- (슬럼인구) 중남미에는 대략 1억 1,100만 명이 슬럼에 거주하고, 도시 슬럼인구 비율은 2018년 기준 전체 도시인구의 20.8%에 해당함(World Bank data¹⁶⁾). 양적 측면에서 주택 부족은 61%이며, 질적 측면의 주택 부족은 39%에 해당함(UN-HABITAT 2010)
- (생활수준) 중남미 최저 월소득 수준은 칠레 441달러, 콜롬비아 261달러, 아르헨티나 243달러, 브라질 207달러, 베네수엘라 1달러임¹⁷⁾
- 임대료 수준을 비교해 보면, 2020년 기준 칠레의 평균 임대료는 1,336달러, 콜롬비아 1,379달러, 아르헨티나 896달러, 브라질 1,576달러, 파나마 2,075달러임

14) SouthWorld. 2019. Brazil, Bringing hope to the inferno of Cracolândia.
<https://www.southworld.net/brazil-bringing-hope-to-the-inferno-of-cracolandia/> (2021년 7월 4일 검색).

15) Rede Brasi lAtual. 2021. Câmeras escondidas na Cracolândia flagram três meses de violência policial.<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2021/04/cameras-escondidas-cracolandia-tres-meses-violencia-policial/> (2021년 7월 4일 검색).

16) World Bank data. Population living in slums (% of urban population) (2021년 7월 4일 검색).

17) Statista. Unemployment rate of Latin america and the Caribbean country.
<https://www.statista.com/statistics/1009557/unemployment-rate-latin-america-caribbean-country/>
<https://www.statista.com/statistics/953880/latin-america-minimum-monthly-wages/> (2021년 7월 2일 검색).

- 실업률의 경우, 칠레 6.5%, 콜롬비아 9.7%, 아르헨티나 9.9%, 브라질 11.4%, 베네수엘라 44.3%임
- (PIR) 중남미 주요 국가들의 소득 대비 주택가격 비율(PIR)은 2019년 기준 아르헨티나(19.02), 콜롬비아(18.85), 브라질(18.72), 페루(16.00), 우루과이(13.99), 칠레(13.51), 에콰도르(13.11)임. 선진국인 미국(3.58), 캐나다(7.66) 등과 비교했을 때 중남미 PIR은 높은 수준임¹⁸⁾
 - 특히 중남미 도심지역의 PIR을 비교하면, 아르헨티나(35.14), 콜롬비아(22.57), 브라질(26.57), 우루과이(23.54), 칠레(23.37)로 도심인구는 소득 대비 매우 높은 임대료를 감당하는 것을 알 수 있음

표 1 중남미 주요국가 생활수준 비교(2019년 기준)

구분	PIR	도심 PIR	생활비지수	임대료지수	삶의질지수
아르헨티나	19.02	38.89	33.09	9.48	110.50
콜롬비아	18.85	22.57	30.15	9.17	102.02
브라질	18.72	26.84	42.80	11.46	104.70
페루	16.00	20.71	37.17	11.96	81.29
우루과이	13.99	23.54	57.31	16.21	122.42
칠레	13.51	23.37	47.73	15.22	97.27
에콰도르	13.11	18.42	41.98	11.61	116.27

주석: 삶의질지수(Quality of life index)는 2021년 기준임.

출처: Numbeo (2021년 7월 2일 검색).

- 중남미 주요국가의 PIR, 최저임금, 평균임대료, 실업률 등을 비교 분석한 결과, 중남미는 소득수준에 비해 높은 임대료와 평균 10% 정도의 높은 실업률로 저소득층이 공식부문에서 적절한 주택을 소유하거나 임대하는 데는 한계가 있을 것으로 예상됨
 - 중남미는 주택금융체계가 잘 갖춰져 있지 않고 저소득층의 저축률이 낮아서 공식부문의 주택대출을 통해 주택을 구입하기도 어려움(UN-HABITAT 2010)
 - 중남미는 불안정한 경기로 금리변동과 인플레이션이 빈번하기 때문에 중남미 저소득층은 낮은 저축률을 보임. 이는 저소득층의 주택금융정책 접근성을 더 감소시킴
- 대부분의 중남미 국가에서는 저소득층을 위해 공공주택을 매매 형태로 공급함. 이 경우, 빈곤층과 차상위계층은 배제되는 경우가 많음. 또한, 저소득층이 공공주택을 매입한 후 차상위계층에 되팔고 다시 무허가주거지로 돌아가는 경우도 빈번함

18) Numbeo. Property Prices Index. <https://www.numbeo.com/property-investment/rankings.jsp> (2021년 7월 2일 검색).

- 공공주택의 공급 부족과 적절한 주택정책의 부재는 무허가주거지 확산에 직접적 영향을 미침. 이러한 정책적 사각지대는 공공주택 건설 시공 과정에서 시정부 비인가, 용도규제 및 건축 기준 위배 등의 문제 발생을 초래함(Fernandes, E. 2011)
- 중남미는 주택 임대보다 소유를 우선시하는 경향이 있으며 이 때문에 공공임대주택 정책이 아직 초기 단계이거나 관련 정책이 없는 경우가 많음
 - 브라질의 경우 상파울루 시정부에서 처음으로 공공임대정책을 도입함. 상파울루 공공임대주택은 도심의 노후된 아파트를 정비하여 공급되었으나, 임대료 연체, 주택 관리·정비 부족 등의 문제를 겪음(Cities Alliance 2009)

■ 내재된 취약성: 기초 인프라 부족 및 재해재난 피해

- 무허가주거지는 비계획적이고 비공식적이라는 근원적 특성에 따라 도로, 전기, 상하수도, 위생시설, 주택 등의 인프라가 제대로 갖춰져 있지 않음. 2000년대에 들어오며 지속 가능한 발전 목표 등에 따라 정부 차원에서 슬럼 업그레이딩 정책을 시행함으로써 기초 인프라 상황이 개선되고 있음
 - 중남미 전체 가구 중 약 2,100만 명이 최소 1개의 기초 서비스가 부족한 주택에 거주함. 약 1,700만 가구(전체 가구의 13%)가 적절한 위생시설 없이 살아가며, 800만 가구가 상하수도가 잘 갖춰지지 않은 곳에서 거주함. 특히 도시 빈곤가구의 16%가 저질의 건축 재료로 지은 건물에 거주함(Jaitman, L. 2015)
 - 무허가주거지는 대부분 ‘Self-help’ 건축 형태로 거주민이 직접 집을 건설함. 무허가주거지에는 커뮤니티가 형성되어 있으며 주민 간 서로 도우며 집을 짓는 경우가 많고, 정부 차원에서 이를 위한 건축 재료 및 장비 등을 대여하는 복지 서비스를 마련하기도 함
- 중남미 무허가주거지는 언덕, 절벽, 강·해안 부근 등 일반적으로 주택을 짓기 어려운 지역에 주로 위치함. 대부분의 홍수, 폭우, 태풍 등의 자연재해로 발생한 피해의 80%가 도시지역에 집중되어 있으며, 특히, 도시 무허가주거지의 취약한 인프라 상황에 따라 그 피해가 더 심각함(ELLA 2013)
 - 중남미 지역적 특성과 기후변화로 인해 중남미는 약 1억 6천만 명이 자연재해 피해를 경험했으며, 경제적 피해는 3,569억 달러 정도임
 - 그러나 정부의 재해재난 대응 및 관리정책은 미미한 수준으로 재난 예방 건축 규정, 토지 이용계획전략 등과 관련한 정부 역량이 부족한 상황
 - 1990년대부터 미주개발은행(IDB), 세계은행 등 국제사회에서 중남미 재난 위기관리 정책(disaster risk management)의 새로운 패러다임 확립(재해 정보수집·관리체계, 위험 감축을 위한 토지계획과 무허가주거지 관리정책 등)을 위해 노력 중임

■ 체계적 토지정책의 부재

- 중남미는 비공식 토지 소유에 대한 적절한 토지대장과 등록체계가 제대로 마련되어 있지 않은 경우가 많기 때문에 무허가주거지 주민이 토지 등록, 소유권 등을 취득하는 데 한계가 있음. 이러한 정책적 사각지대 때문에 다음과 같은 문제들이 발생함(Ludermir, R. and Alvarado, M. 2017; Fernandes, E. 2011)
 - 토지 소유권 측면에서는 공공/민간토지 점유, 공영토지 및 무허가 토지구획 점유 등이 문제이며, 도시계획 측면에서는 개인 소유 토지의 불법 구획 등이 문제임. 법적으로는 토지 미등록, 건축규정 위배, 세금 등의 문제가 발생함
 - 토지 소유권 취득이 중요한 이유는 법적으로 소유권을 인정받아야만 권리를 주장할 수 있기 때문임. 중남미에서 토지 분쟁이 많은 것은 저소득층 대부분 소유권을 인정받지 못해 강제철거를 당하는 경우가 많기 때문임
- 중남미에는 ‘후견주의(clientelism)¹⁹⁾’가 정치·경제 전반에 영향을 미치고 있으며, 토지정책과 관련해서도 이러한 후견주의의 폐해가 있음. 토지 개발 과정에서 정부 당국이 공공토지를 점유한 무허가주거지 주민에게 잘못된 토지 소유권을 발행하고 개발 이익을 챙기는 문제가 심각했으며, 이는 무허가주거지 확산의 또 다른 원인 중 하나임(Fernandes, E. 2011)

19) 후견주의(clientelism)는 중남미 민주화 과정에서 포퓰리즘(populism)과 함께 성행한 정치적 행태로, 정치인과 유권자 간 유착관계가 형성되어 당선을 위한 표와 선거구민의 이익을 교환하는 행태임.

03 브라질 주거정책 사례연구²⁰⁾

1) 브라질 무허가주거지 주요 이슈

■ 무허가주거지 정의 및 현황

- (무허가주거지 정의) 브라질에서는 무허가주거지를 포르투갈어로 ‘파벨라(favela)’라고 통칭함
 - 파벨라의 어원적 유래는 리우데자네이루 도시 내 ‘프로비덴시아 언덕(Providência Hill)’이라고 불리는 곳에 있음(Lacerda, S. D. 2014)
 - 바이아(Bahia)지역에서 발생한 카누두스 전쟁(Canudos War)²¹⁾의 패잔병들이 프로비덴시아 언덕에 불법 정착했고, 그곳을 자신들의 지역에서 익숙한 등대풀속 식물과인 ‘파벨라’라고 부르며 최초의 무허가주거지인 ‘파벨라 언덕(Favela Hill)’이 생김. 이후 파벨라는 브라질 무허가주거지를 대표하는 명칭이 되었음
 - 브라질 지리통계청(IBGE²²⁾)에서는 브라질의 무허가주거지를 공식적으로 ‘비표준 클러스터(subnormal clusters)’라고 명명하고 위치, 건축 형태 등의 특성에 따라 다양한 종류로 구분함(IBGE 2010)
- (무허가주거지 현황) 2018년 기준 브라질의 전체 도시인구 중 슬럼거주 인구는 16.3%로 절대적 수치로 약 2,960만 명이 슬럼에 거주함.²³⁾ 이는 한국 전체 인구(약 5천만 명)의 절반 정도에 미치는 수준임
 - 브라질 슬럼거주 인구수는 중남미 전체 슬럼인구의 33.6%에 해당, 중남미 국가들 중 베네수엘라(2,540만 명), 페루(2,492만 명), 볼리비아(788만 명)의 전체 도시인구수보다 높은 수치임
 - 브라질에는 전체 약 5,600개의 도시에서 325개의 파벨라가 존재함. 특히, 상파울루(São Paulo)와 리우데자네이루(Rid de Janeiro) 등의 주요 대도시에서 대규모의 파벨라가 도심과 외곽지역에 분포해 있음

20) 이 장은 저자의 석사논문 "Mega-events and Socio-Spatial Impacts of Public Policy from 2008 to 2016: The Case of Favela in Rio de Janeiro, Brazil"(Kim, E. H. 2018)의 일부 내용을 바탕으로 재구성 및 발전시킴.

21) 카누두스 전쟁은 1889년 동 페드로(Dom Pedro) 왕정에 대항하기 위해 브라질 북동쪽에 위치한 바이아주(州)의 ‘카누두스’ 군대가 일으킨 브라질 내전임.

22) IBGE는 브라질 지리통계청으로 정식 포르투갈어 명칭은 ‘Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística(IBGE)’임.

23) World Bank data. Population living in slums (% of urban population).

<https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.SLUM.UR.ZS?locations=BR-AR-KR-1W-ZJ> (2021년 7월 2일 검색).

- 특히 리우데자네이루시(南)의 경우 중남미 최대 규모의 무허가주거지 호씨냐(Rochina)가 있음. 리우데자네이루 슬럼인구는 브라질 전체 슬럼인구 중 12.2%에 달하는 수준임. 리우데자네이루 전체 도시인구의 5분의 1에 해당함(IBGE 2010; IBGE 2012)

■ 무허가주거지 주요 이슈

- 저소득층을 위한 주택 부족
 - 브라질의 국가 평균 PIR은 18.72이고, 도심지역의 PIR은 26.57로 다른 중남미 주요 국가들에 비해서 다소 높은 수준임. 브라질의 최저 월소득 기준은 207달러이고 평균 임대료는 약 1,578달러임²⁴⁾
 - 최저임금 기준 저소득층의 평균 임금이 20만 원 내외라고 가정할 때 월 임대료가 백만 원 내외인 점은 저소득층이 공식부문에서 주거를 해결하기 힘든 구조임을 예상할 수 있음
 - 저소득층의 소득 대비 임대료 비율이 높기 때문에 저소득층이 도심에서 거주할 시 그 주거비용 부담이 더 높을 것으로 예상됨. 이 때문에 관련 주거급여, 주택금융 등의 정책적 지원이 있어야지만 저소득층은 합법적 주택시장 이용이 가능할 것임(Marques, E. C. 2017; Levin, R. M. 1999)
 - 하지만 브라질의 경우 다양한 주택 프로그램이 마련되어 있지만 실제로 최저소득 3분위 이하의 하위소득층이 접근 가능한 정책지원은 아직 미비함(UN-HABITAT 2013)
 - 이러한 상황에서 브라질 연방정부의 경제성장 정책에서 시작된 'My Home My Life 프로그램'이 전국구 주택공급 정책이며, 이 외 주택정책은 대부분 시정부에서 담당하고 있음. 연방정부 주택 프로그램은 실제로 상당수의 저소득가구를 지원했지만, 공급부지의 위치, 지원가구 기준의 한계 등으로 거시적 주택정책 차원의 한계점을 내포하고 있음(Bundy, D. N. 2007; Valença, M. M. et al. 2009)
 - 시정부 차원에서 연방정부 주택정책을 지원하기 위한 도시정비정책, 위생정책 등을 마련했지만 시정부의 재원조달 역량의 한계가 있음(Cities Alliance et al. 2009)
 - 공공임대주택의 경우 브라질 상파울루시가 시범적으로 시행했지만 뚜렷한 성과 없이 지지부진한 상태임. 처음 정책을 수립하고 시행할 당시에는 관련 기관을 수립하는 등 여러 노력을 했지만 정부 역량 및 재원의 한계를 극복하지 못한 상황임
- 정부 주도 적극적 철거정책
 - 포르투갈 식민지 시기부터 형성된 브라질의 무허가주거지는 다른 중남미 도시들과 유사하게 19세기 노예제 폐지부터 현재까지 저소득층과 빈곤층의 대안적 주거지로 선택받아 옴(Lacerda, S. D. 2014; Perlman, E. J. 2010; Valença, M. M. et al. 2009)
 - 브라질도 산업화와 도시화를 겪으며, 그 과정에서 도심과 도시외곽 지역에 대규모의 무

24) Numbeo. Property Prices Index. <https://www.numbeo.com/property-investment/rankings.jsp> (2021년 7월 2일 검색).

허가주거지가 형성됐음. 1940년대부터 브라질 정부는 이러한 무허가주거지를 사회적 문제로 인지하고 관련 정책을 마련하기 시작함

- 브라질 정부가 최초로 마련한 무허가주거지 관련 정책은 두 가지 방향으로 1) 도시노동자들을 위한 주택공급(Vila Proletaria 프로그램)이었으며, 2) 도시개발지역에 위치한 무허가주거지를 강제철거 및 이주시키는 정책이었음(Perlman, E. J. 2010; Mesker, E. 2014)
- 이후 1950~1980년대 군부독재 시절까지 무허가주거지 강제철거와 이주는 주요 정책 방향이었으며 약 500~800만 가구가 이주당함. 하지만 1990년대 재민주화가 이행되며 무허가주거지를 도시의 한 영역으로 인정하고 사회통합을 위한 정책을 시행하게 됨
- 1990년대 파벨라-바이후(Favela-Bairro) 프로그램 등이 국제기구와 연방 및 시정부의 합작을 통해 마련된 무허가주거지 사회통합정책의 시발점임. 현재까지도 모라르 까리오카(Moroar Carioca) 프로그램 등으로 그 기초를 이어가고 있음(RioOnWatch 2014a²⁵⁾)
- 이러한 노력에도 불구하고 여전히 브라질 정부는 철거정책을 시행하고 있는데, 최근에 발생한 대규모 철거정책은 리우데자네이루시에 위치한 빌라 아우포드로무(Vila Autodromo) 파벨라인. 리우데자네이루에서 월드컵(2014)과 올림픽(2016)을 개최하며 경기장 건설을 위해 주변에 위치한 빌라 아우포드로무를 강제철거한 사례임(Schwambach, K. 2012; RioOnWatch 2014b²⁶⁾)
- 많은 시민단체와 국제기구에서 이를 비판했으나 정부는 경기장과 부대시설을 건설할 부지로 사용할 예정이며 적절한 보상정책을 마련하였다는 이유로 강제철거를 강행하였음
- 하지만 실제로 빌라 아우포드로무는 강제철거 이후에 아무런 개발이 이뤄지지 않고 있음. 일부에서는 경기장과 연결된 BRT 버스도로에서 파벨라가 잘 보여서 철거했다는 주장이 있음

그림 6 빌라 아우포드로무(Vila Autodromo) 철거 전(좌)과 철거 후(우) 모습



출처: RioOnWatch 2014b (2021년 7월 7일 검색).

25) RioOnWatch. 2014a. Favela-Bairro: 20 Years On. <https://www.rioonwatch.org/?p=15959> (2021년 7월 1일 검색).

26) RioOnWatch. 2014b. If This Villa Weren't Mine: New Documentary Tells Story of Vila Autódromo. <https://rioonwatch.org/?p=19531> (2021년 7월 7일 검색).

2) 중앙정부 주요 주거정책

■ 중앙(연방)정부 주거정책 : My Home My Life 프로그램

- My Home My Life (이하 MCMV²⁷⁾) 프로그램은 브라질 연방정부의 주택공급 정책으로, 대규모 주택건설을 통해 저소득 및 중저소득 가구를 대상으로 주택 소유 기회를 확대하는 정책임
 - 2009년 브라질 룰라(Lula) 정부 시기에 시행되었으며, 현재까지도 연방정부의 유일한 주택정책 기제로서 작동하고 있음(UN-HABITAT 2010; UN-HABITAT 2013)
 - MCMV의 주요 정책수단은 수요자에게는 주택 보조금 및 대출 혜택을 제공하고 공급자(개발자)에게는 건축 인센티브를 제공함으로써 저소득층에게 저렴한 가격의 안정적 주택을 공급하는 것임(Marques, E. C. 2017)
 - 프로그램 주요재원은 2007년 수립된 브라질 국가경제부흥정책인 ‘Growth Acceleration Program(PAC)’²⁸⁾이며, 주택 1백만 호 공급이라는 대규모의 주택공급 확대 정책을 통해 저소득층 주거문제 개선뿐만 아니라 부동산 개발정책을 통한 경제성장의 발판을 마련하고자 하였음

그림 7 MCMV 프로그램을 통해 공급된 주택 모습



출처: Extra²⁹⁾; Carta Capital³⁰⁾.

- MCMV를 통해 지난 10년간 총 550만 호의 주택이 계약됐음(2019년 기준). MCMV는 성공적인 정책으로 많이 평가받고 있으며, 특히 기존 정책에서 소외되었던 하위소득계층을 포괄한 것이 주요 성과임(Marques, E. C. 2017; Globo³¹⁾)

27) My Home My Life 프로그램의 정식 브라질리 포르투갈어 명은 Programa Minha Casa Minha Vida이며 약자로 MCMV라고 부름.
 28) PAC는 브라질 국가경제부흥정책 ‘Programa de Aceleração do Crescimento’의 약자임. PAC는 우리나라의 경제개발5개년(1961)정책과 유사하게 경제정책 내 국토인프라 개발정책을 포함함. 단기간 내 경제부흥을 이루기 위해 MCMV와 같은 대규모 인프라 개발전략을 수립함(Marques, E. C. 2017).

29) EXTRA. 2015. Inscritos em ‘Minha casa, minha vida’ sao surpreendidos com cadastramento no Rio. <https://extra.globo.com/economia/inscitos-em-minha-casa-minha-vida-sao-surpreendidos-com-cadastramento-no-rio-17706970.html> (2021년 7월 3일 검색).

30) CartaCapital. 2019. Minha Casa Minha Vida: governo quer trocar financiamento por aluguel. <https://www.cartacapital.com.br/politica/minha-casa-minha-vida-governo-quer-trocar-financiamento-por-aluguel/> (2021년 7월 3일 검색).

- MCMV 주택 보조금 혜택의 주요 수혜 그룹에 해당하는 1~3 그룹임. 해당 그룹의 80% 정도가 비공식적 주택시장에서 거래를 하거나 무허가거주지에서 거주했으나, MCMV 를 통해 합법적 주택시장 접근이 가능하게 되었음(Globo)

표 2 MCMV 주택공급 대상 기준 및 혜택

그룹	기준	혜택
그룹 1	가구 월소득 1,800헤알 이하 (약 36만 원)	• 최대 주택가격의 90% 보조금 제공, 최대 270헤알 무이자 대출, 최대 120개월 할부
그룹 1.5	가구 월소득 2,600헤알 이하 (약 52만 원)	• 최대 4만 7,500헤알 보조금 제공, 대출 연이자 5%
그룹 2	가구 월소득 4천 헤알 이하 (약 80만 원)	• 최대 2만 9천 헤알 보조금 제공, 대출 연이자 6~7%
그룹 3	가구 월소득 9천 헤알 이하 (약 180만 원)	• 대출 연이자 8.16%

주석: 브라질 통화 단위는 헤알(real)로 1헤알은 200.9원으로 계산, 2021년 2월 28일 기준 원-헤알 환율 적용.
출처: Governo Federal do Brasil(브라질 연방정부 홈페이지),³²⁾

- MCMV 프로그램 한계점
 - (최저소득가구 소외) MCMV는 경제부흥정책의 일환으로 신규 주택 건설을 통한 ‘자가’ 비율 확대에 초점이 맞춰졌음. 최저소득층의 경우 주택 보조금 및 대출제도 자체를 이용하는 데 한계가 있기 때문에 이러한 주택공급정책에 접근하기 여전히 어려움 (Marques, E. C. 2017)
 - (채납) MCMV 수혜가구의 채무불이행 문제가 지속되고 있음. 수혜가구 중 그룹 1의 경우 2018년 기준 36.9%의 가구가 주택 대출이자를 채납했음(Globo)
 - (입지) MCMV는 대규모의 신규 주택을 공급해야 하기 때문에 넓은 주택 부지를 확보하기 위해 도시 외곽에 주로 건설함. MCMV 대상 가구 대부분 도심에 일자리가 있기 때문에 통근하기가 어렵고, 충분한 교통 인프라가 함께 건설되지 않는 경우가 많음. 이 때문에 MCMV에 거주하다 다시 도심 파벨라로 이주하는 경우가 빈번함(UN-HABITAT 2010; UN-HABITAT 2013)

31) Globo. 2019. Minha Casa Minha Vida completa 10 anos com queda nas contratações. March 25 (2021년 7월 3일 검색).

32) Governo Federal do Brasil. Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mcmv> (2021년 2월 28일 검색).

3) 지방정부 주요 정책

■ 지방정부 주거정책 : 리우데자네이루시(市) 모라르 까리오까(Morar Carioca) 프로그램

- 리우데자네이루시(Rio de Janeiro, 이하 리우)는 브라질 남동부 연안에 위치하며, 브라질에서 두 번째로 인구가 많은 도시이자 남미에서 6번째로 인구가 많음. 도시 GDP는 약 2천억 달러로 브라질에서 두 번째로 높은 수준임. 2014년 FIFA 월드컵, 2016년 하계·장애인 올림픽 개최지임. 리우는 전체 인구 3분의 1이 무허가주거지에 거주하며 중남미에서 가장 무허가주거지 ‘호씨냐(Rochina)³³⁾’ 파벨라가 있음(Lacerda, S. D. 2014; Rio Prefeitura 2014)
- 1994년 리우시 최초의 슬럼 업그레이딩 정책인 파벨라-바이후(Favela-Bairro) 프로그램을 수립함³⁴⁾
 - 1993년 리우 시정부는 기존의 철거·이전 방식의 파벨라 정책에서 벗어나 파벨라 지역 자체를 개발하고 주거환경 개선을 유도하는 사회통합 방식의 파벨라 정책을 시도함. 이를 위해 미주개발은행(IDB) 및 전문가들이 협력하여 1994년 ‘파벨라-바이후(Favela-Bairro) 프로그램’을 수행함
 - 파벨라-바이후는 파벨라를 철거하고 그 주민을 도시 밖으로 이전하는 전통적 방식의 주거정책과는 차별됨. 파벨라를 도시 내로 흡수하는 방법으로 철거나 이전 없이 주택, 도로, 전기 등의 인프라 개선·개발을 통해 저소득층 주거환경을 개선하고자 했음
 - 이 최초의 사회통합 프로그램은 무허가주거지 양성화(regularization) 정책의 일환으로 파벨라의 부지는 그대로 활용하되 신규 주택 공급, 주택 개보수, 기초 인프라 공급, 공공 공간(도서관, 학교, 놀이터, 체육관 등) 개발 등을 포함함
- 모라르 까리오까(Morar Carioca)는 파벨라-바이후의 1차(1994~2000년) 및 2차(2000~2007년) 프로그램 종료 이후 3차(2010~2016년)로 착수한 연계 프로그램임. 모라르 까리오까는 영어로 ‘리우인으로 살기(Living like Rio citizen)’를 의미하며, 이전 프로그램들과 유사하게 파벨라에 기초 인프라 공급뿐만 아니라 주택 건설, 주민 교육, 토지 양성화 등의 내용을 포함함³⁵⁾³⁶⁾
 - 브라질 연방 및 시정부 예산과 IDB 지원으로 총 85억 원의 예산이 투입됨. 착수 단계에서는 원래 2010~2020년까지의 10년 계획으로 총 23만 2천 가구의 주거환경 개선을 목표했으나 예산확보 문제로 2016년 조기 종료됐음

33) 리우 ‘호씨냐’ 파벨라는 도시에서 가장 부유한 지역인 ‘남부(South Zone)’에 위치하며, 총면적은 144ha이고 전체 주민수는 7만 명임(2010년 기준) (Wikipedia, 2021년 7월 1일 검색).

34) RioOnWatch. 2012a. A History of Favela Upgrades Part I. <https://rionwatch.org/?p=5295> (2021년 7월 2일 검색).

35) RioOnWatch. 2012b. A History of Favela Upgrades Part II: Introducing Favela-Bairro(1988-2008). <https://rionwatch.org/?p=5931> (2021년 7월 2일 검색).

36) RioOnWatch. 2013. A History of Favela Upgrades Part III: Morar Carioca in Vision and Practice (2008-present). <https://rionwatch.org/?p=8136> (2021년 7월 2일 검색).

- 모라르 까리오까는 ‘무허가주거지의 도시화 완성(complete urbanization)’이라는 발상에서 착안한 것으로 주요 내용은 다음과 같음: 1) 기초 인프라, 위생시설, 도로, 전기 공급, 2) 파벨라 주민들이 모든 교통수단에 접근 가능할 수 있도록 도로를 개발, 3) 교육·레저·보건 시설뿐만 아니라 공공공간으로서 커뮤니티 시설을 건설, 4) 산사태 위험지역에 거주하는 주민을 위해 다가구주택 공급, 5) 토지 소유권 양성화 및 토지 재개발
- 모라르 까리오까 프로그램의 주요 성과로서 2016년까지 68개의 리우 파벨라가 재개발됐으며 총 6만 5천 가구가 혜택을 누림³⁷⁾
 - 실제로 많은 파벨라에서 무허가 주택의 개보수, 재건축, 도로·상하수도·전기 정비 및 개량 작업이 이뤄졌으며, 높은 언덕에 위치한 파벨라에는 케이블카를 건설하는 등 파벨라 주민들의 교통 접근성 확대를 위해 노력함
 - 또한, 무허가주거지 개발 시 탄소배출 감축을 위해 LED 전구 사용, 폐기물 처리시설 건설, 도로건설 시 아스팔트와 재활용 자동차 타이어 활용 등을 시도함

그림 8 모라르 까리오까(Morar Carioca) 프로그램 모습



출처: CAU/BR³⁸⁾, IDB 2015³⁹⁾ 자료에서 발췌.

37) RioOnWatch. 2013. A History of Favela Upgrades Part III: Morar Carioca in Vision and Practice (2008–present). <https://rioonwatch.org/?p=8136> (2021년 7월 2일 검색).

38) CAU/BR. 2018. Reurbanização e habitação de interesse social nas Favelas Babilônia e Chapéu Mangueira/Programa Morar Carioca Verde (2011/2013–Parcial).

<https://caubr.gov.br/expouia2021rio/reurbanizacao-e-habitacao-de-interesse-social-nas-favelas-babilonia-e-chapeu-mangueira-programa-morar-carioca-verde/> (2021년 7월 4일 검색).

39) IDB. Morar Carioca: Upgrading Informal Settlements in Rio de Janeiro. IDB Blog.

- 모라르 까리오카 프로그램 한계점
 - 모라르 까리오카 프로그램 이행 시기 월드컵 및 올림픽 개최를 준비하며 프로그램 도입 파벨라의 대부분이 행사 개최지 주변에 위치했음. 메가이벤츠 개최를 위한 자본 중심의 정책이었다는 비판을 받음⁴⁰⁾
 - 또한, 메가이벤츠 경기장 건설을 담당한 건설회사, 정유회사 및 연방정부가 대형 부패 스캔들에 연루되며, 대통령뿐만 아니라 리우데자네이루 주지사 및 대부분의 정치인들이 부정부패에 연루되며 감옥에 가거나 사직함(이미정 2017; Kim, E. H. 2018)
 - 이로 인해 연방, 주, 시정부는 엄청난 재정난을 겪음. 모라르 까리오카 프로그램도 시정부 재정난으로 인해 2020년까지 계획되었던 프로그램이 2016년 조기 종료되었음

■ 지방정부 복지·치안정책 : 리우데자네이루시(市) 경찰평화유지대(Pacifying Police Unit) 프로그램

- 리우시의 가장 심각한 문제는 도시 치안 문제로, 하계올림픽(2016) 등의 메가이벤츠 개최 시기에 이를 해소하기 위해서 리우 시정부는 주거정책인 모라르 까리오카 프로그램과 함께 경찰평화유지대(Pacifying Police Unit)라는 새로운 패러다임의 사회복지 및 치안 프로그램을 도입함⁴¹⁾
 - 2009년 리우 시정부의 도시개발기관(Instituto Pereira Passos: IPP)과 UN-HABITAT가 협력하여 경찰평화유지대(UPP)⁴²⁾를 시행함
- UPP는 ‘경찰평화유지대’를 의미하며, 무장경찰조직 투입을 통해 마약밀매 및 범죄를 소탕하고 파벨라를 평화화(pacifying)하는 것을 목표함(리우 시정부 홈페이지⁴³⁾; Henriques, R. et al. 2011)
 - UPP는 파벨라 내부에 무장경찰조직을 주둔하게 하여 범죄조직을 소탕하고 치안문제 개선 및 사회복지 서비스를 제공
 - UPP 프로그램은 ‘UPP’와 ‘UPP Social’로 구분하여 추진함. ‘UPP’는 범죄조직 소탕을 위해 투입된 무장경찰조직임. UPP 조직은 파벨라 내 범죄조직을 제거하고 치안문제를 개선하는 것이 주요 목적임
 - ‘UPP Social’은 사회복지 차원에서 주민회의 개최, 운동장 건설 등을 추진하거나 파벨라 청년들의 일자리, 교육, 문화 기회 확대를 위한 다양한 세부 프로그램을 운영함

<https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/en/morar-carioca-english/> (2021년 7월 4일 검색).

40) RioOnWatch. 2015a. One Year to Go to Olympics Roundup: Evictions, Gentrification, Public Security & Environment. <https://rioonwatch.org/?p=23509> (2021년 7월 2일 검색).

41) RioOnWatch. 2015b. Pacifying Police Unit (UPP) Installations Part 2: 2010-2011. <https://rioonwatch.org/?p=20216%20> (2021년 7월 1일 검색).

42) UPP는 브라질 포르투갈어로 ‘Unidade de Polícia Pacificadora’의 약자임.

43) 리우 시정부 홈페이지(Rio Prefeitura website). UPP Social: transformação a favor de uma cidade mais integrada. <http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/exibeconteudosocial?id=4677454> (2021년 7월 1일 검색).

그림 9 리우 UPP 현장 모습

출처: RioOnWatch 2015b(44); ANF(45).

- UPP 프로그램에는 총 15억 헤알의 예산이 소요됐음. 2020년 기준 대부분의 파벨라가 UPP를 통해 평화화됐고 총 12만 5천 명의 파벨라 주민이 UPP 프로그램의 혜택을 받음 (리우시청 홈페이지(46))
 - UPP Social 프로그램을 통해 파벨라 내 보건 서비스 비중이 2009년 3%에서 2020년 75%까지 증가했으며, 일부 12개의 파벨라에서는 거의 100% 가까이 증가함
 - UPP 무장경찰조직의 경우, 일부 파벨라가 성공적으로 평화화되어 범죄율이 감소한 반면에 일부에서는 범죄조직 소탕 과정에서 UPP 경찰에 의한 일반 시민 사망사건 등이 발생하며 반대 여론이 형성됨(Rekow, L. 2016)
- UPP 프로그램 한계점
 - 무장경찰이 파벨라 내에 주둔하는 방식을 통해 범죄조직과 경찰의 대치가 빈번히 발생하며 파벨라 내에서의 무력행사를 합법적으로 용인했다는 비판이 있음(James, F. 2012; Rekow, L. 2016; Trindade, C. 2012)
 - UPP의 무력 침투 방법으로 인하여 일반 시민이 다치기도 하고, UPP 프로그램이 시행된 파벨라에서 도망친 범죄조직이 다른 파벨라로 이동하며 오히려 범죄조직의 활동범위가 확대되는 부작용이 나타남
 - 또한, 메가이벤트 개최를 앞두고 UPP 무장경찰조직이 모라르 까리오까 프로그램의 파벨라 강제철거에 활용되기도 하였음

44) RioOnWatch. 2015b. Pacifying Police Unit (UPP) Installations Part 2: 2010-2011. <https://rioonwatch.org/?p=20216%20%20> (2021년 7월 1일 검색).

45) ANF. 2018. O Fim da Farsa das UPPs. <https://www.anf.org.br/o-fim-da-farsa-das-upps/> (2021년 7월 2일 검색).

46) Rio Prefeitura. UPP. <http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/exibeconteudosocial?id=4677454> (2021년 7월 1일 검색).

04 아르헨티나 주거정책 사례연구

1) 아르헨티나 무허가주거지 주요 이슈

■ 무허가주거지 정의 및 현황

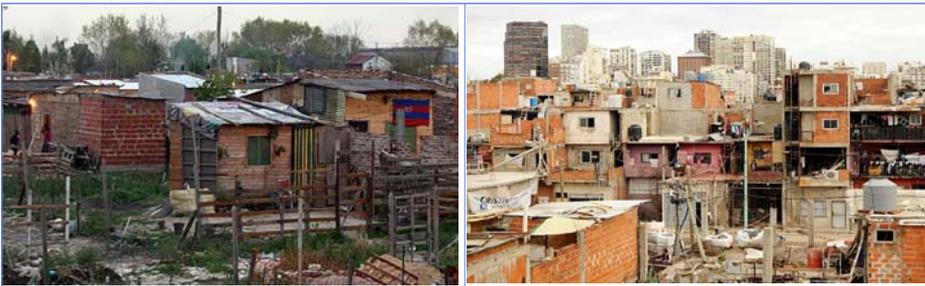
- (무허가주거지의 정의) 아르헨티나의 무허가주거지는 발생의 맥락과 형태에 따라 크게 비샤(villa)와 아센따미엔토(asentamiento)로 구분되고 있음
- 비샤(villa)는 일반적 의미의 슬럼(slum)에 해당하는 지역으로, 비샤 미세리아(villa miseria) 또는 비샤 데 에메르헨시아(villa de emergencia)라고도 불림⁴⁷⁾
 - 1930~1940년대 수입대체산업화를 통해 생산력은 도시로 집중되었으며, 이는 도시로 (특히 수도인 부에노스 아이레스로) 인구가 집중되는 원인이 되었음. 농촌 및 해외(특히 유럽 빈곤층 및 볼리비아, 파라과이, 페루 등 인접 국가)로부터의 유입 인구의 증가는 곧 주거 공급의 극심한 부족으로 이어졌고, 이들은 폐자재와 같은 열악한 재료를 활용하여 주거지를 건축하였음(Ochsenius, F. et al. 2016)
 - 비샤 데 에메르헨시아라는 명칭에서도 확인할 수 있듯이 비샤의 조성은 비계획적으로 이루어짐. 주로 공공 토지를 불법으로 점거하고 있으며 인구 밀도가 높음
- 또 다른 무허가주거지의 형태로는 아센따미엔토(asentamiento)⁴⁸⁾가 있음
 - 아센따미엔토는 무허가주거지에 대한 강력한 근절 정책에 대한 반향으로 1970년대 후반부터 등장하기 시작했으며, 1980년대 들어 폭발적으로 증가하여 현재 전체 무허가 거주지의 약 84%를 차지하고 있음(Ministerio de Salud y Desarrollo Social 2019)
 - 아센따미엔토 역시 토지를 불법적으로 점거하는 무허가주거지이나 비샤와는 다르게 조직적·계획적으로 조성됨
 - 기존 비샤 거주민들 또는 새로 유입되는 빈민들은 교회 또는 인권단체, 노동조합 등의 지원으로 조직을 결성하고, 주로 도시 외곽의 시장가치가 낮은 사유지를 불법적으로 점거하고 건축물을 건설함

47) 아르헨티나의 공식 언어는 스페인어로, 비샤(villa)는 사전적 의미로는 '작은 마을'을 지칭하나, 아르헨티나에서는 주로 무계획적으로 조성된 무허가 거주촌을 지칭함. 비샤 미세리아(villa miseria)는 '불우한 거주촌', 비샤 데 에메르헨시아(villa de emergencia)는 '임시 거주촌' 정도로 해석될 수 있음.

48) 아르헨티나 스페인어에서 아센따미엔토(asentamiento)는 '정착지'라는 뜻이나, 아르헨티나에서는 주로 토지의 불법 점거를 내포한 '비공식적 정착지'로 사용되고 있음.

- 무계획적 슬럼인 비샤와는 다르게 아센따미엔토는 격자형 도로 체계와 공공공간 용지 (광장 등)의 설정 등 아르헨티나의 전통적 도시계획 체계를 반영하여 조성됨. 이는 정부 정책에 대한 조직적, 집단적 대응을 통해 해당 부지를 최종적으로 도시 구획에 편입시키려는 목적이 있음
- (무허가주거지 현황) 2018년 UN-HABITAT의 조사에 따르면 아르헨티나에는 약 4,416개의 비샤와 아센따미엔토스가 존재하며, 93만 5천 가구의 400만 명에 달하는 인구가 무허가주거지에 거주하고 있는 것으로 나타남(UN-HABITAT 2018)

그림 10 비샤(좌) / 아센따미엔토스(우)



출처: Infobae⁴⁹⁾; El Economista⁵⁰⁾.

■ 무허가주거지 정책의 주요 이슈

- 강압적인 근절 정책
 - 라틴아메리카 국가들은 역사적으로 비민주적인 군사 독재를 경험한 사례가 많음. 아르헨티나 역시 3차례에 달하는 군부독재 시기를 겪었으며, 해당 시기에 무허가주거지에 대한 폭력적, 강압적인 근절 정책이 시행됐음
 - 대부분의 근절 정책은 별다른 대책 없이 폭력을 동반한 강제퇴거 형식으로 이뤄졌음
 - 무허가주거지에 대한 이주 정책도 수행됐으나, 이는 철저히 도시 내부의 무허가주거지를 도시 경계 바깥으로 이전시키기 위한 목적이었음. 이들에게 제공된 주거단지는 열악한 기초인프라 및 주거환경 등으로 거주에 적합하지 않았으며, 재정착에 대한 충분한 계획이 수립되지 않아 무허가주거지에 대한 근본적 해결 방안이 될 수 없었음
 - 대표적으로는 2차 군부독재 시기(1966~1970)의 임시주거단지(Transitory Housing Cor

49) Infobae. 2018. En Argentina hay más de 4 mil villas que en conjunto ocupan una superficie más grande que toda la Ciudad de Buenos Aires
<https://www.infobae.com/sociedad/2018/01/27/en-argentina-hay-mas-de-4-mil-villas-que-en-conjunto-ocupan-una-superficie-mas-grande-que-toda-la-ciudad-de-buenos-aires/> (2021년 7월 7일 검색).

50) El Economista. 2019. Demoliendo mitos sobre la pobreza en Argentina.
<https://eleconomista.com.ar/debates/demoliendo-mitos-sobre-pobreza-argentina-n26782> (2021년 7월 7일 검색).

- e)51) 정책이 있음. 약 28만 명에 달하는 비사 거주민에 대한 강제이주 정책으로, 도시 내 무허가거주지에 대한 개선 정책 수립을 완료하기까지 임시 거처를 제공한다는 명분으로 수행되었으나 이후 약속을 이행하지 않았음(Vitale, P. 2009)
 - 강압적 퇴거 조치 및 불완전한 이주정책 시행은 민주화 이후로도 계속 반복됐으며, 이는 무허가주거지 정책에 대한 정부 신뢰도를 약화하는 원인이 되었음
- 신자유주의 전환이라는 직접적 영향
 - 전 세계적인 신자유주의 체제로의 전환은 경제적으로 궁핍한 무허가주거지 거주민들에게 새로운 문제를 야기함
 - 1976년 임대료 규제 완화 및 ‘도시계획법’, ‘지방 토지 이용에 관한 법률’ 제8,912호 제정 등 도시개발에 대한 규제를 대폭 완화했음. 규제의 완화는 개발 수요의 폭증으로 이어졌으며, 개발 부지의 확보를 위해 무허가주거지에 대한 신속한 근절 정책 수립이 요구됐음(Marcela. C. and Alejandro. G. 2004)
 - 대규모 개발과 함께 도시 내부의 지가 및 부동산 가격, 임대료가 상승했으며, 전기·수도 등 기초 인프라에 대한 민영화로 인해 도시 생활 비용이 증대되면서, 경제적 하층민은 도시 외곽의 무허가주거지로 이주할 수밖에 없었음
- 특수한 정치적 경험을 통한 무허가주거지 거주민의 집단화
 - 후안 페론(Juan Perón)⁵²⁾정권은 빈민과 노동자에 대한 포퓰리즘 정책을 통해 공고한 지지 세력을 형성했음. 특히 노동총연맹(General Confederation of Labour)과 같은 노동자 조직의 정치적 영향력을 크게 증대시켰으며, 이로 인해 노동조합은 현대 아르헨티나 정치에서 중요한 이해관계자로 부상했음
 - 페론 집권기 동안 무허가주거지 거주민들은 노동조합과 같은 정치조직과의 연대를 통해 정치적으로 동원되었으며 그 과정에서 집단화되었음
 - 거주민들의 집단화는 기존의 비사들이 조직적 형태의 아센따미엔토로 변화하는 원동력이 되었음. 즉, 공권력의 강제 퇴거조치 또는 불충분한 보상 정책에 대응하여 이해관계를 집약하고 집단적으로 대응하는 하나의 조직체를 형성했음(Camelli. E. 2017)
- 토지의 불법 점거
 - 그러나, 무허가주거지가 토지의 불법 점거를 통해 형성되었기 때문에 법·제도적 정당성을 확보할 수 없다는 점이 근본적으로 강조되어야 함

51) 아르헨티나 스페인어 정식 명칭은 ‘Núcleo Habitacional Transitorio’임.

52) 후안 페론(Juan Perón)은 아르헨티나 정치·사회발전사를 논하는 데 있어 빠질 수 없는 중요한 인물로 1946년 쿠데타로 집권한 이후 페론 정권은 주요 산업을 국유화하였으며, 국가지출의 대규모 확대를 통한 연간 20% 이상의 임금인상을 보장하고 포퓰리즘적 복지정책을 추진하며 노동자와 빈곤층의 절대적인 지지를 받았음. 그러나 정권 유지를 위해 언론과 반대세력을 탄압했을 뿐만 아니라, 빈민과 노동자를 조직적으로 정치에 동원하면서 사회적 통합보다는 계층 간의 적대적 갈등의 축을 형성하였다는 비판을 받았으며 페론 정권의 정치적 영향력은 정치 이데올로기로서의 페론주의(peronism)로 계승되면서, 현대 아르헨티나 정치를 양분하는 중요한 정치세력을 형성하고 있음(저자 작성).

- 지방안보부(Local Security Ministry)에 따르면 2020년 한 해에만 1,800건 이상의 토지 불법 점거가 이뤄졌으며, 이렇게 점유된 공공/민간 토지의 면적이 약 4,300ha에 이를 것으로 추산하였음(BBC Mundo 2020)

■ 민주화 이후 무허가주거지 정책의 한계

- 재정적·운영적 역량의 한계와 정치·경제적 불안정성
 - 무허가주거지 대응책 수립에 있어 가장 주요한 이슈는 토지 소유권에 대한 인정과 보상에 관한 문제임. 이는 기본적으로 무허가주거지가 토지를 불법적으로 점거하고 있기 때문인데, 현재까지도 이들의 영구적 점유 권한 요구에 대응하기 위한 예산 및 가용 토지가 심각하게 부족한 상황임
 - 특히 1990년대 신자유주의 기조로 인해 토지 및 부동산 가격이 폭등하면서, 소유권 보장 및 보상체계 수립은 더욱 복잡한 난제가 되었음
 - 아르헨티나가 겪고 있는 정치·경제적 불안정성은 장기적 관점에서 건설 프로젝트를 수립하기 어려운 주요한 요인이 되고 있음
- 만성적인 주택 공급 부족
 - 무허가주거지 형성 및 대응책의 근본적인 원인은 아르헨티나의 만성적인 주택 공급 부족에서 찾을 수 있음
 - 2016년 내무·공공시설 및 주택부(Ministry of the Interior, Public Works and Housing)⁵³⁾의 국가주거계획(National Habitat Plan)⁵⁴⁾에 따르면, 아르헨티나에서는 약 360만 개의 주택이 부족한 것으로 추산되었음(Secretaría de Vivienda y Hábitat 2016)
 - 세계은행에 따르면, 2020년 아르헨티나의 도시화율은 92.1%에 육박하며, 이 수치는 중남미&카리브 국가 평균(81.1%)은 물론, 유럽연합(74.9%) 평균보다도 크게 상회함. 즉, 거의 인구 대부분이 도시에 집중되어 있으나 주거 공급이 이에 크게 미치지 못하는 상황임⁵⁵⁾
 - 특히 국가 빈곤선 기준 35%의 빈곤 인구 비율⁵⁶⁾을 고려한다면, 빈곤계층의 주거 문제는 더욱 심각할 수밖에 없으며, 이들이 비샤와 아센따미엔트로 몰려들 수밖에 없는 배경이 되고 있음

53) 2015년 마우리시오 마그리(Mauricio Macri)정부가 들어서면서 공공지출 긴축을 위해 내무·교통부(Ministry of the Interior and Transport)에 공공시설 및 주택 분야를 포함시켰으나, 2019년 알베르도 페르난데스(Alberto Fernandez) 정부가 들어서며 이를 다시 내무부와 공공시설부, 국토개발 및 주택부(Ministry of Territorial Development)로 분리 편성하였음.

54) 아르헨티나 스페인어 정식 명칭은 'Plan Nacional de Hábitat'임.

55) World Bank data. Urban population (% of total population). <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS> (2021년 7월 7일 검색).

56) World Bank data. Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population) - Argentina. <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=AR>. (2021년 7월 7일 검색).

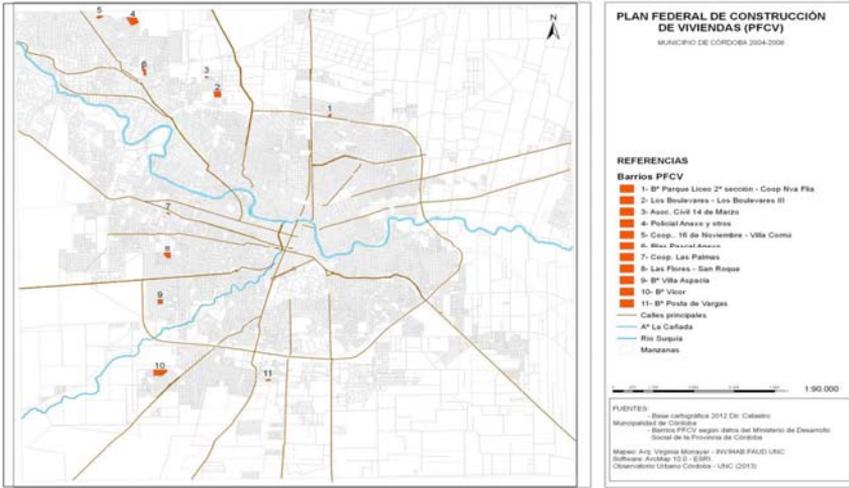
2) 중앙 및 지방정부 주택 정책

■ 중앙(연방)정부 주거정책 : 연방 공공주택 프로그램(Federal Housing Program)

- 정책 수립의 배경
 - 아르헨티나 정부는 주택 부족 문제를 해결하기 위해 1972년 국가주택기금(National Housing Fund)을 설립했으나, 정치·경제적 불안이 지속되며 효과적인 정책을 수립하기 어려웠음
 - 2003년에는 극심한 경제위기가 회복되는 양상을 보임. 같은 해 대통령에 취임한 네스토르 키르츠네르(Nestor Kirchner) 정부는 공공인프라의 공급 촉진을 최우선 의제로 설정하였으며, 이에 따라 주거 공급 부족 해소를 위한 연방 주택 프로그램(Federal Housing Program)⁵⁷⁾이 수립되었음
- 연방 주택 프로그램의 내용(Aramburu, F. and Chiara, C. 2016)
 - (연방 프로그램의 구성) 중앙정부의 연방 프로그램은 수혜 대상 및 방식에 따라 다음의 하위 프로그램들로 구성되었음: 1) 재활성화 프로그램 I, II(Reactivation Program I and II), 2) 연방 주택 긴급 프로그램(Federal Housing of Emergency Program), 3) 연방 주택 연대 프로그램(Federal Program of Solidarity Housing), 4) 연방 주택 건설 프로그램(Federal Housing Construction Program), 5) 연방 주택 개선 프로그램(Federal Housing Improvement Program: Better Living)
 - (세부 내용) 연방 주택 프로그램은 1차(2004-2006)와 2차(2007-2009)의 두 차례로 나누어 수행됐음. 1차 계획에는 미화 12억 9천만 달러의 예산이 소요될 것으로 예상됐으며, 12만 호의 주택 및 인프라 건설 계획이 포함되었고, 이 중 3만 3천 호가 부에노스아이레스 광역권에 배정되었음. 2차 계획에는 미화 54억 8천만 달러가 소요될 것으로 예상되었으며 이를 통해 30만 호의 주택을 건설하는 것을 목표로 하였음. 부에노스아이레스 광역권에는 6만 9천 호가 배정되었음

57) 아르헨티나 스페인어 정식 명칭은 'Programas Federales de Vivienda (PFV)'임.

그림 11 코르도바 시 연방 공공주택 건설 프로그램 시행 지역



출처: Falu, A. M. et al. 2015.

- 연방 주택 긴급 프로그램(Cravino, M. 2013)
 - 연방 주택 긴급 프로그램은 “지붕과 일자리”라는 슬로건으로 시행됐으며, 자격을 갖춘 소규모 노동조합이 직접 건설에 참여하고, 조합원에게 입주 우선권을 배정하며, 보조금을 지급함으로써 빈곤계층을 대상으로 주거와 일자리를 동시에 제공하는 것을 목표로 하였음
 - 주택의 건설은 다음과 같은 기준사항을 고려하였음: 1) 최소 43㎡의 면적과 가족 확대를 고려한 확장 가능성 2) 방 2개, 화장실 1개 및 부엌/식당, 3) 프로그램에서 명시된 건설 기준에 충족해야만 입주 추천 및 선정이 가능하였음
 - 해당 프로그램을 통해 1만 7,087호의 주택이 건설됐으며, 이는 전체 프로그램의 목표인 12만 호 중 약 14%에 해당함
- 연방 주택 프로그램의 한계점
 - (예산 설계의 문제점) 연방 프로그램의 주요한 한계점은 예산 설계에서 비롯되었음. 이는 프로그램이 새로운 주택 및 인프라 건설에 대해서만 예산을 책정하였고, 시공을 위한 용지 마련을 지방정부의 몫으로 떠넘김
 - 프로그램은 가능한 한 최단 시간에 지방자치단체가 사용할 수 있는 토지를 확보하도록 하였고, 이를 이행하지 못하는 경우 배정된 예산을 삭감했음(Marengo, C. et al. 2016)
 - 그러나 몇 차례 경제위기 이후 부동산 투기가 집중되어 도심지의 토지 가격이 크게 상승하였으며, 지방정부의 예산으로 감당하기 어려웠음
 - (입지의 문제) 이에 따라 공공주택단지는 도심지로부터 멀리 떨어진 외곽에 주로 건설되었으며, 도심지로의 접근성 및 기초인프라의 부족 등으로 제대로 기능하기가 어려웠음 (<그림 11> 참조)

- (지속가능한 도시계획 저해) 부지확보를 위한 예산 부족 등의 문제로 주거단지가 시 외곽에 위치하게 되면서, 기존 도시의 조밀한 기능 분배가 아닌 도시 경계의 양적 팽창을 야기한다는 점도 한계로 지적되고 있음(Falu, A. M. et al. 2015)

그림 12 연방 공공주택 건설 프로그램(PFCV)로 건설된 공공주택단지의 모습



출처: La República⁵⁸⁾; IPVDU⁵⁹⁾.

■ 지방정부 주거정책 : 비샤31 개선을 위한 정책적 시도

- 비샤31 개요
 - 비샤31은 아르헨티나에서 가장 오래되고 대표적인 무허가거주지로, 2016년 국가조사에 따르면 약 4만 명 정도의 인구가 거주하고 있음(Secretaría de Vivienda y Hábitat 2016)
 - 비샤31은 다른 비샤와는 다르게, 도시 바깥이 아닌 부에노스 아이레스 시 중심가의 북쪽 경계에 위치하고 있음. 근처에 금융중심지, 대통령 집무실 등 정치경제 활동의 중심 시설뿐만 아니라, 오벨리스크, 폴론 극장, 레플레따 등 도심 관광지가 밀집해 있고, 고속버스터미널, 기차역, 항구가 위치하고 있는 교통의 중심지이기도 함(〈그림 13〉 참조)
- 비샤31 형성 경위
 - 비샤31의 조성은 1930년대까지 거슬러 올라가며, 레피로 항구를 통해 유입된 유럽인 이민자들이(주로 폴란드인)이 지역에 정착하기 시작하며 거주지가 형성되었음. 그러나 이 지역은 도시개발 계획의 우선순위에서 밀려나면서 낙후되었고, 몰려드는 인구로 인하여 슬럼화되었음

58) La República. 2018. En el barrio Ponce, Valdés anunció que se entregarán 1.000 nuevas viviendas en la capital antes de fin de año.

<http://diariolarepublica.com.ar/notix/noticia/05909/en-el-barrio-ponce-valds-anunci-que-se-entregarn-1000-nuevas-viviendas-en-la-capital-antes-de-fin-de-ao.html> (2021년 7월 4일 검색).

59) IPVDU. 2021. Mañana se hará el sorteo de ubicación de 198 casas en Manantial Sur.

<http://www.ipvduc.gov.ar/manana-se-hara-el-sorteo-de-ubicacion-de-198-casas-en-manantial-sur/> (2021년 7월 7일 검색).

- 1967년 비샤의 근절을 주요 내용으로 하는 '사회, 건설 및 재정 진흥 계획법'(제17,605호)의 수립에 대응하여, 비샤31의 대표단은 아르헨티나 노동자총연맹과 연계하여 집단 대응을 위한 위원회를 설립했음(Parnisari. E. 2017)
- 예수회 신부 카를로스 무히카(Carlos Mugica)는 집단 대응을 위한 위원회를 지원하며, 격자형 도로와 공공공간 등 아센따미엔토로 발전시키는 계획을 수립했음

그림 13 비샤 31의 위치



출처: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.⁶⁰⁾

38

- 1977~1979년 사이에 강력한 강제 퇴거 조치가 시행되며 6천 가구에 이르던 거주민이 48가구까지 감소했으나, 1983년 민주화 이후 규제가 완화되며 거주민이 다시 늘어남 (Ferreiro. A. and Olivares. G. 2019)
- 1993~1995년 이 지구를 관통하는 일리아 고속도로가 건설되면서, 강제로 건물을 철거당한 거주민들이 고속도로를 둘러싸고 주변에 비샤31-2⁶¹⁾를 재조성하며 전체 면적이 확대됐음

그림 14 비샤 31



출처: La Nación⁶²⁾.

60) Gobierno de Buenos Aires. Urbanización Villa31/31bis.

http://www.ssplan.buenosaires.gov.ar/villa_31/PRESENTACION%20DE%20VILLA%2031.pdf (2021년 7월 7일 검색).

61) 아르헨티나 스페인어 정식 명칭은 'Villa31 bis'임.

- 2000년대 이후 대응책 수립 및 관련 이슈
 - 2003년 건축가 호르헤 후아레기(Jorge Juaregui)가 비샤31에 대한 개선 계획을 최초로 구상하였음. 해당 계획은 지역 내 건축물 개조, 공공공간 및 시설 조성 등의 제안 및 거주민의 이주 계획 등을 포함하였으나, 정치적으로 지원받지 못해 실현되지 않았음
 - 2007년 마우리시오 마끄리(Mauricio Macri)⁶³⁾가 부에노스아이레스 시장으로 취임하였으며, 당선 이후 비샤31의 조속한 근절 계획을 발표하였으나 해결책을 제시하지 못하였음
 - 2009년 부에노스아이레스 공과대학 및 비샤31 지역 협의체 등이 주축이 되어 지속적으로 개선 계획을 제안하였음. 해당 지역 발전에 기여한 무히카 신부의 이름을 따서 비샤31의 명칭을 무히카 지구(Barrío Mujica)로 대체하는 제안을 제출했으며, 같은 해 12월 부에노스아이레스 시의회에서 제정된 ‘비샤31 및 비샤31-2에 대한 도시화 계획법’ 제 3,343호로 구체화됨(Ons. M. 2019)
 - 2010년 12월, 비샤31 내에서 시 정부가 공권력을 투입해 강압적 퇴거 조치를 시행하는 과정에서 5인의 사망자가 발생하는 사건이 발생함. 해당 지역 거주민들은 인도아메리카공원(Indoamerica Park)를 점거하고 시위를 조직하였으며, 이후 비샤31에 대한 개선 프로그램을 구체적으로 논의하는 계기가 됨(Cravino. M. et al. 2014)
 - 2015년 12월 부에노스아이레스시 시행령 제363-2015호를 통해 ‘사회 및 도시통합 사무국(Secretariat of Social and Urban Integration: SECISYU)’가 설립됐으며, 비샤31 및 비샤31-2에 대한 프로젝트의 수립, 시행 및 모니터링을 담당하도록 하였음(Ons. M. 2019)
- 기존 대응책의 한계
 - 가장 주요한 문제는 예산의 절대적인 부족에 있음. 최근 아르헨티나는 실질 GDP 성장률이 마이너스 대를 기록하였고 2020년에는 디폴트 위기에 빠지는 등 경제적으로 매우 불안정한 상황이며, 이에 따라 정부지출 규모의 감축이 예상됨. 실제로 2020년 부에노스아이레스시 정부는 미화 약 2,400만 달러에 달하는 무허가주거지 관련 예산을 삭감하였음(Tiempo 2020)
 - 또 다른 문제는 비샤31에 대하여 연방정부와 시 정부 간 이해관계가 충돌한다는 데에 있음. 비샤31이 위치한 부지 대부분은 연방정부의 소유임. 그러나 2007년부터 지금까지 부에노스아이레스 시장과 대통령의 소속 정당이 다른 상황으로, 소유권 이전 및 부지개선계획 시행에 대한 협이가 정치적 대결 구도로 인해 제대로 이루어지지 않고 있음. 이는 비샤31에 대한 개선 계획의 실질적 시행을 어렵게 하는 장애 요소가 되었음(Anderson. J. 2017)

62) La Nación. 2020. Coronavirus en la Argentina: murió una mujer en la Villa 31.

<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/coronavirus-argentina-murio-mujer-villa-31-nid2360813/> (2021년 7월 7일 검색).

63) 2015년에 아르헨티나 대통령에 취임하였음.

- 집단화된 거주민들은 개선 계획 수립 이후 자가 상승을 기대하며 소유권 또는 그에 상응하는 보상을 요구하고 있으나, 시 정부와 거주민들 간 보상금액 및 자격에 대한 협의가 이루어지고 있지 않은 상황임(Secretaría de Integración Social y Urbana 2021)
- 2010년 인도아메리카공권 점거사태를 촉발하는 등 강압적 퇴거 조치가 부분적으로 지속되고 있다는 점도 협상 단계에서 시 정부의 신뢰도를 약화시키는 요인이 되고 있음

■ 부에노스아이레스 수도권 도시개선계획 : 비샤31 재정착 계획

- 부에노스아이레스 수도권 도시개선계획(Metropolitan Buenos Aires Urban Transformation Project)
 - 2017년부터 세계은행(World Bank)의 자금 지원을 바탕으로 부에노스아이레스 수도권 도시개선 계획(Metropolitan Buenos Aires Urban Transformation Project)이 승인되었음. 예상 사업비용은 미화 2억 4,250만 달러로, 비샤31을 포함한 9개 지자체 20개 취약 지역을 대상으로 2025년 6월까지 완료될 예정임. 프로젝트의 직접 수혜자는 2023년 6월까지 4만 3,190명에 달할 것으로 추산됨⁶⁴⁾
- 비샤31 재정착 계획(Resettlement Plan)(Rodriguez, M. 2021)
 - 부에노스아이레스 수도권 도시개선계획의 하위 계획으로 비샤31에 대한 재정착계획이 포함되어 있으며 그 목표는 다음과 같음: 1) 비자발적 재정착으로 인한 영향을 최소화, 2) 재정착이 불가능한 경우 거주민의 생활 조건을 개선, 3) 재정착을 지역 발전에 기여할 수 있는 기회로 전환하고 참여에 대한 혜택을 제공함
 - 재정착 계획의 일환으로, 일리아 고속도로 아래쪽에 거주하는 1,000세대를 이베에페(YPF)지구로 이주시키는 계획과 신규 도로 건설로 영향을 받은 130세대가 거주하는 폰파이네라(Containera)에 대한 재정착 사업이 수행 중임. 이베에페에는 주거용, 상업용, 지역 커뮤니티를 위한 복합용도의 33개 건물이 건설되고, 폰파이네라에는 64~120㎡ 규모의 주거 및 복합 용도 건물 161개가 건설될 예정임
 - 2010년 제정된 ‘비샤31 및 비샤31-2에 대한 도시화 계획법’ 제3,343호에서는 거주민들의 기존 불법 점거의 책임을 묻지 않고 새로운 주거정책의 수혜 대상이 될 수 있도록 명시하였음. 재정착계획(RP)에서도 이를 수용하여, 거주민 중 인구조사에 공식적으로 등록하고, 최근 10년 내 다른 사회보장제도의 수혜 대상이 아니었으며, 일정한 거주 기간을 충족하는 등의 자격조건에 따라 수혜자를 선정하고 있음

64) World Bank data. Proyecto de Transformación Urbana del AMBA.

<https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P159843> (2021년 7월 7일 검색).

그림 15 재정착계획을 통해 이베에페(YPF)지구에 조성된 주거단지(조성 전·후)

출처: Gobierno de Ciudad de Buenos Aires.⁶⁵⁾

- 관련 이슈
 - 재정착 계획은 현재 수행 중인 사업으로 한계를 지적하기에는 아직 이른 단계이나, 몇 가지 관련 이슈가 제기되어 있음
 - (정보의 불충분) 재정착계획에서 수혜대상자에 대한 충분한 정보 제공이 필요함을 지적하였음에도 불구하고, 여전히 많은 수혜대상자의 수혜 자격 및 이주 이후의 비용에 대한 정보 접근성이 취약함
 - (비공식 임차인 보호 문제) 비사31뿐만 아니라 수많은 아센따미엔토에서 비공식적으로 부동산 거래가 이루어지고 있다는 점은 무허가거주지 대응 정책에 새로운 국면을 제공함. 무허가거주지 점거가 장기화되면서 내부에서 비공식적인 건축물 소유자-세입자 관계가 형성되어 왔으나, 재정착계획의 수혜 대상이 ‘임대 관계가 없는 소유자’에 국한되며 임차인에 대한 강제 퇴거가 이루어졌음
 - 거래가 비공식적으로 이루어지기 때문에 공식적인 통계 자료는 없으나, 상당수의 거주민이 건축물을 소유하지 않은 비공식 임차인일 것으로 예상되며, 향후 정책 수립 및 시행 단계에서 이들을 구제하는 방안 역시 마련되어야 할 것으로 보임

65) Gobierno de Ciudad de Buenos Aires. Viviendas Nuevas en YPF.
<https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/integracion/obras/viviendas/viviendas-nuevas-en-ypf>
 (2021년 7월 7일 검색).

05 우리나라 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 현황

1) 우리나라 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 현황

- 이번 장에서는 우리나라 중남미 주택·도시개발 분야의 ODA 현황을 파악하고, 중남미 지역에서 수행되고 있는 주요 사업의 현황 분석을 통해 향후 과제를 모색하고자 함
- 우리나라의 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 현황에 대해 알아보기 위해서 2010~2020년 10년간의 데이터를 분석함

표 3 우리나라 중남미 주택·도시개발 분야 현황 분석 방법

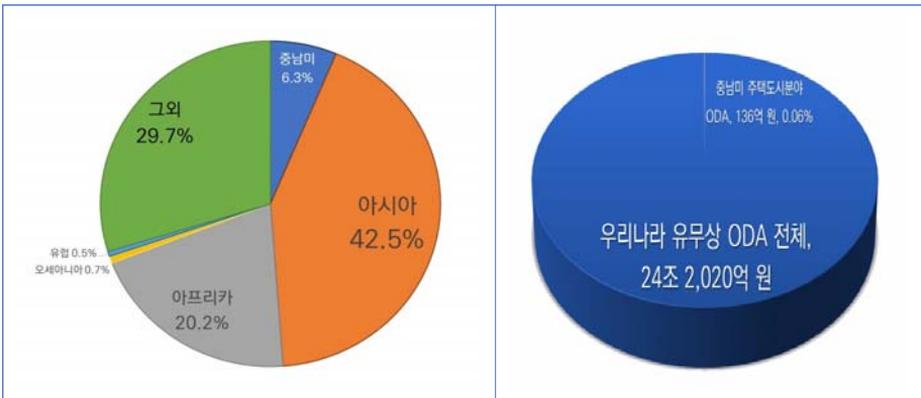
구분	주요 내용
분석대상	<ul style="list-style-type: none"> • 우리나라 전체 ODA 현황 • 우리나라 주택·도시개발 분야 ODA 현황 • 우리나라의 중남미 전체 ODA 현황 • 우리나라의 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 현황
분석시기	<ul style="list-style-type: none"> • 2010~2020년(10년)
분석방법	<ul style="list-style-type: none"> • 대한민국 ODA 통합정보포털 사이트(kodaportal.go.kr)에서 제공하는 주택·도시개발 분야 ODA 연도별 데이터 수집 및 사업별·국가별 현황 분석 * 모든 분석은 증여등가액 기준임
분석자료	<ul style="list-style-type: none"> • 우리나라 및 중남미 유무상 ODA 연도별 데이터 • 우리나라 및 중남미 주택정책 및 행정관리 분야 유무상 ODA 연도별 데이터 • 우리나라 및 중남미 저비용 주택 개발 분야 유무상 ODA 연도별 데이터 • 우리나라 및 중남미 도시개발/도시개발 및 관리 분야 유무상 ODA 연도별 데이터 • 우리나라 및 중남미 도시토지정책 및 관리 분야 유무상 ODA 연도별 데이터

출처: 저자 작성.

■ (수원국별 ODA) 2020년 기준 우리나라 유무상 전체 ODA 규모는 24조 원(증여등가액 기준) 수준으로 중남미 지역에서 수행한 ODA는 1조 6천억 원으로 전체 ODA에서 6.3%를 차지함. 기타 지역을 제외하고 아시아(42.5%), 아프리카(20.2%) 다음으로 중남미 지역의 ODA 규모가 세 번째로 큼

- 우리나라 수원국별 ODA 비중은 아시아(42.5%), 기타지역(29.7%), 아프리카(20.2%), 중남미(6.3%), 오세아니아(0.7%), 유럽(0.5%) 순으로 그 규모가 크며, 수원국 중 중남미 지역의 ODA 규모가 기타지역을 제외하고 세 번째로 규모가 큼
- 지난 10년간(2010~2020) 우리나라의 중남미 주택·도시개발 분야 ODA는 전체 ODA에서 0.06%만 차지하며, 그 규모는 총 136억 원임

그림 16 우리나라 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 비중(2020년 기준)



출처: 대한민국 ODA 통합정보포털. kodaportal.go.kr (2021년 7월 3일 검색) 데이터를 활용하여 저자 작성.

■ (주택·도시개발 분야) 지난 10년간(2010~2020) 우리나라 전체 ODA에서 주택·도시개발 분야는 0.44%에 불과하며, 2019년 코로나19 발생 이후 0.28%까지 급감했으나 2020년에 0.56%까지 회복함

- 2010~2020년 우리나라 주택·도시개발 분야 연도별 ODA 규모를 살펴보면, 2013년 이후부터 점진적으로 그 비중이 증가함
- 2018년 하락세를 보인 후 2019년 코로나19 발생 시점에 0.28%까지 급감했으나 2020년에 0.56%까지 회복함
- 우리나라 전체 ODA 규모에서 주택·도시개발 분야가 차지하는 비중은 1%도 안 되는 매우 낮은 수준으로 동 분야의 ODA사업 발굴을 위한 전략적 방안 수립이 요구됨

- 코로나19 이후 자가격리, 재택근무 등의 비대면 활동이 활발해지며 주택 및 친환경·스마트 도시개발에 대한 수요가 증대함. 이러한 맥락에서 코로나19 이후 주택·도시개발 분야 개발협력사업이 증가한 것으로 보임

그림 17 우리나라 주택·도시개발 분야 ODA 현황(2010~2020년)



출처: 대한민국 ODA 통합정보포털. kodaportal.go.kr (2021년 7월 3일 검색) 데이터를 활용하여 저자 작성.

■ (중남미 주택·도시개발 분야) 지난 10년간 우리나라 중남미 지역의 주택·도시개발 분야 ODA 예산은 총 136억 원이 투입되었으며 전체 ODA의 0.06%에 불과함. 2010년 우리나라 전체 ODA 예산의 0.001%에 불과하였으나 2020년에 0.103%까지 증가하였음

- 지난 10년간 우리나라 전체 ODA에서 중남미 주택·도시개발 분야 ODA의 비중은 평균 0.06%에 해당하며, 2013년에 0.11%로 가장 높은 비율을 보였으나 이후 점진적으로 감소하였음
- 하지만 2019년부터 코로나19 팬데믹 상황 속에서 비중이 오히려 증가하여 2020년에는 2018년 대비 0.09%(2018년 0.01% → 2020년 0.10%) 증가했으며, 예산 규모는 25억 정도 증가함
- 우리나라 전체 ODA에서 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 예산 규모는 매우 적은 수준이지만, 주택·도시개발 분야 ODA 사업에서 중남미가 차지하는 비중은 높은 편임. 지난 10년간 평균 12.8%를 차지하였으며, 2018년에 1.7%, 2019년 25%, 2020년 18.2%으로 그 비중이 코로나19 이후 급증했음

- 2020년 기준 중남미 지역의 도시화율은 평균 81.1%로 전 세계 도시화율이 56.2%인 것이 비해 매우 높음(World Bank data⁶⁶⁾)
- 급속한 도시 성장으로 인한 다양한 도시문제가 지속적으로 논의되고 있기 때문에 주택·도시개발 분야 ODA 사업에서 중남미가 차지하는 비중이 높은 것으로 보임

그림 18 우리나라 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 현황(2010~2020년)



출처: 대한민국 ODA 통합정보포털. kodaportal.go.kr (2021년 7월 3일 검색) 데이터를 활용하여 저자 작성.

■ 우리나라의 중남미 ODA 사업 지원 방향은 ‘사회적 불평등 해소를 위한 빈곤층을 위한 성장전략(PRO-POOR-GROWTH)에 기반을 둔 사회 인프라 지원 확대’이며, 2020년 기준 중남미 원조 규모는 전체 예산 중 6.3%를 차지하였음(대한민국 ODA 통합정보포털). 우리나라의 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 사업 비중은 지난 10년간(2010~2020) 0.06%에 불과함

- 우리나라의 중남미 공적개발원조(ODA) 전략은 ‘포용적 개발 및 경제성장 촉진을 통한 지속가능한 개발목표(SDGs) 달성 지원’이며, 세부적으로 4대 이니셔티브를 설정함. 1) 사람 중심 삶의 질 개선(People), 2) 평화롭고 안전한 사회지원(Peace), 3) 상생번영을 위한 경제발전 기초 강화(Prosperity), 4) 지속가능한 환경구축(Planet)임(한국국제협력단 2019)
- 우리나라 중남미 ODA 사업은 2020년 기준 1조 6천억 원으로 전체 ODA의 6.3%를 차지하였고, 보건의료, 취약계층, 농촌개발, 치안, 난민 재정착, 산업기술, 디지털 정부,

66) World Bank data. Urban Population (% of total population).
<https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=1W-ZJ> (2021년 7월 2일 검색)

- 교통인프라 및 도시개발, 기후변화 대응, 신재생에너지 등의 다양한 분야에 지원함⁶⁷⁾
- 그중 중남미 주택·도시개발 분야는 스마트시티, 광역도시철도, 생태공원, 수해지역 관련 마스터플랜 수립, 주택단지/공공주택 개발, 지적도 제작, 토지등록, 주택개선 등의 사업을 수행하였음
 - 국제사회에서는 중남미 무허가주거지 문제를 해결하기 위해 ‘무허가주거지 사회통합 (Slum Upgrading)’ 프로그램을 운영하는 등 꾸준히 노력하고 있지만 우리나라의 경우 중남미 주택·도시개발 분야의 지원은 지난 10년간(2010~2020) 109건에 불과하고 0.06%로 매우 낮은 비중을 보임

2) 우리나라 중남미 무허가주거지 분야 ODA 사업 분석

- (사업 부문별 분석) 지난 10년간 우리나라 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 사업의 세부 부문별 현황을 분석해 보면, 총 109개의 사업이 수행되었으며 도시개발 부문(45억 원), 토지 부문(25.6억 원), 역량강화(초청연수) 부문(25.1억 원) 순으로 사업 규모가 큼
 - 지난 10년간 우리나라 ODA 사업은 총 67,838 건이 수행되었으며, 그중 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 사업은 총 109건이 수행되었음
 - 우리나라가 중남미 주택·도시개발 분야에서 수행한 ODA 사업을 세부 부문으로 분류하면, 역량강화(46건), 학위과정(25건), 전문가 및 봉사단 파견(19건), 도시개발(10건), 주택개발(5건), 토지개발(3건), 지역개발(1건)로 총 7개 부문으로 분류 가능함
 - 현재까지 중남미에서 수행된 주택·도시개발 분야 ODA 사업은 역량강부(46건) 부문이 가장 많이 수행되었으며, 정책·연구/타당성 분석 관련 ODA 사업은 총 17건으로 비중이 매우 작음
 - 중남미 주택·도시개발 분야 ODA에서 도시개발 부문은 사업수는 10건에 불과하지만 예산 비중은 33.0%로 가장 컸고, 주택(14.7%) 및 토지(18.8%) 부분까지 합하면 총 66.4%로 큰 비중을 차지함

67) 대한민국 ODA 통합정보포털.

<https://www.kodaportal.go.kr/portal/rctr?basYyyy=2020&amtSel=grntEqvInt2&amtUnit=UsdAmt2> (2021년 7월 3일 검색).

그림 19 우리나라 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 사업 부문별 현황(2010~2020년)



출처: 대한민국 ODA 통합정보포털. kodaportal.go.kr (2021년 7월 3일 검색) 데이터를 활용하여 저자 작성.

■ (국별 분석) 중남미 국가별로 살펴보면, 지난 10년간 총 13개국에서 ODA 사업이 수행되었으며, ODA 사업 규모 기준으로 콜롬비아(30억 원), 자메이카(26억 원), 파라과이(25억 원), 코스타리카(13억 원), 에콰도르(11억 원), 볼리비아(10억 원) 순으로 사업 규모가 큼

- 지난 10년간 우리나라는 중남미 총 13개국(과테말라, 니카라과, 도미니카공화국, 도미니카연방, 볼리비아, 브라질, 에콰도르, 엘살바도르, 자메이카, 코스타리카, 콜롬비아, 파라과이, 페루)에서 ODA 사업을 수행하였음
- 중남미 중점 협력국에 해당하는 콜롬비아(22.1%), 파라과이(18.0%), 볼리비아(7.4%), 페루(4.4%)의 ODA 사업 비중이 크며(관계부처 합동 2021), 그 외 자메이카가 19%로 높은 비중을 보임
- 사업수로 비교하였을 때는 지난 10년간 에콰도르(26건), 콜롬비아(20건), 페루(13건), 과테말라(10건), 엘살바도르(8건), 볼리비아·파라과이(7건) 순으로 사업이 수행되었음

그림 20 우리나라 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 사업 국가별 현황(2010~2020년)

(단위: 개)



출처: 대한민국 ODA 통합정보포털, kodaportal.go.kr (2021년 7월 3일 검색) 데이터를 활용하여 저자 작성.

■ (주요 사업) 우리나라의 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 사업은 주로 마스터플랜 수립, 주택 단지/공공주택 개발, 지적도 제작, 토지등록, 주택개선 등의 사업이 수행되었으며, 주거 양극화 문제 해소를 위한 저소득층·빈곤층 주거환경 개선 사업을 포함하고 있음

- 우리나라에서 수행한 중남미 주택·도시개발 분야의 ODA 사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 도시개발 부문으로 광역도시철도, 스마트시티, 생태공원 관련 마스터플랜 수립을 위한 프로젝트 원조 사업이 활발히 수행되고 있음
- 주택 부문에서는 상습 수해지역 주택정책(마스터플랜 수립), 주택개선, 주택단지 개발 관련 사업이 시행되었으며 저소득 및 빈곤층의 주거환경 개선을 위한 사업을 포함함
- 토지 부문에서는 빈곤층 가구 대상 지적도 제작 및 토지등록 사업이 수행되었으며, 지역개발 부문에서는 지역 자치조직 활성화 관련 사업이 수행되었음

표 4 우리나라 중남미 주택·도시개발 분야 주요 ODA 사업 목록(2010~2020년)

번호	사업 구분	수행 기관	수원국	예산 (백만 원)	사업명	기간
1	토지	한국국제협력단	자메이카	3,360.6	자메이카 지적도 제작 및 토지등록 사업 · 빈곤층 1,000가구 등기 등록 위한 GPS 측량, 지적도 제작 도면제작 및 위성영상 활용 기술 전수 등	2012~2014
2		한국국제협력단	도미니카	125.9	도미니카연방 칼리나고(Kalinago) 지역 주택 개선 사업 · 주택 건축 기자재 지원	2014
3	주택	한국국제협력단	콜롬비아	1,871.8	콜롬비아 깔리시(Cali) 주택단지 개발 타당성 조사 및 마스터플랜 수립사업 · 저소득층 양질의 저렴한 주택 제공 위한 한국 주거단지 및 신도시 개발경험 공유, 깔리시 마크로프로젝트 종합계획 수립	2014~2017
4		한국국제협력단	파라과이	1,908.8	파라과이 바나도수르(Banado-Sur) 지역 개발 마스터플랜 및 따꿈부(Tacumbu) 지구 개발 상세계획 수립 사업 · 상습 침수 저지대 마스터플랜 및 상세계획 수립, 이주 단지 추진전략 수립	2018~2020
5		국토연구원	브라질, 우루과이	337.8	중남미 2개 도시 통합관제센터 설립방안 타당성 분석 · 대중교통 운영통제센터(IOC) 설립 위한 기술 솔루션 및 실행계획 수립	2012~2013
6	도시	한국국제협력단	페루	4,531.5	페루 안토니오 라이몬디 자원순환형 생태공원 기반 구축사업 · 생태공원, 위생매립장, 산업단지, 편의공간, 휴양공간 등을 고려한 마스터플랜 수립, 환경교육센터 건립, 환경교육프로그램 개발	2014~2016
7		한국토지주택공사	볼리비아	812.16	볼리비아 주요도시 스마트시티 마스터플랜 수립 · 기초환경조사, 스마트시티 개발전략 및 마스터플랜 수립, 타당성 검토	2019~2020
8		한국토지주택공사	코스타리카	627.2	코스타리카 산호세 광역도시철도 TOD 마스터플랜 수립사업 · 도시 난개발 및 대중교통 활성화 위한 코스타리카 수도(산호세) 지역의 광역도시철도 사업과 연계하여 Smart TOD 마스터플랜 수립	2020~2021
9	지역 개발	국제이비스(NGO)	과테말라	396.7	과테말라 지역개발 자치조직 활성화 및 주민 소득증대 지원을 통한 농촌지역 경제적 자립 역량 강화사업 · 지역개발 자치조직 활성화 및 생산조합 지원을 통한 지역 자립역량 제고, 농촌지역 환경 지속성 개선 및 일자리 기회 확대	2017~2019

출처: 대한민국 ODA 통합정보포털(kodaportal.go.kr) 데이터 및 관련 업무자료(보고서, 국외출장복명서 등)를 참고하여 저자 작성.
 - 볼리비아: 한국토지주택공사(2019).
 - 파라과이: 한국교통연구원 국외출장 복명서(2017).
 - 페루: 한국국제협력단 업무자료. 사전타당성조사 결과보고서(2013).
 - 콜롬비아: 한국국제협력단 업무자료. 사전타당성조사 결과보고서(2014).
 - 브라질, 우루과이: 국토연구원 해외출장보고서(2012).

06 결론 및 시사점

■ 결론 및 시사점

- 중남미 무허가주거지 관련 정책은 구조적 불평등, 정부 역량 부족, 정책 및 계획체계 미비, 제한된 예산, 부정부패 등의 문제로 많은 한계점을 내포하고 있음. 단일 분야의 정책으로 이를 해소하기보다 다분야적, 다각적 접근을 통한 필요가 있음. 주택공급 및 인프라 개선 차원의 정책이 아닌 주택금융, 주거복지 서비스 등을 결합한 정책 수립이 필요함
- 중남미의 경우 주택·도시개발 분야에서 지방 정부의 역할이 매우 중요하기 때문에 이를 잘 활용하여 시정부 차원에서 할 수 있는 정책 위주로 계획을 수립하는 것이 필요함. 미시적 관점에서 커뮤니티 참여형 정책을 추진할 필요가 있음. 대규모의 인프라 개발 정책보다 커뮤니티 단위로 도시정비 및 도시재생 차원의 정책이 보다 효율적일 수 있음
- 중남미 정부들은 대규모의 인프라 개발을 선택하는 경향이 있기 때문에 대부분 외곽지역에 주택을 개발함. 이는 저소득층의 도시집적 효과 선호를 고려하지 않은 정책이기 때문에 이를 지양하고 현장개발 위주의 주거정책을 시행해야 함
- 중남미는 우리나라의 주거정책 발전 과정과는 확연한 차이가 있음. 우리나라의 임대주택 정책, 생애주기별·소득수준별 주택공급, 소셜믹스, 행복주택 등의 정책은 중남미의 정책 수준을 고려했을 때 급진적일 수 있음. 한국의 성공적 주택정책들은 정치·사회·경제적 여건이 뒷받침 되었기에 가능한 정책이었음. 중남미 주택·도시개발 분야 개발협력을 위해 중남미 지역적 특성과 국별 수준을 고려하는 것이 중요함
- 중남미의 경우 중앙과 지방정부가 이원화되어 정책을 수립함. 정부위계별 정책 연계성이 한국에 비해 미비함. 이 때문에 단위사업별 정책을 추진하기 보다 다원화되어 있는 정책들을 연계하고 관리할 구심적 역할을 할 수 있는 중앙정부 차원의 체계적 계획이 필요함. 한국의 경우 ‘주거복지 로드맵’(관계부처 합동 2017)을 통해 각 지자체와 유관 기관들이 세부계획을 수립할 수 있음

- 본 연구를 통해 분석한 결과, 지난 10년간 우리나라 전체 ODA 사업 규모에서 중남미 주택·도시개발 분야는 평균적으로 0.06%만 차지하며 매우 낮은 비중을 보였음. 중남미 전체 ODA 규모가 세 번째로 큰 것과 대조하여 주택·도시개발 분야의 ODA 사업이 매우 저조한 상황임을 알 수 있음. 반면에, 코로나19 팬데믹 이후에 동 분야의 사업 비중과 예산이 증가하여 코로나19 이후 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 사업 수요가 오히려 증가한 것을 알 수 있음
- 지난 10년간 우리나라 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 사업은 109건에 불과하지만, 그 예산 비중은 66.4%로 매우 높은 편이며, 중남미 주거 양극화 문제의 심각성을 인지하고 이를 개선하기 위한 저소득층 및 빈곤층 대상 주거환경 개선사업을 수행하였음
- 하지만 중남미 주거 양극화 문제의 심각성을 고려하였을 때 우리나라 ODA 사업에서 중남미 주택·도시개발 분야가 차지하는 비중이 매우 낮으며, 동 분야에서 수행된 기초자료 분석, 사업 동향 분석, 정책연구 등도 부족한 상황임
- 이 페이퍼는 중남미 주택·도시개발 분야 ODA 사업의 정책 수요 발굴 및 국제개발협력의 기초자료로서 활용 가능하며, 결과를 바탕으로 향후 심층적인 사업 동향 분석, 국내·외 정책 및 사례연구가 지속적으로 수행되고 새로운 정책 의제와 개발 패러다임이 연구되길 기대함

참고문헌

【국문 자료】

- 관계부처 합동. 2017. 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵. 세종: 관계부처 합동.
- _____. 2021. ODA 중점협력국 재선정. 제36차 국제개발협력위원회 의결안건(제36-3호).
- 국토연구원. 2012. KSP-IDB 중남미 2개 도시 IOCC 설립방안 타당성 분석사업 관련 해외출장 보고서.
- 권정화. 코로나 사태로 인한 중남미 정치·사회적 영향. 중남미 주요이슈 분석 2020-5호. 중남미 FEALAC 사이버 사무국, 라틴아메리카 협력센터.
- 권기수·김진오·박미숙·이주영·이시은. 2012. 중남미의 개발수요와 한국의 분야별 ODA 추진방안. 서울: 대외경제정책연구원.
- 외교부. 2020. 중남미 주요이슈 분석 2020-5호: 코로나 사태로 인한 중남미 정치·사회적 영향. 중남미 FEALAC 사이버사무국, 라틴아메리카 협력센터.
- 이미정. 2017. 브라질 위기와 부패의 관계: 라바자투 작전(Operação Lava Jato)의 함의. 포르투갈-브라질 연구 14 권, 2호: 9-44.
- 정이나. 2014. 라틴아메리카 도시의 빈곤화: 세계자본주의 체제변화를 중심으로. 부산외국어대학교 중남미지역원. 이베로아메리카 16권, 1호: 65-95.
- 차경미. 2010. 라틴아메리카의 식민도시계획의 기원과 형성. 중남미연구 29권, 1호: 397-430.
- 한국교통연구원. 2017. 파라과이 아순시온시 바나도수르 상습 수해지역 개선 마스터플랜 수립사업. 국외출장 복명서.
- 한국국제협력단. 2013. 업무출처: 페루 안토니오 라이몬디 자원순환형 생태공원 기반구축사업-사전타당성조사 결과보고서. file:///C:/Users/KRIHS/Downloads/OTKCRK210238.pdf (2021년 12월 12일 검색).
- _____. 2014. 업무출처: 콜롬비아 갈리시 마크로 프로젝트 마스터플랜 수립사업-사전타당성조사 결과보고서. file:///C:/Users/KRIHS/Downloads/OTKCRK210236.pdf (2021년 12월 12일 검색).
- _____. 2019. KOICA 對중남미 협력 전략(2020-2024). https://www.koica.go.kr/koica_kr/936/subview.do (2021년 12월 12일 검색).
- 한국토지주택공사. 2019. 볼리비아 스마트시티 구축 마스터플랜 수립사업 공동수행사 공모. file:///C:/Users/KRIHS/Downloads/notice_6.pdf (2021년 12월 12일 검색).

【외국어 자료】

- Anderson, J. 2017. *Slum at the Center-Participation and Radical Planning in Villa 31*, Central Buenos Aires. Alnarp: Swedish University of Agricultural Sciences.
- Aramburu, F., Chiara, C. 2016. *Los planes federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- BBC Mundo. 2020. Toma de tierras en Argentina: que hay detras de la "oleada" de ocupacion de terrenos. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54381168> (접속일: 2021년 7월 7일).
- Bundy, D. N. 2007. *Democracy and the City: Assessing Urban Policy in Brazil. Comparative Urban Stud*

ies Project and Brazil Institute. <https://www.wilsoncenter.org/publication/democracy-and-the-city--assessing-urban-policy-brazil> (2021년 12월 12일 검색).

Camelli, E. 2017. *La ocupación Silenciosa del Espacio Conformación y Crecimiento de las villas en la Ciudad de Buenos Aires, 1930-1958*. Cuaderno Urbano: espacio, cultura y sociedad 22: 73-90.

CAU/BR. 2018. Reurbanização e habitação de interesse social nas Favelas Babilônia e Chapéu Mangueira/Programa Morar Carioca Verde (2011/2013-Parcial). <https://caubr.gov.br/expouia2021rio/reurbanizacao-e-habitacao-de-interesse-social-nas-favelas-babilonia-e-chapeu-mangueira-programa-morar-carioca-verde/> (2021년 7월 4일 검색).

Cities Alliance. 2009. *Social Housing in São Paulo: Challenges and New Management Tools*. Washington, D.C.: The Cities Alliance.

Cities Alliance, World Bank and Prefeitura da Cidade de São Paulo. 2009. *Social Housing in São Paulo: Challenges and New Management Tools*. Washington, D.C.: The Cities Alliance.

Cravino, M. 2013. Cooperativas, construcción de viviendas y política habitacional: Articulación entre organizaciones sociales y el estado en el Área Metropolitana de Buenos Aires. CUADERNO URBANO. *Espacio, cultura, sociedad* 14, no.14:71-90, Corrientes: Universidad Nacional de Nordeste.

Cravino, M. et al. 2014. *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos: la ocupación del Parque Indoamerica n*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

ELLA. 2003. *Urban Disaster Risk Management in Latin American Cities*. Brighton: Evidence and Lessons from Latin America.

54 Falu, A. M., et al. 2015. *La política habitacional del Programa Federal de Construcción de Viviendas: su implementación en la ciudad de Córdoba*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Fernandes, E. 2011. *Regularization of Informal Settlements in Latin America*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Ferreiro, A., and Olivares, G. 2019. El proyecto de integración social y urbana para la Villa 31/31 bis (2015-2019): "Hacer del Barrio 31 un barrio más de la ciudad". Ts. *Territorios-REVISTA DE TRABAJO SOCIAL* 3: 99-122.

Gertler, P., Galiani, S., Cooper, R., Undurraga, R., Ross, A., and Martinex, S. 2012. *Slum Housing Upgrading in El Salvador, Mexico, and Uruguay*. <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/slum-housing-upgrading-el-salvador-mexico-and-uruguay>

Henriques, R. and Ramos, S. 2011. *UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação*. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

IBGE. 2010. *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

_____. 2012. "Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas, Agência IBGE Notícias" <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas.html>

IDB. 2014. *Shelter from the Storm: Upgrading Housing Infrastructure in Latin American Slums*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-528. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

_____. 2020. *The Inequality Crisis: Latin America and the Caribbean at the Crossroads*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

IDB and ADB. 2014. *Sustainable Urbanization in Asia and Latin America. Mandaluyong City, Washington*

- n, D.C.: Asian Development Bank and Inter-American Development Bank.
- Jaitman, L. 2015. Urban Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Public Policy Priorities. *Latin America Economy Review* 24, no.13: 12–57.
- James, F. 2012. Neoliberal Accumulation Strategies and the Visible Hand of Police Pacification in Rio de Janeiro. *Revista de Estudos Universitário* 38, no.1): 95–126.
- Jordan, R. 2013. *Urban Sustainability in Latin America and the Caribbean. UN Commission on Science and Technology for Development (CSTD)*, Inter-Sessional Panel. 발표자료. UNECLAC, Sustainable Development and Human Settlements Division.
- Kim, E. H. 2018. *Mega-events and Socio-Spatial Impacts of Public Policy from 2008 to 2016: The Case of Favela in Rio de Janeiro, Brazil*. Thesis in Master degree. Graduate School of International and Area Studies of Hankuk University of Foreign Studies. Seoul: Hankuk University of Foreign Studies.
- Lacerda, S. D. 2014. Rio de Janeiro and the Divided State: Analysing the Political Discourse on Favelas. *SAGE journals* 26, no.1: 74–94.
- Levin, R. M. 1999. *The History of Brazil*. New York: St. Martin's Griffin.
- Ludermir, R. and Alvarado, M. 2017. *Urban Land Conflicts and Evictions in Latin America and the Caribbean*. Landportal.info.
- Magalhães, F. 2016. *Slum upgrading and housing in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Marcela, C. and Alejandro, G. 2004. Buenos Aires, Neoliberalismo y Después. Cambios Socioeconómicos y Respuestas Populares. *Cuadernos del IDES* 5:3–63.
- Marques, E. C. 2017. *Housing Policies in Brazil*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Marengo M. C. 2015. Sprawl and Density, Towards a Dispersed Urban form The Case of Córdoba City, Argentina. *Journal of engineering and architecture*. 3: 1– 12.
- Mesker, E. 2014. *Brazil Emerging–Inequality and Emancipation, in Pieterse, J and Cardoso, A., Chapter 8 Community Policing of Rio's Favelas*. New York: Routledge.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social. 2019. *Integración Socio Urbana de Barrios Populares: Génesis, recorrido y futuro de una nueva política de estado en la Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de Integración Socio Urbana.
- Ochsenius, F, 2016. Políticas hacia villas y casas tomadas de la ciudad de buenos aires: tensiones entre la inclusión y la exclusión, *Revista INVI* 31, no.88: 193–215.
- Ons, M. 2018. La ley del urbanización de la Villa 31–31bis en la Ciudad de Buenos Aires. El debate parlamentario y público en torno a su sanción y aplicación (2017–2015). *Quid 16: Revista del Area de Estudios Urbanos* 9: 184–196.
- Parnisari, E. 2017. *Self–Public Planning Villa 31: The public space as a social place that does not exist inside the house*.
- Perlman, E. J. 2010. *Favela Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro*. New York: Oxford University Press.
- Rekow, L. 2016. Pacification & Mega-events in Rio de Janeiro: Urbanization, Pulic Security & Accumulation by Dispossession. *Journal of Human Security* 12, no.1: 4–34.

- Rio Prefeitura. 2014. *Rio 2016 Olympics and Legacy - Quick Guide to Public Policies Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro.
- Rodríguez, M. C. 2019. Urbanismo “pasito a pasito”. Villas y reconfiguración de la centralidad metropolitana en Buenos Aires, *Argentina. Andamios* 16, no.39: 15-45.
- Schwambach, K. 2012. *Mega-events in Rio de Janeiro and Their Influence on the City Planning*, 15th International Planning History Society Conference. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Secretaría de Vivienda y Hábitat. 2016. *Plan Nacional de Hábitat. Buenos Aires: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda*.
- Trindade, C. 2012. *Os Donos do Morro: Uma Avaliação Exploratória dos Impactos das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*, Laboratório de Análise da Violência. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- UN. 2020. *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Latin America and the Caribbean*. https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/EN_SG-Policy-Brief-COVID-LAC.pdf
- Undurraga, R. 2010. *The Economic Lives of the Slums in Latin America: A First Approach*. Thesis in Master degree. Santiago: Universidad de Chile.
- UN-HABITAT. 2010. *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- _____. 2013. *Scaling-Up Affordable Housing Supply in Brazil*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- _____. 2017. *Habitat III Regional Report Latin America and the Caribbean: Sustainable Cities with Equality*. Quito: Habitat III Secretariat.
- _____. 2018. *Política Nacional Urbana Argentina*. Buenos Aires: UN-HABITAT.
- Valença, M. M. and Bonates, M. F. 2009. The Trajectory of Social Housing Policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. *Habitat International* 34, no.2: 165-173.
- Vitale P. 2009. Learning to be Suburban: The production of community in Westwood Hills, Pennsylvania, 1952-1958,” *Journal of Historical Geography* 35: 743-68.

【인터넷 자료】

- 대한민국 ODA 통합정보포털. <https://www.kodaportal.go.kr/portal/rctr?basYyyy=2020&amtSel=grntEqvInt2&amtUnit=UsdAmt2> (2021년 7월 3일 검색).
- 연합뉴스. 2020. 유엔 “코로나19로 올해 중남미 빈곤층 4천500만명 늘어날 것”. <https://www.yna.co.kr/view/AKR202007100047000877> 7월 10일. (2021년 7월 8일 검색).
- 코트라 해외시장뉴스. 중남미·카리브 경제성장 3.7% 전망. https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=410&CONTENTS_NO=1&bbsSn=242&pNttSn=186882 (2021년 7월 3일 검색).
- ANF. 2018. O Fim da Farsa das UPPs. <https://www.anf.org.br/o-fim-da-farsa-das-upps/> (2021년 7월 2일 검색).
- CartaCapital. 2019. Minha Casa Minha Vida: governo quer trocar financiamento por aluguel. <https://www>

- w.cartacapital.com.br/politica/minha-casa-minha-vida-governo-quer-trocar-financiamento-por-aluguel/ (2021년 7월 3일 검색).
- El Economista*. 2019. Demoliendo mitos sobre la pobreza en Argentina. <https://eleconomista.com.ar/demolitions/demoliendo-mitos-sobre-pobreza-argentina-n26782> (2021년 7월 7일 검색).
- EXTRA*. 2015. Inscritos em 'Minha casa, minha vida' sao surpreendidos com cadastramento no Rio. <https://extra.globo.com/economia/inscritos-em-minha-casa-minha-vida-sao-surpreendidos-com-cadastramento-no-rio-17706970.html> (2021년 7월 3일 검색).
- Globo. 2019. Minha Casa Minha Vida completa 10 anos com queda nas contratações. March 25. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/03/25/minha-casa-minha-vida-completa-10-anos-com-queda-nas-contratacoes.ghtml> (2021년 7월 3일 검색).
- Gobierno de Buenos Aires. Urbanización Villa31/31bis. http://www.ssplan.buenosaires.gov.ar/villa_31/PRESENTACION%20DE%20VILLA%2031.pdf (2021년 7월 7일 검색).
- Gobierno de Ciudad de Buenos Aires. Viviendas Nuevas en YPF. <https://www.buenosaires.gov.ar/jefaturadegabinete/integracion/obras/viviendas/viviendas-nuevas-en-ypf> (2021년 7월 7일 검색).
- Governo Federal do Brasil. Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV). <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mcmv> (2021년 2월 28일 검색).
- IDB. 2015. Morar Carioca: Upgrading Informal Settlements in Rio de Janeiro. IDB Blog. <https://blogs.idb.org/ciudades-sostenibles/en/morar-carioca-english/> (2021년 7월 4일 검색).
- Infobae*. 2018. En Argentina hay más de 4 mil villas que en conjunto ocupan una superficie más grande que toda la Ciudad de Buenos Aires <https://www.infobae.com/sociedad/2018/01/27/en-argentina-hay-mas-de-4-mil-villas-que-en-conjunto-ocupan-una-superficie-mas-grande-que-toda-la-ciudad-de-buenos-aires/> (2021년 7월 7일 검색).
- IPVDU*. 2021. Mañana se hará el sorteo de ubicación de 198 casas en Manantial Sur. <http://www.ipvtuc.gov.ar/manana-se-hara-el-sorteo-de-ubicacion-de-198-casas-en-manantial-sur/> (2021년 7월 7일 검색).
- La Nación*. 2020. Coronavirus en la Argentina: murió una mujer en la Villa 31. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/coronavirus-argentina-murio-mujer-villa-31-nid2360813/> (2021년 7월 7일 검색).
- La República*. 2018. En el barrio Ponce, Valdés anunció que se entregarán 1.000 nuevas viviendas en la capital antes de fin de año. <http://diariolarepublica.com.ar/notix/noticia/05909/en-el-barrio-ponce-valds-anunci-que-se-entregarn-1000-nuevas-viviendas-en-la-capital-antes-de-fin-de-ao.html> (2021년 7월 4일 검색).
- Numbeo. Property Prices Index. <https://www.numbeo.com/property-investment/rankings.jsp> (2021년 7월 2일 검색).
- Rede Brasil Atual*. 2021. Câmeras escondidas na Cracolândia flagram três meses de violência policial. <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2021/04/cameras-escondidas-cracolandia-tres-meses-violencia-policial/> (2021년 7월 4일 검색).
- RioOnWatch*. 2012a. A History of Favela Upgrades Part I. <https://rionwatch.org/?p=5295> (2021년 7월 2일 검색).
- _____. 2012b. A History of Favela Upgrades Part II: Introducing Favela-Bairro (1988-2008). <https://rionwatch.org/?p=5931> (2021년 7월 2일 검색).
- _____. 2013. A History of Favela Upgrades Part III: Morar Carioca in Vision and Practice (2008-p

resent). <https://rioonwatch.org/?p=8136> (2021년 7월 2일 검색).

_____. 2014a. Favela-Bairro: 20 Years On. <https://www.rioonwatch.org/?p=15959> (접속일: 2021년 7월 1일).

_____. 2014b. If This Villa Weren't Mine: New Documentary Tells Story of Vila Autódromo. <https://rioonwatch.org/?p=19531> (2021년 7월 7일 검색).

_____. 2015a. One Year to Go to Olympics Roundup: Evictions, Gentrification, Public Security & Environment. <https://rioonwatch.org/?p=23509> (2021년 7월 2일 검색).

_____. 2015b. Pacifying Police Unit (UPP) Installations Part 2: 2010-2011. <https://rioonwatch.org/?p=20216%20/> (2021년 7월 1일 검색).

Rio Prefeitura website. UPP Social: transformação a favor de uma cidade mais integrada. <http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/exibeconteudosocial?id=4677454> (2021년 7월 1일 검색).

Secretaría de Integración Social y Urbana, Proyecto de Transformación Urbana del AMBA Componente 1: Integración social y urbana Villa 31 y 31 Bis de la CABA. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/935031580879643914/pdf/Plan-de-Reasentamiento-Bajo-Autopista-2.pdf> (2021년 7월 7일 검색).

Statista. Income distribution inequality based on Gini coefficient in Latin America as of 2018. <https://www.statista.com/statistics/980285/income-distribution-gini-coefficient-latin-america-caribbean-country/> (2021년 7월 3일 검색).

_____. Unemployment rate of Latin america and the Caribbean country. <https://www.statista.com/statistics/1009557/unemployment-rate-latin-america-caribbean-country/><https://www.statista.com/statistics/953880/latin-america-minimum-monthly-wages/> (2021년 7월 2일 검색).

SouthWorld. 2019. Brazil, Bringing hope to the inferno of Cracolândia. <https://www.southworld.net/brazil-bringing-hope-to-the-inferno-of-cracolandia/> (2021년 7월 4일 검색).

The City Fix. 2019. How the SALURBAL Project is Shining a Spotlight on Urban Health Inequality in Latin America. <https://thecityfix.com/blog/salurbal-shining-spotlight-urban-health-inequality-latin-america-claire-slesinski-katy-indvik-adriana-lein-usama-bilal/> (2021년 7월 1일 검색).

The Seattle Times. 2017. Argentine capital seeks to improve iconic villa 31 slum. <https://www.seattletimes.com/nation-world/argentine-capital-seeks-to-improve-iconic-villa-31-slum/> (2021년 7월 1일 검색).

Tiempo. 2020. En 2020, el gobierno porteño le quitó 2400 millones de pesos de presupuesto a las villas. <https://www.tiempoar.com.ar/politica/en-2020-el-gobierno-porteno-le-quito-2400-millones-de-pesos-de-presupuesto-a-las-villas/> (2021년 7월 4일 검색).

Wikipedia. Rocinha. <https://pt.wikipedia.org/wiki/Rocinha> (2021년 7월 1일 검색).

World Bank data. LAC Equity Lab: Poverty Rate. <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/poverty/head-count> (2021년 7월 3일 검색).

_____. Population living in slums (% of urban population). <https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.SLUM.UR.ZS?locations=BR-AR-KR-1W-ZJ> (2021년 7월 2일 검색).

_____. Poverty headcount ratio at \$1.90 a day (2011 PPP) (% of population). <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=ZJ> (2021년 7월 3일 검색).

- _____. Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population) – Argentina. <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=AR>. (2021년 7월 7일 검색).
- _____. Proyecto de Transformación Urbana del AMBA. <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P159843> (2021년 7월 7일 검색).
- _____. Urban population (% of total population) Latin America & Caribbean. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=ZJ> (2021년 7월 4일 검색).
- _____. Urban population (% of total population) <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS> (2021년 7월 7일 검색).
- _____. Urban population growth (annual %). <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.GROW?locations=ZJ> (2021년 6월 20일 검색).

국토연구원 Working Paper는 다양한 국토 현안에 대하여 시의성 있고 활용도 높은 대안을 제시할 목적으로 실험정신을 가지고 작성한 짧은 연구물입니다. 투고된 원고는 정해진 절차를 거쳐 발간되며, 외부 연구자의 투고도 가능합니다. 공유하고 싶은 새로운 이론이나 연구방법론, 국토 현안이나 정책에 대한 찬반 논의, 국내외 사례 연구나 비교연구 등 국토분야 이론이나 정책에 도움이 될 어떠한 연구도 환영합니다.

투고를 원하시는 분은 국토연구원 연구기획·평가팀(044-960-0582, jhkim@krihs.re.kr)으로 연락주시시오. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

WP 21-28

중남미 무허가주거지 현황 및 정책 진단과 시사점: 브라질과 아르헨티나 사례를 중심으로

연 구 진 김은화, 강민욱
발 행 일 2021년 12월 31일
발 행 인 강현수
발 행 처 국토연구원
홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2021, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체가 적용되어 있습니다.

