



# 포르투알레그리: 주민참여와 직접민주주의를 선도하는 도시<sup>1)</sup>

글 · 강현수 충남발전연구원 원장

## 〈도시 개관 - 지리와 역사〉

**포**르투알레그리(Porto Alegre)는 브라질에서 가장 남쪽에 위치한 지역인 히우그란지두술(Rio Grande de Sul)주의 주도(州都)로 대서양 연안에 위치한 도시이다. 위도상으로 정확히 남위 30도선이 도시를 가로지른다.

포르투갈어로 “유쾌한 항구”라는 뜻의 지명이 말해주듯 포르투알레그리는 천혜의 항구도시로 발전하였다. 브라질 남부 대평원을 흐르는 다섯 개의 강이 과이바(Guaiba) 호수로 합류하고 과이바 호수는 다시 대서양으로 이어지는 거대한 석호인 파투스 호수와 연결되는데, 포르투알레그리는 여러 강들이 합쳐지는 과이바 호수 동쪽 연안에 위치하고 있다.

1) 포르투알레그리 현지 답사 기회를 만들어준 광주광역시청 인권담당관실에게 감사드린다. 국립국어원 한글맞춤법 외래어 표기법에 따라 포르투알레그리로 표기함.





1700년대 중반 스페인과 식민지 쟁탈전을 펼치던 포르투갈 사람들이 이곳에 군사요새를 건설하면서 도시가 처음 형성되었고, 천혜의 항구로서의 입지적 이점 덕분에 주변 지역에서 생산된 물자들의 집산지이자 교역지 역할을 하면서 이 지역의 중심 도시로 성장하였다. 19세기 초부터 독일, 이탈리아, 스페인, 폴란드 등 유럽 각국에서 온 이민자들과 아프리카 노예들이 유입되면서 도시 인구가 늘어났고, 1960년대부터 본격화된 브라질의 산업화와 도시화 과정에서 주변의 농촌 인구가 유입되면서 도시 인구가 급증하고 도시 구역도 광역화되었다.

2010년 현재 포르투알레그리 시의 인구는 약 150만 명으로 인구규모로 브라질에서 열 번째로 큰 도시이며, 인근 교외지역을 포함한 도시권 인구는 약 450만 명으로 브라질에서 네 번째로 큰 대도시권을 형성하고 있다. 상업과 공업이 발달하여 브라질의 다른 도시에 비해 소득수준이 높으며, 도시 인구의 약 80%가 백인으로 백인 비율도 상당히 높은 편이다. 도시의 문화, 교육, 하부구조, 평균 수명 등 생활환경 및 삶의 질 측면에서 브라질의 다른 도시들보다 우월하며, 남미 도시의 전형적 특징인 빈부격차와 실업 문제는 상대적으로 덜하다. 그래서 포르투알레그리는 브라질에서 살기 좋고 풍요로운 도시로 손꼽힌다.

〈사진 1〉 포르투알레그리 도시 전경



출처 : <http://www.portoalegre.travel>

## 도시 경제 - 남미 공동시장 메르코수르의 중심지

포르투알레그리는 항구도시로 발전한 만큼 지금도 물류 유통업이 발달되어 있다. 주변 농촌과 목장에서 생산된 곡물, 쇠고기, 가죽 등이 포르투알레그리 항을 통해 전 세계로 수출된다. 포르투알레그리는 신발, 석유, 자동차, 전자부품 등의 제조업도 발달되어 도시경제의 30% 정도를 담당하고 있는데, 이 정도의 제조업 비율은 비공식 부문이 비대하게 발달한 남미의 다른 도시들에 비해 상당히 높은 수치이다. 브라질의 대표 석유회사 이피랑가(Ipiranga)의 본사와 공장이 이곳에 있으며, 교외 지역에는 다국적 회사 GM의 자동차공장과 Dell 컴퓨터회사 공장 등이 있다. 리우그란데두술 연방대학을 비롯해 이 지역의 대학과 병원의 수준이 높은 관계로 교육산업, 의료산업도 발달되어 있고, 최근 들어 정보통신 산업이 성장하고 있다.



〈사진 2〉 포르투알레그리 시청 및 시청 앞 광장



남아메리카 전체 지도 속에서 볼 때 포르투알레그리는 브라질 남부에서 아르헨티나와 우루과이로 이어지는 남아메리카 대평원 팜파스(Pampas)지역의 북쪽에 위치하며, 남미 공동시장인 메르코수르(Mercosur)를 구성하는 브라질, 아르헨티나, 파라과이, 우루과이 4개국 인구 밀집 지역의 정중앙부에 위치하고 있다. 이러한 입지적 이점이 포르투알레

그리의 산업 경쟁력과 발전 잠재력을 높여주고 있다

좋은 입지 환경과 탄탄한 산업 기반에도 불구하고 브라질과 남아메리카 전체의 골칫거리인 빈부격차 문제에서 포르투알레그리도 그리 자유롭지 못하다. 특히 도시 변두리에서 대규모 슬럼을 형성하고 있는 많은 도시 빈민들의 생계와 주거 문제는 포르투알레그리가 해결해야 할 가장 큰 당면 과제이다.

## 주민 참여 - 세계 최초로 주민참여예산제를 시행한 도시

포르투알레그리란 도시를 세계적으로 유명하게 만든 것이 바로 이곳에서 세계 최초로 시행된 주민참여예산제도이다. 브라질 민주화 운동의 결실로 군부가 물러나고 민주 헌법이 제정된 직후인 1988년 늦가을 치러진 지방선거에서 브라질노동자당(일명 PT당, 브라질 전임 대통령 룰라와 현 대통령 호세프가 이 PT당 소속임)의 후보 올리비오 두트라(Olívio Dutra)가 포르투알레그리의 시장으로 당선되었다. PT당 후보가 시장에 당선되는데 기여한 풀뿌리 조직 중인 하나인 포르투알레그리 마을단체연합(UAMPA: Union of Neighbourhood Associations of Porto Alegre)은 새로 당선된 시장에게 주민참여예산제 시행을 제안하였다. 시장으로 당선되었으나 막상 시장이 주민을 위해 사용할 수 있는 시 예산이 매우 부족하다는 것을 깨달은 두트라 시장은 어차피 주민들의 여러 가지 요구사항을 모두 다 들어주는 것이 불가능할 바에는 차라리 예산편성권을 주민들에게 넘겨주는 것이 좋겠다고 판단하여 이 제안을 수용한다. 그래서 1989년부터 포르투알레그리에서 주민들이 직접 참여하여 시 정부가 사용할 예산을 편성하는 주민참여예산제도가 세계 최초로 시행되었다.



제도 시행 초기에는 시의 가용 예산이 부족하고 주민들의 참여도 저조하여 별다른 성과를 보지 못했으나, 민주화와 아울러 진행된 브라질 중앙정부의 분권화로 지방정부의 예산이 늘어나고 시민들의 참여도도 점차 높아지면서 주민참여예산제도의 성과가 나타나기 시작했다. 그 전에는 도시의 유력 정치인이나 토호들의 이해관계에 따라, 혹은 공무원

〈사진 3〉 포르투알레그리 주민참여예산제 지역 총회 모임



(출처 : 포르투알레그리 시청 홈페이지 <http://www2.portoalegre.rs.gov.br>)

들의 행정 편익에 따라 예산이 편성되던 관행 대신, 평범한 다수의 주민들이 가장 선호하는 곳에 예산이 편성되기 시작하였다. 예산 편성 및 배분 과정이 투명하게 공개되면서 부정부패나 예산 낭비도 줄어들었다. 또한 주민들이 예산 편성에 직접 참여하는 과정에서 주민들의 역량강화(empowerment)가 이루어지고 풀뿌리 주민 조직들도 더욱 활성화되었다. 무엇보다도 그동안 도시 행정 및 정치에서 소외되어 제 목소리를 내지 못하던 여성이나 저소득층, 저학력층들의 요구 사항이 많이 받아들여졌다. 이 제도가 자리를 잡아가면서 도시 전체 예산 중 주민참여예산의 비율도 계속 높아졌다. 주민들이 우선 예산 배정을 요구한 분야는 주민참여예산제 도입 초기에는 빈민 밀집 지역의 위생과 도로포장 분야가 많았는데, 최근에는 주택과 교육 분야에 대한 요구가 높아지고 있다.

포르투알레그리에서 주민참여예산제가 성공하면서, 이 제도는 브라질 내에서 PT당이 집권한 다른 도시들로 퍼져나갔으며, 곧 이어 보수 계열 정당이 집권한 도시들로, 그리고 브라질을 넘어 전 세계 다른 나라의 도시들로 빠른 속도로 확산되어 나갔다. 세계은행이나 유엔 해비타트 같은 국제기구들은 주민참여예산제를 주민참여와 역량강화, 직접민주주의의 모범사례로, 또 정부와 시민사회 협력의 모범사례로 전 세계에 소개하고 보급하는데 앞장섰다. 그 결과 포르투알레그리에서 처음 시작한 주민참여예산제는 현재 우리나라를 비롯하여 전 세계의 수많은 지방정부에서 널리 시행되고 있다. 포르투알레그리를 비롯하여 집권했던 여러 지방정부에서 뚜렷한 성과를 보여준 PT당은 브라질 국민들로부터 수권 능력을 인정받아 2002년 대통령선거에서 자당 출신 룰라 대통령을 당선시켜 브라질 집권당이 되는데 성공한다.



## 사회 운동 - 세계사회포럼의 주도 도시이자 인권 도시

포르투알레그리는 가속화되는 세계화로 인하여 나타나는 정치·경제·사회적 폐해들을 지적하고 그 대안을 모색하는 모임인 세계사회포럼(World Social Forum)을 주도하는 도시로도 유명하다. 1990년대부터 신자유주의적 세계화에 반대하는 사회운동 집단들은 세계화를 추동하고 옹호하는 국제기구들의 총회가 열리는 곳을 찾아가 반대 시위를 하곤 했다. 그러다 2001년부터는 스위스 다보스에서 열리는 세계경제포럼(World Economic Forum) 개최 시기에 맞추어 이에 대항하는 세계사회포럼을 별도로 열기 시작했다. 포르투알레그리는 세계사회포럼의 첫 모임인 2001년부터 2003년까지 3회 연속 대회를 개최하고, 이후에도 2005, 2010, 2012년에 다시 대회를 개최하는 등 세계사회포럼을 적극 주도하고 있다. 다보스포럼이 선진국을 상징하는 북부(the North)국가의 도시 스위스 다보스에서 세계 각국의 최고 정치지도자와 기업 CEO 등 글로벌 엘리트들이 모이는 것과 대조적으로, 세계사회포럼은 개발도상국을 상징하는 브라질 포르투알레그리를 필두로 주로 남부(the South)국가의 도시에서 전 세계의 NGO 활동가들이 한데 모여서 세계화의 대안을 모색하고 있다. 다보스 포럼이 철통같은 경비 속에서 호화롭게 진행되는 데 반하여, 세계사회포럼은 누구나 참여할 수 있는 공개된 장소에서 검소하게 진행되며 거리와 광장에서 축제 형식의 모임을 열고 있다.

포르투알레그리가 신자유주의적 세계화에 반대하는 세계사회포럼을 주도하고 있는 직접적 배경에는 이 도시 정부와 리오그란데 두술 주 정부의 집권당인 PT당이 있다. 그런데 PT당이 이 지역에서 집권할 수 있었던 것은 이 지역의 현대사와 관계가 있다. 이 지역 주민들은 브라질의 다른 지역과 차별되는 문화적 정체성을 가지고 있으며, 한 때 브라질 중앙정부로부터 독립을 시도했을 만큼 자주성이 강하다. 여러 풀뿌리 주민운동 조직이 활발히 활동하고 있고, 1970년대 브라질 군사독재에 저항하는 민주화 운동이 가장 힘차게 나타났던 곳도 이 지역이었다. 이런 배경을 바탕으로 PT당이 집권할 수 있었고 또 세계사회포럼을 주도할 수 있었다.

세계사회포럼이 열리는 기간 동안에는 전 세계 각국에서 온 수만 명의 NGO 활동가들과 참관자들이 이 도시에 모이는 관계로 도시 전체가 북적거린다. 이 대회를 개최하는데 지방정부의 상당한 예산이 지원되고 있지만, 전 세계에서 온 수 많은 사람들의 숙식 효과로 도시 경제의 기여도도 높다고 한다.

현재 포르투알레그리는 브라질에서 가장 모범적인 인권 정책을 수행하고 있는 도시이기도 하다. 군사독재에 저항하는 민주화운동 과정에서 많은 희생이 있었고, 그로 인해 주민들의 인권 의식도 매우 높다. 포르투알레그리 시 정부가 가장 주안점을 두는 인권 정책은 과거 군사독재 시절 국가 폭력의 주범이었으나 지금은 지방정부 산하 조직이 된 경찰을 지역 주민들의 인권 옹호자로 변신시키는 것이다. 브라질에서 가장 소외된 집단인 브라질 원주민들의 인권을 보호하는 일, 열악한 환경에서 살고 있는 도시 빈민들의 생존권과 주거권 보장을 위한 일 등에도 도시 정부가 적극적으로 앞장서고 있다.



〈사진 4〉 발전소를 재활용한 문화센터로 2012년 세계사회포럼 개최 장소였던 Usina do Gasômetro

〈사진 5〉 2012년 포르투알레그리에서 개최된 세계사회포럼 포스터



(출처 : 포르투알레그리 시청 홈페이지 <http://www2.portoalegre.rs.gov.br>)

## 도시 문화 - 가우쇼 문화의 중심지

포르투알레그리는 남아메리카의 광대한 목축지대인 팜파스 지역에 속해있는데, 이 지역 특유의 문화를 흔히 가우쇼(Gaúcho)문화라고 한다. 가우쇼란 팜파스 지역의 주민 혹은 이 지역의 목동을 뜻하는 말이지만, 지금은 주로 브라질 남부 히우그란지두술 주 출신 사람들을 지칭하는 말로 사용된다. 목동들의 생활문화이기도 했던 전통적 가우쇼 문화에, 19세기 이탈리아와 독일인들이 이 지역에 대거 이주하면서 유럽 이주민들의 문화가 융합되었다. 오늘날 히우그란지두술 주민들은 브라질 국민으로서의 정체성보다 가우쇼의 일원이라는 정체성이 더 강하다고 할 정도로 강한 지역색을 가지고 있다. 이 곳 주민들이 스스로 말하는 가우쇼의 특징은 솔직담백하고 의리를 중시하는 태도이다. 남성 중심의 보수성을 보이기도 하지만, 외국인에게 개방적이고 약자에게 관용적인 진보성도 가지고 있다. 이런 주민들의 성향이 과거 브라질로부터의 독립운동과 독재에 저항하는 민주화 운동으로 쉽게 연결되었다.

가우쇼 사람들은 이 지역에 풍부한 쇠고기와 돼지고기 등을 숯불에 구워먹는 슈하스코(Churrasco)와, 쉬마랑(Chimarrão)이라는 이 지역 고유의 전통차를 즐긴다. 포르투알레그리에는 슈하스코를 전문적으로 취급하는 고급 음식점들이 많이 있지만, 길거리 곳곳에서 꼬치구이 형태로 팔기도 한다.

포르투알레그리에는 히우그란지두술 아트 뮤지엄을 비롯해 많은 박물관들과 전시관들이 있다. 가우쇼 문화의 중심 도시답게 브라질 국민들의 애송시인 마리오 퀸타나를 비롯하여 많은 문인과 예술인들이 이 도시에서 배출되었다. 가을에 열리는 북페어는 매년 200만 여명이 참여하는 아메리카 대륙 최대의 북페어로 유명하다.



〈사진 6〉 포르투알레그리 도심 재래시장 Mercado publico (public market) 야경



(출처: 포르투알레그리 시청 홈페이지 <http://www2.portoalegre.rs.gov.br>)

〈사진 7〉 인테르나시오나우 구단 홈경기장이자 2014년 브라질 월드컵 경기장



(출처: Internacional 구단 홈페이지 <http://www.internacional.com.br>)

포르투알레그리 시민들은 다른 브라질 국민들과 마찬가지로 축구를 열광적으로 즐긴다. 세계적 축구스타 호나우지뉴의 고향이기도 한 포르투알레그리에는 브라질 1부 축구리그 세리에A에 속한 두 개의 명문 축구클럽이 있다. 인테르나시오나우(Internacional)와 그레미우(Grêmio)가 바로 포르투알레그리를 연고 도시로 하는 축구클럽이다. 이 라이벌 두 팀이 맞붙는 경기는 두 팀의 이름을 따서 그레나우(gre-nal)더비로 일컬어지는데 이때는 같은 도시 시민이지만 인테르나시오나우 팀의 상징인 빨간색 옷을 입은 팬들과, 그레미우 팀의 상징인 청색과 흑색 줄무늬 옷을 입은 팬들의 뜨거운 응원전이 펼쳐진다. 과이바 호변에 위치한 인테르나시오나우 클럽 홈구장인 베이라-히우 경기장은 2014년 브라질에서 열린 월드컵 개최 경기장으로서 선정되었고, 우리나라와 알제리의 경기가 여기서 열리기도 했다.

## 도시 환경 - 아름다운 석양의 도시

포르투알레그레 시가지는 항구를 중심으로 발전하였다. 도시가 외곽으로 확장되면서 교외화가 진행되고 있지만, 여전히 항구와 시청, 주요 문화시설들이 밀집한 구 시가지 구역이 도시의 정치·경제·문화적 중심부를 형성하고 있다. 도심에는 오랜 역사를 지닌 성당, 박물관, 재래시장 등이 밀집해 있어 관광객의 발길을 끌고 있다.

도시의 빈곤층들이 도시 외곽 지역에 슬럼을 형성하여 살고 있는데 비해 부유층들은 시가지 외곽 언덕에 자리 잡은 유럽풍 전원주택지의 쾌적한 환경에서 살고 있다. 도심과 상류층 주거지역에는 드넓은 공원이 있고 거리에는 시원한 가로수들이 자라고 있다. 특히 도심 동쪽에 있는 곤칼로



드 카르발류 거리(Rua goncalo de carvalho)는 오래 전에 가로수로 사용한 남아메리카의 특유의 티푸아나(tipuana)나무가 거목으로 자라 도시 한 복판에 거대한 숲길이 조성되어 세계에서 가장 아름다운 거리로 손꼽힌다. 이 거리는 생태문화환경 유산으로 지정되기도 했는데, 2014년 월드컵 개최를 준비하기 위해 이 거리의 일부를 개발하려는 도시 정부와 도시 숲을 보존하려는 환경단체 주민들의 갈등이 발생하기도 했다. 포르투알레그리는 브라질에서 도시 단위의 재활용 정책을 가장 먼저 시행한 도시이며, 브라질 최대 풍력 에너지 생산 단지가 조성되어 있어서 브라질의 가장 대표적인 녹색도시로 자처한다.

과이바 호수의 동쪽 연안에 자리잡은 포르투알레그리는 자칭 세계에서 가장 아름다운 석양의 도시이다. 특히 과이바 호변에 위치하고 있는 Usina do Gasômetro 문화센터 주변에서 바라보는 호수의 일몰 풍경이 가장 아름답다고 한다. 이 곳은 과거 전기를 생산하던 발전소였는데, 이 발전소가 폐쇄된 후 극장과 전시장이 있는 문화센터로 바뀐 곳으로 세계사회포럼 개최장소로 자주 이용된다.

이처럼 쾌적한 도시 환경을 자랑하는 포르투알레그리에도 브라질의 다른 도시들과 마찬가지로 열악한 슬럼 지역이 광범위하게 존재한다. 높은 실업률, 불편한 교통, 열악한 주거와 상하수도 시설 등 많은 도시 문제를 가진 이 슬럼 지역 주민들의 인권과 삶의 질을 높이는 것이 포르투알레그리가 당면한 가장 어려운 과제이다. 그렇지만 세계 최초로 주민참여예산제를 시행했고, 세계사회포럼을 주도하고 있는 이 도시의 깨어있는 시민들은 지금까지 그래왔던 것처럼 도시의 난제들을 슬기롭게 극복하고 더 나은 도시의 미래를 만들어 나갈 것이다.

#### 참고문헌

- 이강국, {다보스, 포르투알레그레 그리고 서울- 세계화의 두 경제학} 후마니타스, 2005  
 Wampler, Brian 2007. Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability, Penn State University Press  
 Gret, M. and Sintomer Y. 2005. The Porto Alegre Experiment, Zed Books  
<http://www.participatorybudgeting.org/>  
[http://www.portoalegreuide.com/map\\_english.html](http://www.portoalegreuide.com/map_english.html)  
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/> (포르투알레그리 시청 홈페이지)