

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 732

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

## 대도시권 관리에 관한 국제협력방안

안예현 책임연구원, 이용우 선임연구위원, 김중은 책임연구원, 유희연 책임연구원,  
이소영 연구원, 김은화 연구원

### 요약

- 1 지역별·국가소득별 대도시권 현황을 통해 개도국의 급속한 도시화와 관리정책의 중요성을 고찰하고, 국제기구 및 개도국 정부 문헌을 통해 대도시권의 주요 관리이슈(불평등·빈곤, 계획 수립·이행, 정부 역량, 자원 등)를 파악
- 2 개도국 대도시권의 사례로서 베트남 호찌민과 방글라데시 다카 대도시권의 주요 관리이슈를 분석
  - (호찌민) 주요 계획 간 비정합성이 도시 확산·난개발을 야기하고 있으며, 신계획법 발효 이후 통합계획의 이행체계에 대한 국제협력 수요 존재
  - (다카) 복잡한 거버넌스 구조, 기관 간 이해충돌 등으로 인해 광역계획의 실효성 문제가 존재하며, 계획 수립 및 이행에 관한 내생적 역량 강화 필요
- 3 우리나라 수도권의 도시발전단계에 따른 관리정책의 변화과정과 주요 정책수단의 내용을 고찰해 개도국 대도시권의 관리 필요요소로 ① 명확한 리더십, ② 중장기계획 수립, ③ 거버넌스 형성 유도를 도출
- 4 개도국 대도시권을 위한 국제협력사업(안)을 제시하고, 대도시권 국제협력 이니셔티브(initiative, 계획)를 주도할 수 있는 ① 범지구적 연대 수립, ② 신규기관 설립, ③ 통합 프로그램 운영을 제안

### 정책방안

- ① (지속가능성을 위한 기반 조성) 개도국 대도시권의 지속가능한 발전을 위해서 개발과 보존을 아우르고 통합적 관리의 기반을 조성하는 장기적 관점에서의 사업 지원
- ② (원조효과 제고를 위한 연계사업 수행) 대도시권 관리사업을 활용해 국제협력사업의 단계적 이행과 개별 사업 간의 연계성 증진
- ③ (국제협력 역량 강화) 권역 현황과 사업정보의 신속한 수집·공유 체계 구축과 국제협력 전문가 양성
- ④ (우리나라 대도시권 관리 경험의 체계화) 우리나라의 경험에 대한 정확한 이해와 분석을 통해 개도국 대도시권에 적용가능한 협력모델을 개발

# 1. 개도국 대도시권 관리이슈와 국내 국제협력사업 현황

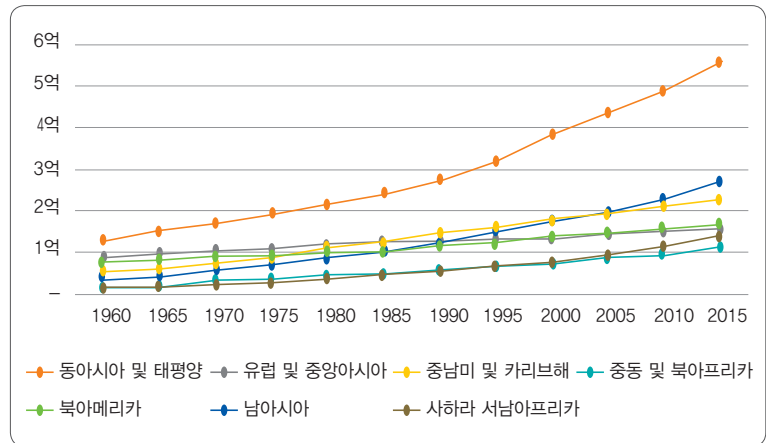
## 개도국 대도시권 관리의 중요성

인구 1천만 명 이상의 31개 메가시티 중 24개가 개도국에 위치(2016년 기준)하고 있으며, 2030년까지 신규 10개 메가시티 모두 개도국에 위치할 것으로 예측(UN 2016)

- 전 세계 인구 중 대도시 인구가 차지하는 비율은 1960년 13.9%에서 2015년 22.8%까지 지속적으로 증가
- 지역별 현황은 동아시아 지역의 대도시 인구수가 가장 많으며, 사하라 이남 아프리카와 남아시아 지역의 대도시 인구증가율이 높음(UN-HABITAT 2016)
- 국가소득별 대도시권 인구변화는 고중소득국(1인당 GNI 4,126~1만 2,745달러) 대도시권 인구수가 가장 높고, 저소득국(1인당 GNI ≤ 1,045달러)의 경우 절대적 인구수는 적으나 인구증가율이 가장 높음
- 1인당 대도시권 GDP가 낮을수록 대도시의 인구가 빠르게 증가

그림 1 지역별 대도시 인구 변화

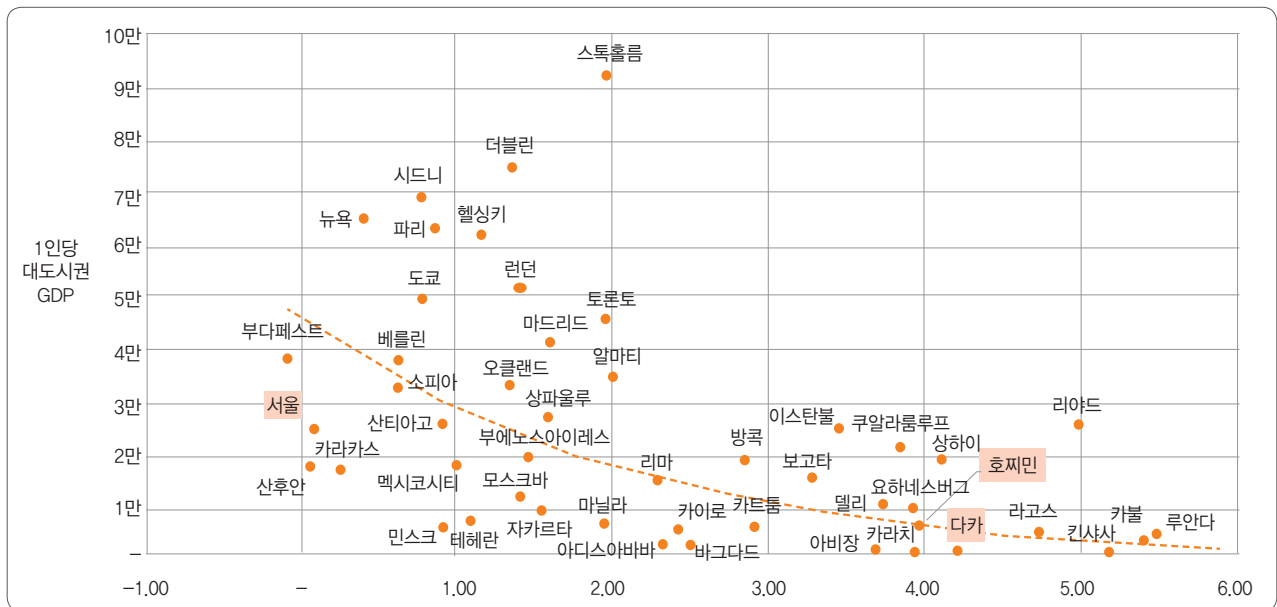
(단위: 명, 연도)



출처: 안예현 외 2018, 23(UNDESA 2015의 데이터 이용).

그림 2 대도시 인구성장률(2005~2015년) 및 1인당 대도시권 GDP에 따른 대도시권 분포

(단위: 달러, %)

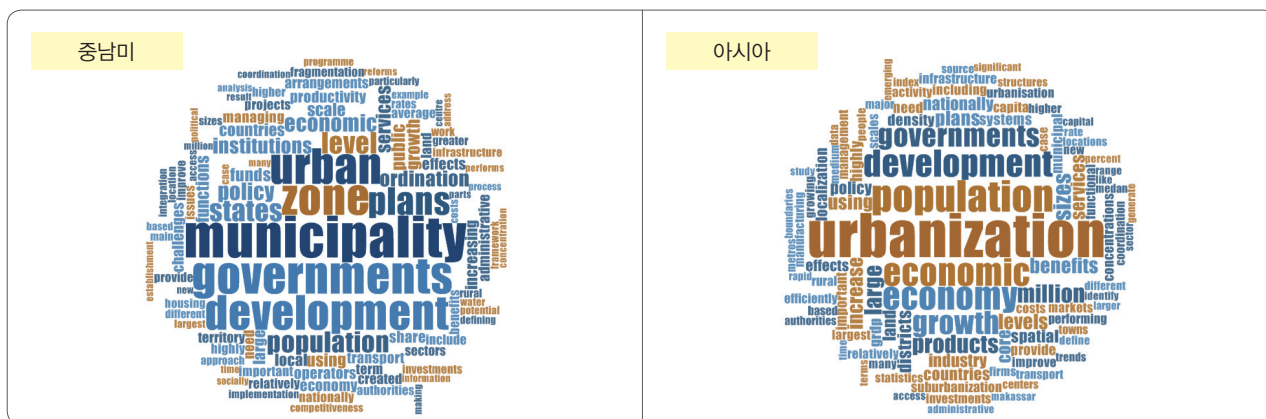


출처: 안예현 외 2018, 30.

키워드분석을 통해 국제기구 문헌에서 중점적으로 논의되는 대도시권 관련 도전과제와 정책대응을 파악

- 키워드분석 결과 도시화·정부·개발 등의 단어가 대도시권과 함께 빈번히 사용되며, 중남미 지역은 정부·지자체·정책·계획 등, 아시아 지역은 도시화·경제·성장 등의 단어 빈도가 높음

그림 3 국제기구 문헌 키워드 분석결과: 중남미·아시아 지역 워드 클라우드(word cloud)



출처: 안예현 외 2018, 35.

3

- 불평등·빈곤, 정치·행정 부문을 주요 도전과제로 인지하고, 범분야 이슈인 정치·행정 부문의 부문별 도시 문제를 해결하는 방안으로 인식
- 도시계획·법·디자인 등 정책적 지원, 광역정부의 필요성, 지자체 간 협력, 중앙·지방 정부의 역할 조율, 공공부문 역량 강화, 재정수단 다양화 등이 강조됨

개도국에서 수립한 대도시권 계획을 검토해 개도국의 대도시권 계획에서 직접적으로 다루지는 대도시권 이슈와 이에 대한 대응을 종합해 분석

- 환경·교통·경제 등의 주요 부문별 이슈를 부각하고, 계획 수립, 거버넌스 구축 등 범분야적 접근 강조

### 개도국 대도시권 관련 우리나라 국제협력사업의 문제점

국내 주요 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) 기관의 국제협력사업 중 국토·도시 분야에 해당하는 사업 자료를 검토하고, 기존 문헌에서 제기한 우리나라 국제협력사업의 문제점을 파악

- 2011-2016년 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA), 경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP), 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF) 사업 분석 결과, 국토·도시 분야 국제협력사업은 연 평균 39건 수행
  - 지역별로는 아시아(146건, 62.4%), 분야별로는 인프라(141건, 60.3%)의 비중이 높음
  - 대상지가 대도시인 사업은 총 45건(19.2%)임
- 우리나라 국제협력사업은 단기적 성과 치중, 계획과 이행의 단절, 정보수집의 한계, 협력국에 대한 낮은 이해, 국내 정책분석 부족이 문제점으로 파악됨

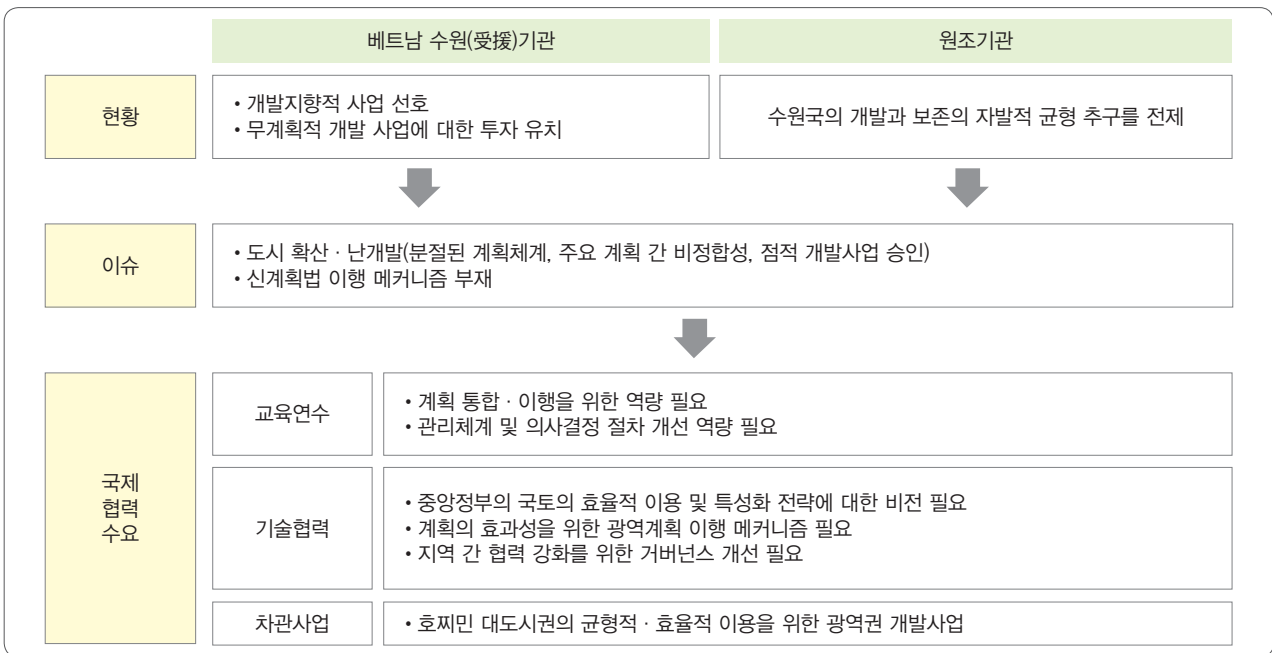
## 2. 개도국 대도시권 관리이슈 사례분석

### 호찌민·다카 대도시권의 관리이슈와 국제협력 수요

호찌민 대도시권 현황과 관리이슈를 분석하고 주요 관리정책 및 국제협력 수요를 파악

- 호찌민 대도시권의 분절된 계획체계가 주요 계획 간 비정합성 문제와 난개발을 야기하고 있으므로 계획 통합을 지원하는 신계획법의 발효로 계획의 수립·이행 절차에 대한 근본적인 변화가 요구
- 기후변화·스마트시티 등 주요 국제협력 트렌드에는 빠르게 대응하는 편이나 개발의 관점에서만 국제협력이 추진되고 있어 대도시권 관리 기반 조성 및 규제 측면의 협력은 미흡
  - 개별적 개발사업 추진을 지양하고 균형 있는 대도시권 정책이 도입되도록 관리 기반 조성이 필요

그림 4 호찌민 대도시권 관리 국제협력 수요

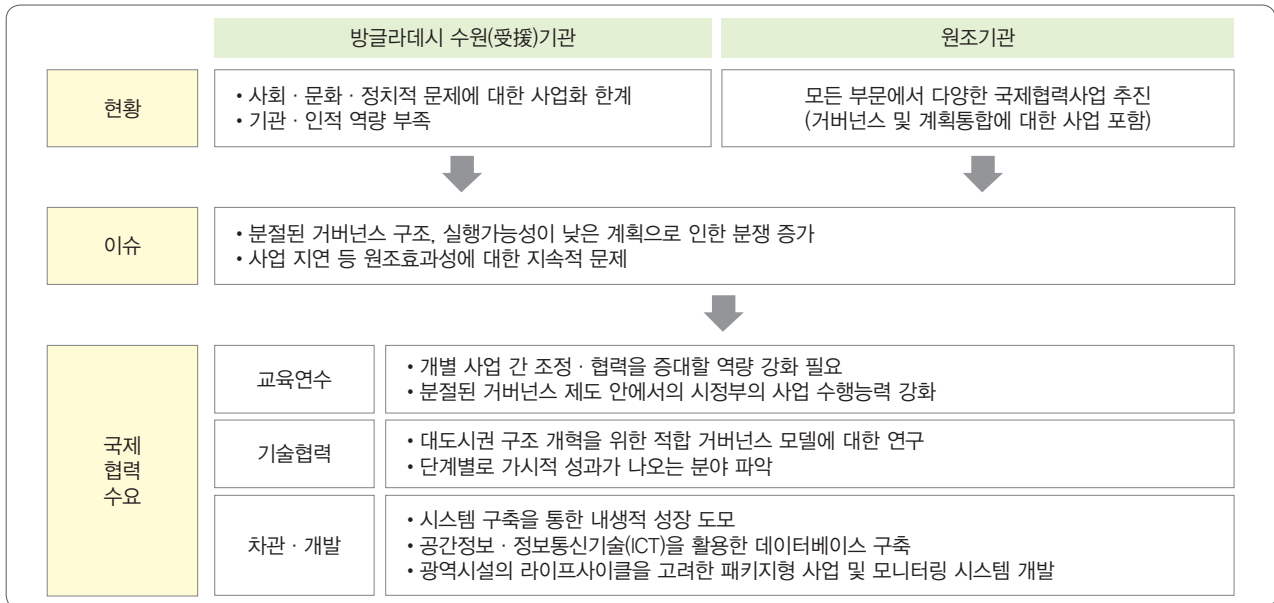


출처: 안예현 외 2018, 80.

다카 대도시권 현황과 관리이슈를 분석하고 주요 관리정책 및 국제협력 수요를 파악

- 다카 대도시권은 급속한 도시화로 인한 관리의 한계에 부딪혔으며, 강력한 광역기구의 부재와 분절된 원조 사업 구조는 기관·관할구역 간 분쟁을 심화시키고 사업 중단·지연 등의 문제를 야기
- 지자체·부문별 광역기구가 다양한 원조기관과 협력함에도 불구하고, 광역계획의 실효성 및 원조의 효과성 측면에서 문제가 제기
  - 다카 대도시권에 적합한 광역 거버넌스 모델 연구, 장기적·내생적 성장을 위한 사업 필요

그림 5 다카 대도시권 관리 국제협력 수요



출처: 안예현 외 2018, 108.

### 3. 우리나라 대도시권 관리정책의 변화과정과 시사점

우리나라 수도권의 도시발전단계에 따른 관리정책의 변화과정을 고찰하고, 각 시기별로 도입된 정책수단의 정책방향과 중점과제를 정리

- (1960년대) 인구·산업의 수도권 집중으로 인해 국토 이용에 대한 수도권 편중이 심화되어 불균형한 국토 개발 문제가 발생하면서 수도권 인구집중 방지를 위한 정책 논의
- (1970년대 초반) 지역 간 균형발전을 위한 ‘국토종합개발계획’의 수립·추진과 함께 ‘수도권인구의 과밀집중 억제에 관한 기본지침’ 발표
- (1970년대 후반-1990년대 초반) ‘수도권정비기본계획’ 수립을 통해 수도권 범위를 서울·인천·경기 전역으로 확대하고, 일정규모 이상 인구집중유발시설의 신·증설을 억제, 수도권을 5개 권역으로 구분해 차등규제
- (1990년대 후반 이후) ‘제2차 수도권정비계획’에서 기존의 5대 권역을 3대 권역으로 조정하고, 기존 수도권의 집중억제 정책에서 벗어나 규제의 유연화 등 대도시권 성장관리에 중점을 두고자 했으나, 실질적으로는 여전히 권역을 중심으로 한 규제 위주의 정책기조를 유지

주요 투자정책과 규제정책, 이를 이행하기 위한 대표적인 기반 조성정책의 주요내용과 공과를 검토

- (개발제한구역 제도) 도시권 외곽으로의 무분별 확산을 방지하고 도시권 내부의 경쟁력을 강화했으나 외곽의 비지적(飛地的) 확산, 부적합한 도시용지 전환, 소규모 주거지역 양산, 불법행위 확산의 문제점 초래
- (수도권정비계획) 수도권에 과도하게 집중된 인구·산업 억제와 수도권과 지방 간 격차 완화를 위해 도입 했으나 실질적인 권역 정비와 균형발전 내용이 미흡해 실효성 문제가 제기

- (신도시 건설) 수도권 유입인구를 수용해 부동산 폭등 해소에 일조했으나 사회·경제적 여건 변화에 대한 대응의 한계 존재
- (광역도시계획 제도) 도시 간 기능분담, 환경보전, 광역시설 배치 등 도시 광역화에 따른 현안문제 해결을 위해 도입했으나 계획의 집행수단 부족, 거버넌스 구축의 효과 미흡 등의 문제 존재
- (수도권교통본부) 지자체 행정구역을 넘어 발생하는 교통서비스와 시설에 대한 행정업무를 광역권 차원에서 처리하기 위해 설립됐으나 조직의 위상, 인력운용·예산의 측면에서 한계 존재

우리나라 수도권 관리정책을 개도국에 적용하기 위한 시사점을 도출

- 중앙정부 주도로 관련 정책을 수립해 대도시권 관리이슈 대응에 명확한 리더십 발휘 필요
- 신도시 건설, 광역교통계획 수립 등의 투자정책과 인구·산업의 집중을 억제하는 규제정책의 병행을 통해 균형발전을 유도하고 중장기계획을 수립할 필요
- 광역적 관리의 기반이 되는 거버넌스 형성을 유도해 계획의 실효성 제고 필요

## 4. 개도국 대도시권 관리를 위한 국제협력방안

### 개도국 수요와 우리나라 정책수단을 토대로 한 대도시권 관리 국제협력방안

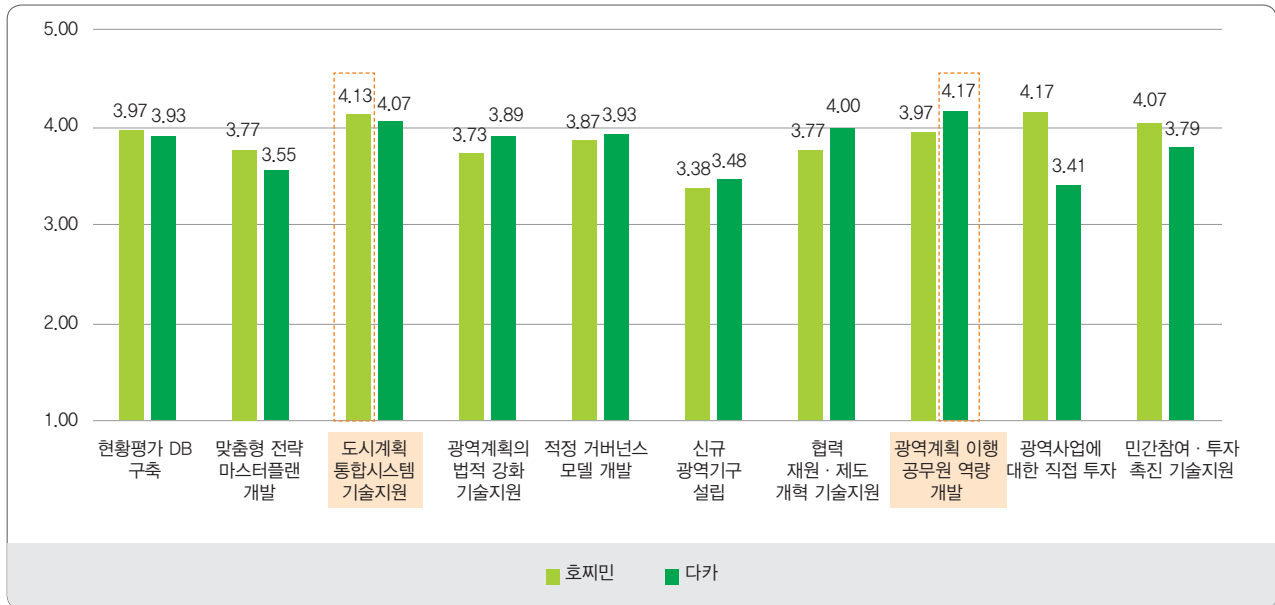
우리나라 국제협력사업의 문제점을 국제협력 이행의 측면에서 고려하고, 우리나라 대도시권 관리의 시사점을 국제협력 내용의 측면에서 고려

- 다음과 같은 개도국 대도시권 관리 국제협력을 위한 방향을 도출
  - 협력국의 지속가능성 및 내생적 성장을 위한 기반 조성
  - 원조효과 제고를 위한 연계사업 수행
  - 협력국에 대한 체계적 정보수집과 국제협력 전문가 양성
  - 우리나라 대도시권 관리 경험에 대한 객관적 분석 및 공유 플랫폼 구축

제시한 국제협력의 방향을 적용하고, 현지 관계자 설문조사와 전문가 인터뷰 결과를 고려해 호찌민·다카 대도시권에 대한 국제협력사업(안)을 도출

- (호찌민) 도시계획 통합시스템에 대해 높은 수요를 보이므로 호찌민 대도시권 통합계획 수립·이행을 위한 기술자문사업 제안
- (다카) 광역 관리에 적합한 거버넌스 모델구축과 각 기관의 역할에 맞는 역량 개발을 도모하는 다카 광역계획 수립·이행 역량개발사업을 제안

그림 6 호찌민·다카 대도시권 국제협력 수요 전문가 설문조사 결과



출처: 안예현 외 2018, 158; 163.

- 제안한 대도시권 관리 국제협력 수행여건은 아래와 같은 특징을 보임

그림 7 호찌민·다카 대도시권 관리 국제협력 여건 분석

	강점	약점
베트남 호찌민	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현 계획체계의 문제점에 대한 높은 인식을 바탕으로 신계획법 발효</li> <li>• 지역 간 협력 촉진이 용이한 환경</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대도시권에 대한 개념 및 조율 시스템 부재</li> <li>• 광역계획의 지리적 범위와 실제 권역 간 차이</li> <li>• 계획 이행에 대한 책임감 및 법·제도적 지원 부족</li> </ul>
우리나라	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 국제협력 대상국으로서 신뢰 구축</li> <li>• 우리나라가 지원한 베트남 국제협력사업의 효과성 증진 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회경제적 시스템의 차이</li> <li>• 광역 거버넌스 구축사례 부족</li> </ul>
방글라데시 다카	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속적인 경제성장 및 도시환경 개선사업 증가</li> <li>• 시민의 높은 기대 수준에 따른 지자체장의 강력한 추진 의지</li> <li>• 다양하고 지속적인 국제사회의 원조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 높은 외부 의존과 낮은 내부 역량의 악순환 고착</li> <li>• 경쟁 심화로 인한 협력환경 조성의 어려움</li> <li>• 상향식 의사결정 시스템 및 시민 참여 기제 부재</li> </ul>
우리나라	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대도시권 성장에 대한 압축적인 경험</li> <li>• 한국과의 협력에 대한 높은 관심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거버넌스 우수사례 부족 및 관련 자료 미비</li> <li>• 불법행위에 대한 행정명령의 구속력 및 공권력 차이</li> </ul>

출처: 안예현 외 2018, 161; 167.



## 우리나라가 개도국 대도시권 관련 국제협력을 선도해나가기 위한 중장기 국제협력사업(안) 제시

- (범지구적 연대 수립) 대도시권 관련 연구컨설팅 및 국제협력사업을 수행하는 기관은 국내외에 다수 존재 하는데, 이 기관들의 국제적 연대를 수립함으로써 기존 조직들의 역량 강화 및 상호협력 증진 가능
- (신규기관 설립) 대도시권 관련 연구수행·협력활동을 전담하는 신규기관 설립을 통해 현황 데이터 등을 효과적으로 수집·공유하고, 선도적 대도시권 연구 및 중장기 사업을 수행해 전 세계 대도시권의 지속가능한 발전을 지원
- (통합 프로그램 운영) 프로그램 기반 접근법(Program-Based Approaches: PBAs)을 기반으로 하는 통합 프로그램 운영을 통해 다양한 수요맞춤형 협력사업을 지원하고, 사업 단계·부문 간의 연계성을 향상시켜 통합적인 접근이 필요한 대도시권 관리이슈에 대응

### 참고문헌

UN(United Nations), 2016, *The World's Cities in 2016*, New York: UN.

UNDESA(Department of Economic and Social Affairs), 2015, *World Urbanization Prospects: The 2015 Revision*, New York: UN DESA.

UN-HABITAT(United Nations Human Settlements Programme), 2016, *World Cities Report 2016: Urbanization and Development Emerging Futures*, Nairobi: UN-HABITAT.

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '안예현 외, 2018. 대도시권 관리에 관한 국제협력방안 연구: 개발도상국을 중심으로, 세종: 국토연구원'의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

**안예현** 글로벌개발협력센터 책임연구원(anyehyun@krihs.re.kr, 044-960-0546)

**이용우** 도시연구본부 선임연구위원(ywlee@krihs.re.kr, 044-960-0110)

**김중은** 도시연구본부 연구위원(jekim@krihs.re.kr, 044-960-0235)

**유희연** 글로벌개발협력센터 책임연구위원(hyyou@krihs.re.kr, 044-960-0553)

**이소영** 글로벌개발협력센터 연구원(soylee@krihs.re.kr, 044-960-0549)

**김은화** 글로벌개발협력센터 연구원(ehkim@krihs.re.kr, 044-960-0178)

