



기본 | 18-07

대도시권 관리에 관한 국제협력방안 연구 : 개발도상국을 중심으로

International Cooperation for Metropolitan Area Management in Developing Countries

안예현 외

기본 18-07

대도시권 관리에 관한 국제협력방안 연구 : 개발도상국을 중심으로

International Cooperation for Metropolitan Area Management in Developing Countries

안예현 외

■ 연구진

안예현 국토연구원 책임연구원(연구책임)

이용우 국토연구원 선임연구위원

김중은 국토연구원 연구위원

유희연 국토연구원 연구원

이소영 국토연구원 연구원

김은화 국토연구원 연구원

■ 외부연구진

이주일 서울연구원 선임연구위원

Ishita Alam Abonee The World Bank Urban Specialist

Doan Van Minh Vietnam Institute for Development Strategy Researcher

■ 연구심의위원

정일호 국토연구원 선임연구위원

이원섭 국토연구원 선임연구위원

이왕건 국토연구원 선임연구위원

정진규 국토연구원 선임연구위원

박세훈 국토연구원 선임연구위원

서연미 국토연구원 연구위원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 지역별·국가소득별 대도시권 현황분석을 통해 개도국 대도시권 관리정책의 중요성을 고찰하고 국제기구 문헌 및 개도국 계획 내 대도시권 관리이슈를 파악
- 2 개도국 대도시권의 사례로서 호치민시와 다카 대도시권의 주요 관리이슈를 분석
 - 호치민시: 주요 계획 간 비정합성이 도시 확산 및 난개발을 야기하고 있으며, 신계획법 발효 후 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 역량강화 필요
- 3 우리나라 수도권의 도시발전단계에 따른 관리정책의 변화과정을 살펴보고, 대표적 규제 및 투자정책, 기반조성 수단의 주요내용 및 공과를 정리
- 4 사례 대도시권을 위한 국제협력사업(안)을 제시하고, 대도시권 국제협력 이니셔티브를 주도할 수 있는 ①기존 기관 강화, ②신규기관 설립, ③통합 프로그램 운영을 제안

본 연구보고서의 정책제안

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



1. 연구의 개요

□ 연구의 배경 및 필요성

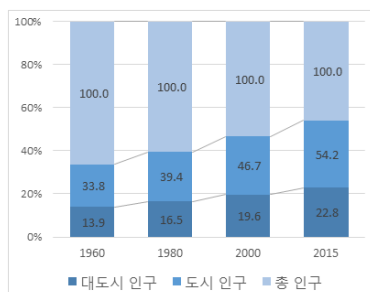
- 전 세계적 도시화에 따라 개도국 대도시권의 중요성이 부각되고 있으며, 다양한 광역적 도시 문제에 직면하고 있는 개도국은 우리나라 대도시권 관리 정책에 대한 경험 공유 및 협력 요청을 지속
- 개도국 대도시권 관리수요에 대응하고, 국내 대도시권 관리 경험을 효과적으로 공유할 수 있는 맞춤형 협력방안 필요
- 본 연구는 개도국 대도시권 관리 현황 및 이슈를 파악하고, 국내 대도시권 관리 경험으로부터 시사점을 도출하여, 개도국 대도시권 관리 수요에 대응하는 국제 협력방안을 제시하고자 함

2. 개도국 대도시권 관리이슈 및 국내 국제협력사업 현황

□ 개도국 도시화 및 대도시권 현황

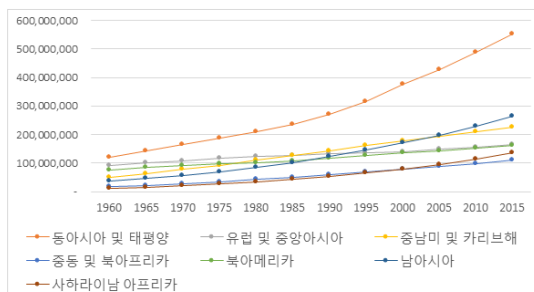
- 대도시 인구분담률은 1960년 13.9%에서 2015년 22.8%까지 지속적으로 증가함(그림 1). 지역별 현황은 동아시아 지역의 대도시 인구수가 가장 많으며, 사하라이남 아프리카와 남아시아 지역의 대도시 인구증가율이 높음(그림 2)

그림 1 시기별 대도시 및 도시인구 비율



자료: 저자 작성.

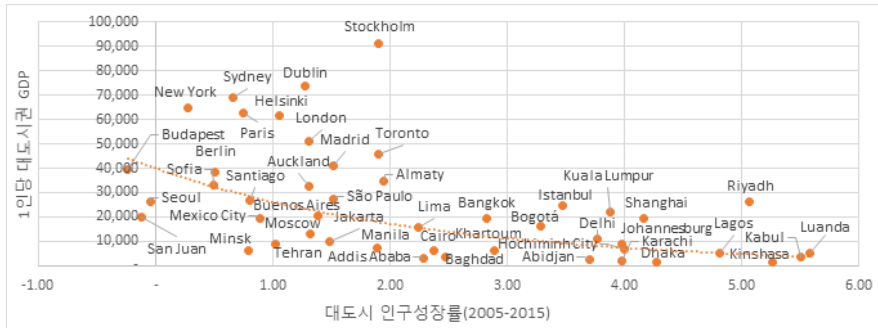
그림 2 지역별 대도시 인구 변화



자료: 저자 작성.

- 국가소득별 대도시권 인구변화에 따르면, 고중소득국 대도시권 인구수가 가장 높고, 저소득국의 경우 절대적 인구수는 적으나 인구증가율이 가장 높음. 1인당 대도시권 GDP가 낮을수록 대도시의 인구가 빠르게 증가(그림 3)

그림 3 대도시 인구성장률 및 1인당 대도시권 GDP에 따른 대도시권 분포



자료: 저자 작성.

□ 개도국 대도시권 관리이슈

- 대도시권 관련 국제기구 문헌 키워드 빈도분석 결과, 도시화, 정부, 개발, 계획 등의 단어가 대도시권과 함께 빈번히 사용됨. 중남미지역은 정부, 지자체, 정책, 계획 등의 단어가, 아시아지역은 도시화, 경제, 성장 등의 단어 빈도 높음

그림 4 국제기구 문헌 키워드 분석 중남미 및 아시아지역 워드클라우드



자료: 저자 작성.

- 범분야 이슈인 정치·행정 부문은 부문별 도시문제를 해결하는 방안으로 인식, 도시계획·법·디자인 등 정책적 지원, 광역정부 필요성, 지자체 간 협력, 중앙 및 지방 정부 역할 조율, 공공부문 역량 강화, 재정수단 다양화 등 강조

□ 국내 국토·도시 분야 국제협력사업 현황 및 과제

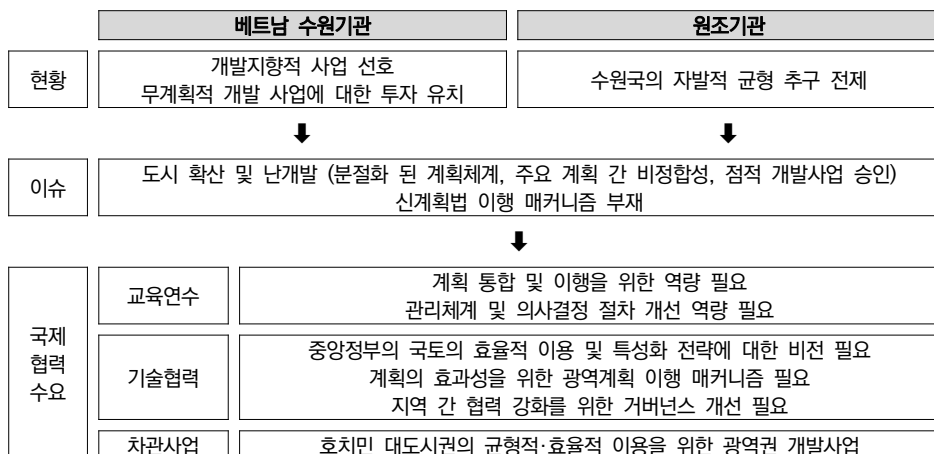
- 2011-16년 KOICA, KSP, EDCF 사업 분석 결과, 국토·도시 분야 국제협력사업은 연 평균 39건 수행됨. 지역별로 아시아 (146건, 62.4%), 분야별로 인프라 (141건, 60.3%)의 비중이 높음. 대상지가 대도시인 사업은 총 45건(19.2%)임
- 우리나라 국제협력사업은 단기적 성과 치중, 계획과 이행의 단절, 정보 수집 한계 및 협력국에 대한 낮은 이해도, 우리나라 정책분석 부족의 문제점 시사

3. 개도국 대도시권 관리이슈 사례분석

□ 호치민시 대도시권 관리이슈 및 국제협력 수요

- 호치민시 대도시권의 분절화 된 계획체계가 주요 계획 간 비정합성 문제와 난개발을 야기함. 계획통합을 지원하는 신계획법의 발효로 계획의 수립 및 이행 절차에 대한 근본적인 변화가 요구됨
- 기후변화, 스마트시티 등 주요 국제협력 트렌드에는 빠르게 대응하는 편이나 개발의 관점에서 국제협력이 추진되고 있으며, 대도시권 관리 기반조성 및 규제의 측면은 미흡함. 개별적 개발사업 추진을 지양하고 균형 있는 대도시권 정책이 도입되도록 관리 기반조성이 필요

그림 5 호치민시 대도시권 관리 국제협력 수요

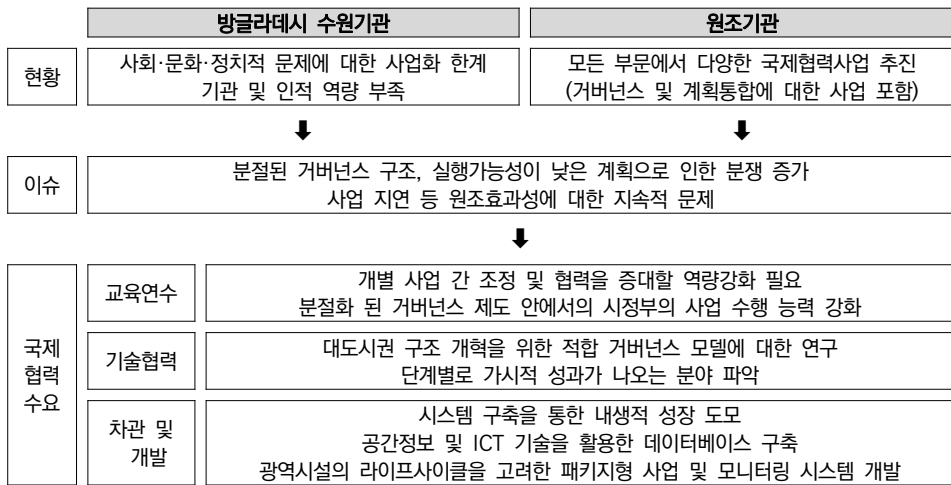


자료: 저자 작성.

□ 다카 대도시권 관리이슈 및 국제협력 수요

- 다카 대도시권은 급속한 도시화로 인한 관리의 한계에 부딪혔으며, 강력한 광역기구 부재 및 분절화 된 원조사업 구조는 기관 및 관할구역 간 분쟁 심화, 사업 중단 및 지연 등의 문제를 야기
- 지자체 및 부문별 광역기구가 다양한 원조기관과 협력함에도 불구하고, 광역계획의 실효성 및 원조의 효과성 측면에서 문제가 제기됨. 다카 대도시권에 적합한 광역 거버넌스 모델 연구 및 장기적·내생적 성장을 위한 사업 필요

그림 6 다카 대도시권 관리 국제협력 수요



자료: 저자 작성.

4. 우리나라 대도시권 관리정책의 변화과정 및 시사점

□ 수도권 관리정책의 변화과정

- (1960년대) 인구 및 산업의 수도권 집중으로 인해 국토이용에 대한 수도권 편중이 심화되어 불균형한 국토개발 문제가 발생하면서 수도권 인구집중 방지를 위한 정책 논의
- (1970년대 초반) 지역 간 균형발전을 위한 ‘국토종합개발계획’의 수립 및 추진과 함께 ‘수도권 인구과밀억제에 관한 기본지침’ 발표

- (1970년대 후반~1990년대 초반) ‘수도권정비기본계획’ 수립을 통해 수도권 범위를 서울, 인천, 경기 전역으로 확대. 일정규모 이상 인구집중유발시설의 신·증설을 억제하고 수도권을 5개 권역으로 구분하여 차등규제
- (1990년대 후반 이후) 제2차 수도권정비계획에서 기존의 5대 권역을 3대 권역으로 조정하는 등 기존 수도권의 집중억제 정책에서 벗어나 규제의 유연화 등 대도시권 성장관리에 중점을 두고자 하였으나, 실질적으로는 여전히 권역을 중심으로 한 규제위주의 정책기조를 유지

□ 수도권 관리정책의 주요 사례

- [규제정책] 개발제한구역 제도: 도시권 외곽 시가지의 무분별 확산을 방지
- [규제정책] 수도권정비계획: 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업 억제와 수도권과 지방 간 격차 완화를 위해 도입
- [투자정책] 신도시 건설: 수도권 유입인구를 수용하고 부동산 폭등을 해소
- [기반조성 정책] 광역도시계획제도: 도시간의 기능분담, 환경보전, 광역시설 배치 등 도시 광역화에 따른 도시문제 해결을 위해 도입
- [기반조성 정책] 수도권교통본부: 지자체 행정구역을 넘어 발생하는 교통서비스와 시설에 대한 행정업무를 광역권 차원에서 처리하기 위해 설립

□ 소결: 개도국 적용을 위한 시사점

- 효과적인 대응방안으로 중앙정부 주도의 수도권 관리정책 수립
- 신도시 건설, 광역차원 교통계획 수립 등의 투자정책과 인구 및 산업의 집중 억제를 위한 규제정책 병행을 통해 균형발전 유도 및 중장기 계획 수립
- 계획의 실효성 제고를 위해 광역적 관리기반 구축을 위한 거버넌스 형성 유도

5. 개도국 대도시권 관리를 위한 국제협력방안

□ 개도국 대도시권 관리 국제협력의 방향

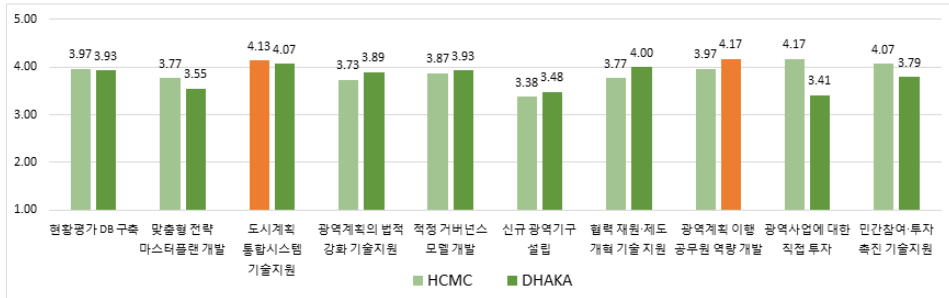
- 우리나라 국제협력사업의 문제점을 국제협력 이행의 측면에서 고려하고, 우리나라 대도시권 관리의 시사점을 국제협력 내용의 측면에서 고려하여, 다음과 같은 개도국 대도시권 관리 국제협력을 위한 방향 도출

- ① 지속가능성 및 내생적 성장을 위한 기반 조성
- ② 원조효과성 제고를 위한 연계사업 수행
- ③ 협력국에 대한 체계적 정보 수집 및 국제협력 전문가 양성
- ④ 우리나라 대도시권 관리 경험에 대한 객관적 분석 및 공유 플랫폼 구축

□ 사례 개도국 대도시권 관리 국제협력사업(안)

- 호치민시 대도시권은 도시계획 통합 시스템에 대한 기술지원에 높은 수요를 보임. 이에 따라 호치민시 대도시권 통합계획 이행을 위한 기술자문사업 제안
- 다카 대도시권은 광역 관리에 적합한 거버넌스 모델을 개발하고, 각 기관의 역할에 맞는 역량개발이 필요. 다카 광역계획 수립 및 이행 역량개발사업을 제안

그림 7 호치민시와 다카 대도시권 국제협력 수요 전문가 설문조사 결과



자료: 저자 작성.

- 제안한 대도시권 관리 국제협력 수행여건은 아래와 같은 특징을 보임

그림 8 호치민시 대도시권 관리 국제협력 여건 분석

	강점	약점
베트남	◆ 현 계획체계의 문제점에 대한 높은 인식을 바탕으로 신계획법 발효 ◆ 지역 간 협력 축진이 용이한 환경	◆ 대도시권에 대한 개념 및 조율 시스템 부재 ◆ 광역계획의 지리적 범위와 실제 권역 간 차이 ◆ 계획 이행에 대한 책임감 및 법·제도적 지원 부족
우리나라	◆ 주요 국제협력 대상국으로서 신뢰 구축 ◆ 우리나라가 지원한 베트남 국제협력사업의 효과성 증진 가능	◆ 사회경제적 시스템의 차이 ◆ 광역 거버넌스 구축 사례 부족

자료: 저자 작성.

그림 9 다카 대도시권 관리 국제협력 여건 분석

	강점	약점
방글라데시	- 지속적인 경제성장 및 도시환경 개선을 위한 사업 증가 - 시민의 높은 기대 수준에 따른 지자체장의 강력한 추진의지 - 다양하고 지속적인 국제사회의 원조	- 높은 외부 의존도와 낮은 내부 역량의 악순환 고착 - 경쟁 심화로 인한 협력환경 조성의 어려움 - 상향식 의사결정 시스템 및 시민 참여 기제 부재
우리나라	- 대도시권 성장에 대한 압축적인 경험 - 한국과의 협력에 대한 높은 관심	- 거버넌스 우수사례 부족 및 관련 자료 미비 - 불법행위에 대한 행정명령의 구속력 및 공권력 차이

자료: 저자 작성.

□ 개도국 대도시권 관리 국제협력 선도 중장기사업(안)

- (범지구적 연대 수립) 대도시권 관련 연구컨설팅 및 협력사업을 수행하는 기관은 국내외에 다수 존재함. 이 기관들의 글로벌 연대를 수립함으로써 기존 조직들의 역량 강화 및 상호협력 증진 가능
- (신규기관 설립) 대도시권 관련 연구수행 및 협력활동을 전담하는 신규기관 설립을 통해 현황 자료 등을 효과적으로 수집·공유하고 대도시권 연구를 선도하며 중장기 사업을 수행하여 전 세계 대도시권의 지속가능한 발전을 지원
- (통합 프로그램 운영) 프로그램 기반 접근법을 도입한 통합 프로그램 운영을 통해 협력국의 수요맞춤형으로 다양한 사업을 지원하여 사업 단계 및 부문 간의 연계성을 향상하고, 통합적인 접근을 해야 하는 대도시권 관리이슈에 대응

6. 결론 및 향후과제

- 본 연구에서는 현황분석, 문헌조사, 개도국 및 국내 사례분석, 전문가 심층 인터뷰 및 설문조사 등을 통해 개도국 대도시권 관리를 위한 국제협력의 방향을 제시하고, 이를 지원하는 국제협력사업을 제안하였음
- 향후 ① 대도시권 관리의 개념 및 분석틀에 대한 이론 연구, ② 대도시권 통계자료 분석을 통한 실증 연구, ③ 도시의 성장단계에 따른 대도시권의 유형화 및 대도시권 정책의 연계방안 연구, ④ 제안된 국제협력사업 수행을 위한 세부실천계획 수립 등을 수행할 필요가 있음

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	i
요 약	iii

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	5
2. 연구 틀 및 주요 개념	8
4. 선행연구 검토 및 차별성	11
5. 연구의 기대효과	14

제2장 개도국 대도시권 관리이슈 및 국내 국제협력사업 현황

1. 개도국 도시화 및 대도시권 현황	17
2. 개도국 대도시권 관리이슈	31
3. 국내 국토·도시 분야 국제협력사업 현황 및 과제	48

제3장 개도국 대도시권 관리이슈 사례분석

1. 호치민시티 대도시권 관리이슈 및 국제협력 수요	57
2. 다카 대도시권 관리이슈 및 국제협력 수요	81
3. 소결: 개도국 대도시권 관리 국제협력 수요	108

제4장 우리나라 대도시권 관리정책의 변화과정 및 시사점

1. 수도권 관리정책의 변화과정	113
2. 수도권 관리정책의 주요 사례	126
3. 소결: 개도국 적용을 위한 시사점	144

제5장 개도국 대도시권 관리를 위한 국제협력방안

1. 개도국 대도시권 관리 국제협력의 방향	151
2. 사례 개도국 대도시권 관리 국제협력사업(안)	155
3. 개도국 대도시권 관리 국제협력 선도 중장기사업(안)	168

제6장 결론 및 향후 과제

1. 결론 및 정책제언	187
2. 연구의 한계와 향후 과제	189

참고문헌	193
SUMMARY	205
부 록	208

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 대도시권 관리 정책수단의 구분	10
〈표 1-2〉 선행연구 요약 및 차별성	12
〈표 2-1〉 전 세계 도시 규모별 도시 및 인구 수	18
〈표 2-2〉 지역별 도시화율 및 도시화 특징	19
〈표 2-3〉 대도시권별 GDP 자료 출처 분류	21
〈표 2-4〉 국제기구 문헌 키워드 분석 결과	33
〈표 2-5〉 도시문제 분류 및 예시	37
〈표 2-6〉 대도시권 도전과제 및 정책대안	38
〈표 2-7〉 개도국 대도시권 계획 도전과제 및 정책대응 분석	43
〈표 3-1〉 호치민시티 주요 계획	67
〈표 3-2〉 호치민시티 대도시권 전문가 인터뷰 및 설문조사 응답자 수	68
〈표 3-3〉 주요 원조기관 호치민시티 국제협력사업 수행 현황 (2018)	76
〈표 3-4〉 다카시의 자연 및 이주 인구 변화(1941-2011)	83
〈표 3-5〉 다카 6개 지역 인구수 및 인구분담 (단위: 백만)	84
〈표 3-6〉 다카에 대한 계획의 내용 및 결과	93
〈표 3-7〉 다카 대도시권 전문가 인터뷰 및 설문조사 응답자 수	96
〈표 3-8〉 7차 국가 5개년계획 내 도시화 관련 전략부문 및 우선순위	98
〈표 3-9〉 다카 대도시권 부문별 투자 수요	99
〈표 3-10〉 다카 내 국제협력사업 수행 현황(2018; 다유형·다부문 중복 집계)	105
〈표 4-1〉 수도권 관리정책의 변화과정	114
〈표 4-2〉 수도권 내 인구집중방정책, 공간계획 및 경제발전계획 수립시기 비교	115
〈표 4-3〉 1960년대 수도권 관리정책	117
〈표 4-4〉 1970년대 초반 수도권 관리정책	119
〈표 4-5〉 1970년대 후반부터 1990년대 초반까지의 수도권 관리정책	121
〈표 4-6〉 1990년대 중반 이후의 수도권 관리정책	125
〈표 4-7〉 개발제한구역 정책의 변화과정	127
〈표 4-8〉 수도권 인구 변화추이(1975~2015)	130

〈표 4-9〉 수도권정비계획 기간별 여건 변화	134
〈표 4-10〉 수도권 신도시 정책 변화과정	135
〈표 4-11〉 광역도시계획 수립현황(2016년 말 기준)	141
〈표 5-1〉 기존 문헌 내 우리나라 국토·도시 분야 국제협력의 향후 정책과제	152
〈표 5-2〉 전문가 인터뷰 및 설문조사 응답자 수	156
〈표 5-3〉 각 사례 대도시권 비교	156
〈표 5-4〉 호치민시티 대도시권 관리 국제협력사업(안) 개요	156
〈표 5-5〉 호치민시티 대도시권 관리 정책 수요 전문가 심층 인터뷰 결과	158
〈표 5-6〉 호치민시티 대도시권 통합계획 이행을 위한 기술자문사업 내용	162
〈표 5-7〉 다카 대도시권 관리 국제협력사업(안) 개요	162
〈표 5-8〉 다카 대도시권 관리 정책 수요 전문가 인터뷰 결과	164
〈표 5-9〉 다카 대도시권 광역계획 수립 및 이행을 위한 역량개발사업 내용	168
〈표 5-10〉 국제협력 분야 기관설립 사례: 글로벌 녹색성장연구소(GGGI)	174
〈표 5-11〉 개도국 대도시권 국제협력 프로그램 사례: EMBARQ와 MetroLab	178
〈표 5-12〉 개도국 대도시권 관리를 위한 국제협력 유형별 사업 내용	181

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 대도시권 관리정책 분석틀	10
〈그림 2-1〉 지역별·국가소득별 대도시 인구 변화	23
〈그림 2-2〉 지역별·국가소득별 대도시 인구증가율	24
〈그림 2-3〉 지역별 인구증가율 대비 대도시 인구증가율	25
〈그림 2-4〉 국가소득별 인구증가율 대비 대도시 인구증가율	26
〈그림 2-5〉 시기별 대도시 인구 및 도시인구 비율	26
〈그림 2-6〉 지역별 대도시 인구 및 도시인구 비율(1960년, 2015년)	27
〈그림 2-7〉 국가소득별 대도시 인구 및 도시인구 비율(1960년, 2015년)	28
〈그림 2-8〉 대도시 인구성장률 및 1인당 국가 GDP 성장률에 따른 대도시권 분포	29
〈그림 2-9〉 대도시 인구성장률 및 1인당 대도시권 GDP에 따른 대도시권 분포	30
〈그림 2-10〉 인구분담률 및 GDP 분담률에 따른 대도시권 분포	31
〈그림 2-11〉 국제기구 문헌 키워드 분석 지역별 워드클라우드	35
〈그림 2-12〉 국제기구 문헌 키워드 분석 연대별 워드클라우드	36
〈그림 2-13〉 국토·도시 분야 국제협력사업 수행 현황('11-'16)	49
〈그림 2-14〉 대도시 대상 국토·도시 분야 국제협력사업 수행 현황('11-'16)	51
〈그림 3-1〉 호치민시티 대도시권 지역 계획	59
〈그림 3-2〉 호치민시티 인구성장률(1999-2009)	60
〈그림 3-3〉 호치민시티 인구 밀도(1999, 2009)	61
〈그림 3-4〉 호치민시티의 인구 및 GDP 변화(2005-2016)	62
〈그림 3-5〉 호치민시티 내 특별지구 위치	64
〈그림 3-6〉 베트남의 도시 및 행정 체계	65
〈그림 3-7〉 도이머이 시대 호치민시티 마스터플랜의 공간확장 방향	66
〈그림 3-8〉 전문가 설문조사 결과: 호치민시티 대도시권 관리 예상효과 및 방해요인	74
〈그림 3-9〉 전문가 설문조사 결과: 호치민시티 광역계획 비효과성의 원인	74
〈그림 3-10〉 전문가 설문조사 결과: 호치민시티 대도시권 적합 거버넌스 및 관계자별 중요도	75

〈그림 3-11〉 전문가 설문조사 결과: 호치민시티 대도시권 관리에 대한 자원 조성	75
〈그림 3-12〉 호치민시티 대도시권 관리 기반조성의 핵심이슈	79
〈그림 3-13〉 호치민시티 대도시권 관리 기반조성의 국제협력 수요	80
〈그림 3-14〉 다카 대도시권 6개 지역의 인구성장 및 분포	82
〈그림 3-15〉 다카 대도시권 산업구조	85
〈그림 3-16〉 다카 토지이용도(1700 -1995)	87
〈그림 3-17〉 다카 토지이용의 변화(1960-2025)	88
〈그림 3-18〉 다카 대도시권의 고용 분포	89
〈그림 3-19〉 다카 대도시권의 연평균성장률(2001-2011)	90
〈그림 3-20〉 다카 대도시권의 행정적, 계획적 경계의 변화	92
〈그림 3-21〉 다카 전략구역	95
〈그림 3-22〉 전문가 설문조사 결과: 다카 대도시권 관리 예상효과 및 방해요인	102
〈그림 3-23〉 전문가 설문조사 결과: 다카 광역계획 비효과성의 원인	103
〈그림 3-24〉 전문가 설문조사 결과: 다카 대도시권 적합 거버넌스 및 관계자별 중요도	103
〈그림 3-25〉 전문가 설문조사 결과: 다카 대도시권 관리에 대한 자원 조성	104
〈그림 3-26〉 다카 대도시권 관리 기반조성의 핵심이슈	107
〈그림 3-27〉 다카 대도시권 관리 기반조성의 국제협력 수요	108
〈그림 4-1〉 개발제한구역 지정 및 해제현황	129
〈그림 4-2〉 수도권 1, 2기 신도시 위치도	137
〈그림 4-3〉 수도권광역도시계획의 공간구조 구상도	140
〈그림 5-1〉 개도국 대도시권 관리를 위한 국제협력의 방향 및 사업(안)	155
〈그림 5-2〉 호치민시티 대도시권 국제협력 수요 전문가 및 실무자 설문조사 결과	158
〈그림 5-3〉 호치민시티 대도시권 관리 국제협력 여건 분석	161
〈그림 5-4〉 다카 대도시권 관리 국제협력 수요 전문가 및 실무자 설문조사 결과	163
〈그림 5-5〉 다카 대도시권 관리 국제협력 여건 분석	167
〈그림 5-6〉 개도국 대도시권 국제협력 선도 중장기 사업(안)	169

1

CHAPTER

서론

1. 연구의 배경 및 목적 | 3
2. 연구의 범위 및 방법 | 5
3. 연구 틀 및 주요 개념 | 8
4. 선행연구 검토 및 차별성 | 11
5. 연구의 기대효과 | 14

서론

본 장에서는 대도시권 관리 국제협력방안 연구의 필요성과 목적을 명시하였다. 연구의 범위 및 방법을 기술하고, 연구 틀 및 주요 개념을 제시하였다. 기존연구 검토를 통해 본 연구의 차별성을 살펴본 후, 본 연구의 정책적·학술적 기대효과를 제시하였다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경 및 필요성

전 세계적으로 도시화가 진행됨에 따라 도시인구가 급증하고 있다. 도시인구는 1950년 세계인구의 30%에서 2018년 55%로 증가하였으며, 2050년에는 68%에 이를 것으로 예측되고 있다(UN DESA 2018, 2). 이러한 도시화는 개도국에서 더 급속하게 진행되고 있다. 최근 20년간 세계 평균 도시인구증가율은 2.16%인 반면, 저소득국가는 3.68%이다(UN-HABITAT 2016, 7). 특히, 2016년 기준 인구 천만 명이상의 31개 메가시티 중 24개가 개도국에 위치하고 있으며(UN 2016, 4), 개도국에 있어서 대도시권의 증가는 중요하게 다루어야 할 현상이다.

대도시권은 많은 인구에 의하여 원하는 노동력 조건을 쉽게 충족시키며, 효율적인 인프라 구축을 통해 서비스 및 정보 공유를 용이하게 하고, 이동 및 소통 비용을 감소시킨다. 이와 같은 집적 경제에 기인하여 대도시권은 생산성을 높일 수 있으며, 국가의 경제 성장에 중요한 역할을 수행하게 된다. 중남미의 경우, 주요 40개 도시가 총

8,420억 달러 이상을 생산하여 중남미 지역 내 GDP의 1/3을 생산하며 (UN-HABITAT 2012, 51), 상파울로, 리우데자네이루, 멕시코시티, 부에노스아이레스 4개 메가시티가 그 중 1/2을 생산한다(UN-HABITAT 2012, 53).

반면, 급속한 도시화로 인하여 개도국 대도시권은 광역적 도시 문제에 직면하고 있다. 개발압력으로 인한 도시 외곽의 난개발, 기초 인프라 부족, 교통 혼잡, 환경오염 등 개도국 대도시권은 각 부문에서 다양한 도시문제를 겪고 있다. 또한 이러한 도시 문제의 영향 권역이 관할구역 경계 밖 여러 개 행정구역으로 확대되고 있다. 이에, 개도국 내 도시관리의 영역을 대도시권역으로 확대하여 개별 자치단체 중심의 행·재정력의 한계를 극복하고 효율성을 제고시킬 필요성이 있다. 그러나, 개도국 대도시권은 계획체계 부재, 광역 거버넌스의 미비, 관련 법제도 미비, 재정 부족 등으로 인하여 광역적 도시문제에 대해 적절히 대응하지 못하고 있는 실정이다. 따라서, 광역적 도시문제의 완화 및 지속적인 사회경제적 성장을 위해 개도국 대도시권 관리의 중요성이 더욱 강조된다.

한편, 우리나라는 개도국으로부터 대도시권 관리 지식공유 및 협력사업에 대한 요청을 지속적으로 받고 있다. 2017년 Korea Green Growth Trust Fund에 접수된 국토·도시 분야 사업제안서 17개 중 12개가 대도시권을 대상으로 광역계획 또는 교통, 폐기물 등 특정 부문에서 관리사업을 제안하였다. 개도국뿐만 아니라, 대도시권 관리에 관한 국제기구의 협력 요청도 증가하고 있다. World Bank는 개도국 대도시권의 집적 효과를 극대화하고 도시문제를 완화하기 위하여 세계도시의 대도시권 관리 경험 공유의 필요성을 강조하고 있다(World Bank Blogs). 미주개발은행에서도 중남미 대도시권의 저밀도 개발 및 도시 확산에 따른 사회경제적 비용에 대한 문제를 인식하고, 한국의 대도시권 관리 경험 전수에 대한 관심을 표명하였다.

이와 같은 개도국 및 국제기구의 지속적인 요청에 대응하기 위해 그동안 축적된 우리의 대도시권 관리 경험을 효과적으로 공유하고 활용할 방안을 마련할 필요가 있다. 한국은 1960-80년대 급격한 도시화를 겪으면서 개발제한구역의 지정(1971년), 수도권정비계획법의 제정(1982년) 등 다양한 대도시권 관리 정책수단을 도입하였다. 또한

수도권 매립지 조성(1992년), 광역교통계획 수립(1997년) 등 부문별 관리이슈에 대해서도 광역차원의 대응 경험을 축적하였다. 이렇게 도입되었던 대도시권 관리 정책수단의 긍정적 효과 외에도 도시화를 겪는 개도국에 시사점을 줄 수 있는 부작용도 경험하였다. 그러나 풍부한 대도시권 관리 경험에 비해 개도국과의 경험 공유 및 협력사업 발굴을 위한 국제협력 콘텐츠 개발은 아직 미흡한 실정이다.

우리나라는 타 선진국에 비해 근래에 급속한 도시화를 경험한 국가로서 대도시권 관리에 관한 국제협력에서 비교우위의 확보가 가능하다. 반면, 우리나라 국토·도시 분야 국제협력은 실현가능성이 낮은 계획수립 사업과 고비용 고효율 기술을 바탕으로 한 대규모 개발경험 기반 협력사업에 치중하고 있는 실정이다. 대도시권 관리에 대한 개도국의 높은 수요를 반영하여 계획적 개발과 관리를 아우르는 통합적 국제협력으로의 전환이 필요하다. 따라서 개도국의 높은 대도시권 관리정책 수요에 대응하고, 우리나라 대도시권 관리 경험을 효과적으로 공유·활용할 수 있는 맞춤형 협력방안에 대해 연구할 필요가 있다.

2) 연구의 목적

본 연구는 개도국 대도시권 관리 현황 및 이슈를 파악하고, 우리나라 대도시권 관리 경험으로부터 시사점을 도출하여, 개도국 대도시권 관리 수요에 대응하는 국제협력방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

본 연구의 시간적 범위로 현황조사는 자료수집이 가능한 범위에서 최근 50년 통계자료를 활용하고, 사례 및 문헌연구는 자료수집이 가능한 범위에서 2000년대 이후 최신

자료를 활용한다. 본 연구의 공간적 범위는 인구 백만 명 이상의 중심도시를 가진 대도시권 중 World Bank에 의해 분류된 고소득국을 제외한 국가를 대상으로 한다.

본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 제2장에서는 개도국 대도시권 관리이슈 및 우리나라 국제협력사업의 현황을 살펴본다. 대도시권에 대한 현황분석으로는 개도국의 도시화 현황을 검토하고, 지역별, 국가소득별 대도시의 인구추세를 분석하고, 인구 및 경제지표에 따른 대도시권의 현황을 분석한다. 국제기구 문헌에 대한 키워드 분석과 개도국 대도시권 계획 내 도전과제 및 정책제안을 검토하여 개도국 대도시권의 관리이슈를 파악한다. 다양한 방법으로 개도국 대도시권의 협력수요를 검토한 후, 우리나라 국제협력사업의 현황을 분석하여 문제점을 파악한다.

제3장에서는 호치민시와 다카 대도시권을 대상으로 개도국 대도시권 관리이슈 사례를 분석한다. 사례 분석을 통해 해당 대도시권의 관리이슈 및 정책수요, 국제협력 현황 및 수요를 파악한다.

제4장에서는 우리나라 수도권 관리정책의 변화과정을 고찰하고 개도국 대도시권 관리를 위한 시사점을 도출한다. 수도권 관리정책의 변화과정은 1960년대부터 2000년대까지 시기별 수도권 관리정책의 방향 및 중점과제를 파악한다. 또한 개도국 대도시권 관리를 위한 우리나라 수도권 관리정책 사례를 제시하고, 정책 적용을 위한 고려사항을 파악한다.

제5장에서는 개도국 대도시권 관리를 위한 국제협력의 방향 및 구체적 사업안을 제시한다. 앞서 파악한 기존 문헌 내 제시된 국제협력의 문제점과 우리나라 수도권 관리정책의 시사점을 토대로 개도국 대도시권 관리를 위한 국제협력의 방향을 설정한다. 설정된 방향에 맞게 두 개의 사례 대도시권 관리를 위한 국제협력사업(안)을 제시하고, 개도국 대도시권 국제협력을 선도해 나가기 위한 중장기 사업(안)을 제시한다.

2) 연구 방법

본 연구는 문헌조사 및 2차 자료 분석을 주요 연구방법으로 한다. 본 연구는 국제기구 발간물 및 연구 보고서, 개도국 대도시권 계획에 대해 키워드 분석을 포함한 문헌조

사를 수행하였다. 2차 자료 분석은 인구추세 및 대도시권 현황분석, 우리나라 국제협력사업 현황분석, 사례 대도시권 국제협력사업 현황분석 등에서 활용하였다. 인구추세 및 대도시권 현황분석은 World Development Indicators나 UN 통계 등 국제기구 DB를 활용하였다. 우리나라 국토·도시 분야 국제협력사업 현황분석은 주요 원조기관의 사업 자료를 분석하고, 사례 개도국 대도시권 관리 및 국제협력 현황은 주요 원조기관의 해당 도시 사업 자료를 분석하였다. 사례조사는 우리나라 수도권 관리정책 사례, 호치민시와 다카 대도시권 관리 사례, 개도국 대도시권을 대상으로 하는 국제협력 사례 등을 조사하였다.

본 연구는 문헌연구와 2차 자료 분석을 통해 파악한 사례 대도시권 관리이슈 및 국제협력 수요를 전문가 심층면접 및 설문조사를 통해 확인하였다. 심층면접 및 설문조사는 사례 개도국의 국토·도시 분야 전문가 및 실무자를 대상으로 했다.¹⁾ 참여자 모집은 현지 전문가의 자문을 통해 대상자 목록을 만들고 이메일을 통해 참여 의사를 파악한 후, 자발적 참여자에 한해 심층면접 및 설문조사를 수행하였다. 전문가 심층면접은 2018년 8월부터 10월까지 참여자의 일정에 맞춰 대면, 화상, 이메일 심층면접을 수행하였다. 설문조사는 9월부터 10월까지 대면 및 이메일로 설문지를 취합하였다.

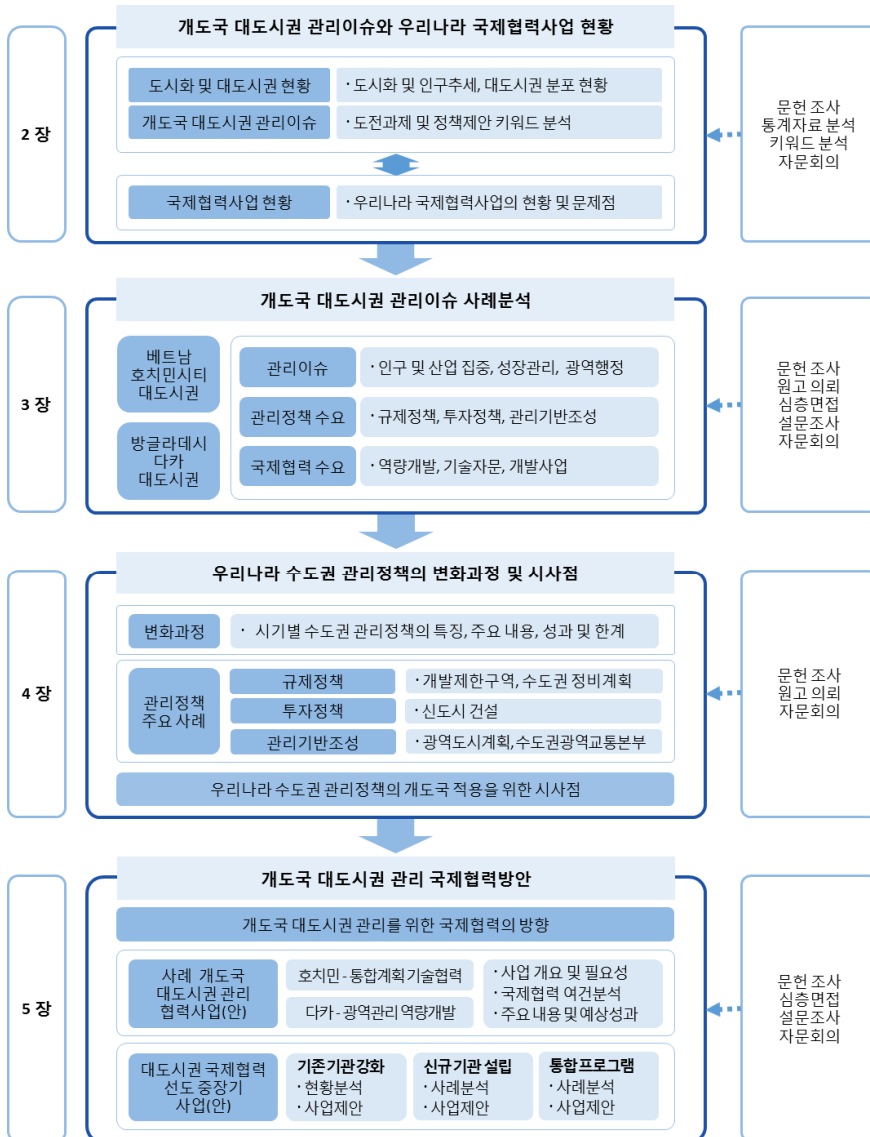
본 연구는 연구 단계별로 공공기관 및 학계 전문가에게 자문을 받았다. 사례 개도국 대도시권 관리이슈 파악을 위해 현지 전문가의 의견을 수렴하였고, 우리나라 국제협력 사업에 대한 시사점 도출 및 향후 협력방향 설정을 위해서도 국내 개발협력 전문가의 의견을 수렴하였다.

개도국 대도시권 관리 사례분석과 관련된 현황조사는 현지 전문가에게 원고를 의뢰하였다. 호치민시 대도시권 관리에 대한 현황조사는 Doan Van Minh 베트남개발전략연구소 연구원이 수행하였고, 다카 대도시권 관리 현황조사는 Ishita Alam Abonee World Bank 도시전문가가 2018년 4월부터 6월까지 수행하였다. 우리나라 수도권 관리정책의 변화과정은 이주일 서울연구원 선임연구위원의 원고를 토대로 작성하였다.

1) 실명을 제외한 전문가 심층면접 및 설문조사 참가자에 대한 정보는 부록에 수록하였다.

3. 연구 틀 및 주요 개념

1) 연구 틀



자료: 저자 작성.

2) 주요 개념

본 연구에서는 주요 개념으로 대도시권 및 대도시권 관리에 대해 정의하였다. 대도시권에 대한 정의는 기존 문헌에서 다양하게 정의되고 종합적으로 정리되어 있다. 본 연구에서는 대도시권을 중심대도시와 인접도시 간의 연계가 중시되는 일체화된 공간으로 정의한 김동주 외(2012)의 정의를 차용한다. 반면, 대도시권 관리(Metropolitan Area Management)에 대한 명확한 정의를 제시한 기존 문헌은 매우 드물다.²⁾ 본 연구에서는 연구 수행을 위한 조작적 정의로서 대도시권 관리를 대도시권의 지속가능한 발전을 위해 이루어지는 법·제도, 계획 및 사업, 조직 및 행정 등의 제반 활동으로 정의한다.

일반적으로 정책은 정책목표, 정책수단, 정책대상자 및 정책결정자로 구성되며, 정책수단은 정책목표를 달성하기 위한 도구로 실질적 정책수단과 실행적 정책수단으로 구분된다. 실질적 정책수단은 정책에 따라 달라지는 상위 목표에 대한 수단이자 하위 수단에 대한 목표가 되는 정책도구를 지칭하며, 실행적 정책수단은 실질적 정책수단을 실현시키기 위한 집행도구로 모든 정책을 수행하는 데 적용되는 집행담당기구, 예산, 공권력 등을 지칭한다. 본 연구에서는 상기의 설명에 맞추어 대도시권 관리의 정책목표와 정책수단을 정의하고 구분한다.

본 연구에서 대도시권 관리의 정책목표는 ① 인구 및 산업 집중완화, ② 성장관리, ③ 광역행정으로 제시한다. 인구 및 산업 집중완화를 위한 대도시권 관리정책은 과도한 집중을 억제하고 인구 및 산업을 분산시키는데 목적을 두고 급속한 도시화에 대응한 입지 규제들의 근거를 제공한다. 성장관리 시각에서의 대도시권 관리정책은 성장에 대한 합의를 이끌어내고 무질서한 토지이용 확산을 방지하는 목적으로 도시기본계획 및 토지이용계획에 대한 방향성을 제시한다. 광역행정 시각에서의 대도시권 관리정책은

2) Mattingly(1994)은 도시 관리를 도시 관련 특정 목적(objectives)을 이루기 위한 행동(action)에 대해 지속적인 책임을 지는 것으로 정의하였다. Mattingly(1994)의 정의를 대도시권에 적용할 경우, 대도시권 관리는 대도시권 관련 특정 목적을 이루기 위한 하나의 행정구역을 넘어서는 행동에 대해 다수·다층의 관리주체가 지속적인 책임을 지는 것으로 정의할 수 있다.

단일 행정구역을 넘어서는 도시문제를 해결하기 위한 수단으로, 우리나라의 경우, 공간계획으로 접근하기 어려운 교통, 폐기물, 상수원 등의 부문계획에서 주로 차용한다.

본 연구에서 실질적 정책수단은 대도시권 관리이슈에 대응하기 위해 구체화된 공공의 개입활동을 의미하며, 규제정책과 투자정책으로 구분한다. 규제정책수단은 수도권 입지규제 및 행위제한, 공장총량제도, 과밀부담금과 같이 인구와 산업이 수도권에 집중되는 것을 규제하기 위한 물리적, 경제적 수단을 의미한다. 투자정책수단은 특정 지역에 입지를 유도하기 위한 계획적 지원 등을 의미하며, 신도시 건설, 수도권 내 광역교통망에 대한 투자 등이 이에 해당한다.

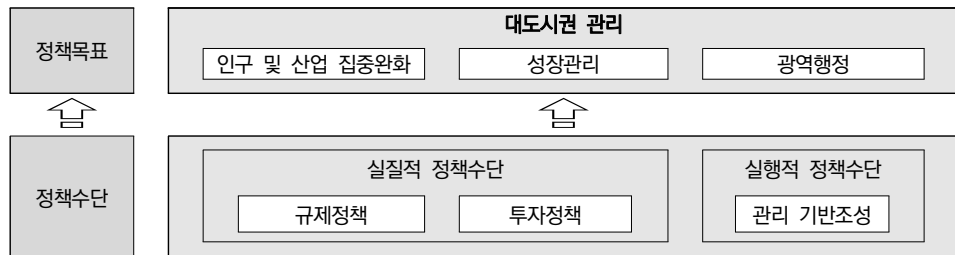
표 1-1 | 대도시권 관리 정책수단의 구분

	규제정책	투자정책
물리적 수단	총량 규제 등 금지되는 행위를 지정하여 관리이슈에 대응	신도시 건설 등 물리적 환경을 조성하여 입지를 유도하는 방식으로 관리이슈 대응
경제적 수단	과밀부담금 등 종과세를 통해 규제	정책 대상자에 대한 재정적 보조 등을 통해 대도시권 관리 목표를 달성

자료: 저자 작성.

본 연구에서는 행정 시스템, 계획체계, 자원 등의 기반조성을 위한 범분야적 정책수단을 실행적 정책수단으로 분류한다.

그림 1-1 | 대도시권 관리정책 분석틀



자료: 저자 작성.

또한, 본 연구에서는 연구 수행을 위해 국제협력에 대한 정의 및 유형을 제시한다. 개발원조, 개발협력, 국제협력 등의 용어는 정확한 정의에서 다소 차이가 있으나, 모두 국가 간 개발 격차 해소 및 개도국 빈곤문제 해결을 위한 국제사회의 활동을 의미하며, 실무에서 유사한 의미로 통용되고 있다. 본 연구에서는 국제사회에서 발생하는 다양한 형태의 교류를 총체적으로 지칭하는 개념인 ‘국제협력’ 용어를 사용한다(ODA 정보포털).

국제협력의 유형 구분에 있어서, 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD/DAC)는 개발원조에 대하여 다양한 방식으로 유형을 구분한다(대한민국 ODA 통합웹사이트). 원조전달경로에 따라 다자와 양자 간 원조로 구분하고, 자금 상환조건에 따라 무상과 유상원조로 구분한다. 원조유형 및 양식에 따라 무상원조는 예산지원, 프로젝트 원조, 기술협력 등으로, 유상원조는 차관, 보증 등의 유형으로 구분한다. 본 연구에서는 우리나라에서 가장 일반적인 유·무상원조의 형태로 차관사업, 개발사업, 기술협력사업, 교육연수사업 등으로 국제협력의 수요를 파악한다. 특히 무상원조사업은 계획수립사업이 큰 비중을 차지하고 있어서, 기술협력사업은 계획수립사업과 일반 기술지원사업으로 구분한다.

4. 선행연구 검토 및 차별성

1) 선행연구 현황

개도국 대도시를 대상으로 국제협력방안을 연구한 다수의 국내 연구들이 있다³⁾. 이 선행 연구들은 주로 교통인프라 구축(고준호 외 2015; 이훈기 2003), 신도시 개발(나인수·강봉준·온영태 2015; 김상태·한상연 2013), 스마트시티 개발(이상건 외 2013) 등 특정 부문 개발의 측면에서 개도국 대도시를 연구하거나, 특정지역과의 협력사업

3) 국토·도시 분야 국제협력에 대한 국내 기존 문헌은 5.1절에서 중점적으로 검토한다.

(이소영 외 2016; 임재빈 외 2015)에 중점을 두고 있다.

대도시권 관리 관련 해외연구는 OECD와 World Bank에서 다수 수행되었다. OECD의 대도시권 관리 연구는 대도시권 거버넌스(Ahrend and Schumann 2014; OECD 2001; 2006; 2015a; 2017)에 중점을 두고, 대도시권 관리의 문제 및 시사점을 도출하고 있다. 예를 들어, Ahrend, Schumann(2014) 연구는 OECD 국가를 대상으로 21개 대도시권 거버넌스 체계를 정리하였다. World Bank의 대도시권 관리 연구는 거버넌스 및 재정, 기반시설 운영(Andersson 2012; Slack 2007) 등을 다루고 있다. Andersson(2012)는 대도시권의 거버넌스를 유형화하고 분석하여 대도시권 관리에 대한 시사점을 도출하였으나, 국제협력을 연구의 대상으로 하지 않았다.

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

국내에서 개도국 대도시권을 대상으로 국제협력방안 제시를 목적으로 관리의 관점에서 대도시권을 체계적으로 접근한 선행연구는 찾기 어렵다. 본 연구는 선행연구와 연구의 대상 및 목적, 범위에 차별성이 있다.

표 1-2 | 선행연구 요약 및 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 과제명: 다낭 대도시권 형성 실행방안 • 연구자: 고준호 외 (2015) • 연구목적: 다낭 대도시권 형성을 위한 교통체계 개선방안 제시	- 문헌연구 - 사례분석 - 통계자료 분석 - 교통수요분석 - 현황조사	- 다낭 대도시권 형성 필요성 검토 - 광역 인프라 현황조사 - 다낭 광역교통체계 및 도심 BRT 도입, 교통운영체계 제안 - 광역 거버넌스 분석 및 광역교통협의체 제안
	2	• 과제명: 베트남 신도시개발 진출사례를 통해서 본 해외도시개발의 특성 분석 및 추진전략에 관한 연구 • 연구자: 나인수 외 (2015) • 연구목적: 해외도시개발의 특성 분석 및 참여모델 구축	- 문헌연구 - 국내기업의 베트남 신도시개발 사례 조사 - 현지 인터뷰	- 해외도시개발 이론고찰 - 베트남 신도시개발 진출사례 분석 - 베트남 내 해외도시개발 추진 전략제안

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
	3	• 과제명: 개발도상국 대도시의 ICT 산업 도입타당성 분석 기법 개발 및 적용 사례 연구 • 연구자: 이상건 외 (2013) • 연구목적: 개도국이 ICT 산업 발전수준을 진단할 수 있는 도구를 개발하고 실제 개도국 도시에 적용하여 발전전략을 제시	- 현황조사 - 인덱스 개발 - 현지 포럼: 관계자 의견 질적 분석 - 사례연구	- ICT 산업에 대한 개념 및 전략 - 도입타당성 분석틀 및 수행 단계 개발 - 개도국 대도시 사례 적용 - 정책 제안
	4	• 과제명: 중남미 도시화 특성 분석에 따른 한·중남미 개발협력방안 연구 • 연구자: 이소영 외 (2016) • 연구목적: 중남미 도시의 도시화에 따른 부문별 도시 문제를 분석하여 중점협력국가와의 개발협력방안 및 과제 도출	- 국내외 문헌 검토 - 데이터 분석 - LANDSAT 분석 - 지역 전문가 면담 - 관련 전문가 의견 수렴	- 중남미 지역 도시 여건 분석 - 여건 특성 유형화에 따른 중점협력국가 선정 - 중점협력국가 도시화 현황 및 분야별 도시 문제와 주요 원인 도출 - 중점협력국가의 주요 도시문제 분석 및 한국과의 협력방안 모색
	5	• 과제명: Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview • 연구자: Ahrend, R. and Schumann, A. (2014) • 연구목적: 거버넌스 체계 검토 및 평가를 통해 대도시권 관리의 시사점 도출	- 문헌조사 - 사례연구: 각 국가별 대도시권 체계 분석	- 거버넌스 체계 유형 검토 - 21개국 대도시권 거버넌스 정리 - 유형별 평가 - 이론 및 사례연구로부터 시사점 도출
	6	• 과제명: Metropolitan Management - Approaches and Implications • 연구자: Andersson, M. (2012) • 연구목적: 주요 대도시권의 거버넌스 유형 및 사례를 분석하여 대도시권 관리 시사점 도출 및 향후 연구주제 제안	- 문헌조사 - 사례연구: 각 거버넌스 유형별 대도시권 사례분석	- 대도시권 형성과 주요특성 - 대도시권 거버넌스의 필요성 - 대도시권 거버넌스 모델 구축 - 국제적으로 통용되는 접근법의 장단점 분석 - 해당 사례 제시 - 정책 시사점 및 향후 연구과제
본 연구		• 과제명: 대도시권 관리에 관한 국제협력방안 연구 - 개발도상국을 중심으로 • 연구목적: 개도국 대도시권 관리 현황 및 이슈를 파악하고, 국내외 대도시권 관리 경험으로부터 시사점을 도출하여 효과적인 국제협력방안을 제시	- 문헌연구 및 현황조사 - 설문조사 및 심층면접: 개도국 대도시권 관리수요 및 이슈 - 사례연구: 대도시권 관리 정책수단 - 전문가 자문	- 개도국 대도시권 현황 및 관리이슈 분석 - 국내 국제협력 현황 및 문제점 - 사례 개도국 대도시권 관리이슈 및 국제협력 수요 - 우리나라 수도권 대도시권 관리정책의 변화과정 및 시사점 - 개도국 대도시권 관리를 위한 협력방안

자료: 저자 작성.

5. 연구의 기대효과

1) 정책적 기대효과

정부는 국정과제 no. 99 “국익을 증진하는 경제외교 및 개발협력 강화”에서 체계적, 통합적, 효율적 개발협력을 강조하고 있다. 본 연구는 개도국 대도시권을 대상으로 국토·도시 분야 국제협력을 수행하는 정부부처 및 원조기관이 활용할 수 있는 국제협력 방안을 제시한다. 본 연구에서 제안된 사업을 통해, 개도국의 대도시권 관리에 대한 수요 대응 및 대도시권 관련 국제협력의 효율성 제고에 기여할 수 있을 것이다.

또한, 본 연구의 연구결과는 우리나라 대도시권 관리를 위한 정책 자료로 활용할 수 있다. 본 연구를 통해 조사된 사례들은 국제협력 뿐만 아니라 우리나라 대도시권 관리 정책 개선에 활용할 수 있을 것이다.

2) 학술적 기대효과

본 연구는 대도시권 관리에 관한 국제협력의 선도적 연구로서 국제협력연구를 외연적으로 확장하는 데 도움이 될 수 있다.

첫째, 국내 학계의 개도국 대도시권 연구에 기여할 수 있다. 선진국과 달리 국내에서는 그동안 개도국에 대한 대도시권 연구가 거의 이루어지지 않았다. 발전단계 및 사회경제적 여건에 따라 대도시권 문제는 달리 나타나게 마련이다. 본 연구에서 살펴본 다양한 사례들은 대도시권의 유형화 및 유형별 정책방향에 관한 학술적 연구에 기여하게 될 것이다.

둘째, 국제협력연구의 대상 및 범위 확장에 기여하게 될 것이다. 그동안의 국제협력 연구는 개발사업을 중심으로 주로 진행되어 왔다. 본 연구를 통하여 대도시권 관리 및 국토·도시정책에 관한 국제협력의 필요성이 부각됨으로써 관련 연구 수요의 증가가 기대된다.



CHAPTER 2

개도국 대도시권 관리이슈 및 국내 국제협력사업 현황

1. 개도국 도시화 및 대도시권 현황 | 17
2. 개도국 대도시권 관리이슈 | 31
3. 국내 국토·도시 분야 국제협력사업 현황 및 과제 | 48

개도국 대도시권 관리이슈 및 국내 국제협력사업 현황

본 장에서는 개도국 대도시권 현황 및 관리이슈를 파악하고, 우리나라 국제협력사업의 현황을 비교하여 문제점을 파악하고자 한다. 기존 문헌에서 논의되는 개도국 도시화 현황 및 특징을 살펴보고, 대도시권 현황분석을 통해 개도국 대도시권 관리의 중요성을 검토한다. 키워드분석을 통해 국제기구 문헌 및 개도국 대도시권 계획에서 중점적으로 논의되는 대도시권 관련 도전과제 및 정책대응을 파악한다. 이후, 국내 국토·도시 분야 국제협력사업의 현황을 분석하여 개도국 대도시권 관련 우리나라 국제협력의 문제점을 도출한다.

1. 개도국 도시화 및 대도시권 현황

1) 개도국 도시화 현황

전 세계적으로 급속한 도시화 현상으로 인하여 도시인구 비율이 1950년에 30%에서 2018년 55%까지 증가하였다(UN DESA 2018, 2). 1950년에는 도시화율이 50%가 넘는 국가가 전체의 24%, 75%가 넘는 국가가 전체의 8%뿐이었지만, 2014년에는 각각 63%와 50%로 도시인구가 급격히 성장하였다는 것을 알 수 있다. 향후 도시인구는 더욱 빠른 속도로 증가할 것으로 예상되고 있으며, 2100년에는 85%에 해당하는 인구인 약 9억 명이 도시에 거주할 것으로 예상된다.

도시인구 증가에 따라 인구 천만 명 이상의 메가시티(megacity)도 빠르게 증가할 것으로 예상된다. 2016년에 31개였던 메가시티가 2030년에는 41개까지 증가하고, 인구 5백만 이상의 도시도 2030년까지 63개로 늘어날 것으로 전망된다.

표 2-1 | 전 세계 도시 규모별 도시 및 인구 수

구분	2016			2030		
	도시 수	인구 (백만 명)	비율	도시 수	인구 (백만 명)	비율
도시	...	4,034	54.5	...	5,058	60.0
1천만 이상	31	500	6.8	41	730	8.7
500만-1천만	45	308	4.2	63	434	5.2
100만-500만	436	861	11.6	558	1,128	13.4
50만-100만	551	380	5.1	731	509	6.0
50만 이하	...	1,985	26.8	...	2,257	26.8
농촌	...	3,371	45.5	...	3,367	40.0

자료: UN 2016, 3.

특히 개도국에서 더욱 급속한 도시화가 일어나고 있다. 2016년 기준 31개 메가시티 중 24개가 개도국(the Global South)에 위치하고 있으며, 향후 2030년까지 1천만 명이 넘는 것으로 예상되는 10개 도시 모두 개도국에 위치할 것으로 예상된다. 50만 명이 넘는 도시의 인구 증가 또한 개도국에서 더욱 빠르게 진행되고 있어서 개도국 대도시권 관리의 중요성이 증대되고 있다.

도시화는 전 세계적 현상으로 진행되고 있으나, 도시화율은 지역별로 큰 차이를 보인다. 2014년을 기준 도시화율은 아프리카 40%, 아시아 47.5%, 유럽 73.4%, 중남미 79.5%, 북미 81.5%, 오세아니아 70.8%의 수치를 보인다. 하지만 아프리카와 아시아 대륙의 도시화 증가율(1950-2014)은 각각 1.1%p와 1.5%p로, 이미 도시화가 많이 이루어진 타 대륙의 증가율이 0.4%p임을 비교해 볼 때, 향후 아프리카와 아시아에서의 도시화 증가율은 둔화될 수 있지만, 타 대륙에 비해 도시화가 더욱 진행될 것이라고 전망할 수 있다(UN DESA 2015, 10-11).¹⁾

지역별로 도시화율과 증가율의 차이에 따라 다른 도시화 양상을 보인다. World Bank(2012)는 아래 표와 같이 지역별 도시화 특징을 분석하고 있다.

1) 도시화율과 더불어 UN은 향후 2050년까지 증가하는 전 세계 인구의 약 90%가 아시아와 아프리카에 거주하는 인구일 것이라고 예상한다.

표 2-2 | 지역별 도시화율 및 도시화 특징

지역	도시화율(%)		도시화 특징
	1950	2000	
중남미	42	75	종주도시화, 백만 명 이상 도시 다수, 역양극화(reverse polarization), 공간적 빈부격차, 일부 국가들에서 오랜 도시화의 양상이 보임, 아이티를 제외한 대부분의 중미 국가들에서 높은 도시화율을 보임
남아시아	18	27	도시화율 계속 증가, 극심한 가난과 부패로 인해 도시 관리에 있어 심각한 과제 야기, 규모 기준 상위 30개 도시 중 5개(Mumbai, Kolkata, Dehli, Dhaka, Karachi), 상위 5개 대도시권 중 3개가 해당 지역에 위치, 교통수단의 향상으로 도시 경계가 확장되면서 도농 간 구분이 불분명함(desakota), 대부분의 토지는 농지이나 농업 외 분야가 더 중요한 고용과 소득의 원천임, 향후 대부분의 도시 성장은 소도시에서 발생할 것으로 예상됨
동아시아·태평양	-	38	세계경제에 통합된 신흥산업국으로서 급격한 도시 변화를 경험, 중국 연안 경제특구의 경우 산업화와 도시화의 촉매제 역할을 함, 2030년까지 12.5억 명의 인구가 도시지역으로 이주하여 도시인구가 54%까지 증가할 것으로 예상됨
독립국가 연합 (구소련)	-	-	전통적으로 정부가 경제활동의 성격, 규모, 공간적 배분을 결정, 도시는 대규모 산업시설과 주택단지를 중심으로 계획됨. 냉전시대 말 소련 붕괴가 경제적, 사회적, 인구통계적 영향을 미침
중동·북아프리카	27	58	타 지역과 비교해 국가별 도시화가 다양하게 발생하진 않았으나 도시화는 빠르게 진행 중임, 수자원에 대한 접근성, 빠른 산업화, 산유국으로의 높은 국제노동이주가 50%이상의 도시화를 야기, 많은 국가에서 85% 이상의 도시화를 보임. 사회·경제·정치적 이질성은 도시문제 범위를 넓힘
사하라이남 아프리카	15	38	가장 도시화율이 낮고 저개발된 지역, 긴사사와 라고스를 제외한 대부분의 도시가 소규모임, 식민주의는 경제성장 구조와 패턴에도 영향을 미침, 도시가 전통적 무역 네트워크를 대체하고 이주민 유인, 식민지 도시화는 지역 내 많은 도시의 물리적 양극화를 초래함, 유럽인 중심의 인프라 건설구역과 원주민 중심의 서비스 소외구역으로 구분됨, 후기식민주의 도시는 높은 인구성장률과 공간적 이동성을 보여주며 빠르게 성장하였지만, 경제적 측면에서 신 국제경제에서 배제됨, 도시 관리자들은 저소득층 주택공급과 양질의 도시서비스 및 고용창출 등의 도전과제에 당면

자료: Nallari, Griffith and Yusuf, 2012, 39-40.

2) 개도국 대도시권 현황분석

(1) 현황분석 목적

본 절에서는 지역(대륙)별 7개 군과 국가소득별 4개 군²⁾에 따른 전 세계 대도시권

2) World Bank(2017년 7월 기준) 국가소득을 기준으로 저소득국(Low income: 1인당 GNI \$995 이하), 저중소득국(Lower middle income: 1인당 GNI \$996~\$3,895), 고중소득국(Upper middle income: 1인당 GNI \$3,895~\$12,055), 고소득국(High income: 1인당 GNI \$12,056 이상) 등으로 구분한다 (https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519 (accessed March 28, 2018)).

인구 추세의 특징을 분석하였다.³⁾ 우선, 지역별·국가소득별 대도시권 특징을 파악하기 위해 총 인구 변화, 인구증가율, 인구성장률 대비 대도시 인구 성장률을 지역별·국가소득별로 비교하였다. 이후, 지역별·국가소득별 대도시의 인구 집중도를 살펴보기 위해 시대별 대도시 인구를 총 인구와 도시인구로 비교하였다.

도시발전 단계를 고려한 대도시권 수준의 특징 분석을 위하여 대도시권 단위의 지표 간 관계를 파악하였다. 대도시 인구성장률과 1인당 국가 GDP 성장률, 1인당 대도시권 GDP, 대도시권 인구밀도와의 관계를 살펴보고, 대도시권 집중도를 살펴보기 위해 대도시권 인구분담률, GDP 분담률 간의 관계를 파악하였다.

(2) 자료 수집 및 분석 방법

UN Department of Economic and Social Affairs(DESA)의 5년 단위 대도시 인구 시계열 자료(1950-2050)를 수집하였다(UN DESA WUP). 2015년 기준 인구 30만 이상 대도시 1,692개, 100만 이상 대도시 501개, 500만 이상 대도시 73개의 자료를 수집하였다.

또한 World Bank World Development Indicators(WDI) 국가별 도시지표로부터 시계열 자료(1960-2018)를 수집하였다(World Bank Open Data). 인구와 관련하여 총 인구, 100만 이상 대도시 인구, 인구증가율 등을 수집하였고, 도시화율은 총인구 대비 도시인구 비율, 총인구 대비 100만 이상 대도시 인구비율 등을 수집하였다. 면적은 인

3) UN DESA World Urbanization Prospects(<https://population.un.org/wup/DataQuery/> (accessed March 28, 2018))의 1,692개 30만 이상 대도시(urban agglomerations) 인구 데이터 및 WDI 데이터를 수집하였으나, 샘플 내 대도시의 범위가 일정하지 않다. United Nations(2016)에 따르면, UN DESA의 대도시 데이터 수집범위는 city proper(중심대도시), urban agglomerations(중심대도시와 그 주변지역), metropolitan area (광역행정구역)의 3가지 범위가 존재한다. 예를 들어, 캐나다 토론토의 경우 행정구역상의 city proper 인구가 260만 명이나, urban agglomeration 인구는 510만 명이고, metropolitan area 인구는 560만 명이다. UN DESA 대도시 데이터는 city proper 데이터가 전체 샘플의 35%, urban agglomeration가 55%, metropolitan area가 10%를 차지한다. 이에 따라, 본 연구에서는 원 자료(raw data) 용어인 '대도시(urban agglomeration)'를 사용하였으나, 각 케이스의 지리적 범위가 일정하지 않고 중심대도시에 해당하는 데이터와 행정구역상의 중심 대도시 범주를 넘어 광역권에 해당하는 데이터가 혼재하고 있음을 본 현황분석의 한계점으로 명시한다.

구 밀도 (㎢ 당 인구), 총 토지면적, 도시토지면적을 수집하였고, 경제 관련 지표로 국내총생산, 1인당 GDP, GDP 성장률을 이용하였다.

대도시권 단위 자료로는 자료 구득이 가능한 100만 이상 187개 대도시에 대한 대도시권 인구, 대도시권 면적, 대도시권 GDP를 수집하였다. 대도시권 인구와 대도시권 면적은 Demographia 자료를 활용하였다(Demographia World Megacities)⁴⁾. 대도시권 GDP는 Brookings(2014), MGI(2012), PwC(2008)의 자료를 수집하고, 해당 자료가 없을 시에는 각 대도시권의 공식 명목 GDP 자료를 수집하였다.

표 2-3 | 대도시권별 GDP 자료 출처 분류

출처	대도시권	개수
국가별 명목 GDP 통계	Aldelaide, Austin, Baltimore, Beijing, Belo Horizonte, Brisbane, Campinas, Charlotte, 외	70
Brookings	Almaty, Al Cairo, Amsterdam, Ankara, Anshan, Ar-Riyadh, Atlanta, Auckland, 외	101
MGI	Dhaka, Jaipur, Kanpur, Karachi, Lahore, Luanda	6
PwC	Abidjan, Addis Ababa, Al-Khartum, Baghdad, Bandung, Dar es Salaam, Kabul, Kinshasa, Lucknow, Tehran	10
합계		187

자료: 저자 작성.

지역별·국가소득별 도시화 및 인구 추세 분석을 위하여 인구 100만 이상 대도시를 가진 113개국(고소득국 32개, 고중소득국 28개, 저중소득국 32개, 저소득국 21개)을 대상으로 대도시 인구수, 대도시 인구증가율, 대도시 인구분담 증가율, 인구증가율 대비 대도시 인구증가율, 대도시 인구 및 도시인구 비율에 대한 지역별·국가소득별 평균 시계열 그래프를 작성하였다.

이후, 인구 100만 이상 46개 수위대도시권(고소득국 16개, 고중소득국 16개, 저중소득국 11개, 저소득국 3개)을 대상으로 대도시권 단위 지표를 활용하여 인구성장(대

4) WDI와 Demographia 자료 일부를 비교·검토한 결과, Demographia 자료가 WDI보다 대도시권 통계 근사치에 해당하였다.

도시 인구성장률)과 경제성장(1인당 국가 GDP 성장률, 1인당 대도시권 GDP), 대도시권 GDP 분담률과 대도시권 인구분담률에 대한 대도시권 분포 그래프를 작성하였다.

(3) 개도국 대도시권 현황분석 결과

a. 지역별·국가소득별 대도시 인구 추세

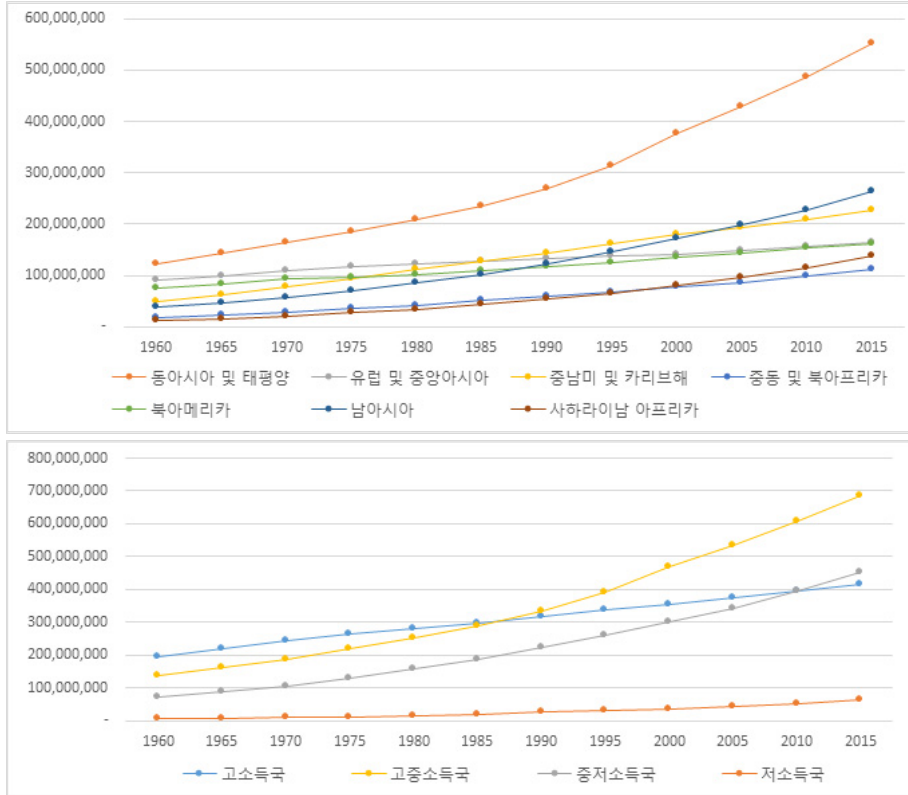
WDI 국가별 도시지표로부터 100만 이상 대도시 인구 시계열 자료(1960-2015)를 수집하여 지역별·국가소득별 총 합계, 증가율, 총인구 대비 비율 등을 분석하였다.

2015년 기준 대도시 인구수는 16억 명을 넘어섰다. 지역을 동아시아 및 태평양, 남아시아, 중동 및 북아프리카, 유럽 및 중앙아시아, 서하라 서남아프리카, 북아메리카, 중남미 및 카리브해로 구분하여 살펴보면, 특히 동아시아 및 태평양 지역이 절대적으로 높은 대도시 인구수를 나타내고 있다. 사하라이남 아프리카 지역과 남아시아 지역의 대도시 인구가 빠른 속도로 성장하고 있으며, 북아메리카와 유럽 및 중앙아시아 지역은 상대적으로 대도시 인구수가 소폭으로 상승하였다.

국가를 소득별로 고소득국, 고중소득국, 중저소득국, 저소득국으로 구분하여⁵⁾ 국가 소득별로 대도시 인구수를 살펴보면, 고중소득국의 대도시 인구수가 가장 많은 것으로 나타났다. 저소득국은 국가의 수가 다소 적고 절대적 인구수가 많지 않았으나 인구증가율은 가장 높은 것으로 나타났다. 1950년에서 1980년대까지는 고소득국의 대도시 인구가 가장 많았으나 이후부터 중저소득국과 고중소득국의 인구가 꾸준히 증가하여 고소득국보다 더욱 많아지게 되었다.

5) World Bank 국가소득 구분 기준(각주 2 참조)

그림 2-1 | 지역별·국가소득별 대도시 인구 변화



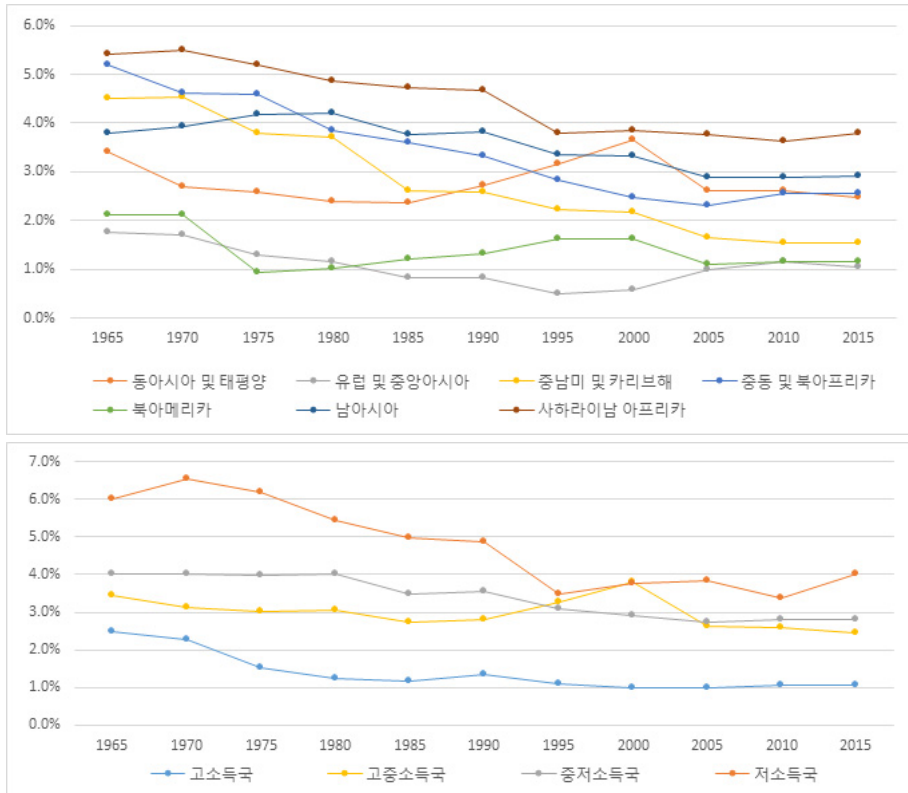
자료: 저자 작성.

대도시 인구증가율을 지역별로 살펴보면, 1985년에서 2000년 사이에 증가율이 다소 상승한 동아시아 및 태평양 지역을 제외한 타 지역의 경우 증가율이 둔화되거나 안정된 수치를 보였다. 1965-2015년 간 사하라이남 아프리카가 약 4-6%로 가장 높은 증가율을 보였으며, 남아시아 지역과 중동 및 북아프리카 지역, 중남미 및 카리브해 지역의 경우 증가율이 다소 감소하는 추세이긴 하지만 2-5% 내외로 그 다음으로 높은 수치를 보였다. 동아시아 및 태평양 지역은 2-4% 범위 내에서 변화하는 반면, 북아메리카와 유럽 및 중앙아시아 지역은 1% 내외의 증가율을 보였다.

대도시 인구증가율은 국가소득별로도 차이가 있음을 확인하였다. 저소득국이 4-6%

로 가장 높은 증가율을 보였으며, 중저소득국과 고중소득국이 2-4%, 고소득국이 도시화 안정단계에 위치한 만큼 1-2%의 낮은 증가율을 보였다.

그림 2-2 | 지역별·국가소득별 대도시 인구증가율

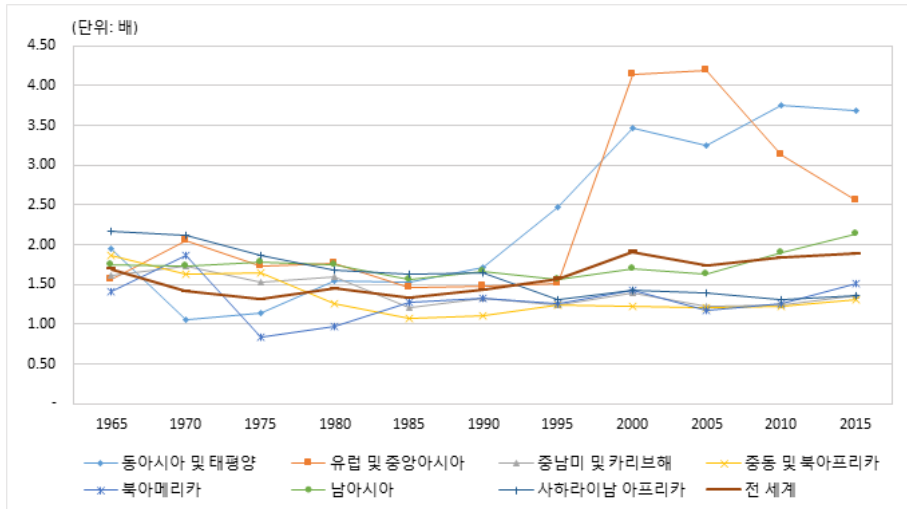


자료: 저자 작성.

전 세계 인구증가율 대비 대도시 인구증가율을 살펴보면, 인구증가율에 비해 대도시 인구증가율이 1.3-1.9배 범위에서 평균 1.6배 빠름을 알 수 있다. 지역별의 경우, 동아시아 및 태평양 지역이 높은 속도로 증가하고 있으며, 유럽 및 중앙아시아 지역은 인구성장률의 감소로 인하여 인구성장률 대비 대도시 인구증가율이 높게 나타났다. 다음으로 남아시아 지역이 1.5-2.1배의 높은 비율로 대도시 인구가 더 빠르게 증가하였

다. 중남미 및 카리브해 지역, 중동 및 북아프리카 지역, 북아메리카 지역, 그리고 사하라이남 아프리카 지역은 1.3-1.8배의 비율로 대도시 인구가 더 빠르게 증가하였다.

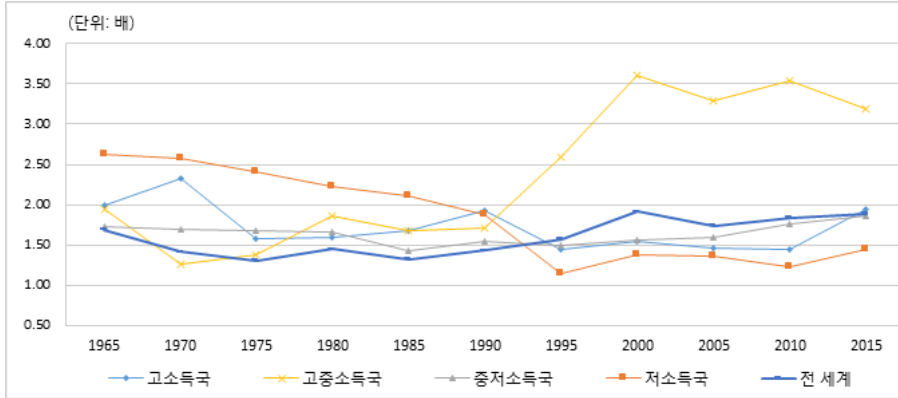
그림 2-3 | 지역별 인구증가율 대비 대도시 인구증가율



자료: 저자 작성.

국가소득별로 살펴보면, 고중소득국이 1.3-3.6배의 비율로 대도시 인구가 전체 인구보다 빠르게 성장하였다. 고중소득국의 경우 인구증가율은 점차 감소하는 반면에 대도시 인구증가율은 2-3% 내외로 유지되고 있어 1990년에서 2010년까지 높은 비율을 나타냈다. 이에 비해 저소득국은 인구증가율은 유지되는 반면에 대도시 인구증가율은 3-7%의 폭발적인 추세에서 점차 감소하고 있어 최근으로 올수록 다소 감소된 수치를 보였다. 중저소득국은 1.4-1.9배, 고소득국은 1-2배 비율로 비슷한 비율을 유지하며 대도시 인구가 더 빠르게 성장하는 추세를 보였다.

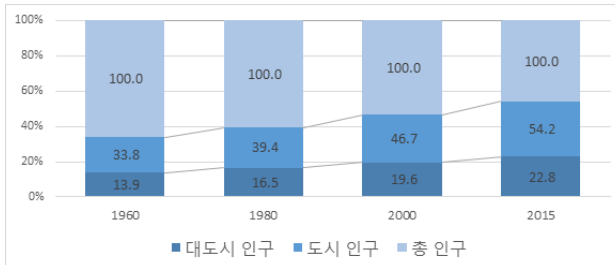
그림 2-4 | 국가소득별 인구증가율 대비 대도시 인구 증가율



자료: 저자 작성.

전체 인구 대비 대도시 인구분담률은 1960년 13.9%에서 2015년 22.8%까지 지속적으로 증가하였고, 도시인구도 1960년 33.8%에서 2015년 54.2%로 지속적으로 증가하고 있어 대도시뿐만 아니라 중소도시 인구비중도 증가했다는 것을 확인하였다.

그림 2-5 | 시기별 대도시 인구 및 도시인구 비율



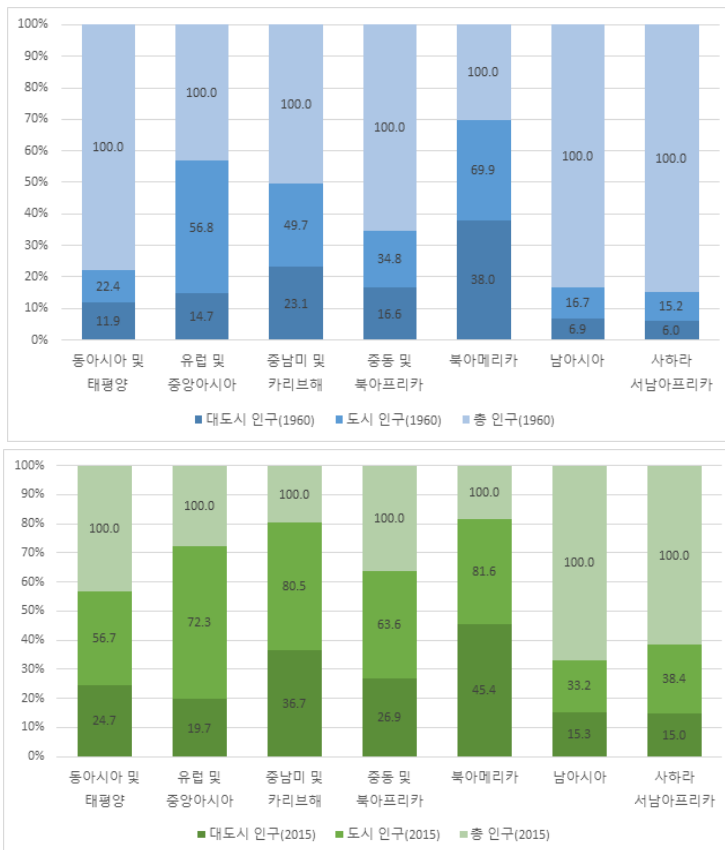
자료: 저자 작성.

대도시 인구분담률을 지역별로 살펴보면, 북아메리카 지역이 1960년 38%, 2015년 45.4%로 가장 높은 수치를 보였으며, 그 다음으로 중남미 지역이 1960년 23.1%, 2015년 36.7%로 가장 높은 수치로 증가하였다. 2015년 기준 대도시 인구분담률은 북아메리카, 중남미 및 카리브해, 중동 및 북아프리카, 동아시아 및 태평양, 유럽 및

중앙아시아, 남아시아, 사하라이남 아프리카 순으로 높은 비율을 보였다.

1960년과 2015년의 지역별 대도시 인구분담률을 보면, 동아시아 및 태평양은 12%에서 25%, 유럽 및 중앙아시아는 15%에서 20%, 중남미 및 카리브해는 23%에서 37%, 중동과 북아프리카는 17%에서 27%, 북아메리카는 38%에서 45%, 남아시아는 7%에서 15%, 사하라이남 아프리카는 6%에서 15%로 각각 증가하였다. 중남미 및 카리브해, 동아시아 및 태평양 지역의 대도시 인구 비율이 가장 큰 폭으로 증가하였고, 북아메리카와 남아시아 지역이 가장 작은 폭으로 증가하였다.

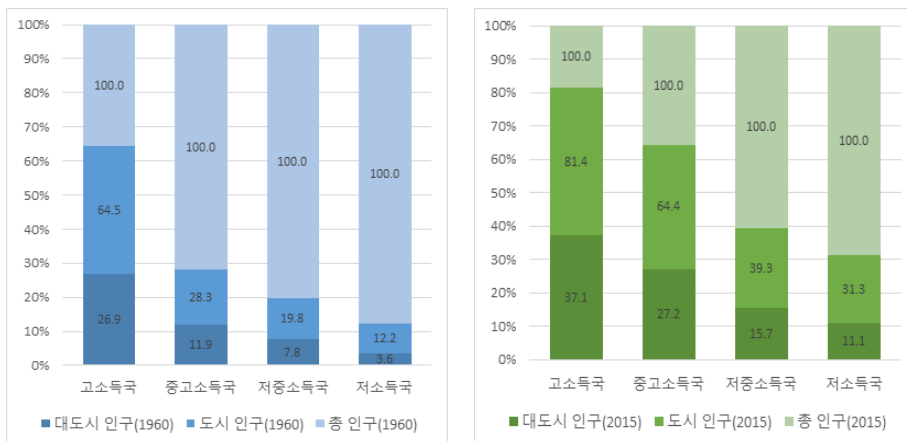
그림 2-6 | 지역별 대도시 인구 및 도시인구 비율(1960년, 2015년)



자료: 저자 작성.

대도시 인구분담률을 국가소득별로 살펴보면, 고소득국의 경우 1960년 27%, 2015년 37%로 가장 높은 비율을 보였으며, 저소득국은 1960년 4%, 2015년 11%로 가장 낮은 분담률을 보이었다. 2015년 기준 대도시 인구분담률은 고소득국은 37%, 고중소득국은 27%, 중저소득국은 16%, 저소득국은 11%의 비율을 보였다. 증가폭을 살펴보면, 1960년부터 2015년까지 고소득국은 10%p, 고중소득국은 15%p, 중저소득국은 8%p, 저소득국은 7.5%p로 각각 증가하였고, 고중소득국에서의 증가폭이 가장 두드러진다. 고소득국의 대도시 인구와 도시인구 비율은 각각 37%와 81%이나, 저소득국은 각각 11%와 31%에 머무르고 있다.

그림 2-7 | 국가소득별 대도시 인구 및 도시인구 비율(1960년, 2015년)



자료: 저자 작성.

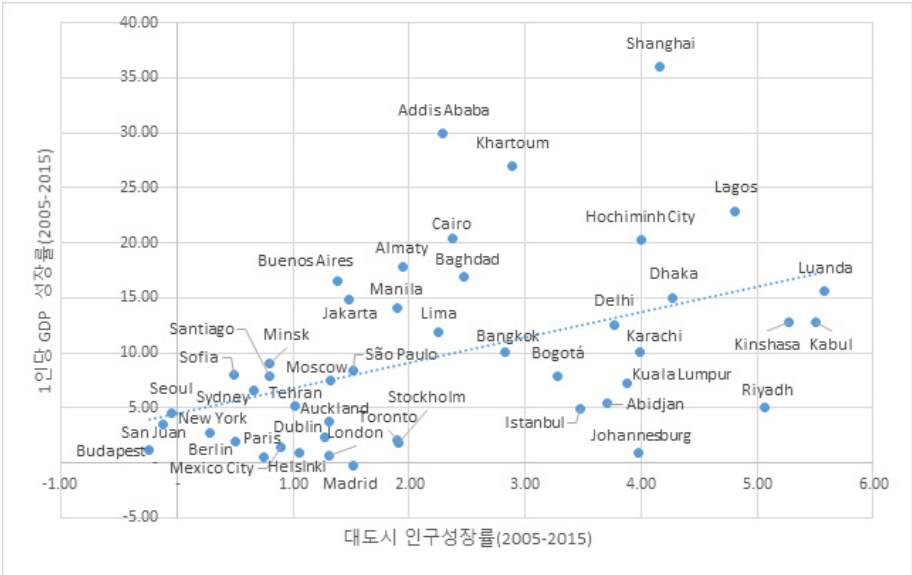
b. 대도시권 분포현황

UN DESA의 5년 단위 대도시 인구 자료와 WDI의 1인당 GDP 성장률 자료를 통해 100만 명 이상의 46개의 상위 대도시권을 대상으로 대도시권 분포 현황을 분석한 결과, 대도시 인구성장률과 1인당 국가 GDP 성장률은 대체적으로 비례하는 경향을 보였다. 대도시 인구성장이 빠를수록 국가 경제도 비례하여 빠르게 성장하였다. 대표적으

로 아프리카 대도시권의 경우 높은 인구성장률과 높은 1인당 GDP 성장률을 보였다.

그림 2-8 | 대도시 인구성장률 및 1인당 국가 GDP 성장률에 따른 대도시권 분포

(단위: %)



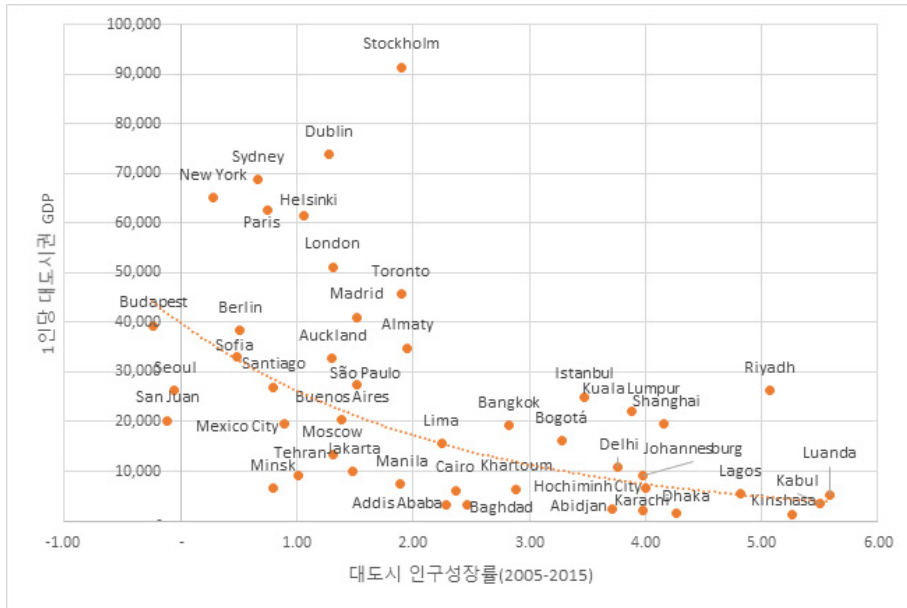
자료: 저자 작성.

UN DESA의 5년 단위 대도시 인구 시계열 자료(2005-2015)와 대도시권 공식 명목 GDP 수집 자료를 사용하여⁶⁾, 대도시 인구성장률과 대도시권 GDP 간의 관계를 분석한 결과, 1인당 대도시권 GDP와 대도시 인구성장률은 반비례하는 경향을 보였다. 도시 발전단계 중 안정화 단계에 속해있다고 볼 수 있는 낮은 인구성장률의 대도시들은 대체적으로 1인당 대도시권 GDP가 높았다. 반면 대도시 인구가 빠른 속도로 증가하는 대도시들은 대체적으로 1인당 대도시권 GDP가 낮았으며, 향후 성장 가능성이 높은 도시들로 볼 수 있다.

6) 자료 수집 및 분석 방법 참조(20-21쪽)

그림 2-9 | 대도시 인구성장률 및 1인당 대도시권 GDP에 따른 대도시권 분포

(단위: 달러, %)



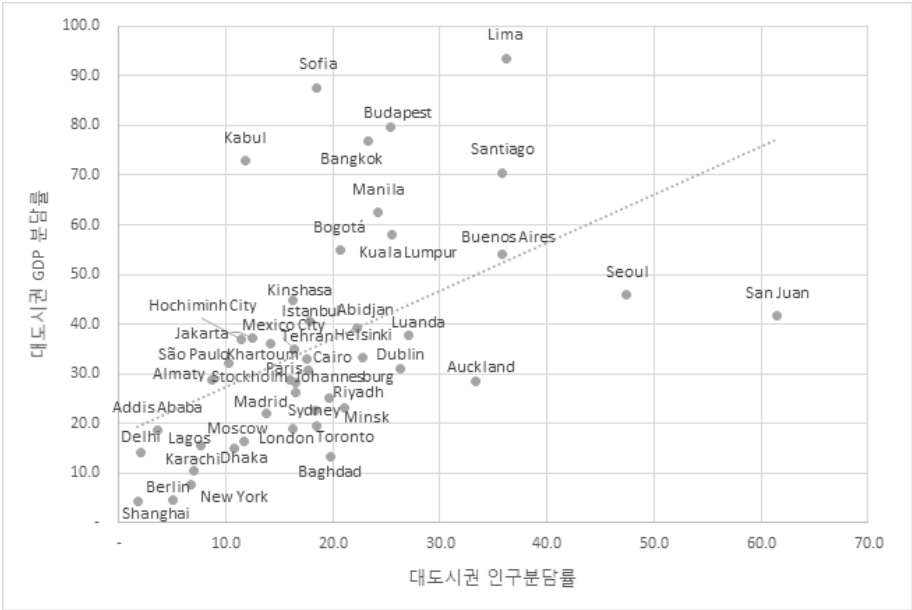
자료: 저자 작성.

분석대상 46개 수위 대도시권의 중요도 분석을 위해 WDI 국가별 총인구수와 GDP 그리고 Demographia의 대도시권 인가와 1인당 대도시권 GDP 자료를 사용하여⁷⁾, 대도시권의 인구분담률 및 GDP 분담률을 분석하였다. 그 결과, 대도시권의 인구분담률과 GDP 분담률은 비례하는 경향을 보였다. 대도시권 인구분담률은 10-30% 사이에서 가장 많은 분포를 보였으며, 해당 대도시권들은 대체적으로 30-50% 사이의 대도시권 GDP 분담률을 보였다.

7) 자료 수집 및 분석 방법 참조(20-21쪽)

그림 2-10 | 인구분담률 및 GDP 분담률에 따른 대도시권 분포

(단위: %)



자료: 저자 작성.

2. 개도국 대도시권 관리이슈

1) 국제기구 대도시권 관련 문헌분석

(1) 국제기구 대도시권 관련 문헌분석 목적

국내 대도시권 관련 연구의 메타분석 및 키워드 분석을 검토한 결과, 국내에서 대도시권 과제로 가장 두드러지게 여겨지는 키워드는 경쟁력과 삶의 질, 격차 발생, 대도시권 관리 체계 등이다(이용우 외 2016, 28). 본 연구에서는 국제적 수준에서 국제기구에서 발간한 대도시권 관련 문헌 검토를 통해 개도국 대도시권 관련 키워드를 수집하고, 국제기구에서 파악한 도전과제 및 정책제안을 종합하고 정리하였다.

(2) 자료 수집 및 분석 방법

최근 15년간 UN, World Bank, OECD에서 발간된 문헌 중에서 개도국의 도시화와 대도시권 문제를 종합적으로 다루고 있는 50개의 문헌(부표1-1)을 아래와 같이 수집하였다.

UN은 2003년에서 2018년 사이에 발간된 총 79,882개의 문헌 중 Human Settlements and Urban Issues 관련 범주 내에서 304개 문헌을 발간하였고, 그 중 Metropolitan management 키워드를 포함하는 47개 문헌 중에서 4개의 문헌을 수집하였다. World Bank의 경우, 2003년에서 2018년 사이에 발간된 총 24,121개 문헌 중 Urban Development 관련 범주 내 1,726개 문헌을 발간하였고, 그 중 Metropolitan areas를 키워드로 포함하는 총 104개 문헌 중 20개의 문헌을 수집하였다. OECD는 같은 시기에 발간된 총 284,544개 문헌 중 Urban, Rural and Regional Development 범주 내에서 3,950개 문헌을 발간하였으며, Metropolitan management를 키워드로 하는 753개의 문헌 중 Territorial Reviews 17개, Urban Policy Reviews 4개 문헌과 개도국 이슈를 다루고 있는 26개의 문헌을 수집하였다.

수집된 문헌을 지리적 범위(세계, 지역, 국가, 도시) 및 대상지역(중남미, 아시아, 구소련 및 중앙아시아, 아프리카)에 따라 분류하였다. 이후, 수집 자료에 대한 키워드 분석으로 국제기구 문헌에서 대도시권 단어(metropolitan, agglomeration, mega-city) 전후로 사용된 15개의 단어 중에서 지명, 접속사 및 전치사, 숫자, 도시(city), 지역(region)을 제외한 단어의 빈도수를 분석하였다. 또한 국제기구 문헌에서 파악한 도시화 관련 도전과제 및 정책제안들을 종합하고 정리하였다.

(3) 국제기구 대도시권 관련 문헌분석 결과

a. 대도시권 관련 키워드

대도시권 연관 단어와 함께 사용된 단어의 빈도수를 분석하였을 때, 도시화(urbanizing) 연관 단어가 대도시권 단어와 함께 가장 많이 사용되었고, 거버넌스를 포

함한 정부 연관 단어(governments, municipality), 개발 연관 단어(development), 계획 및 정책 연관 단어(plans, zone, policy, services, transport), 인구 및 경제 성장 연관 단어(population, economic, economy, growth)가 그 다음으로 대도시권 단어와 함께 많이 사용되었다.

표 2-4 | 국제기구 문헌 키워드 분석 결과

번호	단어	빈도수	%	유사단어
1	urbanizing	1265	1.41	urban, urbanism, urbanization, urbanize, urbanized, urbanizing
2	governments	1143	1.28	govern, governability, governance, governed, governing, government, governments, governments'
3	municipality	1023	1.14	municipal, municipalities, municipalities', municipality
4	development	1007	1.13	develop, developable, developed, developer, developers, developing, development, developments, develops
5	population	767	0.86	populated, population, populations, populous
6	plans	701	0.78	plan, planned, planning, plans
7	economic	682	0.76	economic, economically, economics, economize
8	economy	651	0.73	economies, economy
9	level	569	0.64	level, leveling, levels
10	growth	520	0.58	growth
11	locally	436	0.49	local, locale, localism, localities, locality, localization, localized, locally, locals
12	large	426	0.48	large, largely
13	zone	424	0.47	zone, zones, zoning
14	policy	397	0.44	policies, policy
15	services	389	0.43	servic, service, serviced, services
16	transport	385	0.43	transport, transportation, transporte
17	countries	384	0.43	countries, countries', country
18	productivity	381	0.43	product, production, productive, productively, productivity, products
19	increasing	376	0.42	increase, increased, increases, increasing, increasingly
20	benefits	373	0.42	benefit, benefited, benefiting, benefits, benefitted, benefiting

자료: 저자 작성.

대도시권과 함께 쓰이는 단어 중 빈도수 상위 30위 단어를 지역별로 비교한 결과, 지역마다 다른 양상을 확인할 수 있었다. 중남미 지역의 경우 정부 및 지자체(governments, municipality: 2.99%), 정책 및 계획(zone, plans, policy: 2.94%), 배열(ordination: 0.52%) 연관 단어가 다른 지역에 비해 더 많이 사용되었으며, 기관(institutions: 0.52%), 재정(funds: 0.42%) 연관 단어가 상위 30위 내 속한다. 아시아 지역의 경우 도시화(urbanization: 1.89%), 경제(economic, economies; 2.18%) 및 성장(growth: 0.88%) 연관 단어가 다른 지역에 비해 더 많이 사용되었고, 다른 지역과 달리 토지(land: 0.40%) 및 밀도(density: 0.34%) 연관 단어가 상위 30위 내 속한다. 구소련 및 중앙아시아 지역의 경우 개발(development: 1.27%), 사업 및 활동(project, activity: 0.98%), 혜택(benefits: 0.51%) 연관 단어가 다른 지역에 비해 더 많이 사용되었고, 시장(markets: 0.39%), 투자(investments: 0.36%), 개선(improve: 0.36%) 연관 단어가 상위 30위 내 속했다. 아프리카 지역은 지리적 수준(town: 1.30%, local: 0.78%, national: 0.84%) 및 교통(transport: 0.89%) 연관 단어가 다른 지역에 비해 더 많이 사용되었으며, 다른 지역과 달리 권한(authorities: 0.53%), 시스템(system: 0.42%), 환경(enviromental: 0.35%) 연관 단어가 상위 30위 내 속한다.

Figure 1 displays three word clouds illustrating the main research topics in the literature on urbanization and development in East Asia, South Asia, and Sub-Saharan Africa. The word clouds are arranged in a 3x3 grid. The top row shows 'urbanization', 'development', and 'governments'. The middle row shows 'municipality', 'population', and 'economic'. The bottom row shows 'growth', 'levels', and 'spatial'. Other prominent words include 'infrastructure', 'transport', 'services', 'land', 'use', 'planning', 'policy', 'investment', 'growth', 'level', 'municipality', 'development', 'population', 'economic', 'growth', 'levels', 'spatial', 'infrastructure', 'transport', 'services', 'land', 'use', 'planning', 'policy', 'investment', 'growth', 'level', 'municipality', 'development', 'population', 'economic', 'growth', 'levels', 'spatial'.

대도시권과 함께 쓰이는 빈도수 상위 30위 단어를 2000년대와 2010년대로 비교하였을 때, 미미하게 다른 양상을 확인할 수 있다. 2000년대의 경우 2010년대에 비해 분권화와 관련된 구조(structures: 0.39%), 권한(authority: 0.36%), 행정(administrative: 0.32%), 기능(functions: 0.32%) 산업(industry: 0.36%, products:

0.35%) 연관 단어들이 많이 사용되었다. 이와 달리, 2010년대의 경우 도시화(urbanizing: 1.60%), 성장(growth: 0.66%) 연관 단어가 더 많이 사용되었으며, 계획과 관련된 구역(zone: 0.60%), 교통(transport: 0.47%), 토지(land: 0.35%) 연관 단어가 빈도수 상위 30위 내 속한다.

그림 2-12 | 국제기구 문헌 키워드 분석 연대별 워드클라우드



자료: 저자 작성.

b. 대도시권 도전과제 및 정책제안 키워드

주요 국제기구에서 발간한 대도시권 관련 문헌 중에서 지리적 범위가 특정 국가나 도시에 한정되지 않고 도전과제와 정책제안이 명확한 문헌을 수집하였다. 그 결과, UN 3개, World Bank 4개, OECD 2개의 총 9개 문헌을 선정할 수 있었다(표 2-6). 해당문서에서 도전과제 및 정책제안을 검토한 후 도시문제 분류(박종화 외 2018, 34-42)를 참고하여 도전과제를 10가지로 세부분류하고, 각 해당 문서에서 세부분류에 대한 기술 여부를 파악하였다.

표 2-5 | 도시문제 분류 및 예시

구분	이슈 예시
불평등·빈곤	교육에의 접근, 적절한 주택, 근린시설, 개인의 신체·재산에 대한 보호, 여가 및 오락 시설 접근 등
정치·행정	도시계획 기능 미비, 도시정부의 재원조달 문제, 서비스 공급의 비효율성, 정부역량부족 등
도시경제	산업단지(산업장려지구, 클러스터), 공공교육, 직업훈련, 보조금 프로그램(조세), 기반시설 공급 등
도시토지	토지개발사업, 토지구획정리사업, 공영개발사업, 도시개발사업, 개발이익환수제도(과세) 등
도시주택	불량주택, 보조금 정책, 주거환경 개선사업, 공공임대주택 등
도시교통	도로교통 혼잡, 주차, 대중교통 수단 공급 및 서비스, 교통사고 등
도시환경	대기오염, 수질 오염, 폐기물, 기후변화 등
도시재난	자연재난, 인위적 재난
도시범죄	폭력적 범죄, 재산에 대한 범죄, 불법적 재화나 서비스 거래, 기타 등
도시갈등	정부-시민 또는 정부 간의 갈등

자료: 박종화 외 2018, 34-42.

각 문헌별 도전과제 인식 및 정책제안의 특징을 분석하여 국제기구 및 지역별 특성을 파악하였다. 9개 중 8개의 문서에서 불평등·빈곤, 정치·행정(도시계획, 정부 역량, 재원 등) 문제를 다루고 있으며, 환경(7건), 도시경제(6건), 주택(5건), 교통(5건), 재난(3건), 범죄(3건), 토지(1건), 갈등(1건) 등의 순으로 도전과제를 명시하였다.

이를 통해 대도시권 관련 도전과제 및 정책제안에서 불평등·빈곤 및 정치·행정 부문을 가장 심각하게 인지한다는 것을 파악하였다. 특히 도시정치·행정 부문은 범분야(cross-cutting) 이슈로 부문별 도시문제를 해결하는 방안으로 인식하며, 도시계획·법·디자인 등의 정책적 지원, 대도시권 정부의 필요성, 지자체 간 협력, 중앙정부 및 지방정부의 역할 조율, 정부 역량 강화, 재정수단 다양화 등을 강조하고 있다.

표 2-6 | 대도시권 도전과제 및 정책대안

문헌	도전과제										주요 정책제안	특징
	불평등·빈곤	정치·행정	경제	토지	주택	교통	환경	재난	범죄	갈등		
The State of African Cities 2014: Re-imagining Sustainable Urban Transitions (UN-HABITAT 2014)	○	○	○		○		○	○	○		- 상하수도, 폐기물 등 인프라 개발 - 슬럼지역 환경 개선	- 아프리카 지역의 기본 사회서비스 부족에 따른 인프라 개발을 주요 정책과제로 제안 - 환경 문제 및 기후변화로부터 발생하는 다양한 도전과제 파악 - 변화에 대한 대응 및 역량 부족을 도전과제로 인식
World Cities Report 2016: Urbanization and Development Emerging Futures (UN-HABITAT 2016)	○	○			○		○		○		- 명확하고 투명한 거버넌스 체계 - 도시법 강화 - 디자인, 계획 강조	- 거버넌스, 정책(법), 계획 등에 초점을 두고 정책제안 제시
World Urbanization Prospects: The 2014 Revision (UN DESA 2015)	○	○			○	○	○	○		○	- 인프라 개발 - 양질의 주택개발 - 도시 및 농촌지역 고용창출	- 도시화에 따른 문제 및 정책제안을 포괄적으로 제시
Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance (Slack 2007)	○	○	○			○	○		○		- 지역자생력 강화 - 지자체 간 협력 - 대도시권에 대한 이해 증진 - 대도시권의 자주성 및 자원	- 도시문제 해결을 위한 정책제안이 거버넌스, 제도개혁 등에 초점 - 대도시권 및 지역개념 강조

Central America 6C Central America Urbanization Review: Making Cities Work for Central America (World Bank 2016)	○	○	○		○			○			- 주택 공급 - 지역경제 경쟁력 강화 - 지자체 역할 강화 - 재해회복성 제고 - 중앙정부와의 협력	- 중앙아시아 지역만의 특이성 보다는 전반적인 수준의 도시 문제 및 정책제안 제시
Growing through Cities in Developing Countries (Duranton 2014)	○	○	○			○					- 노동시장 기능 향상 - 주요 도시 편향성 지양 - 노동 이동성 향상 - 도시 간 연결 인프라 개발	- 개도국 대상 - 도시경제(특히 노동) 및 불평등을 주요 문제로 인식, 이에 대한 정책대안 제시
Geography of Growth: Spatial Economics and Competitiveness (Nallari et al. 2012)	○	○			○	○	○				- 정책결정 역량강화 - 지역자원 기반 경쟁력 강화 - 지속가능한 투자 장려	- 도시 문제를 포괄적으로 제시, 정책제안은 거버넌스 역량 및 투자 등 강조
The Metropolitan Century :Understanding Urbanization and its Consequences (OECD 2015b)			○			○	○				- 환경적으로 지속가능한 도시개발 - 효율적 대중교통체계 건설 - 지역·중앙정부의 도시체제 설립 필요	- 지역 정부의 역할과 동시에 중앙정부의 역할을 강조
African Economic Outlook 2016: Sustainable Cities and Structural Transformation (OECD 2016)	○	○	○	○			○				- 참여적, 장소기반 도시 전략 - 인프라 및 서비스 제공 개선 촉진 - 다층 거버넌스 촉진 등 - 토지권 명확화 - 재정수단 다양화	- 아프리카 지역의 도시 대상 - 토지권에 대한 언급을 통해 보다 근본적인 문제해결 강조

자료: 저자 작성.

2) 개도국 대도시권 계획 분석

(1) 개도국 대도시권 계획 분석 목적

대도시권 이슈 및 대응 관련 국제기구 문헌 검토와 더불어, 본 절에서는 개도국에서 수립한 대도시권 계획을 검토하여 개도국의 대도시권 계획에서 직접적으로 다루어지는 대도시권 이슈 및 이에 대한 대응을 종합하고 정리하였다.

(2) 자료 수집 및 분석 방법

인구 500만 이상의 개도국 대도시권 중 소득과 대륙을 고려하여 수위대도시권을 선별한 후 대도시권 계획 자료 구득이 가능한 16개 대도시권을 선정하였다. 아시아에서는 방글라데시(다카), 파키스탄(카라치), 인도(델리), 중국(상하이), 태국(방콕) 5개국이 선정되었고, 중남미의 경우 브라질(상파울루), 멕시코(멕시코시티), 아르헨티나(부에노스아이레스), 페루(리마), 콜롬비아(보고타) 5개국이 선정되었다. 아프리카에서는 콩고 민주공화국(킨샤사), 남아프리카공화국(요하네스버그), 앙골라(르완다), 탄자니아공화국(다르에스살람), 이집트(카이로) 5개국을 선정하였다. 유럽의 경우, 터키(이스탄불) 1개국이 이에 해당한다.

주요 도전과제는 박종화 외(2018)의 도시문제 분류를 참고하여 10개로 세부분류하고 주요 도전과제, 정책대응 등을 정리하고 요약한 후 특징을 파악하였다. 이후, 지역별·국가소득별 대도시권 도전과제를 분석하였다.

(3) 개도국 대도시권 계획 분석 결과

선정된 16개 개도국 대도시권 광역계획은 환경, 교통, 경제, 정치·행정 순으로 도전과제를 인식하였다. 도시환경 부문은 도시화에 따른 환경오염 및 기후변화에 따른 환경 변화 등을 포함하며 대부분의 개도국에서 중요한 이슈로 부각된다. 급속한 도시화에 따른 교통 혼잡, 대중교통 시스템의 부족 등 도시교통 부문도 주요 도전과제로 인식

되었다. 경제 부문의 경우 도시 산업 육성 및 일자리 창출을 통한 도시경제 활성화를 강조하며, 경제성장이 필요한 개도국에서 도전과제로 높게 인식되고 있다. 특히 도전과제로 계획의 집행 부족, 자원조달의 비효율성 등을 지적하면서 이를 해결하기 위한 정책대안으로 정치·행정 시스템의 개선을 지적하였다.

지역별 대도시권 계획의 도전과제를 분석한 결과, 아시아 5개국 모두 정치·행정(거버넌스), 교통, 환경, 재난을 주요 도전과제로 인식하였으며, 당면과제(교통, 환경오염, 기후변화에 따른 재난 등)를 해결하기 위한 방안으로 도시 정책·행정 등을 강조하였다. 중남미 5개국은 환경(4회)과 관련하여 도시화에 따른 난개발로 인한 환경오염을 주요 도전과제로 인식하였다. 타 지역에 비해 불평등·빈곤(3회), 범죄(2회) 문제가 두드러졌다. 정치·행정(3회)에서는 거버넌스 간 협력, 공공예산 확보 등의 이슈를 제기하였으나 주로 시민참여 내용을 강조하였다.

아프리카 지역의 주요 도전과제는 경제(4회)와 환경(4회)으로 아프리카 5개국 중 4개국이 경제성장과 환경보호를 대도시의 주요 과제로 인식하고 있다. 그러나 문제를 해결하기 위한 방안으로서의 정치·행정(1회, 탄자니아공화국)에 대한 인식은 타 대륙에 비해 저조한 편이다. 유럽지역에 해당하는 터키는 경제, 교통, 환경, 재난을 주요 문제로 인식하고 있다.

국가소득별 대도시권 계획의 도전과제를 파악하기 위해 World Bank의 국가 소득 기준에 따라 16개국을 분류하였다. 저소득국에는 콩고 민주공화국, 탄자니아 공화국 2개국이 해당되며, 저중소득국에는 방글라데시, 파키스탄, 인도, 앙골라, 이집트 이렇게 5개국이 포함된다. 고중소득국의 경우 중국, 태국, 브라질, 멕시코, 아르헨티나, 페루, 콜롬비아, 남아프리카 공화국, 터키 총 9개국이 이에 해당한다.

저소득국에 해당하는 아프리카 2개국은 공통된 특징은 뚜렷하게 발견되지 않는다. 콩고 민주공화국은 경제개발 및 이에 수반되는 인프라 개발에 우선순위를 두고 있는 반면, 탄자니아 공화국은 계획의 집행, 도시 관계자 간의 협력 및 조정 부족, 자금조달의 어려움 등 도시 정치·행정에 대한 부문을 강조하였다. 이와 달리 저중소득국은 아시아 3개국, 아프리카 2개국으로 모든 국가에서 도시환경(6회)을 도전과제로 제시하였

다. 고중소득국에 해당하는 아시아 2개국, 중남미 5개국, 아프리카 1개국, 유럽 1개국은 도시환경(8회), 경제(6회), 정치·행정(6회), 교통(6회) 등의 순으로 도전과제를 인식하였다.

분석 결과, 개도국 대도시권 계획에 있어 우선적으로 급격한 도시화에 따른 도시 외곽의 무분별한 확장에 대한 대응이 요구됨을 알 수 있다. 이를 위해 토지이용의 효과적 관리, 토지이용계획 모델 수립, 교통계획 수립 및 인프라 구축 등 토지 및 교통 부문에서 정책 제안이 이루어져야 하고, 통합적 도시계획 수립 등 정치·행정 부문에서의 대안도 함께 제시되어야 함을 강조한다.

또한 비효율적인 거버넌스 운영에 대한 대응도 중요시된다. 도시계획의 실행력 부족, 법제도 미비 및 불법행위, 이해관계자 간 협력 및 조정 부족, 프로젝트 자금 부족 등 도시정치·행정 상 문제점에 대한 대응으로 정부의 구조개혁, 모니터링 강화, 법 개정, 통합된 도시계획 수립, 시민참여 강화 등이 수반되어야 하고, 범분야적 접근을 통해 다른 부문의 도시문제 해결이 함께 이루어져야 함을 시사하고 있다.

표 2-7 | 개도국 대도시권 계획 도전과제 및 정책대응 분석

구 분	국가 (소득)	도시	도전과제										대응	특징
			불평등 ·빈곤	정치· 행정	경제	토지	주택	교통	환경	재난	범죄	갈등		
아 시 아	방글라데시 (저중소득)	다카		○	○	○	○	○	○	○			- 효율적 토지관리 - 고용 및 생산성 향상 - 통합적 교통 관리 - 공공시설 확충 - 재난관리 - 도시경관개선 등	- 2016~2035 계획으로 기존계획(1995~2015) 개정 - 주요 분야별 목표 및 구체적인 정책을 명시
	파키스탄 (저중소득)	카라치		○		○	○	○	○	○		○	- 도심 재개발 - 주택금융 및 역량강화 - 대중교통 확충 및 각종 인프라(수자원, 전력, 고형폐기물) 개선 - 계획 집행 제고 등	- 각 분야별 현황 및 우선순위 정리 - 집행을 위한 정책, 광역기구의 중요성 강조
	인도 (저중소득)	델리	○	○	○	○	○	○	○	○			- 참여적 계획 구현 - 민간 참여 필요 - 통합적 대중교통수단 필요 - 주거 및 상업지역 복합적 사용 - 주민참여 및 계획의 집행 강화	- 2007~2021년 계획 수립 - 부문별 현황 및 우선과제를 명확히 명시
	중국 (고중소득)	상하이		○		○		○	○	○	○		- 성장규제 - 통합적 도시계획 - 포괄적 교통시스템 구축 - 문화유산 보호 - 생태환경 거버넌스 구축 - 정책체계 개선	- 성장규제를 위한 구체적인 정책 제언

	태국 (고중소득)	방콕	○	○	○	○		○	○	○	○	- 도시질병 관리 증진 - 스마트도시 사업 추진 - 마약 및 범죄 관리 법 강화, CCTV 설치 - 도시계획 평가 - 대도시권 총괄관리기관의 운영	- 방콕 20년 도시개발계획 중 1단계(2013-17) 해당 - 전 분야를 포괄적으로 다룸 - 부문별 목표를 구체적 수치로 제시
중남미	브라질 (고중소득)	상파울루			○			○	○			- 도시 교통 및 물류 인프라 균형 개발 - 정부 정책 효율성 및 투명성 제고 - 도시 간 네트워크 강화	- 도시 균형 개발과 거버넌스에 중점을 둔 정책 제안 - 환경 및 에너지 인프라 공급 강조
	멕시코 (고중소득)	멕시코 시티	○	○	○	○	○	○	○			- 토지개발계획 수립 - 대도시권 통합 계획 수립	- 주요 정책과제로 도시확산 대응 대도시권 통합과 거버넌스 확립 제안
	아르헨티나 (고중소득)	부에노스아이레스	○						○		○	- 시-연방 정부 간 관계 강화 - 도시 간 정책적 협력 증진 - 시민 참여 매커니즘 강화 - 포용적 균형 도시 공공공간 개발 - 양질의 공교육 제공 - 지속가능한 균형 도시계획	- 정부 및 도시 간 협력과 시민의 정책적 참여 중시 - 환경과 보건 체계 확립 강조 - 공공개발에 있어 다양성, 형평성 중시
	페루 (고중소득)	리마	○	○	○			○	○		○	- 지속가능한 도시 계획 수립을 위한 대도시권 관리 투명성 제고 - 도시개발 정책 수립	- 시민 삶의 질 향상 및 지속가능한 도시 개발을 위한 도시개발계획 수립과 대도시권 관리 거버넌스 구축 제안
	콜롬비아 (고중소득)	보고타		○			○					- 정부의 정책역량 개발 - 지역 통합 계획 개선 - 양적, 질적 주택문제 개선	- 지역 통합 계획 수립 과정에 있어서 정부 역량 개발 강조

아 프 리 카	콩고민주 공화국 (저소득)	킨샤사	○		○			○	○		○		- 통합 도로망 개발 - 산업 진흥 - 교육 환경 개선	- 기본 사회서비스 제공을 위한 인프라개발을 주요 정책 과제로 제안 - 교통, 상하수도, 전력시스템 구축이 주요 도전과제
	남아프리카 공화국 (고중소득)	요하네스버그	○		○	○	○		○				- 도시 공간 구조 변화 전략 - 통합적 균형 개발	- 도시 개발에 초점을 둔 정책 제안
	앙골라 (저중소득)	르완다			○		○	○	○				- 교통 인프라 개발 - 폐기물 및 재활용 관리 - 환경보호 및 생물다양성 - 주택 개발	- 도시환경을 고려한 개발 강조 - 상하수도 및 교통 인프라를 주요 정책과제로 제안
	탄자니아 공화국 (저소득)	다르에스살람		○		○					○		- 지자체간 협력 증진 - 재정조달 - 제도적 구조조정 및 개혁 - 그린벨트 개발	- 지자체 간 협력 및 지역사회 참여 강조 - 정책적 구조 개혁 강조
	이집트 (저중소득)	카이로			○	○	○		○				- 도시개발 - 주거환경 개선 - 도시환경 개선	- 도시 확산으로 인한 문제 해소를 위해 계획적 도시개발 강조
유 럽	터키 (고중소득)	이스탄불		○	○			○	○	○			- 제도적 역량강화 - 통합적 도시계획 - 기업환경 개선, 산업인프라 구축 - 교통 인프라 개선 - 폐기물 관리 강화 - 그린벨트 지정 - 에너지 효율성 강화	- My Istanbul이라는 SNS 캠페인 및 이해관계자 미팅 등 시민참여 방식으로 계획 수립

자료: 저자 작성.

3) 개도국 대도시권 관리를 위한 정책 이행 기반조성

문헌조사를 통해 알아본 결과, 국제기구 문헌 및 개도국 대도시권 계획은 대도시권 관리이슈에 대응하기 위해서 범분야적 수단을 통해 정책 이행 기반을 조성할 것을 권고하며, 대표적 범분야 관리수단으로서 광역계획의 수립 및 이행에 대해 강조하고 있다. 이에 본 연구에서는 주요 국제기구인 UN, World Bank, OECD에서 발간한 대도시권 관련 문헌(Duranton 2014; Slack 2007; UN DESA 2015; UN 2016; UN-HABITAT 2016; World Bank 2016; OECD 2015b, 2016)에서 개도국 대도시권 관리를 위해 제시하는 계획수립 및 이행 관련 내용을 중점적으로 검토하였다.

(1) 개도국 대도시권 관리를 위한 계획의 수립

대도시권 관리와 관련한 주요 국제기구의 다수의 문헌에서 계획수립 시 통합적이고 포용적인 계획수립과 기후변화, 환경, 경제 그리고 지속가능성을 고려한 계획 수립이 중요함을 강조한다.

통합적이고 포용적 계획수립과 관련해서는 도시 확장에 따른 난개발을 방지하기 위해 철저한 지역 상황 및 수요 조사를 수행하고, 교통·주택·경제·환경 등에 걸친 대부분의 통합적 도시계획이 중요함을 확인하였다. 특히 교통계획과 토지이용계획의 통합 및 조화를 통해 효율적 대중교통 네트워크 설계를 강조한다. 또한, 도시위계 및 규모, 인구수를 고려한 적절한 공간분배, 토지소유권 및 토지이용 관리, 형평적 토지분배, 지역개발 및 공적 인프라 투자 등을 통해 도농 간 균형발전을 목표하여야 함을 명시하고 있다. 뿐만 아니라 계획 수립 시 도시 빈곤층을 포괄하기 위한 기초사회서비스 및 사회 기반시설 증대, 주택접근성 개선을 통한 포용적 도시개발, 여성·아동·노약자를 고려한 지역시설 및 공공·녹지 공간 개발 등의 필요성을 강조한다.

한편으로는 대도시권의 지속가능한 성장을 위해 경제발전의 상호연관성을 고려하고 경제성장의 집적효과 증대 및 도시 간 연결성을 고려한 산업클러스터 개발을 제안한다. 급속한 도시 성장으로 인해 발생할 수 있는 부정적 환경의 영향을 방지하고, 기후

변화에 따른 자연재해 취약성 대응을 위한 회복력 있는 탄력적 도시계획이 필요하다고 강조한다. 새로운 도시의제(New Urban Agenda: NUA)에 따라 지속가능한 도시성장 측면에서 스마트도시, 택지구모 축소, 혼합용도 토지개발, 보행성 등을 고려한 계획수립을 제시하고, 도시계획 수립 및 이행 관련 국제모니터링 시스템 구축의 필요성을 강조하고 있다.

(2) 개도국 대도시권 관리를 위한 계획의 이행

주요 국제기구의 다수의 문헌에서 계획이행을 위해서는 법과 제도적 환경 조성, 기관 및 전문가의 역량강화, 계획의 효과성 제고 및 확일성 탈피, 통합기구 수립 등 광역 거버넌스 구축과 상향식 체계 수립의 필요성을 언급한다.

급속한 도시 성장으로 인해 발생하는 여러 문제에 대응하기 위해서는 계획 이행 시, 법·제도적 역량 강화를 통해 계획 이행의 효과성이 제고되어야 하며, 중앙정부와 지자체 및 공공기관·전문가의 양적·질적 역량강화가 수반되어야 함을 명시한다. 또한, 계획 이행에 있어 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하고 각 지역 및 기관 간 협력체계 구축을 위해 주요 통합기구를 수립하고, 광역기구를 통한 정책 조화 및 파편화된 행정 구조의 문제 해결이 우선되어야 함을 강조한다. One-size-fits-all식 계획체계의 문제점을 해결하기 위해 대도시권별 특성을 고려한 거버넌스 모델의 수립도 강조하며, 계획 이행에 있어 상향식 체계 수립을 통해 주민 참여 독려가 필요함을 확인할 수 있었다.

3. 국내 국토·도시 분야 국제협력사업 현황 및 과제

1) 국내 국토·도시 분야 국제협력사업 현황

(1) 국토·도시 분야 국제협력사업 현황

우리나라 국토·도시 분야 국제협력사업의 특성을 파악하기 위해 2011년에서 2016년에 추진된 다음 3개 기관의 국제협력사업 중 국토·도시 분야에 해당하는 사업 자료를 검토하였다.

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency; KOICA)은 우리나라의 대표적인 무상원조 기관으로 개발컨설팅, 프로젝트, 전문인력 파견, 연수사업, 국제기구협력사업, 민관협력사업 등을 수행한다. 본 연구에서는 2011년에서 2016년에 착수한 KOICA사업 중 96건의 국토·도시 분야 개발컨설팅, 프로젝트, 민관협력사업을 분석하였다.

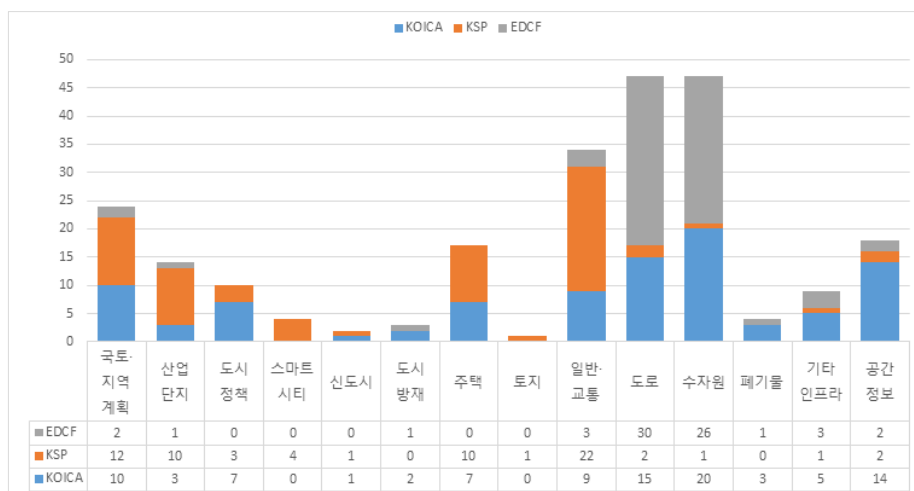
지식공유사업(Knowledge Sharing Program; KSP)은 한국의 개발경험을 공유하여 협력국의 경제발전과 국가 간 우호증진을 도모하는 기획재정부의 국제협력사업으로 국가정책자문, 연구사업 등을 지원한다. 2011년에서 2016년에 실시한 양자(692건) 및 다자(90건) 컨설팅사업 중 국토·도시 분야 69건을 분석하였다.

대외협력기금(Economic Development Cooperation Fund; EDCF)은 한국수출입은행에서 운용하는 유상원조기금으로 개도국의 산업화와 경제발전 지원을 목적으로 차관사업을 지원한다. 2011년에서 2016년에 착수한 총 132건의 사업 중에서 국토·도시 분야 69건을 분석하였다.

우선 지역별·세부분야별 사업수행 현황을 분석하면, 2011년부터 2016년까지 연 평균 39건의 국토·도시 분야 국제협력사업을 수행하였다. 지역별로 아시아 146건(62.4%), 아프리카 31건(13.2%), 중남미 30건(12.8%), 동구 및 CIS 18건(8.5%), 중동 7건(3%)을 수행하였다. 국토지역, 도시, 주택토지, 인프라, 공간정보

의 5개 분야 및 15개 세부분야로 분류하여 현황을 분석하면, 인프라 사업을 141건 (60.3%) 수행하였고, 국토지역, 도시, 주택토지, 공간정보 순으로 각각 38건 (16.2%), 19건(8.1%), 18건(7.7%), 18건(7.7%)을 수행하였다.

그림 2-13 | 국토·도시 분야 국제협력사업 수행 현황('11-'16)



자료: 저자 작성.

기관별로 살펴보면, KOICA는 수자원인프라(20.8%), 도로(15.6%), 공간정보 (14.6%) 관련 사업이 큰 비중을 차지하고, KSP는 국토·지역계획 및 산업단지 정책 (31.9%), 인프라 및 교통 정책(31.9%)이 다른 사업에 비해 큰 비중을 차지한다. EDCF는 도로(43.5%) 및 수자원인프라(37.7%) 사업이 대부분을 차지하며, 평균 사업승인액은 66.1백만 불이었다.

(2) 대도시 대상 국제협력사업 현황

국토·도시 분야 대도시권 관련 사업수행 현황을 파악하기 위해 수집한 자료 중 사업의 공간적 대상이 인구 100만 이상의 대도시인(UN 통계자료 기준) 사업을 분석하였

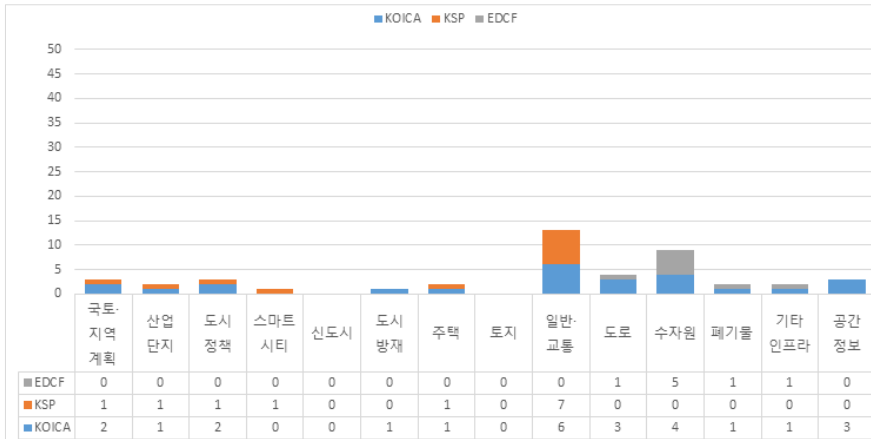
다. 국토·도시 분야 국제협력사업 중 대도시 대상 사업은 총 45건으로 전체의 19.2%를 차지한다. 전체 45건의 대도시 대상 사업 중에서 66.7%가 인프라 사업에 해당하며, 그중에도 교통인프라 계획사업과 상하수도 구축사업, 도로개선사업이 가장 많은 비중을 차지한다.

기관별로 분석하였을 때, KOICA는 전체 96건 사업 중 26%에 해당하는 25건 사업이 대도시를 대상으로 하였다. 교통인프라(24%), 수자원인프라(16%), 도로(12%), 공간정보(12%) 분야의 사업이 주로 추진되었으나, KSP나 EDCF에 비해 다양한 분야에서 사업이 수행된다. 사업 내용으로는 도시 마스터플랜 사업, 교통시설 및 간선도로망 마스터플랜 사업 등의 계획 사업과 메트로, BRT 등 대중교통시스템 도입 타당성 조사사업, 토지정보 관리시스템 및 지도 제작 사업이 대다수이다.

KSP는 정책자문을 주요 사업으로 하며, 도시 범위보다는 국가 차원의 정책에 초점을 두기 때문에 69건 중 12건(17.4%)만이 대도시를 공간적 대상으로 한다. 대도시 대상 사업 12건 중 7건이 대상도시 내 교통인프라 개발을 지원하기 위한 정책연구 및 계획을 사업 내용으로 하며, 교통시설의 운영 및 유지, 교통시스템 개선 및 활성화 방안 등 KOICA 사업에 비해 도시 관리의 측면을 포함한다.

EDCF는 개도국의 경제발전을 위한 기반시설 구축에 중점을 두고 있으며, 도시 차원의 시설보다는 고속도로, 터널, 교량, 댐 등의 대규모 인프라 사업을 주로 지원하고 있다. 69건의 사업 중 8건(11.6%)이 공간적 범위가 대도시에 해당한다. 8건 모두 인프라 분야 사업이며, 그중 5건이 대상도시 내 상하수시설 구축사업이다. 차관사업의 특성 상 모두 도시개발을 지원하는 사업으로 볼 수 있다.

그림 2-14 | 대도시 대상 국토·도시 분야 국제협력사업 수행 현황('11-'16)



자료: 저자 작성.

KOICA, KSP, EDCF와 같은 우리나라 대표적 국제협력사업을 검토해 본 결과, 무상원조는 대체적으로 마스터플랜 수립사업과 타당성평가 사업이 많고, 유상원조의 경우 기반시설 구축사업이 주로 시행되고 있다. 우리나라 국제협력체계는 유상·무상이 구분되어 시행됨에 따라 개별적으로 사업이 수행되는 경우가 상당수이다. 개도국의 급속한 도시화로 인한 인구집중 문제의 심각성 및 국가 경제발전에서의 대도시권의 중요성을 고려해 볼 때, 현재 우리나라 국제협력 분야에서 대도시권 관련 사업의 비중은 상대적으로 낮다고 판단된다. 도시정책, 신도시, 스마트시티, 주택, 토지 분야의 비중이 적고, 중심도시를 포함한 광역권을 공간적 범위로 하는 관리의 측면을 강조하는 사업은 드물었다. 도시개발 및 교통인프라 등에 대한 마스터플랜 수립사업의 비중이 높으나, 사업 이후 마스터플랜의 이행을 지원하는 사업은 찾기 어려웠다.

2) 우리나라 국토·도시 분야 국제협력사업의 과제

우리나라 국제협력사업 현황분석, 국제협력 분야 기존 문헌 검토¹⁾ 및 전문가 자문

회의²⁾를 통해 우리나라 국토·도시 분야 국제협력사업의 문제점을 파악하였다.

우리나라의 국제협력사업은 협력국의 사회경제적 개발 기여도 및 원조효과성의 측면에서 비판을 받음에도 불구하고 단기적으로 가시적 결과물을 생산하기에 비교적 용이한 사업을 선호하는 경향이 있다. 국제사회의 공동목표 중 하나인 SDG 11 지속가능한 도시와 공동체(Sustainable Cities and Communities)에 기여하기 위해서는 장기적인 사회·환경·경제적 지속가능성을 고려한 사업 발굴이 필요하다. 대도시권은 경제 성장의 기반이자 다양한 사회적 기회를 제공해주는 공간으로서 지속가능성의 측면에서 대도시권 관리사업은 중요하다. 그 중요성에도 불구하고, 단기간에 가시적 성과물을 내기 어려운 이유로 대도시권 관리사업은 수요국 요청에 비해 우리나라 국제협력사업으로는 활발히 시행되지 못하고 있다.

상기와 비슷한 이유로 우리나라 국제협력사업은 계획수립 자체에 초점이 맞춰져 있는 경우가 대부분이다. 계획수립 사업의 성과는 계획문서로 끝나는 경우가 많고, 사업 시행까지 연계되지 못하면서 원조효과가 떨어진다고 평가된다(김상태·한상연 2013; 김성희 외 2014; 김용진·김성희 2015; 나인수 외 2015). 예를 들어, 하이퐁 신도시 마스터플랜수립 사업의 경우 사업결과물이 최종계획으로 승인되었으나, 낮은 실행 가능성으로 인해 장기적 도시개발의 측면에서는 실패라고 평가된다(김상태·한상연 2013). 계획 이행까지 연결되기 위해서는 협력국의 현황에 적합하며 수요를 반영한 계획 수립에 더하여 법·제도 기반 지원, 후속사업의 재원 확보, 정부 추진역량 및 사업 관계자의 참여의지 등이 뒷받침되어야 한다. 하지만, 대부분의 국제협력사업이 물리적 계획에 초점을 맞추고 계획을 이행하기 위한 작동 기제에 대한 고려가 미흡하다.

또한 계획의 실효성을 높이고 권역별 맞춤 전략을 수립하기 위해서는 해당 대상지에 대한 세부 정보 및 국가의 사회경제적 여건 등의 자료가 필요하나, 현재 관련 자료를 취득하고 가공하는 데 한계가 존재한다(권태호·신철경 2006; 김용진·김성희 2015; 나

1) 국토·도시 분야 국제협력에 대한 기존 연구는 대부분 해외 도시개발을 주요 연구대상으로 수행되었으나, 기존 연구에서 파악된 국제협력의 문제점은 대도시권 관리의 측면에서도 시사점을 줄 수 있다.

2) 강명구 교수(서울시립대), 김성희 교수(안양대), 고준호 교수(한양대)와의 자문회의에서 논의된 우리나라 국제협력 사업의 시사점 및 향후 방향성을 참고하여 본 내용을 구성하였다.

인수 외 2015; 홍나미 2017). 계획의 실효성 문제는 계획 내용의 정확성 및 유연성과도 관련이 있다. 기존 연구들이 개도국 종합계획의 부정확한 인구 예측, 비현실적 토지 이용계획 등으로 인한 비효과성, 여건 변화에 대한 대응 부족을 초래하는 비유연성 등을 지적한다. 예를 들어, 동남아 대도시권의 경우 도시화 특성, 비공식부문의 비중, 빈곤 상황, 기반시설 현황 등이 서구 대도시권과 양상이 다름에도 불구하고, 서구의 계획제도 및 수단을 무비판적으로 수용하여 계획의 실효성이 떨어진다고(권태호·신철경 2006). 개도국에서 상호 연관된 도시문제의 해결을 위해서는 다분야를 전략적으로 접근하는 계획을 수립해야 하지만, 관련 현지자료 미비 및 정보 부족으로 지역 현황을 종합적으로 파악하고 각 국가의 특성을 반영하여 계획을 수립하는 데 어려움이 있다.

마지막으로 우리나라는 서구 원조국가에 비해 근대에 급속한 도시화를 겪으면서 다양한 도시정책 경험을 축적하였으나 개도국 상황에 맞게 적용하기 위한 우리 경험에 대한 분석과 협력방식에 대한 모델 개발이 부족하다(김상태·한상연 2013; 김성희 외 2014; 성장환·정연우 2009; 손동필·조상규 2015; 임재빈 외 2015; 임창휘 외 2011; 정진규 외 2009). 협력국의 수요를 반영하여 각 국가별 특성에 적합한 정책수단을 마련하기 위해서는 우리나라 경험의 보편성 및 특수성에 대한 이해가 선행되어야 하나, 우리의 도시정책의 배경, 과정, 공과, 비교우위 등에 대해 정리하고 분석한 자료가 미흡하다. 또한, 우리 경험의 보편적인 부분은 어떻게 전수되어야 하는지와 특수한 부분이 협력국 여건에 맞게 어떻게 적용되어야 하는지에 대한 협력방식에 대한 고려가 부족하다. 이와 같은 우리나라 국토·도시 분야 국제협력사업의 문제점은 대도시권 관리를 위한 국제협력 추진방향 설정 시 주요 과제로 다루어질 필요가 있다.



CHAPTER 3

개도국 대도시권 관리이슈 사례분석

1. 호치민시티 대도시권 관리이슈 및 국제협력 수요 | 57
2. 다카 대도시권 관리이슈 및 국제협력 수요 | 81
3. 소결: 개도국 대도시권 관리 국제협력 수요 | 108

개도국 대도시권 관리 이슈 사례분석

2장에서는 현황분석을 통해 개도국 대도시권의 중요성을 고찰하고, 문헌분석을 통해 개도국 대도시권의 주요 도전과제 및 정책대응을 파악하였다. 본 장에서는 사례분석을 통해 개도국 대도시권의 관리이슈 및 국제협력 수요를 심층적으로 이해하고자 한다. 호치민시¹⁾ 대도시권과 다카 대도시권을 사례로¹⁾ 두 대도시권의 현황 및 관리이슈를 분석하여 두 대도시권의 주요 관리정책 및 국제협력 수요를 파악한다.

1. 호치민시 대도시권 관리이슈 및 국제협력 수요

1) 호치민시 대도시권 개요

베트남 남부중심이자 남동-남서 지역 연결의 허브인 호치민시는 2001년 특별시로 지정되었다(GOSRV Decree 2001). 행정체계에서는 광역지자체로 베트남 내 다른 62개 광역지자체와 동급이나 도시 분류체계에서는 특별시의 지위를 가진다.

호치민시의 면적은 1865년 4km²에서 1977년 2,095.39km²까지 확장된 후 유지되고 있다. 18개 도시지역과 5개 농촌지역을 포함하며, 각 도시지역은 지자체로서 법적 지위 및 권한을 가진다. 지형은 일반지대, 고지대, 저지대로 분류되며, 도심을 포함한 District 2, Thu Duc, District 12, Hoc Mon이 해발 평균 5-10m의 일반지대로 분류

1) 2장에서 파악한 아시아 개도국 대도시권의 성장잠재력 및 한국과의 국제협력 활성화 정도, 각 대도시권의 물리환경, 사회경제적 특성을 고려하여 사례를 선정하였다. 대도시권 관리의 측면에서 사례 대도시권과의 국제협력은 향후 다른 유형의 국제협력모델이 될 수 있을 것이다.

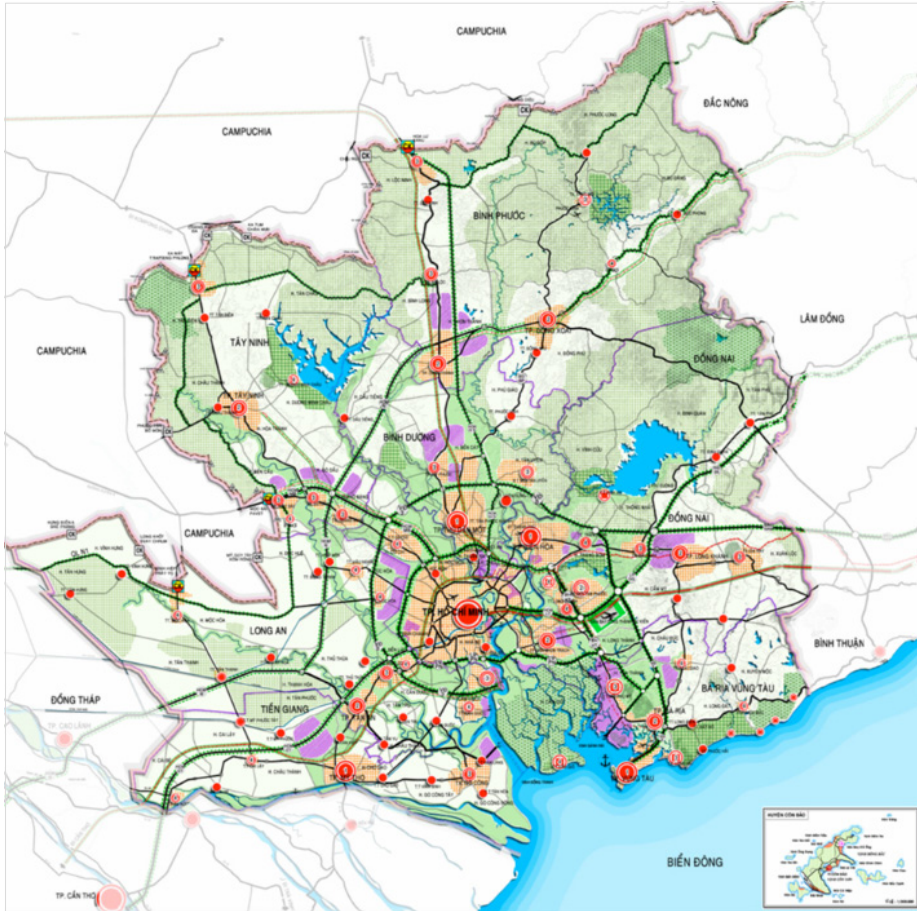
된다. 고지대는 Chi, Thu Duc, District 9 등이 위치한 해발 10-15m 북·북동·북서 지역이고, District 7, 8, Binh Thanh, Nha Be, Can Gio가 위치한 남·남서·남동 지역이 해발 1-1.5m의 저지대에 속한다.

베트남 통계청(GSOV 2017, 78)에 따르면 2016년 호치민시 인구수는 약 830만 명이다. 2005년과 2016년 사이에 도시 인구가 154만 명, 농촌인구가 67만 명 증가하여 총 221만 명이 증가하였으며, 연 평균 인구증가율은 2.2%이다. 2016년 기준 호치민시 전체 노동인구는 420만 명이다. 서비스업이 전체 호치민시 GDP의 58.1%, 노동인구의 65.0%를 차지하며, 건설업을 포함한 2차 산업이 GDP의 24.9%, 노동인구의 24.9%를 차지한다.

호치민시 대도시권 지역 계획(GOSRV Decision 2008)에서 정의한 대도시권 범위는 남동지역의 호치민시 주변 성과 Mekong Delta지역의 성을 포함하며, Ho Chi Minh, Binh Duong, Binh Phuoc, Tay Ninh, Long An, Dong Nai, Ba Ria Vung Tau, Tien Giang 8개의 중앙통제도시/성(centrally-controlled cities/provinces)을 지칭한다. 호치민시 대도시권 인구수는 약 1천 9백만-2천 2백만 명이며, 전체 면적은 30,404km²이다.

호치민시 대도시권 지역은 다중심 체제(Multi-central poles)로 호치민시가 중심극이자 대도시권 지역 내 다른 성들을 연결 하는 허브 역할을 하며, 지급시(prefecture-level city)인 위성도시들은 5개 주요 극을 중심으로 연결된 연결극 역할을 한다. 남동극은 Vung Tau 도시가 주요도시로서 Phu My, Ba Ria, Long Hai 3개 도시를 포함한다. 동극은 Long Khanh 도시가 주요도시로 Dau Giay, Long Thanh, Gia ray, Dinh Quan, Tan Phu, Vinh Cuu 6개 도시를 포함한다. 북극은 Chon Thanh 도시가 주요도시이고, My Phuoc, Chon Thanh, An Loc, Loc Ninh, Hoa Lu, Dong Xoai 6개 도시를 포함한다. 북서극은 Trang Bang, Go Dau, Moc Bai, Tay Ninh 4개의 주요도시와 Trang Bang, Go Dau, Moc Bai, Tay Ninh, Xa Mat 5개 도시를 포함한다. 남서극은 My Tho와 Tan An 2개 도시가 주요도시이고, Ben Luc, Tan An, Tan Hiep, My Tho 4개 도시를 포함한다.

그림 3-1 | 호치민시 대도시권 지역 계획



자료: MLITJ.

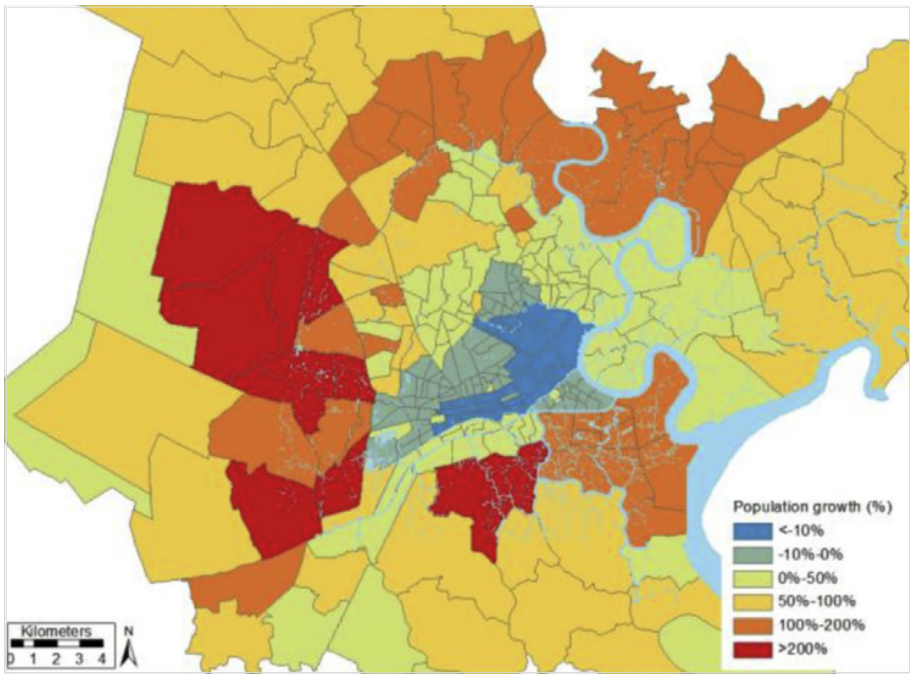
2) 호치민시 대도시권 관리이슈

(1) 호치민시 대도시권의 인구 및 산업 집중

베트남 전체 6개 지역 중 호치민시가 위치한 남부 지역이 지속적으로 높은 이주율을 보인다. 2004년부터 2009년까지의 호치민시 순유입인구는 91만 명, 2009년부터

2014년까지 순유입인구는 62만 명이었고, 주요 이주 원인은 일자리로 전체 이주 인구의 66.2%에 해당한다(GSOV and UNFPA 2016, 55). 호치민시티의 인구성장은 도시 확산으로 인해 타 지역과는 다른 양상을 보인다. 도시인구와 농촌인구가 함께 증가하나 도시인구 비율은 2005년 85.2%에서 2016년 81.2%로 감소하였다. 인구 유입으로 인한 도시 확산은 모든 방향에서 일어나지만, 2009년까지 남·북동·북부에 비해 서부에서 인구성장률이 더 높았다.

그림 3-2 | 호치민시티 인구성장률(1999-2009)

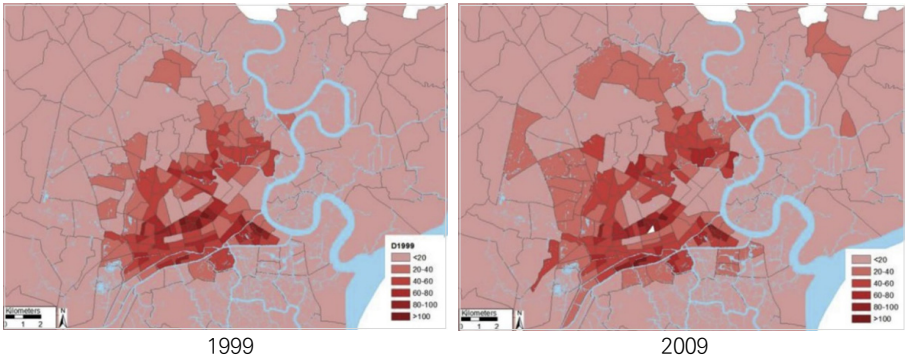


자료: Huynh 2015, 15.

도시 확산과 더불어 호치민시티 구도심의 인구는 2016년 350만 명으로 2010년에서 2016년까지 23.7만 명이 증가하였다. 호치민시티 구도심의 토지분담률은 6%인데 비해, 인구 분담률은 약 41%를 차지한다. 최고밀집지역인 District 11의 경우 최근 증가율은 감소세이긴 하나, km^2 당 4만 5600명이 거주한다. 호치민시티의 전체 인구인 844

만 명 외에도 일일 통근인구가 350만 명이며, 이주로 인한 교통 및 주택문제 해결에 대한 수요가 급증하였다.

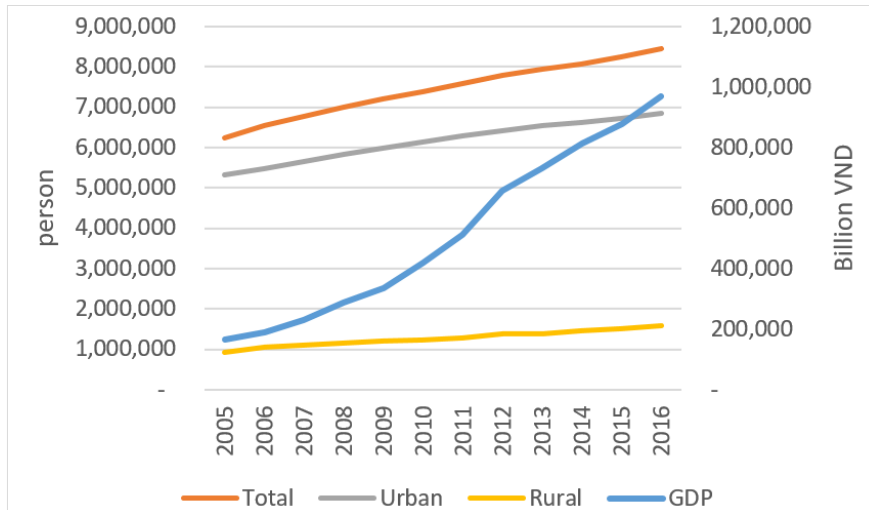
그림 3-3 | 호치민시티 인구 밀도(1999, 2009)



자료: Huynh 2015, 15.

호치민시티의 베트남 토지분담률 및 인구분담률은 각각 0.6%, 9.0%인데 비해 2016년 호치민시티 GDP는 486억 달러로 베트남 전체 GDP의 21.5%를 차지하였고, 투자액도 155억 달러로 베트남 전체 투자액의 27.0%를 차지하였다(GSOV Statistics). 이는 1인당 GDP 기준 아시아 9위, 브루킹스연구소의 경제성과 기준 아시아태평양 10위에 해당한다(UN-HABITAT 2010, 77-88). 즉, 베트남 내 토지 및 인구 분담률 대비 경제 기능이 지나치게 집적하였음을 확인할 수 있다.

그림 3-4 | 호치민시티의 인구 및 GDP 변화(2005-2016)



자료: GSOV Statistics.

호치민시티는 베트남 국제교통의 허브로 항공 및 해상교통은 최근 두 자리 수로 지속적으로 증가하고 있다(World Bank 2011, 32). 2014년 호치민시티 항구는 1억 2백만 톤의 선적 및 4.98 TEU의 컨테이너를 처리하였으며, 연 14%의 성장률을 보였다. 2014년 Tan Son Nhat 공항은 15.4만 편 및 2,210만 승객을 수용하였다.

(2) 호치민시티 대도시권의 성장

호치민시티는 단핵도시이나 중심상업지구로부터 모든 방향으로 도시 확산이 지속되고 있다. 2000년에서 2010년 호치민시티의 도시용지 확산율은 4%로 중국을 제외하고 아시아지역에서 가장 높았다. 특히 농지의 용도변경으로 인해 도시용지가 확산되고 있으며, 연 평균 2.2%의 비율로 10년간 132.6km² 농지가 도시용지로 전환되었다.

현재 중심상업지구의 기능은 Thu Thiem 신도시 및 South Sai Gon project로 분산되고 있다. 2010년부터 동부 및 남서부 지역에 택지가 조성되었으며, 용적률 130~40% 용지는 도심을 중심으로, 용적률 20% 이하 용지는 서부 및 남서부 지역

산업단지를 중심으로 분포하고 있다.

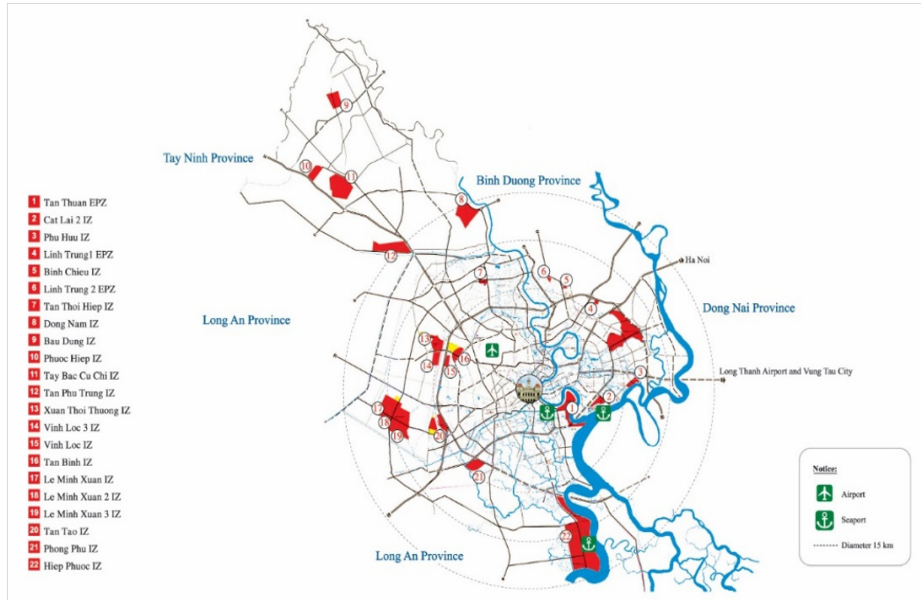
이러한 농업용지의 용도변경으로 인한 개발이익도 증가하였다(World Bank 2015, 55). 토지 시장에서의 이중 가격(시장 가격과 호치민시티 공시 가격) 형성으로 인해 토지이용 변화에 따른 지방정부, 개발자, 토지 소유자 간의 개발이익 분배가 불공평하게 이루어지고 있다. 호치민시티의 도시개발 프로젝트 대부분은 농지를 싼 가격에 매입한 후 주거 및 상업용지로 용도를 변경하여 추진되고 있으며, 개발자는 자신이 매입한 용지를 용도만 변경한 후 비싼 가격에 되파는 경우가 많다. 이와 같은 토지거래의 불투명성 및 독점으로 인해 시민들의 불만이 제기되고 있으며, 시정부의 정보 공유가 투명하지 않은 것도 큰 문제가 되고 있다.

또한 1986년 베트남 개혁 이후, 경제개발정책의 일환으로 용도지역지구제가 도입되고 산업화를 위한 특별지구(산업단지 및 경제구역)가 지정되었다. 1991년 호치민시티 Tan Thuan Export Zone이 첫 베트남 수출지구로 지정된 후, 총 19개 특별지구가 지정되었다. 현재는 호치민시티 국유지의 2.2%에 해당하는 총 42.32㎢ 면적의 17개 특별지구를 운영 중이며(HCMCPC 2017), 2020년까지 70.42㎢에 달하는 22개 특별지구 지정을 계획 중이다(GOSRV Decision 2004). 특별지구는 100억 불의 투자를 유치하고, 도시 노동인구의 21%에 해당하는 29만 일자리를 창출하며, 전체 산업수출액의 40%를 기여하고 있다. 특별지구 개발은 호치민시티 공간구조 형성에 대한 주요 요소로서 고도 10-25m의 서부 및 남서부 구역에 위치한 특별지구는 이 지역 인구 성장의 주요 원인이 된다.

그러나 용도 변경 이후의 도시개발 프로젝트가 지체되는 경우가 빈번히 발생하고 있으며, 2014년 기준 약 536개의 주거 및 상업단지 개발 사업이 지체되었다(Nguyen, Samsura, Krabben et al. 2016, 24). 호치민시티 산업단지 역시 개발 후 이용률이 65%에 불과한(36 ㎢ 중 23.4㎢) 실정이다.²⁾ 용도 변경으로 인한 난개발이 도시 확산을 조장하고, 개발용지의 이용률을 저하시키고 있다.

2) HCMC 산업지대관리위원회의 2015년 자료로부터 산출하였다.

그림 3-5 | 호치민시 내 특별지구 위치

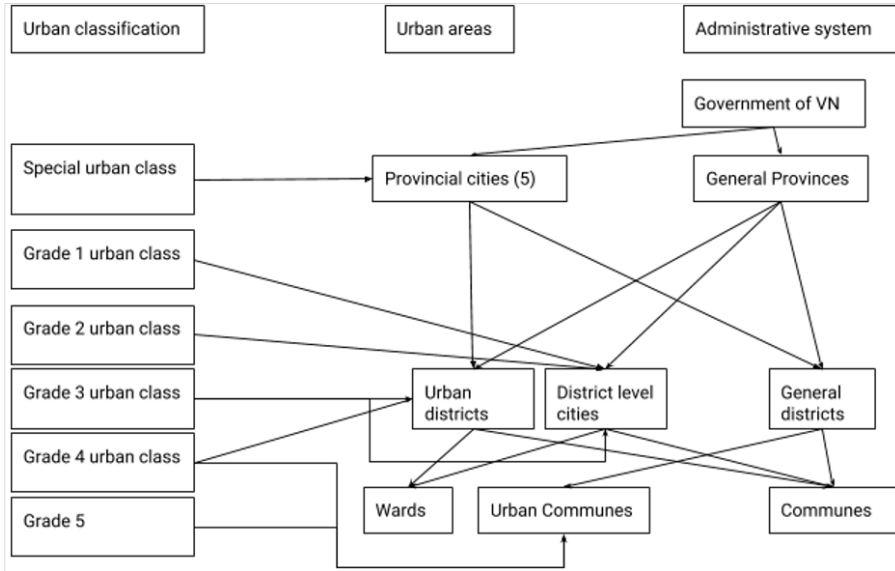


자료: HEPZA.

(3) 호치민시 대도시권 행정 및 계획

베트남의 도시 분류체계는 특별시 외 5개의 계층이 있으며, 이에 따른 다층의 행정 기관이 존재하고, 지역인민위원회 등 다층의 정치조직과 함께 거버넌스를 구축하고 있다. 베트남 인민위원회와 정부는 부처 간 협력을 명시화하고 있으며, 필요 시 부처의 통폐합이 이루어지기도 한다. 예로 계획투자부는 재무부와 통합되어 경제부를 구성하였고, 건설부는 교통부와 통합하여 공공사업부로 변경된 적이 있다.

그림 3-6 | 베트남의 도시 및 행정 체계



자료: 저자 작성.

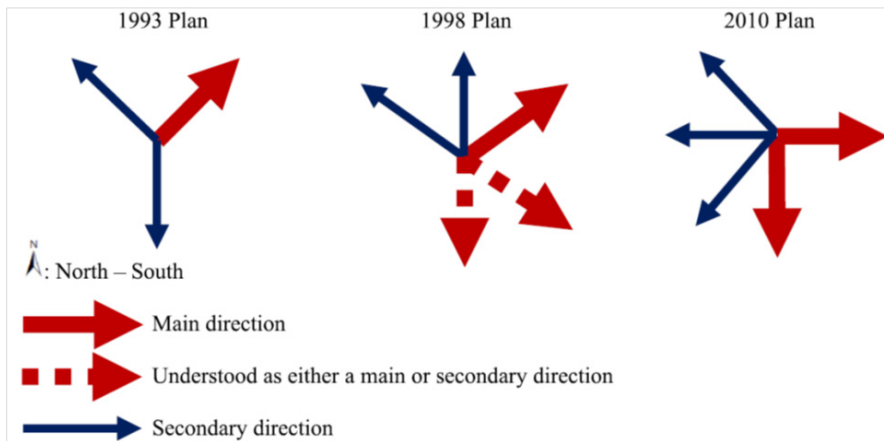
호치민시티 도시문제를 해결하는데 가장 중요한 역할을 수행하는 조직은 공산당 정치국(Poliburo)이다. 호치민시티는 공산당 정치국의 분권화 추진 결정을 통해 많은 권한을 부여받았다. 공산당 결정에 따라 중앙정부는 호치민시티 도시 관리를 위한 법령(Decree 93)을 발의하고, 국회는 호치민시티 개발을 위한 결의안(Resolution 54)을 채택하였다. 타 도시에 비해 호치민시티와 하노이는 중앙정부의 구속을 비교적 적게 받고, 2010년부터 도시정부 구성을 위한 논의를 하고 있다. 이러한 분권화 추진에도 불구하고, 호치민시티는 법·제도 미비로 인해 인구 100만 이하의 타 지역과 같은 정책과 규제를 적용받고 있으며, 행정체제로 인해 여전히 비효율적으로 운영되고 있다.

계획체계 측면을 살펴보면, 호치민시티 5개년 계획은 도시 차원에서의 5개년 계획으로 도시개발을 포함하고, 호치민 공산당의 결의안을 따르는 핵심문서 중 하나가 된다. 2016-2020년 결의안에 따르면 호치민시티 도시개발은 교통인프라 건설, 수자원 관리(폐수), 동-서-남부 프로젝트 간 연결성 증대, 교통 혼잡, 홍수 및 환경오염의

단계적 감소, 사회주택 건설 등 6가지 부문을 우선순위로 두고 있다. 공산당은 도시화 문제에 대응하기 위한 구체적인 Action Plan 수립을 통해 이행방안을 모색 중이다. 호치민시 주요 계획으로는 계획투자과의 사회경제개발마스터플랜(Socio-economic Development Master Plan), 환경자원과의 토지이용계획(Land Use Plan), 건설과의 공간계획(Spatial Plan), 교통과의 교통계획과 같은 부문별 계획(Sectoral Plan) 4개가 있다. 이 같은 계획체계에서 분절화를 극복하기 위해서는 부처 간 협력이 필수적이다.

주요 계획 중 하나인 공간계획을 살펴보면, 호치민시시는 1986년 시장경제개방 이후 큰 변화를 겪으며 3개의 공간계획을 거쳤다. 2개의 공간계획은 개방정책 추진 당시 호치민 시 북·북동쪽 고지대에 위치한 Dong Nai, Binh Duong과의 연결성을 고려한 개발계획이었고, 다른 1개의 공간계획은 동쪽의 저지대 침수지역 개발을 주요한 정책으로 채택하였다. 또한 4개 위성도시 조성을 통해 다핵중심 도시로 발전하고자 했으나, 계획의 일부는 실현되지 못했으며, 2018년 현재에도 여전히 단핵중심 구조를 이루고 있다.

그림 3-7 | 도이머이 시대 호치민시 마스터플랜의 공간확장 방향



자료: Huynh 2015, 16.

호치민시 도시화는 기존 행정구역을 넘어 진행되고 있어 지역협력의 필요성이 높아졌다. 건설부는 호치민시시의 관할구역 및 주변 7개 성을 포함하는 호치민시 지역

마스터플랜 2030 및 비전 2050(HCMC Regional Master Plan to 2030 & Vision to 2050)을 수립하였다. 이 계획은 지역의 도시체계, 경제개발 및 인프라 연결에 초점을 두고 있다. 행정구역 변경을 위한 시도는 구체적으로 이루어지고 있지는 않지만, 호치민시티 지역 마스터플랜 2030은 호치민시의 행정구역을 확대하고, 도시기능 및 인프라·도로 시스템을 타 지역과 공유하도록 호치민시티의 방향성을 제시한다.

표 3-1 | 호치민시티 주요 계획

계획명	수립기관	시간적 범위	공간적 범위	목적 및 특징
국가 5개년계획	국회·당	2016~2020	국토	지난 5개년계획의 이행에 대한 점검 향후 5개년에 대한 사회경제적 목표 설정 공산당 결의안 이행이 목적
호치민시티 5개년계획	호치민시티 인민위원회	2016~2020	호치민시티	국가 또는 각 광역지자체의 “정치적” 업무 토지이용계획, 공간계획, 부문별계획 미포함
호치민시티 사회경제개발 마스터플랜	호치민시티 인민위원회 (총리 승인 Decision 2631)	일반적으로 10년, 2020까지	호치민시티 (2,095km ²)	호치민시티의 현대화 및 개화에 목적 일반적 목적 등 5개년계획 내용과 다소 중복 인프라 개발, 부문별 개발 등 구체적 목적 포함
호치민시티 지역 마스터플랜	건설부 (Ministry) (총리 승인 Decision 2076)	비전: 2050 계획: 2030	호치민시티 및 주변 7개도 (30,404km ²)	호치민시티 지역의 통합개발이 목적 다음의 내용을 포함함 - 개발목적 - 인구, 토지 등에 대한 기본지표 - 개발모델 - 지역공간구조 - 하위지역, 도시시스템, 농촌지역 등 공간개발방향 - 교통시스템 - 기타 인프라 시스템 - 전략적 환경평가
부문별 계획 - 토지이용계획 - 공간계획 - 교통계획 등	중앙정부 또는 호치민시티 시정부 각 부처 (총리 승인)	2020까지	호치민시티 (2,095km ²) 및 반경 30~50km 내 도시지역	각 부문의 개선 및 향상이 목적 호치민시티 및 주변지역을 위한 각 부문별 인프라 개발의 방향, 규모 등을 제시 사회경제개발마스터플랜의 공간계획 및 지역 마스터플랜의 공간개발방향 등이 중복

자료: 저자 작성.

현 계획체계의 문제점은 현재의 분절화된 계획체계가 도시 난개발의 주요 원인이 되며, 호치민 주요 계획 4개 간 비일관성 문제가 존재한다는 것이다. 다른 정부부처가 다른 시기에 소관 부문만 초점을 두고 타 부문과 별개로 계획을 수립한다. 산업단지계획이 하나의 예로 주택은 공간계획을 수립하는 건설과에서 담당하며 병원은 보건과 소관인 까닭에 계획투자과가 수립한 산업단지계획에는 전기·수도와 같은 기초인프라는 포함되어 있으나 입주자를 위한 학교, 병원과 같은 사회인프라는 부재한다. 사회경제 개발마스터플랜이 법정 상위계획이나 기본 계획으로 명시되어 있지 않다.

3) 호치민시 대도시권 관리정책 수요

기존 문헌, 전문가 인터뷰 및 설문조사를 통해 호치민시 대도시권 관리정책 수요를 규제정책, 투자정책, 광역관리 기반조성의 측면에서 파악하였다.

표 3-2 | 호치민시 대도시권 전문가 인터뷰 및 설문조사 응답자 수

구분	전문가 심층 인터뷰	전문가 및 실무자 설문조사
호치민시	8명 (중앙정부 및 지자체, 국제기구, 대학 소속 경력 10년 이상의 전문가)	30명 (중앙정부 3, 권역내 지자체 20, 학계 4, 국제협력기관 3)

자료: 저자 작성.

(1) 호치민시 대도시권 규제정책

중앙정부의 결의안 16(Resolution 16)은 하노이와 호치민시의 교통체증을 완화하기 위한 해법으로 인프라 개발, 행정기관·대학·대형병원의 도시 외곽 이주, 대중교통 강화 및 자가용 사용 제한 등 교통관리의 3 가지로 제시하고 의무화하였다. 결의안 16을 토대로 재정부는 두 도시에 더 높은 차량등록세를 부과하고, 대중교통시스템에 대한 보조금 지원을 유지하였다. 또한 결의안 16을 근거로 하여 하노이에 위치한 계획투자부, 경찰부가 도시 외곽지역으로 이주하였다.

특별시의 경우 시 예산의 자율권을 부여한 일부 제도를 제외하고, 호치민시시에 대한 별도의 법·제도가 마련되어 있지 않아서 중소도시와 같은 규제를 적용받고 있으므로, 인구 및 산업의 집중을 억제할 규제정책의 도입을 고려하여야 한다. 또한 지역 간 경쟁적 산업단지 조성 및 도시용지 개발로 농지 손실 및 난개발이 촉진되었고, 이로 인해 홍수, 환경오염, 교통 문제가 악화되었다. 따라서 토지용도변경에 대한 규제는 광역계획의 수립 및 이행을 통해 구체화할 필요가 있다.

(2) 호치민시티 대도시권 투자정책

호치민시티의 도시화 문제와 관련하여 중앙정부의 프로그램이 존재한다. 호치민시티를 위한 7개 혁신프로그램³⁾ 중에서 4개가 도시화 문제를 다루고 있다. 교통과에서 추진하는 교통정체 및 사고 감소 프로그램, 도시홍수통제사업 운영센터의 침수, 기후 변화, 해수면 상승 대응 프로그램, 환경자원과의 환경오염감소 프로그램, 건설과에서 계획건축과, 환경자원과, 지역인민위원회의 협조 하에 추진하는 도시개선 및 개발프로그램이 이에 해당한다. 공산당 가이드라인이 프로그램의 방향성을 제시하고 토대를 마련해준다. 2020년까지 설정된 목표치를 위해 3개의 사업이 2011년에 착수되었고, 하나의 사업이 새로 착수되어 호치민시티의 각 부서에서 이행 중이다.

우선, 도시화에 대응하는 기존 혁신 프로그램에 대한 부문별 투자수요가 있다. 교통 부문을 보면 호치민시티는 통근자가 많으며, 대부분 개인이동수단을 이용하여 이동한다. World Bank(2011, 152; 259)에 따르면 개인 오토바이 사용이 75%, 대중교통 수단 이용은 2%에 불과하다. 특히 아세안국가에서 생산된 자동차에 대한 관세 부과가

-
- 3) 1. 인적자원 개선프로그램(Program to improve the quality of human resources)
 2. 행정개혁프로그램(The administrative reform program)
 3. 도시경제·성장개선 프로그램(Program to improve the quality of growth, competitiveness of the city economy)
 4. 교통정체·사고감소 프로그램(Program to reduce traffic jams and reduce traffic accidents)
 5. 침수·기후변화·해수면상승 대응프로그램(Program on flood reduction, response to climate change, sea level rise)
 6. 환경오염감소 프로그램(Program to reduce environmental pollution)
 7. 도시개선·개발프로그램(Program on urban embellishment and development.)
-

없어지면서 개인 이동수단 구매가 급증하여, 호치민시티의 주요 현안문제로 등장하였으나, 도시 도로 연장, 대중교통 수용력 증대 목표를 위한 투자액이 부족한 실정이다. 기존 프로그램에 대한 중간평가 결과에 따르면 도로 연장은 목표치의 35.8%, 대중교통 수용력 증대는 목표치의 63%를 달성하였다. 투자 소요액은 120억 불이나, 호치민시티는 35%에 해당하는 금액만 제공하였다.

방재부문은 호치민시티의 가장 큰 문제 중 하나이며, 도시홍수가 점차 심화되고 있는 상태이다(Downes et al. 2016, 89). ADB(2017, 74)에 따르면 호치민시티는 홍수로 인한 피해규모가 가장 큰 도시 중 하나로, 2005년에는 피해액이 6억 달러이나 2050년에는 약 10배 이상이 증가할 것으로 예상된다. 도시화는 도시 홍수의 주요 원인으로서 Vu, Thy, Nguyen(2018)는 위성자료를 통하여 호치민 기성 시가지 면적 25% 증가와 하천 및 수변 공간의 3000 헥타르 감소를 지적하였다. 방재프로그램과 관련해서 소규모 지역에서는 목표치를 달성하고 있으나, 대규모의 사업은 투자 부족으로 수행이 불가능한 상태이다. 홍수 감소를 위한 전체 투자 소요액은 33억 불이나, 시 정부는 약 10억 불에 해당하는 금액만 제공 가능하다.

환경 부문의 경우 높은 개인 이동수단 보유로 인해 대기오염 및 소음이 심각하다. 대기오염은 총 부유입자를 측정하는 10군데 중 9군데가 모두 기준치 이상의 결과를 보인다. 현재 산업 활동에서 나오는 매연의 68%만을 처리하며, 대기오염은 호치민시티 호흡기 질병의 주요 원인이다. 또한 수질 분야에서는 구시가지의 지표수와 지하수가 심각한 환경문제가 되고 있다. 구시가지의 지표수와 지하수는 높은 대장균 수치를 보이며, 다른 수질 지표도 기준치 이상이다. 특히, 지하수의 중금속 오염이 증가했으며, 인구 성장 및 강과 수로 주변의 규제되지 않은 주택들이 수질오염의 주원인이다. 기존 프로그램을 통해 폐수 감소는 80%, 지표 수질오염 감소는 90% 달성하였다(TUOITRE 2018). 환경오염 감소를 위한 54개의 사업 수행에 64조 2천억 VND가 소요될 것으로 추정된다.

도시개선사업은 대부분 시 예산 및 ODA 차관으로 강과 수로 주변 21,851호의 불법 주거지를 철거하는 재정착사업에 집중하고 있다. 63개 재정착 프로젝트에 소요되는 예

산은 약 40조 5천억 VND (18.4억 불)이며, 이 중 6개 사업은 PPP를 통해 민간 자금을 도입하고자 하였다. 예산이 매우 제한적이어서 18개 사업에 소요되는 예산이 약 12조 4500억 VND이나, 시 정부는 140억 VND만 배정하였다(HCMC Government 2018). 원주민의 성공적 이주 및 적절한 인프라 개발, 이중 가격 체계의 폐지가 이루어질 경우 노후 건물의 재건축 및 강변 토지개발로 상당한 현금 유동성 확보가 가능할 것으로 예측된다.

다음으로 기존 혁신 프로그램 외 부문별 투자수요를 분석하여 보면, 우선 사회주택 부문의 경우 호치민시티 부동산 개발전략(Real Estate Market Development Strategy)에 따르면 2016년에서 2030년까지 매년 80,000호의 새로운 주택이 필요하다. 호치민시티는 공공부문 종사자에게 저층 주택을 제공했지만 1991년 관련 제도 폐지를 계기로 사회주택정책을 중지하였다가 2010년 중반 국가정책으로 다시 시작하였다. 산업단지 개발 시 주택을 포함한 사회복지서비스에 대한 부분이 무시되어 왔기 때문에 산업단지 주변은 저렴한 주택에 대한 수요가 높다. 특히 1번 국도를 따라 Cu Chi 지역의 북서부, Binh Chanh지역 남부에서 높은 수요를 보인다. 호치민시티는 35,623호의 주택을 건설하는 37개의 사회주택사업을 승인하였다(World Bank 2015, 32-62; 112).

재정착을 위한 토지 부문에서 원주민 이주 문제는 사회경제개발계획 지연의 주요 원인이다. 2017년 World Bank는 재정착 문제에 대한 이견으로 인해 4억 불의 다목적 사업(환경, 해상교통, 배수)을 취소하였다. 사업계획 시 지역인민위원회는 원주민의 이주에 대한 책임을 가지며, 승인된 이주계획에 의해 이주를 집행한다. 그러나 이주 문제는 지역인민위원회 외에도 시차원에서 범분야적 노력이 필요하다. 예를 들어 재정착과는 토지보상가격에 대한 책임을 지며, 환경자원과는 사업지역, 건설과는 원주민의 주거에 대한 책임을 가진다.

(3) 호치민시티 대도시권 관리 기반조성

계획체계 측면을 보면 신계획법이 발효되면서 분절된 계획체계가 폐기되고 계획통합

이 이루어질 예정이다. 국회는 신계획법(New Planning Law)을 승인하고 이를 실행하기 위한 가이드라인을 작성하여 2019년 1월부터 발효하기로 하였다. 신계획법에 따르면 모든 국가 및 지역계획들은 계획투자부 아래 통합되어 관리되며, 호치민시티는 이전의 4개의 계획을 통합하여 하나의 계획을 수립하게 된다. 따라서 이전의 분절된 계획체계를 탈피하여 사전 준비 단계부터 높은 수준의 협력이 요구되며, 도시화 대응에 대한 협력에는 중심도시와 인근 지역과의 관계 설정 및 개발 전략이 필요하다. 그러나 계획투자부는 대도시권의 효율적 이용에 대한 비전을 보여주고 있지 못하며, 협력에 관한 가이드라인을 제공해주지 못하고 있다. 통합 계획을 수립하고 이행하는 관리 시스템과 의사결정 절차의 개선 없이는 신계획법의 실행에는 어려움이 있을 것으로 예상된다(Vietnamnet 2017; Vietnam Law & Legal Forum 2018).

광역계획의 이행에 있어서 호치민시티와 인근 지역 간 연계는 호치민시티의 과부하를 해결하기 위해 중요하다. 호치민시티 지역 마스터플랜은 호치민시티 및 인근 7개 성(province)의 연계개발을 위해 승인되었지만, 각 성의 마스터플랜에 대한 프레임워크 역할을 할 뿐 지역 전략 수립 및 직접적인 개발사업 발굴에는 기능을 하지 못하고 있다. 결국 개발 사업은 각 지역의 상황 및 개별적 수요에 따라 계획과는 별개로 제안되고 승인되고 있다. 특히 당에 의해 주도되는 다층의 거버넌스 구조는 사업승인과정을 복잡하게 만들며, 지역 정치에 의한 사업결정을 조장하여 무계획적·파편화된 난개발을 초래한다. 신계획법은 새로운 계획체계의 한 부분으로 광역계획을 구체화하고 있다. 하지만 광역계획의 실효성을 높이기 위해서는 광역계획의 실행을 위한 행정 집행 매커니즘 및 담당 지역 기관을 명확히 해야 한다.

광역행정 측면에서는 우선 각 지역의 관할 구역을 넘는 광역적 이슈에 대응하기 위해 지역 간 협력을 통해 상호이익을 도모하기 위한 지원체계를 마련하는 것이 중요하다. 예를 들어 일반적으로는 지역 간 연결을 위한 도로 건설은 교통부가 담당하지만, 도시화 압력을 받고 있는 호치민시티는 직접 인접 지역 5개 도로 연계를 위해 노력하고 있다. 이때 사업의 효과성을 증대하고 중복투자를 방지하기 위해 해당 지역의 협력이 매우 중요하다.

재원 부문에서 결의안 54는 시정부의 재정 수익 운용에 대한 자율권을 부여한다. 현재 시정부는 시 예산의 90%에 해당하는 금액을 대출받을 수 있으며, 토지 또는 국유 기업(state owned enterprise) 매매 시, 가치의 50% 소유가 가능하고 징수액을 증가시키거나 세율을 조정할 수 있다. 이러한 자율권은 도시성장에 따른 인프라 구축을 위해 필요한 재정수익 유지, 긴 행정절차 등의 도전과제를 극복하는데 기회를 제공한다.

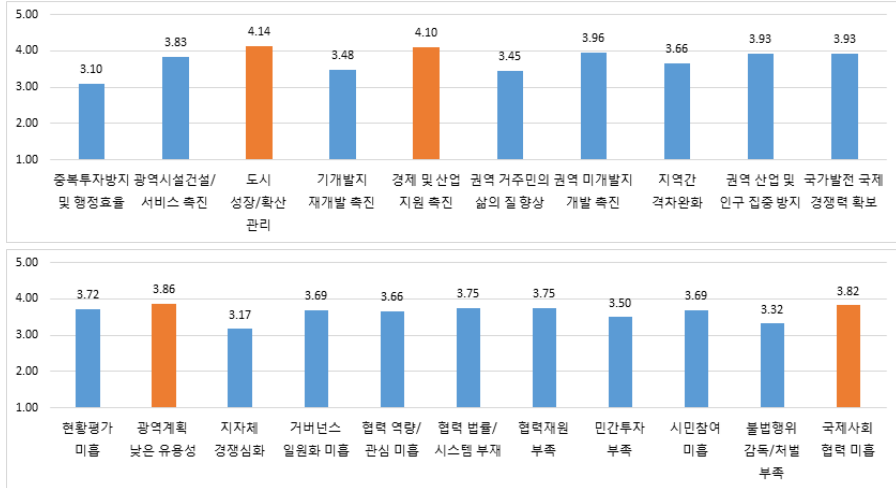
또한 시정부의 ODA 및 토지수익에 의한 재정부담 상한을 높이기 위해 시범투자 매커니즘을 도입하였다. 5개년 공공투자계획 내 사업비용 및 재원은 임시적으로 추정되어 문제를 야기하였다. 순환도로 사업(ring road project)을 예로 들면 1천억 불 ODA 차관을 임시 사업재원으로 제안하면 시정부가 제안된 차관 금액을 마련하는 경우만 사업 진행이 가능하다. 시정부는 계획대로 재원을 확보하기가 어려우며, 이러한 제약은 정부프로그램의 원조 의존도를 높인다. 시범 투자 매커니즘의 장점을 극대화하고 정부 프로그램의 투자 부족분을 보완할 수 있는 제도의 개발이 필요하다.

(4) 호치민시 대도시권 관련 전문가 및 실무자 수요조사

본 연구에서 제시한 호치민시 대도시권 관리정책 수요를 호치민시 대도시권 관련 전문가 및 실무자와의 설문조사를 통해 확인하였다.

설문조사 결과, 응답자의 86%가 광역차원의 관리가 행정구역 내 관리보다 매우 중요 혹은 중요하다고 응답하였으며, 이를 통해 대도시권 관리 중요성에 대한 인식이 높음을 확인할 수 있었다. 응답자들은 대도시권 관리가 도시성장관리 및 확산 방지(4.14, 5점 만점)와 경제 및 산업 지원 촉진(4.10)에 효과가 있을 것으로 기대했다. 대도시권 관리에 대한 방해요인으로는 광역계획의 낮은 유용성(3.86)과 미흡한 국제협력(3.82)을 꼽았다. 광역적 관리가 필요한 부문 및 주제로 교통 부문(4.20)이 가장 필요하고, 환경(4.14), 계획(4.14)이 두 번째로 필요하다고 여겨졌다.

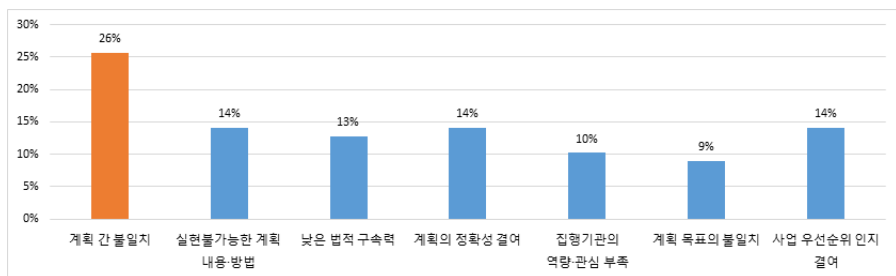
그림 3-8 | 전문가 설문조사 결과: 호치민시티 대도시권 관리 예상효과 및 방해요인



자료: 저자 작성.

이어서, 호치민시티 대도시권 관리 기반조성의 측면인 광역계획 및 광역행정, 광역 사업에 대한 평가를 확인하였다. 현재 정부의 광역적 관리에 대해서는 긍정적으로 평가하는 응답자와 비효과적으로 평가하는 응답자의 비율이 각 24%로 같았으나, 현 광역계획의 효과성에 대해서는 41%가 매우 비효과적 또는 비효과적으로 응답하였다. 현 광역계획이 비효과적인 원인으로 계획 간 불일치(26%)를 가장 많이 응답하였다.

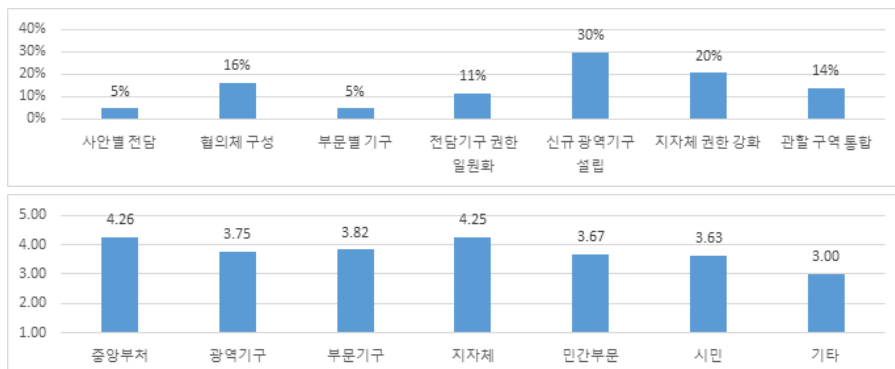
그림 3-9 | 전문가 설문조사 결과: 호치민시티 광역계획 비효과성의 원인



자료: 저자 작성.

호치민시티 대도시권 내 정부부처 및 지자체간 협력에 대해서는 35%가 매우 활성화 또는 활성화로 응답하였고, 협력사업의 대도시권 관리 측면의 효과성에 대해서는 42%가 효과적으로 응답하여 협력사업에 대해 긍정적 인식을 보였다. 광역계획 및 사업을 이행하는 데 가장 효과적인 거버넌스는 신규 광역기구 설립이 응답의 30%, 지자체 권한 강화가 20%, 협의체 구성이 16%를 차지하였다. 대도시권 관리에 대한 관계자별 중요도를 보면, 중앙정부(4.26, 5점 만점)와 지자체(4.25)의 역할이 타 기관보다 중요하게 인식된다(평균 3.77).

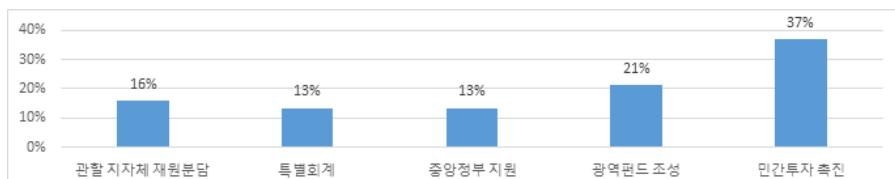
그림 3-10 | 전문가 설문조사 결과: 호치민시티 대도시권 적합 거버넌스 및 관계자별 중요도



자료: 저자 작성.

광역계획 및 사업을 이행하는 데 가장 효과적인 재원으로는 민간투자 촉진(37%)과 광역펀드 조성(21%)에 높은 응답률을 보였다.

그림 3-11 | 전문가 설문조사 결과: 호치민시티 대도시권 관리에 대한 재원 조성



자료: 저자 작성.

4) 호치민시 대도시권 관련 국제협력사업 현황 및 수요

(1) 호치민시 대도시권 관련 국제협력사업 현황

베트남에 대한 국제지원은 양자 또는 다자, 기술협력 또는 역량강화, 지방정부에 대한 예산 지원 및 인프라 개발 등 다양한 방식으로 존재한다. 2018년 기준 주요 원조기관(World Bank, 아시아개발은행, JICA)은 호치민시에서 총 14건의 사업을 수행 중이며, 그 가운데 교통 관련 인프라 차관사업이 5건으로 30% 이상을 차지한다.

표 3-3 | 주요 원조기관 호치민시 국제협력사업 수행 현황 (2018)

사업유형	보건	인프라 (교통)	인프라 (도로)	인프라 (철도)	인프라 (하수)	환경 (수자원)	환경 (에너지)	총합계
차관	1	3	1	1		2		8
기술협력	2	1		1	1		1	6
총합계	3	4	1	2	1	2	1	14

자료: 저자 작성.

JICA는 2018년 기준 호치민시에 7개 프로젝트를 수행 중이다. 이 중에서 4개는 기술협력이며, 나머지는 차관사업으로 총 규모는 약 2,980억 엔이다. 호치민시 내 JICA사업 중 가장 큰 사업은 철도 1호선을 구축하는 것이며, 수자원 환경 개선을 위한 차관사업이 그 다음으로 규모가 크다. ADB는 6개 프로젝트를 수행 중이며 투자 금액은 6억363만 불이다. 이 중 2개 프로젝트는 기술협력이며, 나머지 4개는 차관사업이다. MRT 2호선 차관사업이 5억 불로 가장 크며, 나머지 5개 사업 중 3개 사업이 MRT 2호선 사업과 관련이 있다. World Bank의 경우 2개의 차관사업을 수행 중이며 투자 금액은 5억7400만 불이다. 녹색교통개발사업(Ho Chi Minh City Green Transport Development)이 1억 2400만 불, 환경위생사업(Second Ho Chi Minh City Environmental Sanitation Project)이 4억 5000만 불이다.

국제사회에서 관심을 가지는 특정 주제에 대한 국제적 지원이 강화되면서 베트남도

영향을 받고 있다. 기후변화, 지속가능한 개발, 스마트시티 등에 대해 베트남도 국제 사회의 지원을 받고 있으며, 중앙정부를 중심으로 관련 규제를 정비하고 실행계획을 수립하는 중이다. 스마트시티의 경우 호치민시를 포함한 많은 도시에서 스마트시티 건설을 위한 마스터플랜을 수립하고 빠르게 승인하였으나, 담당부처인 정보통신부에서는 관련 정책을 수립하지 못한 상태이다.

국제사회의 이와 같은 트렌드는 주요 원조기관의 지원을 받을 수 있는 기회인 동시에 추후 동 분야 성장을 위한 여지가 적다는 것을 의미한다. 이에 기후변화에 따른 홍수관리, 스마트시티 등 주요 트렌드에 대한 빠른 대응이 필요하다. 또한 베트남이 중위 소득국으로 발전하면서 국제사회의 지원이 감소하고 있다. 2012년 베트남의 IDA(International Development Association) 졸업 이후 다자국제기구는 2017년부터 지원을 감소하고 있으며, 2022-2023년 경 모든 지원이 중단될 가능성이 있다.

(2) 호치민시티 대도시권 관리 국제협력 수요

앞서 살펴본 4개의 혁신프로그램은 호치민시티의 도시화에 따른 시급한 수요들을 반영한다. 호치민시티는 ODA, FDI, PPP 등으로 분류하여 여러 투자 프로젝트를 수행하고 있다. 그러나 현재 호치민시티의 국제협력사업은 개발의 관점에서 추진되고 있으며, 대도시권 관리 기반 환경조성 및 규제의 측면은 미흡한 실정이다. 따라서 기존 개발프로그램의 원활한 이행을 지원하면서도, 개별적 개발 사업 추진을 지양하고 균형있는 대도시권 정책이 도입될 수 있도록 지원하는 사업이 필요하다. 이와 같은 국제협력 수요를 교육연수, 기술지원 및 계획수립, 차관 및 개발 사업으로 구분하여 분석해 보았다.

우선, 교육연수 부문에서 계획 통합 및 광역 차원의 관리와 해당 부문별 이슈 해결을 위한 역량 개발이 필수적이다. 특히 신계획법 도입 이후 계획투자부가 모든 국가 및 지역 계획을 통합하여 관리하기 때문에 신계획법의 목적 달성을 위해서는 현재의 관리 체계나 의사결정 과정의 개선과 계획투자부의 관리역량 강화가 시급하다.

기술지원 및 계획수립 사업과 관련된 수요를 살펴보면, 다양한 토지 관련 문제가 호

치민시티에 존재한다. 결의안 54는 토지 매매 시 시정부에 이익 창출이 가능하도록 권한을 부여한다. 이 제도를 적절히 활용할 경우 시정부의 재원을 강화하고, 현금 유동성을 증대할 수 있는 프레임워크를 구축하여 투자자 유치를 촉진할 수 있다. 반면, 토지 매매로 인한 이익 환수 제도가 미흡할 경우, 용도변경에 의한 난개발을 조장할 수도 있다. 따라서 토지이용정책에 대한 기술협력이 우선적으로 필요하다.

호치민시티에 대한 계획체계의 변화 및 신계획법의 도입은 지역 간 협력을 강화하고 효과적인 거버넌스를 구축할 수 있는 기회가 된다. 호치민시티 지역 마스터플랜은 지역의 다른 부문계획 및 하위계획에 대한 통제력이 없으며, 광역계획의 집행은 하위 계획의 집행뿐만 아니라 다른 부문계획의 집행에 의해 달라질 수 있다. 신계획법에 의한 계획의 통합 및 이행을 위해 부처 간 협력 강화 및 거버넌스 구축에 대한 국제사회의 기술협력이 수반될 필요성이 있다.

기존 호치민시티 내 국제협력사업은 대도시권에 대한 개발지향적 수원기관의 수요가 반영되었으며, 대도시권 관리를 위한 환경조성의 측면에서는 국제협력이 미흡하였다. 원조기관과의 기존 사업추진방식은 새로 제정된 신계획법을 통해 중앙정부가 가이드라인을 제시해주면, 각 지자체가 지역의 실정에 맞게 개발과 규제의 균형을 유지하고 지역 간 경쟁이 아닌 협력을 도모하는 지역계획을 수립할 것이라는 전제가 있다. 지역 간 협력 강화 및 거버넌스 구축에는 상호이익 증진을 추구하는 중앙정부의 대도시권에 대한 비전이 요구되며, 이러한 비전은 통합된 계획체계 내에서 반영되어야 한다.

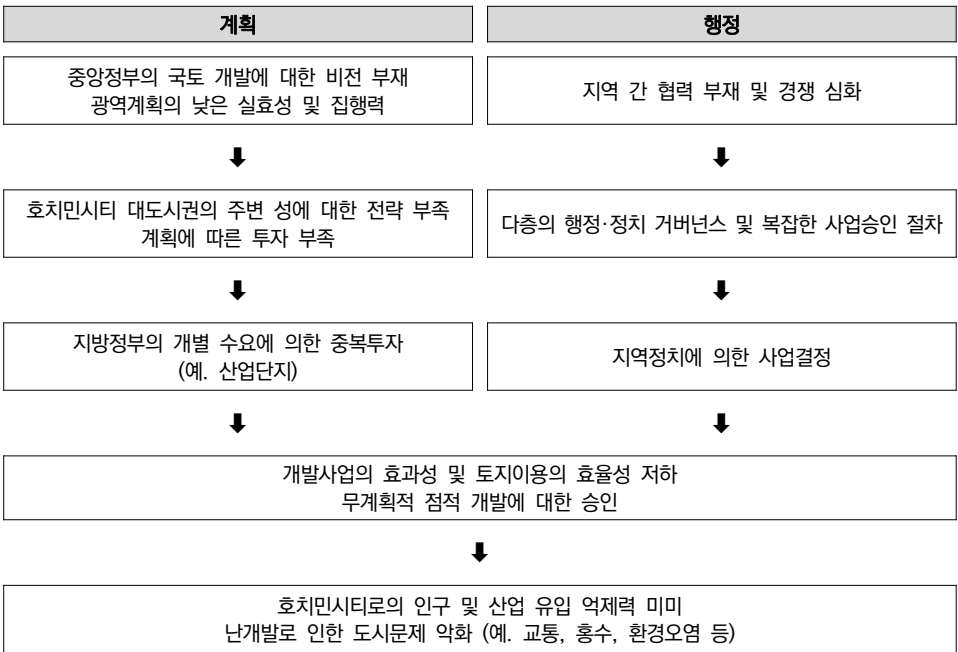
차관 및 개발사업 부문과 관련하여서는 기존 점적 개발 수요에 대한 대응이 아닌 광역권 차원의 개발을 도모할 필요가 있다. 이를 위해 호치민시티 대도시권의 비전을 보여주고 균형적이고 효율적인 토지이용을 촉진하는 국토종합계획이나 광역계획이 수립되어야 한다. 호치민시티 대도시권의 안정적인 인구 및 투자 증가와 더불어 도시 서비스에 대한 수요증가는 차관사업에 대한 다양한 기회를 창출할 수 있다. 개발 프로젝트에 대한 수요가 높은 지역인 Thu Thiem 지역과 Sai Gon 남쪽 지역, Hiep Phoung 항구 지역의 개발수요를 파악하여 전략 계획을 수립할 수 있다. Thu Thiem은 창조도시를 건설할 계획이 있으며, 기술지원 이후 강변을 따라 토지이용계획을 수립하여 도

시개발 프로젝트를 진행하는데 적합하다. 사회주택의 경우, 산업단지와 인접한 북부 또는 북서부 지역이 높은 수요를 보여준다. 특히 2020년 지하철 1호선이 개통되면 Cu Chi 북서부 도시지역 내 사회주택 수요가 증가할 것이라고 전망된다.

6) 소결

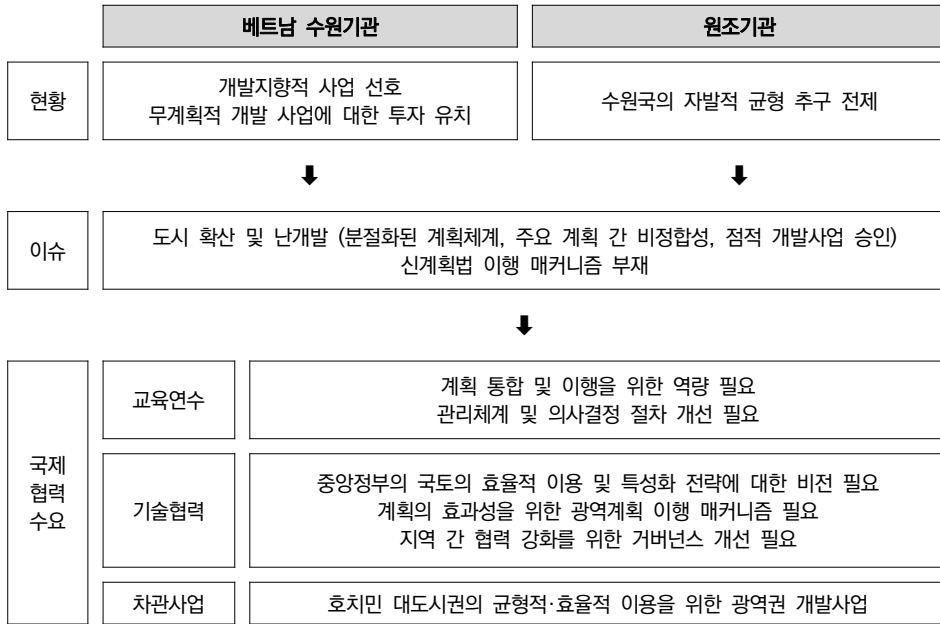
호치민시티 대도시권 관리 기반조성의 핵심이슈와 국제협력 수요는 아래 그림과 같이 요약될 수 있다.

그림 3-12 | 호치민시티 대도시권 관리 기반조성의 핵심이슈



자료: 저자 작성.

그림 3-13 | 호치민시 대도시권 관리 국제협력 수요



자료: 저자 작성.

2. 다카 대도시권 현황 및 관리이슈

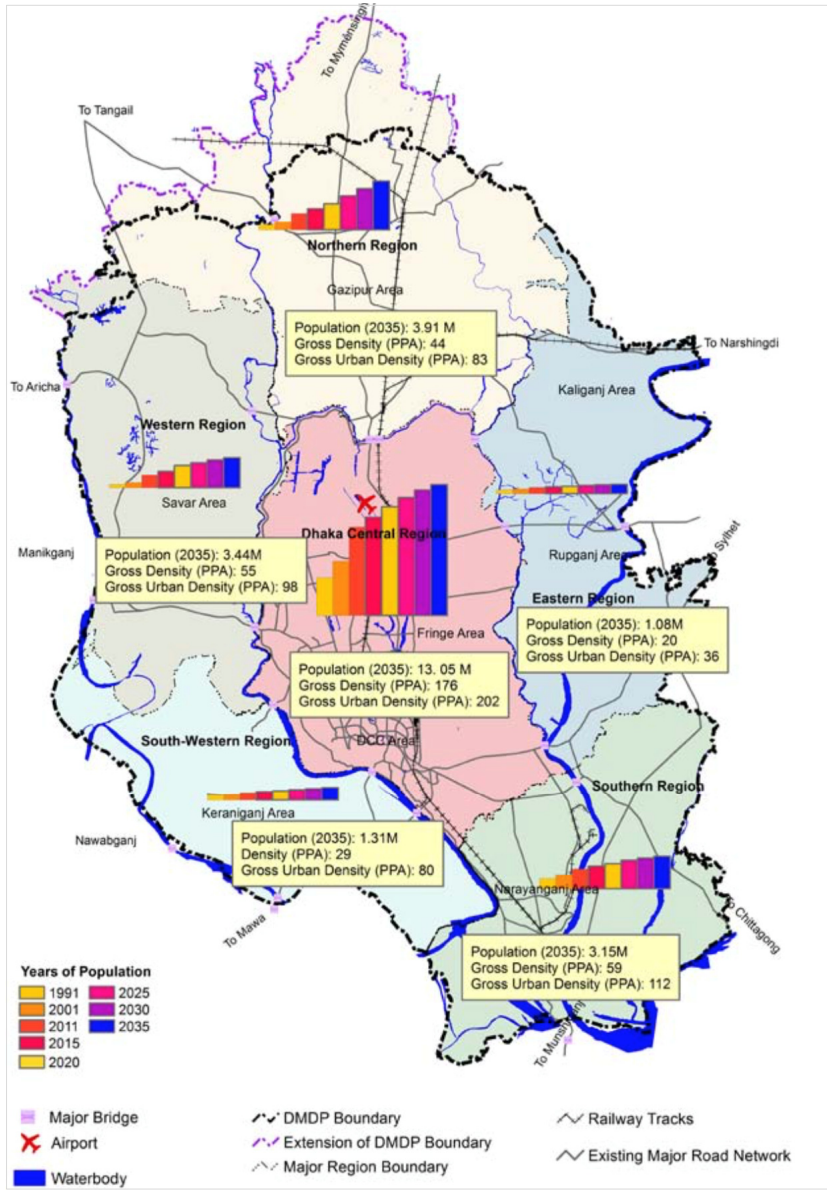
1) 다카 대도시권 개요

다카 대도시권은 남·북다카시와 주변 10개 지역을 포함하며, 총면적은 2,161.17㎢, 인구는 1,820만 명이다. 역사적으로 다카시는 경제, 정치, 교육, 문화, 행정의 중심지 역할을 해왔다. 다카시는 7세기에 초기 정착지를 형성하여 16세기에 수위 도시로 변모하였다. 1757년 영국이 콜카타를 지역 수도로 지정하면서 지방도시 수준으로 몰락하였고, 1840년까지 약 7백만 명의 주민들은 도시를 떠났다(Ahmed, Nahiduzzaman and Hasan 2017, 143). 이후 영국 통치자들이 도시 활성화를 진행하였고, 1905년에 다카시를 Assam 및 Bengal 지방의 수도로 지정하였다(Nilufar 2011, 9). 1947년 분단 이후 도시 성장과 관리 문제를 다루기 위해 Dhaka Improvement Trust(DIT)가 1956년 설립되었고, 1987년 DIT는 수도권개발청(Capital Development Authority, Rajdhani Unnayon Kartipokkho: RAJUK)으로 개칭하였다(Ahmed, Nahiduzzaman and Hasan 2017, 143). 1984년 다카시정부는 공사(corporation)의 지위를 부여받고, 1990년 “Dhaka City Corporation”으로 개칭하였다. 2011년 지방정부법에 따라 다카시의 효율적인 관리를 위해 다카시정부는 북다카시(Dhaka North City Corporation)와 남다카시(Dhaka South City Corporation)로 분리되었다.

다카 대도시권의 면적은 남·북다카시를 포함하는 다카 중심부(metropolis)는 306.38㎢, 주변 10개 지역을 포함하는 전체 다카 대도시권은 2,161.17㎢이다. 통근 인구는 Narayanganj, Keraniganj, Gazipur, Tongi, Savar 등 인근 소도시에 주로 거주하며, 이 소도시와 다카 중심부의 기능적 관계가 다카 대도시권의 토대를 형성한다.

2013년 남·북다카시는 인구 1,440만 명, 전체 다카 대도시권 인구 1,820만 명으로 인구수 기준 세계 11위에 해당하며, 다카 대도시권의 인구밀도는 약 45,000명/㎢로 세계 4위이다. 다카 대도시권의 인구는 총 인구의 10%, 총 도시인구의 44.26%를 차지한다(BPC 2015, 559). 2030년까지 인구수 2,740만 명으로 세계 6위 메가시티가 될 것으로 전망된다(UN DESA 2015, 116).

그림 3-14 | 다카 대도시권 6개 지역의 인구성장 및 분포



자료: RAJUK 2015, 46.

2) 다카 대도시권 관리이슈

(1) 다카 대도시권의 인구 및 산업 집중

지난 20년간 다카 대도시권은 폭발적인 인구증가를 경험하였으며, 이와 같은 인구증가가 대부분은 지방에서의 이주로 인하여 발생하였다. 2001년과 2011년 사이 다카 대도시권의 인구증가는 연 3.96%(국가 평균 연 2.2%)이며, 이 중 자연성장률은 연 1.47%, 이주율은 연 2.39%이다. 이 인구증가의 63%가 이주로 인한 증가이고 나머지 37%는 자연적 증가이다.

2012년 조사에 따르면 지난 10년간 300백만 명이 이주해 왔으며, 한 조사결과에 의하면 방글라데시 도시인구 중 21%가 현재 거주 중인 도시에서 태어난 사람들이나 다카 대도시권은 16%만이 다카 대도시권에서 태어났다(Rahman 2016). 다카 대도시권은 연간 30-40만 명의 이주민이 유입되고 있으며, 이 중 80%가 보다 나은 일자리와 교육기회를 얻고자 이주한다.

표 3-4 | 다카 대도시권의 자연 및 이주 인구 변화(1941-2011)

연도	인구	연간 성장률	자연 성장률	이주율	이주성장 비중	자연성장 비중
1941	2,39,728	4.14	-	-	-	-
1951	4,11,279	1.28	-	-	-	-
1961	7,18,766	5.18	-	-	-	-
1974	20,68,353	9.32	2.5	6.62	73	27
1981	34,40,147	9.94	2.32	7.62	77	23
1991	71,24,730	7.55	2.01	5.54	73	27
2001	1,02,53,992	3.71	1.58	2.13	57	43
2011	1,51,23,293	3.96	1.47	2.49	63	37

자료: RAJUK 2015, 38.

다카 대도시권의 6개 지역 중 중심지역 인구가 2015년 기준 약 56%이다. 2000년 이후 점차 감소하고 있으며 향후 점차 더 감소할 전망이다. 북부와 남부지역의 인구가 각각 12-13% 정도를 차지한다. RAJUK은 2020년 이후부터 동부와 남서부 외곽지역

으로의 이주가 증가할 것으로 전망하였다. 외곽지역의 높은 성장률에도 불구하고 도심 인구도 절대적 수치는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

표 3-5 | 다카 대도시권 6개 지역 인구수 및 인구분담 (단위: 백만)

	연도	중심	북부	동부	남부	남서부	서부	계
인구수 (백만명)	2000	6.502	0.796	0.468	1.381	0.605	0.532	10.28
	2005	7.510	1.141	0.530	1.630	0.687	0.844	12.34
	2010	8.610	1.583	0.595	1.914	0.774	1.252	14.73
	2015	9.756	2.087	0.662	2.218	0.866	1.730	17.32
	2020	10.834	2.599	0.729	2.497	0.952	2.214	19.82
	2025	11.756	3.109	0.829	2.755	1.063	2.694	22.21
	2030	12.461	3.551	0.948	2.965	1.181	3.110	24.22
인구분담 (%)	2000	63.22	7.74	4.55	13.42	5.88	5.17	100
	2005	60.85	9.25	4.29	13.21	5.57	6.84	100
	2010	58.46	10.75	4.04	13.00	5.26	8.50	100
	2015	56.34	12.05	3.82	12.81	5.00	9.99	100
	2020	54.65	13.11	3.68	12.59	4.80	11.17	100
	2025	52.94	14.00	3.74	12.41	4.79	12.13	100
	2030	51.46	14.66	3.92	12.24	4.88	12.84	100

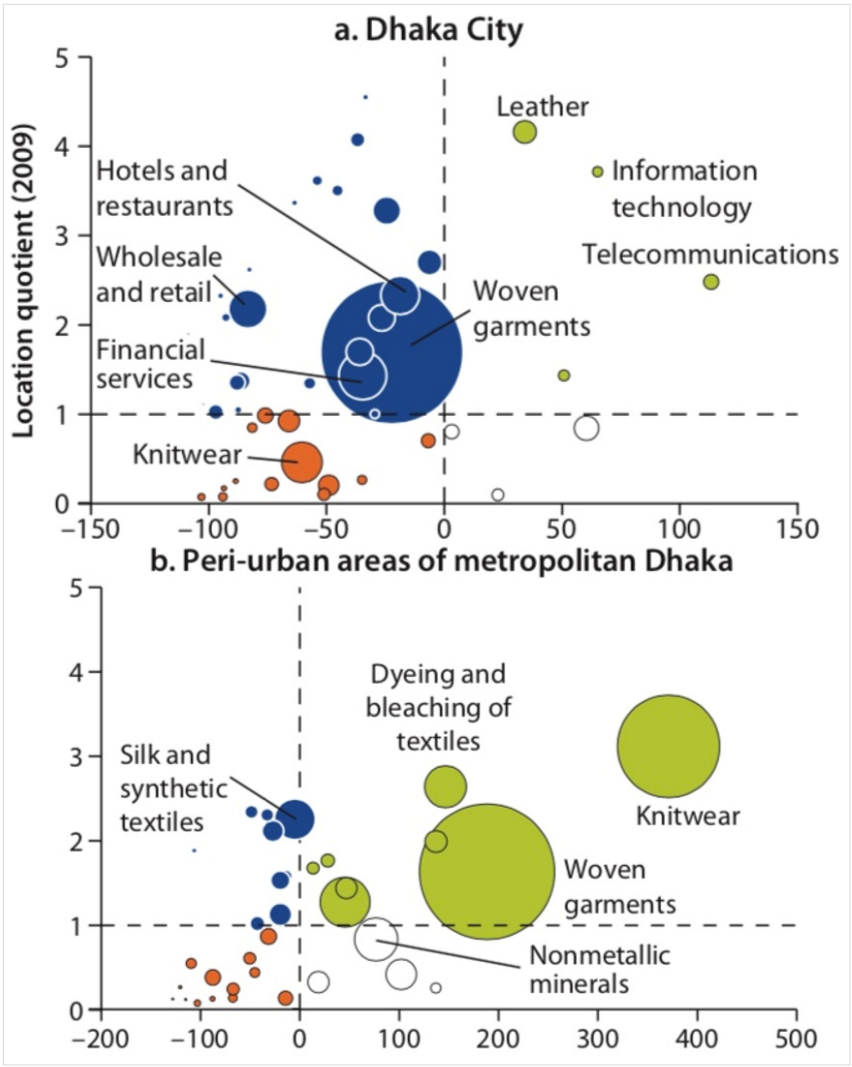
자료: RAJUK 2015, 47.

2013년 1인당 도시 GDP는 4,822불로 같은 해 방글라데시 1인당 GDP 952불의 약 5배에 해당한다. 다카 대도시권은 국가 전체 GDP의 36%를 차지할 만큼 경제적인 허브로서의 역할을 하고 있으나, 87%의 노동력이 비공식적 부문에 종사하여 고용의 질에 대한 문제가 존재한다. 다카 대도시권은 4,241인/㎢에 달하는 고용밀도에도 불구하고 5,500만 불/㎢를 생산한다(Muzzini and Aparicio 2013, 2-24).

의류공장을 포함한 대부분의 산업이 다카 대도시권에 집중되어 있다. 의류산업이 방글라데시의 사회경제 개발의 주된 요소이며, 공식 일자리 중 49%가 의류산업에서 창출된다. 그러나 2009년 기준 의류산업 일자리의 30%만 다카시 내부에 있으며, 의류산업은 점차 외곽지역으로 확산되고 있다. 의류산업과 더불어, 2001년에서 2009년 동안 ICT 산업이 11% 상승하여 공식 일자리 중 가장 높은 상승률을 보였다(Muzzini and

Aparicio 2013, 54). 그러나 ICT 산업의 상승에도 불구하고 주요산업인 의류산업의 외곽지역 이동에 대응할 수 있는 대체산업이 부재한 실정이다(Muzzini and Aparicio 2013, 26-27).

그림 3-15 | 다카 대도시권 산업구조



자료: Muzzini and Aparicio 2013, 55

다카 대도시권은 빠른 경제 성장과 인구 집중을 겪고 있으나, 기반시설은 급속한 도시화에 대해 대응하지 못하여 다양한 도시문제에 직면하고 있다(Ellis and Roberts 2016, 3-4; 159). 2017년 Mercer 삶의 질 조사에서 다카는 231개 도시 중 214위를 차지할 정도로 도시환경이 매우 열악하나, 현재의 토지이용 및 도시 확산 패턴이 2020년까지 지속될 것으로 전망된다.

RAJUK(2015, 62)은 2015년 다음의 시나리오로 미래의 토지 수요를 예측하였다. 현재의 도시는 2035년에 2,600만 명을 수용할 것이라고 예측하며, 이 경우 인구 밀도가 높아(368pph) 기존의 인프라 시설을 사용하기에 비효율적이다. 현재의 다카 대도시권 지역의 인구밀도(245pph)를 유지하면서 2,600만 명을 수용하기 위해서는 355.12km²의 토지가 추가로 필요하며, 현재 농지의 용도 변경이 요구된다. 2,600만 명을 희망하는 인구밀도(300pph)로 수용하기 위해서는 추가적으로 160.57km²의 새로운 토지가 필요하다.

(2) 다카 대도시권의 성장

1947년까지 다카시의 도시 확산은 제한되었으나, 인도로부터 대규모 무슬림 이주민을 받기 시작하면서, 다카시 북부로의 도시 확산이 강화되고 고지대 지역에 무계획적 점적 개발(pocket)을 야기하였다(Nilufar 2011, 12). 1959년 DIT 마스터플랜을 통해 토지이용 패턴 및 교통네트워크의 공식화 시도가 있었다. Gulshan, Banani와 Uttara 지역은 모범적 주거지역으로 인식되었기에 구 다카와 신 다카를 연결하는 중추적 공간 형성을 위해 철로를 동쪽으로 이동하였고, 신 행정구역을 Ramna 동부와 Gulistan 주변에 건설하였다. Chawk, Patuatoli, Shadar Ghat 지역을 구 상업지구로 유지하고, Motijheel 지역을 신 상업지구의 중심으로 개발하였다(Kabir and Parolin 2018, 7; 11-12).

독립 이후, Bijoy Nagar 및 New Market 지역 주변에 새로운 중심 상업지구가 개발되었다. 주요 쇼핑가로는 중심상업지구 밖으로 확대되면서 지역의 토지이용패턴이 변화하였다. Motijheel 중심상업지구도 북쪽 Karwan Bazaar 및 Sher-E-angla Nagar

지역으로 확대되었다. 다카 대도시권이 성장하면서 주요 도시 확산은 Burigana, Turag, Shitalakhya와 Balu 강의 흐름과 습지를 따라 남북 방향으로 이루어졌다. 1980년대 일부 계획된 주거지역을 제외하고 북쪽 방향으로 자연적으로 성장하게 되었다(Nilufar 2011, 14).

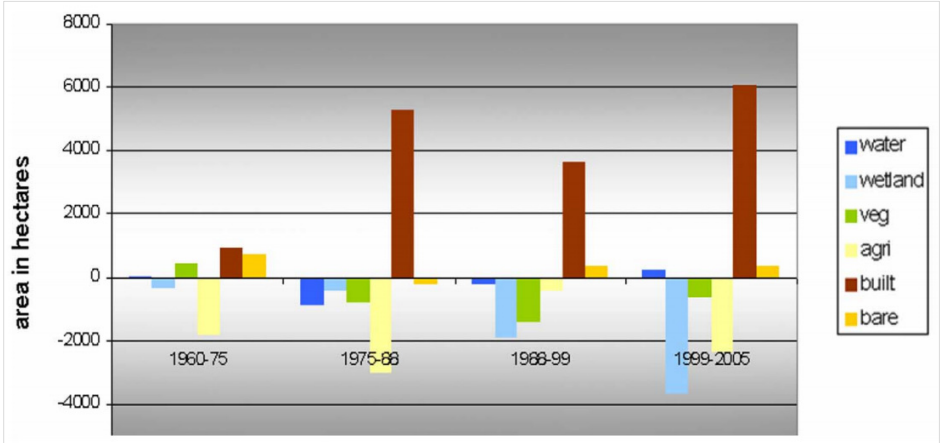
그림 3-16 | 다카 토지이용도(1700-1995)



자료: Nilufar 2011, 8; 13.

다카 대도시권의 급속한 도시화의 단초 중 하나는 1990년부터 2000년까지 연평균 22.26%로 증가한 토지가치의 변화라고 할 수 있다. 이후 10년간(2000-2010년) 토지가치는 74% 상승하였고(Alam 2018, 1), 이로 인해서 결과적으로 개발제한구역(홍수 지역 또는 호수, 운하, 도랑 및 배수로와 같은 천연수역)에서의 불법 부동산 개발을 초래하였다(Begum 2007, 413-414). 특히 도시화 초기 개발용지로 전환되는 토지는 대부분 농업용지였으나, 1990년대부터 습지 및 녹지가 개발용지로 전환되기 시작하였다(Ahmed, Nahiduzzaman and Hasan 2017, 148).

그림 3-17 | 다카 토지이용의 변화(1960-2025)



자료: Ahmed, Bramley and Dewan 2012, 15; Ahmed, Nahiduzzaman and Hasan 2017, 148. 재인용.

RAJUK(2015, 45)은 이동수단 향상과 주거지의 다양화가 도심으로부터 외곽으로의 이주를 유도하여 다카 대도시권의 성장패턴에 영향을 미친다고 보고 있다. BRT, 지하철과 같은 대중교통의 발달로 도심의 중요성이 약화된 반면에 외곽지역에 Purbachal, Jhilmeel 등과 같은 새로운 도시가 성장하였다. Padma 다리의 개통으로 남부 지역의 성장을 유도하였으나, 도심의 일자리가 외부로 이전하게 되면서 이주민 유인은 약화되었다.

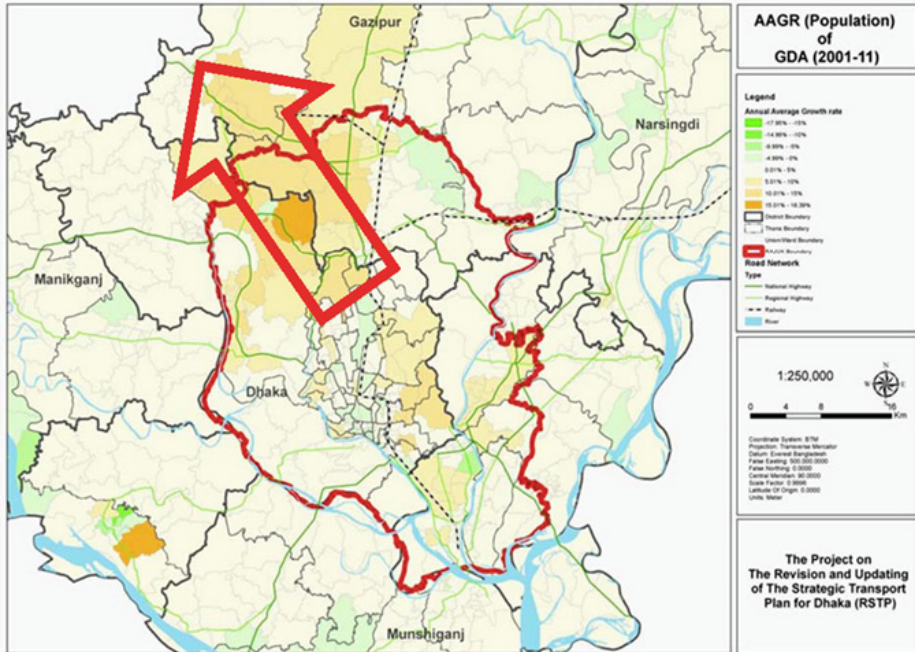
그림 3-18 | 다카 대도시권의 고용 분포



자료: Ellis and Roberts 2016, 70; Muzzini and Aparicio 2013, 27.

주요 상업지구와 산업단지는 주로 교통회랑을 따라 형성되나, 상업지구와 산업단지 형성에 영향을 미치는 다른 주요 요인은 하천의 위치 및 침수취약성이라 할 수 있다. 제조업 시설이 단단한 고지대인 북부로 점차 이주하여 북쪽으로는 도시 확산을 야기하였다.

그림 3-19 | 다카 대도시권의 연평균성장률(2001-2011)



자료: JICA 내부자료; Ellis(2017)에서 재인용.

(3) 다카 대도시권 행정 및 계획

다카 대도시권은 RAJUK 외에도 도시개발, 계획, 관리를 위하여 다카 내외부로 22개 중앙부처와 51개 정부기관이 관여하고 있다. 다카 대도시권의 행정체계는 분절된 지리적 관할구역 및 3단 거버넌스(국가기관, 분야별, 지역별 정부)로 구성된다. 남과 북의 다카시정부는 기본적인 도시 서비스를 제공하고, 고형폐기물 처리와 함께 커뮤니티 개발 프로젝트 등을 수행한다.

공공사업부(Public Works Department, PWD), 도시개발국(Urban Development Directorate, UDD), 주택 및 주거 관리국(Housing and Settlement Directorate, HSD) 등과 같이 중앙정부부처에 도시개발 및 계획을 수행하는 부서가 존재한다. 다카 대도시권의 기본적인 서비스를 제공하는 기관들은 다음과 같다.

-
- Dhaka North and South City Corporations (DNCC, DSCC)
 - Capital City Development Authority (RAJUK)
 - Dhaka Electric Supply Authority (DESA)
 - Dhaka Metropolitan Police (DMP)
 - Bangladesh Telephone Company Limited (BTCL, 전신 BTTB)
 - Bangladesh Road Transport Corporation (BRTC)
 - Dhaka Water and Sewerage Authority (DWASA)
 - Dhaka Transport Coordination Authority (DTCA, 전신 DTCB)
 - Dhaka Mass Transit Company Limited (DMTC, 전신 DMRTDP)
 - Titas Gas Transmission and Distribution Company
 - 소관 중앙부처: Land Administration, Public Works, Education and Health

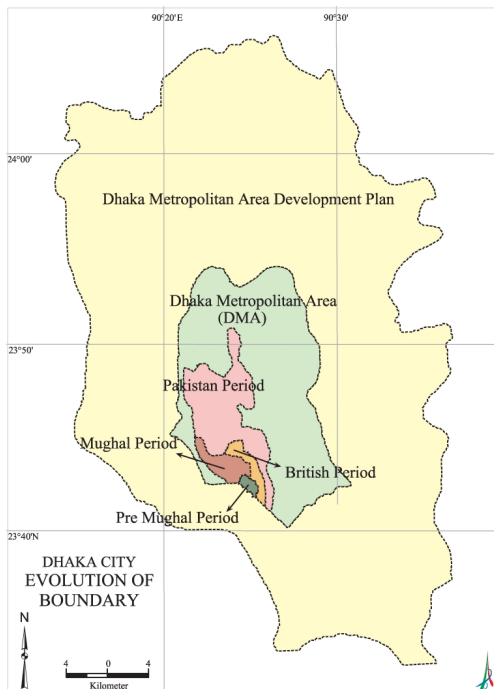
다양한 기관 및 부서에서 업무를 분배하여 수행하고 있지만, 관리능력 부족과 제한된 인력으로 인해 수행의 어려움이 있다. 도시 관리를 개선하기 위해서는 총 지휘권을 가진 일원화된 기구가 필요하다(BPC 2015, 513).

다카 대도시권 계획체계 측면을 보면 다카 대도시권의 초기 도시 계획인 ‘다카도시 계획보고서’와 ‘다카마스터플랜’이 각각 1917년과 1959년에 수립되었다. 1917년 최초의 공식적 계획 작업이 시행되었다. Patrick Geddes는 도시의 원주민 보호와 미래의 성장을 수용할 수 있도록 다카도시계획 관련 현장조사를 수행하였으며, 1959년에는 DIT가 관할구역 828.80km²에 대해 다카마스터플랜을 수립하였다. 1981년에 RAJUK은 첫 번째 전략 계획인 ‘다카대도시권통합개발계획(Dhaka Metropolitan Area Integrated Development Plan)’을 수립하였다(RAJUK 2015, 30-32). 이 계획은 도시 확산과 토지개발전략에 기반을 두고 통합토지이용을 심층 분석하여 기존의 마스터플랜보다 한 층 도약했다는 평가를 받는다. 또한 홍수 방지 계획을 포함한 복측 확장 전략을 제안하였으나, 정부에 의해 승인되거나 실행되지는 않았다.

이후 1981년부터 1995년까지 다카 대도시권의 성장 관리를 위한 가이드는 부재하

다. 1995년 다카대도시권개발계획(Dhaka Metropolitan Development Plan)을 수립하였다. RAJUK은 분할되지 않은 Dhaka City Corporation과 5개의 인접지역(Savar, Narayanganj, Kodomrosul, Gazipur와 Tongi)을 포함하는 관할구역 1,528km²에 대한 20년 개발계획을 제안하였다. 위 계획은 구조계획(Structure Plan, 1995-2015), 중간도시지구계획(Intrrerim Urban Area Plan, 1995-2005)과 상세지구계획(Detailed Area Plan:DAP 2010)을 포함한다. 상세지구계획에서 21%의 토지가 환경민감 또는 개발제한구역으로 지정되었으나, 상세지구계획의 수립이 늦어져서 대부분의 구역이 이미 민간개발업체와 정부사업으로 개발이 진행 중이었다(Swapan et al. 2017, 7). 2015년까지 8개 정책만이 부분적으로 시행되었으며, 23개의 정책(제안된 정책 중 약 74%)이 미시행 상태로 남아있다(RAJUK 2015, 28-30).

그림 3-20 | 다카 대도시권의 행정적, 계획적 경계의 변화



자료: Swapan et al. 2017, 6.

다카에 대한 시기별 계획의 내용 및 결과를 종합하면 다음과 같다.

표 3-6 | 다카에 대한 계획의 내용 및 결과

계획 및 기간		계획 내용	결과
1917년 다카도시계획보고서 (Dacca Town Planning Report)		- 성장 계획을 추진하는 동시에 도시 고유의 모습을 보존 - Ramna Green 인근 Colonial office 과 주택을 기반으로 구도심 개발을 위해 도시를 구역으로 나눔 - 공원과 운하로 가득한 아름다운 다카 구축을 목표로 함	- 시간 제약으로 인해 조사 불충분 - 채택되거나 이행되지 않음
다카마스터플랜 (Dacca Master Plan) (1958-78년)		- 구체적인 계획이 아닌 계획 원칙 설정 - 거주, 상업, 산업, 녹지 용도지역제가 제안됨 - 구도심의 대대적인 개발을 방지	- 1971년까지 충실하게 이행되었으나, 계획의 내용 및 인구 전망치는 1971년 이후에 해당되어 계획 부적절 - 비침수지대에 건축가능한 토지 부족으로 급속한 성장에 대응 부족
1981년 다카대도시권통합 도시개발계획 (Dhaka Metropolitan Area Integrated Urban Development Plan, DMAIUDP)		- 방재에 중점을 둔 미래 다카 대도시권을 위한 장기 개발 전략을 준비 - 경제, 물리적 계획, 사회문화적 측면의 주요 정책적 이슈 파악 - 클러스터 형태의 “도시 마을”로 다카 개발 - 이동 거리 감소 및 경제활동 연계성을 위해 집중경제성장 도입 (이후 폐기)	- 법정 계획이 아니었기 때문에 보류됨 - 최상위 정부조직에 의해 공식적으로 채택되지 않고 비상임 조직인 기획위원회가 본 계획을 담당
1995년 다카 대도시권 개발계획 (Dhaka Metropolitan Development Plan, DMDP)	구조계획 (1995 -2015년)	- 대도시권 내 공간적 성장의 규모와 방향성 파악, 주요 공간 및 분야별 정책 제시	- 구조계획의 31개 정책안 중 8개 제외 나머지 사안으로 남음
	중간도시 지구계획 (1995 -2005년)	- 지리적 경계를 정의 - 공간계획구역, 기존 인프라 위치, 공공 및 민간 개발 의무를 기술 - 도시토지이용 구역관리 - 잠정 계획 및 개발 규칙을 개략 설계 - 권한을 가진 고위기획기관 설립 제안	- RAJUK 등 다양한 개발당국에 의해 제안의 절반 이행 - RAJUK이 다른 기관에 영향력을 행사하지 못하고 정부에서 자본을 조달하지 못하여 다수의 제안이 배제됨
	상세지구 계획 (2010 -2015년)	- 구조계획 및 도시지역 계획 정책 이행 - 도시 개발 지도 및 통제 - 도시서비스를 시민이 향유할 수 있는 도시 환경 구축 - 토지이용 지정을 통해 RAJUK 지역 내 무분별한 개발을 방지 - 미래 인프라·서비스 개발의 기본계획 수립 - 개발 통제의 일환으로 미래 토지 사용 위치를 명시하는 인프라 개발 계획과 함께 토지 용도지역제를 준비	- 토지 용도지역제 위반 사항을 검토하는데 RAJUK의 의지 및 인력 부족으로, 특히 권력 있는 부유층에 의해 계획 차질 발생 - 토지개발 혹은 특정 토지를 사용하고자 하는 개발업자는 RAJUK으로부터 계획 부합성에 대한 토지 이용 허가를 받아야 하나 개발업자들은 허가를 받지 않고 권고사항을 무시하고 계획을 위반

자료: RAJUK 2015, 28-32. 저자 재작성.

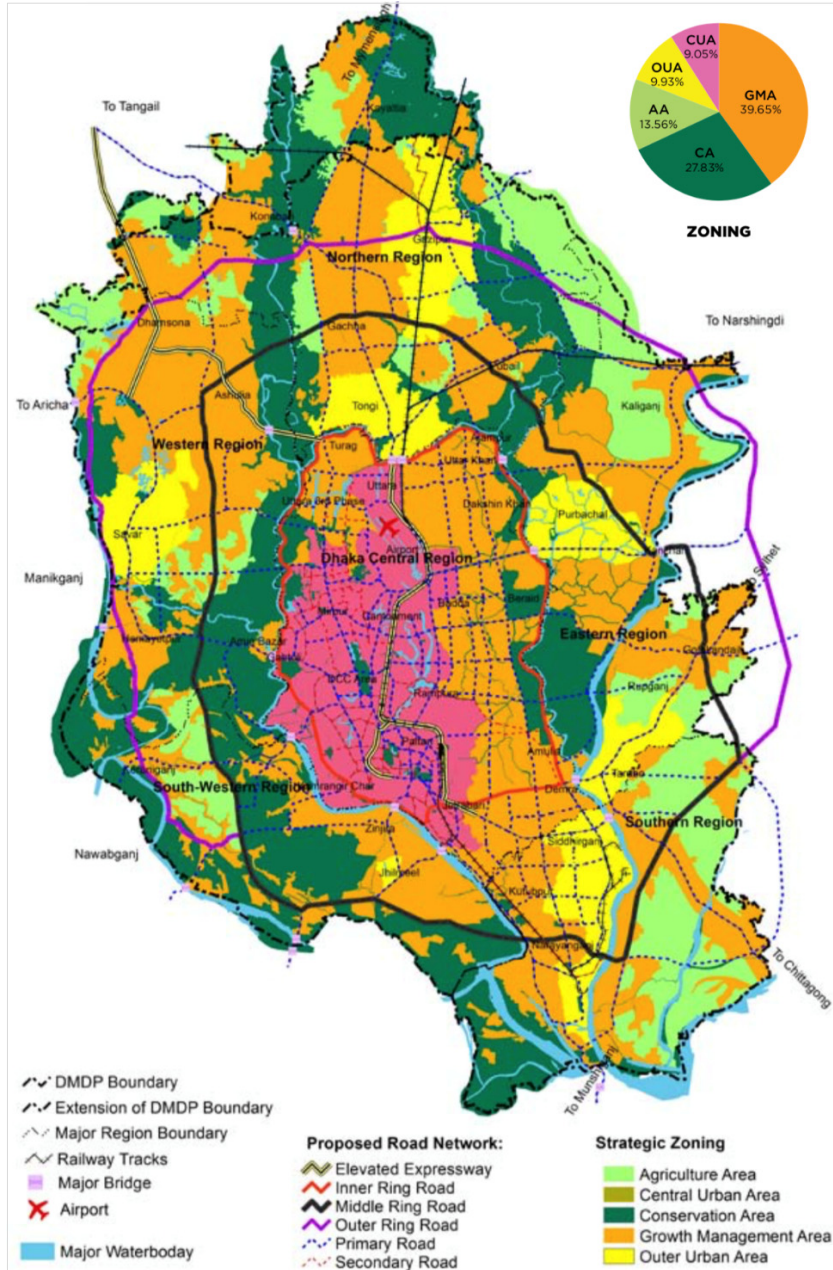
RAJUK은 다카구조계획 2016-2035을 수립하여 계획 통합을 위해 노력해 왔다. 다카 구조계획의 공간적 범위는 지역 특성과 정주지 형태, 성장 추세를 고려하여 보다 확장된 범위를 포괄하며, 범위 내 지자체(municipality 및 city corporation) 관할구역인 도시 외곽지역 및 주변 농촌지역을 포함하여 다음의 6개 지역으로 구분한다.

- 중앙지역: 남·북 다카시 및 경계
- 동부지역: Tarabo, Bhulta, Purbachal, Kaliganj
- 북부지역: Tongi, Gazipur 및 주변 지역
- 남부지역: Narayanganj
- 서부지역: Savar, Dhamsona 및 주변 지역
- 남서부지역: Keraniganj

RAJUK은 다카구조계획에서 도심 내 주요 기능을 분산하기 위해 공간개발전략을 제안하였다. 다카 대도시권은 도시촉진구역(Urban Promotion Area: UPA)과 도시제한구역(Urban Control Area: UCA)의 두 전략구역으로 나뉜다. 도시촉진구역은 중앙도시지역, 외곽도시지역과 성장관리지역의 세 가지 전략관리지역으로 구분된다. 도시제한구역은 농업지역과 보존지역의 두 가지 전략관리지역으로 구분된다(RAJUK 2015, 63).

또한 다카구조계획은 다카 도시공간의 위계를 형성한다. 도심에서 수행되는 주요 서비스나 기능들이 Narayanganj, Gazipur, Savar 등의 지역에 영향을 미쳤다고 가정하고 도시의 다양한 역할을 명확히 하고 각자의 기능을 활성화하기 위해 다양한 스케일의 도시공간의 계층적 구조를 제안한다(RAJUK 2015, 64-65).

그림 3-21 | 다카 전략구역



자료: RAJUK 2015, 67.

다카 대도시권 계획 및 행정체계의 발전과정에서 다카 대도시권에 대한 범위는 각 기관마다 다르게 정의되고 있다. 방글라데시 통계청은 다카 대도시권을 대도시통계지구(Statistical Metropolitan Area)의 범위로 정의하고 있다. RAJUK은 대도시통계지구보다 동쪽으로 범위가 확대된 동부 관할구역을 포함한다. 다카광역경찰청의 관할구역은 남·북 다카시와 Buriganga, Turag, Balu, Tongi 운하로 둘러싸인 동부 및 북부 경계 및 다카 남부지역 경계를 포함한다. 이처럼 통계청, RAJUK, 다카광역경찰청이 정의하는 대도시권이 지리적으로 같지 않다는 것을 확인할 수 있으며, 이 같은 다카 대도시권 정의에 있어서의 불일치는 분절된 제도와 특정 기관의 수요만을 바탕으로 한 통합적 관리의 부재를 보여준다.

3) 다카 대도시권 관리정책 수요

기존 문헌 검토와 전문가 인터뷰 및 설문조사 분석을 통해 다카 대도시권 관리정책 수요를 규제정책, 투자정책, 광역관리 기반조성의 측면에서 파악하였다.

표 3-7 | 다카 대도시권 전문가 인터뷰 및 설문조사 응답자 수

구분	전문가 심층 인터뷰	전문가 및 실무자 설문조사
다카	6명 (다카 지자체 및 국제기구, 대학 소속 경력 10년 이상의 전문가)	29명 (중앙정부 3, 권역내 지자체 5, 공공기관 1, 학계 4, 국제협력기관 2, 민간기업/NGO 8, 컨설턴트 4)

자료: 저자 작성.

(1) 다카 대도시권 규제정책

다카 내에는 많은 불법 점거 및 개발이 일어나고 있으나, 불법행위를 막을 제도가 미흡하다(Haque 2012, 15). 방글라데시 내륙수상교통청(Bangladesh Inland Water Transport Authority, BIWTA)의 조사에 따르면 500명이 최대 100km 길이의 Buriganga강변 제방을 불법으로 점거하고 있고, Buriganga, Turag, Balu 등의 강을

따라 70km 이상의 토지에서 4,021개의 불법 구조물이 발견되었다(Haque 2012, 7-8). 뿐만 아니라 RAJUK이 수립한 상세지구계획을 실행하기 위해서는 현재 부동산 회사에서 불법으로 차지하고 있는 약 4.7㎢의 토지를 수용해야 한다. 그러나 이미 여러 부동산회사가 점거한 지역에 고층 아파트를 건설하였으며, 수백 개의 부지를 매각하였다(Haque 2012, 7-8).

부실하고 부족한 배수시설과 다카 내외의 수역 감소는 정기적으로 발생하는 도시침수의 주요 요인이라 할 수 있다. 특히 운하 매립이 도시침수에 영향을 미치고 있다. 주변 4개 강을 서로 연결하여 자연 배수시설의 기능을 하던 54개의 운하 중 43개가 1995-2009년 다카도시조사(Dhaka City Survey) 등의 토지측량조사를 통해 여러 개인 및 정부 조직의 자산으로 등록되어 점거·매립되었고, 나머지 운하도 대부분 불법적으로 개발되었다(Haque 2012, 7). 다카 대도시권 관리를 위해서는 이와 같은 불법행위를 막을 수 있는 법·제도적 규제가 선행되어야만 한다.

(2) 다카 대도시권 투자정책

현재 방글라데시 정부는 다카 도시화와 관련하여 6개의 자체 정부사업을 수행하고 있다. 경제구역 건설을 위한 토지 수용, 디지털 토지정보시스템 구축, 토지관리정보 전산화 시범사업, 도시지역의 저소득 여성 역량개발, 기후변화대응자금을 위한 공공지출관리, 다카시 청소부 주거지 건설 사회보장정책 지원프로그램이 이에 해당한다. 이외에도 방글라데시 정부는 2017년 수정전략교통계획을 승인하여 대규모의 교통네트워크 구축 계획을 추진하고 있으며, 일부사업은 현재 건설 중이다.

개별 사업 이외에도 계획위원회(Planning Commission)에서 방글라데시의 사회경제적 발전을 위해 수립한 7차 국가 5개년계획은 이전과 달리 급속한 도시화 문제의 중대성을 인식하고 있으며, 처음으로 도시를 주요 부문으로 다루고 있다. 이러한 7차 국가 5개년계획에서 정부는 계획과 성장 유도의 역할보다는 인프라 부족을 해결하기 위한 역할에 더욱 중점을 두고 있다.

표 3-8 | 7차 국가 5개년계획 내 도시화 관련 전략부문 및 우선순위

전략부문	우선순위
거버넌스	재정, 자원, 권력 책임의 탈중앙화
	제도적 강화 및 민주화를 위한 지역 정부의 제도개혁
	도시 계획, 공동체 동원, ICT 등에 집중하여 더 많은 인적 자원, 훈련, 도구를 통한 역량 강화
	지방 세입, 사용자 비용, 세금 부과 기능 개선, 토지 재조정, 차입, 투명성 및 책임성 정립 등 재원조성
주택	토지 시장의 효율성 증진에 기여
	주택 금융 기능 개선
	기초 인프라 및 서비스 제공
	적절한 건축 자재 및 기술개발 지원
교통	대중교통 대안 개발
	도보에 투자하고 보행자를 위한 공공장소 재배치
	장기적인 도시 교통 해결책으로 자전거 사용 장려 및 자전거 전용도로 구축
	수도권 지역 주변 도시와 마을 간 연계성 강화
	토지이용 및 교통의 조화된 개발(예: 효과적인 도로 위계 개발, 미활용 토지 접근성 강화, 안전한 환경 조성)
	기존 도로 인프라 활용도 개선
	기존 제도 개혁
	인프라 사업에 우선순위 부여

자료: BPC 2015, 530-538.

중앙정부의 국가계획은 대규모 사업의 필요성을 강조하며, 다카 대도시권의 전반적 경제성장에 기여하기를 기대한다. 그 일환으로 Mawa-Janjira 간 6.15km 길이 파드마 다목적교량 건설, 다카 고가 고속도로(26km) 건설, 다카-치타공 고속도로 차선 확장, MRT 6호선 사업, LNG 터미널 사업, Rooppur 원자력 발전소 사업, BRT 사업 등을 계획에 포함한다(BPC 2015, 27-28).

다카 대도시권은 대부분의 지역에서 여러 분야에 걸쳐 도시문제를 겪고 있으며, 각 부문별 투자에 대한 우선순위는 시민과 정부의 입장에 따라 상이하다. 원조기관은 정부기관과의 업무협의회, 자문회의, 공청회 등을 통해 다양한 이해관계자의 수요를 파악하여 투자에 대한 우선순위를 정한다. 기존 문헌 및 전문가 인터뷰를 통해 종합된 각 부문별 투자 수요는 다음 표와 같다.

표 3-9 | 다카 대도시권 부문별 투자 수요

우선 순위	시급성에 따른 시민들의 수요	정부계획 내 국가 우선순위
1	이동성 및 연결성의 향상, 교통정체 관리	이동성 및 연결성의 향상, 교통정체 관리, 대중교통체계 개선, MRT 도입, 도시 이동성을 위한 해상로 이용 촉진
2	배수시스템 개선, 운하 및 하천 보호를 위한 대책	배수시스템 개선, 운하 및 하천 보호를 위한 대책, 무허가주거지에 대한 적정주택 및 서비스 접근 개선
3	상수도 개선, 모든 성별과 세대를 위한 공중화장실 설치	상수도 공급체계 개선
4	일자리 창출, 소규모 사업가 및 기술 스타트업 활성화	민간투자 유치를 위한 경쟁력 강화, 정보통신기술 융합, 노동력의 기술역량 개발, 정보통신기술 역량 강화
5	저렴한 도시 의료에 대한 접근성 강화	도시 의료 접근성 강화, 서비스의 질에 대한 규제 역할 강화
6	정주성 개선, 안전 및 보안 개선, 녹지 및 공원 조성, 보행가능한 환경 조성, 에너지 절감형 건물	도시서비스 제공 개선, 대기오염 관리 개선, 수질오염 관리 개선, 시설 운영 및 관리 시스템 개선
7	고형폐기물 관리 개선	고형폐기물 및 위험폐기물 관리 개선, 폐기물 자원화 촉진, 재활용 촉진
8	무허가주거지에 적정 주택 및 서비스 접근 향상	저렴 주택 공급

자료: World Bank 내부문서, 전문가 인터뷰(부표 2-1; 부표 2-2 참조)를 토대로 저자 작성.

(3) 다카 대도시권 관리 환경조성

다카 대도시권 관리 환경조성을 위한 계획체계 관련 정책 수요는 다음과 같다. 우선, 기관 간 조정 및 업무중복 이슈 해결을 위한 부문별 계획 간 통합이 필요하다. 7차 국가 5개년계획은 대도시권의 계획, 규제, 서비스 제공 등을 처리하기에 현 제도적 구조가 불충분하다는 점을 인정하며 제도개혁의 필요성을 강조하였다. 그러나 계획 이행을 위한 각 기관의 역할 및 기능에 대한 명확한 정의와 통합된 계획이 부재한 상태에서 부문 간 협력을 요구하고 있다. 예를 들어 다카구조계획과 수정전략교통계획은 모두 대도시권역으로서 다카 대도시권의 성장 방향을 설정하는 것을 우선순위로 여긴다. 두 계획이 표면적으로는 부합하는 것처럼 보이나, 관련 기관의 역할이 명확하지 않아서 두 계획의 이행에는 부문 및 국가 차원의 협력이 요구된다.

다카 대도시권 행정체계와 관련해서는 기관 간 조정의 역할을 담당할 기관 및 체계가 부재하다는 문제가 있다. 기관 간 이해 충돌과 책무성 부족은 무계획적·단편적 개발

을 야기할 수 있다. 각 기관은 단독으로 진행한 사업에 대한 중복 및 상충 여부에 대해 인지하지 못하며, 교통, 위생, 토지 및 주거 등 많은 부문에서 기관 간 갈등이 고조되는 양상이다.

모든 정부계획에서 다카 대도시권의 주요 문제로 인식되는 교통 부문을 보면, 사업 간 조정을 위해 1998년 Dhaka Transport Coordination Board를 설립하고, 2001년 DTCA로 개편하였으나 여전히 법적 권한이 부재한 실정이다. 교통부문 내 기관 간 불협화음의 예로 DTCA와 DMTC의 수도권 철도사업 소유권 분쟁을 들 수 있다(The Financial Express 2018). 수도권 철도사업은 우선순위가 높은 국가 투자 사업으로서 원조자금이 지원됨에도 불구하고 관련 기관들의 낮은 책임감이 사업 수행을 저해하고 있다. 교통부문 내 기관 간 조정 부재의 또 다른 예로 지하철 5호선 계획과 고가 고속도로 개발 계획 간 충돌이 있다. 정부는 수정전략교통계획에서 MRT 철도사업을 주요 사업으로 진행하고 있는 반면에 북다카시는 수정전략교통계획에 포함되어 있지 않은 버스의 고속운행을 위한 고가 고속도로를 계획하고 이행하고 있다. 사업계획에 따르면 두 사업의 고가구조는 미르푸르 교차로에서 충돌하게 된다. 이처럼 기관 간 조정을 담당하는 기관이 존재함에도 많은 자원이 비효율적으로 운용되고 있으며, 다카 내 다양한 기관의 이니셔티브를 관리·감독할 수 있는 제도가 부재하다.

행정체계와 관련되어 서비스 제공에 대한 책무성 부재와 구역 구분에 따른 부실한 관리도 개선이 요구된다. 관할권 분쟁의 예를 들자면, DWASA와 DNCC 기관 간 다카 배수시설 소유권에 대한 분쟁이 있다. 2300km에 달하는 다카 배수망 중 DWASA가 관리·감독하는 배수간선망은 360km에 그치며 나머지는 남·북다카 시정부의 관할이다(The Daily Star 2017). 정부는 다카 대도시권의 배수시설을 운영하는 두 기관의 의무가 중복되어 비효율적임을 인지하고 있으나, 단일 기관으로의 권한 통합이나 배수시설의 효율성 개선에 대한 노력이 미흡하다.

또한 낮은 수준의 분권화도 행정체계의 주요 도전과제 중 하나이다. 지방정부에 대한 많은 개혁을 단행했으나 대부분이 중앙의 정치적 권력을 강화하는 방향으로 이루어졌다. 중앙정부는 다카시를 두 개의 시정부로 분리하고 시정부가 시민의 수요를 충족

시키는 서비스를 제공하는 데 집중하도록 했다. 일정 수준의 자율성이 부여되지만 두 시정부는 재원조달과 기타 자원에 있어 중앙정부에 크게 의존한다. 이는 지역개발자금으로 배정되는 총 지자체 예산이 방글라데시 국내총생산의 1% 내외로 매우 낮기 때문이다. 다카는 연간 인당 10달러가 조달되는 한편 에티오피아에서는 지자체 예산으로 연간 인당 평균 66달러가 조달된다.

또한 선출직 시장이 시정부의 수장임에도 도시 관련 주요 책무가 중앙정부에 위임되며, 시장은 도시 관리에 대한 제한적 의무와 권한만 부여된다. 시정부는 고형폐기물 관리, 가로조명 설비, 공공자산 운영 및 보수와 같은 기본적인 서비스 제공 역할만 수행한다. 2015년 남·북 다카시장의 지위는 장관급으로 격상되고 몇 차례 협업 관련 회의가 개최되었으나, 협력의 실질적 개선으로 보일만한 성과는 부재하다. 시민들은 시장의 권한이 제한적이라는 사실을 알고 있음에도 불구하고 지속적으로 서비스 개선을 요구하며, 선출직 시장에 대해 시민을 대변하는 역할을 기대하고 있다.

이와 더불어 강력한 광역기구의 부재도 주요 도전과제로 인식된다. 강력한 광역기구를 통해 중복업무를 간소화하고 기관 간 조정 권한을 일원화할 수 있다. 다카구조계획은 RAJUK을 전략적인 토지이용, 교통, 경제, 환경 계획 및 관리의 광범위한 책임을 지닌 대도시권개발기구로 전환하고, 지역계획은 지자체에 위임할 것을 제안하였다. 그러나, 현재 환경 관리와 교통 부분은 다른 기관의 영역이며, 다카 대도시권의 경제 집중도를 감안했을 때 경제계획을 담당할 수 있는 역량이 있는 기관이 부족하다. 또한 투명성 및 책무성 부족으로 인한 RAJUK에 대한 도시민의 신뢰성 부족 문제도 해결되어야 한다.

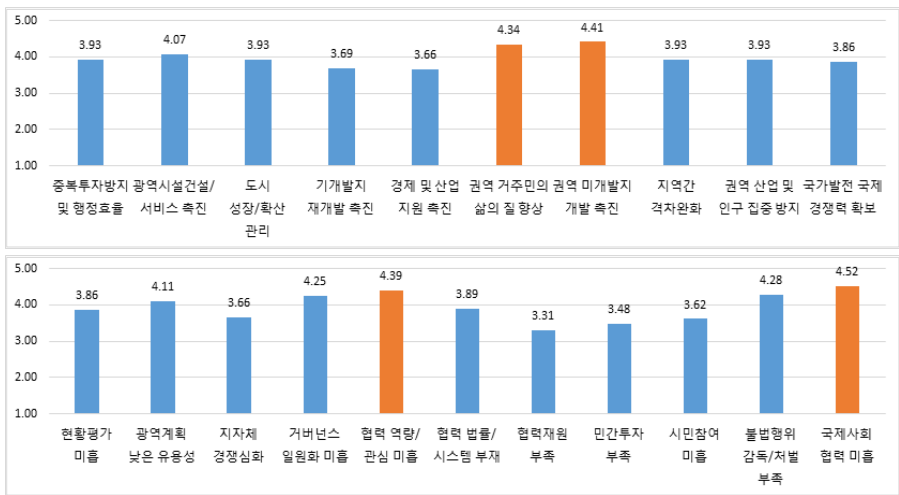
(4) 다카 대도시권 관련 전문가 및 실무자 수요조사

본 연구에서 제시한 다카 대도시권 관리정책 수요를 다카 대도시권 관련 전문가 및 실무자 설문조사를 통해 확인하였다.

설문조사 결과, 광역차원의 관리가 행정구역 내 관리보다 매우 중요하다고 인식한 응답자가 69%, 중요하다고 인식한 응답자가 14%로, 관련자 다수가 광역차원의 관리

가 매우 중요하다고 인식하고 있다. 또한 대도시권 관리가 권역 내 미개발지 개발을 촉진하고(4.41, 5점 만점) 권역 내 거주민의 삶의 질을 향상시킬(4.34) 것으로 기대한다. 대도시권 관리에 대한 방해요인으로서는 미흡한 협력 역량 및 관심(4.39)과 미흡한 국제협력(4.52)을 꼽았다. 광역적 관리가 필요한 부문 및 주제로 교통 부문(4.63)이 가장 필요하고, 토지이용, 환경, 계획(각 4.41)이 두 번째로 필요하다고 여겨진다.

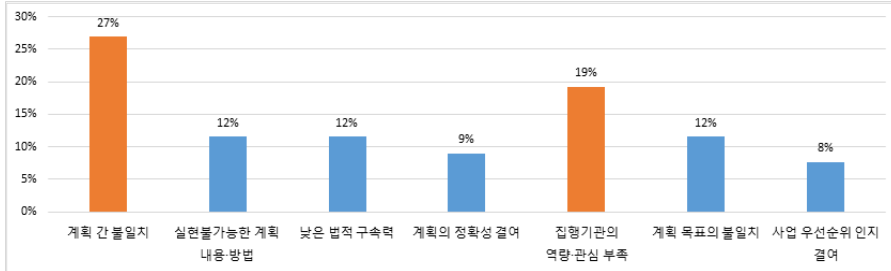
그림 3-22 | 전문가 설문조사 결과: 다카 대도시권 관리 예상효과 및 방해요인



자료: 저자 작성.

이어서, 다카 대도시권 관리 기반조성의 측면인 광역계획 및 광역행정, 협력사업에 대한 평가를 수행하였다. 현재 정부의 광역적 관리에 대해서는 76%가 부정적으로 평가하며, 현 광역계획의 효과성에 대해서도 79%가 매우 비효과적 또는 비효과적으로 응답하였다. 현 광역계획이 비효과적인 원인으로 계획 간 불일치(27%)와 집행기관의 역량 및 관심 부족(19%)을 꼽았다.

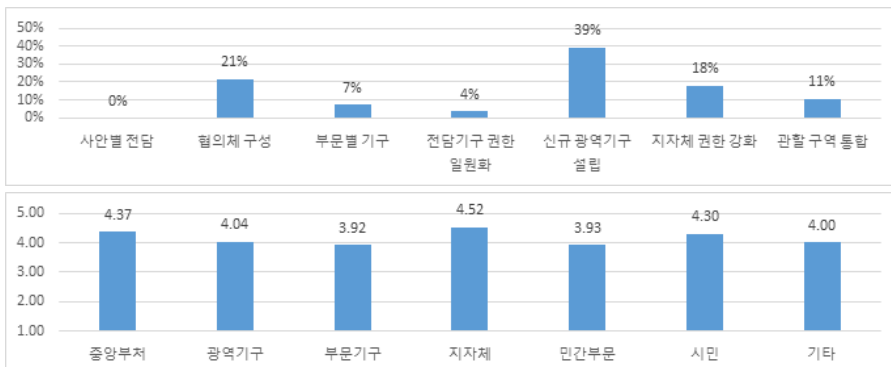
그림 3-23 | 전문가 설문조사 결과: 다카 광역계획 비효과성의 원인



자료: 저자 작성.

다카 대도시권 내 정부부처 및 지자체간 협력에 대해서는 매우 활성화 또는 활성화로 응답한 비율(29%)과 비활성으로 응답한 비율(36%)이 비슷하였으나, 협력사업의 대도시권 관리 측면의 효과성에 대해서는 57%가 긍정적으로 응답하였다. 광역계획 및 사업을 이행하는 데 가장 효과적인 거버넌스는 신규 광역기구 설립이 응답의 39%, 협의체 구성이 21%를 차지하였고, 대도시권 관리에 대한 관계자별 중요도를 보면, 지자체(4.52)와 중앙정부(4.37)의 역할이 타 기관보다 중요하다고 인식하였다.

그림 3-24 | 전문가 설문조사 결과: 다카 대도시권 적합 거버넌스 및 관계자별 중요도

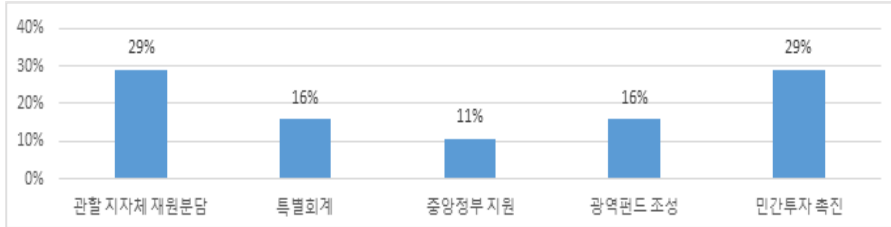


자료: 저자 작성.

광역계획 및 사업을 이행하는 데 가장 효과적인 재원으로는 관할 지자체의 재원 분

담과 민간투자 촉진이 29%로 높은 응답을 보였다.

그림 3-25 | 전문가 설문조사 결과: 다카 대도시권 관리에 대한 자원 조성



자료: 저자 작성.

4) 다카 대도시권 관련 국제협력사업 현황 및 수요

(1) 국제협력사업 현황

다카 내 국제협력사업은 차관사업과 같은 재정지원, 건설 및 장비 지원을 주로 포함하는 개발사업, 컨설팅 및 데이터베이스 구축을 포함한 기술지원, 역량강화 등 다양한 방식이 존재한다. 2018년 다카 대도시권에서는 총 51건의 양자 및 다자 원조사업이 수행되었다. 사업유형에서는 46건이 기술협력이며, 그 중 컨설팅을 포함하는 사업이 19건, DB 구축을 포함하는 사업이 2건이다. 역량강화 활동을 포함하는 사업이 13건, 재정지원이 4건, 개발사업이 3건 수행되었다. 사업부문은 공공서비스를 포함하는 사업이 10건으로 가장 많았으며, 환경과 재정 관련 사업이 각각 8건이다. 빈곤, 인프라 관련 사업은 각각 7건과 6건이다.

표 3-10 | 다카 내 국제협력사업 수행 현황(2018; 다유형·다부문 중복 집계)

	재정 지원	개발사업	기술협력	기술협력 (컨설팅)	기술협력 (DB)	역량강화	사업수
여성	-	-	2	1	-	-	2
환경	-	-	8	2	-	3	8
빈곤	-	-	6	3	1	2	7
토지	-	1	2	1	-	1	3
계획	1	-	4	2	-	1	4
재정	1	-	6	4	-	3	8
공공서비스	1	-	10	6	-	2	10
물	-	1	-	-	-	-	1
교통	-	1	4	2	-	-	4
거버넌스	1	1	2	1	-	1	3
방재	2	-	2	-	1	1	3
에너지	-	-	3	1	-	-	3
일자리	-	-	2	1	-	-	2
시민참여	-	-	1	-	-	-	1
보건	1	-	3	1	-	-	3
인프라	-	1	5	2	-	-	6
교육	-	-	5	-	-	5	5
사업수	4	3	46	19	2	13	

자료: 저자 작성.

다카 내에는 많은 다자 원조기관의 사업이 수행되고 있다. World Bank는 모든 부문에 걸쳐 총 38개의 사업을 수행 중이다. 아시아개발은행은 보건, 상수도, 거버넌스, 교통 부문에서 4개의 프로젝트를 수행 중이다. 유엔개발계획(UNDP)은 미국 국제개발처(USAID)와 함께 공공서비스에 대한 정보시스템 구축을 지원한다.

양자 원조기관과의 사업도 다수 수행되고 있다. 독일 GTZ는 기후변화적응을 위한 국가 및 지방계획을 지원하고, 영국 DFID는 사회보장을 위한 공공재정관리를 지원한다. 일본 JICA는 5개의 사업을 지원하며, 부문별로 폐기물처리를 2건, 건설안전, 통신 네트워크, 시정부 포용성을 위한 거버넌스를 각 1건씩 수행하였다. EU는 방글라데시 국토의 재산권에 대한 접근성을 개선하는 사업을 지원하며, 네덜란드는 도시화에 대한

국가, 지역, 도시 개발계획을 조율하는 사업과 토지부의 행정시스템을 개선하는 사업을 지원한다.

(2) 국제협력사업 수요

다카 대도시권은 다양한 원조기관과 다양한 부문에서 협력하고 있으나, 원조 효과성의 측면에서 지속적으로 문제가 제기되고 있다. 다카 내 수십 개의 원조사업이 추진되고 있으나, 다카 대도시권을 둘러싼 분절된 구조는 기관 간의 경쟁을 심화시키고 관할 구역에 대한 분쟁을 증가시키며 빈번한 사업 중단 및 지연을 가져온다. 또한 계획과 현실 간의 격차는 개발사업에 대한 점적 접근을 조장하며, 계획의 실효성에 대한 문제를 야기한다. 이와 같은 문제인식으로 거버넌스나 계획 이행 매커니즘을 개선하기 위한 협력사업도 존재하나, 사회·문화·정치적 요인에 대한 국제협력의 직접적인 개입이 어렵다는 한계가 있다. 이와 같은 한계점을 인지하고, 다카 대도시권 관리와 관련된 국제협력사업을 위해 본 연구는 교육연수, 기술지원 및 계획수립 그리고 차관 및 개발 사업에 대한 국제협력 수요를 파악하였다.

우선, 정부의 중장기 계획에 부합한 원조사업이 원활히 이행되기 위해서는 기관 및 인적 역량강화가 시급하다. 분절화된 제도적 프레임워크 안에서의 시정부 계획 및 서비스 이행을 위한 역량강화가 이루어져야 한다. 대도시권 관리 기반조성을 위한 유관 기관의 역할 및 기능 조정이 중요하며, 벤치마킹을 위한 국제적 광역 거버넌스 성공모델의 제공이 필요하다. 대도시권 관리를 위한 보유자원 현황 및 니즈를 파악하고, 대도시권 관리 정책수단에 대한 기술적·운영적 지식이 공유되어야 한다. 인적 역량 개발을 위한 수평적 학습 기회가 제공되어야 하며, 동기부여를 통한 투명성 및 책무성 강화가 수반되어야 한다.

기술지원 및 계획수립 부문에서는 적합한 광역거버넌스 구축을 위한 다카 대도시권 모델에 대한 연구가 필요하다. 도입 가능한 거버넌스 모델 유형 및 선행해야 할 법적·구조적 개선점 파악이 필요하다. 관계자 간 광역관리 프레임워크에 대한 이해가 증진되어야 하며, 지역사회·정치·경제적 상황에 대한 고려가 필요하다. 단계별 성과 창출

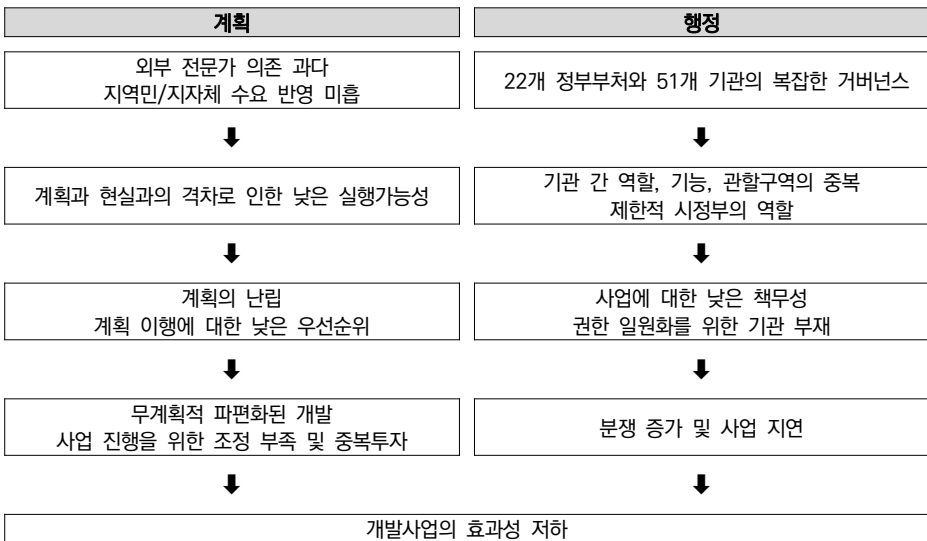
을 위해 단기적으로 기존 체계 내에서 높은 영향을 줄 수 있는 가시적 프로그램에 대해 파악하고, 중장기적으로 제도개혁을 전제로 도입할 수 있는 프로그램을 제시하여야 한다.

이와 더불어 차관 및 개발사업 부문에서는 단기 개발 수요에 대응하는 사업이 아닌 시스템 구축을 통한 내생적 성장을 도모할 수 있는 사업이 수행되어야 한다. 자체적 계획 수립을 지원하기 위해 공간정보 및 ICT 기술을 활용한 기초통계, 부문별 현황, 지가 및 사업 정보에 대한 데이터베이스 구축이 요구된다. 도시 인프라 시설에 대한 디지털 모니터링 및 관리 시스템 개발, 교통과 주택, 일자리 부문을 연계한 광역차원의 개발사업, 계획·건설·운영 등 광역시설의 라이프사이클을 고려한 패키지형 사업도 함께 이루어져야 한다.

6) 소결

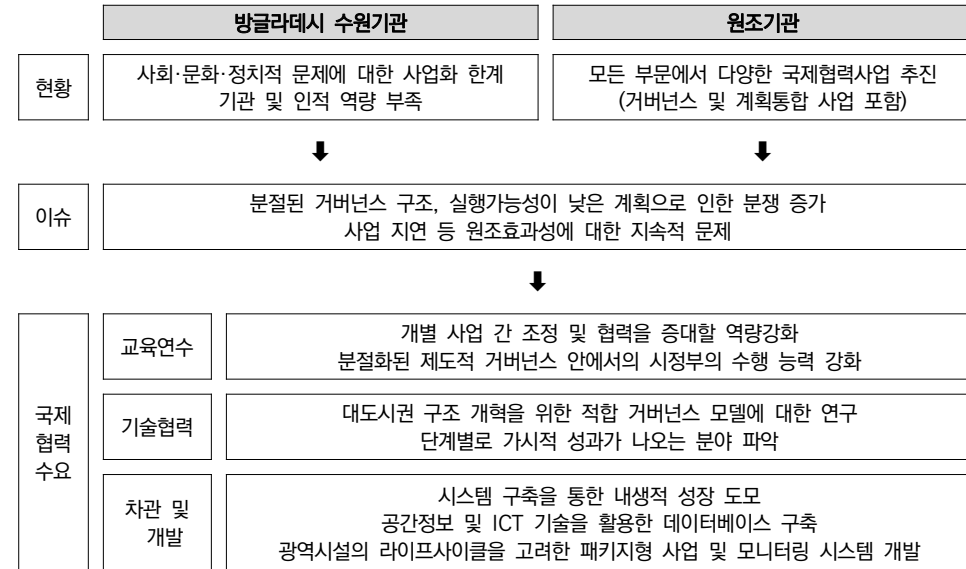
다카 대도시권 관리 기반조성의 핵심이슈와 국제협력 수요는 아래 그림과 같이 요약될 수 있다.

그림 3-26 | 다카 대도시권 관리 기반조성의 핵심이슈



자료: 저자 작성.

그림 3-27 | 다카 대도시권 관리 기반조성의 국제협력 수요



자료: 저자 작성.

3. 소결: 개도국 대도시권 관리 국제협력 수요

2장에서 살펴본 바와 같이 개도국 대도시권은 국가적으로나 전 세계적으로 중요한 기능을 담당하고 있으나, 빠른 도시화로 인해 다양한 도시문제에 직면해있다. 그 기능의 중요성 및 문제의 시급성을 고려하여 대도시권 관리는 국제협력의 핵심이슈로 다뤄져야 한다. 본 장에서는 통계자료 분석 및 종합적인 문헌조사를 통해 파악한 개도국 대도시권의 관리이슈를 호치민시티와 다카 대도시권의 사례를 통해 심층적으로 고찰함으로써 개도국 대도시권 관리이슈에 대한 이해도를 높이고 국제협력에 대한 구체적인 수요를 도출하고자 하였다. 또한 본 장의 사례분석을 통해 다음 장에서 중점적으로 검토해야 할 우리나라 수도권 관리정책을 파악하고자 하였다.

1) 개도국 대도시권 관리정책 수요

호치민시와 다카 대도시권의 사례를 검토한 결과, 대도시권 관리의 정책목표라고 할 수 있는 인구 및 산업집중 완화, 성장관리, 광역행정의 세 부분에서 모두 개선이 필요하였다. 그러나 호치민시와 다카 대도시권은 물리적 환경과 사회경제적 배경의 차이로 인해 중점적으로 다루어야 할 정책목표는 달리 나타났다. 호치민시 대도시권의 경우 상대적으로 넓은 지역적 범위 및 낮은 도시 밀도로 인해 효율적인 개발을 통한 성장관리가 중요한 관리이슈로 나타났다. 다카 대도시권의 경우 세 부분 모두 개선이 필요하였으나, 복잡한 거버넌스로 인한 계획 및 행정의 분절화가 심각하여 광역행정 측면의 대도시권 관리가 더 시급하였다. 2장에서 파악한 대도시권의 성장 추세 및 도전과제에 비추어 볼 때, 사례 대도시권이 겪고 있는 인구 및 산업의 과도한 집중, 도시 확산, 분절화된 광역시스템은 개도국 대도시권의 주요 관리이슈로 볼 수 있다.

두 사례 대도시권 관리를 위한 규제정책 수요로는 호치민시 대도시권은 집중 완화를 위한 특별세와 성장관리를 위한 토지용도변경 제한이 있었고, 다카 대도시권은 불법개발행위에 대한 공권력 강화를 들 수 있었다. 호치민시 대도시권의 투자정책 수요로는 기존 도시화 대응 정부 프로그램에서 다루는 교통, 방재, 환경, 도시개선 부문에 대한 투자와 사회주택, 이주 토지 등 세부 주제에 대한 정책이 필요하였다. 다카 대도시권의 투자정책 수요는 인프라 부족을 해결하기 위해 현 정부에서 수행 중인 사업 외에도 모든 부문에서 발견되기 때문에 각 부문별 투자에 대한 우선순위를 파악할 필요가 있다. 두 개도국 대도시권의 사례에서 보면, 개도국 대도시권 관리에 있어서 규제정책에 대한 수요보다 투자정책에 대한 수요가 광범위하게 파악되고 있다.

두 사례 대도시권에서 공통적으로 강조된 관리정책 수요는 광역계획의 실효성 향상 및 계획 이행을 위한 지자체 및 부처 간 협력 강화로 나타났다. 두 사례 대도시권 모두 광역계획이 존재하지만, 광역계획의 지자체 간 이행 조정이나 협력사업 발굴에 대한 기능이 미약하였다. 지자체 간 경쟁 심화와 더불어 각 지자체의 개별 수요에 의한 점적 개발이 만연하여 권역 내 무계획적 난개발과 중복 투자의 문제를 야기하고 있다. 이는

지자체 및 부처 간 갈등을 증대시키고 광역 거버넌스를 약화시키는 원인이 되고 있다. 호치민시와 다카 대도시권은 경중의 차이가 있으나 유사한 문제를 보이며, 이는 개도국 대도시권 관리이슈에 대한 상당한 시사점을 준다고 할 수 있다.

2) 개도국 대도시권 국제협력 수요

호치민시와 다카 대도시권은 개도국 대도시권이 공통으로 겪는 일반적인 문제와 각 대도시권의 상황이 이야기하는 특수한 문제가 있었으며, 대도시권 관리정책에 대한 수요도 일반적 정책수요와 맞춤형 정책수요로 파악할 수 있었다.

두 사례 대도시권은 유사한 문제를 겪고 있음에도 불구하고, 각 사례 대도시권이 놓인 상황에 따라 국제협력에 대한 수요가 다르게 나타났다. 호치민시 대도시권의 경우 신계획법의 발효가 도시개발 및 관리의 중요한 이정표로서 계획의 수립 및 이행 절차에 대한 근본적인 변화가 요구되고 있으며, 이에 따라 대도시권 계획 통합 및 비전 제시 등에 대한 국제협력 수요가 존재한다. 다카 대도시권은 다양한 국제협력사업이 이미 존재하며, 광역계획의 이행수단에 대한 국제협력이 필요하다.

본 장에서 분석한 사례 대도시권에 대한 문제는 도시화의 과정에서 우리나라가 안고 있던 문제점들이며, 우리나라의 경험은 사례 대도시권 관리를 위한 적합한 국제협력 콘텐츠를 제공해 줄 수 있다. 이에 다음 장에서 우리나라 수도권 관리정책을 살펴보고 개도국 적용에의 시사점을 도출해 볼 것이다.



CHAPTER 4

우리나라 대도시권 관리정책의 변화과정 및 시사점

- 1. 수도권 관리정책의 변화과정 | 113
- 2. 수도권 관리정책의 주요 사례 | 126
- 3. 소결: 개도국 적용을 위한 시사점 | 144

우리나라 대도시권 관리정책의 변화과정 및 시사점

본 장에서는 우리나라 수도권의 도시발전단계에 따른 관리정책의 변화과정을 고찰하고 각 시기 별로 도입된 정책수단의 정책방향과 중점과제를 정리한다. 또한 그간 추진해온 투자정책과 규제정책, 그리고 이를 이행하기 위한 기반조성 정책의 대표적인 사례의 주요내용 및 공과를 살펴본다. 마지막으로, 우리나라 수도권 관리정책을 개도국에 적용하기 위한 시사점을 도출한다.

1. 수도권 관리정책의 변화과정

1) 시기 구분 및 시기별 특징

1960년대부터 시작된 수도권의 집중현상은 1970년대 이후부터 정부의 경제개발 최우선 정책과 전략적 거점개발 추진으로 가속화되었다(이주옥 2013, i). 이와 같은 인구 및 경제활동의 집중으로 수도권에서는 주택부족, 교통정체, 환경문제 등이 발생하였으며 전국적으로는 불균형 성장에 따른 지역 간 갈등이 조장되었다.

중앙정부는 이러한 문제들을 해소하는 동시에 집중으로 인한 사회적 비용을 감소시켜 궁극적으로는 수도권의 삶의 질 개선을 목표로 하는 다양한 관리정책을 추진하였는데 시기별로 살펴보면 크게 ① 1690년대, ② 1970년대 초반, ③ 1970년대 후반 ~ 1990년대 초반, ④ 1990년대 후반 이후로 구분할 수 있다. 각 시기별로 추진된 주요 정책은 다음의 <표 4-1>과 같다. 이를 요약하면 지금까지 시행되어 온 우리나라의 수도권 관리정책은 수도권정비계획과 같은 ‘수도권의 인구집중 방지책’과 함께 공간구조

계획(국토종합계획 및 광역도시계획), 경제사회발전5개년계획 등을 병행 추진하여 수도권 내 주택 및 인프라를 확충하고자 하였다고 평가할 수 있다.

표 4-1 | 수도권 관리정책의 변화과정

시기	특징	주요 추진정책
1960년대	인구 및 산업의 수도권 집중으로 인해 국토이용에 대한 수도권 편중이 심화되어 불균형한 국토개발 문제 등이 발생하면서 수도권 인구집중 방지를 위한 정책 논의	제1차 경제개발5개년계획(1962) 대도시 인구집중방지책(1964) 경인특정지역계획(1965) 서울시 도시기본계획(1966) 제2차 경제개발5개년계획(1967) 국토계획 기본구상(1968) 대도시 인구 및 시설의 조정대책(1969)
1970년대 초반	지역 간 균형발전을 추진하기 위해 '국토종합개발계획'의 수립·추진과 함께 '수도권 인구과밀억제에 관한 기본지침' 발표	수도권 인구과밀억제에 관한 기본지침(1970) 제1차 국토종합개발계획(1972~1981) 제3차 경제개발5개년계획(1971) 대도시 인구분산시책(1972) 대도시 인구분산책(1973) 서울시 인구소산계획(1975)
1970년대 후반 - 1990년대 초반	'수도권정비기본계획' 수립을 통해 수도권 공간적 범위를 서울, 인천, 경기 전역으로 확대. 일정규모 이상의 인구집중유발시설의 신설 및 증설을 억제하였음. 수도권을 5개 권역으로 구분하고 차등규제 내용을 포함	제4차 경제개발5개년계획(1977) 수도권 인구재배치 기본계획(1977) 「공업배치법」 제정(1977) 제2차 국토종합개발계획(1982~1991) 제5차 경제사회발전5개년계획(1982) 수도권 내 공공청사 및 대규모 건축물 규제계획(1982) 「수도권정비계획법」 제정(1982) 제5차 경제사회발전5개년계획 수정(1983) 수도권정비계획 기본계획(1982~1996) 제6차 경제사회발전5개년계획(1986) 제6차 경제사회발전5개년계획 수정(1988) 제3차 국토종합개발계획(1992~2001) 제7차 경제사회발전5개년계획(1992)
1990년대 후반 이후	제2차 수도권정비계획에서 기존의 5대 권역을 3대 권역으로 조정하는 등 기존 수도권의 집중억제 정책에서 벗어나 규제의 유연화 등 대도시 권 성장관리에 중점을 두고자 하였으나, 실질적으로는 여전히 권역을 중심으로 한 규제위주의 정책기조를 유지	신경제5개년계획(1993) 수도권정비계획법 및 시행령 전면개정(1994) 제2차 수도권정비계획(1997~2011) 제4차 국토종합계획(2000~2020) 제4차 국토종합계획 수정계획(2005) 제3차 수도권정비계획(2006~2020) 2020 수도권광역도시계획(2007) 5+2 광역경제권 개발계획(2008) 2020 수도권광역도시계획 변경(2009)

자료 : '2008년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서(국토해양부 2009)'를 참조로 재작성.

지금까지 시행되어 온 우리나라 수도권 내 인구집중 방지책, 공간구조계획, 경제발전계획을 정책기조로 분류하여 비교하면 다음의 <표 4-2>와 같다.

표 4-2 | 수도권 내 인구집중방지책, 공간계획 및 경제발전계획 수립시기 비교

정책기조	수도권 인구집중 방지책	공간계획	경제발전계획
대도시 집중 억제	• 대도시 인구집중방지책(1964) • 경인특정지역계획(1965) • 대도시 인구 및 시설의 조정대책(1969) • 수도권 인구과밀억제에 관한 기본지침 (1970) • 대도시 인구분산시책(1972) • 대도시 인구분산책(1973) • 서울시 인구소산계획(1975) • 수도권 인구재배치 기본계획(1977) • 「공업배치법」 제정(1977)	• 국토계획 기본구상(1968) • 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)	• 제1차 경제개발5개년계획(1962) • 제2차 경제개발5개년계획(1967) • 제4차 경제개발5개년계획(1977)
지역 균형발전	• 수도권 내 공공청사 및 대규모 건축물 규제계획(1982) • 「수도권정비계획법」 제정(1982) • 수도권정비계획 기본계획(1982~1996)	• 제2차 국토종합개발계획(1982~1991) • 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)	• 제5차 경제사회발전5개년계획(1982) • 제5차 경제사회발전5개년계획 수정(1983) • 제6차 경제사회발전5개년계획(1986) • 제6차 경제사회발전5개년계획 수정(1988) • 제7차 경제사회발전5개년계획(1992) • 신경제5개년계획(1993)
대도시권 정비 및 성장관리	• 「수도권정비계획법」 및 시행령 전면개정(1994) • 제2차 수도권정비계획(1997~2011) • 「수도권정비계획법 시행령」 개정(2001) • 「수도권정비계획법」 및 시행령 전면개정(2004) • 제3차 수도권정비계획(2006~2020) • 국가경쟁력 강화를 위한 국토이용효율화방안(2008)	• 제4차 국토종합계획(2000~2020) • 제4차 국토종합계획 수정계획(2005) • 2020년 수도권광역도시계획(2007) • 2020 수도권광역도시계획 변경(2009)	• 5+2 광역경제권 개발계획(2008)

자료 : '2008년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서(국토해양부 2009)'를 참조로 재작성.

2) 시기별 수도권 관리정책의 주요 내용

그간 시행되어 온 수도권 관리정책은 대도시권 내 인구 및 산업의 집중을 억제하고 도시권의 무분별한 확산을 제어하기 위한 ‘규제’ 정책과 대도시권 내 유입되는 인구 및 산업을 계획적으로 수용하기 위한 ‘투자’ 정책으로 구분할 수 있다. 지금부터는 각 시기별로 수도권 관리정책의 주요 내용을 살펴보기로 한다.

(1) 1960년대

1960년 당시 245만 명이었던 서울의 인구는 5년 만에 100만 명이 증가하여 1965년에는 347만 명에 이르게 되며, 1963년에 행정구역도 613.04km²로 대폭 확장되었다. 1960년대 인구의 급격한 증가에 대응하여 새로운 주택지 조성 및 도로의 신설·확장 등을 위한 각종 개발사업이 서울시 전역에서 활발하게 전개되었으며, 이 시기에는 주로 대규모 토지구획정리사업을 통해 시가지 개발이 진행되었다(이주일 2008, 16).

이 시기에 추진된 주요 정책은 다음과 같다. 1964년에 건설부는 ‘대도시 인구집중 방지책’을 공표하고, 서울 과밀화에 대응하기 위해 서울, 인천과 수원을 포함하는 3,325km²의 특정지역을 지정한 계획을 수립 및 시행하였다. 또한 전원도시 및 신산업도시의 개발을 통한 생활근거지를 조성하고, 군사시설 등 대도시와 관계가 적은 2차 관공서를 지방으로 이전하며, 대도시 내 공장건설 억제 및 축소 등 토지이용규제를 시행하였다. 1968년에는 건설행정의 장기지침으로 ‘국토계획 기본구상’을 발표하면서 위성도시의 건설과 개발제한구역의 설정을 제안하였다(강용배 2006).

1960년대는 한국전쟁 이후 1960년대 초까지 지속된 정치·사회적 불안과 경제적 빈곤 등의 문제를 타개하기 위해 국민경제의 재건과 자립적 성장을 목표로 하는 5년 단위의 체계적인 장기경제발전계획을 최초로 수립·시행(1962년 제1차 경제개발5개년계획, 1967년 제2차 경제개발5개년계획)한 시기이기도 하다.

1960년대의 경우 서울 및 대도시 인구집중의 폐해를 인식하고 이에 대한 다양한 계획 및 정책을 제안하고, 서울에 대한 억제책과 수도권 내 위성도시 건설, 2차 관공서의

지방 이전 등을 추진하였다는 점을 주요 성과로 꼽을 수 있다. 또한 국토계획에 대한 기본구상을 통하여 국토종합개발계획 수립의 기틀을 마련하고 서울의 문제를 수도권 전체로 인식하고 광역적 계획을 최초로 수립하였다는 점도 높이 평가된다.

그러나 이러한 시책에도 불구하고 서울로의 인구 집중이 지속되고 시가지의 평면적 확산이 야기되었다. 수도권으로 집중 확대에 따른 기반시설을 확충해야 했으나 재원부족으로 인해 충분하게 대응하지 못했다는 아쉬움을 남겼다.

표 4-3 | 1960년대 수도권 관리정책

주요 추진정책	규제정책	투자정책
제1차 경제개발5개년계획(1962) ¹⁾	-	- 산업개발과 이에 수반되는 교통수요에 대응²⁾ - 사회간접자본의 확충 - 생활의 비효율 개선과 주택공급
대도시 인구집중방지책(1964) ³⁾	- 관공서의 정책적인 지방이동 - 대도시의 공장시설 확장을 억제 - 대도시 교육시설의 억제	- 전원도시 건설 추진 - 농촌후호 대책 - 농촌경제의 홍보강화와 정부사업에 대한 지방기업 육성책
경인특정지역계획(1965) ⁴⁾	서울의 목표인구를 85년까지 500만 명 설정	8개 위성도시 건설계획(계획인구 260만 명)
제2차 경제개발5개년계획(1967) ⁵⁾	- 대도시 내의 공장시설의 확장 억제, 공업의 지방분산 - 직접세로 이행, 누진률 강화	- 주택건설과 불량주택 개량 - 위성도시 건설, 도시 주변도로 건설·확장, 지방교통의 정비·강화
대도시 인구시책의 조정대책(1969)	산업, 교육 및 공공시설 분산대책	산업 개발거점지구의 선정과 집중적 개발

자료: 저자 작성.

(2) 1970년대 초반

서울로의 인구집중이 가속화되면서 서울의 인구는 1970년대 초에 600만 명, 1970

1) '제1차 경제개발5개년계획(경제기획원 1962)'에서 발췌·요약

2) '서울都市基本計劃의 檢討와 補完課題(이학동 외 1993)'에서 발췌·요약

3) '대도시 인구집중방지책(건설부 1964)'에서 발췌·요약

4) '경인특정지역계획(건설부 1965)'에서 발췌·요약

5) '제2차 경제개발5개년계획(경제기획원 1967)'에서 발췌·요약

년대 말에는 800만 명을 넘어서게 된다. 이 시기에는 1960년대식 도시개발 방법으로 는 비계획적으로 계속되는 시가지의 평면적 확산 방지가 불가능하여 개발제한구역 제 도를 도입하기에 이른다. 또한 버스위주의 교통체계로는 대도시 교통문제 해결이 불가 능하다는 점을 인식하고 서울역~청량리 간 지하철, 서울~수원 간 전철화사업으로 철 도를 대중교통으로 활용하기 시작하였으나 이에 부합하는 토지이용패턴이나 신시가지 개발수법이 수반되지는 못하였다(이주일 2008, 17).

주요 정책으로 1970년에 ‘수도권 인구과밀억제에 관한 기본지침’ 발표를 통해 강남 개발을 촉진하고, 군사안보를 고려한 시가지 건설, 교육·연구 기능을 위한 학원도시 건설 및 개발제한구역 지정 등의 정책을 제시하였다. 1971년에는 개발제한구역을 대도 시 주변에 설정하도록 하는 내용을 담은 ‘제1차 국토종합개발계획’이 작성·공표되었다 (강용배 2006).

이 시기에는 최초의 종합계획(거점개발방식) 성격인 수도권 정비개발의 기본구상이 제안되었다는 점을 성과로 들 수 있다. 또한, 서울의 공업집적도 완화되고, 수도권 내 교통시간이 단축되는 성과를 거두었다. 개발제한구역 지정은 수도권 인구집중 및 확산 방지에 기여하였다. 그러나 여전히 서울과 수도권 인구가 동시에 증가하였으며, 개발 제한구역의 지정으로 개발제한구역을 넘어서 인접지역이 새로이 시가화되는 현상(leap frog)이 발생하였다.

표 4-4 | 1970년대 초반 수도권 관리정책

주요 추진정책	규제정책	투자정책
수도권 인구과밀억제에 관한 기본지침 (1970) ⁶⁾⁷⁾	• 개발제한구역 설정의 법적 근거 제시	• 국토종합개발계획 수립 추진 • 한강 강남개발 촉진 • 방위목적 고려 시가지 건설 • 광역도시개발 추진
제1차 국토종합개발계획 (1972~1981) ⁸⁾	• 개발제한구역 지정 • 공해를 유발하지 않는 도시형 공업 이 외에는 서울 내 신설 금지 • 서울 소재 3,000여 공장의 이전 분산 촉진	• 영동, 잠실에 신도심지 형성 (부도심) • 서울 30km 반경에 10개 위성도시 배치 • 반월 신공업도시 개발(1977~1987) • 성남 도시개발 정비 • 수도권 전철망 형성(88.5km) 및 지하철 건설(25.3km) • 고속터미널, 화물터미널 건설 이전 • 수도권 광역상수도망 형성
제3차 경제개발5개년계획 (1971) ⁹⁾	-	• 지하철 건설과 병행하여 수도권 기존 철도 전철화 • 김포국제공항 확장 • 외곽지역에 트럭터미널 및 냉동시설을 갖춘 화물유통단지 건설 • 도시주변에 주택단지 조성 • 경제성 있는 표준 아파트 건설을 촉진
대도시 인구분산시책(1972) ¹⁰⁾	• 공장이전촉진세 신설방안과 건축규제 와 관련된 시책 • 대도시내 공장신설을 금지하고 용도지 역위반공장은 강제적인 지방이전	• 40km 권내의 15개 지역을 위성도시로 개발
대도시 인구분산책(1973) ¹¹⁾	• 국영기업체 본사 및 공공기관을 지방 으로 이전 • 공해공장 및 용도지역 위반공장의 지 방이전 • 지방세 확대를 통한 대도시 공장신설 의 억제	-
서울시 인구소산계획(1975) ¹²⁾	• 위생업소의 신규허가 억제 • 공장의 주거지역 입지금지 • 공업지역 축소와 공장신설 억제	• 지하철 건설로 강남지역 개발

자료 : 저자 작성.

6) '수도권 인구과밀억제에 관한 기본지침(건설부 1970a)'에서 발췌·요약

7) '광역화시대의 서울시 인구변화전망에 관한 기초연구(김문현·이주일 1998)'에서 발췌·요약

8) '제1차 국토종합개발계획(건설부 1970b)'에서 발췌·요약

9) '제3차 경제개발5개년계획(경제기획원 1971)'에서 발췌·요약

10) '대도시 인구분산시책(대통령비서실 1972)'에서 발췌·요약

11) '대도시 인구분산책(경제기획원 1973)'에서 발췌·요약

12) '서울시 인구소산계획(서울시 1975)'에서 발췌·요약

(3) 1970년대 후반 ~ 1990년대 초반

1980년대에도 서울로의 인구집중이 계속되어 1989년에는 서울 인구가 1,000만 명을 돌파하게 된다. 폭발적인 인구증가에 대응하기 위해 서울 시가지 외곽의 자연녹지지역을 공영개발방식을 통해 고층아파트군으로 개발(고덕지구, 중계·상계지구, 목동지구 등)하는 정책을 추진하였다. 그 결과 개발제한구역으로 둘러싸인 서울의 기성시가지는 더 이상 신개발의 여지가 없이 이른바 평면적 도시개발로 마무리되었다. 한편, 이 시기에는 1988년 서울올림픽 전후 주택수요의 급증과 부동산투기의 붐으로 강남지역을 중심으로 부동산 가격이 급등하였다. 이를 해결하기 위해 주택 200만호 건설계획을 수립하여 대규모 택지개발을 추진하고, 서울의 기존 도심에는 불량주택재개발사업 등이 활발하게 전개되었다(이주일 2008, 17-18).

연도별로 보면, 1981년에는 인구의 지방정착 유도과 개발가능성의 전국적 확대를 기본목표로 한 ‘제2차 국토종합개발계획’이 작성·공표되었는데, 이 계획은 수도권을 대상으로 사회간접자본시설을 증대하고 후진지역을 개발함으로써 지역기능을 강화하고자 하였고, 성장억제정책 시행과 함께 15개의 성장거점도시를 육성하기 위한 전략을 제안하였다. 1982년에는 ‘수도권 내 공공청사 및 대규모 건축물 규제계획’이 마련되었고, 이어 「수도권정비계획법」이 제정되었다. 이 법에 따라 수도권의 공간적 범위가 서울·인천·경기 전역으로 확정되었고, 수도권 내에서 일정규모 이상 인구집중유발시설의 신·증설을 억제하되, 수도권을 5대 권역(이전촉진권역, 제한정비권역, 개발유도권역, 자연보전권역, 개발유보권역)으로 구분하여 차등적으로 규제하기 시작하였다. 1984년에는 수도권의 인구 목표 및 권역별 정비방향을 규정한 수도권정비기본계획(제1차 수도권정비계획)이 수립되었다. 1991년에는 물리적으로 규제하는 방식을 지속적으로 추진하기 위해 ‘제 3차 국토종합개발계획’을 공표하였다. 대학과 공공기관을 지방으로 분산시키고, 신규 공업용지의 수도권 내 조성 규제 등 수도권으로의 개발 집중을 억제하고, 수도권 내부의 공간구조를 새롭게 구성하였다. 또한, 과밀부담금제도 등 경제적 규제방식을 활용하여 지방 이전 기관 및 기업을 지원하기 위한 제도를 마련하였으며, 수도권 내 각종 개발 사업에 대한 정부의 조정 및 심의기능을 강화하였다.

이 시기에 추진된 정책들은 수도권 문제를 종합적으로 접근하여 수도권 성장억제와 주요 기능의 지방분산, 투자의 지역 및 계층 간 균형 확충을 동시에 도모하였다는 특징을 가지고 있다. 또한 수도권 공간구조 재편이 급격히 진행되고 서울의 공업집적도 완화되었다. 주택정책과 관련하여서는 주택자금의 용자가 확대되고 임대주택제도가 정착·발전하게 되었으며, 서민주택난 완화를 위해 200만호 신규주택 건설이 추진된 점이 높은 평가를 받고 있다. 그러나 수도권 집중억제 시책은 공간규제 시책에만 한정하였기 때문에 구조적인 특성을 지닌 수도권의 집중을 억제하는 데 한계가 있었고, 지역균형개발을 목표로 하고 있음에도 불구하고 수도권 억제와 지방 육성의 연계추진체계가 갖추어지지 못하였다는 한계를 드러내었다(강용배 2006).

표 4-5 | 1970년대 후반부터 1990년대 초반까지의 수도권 관리정책

주요 추진정책	규제정책	투자정책
제4차 경제개발5개년계획 (1977) ¹³⁾	- 반월지구(4.1km²) 조성 - 수도권 종합정비개발계획 수립 - 장기적인 인구적정배치계획 수립	- 서울 중심 반경 15km 범위 내 5개 노선의 지하철망 건설 - 수도권 내 철도를 전철화하여 지하철과의 연계강화(31.2km) - 수색, 부곡, 성북지역에 화물터미널을 건설하여 화물의 거점과 운송체계 확립 - 경부선 복선화(영등포-수원 간 41.5km)
수도권 인구재배치기본계획 (1977) ¹⁴⁾	공업배치법의 기초 제공	- 산업시설 이전과 서울 시내 사립대학의 이전 및 분교설립 지원 - 행정수도 건설 - 반월신도시 건설
「공업배치법」 제정(1977) ¹⁵⁾	- 도시권 내 공장 재배치 근거 마련 - 이전촉진 및 제한정비지역내에서의 공장 신·증설 금지 - 이전촉진지역에 입지한 공장에 대한 이전명령 근거규정 마련 - 업종별, 지역별 공해예방과 환경보전에 관한 사항 규정	- 공업낙후지역개발을 위한 유치지역의 지정과 공업의 연도별, 업종별, 지역별 배치 - 이전촉진 및 제한정비지역 공장의 유치지역으로의 이전에 대한 사항 규정 - 공장용지의 장기수요 추정
제2차 국토종합개발계획 (1982~1991) ¹⁶⁾	- 수도권 인구 1,575만 인, 서울 인구 960만 인 계획(1991년 기준) - 과밀억제 - 공업재배치 - 수정계획에서 5개 정비지역으로 구분하여 지역별 정비전략 강구	- 지역생활권 조성과 성장거점도시 육성 - 광역교통망체계 형성(지하철 132.8km 완공, 수도권 전철 110.9km 건설) - 주택공급의 지역 간 적절 배분 (수도권에 32.4% 공급) - 대도시의 광역적 관리

주요 추진정책	규제정책	투자정책
제5차 경제사회발전5개년계획 (1982-1986) ¹⁷⁾	- 개발제한구역 보전 - 인구 및 산업의 집중완화를 위한 금융, 세제 상의 조치 강구 - 반월, 향남 등으로 부적격 공업 재배치	- 하수처리장의 건설 - 교통난 해소를 위한 지하철 건설 확대 (서울 2,3,4호선 완공) - 국민주택건설의 확대와 민간주택건설 촉진 - 주택가격의 안정(택지개발 확대와 부동산 투기 억제) - 임대주택 공급촉진 및 주거환경 개선
「수도권정비계획법」 제정 (1982) ¹⁸⁾	- 수도권정비계획의 수립 및 시행 - 수도권을 5대 권역으로 구분 - 수도권정비심의위원회 설치 - 인구영향평가 시행 - 인구집중유발시설의 신·증설 및 공업 용자·택지조성사업 등의 규제에 관한 사항	-
수도권정비기본계획 (1982~1996) ¹⁹⁾	- 수도권 인구 1,800만 인, 서울시 인구 1,000만 인 상정(2001년 목표) - 권역별로 다른 공업입지 규제를 적용하여 공업의 수도권 내 재배치 유도 - 기업체 본사의 지방이전을 추진 - 수도권 내 과도한 교육기능 집중 억제 - 수도권 환경오염 방지시설의 정비·확충과 권역별 환경관리체계 확립	수자원의 다목적 이용과 공급 처리 합리화를 위한 광역용수 공급망 확충
제6차 경제사회발전5개년계획 (1986) ²⁰⁾	- 행정, 교육, 의료 등 각종 중추관리 기능 지방 분산 - 교통수요 시간대별 분산 유도, 교통량의 도심 진입 억제방안 강구 - 수도권 대규모 공단개발 지양	- 수도권에 대응하는 지방경제권을 중부권, 서남권, 동남권으로 구분하여 육성 - 대중교통 우선처리제 도입 시행, 지하철을 근간으로 하는 교통체계 구축 - 신규공업입지를 중부권, 서남권에 우선 배치 - 수도권 4단계 상수도사업 추진 - 임대주택공급의 확대 - 국민주택건설을 위한 지원확대와 주택 금융제도의 발전 - 주택규모의 소형화와 주택공급체계의 정비 - 민간주택사업 육성과 주택가격 안정
제6차 경제사회발전5개년계획 수정(1988) ²¹⁾	-	- 대단위 택지개발사업 촉진 및 택지합동개발방식 확대 적용 - GNP 주택투자율 상향 조정 - 서민주택 공급확대

13) '제4차 경제개발5개년계획(경제기획원 1977)'에서 발췌·요약

14) '수도권 인구재배치 기본계획(무임소장관 1977)'에서 발췌·요약

주요 추진정책	규제정책	투자정책
제3차 국토종합개발계획 (1992~2001) ²²⁾	- 수도권 인구 2,125만 인(2001년 목표) - 중추관리시설 중 지방이전 가능 시설을 지방대도시로 분산배치 - 수도권 내 공장 신·증설 시 과밀부담금 및 중과세 부과 - 수도권 내 대규모 사업의 효율적 억제 - 한강, 한탄강, 임진강 인근에 입지한 공해업체를 정비	- 지방 이전 기업 및 창업 기업에 대한 각종 지원 확대 - 수도권 개발유도권역 중심 개발 추진 - 순환고속도로망, 전철 등을 연계한 광역교통망체계 구축 - 수도권 광역계획 및 광역행정기능을 강화 - 수도권의 국제적 위상강화를 위한 신국제공항, 국제전시장, 컨벤션센터 등 건설 - 전철, 지하철과 도시고속도로로 주축을 이룬 교통체계 구 - 주택공급 및 지원체제의 정비(신규주택 및 택지공급, 주택행정체제의 정비, 주택·금융·세제의 개선 및 거래질서 확립) - 기본통신부문의 공급확대, 고도화 및 종합정보통신망 구축 - 광역상수도사업 추진
제7차 경제사회발전5개년계획 (1992) ²³⁾	공장의 이전촉진 및 권역조정과 행정기관의 지방 이전	- 서울 외곽순환고속도로, 제2경인고속도로 건설 - 수도권 광역전철망 구축('93년까지 5,7,8호선, '97년까지 6,7,8호선) - 항만 하역능력의 제고 및 기능 특화(인천항 정비) - 수도권 신공항 개발 및 지방공항 확충 - 국민주택기금 대상 주택규모 소형화(27.7평→18평) - 서민, 실수요자에게 공공주택 공급확대, 노동자 주택의 공급확대

자료: 저자 작성.

- 15) 「공업배치법」(1977)에서 발췌·요약
- 16) '제2차 국토종합개발계획(건설부 1981)'에서 발췌·요약
- 17) '제5차 경제사회발전5개년계획(경제기획원 1982)'에서 발췌·요약
- 18) '제5차 경제사회발전5개년계획 수정(경제기획원 1983)'에서 발췌·요약
- 19) '수도권정비 기본계획(건설부 1984)'에서 발췌·요약
- 20) '제6차 경제사회발전5개년계획(경제기획원 1986)'에서 발췌·요약
- 21) '제6차 경제사회발전5개년계획 수정(경제기획원 1988)'에서 발췌·요약
- 22) '제3차 국토종합개발계획(건설부 1991)'에서 발췌·요약
- 23) '제7차 경제사회발전5개년계획(경제기획원 1992)'에서 발췌·요약

(4) 1990년대 중반 이후

서울의 인구는 1992년 1,097만 명을 정점으로 차츰 감소하기 시작하여 2000년대 들어서는 점차 안정화 추세로 접어들어 2000년의 인구는 989만 명으로 다시 1천만 명을 하회하게 된다. 1990년대는 지방자치시대의 개막, 세계화, IMF 구제금융 등 중요한 사회·경제적인 변화가 발생하는 시기였다.

국제화와 지방분권화의 흐름 속에서 1990년대 중반 이후 수도권시책은 균형개발을 위해 집중을 억제하던 기존의 시책과 달리 경쟁력의 강화와 성장관리에 좀 더 무게를 두기 시작하였다. 국제경쟁력 강화를 위해 수도권의 각종 규제들을 완화 또는 해제하면서 국토균형발전을 추진하였다. 그러나 여러 갈등으로 인해 즉각적인 성과를 이루는데 실패하여 결과적으로는 여전히 권역을 중심으로 한 경직적인 규제위주의 정책기조가 유지되고 있다(이주일 2010, 15).

1999년 수립된 ‘제4차 국토종합개발계획’은 권역별 기본구상의 전개에서 시도별 발전방향으로 계획편제가 바뀌었으나, 수도권의 집중억제와 균형발전을 위한 수도 기능의 지방 분산을 추구하는 계획기조는 계속 유지되었다. 수도권정비계획의 5대 권역은 1994년에 3대 권역(과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역)으로 조정되었다. 2006년에는 ‘수도권광역도시계획’을 수립하여 수도권의 성장관리 도입을 시도하였으나, 실제 계획은 개발제한구역 해제를 중심으로 이루어져 공간구조, 토지이용, 광역시설 등에 관한 내용은 형식적으로 언급되었다. 또한 광역도시계획의 실현을 담보할 수 있는 수단 및 광역행정의 부재로 개발제한구역 해제 이외에는 효력을 발휘하지 못하고 있다. 2000년대 중반에는 ‘5+2 광역경제권 개발계획’을 통해 각종 규제를 완화하면서 수도권의 통합적 개발을 본격적으로 추진하였으며, 2010년대에는 ‘지역행복생활권 계획’이 추진되었다.

이 시기에는 수도권 집중억제에서 대도시권 성장관리로 전환을 시도하고 인천국제공항, 평택항, 고속철도 등 국제경쟁력 강화를 위한 인프라가 정비되었다는 점을 성과로 들 수 있다. 그러나 정부와 지자체 간, 주민들 간의 갈등을 조율하지 못하는 등 한계점도 지적되고 있다.

표 4-6 | 1990년대 중반 이후의 수도권 관리정책

주요 추진정책	규제정책	투자정책
신경제5개년계획(1993) ²⁴⁾	- 수도권 내 성장관리권역 공장증설의 제한적 허용 - 공장규제방식 개선 - 공단 내 공장 등의 처분제한 완화 - 대형판매시설 신·증설에 대해 건축연상면적 기준의 규제를 폐지하고 과밀부담금을 부과 - 도심 진입제한을 위한 주차요금의 탄력적 운용 - 자동차 관련 세제를 보유중심에서 이용중심으로 전환 - 승용차 10부제 운용제도의 활성화 및 차고지 확보의 단계적 의무화²⁵⁾	- 서민주택 공급의 확대 및 주택금융의 확충 - 주택투기 억제와 주택임대업의 육성 - 지하철망의 지속적 확충 - 시내버스노선 조정, 전용차선제 확대 실시, 업체의 대형화 및 경영 합리화 - 개인택시 위주로 공급확대 - 교통수단 간 환승시설 확충 - 복합 화물터미널 및 화물 집배송 센터를 도시외곽에 건설 - 장애인 등 교통취약계층의 통행편의 증진과 운전자 및 보행자의 교통안전의식 고취
제2차 수도권정비계획(1997~2011) ²⁶⁾	5개 권역에서 3개 권역으로 축소(과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보존권역) - 권역별 규제내용 완화 - 서울 등 과밀지역시설의 수도권 내 지방분산 유도 - 한강유역의 종합적 환경관리 대책	- 국제, 교역, 연구 등 고급 중추관리 기능 강화 - 택지, 공업, 관광지 조성의 환경관리 대책 강구 - 수도권 주택 및 광역시설 공급 확대
제4차 국토종합계획(2000~2020) ²⁷⁾		10대 광역권 개발을 통한 지역균형 개발 촉진 - 개발과 환경의 조화전략 제시
제4차 국토종합계획 수정계획(2005)		- 분산형 국토개발(행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시) - 경제자유구역, 연구개발특구
제3차 수도권정비계획(2006~2020) ²⁸⁾	수도권 인구비중을 2020년까지 47.5%(2004년 47.9%)로 하향	- 서울 중심의 공간구조를 다핵 연계형 공간구조로 전환하고, 외곽에 10개 내외의 자립적 중심도시권 형성 - 클러스터형 산업벨트 구축 - 서울중심의 방사형 교통체계를 환상격자형 교통체계로 전환

자료 : 저자 작성.

24) '신경제5개년계획(경제기획원 1993)'에서 발췌·요약

25) '서울都市基本計劃의 檢討와 補完課題(이학동 외 1993)'에서 발췌·요약

26) '제2차 수도권정비계획(건설교통부 1997)'에서 발췌·요약

27) '제4차 국토종합개발계획(건설교통부 1999)'에서 발췌·요약

28) '제3차 수도권정비계획(건설교통부 2006)'에서 발췌·요약

2. 수도권 관리정책의 주요 사례

이 절에서는 그간 추진해 온 투자정책과 규제정책 그리고 이를 이행하기 위한 광역 관리 기반조성 정책에 대한 대표적인 사례의 주요내용, 성과 및 한계를 살펴본다. 주요 사례를 통해 각 정책의 도입 상황, 정책수단의 효과 등에 대한 이해를 높이고자 한다.

규제정책으로는 ① 도시권 외곽으로 시가지가 무분별하게 확산하는 것을 방지하기 위한 성장관리 정책으로 도입된 ‘개발제한구역 제도’와 ② 수도권에 과도하게 집중되는 인구 및 산업을 억제하고 수도권과 지방과의 격차를 완화시키기 위한 목적으로 도입된 ‘수도권정비계획’을 살펴본다. 투자정책으로는 수도권에 대량으로 유입된 인구를 수용하고 이로 인한 부동산 폭등을 해소하기 위해 추진된 ‘신도시 건설’을 살펴보고, 마지막으로 광역관리 기반조성과 관련하여서는 ① 도시간의 기능분담, 환경보전, 광역 시설의 배치 등 도시의 광역화에 따른 도시문제를 해결하기 위해 도입된 ‘광역도시계획 제도’와 ② 지자체의 행정구역을 넘어 발생하는 교통서비스와 시설에 대한 행정업무를 수도권(광역권) 차원에서 처리하기 위해 설립된 ‘수도권교통본부’에 대해 살펴보기로 한다.

1) 규제정책 사례1 : 개발제한구역 제도

(1) 도입배경 및 연혁

1960년대 급속한 산업화의 진행으로 서울 및 중추도시로 인구가 집중되자 1970년대 초반부터 도시의 무질서한 확산으로 여러 가지 도시문제 발생하기 시작하였다. 이러한 도시문제를 해결하기 위해 도시개발을 제한할 필요가 있는 경우에 개발제한구역으로 지정할 수 있도록 「도시계획법」을 개정(1971)하기에 이른다.

개발제한구역 정책의 변화과정은 크게 ① 제도도입 및 강력규제, ② 규제완화 확대, ③ 구역조정, ④ 구역추가조정 및 관리강화시기로 구분할 수 있다(국토교통부, 2014, 10). 개발제한구역이 지정되기 시작하던 1970년대부터 구역조정이 시작되기 직전인

1997년까지는 구역의 절대 보전을 전제로 주민불편해소 차원에서 일부 행위제한을 완화하는 방향으로 소극적인 제도 개선이 진행되었다. 그러나 1998년부터는 구역경계 불변이라는 제도운영의 원칙을 수정하여, 불합리하게 개발제한구역이 지정되어 있는 지역²⁹⁾과 지정의 실효성이 없는 지역³⁰⁾은 과감하게 개발제한구역에서 해제하였다. 또한 개발압력이 높아 성장관리가 필요한 7개 대도시권은 광역도시계획 수립을 통해 고용창출 및 지역경제 활성화에 기여할 수 있는 산업단지 조성 및 서민주택 공급 등을 위하여 계획적으로 해제·조정해 오고 있다(김중은 외 2017, 19-29).

표 4-7 | 개발제한구역 정책의 변화과정

구분	강력한 규제시기 (1971~1987)	규제완화 확대시기 (1988~1997)	구역조정시기 (1998~2007)	구역추가조정 및 관리강화시기 (2008~현재)
근거 법률	• 도시계획법(1971)		• 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 (2000)	
지정 대상	• ① 도시의 무질서한 확산 또는 인접 도시 간 시가지 연담화 방지, ② 도시주변의 자연환경 및 생태계 보전과 도시민의 건전한 생활환경 확보, ③ 국가보안상, ④ 도시의 정체성 확보 및 적절한 성장관리 등을 위해 필요한 지역에 지정가능(개발제한구역법 시행령 2018a)			
주요 관리 수단	• 구역 내 불법 행위단속 (건설교통부, 지자체 지도·단속) • 소극적, 단편적 규제 완화	• 구역 내 불법 행위단속 (건설교통부, 지자체 지도·단속) • 주민생활편의 차원의 규제완화 조치	• 광역도시계획 수립 • 개발제한구역 관리계획 수립 • 개발훼손부담금 부과 • 토지매수청구제도 및 토지협의매수제도 운용 • 주민지원사업 • 구역 내 불법행위 단속	• 지정·관리할 가치가 낮은 지역 일부해제 • 존치지역 관리강화 • 훼손지역 적극 복구
제도적 특징	• 구역경계 불변성 원칙 • 용도구역 및 군사시설 보호구역과 유사 • 개발 제한 등 물리적인 규제방식 지속		• 개발제한구역의 계획적 관리와 환경성 확보관심 • 물리적 규제와 경제적 인센티브 병행 추진	• 고용창출과 지역경제 활성화 • 서민주거 복지확대를 위한 규제완화

자료 : 국토교통부 2014, 11. 내용을 일부 편집.

29) 집단취락, 단절토지, 경계선 관통대지, 산업단지, 고리원전

30) 7개 중소도시권(춘천권, 청주권, 전주권, 진주권, 제주권, 통영권, 여수권)

(2) 주요 내용

개발제한구역은 ① 도시의 무질서한 확산 또는 인접 도시 간 시가지 연담화 방지, ② 도시주변의 자연환경 및 생태계 보전과 도시민의 건전한 생활환경 확보, ③ 국가보안상, ④ 도시의 정체성 확보 및 적절한 성장관리를 위해 필요한 지역을 대상으로 지정한다. 지정 시에는 공간적으로 연속성을 갖도록 지정하되 도시의 자족성 확보, 합리적인 토지이용 및 적절한 성장관리 등의 도시계획적 요소를 종합적으로 고려하여야 한다(개발제한구역법 시행령 2018a; 2018b). 한편, 개발제한구역 해제 결정 후 2년 내 미착공 또는 사업구역의 효력 상실 시 해제지역을 개발제한구역으로 환원하도록 하는 규정이 2015년에 마련되었다(개발제한구역법 시행령 2018d).

개발제한구역의 해제는 크게 도시용지 공급 목적과 주민불편해소 목적으로 구분 가능하다. 도시용지를 공급할 목적으로 해제할 경우에는 도시용지로의 전환·활용 필요성이 인정되는 20만㎡ 이상 규모의 공영개발에 대해서만 국토교통부장관에게 해제를 신청할 수 있다³¹⁾. 한편 주민불편해소를 목적으로 해제되는 지역은 크게 집단취락(주택호수 20호 이상, 호수밀도 10호/ha 이상), 단절토지(3만㎡ 미만), 경계선 관통대지(1천㎡ 이하)로 구분되며, 이러한 지역에 대해서는 국토교통부장관이 아닌 시·도지사가 해제를 결정할 수 있다(개발제한구역법 시행령 2018c). 도시용지 공급을 위한 개발제한구역의 해제사업의 요건을 규정하고 있는 「개발제한구역 해제지침」에서는 ① 해제가능총량, ② 사업의 공익성, ③ 공영개발, ④ 환경평가등급, ⑤ 해제면적기준, ⑥ 공공기여방안 등을 해제요건으로 제시하고 있다.

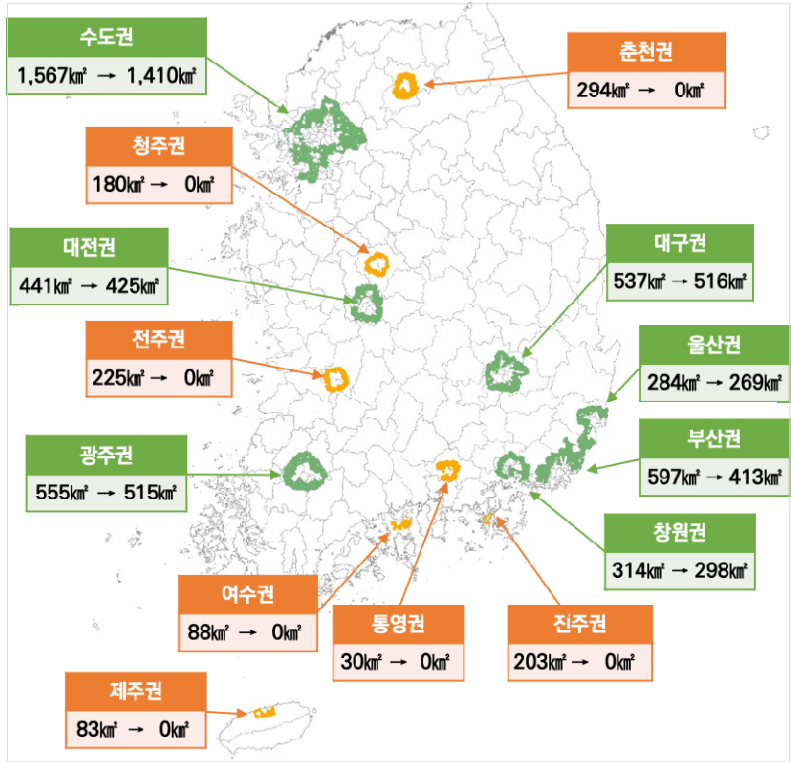
개발제한구역의 지정 및 해제 현황을 살펴보면, 1971년 수도권을 시작으로 1977년 여수권에 이르기까지 총 8차에 걸쳐 전국 14개 도시권에 총 5,397.110km²(전국토의 5.4%)의 개발제한구역이 지정되었다(김중은 2016a, 11). 한편 개발제한구역 조정이 시작된 1999년 ‘개발제한구역 제도개선방안’ 발표 이후부터 2017년 말까지 총 1,550.8km²(당초 지정면적 대비 약 29%)의 개발제한구역이 해제되었는데, 당초부터

31) 다만, 일정요건을 만족하는 30만㎡ 이하 규모 해제사업의 경우 시·도지사가 해제를 결정할 수 있도록 위임

불합리하게 개발제한구역으로 지정된 지역을 해제한 면적이 260.8㎢(집단취락 125.5 ㎢, 단절토지 0.5㎢, 경계선 관통대지 2.6㎢, 고리원전 및 창원·시화공단 132.2㎢)이며, 지정의 실효성이 미흡하여 2000년대 초반 전면해제한 7개 중소도시권의 해제면적이 1,103.1㎢, 국책사업, 지역현안사업 등 도시용지로 활용하기 위해 해제한 면적이 186.6㎢이다(김중은 2018, 9).

그림 4-1 | 개발제한구역 지정 및 해제현황

(최초 지정면적 → 2017년 말 지정면적)



자료: 김중은 외 2017, 20 그림2-1 내용을 갱신.

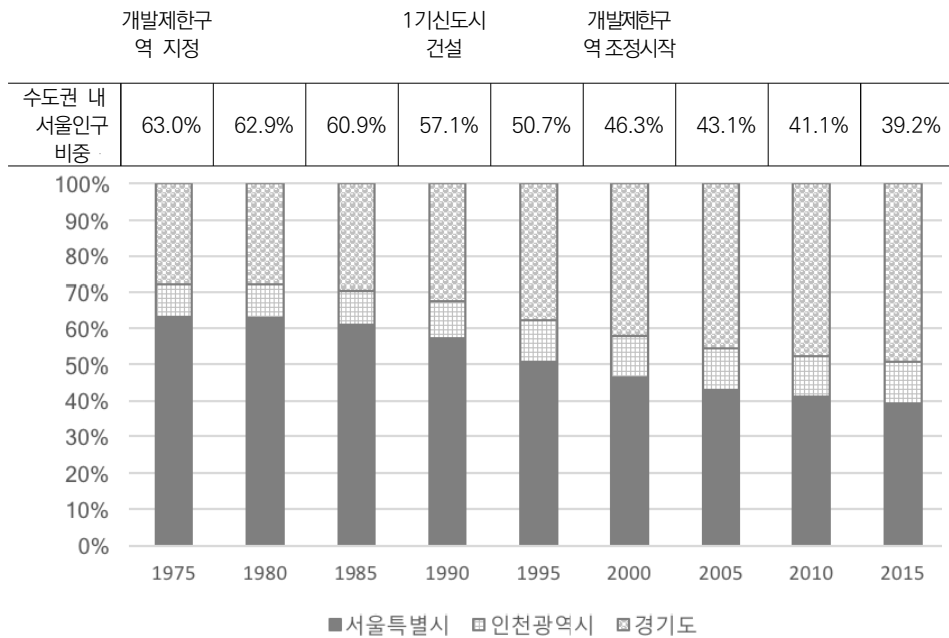
(3) 성과와 한계

개발제한구역 제도는 도시권의 성장관리 유도를 통해 도시권 내부의 경쟁력을 강화하고 외곽지역으로 무분별하게 시가지가 확산하는 것을 방지하였다고 긍정적으로 평가된다.

표 4-8 | 수도권 인구 변화추이(1975~2015)

(단위: 만 명)

연도	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
수도권	1,093	1,330	1,582	1,859	2,019	2,135	2,277	2,384	2,527
서울	689	836	964	1,061	1,023	990	982	979	990
인천	97	123	153	192	231	248	253	266	289
경기	307	370	465	605	765	898	1,042	1,138	1,248



자료: 통계청 인구주택총조사; 김중은 외 2017, 35.

그러나 다음과 같은 부분에 대해서 한계가 지적되고 있다. 첫째, 경직적인 구역 운

영으로 개발제한구역 외측으로 비지적(飛地的) 확산을 초래하였다. ‘제1차 국토종합 개발계획’ (1972~1981) 수립 당시 대도시 인구 수용능력을 감안하여 지정된 구역 경계가 도시권의 성장과 무관하게 2000년대 초반까지 그대로 유지된 결과, 수도권에서 개발제한구역 지정 당시 개발제한구역 내측지역(서울)에서 수용할 수 있는 인구규모를 넘어서 개발제한구역 외측(인천, 경기)으로 비지적 확산을 초래하였다(김중은 외 2017, 34-35).

둘째, 개발제한구역을 도시용지로 전환·활용 시 성장관리 개념이 부족하였다. 도시권 내 기반시설 설치비용, 모도시로의 통근통행 억제 등의 측면에서 개발제한구역 내측 경계와 인접한 지역을 우선적으로 해제하여 활용하는 것이 대도시권 성장관리 측면에서 보다 바람직하나, 개발제한구역 해제를 통해 도시권 내 가용지 공급 시 이러한 개념들이 제대로 반영되지 못하였다(김중은 외 2017, 112; 김중은·이우민 2018, 5-7).

셋째, 개발제한구역 내 기반시설이 갖추어지지 않은 소규모 주거지역이 양산되었다. 개발제한구역 내 주민생활불편과 관련된 대다수의 민원이 집중되어 있는 집단취락을 환경평가 없이 개발제한구역에서 해제하는 과정에서 가급적 많은 거주민 및 재산권자의 애로사항을 해소하기 위해 취락해제기준(규모 및 밀도)을 완화하여 적용하였다. 그 결과, 기반시설 및 공공서비스 공급이 곤란한 소규모 취락까지 해제되어 개발제한구역 내 정주환경이 열악한 해제지역이 점적으로 산재되는 부작용이 발생하였다(김중은 외 2017, 41).

마지막으로, 개발제한구역 내 불법행위에 대해 엄정하게 대응하고 있지 못하다는 점이다. 개발압력이 높은 수도권(주로 하남, 남양주, 시흥 등)을 중심으로 개발제한구역 주민의 생업을 위해 허용한 시설 중 ‘동식물시설’ (예: 축사, 온실, 버섯재배사, 종묘배양장 등)과 관련된 불법행위(건축물 용도변경)가 다수 발생하고 있다. 그러나 지자체의 개발제한구역 관리 인력 및 예산 부족과 선심성 입법·행정 등으로 인해 구역 내 불법행위가 근절되지 않고 있으며, 이로 인해 행정의 신뢰 저하는 물론 법규를 준수하는 대다수의 주민들에게 상대적인 박탈감이 발생하고 있다.

2) 규제정책 사례2 : 수도권정비계획

(1) 도입배경 및 연혁

1982년 이전에는 수도권 집중 억제정책이 법적 근거 없이 건설부, 무임소장관실, 대통령비서실, 경제기획원, 서울시 등 부처별로 산발적, 단기적 시책 형태로 추진³²⁾되어 실효성이 낮았다. 1982년 수도권정비계획법의 제정으로 그동안 단편적으로 추진되던 수도권정책이 체계화, 종합화되고 법적 구속력이 확보되었다. 수도권정비계획법은 수도권정책의 목적이 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서있는 정비와 국토의 균형있는 발전을 기함에 있음을 명시하였다. 또한 목적 달성을 위한 핵심적 정책수단으로 수도권정비계획제도를 도입하고, 수도권정비계획에 맞지 않는 토지이용계획이나 개발계획 등의 수립 및 시행을 규제하고 있다(수도권정비계획법 제3조).³³⁾

도입 당시의 수도권정비계획은 기본계획과 시행계획으로 구분되어 있었다. 건설부장관이 작성하는 기본계획에는 인구 및 산업의 규모와 배치를 명시하고, 도시개발 방향 및 권역을 지정하였다. 또한 환경보전과 광역적인 체계정비가 필요한 교통시설, 상하수도시설, 에너지공급시설 등에 관한 계획이 포함되었다.

(2) 주요내용³⁴⁾

1984년에 최초로 수립된 ‘수도권정비기본계획’³⁵⁾(1982~1996)에서는 일극(서울)

32) 대도시 인구집중방지대책(건설부 1964), 대도시 인구 및 시설의 조정대책(무임소장관실 1969), 수도권인구 과밀 억제에 관한 기본지침(건설부 1970a), 대도시 인구분산시책(대통령비서실 1972), 대도시 인구분산책(경제기획원 1973), 서울시 인구소산계획(서울시 1975), 수도권 인구재배치 기본계획(무임소장관실 1977), 수도권 내 공공청사 및 대규모 건축물 규제계획(건설부 1982) 등

33) 수도권정비계획의 주요 내용은 ‘규제’에만 해당하지는 않으나, 본 연구의 연구진은 수도권정비계획이 실질적으로 수도권 규제에 대한 정책으로 기능하였다고 판단하여 규제정책 사례로 분류하였다.

34) 차수별 계획의 주요내용은 부록 참조

35) 제1차 수도권정비계획에 해당

중심의 수도권 집중을 억제하고 지방분산을 추진하는 것이 지역균형 정책의 핵심과제였다. 이를 위해 수도권 과밀지역의 인구 및 산업의 입지를 억제하고, 수도권 인구 및 산업의 권역내 분산 및 지방이전 촉진 정책을 추진하였다. 1994년에 기본계획과 시행계획의 구분이 없어지고 수도권정비계획으로 일원화되었으며, 계획에 포함되어야 할 사항도 다음과 같이 개정되었다.

- 수도권정비의 목표와 기본방향에 관한 사항
- 인구 및 산업 등의 배치에 관한 사항
- 권역의 구분 및 권역별 정비에 관한 사항
- 인구집중유발시설 및 개발사업의 관리에 관한 사항
- 광역적 교통시설, 상·하수도시설 등의 정비에 관한 사항
- 환경보전에 관한 사항
- 수도권정비를 위한 지원 등에 관한 사항
- 계획의 집행 및 관리에 관한 사항

1997년에는 개정된 수도권정비계획법에 따라 제2차 수도권정비계획(1997~2011)이 수립되었다. 2차 계획기간은 WTO 체제 및 OECD 가입 등 글로벌 경제에 편입되는 시기이며, 다른 한편으로는 1998년 IMF 외환위기 등 고도성장기를 마감하고, 저성장 시대로 전환되는 시기로 수도권의 국제경쟁력 강화의 필요성이 제기된 시기이다. 2차 계획에서는 수도권 집중억제 정책기조는 유지하되 세계화에 대비한 수도권 기능제고 및 통일대비 기반구축을 목표로 하였다. 수도권 집중억제를 위한 공간구분을 3개 권역으로 단순화하고, 국제교류 중심축, 북방교류 벨트, 산업도시 벨트, 전원도시 벨트 등으로 수도권의 기능제고를 위한 공간계획을 수립하였다.

2006년에는 행복도시 건설, 공공기관 지방이전 시책 등으로 인하여 제2차 수도권정비계획 종료 전에 제3차 수도권정비계획(2006~2020)이 수립되었다. 3차 계획기간에는 경제성장률 3%대의 저성장시대로 진입하였으며, 수도권 인구집중 현상은 둔화되었으나 중국경제의 부상과 저출산·고령화 문제가 본격적으로 대두되었다. 수도권 정책기

조는 2차 계획과 큰 차이가 없이 공공기관 지방이전의 가시화 이후 계획적 관리체계로의 전환이 제시되었다.

표 4-9 | 수도권정비계획 기간별 여건 변화

구분	1차 수도권정비계획 (1982-1996)	2차 수도권정비계획 (1997-2011)*	3차 수도권정비계획 (2006-2020)1)
경제 여건	• 고도성장기 (연평균 9.5%)	• 성장전환기 (‘97-’05 연평균 4.9%)	• 저성장 시대 (연평균 3.5%)
인구 문제	• 수도권 인구집중 가속	• 수도권 인구집중 둔화	• 수도권 인구집중 둔화 • 저출산·고령화 문제 대두
지역균형 과제	• 일극 중심의 수도권 집중억제와 지방분산	• 수도권 집중억제와 국제 경쟁력 강화	• 수도권 집중억제 • 자립적 지역발전(혁신성장)
수도권 정책 기조	• 인구와 산업의 집중억제와 분산	• 인구와 산업의 집중 억제와 분산 • 수도권 기능 제고	• 인구와 산업의 집중억제와 분산 • 수도권 경쟁력 강화

* 당초 2차 계획 종료시기는 2011년이나 대내외적인 여건변화로 조기 종료하고, 3차 계획을 2006년부터 시작
자료 : 저자 작성.

(3) 성과와 한계

수도권정비계획은 수도권으로의 인구 및 산업 집종을 억제하여 수도권과 지방의 균형발전을 유도하고, 수도권 내에서도 서울과 주변도시간의 기능분담을 촉진하였다는 긍정적인 평가가 존재하나 다음과 같은 한계점이 지적되고 있다.

첫째, 수도권정비계획의 기조와 수도권정비계획법의 연계성이 부족하며, 실질적인 수도권의 계획적 정비 및 권역 내 균형발전을 위한 내용이 미흡하다. 2차 계획 이후 수도권정비계획의 정책기조는 수도권의 기능 제고 및 국제 경쟁력 강화로 제시되어 있으나, 수도권정비계획법의 목적에는 수도권에 집중된 인구와 산업의 적정배치 유도만이 제시되어 있고 수도권의 기능이나 국제 경쟁력에 관한 목적은 명시적으로 제시되어 있지 않아 계획 프레임워크의 전환이 필요하다. 또한 수도권정비계획법 4조의 계획내용에 토지이용에 관한 내용이 빠져있어서 수도권의 난개발 문제 등 계획적 정비를 위한 제도적 뒷받침이 부족하다.

둘째, 수도권 집중 억제를 통해 비수도권의 발전을 유도하는 전략의 실효성에 대한

논란이 있다. 예를 들어 수도권 집중을 억제하면 기업이 비수도권이 아닌 동남아 등 다른 국가로 이전한다는 논리와 기업의 해외 이전과 수도권 규제는 직접적인 관련성이 없다는 논리가 대립한다. 국내로 비수도권으로 이전한 기업의 경우에도 대부분 충청권으로 이전하므로 수도권의 광역화만 부추긴다는 주장도 있다. 수도권과 비수도권의 산업 연관관계를 보면 모든 권역에서 수도권과의 이출입비중이 가장 크다는 점에서 수도권과 비수도권의 독립적인 발전정책은 한계가 있고 현실적이지 못하다는 비판이 있다.

3) 투자정책 사례 : 신도시 건설

(1) 도입 배경 및 연혁

수도권 신도시 정책은 1980년대 후반 서울 강남지역을 중심으로 일어난 부동산 가격 폭등 문제를 해결하기 위해 ‘주택 200만 호 건설계획’을 추진하면서 이에 대한 실행계획으로 수도권 1기 신도시를 건설하던 시기(1988년~1990년대), 수도권 1기 신도시 주변지역 및 준농림지역 주변의 난개발 문제의 해결을 위해 수도권 2기 신도시를 계획한 시기(2000년~2007년), 세계적인 경기침체와 전국적인 부동산 시장침체로 지구 지정된 신도시 개발사업의 일부를 취소하는 시기(2008년~2015년)의 세 가지 시기로 구분 가능하다(김중은 2013, 27-32).

표 4-10 | 수도권 신도시 정책 변화과정

시기	신도시 건설정책	특징	대표적 신도시 사례
제1기 (1988년~ 1990년대)	‘주택 200만호 건설계획’과 수도권 1기 신도시 건설	• 1980년대 후반 서울 강남지역을 중심으로 일어난 부동산 가격 폭등 문제 해결을 위해 ‘주택 200만 호 건설계획’ 추진과 함께 서울 1시간 통근권에 수도권 1기 신도시 건설	분당, 일산, 평촌, 산본, 중동
제2기 (2000년~ 2007년)	준농림지역 난개발로 인한 수도권 2기 신도시 계획	• 수도권 1기 신도시 주변지역 및 준농림지역 주변의 난개발 문제 해결을 위해 수도권 반경 60km 권역 내 10개 수도권 2기 신도시를 계획	운정, 동탄1·2, 판교, 광교, 한강, 옥정·회전, 위례, 고덕국제화, 검단
제3기 (2008년~ 2015년)	부동산 시장 침체와 신도시 개발 규모 축소	• 미국 서브프라임 모기지 사태 이후, 세계적인 경기침 체와 전국적인 부동산 시장침체로 이미 지구 지정된 신도시 개발사업의 일부 취소	검단2 및 세교3지구 지정 취소

자료 : 김중은 2016b, 12.

(2) 주요 내용³⁶⁾

1980년대 후반 ‘200만 호 주택건설 추진계획(1988~1992)’의 일환으로 추진된 수도권 1기 신도시(분당, 일산, 평촌, 산본, 중동) 건설을 시작으로 수도권에 주택난 해소 및 부동산 시장 안정을 위해 대규모 신도시가 계획되기 시작하였다. 서울 중심으로 부터 20~25km, 즉 1시간 통근권을 대상으로 수도권에 294,000호를 공급하는 계획이 수립되었다(김중은 2013, 27;110).

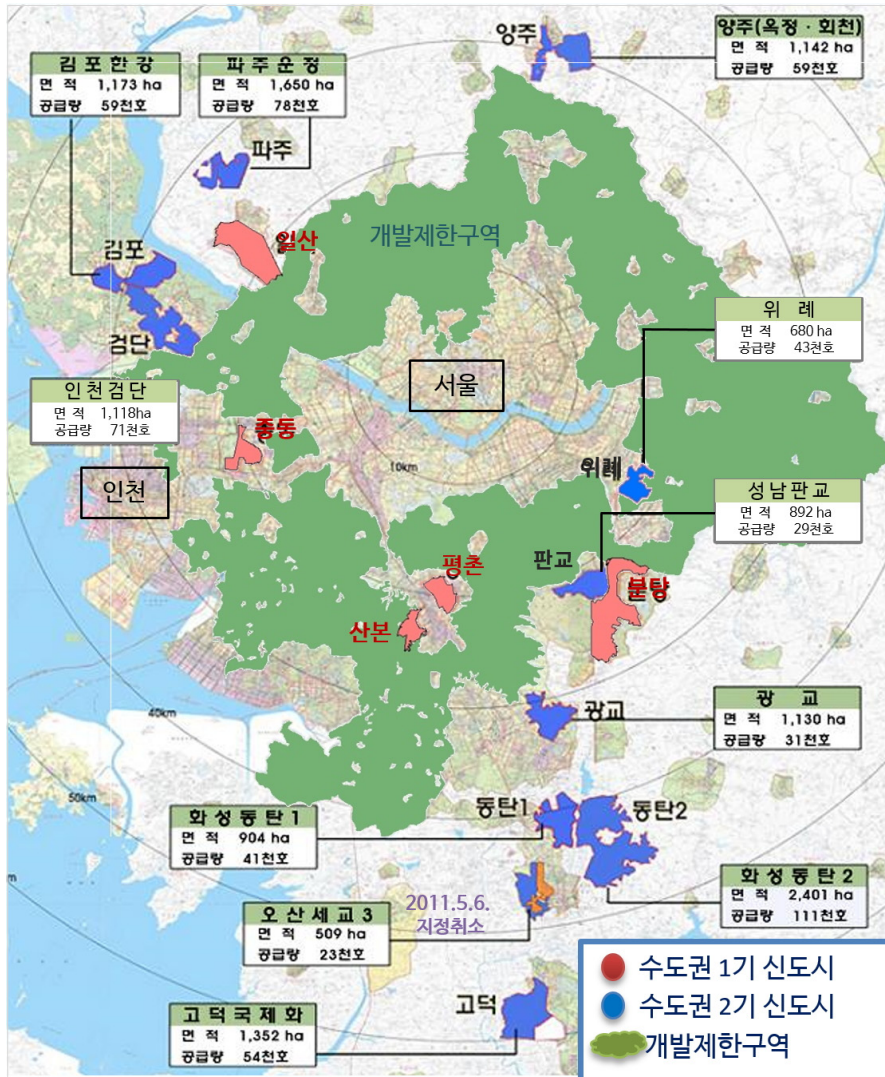
1기 신도시 공급으로 안정되었던 부동산 가격이 2000년대에 접어들면서 급격한 상승세로 반전되어, 2001년부터 정부는 부동산 가격의 안정과 경기부양을 위해서 수도권 반경 60km권역에 이르는 범위까지도 그 대상으로 하여 2020년까지 총 1,544,000명(592,108호)을 수용할 수 있는 10개 ‘수도권 2기 신도시’를 계획하기에 이른다(김중은 2013, 30).

이들 ‘수도권 2기 신도시’들은 1기 신도시에 비해 낮은 밀도와 높은 녹지율, 생태계 획수법과 PF복합단지개발과 같은 다양한 민간참여방식 등이 적용되었다(김현수 외 2009, 3). 또한 침상도시로서의 한계점을 극복하고자 계획단계에서 관리단계에 이르기까지 도시의 자족성 향상을 위한 다양한 기법을 도입하였다(김중은 2013, 30).

2007년 발생한 미국의 서브프라임 모기지론 사태로 인한 세계적인 경기불황, 국내 부동산 시장의 침체와 인구저성장 등의 영향으로 주택수요가 감소하여 2010년대에 들어서는 이미 지구지정 절차가 완료된 수도권 2기 신도시 개발사업의 일부를 취소하는 경우가 발생하였다(김중은 2013, 110). 이러한 상황에서 정부 주도의 신도시 개발을 종료하고 2018년까지 택지개발촉진법을 폐지하기로 결정하였다. 하지만 최근 들어 수도권 주택가격이 급상승하자 2018년에 개발제한구역 해제 등을 활용하여 수도권에 공공택지를 공급하겠다는 대책이 발표된 상황이다.

36) 수도권 1·2기 신도시 개요는 부록 참조

그림 4-2 | 수도권 1, 2기 신도시 위치도



자료: 김중은 2016b, 10.

(3) 성과와 한계

1기 신도시들은 1980년에 제정된 「택지개발촉진법」을 통해 짧은 기간 내에 건설되

어 건설계획발표 당시의 핵심 목표였던 수도권 주택가격 안정에 크게 이바지하였다. 1기 신도시의 경우 건설 초기에는 모도시 서울의 침상도시 역할밖에 하지 못하는 자족성이 낮은 도시로 평가되기도 하였으나, 현재는 많은 기업들이 서울에서 이전하고 있어 계속해서 자족성이 높아지는 것으로 조사된 바 있다(김중은 2013, 27; 111).

다만, 이들 신도시는 마스터플랜을 바탕으로 주택을 비롯한 기반시설들이 일시에 공급되어 건설 이후 사회·경제적 여건 변화에 대응하여 토지이용 및 기반시설의 기능을 전환하기 어려운 한계를 가지고 있다. 또한 인구학적으로도 가족구성, 연령, 소득수준이 비슷한 주민들이 단기에 대량 이주하여 고령화 등에도 취약하다는 단점을 가진다(김중은 외 2016, 11).

4) 광역관리 기반조성 사례1 : 광역도시계획

(1) 도입배경 및 연혁

광역계획제도는 1991년 「도시계획법」의 개정(1991. 12. 14.)으로 도입되었다. 광역계획제도는 도로·철도 등 광역적인 정비체계가 필요한 시설을 합리적으로 배치하고, 여러 도시의 기능을 상호 연계시킴으로써 도시 전체의 균형있는 발전과 효율적인 환경보전을 도모하기 위하여 필요 시 건설부장관이 2개 이상의 도시계획구역을 대상으로 광역계획구역을 지정할 수 있도록 한 제도이다. 종래의 광역계획제도를 바탕으로 광역도시계획제도가 도입되었다. 2000년 광역계획제도의 활성화를 위하여 「도시계획법」을 재개정(2000. 1. 28.)하여 광역계획구역의 개념을 광역도시권으로 변경하고, 시·도지사, 시장 또는 군수가 건설교통부장관에게 광역도시권의 지정을 요청할 수 있게 하였다.

2001년에는 개발제한구역 조정에 관한 사항을 포함하기 위해 「광역도시계획수립지침」이 새로이 제정(2001. 9. 6.)되었으며, 2002년에 「도시계획법」과 「국토이용관리법」이 「국토계획법」으로 통합 제정(2002. 2. 4.)되면서 광역도시권의 명칭이 ‘광역계획권’으로 변경되어 현재에 이르고 있다.

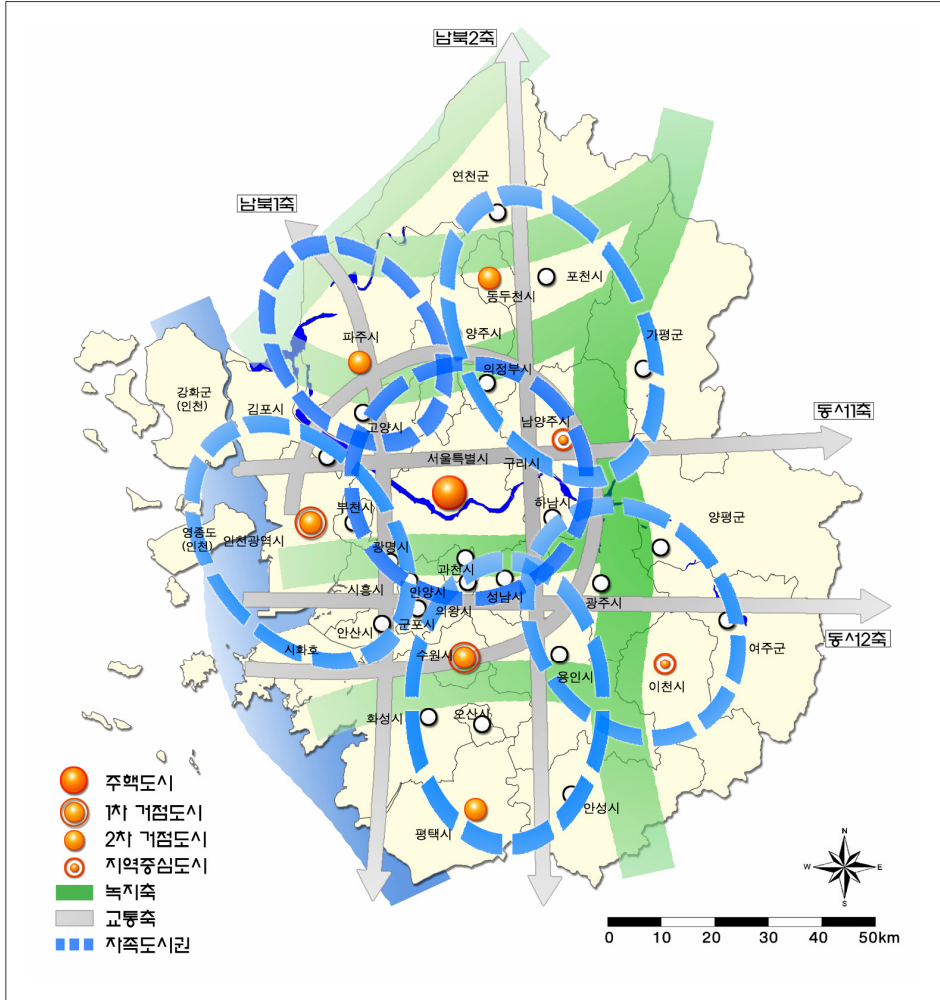
(2) 주요 내용

광역도시계획은 인접한 2개 이상의 특별시, 광역시, 시 또는 군의 행정구역에 대하여 장기적인 발전방향을 제시하거나 시·군 간의 기능을 상호 연계함으로써 적정한 성장관리를 도모하는 법정계획이다(국토계획법 2018a; 2018b; 광역도시계획수립지침 2013a).

광역도시계획은 도시기본계획과 도시관리계획의 지침이 되는 도시계획의 최상위 계획에 해당하며, 국토종합계획, 광역권개발계획, 수도권정비계획의 하위계획에 해당한다(광역도시계획수립지침 2013b). 또한 장기적인 발전방향과 전략을 제시하는 도시계획상 최상위계획이자 하위계획에 대한 지침을 제시하는 계획이기도 하다(광역도시계획수립지침 2013c). 광역도시계획은 아래와 같은 항목으로 구성된다.

- ① 계획의 목표와 전략
- ② 광역계획권의 현황 및 특성
- ③ 공간구조 구상: 여건변화 및 전망분석, 주요지표 제시, 공간구조의 골격구상(개발축, 교통축, 녹지축 설정), 생활권의 설정
- ④ 부문별 계획: 기능분담계획 및 토지이용계획, 문화·여가공간계획, 녹지관리계획, 환경보전계획, 교통 및 물류유통체계, 광역시설계획, 경관계획, 방재계획
- ⑤ 개발제한구역의 조정계획
- ⑥ 집행 및 관리계획

그림 4-3 | 수도권광역도시계획의 공간구조 구상도



자료: 국토해양부·서울특별시·인천광역시·경기도 2009, 60.

광역도시계획은 2001년에 청주권을 시작으로 2016년 말 기준 14개의 광역도시권에 수립되어 있는데, 이 중 6개 대도시권(수도권, 부산권, 대구권, 광주권, 대전권, 창원권)의 경우 2000년대 초반 개발제한구역 조정을 위해 수립되었다. 6개 대도시권 외에도 인접 지자체 간 기능 분담 및 통합적인 도시계획을 수립하기 위해 행정중심복합도

시, 광양만권, 전주권, 전남서남권, 제주권, 공주역세권, 내포신도시권 등에서 광역도시계획을 수립한 바 있다.

표 4-11 | 광역도시계획 수립현황(2016년 말 기준)

구 분	대상 시·군 (광역계획권 지정당시)	수립	변경	목표년도	계획구역 (km ²)	계획인구
청주권	1시 6군	2001.12	2010.12	2020	1,425.00	143만
광주권	2시 4군	2004.02	2010.01	2020	2,955.00	220만
부산권	3시	2004.05	2009.05	2020	1,898.80	520만
대구권	3시 5군	2005.01	2010.01	2020	4,978.7	311만
대전권	4시 4군	2005.01	2010.01	2020	4,633.87	199만
창원권(舊마창진권)	3시 1군	2005.12	2012.10	2020	1,623.6	220만
광양만권	3시	2006.05	-	2025	5,279.17	115만
행정중심복합도시	5시 4군	2007.06	-	2030	3,597.0	370만
수도권	29시 4군	2007.07	2009.05	2020	6,851.1	1,831만
전주권	4시 1군	2009.09	-	2025	2,457.5	183만
전남 서남권	1시 6군	2009.03	-	2025	3,711.0	90만
제주권	2시 2군	2007.06	-	2025	1,848.2	80만
공주역세권	2시 3군	2016.12	-	2030	2,584.0	50.2만
내포신도시권	3시 3군	2016.12	-	2030	3,496.0	114.6만

자료: 국토교통부 2017a, 73; 저자 재작성.

(3) 성과와 한계

도시권 내 현안문제 해결을 위해 인접 지자체와 협치 필요성이 증대됨에 따라, 대도시권 내 교통체계 구축·개선, 광역시설 배치·활용 등의 공동 현안문제 해결을 위해서 광역계획권 차원의 협치를 위해 광역도시계획 제도가 활용되고 있으나 다음과 같은 한계를 가진다.

첫째, 광역도시계획은 지자체 간 합의된 계획안을 도출하기 곤란하고 계획의 집행을 위한 수단이 불충분하다. 지자체마다 이해관계가 상이하여 인접 지자체 간의 합의가 쉽지 않으며, 합의된 계획내용에 대해서도 수단의 부재로 인해 실행 담보가 현실적으로 곤란한 상황이다.

둘째, 개발제한구역 조정 외에는 지자체 간 거버넌스를 통한 도시문제 해결기능이 미흡하다. 전남서남권과 같이 인접 도시 간 기능분담 및 광역시설 설치 등을 목적으로 수립된 경우도 있으나, 6개 대도시권은 개발제한구역을 조정하는 경우를 제외하고 대부분 효과를 나타내지 못하고 있다. 마지막으로, 수도권 광역도시계획과 수도권정비계획 간 내용적 정합성을 확보할 필요가 있다. 수도권 광역도시계획과 수도권정비계획은 계획의 공간적 범위(수도권)와 목표연도(2020년)가 동일함에도 불구하고 계획의 목표나 시책방향 등이 불일치한 측면이 있으므로 양 계획 간 정합성 확보 및 명확한 역할 분담이 필요한 상황이다.

5) 광역관리 기반조성 사례2 : 수도권광역교통본부³⁷⁾

(1) 도입배경 및 연혁

서울특별시, 인천광역시, 경기도는 각각의 행정구역에 따라 개별적 교통행정체제를 운영하는 것이 교통시설 투자와 교통서비스 부분에 있어 효과적이지 못하다는 점을 인지하고 수도권 교통문제를 개선하기 위해 수도권광역교통본부를 조직하였다. 2003년 10월, 각 지자체장들이 광역교통기구를 설치하고 수도권의 광역교통체계를 대중교통 중심으로 구축하는데 합의하였고, 2004년 12월에는 수도권교통조합규약에 대해 시도 의회가 동의하였다. 2005년 4월 수도권교통조합을 설립하고, 2007년 9월에 지방자치법에 의거하여 수도권광역교통본부(Metropolitan Transport Authority)로 그 명칭을 변경하여 현재에 이르렀다.

(2) 주요 내용

수도권광역교통본부는 서울특별시 5명, 인천광역시 3명, 경기도 5명, 국토교통부 2

37) 수도권 광역교통본부 사례는 2015년 제 1차 경기교통포럼 발표자료인 류재영(2015), 정진규(2015), 김용진 외(2015) 및 2011년 수도권 미래교통 정책토론회 기조연설 김광식(2011)을 토대로 작성

명 등 총 15명의 지자체 교통국장, 시도의회 의원, 지자체 추천 전문가로 구성되며, 수도권 대중교통종합계획 수립, 수도권교통정책 협의·조정, 대중교통 환승시설 확충, 수도권 간선 급행버스(BRT) 설치 및 운영, 수도권 가구통행실태조사, 광역급행버스 사업 조정 등 위임업무 등을 수행한다.

지금까지의 주요 실적으로는 도시 간 BRT 사업(서울-하남, 청라-강서, 화랑로-별내지구), 수도권 가구통행실태조사, 광역버스 노선 조정 및 협의, 수도권 대중교통정보 종합홍보책자 발간, 수도권 광역교통 관련 법령 개정, 수도권 대중교통개선을 위한 재원 확보 등을 들 수 있다.

(3) 성과와 한계

수도권광역교통본부는 수도권 교통문제를 개선하기 위해 지자체 단위가 아닌 광역적인 거버넌스를 구축하여 대응하였다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있지만 다음과 같은 한계를 가진다.

우선, 조직의 위상 측면에서의 한계점은 다음과 같다. 첫째, 조직 성격이 미약하여 추진동력이 부족하다. 지방자치단체조합은 행정기관이 아닌 지방자치법에 의해 법인격이 부여된 공공단체로 국가 및 지자체 사무의 위임위탁 방식 및 범위 등이 제한적이다. 둘째, 지도감독기관이 모호한 상황이다. 광역교통행정의 업무내용은 국토교통부 소관 사항이나, 지방자치단체조합 또는 지자체에 대한 지도감독은 행정안전부 소관사항이다. 셋째, 사무 위임위탁 규정이 미비하다. 국가 또는 지자체의 사무를 다른 기관단체로 하여금 처리하게 하려면 그 사무에 대해 법률, 대통령령, 조례 또는 규칙에 의한 위임위탁 규정이 필요하다(김광식 2011, 23). 또한 자치사무의 위임은 지자체의 소속 기관 또는 하위행정기관에만 가능하고 지방자치단체조합은 조사검정시험 등 단순 사실행위 사무 이외는 위임이 불가능한 상황으로 업무를 수행하는 데 한계가 있다.

인력운용 측면에서의 한계로는 첫째, 파견직원의 교통관련 업무 경력이 대체로 부족하다. 선진국과 비교하여 파견기간이 2년 정도로 단기적이며, 교통 부문에 대한 전문적 지식이나 관련 경력이 일천하여 업무를 파악하는 데 많은 시간이 소요된다. 뿐만

아니라 조합회의 의원으로 참석하는 국토교통부 종합교통정책관, 시도의 교통국장 및 본부장이 자주 교체되어 업무가 연속되지 않고 안정적이지 못하다. 둘째, 본부자체에서 전문가를 직원으로 채용하는 데도 어려움이 있다. 본부 직원은 광역교통행정 부문의 전문지식이 요구됨에도 불구하고 규약 미비로 인해 자체 전문직 고용이 곤란하다.

예산 측면에서도 사업예산의 확보에 많은 어려움이 있다. 광역교통시설의 설치 및 운영, 광역교통수단의 운영을 지원하기 위해서는 막대한 재원이 요구되지만, 3개 시도 부서별 가용재원의 한계로 인해 소극적 대응이 불가피한 상황이다. 또한 조합의 필요 경비는 관련 지자체가 분담하고 있기 때문에 중앙정부의 조합 운영경비 지원이나 사업추진을 위한 국고보조금 지급에 대한 근거가 부족하다.

3. 소결: 개도국 적용을 위한 시사점

3장에서 살펴본 바와 같이 개도국의 경우 중앙정부의 국토개발 및 도시권 관리에 대한 비전이 부재하거나 대도시권 계획 등이 존재하더라도 낮은 실효성과 집행력으로 대도시권의 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다. 또한 대도시권 관리 계획을 바탕으로 한 국제협력사업의 발굴 및 이행이 이루어지지 않고, 개별 지자체의 수요나 사업시행자의 선호에 따라 대도시권 내 점적으로 개발사업이 진행되어 효율성의 저하되고 있다. 이러한 개도국의 상황에 비추어 볼 때, 우리나라 수도권의 관리정책은 다음과 같은 몇 가지 측면에서 시사점을 가지고 있다.

1) 수도권 관리정책 추진에 대한 명확한 리더십

지금까지 우리나라에서는 강력한 중앙정부의 주도로 수도권 관리정책이 추진되어 왔다. 중앙정부가 정책을 주도하는 방식은 지방자치 및 분권 측면에서는 다소 불합리할 수도 있지만 고도성장으로 인해 여러 가지 도시문제가 발생하는 상황에 가장 효과적으

로 대응할 수 있는 방법이었다.

수도권정비계획을 수립하여 대학 등 인구집중유발시설의 이전 및 신·증설을 규제하고 공장총량제를 도입하여 수도권 내 인구 및 산업의 집중을 억제하였으며, 수도권 규제정책의 효과를 증대하기 위해 동시에 국토종합계획을 수립하여 분산형 국토개발을 유도하였다. 또한 개발제한구역을 지정하여 기반시설이 갖추어지지 않은 시가지의 무분별한 확산을 억제하고 도시외곽지역의 양호한 경관 형성을 유도하였다.

그러나 분권화, 민주화의 진행과 더불어 중앙정부 주도적 수도권 관리정책은 한계에 봉착하고 있다. 중앙정부가 직접 수립하여 온 수도권정비계획에 대한 수도권 내 지자체의 불만이 고조되고 있고, 중앙정부가 일방적으로 지정하였던 개발제한구역에 대한 주민 반발도 심화되고 있다. 이에 정부는 2006년에 수립된 제3차 수도권정비계획에서 향후 수립될 제4차 수도권정비계획은 중앙정부와 지자체가 공동으로 입안할 방침임을 명시하는 한편, 개발제한구역에 대해서는 지속적인 규제완화와 매수청구권 제도 등을 통하여 주민들의 재산권 침해를 최소화하기 위하여 노력하고 있다.

따라서 개도국의 경우 중앙정부나 광역기구, 지자체조합 등 특정 기관이 대도시 관리정책을 주도하더라도 주도하는 기관이 명확한 리더십을 가지고 정책 결정과정에서 이해관계자와 주민의 참여를 최대한 보장함으로써 부작용을 최소화하도록 사전적으로 배려할 필요가 있다.

2) 투자정책과 규제정책을 포함한 중장기계획 수립

우리나라의 경우 투자정책과 규제정책을 포함한 중장기계획 수립을 통해 대도시권 관리정책이 추진되어 왔다는 점을 또 하나의 시사점으로 들 수 있다. 국토종합계획, 수도권정비계획, 경제개발5개년계획 등 대도시권 또는 국토 전체를 대상으로 하는 중장기계획을 수립하여 이를 바탕으로 각종 규제정책과 투자정책을 병행하여 추진해왔다. 규제정책을 통하여 인구 및 산업의 수도권 집중을 억제함으로써 국토의 균형발전을 유도하는 동시에 수도권의 부족한 주택문제를 해결하고자 신도시를 건설하고 교통

인프라를 공급하는 등 수도권 과밀로 인한 각종 도시문제를 해결하기 위해 투자정책을 활용하였다.

계획에 입각한 규제정책과 투자정책의 체계적 추진을 통하여 국토의 균형발전과 수도권의 삶의 질 개선을 동시에 추구하여 왔으나, 수도권과 비수도권의 대립 구도 하에서 양 정책의 조화를 유지하기는 쉽지 않은 일이다. 예를 들어, 지금도 수도권 지자체는 산업의 국제경쟁력 강화를 위하여 수도권 입지규제 완화를 주장하지만 비수도권 지자체는 지역격차 확대를 이유로 반대하고 있다. 수도권 주민들은 교통문제 완화를 위하여 GTX와 같은 대규모 투자를 요구하지만, 비수도권 주민들은 지역 발전을 위한 인프라 투자가 선행되어야 한다고 주장한다.

수도권정책을 둘러싼 지역 간 갈등이 불거질 때마다 정부는 리더십을 발휘하여 이를 조정하여 왔다. 수도권정책의 성과에 대한 평가는 관점에 따라 갈릴 수 있지만, 수도권정책을 둘러싼 지역 간 갈등과 이를 극복하기 위한 정부의 노력은 개도국에게 좋은 시사점으로 작용할 수 있다.

3) 광역적 관리기반 구축을 위한 거버넌스 형성 유도

수도권 과밀로 인한 광역적 도시문제 해결을 위해 그동안 다양한 거버넌스 형성을 유도하여 왔다. 도시 간 기능분담, 환경보전, 광역시설의 배치 등 광역화에 따른 도시문제를 해결하기 위해 도입된 ‘광역도시계획 제도’와 지자체의 행정구역을 넘어 발생하는 교통서비스와 시설에 대한 행정업무를 수도권 차원에서 처리하기 위해 설립된 ‘수도권교통본부’가 그 대표적인 사례라고 할 수 있다.³⁸⁾

하지만, 대도시권 차원의 거버넌스 운영과 관련하여서 아직까지 많은 한계점을 노정하고 있다. 광역도시계획의 경우 어렵게 지자체 간 합의를 통해 계획을 수립한 이후에도 이를 집행하기 위한 예산 등을 마련하기 어려워 다수의 경우 계획으로 그치게 된다. 최근 국토교통부와 수도권 3개 지자체 장이 대통령 공약사항에 언급되어 있는 ‘대도시

38) 광역도시계획협의회를 통한 광역계획권 설정의 절차 및 세부 내용은 부록 참조

권 광역교통청' 신설을 위해 MOU를 체결하였으나, 실무협의 과정에서 무산되는 경우도 있었다.

경제협력을 위한 수도권 거버넌스 형성의 일환으로 2009년에 설립되었다가 2014년에 폐지된 수도권광역경제위원회도 거버넌스 운영의 한계점을 보여주는 또 다른 사례가 될 수 있다. 위원회는 총 15명(시도지사 3명, 경제단체장 2명, 전문가 10명)으로 구성되었으며, 서울시장, 인천시장, 경기도지사가 공동위원장을 역임하였다. 위원회를 지원하기 위하여 자문단, 광역인프라기획단, 상생협력위원회, 사무국 등의 기구가 설치되었으며, 운영예산은 국고지원금과 시도별 분담금으로 충당되었다. 수도권 광역경제권발전계획의 수립·시행 및 시·도 간 협력사업 발굴을 주요 업무로 하였으나, 정부 교체에 따른 정책변화로 별다른 성과 없이 5년 만에 폐지되고 말았다.

이처럼 우리나라의 경우에도 대도시권 계획의 이행을 위한 거버넌스 형성에 다방면으로 노력하여 왔으나 아직까지 그 성과는 제대로 나타나고 있지 않은 실정이다. 이는 중앙정부 주도의 정책 결정 구조가 고착화된 이후에는 지자체 간 협력 체제 구축이 쉽지 않음을 시사한다. 초기에는 중앙정부가 주도하여 대도시권 관리를 추진하되, 계획적, 점진적 분권을 통하여 거버넌스 형성을 유도할 필요가 있다.



CHAPTER 5

개도국 대도시권 관리 국제협력방안

- 1. 개도국 대도시권 관리 국제협력의 방향 | 151
- 2. 사례 개도국 대도시권 관리 국제협력사업(안) | 155
- 3. 개도국 대도시권 국제협력 선도 중장기 사업(안) | 168

개도국 대도시권 관리 국제협력방안

본 장에서는 2장과 3장에서 파악한 개도국 대도시권 관리 수요와 4장에서 정리한 우리나라 대도시권 관리 정책수단을 토대로 개도국 대도시권 관리를 위한 국제협력방안을 살펴본다. 우선, 우리나라 국제협력사업의 문제점과 우리나라 수도권 관리정책의 시사점을 고려하여 개도국 대도시권 관리를 위한 국제협력의 방향을 설정한다. 이후, 설정된 국제협력의 방향을 적용한 두 개의 사례 대도시권에 대한 국제협력사업(안)을 제시한다. 또한 우리나라가 개도국 대도시권 관련 국제협력을 선도해 나가기 위한 중장기 국제협력사업(안)을 제시한다.

1. 개도국 대도시권 관리 국제협력의 방향

1) 개도국 대도시권 관리 국제협력에 대한 고려사항

2장에서 우리나라 국토·도시 분야 국제협력사업의 현황을 분석한 결과, 현 국제협력사업의 문제점으로 ① 단기적 성과에 치중된 사업, ② 이행단계와 단절된 계획수립사업, ③ 정보 수집의 한계 및 협력국에 대한 낮은 이해도, ④ 우리나라 도시정책 경험에 대한 분석 부족을 들 수 있었다. 이와 관련하여 우리나라 국토·도시 분야 국제협력사업의 추진전략 및 방향성에 대해 연구한 기존 문헌을 검토한 결과, 기존 문헌에서 주로 제시하는 국제협력의 원조효과성 및 지속가능성을 위한 정책과제는 다음과 같이 요약될 수 있다.

- (국제협력전략) 국가 차원에서 국제협력모델 및 전략을 개발·제시하고, 협력국의 최신 정보를 수집·관리

- (연계성 강화) 단일 사업적 접근에서 도시 차원의 통합적 접근 및 유관기관 간 사업정보 공유를 통해 부문별·단계별 사업의 연계성 향상
- (네트워크 강화) 연계성 강화를 위해 사업기획 단계부터 자원 조성까지 민간과 국제기구를 망라하는 참여주체 간 긴밀한 네트워크를 구축·유지
- (협력국 자립 기반 조성) 협력국의 제도·조직·인적 역량 강화를 통한 자립 기반 및 산업 생태계 조성
- (도시사업모델 개발) 우리나라 도시 정책경험의 유형화 및 협력증진 및 민간참여를 위한 비즈니스 모델 개발
- (국내 역량강화) 국토·도시 분야 국제협력사업에 대한 지식과 경험을 갖춘 경쟁력 있는 국내 전문 인력 양성 및 민간기업 등 참여기관의 역량 강화

상기의 우리나라 국토·도시 분야 국제협력사업의 향후 정책과제는 개도국 대도시권 관리를 위한 국제협력 이행의 측면에서 고려해야 할 필요가 있다.

표 5-1 | 기존 문헌 내 우리나라 국토·도시 분야 국제협력의 향후 정책과제

문헌	국제협력 전략	연계성 강화	네트워크 강화	협력국 자립기반 조성	도시사업 모델 개발	국내 역량 강화	기타
강명구 외 2012, 15-17	○	○	○			○	ODA 활용 및 추진체 마련
권율 외 2012, 143-145	○	○	○		○		패키지형 진출 민간참여
성장환·정연우 2009, 69-75	○	○	○		○	○	ODA 활용
손동필·조상규 2015, 60	○	○	○	○	○	○	단계적 접근
이나래 외 2013, 120	○	○	○	○			장기협력·체계적 원조
임창휘 외 2011, 97-98	○		○		○	○	외교 차원 협력
정진규 외 2009, 91-101	○		○		○	○	수요대응 협력 및 기관 설립
홍나미 2017, 153-156	○	○	○				전략적 대상지 선정

자료: 저자 작성.

또한 4장에서 우리나라 수도권 관리정책의 개도국 적용을 위한 시사점으로 ① 수도권 관리정책 추진에 대한 명확한 리더십, ② 투자정책과 규제정책을 포함한 중장기계획 수립, ③ 광역적 관리기반 구축을 위한 거버넌스 형성 유도를 도출하였다. 이와 관련하여 개도국 대도시권 관리 국제협력 내용의 측면에서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

- (개발과 보존의 균형 있는 접근) 장기적인 관점에서 투자정책과 규제정책을 병행한 국토의 균형발전이 대도시권 관리의 핵심
- (광역 거버넌스 구축과 주도적 역할 수행을 위한 리더십) 이행 기반조성을 위한 광역 거버넌스 구축과 중앙정부 등 리더십을 발휘할 수 있는 기관이 필요

2) 개도국 대도시권 관리 국제협력의 방향

2장에서 파악한 우리나라 국제협력사업의 문제점을 국제협력 이행의 측면에서 고려하고, 4장에서 파악한 우리나라 대도시권 관리의 시사점을 국제협력 내용의 측면에서 고려하여, 다음과 같은 개도국 대도시권 관리 국제협력을 위한 방향을 도출하였다.

우선, 협력국의 내생적 사회·경제 성장 및 대도시권의 지속가능한 발전을 위해서는 개발과 보존을 아우르는 장기적 관점에서의 관리가 필요하며, 대도시권 관리를 위한 국제협력사업의 적극적 발굴이 필요하다. 우리나라의 경험에서 본 것과 같이 개도국 대도시권은 개발 수요에 대응하기 위한 계획적 개발과 함께 도시 수용력을 넘어서는 과밀과 난개발을 방지하는 측면에서 적절한 규제가 필요하다.

특히, 사업 대상지를 설정함에 있어서 대도시권이 다수의 정부 및 이해관계자가 연계되어 있는 점을 고려하여 행정구역적 접근보다는 서로 영향권을 미치는 생활권에 대한 접근이 필요하다. 이와 같은 대도시권 관리를 통해 수직·수평·부문 간 통합의 기반을 조성하여, 대도시권 관리 국제협력사업은 SDG 11 지속가능한 도시 및 공동체 달성에 기여할 수 있다.

둘째, 다수의 이해관계자와 부문 간 상호 영향이라는 대도시권의 특성을 고려하여,

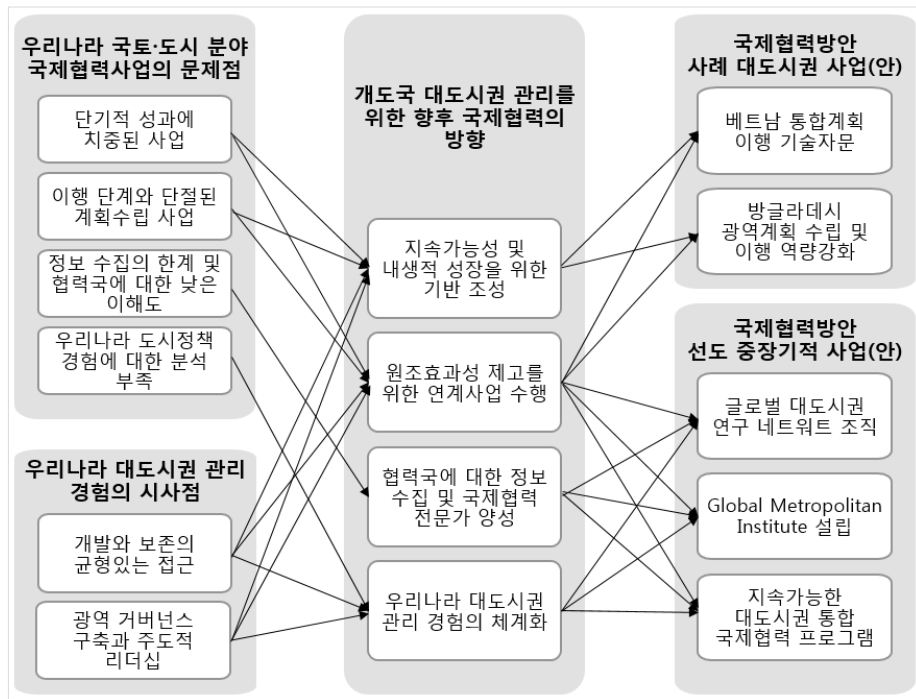
개별 사업의 연계를 위한 지원 사업으로서 대도시권 관리 사업이 기능하도록 해야 한다. 우리나라의 대표적 국제협력사업인 계획수립사업이 후속사업까지 연계되어 계획이 효과적으로 실현되기 위해서는 계획의 세부 내용을 지속적으로 집행할 수 있도록 협력국의 역량 강화 및 이행체계 구축이 필요하다(김용진·김성희 2015, 2805).

대도시권 관리 사업은 계획 간 정합성 강화, 광역계획체계의 정비, 갈등 조정, 사업 관리를 위한 법·제도 기반 조성, 세수 및 재원 확보 등을 지원하여 개별 국제협력사업의 이행을 지원할 수 있다. 대도시권 관리 사업을 활용하여 사업의 단계적 이행과 사업 간 연계성을 높임으로써 원조효과성 제고에 기여할 수 있다.

셋째, 글로벌 환경 변화 및 개도국 대도시권의 급성장에 맞춰 최신 정보의 수집·공유가 필요하며, 실효성 있는 국제협력사업 발굴 및 수행을 위한 전문 인력 양성이 필요하다. 국제협력사업은 협력국의 사회·문화·정치적 여건, 관련 법·제도, 기초통계 및 기존 계획 등 양질의 자료가 국내사업보다도 더 필요하며, 최신 현지정보가 신속하게 수집되고 사업 참여주체 간 공유될 필요가 있다. 기존 문헌에서 국제협력사업의 성공 요인으로 사업 참여자의 국제협력사업에 대한 이해와 경험을 강조하고 있으며, 국제협력사업의 여건 및 특성에 대한 국내 관계자의 이해증진 및 역량강화가 필요하다.

마지막으로, 효과적인 국제협력사업 시행을 위해서는 협력국에 대한 정보와 함께 우리나라의 경험에 대한 정확한 이해와 분석이 선행되어야 하며, 우리나라 사례를 체계적으로 발굴하고 공유할 수 있는 플랫폼의 구축이 필요하다. 우리나라 대도시권 관리 사례의 특수한 환경, 정치적 배경을 이해하고 원활히 작동할 수 있었던 기제를 분석하여 개도국에 적용 가능한 협력모델을 구축할 수 있다. 또한 본 연구에서 검토한 대도시권 관리경험과 같이 우리나라가 계획의 수립에서 이행까지 단기간 성과를 창출할 수 있었던 성공요인, 이에 대한 공과를 살펴보고, 국가 및 도시 유형에 따른 적용방안을 도출하는 과정도 중요하다. 우리나라 대도시권 관리 경험의 적용방안을 전문적으로 정리하고, 이를 국내외로 홍보하고 개도국과 효과적으로 공유할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다.

그림 5-1 | 개도국 대도시권 관리를 위한 국제협력의 방향 및 사업(안)



자료: 저자 작성.

2. 사례 개도국 대도시권 관리 국제협력사업(안)

본 절에서는 5장 1절에서 파악한 국제협력의 방향을 사례 개도국에 적용하여 광역계획 이행 기반 조성을 목적으로 하는 국제협력사업(안)을 제시하고자 한다. 제시한 국제협력사업(안)은 사례 대도시권 관리에 직간접적으로 참여하는 전문가 및 실무자의 수요 조사를 바탕으로 설계하였으며, 3장에서 파악한 호치민시와 다카 대도시권의 특성을 검토하고 사례국가와 우리나라의 여건을 분석하여 협력사업의 주요 사업내용을 구성하였다.

표 5-2 | 전문가 인터뷰 및 설문조사 응답자 수

구분	전문가 심층 인터뷰	전문가 및 실무자 설문조사
호치민시	8명 (중앙정부 및 지자체, 국제기구, 대학 소속 경력 10년 이상의 전문가)	30명 (중앙정부 3, 권역 내 지자체 20, 학계 4, 국제협력 기관 3)
다카	6명 (다카 지자체 및 국제기구, 대학 소속 경력 10년 이상의 전문가)	29명 (중앙정부 3, 권역 내 지자체 5, 공공기관 1, 학계 4, 국제협력기관 2, 민간기업/NGO 8, 컨설턴트 4)

자료: 저자 작성.

표 5-3 | 각 사례 대도시권 비교

구분	수도권	호치민시 대도시권	다카 대도시권
총면적	11,818km ² (11.8%)	30,404km ² (9.2%)	2,161km ² (1.5%)
중심도시면적	605km ² (0.6%)	2,905km ² (0.9%)	306km ² (0.2%)
총인구	25,721천명 (49.6%)	19,000천명 (약 20%)	18,200천명 (약 11%)
행정구역	1 특별시 1 광역시 1 도 (66 기초자치체)	1 특별시 7 성	4 자치시정부 (city corporations) 5 지방정부 (municipalities) 70 농촌공동체(parishads)
광역계획	수도권정비계획(국토부 입안) 광역도시계획(관할 시·도지사 공동입안) 광역교통기본계획(국토부 입안)	호치민시 지역 마스터플랜 (건설부 입안)	다카 대도시권계획 및 하부계획(수도권개발청 입안) 다카전략교통계획(다카교통조정청 입안)
광역기구	수도권행정협의회 수도권교통본부 수도권매립지관리공사	없음	수도권개발청 다카교통조정청 다카대중교통공사 다카상하수도청 등

자료: 저자 작성.

1) 호치민시 대도시권 관리 국제협력사업(안)

(1) 사업개요

호치민시 대도시권을 위해 제안하는 사업명, 목적, 협력기관은 아래 표와 같다.

표 5-4 | 호치민시 대도시권 관리 국제협력사업(안) 개요

항목	내용
사업명	(가칭) 호치민시 대도시권 통합계획 이행을 위한 기술자문사업
사업목적	호치민시 대도시권 통합계획 이행관련 현황진단, 제도 및 기관분석을 통한 효과적인 이행방안 제시
협력기관	베트남 계획투자부 및 호치민시 대도시권 관련 정부 관계자

자료: 저자 작성.

(2) 사업의 필요성

호치민시티는 베트남 경제 및 산업의 중심지로 급속한 도시화를 경험하고 있으며, 현재 대도시권 내 약 2천만 명이 거주하고 있어 광역적 도시문제가 급증하고 있는 실정이다. 베트남 계획투자부와 World Bank의 공동 보고서인 베트남 Vision 2035에 따르면(World Bank and MPI 2016), 급속한 도시화에도 불구하고 도시인구밀도는 낮은 상태이다. 낮은 도시인구밀도는 도시 외곽의 산업단지의 효율성 저하 및 무계획적 도시 확산에 기여하고 있다. 또한 도시와 배후지역 간의 낮은 연결성, 높은 물류비용 및 불안정한 공급망이 경제개혁의 제약요인으로 작용하고 있다. 대도시권 내 교통정체 및 병목현상이 경제활동의 효율성을 저하시키고 있으며, 낮은 지역 간 연결성으로 인해 대도시와 주변 성은 통합된 권역이 아닌 독립된 섬처럼 기능하고 있다.

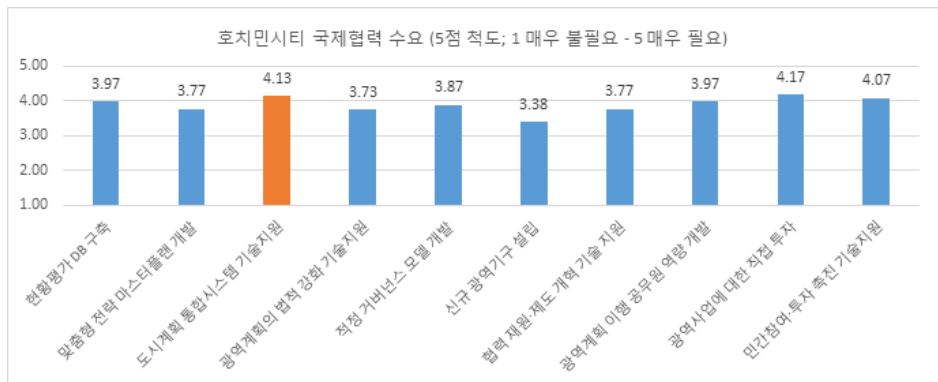
호치민시티 및 주변 성은 산업, 물류, 신도시, 항구 등의 사안들을 지역 차원에서 고려해야 함에도 불구하고 개별적인 자체 계획과 목표를 수립하고 있으며, 지자체 간 경쟁이 대도시권 관리에 큰 장애요인으로 작용하고 있다. 호치민시티 및 주변 성은 부정적인 경쟁을 하고 있으며, 국가정책에 관계없이 각 지역의 단기적인 경제성장에 집중하고 있다. 예를 들어, 호치민시티 주변 Ba Ria Vung Tau 지역 내 Thi Vai Cai Mep 지역 항만을 개발하고자 하는 국가정책이 있음에도 불구하고, 이와 관계없이 호치민시티 시정부는 행정구역 경계 내 Hiep Phuoc 항구의 개발을 주장하고 있다.

그러나 중앙정부 및 호치민시티는 호치민시티 대도시권에 대한 광역 차원의 관리에 대한 필요성을 인식하고 있다. 전문가 인터뷰 결과, 관계자 간에 지속가능한 개발 및 지역 경쟁력 향상을 위해서는 광역 차원의 관리가 관할구역 관리보다 중요하며, 광역 계획을 통해 권역 내 중복투자를 막고 광역 차원에서의 역할 분담이 필요하다는 인식을 보였다. 하지만, 현재 호치민시티 대도시권 관리의 책임을 담당하고 있는 호치민시티 인민위원회는 중앙정부에서 지방 당국에 전달되는 업무를 관리하는 수준이며, 지자체 및 정부부처 간 협력 또는 중재 역할을 수행하고 있지 못하며, 대도시권 관리에 대한 실질적 조직이 부재한 상태이다.

또한 신계획법 제정(2019년) 이후로 부문별 계획이 통합되고 지구 수준의 계획이

폐지될 예정이나, 통합계획 이행에 대한 매커니즘이 부재하여 통합계획 이행을 위한 기술지원 필요하다. 전문가 인터뷰 및 실무자 설문조사에서도 도시계획 통합 시스템에 대한 기술지원에 높은 수요를 보였다. 따라서 호치민시티 대도시권 통합계획 이행을 위한 기술자문사업을 통해 대도시권 현황을 진단하고 현재 제도 및 기관을 분석하여 효과적인 대도시권 관리 이행방안을 제시할 필요가 있다.

그림 5-2 | 호치민시티 대도시권 국제협력 수요 전문가 및 실무자 설문조사 결과



자료: 저자 작성.

표 5-5 | 호치민시티 대도시권 관리 정책 수요 전문가 심층 인터뷰 결과

이슈	관리정책 수요	국제협력사업 수요
계획 통합	- 각 지자체 별 도시계획의 통합 및 연계 부족	- 도시계획 통합시스템 기술 지원
계획 이행 매커니즘 부족	- 호치민시티 지역 마스터플랜 이행 매커니즘 부재 - 중앙정부의 승인절차 간소화 필요 - 지역 간 협력에 대한 중앙정부의 제도 및 가이드 부재	- 지자체의 행정 기능 관련 법·제도 마련 - 광역사업에 대한 직접 투자 - 민간 참여 및 민간 투자 촉진에 대한 기술지원
역량 부족	- 통합계획의 담당부처인 계획투자부(MPI)의 이행역량 부족 - 계획을 수립하고 이행하는 인적자원 역량 부족	- 광역계획 이행을 위한 공무원 역량개발

자료: 저자 작성.

(3) 여건 분석

a. 베트남 여건: 강점

베트남은 현 계획체계의 문제점에 대한 높은 인식을 보인다. 정부부처 또는 지자체 간 계획이 분절되어 있다는 현 계획체계에 대한 문제점을 인식하여 신계획법을 제정하였다. 또한 계획 통합에 대한 정부 차원의 프로그램 및 국제기구와의 협력사업이 시작되는 단계로서 기존 관행에 대한 개혁의 모멘텀을 제공하고 있다. 이외에도 많은 관계자들이 호치민시 및 주변지역을 관리하는 기존 경제특구위원회, 운영위원회 등의 동기부족 등 문제점을 파악하고, 독립적인 관리기구의 필요성을 인식하고 있다.

또한, 베트남은 지역 간 합의 도출 시 협력사업 추진이 상대적으로 원활할 수 있다. 전문가 및 실무자 설문조사 결과, 지자체 간 담당자들은 지역협력이 경제발전을 도모하고, 환경오염과 분쟁을 해결하고, 지역 차원의 사회적 서비스를 효율적으로 제공하는데 기여한다는 데 공통된 인식을 지니고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 각 지역 인민위원회의 결정이 중요한 베트남의 사회·정치적 환경에서 지역 간 합의 도출 시, 협력사업의 추진이 상대적으로 원활할 수 있는 강점을 지니고 있다.

b. 베트남 여건: 약점

베트남은 현재 대도시권에 대한 개념 및 조율 시스템이 없는 상태이다. 베트남은 2050년 계획에서 광역경제권의 개념을 도입하였으며, 건설부는 광역경제권을 그대로 도시권으로 지정하여 광역계획인 지역 마스터플랜을 수립하였다. 그러나 지역 마스터플랜의 지리적 범위에 대한 법·제도적 지원이 미미하고, 각 도시권을 아우르는 거버넌스가 부재한 실정이다. 또한 지역 마스터플랜이 명목상 존재할 뿐 실질적인 가이드 역할이 미미하여, 호치민시 및 주변 지역 간 계획 및 목표가 상이하고, 지역 간 조율 시스템이 부재한 상태이다.

이외에도 광역계획의 지리적 범위와 실제 권역 간 차이로 인해 실제 대도시권으로서의 지리적 범위와 계획상의 지리적 범위가 합치하지 않는 문제가 존재한다. 호치민시

티 대도시권의 면적은 우리나라 수도권 면적의 약 3배로 매우 넓으며, 주로 호치민시 티 남동부의 2개 성과 교류가 있지만, 호치민시티 및 주변 도시 간 연결성이 매우 낮으며, 법적으로 협력 근거가 마련되어 있지 않은 상태이다. 호치민시티 내 각 지구의 인민위원회는 법적으로 호치민시티 시정부의 감독 하에 지자체의 역할을 수행하고 있으며, 호치민시티를 하나의 대도시권으로 보는 시각이 존재한다. 이에 실제 대도시권으로서 지리적 범위와 계획상의 지리적 범위의 일치성에 대한 검토가 필요하다.

또한 베트남은 계획 이행에 대한 책임감 및 법·제도적 지원이 부족하다. 전문가 인터뷰 결과, 계획 자체에는 큰 문제가 없으나 계획을 이행하는 데까지 소요되는 시간이 길고 비효율적이라는 의견이 있었다. 여러 지역이 연계된 협력사업 수행 시 지역별 매커니즘을 파악하고 도입해야 하지만, 협력사업 수행과 관련 법 준수를 위한 지침은 마련되어 있지 않다. 특히 호치민시티는 효과적인 도시 관리를 위해 민간자본을 유치하고자 하나 이를 위한 법적장치가 없는 상태이다.

c. 우리나라 여건: 강점

베트남은 우리나라의 ODA 중점 협력국가로서 상호 간 신뢰가 구축되어 있다. 국내 민간기업의 주요 진출국으로서 이미 베트남 관련 자료가 많이 수집되어 있고, 국내 정부, 학계 등에서 협력네트워크가 잘 구축되어 있다. 기구축된 자료와 네트워크는 국제 협력사업의 불확실성을 줄이고 돌발변수에 신속히 대처할 수 있는 환경을 제공한다.

또한 본 사업을 통해 우리나라가 그동안 지원한 베트남 국제협력사업의 효과성을 제고할 수 있다. 2016년 기준 우리나라가 베트남에 지원한 무상원조의 규모는 총 377억 원으로 베트남은 총 ODA 금액 기준 1위 국가이다. 호치민시티 대도시권 통합계획 이행을 위한 기술자문사업을 연계사업으로 활용하여 우리나라가 지원하는 기존 협력사업의 효과성을 증진시킬 수 있다.

d. 우리나라 여건: 약점

우리나라 환경과 다른 베트남의 사회·경제적 시스템은 우리나라 대도시권 관리 정책

전수의 제약요인으로 작용할 수 있다. 우리나라의 경우, 중앙정부가 수도권 관리에 주도적 역할을 수행하였으나, 베트남은 각 지역 인민위원회의 개별적 결정에 대한 중앙정부의 개입이 약한 편이다. 따라서 이와 같은 사회·경제적 차이를 인식하고, 베트남의 환경에 적합한 대도시권 통합계획 이행방안을 제시해야 한다.

이외에도 우리나라의 광역 거버넌스 구축 사례가 부족한 것도 약점이 될 수 있다. 우리나라 수도권 지역에서는 교통·환경 부문에서 수도권 교통본부, 수도권매립지관리공사 등의 광역 거버넌스를 구축한 사례가 있으나 조직의 성격이 모호하고 독립적 사업수행을 위한 법적 근거가 부족한 상태이다.

그림 5-3 | 호치민시 대도시권 관리 국제협력 여건 분석

	강점	약점
베트남	- 현 계획체계의 문제점에 대한 높은 인식을 바탕으로 한 신계획법의 발효 - 지역 간 협력 축진이 용이한 환경	- 대도시권에 대한 개념 및 조율 시스템 부재 - 광역계획의 지리적 범위와 실제 권역 차이 - 계획 이행에 대한 책임감 및 법·제도적 지원 부족
우리나라	- 주요 국제협력 대상국으로서 신뢰 구축 - 우리나라가 지원한 베트남 국제협력사업의 효과성 증진 가능	- 사회경제적 시스템의 차이 - 광역 거버넌스 구축 사례 부족

자료: 저자 작성.

(4) 주요 사업 내용

통합계획의 이행을 위한 기술자문을 위한 사업으로 주요 사업 내용은 <표 5-4>와 같이 ① 호치민시 대도시권의 범위 설정, ② 기존 계획 간 정합성 및 통합요소 분석, ③ 관련 제도 및 기관역량 분석, ④ 대도시권 통합계획 이행방안 제시 등으로 구성된다. 본 사업을 통해 예상되는 결과물은 호치민시 대도시권 관리를 위한 통합계획 이행 기술자문 보고서, 사업 수행을 통해 강화된 한-베트남 네트워크 등이다.

표 5-6 | 호치민시 대도시권 통합계획 이행을 위한 기술자문사업 내용

구분	사업 내용
호치민시 대도시권의 범위 설정	- 호치민시 지역 마스터플랜에서 설정된 대도시권의 범위와 정부부처 및 지자체에서 인식하고 있는 호치민시 대도시권 범위 분석 - 기능지역을 중심으로 호치민시 대도시권 범위 설정을 통한 지자체 행정구역 및 상호교류 현황 파악 - 대도시권 내 산업 입지, 이주 및 인구 이동 패턴 분석
기존 계획 간 정합성 및 통합 요소 분석	- 권역 내 관련 계획 취합 후 계획 간 목표 및 세부내용 분석 - 계획 간 상충 및 중복 내용 검토 및 분석
호치민시 대도시권 관리 관련 제도 및 기관역량 분석	- 호치민시 대도시권 관리 관련 법·제도 분석 - 관련 정부부처 및 주요 전문기관의 역량 분석 - 기관별 주요 업무 및 지원 업무 분석
대도시권 통합계획 이행방안 제시	- 통합계획 이행 절차 수립 및 의사결정수단 제시 - 감독 수행을 위한 독립조직 구성 등 관련 기관 간 협력 거버넌스 모델 제시

자료: 저자 작성.

2) 다카 대도시권 관리 국제협력사업(안)

(1) 사업개요

다카 대도시권을 위해 제안하는 사업명, 목적, 협력기관은 아래 표와 같다.

표 5-7 | 다카 대도시권 관리 국제협력사업(안) 개요

항목	내용
사업명	(가칭) 다카 대도시권 광역계획 수립 및 이행을 위한 역량개발 사업
사업목적	한국의 대도시권 관리 경험 및 지식공유를 통해 다카 실정에 맞는 계획과 정책의 수립 및 이행 역량을 강화하고 지자체 간 협력기반을 마련하여 다카 대도시권의 지속가능한 발전 도모
협력파트너	다카 대도시권 관련 광역기구 및 지자체 공무원

자료: 저자 작성.

(2) 사업의 필요성

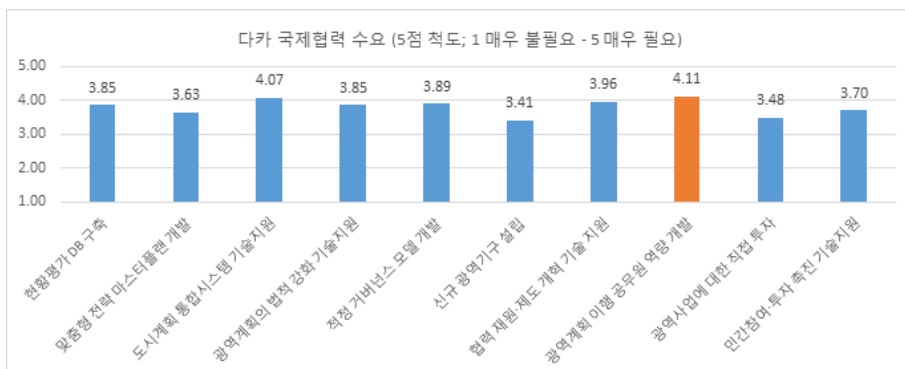
다카 대도시권은 광역계획의 적시성 및 실행력 강화를 위한 내부 역량강화가 필요하다. 다카 대도시권은 10년간 300만 명이 증가하는 폭발적인 인구성장을 경험하고 있으며, 세계 최고 수준의 인구밀도로 인해 도시 관리의 위기 상황에 놓여 있는 상태이다. 광역 차원의 관리를 위해 다카 대도시권을 아우르는 광역계획이 수립되었으나, 계획의

상당부분이 이행이 되지 않고 있다. 다카 광역계획의 지리적 범위는 9개 지자체의 관할 구역 및 70개 농촌마을을 포함하며, 권역 내 개발 사업이 부처 간 조율 미흡, 지자체 간 중복 투자 및 계획 상충으로 인해 갈등을 겪고 있다.

아울러, 기존 광역계획의 미이행에 대해 많은 전문가들이 다카구조계획 이행을 위한 상세지구계획의 수립이 지연된 점을 지적하고 있다. 지역에 대한 상세계획이 수립됐을 때 이미 다카구조계획에 포함되지 않은 많은 개발사업이 승인이 된 이후로, 선계획 후 개발이 이루어질 수 없는 환경이었다. 또한 광역계획 수립 시 각 지자체 및 지역민의 의견 수렴이 미흡하였고, 기존 계획사업 및 수요가 충분히 반영되지 못해 계획과 현실 간 괴리를 만들어냄으로서 광역계획의 이행력을 저하시키는 원인이 되었다. 방글라데시의 경우 외부 전문가에 대한 의존도가 높고 대부분의 계획이 외부 전문가에 의해 수립된다. 따라서 계획 수립 및 이행에 대한 내부 역량부족이 앞서 말한 낮은 계획의 적시성 및 실현가능성의 근본적인 원인으로 볼 수 있다.

광역적 협력을 위한 내부 역량강화는 사업의 지속가능성과 원조효과성의 향상 측면에서 중요하다. 전문가 인터뷰 및 설문조사 결과에서도 다카 대도시권 관리에 대한 공공·민간 부문의 역량개발이 가장 높은 수요를 보였다. 복잡한 다카 거버넌스 구조를 고려한 적합한 모델을 개발하여 각 기관의 역할에 맞는 역량개발이 필요하다.

그림 5-4 | 다카 대도시권 국제협력 수요 전문가 및 실무자 설문조사 결과



자료: 저자 작성.

표 5-8 | 다카 대도시권 관리 정책 수요 전문가 인터뷰 결과

관리아슈	관리정책 수요	국제협력 수요
기관 간 분쟁	- 중첩되는 권한 통합 및 간소화 필요 - 포괄적인 도시 거버넌스 및 관리 개선 필요	- 기관, 기능, 관할구역 맵핑(mapping) - 적합한 거버넌스 모델 개발 - 대도시권 관리 역량 개발을 위한 기술 지원 - 광역기구의 역할 강화 수요, 기회, 장애물 평가
계획 통합	- 계획 체계 부실 - 부문 간 통합계획 없이 계획 난립 - 협력 매커니즘 부재	- 다양한 정부 계획 비교 및 투자 니즈와 격차 파악 - 기관 간 협업의 진입점 평가
계획 이행	- 계획의 적시 이행 필요	- 중앙 부처 및 집행기관과 연결된 감독 및 모니터링 시스템 개발 연구
제도 이행력·투명성·책임성	- 재정 및 기술 역량 부족 - 조정 및 관리감독 역량 부족 - 투명성 및 책임감 부족	- 대도시권 관리 자원 및 기술 역량 니즈 파악 - 인적 자원 개발을 위한 수평적 학습 기회 제공

자료: 저자 작성.

(3) 사업 여건 분석

a. 방글라데시 여건: 강점

방글라데시 다카 대도시권은 지속적으로 경제가 성장하며 도시환경 개선을 위한 사업이 증가하고 있는 추세이다. 방글라데시의 경제성장률은 3년 연속 7%대, 인플레이션도 안정적인 5%를 유지하여 지속적인 고성장세 추이를 보이고 있다(IMF 2018). 특히, 1인당 GDP도 빠르게 증가하며, 내수 소비시장 및 기업 투자도 회복·확대되고 있다. 전문가 설문조사 결과 경제성장의 영향으로 도시사업에 대한 투자가 활발히 이루어지고 있으며, 대도시권의 환경도 눈에 띄게 개선되고 있어, 사업 참여를 통한 역량 강화 및 강화된 역량의 활용 기회가 많은 편이다.

또한 시민의 높은 기대 수준에 맞춰 지자체장이 도시사업에 대한 강력한 추진의지를 보이고 있다. 남·북다카시를 비롯한 권역 내 지자체가 관할구역 환경개선에 대해 경쟁적으로 투자를 하고 있다. 특히, 북다카시에서 도로개선사업을 진행하면서 보행환경이 개선되었고, 높아진 시민들의 기대 수준에 부응하기 위해 주변 지자체의 선출직 시장들이 도시환경 개선의 가시적인 성과 창출에 관심을 두고 있는 상태이다. 이와 같은 상황이 관련 기관 담당자에게 역량강화에 대한 동기를 부여하고 있다.

다카 대도시권은 MRT, BRT 등 부문별 대규모 개발 사업에서 거버넌스 개선 등 범 분야 기초 사업까지 원조의 규모 및 내용에서 다양하고 지속적으로 국제사회의 원조가 제공되고 있다. 중앙정부에서 지자체까지 국제협력사업에 대한 이해가 높고, 적극적인 자세를 취하고 있다. 해외기관에서 추진하는 다양한 사업에 노출될 수 있으며, 이 같은 사업에서 실질적 역할을 담당함으로써 역량을 발휘할 기회를 가질 수 있다.

b. 방글라데시 여건: 약점

방글라데시는 오랜 기간 국제사회의 대규모 원조를 받은 국가로서 높은 외부 의존성을 보인다. 외부 전문가에 의해 사업이 추진되다보니 내부 관계자의 참여 미비, 사업을 통한 학습 기회 상실, 자체 역량 부족, 외부 전문가에 대한 의존 심화, 단계별 사업 간 단절 등 악순환이 반복된다. 높은 의존도로 인한 악순환 탈피와 내부 역량강화를 위한 학습과정으로서의 사업 참여를 권장하는 문화도 미비하다.

현재 각 지자체의 선출직은 가시적인 성과 창출에 중점을 두고 있다. 이 같은 상황에서 내부 관계자의 역량강화 및 관련 기관과의 조율은 신속한 사업 추진을 지연시키는 요소로 작용할 수 있다. 즉, 지자체 간 경쟁적 환경으로 인해 내부 역량강화 및 협력기반 조성이 등한 시 될 수 있다.

방글라데시 광역계획의 실행 가능성은 계획의 집행기관 및 지역민의 수요 반영을 통해 높아질 수 있다. 하지만, 광역계획 수립 시 계획 이행을 담당할 광역기구 및 지자체로부터의 의견 수렴 및 지역민의 수요를 파악할 시스템이 미흡하다. 이 때문에 수도권 개발청에서 수립한 광역계획과 각 지자체의 개발계획, 지역민의 수요 사이에 차이가 발생하고 있다. 따라서 광역 계획 수립에 대한 부족한 역량을 보완하고 계획의 이행력 강화를 위해 시민의 참여를 독려할 수 있는 상향식 의사결정 시스템이 필요하다.

c. 우리나라의 여건: 강점

우리나라는 비교적 근래에 대도시권에 대한 압축 성장을 경험하였다. 따라서 타 국가에 비해 한국의 도시화 대응경험이 상대적으로 다카 대도시권의 상황에 더 적합하다

고 볼 수 있다. 특히 다카와 같이 급격한 변화를 겪는 도시는 혁신적인 기술의 도입을 통한 뛰어넘기 전략(leap-frogging)의 정책수단이 동시에 요구된다. 과거의 압축성장 경험과 현재의 ICT 기반 기술력을 보유하고 있는 우리나라는 방글라데시와의 협력 콘텐츠가 타 국가에 비해 풍부하다.

또한, 우리나라 기업이 다카구조계획(2016-2035) 수립에 참여하여, 광역계획의 내용과 구성이 우리나라의 계획과 유사하며, 토지구획정리사업 등 다카 대도시권 내 한국의 경험을 바탕으로 사업이 진행되고 있다. 또한 난개발이 진행되고 있는 다카 동부 지역에 대한 한국형 스마트도시의 도입을 제안하는 등 방글라데시 정부부처는 국내 기관들과 다카 대도시권 내 개발 사업에 대한 논의를 지속적으로 진행하고 한국과의 협력에 대해 높은 관심을 보이고 있다.

d. 우리나라의 여건: 약점

우리나라의 경우 수도권에서는 광역교통본부 설치 등 거버넌스 사례가 존재하나, 대부분 강력한 중앙정부 주도로 수도권 정책을 이행했다. 따라서 현재 분권화 및 지자체의 역할을 강화하고자 하는 방글라데시의 정책방향과 우리나라 대도시권 관리경험의 차이가 존재한다. 우리나라가 분권화 과정에서 추진되었던 지자체 역량강화를 위한 수단 및 사례를 발굴하여 분권화에 대한 역량강화가 함께 도입될 필요가 있다.

또한 방글라데시는 불법행위에 대한 행정명령의 구속력과 공권력이 우리나라와 차이를 보인다. 다카 대도시권의 경우 불법행위를 억제하고 처벌할 근거가 부족하다. 불법행위에 대한 사회 전반의 의식 및 공공부문의 부패 정도가 한국과 다르며, 많은 도시사업들이 불법적으로 추진되고 있으나 이는 지역정치의 일부로 용인되고 있다. 이와 같은 불법행위는 기술 역량(technical capacity)이 아닌 관리 역량(managerial capacity)의 강화가 필요하다는 것을 보여준다.

그림 5-5 | 다카 대도시권 관리 국제협력 여건 분석

	강점	약점
방글라데시	- 지속적인 경제성장 및 도시환경 개선을 위한 사업 증가 - 시민의 높은 기대 수준에 따른 지자체장의 강력한 추진의지 - 다양하고 지속적인 국제사회의 원조	- 높은 외부 의존도와 낮은 내부 역량의 악순환 고착 - 경쟁 심화로 인한 협력환경 조성의 어려움 - 상향식 의사결정 시스템 및 시민 참여 기제 부재
우리나라	- 대도시권 성장에 대한 압축적인 경험 - 한국과의 협력에 대한 높은 관심	- 거버넌스 우수사례 부족 및 관련 자료 미비 - 불법행위에 대한 행정명령의 구속력 및 공권력 차이

자료: 저자 작성.

(4) 주요 사업 내용 및 예상 성과

〈표 5-6〉과 같이 주요 사업내용을 한국의 경험과 지식에 대한 학습과 다카 현지상황에 맞게 적용하는 활동으로 구성하여 역량개발 사업의 효과성을 높이도록 지원한다. 다카 대도시권에서 진행되는 개별 사업의 담당자들이 함께 다카 대도시권 관리 장애요인을 파악하고 해결방안을 모색하는 장으로서 설계하여, 특정 문제 및 사업을 각 기관의 입장에서 다각도로 분석하여 상호 이해를 높이고 협력 방향에 대한 합의를 도출하도록 한다. 또한 국내 기관 및 국제기구와의 간담회를 구성하여 네트워크를 확대하고 후속 사업을 기획하여 지속적인 협력기반을 마련한다.

표 5-9 | 다카 대도시권 광역계획 수립 및 이행을 위한 역량개발사업 내용

구분	주제 및 활동	운영 전략
강의 및 현장학습	- 광역계획 수립 및 이행 - 광역 인프라 구축 및 관리 - 광역 자원 조성 및 활용 - 광역 거버넌스 및 갈등 관리 - 시민 참여방안 및 활용 사례	- 주제별로 강의 내용을 구성하되 도시정책에 대한 일반적인 개관에서 부문별 심화 내용으로 진행 - 강의는 이론과 사례를 포함하고, 사례로 포함된 사업 현장을 방문하여 사례에 대한 이해 증진
워크숍	- 장애요인 파악 - 해결방안 모색 - 협력사업 발굴 - 협력사업 발표 및 토론 - 후속과제 도출	- Problem & Objective Tree Analysis, SWOT Analysis 등의 그룹 활동을 통해 문제점 심층 분석 - Vision Exercise 등의 그룹 활동을 통해 다각도로 협력의 방향을 모색 - 다양한 토론 방식을 활용하여 참여도 및 효과성을 높임
간담회	- 방글라데시 정부부처 및 지자체 - 우리나라 전문가 및 관련 실무자 - 국제기구 및 다자개발은행	- 간담회 전 수요조사를 통해 명확한 어젠다를 수집·공유하고 상호 이해관계 파악 - 네트워크 확대를 위한 후속사업의 잠재적 협력기관과의 대면 기회로 활용 - 사후 활동을 기획하여 네트워크 지속의 기반 마련

자료: 저자 작성.

위의 사업을 통해 기대되는 예상 성과물은 한국의 대도시권 관리 관련 정책을 이해하고 다카 대도시권에 적합한 정책을 기획하고 추진하는 역량을 갖춘 연수생, 공동의 문제해결방안을 모색할 수 있는 다카 대도시권 관련 정부부처 및 지자체 관계자, 한국 공공 및 민간기업, 국제기구 간 협력 네트워크 등이 있다.

3. 개도국 대도시권 국제협력 선도 중장기 사업(안)

본 절에서는 5장 1절에서 파악한 국제협력의 방향을 바탕으로 국제협력 선도를 위한 중장기 사업을 제안하고자 한다. 한국 대도시권 관리 경험 사례를 체계적으로 발굴·공유하는 시스템을 구축하고, 개도국 대도시권의 개발 잠재력을 고려하여, 관련 국제협력 이니셔티브를 주도할 수 있는 ① 기존 기관 강화, ② 신규기관 설립, ③ 통합 ODA 프로그램 운영을 제안한다.

조직역량개발은 환경 또는 인적자원의 차원이 아닌 조직 차원의 역량을 다룬다.

1950년대 이후 조직역량개발은 국제협력의 핵심요소 중 하나로 활용되어 왔으며, 대부분의 국제협력사업은 물리적 개발 사업을 보완하는 형태로 기존 기관 강화나 신규 기관 설립 등의 요소를 포함한다. 기존 기관 강화(Institution Strengthening)는 시간과 비용의 측면을 고려하며, 신규 기관 설립보다 효율적인 형태로 기존의 기관에 새로운 기능 및 목적을 부여할 수 있다. 신규 기관 설립(Institution Building)은 사업 목적을 위한 신규 업무 이행 및 자원 관리, 지식 전수 등을 담당할 기관의 부재 시 추진하는 것이 바람직하다.

국제협력사업의 형태는 프로젝트와 프로그램으로 구분될 수 있다. 프로젝트는 단일 사업으로서 사업의 목적과 수혜자를 특정할 수 있는 단기 산출물을 위한 활동들로 구성되며, 프로그램은 명확히 정의된 목표를 위한 중장기 성과 도출에 기여하는 다수의 사업이 수행될 수 있는 플랫폼으로서 기능한다. 다양한 관계자와 넓은 지리적 범위를 포함하는 개도국 대도시권 국제협력사업은 개별 사업 연계를 위한 프로그램적 접근이 필요하다.

그림 5-6 | 개도국 대도시권 국제협력 선도 중장기 사업(안)

중장기 사업	사업 성격	사업안	
	조직역량강화	제1안	Global Metropolitan Research Network 조직
		제2안	Global Metropolitan Research Institute 설립
	통합프로그램	제3안	지속가능한 대도시권 관리 국제협력 프로그램

자료: 저자 작성.

1) 글로벌 대도시권 국제협력연구를 위한 기존 기관 강화(안)

(1) 국토·도시 분야 대도시권 국제협력연구 수행 기관 현황

대도시권 관련 연구컨설팅을 수행하는 기관은 국내외에 다수가 존재하고 있다. 국내에서 대도시권 관련 국제협력 연구를 수행할 수 있는 조직을 갖춘 기관은 국토연구원,

한국교통연구원, 서울연구원, LH 토지주택연구원 등을 들 수 있다. 해외 유수의 정책 연구기관 중 국토·도시 분야 국제협력 연구를 수행하는 기관으로는 World Resources Institute, Urban Institute, Woodrow Wilson Center 등이 있으며, Cities Alliance, CityNet, Metropolis, ICLEI 등 국제 비정부기구에서도 국토·도시 분야 연구컨설팅을 수행하고 있다.

기관 간 협력은 양자협력의 형태가 일반적이나, 기관 간 협력을 목적으로 하는 협의체 형태의 조직도 존재한다. 각 기관은 특정 분야 및 주제에 맞는 인력과 자원, 경험을 보유하고 있으며, 국내 기관은 다자개발은행 및 해외 연구기관과의 연구사업 및 인적·기술적 교류를 통해 협력관계를 구축하고 있다. 국내외 기관이 참여하는 협의체 형태의 조직도 존재한다. 메가시티 씽크탱크 연대(MeTTA)는 세계 메가시티를 대상으로 씽크탱크 간 연대를 구축하여 지식 및 경험을 교류하는 것을 목적으로 한다. 이 외에도 CityNet, ICLEI 모두 시정부 또는 지자체 수준에서 다자간 협의체 역할을 수행한다. 이처럼 개도국의 급속한 도시화로 인해 정치·사회·경제·환경적 문제가 점차 심화됨에 따라 도시 및 지자체 간 관계 구축을 위한 도시 차원의 플랫폼은 구축되어 있다. 그러나 전 세계 개도국 대도시권의 국토·도시 분야 문제를 다루고 국제협력사업을 발굴하고 추진할 수 있는 범지구적 플랫폼은 부재하다.

범지구적 플랫폼 구축에는 정보 수집 및 공유의 문제가 존재한다. 대도시권 관련 국제개발협력 분야에서 유사한 성격의 사업을 활발히 하고 있음에도 불구하고 정보 수집 및 축적을 위한 상호교류 및 공동의 DB 구축은 미흡한 실정이다. 따라서 기존의 개별 사업 수행 구도에서 벗어나 다부문 연계라는 대도시권의 특성에 따라 각 기관의 전문성을 바탕으로 한 협력사업의 연계를 촉진할 수 있는 플랫폼 추진이 필요하다.

(2) 국토도시 분야 대도시권 국제협력연구 기존 조직 강화(안)

a. 사업명

(가칭) Global Metropolitan Research Network 조직 및 운영 프로그램

b. 사업 배경 및 필요성

개도국 대도시권의 당면과제 및 대응방안과 관련하여 국제협력의 수요가 지속적으로 증가하는 반면 글로벌 차원에서의 대응기준 및 체계가 미흡한 실정이다(성장환·정연우 2009, 68-69). 또한 대도시권 관련 국제협력 연구 분야에 다양한 국내외 기관들이 활발히 사업을 수행하고 있으나 각 조직간 정보 교류의 장이 부재하고 협력체계 구축이 부실하다(정진규 외 2009, v).

c. 사업목적

Global Metropolitan Research 연대를 수립함으로써 기존 조직들의 역량을 강화하고 상호협력을 증진시킬 수 있다. 이와 같은 조직은 대도시권 이슈 분야 국제협력과 관련하여 국가적, 조직적 범위를 넘어서는 협의가 필요할 때에 국제적 연대로서 순기능으로 작용할 수 있다. 또한 대도시권 관리와 관련하여 한국의 압축적 경험 및 지식을 전수하기 위한 수단으로서 기능하고 한국의 국제 네트워크 확대에 기여할 수 있다.

d. 사업내용

사업내용은 크게 네 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 파트너십 및 신뢰관계 구축을 통해 글로벌 연대 내 범국가적 파트너십을 구축하고 지속적으로 상호신뢰를 제고할 수 있는 공동 활동을 기획하고 수행한다. 둘째, 대도시권 관련 국제협력사업 수요, 현황, 동향 등에 대한 지식 공유를 위한 데이터베이스를 구축한다. 셋째, 대도시권 관련 국제협력사업 간 중복을 미연에 방지하고 정보 공유를 통해 다부문 연계체계를 구축하여 사업의 효과성을 제고한다. 넷째, 개도국 대도시권 이슈 관련 대응체계의 글로벌 기준을 수립하고 패러다임을 선도한다.

e. 추진주체

단기적으로는 국내외 개도국 대도시권 관련 국제협력 분야 기존 연구기관이 주도적으로 추진하고, 중장기적으로는 국내외 개도국 대도시권 관련 국제협력에 참여하는 공

공기관 및 민간기업이 직접 참여하고 운영하도록 한다.

f. 단기 추진전략

① 개도국 대도시권 관련 국제협력사업 분야 협력체계 구축

개도국 대도시권 관리 방안 모색을 위해 글로벌 지식공유사업을 공동으로 수행함으로써 각 주체 간 파트너십 및 신뢰관계를 구축한다. 예를 들어, 공동 워크숍 또는 교육 연수 프로그램 활용하거나, World Urban Forum과 같은 도시 분야 국제 포럼에서 글로벌 대도시권 연구 네트워크가 하나의 세션을 담당하여 운영하는 것을 들 수 있다.

② DB 구축

글로벌 대도시권 연구 네트워크 주체 간 경험 및 지식 공유를 통해 개도국 대도시권 관련 국제협력사업 DB를 구축한다. 이를 통해 주체 간 개도국 대도시권 국제협력사업 관련 경험 및 지식을 공유하고, 사업성과 및 한계점 분석을 통해 개선방안 모색할 수 있으며, 주체 간 다부문 연계형 사업 발굴하는데 기여할 수 있다.

g. 장기 추진전략

① 연계형 사업 추진

개도국 대도시권 관련 국제협력사업을 공동으로 기획하고 운영한다. 글로벌 연대로서 개도국 대도시권 개발 및 관리 부문 공동의 의제를 도출한다. 예를 들어, SDGs와 연계하여 대도시권 관리 부문의 범지구적 목표를 수립한다. 또한 글로벌 연대를 주체로 공동 연계형 시범사업을 구체화한다. 예를 들어, 각 기관이 수행하고 있는 사업들을 지역 기반 연계형 사업으로 재구성할 수 있다.

② 지속적 협력 및 패러다임 확산·공유

개도국 대도시권 관련 국제협력 공동연구 등을 지속적으로 수행하고 홍보하여 국제사회 내 대도시권 이슈의 중요성에 대한 인식을 확산시키고, 대도시권 개발 및 관리의 패러다임을 선도한다.

2) 글로벌 대도시권 국제협력연구를 위한 신규 기관 설립(안)

(1) 국제협력 분야 신규 기관 설립 사례: 글로벌녹색성장연구소(GGGI)

국내에서 국제협력 분야 연구기관 설립의 사례로는 글로벌녹색성장연구소(Global Green Growth Institute: GGGI)를 예로 들 수 있다. GGGI는 2008년 국가비전으로 제시된 ‘저탄소 녹색성장’을 국제적 자산으로 확립하기 위한 씽크탱크로 주요 개도국을 대상으로 기후변화 대응 및 지속가능한 발전 지원을 목적으로 설립되었다. 주요 사업으로는 녹색성장 정책 수립 및 이행 지원, 녹색투자 자문 및 연구사업 등을 들 수 있다.

녹색성장에 대한 글로벌 주도권 구축의 핵심사업 중 하나로서 설립과정에서 정책결정권자의 강력한 리더십을 바탕으로 관련법 정비에서 재원 마련까지 중앙정부의 주도하에 추진되었다. 특히 외교부는 산하기관인 한국국제협력단의 예산 지원을 받는 비영리재단법인으로 GGGI를 설립하고, 높은 수준의 글로벌 인재 영입을 위해 기획재정부에 예비비를 신청하는 등 주도적인 역할을 수행하였다.

조직은 총회(Assembly), 이사회(Council), 운영·프로그램 소위원회(Management and Program Sub-committee), 사무국 등으로 구성되며, 설립 이후 의장은 덴마크와 인도네시아 출신이 수행하였고, 2018년 2월부터 우리나라 반기문 전 유엔 사무총장이 총회·이사회 의장직을 겸하고 있다.

서울에 본부를 두고 있으며 20여 개국에 지역사무소를 운영하여 해당국 정부와 협력하여 파견 국가를 지원하고 있다(2017년 10월 기준, 직원 249명(한국인 45명), 본부 직원 118명(한국인 41명)). 재원은 2012년 10월 국제기구화 협정 발표 이후, 지원금으로 운영되고 있다. 한국정부는 국제기구 분담금으로 예산을 편성·지원(지원금의 54.5% 차지)하고 있으며, 덴마크, 호주 등 6개국 및 민간(금융기관, 기업, 단체 등)으로부터의 수입이 있다.

표 5-10 | 국제협력 분야 기관설립 사례: 글로벌 녹색성장연구소(GGGI)

구분	내용
연혁	- 2009년 코펜하겐 기후변화당사국총회에서 이명박 대통령이 글로벌녹색성장연구소 설립을 제안 - 2010년 6월 개도국의 저탄소 녹색성장 정책수립 및 이행 지원을 위해 국내 비영리재단으로 출범 - 2012년 6월 리우 +20 정상회의를 계기로 설립협정 서명식 개최 - 2012년 9월 3개국(덴마크, 가이아나, 키리바시) 비준서 기탁 - 2012년 10월 설립협정 발효 (3번째 국가의 비준서 기탁일로 30일 이후로 규정) - 2012년 10월 창립 총회 및 이사회를 통해 국제기구로 출범 - 2013년 6월 OECD 개발협력위원회(DAC)에서 ODA 적격성 획득 - 2013년 12월 유엔총회 옵서버의 지위 획득
주요 업무	- 자문 제공, 지식 공유, 녹색성장 모델 제시 - 개도국 녹색 성장 정책 수립 및 이행 지원 - 녹색투자자문사업: 민간 부문 및 여타 공공부문 녹색투자 자원 조달 지원 - 연구사업: 녹색성장 모범 사례 공유 및 정책 제언 연구, 연구기관 협력
조직 구성	- 총회: 최고기관으로 회원국가(총 28개국) 및 지역통합기구로 구성 - 이사회: 주요 의사결정기구로서 공여국(5), 개도국(5), 사무국소재지국(1), 국제전문가(5), 사무총장(1) 등 17명으로 구성, 우리나라는 상임이사국으로 활동 - 자문위원회: 민간 분야 전문 인력으로 구성된 GGGI 활동 및 사업계획 자문기구 - 사무국: 집행기관으로 서울에 소재
회원국	28개국(2017년 기준): 한국, 가이아나, 노르웨이, 덴마크, 르완다, 멕시코, 몽골, 바누아투, 베트남, 세네갈, 영국, 에티오피아, 요르단, 카타르, 캄보디아, 코스타리카, 키리바시, 태국, 파라과이, 파푸아뉴기니, 피지, 필리핀, 헝가리, 호주

자료: 외교통상부(2010), 감사원(2012)을 토대로 저자 재작성.

(2) 글로벌 대도시권 국제협력연구를 위한 신규 기관 설립(안)

a. 프로그램명

(가칭) Global Metropolitan Research Institute 설립 프로그램

b. 사업의 배경 및 필요성

글로벌화가 진행되면서 기존의 대도시 자체보다는 경제권 성격의 기능지역으로 구성된 대도시권 역할에 대한 중요성이 부각되고 있다(김동주 외 2011, 2). 개도국의 경우 급속한 도시화에 적절하게 대응하지 못하여 다양한 사회문제에 직면하고 있으나, 개도국 대도시권 관리를 대상으로 한 정책 연구가 부족하다. 또한 도시화를 이미 경험한 선진국의 경우에도 대도시권 중심의 정책 사례 발굴이 미흡한 실정이다. UN 통계 등 국제 DB에서도 대도시권 관련 데이터는 중심도시에 대한 통계자료만 존재하며, 대도

시권에 대한 기준이 국가별로 상이하여 국가별 대도시권 통계자료 구축이 어렵다.

개도국과 선진국을 망라하는 대도시권 이슈에 대한 인식을 바탕으로 World Bank 등 국제기구에서 대도시권 관련 국제협력활동을 지원하고 있으나, 지식공유 워크숍 개최 등 일회성 활동이 대다수를 차지하고 있다. 따라서 대도시권 관련 연구수행 및 협력 활동을 전담하는 신규기관 설립(가칭: Global Metropolitan Research Institute)을 통해 글로벌 대도시권 관련 연구를 촉진하고 대도시권 현황 자료 등을 효과적으로 수집·공유하여 대도시권 연구를 선도하고 중장기사업을 발굴하여 대도시권의 지속가능한 발전을 지원할 수 있다.

c. 사업목적

체계적인 글로벌 대도시권 관련 연구 및 협력활동을 수행하여 SDG 11 지속가능한 도시 및 공동체 달성에 기여한다.

d. 사업내용

① 글로벌 대도시권 관련 DB 구축 및 분석 툴 개발

대도시권 연구를 전담하는 신규기관은 전 세계 대상 기능지역 중심의 대도시권 현황 DB를 구축하고, 관련 자료를 분석할 수 있는 툴을 개발하여 대도시권 관련 연구를 선도하고 연구기반을 조성할 수 있다. 담당 공무원, 민간기업, 일반 시민도 접근 가능하도록 플랫폼을 구성하여 관계자의 계획 수립과 의사결정을 지원하는 역할을 수행할 수 있도록 한다.

② 대도시권의 사회·경제·환경적 지속가능성을 지원하는 기술자문 사업

현재 가장 일반적인 국제협력사업의 형태인 계획수립사업은 개발을 위한 자원 확보 미비, 대상국에 대한 법·제도적 기반 결여 등의 이유로 도시화 대응 측면에서 성과가 높지 않으며, 원조효과성의 측면에서 저조한 수준이다(김성희 외 2014, 10). 따라서 신규기관은 협력국 대도시권 관련 법·제도 및 자원조달방안 등 기반조성의 측면을 고려하여 기존 국제협력사업의 이행을 지원하고, 협력국 대도시권 개발 및 규제에 대해

균형있게 접근하는 기술자문 사업을 추진한다.

③ 한국 및 해외 대도시권 관리 정책 분석

한국의 도시화 대응 및 개발경험의 특수성에 대한 면밀한 분석과 개도국에 일반화하여 적용할 수 있는 방안에 대한 연구가 필요하다(김성희 외 2014, 11). 신규기관은 한국을 포함한 전세계 도시정책의 개도국 적용가능성과 관련된 종합적인 연구를 수행하며, 대도시권 전문가들이 국내외 대도시권 관리의 우수 사례를 발굴하여 체계적으로 정리하도록 지원한다.

④ 글로벌 대도시권 국제협력연구 국내 전문가 및 개도국 담당자 역량강화

국내 글로벌 대도시권 국제협력 관계자들의 역량강화를 위한 정례 워크숍 개최하거나 개도국 담당자 역량강화를 위한 현지 워크숍 또는 국내 초청연수 등을 실시한다.

e. 추진주체

GGGI의 경우와 유사하게 외교부를 주무부처로 하되, 국토부, 기재부 등과 추진구조에 대해 협의할 수 있다. 또한 연구기관의 설립과 운영에는 국내 국책연구기관 및 국제기구 등의 협조가 필요하다.

f. 단기 추진전략

① 국제사회 공동목표에 기여할 수 있는 기관 미션 부여

SDGs 11 또는 새로운 도시의제(New Urban Agenda: NUA) 등과 같은 국제사회 공동의 목표에 기여할 수 있는 기관 미션 부여를 통해 모기구(parent agency)격의 국제기구와의 협력이 필요하다. 예를 들어, 한국에서 유치한 신규 국제기구인 Green Climate Fund(GCF)의 경우, UNFCCC의 온실가스 배출감축과 기후변화 적응을 지원하도록 설립되었다.

② 주무부처 및 재정지원 결정, 특별법 제정을 통한 설립토대 마련

국토부, 외교부 등 관련부처와의 협의를 통해 주무부처를 결정하고, 특별법 제정, 재정지원 등을 통해 설립 토대를 마련해야 한다. GCF의 경우, GCF 지원에 대한 창구

를 기획재정부로 단일화하고, 「녹색기후기금의 운영지원에 관한 법률」을 제정하여 법률에 따라 GCF의 법적 능력을 명시하고 기금의 출연 및 지원 내용을 규정하였다.

③ 글로벌 대도시권 현황 및 이슈 분석을 통한 협력사업 발굴

글로벌 대도시권 관련 현황 및 국제협력사업 추진 동향을 분석하여 차별화된 협력사업을 발굴할 수 있다. 한국의 도시정책 및 개발경험 체계화 작업을 통한 한국형 협력모델 개발 사업을 발굴하고, 글로벌 대도시권 국제협력연구를 담당할 국내 전문가 및 개도국 관계자를 위한 역량강화사업을 기획·수행한다.

g. 장기 추진전략

① 글로벌 대도시권 관련 DB 구축 및 분석 툴 개발

기존 대도시권 관련 정보 DB의 문제점 및 한계를 보완하여 통합적 대도시권 현황 관련 DB(국토, 지역, 도시현황, 계획체계, 관련 법·제도, 관련 계획, 공간정보 등)를 구축한다. DB 구축 후 개도국 담당 공무원, 민간기업, 일반시민 등의 접근이 가능하도록 오픈플랫폼을 활용하면서 계획수립 및 의사결정 시 활용할 수 있는 분석 툴을 제공하는 것이 필요하다.

② 대도시권 정책 분석

한국을 포함한 전 세계 대상 대도시권 정책을 체계적으로 정리하고, 개도국 적용가능성을 높이기 위해 사례의 보편성과 특수성을 면밀히 분석하는 것이 필요하다. 한국 도시화과정에서 정책연구를 수행한 연구기관(예. 국토연구원, 서울연구원 등)과 협업하는 것도 고려할 수 있다.

3) 글로벌 대도시권 국제협력 통합 프로그램 운영

(1) 개도국 대도시권 대상 국제협력 프로그램 현황

대도시권을 대상으로 하는 국제협력 프로그램 사례로는 WRI Ross Center for Sustainable Cities의 EMBARQ 프로그램과 World Bank의 MetroLab 등이 있다. WRI

Ross Center for Sustainable Cities의 EMBARQ 프로그램은 개도국 대도시권의 이동성을 위한 BRT, MRT 등 광역교통 시스템 관련 사업에 중점을 두고 대도시권 관리의 측면을 다루는 프로그램으로 도시의 지속가능성을 교통부문을 통해 실현하고자 한다. 십여 년을 지속해 온 프로그램이나 교통부문을 주 타겟으로 하여 다른 부문의 관리이슈를 다루기 어려운 한계가 있다. World Bank에서 도입한 MetroLab은 전세계 대도시권의 실행공동체 구축을 목적으로 대도시권 관련 이슈에 대한 지식 공유 및 상호학습 활동을 촉진하는 프로그램이나 주로 단발성 워크숍의 형태로 활동이 이루어지고 있다. 이처럼 개도국 대도시권 이슈의 중요성에 비해 대도시권을 대상으로 하는 종합적인 국제협력 프로그램 사례가 드물고, 프로그램의 내용도 다부문·다기관을 포함하는 대도시권 이슈를 다루기에 미흡한 편이다

표 5-11 | 개도국 대도시권 국제협력 프로그램 사례: EMBARQ와 MetroLab

프로그램명	내용
EMBARQ	◦ WRI Ross Center for Sustainable Cities의 프로그램 - 2002년 Shell 재단 후원 하 착수된 WRI 도시센터의 '더 넓고 지속가능한 도시' 프로그램의 일환 - 국가 및 지역기관, 기업, 시민사회와의 협력을 통한 환경오염 감소, 공공위생 개선, 안전하고 접근가능한 도시 이동성 개발의 목표를 추구 - 지속가능한 도시 이동성(mobility)을 표방하여 도시권 내 환경적, 사회적, 재정적으로 지속가능한 이동 대안 모색 및 삶의 질 향상 추구 - 브라질, 중국, 인도, 멕시코, 터키, 미국에서 프로그램 시행. - 2010년 FedEx는 EMBARQ의 Mobility & Accessibility 프로그램 후원사로서 상호 전문가 활용을 통해 대중교통시스템 질적 개선과 일반 시민에 대한 일자리, 학교 등 다양한 기회 제공, 접근성 확대 지원
MetroLab	◦ World Bank의 Global Lab on Metropolitan Strategic Planning - 2013년에 시작한 World Bank의 이니셔티브로 도시개발 부문 실행공동체(community of practice)로서 기획 - 고위급 도시 대표단을 대상으로 하는 워크숍 및 자문, 지식공유 및 상호학습의 플랫폼과 서비스 제공 - 도시권이 경제발전, 사회평등, 교통, 거버넌스, 복원력 등 이슈에 대한 공동의 해결책을 모색하고 자 정기적 교류를 추진함

자료: WRI Ross Center for Sustainable Cities; World Bank Global Lab on Metropolitan Strategic Planning.

개도국 대도시권 관련 문제를 다루기 위해서는 상기의 사례들보다 더 폭넓은 프로그램 기반 접근법(Program-Based Approaches: PBAs)¹⁾ 도입이 필요하다. 국제협력사

업의 효과성 및 지속가능성을 높이기 위하여 사업성과를 중장기적 관점에서 모니터링 하고 사업 간의 연계성을 높일 수 있는 사업 발굴 시스템 구축이 필요하다. 이에 유·무 상 사업, 정책컨설팅, 교육연수 등 국제협력사업의 유형을 포괄하며, 사업 단계 및 부문 간의 연계성을 향상시킬 수 있는 PBAs 기반의 통합 프로그램을 제안한다. 통합 프로그램을 통해 대도시권이라는 특정 주제에 대해 협력국의 수요에 대한 맞춤형으로 하나의 예산 틀에서 다양한 국제협력사업을 지원하여, 사업 간 연계성을 높이고 단계적으로 사업성과를 이어나가는 성과 모니터링 시스템을 구축할 수 있다.

(2) 글로벌 대도시권을 위한 국제협력 프로그램(안)

a. 프로그램명

(가칭) 지속가능한 대도시권 관리 국제협력 프로그램

b. 사업배경 및 필요성

다수의 행정구역과 이해관계자가 존재하는 대도시권 내 사업 간의 연계성을 높이기 위해서는 관련 사업 정보를 파악하여 후속사업을 기획하는 활동을 포함해야 한다. 사업 발굴 및 승인에 소요되는 시간을 감안하여 사업 착수 초기부터 후속사업에 대한 발굴을 위한 노력을 기울이고, 이를 지속적으로 수원국 이해관계자와 협의하여 합의된 도출안과 사업 간의 우선순위를 선별하는 것이 중요하다(김용진 외 2015).

후속사업은 사업내용 뿐만 아니라 이를 이행할 수 있는 사업 추진체계, 이해관계자 간 네트워킹 및 역할 분담, 자원 조달 방안, 사업 이행여건 등도 고려되어야 한다. 사업이행을 촉진하기 위한 법·제도 기반과 지속가능한 자원 조성 시스템을 구축하고, 사업성과를 운영·관리할 수 있는 수원국의 역량 강화 또한 필요하다.

이에 다양한 시각에서 통합적인 접근을 해야 하는 대도시권 관리 이슈는 단일의 사

1) OECD/DAC는 PBAs를 “국가빈곤감소전략, 특정분야별 프로그램, 주제별 프로그램 또는 특정기관의 프로그램을 포함 하는 현지 주도의 개발프로그램에 대한 조율된 지원을 원칙으로 하는 개발협력 참여방법”으로 정의하였다. PBAs의 특징은 ① 현지 리더십, ② 포괄적 예산 틀, ③ 공여국의 조정절차, ④ 프로그램 전(全) 단계에 수원국 체제 활용이라는 네 가지로 요약된다(이현주 2010, 13).

업이 아닌 프로그램 기반 접근이 필요하다. 글로벌 대도시권을 대상으로 다양한 국제 협력사업을 지원할 수 있는 통합 프로그램 운영을 통해 사업 간 연계성을 높이고, 단기 성과뿐만이 아니라 중장기적 성과에 중점을 둔 사업을 함께 추진함으로써 대도시권의 지속가능한 발전을 지원할 수 있다.

c. 사업목적

대도시권 관리를 대상으로 프로그램 기반 접근을 도입하여 사업 간 연계성을 강화하고, 개발과 규제를 아우르는 균형 있는 국제협력을 촉진하여 SDG 11 지속가능한 도시 및 공동체 달성에 기여하도록 한다.

d. 사업내용

기존 국제협력은 유형에 따라 4가지로 분류가 가능하며, 각 유형별 사업 내용은 아래 표와 같이 제안할 수 있다.

표 5-12 | 개도국 대도시권 관리를 위한 국제협력 유형별 사업 내용

유형	사업 내용
차관·개발 프로그램	광역교통망 구축 및 관리 광역상하수망 구축 및 관리 광역 폐기물처리시설 건설 및 관리 복합 기능의 신도시 개발
계획 수립 및 설계	국도계획 수립 광역도시계획/대도시권 정비계획 광역도시계획 이행계획 부문별 광역계획
기술자문 및 연구컨설팅	· 광역 계획체계, 거버넌스 및 자원 조성 관련 연구컨설팅 · 계획체계 통합·개선 컨설팅 · 개발제한구역제도 및 토지적성평가 도입 컨설팅 · 입지규제, 총량규제 및 행위 제한 관련 법·제도 정비 정책컨설팅 · 특별세 도입 등 세제정책 개선을 위한 정책컨설팅 · 개발이익환수제 및 토지정보체계 개선 정책컨설팅 · 광역 거버넌스 맵핑 및 적합모델개발 컨설팅 · 지자체 기능 및 권한, 중앙의 감독 및 모니터링 시스템 등 분권화 정책컨설팅 · 개발사업 입지 및 기반시설부담금제, 부문 간 정부 프로그램 연계·조정 컨설팅
교육·연수	· 광역계획 수립 및 이행, 거버넌스 관리 관련 역량개발 · 계획 수립, 이행 및 통합 매커니즘 · 권역 설정 및 규제 등 관련 법·제도 · 과밀부담금, 특별세 등 광역 관리 자원 조성 · 광역시설 구축 및 관리 · 광역기구·협업체 운영 · 부처 간 조정 및 지자체 간 협력 제도 · 갈등관리 및 시민참여

자료: 저자 작성.

e. 추진주체

본 프로그램은 유·무상 원조를 아우르는 사업으로 무상원조를 담당하는 외교부와 유상원조를 담당하는 기재부가 공동으로 운영하도록 한다. 대도시권 관련 사업을 수행하고 있는 공공기관 및 민간 기업이 프로그램 내에서 발주하는 사업에 다양한 계약 형태로 참여한다.

제안된 프로그램은 유·무상 원조, 정책자문, 기술지원, 역량강화 등 다른 사업유형을 유기적으로 결합하여 단계별 이행에 대한 지원이 가능하도록 설계한다. 이를 위해 사업수요조사, 제안검토, 사업선정, 사업이행 지원, 사후평가 및 관리를 단일기관이

총괄하여 합의된 방향성에 맞게 사업 기획 및 수행이 이루어지도록 지원한다.

f. 추진방향

대도시권 DB 구축 및 연계사업 발굴은 대도시권 사업에 대한 네트워크 조성이 핵심이며, 유관기관 간 경쟁구도가 아닌 협력구도에서 가능하다. 따라서 본 프로그램은 공공 및 민간 부문의 참여자들의 협업에 대한 인센티브를 포함하고, 이를 기준으로 사업을 선정·평가하여 네트워크 강화 및 정보 공유를 촉진하도록 한다.

현 국제협력사업의 일반적인 산출물인 계획수립 여부로 사업성과를 평가하는 것이 아닌, 대도시권의 지속가능성에 중장기적으로 기여할 수 있는 사업을 선정하여 우리 기업의 진출만이 아닌 협력국의 내재 역량강화 및 자립기반 조성에 중점을 두고 사업성과를 평가한다.

g. 사업유형별 추진 전략

① 교육·연수사업

교육·연수사업은 한국의 제도 및 정책에 대한 노출 기회를 늘림으로써 양국 간 우호적 네트워크를 구축·지속하고, 친한(韓) 인사를 양성하고, 국제협력사업에 대한 논의를 시작하기에 적합하다.

대도시권 관리를 위한 교육·연수사업은 각 대도시권의 유관기관 담당자를 함께 초청하여 개별사업의 이행을 지원할 수 있는 광역적 정책수단에 대해 상호이해를 높이고 공동의 문제를 함께 논의하여 후속과제를 도출하는 방식이 적합하다. 한국형 대도시권 관리 모델 구축 및 개도국 적용방안 체계화 작업을 통해 교육·연수사업에서 한국의 대도시권 관리 경험을 효과적으로 공유하고 홍보하는 전략을 병행하도록 한다.

② 계획수립사업

대도시권 관련 계획수립사업은 공간범위를 행정구역이 아닌 경제·사회적 활동이 중심이 된 생활권의 개념에서 접근하여, 각 지자체가 권역의 특성을 살려서 상생할 수 있는 방향을 설정하여 사업을 수행하도록 유도해야 한다.

국제협력사업을 통해 수립된 많은 계획이 현실과의 괴리로 인해 문서로만 남겨진다는 점을 고려해서 상향식 의견수렴을 통한 실제 수요의 반영 및 변화 대응에 대한 유연성을 우선 시 해야 하며, 다양한 계획 단위 개발을 선별적으로 적용해야 한다. 사업 착수 단계에서부터 계획 이행을 담당하는 협력기관의 역량 강화 및 참여를 통한 학습효과를 고려하고, 관계자의 적극적인 참여를 독려하여 주인의식을 고취시키도록 한다.

③ 기술협력사업

기술협력사업은 대도시권 관리를 위한 통합기반 조성에 초점을 두고 광역계획 수립 및 이행, 광역 거버넌스 구축, 광역사업 재원 조성, 광역시설 설치 및 운영 등을 정책자문을 통해 지원한다. 위계별 계획 및 부문별 계획을 연계할 수 있는 시스템을 구축하여 권역 내 정부부처 및 지자체의 협력을 활성화해야 한다. 대도시권의 성장에 공동으로 대응할 수 있도록 내부 역량을 강화하는 기술협력을 통해 자립의 기반을 조성한다. 이와 같은 기술협력사업은 협력국 맞춤형 수행을 위한 양질의 정보 및 자료 DB 구축을 필요로 한다.

④ 차관·개발사업

물리적 인프라 건설에 치중된 현재의 차관 및 개발사업에 더 친환경적이고 포용적인 방식을 도입하여, 대도시권을 관리함에 있어서 협력국이 환경·사회·경제적 지속가능성을 추구하도록 유도해야 한다. 본 프로그램 하에서 수행된 계획수립 및 기술자문사업을 바탕으로 유상 원조사업을 진행하고, 사업 간 연계성 향상을 통해 원조효과성 및 성과의 지속가능성을 제고한다.



CHAPTER 6

결론 및 향후 과제

1. 결론 및 정책제언 | 187
2. 연구의 한계와 향후 과제 | 189

결론 및 향후 과제

본 장에서는 연구의 주요내용 및 정책제안을 요약·정리하고, 본 연구의 한계 및 향후 대도시권 관리를 위한 연구과제를 제시한다.

1. 결론 및 정책제언

본 연구의 주요내용은 다음과 같다.

제2장에서는 개도국 대도시권 관리정책의 중요성을 파악하기 위해 지역별·국가소득별 대도시의 현황 및 기존 문헌 내 대도시권 관리이슈를 파악하였다. 개도국은 급속한 도시화를 겪고 있으며, 인구 100만 이상 대도시의 인구분담률은 1960년 13.9%에서 2015년 22.8%까지 지속적으로 증가하였다. 1인당 국가 GDP 성장률과 대도시 인구성장률은 대체적으로 비례하나, 1인당 대도시권 GDP와 대도시 인구성장률은 반비례하는 경향을 보였다. 즉, 1인당 대도시권 GDP가 낮은 개도국 대도시일수록 대도시 인구가 빠른 속도로 증가함을 알 수 있었다. 국제기구 문헌 및 개도국 광역계획에 대한 키워드 분석 결과, 도시계획·법·디자인 등 정책적 지원, 광역기구의 필요성, 지자체 간 협력, 중앙정부와 지자체 간 역할 조율, 정부 역량강화, 재정수단 다양화 등을 강조하고 있었다. 또한 우리나라 국토·도시 분야 국제협력사업의 현황을 분석하고 기존문헌을 검토하여, 우리나라 국토·도시 분야 국제협력사업의 문제점을 파악하였다.

제3장에서는 개도국 대도시권의 사례로서 호치민시티와 다카 대도시권의 주요 관리이슈를 분석하여, 국제협력에 대한 수요를 파악하였다. 호치민시티의 도시화는 기존

행정구역 밖으로 진행되어 지역 간 협력이 필요하나, 호치민시티 대도시권의 분절화된 계획체계 및 주요 계획 간 비정합성이 도시 난개발을 야기하였다. 대도시권 관리정책 수요조사 결과, 신계획법 발효 후 통합될 계획의 이행체계에 대한 국제사회의 도움이 필요함을 알 수 있었다. 다카 대도시권은 다양한 원조기관과 협력하고 있으나, 원조효과성의 측면에서 지속적인 문제 제기가 있음을 확인했다. 광역계획이 존재하나 복잡한 거버넌스 구조, 기관 간 이해충돌 및 책무성 부족, 계획과 현실 간의 괴리로 인해 광역계획의 실효성에 대한 문제가 있었다. 대도시권 관리정책 수요조사 결과, 계획에 부합하는 사업이 원활히 이행되기 위해서는 기관 및 인적 역량강화가 필요함을 알 수 있었다.

제4장에서는 개도국 대도시권 관리에 관한 정책수요 대응을 위해 우리나라 수도권의 도시발전단계에 따른 관리정책의 변화과정을 살펴보고, 대표적 규제정책 및 투자정책, 기반조성 수단의 주요내용 및 공과를 정리하였다. 대표적 규제정책 사례로 도시권 외곽으로 시가지가 무분별하게 확산하는 것을 방지하기 위한 성장관리 정책으로 도입된 ‘개발제한구역 제도’와 과도한 수도권의 인구 및 산업 집중을 억제하고 수도권과 지방과의 격차를 완화시키기 위한 목적으로 도입된 ‘수도권정비계획’을 검토하였다. 대표적 투자정책 사례로는 수도권에 대량으로 유입된 인구를 수용하고 이로 인한 부동산 폭등을 해소하기 위해 추진된 ‘신도시 건설’을 제시하였다. 정책이행을 지원하기 위한 기반 조성의 일환으로 도시 간 기능분담, 환경보전, 광역시설의 배치 등 광역화에 따른 도시문제를 해결하기 위해 도입된 ‘광역도시계획 제도’ 및 지자체의 행정구역을 넘어 발생하는 교통서비스와 시설에 대한 행정업무를 광역 차원에서 처리하기 위해 설립된 ‘수도권교통본부’의 사례를 살펴보았다.

제5장에서는 개도국 대도시권 관리 국제협력을 위한 협력방향을 도출하고, 협력방향을 사례 개도국에 적용한 국제협력사업과 대도시권 국제협력 선도를 위한 중장기 사업을 제안하였다. 호치민시티 대도시권을 대상으로 현황·제도·기관 분석을 통해 효과적인 통합계획 이행방안을 제시하는 기술자문사업을 제안하고, 다카 대도시권을 대상으로 다카 실정에 맞는 계획을 수립하고 이행하는 내부 역량을 강화하고 지자체 간 협

력을 촉진할 수 있도록 한국의 대도시권 관리 경험을 공유하는 역량개발 사업을 제안하였다. 또한, 개도국 대도시권의 개발 잠재력을 고려한 중장기사업으로 한국 대도시권 관리 경험 사례를 체계적으로 발굴·공유하는 시스템을 구축하고, 국제협력 이니셔티브를 주도할 수 있는 ① 기존 기관 강화, ② 신규기관 설립, ③ 통합 ODA 프로그램 운영을 제안하였다.

본 연구에서는 현황분석, 기존 문헌 검토, 개도국 사례분석을 통해 개도국 대도시권 관리를 위한 국제협력의 방향을 제시하였다. 우선, 협력국의 내생적 성장 및 대도시권의 지속가능한 발전을 위해서는 개발과 보존을 아우르는 장기적 관점에서의 관리사업이 필요하다. 둘째, 다수의 이해관계자와 부문 간 상호 영향이라는 대도시권의 특성을 고려하여, 개별 사업의 연계를 위한 지원 사업으로서 대도시권 관리 사업이 기능하도록 해야 한다. 셋째, 글로벌 환경 변화 및 개도국 대도시권의 급성장에 맞춰 최신 정보의 수집·공유가 필요하며, 실효성 있는 국제협력사업 발굴 및 수행을 위한 전문 인력양성이 필요하다. 마지막으로, 효과적인 국제협력사업 시행을 위해서는 우리나라의 경험에 대한 정확한 이해와 분석이 필요하며, 우리나라 사례를 체계적으로 발굴하고 공유할 수 있는 플랫폼 구축에 대한 지원이 필요하다.

2. 연구의 한계와 향후 과제

본 연구의 한계와 관련하여 다음과 같은 향후 과제를 제시한다.

첫째, 대도시권 관리의 개념 및 분석틀에 대한 이론 연구가 필요하다. 본 연구는 대도시권 관리라는 개념을 통해 개도국의 지속가능한 발전을 지원할 수 있는 국제협력의 새로운 방향성을 제시하고자 하였다. 대도시권 관리는 국내외에서 오랫동안 논의되어 왔으나, 국제협력 분야의 기존 연구 대부분이 해외진출을 위한 도시개발에 중점을 두고 수행되어 국제협력에서 사용할 수 있는 대도시권 관리의 개념이 불명확하다. 대도시권 관리의 요소와 특성을 도출하고, 다른 개념과의 차이를 명확히 하여, 대도시권

관리에 대한 합의될 수 있는 개념과 분석틀을 제시한 국내의 문헌은 충분하지 못한 실정이다. 본 연구에서는 대도시권 관리의 목적을 광역행정, 성장관리, 균형발전으로 구분하고, 대도시권 관리의 수단을 투자정책, 규제정책, 광역관리 기반조성으로 구분하여 대도시권 관리에 대한 분석틀 구축을 시도하였으나, 대도시권 관리 개념과 분석틀에 대한 이론적 논의는 다소 미흡하였다. 향후 지속가능한 발전을 위한 대도시권 관리의 개념, 다른 용어와의 차이점, 구성요소, 특성 등에 대한 이론 연구가 필요하다.

둘째, 대도시권에 대한 통계자료 분석을 통한 실증 연구가 필요하다. 본 연구에서 UN DESA, WDI 및 기타 자료를 활용하여 개도국 대도시권에 대한 현황분석을 시도하였다. 그러나 대도시 행정구역을 넘어서는 권역에 대한 시계열 데이터는 수집이 불가능하여 시계열 현황분석은 대도시에 대한 자료로 대체하였다. 대도시권에 대한 자료는 국제적으로 일치되는 기준이 부재하여 국가별로 다른 기준을 적용하고 있으며, 공개된 데이터베이스가 없기 때문에 일치되는 기준을 적용한 권역별 자료 수집에는 많은 시간과 노력이 소요된다. 대도시권 차원의 자료에 대해 데이터베이스를 구축할 경우, 대도시권과 관련된 다양한 실증연구를 수행할 수 있다. 향후 대도시권의 통계자료를 활용한 실증연구를 수행하여 대도시권 정책의 효과를 파악할 필요가 있다.

셋째, 도시의 성장단계에 따라 대도시권을 유형화하여 대도시권 정책과 연계하는 연구를 수행할 필요가 있다. 대도시권에 대한 시계열 통계자료가 구축될 경우, 도시의 성장단계에 따른 유형화를 시도할 수 있으며, 각 유형별 대도시권들이 겪는 문제들을 종합할 수 있다. 우리나라뿐만 아니라 전 세계 대도시권이 겪었던 성장의 단계와 대도시권의 유형, 유형별 이슈를 매칭하여, 도시의 성장단계별 정책 모델을 구축할 수 있다. 이와 같은 유형화 및 정책 매칭 연구는 각 단계의 대도시권이 겪었던 시행착오를 방지하는 데 기여할 수 있다.

마지막으로, 제안된 국제협력사업 및 프로그램 수행에 대한 세부실천전략 및 계획에 대한 연구수행이 필요하다. 본 연구는 사례 대도시권에 대한 두 개의 사업을 제안하고, 중장기적으로 추진해야 할 세 개의 사업을 제안하였다. 각 사업은 본 연구에서 도출한 향후 국제협력의 방향을 구체화하는 데 중점을 두고, 수요조사와 전문가 의견을 바탕

으로 구성하였으나, 사업을 수행하기 위해서는 좀 더 정확하고 폭넓은 정보가 필요하다. 특히, 다부문·다기관·광범위를 통합적으로 접근해야하는 대도시권 관리를 위해서는 국내외 기관의 국토·도시 분야 국제협력사업에 대한 정보를 분석하여 실질적인 수행계획을 제시할 필요가 있다. 제안된 사업을 실현하고 실제 정책에 반영하기 위해서는 각각의 제안이 하나의 연구과제로 수행될 필요가 있다.

참고문헌

REFERENCE



【 인용문헌 】

- 감사원. 2012. 감사결과보고서: GGGI에 대한 정부지원예산의 회계집행실태.
- 강명구·권대한·김보민·김종현·김홍석·류경수·전인재 외. 2012. 국제개발협력에서 국토 도시계획 및 개발의 의미와 정책적 과제: 저개발국가에 대한 국토개발 지원을 중심으로. 도시정보 358호: 4-18.
- 개발제한구역법 시행령. 2018a. 대통령령 제29331호(12월 4일 일부개정). 제2조 제1항. _____, 2018b. 대통령령 제29331호(12월 4일 일부개정). 제2조 제2항. _____, 2018c. 대통령령 제29331호(12월 4일 일부개정). 제2조 제3항. _____, 2018d. 대통령령 제29331호(12월 4일 일부개정). 제2조 제3항.
- 고준호·김인희·김목한·기현균·송미경. 2015. 다낭 대도시권 형성 실행방안. 서울: 서울연구원.
- 광역도시계획수립지침. 2013a. 국토교통부훈령 제44호(4월 15일 일부개정). 1-2-1. _____, 2013b. 국토교통부훈령 제44호(4월 15일 일부개정). 1-3-1. _____, 2013c. 국토교통부훈령 제44호(4월 15일 일부개정). 1-3-2.
- 국토계획법(국토의 계획 및 이용에 관한 법률). 2018a. 법률 제15401호(2월 21일 일부개정). 제2조. _____, 2018b. 법률 제15401호(2월 21일 일부개정). 제12조.
- 국토교통부. 2014. 개발제한구역 해제지역 개발관련 규제개선방안 연구. _____, 2017a. 2017년 도시업무편람.
- 국토해양부. 2009. 2008년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서.
- 국토해양부·서울특별시·인천광역시·경기도. 2009. 2020년 수도권광역도시계획(변경). 권율·김태윤·이재호·김유미. 2012. 동남아시아의 개발수요와 한국의 분야별 ODA 추천

-
- 방안. 세종: 대외경제정책연구원.
- 권태호·신철경. 2006. 동남아시아 대도시 종합계획의 비판적 고찰: 서구의 이론과 지역적 현실의 불화? . 아시아연구 9권, 1호: 23-50.
- 김광식. 2011. 미래지향적 수도권 광역대중교통행정체계 구축방안. 2011 수도권 미래교통 정책토론회, 9월 27일. 서울: 대한상공회의소.
- 김동주·서연미·구정은·강민규·최인혜. 2011. 해외의 도시권 정책사례와 시사점. 국토정책Brief 325호. 세종: 국토연구원.
- 김동주·주미진·민성희·남기찬·윤영모·임혜원. 2012. 글로벌 도시권 육성방안(Ⅲ). 세종: 국토연구원.
- 김문현·이주일. 1998. 광역화시대의 서울시 인구전망에 관한 기초연구. 서울: 서울연구원.
- 김상태·한상연. 2013. 공적개발원조(ODA)사업으로서 신도시개발 마스터플랜수립의 의의 및 과제 - 베트남 하이퐁의 사례. 도시행정학보 26권, 4호: 271-296.
- 김성희·강명구·이정욱·조경훈·신유승. 2014. 해외도시개발 참여확대를 위한 공공과 민간의 역할과 전략. 도시정보 386권: 3-22.
- 김용진·김성희. 2015. ODA 사업으로서 도시 마스터플랜 수립 사업의 운영방식 개선에 관한 연구. 한국산학기술학회논문지 16권, 4호: 2799-2806.
- 김용진·이경배·송제룡. 2015. 수도권 대중교통계획의 효율적 운영방안. 1차 경기 교통포럼, 10월 15일. 수원: 경기연구원.
- 김중은. 2013. 고도성장기에 계획된 한일 수도권 교외 신도시의 성장과정 비교 연구. 안양: 국토연구원.
- _____. 2016a. 개발제한구역 해체취락 등 실태조사 및 제도개선 연구. 세종: 국토교통부.
- _____. 2016b. 일본 교외 신도시의 쇠퇴현상과 주택지 관리방안. 대규모 공동주택 노후화에 따른 정책대안 모색을 위한 세미나, 12월 14일. 서울: 국회 의원회관.
- _____. 2018. 개발제한구역 해제 관련 공공성 및 합리성 제고방안 연구. 세종: 국토교통부.
- 김중은·김성희·김성렬. 2016. 계획도시의 특성을 고려한 1기 신도시 관리방안 연구. 안양: 국토연구원.

-
- 김중은·이우민. 2018. 2020년 이후의 개발제한구역 조정 제도 운영방향. 국토정책Brief 688호. 세종: 국토연구원.
- 김중은·이성원·김다윗·김태환·김동근·임지영·윤정중 외 2017. 광역적 도시공간구조를 고려한 개발제한구역 중장기 관리방안 연구. 세종: 국토연구원.
- 김현수·김호철·김갑성·변창흠·최창규·심교언·조경훈 외 2009. 2기 신도시의 건설의 중간평가와 개선방안. 도시정보 332호: 3-11.
- 나인수·강봉준·온영태. 2015. 베트남 신도시개발 진출사례를 통해서 본 해외도시개발의 특성분석 및 추진전략에 관한 연구. 도시설계 16권, 1호: 73-88.
- 류재영. 2015. 수도권 광영교통 경영 합리화 방향. 1차 경기 교통포럼, 10월 15일. 수원: 경기연구원.
- 류종현. 2000. 도시계획 관련 법체계(개정)의 주요내용 및 향후대책. 춘천: 강원연구원.
- 박종화·윤대식·이종열. 2018. 도시행정론: 이론과 정책. 서울: 대영문화사.
- 성장환·정연우. 2009. 해외 도시개발의 전략 및 추진체계. 도시정보 330호: 67-76.
- 손동필·조상규. 2015. 공적개발원조를 통한 건축서비스 산업 해외진출 지원 방안 연구. 건설관리 16권, 6호: 59-61.
- 수도권정비계획법. 2018. 법률 제16002호(12월 18일 일부개정) 제3조.
- 이상건·권영섭·이소영·유희연·김현정·오도영·권희서. 2013. 개발도상국 대도시의 ICT 산업 도입타당성 분석기법 개발 및 적용 사례 연구. 안양: 국토연구원.
- 이소영·박미선·송하승·유희연·윤지윤. 2016. 중남미 도시화 특성 분석에 따른 한·중남미 개발협력 방안 연구. 안양: 국토연구원.
- 이용우·변필성·김동한·임지영·임용호·유현아. 2016. 미래 대도시권 전망과 대응전략 연구. 안양: 국토연구원.
- 이주옥. 2013. 수도권 규제 완화의 문제점과 발전방향에 관한 연구. 석사학위논문, 고려대학교.
- 이학동·김문현·윤혜정·이주일. 1993. 서울都市基本計劃의 檢討와 補完課題. 서울: 서울시정개발연구원.
-

-
- 이훈기. 2003. 개발도상국 거대도시의 교통현황 및 과제 - 자카르타를 중심으로. 국토 257호: 81-89. 안양: 국토연구원.
- 임재빈·정연우·최대식·성장환. 2015. 해외 신흥 도시개발 참여를 위한 유형 분류 연구 - 중남미 주요 국가 진출여건 분석을 중심으로. 한국지역개발학회지 27권, 3호: 97-118.
- 임창휘·양성돈·강명구. 2011. 해외도시개발의 장애요인 및 활성화 정책 분석 연구. 국토연구 69권: 83-99.
- 이나래·손세형·김도년. 2013. 개발도상국의 건전한 도시화를 위한 한국 공적개발원조(ODA)의 방향 연구. 한국도시설계학회지 도시설계 14권, 4호: 111-120.
- 이주일. 2008. 주민자율형 소규모 시가지정비수법 도입방안. 서울: 서울연구원.
- _____. 2010. 수도권외의 도시경쟁력 향상을 위한 서울시 도시계획관리체계의 장기적 발전전략 연구. 서울: 서울연구원.
- 이현주. 2010. 한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안. 성남: 한국국제협력단.
- 정진규. 2015. 대중교통중심의 광역교통 계획체계 개선방향. 1차 경기 교통포럼, 10월 15일. 수원: 경기연구원.
- 정진규·오성호·고용석·이승욱. 2009. 개발도상국의 공간계획체계 발전을 위한 협력방안 연구. 안양: 국토연구원.
- 홍나미. 2017. 국내 도시개발 분야 공적개발원조(ODA) 사업의 방향성-지속가능개발목표(SDGs)와 KOICA 도시 마스터플랜 사례를 중심으로. 국제개발협력 4호: 127-157.
- ADB (Asian Development Bank). 2017. *A Region at Risk: The Human Dimensions of Climate Change in Asia and the Pacific*. Manila: Asian Development Bank.
- Ahmed, S., Bramley, G. and Dewan, A. 2012. Exploratory growth analysis of a megacity through different spatial metrics: A case study on Dhaka, Bangladesh (1960-2005). *URISA Journal* 24, no.1: 9-24.
- Ahmed, S., Nahiduzzaman, K. and Hasan, M. 2017. Dhaka, Bangladesh: unpacking challenges and reflecting on unjust transitions. *Cities*, no. 77: 142-157.
-

-
- Ahrend, R. and Schumann, A. 2014. *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview*, Paris: OECD.
- Alam, Jahangir. 2018. Rapid urbanization and changing land values in mega cities: implications for housing development projects in Dhaka, Bangladesh. *Bandung: Journal of the Global South* 5, no.2. doi: 10.1186/s40728-018-0046-0
- Andersson, Mats. 2012. Metropolitan Management: Approaches and Implications. In Proceedings of *the 6th Urban Research and Knowledge Symposium*, October 10–12. Barcelona.
- Begum, Anwara. 2007. Urban Housing as an Issue of Redistribution through Planning? The Case of Dhaka City. *Social Policy & Administration* 41, no. 4: 410–418.
- BPC (Bangladesh Planning Commission). 2015. *Seventh Five Year Plan FY2016–FY2020: Accelerating Growth, Empowering Citizens*. Dhaka: BPC.
- Brookings. 2014. *Global MetroMonitor 2014: An Uncertain Recovery*. Washington, DC: Brookings Institute.
- Downes, N. K., Storch, H., Schmidt, M., Nguyen, T. C., Dinh, L. C., Tran, T. N. and Hoa, L. T. 2016. Understanding Ho Chi Minh City's Urban Structures for Urban Land-Use Monitoring and Risk-Adapted Land-Use Planning. In *Sustainable Ho Chi Minh City: Climate Policies for Emerging Mega Cities*, eds. Katzschner, A., Waibel, M., Schwede, D., Katzschner, L., Schmidt, M. and Storch, H., 89–116. Cham: Springer.
- Duranton, Gilles. 2014. *Growing through Cities in Developing Countries*. Washington DC: The World Bank.
- Ellis, Peter. 2017. DHAKA: Unlocking the Potential of a Megacity. In Proceedings of *Metro Dhaka Transformation Platform Workshop*, September 27, Dhaka

-
- Ellis, P. and Roberts, M. 2016. *Leveraging Urbanization in South Asia: Managing Spatial Transformation for Prosperity and Livability*. Washington DC: The World Bank.
- GOSRV (Government of the Socialist Republic of Viet Nam) Decision. 2004. No. 188/2004/QĐ-TTg.
- GOSRV Decision. 2018. No. 589/QĐ-TTg.
- GOSRV Decree. 2001. 72/2001/ND-CP.
- GSOV (General Statistics Office of Viet Nam). 2017. Statistical Yearbook of Viet Nam 2016. Hanoi: Ministry of Planning and Investment of Viet Nam.
- GSOV and UNFPA (United Nations Population Fund). 2016. *The 2014 Intercensal on Population and Housing Survey – Migration and Urbanization in Viet Nam*. Hanoi: Viet Nam News Agency Publishing House.
- Haque, Kazi. 2012. The Political Economy of Urban Space: Land and Real Estate in Dhaka City. *IGS Working Paper Series* no.03/2012. Dhaka: Institute of Governance Studies.
- Huynh, Du. 2015. The misuse of urban planning in Ho Chi Minh City. *Habitat International*, no. 48: 11–19.
- Kabir, A. and Parolin, B. 2018. *Planning and Development of Dhaka - A Story of 400 Years*. Ph.D. diss., University of New South Wales.
- Mattingly, Michael. 1994. Meaning of Urban Management. *Cities* 11, no. 3: 201–205.
- MGI (McKinsey Global Institute). 2012. *Urban World: Cities and the rise of the consuming class*.
- Muzzini, E. and Aparicio, G. 2013. *Bangladesh: The Path to Middle-Income Status from an Urban Perspective*. Washington, DC: The World Bank.
- Nallari, R., Griffith, B. and Yusuf, S. 2012. *Geography of Growth: Spatial*

-
- Economics and Competitiveness*. Washington, DC: The World Bank.
- Nguyen, T. B., Samsura, D. A., Krabben, E. V. and Le, A. 2016. Saigon–Ho Chi Minh City. *Cities*, no. 50: 16–27.
- Nilufar, F. 2011. Urban Morphology of Dhaka City: Spatial Dynamics of Growing City and the Urban Core. <http://www.academia.edu/245137/> (accessed June 03, 2018).
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2001. *Cities for Citizens: Improving Metropolitan Governance*. Paris: OECD.
- _____. 2006. *OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*. Paris: OECD.
- _____. 2015a. *Governing the City*. Paris: OECD.
- _____. 2015b. *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*. Paris: OECD.
- _____. 2016. *African Economics Outlook 2016: Sustainable Cities and Structural Transformation*. Paris: OECD.
- _____. 2017. *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*. Paris: OECD.
- PwC (PricewaterhouseCoopers). 2008. *UK Economic Outlook November 2009*.
- Rahman, Hossain. 2016. *The Urban Spectrum: Metropolitan to Mofussil*. 1st ed. Dhaka: Power and Participation Research Centre.
- RAJUK (Rajdhani Unnayan Kartripakkha). 2015. *Dhaka Structure Plan Report 2016–2035*. Government of Bangladesh. Dhaka: RAJUK.
- Slack, Enid. 2007. *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*. Washington DC: The World Bank.
- Swapan, M., Zaman, A., Ahsan, T. and Ahmed, F. 2017. Transforming Urban Dichotomies and Challenges of South Asian Megacities: Rethinking

-
- Sustainable Growth of Dhaka, Bangladesh. *Urban Science* 1, no. 4: p.31.
- UN (United Nations). 2016. *The World's Cities in 2016*. New York: UN.
- UN DESA (Department of Economic and Social Affairs). 2015. *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. New York: UN DESA.
- _____. 2018. *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. New York: UN DESA.
- UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Programme). 2010. *The State of Asian Cities 2010/11*. Fukuoka: UN-HABITAT.
- _____. 2012. *State of Latin American and Caribbean Cities 2012: Towards a new urban transition*. Nairobi: UN-HABITAT.
- _____. 2014. *The State of African Cities 2014: Re-imagining Sustainable Urban Transitions*. Nairobi: UN-HABITAT.
- _____. 2016. *World Cities Report 2016: Urbanization and Development Emerging Futures*. Nairobi: UN-HABITAT.
- Vu, T., Thy, P. and Nguyen, L. 2018. Multiscale Remote Sensing of Urbanization in Ho Chi Minh City, Vietnam – A Focused Study of the South. *Applied Geography*, no. 92: 168–181.
- World Bank. 2011. *Vietnam Urbanization Review: Technical Assistance Report*. Hanoi: The World Bank.
- _____. 2015. *Vietnam – Affordable housing: a way forward*. Washington DC: World Bank Group.
- _____. 2016. *Central America 6C Central America Urbanization Review: Making Cities Work for Central America*. Washington DC: The World Bank.
- World Bank and MPI (Ministry of Planning and Investment of Vietnam). 2016. *Vietnam 2035: Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy*. Washington DC: World Bank Group.
-

【언론기사 및 보도자료】

외교통상부. 2010. 외교통상부-글로벌녹색성장연구소(GGGI) 협력 양해각서 서명, 8월 23일. 보도자료 10-448.

The Daily Star. 2017. Waterlogging in Dhaka: Mayor Khokon, Wasa at Loggerheads. April 27.
<https://www.thedailystar.net/backpage/waterlogging-dhaka-mayor-khokon-wasa-loggerheads-1397032> (accessed June 18, 2018).

The Financial Express. 2018. DTCA, DMTC are at odds over ownership of metro rail projects. April 18.
<https://thefinancialexpress.com.bd/national/dtca-dmtc-are-at-odds-over-ownership-of-metro-rail-projects-1523991565> (accessed June 18, 2018).

HCMC Government (Ho Chi Minh City Government). 2018. Ho Chi Minh City: Summary of more than 2 years of implementation of embellishment and urban development program, May, 22, Press Releases. <https://bit.ly/2McDEbX> (accessed June 18, 2018).

HCMCPC (Ho Chi Minh City Party Committee). 2017. Demonstrate clearly the development model of EPZ-IZ in Ho Chi Minh City. September 29.
<https://www.hcmcpv.org.vn/tin-tuc/dinh-hinh-ro-mo-hinh-phat-trien-cac-kcx-kcn-tphcm-1491837910> (accessed June 18, 2018).

IMF (International Monetary Fund). 2018. IMF Executive Board Concludes 2018 Article IV Consultation with Bangladesh, June 8. Press Release No. 18/226
TUOITRE. 2018. It will complete 14/16 environmental indicators. May 18.
<https://bit.ly/2JIsP2I> (accessed June 18, 2018).

Vietnam Law & Legal Forum 2018. Planning Law. June 11.
<http://vietnamlawmagazine.vn/planning-law-6255.html> (accessed June 18, 2018).

Vietnamnet. 2017. New planning law will stop overlaps, encourage growth. December 2.

<https://english.vietnamnet.vn/fms/business/191271/new-planning-law-will-stop-overlaps-encourage-growth.html> (accessed June 18, 2018).

【 웹문서 】

대한민국 ODA 통합웹사이트 https://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T01/L02_S02_01.jsp
(2018년 12월 20일 검색).

ODA 정보포털
http://www.oda.go.kr/opo/odin/mainInfoPage.do?P_SCRIN_ID=OPOA601000S01 (2018년 12월 20일 접속).

통계청 인구주택총조사: http://www.census.go.kr/dat/ysr/ysrList.do?q_menu=5&q_sub=7
(2018년 5월 20일 검색).

Demographia World Megacities. <http://demographia.com/db-megacity.pdf> (accessed April 15, 2018).

GSOV Statistics. http://www.gso.gov.vn/Default_en.aspx?tabid=766 (accessed May 18, 2018).

HEPZA (Ho Chi Minh City Export Processing and Industrial Zones Authority).
http://www.hepza.hochiminhcity.gov.vn/web/hepza-eng/kcn_kcx-tphcm/Quy-hoach-va-du-kien-phat-trien (accessed December 20, 2018).

MLITJ (Ministry of Land, Infrastructure and Transportation of Japan)
http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/vietnam/index_e.html (accessed October 20, 2018).

UN DESA WUP (World Urbanization Prospects). <https://population.un.org/wup/DataQuery/> (accessed March 28, 2018).

World Bank Blogs. <http://blogs.worldbank.org/sustainablecities/how-manage-urban-expansion-mega-metropolitan-areas> (accessed September 20, 2018).

World Bank Open Data.
<https://data.worldbank.org/topic/urban-development?view=chart>
 (accessed March 28, 2018).

WRI Ross Center for Sustainable Cities.
<http://wrirosscities.org/about/embarq-network> (accessed October 20, 2018)

World Bank Global Lab on Metropolitan Strategic Planning.
<http://blogs.worldbank.org/taxonomy/term/16579> (accessed October 20, 2018).

【 관련문헌 】

- 건설교통부. 1997. 제 2차 수도권정비계획.
 _____. 1999. 제 4차 국토종합개발계획.
 _____. 2006. 제 3차 수도권정비계획.
 _____. 2007. 2020 수도권광역도시계획.
- 건설부. 1964. 대도시 인구집중방지대책.
 _____. 1965. 경인특정지역계획.
 _____. 1968. 국토계획 기본구상.
 _____. 1970a. 수도권 인구과밀억제에 관한 기본지침.
 _____. 1970b. 제 1차 국토종합개발계획.
 _____. 1972. 대도시 인구분산시책.
 _____. 1981. 제 2차 국토종합개발계획.
 _____. 1982. 수도권 내 공공청사 및 대규모 건축물 규제계획.
 _____. 1984. 수도권정비계획 기본계획.
 _____. 1991. 제 3차 국토종합개발계획.
- 경제기획원. 1962. 제 1차 경제개발5개년계획.
 _____. 1967. 제 2차 경제개발5개년계획.

-
- _____. 1971. 제 3차 경제개발5개년계획.
- _____. 1973. 대도시 인구분산책.
- _____. 1977. 제 4차 경제개발5개년계획.
- _____. 1982. 제 5차 경제사회발전5개년계획.
- _____. 1983. 제 5차 경제사회발전5개년계획 수정.
- _____. 1986. 제 6차 경제사회발전5개년계획.
- _____. 1988. 제 6차 경제사회발전5개년계획 수정.
- _____. 1992. 제 7차 경제사회발전5개년계획.
- _____. 1993. 신경제5개년계획.
- 공업배치법. 1977. 법률 제3069호(12월 31일 제정).
- 대통령비서실. 1972. 대도시 인구분산시책.
- 도시계획법. 1971. 법률 제2291호(1월 19일 전부개정).
- 도시계획법. 1991. 법률 제4427호(12월 14일 일부개정).
- 무임소장관실. 1969. 대도시 인구 및 시설의 조정대책.
- _____. 1977. 수도권 인구재배치 기본계획.
- 서울시. 1966. 서울시 도시기본계획.
- _____. 1975. 서울시 인구소산계획.

【부 록】

- 국토교통부. 2017b. 2017년 토지업무편람.
- 국토해양부. 2010. 신도시개발 편람·매뉴얼.
- 국토해양부·서울특별시·인천광역시·경기도. 2008. 2020년 수도권광역도시계획 자료집.

SUMMARY



International Cooperation for Metropolitan Area Management in Developing Countries

Yehyun An, Yongwoo Lee, Joongeun Kim, Heeyoun You, Soyoung Lee, Eunhwa Kim,
Jooil Lee, Ishita Alam Abonee, Doan Van Minh

Key words: Metropolitan Planning, Metropolitan Governance, Metropolitan Issues,
Development Cooperation, Ho Chi Minh City, Dhaka

Rapid urbanization in developing countries results in a need for planning-based development and management for metropolitan areas. In response to this, South Korea has consistently been requested to share its experiences with metropolitan area management and collaborate on international cooperation projects. However, South Korea's international cooperation in the urban sector has consisted chiefly of development experience-based projects founded in high-cost, high-efficiency technology. This underscores the need for development of international cooperation contents on metropolitan area management to reflect this demand from developing countries, along with customized cooperation efforts. The purpose of this study is to assess the status quo of metropolitan area management in developing countries and related issues, while drawing implications from South Korea's experience of metropolitan area management to suggest avenues for international cooperation to meet the demand for said management in developing countries.

To demonstrate the importance of metropolitan area management policies in developing countries, Chapter 2 assesses the current status of metropolitan areas by regions and income-levels and identifies metropolitan area management issues present in the existing literature. In addition, Chapter 2 examines the current conditions of South Korea's international cooperation efforts in the urban sector and reviews relevant literature to identify problems with South Korea's projects in the urban sector. Chapter 3 analyzes major management issues in two representative examples of metropolitan areas in developing countries, Ho Chi Minh City (HCMC) and Dhaka, and assesses a demand for international cooperation. To identify a response to the demand for metropolitan area management policies in developing countries, Chapter 4 reviews transformations in management policies for the Greater Seoul area in South Korea over different stages of its development, identifying details of major regulation- and investment-related policies and development of enabling environment and assessing their respective strengths and weaknesses.

Chapter 5 identifies avenues for international cooperation on metropolitan area management, proposes international cooperation efforts applying these avenues to the cases examined, and suggests intermediate- and long-term programs to guide international cooperation for metropolitan areas in developing countries. Based on the analysis of the current conditions of the HCMC metropolitan area, it proposes a technical cooperation project aimed at effective integration and implementation of plans for the HCMC metropolitan area. In the case of the Dhaka metropolitan area, it proposes a capacity development project based on South Korea's metropolitan area management experience to improve endogenous capabilities for plan formulation and implementation suited to Dhaka's circumstances and promote cooperation among governments and public agencies. As intermediate- to long-term

programs reflecting the importance of metropolitan area management in developing countries, it suggests establishing a system for identification and sharing of South Korea's experience of metropolitan area management and spearheading an international cooperation initiative in terms of three areas, namely ① reinforcement of existing institutions for global networking, ② establishment of a new institution dedicated to the metropolitan issues, and ③ operation of an integrated ODA program.

In this study, an analysis of current conditions, examination of relevant literature, and case studies are used to suggest avenues for international cooperation toward metropolitan area management in developing countries, as well as supporting policies for these avenues. First, management efforts encompassing both development and preservation from a long-term perspective are necessary for the endogenous social and economic growth of partner countries and sustainable development of their metropolitan areas. Second, considering the large number of stakeholders and mutual influence of different sectors that characterize metropolitan areas, future management projects should be designed to function as efforts to support linkages among individual projects. Third, in keeping with changes in the global environment and the rapid growth of metropolitan areas in developing countries, up-to-date information should be collected and shared, and personnel specialized in the subject should be trained to identify and execute international cooperation projects effectively. Finally, effective implementation of international cooperation efforts requires better understanding and analysis of South Korea's practices and support for establishment of a platform to systematically identify and share the best practices in South Korea.

부록

APPENDIX



1. 개도국 대도시권 관리이슈 키워드 분석

부표 1-1 | 국제기구 문헌분석 OECD, UN, WB 문헌 목록

기관	년도	문헌명	키워드 분석 여부	도전과제/ 정책대응 샘플여부
UN	2009	Sustainable Urbanization in the Information Age	O	O
	2014	The State of African Cities 2014 Re-imagining sustainable urban transitions	O	O
	2014	World urbanization prospects: The 2014 revision	O	O
	2016	World cities report 2016 Urbanization and development Emerging Futures	O	O
WB	2006	Postindustrial East Asian Cities: Innovation for Growth	O	O
	2006	China's Development Priorities	O	X
	2007	Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance	O	O
	2007	Sao Paulo: Inputs for a Sustainable Competitive City Strategy	O	X
	2007	Albania Urban Sector Review	O	X
	2008	Arab Republic of Egypt Urban Sector Note: Volume 2. Towards An Urban Sector Strategy	O	X
	2011	Sudan: Issues in Urban Development	O	X
	2012	Indonesia, The Rise of Metropolitan Regions: Towards Inclusive and Sustainable Regional Development	O	X
	2012	Geography of Growth - Spatial Economics and Competitiveness	O	O
	2012	Turning Sri Lanka's Urban Vision into Policy and Action	O	X
	2012	Metropolitan Management - Approaches and Implications	O	O
	2013	Urbanization beyond Municipal Boundaries -Nurturing Metropolitan Economies and Connecting Peri-Urban Areas in India	O	X
	2013	Planning, Connecting, and Financing Cities—Now - Priorities for City Leaders	O	O
	2013	Strategic IDPs Assessment (Romania - upper middle income)	O	X
	2013	Toward an Urban Sector Strategy Georgia's Evolving Urban System and its Challenges	O	X
	2014	Urbanization and the Geography of Development	O	O

기관	년도	문헌명	키워드 분석 여부	도전과제/ 정책대응 샘플여부
	2014	Overview The Urban Imperative: Toward Shared Prosperity	O	O
	2014	Growing through Cities in Developing Countries	O	O
	2015	Urbanization Trends in Bolivia: Opportunities and Challenges	O	X
	2016	Central America 6C Central America Urbanization Review -Making Cities Work for Central America	O	O
OECD	2007	Competitive Cities in the Global Economy: Governance for Metropolitan Sustainability (reviews)	O	O
	2009	Urban Trends and Policy in China	O	X
	2014	Urban Green Growth in Dynamic Asia: A Conceptual Framework	O	O
	2015	The Metropolitan Century :Understanding Urbanisation and its Consequences	O	O
	2016	African Economic Outlook2016: Sustainable Cities and Structural Transformation	O	O
	2004	OECD Territorial Reviews: Mexico City	O	X
	2006	OECD Territorial Reviews:The Mesoamerican region	O	X
	2008	OECD Territorial Reviews: Cape town	O	X
	2008	OECD Territorial Reviews: Istanbul, Turkey	O	X
	2010	OECD Territorial Reviews: Guangdong, China 2010	O	X
	2011	OECD Territorial Reviews: Slovenia 2011	O	X
	2011	OECD Territorial Reviews: the gauteng city-region	O	X
	2012	OECD Territorial Reviews: Chihuahua, Mexico 2012	O	X
	2013	OECD Territorial Reviews: Puebla-Tlaxcala, Mexico 2013	O	X
	2013	OECD Territorial Reviews: Brazil 2013	O	X
	2013	OECD Territorial Reviews: Ukraine 2013	O	X
	2014	OECD Territorial Reviews: Colombia	O	X
	2015	OECD Territorial Reviews:The Krasnoyarsk	O	X
	2016	OECD Territorial Reviews: Peru 2016	O	X
	2016	OECD Territorial Reviews: Cordoba Argentina	O	X
	2017	OECD Territorial Reviews: Morelos, Mexico, 2017	O	X
	2017	OECD Territorial Reviews: Kazakhstan,2017	O	X
	2017	OECD Urban Policy Reviews: Kazakhstan	O	X
	2017	OECD Urban Policy Reviews: China	O	X
	2018	OECD Urban Policy Reviews: Viet Nam	O	X

자료: 저자 작성.

부표 1-1 | 개도국 대도시권 계획 문서 목록

지역	국가	도시	문헌명
남아시아	방글라데시	다카	Dhaka Structure Plan 2016-2035
	파키스탄	카라치	Karachi Strategic Development Plan - 2020
	인도	델리	Master Plan for Delhi - 2021
동아시아 태평양	중국	상하이	SHANGHAI MASTER PLAN 2017-2035 STRIVING FOR THE EXCELLENT GLOBAL CITY
	태국	방콕	20-year Development Plan for Bangkok Metropolis
유럽 중앙아시아	터키	이스탄불	2014-2023 Istanbul Regional Plan
중동 북아프리카	이집트	카이로	Greater Cairo Urban Development Strategy
사하라이남 아프리카	콩고민주공화국	킨샤사	The Development Study for Urban Rehabilitation Plan of Kinshasa in Congo
	남아프리카	요하네스버그	Spatial Development Framework 2040
	앙골라	루안다	Luanda General Metropolitan Master Plan (not on public) 2030
	탄자니아공화국	다르에스살람	Dar es Salaam Masterplan 2012 - 2032
중남미	브라질	상파울루	Plano de Ação da Macrometrópole Paulista - PAM 2013/2040
	멕시코	멕시코시티	Plan CDMX
	아르헨티나	부에노스아이레스	Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060
	페루	리마	Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012-2025)
	콜롬비아	보고타	REGIÓN METROPOLITANA DE BOGOTÁ: UNA VISIÓN DE LA OCUPACIÓN DEL SUELO

자료: 저자 작성.

2. 전문가 인터뷰 및 설문조사 참가자 및 질문지

부표 2-1 | 심층 인터뷰 참가자: Ho Chi Minh City(HCMC) Metropolitan Area

번호	소속	직책	경력(년)	학력
1	인민위원회 경영관리혁신회의		12	석사
2	HCMC 계획건축부(DPA)	계획정부센터장	25	
3	HCMC 도시계획개발협회 도시계획 및 지속가능개발협회(IUPSD)	이사	30	
4	HCMC 건축대학교	도시계획과 교수	20+	
5	HCMC 개발연구협회(HIDS)	도시관리연구부 부국장	20+	
6	HCMC 계획건축부(DPA)	이사	27	
7	HCMC 건설부, 도시개발부	부국장	20	석사
8	World Bank Vietnam Office	도시전문가	10+	

자료: 저자 작성.

부표 2-2 | 심층 인터뷰 참가자: Dhaka Metropolitan Area

번호	소속	직책	경력(년)	학력
1	World Bank Bangladesh Office	건축 및 도시설계가	11	석사
2	JICA	도시계획 전문가	10	석사
3	북다카시청	도시계획국장	30	박사
4	민간 건축사무소	수석 건축가	35	학사
5	RAJUK	수석 도시계획가	20+	
6	BRAC 대학교	도시계획과 교수	10+	박사

자료: 저자 작성.

심층 인터뷰 질문지 | Ho Chi Minh City(HCMC) / Dhaka Metropolitan Area

Please introduce yourself (name, organization, position, background, experience).
Please answer the following questions.
1. Importance of metropolitan management in HCMC/Dhaka
- Metropolitan management means management at the metropolitan level that involves different levels of government agencies to address an urban issue that goes beyond a government agency's jurisdiction and requires cooperation of multiple agencies. In HCMC/Dhaka, do you think metropolitan management is critical?
- Is it more critical than urban management limited to a government agency's jurisdiction? Why (or why not)?
2. Sectoral and Cross-cutting issues on HCMC/Dhaka management
- Which sectors or cross-cutting themes should be managed at the metropolitan level?

- Which issues are urgent and critical in the sectors or themes? - In which part of the metropolitan HCMC/Dhaka are the issues critical?
3. Government interventions to respond to HCMC/Dhaka's metropolitan issues
- What should be the government's priorities to address metropolitan issues? - In general, how effective are current interventions for metropolitan management? [Metropolitan governance] - Which organization's role is important in HCMC/Dhaka management and what is the most important role of that organization? - How effective is current cooperation between government agencies for metropolitan management? - Some experts insist that the responsibilities should be consolidated under one government authority. Do you agree with the argument? Why or why not? [Metropolitan planning] - In general, how effective are current plans at the metropolitan level? Why ineffective (or why effective)? - (HCMC) The government of Vietnam will apply New Planning Law to integrate different levels of plans. Is the Law likely to be implemented as intended? Why or why not? - (Dhaka) Few policies in RAJUK's Dhaka Metropolitan Development Plan 1996-2015 have been implemented. A new Dhaka Structure Plan has been developed in 2016. Is the Plan likely to be implemented as intended? - What should be done to implement a HCMC/Dhaka metropolitan plan? [Metropolitan project] - Do you know any joint project that is initiated and implemented by multiple agencies in relation to metropolitan management? - How effective is the joint project in terms of metropolitan management? - Which plan has guided the joint project to be initiated and implemented? [Metropolitan finance] - Which type of finance is best for implementing metropolitan projects and plans?
4. Areas for further international cooperation
- Which issues does HCMC/Dhaka need international cooperation for? - How can international community cooperate to address the issues? - If you are proposing an international cooperation project on capacity development for HCMC/Dhaka metropolitan management, what kinds of contents should the project include? - Which Korean experience can be most useful for metropolitan management? - What can be effective ways to deliver international cooperation projects?

3. 전문가 설문조사 참가자 및 설문지, 조사결과

부표 3-1 | 설문조사 참가자: Ho Chi Minh City(HCMC) Metropolitan Area

번호	기관 유형	직책	경력(년)	학력
1	Local government	Official	12	Engineer
2	Local government	Architect	13	Master
3	Local government	Architect	13	Bachelor
4	Local government	Head of Division	15	Bachelor
5	Local government	Deputy Head of Division	13	Master
6	Local government	Official		Master
7	Local government	Official	8	Master
8	Local government	Official	4	Bachelor
9	Local government	Official	10	Bachelor
10	Local government	Official	3	Bachelor
11	Local government	Official	25	Bachelor
12	Local government	Official	5	Master
13	Local government	Official	2	Master
14	Local government	Official	10	Bachelor
15	Local government	Official	5	Master
16	Local government	Deputy Head of Division	18	Master
17	Local government	Official	9	Bachelor
18	Public agency	Official	8	Master
19	Local government	Official		Master
20	Local government		3	Master
21	International organization		38	-
22	International organization			Bachelor
23	International organization		25	Doctorate
24	Central government		10	Master
25	Central government		4	Master
26	Central government		6	Master
27	Public agency	Deputy Head of Division	12	Master
28	Public agency	Official	5	Master
29	Civil engineering	Deputy Director	17	Doctorate
30	Civil engineering	Official	17	Master

자료: 저자 작성.

부표 3-2 | 설문조사 참가자: Dhaka Metropolitan Area

번호	기관 유형	직책	경력(년)	학력
1	Local government	Architect	7	Bachelor
2	Local government	Executive Engineer	27	Bachelor
3	Others	Executive Engineer. Urban Development Consultant	6	Master
4	Higher education institution	Executive Engineer. Associate Professor	18	Doctorate
5	Central government	Assistant Architect	2	Bachelor
6	Private firm	Executive Engineer. Community Architect	3	Master
7	Central government	Assistant Town Planner	5	Bachelor
8	Others	Consultant	2	Master
9	NGO	In-Country Construction Admin and Capacity Builder	4.5	Bachelor
10	Private firm	Executive Engineer. Architect	7	Bachelor
11	Higher education institution	Executive Engineer. Lecturer	6	Master
12	Private firm		3	Bachelor
13	International organization	Urban Planner	10	Master
14	Higher education institution	Vice President	19	Doctorate
15	Others	PROJECT MANAGER	20	Doctorate
16	Others	Consultant	8	Master
17	Private firm	Principal Architect	37	Master
18	Local government	Landscape Consultant	9	Master
19	International Organization	Consultant	16	Master
20	Local government	Superintending Engineer	30	Doctorate
21	Higher education institution	Architect	1	Master
22	Public agency	Civil Engineer	19	Bachelor
23	Local government	Planner I	2	Master
24	Private firm	Principal Architect	35	Bachelor
25	Central government	Sub-Divisional Engineer	9	Master
26	Private firm	Landscape Designer	2	Master
27	Higher education institution	Lecturer	2	
28	Private firm	MANAGING DIRECTOR	18	Master
29	Private firm	Designer	3	Master

자료: 저자 작성.

설문조사지 | Ho Chi Minh City(HCMC) / Dhaka Metropolitan Area

▷ General guidance:

- Multiple choice questions: Highlight your preferred answer.
- Questions in the table format: Write yes in your preferred box.

1. Demographics

1-1) Organization:

- ① Central government
- ② Local government
- ③ Public agency
- ④ International organization
- ⑤ Higher education institution
- ⑥ Private firm
- ⑦ NGO
- ⑧ Other: _____

1-2) Field of work

- ① Urban planning
- ② Transportation
- ③ Water and sanitation
- ④ Architecture
- ⑤ Civil engineering
- ⑥ Public management
- ⑦ Finance
- ⑧ Other: _____

1-3) Designation: _____

1-4) Professional experience: ____ years

1-5) Education

- ① High school graduate or the equivalent,
- ② Bachelor
- ③ Master
- ④ Doctorate
- ⑤ Other: _____

2. Metropolitan management in HCMC/Dhaka

2-1) Metropolitan management means management at the metropolitan level that involves different levels of government agencies to address an urban issue that goes beyond a government agency's jurisdiction and requires cooperation of multiple agencies. In HCMC/Dhaka, how critical is metropolitan management?

- ① Much more critical than urban management limited to an agency's jurisdiction
- ② More critical than urban management limited to an agency's jurisdiction
- ③ As critical as urban management limited to an agency's jurisdiction
- ④ Less critical than urban management limited to an agency's jurisdiction
- ⑤ Much less critical than urban management limited to an agency's jurisdiction

2-2) How much can HCMC/Dhaka metropolitan management contribute in the following aspects?

	Potential effects of metropolitan management	① Very little	② Little	③ Neutral	④ Much	⑤ Very much
a.	Control of investment duplication and increase of efficiency in administration					
b.	Facilitation of metropolitan facility construction and service delivery					
c.	Management of urban growth and expansion					
d.	Promotion of redevelopment of brownfields					
e.	Facilitation of supports for industry and economy					
f.	Increase in quality of life of residents in metro HCMC/Dhaka					
g.	Facilitation of development of undeveloped areas within HCMC/Metro Dhaka					
h.	Mitigation of gaps between metro HCMC/Dhaka and lagging regions					
i.	Control of excessive concentration of industry and population in HCMC/Dhaka					
j.	HCMC/Dhaka's global competitiveness for national development					
k.	Other:					

3. Sectoral and Cross-cutting Issues in HCMC/Dhaka

3-1) How much should the following issues be managed at the metropolitan level?

3-2) How much do the following problems hinder HCMC/Dhaka metropolitan management?

	Needs for metropolitan management	① Very little	② Little	③ Neutral	④ Much	⑤ Very much
a.	Land use (e.g., urban sprawl, loss of open spaces and agricultural land)					
b.	Transportation (e.g., lack of metropolitan transits, congestion, unaffordability)					
c.	Housing (e.g., lack of affordable housing, expansion of informal settlements)					
d.	Environment (e.g., air pollution, lack of water resources, lack of waste management)					
e.	Safety/security (e.g., lack of disaster prevention, increase in crime)					
f.	Industry/economy (e.g., unplanned industry park development, lack of jobs)					
g.	Culture/tourism (e.g., Promotion of tourism industry, preservation of heritage sites)					
h.	Governance (e.g., Coordination between different stakeholders)					
i.	Planning (e.g., infeasible metropolitan plans, lack of implementation of plans)					
j.	Financing (e.g., lack of resource mobilization for metropolitan projects)					
k.	Other:					

	Barriers to metropolitan management	① Very little	② Little	③ Neutral	④ Much	⑤ Very much
a.	Lack of current condition assessment and issue identification					
b.	Lack of guidance and uselessness of metropolitan planning					
c.	Excessive competition between government agencies					
d.	Absence of a centralized authority for metropolitan governance					
e.	Lack of government agencies' capacity for and interests in cooperation					
f.	Lack of legislation and system for cooperation between government agencies					
g.	Lack of supports by the central government					
h.	Lack of funds available for local governments cooperation					
i.	Lack of investment from the private sector					
j.	Lack of public participation for metropolitan issues					
k.	Lack of oversights and punishment for illegality					
l.	Lack of cooperation with international community					
m.	Other:					

4. Government interventions for HCMC/Dhaka metropolitan management

4-1) In general, how effective are current government interventions for metropolitan management?

①	②	③	④	⑤
Very ineffective	Ineffective	Neutral	Effective	Very effective

4-2) In general, how effective are current plans at the metropolitan level?

①	②	③	④	⑤
Very ineffective	Ineffective	Neutral	Effective	Very effective

4-3) If ineffective, why are current metropolitan plans ineffective? (Select 3 reasons)

- ① Inconsistency between plans at different levels and in different sectors
- ② Low feasibility of implementation contents and methods in plans
- ③ Low legal binding force
- ④ Low accuracy of information in plans
- ⑤ Lack of capacity and interests of implementing agencies
- ⑥ Incoherence of planning goals
- ⑦ Lack of identification of metropolitan projects and priority
- ⑧ Other: _____

4-4) If effective, why are current metropolitan plans effective? (Select 3 reasons)

- ① Good coordination between plans at different levels and in different sectors
- ② High feasibility of implementation contents and methods in plans
- ③ High legal binding force
- ④ High accuracy of information in plans
- ⑤ Sufficient capacity and interests of implementing agencies
- ⑥ Coherence of planning goals
- ⑦ Identification of metropolitan projects and priority
- ⑧ Other: _____

4-5) (Dhaka) Few policies in RAJUK's Dhaka Metropolitan Development Plan 1996–2015 have been implemented. A new Dhaka Structure Plan has been developed in 2016. Is the Plan likely to be implemented as intended? Why (or why not)?

(HCMC) The government of Vietnam will apply New Planning Law to integrate different levels of plans. Is the Law likely to be implemented as intended? Why (or why not)?

Answer: _____

4-6) Which type of governance is best to manage the metropolitan HCMC/Dhaka?

- ① Individual assignments by the central government
- ② Formation of committees/councils led by local governments
- ③ Sectoral approach by a sectoral metropolitan organization
- ④ Strengthening an existing organization by designating as a solely responsible authority
- ⑤ Establishing a solely responsible authority
- ⑥ Strengthening the authority of local governments
- ⑦ Administrative jurisdiction consolidation

4-7) How important are the following organization' roles in HCMC/Dhaka metropolitan management?

	Importance of organizations	① Very Unimportant	② Unimportant	③ Neutral	④ Important	⑤ Very Important
a.	Central government					
b.	Public metropolitan agencies					
c.	Sectoral agencies					
d.	Local governments					
e.	Private sector					
f.	General public					
g.	Other:					

4-8) What is the most important role of government agencies in metropolitan management?

Answer: _____

4-9) How active is cooperation between central and local government agencies in metro HCMC/Dhaka?

① Very inactive	② Inactive	③ Neutral	④ Active	⑤ Very active
--------------------	---------------	--------------	-------------	------------------

4-10) Do you know any joint project that is initiated and implemented by multiple agencies in relation to metropolitan management?

Answer: _____

4-11) How effective is the joint project in terms of metropolitan management?

① Very ineffective	② Ineffective	③ Neutral	④ Effective	⑤ Very effective
-----------------------	------------------	--------------	----------------	---------------------

4-12) Which type of finance is best for implementing metropolitan projects and plans?

- ① Cost sharing by participating local governments based on the jurisdiction
- ② Taxation on special account for metro HCMC/Dhaka management
- ③ Financial supports from the central government
- ④ Development of metro HCMC/Dhaka fund
- ⑤ Promotion of private investment
- ⑥ Other: _____

5. International cooperation for HCMC/Dhaka metropolitan management

5-1) How much do the following areas need assistance from international community?

	Areas for international cooperation	① Very little	② Little	③ Neutral	④ Much	⑤ Very much
a.	Database construction for assessment of current conditions					
b.	Development of a masterplan for identifying priorities and customized strategies					
c.	Technical assistance for an integrated system for metropolitan planning					
d.	Technical assistance for strengthening oversight and legal power of metropolitan plans					
e.	Development of an appropriate governance model for HCMC/Dhaka					
f.	Establishment of a new institution for implementing metropolitan projects and plans					
g.	Technical assistance for financial and institutional reform for coordination and joint projects					
h.	Capacity development of public officials for metropolitan planning and implementation					
i.	Direct investment in metropolitan projects					
j.	Technical assistance for public participation and private investment promotion					
k.	Other:					

5-2) which capacity of public officials should be developed for HCMC/Dhaka metropolitan management?

- ① Dispute resolution and conflict management
- ② Metropolitan infrastructure and facility management
- ③ Metropolitan planning and implementation
- ④ Resource mobilization for metropolitan management
- ⑤ Other: _____

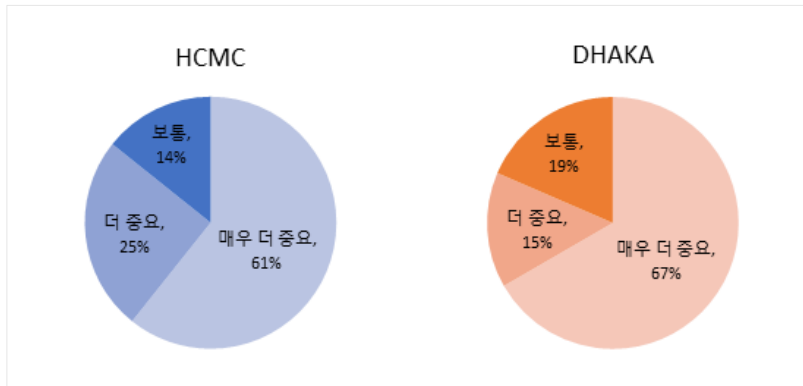
5-3) Which Korean experience are you interested in to learn? (Select 3 subjects)

- ① Comprehensive territorial plan
- ② Metropolitan area readjustment plan
- ③ Sectoral metropolitan plan
- ④ Readjustment zoning and regulations
- ⑤ Green Belt (development restriction area)
- ⑥ Total volume control on factories and universities
- ⑦ Overcrowding surcharge
- ⑧ Differential taxation and other indirect regulations
- ⑨ Development impact fee
- ⑩ Betterment recapture system
- ⑪ Governance - Metropolitan transportation Authority
- ⑫ Governance - Metropolitan administrative consultative councils
- ⑬ Infrastructure - Metropolitan transportation network management
- ⑭ Infrastructure - Metropolitan water supply and drainage network management
- ⑮ Infrastructure - Metropolitan landfill and waste management

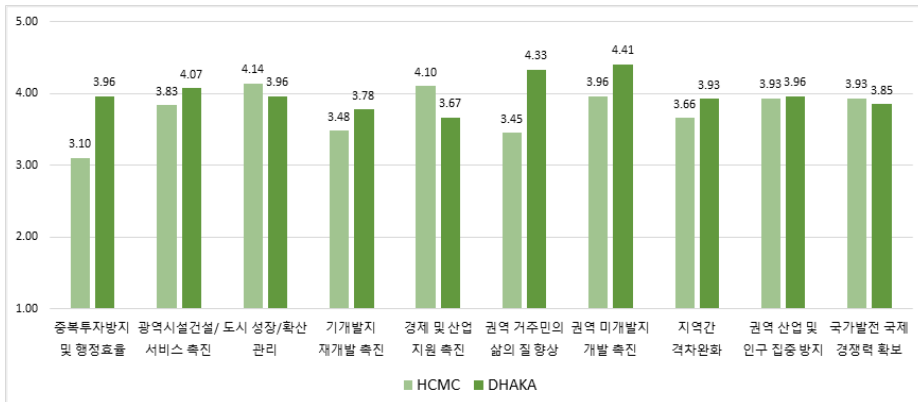
-End of Survey-

설문조사결과 | Ho Chi Minh City(HCMC) / Dhaka Metropolitan Area

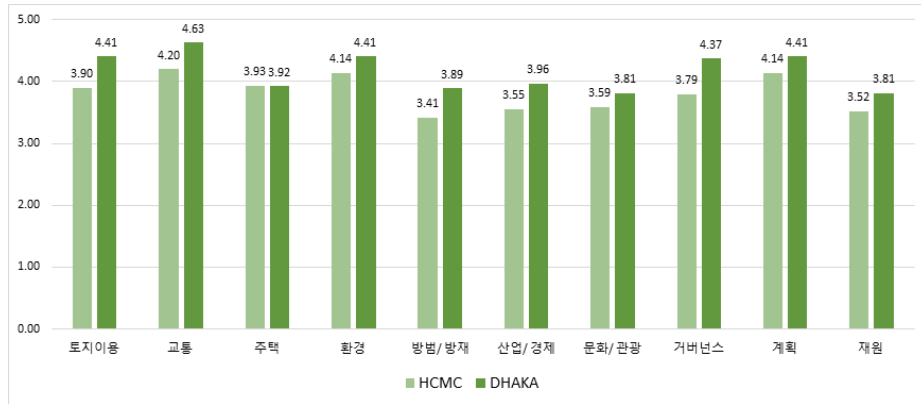
1. 행정구역 내 관리에 비교한 광역 차원 관리의 중요도



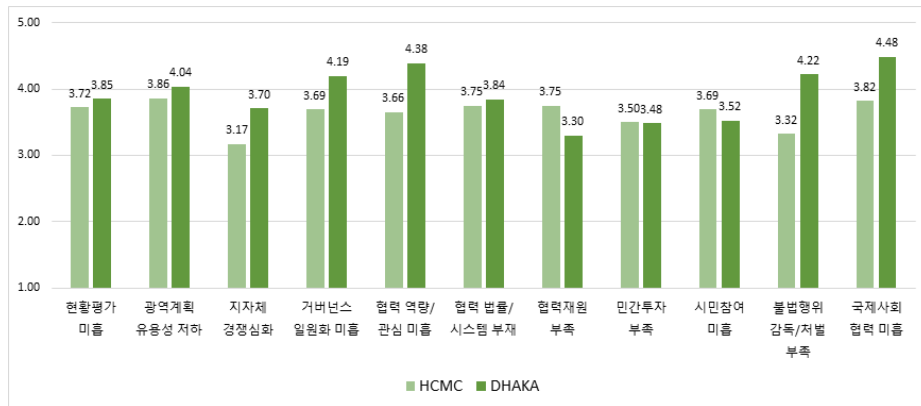
2. 대도시권 관리의 예상효과 (5점 척도)



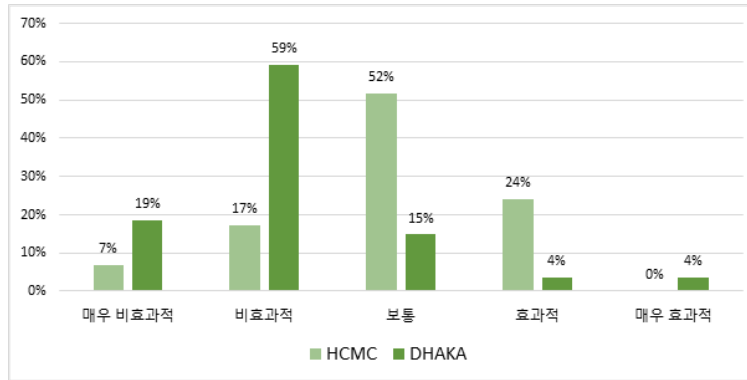
3. 대도시권 관리 부문별 수요 (5점 척도)



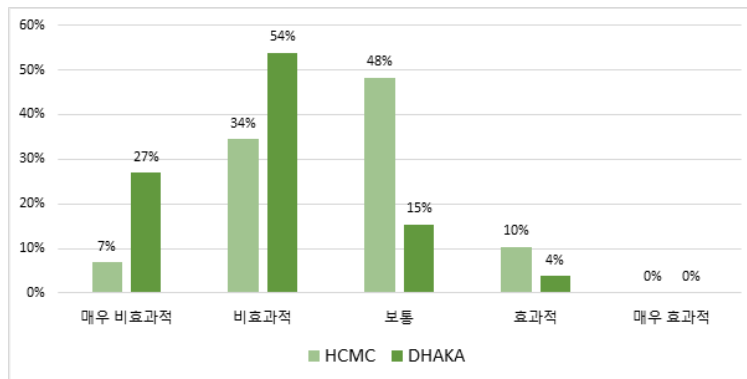
4. 대도시권 관리 장애요소 (5점 척도)



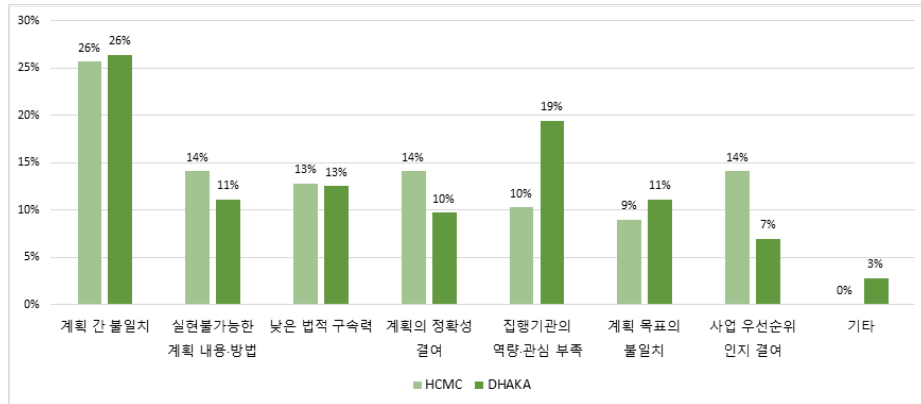
5. 대도시권 관리 측면에서 현 정부의 개입의 효과성



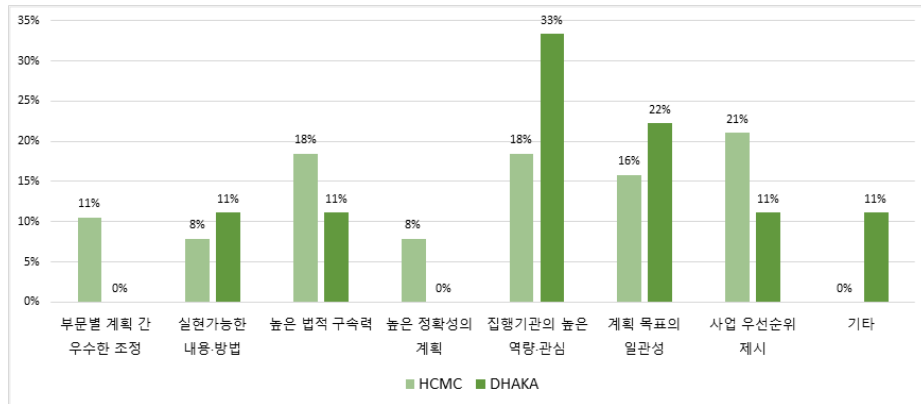
6. 대도시권 관리 측면에서 현 광역계획의 효과성



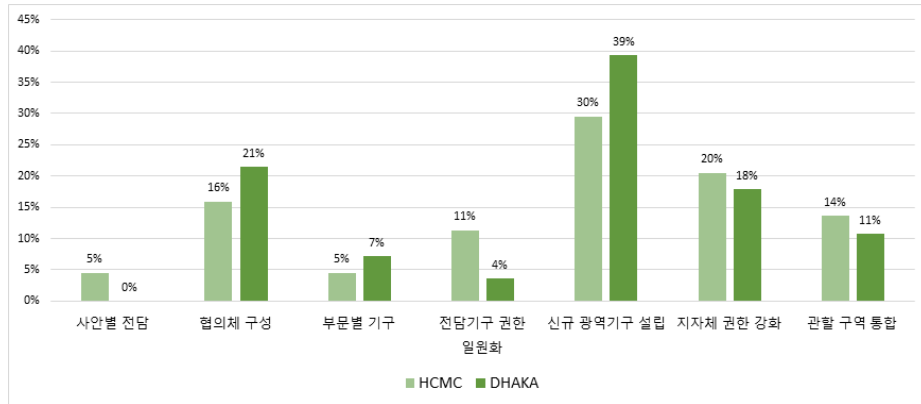
7. 현 광역계획이 비효과적인 이유



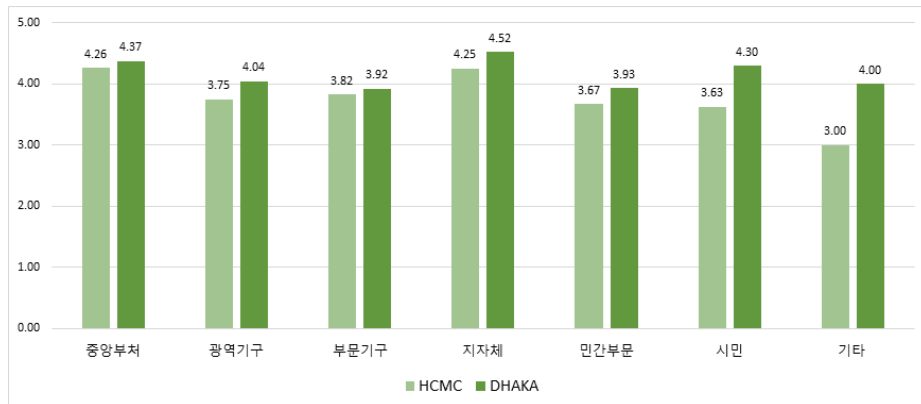
8. 현 광역계획이 효과적인 이유



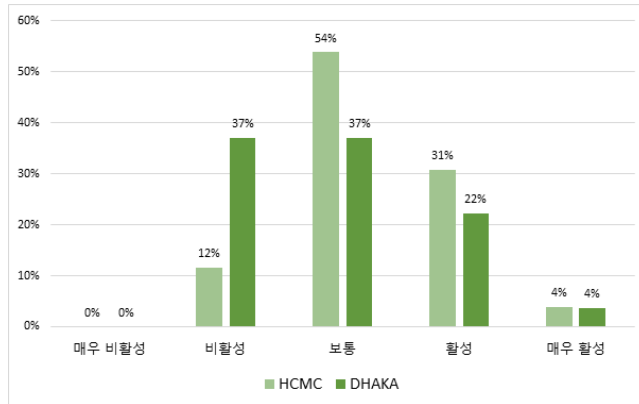
9. 현재 대도시권 관리에 적합한 거버넌스 유형



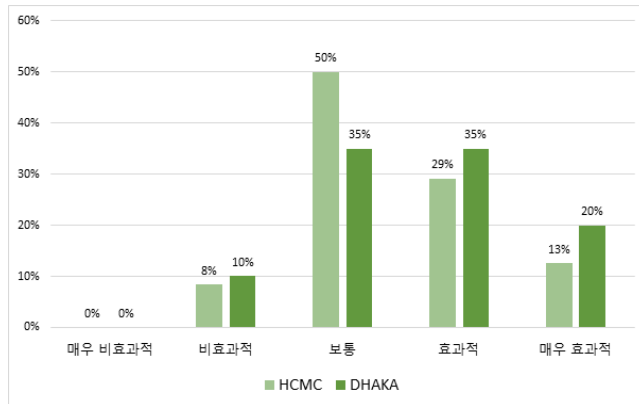
10. 현재 대도시권 관리 관계자별 중요도 (5점 척도)



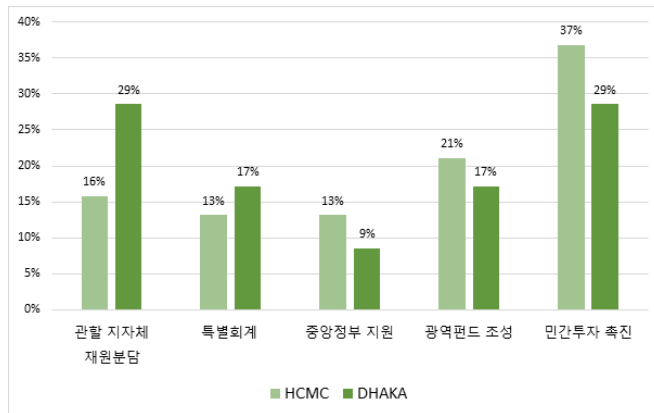
11. 정부부처 및 지자체 간 협력 정도



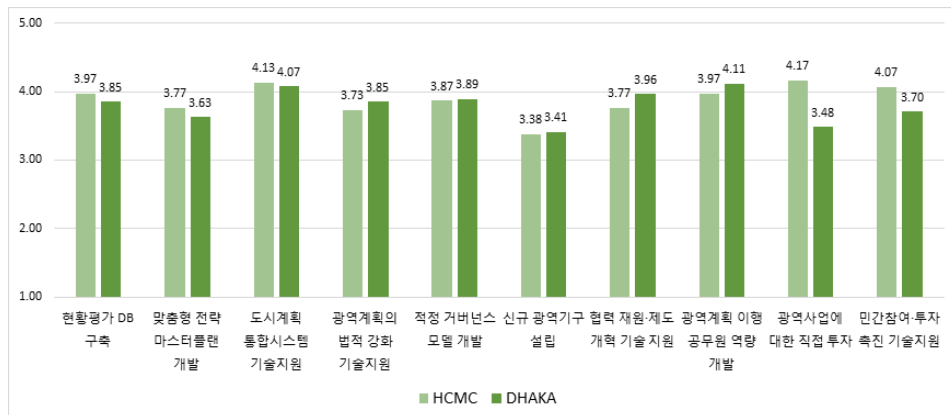
12. 대도시권 관리 측면에서 현재 기관 간 협력사업의 효과



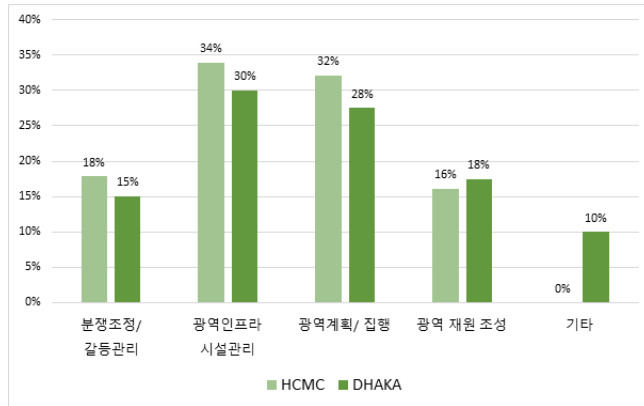
13. 광역사업 및 계획의 이행에 적합한 자원



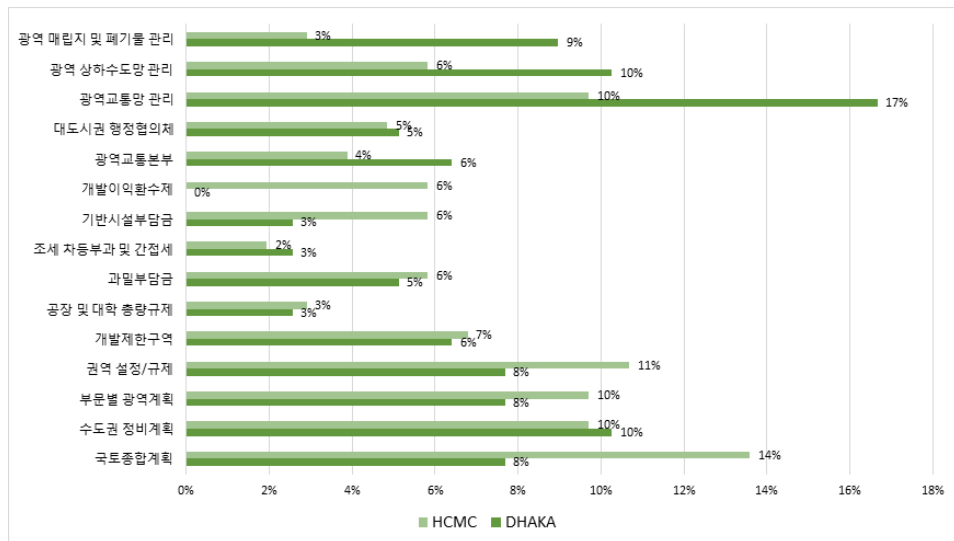
14. 이슈별 국제협력 수요 (5점 척도)



15. 대도시권 관리 측면에서 공무원 역량 개발 수요



16. 한국의 대도시권 관리 경험에 대한 관심 주제



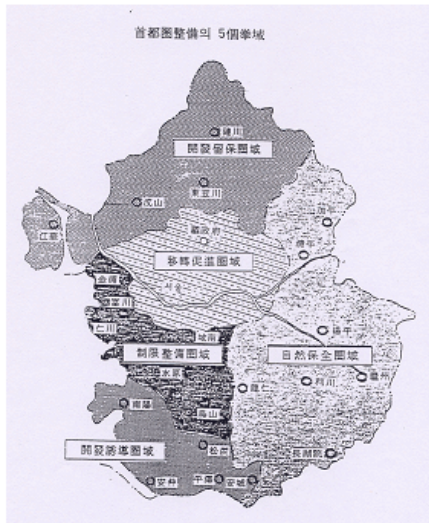
4. 우리나라 수도권 관리정책 세부내용

1) 수도권정비계획의 주요내용

(1) 제 1차 수도권 정비계획

- 목표 및 전략
 - 수도권의 인구 및 산업의 과도한 집중억제와 기능의 선별적 분산으로 국토의 균형발전 유도
- 공간 구분 및 권역별 정비 전략
 - 이전촉진권역: 집중규제
 - 제한정비권역: 과밀억제
 - 개발유도권역: 이전수용
 - 자연보전권역: 한강보전
 - 개발유보권역: 특수개발

부도 4-1 | 1차 수도권 정비계획의 권역도



자료: 건설부 1984, 11.

부표 4-1 | 1차 수도권 정비계획의 권역별 정비지침

권역	산업	도시정비	교육
이전촉진 권역	인구집중유발시설의 권역밖 이전 및 신·증설 규제	다핵도시 공간구조개편, 건축규제(건폐율, 용적율 완화 억제 및 대단위 택지 및 주택건설사업 억제), 이전적지 활용, 도심혼잡 완화(광역교통망)	전문대학 이상의 신·증설 및 학생정원의 증원금지와 지방 학생의 서울전입 억제
제한정비 권역	기존공장의 제한적 증설허용 및 신규 공장입지 규제	공업지역 규모 축소, 녹지 공간 확대	전문대학 이상의 신·증설 금지 및 학생정원의 증원억제
개발유도 권역	이전촉진 및 제한정비권역으로부터 이전될 인구집중유발시설에 대한 유치 개발계획 수립	수도권내 분산인구 및 산업을 수용할 수 있는 신도시 지정	전문대학 이상의 신·증설 및 학생정원의 증원 억제
자연보전 권역	대단위택지 및 공업용지조성사업과 공해성 공장의 신·증축의 규제, 수질오염 행위 억제	동남부 지역인 이천, 곤지암, 용인 등에 주거·문화·연구중심의 소규모 전원도시 개발, 서울과의 교통망 확충	전문대학 이상의 신·증설 및 학생정원의 증원 억제
개발유보 권역	토지구획정리사업, 택지조성사업, 공업용지조성사업 등의 규제와 대규모공장 입지규제	동북부지역 서비스중심기능 강화	전문대학 이상의 신·증설 및 학생정원의 증원 억제

자료: 건설부(1984)을 토대로 저자 재구성.

○ 광역시설의 정비

- 도로, 철도 공항, 항만, 에너지공급시설 확충
- 용수공급처리시설 확충
- 관광 위락시설 정비

○ 환경보전과 관리

- 상수도취수구역, 상수도보호구역 등 한강상류지역 수질보전대책 강구

(2) 제 2차 수도권 정비계획

○ 목표 및 전략

- 수도권의 질서있는 정비와 자족적인 지역 생활권 육성
- 세계화 대비 수도권 기능제고와 통일 대비 기반구축
- 쾌적한 생활환경 확보와 자연환경 보전

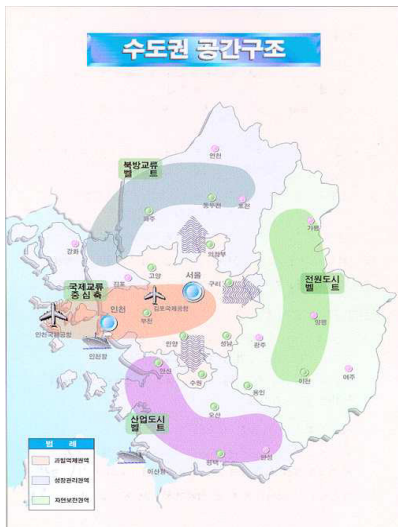
○ 공간구조 개편

- 서울-인천지역을 국제교류 중심지
- 안산-아산만 축을 수도권내 산업벨트로 정비
- 파주-포천축 남북교류 및 경제협력 거점으로 관리
- 이천-가평축을 자족적 전원도시 및 관광지대로 관리

○ 권역구분

- 과밀억제권역: 인구 및 산업이 과도하게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 이전 또는 정비가 필요한 지역
- 성장관리권역: 과밀억제권역으로부터 이전하는 인구 및 산업의 계획적 유치 및 적정관리가 필요한 지역
- 자연보전권역: 한강수계 수질 및 녹지 등 자연환경 보전이 필요한 지역

부도 4-2 | 2차 수도권정비계획의 공간구조



부도 4-3 | 2차 수도권정비계획의 권역도



자료: 건설교통부 1997, 8; 12.

부표 4-2 | 2차 수도권 정비계획의 권역별 정비지침

권역	도시정비 및 토지이용	공업의 배치	인구집중유발시설 관리
과밀 억제 권역	- 대도시집적시설 부도심 및 외곽부산 - 대도시의 주변도시 대도시 유출기능 유치 및 자족기능 보강 - 여가 및 문화 공간 확충,	- 대기업공장 신증설 억제, 장치형 업종, 대규모 공장과 재래형 업종 지방이전 - 공업지역 재정비 및 미래첨단 중소기업 입지 공간 정비	- 4년제 대학 신설금지 및 증원 억제, 개방대학전문대학 서울이외지역 신설 제한적 허용 - 국가중추기능, 무역, 금융, 언론, 정보, 통신 등 국가경쟁력 강화에 필요한 시설 제한적 허용, 지방관련 업무 많은 공공기관 지방이전 유도 및 청단위 대전이전 - 대형건축물(업무·판매·복합용건축물) 교통 및 환경영향평가, 과밀부담금 부과
성장 관리 권역	- 기존중심지 자족기반 조성 과 과밀억제권역 이전 인구 수용촉진 - 고층, 고밀도 개발 지양 및 경관, 녹지비율 기준 강화 - 계획적 택지개발사업 추진 및 자족생활여건 조성 - 준농림지역 난개발방지를 위한 토지개발기준 마련 등 계획적 관리 강화	- 공업지역은 과밀억제권역의 이전공장 수용, 공장밀집지역의 정비 및 산업정책상 필요한 경우 지정 - 공업단지에는 과밀억제권역에서 이전하는 공장 수용 및 업종별 계열화 유도(아산만등 임해지역은 수입업종, 내륙지역은 첨단산업, 부품산업 유치)	- 4년제 대학 신설금지 및 증원 억제, 과밀억제권역 이전대학 수용 - 기존 공공청사 증축 제한적 허용, 신축은 무역, 금융, 언론, 정보통신, 첨단과학 등 국가경쟁력 강화에 필요한 시설 제한적 허용 - 여가 및 문화 공간 확충(도시근교 및 서해안에 산림욕장, 관광지, 휴양시설 확충) - 문화·생활체육시설의 지역 간 균형 배치
자연 보전 권역	- 자족적 중소도시 육성, 배후 농촌지역은 도농복합형 개발 - 환경보전과 여가 공간 확충: 대규모 택지공장용지 개발 사업 억제, 공해성공장 신·증축 규제, 관광지조성관련 규제개선	- 저개발 시군을 중심으로 2001년까지 공업지역 1.5km² 지정(기존 0.5km²) - 저공해 첨단산업, 연구·기술·정보처리 등 지식산업 유치 - 경지정리, 상수원보호, 문화재 보호, 수질보전 지역은 개발억제	- 4년제 대학 신설금지 및 증원 억제, 전문대 신증설은 산학연계의 경우 우선 추진 - 공공청사 신증축은 수질오염, 농지산림훼손 적은 지역 한정 - 연수시설의 증축 제한적 허용, 신설은 억제

자료: 건설교통부(1997)을 토대로 저자 재구성.

○ 광역시설 정비

- 철도: 철도망 신설 및 복선화
- 도로: 교통밀집지역 교통난 완화, 외곽지역 연결 고속국도망 건설, 간선도로망 확충
- 공항: 인천국제공항을 동북아 허브로 육성
- 항만: 아산신항 개발, 인천항 정비 확충
- 물류: 유통시설 확충, 복합물류단지 조성, 공항항만 배후연계시설 확충, 철도수송분담 제고, 연안·해상수송 활성화와 경인운하 건설 추진
- 정보통신: 초고속정보통신망 건설 추진, 지역정보센터 육성, 도시개발사업과 연계한 텔레포트 개발

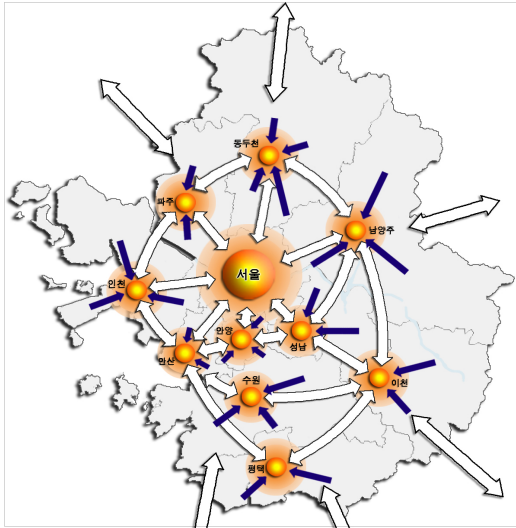
-
- 용수: 신규 수자원 개발 확대(횡성댐, 영월댐 건설), 광역용수 공급망 확충
 - 환경보전과 관리
 - 한강 수질개선 및 생태계 복원
 - 대기오염 저감 대책 추진
 - 폐기물 처리시설 확충
 - 수도권 그린네트워크 구축 및 환경시범도시 육성
 - 환경친화적 개발사업 추진
 - 환경보전지역의 효율적 관리 및 환경기능제고 사업 실시
 - 주민참여형 환경관리체계 구축

(3) 제 3차 수도권 정비계획

- 기본 방향
- 인구 안정화를 전제로 수도권의 「질적 발전」추구
- 높은 국제 경쟁력을 갖추고 지방과 상생 발전하는 수도권을 지향
- 추진전략
- 수도권 인구 안정화: 2020년까지 전국인구의 47.5% 수준 목표
- 수도권 주민의 삶의 질 개선: 친환경 정주 공간 조성, 여가 및 문화 공간 확충
- 수도권의 경쟁력 강화: 서울은 세계도시화, 인천은 경제자유구역 활성화를 통한 국제물류중심도시 건설, 경기도는 첨단 지식기반산업 메카로 육성
- 수도권 규제의 합리적 개선: 행복도시 건설과 공공기관 이전효과 가시화 이후 중앙과 지자체가 협력하여 수도권을 관리하는 계획관리 체계로 전환, 과밀억제시책 부작용 최소화를 위해 정비발전지구제도 도입
- 공간구조 기본 방향
- 서울중심적 공간구조를 다핵연계형 공간구조로 전환: 인천경기지역에 10개 내외의 자립적 도시권 형성
- 클러스터형 산업배치(수도권내 균형발전)

- 서울중심 방사형 교통체계를 환상격자형으로 전환(네트워크형 공간구조)
- 자연조건 고려한 인구 및 산업배치(환경적으로 지속가능한 공간구조)

부도 4-4 | 3차 수도권 정비계획의 공간구조



자료: 건설교통부 2006, 9.

- 권역제도 운용 방안
 - 단기적으로는 권역별 규제시책 유지. 단, 종전부지, 노후공업지역 등 계획적 정비가 필요한 지역에 규제를 차등 적용하는 정비발전지구 제도 도입
 - 중장기적으로는 계획관리체계로 전환하여, 수도권 관리목표 및 상세계획 하에 토지이용 관리
- 개발사업 및 인구집중유발시설 관리
 - (주택 및 택지) 주택보급률 제고, 소규모 도심지 재개발 방식에서 기반시설 확보를 위한 광역개발 방식 전환, 원거리 택지 공급(외곽지역)
 - (공업용지) 성장관리권역은 개별입지 억제, 계획입지 위주의 공장용지 공급, 과밀억제 권역은 노후 공업지역 정비를 위해 총면적 변화없는 범위 내에서 대체지정 허용
 - (산업단지 공급계획) 산업단지 개발 면적 전국의 20% 이내로 관리(2005년

18.4%). 단, 개별입지공장 집단화, 이전공장 수용, 밀집도가 높은 공업지역 정비, 기타 국가적 필요 등을 위해 산업단지 공급물량의 30% 범위 내에서 추가공급 가능(건설교통부 장관 승인)

부표 4-3 | 3차 수도권 정비계획의 권역별 규제현황

구 분		과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
공 장		- 대기업 산증설 금지 - 중소기업 공장 중 도시형 업종 허용	- 대기업 산증설 금지 (아산산단 제외) - 14개 첨단업종 기존 대기업 공장 100% 증설 허용 - 외투 기업 25개 업종 한시적 허용('07년 말까지) - 8개 첨단업종 대기업공장 산증설 한시적 허용('06년 말까지) - 중소기업 공장은 허용	- 대기업 산증설 금지 - 공해없는 중소기업 산증설 허용(1천㎡이내)
		공장총량 규제		
대 학	4년제	신설금지 (서울로는 이전 금지)	신설금지, 소규모(50인)대학 허용	신설금지 소규모(50인)대학 허용
	전문·산업	신설허용 (단, 서울제외)	신설 허용	산업대 금지 전문대 허용
	(증원)	- 정원 총량규제 · 4년제 대학 증원은 심의 후 허용, 산업·전문대학은 전국 입학정원 총 증가수의 10%이내 허용, 초과는 심의 후 허용		
공공청사		- 신축금지 (중앙부처 제외) - 증축·매입·임차는 심의 후 허용		
대형 건축물		과밀부담금 부과 (서울시에 한함)	규제 폐지	금지
개발 사업	택지 조성	100만㎡이상 심의 후 허용		3만~6만㎡미만 심의 후 허용 * 오염총량제 시행 및 지구단위계획구역 내 - 도시지역(주,상,공)은 10만㎡이상 심의 후 허용 - 비도시지역은 10만㎡~50만㎡ 심의 후 허용
	공업용지	30만㎡이상 심의 후 허용		3만~6만㎡미만 심의 후 허용
	관광지	10만㎡이상 심의 후 허용		
조 세		취등록세 3배 중과 재산세 5배 중과	-	-

자료: 건설교통부 2006, 13.

- 광역시설의 정비 확충
 - 교통시설

부표 4-4 | 광역교통시설 정비

기본 방향	철도망	도로망	공항	항만
- 수도권 국제경쟁력 확보를 위한 교통 인프라 확충	- 인천공항철도 '08년 개통	- 인천대교 건설	- 인천공항 단계적 확충 - 인천공항 내 자유무역 지역 지정	- 인천항: 복합화물 수송체제를 정비하고 항구별 기능특화
- 지역 내 분산 및 교류 확대를 위한 네트워크형 교통 체계 정비	- 전철수송 분담률 제고 ('02년 23.6% → 20년 40%) - 수도권 광역 전철망 확대	- 남북7축 동서4축 3개 순환망 (7×4+3R)의 간선도로망 구축 - 제2외곽순환도로	- 김포공항 국내 거점공항 운영	- 평택당진항: 아산국가산단 지원
- 커뮤니티 중심의 대중교통체계 구축	- 급행열차의 운행 확대	- 서울·인천·경기 연결 간선급행버스체계 (BRT) 구축		

자료: 건설교통부(2006)을 토대로 저자 재구성.

- 물류·유통시설
 - Hub and Spoke 물류네트워크 구축: 전국 5대 권역별 물류거점 중 수도권 물류거점인 군포 복합화물터미널의 확장과 의왕 ICD를 보완
 - 수도권을 교통체계에 따라 6개권역으로 구분하고 권역별 유통단지 조성
 - 물류 정보망 구축: 인천공항화물터미널 공용정보시스템 구축, 수도권 내륙화물기지 정보화 추진
 - 동북아 물류중심지를 위한 국제적 물류기반시설의 확충
- 용수공급
 - 댐 연계운용과 수요관리의 병행을 통한 용수의 안정적 확보
 - 광역상수도 물 배분체계 조정으로 수도권 북부의 물부족 해소
 - 해안도서지역 및 농촌지역에 대한 물부족 해소방안 강구
- 환경보전과 관리
 - (대기질) 「수도권 대기환경 기본계획」 수립, 시도별 및 배출원별 대기오염물질 총량관리
 - (수질) 배출규제를 농도규제에서 총량규제로 전환(오염총량제 의무화)

- (폐기물) 폐기물의 발생억제 및 폐기물의 자원화 촉진(자원순환형 관리체계 구축)
- (녹지) 지자체별 녹지관리 계획체제 구축(녹지총량 목표설정)

2) 수도권 신도시 개요

부표 4-5 | 수도권 1기 신도시의 개요

신도시	성남 분당	고양 일산	안양 평촌	군포 산본	부천 중동
기능 및 성격	40만 명 수용에 필요한 상업·서비스 기능, 미래 지향적 정보산업 기능 및 생활시설 첨단화	평화와 통일을 상징하는 도시로 개발, 평화통일, 국제 업무, 문화·예술 기능부여	대단위 택지조성으로 수도권의 주택난 해소	쾌적하고 계획적인 신시가지 조성	기존시가지와 균형 있는 도시 공간 구조의 개편
면적 (ha)	1963.9	1573.6	510.6	420.3	545.6
주택용지	32.3%	33.4%	37.8%	43.1%	34.4%
상업 및 업무	8.4%	7.8%	4.8%	4.2%	10.4%
도로	19.7%	14.4%	23.2%	15.2%	25.9%
공원녹지	19.4%	23.5%	15.7%	15.4%	10.7%
기타	20.2%	20.9%	18.5%	22.1%	18.6%
계획인구 [2010년 센서스인구]	390,320 (394,609)	276,000 (284,802)	168,188 (146,505)	167,896 (165,419)	165,740 (168,241)
주택호수	97,580	69,000	42,047	41,974	41,435
인구밀도(인/ha) [총인구/총면적]	199	175	329	399	304
개발밀도(인/ha) [총인구/주거+상업용 지면적]	489	425	795	844	678
용적률 (%)	184	169	204	205	226
서울중심과의 거리	남동 25km	북서 20km	남 20km	남 25km	서 20km
행정구역	경기도 성남시	경기도 고양시	경기도 안양시	경기도 군포시	경기도 부천시
사업진행자	한국토지공사	한국토지공사	한국토지공사	대한주택공사	부천시, 한국토지공사, 대한주택공사
총 사업비 (천 억원)	41.6	26.6	11.8	6.3	18.4
개발발표	1989. 4. 27.	1989. 4. 27.	1988. 9. 13.	1988. 9. 13.	1989. 4. 27.
구역지정	1989. 5. 4.	1989. 6. 20.	1989. 2. 27.	1989. 2. 27.	1989. 4. 22.
사업기간	1989. 8. 30.~ 1996. 12. 31.	1990. 3. 31.~ 1995. 12. 31.	1989. 8. 30.~ 1995. 12. 31.	1989. 8. 30.~ 1995. 12. 31.	1990. 2. 8.~ 1996. 1. 31.
최초입주	1991. 9.	1992. 8.	1992. 3.	1992. 4.	1993. 2.

자료: 국토해양부 2010, 196; 김중은 2013, 27.

부표 4-6 | 수도권 2기 신도시의 개요

신도시	파주 운정	화성 동탄1	화성 동탄2	성남 판교	수원 광교
면적(ha)	1,650	904	2,402	892	1,131
계획인구(천명)	215	124	286	88	78
주택호수(호)	87,282	40,921	115,323	29,263	31,113
인구밀도(인/ha) [총인구/총면적]	130	138	119	98	69
서울중심과의 거리	북서 28km	남 40km	남 45km	남동 22km	남 30km
행정구역	경기도 파주시	경기도 화성시	경기도 화성시	경기도 성남시	경기도 수원시
사업진행자	한국토지주택공사 파주시	한국토지주택공사	한국토지주택공사 경기도시공사	한국토지주택공사 경기도, 성남시	수원시, 용인시, 경기도, 경기도시공사
구역지정	2001. 1. 4.(1차) 2003. 12. 13.(2차) 2007. 6. 28(3차)	2001. 4. 30.	2007. 12. 20.	2001. 12. 26.	2004. 6. 30.
개발기간	2003~2017	2001~2013	2008~2015	2003~2014	2005~2013
최초입주	2009. 6.	2007. 1.	2015. 1.	2008.12.	2011 .7.
신도시	김포 한강	양주 옥정/회전	위례	평택 고덕국제화	인천 검단*
면적(ha)	1,173	1,142	680	1,341	1,118
계획인구(천명)	167	168	106	135	177
주택호수(호)	60,345	60,170	42,392	54,499	70,800
인구밀도(인/ha) [총인구/총면적]	142	147	156	100	117
서울중심과의 거리	서 30km	북 30km	남동 18km	남 58km	서 25km
행정구역	경기도 김포시	경기도 양주시	서울시 송파구, 경기도 성남시, 경기도 하남시	경기도 평택시	인천광역시
사업진행자	한국토지주택공사	한국토지주택공사	한국토지주택공사	한국토지주택공사 경기도, 경기도시공사, 평택도시공사	인천광역시, 한국토지주택공사 인천도시공사
구역지정	2004.8.31.	2004.12.30.(1차) 2006.5.30.(2차)	2006.7.21.	2006.9.21.	2007.6.28.
개발기간	2002~2013	2007~2013	2008~2017	2008~2020	2009~2015
최초입주	2008. 3.	2014. 11.	2013. 12.	2018년 하반기	2017년 하반기

자료: 국토교통부 2017b, 250-256; 한국토지주택공사 내부자료; 김중은 2013, 29.

3) 광역도시계획협의회를 통한 광역계획권 설정²⁾

□ 「2020년 수도권 광역도시계획」 수립 배경 및 과정

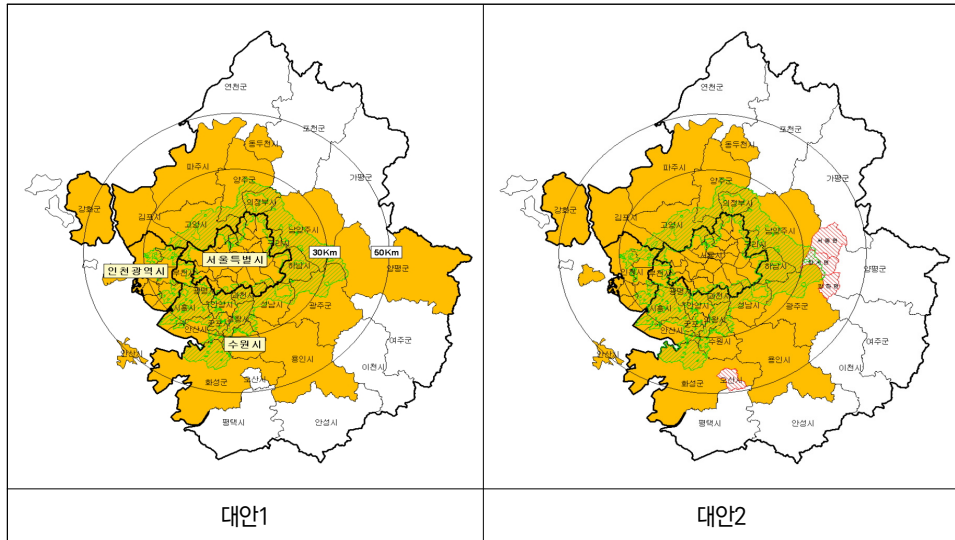
- 1999년 7월 확정 발표한 정부의 「개발제한구역 제도개선방안」에서 수도권 등 7개 대도시권은 광역도시계획을 수립한 후 개발제한구역을 조정하는 것으로 방침 설정
- 건설교통부장관과 서울특별시장, 인천광역시장, 경기도지사가 공동으로 「2020년 수도권 광역도시계획」 입안
- 계획수립 실무 작업은 국책연구원인 국토연구원과 해당 시·도 연구원인 서울특별시정개발연구원, 인천발전연구원, 경기개발연구원이 공동으로 주관하여 수행하고 학계 및 전문연구기관 등이 특정분야별 연구에 참여
- 계획수립과정에서 법령이 규정하는 「광역도시계획협의회」를 설치하여 수도권 광역계획권지정, 환경평가검증결과 처리, 개발제한구역 조정방안, 광역도시계획 진행 등과 관련된 협의 및 조정 추진
- 이후, 공청회 개최(2002. 1. 22.), 시장·군수 의견청취, 시·도의회 의견청취, 지방도시계획위원회 자문, 관계 중앙행정기관과의 협의, 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 최종적으로 2007년 7월에 건설교통부장관이 계획 승인
- 2009년 4월에는 개발제한구역 해제총량을 추가하기 위해 계획의 내용을 일부 변경

(1) 연구기관의 분석을 통한 대안 제시

- 중심도시와의 연계성(주변 시·군에서 서울특별시로 통근자비율과 통근 및 역통근자 비율)과 주변지역의 도시적 특성(수도권 내 전체 시·군의 전업농가비율, 인구밀도, 도시적 토지이용비율)을 분석하여 2개 대안을 제시

2) 국토해양부·서울특별시·인천광역시·경기도(2008, 93-103)의 내용을 요약·발췌하였다.

부도 4-5 | 연구기관의 분석 결과 수도권 광역계획권 대안(1단계)

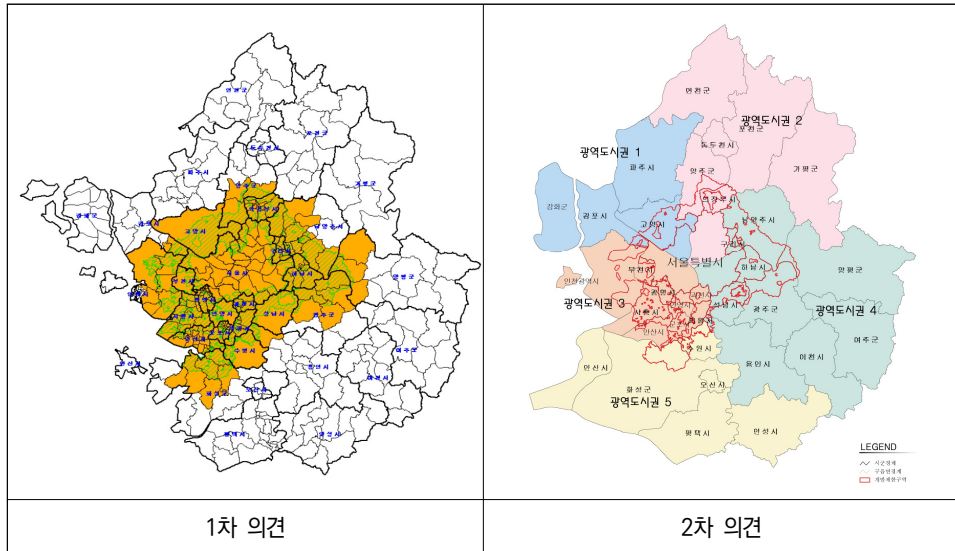


자료: 국토해양부·서울특별시·인천광역시·경기도 2008, 94-95.

(2) 사·도 의견 제시

- (서울특별시 의견) 계획수립 및 집행의 효율성을 고려할 때, 특별시, 광역시, 사군의 행정구역 단위로 설정하는 것이 바람직하므로 1안을 추천
- (인천광역시 의견) 광역계획권의 설정단위에 있어 인천광역시를 하나의 분석 단위로 지표 분석을 하였고, 도서지역은 제척하되 연육교가 이미 존재하거나 추진 중인 지역을 포함하는 전제이므로, 영흥 화력발전소 건설과 관련하여 연륙교가 건설 중인 옹진군 영흥면은 강화본도와 같이 광역계획권으로 설정되어야 함.
- (경기도 1차 의견) 개발제한구역이 설치되어 있는 시군의 읍면만 광역계획권으로 설정하는 것이 바람직함
- (경기도 2차 의견) 공간적으로 상호접근이 용이하면서 동질적 지역특성 및 기능을 공유한 수도서북권, 수도동북권, 수도서남권, 수도동남권, 수도남부권의 5개 광역계획권으로 지정하는 것이 바람직함

부도 4-6 | 경기도의 광역계획권 대안



자료: 국토해양부서울특별시인천광역시경기도 2008, 97-98.

(3) 중앙도시계획위원회 심의

(1) 최초 중앙도시계획위원회 심의의결(2000. 7. 7.)

- 대안2에서 인천광역시 옹진군 영흥면을 포함한 권역(22시 4군, 단 육지부와 연육교 또는 방조제로 연결되지 않은 주변도서는 제외)으로 의결

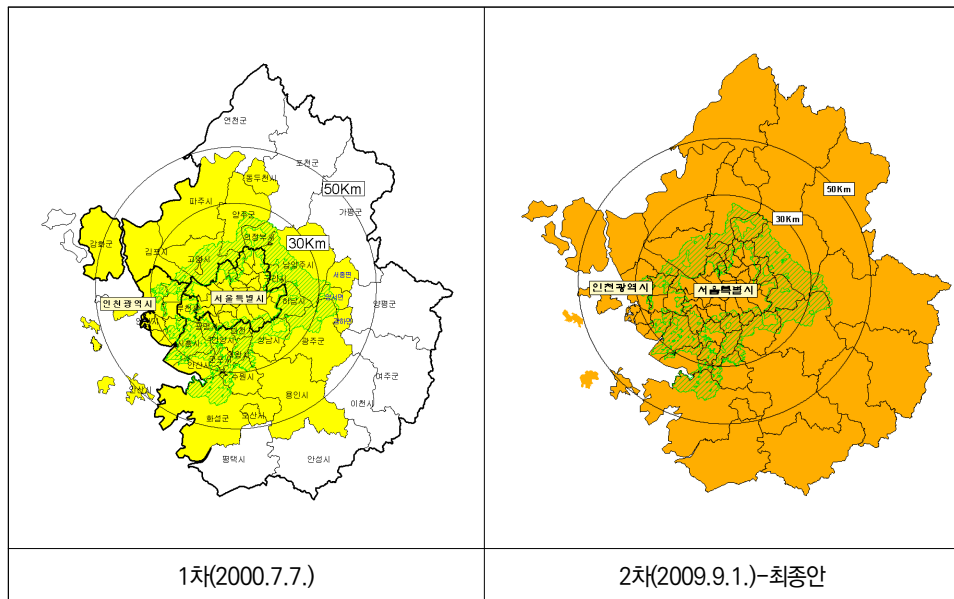
(2) 중앙도시계획위원회 심의의결안에 대한 경기도 건의

- 경기도에서 2000년 7월 7일 심의 시 제외된 7개 시장·군수의 의견을 수렴한 결과 수도권 전체를 하나의 광역계획권으로 지정하는 방안을 건의 (2000. 8. 25)
- 연구진에서도 계획을 수립하는 과정에서 수도권 공간구조교통축상 중요한 지역인 이천·평택시 등이 제외되었으므로 계획권역을 넓힐 필요가 있다는 의견을 제시

(3) 중앙도시계획위원회 재심의의결(2000. 9. 1.)

- 2000년 7월 7일 심의 시 제외된 경기도 내 7개 사군을 포함, 수도권 전체를 하나의 광역계획권으로 지정(서울, 인천 및 경기도 31개 사군 포함)

부도 4-7 | 중앙도시계획위원회의 수도권 광역계획권 심의의결 결과



자료: 국토해양부·서울특별시·인천광역시·경기도 2008, 102~103.

(4) 건설교통부 장관의 광역계획권 승인(2000. 10. 9.)

- 광역계획권은 수도권 전체를 범위로 하여 중앙도시계획위원회에서 2000년 5월에 최초로 상정하여 4개월 동안의 이견 조정을 거쳐 2000년 9월에 심의 의결한 후, 2000년 10월 9일 건설교통부 장관이 수도권 지역 전체를 범위로 하여 결정

기본 18-07

**대도시권 관리에 관한 국제협력방안 연구
: 개발도상국을 중심으로**

연 구 진 안예현, 이용우, 김중은, 유희연, 이소영, 김은화, 이주일, Ishita Alam Abonee,

Doan Van Minh

발 행 인 강현수

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-09호

인 쇄 2018년 12월 28일

발 행 2018년 12월 31일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 7,000원

I S B N 979-11-5898-397-0

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2018, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시시오.

안예현 외. 2018. 대도시권 관리에 관한 국제협력방안 연구: 개발도상국을 중심으로. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

대도시권 관리에 관한 국제협력방안 연구 : 개발도상국을 중심으로

International Cooperation for Metropolitan Area Management in
Developing Countries



제1장 서론

제2장 개도국 대도시권 관리이슈 및 국내 국제협력사업 현황

제3장 개도국 대도시권 관리이슈 사례분석

제4장 우리나라 대도시권 관리정책의 변화과정 및 시사점

제5장 개도국 대도시권 관리를 위한 국제협력방안

제6장 결론 및 향후 과제



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

