기본 | 20-21

아세안국가의 국토균형발전을 위한 개발협력전략 연구

The Development Cooperation Strategy for Balanced Territorial Development in the ASEAN Countries

안예현, 이성수, 하수정, 이현주, 김민지, 배도찬, Doan Van Minh, Yovi Dzulhijjah Rahmawati

KRIHS 국토연구원

기본 20-21

아세안국가의 국토균형발전을 위한 개발협력전략 연구

The Development Cooperation Strategy for Balanced Territorial Development in the ASEAN Countries

안예현, 이성수, 하수정, 이현주, 김민지, 배도찬, Doan Van Minh, Yovi Dzulhijjah Rahmawati

KRIHS 국토연구원

■ 저자

안예현, 이성수, 하수정, 이현주, 김민지,
배도찬, Doan Van Minh, Yovi Dzulhijjah Rahmawati

■ 연구진

안예현 국토연구원 부연구위원 (연구책임)
이성수 국토연구원 연구위원
하수정 국토연구원 연구위원
이현주 국토연구원 부연구위원
김민지 국토연구원 연구원
유희연 국토연구원 부연구위원
이은우 국토연구원 연구인턴

■ 외부연구진

배도찬 서울대학교 아시아연구소 방문학자
Doan Van Minh 베트남개발전략연구원 연구원
Yovi Dzulhijjah Rahmawati (전)도시지역개발연구원 연구원

■ 연구심의위원

문정호 국토연구원 부원장
박세훈 국토연구원 글로벌개발협력센터 소장
이상건 국토연구원 선임연구위원
정진규 국토연구원 선임연구위원
성장환 토지주택연구원 선임연구위원
문봉섭 국토교통부 서기관

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS

본 연구보고서의 주요 내용

1 아세안국가의 국토 부문 현황 및 정책을 분석하여, 아세안국가의 국토균형발전에 기여하는 개발협력의 추진 방향을 설정하고 추진전략을 제시

2 아세안국가별 국토 부문의 현황을 도시화와 산업화, 도시 규모 분포, 국토 공간구조, 지역개발, 균형발전 비전, 국토정책의 측면에서 분석하여 전략을 유형화함

- 분석 결과를 토대로 캄보디아, 라오스, 미얀마는 국가성장거점, 필리핀, 태국, 베트남은 권역성장거점, 인도네시아, 말레이시아는 균형발전거점 전략 유형으로 분류

3 미얀마, 베트남, 인도네시아를 대상으로 한 사례분석을 통해 아세안국가의 국토균형발전 개발협력 수요를 심층적으로 파악하고 유형별 개발협력에 대한 시사점을 도출

4 국제 개발협력 기조, 국내 정책, 협력지역 환경 등을 고려하여 세부 추진전략을 제시

- SDGs, 신남방정책, ASEAN 이니셔티브 및 국가별 국가계획과의 연계전략을 제시
- 국가성장거점, 권역성장거점, 균형발전거점 전략유형별 우선 추진 사업을 제시
- 아세안 지역 수준, 국가 수준, 광역·지방정부 수준에 따른 우선 추진 협력 활동을 제시

본 연구보고서의 정책제안

1 아세안 국토균형발전 개발협력 추진 체계 구축을 위해 ①국제개발협력 분류체계 재구성 및 국토균형발전의 범 분야 분류, ②국토균형발전 개발협력 사업제안 제도화를 제안함

2 아세안 국토균형발전 개발협력 재원 마련을 위해 ①국토균형발전 활용 가능 연계예산 신설·활용, ②국토균형발전과 한·아세안협력기금 연계를 제안함

3 아세안 국토균형발전 개발협력 이행환경 조성을 위해 ①국토 부문 개발협력 정보공유 플랫폼 강화, ②아세안 지역 국토개발 전문 인력 육성을 제안함

요 약
SUMMARY

1. 연구의 개요

□ 연구의 배경 및 필요성

- 문재인 정부는 한반도 신성장동력 확보 및 지역협력 기반 확대를 위한 신남방정책을 주요 국정과제로 추진 중
- 아세안국가의 급속한 경제성장 및 도시화로 인한 국토개발 수요에 대응하고, 국제경쟁력 확보 및 신남방정책의 실행력 제고를 위해 우리의 국토균형발전 경험을 활용한 개발협력전략이 필요
- 이를 통해 정부가 추진 중인 개발협력의 효과성을 제고하고, 신남방정책과의 연계성을 확보하여 정부의 對 아세안정책 이행을 지원하고자 함

2. 아세안 국토균형발전 개발협력의 필요성

□ ASEAN의 국토 부문 이니셔티브

- ASEAN은 역내 불균등한 경제성장 및 급속한 도시화에 따른 문제점을 지적하고 있으며, 중규모 도시권의 성장이 사회·경제 전 부문에 영향을 준다고 예측
- 아세안 각국의 지역 격차 및 불균형한 국토발전의 가능성이 우려되며, 국토균형발전을 주제로 한 개발협력을 통해 아세안의 현재 및 미래수요에 대응 필요

□ 우리나라의 對 아세안 개발협력 현황과 과제

- 우리나라는 글로벌 중견 국가로서의 외교적·경제적 협력 수단이자 신남방정책 상생협력 기조의 실천 수단으로 전략적 개발협력이 중요
- 우리나라의 對 아세안 개발협력은 타 공여국과 차별적 협력, 사업 분절화 해소 등 내용과 형식 측면에서 개선이 필요하며, 우리나라의 국토균형발전 경험을 토대로 한 개발협력을 통해 기존의 문제점 보완 가능

3. 아세안 국토 부문 현황 및 국토균형발전 전략 유형화

□ 아세안국가의 국토 부문 현황분석 개요

- 효과적인 개발협력전략을 수립하기 위해 아세안국가별 국토 부문의 현황을 분석하고 특징을 파악하여 아세안국가의 국토균형발전 전략 유형을 도출

표 1 | 아세안국가의 국토 부문 현황분석 프레임워크

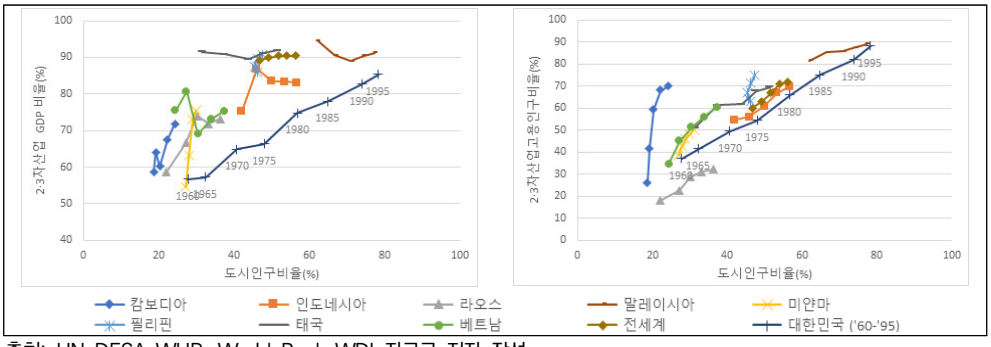
	구분	주요 현황분석 내용	수집 및 분석자료
1	도시화 및 산업화	- 국가별 산업화 및 도시화 수준 - 산업화와 도시화의 정합도	GDP, 산업별 GDP, 산업별 고용 비율, 도시인구 비율
2	도시 규모 분포	- 국가별 도시 규모 분포 추세(도시화 양상) - 종주도시화 여부(도시 개수, 인구 비율)	도시 규모별 인구통계
3	국토 공간구조	- 성장극 개수 및 위치(일극, 양극, 다극체계) - 중소도시의 개수 및 위치	도시 규모별 도시맵핑
4	지역개발	- 지역불균형 정도(GRDP Gini, 1인당 GRDP 격차) - 지역불균형과 지역집중화 비교(인구·GDP 집중률)	권역별 인구, GRDP 등
5	균형발전 비전 및 국토정책	- 국가계획 내 균형발전의 위상 및 형평성 중요도 - 국토개발의 방향성	국가계획, 국토정책 문서

출처: 저자 작성.

□ 아세안국가의 도시화 및 산업화 현황

- 인도네시아, 말레이시아, 태국은 산업화 후 도시화가 진행되어 국토가 불균등하게 발전하였고, 캄보디아, 미얀마, 필리핀은 도시화 없는 산업화로 불균형한 국토발전이 진행될 수 있다고 보임

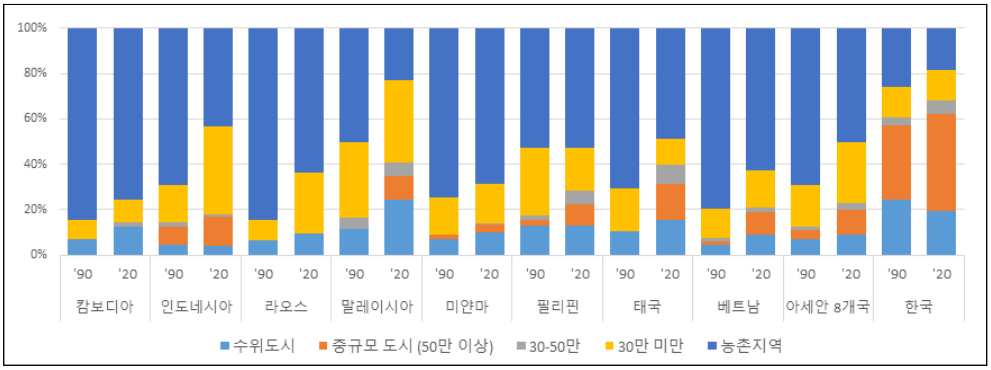
그림 1 | 아세안국가의 도시화 및 산업화 추세(1990-2020년, 5년 단위 GDP(좌) 및 고용인구(우))



출처: UN DESA WUP, World Bank WDI 자료로 저자 작성.

• 말레이시아, 캄보디아는 수위도시 주도의 도시화, 태국, 베트남, 필리핀은 50만 이상 도시 주도의 도시화, 인도네시아, 라오스는 30만 미만 소도시 주도의 도시화가 진행되고 있음

그림 2 | 총인구 대비 도시 규모별 인구 비율(1990년, 2020년)



출처: UN DESA WUP 자료로 저자 작성.

□ 아세안국가의 국토 공간구조 및 지역균형개발 현황

• 아세안국가는 대도시권에 인구가 집중된 일극 또는 양극의 국토 공간구조를 보이며, 이에 따라 높은 지역불균형과 지역집중화를 보임

표 2 | 아세안국가별 지역개발지표

	국가	GRDP Gini[1]	1인당 GRDP 격차[2]	수위도시 인구집중률[3]	수위도시 GRDP 집중률[4]
1	캄보디아	0.73 (2011)	2.1배 (2015)	12%	55.4% (2011)
2	인도네시아	0.58 (2019)	13.7배 (2019)	4%	17.7% (2019)
3	라오스	-	22.4배 (2006)	10%	22.6% (2006)
4	말레이시아	0.46 (2018)	39.3배 (2018)	24%	16.2% (2018)
5	미얀마	0.16 (2017)	3.0배 (2017)	10%	-
6	필리핀	0.57 (2018)	15.6배 (2018)	13%	37.5% (2018)
7	태국	0.45 (2018)	6.1배 (2018)	15%	46.9% (2018)
8	베트남	0.19 (2018)	12.0배 (2018)	9%	18.0% (2018)

[1] 각국 GRDP 수치를 토대로 산출, 캄보디아와 미얀마는 각각 지역별 연간매출, 지역별 1인당 월소득액을 활용.
[2] 각국 1인당 GRDP 수치 중 최고값을 최저값으로 나눈 값, 라오스의 경우 지역 내 기업체 개수를 활용.
[3] WUP 2020년 인구수 예측값을 활용하여 산출.
[4] 각국 GRDP 수치를 토대로 계산, 캄보디아와 라오스는 각각 지역별 연간매출, 지역 내 기업체 개수를 활용.

출처: 각국 통계청 및 기타자료로 저자 작성(자료는 표 3-7 참조).

□ 아세안국가의 균형발전 비전 및 국토정책 현황

- 국가계획 내 균형발전의 위상, 형평성의 중시 여부 등을 분석한 결과, 아세안국가는 국가계획에 직·간접적으로 균형발전을 제고하고자 하는 정책을 포함

표 3 | 아세안국가의 균형발전 비전

	국가	균형발전 추진 방향	균형발전 위상	형평성 중요도
1	캄보디아	물류체계 개선, 신성장동력 개발, 농촌개발, 도시계획·관리	간접목표	○
2	인도네시아	6개의 경제회랑 성장극 지정, 산업인프라의 지속적 개발	상위목표	●
3	라오스	산업화·현대화 지원 인프라 개발, 도농 간 개발성과 격차 해소	하위전략목표	◐
4	말레이시아	균형적 도시성장 및 통합적 농촌개발, 도농 연계성 및 접근성 향상	상위목표	●
5	미얀마	낙후지역과 성장 허브와의 연계	하위전략목표	◐
6	필리핀	대도시권-지역중심-소지역중심 연결 네트워크 마련	간접목표	○
7	태국	중부중심의 성장 및 지역별 특화 발전	하위전략목표	◐
8	베트남	성장기반을 위한 지역발전, 산업의 합리적 분포	간접목표	◐

출처: 각국 국가계획을 토대로 저자 작성(자료는 표 3-9 참조).

□ 아세안국가의 국토균형발전 전략의 유형화

- 우리나라 균형발전을 위한 국토정책의 변화를 토대로 국토균형발전 전략 유형을 ①국가성장거점, ②권역성장거점, ③균형발전거점의 세 유형으로 분류
- 캄보디아, 라오스, 미얀마는 국가성장거점, 필리핀, 태국, 베트남은 권역성장거점, 인도네시아, 말레이시아는 균형발전거점 전략 유형으로 분류하고, 유형별 특징을 토대로 우선 고려 정책 수단을 제시

표 4 | 아세안 국토균형발전 전략 유형

유형	해당 국가의 국토 부문 특징	해당 국가	우선 고려 정책 수단
국가 성장거점	• 낮은 도시화율과 높은 1차 산업 비율을 보임 • 농촌지역개발 및 도농 연계가 주요 이슈임 • 경제 다변화를 위한 공업단지 육성 및 수출시장 확대를 위한 물류체계 개선 필요 • 종주도시화 예방을 위한 선제적 정책 필요	미얀마, 캄보디아, 라오스	국토계획, 농공단지, 생산지원시설, 주요 거점 간 운송 인프라, 국가산업단지, 특별경제구역, 개발제한구역 등
권역 성장거점	• 도시화 및 산업화의 과정에서 일극 또는 양극 인구 및 산업 집중이 심화 • 국토구상에 다핵구조로의 전환을 추구 • 차별화된 권역별 개발과 도시체계·위계 구축을 주요 전략으로 하며 광역 인프라 개발에 중점	베트남, 태국, 필리핀	광역계획, 수도권정비계획, 차별적 권역 개발, 권역 내 운송 인프라, 지역특화정책, 신도시개발, 광역 인프라(교통, 환경) 등
균형 발전거점	• 다른 국가에 비해 높은 도시화 및 산업화 • 종주도시화로 인한 극심한 인구집중 및 지역 격차 • 국가계획 상 균형발전을 상위목표로 두고 균등한 지역발전을 추구하여 국가가 적극 개입	인도네시아, 말레이시아	행정수도 및 혁신도시, 기업도시, 균형발전 특별회계 등 제도구축, 사회서비스·생활 인프라, 균형거점 인프라(교통, 환경) 등

출처: 저자 작성.

4. 아세안 국토균형발전 전략 유형별 사례분석

□ 국가성장거점 개발협력 사례: 미얀마

• 미얀마는 아래 표와 같은 개발협력 수요를 보이며, 미얀마 사례를 통해 국가성장거점 개발협력에 대한 시사점을 다음과 같이 도출: ①국토균형발전과 성장거점 개발의 상충 가능성 고려, ②미비한 법·제도·정책 대비, ③정치·경제·사회적 돌발변수에 대한 대비, ④필수지원 부문에 대한 수요 발굴

표 5 | 미얀마 국가성장거점 개발협력 수요에 대한 전문가 심층면접 결과

주요 이슈	관련 의견
산업인프라를 위한 프로그램형 사업 도입	• 산업단지 및 기초인프라에 대한 높은 수요가 존재 • 개별 단위사업보다는 더 포괄적 지원을 제공하는 프로그램형 사업발굴 필요
법·제도·정책 관련 기술 자문 및 역량 강화	• 미비한 법·제도·정책과 관련하여 맞춤형 적정기술에 대한 자문수요가 높음 • 선진화된 한국의 정책·기술의 경우, 도입에 어려움 존재 • 정부의 정책·계획 수립을 지원하는 기관설립 필요

출처: 저자 작성.

□ 권역성장거점 개발협력 사례: 베트남

• 베트남은 아래 표와 같은 개발협력 수요를 보이며, 베트남 사례를 통해 권역성장거점 개발협력에 대한 시사점을 다음과 같이 도출: ①국토균형발전에 대한 국가 의제화 및 의식 전환 지원, ②기존 거점과 권역성장거점의 동반성장 고려, ③지역 간 개발계획 조정 지원

표 6 | 베트남 권역성장거점 개발협력 수요에 대한 전문가 심층면접 결과

주요 이슈	관련 의견
한국 국토균형발전 경험 및 노하우 공유	• 한국형 개발모델 구축, 아이디어를 정책으로 전환 • 한국 경험을 통한 구체적 협력사업 발굴
권역 개발구상 관련 연구 및 컨설팅	• 국토 잠재력과 장점을 극대화하는 전략, 권역별 접근을 위한 계획 수립 • 개발협력 우선 분야 선정 및 권역성장거점 사업발굴 • 중규모 도시권역, 권역 간 도로 연계성, 경제회랑 활용 등에 관한 연구
재원 조성 컨설팅 및 직접투자	• 경제회랑에 대한 한국기업의 투자 참여 • 인접국가 및 국제기구와의 다자협력을 통한 경제회랑 재원 조성

출처: 저자 작성.

□ 균형발전거점 개발협력 사례: 인도네시아

• 인도네시아는 아래 표와 같은 개발협력 수요를 보이며, 인도네시아 사례를 통

해 균형발전거점 개발협력에 대한 시사점을 다음과 같이 도출: ①현지의 정치적 상황 고려, ②장기적 협력관계 구축에 중점, ③공공·민간 부문의 지속적 협의 필요

표 7 | 인도네시아 균형발전거점 개발협력 수요에 대한 전문가 심층면접 결과

주요 이슈	관련 의견
장기계획 수립 필요	• 균형발전을 위한 장기계획의 부재로 정책 연속성 결여
계획 이행의 통합적 메커니즘 부족	• 계획이행 관련 정책과 사업이 다양한 부처에 나누어져 있어 유기적 실행이 어려움 • 체계적인 조직과 관련 근거 법령 제정 필요
수도이전 경험 공유	• 종합계획 과정 지원, PPP 계획 수립, 수도이전 전략 연구, 수도이전 법 제정 자문, 수도이전 담당 조직설립 자문 등

출처: 저자 작성.

5. 아세안 국토균형발전 개발협력전략 및 정책과제

□ 아세안 국토균형발전 개발협력 추진 방향

- 국제사회 개발협력 기조, 국내 정책, 협력지역 환경, 국토 부문의 제약조건, 균형발전 주제 관련 문제점을 고려하여 추진 방향을 설정
- 아세안 국토균형발전 개발협력은 국제사회 의제와 연계된 한·아세안 협력의 선도적 브랜드로서 체계적, 중장기적으로 추진하고, 국토균형발전 전략 유형 및 개발협력 대상 수준에 따라 차별적으로 추진

□ 아세안 국토균형발전 개발협력 추진 전략

- SDGs 등 국제사회 의제에의 기여를 강조하고, 신남방정책, ASEAN 국토 부문 이니셔티브, 국가별 계획과 연계하여서 한·아세안 협력의 브랜드화 추진

표 8 | 아세안 국토균형발전 개발협력의 목표설정 전략

구분	목표설정
SDGs 연계	• 국가성장거점 개발협력은 SDGs 1, 8, 9에, 권역성장거점 개발협력은 SDGs 8, 9, 11에, 균형발전거점 개발협력은 SDGs 10, 11에 기여
신남방정책 연계	• 한·아세안 협력의 브랜드로 포용과 지속가능성을 강조 • 국가별 맞춤형 협력모델 개발을 지원
ASEAN 이니셔티브 및 국가별 국가계획과 연계	• MPAC 2025의 '지속가능한 인프라 개발'과 '원활한 물류체계 구축'에 기여 • ASUS의 지속가능한 중규모 도시권역의 경제성장을 지원 • 국가별 국가계획의 상위목표 또는 세부 목표 연계(표 3-10 참고)

출처: 저자 작성.

• (국가성장거점) 저개발로 인해 지역불균형 문제가 국가적인 이슈로 부각되지 않으나, 선제적 의미에서의 국토균형발전이 필요하며, 산업화 촉진 및 경제 다변화를 위한 국토정책과 도농 연계를 고려한 국토구상, 종주도시화 방지를 위한 선제적 규제 도입 등이 고려될 수 있음

표 9 | 아세안국가성장거점 개발협력 우선 고려 사업

사업	세부/연계사업	고려사항
국토계획	• 국토계획 관련 법 제정 • 국토정책 연구기관 설립	• 외교적 관점 접근 • 공간구조의 고착화에 따른 불균형한 국토발전 가능성 고려
수위도시 광역계획 및 선제적 규제	• 계획제도 연구 및 계획체계 관련 법 제정 • 수위도시권 광역계획 수립 • 개발사업 입지 및 개발제한구역 정책자문	• 우리나라 정책의 과오 고려 • 기수립된 공간계획 고려
경제특구 및 산업·농공 단지	• 경제특구·산업단지·농공단지 개발전략 수립 및 법 제정 • 산업단지공단 운영기관 설립 • 연결 인프라 건설 및 용수, 전력 공급사업 • 직업훈련센터 설립 및 사회주택 공급	• 우리 기업과의 연계 • 국가 내 경제특구 및 산업단지 간 경쟁을 고려하고, 향후 연구단지 연계 등 중장기적 접근
성장거점 운송 인프라	• 도로계획체계 연구 및 국가도로망 계획 • 국가 도로 운영기관 설립 및 성장거점 간 고속도로 건설	• 한정된 자원의 효율적 활용 • 향후 권역성장거점 형성을 고려

출처: 저자 작성.

• (권역성장거점) 경제력과 산업의 공간적 편중 심화를 해소하기 위해서 국토를 다핵구조로 전환하는 국토균형발전이 필요하며, 권역 간 연계성 확보, 광역 인프라 개발계획 수립, 일극 혹은 양극 체계 완화를 위한 수도권 정비계획, 권역 중심도시 지역 특성을 반영한 지역특화정책 등이 고려될 수 있음

표 10 | 아세안 권역성장거점 개발협력 우선 고려 사업

사업	세부/연계사업	고려사항
광역발전계획	• 지역권·경제권 연구 • 광역계획 수립·수정(기존계획 검토) • 도시체계 및 위계 구축 연구 • 국토정책 연구기관 설립	• 상위계획 및 부문별 계획 고려 • 기수립된 공간계획 검토 • 다핵구조 국토구상 고려
수도권·수위도시권 정비계획	• 수위도시권 정비계획 수립 • 대도시권 규제정책(토지적성평가제, 과밀부담금 등) 자문 • 신도시 개발계획 수립 및 이행 지원	• 수위도시와 주변 도시 연계발전 고려 • 국가경쟁력 및 경제성장 저하 방지
권역성장거점 국가교통망	• 국가 기간교통망 종합계획, 고속도로, 고속철도 구축계획 • 기간교통망 유지관리 프로그램 • 광역 인프라(교통망, 상하수망 등) 계획 수립 및 건설 지원	• 국토계획과의 정합성 • 국토 공간의 장기 변화에 대한 능동적 대처 가능성 • 투자 우선순위별 체계적 사업계획 수립

출처: 저자 작성.

• (균형발전거점) 경제성장의 성과공유를 위해 국가 차원에서 균형발전에 대한 필요성을 인식하여, 균등한 지역발전을 국가의 상위목표로 상위계획에 명시한 국가를 대상으로 하며, 균형발전 기반조성, 낙후지역 연계개발을 위한 적극적 개입 등이 고려될 수 있음

표 11 | 아세안 균형발전거점 개발협력 우선 고려 사업

사업	세부/연계사업	고려사항
균형발전 기반 마련	• 균형발전 관련 법 제정, 조직설립, 재원 마련	• 우리나라 경험에 대한 객관적 성찰 하 경험 공유를 통한 제도 설계
수도이전 및 균형거점 개발	• 이전 과정 담당 기관 및 조직설립 • 신수도 스마트시티 사업 • 공항, 댐, 철도, 상하수도, 폐기물 등 인프라 사업	• 수도이전 경험의 공과 공유 • 참여 기업수요 파악 • 협력사업 총괄지원 체계 마련
낙후지역 연계개발	• 지역별 기초조사 및 계획 수립 • 혁신클러스터(연구단지, 관광레저단지 등) 조성 계획 수립 및 이행 • 낙후지역 특화정책(개발촉진지구, 지역특화발전특구 등) 계획 수립 및 이행 • 낙후지역 사회서비스·생활 인프라 개선사업	• 기존 지역계획 검토 • 지역 특성을 반영하되 장기적 발전방안 마련 • 수위도시-균형거점-낙후지역 연계 고려

출처: 저자 작성.

• ASEAN 차원, 국가 차원, 광역 및 지방정부 차원 등 협력 주체의 수준에 따라 차별적 개발협력을 추진

표 12 | 개발협력 대상의 수준에 따른 우선순위 활동

구분	우선순위 활동
ASEAN 차원	• (공동행사) 국토균형발전 의제화를 위한 공동세미나, 국토균형발전의 학술적 기반 마련을 위한 아세안 전문가 교류의 정례화, 아세안국가 국토균형발전의 현황과 한국의 경험을 공유하는 공동연수 등 • (공동연구) 아세안국가 국토균형발전 현황 조사, 아세안국가의 경제성장과 도시화의 관계 비교연구, 아세안 국토균형발전 전략 유형별 개발협력전략의 효과성 연구 등 • (한·아세안협력기금 운용 지원) 한·아세안협력기금 내 국토균형발전 주제의 도입, 관련 프로그램 설계, 사업 지원기준 및 평가 가이드라인 수립, 지역 기초조사 및 계획 수립 프로그램 도입 등
국가 및 중앙정부 차원	• (네트워킹) 국가 차원 사업(국토계획, 기관설립, 법 제정 등)의 원활한 추진을 위한 네트워크 구축 • (컨설팅) 관련 법 제정 및 제도 마련, 국가계획(국토계획, 도로망 계획 등)의 종합적 검토 및 조정, 관련 기관 설립 등 • (공동 사업기획·발굴) 국가별 주요 이슈에 부합하는 중앙정부 주도의 국토균형발전 개발협력 사업의 기획 및 발굴
광역 및 지방정부 차원	• (네트워킹) 지역 차원에서 이행되는 사업(광역계획 수립, 산업단지 조성 등)의 원활한 추진을 위한 네트워크 구축 • (컨설팅) 지역연계 및 조정 역할의 지역 간 협의기구 설치 등 • (공동 사업발굴) 전략적 개발협력 대상지 내 국토균형발전 관련 사업기획·발굴

출처: 저자 작성.

□ 아세안 국토균형발전 개발협력 정책 방안

- 아세안국가와의 국토균형발전 개발협력 활성화를 위해 추진 체계 구축, 재원 마련, 이행환경 조성에 관한 정책을 아래 표와 같이 제안

표 13 | 아세안 국토균형발전 개발협력 추진방안

구분	정책 제안	세부 내용
추진 체계 구축	국제개발협력 분류체계 재구성	• SDGs, 주요 사업, 한국형 ODA 분류 등을 종합, 국토균형발전 범 분야 마커 표시
		• 제3차 국제개발협력기본계획 반영
	국토균형발전 개발협력 사업제안 제도화	• 사업연계 시스템 신설·활용: 진행사업에 대한 연계사업 제안 공모, 매년 ODA 예산 일정 비율 할당, 제안·승인 절차 합리화
		• 하향식 사업기획·운영체계 공식화: 정상·고위급 외교 등을 통한 환경 조성, 국토균형발전 개발협력 기획 공모 방식 도입
재원 마련	연계예산 신설 후 국토균형발전에 활용	• 개발협력 연계예산 할당·운용: 사업연계 시스템으로 발굴된 국토균형발전 패키지사업 지원
		• (가칭)개발협력연계기금 설치·운용: 사업연계 시스템의 지속가능성 확보
	국토균형발전과 한·아세안협력기금 연계	• 연계성, 스마트시티 등 기존 주제와의 연계하고. 향후 한·아세안 협력 이행계획 내 국토균형발전 포함
		• 타 공여국과의 국토균형발전 삼각 협력: 말레이시아, 태국 등과의 공동 기술지원
이행 환경 조성	국토 부문 개발협력 정보공유 플랫폼 강화	• 오프라인 협의체 통합·운영 및 역할 강화: (가칭)국제개발협력협의체 신설, 연계사업 제안 시스템 운영 및 연계예산 집행, 국토균형발전 소위원회 운영
		• 온라인 플랫폼 기능 및 콘텐츠 보완: 단위사업 및 네트워크 DB 공유, 사업 히스토리 검색 기능, 소위원회 ODA 산출물(타당성 조사 등) 공유
	아세안 지역 국토개발 전문 인력 육성	• 지역전문가 육성 프로그램 다양화: 현지 및 국내 수요 맞춤형 프로그램 설계
		• 현지 파견관의 범 기관 역할 확대: 주제별 TF 지원, 연계사업 제안에 대한 인센티브 제공

출처: 저자 작성.

6. 결론 및 향후 과제

- 향후 국토균형발전에 대한 개념 및 인식에 대한 국가 간 비교연구를 통해 국토균형발전에 대한 광범위한 이해 증진이 필요
- 아세안국가와 국토균형발전을 주제로 맞춤형 개발협력을 수행하기 위해서는 개별국가를 대상으로 하는 심층연구가 필요
- 제안된 정책 방안의 이행은 우리나라 개발협력 분야의 구조적 개선 및 풍토 변화 위에서 진행되어야 하며, 제안된 정책과제를 토대로 세부 계획을 수립함으로써 체계적인 개발협력 사업이 수행될 수 있도록 해야 함

차 례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안 ····· iii
요 약 ····· v

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 3
2. 연구의 범위 및 방법 ····· 5
3. 연구의 틀 및 주요 개념 ····· 8
4. 선행연구 검토 및 차별성 ····· 12
5. 연구의 정책·학술적 기대효과 ····· 14

제2장 아세안 국토균형발전 개발협력의 필요성

1. 한·아세안 협력의 목적과 주요 정책 ····· 17
2. ASEAN의 국토 부문 이니셔티브 ····· 21
3. 우리나라의 對 아세안 개발협력 현황과 과제 ····· 28
4. 소결: 아세안 국토균형발전 개발협력의 필요성 ····· 41

제3장 아세안 국토 부문 현황 및 국토균형발전 전략의 유형화

1. 현황분석 개요 ····· 47
2. 아세안국가의 도시화 및 산업화 현황 ····· 49
3. 아세안국가의 국토 공간구조 및 지역개발 현황 ····· 63

4. 아세안국가의 균형발전 비전 및 국토정책 현황 ····· 75
5. 아세안 국토균형발전 전략의 유형화 ····· 88

제4장 아세안 국토균형발전 전략 유형별 사례분석

1. 사례분석 개요 ····· 99
2. 국가성장거점 개발협력 사례: 미얀마 ····· 101
3. 권역성장거점 개발협력 사례: 베트남 ····· 119
4. 균형발전거점 개발협력 사례: 인도네시아 ····· 149

제5장 아세안 국토균형발전 개발협력 추진전략 및 정책방안

1. 아세안 국토균형발전 개발협력 추진 방향 ····· 171
2. 아세안 국토균형발전 개발협력 추진전략 ····· 178
3. 아세안 국토균형발전 개발협력 정책방안 ····· 193

제6장 결론

1. 연구의 주요 내용 ····· 207
2. 연구의 한계 및 향후 과제 ····· 210

참고문헌 ····· 213
SUMMARY ····· 224

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 개발협력을 위한 공간단위별 국토균형발전 정책 ····· 11
〈표 1-2〉 선행연구와의 차별성 ····· 13
〈표 2-1〉 한·아세안 협력관계 개요 ····· 18
〈표 2-2〉 MPAC 2025의 10대 트렌드, 5대 전략 및 주요 이니셔티브 ····· 23
〈표 2-3〉 아세안 도시화의 주요 트렌드 ····· 24
〈표 2-4〉 아세안지역의 도시권역 규모에 따른 경제성장 ····· 25
〈표 2-5〉 아세안지역의 지속가능한 도시화 활동의 주요 장애요인 ····· 26
〈표 2-6〉 아세안 지속가능한 도시화를 위한 우선 세부 부문 및 활동 ····· 27
〈표 2-7〉 KOICA 한-아세안 미래공동체 ODA 지원전략: 국토균형발전 관련 부문 ·· 29
〈표 2-8〉 국토교통부의 신남방정책 전략과제 지원 내용 요약 ····· 32
〈표 2-9〉 국토교통부 K-City Network 공모사업 유형 ····· 32
〈표 2-10〉 기획재정부의 신남방정책 전략과제 지원 내용 요약 ····· 34
〈표 2-11〉 우리나라의 신남방국가별 EDCF 지원현황 및 계획(2020년 6월 기준) ··· 35
〈표 2-12〉 신남방국가 KSP 사업 현황(2018-2020년) ····· 36
〈표 2-13〉 신남방국가별 EIPP 사업 현황(2020-2021년) ····· 37
〈표 3-1〉 아세안국가의 국토 부문 현황분석 프레임워크 ····· 48
〈표 3-2〉 아세안 도시화 및 산업화 추세 수집자료 ····· 50
〈표 3-3〉 아세안국가의 도시화 추세(1990년, 2020년) ····· 51
〈표 3-4〉 아세안국가의 도시 규모별 도시 개수(1990년, 2020년) ····· 56
〈표 3-5〉 아세안국가의 총 도시인구 대비 도시 규모별 인구 비율(1990년, 2020년) · 58
〈표 3-6〉 아세안국가의 총인구 대비 인구 비율(1990년, 2020년) ····· 59
〈표 3-7〉 아세안국가별 국토 공간구조 및 지역개발 현황 수집자료 ····· 64
〈표 3-8〉 아세안국가별 지역개발지표 ····· 74
〈표 3-9〉 아세안국가 균형발전 비전 및 국토정책 분석 수집자료 ····· 76
〈표 3-10〉 아세안국가의 균형발전 비전, 주요 국토정책 및 국책사업 ····· 87
〈표 3-11〉 균형발전을 위한 우리나라 국토정책의 변화 ····· 90

표차례

LIST OF TABLES

〈표 3-12〉 아세안국가의 국토 부문 현황 비교·분석 종합 ····· 92
〈표 3-13〉 아세안국가의 국토균형발전 전략 유형 ····· 93
〈표 3-14〉 국토균형발전 전략 유형별 주요 특징 및 정책 수단 ····· 94
〈표 4-1〉 사례분석 국가 일반현황 ····· 101
〈표 4-2〉 미얀마 행정구역 별 면적, 인구, 인구밀도, 도시거주인구 비율 ····· 102
〈표 4-3〉 한국의 對 미얀마 ODA 지원규모(총 지출액 기준) ····· 108
〈표 4-4〉 미얀마 국토개발 및 인프라 관련 EDCF 사업 승인내역 ····· 109
〈표 4-5〉 한-미얀마 우정의 다리 건설 사업 개요 ····· 110
〈표 4-6〉 미얀마 국토균형발전 관련 KOICA 사업 수행내역 ····· 110
〈표 4-7〉 미얀마 한따와디 공항인근 및 양곤주 남서부 지역개발 마스터플랜 사업 · 111
〈표 4-8〉 미얀마 국가성장거점 개발협력 수요에 대한 전문가 심층면접 결과 ····· 116
〈표 4-9〉 미얀마 국가성장거점 개발협력 여건 분석 ····· 118
〈표 4-10〉 베트남 사회·경제지역별 행정구역 현황 ····· 122
〈표 4-11〉 베트남의 인프라별 국제경쟁력 비교 ····· 123
〈표 4-12〉 베트남 지역별 월평균 소득 및 빈곤율 ····· 125
〈표 4-13〉 베트남 사회·경제권역별 사회경제지표 ····· 126
〈표 4-14〉 베트남 도시체계 세부목표(2015년, 2020년) ····· 128
〈표 4-15〉 베트남 건설계획체계 ····· 129
〈표 4-16〉 베트남 월실질소득 상위·하위 10개 지역 변화(2005년, 2015년) ····· 132
〈표 4-17〉 베트남 사회·경제권역별 역할, 경제개발 목표 및 교통개발 계획 ····· 133
〈표 4-18〉 베트남 도농 간 월수입 및 빈곤 격차(배)(1999년, 2018년) ····· 136
〈표 4-19〉 베트남 도시개발에 대한 세계은행 주요 프로젝트 현황 ····· 138
〈표 4-20〉 대메콩지역 경제회랑 및 포함된 베트남 행정구역 ····· 141
〈표 4-21〉 베트남 권역성장거점 개발협력 수요에 대한 전문가 심층면접 결과 ····· 146
〈표 4-22〉 베트남 권역성장거점 개발협력 여건 분석 ····· 147
〈표 4-23〉 인도네시아 GDP에 대한 지역의 평균 기여도(%) ····· 149

표차례

LIST OF TABLES

〈표 4-24〉 인도네시아 지역 격차 실태(2017-2019년) ····· 150
〈표 4-25〉 인도네시아와 ADB 간 공동기금 투자 프로젝트(2010-2014년) ····· 156
〈표 4-26〉 JICA의 주요 인도네시아 프로젝트 ····· 157
〈표 4-27〉 인도네시아 수도이전의 경제 부문 영향 ····· 160
〈표 4-28〉 인도네시아 수도이전 추진단계 ····· 161
〈표 4-29〉 인도네시아 수도이전 초기 사업비 추정 및 실제 자금 조달 ····· 162
〈표 4-30〉 인도네시아 균형발전거점 개발협력 수요에 대한 전문가 심층면접 결과 165
〈표 4-31〉 인도네시아 균형발전거점 개발협력 여건 분석 ····· 166
〈표 5-1〉 아세안 국토균형발전 개발협력의 목표설정 전략 ····· 180
〈표 5-2〉 아세안국가성장거점 개발협력 우선고려 사업 ····· 184
〈표 5-3〉 아세안 권역성장거점 개발협력 우선고려 사업 ····· 187
〈표 5-4〉 아세안 균형발전거점 개발협력 우선고려 사업 ····· 190
〈표 5-5〉 개발협력 주체의 수준에 따른 우선순위 활동 ····· 193
〈표 5-6〉 국제사회와 우리나라 개발협력 분류체계 ····· 195
〈표 5-7〉 국토 부문 개발협력 관련 오프라인 협의회 ····· 201
〈표 5-8〉 국토 부문 개발협력 관련 정보공유 온라인 플랫폼 ····· 202
〈표 5-9〉 아세안국가의 국토균형발전을 위한 개발협력 추진방안 ····· 204

그림차례
LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 연구흐름도 ····· 8
〈그림 2-1〉 신남방정책의 비전과 목표 ····· 20
〈그림 2-2〉 국토교통부 K-City Network 국제공모 12개 선정사업 ····· 33
〈그림 3-1〉 아세안국가의 도시화 추세 및 전망(1950-2050년) ····· 52
〈그림 3-2〉 아세안국가의 도시화 및 경제성장(1인당 GDP) 추세(1990-2020년) ····· 53
〈그림 3-3〉 아세안국가의 도시화 및 산업화(고용인구 기준) 추세(1990-2020년) ····· 54
〈그림 3-4〉 아세안국가의 도시화 및 산업화(GDP 기준) 추세(1990-2020년) ····· 55
〈그림 3-5〉 아세안국가의 도시 규모별 도시 개수(1990년, 2020년) ····· 57
〈그림 3-6〉 아세안국가의 총인구 대비 인구 비율(1990년, 2020년) ····· 60
〈그림 3-7〉 아세안국가의 도시 규모별 인구수 추세 및 전망(1975-2035년) ····· 61
〈그림 3-8〉 아세안국가의 총인구 대비 도시 규모별 인구 비율 추세 및 전망 (1975-2035년) ····· 62
〈그림 3-9〉 캄보디아의 국토 공간구조 및 지역개발 현황 ····· 65
〈그림 3-10〉 인도네시아의 국토 공간구조 및 지역개발 현황 ····· 66
〈그림 3-11〉 라오스의 국토 공간구조 및 지역개발 현황 ····· 67
〈그림 3-12〉 말레이시아의 국토 공간구조 및 지역개발 현황 ····· 68
〈그림 3-13〉 미얀마의 국토 공간구조 및 지역개발 현황 ····· 69
〈그림 3-14〉 필리핀의 국토 공간구조 및 지역개발 현황 ····· 70
〈그림 3-15〉 태국의 국토 공간구조 및 지역개발 현황 ····· 71
〈그림 3-16〉 베트남의 국토 공간구조 및 지역개발 현황 ····· 72
〈그림 4-1〉 미얀마 행정구역별 빈곤율 ····· 103
〈그림 4-2〉 미얀마 국가공간개발계획 상 성장거점 ····· 105
〈그림 4-3〉 미얀마 지역별 산업단지 입주기업 현황 ····· 112
〈그림 4-4〉 베트남 행정체계도 ····· 120
〈그림 4-5〉 베트남의 행정구역(63개 성) 및 사회·경제지역 분포 ····· 121
〈그림 4-6〉 베트남의 도시화율과 도시화 추이 ····· 124

그림차례
LIST OF FIGURES

〈그림 4-7〉 베트남의 공간계획 수립 체계 ····· 134
〈그림 4-8〉 베트남 ODA 부문별 집행액(1993-2017년) ····· 137
〈그림 4-9〉 대메콩지역 및 3대 경제회랑 ····· 140
〈그림 4-10〉 한국국제협력단의 베트남 중부지역 스마트시티 밸리 프로그램 ····· 142
〈그림 4-11〉 인도네시아 MP3EI 정책의 경제회랑 ····· 153
〈그림 4-12〉 인도네시아의 발전 회랑 계획 ····· 154
〈그림 5-1〉 아세안 국토균형발전 개발협력의 고려사항 ····· 174
〈그림 5-2〉 아세안 국토균형발전 개발협력 추진 방향 ····· 177
〈그림 5-3〉 국토균형발전 개발협력의 단계적 추진체계 구축 ····· 196
〈그림 5-4〉 국토균형발전 개발협력 연계사업 추진 절차 ····· 198

CHAPTER 1

서론

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 3
2. 연구의 범위 및 방법 ····· 5
3. 연구의 틀 및 주요 개념 ····· 8
4. 선행연구 검토 및 차별성 ····· 12
5. 연구의 정책·학술적 기대효과 ····· 14

01 서론

본 장에서는 본 연구의 필요성과 목적, 연구의 범위 및 방법, 연구 틀 및 주요 개념을 기술한다. 기존 연구 검토를 통해 본 연구의 차별성을 살펴보고 본 연구의 정책적·학술적 기대효과를 제시한다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경 및 필요성

한반도 신성장동력 확보 및 지역협력 기반 확대를 위한 주요 국정과제로 신남방정책이 추진되면서 상호이해 및 아세안 수요에 기반을 둔 개발협력 추진의 필요성이 대두되고 있다. 한국국제협력단을 비롯한 국내 관계기관들은 신남방정책 지원을 위한 개발협력 추진 방향을 설정하고 아세안 지역 국토 부문 Official Development Assistance(ODA, 공적개발원조) 규모를 확대하는 추세이다. 그러나 신남방정책 지원을 위한 한국국제협력단의 이행계획은 다른 공여국과의 차별성, 구체적인 방안 및 세부 전략 측면에서 미흡하며 국토교통부 역시 신남방정책을 통한 아세안 협력의 전환이 있었음에도 신남방정책의 원칙 및 방향성의 반영이 미흡한 실정이다.

한편, 아세안국가와의 우호적 협력관계 구축을 위한 국제사회의 경쟁은 심화되고 있다. 중국은 일대일로 정책의 일환으로 대(對) 아세안 활동을 지원하고 있으며, 일본은 전통적인 공여국으로 아세안 지역에 지속해서 대규모 투자를 추진하고 있다. 주요 국제기구도 아세안 통합에 대응하는 개발협력을 강화하고 있다. 그러나 심화된 경쟁체제에서 한국의 비교우위 확보를 위한 전략은 부재하며 정책 및 사업 간 분절화로 개발협력의 효과는 미미한 실정이다.

최근 아세안국가에서는 급속한 경제성장과 도시화로 인한 국토개발에 대한 수요 및

국토균형발전에 관한 관심이 증대되고 있다. Association of Southeast Asian Nations(ASEAN, 동남아국가연합)는 급속한 도시화에 대응하고자 2018년 ASEAN Sustainable Urbanization Strategy(ASUS, 아세안 지속가능 도시화 전략)를 수립하여 6개 분야에서 전략적으로 도시화를 지원할 전략을 발표했다. ASEAN은 2025년까지 약 7천만 명의 인구가 아세안 역내 도시로 이주할 것으로 전망하고 있으며 특히 인구 50만-500만 명 사이의 중규모 도시권역이 급속도로 증가할 것으로 예측하고 있다(ASEAN 2018, 3). 이렇듯 급속한 도시화에 대응하는 국토의 효율적 활용이 이루어지지 않을 경우, 인구과밀로 인한 후생 손실, 생활환경 악화, 지역 격차 심화 등 외부불경제가 확대되고, 경제성장 및 지속가능발전이 지연될 수 있다.

또한 국가 간 개발격차에도 불구하고, 모든 아세안국가에서 지역발전, 지역 격차 완화 등 균형발전이 주요 이슈로 논의되고 있으며, 관련 정책에 관한 관심도 증대되고 있다. 아세안 각국의 국가계획은 지역발전과 균형발전을 제고하고자 하는 정책을 포함하며, 공간정책에서 포용, 형평성 등을 주요 가치로 다루고 있다. 공통으로 산업단지 조성, 경제특별구역 육성, 운송·산업인프라 건설, 도시체계 구축 및 권역화, 농촌지역 활성화 및 도농 연계 등을 지역발전의 세부 전략으로 활용하고 있다. 따라서 도시화에 대응하고 균형발전을 도모하고자 하는 아세안국가의 개발협력 수요에 대한 대비가 필요하다.

구체적으로 국토균형발전에 대한 아세안국가의 수요에 대응하고, 국제경쟁력 확보 및 신남방정책의 실행력 제고를 위해 우리의 국토균형발전 경험을 활용한 개발협력전략이 필요하다. 아세안국가들은 영토 내 지역 격차 및 불균형한 국토발전의 가능성이 커 향후 국토균형발전에 대한 수요가 높을 것으로 예상된다. 따라서 급속한 도시화와 경제성장의 개발시대를 거치며 단계별 국토균형발전을 추구한 한국의 고유한 경험을 바탕으로 현지 수요에 부합하는 전략적 개발협력을 추진할 필요가 있다. 또한 국토균형발전을 주제로 한 전략적 개발협력을 통해 우리나라 주요 개발협력 기관의 對 아세안정책의 문제점을 보완할 수 있을 것이다.

2) 연구의 목적

본 연구의 목적은 국내외 對 아세안정책을 검토하고 아세안국가의 국토 부문 현황 및 정책을 분석하여 아세안국가의 국토균형발전에 기여하는 개발협력 추진 방향 및 전략을 마련하는 데 있다. 따라서 본 연구의 주요 독자층은 국내 정부부처 및 유관 개발협력기관의 정책결정자, 사업실무자, 개발협력 분야 학계 전문가와 민간관계자 등이다. 궁극적으로 본 연구는 국내 개발협력 관계자가 아세안국가를 대상으로 한 국토 부문 개발협력을 수행함에 있어 협력의 효과성을 제고하고, 신남방정책 등과의 연계성을 확보하도록 하여 정부의 對 아세안정책 이행을 지원하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

□ 시간적 범위

정책자료 및 문헌조사는 자료수집이 가능한 범위에서 최근 20년 자료를 활용하였다. 국토 부문 현황분석 통계자료는 자료수집이 가능한 범위에서 1960년부터 최근까지의 자료를 활용하였다.

□ 공간적 범위

정책자료 및 문헌조사는 아세안지역을 대상으로 하였다. 국토 부문 현황분석은 도시국가인 브루나이, 싱가포르를 제외한 아세안 8개국을 대상으로 하였다. 사례분석의 경우 국토균형발전 전략 유형별 1개국(미얀마, 베트남, 인도네시아)을 대상으로 하였다.

□ 내용적 범위

본 연구의 내용적 범위는 아세안 국토균형발전 개발협력의 필요성, 아세안 국토 부문 현황 및 국토균형발전 전략 유형화, 아세안 국토균형발전 전략 유형별 사례분석, 아세안 국토균형발전 개발협력전략을 포괄한다.

2) 연구 방법

□ 문헌조사

본 연구의 수행을 위해 국내 정부부처 및 관계기관, 국제기구, ASEAN 사무국, 아세안국가 정부 등에서 발간한 정책문서와 관련 학술 문헌을 수집·분석하였다. 문헌조사 결과는 각 장의 목적에 맞게 활용·작성되었다.

□ 통계자료 분석

본 연구는 아세안국가 국토 부문 현황에 대한 이해를 높이기 위해 유엔경제사회사무국(United Nations Department of Economic and Social Affairs, UN DESA) 통계자료, 세계은행(World Bank, WB) 세계발전지표(World Development Indicator, WDI), 아세안 각국 통계자료 등을 수집·분석하였다. 자세한 수집자료 및 분석 방법은 3장의 해당 절에 포함하였다. 또한 본 연구는 사례분석을 위해 사례분석 국가의 국토 부문 현황 및 개발협력 사업 관련 통계를 수집·분석하였다.

□ 원고의뢰

본 연구는 사례분석 국가(미얀마, 베트남, 인도네시아)의 최신 정책 현황 및 실제 개발협력 수요 파악하여 구체적인 추진 전략을 도출하기 위해 사례분석 국가 국토 부문 전문가에게 외부원고를 의뢰하였다. 국토균형발전 현황 및 정책, 주요 개발협력 사업 현황 등으로 원고를 구성하였으며, 연구진은 연구 관련 자료를 제공하였다. 외부연구

진은 국가별 문헌조사 및 현황분석을 수행하고, 청탁원고와 연계하여 현지 기관 관계자 심층면접 조사를 수행하였다. 이와 같은 외부협업을 통해 사례분석 국가들의 국토균형발전 현황 및 개발협력 수요를 체계적·종합적으로 검토하였다.

□ 심층면접

사례분석 국가(미얀마, 베트남, 인도네시아)의 국토균형발전 이슈와 개발협력 수요를 심층적으로 파악하기 위해 사례분석 3개국 개발협력 및 국토정책 전문가를 대상으로 2020년 8월에서 9월까지 심층면접 조사를 수행하였다. 심층면접 조사는 사례분석 3개국 외부연구진이 대면인터뷰를 우선하여 수행하였으나, 코로나 확산 등으로 인해 불가피한 경우, 화상 또는 이메일 인터뷰로 수행하였다. 조사내용은 사례분석 국가 내 ①국토균형발전의 중요성, ②국토균형발전 정책 현황과 과제, ③개발협력 추진현황과 과제, ④균형발전 관련 주요 이니셔티브(산업단지, 경제회랑, 수도이전) 추진현황과 개발협력 수요로 구성하여 심층면접 대상자의 인식, 경험, 의견 등을 조사하였다. 미얀마와 인도네시아는 6인, 베트남은 5인이 참여하여 총 17인이 심층면접 조사에 참여하였다.

□ 자문회의

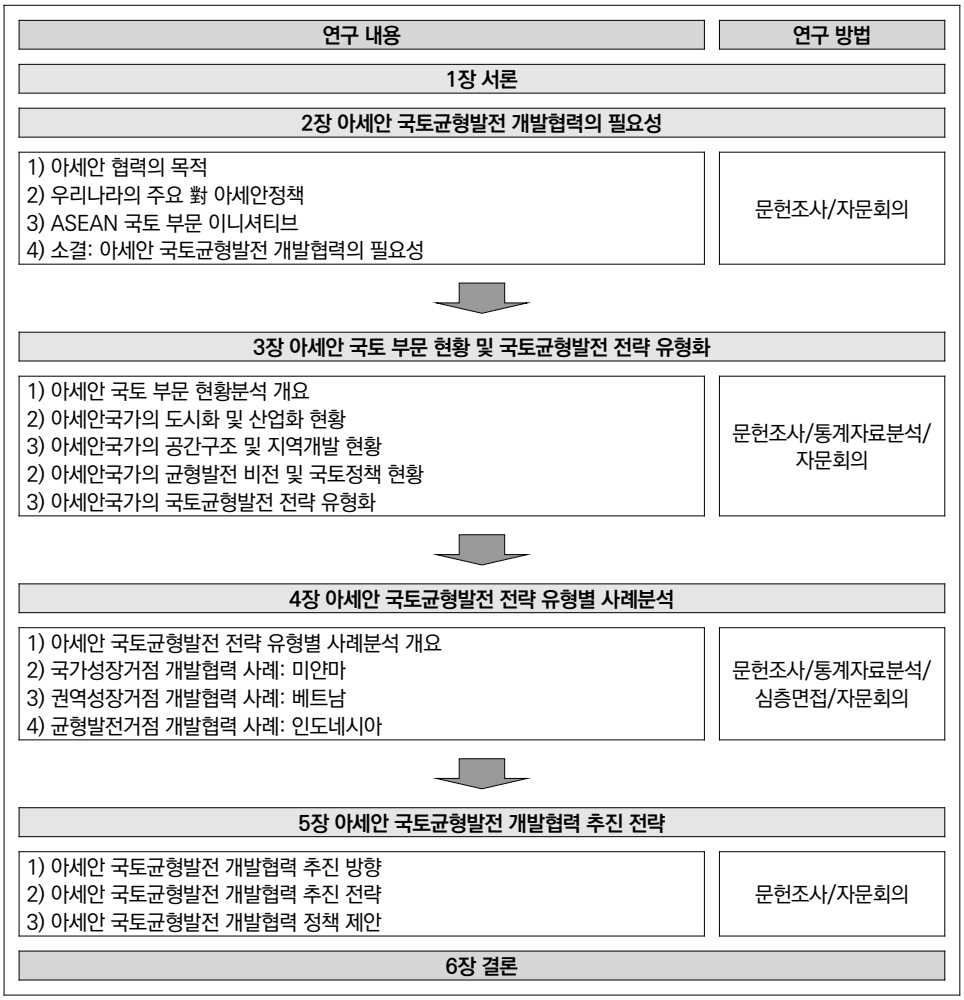
국내 對 아세안 개발협력 현황 및 과제, 사례분석 국가의 국토균형발전 개발협력 수요를 심층적으로 파악하기 위해 국내 관계기관(한국수출입은행, 한국국제협력단, 한국토지주택공사, 행정중심복합도시건설청, 한국해외인프라도시개발지원공사, 해외건설협회, 민간부문, 학계) 국토 부문 개발협력 전문가 11인을 대상으로 2020년 9-10월 자문회의를 수행하였다. 자문회의는 대면회의를 우선하였으나, 코로나 확산 등으로 인해 불가피한 경우, 화상회의 또는 서면 자문으로 수행하였다.

3. 연구의 틀 및 주요 개념

1) 연구의 틀

본 연구는 다음 그림과 같은 절차로 추진되었다.

그림 1-1 | 연구흐름도



출처: 저자 작성.

2) 주요 개념

(1) 국토균형발전의 개념

우리나라는 헌법을 비롯한 국토기본법, 국가균형발전특별법 등에서 균형발전의 개념을 사용하고 있다(민성희 외, 2019:16). 「국가균형발전특별법」은 '지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전 역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고, 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것'을 국가균형발전으로 정의하고 있다(국가균형발전특별법, 제2조). 균형발전의 균형은 경제뿐만 아니라 인구, 정치, 문화, 교육 등이 골고루 분포된 상태를 의미하는 포괄적인 개념이며(마강래 2018, 16; 민성희 외 2019, 18 재인용), 균등 배분이나 결과적 균형을 의미하는 것이 아닌 중앙과 지방 간 기능 분담, 경제활동 분포의 재배치 등을 광범위하게 포함한다(변창흠·정준호 2013, 77-78).

국토균형발전은 우리나라 국토정책에서 상위정책의 기본원리(김순은 2017, 3; 민성희 외 2019, 17 재인용)이자 가장 중요한 정책목표이다(민성희 외 2019, 18). 「헌법」은 '국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다'라고 명시하고 있다(헌법 제122조). 「국토기본법」은 '국가와 지방자치단체는 수도권과 비수도권(非首都圈), 도시와 농촌·산촌·어촌, 대도시와 중소도시 간의 균형 있는 발전을 이룩하고, 생활 여건이 현저히 뒤떨어진 지역이 발전할 수 있는 기반을 구축하여야 한다'라고 명시하고 있다(국토기본법, 제3조 ②).

국제적으로 통용되는 국토균형발전에 대한 정의를 살펴보면, 유럽연합은 유럽공간발전관점(ESDP: European Spatial Development Perspective)이라는 공간정책문서에서 공간균형발전(balanced spatial development)을 공간개발에 대한 사회·경제적 논의를 지역의 생태·문화적 기능과 조화시켜 보다 큰 범위의 균형적, 지속가능한 영토발전에 기여하는 것으로 정의한다(European Commission 1999, 10). 또한, 유럽연합은 유럽영토의 균형적, 지속가능한 발전을 유럽 공간정책의 궁극적인 목표로 명시하고,

이를 ①경제·사회적 결속력, ②천연자원과 문화유산의 보존 및 관리, ③유럽영토의 보다 균형적인 경쟁력이라는 세 가지 목적과 연결하였다(European Commission 1999, 10).

본 연구는 국토균형발전을 지역 고유의 발전 역량을 증진시켜 전 국토가 골고루 발전하거나 발전할 수 있는 상태로 정의하며, 국토균형발전을 국토정책의 장기적이고 규범적인 지향점으로 본다. 우리나라는 인구, 고용, 경제 등의 성장이 특정 지역에 과도하게 집중되는 것을 방지하고 지역 간 격차를 줄이고자 다양한 정책목표와 수단을 도입했으며 국토발전의 전 과정에서 이러한 정책 수단의 조합을 통해 균형적 국토발전의 달성하기 위한 노력을 경주해 왔다. 본 연구는 우리의 국토발전 과정을 국토균형발전을 추진하는 과정으로 보고, 우리나라가 도입한 시기별 국토정책을 균형발전의 측면에서 고찰하고 정책 수단의 초점과 특성에 맞게 정책을 분류하여 국토균형발전 개발협력의 콘텐츠로 활용하고자 한다.

(2) 개발협력의 개념 및 유형

본 연구에서 개발협력은 '국가 간 개발격차 해소 및 개발도상국 빈곤 문제 해결을 위한 국제사회의 활동'으로 정의한다(ODA 정보 포털, 2020년 10월 19일 검색). ODA는 공공기관이나 이들의 집행기관이 '개도국의 경제개발과 복지증진을 위하여 개도국과 국제기구에 양허적 성격으로 제공하는 자금의 흐름'을 의미한다(외교부 웹사이트, 2020년 10월 19일 검색). 국제개발협력은 ODA보다 폭넓은 개념으로 공공·민간부문을 포괄하는 국제사회 여러 참여자의 행동을 의미하여, 본 연구에서도 협력국가의 사회·경제발전을 위한 광범위한 협력 활동을 개발협력으로 본다.

개발협력은 다양한 방식으로 유형을 구분하는데 원조 전달경로에 따라 다자와 양자, 자금 상황 조건에 따라 무상과 유상으로 구분된다(대한민국 ODA 통합홈페이지, 2020년 10월 19일 검색). 우리나라의 일반적인 개발협력수단은 차관사업, 개발사업, 기자재사업, 기술협력사업(계획 수립, 타당성 조사, 정책자문 등), 교육연수사업으로 구분할 수 있다.

(3) 개발협력 목표 및 대상으로서의 국토균형발전

우리나라의 균형발전정책은 사회·정치적 배경의 특수성이 반영되어 있다. 균형발전의 대상과 목적이 시대 여건에 따라 다르게 해석되어 정부별로 균형발전에 대한 관점이 다소 상이하다(민성희 외 2019, 45). 균형발전이라는 동일한 정책목표를 달성하기 위한 정책 수단이 다르게 전개되었으며, 정부에 따라 정치적 목적을 내포한 균형발전정책도 도입되었다. 균형발전 정책목표의 위상 및 정책 수단의 파급력에는 정부 간 차이점이 있었으나, 공통적으로는 공간단위별로 차별적 접근방식을 채택해왔다.

국토균형발전을 위한 개발협력은 개발협력 사업의 일반적인 공간 범위와 국제사회의 보편적 논의를 고려해야 한다. 개발협력은 사업유형별로 공간 범위가 달라질 수 있으나, 일반적인 개발협력 사업의 경우 수원기관을 명확히 하고 관할구역 안으로 사업대상지를 한정하여 사업에 대한 책임성 및 주인의식을 강화하고자 한다. 이에 국토균형발전을 위한 정책 공간의 단위는 다양하나, 개발협력의 대상으로서 국토균형발전은 개발협력 사업의 일반적인 공간 범위를 고려하여 정책 수단을 제시해야 한다.

또한, 우리나라의 특수한 사회·정치적 배경에서 도입된 국토균형발전 정책 수단의 경우, 개발협력의 대상으로서 추진되기에 이행환경에 큰 차이가 있다. 따라서 국토균형발전을 위한 정책 수단 중 국제사회에서 보편적으로 논의·추진되는 정책 수단을 일차적으로 고려해야 한다. 본 연구에서는 이러한 국제사회의 기준 및 개발협력 공간 단위를 고려하여 국토균형발전의 정책목표 및 수단을 제시하고자 한다.

표 1-1 | 개발협력을 위한 공간단위별 국토균형발전 정책

공간 단위	개발협력 수혜 범위	정책목표 예시	주요 정책 수단 예시
국토	전 국토	국토관리	국토계획, 균형발전 제도구축(특별법, 균특회계, 위원회, 평가체계) 등
수위도시권	도시권·생활권, 광역협력권, 광역경제권	성장관리	광역계획, 광역교통, 권역 규제정책 등
중규모 도시권역	도시권·생활권, 광역협력권, 광역경제권	지역경제권 육성	산업단지, 산업인프라, 운송 인프라(철도, 도로, 항만, 공항), 지역특화정책 등
소도시 지역	정주생활권, 도시권·생활권	지역 활성화	농공단지, 기초인프라, 생활 인프라, 낙후지역정책 등

출처: 저자 작성.

4. 선행연구 검토 및 차별성

1) 선행연구 현황

아세안지역과의 국제협력 및 신남방정책에 관한 연구는 다수 수행된 바 있으나 주로 경제 및 산업협력의 관점에서 수행되었다. 국토 부문의 이슈를 포함하는 연구는 신재혁 외(2018), 오윤아 외(2015)가 있다. 신재혁 외(2018)는 인도네시아, 베트남의 지역발전 현황과 정책을 분석하여 두 국가의 지역발전 지원모델 및 동남아 정책지원방안을 모색하였으나, 국가균형발전위원회의 향후 과제 제시에 중점을 두었다. 또한 공공·민간 부문의 다양한 참여자가 존재하는 개발협력의 관점이 부재하며, 인도네시아와 베트남을 대상으로 하나, 해당 국가의 국토정책을 구체적으로 다루지 않았다. 오윤아 외(2015)는 동남아의 도시화 현황 및 경제발전과의 상관관계를 분석하여 동남아 도시화의 특성을 밝혀냈다. 동남아 도시화의 문제점을 파악하여 협력과제로 토지공급, 인프라 확대, 도시정책개선을 제시했다. 해당 연구는 종주도시화 이슈를 도시화의 특성 중 하나로 보여주나 국토균형발전을 중심주제로 다루지 않았다. 그 외 아세안 지역 국토부문에 관한 연구(곽성일 외 2018, 권율 외 2013, ADB 2017a)는 주로 아세안지역의 인프라 수요를 다루었다.

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

정부의 신남방정책을 지원하는 연구는 다수 수행되었으나, 주로 아세안지역의 인프라 수요 및 경제협력을 중점적으로 다루며, 국토균형발전의 관점 부재하다. 본 연구는 아세안국가의 국토·인프라 부문에 중점을 두고 국토균형발전을 위한 개발협력 추진 방향 및 구체적인 추진 전략을 제시하는 연구로서 차별성을 가진다.

표 1-2 | 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구 방법	주요 연구 내용
주요 선행 연구	1	• 과제명: 동남아 주요 국가의 지역발전 현황과 균형발전 정책 적용방안 연구 • 연구자: 신재혁 외(2018) • 연구목적: 인도네시아와 베트남을 사례로 지역발전현황과 한국의 균형발전 노하우 및 정책적용방안의 가능성을 검토	- 문헌 연구 - 지역발전 현황 및 정책분석 - 전문가 면담 및 이메일 인터뷰 - 현지 기관방문	- 지역발전전략의 이론적 검토 - 인도네시아의 일반현황과 지역발전의 특징 - 베트남의 지역발전 현황과 균형개발 방향 - 한국 지역성장과 균형발전정책 - 한국의 동남아 지역발전 지원모델 구성 방향 - 한국의 동남아 국가 지역발전 정책 지원 방안
	2	• 과제명: 동남아 도시화에 따른 한·동남아 경제협력 방안 • 연구자: 오윤아 외(2015) • 연구목적: 동남아 도시화의 현황을 살펴보고 도시화와 경제성장의 관계를 분석, 한-동남아 향후 협력의제를 도출	- 문헌 연구 - 도시화 현황 비교분석 - 도시화와 경제성장 관계 분석	- 동남아 도시화 현황과 특성 - 동남아 도시화가 경제성장에 미치는 영향 - 동남아 도시화 촉진을 위한 과제 - 동남아 도시화 부문 한·동남아 경제협력 방향
	3	• 과제명: 동남아시아의 개발수요와 한국의 분야별 ODA 추진방안 • 연구자: 권율 외(2013) • 연구목적: 동남아 지역의 개발수요를 분석하여 농업, 인프라, 환경, 교육 4개 분야에 대한 분야별 ODA 지원 방향을 제시	- 비즈니스 포트폴리오 분석 - 국가 간 발전단계가 상이한 동남아 국가들의 개별격차를 정량적으로 비교	- 동남아 지역 현황과 개발과제 - 동남아의 개발수요 분석 - 동남아의 분야별(농업, 인프라, 교육, 환경) ODA 지원 방향과 과제
	4	• 과제명: ASEAN 지역의 인프라 시장 확대와 한국기업의 진출방안 • 연구자: 곽성일 외(2018) • 연구목적: 신남방정책의 의미에 부합하는 한국기업의 ASEAN 시장 진출방안과 진출기업 지원방안 마련	- 문헌 연구 - 정책 및 통계자료 분석 - 한국 건설기업 설문조사	- ASEAN 인프라 개선 노력과 시장 확대 - 주요국의 ASEAN 인프라 시장진출 지원전략과 사례분석 - 한국의 ASEAN 인프라 시장 참여 현황과 평가 - 한국 건설 인프라 기업의 ASEAN 시장 진출방안
	5	• 과제명: Meeting Asia's infrastructure needs • 연구자: ADB(2017a) • 연구목적: 2016-30년 아시아의 인프라 수요를 추정하고 도전과제 제시	- 문헌조사 - 계량모형을 활용하여 인프라 수요와 투자를 정량적으로 전망	- 인프라의 역할 및 추세 - 아시아의 인프라 투자 - 2016-30년 아시아 인프라 수요 예측 - 인프라 개발의 도전과제
본 연구		• 과제명: 아세안국가의 국토균형발전에 관한 개발협력전략 연구 • 연구목적: 우리나라의 대 아세안정책을 고찰하고 아세안국가의 국토 부문 현황을 분석하여 국토균형발전을 위한 개발협력 추진 방향 및 추진 전략을 제시, 대 아세안 개발협력의 효과성을 제고	- 문헌 연구 - 정책 및 통계자료 분석 - 심층면접 - 전문가 자문	- 아세안 국토균형발전 개발협력의 필요성 - 아세안 국토 부문 현황 및 국토균형발전 전략 유형화 - 아세안 국토균형발전 전략 유형별 사례 분석 - 아세안 국토균형발전 개발협력전략

출처: 저자 작성.

5. 연구의 정책·학술적 기대효과

1) 정책적 기대효과

본 연구의 정책적 기대효과는 신남방정책 이행을 위한 개발협력전략을 제시하는 것이다. 국토 부문 개발협력을 수행하는 정부부처 및 관계기관이 활용할 수 있는 효과적 개발협력전략을 제시하여, 정부 신남방정책의 이행을 지원하고자 한다. 본 연구를 통해 조사된 사례들은 개발협력뿐만 아니라 국내 정책을 위한 자료로 활용 가능할 것으로 기대된다.

2) 학술적 기대효과

본 연구는 국토균형발전이라는 한국 고유의 경험을 국제사회에 적용하는 전략에 관한 연구로서 개발협력연구의 외연 확장에 기여할 것으로 기대된다.

CHAPTER 2

아세안 국토균형발전 개발협력의 필요성

1. 한·아세안 협력의 목적과 주요 정책 ····· 17
2. ASEAN의 국토 부문 이니셔티브 ····· 21
3. 우리나라의 對 아세안 개발협력 현황과 과제 ····· 28
4. 소결: 아세안 국토균형발전 개발협력의 필요성 ····· 41

02 아세안 국토균형발전 개발협력의 필요성

본 장에서는 한·아세안 협력의 목적과 주요 정책을 살펴보고, 아세안 국토 부문의 이니셔티브를 검토한다. 또한 우리나라의 對 아세안 개발협력 현황과 과제를 고찰하고, 이를 종합하여 아세안국가의 국토균형발전을 위한 개발협력의 필요성을 제시한다.

1. 한·아세안 협력의 목적과 주요 정책

1) 한·아세안 협력의 목적 및 경과

(1) 중견국가[1]로서 한국의 역할

중견국가는 국제관계에서 촉매자, 촉진자, 관리자의 역할을 수행한다(Cooper et al 1993; 김치욱 2016, 6 재인용). 촉매자로서 중견국은 지적·정치적 에너지를 제공하고, 외교적 이니셔티브를 제안하며, 지지세력을 규합하며 촉진자로서 중견국은 초기 단계에서 의제를 설정하고, 관리자로서 중견국은 제도구축에 중점을 두며, 제도구축은 공식 기구와 체제를 창출하고 관습과 규범을 발전시키는 것을 포함한다(김치욱 2016, 6-7).

동아시아는 강대국과 약소국, 선진국과 개도국 사이의 격차가 심한 지역이기에 이런 간극을 메워줄 수 있는 중견국가의 역할이 중요하다. 우리나라는 연합형성(coalition building), 제도 창출(institution building), 의제 설정(agenda setting), 정책 공조(policy coordination) 등 중견국가로서 창의적인 외교관계를 펼칠 수 있는 역량을

1) 현실주의적 관점에서는 국가가 가지는 물질적인 능력(인구, 영토, 군사력, 경제력 등)을 갖추고 일정의 중간 구간에 속하는 나라를 지칭하기도 하고, 자유주의적 전통에서는 특정 국가의 기능이나 행태에 초점을 맞춰 강대국과 약소국 중간에서 선량한 국제 시민 의식에 바탕을 두고 분쟁의 다중주의적, 평화적 해결을 선호하는 국가군으로 정의하기도 함(최영종 2011, 192)

갖추었다(최영종 2011, 204).

아세안은 동아시아 정치·경제·사회·문화 협력의 핵심 파트너로 한·아세안 협력은 지난 30년간 단계적으로 발전해 왔다(정영식 외 2019, 3). 1990년대 초반 대화 관계를 수립하였고, 1997년 IMF 경제위기 극복 과정에서 동아시아 차원의 지역협력을 제고할 필요성을 인식하였다(최영종 2019, 22). 이후 한–아세안 정상회담을 개최하는 등 한·아세안 협력을 본격화했다. 2000년대 중반에는 한·아세안과의 관계를 포괄적 협력동반자관계로 격상하고 FTA 기본협정을 체결하는 등 협력 강화의 제도적 기반을 마련했고, 이후 아세안 차원의 협력관계를 확대·심화시키고, 개별 아세안국가와의 관계 긴밀화를 추진해 왔다. 이와 같은 한·아세안 협력을 통해 한국은 중견국가로서 동아시아 내 외교적 입지를 지속적으로 강화해 왔다.

표 2-1 | 한·아세안 협력관계 개요

구분	주요 내용
태동기	1989.11 부분 대화 관계(Sectoral Dialogue Partnership) 수립 1991. 7 완전대화상대국 관계(Full Dialogue Partnership)로 격상 1997.12 제1차 한·아세안 정상회의 및 아세안+3 정상회의 개최
준비기	2004.11 한·아세안 포괄적 협력동반자관계에 관한 공동선언 채택 2005.12 한·아세안 FTA 기본협정 체결, 한·아세안 포괄적 협력동반자관계에 관한 공동선언 이행을 위한 행동계획 채택
성장기	2006. 8 한·아세안 FTA 상품협정 체결 2007.11 한·아세안 FTA 서비스 협정 체결 2009. 3 한·아세안 센터 출범 2009. 6 제1차 한·아세안 특별정상회의 개최(제주), 한·아세안 FTA 투자협정 체결 2011.10 제1차 한·메콩 외교장관회의 개최 2012. 9 주 아세안 대한민국 대표부 개설 2014.12 제2차 한·아세안 특별정상회의 개최(부산)
도약기	2017.11 신남방정책 발표(자카르타), 제19차 한·아세안 정상회의(마닐라) 2018.11 제20차 한·아세안 정상회의(싱가포르) 2019.11 제3차 한·아세안 특별정상회의 및 제1차 한·메콩 정상회의 개최(부산)

출처: 정영식 외 2019, 3.

(2) 상호보완적 경제 관계 구축을 위한 한·아세안 협력

아시아 지역협력의 촉진하는 요인은 국가 간 상호보완적 경제 관계에 기인한다(김규륜

2006, 15). 한국에 있어 아세안은 중국에 이은 제2위 교역대상국이며 아세안에 있어 한국은 제5위 교역대상국으로 상호 주요 교역대상국으로 자리매김했다(정영식 외 2019, 4-5). 해외투자나 인적교류에서도 아세안이 차지하는 비중이 높고, 그 비중이 점점 확대되어 왔다. 특히, 2015년 아세안경제공동체(ASEAN Economic Community) 출범 이후 경제적 관점에서 아세안의 지역적 가치가 더욱 증대되고 있다(산업통상자원부 2016, 1-2). 외교적 목적 외에 증가하고 있는 무역 및 투자는 지역적 협력을 필요로 하며, 높은 무역의존도와 경제교류 규모를 고려할 때, 한·아세안 간 상호보완적 경제 관계 구축이 긴요하다. 한·아세안 경제협력을 발전시키는데 중요한 것은 실리적이고 합리적인 협력방안을 창출하고 실천하는 것이다.

2) 신남방정책

신남방정책은 아세안과 인도 등의 신남방국가들과의 관계를 한반도 주변 4강(미국, 중국, 일본, 러시아)과 같은 수준으로 제고시키기 위해 추진하고 있는 현 정부의 핵심 외교정책이다(대한민국 정책브리핑, 2020년 10월 19일 검색). 신남방정책은 국정과제 목표인 '평화와 번영의 한반도 구상'을 완성하는 데 있어서 아세안국가와의 북핵 대응에 관한 공조와 새로운 성장거점으로 부상하는 이들 국가와의 다양한 협력의 필요성에 기반을 두고 있다. 신남방정책은 유라시아와의 경제협력을 추구하는 '신북방정책'과 함께 '한반도 신경제구상'과 유기적 연계를 통해 궁극적으로 '평화와 번영의 한반도 구상'을 실현하기 위한 정책으로 추진되고 있다. 아세안과 인도를 포함하는 신남방지역[2]은 인구 약 20억 명, GDP 약 5.4조 달러의 거대 소비시장이면서 5세대 이동통신, 정보기술, 스마트시티 등 4차산업혁명 관련 개방형 혁신기반 구축을 위한 유망시장으로 부상하고 있어 막대한 협력 잠재력 보유한 것으로 평가된다((대한민국 정책브리핑, 2020년 10월 19일 검색).

2) 신남방정책의 대상 국가는 미얀마, 태국, 라오스, 베트남, 말레이시아, 싱가포르, 캄보디아, 필리핀, 인도네시아, 브루나이, 인도 11개국임.

정부는 신남방정책의 추진을 위해 대통령 직속 정책기획위원회 산하 '신남방정책특별위원회'를 설치하여 사업을 추진하고 있다. 신남방정책특별위원회는 "한-아세안 미래공동체 구현: 사람(People) 중심의 평화(Peace)와 번영(Prosperity)의 공동체"를 비전으로 3대 목표(사람공동체, 상생 번영공동체, 평화공동체), 16대 정책과제를 확정했다. 2019년 11월에는 '한-아세안 특별정상회의'를 개최해 '2019 한-아세안 특별정상회의 공동의장 성명', '평화·번영과 동반자 관계를 위한 한-아세안 공동 비전 성명'을 채택하여 한반도 평화실현의 원칙과 다자주의를 통한 국제질서의 수호를 강조했으며 '제1차 한-메콩 정상회의' 개최를 통해 아세안 내 소지역 협력도 본격적으로 가동 중이다(대한민국 정책브리핑, 2020년 10월 19일 검색).

그림 2-1 | 신남방정책의 비전과 목표

출처: 대한민국정책브리핑, 2020년 10월 19일 검색.

신남방정책은 아세안 협력의 원칙을 제시하고, 강력한 정책 의지를 수반하여, 특별위원회라는 제도적 수단을 마련한 측면에서 기존 아세안 협력보다 많이 진일보했다고 평가받고 있다. 신남방정책이 기존 정책과 차별되는 점 중 하나는 3P 원칙을 수립하여 아세안 협력의 방향성을 설정한 것이다(이재현 2019, 192). 특히 3P 중 번영(Prosperity)으로 대변되는 경제협력에서 큰 방향의 전환을 보인다. 기존 아세안 경제협력의 기조는 한국의 경제적 이익을 중시하는 중상주의적 관점의 세일즈외교(sales diplomacy)로 볼 수 있다. 그러나 신남방정책의 경제협력은 한국의 경제적 이익뿐만이 아니라 협력대상국의 경제이익을 고려하는 상생 번영을 지향한다. 이는 한-아세안 경제 관계에서 아세안의 성장이 장기적으로 한국의 성장에 기여할 수 있다는 인식에 근거하고 있다(이재현 2019, 189-190). 이와 같은 인식은 개도국의 발전과 복지증진을 목표로 하는 개발협력을 수행하는 데 바람직한 환경을 제공한다.

이러한 차별성에도 불구하고, 신남방정책에 아세안에 대한 체계적 접근과 그랜드 비전이 결여되어 있다는 비판도 존재한다(이재현 2019, 194). 관련 부처 및 관계기관이 신남방정책을 실현하기 위한 구체적인 이행 수단이 부족하고, 신남방정책 대상국 중 6개국이 우리나라 공적개발원조의 중점협력국이자 유무상 총합 기준 상위 10위 내의 핵심지원국에 속한다는 점을 고려할 때, 신남방정책 내 개발협력이 중요한 임무를 수행할 수 있음에도 시너지 효과를 낼 수 있는 개발협력과의 연계성이 부재하다는 것이다. 따라서 향후 국제관계의 관점에서 중견국가로서 한국의 역할 강화, 상호보완적 경제 관계의 구축, 신남방정책의 비전 달성을 위한 對 아세안 전략이 필요할 것이다.

2. ASEAN의 국토 부문 이니셔티브

1) Master Plan on ASEAN Connectivity (MPAC, 아세안 연계성 마스터플랜)

ASEAN은 2010년 제17차 ASEAN 정상회의에서 아세안 연계성 마스터플랜 2010(MPAC 2010)을 채택하여 물리적, 제도적, 인적 연계를 추진하였다(ASEAN

2016b, 8). 물리적 연계를 위해 7대 전략을 수립하고, 아세안 고속도로 네트워크 구축 사업, 싱가포르-쿤밍 철도연결사업 등을 추진 중이며 제도적 연계를 위해 10개 핵심 전략 및 50개 이니셔티브를 선정하고, 물류 활성화 관련 3대 기본협정 실행, 낙후지역 제도 역량 강화 등을 추진하고 있다. 또한 인적 연계를 위해 사회문화 이해 및 인적 이동 증진의 2개 핵심 분야 내 20개 이니셔티브를 마련했다(ASEAN 2016b, 19-22; 김석우 외 2019, 8-10 재인용).

MPAC 2010의 이행에 있어서 다양한 장애요인이 발생하고 있으며, 물리적 연계성에 대한 가장 큰 장애요인은 재원이다(ASEAN 2016b, 23). 열악한 경제 상황으로 인해 인프라 구축을 위한 자금 확보가 어려웠고, 국가 간 협력에 대해 이해가 달랐으며, 민간과의 정보공유의 문제가 존재한다(ASEAN 2016b, 23-24). 제도적 연계의 핵심 전략은 물리적 연계를 위한 7대 전략의 지원조치들이 주를 이루었고, 물리적 연계성 사업이 지연됨에 따라 제도적 연계를 위한 정책 결정이 지연되고 있다(ASEAN 2016b, 24-25). 인적 연계성 부문도 이행부처 간 정책 결정이나 조정역량 등의 문제가 존재한다(ASEAN 2016b, 26).

2016년 제28차 ASEAN 정상회의에서는 MPAC 2025가 채택되어 MPAC 2010의 문제점을 보완하고 아세안의 10대 트렌드를 파악하여 5대 전략과 153개 이니셔티브를 제안했다(김석우 외 2019, 11). MPAC 2025는 실질적인 프로젝트 이행을 위해 재원 조달, ASEAN 계획의 국가 수준에의 적용 문제 등의 해소에 중점을 두고 있다(매일경제 2016). 이처럼 MPAC 2025는 아세안의 개발수요를 종합적으로 다루는 로드맵으로 볼 수 있다(이진영 외 2020, 40).

MPAC 2025에서 강조하는 10대 트렌드는 아세안의 현재 및 미래수요를 정확하게 반영하고 있다. MPAC 2010과 비교했을 때, MPAC 2025는 역내 저개발국가에 초점을 두고 이들의 경제성장을 지원하여 역내 개발격차의 문제에 대응하고자 한다(이진영 외 2020, 41). 그러나 도시 소비층의 증가, 중규모 도시권역의 증대, 인프라 수요의 증대와 같은 문제는 한정된 재원의 불균등한 배분과 밀접하게 연관되어, 역내 개발격차뿐만이 아니라 아세안국가의 영토 내 지역 격차를 야기할 수 있다. 역내 개발격차

문제와 더불어, MPAC 2025 10대 트렌드로부터 아세안국가의 불균형한 성장에 대응하는 개발협력 수요를 유추해 볼 수 있다.

표 2-2 | MPAC 2025의 10대 트렌드, 5대 전략 및 주요 이니셔티브

10대 트렌드	5대 전략	주요 이니셔티브
• 도시 소비층 증가 • 생산성·경쟁력 향상 필요 • 중규모 도시권역 증대 • 인프라 수요 증대 • 글로벌 이동 현상 • 숙련인력 부족 • 혁신기술 활용 • 자원 효율성·다변화 필요 • 글로벌 경제 분산화 • 지정학적 변화 반영	지속가능 인프라	• ASEAN 인프라 프로젝트와 자금원 우선순위 리스트 수립
		• 인프라 생산성 측정 및 향상을 위한 ASEAN 플랫폼 구축
		• ASEAN 지속가능 도시화 전략 추진
	디지털 혁신	• 중소기업 기술플랫폼 증진
		• ASEAN 디지털금융 통합 프레임워크 개발
		• ASEAN 오픈 데이터 네트워크 구축
		• ASEAN 디지털 데이터 거버넌스 프레임워크 구축
	원활한 물류 체계 구축	• 무역 루트 및 물류 향상을 통한 ASEAN 경쟁력 강화
		• 주요 애로사항 해소로 공급망 효율 개선
	제도 혁신	• 3대 우선 상품군 표준, 상호인증, 기술규제 통일
		• 비관세조치 감소를 위한 투명성 및 평가제도 강화
	인적 이동	• 정보검색 원활화로 관광 증진
		• 비자 절차 개선으로 여행 원활화
		• ASEAN 국별 직업훈련 프로그램 및 공동자격증 추진
		• ASEAN 회원국 간 고등교육 교환제도 지원

출처: ASEAN(2016b, 43), 김석우 외(2019, 12-13 재인용), 저자 일부 수정.

2) ASEAN Sustainable Urbanization Strategy (ASUS, 아세안 지속가능 도시화 전략)

아세안 지속가능 도시화 전략(ASEAN Sustainable Urbanization Strategy: ASUS)은 MPAC 2025 5대 전략 중 하나인 지속가능 인프라의 주요 이니셔티브로 추진되고 있다(ASEAN 2018, 3). 2018년 아세안 지방정부의 도시화를 지원하기 위한 1개의 보고서와 2개의 툴킷을 발간했다. ASUS는 6개 부문(시민과 사회, 건강과 복지, 안전, 양질의 환경, 건조 인프라, 산업과 혁신)으로 구성된 지속가능 도시화 프레임워크를 채택하고 있으며, 이 프레임워크는 아세안 스마트시티 네트워크(ASEAN Smart

City Network: ASCN)를 위해 개발한 아세안 스마트시티 프레임워크와 일치한다(ASEAN 2018, 3). 또한 ASUS는 역내 도시화의 8개 주요 트렌드를 파악하고 있으며, 주요 트렌드와 그 함의를 고려함으로써 지속가능한 도시화를 도모하고 있다(ASEAN 2018, 14). 각 트렌드는 ASUS의 6개 부문에 직간접적으로 영향을 미치는 주요 도전과제라고 할 수 있다.

표 2-3 | 아세안 도시화의 주요 트렌드

	구분	설명
1	도시화 및 중규모 권역의 성장	- 50%가 넘어선 도시화율, 2025년까지 도시인구 7천만 명 증가 예상 - 주요 요인 3개 ① 국가 간 무역 및 물류 증대에 따른 수익을 위한 전략적 도시 입지 ② 경제 클러스터(경제권역)의 형성 ③ 아세안 메가시티 위성도시의 양적 증가와 중요성 증대
2	자치권 강화	- 지자체로 공공서비스의 책임 이동
3	디지털 기술에 의한 도시와 정부의 변화	- 와해성 기술이 2030년까지 아세안 연간 경제에 2,200억-6,250억 달러 효과 창출 - 잠재적으로 2015-2030년 1,200-1,700만 비농업 일자리가 대체될 것
4	비포용적·불균등한 경제성장	- 슬럼 및 비공식 주거지 확산, 비공식 고용의 증가, 재정적 포용의 부족 및 젠더 불평등 확산 등 도시 빈곤 및 불평등 확산
5	도시 확산과 혼잡, 경제 효율성, 문화유산에 대한 우려	- 무계획, 비구조적 확장과 연간 GDP의 2-5%의 비용을 유발하는 만성 체증의 높은 자동차 사용률
6	도시자원의 발자국 확장	- 도시인구는 연 3%로 증가하나 이산화탄소 배출량은 연 6.1%로 증가 - 2025년 아세안 폐기물량은 1995년 수준의 150% - 기후변화로 인한 해수면 상승 및 자연재해에 노출
7	사이버보안과 같은 새로운 위협을 포함한 법질서 유지 강조	- 경찰 증원, 대 테러 협력 등 범죄 예방 노력 강화 - 사이버 범죄가 증가하나 사이버보안 교육 부재(아세안 인터넷 사용자의 78%)
8	도시인구에 대한 비전염성 질병 확산	- 2016년 아세안 대기오염 전 세계 최고 수준(WHO 기준의 5-10배 초과)으로 암, 천식, 기관지염 등 유발 - 비만 및 스트레스 증가

출처: ASEAN(2018, 3-4) 자료로 저자 작성.

아세안 도시화의 주요 트렌드 8개 중 다수가 아세안국가의 균형발전과 밀접하게 연관되어 있다. 해당 트렌드에 대한 선제적이고 적절한 대응책을 마련하지 않을 경우, 도시화 진행 및 중규모 권역의 증가, 자치권 강화, 비포용적·불균등한 경제성장, 도시 확산 및 경제 효율성에 대한 우려는 아세안국가의 불균형한 국토발전을 초래할 수 있다.

특히, ASUS는 주요 트렌드 중 중규모 권역의 성장이 전 부문에 걸쳐 높은 영향을 줄 것으로 판단하고 있다. 2015년 현재 아세안지역의 중규모 도시권이 실질 GDP의 48%, 총인구수의 70%를 차지하고 있으며, 실질 GDP 성장률도 2020년까지 대중도시권이 1.2%p, 중소도시권이 1.0%p 높아질 것으로 예측된다(ASEAN 2018, 16). ASUS는 이와 같은 중규모 권역 성장의 주요 요인으로 아세안 메가시티 위성도시의 양적 증가와 중요성 증대, 경제권역의 형성, 국가 간 무역 증가를 꼽는다(ASEAN 2018, 15-16). 향후 ASEAN 국가의 중규모 권역 성장에 대한 대처에 따라 지역 격차가 심화 또는 완화될 수 있다.

표 2-4 | 아세안지역의 도시권역 규모에 따른 경제성장

도시권역 규모	권역의 실질 GDP 성장률(%)		권역 개수	실질 GDP 내 비중(%)	총인구 내 비중(%)
	2010-2015년	2015-2020년	2015년	2015년	2015년
거대도시권 (5백만 이상)	5.0	5.5	8	33	11
대중도시권 (1백만-5백만)	5.7	6.9	184	32	48
중소도시권 (5십만-1백만)	4.8	5.8	191	16	22
소도시지역 (3십만-5십만)	5.0	6.0	143	8	9
농촌지역 (3십만 이하)	4.2	5.5	448	11	10
전체	5.1	6.0	974		

주: ASUS는 인구 규모에 따라 Mega Regions(거대도시권), Large Middleweights(대중도시권), Small Middleweights (중소도시권), Small Regions(소도시지역), Rural Regions(농촌지역)로 구분. 본 연구는 Middleweights를 중규모 도시권역으로 칭함.

출처: ASEAN(2018, 16) 자료로 저자 재작성.

국가 내 도시로의 이주가 전 국토에 걸쳐 적절한 수준으로 진행되고 중규모 도시권역이 각 지역의 성장거점으로 기능하면 국토의 균형발전을 도모할 수 있다. 반대로 도시화와 중규모 권역의 성장이 수위도시에 집중되어 수위도시권의 수용 한계를 넘어 진행될 경우, 국토의 균형발전 및 지속가능한 발전을 저해할 수 있다.

ASEAN의 지속가능한 도시화를 지원하기 위해 범 아세안, 지역, 국가 수준에서 다양한 활동이 추진되고 있으나 정책 결정, 재원, 이행의 측면에서 공통의 장애요인이

존재한다. ASUS는 역내에서 진행되는 다양한 공간적 범위를 갖는 190여 건의 프로그램 및 프로젝트를 분석[3]했는데 상당수가 건조 인프라(66건), 환경의 질(66건) 등에 초점을 두고 있으며 건강과 복지, 안전에 관한 관심은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다(ASEAN 2018, 33). 또한 기존 활동 중 전 세계/아시아 대상 활동은 10%, 아세안 지역 대상 활동은 9%만이 이행되고 있어서 이행률 제고가 필요하다(ASEAN 2018, 33). ASUS는 지속가능 도시화를 위한 활동의 주요 장애요인으로 조정 부족(도시 내 다른 정부부처 및 관련 지역·중앙기관과의 협조 부족), 정보 실패, 전략계획 및 이행 간 역량격차, 대안 재원에 대한 접근성 부재 등을 지적했다(ASEAN 2018, 39-40).

표 2-5 | 아세안지역의 지속가능한 도시화 활동의 주요 장애요인

	결정 장애요인			재정 장애요인			이행 장애요인			
	정보 실패	우선 순위 결정	부적합 우대책	투자 이익률	재정 역량	대안 재원	전략 계획	이행 역량	조정	규제 구조
사회적 결속	O	O							O	
포용·평등 성장	O		O				O	O	O	
문화·유산		O		O					O	
관광	O								O	
주택·가정	O	O			O	O	O		O	O
의료			O			O		O	O	
공공서비스			O							
개인 안전·보안			O				O		O	
사이버보안	O							O		O
물·폐기물·위생	O			O		O	O	O	O	
에너지	O	O	O	O	O	O	O	O	O	
식량		O				O				O
이동성		O	O		O	O	O	O	O	O
빌딩·건설		O		O	O	O				O
도시회복력	O				O		O	O	O	
기업가정신·혁신	O							O	O	
무역·상업			O						O	
교육						O	O	O		O

출처: ASEAN 2018, 40.

3) 다 부문 중복 집계

ASUS는 세 단계의 선정과정을 거쳐 지속가능한 도시화를 위한 우선순위를 결정하고 전략의 이행을 지원하고 있다. 지속가능한 도시화 촉진의 중요성, 아세안 도시의 우선순위에 대한 적합성, 파트너국의 우선순위와의 관련성, 도시 활동에 대한 가치 창출 가능성을 고려하여 아세안지역을 위한 우선 부문 7개 및 우선 활동 8개를 선정하고 역내에서 진행되는 도시 프로그램(예. ASCN) 및 아세안 도시 네트워크(예. 브루나이-인도네시아-말레이시아-필리핀 동아세안 성장지역(BIMP-EAGA), 인도네시아-말레이시아-태국 성장 삼각형(IMT-GT))와 긴밀히 협력하고 있다(ASEAN 2018, 5). 또한 현지 상황 및 우선순위에 적합한 양질의 실행계획 수립을 위한 툴킷, 실행계획 이행을 지원하는 추가 툴킷, 이행상황을 추적하기 위한 결과 측정항목 세트를 구축해 놓았다(ASEAN 2018, 5).

표 2-6 | 아세안 지속가능한 도시화를 위한 우선 세부 부문 및 활동

	부문	우선 세부 부문	활동
1	시민과 사회	평등·포용적 성장	재정 포용성 강화를 위한 디지털 결제 솔루션 도입 및 접근 개선
2	건강과 복지	주거 및 가정	저렴한 주택 솔루션 개발 및 확장
3	안전	개인 안전 및 보안	도시의 안전과 보안을 향상시키는 디지털 솔루션 도입
4	양질의 환경	물, 폐기물 및 위생	고형 폐기물 관리 시스템 강화
5	건조 인프라	이동성	버스급행교통 (BRT) 시스템 도입 및 개선
			교통 관리 시스템 개발 및 향상
		도시의 탄력성	홍수 관리 시스템 개발
6	산업과 혁신	교육	'산업 부트 캠프'를 통한 디지털 기술 개발

출처: ASEAN(2018, 1, 5) 자료로 저자 재작성.

3) 아세안국가의 국토정책과 ASEAN 국토 부문 이니셔티브

아세안국가의 국토구상을 위해서는 아세안 차원의 지역적 협력이 고려되어야 한다. 아세안은 유럽연합과 달리 느슨한 지역협력체로 각 국가의 정치적 사안에 간섭하지 않으나 경제공동체로서 경제 부문에서는 긴밀한 협력을 추구하고 있다. 이러한 아세안 차원의 경제협력은 각국의 경제발전계획 및 국토정책에 영향을 미친다. MPAC, ASUS

와 같은 범 아세안 이니셔티브는 아세안 개별국가에 경제발전의 새로운 기회를 제공하며 각국의 국토정책을 유도할 수 있다. ASEAN은 MPAC과 ASUS를 통해 아세안국가의 국토균형발전과 관련된 여러 문제점을 제기하고 있으며, 아세안국가와의 개발협력의 측면에서도 이러한 문제점들을 고려할 필요가 있다.

3. 우리나라의 對 아세안 개발협력 현황과 과제

1) 국내 관계기관의 對 아세안 개발협력 현황

(1) 한국국제협력단의 對 아세안 개발협력 현황

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA)은 우리 정부의 신남방정책에 부응하는 ODA 추진을 위해 한-ASEAN 미래공동체 ODA 전략 이행계획(2019-2023)을 수립했다. 계획의 주요 내용은 5대 중점 분야(고등교육, 농촌개발, ICT, 도시개발, 교통)를 맞춤형으로 지원하고, 아세안 ODA 규모를 매년 20% 이상 확대하여 2023년까지 두 배 이상 증액하며, 국내외 파트너들과의 연계·협업해 국민 및 기업 간의 교류를 보다 활성화하고 상호 우호 협력관계를 강화하는 것이다(한국국제협력단 2019, 7-9).

해당 이행계획은 아세안 개발수요를 바탕으로 신남방정책의 이행 및 아세안 역내 격차 해소에 기여할 수 있는 중점분야를 선정하여 주제별 접근방식을 채택하고 있다. KOICA는 아세안이 '지속적인 경제성장을 통해 전반적 빈곤은 개선'하였다고 평가하면서도, '기후변화 취약성과 급격한 도시화에 따른 부작용, 교통인프라 구축을 통한 역내 연계성 강화, 성장 동력 마련을 위한 고등교육 서비스 향상'을 아세안의 주요 과제로 파악하고 있다(한국국제협력단 2019, 2-3). 특히 아세안의 급격한 도시화에 따른 인구과밀, 교통체증, 환경오염, 빈부격차 등에 대한 문제의식이 높고, 역내 연계성 강화를 위한 국가별 발전상황에 따른 교통인프라 지원을 강조했다(한국국제협력단

2019, 3). 이러한 배경에서 5대 중점분야가 선정되었고 아세안 국토균형발전과는 교통, 농촌개발, 도시개발이 직접적으로 연관되어 있다.

표 2-7 | KOICA 한-아세안 미래공동체 ODA 지원전략: 국토균형발전 관련 부문

분야	목표	성과	산출물	활동
교통	아세안의 역내 연결성 강화, 국가 내 이동성 향상 지원을 통해 소외계층 없이 모두에게 공평한 경제사회개발을 지원	① 협력대상국 균형개발, 교통약자에 대한 불평등 해소 및 취약계층에게 경제적 기회와 일자리 제공 ② 아세안 내 역내 물적 연계성 강화	1. 법/제도/정책(안) 및 역량 강화	1-1. 교통 관련 법/제도/정책 제도개선 및 수립 지원 1-2. 법제화/정책화 및 이행을 위한 역량 강화
			2. 마스터플랜(M/P)/타당성 조사(F/S)/설계(Design)	2-1. 전문가 파견(조사분석, 대안 설정, 경제성분석, 우선순위 설정, 재원 조달계획, 기본 및 실시설계 등) 2-2. 국내 파트너 기관/기업 방문 목적 초청 연수
			3. 교통시설(시범) 사업(도로교통, 철도, 공항, 항만 등)	3-1. (KOICA) 시범사업을 통한 효과 제시로 사업 확산 유도 3-2. (EDCF, MDBs) 무·유상 연계 3-3. (민간투자) PPP 등 민간재원 유인
농촌 개발	포용적이고 지속가능한 농촌개발을 통해 아세안 역내 삶의 질 증진에 기여	① 자립적이며 포용적인 농촌 공동체 구축으로 빈곤 퇴치 기여 ② 기후변화 대응을 통한 지속가능한 농어촌 생산시스템 구축	1. 농업 생산성 증대 및 시장성 강화	1-1. 농업생산 기반구축 1-2. 농가소득 증대를 위한 생산성 증대 역량 강화 1-3. 농업 가치사슬 확대 1-4. 소농 중심 농민 협동조직 육성
			2. 포용적이고 지속가능한 농촌개발	2-1. 주민참여형 소득증대 프로그램 추진 2-2. 농촌지역 생활 인프라 개선 2-3. 현대화된 농촌개발을 위한 기계화 추진
			3. 농촌지역의 기후변화 적응 능력 향상	3-1. 기후변화에 적합한 대체 작물 개발 및 작물 교육 3-2. 기후변화 적응 능력 향상을 위한 생태녹화 조림 3-3. 농촌지역 산림 복원 및 황폐화 방지
도시 개발	효율적인 도시계획 및 이용을 통해 급속한 도시화가 야기하는 도시문제 완화와 지속가능한 개발목표를 달성	① ASEAN 국가들의 지속가능하고 포용적인 도시화 지원 ② 도시 공간 기반의 인프라 개발협력 플랫폼 구축을 통한 삶의 질 제고	1. 도시계획 역량 강화	1-1. 도시계획 법제도 정비 1-2. 도시계획 실행 지침 수립 1-3. 도시계획 전담 조직설립 지원 1-4. 도시계획 전문 인력 양성
			2. 지속가능한 도시화를 위한 도시개발 전략계획 수립	2-1. 경제사회발전계획 이행을 위한 국토개발계획 수립 2-2. 국토균형발전을 위한 2선 도시개발 및 관리 계획 수립 2-3. 도시 유형별 도시화 대응을 위한 기초 연구 2-4. 데이터 기반 도시 수재해 예측 시스템 구축
			3. 포용적 도시개발을 위한 도시 공공재 공급	3-1. 도시 취약계층을 위한 주택 공급 기반구축 3-2. 도시 공공 공간 및 가로환경 개선 3-3. 주민참여형 도시재생 기반구축

출처: 한국국제협력단(2019, 14-19) 자료로 저자 작성.

이러한 주제별 접근방식은 선택과 집중을 통해 효과성을 제고하는 전략으로 아세안의 수요와 우리의 비교우위를 고려해야 한다(김석우 외 2019, 94-95). KOICA의 접근방식은 한국의 강점을 바탕으로 한 차별성 있는 추진을 위해 주제별 접근방식으로 5대 중점분야를 선정하였음에도 다른 공여국에 비해 차별성이 약하다는 문제가 있다(한국국제협력단 2019, 2). 농촌개발 부문은 현재에도 KOICA 사업 중 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 규모의 대형화, 추진 체계의 고도화 및 혁신적 메커니즘으로의 프레이밍 없이는 일반적인 지역개발사업과 차별성을 가지기 어렵다(김석우 외 2019, 95). 교통부문은 대규모 자본으로 아세안의 교통인프라 개발사업을 주도하는 중국, 일본 등의 공여국에 비해 비교 열위에 있으며, 대형사업의 경우 다른 공여국 사업과 차별성을 가지기 어렵다(김석우 외 2019, 95).

차별성 부족의 측면 외에도 구체적인 방안과 세부 전략이 미흡하다는 문제가 있다. 국내외 파트너와의 연계·협업을 주요 내용으로 제시하나 유·무상 분절, 사업간 연계 부족, 재원 간 연계 부족, 민간참여 미비 등 한국 개발협력의 기존 문제점에 대한 구체적 대안 및 신남방정책 하 아세안 개발수요와 개발협력의 접목을 위한 세부 전략이 부재한 실정이다(김석우 외 2019, 97). 이행계획을 보완하기 위해서는 한국의 강점을 바탕으로 다른 공여국 사업과의 차별성 및 전문성을 갖고, 한국 개발협력의 분절화에 대한 대안을 제시하는 구체적인 개발협력전략이 필요하다.

(2) 국토교통부의 對 아세안 개발협력 현황

국토교통부는 신남방정책 이행을 위한 부처의 독자적 전략이 아닌 신남방정책특별위원회의 정책 방향에 따라 범정부 차원의 계획을 이행하고 있다. 신남방정책특별위원회는 기획재정부·외교부·행정안전부·산업통상자원부 차관, 대통령비서실·국가안보실 비서관과 민간전문가로 구성되어 중점 추진과제 선정, 및 부처별 추진범위 조율, 국가별·부처별 협력사업 발굴, 추진실정 및 이행상황 점검·평가를 수행한다(정책기획위원회 2018). 산하 상설조직으로 신남방정책추진단을 14개 정부부처 소속 실무직원으로 구성하여 신남방정책의 추진 전략을 구체화하고, 각 부처의 정책 이행을 지원 중이다

(정책기획위원회 2018).

신남방정책특별위원회는 2019 한-아세안 특별정상회의 후속 조치 과제를 주제별·국가별로 파악하고 각 부처의 소관 사항을 명시했다. 국토교통부가 지원하는 신남방정책 과제(16대 전략과제 기준)는 '연계성 증진을 위한 인프라 개발 참여' 및 '중소기업 등 시장진출 지원' 과제이다.

'연계성 증진을 위한 인프라 개발 참여' 과제와 관련된 사업으로는 해외인프라 투자·수주 지원체계구축, 스마트시티 네트워크 협력, 아세안 연계성 마스터플랜 협력 강화, 인도네시아 수도이전 협력 등의 사업이 있다(신남방정책특별위원회 2019, 31-32). 국토교통부는 투자 수주 지원체계 구축을 위해 해외인프라도시개발지원공사 설립(2018.6) 및 1억 불 인프라펀드 조성(2019.5)을 추진하였으며 1.5조 원 규모의 「글로벌 플랜트 건설·스마트시티(PIS) 펀드」를 조성하고 이 중 약 3천억 원을 아세안지역의 스마트시티 사업에 투자할 계획이다. 또한 지속가능한 ASCN 협력플랫폼 구축과 관련해 범정부 TF 출범(2019.5)하고, 이후 한-아세안 스마트시티 장관회의 개최 등의 성과를 시현하고 있다. 아세안 연계성 마스터플랜 협력 강화와 관련해서는 MPAC 시범사업 도출 및 협력방안 협의(2019.7) 등을 실시하였으며 인도네시아 수도이전 사업과 관련해서는 사업참여를 위한 MOU 체결 등 G2G 협력 기반을 마련 및 우리 기업의 사업참여 기반을 마련하기 위한 조사분석 용역(2019.11) 등을 실시한 바 있다.

'중소기업 등 시장진출 지원' 과제와 관련된 사업은 우리나라 중소기업 입주를 위한 산업단지 조성사업이 있다(신남방정책특별위원회 2019, 33). 이와 관련하여 2019년 9월에는 미얀마 경제협력 산업단지 기공식이 개최되었고, 2019년 8월에는 베트남 흥엔선 경제협력 산업단지 예비시행 약정, 11월에는 중부지역 경제특구개발 MOU가 체결되었다.

표 2-8 | 국토교통부의 신남방정책 전략과제 지원 내용 요약

전략과제	전략과제별 중점사업	주요 내용
연계성 증진을 위한 인프라 개발 참여	해외인프라 투자 수주 지원체계구축	- 해외인프라도시개발지원공사 설립(2018.6) 및 1억 불 인프라펀드 조성(2019.5) 등
	스마트시티 네트워크 협력	- 지속가능한 ASCN 협력플랫폼 구축 • 범정부 TF 출범('19.5), 연구용역 추진(4건), WSCE-ASCN 협력포럼 개최('19.9) • 특별정상회의 계기 한-아세안 스마트시티 장관회의, 스마트시티 페어 및 EDC 착공식 개최('19.11)
		- 정책지원방안 마련 • K-SCON, PIS 펀드, 스마트시티 협력센터, KSP(해외공무원 Training 프로그램) 등
		- 실질 협력성과 도출 • G2G MOU 체결, 공공기관 MOU 체결 등
	아세안 연계성 마스터플랜 협력 강화	- MPAC 시범사업 도출 및 협력방안 협의('19.7) 및 연구용역 착수('19.11)
	인도네시아 수도이전 사업 협력 추진	- 수도이전 참여를 위한 G2G 협력 기반 마련 • MOU 체결('19.11 국토부) 등
		- 우리 기업 사업참여 기반 마련
중소기업 등 시장진출 지원	우리 중소기업 입주를 위한 산업단지 조성	- 미얀마 경협산단 기공식 개최('19.9)
		- 베트남 흥옌성 경협산단 예비시행 약정 체결('19.8) 및 합작법인 설립 추진('20년)
		- 베트남 중부지역 경제특구개발 등 MOU 체결('19.11)

출처: 신남방정책특별위원회(2019, 31-33) 자료로 저자 작성.

2020년 국토교통부는 한국형 스마트시티 수출을 위해 출범시킨 'K-City Network' 국제공모사업을 런칭했다. 해당 공모사업은 국토교통부와 한국해외인프라도시개발지원공사가 한국형 스마트시티를 해외에 확산하기 위해 최초로 시행한 글로벌 협력프로그램으로 도시개발형 6건, 단일 솔루션형 6건 등 총 12건이 선정되었다(국토교통부 2020b, 2).

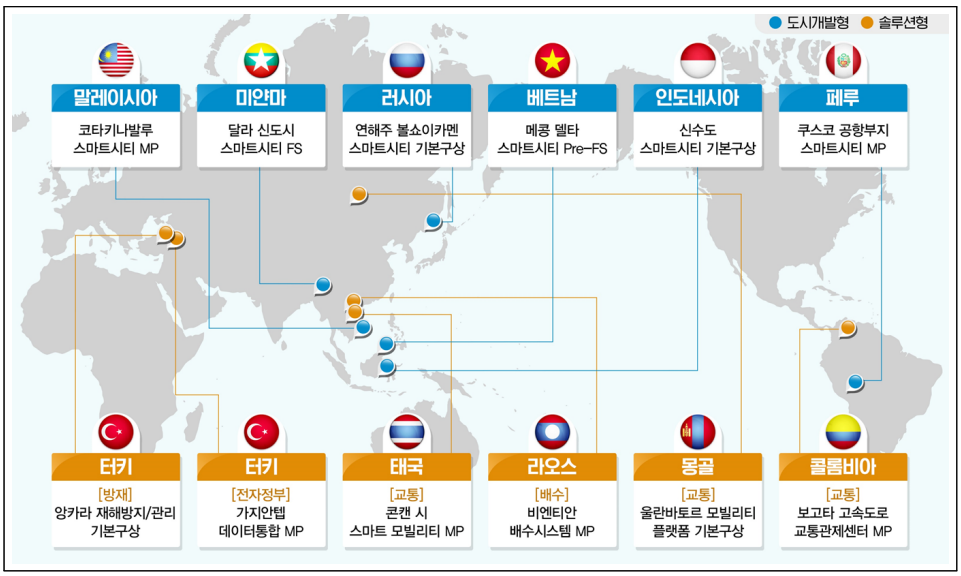
표 2-9 | 국토교통부 K-City Network 공모사업 유형

구분	도시개발형	스마트솔루션형
개념	스마트신도시, 단지 등 계획 수립, 개발, 건설, 유지관리를 위한 사업	교통체증 등 주요 도시문제 해결을 위한 스마트솔루션 구축사업
예시	스마트시티 기본구상 수립	배수처리시스템 구축 타당성 조사, 교통카드 시스템 타당성 조사
지원 한도	사업당 10억 원 내	사업당 5억 원 내

출처: 국토교통부 2020a, 2

2020년 1월 31일부터 3월 20일까지 진행된 국제공모 결과, 23개국에서 총 80건을 신청했으며 그 중 신남방국가에서 신청된 건수는 총 39건으로 전체 48.8%를 차지한다. 아세안국가 대상 도시개발형 사업은 △말레이시아 코타키나발루 스마트시티 마스터플랜, △미얀마 달라 신도시 스마트시티 타당성 조사, △베트남 메콩 델타 스마트시티 예비타당성조사, △인도네시아 신수도 스마트시티 기본구상이 선정되었다. 아세안국가 대상 스마트솔루션형 사업은 △라오스 비엔티안 배수시스템 마스터플랜, △태국 콘캔시 스마트 모빌리티 마스터플랜이 선정되었다. 국토교통부는 선정된 사업들을 대상으로 다양한 스마트시티 모델을 구축해 향후 ODA 사업, 투자개발형(PPP) 사업에 우리나라 기업 진출을 지원하고 한국형 스마트시티 수출을 확대해 나갈 계획이다(국토교통부 2020b, 6).

그림 2-2 | 국토교통부 K-City Network 국제공모 12개 선정사업



출처: 국토교통부 2020b, 2

국토교통부는 국내 건설기업의 해외 진출을 지원하며, 국토교통부의 개발협력은 해외건설진흥정책의 일환이자 수단으로 활용되고 있다(박세훈 외 2019, 78). 국토교통

부는 2010년대 중반부터 한국형 스마트시티 해외 진출을 우선 과제로 설정하고 관련 사업을 지속적으로 추진하고 있으며, 국토교통부의 아세안 협력은 이러한 기조의 연장선으로 볼 수 있다. 신남방정책을 통해 정부의 아세안 협력의 방향에 변화가 있었지만, 국토교통부의 개발협력 사업의 경우 신남방정책의 원칙 및 방향성의 반영은 여전히 미흡한 실정이다. 따라서 국토교통부 고유의 기능과 목적에 부합하면서도, 3P를 원칙으로 하는 한·아세안 협력의 방향성을 바탕으로 신남방정책과 유기적으로 연결된 개발협력전략이 필요하다.

(3) 기획재정부의 對 아세안 개발협력 현황

기획재정부가 지원하고 있는 신남방정책 과제(16대 전략과제 기준)는 주로 '무역·투자 증진을 위한 제도적 기반 강화' 및 '연계성 증진을 위한 인프라 개발 참여' 과제에 집중되어 있다(신남방정책특별위원회 2019, 31).

표 2-10 | 기획재정부의 신남방정책 전략과제 지원 내용 요약

전략과제	전략과제별 중점사업	주요 내용
무역·투자 증진을 위한 제도적 기반 강화	신남방 금융협력플랫폼 구축	- 금융협력센터 설립 • 금융권 간담회, 연구용역 실시, 전체 회의 안건 상정, 한-아세안 정상회의 공동의장 성명에 반영 • 2020년 설립을 위한 예산·인력확보 추진
		- 신남방국가 진출·현지 기업 보증·전대금융 확대 지원 • 2022년까지 총 1.4조 원 보증지원 • 2020년까지 수은 전대금융 5개국 12개 은행으로 확대
연계성 증진을 위한 인프라 개발 참여	해외인프라 투자·수주 지원체계 구축	- 해외인프라도시개발지원공사(KIND) 설립(2018.6) - 1억 불 인프라펀드 조성(2019.5) - 35억 불 규모 여신약정 체결(2019.6-7) 등 추진
	신남방국가 대외경제협력기금(EDCF) 협력	- EDCF 후보 사업 논의를 위한 정책협의 등 추진

출처: 신남방정책특별위원회(2019, 31) 자료로 저자 작성.

'무역·투자 증진을 위한 제도적 기반 강화' 관련 중점사업은 신남방 금융협력플랫폼 구축사업으로, 구체적으로 금융협력센터의 설립과 신남방국가 진출기업에 대한 보증

등을 통해 우리 기업의 아세안국가에 대한 접근성을 강화하는 금융 분야 사업을 포함하고 있다(신남방정책특별위원회 2019, 31). 기획재정부를 포함한 관계 부처는 금융협력센터 설립을 위해 금융권 간담회와 연구용역 실시 및 한-아세안 정상회의 공동의장 성명에 반영하는 등 관련 업무를 추진하고 있다.

이 외에도 기획재정부는 한국의 대표적 개발협력 프로그램이 대외경제협력기금(EDCF), 경제발전경험 공유사업(KSP) 협력 및 경제혁신 파트너십 프로그램(EIPP)을 총괄한다. 유상원조 주관기관으로서 대외경제협력기금(EDCF)을 총괄하고 한국수출입은행과 협력하여 유상원조 사업을 발굴·집행·평가하고 있다(대한민국 ODA 통합홈페이지). EDCF의 신남방국가별 지원은 2020년 6월 기준 건수로는 베트남(66건), 캄보디아(25건), 인도네시아(21건) 순으로 많았고, 승인 규모별로는 베트남(26억 달러), 필리핀(9억 9,518만 달러), 캄보디아(9억 4,920만 달러) 순으로 나타났다.

표 2-11 | 우리나라의 신남방국가별 EDCF 지원현황 및 계획(2020년 6월 기준)

순위	국가	건수(건)	승인액(백만 불)
1	베트남	66	2,634.00
2	필리핀	20	995.18
3	캄보디아	25	949.20
4	미얀마	15	878.34
5	인도네시아	21	765.16
6	라오스	17	639.71

주: 승인액 규모별 순위임.
출처: 한국수출입은행(2020) 자료로 저자 작성.

기획재정부는 또한 우리나라의 발전 경험과 지식을 바탕으로 개도국의 경제발전을 지원하기 위한 정책자문을 제공하는 경제발전경험 공유사업(KSP)을 담당하고 있다(대한민국 ODA 통합홈페이지, 2020년 10월 19일). 2020년 10월 현재, 2018-2020년 기간 동안 신남방국가에 대한 KSP사업(예정)은 총 19건(기추진 사업 13건, 예정사업 6건)으로, 국가별로는 캄보디아 3건, 미얀마 3건, 라오스 1건, 베트남 7건, 필리핀 2건, 인도네시아 2건, 인도 1건 등으로 나타났다.

표 2-12 | 신남방국가 KSP 사업 현황(2018-2020년)

기간	국가	사업명
2018/19년	미얀마	• 송전 및 배전 시스템 개선에 관한 정책자문
	베트남	• 다낭 도시철도개발 관련 계획 및 운영지원 사업에 관한 정책자문
	인도네시아	• 내부감사 강화를 통한 정부 책무성 증진 방안
	필리핀	• 축산물 품질관리를 위한 축산업 ICT 시스템 구축사업
	인도	• 인도 투자청 외국인 투자 유치 역량 강화(연수 사업)
2019/20년	캄보디아	• 캄보디아 전자조달체계 구축 및 해외 공공 조달시장 역량 강화 지원
		• 2020년 디지털 방송 전환 준비를 위한 주파수 관리 강화방안 수립
		• 교통신호관리 및 안전체계 개선방안 (Sihanoukville & Takeo 지역)
	미얀마	• 만달레이시 교통 마스터플랜 구축 방안
	라오스	• 지속가능한 고체폐기물 관리 방안
	베트남	• 보건 인프라 선진화 계획 수립
		• 직업교육 훈련 지원
	인도네시아	• 기술혁신 중소기업 발굴 및 육성을 위한 인증시스템 구축 방안
2020/21년 (예정)	미얀마	• 마이크로 파이낸스 발전방안 : 법률개정 및 감독역량 제고를 중심으로
	베트남	• 균형발전 정책 수립 지원 사업
		• 인구 고령화에 따른 사회보장정책 개선
		• 전자세금계산서 시스템 도입 마련
		• 포괄적 국토개발계획 수립을 위한 한국의 경험 공유
	필리핀	• 입찰 담합 정보 수집 및 적발 시스템 구축 방안

출처: 기획재정부 2018, 2019a, 2020a 자료로 저자 작성.

기획재정부는 최근 미얀마 등 국가와 '경제혁신파트너십프로그램(Economic Innovation Partnership program, EIPP)' 사업을 추진 중이다. EIPP는 지난 2019년 2월 제203차 대외경제장관회의에서 우리 기업의 해외수주 활력 제고를 위해 신설한 KSP의 새로운 사업모델이다(기획재정부 2019b, 1). EIPP는 양국이 협의하여 협력 분야를 선정하고 해당 분야의 발전전략 수립, 법제도 정비, 관련 인프라 사업기획 및 소요 재원 조달방안 등에 대한 정책자문을 3년 이상 집중적, 종합적으로 제공하는 프로그램이다. 기존의 KSP가 연 한두 건 정도의 정책자문을 지원해 왔다면, EIPP 프로그램은 협력국 경제·사회발전에 필수적인 대규모 인프라 개발을 포함한 포괄적 경제협력을 도모하는 프로그램으로서 양국 간 경제협력을 업그레이드시킬 수 있는 계기가 될 것으로 전망되고 있다(기획재정부 2019b, 2). 신남방국가 중에서 EIPP 프로그램이 진행 중인 국가는 미얀마와 인도네시아이며 추진 사업은 아래 표와 같다.

표 2-13 | 신남방국가별 EIPP 사업 현황(2020-2021년)

국가	사업명	사업목적
미얀마	천연가스 파이프라인 마스터플랜 수립	- 미얀마 정부의 천연가스 파이프라인 마스터플랜 수립 • 자국 내 천연가스 공급시스템 및 인프라 구축 • 자국 내 천연가스의 안정적인 공급을 위한 송배전 파이프라인 설치 • 중장기 관점에서 천연가스 수급을 고려한 천연가스 파이프라인망 구축
	에너지 통계수집 및 활용 개선방안	- 에너지 통계수집·활용, 에너지 수급 전망, 정책 수립 지원
	달라(Dala) 신도시 인프라 개발 예비타당성조사	- 미얀마 달라 신도시 시범지구 사업화를 위한 인프라 개발 재원 조달 및 Pre F/S 수립 - 용역 결과를 바탕으로 달라 시범지구 개발 여건 마련과 인프라 확충에 기여
	PPP 제도구축 및 성과공유	- 미얀마 정부의 PPP 제도구축 및 관련 정책 수립 지원
		- 구축된 PPP 제도를 통한 PPP 사업개발 및 이에 따른 미얀마 정부의 인프라 확충에 기여
	투자 관련 토지정책 개선	- 현재 미얀마 토지 규제 프레임워크를 검토하고 한국의 경험 전수
		- 법률 프레임워크 개선 및 토지관리 단일기구 설립 필요성 검토
인도네시아	신수도 종합개발계획	- 신수도 계획기준 및 건설 기본구상안 제시 • 인도네시아 정부가 목표로 하는 개발 방향과 전략 마련 • 정합성 있는 수도이전 계획이 단계적으로 실행되도록 지원
		- 동칼리만탄과 신수도 경제발전 로드맵 제시 • 동칼리만탄 지역 고부가가치 제품 생산 및 양질의 일자리 창출, 경제성장 및 복지증대
		- 신수도 광역권 종합 개발구상안 제시 • 무질서한 외연적 확산 방지, 광역시설의 합리적 배치 • 수도의 기능 강화와 균형발전 도모, 지속가능한 개발 • 최상위 계획으로서 위상을 가지고 신수도 건설계획과 주변 지역의 개발계획을 조정·환류하여 시너지 효과 발휘
	제도·규제 프레임워크 수립	- 제도규제 프레임워크 수립, 정부기관 및 국가공무원 이전 로드맵 수립, 수도이전에 따른 경제 영향 심층 분석, 자금 조달방안 정책자문 제공을 통한 소프트웨어 측면 수도이전 실행력 강화
	신수도 스마트 에너지 공급방안 및 지속가능한 에코 스마트도시개발전략 수립	- 신수도 스마트 에너지 공급방안 수립 - 지속가능한 에코 스마트도시개발전략 수립
	신수도 권역 스마트 도시교통시스템 MP 및 시범사업 발굴	- 환경성, 금융 조달, 수익성 측면에서 실행가능한 교통인프라 계획과 실행방안 제시하여 지속가능한 신수도 개발 달성 - 지속가능한 스마트 도시교통시스템 구축으로 4차산업혁명 및 기후변화에 적극적으로 대응할 수 있는 도시건설 - 인간 중심의 교통인프라 구축으로 안정성, 효율성 제고, 친환경 모빌리티 도입의 실행방안 마련

출처: 기획재정부 내부자료를 토대로 저자 재작성.

기획재정부는 신남방정책의 실질적인 성과를 도출하기 위해 향후 3년간 신남방·신북방 ODA 승인 규모를 직전 3년 대비 2배 이상 증가한 약 70억 불(8.5조 원) 수준으로 확대할 예정이다(기획재정부 2020b, 4). 신남방지역의 ODA는 △수원국 수요와 우리 강점 ICT 연계, △가시성 높은 신남방 ODA 랜드마크 대형사업 추진, △3P+1P(People, Prosperity, Peace+Planet) 모범사업 모델 전파 등 중장기 파트너십 구축 등에 역점을 두고 추진할 예정이다(기획재정부 2020b, 4).

2) 우리나라 개발협력의 과제

본 절에서는 아세안국가의 국토균형발전에 기여하는 개발협력의 필요성을 고찰하기 위해 국제개발협력위원회의 정책문서(기본계획, 연간시행계획) 등 기존 문헌에서 지속적으로 제기하는 개발협력 전반 및 국토 부문 개발협력의 한계와 과제를 살펴보았다.

(1) 우리나라 개발협력의 한계와 과제

기존 문헌에서 일반적으로 제기되는 우리나라 개발협력의 한계와 과제는 다음과 같다. 먼저, 유·무상 원조의 집행이 이원화되어 있고 다양한 부처나 기관의 무상원조사업 추진으로 인해 원조체계가 분절화되어있다. 현재 우리나라의 유상원조는 기획재정부가 주관하고 있으며 무상 원조는 외교부 및 관련 정부 부처, 지자체 등이 수행하고 있다. 2019년 기준 무상원조사업 참여 중앙행정기관 및 지자체 수는 41개에 달한다(관계부처 합동 2020, 25). 유·무상 원조 사업 이원화와 개별부처 사업참여 증가는 사업 범위 중첩, 사업 간 연계성 저하, 수원국 내 협의 채널 혼란, 일회성 사업 증가 등의 문제를 발생시킬 소지가 있다.

두 번째로 장기적인 경기침체, 취약계층·고용지원 등 타 부문 재정수요 증가 등으로 개발협력 재원 규모 확대에 어려움을 겪고 있다. 정부는 2030년 ODA/GNI 비율 0.3%를 목표로 ODA 규모 지속 확대를 추진하고 있으나 2019년 기준 우리나라의 ODA/GNI 비율은 0.15%에 그쳤다(관계부처 합동 2020, 3). 재원 규모 확대를 위해서는 혼합

금융, 민간재원 활용 등 보다 다각화된 개발협력 재원확보 방안을 강구할 필요가 있다.

세 번째로 개발협력 사업 시행기관의 인력 및 전문성 부족으로 집행 효율성 저하가 우려되고 있다. 우리나라는 경제협력개발기구(Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 가입 이후 사업 수, 규모, 수준은 꾸준히 고도화되어 왔으나 이에 걸맞은 인력 및 전문성을 확보치 못했다. 또한 수원국과의 정책협의, 현지 여건 반영 등 수원국과의 상시 협조가 필요하나 해외사무소의 기능 취약 및 현장사무소 인력 부족으로 인해 협조가 지연되는 경우가 많다. 이러한 한계를 보완하기 위해서는 민간 개발컨설팅 전문가 양성, 현장사무소 인력 확대 등 인재풀 확대에 대한 공공 및 민간부문의 요구가 있다.

마지막으로 부처별 사업을 통합하는 전략 수립 및 조정기능이 미흡하다. 부처 간 조정을 위해 국제개발협력위원회가 설립되었으나 종합적 전략 수립과 실질적 조정기능이 미흡한 실정이며, 국제개발협력위원회의 정책이 개발협력 시행기관에 통합적으로 적용되지 않아 범정부 차원에서 일관성 있는 사업 추진에 한계가 있다(관계부처 합동 2015, 5). 부문 및 부처를 아우르는 종합적 전략의 부재는 사업 간 연계성을 저하시키고 있으며, 상향식 사업제안에 의존한 개별 단위사업 양산, 원조 분절화를 촉진하고 있다.

(2) 국토 부문 개발협력의 한계와 과제

기존 문헌(박세훈 외 2019, 안예현 외 2018)이 국토 부문 개발협력에 대해 주로 제기하는 한계와 과제는 다음과 같다. 먼저, 우리나라 개발협력 사업은 단기적으로 가시적 결과물 생산이 용이한 사업을 선호하는 경향이 있어 장기적 접근을 요구하는 국토 부문 사업 추진에 어려움이 있다. 이에 국토 부문 개발협력은 개발도상국의 사회·경제적 발전에 있어 가지는 중요성에도 불구하고 수요국가의 요청에 비해 활발히 시행되지 못하고 있다. 또한 주요 사업인 계획 수립 사업의 경우 계획의 이행보다 계획 수립 자체에 초점이 맞춰져 있어, 사업의 실효성이 저하되어 이에 대한 비판적 시각이 존재한다.

두 번째로, 국토 부문 개발협력 사업 간 연계성이 부족하다. 기획재정부, 외교부, 국토부 등 다양한 정부 부처 및 기관에서 국토 부문 개발협력을 추진하고 있으나 이와 관련한 통합적인 조정기능 부재한 실정이다. 이로 인해 국토 부문이 지역계획·교통·인프라·주택 등 다양한 부문을 포괄하는 범 분야임에도 불구하고 사업 및 부문 간 연계에 어려움이 발생하고 있다. 결과적으로 사업의 중복사례가 발생하고 사업 간 연계를 통한 시너지 창출이 저하되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 단일 사업적 접근에서 도시 차원의 통합적 접근 및 관계기관 간 사업 정보공유를 통해 부문별·단계별 사업의 연계성을 제고할 필요가 있다.

세 번째로 수원국에 대한 정보 수집이 부족하고, 이해도가 낮다. 계획의 실효성 제고와 권역별 맞춤 전략 수립을 위해서는 대상국가에 대한 세부 정보 및 사회경제적 여건 자료가 필요하지만, 해당 자료의 구득에 어려움이 크다. 관련 현지 자료 미비 및 정보 부족으로 지역 현황을 종합적으로 파악하고 각국의 특성을 반영한 계획을 수립하기 어렵다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 협력국의 제도 조직 인적 역량 강화를 통한 자립기반 및 산업생태계 조성이 필요하다.

네 번째로 우리나라 도시정책 경험에 대한 분석이 부족하다. 우리나라는 전례 없이 급속한 도시화를 겪으며 다양한 도시정책 경험을 축적하였으나 이를 개발도상국 상황에 맞게 적용하기 위한 우리 경험에 대한 분석과 협력방식 모델개발은 아직 부족한 수준이다. 특히 우리 도시정책의 배경, 과정, 공과, 비교우위 등에 대해 정리하고 분석한 자료가 미흡하다. 협력국 수요를 반영하여 각국에 맞춤형 정책 수단을 마련하기 위해서는 우리나라 경험의 보편성 및 특수성에 대한 이해가 필요하다. 이러한 이해를 토대로 우리나라 도시정책 경험의 유형화 및 국토·도시 사업모델을 수립할 필요가 있다.

마지막으로 국토 부문 개발협력 수행을 위한 체계적인 전략이 부재하다. 기획재정부, 국토부 등 정부부처 차원에서 부문별 전략을 별도로 수립하지 않으며, KOICA는 8개의 중점분야별 중기전략을 제시하고 있으나 국토 부문은 포함하지 않고 있다. 주요 국제기구가 국토·도시 부문 전략을 수립하고 있는 점을 고려했을 때 우리나라 기관 또한 국토 부문 개발협력에 대한 중장기 전략 수립이 필요하다.

4. 소결: 아세안 국토균형발전 개발협력의 필요성

(1) 한·아세안 국제관계의 관점에서 개발협력의 중요성

전략적 개발협력은 외교적·경제적 협력의 수단으로서 중요성을 가진다. 한국의 對아세안정책은 중견국가로서의 외교와 상호보완적 경제 관계 구축을 고려해야 한다. 중견국가로서 한국에 대한 국제사회의 기대는 지속적으로 증가하고 있으나 현재 한국의 기여는 이런 기대에 미치지 못하는 상황이다(이재현 2019, 195). 아세안과의 개발협력을 통해 중견국가의 책임을 수행하는 방법을 모색하고, 국제사회의 기대에 부응함과 동시에 한국의 역량을 제고할 기회로 활용할 수 있다(이재현 2019, 195).

對 아세안 개발협력을 신남방정책에 연계하기 위해서는 아세안과의 상생협력이 중요하다. 그동안 한국의 경제이익을 중심으로 전개된 아세안 협력을 신남방정책의 새로운 방향성에 맞춰 상호이해 및 아세안 수요에 기반을 둔 상생협력으로 구성해야 한다. 상생협력은 신남방정책과 개발협력과의 유기적 연관성을 확보하고 개발협력의 중장기적 효과성을 증대할 수 있다.

(2) 발전론적 관점에서 국토균형발전을 위한 개발협력의 중요성

후발국의 경제성장에 대해서는 다양한 논의가 있었으며, 이를 바탕으로 다양한 경제발전론이 등장했다. 주류 경제발전론은 고전적 개발론, 제도 중시론, 신구조주의 등으로 진화하였고, 제국주의론 및 종속이론과 같은 비주류 발전론도 함께 논의되었다.

본 연구는 UN 중심의 지속가능발전론의 시각을 견지한다. 지속가능발전론은 후발국이 선진국의 실수를 그대로 답습해서는 안 된다는 단계도약(leapfrogging)을 강조한다(이근 2013, 255). 우리나라는 국토발전 경로에서 많은 과오를 겪었다. 우리나라 정책경험을 반추하면, 국토균형발전을 선제적으로 고려할 때 불균형발전으로 인한 미래비용을 감소시킬 수 있다. 국토균형발전은 다양한 측면에서 협력국의 지속가능발전을 촉진할 수 있으며, 지속가능발전에 대한 수단으로서 국토균형발전 개발협력은 매우 중요하다.

(3) 아세안 수원국 입장에서 국토균형발전을 위한 개발협력의 필요성

아세안과의 상생협력의 관건은 우리나라의 개발협력에 대한 현지 수요 및 관련 정책·기술의 현지 활용도에 있다. ASEAN의 국토 부문 이니셔티브 내 중점이슈는 아세안국가의 현재와 미래수요를 반영하고 있다. MPAC을 통해서는 역내 개발격차뿐만이 아니라 영토 내 지역 격차에 대한 대응이 필요함을 알 수 있다. ASUS는 불균등한 경제성장, 도시 확산 등 급속한 도시화에 따른 다양한 문제점을 지적하고 있으며, 중규모 도시권역 성장의 전 부문에 영향을 줄 것이라고 예측하고 있다. 이러한 맥락에서 아세안 각국의 영토 내 지역 격차 및 불균형한 국토발전의 가능성이 우려되며, 이를 바탕으로 국토균형발전에 대한 수요를 예측할 수 있다.

급속한 도시화와 경제성장의 개발시대를 거치며 단계별 균형발전정책을 추구한 한국은 이와 같은 수요와 현지 실정에 부합하는 국토정책 및 기술의 발굴이 가능하다. 아세안국가의 국토균형발전을 주제로 한 개발협력을 통해 수원국의 현재 및 미래수요에 대응하는 전략적 개발협력을 추진할 필요가 있다.

(4) 공여국의 입장에서 국토균형발전을 위한 개발협력의 필요성

현재 우리나라 관계기관의 아세안 개발협력은 내용 및 형식에서 보완이 필요하다. 우리나라의 개발협력은 전통적 공여국과 신흥 공여국과 비교해 가용자원이 제한적이고 규모가 작다. 따라서 우리의 강점을 토대로 한 선택과 집중을 통해 타 공여국과의 차별성을 확보할 필요가 있다. 지속적으로 제기되어 온 우리나라 개발협력의 과제인 사업-정책 간 연계성 미비, 개발협력 분절화에 대한 대응에 대한 보완도 필요하다.

국가의 경제성장을 지원하면서 급속한 도시화 및 산업화에 효과적으로 대응하고, 개발시대의 불균형한 국토발전에 능동적으로 대처한 한국의 국토발전 경험은 한국의 고유한 콘텐츠로서 강점을 가질 수 있다. 국토 부문 개발협력 시행기관인 KOICA, 국토교통부, 기획재정부의 중점사업은 아세안국가의 국토균형발전과 직접적으로 연관되어 있다. 국토균형발전은 국토 부문의 상위목표로서 개발협력 시행기관의 협력 방향을 포

괄하면서도 아세안국가의 수요에 대한 대응이 가능하다. 따라서, 아세안국가의 국토균형발전을 주제로 한 전략적 개발협력을 통해 우리나라 주요 개발협력 시행기관의 對아세안정책의 문제점을 보완할 수 있다.

CHAPTER 3

아세안 국토 부문 현황 및 국토균형발전 전략의 유형화

1. 현황분석 개요 ····· 47
2. 아세안국가의 도시화 및 산업화 현황 ····· 49
3. 아세안국가의 국토 공간구조 및 지역개발 현황 ····· 63
4. 아세안국가의 균형발전 비전 및 국토정책 현황 ····· 75
5. 아세안 국토균형발전 전략의 유형화 ····· 88

03 아세안 국토 부문 현황 및 국토균형발전 전략의 유형화

본 장에서는 아세안국가의 국토 부문 현황을 분석하여 각국의 국토발전 특징을 파악하고, 우리나라 국토균형발전 정책을 토대로 아세안 국토균형발전 전략의 유형을 분류한다.

1. 현황분석 개요

앞장에서 아세안국가의 국토균형발전을 위한 개발협력의 필요성을 검토하였다. 본 장에서는 효과적인 개발협력전략을 수립하기 위해 아세안국가별 국토 부문의 현황을 분석하고 특징을 파악하여 아세안국가의 국토균형발전 전략 유형을 도출하고자 한다. ASEAN은 ASUS에서 불균등한 경제성장, 도시 확장 등 국토균형발전과 관련된 다양한 문제점을 지적한 바 있다. 특히, 국가 간 무역 증가, 경제 클러스터의 형성, 메가시티 위성도시의 증대로 인한 인구수 50만-500만의 중규모 도시권역의 성장이 ASEAN의 경제성장에 큰 영향을 미칠 것으로 파악하고 있다. 그러나 아세안국가는 도시화, 산업화, 지역집중화, 지역불균형 등 국토발전 수준이 상이하여 역내 개발격차가 있고, ASEAN의 전망을 일률적으로 적용하기 어렵다. 이에 아세안국가의 국토 부문 현황 및 특징을 분석하여 아세안국가를 범주화하는 유형화가 필요하다. 아세안국가의 국토균형발전 전략 유형화를 통해 한국의 국토균형발전 경험을 토대로 한 효과성 있는 개발협력 전략을 도출할 수 있을 것이다.

본 장에서는 아세안국가별 국토 부문의 현황을 5가지 측면에서 분석하고자 한다. 제2절에서는 국가별 도시화 및 산업화 현황을 i) 산업화에 맞춰 도시화가 일어나는지와

ii) 국가 내 도시 규모가 어떻게 분포하는지를 중심으로 분석한다. 제3절에는 국가별 국토 공간구조 및 지역개발 현황을 i) 중소도시가 어디에 위치하는지와 ii) 국가 내 지역 격차가 어떤 특징을 보이는지를 중심으로 분석한다. 제4절에서는 국가별 국토균형발전 비전 및 정책 현황을 국가계획 내 균형발전의 위상 및 지역형평성 중요도, 국토개발의 방향성 등을 중심으로 분석한다.

표 3-1 | 아세안국가의 국토 부문 현황분석 프레임워크

	구분	주요 현황분석 내용	수집 및 분석자료
1	도시화 및 산업화	- 국가별 산업화 및 도시화 수준 - 산업화와 도시화의 정합도	GDP, 산업별 GDP, 산업별 고용 비율, 도시인구 비율
2	도시 규모 분포	- 국가별 도시 규모 분포 추세(도시화 양상) - 종주도시화 여부(도시 개수, 인구 비율)	도시 규모별 인구통계
3	국토 공간구조	- 성장극 개수 및 위치(일극, 양극, 다극체계) - 중소도시의 개수 및 위치	도시 규모별 도시맵핑
4	지역개발	- 지역불균형 정도(GRDP Gini, 1인당 GRDP 격차) - 지역불균형과 지역집중화 비교(인구·GDP 집중률)	권역별 인구, GRDP 등
5	균형발전 비전 및 국토정책	- 국가계획 내 균형발전의 위상 및 형평성 중요도 - 국토개발의 방향성	국가계획, 국토정책 문서

출처: 저자 작성.

이러한 5가지의 측면의 분석을 통해 현재 국토발전의 수준 및 양상, 균형적인 국토발전의 가능성을 종합적으로 파악할 수 있다. 1차 산업으로부터 2·3차 산업으로의 산업구조의 변화는 주로 도시지역에서 발생한다. 2·3차 산업의 거점이 되는 일부 도시가 GDP의 성장과 같은 산업화의 성과를 차지할 경우 불균형한 국토발전이 진행될 수 있다. 본 연구는 산업화에 맞춰 도시화가 함께 진행될 때 균형적인 국토발전의 가능성이 증가할 수 있다고 전제한다.

도시 규모별 도시 개수 및 인구 비율은 각 국가의 도시화의 양상을 보여준다. 도시인구의 증가가 여러 수준의 도시에서 걸쳐 발생하는 것이 아닌 수위도시에서 발생하는 경우, 균형적인 국토발전을 저해하는 종주도시화를 심화시킬 수 있다. 이에 도시 규모의 분포는 국토균형발전을 간접적으로 보여줄 수 있는 지표가 된다.

또한, 수위도시는 도시 확장으로 단일의 행정구역을 넘어서는 거대도시권을 형성하는 경우가 많다. 중위도시가 지역의 성장거점으로 기능하는 것이 아닌 수위도시권역 내 위성도시로 존재하는 경우, 일극 또는 양극 체계의 공간구조를 고착시켜 불균형한 국토발전의 가능성을 높일 수 있다.

지역불균형과 지역집중화의 지표를 통해 각국의 국토균형발전을 직접적으로 확인할 수 있다. 인구 및 산업의 지역 간 격차가 크고 수위도시 집중률이 높은 경우, 불균형한 국토발전이 진행되고 있다고 볼 수 있다.

마지막으로, 국가계획 내 국토정책의 방향성 및 균형발전 위상 등은 지역 간 형평성에 대한 정책 의지를 반영한다. 정책 의지가 높은 국가일수록 국토균형발전 이슈에 적극적으로 대응할 것이며, 이는 국토균형발전 전략 유형 분류에 중요한 고려 요소가 된다.

상기한 5가지의 측면의 현황분석은 아세안국가의 국토 부문에 대한 이해를 높여 전략적인 개발협력을 가능하게 할 뿐만 아니라 국토 부문 현황이 유사한 아세안국가를 범주화하여 개별 대응보다 효율적인 개발협력을 가능하게 한다.

2. 아세안국가의 도시화 및 산업화 현황

1) 분석 개요

(1) 분석목적

본 절을 통해 아세안국가의 도시화 및 산업화의 양상을 분석하여 국가별 국토발전의 특징을 파악하고자 한다. 도시화 및 산업화의 수준과 추세는 각국의 발전 정도를 이해하는 가장 기본적인 지표로서 국토의 개발구상에 중요한 요소이다. 아세안국가는 도시화 및 산업화 수준이 상이하기에 국가별 도시화 및 산업화 현황을 분석하여 국토발전의 특징을 파악하고 한국 국토발전의 경로와 비교하고자 한다.

(2) 자료수집 및 분석 방법

UN DESA의 세계도시전망(World Urban Prospects, WUP), 세계은행의 WDI 등 국제기구의 통계자료를 활용하여 국가별 도시화 현황을 분석하고 국가 간 비교를 실시하였다. 아세안 10개국 중 도시국가인 브루나이와 싱가포르를 제외한 8개국을 대상으로 하며, 비교군으로 한국과 전 세계 수치를 포함해 도시화 추세, 도시화와 경제성장 추세, 도시화와 산업화 추세를 검토하였다.

표 3-2 | 아세안 도시화 및 산업화 추세 수집자료

	DB명	수집범위	수집자료
1	UN DESA WUP[1)]	1950-2050년 1년 단위 (도시 규모) 1975-2035년 5년 단위	총인구, 도시인구, 농촌인구, 수위도시인구 도시 규모별 개수, 도시 규모별 인구
2	세계은행 WDI[2)]	수집가능 범위(국가 간 상이) 1년 단위	산업별 고용인구, 산업별 GDP 1인당 GDP

주: 1) https://population.un.org/wup/Download/(2020년 10월 19일 검색),
2) https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators(2020년 10월 19일 검색).
출처: 저자 작성.

2) 분석 결과

(1) 아세안국가의 도시화 및 산업화 비교

아세안국가의 도시화 추세를 분석한 결과는 다음과 같다. 도시국가인 브루나이와 싱가포르를 제외한 아세안 8개국의 도시화율은 2020년 50%로 전 세계 평균 56%에 비해 6%p 낮다. 말레이시아와 인도네시아만이 각각 77%, 57%로 전 세계 평균을 상회했고, 캄보디아(24%), 미얀마(31%), 라오스(36%), 베트남(37%)은 낮은 도시화율을 보였다. 도시화율이 가장 높은 말레이시아와 가장 낮은 캄보디아의 경우 격차가 53%p에 달해 역내 도시화 격차가 큰 것으로 나타났다.

표 3-3 | 아세안국가의 도시화 추세(1990년, 2020년)

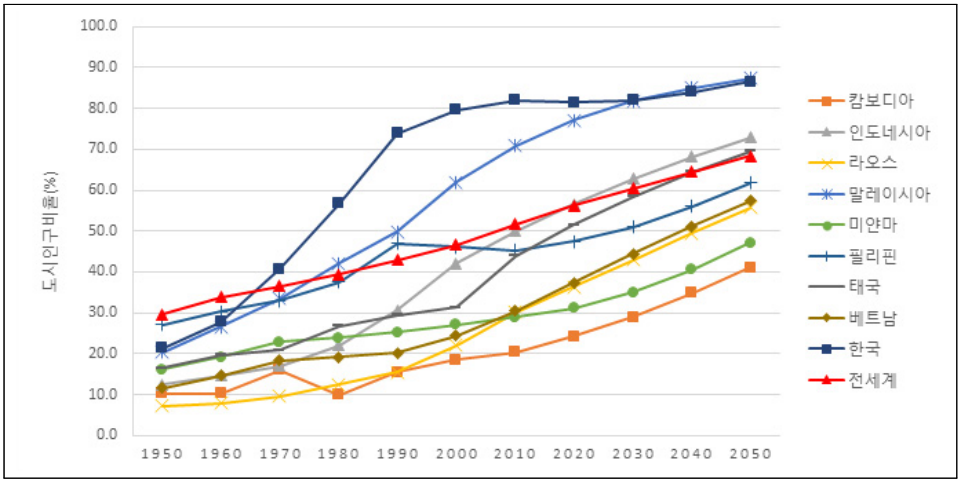
국가명	1990년				2020년				증감			
	총인구 (천명)	농촌 인구 (천명)	도시 인구 (천명)	도시화 (%)	총인구 (천명)	농촌 인구 (천명)	도시 인구 (천명)	도시화 (%)	총인구 (천명)	농촌 인구 (천명)	도시 인구 (천명)	도시화 (%p)
캄보디아	8,973	7,578	1,395	**16**	16,716	12,665	4,050	**24**	7,742	5,087	2,655	**9**
인도네시아	181,437	125,945	55,491	**31**	272,223	118,034	154,189	**57**	90,786	-7,911	98,697	**26**
라오스	4,258	3,601	657	**15**	7,165	4,565	2,600	**36**	2,906	964	1,943	**21**
말레이시아	18,038	9,056	8,982	**50**	32,869	7,507	25,362	**77**	14,831	-1,549	16,380	**27**
미얀마	40,626	30,371	10,255	**25**	54,808	37,740	17,068	**31**	14,182	7,369	6,813	**6**
필리핀	61,947	32,841	29,106	**47**	109,703	57,695	52,009	**47**	47,756	24,854	22,902	**0.2**
태국	56,583	39,934	16,649	**29**	69,411	33,713	35,698	**51**	12,828	-6,222	19,050	**22**
베트남	68,210	54,392	13,817	**20**	98,360	61,633	36,727	**37**	30,151	7,241	22,910	**17**
아세안 8개국	440,073	303,719	136,354	**31**	661,255	333,552	327,703	**50**	221,182	29,833	191,350	**19**
한국	42,923	11,227	31,696	**74**	51,507	9,573	41,934	**81**	8,584	-1,654	10,238	**8**
전 세계	53.3억	30.4억	22.9억	**43**	77.9억	34.2억	43.8억	**56**	24.6억	3.8억	20.9억	**13**

출처: UN DESA WUP 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

아세안 8개국 도시인구 비율은 지난 30년간 19%p 증가했는데, 전 세계 증가 폭인 13%p보다 비교적 빠른 도시화가 일어나고 있는 것을 알 수 있다. 말레이시아, 인도네시아, 태국, 라오스, 베트남의 도시인구 비율은 각각 27%p, 26%p, 22%p, 21%p, 17%p씩 많이 증가했다. 반면 필리핀, 미얀마, 캄보디아의 도시인구 비율은 0.2%p, 6%p, 9%p 증가하여 도시인구의 증가가 다소 정체 또는 둔화한 것으로 나타났다.

1950년부터 2050년까지 아세안국가의 도시화 추세 및 전망은 대체로 완만히 증가하거나 점점 가파르게 상승하는 경향을 보였다. 말레이시아, 인도네시아, 태국 등 일부 국가는 1990년대 중반 이후 전 세계 평균보다 도시인구가 가파르게 상승하나 한국의 도시화 추세보다는 완만히 상승했다. 1960-90년대 한국의 도시화 양상에 견주어 봤을 때 도시화에 계획적으로 대응하고, 국토의 균형발전을 고려할 여지가 있다고 볼 수 있다.

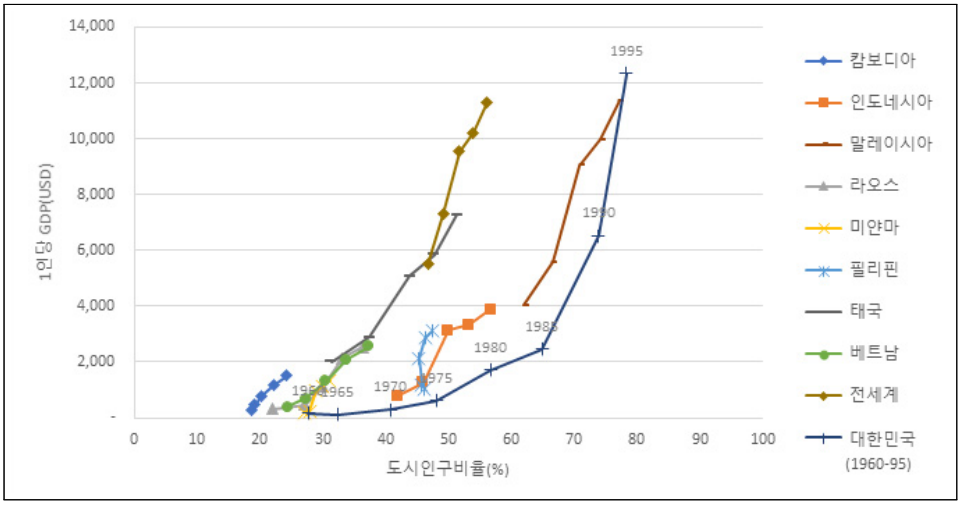
그림 3-1 | 아세안국가의 도시화 추세 및 전망(1950-2050년)



출처: UN DESA WUP 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

5년 단위 도시인구(1990-2020년) 및 1인당 GDP(1990-2018년)를 기준으로 지난 30년간 아세안국가의 도시화 및 경제성장 추세를 분석한 결과는 다음과 같다. 분석 결과 아세안 8개국의 2020년 1인당 GDP는 전 세계 평균인 US $11,312를 크게 하회했다. 말레이시아(US $11,373), 태국(US $7,274)을 제외하면, 대부분 국가의 1인당 GDP가 US $1,000-4,000에 위치하는 것으로 나타났다. 지난 30년간 아세안국가의 1인당 GDP 상승 폭은 전 세계 평균에 미치지 못하나, 1인당 GDP의 절댓값이 작아 상승률은 매우 높게 나타났다. 지난 20-30년간 1인당 GDP의 상승률을 보면, 베트남은 27배, 라오스는 12.5배, 미얀마는 7배, 캄보디아는 6.7배 상승했다.

그림 3-2 | 아세안국가의 도시화 및 경제성장(1인당 GDP) 추세(1990-2020년)

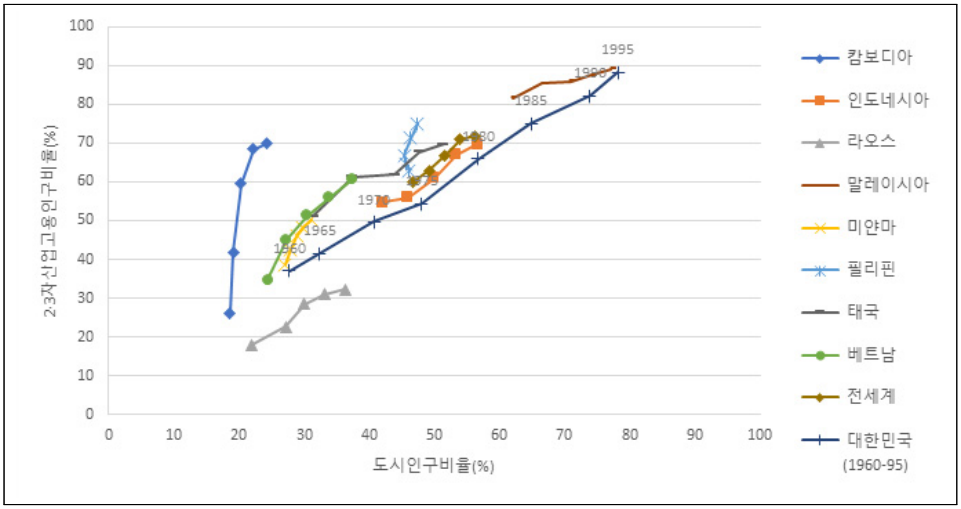


주: 미얀마의 경우, 1990년, 1995년은 자료 미비로 분석에서 누락됨. 캄보디아의 경우, 1990년 1인당 GDP는 1993년 자료로 대체함

출처: UN DESA WUP, WB WDI 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

5년 단위 도시인구(1990-2020년) 및 산업별 고용인구(1991-2019년)를 기준으로 지난 30년간 아세안국가의 도시화 및 산업화 추세를 분석한 결과는 다음과 같다. 분석 결과 캄보디아, 미얀마, 필리핀은 도시인구 비율의 큰 증가 없이 산업구조가 급격히 변화한 것으로 나타났다. 캄보디아, 미얀마, 필리핀은 각각 도시인구 비율이 8.7%p, 5.9%p, 0.4%p 증가하는 동안 2·3차 산업의 고용인구는 45.6%p, 19.8%p, 20.3%p 증가했다. 인도네시아, 라오스, 태국, 베트남의 경우, 도시화와 산업화가 비교적 정비례했다. 인도네시아, 라오스, 태국, 베트남은 도시인구 비율(각각 26.1%p, 20.9%p, 22%p, 17.1%p)과 2·3차 산업의 고용인구 비율(각각 23.8%p, 18.4%p, 29.9%p, 29.1%p) 모두 큰 폭으로 증가했다. 라오스는 큰 폭의 변화에도 불구하고 2·3차 산업의 고용인구의 비율이 32%로 낮은 것으로 나타났다. 말레이시아는 도시인구 비율은 큰 폭 증가하였으나, 산업구조는 소폭 변화했다. 말레이시아는 1990년 도시인구 비율은 50%인 반면 2·3차 산업의 고용인구의 비율이 이미 78%에 도달하여 도시화율이 27%p 증가하는 동안 산업화율은 11%p 증가했다.

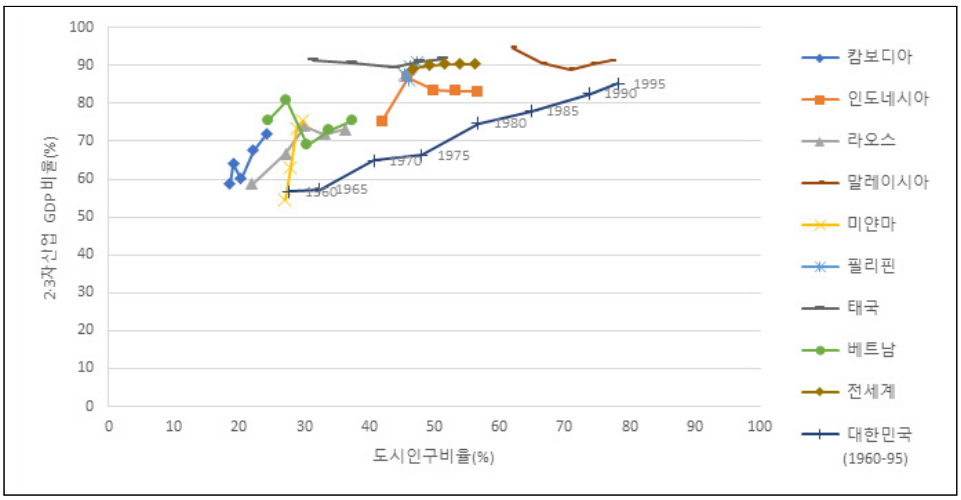
그림 3-3 | 아세안국가의 도시화 및 산업화(고용인구 기준) 추세(1990-2020년)



출처: UN DESA WUP, WB WDI 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

5년 단위 도시인구(1990-2020년) 및 산업별 GDP(1990-2018년)를 기준으로 아세안국가의 도시화 및 산업화 추세를 분석한 결과는 다음과 같다. 일반적으로 2·3차 산업의 고용인구 비율에 비해 2·3차 산업의 GDP 비율이 높으나, 양상은 일부 국가를 제외하고 고용인구를 기준으로 한 분석과 유사하다. 인도네시아, 태국은 2·3차 산업의 고용인구 비율은 큰 폭으로 증가하였으나 2·3차 산업 GDP 비율은 거의 변화가 없었다. 2·3차 산업의 고용인구 비율과 GDP 비율을 비교하면, 일부 국가에서 특징적인 산업화 추세를 보였다. 캄보디아의 경우, 2·3차 산업의 고용인구 비율은 45.6%p 증가하였으나 GDP 비율은 19.9%p로 증가하여, 상대적으로 소폭 증가했다. 라오스는 2020년 2·3차 산업의 고용인구 비율은 32%로 낮은 편이나 2·3차 산업의 GDP 비율은 73%로, 2·3차 산업이 고용인구는 적으나 상대적으로 높은 GDP를 창출한 것으로 나타났다.

그림 3-4 | 아세안국가의 도시화 및 산업화(GDP 기준) 추세(1990-2020년)



주: 미얀마의 경우, 1990, 1995년은 자료 미비로 분석에서 누락, 2000, 2005년 3차 산업 GDP는 2008년 자료로 대체함. 캄보디아와 태국의 경우, 1990년 3차 산업 GDP는 1993년 자료로 대체함.
출처: UN DESA WUP, WB WDI 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

산업별 GDP를 기준으로 보면 인도네시아, 말레이시아, 태국은 산업화 없는 도시화, 캄보디아, 미얀마, 필리핀은 도시화 없는 산업화가 진행 중인 것으로 볼 수 있다. 인도네시아, 말레이시아, 태국은 산업화를 지원하는 도시의 형성 없이 2·3차 산업의 GDP 비중이 높아졌고, 2·3차 산업의 일부 도시가 산업화의 성과를 차지해 불균형한 국토발전이 진행되고 있는 것으로 보인다. 캄보디아, 미얀마, 필리핀은 도시화 없이 2·3차 산업의 GDP 비중이 높아지고 있으며, 인도네시아, 말레이시아, 태국과 유사하게 산업화 후 도시화 될 가능성이 커 향후 불균형한 국토발전이 진행될 가능성이 큰 것으로 보인다.

아세안국가의 도시화·산업화의 현황은 한국 도시화·산업화의 경로와도 비교될 수 있다. 한국의 도시화율 수치를 단순비교하면, 캄보디아는 한국의 1955년, 미얀마와 라오스는 1965년, 베트남은 1970년, 필리핀은 1975년, 태국과 인도네시아는 1980년, 말레이시아는 1995년의 도시화율과 비교될 수 있다. 한국의 GDP를 기준으로 단순비교하면, 캄보디아, 라오스, 미얀마는 한국의 1980년, 인도네시아, 필리핀, 베트남은 1985년, 태국은 1990년, 말레이시아는 1995년에 비교될 수 있다. 한국의 2·3차 산업

고용인구 비율 추세와 단순비교하면, 라오스는 1960년, 미얀마는 1970년, 캄보디아, 베트남, 태국, 인도네시아는 1980년, 필리핀은 1985년, 말레이시아는 1995년과 비교될 수 있다.

(2) 아세안국가의 도시 규모별 분포 비교

ASUS는 도시화가 경제성장에 미치는 영향을 도시 규모에 따라 다르게 파악하고, 인구 50만-500만 사이의 중규모 도시권역의 성장을 강조하고 있다. 아세안국가는 도시화, 산업화, 경제성장의 측면에서 역내 격차가 크며, 각 국가의 도시화 양상이 도시 규모별로 상이하게 나타날 수 있어 각 국가의 도시화 양상을 도시 규모별로 살펴보고 특징을 파악하고자 한다. 지난 30년간 아세안 8개국에서 인구 30만 이상 도시 개수는 41개에서 125개로 약 3배 증가했다. 30만-50만 도시는 35개, 50만-100만 도시는 28개, 100만-500만 도시는 18개, 1,000만 이상의 도시는 3개가 증가했다.

표 3-4 | 아세안국가의 도시 규모별 도시 개수(1990년, 2020년)

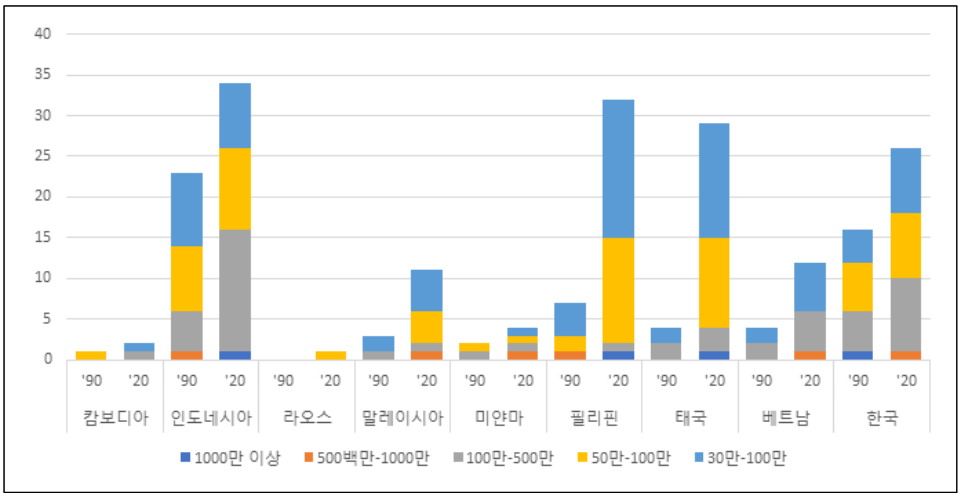
국가명	1,000만 이상			500만-1,000만			100만-500만			50만-100만			30만-50만			총계		
	'90	'20	⊿	'90	'20	⊿	'90	'20	⊿	'90	'20	⊿	'90	'20	⊿	'90	'20	⊿
캄보디아	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	-1	0	1	1	1	2	1
인도네시아	0	1	1	1	0	-1	5	15	10	8	10	2	9	8	-1	23	34	11
라오스	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1
말레이시아	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	4	4	2	5	3	3	11	8
미얀마	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	2	4	2
필리핀	0	1	1	1	0	-1	0	1	1	2	13	11	4	17	13	7	32	25
태국	0	1	1	1	0	-1	0	3	3	0	11	11	0	14	14	1	29	28
베트남	0	0	0	0	1	1	2	5	3	0	0	0	2	6	4	4	12	8
아세안 8개국	**0**	**3**	**3**	**3**	**3**	**0**	**9**	**27**	**18**	**12**	**40**	**28**	**17**	**52**	**35**	**41**	**125**	**84**
한국	1	0	-1	0	1	1	5	9	4	6	8	2	4	8	4	16	26	10
전 세계	**10**	**34**	**24**	**21**	**51**	**30**	**243**	**494**	**251**	**301**	**626**	**325**	**416**	**729**	**313**	**991**	**1934**	**943**

출처: UN DESA WUP 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

도시 규모별 도시 개수는 아세안국가 간 큰 격차를 보였다. 태국, 필리핀, 인도네시아가 각각 28개, 25개, 11개씩 증가하여 큰 증가 폭을 보였다. 이들 국가에서는 ASEAN이 강조한 50만-500만 사이의 중규모 도시가 각각 14개, 12개, 12개씩 증가

하였으며, 수위도시도 1,000만 이상 도시로 성장했다. 캄보디아, 라오스, 미얀마는 수위도시를 제하면 30만 이상의 도시가 없거나 1개인 것으로 나타났다.

그림 3-5 | 아세안국가의 도시 규모별 도시 개수(1990년, 2020년)



출처: UN DESA WUP 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

2020년 기준 총 도시인구 대비 도시 규모별 인구 비율은 전 세계 평균과 차이를 보였다. 아세안 8개국의 총 도시인구에 대한 30만 미만 도시인구 비율은 53%로 전 세계 평균인 41%보다 12%p 높았다. 앞서 살펴본 30만 이상 도시 개수의 추세와 비교할 때, 지난 30년간 30만 이상 도시 개수가 약 3배 증가하였으나, 도시인구의 절반 이상이 여전히 30만 미만의 소도시에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 30만–50만 도시인구 비율은 전 세계 평균과 큰 차이를 보이지 않았다. 중규모 도시권역으로 분류하는 50만–100만 도시인구 비율은 9%로 전 세계 평균보다 1%p, 우리나라 수치보다 5%p 낮고, 100만–500만 이상 도시인구 비율은 14%로 전 세계 평균 및 우리나라 수치보다 8%p, 24%p 낮아 큰 차이를 보였다. 500만–1,000만, 1,000만 이상 도시인구 비율은 전 세계 평균보다 각각 1%p, 2%p 낮았다.

지난 30년간 총 도시인구 대비 도시 규모별 인구 비율의 변화를 보면 30만 미만 소

도시와 500만–1,000만 도시의 비율은 낮아진 반면 1,000만 이상의 비율은 높아졌다. 인구 30만 미만 도시는 앞서 말한 바와 같이 53%로 여전히 비중이 높을 뿐만 아니라 6%p 감소하여 9%p가 감소한 전 세계 평균보다 소폭 감소한 것으로 나타났다. ASUS가 강조하는 중규모 도시인 50만–100만 도시는 3%p, 100만 이상 도시는 1%p 증가하였고, 전 세계 평균보다 크게 하회하는 현재 중규모 도시의 인구 비율을 고려할 때 추후 성장할 여지가 많을 것으로 보인다. 1,000만 이상 거대도시의 인구 비율은 11%p 증가하여 1,000만 이상의 도시가 아세안국가의 도시화를 주도하였다고 볼 수 있다. 500만–1,000만 도시의 인구 비율은 9%p 감소했는데, 이는 1,000만 이상 거대도시로의 성장에 기인한다.

표 3-5 | 아세안국가의 총 도시인구 대비 도시 규모별 인구 비율(1990년, 2020년)

국가명	1,000만 이상			500만–1,000만			100만–500만			50만–100만			30만–50만			30만 미만		
	'90 (%)	'20 (%)	⊿ (%p)	'90 (%)	'20 (%)	⊿ (%p)	'90 (%)	'20 (%)	⊿ (%p)	'90 (%)	'20 (%)	⊿ (%p)	'90 (%)	'20 (%)	⊿ (%p)	'90 (%)	'20 (%)	⊿ (%p)
캄보디아	0	0	0	0	0	0	0	0	0	44	51	7	0	8	8	56	41	-15
인도네시아	0	7	7	15	0	-15	15	19	3	10	5	-5	6	2	-4	54	68	14
라오스	0	0	0	0	0	0	0	26	26	0	0	0	0	0	0	100	74	-26
말레이시아	0	0	0	0	32	32	23	4	-19	0	10	10	10	8	-2	67	47	-20
미얀마	0	0	0	0	31	31	28	8	-20	6	3	-3	0	2	2	65	55	-10
필리핀	0	27	27	27	0	-27	0	4	4	5	17	12	5	12	7	63	40	-22
태국	0	30	30	35	0	-35	0	11	11	0	21	21	0	16	16	65	23	-42
베트남	0	0	0	0	23	23	30	27	-4	0	0	0	6	6	0	64	44	-19
아세안 8개국	**0**	**11**	**11**	**16**	**7**	**-9**	**13**	**14**	**1**	**6**	**9**	**3**	**5**	**6**	**1**	**60**	**53**	**-6**
한국	33	0	-33	0	24	24	31	38	7	13	14	2	5	7	2	18	16	-1
전 세계	**7**	**13**	**6**	**7**	**8**	**1**	**20**	**22**	**2**	**9**	**10**	**1**	**7**	**6**	**-1**	**50**	**41**	**-9**

출처: UN DESA WUP 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

총 도시인구 대비 도시 규모별 인구 비율 역시 30만–50만 도시인구 비율을 제외한 카테고리 대부분에서 큰 역내 격차를 보였다. 아세안 8개국과 전 세계 평균과의 비교를 종합하면, 도시인구 중 30만 미만 소도시의 인구 비율은 높고 감소 폭도 작았다. 50만–500만 도시의 인구 비율이 낮으며, 특히 100만–500만 규모의 도시인구 비율이 낮았다. 1,000만 이상 거대도시의 인구 비율은 높고 증가 폭이 큰 것으로 나타났다.

균형발전정책을 위한 도시화 분석의 경우 도시인구를 기준으로 한 분석 외에도 도시의 특성을 고려한 분석이 요구된다. 지역집중화를 살펴보기 위해 수위도시를 별도로 분류하여 분석할 필요가 있다. 따라서 ASUS의 전망을 고려하여 수위도시를 제외한 중규모 도시를 별도의 카테고리로 분류하여 총인구 대비 인구 비율을 분석하고 농촌지역의 인구를 포함하여 전체적인 변화 양상을 살펴볼 필요가 있다.

아세안 8개국의 30년간 총인구 대비 도시 규모별 인구 비율을 살펴보면, 농촌인구 비율이 매우 감소하고, 50만-500만 중규모 도시와 30만 미만 소도시 인구 비율이 높아졌다는 것을 알 수 있다. 농촌지역 인구 비율은 19%p 감소했으며, 30만 미만 소도시 및 50만-500만 중규모 도시는 각각 8%p, 7%p씩 증가했다. 수위도시 인구 비율은 2%p 증가하였으나, 이는 수위도시의 행정구역 내 인구만을 의미한다.

표 3-6 | 아세안국가의 총인구 대비 인구 비율(1990년, 2020년)

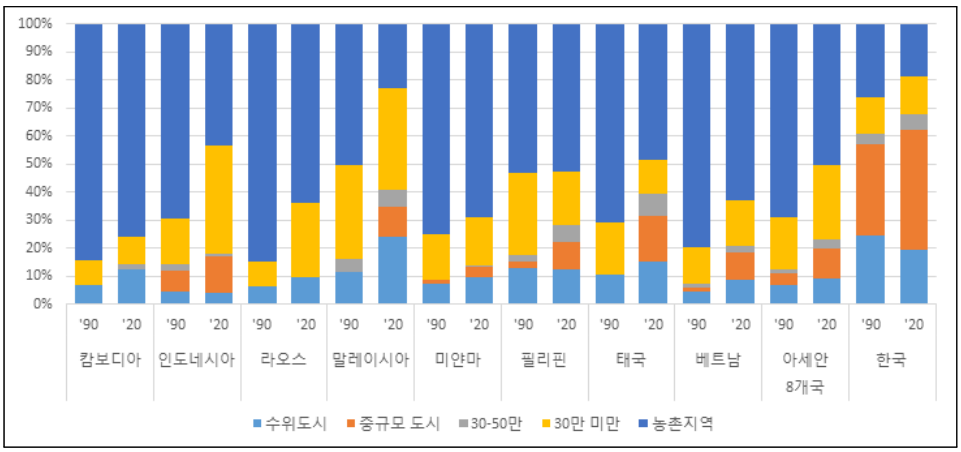
구분	수위도시			중규모 도시 (50만-500만)			30만-50만			30만 미만			농촌지역		
	'90 (%)	'20 (%)	⊿ (%p)	'90 (%)	'20 (%)	⊿ (%p)	'90 (%)	'20 (%)	⊿ (%p)	'90 (%)	'20 (%)	⊿ (%p)	'90 (%)	'20 (%)	⊿ (%p)
캄보디아	**7**	**12**	**6**	0	0	0	0	2	2	9	10	1	84	76	-9
인도네시아	5	4	-1	**8**	**13**	**5**	2	1	-1	**16**	**39**	**22**	69	43	-26
라오스	7	10	3	0	0	0	0	0	0	**9**	**27**	**18**	85	64	-21
말레이시아	**12**	**24**	**13**	**0**	**11**	**11**	5	6	1	33	36	3	50	23	-27
미얀마	7	10	3	2	4	2	0	1	1	16	17	1	**75**	**69**	**-6**
필리핀	13	13	0	2	10	7	2	6	4	**29**	**19**	**-10**	53	53	0
태국	10	15	5	**0**	**16**	**16**	0	8	8	**19**	**12**	**-7**	71	49	-22
베트남	4	9	4	**2**	**10**	**8**	1	2	1	13	16	4	80	63	-17
아세안 8개국	**7**	**9**	**2**	**4**	**11**	**7**	**2**	**3**	**1**	**18**	**26**	**8**	**69**	**50**	**-19**
한국	25	19	-5	33	43	10	4	6	2	13	13	0	26	19	-8

출처: UN DESA WUP 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

총인구 대비 규모별 인구 비율을 국가별로 살펴보면, 국가별로 도시화 추세가 상이함을 알 수 있다. 캄보디아는 전체적으로 도시화가 천천히 진행되고 있으며, 수위도시의 인구 비율이 6%p 증가하여 수위도시가 도시화를 주도하고 있었다. 인도네시아는 아세안 8개국 중 유일하게 수위도시 인구 비율이 감소하였고, 30만 미만 소도시의 인구

비율이 16%에서 39%로 매우 증가한 것으로 나타났다. 라오스는 30만 미만 소도시의 인구 비율이 18%p 증가하여 소도시가 도시화를 주도하고 있다. 말레이시아는 다양한 규모의 도시인구 비율이 증가하였으며, 그중 수위도시의 인구 비율이 24%로 높을 뿐만 아니라 13%p 증가하여 증가 폭도 컸다. 중규모 도시인구 비율도 11%p 증가한 것으로 나타났다. 미얀마는 캄보디아와 마찬가지로 도시화가 천천히 진행되고 있을 뿐만 아니라 도시 규모별로 큰 차이점이 없었다. 필리핀은 30만 미만 소도시의 인구 비율이 10%P 감소하며 다른 규모의 도시인구 비율이 증가했다. 태국도 30만 미만 소도시의 인구 비율이 7%p 감소하며 다른 규모의 도시인구 비율이 증가하였으며, 특히 중규모 도시가 16%p 증가했다. 베트남은 다양한 규모의 도시인구 비율이 증가하였으며, 그중 중규모 도시인구 비율이 8%p 증가했다.

그림 3-6 | 아세안국가의 총인구 대비 인구 비율(1990년, 2020년)



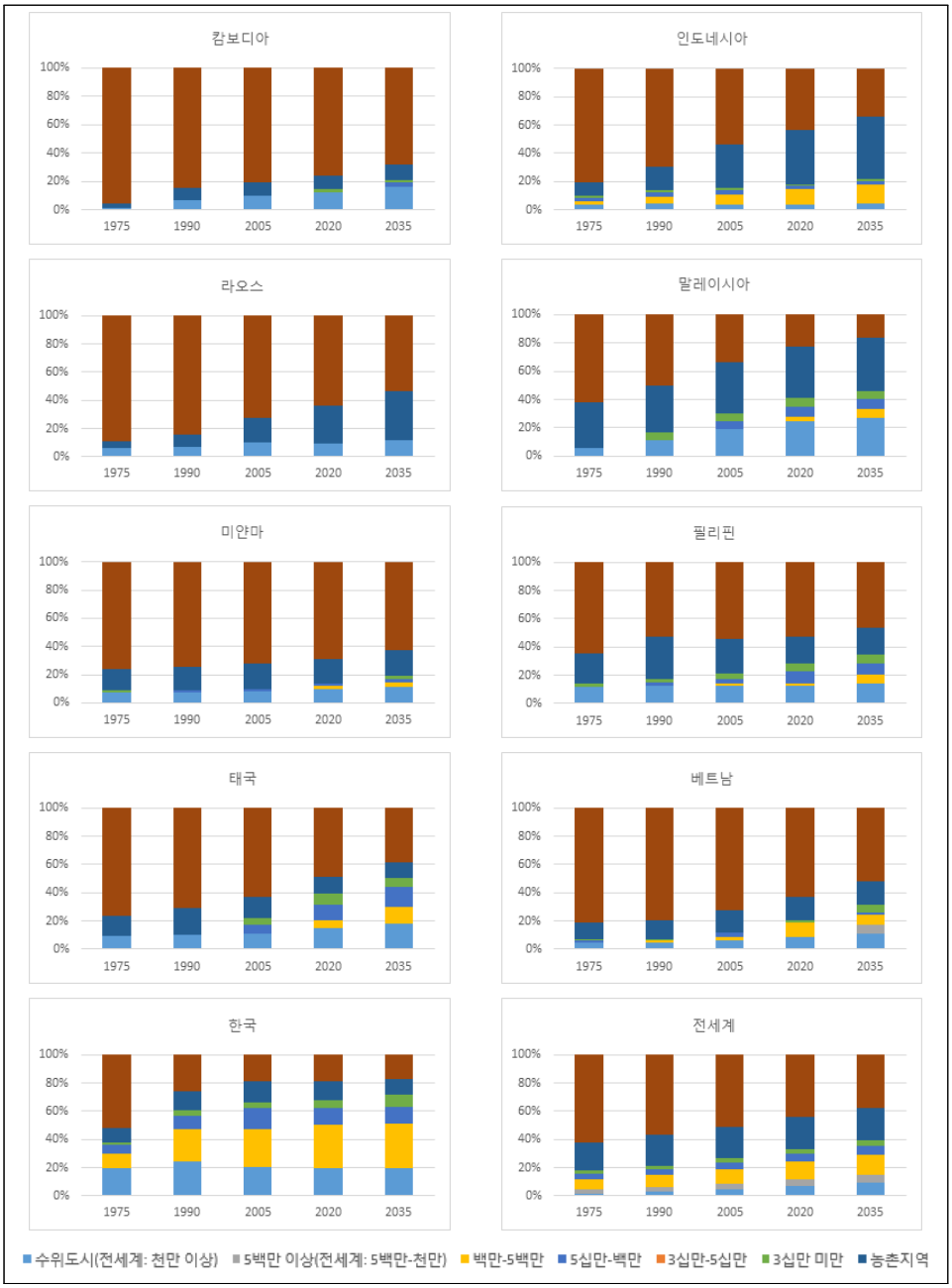
출처: UN DESA WUP 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

도시 규모별 인구 비율 추세를 종합하면, 말레이시아, 캄보디아는 수위도시 주도의 도시화, 태국, 베트남, 필리핀은 중규모 도시 주도의 도시화, 인도네시아, 라오스는 30만 미만 소도시 주도의 도시화, 미얀마의 경우 주도 없는 도시화가 진행되고 있다. 아세안국가의 도시 규모별 인구수 및 인구 비율은 아래 그림과 같다.

그림 3-7 | 아세안국가의 도시 규모별 인구수 추세 및 전망(1975-2035년)

출처: UN DESA WUP 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

그림 3-8 | 아세안국가의 총인구 대비 도시 규모별 인구 비율 추세 및 전망(1975-2035년)



출처: UN DESA WUP 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

국토 부문 현황에 대한 종합적 이해를 위해서는 도시화의 다양한 측면을 고려해야 할 필요가 있다. 수위도시의 인구 비율을 예로 들면, 인도네시아 수위도시의 인구 비율은 총인구 대비 4%를 차지하여 아세안 8개국의 평균인 9%보다 낮다. 그러나 자카르타는 단일의 행정구역을 넘어서는 거대도시권인 자보데타벡을 형성하고 있다. 자카르타 행정구역 내 인구는 약 천만 명이나 자카르타 수도권인 '자보데타벡'에는 3천만 명이 넘은 인구가 거주하고 있다. 따라서 중규모 도시권역이 수위도시권역 내 위성도시로 존재하는지 다른 지역의 성장거점으로 기능하는지도 함께 고려해야 한다.

본 절에서는 아세안국가의 국토발전 특성을 파악하기 위해 도시화 및 산업화 현황을 보았으며, 다음 절에서는 아세안국가의 공간구조 및 지역불균형 현황을 분석하여 더 면밀하게 아세안국가의 국토발전 특성을 파악하고자 한다.

3. 아세안국가의 국토 공간구조 및 지역개발 현황

1) 분석 개요

(1) 분석 목적

본 절에서는 아세안국가의 국토 공간구조 및 지역개발 현황을 분석하여 국가별 국토발전의 특징을 파악하고자 한다. 국토 공간구조를 통해 국토발전의 특징에 대한 직관적인 분석이 가능하며 OECD 지역개발지표 중 지역불균형과 지역집중화의 대표 지표를 검토하여, 각국의 지역개발 수준에 대한 이해를 높일 수 있다.

(2) 자료 수집 및 분석 방법

아세안국가의 공간구조 및 지역개발 현황 분석을 위해 각국의 통계청 자료를 우선 활용하였으며, 필요한 경우 국제기구 및 관계기관에서 정리한 예측값을 활용했다. 수

집된 자료의 시간적 범위는 국가별로 사용되는 지표 및 데이터의 수집 가능한 시점에 따라 상이하다.

수집한 데이터를 활용해 인구 규모별 도시를 맵핑하고, 성장극의 개수 및 위치, 중소도시의 위치 등을 분석했다. 또한 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product, GRDP) Gini 계수, 1인당 GRDP 지역 격차 지표를 활용하여 지역불균형 현황을 분석하고 수위도시 인구 및 GDP 집중률 지표를 활용하여 지역집중화 현황을 분석했다.

표 3-7 | 아세안국가별 국토 공간구조 및 지역개발 현황 수집자료

	국가	출처	수집단위	수집자료
1	캄보디아	NCDD Commune Database[2]	21개 시	- 3만 이상 도시별 인구
		통계청 센서스(2019)1), UNDP(2019)[3]	25개 도	- 지역별 인구, 지역별 연간매출
2	인도네시아	UN DESA WUP[4]	33개 시	- 30만 이상 도시별 인구
		통계청 연보(2020)[1]	34개 도	- 지역별 인구, GRDP, 1인당 GRDP
3	라오스	통계청 웹사이트(2015)[5]	10개 시	- 3만 이상 도시별 인구
		통계청 센서스(2015)[1], 경제센서스(2006)[1]	18개 도	- 지역별 인구, 지역별 사업체수
4	말레이시아	UN DESA WUP[3]	11개 시	- 30만 이상 도시별 인구
		통계청 eDataBank[1]	13개 도, 3개 연방시	- 지역별 인구, GRDP, 1인당 GRDP
5	미얀마	통계청 센서스(2014)[5]	77개 시	- 3만 이상 도시별 인구
		통계청 연보(2018)[1], 사회경제조사(2017)[1]	6개 주, 7개 지역	- 지역별 인구, 지역별 1인당 소득
6	필리핀	UN DESA WUP[4]	31개 시	- 30만 이상 도시별 인구
		통계청 연보(2019)[1]	18개 지역	- 지역별 인구, GRDP, 1인당 GRDP
7	태국	UN DESA WUP[4]	28개 시	- 30만 이상 도시별 인구
		통계청 연보(2019)1), 지역생산(2018)[1]	6개 권역	- 지역별 인구, GRDP, 1인당 GRDP
8	베트남	UN DESA WUP[4]	11개 시	- 30만 이상 도시별 인구
		통계청 연보(2019)[1], 사회경제통계(2018)[1]	5개 특별시, 58개 성	- 지역별 인구, GRDP, 1인당 GRDP

주: 1) 아세안국가별 통계청 웹사이트(www.nis.go.kh, www.bps.go.id, laosis.lsb.gov.la, www.dosm.gov.my www.csostat.gov.mm, www.gso.gov.vn, www.nso.go.th, psa.gov.ph), 2) Wikipedia, 3) UNDP(2020, 147), 4) UN DESA WUP, 5) City Population (모든 웹문서 자료 2020년 10월 10일 검색).
출처: 저자 작성.

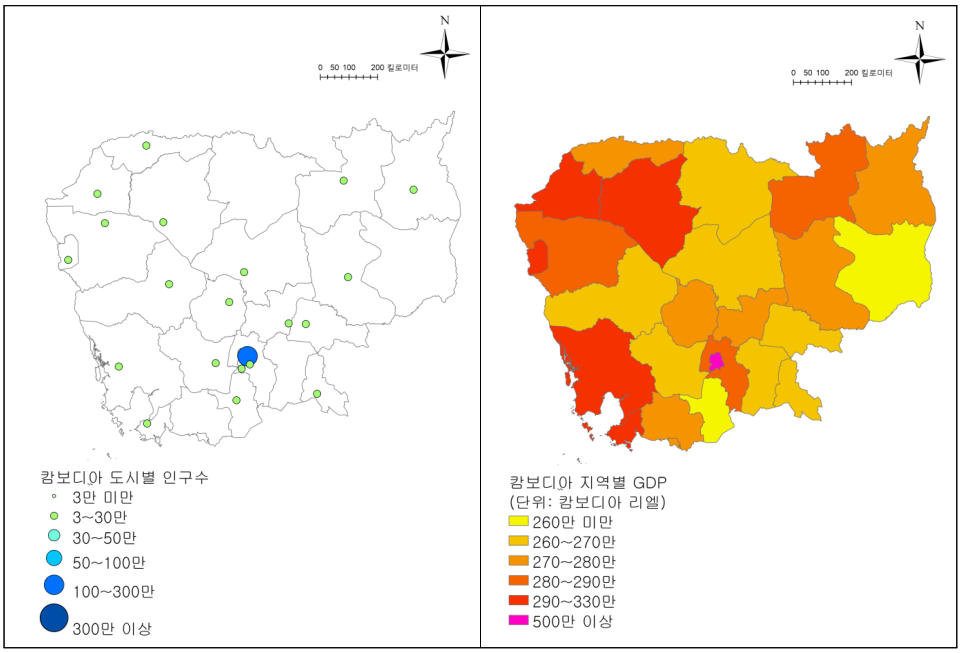
2) 분석 결과

(1) 아세안국가의 국토 공간구조

□ 캄보디아의 국토 공간구조

캄보디아의 국토는 프놈펜을 중심으로 한 뚜렷한 1극 체제를 보인다. 프놈펜은 캄보디아에서 유일한 인구 100만 이상의 도시이며, 국가 연간매출액(Annual Sales)의 50% 이상이 프놈펜에서 생산되고 있다(NISC 2012, V-3-1). 제2의 도시 타케오에 80만 이상의 인구가 거주하고 있으나 나머지 도시들은 모두 인구 20만을 하회한다. 따라서 향후 산업기반, 인프라, 경제활동 여건 등 여건 차이로 인해 프놈펜을 중심으로 종주도시화 및 발전격차가 심화할 것으로 전망된다.

그림 3-9 | 캄보디아의 국토 공간구조 및 지역개발 현황

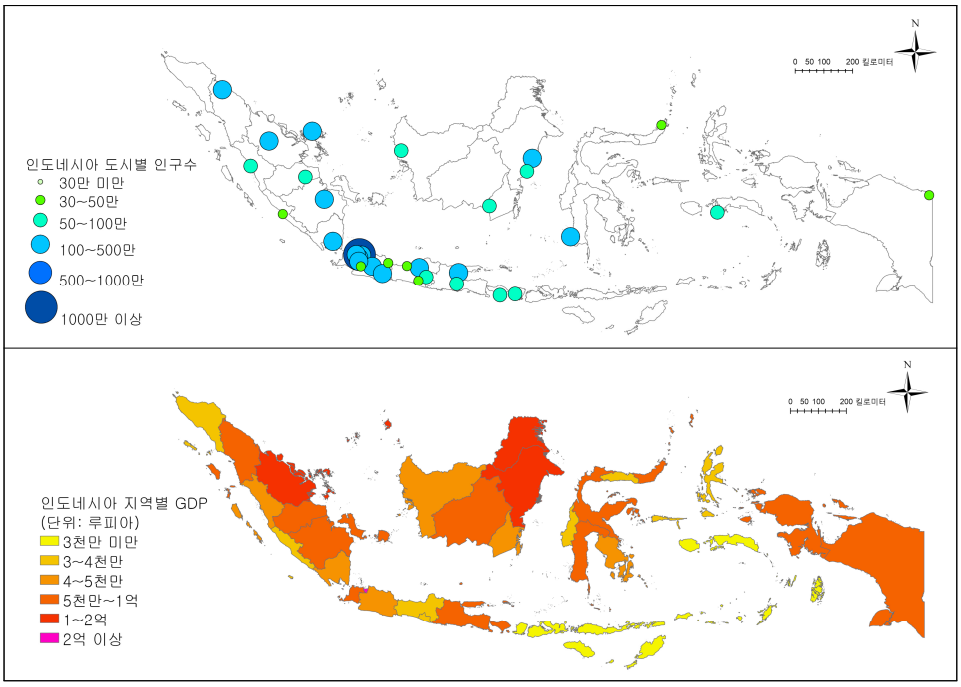


출처: Wikipedia(2020년 10월 19일 검색), UNDP(2020, 147) 자료로 저자 작성.

□ 인도네시아의 국토 공간구조

인도네시아의 국토는 17,000여 개의 도서로 이루어져 있으며 인구의 50% 이상이 자바섬에 거주하고 있다(World Population Review, 2020년 10월 19일 검색). 자바섬과 자바섬 북서쪽에 위치한 수마트라섬에는 인구 50만-200만의 중규모 도시가 비교적 고르게 분포되어 있으나, 이외의 섬의 경우 술라웨시섬의 마카사르(Makassar), 보르네오섬의 발릭파판(Balikpapan)을 제외하면 인구 50만 이상의 도시가 없다. 자바섬과 다른 도서 간의 개발격차가 매우 크며, 자바섬 내에서도 자카르타 대도시권과 이외의 지역 간의 개발격차가 큰 것으로 나타났다. 자카르타 대도시권은 세계 3위 수준의 성장률을 보이고 있으며, 자카르타를 중심으로 인구 100만 이상의 위성도시가 다수 입지해 있다.

그림 3-10 | 인도네시아의 국토 공간구조 및 지역개발 현황

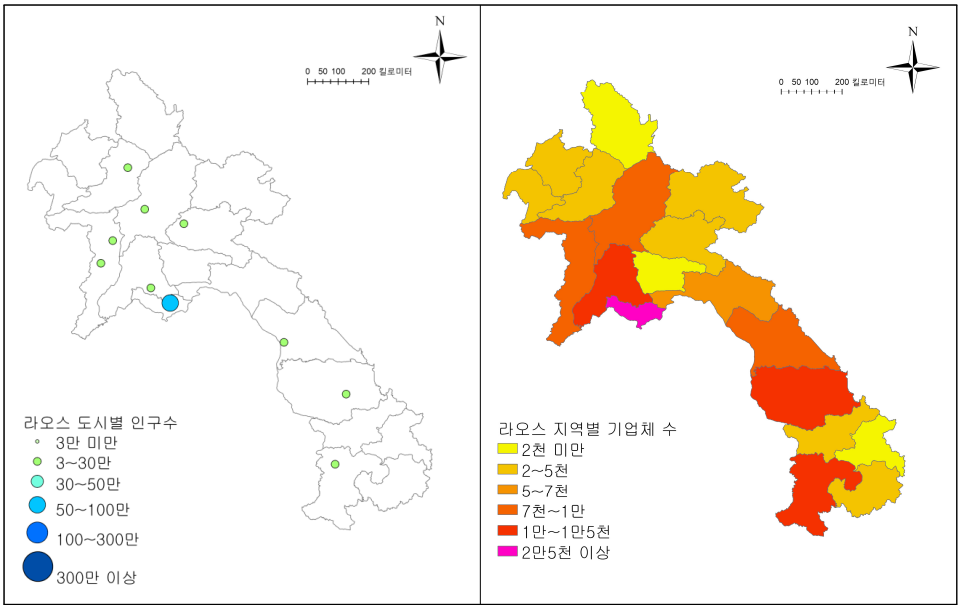


출처: UN DESA WUP, 인도네시아 통계청 연보(2020) 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

□ 라오스의 국토 공간구조

라오스는 산악지역이 국토의 상당 부분을 차지하고 있어 비산악지역 및 메콩강 유역을 중심으로 도시가 입지해 있다. 2019년 기준 도시화율은 35.7%로 전반적으로 모든 지역의 개발 수준이 낮으며 수도인 비엔티안과 제2 도시인 사바나캣(Savannakhet)을 제외한 모든 도시가 인구 10만 이하의 소도시이다(World Population Review, 2020년 10월 19일 검색). 소도시들은 전 국토에 비교적 균등하게 분포해 있으나 수도 비엔티안과 나머지 지역 간의 개발격차가 커 향후 지역 간 불균형이 확대 될 것으로 예상된다.

그림 3-11 | 라오스의 국토 공간구조 및 지역개발 현황



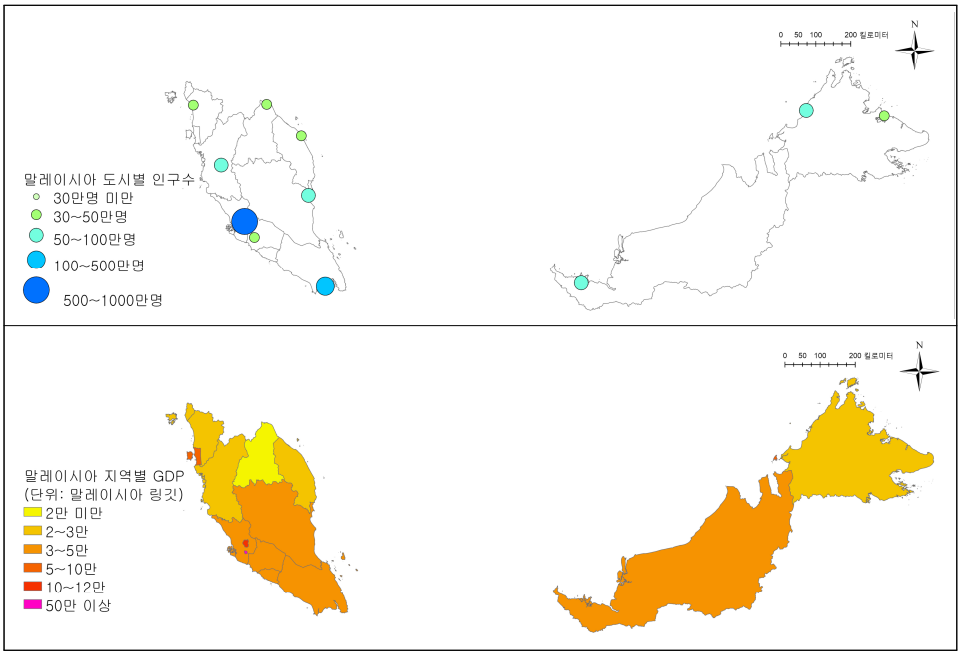
출처: City Population, 라오스 통계청 경제센서스(2006) 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

□ 말레이시아의 국토 공간구조

말레이시아의 국토는 말레이반도와 보르네오섬 북부로 이루어져 있는데, 인구 50만 이상의 도시는 말레이반도에 집중되어 있다. 인구 100만 이상의 쿠알라룸푸르(Kuala

Lumpur)와 코타 바루(Kota Bharu) 모두 말레이반도에 위치해 있다. 말레이반도에서도 주로 서쪽의 쿠알라룸푸르를 중심으로 도시지역이 발전해 있으며 동부지역 및 사바(Sabah)·사라왁(Sarawak)지역은 타 지역과 비교해 낙후되었다. 제1 도시인 쿠알라룸푸르와 제2 도시인 코타바루의 인구 규모는 비슷한 수준이나, 쿠알라룸푸르가 인근의 위성도시와 대도시권을 이루며 도시성장을 주도하고 있어 쿠알라룸푸르를 중심으로 한 일극 체계가 고착화될 것으로 보인다.

그림 3-12 | 말레이시아의 국토 공간구조 및 지역개발 현황



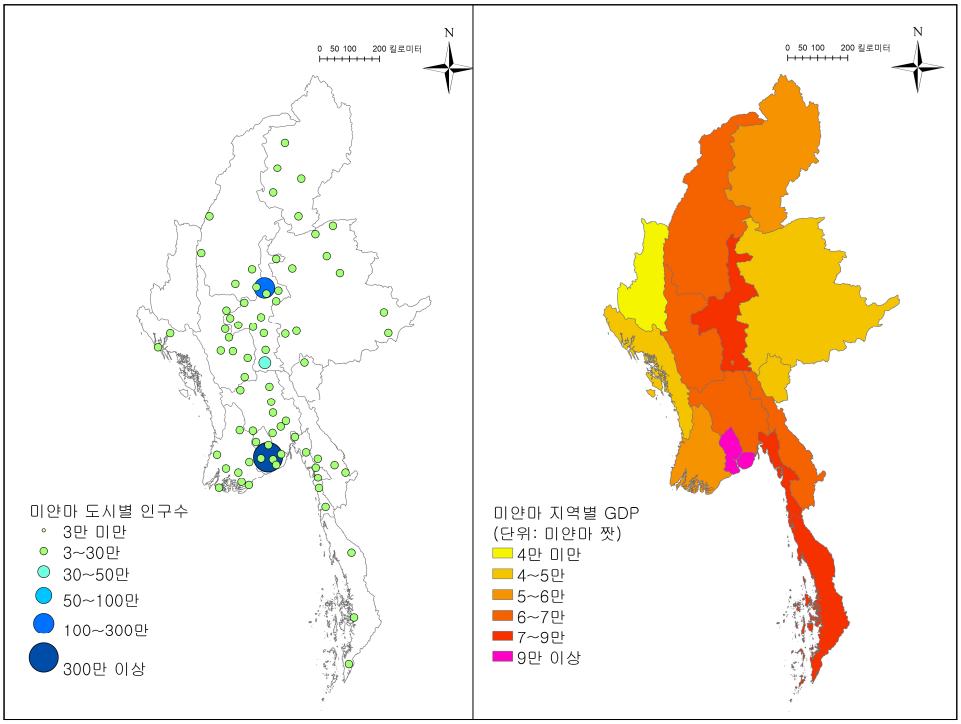
출처: UN DESA WUP, 말레이시아 통계청 eDataBank 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

□ 미얀마의 국토 공간구조

미얀마의 경우 해안가 및 내륙 중부지역을 중심으로 도시가 발달해 있으며, 양곤(Yangon)을 중심으로 일극 체계의 공간구조가 뚜렷하다. 양곤의 인구가 400만을 상회

하는 데 반해 만달레이(Mandalay), 네피도(Nay Pyi Taw)를 제외한 나머지 도시는 인구는 100만에 못 미친다. 인구뿐만 아니라 산업기반 및 경제 인프라가 양곤지역에 집중되어 있어 향후 양곤과 나머지 지역 간의 발전격차가 심화할 것으로 보인다.

그림 3-13 | 미얀마의 국토 공간구조 및 지역개발 현황



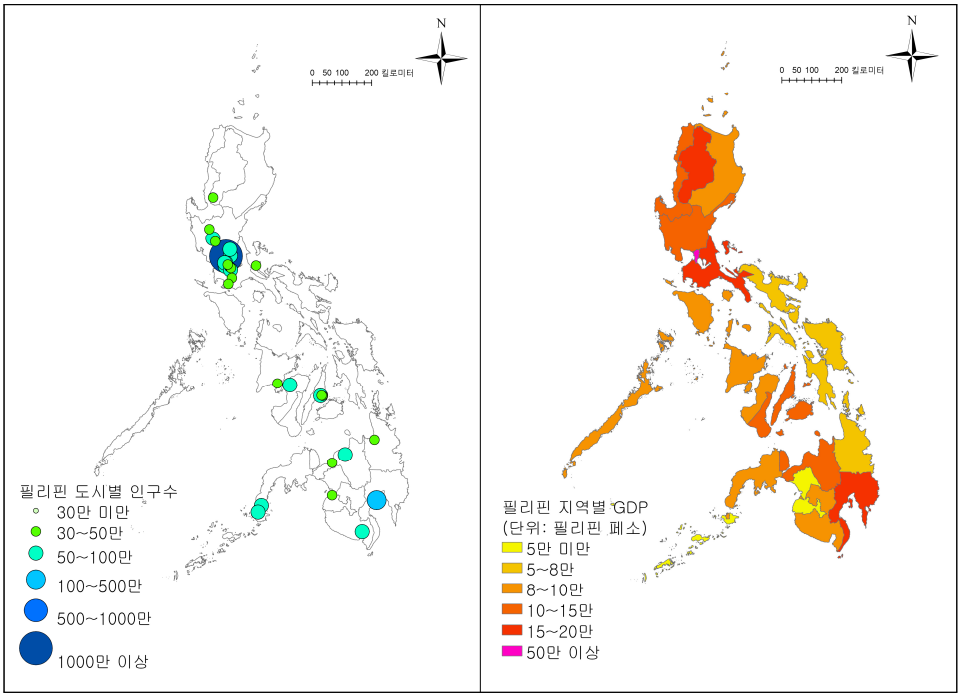
출처: City Population, 미얀마 통계청 사회경제조사(2017) 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

□ 필리핀의 국토 공간구조

필리핀의 국토는 107개의 도서로 이루어져 있으며 가장 큰 11개의 섬(루손, 민다나오, 사마르, 네그로스, 팔라완, 파나이, 민도르, 레이테, 세부, 보홀, 마스바테)가 전 국토의 90% 이상을 차지한다(World Population Review, 2020년 10월 19일 검색). 북부의 루손(Ruzon)섬과 남부의 민다나오(Mindanao)섬에 주요 도시들이 입지해 있다.

마닐라 대도시권을 중심으로 한 종주도시화 현상이 심화하고 있는데, 마닐라의 인구는 160만 명에 불과하나 주변의 위성도시들과 인구 1,000만 이상의 대도시권 구성하며, 필리핀의 가장 큰 도시인 케손시티(Quezon City)도 마닐라 대도시권에 속한다. 마닐라와 케손시티를 제외하고는 중견급 도시가 없다.

그림 3-14 | 필리핀의 국토 공간구조 및 지역개발 현황



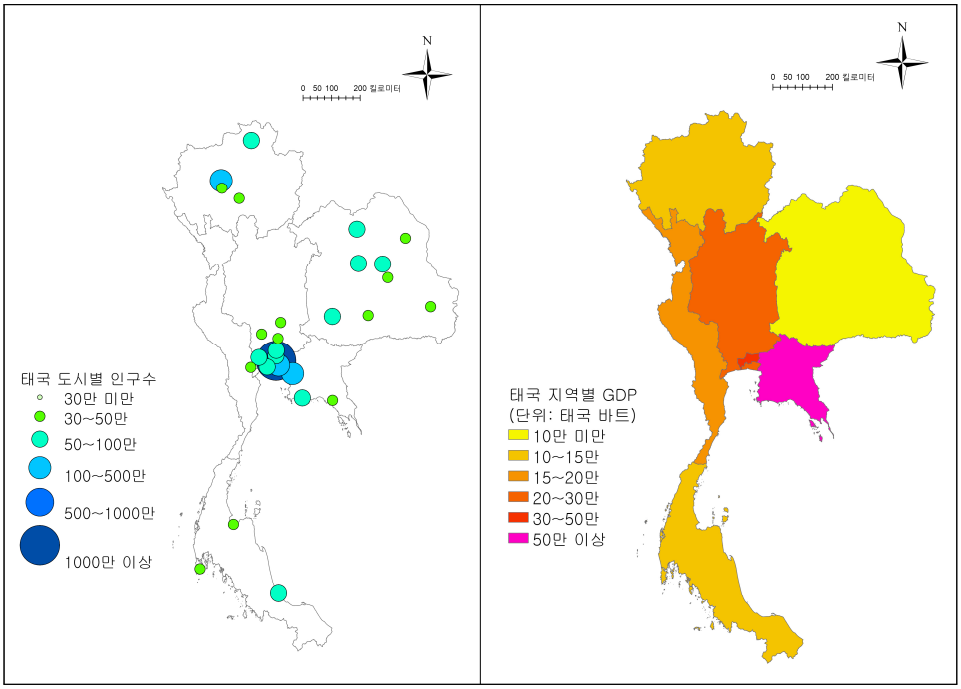
출처: UN DESA WUP, 필리핀 통계청 연보(2019) 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

□ 태국의 국토 공간구조

태국의 국토는 방콕을 중심으로 한 일극 체제 구조를 보인다. 인구 500만의 방콕을 중심으로 인구 10-50만의 위성도시가 밀집해 있는데, 방콕 대도시권을 제외하고는 인구 10-20만의 소규모 도시가 전 국토에 산재해 있다. 1인당 지역 내 총생산이 가장 높은 10개 지역 중 푸껫을 제외하고 모두 중부에 위치해 수도권을 중심으로 경제발전

이 이루어져 왔다(한국동남아연구소 2019, 36). 북부와 동북부 지역의 경우 인프라가 낙후되어 있으며 소득 수준도 최하위 수준이다. 남부의 경우 말레이시아 접경지역을 제외하고는 소득 수준이 낮은 편이다. 나라티왓(Narathiwat, 남부)과 매헝썬(Mae Hong Son, 북부)을 제외한 소득 하위 지역은 모두 동북부에 위치해 있다.

그림 3-15 | 태국의 국토 공간구조 및 지역개발 현황

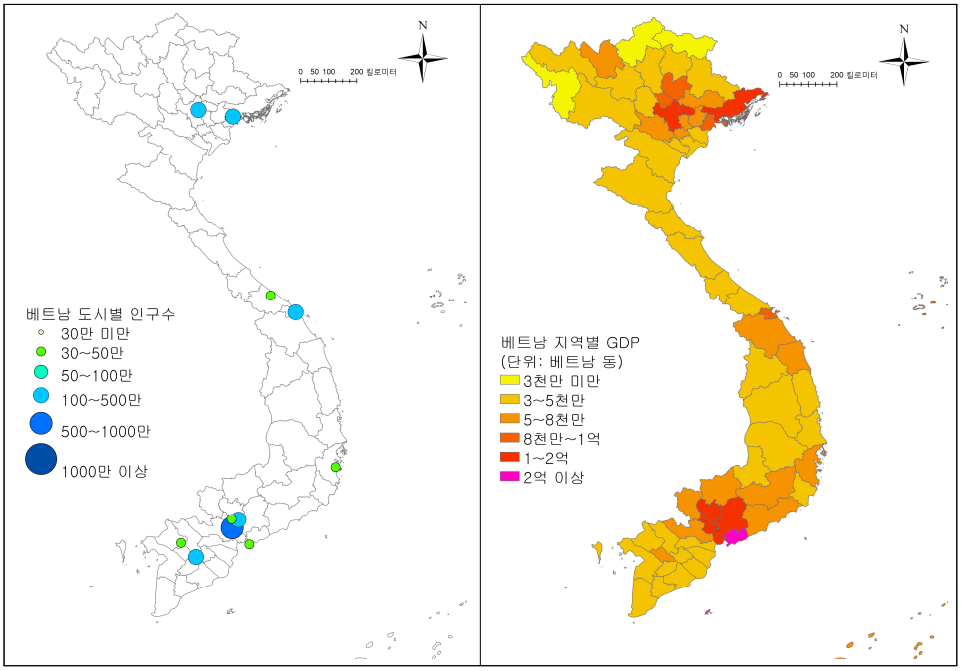


출처: UN DESA WUP, 태국 통계청 지역생산자료(2018) 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

□ 베트남의 국토 공간구조

베트남의 국토 공간구조는 북쪽의 하노이와 남쪽의 호찌민시를 중심으로 한 양극체계를 보인다. 인구 20만 이상의 도시는 주로 남쪽의 호찌민시와 껀터(Can Tho)시 인근에 집중되어 있으며, 하노이 주변에는 인구 130만의 하이퐁이 있다. 타 지역의 경우 다낭과 후에, 나트랑 외에는 30만 이상의 도시가 없다.

그림 3-16 | 베트남의 국토 공간구조 및 지역개발 현황



출처: UN DESA WUP, 베트남 통계청 사회경제통계(2020) 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

(2) 아세안국가의 지역개발 현황

□ 지역개발지표

OECD는 지역집중화와 지역불균형으로 구분하여 인구, 소득, 고용, 산업 부문 지표를 활용하는 지역개발지표를 개발했다(기획재정부 2009; 안홍기 외 2018, 25 재인용). OECD 지역개발지표는 1인당 GRDP 불균형 지수(Gini), 1인 노동인구당 GDP 지역 격차 범위 등 경제, 노동, 산업 측면의 지역불균형 정도를 제시한다. 본 연구에서는 자료 수집의 가능성을 고려하여, GRDP 불균형 지수(Gini)와 1인당 GRDP 격차로 아세안국가의 지역불균형을 분석하였다. OECD는 인구의 지리적 집중 비율, GDP의 지리적 집중지수 등 인구와 GDP로 구분하여 지역집중화 지표를 제시했지만 본 연구에서는 수위도시의 인구 비율과 GRDP 집중률을 통해 지역집중화를 분석했다.

□ 아세안국가의 지역불균형 비교

아세안국가는 대체로 지역 간 경제 불균형 지수가 높거나 경제 격차 범위가 넓었다. 캄보디아의 경우 프놈펜에 연간매출(Annual Sales)이 집중되어 이에 대한 불평등 지수가 0.73으로 높게 나타났다. 다만 프놈펜 거주 인구가 다른 지역 인구보다 월등히 높아 최고생산-최저생산 지역 간 1인당 GRDP 격차는 2.1배에 그쳤다. 인도네시아는 지역 간 GRDP 불평등 지수가 0.58로 비교적 높게 나타났으며, 최고생산-최저생산 지역 간 1인당 GRDP 격차 또한 13.7배로 높은 수준으로 나타났다. 라오스의 경우 지역 내 사업체 개수로 비교해본 결과, 최다보유 지역(비엔티안)의 사업체 개수가 최소보유 지역의 22.4배에 달해 산업 및 경제기반 격차가 매우 큰 것으로 나타났다. 말레이시아의 경우, 지역 간 GRDP 불균형 지수가 캄보디아, 인도네시아, 필리핀보다 높지 않지만, 최고생산-최저생산 지역 간의 1인당 GRDP 격차가 39.3배로 최고로 높아 지역불균형이 매우 큰 것으로 나타났다. 미얀마는 양곤을 중심으로 한 일극 공간구조가 뚜렷한 국가이지만 지역 간 소득 불평등 및 최고소득-최저소득 지역 간 1인당 소득 격차는 비교적 낮은 수준이었다. 이는 타 아세안국가에 비해 낮은 산업화 및 저개발상태에 기인한다고 볼 수 있다. 필리핀은 마닐라 대도시권에 지역 내 총생산이 집중되어 있어 지역 간 GRDP 불균형 지수 및 최고생산-최저생산 지역 간 1인당 GRDP 격차 둘 다 높게 나타났다. 태국은 지역 간 GRDP 불균형 지수 및 최고생산-최저생산지역 간 1인당 GRDP 격차가 각각 0.45, 6.1배로 높은 편이나, 타 아세안국가에 비해서는 낮게 나타났다. 베트남은 최고생산-최저생산지역 간 1인당 GRDP 격차는 12.0배로 상당히 높은 수준이나 지역 간 GRDP 불균형 지수는 아세안국가 중 가장 낮은 수준으로 나타났다.

□ 아세안국가의 지역집중화 비교

수위도시의 인구와 GDP를 기준으로 볼 때, 아세안국가는 지역집중화가 뚜렷하게 나타났다. 캄보디아는 수위도시 인구 비율은 12%에 그쳤으나 연간매출액의 수위도시 집중률은 55%에 달해 프놈펜을 중심으로 한 종주도시화 현상이 극심함을 알 수 있다. 인도네시아는 수위도시 인구 비율은 타 아세안국가에 비해 낮은 편이나 GDP 집중률이

17.7%에 달해 자카르타 대도시권과 타 지역 간의 소득 격차가 클 것으로 보인다. 라오스는 전체 기업의 22.6%가 비엔티안에 집중되어 있어 투자유치 및 산업개발의 기회가 비엔티안에 집중될 것으로 보인다. 말레이시아는 수위도시 인구 비율은 24%에 달하지만, GDP 집중률은 이보다 조금 낮은 수준인 16.2%로 타 아세안국가에 비해 낮은 수준이다. 미얀마의 수위도시 인구 비율은 10%이다. 수위도시 GDP 집중과 관련한 자료는 수집할 수 없었다. 필리핀의 수위도시 인구 비율은 13%에 그쳤으나 GDP 집중률은 37%를 상회하여 국가 경제의 상당 부분이 수위도시에 의존하고 있음을 알 수 있다. 태국은 필리핀과 마찬가지로 수위도시 인구 비율은 15%에 그쳤지만, GDP 집중률이 46.9%로 매우 높아 경제활동의 상당 부분이 방콕 대도시권에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 베트남의 수위도시 인구 비율 및 GDP 집중률 모두 타 아세안국가에 비해 낮은 수준이었는데, 이는 인구 및 경제활동이 호찌민시-하노이로 양분화된 것으로 인한 결과일 것으로 판단된다.

표 3-8 | 아세안국가별 지역개발지표

	국가	GRDP Gini[1]	1인당 GRDP 격차[2]	수위도시 인구집중률[3]	수위도시 GRDP 집중률[4]
1	캄보디아	0.73 (2011)	2.1배 (2015)	12%	55.4% (2011)
2	인도네시아	0.58 (2019)	13.7배 (2019)	4%	17.7% (2019)
3	라오스	-	22.4배 (2006)	10%	22.6% (2006)
4	말레이시아	0.46 (2018)	39.3배 (2018)	24%	16.2% (2018)
5	미얀마	0.16 (2017)	3.0배 (2017)	10%	-
6	필리핀	0.57 (2018)	15.6배 (2018)	13%	37.5% (2018)
7	태국	0.45 (2018)	6.1배 (2018)	15%	46.9% (2018)
8	베트남	0.19 (2018)	12.0배 (2018)	9%	18.0% (2018)

[1] 각국 GRDP 수치를 토대로 산출, 캄보디아와 미얀마는 각각 지역별 연간매출, 지역별 1인당 월소득액을 활용.
[2] 각국 1인당 GRDP 수치 중 최고값을 최저값으로 나눈 값, 라오스의 경우 지역 내 기업체 개수를 활용.
[3] WUP 2020년 인구수 예측값을 활용하여 산출.
[4] 각국 GRDP 수치를 토대로 계산, 캄보디아와 라오스는 각각 지역별 연간매출, 지역 내 기업체 개수를 활용.

출처: 각국 통계청 및 기타자료(표 3-7 참조)로 저자 작성.

□ 아세안국가의 국토 공간구조 및 지역개발 종합

아세안국가의 국토 공간구조는 대부분 1-2개 대도시권에 인구가 집중된 일극 또는 양극 체계 양상을 보이며, 이에 따라 지역불균형과 지역집중화 지표가 높은 수치를 보였다. 인구 및 생산 활동이 특정 도시에 집중되는 도시종주성(urban primacy)이 높은 편이며, 이에 따른 지역 격차가 심화한 것을 확인할 수 있었다.

4. 아세안국가의 균형발전 비전 및 국토정책 현황

1) 분석 개요

(1) 분석 목적

본 절에서는 아세안국가의 국가문서를 분석하여 국토균형발전의 관점에서 각국의 특징을 파악하고자 한다. 국토균형발전을 대상으로 하여 전략적인 개발협력을 추진하기 위해서는 각 국가가 추구하고자 하는 국토발전상을 분석하여 개발협력을 위한 특징을 파악할 필요가 있다.

(2) 자료 수집 및 분석 방법

아세안국가의 국토발전상을 분석하기 위해 각 국가의 국토발전 관련 계획 및 정책문서를 수집했다. 아세안 10개국 중 도시국가인 브루나이와 싱가포르를 제외한 8개국을 대상으로 각 국가의 개발계획, 주요 국토 부문 정책문서를 검색·수집하였으며 각 국가의 국토발전상을 파악하기 위해 국가 비전, 균형발전 중요도, 정책상 우선순위, 국토정책 방향, 주요 국책사업 등을 다각도로 분석하고, 국가 간 특징을 비교했다.

표 3-9 | 아세안국가 균형발전 비전 및 국토정책 분석 수집자료

no.	국가	국가계획	공간정책문서
1	캄보디아	제4기 사각전략(2019-2023) 국가전략발전계획(2019-2023)	국가공간계획정책(2011)
2	인도네시아	경제발전마스터플랜(2011-2025) 국가중기발전계획(2020-2024) 이슬람 경제발전마스터플랜(2019-2024)	-
3	라오스	비전 2030 사회경제발전10개년 전략(2016-2025) 제8차 사회경제발전5개년계획(2016-2020)	-
4	말레이시아	공동번영비전 2030 제11차 국가계획(2016-2020) 제11차 수정국가계획(2018-2020)	제2차 국가공간계획(2011-2020) 제3차 국가공간계획 구상(2021-2040)
5	미얀마	지속가능발전계획(2018-2030)	국가 공간발전 프레임워크 국가 도시정책 프레임워크
6	필리핀	비전 2040 필리핀발전계획(2017-2022)	국가 도시개발·주택 프레임워크(2017-2022) 국가 물리계획 프레임워크(2001-2030)
7	태국	제12차 국가경제사회발전계획(2017-2021)	국가공간발전정책(2007-2057)
8	베트남	사회경제발전전략(2011-2020) 사회경제발전계획(2016-2020)	도시체계개발 비전 2050 & 마스터플랜 2025

출처: 저자 작성.

2) 분석 결과

(1) 국가별 균형발전 비전 및 국토정책

□ 캄보디아의 균형발전 비전 및 국토정책

캄보디아 국가계획은 국토발전과 관련한 세부 전략으로 인프라 개발 및 산업단지 조성, 농촌개발, 도시계획 및 관리를 포함하지만, 균형발전을 주요 목표로 명시하지는 않고 있다. 캄보디아 최상위 국가발전전략인 사각전략(Rectangular Strategy)은 4대 선결과제, 4대 전략목표 및 각 목표에 대한 세부 전략으로 이루어져 있다. 제4기 사각전략(2019-2023)은 국토 부문과 관련하여 '전략목표2. 경제 다변화'의 실천과제로 물류 시스템 개선 및 교통·에너지·디지털 연계성 강화와 신성장동력 개발, '전략목표4. 포용적 지속가능발전'의 실천과제로 농업 및 농촌 발전, 도시계획 및 관리를 포함하고 있다.

사각전략의 이행을 위해 수립된 국가전략발전계획(2019-2023)은 사각전략의 4개 상위전략에 더하여 거버넌스 개혁 촉진, 전략 이행을 위한 환경조성을 정책의 우선순위로 설정하고 각 전략에 대한 실천과제를 명시하고 있다. 균형발전과 관련된 실천과제로는 교통 및 물류 마스터플랜의 승인 및 실행, 인프라 구축을 위한 재정의 확보, 시하누크빌 다목적 특별경제구역 등 캄보디아 산업발전전략(2015-2025)의 실행, 도시화의 관리 강화를 위한 수도권의 토지이용 계획 및 기초단위의 토지이용계획 수립 등이 있다.

국토계획은 별도로 없으나, 국가 공간계획정책(2011) 등의 문서를 통해 국토발전의 방향을 설정하고 있으며, 문서 전반에 균형 및 평등을 주요 가치로 다루고 있다. 국가 공간계획정책(2011)은 최상위 목표로 통합적이고 전략적인 국토계획과 지역적으로 중요한 수단과의 조화로 전 국토가 이용, 구성, 개발 및 보호되어야 함을 명시하고, 공간계획에 대한 비전 및 전략을 제시하며, 지속가능성, 형평성, 균형 및 통합을 강조한다.

□ 인도네시아의 균형발전 비전 및 국토정책

인도네시아 국가계획은 불평등 감소를 위한 지역발전을 상위의 정책목표로 설정하여 균형발전을 국가이슈로 다루고 있다. 인도네시아 경제발전마스터플랜(Masterplan for Acceleration and Expansion of Indonesia's Economic Development, MP3EI)(2011-2025)은 경제회랑을 중심으로 한 지역발전, 연계성 확보, 인적자원 및 과학기술 개발을 핵심과제로 설정하고 22개의 경제활동을 제시하고 있다. 6개의 경제회랑을 성장극으로 지정하고 각 회랑의 주요 자원을 기반으로 하는 산업클러스터를 개발하고, 국제적 연계성을 확보하여 성장극 간의 시너지 효과를 제고하고자 한다(강대창 외 2011, 27). 인도네시아 정부는 MP3EI를 통해 최초로 지역균형발전을 정책목표로 설정하여, 자카르타를 핵으로 하는 자바 중심의 경제성장에서 자바 외 섬의 경제성장을 적극적으로 추진하는 정책 방향의 전환을 보이고 있다(강대창 외 2011, 26).

조코위도도 2기 정부는 MP3EI를 대체하여 2019년 인도네시아 이슬람 경제발전마스터플랜(Indonesia Islamic Economic Master Plan, MEKSI)(2019-2024)을 수립했

다. MP3EI처럼 균형발전 이슈를 전면에 세우지 않고, 정부의 디지털경제 및 글로벌 할랄산업 국가 육성의 정책 방향을 담아 디지털경제와 할랄산업 인프라의 구축을 강조했다(김석우 외 2019, 18).

5개년 계획인 국가중기발전계획(National Medium-Term Development Plan, RPJMN)(2020-2024)에서는 '불평등 해소를 위한 지역발전'을 7개 주요 목표 중 하나로 설정하고, 주요 목표 달성을 위해 소규모 산업, 특별경제구역, 관광 등을 위한 산업인프라의 지속적 개발을 강조한다(김석우 외 2019, 22).

인도네시아는 별도의 공간계획이 없으나, 국가개발계획부는 더 빠른 경제성장을 위해 지역 간 연결성을 강조하며, 이를 위해 교통과 관련된 인프라를 집중적으로 구축할 계획이다(김석우 외 2019, 20). 국가계획의 이행을 위해 교량, 도로, 항만, 산업단지, 관광단지 등 건설된 각종 시설을 연결하는 데 주력하고 있다(김석우 외 20219, 19). 주요 국책사업으로는 자카르타-수라야바, 자카르타-반둥 고속철도, 마카사르-빠레빠레 화물열차, 25개 신공항 건설, 2,500km 신규 국도 건설, 해양고속도로(sea toll road) 건설, 스마트시티 정책 이행 등이 있다(KOTRA 2020, 38).

□ 라오스의 균형발전 비전 및 국토정책

라오스의 경우 별도의 공간계획은 부재하나, 2016년에 수립한 비전 2030, 사회경제발전10개년전략(2016-2025)을 통해 기초인프라 구축, 도농 간 개발성과의 격차 감소 등을 강조하고 국토발전의 방향을 제시하고 있다. 라오스 비전 2030은 '산업화와 현대화를 위한 기초인프라 구축, 교육·보건 서비스 확대를 통한 인적자원 개발, 지속가능한 천연자원 활용 거버넌스 수립 등을 강조'하며, 비전 2030의 이행을 위한 사회경제발전10개년전략(2016-2025)은 상기 목표에 더하여 거버넌스 개선과 지역 및 국제적 통합을 추구한다(김미림 2019, 14).

8차 사회경제발전5개년계획(2016-2020)은 '경제취약성 감소와 인적자본지수 향상을 위해 자원기반 경제로부터의 탈피를 추구하며, 그 수단으로 경제특구 개발을 통한 공업 육성, 산업인력 양성, 금융업 효율성 제고, 자연재해 대응 및 지속가능한 천연자

원 활용 등을 제시하고 있다(김미림 2019, 15). 8차 계획은 균형발전을 강조하는 정부의 정책 방향을 반영하여 성과목표 20개 중 하나를 지역균형발전(Balanced regional and local development achieved)으로 설정하며 균형발전을 주류화하고 있다. 각기 다른 지역에 대한 맞춤형 목표와 우선순위를 설정하고 낙후지역개발을 중요시한다. 농업 생산성 향상에 따른 지방도의 건설 및 유지, 농촌지역의 안정적 수입 증대 및 상품화 지원에 중점을 두었다.

□ 말레이시아의 균형발전 비전 및 국토정책

말레이시아는 국가 차원에서 균형발전이 국가계획의 중요한 목표 중 하나이며, 지역 간 격차 등 불균형 해소를 위해 11차 수정계획을 도입하여 그 중요성이 더 커지고 있다. 공동번영비전 2030은 지역 포용성(regional inclusion)을 7개의 전략적 추진 분야 중 하나로 설정하고, 도농·지역 간 소득 격차 심화와 KL·슬랑오르주 지역에 대한 경제력 집중을 주요 이슈로 다루며 경제구역별 핵심 경제성장 활동을 선정했다. 통합 도농 대중교통시스템 구축, 저개발지역 내 기업 유치, 유보지(Malay Reserve Land) 재평가, Klang Valley 외 경제거점 구축, 국가 중요 인프라 개발계획의 실현을 주요 세부 과제로 제시하고 있다.

11차 국가계획(2016-2020) 내 전략적 추진 분야 6개 중 '전략1. 공정사회 건설을 위한 포용성 향상', '전략5. 경제성장 지원을 위한 인프라 강화', '전략6. 번영의 확대를 위한 경제성장 혁신'이 국토균형발전 세부 전략을 포함하고 있다. 지리적 균형을 위한 지역성장 촉진, 지역 간 연계성 강화, 경쟁력 있는 도시 및 지역 경제회랑에 대한 투자 등 다양한 세부 전략을 명시하고 지역사회 기반시설 확대, 민간투자 촉진 등을 강조하고, 포용성 확보를 원칙으로 제시하고 있다. 주요 국책사업으로는 광역수도권개발(Grater Kuala Lumpur/Klang Valley)을 위한 교통인프라 구축(MRT/LRT 건설), 뿡어랑 종합석유화학단지(PIPC), 말-싱 고속철도, 말레이시아 동북해안철도(ECRL, 일대일로 사업) 프로젝트 등이 있다.

11차 계획에 대한 중간평가에서 거시적 측면에서 경제성장을 지속하였으나 그 과정

에서 도시와 농촌, 주별, 지역별 격차가 심화되었다고 평가하며, 11차 수정계획(2018-2020)은 지역균형발전 추구(Pursuing balanced regional development)를 6개 주요 국가목표 중 하나로 설정하여 균형발전 목표를 격상했다.

국가계획 외에도 국가공간계획인 National Physical Planning(NPP)을 수립한다. NPP는 1976년에 제정된 도시및국가계획법(Act 172)에 근거하여 국가발전5개년계획에 맞추어 5년마다 검토, 국가 공간목표와 전략을 정확하게 반영하고 연방, 주 및 지방 차원 계획에 대한 지침을 제공한다. NPP-2(2011-2020)은 2010년 National Physical Planning Council에 의해 승인되었으며, 현재 NPP-3(2021-2040)의 주요 전략 3개를 선정하고 계획을 수립 중이다.

NPP 1차 계획에서 3차 계획까지 균형발전을 주요 목표로 다루고 있으나, 추진 방향의 변화가 존재한다. 2005년에 수립된 NPP-1은 선택적 집중의 발전전략(Selective Concentration Development Strategy)을 토대로 하였으나, 2010년 NPP-2는 발전회랑 중심의 집중분권화 발전전략(Development Strategy of Concentrated Decentralisation)을 도입하여 NPP-1에 비해 형평성을 더 중요시 한다. NPP-2는 도시와 농촌지역 간 물리적 연계를 통한 포용적 개발을 강조하며 지속가능하고 통합적이고 평등한 균형발전을 추구한다. NPP-3에서도 균형적 도시성장 및 통합적 농촌개발, 도농 연계성 및 접근성 향상을 주요 목표로 선정했다.

□ 미얀마의 균형발전 비전 및 국토정책

국가계획인 미얀마 지속가능발전계획(Myanmar Sustainable Development Plan)(2018-2030) 내에서는 지역균형발전이 28개 전략 중 하나로 다뤄지고 있다. 미얀마 지속가능발전계획은 모든 부처 및 지역 간 조정·협력을 위한 장기비전의 종합 프레임워크를 제공하고 미얀마의 번영, 평화, 민주화를 향한 공통경로를 마련하고자 수립되었다. 미얀마의 12개 핵심 경제정책에 부합하고, 아세안경제공동체 및 GMS 전략 틀에 기여하는 3개의 축, 5개의 목표, 28개 전략, 251개 행동계획을 제시하고 있다.

균형발전과 관련해서는 '전략1-2. 모든 주와 지역에 걸쳐 공평하고, 분쟁에 민감한

사회경제적 발전을 촉진'에 대한 8개의 행동계획을 설정했다. 개발사업 관리의 분권화, 재원조달에 대한 지역계획 수립, 분쟁지역 내 일자리 창출 및 포용성장 촉진, 낙후지역과 성장·인구 허브와의 연계성 강화 등이 이에 속한다. 주요 국토 부문 사업으로 100마일 신규 고속도로 건설 및 200마일 도로포장, 600마일 신규 지방도 건설 및 1000마일 지방도 포장, 미얀마 투자 정상회담 30개 사업(항구 5개, 공항 2개, 고속도로 7개, 교량 1개 등 17개 기반인프라 구축사업 포함) 등을 제시했다.

공간계획에 대한 정책문서가 존재하며, 공간계획 내에서는 도농 연계 및 도농 균형발전을 중요하게 다루고 있다. 국가 공간발전 프레임워크(National Spatial Development Framework)는 미얀마의 주요 도시 네트워크 및 교통축을 고려한 공간구조를 제시하는 국가 도시체계의 수립을 명시하고, 국가 도시체계에 대한 초안 및 미래 국토 공간개발의 방향을 제시한다. 현재의 기능 및 규모, 미래 잠재력을 기반으로 도시 계층구조를 제안한다. 이 도시 계층구조는 전략적 국가성장거점(양곤, 만달레이, 네피도), 지역도시, 농공업도시 및 국경도시, 특별기능지역 등 4개 계층으로 구성하고, 교통축으로 각 거점 연결하여 경제발전을 위한 회랑을 제공하고, GMS 경제회랑 및 아세안 고속도로와 같은 초국가적 지역 네트워크를 고려한다.

국가 도시정책 프레임워크(National Urban Policy Framework)은 미얀마 도시정책의 비전, 원칙 및 우선순위를 제시하고 있으며, 6개의 주요 목표 중 도농 연계 및 도농간 균형 유지를 강조한다. 도농 연계 측면에서 미얀마는 농업이 상대적으로 우세하여 양곤과 만달레이 포함한 도시지역은 주변 농업지역과의 강력한 기능 및 인프라 연계가 필요하며, 적절한 공간계획수단을 통해 상호연계를 강화할 필요가 있다고 본다. 또한 도농 인구의 균등한 분배 측면에서 도시화와 함께 농촌지역의 경제발전을 위한 거주환경 개선 및 일자리 창출, 농촌 특성유지 필요, 중위도시 및 농업배후지의 강화로 양곤과 만달레이 성장압력 완화가 필요하다고 본다.

□ 필리핀의 균형발전 비전 및 국토정책

필리핀발전계획(2017-2022)은 사회경제적 청사진에 경제성장, 인구 동향 및 공간

특성을 고려한 국가 공간전략(National Spatial Strategy, NSS)을 최초로 도입하여, 경제, 사회, 제도 및 환경 조건에 따른 바람직한 공간 배분을 제시하고자 했다. 필리핀의 장기국가계획인 Vision 2040은 경제성장 및 빈곤 감소의 동력인 되는 도시의 역할을 강조하나, 균형발전의 측면을 다루지는 않는다.

Vision 2040의 실현을 위한 필리핀발전계획(2017-2022)은 국가 공간구조 구상에 인구 추세, 경제활동 및 서비스를 고려한 NSS를 포함한다. NSS는 도시개발, 인프라 개발, 재난 완화, 환경보호 및 자원 보존에 대한 정책기반을 제공하며, 대도시권 중심, 지역 중심 및 소지역 중심을 연결하는 네트워크 마련을 강조한다. 전 국토에 대한 기회 균등화를 위해 거주지와 주요 생산지역 간의 연계를 개선하여 일자리와 서비스에 대한 사람들의 접근성을 향상시키고, 후발 지역과 주요 지역을 연결함으로써 사회경제적 불평등 문제를 해결하고자 하고, 불경제와 비효율성을 야기하는 개발의 균일한 분산을 지지하지 않는다.

국토계획과 관련해서는 원칙을 제시한 규범 문서에 해당하는 도시개발 및 주택 프레임워크와 물리적 계획 프레임워크가 존재한다. 도시개발 및 주택 프레임워크(National Urban Development and Housing Framework, NUDHF)는 1992년 제정된 도시개발 및주택법에 근거하여 도시지역 및 도시화 지역에 대한 개발지침을 제공하고자 한다. NUDHF(2017-2022)는 보다 포괄적, 개방적, 연계적, 집단적으로 회복력 있는 커뮤니티로서의 도시공간을 추구하며, 개발에서의 사회, 환경적 고려를 강조하나 균형발전에 대한 별도의 언급은 부재하다.

물리적 계획 프레임워크(National Framework for Physical Planning, NFPP)는 국가의 물리적 자원의 할당, 이용, 개발 및 관리에 대한 지침을 제공하는 국가 차원의 통합된 토지이용을 위한 정책문서이다. 물리적 계획 이슈 발굴, 토지이용을 위한 입지특성 평가 등을 다루며 물리적 자원에 대한 비전, 원칙, 발전 방향, 전략, 정책지침 및 정책 옵션을 제시한다. NFPP(2001-2030)는 발전 방향으로 지역집중을 통한 국가분산의 촉진, 도시-농촌 연계 강화, 자원기반 지역개발, 효과적인 지역개발을 위한 메커니즘 구축 등을 제시하고 있다.

□ 태국의 균형발전 비전 및 국토정책

태국의 12차 국가경제사회발전계획(2017-2021)은 동부 임해지역 확장을 위한 동부 경제회랑 개발 및 10대 집중산업 육성을 위한 Thailand 4.0 추진을 주요 내용으로 한다(한유석 2019, 216). 12차 계획은 6개 목표, 10개의 전략을 제시하며 '전략 9. 지역, 도시 및 경제구역 개발'이 균형발전과 연관되어 있다. 각 지역의 지리·사회적 잠재력과 특성을 활용하고 제조 및 서비스산업의 기반을 강화하기 위해 각 지역의 강점을 강화를 강조했다. 지역 간 소득분배를 개선하고, 모두를 위한 더 살기 좋은 도시를 만들고, 국경 지역을 따라 새로운 경제구역에 대한 투자를 늘리고, 주요 경제구역 내 효율적이고 친환경적 생산시스템을 육성한다는 세부 전략을 제시했다.

2000년 이후 GMS 국가들과 연계한 경제회랑 발전계획이 본격화되었으며, 태국은 이에 대응하여 9차에서 11차 계획은 경제회랑과 국경 지역을 중심으로 10개의 경제특구 발전계획을 수립했다(한유석 2019, 229-230). 반면, 12차 계획은 '전략 9-1. 경제 기회의 평등한 분배를 위한 지역발전'에서 북부는 고부가가치 창조경제 기반, 북동부는 빈곤 탈피 및 자급자족, 중앙부는 일류경제활동의 기반, 남부는 소득원 다양화로 각 지역의 발전 방향을 제시했다. 이처럼 12차 계획은 중부 중심의 발전에서 탈피해 지역발전을 도모하려던 태국의 청사진이 다시 중부 중심으로 회귀했음을 의미한다(한유석 2019, 230).

태국은 국가 공간발전정책(2007-2057)이 존재하며, 이를 통해 지역잠재력, 경제, 사회, 문화 및 생활방식에 따른 균형발전을 유도하고자 한다. 미래 토지이용을 위한 비전, 전략 및 목표를 기반으로 전 지역발전을 위한 공간, 도농 배치, 토지이용, 교통 및 인프라 등 모든 측면에 대한 지침을 제공한다. 주요 전략으로는 분권화 전략, 지속가능·균형발전 전략, 도시클러스터 전략, 혁신도시 전략, 도농 충분(Sufficiency) 전략이 있다. 주요 공간구상은 ① 남북 회랑 및 동서 경제회랑-아세안 경제허브 개발, 상업중심지로 국경경제구역 개발 및 관광 및 산업발전을 위한 해안지역개발, ②지역 중심도시 위계 설정: 각 지역의 중심도시 지정 및 권역(Sub-region)에 잠재적 연계를

가진 특성화 도시개발, ③ 교통물류체계와 경제구역의 연계: 균형적이고 공평한 통신 네트워크 분포로 요약된다.

□ 베트남의 균형발전 비전 및 국토정책

베트남국가계획은 균형발전보다 경제성장을 위한 산업거점 건설에 방점을 두었다. 사회경제발전전략(2011-2020)은 2020년까지 사회정치적 안정, 합의, 민주주의, 규율을 갖춘 현대화된 산업국가 건설을 목표로 12개의 정책 방향을 제시한다. 균형발전 관련 내용은 2, 5, 6번에서 주로 다루며, 산업국가 건설과 연관하여 지역 간 균형적이고 효과적인 발전을 위한 전 국토에 걸친 산업을 합리적 분포를 강조했다. '정책 방향 6. 지역 간 조화롭고 지속가능한 발전' 은 국토를 삼각주 지역, 산악 및 내륙지역, 해안 및 도서 지역, 기개발 도시지역, 신규개발 농촌지역, 경제회랑 및 벨트 지역으로 구분하여 각 지역에 대한 개발의 방향을 설정했다. 이 외에도 전 지역의 동반발전을 위한 적절한 메커니즘과 정책 개발, 각 지역의 장점 홍보 및 지역 간 연계 구축, 스필오버 효과를 창출하기 위해 거점경제구역의 개발 장려, 국경, 도서 등 낙후지역의 개발 촉진, 발전동력으로 특별경제구역 설정 등 구체적 방향을 제시한다.

사회경제발전5개년계획(2016-2020)도 2020년까지 현대화된 산업국가 건설을 목표로 하며, 경제, 사회, 환경측면의 구체적 성과목표와 12개의 주요 과제를 제시했다. 균형발전은 10개의 주요 과제 중 2, 3번과 관련됨. '과제2. 새로운 성장모델로 경제구조조정 추진 및 경제 생산성, 효율성, 경쟁력 향상' 은 신농촌 건설과 관련된 농업 구조조정, 현대화 및 산업화를 위한 산업 구조조정, 서비스산업 개발, 해양경제개발, 다른 유형 산업의 개발 및 활성화를 실천과제로 제시하였고, '과제3. 경제권 및 경제구역 개발' 은 전 국토와 각 지역의 발전 방향을 설정하고, 국토개발과 주요 경제구역개발 방향의 연계를 강조했다.

이 밖에도 주요 경제권역, 지역 경제구역 및 산업단지의 개발을 강조하고, 각 지역의 잠재력·장점 극대화와 지역 간 연결, 지역과 국가를 위한 통합공간 마련, 저개발지역의 개발조건 설정 등을 제시하며, 성장 잠재력의 지역에 필수 대규모 사업 추진하고,

병목현상 및 과부하를 해결하기 위해 투자자원을 집중할 것을 강조했다.

국토계획과 관련하여 규범 문서에 가까운 베트남 도시시스템 개발 비전 2050 & 마스터플랜 2025가 있으며, 이 문서는 도시 네트워크모델을 적용하여 베트남 도시체계를 점진적으로 구축하고 향상시킬 것을 목표로 한다. 도시발전요건 검토, 국가 도시체계계획, 국가 도시기술·인프라 배치계획, 도시구역 내 생태균형 유지 및 자연경관, 환경보호, 도시건축·경관개발 계획, 이행 일정, 주요 도시발전 법규 및 정책 수단에 대한 설명 및 원칙, 이행 규정 등을 명시했다. 또한 2025년 마스터플랜, 2050년 비전에 대한 필요조건을 제시하였는데, 주요 내용은 산업화, 현대화, 세계경제통합 과정에서 베트남의 요구사항 및 생산력의 수준 및 분포에 부합; 도시체계는 전 국토에 걸쳐 적절하게 개발 및 배분하고; 전 성장시대에 걸쳐 지역균형개발 추구; 도농 연계, 식량안보, 도시의 질, 문화 및 전통가치 유지 등 고려; 적절한 공간구조를 기반으로 안정적이고 지속가능한 발전을 촉진하고 자연 및 토지 자원의 합리적 활용을 추구; 사회보장, 국방, 및 사회 안전 유지와 결합하고; 해안, 도서 및 접경지역 관련하여 주권 보호 및 유지 임무의 요구사항 충족 등을 포함한다.

(2) 아세안국가의 균형발전 비전 및 국토정책 비교

아세안국가의 국가계획 및 국토정책 문서 분석 결과, 각국 비전 및 정책의 유사점이 다수 존재하는 것으로 나타났다. 먼저, 국가계획에 명시적 또는 간접적으로 지역발전 및 균형발전을 제고하고자 하는 정책을 포함하며, 계획지침 내 포용성, 형평성 등을 주요 가치로 다루고 있다. 두 번째로 산업화를 지원하는 경제특별구역 육성 및 산업단지 조성을 중요한 정책과제로 제시하며, 범 아세안 연결성을 확보하고자 한다. 또한 지역 간 기능적, 물리적 연계를 강조하고 교통 및 산업인프라 건설을 주요 국책사업으로 추진하고 있다. 마지막으로 국가 공간구상에 있어서 거점지역을 중심으로 한 도시체계의 구축과 통합적인 접근을 강조한다.

유사한 정책목표에 대한 중요도의 차이가 각국 비전 및 정책의 특징을 보여주는데, 균형발전을 국가계획의 상위목표나 하위전략으로 명시한 국가와 지역발전 등 연관목표

들로 균형발전을 추구하는 국가로 나눌 수 있다. 인도네시아, 말레이시아는 국가계획 상위목표로 강력한 균형발전을 추구하고 이외 국가는 균형발전의 방향을 지역 격차 감소보다는 지역발전에 방점을 두고 있다. 모든 국가가 ASEAN의 일원으로 국가계획 내 아세안 지역과의 역내 연계성을 고려하나, 활용의 적극성에서 국가 간 차이를 보인다. 태국, 미얀마 등 인도차이나반도의 국가들이 GMS 경제회랑의 활용을 강조했고 캄보디아, 미얀마, 라오스와 같이 1차 산업의 비중이 큰 국가의 경우, 농촌지역 활성화 및 도농 연계를 상위목표로 설정하고 세부 전략목표를 설정했다.

표 3-10 | 아세안국가의 균형발전 비전, 주요 국토정책 및 국책사업

	국가 (면적, 인구밀도)	국토발전상 - 균형발전 추진 방향	균형발전 위상	형평성 중요도	주요 국토정책	주요 국책사업
1	캄보디아 (176,520㎢, 92명/㎢)	경제다변화, 포용적 지속가능발전 - 물류시스템 개선, 신성장동력 개발 - 농촌개발, 도시계획 및 관리	간접목표	○	- 캄보디아 산업발전전략 이행 - 교통 및 물류 마스터플랜 승인·이행 - 수도권 토지이용계획 수립 등	16천㎞ 도로건설, 시하누크빌 다목적 특별경제구역, 프놈펜 발전계획 등
2	인도네시아 (1,811,570㎢, 148명/㎢)	지역간 불평등 감소 - 6개의 경제회랑 성장극 지정 - 산업인프라의 지속적 개발	상위목표	●	- 경제회랑기반 산업클러스터 개발 - 국제적 연계성 확보 - 교통 인프라에 대한 집중적 투자 등	해양고속도로 건설, 트란스 수마트라 유료도로, 25개 공항 건설, 순다해협전략지역, 수도권투자촉진특별지역개발 등
3	라오스 (230,800㎢, 31명/㎢)	지역균형발전 - 산업화·현대화 지원 인프라 개발 - 도농 간 개발성과의 격차 감소	하위전략목표	◐	- 경제특구 개발을 통한 공업 육성 - 농촌지역의 안정적 수입 증대 및 상품화 지원 - 지방도 건설·유지 등	아세안 고속도로 개선, 라오-베트남 연결구간 및 메콩유역 9개 구간 철도 신설, 자유경제산업단지 조성계획
4	말레이시아 (328,550㎢, 96명/㎢)	지역균형발전 - 균형적 도시성장 및 통합적 농촌개발 - 도농 연계성 및 접근성 향상	상위목표	●	- 통합 도농 대중교통시스템 구축 - 저개발지역 내 기업유치 및 경제거점 구축 - 국가 핵심인프라 개발계획의 실현 등	광역수도권 교통인프라 건설, 뵹어랑 종합석유화학단지, 말-싱 고속철도, 말레이시아 동북해안철도 등
5	미얀마 (653,080㎢, 82명/㎢)	공평하고, 분쟁에 민감한 전 국토의 사회경제적 발전 - 낙후지역과 성장 허브와의 연계	하위전략목표	◐	- 도농 간 기능 및 인프라 연계 - 농촌지역의 경제발전을 위한 거주환경 개선 및 일자리 창출 등	신규 고속도로(100마일) 건설, 고속도로 포장(200마일), 2019 미얀마 투자 정상회담 30개 사업 등
6	필리핀 (298,170㎢, 358명/㎢)	전 국토에 대한 기회 균등화 - 대도시권-지역중심-소지역중심 연결 네트워크 마련	간접목표	○	- 직주 접근성 개선 - 후발지역과 주요지역을 연결 - 개발의 균일한 분산 非지지	홍수관리사업, 필리핀정부통합사업, 우선인프라사업, 민다나오 물류 인프라망, BIMP-EAGA 도로망 등
7	태국 (510,890㎢, 136명/㎢)	경제기회의 평등 분배를 위한 지역발전 - 중부중심의 성장 및 지역별 발전 방향	하위전략목표	◐	- 동부임해지역 확장을 위한 동부경제회랑 개발 - 10대 집중산업 육성을 위한Thailand4.0추진	우-타파오 국제공항 건설, 램-차방 항구 건설, 고속철도 및 복선철도 공사, 타겟산업 육성, 신 에코도시개발 등
8	베트남 (310,070㎢, 308명/㎢)	경제성장을 위한 산업거점 건설 - 성장기반을 위한 지역발전 - 산업의 합리적 분포	간접목표	◐	- 도시체계구상: 각 지역개발의 방향을 설정 - 스필오버 창출을 위한 거점경제구역 개발 - 투자자원의 집중을 강조	하노이-라오까이 등 7개구간 고속철도, 푸꾹공항, 하노이 지하철, 까란교 등 교통 및 도시 인프라, 관개인프라 등

출처: 각국 국가계획 및 국토정책문서(표3-9 참조)로 저자 작성.

5. 아세안 국토균형발전 전략의 유형화

1) 균형발전을 위한 우리나라 국토정책의 변화[1)]

1950-60년대에는 전후 복구 및 우리나라 산업화 과정에서 수출산업 육성을 통해 자립적 경제성장을 목표로 주요 사회간접자본 건설(주택, 4대강 종합개발, 10대 항 건설, 기간 고속도로 및 철도 등)이 이루어졌다. 제1·2차 경제개발5개년계획 사업의 일환으로 울산지역개발, 고속도로 사업, 7개 특정지역개발 등이 수행되었다.

1970년대에는 국토자원의 종합적인 이용을 통한 고도성장 기반을 마련하기 위해 경부축 중심의 성장거점 개발을 통해 수출주도형 공업화 기반이 구축되었으며 주로 사회간접시설의 효과적인 공급과 국민생활환경 개선에 집중했다. 주요 추진정책으로는 「수출자유지역설치법」 및 「지방공업개발법」(1970), 「산업기지개발촉진법」(1973), 「공장입지 및 설립등록에 관한 공업배치법」(1977) 제정 등 공업기반 및 수출기반 조성을 위한 제도의 정비와 제1차 국토종합개발계획(1972-1981)의 수립, 고속도로 및 국도의 확포장사업 등이 있다. 이 외에도 60년대 지정된 7개의 특정지역개발, 영동·동해 특정지역 신규 지정, 광주권 개발(1975-1984), 도시기능의 재정립을 위한 신도시개발(반월 및 과천신도시개발, 창원신도시개발 등)이 추진되었다.

1980년대에는 대규모 국제행사(86아시안게임 및 88올림픽) 유치·개최, 우루과이 라운드 협상에 따른 시장개방 압력, 국제무역수지 흑자, 민주화 운동 등 사회·경제적 큰 변화가 있었다. 경제성장 위주의 정책으로 초래된 공간적 불균형 문제를 해소하고 지역균형개발을 촉진하기 위한 정책과 계획이 활발히 추진된 시기로 서울과 부산의 성장억제와 인구의 지방 정착에 중점을 두고, 기존의 거점개발방식에서 지역생활권 조성 및 성장거점도시개발방식으로 변화가 있었다. 80년대의 주요 추진정책으로는 지덕산 특정지역(1982), 88올림픽고속도로 주변 지역(1985) 등 특정지역개발, 중화학공업기지 및 지방공업장려지구 건설 등이 있다. 또한 정부는 인구의 지방 정착을 유도하기

1) 본 내용은 대한국토·도시계획학회(2009), 국토연구원(2018), 지역발전위원회(2015)를 참조

위한 수도권정비기본계획(1984), 수도권정비시행계획(1985)을 수립하고 5개 대도시생활권, 17개 지방도시생활권, 6개 농촌도시생활권으로 계층화, 성장거점도시 15개를 지정·육성하였다.

1990-2000년대 초반에 들어서는 세계화, 지방화, 민주화 등의 진전으로 국가경쟁력 고도화가 제기되었다. 90년대 지방자치제 아래 국토의 균형있는 개발이 더욱 중요한 과제가 되었으며 국토 및 지역개발에 있어서 지자체의 자율성과 민간부문의 참여 확대가 요구되었다. 이에 따라 지역 잠재력 개발하고 민간 참여 유도하여 지방의 균형개발을 정착시키기 위한 부산·경남권, 대구·포항권, 대전·청주권, 광주·목포권, 광양·진주권 등 7개의 광역권을 개발하여 국토개발의 지방거점화를 통해 지역개발의 구심점을 형성하고자 했다. 개발 수준이 저조하다고 간주되는 지역은 개발촉진지구(낙후지역형, 도농통합형, 균형개발형)로 지정되었다. 또한 국제무역 및 금융의 부산, 첨단산업 및 예술문화의 광주 등 지방 도시의 중추 관리기능이 특화 육성되었고 국토 중부·서남부지역에 신산업지대가 조성되었다.

2003년 참여정부 출범에 따라 기존의 중앙정부 주도의 총량적 성장에서 지방의 자생력을 강화하여 국가의 균형적 성장을 위한 강력한 국가 균형발전정책이 추진되었다. 이후 세계화 글로벌 경쟁력 강화와 국민의 삶의 질 향상이 요구되었다. 수도권 중앙행정기관과 공공기관을 이전하는 행정중심복합도시, 10개 혁신도시, 6개 기업도시 건설, 혁신클러스터 조성 등 강력한 국가균형발전 정책이 추진되었다. 이를 위해 2004년 국가균형발전특별법의 제정, 국가균형발전특별회계의 신설, 국가균형발전위원회 등의 추진 기구 설치, 국가균형발전5개년계획제도의 도입 등 균형발전의 법적·제도적 기반이 마련되었다.

이명박정부(2008-2013년)는 국토경쟁력 제고를 위한 규모의 경제를 실현하기 위해 5+2 광역경제권을 중심으로 거점도시권을 육성하고자 했다. 이와 더불어 광역경제권간 연계·협력, 광역선도산업 및 거점 대학 육성 등을 추진했다. 박근혜정부(2013-2017년)는 생활체감형 지역발전을 위해 63개 지역생활권을 구성하고 주민들의 삶의 질 개선에 보다 초점을 두는 생활권 선도사업, 새뜰마을사업 등을 추진했다.

표 3-11 | 균형발전을 위한 우리나라 국토정책의 변화

시기	특징	주요 국토정책
-1960년대	전후복구·자립기반	주요 인프라 및 사회간접자본의 건설 제1·2차 경제개발5개년계획 국토건설종합계획법, 특정지역종합개발촉진법 제정(1963)
1970년대	고도성장기반 마련을 위한 성장거점 개발 및 균형발전을 위한 국토체계 구축	제1차국토종합개발계획(1972-1981) 동남해안 공업벨트 및 경기만 임해공업지역개발 등 생산지원시설 확충 및 신도시개발 대도시인구집중억제 및 지방중심도시 공업배치를 위한 그린벨트제도(1971), 지방공업개발법(1971), 산업기지개발촉진법(1973), 공업배치법(1977), 수도권인구재배치계획(1978) 등 도입
1980년대	국토의 효율적 이용을 위한 다핵구조 형성	제2차국토종합개발계획(1982-1991) 수도권정비계획법(1982) 및 수도권정비기본계획 수립 지역생활권 및 성장거점도시 육성
1990-2000년대 초반	적극적 지역개발방식으로의 전환	제3차국토종합개발계획(1992-2001) 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률(1994) 국토건설종합계획법 폐지, 이를 보완 발전시킨 국토기본법 제정(2003)
2000년대 중반 이후	강력한 균형발전정책 추진 및 광역적 협력 발전	제4차국토종합수정계획(2006-2020), 재수정계획(2011-2020) 국가균형발전위원회 설립(2003), 제1·4차 균형발전5개년계획 수립, 균형발전 특별회계 운영, 균형발전사업 평가체계 확립 등 균형발전 관련 제도 구축 세종시 및 혁신도시 건설, 5+2 광역경제권 육성 및 연계·협력

출처: 저자 작성.

본 연구에서는 균형발전을 위한 우리나라 국토정책의 도입 배경, 주요 목적 및 특성을 고려하여 국토균형발전의 유형을 분류했다. 첫 번째 유형인 국가성장거점 유형은 성장거점전략(growth poles)을 토대로 성장 잠재력이 높은 지역에 한정된 자원을 집중하여 집적경제의 이점을 증대시켜 성장기반을 마련하고 스필오버 효과를 통해 국토균형발전을 추구한다. 우리나라의 경우 전후복구 및 자립기반 조성에 중점을 둔 1960년대에서 고도성장 기반을 마련하던 1970년대까지의 국토정책 대부분이 이와 같은 전략하에 추진되었다.

두 번째 유형인 권역성장거점 유형은 일극 또는 양극의 성장극 체계를 다핵구조로 전환하여, 핵심도시-지역 간 연계를 기반으로 한 광역권을 구성하고, 지역적 특성을 반영한 차별적인 특화정책으로 국토균형발전을 추구한다. 공간적 불균형의 문제를 본격적으로 해소하고자 한 1980-90년대 이후 이명박정부에서 이러한 광역화의 기조하에

국토균형발전을 위한 정책 수단이 도입되었다.

마지막으로 균형발전거점 유형은 국가가 적극적으로 개입하여 지역 격차 해소를 위한 균형거점을 만들고, 분산형 지역개발을 도모하는 지역 자생적 정책 수단을 도입하여 균등한 발전에 중점을 둔 국토균형발전을 추구한다. 국가균형발전이 국가 핵심의제였던 참여정부의 균형발전정책이 이 유형에 해당한다.

2) 아세안국가의 국토균형발전 전략 유형

아세안국가의 국토균형발전 전략 유형 분류를 위해 앞 절의 국가별 도시화 및 산업화 현황, 공간구조 및 지역불균형 현황, 균형발전 비전 및 국토정책 현황의 비교·분석 결과를 종합하면 아래의 표와 같다.

표 3-12 | 아세안국가의 국토 부문 현황 비교·분석 종합

	국가	도시화 및 산업화	도시 규모 분포	국토 공간구조 및 지역개발	국토균형발전 정책 방향	균형발전 형평성 중요도
1	캄보디아	저도시화 도시화 없는 산업화 진행 중	수위도시 주도의 도시화	종주도시화 높은 지역집중화	경제다변화, 포용	○
2	인도네시아	산업화 후 도시화 진행 중	소도시 주도의 도시화	군도국가 종주도시화 높은 지역집중화 높은 지역불균형	불평등 감소, 인프라 개발	●
3	라오스	저도시화	소도시 주도의 도시화	내륙국가 높은 지역불균형	산업화, 현대화	◐
4	말레이시아	산업화 후 도시화 진행 중	수위도시 주도의 도시화	종주도시화 높은 지역집중화 높은 지역불균형	균형성장, 통합개발	●
5	미얀마	저도시화 도시화 없는 산업화 진행 중	저도시화	저개발로 인한 국토균형	양극개발, 지역연계	◐
6	필리핀	도시화 없는 산업화 진행 중	중위도시 주도의 도시화	군도국가 종주도시화 높은 지역집중화 높은 지역불균형	기회균등, 지역연계	○
7	태국	산업화 후 도시화 진행 중	중위도시 주도의 도시화	종주도시화 높은 지역집중화	지역별 발전	◐
8	베트남	저도시화	중위도시 주도의 도시화	양극체계 높은 지역불균형	지역별 성장거점	◐

출처: 저자 작성.

아세안국가를 유형별로 분류하고 우선하여 고려할 수 있는 정책 수단을 정리하면 다음과 같다. 국가성장거점 유형에 해당하는 국가는 캄보디아, 라오스, 미얀마로, 이 유형에서는 도농 연계, 경제 다변화, 종주도시화 방지를 위한 선제적 정책 수단이 우선으로 고려될 수 있다. 권역성장거점 유형에 해당하는 국가는 필리핀, 태국, 베트남으로 볼 수 있고, 이 유형에서는 성장관리, 다핵구조 형성, 광역화를 위한 정책 수단이 우선으로 고려될 수 있다. 균형발전거점 유형에 해당하는 국가는 인도네시아, 말레이시아이며, 이 유형에서는 지역 격차 해소, 분산형 지역개발, 지역자생력 강화를 위한 정책 수단이 우선으로 고려될 수 있다.

표 3-13 | 아세안국가의 국토균형발전 전략 유형

유형	해당국가	해당국가의 국토 부문 특징	우선고려 정책 수단
국가성장거점	미얀마, 캄보디아, 라오스	• 낮은 도시화율과 높은 1차산업 비율을 보임 • 농촌지역개발 및 도농연계가 주요 이슈임 • 경제 다변화를 위한 공업단지 육성 및 수출시장 확대를 위한 물류체계 개선 필요 • 종주도시화 예방을 위한 선제적 정책 필요	국토계획, 농공단지, 산업단지, 특별경제구역, 생산지원시설, 산업인프라, 운송인프라, 개발제한구역 등
권역성장거점	베트남, 태국, 필리핀	• 도시화 및 산업화의 과정에서 일극 또는 양극 인구 및 산업 집중이 심화 • 국토구상에 다핵구조로의 전환을 추구 • 차별화된 권역별 개발과 도시체계·위계 구축을 주요 전략으로 함	광역계획, 수도권정비계획, 지역특화정책, 신도시개발, 광역인프라(교통, 환경), 산업단지, 특별경제구역, 운송인프라 등
균형발전거점	인도네시아, 말레이시아	• 디른 국가에 비해 높은 도시화 및 산업화 • 종주도시화로 인한 극심한 인구집중 및 지역 격차 • 국가계획 상 균형발전을 상위목표로 두고 균등한 지역발전을 추구	균형발전 특별회계 등 제도구축, 행정수도 및 혁신도시, 기업도시, 사회서비스·생활인프라, 광역인프라(교통, 환경) 등

출처: 저자 작성.

우선 고려 정책 수단은 각 유형의 국토 부문의 특징을 토대로 제시하였으나, 이러한 정책 수단 도입에는 협력국의 현지 실정 및 지역·역사적 맥락에 대한 고려가 필요하다. 같은 정책 수단을 도입하더라도 유형별 차별성이 존재하는데, 산업단지를 예로 들면, 유형별로 산업단지의 입지가 달라질 수 있다. 국가성장거점 유형은 수위도시나 제2 도시 근교, 항만도시나 국경도시를 우선 고려한다면, 권역성장거점 유형은 권역별 중심도시를 우선 고려할 수 있다. 수위도시에 대한 정책도 유형별로 초점이 달라질 수 있다. 국가성장거점 유형은 개발제한구역과 같은 종주도시화 이전의 선제적 정책의 도입이 가능하나, 권역성장거점 유형은 과밀부담금, 토지적성평가제 등의 적극적 성장관리가 필요하다. 균형발전거점 유형은 수도이전과 같은 직접적인 수위도시의 인구 분산 정책이 필요하다. 농공단지 조성 등은 1차 산업의 비중이 큰 아세안 8개국에 공통으로 도입할 수 있으나, 국가계획에 도농 연계를 강조하는 국가에서 우선 고려할 수 있다.

표 3-14 | 국토균형발전 전략 유형별 주요 특징 및 정책 수단

유형	주요 특징	정책 수단	대상지역	대상국가
국가 성장 거점	산업화 촉진 및 경제 다변화	국토계획	전 국토	캄보디아, 라오스, 미얀마
		광역계획	국가성장거점(수위도시 근교, 제2도시, 항만·국경도시)	캄보디아, 라오스, 미얀마
		경제특구	국가성장거점(수위도시 근교, 제2도시, 항만·국경도시)	캄보디아, 라오스, 미얀마
		산업단지 및 생산지원시설	국가성장거점(수위도시 근교, 제2도시, 항만·국경도시)	캄보디아, 라오스, 미얀마
		운송인프라	수위도시-성장거점 연결	캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남
	종주도시화 예방	수위도시 규제제도(개발제한구역, 입지총량제 등)	수위도시	캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남
	도농연계	농공단지	중위도시, 소도시	도시국가 외 아세안 8개국
권역 성장 거점	도시체계 및 위계 구축	국토계획	전 국토	베트남, 필리핀, 태국
		운송인프라	권역성장거점 간 연결	베트남, 필리핀, 태국
	차별적 권역 개발	광역계획	권역성장거점(권역별 중심도시) 및 주변 지역	베트남, 필리핀, 태국, 인도네시아, 말레이시아
		광역인프라(교통망, 상하수망, 폐기물 등)	권역성장거점(권역별 중심도시) 및 주변 지역	베트남, 필리핀, 태국, 인도네시아, 말레이시아
		경제특구	권역성장거점(권역별 중심도시)(수위도시 제외)	베트남, 필리핀, 태국, 인도네시아, 말레이시아
		신도시개발	권역성장거점(권역별 중심도시)(수위도시 제외)	베트남, 필리핀, 태국
		산업단지 및 생산지원시설	권역성장거점(권역별 중심도시)(수위도시 제외)	베트남, 필리핀, 태국
	수위도시 및 대도시 성장관리	대도시권 정비계획	수위도시, 대도시	베트남, 필리핀, 태국, 인도네시아, 말레이시아
		규제 제도(토지적성평가제, 과밀부담금 등)	수위도시, 대도시	베트남, 필리핀, 태국, 인도네시아, 말레이시아
균형 발전 거점	균형발전 기반조성	균형발전계획	전 국토	인도네시아, 말레이시아
		균형발전제도(균특위, 균특회계 등)	전 국토	인도네시아, 말레이시아
		운송인프라	수위도시-권역성장거점-균형거점 연결	인도네시아, 말레이시아
	인구·산업 분산	행정도시(수도이전) 및 혁신도시개발	균형발전거점(전략적 중위도시)	인도네시아, 말레이시아
	낙후지역 연계개발	혁신클러스터 조성(연구단지, 관광레저단지 등)	균형발전거점(전략적 중위도시)	인도네시아, 말레이시아
		지역별 특화 지원(개발촉진지구, 지역특화발전특구 등)	균형발전거점(전략적 중위도시)	인도네시아, 말레이시아
		사회서비스·인프라 개선	소도시, 낙후지역	인도네시아, 말레이시아

출처: 저자 작성.

본 절에서는 국토균형발전을 주제로 한 개발협력 추진방안을 체계적으로 도출하고자 우리나라 국토균형발전의 정책을 토대로 국토균형발전의 유형을 구분하고, 이전 절에서 분석한 결과를 토대로 아세안국가를 유형별로 분류했다. 다음 장에서는 유형별 대표국가를 대상으로 한 사례분석을 통해 아세안국가의 균형발전 관련 이슈와 이에 대한 국제협력 수요를 심층적으로 파악하고자 한다.

CHAPTER 4

아세안 국토균형발전 전략 유형별 사례분석

1. 사례분석 개요 ····· 99
2. 국가성장거점 개발협력 사례: 미얀마 ····· 101
3. 권역성장거점 개발협력 사례: 베트남 ····· 119
4. 균형발전거점 개발협력 사례: 인도네시아 ····· 149

04 아세안 국토균형발전 전략 유형별 사례분석

본 장에서는 유형별 대표국가로 미얀마, 베트남, 인도네시아 사례를 분석한다. 각 사례분석에서 아세안국가의 국토균형발전 이슈와 이에 대한 개발협력 수요, 개발협력에 대한 시사점을 심층적으로 파악한다.

1. 사례분석 개요

1) 사례분석의 목적

본 장에서는 3장에서 도출한 아세안국가의 국토균형발전 전략 유형별로 1개국을 선정하여 아세안국가의 국토균형발전 개발협력에 대한 필요성 및 수요를 심층적으로 분석했다. 각 유형에 해당하는 3개국으로 분석범위를 좁혀서 아세안국가 내 어떤 국토균형발전 정책이 있으며, 어떤 개발협력이 이루어지고 있는지 구체적으로 파악하고 사례분석 국가 내 특정 이슈를 중점적으로 분석하여 3장에서 유형별로 제안된 개발협력 사업이 아세안국가의 국토균형발전에 미칠 영향을 간접적으로 검토했다. 또한 사례분석 국가 내 현지 관계자 심층면접을 통해, 국토균형발전의 추진 여건과 개발협력의 관점에서의 수요를 파악하고 상기 분석내용을 재확인했다.

또한 이를 토대로 5장의 국토발전유형별 개발협력 추진전략 수립에 대한 시사점 도출했다. 사례분석 국가 내에서 국토균형발전과 관련된 개발협력 사례를 분석하고, 한국과의 국토균형발전 개발협력에 대한 시사점을 도출했다. 사례분석 국가 내에서 특정 개발협력 사업 추진의 장애물 등을 파악하여 국토균형발전 개발협력 사업을 타 아세안국가에 추진할 때 고려사항을 도출했다.

2) 사례분석 국가 선정

본 연구는 각 국토균형발전의 유형에 해당하는 미얀마, 베트남, 인도네시아 3개국을 사례분석 대상으로 한다. 사례분석 국가는 각 유형 내 국가 중 국토균형발전 잠재력과 한국과의 개발협력 현황을 고려해서 선정했다. 선정된 3개국은 국토균형발전의 필요성이 높고 국토정책 추진에 중요지점에 있는 국가들로, 우리나라의 국토균형발전 정책경험이 유용한 시사점을 줄 수 있는 개발협력 수요가 존재한다.

미얀마는 현재 산업구조가 급격히 변화하고 있으나 국토정책 및 공간계획 체계가 미비하여 경제성장을 고려한 선제적 균형발전 정책이 필요하다. 미얀마는 인도차이나반도 서쪽에 위치한 국가로 다른 아세안국가에 비해 도시화율 및 GDP는 낮으나, 개혁개발 이후 높은 경제성장률을 보이고 있다. 산업단지 개발 및 특별경제구역 지정 등을 통해 변화하는 산업구조를 지원할 필요가 있으며, 수위도시인 양곤에 대한 인구 및 산업의 집중도가 지속적으로 높아져 이에 대한 대응이 필요하다. 미얀마는 다양한 부문에서 우리나라의 원조를 받았으며, 그중 산업단지 개발과 관련한 협력이 진행 중으로 국가성장거점 개발협력의 과제를 파악하고 향후 전략에 대한 시사점 제시가 가능하다.

베트남은 현재 중앙정부 차원의 국토계획을 수립 중으로 균형발전 정책추진의 중요지점에 있으며, 각 지역의 가능성과 장점을 고려한 지역거점 구축을 도모하고 있다. 베트남은 인도차이나반도 동쪽에 위치한 사회주의국가로, 분권화의 수준이 비교적 높은 편이나 중앙과 지방정부의 계획 상충, 부문별 계획 간 단절, 실천논리 부재, 지방정부 역량 부족, 개발사업 남발 등의 문제를 겪고 있다(신재혁 외 2018, vii). 또한 지역거점과 배후지역, 지역과 지역을 연계하는 인프라가 부족하여 지역 간 격차 확대의 우려가 존재한다. 우리나라의 총 ODA 금액 기준 1위 수원국으로 국토 부문 개발협력 사업이 다수 추진되어 권역성장거점 개발협력에 대한 유용한 시사점 도출이 가능하다.

인도네시아는 자바지역과 타 지역 간의 격차가 커지고 있는 상황으로 2019년 대통령이 수도이전을 발표하는 등 균형발전정책을 적극적으로 추진하고 있다. 인도네시아는 1만 7천 개의 섬으로 이루어진 인구수 기준 상위 4위의 국가이다. 군도 국가라는 특성

과 열악한 인프라로 인해 대부분의 경제활동이 수도에 서부지역에 집중되어, 인도네시아 정부는 극심한 지역 격차 해소 및 균형발전을 지속해서 국가목표로 설정하고 있다(신재혁 외 2018, iv). 수도이전과 관련하여 국내 공공 및 민간기관으로부터 높은 관심을 받고 있으므로 균형발전거점 개발협력 사례분석에 적합하다.

표 4-1 | 사례분석 국가 일반현황

국가	미얀마 연방 공화국 Republic of the Union of Myanmar	베트남 사회주의 공화국 Socialist Republic of Viet Nam	인도네시아 공화국 Republic of Indonesia
국토 면적	68만 km^2 (한국의 약 3배)	33만 1,689km^2 (한국의 약 1.5배)	190만 km^2 (한국의 약 8.6배)
인구	약 5,600만 명 (2018년 추정)	약 9,700만 명 (2018년)	약 2.6억 명 (2018년)
인구밀도	82.8명/km^2	286명/km^2	142.2명/km^2
도시인구 비율	30.6% (2018년)	35.9% (2018년)	56.6% (2019년)
GDP	715억 달러 (2018년 추정)	약 2,347억 달러 (2018년)	1조 1,117억 달러 (2019년)
일인당GDP	1,354달러 (2018년 추정)	2,482달러 (2018년)	4,164달러 (2019년)
산업별 고용인구 비율	1차 산업 25% 2차 산업 35% 3차 산업 40% (2017년)	1차 산업 16% 2차 산업 33% 3차 산업 41% (2016년)	1차 산업 14% 2차 산업 41% 3차 산업 45% (2017년)
경제성장률	6.4% (2018년 추정)	6.3% (2017년)	5.1% (2020년 전망)

출처: 토지주택연구원(2018, 2019, 2020) 자료로 저자 작성.

2. 국가성장거점 개발협력 사례: 미얀마

1) 미얀마 국토 부문 현황 및 주요 국토정책

(1) 행정구역체계 및 국토 부문 현황

미얀마의 행정구역은 7개 지역(regions), 7개 주(states), 1개 연합영토(union territory), 5개 자치행정구역(self-administered zones), 1개 자치행정부(self-administered division)로 구성되며, 3개 주요 도시가 있다. 네피도(Nay Pyi Taw)는 미얀마의 신수도로 전체가

연합영토에 해당한다. 양곤(Yangon)은 44개 동(townships)으로 구성된 양곤지역 내 4개 구(districts)에 해당하는 33개 동을 포함한다. 만달레이(Mandalay)는 7개 구(districts)로 구성된 만달라에 지역 내 1개 구에 해당한다.

2014년 기준 미얀마의 인구수는 약 5,148만으로, 양곤주에 가장 많은 인구가 거주하고 있다(MOIP 2015, 17). 같은 해 양곤의 인구는 약 736만, 인구밀도는 ㎢당 716인으로 다른 지역의 수치를 크게 상회했다. 양곤을 제외하면 전반적으로 중부의 에야와디(Ayeyarwady)강 유역의 인구밀도가 높다. 2014년 기준 미얀마의 도시화율은 약 30%이며, 전체 도시인구의 34.7%인 516만 명이 양곤주에 거주하고 있다(MOIP 2015). 도시거주 인구 비율이 50%를 넘는 지역은 양곤주가 유일하며, 양곤주 전체 인구의 70%가 도시지역에 거주하는 것으로 나타났다.

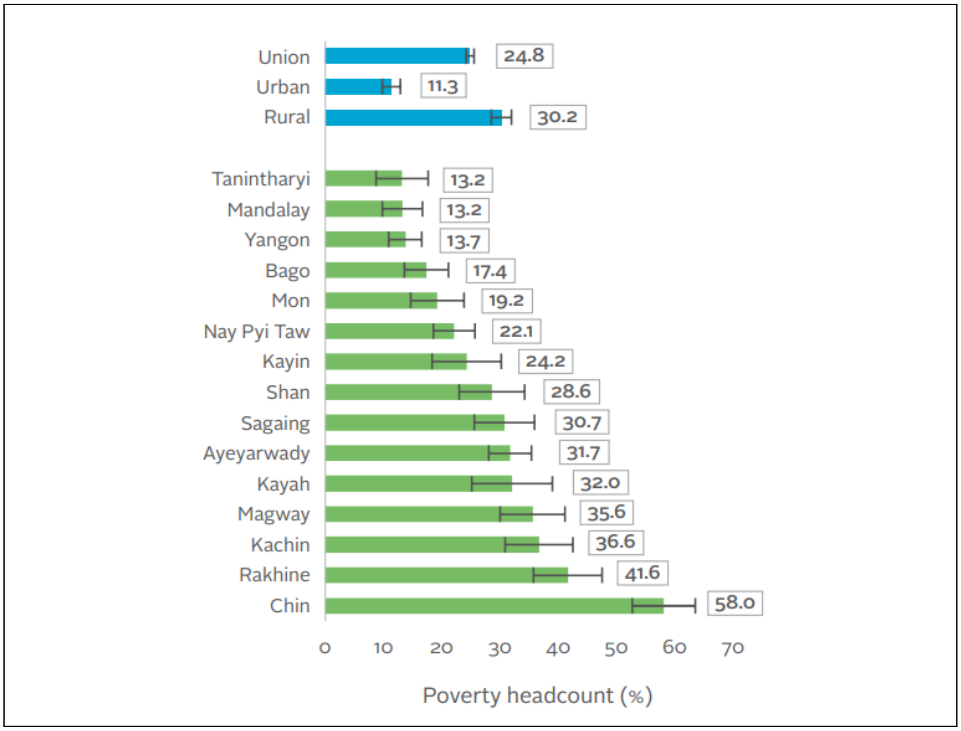
표 4-2 | 미얀마 행정구역 별 면적, 인구, 인구밀도, 도시거주인구 비율

주(State/Region)	면적(Km^2)	인구수	인구밀도/km^2	도시거주 인구 비율(%)
Yangon	10,277	7,360,703	716	70
Ayeyawady	35,032	6,184,829	177	14
Mandalay	30,888	6,165,723	200	35
Shan	155,801	5,824,432	37	24
Sagaing	93,702	5,325,347	57	17
Bago	39,404	4,867,373	124	22
Magway	44,821	3,917,055	87	15
Rakhine	36,778	3,188,807	87	17
Mon	12,297	2,054,393	167	28
Kachin	89,042	1,689,441	19	36
Kayin	30,383	1,574,079	52	22
Tanintharyi	43,345	1,408,401	32	24
Nay Pyi Taw	7,057	1,160,242	164	32
Chin	36,019	478,801	13	21
Kayah	11,732	286,627	24	25
총계	676,578	51,486,253	76	30

출처: MOIP(2015, 17-18) 자료로 저자 작성.

2017년 기준 미얀마의 빈곤율은 24.8%이며 도시지역과 농촌지역의 빈곤율은 각각 11.3%, 30.2%로 농촌지역의 빈곤 문제가 심각한 것으로 나타났다 (World Bank 2017, 6). 북쪽의 방글라데시/인도 접경지역인 친(Chin)주, 라카인(Rakhine)주의 빈곤율이 가장 높았고 양곤, 만달레이, 타닌타리(Tanintharyi)주가 빈곤율이 가장 낮았는데, 모두 빈곤율 13%를 약간 상회하는 수준이었다(World Bank 2017, 7).

그림 4-1 | 미얀마 행정구역별 빈곤율



출처: MOPF et al. 2017, 7.

(2) 국가계획체계 및 주요 국토정책

미얀마의 국가 공간정책과 관련해서는 크게 '국가종합개발계획(National Comprehensive Development Plan)'과 '국가공간개발계획(National Spatial Development Plan' 두 개

의 계획체계가 있다(토지주택연구원 2019, 82). 국가종합개발계획은 경제 중심의 장단기 계획 및 부문별 계획으로 기획재정부가 수립하며, 국가 공간개발계획은 건설부에서 수립한다.

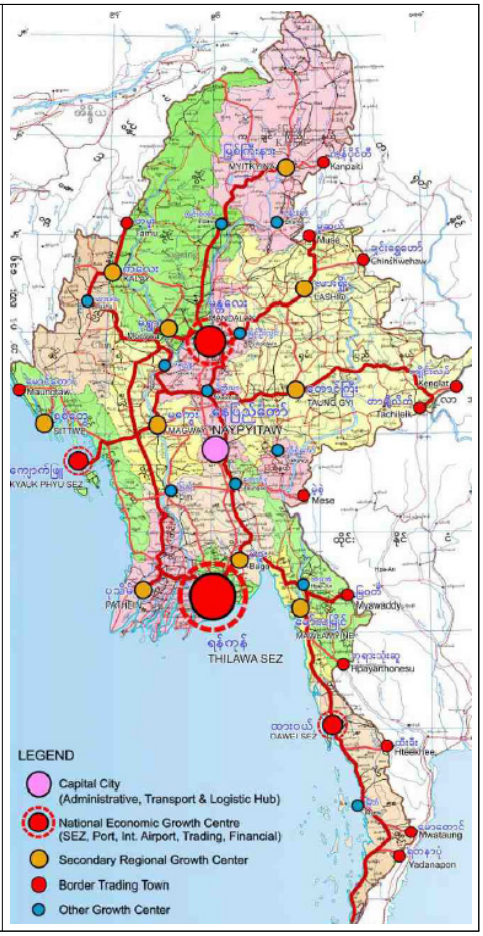
장기계획인 국가개발계획은 경제개발 목표 및 거시적 틀을 설정하고, 이를 바탕으로 5년 단위계획인 국가 단기계획을 수립한다. 이전 정부의 국가종합개발계획(2011-2030)은 '국민이 희망하는 보다 나은 삶에 부응하는 현대화·민주화된 선진국가 미얀마'라는 비전하에 포괄적 성장, 빈곤 감소 촉진을 기본 목표로 설정하고 있다. 신정부는 국가종합개발계획을 대신하여 '평화와 안정, 번영과 파트너십, 인간과 지구'를 중심축으로 하는 미얀마 지속가능개발계획(2018-2030)을 발표했다. 부문별 계획은 각 관계부처, 지역별 계획은 각 지역·주가 입안, 기획재정부가 검토하고, 대통령이 위원장을 맡는 국가계획위원회에 제출한 후 국회에서 심의한다.

국가 공간개발계획은 주택·도시·농촌개발법, 도시및지역개발계획법(승인 예정)에 의해 수립된다. 주택·도시·농촌개발법은 1951년에 제정되었으며 2012년 12월 환경변화에 맞춰 개정되었다. 개정법안은 3개 수준의 공간단위(국가, 지역·주, 동)에 대한 공간계획, 토지이용규제 및 개발허가기준을 포함하며, 지역·주와 동 사이의 행정구역으로 구(district) 차원의 계획을 수립하는 역할을 부여했다(MLIT, 2020년 10월 19일 검색). 2015년에 입안한 도시및지역개발계획법은 개발계획에 관한 내용을 담고 있으며, 국회의 승인 예정이다(토지주택연구원 2019, 42).

미얀마의 국가 공간개발계획은 양곤(남부)과 만달레이(중부)를 양극(Bi-polar)으로 하는 개발구상을 채택하고 있으며(토지주택연구원 2019, 84), 최근 미찌나(북부)에 대한 추가 검토가 진행되고 있다. 미얀마 정부는 국토개발을 위한 성장거점의 위계를 마련하고자 하며, 집중적인 분권화와 균형발전 전략을 지원하고 있다(토지주택연구원 2019, 84).

그림 4-2 | 미얀마 국가공간개발계획 상 성장거점

- 국가성장거점: 양곤, 만달레이, 특별경제구역 (Thilawa, Dawei, Kyawkphyu, Ngayoke Kaung)
- 지역성장거점: 주정부·지방정부의 수도 및 주요도시(Sittwe, Pathein, Bago, Mawlamyine, Dawei, Monywa, Myitkyina)
- 특별기능성장거점: 국경 무역지역(Myawaddy, Tarchilake, Muse, Tamu, Maungtaw), 관광·서비스 기반지역(Bagan, Inlay, 연안지역), 자원기반 산업지역



출처: Myint 2018, 토지주택연구원 2019, 42-43 재인용.

2) 미얀마 국토균형발전 정책

2012년 테인 세인(Thein Sein) 대통령은 국토균형발전 및 포용성장과 관련한 내용을 포함한 새로운 경제개발전략 발표하였으며, 이후 아웅 산 수 치가 이끄는 NDL 정부로 정권 이양 후에도 해당 정책 기조는 그대로 유지되고 있다(Kudo and Kumagai 2019, 142). 경제개발 전략의 주요 전략목표는 1) 산업화를 위한 농업개발, 2) 예산,

세금, 공적개발원조, 해외투자 측면에서 균형적인 지역성장, 3) 모든 국민을 위한 포용적 성장, 4) 정확하고 양질의 통계자료 수집이다.

미얀마의 실권자인 아웅 산 수 치 국가 고문은 공여국에 개발협력 사업 추진 시 친주와 라카인주 등 개발 소외지역을 가능한 한 포함하기를 요청한 바 있다. KOICA는 농업 및 지역개발 사업 연계하여 소수민족 위주의 개발 소외지역(친주, 라카인주, 꺼친주 등)을 사업대상지로 적극적으로 반영 중이다. 최근에는 지역개발에 대한 투자를 촉진하기 위한 미얀마 투자서밋 2019(Invest Myanmar Summit 2019)이 개최되기도 했다. 해당 행사에는 국가 고문 아웅 산 수 치, 12개 부처 장관, 10개 주정부 장관이 참석하여 총 10개 주의 70여 개 프로젝트에 대한 정보를 공유했다(Invest Myanmar 웹사이트, 2020년 10월 19일 검색). 미얀마의 대표적인 분쟁지역이자 개발 소외지역인 라카인주는 전년도 투자서밋에서 총 6개 프로젝트 개발계획을 발표하였으나, 모두 초기 계획안 수준으로 기초조사를 위한 자체 예산은 전무한 수준이다.

각 지역은 주정부 주지사를 필두로 지역개발을 위한 발전계획을 수립하고, 향후 보다 적극적인 기업 유치 및 주정부 차원의 지원책을 마련중에 있다. 라카인주, 만달레이주, 양곤주, 네피도 등은 해외투자자, 기업인, 정부인사, 국제기구 등을 초청하여 연중 각 주정부의 자체적 투자설명회를 개최한 바 있다. 미얀마정부는 지역특화산업(수산물, 농산물 가공 등)의 육성으로 양곤과 만달레이 이외에도 투자 기회를 마련할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

그러나 미얀마 건설부 관계자에 따르면, 정부 역량 부족으로 기존 도심지역에 대한 관리도 미비한 실정이며, 실질적인 국토균형발전을 추진하기에는 어려움이 존재한다. 중앙 및 지방정부 모두 예산과 인력이 부족하며, 특히 국토계획과 관련한 전문 인력이 부재하다. 정부는 도시재생, 토지, 주택, 환경, 인프라 등 다양한 부문을 고려한 국가도시계획(National Urban Policy)를 수립하기 위해 노력 중이나 기수립된 부처별 계획과의 연계에 어려움을 겪고 있다. 소수민족의 자치권확보와 독립 요구 분쟁의 발발 또한 균형발전정책 수립의 걸림돌이 되고 있다.

3) 미얀마 국토균형발전 관련 개발협력 현황

(1) 아시아개발은행(Asia Development Bank, ADB)

아시아개발은행은 국토개발과 관련하여 총 4개 섹터(농업/천연자원/지역개발, 에너지, 교통, 수자원/도시 인프라 서비스)에서 프로젝트를 추진 중이다(ADB 웹사이트, 2020년 10월 19일 검색). 농업/천연자원/지역개발 섹터와 관련해서는 기후변화에 따른 농업환경 변화, 기후변화에 대한 회복탄력성(Resilience), 지속가능한 농업 등과 관련하여 총 10건의 프로젝트를 추진 중이며 에너지 섹터와 관련해서는 송·배전 시스템 개발, 가스발전소 건설, 지역에너지 협력 등 총 7건의 프로젝트 추진 중이다. 교통 섹터와 관련해서는 GMS 동서경제회랑(EWEC, East-West Economic Corridor)를 중심으로 지역 간 연계를 위한 도로, 철도 및 고속도로 건설 프로젝트 등 총 14건, 수자원/도시 인프라 서비스 섹터와 관련해서는 도시 및 환경 기반시설, 도시개발, 수도공급 및 홍수관리 인프라 건설 등 총 10건을 추진 중이다. ADB의 경우 특히 Greater Mekong Subregion(GMS)를 수립해 동서경제회랑(East West Economic Corridor: EWEC)의 주요 거점을 연결하는 프로젝트를 주도하고 있다.

(2) 세계은행

세계은행은 1956년부터 대 미얀마 사업을 추진해왔으나, 1988년 민주항쟁 이후 정치적 이유로 사업을 중단하였다가 2011년부터 재개했다. 1950-70년대에는 대규모 철도사업(1-3차 사업, 총 3,610만 달러), 항만사업(1-2차 사업, 총 2,400만 달러), 관개사업(총 1,400만 달러) 등 다양한 사업 수행했으며 2020년 현재는 에너지, 기후변화, 농업, 교육 등의 분야에서 14개 사업을 통해 21억 달러 규모의 재원을 지원 중이다(World Bank 웹사이트, 2020년 10월 19일 검색). 주요 사업으로는 국가 전력공급사업, 홍수 및 지진 피해 복구사업, 농업개발지원 사업 등이 있다.

(3) 일본국제협력단(Japanese International Cooperation Agency, JICA)

일본은 미얀마에 가장 많은 ODA를 지원하는 국가로, 일본의 對 미얀마 양자 ODA 규모는 2012년 1억 2,500만 달러에서 2016년 2억 3,500만 달러로 5년간 2배 성장했다(김태윤 외 2018, 115). 일본은 미얀마 민주주의 및 경제개혁 지원을 위해 2012년 약 3천억 엔(약 4조 2천억 원)의 부채를 탕감하고 개발원조를 확대하기 시작했다(연합뉴스 2012).

JICA는 사업대상지를 크게 양곤 및 주변 지역(띨라와 경제특구)과 나머지 지역으로 나누어 ODA사업을 추진 중이다. 양곤지역 사업의 상당 부분은 경제특구 관련 기반시설 지원에 할애하고 있고 지역 인프라, 전력, 수도공급, 직업훈련원, 교량 등을 띨라와 경제특구와 연계하여 개발하고 있다. 2020년 현재 국토개발과 관련해서는 철도, 산업역량개발, 지역개발, 농촌 및 농업개발, 주택금융 등 25개의 사업 추진 중이다.

(4) 우리나라 對 미얀마 개발협력

우리나라는 미얀마 국토개발과 관련하여 도로, 교량, 전력(망), 통신, 철도, 항만, 운하, 신공항 및 지역개발 마스터플랜 등의 유·무상 ODA사업을 추진해왔다. 유상원조의 경우 2005년부터 2012년까지는 승인된 사업이 없었으나, 무상원조는 2001년 KOICA 지역사무소 개소 이후 서방의 경제제재에도 불구하고 지속적으로 사업을 추진해왔다.

표 4-3 | 한국의 對 미얀마 ODA 지원규모(총 지출액 기준)

(단위: 백만 달러)

연도		'87-'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	계
지원액		90.40	6.68	3.96	5.46	7.86	9.04	14.80	25.48	23.91	47.31	77.61	312.50
	무상	20.52	6.68	3.96	5.46	7.86	9.04	14.80	25.48	22.82	33.68	35.58	185.87
	유상	69.87	-	-	-	-	-	-	-	1.10	13.63	42.03	126.63

출처: 한국국제협력단 2018, 1.

‘18년 11월 말 기준 총 13개 유상원조사업, 7,486억 원이 승인되었으며, 국토개발 및 인프라(IT 인프라, 전자정부, 보건 제외) 관련 사업은 약 82%인 6,133억 원을 차지했다(한국국제협력단 2018, 10).

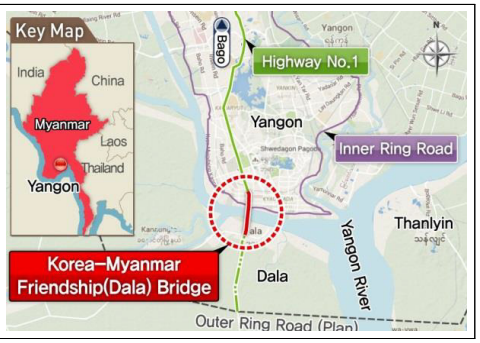
표 4-4 | 미얀마 국토개발 및 인프라 관련 EDCF 사업 승인내역

	사 업 명	승인년도	승인액 (억 원)
1	전화통신망 확충사업	’92	57
2	송배전망 확충사업	’94	136
3	양곤항 콘테이너 야적장 건설사업	’96	118
4	철도차량 구매사업	’96	166
5	500kV Taungoo-Kamanat 송전망 구축사업	’13	1,133
6	한-미얀마 우정의 다리 건설사업	’14	1,562
7	뚠떼 운하 개선사업	’15	695
8	만달레이-미찌나 철도개보수사업 교타웅-메자 최우선 구간	’16	1,133
합계			5,000

출처: 한국국제협력단(2018, 10) 자료로 저자 작성.

대표적인 유상원조 사업으로는 미얀마 경제·상업 중심지인 양곤 도심과 저개발지인 달라(양곤 남측)를 연결하는 교량 건설 사업인 한-미얀마 우정의 다리 건설 사업이 있다. 길이 2.9km의 4차로 교량 건설을 위해 EDCF 차관 1,500억 원, 미얀마 정부 재원 600억 원 등 총 2,100억 원이 투입되었다(국토교통부 2018, 2). 교량 건설을 통해 달라-양곤 시내 이동 시간이 2시간에서 30분 이내로 감소하였으며 기존에 교통수단으로 이용되던 페리의 해양 안전사고 발생 감소에도 기여했다. 한-미얀마 우정의 다리는 향후 양곤주의 대표적인 미개발지역인 달라지역의 개발을 앞당기는 촉매제 역할을 할 것으로 기대된다.

표 4-5 | 한-미얀마 우정의 다리 건설 사업 개요

• 사업위치: 미얀마 양곤주 양곤-달라 연결지역 • 사업규모: 2.9km, 4차로 • 사 업 비: 총 2,100억 원 (EDCF 차관 1,500억 원, 미얀마정부 재원 600억 원) • 사업기간: 51개월 ('18년 12월 착공) • 발주처: 미얀마 건설부 • 시공사: GS 건설	

출처: 국토교통부 2018, 2. 사업비 단위 저자수정.

KOICA의 對 미얀마 누적 사업 규모는 개발컨설팅 13개 사업, 총 729억 원 수준이다. 이 중 국토개발(보건, IT 컨설팅, 무역 제외) 관련 사업은 8건, 총 440억 원 규모로 전체 금액의 약 60%를 차지하고 있다(KOICA 통계조회서비스 2020년 10월 19일 검색).

표 4-6 | 미얀마 국토균형발전 관련 KOICA 사업 수행내역

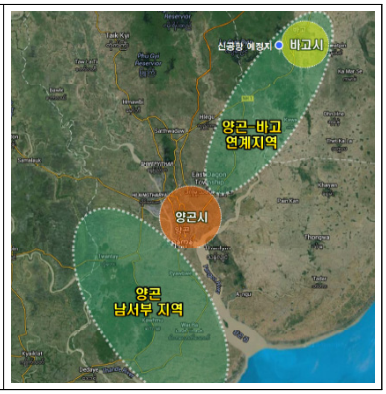
	사 업 명	사업기간	사업금액 (천 달러)
1	미얀마 전력망진단 개발조사	'92	312.8
2	미얀마 송전망 건설 타당성조사 및 기본설계	'94	1,064.9
3	아세안 5개국 철도연결 타당성조사	'96	533.3
4	미얀마 전력계통 운영 및 보호시스템 구축	'96	1,452.2
5	미얀마 간선도로망 마스터플랜 수립사업	'13	2,986.2
6	미얀마 농촌공동체 개발사업	'14	22,000
7	미얀마 한따와디 신공항인근 및 양곤 남서부 지역개발 마스터플랜 수립사업	'15	5,000
8	미얀마 중앙 중추고속도로 타당성조사 사업	'16	7,500
합계			40,849.4

출처: KOICA 통계조회서비스 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

대표적인 무상원조 사업으로는 미얀마 한따와디 신공항 인근 및 양곤 남서부 지역개발 마스터플랜 수립 사업이 있다. 미얀마 건설부 및 국가기획경제개발부(現기획재정

부)의 제안으로 한따와디 신공항 인근 지역 및 양곤 남서부 지역의 교통·인프라·환경 재해·복지 등 종합 발전방안이 포함된 신도시개발 중심 마스터플랜 수립하고 계획 수립, 도시계획 건축전문가 파견, 미얀마 공무원 대상 역량 강화 연수 및 현지 워크숍 등을 수행했다. 2040년 양곤–바고주 신도시 건설 완료를 목표로 총 5단계에 걸친 후속 사업을 계획하였으나 현재 후속 사업 관련 움직임은 없다.

표 4-7 | 미얀마 한따와디 공항인근 및 양곤주 남서부 지역개발 마스터플랜 사업

• 사업위치: 미얀마 한따와디 공항인근 및 양곤주 남서부 5개 타운십 • 사업목적: 한따와디 신공항 건설계획에 직접 영향권 내에 있는 바고 지역 및 양곤주 남서부 지역의 종합발전 비전제시 • 사업비: 총 500만 달러 • 사업기간: 2015년–2017년 • 사업내용: 지역개발 전략을 포함한 마스터플랜 수립, 선도사업 발굴 및 세부실행계획 수립, 수원국 역량 강화 사업(초청연수, 현지워크숍)	

출처: 한국국제협력단 2015, 1&19.

4) 미얀마 국가성장거점을 위한 경제특구 및 산업단지 조성 사례

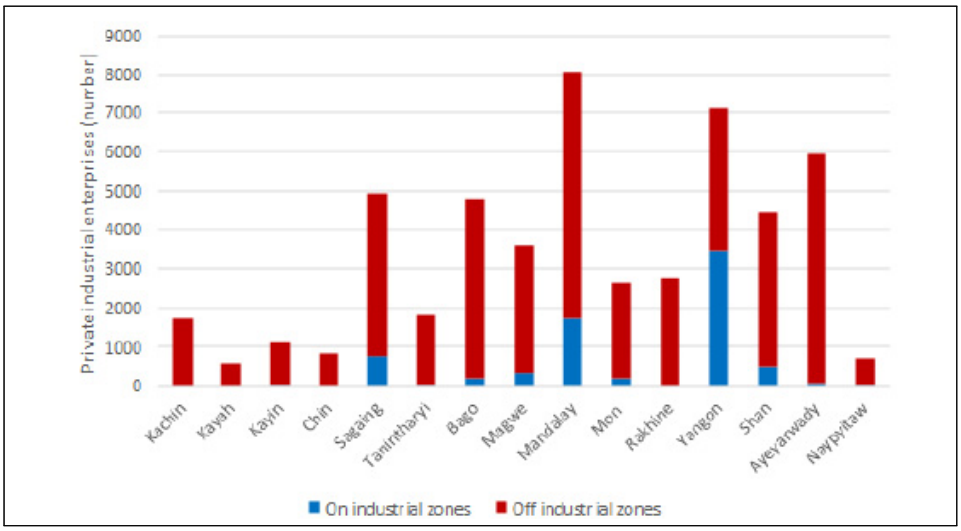
(1) 경제특구 및 산업단지 현황

미얀마의 주요 산업입지 현황은 크게 산업단지권역(9개주 18권역)과 경제특별구역(3개 주, 3개 경제특구)으로 나누어 볼 수 있다(한국토지주택공사 2016, 7). 2014년 경제특구법이 제정된 후 총 3개의 경제특별구역(Special Economic Zone: SEZ)이 지정해 사업을 추진하였으나 현재 건설 및 운영이 진행 중인 경제특구는 띨라와 경제특구가 유일하다. 띨라와 경제특구는 일본의 주도로 동서경제회랑(베트남 다낭–라오스–태국–모울메인–띨라와)의 동남아 산업기지 구축을 위해 지정되었다. 짜욱퓨 경제특구는 중국 일대일로 거점지역 중 하나로 중국의 인도양 진출 시작점이며 가스전과 심해항 개발

을 연결해 남북경제회랑을 완성할 계획이다. 드웨이 경제특구는 미얀마 남부지역에 위치해 태국 방콕과 근접해 향후 태국 반제품 및 공산품 수출의 거점이 될 것으로 예상된다. 제2 동서 경제회랑 (베트남 호찌민 - 미얀마 드웨이)을 통해 동서 회랑을 인도까지 확장하는 것을 목표로 하고 있다. 드웨이 경제특구는 인도차이나반도 최대 규모의 항만 및 산업단지 조성으로 기대를 모았으나 현재까지 별다른 성과를 내지는 못하고 있다.

산업단지는 입주 시 발생하는 다양한 이점으로 기업들의 선호도가 높지만, 입주 비용이 높아 기업의 입주율은 저조한 편이다. 현재 미얀마 전체 기업의 17% 수준인 7,300여 개 기업만이 산업단지에 입주해 있다(FMR Research & Advisory. 2019, 27). 입주율은 양곤–만달레이–사가잉주 순으로 높았으며 기업활동이 저조한 6개 주 (Kachin, Kayah, Kayin, Chin, Tanintharyi, Rakhine) 및 네피도의 경우 산업단지 입주기업이 극소수인 것으로 나타났다. 다만 해외투자유입 확대, 민간기업 수 증가, 양곤과 만달레이를 중심으로 한 대규모 제조업 성장 등으로 인해 향후 산업단지 수요는 증가할 것으로 예상된다.

그림 4-3 | 미얀마 지역별 산업단지 입주기업 현황



주: 파란색-단지 내 입주기업 수, 빨간색-단지 외 입주기업 수.
출처: FMR Research & Advisory 2019, 26.

(2) 일-미얀마 띨라와 경제특구 개발협력

일본과의 개발협력으로 조성된 띨라와 경제특구는 2017년 1단계 사업이 완료된 후 2단계 사업이 진행 중이다. 띨라와 경제특구는 일본이 공적원조자금 250억 엔을 투입해 사업을 추진하였으며, 일본 기업 컨소시엄(미쓰비시, 마루베니, 스미토모)이 참여해 총 지분은 미얀마 51%(정부 및 투자사), 일본 49%(JICA 10%, 기업 컨소시엄 39%)로 구성되어 있다(KOTRA 해외시장뉴스, 2020년 10월 19일 검색). 현재 양곤주 29개 산업단지에 공실이 존재하나, 임대료 수준이 높아 이용에 제약이 있다. 반면, 띨라와 경제특구는 분양 및 임대료가 높게 책정되어도 기업들이 입주를 희망하고 있다. 일본정부와 미얀마 정부 간 신뢰성 있는 관계 구축을 통해 사업의 위험요인을 적절히 통제하며, 이에 따라 입주기업의 일본정부에 대한 신뢰성이 높은 편이다. 한국과의 산업단지 개발협력 사업은 모든 위험요인을 국내 차관 또는 해외자금을 통해 관리해야 해서 띨라와 경제특구와 같은 사례를 개발하는데 어려운 실정이다.

일본의 경우, 국가 간선도로망 등 국가 단위의 사업을 JICA 차원에서 통합적으로 수행하고 있다. 일본은 원조의 규모가 클 뿐만 아니라 선택과 집중을 통해서 거점 중심의 인프라 투자를 추진하고 있는 반면 한국의 투자는 분산되어 있으며 국내 원조의 예산 분절로 미얀마 정부와의 일관된 협력 방향 설정 및 협의에 어려움이 존재한다.

(3) 한-미얀마 경제협력 산업단지

미얀마 정부는 한국과 협력하여 노동집약적 산업 및 기술력이 요구되는 제조업 중심의 산업단지를 조성 중이다. 한-미얀마 경제협력 산업단지는 2013년 '제1차 한-미얀마 경제협력 공동위원회'에서 논의되기 시작하였고, 2013년 산업부의 '미얀마 한국공단 조성방안 연구용역', 2014년 KSP '한-미얀마 경제협력 산업단지 정책자문' 등을 거치며 현지 기관과의 긴밀한 협력 네트워크를 구축하게 되었다. 이후 한국토지주택공사의 주도로 국내외 여러 참여자(미얀마 정부부처, 국내 정부부처, 관계기관, 민간기업 등)가 산업단지 조성의 구체화를 위해 지속해서 협의를 진행하였다. 2019년에는

미얀마 투지위원회의 투자 승인 후, 현지 합작법인(Korea-Myanmar Industrial Complex Development Co. Ltd.: KMIC)이 설립되었다. 한국토지주택공사가 전체 지분의 40%, 미얀마 건설부가 40%, 국내 민간기업이 20%를 공동출자하였다. 향후 입주기업의 수요를 면밀히 파악하여 한국 및 미얀마 기업을 유치할 예정이다. 산업단지 건설에 EDCF 기금 등을 활용할 예정이나, KMIC에 대한 국내 민간기업 지분 20%로 인한 정부 차관에 대한 제약이 우려된다.

사업대상지인 야웅니핀 지역은 미얀마 양곤-한따와디-바고의 연결축에 위치해 있다. KMIC는 양곤공항 북쪽 25km에 위치한 양곤-만달레이 고속도로 초입에 225만 ㎡ 규모로 조성될 예정이다(한국토지주택공사 2016, 4). 해당 사업부지는 한따와디 신공항 건설 예정 부지 및 바고공단 인근에 입지해 있으며 미얀마 건설부 소유토지이다. 기존 미얀마 여당 연수원 부지였기 때문에 강당, 숙소 등 기존 건물이 존치해 있고, 고속도로(양곤-만달레이) 및 지역 간 연결도로와 인접해 있다.

한-미얀마 경제협력 산업단지는 이렇듯 우수한 입지로 향후 양곤항과 미얀마 내륙 중심을 연결하는 미얀마의 허브 산업단지로 성장하는 것을 목표로 한다. 특히 한국의 투자를 통해 조성되는 최초의 산업단지로서 국내기업의 미얀마 진출을 지원하여, 미얀마 내 일자리 창출 및 경제성장에 기여할 것으로 예상한다. 또한 미얀마 건설부는 산업단지 인근에 180만 평 규모의 에코그린 신도시개발사업을 추진할 예정으로 양곤지역 성장의 동력으로 작용할 것으로 기대된다.

한국은 한-미얀마 경제협력 산업단지와 한국의 무상원조로 설립된 직업훈련원의 연계를 기획하고 있다. 현재 미얀마 내에는 KOICA를 통해 설립된 2개의 직업훈련원(따게야 직후누언, 마그웨이 자동차 직훈원)이 운영 중이다. 2020년 하반기에는 미얀마 직업기술교사교육원(Korea-Myanmar Teacher TVET Training Center: KM-TTTI)이 양곤 시내 중심부에 개설될 예정이며, 단순 직업훈련원을 넘어 전국의 직업기술교사를 훈련하는 교육원으로 향후 미얀마 직업훈련 운영 전략에 큰 파급효과가 있을 것으로 기대된다. 무상원조로 지원된 직업훈련원과 연계하여 산업단지 내 직원의 사전교육 및 재교육 관련 소프트웨어(교육프로그램, 교육 커리큘럼 등)를 제공할 경우 양 사업

간 시너지 창출이 기대된다.

5) 미얀마 사례분석 종합 및 국가성장거점 개발협력에 대한 시사점[1)]

(1) 미얀마 국가성장거점 개발협력 수요

미얀마의 경우, 국토균형발전과 같은 상위 국토 비전에 대한 체계적 접근보다는 개별 현안에 대응하는 인프라 개발협력에 대한 수요가 높다. 미얀마의 경제중심지인 양곤을 비롯한 대도시의 산업인프라(전력, 도로, 상하수도 등)는 다국적기업의 생산시설 입지 조건을 크게 하회한다. 따라서 향후 해외투자유치 및 지속적 경제성장을 지원할 성장거점을 건설을 위해 선제적 조치를 할 필요가 있다.

특히 심해항 및 운송인프라 건설 관련 수요가 높다. 미얀마의 해안선은 약 1,930㎞에 달하지만, 국제 항구는 양곤항이 유일하다. 양곤항에서 해상무역의 90% 이상을 처리하고 있으나 수심이 얕고 정박 가능한 부두가 부족하여 적체 현상이 발생하고 있다. 미얀마 정부는 40,000-50,000톤 규모의 배가 정박할 수 있는 심해항 건설을 추진 중이며, 경제특구와 연계된 짜욱퓨, 띨라와, 드웨이 지역을 중심으로 개발 예정이다 (한국농어촌공사 2012; 토지주택연구원 2019, 13 재인용).

양대 경제거점인 양곤-만달레이를 연결하는 고속도로가 있으나 화물차량의 경우 1톤 이하의 소형트럭만 통행이 가능해 성장거점 간 연계가 미비하다. 미얀마는 양곤-만달레이 고속도로 개량사업을 민관협력사업으로 추진하고자 하며, 국제입찰을 계획하고 있다. 철도의 경우 오랜 기간 투자 및 관리가 미흡하여 인력수송, 물자수송의 역할을

1) 주요 내용은 심층면접에 참여한 전문가(아래 표 참조) 의견을 반영함.

no.	소속 및 직위	심층면접일
1	Advisor, Think Tank Group, Ministry of Construction (MOC)	2020.8.12
2	Deputy director general, Policy & Planning, MOC	2020.8.13
3	Deputy director general, Urban & Regional Planning, MOC	2020.8.13
4	한국토지주택공사 미얀마 사무소 소장	2020.8.18
5	국내 엔지니어링사 상무(현지사업 참여 중)	2020.8.18
6	현지 건설사 이사	2020.9.14

거의 수행하지 못하고 있다.

이와 같은 개별 수요에 통합적으로 대응하기 위해서는 프로그램형 사업 도입을 고려할 필요가 있다. 주요 국제기구 및 공여국들은 프로그램형 사업 발굴에 집중하고 있으며 프로그램형 사업 발굴 시 미얀마정부의 정책 기조 변화에 대비할 수 있도록 사업 요소를 유연하게 운영할 수 있다는 장점이 있다.

또한 미얀마의 법·제도의 미비, 정책승인 및 계획 수립 지연 등이 문제점으로 지적되고 있으나, 전담 인력과 전문성이 부족하여 기술 자문 및 역량 강화에 대한 수요가 높은 편이다. 미얀마정부는 3년전 UN-Habitat와 함께 국토균형발전을 주요 비전으로 하여 8개 지역에 지역성장거점을 구축하는 National Urban Policy(NUP)를 수립하였고, 계획법의 제정 등을 추진하고 있다. 그러나 국토계획에 대한 전문 인력이 부재하여 이를 실현하기 위한 국외기관과의 협력이 필요한 실정이다. 선진적인 한국의 정책 및 기술은 미얀마의 적정기술이 아닐 수 있음을 고려하여 해당 수요에 대응할 필요가 있다. 마지막으로 미얀마개발연구원 사례와 같이, 건설부 산하 연구기관에 대한 수요가 존재하며, 이를 통해 정부의 정책 이행 및 계획 수립 역량 강화를 촉진하고자 한다.

표 4-8 | 미얀마 국가성장거점 개발협력 수요에 대한 전문가 심층면접 결과

주요 이슈	관련 의견
산업인프라를 위한 프로그램형 사업 도입	• 산업단지 및 관련 기초인프라에 대한 높은 수요가 존재 • 개별 단위사업 보다는 보다 포괄적 지원을 제공하는 프로그램형 사업 발굴 필요
법·제도·정책 관련 기술 자문 및 역량 강화	• 미비한 법·제도·정책과 관련하여 맞춤형 적정기술에 대한 자문수요가 높음 • 선진화된 한국의 정책·기술의 경우, 도입에 어려움이 존재 • 정부의 정책·계획 수립을 지원하는 기관설립

출처: 저자 작성.

(2) 미얀마 국가성장거점 개발협력 여건 분석

미얀마 국가성장거점 개발협력의 강점은 인구 대국인 중국과 인도를 비롯해 다수의 국가와 접경하여 경제성장의 잠재력이 크다는 것이다. 미얀마는 중국과 인도 시장 진출을 위한 생산 및 물류기지로서 유리한 지정학적 위치에 있으며, 농산물, 가스, 원유,

광물자원이 풍부하고 노동력이 저렴하여 개발잠재력이 큰 것으로 평가된다. 이러한 지리학적 이점에 기반한 성장거점의 조성이 공여국과 수원국 양측에 상생 번영에 기반이 될 수 있다.

미얀마는 2015년 평화로운 정권교체로 서방세계의 경제제재가 완화되었고, 특별관세제도의 특혜로 주변국 및 서구권의 투자가 다변화되고 있다. 특히, 2020년 11월 치러지는 민주정부 출범 후 첫 총선을 통해 경제성장의 새로운 전환점을 맞이할 것으로 기대된다. 현재 전력, 도로, 항만 등 열악한 기초인프라는 현지 기업 및 해외투자기업의 유치에 걸림돌로 작용하고 있으나 투자 다변화를 통해 점진적 개선을 보일 것으로 전망된다.

그러나 오랜 군사독재와 중앙집권적 사회주의제도로 인해 사업성이 우수한 대규모 부지 상당수가 용도변경이 어려운 국공유지이며, 산업단지 및 인프라 개발을 위한 법·제도의 미비, 기초인프라 미비 등의 약점이 있다. 국공유지를 활용한 사업의 경우, 현행법상 토지용도변경이 어려워 투자 협상에 많은 시간과 노력이 동원된다. 또한 현실과 동떨어진 토지 관련 법·규제가 많고, 향후 로힝야족 이슈 등에 따른 경제제재와 같은 정치적 변수로 인해 투자기업의 피해가 발생할 수 있다.

우리나라는 미얀마 경제발전에 효과성 있는 개발협력 사업의 지원을 통해 양국 간 내실 있는 협력 네트워크를 구축해오고 있다. 기추진 사업(한·미얀마 산업단지, 우정의 다리, 농촌 지역개발, 미얀마개발연구원 등)이 미얀마 경제발전에 유효한 성과가 있었던 것으로 평가되며 우리나라의 강점인 ICT, 직업훈련 등과 연계하여 국토균형발전 지원 가능할 것으로 보인다.

다만 사업의 규모가 작고 투자 기간이 짧은 점, 사업별 연계성이 부족하고 분절화되어있는 점, 민간기업의 Joint Venture 설립이 어려운 보수적 환경 등이 약점으로 작용할 수 있다.

표 4-9 | 미얀마 국가성장거점 개발협력 여건 분석

	강점	약점
미얀마	• 생산 및 물류기지로서 유리한 입지 • 전력보급률, 도로, 철도, 항만 등 사회간접자본의 점진적 개선	• 사업성 높은 부지의 대부분이 국공유지 • 농지의 용도변경이 어려워 산업용 토지 부족 • 법·제도 미흡 • 경제재재와 같은 정치적 변수 존재
우리나라	• 주요 개발협력 대상국으로서 신뢰 구축 • 미얀마 경제발전에 기여한 기추진 개발협력 사업에 대한 높은 인식 • 정보통신, 직훈교육 등 연계지원 가능	• 미얀마 지원사업 기관별 분절화 • 단기사업 및 투자가 많음 • 민간기업 참여가 어려운 보수적 환경

출처: 저자 작성.

(3) 국가성장거점 개발협력 시사점

미얀마의 국가성장거점 개발협력을 위해서는 먼저 국토균형발전과 성장거점 개발의 상충 가능성을 고려할 필요가 있다. 미얀마 산업단지를 예로 들면, 미개발지역의 경우 기반시설은 미흡하나 최저임금은 개발지역과 비슷한 수준이기 때문에 산업단지 유인 요인이 부족해 결과적으로 수위도시 주변 지역으로 산업단지가 입지하게 되었다. 국토균형발전을 고려하여 산업단지가 중위도시에 입지할 경우, 연계 인프라 지원이 필요하여 산업단지의 경제성이 약화될 우려가 있다. 따라서 종주도시화를 예방하면서도 산업단지의 경제성을 확보할 수 있는 입지에 대한 고려가 필수적이다.

국가성장거점 개발협력의 대상이 되는 저개발국가 대부분은 사업 이행을 위한 법·제도·정책이 미비하여 이에 대한 대비가 필요하다. 미얀마는 관련 법 및 제도가 여건에 맞춰 개정·개선되지 않아서 법·제도의 허점으로 인한 사업의 위험 요소가 존재한다. 관련 법 개정 시, 추진 중인 사업에 대한 유권해석이 불분명하여, 중앙부처–지방정부 간 법해석 상 이견, 책임회피 등 문제가 발생할 수 있으며, 이에 대한 대비가 필요하다.

다양한 정치·경제·사회적 불확실성에 대한 대비도 필요하다. 일례로, 미얀마 밍글라돈 산업단지는 군부와 미쓰비시 상사의 투자로 1988년 개설하였으나 직후 미국의 경제제재로 운영의 어려움을 겪은 바 있다. 협력 국가와 일관된 협력 방향을 설정하고 현지 네트워크를 다각화하여 정치·경제·사회적 돌발변수에 대한 대안 마련이 필요하다.

마지막으로 타 공여국과의 경쟁을 고려한 선택과 집중이 필요하며, 필수지원 부문에 대한 수요 발굴과 지원 사업에 대한 연계를 강화해야 한다. 성장거점이 필요한 저개발국가는 내생적 역량의 부족으로 전 부문에 걸쳐 높은 개발협력 수요를 보이며, 공여국 간 원조 경쟁이 있다. 우리나라는 타 공여국보다 재원이 한정되어 있으므로 필수적인 지원 부문을 선정해 집중적 지원을 추진할 필요가 있다. 이를 위해서 단기 출장조사 후 민간기업 진출을 위해 사업을 발굴하는 것이 아닌 협력국 정책과 현장의 필수 수요를 반영한 사업을 발굴하고, 발굴된 사업 추진을 위해 일관성 있는 중장기계획을 수립할 필요가 있다. 미얀마의 경우 현재 추진 중인 한-미얀마 경제협력 산업단지를 지원하는 후방산업 투자를 위한 개발협력 수요의 발굴이 필요하다.

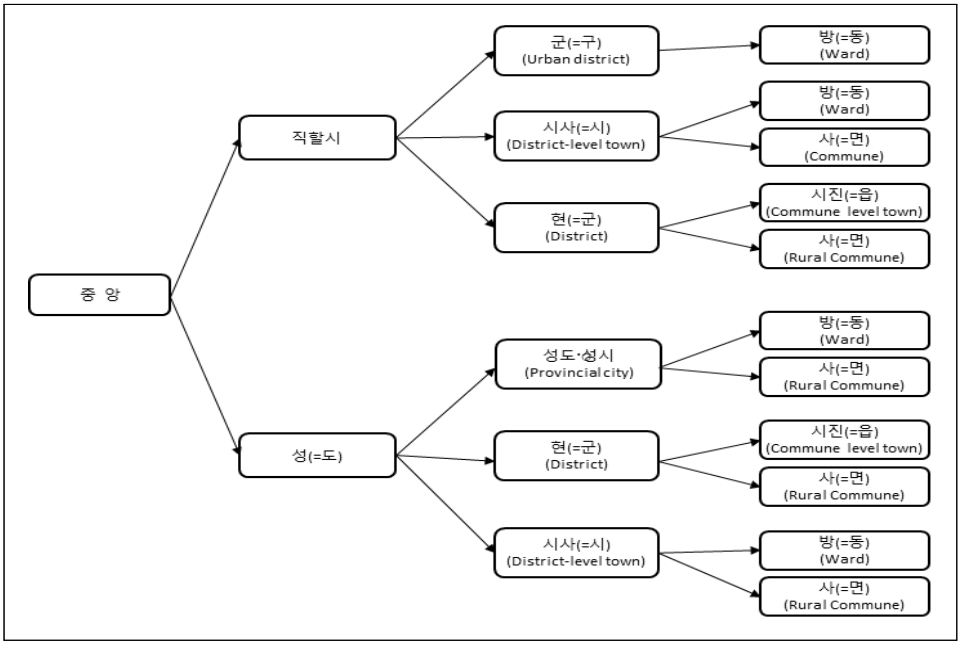
3. 권역성장거점 개발협력 사례: 베트남

1) 베트남 국토 부문 현황 및 주요 국토정책

(1) 행정구역체계 및 국토 부문 현황

베트남의 행정구역, 의회, 정부 체계는 중앙, 시도, 시군, 읍면동의 4계층으로 구성되어 있다. 시도 수준의 광역지자체는 5개의 중앙직할시(centrally-administered city: 하노이, 호찌민, 하이퐁, 다낭, 껀터)와 58개의 성(province)으로 구분된다. 시군 수준의 행정구역에서는 중앙 직할시가 구(urban district), 시(town), 군(rural district)으로 구성되며, 성은 성도·성시(provincial city), 군(district), 시(district level town)로 구성된다. 가장 하위인 읍면동 수준의 기초 행정구역은 동(ward), 면(commune), 읍 (town)으로 구성되어 있다(MLIT, 2020년 10월 19일 검색).

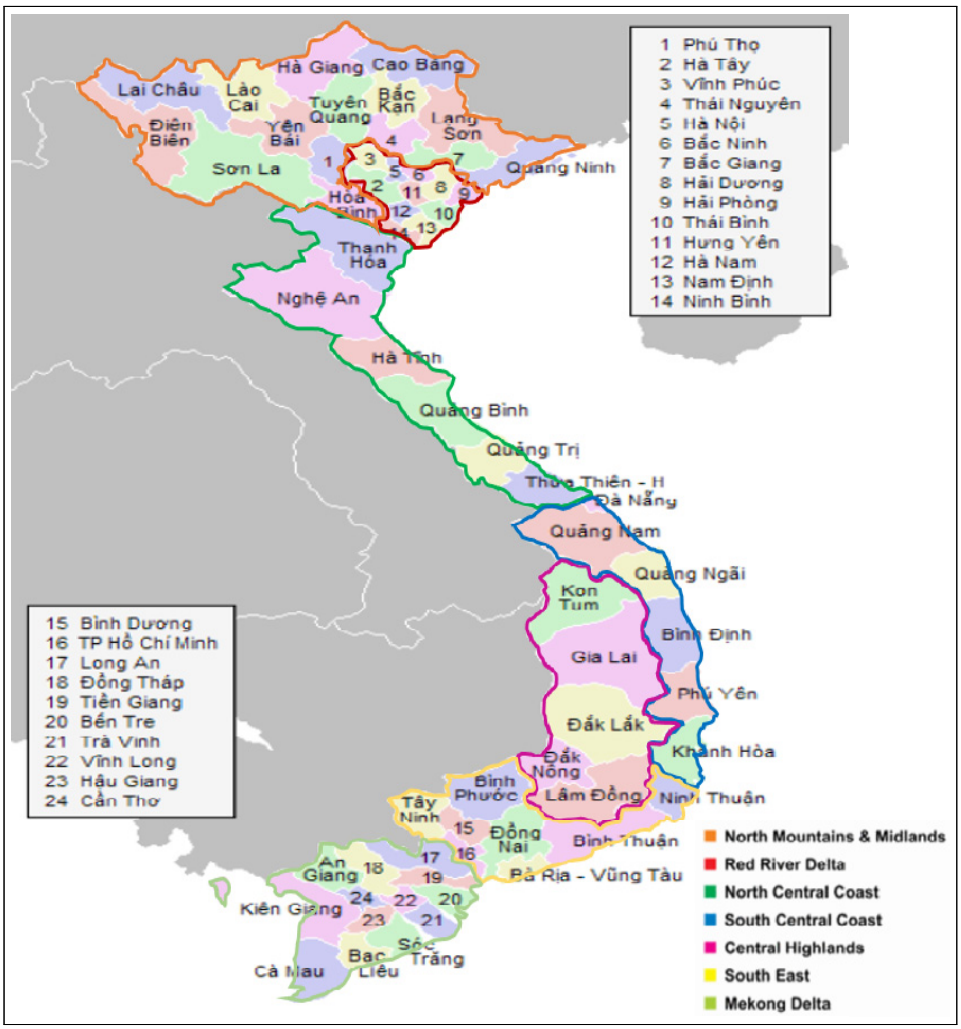
그림 4-4 | 베트남 행정체계도



주: 괄호 안은 우리나라의 행정구역 개념을 의미.
출처: 베트남 헌법 2001, 제118조.

법률로 정한 행정단위 외에 총리 결정으로 여러 행정단위를 묶어서 6개의 사회·경제 지역으로 구분하여 각 지역을 관리 중이다. 1986년에서 2000년까지는 53개 성(省)을 8개의 사회·경제지역으로 구분하였고 2000년 이후부터는 63개 성, 직할시를 6개의 지역으로 구분했다. 6개 지역은 홍강삼각주 지역, 북부내륙 및 산악지역, 중·북부 및 중부연안 지역, 중부고원 지역, 동남부 지역, 메콩강삼각주 지역이다(MLIT, 2020년 10월 19일 검색). 이러한 구분은 행정단위가 아니므로 법적·행정적 지위, 조직, 예산 등에서 권한을 갖고 있지 않으나 베트남 정부에서 권역별 발전을 도모하기 위해 활용되고 있다.

그림 4-5 | 베트남의 행정구역(63개 성) 및 사회·경제지역 분포



출처: Nham & Thanh 2018.

한편, 국가 경제성장을 견인하고 지역발전 성과를 확산시키기 위해서 국토를 4개의 핵심경제권으로 구분하기도 한다. 북부경제권, 중부경제권, 남부경제권, 메콩삼각주 경제권 등 권역별로 구분하여 총 24개 성으로 구성된 4개의 핵심 경제지역을 형성하고 있다. 베트남 정부는 핵심경제권을 주축으로 저개발지역으로 지역 성장의 효과

(spillover effect)를 확산시키려 하고 있다. 4대 핵심경제권은 개발잠재력이 우수한 지역으로 베트남을 대표하는 국제공항과 항만이 위치하고 있으며, 국제적인 관광휴양지인 유네스코 세계 자연 및 문화유산, 해수욕장과 경승지, 역사·문화·전통마을 등이 다수 분포해 있다. 4대 핵심경제권에는 도시체계가 잘 발달하여 최대도시인 호찌민과 하노이를 비롯하여 전국의 48개 핵심도시 중 17개가 포함되어 있다.

행정구역, 6개 사회경제지역, 4대 핵심경제권 외에도 6개 등급으로 구분된 도시지역, 베트남의 지리적 특성으로 인한 접경지역 등과 같이 국토 공간을 구분하는 체계가 있다.

표 4-10 | 베트남 사회·경제지역별 행정구역 현황

(단위: 수)

구분	성(省), 직할시	군 (=구)	시사 (=시)	현 (=군)	방 (=동)	시진 (=읍)	사 (=면)
전국	63	49	48	545	1,596	607	8,959
홍강삼각주 지역	11	19	5	92	442	118	1,898
북부내륙 및 산악 지역	14	-	4	122	145	139	2,282
중북부 및 중부연안 지역	14	6	15	137	340	145	2,431
중부고원 지역	5	-	4	53	77	50	599
동남부 지역	6	19	8	39	380	35	457
메콩삼각주 지역	13	5	12	102	212	120	1,292

출처: GSOV(2018, 37) 자료로 저자 재작성.

1986년 도이머이 이후 베트남의 경제발전은 세계적으로 중국 다음으로 높은 성장률을 보여 왔다. GDP의 경우 1985년 141억 달러에서 2019년 2,619억 달러로 성장했다. 1인당 GDP은 1985년 231달러에서 2019년 2,715달러로 10배 이상 성장했다(World Bank 2020년 10월 19일 검색). 이러한 성장은 국토 개발 정책과 소득 재분배 정책 시스템의 결과로 평가된다. 투자 활동을 통한 국토개발 정책은 미개발지역과 개발지역을 연계하여 경제 기회 접근성에 균형을 더하였으며 국토개발 정책은 잠재 지역 개발의 원동력을 만들어내어 세수를 확장하는 데 기여해 왔다.

도이머이 이후 베트남은 국제협력체계 구축과 국외 자본 유치를 통해 인프라에 집중

투자 해 왔다. 베트남 인프라의 국제경쟁력은 지속해서 상승하고 있으며, 부문별로 경쟁력 순위에서 변동은 있으나 철도, 항만, 전력공급 등이 상대적으로 우수하게 평가받고 있다.

표 4-11 | 베트남의 인프라별 국제경쟁력 비교

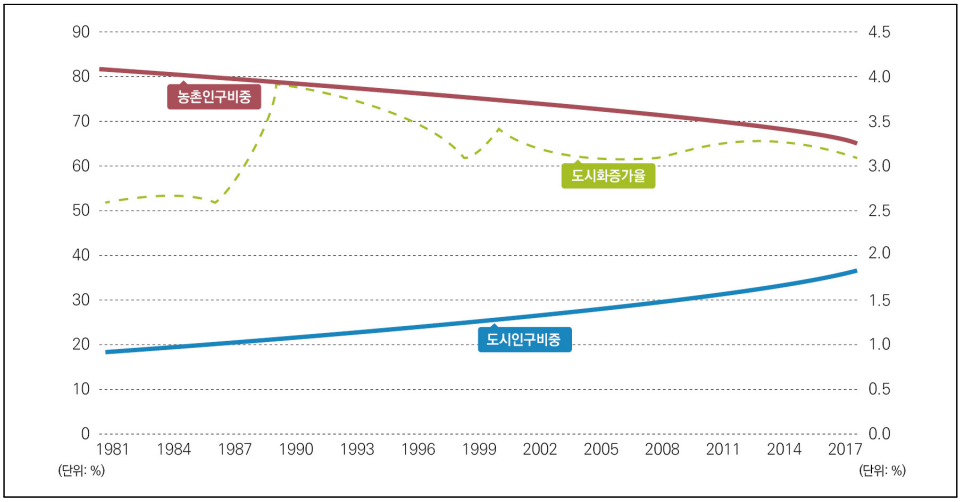
구분	2007			2014			2018		
	한국	중국	베트남	한국	중국	베트남	한국	중국	베트남
인프라 종합순위	15	47	93	13	39	76	6	29	75
인프라 전반	18	58	97	20	51	99	-	-	-
도로 인프라	13	51	102	17	42	93	12	42	109
철도 인프라	7	28	66	10	16	48	4	25	61
항만 인프라	29	54	112	27	50	76	14	48	78
항공수송 인프라	26	74	92	28	51	75	9	63	101
전력공급 인프라	21	68	104	38	53	87	1	1	87

출처: 이성수 외 2020, 24. 저자 일부 수정.

베트남 정부는 늘어난 세수를 통해 국가 핵심 사업 이행을 촉진함으로써 국민이 더 많은 혜택의 직접적인 수혜자가 되었다. 예를 들어, 베트남 정부는 지속가능한 빈곤 감축을 위한 국가 핵심 사업을 통해 빈곤 가구를 지원하고, 신농촌 개발사업(New Rural Development, NRD)을 통해 농촌개발을 도모했다.

농촌인구의 도시 이주로 2019년 전체 인구 9,646만 명의 36.6%인 3,533만 명이 도시에 거주하고 있다(World Bank WDI, 2020년 10월 19일 접속). 베트남의 도시화율은 매년 3%가량 꾸준히 증가하고 있음. 반면 농촌지역 인구증가율은 0.12%에 불과하여 인구증가와 더불어 도시로의 인구집중이 이루어지고 있다.

그림 4-6 | 베트남의 도시화율과 도시화 추이



출처: 이성수 외 2020, 23.

전반적인 국가 경제성장과 국토의 인프라 경쟁력 향상에도 불구하고 도농 간, 6개 지역 간 사회경제지표에서 불균형이 발생하고 있다. 도시의 1인당 월평균 소득은 농촌보다 2배가량 높은 반면 농촌지역의 빈곤율은 도시지역보다 훨씬 높게 나타났다. 6개 지역 간 1인당 월평균 소득 비교에서도 동남부 지역, 홍강삼각주 지역이 전국 평균보다 높게 나타나고 나머지 4개 지역은 전국 평균을 하회한다. 특히 북부 내륙 및 산악지역, 중부고원 지역은 매우 낮은 수준이며 이들 지역의 빈곤율은 전국 평균보다 2배 이상 높다.

표 4-12 | 베트남 지역별 월평균 소득 및 빈곤율

(단위 : 천 동, %)

구분	1인당 월평균 소득					빈곤률		
	2010	2012	2014	2016	2018	2016	2017	2018
전국	1,387	2,000	2,637	3,098	3,876	9.2	7.9	6.8
도시	2,130	2,989	3,964	4,551	5,623	3.5	2.7	1.5
농촌	1,070	1,579	2,038	2,423	2,990	11.8	10.8	9.6
홍강삼각주 지역	1,580	2,351	3,265	3,883	4,834	3.1	2.6	1.9
북부내륙 및 산악 지역	905	1,258	1,613	1,963	2,455	23.0	21.0	18.4
중북부 및 중부연안 지역	1,018	1,505	1,982	2,358	3,015	11.6	10.2	8.7
중부고원 지역	1,088	1,643	2,008	2,366	2,896	18.5	17.1	13.9
동남부 지역	2,304	3,173	4,125	4,662	5,709	1.0	0.9	0.6
메콩삼각주 지역	1,247	1,797	2,327	2,778	3,588	8.6	7.4	5.8

주: 2018년은 추정치임.
출처: GSOV(2018, 410, 415) 자료로 저자 재작성.

지역별 인구 집중화와 실업률, 해외투자 등에서 불균형 정도는 확연히 나타난다. 전체 국토면적의 13%에 불과한 홍강삼각주와 동남부 지역이 인구의 40% 이상이 집중되어 있지만, 실업률 비교에서 이들 두 지역은 전국 평균인 1.4%의 절반을 하회하는 0.3-0.5%에 불과하다. 해외직접투자 유치 건수는 80% 이상, 유치금액 면에서는 70% 이상을 점유하고 있다.

표 4-13 | 베트남 사회·경제권역별 사회경제지표

구분	면적 (㎢)	인구 (천명)	인구 밀집도	실업률 (%)	FDI	
					건수	금액 (백만 달러)
전 국	331,235	94,666	286	1.40	27,454	340,849
홍강삼각주 지역	21,260 (6.4%)	21,566 (22.8%)	1,014 (3.5)	0.74 (0.5)	8,948 (32.6%)	99,042 (29.1%)
북부내륙 및 산악 지역	95,222 (28.7%)	12,292 (13.0%)	129 (0.5)	1.28 (0.9)	916 (3.3%)	16,177 (4.7%)
중북부 및 중부연안 지역	95,876 (28.9%)	20,056 (21.2%)	209 (0.7)	1.44 (1.0)	1,722 (6.3%)	56,808 (16.7%)
중부고원 지역	54,508 (16.5%)	5,871 (6.2%)	108 (0.4)	2.20 (1.6)	144 (0.5%)	909 (0.3%)
동남부 지역	23,552 (7.1%)	17,074 (18.0%)	725 (2.5)	0.43 (0.3)	14,139 (51.5%)	143,682 (42.2%)
메콩삼각주 지역	40,816 (12.3%)	17,804 (18.8%)	436 (1.5)	2.81 (2.0)	1,535 (5.6%)	21,461 (6.3%)

출처: GSOV(2018, 53, 93, 168) 자료로 저자 재작성.

(2) 국가계획체계 및 주요 국토정책

중앙정부에서 기획된 베트남 사회경제발전계획의 두 가지 요소는 10년 단위의 사회경제발전전략과 그에 상응하는 5년 단위의 사회경제발전계획이 있다. 사회·경제개발전략(2011-2020)은 2020년까지 선진국이 된다는 목표를 달성하기 위해 경제의 양적 확대를 목표로 한 기존 전략에서 벗어나 질적 성장에 중점을 두어 수립·추진되고 있다. 제9차 5개년 계획(2011-2015)은 투자의 질적 향상과 품질을 우선하는 사회자본 투자에 중점을 두어 수립·추진되었다. 제10차 5개년 계획(2016-2020)은 베트남의 향후 경제 개발 계획의 구체적인 목표를 제시하면서 사회주의 지향 경제발전을 위한 환경 개발, 생산성 및 경쟁력 향상을 통한 경제 구조조정, 경제권 및 클러스터 개발에 집중하고 있다(전국무역인연합, 2020년 10월 19일 검색).

10개년 전략과 5개년 계획은 모두 기획투자부(MPI) 소관으로 작성되었다. MPI는 계획의 입안 및 최종 문서 작성에 관련된 관계기관과의 조정 책임을 위임받은 1차 정부

기관으로 MPI가 수립한 제안은 정부와 공산당 내부의 공식 심의를 거쳐 최종 확정된다. 사회경제발전계획은 지방정부(군, 구, 지방)가 상위 기관인 MPI에 제안서를 제출하는 상향식 메커니즘으로 수립되며, 베트남 전체의 공간 및 토지 개발정책이 된다.

2011년 국회는 2020년까지의 토지이용계획을 승인하고, 정부에서는 2011년부터 2015년까지 토지에 대한 5개년 이용계획을 수립하여 이행(결의안 134/2016/QH13)했다. 2016년 실시한 정부의 토지이용계획에 대한 평가에서 토지 자원은 경제적·효과적으로 사용되었고, 사회경제개발의 목적을 충실히 수행한 것으로 평가되었다. 특히 인프라, 국방, 국가 식량안보, 산림 보호 및 개발에 기여한 것으로 평가되었다. 그러나 첫째, 토지 이용 계획의 수준이 낮음, 둘째, 지역 연계가 적합하지 못하고 계획관리가 미약함, 셋째, 계획을 이행할 때 법률 및 제도 등이 적절하지 못함, 넷째, 토지 사용에서의 오용, 비효율적 요소 발생 등의 한계점이 지적되었다.

베트남의 토지이용계획은 국회에서 국가 차원의 토지이용계획을 조정·승인하며 정부는 각 부처, 지방 자치단체에 주요 임무를 부여한다. 국회 결의안을 준수하기 위해 정부는 토지를 사용하는 산업 계획을 검토하고 조정하며 도시지역, 경제권 등 사업 시설 개발을 위해 계획된 토지에 대한 관리와 감독을 수행한다. 또한 중부, 산악 및 해안지역의 사회경제적 인프라와 산업, 서비스 및 관광 개발을 위한 체계와 정책을 수립한다.

총리는 2012년 국가 도시개발 프로그램을 승인했다(총리결정 1659/QĐ-TTg). 해당 프로그램은 2009년 6월의 도시계획법, 2011-2020 사회경제개발전략, 2011년 국회 결의에 따른 토지이용계획을 준수하는 도시개발프로그램이며 2009년 4월 정부가 결정한 베트남 도시시스템개발계획(결의안 445/QĐ-TTg)을 조정하여 2050년까지의 비전을 제시했다. 2012-2020 국가 도시개발 프로그램의 주요 내용은 다음과 같다. 산업화·현대화를 위해 지방, 지역 및 전국에서 중심도시를 개발하여 사회 경제 발전과 경제 구조 조정의 원동력이 되게 한다. 도시와 농촌지역, 사회경제적 지역 간 인구 분포의 차이를 반영한 도시개발을 추구하되, 도시개발을 위해 농지를 사용할 때 식량안보를 저해해서는 안 된다. 생활환경이 좋은, 국제경쟁력이 있는 도시개발을 위해 사회기술 인프라 건설에 동시 투자하고, 환경 품질 관리, 보존, 혁신 및 건설 간의 조화를

달성해야 한다. 해안 경제구역 및 국경 출입과 관련된 도시를 형성하여 관광 도시 시스템의 국제 경제 통합 및 개발을 위한 관문을 조성한다. 마지막으로 지구 기후 변화에 적응하기 위해 산악, 국경, 해안 및 섬 지역의 도시개발을 지원하고 촉진한다.

표 4-14 | 베트남 도시체계 세부목표(2015년, 2020년)

구분	세부지표		2015년	2020년
도시체계	도시화율		38%	45%
	도시등급 분포	특급 도시	2개	2개
		1-4급 도시	195개	312개
		5급 도시	640개 이상	620개 이상
도시의 질	1인당 주택면적		26㎡	29㎡
	주택보급률		65%	65%
	도로 보급율(특급-2급)		15-20%	20-25%
	상수도 보급률		90%(특급-3급)	90%(특급-4급)
			120L/인일(특-3급)	120L/인일(특-4급)
	생활하수 처리율		40-50%	60%
	생활폐기물 처리율		85%	90%

출처: 베트남 총리결정 제1659/QD-TTg호, 이원섭 외 2018, 73 재인용.

2013년에는 건설법이 제정되어 4개 단위의 지역계획을 수립하는 기초를 마련했다. 건설법이 제정되기 전에는 1990년 각료위원회 시행령 385호인 건설 기본조례에 따라 사업별 계획을 수립하였으나, 이후 건설법 제2장 13항에 지역계획, 도시계획, 특별기능 단지계획, 농촌계획 등에 대해 규정했다. 지역계획은 1급 행정구인 성 지역과 성간 지역, 2급 행정구인 현 지역과 현간 지역, 특수 기능 지역, 고속도로변 지역과 성간 경제회랑 지역을 대상으로 한 계획이다. 지역계획은 건설부가 수립하고 수상이 승인·확정하며, 베트남 전역을 대상으로 17개의 지역계획이 수립되어 있다. 건설부가 수립하는 지역계획은 사회·경제발전계획에 따라 계획·투자부가 수립하는 6개 사회·경제발전 지역계획과는 별도로 수립된다.

도시계획법 제18항에 따르면, 도시계획은 다음과 같이 구분할 수 있다.

① 기본계획: 중앙 직할시 현급시, 도시, 마을, 신도심을 대상

② 지역지정계획: 도시, 도시 및 신도심의 지역을 대상

③상세계획: 도시개발·관리 요구사항 또는 건설 투자 요구를 충족하는 지역

건설법 제2장 제3절에 따르면, 특별기능단지계획은 경제단지, 산업단지, 수출가공단지, 첨단기술 단지, 생태지역, 관광지 등에 대해 수립이 가능하다. 건설법 제2장 제4절에 따르면, 농촌계획은 면 지역, 농촌 주거지역에 대해 기본계획과 상세계획을 수립한다.

표 4-15 | 베트남 건설계획체계

순번	건설계획분류		수립대상	관한 법령
	대분류	소분류		
1	지역계획 Regional planning		성간 지역, 성 지역, 현간 지역, 현 지역, 특수기능지역(Typical functional region), 고속도로변 지역, 성간 경제회랑	건설법 (2014)
2	도시계획 Urban planning	기본계획(General planning)	도시계획법(2009) 참조	도시 계획법 (2009)
		지역지정계획(Zoning planning)		
		상세계획(Detail planning)		
		기술인프라계획(Technical infrastructure planning)	기술인프라계획이 기본계획, 지역지정계획, 상세계획에 포함되는 일부 내용임. 직할시의 경우 별도의 계획으로 수립됨	
3	특별기능 단지계획 Specific functional areas planning	기본계획(General planning)	경제단지, 산업단지, 수출가공단지, 첨단기술단지, 관광지, 생태지역, 보전지역, 역사-문화 유적지, 연구-교육단지, 체육단지, 공항, 항구, 기술인프라 요충지, 기타	건설법 (2014)
		지역지정계획(Zoning planning)		
		상세계획(Detail planning)		
4	농촌계획 Rural planning	기본계획(General planning)	면지역, 농촌 주거지역	건설법 (2014)
		상세계획(Detail planning)		

출처: 베트남 건설법 2014, 베트남 도시계획법 2009.

2) 베트남 국토균형발전 정책

균형적인 국토개발의 목표는 베트남 공산당의 문서에서 구체화되며, 제4-6차 전당대회에서 지역개발전략이 설정되었다. 국토의 균형발전에 대한 정책과 목표는 2011년 제11대 국회에서 10개년 사회경제개발전략에서 명시적으로 나타나 있다. 해당 전략에서는 "지역의 조화롭고 지속가능한 개발, 도시와 새로운 농촌 건설, 주요 경제지대 개발로 국경지대, 도서 지역, 남서부지대, 중앙고원, 북서부 및 서부 지방 등에 대한 파급효과 창출, 경제성장 원동력을 위해 해안지방에서 지리적 장점을 보유한 경제지대 건설"을 명문화하고 있다. 2016년 제12대 국회에서는 "각 지역의 잠재력과 강점을 증진함과 동시에 경제구역 개발과 지역 간 연계성과 파급효과를 창출"할 것을 발표했다.

베트남 정부는 국토균형발전이라는 전략을 실현하기 위하여 성장잠재지역에는 공공투자를 통해 더 나은 투자 환경을 조성하는 한편, 빈곤 농촌지역에는 국가 핵심 프로그램을 동원하여 개발을 지원하고 있다. 주로 마스터플랜 상의 인프라 프로젝트의 개발을 우선시하며, 낙후지역의 경우 균형발전을 위한 이전(transfer) 메커니즘을 사용하고 있다. 낙후지역의 청년층에게는 직업훈련 프로그램 지원, 문맹 퇴치 프로그램, 대출 프로그램과 같은 부처 및 부문별 프로그램이 별도로 있다.

국회는 매년 12개 사회·경제지표 측정을 통해 사회경제적 발전 정도를 측정하고 있는데, 12개 지표 중에서 GDP 성장률, 빈곤율 감소는 균형발전 정도를 측정하는 고정적 지표로 삼고 있다. 국토균형발전을 위한 구체적인 정책은 지방분권정책, 지역별 기본계획 수립, 도시개발정책 3개로 구분할 수 있다.

베트남은 도이머이 이후 탈중앙화 혹은 분권화 정책 수립으로 국토균형발전 도모해 왔다. 63 개 주에 대해 더 많은 자율권을 부여한 분권화 정책은 지역에 대한 개발 결정에 더 많은 유연성을 제공했다. 특히 투자법 (2014)에 따르면, 지방자치단체장은 5천억 VND(2억 5천만 달러) 미만의 프로젝트에 대한 투자 결정 권한을 갖게 되었다. 분권화 정책은 지자체별 발전을 도모할 수 있지만, 지자체별 발전격차를 확대할 수 있는 측면도 있다. 중앙정부의 조정이 없이는 지역발전이 잠재성이 높은 지역과 그렇지 못

한 지역 간 발전격차가 확대될 수 있다. 기업은 성장 잠재력이 낮은 지역이 아닌 고성장 지역에 생산 설비를 투자하게 되고 투자유치에서 불리한 지역은 불필요한 사업을 제안하는 등 공공투자 사업에 의지하게 됨으로써 지역 간 수평적 구조에서 균열이 발생하게 된다.

베트남 정부의 국토균형발전을 위한 노력에도 불구하고 상·하위 10개 지역의 월평균 소득의 격차는 심화하고 있다. 베트남의 전체적인 1인당 소득 수준은 증가하였으나, 상위 10개 지역과 하위 10개 지역의 월평균 소득의 격차는 2005년 2.52배에서 2015년에는 2.88배 정도로 확대되었다. 인프라 부족에 따른 개발 지연 등의 이유로 상위 10개 지역 내에서 메콩삼각주의 중심지역인 껀터(Can Tho)와 호찌민시에서 인접한 테이닝(Tay Ninh)은 2015년에 탈락하게 되었다. 호찌민–껀터 간 고속도로는 구간별로 건설 중이나 전체 구간이 완공되지 못하고 있으며, 호찌민과 테이닝을 연결하는 22번 국도는 차량 정체가 심각한 상황이다.

표 4-16 | 베트남 월실질소득 상위·하위 10개 지역 변화(2005년, 2015년)

(단위: VND)

성	2005	성	2015
상위 10개 지역			
Hồ Chí Minh	1480	Hồ Chí Minh	4840
Bình Dương	1215	Hà Nội	4113
Hà Nội	1050	Hải Phòng	3923
Quảng Ninh	867	Bình Dương	3769
Đồng Nai	867	Bà Rịa - Vũng Tàu	3752
Đà Năng	853	Đà Năng	3612
Cần Thơ	780	Bắc Ninh	3512
Bà Rịa - Vũng Tàu	776	Đồng Nai	3504
Hải Phòng	720	Quảng Ninh	3053
Tây Ninh	697	Nam Định	2816
평균	930.5	평균	3689.4
하위 10개 지역			
Lai Châu	273	Lai Châu	987
Điện Biên	305	Hà Giang	1121
Hà Giang	329	Sơn La	1178
Bắc Kạn	388	Điện Biên	1200
Sơn La	394	Bắc Kạn	1216
Cao Băng	395	Cao Băng	1252
Thanh Hóa	395	Yên Bái	1386
Lào Cai	400	Lạng Sơn	1437
Há Tinh	400	Lào Cai	1468
Nghệ An	413	Tuyên Quang	1571
평균	369.2	평균	1281.6
상·하위 지역간 격차	2.52	상·하위 지역간 격차	2.88

출처: 베트남 통계청 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

2014년 정부는 사회·경제지역별 역할과 경제개발 목표 및 교통부문 개발계획을 승인했다. 해당 계획은 경제성장, 사회경제적 발전, 환경보존 외에 희망 인프라 투자 목록 등을 포함하고 있다. 사회·경제지역별 발전목표는 균등한 성장률을 설정했으나 초기 계획 기간에 지역 간 평균 소득의 불균형은 심화하였다. 이는 균형개발 정책이 각 지역에서 제대로 실현되지 못하고 결과적으로 소득증대와 빈곤 감소에 제대로 작동하지 못하고 있음을 보여준다.

표 4-17 | 베트남 사회·경제권역별 역할, 경제개발 목표 및 교통개발 계획

구분	역할	경제개발 목표	교통개발 계획
홍강삼각주 지역	• 아세안과 동북아지역의 관문	• 1인당 GDP : $4,180 • 국가전체 GDP 28.7% 담당	• 철도부문 계획 미진행
북부내륙 및 산악 지역	• 경제발전 중심지 • 사회경제적 발전 선도	• 1인당 GDP 성장률 9% 이상, $5,500	• 철도, 항공부문 프로젝트 진행
중북부 및 중부연안 지역	• 사회경제, 국방, 안전, 외교의 전략적 중심지 • 북부지역 생태환경적 요충지	• 1인당 GDP 성장률 8% 이상, $2,000	• 도로, 공항 프로젝트 진행 (LaoCai, LaiChau)
중부고원 지역	• 라오스 남부와 캄보디아 북동부지역의 자연 회랑 • 중부해안지방과 동남부지역을 연결하는 교통시스템 구축	• 1인당 GDP 성장률 8.7% 이상, $2,300	• 고속도로(Dau Giay-Lien Khuong) 공항, 철도 등
동남부 지역	• 국가전체 경제발전 동력 • 메콩삼각주와 중앙 고원지대 연결축 • 동남아시아와 세계 경제협력 및 무역 확대 선도	• 1인당 GDP 성장률 9.5% 이상, $6,400	• 호찌민 3번,4번 순환도로 • TanSonNhat 공항개선
메콩삼각주 지역	• 국가 주요 식량 생산기지 • 농수산물 수출 중점 육성	• 인당 GDP 성장률 8.6% 이상, $2,850	• 호찌민-동나이 연결 도로 및 항만 • 전국 철도 연결

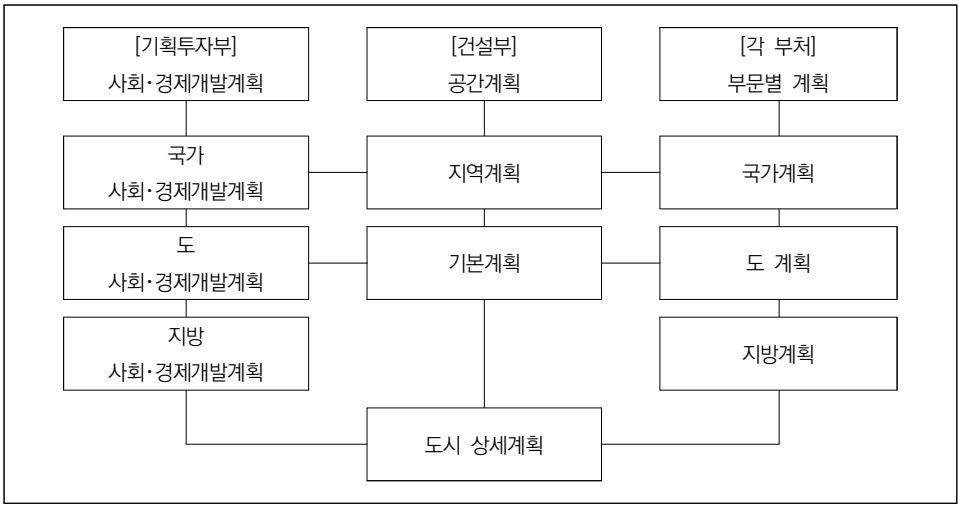
출처: 베트남 지역별 기본계획을 토대로 저자 작성.

지역별 기본계획의 문제점은 계획 간 조율 부족으로 비효율적인 지역개발이 추진되고 있다는 것에 있다. 기획 단계에서 지역별 기본계획은 지역 자체의 방향성을 수립하고 생산 측면 등 다른 지역과의 연계성을 고려하지 않고 있다.

남부 지역개발에 대한 기본계획은 1997년에 채택되었고, 북부지역은 1999년에 채택되었는데, 각기 다른 시기에 지역별 기본계획이 승인되어서 서로 협력하거나 전국적 관점에서의 계획 수립에는 미비점 발생했다. 지역 간 조율 메커니즘은 베트남 지역개발의 취약점 중 하나로, 2004년 초, 베트남 총리는 핵심 경제지역개발 조율 운영위원회 설치에 대한 결정 제1022/QĐ-TTg호를 발표하였고, 후속으로 2015년 제2059/2015/QĐ-TTg호를 결의했다. 베트남 총리는 "지역 간 조율 메커니즘은 베트남이 고전하고 있는 매우 중요한 문제이며 비효율적으로 실행되었다"라고 밝히는 한편, "지역 간의 연계가 대체로 형식에 그쳐 실천되지 않았으며" "특히 투자, 무역, 관광, 환경, 도시개발, 치안 및 보안 등 지역 간 공통의 문제를 해결하지 못했다"라고 지적했다.

무분별한 정책 난립으로 인해 지역개발은 부진을 겪고 있다. 베트남 정부는 지역별 기본계획 외에도 각 지역개발을 위해 여러 정책을 발표했다. 2017년, 베트남 정부는 기후변화 적응을 위한 메콩삼각주 지역의 지속가능한 개발에 대한 결의안 제120호를 발표하였고 이후에는 결의안 실행을 위한 종합적인 실천계획을 발표했다(결정 제417/2019/QĐ-TTg호). 2019년 5월 총리는 총리령 제23/2019/CT-TTg호를 통해 결의안 실행 과정에 추진력을 높이고자 교통 시스템을 건설하는 것을 채택했다. 이는 "완전한 교통 인프라 시스템에 대한 투자, 홍수 취약, 기후변화 및 해수면 상승 대응 지역 내 교통사업 우선, 환적 사업, 복합 수송 개발"을 위한 것이었다. 2019년 11월에는 지속가능한 경제성장 촉진과 북부 핵심 경제 지역과 중부 핵심 경제 지역개발을 위한 솔루션에 대해 총리령 제25호와 제27/CT-TTg호를 발표했다. 두 가지 총리령은 두 지역의 성장과 개발이 베트남 정부의 기대와 지역의 잠재력에 대체로 못 미쳤음을 보여준다. 특히 해당 지역과 타 지역 간의 연결성을 저해하는 인프라 개발의 미진함이 현저하게 나타나고 있다. 중부 핵심 경제 지역과 중부고원 지방 간의 연결성 부재 등이 대표적이다.

그림 4-7 | 베트남의 공간계획 수립 체계



출처: 일본국토교통성(MLIT) 자료를 저자 일부 수정(2020년 10월 19일 검색).

베트남의 투자 프로젝트 추진과정은 비효율적이며 장기간에 걸쳐 진행되는 경향이 있다. 지역별 기본계획과 정책은 기나긴 허가 절차와 정부의 예산 제약으로 개발 목표와 지역적 기능을 개발 프로젝트와 연계하지 못하였고 국토 개발 정책의 다수 프로젝트에 의회의 승인이 필요하다. 이러한 과정에서 제안한 프로젝트에 탄탄한 기술적 토대가 없어 논의가 길어지는 사례가 발생하기도 한다.

일례로 베트남 의회는 남북 고속철도를 2010년에 논의하였고, 당시 신칸센 기술이 제안되었으나 10년이 지난 지금도 해당 사업은 여전히 의회에서 논의 중이며, 북부-남부 고속도로 사업은 PPP 형태로 추진하고자 하였으나, 1차 사업자 모집에 성공하지 못했다. 지역 기본계획부터 상세계획에 이르기까지 투자 희망 프로젝트들이 효율적으로 조정된다 해도, 정부의 투자 역량이 관건이 되는 사례가 발생하기도 한다.

예를 들어, 2020년까지 인프라 프로젝트 계획에 소요되는 연투자 규모는 200억 달러이지만, 베트남 정부는 이를 조성할 역량이 부족하다. 핵심 경제지역이 개발 목표를 달성하지 못한 경우, 기대만큼 파급효과를 낼 수 없으며 이는 국토 균형 개발 목표에 걸림돌이 될 수 있다.

베트남의 도시개발정책은 국가 도시시스템 개발 촉진과 하노이와 호찌민시라는 두 대도시의 개발규제로 균형발전을 도모하고 있다. 2025년 베트남 도시시스템 개발과 비전 2050을 위한 기본계획(마스터플랜)은 베트남 도시개발을 위한 정책프레임이라고 할 수 있다. 이를 이행하기 위한 정책은 2012-2020년 국가 도시개발 프로그램(결정 1659/2012호)과 2009-2020년 국가 도시업그레이드 프로그램을 포함한다.

국가 도시개발 프로그램은 하노이와 호찌민시 등 대도시에 대해서는 성장을 규제하고, 전국적인 소규모 도시시스템을 수립하여 네트워크 형식의 도시를 개발하는 것에 주안점을 두고 있다(결정 제445호). 전국적인 소규모 도시 시스템 수립이 도시 부문 균형발전의 중점 사항인데, 국가 도시개발 프로그램은 균형 있는 도시개발을 위해 빈곤율이 높은 도시지역을 우선시하고 있다. 또한 정부는 도서와 산간, 국경, 연안 도시가 글로벌 기후변화에 적응할 수 있도록 지원·촉진하는 것을 결의했다(결정 445, 제1조의 4 또는 5).

동 프로그램을 통해 베트남 의회는 하노이와 호찌민시에 특별메커니즘을 부여하고 있다. 베트남 총리는 2030년 하노이 수도권 건설계획과 비전 2050에 관한 결정 제768/2016/QĐ-TTg호, 2030년 호찌민시 지역 건설계획과 비전 2050에 관한 결정 제2076/2017/QĐ/TTg호를 승인했다. 2000년 의회는 하노이 수도조례 제29/2000/PL-UBTVQH10호를 발표하였고, 2012년 이를 하노이 수도법으로 승격함으로써 하노이의 사회·경제적 부분을 규제하게 되었고 하노이는 중앙부처의 강력한 통제를 받게 되었다.

그러나 대도시에 대한 개발규제라는 본래 취지와 달리, 하노이와 호찌민시는 인근 지역으로부터 대규모 이주민을 유인하여 양극체제를 가속화하고 있다. 이로 인하여 낙후지역에서는 고급 인력 등 노동 자원의 부족이 발생하고 있다. 결과적으로 낙후지역이 개발사업을 유치하기가 더 어렵게 되고, 이는 균형발전을 위협하는 요인으로 작동하고 있다. 동시에, 이들 두 대도시로 이주민의 쏠림 현상으로 도시 인프라 시스템의 과부하와 혼잡이 야기되고 있다.

국가 도시업그레이드 정책은 베트남 도시인구 성장을 촉진하였으나 도·농간 개발격차는 확대되었다. 1990-2017년 동안, 신규 도시지역 수는 305개 증가하여 거의 2배 증가했다(Truong Hoang Phuong 2019, 20). 도시지역의 수가 증가함에 따라 도농지역의 소득 격차는 약 20여 년간 2.3배에서 1.88배로 감소하게 되었다. 중요한 점은 소득 격차가 소폭 하락하였으나 생활 수준 차이는 더 높아졌고, 빈곤율의 경우, 도시의 빈곤 문제는 감소했으나 도농 간 빈곤 격차는 1999년 1.75배에서 2018년 6.4배로 확대되었다.

표 4-18 | 베트남 도농 간 월수입 및 빈곤 격차(배)(1999년, 2018년)

분류	월수입 (백만 VND)		빈곤율(%)	
	1999년	2018년	1999년	2018년
국가 평균	295	3876	28.21	6.8
도시	517	5623	16.83	1.5
농촌	225	2990	29.6	9.6
도농 간 격차(배)	2.3	1.88	1.75	6.4

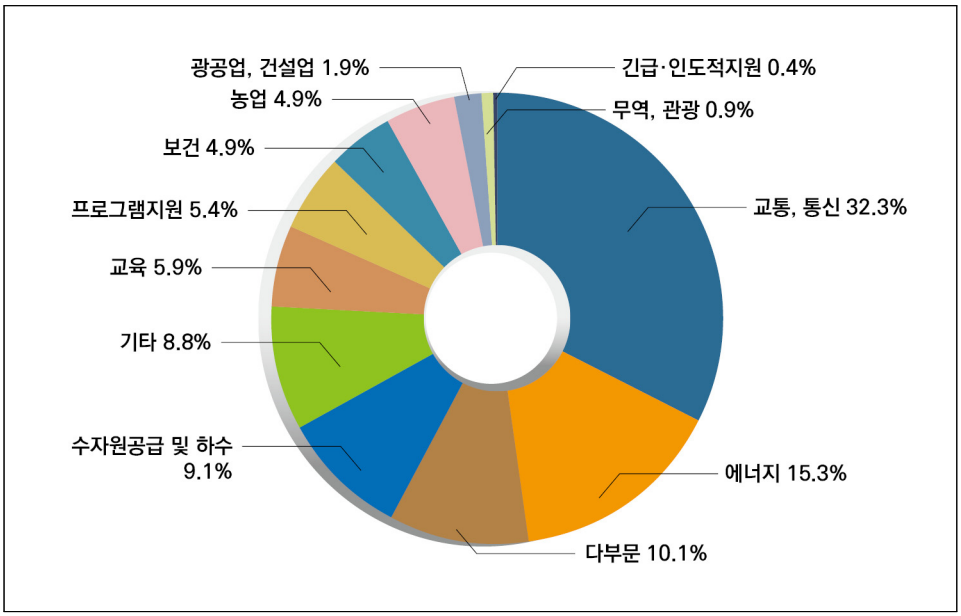
출처: 베트남 통계청 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

3) 베트남 국토균형발전 관련 개발협력 현황

베트남은 다양한 개발협력을 통해 지식, 기술, 재정적 지원을 받고 있다. 1986년 개혁개방 초기 단계에는 국토개발을 위한 전략적 노선을 선정하는 데 있어 역량의 한계가 있었으나 국제협력을 통해 지역적 개발 프레임워크를 도입하였고, 베트남은 국제협력의 수혜자이면서 실행자로서 역할을 하고 있다.

베트남 공적개발원조는 인프라 개발에 집중되어 있다. 1993년부터 2017년까지 베트남에 대한 양자 간 ODA 자금 공여 계약액은 491억 달러를 상회하며, 이 중에서 교통·통신(159억 달러, 32.3%), 에너지 등을 포함하는 인프라에 전체 금액의 48%가량인 234억 달러가 집중투자 되었다(이성수 외 2020, 36). 메콩강(GMS)종합개발계획, 1번 국도 확충사업 등 대형 프로젝트들이 ODA를 통해 확충되었다(법무부 2005, 206).

그림 4-8 | 베트남 ODA 부문별 집행액(1993-2017년)



출처: 이성수 외 2020, 36.

(1) 국제기구의 對 베트남 개발협력

세계은행은 도시교통, 도로 등 8개 주요 부문을 지원하며, 도시개발 측면에서 베트남의 도시화 과정을 지원해 왔는데 특히 베트남의 도시개발프로그램(National Urban Upgrading Program)을 통해 전기 증설, 상하수도 보급 등으로 301개 농촌지역의 생활 수준과 1인당 소득을 증가시킴으로써 베트남의 도시화를 지원했다. 1997년 베트남의 상수도 보급률은 대도시의 경우 57%, 중소도시는 30% 미만이었으나 2009년 상수도 보급률은 대도시에는 75%, 4급 이하 도시에서는 57%로 상향되었다(World Bank 2011, 197). 세계은행의 사업은 도시화 대응이 일차적인 목적이나 중소도시 내 기초 인프라에 대한 접근성 향상 및 생활환경 개선에 기여하여 국토균형발전에 대한 간접적 효과를 창출하고 있다.

표 4-19 | 베트남 도시개발에 대한 세계은행 주요 프로젝트 현황

구분	연도	예산(USD)
베트남 도시개발 프로젝트 확장	2017	330,000,000
메콩삼각주 도시개발 프로젝트	2012	392,000,000
베트남 도시포럼 역량 강화 등	2011	-
도시개발 프로젝트 추가재원	2009	410,000,000
도시개발 프로젝트	2004	417,490,000
합 계		1,549,490,000

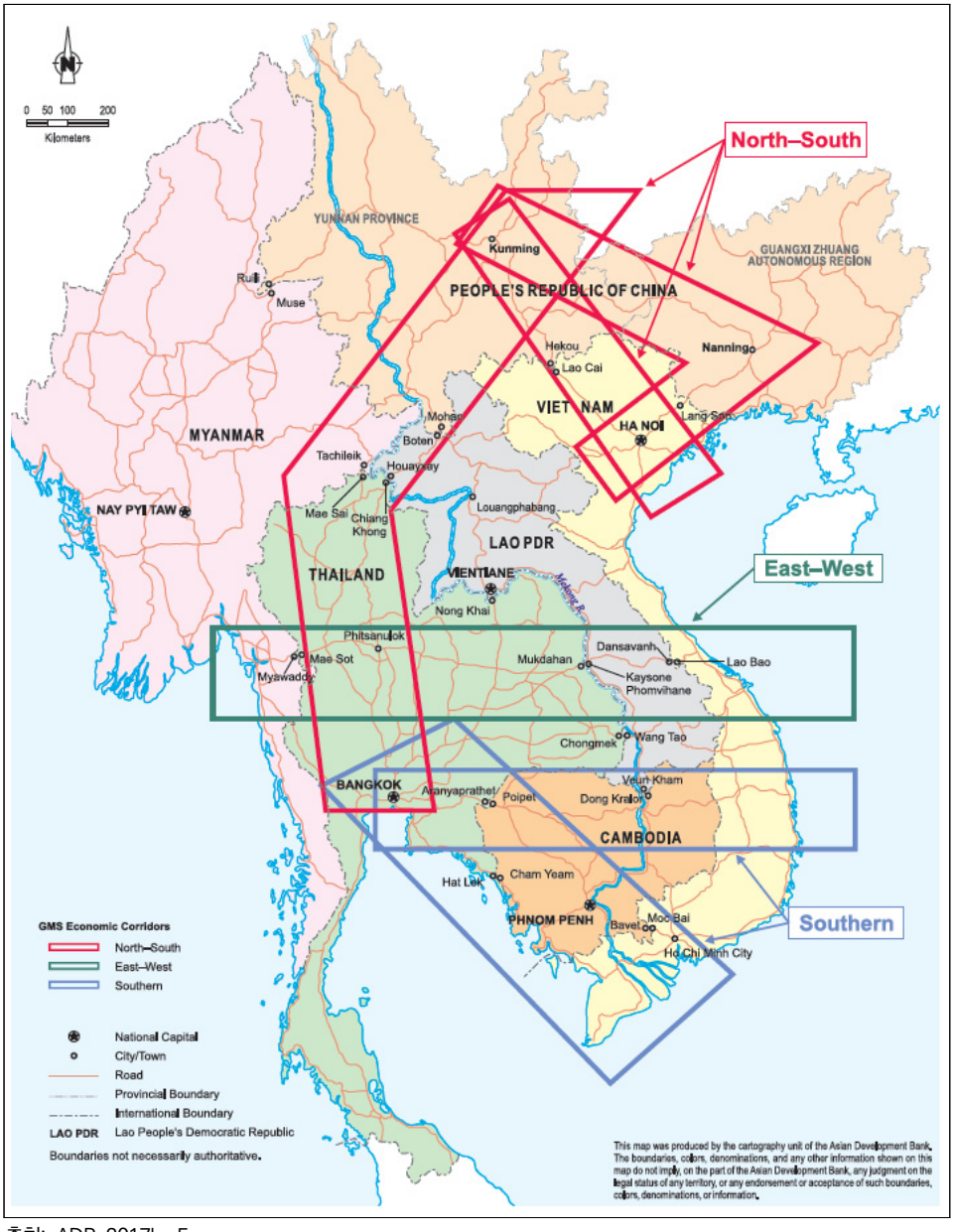
출처: World Bank, Project in Vietnam 자료로 저자 작성(2020년 10월 19일 검색).

아시아개발은행은 1992년부터 메콩강을 접한 초국경지역에 대한 개발프로그램임인 대메콩지역(GMS, Great Mekong Subregion) 개발을 주도해 왔다. 대메콩지역은 메콩강을 접하고 있는 미얀마, 태국, 라오스, 캄보디아, 베트남, 중국 윈난성과 광시성을 포함한다. ADB는 대메콩지역개발과 발전을 위해 ① 인프라 연계 강화, ② 국경무역과 투자 활성화, ③ 민간분야의 참여 독려, ④ 인적자원 개발과 기술 역량 강화, ⑤ 환경보호를 통한 자원의 지속적 이용에 중점을 두고 있다.

대메콩지역에는 베트남의 3개 거대 경제회랑과 그 하위 경제회랑에 22개 행정단위가

포함되어 있는데, 베트남의 산악지방과 경제적 빈곤 지역이 산재한 국경 지역에서부터 지역총생산이 높고 항구를 끼고 있는 지역까지 연결되어 있다. 베트남은 대메콩지역 개발에 참여하기 위한 관련 정책을 발표했으며 지역별 기본계획에도 반영했다. GMS 경제회랑과 연계한 지역별 기본계획은 국제협력과 베트남 국토균형발전을 결합한 것으로 평가할 수 있다.

그림 4-9 | 대메콩지역 및 3대 경제회랑



출처: ADB 2017b, 5.

표 4-20 | 대메콩지역 경제회랑 및 포함된 베트남 행정구역

경제회랑	세부 경제회랑	경제회랑에 포함된 베트남 지역
북동부 경제회랑 (NSEC, The North-South Economic Corridor)	쿤밍-하노이-하이퐁 경제회랑	Lao Cai, Yen Bai, Phu Tho, Vinh Phuc, Ha Noi, Hung Yen, Hai Duong, Hai Phong (8개성)
	난닝 - 하노이 경제회랑	Lang Son, Bac Giang, Bac Ninh, Ha Noi, Hai Duong, Hai Phong, Hai Phong, Quang Ninh (8개성)
동서부 경제회랑 (EWEC, The East-West Economic Corridor)	-	Quang Tri, Thua Thien Hue, Da Nang (3개성)
남부 경제회랑 (SEC, The Southern Economic Corridor)	방콕-프놈펜-호찌민-붕따우 경제회랑	Tay Ninh, HCMC, and Ba Ria - Vung Tau (3개성)
	북부경제회랑	Gia Lai, Binh Dinh (2개성)
	남부해안 경제회랑	Kien Giang, Ca Mau (2개성)

출처: ADB(2017b, 4-5)를 토대로 저자 작성.

(2) 우리나라의 對 베트남 개발협력

한국국제협력단은 베트남 중부권 개발에 지원을 집중하고 있다. 하노이와 호찌민을 중심으로 하는 북부와 남부는 타 공여기관의 대규모 지원 등을 통해 인프라 시장이 이미 형성되어 진입에 어려움이 있지만 중부지역은 진입장벽이 비교적 낮은 편이다.

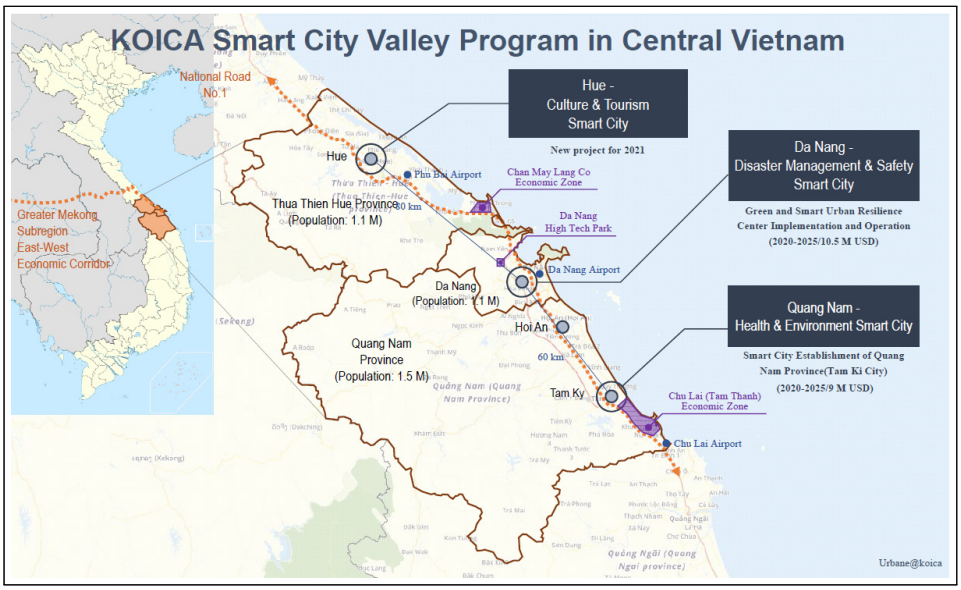
한국국제협력단은 향후 후에, 다낭, 땀끼 3개 도시를 중심으로 한 중부지역 스마트시티밸리 프로그램에 4천만 달러를 투입할 예정이다. 후에시는 한국국제협력단이 후에시 마스터플랜 개발사업(2011-13년)을 통해 양질의 협력 네트워크를 구축하고, 이후 후속사업 격인 후에시 향강 연안 개발 상세계획 및 시범사업(2014-17년)을 수행하였고, 현재 후에시 문화·관광 스마트시티 개발지원사업(가칭)을 추진하고 있다.

다낭시의 경우, 여러 국제협력 활동을 통해 한국과의 신뢰 관계를 형성해왔다. 예를 들어, 서울시와 서울연구원이 유엔 해비타트 등과 협력하여 다낭시 발전전략(2014년), 다낭 대도시권 형성 실행방안(2016년) 등의 공동연구를 수행하며 서울-다낭 간 상호협력체계를 구축한 바 있다. 한국국제협력단은 현재 베트남 중부권의 핵심 도시인 다낭시 스마트 통합 도시재난관리센터 구축 및 재난 대응 역량 강화사업을 추진 중이다.

또한 중부권 개발의 핵심지역으로 꽝남성을 포함하여 '꽝남성 땀끼시 스마트시티 구축 지원 사업'을 추진 중이다.

중부권 개발협력은 국토균형발전의 측면에서 긍정적 효과를 가져올 것으로 기대된다. 중부권 개발협력을 통해 베트남 국토 내 권역성장거점을 구축하며, 이를 경제회랑 등과 연계하여 성장 잠재력을 확대하고 호찌민, 하노이 양극에 대한 부담을 완화할 수 있을 것이다.

그림 4-10 | 한국국제협력단의 베트남 중부지역 스마트시티 밸리 프로그램



출처: 한국국제협력단, 베트남 중부지역 주요 인프라.

한국국제협력단 외에도 베트남의 국토균형발전과 관련해 EDCF가 중부와 낙후지역인 중부 산악지대를 연결하는 중부지역 연결도로망 건설 사업 등을 추진 중이다.

4) 베트남 권역성장거점을 위한 고속도로 건설 사례

베트남은 여러 국가와 국경을 공유하는 지리적 특성으로 국토의 다수 지역이 다국가 협력을 통한 개발 기회를 얻고 있다. 남부 경제회랑(SEC·Southern Economic Corridor)외에도 GMS의 다른 두 개의 회랑(남북, 동남 회랑)과 중국과 연결되는 회랑에 있는 성(省)들은 하노이와의 연결 등에서 고속도로 시스템의 수혜 지역이다.

지역개발의 측면에서 경제회랑에 속한 고속도로 개발협력은 국토균형발전에 영향을 미치고 있다. GMS 경제회랑에 속해있는 하노이–라오까이 고속도로, 하노이–하이퐁 고속도로는 주변 지역의 성장에 긍정적 효과를 주었으며, 완공 예정인 하노이–하이퐁–몽카이 고속도로 역시 지역개발에 큰 효과를 보일 것으로 기대된다. 반면, GMS 경제회랑에 속해있으나 개발이 지연된 호찌민–목바이 고속도로는 떠이닌성의 성장 정체를 가져왔다.

하노이와 라오까이 구간 고속도로 건설로 이동 시간이 종전 7시간에서 3시간으로 단축되어, 북부 산악지대가 베트남 경제성장의 혜택을 받게 되는데 일조했다. 2014년 하노이–라오까이 구간 고속도로 개통은 관련 지역에 유리한 환경을 조성한 것으로 평가받고 있다. 2016년 지역 연감에 따르면 라오까이의 GDP 성장률은 2012년 6.62% 대비 2013년 10.12%를 기록하여 라오까이 지역의 경제성장은 고속도로가 완공되기 전에 본격화되기 시작했다(Lao Cai Statistics Office 2017, 66). 라오까이의 전반적인 성장률은 2019년까지 10%대를 유지했고, 서비스산업 성장률은 2014년 4.35%에서 2015년 8.77%를 기록하며 고속도로 개통을 전후하여 2배로 확대되었다(Lao Cai Statistics Office 2017, 66). 옌바이는 라오까이 인근에 위치한 지역으로 고속도로가 옌바이성의 경제성장에 미친 영향은 라오까이보다 약하나, 옌바이성의 서비스 부분 성장률은 2014년 4.53%에서 2015년 5.25%로 소폭 증가한 후 꾸준히 상승하는데 기여했다(Yei Bai Statistics Office 2017, Table 34). 또한, 고속도로는 옌바이성의 도로교통 안전에 큰 역할을 하면서 고속도로 개통 이후 사고 건수가 11% 하락했다(Yei Bai Transport Department 2016, 43).

하노이-하이퐁 고속도로 완공은 꽝닌성을 잠재력을 깨우는 계기가 되었다고 평가받는다. 꽝닌성은 미니어처 베트남으로 불릴 만큼 베트남의 특별한 지형적 장점을 고스란히 가지고 있는 지역이다. 꽝닌성은 하롱베이와 번돈 경제지구, 몽카이 국경 경제구와 프랑스 식민 시절에 개발된 석탄 산업의 중심지로 프랑스 식민 통치 당시, 꽝닌성의 유명 석탄 채굴지인 껌파는 산업 중심지로 계획되었다. 고속도로 연결성은 꽝닌성의 경제 구조를 갈색 산업에서 녹색산업으로 전환시키는 계기가 되어 석탄 산업의 의존도가 줄고, 관광과 서비스업이 개발되었다. 꽝닌성은 접경지역으로서, 꽝닌성의 연평균 1인당 수입은 베트남 평균보다 2배 이상 높은 수준일 뿐만 아니라, 꽝닌성의 경제성장은 2019년 12.1%를 기록하였으며, 2020년 코로나19의 영향에도 불구하고 12% 성장을 유지할 것으로 추정된다(Voice of Vietnam, 2020년 10월 19일 검색).

하노이-하이퐁-하롱-몽카이 고속도로는 GMS와 중국 여러 지방을 경유하여, 해당 지역에 큰 파급효과가 있을 것으로 기대된다. 2015년 완공된 하노이-하이퐁 구간(105㎞)은 적체가 심각한 5번 국가 고속도로의 부담을 덜고, 완공 예정인 락후옌 심해항의 물동량 운송을 맡게 되었다. 하이퐁-하롱 구간(24.6㎞)은 2018년에, 하롱-번돈 국제공항 구간(60㎞)은 2019년에 완공되었다. 나머지 몽카이까지의 구간(80㎞)은 2019년 4월에 착공하여 22개월간의 공사 기간을 거쳐 완공될 예정이다(Nhân Dân, 2020년 10월 19일 검색).

남부에서는 도로 연결성 결여로 인한 지역개발이 부진한 사례가 있었다. 떠이닌성은 GMS의 남부 경제회랑(SEC)과 난닝-싱가폴 회랑에 속하면서 베트남 고속도로망 계획(2016년 결정, No.326)에는 호찌민시와 국경 관문인 목바이를 연결하는 호찌민시-목바이 고속도로를 포함했다. 호찌민-목바이(HCMC-Moc Bai) 고속도로 개발은 베트남 고속도로망 계획의 일부이자 ASEAN MPAC의 투자프로그램이기도 하다. 고속도로망 계획은 프로젝트 실행 시기가 2020년 후로 지연되면서 호찌민시와 떠이닌성을 연결하는 22B번 국도의 과부하가 발생하였고 결과적으로는 떠이닌성에 개발을 촉진하지 못했다. 결과적으로 떠이닌성은 2005년 세수 기준 최대 10성에 포함되었으나 2015년 중앙정부의 예산에 의존하게 되었다.

5) 베트남 사례분석 종합 및 권역성장거점 개발협력 시사점[2)]

(1) 베트남 권역성장거점 개발협력 수요

베트남은 한국의 국토균형발전을 위한 경험과 노하우 공유에 대한 높은 수요를 보인다. 특히 국토계획, 경제회랑, 교통망 구축 등 한국의 국토균형발전 경험을 바탕으로 한 지식교류 및 교육연수 수요가 높다. 이러한 교류를 통해 베트남 관계자의 국토균형발전에 대한 의식을 제고할 수 있으며. 결과적으로 국토균형발전을 베트남의 국가 의제화하는 데 기여할 수 있다. 또한 경험 및 노하우 공유를 통해 베트남 현지에서 제시되는 각종 아이디어를 정책화하여 국토균형발전을 위한 한·베 협력체를 구성하여 구체적 사업을 공동으로 발굴할 수 있을 것이다.

한편 국토를 다핵구조로 변화시키기 위한 권역 개발구상을 위해서는 관련 연구 및 컨설팅이 필요하다. 권역별 구조는 국토 잠재력과 장점을 극대화하는 전략과 국토균형발전의 관점에서 권역별 접근을 위한 계획을 필요로 한다. 따라서 이와 같은 전략 및 계획을 토대로 권역 개발과 연계되어 추진될 수 있는 우선 협력 분야를 선정하고 세부사업을 발굴할 필요가 있다. 중규모 도시권역, 경제회랑 활용, 권역 간 도로 연계성 등에 관한 연구를 통해 지역성장을 촉진하고 권역 간 연계를 강화할 수 있을 것이다.

경제회랑 구축과 관련하여 재원 조성 컨설팅 및 직접투자에 대한 수요도 높다. 심층면접에 참여한 현지 전문가들은 베트남 국토균형발전을 위한 한국과의 개발협력 우선순위로 경제회랑에 대한 한국기업의 투자 참여를 꼽았다. 상기한 활동을 통해 국토균형발전의 정책화 과정이 선행되면, 한국 투자기업과 건설기업의 베트남 진출 가능성을 높일 수 있을 것이다. 투자전략 연구 등을 통해 투자 불안정성을 제거하면, 진출기업에

2) 주요 내용은 심층면접에 참여한 전문가(아래 표 참조) 의견을 반영함.

no.	소속 및 직위	심층면접일
1	President of Vietnam Economic Science Association	2020.8.20
2	Former president of the Vietnam Institute for Development Strategy (VIDS)	2020.8.19
3	Former chief of urban and infrastructure development strategy department, VIDS	2020.8.27
4	Vice President, VIDS	2020.8.21
5	Head of the Strategy and Planning Department, Transport Development & Strategy Institute, Ministry of Transport	2020.9.2

유리한 사업 환경의 제공이 가능하다. 이외에도 경제회랑 구축과 관련하여 실질적 협력이 부재한 인접 국가 및 국제기구와의 공동 재원 마련도 필요하다.

표 4-21 | 베트남 권역성장거점 개발협력 수요에 대한 전문가 심층면접 결과

주요 이슈	관련 의견
한국 국토균형발전 경험 및 노하우 공유	• 한국형 개발모델 구축, 아이디어를 정책으로 전환 • 한국 경험을 통한 구체적 협력사업 발굴
권역개발 구상 관련 연구 및 컨설팅	• 국토 잠재력과 장점을 극대화하는 전략, 권역별 접근을 위한 계획 수립 • 개발협력 우선 분야 선정 및 권역성장거점 사업 발굴 • 중규모 도시권역, 권역 간 도로 연계성, 경제회랑 활용 등에 관한 연구
재원 조성 컨설팅 및 직접투자	• 경제회랑에 대한 한국기업의 투자 참여 • 인접 국가 및 국제기구와의 다자협력을 통한 경제회랑 재원 조달

출처: 저자 작성.

(2) 베트남 권역성장거점 개발협력 여건 분석

베트남은 각 지역의 강점과 특성을 기반으로 한 경제권을 설정하고 이에 따른 지역개발을 추진 중이다. 국가 차원의 계획에서 전 국토에 걸친 산업의 합리적 분포를 강조하고, 지역별로 개발의 방향을 설정했는데, 이러한 국가 차원의 국토균형발전에 대한 인식은 권역성장거점 개발협력의 우호적 이행환경을 만들어내고 있다. 베트남은 분권화의 수준이 높고 분권적 정책환경이 마련되어 지역별로 다양한 개발협력 가능성이 있다.

그러나 분권적 환경에서 지역 간 계획 및 사업을 조정해 줄 정부기관이 부재하며, 저개발지역의 지방정부는 국토균형발전과 지역사업을 연계할 역량이 부족하다. 지역 간 조정 부족, 정책 및 개발사업 난립, 지역계획에 대한 비효율적 행정, 양극 체계의 가속화 등이 주요 분권화의 부작용으로 지적되고 있다. 통합적 지역개발을 위한 정부기관의 부재로 인접 지역 간에도 계획이 상이하여 광역 인프라의 지역 간 연계성도 부족한 실정이다. 시장경제 체제를 수용하기 위한 행정절차가 개선되었음에도 저개발지역에서는 공여국과의 개발협력을 위한 이해, 접근 방식, 역량이 부족하다.

경제회랑 개발을 위해서는 광범위한 다국가 협력이 중요하나 인접 국가들과 협력관계가 제한적이라는 한계점도 있다. 중국, 라오스, 캄보디아, 태국 등 인접 국가와 경제

회랑 개발을 위한 협력관계를 구축하였으나, 실질적인 협력이 부재하다. 특히, 베트남, 라오스, 캄보디아 3국의 낙후지역은 서로 연결되어 있어서 국토균형개발 측면에서 공통의 문제점을 보유하고 있으나 다국가 개발협력을 추진할 환경이 마련되어 있지 않았다.

우리나라는 국토균형발전이라는 주제로 타 공여국과 차별되는 개발협력이 가능하다. 국제기구 및 주요 공여국은 빈곤 감소, 직업훈련, 고원지대 어린이 지원, 관광 장려 등과 같은 프로그램을 통해 베트남의 지역개발을 지원하고 있다. 베트남 내 개발협력 중 국토균형발전을 위한 프로젝트나 프로그램이 별도로 존재하지 않는다. 따라서 권역성장거점 개발협력 추진 시 우리나라의 경험을 토대로 한 차별적 개발협력이 가능할 것이다.

권역성장거점 개발협력은 기존의 사업들을 연계하여 추진할 수 있다. 현재 개발협력으로 추진되고 있는 중부권역 개발은 권역성장거점 구축과 밀접한 관련이 있다. 권역성장거점 개발협력 추진 시 향후 연계사업에서도 기구축된 네트워크를 활용할 수 있으며, 기존 사업과의 시너지 효과를 제고할 수 있을 것이다.

다만 분권화 수준, 사회·경제적 체계 등 우리나라와 베트남 간 상이한 측면에 대한 고려가 필요하며, 타 공여국에 비해 소규모 재원 등은 베트남과의 개발협력에 있어 우리나라의 약점으로 작용할 수 있다.

표 4-22 | 베트남 권역성장거점 개발협력 여건 분석

	강점	약점
베트남	• 권역 개발에 대한 국가적 차원의 계획 • 분권적 정책환경으로 다양한 개발협력 가능	• 정책 조율 기능 부족으로 인한 정책·개발사업의 난립 • 개발협력에 대한 지역 간 역량 격차 • 국토균형발전에 대한 실질적 국제협력 부재
우리나라	• 타 공여국과 차별적인 사업 추진 가능 • 기존 개발협력 사업과의 연계를 통한 시너지 효과 제고	• 사회경제적 시스템 상이 • 경쟁국에 비해 낮은 재원 조달

출처: 저자 작성.

(3) 권역성장거점 개발협력 시사점

권역성장거점 개발협력 추진을 위해서는 국토균형발전에 대한 국가 의제화 및 의식

전환을 지원하는 개발협력이 필요하다. 경제발전 초기 단계에는 개발잠재력과 경쟁력이 우수한 지역을 중심으로 개발을 추진함으로써 경제성장을 조기에 달성하고자 한다. 외국 투자자나 국제기구의 투자 방향도 특정 부문, 특정 계층에 한정된 사업을 추진하는 것이 대부분이다. 이로 인해 지역 간, 도농 간 불균형개발과 경제발전 격차는 심화되며, 장기적 시각에서 국가발전과 사회 안정성을 저해하는 요인으로 작용하게 된다. 베트남의 경우 국토균형발전에 대한 인식보다는 효율성을 강조하는 정책 기조와 분권화된 정책으로 지역 간 불균형이 심화되고 있다. 따라서 균형발전을 고려한 국토계획 수립, 인식공유, 정책입안자의 의식 전환 등으로 지속가능한 국토발전을 도모할 필요가 있다.

이를 위해서 권역성장거점의 형성 및 광역 인프라의 개발은 기존 거점의 성장을 저해하지 않을 뿐만 아니라 개발압력 완화를 통해 동반성장을 촉진할 수 있다는 공동의 인식을 바탕으로 개발협력을 추진해야 한다. 경제발전, 산업화 초기의 일극 또는 양극 중심의 개발이 지속될 경우, 국가 전체의 경제력이 약화될 수 있다. 하노이와 호찌민 등 수위도시를 중심으로 한 개발은 여타 지역과의 상대적 불균형을 야기뿐만 아니라 해당 도시 내 문제를 악화시키고 있다. 지역 간 연계성, 개발잠재력, 경쟁력 등을 고려한 권역성장거점의 개발과 인적·물적 교류를 위한 교통, 통신망 등 광역 인프라 개발은 기존 거점의 생활환경을 개선해 국가의 경제발전 및 지속가능성에 기여할 수 있을 것이다.

권역성장거점 개발협력은 지역 간 조정이 필수적이며 이를 지원하는 개발협력을 고려해야 한다. 국토를 다핵구조로 전환하기 위해서는 개별 지역의 잠재력과 강점, 개발방향 등을 고려한 계획 수립이 필요하다. 베트남의 경우 타 아세안국가보다 높은 지방분권화를 보임에도 국가계획, 지역계획, 도시계획 등이 상호 조율·조정되지 못하고 개발사업이 난립하며 계획의 효율성, 정책의 실효성을 저해하는 경향이 있다. 단위별 분권화된 계획 수립과정 이후에 각 계획에 대한 종합적 판단과 조정과정이 필요하며 이를 수행하기 위한 국가기구의 기능과 역할 설정이 중요하다. 국가기구의 역할이 미비하거나 부재한 경우에는 지역 간 네트워크를 구축함으로써 자율적 상호조정을 통해 지역 내 계획의 효율성과 지역 간 계획의 정합성을 제고할 필요가 있다.

4. 균형발전거점 개발협력 사례: 인도네시아

1) 인도네시아 국토 부문 현황 및 주요 국토정책

(1) 행정구역체계 및 국토 부문 현황

인도네시아는 2개 특별행정주(Jakarta, Yogyakarta)와 3개 자치행정주(Aceh, Papua, Papua Barat)를 포함하여 총 34개 주(provinci)로 이루어져 있으며, 주 아래 도시지역인 98개 시(kota)와 농촌지역인 416개 군(kabupaten)이 존재한다(신재혁 외 2018, 30).

여러 섬으로 이루어진 도서 국가이지만 주로 자바섬과 수마트라섬에서의 활동이 지배적인 공간구조로 되어 있다. 인도네시아 국내총생산(GDP)에 대한 자바-발리 지역의 경제활동 기여도는 60.1%를 차지했고, 뒤이어 수마트라가 21.6%를 차지하는 반면, 다른 지역의 평균 경제활동 기여도는 10%를 넘지 못하는 것으로 나타났다. 특히, 자바-발리 지역 내 지역 격차는 0.83으로 가장 높게 나타났다.

표 4-23 | 인도네시아 GDP에 대한 지역의 평균 기여도(%)

번호	지역	2018년 국가 GDP 기여도
1	파푸아	1.9
2	말루쿠	0.5
3	누사 텡가라	1.5
4	술라웨시	6.2
5	칼리만탄/보르네오	8.2
6	수마트라	21.6
7	자바-발리	60.1

출처: Cabinet Secretariat of the Republic of Indonesia 2020, 102.

표 4-24 | 인도네시아 지역 격차 실태(2017-2019년)

번호	개발 구역	빈곤(2019)		실업률(%)(2018)	지역의 주별 격차 (윌리엄슨 지수)(2017)
		전체 주민	%		
1	파푸아	1137.3	26.34	4.2	0.15
2	말루쿠	402.2	13.21	7.6	0.08
3	누사 텡가라	1882.3	17.94	3.3	0.19
4	술라웨시	2009.9	10.23	4.9	0.17
5	칼리만탄/보르네오	974.2	5.93	5.0	0.69
6	수마트라	5851.1	10.03	5.2	0.48
7	자바-발리	12886.9	8.31	5.8	0.73

출처: Cabinet Secretariat of the Republic of Indonesia 2020, 104.

(2) 국가계획체계 및 주요 국토정책

인도네시아는 국가발전체계법(National Development System Law, 법률 No. 32/2004)을 근거로 20개년 계획인 국가 장기발전계획과 5개년 계획인 국가 중기발전계획, 연간 계획인 실시계획을 수립했다. 장기발전계획은 비전과 미션, 20년 발전전략 등 정책의 방향성을 제시하였으며 중기발전계획은 5년 발전전략을 제시하고 거시경제 구조 및 우선순위를 설정했다.

장기/중기발전계획 간 조율은 Bappenas(Ministry of National Development Planning, 국가개발계획부)에서 담당한다. 현재 2005-2025년 장기발전계획(법률 No. 17/2007)의 목표는 '자율적이고 진보적이며 공정하고 번영하는 인도네시아'이다.

국가 중기발전계획은 장기발전계획과의 정합성을 고려하여 대통령 취임 후 3개월 이내에 수립되어야 하며, 행정부의 정책을 대표하게 된다. 조코위도도 2기 정부는 2019년 인도네시아 샤리아 경제발전마스터플랜(Indonesia Islamic Economic Master Plan, MEKSI)(2019-2024)과 국가 중기발전계획(National Medium-Term Development Plan, RPJMN)(2020-2024)을 수립했다. 중기발전계획은 7개의 비전과 인프라, 인적자원, 투자, 행정개혁, 경제와 복지 분야 5개의 핵심 전략을 제시했다.

인도네시아는 1992년 공간계획법(법률 No. 24/1992)을 제정하며 공간계획의 법적

근거를 마련하고, 분권화와 급속한 도시화의 진행을 계기로 2007년 이를 개정했다(법률 No. 26/2007). 개정법은 도시공간계획(주단위의 공간계획 제외) 내 교통계획, 녹지계획 및 비공식부문 관련 정보를 포함하도록 하며, 도시용지의 30%를 도시공원 등의 오픈스페이스로 확보하도록 지정하고 있다. 자카르타, 수라바야와 같은 대도시의 경우, 대도시권 공간계획 수립을 추진 중이다.

국가 공간계획은 국가공간계획법(법률 No. 26/2008)에 근거하여 20년 계획으로 수립되어 5년마다 재검토된다. 경제조정부 장관(Coordinating Minister for the Economy)을 위원장으로 하는 국가 공간계획 조정위원회(National Spatial Planning Coordination Board)가 초안을 수립한다. 국가 공간계획 조정위원회 사무국은 Bappenas에 설치하고 행정부(Ministry of Public Works) 공간계획국장이 계획집행 실무를 담당한다. 국가 공간계획은 목표 달성을 위한 효율적이고 효과적인 계획과정에 대한 지침을 포함하며, '국가 화합과 안정성 강화를 위한 군도 국토 활용의 안전, 경제성, 지속가능성 실현'을 목표로 한다.

도시개발과 관련하여 국가중심도시(national central city), 지역 간 중심도시(inter-regional central city), 지역중심도시(regioanl central city), 국가전략중심도시(national strategic central city)의 4그룹으로 구분하여 각 그룹에 맞는 역할 및 구분기준을 마련했다. 예를 들어, 국가중심도시는 ①수출입거점 및 국제허브 또는 그러한 잠재력을 가진 도시지역, ②(국가 또는 하나 이상 지역의) 산업 및 서비스의 중심 또는 그러한 잠재력을 가진 도시지역, ③(국가 또는 하나 이상 지역의) 운송거점 또는 그러한 잠재력을 가진 도시지역을 포함한다. 분권화에 따라 지방정부의 권한이 강해져서 지방정부와의 이해조정이 필요하다.

2) 인도네시아 국토균형발전 정책

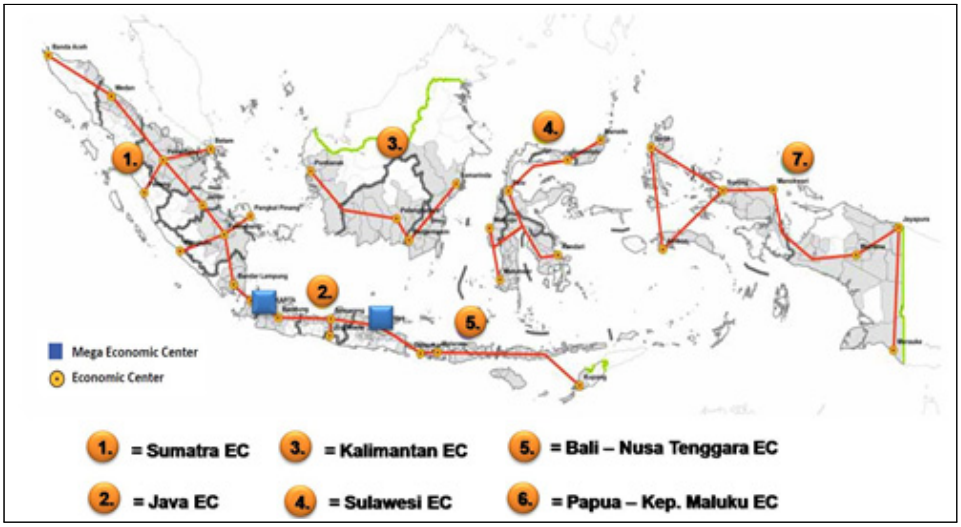
1945-1998년에는 성장극 개념을 채택, 자바섬에 집중된 개발이 이루어졌다. 자바섬은 경제활동의 핵심과 국가서비스센터(NSC) 역할 및 농업 경제활동의 중심지의 역할을 했다. 자바섬 밖의 다른 부도심이 농산물 공급처 역할을 하면서 농업 경제활동을

지원하는 인프라 개발에 중점을 두었다. 이러한 국토발전전략은 1999년 이후 분권 시대를 거치면서 다중 성장거점전략으로 변화했다.

2011년의 MP3EI 정책(Master Plan for the Acceleration and Expansion of Indonesia's Economic Development, 인도네시아의 경제발전 가속화 및 확장을 위한 종합 계획)은 강화된 다중 성장거점전략을 채택하여 국토균형발전의 이정표가 되었다. 해당 정책은 인도네시아 섬 전역에 퍼져 있는 6개의 경제회랑을 통해 인도네시아에서 공평한 발전을 이루는 것을 목표로 한다(Setkab 2014, 2020년 6월 20일 검색, Tirto.id 2016, 2020년 5월 5일 검색). 대통령령 제32호/2011(Presidential Regulation No. 32/2011)에 따라 유도요노 대통령은 2011년 5월, 6개의 경제회랑을 통한 경제성장 및 발전을 목표로 내세웠다. 6개의 경제회랑은 아래와 같다.

① 수마트라 경제회랑: 국가 자원의 생산 및 가공 추동력과 국가 에너지 보고
② 자바 경제회랑: 국가 산업 및 서비스 공급 추동력
③ 칼리만탄 경제회랑: 국가 광업 생산 및 가공 중심지와 에너지 보고
④ 술라웨시 경제회랑: 국가 농업, 조림, 어업, 석유가스 및 광업 중심지
⑤ 발리-누사 텡가라 경제회랑: 관광 및 국가 식량 공급의 관문
⑥ 파푸아-끄뿔라우안 말루쿠 경제회랑: 식품, 어업, 에너지 및 국가 광업 중심지

그림 4-11 | 인도네시아 MP3EI 정책의 경제회랑



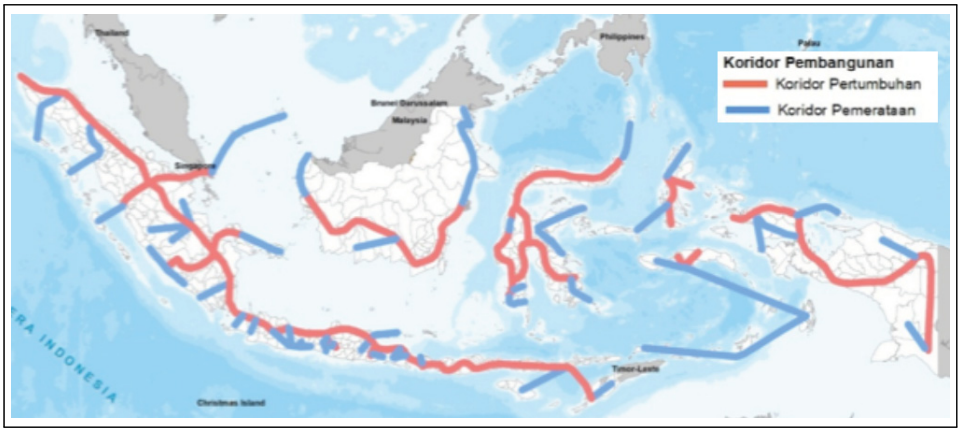
주: 파란색 네모-메가 경제 중심지, 주황색 원-경제 중심지
1. = 수마트라 경제회랑, 2. = 자바 경제회랑, 3. =칼리만탄 경제회랑, 4. = 술라웨시 경제회랑, 5. = 발리-누사 텡가라 경제회랑, 6. = 파푸아-끄뿔라우안 말루쿠 경제회랑
출처: Presidential Regulation No. 32/2011(대통령령 제32호/2011)

인도네시아의 중기발전계획(RPJMN 2020-2024)에서는 경제성장 및 전 지역 균형발전을 통해 국토균형발전을 실행하도록 촉진하고 있다. 회랑 발전을 통해 성장 지역들은 국가 경제 성장에 이바지하고, 공평한 발전을 위해 인도네시아의 모든 구역과 지자체를 위한 기본적인 서비스 공급에 초점을 두고 있다.

① RPJMN 2005-2009: 안전하고 평화로우며, 정의롭고 민주적이며 복지 수준이 향상되는 인도네시아 건설을 위해 모든 분야에서 인도네시아를 재정비하고 개발
② RPJMN 2010-2014: 과학 및 기술력 발전과 경제 경쟁력 강화를 포함한 인적자원의 질 향상을 위한 노력을 강조함으로써 모든 분야에서 인도네시아 구조 개혁 강화
③ RPJMN 2015-2019: 과학 및 기술력 향상뿐 아니라 천연자원의 우수성과 양질의 인적자원에 기반하여 경제의 경쟁력 있는 경쟁력 달성을 강조함으로써 다양한 분야에서 전반적인 발전 강화

④ RPJMN 2020-2024: 양질의 경쟁력 있는 인적자원의 지원을 받아 여러 지역의 경쟁 우위에 기반하여 강한 경제 구조의 발전을 강조함으로써 다양한 분야의 발전 가속화를 통해 독립적이고 선진적이며, 정의롭고 번영하는 인도네시아 사회 실현

그림 4-12 | 인도네시아의 발전 회랑 계획



주: 빨간색 선-발전 회랑, 파란색 선-공평한 발전 회랑
출처: Bappenas 2020b, 101

3) 인도네시아 국토균형발전 관련 개발협력 현황

(1) 유럽연합

EU-인도네시아 블루북 2018(Delegation of the European Union to Indonesia and Brunei Darussalam 2018)에 따라서 EU와 인도네시아는 전통적인 양자원조에서 공통의 이해관계에 바탕을 둔 상호 파트너십으로 전환하고 있다. G20 회원국인 인도네시아는 현 프로그램의 편성 기간인 2014-2020년에는 더는 EU 개발원조를 받지 않지만, 2007-2013년 재무 프레임워크에 따른 프로그램은 2019년까지 계속되며 주제별 및 지역 프로그램을 위한 추가 자금 조달이 가능한 상황이다. 또한 지속가능발전목표(SDGs)와 기후변화 완화 조치 추구를 위해 EU와 인도네시아는 파리 기후 변화 협약

에 따라 국가별 분담금(National Determined Contributions, NDC) 이행에 관한 구체적인 협력을 진행해오고 있다. 주요 프로젝트로는 ①아체 삼림 보호(Protecting Aceh's Forest), ②녹색 경제 활성화(Enabling Green Economy), ③삼림지 보존 모델(A Model for Forestry Conservation), ④지열 발전(Geothermal Power), ⑤공정 디지털경제 유지(Keeping the Digital Economy Fair) 등이 있다.

(2) 세계은행

세계은행은 2016-2020년 기간 동안 인도네시아와의 새로운 협력 기본 협정에 합의했다. 기본 협정에 따라 세계은행은 인프라 프로그램과 공공 서비스에 대한 투자를 통해 빈곤 완화와 복지 형평성을 위한 협력 프로그램에 집중하고 있는데, 이 협력의 방향은 인도네시아의 RPJMN과 긴밀히 연관되어 있다. 주요 협력 프로그램으로 ①국가 인프라 프로그램, ②인도네시아 모든 지역의 지속 가능한 에너지 개발, ③운송 및 물류 발전을 통한 해양 경제 개선, ④공공 서비스 측면에서 지방정부 역량 향상, ⑤산림 벌채와 이탄지대 화재 감소를 통한 탄소 배출 저감 사업이 있다.

(3) 아시아개발은행

1998년의 인도네시아 통화 위기 이후 ADB는 개혁, 빈곤 감소, 인프라 개발, 자본시장 발전, 거버넌스 개혁 및 새천년 개발 목표(MDGs) 달성 활동 면에서 대출을 통해 인도네시아 정부에 실질적인 지원을 제공하고 있다. 2012-2014년의 기간 동안 ADB와 인도네시아 간 협력은 기후 변화 적응 및 완화 조치와 거버넌스 강화를 포함한 포괄적인 성장 및 지속 가능한 환경에 집중하고 있다. 2010-2014년 기간 동안 인도네시아와 ADB 간의 공동 기금 투자 프로젝트 목록은 다음과 같다.

표 4-25 | 인도네시아와 ADB 간 공동기금 투자 프로젝트(2010-2014년)

번호	프로젝트 이름	ADB 출연 기금 (백만 달러)	협조 융자 (백만 달러)	협조 융자 유형
1	찌따룸강(Citarum) 유역 관리 및 생물다양성 보존	50.00	3.75	G
2	산호초 재건 및 관리 프로그램 - 산호 삼각해역 이니셔티브(CTI)	45.52	8.00	G
3	연결성 향상 프로그램을 통한 포괄적인 성장, 하위 프로그램 2	400.00	600.00	O
4	자바-발리 500kV 송전선로 횡단	224.00	25.00	O
5	자바-발리 배전 성능 향상	50.00	51.00	O
6	대도시 위생 관리 투자	80.00	88.83	G/O
7	종합기술교육(Polytechnic Education) 개발	75.00	4.95	G
8	란타우 데답(Rantau Dedap) 지열 개발(1단계)	-	50.00	O
9	지역 도로 개발	180.00	65.00	O
10	사룰라(Sarulla) 지열 발전 개발	250.00	100.00	O
11	성장 가속화 프로그램을 위한 투자 강화 - 하위 프로그램 1	400.00	200.00	O
12	서칼리만탄주 전력망 강화	49.50	51.50	G/O
13	인도네시아 수출입은행	100.00	100.00	C
14	무역 금융 프로그램	439.40	593.58	C
15	사룰라(Sarulla) 지열 발전 개발 프로젝트	250.00	820.10	C

G : 무상원조 / O : 공적 협조 차관/ C : 상업 협조 차관
출처: ADB 웹사이트, 2020년 10월 19일 검색.

(4) 일본국제협력단

JICA를 통해 이루어지는 일본과 인도네시아의 협력사업은 대부분 인프라 개발에 집중하고 있다. 지역적 맥락에서 인도네시아의 주요 JICA 프로젝트는 인도네시아 동부의 발전을 지원하며 특히 남술라웨시주와 인도네시아 북동부 지역에 집중하고 있다. 남술라웨시주 지역개발 프로젝트(가장 인구가 많은 인도네시아 동부지역)는 마미나사타(Mamminasata)의 도시·지역개발, 남술라웨시의 경제 부양 및 교육, 지역사회 의료와 농촌사회개발 등이 해당 지역에서 수행되었다.

표 4-26 | JICA의 주요 인도네시아 프로젝트

지역	사업
수마트라	- (L) 아사한강(Asahan) 3번 수력발전소 건설 프로젝트/206.3[북 수마트라] - (L) 푸상안(Peusangan) 수력발전소 건설 프로젝트/2007.3[아체] - (L) 루무트 발라이(Lumut Balai) 지열발전소 프로젝트/2011.3[남 수마트라] - (L) 지열 개발 가속화 프로그램(Hululais 지열발전소 프로젝트(E/S))/2015.12[벵쿨루]
동자바	- (P) 그르방끄르또수실라(Gerbangkertosusila) 지역의 지역 고형 폐기물 관리/2019.5-2022.4
남수마트라, 남풍	- (L) 코메링(Komering) 관개 프로젝트(3단계)/2017.3
서자바, 발리	- (P) 식량 안보 대비 기후 변화 적응으로 농업 보험의 신규 피해 평가 프로세스 개발 및 실행을 위한 프로젝트/2017.10-2022.9
자바	- (P) 인도네시아의 지열 발전 대규모 향상을 위한 증기 발생 지역 감지 및 지속 가능한 자원 사용 기술개발 프로젝트/2015.4-2020.4[서 자바] - (P) 큰박쥐 및 큰박쥐의 광견병 관련 및 기타 바이러스성 감염병 관련성에 관한 생태학적 연구 프로젝트/2015.8-2020.7[서 자바] - (P) 인도네시아의 생물자원 다양성을 이용한 항말라리아제 및 항아메바제의 주요 화합물을 찾기 위한 프로젝트/2015.4-2020.3[반텐, 수라바야, 시비농] - (P) 알랑-알랑(띠) 벌판의 재녹화를 통한 바이오매스 에너지 및 재료 생산 프로젝트/2016.7-2021.7[보고르, 서 자바] - (L) 찌따룸강(Citarum) 유역 상류 홍수 관리 부문별 차관/2013.3[서 자바] - (L) 인드라마유(Indramayu) 석탄화력발전소 프로젝트(E/S)/2013.3[서 자바] - (L) 자바 남부선 철도 복선화 프로젝트(IV)/2014.2[중부 자바] - (L) 므라피산 및 프로고강 하류 지역 긴급 재난 감소 프로젝트 II/2014.2[중부 자바, 욕야카르타] - (L) 워노기리 다목적댐 저수지 퇴적물 대책(II)/2014.2[중부 자바, 동 자바] - (L) 렌탕 관개 현대화 프로젝트/2017.3[서 자바] - (L) 사회 사업가와 함께하는 세계수준 연구중심대학교 발전/2017.11[욕야카르타] - (L) 빠띰반 항구 개발 프로젝트(I)/2017.11[서 자바]
술라웨시	- (P) 인도네시아 동부 하사누딘 대학교의 공학, 과학 및 기술 역량 구축(C-BEST) 프로젝트/2015.1-2020.1[남 술라웨시] - (D) 중부 술라웨시의 지역 재난 위험 회복력 계획 프로젝트/2018.12-2021.11 - (L) 하사누딘 대학교 공학 교수진 발전 프로젝트/2007.3[남 술라웨시] - (G) 중부 술라웨시주 팔루의 4개 교량 재건 프로그램/2019.6
말루쿠	- (L) 지열 개발 가속화 프로그램(뚤레후 지열발전소 프로젝트 〈E/S〉)/2013.3
자카르타, 동자바, 남술라웨시	- (P) 농업 보험 실행을 위한 역량 발전 프로젝트/2017.10-2022.9
발리	- (L) 발리 해변 보존 프로젝트(2단계)/2017.3

출처: JICA 웹사이트, 2020년 10월 19일 검색.

4) 인도네시아 균형발전거점을 위한 수도이전 사례

(1) 수도이전(IKN)의 배경 및 추진과정

인도네시아의 신수도 계획(IKN)은 1975년 인도네시아의 1대 대통령 이후부터 구상되었다. 당시 수카르노 대통령은 수도를 칼리만탄주 중부인 팔랑카라야(Palangka Raya)로 이전하는 계획에 착수했다. 이후 1997년 수하르토 대통령 행정부에서 신수도 계획에 다시 착수했는데, 이때는 자카르타 대도시 지역 주변에 있는 종골(Jonggol) 지역으로 이전하고 종골 지역개발을 독립 도시로 조정하는 것에 관한 대통령령 제1호/1997를 발령했다. 2013년 수실로 밤방 유도요노 대통령은 ①자카르타의 발전 증진을 통해 자카르타를 수도로 유지 또는 ②수도를 자바섬 이외 지역으로 이전(IKN)이라는 두 가지 대안 시나리오를 제안했다.

이후 2017년부터 수도이전이 본격적으로 검토되기 시작했다. 2017년 7월 3일 인도네시아 정부는 대통령 주재 회의를 통해 수도이전과 관련한 타당성 조사 및 이전 비용 등의 내용을 관련 부처와 논의하고(Jakarta Post 2017; 신민이 2017, 1 재인용) 2019년 8월 26일 조코 위도도 인도네시아 대통령은 행정수도를 자바섬 자카르타에서 보르네오섬으로 이전하는 안을 발표했다. 수도이전 검토 본격화는 ①도시 규모 확대에 따른 교통 혼잡 악화 지속, ②자카르타 지반침하 가속화, ③국토균형발전 추진 등에 기인한 것으로 보인다(신민이 2017, 2; 전희윤 2019).

자카르타의 교통혼잡과 이에 따른 대기오염은 심각한 수준이다. 자카르타가 위치해 있는 자바섬은 인도네시아 국토면적의 7%에 해당하나 인도네시아 인구의 56.7%가 거주하고 있다(이지혁 2019). 자카르타수도권인 자보데타백에는 인구 3,000만 명이 거주하고 있으며 낮에는 유동인구가 자카르타로 유입되기 때문에 실질적으로 1,000만 명이 자카르타에서 생활하고 있는 셈이다. 윤활유 제조사 'Castrol'의 조사에 따르면 2015년 세계 78개 도시 중 자카르타의 차량 정체가 제일 극심하며, 매년 100조 루피아가 교통체증으로 낭비되는 중이다(이지혁 2019). 2018년 그린피스 자료에 따르면 자카르타는 동남아시아에서 대기오염이 가장 심각한 도시로 대기질 지수가 200점을 상회

하여 세계보건기구의 기준치 4배를 넘는 것으로 나타났다(이지혁 2019).

자카르타가 직면한 또 다른 문제로는 지반침하 가속화가 있다. 인도네시아 반둥공대의 'Heri Andreas'에 따르면 자카르타 상당 부분이 해수면보다 낮으며 2050년에는 북부 자바섬의 약 95%가 물에 잠길 것으로 예상된다(이지혁 2019). 지구 온난화로 인한 해수면 상승과 지하수 개발이 지반침하의 원인이며, 지하수 개발의 원인은 자카르타 물 수요의 40% 정도만 상수도로 공급되고 나머지는 우물에 의지하고 있기 때문이다(이지혁 2019). 열대 지방의 집중폭우, 해수면보다 낮은 지표면, 침하하고 있는 지반, 부족한 하수시설은 자카르타 서민들이 홍수 위험에 노출시키고 있다(이지혁 2019).

이외에도 국가균형발전의 필요성 증대가 수도이전에 힘을 실어주고 있다. 인도네시아는 중기발전계획, 경제발전 5개년계획을 통하여 동부와 서부의 지역 간 격차를 줄이고 균형발전을 도모하며 도로, 철도, 항만 등 인프라를 확충하고자 노력하고 있다(신재혁 외 2018, 136). 그런데도 군도 국가로서의 특징은 정치, 경제, 문화 등 모든 부문을 자바섬과 자카르타에 집중시켜 국가균형발전의 저해 요소가 되고 있다. 특히 자바의 GDP 경제 기여도는 58.49%에 달하고, 자보데타벡 지역의 GDP 점유율은 20.85%를 차지하는 등 지역 격차가 매우 크다(Bappenas 2019, 4). 이와 같은 지역 격차의 확대와 더불어 낮은 재정자립도, 낮은 생산성, 낮은 노동 참가율 등의 어려움을 겪고 있다(신재혁 외 2018, 136).

동칼리만탄주를 수도이전 지역으로 선정한 근거는 다음과 같다. 먼저 정부 또는 국영 기업 소유의 광대한 토지를 이용할 수 있어 개발 비용을 최소화할 수 있다. 지리적으로는 인도네시아 국토 중앙에 있어 인도네시아의 균형발전을 대변할 수 있고 현지 주민들이 이주민에 대해 개방적인 문화를 가지고 있어 사회 갈등이 일어날 가능성이 낮은 편이다. 또한 기존 재난 발생 가능성이 작고, 토지와 물의 수용력이 충분하다. 마지막으로 개발된 기존 도시와의 위치가 가까워 초기 인프라 투자가 보다 효율적이고 국방 및 안보 요소를 갖추고 있다.

표 4-27 | 인도네시아 수도이전의 경제 부문 영향

단기	중장기
인프라 투자를 통한 경제발전 촉진	경제성장률 상승
인도네시아 지역 간 교역 촉진	비전통적인 부문 증가 촉진
다른 부분의 생산량 증대	칼리만탄주의 경제적 다각화 촉진
일자리 창출 촉진	인도네시아 지역 간 교역 증가
경제성장률 상승	소득 불평등 감소

출처: Bappenas 2020a, 6-7.

(2) 수도이전 계획

인도네시아의 신수도는 동부 칼리만탄섬 'Penajam Paser Utara' 지역 일부와 'Kutai Kertanegara' 지역 일부를 합쳐 18만 헥타르에 달하는 부지에 건설될 예정이다(이지혁 2019). 인도네시아 정부는 전체 부지 18만 헥타르 중 4만 헥타르는 행정수도를 위해 사용하고 나머지 14만 헥타르는 녹지로 조성해 숲속의 스마트시티로 개발할 것이라고 발표한 바 있다(이지혁 2019).

국가개발계획부에 따르면 2019년에는 사전 타당성 검토, 설계, 예산 할당, 부지확보 등을 수행하고, 2020년에는 관련 법 개정 및 프로젝트 입찰 준비에 착수하고, 2021년에는 신수도 건설을 위한 각종 프로젝트의 입찰을 진행하고, 2022년에는 신수도 건설이 시작할 예정이다(허유진 2019, 2020년 10월 19일 검색). 2024년에는 여러 정부기관의 공무원들이 신수도로 이전하기 시작할 것이며, 2029년에는 신수도 건설이 지속돼 4만 헥타르의 신수도 부지가 개발될 것으로 전망하며, 2045년에는 도시개발 프로젝트를 모두 종료하여 수도가 완성될 것으로 예상된다(허유진 2019, 2020년 10월 19일 검색).

표 4-28 | 인도네시아 수도이전 추진단계

1단계 (2021-2024)	2단계 (2025-2029)	3단계 (2030-2045)
국립 궁전 주요 기능 건물 국군과 경찰 본부 공원 녹지 기본 인프라 공무원 정착지 공무원 아파트	외교 공관	-
발전소 및 전기 경제구역 개발 군사 기지 공항 및 항구 업그레이드 공공 정착지 공공 및 사회 시설 기본 인프라	대학교, 과학 및 테크노 파크 첨단기술 및 청정 산업 R&D 센터 MICE/컨벤션 센터 스포츠센터, 박물관 쇼핑몰, 문화 공원	-
-	국립공원 경제 부문	-

출처: Bappenas 2020a, 10.

초기 단계에는 공무원·국회의원·법조인 19만 5,500명, 군인·경찰 2만 5,600명, 이들의 가족 88만 4,840명, 사업가 39만 3,950명 등 약 150만 명이 수도에 거주할 예정이다(이지혁 2019).

행정수도 부지 4만 헥타르 중 정부청사 건설을 위해 사용될 면적은 약 1만 헥타르이며 나머지 3만 헥타르는 민간에 매각할 예정으로, 시행사에 매각하지 않고 직접 개인에게 매각할 예정이다(이지혁 2019). 민간에게 매각할 부지는 1㎡당 2백만 루피아로 인도네시아 정부는 토지 매각으로 총 60조 루피아를 조달할 계획이다(이지혁 2019). 수도 건설에 예상되는 비용은 총 466조 루피아(약 40조 원)로 정부 자금으로 19%를 충당, 나머지는 민관협력(PPP)으로 조달할 계획이다(이지혁 2019).

표 4-29 | 인도네시아 수도이전 초기 사업비 추정 및 실제 자금 조달

번호	개발 구성요소	사업비 (조 IDR)	자금 조달처		
			국가 예산	PPP	민간 부문과의 이용 협력 사업
A	정부 건물:				
1	입법부 건물	51.1			
2	행정부 건물				
3	사법부 건물				
4	국가 궁전, 군 및 경찰 본부				
B	공공 서비스 인프라:				
1	관사	233.7			
2	학교 건물				
3	대학교				
4	보건소				
5	교도소				
C	공공 서비스:				
1	도로, 전기, 깨끗한 물, 통신, 배수 시설, 하수 처리, 스포츠 센터	169.2			
2	공원 녹지	4			
D	토지 취득	8			
	총계	466			

출처: Bappenas 2019, 19

그러나 인도네시아의 수도이전 계획에는 몇 가지 우려 사항이 있다. 정치적으로는 인도네시아 5개 정당 중 여당인 PDI-P만 수도이전 지지를 표명하고 있으며 야당의 경우 분명한 지지를 표명하지 않는 중이다. 환경론자들의 저항도 거세다. 조코 위도도 대통령은 자연을 파괴하지 않는 공존하는 도시를 건설하겠다고 발표했으나 환경론자들은 환경문제가 다른 곳으로 이전될 뿐이라고 주장하고 있다. 수도를 이전해도 자카르타는 금융과 상업적 수도로 기능을 수행하기 때문에 거주민 천만 명을 유지할 예정이지만 신수도를 건설할 경우 자카르타의 낡은 인프라 개선에 사용될 자금이 신수도에 투입되어 자카르타의 문제가 악화될 가능성도 있다(이지혁 2019). 또한 수도이전에 앞서 터전을 옮겨야 하는 공무원들과 자카르타에 경제기반을 둔 기득권층의 반발이 예상된다(전희윤 2019). 수도이전 비용도 문제가 되고 있는데 인도네시아의 새로운 수도

(IKN)의 위치는 구릉지에 위치하여 수송 인프라 개발에 높은 비용이 요구된다. 따라서, IKN의 교통 인프라 계획은 수로 등 대안적인 교통 접근로를 결정할 수 있어야 한다(Setijowarno, 2019). 마지막으로 토지 확보 및 투자자 인센티브의 측면에서, IKN 프로젝트는 IKN 주변의 토지 가격 상승 투기라는 난제와 투자자 인센티브 부족 문제를 겪을 것으로 예상된다(Fauzian, 2019).

(3) 국토균형발전에 대한 수도이전의 기여

IKN 프로젝트가 국토균형발전에 실질적으로 기여하는 바는 인도네시아 국가 경제의 공평한 성장에 대한 긍정적인 영향이다. 국가개발계획부는 IKN 프로젝트가 실질 국가 GDP 0.1% 증가에 기여할 수 있다고 추정하고 있다. 충분한 자원이 있고 다른 지역과 관련된 긍정적인 경제활동을 하는 한 다른 지역의 경기 위축 위험에 관한 우려는 일어나지 않을 것으로 본다. 소득 계층 간 격차를 줄일 수 있으며 좀 더 노동 집약에 기반한 경제적 다각화를 촉진할 수도 있을 것이다. 이러한 조건은 지역 및 국가 수준에서 소득 계층 간 격차를 줄이는데 기여할 것으로 보인다. 또한 국내 교역의 측면에서 수도이전은 인도네시아의 지역 간 교역을 증가시켜 인도네시아 지역의 50% 이상이 교역량 증가의 영향을 받을 것으로 추정된다. 이는 IKN 장소가 인도네시아 국토 전체에 도달할 수 있는 전략적 요충지이기 때문이다. IKN 주변 지역의 투자를 촉진하여 IKN과 다른 지역의 경제적 연관성은 투자의 추동력 중 하나가 될 것으로 보인다.

(4) 수도이전 관련 개발협력 현황

현재까지 수도이전과 직접적으로 연계되어 추진된 개발협력 사업은 부재하다. 현재 수도이전과 관련하여 인도네시아 정부가 직접적으로 주도하는 신수도 MP 수립 용역사업은 인도네시아 자체 예산을 활용하여 추진되고 있다. 인도네시아 정부는 인프라 계획 및 설계를 내년으로, 착공을 2022년 이후로 계획 중이다. 인도네시아 정부의 수도이전 발표 이후 주요 공여국과 글로벌 기업에서 높은 관심을 보이며, 투자 의향을 밝

혔다. 다수의 기관이 개별적인 개발협력을 추진하고 있으나, 개발사업을 선점하거나 가시적인 개발협력 성과를 내는 국가는 없다.

우리나라는 재외공관을 중심으로 국토 부문 관계기관 간 TF를 구성하여 수도이전 협력을 추진하고 있다. 현재 수도이전과 관련하여 신수도 지역 Batu Lepek 다목적댐, 도수로, 정수장 및 송수관로 등 사업을 내년 하반기 착공을 목표로 수자원공사와 진행 중이다. 또한 국토교통부의 KCN 사업과 신수도 MP와의 연계를 추진하기 위해 현지 파견관이 국가개발계획부와 지속해서 협의하고 있다. 이밖에 기획재정부의 EIPP 1차년 사업으로 4개 사업을 관계기관의 협력하에 진행 중이다.

5) 인도네시아 사례분석 종합 및 균형발전거점 개발협력 시사점[3)]

(1) 인도네시아 균형발전거점 개발협력 수요

RPJMN(중기발전계획)상의 균형발전전략을 통해 인도네시아의 개발수요를 파악하면, 신도시 및 10개 광역권, 경제특구, 관광전략지역 등 설계에 대한 기술지원 및 개발, 대도시권 형성 및 기존 대도시권 제도적 역량 강화사업, 도시재생사업, 접경지역 및 낙후지역개발사업, 댐 건설 및 상하수도 보급, 주택의 품질개선사업 등에 대한 수요가 예상된다. 이외에도 수위도시 및 대도시권 성장관리, 접경·낙후지역의 개발사업 등이 균형발전거점 개발협력의 목적에 적합한 사업에 대한 수요가 존재한다. 또한 5년 주기의 RPJMN 계획시스템을 장기계획시스템으로 개선하여, 국토균형발전을 우한 정책 연속성을 보강하고 지속가능한 추진체계를 구축할 필요가 있다.

인도네시아는 전통적으로 개발사업에서 공공부문의 역할이 미미하였고, 이에 공공

3) 주요 내용은 심층면접에 참여한 전문가(아래 표 참조) 의견을 반영함.

no.	소속 및 직위	심층면접일
1	Directorate of Urban and Housing, Bappenas	2020.8.12
2	Directorate of Spatial Planniog and Land Affairs, Bappenas	2020.9.18
3	Directorate of Industry, Tourism, and Creative Economy, Bappenas	2020.8.11
4	Assistant Professor, SAPPK-Bandung Institute of Technology	2020.8.28
5	Former Executive Director, Urban and Regional Development Institute	2020.9.18

부문 개발사업 사례를 만들기 위해 관련 제도 및 노하우 공유가 필요하다. 한국의 수도이전 경험을 바탕으로 한 인도네시아 수도이전 사업의 가능한 개발협력은 다음과 같다. 먼저 종합계획 및 하위계획의 수립 및 계획에 따른 사업(슈퍼허브공항 건설, 교통 및 물관리 분야 시범사업, 신수도 스마트시티 기본구상 등)의 이행이 필요하다. PPP 계획을 통해 공공 서비스 인프라 등과 같은 특정 인프라의 재원 조달에 참여하거나 수도이전 사업의 주요 쟁점과 그 대처 전략에 관한 관련 연구를 수행하는 방안도 가능하다. 특히 현재 신수도 사업 추진 근거 법령과 신수도부 조직이 확보되지 않아 국가 수도의 이전·관리에 관한 법률, 규정 및 제도의 제정, 이전 과정을 담당하는 단일 기관 및 조직 설립 관련 지식공유 및 설계에 대한 수요가 높다.

표 4-30 | 인도네시아 균형발전거점 개발협력 수요에 대한 전문가 심층면접 결과

주요 이슈	관련 의견
장기계획 수립 필요	• 균형발전을 위한 장기계획의 부재로 정책의 연속성 결여
계획 이행의 통합적 메커니즘 부족	• 계획이행 관련 정책과 사업이 다양한 부처에 나누어져 있어 유기적 실행이 어려움 • 체계적인 조직과 관련 근거 법령 제정 필요
수도이전 경험 공유	• 종합계획 과정 지원, PPP 계획 수립, 수도이전 전략 연구, 수도이전 법제정 자문, • 수도이전 담당 조직 설립 자문 등

출처: 저자 작성.

(2) 인도네시아 균형발전거점 개발협력 여건 분석

균등한 국토발전은 인도네시아에서 중요하게 다루어지고 있으며, 정부는 수도이전과 같은 방안으로 국토균형발전에 적극 개입하고 있다. GBHN, RPJPN(장기국가발전계획) 및 RPJMN(중기발전계획)에는 균등한 국토발전의 목표가 기술되어 있다. 수도이전은 자바와 자바 외부 사이의 격차를 줄이고 환경 및 사회적 부담을 완화하기 위해서 뿐만 아니라 중앙정부의 효율성 및 관리를 개선하기 위한 목적도 있다. 인도네시아 정부의 국토균형발전에 대한 강한 정책 의지는 균형발전거점 개발협력에 우호적 환경을 조성하고 있다.

인도네시아의 지리적·사회적 다양성, 정책추진을 위한 부처 간 연계성 결여, 지방정

부의 높은 권한 등으로 인해 국토균형발전은 단계적으로 다루어질 필요가 있다. 5년 주기의 RPJMN 시스템을 장기적인 계획으로 수립해야 하며, 정책의 연속성을 권장하는 제도 개선이 필요하다. 탈중앙화 시대의 인도네시아에서 지방정부의 권한과 역할은 매우 강력하여 국토균형발전을 위한 성장거점을 추진하는 중앙정부 정책의 일관성에 영향을 미칠 수 있다. 또한 국토균형발전 접근을 군도 국가인 인도네시아의 모든 섬에 일반화할 수 없으므로 이에 대한 고려가 필요하다.

한편 수도이전(IKN)은 코로나 상황의 지속, 관련 예산 부족, 투자유치 동력 약화 등으로 불안정성이 존재하고 있다. 맥킨지 인도네시아가 수행 중인 신수도 MP수립 용역이 올해 말 완료 목표로 진행 중이며, 인도네시아 슈퍼허브공항을 검토하는 등 대통령의 수도이전 사업 추진 의사는 명확하나, 코로나 상황으로 인해 사업 추진 동력이 약화된 상황이다. 또한 수도이전 관련 근거 법령이 아직 확보되지 않았고, 사업 추진을 위한 통합적 콘트롤 조직체계도 부재한 실정이다.

우리나라에 대한 인식이 양호하여 개발협력의 추진에 긍정적 신호로 파악된다. 인도네시아는 우리나라가 식민지 이후 급속한 경제발전을 달성한 것을 높이 평가하며, 최근 케이팝 등의 영향으로 우리나라에 우호적인 관심을 보인다. 다만 전통 공여국 일본과 신흥 공여국 중국의 대규모 원조, 타 국가 및 글로벌 기업의 높은 투자 의향에 비해 소규모인 개발 재원은 우리나라의 약점으로 판단된다.

표 4-31 | 인도네시아 균형발전거점 개발협력 여건 분석

	강점	약점
인도네시아	• 국토균형발전에 대한 높은 인식 • 국토균형발전을 위한 적극적 개입(수도이전 추진)	• 장기계획의 부재 및 정권 변동에 따른 정책 연속성 결여 • 국토균형발전 관련 사업의 부처별 분절화 • 사회적·지리적 다양성이 높은 환경 • 수도이전 추진의 불안정성
우리나라	• 급속한 경제발전 성공의 롤모델로 인식 • K-문화의 영향력으로 한국에 우호적	• 개발원조를 선점한 일본, 중국이 비해 소규모 원조 • 수도이전에 대한 높은 투자 관심의 타국가 및 글로벌 기업에 비해 소규모 개발 재원

출처: 저자 작성.

(3) 균형발전거점 개발협력 시사점

균형발전거점 개발협력은 현지의 정치적 상황을 고려하되 국제사회 의제와의 연계 등을 통해 정치이슈화의 영향을 완화할 필요가 있다. 수도이전 등과 같이 균등한 국토발전을 위한 국가의 개입은 정책결정자가 지는 정치적 부담이 존재하며, 정권교체 등 여건 변화의 영향을 많이 받는다. 균형발전거점 개발협력은 최대한 협력국 내 중립적 정치적 입장을 토대로 포용과 지속가능성의 관점에서 SDGs 등 국제사회 의제 이행의 목적으로 추진해 개별사업에 대한 정치적 논란을 방지할 필요가 있다.

균형발전거점 개발협력에 있어서는 단기적 접근이 아닌 장기적 협력관계 구축이 중요하다. 우리나라의 경우에도 행정수도, 혁신도시 등 균형발전을 위한 정책 이행에 많은 시행착오가 있었고 지속적인 보완을 통해 정책을 발전시켜나갔다. 세종시의 경우 2003년 법률 발의부터 2005년 행복도시법 제정까지 2년, 2007년 착공까지 2년이 추가로 소요되었고, 2030년을 건설 목표연도로 하고 있다. 인도네시아도 수도이전 관련 기본계획 및 투자계획이 구체화 되기까지 시간이 필요할 것으로 보인다. 균형발전거점 개발협력은 일반 토목사업과 달리 장기간에 걸친 점진적 접근이 필요하며 특성상 하향식 의사결정 과정 위주로 진행하여 고위급의 정책 결정이 중요하다. 이를 고려하여 긴밀하고 신뢰성 있는 정부 간 협력관계 구축에 중점을 두고, 단기성과에 대한 기대를 낮추어야 한다.

균형발전거점 개발협력은 국내 관계기관 및 타 공여국 관계기관, 국내외 민간기업 등 실제 사업에 참여하여 역할 할 수 있는 다수의 기관 간의 협력이 필수적이다. 수도이전은 특정분야 전문성을 가진 개별기관이 개발협력을 수행하는 단위개발사업과 달리 여러 단계의 다양한 사업이 함께 기획되고 조율되어야 하므로 다른 전문성을 가진 여러 기관의 체계적 협력이 필요하다. 균형발전거점 개발협력은 저개발지역으로 의도적으로 인구 및 산업을 분산하는 정책 및 사업을 포함하는데, 저개발지역의 사업은 기초인프라 부족, 자원 조달 문제 등의 악조건으로 수익성이 낮을 수 있다. 따라서 실제 사업에 참여할 공공 및 민간기업의 의견도 포함하여 여러 관계자의 지속적 협의가 필요하다.

CHAPTER 5

아세안 국토균형발전 개발협력 추진전략 및 정책방안

1. 아세안 국토균형발전 개발협력 추진 방향 ····· 171
2. 아세안 국토균형발전 개발협력 추진전략 ····· 178
3. 아세안 국토균형발전 개발협력 정책방안 ····· 193

05 아세안국가 국토균형발전 개발협력 추진전략 및 정책방안

이전 장의 결과를 바탕으로, 본 장에서는 아세안국가를 대상으로 국토균형발전을 주제로 하는 개발협력의 추진 방향을 설정하고, 설정된 추진 방향에 부합하는 추진전략과 정책과제를 제시한다.

1. 아세안 국토균형발전 개발협력 추진 방향

1) 추진 방향 설정의 고려사항[1)]

개발협력 분야는 국제사회 개발협력 기조, 국내 정책, 협력지역 환경 등 일반적인 고려사항이 있으며, 국토균형발전을 주제로 한 개발협력 이행에서도 이점을 고려해야 한다. 먼저 국제사회 공동의 목표를 고려하여 국제사회의 흐름에 부합하는 개발협력전략의 수립이 필요하다. UN은 2015년 국제사회 핵심 목표로 SDGs를 채택하고 2030년까지 SDGs 달성을 위해 공동의 노력을 기울일 것을 촉구했다. 국토균형발전은 SDGs 17개 중 SDGs 8, 9, 11에 직접적으로 기여할 수 있으며, SDGs 1, 2, 10, 13에 간접적으로 영향을 준다. 이러한 국제사회 의제를 고려하여 추진 방향을 설정할 필요가 있다.

다른 공여국의 개발협력 동향을 고려하여 우리나라의 국제적 위상에 부합하면서도 경쟁 관계 내 우리나라의 비교우위를 활용할 수 있는 전략의 수립 또한 중요하다. 전통적

1) 아세안국가의 국토균형발전을 위한 개발협력전략을 수립하기 위해 국내 관계기관(한국수출입은행, 한국국제협력단, 한국토지주택공사, 행정중심복합도시건설청, 한국해외인프라도시개발지원공사, 해외건설협회, 민간부문, 학계) 전문가 11인과의 인터뷰를 수행하고 공통적인 의견을 취합하여 본 추진 방향에 반영

공여국으로서 일본은 아세안 내 많은 부문과 지역을 선점하여 다양한 이니셔티브를 추진하고 있다. 중국은 신흥 공여국으로 일대일로와 연계하여 대규모 원조를 통해 빠르게 영향력을 키우고 있으며, 미국은 동맹국 및 다자개발은행을 참여시키는 Lower Mekong Initiative 등을 추진하며 중국의 일대일로에 대응하고 있다. 이와 같은 다른 공여국의 동향을 고려하여, 우리나라 개발협력의 전문성과 상징성을 제고하는 차별화된 전략을 추구해야 한다.

국토균형발전 개발협력은 그동안 제기된 우리나라 개발협력에 대한 비판을 고려하여 기존의 구조적 문제를 최소화하도록 추진 방향을 설정해야 한다. 국가적으로 신남방정책이 추진되고 있으나, 종합 및 부문별 전략 없이 정책과 사업이 별개로 추진되고 있으며, 유·무상 원조의 분리, 무상원조 간 분절화 문제가 지속해서 제기되고 있다. 경쟁관계에 있는 다른 공여국에 비해 동원할 수 있는 자원이 제한적이라는 점에서 재원의 다각화 및 민간재원과의 연계도 강조되고 있다. 국토균형발전 개발협력도 우리나라 개발협력의 구조적 문제와 한계를 인식하고 추진 방향을 설정해야 한다.

특히 우리나라의 경험을 바탕으로 한 개발협력은 경험에 대한 객관적 인식이 필요하다. 우리나라 정책을 협력국가에 도입하고자 하는 개발협력의 경우, 성공 요인으로서 정책의 배경과 이행환경에 대한 논의가 선행되어야 하며, 현지와의 차이를 고려해야 한다. 우리나라 정책 수단의 부작용은 이행환경이 다른 협력국에서 더 악화되어 나타날 수 있으므로 도입하고자 하는 정책의 시사점도 수원국과 적극적으로 공유되고 현지 상황에 맞게 반영되어야 한다.

이를 위해서는 협력국의 사회·문화·정치적 환경에 대한 이해 및 개발협력에 대한 동기 파악이 필수적이다. 아세안국가의 지역 불평등은 민족·종교의 지리적 입지 및 분포와 연관된 민감한 사항이며, 이에 대한 이해 없이 국토균형발전을 추진하기 어렵기에 현지 여건을 명확히 인지하고 국토균형발전 개발협력을 추진해야 한다. 또한 대부분 아세안국가는 오랜 기간 수원국으로서 전략적 필요성에 의해 원조를 받아왔다. 각국의 선별적 개발협력은 국토균형발전 개발협력의 지속가능성을 저해할 수 있기에 이에 대한 선제 대응이 필요하다.

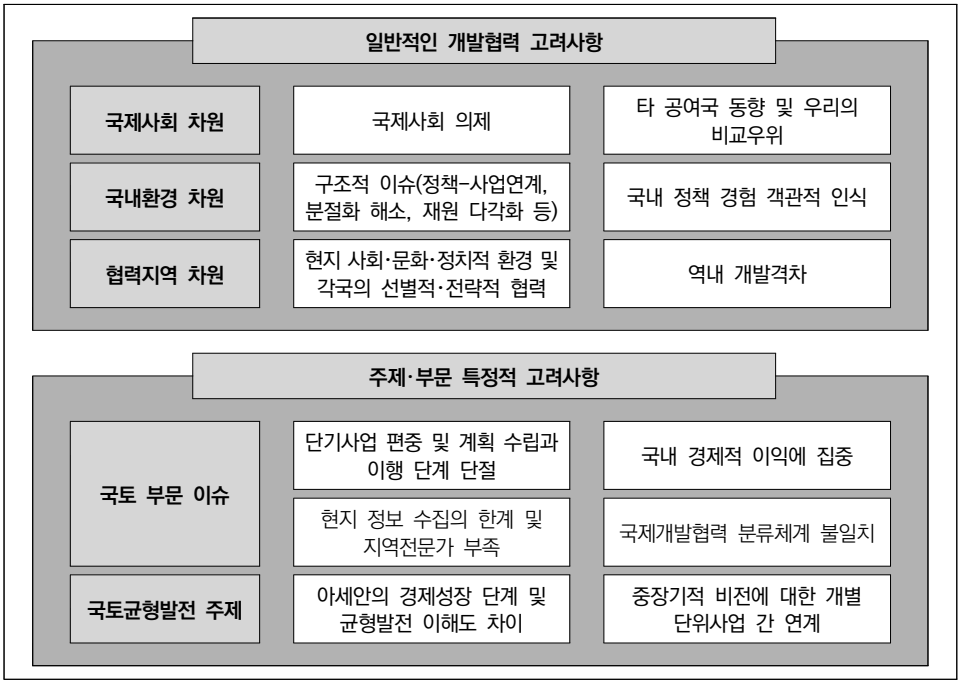
마지막으로 아세안 역내 개발격차를 고려해서 추진 방향을 설정해야 한다. 3장에서 살펴본 바와 같이 아세안은 역내 개발격차가 존재하며, 이에 따른 개발수요의 차이와 역내 경쟁이 있다. 아세안국가의 범주화를 통해 역내 개발격차를 고려하면서도 국가별 개별전략으로 야기될 수 있는 비효율을 극복할 필요가 있다.

일반적인 개발협력의 고려사항 외에도 국토균형발전 개발협력은 국토 부문의 제약조건 및 주제 관련 문제점을 고려해야 한다. 국토 부문 개발협력 사업은 장기간이 소요되며 성과관리가 어렵다는 제약조건이 있고, 이로 인해 다양한 문제점이 발생할 수 있다. 2장에서 살펴본 바와 같이 국토 부문 개발협력은 단기적 성과에 치중된 사업, 이행 단계와 단절된 계획 수립, 현지 정보 수집의 한계, 수원국에 대한 낮은 이해도, 우리나라 정책 경험에 대한 분석 부족, 국내의 경제적 이익에 집중된 사업 등의 문제점을 보이고 있다. 이 외에도 우리나라 국제개발협력의 분류체계와 국토 부문 개발협력 사업과의 불일치로 인한 부문전략의 부재와 같은 문제점도 발생하고 있다. 이러한 국토 부문 개발협력의 문제점을 고려하여 국토균형발전 개발협력전략이 수립되어야 한다.

국토균형발전 주제에 대한 우리나라와 협력국 간 인식 차 해결도 필요하다. 우리나라는 일정 경제 수준에 도달한 후 균형발전에 대한 활발한 논의와 긍정적 여론이 형성되었고, 이를 반영하여 적극적 국토균형발전 정책을 도입한 바 있다. 아세안국가 내 국토균형발전 관련 논의는 우리나라의 초기 단계에 해당하여, 국토균형발전에 대해 다른 이해도를 보일 수 있다. 국토균형발전이 기계적 균등을 의미하는 것이 아니며, 미래 기회비용의 절감과 지속가능성의 측면에서 접근될 수 있다는 인식 하에 국토균형발전 개발협력의 추진 방향이 설정되어야 한다.

또한 중장기 비전을 위한 사업 간 연계체계의 구축이 필요하다. 국토균형발전은 장기에 걸쳐 다양한 정책 수단과 제도, 사업을 통해 접근해야 한다. 국토균형발전 개발협력은 중장기적 비전에 대한 개별 단위사업 간 연계체계 구축이 핵심이며, 이를 고려한 추진 방향 설정이 필요하다.

그림 5-1 | 아세안 국토균형발전 개발협력의 고려사항



출처: 저자 작성.

2) 아세안국가의 국토균형발전을 위한 개발협력의 추진 방향

아세안국가의 국토균형발전을 위한 개발협력은 한·아세안 협력의 선도적 브랜드로 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 국토균형발전을 아세안국가 국토정책의 상위목표로 한정하지 않고 국제의제와의 연계를 적극적으로 추진해야 한다. 국토균형발전은 우리나라에서 정책목표이자 수단으로 적극적으로 활용된 반면 국제사회 의제와의 연결고리 형성은 미진한 실정이다. 국토균형발전을 국가의 당위적 목표로 수용하는 것이 아닌 국제사회 의제를 실현하는 실천적 목표로 국제사회 내 논의를 이끌어 가야 한다. 국토균형발전의 국제의제에 대한 기여 논리를 개발하고 국제의제화하여, 국제사회의 참여를 유도하고, 이를 통해 국토 부문 개발협력을 국익의 관점에서 접근하는 기존의 기조를 탈피할 필요가 있다.

이를 위해서 신남방정책의 상생 번영에 적합한 선도적 브랜드이자 이행 수단으로 아세안국가의 국토균형발전을 추진해야 한다. 신남방정책의 큰 틀 안에서 범 분야 주제로서 국토균형발전 개발협력을 추진하여, 상생 번영 원칙과의 정합성을 확보하고 단기 사업과 국익 중심 사업에 치중하는 국토 부문 개발협력의 변화를 도모할 필요가 있다. 특히 아세안국가의 국토균형발전이 ASEAN의 이니셔티브 및 국가별 국가계획에 기여하도록 추진해야 한다.

또한 국토발전의 유형화 및 개발협력 주체의 수준에 대응하는 차별화된 국토균형발전 개발협력을 추진해야 한다. 국토균형발전의 유형화에 대응하는 전략을 수립하고, 이에 부합하는 개발협력 추진해야 한다. 3장에서 제시된 ①국가성장거점 ②권역성장거점, ③균형발전거점 유형에 맞춰 아세안국가를 범주화하고 차별적 개발협력 전략을 도입하여 우리나라 비교우위의 사업 발굴을 용이하게 할 필요가 있다. 유형에 따른 범주화된 개발협력을 통해 역내 개발 격자의 문제 및 개별접근의 한계를 완화하는 동시에 협력지역의 사회·문화·정치적 환경에 대해 고려할 수 있다. 이때 우리나라 경험에 대한 객관적 인식을 토대로 성과와 한계, 도입 시 고려사항을 명시해야 한다.

개발협력 주체의 수준에 따라 활동의 목적 및 내용을 달리한 맞춤형 국토균형발전 개발협력을 추진해야 하며, ①ASEAN 수준에서의 협력, ②국가 수준의 협력, ③광역 및 지방정부 수준의 협력으로 구분하여 개발협력 주체의 수준에 따라 차별적 개발협력 전략을 제시할 수 있다. 국토균형발전의 국제의제화에 ASEAN 등과 협업하고, 고위급 합의 등을 통해 한·아세안 협력의 브랜드로 설정하여 장기적 시각이 부재한 아세안국가의 국토개발에 대한 인식을 제고하고 국토균형발전에 대한 견해차를 좁혀야 한다. 이를 위해서는 전략적 대상지에 대한 네트워크의 선제적 구축 및 지속적 관리가 필요하다. 기존 정부부처 프로그램 활용을 통해 협력대상의 관심을 유도하고, 국토균형발전과 관련된 정례적인 G2G 협력·교류 프로그램을 도입할 필요가 있다. 개발협력 대상 수준에 따른 차별적 접근은 개별 국가의 선별적·전략적 협력에 대한 대응방안이 될 수 있으며, 재원 다각화의 문제 등을 완화할 수 있다.

상기한 전략적인 개발협력의 추진을 위해서는 협력 체계화 및 중장기적 접근이 필요

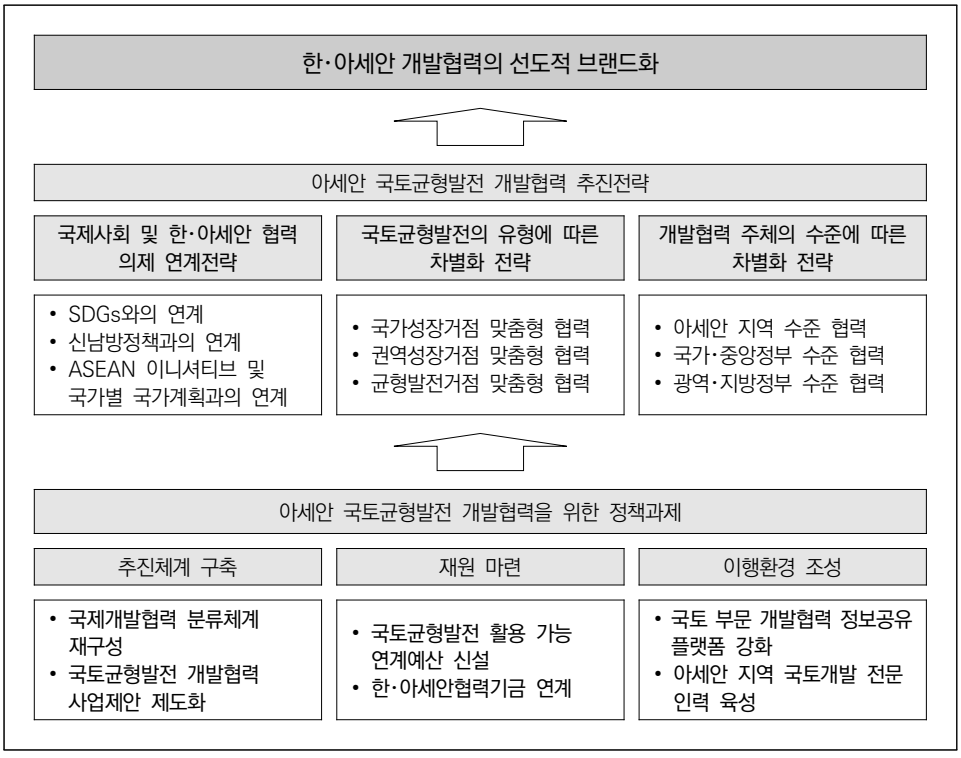
하며, 체계적·중장기적 접근을 지원하기 위한 정책을 추진할 필요가 있다. 장기적 관점과 사업연계가 필수적인 국토균형발전 개발협력에 적합한 추진체계를 구축하여 우리나라 개발협력의 구조적 한계에 대한 대안을 마련해야 한다. 우리나라의 개발협력은 경쟁 우위 확보를 위해 일반적으로 수원국 정부의 특정 사업 수요를 기반으로 하여 사업을 발굴하고 있으며, 이는 계획-사업, 사업-사업 간 분절화라는 부작용을 초래하고 있다. 또한, 현재 각 부처가 각기 다른 목적의 프로그램을 운영하여 경쟁적 문화를 조성하고 중복지원의 문제를 야기하여 이로 인한 재원 활용의 효과성이 낮은 편이다. 국토균형발전 개발협력은 기존 단위사업 위주의 추진체계가 아닌 사업 간 연계를 통해 목표가 달성될 수 있다. 우선, 우리나라의 국제개발협력 분류체계를 SDGs 및 주요 사업 등과 일치시키고, 국제개발협력기본계획 등과 정합성 확보하여 큰 틀에서 국토균형발전 개발협력을 추진할 필요가 있다. 이에 개별 수요를 기반으로 한 상향식 사업 발굴, 국가전략과 상호합의에 근거한 하향식 사업기획 등 제안방식을 다양화하여 국토균형발전 사업의 패키지화를 용이하게 해야 한다. 연계사업 발굴을 위한 정보 공개·관리 및 연계사업 제안 시스템 구축하여 국토균형발전 개발협력의 중장기적 기반을 마련할 필요가 있다.

재원편성의 유연화를 통해 국토균형발전에 대한 중장기적 기반 마련하고 협력방식의 다각화를 통해 재원 규모의 한계를 극복할 수 있을 것이다. 국토균형발전은 중장기적 접근을 필요로 하며 단기예산이 아닌 장기간에 걸친 지속가능한 재원확보가 필수적이다. 예산 확보를 위해 특정사업 운영을 위한 프로그램 기반 접근 방식을 도입할 경우, 소관기관 지정, 다부처 조정 등의 문제가 예상된다. 따라서 국제개발협력위원회의 심의 시 사업연계예산을 별도로 편성하거나 개발협력의 적시성을 확보할 수 있는 연계기금을 조성하여 균형발전의 관점으로 필요성이 입증되는 사업에 대해 지원하도록 하여 중장기적 재원을 마련해야 한다. 한·아세안협력기금 내 국토균형발전을 주제로 한 협력을 강화하고, 국토균형발전 수요가 있는 아세안 공여국(말레이시아, 태국)과의 삼각협력을 통해 재원을 확보할 필요가 있다.

또한 중장기적 접근이 필요한 국토균형발전 개발협력을 위해 개별단위사업 연계를

촉진할 수 있도록 이행환경을 개선하고 협력의 문화를 조성해야 한다. 장기적·종합적 접근이 필요한 국토균형발전 개발협력은 정보공유와 협력을 통한 사업연계가 필수적이다. 정보공유 플랫폼을 강화하여 사업기획부터 발전, 후속 조치까지 협력의 히스토리 관리가 필요하다. 이를 위해서 온오프라인 플랫폼을 통해 국내 관계기관 간 공동체를 형성하고 공동의 목표를 설정하여 협력문화 조성해야 한다. 국토균형발전은 지역에 대한 종합적인 이해를 기반으로 해야 함에도 우리나라 개발협력의 구조적 문제로 인해 지역전문가 육성이 어려우므로 지역전문가 육성을 고려한 추진전략 또한 필요하다.

그림 5-2 | 아세안 국토균형발전 개발협력 추진 방향



출처: 저자 작성.

2. 아세안 국토균형발전 개발협력 추진전략

1) 국제사회 및 한·아세안 협력 의제와의 연계전략

(1) SDGs와의 연계

국가성장거점 개발협력은 SDG 8 '양질의 일자리와 경제성장', SDG 9 '산업혁신과 사회기반시설 확충'에 대한 직접적 기여와 SDG 1 '빈곤층 감소와 사회안전망 강화'에 대한 간접적 기여를 강조한다. 국가성장거점 개발협력은 협력국의 경제성장 및 일자리 창출에 기여하여 GDP 성장률, 공식부문 고용률을 높일 수 있으며, 산업화 지원을 통해 GDP 대비 제조업 부가가치비율 등에 영향을 미칠 수 있다. 산업화를 통한 세수의 증가로 정부는 교육, 의료 등 사회서비스에 대한 지출을 확대할 수 있으며, 이는 SDG 1 '빈곤층 감소와 사회안전망 강화'를 포함한 타 분야에 간접적 영향을 준다.

권역성장거점 개발협력은 SDG 8, SDG 9 및 SDG 11 '지속가능한 도시와 주거지'와 연계할 수 있다. 권역성장거점 개발협력은 도시화와 산업화로 인해 지역집중화가 심화되는 국가의 공간구조를 다핵구조로 전환하도록 지원한다. 다핵구조의 형성은 경제성장 및 인프라 개발을 촉진하면서도 종주도시화를 방지하여 지속가능한 도시개발 및 주거지 조성에 기여할 수 있다.

균형발전거점 협력은 SDG 10 '국가 내 및 국가 간 불평등 완화' 및 SDG 11과 연계된다. 급속한 경제발전으로 인한 과도한 인구 및 산업의 집중은 지역불균형을 증가시킬 뿐만 아니라 장기적으로는 양극화를 심화시켜 사회통합에 저해가 될 수 있다. 균형발전거점협력을 통해 협력국의 사회·경제적 지속가능성 및 포용성을 높일 수 있다.

(2) 신남방정책과의 연계

우리나라는 스마트시티와 더불어 국토균형발전을 한·아세안협력의 브랜드로 내세워 타 공여국 개발협력과의 차별성을 확보할 수 있다. 곽성일 외(2018, 195)는 신남방정

책의 대표 브랜드 사업 발굴체계 구축을 제안하며, 우리 브랜드로 드러낼 수 있는 사업 추진을 강조한 바 있다. 2장에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 경제성장과 함께 균형발전을 이루기 위해 다양한 국토정책을 도입하여 아세안국가와 공유할 수 있는 경험과 교훈을 축적하였고, 이는 타 공여국의 대규모 원조 자본과의 경쟁에서 차별화될 수 있는 자산이다. 현재 신남방정책 내 국토 부문 중점주제는 스마트시티이나, 스마트시티 개발협력은 국토 부문의 타 사업에 대한 포괄성, 적정기술 활용과 국제사회에서 강조되는 포용의 측면이 다소 부족하다. 국토균형발전은 포용과 지속가능성 측면에서 스마트시티 개발협력을 보완할 수 있으므로 국토균형발전을 스마트시티 개발협력과 함께 추진할 필요가 있다.

국토균형발전 전략 유형별 개발협력은 국가별 맞춤형 협력모델을 개발하고자 하는 신남방정책과 연계될 수 있다. 상생번영공동체를 위한 과제 11 '국가별 맞춤형 협력모델 개발'은 각국의 협력수요를 기반으로 기간산업의 고부가가치화를 지원하고자 한다. 국가성장거점 개발협력은 저개발국가의 산업화 지원에 대한 맞춤형 협력, 권역성장거점 개발협력은 도시화와 산업화를 겪는 국가의 다핵구조 형성에 대한 맞춤형 협력, 균형발전거점 개발협력은 균등한 지역개발 목표를 추구하는 국가의 적극적인 개입 수단에 대한 맞춤형 협력이 될 수 있다.

(3) ASEAN 이니셔티브 및 국가별 국가계획과의 연계

국토균형발전 개발협력은 ASEAN의 국토 부문 이니셔티브인 MPAC과 ASUS에 직접적으로 기여할 수 있다. 2장에서 설명한 바와 같이 국토균형발전은 ASEAN MPAC 2025의 5대 전략 중 지속가능한 인프라 개발과 원활한 물류체계 구축과 결합할 수 있으며, 중규모 도시권역의 경제성장을 조명하는 ASUS를 지원할 수 있다.

협력국의 국가계획과 연계하여 국가계획의 목표 달성에 기여하도록 국토균형발전 개발협력의 목표를 설정해야 한다. 3장에서 살펴본 바와 같이 아세안 각국은 국가 차원의 계획에서 상위목표 또는 세부 목표로 지역불균형의 문제를 다루고 있다. 캄보디아는 경제 다변화 및 자원기반 경제로부터의 탈피를 추구하고, 라오스는 산업화와 현대

화를 위한 기초인프라 구축을 강조하며, 미얀마는 전략적 국가성장거점 건설을 포함한 도시체계 구축을 추구한다. 국가성장거점 개발협력은 집적을 통해 한정된 자원을 효율적으로 활용하여 국가의 성장기반을 마련하여 대상 국가의 비전을 지원하는 방식이 된다. 베트남, 태국은 경제성장을 저해하지 않는 범위 내에서 지역별 발전 방향을 설정하여 권역별 성장을 추구하며, 필리핀은 대도시권-지역중심-소지역중심을 연결하는 네트워크 구상을 통해 주요지역과 낙후지역을 연결하고자 한다. 권역성장거점 개발협력은 이와 같은 지역중심의 국토구상을 가진 국가의 국가계획을 지원한다. 말레이시아와 인도네시아는 국가계획의 상위목표로 형평성을 강조하는 균등발전을 추구한다. 균형발전거점 개발협력은 국토균형발전을 위한 국가 차원의 적극적 개입을 지원한다.

표 5-1 | 아세안 국토균형발전 개발협력의 목표설정 전략

구분	목표 설정
SDGs 연계	• 성장거점 개발협력은 SDGs 1, 8, 9에 기여 • 권역성장거점 개발협력은 SDGs 8, 9, 11에 기여 • 균형발전거점 개발협력은 SDGs 10, 11에 기여
신남방정책 연계	• 한·아세안협력의 브랜드로 포용과 지속가능성을 강조 • 국가별 맞춤형 협력모델 개발을 지원
ASEAN 이니셔티브 및 국가별 국가계획과 연계	• MPAC 2025의 '지속가능한 인프라 개발'과 '원활한 물류체계 구축'에 기여 • ASUS의 지속가능한 중규모 도시권역의 경제성장을 지원 • 국가별 국가계획의 상위목표 또는 세부목표 연계

출처: 저자 작성.

2) 국토균형발전 전략 유형에 따른 차별화 전략

(1) 국가성장거점 맞춤형 협력

주로 저도시화 및 저산업화를 보이는 저개발국가(캄보디아, 라오스, 미얀마)가 국가성장거점 개발협력 대상에 해당한다. 이러한 국가들은 저개발로 인해 지역불균형 문제가 국가적 이슈로 부각되지 않으나, 선제적 의미에서의 국토균형발전이 필요하다. 예를 들어, 캄보디아는 저도시화에도 이미 종주도시화 경향을 보이며, 불균형한 국토발

전의 가능성이 크다. 국가성장거점 개발협력 대상을 위해서는 산업화 촉진 및 경제 다변화를 위한 국토정책과 도농 연계를 고려한 국토구상, 종주도시화 이전에 선제적 규제 도입 등이 고려될 수 있다.

국가성장거점 개발협력 우선 고려 사업으로는 국토계획 수립, 수위도시 광역계획 및 선제적 규제, 경제특구 및 산업·농공단지 설립, 성장거점 간 운송 인프라 건설 등이 있다. 국가성장거점 개발협력 대상 국가들의 경우 국가의 개발계획 및 경제성장전략을 뒷받침해줄 수 있는 국토종합계획과 같은 국가 차원의 공간계획이 필요하다. 우리나라의 경우, 제1차 국토종합계획이 경제개발 5개년계획 등을 지원하는 수단으로 국가 경제성장에 기여한 바 있다. 국가성장거점 개발협력의 대상이 되는 캄보디아, 미얀마, 라오스의 경우 전 국토를 대상으로 하는 정책문서는 일부 존재하나, 공간계획은 부재하다. 전 국토를 대상으로 하는 공간구상을 통해 광역계획, 도시계획 등 지역단위의 계획을 가이드하고, 국토의 이용과 보전에 대한 전략을 제시하고, 개발사업을 조정함으로써 산업화와 경제성장을 지원하고, 장기적 시각에서 균형적인 국토발전을 위한 국토계획 개발협력이 필요하다.

국토계획은 국토계획 관련 법 제정, 국토계획 수립 등 국토정책을 지원하는 연구기관 설립 등과 같은 과제와 연계될 수 있다. 다만 국토계획은 특정지역 마스터플랜과 달리 후속 건설 사업의 발굴을 위한 전략적 수단이 되기 어렵다. 국토계획의 위상을 고려하여 한국과의 우호적 외교의 상징으로서의 접근이 필요하다. 우리나라의 경우, 개발시대 초기의 성장거점 전략이 양극 체계를 고착화했다고 볼 수 있으므로, 불균형한 국토발전의 가능성을 고려하여 향후 균형적인 국토개발에 대한 단계별 비전을 설정할 필요가 있다.

저개발국가의 급성장하는 수위도시의 경우 계획적 개발을 위해 주변 지역을 포함한 광역계획 및 선제적 규제 수단이 필요하다. 우리나라는 1960년대부터 다양한 계획, 시책, 지침 등을 통해 수도권 편중에 대한 규제를 강화했다. 현재 국가성장거점 대상 국가는 다양한 원조를 통해 수위도시에 대한 공간계획이 일부 수립되어 있다. 미얀마 양곤의 경우, 일본 JICA의 지원으로 양곤 대도시권 개발전략계획(Strategic Urban

Development Plan of the Greater Yangon)을 수립하였고, KOICA의 지원으로 양곤 남서부 지역개발 마스터플랜을 수립했다. 이러한 공간계획이 존재하나 국가성장거점 대상 국가 대부분은 계획체계에 관한 법·제도적 기반이 취약하여 종주도시화를 제어할 규제 수단의 도입이 어려운 실정이다. 저개발국가일수록 개발사업이 수위도시를 중심으로 개별 수요에 따라 추진되는 경향이 있다. 이는 수위도시로의 집중을 촉진하고, 향후 수위도시 주변의 난개발과 불균형한 국토개발의 문제를 야기할 수 있다. 따라서 수위도시권의 계획적 개발을 위한 광역계획 수립, 개발제한구역 제도 도입 등에 대한 개발협력이 필요하다.

이와 관련한 세부 연계사업으로는 계획제도 연구, 계획체계 관련 법 제정 정책 자문, 수위도시권 광역계획 수립, 개발사업 입지 정책 자문, 개발제한구역 정책 자문 등이 있다. 이와 같은 사업의 수행 시에는 다양한 원조를 통해 기수립된 공간계획에 대해 고려하여 기존계획과의 중복 및 상충을 피해야 한다. 우리나라의 경우, 수도권에 대한 규제에도 불구하고 인구 및 산업의 수도권 집중이 심화되고 개발제한구역 등의 규제정책은 여러 부작용을 가져오기도 했다. 이러한 우리나라 정책의 과오를 고려한 개발협력이 필요하다.

국가성장거점 유형의 균형발전을 위해서는 경제특구, 산업단지 등의 성장거점 조성을 통해 산업화를 촉진하면서도 농공단지를 통해 산업화의 성과를 농촌과 연계할 필요가 있다. 우리나라는 1960년대부터 계획적이고 전략적인 산업단지 조성을 통해 산업화를 촉진하고 균형적인 국토개발에 도모했다. 국가성장거점 대상 국가도 국가 주도의 경제특구 지정 및 산업단지 조성이 이루어지고 있다. 미얀마의 경우, 18개의 산업단지 권역, 7개의 산업단지 계획, 3개의 경제특별구역을 지정·관리하고 있다. 국가성장거점 대상 국가 내에서는 경제특구, 산업단지 등의 공급에 대한 수요가 높은 편이다. 경제특구, 산업단지 등은 성장거점 개발에 핵심적인 수단으로 국가경제성장의 초석으로 활용할 수 있다. 경제특구 및 산업단지는 제조업 생산 확대 및 고용 창출에 기여할 뿐 아니라 외국자본 투자유치에도 긍정적 효과를 가져 올 수 있다. 또한 1차 산업 기반의 국가성장거점 대상 국가는 농산물의 가공 및 상품화를 위한 농공단지 조성을 통해 농촌

지역의 발전을 함께 고려해야 한다.

이와 관련한 연계사업으로 산업입지 및 개발에 관한 법률 등 관련 법 제정 정책 자문, 경제특구·산업단지·농공단지 개발전략 수립, 한국산업단지공단과 같은 관리·운영기관의 설립사업 등이 필요하다. 또한 산업단지와 수위도시, 배후 시장 등을 연결하는 인프라 건설, 용수, 전력공급을 위한 타 부문 사업 등이 필요하며, 산업단지와 연계된 직업훈련센터 설립, 사회주택 공급 등을 고려할 수 있다. 산업단지 조성은 물리적 공간 확보뿐만이 아니라 협력국에 진출하고자 하는 우리 기업 등과의 연계가 필요하다. 국가 내 산업단지 및 경제특구 간 경쟁을 고려한 전략적 입지 선정이 중요하며 향후 연구단지 조성 등을 통한 생산거점과 기술개발의 연계 등 장기적 시각이 필요하다.

마지막으로 국가성장거점 개발협력 대상국가에서는 성장거점의 성장을 지원할 수 있는 운송 인프라를 일차적으로 고려하고 장기적 시각에서 국가의 도로망을 계획할 필요가 있다. 국가성장거점 대상 국가의 도로 여건은 열악한 편이다. 미얀마의 경우, 간선도로 포장율은 68%, 아스팔트 포장율은 50% 수준이다(토지주택연구원 2019, 54). 양곤–네피도–만달레이 등 최대도시 간 연결성도 일부만 확보하고 있다. 경제특구, 산업단지 등의 성장거점이 제대로 작동하기 위해서는 성장거점과 수위도시, 수출·항만도시 등 배후 시장과의 연결이 필수적이다. 우리나라는 1960년대 4대 고속도로 건설 등을 시작으로 경제성장 기반을 위한 간선 도로망 확충에 집중투자 했다. 제한적인 자원을 효과적으로 활용하기 위해서는 성장거점 주변의 운송 인프라의 확충을 우선으로 고려해야 한다.

이와 관련한 세부 연계사업으로는 국토계획, 도시계획 등과의 정합성을 위한 도로계획체계 연구, 국가기간교통망 계획 등 계획적 도로망 구축을 위한 국가 차원의 도로계획 등이 있다. 고속도로 관리·운영을 위한 기관 설립 또한 고려할 수 있다. 이러한 사업의 수행 시에는 한정된 자원의 효율적 활용에 중점을 두고, 향후 국토의 공간체계 및 권역성장거점 형성을 고려하여 도로망을 구축할 필요가 있다.

표 5-2 | 아세안국가성장거점 개발협력 우선고려 사업

사업	세부/연계사업	고려사항
국토계획	• 국토계획 관련 법 제정 • 국토정책 연구기관 설립	• 외교적 관점 접근 • 공간구조의 고착화에 따른 불균형한 국토발전 가능성 고려
수위도시 광역계획 및 선제적 규제	• 계획제도 연구 • 계획체계 관련 법 제정 • 수위도시권 광역계획 수립 • 개발사업 입지 정책 자문 • 개발제한구역 정책 자문	• 우리나라 정책의 과오 고려 • 기수립된 공간계획 고려
경제특구 및 산업·농공단지	• 관련 법 제정 • 경제특구·산업단지·농공단지 개발전략 수립 • 산업단지공단 운영기관 설립 • 연결 인프라 건설 및 용수, 전력 공급사업 • 직업훈련센터 설립 • 사회주택 공급	• 우리 기업과의 연계 • 국가 내 경제특구 및 산업단지 간 경쟁 고려 • 향후 연구단지 연계 등 중장기적 접근
성장거점 운송 인프라	• 도로계획체계 연구 • 국가 도로망계획 • 국가 도로 운영기관 설립 • 성장거점 간 고속도로 건설	• 한정된 자원의 효율적 활용 • 향후 권역성장거점 형성을 고려

출처: 저자 작성.

(2) 권역성장거점 맞춤형 협력

권역성장거점 개발협력 대상은 도시화 및 산업화의 과정에서 일극 또는 양극화 현상과 산업집중이 심화된 베트남, 태국, 필리핀 등이 해당한다. 이들 국가는 경제발전을 위해서 경쟁력이 우수한 지역, 투자자 관점에서 투자수익 확보에 유리한 지역 등을 집중적으로 개발하여 경제력과 산업의 공간적 편중이 심화된 상태이다. 이를 해소하기 위해서 국토를 다핵구조로 전환하는 국토균형발전이 필요하다. 국토구상을 다핵구조로 전환하기 위해서는 지역 간 연계성 확보를 통한 권역별 성장거점 개발과 광역 인프라 개발계획 수립, 일극 혹은 양극화된 지역 편중과 과밀화를 방지하기 위한 수도권 정비계획, 권역별 중심도시의 지역 특성을 반영한 지역특화정책 등이 고려될 수 있다.

권역성장거점 개발협력 우선 고려 사업으로는 광역발전계획, 수도권·수위도시권 정비계획, 권역성장거점 간 교통망 등을 들 수 있다. 국토의 균형개발을 도모할 수 있는 권역성장거점 형성을 위해서는 광역발전계획 및 이를 뒷받침할 수 있는 연구·컨설팅이

필요하다. 우리나라의 경우 1992년 제3차 국토종합개발계획(1992-2000)을 수립하여 1980년대까지 국토개발 추진의 문제점으로 지적된 수도권 인구집중, 지역 간 소득 격차 등을 해결하는 데 중점을 두었다(이상건 외 2012, 491).

권역성장거점 개발협력의 대상이 되는 베트남의 경우 사회경제발전계획·전략, 토지이용계획 등이 있고, 주요 사회경제지역을 구분하여 균형발전을 도모하고 있으나 지역 간 경제력 및 산업화, 도농 간 격차는 심화되고 있다. 초기 산업화 과정에서 우수한 경쟁력을 보유한 특정 지역 중심의 개발로 야기된 여타지역과의 경제력 격차를 해소하기 위해서는 경제발전 효과를 지역으로 골고루 분산시킬 필요가 있다. 이를 위해 국토공간의 다핵구조 형성, 생산적이고 효율적인 국토 이용체계를 구축하여 지역별·경제권별로 중심기능을 담당할 수 있는 거점을 다수 확보해야 한다(이상건 외 2012, 451).

이와 관련한 세부 연계과제로는 기존의 지역별 마스터플랜을 검토·조정하기 위한 국가 상설위원회 설립, 부문별 국가 기본계획 및 광역발전계획, 중장기사업계획 수립 등이 있다. 광역계획은 기존에 수립된 지역별 마스터플랜을 재검토하고 조정하는 과정이 선행되어야 한다. 신규로 수립되는 광역계획의 경우, 주요 국가계획 및 부문별 광역계획이 고려되어야 한다.

권역성장거점 개발협력 대상 국가에는 급성장하는 수도권 및 수위도시 과밀화와 이로 인한 비효율을 개선하기 위해서 이들 지역에 대한 규제 수단이 필요하다. 우리나라는 1960년대 초반부터 수도권의 인구과밀문제를 인식하고 1964년 대도시인구집중억제책을 시작으로 1982년 '수도권정비계획법', 1984년 제1차 수도권정비계획을 수립하여 공포한 바 있다(이상건 외 2012, 455).

현재 베트남의 경우 원조를 통해 호찌민, 하노이에 대한 개발과 투자, 공간계획이 수립되어 있다. 총리결정으로 수도권 건설계획, 호찌민시 건설계획이 실행되고 있으며 특별개발규제를 받고 있기도 하다. 이러한 수위도시에 대한 개발규제에도 불구하고 주변 지역으로부터 이주민이 집중하고 있어서 이들 지역은 인력과 투자 기회를 흡수하는 중위도시 발전의 '블랙홀'로 작용하고 있다. 또한 이 과정에서 수위도시는 도시 내 인프라가 과부화 되고 혼잡이 야기됨으로써 수위도시와 주변 도시 양측 모두에 부정적

상황이 전개되고 있다. 이를 해결하기 위해서는 수위도시로의 경제력 편중과 인구집중을 개선하고, 수위도시의 난개발과 불균형한 국토발전의 문제를 해소할 필요가 있다. 특히 수위도시권의 계획적 개발을 촉진하고 인구과밀을 억제하기 위한 규제책에 대한 개발협력이 필요하다.

이와 관련한 세부 연계과제로는 수도권정비계획과 유사한 수위도시 및 주변 지역 규제계획, 토지적성평가, 과밀부담금, 공장총량제 등 규제정책 자문 등이 필요하다. 다만 국가 차원의 국토계획 및 경제발전계획을 고려하여 산업화 초기과정에서 마련된 국가경쟁력과 경제성장 동력을 저하시키지 않도록 해야 한다. 수도권 및 수위도시에 관해 기수립된 공간계획을 검토하되 상위 계획과의 상충을 방지할 필요가 있다.

권역성장거점 간 연결 및 수도를 중심으로 형성된 국가 주요 교통시설로의 접근성을 제고하기 위해서는 국가기간교통망 계획 수립 및 건설이 필요하다. 우리나라는 제1차 국토종합개발계획에서 대도시와 산업중심지를 연결하는 교통통신망과 에너지 공급망을 확충하는 목표를 수립했다(이상건 외 2012, 450). 이후 국토계획을 토대로 광역권계획, 수도권계획 등의 각종 지역계획뿐만 아니라 국가기간교통망계획 등을 추진했다. 이러한 국토 공간개발과 교통인프라 개발의 통합 및 종합적 관점에서 계획을 수립함으로써 교통인프라의 체계적인 구축이 가능했다(이상건 외 2012, 489).

베트남은 2016년 승인된 고속도로망 개발 마스터플랜에서 7개 노선, 77개 구간 건설을 추진하는 계획을 수립했다. 한국의 경부고속도로와 같은 국가기간망의 기능과 역할을 할 것으로 기대하는 하노이-호찌민 간 북남고속도로 건설을 추진 중이나 권역별 중심도시 간 교통망 및 권역 내 교통망 건설은 미비하다. 권역성장거점 및 주요 산업지역 간의 연계성과 수도를 중심으로 한 중요교통시설까지의 접근성을 제고함으로써 경제발전을 유도할 수 있으며 인적·물적 자원의 원활한 흐름은 국토의 균형발전을 지원할 수 있다.

이와 관련한 세부 연계사업으로는 국가기간교통망 종합계획 수립, 고속도로 및 고속철도 구축계획, 계획 이행을 위한 교통사업 발굴, 기간교통망 유지관리 프로그램 등의 사업이 고려될 수 있다. 이러한 사업의 수행을 위해서는 국토계획과의 정합성, 경제성

장을 지원할 수 있도록 기간교통망에 대한 구상이 이루어져야 한다. 특히 장기적 관점으로 경제발전에 따라 급증하게 될 교통수요와 국토 공간변화에 능동적으로 대응하는 비전을 제시할 수 있어야 하며 경제적 타당성과 형평성 등의 평가지표를 개발하여 개별 사업의 투자우선순위를 작성하여 체계적인 사업계획이 추진되어야 한다(이상건 외 2012, 491).

표 5-3 | 아세안 권역성장거점 개발협력 우선고려 사업

사업	세부/연계사업	고려사항
광역발전계획	• 지역권·경제권 설정 연구 • 광역계획 수립·수정(기존계획 검토) • 도시체계 및 위계 구축 연구 • 국토정책 연구기관 설립	• 상위계획 및 부문별 계획 고려 • 기수립된 공간계획 검토 • 다핵구조 국토구상 고려
수도권· 수위도시권 정비계획	• 수위도시권 정비계획 수립 • 대도시권 규제정책(토지적성평가제, 과밀부담금 등) 자문 • 신도시개발 계획 수립 및 이행 지원	• 수위도시와 주변 도시 연계발전 고려 • 국가경쟁력 및 경제성장 저하 방지
권역성장거점 국가교통망	• 국가 기간 교통망 종합계획 • 고속도로, 고속철도 구축계획 • 기간 교통망 유지관리 프로그램 • 광역 인프라(교통망, 상하수망, 폐기물 등) 계획 수립 및 건설 지원	• 국토계획과의 정합성 • 장기적 안목과 국토 공간 변화에 대한 능동적 대처 가능성 • 투자 우선순위별 체계적 사업계획 수립

출처: 저자 작성.

(3) 균형발전거점 맞춤형 협력

균형발전거점 개발협력 대상은 다른 아세안국가에 비해 높은 도시화와 산업화를 보이는 국가(말레이시아, 인도네시아)에 해당한다. 이들 국가는 아세안국가 중 핵심 그룹에 해당되는 국가들로서, 경제성장의 성과공유를 위해 국가적 차원에서 균형발전에 대한 필요성을 인식하여, 국가계획의 상위목표로 두고 균등한 지역발전을 상위계획에 명시하고 있다.

균형발전거점 개발협력 우선 고려 사업으로는 균형발전 기반조성, 수도이전 및 균형거점 개발, 낙후지역 연계개발 사업 등이 있다. 먼저, 균형발전 기반조성을 위한 근거

법령, 조직, 재원 등의 마련이 필요하다. 우리나라는 국가균형발전특별법 제정 및 특별회계 마련, 국가균형발전위원회 구성 등을 통해 안정된 기반을 마련, 지속해서 균형발전정책을 추진해왔으나 인도네시아 및 말레이시아 등은 체계적인 법률 및 재원 기반, 추진조직이 조성되지 않은 상태이다. 국가균형발전의 효율적·통합적 추진을 위한 주요 정책을 범부처 차원에서 총괄할 뿐만 아니라 지방정부와의 협력을 통한 사업개발 및 조정이 요구된다. 특히 경제발전 단계가 높아질수록 이해당사자들이 복잡해지므로 다양한 분야 및 권역의 협력을 총괄·조정할 필요가 있다.

이와 관련된 세부 연계과제로는 균형발전특별법 및 균형발전특별회계 제정, 균형발전위원회 설립, 균형발전 관련 총괄계획 및 광역권별 시행계획 수립, 균형발전사업 종합평가체계 개발 등이 있다. 이러한 사업의 수행을 위해서는 균형적인 국토발전의 지속성을 위한 관련 부처 및 지방정부 등의 통합·조정이 가능한 조직, 관계 법령 및 별도의 예산 필요성에 대하여 공무원 등 관계자들에게 우리나라의 경험과 지식을 지속적으로 전달하는 것이 과정이 필수적이다.

균형발전거점을 위해서는 인구 및 산업의 과도한 집중을 완화하기 위한 전략으로써 수도이전 및 혁신도시 건설 또한 가능하다. 우리나라는 수도권 중앙행정기관과 공공기관을 이전하는 행정중심복합도시 및 혁신도시 조성 등 강력한 국가균형발전정책 추진해왔다. 인도네시아의 경우도 2019년 8월 수도이전을 공식 발표, 국가개발계획부 주도로 신수도 관련 법안, 마스터플랜, 자본 조달방안을 마련 중이다. 하지만 옴니버스법, 수도법, 도시법, 지역법 등 신수도 사업 추진 근거 법령 제정 및 국가수도건설청 설립 등이 지연되고 있다. 대도시 및 수도권으로의 과도한 집중을 완화하고 장기적으로 국토 전반의 균형적 발전을 도모하기 위해서 국가가 적극적으로 개입하여 수도이전 또는 균형거점 개발을 추진하는 것이 필요하고 이에 제반되는 관련 사업 및 제도 도입 등에 대한 개발협력이 필요하다.

이와 관련한 세부연계 과제로는 이전 과정을 담당하는 단일 기관 및 조직 설립, 법제정 관련 지식공유 및 설계, 신수도 허브공항 건설, 교통 및 물관리 분야 등 도시 인프라 구축 관련 사업 발굴, 신수도 스마트시티 기본구상 등이 있다. 이러한 사업의 수

행을 위해서는 우리나라의 세종시 이전 과정 및 추진체계뿐만 아니라 이전 과정 중 발생하였던 문제점과 이전 후 개선사항에 대한 지식을 공유하여 신수도 이전 과정에 반영될 수 있도록 하는 협력이 필요하다. 또한 정부 차원이 아닌 실제 사업에 참여할 우리나라 기업들의 수요 의향을 파악해야 하는데, 특히 부처별·분야별로 별도 추진되고 있는 협력사업들을 통합적인 전략을 가지고 연계·총괄할 수 있는 전문적인 지원체계를 별도 마련하거나 기존 조직의 역할 강화가 필요하다.

균형발전거점 개발협력 대상 국가는 낙후지역의 개발을 우선하고 낙후지역 내 중위도시가 향후 주변과 연계되어 거점 역할을 할 수 있도록 장기적인 지역특화정책을 수립할 필요가 있다. 우리나라는 2000년 제4차 국토종합계획에서 지방자치시대에 걸맞은 개발전략으로의 전환을 포함하여 경제 및 인구의 안정 상장기 전환에 대응한 국토 정비 등에 중점을 두었다(이상건 외 2012, 452). 2004년의 제1차 국가균형발전 5개년계획에서는 지역혁신체계 구축, 공공기관 지방 이전, 혁신도시 건설 등으로 지역특성화발전의 기반을 조성하는 계획을 수립했다. 지방분권화가 높은 나라일수록 지자체별 발전을 도모할 수 있는 권한은 마련되어 있으나 균등한 발전이나 빈곤 감소 등에는 제대로 작동하지 못하는 경향이 있다. 또한 지역별 계획은 개별적으로 수립되어 조율의 주체가 부재하여 비효율적인 지역개발이 추진되고 있다. 균형발전거점 개발협력 대상 국가들은 국가적으로 지역불균형 완화에 대한 의지를 표명하나, 낙후지역의 경우 자생적 성장역량이 부족하다. 또한 지역별로 특화정책 수립 시기가 상이하여 조화로운 정책추진에 어려움을 겪고, 지역 간 연계는 형식에 그치는 경우가 많다. 따라서 국가 차원의 개입을 통해 낙후지역에 성장 동력을 제공하고, 지역 공동의 문제 해결을 위한 지역 간 협력을 도모하며, 지역 간 연계를 제고해야 한다.

이와 관련한 세부 연계사업으로는 지역별 기초조사 및 계획 수립, 전략적 중위도시에 대한 혁신클러스터(연구단지, 관광레저단지 등) 조성 정책 자문, 낙후지역 특화정책(개발촉진지구, 지역특화발전특구 등) 자문, 낙후지역 사회서비스·생활 인프라 개선사업 등이 있다.

단기개발 및 경제성장에 중점을 둔 계획 및 정책 수립은 해당 지역이 보유한 가치를

훼손할 수 있으며 주변 지역과의 연계성이 없는 특정 도시만의 개발계획은 지속가능성 및 실현 가능성이 낮다. 따라서 지역특 성과 장점을 반영하여 지역별 특화정책을 수립하되, 수위도시-균형거점-낙후지역 간 연계를 통해 지역이 통합적으로 성장할 수 있도록 장기적이고 지속가능한 방안이 마련되어야 한다.

표 5-4 | 아세안 균형발전거점 개발협력 우선고려 사업

사업	세부/연계사업	고려사항
균형발전 기반 마련	• 균형발전 관련 법 제정 • 균형발전 관련 조직 설립 • 균형발전 관련 재원 마련	• 우리나라 경험의 객관적 성찰 및 공유를 통한 제도 설계
수도이전 및 균형발전거점 개발	• 이전 과정 담당 기관 및 조직 설립 • 신수도 스마트시티 사업 • 공항, 댐, 철도, 상하수도, 폐기물 등 인프라 사업	• 수도이전 경험을 통한 성공 및 실패사례 공유 • 참여 기업수요 파악 • 협력사업 총괄지원 체계 마련
낙후지역 연계개발	• 지역별 기초조사 및 계획 수립 • 혁신클러스터(연구단지, 관광레저단지 등) 조성 계획 수립 및 이행 • 낙후지역 특화정책(개발촉진지구, 지역특화발전특구 등) 수립 및 이행 • 낙후지역 사회서비스·생활 인프라 개선사업	• 기존 지역계획 검토 • 지역 특성을 반영하되 장기적 발전방안 마련 • 수위도시-균형거점-낙후지역 연계 고려

출처: 저자 작성.

3) 개발협력 주체의 수준에 따른 차별화 전략

(1) ASEAN 차원 협력

아세안 지역적 수준의 협력을 위해서는 ASEAN 사무국과의 국토균형발전의 국제의제화 협업을 통해 개발협력 네트워크를 강화하고 국토균형발전의 한·아세안 협력 브랜드화를 촉진할 필요가 있다. ASEAN은 국제사회에서 의제 주도국으로 역할을 추구하는 중이며, 그 예로 연계성 개념을 선점하여 연계성 이슈를 외교무대에 전파하고 있다(곽성일 외 2018, 37). ASEAN 회원국은 지역집중화 및 지역불균형의 심화로 인해 국토균형발전을 국가적 목표로 추구하며, 이에 따라 국토균형발전에 관한 관심이 높다. 또한 아세안국가의 국토균형발전은 역내 연계성 강화를 통한 역내 격차 감소와 밀

접하게 연관되어 연계성 논의와 함께 추진될 수 있다. 국토균형발전은 우리나라와 ASEAN이 공동으로 국제사회에서 의제를 주도할 수 있는 주제로, 이와 관련된 공동연구, 공동행사 등 다양한 의제화 활동이 가능하다. 개별 국가의 개발 문제는 아세안 공동의 문제라는 인식의 제고와 아세안의 연계성을 고려한 활동이 필요하며, 이러한 협업을 통해 아세안국가의 국토균형발전을 위한 개발협력의 중장기적 이행환경의 조성이 가능하다.

우선순위 활동으로는 국토균형발전 의제화를 위한 공동세미나, 국토균형발전의 학술적 기반 마련을 위한 아세안 전문가 교류의 정례화, 아세안국가 국토균형발전의 현황과 한국의 경험을 공유하는 공동연수 등의 공동행사, 아세안국가 국토균형발전 현황조사, 아세안국가의 경제성장과 도시화의 관계 비교연구, 아세안 국토균형발전 전략 유형별 개발협력전략의 효과성 연구 등의 공동연구, 한·아세안협력기금 내 국토균형발전 주제의 도입 및 관련 프로그램 설계, 국토균형발전 개발협력 사업 지원기준 및 평가 가이드라인 수립, 지역 기초조사 및 계획 수립 프로그램 도입 등 한·아세안협력기금 운용 지원 등을 들 수 있다.

(2) 국가 및 중앙정부 차원 협력

국가 수준에서는 아세안국가별 국토균형발전 이슈를 파악하고, 담당부처 및 관계기관과의 신뢰 관계를 구축하여 국가 차원의 국토균형발전 이니셔티브에 지속적으로 참여할 필요가 있다. 국가 수준의 협력은 국가계획의 주요 목표 및 내용, 국가수반의 주요 이니셔티브, 주요 국책사업을 파악하여 국가별 주요 이슈에 따른 접근이 중요하다. 국가별 국토균형발전 연구 및 행사 등을 통해 협력국가 내 국토균형발전 이슈의 주류화를 추진하고, 이를 위해 주요 현지 대학 및 연구소, 국제 NGO 등과 협력할 필요가 있다. 중앙정부 담당부처와의 긴밀한 관계 구축을 위해 네트워킹 프로그램(초청 연수, 전문가 교류, 공동 워크숍 등)을 추진하고, 국내 정부부처 개발협력 프로그램의 참여 기회를 통해 협력 기관의 관심을 유도해야 한다. 국가별 네트워킹은 국토계획, 신수도 건설 등 국가 차원에서 협력이 필요한 사업의 발굴로 이어질 수 있다. 이와 같은 G2G

협력은 우리나라와의 단일한 협력 창구를 공동으로 마련하여 정책추진의 일관성과 체계성을 제고할 필요가 있다.

우선순위 활동으로는 국가 차원에서 이행되는 사업(국토계획, 도로망 계획, 기관 설립, 법 제정 등)의 원활한 추진을 위한 네트워크 구축, 관련 법 제정 및 제도 마련, 국가계획의 종합적 검토 및 조정을 위한 기관 설립 등 컨설팅 사업, 국가별 주요 이슈에 부합하는 중앙정부 주도의 국토균형발전 사업기획·발굴 등을 들 수 있다.

(3) 광역 및 지방정부 차원 협력

광역 및 지방정부의 수준에서는 아세안국가별 국토균형발전 이슈와 관련된 전략적 대상지를 선정하여, 현지 네트워크를 선제적으로 구축하고 지속해서 관리할 필요가 있다. 현지 네트워크의 선제적 구축과 지속적 관리는 국내 전문가 및 현지 관계자가 국토균형발전과 같이 중장기 개발협력에서 특히 강조하는 부분이며, 4장 사례분석의 주요 시사점이라고 할 수 있다. 이를 위해 국토균형발전 전략 유형과 국가별 주요 이슈를 고려하여, 전략적 개발협력 대상지 선정이 필요하다. 이후 전략적 대상지의 광역 및 지방정부와 긴밀한 네트워크를 구축하고 정기적 회의 및 교류를 추진해야 한다. 예산 및 인력 확보의 어려움이 현지 네트워크 구축 활동의 주요 제약요인이므로 개발협력 연계예산을 활용하여 현지 네트워크 강화 활동을 지원할 필요가 있다.

우선순위 활동으로는 지역 차원에서 이행되는 사업(광역계획 수립, 산업단지 조성 등)의 원활한 추진을 위한 네트워크 구축, 지역 연계 및 조정 역할의 지역 간 협의기구 설치 등에 대한 컨설팅 사업, 전략적 개발협력 대상지 내 국토균형발전 사업기획·발굴 등을 들 수 있다.

표 5-5 | 개발협력 주체의 수준에 따른 우선순위 활동

구분	우선순위 활동
ASEAN 차원	• (공동행사) 국토균형발전 의제화를 위한 공동세미나, 국토균형발전의 학술적 기반 마련을 위한 아세안 전문가 교류의 정례화, 아세안국가 국토균형발전의 현황과 한국의 경험을 공유하는 공동연수 등 • (공동연구) 아세안국가 국토균형발전 현황 조사, 아세안국가의 경제성장과 도시화의 관계 비교연구, 아세안 국토균형발전 전략 유형별 개발협력전략의 효과성 연구 등 • (한·아세안협력기금 운용 지원) 한·아세안협력기금 내 국토균형발전 주제의 도입, 관련 프로그램 설계, 사업 지원기준 및 평가 가이드라인 수립, 지역 기초조사 및 계획 수립 프로그램 도입 등
국가 및 중앙정부 차원	• (네트워킹) 국가 차원 사업(국토계획, 기관 설립, 법 제정 등)의 원활한 추진을 위한 네트워크 구축 • (컨설팅) 관련 법 제정 및 제도 마련, 국가계획(국토계획, 도로망 계획 등)의 종합적 검토 및 조정, 관련 기관 설립 등 • (공동 사업기획·발굴) 국가별 주요 이슈에 부합하는 중앙정부 주도의 국토균형발전 개발협력 사업의 기획 및 발굴
광역 및 지방정부 차원	• (네트워킹) 지역 차원에서 이행되는 사업(광역계획 수립, 산업단지 조성 등)의 원활한 추진을 위한 네트워크 구축 • (컨설팅) 지역 연계 및 조정 역할의 지역 간 협의기구 설치 등 • (공동 사업 발굴) 전략적 개발협력 대상지 내 국토균형발전 관련 사업기획·발굴

출처: 저자 작성.

3. 아세안 국토균형발전 개발협력 정책방안

1) 아세안 국토균형발전 개발협력 추진체계 구축

(1) 국제개발협력 분류체계 재구성

우리나라는 한정된 ODA 예산을 활용하여 효과적인 개발협력을 수행하기 위해 우리나라가 비교우위를 가지며, 수원국의 개발협력 수요에 부합하는 분야를 중심으로 사업을 추진한다는 기조를 갖고 있다. 2005년 「국제개발협력 개선방안」에서 우리나라의 비교우위 분야로 △경제개발 경험(경제기획 등), △빈곤퇴치(보건위생, 환경 등), △인적자원개발(교육, 직업훈련 등), △인프라 구축, △IT 분야를 도출하고, 이 분야에 중점 지원하였다(국무조정실 2005, 17). 이러한 기조는 2010년 DAC 가입 이후 수립된 「국제개발협력기본계획」 등의 정책문서와 국내 유·무상원조 시행기관인 한국수출

입은행과 한국국제협력단의 사업계획에도 반영되었다. 2012년에는 우리나라 발전 경험을 분야별로 정리하여 한국형 모델을 정립하고 중점 프로그램을 제안하고자 「한국형 ODA 모델 추진방안」을 마련하고 대표 분야를 선정하였다. 현재 이와 같은 기조 하에 종합시행계획은 △교통, △교육, △보건, △농림수산, △산업에너지, △공공행정, △환경, △인도적 지원, 기타 항목으로 분야를 구분하여 분야별 지원 실적을 집계하고 있다.

이와 같은 현행 분류체계와 국제사회의 분류체계 간에는 차이가 존재한다. 2005년 설정된 분류체계는 2000년에 발표된 새천년개발목표(Millennial Development Goals, MDGs)를 고려하고 그 당시 우리나라의 비교우위를 바탕으로 구성하였다. 이 후 15년 동안 국제사회는 MDGs에서 SDGs를 중심으로 체계가 전환되며, 분류체계 역시 큰 변화가 있었다. 그러나 우리나라는 현재에도 이전의 분류체계가 유지되고 있다.

국토균형발전과 밀접한 관련이 있는 도시 분야를 그 예로 들 수 있다. 전 세계의 도시화율이 50%를 넘어서며, UN을 중심으로 한 국제사회는 도시를 여러 사회·경제적 문제를 해결할 수 있는 플랫폼으로 여기고 도시 차원의 대응을 강조한다. 이에 MDGs는 도시를 별도의 분야로 분류하지 않으나, SDGs는 도시 분야에 대한 별개의 목표를 설정하고 중요분야로서 다룬다. 이와 같은 변화에도 불구하고 우리나라의 개발협력 분류체계는 15년 전 설정된 분류체계를 현재에도 준용하여 도시 분야를 별도로 분류하지 않는다. 또한 도시 분야는 DAC에서는 다분야(Multi-sector)로서 지역개발과 같은 위계로 분류되고 있으나, 우리나라 개발협력 분류체계 내에서는 수원국의 이슈 및 중점협력분야에 따라 공공행정 또는 산업에너지로 분류되고 있다.

또한 현행 분류체계는 개발협력 내에서 높은 비중을 차지하는 국토 부문 사업을 관리하기에 적합하지 않다. 국토·도시 부문은 우리나라 개발협력 공여액의 30-40%를 차지하고 있으며 그 비중이 지속해서 상승하고 있다(박세훈 외 2019, 88). 그러나 현행 분류체계로는 범 분야인 국토 부문에 해당하는 사업을 파악하기 어렵다. 따라서 현행 분류체계를 우리나라 개발협력의 현재 상황에 부합하도록 수정·보완할 필요가 있다.

우선, 국제사회 공동의 목표인 SDGs에 부합하는 분류체계를 도입해야 할 필요가 있다. 분류체계의 재구성을 통해 국토균형발전과 관련되는 도시 및 인프라 개발에 대한 장기적 사업 추진기반을 갖춰갈 수 있으며, 정부의 국제개발협력기본계획 내에서 국토부문 개발협력을 체계화할 수 있다. SDGs에 기반한 분류체계는 전 세계에 통용되므로 국제사회의 기준뿐만 아니라 아세안국가의 수요 기반 사업 발굴에도 능동적으로 대응할 수 있다.

또한 국토균형발전을 한·아세안 개발협력의 선도적 브랜드로 상위목표로 다양한 연계사업을 추진하기 위해서는 범 분야 목표로서 균형발전을 도입할 필요가 있다. 3장에서 살펴본 바와 같이 아세안국가는 종주도시화가 진행되고 있어 수위도시의 규모는 점점 확대되고 있으며 국가의 지속가능한 성장을 저해하고 있다. 중위도시 육성 및 지역개발은 모든 아세안국가에서 국가 차원의 과제로 여겨지고 있다. 이에 대한 효과적 대응을 위해서는 균형발전을 범 분야 마커 중 하나로 지정하여 관련 사업을 지속적으로 연계할 필요가 있다. 현 개발협력 분류체계의 SDGs와의 정합성 개선과 균형발전의 범 분야 목표 지정은 현재 수립 중인 제3차 국제개발협력기본계획에 반영될 필요가 있다. 이를 통해 아세안 국토균형발전 개발협력을 장기적, 체계적으로 추진하기 위한 기반을 마련할 수 있다.

표 5-6 | 국제사회와 우리나라 개발협력 분류체계

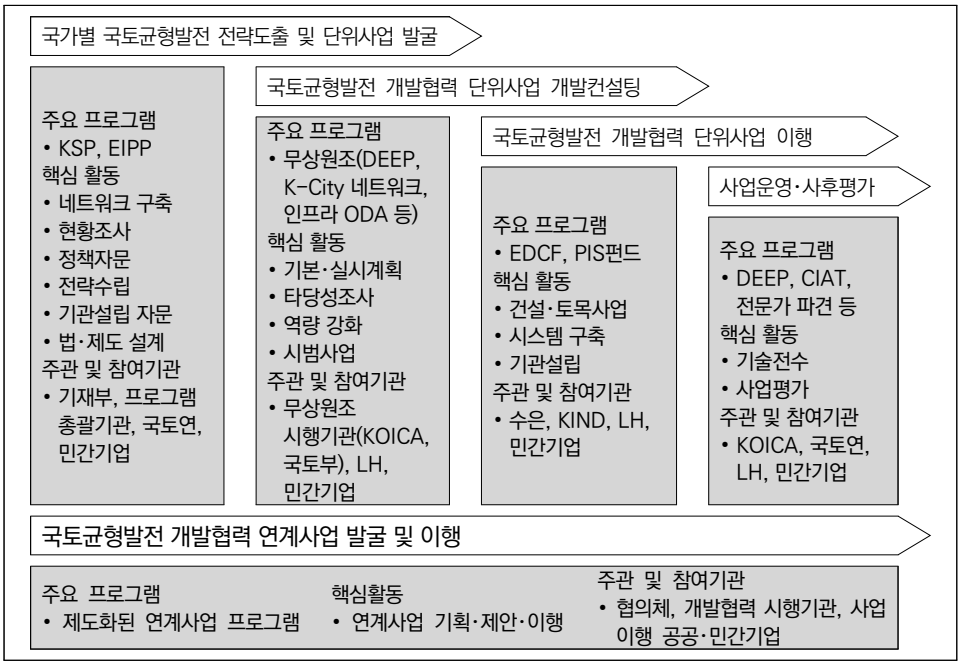
구분	분류
SDGs	빈곤, 농업, 보건, 교육, 성평등, 물과 위생, 에너지, 고용과 경제, 산업과 인프라, 불평등, 도시, 소비와 생산, 기후변화, 해양생태계, 육상생태계, 인권과 평화, 파트너십
OECD DAC 분류	교육, 보건, 물과 위생, 정부와 시민사회, 운송, 통신, 에너지, 농림수산, 산업, 환경보호, 다부문, 긴급구호, 재건복구, 재해예방 등
한국형 ODA 모델	경제(경제정책, 농·어업, 국토개발, 산업·에너지), 사회(보건복지, 과학기술, 교육, 인적자원). 행정제도·거버넌스(정부 효율화, 법·제도 구축, 부패방지), 미래·범분야 이슈(여성, 녹색·환경, ICT)
국별협력전략(CPS) 중점 협력분야	교통, 물 관리, 보건위생, 환경보호, 교육, 지역개발, 수산업, 공공행정, 에너지, 통신, 평화구축, 산업, 재해예방
종합시행계획	교통, 보건, 환경, 교육, 농림수산, 공공행정, 인도적 지원, 산업에너지

출처: 지속가능발전포털(2020년 10월 19일 검색), 대외경제정책연구원(2019, 1), 관계부처 합동(2012, 18) 자료로 저자 재작성.

(2) 국토균형발전 개발협력 사업제안 제도화

아세안 국토균형발전 개발협력 추진체계 구축에는 국토균형발전 개발협력 사업제안 제도화가 필요하다. 우선 기존 개발협력 프로그램의 특성화를 통해 중장기적 접근이 필요한 국토균형발전 개발협력의 단계적 추진을 촉진할 필요가 있다. 현재 각 부처의 국정과제 및 각 기관의 설립목적을 지원하기 위해 정부부처 및 관계기관별로 다양한 개발협력 프로그램이 존재하나, 프로그램 간 특성화 부족으로 인해 수원기관의 혼란 가중, 중복지원, 경쟁 과다 등 문제점이 발생하고 있다. 개발협력의 단계·유형별로 차별화된 프로그램을 통해 우리나라 개발협력의 고질적 문제가 상당 부분 해결될 수 있다. 기존 프로그램의 특성화와 사업 간 협력문화 조성을 전제로, 중장기적 관점으로 추진해야 할 필요가 있는 국토균형발전 개발협력을 기존 프로그램 안에서 단계별로 추진할 수 있다.

그림 5-3 | 국토균형발전 개발협력의 단계적 추진체계 구축



출처: 저자 작성.

기존 프로그램의 특성화를 토대로 여러 단위사업의 패키지화를 통해 사업의 효과성과 상호 영향을 제고하는 것이 국토균형발전 개발협력의 핵심이라고 할 수 있다. 현행 수원국 수요 기반 상향식 사업 제안 시스템 내에서는 발굴된 사업의 국개위 조정을 통해 연계가 이루어지고 있다. 융합 ODA 추진을 위한 국제개발협력 사업협의회(국사협) 제안사업도 실제로는 미승인사업의 회생 수단이자 개별 단위사업 발굴 수단으로 활용되고 있다. 따라서 국토균형발전 개발협력은 연계사업 기획·제안을 현행보다 제도화한 체계적 사업연계 시스템을 필요로 한다.

주제별 연계사업의 기획–공모–제안–승인 방식을 도입하여 국토균형발전 개발협력 사업에 대한 연계사업의 수시 발굴 및 패키지화를 촉진할 수 있다. 실제 추진 중인 사업과 연계되어 이행기관 추천을 받은 사업으로 한정하며, 협의체 조정을 통한 공모 방식으로 진행하여 기존 n–2년 발굴 절차의 간소화가 가능하다.

상향식 발굴 체계와 병행하여 하향식 기획체계를 제도화를 통해서도 국토균형발전 개발협력을 추진할 필요가 있다. 현재 상향식 사업 발굴체계에서 정상·고위급 외교 등을 통해 발굴된 개발협력의 사업을 우선으로 고려하나, 상향식을 통한 사업연계에는 한계가 존재한다. 국토균형발전에 대한 상호이해를 제고하는 한·아세안 고위급 교류를 통해 국토균형발전을 한·아세안 협력의 브랜드화하고, 기존 상향식 발굴체계 외에도 하향식 국토균형발전 개발협력 기획 공모 방식을 도입하여 국토균형발전 개발협력 사업을 추진해야 한다.

2) 아세안 국토균형발전 개발협력 재원 마련

(1) 국토균형발전에 활용 가능한 연계예산의 신설

아세안 국토균형발전 개발협력 재원 마련을 위해서는 먼저 국토균형발전에 활용 가능한 연계예산 신설이 필요하다. 전체 ODA 예산 중 일정 비율로 개발협력 연계예산을 할당하여 국토균형발전 개발협력을 위한 단위사업 패키지화 및 신속한 연계를 지원해야 한다. 현재 개발협력 사업 간 분절화는 예산의 분절에 기인한다. 아세안국가의 국토

균형발전을 목표로 단위사업을 연계하여 추진하기 위해서는 연계사업에 할당된 예산이 필요하다. 앞서 설명한 연계사업 제안 시스템을 통해 발굴된 사업을 지원할 수 있는 개발협력 연계예산을 전체 ODA 예산의 일정 비율로 국제개발협력 연간시행계획에 포함해야 한다. 국제개발협력위원회의 승인에 따라 협의체가 직접 예산을 운용하고, 연계사업의 특성과 유형에 따라 기존 개발협력 시행기관이 사업 집행을 감독하고 사후평가를 담당할 필요가 있다. 앞서 설명한 바와 같이 국토균형발전 개발협력을 연계사업 제안 시스템이나 하향식 사업기획 방식으로 패키지화하여 사업을 추진해야 한다.

그림 5-4 | 국토균형발전 개발협력 연계사업 추진 절차

N-1년	국제개발협력위원회	- N년도 연간시행계획 수립 - 전체 ODA 예산의 10% 개발협력연계예산 할당 - 향후 (가칭)개발협력연계기금 설치·운용
	협의체 소속 개발협력 사업 수행기관	연계예산 활용이 필요한 주제·사업 추천 ※ 국토균형발전 개발협력 패키지·연계사업 제안
	국제개발협력협의체	- 연계사업 제안 시스템을 통한 연계사업 취합 및 조정 ※ 국토균형발전 개발협력 패키지·연계사업 선정 - 연계사업 주제·사업 공모·선정 ※ 국토균형발전 개발협력 패키지·연계사업 수행기관 선정
	개발협력 시행기관 (KOICA, 국토부 등)	- 사업의 특성 및 유형에 맞춰 관리감독기관 지정
N년	개발협력 사업 수행기관 (출연연, 공기업, 민간기업 등)	- 연계사업의 수행 ※ 국토균형발전 개발협력 패키지·연계사업 수행
	개발협력 시행기관 (KOICA, 국토부 등)	- 연계사업의 관리 감독, 사후 평가

출처: 저자 작성.

향후 특별재원인 (가칭)개발협력연계기금을 설치·운용하여 사업연계 시스템의 지속가능성을 확보할 수 있다. (가칭)개발협력연계기금을 전체 ODA 규모의 일정 비율로 정부 및 관계기관 출연금으로 조성·운용하여 지속적인 연계사업 추진의 안정적 재원을 마련할 필요가 있다. 이는 국토균형발전과 같은 특정 주제 아래에서 다수의 사업을 한다는 점에서 프로그램 기반 사업(Program Based Approaches, PBAs)과 유사하나, 연계사업 제안 시스템을 통해 주제를 공모·승인한다는 점에서 프로그램 형태와 차별적으로 운용 가능하며 예산 운용의 자율성을 높일 수 있다.

(2) 국토균형발전과 한·아세안협력기금의 연계

국토균형발전 개발협력 재원확보를 위해 한·아세안협력기금 연계 방안도 고려가 가능하다. 한국이 신남방정책을 지원하고자 2017년부터 매년 칠백만 불을 지원하고 있는 한·아세안협력기금(ASEAN-Korea Cooperation Fund)은 주로 사회문화협력에 활용되고 있다(AKCF 웹사이트, 2020년 10월 19일 검색). 우리나라는 아세안과의 파트너십을 제고하고자 1990년 한·아세안 특별협력기금과 1996년 한·아세안 미래지향 협력기금의 운용을 시작했다(ASEAN 2019). 2015년 두 기금을 한·아세안 협력기금으로 합치면서 연 칠백만 달러로 기여액을 대폭 확대하고, 2016년 본 기금의 활동을 공동으로 운영하는 조직인 AKPMT(ASEAN-ROK Development Cooperation Programme Management Team)을 신설했다(ASEAN 2019). 2017년 신남방정책 지원을 위해 연간 기여액을 두 배로 증액하였으며, 2017-2020년 AKCF 운영에 대한 프레임워크를 발표하였고, 2020년까지의 AKCF 우선순위를 교육, 환경, 문화를 우선순위로 설정하고 있다(ASEAN 2019). 또한 한·아세안 협력 실천계획(2016-2020)은 정치·안보협력의 6개, 경제협력의 12개, 사회문화협력의 11개 세부 주제를 제시하고, 연계성, 지역 및 국제행정, 역내 격차 해소, 소지역 협력, 제도역량 강화를 별도의 주제로 제시하고 있다(ASEAN 2016a). 현재까지 총 124만 달러에 달하는 421개 사업을 지원하였고, 13개 사업이 진행 중임. 총금액 중 71.52%가 사회문화협력을 지원하였으며, 세부 주제별 지원액은 교육, 문화, 연결성 순으로 높다(AKCF 웹사이트, 2020년 10월 19일 검색).

한·아세안 협력기금의 활용은 국토균형발전 개발협력의 한·아세안 협력 브랜드화의 주요 수단이 될 수 있다. 한·아세안 협력 실천계획(2021-2025)은 신남방정책에 맞춰 정치·안보협력 7개, 경제협력 12개, 사회문화협력 12개, 범 분야 4개의 세부 주제를 제시한 바 있다(ASEAN 2020). 범 분야 주제 중 MPAC을 지원하는 연결성이 국토균형발전과의 관련성이 높으며 ASCN과 ASUS를 지원하는 스마트시티와도 연계가 가능하다. 우리나라 정부부처 및 관계기관의 아세안 내 협력 수요가 높은 산업단지, 권역 개발, 간선도로 개발 등에 한·아세안 협력기금을 활용하기 위해서는 추후 한·아세안 협력 이행계획의 수정을 통해 국토균형발전을 포함할 필요가 있다.

극심한 지역불균형을 겪고 있는 말레이시아, 태국과의 삼각 협력으로 한·아세안 협력기금을 활용하는 공동 기술지원 추진 또한 가능하다. 신남방정책 전략에 대한 기존 문헌(곽성일 외 2018, 김석우 외 2019, 이재현 2019)은 역내 국가와의 삼각 협력 가능성을 강조하며, 타 아세안국가와의 삼각 협력을 제안하고 있다. 도시국가인 싱가포르와는 도시개발의 측면에서의 지식교류 및 공동 기술지원과 건설·토목사업에 대한 공동 투자개발 등을 고려해 볼 수 있으나, 국토균형발전 의제의 주류화 등 국토를 대상으로 하는 협력에는 한계가 존재한다. 말레이시아와 태국과는 국토균형발전에 대한 국가적 인식이 높고, 타 아세안국가와 유사 문제를 겪고 있는 점에서 삼각 협력을 고려해볼 수 있다. 양 측이 가지는 전문성을 기반으로 국토균형발전 개발협력을 주제로 하여·아세안협력기금, 한·메콩기금이 지원하는 기술협력 사업을 공동으로 설계·추진할 수 있다. 삼각 협력 추진 시, 우리나라와 타 공여국과의 사업에 대한 목적과 이해도가 다를 경우 양자 협력보다 이해관계자가 복잡해질 수 있으므로 정확한 역량평가와 명확한 역할 분담이 필요하다.

3) 아세안 국토균형발전 개발협력 이행환경 조성[2)]

(1) 국토 부문 개발협력 정보공유 플랫폼 강화

아세안 국토균형발전 개발협력 이행환경 조성을 위해서는 먼저 국토 부문 개발협력 정보공유 플랫폼 강화가 필요하다. 우선 오프라인 협의체를 국무조정실 소속으로 통합·운영하고 역할을 강화하여 연계사업 추진체계 및 예산집행을 지원할 필요가 있다. 연계사업 발굴·이행에는 관계기관 간 폭넓은 정보공유와 긴밀한 협의가 필요하나, 현재 정보공유와 협의를 주도하는 공식적인 조직이 부재하다. 원조 분절화 해소를 위한 개별기관 주도의 오프라인 협의회가 조직되어 있으나, 주관기관의 현안 및 이니셔티브 지원을 성격이 강하며, 정보공유보다는 단위사업 발굴이나 행사 등의 가시성 있는

2) 국내 전문가 11인의 공통된 자문을 토대로 중장기적, 종합적 협력이 필요한 국토균형발전 개발협력의 원활한 추진을 위한 국토 부문 전반에 적용되는 선결과제를 선정함

활동에 편중되어 있다. 오프라인 협의체인 (가칭)국제개발협력협의체를 국제개발협력위원회 산하에 공식적으로 조직하고 개발협력 연계예산의 집행 권한을 부여하여 연계사업 제안 시스템의 운영을 지원하고 실질적인 임무를 수행하도록 해야 한다.

주제별 소위원회를 통해 국토균형발전과 같은 특정 주제에 대한 사업 발굴 및 연계를 지원할 필요가 있다. 협의체는 개발 전문성을 보유한 시행기관(예. 한국국제협력단)이 간사 역할을 수행하고 주제별 소위원회를 통해 실질적 정보공유와 연계사업 협의를 촉진할 수 있다. 협의체 내 국토균형발전 소위원회를 구성하여 현재 국토교통부가 추진하는 해외 도시·SOC 개발협의체와 유사한 효과를 창출하며 국토균형발전 개발협력 사업을 발굴할 필요가 있다.

표 5-7 | 국토 부문 개발협력 관련 오프라인 협의회

명칭	주관기관	주요 목적 및 기능	참여기관
국제개발협력 사업협의회	KOICA	- 통합적 ODA 추진을 위한 융합 ODA 발굴 - 기관 간 정보공유 및 협업 - 사업 발굴에 필요한 개발 전문성 및 예산 지원	정부부처, 관련 공기업, 출연연 등 40여 개 기관
해외 도시·SOC 개발협의체	국토교통부	- 사업별 진출계획 공유 - 사업 발굴 제도와 금융지원 간 연계 강화	기획재정부, 외교부, 한국수출입은행, KOICA, 관련 공기업 등
글로벌 코리아 포럼	경제·인문사회연구회	- 글로벌사업 추진 기관 간 중장기 협력 및 정보공유	국무조정실, 기획재정부, 외교부, KOICA, 소속 출연연, 관련 공기업 등 100여 개 기관

출처: 한국국제협력단 국제개발협력 사업협의회 소개(2020년 10월 19일 검색), 국토교통부 (2016, 6), 경제·인문사회연구회(2020, 55)를 토대로 저자 작성.

현재의 원조 분절화 및 중복지원을 방지하기 위해서는 온라인 정보공유 플랫폼의 기능 및 콘텐츠의 보완 또한 필요하다. 현재 ODA 일반정보 및 유형별, 지역별, 분야별 통계정보 등은 ODA 통합페이지 및 통계 웹사이트를 통해 제공되고 있으며, 협력국가 정보는 KOICA, KOTRA, 국토교통부, 해외건설협회 등에서 구축한 정보 웹사이트를 통해 광범위하게 제공되고 있다. 해외건설에 활용될 수 있는 ODA 사업 정보나 발주정보는 국토교통부와 해외건설협회에서 최신의 정보를 제공되고 있다. 현재 개발협력 사업 이행 및 연계사업 발굴을 위해서는 특정 사업에 대한 세부 정보를 포함해야 하나,

현재 제공되는 정보는 단편적 통계정보나 일반적 국가정보에 그치고 있다. 따라서 각 정부부처 프로그램별 단위사업의 검색이 가능한 통합 개발협력 사업 데이터베이스 구축이 필요하다. 미승인 제안사업을 포함하여, 제안사업 정보는 사업 추진의 히스토리 검색 기능을 추가하여 사업 간 패키지화를 지원할 수 있을 것이다. 또한 수원기관 및 현지 협력업체와 관련된 현지 네트워크 정보를 수집하여 데이터베이스를 구축함으로써 현지 네트워크의 검색 및 공유를 용이하게 해야 한다.

국토균형발전 개발협력은 사업대상지 관련 공간계획 및 타당성 조사 자료의 공유를 통한 연계사업 이행의 지원과 관계기관 간 협력문화를 조성이 필요하다. 국토균형발전 개발협력은 협력국의 국토 부문에 대한 종합적인 정보와 사업대상지 관련 다층의 공간계획 등을 기본적으로 고려해야 한다. 계획 수립 및 타당성 조사를 주로 지원하는 국내 국토 부문 ODA의 성과물을 공유함으로써 관계기관의 불필요한 업무 중복을 피하고, 대상지에 대한 높은 이해를 바탕으로 연계사업을 수행할 수 있다. 효율적, 효과적인 국토균형발전 개발협력을 위해 국토 부문 개발협력 성과물의 데이터베이스를 구축할 필요가 있다.

표 5-8 | 국토 부문 개발협력 관련 정보공유 온라인 플랫폼

구분	주관기관	주요 개발협력 정보
대한민국 ODA 통합홈페이지	국무조정실	- 개발협력 주요 정책문서 - ODA 지원현황(지원 실적, 국별현황, 국별지원계획)
ODA 통계	한국수출입은행	- 실시기관별, 원조유형별, 지역별 지원현황 등 ODA 통계정보
ODA 정보포털	KOICA	- 지역, 분야, 형태별, 국제기구별 KOICA 사업 통계정보 - KOICA 기관통계 - 개발협력 동향 및 국별·분야별 사업 정보 등
대외경제협력기금 웹사이트	한국수출입은행	- EDCF 보고서(사업별 평가보고서, 연차보고서) - EDCF 통계자료(EDCF 통계, 지원실적) 등
해외건설엔지니어링 정보시스템	국토교통부 한국건설기술연구원	해외건설산업을 위한 종합정보 지원 - 국가별 정보(거점국가별 정보) - 맞춤형 정보(ODA 사업기관별, 거점국가별 프로세스 정보) - ODA 사업 및 해외진출 지원 사업 안내 등
해외건설 종합정보서비스	해외건설협회	- 외교부 제공 입찰 정보, ODA, MDB, KSP 발주정보 - 해외건설시장 진출환경 조사정보 등

출처: 대한민국 ODA 통합홈페이지, ODA 통계, ODA 정보포털, 대외경제협력기금 웹사이트, 해외건설 엔지니어링 정보시스템, 해외건설 종합정보서비스를 토대로 저자 작성(모든 웹문서 자료 2020년 10월 19일 검색).

(2) 아세안 지역 국토 부문 전문 인력 육성

아세안 국토균형발전 개발협력 이행환경 조성을 위해서는 마지막으로 아세안 지역 국토 부문 전문 인력 육성이 필요하다. 우리나라 개발협력은 현지에 대한 내실 있는 정보와 심층적인 지식을 지닌 전문가가 부족하다는 공통의 문제를 가진다. 국토 부문 개발협력 사업은 건설·토목과 관련된 많은 사업 요소가 불가역적이어서, 현지 여건의 변화가 사업 설계 및 집행에 미치는 영향이 크다. 또한, 국토 부문 계획 수립사업의 경우 현지의 사회·문화·정치 여건, 최신통계 및 관련 법·제도 등의 현지 정보의 신속한 수집이 필수적이다. 국토균형발전 개발협력을 협력국의 국토 부문에 대한 통찰력 있는 지역전문가의 참여가 필수적이나 국내 국토 부문 개발협력 전문가는 제한적이다.

따라서 지역전문가 육성 프로그램의 대상 및 기간을 다양화하고, 분야를 세분화하여 국토균형발전 개발협력에 실질적인 기여가 될 수 있도록 인적 역량을 강화할 필요가 있다. 현재 지역전문가 육성사업은 글로벌 청년인재 양성을 초점을 둔 해외봉사단 사업과 EDCF 청년 지역전문가 파견사업 등이 있으나, 지역전문가에 대한 수요에 비해 프로그램이 단편적이다. 해외건설과 관련된 인력양성·교육 프로그램은 지역 정보보다는 해외플랜트 건설기술 인력양성사업, 해외건설 공사 실무, 해외건설 프로젝트 수주 실무 등 해외건설과 관련된 실무교육에 초점을 두고 있다. 지역전문가 육성사업을 현지와 국내 수요에 맞게 재설계하고 맞춤형으로 제공하여 실제 개발협력 사업에 참여가 가능한 전문 인력을 양성해야 한다.

또한 현지 파견인력의 전문성과 역할을 고려하여 현지와 국내기관 간 창구역할을 수행할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 현지 파견인력의 역할이 국토 부문 개발협력 사업의 원활한 추진에 결정적임에도 기관 여건 및 예산상 현지 파견이 어려운 경우가 다수 존재한다. 재외공관을 중심으로 파견인력을 포함하는 TF 구성을 통해(예. 인도네시아 현지 수도이전 협력 TF) 관계기관 간 협력을 지원하고, 개발협력 연계기금 내 연계사업 활동에 대한 예산 항목을 포함하여 인센티브를 지급하여 범 기관 업무에 대한 참여 독려해야 한다.

표 5-9 | 아세안국가의 국토균형발전을 위한 개발협력 추진방안

분류	실천과제	세부과제	담당기관(안) - 참여기관	기간
추진 체계 구축	국제개발협력 분류체계 재구성	- SDGs, 주요 사업, 한국형 ODA 분류 등 종합 - 국토균형발전 범 분야 마커 표시	국조실 - 개발협력 시행기관	단기
		국제개발협력기본계획 반영 - 제3차 국제개발협력기본계획	국조실 - 개발협력 시행기관	단기
	국토균형발전 개발협력 사업제안 제도화	사업연계 시스템 신설·활용 - 진행사업에 대한 연계사업 제안 공모 - 매년 ODA 예산 일정 비율 할당 - 제안·승인 절차 간소화	국조실&협의체 - 개발협력 시행기관 - 사업 수행기관	중기
		하향식 사업기획·운영체계 공식화 - 정상·고위급 외교 등을 통한 환경조성 - 국토균형발전 개발협력 기획 공모 방식	협의체 - 개발협력 시행기관 - 사업 수행기관	단기
재원 마련	국토균형발전 활용가능 연계예산 신설·활용	개발협력 연계예산 할당·운용 - 사업연계 시스템으로 발굴된 사업 지원 - 국토균형발전 패키지사업 지원	국조실&협의체 - 개발협력 시행기관 - 사업 수행기관	단기
		(가칭)개발협력 연계기금 설치·운용 - 사업연계 시스템의 지속가능성 확보	국조실	중기
	국토균형발전과 한·아세안협력기금 연계	한·아세안기금과의 연계 - 연계성, 스마트시티 등 기존 주제와의 연계 - 향후 실천계획 내 국토균형발전 포함	신남방특위 - ASEAN 사무국	중기
		타 공여국과의 국토균형발전 삼각 협력 - 말레이시아, 태국 등과의 공동 기술지원	사업수행기관 - ASEAN 사무국	장기
이행 환경 조성	국토 부문 개발협력 정보공유 플랫폼 강화	오프라인 협의체 통합·운영 및 역할 강화 - (가칭)국제개발협력협의체 신설 - 연계사업 제안 시스템 운영 및 연계예산 집행 - 국토균형발전 소위원회 운영	협의체 - 개발협력 시행기관 - 사업 수행기관	중기
		온라인 플랫폼 기능 및 콘텐츠 보완 - 단위사업 및 네트워크 DB 공유 - 사업 히스토리 검색 기능 - 소위원회 ODA 산출물(타당성 조사 등) 공유	협의체 - 개발협력 시행기관 - 사업수행기관	중기
	아세안 지역 국토 부문 전문 인력 육성	지역전문가 육성 프로그램 다양화 - 현지 및 국내 수요 맞춤형 프로그램 설계	개발협력 시행기관 - 사업수행기관	장기
		현지 파견관의 범 기관 역할 확대 - 재외공관을 중심으로 주제별 TF 지원 - 연계사업 제안에 대한 인센티브 제공	사업수행기관 - 재외공관 등	중기

출처: 저자 작성.

CHAPTER 6

결론

1. 연구의 주요 내용 ····· 207
2. 연구의 한계 및 향후 과제 ····· 210

06 결론

본 장에서는 연구의 주요 내용, 연구의 한계 및 향후과제를 제시한다.

1. 연구의 주요 내용

우리 정부는 한반도 신성장동력 확보 및 지역협력 기반 확대를 위한 신남방정책을 주요 국정과제로 추진 중이다. 급속한 경제성장 및 도시화로 인한 아세안국가의 국토개발 수요에 대응하고, 국제경쟁력 확보 및 신남방정책의 실행력 제고를 위해 우리의 국토균형발전 경험을 활용한 개발협력전략이 필요하다. 본 연구는 아세안국가의 국토균형발전을 위한 개발협력전략을 제시함으로써 국내 개발협력의 효과성을 제고하고, 신남방정책과의 연계성을 확보하여 정부의 對 아세안 정책 이행을 지원하고자 하였다.

2장에서는 아세안국가의 국토균형발전을 위한 개발협력을 필요성을 고찰했다. 2장 1절은 한·아세안 협력의 목적 및 경과, 신남방정책의 기조를 살펴보고 전략적 개발협력의 중요성을 도출했다. 중견국가로서의 외교적·경제적 협력 수단이자 신남방정책의 상생협력 기조의 실천 수단으로 전략적 개발협력이 중요하다. 2장 2절은 ASEAN 국토부문 이니셔티브를 검토하여 국토균형발전 개발협력의 중요성과 수원국 입장에서의 필요성을 도출했다. ASEAN 정책문서를 검토한 결과, 아세안 각국의 영토 내 지역 격차 및 불균형한 국토발전의 가능성이 우려되었다. 국토균형발전을 주제로 한 개발협력을 통해 아세안국가의 현재 및 미래수요에 대응하는 전략적 개발협력을 추진할 필요가 있다. 2장 3절은 우리나라 관계기관의 對 아세안 개발협력 현황, 주요 개발협력 과제를 살펴보고 공여국 입장에서 국토균형발전 개발협력 필요성을 도출했다. 현재 우리나라 관계기관의 對 아세안 개발협력은 타 공여국과 차별적인 협력, 사업 분절화 해소 등

내용과 형식 측면에서 개선이 필요하며, 우리나라의 국토균형발전 경험을 토대로 한 개발협력을 통해 기존의 문제점 보완이 가능하다. 2장 4절은 아세안국가의 국토균형발전을 위한 개발협력을 필요성을 종합했다.

3장은 효과적인 개발협력전략을 수립하기 위해 아세안국가별 국토 부문의 현황을 분석하고 특징을 파악하여 아세안국가의 국토균형발전 전략 유형을 도출했다. 3장 2절은 국가별로 산업화에 맞춰 도시화가 일어나는지, 국가 내 도시 규모가 어떻게 분포하는지 등 분석하여 각국 국토발전의 특징을 파악했다. 인도네시아, 말레이시아, 태국은 산업화 후 도시화가 진행되어 국토가 불균등하게 발전하였고, 캄보디아, 미얀마, 필리핀은 도시화 없는 산업화로 불균형한 국토발전이 진행될 수 있다고 보인다. 말레이시아, 캄보디아는 수위도시 주도의 도시화, 태국, 베트남, 필리핀은 중규모 도시 주도의 도시화, 인도네시아, 라오스는 30만 미만 소도시 주도의 도시화가 진행되고 있다. 3장 3절은 국가별로 영토 내 도시가 어디에 위치하는지, 지역 격차가 어떤 특징을 보이는지 등을 분석하여 각국 국토발전의 특징을 파악했다. 아세안국가는 대도시권에 인구가 집중된 일극 또는 양극의 공간구조를 보이며, 이에 따라 높은 지역불균형과 지역집중화를 보인다.

3장 4절은 국가계획 내 균형발전의 위상 및 형평성 중요도, 주요 국토구상 등을 분석하여 국가별 국토균형발전에 대한 방향성을 분석했다. 아세안국가는 국가계획에 명시적 또는 간접적으로 지역발전 및 균형발전을 제고하고자 하는 정책을 포함하며, 인도네시아, 말레이시아는 국가계획 상위목표로 강력한 균형발전을 추구하고 이외 국가는 균형발전의 방향을 지역 격차 감소보다는 지역발전에 방점을 두고 있다. 3장 5절은 우리나라 국토균형발전의 정책을 토대로 국토균형발전의 유형을 구분하고, 이전 절에서 분석한 결과를 토대로 아세안국가를 유형별로 분류했다. 우리나라 균형발전을 위한 국토정책의 변화를 토대로 국토균형발전 전략 유형을 ①국가성장거점, ②권역성장거점, ③균형발전거점의 세 유형으로 분류했다. 캄보디아, 라오스, 미얀마는 국가성장거점, 필리핀, 태국, 베트남은 권역성장거점, 인도네시아, 말레이시아는 균형발전거점 유형으로 분류하고, 유형별 특징을 토대로 우선 고려 정책 수단을 제시했다.

4장은 유형별 대표국가를 대상으로 한 사례분석을 통해 아세안국가의 국토균형발전 개발협력 수요를 심층적으로 파악하고 유형별 개발협력에 대한 시사점을 도출했다. 4장 2절은 국가성장거점 유형의 사례로 미얀마를 분석했다. 미얀마는 산업인프라를 위한 프로그램형 사업의 도입, 법·제도·정책 관련 기술 자문 및 역량 강화에 대한 개발협력 수요를 보인다. 미얀마 사례를 통해 국가성장거점 개발협력에 대한 시사점을 ①국토균형발전과 성장거점 개발의 상충 가능성 고려, ②미비한 법·제도·정책 대비, ③정치·경제·사회적 돌발변수에 대한 대비, ④필수지원 부문에 대한 수요 발굴로 도출하였다.

4장 3절은 권역성장거점 유형의 사례로 베트남을 분석했다. 베트남은 한국의 국토균형발전 경험 및 노하우 공유, 권역 개발구상 관련 연구 및 컨설팅, 재원 조성 컨설팅 및 직접투자에 대한 개발협력 수요를 보인다. 베트남 사례를 통해 권역성장거점 개발협력에 대한 시사점을 ①국토균형발전에 대한 국가 의제화 및 의식전환 지원, ②기존 거점과 권역성장거점의 동반성장 고려, ③지역 간 조정 지원으로 도출하였다.

4장 4절은 균형발전거점 유형의 사례로 인도네시아를 분석했다. 인도네시아는 균형발전 장기계획 수립, 계획 이행의 통합적 메커니즘 구축, 수도이전 경험 공유에 대한 개발협력 수요를 보인다. 인도네시아 사례를 통해 ①현지의 정치적 상황 고려, ②장기적 협력관계 구축에 중점, ③공공·민간 관계자의 지속적 협의와 같은 균형발전거점 개발협력에 대한 시사점을 도출하였다.

5장은 연구 결과를 토대로 아세안 국토균형발전 개발협력의 추진 방향을 설정하고, 설정된 추진 방향에 부합하는 추진전략과 실천과제를 제시했다. 5장 1절은 국제사회 기조, 국내 정책, 협력지역 환경, 국토 부문의 제약조건, 주제 관련 문제점을 고려하여서 한·아세안 개발협력의 선도적 브랜드화라는 추진 방향을 설정했다. 5장 2절은 설정된 추진 방향에 맞춰 각 항목에 대한 추진전략을 제시했다. 우선, SDGs, 신남방정책, ASEAN 이니셔티브 및 국가별 국가계획과의 연계전략을 제시하였다. 또한 국가성장거점, 권역성장거점, 균형발전거점 유형의 특징을 고려한 협력전략과 우선순위 사업을 제시했다. 마지막으로 ASEAN과의 지역적 수준, 국가 수준, 광역 및 지방정부 수준에 따른 협력전략과 우선순위 활동을 제시했다.

5장 3절은 추진체계, 재원, 이행환경의 측면에서 아세안 국토균형발전 개발협력에 필요한 정책을 제안했다. 추진체계 구축을 위한 정책으로는 ①국제개발협력 분류체계 재구성, ②국토균형발전 개발협력 사업제안 제도화가 있다. 재원 마련을 위한 정책으로는 ①국토균형발전 활용 가능 연계예산 신설·활용, ②국토균형발전과 한·아세안협력기금 연계가 있다. 마지막으로, 이행환경 조성을 위한 실천과제로는 ①국토 부문 개발협력 정보공유 플랫폼 강화, ②아세안 지역 국토 부문 전문 인력 육성이 있다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

1) 연구의 한계

본 연구는 연구 내용적 측면에서 다음과 같은 한계점이 있다. 우선, 한국 국토발전 경로의 아세안국가 적용의 정당성 문제가 존재한다. '아세안국가가 한국의 발전경로를 따라야 하는가? ', '저도시화와 저산업화를 특징으로 하는 국가성장거점 유형의 국가는 정부가 적극적 분산에 개입하는 균형발전거점 유형의 정책을 도입하면 안 되는가? ' 등의 의문이 제기될 수 있다.

본 연구는 1장 3절에서 연구수행을 위한 국토균형발전의 조작적 정의를 제시하며 국토균형발전을 국토정책의 장기적이고 규범적 지향점으로 설정하였다. 한국의 국토발전 경로에서는 균형발전이라는 정책목표를 달성함에 있어 다양한 공과가 존재한다. 본 연구는 이러한 한국의 국토발전 경로를 바탕으로 하여 아세안국가를 유형화하여 우선으로 도입할 수 있는 정책을 제시하면서, 한국의 시행착오를 감안한 고려사항을 명시하였다. 즉, 한국의 발전경로를 그대로 적용하는 것이 아닌 정책적 목표와 그로 인해 발생할 수 있는 부작용까지 고려하여 현지 실정에 맞게 도입되어야 함을 강조하였다. 또한, 우선 고려 정책 수단이 특정 유형에만 배타적으로 적용되는 것임이 아님을 명시하였다. 예를 들어, 산업단지 조성은 분석에 포함된 모든 아세안국가에서 중요한 국가정

책으로 추진되고 있으며, 세 가지 유형 모두에서 중요한 정책 수단으로 활용될 수 있다. 다만, 국토균형발전의 유형에 따라 입지(제2 도시 근교, 권역별 중심도시, 전략적 중위도시)와 구체적인 세부 목표(경제 다변화, 차별적 권역 개발, 낙후지역 연계개발)가 달라질 수 있을 것이다.

다음으로 본 연구는 유형화 방식의 근본적 한계가 존재한다. 본 연구는 아세안국가의 국토 부문 현황 및 특징을 분석하여 아세안국가를 범주화하는 유형화 방식을 활용하였다. 이러한 유형화는 유형별 특징을 토대로 하여 집합적 단위보다 전략적 접근이 가능하고 개별 국가 단위보다 효율성을 높일 수 있다(이재현 2019, 198). 유형화는 유사한 환경의 국가들을 파악함으로써 향후 성공사례를 타 국가에 적용하는 데에도 장점을 가질 수 있다. 그러나 유형화는 같은 유형 내의 개별 국가에 대한 차별적 특성을 반영하기 어렵다는 단점이 있다. 본 연구는 유형별 특징과 우선 고려 사업을 제시하고 있으나 이는 개별 국가의 실정 및 지역·역사적 맥락에 대한 고려가 필요하다는 단서를 달았다. 또한 유형별 사례분석을 통해 사례 내 실질적 균형발전 이슈와 국토 부문 개발협력 양상을 보여주고 유형화가 갖는 일반화의 오류를 최소화하고자 했다. 본 연구는 각 유형에 대한 기본적인 협력방안을 제시하고 있으나, 이 협력방안에서 제안하는 특정 사업은 현지의 실정에 맞추어 수정되어 적용되어야 할 것이다.

본 연구는 연구 방법적 측면에서도 한계점이 존재한다. 우리나라 대부분의 개발협력 사업은 현지 수요를 기반으로 추진되기 때문에 현지 수요를 파악하는 일이 특히 중요하다. 본 연구는 사례분석 국가의 개발협력 수요 파악을 위해 국가별로 현지 관계자 5인 이상의 심층면접을 수행하였다. 본 연구는 심층면접의 대상자를 현지 관계부처 국장급 이상 담당자 또는 10년 이상 경력의 전문가를 섭외하여 응답의 질을 제고하고자 하였다. 본 심층면접 참여자는 사례분석 국가의 주요 이슈와 개발협력 수요 파악에 유용한 최신 현지 정보와 전문적 시각을 공유해 주었다. 그러나 코로나 팬데믹의 영향으로 일부 심층면접 대상자는 인터뷰를 거절하거나 서면으로 대체하였고, 이에 핵심 관계자의 의견수렴이 다소 제한적으로 이루어졌다.

2) 향후과제

본 연구의 후속 과제로는 국토균형발전 개념 및 인식에 대한 국가 간 비교연구가 필요하다. 본 연구에서는 사례분석 국가의 전문가 심층면접을 통해 해당 국가에서 정의하는 국토균형발전에 대해 검토하였으며, 경제발전의 수준과 과정이 다른 국가들은 국토균형발전에 대한 인식이 다를 수 있음을 간접적으로 파악했다. 국제사회에서 통용되는 국토균형발전에 대한 명확한 정의가 부재한 상황에서 국토균형발전의 개념을 국제의제화하여 우리나라가 선도해 나가기 위해서는 국토균형발전에 대한 이론 및 분석틀이 필요하다. 향후 국토균형발전에 대한 개념 및 인식에 대한 국가 간 비교연구를 통한 국토균형발전에 대한 광범위한 이해 증진이 필요하다.

추가로 아세안국가별 국토균형발전 개발협력전략 연구가 필요하다. 본 연구에서는 국토균형발전 전략 유형별 대표국가를 선정하여 해당 국가의 국토균형발전 정책 및 관련 사업을 구체적으로 검토하였으나, 국토균형발전은 다부문·다지역 현황을 종합적으로 살펴보고 장기적이고 체계적으로 접근하여 할 주제이다. 아세안국가와 국토균형발전을 주제로 맞춤형 개발협력을 수행하기 위해서는 해당 국가만을 대상으로 하는 심층연구가 필요하다.

마지막으로 제안된 아세안 국토균형발전 개발협력 정책 방안에 대한 세부 계획이 필요하다. 국토균형발전은 주제 특성상 장기적 시각에서 연계사업의 발굴 및 이행이 중요하며, 본 연구에서는 이와 관련된 정책 방안을 제안했다. 제안된 정책 방안의 이행은 우리나라 개발협력 분야의 구조적인 개선 및 풍토 변화 속에서 진행되어야 한다. 제안된 정책 방안에 대한 세부 계획을 수립함으로써 단계적, 체계적인 개발협력이 수행될 수 있도록 해야 할 것이다.

참고문헌
REFERENCE

【 인용문헌 】

강대창, 김규판, 오윤아, 이재호, 신민금, Siwage Dharma Negara, Latif Adam. 2011. 한국·인도네시아 중장기 경제협력 방안 연구: 지역개발과 인적자원을 중심으로. 서울: 대외경제정책연구원.

경제·인문사회연구회. 2020. 국제협력위원회 전체회의. 회의자료.

곽성일, 정재완, 이재호, 김제국, 김미림. 2018. ASEAN 지역의 인프라 시장 확대와 한국기업의 진출방안. 세종: 대외경제정책연구원.

관계부처 합동. 2012. 한국형 ODA 모델 추진방안.

_____. 2015. 제2차 국제개발협력 기본계획.

_____. 2020. '20년 국제개발협력 종합시행계획.

국무조정실. 2005. 국제개발협력 개선방안. 국무회의 보고자료.

국토교통부. 2016. K-Smart City 민관 협업 엔진 달고 해외로 진출, 7월 5일. 보도자료.

. 2018. 신남방정책, 미얀마와 경제협력 본격화, 12월 24일. 보도자료.

_____. 2020a. 해외 도시에 한국형 스마트시티 수출한다, 1월 21일. 보도자료.

_____. 2020b. 한국형 스마트시티 국제공모 12건 선정, 4월 17일. 보도자료.

국토연구원, 2018. 국토 100년 대계를 꿈꾸다 : 40년의 귀감. 세종: 국토연구원.

권율, 김태윤, 이재호, 김유미. 2013. 동남아시아의 개발수요와 한국의 분야별 ODA 추진방안. 서울: 대외경제정책연구원.

기획재정부. 2009. 지역발전영향평가 시행방안 연구.

_____. 2018. 2018/19년 KSP 사업목록.

_____. 2019a. 2019/20년 KSP 사업목록.

_____. 2019b. 우즈벡·미얀마와 「경제혁신 파트너십 프로그램」 추진, 9월 4일. 보도자료.

_____. 2020a. 2020/21년 KSP 예정사업목록.

_____. 2020b. 「제213차 대외경제장관회의」 개최, 4월 27일. 보도자료.

김규륜. 2006. 아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책 방향. 통일연구원.

김미림. 2019. 라오스의 경제 현황 및 한·라오스 경제협력 방향. KIEP 기초자료. 세종: 대외경제정책연구원.

김석우, 문경연, 이전영. 2019. 신남방정책의 KOICA 이행방안연구. 성남: 한국국제협력단.

김순은. 2017. 자치분권과 지역균형발전의 정책적 조화를 위한 추진 전략. 국토 434: 13-19.

김치욱. 2016. 중견국 외교론으로 본 동북아평화협력구상. 동아연구 35(2): 1-27.

김태윤, 박미선, 안동환, 전병균, 김나리. 2018. 미얀마의 농림업분야 개발협력 방안. 세종: 대외경제정책연구원.

대외경제정책연구원. 2019. ODA 사업분류 체계화 연구. 세종: 대외경제정책연구원.

대한국토·도시계획학회, 2009. 국토·지역계획론. 서울: 보성각

마강래. 2018. 지방소멸시대 균형발전을 위한 국토공간의 발전전략. 대한지리학회 학술대회 논문집 16-21.

매일경제. 2016. 아세안 하나로 묶는 3천조 인프라시장 열린다, 11월 23일, https://www.mk.co.kr/news/society/view/2016/11/815041/ (2020년 10월 19일 검색).

민성희, 이순자, 홍사흠, 유현아, 조정희. 2019. 국토균형발전을 위한 공간전략 연구. 세종: 국토연구원.

박세훈, 이병재, 안예현, 유희연, 이은우, 권구순, 김유식. 2019. 지속가능발전목표(SDGs) 이행을 위한 국토·도시분야 국제개발협력 추진 방향 연구. 세종: 국토연구원.

법무부. 2005. 베트남 개혁·개방법제 개관.

변창흠, 정준호. 2013. 지역균형발전의 필요성과 쟁점들. 지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안의 모색, 강현수 외 편, 75-102. 서울: 사회평론.

산업통상자원부. 2016. AEC 출범 이후 대아세안 경제협력 확대전략 수립 연구용역 최종보고서.

신남방정책특별위원회. 2019. 제 4차 회의 안건, 12월 19일. 회의자료.

신민이. 2017. 인도네시아 행정수도이전 검토 본격화. EMERICs. 세종: 대외경제정책연구원.

신재혁, 이성우, 정정훈, 백용훈. 2018. 동남아 주요 국가의 지역발전현황과 균형발전 정책 적용방안 연구 - 인도네시아와 베트남 사례를 중심으로. 서울: 국가균형발전위원회.

안예현, 이용우, 김중은, 유희연, 이소영, 김은화, 이주일, Ishita A. Abonee, Doan Van Minh. 2018. 대도시권 관리에 관한 국제협력방안 연구: 개발도상국을 중심으로. 세종: 국토연구원.

안홍기, 홍사흠, 남기찬, 이미영, 하수정. 2018. 지역발전지표 개발을 위한 기초연구. 세종: 국토연구원.

연합뉴스. 2012. 日, 미얀마 부채 4조2천억 탕감, 개발원조 재개, 4월 22일. https://www.yna.co.kr/view/AKR20120422000100009 (2020년 10월 19일 접속).

오윤아, 나희량, 이재호, 신민금, 신민이. 2015. 동남아 도시화에 따른 한·동남아 경제협력 방안. 세종: 대외경제정책연구원.

이근. 2013. 경제발전론의 최근 동향. 經濟論集. 52(2): 251-259.

이상건, 이련주, 이소영, 유희연, 김현정, 정우미. 2012. 한국형 ODA 모델 수립을 위한 국토건설 분야 ODA 프로그램 선정 연구. 한국형 ODA 모델 수립, 주동주 외 편, 제2권 441-606. 세종: 경제·인문사회연구회.

이성수, 박태선, 김승종, 최재성, 오호영, 허강무, 도안반밍, 팜티하응웬당흥. 2020.

베트남의 국토개발사례분석을 통한 남북한 협력방안 연구. 세종: 국토연구원.
이원섭, 박태선, 김진범, 조은주, 정일호. 2018. 베트남 북-남고속도로 연계 국토종합개발 전략 수립. 세종: 국토연구원.
이재현. 2019. 신남방-신북방 연계 공간적 전략. 국제협력 비전, 전략 추진체계: 국제개발협력을 중심으로, 임원혁 외 편, 174-215. 세종: 경제·인문사회연구회.
이지혁. 2019. 인도네시아 수도이전에 대한 기대와 우려. EMERiCs. 세종: 대외경제정책연구원.
이진영, 문경연, 김석우. 2020. 아세안(ASEAN) 개발격차 완화를 위한 역내외 정책분석: 자원의존이론을 중심으로. 국제지역연구 24(3): 27-54.
전희윤. 2019. 인구분산 신성장 모멘텀 vs. 새수도, 유령도시로 전락. 서울경제, 8월 30일. https://m.sedaily.com/NewsVIew/1VN67I4XZH#_enliple (2020년 10월 19일 접속).
정영식, 문진영, 김정곤, 최인아, 정재완, 이재호, 신민이. 2019. 한·아세안 및 한·메콩 정상회의 개최와 향후 협력 방향. KIEP 오늘의 세계경제. 세종: 대외경제정책연구원.
정책기획위원회. 2018. 정책기획위원회 산하 신남방정책특별위원회 현판식, 8월 27일. 보도자료.
지역발전위원회. 2015. 지역발전정책의 이론과 실제.
최영종. 2011. 동아시아 지역통합과 한국의 중견국가 외교. 한국정치외교사논총 32(2): 189-225.
최영종. 2019. 인도태평양 시대 한국의 '신남방정책'과 새로운 지역주의 전략의 모색. 동북아연구 34(1): 5-35.
토지주택연구원. 2018. 해외개발프리뷰 베트남. 대전: 토지주택연구원.
_____. 2019. 해외개발프리뷰 미얀마. 대전: 토지주택연구원.
_____. 2020. 해외개발프리뷰 인도네시아. 대전: 토지주택연구원.
한국국제협력단. 2015. 미얀마 한따와디 신공항인근 및 양곤 남서부 지역개발 마스터플

랜 수립사업 실시협의 결과보고서.

_____. 2018. 對 미얀마 ODA 현황. 내부자료

_____. 2019. 한-아세안 미래공동체 ODA 전략(안).

_____. 베트남 중부지역 주요 인프라. 내부자료.

한국농어촌공사. 2012. 미얀마 해외농업투자환경보고서. 나주: 한국농어촌공사.

한국동남아연구소. 2019. 태국과 말레이시아의 지역발전 현황과 균형발전 협력방안 연구. 서울: 한국동남아연구소.

한국수출입은행. 2020. EDCF 국가별 입찰예정사업.

한국토지주택공사. 2016. 한국-미얀마 경제협력 산업단지 소개자료.

한유석. 2019. 태국의 지역 발전 계획과 불균형 발전 현황. 동남아시아연구 29(3) : 215-247.

허유진. 2019. 조코위 대통령, 인도네시아의 수도 이전 계획 공식 발표. 서울: KOTRA.

ASEAN. 2016a. *ASEAN-REPUBLIC OF KOREA PLAN OF ACTION (2016-2020)*. Jakarta: ASEAN Secretariat.

_____. 2016b. *Master Plan on ASEAN Connectivity(MPAC) 2025*. Jakarta: ASEAN Secretariat.

_____. 2018. *ASEAN Sustainable Urbanisation Strategy*. Jakarta: ASEAN Secretariat.

_____. 2019. AKCF Leaflet. Jakarta: ASEAN Secretariat.

_____. 2020. *ASEAN-REPUBLIC OF KOREA PLAN OF ACTION (2021-2025)*. Jakarta: ASEAN Secretariat.

ADB (Asian Development Bank). 2017a. *Meeting Asia's infrastructure needs*. Manila: ADB.

_____. 2017b. *Review of Configuration of the Greater Mekong Subregion Economic Corridors*. Manila: ADB.

Bappenas (Ministry of National Development Planning of the Republic of

Indonesia). 2019. Economic Impacts and Financing Scheme for Capital Relocation. In *the 2nd National Dialogue Towards the Capital of the Future: Smart, Green and Beautiful*, June 26.

_____. 2020a. *Buku Saku Ibu Kota Negara*. Jakarta: Bappenas

_____. 2020b. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024*. Jakarta: Bappenas

Cabinet Secretariat of the Republic of Indonesia. 2020. *APPENDIX 1: Presidential Regulation No. 18 of 2020 concerning National Medium-Term Development Plan Year 2020-2024*. Jakarta: Cabinet Secretariat of the Republic of Indonesia

Cooper, A. F., Higgott, R. A. and Nossal, K. R. 1993. *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: UBC Press.

Delegation of the European Union to Indonesia and Brunei Darussalam. 2018. *Blue Book 2018 EU-Indonesia Development Cooperation*. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/eu-indonesia_blue_book_2018.pdf (accessed October 19, 2020).

European Commission, 1999. *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Fauzian, Rizkie. 2019. Indonesia Real Estate Association (REI) Reveals the Challenges of Capital Relocation (IKN). *Medcom.id*. https://www.medcom.id/properti/news-properti/5b2AlA6N-rei-ungkap-tantangan-pemindahan-ibu-kota. (accessed May 19, 2020).

FMR Research & Advisory. 2019. *Myanmar Industrial Zone Review*.

GSOV (General Statistics Office of Vietnam). 2018. *Statistical Summary Book of Vietnam*. Hanoi: General Statistics Office of Vietnam.

Jakarta Post. 2017. Government to Prepare Capital's Relocation, July 4.

Kudo, T. and Kumagai, S. 2019. Growth Policy and Regional Balance: Development State-Building in Myanmar In *Developmental State Building - The Politics of Emerging Economies*, eds. Takagi, Y. Kanchoochat, V. and Sonobe, T. 135-176. Springer.

Lao Cai Statistics Office. 2017. *Lao Cai Provincial Yearbook 2016*. Hanoi: Statistical Publishing House

MOIP (Ministry of Immigration and Population of Myanmar). 2015. *The 2014 Myanmar Populationand Housing Census the Union Report*. Nay Pyi Taw: MOIP.

MOPF (Ministry of Planning and Finance), UNDP (United Nations Development Programme), World Bank. 2017. *Poverty Report - Myanmar Living Conditions Survey 2017*. Nay Pyi Taw: MOPF.

Myint, A. A. 2018. National Spatial Development Framework and Urban Planning System of Myanmar. *Spatial Planning Platform Meeting*, July 31-August 1. Fukuoka: UN-Habitat Regional Office for Asia and the Pacific.

Nham, P. T. and Thanh, L. K. 2018. East-West Economic Corridor & Urban policy in Vietnam, 국토연구원 초청 세미나, 5월 14일. 세종: 국토연구원.

NISC (National Institute of Statistics of Cambodia). 2012. Economic Census of Cambodia 2011: National Report (Revised) on Final Census Results http://www.nis.gov.kh/nis/EC2011/EC2011_Final_Results_Revised.pdf (accessed October 19, 2020).

Setijowarno, Djoko. 2019. The Challenge of Transportation Development in IKN. *Bisnis News*.

https://bisnisnews.id/detail/berita/tantangan-membangun-transportasi-di-ikn-baru-di-kalimantan-timur. (accessed May 29, 2020).

Setkab. 2014. Transformasi Pembangunan Ekonomi MP3EI: Sebuah Estafet. https://setkab.go.id/transformasi-pembangunan-ekonomi-mp3ei-sebuah-estafet/#:~:text=MP3EI%20merupakan%20dokumen%20perencanaan%20yang,dan%20perluasan%20pembangunan%20ekonomi%20Indonesia.&text=Dokumen%20MP3EI%20juga%20berlandaskan%20prinsip%20iterative. (accessed June 20, 2020).

Tirto.id. 2016. Proyek Infrastruktur Jokowi jadi Biang Konflik Agraria. https://tirto.id/proyek-infrastruktur-jokowi-jadi-biang-konflik-agraria-b5yx. (accessed May 5, 2020).

Truong Hoang Phuong, 2019. Vietnam and HCMC urbanization in *Proceedings of Vietnam urbanization Review in 2011-2020 and objectives and tasks for 2021-2030, The 5 year plan of 2021-2025*.
http://dothi.hcmussh.edu.vn/?ArticleId=64584ad9-f1db-4146-9cc4-dd28f9f68898 (accessed May 14, 2020)

UNDP (United Nations Development Programme). 2020. *National Human Development Report 2019: Cambodia*. New York City: UNDP.

Yen Bai Statistics Office. 2017. *Yen Bai Provincial Yearbook 2016*. Hanoi: Statistical Publishing House

Yen Bai Transport Department. 2016. *Yen Bai Transport Planning 2016-2020*.

【 웹문서 】

대한민국 ODA 통합홈페이지.
http://www.odakorea.go.kr/mz.contents.ContsView.do?cont s_key=27 (2020년 10월 19일 검색).

대한민국 정책브리핑. http://www.korea.kr/main.do (2020년 10월 19일 검색).
대외경제협력기금. https://www.edcfkorea.go.kr (2020년 10월 19일 검색).
외교부. www.mofa.go.kr (2020년 10월 19일 검색).
전국무역인연합. http://cafe.daum.net/ktrc21/TNJ7/4587 (2020년 10월 19일 검색).
지속가능발전포털. nscd.go.kr (2020년 10월 19일 검색).
한국국제협력단. 국제개발협력 사업협의회 소개.
http://www.koica.go.kr/koica_kr/940/subview.do (2020년 10월 19일 검색).
해외건설 엔지니어링 정보시스템. https://www.ovice.or.kr (2020년 10월 19일 검색).
해외건설 종합정보서비스. https://www.icak.or.kr (2020년 10월 19일 검색).
KOICA 통계조회서비스. http://stat.koica.go.kr/ (2020년 10월 19일 검색).
KOTRA 해외시장뉴스. https://news.kotra.or.kr/kotranews/index.do (2020년 10월 19일 검색).
ODA 정보포털. https://www.oda.go.kr (2020년 10월 19일 검색).
ODA 통계. https://stat.koreaexim.go.kr (2020년 10월 19일 검색).
AKCF (ASEAN-Korea Cooperation Fund). https://www.aseanrokfund.com/ (accessed October 19, 2020).
ADB (Asian Development Bank). www.adb.org (accessed October 19, 2020).
BPS (Badan Pusat Statistik, Statistics Indonesia). https://www.bps.go.id (accessed October 19, 2020).
City Population. http://www.citypopulation.de/ (accessed October 19, 2020).
Department of Statistics Malaysia Official Portal. https://www.dosm.gov.my (accessed October 19, 2020).
Invest Myanmar. https://investmyanmar2019.com/ (accessed October 19, 2020).
JICA (Japan International Coopeation Agency). https://www.jica.go.jp/english/ (accessed October 19, 2020).

GSOV (General Statistics Office of Vietnam). https://www.gso.gov.vn (accessed October 19, 2020).

LAOSIS (Laos Statistical Information Service). https://laosis.lsb.gov.la/ (accessed October 19, 2020).

MLIT (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, Japan). An Overview of Spatial Policy in Asian and European Countries. http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/index_e.html (accessed February 20, 2020).

National Institute of Statistics of Cambodia. https://www.nis.go.kh (accessed October 19, 2020).

National Statistics Office Thailand. https://www.nso.go.th (accessed October 19, 2020).

NCDD Commune Database. http://db.ncdd.gov.kh/ (accessed October 19, 2020).

Nhân Dân. 2019. Khởi công dự án đường cao tốc Vân Đồn-Móng Cái, March 4. https://nhandan.com.vn/tin-tuc-kinh-te/khoi-cong-du-an-duong-cao-toc-van-don-mong-cai-354426/ (accessed October 19, 2020).

Philippine Statistics Authority. https://psa.gov.ph (accessed October 19, 2020).

The Republic of the Union of Myanmar Central Statistical Organization. https://www.csostat.gov.mm (accessed October 19, 2020).

UN DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). World Urbanization Prospects 2018 (UN DESA WUP). https://population.un.org/wup/Download/ (accessed October 19, 2020).

Voice of Vietnam. 2019. Quảng Ninh đạt mức tăng trưởng kinh tế cao nhất trong 10 năm qua, December 6. https://vov.vn/kinh-te/quang-ninh-dat-muc-tang-truong-kinh-te-cao-nhat-trong-10-nam-qua-986867.vov (accessed October 19, 2020).

Wikipedia. List of cities and towns in Cambodia. https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_cities_and_towns_in_Cambodia (accessed October 19, 2020).

World Bank. Projects in Myanmar. https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?countryshortname_exact=Myanmar (accessed October 19, 2020).

_____. Projects in Vietnam. https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?countrycode_exact=VN (accessed October 19, 2020).

_____. 2011. Vietnam Urbanization Review. Washington D.C.: World Bank.

_____. World Development Indicators (WB WDI). https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators (accessed October 19, 2020).

World Population Review. https://worldpopulationreview.com/ (accessed October 19, 2020).

SUMMARY

The Development Cooperation Strategy for Balanced Territorial Development in the ASEAN Countries

Yehyun An, Sungsu Lee, Sujeong Ha, Hyunjoo Lee, Minjee Kim,
Dochan Bae, Doan Van Minh, Yovi Dzulhijjah Rahmawati

Key words: Balanced Development, Balanced Regional Development, Territorial Development, New Southern Policy, Korea-ASEAN Relations, International Development Cooperation

This study establishes the direction and strategy for development cooperation that contribute to balanced territorial development in the ASEAN countries. This study reviews Korea's policies regarding ASEAN relations and analyzes the status of and policies on territorial development of the ASEAN countries. By doing so, this study aims to improve the effectiveness of Korea's cooperation in the ASEAN countries' development and support the implementation of the Korean government's policies on ASEAN, including the New Southern Policy.

Chapter 2 considers the necessity of development cooperation for balanced territorial development in the ASEAN countries. Strategic development cooperation is important for Korea, as it is a means of diplomatic and economic cooperation as a middle power country and implementing the win-win principle of the New Southern Policy. Currently, Korea's development cooperation with the ASEAN countries needs to be improved in terms of content and form by

differentiating the content and form from other donor countries and resolving its fragmentation issue. The ASEAN policy documents showed that it is necessary to respond to the ASEAN countries' present and future demands related to the unbalanced development issue. Through strategic development cooperation under the theme of balanced territorial development, Korea can help the ASEAN countries reduce the regional gap within each country's territory and pursue the sustainable development of each nation and region.

Chapter 3 identifies and characterizes the state of the national territory for each ASEAN country, and the type of balanced territorial development of the ASEAN countries is identified to establish an effective strategy for development cooperation. The territorial development characteristics of each country were identified by analyzing the level of urbanization in line with each country's industrialization and distribution of cities of different sizes. The analysis results showed that there was unbalanced territorial development in Indonesia, Malaysia, and Thailand with urbanization after industrialization, while Cambodia, Myanmar, and the Philippines have a high possibility of experiencing unbalanced territorial development due to industrialization without urbanization. The urbanization in Malaysia and Cambodia is led by the primary cities, and urbanization in Thailand, Vietnam, and the Philippines is led by mid-sized cities. Small cities with populations of less than 300,000 lead urbanization in Indonesia and Laos. The results of analyzing the location of cities in each country's territory and regional gap showed that ASEAN countries had a single or bipolar spatial structure where the population is concentrated in large cities, leading to high regional imbalance and regional concentration.

In addition, we looked at the direction of balanced territorial development in each ASEAN country. Most countries include policies to promote balanced regional development explicitly or implicitly in their national-level plans, and

balanced development is on the top of the national agendas in Indonesia and Malaysia. Other countries appear to focus more on regional development than on reducing the regional gap. Finally, the type of balanced territorial development was set based on changes in territorial policies for balanced development in Korea, and the ASEAN countries were grouped by type. Cambodia, Laos, and Myanmar were classified as the national growth center development type. The Philippines, Thailand, and Vietnam were classified as the regional growth center development type, while Indonesia and Malaysia were classified as the distributed growth center development type. Based on the characteristics of each type, Chapter 3 presents the policy instruments to be considered first.

Chapter 4 thoroughly identifies the development cooperation demand for balanced territorial development of the ASEAN countries through a case analysis of the country representing each type and draws the implications of development cooperation of each type. Myanmar was chosen as the case analysis for the national growth center development type. Myanmar shows development cooperation demand for the adoption of program-type business for industrial infrastructure, technical assistance related to laws, institutions, and policies, and capacity building. The Myanmar case discusses the implications of development cooperation for the national growth center as follows: ① consider the possibility of conflicts between balanced territorial development and growth center development, ② prepare measures for insufficient laws, institutions, and policies, ③ prepare for unexpected political, economic, and social fluctuations, and ④ identify the demand for specific support and priorities.

Vietnam was the case analysis for the regional growth center development type. Vietnam shows development cooperation demand for sharing Korea's experience and know-how on balanced territorial development, research on

regional development planning, consulting on financing, and direct investment. The Vietnam case identifies the implications of development cooperation for the regional growth center as follows: ① make balanced territorial development the national agenda to raise public awareness, ② consider the competitiveness of both the existing centers and new regional centers, and ③ support coordination among regions.

Indonesia was the case analysis for the distributed growth center development type. Indonesia shows development cooperation demand for the establishment of a long-term plan for balanced development, establishment of an integrated mechanism for implementation, and sharing Korea's experience of capital relocation. The Indonesian case draws the implications of development cooperation for distributed growth centers as follows: ① monitor and deal with the political situation in Indonesia, ② focus on the establishment of a long-term cooperative relationship, and ③ need for continuous discussion among stakeholders and participants from the public and private sectors.

Chapter 5 establishes the direction of implementing cooperation development for balanced territorial development in ASEAN based on the study results and presents the implementation strategies and action items that are in line with the established direction. For establishing the direction, Chapter 5 considered the stance of the international community, Korea's domestic policies, Korea's enabling environment for development cooperation, sectoral constraints in the territorial development, and specific issues related to balanced territorial development. The established direction is as follows: ① implementation as a leading paradigm for Korea-ASEAN cooperation in line with the agenda of the international community, ② customization of development cooperation based on the types of balanced territorial development and the levels of cooperation target, and ③ a systematic and mid- to long-term approach to development

cooperation for balanced territorial development.

The implementation strategies identified based on the direction are as follows: First, it is necessary to present strategies to link SDGs, New Southern Policy, and ASEAN initiatives with the national plan of each country. Second, priority projects need to be presented considering the characteristics of the types of balanced territorial development (national, regional, and distributed growth center development). Finally, the strategies and priority activities need to be presented considering the levels of cooperation targets (regional, national, metropolitan, and local levels).

The action items to establish the implementation system are ① restructure the classification system of development cooperation and adopt balanced territorial development classification as a cross-cutting area and ② institutionalize the procedure of development cooperation for balanced territorial development. The action items for financing are ① allocate and manage the ODA budget for balanced territorial development and ② link balanced territorial development with the ASEAN-Korea Cooperation Fund. The action items to create an enabling environment are ① strengthen the platform for information sharing for territorial development cooperation and ② nurture experts in territorial development in the ASEAN region.

기본 20-21

아세안국가의 국토균형발전을 위한 개발협력전략 연구

저 자 안예현, 이성수, 하수정, 이현주, 김민지, 배도찬, Doan Van Minh, Yovi Dzulhijjah Rahmawati
발 행 인 강현수
발 행 처 국토연구원
출판등록 제2017-9호
발 행 2020년 11월 30일
주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5
전 화 044-960-0114
팩 스 044-211-4760
가 격 8,000원

I S B N 979-11-5898-586-8
홈페이지 http://www.krihs.re.kr
© 2020, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.
안예현, 이성수, 하수정, 이현주, 김민지, 배도찬, Doan Van Minh, Yovi Dzulhijjah Rahmawati. 2020. 아세안국가의 국토균형발전을 위한 개발협력전략 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.
이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

아세안국가의 국토균형발전을 위한 개발협력전략 연구

The Development Cooperation Strategy
for Balanced Territorial Development in the ASEAN Countries

제1장 서론
제2장 아세안 국토균형발전 개발협력의 필요성
제3장 아세안 국토 부문 현황 및 국토균형발전 전략의 유형화
제4장 아세안 국토균형발전 전략 유형별 사례분석
제5장 아세안 국토균형발전 개발협력 추진 전략 및 정책 방안
제6장 결론

KRIHS 국토연구원

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

OPEN 출처표시 상업용금지 변경금지
공공누리 공공저작물 자유이용허락

값 8,000원
93300
9 791158 985868
ISBN 979-11-5898-586-8