

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 769

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

지속가능발전목표(SDGs) 이행을 위한 국토·도시 분야 국제개발협력 추진방향

박세훈 선임연구위원, 이병재 책임연구위원, 안예현 책임연구위원, 유희연 책임연구위원, 이은우 연구위원

주요내용

- 1 UN은 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: 이하 SDGs) 채택을 통해 지속가능한 도시화의 중요성을 강조하고 있으며 국제기구들은 SDGs를 수용한 국토·도시 분야 전략을 수립하고 있음
- 2 우리나라 국토·도시 분야 개발협력은 기획재정부의 EDCF(Economic Development Cooperation Fund, 대외경제협력 기금)와 KSP(Knowledge Sharing Program, 경제발전경험 공유사업), 외교부의 KOICA(Korea International Cooperation Agency, 한국국제협력단), 국토교통부의 인프라 ODA(Official Development Assistance, 공적개발원조)로 나뉘어져 있어 국토·도시 분야를 아우르는 종합적 전략이 없고 SDGs와의 연계가 미흡
- 3 우리나라 국토·도시 분야 개발협력사업은 타 공여국에 비해 인프라사업 비중이 높으며 제도 구축과 역량 개발의 비중이 낮고 아시아 국가에 집중되어 있는 특징이 있음
- 이는 ODA를 전략적으로 국내기업 해외진출에 활용하려는 의도가 있기 때문
- 4 향후 국토·도시 분야 개발협력은 SDGs를 수용하고 지식공유사업을 확대하는 등 국익을 고려하면서도 보편적·국제적 규범에 맞춰 추진할 필요

향후과제

- (기본방향) ① 국익과 국제사회 기여의 조화, ② 하드웨어와 소프트웨어의 조화, ③ 단위사업 중심에서 종합적·체계적 지원으로 이동
- 정책과제 ① ('2030 지속가능발전 의제' 체제의 적극적 수용) 국제적 규범에 기초한 국토·도시 부문 개발협력 전략을 마련하고, 중점협력국에 대한 국가별 국토·도시 부문 개발협력전략 수립
- 정책과제 ② (한국 국토발전경험의 재구축과 활용) 한국 국토발전경험을 국제적이고 현재적인 관점에서 재해석하고 이를 활용한 플래그십(flagship) 프로젝트 기획·추진
- 정책과제 ③ (국토·도시 분야 글로벌 리더십 확대) 국제기구의 국토·도시 분야 의제설정에 참여를 확대하고 국제기구와의 협력을 통한 다자협력사업 활성화

1. UN 지속가능발전목표(SDGs)와 국토·도시 정책

UN SDGs의 성립

UN SDGs*는 기존 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)가 2015년 말 종료됨에 따라 2030년까지 국제사회가 지향해야 할 핵심목표로 채택

* SDGs는 총 17개 목표(goal), 169개 세부목표(target)를 포함하고 있으며, 각 목표 간 통합과 균형을 강조(UN 2015)

SDGs의 원칙은 ‘한 사람도 뒤처지지 않는 것’(Leaving No One Behind)이며, MDGs 패러다임에서 빈곤을 지역적으로 부분 달성한 것에 대한 반성과 함께 빈곤뿐만 아니라 부의 불평등 문제도 강조

UN ‘2030 지속가능발전 의제’는 SDGs 이행을 위한 개별 국가와 국제사회의 책무를 명시

- 선진국의 ODA 재원의 확대(선진국의 GNI 대비 ODA 비중 0.7% 달성, 최빈국에 대한 0.15~0.2% 달성)를 확인했으며, 기존의 ODA 자원 이외에도 다양한 민간과 공공의 자원조달 추구 필요성 제시
- 우리나라는 SDGs 이행을 위해 제3차 ‘지속가능발전 기본계획(2016~2035년)’에 SDGs를 반영

국토·도시 분야 SDGs의 전개

SDGs는 지속가능한 도시화를 핵심목표 중 하나로 인식하고 있으며 이는 목표 11, ‘지속가능한 도시와 거주지 조성’(Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable)으로 제시됨

- 목표 11은 주택, 대중교통, 도시계획, 자연 및 문화유산, 재난 및 재해, 환경, 공공공간 및 녹지환경 등 도시 분야 주요 지표를 포함하고 있으며, 하부 전략으로 7개의 실행목표와 3개의 이행수단 제시

UN 해비타트는 SDGs 11을 구체화한 ‘새로운 도시의제’(New Urban Agenda: NUA)를 2016년 10월 에콰도르 키토(Quito)에서 개최된 해비타트 III 회의에서 채택(UN-Habitat 2016)

- 핵심가치로 도시가 다양성을 포용하고 안전한 공간을 제공해야 하며(포용성), 이질적 요소들이 서로 결합해 혁신을 창출하고(혁신성), 도시발전에 대한 중앙 및 지방정부 간 조율과 협력의 중요성(통합성)을 강조(박세훈 2016)

국제사회는 일련의 협약을 통해 지속가능한 사회 구현에 국토·도시의 중요성을 강조(UNESCAP 2019)

- (센다이 재해위험경감 프레임워크, 2015년 3월) 재해위험경감을 위한 이해관계자들의 역할과 책임을 명시하고, 토지이용 및 도시계획적 대응방안 구체화
- (아디스아바바 행동계획, 2015년 7월) 지속가능성 제고를 위한 새로운 개발금융을 모색하고, 지속가능발전을 위한 인프라의 중요성 강조
- (2030 지속가능개발의제, 2015년 9월) SDGs 17개 제시, 그중 ‘지속가능한 도시와 공동체’가 목표 11로 명시
- (파리 기후변화 협정, 2015년 12월) 전 세계가 자발적 온실가스 배출 감소를 약속, 도시정부의 역할 강조
- (새로운 도시의제, 2016년 10월) ‘모두를 위한 도시’ 조성이 지속가능한 사회 구현에 핵심적 요소임을 인식하고 지속가능한 도시화를 위한 실천방안 제시

국제기구의 국토·도시 분야 SDGs 이행 노력

[UN 해비타트] ‘전략계획 2020~2035’를 수립하여 SDGs를 이행하기 위한 행동계획과 조직 혁신방안 제시 (UN-Habitat 2019)

- (사업목표) ‘개발과 평화의 동력으로서의 지속가능 도시화’(Sustainable urbanization is advanced as a driver of development and peace to improve living conditions for all)
- (추진전략) 4개의 변화 영역을 제안: ① 도시·농촌 지역에서의 빈곤 및 공간 불평등 감소, ② 도시·지역의 공동번영 강화, ③ 기후변화 대응 강화 및 도시환경 개선, ④ 효과적인 도시위기 대응·예방 등으로 구성
- 그밖에 OECD, 도시연맹(Cities Alliance)과 함께 국가도시정책 프로그램(national urban policy programme)을 추진하여 협력국의 국가도시정책 수립을 지원

[세계은행] SDGs 11과 ‘새로운 도시의제’ 달성을 위해 도시개발 분야의 3가지 전략과 6가지 사업 분야 선정 (www.worldbank.org/en/topic/sustainable-communities#2, 2020년 6월 2일 검색)

- (3대 전략) ‘새로운 도시의제’ 재정 지원, 개발도상국 국토개발 촉진, 기후변화 및 재해위험에 대한 도시 회복력 증진
- (6개 사업 분야) 도시경제 성장, 도시빈곤과 포용, 도시 인프라 및 서비스, 저렴한 주택 및 토지, 도시관리/금융 및 거버넌스, 도시환경

[아시아개발은행] ‘전략 2030’을 수립하고 7개의 핵심 분야 중 하나로 ‘살기 좋은 도시 만들기’를 제시, 이 영역은 다시 다음의 4개의 실천과제로 구성(ADB 2018)

- (통합적 해결책의 제공) 건강, 이동성, 성적 평등, 환경성을 제고하고 있는 통합적 프로젝트 발굴, 추진
- (재정 지원) 효과적인 지원을 위해 기존의 재원(재산세, 사용료 등) 및 새로운 재원(채권 등)의 발굴 지원
- (포용적·참여적 도시계획) 지역 수요에 기반을 둔 통합적인 도시계획과 투자 지원, 도시의 모든 주체의 참여와 소요를 고려
- (기후변화에 대한 회복력 제고 및 재난관리 강화) 도시계획 과정에 기후변화와 재난관리의 통합적 고려를 강화하고, 재난 예측 대응성 및 역량 강화

[UNESCAP아시아태평양경제사회위원회] 도시부문 SDGs 이행수단으로 ‘지속가능도시화를 위한 페낭 플랫폼’(Penang Platform for Sustainable Urbanization: PPSU) 구축(PPSU 홈페이지 참조)

- PPSU는 효과적인 SDGs 및 새로운 도시의제(NUA) 이행을 위한 아시아·태평양 지역 도시관리의 중요성을 강조해 1단계(2019~2023년) 목표로 ‘CITI’를 제안(표 1) 참조

표 1 ‘지속가능도시화를 위한 페낭 플랫폼’(PPSU) 주요 목표

구분	주요 내용
협력(Collaborate)	• 10개 이상의 도시에서 통합되고 지속가능한 도시솔루션 구현을 가속화
통합(Integrate)	• 지역 내 도시 분야에서 지속가능한 도시개발에 대한 혁신적인 도구, 모델, 연구 및 모범사례 활용
변혁(Transform)	• 지역 수준의 솔루션 강화를 위한 촉매자금 활용을 위한 기존 자원과의 접근 및 새로운 파트너십 강화
증진(Increase)	• 정책 및 예산 활성화를 통해 지역 차원의 지속가능한 도시화 추진을 위한 정치적 의지 강화

출처: <https://www.apuf7.org/initiatives/ppsu> (2020년 3월 10일 검색, 현재 검색 불가)를 참고하여 저자 재작성.

2. 우리나라 국토·도시 분야 개발협력사업 특성

국내 개발협력사업 프로그램 유형

우리나라 국토·도시 분야 개발협력사업 프로그램은 기획재정부가 주관하는 EDCF(대외경제협력기금)'와 KSP(경제발전경험 공유사업), 외교부가 주관하는 KOICA(한국국제협력단), 국토교통부의 ODA(공적개발원조) 사업으로 구분

- 2010~2017년까지의 사업 중 국토·도시 분야 사업을 구분하여 분석
 - EDCF는 유상협력으로 무상협력인 타 사업에 비해 금액이 크며 비중도 높음(92.5%)

표 2 사업 프로그램별 총 건수와 금액(2010~2017년)

구분	건수 기준		금액 기준	
	건수(수)	비중(%)	금액(달러)	비중(%)
EDCF	58	23.5	35억 7,530만	92.5
KSP	95	38.5	3,090만	0.8
KOICA	71	28.7	2억 4,410만	6.3
국토교통부 ODA	23	9.3	1,550만	0.4
합계	248	100.0	38억 6,570만	100.0

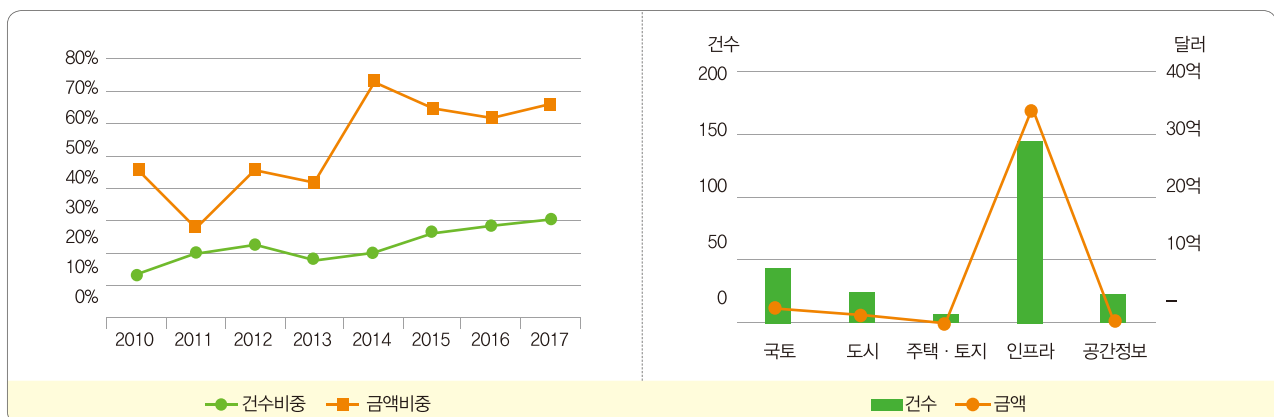
출처: 프로그램별 자료로부터 구성(분석자료 부분 참조)했고, 국토교통부 사업은 2013~2017년 합계.

국토·도시 분야 개발협력사업의 특성

우리 개발협력사업의 상당액이 인프라에 투자되기 때문에 전체 사업 대비 국토·도시 분야 비중이 높음

- 국토·도시 분야가 전체 사업에서 차지하는 건수는 30% 내외, 금액은 60~70%에 이르는데, 이는 타 OECD 국가에 비해 월등히 높은 수치
- 사업분야별로 보면 인프라의 비중이 건수와 금액에 있어 월등히 높게 나타남

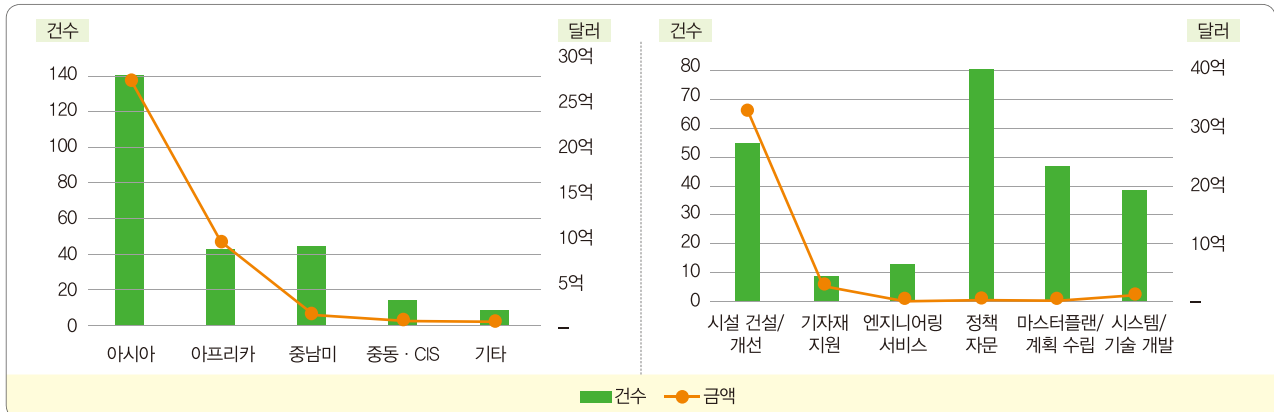
그림 1 국토·도시 분야 사업 건수 및 합계금액 비중 추이(좌) 및 사업분야별 건수와 금액(우)



출처: 프로그램별 자료로부터 구성했고, 국토교통부 사업은 2013~2017년 합계.

- 수원지역별 비중을 살펴보면, 아시아 국가의 비중(50~60%)이 높게 나타나며 그 다음으로 아프리카, 중남미 지역 순이며, 사업유형별로 보면 금액으로는 시설 건설, 건수로는 정책자문의 비중이 높게 나타남
- 이는 정책적으로 경제협력이 용이한 아시아국가에 개발협력 예산을 투입하는 데에 기인

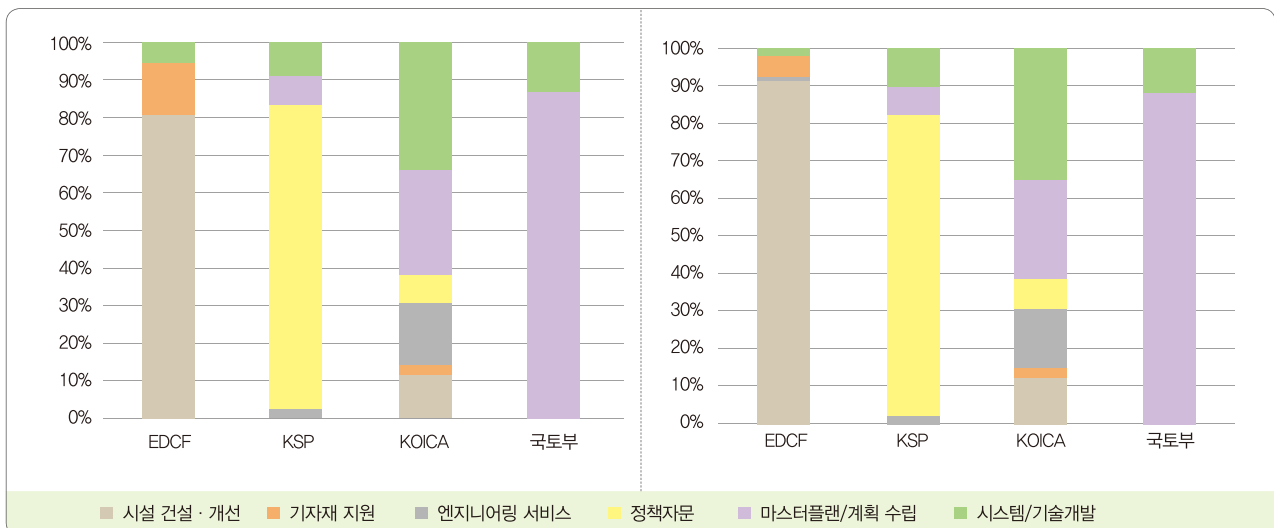
그림 2 국토·도시 분야 사업 수원지역별 건수와 금액(좌) 및 사업유형별 건수 및 금액(우)



출처: 프로그램별 자료로부터 구성했고, 국토교통부 사업은 2013~2017년 합계.

- 사업 프로그램별로 사업유형의 건수와 비중을 보면, EDCF는 시설 건설이, KSP는 정책자문, 국토교통부 ODA는 계획 수립이 높게 나타나 각 사업의 특징을 보여줌

그림 3 사업유형별 및 사업 프로그램별 건수(좌) 및 금액(우) 비중(2010~2017년)



출처: 프로그램별 자료로부터 구성했고, 국토교통부 사업은 2013~2017년 합계.

- 결과적으로 국제사회의 중심이슈인 SDGs와의 연계와 발전경험의 공유 노력도 상대적으로 부족

출처: OECD Creditor Reporting System (2020년 6월 22일 검색) 자료를 바탕으로 저자 재작성.

3. 국토·도시 분야 국제개발협력 방향 제언

국토·도시 분야 개발협력 정책기조의 재정립

국익과 국제사회 기여의 조화

- 국익과 국제사회 기여가 서로 상충되지 않으며 선순환 구조를 구축할 수 있도록 가치 중심의 협력기조 정립
- 국제사회의 의제 세팅(setting), 다자간 협력사업에 적극적으로 참여하여 글로벌 리더십 확대

하드웨어와 소프트웨어의 조화

- 인프라사업 중심의 지원전략에서 제도 구축, 역량개발 등 소프트웨어적 접근으로 인프라 조성이 이뤄지도록 하고, 한국 국토발전경험을 적극적으로 발굴·공유하여 글로벌 아젠다(Global Agenda) 실현에 기여

단위사업 중심에서 '종합적·체계적 지원'으로 이동

- '계획 수립-제도 구축(역량개발)-개발사업-국내 민간기업 진출'이 체계적으로 연계되어 원조 효과성이 극대화될 수 있도록 지원전략 체계화

향후 추진방향과 세부과제

'2030 지속가능발전 의제' 등 국제적 규범의 적극적 수용

- (국제적 규범에 기반을 둔 국토·도시 분야의 개발협력전략 수립) 전략계획 수립 시 SDGs의 가치를 적극적으로 반영하고 국토·도시 분야의 글로벌 아젠다 참여
- (중점협력국에 대해 국가별 국토·도시 개발협력전략 마련) 국가별 국토·도시 분야 개발협력전략을 수립해 기초정보를 구축하고 SDGs 세부목표에 부합하는 개발수요·후보사업 파악, 사업우선순위 및 사업 간 연계 전략 마련

표 3 국토·도시 분야 개발협력의 새로운 방향

구분	기존 국토·도시 개발협력	새로운 국토·도시 개발협력
목표	민간기업 진출, 경제 활성화	경제협력 및 협력국의 지속가능한 도시발전
특징	단위사업, 단기성과, 수익창출 중심	장기 협력, 제도 구축, 지속적 효과 창출
한국 경험 활용	개발모델 중심(인프라·산단·택지 개발 등)	개발사업과 제도 구축(국토계획, 개발이익환수, 주거복지 등)과의 연계 강화
국제사회 연계	단위사업 중심으로 연계 부족	UNESCAP, UN 해비타트, MDB(다자개발은행) 등과 연계하여 국제 공조 지향, 리더십 확대, 원조효과성 증대
핵심사업	개발계획 수립, 도로 건설, 댐 건설 등	국토계획 수립, 법·제도 정비, 기관 형성, 인력양성 등

출처: 저자 작성.

한국 국토발전경험의 성찰과 활용

- (한국 국토발전경험에 대한 연구 기획 추진) 한국의 국토·도시 정책은 고도성장기 급속한 도시화에 대응하기 위해 형성된 것으로 오늘날 개발도상국에 적용하기 위해서는 재해석 필요
- 한국의 국토발전경험을 활용한 플래그십(flagship) 프로젝트 기획·추진

- 국제사회의 개발협력 기조에 부합하고 우리나라가 비교우위를 가진 계획 수립, 제도 구축, 역량개발 등의 분야에 집중
- 여러 개의 사업을 패키지로 묶어 하나의 국가에 순차적으로 적용해 사업 간 연계 강화, 사업효과 제고
- * (예) 국토계획 수립 → 도시 관련 법·제도 개선 → 도시계획 수립(방재계획, 스마트시티 등) → 역량개발 지원

표 4 우리나라 국토·도시 발전경험의 주요 특징

특징	관련 정책
경제성장을 위한 관련 정책의 유기적 연계	국토종합계획 - 경제개발 5개년 계획 수립
정부 재정 제약을 극복하기 위한 시장기능의 활용	신도시 개발, 도시환경 정비
한정된 자원의 효율적 배분을 위한 선택과 집중	국토종합계획 수립, 공업도시·산업단지 조성
여건 변화에 따른 신속한 정책 대응	도시 재개발 → 신도시 개발 → 도시재생 → 스마트시티

출처: 저자 작성.

국토·도시 분야 글로벌 리더십 강화

- (국제기구의 국토·도시 분야 의제설정에 참여 확대) UN 해비타트, UNESCO, UNESCAP 등이 추진 중인 국토·도시 분야 SDGs 후속조치 마련, 가이드라인 설정 등에 적극 참여
- (국제기구와의 협력을 통한 다자협력사업 활성화) 국내 전문기관-국제기구-수원국의 삼각협력을 통한 사업을 확대하여 우리나라 글로벌 리더십과 지식경쟁력 강화
- 국제기구와 한국 국토발전경험에 대한 공동 연구·세미나를 활성화해 한국 경험을 공유하는 매개체로 국제기구 활용

참고문헌

박세훈. 2016. 해비타트 III 「새로운 도시의제(New Urban Agenda)」 성립 배경과 의의. 공간과 사회. 26권, 4호: 9-39.
 ADB(Asian Development Bank). 2018. *Strategy 2030, Achieving a Prosperous, Inclusive, Resilient, and Sustainable Asia and the Pacific*. Mandaluyong City: ADB.
 OECD Creditor Reporting System. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1> (2020년 6월 22일 검색).
 PPSU. <https://www.apuf7.org/initiatives/ppsu> (2020년 3월 10일 검색, 현재 검색 불가).
 UN. 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, New York City: UN.
 UNESCAP(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific). 2019. *The Future of Asian & Pacific Cities : Transformative Pathways Towards Sustainable Urban Development*, Bangkok: United Nations.
 UN-Habitat. 2016. *The New Urban Agenda: Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All*, New York City: UN.
 _____. 2019. *Strategic Plan 2020-2025*, Nairobi: UN-Habitat.
 Worldbank. www.worldbank.org/en/topic/sustainable-communities#2 (2020년 6월 22일 검색).

※ 본 자료는 국토연구원에서 수시과제로 수행한 '박세훈 외. 2019. SDGs 이행을 위한 국토·도시분야 국제개발협력 추진방향 연구. 세종: 국토연구원'의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

박세훈 국토연구원 글로벌개발협력센터 소장(shpark@krihs.re.kr, 044-960-0220)
이병재 국토연구원 글로벌개발협력센터 책임연구원(leejb@krihs.re.kr, 044-960-02110)
안예현 국토연구원 글로벌개발협력센터 책임연구원(anyehyun@krihs.re.kr, 044-960-0546)
유희연 국가균형발전위원회 정책연구관(hyyou@krihs.re.kr, 02-2100-1166)
이은우 국토연구원 주택·토지연구본부 연구원(lew@krihs.re.kr, 044-960-0267)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760



공공누리

공공 저작물 자유이용허락