



KRIHS POLICY BRIEF  
No. 859

발행처 국토연구원  
발행인 강현수  
www.krihs.re.kr



# 국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

## 아세안 국토·도시 ODA 상생협력 추진방안



### 주요 내용

- 1 민간기업의 해외 수주 확대를 위한 국익 추구 수단으로 국토·도시 ODA를 활용하는 경향이 강화되고 있지만, 아세안의 지속가능한 발전을 위한 핵심 수요에는 효과적으로 대응하지 못함
  - 아세안 개도국은 빈곤 개선과 기초 인프라, 재난재해 대응 등을 목적으로 하는 개발수요가 높지만, 우리 정부는 지난 10년간 국토·도시분야 ODA 예산의 약 77.7%를 교통인프라 지원에 집중
- 2 해외원조 기관은 국토·도시 개발의 전(全) 주기를 통합하는 전략을 중심으로 단위사업과 이행 주체 간 통합적 접근을 중시하고, 공여국의 국익을 추구하되, 국제개발협력의 원칙을 기반으로 하는 상생적 원조를 위해 노력함
  - SDGs와 같은 국제적 의제를 지향하며 개도국 도시개발을 최우선 목표로 설정한 도시분야 개발협력전략 보유
- 3 본 브리프에서는 상생협력 ODA를 '수원국의 개발 효과와 공여국 국익 사이의 균형을 추구하여 상호 연계성이 강화될 수 있는 개발협력'으로 정의하고, 상생적 국토·도시 ODA를 위한 세 가지 기본방향을 제시함
  - 제3차 ODA 기본계획에 포함된 국토·도시 추진과제가 SDGs 세부목표 달성에 기여 하도록 노력
  - 수원국 국토 및 도시공간의 입체적이고 통합적인 계획과 개발 추구
  - 아세안 국가별 객관적 개발지표에 근거한 공간 중심의 융복합 지역개발 프로그램 지향

### 정책방안

- 1 (전략체계) 국토교통부와 외교부를 중심으로 '국토·도시 ODA 범부처 통합전략'을 수립하고, 베트남, 인도네시아 등 중점 협력국가를 대상으로 국가협력전략(CPS)에 국가별 국토·도시개발협력 이행계획을 수록함
- 2 (프로그램) 분야 중심의 ODA 사업발굴체계를 지역 중심체계로 전환하여 아세안 도시 수요에 기반한 '투자개발 융합형 지역개발 프로그램'을 강화하고, 수원국의 도시개발 요청자료 인벤토리를 구축하여 지역개발형 신규 사업정보를 구축함
- 3 (거버넌스 및 모니터링) 공간정보데이터 기반의 범용적 국토·도시 ODA 통합플랫폼을 구축하여 수원국 도시개발 현황 데이터와 범부처 ODA 사업자료 활용의 접근성을 높이고, 장기적이고 통합적인 상생협력 이행기반을 마련함

방설아 부연구위원  
이상건 글로벌개발협력센터 소장  
안예현 부연구위원  
오호영 연구원



## 1

## 국토·도시 ODA의 상생협력 개념과 필요성

급변하는 글로벌 동향 및 장기간 경기침체, 보호무역주의 강화 등의 분위기 속에서 미국, 호주, 영국 등 선진 공여국을 중심으로 원조를 국익 추구 수단으로 활용하는 '원조의 국익화(Aid Nationalism)' 경향이 나타나고 있으며, 우리나라 개발협력 정책도 '상생적 국익 실현'을 강조함

- 도시화, 코로나19 감염병 확산, ICT 기술발전 및 기후변화와 같은 개발 이슈 등장과 개도국의 인프라 개발수요 증가 등 복합적 이슈로 인해 국제개발협력에서 원조 국익화 경향이 가속화됨
- 우리나라는 제3차 국제개발협력 종합기본계획에서 '협력과 연대를 통한 글로벌 가치 및 상생적 국익 실현'을 비전으로 설정했고, 4대 전략목표 중 하나인 '상생하는 ODA'에서 국토·도시분야와 관련된 다수의 중점과제를 포함하고 있음(관계부처 합동 2021)

우리나라의 개발협력 및 해외건설 관련 정책은 '상생협력' 비전 아래 아세안 국토·도시의 지속가능한 발전과 우리 기업의 해외시장 진출 활성화를 동시에 추구하려 하지만, 상생협력의 정의와 협력을 위한 실행방안이 모호하므로 상생협력 ODA의 이론적 고찰과 정책방안 구체화가 필요함

- 상생협력 개념과 전략의 모호함은 ODA 시행기관이 추구하는 목적에 따라 사업의 결과와 성과를 달리 가져올 수 있으며, 부처별·사업별 연계를 통한 One-Team KOREA의 시너지 창출을 어렵게 함
- 특히 후속적인 인프라 투자개발 추진을 위한 민간참여와 혼합금융 활용이 자연스럽게 연계되지 않으므로, 우리나라의 국익과 수원국의 개발효과를 상생적으로 발전시킬 수 있는 국토·도시 ODA의 역할과 방향에 대한 합의가 필요함

## 상생적 국토·도시 ODA 정의와 지향점

상생협력과 ODA의 국익에 대한 이론적 고찰로부터 국토·도시 ODA의 상생협력 정의와 지향점을 도출함

표 1 상생협력과 국익에 대한 이론적 고찰

- ▶ 상생협력은 상호 연계성에 기반하여 '주고-받고-주는' 순환적 교환이 시차를 두고 이루어지므로, 상호성 원리에 기반해 호혜적이고 장기적인 접근이 중요함
- ▶ 단기적 경제 실익보다 장기적 연대 관계 형성을 통해 포괄적 혜택을 추구하고, 국제적 규범 안에서 공동의 목표에 이바지할 수 있는 글로벌 공공재(Global Public Goods) 지원을 추구해야 함
- ▶ 해외개발연구소(ODI)는 개발 가치와 국익의 조화로운 추진을 위한 평가방식인 '원조기반 원조지수(Principle Aid Index)'를 제시했고, 공여국 국익추구의 세 가지 원칙은 △ 빈곤·불평등의 개발격차 감소에 기여, △ 기후변화·전염병 해소 등 글로벌 도전과제에 부응, △ 자국 중심의 편협하고 단기적 이익 추구 경계임

출처: 김왕배, 김종우 2020; 김은주 2021; 김수진 2021을 정리하여 저자 작성.

## 정의

- 본 브리프에서 상생협력이란 '수원국의 개발 효과'와 '공여국의 국익' 사이에서 균형을 추구하여 상호 연계성이 강화될 수 있는 개발협력이라 정의함

## 지향점

- 협력대상국에 대한 파트너십과 존중, 장기적이고 통합적 접근, 글로벌 공공가치를 지향하고, 공여국과 수원국 간의 국토·도시개발 기술과 경험은 사고파는 거래의 관계가 아닌 '함께 상호 이익을 추구하는 관계'라는 인식의 전환이 필요

## 2

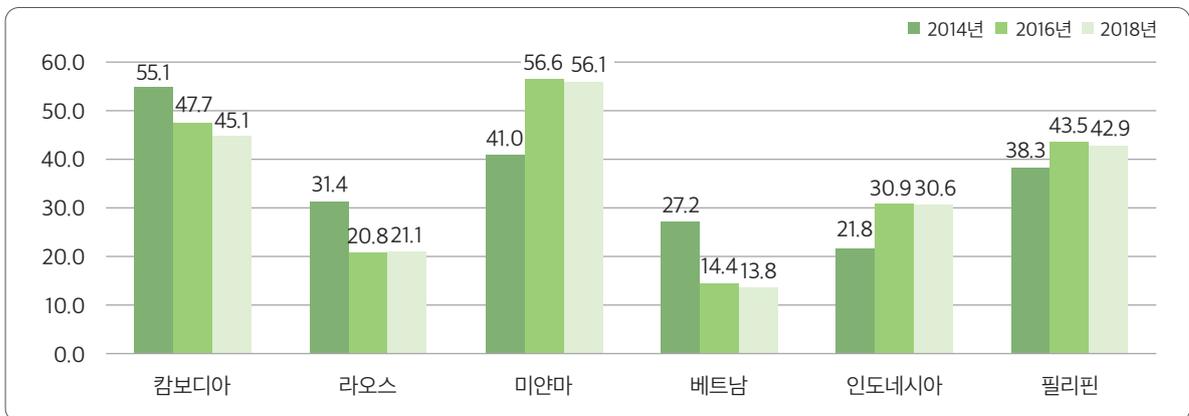
## 아세안 국토·도시 ODA 현황과 쟁점

## 아세안 국토·도시개발의 수요와 공급 현황분석

## 수요분석

- 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남, 인도네시아, 필리핀 등 아세안 중점협력 6개국(이하 CLMVIP)은 급격한 도시화로 인해 도시개발 수요가 높은 반면, 상대적 빈곤 심화와 슬럼, 기초 인프라 부족, 재난재해 위험, 교통혼잡 및 안전관리 문제가 유발되어 지속가능발전목표(SDGs) 원칙을 준수하며 국가발전전략을 수립하여 이를 해결하고자 함

그림 1 아세안 도시인구 중 슬럼 거주인구 비율(%)



주: 슬럼은 개선된 식수와 위생시설 접근성, 충분한 거주공간, 구조적 내구성, 소유권이 보장되지 않은 거주지 (UN-Habitat 홈페이지)  
출처: World Bank. World Development Indicators를 참고하여 저자 작성.

## 공급분석

- 우리나라의 대(對) 아세안 국토·도시 ODA에 대한 추진실적과 전략 분석, 관련 분야 전문가 의견수렴 결과, △ 통합적 인식과 전략 부재, △ 차별화된 전략프로그램 부족, △ 사업 간 연계 추진을 위한 플랫폼 필요라는 주요 이슈를 확인함

표 2 우리나라의 아세안 국토·도시 ODA 협력현황 분석

구분	협력현황
ODA 이행실적 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국토·도시분야는 도로, 철도의 육로교통분야 비중이 높고, 이 중 유상원조의 인프라 건설사업 예산 비중이 높았지만 도시계획, 정책, 개발관리 등 컨설팅 분야의 ODA 비중은 낮은 편임</li> <li>• 도시개발 관련 사업보다는 새마을운동 등 농촌개발사업의 편향이 강함</li> </ul>
ODA 국가협력 전략 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가협력전략(Country Partnership Strategy, 이하 CPS) 중점협력분야에 국토·도시분야가 상위전략 분야로 되어 있지 않고, 하위의 교통, 물, 지역개발 등 개별적 분야로 나뉘어 있어, 전략과 일치하는 사업발굴이 쉽지 않음</li> <li>• 지역개발분야는 대부분 농촌개발을 목적으로 사업이 발굴되어 국토와 도시개발을 위한 통합적 개발계획을 수용하지 못하는 한계가 있음</li> </ul>
국토·도시 ODA 관련 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제3차 ODA 기본계획은 보건위생, 경제 인프라 개발, 과학혁신, 기후대응과 관련된 국토·도시분야 추진과제를 갖고 있고, 개발재원 및 협력방식 다각화, 민간기업 참여를 주요 수단으로 포함하여 '상생의 국익 실현'을 지향함</li> <li>• 해외수주 활력 제고 및 고도화 방안은 수주실적 제고를 위해 고부가 투자개발 사업 전환을 강조하며, ODA를 활용한 인프라 투자개발 강화를 포함함</li> </ul>
국토·도시 ODA 쟁점사안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전략 체계상 문제점은 국토·도시개발분야를 ODA의 분야로 보는 인식이 부족했고, 도시와 지역개발처럼 공간 중심 개발을 위한 전략 또는 가이드라인이 부재함</li> <li>• 타 공여국과 비교해 차별화된 전략프로그램이 부족하고, 경쟁력이 낮은 하드 인프라 사업 비중이 높음</li> <li>• 수원국 입장에서 직관적으로 이해하고 벤치마킹할 수 있는 우리나라의 국토·도시 ODA 모델이 필요함</li> <li>• 다부처 추진으로 통합적이고 연속적 사업성과 도출과 기관 간 정보공유, 연계 추진 협력이 쉽지 않음</li> </ul>

3

### 아세안 국토·도시 ODA 해외사례 분석

아세안에 지원 비율이 높은 일본, 호주, 미국의 상생협력 ODA 정책에서는 국익 추구를 강조하고 있지만, 원조의 내용적 측면에서는 상생적 원칙을 기반으로 하고 있음

- 일본은 ODA와 민간투자를 결합한 실행전략과 투자방안에 대한 ‘양질의 인프라(Quality Infra)’ 전략을 보유하고 있지만, ‘민간기업 해외수주 확대’를 ODA 상위 목표로 직접적으로 드러내지 않고, 자국의 강점과 공여국의 민간분야 참여가 수원국에 미치는 이익을 설명하며 민간기업 진출의 필요성을 강조(JICA 2017, 12)
- 자국 기업의 해외 진출 목적도 중요하나 ODA의 최상위 목표가 될 수 없고, 국제적 규범과 ODA 원칙을 준수하며 국익화를 추구해야 하며, 특히 상생협력이 필요한 국토·도시분야를 중심으로 중점프로그램, 이행기관 연계, 재원 확보, 파트너십 구축과 같은 원칙기반의 상생적 원조 이행방안을 포함한 세부전략이 필요하다는 시사점을 도출

국토·도시개발협력에서 아세안과 협력관계가 긴밀한 일본(JICA), 호주(DFAT), 아시아개발은행, 아시아 인프라개발은행, 세계은행, 유엔해비타트의 국토·도시개발전략과 추진사례를 분석한 결과 국토·도시 ODA 전략이 필요하고, 통합적 개발계획을 지향해야 한다는 시사점을 도출

- (국토·도시 ODA 전략 필요) SDGs 등 국제의제 이행과 개도국 개발수요에 대응할 수 있는 국토·도시개발 ODA 전략이 필요하고, 특히 국토-지역-도시 간 체계적이고 연계성 있는 공간 중심의 개발전략 수립이 고려되어야 함
- (통합적 개발계획 지향) 국토·도시 공간체계 안에서 여러 분야 ODA 사업을 통합하는 지역개발 개발방식을 적용하여, 융복합 개발전략 안에서 단위사업 간, 이행 주체 간 연대를 형성해야 함

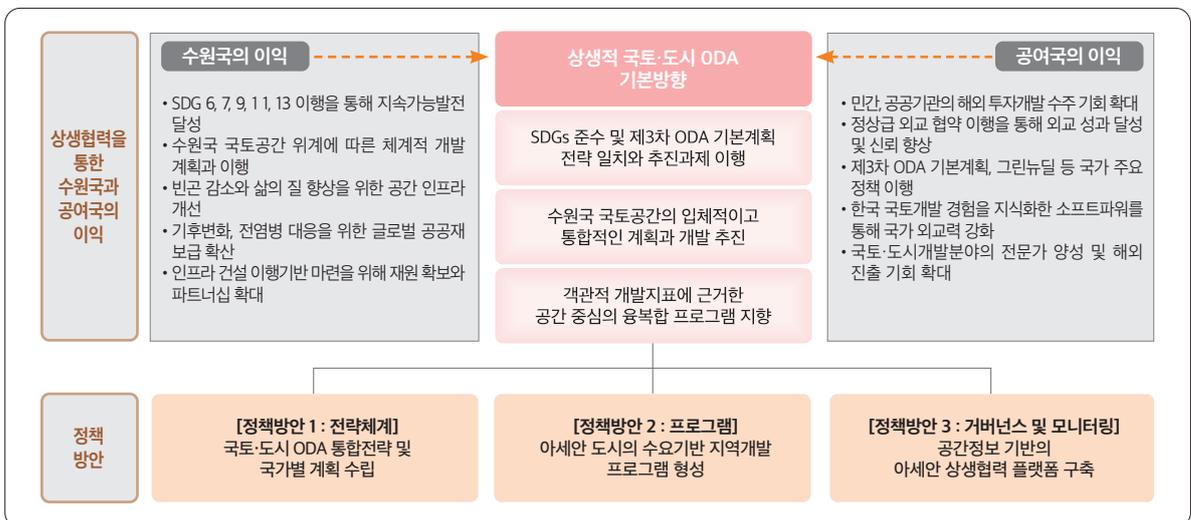
4

### 상생적 국토·도시 ODA를 위한 정책 방안

수원국의 개발효과 증진과 공여국의 국익 추구가 균형을 이루는 접점에서 상생협력을 통해 얻을 수 있는 수원국과 공여국의 이익을 분석하고, 이로부터 ‘상생적 국토·도시 ODA’의 기본방향과 정책방안을 제시함

- (상생적 국토·도시 ODA의 기본방향) 수원국과 공여국의 상생적 이익을 추구하는 기본방향으로 ① SDGs 준수 및 제3차 ODA 기본계획의 전략에 일치하는 추진과제 이행, ② 수원국 국토공간의 입체적이고 통합적인 계획과 개발 추진, ③ 객관적 개발지표에 근거한 공간 중심의 융복합 프로그램 추진을 설정함

그림 2 상생적 국토·도시 ODA를 위한 기본방향 및 정책방안



## 정책방안 1: 국토·도시 ODA 범부처 통합 전략 및 국가별 계획 수립

제3차 ODA 기본계획의 세부 추진과제 이행을 위한 범부처 국토·도시 ODA 전략을 수립하여 통합적이며 연속적 추진이 가능한 이행기반을 구축하고, 국토·도시개발의 전략적 중점 지원국가에 대해 국가별 맞춤형 이행계획 수립

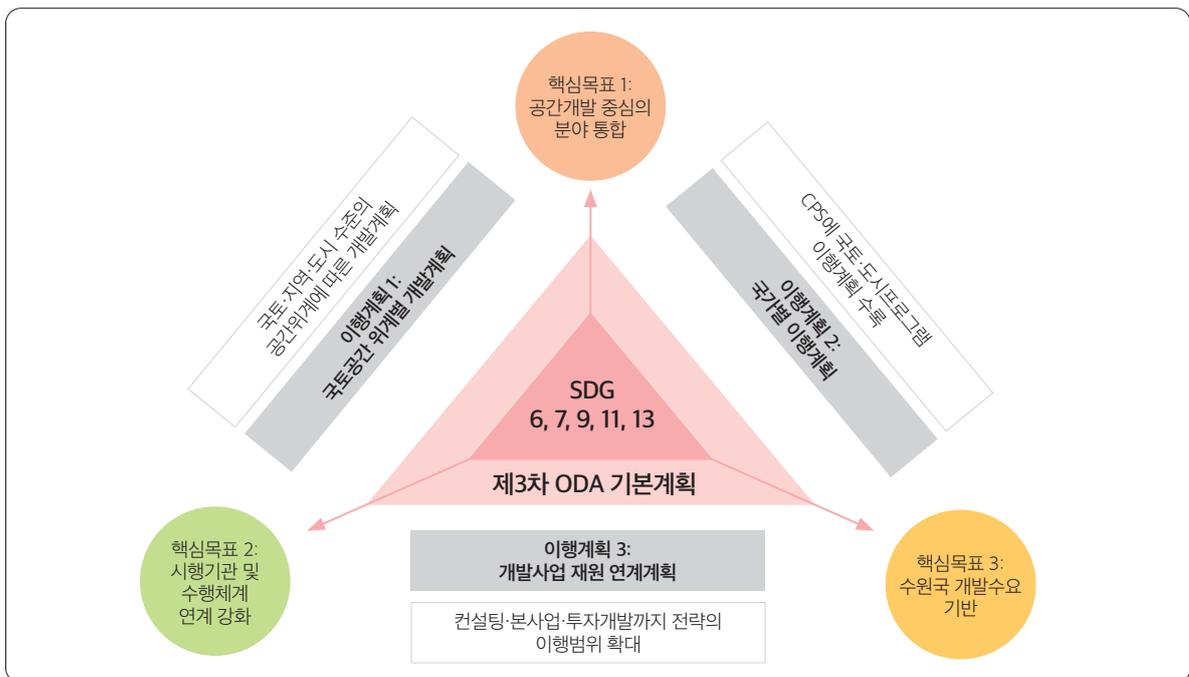
### (과제 1-1) 국토·도시 ODA 범부처 통합전략 수립

- 국토교통부가 2021년 수립한 ‘국토교통 ODA 기본계획’을 기반으로 외교부와 국토교통부가 중심이 된 ‘범부처 통합 주제전략’ 수립을 제안
- (핵심목표) 공간개발 중심의 분야 통합, 시행기관 및 수행체계 연계 강화, 수원국 개발수요 기반을 중심
- (이행계획) 국토 공간 위계별 개발계획, 주요 국가별 이행계획, 개발사업 자원 연계계획을 포함

### (과제 1-2) 국토·도시 ODA 국가별 프로그램 이행계획

- ‘인도네시아 신수도 건립사업’처럼 다부처의 통합적, 연계적인 계획이 필요한 국가를 중심으로, 국가협력전략(CPS)에 국토·도시 프로그램 종합 이행계획 수록
- CPS 수립 주체인 외교부와 기획재정부가 중심이 되어 범부처 협의를 통해 종합계획을 수립하고, CPS 개정 시 국가개발협력위원회 의결을 통해 반영

그림 3 국토·도시 ODA 통합전략 프레임워크



## 정책방안 2: 아세안 도시의 수요기반 지역개발 프로그램 형성

아세안 ODA의 전략적이고 추진력 있는 이행을 위해 기존 방식보다 차별화된 전략프로그램이 필요하고, 이를 위해 지역 중심의 ODA 사업발굴 방식으로 확장하여 융복합 지역개발 프로그램 추진을 위한 기반 마련

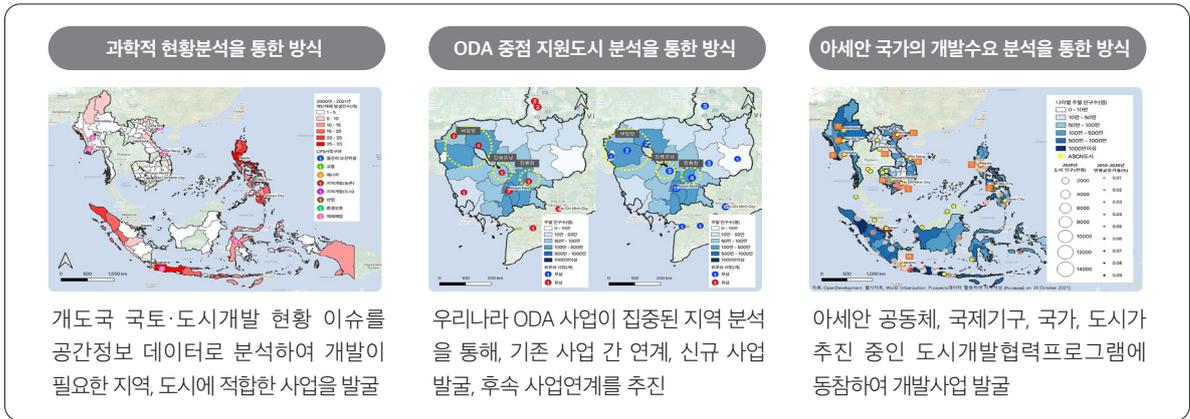
### (과제 2-1) 공간정보 분석을 통한 수요기반 도시개발 ODA 발굴

- 도시 및 지역 공간을 핵심 주제로 한 융·복합 ODA 프로그램으로 ‘과학적 현황분석을 통한 방식’, ‘ODA 중점 지원도시 분석을 통한 방식’, ‘아세안 국가 개발수요 분석을 통한 방식’의 세 가지 사업발굴 접근방안을 제시함

### (과제 2-2) 아세안 도시개발 요청자료 인벤토리 구축 및 공유

- ODA와 비(比) ODA 방식으로 접수된 개발대상국의 국토·도시개발협력 사업요청 자료에 대한 인벤토리를 구축
- 국토교통부의 K-City Network 등 개발대상국 도시개발협력 수요 채널로 지원을 요청 받은 사업제안 자료를 지속적으로 구축하여 수원국의 개발수요 정보가 구축되고 공유되는 체계를 구축

그림 4 공간정보 분석을 통한 수요기반 도시개발 ODA 발굴방안



출처: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters; Open Development; ODA Korea 홈페이지에서 제공하는 데이터를 참고하여 저자 작성.

**정책방안 3: 공간정보 기반의 아세안 상생협력 플랫폼 구축**

아세안 국토·도시 ODA 개발사업 현황을 입체적으로 보여줄 수 있는 통합적 공간정보 플랫폼을 도입하여, 상생협력을 위한 통합 거버넌스 시스템 구축

(과제 3-1) 범부처 국토·도시 ODA 통합 플랫폼 서비스

- 국토교통부의 ‘해외건설통합정보 시스템’에 국토·도시 ODA 서비스 기능을 탑재하고, 국무조정실 ODA 포털정보 및 ODA 시행기관의 자료가 원활히 연계되도록 협업체계 구축
- 국토·도시 ODA 사업정보 제공 및 전략 수립 시 과학적 근거로 활용, 하향식의 전략적 사업기획, 융합·연계사업 형성 지원, 후속 사업 방향성 제시 등 조정 기능을 수행

**참고문헌**

관계부처 합동. 2021. 제3차 국제개발협력 종합기본계획(안) (2021-2025). 제36차 국제개발협력위원회 의결안건 36-1호.

김수진. 2021. 공적개발원조(ODA)와 국익연계: 상생원조를 위한 공여국의 노력 현황 고찰. 개발과 이슈 제69호. 성남: 한국국제협력단.

김왕배, 김중우. 2020. 호혜경제와 갈등의 감정동학. 현상과 인식제44권 제1호: 91-114.

김은주. 2021. 개발수요와 글로벌 동향에 대응한 한국 국제개발협력 정책목표 변화방향. 한국지역개발학회지 제22권 제1호: 23-48.

Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. <https://www.cred.be/> (2021년 10월 26일 검색)

JICA. 2017. Thematic Guidelines on Urban and Regional Development. Second ed. Tokyo: Japan International Cooperation Agency.

ODA Korea. <https://odakorea.go.kr> (2021년 12월 20일 검색).

Open Development. <https://opendevelopmentmekong.net/> (2021년 10월 26일 검색).

UN-Habitat. <https://unhabitat.org/housing-slum-upgrading> (2021년 1월 8일 검색).

World Bank. DataBank: World Development Indicators(WDI). <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (2021년 12월 16일 검색).

※ 이 브리프는 “방설아, 이상건, 안예현, 오호영, 오수현 2021. 아세안 국토·도시 ODA 상생협력 추진방안. 세종: 국토연구원”의 내용을 요약 정리한 것임.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>방설아</b> 국토연구원 한반도·동아시아연구센터 부연구위원 (sab@krihs.re.kr, 044-960-0271)</li> <li>• <b>이상건</b> 국토연구원 글로벌개발협력센터 소장 (sklee@krihs.re.kr, 044-960-0337)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>안예현</b> 국토연구원 국토환경·자원연구본부 부연구위원 (anyehyun@krihs.re.kr, 044-960-0546)</li> <li>• <b>오호영</b> 국토연구원 한반도·동아시아연구센터 연구원 (hyoh@krihs.re.kr, 044-960-0182)</li> </ul>
--	---