

2022
6.13

KRIHS POLICY BRIEF
No. 869

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

포스트코로나 시대의 국토·도시부문 국제개발협력 여건변화와 정책과제



주요 내용

- ① 코로나19 팬데믹의 장기화는 위기대응 역량 및 재원이 부족한 개도국의 사회·경제적 취약성을 심화시켰으며, 국제사회의 지속가능발전목표(SDGs) 달성에도 부정적인 영향을 미침
- ② 국제사회는 코로나19 팬데믹 이후 단기적으로는 개도국에 대한 보건·식량부문의 긴급 지원에 집중하였으나, 중장기적으로는 디지털 전환과 녹색 회복을 통한 지속가능한 발전의 중요성을 강조하며, 코로나19 위기를 기후위기 대응정책의 기회로 삼고자 하는 움직임을 강화하고 있음
- ③ 우리 정부는 코로나19 위기 극복과 기후변화 대응 선도를 국제개발협력 전략과제로 선정하고, 개도국의 회복을 고려한 디지털 기반구축 지원 및 그린 ODA 사업 확대를 위해 노력하고 있지만, 국토·도시부문의 특성과 현장의 여건변화를 고려한 사업기획 및 추진전략의 고도화가 필요함
- ④ 팬데믹 상황에서 국토·도시부문 개발협력사업의 관계기관 및 현지 전문가를 대상으로 여건변화를 조사한 결과 팬데믹은 개발협력사업의 발굴, 수행, 평가 등 사업의 전 단계에 복합적인 영향을 준 것으로 나타났음. 특히, 강력한 사회적 거리두기가 초래한 현지 조사 및 대면협의의 어려움은 이해관계자와 협의 단계가 많은 국토·도시부문 개발협력사업의 성과 저하에 큰 영향을 미친 것으로 나타남. 코로나19 이후 여건변화에 대응하기 위해 정보접근성 개선 및 네트워크 구축을 통한 현지 대응력 강화가 주요 과제로 제안됨

정책제안

- ① 국토·도시 개발협력 효과성 제고 및 사업관리를 위한 정보공유 플랫폼 구축으로 개발협력 추진체계 개선 및 역량 강화
- ② 코로나19 이후 여건변화 및 부문 특성을 고려한 사업관리 가이드라인 및 섹터 맞춤형 성과평가체계 개선안 마련, 다양한 개발재원 확보 및 파트너십 다변화 등을 통한 민간협력 활성화 지원 등 공공부문의 역할 강화 필요
- ③ 공공-민간-연구기관이 함께하는 국토·도시 개발협력 생태계 조성을 위한 통합 협력체계 구축 노력 필요

정윤희 연구위원
김민지 전문연구원
김은하 연구원



1

국제사회의 개발협력 여건변화 및 대응

코로나19 확산으로 인한 국제사회 취약성 증대

코로나19의 확산은 공공의료 및 방역 등 보건시스템이 미비하고, 위기적응 역량 및 재원이 부족한 개발도상국의 사회·경제적 취약성을 심화

- 2021년 6월 발간된 유엔의 지속가능발전목표 보고서(SDGs Report)는 코로나19 확산으로 인해 현장에서 야기되고 있는 SDGs 이행에 대한 부정적 영향을 보고(UN 2021)
- 팬데믹의 장기화로 전 세계 극빈층 인구가 20년 만에 증가하고, UNDP 인간개발지수가 측정 이래 처음 하락하는 등 국제사회의 양극화가 심화하는 가운데, 향후 SDGs 이행을 위한 국제협력 및 다자주의 역할의 중요성과 더불어 개발협력 수요 또한 증가할 것으로 전망

그림 1 코로나19로 부정적인 영향을 받는 주요 SDGs



출처: UN 2021.

국제사회의 코로나19 대응과 국토·도시부문 개발협력의 중요성

국제사회는 코로나19 확산 초기 개발도상국에 대한 보건·식량부문 긴급 지원을 포함한 인도적 지원에 집중하였으나, 사태가 장기화됨에 따라 녹색성장 및 디지털 전환과 같은 중·장기적 목표에 집중하고, 현재의 위기를 회복의 기회로 삼고자 하는 양상

- OECD, UN Habitat, 세계은행 등 주요 국제기구들은 탄력적이고 지속가능한 복구를 위한 기후변화 대응과 전략 이행의 주요한 수단으로 디지털 기술을 이용한 데이터 모니터링을 강조
- 독일, 프랑스 등 주요 선진공여국 또한 녹색 회복 및 지속가능한 발전을 위해 탄소배출 감축과 그린인프라에 대한 투자 촉진 및 기후변화 대응을 위한 지원을 확대해 나갈 계획을 발표

또한 공통적으로 감염병 위기 대응 및 회복력 강화를 위한 주요 정책시행 단위로서 도시와 지방정부의 역할을 강조

- 팬데믹 초기 코로나 확진자의 95%가 도시지역에서 발생하였으며, 개도국 도시인구의 약 1/3은 여전히 슬럼에 거주하는 가운데 코로나19 팬데믹의 장기화로 거주환경은 더욱 악화. 기후변화와 감염병 위기에 대한 대응력과 복원력을 갖추는 지속가능한 도시개발은 국제사회 도시부문 개발협력의 목표로서, 코로나 팬데믹은 이의 중요성을 더욱 부각
- 주요 국제기구들은 도시부문 지원전략으로서 공통적으로 취약계층 및 취약공간에 대한 우선적 대응과 투자, 감염병 및 재해 대응을 위한 지방정부의 정책역량 강화 및 재정건전성 확보, 도시공간 데이터의 수집, 분석, 가공 등 디지털 기술을 활용한 도시 모니터링 시스템 강화를 제안

국제적으로 코로나19의 장기적 회복을 위한 집단적 대응과 국제개발협력 자원 투입의 필요성이 증가하고 있으나, 코로나19 이후 국경봉쇄 및 사회적·경제적 불확실성 증대는 개발협력사업 추진여건에 부정적 영향

- 미국, 프랑스, 독일 등 주요 공여국들은 전략적 우선순위에 따라 최빈국과 중점협력국에 집중하여 지원을 제공하는 경향을 보이는데, 이는 한정된 자원 범위 내에서 개발효과성을 높이기 위한 전략인 것으로 판단
- 공여국 간 경쟁이 심화되는 가운데, 우리 국격에 걸맞은 국제개발협력 추진을 통해 국제사회에서의 위상 및 역할을 강화하기 위한 방안 모색이 필요

2

우리나라 국제개발협력부문의 코로나19 대응현황

우리나라는 국제사회 코로나19 대응 지원을 위해 총 97개국 대상 9,400만 달러 규모의 자원 지원을 추진하였으며, 중점협력국 대상 코로나19 긴급 프로그램 수립, 글로벌 감염병 대응 관련 국제기구 협력 및 다자외교를 강화하는 등 국제사회 코로나19 대응 지원을 위한 노력을 경주

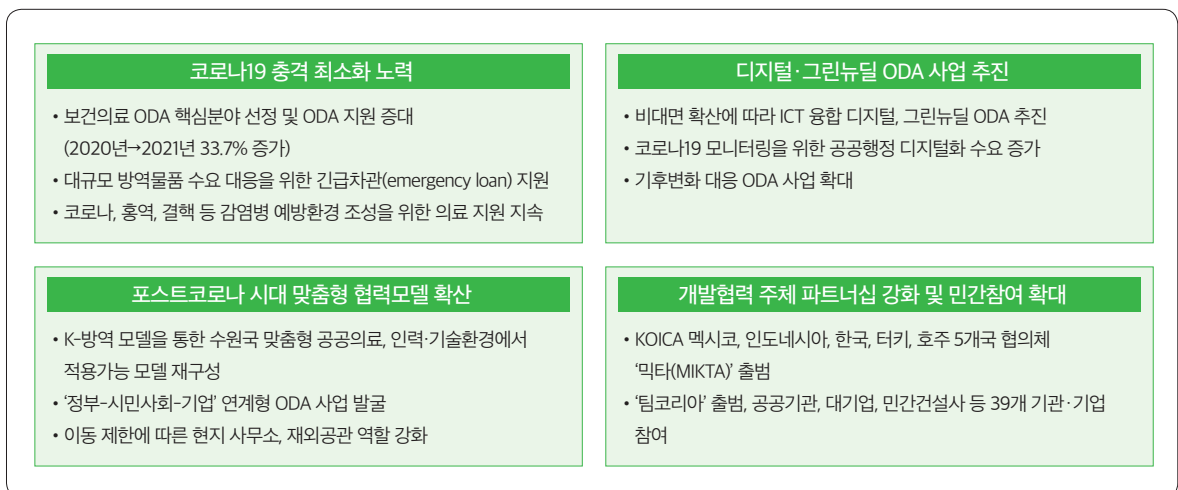
- (인도적 지원 확대) 코로나19 위기 극복과 기후변화 대응 선도를 국제개발협력 전략과제로 선정하고, 보건 및 인도적 지원분야에 ODA 역량을 집중. 거점국가를 대상으로 한 코로나19 긴급 지원 프로그램을 마련하고, 글로벌 감염병 대응 관련 국제기구와의 협력 및 다자외교 강화를 위해 노력
- (기후변화 대응 확대) 그린뉴딜 ODA 추진전략을 통해 2025년까지 그린분야 ODA 지원비중을 28%로 확대하는 목표를 수립, 개도국 수요가 크고 우리나라의 기술적 강점 분야인 그린 에너지, 친환경 모빌리티 등을 중점 지원할 계획을 수립

각 부처는 정부의 코로나19 대응 국제개발협력 전략 및 그린뉴딜, 디지털 뉴딜 등 주요 정책방향에 부합하는 코로나19 대응 국제개발협력 활동을 전개하기 위해 노력

우리나라 개발협력부문 코로나19 대응현황의 시사점

전반적으로 보건·의료 역량 강화 및 코로나19로 인한 사회·경제적 영향 축소를 위한 지원사업에 우선순위를 두고 있으며, 코로나19의 장기적 영향과 회복을 고려한 디지털 기반구축 지원 및 그린뉴딜 ODA 사업 추진이 확대되는 중

그림 2 코로나19 이후 우리 정부의 개발협력부문 대응방향



그러나 코로나 이후 지속가능한 발전 및 기후변화 대응을 위한 디지털 전환과 녹색 회복에 있어 도시공간 단위 및 지방정부의 역할이 필수적임에도, 국가상위전략계획은 국토·도시부문을 전략적 우선 분야에서 불포함 유사한 사업들이 부처별로 추진되면서도, 정보가 제대로 공유되지 않아 사업이 중복되거나 효과성이 저하되는 등의 문제가 발생하고 있음. 스마트시티, 그린뉴딜 등의 사업이 전략적 융복합사업으로 기획·추진되기 위해서는 개발협력부문의 분절화 및 정보공유체계를 개선할 필요

3

코로나19 이후 국토·도시부문 개발협력 여건변화

국토·도시부문 개발협력 현장의 여건변화와 과제

개발협력 현장의 코로나19 대응현황 및 여건변화를 분석하기 위해 해외의 국토·도시부문 개발협력 현장 전문가를 대상으로 한 설문조사 및 심층 면접조사를 실시

- 설문조사에는 32인의 개발협력 전문가가 참여하였으며 심층 면접조사에는 14인의 개발협력사업 담당자 및 정부부처 담당자가 참여

국제개발협력사업 담당자들은 코로나19 팬데믹이 신규 사업 발굴, 사업 추진, 사업 관리, 성과 평가 등 개발협력사업 전 단계에 복합적 영향을 미치고 있다고 응답

- 설문조사 응답자의 91%가 코로나19 확산이 추진 중인 업무에 큰 영향을 미쳤다고 응답
- 응답자의 78%는 사업 지연으로 인한 어려움을 호소하였으며 응답자의 50% 이상이 국외 출장 및 현지 이동 제한으로 현지 기관과의 소통에 어려움이 발생하고 있다고 응답
- 이외에도 개발협력 재원의 감소, 현지 조사 실시 및 정보 취득의 어려움, 비대면방식 업무 추진으로 인한 사업의 효율성 저하, 협력국의 디지털 인프라 및 역량 격차로 인한 불균형 심화 등의 문제점이 지적

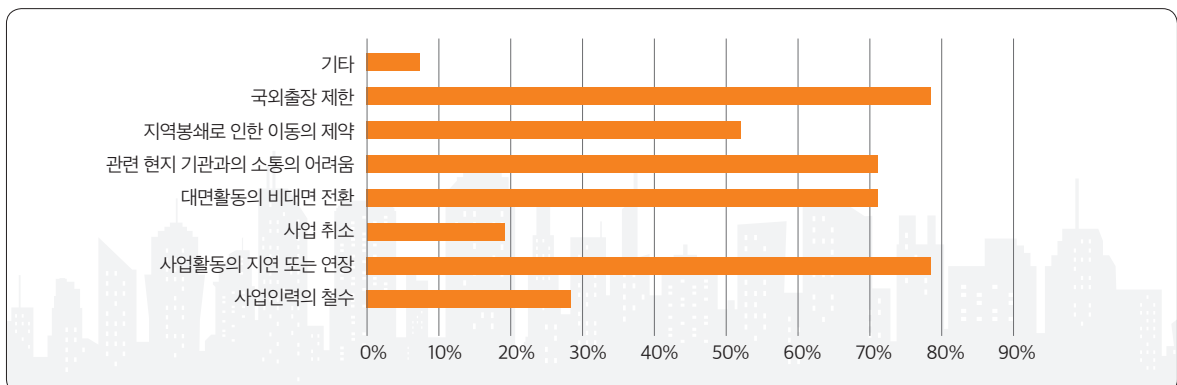
한편 일부 응답자들은 상대적으로 유연한 비대면 근무방식 확산으로 인한 긍정적인 변화에 대해서도 언급

- 업무협의회 개최 등에 있어 물리적 제약 감소와 이로 인한 협의 횟수 증가, 사업 추진비용 감소, 현지 사무소 및 인력활용 확대 등을 긍정적인 면으로 평가

다만 도시부문 개발협력사업의 경우 사업 추진 전 단계에 걸쳐 수많은 이해관계자와의 협력이 필요하며, 신뢰 형성이 필수적이라는 특성이 있어 비대면 협력방식의 한계를 극복하기 쉽지 않다는 의견이 다수

- 비대면 활동이 도시부문 사업 추진을 위해 필수적인 사례지 답사 및 현장 조사에서 얻을 수 있는 효과를 대체하기는 어려움

그림 3 코로나19 확산이 개발협력에 미친 영향



개발협력 전문가가 말하는 코로나19로 인한 개발협력 현장의 여건변화

“개발도상국에서는 부처 간 분절화와 파편화가 심해 직접 발로 뛰어나지 않으면, 주요한 정보가 공유되기 어렵다. 코로나19 이후에는 그나마 현장에서 발로 뛰어 얻던 정보 획득이 불가능해져 어려움을 겪고 있다.”

“사업 추진 단계에서 발생한 코로나19의 장기화로 사업을 더는 미룰 수 없어, 현지 파견 전문가가 현장 드론영상을 실시간으로 공유하며 회의를 진행했다. 그러나, 실제로 의사결정이 필요한 단계에서는 이해관계자가 많고, 현장에서 긴밀히 논의해야 하는 사항이 많아 비대면 온라인 방식의 업무추진은 한계가 분명하다.”

“해외출장의 어려움으로 인해, 사업에 필요한 현지 조사를 로컬업체에 의뢰하는 경우가 많아졌다. 역량 있는 컨설팅업체나 설계업체가 있는 경우도 있지만, 아직 성과나 효율성 측면에서 기존 방식보다 자료의 품질이 떨어지는 문제가 발생하고 있다.”

“기존에 배정된 자원까지, 코로나19 긴급 대응으로 옮겨가는 상황에서 도시개발 및 인프라와 같은 대규모 사업의 논의는 후순위로 밀리고 있다. 현지 경기침체로 인한 여론 악화로 해외사업 추진 자체가 지연되고, 예산이 감액되기도 한다.”

“국토·도시부문 국제개발협력은 성과의 정량화가 어렵고, 정량화된 성과의 함의를 규정하기 어려운 면이 있다. 단년도 기준의 성과 측정은 도시개발사업 추진에 장애요인이 되고 있다. 코로나19 이후 성과 평가 및 관리에서는 기간에 대한 검토가 이루어져야 한다고 생각한다.”

향후 개발협력사업 추진에 필요한 지원으로는 현지 인력 입출국 및 지원을 위한 정부 간 협력, 원격으로 협의·자문·교육 등의 사업 활동이 원활히 추진되기 위한 디지털 인프라 지원, 코로나19 이후 여건변화를 반영한 사업 가이드라인 마련과 성과 평가 및 관리체계의 고도화 등을 제안

- 또한 코로나19 이후의 여건변화 및 개발협력사업 현장의 수요에 대응하기 위한 지원과제로 개발협력사업 관련 정보공유 플랫폼 구축 및 접근성 제고와 현지 대응력 강화의 필요성이 제기

국토·도시 개발협력부문의 주요 개선과제 및 전략방향

코로나19 팬데믹 전후 우리나라 국토·도시 개발협력부문의 여건변화 및 대응현황에 대한 다양한 분석을 토대로, 다음과 같은 주요 개선과제를 도출

- 국토·도시부문 개발협력의 수요 증가에 효율적으로 대응할 수 있는 범정부 차원의 체계적 거버넌스 미흡
- 국토·도시부문 상위 비전과 전략의 부재, 개발협력사업 기획 및 운영과정의 분절성으로 인한 개발협력의 효과성 저하
- 현지 네트워크 및 국토·도시부문 현지 전문인력 부족으로 인한 현지화 추세 대응의 어려움
- 국제사회에서 논의되고 있는 감염병 및 기후위기 대응을 위한 도시의 디지털 전환, 순환경제, 공공공간, 재난관리 등 한국이 비교우위를 지닌 분야가 많은데도 국제사회 의제형성 참여 및 선도 역할 미흡

포스트코로나 시대의 여건변화를 반영하여 지속가능하고 효과적인 국토·도시부문 개발협력 정책 추진을 위해 다음과 같이 전략적 방향을 설정

- (도시의 디지털 전환 및 녹색회복을 위한 국제사회 의제 선도 및 진출 확대) 더 나은 재건을 위한 국제사회의 관심과 관련 개발협력사업 수요가 증가하고 있으므로, 이를 기회로 활용하여 국토·도시부문 개발협력사업의 전략적 진출 확대 도모
- (수원국 맞춤형 국토·도시 개발협력 추진) 수원국의 현황과 여건을 고려한 접근으로, 비효율적인 중복지원을 방지하고, 협력의 효과성을 높일 수 있는 전략적 사업 발굴 및 기획
- (현지 네트워크 구축 및 현지 대응력 강화) 국제기구 및 현지 정부와의 긴밀한 협조체계 구축을 통한 현지 파트너십 구축 및 현지 대응력 강화
- (공공부문 역할 강화 및 네트워크 확대) 국토·도시부문의 개발협력 역량을 강화하기 위한 공공부문 역할 강화 및 연구기관을 포함하는 국토·도시부문 개발협력 네트워크 확대

4

포스트코로나시대 국토·도시부문 개발협력 정책과제

국토·도시 개발협력의 효과성 제고 및 사업 관리를 위한 정보공유 플랫폼 구축으로 개발협력 추진체계 개선 및 역량 강화

- 코로나19 팬데믹하에서, 개발협력 현장 관계자들은 투명한 정보공유 및 정보접근성 보장의 문제가 가장 어려움을 호소
- 개발협력사업 수행기관별 정보교류가 가능한 정보공유 및 접근체계 구축 필요
- 사업 기획·발굴 및 사업 수행·관리 단계에서 필요한 정보를 제공하여, 분절성 문제를 극복하고 개발협력의 효과성을 제고할 수 있는 통합 D/B 플랫폼의 구축 및 운영

패키지형 사업 추진 및 비교우위분야에 대한 전략적 사업 기획·관리를 통해 민간부문 진출 활성화 지원

- 개도국의 수요 및 경제발전 단계를 고려한 정책 컨설팅, 역량 강화, 기술협력 지원 등을 패키지형으로 추진하여, 개발효과성 및 사업의 지속가능성 제고
- 민간부문이 전략적 비교우위를 지닌 친환경 도시개발 및 교통체계 구축 등의 분야에서는 사업 초기 단계부터 수원국 정부 및 사업주관기관 간의 긴밀한 협의를 통해, 민간부문 진출이 가능한 후속사업에 대한 방향을 기획할 수 있도록 다각적인 노력 필요
- 개도국의 녹색전환과 탄소중립을 지원하기 위한 기후개발협력 지원 강화로 국제사회 기후변화 논의 선도 및 탄소중립 2050을 위한 국제개발협력 강화

공공-민간-연구기관이 함께하는 국토·도시 개발협력 생태계 조성을 위한 통합 협력체계 구축 노력 필요

- 민간협력사업 지원 및 협력을 위한 체계에서 나아가, 연구기관(학계·연구소) 및 시민사회를 아우르는 확대된 통합적인 협력체계 구축 필요
- 함께하는 ODA를 통해, 국토·도시부문 개발협력의 역량을 강화하고, 국제기구와의 공동연구를 통한 공동의제 형성 및 선도역할을 할 수 있는 선진공여국으로 발돋움할 수 있는 국제협력으로 비전을 확대
- 국제사회의 주요 의제인 기후위기 대응과 지속가능발전 실현을 위한 국토·도시부문 개발협력의 비전과 역할에 대한 시민사회와 국민 인식의 재정립 필요

참고문헌

관계부처 합동. 2021. 제3차 국제개발협력 종합시행계획.

UN. 2021. *The Sustainable Development Goals Report 2020*. New York: UN.

UNDRR. 2020. COVID-19 demonstrates urgent need for cities to prepare for pandemics. <https://www.undrr.org/news/covid-19-demonstrates-urgent-need-cities-prepare-pandemics> (2022년 6월 8일 검색).

※ 이 브리프는 “정윤희, 김민지, 김은화, 원종준, 임채욱. 2021. 포스트코로나 시대의 여건변화에 대응한 국토·도시분야 국제개발협력 추진방향. 세종·국토연구원” 결과의 일부를 정리한 것임.

• 정윤희 국토연구원 글로벌개발협력센터 연구위원
(yunijeong@krihs.re.kr, 044-960-0217)

• 김민지 국토연구원 글로벌개발협력센터 전문연구원
(minjeek08@krihs.re.kr, 044-960-0552)

• 김은화 국토연구원 국토환경·자원연구본부 연구위원
(ehkim@krihs.re.kr, 044-960-0178)

