

# 개발도상국을 위한 대도시권 관리 경험 공유방안 모색

이동우 | 한 · 일국토정책비교연구소장(dowoolee@daum.net)



## 대도시권 관리에 관한 국제협력방안 연구: 개발도상국을 중심으로

### International Cooperation for Metropolitan Area Management in Developing Countries

안예현, 이동우, 김중은, 유희연, 이소영, 김은화, 이주일, Ishita Alam Abonee, Doan Van Minh

우리나라의 대표적인 대도시권 관리정책으로 개발제한구역과 수도권정비계획을 들 수 있다. 대도시의 무질서한 확산을 억제하기 위해 도입된 개발제한구역제도는 1971년 수도권권을 시작으로 1977년까지 전국 14개 도시권에 지정되었다. 1999년 이후 개발수요가 높지 않은 7개 지방도시권에 대한 개발제한구역 해제가 이루어짐에 따라 현재는 수도권, 부산권, 대구권, 대전권, 광주권, 울산권, 창원권 등 7개 대도시권에서 도시의 외연적 확산 및 난개발 방지에 기여하고 있다.

급속한 인구·산업 집중에 따른 수도권 과밀과 지역격차 해소를 목적으로 하는 「수도권정비계획법」은 1982년에 제정되었다. 공장·대학 등 인구집중유발시설의 수도권 입지를 원천적으로 규제하는 한편, 수도권을 과밀억제권역, 자연보전권역, 성장관리권역으로 나누고 인구·산업의 권역 간 재배치를 도모하여 왔다.

개발제한구역제도는 영국에서, 수도권정비계획제도는 일본에서 각각 창안된 제도이다. 우리나라의 실정에 맞게

변형되어 도입된 이래 여건 변화에 따라 끊임없는 수정을 거치면서도 기본적인 제도의 틀은 지금까지 유지되고 있다. 양 제도를 동시에, 그것도 원형과 가깝게 지금까지 유지하고 있는 국가는 아마 대한민국이 유일할 것이다.

우리나라와 유사한 대도시권 집중문제를 현재 경험 중인 개발도상국들은 개발제한구역과 수도권정비계획으로 대변되는 ‘한국형’ 대도시권 성장관리 정책에 많은 관심을 보여 왔다. 국토연구원 글로벌개발협력센터를 찾는 많은 개발도상국 연수생들이 그러했고, KOICA를 중심으로 추진되고 있는 국제협력 사업에 있어서도 대도시권 관리에 관한 협력 요청이 많이 들어오고 있다. 그럼에도 불구하고 그들의 요구에 제대로 대응하지 못해 왔다. 개발도상국에서 참고할 수 있도록 국제적 관점에서 우리 정책을 정리하고 분석한 자료가 준비되지 않았고, 개별 국가들이 알고 싶어 하는 구체적 내용이 무엇인지 파악하는 노력도 없었다. 각각의 국가들이 경험하고 있는 대도시권 문제의 본질을 이해하지 못했기 때문에 우리의 경험

이 그들에게 정말 도움이 될지 확신할 수도 없었다.

이러한 상황에서 이 보고서는 한국형 대도시권 관리 정책이 개발도상국들에게 실질적 도움이 될 수 있음을 확인시켜 준다. 첫째, 우리나라가 그랬던 것처럼 대부분의 개발도상국들이 급속한 대도시권 집중을 경험하고 있음을 통계적으로 보여주고 있다. 이를 위하여 UN, 세계은행 등에서 간행된 다양한 대도시권 관련 통계자료를 시계열적으로 분석하고 있는데, 사용된 자료의 양이 실로 방대하다.

둘째, 개발도상국의 대도시권들이 봉착하고 있는 과제를 공통 과제와 대도시권별 과제로 구분하여 제시하고, 적절한 정책적 수단을 활용할 경우 많은 부분이 극복 가능함을 인식시켜 준다. 이를 위해 인구 500만 명 이상 16개 개도국의 대도시권 계획들을 광범위하게 수집하여 대도시권별 도전과제와 대응 전략을 입체적으로 분석했다.

셋째, 호치민시 대도시권과 다카 대도시권을 사례로 대도시권 관리상의 이슈를 심층 분석한 다음, 관련 분야에서의 국제협력 방향을 모색하고 있다. 특히 사례국가의 대도시권 관련 중앙부처 및 지자체 공무원, 관련 학자, 국제협력기관 종사자 등(호치민시 30명, 다카 29명)을 대상으로 한 설문조사를 통하여 그들도 대도시권 관리의 중요성을 인식하고 있음을 확인하는 동시에 그들이 생각하는 권역별 과제와 대도시권 계획의 문제점, 거버넌스의 방향성 등을 파악하고 있다.

넷째, 개발제한구역과 수도권정비계획, 신도시 건설, 광역도시계획, 수도권광역교통본부를 중심으로 우리나라 대도시권 관리 정책의 도입배경 및 연혁, 주요 내용, 성과와 한계를 정리하고 있다. 개발제한구역과 수도권정비계획은 규제정책, 신도시 건설은 투자정책, 광역도시계획은 광역관리 기반 조성, 수도권광역교통본부는 대도시권 거버넌스의 대표적 사례들이다. 개발도상국에 도움이 될 수 있는 대도시권 관리 시책들은 이외에도 다양하게 있을 수 있으며, 어떤 내용을 어떻게 정리해 나갈 것

것인가에 대하여 계속 검토할 필요가 있다.

다섯째, KOICA, KSP, EDCF와 같은 대표적 국제협력 사업을 대상으로 국토·도시분야 협력 사업의 추진현황을 분석하고 과제를 제시하고 있다. 인프라 관련 사업 비중이 60%를 넘는 등 협력분야가 다양하지 못하고, 단기적 성과 치중, 계획과 이행의 단절, 정보 수집의 한계 및 협력국에 대한 낮은 이해도, 개발도상국이 참고할 수 있는 국내 정책 분석 미흡 등 문제점을 찾아내고 있다.

여섯째, 개발도상국의 수요에 부응한 새로운 국제협력 분야로 대도시권 관리를 제시하고, 구체적인 사업과 방안을 모색하고 있다. 예를 들어 호치민시 대도시권에 대해서는 가칭 '호치민시 대도시권 통합계획 이행을 위한 기술자문 사업'을 통하여 지자체별 도시계획의 통합시스템을 위한 기술 지원 등을, 다카 대도시권에 대해서는 가칭 '다카 대도시권 광역계획 수립 및 이행을 위한 역량 개발 사업'을 통하여 다카 대도시권에 적합한 거버넌스 모델 구축 등의 추진을 제안하고 있다.

영국, 일본 등의 경험을 기반으로 우리나라의 대도시권 관리체제가 독특한 모습으로 진화되어 왔듯이, 우리의 경험을 바탕으로 호치민시 대도시권, 다카 대도시권을 비롯한 개발도상국 대도시권들이 독자적인 대도시권 관리체제를 구축할 수 있게 되기를 기대한다. 대한민국의 글로벌 위상 제고를 위해서도 이를 적극적으로 지원할 필요가 있다.

이 보고서는 그러한 기대를 구현하기 위한 첫 시도이다. 방대한 글로벌 통계자료와 국가별 문헌조사, 사례국가의 공무원과 전문가를 대상으로 수행된 심층인터뷰와 설문조사 등 다양한 조사방법론이 총동원된 노력으로, 국제협력 관련 연구가 갖추어야 할 모습이 어떤 것인지 보여준다. 글로벌개발협력센터의 왕성한 연구활동을 통하여 대도시권 관리 분야를 비롯하여 국토연구원에 축적되어 있는 다양한 연구성과들이 개발도상국을 비롯한 전 세계에서 활용될 수 있게 되기를 바란다. 🍀