

특집논문 **해비타트 III와 새로운 도시의제**

**한국의 도시 분야 국제개발협력의 방향성과 역할**  
지속가능발전목표(SDGs)와 새로운 도시의제(NUA) 간  
상호연계성을 중심으로

A New Direction and Accountability of the ROK's International  
Development Cooperation for Sound Urbanization

권구순\*·김유식\*\*

본 논문은 유엔 지속가능발전목표(SDGs)와 유엔 해비타트 III 회의에서 채택된 새로운 도시의제(NUA) 간 상호 연계성 분석을 통해 '포용성과 지속가능성을 갖춘 도시'와 '재난에 대한 복원력을 갖춘 안전한 도시'의 공통적인 개념과 이를 구현하는 데 필수적인 '개발자원'을 기여요소로 구성한 분석틀을 도출했다. 이를 토대로 도시 분야를 포함해 국제개발협력을 수행하는 정부기관인 한국국제협력단(KOICA)을 공적 영역으로 도시화 국제개발협력의 전문성을 갖춘 민간단체인 한 국해비타트를 민간영역의 사례로 분석해서 향후 도시화 국제개발협력의 방향성을 제시했다.

공적 영역에서, 첫째, 포용성과 지속가능성을 갖춘 도시화를 위한 개발협력의 플랫폼 역할과 사업수행이 요구된다. 둘째, 안전한 도시와 관련한 재난위기 경감의 개념을 기존 도시 부문 ODA의 기획과 추진에 반영할 필요가 있다. 셋째, 도시화 ODA 사업에 필요한 자원을 조성할 수 있는 개발자원의 다양화와 확보체계 구축을 지속적으로 추진해야 한다.

민간 영역의 경우, 첫째, NUA에 부합하는 도시분야 사업발굴과 주거권에 대한 옹호활동이 병행되어야 한다. 둘째, 지역중심 재난경감사업의 규모와 질적 제고를 통해 복원력기반의 안전성을 확보해야 한다. 셋째, 사업의 다각화와 더불어 자원 조성을 위해 정부와 민간기업을 포괄하는 파트너십 형성이 필요하다.

주요어: 유엔 해비타트, 새로운 도시의제, 지속가능 발전목표, 국제개발협력, 공적개발원조

\* 서울사이버대학교 교양학부 교수(jeremy-kwon@hotmail.com)

\*\* (사)한국해비타트 해외사업팀 팀장(sigivic@gmail.com)

## 1. 서론

오늘날 도시화의 문제는 선진산업국이나 개발도상국과 무관하게 범위(extensity)와 강도(intensity)의 차이가 있을 뿐, 글로벌 시대에 인류가 직면한 보편적 현안이다. 유엔 해비타트(UN-Habitat)에 따르면, 도시는 전 세계 면적의 2%에 불과하지만, 전체 GDP의 80%, 에너지소비의 60%, 온실가스배출과 폐기물의 70%를 차지할 정도로 사회경제적 파급력이 크다(UN-Habitat, 2016a). 양적증가 측면에서 개도국은 선진산업국을 압도하는데 뉴욕, 도쿄의 인구증가율이 연 1% 이하인 반면, 아시아, 남미, 아프리카 등 개발도상국의 경우 연 4~6%에 육박하고 2015년도 도시거주민 기준으로 상위 20개 도시 중 개도국 소재 도시가 14개에 달한다(Demographia, 2016). 이에 통제범위를 벗어난 개도국 도시의 과도한 팽창과 그 과정에서 양산되는 다층적인 취약성, 그리고 이에 대응하는 개도국의 역량 간 비대칭화는 복잡하고 미묘한 이슈들이 지속적으로 발생시키고 있다.

개도국 도시화 문제에 대해 선진공여국이 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)를 매개로 개도국의 도시화 문제의 점진적인 개선을 도모해왔다면 보편적 다자기구로서 유엔은 ‘해비타트 회의’를 통해 인간정주와 도시화 이슈에 대한 환기와 대안제시, 다양한 행위체가 참여하는 협력체계 구축 등의 의제를 개발해왔다. 역사적으로 국제개발협력담론은 유엔 해비타트 회의의 선형적 진화 과정에서 도시 관련 의제를 도출하는데 중대한 함의를 제공해왔고 해당 의제는 다시 국제개발협력의 논의에 환류되는 상호보완적 관계를 구축해왔다. 특히 2000년부터 추진된 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)에 비해 후속 목표로서 2015년 9월 채택된 지속가능 발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)는 도시화 문제를 완화하기 위해 좀 더 구체적인 목표와 지표들을 제시함으로써 ‘유엔 해비타트 III 회의’에도 직간접적인 영향을 미쳤다.

한편 한국은 경제적 압축 성장을 발판 삼아 1980년대 말을 기점으로 수원국에서 공여국으로 전환함으로써 본격적으로 개도국의 사회경제적 발전을 도모하는 ODA에 착수한다. 더구나 2009년 경제개발협력기구 산하 개발협력위원회(OECD/DAC)에 가입하면서 신흥공여국으로서 주목받았지만 더불어 그 위상에 걸맞게 ODA의 양과 질적 개선의 책무를 지속적으로 요구받고 있다. 도시 분야 국제개발협력에서, 한국은 개발 과정에서 미국을 비롯한 공여국의 자본과 기술 수원을 토대로 규모별 도시의 재생과 개발을 추진한 경험을 갖고 있기에 개발 초기와 유사한 상황에 있는 수원국의 건전한 도시화에 중대한 함의를 줄 수 있다(이나라 외, 2013: 112). 실제 한국 정부는 도시화와 연계된 유무상 사회인프라(social infrastructure) 지원사업으로 2014년 약 9700억 달러를 개도국에 공여했고, 이는 전체 ODA의 약 42%에 해당한다.<sup>1)</sup> 그러나 개발 과정에서의 공과가 혼재된 한국 도시화의 발전모델이 성찰과 여과 없이 개도국에 이식되는 건 개발협력의 무해원칙(Do no harm)에 위배될 수 있다. 과거 양자와 다자 원조기구에서 추진한 도시 분야 개발협력사업이 수원국의 사회경제적 여건과 환경생태적 측면의 고려와 면밀한 조사 없이 수행됨으로써 현지 지역사회에 부정적 효과를 초래한 사례들은 시사하는 바가 크다.<sup>2)</sup>

이러한 배경을 토대로 본 논문은 문헌조사를 통해 과거 국제개발협력 담론이 유엔 해비타트 회의의 의제 형성에 어떠한 함의를 주었는지 고찰

1) <http://stats.oecd.org/#>(접속일자 2016.10.17).

2) 유니세프가 1970년대 방글라데시에서 안전한 식수 공급을 목적으로 마을 단위의 우물 건립 사업을 대대적으로 추진했으나 1980년대 말부터 비소 감염환자가 발생하기 시작했고, 세계은행은 약 2000만 명의 주민이 비소 오염 식수를 음용한 것으로 추정했다. 세계보건기구의 역학조사 과정에서 유니세프는 당시 수질 조사에서 비소가 검출되지 않았다고 밝혔다(Smith 외, 2000). 그럼에도 5mm 파이프를 지하 200m 미만으로 설치한 당시 우물 건립 방식이 적정했는지 여부와 사후관리가 제대로 이행되었는지에 대한 논란이 있다. 또한 1979년부터 2002년까지 일본의 유무상 원조기구가 지원한 인도네시아 코토판장 댐 건설사업은 이주와 보상과정, 이주자의 생활 여건, 환경보호의 조건을 충족하지 못한 대표적 실패 사례로서 일본국제개발기구(JICA)의 세이프가드 도입 계기를 제공했다(이나라 외, 2013; 조공장 외, 2016).

한 후 SDGs의 우선 목표와 ‘해비타트 III 회의’에서 채택된 ‘새로운 도시 의제(New Urban Agenda, NUA)’ 간 상호연계성을 분석해서 도시 분야 국제 개발협력사업의 주요 개념과 기여 요소를 도출하고자 한다. 둘째, 이를 토대로 민간영역에서 국제개발협력사업을 수행하는 대표적 행위자(actor)를 중심으로 개도국 도시 분야 사업의 현황과 문제점을 분석했다. 먼저 공적 영역 사례로 도시 분야 ODA를 포함해 한국 정부의 무상원조를 전담하는 정부기관인 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)이 추진한 유관사업을 조사했다. 민간영역에서는 도시 분야의 전문성을 기반으로 개도국 슬럼과 주거복지 분야의 개발협력과 옹호사업을 추진해온 국제 비영리민간단체인 한국해비타트(Habitat for Humanity Korea<sup>3)</sup>)의 관련 해외사업을 분석했다. 그리고 사례연구의 함의에 근거해 도시 분야 국제개발협력에서 한국 민간부문<sup>4)</sup>의 사업 방향성을 제시하겠다.

## 2. 유엔 해비타트 의제와 국제개발협력

역사적으로 도시화는 경제개발의 부차적 파생효과로 간주되었고 현대 산업화 시대가 도래해서야 국제적 관심과 동의를 얻기 시작했다. 결국 도시이슈가 국제적 주요 현안으로 수용되어 논의된 계기는 유엔 해비타트 회의였고 각 시대적 국제개발담론과 연계되면서 도시를 바라보는 시

- 
- 3) 한국해비타트는 유엔 해비타트와 무관한 순수 비영리 민간단체로서 다분야 개발 협력사업을 수행하는 타 단체들과 달리 전문적으로 개도국의 도시화, 슬럼, 주거 문제에 개입하는 영향력 있는 행위자 가운데 하나라고 할 수 있으며 해비타트(Habitat for Humanity)가 보유한 국제적 네트워크를 기반으로 개발협력사업을 수행하고 있다. 또한 한국해비타트는 국제해비타트 본부(Habitat for Humanity International)와 함께 전 세계 주거와 도시화 문제에서 유엔 해비타트를 비롯한 다양한 양자 및 다자 개발협력기구들과 의제선택, 정책결정, 실행 단위의 사업사례 공유 등의 현안에 주요 이해관계자로 참여하고 있다.
- 4) 민간부문에서 민간영역은 주로 국제개발협력사업을 수행하는 비영리 민간단체를 의미한다.

각도 지속적으로 변화해왔다. 도시이슈가 대체로 시대정신과 담론의 핵심들을 반영한다고 볼 때 연대기적 관점에서의 변화의 흐름을 고찰하고 도시 정책의 핵심논지를 파악하는 것은 매우 중요하다. 이를 통해 국제개발협력의 합의된 목표인 SDGs와 ‘해비타트 III’의 NUA와의 상호연계성을 살펴보고자 한다.

### 1) 국제개발협력담론과 도시이슈

도시 및 도시문제에 대한 국제적 논의는 2차 세계대전 이후 유엔의 창설을 기점으로 본격화되었다고 볼 수 있으나, 그 이전에도 국가 간 논의가 간헐적으로 이뤄졌다. 다만, 대부분의 논의는 식민지배 정책과 연관되는 기술적·과학적 분야에 국한되었던 지엽적 성격을 띠고 있다(Parnell, 2015: 530). 이 시점의 도시는 식민지배 시대의 정착지로서 지배계층이 권력을 점유하고 강화하는 장소로 정의할 수 있고, 중심요소들 역시 주택, 식수와 같은 각기 단선적 아이템 및 기본적인 서비스 제공과 관련한 해결책의 제한적 논의였다고 할 수 있다. 그리고 정책 입안자들이 도시 빈곤을 경감하기 위한 목적으로 정주환경을 개선하려는 노력이 일부 있었다(Parnell, 2015: 530).

2차 세계대전 이후, 현대화이론에 입각한 경제개발의 과정에서 도시화는 필연적 현상으로 도시는 왕성한 생산과 소비 행위를 통해 집적경제가 성취되는 장이자 성장을 가속화하는 원동력이 되었다. 따라서 마셜플랜 및 후속 브레튼 우즈 협정의 영향으로 유럽의 재건에 초점을 맞춘 도시계획, 지방정부 및 도시 관리에 대한 의제들이 새로운 국제개발 논의의 우선순위로 자리 잡게 된 반면, 개도국에 대한 도시 정책 논의는 식민지배에서 독립하는 상황을 맞으며 답보 상태에 머무르고 만다. 이후 개도국의 전통 산업부터 점진적인 클러스터화가 진행된 후 경제개발 중심의 ODA가 개도국의 산업화를 견인하게 된다. 이때 외부재원을 매개로 정부의 정책개입을 통한 본격적인 제조업 중심 클러스터화가 개도국의

거점도시들을 중심으로 추진되면서 편리한 교통과 대규모 고용이 유리한 도시는 비대해지기 시작한다. 그럼에도 당시 아프리카, 아시아 등에서 급속히 등장하는 신흥 도시화는 여전히 주요 관심대상이 되지 못했다(Parnell, 2015: 531). 다만, 1960년대에 들어 세계은행을 비롯한 다자금융개발기구가 도시문제에 관심을 갖게 되면서 도심거주민의 기본적 필요를 충족하는 인프라 구축 사업을 실시하게 되었다.<sup>5)</sup>

그러나 현대화이론에 입각한 국제개발이 사회경제적 출발점이 다른 개도국의 맥락에 불합치하고 일시적 부의 집중이 궁극적으로 균등하게 분배되리라는 적하효과도 기대에 못 미침에 따라 1970년대부터 국제적 중속이론이 개도국 학계를 중심으로 활발하게 논의되기 시작한다. 도시화의 문제에서도 도심은 중심부가 되고 농촌은 주변부가 되는 불평등한 권력관계에 주목하게 되었다. 이런 관점에서 도시 주도의 정치적 구조는 산업 활동과 투자, 공공지출이 도시에 집중되어 도시편향(urban bias) 현상을 초래했고 도농 간 발전 불균형에 따른 이농현상은 거대한 도시빈민 구역의 단초가 되었다는 주장이 제기되었다(Lipton, 1977; Bates, 1981). 이렇게 전혀 없는 도시집적화가 주는 도전이 바로 개도국 도시가 인구의 집중화와 관련된 경제적 문제뿐 아니라 정치적·환경적 난제들을 극복하는가에 달려있는데 문제의 요체인 도시의 재인식과 수정주의적 접근을 주창하게 된 계기를 제공한 것이 유엔 해비타트 회의라고 할 수 있다.

## 2) 유엔 해비타트 회의의 진화

1976년 밴쿠버에서 열린 ‘해비타트 I 회의’에서는 인간의 정주환경이

5) 1968년부터 1981년까지 세계은행 총재를 역임한 로버트 맥나마라(Robert McNamara)는 도시에 대한 ‘위치의 경제(economies of location)’의 이점이 오히려 혼잡비용(costs of congestion)으로 위축될 것으로 진단하며 도시집적화에 회의적 시각을 견지했다. 즉, 거주민의 편익은 차치하고라도 효율적인 경제와 질서정연한 정치사회관계에 필요한 인적, 물적 기반의 진보가 급속한 인구성장이 따라잡지 못한다고 보았다(McNarama, 1984).

인간의 사회적·경제적 발전에 직접적으로 영향을 미친다는 것을 공동으로 인지하고, 무계획적 도시개발이 심각한 환경 악화를 초래할 수 있다는 사실에 공감했다. 132개국 정부가 도시전략을 담은 밴쿠버 실행계획을 채택했고(UNGA, 1977), 이를 기점으로 도시화 문제를 향한 정치적·공간적·사회문화적·경제적·환경적 문제를 고려한 총체적인 접근의 필요성이 강조되었다. 또한 주거와 도시화 문제가 지구적인 공동 이슈로 부각되었고 도시가 글로벌 환경변화의 동력으로 인식되면서, 이러한 논의가 국제사회, 특히 정부 차원의 합의로 도출된 점은 주목할 만한 결과라고 할 수 있다. 이를 계기로 UN 산하 도시 주거문제를 전문적으로 다루는 유엔 해비타트가 1977년 설립되었다

후속 회의로 1996년 터키 이스탄불에서 개최된 ‘해비타트 II 회의’에서는 전차 회의에 비해 다수의 이해관계자, 특히 시민사회단체와 기업 등 민간의 참여가 증가했고, 동 회의를 통해 도출된 전략실행 계획이 171개국에서 승인되었다. Parnell(2015)은 ‘해비타트 II 회의’를 계기로 적정한(affordable) 주거를 영위할 권리에 대한 국제적 책무를 재확인하고 지방분권의 이슈와 함께 지자체의 적극적인 참여를 통한 글로벌 거버넌스의 중요성을 환기시켰다는데 의의를 두었다. 도시에 대한 물리적인 서비스를 제공할 뿐 아니라 주거권에 대한 인식이 형성되었고, 도시 내 사회적 취약계층을 고려한 지속가능한 개발에 관한 논의도 시작되었다(Satterwaite, 1997: 9). 이는 도시화이슈를 문제로 인식하기보다 새로운 기회를 창출할 수 있는 플랫폼으로서 인식하게 되었다고 볼 수 있다.

전차회의에서 환기된 이슈와 해결을 위한 노력에도 도시화 문제는 국제개발협력이 추구하는 목표달성에 심각한 도전이 되었다. 슬럼화의 증가, 도시 서비스제공의 한계, 기후변화, 불평등과 배제, 비자발적인 이주, 치안불안 등의 도시이슈는 이를 해결하기 위한 새로운 대안을 요구하게 된다. 이러한 요구에 대응하기 위해 ‘해비타트 III 회의’에서는 포용적 성장(inclusive growth)이 언급되었고, 이는 공간적 포용성(spatial inclusion), 사회적 포용성(social inclusion), 경제적 포용성(economic inclusion)의 개념을 포함

한 것으로 사회적 약자의 접근성 향상 및 참여의 권리, 나아가 경제성장  
 성장의 결과를 향유하는 것을 의미한다(UN-Habitat, 2015). 포용적 성장은  
 1990년대 워싱턴 콘센서스에 기반을 둔 신자유주의적 국제개발담론에서  
 주창한 성장이 오히려 빈곤의 주요 동인이 된다는 회의적 시각에서 나온  
 대안적 개념이라고 할 수 있다. 포용적 성장은 2000년대 이후 국제개발  
 논의에서 주류화 되었고 Post-2015 개발의제에도 광범위하게 적용되었다  
 (김진경, 2015).

### 3) SDGs와 NUA의 상호연계성

MDGs에 비해 SDGs는 대상 측면에서 선진공여국을 포함하는 보편성  
 과 사회분야와 더불어 경제와 환경을 고려하는 변혁성, 그리고 정부 중  
 심에서 시민사회와 기업 등을 참여시키는 포괄성을 제고했다(김인, 2015).  
 SDGs는 17개의 목표(goal)와 169개의 세부목표(target)로 구성되는데 17개  
 목표는 5P, 즉 인간(people), 지구(planet), 번영(prosperity), 평화(peace), 파트너  
 십(partnership)이라는 주제로 분류할 수 있다. 제1~5목표와 제10목표는  
 인간, 제6목표와 제11~15목표는 지구, 제7~9목표는 번영, 제16목표는  
 평화, 그리고 마지막 제17목표는 파트너십에 해당된다(원도연, 2015).

SDGs와 NUA의 상호연계성은 전자가 전반적으로 NUA의 원칙적인  
 가이드를 제시하고 후자가 전자의 구체적인 맵핑의 역할을 하는 구조로  
 나타날 수 있다. SDGs의 3대 축은 경제성장과 환경보호, 사회발전인데  
 이것이 통합적으로 작동하고 구현되는 장소가 바로 도시다. 이런 기조에  
 서 NUA도 변화의 원동력으로서 도시의 정체성에 천착한다는 점을 주목  
 할 필요가 있다. NUA는 변화의 매개체로서 도시를 정의하고 전 지구적  
 빈곤에 대한 포용적 성장의 동력 역할을 하는 도시구현을 설정해서 도시  
 문제를 개별 이슈로 한정하기보다 포괄적인 글로벌 의제로 확장시켰다  
 는 점에서 SDGs와 유기적 관계를 형성했다고 볼 수 있다. 특히 SDGs의  
 제11번 도시화의 우선 목표에 포함된 세부목표들을 NUA에서 추구하는

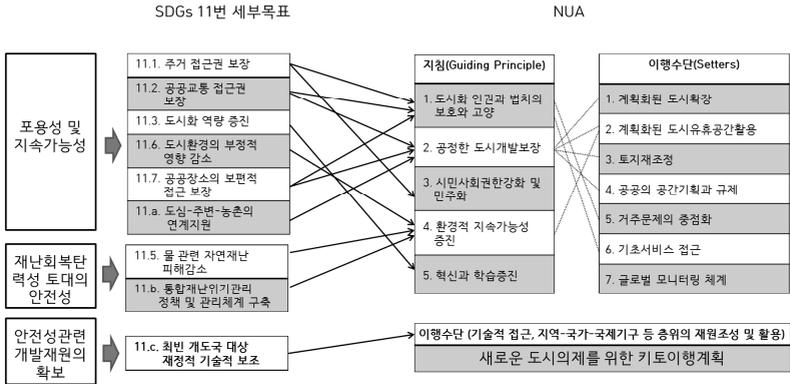
방향성과 비교해서 개념적으로 분류하면 ‘포용성과 지속가능성을 갖춘 도시’와 ‘복원력을 갖춘 안전한 도시’를 구현하는 이행과업으로 수렴되고 이를 용이하게 하는 필수적인 기여요소로서 ‘개발재원’을 정의할 수 있다.

첫째, 도시의 포용성 및 지속가능성과 관련해 SDGs의 제11번 세부목표<sup>6)</sup>는 이를 이행하기 위해 주거, 공공교통, 도시화 역량, 공공장소, 환경 등을 광범위하게 포괄하고 있다. 이전 MDGs의 제7번 목표인 환경적 지속가능성 보장은 세부목표로 안전한 물과 위생시설의 접근성, 슬럼 거주자 삶의 개선만을 설정했다. 반면, SDGs는 한층 발전된 측면이 있는데 도시화를 문제요인보다 발전 대안으로 재정의했고 도시시스템 개선과 같은 소프트웨어적 요소와 물리적 인프라와 같은 하드웨어적 요소의 지원을 포함한다(방설아 외, 2015).

둘째, 재난복원력을 토대로 한 안전성에 대해 SDGs의 제11.5번과 제 11.b. 세부목표는 기후변화와 전 지구적 대형 재난에 대한 대응차원을 넘어 위험을 경감시키는 데 중점을 두고 있다. 11.5번 목표는 수해를 포함한 재난에 의한 사망자 및 피해 이재민을 경감하고 경제적 손실을 감소시킨다는 다소 규범적 목표라고 할 수 있다. 반면 11.b.는 ‘재난 경감을 위한 센다이 프레임워크(Sendai Framework)’와 연계해 2020년까지 포용과 자원의 효율성, 기후변화의 감소와 적응, 복원력의 통합된 정책과 계획을 이행하는 도시와 정주지의 실제적인 증가(%)를 언급함으로써 기술적 목표 성향을 보여준다. 이러한 목표가 설정되기까지 국제 인도적 지원 커뮤니티는 Post-2015 의제를 기회요인으로 보고 사전협의과정에 재

6) SDGs의 제11번 목표의 세부목표 중 도시화의 포용성과 지속가능성을 제시하는 것은 구체적으로 ‘가용하고, 안전하며 알맞은 주거와 기초서비스 접근보장 및 슬럼화 경감(11.1.)’, ‘여성, 아동, 장애인, 고령자 등 취약계층을 포용하는 공공교통수단의 접근보장(11.2.)’, ‘포용적이고 지속가능한 도시화와 참여·통합·지속 가능한 정주계획의 역량증진(11.3.)’, ‘대기와 폐기물 관리에 대한 주의를 통해 도시별 환경적 부정적 영향 경감(11.6.)’, ‘안전하고 포용적이며 접근 가능한 공공장소에 보편적 접근성 보장(11.7.)’, ‘도심·부심·농촌의 경제적·사회적·환경적 연계(11.a.)’다.

<그림 1> SDGs 11번 목표와 NUA의 상호연계성



자료: UN-Habitat, 2016a를 토대로 저자 재구성.

난위기경감(Disaster Risk Reduction, DRR)을 포함한 인도적 지원의 우선순위 목표에 반영되도록 지속적으로 노력해왔다(권구순, 2016). 포용성 및 지속가능성과 유사하게 NUA에서도 환경적 지속가능성 지침에 DRR을 반영하고 있으며 재난의 범위도 자연재난과 더불어 인적 재난을 포함하고 있다(UN Habitat, 2016a). 이는 위기경감 차원에 안주하기보다 재난대응과 재건복구에 이르는 국제 인도적 지원활동의 스펙트럼을 공유한다고도 볼 수 있다.

셋째, 개도국의 도시화 역량에 대한 지원을 촉구하기 위해 제11.c.목표에서 국제사회는 ‘최빈개도국이 현지 자재를 활용해서 지속가능하고 복원력을 갖춘 건축을 위해 자본과 기술을 지원’할 것을 권고하고 있다. NUA도 유엔 해비타트 사무국이 구축한 행동 플랫폼인 ‘키토 이행계획(Quito Implementation Plan)’에도 ODA를 포함한 국제 공공재원뿐 아니라 여타 민관의 가용한 재원을 조성해서 지속가능한 도시와 권역개발을 위해 활용하는 것을 지원한다고 명시해서 필요성을 재확인하고 있다(UN Habitat, 2016b). 11.c.가 복원력 제고를 위한 건축 인프라 재원이라는 한정적 목적을 제시한다고 하면 SDGs의 제17번 세부목표는 진일보해서 재원

과 기술, 역량구축, 무역, 시스템 이슈까지 지원하고 특히 재원과 관련해서는 선진공여국들이 국민총소득대비 ODA비율을 0.7%의 달성하도록 설정했다. 그뿐 아니라 최빈개도국을 대상으로는 0.2%까지 증액할 것과 ODA를 포함한 추가적인 재원을 개발하고 조달할 것을 강조했다기에 11.c.의 보완기제로 설정할 수 있다.

‘해비타트 III 회의’는 SDGs의 출범 이후, 도시 분야 우선목표의 이행과 관련한 첫 번째 국제회의라는 점에서 주목받았다. 그럼에도 콘센서스를 통해 도출된 NUA는 법적 구속력이 없기에 각국 정부를 비롯한 이해관계자들의 자발적 이행에 의존할 수밖에 없다. 특히 개도국의 경우 다자나 양자 원조를 통한 재원과 기술협력을 토대로 NUA를 이행해야 하는데, 전자는 국제 정치경제 환경에서 이해관계자의 합의에 의한 의사결정이 필요하고 후자도 수원국의 정치적 목적에 따라 편향적으로 운용될 수 있다는 한계를 안고 있다. 둘째, 중앙정부와 더불어 지방자치단체 단위의 역할이 강조되고 있으나 민주적 거버넌스와 참여적 의사결정체계가 확립되지 않은 개도국에 NUA가 얼마나 실효적으로 적용될지 의문이다. 셋째, SDGs가 안고 있는 문제이기도 하지만, 이행 체계와 모니터링에 대한 구체성과 모니터링 체계에 대한 우려가 있다. 유엔 해비타트 사무국이 ‘키토이행계획’을 통해 다양한 이해관계자가 단일 경로를 통해 이행 의지와 이니셔티브를 제시하도록 제안할 계획이지만, 유사한 플랫폼과 차별성이 없다면 이행 점검이 어려울 수 있다(citifix, 2016).

### 3. KOICA의 도시 분야 ODA현황과 문제점

2010년부터 2014년까지의 유무상 원조를 포함한 전체 ODA 규모를 살펴볼 때 도시 분야와 연관성이 높은 ‘사회인프라 서비스’ 분야는 지속적으로 증가하고 있다. 구체적으로 2011년 4.4억 달러에서 2012년에는 5.8억 달러 규모로 증가했고 2014년에는 6.8억 달러로 점증하는 추세가

나 이러한 양적 증가세에도 세부 분야를 살펴보면 주로 간접 영역으로 분류할 수 있는 교육 및 보건 부문에 집중되어 있고 수자원 및 위생과 기타 사회인프라는 20%대에 머무르고 있다.<sup>7)</sup>

KOICA는 개도국을 대상으로 무상원조를 담당하는 정부기구로서 도시화이슈와 직간접적으로 연관된 ODA사업을 담당하고 있다. 상환 의무가 부과되기 때문에 사업 단위와 예산 규모가 큰 유상원조에 비해 무상원조는 증여의 성격으로 교육, 보건의료, 공공행정, 농림수산, 산업에너지 분야의 ODA사업이 이에 해당된다. KOICA의 경우, 도시 분야의 ODA를 별도로 구분하고 있지 않기 때문에 관련 사업들이 공공행정이나 산업에너지, 기타 부문에 분산되어 있다. 따라서 각 부문별로 분산된 프로젝트 중 연관성이 깊은 사업을 추출한 결과는 <표 1>과 같다.

<표 1>에서 2011~2015년 한국의 원조 현황 중 ‘도시개발 및 관리’ 및 ‘주택정책 및 행정관리’ 현황에 명시된 KOICA의 ODA사업은 도시개발 연계 사업으로서 신도시개발 마스터플랜 용역이나 지리정보시스템을 활용한 공간정보 구축 등 도시 분야를 협의적으로 정의한 사업이 다수를 차지하고 있다. 다시 말해, ‘도시개발 및 관리’로 분류된 사업 대부분이 실제 도시 안에서 일어나는 다양한 이슈의 이해와 분석을 통해 총체적으로 접근하려는 시도보다는 국가의 전체적인 시스템 구축과 신도시 계획 및 타당성 조사에 더 많은 초점이 맞춰져 있다. 이외에도 물리적 인프라 건설이 환경에너지 섹터 내에도 일부 분류되어 있고 도시 분야의 통합적이고 장기적인 사업 전략도 구체화되지 않은 실정이기 때문에 현재 KOICA의 도시화에 대한 인식은 인프라지원 사업에 국한되어 있다고 볼 수 있다(방설아, 2015).

개도국 도시의 안전과 복원력과 관련, 재난복구 및 DRR사업을 포괄하는 해외 인도적 지원 분야도 전 세계적으로 그 규모가 커지는 추세인데 이는 자연재해와 인재, 그리고 무력 충돌을 포함하는 전 지구적인 재난

7) [http://www.odakorea.go.kr/ODAPage\\_2012/T02/L03\\_S01\\_02.jsp](http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T02/L03_S01_02.jsp)(접속일자 2016.12.5).

<표 1> KOICA의 도시 분야 ODA사업현황(2011~2015)

국가명	사업명	기간	금액 (만 불)	사업 분류
가나	아한타웨스트 신도시개발계획 수립 2차사업	2011~ 2012	100	마스터플랜
라오스	지도제작 인력양성 및 지형도 제작사업	2014~ 2017	350	공간정보
몽골	바룬우트시 난방 및 온수공급시스템 구축사업	2011	500	기초인프라
	울란바타르시 토지정보통합시스템 구축사업	2011~ 2013	260	공간정보
미얀마	한파와디 신공항인근 및 양곤 남서부 지역개발 마스터플랜 수립사업	2015~ 2017	500	마스터플랜
베트남	후에시 마스터플랜 개선사업	2011~ 2015	350	마스터플랜
	토지정보 종합관리 시스템 개발지원사업	2013~ 2015	350	공간정보
	향강종합개발 지원사업	2014~ 2017	600	마스터플랜
	그린시티 도시계획 의사결정시스템 구축사업	2015~ 2017	650	마스터플랜
우즈베키스탄	도시계획상 지리정보 혁신기술 훈련센터 건립사업	2011~ 2013	95	공간정보
인도네시아	중부자바 섬유공단조성 타당성조사사업	2011~ 2014	480	타당성조사
자메이카	지적도제작 및 토지등록사업	2012~ 2014	210	공간정보
캄보디아	국가기본도 제작 및 국가공간정보체계 마스터플랜 수립사업	2011~ 2012	250	공간정보
콜롬비아	깔리시 주택단지 마스터플랜 수립사업	2014~ 2016	300	마스터플랜
키르기스스탄	토지정보 종합관리시스템 구축사업	2015~ 2017	400	공간정보
투르크메니스탄	토지등록 및 지적제도 현대화 사업	2011~ 2012	150	공간정보
페루	안토니오 라이몬디 자원순환형	2014~	380	기타

	생태공원 기반구축사업	2016		
필리핀	통합재건 복구	2015~2017	90	기타

자료: KOICA 실적통계(<http://stat.koica.go.kr>)를 토대로 원조목적코드 검색조건을 ‘도시개발 및 관리’, ‘주택정책 및 행정관리’로 검색하여 저자가 재구성.

이 점증하는 데 기인한다.<sup>8)</sup> 국제사회도 효율적으로 재난 위기를 경감시키는 것이 미래의 투자이고 효과적인 재난위기 관리가 지속가능 발전에 기여한다고 합의한 바 있다(UNISDR, 2015: 9). 이를 반영하듯 선진공여국들도 개도국의 재난 발생을 대비해 현지 정부와 지역사회의 복원력 구축을 위한 ODA를 이전보다 늘리고 있다. 한국의 경우, 해외 인도적 지원 부문 전체 ODA가 2011년 2400만 달러에서 2014년 7200만 달러로 급속한 증가 추세에 있다(OECD/DAC, 2016). 그러나 다자기구를 통한 인도적 지원이 증가하는 반면, KOICA는 2011년 2300만 달러에서 2014년 1300만 달러로 오히려 감소 추세에 있다. 2011~2014년 대외무상원조 통계에 의하면, 무상원조 대비 인도적 지원 평균 비율이 2%대를 차지하고 있으나 사업내용은 긴급구호성 지원에 집중되어 있는 것으로 나타났다(한국국제협력단, 2015a).

특히 도시 분야와 연관성 있는 DRR의 경우, 2008년부터 2012년까지 지원금 총액이 약 1200만 달러 수준으로 DRR 지원을 증대하는 국제적 추세를 제대로 반영하지 못하고 있다. 2014년 기준 DRR과 관련된 사업은 개도국 소방공무원의 초청 연수를 통한 역량 강화와 민간단체를 통해 지역사회 단위의 소규모 DRR 사업을 추진하고 있으며 민관협력사업으로 몽골재난방지센터 역량 강화 사후관리사업을 지원한 정도로 미미한 수준이다(한국국제협력단, 2015). 이러한 문제는 2012년에 실시된 OECD/DAC 동료검토(Peer Review)에서 재난복구사업을 인도적 지원예산에 포함

8) OECD/DAC회원국들은 ODA 대비 해외 인도적 지원의 적정선을 6% 수준으로 보고 있으며 한국 정부도 2011년에 ‘분야별 국제개발협력 기본 계획’을 통해 2015년까지 6% 달성 목표를 제시한 바 있다(외교부, 2010).

시키고 재난취약국의 대비 역량과 복원력을 강화하기 위한 지원을 제고하도록 권고받은 바 있지만, 이행 결과는 만족할 만한 수준에 미치지 못하고 있다. 더구나 KOICA가 수립한 Post-2015시대를 대비해서 중장기 전략 중에도 ‘안전한 물과 청정에너지를 통한 기후변화 대응’이라는 브랜드 프로그램을 제시했는데, 이 역시 기후변화와 인도적 지원, 재난 대응 같은 부분이 강조되기보다는 ‘에너지’에 방점이 찍혀 있어 우려가 제기된다.

도시 분야를 포함하는 개발협력의 재원과 관련해서 현재까지는 ODA 예산에 크게 의존하고 있다. 비록 전체 ODA규모가 증가 추세에 있다고 하더라도 도시 분야와 같은 특정 분야 ODA를 급격하게 증액하는 것은 쉽지 않을 것으로 전망된다(오수현, 2016b).

대안으로서 KOICA는 민관협력 차원에서 국제개발협력 민간단체에 매칭펀드 방식의 지원을 시행하고 있다. 2000년대 들어 개발협력에서 민간 부문의 참여와 기여가 중요하다는 인식이 유엔을 비롯한 국제사회에 확산되고 국내기업들도 사회적 책임과 공헌에 관심을 갖게 되면서 최근 몇 년간 KOICA는 기업과 협력을 확대하고 있다. 이에 민관협력 사업에 대한 예산을 2016년에 404억 원, 2017년에 462억 원으로 증액해서 무상 원조사업 중 민간과의 협력구도를 다각화할 예정이다(국제개발협력위원회, 2016). 이러한 시도는 2011년 부산세계원조 총회와 2015년 아디스아바바 개발재원 총회를 통해 개발 재원의 다양화 및 다자간 파트너십 등 새로운 패러다임에 기반을 두고 있다. 이에 KOICA도 혁신적 파트너십을 수행하기 위한 플랫폼으로 재정의하는 등 변화를 시도하고 있다(박수영, 2015; 오수현, 2016a). 일례로 새로운 개발협력 플랫폼인 ‘선제적 행동 프로그램(Development Action Program, DAP)’의 추진을 통해 다양한 개발주체들에게 참여의 기회를 부여하고 수원국 요청에 기반을 둔 사업 등에 대응하기 어려운 기존 사업협력방식의 한계를 극복하려는 시도를 하고 있다(한국국제협력단, 2015b).

결론적으로 SDGs 및 NUA의 이행을 위해 요구되는 재원의 간극을 메

&lt; 표 2 &gt; 선제적 행동 프로그램(DAP) 분류

프로그램 종류	세부 내용
사회적투자 파트너십	기업의 전략적 CSR 재원, 개도국 주민이 제조 및 유통과정에 참여하는 포용적 비즈니스 모델 등을 활용해서 개도국 민간부문 성장을 통한빈곤 퇴치지원
창의적 가치 창출 사업	과학기술, 혁신적 비즈니스 모델 및 접근방식 등을 적용해서 개도국개발 문제 해결에 기여할 아이디어 발굴 및 파일럿 사업 지원
해외 파트너십	국제적 공조를 통해 분야별, 지역별 개발 이슈 해결을 지원하는 글로벌 프로그램 참여 및 국제NGO 등 해외 민간부문과의 협력

자료: KOICA 민관협력사업 추진방향, 2015.

우기 위해서는 혁신적인 재원 마련 방안 확보 등의 다양한 창구 마련 전략을 수립해야 한다. KOICA도 망고펀드와 함께 2015~2018년까지 3년간 50만 달러 규모의 임팩트 투자를 통해 우간다 내 36개 중소기업의 활성화 및 금융접근성 향상을 위한 역량 강화 및 투자를 실시한 바 있다. 그러나 재원조성 차원의 국내 정부-NGO 파트너십뿐 아니라 한국 정부와 현지 NGO나 시민사회단체 간의 파트너십 확장을 통해 개도국 시민사회 활성화를 위한 역량 강화도 요구된다. USAID의 경우 시민사회개발 프로그램(civil society development program)을 통해 니카라과 현지 NGO의 성폭력에 대응한 프로젝트 수행을 직접 지원했다. 그 결과로 80개 이상의 커뮤니티, 1000여 명 이상의 성폭력 피해 여성에게 서비스를 제공했던 사례는 참고할 만하다.

#### 4. 한국해비타트의 도시 분야 개발협력사업 현황과 문제점

해비타트(Habitat for Humanity)는 ‘모든 사람에게 안락한 공간이 있는 세상’을 비전으로 전 세계 70개국의 도시와 주거문제를 직접적으로 다루는 국제 비영리 민간단체로서 1976년부터 전 세계 500만 명 이상의 주거 안정을 지원해왔고 주거부문의 국제적 옹호활동도 수행해왔다. 1994년 유

엔 경제사회이사회(ECOSOC)의 일반협의지위(general consultative status)를 취득했고 주거권 및 주거문제에 대해 유엔 해비타트와 파트너십을 맺고 협업하고 있다. 유엔 해비타트 회의와 관련해서는 1996년 ‘해비타트 II’ 회의 및 2003년 유엔 해비타트에서 최초로 발간한 슬럼에 대한 국제평가 보고서인 ‘슬럼의 도전(The challenge of Slums)’의 공개한 이후 도시화 및 슬럼에 대한 담론이 본격화되자 해비타트 내에서도 도시 슬럼지역 개선과 주거권 확보 등 도시화 담론에 적극적으로 참여해왔다. 특히 2016년 6월 인도네시아 수라바야에서 개최된 ‘해비타트 III 제3차 준비회의’에서 주거정책분야 세션을 미주개발은행(Inter-American Development Bank)과 공동으로 주최해 정책보고서(Policy paper 5)를 발간했고 NUA에 주거와 토지 문제가 반드시 반영되어야 한다고 주장해왔다(Habitat for Humanity, 2016a).

이처럼 급격한 도시화 현상의 영향으로 도심 내 주거문제가 심각하게 대두되면서 해비타트 국제본부는 ‘2020년 전략계획’을 수립해 해비타트의 방향성을 재정립했다. 이는 해비타트 운동이 개별 및 커뮤니티 단위의 주거환경개선에만 머무는 것이 아니라 적절한 주거의 접근성 향상을 위한 섹터 임팩트, 빈곤 종식에서의 주거의 역할을 옹호하는 사회적 임팩트에까지 확장되어야 한다는 중장기적인 전략이 골자다. 특히 해비타트는 도심에서 진행되는 사업계획 시 총체적 접근 방법을 사용하도록 유도하고 있는데, 커뮤니티 주도의 계획 수립, 주거권의 고려, 다양한 섹터와의 협력, 민관협력(PPP), 도시 복원력 향상 등 필수적으로 고려해야 하는 여덟 가지 원칙을 전 세계 해비타트에 공유해서 사업수행 시 고려하도록 권고했다(Habitat for Humanity, 2016b).

한국해비타트가 수행하는 해외사업의 경우, 2000년대 초반부터 2007년까지는 주로 도시화 문제해결에 직접적으로 개입하기보다는 자원봉사자를 활용한 지방 저소득층의 주거신축 사업에 집중하다가 2008년 이후부터 식수와 위생시설, 커뮤니티시설 등 지역 자립에 대한 니즈를 반영하기 시작했다. 총체적 접근의 방향성에 대해서는 2014년 KT&G의 후원을 받아 2016년까지 진행한 인도네시아 수라바야의 도시 슬럼 개선 프

< 표 3 > 한국해비타트 수리바야 도시 슬럼 사업 구성요소

항목		규모	대상자 수
물리적 개선	주택의 신/개축	40세대	145명
	공중화장실 설치	6개소	267명
	초등학교의 증/개축	1개소	유치원 60명/ 초등학교 142명
	오배수시설의 개선	1,100m/261세대	1678명
	커뮤니티센터 개축	1개소	7개 지역구 1700가정
주민 인식 개선	오수관리시설 교육	-	216명
	안전하고 건강한 주택 트레이닝	-	92명
	건강과 위생 트레이닝	-	105명
	공공 물과 위생시설 위원회 조직	-	위원회 조직
	안전하고 건강한 주거 교육	-	92명
	금융 교육	-	80명
폐기물 처리 관련 교육	-	216명	

로젝트가 대표적인 사례다.

우선, 지역 주민과 지역 정부 간의 지속적인 워크숍을 통한 의견 청취 과정을 거쳐 해비타트의 지원하에 주민들이 마을의 5개년 개선계획을 직접 수립하도록 했다. 마을의 취약지점을 자체적으로 확인하고 개선 지점의 우선순위를 도출하며, 향후 개선된 환경을 지속적으로 유지하기 위한 위원회를 구성해 체계적인 관리 방안을 모색하게끔 했다. 도시 슬럼 내 취약한 주거지를 개선하는 한편 마을에서 악취가 나는 하천을 문제를 해결하기 위해 폐기물을 지정된 곳에 버릴 수 있도록 인식 개선 캠페인을 수행하는 등 지역주민에게 사회적 임팩트를 줄 수 있는 프로그램을 병행해서 실시했다. 또한 상습 쓰레기 투기 지역을 공공공간으로 만들어 주민모임 장소로 활용하게끔 했으며 정비된 하천의 구획을 나누어 커뮤니티의 주인의식을 고취하도록 디자인했다.

DRR을 포함하는 한국해비타트의 해외 인도적 지원사업은 2012년부터 본격적으로 착수되었는데 한국의 개발NGO협의체인 국제개발협력

민간협의회(KCOC)와의 관리감독 및 조정하에 주로 긴급구호, DRR, 난민 지원 등의 분야에서 사업을 진행하고 있다. 초창기 재난대응 사업의 경우 재난 발생 후 주거복구 키트 지원 및 임시 거주시설 보급사업 위주의 ‘복구’에 초점을 두었으나, 현재는 DRR과 같은 ‘예방’에 초점을 두어 재난 대비 및 신속한 복구를 통한 도시 재난복원력을 향상시키는 방향으로 추진하고 있다. 한국해비타트는 국제적십자사·적신월사연맹(IFRC)에서 고안한 ‘참여적 접근을 통한 안전한 주거인식 개선(Participatory Approach for Safe Shelter Awareness, PASSA) 프로그램’을 인도적 지원 사업에 활용하고 있다. 즉, 주민 주도로 재난 지역 지도를 제작하고 재난 취약지점을 스스로 확인하도록 했다. 이를 통해 수렴된 의견을 바탕으로 해당지점의 목적물(방파제, 대피소, 기초인프라 등) 보강을 지원하고 마을의 실행계획(Community Action Plan)이 국가단위, 지역정부 단위의 중장기 계획과 맥락을 같이 하도록 조언하는 역할을 수행했다. 또한 마을단위 및 학교단위로 재난예방교육을 실시해서 재난발생 시 예측 가능한 위협의 영향을 최소화하도록 계획했다.

난민 지원의 경우 국제정세 및 갈등 관계 등의 민감한 사안들로 때문에 직접적으로 난민을 지원하는 사업보다는 피해당사국 내 재난으로 이주가 불가피한 국내실향민(Internally Displaced Person)의 거주지 안정을 위한 사업을 시행했다. 예를 들어 우간다 부두다 지역 산사태 피해 때문에 키란동고 지역으로 대피해 체재하고 있는 실향민 커뮤니티의 주거안정 및 생활여건 신장을 위한 프로젝트를 진행했다

민간기업과의 파트너십을 통한 사업협력도 2012년부터 다각화하고 있다. 특히 2013년부터 3년 동안 삼성전자와 200만 달러의 장기 파트너십 협약을 맺어 기업의 보유기술을 적극 활용할 수 있는 해비타트 사업을 기획해 수행했다. 커뮤니티의 수요를 직접 발굴하고 주거, 식수 위생, 교육 시설 신설 및 관련 교육 등을 통한 인식 제고에 강점이 있는 해비타트 프로그램에 기업의 기술과 보유역량을 결합해 사회적 임팩트와 지속가능성을 고려했다. 지역사회에 ‘스마트스쿨’을 도입해 교육의 접근성 제

< 표 4 > 한국해비타트 해외 인도적 지원사업 수행내역(2015~2016)

년도	사업명	사업 유형	대상국가	사업내용	재원
2016	메콩델타 지역 재난예방환경 개선	재난위험경감	베트남	PASSA	자체 모금
2016	자바지역 재난위험경감사업	재난위험경감	인도네시아	PASSA	ODA
2016	사이클론 로아누 주택피해 복구	재난복구	방글라데시	주택복구	ODA
2015	동사마르 태풍 루비 주택복구	재난복구	필리핀	주택복구	ODA
2015	사이클론 팜 초동대응	긴급구호	비누아투	구호키트배분	ODA
2015	말라위 홍수피해 긴급구호	긴급구호	말라위	구호키트배분	ODA
2015	난민촌 고아 및 취약아동가정주거 지원	난민지원	우간다	자국 내 실험민 주거지원	ODA

고 및 지역사회 벽돌 생산 기술이전을 통한 커뮤니티 자립역량 확대<sup>10)</sup> 등 파트너십을 통해 지역사회의 다양한 니즈를 충족시킬 수 있었다.

이러한 시도에도 불구하고 현재까지 한국해비타트에서 수행하는 개도국 도시문제의 포괄적 해결을 위한 개발협력사업은 아직 초기단계수준이라고 할 수 있다. 그 이유는 우선 개도국 내 주거와 연계되는 다양한 이슈들을 적용한지 오래되지 않았고 사업을 통해 도출된 결과에 대해 타 민간단체를 포함한 외부 이해관계자 간 공유의 노력이 미진했기 때문이다. 또한 전략 및 인력 부재에 따른 단선적인 파트너십에 의존한 사업수행이 주류를 이뤘던 것이 사실이다. 특히, 다양한 이슈가 복합화된 도시

9) 스마트스쿨은 소외된 지역에 태양광 인터넷스쿨(Solar Powered Internet School)의 개념을 접목해 태양광 패널을 통해 안정적으로 전력을 공급받고 삼성전자의 IT 기기를 통해 정보와 교육의 접근성을 향상시키는 프로젝트다. 해비타트는 남아공과 잠비아에서 해당 프로젝트를 수행했다.

10) 2015년 삼성전자 협력사업인 케냐 무키마 중학교 신축 및 ISSB(Interlocking Soil Stabilised Brick) 벽돌 생산 기술이전 사업으로 지역주민들에게 벽돌 생산 기술 이전 교육 및 훈련을 통해 우수한 인력을 선발하고, 선발된 인력이 벽돌을 생산하고 생산된 벽돌로 학교 교실을 신축하는 사업이다.

문제의 경우 국제사회-정부-시민사회의 다층적 파트너십이 전제되어야 한다는 것을 감안한다면, 현재 한국해비타트는 이러한 파트너십에 참여하여 경험을 공유하고 도시문제를 논의해야 하는 시점에 직면했다고 할 수 있다.

## 5. 한국의 도시 분야 국제개발협력의 방향

KOICA와 한국해비타트의 사례를 토대로 한국 민관부문의 도시 분야 국제개발협력의 양태를 살펴본 결과 현재까지 진행해온 ‘도시 분야’로 분류된 사업들이 국제사회에서 논의되는 ‘도시개발(urban development)’의 광의적 정의를 적절히 반영하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 정부의 개발협력 4대 구상[소년들의 좀 더 나은 삶, 모두를 위한 안전한 삶, 보다 나은 삶을 위한 과학기술 혁신, 아프리카 직업기술교육 및 정보통신기술(ICT)] 및 KOICA의 5대 전략(교육, 보건, 농림수산, 기술환경에너지, 공공행정) 내에 도시 분야가 주요하게 고려되고 있지 않다는 점에서도 나타나고 있다. KOICA의 경우, 도시 분야 ODA의 국제적 동향과 무관하게 재귀적 비판 없이 도시개발을 협의적 의미로 해석하여 관련 사업을 기획하고 추진하는 관행에 머물고 있다. 따라서 SDGs와 이번 ‘해비타트 III’에서 채택된 NUA 간 상호연계된 새로운 도시의 주요개념인 ‘포용성과 지속가능성’, ‘복원력기반의 안전성’, 그리고 기여요소로서 ‘개발재원’으로 구분하여 한국 민관부문의 도시 분야 국제개발협력이 추구해야 할 방향성을 다음과 같이 제시하고자 한다.

먼저 공적 영역 내 무상원조에서 ‘SDGs. 11.’ 및 NUA 이행에 도시의 개념 및 범위를 확대 적용한 ODA의 플랫폼역할을 해야 한다. 앞선 현황을 통해 KOICA의 도시 분야 ODA 사업은 신도시계획 및 타당성조사 또는 인프라 지원사업에 국한되었음을 알 수 있다. 이러한 측면에서 향후 KOICA는 ‘도시의 구축’만이 아닌 도시 내의 ‘도시화’ 문제 등의 사회적

이슈를 해결하는 ODA사업을 수행할 필요가 있다. 그러기 위해서는 먼저 단기의 개발역사 속에서 발전한 한국의 경험을 일반화하여 단선적으로 개도국에 전수하려는 시도가 있진 않았는지 면밀한 분석이 필요하다(방설아 외, 2015). 실제로 무상원조사업이 개도국의 도시현상에 대한 고려보다는 정부의 ‘개발협력 4대 구상’에 초점을 맞춘 새마을사업 또는 ICT 기술을 보급하는데 방점을 두고 있거나, 또는 무상원조자체가 개도국 인프라 구축을 명목으로 한 국내건설업체의 해외진출의 수단의 관점으로 자리했기 때문이다. 특히 ‘해비타트 III’의 주요 의제가 슬럼 및 비공식 주거의 향상 및 취약계층의 필요에 대응하는 포용적 접근 및 도시문제의 총체적 접근이라는 점과 한국자체가 급격한 도시화와 발전을 통해 다양한 사회적 이슈를 경험했다는 점에서 무상원조의 이행 전략도 도시 내 사회적 이슈를 해결하기 위한 기반 안에서 수립되어야 함이 자명하다. 또한 물리적인 도시서비스의 제공이 ‘해결책’으로 간주하기 보다는 문제 해결을 위한 ‘필수적 선결 요소’로 규정한다는 점을 고려하여 도시 분야 ODA사업을 추진해야 한다. KOICA의 중장기 전략가운데 ICT를 동반한 스마트시티 구상이 KOICA의 중점사업으로 선정되어 있으나, 스마트 시티 구현 자체가 최종 이행의 목적이 되기보다는 사회적 이슈 해결의 ‘도구’로서 인식되어야 한다. 환언하면 물리적, 기술적인 요소 외에도 해당사업의 사회경제적 영향을 세심하게 고려해야 한다는 것이다.

둘째, 개도국 도시의 안전성과 재난에 대한 복원력제고를 위해 한국의 무상원조는 DRR의 개념을 단계적으로 확대 적용할 필요가 있다. 우선, 기존 중점사업부문 중 산업에너지(국토개발)와 범 분야 중 환경, 기후변화 관련 국제개발협력에서 사업의 발굴과 타당성 조사 단계부터 DRR요소의 반영이 요구된다. 그러나 일부 선진공여국은 이미 DRR을 정책 혹은 전략수준으로 추진하고 있다. 일본의 경우, 해외 인도적 지원정책 내 개도국의 재난대비 및 경감을 포함시키고 이행을 위해 2005년부터 ‘ODA를 통한 재난경감 이니셔티브(Initiative for DRR through ODA)’ 전략을 수립하여 추진 중에 있다(권구순 외, 2016). 재난복원력(Disaster Resilience) 제고에

있어서도 미국, 영국, 유럽연합(EU)도 별도의 DRR 전략을 수립하여 추진 중에 있으며 특히 미국의 국제개발처(USAID)는 사하라이남 아프리카 재난취약국에 대해 인도적 지원전문가와 개발협력전문가가 공동으로 ODA사업조사단계에서 복원력을 고려한 사업을 설계하여 추진하고 있다(USAID, 2012). 따라서 중장기적으로는 DRR이 방재적 요소 이외에 거버넌스, 법과 제도, 인식전환의 요소를 포함하고 있다는 점에서 전략차원의 접근과 DRR지원사업의 규모와 예산도 확대가 바람직하다. 특히 재난취약국의 국별협력전략(Country Partnership Strategy)의 수립에는 DRR이 독립적 분야로서 반영될 필요가 있다.

셋째, 개발 재원(development finance) 및 글로벌 파트너십의 측면과 관련해서는 이미 KOICA를 중심으로 이행전략을 마련한 만큼 지속적인 추진이 필요하다. 우선 글로벌 파트너십을 통한 다양한 협력관계를 지속적으로 구축해 나가야 한다. KOICA 전략은 북-남 남-남 협력, 민관협력, 삼각협력 및 다자간 협력을 통해 도시화 문제를 다루는 국가적 차원, 지역 정부 차원, 커뮤니티 차원의 모든 관계자들의 역량 강화에 대한 역할을 강조하고 있다. 이러한 개발 주체의 확대 기초에서 시민사회 및 민간영역 역시 글로벌 파트너십 이행에 대한 모니터링에 참여해야 하며, KOICA는 이러한 파트너십이 형성될 수 있는 정책적인 토양을 구축하는데 집중해야한다고 언급하고 있다(박예린 외, 2015). 그리고 NUA에서 주택금융(housing finance)과 관련, 다자개발금융기관, 기업, 투자자, 소액금융기관 등 적절한 주거 구현을 위한 다양한 관계자들과의 협력의 중요성을 강조하고 민관협력(PPP)의 구도를 국가 정책의 틀 안에 포함하여 각국 정부가 해결할 수 없는 간극을 메우고, 지자체 역량을 강화를 위한 훈련 과정을 제공할 수 있도록 파트너십을 권고하고 있다(UN Habitat, 2016b).

민간영역에서는 우선 민간단체가 수행하는 국제개발협력 사업에 개도국 포용성과 지속가능성을 제고하기 위한 도시의 지역기반사업들을 발굴해서 추진해야 하고 동시에 양자원조의 정치성으로 인해 배제될 수 있는 인권과 주거권의 옹호전략이 병행되어야 한다. 사업수행의 측면에서

기획 단계부터 수원국의 물리적·환경적·경제적·사회적 영향력을 고려한 총체적 접근(holistic approach)법을 도입하고 물리적 서비스 제공을 기본으로 공적 공간(public space)의 역할을 인식시키거나 주민참여 및 적극적인 의견 수렴 과정을 통해 커뮤니티가 지속가능하도록 유도하는 노력이 필요하다.<sup>11)</sup> 이러한 총체적 접근법의 효율적 활용을 위해서는 현지 단체들과의 긴밀한 파트너십이 필요하며, 지역정부와 사업수행 민간단체, 현지 단체 간 삼각협력관계를 이루어 사회적 임팩트를 다양화해야 한다. 더불어 국제개발민간협의체 내 도시화 관련 전문위원회를 조직해 민간단체 주도의 도시개발 사업과 NUA와의 연계성을 확보할 수 있도록 독려하고, 이를 통해 나온 결과물이 ‘해비타트 III’ 후속회의에 환류되어 이행전략이 구체화되고 보장될 수 있도록 해야 한다.

옹호전략의 측면에서는 개도국 현지에서 활동하는 한국 민간단체의 정책적 영향력의 제고가 필수적이다. 한국의 민간단체는 주로 개발협력 사업의 운영, 즉 서비스 제공에 중점을 두고 있어 현지에서 개선이 요구되는 주거권과 같은 사회적 이슈에 대해 적극적으로 개입하는 옹호활동에 미온적이다. 이는 행정당국과의 마찰로 인한 갈등이 확대될 경우, 수행 중인 사업에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 우려에 기인한다. 하지만 과거 한국해비타트의 사례에서 보면 비공식 주거지(informal settlement)의 거주민들에 대한 주거권 향상이 법과 정책의 한계 때문에 깊이 있게 이뤄지지 못함으로써 거주민들의 근본적 요구에 부응하지 못한 점을 반면 교사로 삼을 필요가 있다. 더구나 사업지가 비공식 주거지로 분류되는 경우 소유관계가 명확히 규정되어 있지 않아 해당커뮤니티를 위한 물리적 서비스 제공 자체가 불법으로 인식되거나 지속성 여부조차 불투명해

11) 주민참여의 사례로서 아시아 지역 주거권/주거빈곤 관련 국제 협의체인 ACHR (Asian Coalition for Housing Rights)는 ACCA(Asian Coalition for Community Action) 프로그램을 통해 커뮤니티 주도의 아시아 도시 주거빈곤 문제해결을 지원하고 있다. 도시취약지역의 거주민들이 주요행위자가 되며, 토지, 주택, 인프라, 사회경제적 요소 전반을 다루는 이 프로그램은 2014년까지 아시아 19개국의 165개 도시에서 사업을 수행하고 있다.

질 수 있다는 점에서 더 이상 옹호활동을 도외시킬 수 없다. 민간단체들이 독자적인 옹호 활동을 추진하기 어렵다면 현지나 국제적으로 형성된 네트워크에 참여하거나 기술적 지원을 받는 접근방안도 고려할 만하다. 사례로써 세계은행과 유엔 해비타트가 공동으로 결성한 파트너십인 도시연맹(Cities Alliance)은 토지의 소유권을 측정할 수 있는 사회거주권소유 방식(Social Tenure Domain Mode)이라는 시범사업을 수행 중인데 우간다 정부와 협력해서 도심 내 공식 및 비공식주거지의 주거권에 대한 효과적 측정 툴을 제시하고 있다.

둘째, 지역밀착성과 사업지속성측면에서 강점을 보유한 민간단체의 경우, 현지에 지역기반의 재난복원력을 배양할 수 있는 DRR사업의 규모와 질적 개선을 위한 노력을 경주할 필요가 있다. 재난발생 후의 신속한 대응보다 발생 전 예방(prevention)이 중요하고 불가항력적인 재난에 대해서는 복원력을 감안한 복구와 향후 예상되는 재난의 위험을 경감시키는 처치가 병행되어야 하는데 한국 민간단체는 전자의 구호활동에 집중하는 반면 후자의 경우, 개선된 복구(building back better)보다 정상복구(building back to normal)에 치중하는 경향이 있다. 2011년 필리핀 중남부를 강타한 태풍 하이엔 발생 이후 한국 민간단체의 조기복구사업을 보면, 재난경감 및 대응훈련, 재난대응형 대피소 건축 등 DRR 측면에서 접근한 복구사업이 30% 미만인 것으로 나타났다(국제개발협력민간협의회, 2015). 또한 정부보조금 사업이지만, 수행 주체가 민간단체인 인도적 지원 민관협력 자금지원사업에도 2012~2013년의 경우, 주거와 기반시설 복구가 전체 사업비의 28% 수준이고 소수의 단체만 위기대응 수준의 DRR사업을 추진한 것으로 나타났다(국제개발협력민간협의회 2014). 따라서 민간단체의 축적된 현지의 제도적·물리적 환경에 대한 지식과 경험을 토대로 발생했거나 위협 소지가 있는 재난의 지역 내 취약성을 분석해서 이를 경감할 수 있는 DRR사업을 개발해서 추진해야 한다.

셋째, 영역 간 적극적인 파트너십을 통해 사업을 다각도로 디자인하고 개발재원 역시 다각화해서 도시화 문제에 접근해야 할 것이다. 다수의

민간단체는 파트너십을 통한 사업의 다양성을 추구하기보다는 독자적으로 사업을 수행 가능한 범위하에서만 사업을 추진하는 편향성을 보여왔다. 주거 부문의 물리적 서비스 제공에만 집중하고, 정책적인 영향 없는 사업을 수행해왔던 것이 ‘해비타트 III’와 SDGs 패러다임에서 민간단체가 극복해야 할 과제다. 키토이행계획에서는 거버넌스 구축이 지속가능한 도시구현을 위한 주요한 축으로 소개되었다. 특히 국가 정책 및 법제화의 과정에서 합당한 규제의 틀을 구성하는 데서 지역정부와 커뮤니티, 민간 영역의 파트너십을 통해 적극적인 참여를 추진하고 관계자들의 명확한 목표와 책무성을 강조하고 있다(박예린 외, 2015). 이에 다자간 파트너십을 통한 효과적 사업이행은 필수적일 뿐 아니라, 개발재원의 다양성 확보를 가져올 수 있는 중요한 요소임을 인식해야 한다.

## 6. 결론

제임스 울퍼슨(James Wolfensohn) 전(前) 세계은행 총재는 재임 시 “빈곤은 점증적으로 도시화되고 있어 25년 내 도시빈민은 4억에서 10억에 이를 것으로 예상된다”라고 도시화에 대한 우려를 표명했다(Todaro and Smith, 2006: 312). 그의 우려는 현실이 되어 개도국의 산업화 과정에서 발생한 도시문제의 결과로 도시빈민은 인간의 존엄과 기본적 권리를 보호받지 못한 채 사회적 불평등이 고착화되고 있다. 개도국의 도시화 현상은 균등한 발전을 저해함으로써 궁극적으로 국제사회가 추구하는 전 지구적 빈곤의 경감과 지속가능한 개발목표 달성의 주요 변수로 대두되고 있다. 이에 NUA는 향후 20년 동안 도시를 중심으로 한 국제개발협력 이니셔티브의 가이드라인 역할을 할 것으로 기대된다.

SDGs의 제11번 도시화에 대한 목표와 NUA 이행을 위해 한국 국제개발협력의 민관 주체들은 변혁적 매개로서 도시에 대한 새로운 접근이 필요하다. 공적 영역에서 도시의 확대된 개념과 포괄적 범위를 고려한 적

용한 ODA의 플랫폼 역할과 관련 사업을 기획하고 추진하는 것이 우선적으로 필요하다. 이어서 기후변화와 대형 재난에 대비하고 복원력을 제고하기 위해 DRR 개념을 인도적 지원사업뿐 아니라 도시화 관련 사업의 발굴과 추진에 반영해야 하며 이를 일관성 있고 지속적으로 추진할 수 있는 다각적인 재원조성과 다자 간 파트너십 구축이 요구된다.

민간영역 역시 적극적인 국내외 네트워크를 통해 사업국가 내 도시문제를 총체적으로 접근하는 사업을 수행해야 하고 그 과정에서 인권과 주거권에 대한 각계각층의 다양한 목소리를 대변할 수 있는 옹호 역할에 집중해야 한다. 또한 재난취약지역에서 활동하는 경우, 지역기반의 DRR 사업을 활성화해서 예방역량을 강화하는 데 기여해야 한다. 또한 타 사업보다 도시화와 관련된 개발협력사업은 자원의 소요가 큰 만큼, 민간단체의 재원조성 능력의 한계를 극복할 수 있도록 공공기관뿐 아니라 민간기업과의 파트너십을 통해 사업의 효과성을 극대화할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

한편 NUA의 이행에 대해 벌써 독일과 네덜란드 같은 일부 공여국들은 개도국 도시화 문제에 대한 인식의 전환과 구체적인 개발협력을 통한 지원방안을 강구하는 정책보고서를 발표하고 있다. 반면 한국은 ‘해비타트 III’ 회의에 정부 차원의 국내 현황 보고서는 제출하는 수준에 머물러 있고 개발협력의 관점에서 공여국으로서 도시 분야 ODA에 어떠한 전략을 가지고 이행할 것인지 별다른 입장을 표명하지 않고 있다. 민간 차원에서 ‘해비타트 II’에 이어 ‘해비타트 III’의 국내 이행을 촉구하기 위해 40여 개의 국내 시민사회단체가 참여해 한국 민간위원회를 발족한 것은 의의가 있다(민간위원회, 2016). 다만 국제개발협력활동을 수행하는 민간단체들은 NUA에 구체적인 연대의 움직임을 보이는 것은 요원하고 이에 대한 문제의식을 갖고 있는 국제개발협력 민간단체들도 극소수다.

이에 도시 분야 국제개발협력과 관계된 민관행위자들이 ‘해비타트 III’의 다양한 의제 및 NUA에 대한 실행계획 이행과 함께 논의되었던 내용을 적극적으로 공유하고 점검하는 장을 마련하는 것이 시급하다. 그래야

만 개도국의 포용성과 지속가능성, 그리고 복원력을 갖춘 안전한 도시화를 위한 지식과 네트워크의 공유체계를 구축할 수 있다.

원고접수일: 2016년 11월 2일

심사완료일: 2016년 11월 29일

게재확정일: 2016년 12월 10일

최종원고접수일: 2016년 12월 13일

❖ Abstract

A New Direction and Accountability of the ROK's International  
Development Cooperation for Sound Urbanization

Kwon, Goo Soon and Kim, You shik

The ‘New Urban Agenda(NUA)’ has recently been adopted at Habitat III, the first global conference after the Post-2015 agenda. Analysing the mutual inclusive nexus between NUA and SDGs, this study defines the concept of *inclusive and sustainable city and safe city with disaster resilience, and suggest financing for development* as a contributing factor for implementation. Taken the above concept and the factor into consideration, the study suggests how the Korean development cooperation actors - the public and private sector(NGOs) would explore their program for sound urbanization in the future by conducting case studies of a state-run KOICA and Habitat for Humanity Korea, a specialized INGO for urbanization.

A public sector should play as a platform of development cooperation and its implementation for inclusive and sustainable urbanization. With regard to safe city, it is necessary to apply a concept of ‘disaster risk reduction(DRR)’ to each planning and implementation stage of ODA programs and projects concerned. Further it is mandated to diversify financing mechanisms for narrowing the financing gap to implement international urban development. A private sector, mainly NGOs and CSOs is also required to implement projects aligned with NUA as well as advocacy strategies for tenure security. In addition, ensuring resiliency and safety needs be achieved through expansion of localized disaster risk reduction programs. At last, development finance model through public-private partnership is critical for implementing various urban development projects.

Keywords: UN Habitat, New Urban Agenda, SDGs, International Development  
Cooperation, ODA

## 참고문헌

- 국제개발협력민간협의회. 2014. 『2012~2013 인도적 지원 민간협력자금지원사업 결과보고 요약집』. 서울: KCOC.
- \_\_\_\_\_. 2015. 『필리핀 태풍 하이옌 피해지역 민간단체 조기복구사업 결과보고회 자료집』(2015.3.26).
- \_\_\_\_\_. 2016. 『17년 국제개발협력 종합시행계획』. 제26차 국제개발협력위원회 의결안건(제26-1호).
- 권구순. 2016. 「국제인도적지원 활동에서의 회복탄력성 개념화의 적용에 대한 고찰」. 국제개발협력학회 하계학술대회 논문집(2016.6.17).
- 권구순 외. 2016. 「해외긴급구조의 법적 기반 및 운영체계연구: 일본, 호주, 스위스를 중심으로」. 《국제개발협력》, 2016-2호, 115~140쪽.
- 김 인. 2015. 「KOICA 중장기 전략에서의 SDG주류화 노력」. 제29회 KOICA 개발협력포럼 자료집(2015.11.26).
- 김진경. 2015. 「포용적 성장과 빈곤감소」. 제26회 KOICA 개발협력포럼 자료집(2015. 2.27).
- 민간위원회. 2016. 「유엔 해비타트III 한국 민간위원회 발족 선언문」. UN-Habitat 한국 민간위원회 발족식 및 기념세미나자료집(2016.07.19).
- 박수영. 2015. 『Post-2015체제의 개발재원 논의분석』. 성남: 한국국제협력단.
- 박예린 외. 2015. 「Goal 17 이행수단과 글로벌 파트너십 강화」, 《지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안》, KOICA, 331~352쪽.
- 방설아 외. 2015. 「Goal 11 회복력 있고 지속가능한 도시와 거주지 조성」. 《지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안》, KOICA, 217~238쪽.
- 방설아. 2015. 「개발도상국의 도시빈곤과 KOICA의 도시개발 원조사업에 관한 연구- Post 2015 SDGs를 바탕으로」. 서울시립대학교 석사학위논문.
- 오수현. 2016a. 「혁신적 개발재원 조성(Innovative Financing for Development): 개념의 발전과 동향」. 《국제개발협력》 2016-3호, 31~52쪽.
- \_\_\_\_\_. 2016b. 「혁신적 개발재원 조성(Innovative Financing for Development): 개념의 발전과 동향」. 제32회 개발협력 포럼 발표자료(2016.10.05).
- 외교부. 2010. 「2011~2015년 분야별 국제개발협력 기본계획(안): 무상협력/다자협력 (UN 및 기타국제기구)」. 제8차 국제개발협력위원회 의결안건 제8-1호(2010. 12.21).
- 원도연. 2015. 「유엔 SDG 이행을 위한 후속조치 및 평가체계」. 제31회 KOICA 개발협력포럼 자료집(2016.7.29).
- 이나래 외. 2013. 「개발도상국의 건전한 도시화를 위한 한국 공적개발원조(ODA)의

- 방향연구」. 《한국도시설계학회지》 14-4호, 111~120쪽.
- 조공장 외. 2016. 『ODA분야 세이프가드 정책동향 및 운영현황: JICA를 중심으로』. 《국제개발협력》 2016-3호, 81~107쪽.
- 한국국제협력단. 2015. 『2014 KOICA 대외무상원조실적 통계』. 한국국제협력단.
- Bates, Roberts. 1981. *Markets and States in Tropical Africa*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Demographia. 2016. *Demographia World Urban Areas: 12th Annual Edition*. Demographia.
- Habitat for Humanity. 2016a. “Navigating Habitat III Influencing the New Urban Agenda.” Internal resource.
- \_\_\_\_\_. 2016b. “Global Urban Approach Update.” Internal resource.
- Lipton, Michael. 1977. *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- McNamara, Robert. 1984. “The Population Problem: Time Bomb or Myth.” *Foreign Affairs* 62, pp. 1107~1131.
- OECD/DAC. 2016. ODA by sector(indicator), doi: 10.1787/a5a1f674-en.
- Parnell, Susan. 2016. “Defining a Global Urban Development Agenda.” *World Development* 78(2016), pp. 529~540.
- Satterthwaite, D. 1997. “Can UN conferences Promote Poverty Reduction? A review of the Istanbul Declaration and the Habitat Agenda.” Paper presented to Woodrow Wilson Workshop on Examining the Legacy of Habitat II Workshop, Washington DC.
- Smith, Allan, Lingas, Elena, and Rahman, Mahfuzar. 2000. “Contamination of Drinking Water by Arsenic in Bangladesh: A Public Health Emergency.” *Bulletin of the World Health Organization* 78-9, pp. 1093~1103.
- Todaro, Michale and Smith, Stephen. 2006. *Economic Development*. Essex: Pearson.
- UN. 1977. “A/RES/32/162 - Institutional Arrangements for International Cooperation in the Field of Human Settlements.” UN Documents: Gathering a body of global agreements.
- UN-Habitat. 2004. *The challenge of slums: global report on human settlements 2003*. UN-Habitat.
- \_\_\_\_\_. 2016a. “Urbanization and Development: Emerging Futures.” World Cities Report 2016, UN-Habitat.
- \_\_\_\_\_. 2016b. *Habitat III: Draft New Urban Agenda*. UN-Habitat.
- UNISDR. 2015. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015~2030*. UNISDR.
- USAID. 2012. *Building Resilience to Recurrent Crisis: USAID Policy and Program Guidance*.

Washington DC: USAID.

<http://stats.oecd.org/#>(접속일: 2016.10.17).

<http://stat.koica.go.kr>(접속일: 2016.10.18).

<http://thecityfix.com/blog/the-big-gap-habitat-iii-making-the-new-urban-agenda-actionable-alyssa-fischer-holger-dalkmann>(접속일: 2016.10.25).

[http://www.odakorea.go.kr/ODAPage\\_2012/T02/L03\\_S01\\_02.jsp](http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T02/L03_S01_02.jsp)(접속일자 2016.12.5).