

미얀마 양곤개발계획의 의미와 전망

양곤 도시개발위원회(YCDC)는 2013년 발표된 '양곤 도시개발계획'이 올해 법제화될 예정이라고 발표했다.

이 계획은 양곤 지역의 18개 주요 도시와 그 외 지역에 대한 개발 내용을 포함하고 있다.

위와 관련하여, Yangon University of Economics의 Kalya Kyaing 부교수에게 미얀마 양곤개발계획의 의미와 전망에 대한 인터뷰를 진행했다.



Yangon University of Economics
Associate Professor
Kalya Kyaing

Q1. 양곤 도시개발계획이 제시된 배경과 해당 계획의 목적은 무엇인가?

▲ 양곤 도시개발의 비전은 국제허브 도시, 편리한 도시, 잘 관리된 인프라 도시 그리고 양호통치 (Good-Governance)의 도시가 되도록 하는 것을 목표로 삼고 있다. 양곤 전략적인 개발계획의 목적은 다음과 같다:

1. 양곤 도시의 미래 지향적인 장기적 성장과 발전을 이끌어내고,
2. 민간부문의 참여와 프로젝트 규명개요 식별을 통해 국내외 투자 및 양곤시 지역의 발전을 가속화하고,
3. 지속적으로 균형 있는 발전을 가져올 우선 전략프로젝트를 장려하는 것이다.

도시화를 이루기 위해, 기존의 낡은 인프라를 철거하고 새로운 인프라로 개선하는 과정에서 발생하는 도시환경오염에 대한 우려들이 늘어나고 있다.

이러한 이유로 일본 국제협력기구(JICA)는 2012년 3월 도시화 과정에서 발생하는 환경오염 실태 파악 조사를 실행했으며, 양곤시와 주변 지역의 현황도 검토했다. 그 결과, 대도시 양곤의 지속적이고도 균형 잡힌 전략적인 도시개발에 대한 타당성과 필요성이 확인되었다. 이러한 조사 결과는 단지 양곤시뿐만 아니라 양곤의 도시화 개발에 영향을 받는 주변 지역 역시 포함한다. 이러한 정황으로, 양곤 지방정부와 일본 국제협력기구(ODA)는 미래비전과 전략적인 도시개발을 시행하기 위한 구체적인 계획을 세우기로 결정했다.

이 계획이 성공적으로 이루어진다면, 양곤 시는 지금보다 더 안정적이고, 포괄적인 성장을 지속적으로 이루고, 도시 주민들에게는 더 나은 도시 기반시설과 서비스가 제공될 것이다.

Q2. 양곤 도시개발계획의 주요 내용은 무엇이며, 해당 계획으로 도시의 어떤 부분이 개발되는가?

▲ 양곤 도시개발 계획에는 두 가지 주요 내용이 있다. 바로 '도시개발 전략'과 '도시 인프라 전략' 부문이다. '도시개발 전략'은 사회 서비스, 생활환경, 도시개발과 관리, 도시 풍경 및 문화유산, 공원 및 녹지 그리고 토지 이용 부문을 다루고 있으며, '도시 인프라 전략'은 도시교통 기반 시설, 수도시설, 공익사업의 3가지 주요 부문들을 포함하고 있다.

도시 인프라 전략 내 도시교통 기반시설은 교통, 철도, 도로, 항구 및 물류부문과 관련이 있다. 수도시설에는 수도공급과 하수도 및 배수를 포함된다. 공익사업에는 전력시설, 고형폐기물관리시설 그리고 통신시설이 있다.

도시개발 계획에는 우선적으로 도시개발과 관리프로그램이 있고 이는 26개의 영역으로 분류된다. 도시개발과 관리프로그램을 보완하는 사회 인프라 프로그램 역시 구성되어 있으며, 세부적으로 51개 영역으로 나누어진다.

양곤 시의 기존 도시개발과 관리현황을 살펴보면, 주택계획, 재정착 계획 그리고 슬럼(Slum) 및 불법거주자에 대한 관리를 이미 진행해 왔다. 또한 재정착한 주민과 불법거주자에게 사회 서비스를 제공하기 위해 양곤시는 학교를 짓고 있다.

Q3. 2013년 발표된 이 계획이 그동안 실행되지 못한 이유는 무엇인가?

▲ 양곤 도시 개발계획은 2013년도에 처음 시작하여, 2040년을 목표로 소개되었다. 하지만 실제 미얀마에서 이 계획을 진행할 전문가들과 예산이 부족하여 일정이 지연되었다. 하지만 지역 공간 개발계획은 국가 공간 개발계획의 한 부분으로써 간주될 수 있는 국가계획이기 때문에 전체적인 계획 일정상, 도시 개발계획이 지연되었다고 볼 수 없다. 미얀마의 모든 도시개발계획 활동일정은 2013년 12월까지 다음의 5가지 주제들로 완료할 계획이었다.

첫 번째 주제는 “CBD(중심업무지구) 개발”이었다. 양곤 시는 세부토지 이용계획의 입안과 관련하여, 양곤시의 문화유산을 보존하는 역할을 하는 양곤 문화유산 기금(Yangon Heritage Trust)과 건설부(MOC) 산하 기관인 주거주택개발국(DHSHD)들의 자문을 받았다. 기존에 있었던 교통체증, 환경오염, 토지가격상승, 문화유산의 손상 및 가치하락, 등의 문제들에 해결하기 위해, CBD 개발계획들을 구체적으로 세웠다.

두 번째 주제는 “북동지역 개발”이었다. 이 지역은 양곤에서 빠르게 성장하는 교외 지역으로, 해당 개발계획은 도시계획 분과인 “양곤도시개발 위원회(YCDC: Yangon City Development Committee)”와 JICA 연구팀, 그리고 관련 지방자치구들(Township offices)과 공동으로 개발계획을 세웠다.

세 번째 주제는 “대중교통 지향형 도시개발(TOD: Transit-Oriented Development)”로, 이것은 도시개발과 공공 교통 시스템의 조화를 이루고자 하는 목적을 가지고 있다. 이 프로젝트에서는 기존 철로를 통해 통근 서비스 시행하기 위한 우선적인 프로젝트 중 하나로서 철로 순환선과 같은 내용이 제안되었다.

철로 순환선과 관련된 제안내용을 살펴보면, 기차에서 버스나 자가용과 같은 다른 교통수단과의 원만한 환승(Transfer)이 이루어질 수 있도록 순환철로 상에 주요거점 역들을 추가로 지을 계획이었다.

네 번째 주제는 “도시 역량 강화계획(Capacity Development Plan)”으로, 이는 전략적인 도시개발계획은 양곤 지역의 도시화와 미래 발전을 위한 것이다. 이 계획을 실현하기 위해서는, 양곤시 내에 도시화가 진행된 대도시와 소규모 지역을 위한 세분화된 계획이 필요하다.

다섯 번째 주제는 “전략적인 환경평가(Strategic Environmental Assessment)”였다. 양곤에서 도시화를 목적으로 개발계획을 시행하기에 앞서 고려되어야 하는 환경적, 사회적 문제점들에 대한 사례연구와 기술적인 사항에 대한 워크숍이 열렸다.

위의 다섯 가지 주제는 현재 기획단계이거나 계획을 마친 사항들로, 2016년부터 시행할 예정이다.

Q4. 양곤 도시개발계획의 법제화가 진행되고 있다고 한다. 해당 계획의 법제화가 필요한 이유는 무엇이며, 현재 어느 단계까지 추진되었는가?

▲ 양곤 도시개발계획법은 1990년에 제정되었고, 구체적인 실행을 위해 양곤도시개발위원회(YCDC: Yangon City Development Committee)가 결성되었다. 양곤도시개발위원회는 시민들을 위한 프로젝트와 신도시 개발 준비, 토지 관리, 건설, 보수, 건물, 도로, 교량, 정원, 공원, 운동장, 레크리에이션 센터, 저수지와 파이프라인, 시장, 수도 공급, 위생처리, 공중위생, 화재 사전예방 측정 등에 필요한 도시개발 정책을 규정하고, 도시교통 및 자동차 주차관리를 위한 법률을 만들었을 뿐만 아니라, 구체적인 의무와 책임에 관한 지침을 제공 및 실행하고 있다.

하지만 각각의 도시개발 계획법은 법규 제정 시기가 달라 헌법에 적용하는 데 문제가 있다. 따라서 2008년에 신규 헌법이 적용되면서부터 현재 적용되어야 할 도시개발 계획법이 새롭게 제정되거나 수정될 필요가 있다. 그러나 이러한 절차는 쉽게 이루어지기 어렵기 때문에 미얀마 정부 부처인 건설부(Ministry of Construction)에서는 건물건축허가에 관련된 “표준건축법규(Uniform Building Code)” 제정을 위해 준비하고 있다. 정부가 “도시개발 계획법” 제정에 관해 연구 중에 있지만, 법률제정에 대한 전망은 분명하지 않다.

도시 개발 계획의 실행이 국가의 발전과 관련이 있을 경우에는 개인의 사유재산에 대한 권리를 규제할 수 있는 법률이 있다. 또한 국가발전계획을 위한 도시 개발 계획의 경우에는 건설부에서 직접 실행하게 될 것이다.

한편 국가적 차원에서 제정한 도시개발계획법과 국가정책은 규정의 시행에 대해 충분한 인내가 필요하다. 또한 지방정부 차원에서는 건축 통제와 허가에 대한 규제들이 명확하게 법제화되고 시민들이 준수할 수 있도록 공표되어야 한다.

Q5. 현재 이 계획에 참여를 밝힌 기업 또는 국가가 있는가? 있다면 이들은 개발 내 어느 부분을 담당하게 되는가?

▲ 한국, 일본, 미국, 영국은 양곤 도시개발계획 프로젝트에 참여하고 있다. 도시계획에는 도시개발 전문가와 현장 전문가가 참여하여 기술을 이전하고 있다.

일본에서는 JICA팀뿐만 아니라 Nippon KOEI Co, Ltd, NJS Consultant Co, Ltd 및 Yachiyo Engineering Co, Ltd가 도시개발계획에 참여하고 있다. 게다가 ASIA AIR SURVEY Co, Ltd와 ALMEC 공사 또한 양곤 개발도시계획에 공동으로 참여하고 있다.

특히 JICA's 협력 프로그램은 연구 시작 시기부터 미얀마의 경제적 발전을 촉진하는 것에 초점을 맞추고 있으며, 양곤시에서는 경제적인 활동과 물류뿐만 아니라 생활여건이 향상될 것으로 보인다. 이를 위해 ASIA AIR SURVEY Co, Ltd와 JICA팀은 양곤시에 대한 실태파악조사를 공동으로 작업하며 도시계획을 위한 자료를 수집하고 있다.

Q6. 이 계획이 적절하다고 생각하는가? 추가적인 조치가 필요하다고 생각하지는 않는가?

▲ 양곤 도시개발 계획은 좋은 계획이라고 생각한다. 개발계획에 성공하기 위해서는 지원 국가의 협조와 참여뿐만 아니라 지역 내 담당 기관의 대책이 필요하다. 지역 담당 기관과 그들의 대책은 다음과 같다.

(1) 조정

연방정부와 지방정부는 지역 및 지구 간의 문제에 대한 의사결정을 위해 관련 지방 행정자치단체와 토론한다. 지방 행정자치단체들, 개인개발자들 그리고 주민들이 함께 협력하여 기능을 강화하는 것이 필요하다.

(2) 조사와 연구

연방정부는 전국적으로 적용하기 위해 필요한 정보항목과 데이터 형식 그리고 절차들을 주관한다. 도시계획분과인 양곤도시개발위원회는 자료수집과 자료입력에 필요한 작업을 확장하고 다른 관련기관에 필요한 정보를 업데이트하며 공유하는 역할을 할 것이다.

(3) 계획

광역자치단체, 지역자치단체 등은 공익위원회(PIC: Public Interest Committee)와 관련 있는 도시의 문제점과 실태를 파악하고, 개선 및 개발하기 위한 프로젝트의 안건을 작성하며, 프로젝트 수행을 감시감독하는 역할을 지속적으로 수행할 것으로 예상된다. 양곤도시개발위원회의 역할에는 “도시개발 마스터플랜”을 업데이트하고, 지역 및 지구의 개발 계획에 대한 기술적인 제언을 제공하며, 개발계획을 수립하기 위한 컨설팅서비스를 제공하는 것이 될 것이다.

(4) 법률체계수립

연방정부(건설부)는 도시개발에 필요한 법률과 규제를 준비하고, 이에 대한 법제화가 이루어지도록 할 수 있다. 또한 도시개발계획 및 청사진과 관련된 사항은 연방정부와 지방정부에 책임과 권한이 있다고 볼 수 있다. 반면 양곤 도시개발위원회는 기초연구와 관련이 있는 계획 초안과 관련 규제를 준비하는 예비조직으로서의 역할을 수행한다.

(5) 통제

도시개발과 지방개발에 대한 관리체계는 개발과 관련한 법규와 규제의 법제화에 의해 진행될 것이다. 개발프로젝트에 대한 관리는 이러한 법 체계에 기반으로 하여 연방정부와 지방정부가 공동으로 책임과 권한은 나누어 갖게 될 것이다. 여기에서 양곤 도시개발위원회는 도시개발 과정에서 필요한 (환경보호 등의) 기술적인 부문을 점검하는 서비스 및 컨설팅 서비스를 제공하는 예비조직으로 활동하게 된다. 그리고 지역자치단체는 개발 지역을 확보하기 위해 해당 지역에서 거주 중인 주민들의 합의를 이끌어 내고, 제안된 프로젝트에 대한 의견을 피력하는 것을 담당한다.

(6) 실현

구체적인 프로젝트의 계획과 예산을 준비하는 것은 연방정부와 지방정부의 역할이다. 프로젝트와 관련된 개발자, 주민, 그리고 다른 자치단체 등과 같은 이해관계자들과의 계획일정을 조정하는 것과 지원금을 조정하는 등의 역할은 지방자치단체가 담당한다.

Q7. 이번 계획이 사회·경제적으로 지니는 의미는 무엇인가?

▲ 최우선적으로 도시개발관리를 위해서 아래와 같이 11개의 주요 프로그램이 시행되고 있다.

1. 민다마(Mindama) 부도심(Secondary CBD) 개발 프로젝트
2. 툴라와 경제특구(Thilawa SEZ: Special Economics Zone) A-구역(Class-A)
3. 지역개발 프로젝트 (Area development project)
4. 바고 강변 부도심(Bago Riverside Sub-center) 개발 프로젝트
5. 다곤 미요띠(Dagon Myothit) 부도심 개발 프로젝트

6. 중심업무지구 (CBD) 이동에 따른 신규 개발대상 지역의 공공시설 및 건물 재개발(renovation) 프로젝트
7. 중심업무지구(CBD) 재개발계획 프로젝트
8. 중심업무지구(CBD)의 우선적 재개발 프로젝트
9. 미사용 토지에 대한 조사 및 활용계획 프로젝트
10. 미사용 토지에 대한 우선적 개발 프로젝트
11. 통계 시스템 세분화 프로젝트, 그리고 가정용 데이터베이스 관리시스템 개발프로젝트

이 외에도 도시조망(landscape) 및 도시문화유산 프로젝트, 시민공원과 녹지 그리고 역량개발프로젝트들이 있다.

사회 서비스 측면에서 우선적으로 실행하는 3가지 프로그램은 1) 장애인을 위한 장애물이 없는 시설을 설치하는 프로젝트, 2) 교육시스템 강화 프로젝트, 3) 도시 빈민 지원 프로젝트 등이다. 이 모든 프로젝트는 주민에게 사회복지 혜택을 제공한다.

반면에 도시 인프라 개발 측면에서 우선적으로 시행해야 할 7개의 주요 프로그램들은 다음과 같은 요소들을 포함하고 있다.

- 도시 인프라 개발
- 대중교통의 재편성
- 버스네트워크
- 대중교통 노선 우선화
- 버스 교통의 개발
- 도로의 분기점
- 교통안전교육 및 홍보

이러한 프로젝트는 시민들의 일자리를 창출할 뿐만 아니라, 도시의 인프라 발전을 돕는다. 마찬가지로 도시 교통 수단 분야에서는 철도, 도로 네트워크 및 항구시설과 관련한 프로젝트 역시 도시 인프라의 발전을 돕는다.

물류프로젝트의 개발은 교통수단 발전뿐만 아니라 산업 발전에 도움을 주며, 수도공급, 하수 및 배수, 고형 폐기물 관리 그리고 통신부문 개발 또한 도시 인프라의 개발에 도움이 된다.

Q8. 해당 계획으로 인해 미얀마 내 양곤의 위상은 어떻게 될 것으로 전망하는가?

▲ 양곤시에는 189개의 지정된 문화유산들이 있고, 그중 약 40% 가 중심업무지구(CBD)에 위치하고 있다. 양곤에 있는 이러한 문화유적들은 관광자원의 원천이며, 역사적인 연구를 위한 자료로서의 가치도 가지고 있기 때문에 양곤이 특별한 역사·문화적 정체성을 가지고 있다는 것을

보여준다. 더욱이 양곤시는 국가의 미래경제 발전을 위한 괄목할만한 잠재력을 가지고 있다. 왜냐하면 양곤시는 교외 지역과 부도심을 새롭게 발전시켰을 뿐만 아니라, 양곤시의 대중교통 지향형 프로그램이 성공적이었기 때문이다. 양곤시는 전국의 도로망을 연결하는 교통의 중심지이며, 이 도시가 갖는 중요한 상징적 의미는 전국의 항구, 물류시설, 산업시설을 연결한다는 것이다. 따라서 양곤시의 도시개발에서는 물류시설과 산업 지역을 개발하는 것이 중요하다.

양곤은 인구성장률이 1.84%인 인구 514만 명 이상의 대도시로, (비록 더 이상 정치적인 수도는 아닐지라도) 미얀마 경제와 문화의 중심이 될 세계적인 매력을 가진 특별한 도시이다. 그러므로 양곤시가 미얀마에 있는 다른 어떤 도시보다 분명히 성공적일 수밖에 없는 이유는 양곤 도시 개발계획과 중-장기 종합개발 비전을 가지고 있기 때문이다.

Q9. 마지막으로 이 계획이 순조롭게 진행될 것으로 전망하는가?

▲ 지금껏 정부가 추진해왔던 정부 정책의 내용과 국가개발 계획을 나누어 양곤 도시 개발계획에 적용한다는 것은 불가능하다. 이러한 다양한 개발 프로젝트들과 프로그램들을 실행하기 위해서는 체계적인 정부 정책 지원에 의해 실행되어야 한다. 보다 구체적으로 말하자면, 양곤 도시 개발 계획은 다음 세 가지 요소들에 의해 좌우된다고 볼 수 있다.

1. 양곤도시개발위원회(YCDC) 구성원의 역량
2. 정치적 안정
3. 시민 의식

양곤의 도시개발 계획을 좌우하는 세 가지 요소들은:

첫째로, 양곤도시개발위원회 구성원의 역량을 향상시키기 위해 6개 영역에서 역량 개발 프로그램을 실행해 왔다. 이 6개 영역은 1) 조정, 2) 조사와 연구, 3) 계획화, 4) 법적 체계, 5) 규제 6) 구성원들의 의욕을 고취시키는 것이 있다. 프로그램을 통해 구성원의 역량이 향상될 때, 이들은 양곤 도시 개발을 더 체계적이고 효과적으로 이끌어갈 수 있다.

두 번째로 미얀마 정부는 양곤 도시개발에 대한 행정적 처리주기를 준수하고, 정치적으로 안정을 유지해야 한다. 국가가 정치적으로 안정적이어야만 경제적인 안정 역시 도모할 수 있고, 경제적 안정이 이루어지면, 미얀마 도시개발 프로젝트에 대한 외국인직접투자(FDI) 및 기술협력이 더욱 많이 유입될 것이다.

세 번째로 환경 교육에 대한 시민 의식이 필요하다. 대부분의 미얀마 사람들은 환경에 대한 교육 수준이 낮은 편이기 때문에 환경 개선을 위한 행동을 하지 않는 경향이 있다.

공공 매체를 통해 환경보호에 대한 교육이 더욱 많이 배포되어야 한다. 국민이 환경 보전 활동에 대한 인식을 보유하고 있을 때, 양곤시는 깨끗하고 위생적인 곳이 될 것이며, 결과적으로 양곤 도시 개발 계획은 순조롭게, 그리고 성공적으로 진행될 것이다.

작성일: 2016.06.23.