

세계와도시 5호

서울시 정책 솔루션, 해외도시 공유사업 추진 배경과 전략

[글] 신종철 sanmaru@seoul.go.kr

서울시 해외도시협력반 정책교류팀장

지방화, 국제화 시대의 도시외교 및 협력

우리 시에서는 국가간의 경제통합과 개방화, 정보화, 지방화의 전세계적인 조류에 대응하기 위하여 자매결연, 우호교류협정의 체결, 협력네트워크 구축, 국제협약 체결 등을 중심으로 지방외교의 영역을 넓혀왔다. 그동안 세계의 21개국 23개 도시와 자매도시 협정을 체결하여 왔으며, 19개 도시와는 우호도시관계를 유지하고 있다. 또한, 국제통상도 중소기업의 해외시장 개척활동 지원, 도시브랜드 해외마케팅, 관광객 유치 및 해외기업의 투자유치를 위한 활동 등을 활발히 진행하여 왔으며, 서울국제경제자문단(Seoul International Business Advisory Council, 이하 SIBAC) 등 각종 국제회의와 행사를 개최하고, 세계도시 전자정부 협의체(World e-Governments Organization of Cities and Local Governments, 이하 WeGo), 시티넷(CityNet) 등 도시차원의 국제기구를 창설하거나 유치하는 등 시의 국제적인 위상이 높아짐에 따라 이에 걸맞는 국제적 역량을 강화하여 왔다. 그러나, 아직까지는 의례적인 우호친선의 단계에서 크게 벗어나지 않고 있고 선진국 도시 등 특정 지역으로 편중되어 있는 등 한계가 있다. 따라서, 앞으로는 이제까지 쌓아 온 국제교류의 성과를 바탕으로 해외도시와의 실질적인 교류활동을 더욱 강화할 필요가 있다.

“세계적 수준의 발전을 이룬 서울의 도시성장이 롤모델로서 높이 평가받고 있으며, 많은 개도국 도시들이 서울의 경험과 기술 공유를 요청하고 있다.”

서울형 우수정책 해외도시 공유사업 추진배경

도시 간의 국제적인 교류의 폭이 넓어짐에 따라 교류의 내용도 점차 실질적인 교류에 관심을 갖게 되었다. 이에 따라 도시간의 단순한 벤치마킹 수준에서 도시 간 정책 전수, 협력사업의 기회도 점증하고 있다. 특히, 우리 시의 경우 경제성장 과 한류 등으로 국제적 위상이 높아짐에 따라 개발도상국의 벤치마킹이 증가하고 있다. 최근 급속한 도시화로 다양한 도시문제가 발생함으로써 해결책 마련이 시급한 개발도상국 도시들에게 짧은 기간 압축적으로 세계적 수준의 발전을 이룬 서울의 도시성장이 롤모델로서 높이 평가받고 있으며, 많은 개도국 도시들이 서울의 경험과 기술 공유를 요청하고 있다.

실제로 아부다비(아랍에미리트), 부에노스아이레스(아르헨티나), 양곤(미얀마), 메트로마닐라(필리핀) 등 많은 개도국 도시들이 서울시의 정책적 협력과 지원을 요청한 바 있고, 앞으로도 이러한 수요는 증가할 것으로 전망된다. 2012년에 아랍에미리트 샤르자 교통청장은 교통 마스터플랜 수립 협력지원을, 마드리 부에노스아이레스 시장은 전자정부, 교통시스템, 상하수도 분야의 협력을, 미얀마의 양곤 시장은 도시계획 및 도시기반시설 분야의 정책 공유를 각각 서울 시장과의 면담에서 요청했고, 2013년에는 필리핀 메트로마닐라개발청장이 교통 마스터플랜 수립을 위한 교통 분야 컨설팅을 요청하기도 하였다.

이에 따라 서울시는 이제 국제원조 수혜국에서 공여국으로 위상이 변모한 유일한 국가의 수도로서 서울시 발전 경험을 개발도상국 도시들과의 공유를 통해 세계도시간 공동체적 상생 발전에 기여할 책임과 필요성을 느끼고 있다. 따라서 서울시는 급속한 도시성장 과정에서 축적된 정책 노하우와 발전 경험을 최근 도시화 과정을 겪고 있는 개발도상국 도시들에 전수하여 서로 발전하는 도시외교 관계를 형성하고 민간기업의 비즈니스 기회를 증대시키고자 한다.

서울시가 지향하는 서울형 우수정책 해외도시 공유사업이란?

이러한 배경하에 서울시가 최근 추진하고 있는 ‘서울형 우수정책 해외도시 공유사업’은 서울시가 성공적이며 급속한 도시발전을 이루는 과정에서 축적한 우수정책 및 경험을 솔루션화하고, 이를 필요로 하는 해외도시들에게 정책 컨설팅, 기술 이전, 사업 참여 등의 형태로 전수하여 해당 도시와의 상생 발전을 모색하는 사업을 말한다.

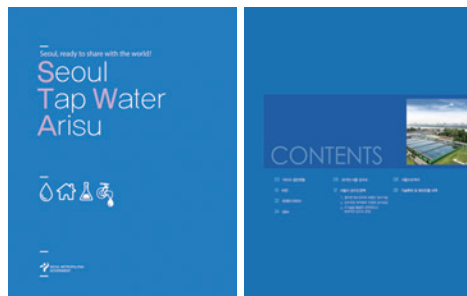
짧은 기간 내에 인구 천만 명의 세계적 수준의 도시로 발전한 서울시는 오랜 기간에 걸쳐 점진적으로 발전한 선진도시들과는 차별성을 가지고 있다. 물론, 선진 도시들이 아직도 전반적으로 우수한 측면이 많이 있고 서울시도 배워야 할 점이 많이 있는 것도 사실이다. 그러나 압축성장을 한 서울시의 사례가 지금 급성장 중인 개도국의 필요와 요구에 더 적합하고 참고될 부분이 많이 있을 것이다. 시는 도시 성장과정에서 상수도, 교통, 도시철도, 전자정부 등 다양한 분야에서 대내외적으로 검증된 우수 정책·기술들을 보유하고 있으며, 해외도시의 발전단계에 맞는 다양한 수준의 정책과 기술을 제공할 수 있다.

급성장 중인 개발도상국의 도시들은 서울이 과거에 겪었던 도시문제들과 유사한 문제들에 직면하고 있으며, 이를 해결한 서울시의 해법에 관심을 갖고 있다. 앞서 언급하였듯이 최근에 많은 해외도시들이 서울의 정책 경험에 관심을 갖고 서울시를 방문하거나 벤치마킹하고 있으며, 세계은행(World Bank)이나 유엔해비타트 같은 국제기구들도 서울시의 우수사례에 대하여 소개를 요청하고 있다. 이에 따라 서울시의 정책 경험들을 보다 체계적으로 정리하여 소개할 필요성이 제기되었다. 이른바 ‘서울형 정책 솔루션’이 필요한 까닭이다. ‘서울형 정책 솔루션’이란 바로 ‘도시들이 직면한 특정한 문제들을 해결하기 위해 서울시가 성공적으로 추진한 시책들을 체계적으로 정리하여 도시문제의 해법으로 제시하는 정책 또는 기술’이라고 정의해볼 수 있다. 해외 도시들은 이러한 서울시의 정책 솔루션을 벤치마킹하여 자신의 도시 상황에 적합하게 커스터마이징(customizing)하여 적용할 수 있으며, 필요한 경우 서울시에 컨설팅을 요청할 수 있다.

서울형 정책 솔루션은 현재 상수도, 교통, 도시철도, 전자정부 등 4개 분야를 선도 분야로 정하여 개발하고 있다. 다시 말하면, 4개 분야의 우수 시책들을 외국도시에 쉽게 알릴 수 있도록 체계적으로 정리하여 소책자 형식으로 제작하여 발간되었다. 금년에는 이를 바탕으로 2단계 작업으로 외국의 사례들을 벤치마킹하여 정책솔루션이 갖추어야 할 내용에 대한 기본 템플릿을 보다 체계화하고, 4개 분야의 솔루션을 업그레이드하여 도시계획, 하수도, 환경 등 분야를 추가로 제작할 예정이다. 이름

“서울형 정책 솔루션은 현재 상수도, 교통, 도시철도, 전자정부 등 4개 분야를 선도 분야로 정하여 개발하고 있다.”

그림1 상수도 분야 정책솔루션 브로셔



“서울시는 4대 선도 분야를 중심으로 14개국 15개 도시에 정책 컨설팅, 교통시스템 구축, 수도시설 개선 등의 사업을 추진할 계획이다.”

표1 서울시가 보유한 우수정책(예시)

분야	주요정책 및 기술
도시 계획	상암DMC, 하늘공원(난지도), 청계천, 도심재생(도심활성화) 등
주택	임대주택(장기전세주택), 한옥보존, 아파트 공동체 활성화 등
상수도	상수도 고도기술(유수율, 누수율, 정수수질검사), 고도처리시스템, 막여과 정수처리시설 등
도시 철도	무선통신망(유비쿼터스) 구축, 스크린도어, 터널모니터링시스템, 자동운전장치(ATO) 시스템 등
교통	TOPIS, 대중교통 통합요금제(스마트 카드), 버스중앙차로 등
전자 정부	모바일서울(m.Seoul), 다산콜센터, 천만상상 오아시스, 정보공개시스템, 무료 WiFi 구축, GIS 포털 등
친환경	원전하나 줄이기, 신재생에너지, 음식물쓰레기 처리 등

하여 ‘서울형 우수정책 솔루션(Seoul style Best practice Solution, 이하 SBS)’ 또는 ‘솔루션(Seoulution)’이라고 불리도 좋을 것 같다.

서울시의 4대 선도 분야별 우수정책을 살펴보면, 먼저 상수도 분야에서는 상수도 고도기술, 고도처리시스템, 막여과 정수처리시설 등 우수기술을 보유하고 있으며, 특히 유수율은 94.5%로 세계 최고 수준에 달하고 있다. 이를 바탕으로 2009년에는 UN 공공행정서비스 대상 수상, 2010년과 2012년에는 물산업 혁신상을 수상하였다. 뿐만 아니라 지난해 9월에는 ‘잔류오존을 제거하는 상향류식 오존접촉조 기술’로 국제특허를 취득하는 등 상수도 행정의 우수성을 국제적으로 인정받고 있다.

다음으로, 교통분야에서는 종합교통관제센터(Transport Operation Information System, 이하 TOPIS), 대중교통 통합요금제(스마트 카드), 버스 중앙차로제, 버스운영 관리시스템(Bus Management System, 이하 BMS) 등 선진적인 교통정책의 우수성을 국제적으로 인정받고 있다.

또한, 도시철도 분야에서는 무선통신망 구축, 스크린도어, 터널모니터링 시스템, 자동열차운전장치(Automatic Train Operation, 이하 ATO) 시스템 등 지하철과 관련하여 120여 건의 특허를 보유하고 있으며, 세계대중교통협회(International Association of Public Transport, 이하 UITP) 등 다수의 국제평가수상 및 해외언론에서도 최고의 지하철로 보도되고 있다.

끝으로, 전자정부 분야에서는 모바일서울(m.Seoul), 120 다산콜센터, 천만

서울시의 4대 선도분야별 수상

■ 상수도 분야

- ⇒ 2009 UN공공행정서비스 대상 수상 (2009.6)
- ⇒ 2010 글로벌 물산업 혁신상 (Project Innovation Award) 수상(2010.9)
- ⇒ 2010 국제비즈니스상 (International Business Awards) 수상(2010.9)
- ⇒ 2012 국제위생재단(NSF) 품질 인증 (2012.8)
- ⇒ 2012 글로벌 물산업 혁신상 (Project Innovation Award) 수상(2012.9)

■ 교통분야

- ⇒ 2005 Sustainable Transportation Award 수상 국제교통정책개발연구원(ITDP), 교통개발위원회(Transportation Research Board), 환경방어(Environmental Defense) 공동 시상(2006)
- ⇒ 2006 세계대중교통협회(UITP) 혁신정책 우수상
- ⇒ 2007 동아시아 교통학회 우수프로젝트상
- ⇒ 2011 Golden Chariot Awards
- ⇒ 2011 세계대중교통협회(UITP) PTx2 지역상(Regional Award)
- ⇒ 2011 세계대중교통협회(UITP) PTx2 전시상>Showcase Award)

■ 도시철도 분야

- ⇒ 2011 제11회 세계대중교통협회(UITP) 아태회의 '기술혁신 및 대중교통 발전공헌 인증상' 수상
- ⇒ 2011 제59회 세계대중교통협회(UITP) '신기술 혁신분야 최우수상' 수상
- ⇒ 2011 메트로레일 최우수 아·태 메트로상(Best Metro Asia Pacific), 최우수 에너지효율상 (Most Energy Efficient Metro) 수상
- ⇒ 2009 메트로레일 수송효율화 부문에서 최우수 기관 선정
- ⇒ 2013 CNN선정 세계 9대 명품 지하철(2013.1.10.)

■ 전자정부 분야

- ⇒ UN 후원, 럿거스대학교 뉴워크 캠퍼스 공공행정대학원(School of Public Affairs and Administration, SPAA) '세계도시 전자정부 평가' 5회 연속 1위(2003, 2005, 2007, 2009, 2011)

상상 오아시스, 무료 WiFi 구축, GIS 포털 등 우수한 정책으로 UN이 후원하고 미국 럿거스대에서 발표하는 '세계도시 전자정부 평가'에서 지난 2003년부터 10년 동안 5회 연속 1위를 수상하였다. 2010년에는 세계 72개 도시를 회원으로 하는 WeGO 창설, 초대·연임 의장도시로 있는 등 전자정부 분야에서 세계도시 간에 리더십을 발휘하고 있다.

서울형 우수정책 해외도시 공유사업 추진전략

서울시는 금년에 상수도, 도시철도, 교통, 전자정부 등 4대 선도 분야를 중심으로 14개국 15개 도시에 정책 컨설팅, 교통시스템 구축, 수도시설 개선 등의 사업을 추진 중에 있다.

“방콕, 하노이, 호찌민, 자카르타 등 9개 타깃 도시를 대상으로 해외진출을 중점 추진하며, 방콕, 호찌민, 마닐라 등은 현재 교통, 하수도 등 분야에서 사업을 추진하고 있거나 계획 중이다.”

15개 도시는 동남아 6개(베트남 호찌민, 다낭, 필리핀 마닐라, 태국 방콕, 브루나이 플라우 무아라 베사 섬(Pulau Muara Besar, 이하 PMB 섬), 서남아시아·중동 3개(인도 뭄바이, 이라크 바스라시 등), 미주 3개(페루 찬찬마요시, 콜롬비아 보고타 등), 오세아니아·아프리카 3개(모잠비크 마푸토, 에티오피아 아디스아바바 등) 등이다.

분야별로 보면 상수도 분야에서는 페루 찬찬마요시 수도시설 개선사업과 브루나이 PMB 섬의 상수도 관련 인프라사업을 추진하고 있고, 브루나이 인근의 동남아 지역에서 후속사업을 모색하고 있다.

그밖에 트리니다드토바고에서는 수도개량기 공급 공사감리사업 입찰참여를 추진하고 있으며, 호찌민, 후에(베트남), 비엔티엔(라오스) 관계자 초청연수 등을 통한 사업 참여 기회를 모색하고 있다.

다음으로, 도시철도 분야에서는 베트남 호찌민과 방글라데시 치타공 등을 대상으로 사업을 추진한다. 서울메트로가 지난해 9월 베트남 호찌민 1호선 궤도분야 설계용역에 민간기업과 컨소시엄으로 수주하여 현재 사업을 추진 중에 있다. 그 밖에 방글라데시 치타공~친키아스타나 간 11개역 신호설비개량 컨설팅에 컨소시엄 형태로 사업에 참여하고 있고, 자갈 도상궤도를 콘크리트 도상궤도로 개량하는 싱가포르의 도상개량 사업(이하 B2S)과 태국 신호개량 및 현대화 사업에 입찰 참여를 계획하고 있다. 또한, 해외 철도관계자 초청연수를 시행하여 서울 도시철도의 우수시책을 소개하고 해당 도시와의 협력 사업을 추가로 모색할 예정이다.

그리고, 교통 분야에서는 아제르바이젠, 뉴질랜드 웰링턴과 오클랜드, 말레이시아 쿠알라룸푸르, 태국 교통정책본부와 방콕시, 필리핀 마닐라를 대상으로 사업을 추진한다. 아제르바이젠에 TOPIS센터를 개관하였고, 뉴질랜드의 웰링턴과 오클랜드에 교통카드 시스템을 구축하고 교통운임 정산을 대행 중이며, 말레이시아 쿠알라룸푸르 1,500대 버스에 카드시스템을 설치하는 등 수출이 활발히 추진되고 있다. 또한, 필리핀 마닐라 순방시 메트로마닐라 개발청(The Metropolitan Manila Development Authority, 이하 MMDA)의 청장의 요청으로 현재 서울연구원을 중심으로 MMDA에게 교통체계 전반에 대한 컨설팅을 검토하고 있다.

또한, 전자정부 분야에서는 ‘세계도시 전자정부 협의체(WeGO)’ 회원도시인 모잠비크 마푸토, 에티오피아 아디스아바바를 대상으로 사업을 추진한다. 시는 WeGO와 연계하여 지난해 마푸토, 아디스아바바 등 WeGO 회원도시를 대

상으로 공공분야 정보화 마스터플랜 수립을 위한 사전 타당성 조사를 실시한 데 이어 올해에는 쓰레기처리 시스템 구축 등 후속사업을 협의하고 있다. 또한, WeGO 회원도시 공무원 전자정부 과정 연수를 통하여 서울시와의 협력사업 기회를 모색할 예정이다.

서울시는 앞서 언급한 4대 선도 분야 외에 도시계획, 공동주택, 하수도, 폐기물 처리 등으로 분야를 점차 확대할 계획이며, 아시아의 개도국 도시들을 핵심 타깃 도시로 하여 정책 컨설팅, 초청연수 등을 집중적으로 실시하고 이를 통해 해외협력사업 기회를 발굴, 적극적인 진출을 모색할 예정이다. 방콕, 하노이, 호찌민, 자카르타 등 9개 타깃 도시를 대상으로 해외진출을 중점 추진하며, 방콕, 호찌민, 마닐라 등은 현재 교통, 하수도 등 분야에서 사업을 추진하고 있거나 계획 중이다.

“우수정책의 해외도시 공유를 전사적 차원의 추진을 위해 1월부터 컨트롤타워 역할인 ‘국제교류사업단’을 신설하고, 서울연구원 내에 ‘세계도시연구센터’를 설치하여 해외도시에 대한 체계적인 학술연구를 수행하는 한편, 서울의 우수정책 해외도시 공유사업을 지원하도록 하였다.”

표2 서울시 정책 솔루션 해외도시 공유현황

지역	국가명	도시명(발주기관)	사업명
동남아시아	베트남	호찌민	도시철도 1호선 궤도분야 책임설계용역 하수종말처리장 하수처리기술 이전
		다낭	베트남 다낭시 도시계획 컨설팅
	필리핀	메트로 마닐라	MMDA 교통 개선 컨설팅
서남아시아	태국	방콕(교통부 산하 교통정책본부(OTP))	태국 교통카드시스템 구축 컨설팅
	말레이시아	재경부산하 교통국 SPNB	말레이시아 버스결제시스템 구축
	브루나이	PMB섬(브루나이 경제개발청)	인프라개발 컨설팅 사업
	인도	मुंबай	교통분야 컨설팅 등
중동	방글라데시	চিতাং~চিন্টিয়াস্তা	চিতাং~চিন্টিয়াস্তানা 간 11개역 신호설비개량 컨설팅
	이라크	바스라시	이라크 바스라 경기장 운영 컨설팅
	콜롬비아	(보고타 교통공사)	콜롬비아 AFC 시스템 구축 및 유지보수
미주	페루	찬찬마요시	수도시설 개선사업(ODA)
	트리니다드토바고	(국영상수도회사)	수도계량기 공급 설치 및 원격 검침 네트워크 구축사업
오세아니아	뉴질랜드	웰링턴 (Snapper 교통카드사업자)	교통카드 시스템 구축 및 정산서비스 구축사업
아프리카	모잠비크	마푸토	사전타당성 조사(F/S) 사업 및 후속사업
	에티오피아	아디스아바바	사전타당성 조사(F/S) 사업 및 후속사업

“중앙정부의 기금 등을 활용한 유무상 공적개발원조사업은 물론 민간기업과 컨소시엄을 형성하여 국제입찰에 참여하는 경우도 발생하고 있다.”

또한, 자카르타(인도네시아), 다낭, 하노이(베트남), 양곤(미얀마), 비엔티엔(라오스) 등에 대해서도 신규 사업을 모색하고 있다. 현재 방콕(태국), 하노이, 호찌민, 후에(이상 베트남), 비엔티엔(라오스), 자카르타(인도네시아) 등 개도국 도시의 경우 도시가 급성장하여 정수 공급 시스템이 부족하거나 노후되어 누수로 공급수량이 부족한 경우가 많고 하수처리에 어려움을 겪는 경우가 많아 상하수도 분야 협력 사업을 모색하고 있다. 그리고, 마닐라, 자카르타 등 인구집중과 낙후한 교통시스템으로 심각한 교통난을 겪고 있는 도시들을 대상으로 교통, 도시철도 분야 협력사업도 모색할 예정이다. 또한, 베트남 다낭시 첨단산업단지 개발과 관련하여 도시계획 컨설팅에 서울연구원 등과 함께 도시계획 자문을 준비하고 있으며, 이라크 바스라시와는 이라크 바스라 경기장 운영 컨설팅에 민간기업과 컨소시엄으로 참여를 검토하고 있다.

이와 같이 급성장 중인 개도국 도시에 서울시의 발전 경험과 기술이 큰 도움이 될 수 있으므로 이를 위해 서울시는 우선 우수정책을 지속적으로 발굴하고, 맞춤형 정책모델을 개발할 계획이다. 또한, 우수정책의 해외도시 공유를 전사적 차원의 추진을 위해 1월부터 컨트롤타워 역할인 ‘국제교류사업단(3급)’을 신설하고, 서울연구원 내에 ‘세계도시연구센터’를 설치하여 해외도시에 대한 체계적인 학술연구를 수행하는 한편, 서울의 우수정책 해외도시 공유사업을 지원하도록 하였다.

또한, 본격적인 사업화 단계에서는 민간기업과의 협력은 물론 유관기관, 국제기구들과의 협업을 통해 추진해 나갈 계획이다. 작년에는 민관 합동 협력기반 마련을 위해 한국국제협력단(KOICA), 한국국제교류재단(KF), 외교부와 MOU를 체결하였으며, 민간기업 해외진출 지원을 위해 코트라(Korea Trade-Investment Promotion Agency, 이하 KOTRA)와는 1994년 MOU를 체결한 이래 지속적으로 협력해 나가고 있다. 또한, 기존의 중앙정부 차원의 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 사업과 연계하여 추진하고, 세계은행, 아시아개발은행(Asian Development Bank, 이하 ADB) 등 국제기구의 재원으로 시행되는 프로젝트 사업의 내용에 서울시의 우수정책을 포함하여 개도국 도시에 적용, 전파하는 방식으로 재정 리스크를 최소화하여 추진할 계획이다.

서울형 정책 솔루션 공유사업 추진에 있어서 예상되는 난관

앞서 언급한 것처럼 우수정책 해외진출 추진에 따라 공무원을 외국도시에 장기간 파견하거나, 민간기업과 컨소시엄을 형성하여 국제입찰에 참여하는 등 다양한 형태의 협력사업이 필요할 수 있다. 그런데, 이와 같은 해외진출 사업을 추진하는 데 있어서 몇 가지 애로사항이 없지 않다. 애로사항을 해외진출의 주제, 콘텐츠와 대상, 제도적 환경으로 나누어 살펴보고자 한다.

먼저, 해외진출 주제와 관련하여 해외진출의 개념정립 문제와 공무원들의 마인드와 역량 및 경험의 부족 등이 있을 것이다.

해외진출의 개념적 정립의 문제는 진출 목적과 용어의 혼용에서 비롯되는 것 같다. 해외진출의 목적은 크게 비영리적인 것과 영리적인 것으로 구분해볼 수 있다. 비영리적인 것은 흔히 말하는 국제적 규범에 의한 공적개발원조사업이 대표적이며, 영리적인 것은 경제적인 실리를 목적으로 하는 것이다. 이에 따라 용어의 사용도 달라질 수 있다. 공적개발원조사업은 말 그대로 ‘원조’라고 할 수 있으며, 영리적 목적의 사업은 ‘수출’로 표현할 수 있다.

그런데 ‘수출(輸出)’의 사전적 의미는 ‘국내의 상품이나 기술을 외국으로 팔아 내보내는 것’이다. 물론, 이때 상품이나 기술을 외국으로 파는 주체는 대부분 민간기업이나 연구소일 것이다. 왜냐하면, 상품이나 기술을 생산하는 주체는 대부분은 민간기업이기 때문이다. 그런데, 때로는 국가나 지방자치단체가 보유한 상품이나 기술에 대해 외국의 정부나 도시가 수요자로서 이를 필요로 하는 경우가 있다. 이 경우 서울시는 정책 경험이나 노하우를 바탕으로 한 교육, 자문, 컨설팅 등은 가능할 것이나, 지방자치단체이므로 영리 목적의 해외사업을 직접 추진하는 것은 제약이 있다. 다만, 시 산하의 공사 등은 영리적 해외사업이 가능하므로 공사의 수출과 서울시의 정책이나 시스템과 관련된 민간기업의 수출도 넓은 의미에서는 서울시의 수출로 포함시킬 수 있을 것이다. 한편, ‘진출’은 ‘수출’보다 더 중립적이며 포괄적인 표현이고 개념적 이해도 쉽기는 하나 상대도시의 입장에서는 다소 거부감을 줄 수도 있는 용어이다. 이에 비해 ‘정책 공유’는 영리와 비영리 목적을 포괄하면서도 상대적으로 거부감이 적은 용어인 것 같다. ‘정책 공유’는 금전적 가치로 환산하기 어려운 단순한 정책·지식의 전수와 유무상의 원조 및 상품으로서 정책·지식의 수출을 포괄하는 개념으로 사용할 수 있을 것이다.

“‘진출’은 ‘수출’보다 더 중립적이며 포괄적인 표현이고 개념적 이해도 쉽기는 하나 상대도시의 입장에서는 다소 거부감을 줄 수도 있는 용어이다. ‘정책 공유’는 영리와 비영리 목적을 포괄하면서도 상대적으로 거부감이 적은 용어인 것 같다.”

그리고 공무원들의 마인드와 역량 및 경험의 부족 문제도 있다. 최근 우리 시 우수정책에 대한 해외도시의 벤치마킹이 증가함에 따라 정책 공유의 중요성을 일부 인식하고 있으나, 아직까지는 수동적이고 일과성적인 대응이 많다. 이제 우리 시도 과거에 선진국 사례를 벤치마킹하던 시기를 지나서 벤치마킹의 대상이 되고 있다는 사실을 인식하고 사고의 전환과 함께 적극적인 대응이 필요하다. 공무원의 역량 개발도 중요하다. 우수정책 담당자의 경우 외국어 능력이 부족한 경우가 많으며, 외국어 가능 직원의 경우 정책 콘텐츠에 대한 이해가 부족한 경우가 많다. 따라서 외국도시의 벤치마킹 등에 대한 체계적 대응을 위해서 각 실국별로 이를 전달하는 인력의 확보와 양성은 물론, 체계적인 교육 시스템 구축이 필요하다. 공무원의 직무역량 강화를 위한 장·단기교육훈련이 주로 선진도시 정책연수에 편중되어 정책진출을 위한 타깃도시 대상 연수는 부족한 실정이므로 전략적으로 개도국 도시를 포함하는 개선방안도 필요하다. 특히, 우수정책 해외진출 선도 분야(상수도, 도시철도, 교통, 전자정부 등)의 행정경험 보유 공무원이 해외진출과 관련하여 교육훈련 과정에 우선 참여할 수 있는 기회 제공도 필요하다. 한편, 인재개발원이나 서울 시립대에서는 초청연수, 개발도상국 공무원 도시행정학 석사학위 과정 등을 운영하고 있으나, 연수과정의 표준화 부족, 초청연수와 우리 시 우수정책 해외공유사업과의 연계 부족 등 조금 더 체계적인 대응이 필요한 실정이다.

다음으로 우수정책 해외진출 콘텐츠와 대상에 대한 측면이다. 우리 시에 우수한 정책은 많으나 국내는 물론 국제적으로도 경쟁력을 확보할 수 있는 정책 발굴이 중요하며, 외국도시가 행정적으로 벤치마킹하기 쉬운 단순한 지식 전수에 그치는 정책과 실제 상품화가 가능하여 정책수출로 연결될 수 있는 정책의 구분도 필요하다. 우리 시도 해외도시의 우수정책을 벤치마킹하는 경우가 있지만 모두 비용을 지불하고 도입하는 것은 아니기 때문이다. 따라서, 단순한 지식 전수형 우수정책과 수출 가능한 우수정책을 구분할 필요가 있다.

그리고 우리 시의 우수정책 사례에 대하여 해외도시의 벤치마킹과 정책공유 요청에도 불구하고 아직까지 외국에 소개할 목적으로 체계적으로 기술한 정책 안내서, 이른바 ‘정책 솔루션’이 매우 부족하다는 점도 문제이다. 일부 영문 홍보 자료가 있으나 대시민용 국문 홍보물을 단순히 영문번역한 경우가 대부분이어서 외국도시의 입장과 관심사항을 고려한 정책소개 자료라고 보기 어렵다. 따라서 결코 쉽지 않겠지만 앞서 언급한 ‘서울형 정책솔루션’의 제대로 된 틀과 내용을 만드는 작업이 우수정책 해외진출 사업을 위해서 꼭 필요할 것이다.

이렇듯 우리 시 정책솔루션을 구체화하는 작업 만큼이나 중요한 것이 해당 도시의 정보를 수집하는 일이다. 수요자 입장의 정책 공유가 더욱더 중요해지는 오늘날에 도시 단위의 구체적이고 최신성 있는 정보수집은 서울시 우수정책의 성공적인 진출에 있어 필수불가결하다. 다만 우리나라의 해외정보는 대부분 국가 단위로 축적되어 있어 도시정보를 구하기가 쉽지 않다. 현재 교류관계에 있는 해외도시에 대해서도 기본정보만 보유할 뿐 정책 공유를 위해 필요한 도시의 세부현황, 정책 현안과 수요와 관련한 상세정보는 수집하기가 쉽지 않다. 이러한 한계를 극복해보고자 작년부터 서울시는 서울연구원의 세계도시연구센터를 중심으로 코이카, 코트라 등 다양한 국내 유관기관과 협력하며 전략도시에 대한 도시 프로파일링 작업을 추진하였다. 향후 이러한 작업을 바탕으로 보다 지속적이고 심층적인 도시정보 수집 및 분석체계를 구축할 필요가 있다.

마지막으로 제도적 환경으로서 지방자치단체로서의 근본적 한계이다. 해외사업의 경우 지방자치법에서 지방자치단체의 사무범위에 포함하고 있지 않아 사업 수행에 법적으로 근거가 부족하다. 이에 따라 해외사업을 위한 공무원의 해외 파견 제도와 같은 비교적 단순한 과제도 해결할 수 있는 근거를 마련하기 쉽지 않다. 다만, 해외사업을 위해서 긴급한 출장이 필요할 경우 절차 간소화 등의 개선방안을 우선 시행하고, 장기파견 등 다양한 사업수행을 위한 제도도 마련하기 위해 노력할 것이다. 보다 어려운 문제는 위와 같은 지방정부의 제약 때문에 서울시가 해외 사업을 수행할 수 있는 범위가 좁다는 것이다. 사업 수행을 위한 법적 근거가 부족하다. 지방정부의 경우 ODA 사업의 규모가 크지 않고 영리 목적의 해외진출 사업을 추진하는 데에도 여러 가지 제약이 있다. 우선 지방자치단체가 상품을 수출하는 등 영리적 목적의 해외사업을 직접적 주체가 되어 수행하는 사례는 아직까지 없었고, 지방자치법에도 영리적 해외사업을 지방자치단체의 사무 범위에 포함하고 있지 않아 사업 수행에 법적으로도 근거가 부족하다. 최근 서울시는 민간기업의 해외진출을 지원하고 민간기업의 정보와 경험 및 기술을 축적하기 위해 민간기업과의 협력 플랫폼을 구축하고자 하고 있다. 하지만 이러한 민관협력 플랫폼을 바탕으로 의미 있는 공동협력사업을 발굴하고 수행하기 위해서는 무엇보다 지방정부의 제도적인 한계를 극복하는 것이 필요한 과제라고 생각된다.

“지방자치단체로서의 근본적 한계로 인해 영리 목적의 해외진출 사업에 제약이 있고 민간기업과 컨소시엄 형태로 직접 해외에 진출하는 데도 역시 한계가 있으며, 이와 관련한 공무원의 해외파견도 어려움이 있다.”

서울시의 우수정책 해외진출에 따른 기대

서울시의 우수정책 해외진출은 서울시가 국제사회의 일원으로서 당당히 자기 위상에 맞는 역할을 수행하고 있다는 자기책무의 이행이라고 볼 수 있다. 우리 시도 전쟁의 폐허 속에서 오늘의 성장이 있기까지 우리 자신의 노력이 가장 큰 역할을 했지만 국제사회의 직간접적인 도움을 받았다는 것을 잊어서는 안 될 것이다. 따라서, 이제는 우리나라의 국력과 위상에 맞게 우리의 도움을 필요로 하는 해외도시에 대하여 우리가 받았던 것 이상의 도움을 돌려줌으로써 서울의 국제적 역할과 위상을 찾아야 할 것이다.

서울시의 정책은 급성장하고 있는 개도국 도시들의 현실에 비추어 볼 때 오랜 기간 동안 점진적으로 발전해 온 선진 도시의 정책보다 개도국 도시에 더 도움이 될 수 있으며, 서울시의 성공과 실패의 경험은 모두 개도국 도시들로 하여금 시행착오를 줄이고 도시문제를 해결하는데 더 도움을 주어 국제사회의 발전에 기여할 수 있다. 또한, 이를 통해 해외도시들과 상생발전하는 도시외교 관계를 형성하고 도시정책 분야에서 국제적 리더십을 확보할 수 있을 것이다. 그리고, 서울시 우수정책을 해외도시와 공유하게 되어 관련 민간기업의 상품, 기술 및 하드 인프라의 수출이 수반될 경우 민간기업의 해외진출에도 도움이 될 수 있으므로 서울경제의 활성화와 지역 일자리 창출에도 기여할 수 있을 것이다. 따라서 궁극적으로 서울시 우수정책 해외도시 공유사업이 지역경제 활성화와 함께 세계 공동체적 발전에 기여할 수 있을 것으로 기대한다. **W**

참고문헌

- 서울시보도자료, 서울시, 세계 수준 정책기술 14개 개도국에 전수, 2014.2.17.
- 김윤규, 2013, 해외개발협력력을 위한 서울시 기술인력 활용방안, 서울연구원.
- 라도삼 외, 2013, 해외도시연구 및 전략적 교류방안 수립, 서울연구원.

해외도시개발협력을 위한 서울시 전문인력의 활용¹

[글] 김윤규 kimyk61@seoul.go.kr
서울연구원 정책협력관

개발도상국의 해외개발사업에서 결정된 것을 집행하는 시공단계 사업은 규모 자체는 크다. 하지만 그 전 단계인 사업 형성 단계는 앞으로의 방향을 결정 짓는 매우 중요한 시점으로 부가가치가 높다. 특히 도시 인프라 엔지니어링 사업에서는 형성 단계인 사전 조사, 타당성 검토와 기본계획 단계가 매우 중요하다. 사업비 규모 자체는 크지 않지만 후속사업의 절차와 형태를 상당 부분 결정하는 기능을 가지고 있기 때문이다. 이 부분에서 공무원이 적극적인 역할을 수행할 수 있다. 즉, 사업 형성 단계에서 공무원을 투입 요소로 기능을 하도록 한다는 것은 그만큼 해외개발사업에 대한 서울의 경험을 강조하는 표현이기도 하다.

개요

신도시 개발 또는 도심재개발 분야의 해외개발 협력사업은 도로, 교통, 상하수도, 주택, 병원, 학교, 쓰레기처리시설 등 복합플랜트 사업이라 할 수 있다. 이에 종합행정을 하는 서울시가 참여해야 한다는 요구가 증대되고 있다. 한강의 기적이라는 브랜드를 각인시킨 서울이야말로 개발도상국가에서 급격히 증가하는 자국의 도시문제를 짧은 기간에 해결해줄 솔루션을 갖고 있다고 보이기 때문이다. 도시 분야는 여타 분야와 달리 공무원이 정책을 수립하는 데 그치는 것이 아니라 산하 공기업을 통해 상당부분 실행하는 영역이 크다. 그리고 서울시 입장에서도 도시수출의 현장을 담당하는 민간기업도 대도시에 적합한 지식산업인 엔지니어링산업에 속하고 서울에 중소기업 형태로 많이 활동을 하고 있다는 점도 서울시의 참여가 필요한 이유 중 하나이다. 더구나 도시계획과 도시 인프라 시설 관리가 포함된 도시개발은 서울시가 오랫동안의 시행착오를 거친 경험을 보유하고 있다는 점에서 전략을 잘 구사하면 최적의 공공재를 생산할 수도 있을 것이란 기대를 갖게 한다.

그러나 해외개발협력 전략에 서울시가 주도적으로 나서기 힘든 부분이 있다. 해외 개발협력사업 중에서도 도시개발사업의 주요 정책수단인 통상관련 제도, 인프라지원 금융 그리고 외교 등 주요 정책수단을 보유하지 못하고 있기 때문이다. 물론 관련 예산을 확충하고 조직을 강화해야 하나, 무엇보다 중요한 것은 서울시만이 가지고 있는 정책수단을 찾아내고 이를 지렛대로 삼아 보다 전략적으로 '해외개발협력사업의 신유형'을 창출하고 민간이 참여할 수 있도록 만드는 것이다. 이러한 전략에 필요한 '인적자원의 하나로 공무원 중 베테랑 전문인력'을 들 수 있다. 일반적으로 보수적인 직업군으로 취급되는 공무원이 복잡하고 리스크가 많은 민간사업 중에서도 해외

¹ 본고는 '김윤규, 2013, 해외개발협력을 위한 서울시 기술인력 활용 방안, 서울연구원' 의 내용을 토대로 작성되었고 별도 인용표시가 없는 표·그림은 필자가 조사·작성하여 위 책에 실은 것을 인용하였음

사업 그것도 개발도상국 대상 협력사업을 추진한다는 것은 불가능하다고 여겨질 수 있지만, 이들의 전문성은 해외개발 협력을 위한 인적자원으로서 충분히 활용할 가치가 높다고 생각한다. 따라서 베테랑 전문인력의 활용에 대한 근거와 가능성 그리고 현실적·제도적으로 브릿지 역할을 할 수 있는 방안을 탐색해본다. 이는 서울시만의 문제는 아니고 정부가 제도적으로 더 관심을 가지고 풀어야 할 부분이다. 비록 서울시 공무원들 사례로 들었지만 서울시에게만 적용될 것은 아니고 점진적으로 공공 부문에 종사하는 전문 인력에도 적용된다 하겠다.

개발도상국에서 보는 서울의 위상과 서울시 베테랑 공무원

가. 개발도상국가의 협력 희망도시 1순위 서울

한국과 서울이 개발도상국가의 모델국가와 도시로 부상하는 이유는 단지 한류나 신흥 선진국으로 부상한 한국으로부터 원조 및 협력에 대한 기대에 한정되지 않는다. 이미 여러 학자들이 지적해 왔겠지만 이를 도시개발 분야의 해외개발협력사업 관점에서 간략히 풀어서 열거하면 다음과 같다.

그들은 '대도시'서울의 경험을 원한다

성장하는 아시아·아프리카 도시의 경제력과 인구는 비약적으로 증가하여 2010~2025년 중 전 세계 성장의 69%, 인구의 83%의 비중을 차지할 것으로 예측하고 있다. 즉 인구 100만 이상이 되는 도시가 2010년 272개에서 2025년 363개로 증가하고 이에 따라 상하수도, 전력, 운송 등 신흥국 도시의 도시 인프라 투자수요는 2010~2020년도에만 6조 7,000억 달러에 달할 것으로 예상된다. 이처럼 도시 중에서도 대도시의 비중이 증가하고 있고, 개발도상국가에서 대도시의 건설과 관리에 대한 노하우가 절실히 요구되고 있다. 그런 면에서 서울시는 신

도시 및 기반시설 건설과 관련된 해외개발협력의 좋은 탐구대상이다.

그동안 신도시 개발은 주로 민간기업에만 맡겨왔다. 일본은 All Japan 전략²으로 민간협업이 왕성한 데 반해 우리는 무상원조와 단일 시설 건설에만 관심을 가졌다. 현재까지 해외협력은 주로 외교부에서 맡아온 빈곤퇴치와 교육, 보건 등의 무상원조 분야와 기획재정부에서 맡아온 경제계획, 단일 설비나 건물위주의 산업시설을 위한 차관사업이 주를 이루었을 뿐 신도시나 도시재개발사업은 지원대상이 아니었다. 그러다 신도시 개발 분야가 단지 해당 국가에만 도움이 되지 않고 우리에게도 도움이 될 수 있다는 점이 부각되며 최근에 와서 정부는 관련된 계획수립이나 사전조사 용역 등에 관심을 가지기 시작했다. 신도시 건설이 각광 받는 분야로 부상함에 따라 서울시의 촉매역할 또한 재조명되기 시작했다. 따라서 지금처럼 민간기업이 하청사업을 하거나 다국적 기업과 공동주주를 하는 형태에서 벗어나 도시개발 분야에서 독자적인 사업수주 능력을 배양하는 역할이 요구되고 있다.

그들은 '시행착오를 거치되 최단기에 정착한' 서울의 경험을 원한다

서울은 구미 국가처럼 발전과정이 장기간 소요된 것이 아니라 1945년 해방 이후 급속히 성장을 했다. 그동안 많은

2 민간이 합심해서 사업을 추진하는 소위 주식회사 일본화 전략을 일컬음

시행착오를 거쳤음에도 변화에 빨리빨리 대응했다는 점은 오늘날의 개발도상국가로부터 각광을 받고 있다. 로스앤젤레스나 오사카는 인구가 600만 명에서 1,000만 명으로 증가하는 데 30년이 소요된 반면 인도의 델리는 10년이 걸렸다. 현재 개발도상국가 도시의 성장 속도는 그보다 더 빠르다. 즉 영미식이나 선진국의 성장 패턴과는 판이하게 다른 개도국 도시는 도시문제가 동시다발적으로 급속히 분출하고 있는 것이다. 반면, 서울은 급속한 인구증가에도 불구하고 도시문제를 비교적 성공적으로 해결해왔다. 이러한 측면에서 개발도상국 국가들은 서울이 각각의 도시문제 이슈에 대해 어떤 환경과 도전에 직면했었고 어떤 시행착오를 거쳐 어떻게 해결했는지 살펴보고 그에 비추어 자국의 도시는 어떤 방식이 적합한지를 찾고자 하는 것이다.

한편 지금의 개발도상국의 도시들은 현재의 서울보다도 자국 여건을 고려하여 빈곤 상태였던 우리나라 1960년대 그리고 1970~1980년대의 서울을 더 알고 배우기를 원한다. 격동의 시기를 거치면서 발생한 도시문제를 잘 해결했던 서울의 경험이 소중한 것이다.

또 하나, 지금의 개발도상국의 도시들은 대부분 과거 전쟁이나 식민지의 경험을 가지고 있다. 즉, 역사적으로 지배와 착취의 역사를 지닌 서구 도시가 아

니라 식민지로서 수탈당했거나 전쟁으로 파괴되었던 우리나라 서울과 유사한 스토리를 가지고 있다. 서울은 그러한 어려움 속에서도 성공을 이루어낸 도시이기에 동류의식을 느낄 수 있고 국민에게도 희망의 메시지를 줄 수 있다. 지금도 민족이나 종교 갈등을 겪고 있고 군부나 권위적인 지배구조가 존재하는 개발도상국가의 현실에서 한국의 남북 간 갈등구조와 6.25 전쟁의 경험을 딛고 발전한 서울은 충분히 교감의 대상이 된다.

나. 해외개발사업에서 인적자원으로서 시 공무원

공무원이 '자원'이 된다는 의미

개발도상국의 해외개발사업에서 결정된 것을 집행하는 시공 단계가 규모 자체는 크다. 하지만 그 전단계인 사업 형성 단계는 앞으로의 방향을 결정 짓는 매우 중요한 시점으로 부가가치가 높다. 특히 도시 인프라 엔지니어링 사업에서는 형성 단계인 사전조사, 타당성 검토와 기본계획 단계가 매우 중요하다. 사업비 규모 자체는 크지 않지만 후속사업의 절차와 형태를 상당 부분 결정하는 기능을 가지고 있기 때문이다. 이 부분에서 공무원이 적극적인 역할을 수행할 수 있다. 즉, 사업 형성 단계에서 공무원이 투입 요소로 기능하게 된다면 해외개발사업에 대한 서울의 경험도 더욱 강조될 것이다.

배경은 차이가 있겠지만 대부분의 개발도상국 도시에서 도시개발이나 도시 인프라 사업은 군부나 중앙 또는 지방 정부기관이 직접 사업을 독점하고 있거나 권위주의적인 관공서의 통

표1 엔지니어링 사업의 업무과정별 구분

조사	사 전 조 사	타 당 성 검 토	기본 계획	설계		구매조달		검사	시공 감리	시 운 전	요원 훈련	유지 보수
				기본 설계	상세 설계	국내	국외	제작 설치			기술 이전	
사업관리												

자료 : 한국엔지니어링협회, 2013. 엔지니어링산업백서-2012

제 하에 있다. 공공에서 정보와 권한을 독점하고 있기 때문에 민간이나 외부에서 도시개발 및 도시인프라 사업의 내부 결정과정과 결과를 알기 위해서는 비용과 시간이 많이 소요된다. 지난 2월 개발협력연대(Development Alliance Korea, DAK) 모임에서 해외개발사업을 추진하고 있는 한 기업체 임원은 사업정보를 위해 직접 해당 국가나 도시의 정책결정자를 만나고 직접 확인하는 데 시간과 비용이 많이 소요된다고 설명했다.

반면, 이러한 사업은 개발도상국의 공공 부분에서 사업을 결정하고 인허가 절차를 수행하기 때문에 우리나라에서 현직 공무원이나 공공 부문이 협력 상대로 나서는 것이 신뢰를 주고 일정 부분 협조를 끌어내는 데 훨씬 유리하다. 도시문제 해결을 위한 자원 마련 방안, 계획수립, 입찰서류 작성, 사업 추진시 발생하는 갈등 해결 등을 위해 서울의 경험을 탐색할 때, 개도국 입장에서는 제도와 절차를 만들기 위한 모델과 자문 역할이 절실히 필요하다. 이때 모델도시의 공무원이 가진 경험이 하나의 소프트 인프라(Soft Infrastructure) 역할을 할 수 있다. 현직 공무원의 공적 신분을 통한다면(현직 공무원) 서울의 소프트 인프라를 얻기 위해 접촉하는 과정에서 개발 도상국가 스스로 생각하는 계획이나 구상 등 구체적인 인프라 수요를 알기가 용이할 뿐만 아니라 이렇게 파악된 지식과 정보는 하나의 공공재로서 간주될 수 있다.

자원으로서 '기술보유 서울시' 공무원

한국과 서울이 벤치마킹의 대상이라면 국가 단위의 비전을 제시하고 종합 계획을 세우는 단계에서는 중앙 정부 차원의 지식공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP)의 역할이 크겠지만 구체적인 사업 집행단계에서는 서울시의 잠재력이 높다. 특히 도시계획과 같은 구체적인 도시 관리 행정에서 서울시 공무원의 필요성이 크다. 그 이유는 보건, 인권, 교육 등의 분야와 달리 도시관리 분야는 공공이 직접 추진하는 경우가 많아 공무원만이 가진 노하우가 많기 때문이다. 그리고 민간사업체의 경우 사업발굴 단계에서 공무원과 협업하는 것이라 업무가 충돌되지도 않는다.

또한 조사 등과 같은 사업 형성단계에서는 인력수요가 규칙적으로 발생하는 것이 아니고 특정 국가의 특정 도시에 6개월에서 길게는 2년 정도의 한정된 기간 동안만 특정 기술이나 경험을 보유한 전문가를 필요로 하는 이른바 단기 계약직 형태의 노동시장 특성을 지니고 있어서 민간 분야의 전문 인력이 안정성을 가지고 업무를 맡기가 곤란하다. 그래서 사업이 수주 계약으로 확정되기 전 단계, 특히 사업을 발굴하고 사전 조사를 하는 단계에 자질 있는 공무원이 있다면 상당히 효율적이다. 표2는 도시 인프라 분야에서 인력 공급이 어려운 이유에 대해 전문가를 상대로 조사한 결과이다. 인력 수요를 예측하기 힘들고 단기 계약직 형태에 대한 애로가 50%를 차지함을 알 수 있다.

표2 도시 인프라 분야 국제개발협력 인력공급 애로의 원인

원인	빈도	비율(%)
사전수요예측이 힘들	5	19
단기의 계약직 고용형태	8	31
특정업무 적격자 요구	2	8
전문분야 외 언어, 개발마인드 요구	10	38
기타	1	4
합계	26	100

자료 : 김윤규, 2013. 해외개발협력을 위한 서울시 기술인력 활용 방안, 서울연구원

서울시 도시 관리 담당 공무원들의 사업 관리 능력을 평가하기 위한 조사 결과 **표3**과 같이 도시 인프라 분야 기술자격증을 보유한 공무원들이 상당히 많이 근무 중이었다. 이는 서울시의 공무원들이 업무에 대한 경험 외에도 객관적인 자질을 갖추고 있다고 볼 수 있다.

“퇴직 전의 장년층 현직” 공무원의 유용성

자질 있는 기술보유 공무원이 있다 하더라도 인력 운용상 자주 본래 업무에서 벗어나 해외개발협력 업무를 하기는 쉽지 않다. 특히, 도시인프라 사업은 비교적 장기간에 걸쳐 이루

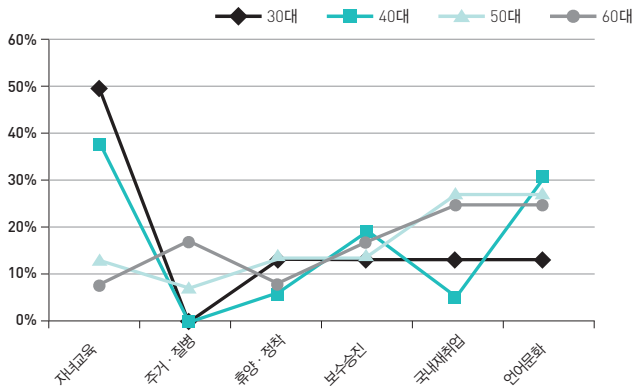
어지기 때문에 수개월 이상 개발도상국에서 활동해야 하는 경우도 많고 출장보다도 장기 해외근무가 수반될 수 있는데 이 경우는 더욱 그렇다. 이 경우는 추가적인 인건비와 인력이 소요되지 않는 퇴직 전(1년~2년)의 공로연수제도를 보완해서 활용하거나 장기훈련제도를 활용해서 대처하는 방법을 생각할 수 있다. 물론 해외개발협력사업이 중요하다면 40대 젊은 직원을 해외에 파견할 수도 있겠지만 과거의 경험이 부족하다는 것 외에도 자녀교육 문제 등으로 비영어권이 대부분인 개발도상국가에서 근무하기를 원하는 지원자가 현실적으로 드물다는 점이 우려된다. 실제로 해외근무를 한다고 결정할 때 가장 중시하는 요인이 무엇이라는 설문문에 대해 **그림1**에서 보듯이 30대와 40대는 자녀교육을 절대적으로 중요시하고 있다. 그러나 50대 60대는 자녀교육이 마무리되는 단계이므로 단신부임도 가능하고 재취업을 선호하는 특성상 경쟁이 치열한 국내취업보다 역량을 활용한 해외취업이나 봉사활동으로도 충분히 가능하리라고 본다. 50대 27% 60대의 25%가 재취업이 가장 중요하다고 응답함으로써 그런 경향을 나타낸다. 분야는 좀 다르지만 실제로 (주)한화가 시공 중인 이라크 비스마야 신도시 사업현장의 투입인력 중 10%를 경험과 노하우를 보유한 50대 후반 중동건설 유경험자들로 선발한 사례도 실험경험의 중요성을 말해준다.

표3 6개 도시 인프라 분야 기술자격증 소지현황

구분	토목	건축		국토		환경		교통		정보			
		인원	연령	인원	연령	인원	연령	인원	연령	인원	연령		
시	기술사	60	50.8	14	47.2	9	50.9	10	47.4	4	52.5	4	47.8
	상급	466	44.5	199	45.5	143	45.0	217	44.9	39	38.4	1,111	38.1
	기타	153	49.4	70	48.4	107	50.0	57	49.4	-	-	799	40.9
자치구	기술사	16	48.8	15	50.9	8	51.9	3	45.0	1	58.0	4	40.3
	상급	808	40.7	524	40.5	554	42.0	162	43.2	20	41.2	3,378	34.8
	기타	236	46.3	116	45.5	178	45.4	81	47.8	2	49.5	3,270	34.2

자료 : 김윤규, 2013, 해외개발협력을 위한 서울시 기술인력 활용 방안, 서울연구원

그림1 개발도상국 근무 결정에 가장 큰 영향을 미치는 요인



실행을 위한 제도적인 보완책(브릿지 프로그램)

앞에서 해외개발사업에서 숙련된 경험을 가진 기술보유 인력을 잘 활용하는 것이 비교우위에 있는 방안으로 제시하면서 신도시 수출이나 도시개발에서 베테랑 서울시 공무원의 활용을 언급하였다. 조직에서 인력 유출로 인한 재정 및 정원관리의 부담이 적은 계층이기도 하고 개발도상국가와의 공무원과 네트워크를 구축하기 위해 퇴직 1~2년 전에 활용하는 것이 바람직하다고 제안한 바 있다. 다만 이 경우에도 몇 가지 제도적인 사다리를 설치해줘야만 도시 인프라 분야에서 소기의 성과를 기대할 수 있을 것이다. 제도적인 보완책을 얘기하기 전에 개인인 기술보유 공무원이 활동하는 사업구조의 틀이 어떤 것인지를 다음 **그림2**에서 6가지로 유형화했다.

A, B는 서울시가 아닌 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 수행기관에 개인 전문가 자격으로 활동하는 것이다. A는 단독으로 B는 자문그룹이나 프로젝트 경영 컨설턴트(Project management consultant, PMC) 계약 당사자 중 한 명으로 대개 섹터전문가로 참여하는 경우이다. 인건비, 활동 경비에 대해 허가를 받아서 활동하게 된다. C부터는 서울시가 ODA 또는 사업의 주체가 되고 그 일원으로 참여하는 방식이다.

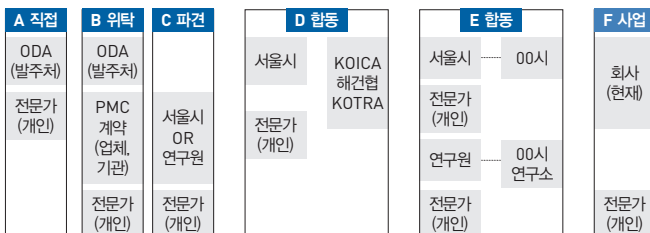
그중 C는 해당 도시에 파견되는 것이고, D는 서울시와 해외 협력기관과 협약에 따라 역할을 부여받고 활동하는 것이며 E는 서울시와 해당 도시간 직접 협약을 맺고 활동하는 것이다. D, E 모두 전문가로서 활동영역과 권한, 책임이 규정되며 인건비, 활

동비, 사업비에 대해 사전합의를 한다. F는 서울시가 출자 또는 공기업, 제3의 민간기업에 전문가로서 활동하는 것이다. 민간기업 파견 형태든 민간기업 근무휴직 형태를 통하든 서울시와는 법인격을 달리하는 기업이나 기관에 활동하는 것이다. 따라서 영리 목적으로 하든, 그렇지 않든 그 활동결과에 대한 귀속 책임을 명료하게 하는 것이 중요하다.

인력배치를 위한 제도개선 과제

위와 같은 전문가 활동 구조를 상정하는 사업에 대해 인력을 활용하게 하려면 몇 가지 제도개선 사항을 거쳐야 현실적으로 가능하다. 그중에는 기관 내에서 의사결정만 하면 되는 단순한 것도 있지만 법령을 고칠 것도 있다. 우선 민간기업에서 훈련을 목적으로 휴직하는 경우이다. 이 형태는 위상이 좀 모호한데 목적은 취업이 아닌 교육훈련으로서 로비스트를 양산하는 부정적인 시각을 불식하기 위해 인건비 부담도 기업에서 한다. 기업경영 마인드를 배워 공조직에 도입하기 위해 임직원의 입장에서 인건비까지 기업에서 부담함으로써 실효성을 높이는 의도이다. 그런데 이 제도를 해외개발협력사업에 도입한다면 상당히 바람직하다고 보인다. 현재는 국내 소재 기업에 취업하는 경우만 가능한데 이를 정부가 인정하는 해외개발협력사업을 하는 기업(국내 또는 해외현지법인)으로 확대하는 것과 더불어 중소 엔지니어링 업체를 지원하기 위해

그림2 인프라 해외협력사업에서 전문가의 사업참여 유형



자료 : 김윤규, 2013, 해외개발협력을 위한 서울시 기술인력 활용 방안, 서울연구원

표4 민간휴직 관련 제도 개선사항

현행	개선안
민간휴직대상기업 - 국내소재 - 인건비 기업부담	해외소재기업도 허용(정부가 정한 개발협력국 및 업종) 인건비의 주거비 등은 공공부담 검토(지정 국가, 도시)

자료 : 김윤규, 2013. 해외개발협력을 위한 서울시 기술인력 활용 방안. 서울연구원

인건비와 주거비, 활동비의 공공부담도 생각해 볼 수 있겠다.

둘째, 현재 공로연수제도를 활용하는 것이다. 공로연수는 유효성 때문에 그 존속이 문제되고 있으나 이를 잘 활용한다면 해외 개발협력사업의 중요한 수단이 될 수 있다. 현재도 퇴직 전 1년 정도 공로연수가 가능한데 이 기간 동안 전문가를 미리 선발했다가 해외 도시 인프라 사업에 투입하는 것이다. 이 경우는 인력정원과 인건비 부담이 없어 수월한 부분이 있다. 그러나 활동비와 체재비는 해당 도시에서나 별도의 자금이 필요하다. 이 형태의 장점은 위 두 가지 외에도 서울시의 오랜 도시관리 경험을 전수한다는 기본원칙에 가장 충실하다는 점이다. 그리고 도시 인프라 사업의 특성상 실제 수주로 이어질 경우 해당 기업에 취업할 기회가 생기고 다른 유사 사업의 전문가로 활동할 수 있는 경력을 쌓을 수 있다는 장점이 있다. 해외개발협력사업의 사전 준비와 충분한 네트워크 형성기간을 고려해 초기에는 공로연수 기간을 2년으로 하는 것도 고려할 만하다.

셋째, 앞에서 말한 민간휴직제와 달리 채용휴직제도는 아예 취업하는 경우다. 다만 공공기관에 채용되는 경우에 한한다. 따라서 UN, UNESCO나 KOICA 중장기 자문단 등 국제기구나 유사활동에서 많이 활용되는 방식이다. 적절한 인재가 있다면 서울시에서 세계은행(World Bank) 등 기타 도시인프라 관련 국제기구에 진출지원을 많이 장려해야 할 부분이다. 현재도 외교부에서 국제기구에 기금출연 조건부 취업제도를 시행하면서 전문가를 양성하기도 하는데 ASEAN 등이나 개도국에 소재한 국제기구에 채용휴직 형태의 활동형태를 도입한다면 회원국가의 도시인프라 동향을 비교적 파악하기 용이할 것이다.

넷째, 해외개발협력사업에 기존의 장·단기 해외연수제도를 활용하는 방법이다. 이미 예산이나 관리틀이 갖추어져 있으므로 쉽게 적용될 수 있으나 가장 걸림돌은 현 제도상 자격을 가진 연수대상자가 개발도상국가나 도시로 연수를 희망하지 않는다는 점이다. 그 외에도 교육훈련제도이다보니 훈련후 의무복무기간 준수제도가 있고 훈련자 선발연령 제한도 있다. 이 제도는 당초 선진도시의 우수한 제도를 배우는 것을 전제로 짜인 제도인데 개발도상국가의 해외개발협력사업에 적용하기 위해 다소 개선이 필요하다. 우선 훈련 후 의무복무는 소관부서와 협의를 통해 면제 가능하고, 연령제한도 현행 지침에서 '특수

표5 공로연수제 개선사항

현행	개선안
연수자 선발(기간제한) - 정년퇴직예정일 6월이내 (필요시 1년 내) * 1993년 행정자치부 공무원인사지침 (지방공무원만 존재)	해외개발협력요원으로 선정될 경우 최장 2년

자료 : 김윤규, 2013. 해외개발협력을 위한 서울시 기술인력 활용 방안. 서울연구원

표6 채용휴직제 개선사항

현행	개선안
연구기간 등 채용휴직 - 국제기구	인건비와 주거비 등은 공공부담 검토 국제기구의 전략개도국 도시에 전문가 파견 (시티넷활용)

자료 : 김윤규, 2013. 해외개발협력을 위한 서울시 기술인력 활용 방안. 서울연구원

한 목적'의 적용을 받아 연령요건을 완화할 필요가 있다.

여섯째, 통상의 파견제도를 활용해서 외교부장관의 협의를 통하여 도시인프라 전문요원으로 활동하게 할 수 있다. 다만, 휴직제도와 달리 복무관리는 외교부에서 강력하게 추진 중이다. 이 경우도 개발도상국과 중진국을 분리하여 개도국은 원조의 일환으로 활동을 하도록 하여 인건비 등은 정부가 부담하고 중진국 도시인프라사업을 위한 파견은 비용을 서울시가 부담하는 구조이다.

그 외로 할 수 있는 방식은 겸임제도, 전문직위제도 등이 있다. 특히 겸임제도는 A단계 사업에 유용한 방식인데 해외개발협력사업의 사업 형성이 초기단계이나 서울시가 아닌 공기업 등 산하법인 소속자격으로 입찰에 응해야 하는데 단기간 활동이면서 비연속적일 때이다.

그림3은 사업단계와 인력관리를 주된 수단으로 하는 사업간의 조합을 상정한 것이다. 절대적인 것은 아니지만 이를 염

표7 장기 해외연수제도 개선사항

현행	개선안
훈련자선발 연령제한 - 1년 이상 : 48세 이하인 자(서울시 49세, 53세) - 6월~1년: 50세 이하인 자(서울시 49, 55세) - 6월 미만 : 57세 이하인 자(서울시 55세) 기타 안전행정부장관이 정하는 요건을 갖춘 자	공무원 국외훈련 업무처리 및 복무 관리에 관한 지침 제5조 ①항 2호 특수한 훈련목적 달성을 위하여 선발요건의 완화가 필요한 경우로 보아 연령제한 완화
훈련 후 의무복무기간 실행유무 훈련기간의 2배 의무복무	안전행정부장관과 사전협의(동의)로 의무복무 면제

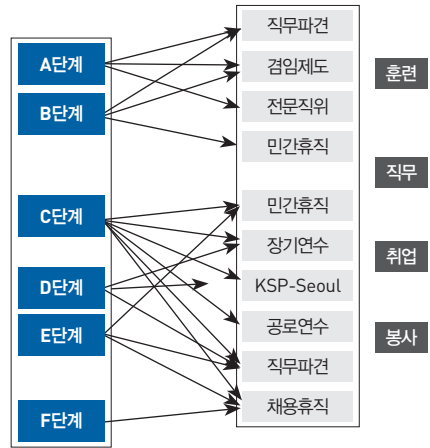
자료 : 김윤규, 2013. 해외개발협력력을 위한 서울시 기술인력 활용 방안, 서울연구원

표8 파견제도 활동 시 개선사항

현행	개선안
개도국 공무원의 파견 - 국제협력단법 (제7조 1호, 제14조)	외교부장관의 협의를 거쳐 파견 가능 수당 및 기본 체제비는 코이카 부담 인건비 및 주거비 등 운영재원은 서울시 부담
중진국 공무원의 파견 - 국제협력단법 (제7조 2호, 제14조) 업무위탁 - 출연, 수수료 등(법15조, 제22조)	외교부장관의 협의를 거쳐 파견 가능 인건비, 수당, 체제비 및 주거비 등 운영재원은 서울시 부담

* KOICA 파견을 가정(예시)

그림3 인프라협력사업 수행방식과 브릿지 프로그램



자료 : 김윤규, 2013. 해외개발협력력을 위한 서울시 기술인력 활용 방안, 서울연구원

두에 두고 사업추진과 인력배치를 한다 면 예산과 인력부담을 줄이면서 사업단계에 맞는 인력지원을 할 수 있다.

훈련 및 양성을 위한 제도개선 과제

앞에서 본 인력배치를 통한 전문인력 활용방안을 소개했는데 여기서는 활용보다 교육훈련과 양성을 도모할 방안을 살펴본다. 다만 앞서 다룬 장기연수, 공로연수, 민간휴직제도도 원래는 훈련 목적의 제도이지만 해외개발협력 분야 인재활용의 수단으로 강조한다는 점에서 언급한 것이다. 여기서는 보다 직접적인 자격증 제도와 교육과정을 제도개선 과제로 탐색한다.

우선 (인프라)해외개발협력 자격 인증 제도를 만드는 것을 들 수 있다. 새로운 자격증 또는 인증제도의 도입 필

요성은 우선 국제개발협력 분야의 인력수요가 불규칙적이고 사전예측이 힘들어 인력을 사전에 선발하여 특정업무 수요발생 시까지 준비만 할 수 없으므로 자격요건을 스스로 사전에 충족하도록 유도하는 기능이 있다. 또 다른 실익은 취득과정을 통해 이 분야에 관심 있는 인력을 발굴하는 기능을 가지고 있다.

자격증이 요구하는 자질은 해당 분야 전문기술 및 경력요건, 언어 및 보고서 작성조건 및 국제개발협력 이해 등으로 나눌 수가 있다. 현재 분야별 기술자격증 외에 도시인프라 분야 해외협력 사업관리를 목적으로 하는 자격증은 없고 유사한 제도로써 해외협력 분야인 KOICA에서 시행하는 ODA 자격증과 프로젝트 관리를 하는 프로젝트 경영 전문가(Project Management Professional, PMP) 자격증이 있다. ODA 자격증은 무상의 공적개발원조에 대한 기본지식을 테스트하는 것으로 국제개발협력의 이해, 실천전략, 국제협력사업의 이해 등 3개 과목을 평가한다. PMP는 미국의 프로젝트 경영기관(Project Management Institute, PMI)에서 발급하는 민간 자격증으로 인프라사업뿐 아니라 각종 프로젝트에 적용되는 기법, 전문용어 등을 테스트한다. 다만 응시자격으로 학력과 프로젝트 경험을 갖추어야 하므로 취득이 용이하지 않다.

서울시에서 도시인프라 분야 전문가 양성을 위한 자격증

제도를 구성한다면 위의 두 자격을 혼합하되 보완하는 하는 방식이 될 것이다. 보완한다는 것은 ODA 자격증이 무상원조 분야이므로 공적 차관인 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF)의 사업절차, 글로벌인프라펀드(Global Infra Fund), 세계은행, 아시아개발은행 등 국제기금이나 국제은행, 펀드의 인프라 관련 사업의 절차, 조달절차, 사업관리 등이 대폭 포함되도록 구성해야 할 것이다. 예를 들면 해외프로젝트 형성방법, 프로젝트와 국제계약, 민간해외투자사업 프로포절 실무 등이다. 그리고 PMI도 좀 평이하게 하되 개발 분야의 프로젝트 발굴 위주로 구성해야 할 것이다. 물론 해당 섹터의 전문지식은 보유한 것으로 간주하여 생략하되 해외개발협력과 현지보고서 작성, 언어 등을 위한 추가적인 지식과 현지제도·문화·역사 등의 학습이 검증될 수 있도록 자격제도가 마

표9 서울시 인프라 자격증 도입 시 학습대상 예시

국제협력사업 방식, 절차 등	전문분야기술 및 문서작성	어학 (영어/현지어)
해외개발사업의 실행 관리, 해외개발사업의 기획조사, 건축과 개발, 환경과 개발, 민관투자 사업(Public Private Partnership, 이하 PPP)의 이해, 한국의 개발 경험, 해외개발사업의 조달과 계약, 모니터링과 평가	1. 사립대국제 대학원 수료 2. ODA자격증 소지자로서 5과목 이수 3. PM자격 소지자로서 3과목 이수	1. 영문보고서 작성 83점 이상 등 2. 실무(사업기획 평가) 3. 사업참여실적 평가
현지문화, 행정제도, 역사, 상관습 50시간 수강	국제협력전공자 면제(학사)	

자료 : 김윤규, 2013, 해외개발협력을 위한 서울시 기술인력 활용 방안, 서울연구원

련되어야 할 것이다. 아래 표는 자격증 학습과정을 예시한 것이다.

자격증 제도 도입 시에는 첫째, 서울시 내부적으로 운영하여 직무 표준능력을 정하고, 일단 내부 자격으로 운영하다가 민간 자격 그리고 향후 자격기본법에 따른 국가자격증으로 발전시킬 필요가 있다. 또한 전문가 양성의 효과를 유도하기 위해서는 이러한 자격증에 적절한 인센티브가 필요하다. 설문조사에 따르면, 서울시청 사내(社內) 자격증 또는 인증 제도의 도입에 대해 긍정적인 반응을 나타냈다고 볼 수 있다. 한편 자격증 소지자에 대한 인센티브로 근무평정 시 가점이나 수당 지급, 개도국 해외 장기연수 우선선발 등을 생각할 수 있다.

둘째, 1년 미만의 KSP-Seoul 지식공유 중기연수과정의 신설이다 현재 해외장기연수과정 중 국내 1년과 해외 1년 과정을 KDI가 운영 중인데 이 과정은 주로 선진국 대학원에서 연수를 하게 된다. 이와 별도로 중진국 또는 개도국에 서울의 도시발전 경험을 전수하는 과정을 신설할 필요가 있다. 국내 시립대 등에서 2개월 내의 훈련과 개도국 파견을 10개월 정도 묶는 과정이다. 이 과정은 KDI 과정에 비해 도시문제, 특히 서울의 개발 경험을 전수하고 사업발굴을 위한 과정으로 차별화하며 도시 인프라 분야 공무원을 대상으로 사업 발굴 및 기획 등 직무교육, 영어 또는 현지어 교육, 그리고 현지문화, 제도를 1년 정도 국내와 개도국에서 활동하도록 한다. 다만, 폭넓고 우수한 지원자 확보를 위해 연령제한 등 자격요건을 완화하고 주거비, 근무평정 등 인센티브 강화가 필요하다.

고서만 주고받는 데 그치는 협력이 아니라 사업환경이나 제도, 문화가 다른 만큼 계획을 수립하고 집행하는 과정(Planning)에 대한 협력을 원하고 이는 결국 경험 있는 전문인력의 현장배치로 귀결된다고 본다.

그러나 근본적으로는 도시외교의 틀을 선진국 벤치마킹형에서 해외개발협력형으로 패러다임을 상당 부분 전환하는 것이 우선 필요하고 서울시의 장점을 살린 독자적인 해외개발협력 사업의 유형을 창설해야 할 것이다. 그래야만 사업 관리에서부터 컨설턴트 역할이라는 범주에서 전문 인력의 역할이 명료해지기 때문이다.

또한 정부와 개발사업의 발굴 및 인지도 단계부터 개발협력 사업을 공조해서 사업 효과의 분절을 방지하도록 해야 한다. 막대한 자금이 소요되는 도시 인프라 사업인 만큼 개발금융과 결합하고 이에 더하여 서울시의 전문 기술인력이 참여한다면 저비용, 고효율로 개발도상국가 해당 도시와 우리 기업에 유의미한 공공재(公共財)로 자리매김될 것이다. **W**

맺으며

앞에서 해외협력과 관련해서 ‘공무원 등 전문 인력’을 해외 개발협력에서 서울시가 보유한 하나의 정책수단으로 보고 제도 개선을 통해 활용 극대화 방안을 제안하였다. 그 배경에는 개발도상국 도시에서 원하는 협력은 계획서(plan)나 보

참고문헌

- 김윤규, 2013, 해외개발협력을 위한 서울시 기술인력 활용 방안, 서울연구원
- 한국엔지니어링협회, 2013, 엔지니어링산업백서-2012
- 이태주·홍문숙, 2012, 우리나라 기술협력 공적개발원조사업 개선방안, KOICA ODA연구실
- 권용수, 2011, 글로벌 전문인재 양성을 위한 공무원 인사관리방안, (사)한국 인사행정학회
- 이원희 외, 2011, 신흥국 도시의 부상과 인프라 사업기회-아시아, 아프리카의 유망도시를 중심으로, 삼성경제연구소(CEO Information 208호)
- 최민경, 2008, 국제개발협력 전문인력 육성 및 활용방안에 관한 연구, KOICA