

## [강연]

# 해외 도시개발사업 진출 활성화 방안 정책세미나 개최의 의의

박미선 책임연구원 mspark@krihs.re.kr  
국토연구원 글로벌개발협력센터

## 회의 개요

- 일시 : 2016년 4월 19일(화)
- 장소 : 국토연구원 강당
- 주제 : 해외 도시개발사업 진출 활성화 방안
- 주최 : 국토연구원

2015년 현재, 전 세계 인구의 54%가 도시에 거주하고 있다. 1950년만 해도 농촌거주 인구가 압도적으로 높았으나(도시 거주 인구 34%), 개발도상국의 급격한 도시화에 따라 2050년에는 그 비율이 66%까지 확대될 것으로 예측된다(UN, 2014). 이렇듯 도시의 중요성이 증대되면서 많은 문제점도 대두되고 있다. 지난 반세기 동안 우리나라 역시 빠른 도시화를 이루는 과정에서 다양한 도시문제를 겪으며 발전한 경험을 지니고 있다. 이에 따라 해외 개발도상국에서는 한국의 도시개발 경험에 대한 공유 요청이 잇따르고 있다.

이러한 배경에서 국토연구원 글로벌개발협력센터(GDPC)에서는 그간 한국의 경험과 노하우를 토대로 해외 도시개발사업 진출 활성화 방안을 모색해보는 세미나를 개최했다. 본 세미나에서는 해외 도시개발 확대를 위한 공공과 민간의 역할, 현재 한국 기업의 해외도시개발 진출 현황 및 활성화 방안 그리고 스마트시티 해외진출 전략에 대한 발표와 열띤 토론이 이어졌다.

## 01 해외 도시개발사업의 진출 현황과 역할 및 전략

해외 도시개발 확대를 위한 공공과 민간의 역할  
(발표 : 강명구 교수, 서울시립대)

해외 도시개발 확대를 논의하기에 앞서, 도시개발(urban development)이라는 개념에 대한 이해가 선행되어야 한다. 국제사회에서 소통되는 도시개발이란 단순히 물리적 개발을 중심으로 하는 ‘건설’을 의미하는 게 아니기 때문이다. 우선 건설과 도시개발의 차이를 살펴보자. 건설은 뚜렷한 발주자가 있고, 일정 주체가 사업을 수주함으로써 시작된다. 반면 도시개발은 뚜렷한 발주자가 존재하지 않는 경우도 있고, 또 많은 경우에는 도시 리더들에 의해 착수된다. 이 과정의 직접적인 건설 영역은 민간 참여가 가능하지만 도

시를 만드는 것 자체는 공공의 영역이다. 그러나 실제 도시개발이 요구되는 도시에서 공공의 역량 부족으로 인해 사업이 제대로 이루어지지 못하는 경우가 많다. 이에 따라 해외 도시개발 사업에서는 해당 도시의 공공과 민간의 역할을 점검해볼 필요가 있다.

사업적 측면에서 도시개발은 크게 사업화 단계와 사업 단계로 구분된다. 사업화 단계는 다른 국가 및 도시와의 교류 및 신뢰를 기반으로 하여 도시계획을 수립하고 개별 사업을 구체화하는 과정이다. 따라서 이 단계는 공공이 주도적으로 수행해야 한다. 일단 사업의 내용이 구체화되고 실행 및 재무에 대한 계획이 갖추어지면 발주/수주, 자원 조달, 시공 등의 구체적인 사업이 진행된다. 이때 경쟁력을 갖춘 민간의 진출이 요구된다. 세계적으로 우수한 도시를 만들고자 하는 노력과 관심이 증가하는 시기에 한국의 공공 부문은 외국의 공공을 도와 도시를 계획하고 만들어갈 수 있도록 협력하고, 민간 부문은 경쟁우위를 높여 도시 건설에 참여할 수 있도록 하는 노력이 요구된다.

**해외 도시개발 진출 현황 및 활성화 방안**  
(발표 : 최중석 박사, 해외건설정책지원센터)

우리나라의 해외 도시개발 진출은 크게 세 차례의 호황기를 겪으며 발전해왔다. 1970년대 후반~1980년대 초반의 중동건설 붐 그리고 1990년대 중반, 2000년대 중반에 호황을 누렸으나, 버블 붕괴 이후로 급감하였다. 우리나라가 해외 도시개발에 진출할 수 있었던 주요 요인은 우선 국내에서의 성공적인 도시화 체험이라 할 수 있다. 대내적으로 신도시 건설 과정을 거치면서 역량과 노하우를 쌓아 자신감을 획득했고, 대외적으로는 경제성장과 도시화에 성공한 유일한 모

범사례로서 평가받고 있다.

해외 도시개발 진출 유형은 대략 정부대정부(Government to Government, G2G) 기반 개발형 사업, 현지화 기반 개발형 사업, 차별화 기반 도급사업, 국제 개발협력 사업 등으로 유형화할 수 있다. 도급형 사업은 프로젝트의 가치사슬(value chain)의 일부과정에 참여하여 전문 서비스를 제공하는 형식이다. 해외 도시개발 사업은 고위험 사업이므로 리스크 헷지(Risk Hedge) 전략이 필수적이다. 개발형 사업의 경우 리스크 헷지를 위해 정부 간 협력기반 강화 또는 지리적 연계성이나 진출 실적 등 현지화 역량 활용 전략이 필요하다.

최근 도시 분야 국제 개발협력이 확대되면서 민간 건설업체에서는 베트남 등 현지에 거점을 두고 개발 사업을 지속적으로 추진하는 경우도 목격된다. 그러나 국내 건설 및 엔지니어링 업체의 경우 전문 서비스

**표 1** 개도국 도시화 및 발전단계별 해외 사업 진출방안

	발전단계	진출방안
Take-off (Globalization)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해외 개발자금 유입 : ODA, FDI</li> <li>• 산업단지 등 거점 개발</li> <li>• 항만, 지역 간 도로, 발전소 등 산업지원 인프라 프로젝트</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인도차이나, 서남아시아, 아프리카 후발 도상국 적용 검토</li> <li>• 중점국가, 거점도시 마스터플랜 수립지원</li> </ul>
Spill-over (1-4천 달러)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공 고정자본 투자확대</li> <li>• 제조 기능 지원 교통/에너지 등 SOC확충</li> <li>• 주택, 오피스, 호텔, 상가 등 high-end 선도 개발 프로젝트</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가 공자원조, 기업현지 투자연계 초기 프로젝트 발굴</li> <li>• 코리아 컨소시엄 종합 development manager 역할</li> </ul>
Mass market (4-12천 달러)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중산층 형성→ 민간투자 및 소비확대</li> <li>• 메트로, 경전철 등 대중교통 인프라 및 거점 도시권 내 도로 확충</li> <li>• 주택, 교육, 의료 등 사회 인프라 투자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현지 지역사회 네트워킹 및 사회공헌 활동</li> <li>• 개발사업 기획 발굴</li> </ul>

자료 : 최중석, 2016, 국토연구원 세미나 발표자료

분야 진출은 아직 선진 업체에 비해 미진한 것으로 보인다. G2G 기반 개발형 사업도 일부 추진되었으나 가시적인 성과는 드러나지 않고 있다. G2G 개발 사업의 대표 사례는 싱가포르를 들 수 있으며, 투자·테넌트 유치·개발 관리 노하우 등을 수단으로 참여하고 있다. 향후 해외 도시개발 활성화의 쟁점은 소프트 분야의 진출 확대, 공공 역할의 강화, 현지화를 위한 민관 협력으로 요약된다. 특히 해외 도시개발 사업은 신흥국의 도시화 및 경제성장 단계에 조응하여 정책 자문, 공적 원조, 컨설팅, 개발형 사업 등을 지속적으로 연계하여 국가 맞춤형으로 추진하는 것이 바람직하다.

#### 스마트시티 해외 진출 전략 (발표 : 이상건 박사, 국토연구원)

최근 도시문제의 소프트웨어적인 해결책의 하나로 스마트시티가 각광받고 있다. 도시화의 진전과 기후변화에 따라 개발도상국에서는 교통 혼잡, 슬럼, 도시재난, 범죄 등의 다양한 도시문제에 직면해 있다. 이러한 문제들은 지속가능한 도시발전을 저해하는 요소이므로, 여러 도시에서 해결책을 모색 중이다. 근본적으로는 재해로부터 안전한 곳에 충분한 도시 기반시설을 확충하여 도시를 건설하는 것이겠지만, 구축비용이나 시간 및 물리적인 기반시설 확충에 소요되는 행정절차 등의 문제가 상존한다. 따라서 기존의 하드웨어적인 접근보다는 소프트웨어적인 변화를 꾀하고 있는데, 최근 인도·중국·중남미 지역의 개발도상국에서 스마트시티 건설에 대한 수요 급증이 이를 반증한다.

우리나라는 정부 주도의 전자정부, 지능형 교통 시스템, 방법·방재 시스템 등과 같은 다양한 스마트시티 구축사업을 성공적으로 전개해왔다. 따라서 그동

안 축적한 경험과 기술을 통합·활용하여 IT 강국으로서의 이미지와 함께 수출한다면 새로운 블루오션 사업으로 가시적인 성과를 얻을 것으로 기대된다. 이를 위해 최근 다양한 스마트시티 관련 글로벌 컨설팅 사업이 추진되어 왔으며, 이제는 이를 집약하여 한국형 스마트시티 구축사업의 전략적 해외진출을 도모해야 할 때다.

국토연구원에서는 미주개발은행과 공동으로 중남미 지역의 정보통신 분야 스마트시티 사업에 참여해 왔다. 현재 중남미 지역은 경제성장과 지속적 인구 증가, 급격한 도시화로 인해 중소규모 도시가 급성장하면서 특별한 관리가 필요한 상황이다. 적절한 관리가 뒷받침되지 않을 경우 현재 대도시에서 발생하는 문제가 재연될 가능성이 크다. 이러한 배경에서 미주개발은행은 지속가능 신흥도시 프로젝트를 통하여 스마트시티를 활용한 도시문제 해결을 꾀하고 있다. 정보통신 기술을 바탕으로 한 스마트시티는 도시의 효율성·생산성·투명성·경쟁력 증진·모니터링 강화와 같은 긍정적인 영향과 함께 그린가스·범죄·공기오염·재해 취약성을 저감시키는 효과가 있다.

안양시의 경우 2000년대 초반부터 지속적으로 버스정보 시스템, 지능형 교통 시스템, 방법방재 시스템을 개발해왔으며, 이 시스템들을 통합한 통합모니터링 체제를 구축 및 운영하여 전 세계 75개국으로부터 벤치마킹 대상지로 주목받고 있다. 안양시는 이미 통합모니터링 방법시스템을 운영하여 범인의 현장검거 실적이 증가하고 범죄율이 하락하는 효과를 거두었다. 이러한 한국의 경험을 토대로 국토연구원에서는 기획재정부의 지식공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP)과 연계하고 다자개발은행과의 공동 컨설팅 사업을 통해 본격적인 중남미 지역의 스마트시티 기술컨설팅 프로젝트를 수행하고 있다.

그림1 고이아니아시 스마트시티 적응형 교통신호 통제 시스템



자료 이상건, 2016, 국토연구원 세미나 발표 자료

마지막으로, 스마트시티 사업 성공을 위한 요건은 안정적 재원확보, 도시상황에 맞춘 기술설계, 스마트 시티 이해 당사자들의 사업추진 의지라 할 수 있다. SWOT 분석을 통해 도출된 중남미 지역 진출 확대를 위한 중점 진출 전략은 우선 타당성 조사-예비설계-시범사업 구축의 패키지형 진출, 대상국 중앙정부에 대한 국토부의 제도적 자문 제공, 수요 및 단계별 맞춤형 모델 구축, 중점대상국·도시를 선정하여 신흥 중소도시 틈새시장 공략, 국제기구 다자간 협력을 통한 행정적 제약 극복 및 재원의 다각화가 필요하다.

## 02 주요 토론 내용

세미나의 토론은 국토연구원 최성수 선임연구위원을 좌장으로 진행되었다.

한국토지주택연구원 성장환 선임연구위원은 해외 도시개발은 고비용, 고위험, 장기적 사업이라는 한계도 있지만, 성공 가능성도 높다는 점을 고려하여 공공이 맡아야 할 역할의 필요성에 대해 토론했다. 도시개발이 실제 진행될 경우, 우리 영토의 확대와 유사한 효과를 거둘 수 있음에도 불구하고 아직 도시분야 해외진출의 성과가 가시적으로 두드러지지 않은 이유는 경쟁우위를 점하고 있는 국가들이 있기 때문이다. 이를 극복하기 위해서는 공(公)·민(民)·관(官)의 파트너십 구축이 필수적이다. 즉 도시개발은 도시건설보다는 장기적인 관점에서 접근해야 하며, 신뢰를 바탕



그림2 해외 도시개발사업 진출 활성화 방안 정책세미나 토론 전경



자료 저자 제공

으로 다양한 파트너를 광범위하게 접촉해야 한다. 공공은 이를 수익사업으로 이끌어가는 과정에서 사업화를 위한 준비작업을 담당해야 할 뿐만 아니라 지원기능과 컨트롤타워 역할을 해야 한다.

서울시 해외도시협력담당관 허윤주 주무관은 서울시의 정책경험 사례를 다음과 같이 소개하였다. 현재 서울시는 24개국, 32개 도시, 38개 사업을 통해 정책 경험을 공유하고 있으며, 가장 많은 부분은 ITS 교통 부문이다. 특히 교통카드 자동지출 서비스, 교통안전센터, 교통카드 사업이 가장 큰 아이тем이다. 서울시 교통정보시스템(TOPIS) 사업의 경우, 많은 도시에서 벤치마킹 요청이 있다. 그러나 구축하는 과정과 유지관리에 많은 재원이 투입되어야 하는 사업의 특성상 해당 정부의 적극적인 의지나 차관 없이는 실제로 사업을 진행하기 어렵다는 한계가 있다. 상수도 사업은 일반 기업이 건설을 담당하고 지방자치단체가 관리운영의 주체가 되므로 민관협력이 필수적인 사업이다. 전자정부의 경우, 우리나라가 비교우위를 갖고 있지만 기술지원 및 간단한 시스템 개발 이후 ODA 형태로 제공할 뿐 시스템 구축을 본 사업으로 진행하

지는 못하고 있다. 서울시의 또 다른 강점 분야로 손꼽히는 것은 도시철도 분야인데, 현재 중남미와 아시아 국가들을 겨냥한 대중교통 시스템 개발, 운영관리 사업시장에 진출을 꾀하고 있다. 이외에도 유망한 사업영역은 하수처리와 폐기처리 분야로, 하수처리는 원천기술이 해외 선진국이 대부분이고 폐기물 소각시설은 자원분리·재활용·수거 시스템·분리 시스템 등이 한꺼번에 해결되어야 하므로 간단치 않은 사업이다.

이근우 매일경제신문 경제부 차장은 기자의 관점에서 해외 도시수출의 중요성과 잠재력을 언급하였다. 해외 도시수출은 복제가능성이 높기 때문에 부가가치가 높은 유망사업이다. 현대 도시들은 범죄·환경·사회적 분리·임대주택 등의 문제에 노출되어 있다. 이전에는 이러한 도시문제의 해결방안으로써 신도시 건설이 제시되었다면, 이제는 도시재생과 스마트시티 등이 새로운 방안으로 거론되고 있다. 도시는 우리의 미래이고 성장의 기반이므로 정부에서 도시문제 해결을 위한 다양한 방안과 자원마련에 대한 고민이 필요하다.

권율 대외경제정책연구원 팀장은 해외도시개발의 강점 분야 및 향후 한국의 정책과제에 대해 다음과 같은 견해를 제시했다. 그동안 우리나라는 개도국 도시에 대하여 도시계획, 상하수도 인프라 구축 지원, 폐기물 처리, 토지 이용, 수자원 공급 등 다양한 지원활동을 추진해왔으나 해외 도시개발이라는 측면에서의 종합적인 전략은 미흡한 실정이다. 우리나라는 폐기물 처리, 환경친화적 건축, 오·폐수 처리 등의 분야에서 경쟁력을 지니고 있으므로 향후 도시지원 전략을 통해 체계적인 지원이 이루어질 경우 민간부문의 개도국 진출 잠재력도 상당할 것으로 보인다. 도시지역에 대한 지속가능 개발을 지원하기 위해서는 지원활동의 초기

단계에서는 폐기물, 수자원 관리, 교통과 같이 특정 전문성을 지닌 도시요소에 집중하는 것이 효율적이다. 그러나 점차적으로는 각 요소의 연계성을 바탕으로 한 통합적 전략 능력을 구비하여 시너지를 높여야 한다. 한 예로, ‘심비오시티(Symbio City)’ 지원전략을 통해 지속가능한 도시의 각 요소인 공간설계·조경·건축·에너지·폐기물처리·위생 등을 구분하고 시장기반의 플랫폼을 구축하여 민간참여 기회를 확대한 스웨덴의 경우가 좋은 사례라 할 수 있다.

마지막으로 이상주 국토교통부 해외건설정책과장은 우리 정부에서 고민 중인 해외 도시개발에 대한 견해를 다음과 같이 제시하였다. 최근 국토교통부에서도 해외 도시개발이 비중 있는 분야로 조명되고 있는 만큼 조직개편을 거쳐 전담부서가 신설될 예정이다. 그러나 현재 해외 도시개발에 대한 정의가 불분명하여 수주통계 기준을 재정립해야 하는 문제가 있다. 도시수출은 국토교통부의 강점 분야이므로 경쟁력 있는 상품을 탐구하고 있는 중이다. 최근 가장 유망한 모델은 ‘스마트시티’로, 이를 브랜드화하여 파트너국 실정에 맞게 수출하는 노력이 필요하다. 또한 지원사업 간의 연계가 중요하므로 해외인프라개발협의체를 구성하여 연계를 강화할 예정이다. 그리고 범부처 간 협업을 추진할 예정이다.

### 03 시사점

스마트시티는 국토교통부에서 선정한 7대 신산업 중 하나로, 우리나라 경제 활성화와 미래 먹거리의 핵심 분야가 될 것으로 예상된다. 또한 경제단체 초청회(5.11)에서 대통령도 스마트시티를 새로운 수출 아이템

으로 지목하는 등 해외 도시개발에 대한 관심이 높아지고 있다. 스마트시티 개발의 목적은 도시민의 삶의 질 증진, 도시 경쟁력 확보, 환경적 지속가능성 제고, 사회적 통합 추구, 개별 도시의 특성화 등으로 요약될 수 있다. 최근 국내 건설시장의 한계, 해외 도시개발에 대한 기대 등으로 인해 스마트시티를 포함한 해외 도시개발 논의가 증가하면서 낙관적 기대가 확산되는 추세다. 그러나 해외 도시개발 사업이 고위험을 만회할 만큼 고수익 사업인지는 냉철한 평가가 필요하다. 해외 도시개발 사업은 단순 도급을 의미하는 것이 아니므로 수익모델 창출에 대한 고민이 필요하다. 도시개발이 명실상부한 고부가가치 산업으로 자리매김하기 위해 공공·민간 분야별 협업과 파트너십의 강화는 필수적이다. 공공 부문은 사전적·주도적으로 시장의 파이를 키워야 하며, 민간 부문은 타국가보다 높은 경쟁력을 갖추어야 한다. 그리고 우리만의 독특한 발전 경험과 노하우를 통해 개도국 도시개발에 기여하고 상생 발전할 수 있는 모델을 구축해야 할 것이다.

국토연구원에서는 스마트시티 해외수출을 위하여 다자개발은행과 지속적으로 협력 중이다. 또한 현재 다기화되어 있는 국내 스마트시티 관련 사업 및 정책을 통합하여 해외수출의 경쟁력을 확보하고, 해외수출을 반영할 수 있는 범부처 차원의 수출형 스마트시티 패키지를 마련하기 위해 구상 중이다. **W**

#### 참고문헌

- United Nations, 2014, World Urbanization Prospects
- 국토연구원, 2016, 해외 도시개발사업 진출 활성화 방안. 정책세미나 자료집
- 국토교통부 웹사이트 (<http://www.molit.go.kr/>)