

## 해외도시개발지원센터의 기능과 역할 (해외도시개발센터를 통한 해외도시개발사업 활성화 방안과 전략)



이정욱 LH 해외도시개발지원센터장

### 1. 해외도시개발지원센터 설립 배경

#### 1. 해외도시개발사업의 필요성

최근 우리나라의 GDP 대비 건설투자 비중이 계속 감소하고 있으며 장기적으로도 경제가 성장함에 따라 국내 건설투자비중은 계속 하락할 것으로 전망되고 있다. 국내 건설경기와는 달리 해외에서는 신흥국의 인구증가와 급속한 도시화로 건설 수요가 급증하고 있는 상황이다. 아프리카와 아시아는 인구급증으로 사회기반시설 수요가 급증하여 2013년 기준 해외건설 시장 규모는 8조 6천억 달러에 이를 것으로 전망하고 있으며(이동주, 한국무역협회, 해외도시개발사업의 전략적 검토, 2013. 4.) 특히, 도시개발분야에서는 2050년까지 약 18.6조 달러가 투자될 것으로 전망(OECD)하고 있다. 건설업계 및 정부에서는 침체되는 국내 건설시장의 새로운 성장동력원으로 해외도시개발시장을 주목하고 몇 년 전부터 해외도시개발사업을 국가적 차원에서 적극 추진하고 있다. 지난 해 해외건설 수주 실적을 보면 역대 2위인 652억불을 수주하여 해외건설 최초 진출 48년만에 누계 수주 6천억불 달성하는 등 최근 급격한 성장세를 보이고 있으나 여전히 플랜트 중심(61%, 2013년)의 실적을 보이고 있고 도시개발부문은 아직 이렇다할만한 가시적 성과를 보이지 못하고 있다.

#### 2. 해외건설 활성화를 위한 그 간의 노력

그 동안 정부는 해외건설 수주지원을 위하여 고위급 초청연수 시행, 수주지원단 파견, GICC(Global Infrastructure Cooperation Conference)발주처 초청행사 추진, 개발 마스터

플랜 수립 및 타당성분석비용 지원 등을 시행하고, 금융지원을 강화하기 위하여 수은·무보의 이행성 보증규모 확대, 보증수수료 인하, 우선상환제 확대, 환변동 보험개선, 연기금 등 비금융기관에 대한 수은의 대외채무보증 허용 등 민간금융의 해외 진출 애로 해소를 위해 노력하였다. 또한, 투자개발형 사업을 활성화하기 위하여 GIF(Global Infra Fund) 및 글로벌 코퍼레이션 펀드 등 다양한 형태의 해외프로젝트 투자펀드를 조성하여 자본투자 역량을 확대하였고 KSP사업, KOICA ODA사업, EDCF 주도의 PPP사업 등 다양한 방식으로 해외건설 활성화에 노력하였다.(국토교통부, 21014년 해외건설추진계획)

이러한 노력의 결과로 최근 세계적으로 심화되고 있는 주택 부족 및 슬럼화 문제의 해결방안으로서 한국의 신도시모델에 대한 신흥국 및 WB 등 세계적 관심이 높아지고 있고 한국에 신도시사업을 제안하는 국가도 많아지고 있다. 하지만 이러한 노력들은 한국형 신도시의 장점을 홍보하고 수요국들의 관심을 끄는 데는 어느 정도 성공하였지만 아직 구체적인 사업으로 연결되거나 가시적인 사업성과를 보이지는 못하고 있다.

#### 3. 한국형 신도시의 경쟁력과 사업추진 현황

2009년 11월 방한한 압둘라예 와데 세네갈 대통령은 한국토지주택공사(LH)가 조성 중인 판교신도시 건설현장을 둘러보며 “원더풀(wonderful)”을 연발했고 알제리의 아흐메드 펜니 부그 줄 신도시 개발청장은 한국의 동탄과 일산신도시를 견학한 뒤 “한국의 신도시처럼 만들어 달라”는 주문을 할 정도로 10년 이내의 짧은 기간에 편리한 기반시설과 쾌적한 주거환경까지 갖춘 대규모 신도시를 건설해내는 한국형 신도시모델은 심각한

주택부족 문제를 겪고 있는 신흥국들에게는 30년 이상 걸리는 선진국형 모델보다 훨씬 매력적인 상품임에 틀림없다. 그러나 이처럼 수요국으로부터 각광을 받으면서도 실질적인 사업화가 부진한 이유는 무엇일까?

한국형 신도시의 강점은 첫째, 10년 이내의 단기간에 대규모 도시를 건설하는 스피드, 둘째, 도로, 상하수도, 전기통신 등 기반시설이 갖추어진 쾌적한 생활환경, 그리고 마지막으로 개발이익을 활용한 저렴한 토지 및 공공주택공급 등을 들 수 있다. 그러나 관련법제와 토지제도, 그리고 경제적 여건이 한국과는 완전히 다른 신흥국에서 이러한 한국식 모델을 그대로 적용하기는 어렵다. 또한 일부 중동국가를 제외한 대부분의 신흥국들은 자금부족 등의 이유로 투자방식의 신도시 개발을 요청하고 있으나 사업특성상 장기간이 소요되고 각종 인허가를 거쳐야 하는 도시개발사업에 대규모 자금을 투자할 수 있는 기업은 그리 많지 않은 것이 현실이다. 이러한 자금조달 문제를 해결하기 위해 정부에서는 ODA자금 활용, 글로벌인프라펀드(GIF) 조성 등 다양한 노력을 전개하였지만 장기간에 걸쳐 다양한 리스크에 노출되는 도시개발사업에서 수익성을 확보하기 어렵고 자금지원규모도 작아 실질적인 자금조달 대안이 될 수 없었다. 현재 이러한 자금 등을 활용하여 타당성분석과 마스터플랜 수립비용을 지원하고 있지만 후속 사업비용을 마련하지 못해 대부분 마스터플랜만 수립한 상태에서 더 이상 진전이 이루어지지 않고 있는 상황이다.

#### 4. 다른 나라의 해외도시개발사업 진출방식과 시사점

최근 자국 건설시장의 위축으로 해외시장 진출을 추진하고 있는 일본은 신흥국에 대한 인프라산업 진출 확대를 국가의 성장전략에 포함시키고 도시 및 산업단지 개발을 적극적으로 추진하고 있다. (사공목, 일본의 인프라관련 산업의 수출확대전략과 시사점, 산업연구원, 2010.11.) 이러한 전략의 일환으로 일본은 인도정부와 함께 개발펀드에 각각 7천 5백만 달러를 투자하고 JICA에서 철도개발에 차관형태로 4억 5천만 달러를 지원하여 계획인구 3,500만 명인 신도시 및 철도를 포함하는 대규모 종합개발사업인 DMIC(Delhi Mumbai Industrial Corridor) 프로젝트를 추진하고 있다. 또한 인도네시아 수도권정비계획 사업에 총 3조 엔을 투입하여 그 중 일본기업이 약 1조 엔 수주토록 하는 등 공공부문의 대규모 투자 후 자국기업이 일부사업을 수주하거나 이를 기반으로 다른 협력사업을 확보하는 방식

을 취하고 있다.

중국의 경우에도 2007년에 10억 달러 규모의 아프리카 개발기금을 설치하였으며 DR콩고 인프라 개발에 중국 수출입은행이 50억 달러를 투자하여 중국기업이 시행토록 하는 등 공공부문의 대규모 투자를 앞세워 자국기업들의 진출을 지원하고 자원을 확보하는 방식으로 해외인프라사업을 추진하고 있다. 이와 같이 선진국의 도시개발사업 유형을 보면 대부분 공공부문이 우선 대규모 투자를 시행하고 투자사업 일부를 자국업체에 맡겨 투자금액의 일정부분을 회수함은 물론 이를 자원개발이나 타분야 협력사업 발굴과 연계하여 민간업체의 해외진출 기반을 만들어주는 것을 볼 수 있다.

우리나라 국내업체들이 원하는 것도 바로 이러한 방식이다. LH와 같은 공기업이 대규모 도시개발프로젝트를 추진하면서 이를 국내업체에 발주하게 되면 국내업체, 특히 해외사업경험이 부족한 중소기업체들은 공기업의 보호막 아래 해외리스크 등으로부터 안전하게 해외사업 경험을 쌓으면서 성장할 수 있는 기회를 가질 수 있기 때문이다. 그러나 우리나라의 경제여건이나 공기업의 부채상황 등을 고려할 때 해외도시개발사업에 이러한 대규모 자금을 투자하기 어려운 만큼 우리 나름의 새로운 전략과 대안을 모색할 필요가 있다.

## II. 해외도시개발지원센터를 통한 해외사업 가시화 방안(센터의 기능과 역할)

해외도시개발사업을 보다 구체화하고 활성화하기 위해 정부에서는 2012.1.17 해외건설촉진법을 개정하여 사업발굴, 사업지원, 정보제공 등을 주요기능으로 하는 해외도시개발지원센터 설치하고 2012.10.30 동법시행령 제19조의2에 의거 동센터의 운영을 도시개발 전문기관인 LH에 위탁하였다. 해외도시개발지원센터는 기존의 초청연수, 마스터플랜 수립, 수주지원 등 홍보형 위주의 기존 방식에서 벗어나 실질적인 사업을 대상으로 타당성 분석 등을 실시하는 등 구체적인 사업발굴과 가시화에 초점을 맞추고 있다.

### 1. 자금조달 및 마케팅 방안 등 현지에 맞는 사업시행방식 개발

해외도시개발센터는 그 동안 국내에서 쌓은 다양한 신도시

개발경험과 공공부문이라는 신뢰도를 토대로 자금부족, 토지 취득 문제, 법제 미비 등으로 인해 사업을 추진하지 못하는 신흥국들을 대상으로 수용방식, 환지방식, 토지신탁방식, Reits 방식, 선투자후인수방식, ODA 또는 MDB를 활용한 복합파이낸싱방식, 행정도시조성방식, 기업도시조성방식, 지주합동개발방식, 항만 및 산업단지 배후도시방식 등 현지 여건에 따라 다양한 Solution들을 제공하고 필요한 경우 법제정비 등도 적극 지원하여 실질적으로 사업이 시행될 수 있도록 하는데 업무의 중점을 두고 있다. 일단 사업이 가시화되면 컨설팅, PM, 공동투자 등의 다양한 방식으로 공공부문이 적극 참여하고 이를 기반으로 국내업체들이 관련사업들을 수주할 수 있도록 지원할 계획이다. 해외도시개발지원센터가 도시개발경험이 많은 LH에 위탁 운영되는 이유도 LH의 다양한 개발경험과 전문인력을 최대한 활용하기 위한 것이다.

표. LH의 신도시 개발실적(2012년 말 기준)

사업지구	조성면적	사업비
516개	654,680천㎡	230조원

이러한 계획에 따라 센터는 금년 하반기부터 우간다, 볼리비아, 콜롬비아 등 신도시개발을 요청하는 국가들의 담당자들을 국내로 초청하여 LH와 함께 공동으로 특정 사업후보지들을 대상으로 사업방식 및 사업성분석 등을 시행할 계획이며 이러한 과정을 통해 실행가능성이 높은 사업이 발굴되면 센터와 당사 국가간 협약체결 등을 거쳐 본격적인 사업화를 추진할 계획이다.

## 2. 상담센터의 외국인 공무원을 통해 각국별 정보 및 자료 제공

도시개발사업을 추진하려면 각종 토지 및 건축물 현황자료, 개발관련 법규 및 정책, 토지 및 지적제도, 시장 및 거래상황, 계약관행 및 기준, 관련도면자료, 발주관련정보 등 다양한 자료와 정보들이 필요하다. 대기업처럼 현지에 사무소나 개발현장이 있을 경우에는 그나마 이를 활용하여 필요한 정보나 자료를 구할 수 있으나 규모가 작은 중소기업의 경우에는 이러한 정보를 구하기 위해 각 국가별로 현지에 직원을 상주시키기에는 비용부담이 크고 직원들이 상주하더라도 필요한 정보를 구하기 위해 담당공무원을 만나는 것 자체도 쉽지 않은 상황이다. 또한, 민간기업들이 자체적으로 확보한 정보는 타 기업과 공유하지 않기 때문에 각 기업마다 사업에 필요한 공통적인 정보나

자료를 별도로 확보하기 위하여 많은 비용과 시간을 낭비하고 있는 것이 현실이다.

이러한 문제점을 극복하기 위하여 센터는 금년 1월부터 도시개발 수요가 있는 국가의 공무원들을 센터에 직접 상주시키면서 국내기업들이 필요로 하는 관련정보나 자료를 제공하고 있고 또한, 필요할 경우 현지의 담당공무원과의 연결서비스 등을 제공함으로써 민간기업들이 현지에 가지 않고도 국내에서 필요한 정보나 자료를 구할 수 있도록 지원하고 있다. 현재 가나, 나이지리아, 몽골, 미얀마, 아제르바이잔, 인도네시아, 콜롬비아 등 7개국 담당자가 센터에 상주하고 있으며 업체들의 반응이 좋아 금년 하반기부터 우간다, 볼리비아 등 대상국가를 확대하고 상담업무범위도 넓혀 도시개발과 관련한 각종 현지정보 지원을 더욱 확대해 나갈 계획이다. 아울러 해외공관에서 근무하는 한국 주재관과 해외건설협회 등 관련기관에서 생산하는 정보와 전문잡지 등에서 해외도시개발관련 최신정보를 수집하여 해외도시개발센터 홈페이지(www.iuc.or.kr)에 공개함으로써 해외도시개발사업에 관심이 있는 기업들이 언제든지 열람할 수 있도록 하고 있다.

## 3. 공공부문의 역할 강화를 통한 민간기업의 해외리스크 부담 완화

도시개발사업은 대규모 토지취득은 물론 도로, 교통, 상하수도, 공공시설 등 다양한 시설들을 함께 검토하고 건설해야 하는 관계로 사업착수시부터 준공시까지 여러 단계의 인허가절차를 거쳐야 한다. 이러한 인허가절차는 프로젝트의 사업성 자체를 좌우하는 중요한 변수로서 민간기업들이 해외도시개발사업에 참여하는데 있어 큰 제약요인으로 작용하고 있다. 수익성이 양호한 도시개발 프로젝트라도 인허가 지연으로 사업기간이 늘어 나게 되면 손실사업으로 전락할 수 밖에 없기 때문이다.

해외도시개발지원센터는 공공기관으로서 컨설팅 등 다양한 방식으로 사업발굴단계에서부터 적극 참여함으로써 국내 기업들에게 관련정보를 제공함은 물론 향후 사업이 시행될 경우 관련사업을 국내기업이 수주할 수 있도록 지원할 계획이다. 또한 사업관련 대관협상 및 국가간 협약체결, 공기업의 출자 등을 통하여 민간기업이 어려움을 겪고 있는 대관업무를 지원하고 신뢰도를 보강해 줌으로써 업체들의 해외사업리스크 부담을 완화해 나갈 계획이다.

#### 4. 다양한 도시개발 경험과 전문지식을 갖춘 인력을 최대한 활용

현재 신흥국들이 도시개발을 위해 가장 필요로 하는 것이 자금조달과 전문인력이다. 우리는 경제여건상 일본이나 중국과 같이 공공부문을 앞세워 대규모 자금을 투자하기는 어려운 상황이나 다양한 도시개발경험과 전문인력 보유 면에서 본다면 가히 세계 최고 수준이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 일산, 동탄, 판교 등 주거형 신도시와 세종시, 남양신도시, 내포신도시 등 행정신도시는 물론 경제자유구역, 혁신도시, 첨단연구과학단지 등 다양한 형태의 신도시를 건설한 경험이 있고 또 현재도 계속 건설 중에 있어 생생한 도시개발 경험과 지식을 갖춘 전문인력을 어느 나라보다 풍부하게 보유하고 있다.

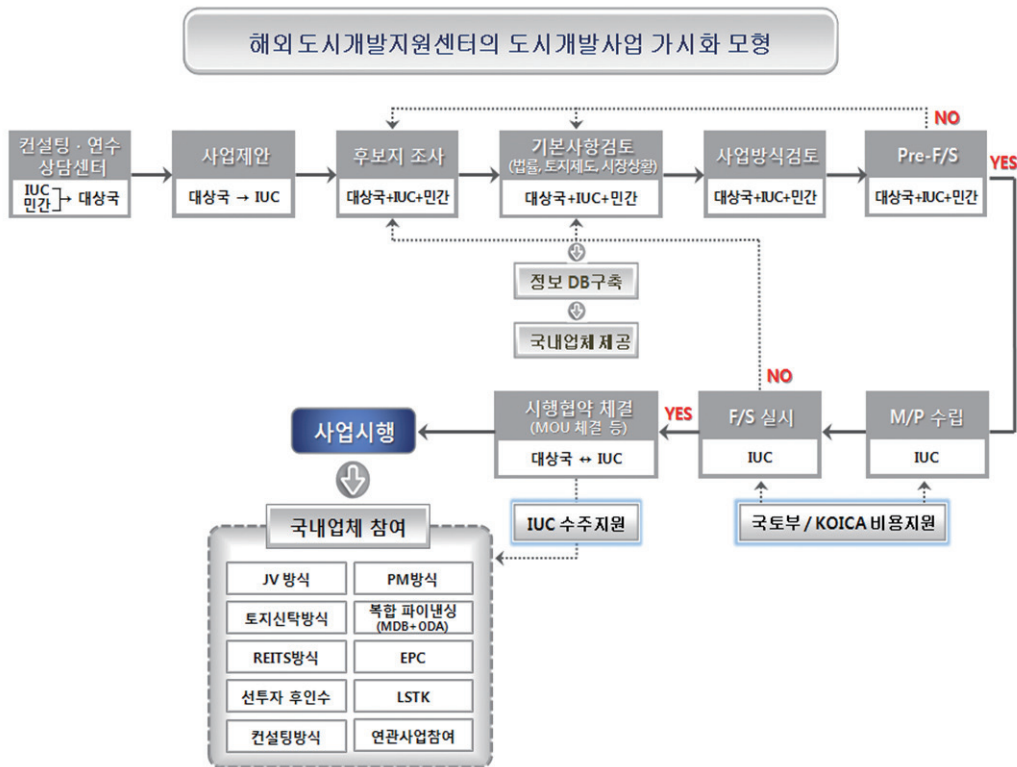
해외도시개발지원센터는 LH의 전문인력 등을 활용하여 매년 10여개국으로 부터 도시개발관련 공무원들을 초청하여 연수 및 신도시 현장방문 등을 실시하고 해당국가의 요청이 있을 경우 대상국가를 직접 방문하여 구체적인 사업방식 등에 대한 컨설팅도 시행하고 있다. 금년 초에는 초청연수에 참가한 우간

다 및 볼리비아 정부의 요청으로 현지지를 방문하여 국토계획 및 도시개발에 대한 컨설팅을 실시하였으며 그 후속조치로서 금년 하반기에는 현지의 담당공무원들이 한국을 방문하여 센터에 일정기간 상주하면서 구체적인 사업시행방식과 국내기업의 참여방식 등을 검토할 예정이다.

### III. 해외도시개발사업 활성화를 위한 다양한 전략

#### 1. 성공모델 개발을 통한 시장 확대

남미, 아프리카 등의 대부분의 신흥국들은 급격하게 진행되는 도시화로 인해 심각한 주택부족 문제를 겪고 있어 향후 신도시에 대한 수요가 급증할 것으로 예상된다. 따라서 대륙별로 가장 실행가능성이 높은 국가를 선정하여 한 개의 성공적 모델을 완성시킨 후 이를 활용한 마케팅을 전개 한다면 인근 국가로 시장을 확대하기가 용이할 것이다. 또한 시장이 확대되면 규모의 경제효과로 인해 원가절감 및 품질향상이 가능하게 되어 추가 사업시행이 활성화될 수 있으므로 최초의 성공 모델 조기 가시화가 무엇보다 중요하다.



## 2. 수요국에 맞는 적정기술 및 적정가격 모델 개발

첨단 IT가 적용된 한국형 U-City는 한국신도시의 장점 중 하나이나 대부분의 신흥국의 경제수준과 맞지 않아 오히려 사업가시화를 지연하는 결과를 초래하는 경우도 있다. 따라서 신흥국 수준에 맞는 적정수준의 도시개발이 필요하다. 예를 들어 현지에서 생산되는 재료를 활용하여 대량생산방식의 모듈화 주택기법으로 저렴한 주택을 단기간에 대량으로 공급할 수 있다면 사업 가시화를 앞당길 수도 있을 것이다. 대부분 신흥국들이 30년 이상 걸리는 선진국형 방식보다 한국형 신도시를 선호하는 이유는 단기간에 대규모의 주택과 도시기반시설을 신속하게 공급하여 심각한 도시화 문제(슬럼화, 주택부족, 환경오염, 토지제도 미정비)를 조기에 해소할 수 있기 때문임을 염두에 두어야 할 것이다.

## 3. 한국형 신도시와 경제성장 모델을 패키지로 판매

신도시사업의 장점은 주택부족과 난개발문제를 해결하는 동시에 높은 고용유발효과와 생산유발효과가 있는 건설업 육성을 통해 국가의 경제성장을 도모할 수 있다는 점이다. 대부분의 신흥국들은 산업기반이 약하여 높은 실업률에 고민하고 있는 만큼, 신도시 건설을 통하여 실업자를 흡수함으로써 경제전체를 활성화할 수 있다는 점과 한국으로부터 건설기술을 전수받아 건설업을 육성함으로써 경제 전반에 긍정적인 파급효과를 유도할 수 있다는 점을 전략적으로 홍보할 필요가 있다. 이와 동시에 신흥국이 부러워하는 한국의 다양한 경제성장 경험을 패키지로 함께 전수한다면 더욱 매력적인 마케팅전략이 될 수 있을 것이다.

## 4. 도시개발사업을 기반으로 한 고부가가치 건설기술 수출

일반적으로 도시개발사업은 부지조성, 도로 및 주택건설 등 대부분 단순 토목 및 건축공사만으로 이루어져 현재 우리나라가 지향하는 고부가가치산업과는 거리가 멀어 보일 수 있다. 또한 주택건축 등 단순시공분야는 국내기업보다 현지기업의 원가경쟁력이 높아 국내기업이 수주하기 어려운 것도 사실이다. 따라서 컨설팅 등을 통하여 도시개발사업이 실행될 수 있도록 지원한 후 도시개발사업 전체를 일괄 수주하는 전략보다는 도로나 주택 등 단순 시공분야는 현지기업에 맡기고 신도시

조성으로 수요가 발생하는 발전소, 상하수처리시설, 지하철, 고속철 등 고부가가치 사업을 선별 수주하는 전략을 활용할 필요가 있다.

## 5. 도시개발+운영시스템을 패키지로 판매

한국은 급속한 도시화로 인해 발생한 주택부족, 환경훼손 등의 문제점들을 신도시 개발을 통하여 효율적으로 극복하였고 도시화 과정에서 습득한 효율적인 도시운영 노하우를 보유하고 있다. 예를 들어 상하수도 운영시스템, 버스전용차로제, 교통카드시스템, 쓰레기 분리수거시스템, 대중교통환승시스템 등 이미 효율성이 입증된 이러한 도시운영 및 관리기법을 배우려는 신흥국들의 수요가 상당하므로 이러한 도시운영시스템을 도시개발사업과 함께 마케팅한다면 도시개발을 추진하는 신흥국들의 관심을 제고할 수 있을 것이다.(국토교통부, 한국형 해외도시개발 패키지사업모델 개발용역, 2013.12.)

### 〈참고문헌〉

- 정창무, 2013, 한국형 해외도시개발패키지 사업모델 개발 연구, 국토교통부(IUC)
- 문영필, 2014, 해외신도시모델 개발 시사점, GS건설, 제2회 해외도시개발협력포럼
- 이동주, 2013, 해외도시개발 사업의 전략적 검토, 한국무역협회 국제무역연구원
- 국토교통부, 2014, 해외건설추진계획
- 사공목, 2010, 일본의 인프라관련 산업의 수출확대 전략과 시사점, KIET 산업경제, 산업연구원
- 이강두, 2009, 공기업 해외사업진출전략 및 성공적인 사업개발 모델, LH
- 박용규, 2011, '도시수출'의 현황과 정책과제, 삼성경제연구원
- 이원희, 2011, 신흥국 도시의 부상과 인프라 사업기회, 삼성경제연구소
- 국토교통부, 제2차 장기(13~22년) 주택종합계획