

I. 서론

세계인구는 ‘성장의 한계’(Donella H Meadows et al. 1972)를 통해서 예측된 속도보다 빠르게 증가하고 있다. 1975년의 15억 명에서 2007년 33억 명으로, 2050년에는 64억 명에 육박할 것으로 예상된다. 더욱이 폭증하는 인구가 대부분 도시에 집중하는 현상이 두드러지고 있다. 전 세계 도시인구의 비중은 1975년 37.3%에서 2010년 50.6%, 그리고 2050년 69.6%로 증가한다. UN은 21세기에 역사상 처음으로 도시인구가 농촌인구를 추월하는 이 시대를 ‘Urban Millennium’으로 선언했다(United Nations. 2007a, 2007b).

도시의 확장은 주로 개발도상국에서 발생하고 있으며, 미처 도시화에 대처하지 못하고 있는 개발도상국의 경우 도시의 슬럼화 및 기반시설 부족 등 다양한 도시문제를 야기하고 있다. 나아가 경제기반으로서의 산업화 및 산업시설에 대한 수요가 증가하고 있고, 생활기반으로서 주거, 환경, 교통, 문화 등이 지속가능한 도시개발에 대한 요구가 증가하고 있다.

이러한 요구에 부응하는 것은 인류 공영에의 이바지라는 대의적 타당성과 선진국으로 진입하는 대한민국의 국제사회에서의 역할 증대라는 차원에서 중요하다. 또 한편으로는 전 지구적 차원의 도시개발이라는 새로운 시장이 열리는 산업적 기회이기도 하다. 도시화의 급격한 진행에 따라 해외도시개발에 대한 수요는 급격히 증가하고 있으며, 이러한 증가에 따라 여러 개발 주체들(국가 및 기업) 간의 경쟁이 국제적으로 치열해지고 있다. 이 기회를 잘

활용할 경우 대한민국이 한 단계 더 도약할 수 있는 매우 중요한 분야이기도 하다.

하지만 세계적인 도시개발의 시대적 중요성을 고려하고 여타 국가 및 기업의 활발한 해외도시개발과 비교해볼 때, 대한민국의 해외도시개발은 아직 미약한 수준이다.

본 연구에서는 해외도시개발을 활성화하는 데 장

표 1_ 세계 도시 인구 증가 전망

구분	2007년	2050년
도시인구(A)	33억 명	64억 명
세계인구(B)	66억 명	91억 명
도시인구 비중(A/B)	50%	70%

자료: United Nations(2007a).

그림 1_ 세계 도시화율의 증가(선진국, 개발도상국)

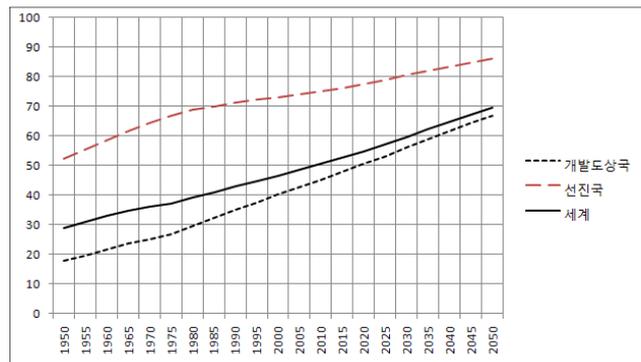
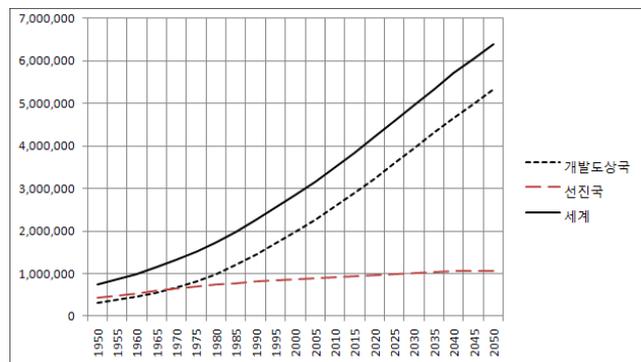


그림 2_ 세계 인구의 증가(선진국, 개발도상국)



애요인이 무엇인지를 분석하고 이와 연계하여 효율적인 정책적 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다. 본 연구에서는 우선 장애요인 및 정책중요도를 민간기업, 공기업, 그리고 전문가 집단별로 살펴보고, 집단 간의 인식 차이를 분석한다. 그 다음 장애요인과 정책의 인과관계를 구조방정식 모형을 이용하여 분석한다.

본 연구에서는 해외도시개발의 장애요인과 정부의 정책, 해외도시개발 사업방식 및 해외도시개발상품에 대한 분석을 위해 설문을 이용했다. 설문기간은 2009년 12월 10일부터 21일까지였으며, 설문은 최근 해외실적이 있는 해외건설업체(302부), 해외사업실적이 있는 공기업 및 공항, 에너지, 항만, 철도, 시설 관련 공기업(48부), 해외건설 관련 교수 및 연구원(46부)을 대상으로 총 396부의 유효답변을 얻었다. 설문내용은 7점 리커트 척도를 기준으로 중요성 또는 필요성 등을 질문했다. 결과 분석은 Mann-Whitney 검정을 통한 집단 간 차이 분석과 공변량 구조모형 분석을 사용했다.

II. 이론적 고찰: 해외도시개발의 주요 특성

해외도시개발에 대한 선행연구는 크게 민간건설산업의 경쟁력 강화 또는 해외개발사업에서의 리스크, 민관협력과 같은 개발 방식 측면 등에서 연구되었다. 해외시장에서 민간건설산업의 경쟁력을 강화하는 방법에 관한 연구로, 이민수(2008)는 국내 건설산업의 진출특성을 분석하고 SWOT분석을 통해 경쟁력 강화와 수주확대를 위한 방안을 제시했고, 박동순(2002)은 해외건설 수주현황을 분석하여 성장 동력산업으로 자리잡기 위한 업체와 정부의 중장기 전략을 제시했다.

최근 해외건설이 수주형 사업에서 수익률이 높은 투자형 사업으로 확대되면서 리스크를 분석하는 연구가 이루어졌다. 김정현(2007)은 해외도시개발의 단계별로 내재되어 있는 리스크 요인을 도출하여 요인 간의 상호 관계를 규명하고 있다. 또한 도출된 요인을 가지고 요인분석과 회귀분석을 통해 중요도를 설정하고 단계별 관리방안을 제시했다. 조진철(2008)은 민간기업에서 진행되는 해외도시개발에 대해 공공이 공동으로 참여함으로써 지원할 방안을 강구하고 국가 간 협력, 민관협력, 미래형 도시 모델화, 국내 고용창출 등의 진출방향과 전략을 제시했다.

해외도시개발 관련 장애요인은 해외에서 일어나는 개발사업이라는 특성에 기인하고 있으므로, 본 장에서는 해외도시개발의 주요 특성을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 국가리스크 및 개발리스크

해외도시개발은 ‘도시개발’이라는 사업리스크뿐만 아니라 ‘해외’라는 국가리스크가 부가되는 특성을 갖는다. 즉, 도시개발은 사업의 기간, 규모, 범위, 그리고 다양한 사업 참여자들, 정부정책의 높은 영향 등으로 그 자체로도 리스크가 높은 사업이다. 이러한 높은 사업리스크에 더하여 진출대상국의 정치적·경제적 상황, 정책 및 규제 변화가 생기거나 정책 결정권자가 바뀌는 등의 사건이 발생하는 경우 사업의 진행이 불확실해지고 사업권조차 포기해야 하는 경우가 발생하기도 한다.¹⁾

특히 진출대상국이 저개발국가나 개발도상국과 같이 토지이용의 제도·규제가 정비되지 않은 경우 부동산의 구입 및 개발, 처분의 전 과정에서 제한을 받게 된다. 이러한 환경은 진출대상국의 토지이용

1) 예를 들어 아제르바이잔의 경우, 주변국가와의 긴장관계로 사업이 영향을 받기도 했음.

및 부동산 소유권 인정 여부, 소유권 보존 및 이전 등의 토지제도와 신도시개발법, 건설업 면허 등 건설업 관련 제도, 외국기업의 회사설립·투자 조세 등 진출 관련 제도 등에 대한 체계적인 정보조사와 사업과정에서 발생할 수 있는 문제를 해당국가와의 긴밀한 협조하에 발전적으로 해결해야만 하는 과제를 안고 있다.

또한 도시개발은 토지를 기반으로 하는 사업이기 때문에 토지는 국민들의 삶 및 문화와 밀접한 관계를 가지고 있다. 따라서 진출대상국의 토지를 개발하기 위해서는 경제적 측면뿐만 아니라 국민이나 정부의 정서나 사회문화적 특성과 같은 문제도 해결해야 한다. 예를 들어 대부분의 진출대상국에서는 외국인으로서의 토지 취득이나 사용에 제한이 있으며, 토지이용 또한 많은 규제의 대상이 된다. 특히 진출대상국에서의 토지 및 도시개발은 자칫 진출대상국에서 부정적으로 비칠 수 있기 때문에, 개별 기업 차원의 개발수익사업이라는 측면뿐만 아니라 한국과 진출대상국 간의 경제적 협력을 통한 상생을 지향하는 접근이 필요하다. 예를 들어 중국과 싱가포르의 사례인 쑤저우 공업단지와 텐진 생태도시의 국가간, 그리고 공공과 민간의 협력이라는 점에서 시사점이 크다. 이러한 특성으로 인해 국가리스크를 낮추고 사업환경을 안정화시킬 수 있는 기제가 절실히 필요하다.

2. 사업화 단계의 중요성 및 특성: 의사결정의 동시다발성 및 퍼넬링(funnelling)

도시개발에서는 가시적인 ‘사업’ 단계보다도 그 이전 단계인 비가시적이고 비물질적인 ‘사업화’ 단계가 매우 중요하다. 전자는 명문화된 계약에 기초하여 계약당사자 간에 해야 할 일이나 예상되는 결과물에 대한 설계도서 등이 구비된 명확하고 구체적인

그림 3_ 사업화 단계의 동시 의사결정 특성



며 가시적인 단계다. 이 단계에서는 일의 진행이 순서에 따라 순차적으로 진행될 수 있다. 하지만 사업화 단계는 도시개발의 모든 측면이 변동 가능한 단계로서 사업의 내용, 규모, 참여자, 정책환경 등이 불투명한 단계다. 이때의 의사결정은 동시다발적으로 이루어지는 특성이 있다.

또한 불명확하고 아직 구체적인 형태를 갖추지 못한 사업화 단계에서, 본격적인 사업이라는 실체를 도출하는 과정은 퍼넬링(funnelling) 과정을 겪게 된다. 즉, 셀 수 없이 다양한 형태의 사업 가능성 중에서 사업 관련 참여자들의 이해를 반영하고 주변 여건을 반영하여 최종적으로 사업성이 있는 구체적인 모습의 사업이 결정된다. 사업화 단계는 불확실성이 매우 높고 매우 가변적이며, 따라서 사업화는 종합 예술적인 특성을 갖는다.

사업화는 정해진 절차에 따라 한 번에 하나씩 처리해 나가는 일련의 선형작업이 아니고, 여러 관련 주체들이 동시에 의사결정을 만들어 나가는 구조를 갖고 있다. 따라서 개발의 성패는 이 사업화 단계에서 어떻게 아이디어를 도출하고 사업 관련자들을 설득하는가에 달려 있다. 이 단계는 끊임없이 변화하는 수요와 여건에 대응하며 발전시켜 나가는 매우 불확실한 단계이며, 따라서 일회성이 아닌 지속적인

대처가 필요하고, 틀에 얽매인 접근보다는 상황변화에 유연한 대처가 매우 중요하다.

이러한 특성으로 개발 전 반부에는 신뢰 있는 사람이나 기구의 선도적 역할이 매우 중요하다. 이와 같이 신뢰할 만한 사람이나 기구가 있을 경우 사업화 단계의 불확실성을 많이 낮추고 사업을

하려는 자의 거래비용을 낮추어줄 수 있으며, 초기 시장 진입을 수월하게 만들 수 있다.

3. 해외건설과의 비교

도시는 삶을 영위하고 생활하는 자에게 터전을 제공해주는 곳으로, 개별 건물들의 단순한 조합을 넘어 도로, 상하수도 등 기반시설이 잘 갖추어져 있어야 하고, 이러한 여러 기능들이 전체적으로 잘 정비된 공간이어야 한다. 이러한 물리적 차원을 넘어 사회·경제·문화적 측면에서도 여러 기능들이 유기적으로 연결되어 기능 발화가 상승적으로 일어날 때 도시는 생명력을 갖는다. 따라서 도시개발은 개별적인 시설의 건설을 포괄하는 상위 개념이다.

도시개발은 일반적으로는 도시 전체를 한 번에 개발하기보다는 장기적인 시간 속에서 일어난다.²⁾ 예를 들어 주요 간선도로를 건설하고 향후 필요에 따라 집분산 도로를 추가적으로 건설하거나, 이에 더하여 주택이 공급될 수도 있고, 발전소와 같은 기반시설의 경우도 처음에는 단기적인 수요에 대응하는 개발이 먼저 이루어지다가 향후에 용량을 늘려나

표 2_ 해외건설과 해외도시개발의 상대적 비교

구분	해외건설	해외도시개발
기간	단기	장기
방식	개별 수주형태 (건축물과 플랜트, SOC 건설)	종합적 투자개발형태 (기획, 설계, 시공, 운영 및 관리 포괄)
특성	capital project로 수익성 기반	국가 및 사회인프라 등 기반시설 중심 (국가정책이 중요한 요인)
진행	순차적 사업 진행	동시다발적 사업화 과정
주체	안전한 사업 추진 주체 중요	높은 신뢰도의 사업화 추진 주체 중요
수익	시공 보수	개발 이익 국제협력, 국제공헌, 국가위상 제고

가는 확장이 일반적으로 벌어질 수도 있는 것이다.

여기에서는 도시개발 초기에 도시계획을 수립하여 장래의 개발이나 토지 수요에 대응할 수 있도록 틀을 잡아놓는 것이 매우 중요하다. 초기의 도시계획을 잘 확립해놓아야 지속가능한 도시의 발전을 담보할 수 있기 때문이다.

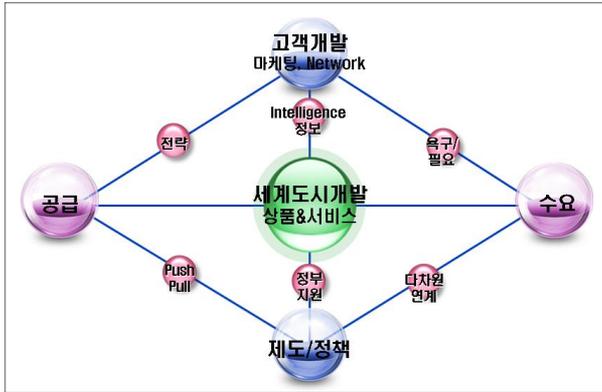
해외건설은 개별 수주형태의 건축물이나 플랜트, SOC건설을 중심으로 이루어지고 해외도시개발은 기획, 설계, 시공, 운영 및 관리를 포괄하는 종합적인 투자개발의 형태를 가진다. 또한 건설, 엔지니어링 및 산업 관련 분야의 인적 자원에서 지적 및 토지 소유권과 같은 제도, 경제 및 국토의 계획, 그리고 ITS, GIS, 전자정부 등의 첨단기술도 포함되어 있다.

III. 장애요인 분석

본 연구에서는 장애요인 분석과 정책적 함의를 도출하기 위해 다음과 같은 다이아몬드 분석틀을 사용했다. 먼저 수요 측면에서 수요자가 필요로 하는 도시개발에 대한 이해가 필요하다. 그리고 이러한 도시개발을 수행할 공급자의 역량과 특성을 살펴볼 필요

2) 한국의 신도시와 같은 신도시개발도 없는 것은 아님.

그림 4_ 해외도시개발 다이아몬드



가 있다. 일반적인 상품시장에서는 수요와 공급이 비교적 쉽게 연결되어 거래가 이루어지지만, 해외도시개발의 경우에는 그 특수성으로 인해 수요와 공급이 쉽게 연결되기를 기대하기는 어렵다. 따라서 해외도시개발을 활성화하기 위해서는 공급과 수요를 연결해주는 고객개발³⁾과 정책적 차원이 추가될 필요가 있다.

1. 수요(진출대상국) 조건

해외도시개발 수요는 개발도상국과 저개발국가를 중심으로 확대되고 있다. 본 연구의 결과 ‘진출대상국의 불안정성’이 가장 큰 장애요인으로 꼽혔으며, 구체적으로 진출대상국의 정치적·경제적 상황의 불안과 시장규제 등의 변화, 그리고 정보의 부족 문제가 중요하게 분석되었다. 따라서 현지에 대한 정보체계(진출가능성, 위험성 분석 등) 구축과 대상국과의 외교관계 개선과 같은 관계 구축이 필요한 정책으로 지적되고 있다.

첫째, 진출대상국의 정치적·경제적 상황의 불안

정성(a1)은 테러, 내전, 국토분쟁, 범죄, 외교단절 등의 위험을 의미하는 것으로 이는 해외도시개발사업에 부정적으로 영향을 미치기 때문이다(한국토지주택공사 편, 2010). 예를 들어 이라크의 경우 전쟁 이후 테러 및 저항활동이 끊임없이 자행되고 있고 치안상황도 심각한 수준이다. 외국인에 대한 납치가 발생하여 기업활동이 크게 위축되어 있기도 하다. 아프리카 소말리아의 경우에도 과도연방정부의 수립 이후 평화정착을 위한 노력이 이루어지고

있으나 군벌들이 세력 확대를 위한 자금 마련을 위해 외국인을 대상으로 해적행위 및 납치를 벌이고 있다. 또한 테러 훈련을 받은 극단주의자들에게 의해 동아프리카의 안정에 큰 위협이 되는 실정이다.

둘째, 진출대상국의 시장상황(시장의 비효율성) 및 규제(현지 정부의 개입)(a2) 측면에서는 진출대상국이 아직 자유시장경제가 안정화되어 있지 않은 상태에서 국가의 의사결정체제 및 행정시스템은 비효율적이며 때로는 자의적인 문제를 안고 있다. 법규 및 사회간접자본이 미비하며 정부정책의 일관성은 결여되어 있다. 도시개발에 대한 책임과 권한이 분산되어 의사결정이 지연된다. 또한 노동생산성이 낮고 현지인 고용의무 및 처우개선 등 노동문제가 발생하고 있다. 예를 들어 이집트의 경우 정부공사는 현지 업체에 15%의 가격우대를 제공하며 지명경쟁을 통해 외국기업의 참여를 제한하고 있다. 또 현지 근로자의 90%에 대한 의무고용 요구, 해고 제한, 노동생산성 부족, 임금의 강제인상 등 진출기업의 노동관리에서도 문제가 발생하고 있다. 또한 행정절차

3) 고객개발은 마케팅보다 적극적으로 확장된 개념으로, 잠재 고객들이 그들에게 필요한 것이 무엇인지를 보다 명확하게 파악할 수 있도록 도와줌으로써 선제적으로 수요를 창출하는 개념임. 후발 개발도상국의 경우 도시화의 급증에 따른 도시문제 및 산업화 과정에 대한 실제 경험이 부족하므로 한국의 선경험을 접목할 경우 발전과정에서의 실수는 줄이고 효과는 높일 수 있음.

가 복잡하고 관료주의가 만연하며 담당 기관별 법적 해석이 상이하여 문제해결 능력이 취약하다.

셋째, 진출대상국의 정보 부족(a3)은 수익성 있는 사업구도를 만들기 위한 사업타당성조사(지역환경 분석, 상권분석, 잠재수요 예측, 적정 개발규모, 수익 성분분석 등)가 제한되고 부동산 투자 관련 법규 및 절차(투자허가, 현지 파트너 관계 등)를 인지하는 데 어려움이 발생한다.

중동의 아랍에미리트의 경우 법인세와 소득세가 없고 대부분 비공개·비상장 기업으로 재무제표와 같은 자료가 외부로 공개되지 않고 있다. 또한 은행에서도 제3자에게는 고객 정보를 제공하지 않아 사실상 바이어의 재무상태나 은행거래 내역 입수가 불가능하다. 따라서 현지의 전문 신용조사 회사조차 탐문수사를 통해 영업행태와 실적을 파악하고 있는 실정이다.

2. 공급 측면의 경쟁력(생산요소 조건)

생산요소에서 고급요소(advanced factor)인 첨단화된 시스템과 고급인력, 연구기관, 자금 시스템, 협력 및 지원체계 등은 경쟁우위에 중요한 요소가 된다. 이러한 고급요소는 인적·물적 자원에 대규모의 장기적인 투자가 선행되어야 한다는 문제가 있다. 하지만 이러한 선투자로 고급요소를 갖추게 된다면 한국의 해외도시개발 경쟁력은 한 단계 강화될 것이다. 고급생산요소 확보를 통한 해외도시개발 경쟁력 제고는 직간접적인 정부정책의 뒷받침을 필요로 하고 있다.

첫째, 자금부족(a6)은 큰 문제로 지적되고 있는데, 본 사업을 위한 자금뿐만 아니라 사업화 과정이나 사업화 이전 단계에서 필요한 자금도 중요한 문제다. 사업 이전 단계에서 진출대상국의 정보수집이나 사회경제적 관계의 토대 형성 등과 같은 활동을 위

해서는 재원이 필요한데, 이는 세계적 대기업의 경우를 제외하고는 개별 기업 차원에서 해결할 수 없는 문제다. 또한 사업화 과정에서도 많은 규제와 인허가 등 행정적 문제로 초기자본을 투입한 이후 사업이 좌초하는 경우도 발생하고 있어 그 리스크가 매우 크다. 상대적으로 본 사업의 경우에는 그 자금의 규모가 천문학적인 경우가 많아 신용보강의 필요성이 제기되고 있다.

최근에는 해외 원조의 방법을 통해 시장의 접근이 이루어지고 있다. 경제, 기술 원조는 실질적으로 수여국의 상품과 서비스에 대한 수요를 증가시켜 시장진출의 교두보 역할을 한다. 해외도시개발에서도 일본의 경우 ODA와 같은 공적원조자금을 통해 본국의 기업들과 연계하여 진출하는 사례를 볼 수 있다. 또한 이를 통해 지속적으로 시장을 확보하고 영향력을 확대하고 있다.

둘째, 전문인력 부족(a8)의 경우 해외도시개발은 시공, 설비 등 기술적 능력뿐만 아니라 기획, 분석 및 협상 능력이 요구되므로 진출대상국의 언어, 문화, 비즈니스 관행, 법규, 수주 정보, 인적 네트워크 등의 측면에서 전문화된 고급인력을 통해 정보수집과 지식화가 요구된다. 하지만 현재 해외건설 및 플랜트 관련 전문인력 프로그램만 존재하고 해외도시개발 전문인력 프로그램은 없다.

셋째, 국내 업체 간 과당경쟁(a7)은 해외수주에서 국내 업체들끼리의 가격경쟁으로 피해가 발생하고 있는 것을 말한다. 자율적인 경쟁은 기업의 혁신에 도움이 되지만 저가 위주의 지나친 가격경쟁은 사업성의 부실로 이어져 손해를 발생시킬 수 있다. 대한상공회의소에서 해외사업을 진행 중인 국내 300개 건설사를 대상으로 한 설문조사에서는 ‘국내기업 간의 과당경쟁으로 인한 수익성 저하’가 최대의 위협요인으로 지목되었다(최종일, 2010).

3. 기업경쟁력

경쟁력을 통해 성공을 하기 위해서는 차별화된 상품을 만들 수 있는 경쟁우위를 갖추거나 생산비용을 낮추어 가격경쟁력을 가져야 한다. 설문결과에 따르면, 저렴한 생산비용을 통한 경쟁력(a4)은 성공확률이 낮다고 나타난다. 국민소득이 낮은 아시아나 아프리카는 품질이나 성능보다는 가격과 공기를 우선적으로 고려하는 경우가 많다. 따라서 이런 지역의 경우 값싼 노동력을 가진 중국이나 터키 등이 경쟁력을 갖고 있다(최석인 외, 2007). 이제 한국의 기업들은 저렴한 생산비용에 기반한 해외도시개발이 아닌, 높은 기술력과 차별화된 상품을 만들어내는 역량을 통해서 경쟁력을 확보해야 한다.

둘째, 한국 기업은 토털솔루션(total solution) 경쟁력이 부족(a5)하다. 해외도시개발의 사업방식에서 규모가 작은 사업은 기존의 수수방식을 유지하여 공급자 측면에서 가격과 공기가 승패를 좌우하지만, 한국이 주력으로 하는 플랜트시장은 EPC(Engineering, Procurement and Construction Management)인 턴키방식으로 전환되고 있다. 최근에서는 사회간접자본시설도 턴키방식으로 전환되고 있는 추세다. 투자개발형 사업방식은 자금조달과 프로젝트관리, 위험관리 역량이 중요한 경쟁력 지배요소다. 투자개발형 사업에서 발주자는 입찰자에게 토털솔루션을 요구하게 된다. 이를 위해 글로벌기업들은 인수합병이나 전략적 제휴를 통해 기업의 사업영역과 규모를 확대하고 있다(이복남, 2005). 기업들은 상대적으로 자신들의 생산성이 높은 분야를 전문화하고 협력자와의 협업을 통해 사업을 진행할 필요성이 있다. 결과적으로 기업 기술의 분화와 기업 간의 협력은 해외도시개발의 평균 생산성을 높일 수 있다. 따라서 생산성이 낮

은 분야(저가의 주택건설이나 공공 인프라건설 등)에서는 다른 국가의 기업을 활용할 수도 있으며, 이를 통해 한국의 생산성을 높일 수 있다. 이런 방법을 통해 결과적으로 기업은 수출의 증가로 수익을 늘릴 수 있다.

셋째, 한국 기업의 해외도시개발 상품이 열악하다. 글로벌 기업들의 상품 전략 특징은 선택과 집중을 통해 경쟁력을 강화하는 전문화와 수요의 요구에 부합하는 맞춤형 특화라는 특성을 갖는다(장현승, 2007). 한국의 해외도시개발 상품은 최신 비즈니스 모델이라고 할 수 있는 수도권 2기 신도시는 2001년 이후 건설되는 판교, 동탄, 광교, 청라 등에 첨단(U-city) 및 생태도시로 건설되고 있다. 하지만 여전히 진출대상국의 수요분석을 통한 맞춤형 도시개발 전략이 부족한 실정이다.

4. 해외도시개발 상품과 전략

기업이 경쟁력을 확보하기 위해서는 저렴한 생산비용과 수요자에게 선택받을 수 있고 높은 가격을 받을 수 있는 차별화된 상품 생산이 가능한 경쟁우위를 가져야 한다. 한국의 경우 신도시개발 경험을 통해 높은 기술력과 신속하고 정확한 공정관리 등 건설산업과 함께 사회간접자본과 관련된 교통, 상하수도, 발전소 등 에너지시설, 통신 등의 도시 인프라에서 경쟁우위를 가지고 있으며, 세계 최고수준의 IT, GIS 등의 첨단기술과 새마을 운동과 같은 경제개발 계획, 공기업운영 등의 계획 및 공공기관 운영에서 높은 경쟁우위를 가지고 있다. 현재 해외도시개발은 건설과 엔지니어링 분야에 한정되어 논의되고 있지만 실제로는 이보다 훨씬 더 큰 의미를 갖는다.

예를 들어 필리핀의 복합산업클러스터(Multi-Industrial Cluster: MIC) 사업과 같은 경우 현재는 필리핀 현지의 농업개발에 중점을 두고 있지만, 산업화 및 도시

화라는 장기적인 비전을 동시에 담고 있기도 하다. 따라서 1차적인 농업기반이 정비된 후에는 산업단지 개발, 주변지역의 주택개발 및 교통, 전력 등 도시인프라 구축 등으로 발전시킬 수 있는 잠재성을 내포하고 있다(KOICA, 2010).

첫째, 해외도시개발 상품에 대한 인식(a10) 및 구체성(a11)이 부족하다. 여전히 해외도시개발을 해외건설이 확대된 정도로 인식하는 경향이 있다. 하지만 해외도시개발은 사업의 특성, 범위 및 규모, 분야 등에서 해외건설과 확연한 차이를 지닌다. 따라서 해외건설의 시각에서 벗어나 해외도시개발이라는 차별화되고 특수한 상품이 요구된다.

독일 기업 지멘스(Siemens)의 도시개발 상품은 진출대상국의 도시문제를 해결하고 환경에 대한 부담을 줄이는 방법으로 도시민의 삶의 질을 증진하고 경쟁력 있는 도시를 만드는 것을 목표로 한다(Scimens, 2007). 지멘스의 메가챌린지(Megacity Challenges)는 기존의 핵심 사업분야인 전기전자를 넘어 자동차, 반도체, 시멘트 등의 산업일반과 에너지 및 환경, 의료 등 다양한 사업으로 확대하고 있다. 이 사례는 해외도시개발이 기존의 공산품 생산과는 다른 접근이 필요함을 보여준다.

둘째, 해외도시개발 전략 및 프로그램이 부족하다(a12). 해외도시개발 전략 및 프로그램의 사례는 선진국의 경험에서 유추해볼 수 있다. 지멘스는 급속한 도시화로 발생하는 도시문제를 효과적으로 해결하는 방식 또는 월드컵·올림픽과 같은 대형 이벤트를 위한 경기장건설이나 개최도시의 정비사업을 타겟으로 설정하고 집중공략하거나 개발도상국의 집중산업과 연계한 주택개발과 도시인프라 개발 등 전략적 접근을 수립하고 있다.

프랑스 SEFI(le Syndicat des Entrepreneurs Francais Internationaux: The French International Contractors)의 경우에는 해외도시개발의 규모가 크고 대규모 예

산이 투여되는 특성으로 인해 개별 기업이 독자적으로 사업을 추진하는 것이 역량 측면에서나 위험 측면에서 어려움이 있을 때, 민간기업 간 또는 공공과의 파트너십을 통해 이를 극복할 수 있게 해준다. 주요 임무는 관련 부문의 해외정보를 제공하고 경제 및 경쟁분야에 대한 감시를 수행, 각 회원들과의 견해를 교류하고 공동작업을 구성하며 해외교류를 통한 공동주제를 제안하고 있다.

일본의 경우에는 공공과 민간의 긴밀한 협력이 돋보인다. 일본국제협력기구(JICA)와 민간기업 PCI의 베트남 사례를 보면, JICA는 ODA의 자금지원을 통해 신도시계획 용역 및 민간 개발컨설팅 기업의 용역을 주도하여 초기 정보를 확보하고 상대국과의 관계를 발전시키며, 여기에서 파생되는 본 사업들을 일본 기업이 수행할 수 있도록 보이지 않게 지원한다. 즉, 공공의 공적 자금이 민간사업의 미중물이 되어 고객을 개발하고 개발과 건설이 연계하여 추진된 사례다.

싱가포르와 중국의 시노싱가포르 에코시티(Sino-Singapore Tianjin Eco-city) 사례는 양국 간의 직접적인 협력관계를 통한 해외도시개발을 보여준다. 중국의 주요 관심사인 산업 및 환경문제를 싱가포르 정부 차원에서 해결하는 전략을 취했다. 양국의 고위급(수상, 부수상) 정부인사가 참여하는 합동전략위원회(Joint Steering Committee)를 만들어 에코시티 건설의 기본방향, 연계분야 협력의 범위를 설정하고, 실무자급의 합동실무위원회(Joint Work Committee)를 통해 구체적인 사업을 실현하는 구조를 갖추었다.

한국은 현재 해외도시개발이 민간기업 차원에서 개별적으로 이루어지기 때문에 효율성이 매우 낮으며, 국내 기업 간의 과당경쟁이라는 문제들이 발생한다. 또한 국제적인 경쟁에서는 낙후된 모습을 보이고 있다. 지멘스⁴⁾와 같은 글로벌기업과 경쟁하기 위해서는 금융, 기술, 노동, 지식 등에서 분업과 협

업의 조화가 요구된다.

5. 정부지원

해외도시개발에서 정부의 가능한 역할은 해외시장 진출을 활성화하기 위해 국내의 법과 제도를 정비하고, 수요의 대상이 되는 국가와의 외교관계를 개선하며, 금융 및 정보 지원, 그리고 비즈니스 모델 및 전략 개발과 같은 분야를 발전시켜 나가는 것이다. 본 연구에서는 현재 정부의 지원이 해외도시개발에 미치는 영향을 측정하기 위해 3개의 측면에서 조사했다.

첫째, 정부의 법적·제도적 지원의 부족(a14)이다. 정부는 1975년 12월 31일 「해외건설촉진법」을 제정하고 2010년까지 21회의 개정을 통해 해외건설의 촉진을 위한 내용을 법으로 규정하고 있으며 2008년 7월 ‘해외건설 지원 종합대책’을 통해 해외진출 시장의 다변화 지원과 중소기업 해외진출에 대한 체계적인 지원, 고부가가치화 방안을 발표했다. 2009년 8월 해외도시개발의 법과 제도 기반을 구축, 마스터플랜을 수립하고, 추진체계의 구축을 과제로 선정하여 종합적이고 체계적인 방안의 마련과 공공 및 민간의 개별적이고 산발적인 경쟁을 효율적으로 보완하기 위해 ‘해외도시개발사업 진출 활성화 방안’을 발표했다.

하지만 정부의 법과 제도 지원은 해외건설의 범위를 넘어서지 못하고 있다. 법의 지원대상은 해외건설사업자에 한정되어 있고, 해외도시개발을 지원하는 기구(해외건설협회 등)는 업무범위가 제한적이

며, 금융 및 세제, 교육 등의 법과 제도도 미흡한 실정이다. 법은 정책의 목적을 설정해주고 행위의 근거가 된다. 해외도시개발의 정책이 실효성을 갖기 위해서는 법과 제도의 확립이 중요한 요인이 되는 것이다.

두 번째는 정부의 외교관계 개선의 부족(a15)으로 이미 서두에 해외도시개발의 특성을 논의하면서 외교관계의 중요성을 강조한 바 있다. 일반적인 상품의 수출의 경우 국내기업이 생산을 하여 수입국의 국민을 통해 소비되는 형태를 보인다. 따라서 소비를 하는 의사결정은 이미 생산된 상품에 대해 개인이 결정을 하지만 해외도시개발의 경우는 앞으로의 생산계획을 가지고 수입국가의 중앙정부나 지방정부가 소비를 선택하게 된다. 따라서 일반적인 상품에 대한 정부의 영향수량제한, 관세율 조정 등)보다 해외도시개발에서의 정부 영향(수주경쟁의 제한, 사업의 지연이나 포기 등)이 더욱 강력해진다.

셋째, 공공부문의 참여와 지원 부족(a16)이다. 공공참여의 첫 번째 논점은 공적개발원조나 해외자원개발과 같은 사업과의 연계를 통한 금융적 지원의 확대다. 해외도시개발은 앞에서 논의한 바와 같이 본사업에서는 장기적이고 대규모의 자금이 필요하며, 사업화 과정에서는 위험부담이 큰 문제가 되므로 정부가 수행하는 사업들과 기업의 해외도시개발의 연계를 통해 금융적 부담 개선을 필요로 한다. 두 번째 논점은 신뢰할 수 있는 공공의 참여를 통한 사업의 안정성 확보가 있다. 또한 대기업(LH, 한국전력, 철도공사 등)과 한국 정부가 가진 경험과 기술, 자금을 통해 경쟁력을 확보할 수 있다.5)

4) 지멘스는 연간 매출액이 1,121억 달러(2009년도), 순이익은 33억 달러에 달하고 시가총액은 844억 3천만 달러가 넘는 세계적인 전자제품, 의료기기, 수송시설제작회사임. 전 세계 종업원은 40만 5천여 명, 그 중 독일 내 고용 인원은 12만 8천여 명인데, 세부적으로는 에너지 분야 3만 명, 기계공업 분야 7만 명, 의료기기 제작 분야 1만 2천명, 기타 1만 6천여 명임.

5) 정부의 성공적인 역할은 해외도시개발 사업에 직접적으로 참여 또는 통제하기보다는 민간기업의 경쟁우위 확보를 위해 기반을 확충하는 것이 중요함.

표 3_ 장애요인 설문에 대한 평균값과 응답자 집단별 Mann-Whitney 검정

잠재 변수	관측 변수	내용	평균*			Mann-Whitney 검정			
			민간기업 (A)	공기업 (B)	전문가 (C)	A-B	A-C	B-C	
진출대상국	a1	진출대상국의 정치적 및 경제적 상황	5.46	5.39	5.71	5.72	○		
	a2	진출대상국의 규제(시장규제)	5.21	5.15	5.46	5.33	○		
	a3	진출대상국의 정보 부족	5.16	5.09	5.40	5.43	○	○	
기업경쟁력	a4	기업의 수주경쟁력	4.36	4.38	4.46	4.11			
	a5	기업의 기술경쟁력	3.53	3.46	3.75	3.78	○		
	a6	기업의 신용도	3.56	3.50	3.60	3.89		○	
산업환경	a7	국내 업체 간 과당경쟁	4.71	4.77	4.35	4.67	○		
	a8	관련 분야 전문가 부족	4.76	4.73	4.81	4.96			
	a9	자금조달 곤란	4.91	4.91	4.81	5.02			
도시개발 상품	a10	도시개발 상품의 인식부족	3.80	3.72	4.02	4.09	○	○	
	a11	도시개발 상품의 구체성 부족	3.83	3.72	4.19	4.17	○	○	
	a12	전략 및 프로그램 부족	4.59	4.47	4.85	5.11	○	○	
정부지원	a13	국가신인도 부족	3.66	3.67	3.75	3.57			
	a14	정부의 법 및 제도적 지원 부족	4.55	4.43	4.85	5.02	○	○	
	a15	정부의 외교지원 부족	4.49	4.39	4.69	4.96	○	○	○
	a16	공공부문의 참여 및 지원 부족	4.60	4.58	4.58	4.78			

*: 리커트 7점 척도(4점=보통)

IV. 장애요인-정책 구조 분석

1. 장애요인 분석

설문 답변의 평균을 기준으로 볼 때, 해외도시개발의 장애요인으로는 ‘진출대상국’ 관련 변수가 가장 큰 문제가 되는 것으로 나타났으며, 그 다음으로 ‘산업환경’과 ‘정부지원’ 관련 요인이 선결 과제로 꼽혔다. 상대적으로 개별 기업의 경쟁력이나 도시개발이라는 상품 경쟁력은 장애가 덜 되는 것으로 조사되었다.

구체적으로 살펴보면, 특히 진출대상국의 정치 및 경제상황의 변동(a1)에 대한 우려가 가장 높은 것으로 조사되었으며, 진출대상국에 대한 정보 부족(a3) 과 진출대상국의 규제변화 등에 대한 리스크 우

려가 큰 것으로 보인다.

산업환경적 측면에서는 자금조달(a9)의 문제가 가장 큰 문제로 지적되고 있으며, 해외도시개발사업 관련 전문가의 부족(a8)에 대한 우려와 국내 업체 간 과당경쟁(a7)에 대한 문제점이 제기되고 있다. ‘정부지원’ 관련 장애요인에서는 공공의 보다 적극적인 참여(a16) 필요성이 꼽히고 있으며, 더불어 법적·제도적 지원의 부족(a14), 외교적 지원(a15) 등이 필요한 것으로 조사되었다. 반대로 국가신인도(a13)는 문제가 되지 않았다.

기업의 경쟁력이나 도시개발 상품 측면에서는 전반적으로 양호하다는 평가를 볼 수 있다. 하지만 도시개발 상품과 관련해 큰 틀의 전략 및 프로그램의 부재(a12)는 큰 장애요인으로 꼽히고 있다. 기업 경쟁력 측면에서는 개별 기업이 수주할 때 수주경쟁력(a4)에 어려움이 있는 것으로 판단된다.

응답자 집단별로 장애요인에 대한 답변을 비교해 보면, 서로 다른 의견이 있음을 발견할 수 있다. 진출대상국에 관한 사항 중 진출대상국의 정치·경제적 상황에 대한 부담이 민간기업보다 공기업에서 더 높게 나타나고 있다. 진출대상국의 규제나 진출대상국에 대한 정보 부족 측면에서도 공기업이 보다 어려움을 느끼는 것으로 조사되었다. 이는 공기업이 잘 안 될 수도 있는 가능성, 즉 리스크에 보다 민감한 것으로 판단된다.

또한 민간기업이 국내기업 간의 과당경쟁에 대해 큰 우려를 보여주고 있는 데 반해, 공기업의 경우에는 그 우려의 정도가 상대적으로 낮음을 보여주고 있다. 반대로 공기업이 기업 경쟁력과 해외도시개발 상품에 대한 우려가 높은 데 반해, 민간기업은 상대적으로 낮다고 평가하고 있다.

추가적으로 전문가들이 중요하게 생각하는 장애요인으로는 진출대상국의 정치적·경제적 상황에 대한 우려 및 진출대상국에 대한 정보 부족이 있으며, 이러한 진출대상국에 적합한 맞춤형 해외도시개발 전략과 프로그램의 개발이 중요하다고 답변했다. 같은 맥락에서 정부 지원의 필요성이 지적되고 있다.

2. 해외도시개발 활성화를 위해 필요한 정책 분석

설문 결과를 분석해볼 때, 국가의 정책적 지원이 필요한 이유는 해외도시개발이 주로 개발대상국 위주의 ‘해외’에서 벌어지는 ‘도시개발’이라는 특성에 기인하는 것으로 분석된다. 특히 해외도시개발의 경우에는 앞에서 살펴보았듯 리스크가 매우 크며 민감한 부분이기 때문에 리스크가 큰 이슈가 된다. 정책적 지원이 요구되는 분야도 이러한 리스크 저감 및 불확실성 해소와 깊은 관련이 있는 것으로 분석된다.

정책지원에서 가장 높은 필요성을 보이는 부분은 ‘금융’ 관련 부분과 진출대상국에 대한 ‘정보’, 그리

고 외교 관련 순이다. 해외에서 도시개발을 하는 사업은 일반적으로 장기간에 걸쳐 대규모의 자금이 투입되는 사업이다. 따라서 대규모의 장기 투자 재원이 확보되어야 하는데, 현재 국내의 금융환경은 단기성 자금 위주이며 도시개발 사업 규모에 비추어 그 규모도 작기 때문에 장기 대규모 재원의 확보가 큰 관건이 된다.

공적개발자금(ODA)과의 연계 및 확대(b5), 인프라펀드, 해외도시개발자금 등 신규재원 조성(b6), 수출입은행 등의 개발자금 지원확대(b7), 다양한 금융상품의 개발(b8), 정부 차원의 신용보증 확대(b9) 등 모든 항목에서 정책 중요도가 높게 평가되어 가장 우선적으로 고려되어야 하는 부문으로 나타났다. 특히 수출입은행 등의 개발자금 지원확대(b7)는 금융지원 방안에서도 가장 높은 중요도를 차지한다.

또한 금융지원방식(EDCF 제외)보다 정부 차원의 신용보증 확대(b9)가 더 높게 나타난 것은 해외도시개발사업의 특성인 대규모 투자와 장기간의 사업진행으로 정부의 신용보증이 중요한 요인으로 작용하는 것을 뜻한다. 공적개발원조의 규모의 확대뿐만 아니라 해외도시개발사업과의 연계가 중요하다고 지적하고 있는데, 이는 본 사업을 위한 재원조달 측면보다는 사업화 단계에서 양국 간의 협력을 도모하고 기초정보를 확보하며, 외교적 관계를 통한 정치·사회적 리스크 저감의 측면에서 활용 가능할 것으로 보인다.

진출대상국에 대한 정보지원 부문은 법·정책, 경제·정치동향, 시장동향 등의 일반적인 정보제공(b10), 시장 및 수주정보, 종합정보망 구축(b11) 항목에서 정책중요도가 높은 것으로 평가되었다.

외교지원 부문에서는 한국 정부와 진출대상국과의 외교관계 증진 및 경제협력(b1), 정부의 대외 신인도(b3), 정부 차원의 도시개발상품 홍보 강화(b4) 등 세 가지 외교정책이 높은 중요도를 가지는 것으

표 4_ 정책관련 설문에 평균값과 응답자 집단별 Mann-Whitney 검정

잠재변수	관측변수	내용	평균*				Mann-Whitney 검정		
			민간기업 (A)	공기업 (B)	전문가 (C)	A-B	A-C	B-C	
외교	b1	정부의 수출대상국가와의 외교관계 및 경제협력	5.34	5.34	5.29	5.35			
	b2	진출대상국, 정부, 관계기관, 업체가 참여하는 정례협의회 개최	4.81	4.79	4.83	4.87			
	b3	정부의 대외신인도 제고	5.08	5.07	5.15	5.09			
	b4	정부 차원의 도시개발상품 홍보강화	5.02	5.02	5.02	5.00			
금융	b5	공적개발기금(ODA) 연계 및 확대	5.31	5.34	5.19	5.22			
	b6	인프라펀드, 해외도시개발기금 등 신규재원의 조성	5.33	5.37	5.21	5.20			
	b7	수출입은행 등의 개발자금 지원확대(EDCF)	5.47	5.52	5.27	5.30	○		
	b8	다양한 금융상품의 개발	5.16	5.18	5.29	4.87			○
	b9	정부 차원의 신용보증 확대	5.42	5.46	5.46	5.11			
진출대상국 정보지원	b10	진출대상국의 법/정책, 경제/정치동향, 시장동향 제공	5.20	5.16	5.27	5.41			
	b11	진출대상국의 시장 및 수주정보 제공, 종합정보망 구축	5.19	5.15	5.27	5.35			
일반지원	b12	정부 차원의 해외진출인력 교육 및 양성지원	4.99	4.94	5.06	5.24		○	
	b13	정부 차원의 리스크 관리 시스템의 개발 및 보급	4.97	4.95	5.00	5.07			
	b14	우수개발사례에 대한 인센티브 제공 및 확산	4.84	4.82	4.85	4.91			
전략	b15	정부 차원의 핵심기술 개발과 공유지원 정책	4.91	4.88	5.00	4.96			
	b16	정부 차원의 해외도시개발을 위한 비즈니스모형 개발	4.83	4.80	4.92	4.89			
	b17	패키지형 방식 개발(공적개발원조와 수주)	5.21	5.22	5.27	5.09			
조정	b18	국내업체 간 과당경쟁을 예방하기 위한 정부의 조정기능	4.77	4.76	4.85	4.78			

*: 리커트 7점 척도(4점=보통)

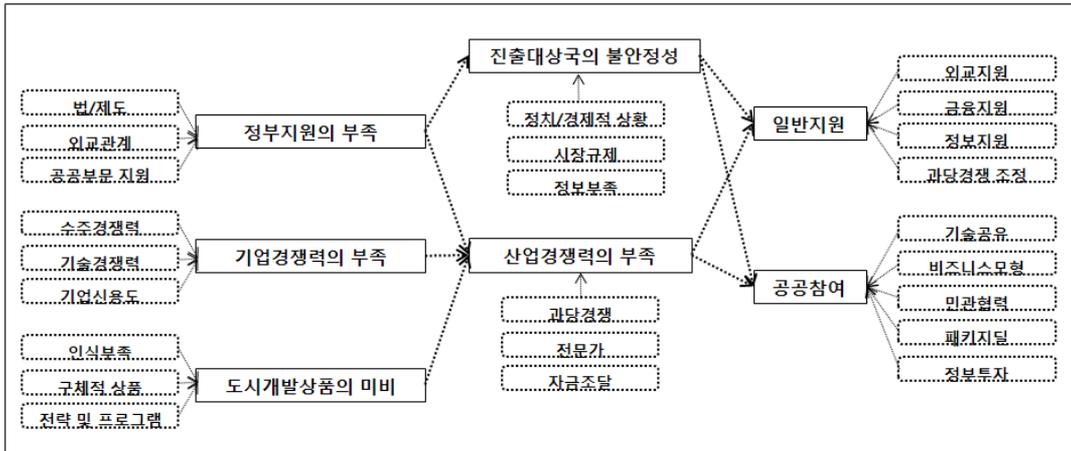
로 평가되었다. 특히 외교관계의 증진과 경제협력은 해외시장의 진입에 중요한 요인으로 진출대상국의 우선순위를 정하여 양국 간의 관계를 개선하는 것이 필요할 것으로 예측된다.

해외도시개발의 정책중요도는 3개 모집단(민간기업-공기업, 민간기업-연구원, 공기업-연구원)의 Mann-Whitney 검정결과 유의미한 차이는 적었다.

3. 공변량 구조모형 분석

구조방정식모형에서는 잠재변수, 관측변수, 오차변수가 사용된다. 잠재변수는 직접적으로 관찰되지 않는 이론적 개념으로 직접 측정할 수 없다. 따라서 잠재변수는 관측변수와 연결하여 측정한다. 예를 들어 잠재요인인 ‘진출대상국의 불안정성’에는 ‘진출대상국의 정치적 및 경제적 상황(a1)’, ‘진출대상국의 시장규제(a2)’, 그리고 ‘진출대상국에 대한 정보 부족(a3)’이 관측변수로 사용되었다.

그림 5_ 공변량 구조모형



본 연구모형에는 7개의 잠재변수(장애요인 $\xi_1, \xi_2, \xi_3, \eta_1, \eta_2$) 정책(μ_1, μ_2)이 있다. 장애요인 3개 잠재변수('기업경쟁력의 부족', '도시개발상품의 미비', '정부지원의 부족')는 서로 상관되며, 이는 양방향 곡선 화살표로 연결되어 있다. 3개의 장애요인 잠재변수는 일방형으로 장애요인 2개 잠재변수('진출대상국의 불안정성', '산업경쟁력의 부족')에 대해 회귀경로로 연결된다. 그리고 장애요인 2개 잠재변수('진출대상국의 불안정성', '산업경쟁력의 부족')는 정책 2개 잠재변수(μ_1, μ_2)에 대해 회귀경로로 연결된다.

본 연구모형은 장애요인에 15개의 관측변수를, 정책에 9개의 관측변수를 가지고 있어 총 24개의 관측변수를 갖는 모형이다. 구조방정식모형에서 관측변수는 연속변수를 가정하고 있으나 범주형 변수에 대한 분석도 가능하다. 따라서 잠재변수 '국가지원'은 '정부의 해외도시개발 관련 법 및 제도적 지원 부족(a14)', '한국과 진출대상국의 외교관계 부족(a15)', '공공부문의 참여 및 지원 부족(a16)'의 관측변수에 대한 영향을 측정할 수 있다.

본 연구모형(<그림 5> 참조)의 결과, '정부지원의 부족'은 '진출대상국의 불안정성'의 장애요인에

영향을 주고 '기업경쟁력의 부족', '도시개발상품의 미비', '정부지원의 부족'은 '산업경쟁력의 부족'의 장애요인에 영향을 준다. 그리고 해외도시개발의 특성은 '일반적인 정부지원'과 '공공참여'라는 정책에 대한 요구와 연관성이 있음을 보여준다.

가설검증의 결과인 경로계수 및 영향력의 정도는 <표 5>에 나타나 있는데, 현재 해외도시개발에서 장애요인으로 '진출대상국의 불안정성(수요조건)'이 정책에 미치는 영향이 크고 유의미하며 다른 요인에 의한 영향은 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 반면 '산업경쟁력의 부족(생산요소 조건)'의 정책(일반지원과 공공참여) 필요성과의 연관성은 유의하지 않은 것으로 나타난다.

정부지원은 산업경쟁력(0.468) 측면보다는 진출대상국(0.562)과 연관성이 더 높은 것으로 나타난다. 따라서 정부의 지원이 필요한 이유는 산업의 경쟁력 향상 측면이기보다는 진출대상국의 불안정으로 발생할 수 있는 리스크와 관련해 더 큰 의미가 있다.

진출대상국의 불안정성과 해외도시개발 활성화 지원 정책과의 연관성에서는 공공참여(0.377)보다는 상대적으로 일반지원(0.433)이 더 많은 관련이 있다. 이는 사업 참여보다는 사업화 단계에서 공공의 역할

표 5_ 연구모형의 가설검증 결과

가설	경로		경로계수	표준오차	C.R.	P	
1	산업경쟁력	←	도시개발상품	0.491	0.100	4.195	채택
2	산업경쟁력	←	정부	0.468	0.058	5.204	채택
3	산업경쟁력	←	기업경쟁력	0.381	0.088	3.593	채택
4	진출대상국	←	정부	0.562	0.057	4.757	채택
5	일반지원	←	산업경쟁력	0.011	0.112	0.162	기각
6	공공참여	←	산업경쟁력	-0.002	0.088	-0.033	기각
7	일반지원	←	진출대상국	0.433	0.226	4.041	채택
8	공공참여	←	진출대상국	0.377	0.170	3.638	채택

이 더 중요함을 시사한다.

V. 결론

해외도시개발은 표면적으로는 해외건설과 비슷하게 비쳐질 수 있으나 그 이면에는 큰 차이가 있다. 해외 도시개발의 활성화를 위해서는 그 특성을 잘 이해할 필요성이 있으며, 이러한 필요성에 적절히 대응할 수 있는 정책이 수립되어야 한다. 본 연구의 분석결과를 다음과 같다. 첫째, 해외도시개발은 타국에서 이루어지는 사업으로 정보의 수집과 시장조사의 어려움에서부터 상대국 이해관계자와의 마찰, 자금조달의 제한, 운영 및 청산의 과정에서 많은 리스크를 내재하고 있다. 따라서 해외도시개발 사업지에 대한 정확하고 신속한 정보수집과 시장조사, 나아가 정보의 지식화가 필요하며 진출국가의 정부, 기업, 민간과 네트워크의 구축과 활용이 요구된다.

둘째, 해외도시개발사업의 리스크를 줄이고 성공하기 위해서는 민간기업과 정부, 진출대상국의 민간기업, 정부 등과 긴밀한 상호 관계를 갖출 필요가 있다. 국내개발은 자유로운 경쟁환경에서 사업이 진행되고 법률에 의한 허가를 통해 사업을 수행하지만 해외도시개발은 상대국가의 시장여건뿐 아니라 정치상황으로부터도 많은 영향을 받게 된다. 대부분의

제3세계 국가들은 아직 지적(地籍) 제도 및 소유권이 확립되지 않은 곳이 많으며, 민간 차원에서의 협의를 넘어 상대국 정부와의 관계 속에서 사업을 진행해야 하는 경우가 많다. 따라서 외교적 차원에서 협력관계 개선과 신뢰구축이 요구되며 사업진행 과정에서 발생하는 문제에 대해 협의 및 지원이 필요하다.

셋째, 도시개발은 장기간에 걸쳐 대규모로 이루어지는 특성을 가지고 있어 토지매입, 인허가, 자금조달, 자재 및 인력조달 등의 비체계적 위험뿐만 아니라 정치·사회적 변화, 경제 변동 등 체계적 위험에 노출되어 있다. 체계적 위험은 수익 예측의 제한에서 직접적인 사업변경까지 각종 어려움이 발생할 수 있으므로 리스크 관리에서 민간기업의 수익성의 향상과 국가협력의 증진을 위해서는 적절한 비즈니스 모델의 개발과 전략적 접근이 요구된다. 싱가포르의 중국 쑤저우 공업단지 개발 사례는 개별 기업 간의 합작투자형식을 넘어 국가 간 첨단공업단지 건설을 공동 추진함으로써 다련의 청싱다오 산업단지 개발에도 참여할 수 있었다. 이처럼 해외도시개발에서는 새로운 협력모델의 개발과 전략이 필요하다.

넷째, 해외도시개발은 건설 중심이 아닌 사업의 구상, 기획, 계획, 설계에서부터 시장분석, 자금조달, 나아가 운영 및 관리 능력까지 요구되는 특성을 가

지고 있다. 따라서 해외도시개발에 참여하는 민간건설기업의 시장경험, 자금조달, 사업타당성 분석능력의 역량을 향상시킬 수 있는 방안이 필요하다. 또한 해외시장의 환경과 급격한 경제상황의 악화에 따른 리스크를 감축시키기 위한 노력이 필요하다.

UN이 지적하듯이 세계의 도시화 및 도시인구 집중은 지속될 것이다. 한국은 단기간에 산업화와 도시화를 극복한 실증경험과 제도 기반을 보유하고 있으며 이 경험은 도시화가 급증하는 후발 개발도상국에게 도움을 줄 수 있다. 해외도시개발에서 정부와 공공기관의 선도적인 역할과 민간기업의 적절한 대응을 통해서 해외도시개발의 활성화를 꾀할 수 있을 것이다. 한국의 해외도시개발 참여는 개발도상국의 급격한 도시화로 인한 도시문제를 해결하고 국제협력력을 통한 국가위상의 제고 및 국가브랜드의 향상에 도움을 줄 것으로 기대된다.

참고문헌 ●●●●●

김정현. 2007. “해외 신도시개발사업의 경쟁력강화를 위한 CSF 연구”. 연세대학교 석사학위 논문.

박동순. 2002. “한국해외건설기업의 경쟁우위 전략에 관한 연구”. 동아대학교 박사학위 논문.

서울대 산학협력단. 2010. 해외도시개발 활성화를 위한 정책 및 제도 연구. 경기 : 한국토지주택공사.

이민수. 2008. “한국 해외건설산업의 국제경쟁력 강화방안에 관한 연구”. 조선대학교 박사학위 논문.

이복남. 2005. “해외 건설시장과 경쟁패러다임의 새로운 추세”. 대한토목학회지 제53권 11호. pp64-69.

이찬영. 2010. “건설투자 부진의 의미와 시사점”. SERI 경제포커스 제298호. 서울 : 삼성경제연구소.

이혜림. 2010. “해외건설 수주 700억 달러 돌파: 플랜트가 전체 46%”. 아주경제신문. 12월 29일자.

임해중. 2010. “새로운 먹거리 해외건설. 풀어야 할 숙제는?”. 서울과 이앤스. 12월 29일자.

장현승. 2007. “해외 건설시장 및 글로벌 기업의 변화 추세”.

건설동향 브리핑 제132호. pp8-9.

조진철. 2008. 해외도시개발의 진출 방향 및 전략 경기: 국토연구원

최민아. 2009. “선진국의 해외도시개발 사례”. 대한국토·도시계획학회지 통권 제330호. pp44-55.

최석인 외. 2007. “해외 건설시장의 성장 가능성 진단 및 제언”. 건설산업동향 2007-2. 서울 : 한국건설산업연구원.

최종일. 2010. “국내건설사 해외출혈경쟁 최대격정거리”. 머니투데이. 12월 14일자.

포터, 마이클(Michael E. Porter). 2001. 경쟁론. 서울 : 21세기북스

_____. 2009. 마이클 포터의 국가 경쟁우위. 서울 : 21세기북스

한국토지주택공사 편. (중동·아프리카) 신도시개발시장 조사. 경기 : 한국토지주택공사.

한미파슨스 외. 2008. 신도시 해외진출 확대를 위한 비즈니스 모델 개발연구. 경기 : 국토해양부.

Donella H Meadows, et al. 1972. *The Limits to Growth: a Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York : Universe Books.

Drakakis-Smith, David. 2000. *Third World Cities*. 2nd Edition. London : Routledge.

KOICA. 2010. MIC 조성을 통한 한-필리핀 개발협력 확대 방안. 한-필리핀 MIC 개발협력포럼(2010.11.25) 자료집. 서울 : KOICA.

GlobeScan and MRC McLean Hazel. 2007. *Megacity Challenge: A stakeholder perspective*. München : Siemens AG.

United Nations. 2007a. *World Population Prospects: The 2006 Revision*.

_____. 2007b. *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*.

- 논문 접수일: 2010.10.11
- 심사 시작일: 2011.10.19
- 심사 완료일: 2011. 5.17

An Analysis on the Barriers and Policies for the International Urban Development of Korea in the Urban Millennium Era

Keywords: International Urban Development, Public-private Cooperation, Role of Government, Policy Analysis, Structural Equation Model

As urban population accounts for more than half of world population in 2010, UN declared "Urban Millennium." Most urbanization occurs in developing world. The competition among firms and nations for the world urban development market is intense. The purpose of this study is to analyze barriers and policies for advancing world urban development. Analysis finds that the critical barrier to the developers is the condition of oversea countries because the risk of oversea urban development is high and the risk can be even higher depending on the oversea country's condition. Therefore, lowering the risk in oversea countries is the most important to policy agenda. Specifically, policies need to aim to build socio-economic cooperation between countries and to lessen financial risk. Reduction in financial risk can be done linked with official development assistance (ODA), fund raising such as infra-fund targeting infrastructure building, credit support, and so forth. The government needs to do general support including diplomatic relationship, funding support, information provision, human resource development, and so forth. Besides, public-private partnership can be a useful vehicle for the oversea urban development.

해외도시개발의 장애요인 및 활성화 정책 분석 연구

주제어: 해외도시개발, 민관협력, 공공의 역할, 정책 분석, 공변량 구조방정식 분석

UN은 도시인구가 농촌인구를 넘어선 2000년대를 'Urban Millennium'이라고 선언했다. 도시의 확장은 주로 개발도상국에서 발생하고 있으며, 미처 도시화에 대처하지 못하고 있는 개발도상국의 경우 도시의 슬럼화 및 기반시설 부족 등 다양한 도시문제를 야기하고 있다. 나아가 경제기반으로서의 산업화 및 산업시설에 대한 수요가 증가하고 있고, 생활기반으로서 주거, 환경, 교통, 문화 등에 대한 지속가능한 도시개발에 대한 요구가 증가하고 있다. 하지만 선진 국가와 기업의 활발한 해외도시개발과 비교해볼 때, 대한민국의 해외도시개발은 아직 미약한 수준이다. 본 연구에서는 해외도시개발을 활성화하는 데 장애요인이 무엇인지를 분석하고 이와 연계하여 효율적인 정책적 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다. 분석결과 해외도시개발에서 우선적으로 극복해야 하는 장애요인은 진출대상국과 관련한 변수가 가장 컸다. 구체적으로 우선 필요한 정책은 진출대상국과의 경제협력, 공적개발기금(ODA)과의 연계, 인프라펀드 등 신규재원의 조성, EDCF 확대, 정부의 신용보증 확대의 순으로 양국 간 관계구축과 금융위험 완화가 높게 나타났다. 또한 국가의 역할에서 사업 참여보다는 사업화 단계에서 일반적인 지원(외교, 금융, 정보, 교육 등)과 함께 민관협력 및 공공참여방안의 확대를 위한 지원체계의 구축이 필요함을 보여주고 있다.