

2

해외도시개발협력을 위한 서울시 전문인력의 활용'

김윤규 서울연구원 정책협력관
kimyk61@seoul.go.kr

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 사전조사, 타당성검토와 기본계획단계가 매우 중요하다. 사업비 규모 자체는 크지 않지만 후속사업의 절차와 형태를 상당 부분 결정하는 기능을 가지고 있기 때문이다. 이 부분에서 공무원이 적극적인 역할을 수행 할 수 있다. 즉, 사업 형성 단계에서 공무원을 투입 요소로 기능을 하도록 한다는 것은 그만큼 해외개발사업에 대한 서울의 경험을 강조하는 표현이기도 하다.

1. 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 해결해 줄 솔루션을 갖고 있다고 보이기 때문이다. 도시 분야는 여타분야와 달리 공무원이 정책을 수립하는데 그치는 것이 아니라 산하 공기업을 통해 상당부분 실행하는 영역이 크다. 그리고 서울시 입장에서도 도시수출의 현장을 담당하는 민간 기업도 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 오랫동안 시행착오를 거친 경험을 보유하고 있다는 점에서 전략을 잘 구사하면 최적의 공공재를 생산할 수도 있을 것이란 기대를 갖게 한다.

그러나 해외개발협력전략에 서울시가 주도적으로 나서기 힘든 부분이 있다. 해외 개발협력사업 중에서도 도시개발사업의 주요 정책수단인 통상 관련 제도, 인프라지원 금융 그리고 외교 등 주요 정책수단을 보유하지 못하고 있기 때문이다. 물론 관련 예산을 확충하고 조직을 강화해야하나 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 해외사업 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 부분이다. 비록 서울시 공무원을 사례로 들었지만 서울시에게만 적용될 것은 아니고 점진적으로 공공 부문에 종사하는 전문 인력에도 적용된다 하겠다.

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

2. 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 도시인프라 투자수요는 2010~2020년도에만 6조 7천억 달러에 달할 것으로 예상된다. 이처럼 도시 중에서도 대도시의 비중이 증가하고 있고, 개발도상국가에서 대도시의 건설과 관리에 대한 노후화가 절실히 요구되고 있다. 그런 면에서 서울시는 신도시 및 기반시설 건설과 관련된 해외개발협력의 좋은 탐구대상이다.

그동안 신도시 개발은 주로 민간 기업에만 맡겨왔다. 일본은 All Japan 전략²으로 민관협업이 왕성한데 반해 우리는 무상원조와 단일 시설 건설에만 관심을 가졌다. 현재까지 해외협력은 주로 외교부에서 맡아온 빈곤퇴치와 교육, 보건 등의 무상원조분야와 기획재정부에서 맡아온 경제계획, 단일 설비나 건물위주의 산업시설을 위한 차관사업이 주를 이루었을 뿐 신도시나 도시재개발사업은 지원대상이 아니었다. 그러다 신도시 개발 분야가 단지 해당국가에만 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 지금까지 민간기업이 하청사업을 하거나 다국적 기업과 공동수주를 하는 형태에서 벗어나 도시개발분야에서 독자적인 사업수주능력을 배양하는 역할이 요구되고 있다.

그들은 '시행착오를 거치되 최단기에 정착한' 서울의 경험을 원한다

서울은 유럽이나 구미국가처럼 발전과정이 장기간 소요된 것이 아니라 1945년 해방 이후 급속히 성장을 했다. 그동안 많은 시행착오를 거쳤음에도 변화에 빨리빨리 대응했다는 점은 오늘날의 개발도상국가로부터 각광을 받고 있다. 로스앤젤레스나 오사카는 인구가 600만 명에서 1,000만 명으로 증가하는데 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 발발했던 유사한 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 아니라 식민지로서 수탈당했거나 전쟁으로 파괴되었던 우리나라 서울과 유사한 스토리를 가지고 있다. 서울은 그러한 어려움

2 민관이 합심해서 사업을 추진하는 소위 주식회사 일본화 전략을 일컫음

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, 타당성검토와 기본계획단계가 매우 중요하다. 사업비 규모 자체는 크지 않지만 후속사업의 절차와 형태를 상당 부분 결정하는 기능을 가지고 있기 때문이다. 이 부분에서 공무원이 적극적인 역할을 수행 할 수 있다. 즉, 사업 형성 단계에서 공무원을 투입 요소로 기능을 하도록 한다는 것은 그만큼 해외개발사업에 대한 서울의 경험을 강조하는 표현이기도 하다.

표1 엔지니어링 사업의 업무과정별 구분

조사		기본 계획	설계		구매조달		검사	시공 감리	시 운 전	요원 환 련 기술 이전	유지 보수
사전 조사	타당성 검토		기본 설계	상세 설계	국내	국외					

사업관리

자료 : 한국엔지니어링협회, 2013, 엔지니어링산업백서-2012

배경은 차이가 있겠지만 대부분의 개발도상국 도시에서 도시개발이나 도시 인프라 사업은 군부나 중앙 또는 지방 정부기관이 직접 사업을 독점하고 있거나 권위주의적인 관공서의 통제 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 확인한다고 하는데 시간과 비용이 많이 소용된다고 설명했다.

반면, 이러한 사업은 개발도상국의 공공부분에서 사업을 결정하고 인허가 절차를 수행하기 때문에 우리나라에서 현직 공무원이나 공공부분이 협력 상대로 나서는 것이 신뢰를 주고 일정부분 협조를 끌어내는 데 훨씬 유리하다. 도시문제 해결을 위한 재원 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 2

년 정도의 한정된 기간 동안만 특정 기술이나 경험을 보유한 전문가를 필요로 하는 이른바 단기 계약직형태의 노동시장 특성을 지니고 있어서 민간분야의 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(%)
사선수요예측이 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 관리능력을 평가하기 위한 조사 결과 표3과 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.

표3 6개 도시 인프라 분야 기술자격증 소지현황

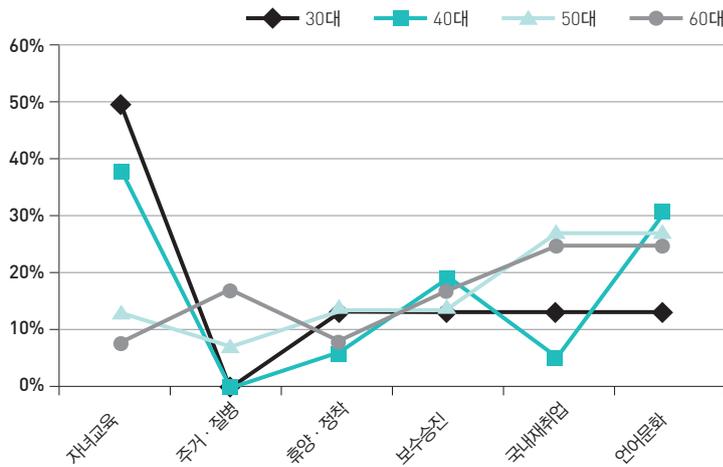
구분	토목	건축	국토	환경	교통	정보
사구	자격 인원 연령	인원 연령	인원 연령	인원 연령	인원 연령	인원 연령
기술사	60 50.8	14 47.2	9 50.9	10 47.4	4 52.5	4 47.8
시	상급 466 44.5	199 45.5	143 45.0	217 44.9	39 38.4	1,111 38.1
기타	153 49.4	70 48.4	107 50.0	57 49.4	- -	799 40.9
기술사	16 48.8	15 50.9	8 51.9	3 45.0	1 58.0	4 40.3
자치구	상급 808 40.7	524 40.5	554 42.0	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

“퇴직 전의 장년층 현직”공무원의 유용성

자질있는 기술보유 공무원이 있다 하더라도 인력 운용상 자주 본래업무에서 벗어나 해외개발협력업무를 하기는 쉽지 않다. 특히, 도시인프라 사업은 비교적 장기간에 걸쳐 이루어지기 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 공로연수 제도를 보완해서 활용하거나 장기훈련제도를 활용해서 대처하는 방법을 생각할 수 있다. 물론 해외개발협력사업이 중요하다면 40대 젊은 직원을 해외에 파견할 수도 있겠지만 과거의 경험이 부족하다는 것 외에도 자녀교육문제 등으로 비영어권이 대부분인 개발도상국에서 현실적으로 근무하기를 원하는 지원자가 드물다는 점이 우려된다. 실제로 해외근무를 한다고 결정할 때 가장 중시 하는 요인이 무엇이라는 설문에 대해 아래 도표처럼 30대와 40대는 자녀교육을 절대적으로 중요하다고 응답했다. 그러나 50대 60대는 자녀교육이 마무리되는 단계이므로 단신부임도 가능하고 재취업을 선호하는 특성상 경쟁이 치열한 국내취업보다 역량을 활용한 해외취업이나 봉사활동으로도 충분히 가능하리라고 본다. 아래 도표에서 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 실경험의 중요성을 말해준다.

그림1 개발도상국 근무 결정에 가장 큰 영향을 미치는 요인



3. 실행을 위한 제도적인 보완책(브릿지프로그램)

앞에서 해외개발사업에서 숙련된 경험을 가진 기술보유인력을 잘 활용하는 것이 비교우위에 있는 방안으로 제시하면서 신도시 수출이나 도시개발에서 베테랑 서울시 공무원의 활용을 언급하였다. 조직에서 인력 유출로 인한 재정, 정원관리의 부담이 적은 계층이기도 하고 개발도상국 가와의 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 그림 3에서 6가지로 유형화했다.

그림2 인프라 해외협력사업에서 전문가의 사업참여 유형



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

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 해외협력기관과 협약에 따라 역할을 부여받고 활동하는 것이며 E는 서울시와 해당 도시간 직접 협약을 맺고 활동하는 것이다. D, E 모두 전문가로서 활동영역과 권한, 책임이 규정되며 인건비, 활동비, 사업비에 대해 사전합의를 한다. F는 서울시가 출자 또는 공기업, 제3의 민간기업에 전문가로서 활동하는 것이다. 민간기업 파견 형태든 민간기업 근무휴직형태를 통하든 서울시와는 법인격을 달리하는 기업이나 기관에 활동하는 것이다. 따라서 영리목적으로 하든, 그렇지 않든 그 활동결과에 대한 귀속 책임을 명료하게 하는 것이 중요하다.

인력배치를 위한 제도개선 과제

위와 같은 전문가활동 구조를 상정하는 사업에 대해 인력을 활용하게 하려면 몇 가지 제도개선사항을 거쳐야 현실적으로 가능하다. 그 중에는 기관내에서 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 인건

비까지 기업에서 부담함으로써 실효성을 높이지는 의도이다. 그런데 이 제도를 해외개발협력사업에 도입한다면 상당히 바람직하다고 보인다. 현재는 국내소재 기업에 취업하는 경우만 가능한데 이를 정부가 인정하는 해외개발협력사업을 하는 기업(국내 또는 해외현지법인)으로 확대하는 것과 더불어 중소기업엔지니어링업체를 지원하기 위해 인건비와 주거비, 활동비의 공공부담도 생각해 볼 수 있겠다.

표4 민간휴직 관련 제도개선사항

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.

둘째, 현재 공로연수제도를 활용하는 것이다. 공로연수는 유효성 때문에 그 존속이 문제되고 있으나 이를 잘 활용한다면 해외개발협력사업의 중요한 수단이 될 수 있다. 현재도 퇴직 전 1년 정도 공로연수가 가능한데 이 기간 동안 전문가를 미리 선발 했다가 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 해당기업에 취업할 기회가 생기고 다른 유사사업의 전문가로 활동할 수 있는 경력을 쌓을 수 있다는 장점이 있다. 해외개발협력사업의 사전준비와 충분한 네트워크 형성기간을 고려해 초기에는 공로연수기간을 2년으로 하는 것도 고려할 만하다.

표5 공로연수제 제도개선사항

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

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 기금출연조건부 취업제도를 시행하면서 전문가를 양성하기도 하는데 ASEAN 등이나 개도국에 소재한 국제기구에 채용휴직 형태의 활동형태를 도입한다면 회원국가의 도시인프라 동향을 비교적 파악하기 용이할 것이다.

표6 채용휴직제 개선사항

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

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

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 면제가능하고, 연령제한도 현행 지침에서 '특수한 목적'의 적용을 받아 연령요건을 완화할 필요가 있다.

표7 장기해외연수제도 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 복무관리에 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. 해외개발협력을 위한 서울시 기술인력 활용 방안. 서울연구원.

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

표8 파견제도 활동 시 개선사항

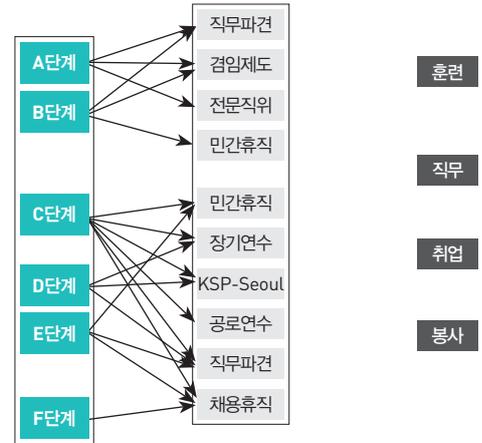
현행	개선안
개도국 공무원의 파견 - 국제협력단법(제7조 1호, 제14조)	외교부장관의 협의를 거쳐 파견 가능 수당 및 기본 체제비는 코이카 부담 인건비 및 주거비 등 운영재원은 서울시 부담
중진국 공무원의 파견 - 국제협력단법(제7조 2호, 제14조) 업무위탁 - 출연, 수수료 등(법15조, 제22조)	외교부장관의 협의를 거쳐 파견 가능 인건비, 수당, 체제비 및 주거비 등 운영재원은 서울시 부담

* KOICA 파견을 가정(예시)

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

아래 그림은 사업단계와 인력배치를 주된 수단으로 하는 방식간의 조합을 상정한 것이다. 절대적인 것은 아니지만 이를 염두에 두고 사업추진과 인력배치를 한다면 예산과 인력부담을 줄이면서 사업단계에 맞는 인력지원을 할 수 있다.

그림3 인프라협력사업 수행방식과 브릿지프로그램



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

훈련 및 양성을 위한 제도개선 과제

앞에서 본 인력배치를 통한 전문인력 활용 방안을 소개했는데 여기서는 활용보다 교육훈련과 양성을 도모할 방안을 살펴본다. 다만 앞서 다른 장기연수, 공로연수, 민간휴직제도도 원래는 훈련목적의 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 필요성은 우선 국제개발협력 분야의 인력수요가 불규칙적이고 사전예측이 힘들어 인력을 사전에 선발하여 특정업무수요발생 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 해당분야 전문기술 및 경력요건, 언어 및 보고서 작성조건

및 국제개발협력이해 등으로 나눌 수가 있다. 현재 분야별 기술자격증 외에 도시인프라 분야 해외협력 사업관리를 목적으로 하는 자격증은 없고 유사한 제도로서 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 민간자격증으로 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 위에서 두 자격을 혼합하되 보완하는 하는 방식이 될 것이다. 보완한다는 것은 ODA 자격증이 무상원조 분야이므로 공적차관인 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 해외프로젝트형성방법, 프로젝트와 국제계약, 민간해외투자사업 프로포절실무 등이 다. 그리고 PMI도 좀 평이하게 하되 개발 분야의 프로젝트 발굴위주로 구성해야 할 것이다. 물론 해당분야의 전문지식은 보유한 것으로 간주하여 생략하되 해외개발협력과 현지보고서 작성, 언어 등을 위한 추가적인 지식과 현지제도·문화·역사 등의 학습이 검증될 수 있도록 자격제도가 마련되어야 할 것이다. 아래 표는 자격증 학습과정을 예시한 것이다.

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, 민간 투자 사업(Public Private Partnership, 이하 PPP) 의 이해, 한국의 개발 경험, 해외개발사업의 조달과 계약, 모니터링 과 평가	1. 사립대국제 대학원 수료 2. ODA자격증 소지자로 서 5과목 이수 3. PMI자격 소지자로서 3과목 이수	1. 기술사, 박사 2. 석사, 기사자격 후 관련분야 5년 경력 3. 해당분야 10년 근무 1. 영문보고서 작성 2. 사업참여 실적 평가 IBT 83점 이상 등
현지문화, 행정제도, 역사, 상민습 50시간 수강	국제협력전공 자 면제(학사)	IBT 83점 이상 등

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

자격증제도 도입 시에는 첫째, 서울시 내부적으로 운영하여 직무표준능력을 정하고, 일단 내부 자격으로 운영하다가 민간자격 그리고 향후 자격기본법에 따른 국가자격증으로 발전시킬 필요가 있다. 또한 전문가 양성의 효과를 유도하기 위해서는 이러한 자격증에 적절한 인센티브가 필요하다. 설문조사에 따르면, 서울시 청 사내(社內) 자격증 또는 인증 제도의 도입에 대해 긍정적인 반응을 나타냈다고 볼 수 있다. 한편 자격증 소지자에 대한 인센티브로 근무평정 시 가점이나 수당지급, 개도국 해외장기연수 우선선발 등을 생각할 수 있다.

둘째, 1년 미만의 KSP-Seoul 지식공유 중기연수과정의 신설이다 현재 해외장기연수과정 중 국내 1년과 해외 1년 과정을 KDI가 운영중인데 이 과정은 주로 선진국 대학원에서 연수를 하게 된다. 이와 별도로 중진국 또는 개도국에 서울의 도시발전경험을 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 개발경험을 전수하고 사업발굴을 위한 과정으로 차별화하며 도시 인프라 분야 공무원을 대상으로 사업 발굴 및 기획 등 직무교육, 영어 또는 현지어교육, 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.

4. 맺으며

앞에서 해외협력과 관련하여 ‘공무원 등 전문 인력’ 자체가 해외개발협력에서 서울시가 보유한 하나의 정책수단으로 보고 제도 개선

을 통해 활용 극대화 방안을 제안하였다. 그 배경에는 개발도상도국 도시에서 원하는 협력은 계획서(plan)나 보고서만 주고 받는데 그치는 협력이 아니라 사업환경이나 제도, 문화가 다른 만큼 계획을 수립하고 집행하는 과정(Planning)에 대한 협력을 원하고 이는 결국 경험있는 전문인력의 현장배치로 귀결된다고 본다. 그러나 근본적으로는 도시외교의 틀을 선진국 벤치마킹형에서 해외개발협력형으로 패러다임을 상당 부분 전환하는 것이 우선 필요하고 서울시의 장점을 살린 독자적인 해외 개발협력 사업의 유형을 창설해야 할 것이다. 그래야만 사업 관리에서부터 컨설턴트 역할이라는 범주에서 전문 인력의 역할이 명료해지기 때문이다.

또한 정부와 개발사업의 발굴 및 인지단계부터 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 개발 도상국가 해당 도시와 우리 기업에 유의미한 공공재(公共財)로 자리매김 될 것이다. 

참고 문헌

- 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