

<수탁용역과제 최종보고>

ODA를 활용한
해외건설 진출 활성화 전략 연구

2009. 12

提 出 文

국토해양부 장관 귀하

본 보고서를 「ODA를 활용한 해외건설
진출 활성화 전략 연구」에 관한 연구용역
최종보고서로 제출합니다.

2009년 12월 8일

대외경제정책연구원 원장 채 욱

研 究 陣

<研究責任者>

대외경제정책연구원 ODA팀장 권 율

<研究陣>

대외경제정책연구원 부연구위원 정 지 원
연 구 원 박 수 경

해 외 건 설 협 회 책임연구원 이 용 광
책임연구원 이 승 훈
연 구 원 이 철 호

목 차

제1장 서론	1
1. 연구목적	1
1. 연구내용 및 방법	4
제2장 해외건설시장의 구조변화와 진출여건	6
1. 해외건설시장 최근 동향과 특징	6
가. 시장현황 및 전망	6
나. 최근 시장동향 및 주요 특징	11
2. 국내건설업체의 해외 진출여건 분석	21
가. 해외건설 수주현황	21
나. 해외건설 진출여건	23
제3장 우리 건설업체의 ODA 사업 추진현황과 개선과제	26
1. ODA를 통한 진출확대의 필요성	28
2. 우리기업의 ODA 사업 수주현황 및 문제점	30
가. 우리나라 ODA 사업 수주실적 및 현안사항	30
나. 언타이드화에 따른 건설업체 영향	35
3. 주요국의 건설관련 ODA 정책과 추진사례	37
가. 주요국의 ODA 정책	37
나. 건설관련 ODA 정책과 추진사례	39
4. 건설업체 애로사항 및 개선과제	42
가. 공적자금 지원절차의 복잡성 및 장기화	42
나. 공적자금 지원조건에 대한 제약	43
다. 공적자금간 지원절차 상이에 따른 이용 불편	45
라. 우리업체간 과당경쟁	46
마. 본 사업수행에서의 애로점 등	47
5. 개선요망사항	48
제4장 국제 ODA 조달시장 진출 확대 방안	51
1. 국제 ODA 조달시장 규모 및 현황	51

2. 국제사회의 ODA 언타이드 추진현황	53
가. 원조 언타이드화에 주요 쟁점	53
나. 한국의 언타이드 원조 추진동향	56
3. 국제개발은행 조달시장 수주확대방안	58
가. 국제개발은행 조달시장 규모	58
나. 우리나라 기업의 MDB 조달시장 참여 현황	61
다. 우리 기업의 MDB 조달시장 진출 부진 사유	62
라. 우리 기업의 진출 확대 방안	63
제5장 ODA를 통한 해외건설 진출 확대방안	67
1. 건설관련 ODA 지원체제 개선방향	67
가. 요청주의에서 협의주의로 전환	67
나. 정책대화 및 조사사업 확대	70
다. 정책건설팅 강화 및 언타이드화 대응	73
2. 건설 ODA 지원방식의 다양화	77
가. 현행 ODA 사업 선정 및 추진 절차	80
나. 개도국 민자사업에 대한 EDCF 지원방안	82
다. EDCF 지원사업의 다양화	83
3. 민관파트너십(PPP) 확대방안	84
가. 필요성과 기대효과	84
나. 우리나라 PPP 사업 추진방향	86
다. 건설부문의 ODA 활용모델	90
라. 추진체제 및 실행방안	91
제6장 정책제언 및 시사점	95

표목차

표 2-1. 지역별 세계 건설시장 규모	8
표 2-2. 상위 225대 해외건설업체 매출액 총괄	10
표 2-3. 지역별 해외건설 매출액	11
표 2-4. 해외건설시장 공종별 비중 추이(%)	11
표 2-5. 우리나라 해외건설 공종별 수주추이(%)	12
표 2-6. 해외건설 발주 및 수주패턴 변화	15
표 2-7. 연도별 해외건설 수주현황	24
표 2-8. 지역별 수주현황	24
표 3-1. 우리나라 공적자금 지원사업 실적현황	31
표 3-2. 우리나라 공적자금 지원 해외공사 수주현황	32
표 3-3. 지역/국가별 우리나라 공적자금 지원 해외공사 수주현황	33
표 3-4. 공종별 우리나라 공적자금 지원 해외공사 수주현황	34
표 4-1. 2010년 국제 ODA 조달시장 규모 및 전망	51
표 4-2. 언타이드화의 구매적격국 적용범위	53
표 4-3. 최빈국에 대한 언타이드 권고안의 적용범위 및 대상국가	55
표 4-4. DAC 주요국의 최빈국에 대한 양자 언타이드 비율	56
표 4-5. 우리 원조의 언타이드 현황(2007년)	57
표 4-6. 우리나라 언타이드 원조 추진로드맵	57
표 4-7. MDB별 조달시장 규모 (2008년)	58
표 4-8. 우리기업의 MDB 조달시장 수주 현황(2003~07년 합계)	62
표 4-9. ADB 사업을 수주한 주요 기업(2004~08년)	62
표 5-1. 한국의 중점지원국가 현황	68
표 5-2. 해외진출기반 조성을 위한 지원 현황(2007)	70
표 5-3. 개발조사 협력사업의 기대효과	72

그림 목차

그림 4-1. DAC 주요 회원국의 언타이드 원조계약 수주율	52
그림 4-2. MDB별 조달유형별 비중 (2008년)	59
그림 4-3. MDB별 지원 사업 비중 (2008년)	59
그림 5-1. EDCF 차관의 지원절차도	75
그림 5-2. 수원국 정부의 건설보조금 지원	76
그림 5-3. SPC에 대한 직접 대출/출자	77
그림 5-4. 민간부문 지원을 위한 프로그램의 사업단계별 내용	83
그림 5-5. 민자사업의 구조	83

제1장 서론

1. 연구목적

그동안 세계건설시장은 연평균 5.3%의 성장세를 유지하면서 중국, 러시아, 인도 등 신흥시장을 중심으로 급성장해 왔다. 해외건설시장 규모는 약 5,200억 달러로서 각국의 시장개방 확대에 따라 지속적으로 확대되어 왔다. 그러나, 최근의 해외건설시장은 커다란 구조적 변화를 겪고 있으며, 건설수주에 있어서도 내용면에서 크게 달라진 모습을 보여주고 있다.

최근 해외건설시장의 주요 특징은 과거에 비하여 디자인-빌드(Design & Build), Turn-key 또는 EPC Turn-key 방식의 발주가 늘어나고 있으며, 시공능력 및 기술력 확보는 물론 타당성조사(F/S) 등 엔지니어링 역량강화, 프로젝트 파이낸스를 이용한 자금조달 및 투자를 통한 금융제공, 패키지형 서비스 제공능력 등을 확보하기 위한 전략적 행보를 보이고 있다. 또한 과거에는 정부주도의 사업추진 개념에서 민간주도의 개념으로 전환되는 추세였으나 최근 들어서는 사업추진의 효율성, 리스크분산 측면에서 민과 관이 협력하여 추진하는 PPP(Private-Public Partnership) 사업이 활성화되고 있는 추세이다.

과거 단순 도급형 토목·건축 공사 위주에서 고부가가치 플랜트 공종으로 바뀌고 있는데, 세계시장의 판도와는 달리 우리나라의 해외건설 수주구조는 플랜트 공종이 토목·건축 보다 훨씬 많은 비중을 차지하고 있는데, 이는 최근 해외건설시장 흐름과 큰 차이를 보여주는 것이다. 따라서 우리나라 해외건설이 지역적으로는 중동, 공종별로는 플랜트에 편중된 가운데 최근 해외시황을 고려하면 토목·건축 공종에 대한 수주역량을 더욱 강화해야 한다. 또한, 특정 지역과 공종에 편중된 수주패턴을 지양하고 시장 및 공종 다변화를 통한 안정적인 해외건설 수주를 위해서도 해외 토목·건축시장 진출 활성화가 더욱 필요하다.

특히 글로벌화가 진전되고 중국, ASEAN 등 아시아 지역의 신흥경제권이 급성장하면서 수주경쟁이 치열해지고 있어 ODA를 활용한 전략적 해외건설 진출전략 수립이 요구되고 있다. 중국은 최근 동남아에 대해 원조규모를 크게 확대하면서 남중국과 메콩강 유역개발사업을 연계한 경제인프라 건설사업에

대규모 투·융자를 실시하고 있다. 2002~2007년 동안 중국은 동남아에 148억 달러의 원조를 실시하였고, 중·ASEAN 인프라기금으로 100억 달러 규모의 펀드 제공, 150억 달러의 저리신용 차관공여 등 다양한 개발사업을 추진하고 있다. 일본은 2008년 4월 「ODA와 일본기업과의 제휴강화를 위한 새로운 정부 시책 '성장가속화를 위한 민관파트너십」을 발표하고, 2009년 '아시아 ppp 정책연구회'를 통해 「일본판 PPP지원 패키지」를 책정하고, PPP안전 조성을 위해 필요한 조치로 마스터플랜의 책정, 자금 및 기술협력 실시, 분야별 사업리스크 경감조치 등을 포괄하는 「일본판 PPP지원패키지」를 추진하고 있다.

따라서 본 연구는 해외건설시장의 구조변화와 진출여건을 종합적으로 검토하고, 주요국의 건설 ODA 정책과 추진사례를 비교분석하여 우리 건설업체의 ODA 지원체제 및 개선방안을 도출하고자 한다. ODA를 통한 해외건설시장 진출방안에 대하여 건설 ODA 관련 지원체제 개선, 기술협력 강화, 민관협력(PPP), 민자사업 활용 등 다양한 정책방안을 제시하고자 한다. 특히 민관협력 프로그램을 통해 건설관련 ODA 지원방식을 다양화하고, 민자사업 확대 및 민관협력형 패키지를 확대하기 위한 방안을 모색하고자 한다.

2. 연구내용 및 방법

우리나라의 ODA 규모는 최근 지속적으로 증가해왔으며, 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입을 계기로 그 규모는 계속 확대될 전망이다. 정부는 DAC 가입 이후 GNI 대비 ODA 비율을 2012년 0.15%, 2015년 0.25%까지 확대할 계획이어서 원조예산의 지속적인 증가가 예상된다. 이에 우리기업의 해외시장진출 활성화 방안을 마련하여 ODA를 전략적으로 활용할 필요가 있다.

그러나 우리나라는 DAC 가입을 앞두고 국제기준이 요구하는 원조의 질적 기준을 충족하기 위한 원조정책의 선진화를 위한 방안을 마련한 바 있다. 우리나라의 경우 2008년 현재 8억 달러 규모의 ODA를 공여해 원조 규모면에서 DAC 가입의 양적 조건은 이미 충족하고 있지만, 질적인 측면에서는 아직 미흡한 실정이다. 따라서 원조공여 조건의 개선, 최빈국에 대한 원조 언타이드화 권고 등 회원국으로서 지켜야 할 국제적 기준은 우리나라에 직·간

접적인 정책 부담으로 작용할 수 있으므로, 단계적이고 점진적인 대응전략을 수립중이다.

최근 정부는 언타이드 추진로드맵 일정을 앞당겨 무상은 2012년까지 75%, 2015년까지 100%, 유상은 2012년 40%, 2015년 50% 언타이드화하고, 최빈국과 고채무빈곤국에 대해서는 유·무상 합쳐서 2012년 80%, 2015년 90%이상을 목표로 하고 있다. 따라서 언타이드 원조 확대 추진에 따른 우리 기업의 수주기회 축소 등 부작용에 대비한 제도적 보완이 마련되어야 한다. 원조 언타이드화는 원조효과성 증대를 궁극적인 목표로 하는 것이므로 정책목표를 명확히 하고, 우리의 사정에 맞게 언타이드화를 단계적으로 추진해 나가는 것이 중요하다. 또한 국내업체의 경쟁력 및 역량강화를 위한 지원체제 구축을 통해 국제조달시장에서의 참여기회를 확대할 수 있는 전략이 필요하다.

DAC 회원국 전체적으로 볼 때, 양자간 원조의 언타이드 비율은 DAC 평균 2001년 79.9%에서 2007년 84.6%로 크게 증가할 전망이다. 한국의 언타이드 비율은 2001년 1.5%, 2006년 2.6% 수준에 불과하였으나, 언타이드 원조 추진로드맵에 따라 2007년 기준으로 양자간 ODA의 언타이드 원조 비율은 24.7%로 전년대비 크게 증가하고 있다. 이는 유상차관(EDCF)의 현지화 소요비용의 비구속성 분류, 유상원조 최초의 비구속성 원조 지원(마다가스카르, 1,412만 달러), 무상원조의 비구속성 원조 단계적 확대 정책에 따른 비구속성 원조 승인액 증가로 전체 양자간 ODA 비구속성 원조비율이 증가하였기 때문이다.

따라서 본 연구는 ODA 사업 추진에 있어서 우리 건설업체의 지원조건, 절차상 애로사항, 개선요망사항, 발주기관의 요청 사례 분석하고, 수원국 발주기관의 개선요망사항을 종합적으로 분석하고자 한다. EDCF 사업의 경우 차주인 수원국 정부는 차관사업의 개선사항으로 언타이드에 의한 국제경쟁입찰, 달러표시 차관, 기자재 구매적격국 제한 완화 등을 요구하고 있다. EDCF 자금은 원화표시 차관으로 장기간 사업지연이 되는 경우 환율변동에 의한 문제발생의 가능성이 높아 사업기간 지연 및 사업비 부족으로 인한 효율성 저하요인으로 작용하고 있는 실정이다. 이와 관련, EDCF는 원화 지원금액 확정시기를 당초 승인시점에서 구매계약 시점으로 변경하고 경우에 따라 달러, 유로화 등 외화표시 차관도 가능하도록 방침을 수립해야 한다.

구매에 있어서도 기자재 및 서비스 적격국으로 한국과 수원국으로 제한되어 있으나, 도로와 같은 토목사업의 경우 30% 수준이 적정하다고 할 수 있다. 본 사업의 경우 장비 및 본사 운영비용, 인건비를 포함하여 한국 조달은 20% 수준이고, 현지업체의 참여비율도 20% 수준 정도로 조건을 완화하는 것이 바람직하다. 수원국 토목사업의 경우 30% 수준이 적정하므로 각종 인프라 사업에 있어서 구매적격국 조건 완화가 필요하다.

또한 한국기업만을 대상으로 하는 입찰방식에 대해 수원국은 타이드 차관인 EDCF 성격과 한국 측 입장을 기본적으로 이해하기는 하나, 입찰의 공정성 및 참여기업의 확대 등을 요구하고 있다. 언타이드 전환시 대규모 사업의 경우 PQ방식의 자격심사를 강화하고, 소규모의 경우 경쟁입찰(open bidding)이 가능할 것이다. 수원국의 경우 언타이드 조건의 경쟁입찰을 하더라도 수행능력 면에서 현지업체의 수주능력은 매우 미약하여 현지업체의 경우 local preference가 있어서 경쟁입찰시 한국기업이 불리하다. 언타이드 전환시 사실상 현지업체는 대부분 경쟁상대가 안되므로 현지업체에 대한 하도급을 통해 현지업체 참여비율을 20% 정도 수준으로 유지하는 방안을 검토해야 한다.

최근 DAC 가입과 함께 원조선진화 방안에 따른 우리나라 건설업체에의 영향은 기본적으로 최빈국에 대한 원조사업이 언타이드로 전환됨에 따라 수주에 있어서 우리기업에 부정적인 영향이 클 것으로 예상된다는 것이다. 언타이드 원조가 추진됨에 따라 현지조달이나 국제경쟁입찰이 크게 확대되어 시공분야에서는 사실상 수원국 및 중국 등 개도국의 참여가 증대될 것이다. 우리나라 기업의 경우 기술력 등 사업단계별로 경쟁력은 있으나 선진국 기업에 비해 프로젝트 관리능력, 의사소통, 입찰준비, 정치력 등의 부족으로 수주율 및 투자요인이 감소될 것으로 전망된다.

향후 언타이드 언타이드 조건의 국제경쟁입찰을 활성화하기 위해서는 국내 컨설턴트의 역할을 강화하고, 한국기업의 기술적 참여조건을 고려하여 입찰을 추진하고 사업관리·감독을 강화해야 한다. 한국기업의 장비조달 능력이 우수하므로 현지업체는 20% 정도에서 참여를 하고, 한국의 국산기자재 조달 비율은 30% 정도가 합리적이다. 국내 컨설턴트의 설계·감리 계약이 대부분 사업관리기관(PMU)와 직접 체결되어 수원국 PMU의 영향력 하에 있으므로 국내 컨설턴트를 통한 사실상의 타이드 방안 및 사업관리·감독 강화를 추진하는 것이 바람직하다.

우리나라의 대응방안으로는 우선 우리기업의 수주 경쟁력 제고 및 국내 컨설턴트 육성이 시급하다. 국제적으로 언타이드 원조 확대에 점차 현지기업 및 외국 기업의 수주비율이 높아질 것이므로 국제경쟁입찰의 위험관리, 모니터링, 사업자에 대한 검증 작업 등에 대한 철저한 준비가 필요하다. 실질적 타이드 관행이 존재하는 동안은 DAC의 본래 취지인 수원국 내 조달을 위한 현지입찰을 강화하되, 우리 기업의 현지입찰 참여를 확대할 수 있는 방안으로 개발조사사업을 통한 정책컨설팅 강화가 필요하다. 사업수주의 선행단계인 컨설팅 분야 육성, 경쟁력 강화를 위한 커뮤니케이션 및 프로젝트 관리 능력 배양을 통해 우리 기업의 수주경쟁력을 제고해야 한다.

또한 언타이드 원조 도입에 따른 우리기업의 수주기회 축소 등 부작용에 대비, 제도적 보완장치를 마련해야 한다. 개도국 진출현지기업이 개발협력사업에 적극적으로 참여할 수 있도록 국가별 지원프로그램 작성시 참여토록 하고, 정보 공유, 입찰 참여를 권고해야 할 것이다. 기술협력을 강화하여 사업발굴 지원 확대도 필요하다. 정책컨설팅, 워크숍, 기술지원, 훈련지원 등 기타 기술협력을 통하여 비교우위 사업을 발굴하도록 지원하고, 필요시 민관협력프로그램(PPP 사업)으로 추진되어야 한다. 국제금융기구 Trust Fund 활용하거나 기업에 대한 간접적 지원을 확대하여 선진 원조시장 입찰정보 공유하고, 타국의 비구속성 원조사업을 수주할 수 있도록 지원을 강화해야 한다. ODA 조달민관협의회, 조사단 파견 지원, 해외원조시장 입찰정보시스템을 구축할 필요가 있다. ODA 사업발굴 및 수주활동 지원을 위한 네트워크 강화를 위해 국내기업 및 개발컨설턴트간의 정보교환, 국가별·지역별 진출전략 논의를 활성화하고, 정책컨설팅, 기술협력 활성화를 위해 해외컨설턴트 협회를 설립하여 간접지원하는 방안을 수립해야 할 것이다.

본 연구는 우리나라 ODA의 추진실적과 일반 현황을 비롯하여 건설관련 실적을 중점적으로 분석하고, 건설관련 ODA 실적은 지역·공종별 지원 실적, 타당성조사의 수주연계 사례, 주요 사업별 효과성을 분석할 것이다. ODA 국제비교를 통해 DAC 주요 회원국의 ODA 일반현황과 건설관련 지원 실적을 비교분석하고, 미국, 일본, 중국 등 주요국의 건설 ODA에 대해서 비교·분석할 것이다.

우리 건설업체와 수원국 발주기관의 ODA 관련 애로사항을 파악하기 위하여 국내 건설업체에 대한 현지조사 및 주요 건설업체, 엔지니어링업체, 유관기관 면담 및 전문가 간담회를 실시할 예정이다. 이를 통해 우리건설업체의 지원조건 및 절차상 애로사항을 업체 측 애로사항을 조사하고, 수원국 발주기관의 ODA 이용관련 애로사항은 현지조사시 수원국 주요 발주기관 방문, 담당 실무자 면담을 추진한다. 수원국 발주기관의 개선요망사항은 수원국 발주기관의 요구사항을 사례별로 분석하고, 업체 또는 유관기관(외교통상부, 기획재정부 담당부서, 수출입은행, KOICA 등) 방문하여 관련 전문가들과 면담 또는 그 실무자를 자문위원으로 활용할 것이다.

ODA선진화 계획과 건설업체에의 영향을 분석하기 위해 우리의 ODA 선진화 계획을 선진국 정책방향과 비교·분석하고, ODA 언타이드에 대한 건설업체 영향을 국내 또는 현지조사시 지사 방문을 통해 최빈국지원 확대시 업종별 영향을 분석한다. 유·무상 통합 국별지원전략과 건설업체에 대한 영향을 지역별로 분석하고, 현지조사시 지사를 방문조사할 것이다.

제2장 해외건설시장의 구조변화와 진출여건

1. 해외건설시장 최근 동향과 특징

가. 시장현황 및 전망

세계건설시장 규모는 2008년 기준 약 6조 5,000억 달러로 2008~2013년까지 연간 5.3%씩 성장할 것으로 전망¹⁾되고 있다. 세계 건설시장은 최근 몇 년까지 2000년대 초반부터 시작된 고유가가 2008년까지 이어지면서 중동 산유국의 플랜트 발주 급증, 동남아, CIS 등 개도국의 인프라 및 주택건설 확대로 호황을 유지해 왔다.

지역별로 살펴보면 아시아 건설시장이 세계 최대 규모인 2조 1,807억 달러로 전체 시장의 33.5%를 차지하고 있으며, 서유럽이 2조 1,245억 달러(32.7%) 규모로 2위를 지키고 있다. 이어 단일국가로는 세계 최대 규모의 시장을 자랑하고 있는 미국이 포함된 북미 건설시장이 1조 2,821억 달러로 전체 시장의 19.7%를 차지하고 있으며, 우리업체들의 해외건설 수주가 집중되고 있는 중동 및 아프리카의 경우 2,937억 달러로 4.55%를 점유하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 중동지역은 세계건설시장 전체에서 차지하고 있는 비중은 작지만 대외개방도 높아 플랜트와 일부 고난도 기술을 요하는 대형 토건공사는 대부분 국제경쟁입찰로 발주되고 있으며 미국, 유럽, 일본 등 선진국업체들과 우리업체들이 매년 대규모 물량을 수주하고 있는 실정이다.

중남미의 경우 중장기적으로는 인프라건설 수요가 증가하면서 2013년까지 연평균 10.1%의 가장 높은 성장률을 기록할 것으로 전망된다. 다만, 이 같이 높은 성장전망에도 불구하고 전체 시장에서의 비중은 2013년에도 4.9% 수준에 머무를 것으로 보인다.

현재 세계 최대 건설시장은 아시아로 연평균 성장률은 남미에 미치지 못하지만 2008년부터 연평균 8.1%씩 성장하여 2013년에는 3조 2,199억 달러로 전체 시장에서의 비중이 40%에 육박할 전망이며, 특히, 일본을 제외한 나머지 지

1) 당초 2003~2011년 기간중 연평균 건설시장 성장률은 4.6%, 시장규모는 2008년 기준 5조 달러로 예측했으나, 최근 수년간 중국, 러시아, 인도 등 신흥시장의 급성장에 따라 시장규모 및 성장률 변경

역은 베트남, 중국, 인도 등을 중심으로 고성장을 기록할 전망이다.

표 2-1. 지역별 세계 건설시장 규모

(단위 : 10억 달러, %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 성장률
	규모 (비중)	규모 (비중)	규모 (비중)	규모 (비중)	규모 (비중)	규모 (비중)	'08~'13
전 체	6,509.1 (100.0)	6,389.7 (100.0)	6,601.1 (100.0)	7,149.2 (100.0)	7,764.6 (100.0)	8,417.9 (100.0)	5.3%
아시아	2,180.7 (33.5)	2,302.5 (36.0)	2,454.7 (37.2)	2,669.6 (37.4)	2,935.3 (37.8)	3,219.9 (38.3)	8.1%
서유럽	2,124.5 (32.7)	2,025.8 (31.7)	2,012.1 (30.5)	2,083.4 (29.2)	2,174.7 (28.0)	2,275.4 (27.0)	1.4%
북미	1,282.1 (19.7)	1,149.2 (18.0)	1,140.2 (17.3)	1,274.1 (17.8)	1,396.9 (18.0)	1,517.7 (18.0)	3.4%
동유럽	373.7 (5.7)	378.0 (5.9)	399.0 (6.0)	437.8 (6.1)	484.6 (6.2)	537.6 (6.4)	7.5%
중동 및 아프리카	293.7 (4.5)	262.1 (4.1)	297.9 (4.5)	353.2 (4.9)	403.1 (5.2)	455.2 (5.4)	9.2%
남미	254.5 (3.9)	272.1 (4.3)	297.1 (4.5)	331.1 (4.6)	370.0 (4.8)	412.1 (4.9)	10.1%

자료 : Global Insight, 2009.3

또한, 우리나라의 주력시장인 중동 및 아프리카 지역은 9.2%의 높은 성장률이 예상되는 반면, 북미와 서유럽은 1%~3%대 낮은 성장률이 예상된다. 이는 아시아의 경우 베트남, 캄보디아 등 부동산 개발사업과 남미의 자원과 건설을 결합한 프로젝트의 추진 및 계약 때문이며 북미의 경우 미국발 경제 위기로 인한 침체로 부동산분야 관련 지출이 감소가 반영된 결과이다.

한편, 국제입찰로 진행하여 자국내 기업이 아닌 외국국적 기업에 의해 계약하는 형태인 해외건설시장 규모²⁾는 3,102억 달러로 집계되었다. 이는 과거 10년(1998년 : 1,164억 달러)에 비해 시장규모(절대금액 기준)가 2.7배 늘어난 수치이다. 국내 매출액도 21.1% 증가한 5,167억 달러를 기록하여 전년의 두 배 수준을 넘는 38.2%의 성장률을 보였다. 특히, 신규 해외건설 계약액은 4,200억 달러를 넘어서 지난해에 비해 40%가까이 증가한 것으로 조사되었다.

2) ENR지 'the Top 225 International Contractors' 기준

표 2-2. 상위 225대 해외건설업체 매출액 총괄

(단위 : 억 달러 %)

구 분	2005		2006		2007		2008	
	매출액	계약액	매출액	계약액	매출액	계약액	매출액	계약액
해 외 (전년대비 증가율)	1,894 (13.1)	2,200 (32.2)	2,244 (18.5)	3,002 (36.5)	3,102 (38.2)	4,200 (39.9)	3,900 (25.7)	4,721 (12.4)
국 내 (전년대비 증가율)	3,734 (11.5)	4,017 (16.9)	4,267 (14.3)	4,584 (14.1)	5,167 (21.1)	5,618 (22.6)	5,749 (11.3)	6,645 (18.6)

자료 : McGraw-Hill, 「Engineering News Record」, 각호

전 세계적으로 인프라시설에 대한 투자가 지속되고 있고, 중동 및 신흥 산유국들이 유전시설 및 정유공장, 석유화학 플랜트 등을 지속적으로 발주하고 있다. 다만, 건설경기 호황으로 인한 자재 및 기술자 부족현상과 함께 인플레이션 등이 지속적으로 심화되고 있어 공사수행에 어려움을 주고 있다. 또한, 2007년 4월 미국의 서브프라임 모기지론 사태로 위태위태하던 세계 시장이 2008년 9월 리먼 브라더스 파산을 계기로 심화된 이후, 전세계 금융위기와 세계경제 침체가 건설시장의 성장에 걸림돌로 작용하고 있다. 현재 경제위기 극복을 위해 선진국들의 공조 강화와 경기부양을 위한 인프라 발주 확대 등의 노력이 가속화되고 있는 상황이다.

전통적으로 해외건설시장은 유럽·아시아·북미 순으로 시장을 형성해 왔지만 2006년부터는 고유가의 영향으로 중동의 시장규모가 전년대비 50% 정도 성장하면서 유럽에 이어 2위로 올라섰다. 특히, 중동은 타 지역에 비해 전체 시장규모는 작지만 시장개방도가 매우 높은 지역으로 2006년 현재 시장개방도가 50%에 육박하고 있다. 이는 세계 제 2위의 대형 시장인 일본의 시장개방도가 0.1% 수준에 머물러 있는 것과 비교해보면 상당히 높은 수준임을 알 수 있다.

이밖에도 신흥 에너지 자원개발국가 및 개발도상국을 중심으로 플랜트 및 인프라시설 발주가 증가하면서 중남미, 아프리카 등도 큰 폭의 성장을 기록하고 있다.

지역별 매출액을 살펴보면 유럽이 964억 달러로 가장 큰 시장을 형성하고 있으며, 이어 중동, 아시아, 북미 등이 각각 630억, 554억, 450억 달러 내외로

뒤를 잇고 있다. 중동지역은 지난 2006년 고유가의 영향으로 대형 공사 발주가 증가함에 따라 매출액 순위에서 아시아, 북미를 제치고 유럽에 이어 2위를 차지했고, 2007년에도 같은 순위를 기록했다.

신흥 산유국으로 부상하고 있는 아프리카 지역의 매출액이 석유관련 플랜트 수주가 증가함에 따라 지난해에 비해 증가율을 보였다. 중남미 지역의 매출액 또한 2005년 158억불에서 2008년에는 238억 달러로 지속적으로 증가하는 것으로 나타났다. 이에 반해 북미와 유럽은 점유율이 각각 다소 감소했다.

표 2-3. 지역별 해외건설 매출액

(단위 : 억 달러, %)

구 분	2006		2007		2008		'07-'08 매출액 증가	'07-'08 점유율 변동
	금액	점유율	금액	점유율	금액	점유율		
유 럽	718.6	32.0	964.5	31.1	1,141.0	29.3	176.6	-1.84
북 미	371.2	16.5	451.9	14.6	551.5	14.1	99.7	-3.15
아시아·태평양	401.9	17.9	554.0	17.8	685.3	17.6	131.4	-0.23
아프리카	179.1	8.0	286.0	9.2	508.8	13.0	222.9	3.85
중 동	413.8	18.4	628.9	20.3	774.7	19.9	145.8	-0.44
중남미	158.7	7.1	212.6	6.9	238.3	6.1	25.9	-0.79
기 타	1.0	0.1	4.6	0.1	0.12	0.0	-4.5	-0.1
계	2,244.3	100.0	3,102.5	100.0	3,900	100.0	798	0

자료 : McGraw-Hill, 「Engineering News Record」, 각호

한편 공종별 해외건설시장 흐름을 살펴보면, 전체적인 시장규모가 증가추세를 보이고 있는 가운데 플랜트 공종 비중이 30% 전후를 나타내고 있으며 토목·건축은 60% 수준을 나타내고 있다.

표 2-4. 해외건설시장 공종별 비중 추이(%)

공 종	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
토목·건축	54.0	60.8	60.3	60.8	59.7	58.6	61.4	60.1	56.1	54.1
플랜트	39.5	31.5	32.1	33.2	31.7	29.7	29.2	31.7	36.2	36.1
기 타	6.5	7.7	7.6	6.0	8.6	11.7	9.4	8.2	7.7	9.8

자료 : McGraw-Hill, 「Engineering News Record」, 각호

해외건설시장에서 차지하는 플랜트 비중은 2000년을 기점으로 이전에는 40%를 초과하기도 했으나 2007년 유가상승과 발주물량 증가에 따른 일시적 소폭 비중확대를 제외하면 이후 30% 전후 수준으로 감소했다. 이에 반해 토목·건축은 그 비중이 2000년 이전 50%대 그쳤으나 이후 비중이 늘어나 60% 수준으로 확대되어 왔다.

표 2-5. 우리나라 해외건설 공종별 수주추이(%)

공 종	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
토목·건축	39.0	64.4	36.5	18.7	25.5	22.4	19.0	30.1	33.7	39.0
플랜트	58.3	31.4	61.1	78.8	67.9	69.1	76.1	66.3	63.5	56.2
기 타	2.7	4.2	2.4	2.5	6.6	8.5	4.9	3.6	2.8	4.8

자료 : 해외건설협회

반면, 이러한 해외건설시장 흐름과 구조변화와는 달리 우리나라 해외건설은 반대로 플랜트 공종이 토목·건축 보다 훨씬 많은 비중을 차지하고 있다. 토목·건축 공종이 30%대 비중을 차지하는 반면, 플랜트는 60%대 비중을 보이며 최근 해외건설시장 흐름에는 다소 거리감이 있는 상황이다.

현 우리나라 해외건설이 지역적으로는 중동, 공종별로는 플랜트에 편중된 가운데 최근 해외건설시장 상황을 고려하면 토목, 건축공종에 대한 수주역량을 더욱 강화할 필요가 있겠다. 실제 해외건설시장에서 토목·건축 발주물량이 플랜트의 2배 가까운데도 불구하고 우리업체의 수주구조는 플랜트가 토목·건축의 2배에 이르는 실정이기 때문이다.

또한, 세계 고유가 기조에 따라 중동지역 플랜트 발주가 증가했으나 최근 유가 하락세로 관련 투자계획이 보수적으로 돌아서고 발주 감소가 예상되는 상황으로 특정 지역과 공종에 편중된 수주패턴을 지양하고 시장 및 공종 다변화를 통한 안정적인 해외건설 수주를 위해서도 해외 토목·건축시장 진출 활성화가 더욱 필요하다.

한편, 최근 선진기업들의 해외사업의 구조적 특징을 살펴보면 건축·토목공종의 수주비중 확대를 들 수 있다. 일반적으로 선진기업들은 특정사업에 있어 매우 높은 기술력과 노하우를 바탕으로 해외시장에 진출하고 있다. 최근

들어 해외사업에서 건축과 토목의 비중이 높아지고 있는 추세를 보이고 있는데 이는 해외건설시장에서 자국에서의 특화된 사업역량을 활용하여 사업을 수주하는 등 다양한 전략을 통해 지속적으로 사업영역을 넓히고 있을 뿐만 아니라 선진기업들이 발주자에게 시공 이외에 사업기획과 엔지니어링(FEED 등), 구매조달, 시운전, 그리고 유지보수까지를 포함하는 토털 서비스를 제공하기 때문으로 풀이된다.

나. 최근 시장동향 및 주요 특징

1) Total Solution 개념의 추구

최근 해외건설시장의 주요 특징중 하나는 Total Solution 개념의 추구를 들 수 있다. 해외건설시장은 프로젝트 성격과 시장여건에 따라 건설수요가 시기각각으로 변화하고 있어 업무영역이 보다 세분화되고 단순 기획 및 개발단계의 upstream에서 시공, 운영 등의 downstream 영역까지 Total Solution 개념을 추구하고 있다.

이러한 시장변화에 따라 건설업체들도 시공능력 및 기술력 확보는 물론 타당성조사(F/S) 등 엔지니어링 역량강화, 프로젝트 파이낸스를 이용한 자금조달 및 투자를 통한 금융제공, 패키지형 서비스 제공능력 등을 확보하기 위한 전략적 행보를 보이고 있다.

건설산업은 수요자인 발주자가 공급자를 찾아내는 주문자 생산방식이다. 이러한 관점에서 발주방식의 변화는 주문자의 요구 조건이 바뀌고 있다는 것을 의미한다. 공급자인 건설기업이 경쟁자보다 시장에서 우위를 점하기 위해서는 발주자의 요구에 대응하는 공급능력을 갖추는 것이 필수적이다. 최근 해외건설시장에서 가장 큰 변화의 특징은 발주자가 초기자금 및 공기단축을 위하여 건설기업에게 당해 건설사업에 있어서 'One Stop Shop'(OSS) 또는 'One Stop Service'(OSS) 제공을 요구하는 방향으로 급격하게 옮겨가고 있다는 것이다. 과거에 비하여 디자인-빌드(Design & Build), Turn-key 또는 EPC Turn-key 방식의 발주가 늘어나고 있다는 사실이 이를 입증하고 있다.

2) 민간의 역할 증대

해외건설시장의 또 다른 특징으로는 민간역할의 증대를 꼽을 수 있다. 개도국들은 재정 및 외환의 부족을 보완하는 한편, 민간의 효율성을 도입하기 위하여 인프라 시설에 대한 투자, 소유, 운영 등에 민간을 참여시키고 있다. 이러한 현상은 최근 개도국들의 범주를 넘어 영국, 일본 등에서도 활성화되는 등 세계적으로 확산되는 추세이다.

과거에는 정부주도의 사업추진 개념에서 민간주도의 개념으로 전환되는 추세였으나 최근 들어서는 사업추진의 효율성, 리스크분산 측면에서 민과 관이 협력하여 추진하는 PPP(Private-Public Partnership) 사업이 활성화되고 있는 추세이다. PPP 사업은 해당국가의 참여형태, 민간기업의 참여방식에 따라 다양한 형태로 전개되고 있으며, 투자자금 회수방식도 해당국가의 특수성, 공종 등에 따라 다양한 형태로 진화되고 있다.

인프라개발에 있어 이러한 민간의 참여확대는 국가 및 공공부문의 역할 감소로 이어져 정부는 사업기획, 공공사업 사전·사후평가, 예산확보 및 배분 등 정책조정과 지원자로 변모하고 있다. 한편, 민간부문의 참여범위는 크게 증가하여 사업의 세수(稅收)계획 수립은 물론 타당성조사, 재원조달 등 대부분의 프로세스에 투입되고 있다.

3) 시공자금용 요청공사의 증대

재정이 취약한 개발도상국들은 지속적인 경제발전에 필요한 인프라 시설의 확충을 위해 시공자로 하여금 프로젝트 소요자금의 전부 또는 일부에 대한 금융을 요구하거나 금융주선을 요청하는 사례가 늘어나고 있는 추세이다. 따라서 발주자의 요구조건에 부합되는 금융 제공은 물론, 보다 유리한 조건의 금융동원 능력이 수주 경쟁력의 주요 요소로 작용하고 있다.

한편, 개발도상국이 주요 선진국으로부터 경제협력 형태의 자금지원을 받아 발주하는 공사는 대부분 원조제공 국가의 건설기업에 시공참여 우선권을 부여하고 있다. 예컨대 일본은 아시아 시장에서 JICA(Japan International Corporation Agency) 자금 지원을 통하여 진출확대를 도모하고 있다.

표 2-6. 해외건설 발주 및 수주패턴 변화

	과 거	현재 및 향후
발주패턴		
발주자원	주로 발주국 내자에 의존	발주자원 다양화
발주조건	· 배타적(가격 중심)	· 상호협리적(비가격요소 확대)
	· 자국인력 고용	· 시공사금융 요청
	· 자국기업 하청 요구	· 현물 결제 요구
	· 자국산 기자재 사용 요구	· 전략적 제휴 필요성 증대
		· 공공 인프라의 민간역할 증대
발주공종		· 기술이전 요구
	· 인프라 관련시설 주종 (품질 균일화, 수요 보편화)	· 상업용 건축물 및 산업시설이 주종 (품질고급화, 수요다양화)
수주패턴		
시공사선정	· 최저가입찰 주의	· 입찰전 수의시담 또는 입찰 후 부대조건협상
시공사요건	· 경험 및 시공능력 중시	· 프로젝트의 형성, 추진, 수행능력 중시
경쟁	· 소수경쟁	· 다수경쟁
진출시장	· 개도국 중심	· 전방위국가(시장다변화)
기업활동	· 국지화, 연고화	· 광역화, 경쟁화

자료 : 해외건설협회 내부자료

시공사 선정에 있어서는 과거 최저가격 입찰자 위주에서 프로젝트 특성에 따라 적합한 기업과의 수의 시담 또는 입찰 후 부대조건협상 결과에 따라 결정되는 형태로 점차 변화하고 있으며 시공사 요건도 경험과 시공능력 중시에서 최근에는 프로젝트의 기획, 추진 등에 대한 수행능력을 갖춘 기업이 보다 유리해 지고 있다.

4) 자국화 시책의 강화

개발도상국들은 지속적인 건설투자를 통해 어느 정도 산업기반 시설이 구축되고, 자국기업들의 기술수준이 단순 공종인 토목, 건축 등을 담당할 수 있게 되자, 자국 기업을 육성하기 위하여 자국화 시책을 강화하고 있다. 단순 노동 집약형 공사에 대해서는 외국기업의 참여를 제한하거나 현지인력 고용을 의무화하는 경향이 늘고 있다.

특히, 동남아시아 국가들의 경우 공사 발주시 기술이전과 현지기업과의 JV를 적시하는 경향이 뚜렷하다. 인도네시아는 선진기술을 이전받을 목적으로 외국건설기업에게 공사수행시 현지기업과 합작 또는 하청을 입찰전제 조건으로 요구하고 있으며 태국은 입찰평가지 현지기업 우대책(Local Preference)을 통해 종합평점의 7~8%에 해당하는 가산점(Preferential Margin)을 부여하고 있다.

플랜트·전기·통신 등 기술집약형 공사의 경우는 현지기업과의 J/V의무화나 수주금액의 일정비율에 대하여 현지기업에 하도급을 주도록 하는 등 기술이전을 통한 자국기업의 기술수준 향상을 도모하고 있다. 인력고용에 있어서는 대만과 같이 외국인력 고용을 프로젝트 규모에 따라 일정비율만 허가하는 쿼터제 국가가 있는 반면, 중국, 인도와 같이 외국인력을 근본적으로 배제하는 경우가 많다. 특히, 동남아 대부분의 국가는 현지인력 우선 고용을 의무화함으로써 자국인력고용 보호책을 강구하고 있다.

이밖에 입찰시 부대조건 사항으로 현지 자재 우선구매를 명시화하는 경우도 비일비재하며 WTO 정부조달협정 발효국의 경우 국제경쟁입찰 적용을 피하기 위해 기준금액 이하로 공사를 분리하여 발주하는 분할발주도 성행하고 있다.

5) 개도국과의 경쟁심화

최근의 해외건설 발주분야는 대략 세 가지 부류로 분류된다. 첫 번째, 고도의 설계능력과 원천기술이 요구되는 플랜트 분야, 두 번째 단순 토목·건축 분야, 세 번째 일정 기술이 요구되는 분야가 그것이다.

첫 번째, 고도의 원천기술이 요구되는 석유, 천연가스, 화학 등 일부 플랜트 분야는 미국과 유럽, 일본이 여전히 강세를 보이는 분야로 선진기업간 경쟁이 치열한 분야이기도 하다. 두 번째, 단순 토목·건축분야는 이전과 달리 개도국의 경우라도 자체적으로 기술을 축적한 현지기업과 치열한 가격경쟁이 요구되는 분야로 동남아시아에서는 중국, 말레이시아 등 가격경쟁력을 갖춘 개도국 건설기업의 약진이 점차 두드러지고 있는 상황이다.

세 번째, 일정 기술이 요구되는 분야는 선진기업, 후발기업, 우리나라와 같이 그 중간쯤 해당하는 건설기업 등 대부분이 참여하는 분야로 입찰경쟁이 가장 치열한 분야이다. 그 중에서도 기술이전 등을 통해 기술을 축적한 중국은 가장 위협적인 존재로 부상하고 있다. 특히 중국은 자국내 Sanxia 댐, Jinghu(북경-상해) 고속도로 프로젝트, Jingjiu(북경-홍콩) 철도 프로젝트 등 대형 토목공사의 시공경험과 가격경쟁력을 바탕으로 중화권은 물론 인도네시아, 태국, 말레이시아, 베트남 등 아시아지역과 아프리카, 중남미시장에서도 수주력을 과시하고 있다. 일례로, 2005년 8월 파키스탄 도로국(NHA, National Highway Authority)이 발주한 「로와리 터널 프로젝트」 경우, 한국을 비롯하여 중국, 터키, 영국업체들이 입찰에 참여한 가운데 중국의 Xingjiang Beixin Con이 최저찰을 기록하게 되었다. 그러나 시공품질을 중요시한 발주처는 2위를 차지한 우리업체에게 해당공사를 맡기려 하였다. 이에 중국측은 정부차원의 금융지원 및 각종 인센티브 제공을 약속하는 등 민관이 합동하여 동 프로젝트 수주에 노력을 기울였다. 결국, 발주처로부터 현지 수행능력 및 기술력을 높이 평가 받은 우리업체가 시공을 맡게 되었으나 최종수주확정에 이르는 과정에서 여러 차례 나타난 중국의 가격경쟁력과 정부차원의 지원을 무기로 하는 공세는 가공할 만 것이었다. 이밖에도 현지기업의 성장에 따른 입찰참여 증가로 외국기업이 입찰가격을 맞추기 위해서는 가격경쟁력을 갖춘 현지기업과 공동으로 입찰에 참여하는 것이 필수화되고 있는 등 중국 및 현지기업의 경쟁력이 점차 높아지고 있다.

6) 건설업의 e-business화

과거 건설업과 인터넷의 결합은 타 산업분야에 비해 밀접하다고 언급하기 어려웠던 분야 중 하나였다. 이는 공사초기단계부터 준공에 이르는 전 과정을 디지털화 하는 것에 대한 경영관리층의 인식부족과 업체 간의 네트워크 형성이 제대로 구축되어 있지 않아 이를 정리하는 데에 한계가 있었기 때문이다. 그러나 최근에 심화된 기업경영환경의 변화로 기업들은 국경 없는 무한 경쟁체제로 돌입하면서 정보화와 비용 절감 등을 위한 노력에 인터넷을 사용한 각종 기법을 도입하게 되었다. 이러한 가운데 1990년대 말에 등장한 e-business는 제조·무역 분야뿐만 아니라 건설업 전반에도 수많은 변화를 가져왔다.

우선 설계·시공·유지관리 등 전 과정에서 발생하는 정보를 발주처, 설계·

건설기업 등 관련주체가 컴퓨터 통신망을 활용하여 정보를 교환·공유하는 시스템 구축을 통해 건설업의 정보화가 급진전하기 시작하였다. 이를 통해 거리와 시간의 장벽을 넘어서는 가상건설시장의 형성이 가능해지고 보다 다양화 & 전문화 양상을 보이는 건설공사 발주방식에 대응할 수 있게 되었다. 또한 건설공사과정이 투명해짐에 따라 건설분야의 부조리도 크게 감소하고 있으며 유통 및 물류비용 감소로 건설생산성도 향상되고 있다. 이밖에도 발주처-원청사-하청사 간에 전자상거래 시스템을 도입함으로써 건설공사 수행과정의 투명성이 제고되고 건설산업분야간의 공정경쟁과 협력을 통한 연계효과도 높아지고 있다.

한편, 통합정보체계인 BIM(Building Information Modeling)도 급속하게 확산되고 있다. 특히, 미국, 유럽 등 선진국에서 주로 활용되고 있는 이 BIM 체계는 아직 국내에는 생소하지만, 통합정보체계로 이해하면 될 것 같다. BIM은 기존의 정보체계가 안고 있는 문제점을 해결하기 위한 노력으로 탄생했다. 즉, 도면작성 프로그램의 호환성 부재, 엔지니어링정보와 사업관리 정보간의 호환성 부재, 도면작성만을 IT에 의존하는 한계성(제조업의 경우, 이미 CAD → CAM으로 전환한지 오래)을 극복해야하는 건설산업의 문제점을 일시에 해결할 수 있는 기대감이 BIM의 활동을 촉진시키고 있는 것으로 볼 수 있다.

UAE 아부다비에 건설되고 있는 신도시 '마스다르(Masdar)'는 '배출가스 0'을 지향하는 도시인데 여기에서도 BIM이 활용되고 있다. 도시에 건설되는 모든 최소단위에 고유번호가 부과되고 이를 단위별로 설계되는 것은 물론, 시공과정, 그리고 유지관리 단계에서 소비하는 에너지량을 측정, 관리되는 것이다. 진전된 정보기술을 건설산업 전반에 접목시키는 전혀 새로운 시장이 창출된 것으로 전망된다. 우선, 건설생산 프로세스, 생산구조는 물론 사업관리 정보, 운영단계까지 모든 정보에 대한 이력관리를 철저히하고 또 정밀하게 관리할 수 있게 된다. 따라서 사업기획에서부터 기본설계와 상세설계, 계약 및 시공, 시설물의 유지관리 단계에서 발생하는 개별정보를 개별 혹은 그룹별로 연동시켜 자유롭게 활용할 수 있게 된다.

이와 같이 건설업의 e-business화는 발주자-기업간, 기업-기업간에 발전과 상승효과를 높이는데 중요한 역할을 맡고 있다고 할 수 있다.

7) 건설업역 확대 및 공사관리 체계의 고도화

해외건설시장의 발주 및 수주패턴 변화는 건설산업구조의 변화를 가속화시키고 있다. 특히, 건설공사에서 민간의 역할증대, 건설산업 정보화의 급진전 등으로 건설관리 분야의 중요성이 더욱 부각되고 있으며 건설업의 소프트화 및 다각화에 따른 산업설비분야의 급신장 등 건설업구조변화와 세분화가 가시화 되고 있다. 분야별로 건설시공분야의 비중이 축소되고 있으며 건설품질 향상에 대한 관심이 커짐에 따라 설계·용역, 감리분야의 비중이 확대되고 있다. 새로운 분야가 분화·정착되고 있는 가운데 사업관리, 금융, 자재, 정보의 비중도 커지는 등 건설산업구조의 변화가 뚜렷하게 진행되고 있다.

이제 건설업은 시공위주의 단순 산업구조에서 서비스 및 제조를 포함하는 복합 산업구조로 변화하고 있으며 건설산업 정보수요의 증가, PPP 방식을 통한 인프라 건설 및 유지보수 등이 확대됨에 따라 건설산업정보 부문이 급신장하여 새로운 분야로 자리 잡고 있으며 품질의 고급화 경향에 따라 자재 생산분야의 중요성도 커지고 있다.

이에 따라 건설산업의 주요 내용이 지금까지의 시공, 설계·용역, 감리 중심에서 건설사업관리, 건설금융, 건설정보, 건설자재생산 등으로 확대되고 있으며 기존의 건축, 토목, 산업설비, 조경, 전기, 통신, 소방, 설비 등으로 구분되었던 건설업종이 연계 또는 종합된 형태로 변화하여 토목+조경분야, 건축+전기+설비분야 또는 설계+시공, 사업관리+시공분야 등으로 변화하고 있다.

아울러, 건설시장의 개방과 건설수요 및 건설산업구조의 변화, 정부 역할의 감소와 맞물려 건설공사 체계도 크게 바뀌어 선진국에서 주로 적용되는 건설분야간 상호견제 방식으로 발전하고 있다. 즉, 설계·시공일괄 계약, CM 계약 등의 비중이 점차 증가함에 따라 건설공사 체계는 발주자가 건설사업관리자에게 건설공사를 위임하면 건설사업 관리자가 건설비용을 최소화하면서 건설품질을 향상시킬 수 있는 방향으로 다양한 건설공사 수행방식이 적용되고 있다.

8) 다국적(multinational) 건설방식의 출현

건설시장에 대한 외국인의 투자 및 시장접근이 자유화되면서 기획·설계(엔

지니어링)·시공·감리·유지관리의 단계별로 다양한 형태의 기업참여가 이루어지고 있다. 외국기업의 다양한 참여로 원도급은 대형 선진기업이 맡고 시공단가가 짠 현지기업이 하도급을 받거나 현지기업이 원도급을 맡아서 외국계 전문업체에게 하도급을 주는 등 다양한 방식이 등장하고 있다. 이에 따라서 건설생산방식이 글로벌기업과 현지기업이 함께 참여하는 다국적 생산방식으로 변모해가고 있으며 이러한 다국적 생산방식의 확대와 맞물려 현지법인 설립 및 기업 인수합병(M&A) 등 기업간 구도변화가 활발해지고 있다. 향후 다국적 건설방식이 보편화 될 경우 기존 시공을 중심으로 한 건설기업에 대한 개념이 크게 바뀔 것이며 현재의 업역 구분도 상당한 변화가 있을 것이라는 전망이다.

9) M&A 증대

1990년대 이후 각국의 건설기업들은 규모의 경제 실현, 시장지배력 향상 등 경제적 측면과 경쟁자 봉쇄, 위험분산 등과 같은 전략적 분산을 위해 기업인수 전략적 제휴를 적극 추진하고 있다. 특히, 플랜트엔지니어링 기업의 제휴가 두드러져 석유메이저가 주도하여 BP/Amoco, Exxon/Mobil, Total/Perofina가 연이어 합병하는 등 시장구도의 재편이 이루어지고 있다.

이와 같이 정유관련 기업들이 규모추구형 합병을 하는데 반해 화학플랜트 기업들은 기존의 종합화학에서 탈피하여 의약, 특수화학품, 생명과학 등 정밀화학 분야로 특화하기 위한 인수합병이 주류를 이루고 있다.

건설·플랜트 기업들간 인수합병은 그 형태에 따라 수직적, 수평적 및 이종(異種)간 M&A로 분류 가능하다. 이중 수평적 M&A를 추진하는 기업들의 주된 동기는 시장주도력의 확보 내지 기업의 효율향상을 목적으로 하는 경우가 많으며 특히, 건설업의 글로벌화로 경제활동의 무대가 확장되면서 타 지역의 시장을 지배하고 있는 기업들을 인수·합병하면서 시장주도력을 장악해 가고 있는 실정이다. 1990년대 중반이후 석유메이저간 인수합병이 대표적인 예이다.

수직적 M&A는 특정업종을 기준으로 전후방사업을 영위하는 기업 간에 이루어지는 경우이며 건설단계별로 발생하는 정보의 불확실성, 가격문제 등을 제거하기 위해 단계별 전후방 기업을 통합하는 인수합병을 가리킨다. 예를

들어 발전소건설 기업과 유지관리 기업간 인수합병이 좋은 예이며, 2000년 독일 Hochtief의 호주 Leighton Holdings Ltd. 인수, 스웨덴 Skanska AB의 영국 Kvaerner 계열(발전)사업 인수가 이에 해당한다.

이와 같이 수평적·수직적 인수합병이 동종업계간 이루어지는데 반해 이(異)업종간 M&A는 주도기업이 자사의 기존사업과 부분적으로 관련이 있거나 전혀 관련 없는 업종을 인수·합병하는 경우를 말한다. 최근 건설기업의 영역 확대와 더불어 이업종간 인수합병도 늘어날 전망이다.

10) 글로벌(Global)화

최근 수년간 건설업을 비롯한 모든 산업은 변화와 적응의 어려움을 겪고 있다. 변화를 강요하는 대표적인 외적 요인으로는 디지털산업과 관련된 첨단산업의 발달을 들 수 있다. 이로 인하여 국제적인 사업환경에서 시간과 공간 그리고 지적인 사고의 본질이 과거보다 현저히 빠르고 가깝게 또한 논리적으로 변화하고 있으며 이와 같은 변화는 날이 갈수록 가속화되고 있다.

변화를 강요하는 또 다른 외적요인으로 글로벌화의 지속적 진전을 들 수 있다. 글로벌화의 진전은 분야별, 사업별 전문성과 효율적 전략구현의 필요성이 요구되는데 이중에서도 해외건설의 글로벌화는 정보의 투명성, 대가성 (high risk, high return), 국제 표준화 경향, 경영체계의 미래가치 중시, 불확실성 퇴출 등의 경향이 강하게 나타나고 있다. 글로벌화는 경영자의 역할과 위상도 변화시켜 decision framing, 전략적 리더십, 인적자원관리, 지식경영, 신뢰경영, 리스크관리, e-marketing 등이 새로운 중요 요소로 부각하고 있다.

글로벌화는 주력 시장이라는 의미를 퇴색시키고 있다. 과거 동남아, 중동 등 해외건설시장의 편향성은 사라지고 있으며 해당지역에서 나타났던 독특한 건설사업 및 경영방식도 체계화, 일반화되어가고 있다.

그리고 오늘날의 글로벌 건설기업들은 해외시장에서의 경쟁력을 자체적으로 개발하기보다 필요한 역량을 가진 기업의 인수·합병을 통해 단기간에 발돋움하는 전략을 구사하고 있으며 이는 세계건설시장의 새로운 기조로서 자리 잡고 있다.

예를 들어 영국의 AMEC의 경우를 살펴보면 이러한 움직임을 파악해 볼 수 있다. 캐나다 종합건설업체인 AGRA(매출: 3.4억 달러, 해외설계부문 12위)가 중견 석유 플랜트업체인 Simmons사를 인수하였고 AMEC는 다시 AGRA를 인수·합병하여 해외설계시장에서 선두그룹을 유지하고 있다. 프랑스 Vinci는 1997년도까지만 해도 SGC라는 기업명으로 세계건설시장에서 10위권에 드는 기업이었으나 2000년도부터 사명을 Vinci로 바꾸고 사업구도의 다각화를 꾀하기 시작했다. 2001년에는 전력회사의 건설부문인 GTM를 인수·합병하여 Vinci-GTM로 출범하면서 매출이 2배 이상 급신장하는 세계적인 건설기업으로 탈바꿈하였다.

글로벌화의 또 다른 특징은 발주자의 능력과 위상이 현저히 상승하여 건설 시장이 발주자에 의해 실질적으로 주도된다는 점이다.

최근 글로벌 건설기업들은 사업에 관한 ownership을 분명히 하고 있다. 또한 이들은 ownership을 보다 분명히 하기 위하여 역동적인 사업전략을 구사하고 사업수행에 있어서도 전문 건설사업관리(CM, construction management / PM, project management)와 글로벌 금융시스템 및 전문 법무 시스템을 동원하는 등 건설생산에 필요한 자원 및 시공에 필요한 기자재 조달을 글로벌화 함으로써 시장의 주도권을 장악해 가고 있다.

이상의 것들을 종합해 볼 때 세계건설시장에서 건설기업의 국적은 더 이상 무의미 할 것으로 전망된다. WTO 체제 및 FTA의 확대에 규격의 통일화 법과 제도는 단일화 또는 공동사용으로 갈 것임에 따라 본사의 위치가 어느 나라에 있는가는 중요한 문제가 되지 않을 것으로 전망된다. 그리고 분업화 되고 특화되어가는 건설기업을 경영하는 글로벌 건설지주회사의 수주형태가 일반적인 사실로 받아들여질 것으로 보인다.

11) 글로벌 인재육성 및 사업관리 체계의 중요성 대두

시대의 흐름에 따라 사업형태나 기술력뿐만 아니라 이를 직접 수행하는 인력도 변화하고 있다. 따라서 글로벌 시대에 적합한 인재를 육성하고 관리하는 체계 또한 시대에 맞게 갖추어 놓을 필요가 있다. 더욱이 해외건설에서 인력은 해외건설 수주에 직결되는 중요한 요소이며 설계 및 사업관리 능력, 재무금융 및 기술능력, 수주능력 등 비 가격경쟁력의 원천이 바로 인력의 달

려있다고 해도 과언이 아니기 때문에 각 기업들은 최고경영자가 직접 인력 육성 및 확보에 심혈을 기울이는 등 유·무형의 노력을 다하고 있다.

국내건설시장이 한계상황을 드러내면서 해외건설을 지향하는 업체수와 진출 국가는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 특히 최근 프로젝트의 대형화 및 턴키화로 기업들의 프로젝트 관리 및 공정관리에 대한 고급기술인력 확보의 중요성이 커지고 있으며 사업의 수익성 확보를 위해 리스크 매니지먼트, 클레임 대처능력이 있는 인력을 선호하고 있어 앞서 언급한대로 인력에 대한 중요성은 프로젝트 수주능력에 필수적인 요소가 될 것이다.

2. 국내건설업체의 해외 진출여건 분석

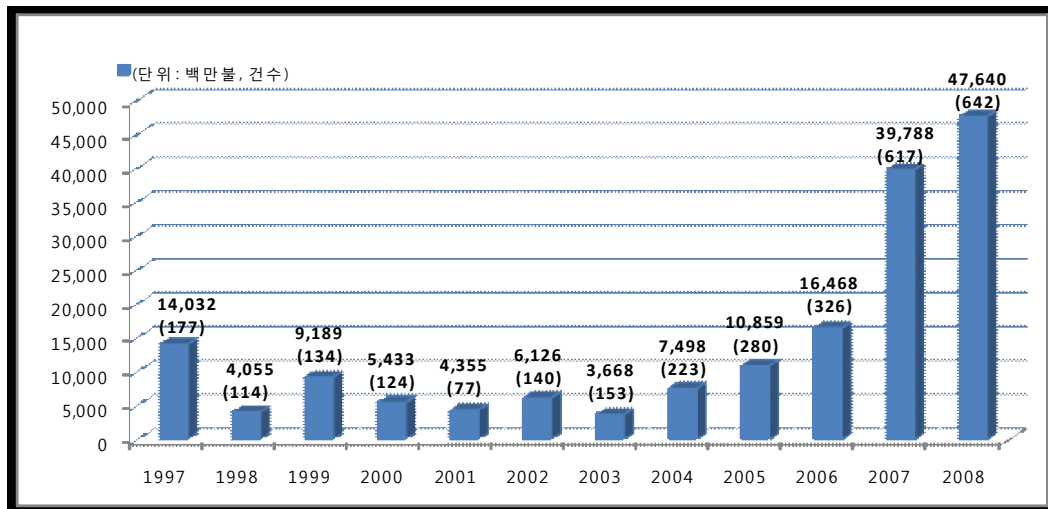
가. 해외건설 수주현황

우리 건설업체들은 1965년 최초 진출 이래 2008년말까지 총 731개사가 118개국에 진출하여 6,635건 3,001억 달러 규모의 프로젝트를 수주하였으며, 87국에서 447개사가 1,250건, 1,185억 달러 규모의 프로젝트를 시공중이다. 1997년 외환위기 이후 매년 50억 달러 내외의 저조한 수주실적을 유지해오다 2004년 75억 달러를 수주하면서 재도약의 전기를 마련하였으며 이후 대내외 여건 호조와 함께 2008년 476억 달러, 2009년에도 상반기에만 131억 달러, 11월말 현재는 465억 달러로 수주 증가세에 더욱 탄력이 붙고 있다.

그동안 우리 해외건설은 특유의 역동성으로 국가경제의 든든한 버팀목이 되어왔다. 수입유발 없는 외화 공급원으로서 경제성장의 견인차 역할을 하였으며, 우수한 선진기술의 도입을 비롯해 국내산업의 국제화를 선도해 왔다.

특히, 최근에는 글로벌 경제위기로 다른 산업부문이 어려움을 겪고 있는 가운데 수주가 꾸준히 증가함으로써 현재 해외건설이 국가경제의 주요 성장동력으로 주목받고 있는 상황이다. 최근의 해외건설 수주는 외형적인 성장뿐만 아니라 내용면에서도 과거와는 많이 달라진 모습을 보여주고 있다. 과거 단순 도급형 토목·건축 공사 위주의 수주가 고부가가치 플랜트 공종으로 바뀌었으며, 토목·건축 부문에서도 초고층건물, 교량, 터널, 항만 등 후발 개도국 업체들이 따라오지 못하는 고난도 공사의 수주가 증가하고 있다.

표 2-7. 연도별 해외건설 수주현황



자료 : 해외건설협회

외환위기의 영향으로 2003년 수주금액이 37억 달러에 그치는 등 2000년대 초반까지 불황을 겪던 해외건설은 최근 중동지역을 중심으로 수주가 증가하기 시작하여, 2007년에는 398억 달러라는 금액으로 연간 최고 수주실적을 경신하였다. 이와 같은 수주 증가세는 2008년에도 이어져 476억 달러를 수주하면서 2006년 2월 수주 누계 2,000억 달러를 달성한 이후 2년 10개월 만에 3,000억 달러를 달성하였으며 2009년에도 수주호조로 2010~2011년에는 4,000억 달러가 눈 앞에 있다. 이는 수출주력상품인 조선(410억 달러), 자동차(350억 달러), 무선통신기(344억 달러), 반도체(328억 달러)의 수출물량을 추월하면서 미래 성장동력 산업으로서의 역할에 대한 기대가 높아진 상태이다.

최근의 수주확대는 무엇보다도 고유가로 인한 중동지역의 발주물량 증가가 주요 원인이다. 여기에다 아시아국가들의 건설경기 회복 또한 수주확대에 한 몫을 했다. 중국, 태국, 필리핀, 싱가포르 등을 중심으로 항만, 도로, 플랜트 등 각종 인프라시설 수주가 증가했으며, 카자흐스탄, 중앙아시아, 동남아 등에서 부동산 개발 프로젝트도 추진되었다.

표 2-8. 지역별 수주현황

지 역	1965.1.1~2008	
	누계건수(건)	누계금액(백만 달러)
계	6,635	300,122
중 동	2,708	174,601
아시아	3,056	94,240
아프리카	247	10,007
중남미	87	6,530
기 타	537	14,744

자료 : 해외건설협회

최근 해외건설 수주는 중동을 주축으로 하면서도 아시아, 아프리카, 중남미 지역의 수주가 꾸준히 증가하고 있고 공종별로도 플랜트, 토건 등이 고르게 증가하고 있어 고무적이라 할 수 있다. 또한, 중소건설업체와 엔지니어링업체들의 진출도 활발한 상황이다.

비록 경제위기가 전 세계로 확산되면서 2009년 들어 해외건설 수주금액도 상반기에 다소 감소 추세를 보이다 최근 하반기 들어 유가 반등세가 지속되고 있어 중동지역을 중심으로 해외건설 경기회복에 대한 기대감이 높아지고 있다. 경기침체로 인한 불확실성으로 인해 수주전망이 어느 때 보다 어려운 상황이지만, 최근 유가가 배럴당 70달러대를 상회하는 등 중동지역을 중심으로 프로젝트 발주 여건이 개선되고 있고, 우리 업체들도 해외 진출을 적극 추진하고 있어 수주금액은 늘어날 것으로 예상된다.

나. 해외건설 진출여건

중동지역은 최근 GCC 국가들의 프로젝트 입찰 규모가 증가하는 등 건설시장이 회복국면에 접어들어 따라 하반기에는 그동안 입찰을 보류해 온 프로젝트를 중심으로 발주가 증가할 것으로 전망된다. 아시아시장 역시 인프라 중심의 경기부양책 가동으로 상반기에 비해 수주금액이 늘어날 것으로 예상되며, 추진이 보류되고 있는 석유화학 및 전력부문의 대형 플랜트공사 발주여부가 수주금액 증가에 최대 변수로 작용할 전망이다.

알제리, 리비아, 앙골라, 나이지리아 등의 북아프리카의 산유국들도 석유·가

스의 업스트림 부문에 투자를 지속하는 한편, 오일머니를 바탕으로 인프라 건설을 적극 추진하고 있어 관련 프로젝트에 우리 업체의 참여가 꾸준히 증가할 것으로 예상된다. 특히, 알제리에서는 지난해에 이어 올 초에도 대형 신도시개발사업의 부지조성 공사를 우리 업체가 수주하는 등 좋은 성과를 거두고 있으며, 앞으로도 대규모 고속도로, 도시기반시설 등의 인프라 프로젝트 발주가 지속될 전망임에 따라 수주전망이 밝은 편이다.

한편, 국제유가가 우리나라 해외건설 수주에 주는 영향은 매우 크다. 최근 우리 업체의 해외건설 수주가 무엇보다 고유가에 힘입은 중동 산유국의 발주물량 증가를 바탕으로 확대되어 왔기 때문이다. 따라서 우리 업체들의 해외건설 수주는 주력시장인 중동지역의 경기 변화에 민감할 수밖에 없는데, 최근 국제 유가가 반등하고 있어 하반기에는 중동지역 발주처들의 투자심리가 개선될 전망이다. 골드만삭스의 경우 연내에 국제유가가 85달러까지 오를 것이라는 전망을 내 놓은 바 있다.

글로벌 경기침체에 따라 급락한 시멘트나 철강제품 등 전자재 가격이 바닥권이라는 인식이 확산되고 있는 것도 하반기 발주전망을 밝게 하고 있다. 최근 몇 년간 인건비 및 전자재 가격 급등으로 프로젝트 발주를 연기해왔던 주요 발주처들이 전자재 가격이 하락함에 따라 사업 재추진 시기를 검토하고 있으며, 가격의 추가하락이 어려울 것이라는 판단 하에 프로젝트 발주를 본격적으로 재개할 것이라는 것이다. 2008년 1,500달러까지 급등했던 철강제품 가격은 글로벌 경기침체로 500달러이하로 하락하였으나, 중국정부의 경기부양 정책에 따른 철강수요 증가로 중국산 철강가격이 10~15% 인상되는 등 최근 국제적으로 가격이 오름세로 돌아서는 분위기다.

해외건설에 대한 우리 업체들의 관심도 과거 어느 때 보다 높다. 2009년 상반기에 우리 업체들이 신고한 수주활동 프로젝트 규모는 총 327건 1,250억 달러 규모에 이르고 있어 지난해의 1,330억 달러와 비교하여 크게 감소하지 않은 것으로 조사되었고, 올해 수주목표도 공격적으로 정한 것으로 알려지고 있다. 우려스러운 것은 올해 건설업체들의 수주활동이 중동과 같이 정부재원이 안정적으로 확보된 지역에 집중되고 있어 우리업체간 경쟁이 한층 치열해질 가능성이 높다는 것이다.

전 세계 건설시장 규모는 2009년 현재 약 6.5조 달러 규모로 이중 외국업체

에게 개방되어 있는 해외건설시장은 8% 수준인 5,200억 달러정도로 추정된다. 한편, ENR(Engineering News-Record)지에 따르면 2008년 매출액 기준 우리 업체들은 매출액 114억 달러, 시장점유율 2.9% 수준으로 발표하고 있다. 앞으로 우리가 개척해야 할 시장이 매우 넓다는 것을 시사하고 있다.

하지만, 우리기업의 경쟁력이 현 수준에 머물 경우 수주확대에는 한계가 있을 것이다. 우리기업이 선진국과 후발 개도국 업체 사이에서 확실한 비교우위를 확보하고 있지 못하기 때문이다. 이를 잘 드러내는 사례를 ENR지가 발표하는 상위 업체들의 매출액에서 찾을 수 있다.

2008년 ENR 순위 1위인 Hochtief의 해외건설 매출액은 2000년 74억 달러에서 2009년 262억 달러로 증가했으며, 2위인 Vinci의 경우에도 36억 달러에서 185억달러로 증가했다. 이밖에도 Skanska, Bechtel, Fluor 등도 같은 기간 두 배 정도의 매출액 증가를 기록했다. 반면, 같은 기간 우리 업체들의 매출규모는 경기변화에 따라 부침을 반복한 결과 별다른 변화가 없었던 것으로 나타나고 있다.

최근 몇 년간 우리 업체들의 수주가 크게 확대된 것은 사실이지만, 여전히 수주가 특정지역에 편중되어 있고, 내용도 EPC 공사에 집중되어 있어 시장을 다변화하고 진출방식을 다양화해야 하는 과제를 안고 있다. 앞으로 우리 업체들의 해외건설 수주규모가 한 단계 업그레이드되기 위해서는 외부적인 시장여건 변화에 흔들리지 않도록 금융제공능력이나 기술력제고를 통한 기업의 수주경쟁력 강화가 관건이 될 것으로 보인다.

제3장 우리 건설업체의 ODA 사업 추진현황과 개선과제

1. ODA를 통한 진출확대의 필요성

최근 해외건설시장은 프로젝트 성격과 시장여건에 따라 건설수요가 시시각각으로 변화하고 있어 업무영역이 보다 세분화되고 단순 기획 및 개발단계의 upstream에서 시공, 운영 등의 downstream 영역까지 확대되고 있다. 또한, 이러한 시장변화에 따라 건설업체들도 시공능력 및 기술력 확보는 물론 타당성조사(F/S) 등 엔지니어링 역량강화, 프로젝트 파이낸스를 이용한 자금조달 및 투자를 통한 금융제공, 패키지형 서비스 제공능력 등을 확보하기 위한 전략적 행보를 보이고 있다.

한편, 우리 건설업체는 이러한 수주환경 변화속에 작년 해외에서 사상 최대인 476억불을 수주하였다. 중동을 주축으로 아시아 국가의 건설경기 회복세와 아프리카, 중남미 등 신흥시장에서의 수주가 꾸준히 증가한데 힘입은 결과이다. 공종별로도 전체수주의 56.2%를 차지한 플랜트를 비롯해 토목, 건축 등 모든 공종이 고르게 증가했으며 중소건설업체와 엔지니어링업체의 진출도 활발했다.

다만, 우리나라 건설업체의 수주형태는 아직도 입찰을 통한 도급공사 중심으로 이루어지고 있다. 수주가 급증하기 시작한 최근 3년(2006~2008)을 살펴보면 단순 도급형 공사 수주가 평균 90%를 상회하고 있다. 이는 우리 건설업체가 그 동안 해외에서 쌓은 경쟁력을 바탕으로 안정적 기성 확보와 수익성 제고에 초점을 두고 일반 경쟁입찰로 발주되는 차관공사와 플랜트 공사에 선별적으로 수주활동을 전개했다고 볼 수 있다.

현재 우리업체가 추구하고 있는 수익성이 고려된 도급형 공사를 수주하기 위해서는 지금처럼 해외경험을 바탕으로 우리업체의 역량을 발휘해 경쟁입찰을 통해 수주하는 것도 중요하지만 이와 더불어 사업초기에 발주처에게 재원확보 방안을 제시함으로써 수주경쟁력을 증대시킬 필요가 있다.

최근 해외공사는 점차 복잡화, 대형화되어 가고 있는 추세이다. 사업 단위당

규모가 커짐에 따라 발주처 입장에서는 사업비 마련이 가장 중요한 관심사항이며 따라서 시공자가 발주처에게 그 해답을 제시해 줄 수 있다면 수주가 능성이 더욱 높아질 것이다.

사업추진에 필요한 재원확보에 있어 발주자에게 시공자를 위해 제공될 수 있는 금융제공 형태는 크게 상업성 금융과 ODA 자금으로 구별할 수 있겠다. 이중 ODA 자금은 공여국과 수원국간 계약에 의해 지원되는 형태로 해당사업은 비교적 안정적이고 적정 수익도 확보할 수 있으며 특히, 우리나라의 ODA는 아직까지 타이드 비중이 높아 우리업체들에게 있어 주요 관심대상이 되고 있다. 발주처 입장에서는 가장 중요한 사업비 마련을 우리나라 업체가 ODA 자금을 주선하여 지원하게 된다면 보다 원활한 사업추진이 보장되고 우리업체는 그 만큼 수주경쟁력을 확보할 수 있게 된다.

또한, ODA는 해외경험이 적고 대기업에 비해 상대적으로 능력이 부족한 중소 건설업체에게 있어 해외진출을 모색할 수 있는 중요한 수단이 되고 있다. 중소기업에 있어 ODA 지원사업은 해당 프로젝트에 대한 신뢰성을 제고할 수 있으며 안정적 기성확보가 가능하다. 또한, 우리나라 ODA 사업의 경우, 우리업체간 제한경쟁이 이루어지는 등 여러 이점이 있어 처음 해외진출에 따른 정보력 부재, 기술력 및 리스크 관리능력 부족 등의 애로요인을 어느 정도 극복할 수 있게 된다. 그리고 최근에는 세계적인 ODA 규모 확대추세와 함께 우리나라의 ODA도 지원규모 뿐만 아니라 프로젝트 건당 지원한도도 과거 3,000만 달러 내외에서 1억 달러까지 확대되고 있어 안정적인 해외건설 수주확대에 도움이 되고 있다. 우리나라 ODA 지원사업 수주를 통해 신시장 개척, 후속공사 수주 모색, 안정적인 수주기반 확보 등의 다양한 효과를 도모할 수 있다.

현재 해외건설은 글로벌 경제위기로 다른 산업부문이 어려움을 겪고 있는 가운데 수주가 꾸준히 증가함으로써 우리나라 국가경제의 주요 성장동력으로 주목받고 있다. 최근의 해외건설 수주는 외형적인 성장뿐만 아니라 내용면에서도 과거와는 많이 달라진 모습을 보여주고 있다. 과거 단순 도급형 토목·건축 공사 위주에서 고부가가치 플랜트 공종으로 바뀌고 있다. 다만, 해외건설시장³⁾은 전체적인 시장규모가 증가추세⁴⁾를 보이고 있는 가운데 플랜

3) 세계건설시장에서 외국 건설업체들에게 참여가 개방되어 있는 시장을 의미. 자료확보의 한계로 매년 ENR지 발표 전 세계 상위 225대 해외건설업체 매출액을 바탕으로 추정

4) 1,894억달러('05) → 2,244억달러('06) → 3,102억달러('07) → 3,900억달러('08)

트 공종 비중이 30% 전후, 토목·건축은 60% 수준을 보이고 있다. 이에 반해 우리나라의 해외건설 수주구조는 플랜트 공종이 토목·건축 보다 훨씬 많은 비중을 차지하고 있다. 토목·건축 공종이 30%대 비중을 차지하는 반면, 플랜트는 60% 전후 비중을 보이며 최근 해외건설시장 흐름에는 다소 거리감이 있는 상황이다.

우리나라 해외건설이 지역적으로는 중동, 공종별로는 플랜트에 편중된 가운데 최근 해외시황을 고려하면 토·건 공종에 대한 수주역량을 더욱 강화해야 한다. 또한, 특정 지역과 공종에 편중된 수주패턴을 지양하고 시장 및 공종 다변화를 통한 안정적인 해외건설 수주를 위해서도 해외 토목·건축시장 진출 활성화가 더욱 필요하다. 그리고 이의 방편으로 토목·건축 수요가 많은 개도국과 교통, 에너지 등 인프라분야에 많은 금액을 지원하고 있는 ODA 지원사업 수주를 적극 모색할 필요가 있다.

한편, 현재까지 타이드론 형태인 우리나라 ODA 이외에 외국의 ODA 및 MDB 지원사업 수주를 통해 우리업체의 진출활성화 및 수주확대를 도모하고 우리기업의 경쟁력 강화도 모색할 수 있다. 기본적으로 MDB 사업은 일부를 제외하고는 대부분이 국제경쟁입찰을 통해 발주되고 있으며 국제원조사회에서 시대적 요구에 따라 외국의 ODA 또한 언타이드 비중이 점차 높아지고 있다. 이러한 ODA 원조경향에 비추어 보면 우리업체가 참여할 여지의 ODA 발주공사가 더욱 증가할 것이고 따라서 경쟁력 제고를 통한 수주를 적극 모색할 필요가 있다. 또한, 점차 언타이드 비중이 높아지고 있는 우리나라 ODA 사업에서도 계속해서 경쟁력을 보유하기 위해서도 다른 ODA 발주사업에서의 지속적인 수주활동 참여와 함께 수행능력을 육성할 필요가 있다.

따라서 해외건설시장에서 ODA 사업 수주증대의 필요성 제기와 더불어 세계 ODA와 우리나라 ODA 규모의 확대추세에 따라 MDB 조달시장에서 우리업체의 수주역량 제고와 우리나라 ODA 지원사업 수주를 발판으로 한 안정적인 해외건설 수주확대를 적극 모색할 필요가 있겠다.

2. 우리기업의 ODA 사업 수주현황 및 문제점

가. 우리나라 ODA 사업 수주실적 및 현안사항

2008년말 기준 우리나라의 공적자금⁵⁾ 지원규모는 총 764개 사업에 4,900.5백만 달러를 지원한 것으로 나타나고 있다. KOICA 지원사업과 EDCF 사업이 각각 624.3백만달러(564건)과 4,276.2백만달러(200건)의 지원실적을 보이고 있으며 KOICA 지원사업을 다시 세분화해보면 개발조사사업으로 67.4백만 달러,(100건) 프로젝트사업은 556.9백만달러(464건)를 각각 지원한 것으로 나타나고 있다.

표 3-1. 우리나라 공적자금 지원사업 실적현황

(단위 : 백만달러)

재 원	건 수	금 액
KOICA(1991~2008년)	564	624.3
- 개발조사사업	100	67.4
- 프로젝트사업	464	556.9
EDCF(1987~2008년)	200	4,276.2
합 계	764건	4,900.5

자료 : KOICA, 한국수출입은행

이러한 지원실적에는 건설공사와 직접 관련이 없는 생활환경 개선, 단순한 물자지원, 전문가 파견 등이 일부 포함돼 있다. 그러나 이러한 상황을 고려하지 않고 전체적으로 보아도 우리나라 공적자금 지원사업중 우리업체가 수주한 해외건설공사⁶⁾ 비중은 건수에서는 25.6%, 금액면에서는 29.1%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 즉, 건설공사와 관련 있는 사업이외에 모든 사업부분을 포함하는 전체 우리나라 공적자금 지원실적에 비추어 보면 그 중 해외건설 수주가 차지하는 비중은 극히 적은 규모에 그치고 있다.

우리나라 공적자금으로 KOICA의 지원사업과 EDCF가 지원했던 해외공사의 수주현황을 살펴보면 2008년말 기준 34개 국가에 67개 업체가 진출하여 196건, 1,424.1백만 달러를 수주한 것으로 나타나고 있다.(표 참조) 동 실적은 EDCF 자금지원이 개시된 1987년과 KOICA가 설립된 1991년 이후 수주실적이다.

5) 본 연구에서는 건설공사와 관련 있는 KOICA의 개발조사사업과 프로젝트사업, 수출입은행의 대외경제협력기금(EDCF)에 한정

6) 해외건설촉진법에 따라 정식으로 등록된 해외건설공사 수주실적 기준. 즉, 해외건설협회 데이터베이스 수주금액(196건, 1,424백만 달러)

표 3-2. 우리나라 공적자금 지원 해외공사 수주현황

(단위 : 천 달러)

재 원	국 가	업 체	건 수	금 액
합 계	34*	67*	196	1,424,134
KOICA	25	40	108	134,659
EDCF	19	44	88	1,289,134

주 : * 중복 미포함, 2008년말 기준

자료 : 해외건설협회

이러한 우리나라 공적자금 지원 해외공사 수주실적은 1987년 이후 2008년까지 해외공사 수주실적(4,067건, 219,272백만 달러)의 0.64%(금액)와 4.81%(건수)로 극히 미미한 수준이다. 건수 기준이 금액 기준에 비해 상대적으로 비중이 높게 나타나는 이유는 그 만큼 프로젝트 지원 규모가 같은 기간동안 해외건설 수주공사의 건당 평균 규모에 크게 못 미치고 있음을 보여주는 것이기도 하다.

전체 해외건설 수주실적에서 공적자금 지원공사의 수주실적이 저조한 것은 전반적으로 우리나라 공적자금 지원규모가 적은 편이고 정책적인 지원규모의 한계성 때문이다. 사업 타당성조사, 설계 등 용역사업이 대부분인 KOICA 개발조사사업의 건당 평균 지원규모는 적은 경우 10만 달러에서 많게는 100만 달러를 조금 넘는 수준이며 프로젝트사업도 2008년말까지 건당 평균 지원규모가 약 120만 달러에 불과한 상황이기 때문이다. 또한 KOICA의 개발조사사업과 프로젝트사업으로 지원된 해외공사 수주실적의 대부분이 설계, 감리 등 용역사업으로 규모가 10만 달러대 수준이고 최저 10만 달러에서 많게는 300만달러대 수준으로 비교적 사업규모가 큰 시공참여 공사는 적은 편이다. 게다가 EDCF의 경우도 지금은 1억 달러까지도 그 지원규모가 커졌으나 그동안 사업당 최대 지원규모가 3,000~5,000만 달러 수준으로 한정되어 있어 2008년말까지 건당 평균 지원규모가 2,138만 달러에 그치고 있는 실정이다.

지역별로 수주현황을 살펴보면 개발도상국의 산업개발 및 경제안정을 지원하고 국가간 경제교류 증진 등 대외경제 협력을 촉진하기 위한 공적자금의 지원 목적에 부합되게 아시아 지역이 17개국에 145건, 991.8백만 달러로 수위를 차지하고 있다. 건수와 금액면에서는 공적자금 지원 관련공사 전체 수

주실적(196건, 1,424.1백만 달러)의 각각 74.0%와 69.6%를 차지하고 있다.(표 참조) 다음으로 최근 ODA 지원실적이 늘어난 아프리카 지역이 6개국에서 11건, 260.6백만 달러의 수주실적을 보였으며 그 뒤를 중동지역이 4개국에 28건 106백만 달러, 중남미가 5개국, 10건 65.2백만 달러, 나머지 기타 지역에서는 2개 국가에서 2건, 497천 달러의 수주실적을 보였다.

표 3-3. 지역/국가별 우리나라 공적자금 지원 해외공사 수주현황
(단위 : 천 달러)

지 역	국 가	건 수	금 액
아시아	17	145	991,839
아프리카	6	11	260,604
중 동	4	28	106,038
중남미	5	10	65,156
유 럽	1	1	390
북미·태평양	1	1	107
전 체	34개국	196건	1,424,134

주 : * 중복 미포함, 2008년말 기준

자료 : 해외건설협회

공종별로는 소규모 용역사업이 건수면에서 118건으로 전체 수주 건수의 60%의 비중을 차지하고 있으나 수주금액은 141.4백만 달러로 우리나라 공적자금 지원공사 전체 수주액의 9.9%에 불과하다. 그나마 2000년대 중반 들어 엔지니어링업체들의 해외진출이 활성화되면서 이런 실적이다. 금액면에서는 토목공종이 31건, 811.4백만 달러를 수주하여 금액면에서 57.0%의 비중을 차지하며 가장 많은 실적을 나타내고 있다. 다음으로 건축이 35건, 280.8백만 달러를 수주하여 그 뒤를 잇고 있어 용역, 토목, 건축 등 3개 공종이 건수면에서 전체 수주실적의 93.8%, 금액면에서는 86.6%를 각각 차지하며 주 공종으로 자리 매김하고 있다.

건수와 진출국가면에서 용역사업이 전체 수주실적의 60% 이상을 차지하면서 수주금액 측면에서 소규모인 것은 무상으로 지원되는 KOICA의 개발조사사업이나 프로젝트사업이 규모 있는 인프라 구축보다는 양국간 경제협력 촉진과 친선도모 목적으로 이용되어지고 따라서 대부분 용역사업이나 소규모 토목 및 건축 공종에 국한되어 지원된 결과이다.

표 3-4. 공종별 우리나라 공적자금 지원 해외공사 수주현황

(단위 : 천 달러)

공 종	국 가	업 체	건 수	금 액
토 목	10	17	31	811,416
건 축	14	15	35	280,845
산업설비	6	8	10	141,606
용 역	32	35	118	141,442
통 신	2	2	2	48,825
5개 공종	34*개국	67*개사	196건	1,424,134

주 : * 중복 미포함, 2008년말 기준

자료 : 해외건설협회

표 3-4-1. 우리건설기업의 2008년 EDCF지원 해외공사 수주현황

(단위: 천달러)

국가	업체	공사명	발주처	계약금액	공사기간
12개	26개	전체 33건, 신규 29건	20개	534,010	
니카라과	한국건설관리	니카라과 후이갈파 상수도확장사업 (2차) 감리용역	니카라과 상하수도공사	299	2008/12/26~2010/04/26
	한솔이엠이	후이갈파시 상수도시설 개선 및 확장	니카라과 상하수도공사	15,620	2008/12/09~2010/04/09
라오스	도화종합기술	라오스 북부도로 개선사업 실시설계 및 감리 프로젝트	공공교통부	2,077	2008/08/16~2012/12/16
	유신코퍼레이(합)	메콩강 제방 보강 및 관련 공사 설계 및 감리용역	공공교통부	618	2008/05/15~2013/06/30
	이산	SEA Game 경기장 접근도로 개선사업 감리용역	공공교통부	99	2008/06/01~2008/11/14
	이산	메콩강 제방 보강 및 관련 공사 설계 및 감리용역	공공교통부	4,227	2008/05/15~2013/06/30
	한국해외기술(합)	SEA Game 도로공사	교체신 건설부	75	2008/06/01~2009/11/30
	한백종합건설	SEA Game 도로공사	교체신 건설부	2,575	2008/06/01~2009/11/30
	대영유비텍	방글라데시 인터넷 정보망 확장사업 (Info-Bahn)-컨설팅 용역	방글라데시 전신통신위원회	543	2008/06/08~2010/05/21
방글라데시					
베트남	GS건설	베트남 하노이 하이퐁 고속도로 7공구	VIDIFI	175,000	2009/01/01~2011/10/31
	다산건설턴트	베트남 GMS 남부해안 연결도로 사업 민통 투마이 구간 설계/감리	미투안 피엠유	2,299	2008/12/30~2013/08/30
	다산건설턴트(합)	베트남 락지아 우회도로 건설 실시 설계 및 시공감리 사업	미투안 피엠유	1,924	2008/12/03~2013/12/02
	도화종합기술	베트남 티엔탄 상수도 2차 사업 - 설계 및 시공감리	동나이성 건설국	1,635	2008/10/25~2012/10/25
	도화종합기술	베트남 GMS 남부해안 연결도로 사업	미투안 피엠유	2,209	2008/12/30~

베트남	솔(합)	민롱 투바이구간 설계 & 감리 프로젝트			2013/08/30
	엠앤디이 종합	투아티엔 후에 종합병원 설계 및 감리용역	후에 병원	2,124	2008/03/13~ 2011/10/30
	유신코퍼 레이션	베트남 빈딘 교량 건설사업 F/S 용역	한국수출입은행	191	2008/04/30~ 2008/07/29
	평화ENG	베트남 락지아 우회도로 건설 실시 설계 및 시공감리 사업	미투안 피엠유	4,492	2008/12/03~ 2013/12/02
볼리비아	한국해외 기술	베트남 로메 - 락소이 고속도로 건설 사업 FS용역	한국수출입은행	322	2008/04/30~ 2008/07/29
	벽산ENG	Pailas Bridge 건설을 위한 기술, 감리 용역	도로청	453	2004/04/01~ 2008/10/31
	벽산ENG	볼리비아 마네가스 교량 건설사업 타당성조사 용역	한국수출입은행	113	2008/11/03~ 2009/01/19
스리랑카	삼부토건	파일라스 교량공사	도로청	1,639	2005/11/29~ 2008/11/20
	경남기업	발랑고다-반다라웰라 도로 개보수공사	Road Development Authority	11,854	2005/02/01~ 2008/05/31
앙골라	한국해외 기술	발랑고다 - 반다라웰라 국도 확장공사 실시설계 검토/책임감리용역	도로 개발청	-114	2004/12/16~ 2008/09/30
	한솔이엠이	영양개선 프로젝트	농업 및 농촌 개발부	41,500	2008/12/31~ 2010/10/31
요르단	이산	나우르지역 하수종말처리시설 건설 공사 설계 및 감리용역	Water Authority of Jordan	2,423	2008/03/01~ 2011/02/01
	코오롱건설	사우스 암만 수처리 프로젝트	Water Authority of Jordan	46,432	2008/07/01~ 2010/06/30
인니	도화종합 기술	까리안담 건설 후속사업 F/S용역	한국수출입은행	298	2008/03/26~ 2008/07/25
캄보디아	진화	캄보디아 시엠펙 폐수처리시설 및 하천 정비사업 사업타당성조사	한국수출입은행	149	2008/04/08~ 2008/07/07
	극동건설	캄보디아 3번국도 개보수 2차 공사 (시공)	공공교통성	19,074	2008/06/02~ 2011/06/01
	금호산업	크랑폰리 수자원 개발 프로젝트	Ministry of Water Resources~	23,683	2008/11/01~ 2012/02/14
	홍화(합)	캄보디아 3번국도 개보수 2차 공사 (시공)	공공교통성	12,716	2008/06/02~ 2011/06/01
탄자니아	삼미건설	직업훈련센터 건설공사	직업훈련원	12,900	2008/07/30~ 2010/06/30
	제일ENG	말라가라시 교량 및 연결도로 공사 기본설계, 시공 입찰관리&감리 용역	Tanzania National Roads Agency	1,058	2009/02/01~ 2012/03/15
필리핀	동명기술 (합)	팜팡가 홍수통제 및 교사신축사업 타당성조사 용역	한국수출입은행	42	2008/10/13~ 2009/04/12
	수자원공사	팜팡가 홍수통제 및 교사신축사업 타당성조사 용역	한국수출입은행	63	2008/10/13~ 2009/04/12
	신성건설	GSO 도로 확장 및 긴급 준설사업	Department of Public Works~	29,164	2008/10/31~ 2010/10/30
	유신코퍼 레이션	라퀀딩간 공항건설 감리용역	Dept. of Trans- portation~	7,939	2008/01/08~ 2012/01/07
	평화ENG	오로라주 국도(Baler-Casiguran) 개선 사업 타당성조사	한국수출입은행	87	2008/10/31~ 2009/01/30
	한진중공업	라퀀딩간 공항 건설공사	Dept. of Trans- portation~	106,208	2008/01/17~ 2012/01/17

표 3-4-2. 우리건설기업의 2008년 KOICA지원 해외공사 수주현황

(단위:천미분)

국가	업체	공사명	발주처	계약금액	공사기간
15개	25개	전체 27건, 신규 16건	2개	29,888	
네팔	명승건축	한-네팔 친선병원 건립사업 건설관리 (CM) 용역	한국국제협력단	6	2006/09/13 2009/01/30
동티모르	한미파슨스	우체국 본부 건립사업 CM 용역	한국국제협력단	111	2008/03/27 2010/03/26
라오스	동호	2개사업(문군 관개용댐 및 수로건설 폰홍군 수로건설) CM용역	한국국제협력단	517	2008/08/29 2010/12/31
	송보건설	비엔티안주 5개 마을 식수공급 관로 설치 공사	한국농촌공사	120	2007/12/26 2008/03/05
	전인건축사	비엔티엔주 중고등학교 건립사업 건설 사업관리용역	한국국제협력단	99	2008/04/07 2010/12/31
몽골	장한기술	울란바타르시 지역난방 및 용수 공급 시스템 개선사업 설계, 시공	한국국제협력단	3,782	2008/08/29 2009/08/31
방글라데시	삼안	치타공 상하수도관리 마스터플랜수립 사업 PMC 기술용역	한국국제협력단	37	2007/09/10 2009/07/31
	수자원공사 (합)	치타공 상하수도관리 마스터플랜수립 사업 PMC 기술용역	한국국제협력단	25	2007/09/10 2009/07/31
베트남	명승건축	중부지역 종합병원건립사업 설계용역 업체선정	한국국제협력단	152	2007/05/07 2008/09/22
	삼안	하이퐁시 신도시개발 세부마스터플랜 수립사업 PMC용역	한국국제협력단	1,983	2007/12/21 2010/03/21
	평화ENG (합)	하이퐁시 신도시개발 세부마스터플랜 수립사업 PMC용역	한국국제협력단	850	2007/12/21 2010/03/21
스리랑카	삼희종합 건설	한 스리랑카 친선병원	한국국제협력단	6,334	2008/03/03 2010/05/31
	아이티엠	함반토다 국제회의장 건립사업 설계 감리 용역	한국국제협력단	270	2006/12/01 2008/11/30
	코오롱건설	마하나마 교량 개보수 및 확장사업 일괄 수주 공사	한국국제협력단	123	2006/06/01 2007/12/31
요르단	전인건축사	이르비드지역 혈액은행 개선사업	한국국제협력단	78	2008/04/14 2010/12/31
이라크	그리마건설	아르빌 리즈가리병원 응급의료센터 건립사업	한국국제협력단	1,893	2007/12/27 2009/06/26
	삼미건설	아르빌 베칼 소수력발전소 건설사업	한국국제협력단	7,539	2007/12/26 2009/08/31
	지엔케이 (합)	아르빌 리즈가리병원 응급의료센터 건립사업	한국국제협력단	1,819	2007/12/27 2009/06/26
인니	삼미건설	한-인니 기술문화협력센터 건설공사	한국국제협력단	296	2007/03/16 2008/12/31
	삼보기술단	수마트라섬 간선도로망 마스터플랜 수립사업 PMC 용역	한국국제협력단	611	2008/07/07 2010/07/07
	유신코퍼 레이션(합)	수마트라섬 간선도로망 마스터플랜 수립사업 PMC 용역	한국국제협력단	611	2008/07/07 2010/07/07
캄보디아	티이씨건설	소아병원 현대화 사업	한국국제협력단	196	2005/10/17 2006/11/10

캄보디아	한국도로공사	시엠립 우회도로 포장사업 CM용역	한국국제협력단	292	2008/04/14 2009/04/14
케냐	수자원공사	아셈보 정수장 건립 및 수스와 상수도 개보수사업	한국국제협력단	165	2007/09/03 2009/02/02
파키스탄	삼부토건	만세라상업기술대학 재건 무상원조사업	한국국제협력단	74	2006/11/09 2007/11/10
피지	삼우중건사	피지북섬 응급의료 및 지역사회 보건 개선사업 CM 용역	한국국제협력단	107	2007/12/28 2009/11/26
필리핀	대우ENG	클라크 국제공항 개발 타당성조사 (PMC 선정)	한국국제협력단	778	2007/12/20 2008/10/20
	도화종합 기술(합)	보홀주 말리나오댐 개선 타당성조사 및 실시설계사업	한국국제협력단	265	2008/05/07 2009/05/07
	동성ENG (합)	주요도로 건설 및 개선사업 타당성 조사 사업	한국국제협력단	-13	2006/12/14 2007/12/13
	서광종합 개발	부수앙가 공항 부대시설 설계 및 시공	한국국제협력단	208	2006/11/15 2008/09/14
	수자원공사	보홀주 말리나오댐 개선 타당성조사 및 실시설계사업	한국국제협력단	514	2008/05/07 2009/05/28
	전인건축사	국립폐질환센터 결핵퇴치 역량강화 사업 CM용역	한국국제협력단	59	2008/04/03 2010/12/31
	평화ENG	주요 도로 건설 및 개선사업 타당성 조사 사업	한국국제협력단	-13	2006/12/14 2007/12/13

자료 : 해외건설협회

반면, 토목 및 건축 공종은 용역사업 보다 건수는 적으나 수주 규모에서 상대적으로 큰 실적을 나타낸 것은 주로 EDCF 지원공사이기 때문이다. EDCF는 유상지원 형태의 경제발전을 지원하는 개발원조사업의 성격을 띠고 있어 도로, 철도, 하수처리 등 토목공사와 기간 산업설비 등 인프라 확충에 지원되고 있어 무상으로 지원되는 KOICA 사업 보다 상대적으로 지원규모가 크다고 볼 수 있다.

한편, 이러한 우리나라 ODA 지원공사 수주실적은 수치적으로 직접적인 해외건설 수주에 큰 영향을 준다고 볼 수 없으나 해외건설공사가 수입유발 없는 외화공급원으로서 경제성장의 견인차 역할을 하고 진출국의 산업 및 기반시설 건설을 통한 우리나라 이미지 제고, 기술이전 등 보이지 않는 효과가 더 크기 때문에 이러한 특성을 고려하면 우리나라 ODA 자금을 통해 신규 시장을 개척하고 이를 바탕으로 후속공사를 지속적으로 수주하여 안정적인 시장을 확보할 수 있다면 ODA 지원규모의 많고 적음을 떠나 의미를 부여할 수 있을 것으로 보인다.

반면, 우리나라 ODA는 아직까지 타이드론으로 우리업체간 경쟁이 불가피한 가운데 2008년부터 시작된 금융경색 심화로 인한 개발형사업 추진 애로와

이에 따른 도급공사 위주의 수주활동 전개, 국내 건설경기 침체 장기화 및 해외건설에 대한 관심이 높아지면서 해외진출 건설업체 수의 지속적인 증가 등으로 우리업체간 경쟁이 치열해 지는 양상을 보이고 있다. 특히, 토목업체의 경우 가격경쟁력 약화로 일부 중견기업들만 수주활동을 유지했으나 최근 EDCF 지원공사에서 우리업체간 수주경쟁이 치열해 지고 있다. 현재 해외건설협회를 중심으로 우리업체간 과당경쟁을 자제하기 위한 자율적인 분위기를 조성중이나 실제효과는 미미한 상황이다.

나. 언타이드화에 따른 건설업체 영향

우리나라의 2010년 OECD DAC 가입 추진과 언타이드화 비율 확대는 우리 건설업체의 수주활동에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 언타이드 원조가 추진됨에 따라 현지조달이나 국제경쟁입찰이 크게 증가하여 시공분야에서는 사실상 가격경쟁력을 앞세운 수원국 및 중국 등 개도국의 참여가 늘어날 전망이다.

또한, 우리 건설업체는 기술력 등 사업단계별로 경쟁력은 있으나 선진기업에 비해 기획 및 설계, 사업관리 등 엔지니어링 능력, 의사소통, 입찰준비, 정치력 등이 부족하여 수주율이 감소할 것으로 예상된다. 따라서 우리나라의 언타이드화에 따른 우리기업의 수주기회 축소 등 부작용에 대비한 제도적 개선과 함께 우리기업의 능력 및 경쟁력 제고가 필요하다.

한편, 우리나라 건설업체들의 언타이드화에 대한 의견은 대체로 대부분 수원국이 타이드 조건에 대해 반대하고 있지 않은 상황에서 굳이 언타이드로 변경할 필요가 없으며, 오히려, 재원의 확대, 지원조건의 완화, 절차의 간소화, 지원금리의 인하 등 제도의 개선을 통한 경쟁력 확보가 중요하다고 보고 있다.

현재 아국업체들의 토건부문 기술경쟁력은 선진국과 후발개도국 사이의 애매한 위치에 있는 상황이며, 가격경쟁력은 중국, 인도 등 개발도상국의 업체에 비해 떨어지는 상황에서 EDCF의 언타이드화는 시기상조라는 견해를 보이고 있다.

JBIC, KfW 등의 경우 외형상으로는 언타이드로 보이지만 실제로는 자국업체

들에게 유리한 입찰 조건을 만들어 발주하고 있는 실정이다. 차관공여국의 컨설턴트가 입찰절차 및 업체선정에 대한 모든 권한을 가지거나, 자국업체만이 PQ에 통과할 수 있도록 특수공종에 대한 실적을 제한하는 등의 방법을 사용하고 있다. 또한, 자국 기자재의 일정 비율 이상 사용을 의무화하고 있다.

EDCF 제공 대상국가가 주로 개발도상국 및 후진국인데, 현지업체나 제3국업체에 공사를 맡길 경우 공사의 질이 떨어져 차관 제공 효과가 떨어질 가능성에 대한 우려도 있다.

그럼에도 불구하고 2010년 DAC 가입과 언타이드가 시대를 거스를 수 없는 국제적 추세라면 단계별, 분야별 언타이드 추진을 통한 수주경쟁력 제고가 필요하다. 사업특성 및 현지조달시스템의 건전성 여부에 따라 적절한 수원국과 지원사업을 선정하여 단계적으로 현지구매를 확대하는 방법으로 언타이드 비율을 높일 수 있을 것이다. 또한, ODA 지원 분야별로 타이드화 일정을 조정할 필요가 있다.

언타이드 로드맵에 따라 일괄적으로 일정 수준을 목표로 하기 보다는 IT 등 우리업체가 강점이 있고 수주경쟁력이 있는 분야는 언타이드 일정을 앞당기고 상대적으로 수주경쟁력이 떨어지는 건설관련, 사회 인프라 분야 등 분야는 언타이드 일정을 늦추는 방안이 필요하다. 건설의 경우 시공분야에서는 가격적으로 수원국 현지업체나 후발 개도국에게 경쟁력이 뒤떨어지고, 엔지니어링 분야 등은 기술력 측면에서 선진 건설업체에게 열위를 보이고 있는 것이 사실이다. 따라서 ODA 지원 분야별로 타이드화 일정조정을 통해 수주경쟁력을 강화하고 보완하여 우리업체의 수주율을 제고할 필요가 있다.

ODA 차관으로 지원되는 건설공사의 경우 품질이 중요하므로 단순 가격이 아닌 기술력 등 제반 평가 요소를 고려한 시공업체 선정이 필요하며, 최종평가 및 승인권한을 집행기관(수출입은행, KOICA 등)에서 행사할 필요가 있다.

또한, 수원국 정부와의 공동개발 사업의 경우 또는 신속한 사업 추진이 필요한 경우, 수의계약 및 Turnkey 공사의 추진을 예외로 할 필요가 있다. 그밖에도 아국 기자재의 일정비율 사용 의무화, 한국업체와의 공동참여 조건 부

여, 1,000만 달러 이하의 소규모 규모에 한정하는 등 다양한 방안을 모색해 볼 수 있겠다.

3. 주요국의 건설관련 ODA 정책과 추진사례

가. 주요국의 ODA 정책

한 국가의 ODA 정책에 영향을 미치는 시각에는 크게 국익과 인도주의 등의 2가지 관점으로 나누어 볼 수 있다. ODA 활용에 있어 국익을 중시하는 경우, 현실주의 냉전기의 외교 및 안보를 중시했던 미국이나 경제적 실익을 위해 ODA를 활용해야 한다는 견해를 갖고 있는 일본 등이 해당될 것으로 보인다. ODA 규모와 기여도는 크지만 현실주의적 성향이 다소 강한 ODA 활용도라고 볼 수 있다. 반면, 이상적이며 선진국과 개도국간의 격차 해소 및 인도주의 실천을 위해 ODA를 활용해야 한다는 북유럽 3개 국가(노르웨이, 스웨덴, 덴마크)도 있다. 이는 ODA 기여도와 규모가 크고 무상원조 중심으로 이상주의적 성향이 높은 유형이다. 또 한편으로는 우리나라와 같이 ODA 기여도는 낮고 유상원조 비중이 상대적으로 높으며 경제적 실익을 중시하는 유형이 있겠다. 이처럼 국가마다 ODA를 바라보는 관점에 따라 정책적으로 ODA를 활용하고 있다고 볼 수 있다.

미국의 경우, 세계질서 유지를 위해 ODA를 전략적으로 활용해 왔다고 볼 수 있다. 인도적 목적이외에 패권국으로 지역분쟁이나 전쟁에 적극적으로 개입하여 안보차원의 국익실현을 위해 ODA를 활용하고 있다. 냉전시대부터 해외원조를 법제화하여 담당기구를 설립하여 체계적으로 ODA를 실시해 왔다. 1961년 ‘해외원조법(Foreign Assistance Act)’을 제정하고 원조기관인 USAID(US Agency for International Development)를 설립하였다. 2001년 이후 세계 최대 원조국이나 경제규모 대비로는 유럽 선진국에 비해 상대적으로 공여 수준이 낮다. 2008년에도 280억 달러를 지원하여 세계 최대 원조국이었으나 GNI 대비 0.18%로 전체 OECD 국가중 21위에 불과해 경제규모에 비해 낮은 수준을 보이고 있다.

일본은 1950년대부터 해외원조를 시작해 1990년대 세계 최대 원조국으로 부상했으나 2000년대 들어 장기간에 걸친 불황과 재정악화로 ODA 규모가 감

소했다. 일본은 현실주의 입장에서 국익, 국내사정, 세계경제상황에 연동된 ODA 정책을 추진하고 있다. ODA 지원을 통해 경제실익을 도모하는 경향을 보여왔으나 최근에는 인도주의적 지원을 강화하고 있다. 농업, 공업, 인프라 등 개별분야에 대한 자국의 발전경험을 통대로 아시아 개도국에 대한 기술 협력을 확대해 왔다. 또한, 자국의 기술을 전수하는데 있어서 전문가, 재로 및 설비 등의 조달에 국적을 제한하는 등 기술협력과 실익을 연계해 왔다. 이러한 타이드 형태의 ODA에 대한 대내외적 비판이 제기되면서 수혜국에게 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있는 비구속성 ODA로 전환을 추진중이다.

한편, 대표적으로 인도주의적 원칙에 충실한 선진형 ODA를 실시하고 있는 국가로 북유럽 3국을 들 수 있다. 노르웨이, 스웨덴, 덴마크 3국은 ODA를 통해 인도적 국제주의(Humane Internationalism)와 사회민주주의 전파라는 명확한 정책목표를 제시하고 있다. 경제규모 대비 세계 최고의 ODA 공여국⁷⁾ 위치를 지속적으로 유지하고 있다. 또한, 정부가 원조정책의 시행을 주도함으로써 일관성과 효율성을 제고하고 있다. 1960년대부터 외교부 또는 부서내 별도 조직⁸⁾이 ODA를 총괄관리하고 있다. 스웨덴의 경우, 외무부 산하의 국제개발협력청(SIDA)는 ODA를 총괄, 효율적인 관리를 담당하고 있으며 수혜국 지역사무소를 설치하고 6,000여건의 원조프로그램을 시행하고 있다. 직원을 수혜국 스웨덴 대사관에 파견하여 정보수집, 프로그램 홍보, 사후 모니터링 등을 담당하게 한다. 지원사업의 결정은 통상 10개월로 매우 효율적이고 신속하게 처리하고 있다. 그 과정을 살펴보면, 원조신청서 접수 → 국제협력 기준 통과여부 심사 → 수혜국과의 대화 → 최종심사 → SIDA 홈페이지를 통해 발주(대상: 전 세계 기업) → 공개입찰을 통한 수주업체 결정 등의 과정을 거치고 있다. 이들 북유럽 3개 국가는 공여국 보다는 수혜국의 수요에 따른 원조를 시행함으로써 수혜국내에서 국가이미지를 제고하고 있다.

나. 건설관련 ODA 정책과 추진사례

▶ 일본

7) 2008년 북유럽 3국의 전체 ODA 규모는 115억 달러, GNI 대비 비율은 0.9%로 유엔에서 권고한 0.75 상회

8) 노르웨이 : NORAD(Norwegian Agency for Development Cooperation, 1962년)

덴마크 : DANIDA(Danish International Development Agency, 1963년)

스웨덴 : SIDA(Swedish International Development Cooperation Agency, 1965년)

- PPP 사업지원을 위해 ODA와 민간자금 등을 묶은 '재팬 패키지'

일본 국토교통성과 건설업계는 베트남 고속도로에 대한 PPP 사업지원을 위해 ODA와 민간자금 등을 묶은 '재팬패키지'를 제시했다. 이에 따르면 도로의 정비 및 유지관리사업 가운데 교량이나 터널 등 도로 본체 부분은 ODA를 활용하고 도시나 산악지 등 일본의 고도의 기술이 요구되는 지역을 대상으로 일본 정부의 지원을 강화한다는 것이다. 서비스 구역이나 주차구역, 교통, 통제, ETC(자동요금수수시스템) 정비, 운영·유지관리(O&M)는 일본 고속도로회사의 노하우와 민간자금을 결합시켜 사업화 한다. 즉, 일본의 앞선 기술력을 제공하면서 국내시장 축소에 따른 자국업체의 해외진출을 지원하는 형태이다.

▶ 미국

- 글로벌개발연대 GDA(Global Development Alliance)
(ODA 분야 PPP 사례)

- 정부, 기업, NGO 및 국제기구 등 최소 3자 이상이 계약을 체결하여 각기 재원과 위험부담을 공유하여 개발지원사업 진행
- 계약당사자에 최소한 3개 주체(① USAID, ② 민간기업, ③ USAID이외의 정부기관, 지방정부, 국제기구 또는 민간단체)가 포함
- USAID는 사업재원의 1/3에서 1/2, 민간은 1/4 이상 분담하며, 민간부문 기여는 현물지원, 기술지원, 지적재산 지원 등도 가능

< 사업진행절차 >

- GDA는 주로 민간기업 또는 NGO의 제안으로 착수
- 파트너 간의 공동 목표를 설정하고, 각 파트너의 비교우위에 따라 역할 분담

▶ 독일

- PPP 특별기금
(ODA 분야 PPP 사례)

- 독일 연방개발협력부는 개발원조분야에서 민간과의 협력강화를 위해

1999년부터 정부 예산으로 연간 2천4백만 유로(약 3천 7백만 달러) 규모의 PPP특별기금 조성

- 정부는 예산만 지원하고 사업집행은 3개 위탁기관(독일기술협력공사: GTZ, 독일투자개발공사: DEG, 경제개발·직업훈련재단: SEQUA)이 담당

< 지원절차 >

- 민간기업(독일 및 유럽기업)이 정부의 개발원조사업 목적에 부합하는 사업계획서를 위탁기관에 제출 → 위탁기관 심사후 지원 결정 → PPP특별기금 재원을 활용하여 자금 분담 및 사업집행상 기술 자문, 노하우 제공

< 지원대상사업 >

- ① 경제성과 개발원조정책 취지에 부합하고, ② PPP 지원이 없는 경우 비용과 위험도가 커서 실행되기 어려우며, ③ 해당기업의 주력 사업분야가 아니어야 하고, ④ 소요 비용의 50% 이상을 기업이 부담하는 사업

▶ 영국

○ 도전기금(Challenge Fund)
(ODA 분야 PPP 사례)

- ODA 분야 민관협력을 위해 지난 5년간 Challenge Fund 기금을 통해 각종 기업 지원 프로젝트를 진행
- 2007년부터 '아프리카 기업 도전 기금(Africa Enterprise Challenge Fund)'을 설치하여 민관협력 추진중(정부와 민간의 다자 출자로 향후 7년간 운용되며, 총 기금 모금목표액은 1억 달러)

< 지원분야 >

- 빈곤층에 특히 중요한 의미가 있는 금융과 농업 분야에 지원

< 지원방식 >

- 15만 달러에서 150만 달러에 이르는 자금을 민간기업에 제공하고, 기업에서도 지원받는 자금을 상응하거나 그 이상의 자금을 matching fund 형태로 출자
- 지원 대상기업은 공개경쟁을 통해 선정

▶ 캐나다

○ ICP(Industrial Cooperation Program)
(ODA 분야 PPP 사례)

- 개도국 또는 체제전환국에서 사업을 시작하거나 교육훈련을 실시하는 캐나다 기업들에게 정부가 사업내용을 심사하여 일정 부분을 ODA 예산에서 지원

< 지원분야 >

- ① 투자(investment)와 ② 전문서비스(professional services) 분야로 구분되며, 투자는 재화나 용역을 생산하는 회사가 지원 대상, 전문서비스는 컨설팅이나 엔지니어링 회사가 지원 대상

▶ 덴마크

○ 'B2B(Business to Business)'
(ODA 분야 PPP 사례)

- 개도국의 경제성장을 촉진하고 빈곤 문제를 해결하는 데 기여한다는 목표하에 지역기업개발(local business development)을 위해 덴마크 기업이 개도국 기업을 지원
- 주로 자문, 경제 지원, 기술 및 지식 이전을 통해 협력

< 지원대상국 >

- 주로 외교부 산하 국제 개발지원청(DANIDA)의 개발 지원 프로그램 대상 국가 및 남아프리카 국가
- '06~07년의 경우 1인당 GDP가 일정수준(2,772달러) 이하인 국가들로 선정

< 추진절차 >

- 1단계(Contact Phase) : 예비 접촉 및 파트너십 협의 단계에 협력기업발굴 및 조사단 파견 지원
- 2단계(Pilot Phase) : 기업간 협력 개발 개념 형성 단계에 조사·연구, Pilot Project 시행
- 3단계(Project Phase) : 기업협력 개념의 이행 단계에 프로젝트 실제 이행

▶ 베트남

- Bitexco(민간)의 고속도로(Dau Giay-Phan Thiet, 1단계 : 745백만 달러)
(PPP사업에 ODA 투입 추진 사례)

※ 도로건설에 막대한 자금이 투입되고 통행료, 광고, 주유소, 휴게소 등 운영만으로 사업비 충당 애로점, 투자회수에 장기간 소요되기에 상업은행으로부터 차입보다 저리의 ODA(IBRD) 도입 추진

< 사업추진 절차 >

- 공사구간 및 비용 등이 포함된 사업제안에 대한 정부승인 취득('09.1)
- 외국 컨설턴트와 함께 설계, 투자 및 환경영향에 대한 평가 진행중
- 기본설계와 프로젝트 투자계획 마무리('09.10)
- 관련기관과 BOT 계약 협상 및 체결('09말)
- 1단계 고속도로 완공('14)

4. 건설업체 애로사항 및 개선과제

가. 공적자금 지원절차의 복잡성 및 장기화

우리나라의 대표적인 공적자금인 KOICA 지원사업과 EDCF 차관사업은 사업발굴이라는 단계가 있고 정부간 협정을 체결이 이루어져야 하는 점에서 소요기간 장기화는 어느 정도 불가피한 상황이기는 하다.

EDCF의 경우 수원국의 차관 지원요청 → 승인 → 정부간 협정체결 형태로 차관신청에서 구매계약체결까지 보통 2~3년의 장기간이 소요되어 수원국이나 사업참여업체들의 불만이 되고 있다. 정부승인에서 정부간 협정체결까지 상당시간이 필요되고 최근 대부분의 사업이 직접계약이 아닌 경쟁입찰방식으로 추진되고 있어 입찰서류 작성, 입찰실시 및 평가 등 구매절차가 추진에 장기간 소요되고 있다. 특히, 컨설턴트 고용과 본 공사 입찰의 Two-package로 추진되는 사업의 경우 구매절차에 최소 1년이 이상 소요되어 장기화 될 수밖에 없는 구조적 문제점이 있는 바, 신속하고 효과적인 구매절차 진행방안을 강구할 필요성이 제기되고 있다.

KOICA의 개발조사사업이나 프로젝트사업의 경우도 제외공관 또는 국내 유

관기관을 대상으로 수요조사를 통해 사업을 발굴하고 선정된 우량사업을 토대로 사업계획을 수립하여 외교통상부를 통해 승인을 받아 이를 다시 재외공관으로 통보하고 조사단을 파견하여 수원국과 사업시행조건에 협의한 이후 합의서를 체결, 사업을 실시하는데 상당 시일이 소요되고 있다. 이렇게 사업시행에 있어 장기간 소요됨에 따라 프로젝트를 추진하는 업체입장에서는 공적자금이 양국간 정책적인 성격이 강해 소규모인데다 소요절차가 오래 걸림에 따라 지속적으로 follow-up 하는데 애로점이 상존하고 있다.

여기에 수원국 정부의 정책변경, 행정절차, 재정부족 등이 소요기간 장기화의 주요 원인으로 작용하고 있다. 잦은 정권교체 또는 정책변경으로 인한 사업계획의 조정, 차주 및 사업실시기관의 변경, 복잡한 유관 부처 협의절차, 수원국 재정부족으로 현지화 예산배정 지연, 경제개발계획상의 누락, 사업우선순위의 변경 등으로 후속절차가 지연되고 있다. 여기에 수원국의 정부의 행정능력 부족, 책임감 결여 등으로 차관신청이 접수되더라도 F/S나 사업계획서가 부실하여 활용하기도 어려워 사업준비에 그 만큼 시간이 더 걸린다.

이처럼 우리나라 공적자금의 지원절차 복잡성과 수원국 정부측의 요인들로 사업추진에 장기간 소요됨에 따라 당초 의도했던 원조효과가 퇴색되고 실제 사업시행에 있어서 물가상승 등으로 사업비용이 부족하게되는 문제가 발생하기도 한다. 따라서 당초의 사업목적을 달성하고 사업기간 장기화에 따른 사업비 부족문제 해소를 위해서 지원절차를 간소화하고 예산부족시 추가 자금지원에 있어서도 탄력적으로 절차를 단순, 간소화할 필요가 있겠다.

나. 공적자금 지원조건에 대한 제약

현재 해외 프로젝트는 대규모화 추세인데 반해 EDCF 지원공사는 건당 3,000~5,000만 달러내외로 지원규모가 한정되어 소규모이다. 물론 최근에 1억 달러까지 지원하기도 했지만 극히 드문 경우라고 볼 수 있다. 타당성조사, 실시설계 등 용역사업이 주를 이루고 있는 KOICA의 개발조사사업이나 직업훈련원, 병원 등 건설, IT 관련사업 등의 프로젝트사업은 규모가 큰 경우 100~300만 달러대로 사업범위가 협소하고 지원규모도 한정되어 있는 상황이다.

해외건설공사의 경우 일반 상품수출과는 달리 프로젝트 수행을 위한 진출국의 관련 법규 및 제도, 세제 등 건설환경을 숙지하고 준수해야 하며 이에 따

른 관리비 등 초기 현지화비용이 투입되어야 한다. 따라서 일정 규모이상의 사업을 수행해야만 적정 이윤을 확보할 수 있고 단발성이 아닌 후속공사 수주도 추구할 수 있으며 이로 인해 고품질의 건설공사를 진출국가에 제공하고 국가 브랜드 제고효과를 거둘 수 있게 된다. 사업을 추진하는 업체입장에서는 이러한 측면에서 사업규모를 고려하지 않을 수 없는 입장으로 우리나라 공적자금의 전반적인 지원규모 확대와 건당 운용한도의 증액이 요구된다.

우리나라의 GNI 대비 ODA 규모는 국제수준의 1/4⁹⁾ 수준에 불과하다. 공적자금의 재원부족은 사업위축으로 이어져 기금주도의 적극적 사업발굴 보다는 수원국의 요청을 기다리는 수동적 방식으로 업무를 운용하는 결과를 초래하고 있다.

이러한 상황에 비추어 우리나라 공적자금의 수혜국 대부분이 시장개척효과가 큰 저개발국가라는 점을 감안하면 국가 이미지를 제고하고 후속공사 수주효과가 큰 건설부문에 대한 예산을 대폭 늘려 지원을 확대하고 규모 있는 사업수행을 위해 건당 운용한도도 증액할 필요가 있겠다.

이밖에도 대규모 해외 플랜트 건설수주를 지원하기 위한 혼합금융(mixed credit)¹⁰⁾의 경우 수출입은행이 리스크 부담을 이유로 국별위험이 높은 국가에 대해서는 금융지원을 제한하고 있다. 최근 해외건설공사 수주의 70% 정도가 플랜트 건설인 점을 감안하면 금융지원 활성화를 위해 수출입은행이 자체 위험수용능력을 제고하여 국별위험이 높은 국가에 대해서도 신축적인 금융지원을 도모해야 한다. 그리고 우리나라 해외건설의 신시장 개척을 위해서도 다소 리스크가 있는 국가라도 충분한 사업성이 검증되는 사업에는 탄력적으로 기준을 적용하여 지원할 필요성이 있다. 우리나라 해외건설이 선진업체에게는 기술력, 개도국에서는 가격경쟁력으로 점점 입지가 좁아지고 있는 현 상황을 감안하면 사업 자체의 수익성과 외화가득률, 신시장 개척 등 긍정적인 측면을 적극 반영하여 지원을 활성화해야 한다.

다. 공적자금간 지원절차 상이에 따른 이용 불편

KOICA의 개발조사사업 및 프로젝트사업과 EDCF 사업은 지원절차나 원조

9) 2008년 우리나라의 GNI 대비 ODA 규모는 0.09%에 불과. OECD DAC 회원국의 평균은 0.30% 수준

10) 혼합금융 형태는 유상원조+수출신용, 무상원조+수출신용, 사전 혼합신용 등이 있음

성격상 차이가 있어 업체입장에서는 공적자금간 상호연계하여 사업을 추진하는데 애로점이 있다. KOICA의 개발조사사업은 재외공관 및 국내외 유관기관을 대상으로 수요조사를 통해 유망사업을 발굴하는데 반해 EDCF는 원조기관이나 기업이 직접 사업을 발굴하거나 수원국 정부의 개발계획에 따라 우선 추진사업을 발굴하고 있어 ODA 사업추진 첫 단계인 사업선정에 있어 성격상 다소 차이가 있다고 하겠다. 이는 개발조사사업은 주로 사업타당성조사, 실시설계 등 용역사업에 한정되어 있고 EDCF는 교통, 통신, 에너지 등 부문의 개발사업에 중점을 두고 있어 사업선정 대상도 차이가 있는 상황이다. 또한 이러한 사업선정에 있어서 차이점과 더불어 우리나라의 원조체계가 무상원조 성격의 KOICA 지원사업과 유상성격의 EDCF로 구분되어 따로 운영됨에 따라 효율성과 일관성이 부족하고 따라서 원조수단간 상호연계가 부진하다.

또한 EDCF의 지원규모 한정으로 대규모 사업추진시 수출입은행의 EDCF와 수출신용(export credit)간 혼합신용을 이용하게 되는데 지원절차상 차이점이 있어 사업추진에 큰 걸림돌이 되고 있다. EDCF의 경우 차관신청 후 양국가정부간 협정체결이 선행되고 이후 차관계약이 체결되어 입찰을 거쳐 계약 등 순으로 사업이 시행되지만 수출신용의 경우는 선정된 낙찰자가 해당사업에 대해 계약을 체결한 이후 금융지원을 신청, 심사 후 대출을 승인하고 자금이 지원되고 있다. 즉, 자금지원 시점이 서로 상반된 형국을 보이고 있어 사업추진 초기에 EDCF + 수출금융 형태의 혼합금융 자금지원이 확정되지 못하고 처음에 EDCF 차관계약을 체결하고 나중에 별도로 수출신용 대출계약을 별도로 추진해야 하는 어려움이 상존하고 있다. 이러한 지원절차의 차이점으로 사업이 장기화되고 업체입장에서는 오랜 기간 사업추진에 매달려 있어야 하는 실정이다.

한편, 우리나라의 혼합신용제도는 EDCF를 협조융자 방식으로 제공하는 것으로 경쟁력이 있고 지원절차가 간편한 선진국의 양허성 수출신용제도와는 차이점을 보이고 있다. 단순히 개발원조자금의 가용성을 확대하는 측면에서 접근한 것이기 때문에 개발원조자금 공여에 따른 양국간 프로토콜이 중시되어 지원절차가 복잡하고 지원조건이 비탄력적이어서 수원국은 물론 업체를 유인하는데는 크게 부족한 실정이다.

이러한 공적자금간 지원절차 상이에 따른 이용 불편을 해소하기 위해서는

초기 사업발굴단계에서부터 공적자금 관계기관과 지원국가 및 분야 등에 긴밀히 협의하고 공동조사단을 구성하는 등 유기적 협력체제를 구축할 필요가 있다. 또한 EDCF와 수출금융간 혼합신용의 경우 금융지원에 대한 계약을 각각 체결하지 않고 하나의 패키지로 묶어 사업초기에 확정하여 효율적이고 원활한 사업추진 방안을 강구할 필요성이 있다.

라. 우리업체간 과당경쟁

최근 해외건설시장에서 우리업체는 토목 및 건축분야는 현지 및 후발업체들에게 가격경쟁력을 상실해 가고 있으며 수익성이 떨어지는 추세이며 플랜트 분야에서는 기본설계 등 핵심기술능력이 선진국과 경쟁할 만한 수준에 이르지 못한 상황으로 입지가 더욱 좁아지고 있는 실정이다. 따라서 우리업체들은 선별수주를 통한 수익성 제고에 초점을 둔 플랜트 공사와 기성확보가 가능한 차관공사 등에 중점을 두어 수주활동을 전개하고 있다.

따라서 도급형 공사이며 기성이 확실하고 어느 정도의 수익성을 추구할 수 있는 타이드론 형태의 KOICA 공적자금 지원사업과 EDCF에 대한 우리업체의 관심은 더욱 높아지고 있다고 하겠다. 이런 상황하에 우리나라의 공적자금 지원공사가 발주되면 업체간 경쟁은 피할 수 없게 된다. 이는 우리 업체들만을 대상으로 하는 EDCF의 제한경쟁입찰은 비슷한 기술력을 바탕으로 가격경쟁의 비중이 높기 때문이다. 그러나 타이드 성격의 우리나라 공적자금 지원사업에 업체들간의 과대경쟁은 국익에 아무런 도움이 되지 못한다. 예를 들면, 총 사업비의 80%를 EDCF로 지원하는 사업의 경우 업체끼리 과당경쟁으로 예가(100%) 보다 낮은 가격으로 수주하였을 경우 EDCF 지원금(80%)을 먼저 사업비로 소진하고 나머지 수원국 정부측 자금이 나오기 때문에 100% 가격에 수주하여 적정 이윤을 창출 수 있음에도 불구하고 우리업체간 경쟁으로 국익을 해치는 경우가 발생할 수 있다.

한편, 우리업체간의 경쟁에 있어 자체비용으로 사업타당성 조사 등을 수행하여 사업발굴에 기여도가 있다고 보이는 업체가 본 사업 계약체결 단계에서 국내 업체간 과당경쟁으로 불이익을 보는 경우 대내적으로 문제점을 야기시킬 수 있다. 민간사업자 중심의 사업발굴로 인해 국내업체간 불공정 경쟁이 야기되고 외교적 마찰까지 있을 수 있어 문제시될 수 있다.

따라서 EDCF에서는 연고권을 원칙적으로 인정하지 않고 있으나 현재 업체들은 사업타당성 등 초기비용을 투입한 업체에게 우선권을 부여하는 것을 대부분 인정하는 태세이다. 다만, 사업발굴 연고권 인정 자체가 불공정 경쟁을 인정하는 것이므로 이에 대한 대책을 명문화하는 것은 어려운 실정임을 감안하면 과당경쟁을 막기 위해서는 동종업계 협회에서의 사업발굴자를 우선사업자로 추천하는 자율조정을 활용하는 방안이 가장 바람직하다고 볼 수 있다. 그밖에 입찰평가시 사업발굴자를 우선사업자로 지정하여 적정가격일 경우 신속한 사업추진을 위해 발주기관이 수의형태의 계약을 추진할 수 있도록 하는 방안도 고려될 필요가 있겠다.

마. 본 사업수행에서의 애로점 등

EDCF 지원공사의 경우 수출유발효과와 외화가득률 제고를 위해 공사에 투입되는 기자재의 일정부분을 국산으로 활용하도록 권고하고 있다. 토목, 건축, 플랜트 등 공종별로 다소 비율 차이가 있으나 이러한 권고사항은 국가별로 건설관련 법규나 제도가 다른 현실에 비추어 보면 실제 공사현장에 적용하는 데는 다소 어려움이 있다. 수원국 발주기관에서 설계상에 자재의 규격 및 품질에 대해 정한 기준이 있으나 국산기자재는 규격과 품질이 상이하고 물류비 소요, 자재수송기간에 따른 공기지연 등으로 수익성을 떨어뜨리고 있다.

따라서 사업계획서상의 외화가득률 권고비율을 공정별 특성을 감안하여 완화하여 줄 필요가 있겠으며 차관협정 체결시 한국자재(KS)와 현지 규격 자재 모두 사용할 수 있도록 하고 현지에서 요구하는 자재수준에 부합하는 대체 자재 사용을 명시할 필요가 있겠다.

이와 함께 용역업체는 사업타당성 조사, 실시설계 등 수행시 나중에 우리업체가 시공사로 선정될 것을 감안하여 발주기관과 시공업체간 계약조건을 국익에 도움이 되는 방향으로 검토하여 반영시킬 필요가 있겠다. 또한 우리 건설업체가 공사를 수행함에 있어서 야기될 현실적인 문제들을 고려하여 입찰서 준비작업, 실시설계 및 감리수행시 적극 반영할 필요가 있다.

2. 개선요망사항

수원국 발주기관에서 우리나라 ODA에 대한 개선요망사항은 앞에서 기술한 수원국 발주기관에서 바라보는 우리나라 ODA에 대한 시각에서 일부 언급된 바 있으며 여기에서는 크게 3가지 정도로 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, ODA 지원절차의 단순화 및 소요기간 단축을 들 수 있다. 이는 사업을 추진하는 기업의 가장 큰 불만사항중 하나이며 수원국 발주기관에서도 개선을 요구하고 있는 사항이다. EDCF 지원사업의 경우 차관계약 및 정부간 협정체결 등 절차가 복잡하고 수원국 정치변화에 영향을 받기 쉬워 사업추진 지연을 가중시키고 있다.

이와 더불어 수원국의 정책변화, 행정절차, 재정부족 등으로 소요기간이 장기화되고 있다. 특히, 수원국 재정부족으로 현지화 예산 배정이 지연되고 사업우선 순위 변경 등으로 후속 절차가 지연되는 경우가 종종 발생하고 있다.

ODA 지원절차의 단순화와 소요기간을 단축하기 위해서는 사업심사기간 단축, 조속한 지원여부 결정, 정부간 협정체결 절차의 단축 등이 필요하며 아울러 수원국 발주기관 및 사업자에 대한 업무지도, 사업관리 강화 등 다양한 개선노력이 필요할 것으로 보인다.

또한, 입찰 및 구매제도의 개선을 통해 소요기간을 단축할 필요가 있겠다. 예를 들면, 수원국 발주기관이 조속한 사업추진을 위해 직접계약방식을 선호하는 경우가 있으며 일부 사업은 특정업체의 사업능력, 사업 친숙도 등으로 입찰과정이 큰 의미를 갖지 못하기 때문이 경쟁입찰 원칙만 고수하지 말고 사업특성에 따라 탄력적으로 수의계약 체결도 인정해 줄 필요가 있겠다.

둘째, 원활한 사업추진을 위해 ODA 유관기관 및 계약자와의 긴밀한 협조가 필요하다. 현재 KOICA의 경우 2008년 현재 28개국에 28개 해외사무소를 운영중으로 현지에서 관계기관과 원활한 사업추진을 도모하고 있다. 반면 EDCF의 경우 지원사업을 전담하여 일괄 처리할 수 있는 연락사무소가 일부 국가에 한정되어 있다.

현지에 사무소가 없어 업무협의 및 의사소통에 애로를 겪고 있으며 이로 인해 원활한 사업추진에 어렵다고 이를 개선해 줄 것을 요청하고 있다. 현재 EDCF를 담당하고 있는 수출입은행은 사업심사, 차관계약 체결 등 지원절차

단계에 있어 중요한 사안이 있을 경우에만 현지 출장을 가서 조사하고 업무를 처리하고 있는 실정이다. 장기적으로 기금확대와 지원사업이 늘어나게 된다면 EDCF 사업 추진시 애로사항인 사업기간의 장기화 문제를 해소하고 수원국 관련기관과의 원활한 의사소통, 지원사업의 효과 제고, 사후관리 강화 등을 위해서는 전담 사무소 설치를 고려해 보아야 할 것이다. 또한, 발주, 입찰을 거쳐 낙찰자로 선정된 계약자와 원활한 사업추진을 위해 긴밀한 의사소통 및 협의를 기대하고 있다. 대부분 우리나라 업체의 품질과 서비스에는 만족하는 것으로 밝혀졌으나 발주처 입장에서는 기대 요구조건 충족과 품질향상을 위해 수시로 업무협의 미팅을 갖는 등 보다 적극적이고 능동적인 계약자의 협조를 요청하고 있다.

셋째, 효과적인 사업관리를 위한 협력강화 및 추가 자금지원을 요청하고 있다. 우리나라 ODA 구매절차에 대한 상세한 설명과 사전협의를 자주 있었으면 하고 사업범위 및 비용증감이 불가피하고 그 내용변경이 타당성이 있을 경우 절차를 간소화하여 업무를 처리하기를 기대하고 있다. 즉, 사업발굴, 시공자 선정, 계약변경, 시공 및 완공 이후의 관리 등 ODA 자원사업 추진과정에서 발생하는 단계별 문제들에 대한 지속적인 협의와 조속한 해결을 위한 업무처리 간소화를 기대하고 있다. 따라서 우리나라 ODA 지원사업의 효율성과 원조효과를 극대화하기 위해서는 수원국 관계기관과의 긴밀한 협력, 효과적인 업무처리절차 지원 등 사업관리의 강화가 필요하다 하겠다.

이와 함께 완공공사에 대한 사후관리에도 지원을 요구하고 있다. 본 사업이 완료된 이후 유지, 보수, 관리 측면에서 추가의 기자재 확보문제, 기술전문가의 지속적 투입 요구 등에 있어서 지속적인 지원을 요청하고 있다. KOICA의 개발조사사업이나 프로젝트사업을 통한 기술이전의 효과를 지속적으로 유지하기 위해 사업종료 후 정기적으로 기술자 파견 또는 연수생 초청 등 연계사업이 이어지기를 희망하고 있다. 특히 타당성조사를 지원한 사업의 경우 후속사업(실시설계 등) 실시를 위해서 개발조사 예산확대시 적극 검토해 줄 것을 기대하고 있다.

기타 개선요망사항으로 공통적인 것은 ODA 지원규모 확대를 통한 대규모 개발사업 추진을 희망하고 있다. 개도국 입장에서는 경제개발을 위한 시급하고 규모 있는 국책사업 추진이 필요한 상황이지만 재정부족으로 추진이 어려우며 따라서 우리나라의 ODA 지원규모를 늘려주기를 희망하고 있다.

제4장 국제 ODA 조달시장 진출 확대 방안

1. 국제 ODA 조달시장 규모 및 현황

국제조달시장 규모는 명확히 산출하기 어렵지만, 총 원조규모에서 기술협력, 식량원조, 채무탕감, 행정비용 등을 제외한 규모로 추산해 볼 수 있다. 2006년의 경우 총 ODA 규모가 1,044억 달러이고, 이중에서 국제적으로 타이드 원조 대상에서 제외되는 기술협력, 채무탕감 등을 반영하면 약 516억 달러를 ODA 조달시장이라고 볼 수 있다.

<표 4-1>과 같이 ODA 조달시장 비중을 산출해 보면, 1990년대 초반 61.7%에 달하던 것이 2004년 54.4%, 2006년 49.4%로 단계적으로 낮아지고 있음을 알 수 있다. 이는 그동안 원조규모가 급증하고 있음에도 불구하고, 타이드 원조대상에서 제외되고 있는 채무탕감, 인도적 원조 등의 규모가 상대적으로 늘어났기 때문이다. 예를 들어 기술협력의 경우 대략 20% 수준을 유지하고 있지만, 최근 채무탕감 비율이 전체 ODA에서 차지하는 비중이 2000년대 초반 10% 이하였던 것이 2006년에는 17.8%까지 증대하였기 때문이다.

세계 ODA 조달시장은 2010년까지 약 1,767억 달러 규모로 확대될 것으로 전망되는데, DAC의 추정에 의하면,¹¹⁾ 2010년 ODA 규모는 1,427억 달러(GNI 대비 0.36%)에 달할 것으로 예상되고 있고, 2003년에서 2007년까지의 총 ODA에서 차지하는 양자간 조달시장 비율(연평균) 44.3%를 적용할 경우 2010년 양자간 국제 ODA 조달시장 규모는 약 632억 달러로 확대될 전망이다.

표 4-1. 2010년 국제 ODA 조달시장 규모 및 전망

(단위: 백만 달러, %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2010
공적개발원조(ODA)	58,297	69,065	79,432	107,099	104,421	142,742 ¹⁾

11) OECD, DAC(2007), *Final ODA Flows in 2006*, DAC Senior Level Meeting Room Document 2, p. 12.

조달시장비중(%)	53.9	48.2	54.4	46.0	49.4	50.4 ²⁾
조달시장규모	31,396	33,294	43,232	49,234	51,612	77,081

주: 1) 2010년 ODA 규모는 DAC 추정치(2007. 12)

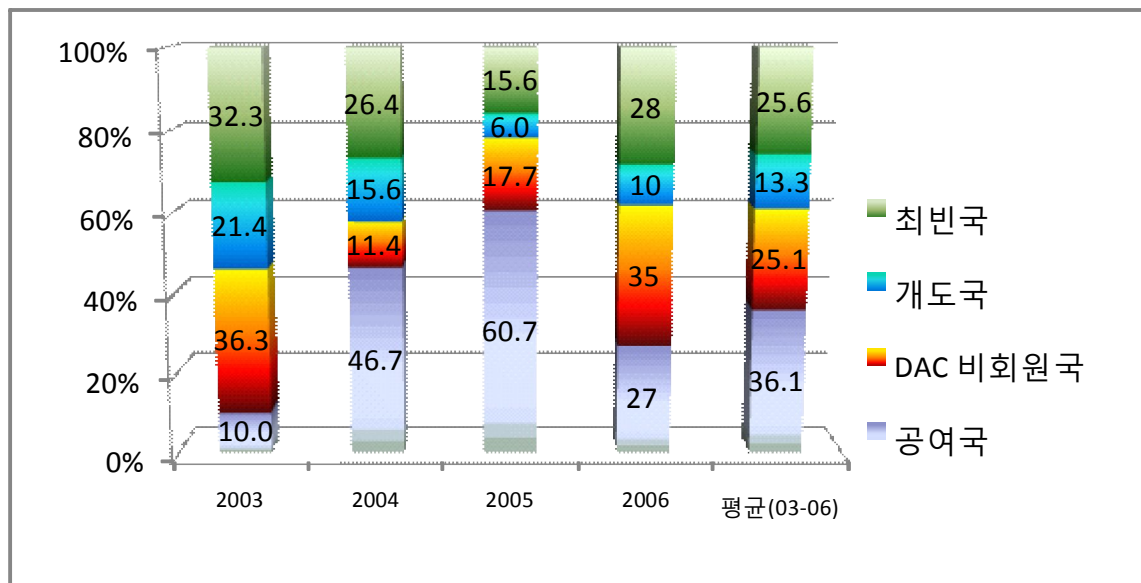
2) 2002-2006년 연평균 조달시장 비중

자료: OECD/DAC database 토대로 필자 추정

그러나 우리나라와 같은 고소득 DAC 비회원국이 참여할 수 있는 국제 ODA 조달시장 규모는 2010년에 약 443억 달러에 달할 것으로 추정된다. DAC의 계약 수주 보고시스템에 따르면, 금액기준으로 공여국 기업의 수주율은 2003~2006년 연평균으로 공여국 수주율이 36.1%로 가장 높고, DAC에 가입하지 않은 고소득국의 수주율은 25.1%, 개도국 13.3%, 최빈국 25.6%이다.

특히 우리나라와 같이 고소득국에 포함된 나라의 계약수주는 DAC 회원국들의 자국기업 수주율에 크게 영향을 받지만, 2003~2006년 연평균으로 볼 때 25.1% 수준이다. 따라서 2010년경 우리나라와 같은 고소득 DAC 비회원국이 참여할 수 있는 ODA 조달시장 규모는 총 조달시장 규모 1,767억 달러의 25.1%인 약 442억 달러에 이를 것으로 추정된다.

그림 4-1. DAC 주요 회원국의 언타이드 원조계약 수주율



자료: OECD/DAC(2007b, 2008a) 참조

2. 국제사회의 ODA 엔타이드 추진현황

가. 원조 엔타이드화에 주요 쟁점

수원국이 조달하는 수입물자·용역의 조달처를 공여국 또는 일부 소수국가로 한정하는 경우를 타이드(tied) 원조라 하고 그러한 제한이 없는 경우를 언타이드(untied) 원조라고 한다.¹²⁾ 수원국의 조달행위를 제한한다는 측면에서 3가지 형태의 타이드 원조가 있다. 조달의 용도를 특정개발프로젝트나 프로그램의 소요에 한정하거나, 조달의 대상이 되는 물자·용역의 품목, 사양, 규격 등을 제한하거나, 조달처가 되는 국가나 지역을 제한하는 경우이다. 현행 OECD ODA통계지침상 구매적격대상국가에 의한 언타이드/타이드 분류는 아래 <표 4-2>와 같다.

표 4-2. 엔타이드화의 구매적격국 적용범위

구분	구매적격 대상국
언타이드 원조	<ul style="list-style-type: none"> · OECD회원국과 모든 개도국 · 기타 수입유발효과가 없는 예산 및 국제수지지원, 현지화비용지원, 채무관련 조치
부분 언타이드 원조	<ul style="list-style-type: none"> · 원조공여국과 실질적인 모든 개도국 · 실질적인 모든 개도국
타이드 원조	<ul style="list-style-type: none"> · 원조공여국 개별국가 · 공여국과 소수의 특정개도국 · 소수의 특정개도국 · 소수의 특정선진국과 개도국 · 기타 현물지원

DAC는 타이드 원조의 비효율성과 MDG 달성에 합목적으로 접근하기 위해 최빈국(LDC)에 대한 원조의 엔타이드화 권고이 2001년 채택되었다. OECD/DAC는 최빈국들의 원조에 대한 지나친 의존성으로 인해 공여국과의 개발정책 협의가 형식화되고 수원국의 주인의식이 고양되지 못하는 점을 지적하였다. 최빈국을 국제경제의 일원으로 편입시키려는 공동노력의 일환으로

12) 수원국이 조달하는 수입물자, 용역의 조달처를 공여국 또는 일부 소수국가로 한정하는 경우를 타이드(tied) 원조라 하고 그러한 제한이 없는 경우를 언타이드(untied) 원조라 함. 타이드 원조는 구속성 원조 혹은 연계성 원조라고도 하나, 본 보고서에서는 언타이드 원조라는 용어를 사용함.

최빈국에 대해서 개발원조의 언타이드화를 추진하게 된 것이다.

과거 많은 선진공여국들은 ODA 관련 재화 및 용역의 조달처를 공여국 또는 일부 소수국가로 한정하는 타이드 원조(tied aid)를 통해 자국의 자본재 및 물품수출을 도모하기 위한 수단으로 활용해 왔다.¹³⁾ 이는 원조사업 입찰시 원조공여국의 기업끼리 경쟁하고, 외국 기업을 불가피한 경우에만 참여시키거나, 자국 기업에게 유리한 방식으로 추진하여 수원국의 주인의식을 저해하고, 구매 및 조달에서 높은 비용을 유발한다는 비판을 받아왔다.

DAC 회원국들의 경우 저개발국에 대한 ODA를 무상으로 공여하는 것을 기본원칙으로 하고 있지만, 실질적으로 공여국 및 소수국가로 조달처가 제한되는 경우 사실상의 타이드(de facto tied) 또는 비공식 타이드(informal tied) 원조를 폭넓게 활용하고 있는 실정이다. 이에 따라 엔차관 비중이 높은 일본의 경우에는 무상비율이 낮은 대신 비구속성 차관비율을 상대적으로 높게 함으로써 국제사회에 있어서 비판적 여론에 대응하고 있다. 일본의 경우 2007년 양자간 원조에서 증여비율(약정액 기준)은 40.6%에 불과하지만, 언타이드 원조비율은 95.1%를 기록하여 DAC 평균 84.6%를 크게 상회하고 있다. [표 3]을 보면, 캐나다, 그리스, 이탈리아, 네덜란드, 포르투갈, 미국 등은 DAC 평균 84.6%보다 언타이드 원조비율이 낮은 실정이고, 그리스는 42.3%여서 타이드 원조비율이 매우 높은 실정이다.

최근 DAC는 타이드 원조의 비효율성과 새천년개발목표(MDG) 달성에 합목적으로 접근하기 위해 최빈국에 대한 원조의 언타이드화 권고를 적극 추진하고 있다. 이는 최빈국들의 원조에 대한 지나친 의존성으로 인해 공여국과의 개발정책 협의가 형식화되고 수원국의 주인의식이 고양되지 못하는 점을 인식하고, 최빈국을 국제경제의 일원으로 편입시키려는 공동노력의 일환으로 추진된 것이다.

2001년 '최빈국에 대한 원조 언타이드 권고안'이 채택되어 2002년 1월부터 최빈국의 국제수지 및 구조조정을 위한 예산지원, 외채경감, 투자프로젝트 등에 대한 원조의 언타이드화를 본격화하고 있다. 단, 식량원조, 기술협력의 경우 특정 프로젝트 준비나 수행과 무관한 독립된 기술협력(Free-standing

13) 수원국이 조달하는 수입물자, 용역의 조달처를 공여국 또는 일부 소수국가로 한정하는 경우를 타이드(tied) 원조라 하고 그러한 제한이 없는 경우를 언타이드(untied) 원조라 한다. 본고는 타이드 원조는 구속성 원조 혹은 연계성 원조와 혼용하였다.

Technical Assistance: FTC)은 제외하였다. 그러나 특정프로젝트의 투자지원을 위한 IRTC(Investment- Related Technical Cooperation)는 언타이드 되어야 한다.¹⁴⁾

양자간 원조 중 언타이드 원조 비중을 지속적으로 확대하면서 2008년 5월 OECD/DAC 고위급회의에서는 양자간 원조의 언타이드 대상국을 기존의 최빈국 외에도 볼리비아, 카메룬, 콩고공화국, 코트디부아르, 가나, 가이아나, 온두라스, 니카라과 등 8개 고채무빈곤국(Highly Indebted Poor Countries, HIPC)으로 확대할 것을 합의하기도 하였다.

표 4-3. 최빈국에 대한 언타이드 권고안의 적용범위 및 대상국가

추진시기	2002년 1월 시행
적용대상사업	국제수지 및 구조조정지원, 부채탕감, 프로그램원조, 투자사업원조, 수입현물지원, 상업서비스계약, 구매가 따르는 NGO에 대한 ODA, 투자관련 기술협력(IRTC)
적용제외사업	독립적인 기술협력(FTC), 식량원조
최소적용규모	일반사업 : 70만 SDR(약 1백만 달러) 이상 IRTC : 13만 SDR(약 19만 달러) 이상
적용대상국가	최빈국, 최빈국에 포함되지 않은 고채무빈곤국(HIPC) 8개국

- 주: 1) 2001년 권고에서 제외되었던 최소규모적용 규정은 2006년 7월부터 언타이드 대상에 포함
2) 2008년 5월 DAC 고위급회담에서 최빈국이 아닌 고채무빈곤국(HIPC) 8개국도 적용대상으로 추가

최빈국 언타이드 원조 권고안은 회원국들의 노력이 서로 적절한 균형을 이루고, 향후 진전 상황을 점검하기 위해 Reference Indicator Matrix를 설정하고 있다. 첫째, 양자간 최빈국 ODA의 언타이드 비율로서 최빈국에 대한 양자 언타이드 비율은 LDC에 대한 양자간 원조에서 언타이드 원조의 비율로 측정된다.

최빈국에 대한 양자간 ODA의 언타이드 정도가 높더라도 최빈국에 대한 지원 자체가 일정정도 이상이 되어야 한다는 것을 의미하는데, 권고치(reference point)는 0.6이다. 둘째, 노력분담지수(effort-sharing composite indicator, ESCI)로서 산식은 [(양자 최빈국원조/GNI × 양자 최빈국원조 언타이드비율) + (다자간 최빈국원조/GNI)]이고, 다자간 최빈국 원조는 언타이

14) 프로젝트의 타당성조사, 기본/상세설계(Front End Engineering and Design: FEED), 건축엔지니어링(architect engineering: A&E), 입찰절차를 자문관리하는 구매관련 기술지원(Procurement-related Technical Assistance: PRTA) 등은 IRTC에 해당된다.

드 원조로 규정하고 있고,¹⁵⁾ 권고치는 0.04이다.

2001년 ‘최빈국에 대한 ODA 엔타이드화 권고안’ 채택 이후, 최빈국들에 대한 양자 엔타이드 ODA 비율은 지속적으로 증가하고 있다. 2007년 기준으로 아일랜드, 노르웨이, 영국, 벨기에, 룩셈부르크 등은 최빈국 원조의 100% 엔타이드화를 달성하였으나, 프랑스(54%), 이탈리아(0.53%), 스위스(39%)는 DAC 권고치 60%를 하회하고 있다. 미국(75%), 스페인(76%), 뉴질랜드(81%) 등은 평균 84%보다 상대적으로 낮은 수준이다.

표 4-4. DAC 주요국의 최빈국에 대한 양자 엔타이드 비율

국명	1999~2001 (연평균)	2004	2005	2006	2007
호주	0.42	0.91	0.49	1.00	0.98
오스트리아	0.34	0.68	0.83	0.91	0.90
벨기에	0.49	0.99	0.99	1.00	1.00
캐나다	0.40	0.76	0.66	0.75	0.85
덴마크	0.77	0.80	0.94	0.97	0.88
핀란드	0.69	1.00	0.95	0.98	0.99
프랑스	0.54	0.85	0.83	0.91	0.54
독일	0.43	0.66	0.69	0.83	0.80
그리스	-	0.41	0.25	0.10	0.87
아일랜드	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
이탈리아	0.30	0.80	-	-	0.53
일본	0.76	0.81	0.81	0.81	0.86
룩셈부르크	-	1.00	1.00	1.00	1.00
네덜란드	0.86	0.96	0.96	0.96	0.99
뉴질랜드	-	0.36	0.80	0.36	0.81
노르웨이	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00
포르투갈	0.42	0.99	0.77	0.99	0.91
스페인	0.25	0.95	0.60	0.95	0.76
스웨덴	0.69	0.98	0.99	0.98	0.97
스위스	0.84	0.95	0.83	0.95	0.39
영국	0.63	1.00	1.00	1.00	1.00
미국	0.01	0.03	0.71	0.71	0.75

15) DCD/DAC/FA/M(2002)2/PROV 참조.

DAC 평균	0.55	0.68	0.76	0.86	0.84
--------	------	------	------	------	------

주: 최빈국에 대한 양자 언타이드 비율=Untied bilateral LDC ODA/total bilateral LDC ODA(약정액 기준)

자료: OECD/DAC, *Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the Least Developed Countries: Progress Report to HLM*, 각년도.

나. 한국의 언타이드 원조 추진동향

한국의 경우 2007년 기준으로 양자간 ODA의 언타이드 원조 비율은 24.7%로 전년대비 크게 증가하였다. 유상차관의 현지화 소요비용의 비구속성 분류, 유상원조 최초의 비구속성 원조 지원(마다가스카르, 1,412만 달러), 무상원조의 비구속성 원조 단계적 확대 정책에 따른 비구속성 원조 승인액 증가 등의 영향으로 전체 양자간 ODA 비구속성 원조비율이 증가하였기 때문이다.

그러나 DAC 가입이후 최빈국에 대한 언타이드 비율을 높이는데 보다 중점적인 노력이 필요하다. 이미 언급한 바와 같이 최빈국에 대한 원조 비구속화는 DAC 가입적격 심사기준의 하나이고 2008년 DAC 특별검토에서 우리 원조의 비구속성 비율 확대와 DAC 가입이후 조기에 최빈국 원조 비구속화 이행을 권고한 바 있다. 약정액 기준으로 최빈국에 대한 언타이드 비율이 19.9%에 불과해 DAC 권고수준에 크게 미달하므로 국제사회가 요구하고 있는 ODA 언타이드 기준과 정책 권고를 추진하는데 보다 적극적인 노력이 필요하다.

표 4-5. 우리 원조의 언타이드 현황(2007년)

	전체	최빈국	고채무빈국
한국 양자원조(%)	24.7	19.9	18.8
유상(%)	24.2	20.2	20.4
무상(%)	26.1	18.1	7.5
DAC 평균(%)	84.6	98.1	-

주: * 2008년 5월 DAC 고위급회담에서 지정된 최빈국이 아닌 고채무빈곤국(HIPCs) 8개국

자료: 국제개발협력위원회

국제개발협력위원회에서 점진적이고 단계적인 원조 언타이드화를 추진기로 결정하여 언타이드 원조를 위한 정책적 전환이 본격화되고 있다. 제3차 국제개발협력위원회에서 결정된 단계적·점진적 추진안은 지원대상국가 및 대상

사업 확대를 통해 2007~2008년 유·무상 원조 공히 시범사업을 추진한 후에 2010년 DAC 가입을 전후하여 전체 ODA의 37% 수준으로 언타이드 원조를 확대키로 한 바 있다.

최근 정부는 언타이드 추진로드맵 일정을 앞당겨 무상은 2012년까지 75%, 2015년까지 100%, 유상은 2012년 40%, 2015년 50% 언타이드화하고, 최빈국과 고채무빈곤국에 대해서는 유·무상 합쳐서 2012년 80%, 2015년 90%이상을 목표로 하고 있다.

표 4-6. 우리나라 언타이드 원조 추진로드맵

	2012년	2015년
유상(EDCF)	40%	50%
무상(KOICA)	75%	100%
최빈국 및 고채무빈곤국	80%	90%

자료: 관계부처 합동, 「원조의 언타이드화 추진 로드맵(안)」.

3. 국제개발은행 조달시장 수주확대방안

가. 국제개발은행 조달시장 규모

2008년 현재 주요 국제개발은행(Multilateral Development Bank: MDB)의 조달시장 규모는 전체적으로 약 230억 달러에 이른다. 여기서 주요 MDB에는 세계은행, 아시아개발은행(ADB), 중남미개발은행(IDB), 유럽부흥개발은행(EBRD), 아프리카개발은행(AfDB)의 다섯 개 은행을 일컬으며, 이 중 세계은행의 조달시장 규모가 104억 달러로 가장 크고 그 뒤를 ADB(\$68억), IDB(\$32억), EBRD(\$17억), AfDB(\$12억)가 뒤를 따르고 있다(표 4-7 참조).

표 4-7. MDB별 조달시장 규모 (2008년)

구 분	WB		ADB*		IDB		EBRD		AfDB**	
	금액 (백만 달러)	건 수	금액 (백만 달러)	건 수	금액 (백만 달러)	건 수	금액 (백만 유로)	건 수	금액 (백만U A)	건 수
물 품	2,440	1,999	6,505	-	321	946	158	42	109	564

공 사	6,729	1,416			2,215	1,286	1,027	66	590	417
컨설 턴트	1,236	2,853	327	-	636	12,706	13	16	73	408
합 계	10,405	6,268	6,833	-	3,172	14,938	1,198	124	772	1,389

* ADB는 물품과 공사계약 규모를 구분하지 않고 있음.

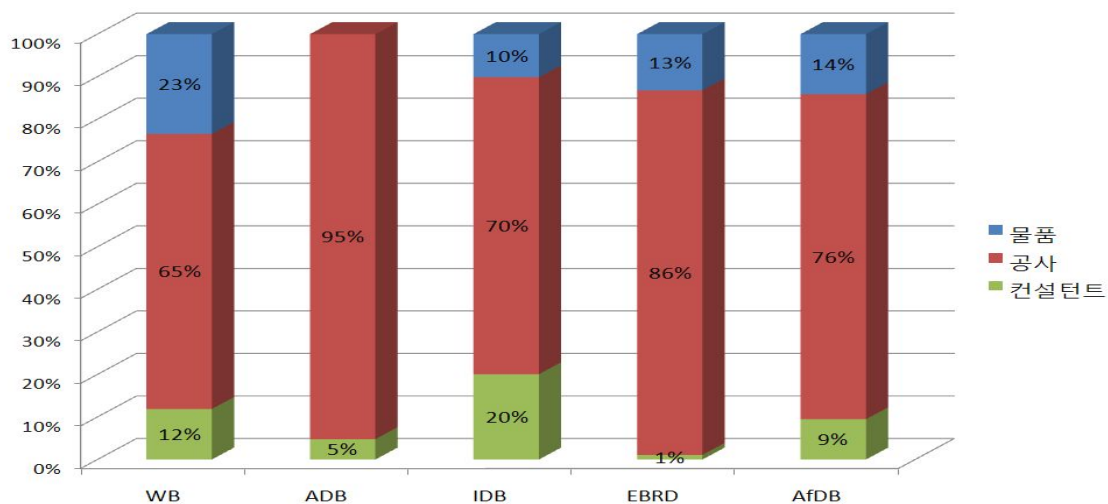
** AfDB 통계는 2007년 기준이며, UA는 AfDB의 통화단위로 1UA=1SDR임.

1SDR=\$1.56(2009년 8월 기준)

자료: 각 은행별 조달 통계

MDB 조달계약은 물품, 공사, 컨설턴트 서비스의 세 가지 유형으로 구분하는데, 이 중 공사계약이 차지하는 비중이 가장 높아서 주요 MDB 조달계약의 60% 이상을 차지하고 있다(그림 4-2).

그림 4-2. MDB별 조달유형별 비중 (2008년)



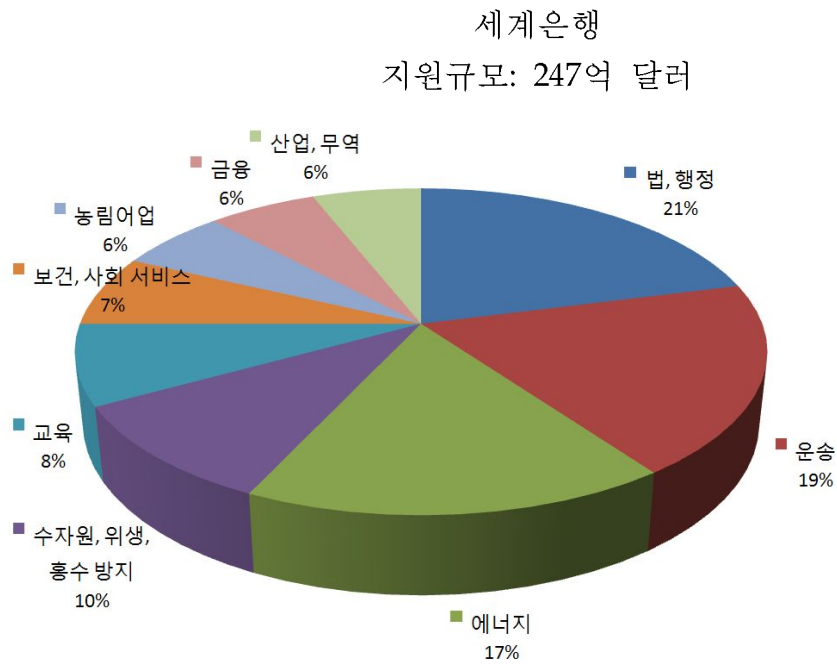
주1: AfDB 통계는 2007년 기준

주2: ADB의 경우 컨설턴트를 제외한 규모는 물품과 공사를 합한 금액임.

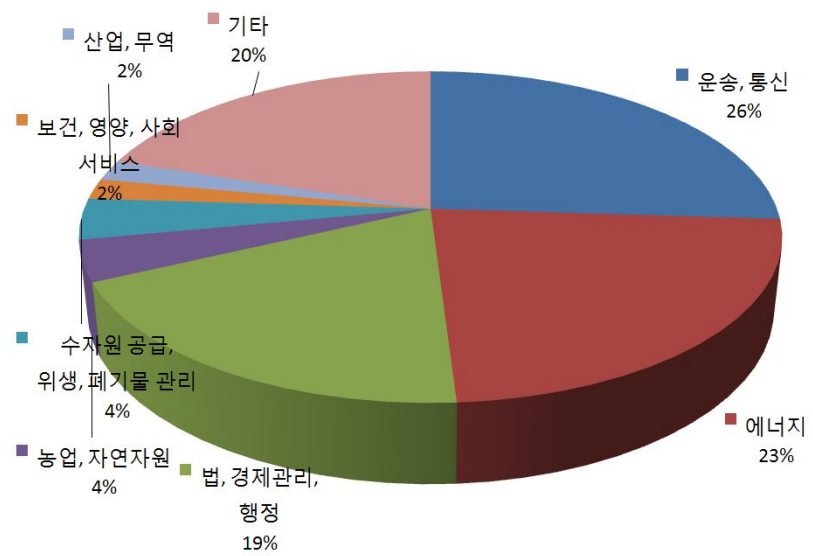
자료: 각 은행별 조달 통계

MDB 지원 사업을 분야별로 살펴보면 [그림 4-3]와 같다. 각 은행의 지원 사업 중 주로 공사 프로젝트로 볼 수 있는 분야는 운송·통신, 에너지, 수자원 공급, 위생, 폐기물 관리, 도시개발 등이며, 대부분의 은행에서 이들 분야에 대한 지원 비중은 절반에 가깝다. (세계은행 - 46%(운송, 에너지, 수자원·위생·홍수방지), ADB - 53%(운송·통신, 에너지, 수자원·위생·폐기물 관리), IDB - 49%(운송·통신, 도시개발, 수자원·위생, 에너지), AfDB - 44%(전력, 운송, 수자원·위생))

그림 4-3. MDB별 지원 사업 비중 (2008년)

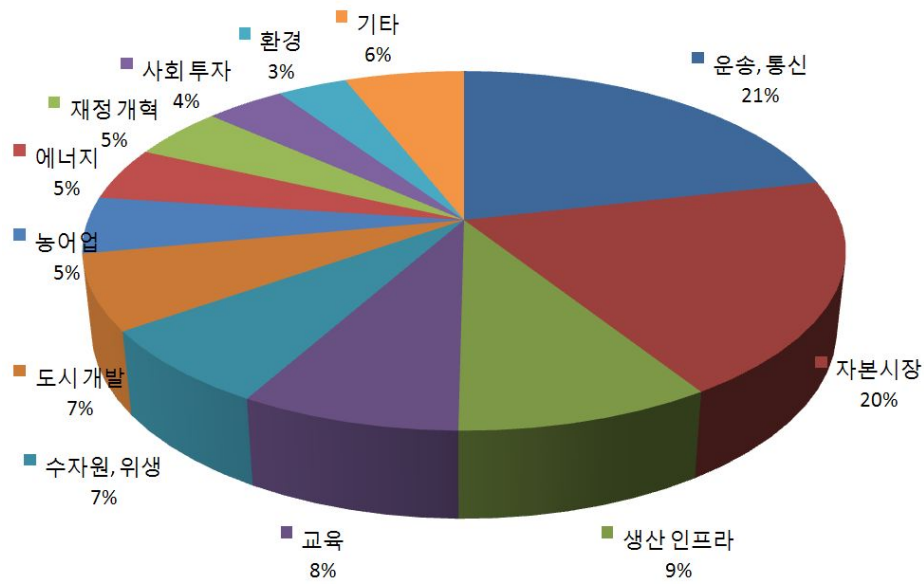


ADB
지원규모: 105억 달러



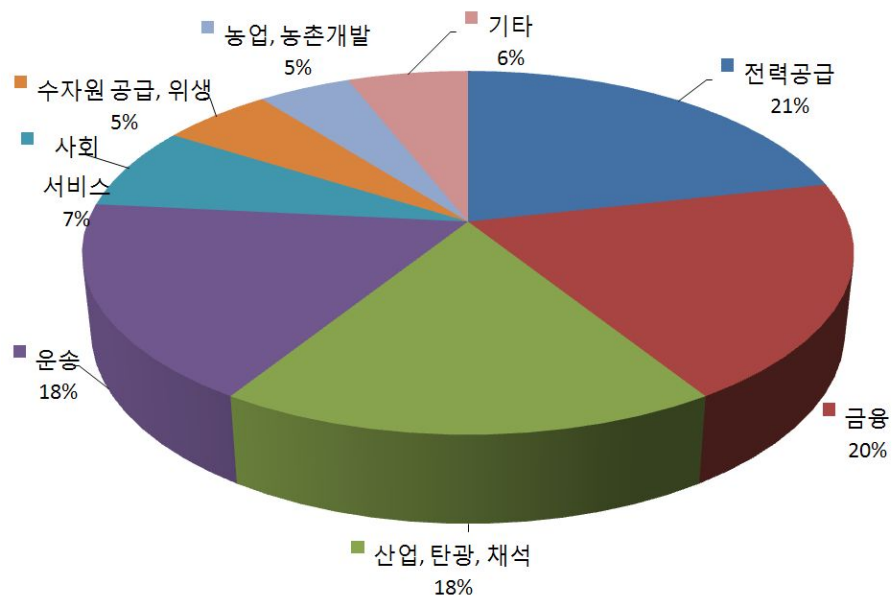
IDB

지원규모: 112억 달러



AfDB

지원규모: 15억 UA



자료: 각 은행별 연차보고서(Annual Report 2008)

나. 우리나라 기업의 MDB 조달시장 참여 현황

우리나라 기업의 MDB 조달 계약 수주 실적은 2003~07년 기간 9.7억 달러로 전체 0.9%에 불과하다(표 5-2). 유형별로 살펴보면, 기자재 및 시공분야 실적이 99%이며, 은행별로는 ADB 조달 계약 수주 규모가 7.8억 달러에 달해 가장 큰 부분을 차지한다.

표 4-8. 우리기업의 MDB 조달시장 수주 현황(2003~07년 합계)

(단위: 백만 달러)

		WB	ADB	IDB	EBRD	AfDB	합 계
수주 금액	기자재 및 시공	168	777	0	0	21	967
	컨설팅	0.6	4.5	0.0015	0	0	5.12
	합 계	169	782	0.0015	0	21	972
기관내 수주 비중		0.5%	2.9%	0%	0%	0.5%	0.9%

자료: MDB별 홈페이지 및 annual report, 한국 수출입은행(2009.6.5) 재인용

[표 5-3]은 ADB 사업 수주 실적이 있는 주요 기업의 진출 분야 및 계약금액을 나열한 것이다.

표 4-9. ADB 사업을 수주한 주요 기업(2004~08년)

	분야	계약금액(백만 달러)
현대엔지니어링	수송 및 통신	299.24
삼환기업	수송 및 통신	184.59
쌍용엔지니어링	수송 및 통신	96.38
LG	에너지	23.76
환경시설관리공단	농업 및 자연자원	5.57
삼성엔지니어링	에너지	5.50
한신엔지니어링	물 공급, 보건	5.46
대우	에너지	4.90
신동에너지	물 공급, 보건	1.26

자료: ADB (2008), Asian Development Bank & Republic of Korea: Fact Sheet.

다. 우리 기업의 MDB 조달시장 진출 부진 사유

우리 기업의 MDB 조달시장에 진출 부진 사유를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, MDB 발주 사업에 대한 관심 및 홍보 부족을 들 수 있다. 대부분의 기업

들이 MDB 조달시장에 대해 인지하고 있지 않으며, 이는 정부의 홍보 부족 및 초기 비용의 부담 때문으로 보인다. 특히 중소기업은 MDB 조달시장에 대한 정보 자체에 노출되어 있지 않으며, 대기업의 경우 건당 금액이 크지 않은 MDB 발주 개발 프로젝트에 참여할 인센티브가 크지 않다. 또한 입찰에 성공할 확률이 낮기 때문에 기업들은 준비단계의 초기 비용 조차 부담을 기피하려는 경향이 크다.

둘째, 우리 기업은 사업자 선정시 중요 기준인 과거실적(track record)이 부족하다. 국제 조달시장에 참여하기 위해서는 과거실적이 가장 중요한데, 대부분의 중소기업들은 참여경험이 없기 때문에 과거실적이 존재하지 않으며, 이는 다시 개발 사업에 참여하는 데 가장 큰 장애요인으로 작용하는 악순환(vicious circle)이 지속된다. 미국내 과거실적 요구 금지 조항을 삽입한 것을 한·미 FTA 협상의 큰 성과 중에 하나로 평가하는 것도 이와 관련이 있다.

셋째, 일반적으로 MDB 조달계약은 수원국 기업에 유리한 조건을 포함하고 있다. 일례로 ADB의 경우 물품 구입시 수원국 기업에 대해 15% 가격 우대, 공사의 경우 7.5% 우대 조건이 부여되므로 우리 기업이 진출하기 위해서는 우대 비율보다 낮은 가격으로 입찰에 참여해야 낙찰이 가능하지만 이는 현실적으로 불가능하다. 또한 사업 수행의 총 책임은 MDB 담당부서가 아닌 수원국내 집행기구(executing agency)에 있기 때문에 수원국내 네트워크가 부족한 외국 기업이 참여하기에는 제약이 있다.

넷째, 우리 정부의 현재 지원 수준은 정보 제공 정도이며, 수출입은행은 MDB 사업 및 신탁기금, 국별조사 등의 정보를 제공하고, 코트라는 기업 대상 해외 공동 설명회를 개최하는 등 정부 차원의 지원이 매우 산발적이며 일회적으로 체계적인 지원 방안이 존재하지 않는다.

라. 우리 기업의 진출 확대 방안

본 절에서는 우리 기업의 MDB 조달시장 진출을 확대하기 위하여 필요한 정부의 역할과 기업의 자구적인 노력을 제시해보고자 한다.

첫째, 정부의 기업의 조달시장 진출을 위한 체계적인 지원 시스템 구축이 시급하다. 원조 언타이드화가 진행될수록 MDB 조달시장 내 우리 기업 진출

비율은 일시적으로 감소하거나 증가세가 둔화될 수 있다. 따라서 단기적인 감소에 대응하면서 장기적으로는 진출 확대를 위한 방안이 마련되어야 한다. MDB 조달시장은 우리 정부가 MDB에 기여를 일정부분 했기 때문에 획득해야 하는 시장이 아니라 민간 기업의 여러 판로 중 하나의 옵션으로서 접근할 필요가 있다. 따라서 MDB 공여국 지위를 이용한 방법보다는 장기적인 안목에서 국제 경쟁입찰시장에서 우리 기업의 경쟁력 및 수주율 제고를 위한 실질적인 지원방안을 강구해야 하며, 그 과정에서 각 부처의 역할분담이 이뤄져야 할 이다. 해외 조달시장 관련 부서를 운영하고 기업 설명회 및 박람회를 활발히 개최하는 KOTRA와 협력이 필요하며, 소속 부처의 이해관계를 떠나 중복 업무는 과감히 제거하고 각 기관이 보유하고 있는 비교우위에 따라 시너지 효과를 창출해야 할 것이다. 또한 정부가 제공하는 정보의 양과 질을 제고해야 하며 중소기업도 접근 가능한 사용자 친화적인 시스템으로 운영되어야 한다.

둘째, MDB 조달 전문가 심화 연수 과정 운영하는 방안을 모색해야 한다. 국제 조달시장은 그 규모가 방대하지만, 기업의 입장에서는 초기 비용의 부담이 크고 매우 경쟁적이기 때문에 선불리 접근하기에 어려운 시장이다. 따라서 일반적인 소개 수준의 설명회 또는 세미나를 산발적으로 여러 번 개최하여 다수의 기업의 관심 및 기대를 증폭시키려는 목적의 교육 프로그램은 효과가 낮을 수 밖에 없다. 진정으로 참여할 의향이 있고 경쟁력이 있는 기업들을 대상으로 전문가 심화 연수 과정을 도입할 필요가 있다. 물론 기업 선정 기준이 모호할 수 있으나 수출입은행, 코트라, 조달청 등 공공기관 및 민간 협회의 네트워크를 활용할 수 있을 것이다.

셋째, 신탁기금으로 운영되는 사업의 승인 여부는 우리 정부가 결정한다는 점을 활용, 사업 발굴 단계부터 적극 참여하는 방안을 고려할 수 있다. 즉, 사업 제안시 우리 기업의 경쟁력 및 컨설턴트 구매조건 등을 고려하여 제안서를 작성하여 동 제안서가 승인될 경우, 입찰 과정에서 우리 기업의 수주 가능성이 제고될 수 있다. 단, 컨설턴트 구매조건을 포함시킬 경우, 실질적인 tied로 국제사회의 부정적인 시각을 피할 수 없으며, 우리 신탁기금 사용에 있어 제한 조건으로 작용하여 우리 신탁기금의 활용도가 오히려 위축될 수 있다는 점은 감안해야 한다.

넷째, MDB와 정례협의를 통해 MDB별 신탁기금 사용에 관한 지역·국가·분

야별 우선순위에 대해 논의하고 신탁기금 사용실적을 검토하며, 향후 사용계획에 관한 상호 이해를 제고할 필요가 있다. 정례협의를 우리 강점 분야를 홍보하는 기회로 삼아야 한다. 또한 MDB별 신탁기금 담당 부서에 우리 공무원을 파견하는 것이 도움이 될 수 있다. 현재 IDB 파견 공무원만이 우리 정부 신탁기금 업무를 담당하고 있는데, 타 MDB 신탁기금 대비 IDB 신탁기금의 우리나라 콘텐츠 반영 사업 비중이 높은 것은 IDB 신탁기금 담당 파견 공무원의 역할이 작용했다는 견해가 존재한다.

다섯째, 개도국 공무원 또는 공기업 책임자, MDB 프로젝트 담당자 등과 네트워크 구축에 힘써야 한다. 우선적으로는 우리나라의 신탁기금의 차별적인 요소를 홍보하면서 우리 신탁기금 사용을 장려할 수 있다. 여기서 차별적인 요소란 경제개발 과정에서 취득한 교훈 및 경험 전수가 가능하다는 점인데, 이와 더불어 타국 신탁기금 대비 사용조건이 유용하다는 것을세미나 또는 워크샵, 우리나라 초청 연수, 우리나라 신탁기금에 대한 안내 자료 발간 및 배포를 통해 널리 알리는 것이 중요하다. 기대효과는 우리 신탁기금의 활용이 활성화된다는 점과 그 결과 우리나라 콘텐츠가 반영된 사업이 증가한다는 점이며, 더 나아가서는 신탁기금 이외의 MDB 본 사업 진출의 발판이 될 수 있다는 점이다.

마지막으로 우리 기업의 전략적인 분야 선택 및 자구적인 노력이 요구된다. MDB 조달시장의 경쟁이 심화됨에 따라 도로, 관개 등의 단순 공사보다는 터널 등 고기술을 요하는 분야가 전망이 있다. 또한 기업의 잠재적인 고객인 MDB의 사업 우선순위(지역 및 분야 등)를 조사, 파악할 필요가 있다 예를 들면, ADB는 지역경제협력이니셔티브(Regional Economic Cooperation Initiatives)를 운영하면서 GMS 프로그램을 12년째 수행하고 있으며,¹⁶⁾ 동 프로그램은 성공사례로 자주 인용된다. 또한 IDB는 SECCI(Sustainable Energy and Climate Change Initiative)를 통한 기후변화 관련 사업에 주력하고 있다. 정부의 우리 기업 진출 지원에 있어서도 MDB별 주력 분야 및 협력 대상 지역이 상이하다는 점을 감안할 필요가 있다.

처음에는 현지 업체와 컨소시엄을 구성하여 입찰에 참여하는 방안을 고려할 수 있다. 이를 위해 수원국 기업과 네트워킹을 구축하는 것이 중요하다. 또

16) GMS 프로그램은 Greater Mekong Sub-region의 경제협력 프로그램이며, 메콩강 주변의 캄보디아, 라오스, 미얀마, 중국 운남성, 태국, 베트남 지역이 해당됨.

한 처음부터 주계약자로 입찰에 참가하는 것은 무리이므로 입찰 성공 잠재력이 큰 기업의 서브컨트랙터로 참여하는 것도 한 방법이다.

ADB의 경우 KOICA 및 EDCF 사업 실적을 과거실적(track record)로 인정하므로 향후 MDB 조달 시장을 고려하는 기업은 KOICA 및 EDCF 사업 수행을 통해 실적을 쌓는 것이 중요하다.

제5장 ODA를 통한 해외건설 진출 확대방안

1. 건설관련 ODA 지원체제 개선방향

가. 요청주의에서 협의주의로 전환

최근의 해외건설 수주는 외형적인 성장뿐만 아니라 내용면에서도 과거와는 많이 달라진 모습을 보여주고 있다. 과거 단순 도급형 토목·건축 공사 위주에서 고부가가치 플랜트 공종으로 바뀌고 있다. 다만, 해외건설시장은 전체적인 시장규모가 증가추세를 보이고 있는 가운데 플랜트 공종 비중이 30% 전후, 토목·건축은 60% 수준을 보이고 있다.

이에 반해 우리나라의 해외건설 수주구조는 플랜트 공종이 토목·건축 보다 훨씬 많은 비중을 차지하고 있다. 토목·건축 공종이 30%대 비중을 차지하는 반면, 플랜트는 60% 전후 비중을 보이며 최근 해외건설시장 흐름과 다소 거리감이 있는 상황이다. 우리나라 해외건설이 지역적으로는 중동, 공종별로는 플랜트에 편중된 가운데 최근 해외시황을 고려하면 토·건 공종에 대한 수주역량을 더욱 강화해야 한다. 또한, 특정 지역과 공종에 편중된 수주패턴을 지양하고 시장 및 공종 다변화를 통한 안정적인 해외건설 수주를 위해서도 해외 토목·건축시장 진출 활성화가 더욱 필요하다.

특히 글로벌화가 진전되고 중국, ASEAN 등 아시아 지역의 신흥경제권이 급성장하면서 수주경쟁이 치열해지면서 ODA를 활용한 전략적 해외건설 진출 전략 수립이 요구되고 있다. 중국은 최근 동남아에 대해 원조규모를 크게 확대하면서 남중국과 메콩강 유역개발사업을 연계한 경제인프라 건설사업에 대규모 투·융자를 실시하고 있다. 2002~2007년 동안 중국은 동남아에 148억 달러의 원조를 실시하였고, 중·ASEAN 인프라기금으로 100억 달러 규모의 펀드 제공, 150억 달러의 저리신용 차관공여 등 다양한 개발사업을 추진하고 있다.

한편 일본은 2008년 4월 「ODA와 일본기업과의 제휴강화를 위한 새로운 정부 시책 '성장가속화를 위한 민관파트너십」을 발표하고, 2009년 '아시아

ppp 정책연구회'를 통해 「일본판 PPP지원 패키지」를 책정하였다(부표 1 참조). 신임 하토야마 총리는 지난 11월 초 동경에서 일-메콩국가 정상회의를 개최하고 대규모 경제협력을 강화할 예정이다. 즉, 일본과 태국, 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마 메콩강 유역 5개국에 의한 「일·메콩정상회의」는 11월 7일 지구온난화대책과 개발격차 시정 등을 포함한 「도쿄선언」을 발표하였다.

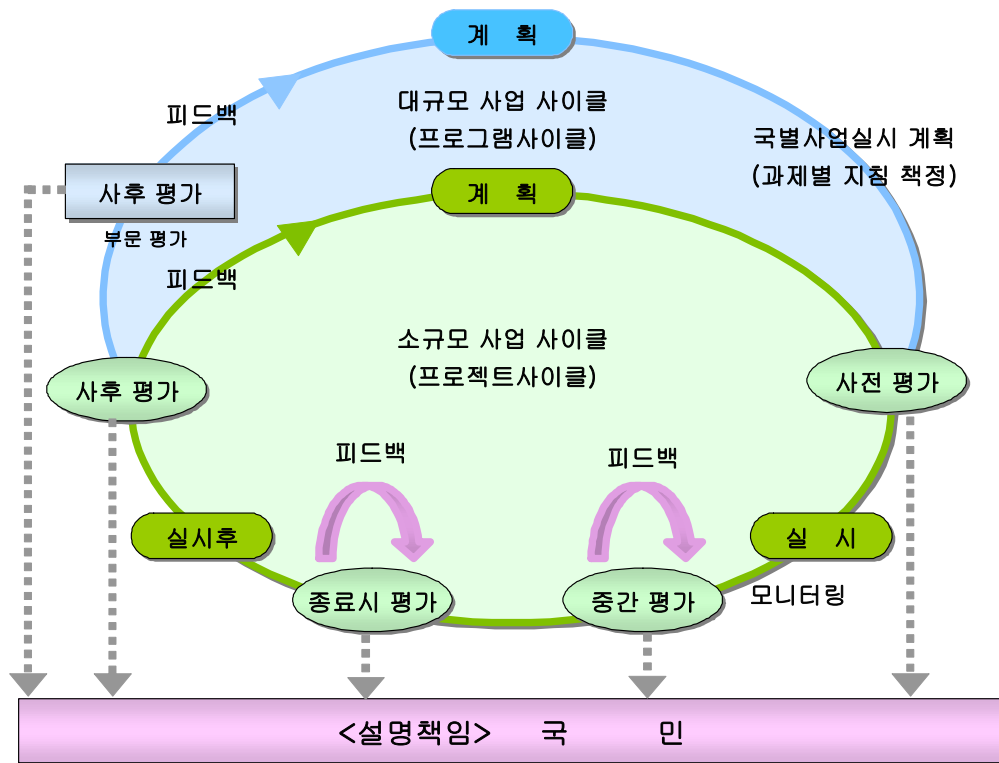
이와 같이 전략적으로 유망 건설시장 진출을 위해 다각적인 노력을 기울이고 있는 상황하에서 우리나라도 토목·건축 수요가 많은 개도국 개발사업에 전략적으로 진출하기 위해서는 기존의 요청주의에 입각한 ODA 사업 추진은 보다 전략적인 측면에서 수원국 정부와의 협의를 통해 전략적 안건을 발굴할 수 있는 체제가 수립되어야 한다. 기본적으로 개도국과 우리의 이해관계가 합치되는 프로젝트의 발굴과 선정을 위해서는 현재와 같은 수동적 요청주의 방식만으로는 한계가 있을 수밖에 없다.

미국을 위시하여 영국, 프랑스, 스웨덴 등 주요 선진 원조공여국가들은 개발사업 발굴을 위한 사전준비로서 심도있는 국별계획(country programming)과 개도국정부와의 협의 또는 정책대화를 통하여 개발사업의 후보물색은 물론 요청될 개발사업의 성격, 내용 등을 민간부문과 공동으로 사전에 충분한 조율을 거치고 있다. 따라서 형식은 개도국에 의한 요청주의라 할지라도 실질적으로는 충분한 수원국 정부와 기업을 포함한 이해당사들이 충분한 사전협의를 이루어지고 있다.

따라서 우리나라의 경우에도 ODA의 소규모성이라는 제약조건하에서 원조의 효과성을 제고하고 한정된 재원을 효율적으로 운용하기 위해서는 요청주의에서 협의주의로 전환하여야 하고, 이를 위해서는 국별 어프로우치를 강화시킬 필요가 있다. 수원국과 파트너십을 강화하고, ODA의 전략성을 제고시키는 것이 시급하므로 우선 중점지원 대상국을 중심으로 유·무상 통합의 국별 적정지원 프로그램을 작성함으로써 수원국의 개발수요에 부합하는 중점지원 분야와 유망사업을 협의하고 발굴할 수 있는 지원체제를 구축해야 할 것이다. 이러한 국별 원조전략은 정책입안능력을 강화하는 데 직접적으로 기여할 뿐만 아니라 실행단계에서 실시조직의 유기적인 협조체제 및 지원수단의 효율적인 연계 가능성이 사전적으로 고려됨으로써 정책결정 및 지원방침 수립 단계에서 실시기관간의 연계성을 제고하는데도 크게 기여할 것이다. 이러한

통합된 국별 원조계획은 외교부와 재정부의 긴밀한 협의하에 국제개발협력 위원회를 통해 수립할 수 있을 것이고, 건설 ODA와 관련하여 국토해양부의 기술적 자문도 제공되어야 할 것이다.

그림 5-1. 국별사업계획 및 프로젝트 사이클



자료: 권윤희 (2006) 참조.

특히 DAC 회원국으로 앞으로 국제사회에서 우리의 위상을 고려하여 건설 기업의 지원방식을 직접적인 정부위탁방식에서 점차적으로 간접지원으로 전환해 나가야 할 것이다. 최빈국에 대한 언타이드 원조 확대에 따라 우리 기업의 수주기회 축소 등 부작용에 대비한 제도적 보완을 위해서는 민간기업부문과 지속적인 대화는 물론 기업부문과 공동워크숍을 개최하고, 대사관 및 유관기관들이 발빠르게 각 지역의 공공사업 조달 계약들에 대한 관련 정보를 제공해주는 역할을 하고 있다. 또한 공공기관 산하에 원조 전담 컨설팅국을 만들어 협력하는 방안도 고려할 수 있다. [그림 5-1]에서 알 수 있듯이 국별원조전략에 입각한 국가별 사업실시계획을 통해 과제별 지침이 마련되고, 사업선정단계에서 개별사업 안전 발굴 및 조사능력을 강화하여 ODA 계획성을 제

고함과 동시에 사전평가를 강화해야 한다. 즉, 요청주의에서 협의주의로 전환함으로써 ODA 사업의 전략성과 계획성이 제고되고 전략적인 사업안건이 발굴될 수 있도록 치밀한 계획과 조사가 이루어져야 한다.

실제로 북유럽 3국은 ODA 사업발굴 및 수주활동 지원을 위한 입찰정보를 제공하는 간접 지원 방식을 확대하면서 국내기업 및 개발건설터트간의 정보교환, 국가별·지역별 진출전략 논의를 활성화하고 있다. 특히 국제기구 조달의 경우, 기본조사, 타당성조사 등 초기 단계에 신속한 정보 습득이 중요하기 때문에 대사관을 통한 입찰정보 제공, 국제기구 파견 직원과 기업 간의 미팅 등을 통해 자국기업을 간접지원하는 스웨덴의 방법은 우리에게도 유용한 방식이다. 또한 스웨덴은 국별지원전략(CAS) 작성 시 현지 진출 기업의 의견을 함께 반영하여 사업계획을 수립하고 있다. 중요한 원조 이해관계자(stakeholder)인 민간부문의 입장을 CAS 수립 시 부터 고려하여 차후 해당 국가에서 관련 사업의 조달계약 수주에 직·간접적인 도움을 주고 있다.

나. 정책대화 및 조사사업 확대

개별기업 차원의 민간부문은 재원 및 리스크가 커서 개도국의 막대한 인프라 수요에 대응하지 못하고, 정부도 전략수립 및 정책에서 사업실시단계까지 일관된 안건형성을 위한 일관된 지원체제 수립이 어려운 실정이다. 특히 개별기업 차원에서는 정보수집능력과 안건형성능력이 크게 낮기 때문에 수주경쟁력을 제고하기 위해서는 정책대화를 활성화하고, 조사사업을 확대하여 정보 활용 및 안건형성 능력을 획기적으로 제고시켜야 한다.

따라서 중점지원대상국을 대상으로 건설분야 ODA로서 유망한 ODA 사업발굴을 위해 전략적 안건에 대해 정부차원의 민관합동 조사단을 파견, 개도국 정부와 정책대화를 실시하고 한국의 우수 건설기술을 활용한 대표적 사업을 적극 추진할 필요가 있다. 특히 해외건설의 전략적 안건 형성을 위해서는 국토부의 지역별, 국가별 진출전략을 수립하여 주요 거점별로 전략적 협력대상국을 10여개국 선정하여 현지조사단 파견 및 정책대화를 통해 정책수립단계부터 안건형성을 위한 사업타당성 조사까지 충분한 지원책을 마련할 필요가 있다.

이미 우리정부는 유·무상 원조기관별로 별도의 중점지원국을 선정하고 있는

데, KOICA와 EDCF가 공통으로 선정한 국가는 10개국으로서 이들 지역을 대상으로 전략적 사업안건을 발굴하기 위한 현지조사단 파견 및 정책대화를 확대할 필요가 있다. 베트남, 캄보디아, 인도네시아, 스리랑카 등은 아시아의 주요 거점 국가로서 ODA 안전형성에 각국 정부와 정책대화를 강화하기 위한 다각적인 노력이 필요하다. 특히 스리랑카의 경우 최근 타밀반군(LTTE)이 장악하고 있는 동북부 지역이 수복되고 내전이 종식됨에 따라 사회경제개발 확대, 계층 및 지역 간의 빈부격차 해소를 위한 사회기반시설 확충 분야에 대한 우선적 지원방안 수립이 시급한 실정이고, 중국과 일본의 전략적 진출이 추진되고 있다.

표 5-1. 한국의 중점지원국가 현황

기관	중점지원국 (총26개국)
KOICA, EDCF 공통 (10개국)	베트남, 인도네시아, 필리핀, 캄보디아, 스리랑카, 방글라데시, 몽골, 우즈베키스탄, 탄자니아, 과테말라
KOICA 단독 (9개국)	라오스, 이라크, 나지리아, 세네갈, 이집트, 에디오피아, 파라과이, 페루, 카자흐스탄
EDCF 단독 (7개국)	앙골라, 예멘, 마다가스카르, 모잠비크, 파키스탄, 콜롬비아, 아제르바이잔

그러나 현재 우리 ODA는 기본적으로 요청주의에 입각하여 사업선정 단계에서부터 전략적 안건이 형성되기 어렵고, 그 선정 기준도 수원국 정부의 모호한 기준에 따르고 있기 때문에 주요 협력기관과의 사전협의를 충분히 이루어지지 않고 있다. 무엇보다도 중요한 것은 사업타당성 조사를 통해 자금협력사업으로 적정한지가 충분히 논의 되어야 할 것이고, 조사결과가 자금협력기관에 객관성 있는 심사자료를 제공하여 자금협력기관의 리스크를 줄일 수 있도록 해야 한다.

중장기적으로는 우리도 다수의 국별 후보사업리스트 가운데 양질의 프로젝트를 선정할 수 있는 방식을 추구해 나가야 할 것이다. 이러한 관점에서 프

로젝트의 심사를 현행 요청순위 또는 케이스 바이 케이스로 할 것이 아니라 일정기간 동안 몰아서 우선순위를 가려내는 프로젝트 집합평가제도(project pool appraisal system)를 도입해야 할 것이다. 특히 단일 기관에서 프로젝트 사업과 개발조사사업을 분리하지 않고, 단일기관에서 일관되게 추진하는 선진 원조기관들은 다양하게 사업타당성 제도를 운영함으로써 민간부문과 ODA사업의 연계성을 강화하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 캐나다, 덴마크 등이 대표적인 사례이고, 기술협력과 자금협력을 분리하고 있는 프랑스, 스페인, 독일 등도 자국민간기업들의 사업타당성 조사를 적극 지원하고 있다. 이를 통해 주요 선진국들은 개발컨설팅트를 육성하고 개발조사관련 전문인력을 양성함으로써 기술용역을 토대로 한 원조사업의 소프트화에 중점을 두고 있다. 특히 원조사업 추진에 있어서 사업발굴 등 초기단계에서 민간부문의 참여를 장려하기 위하여 사업타당성조사 지원제도를 폭넓게 운용함으로써 개도국과의 협력기반을 확대하고 있다.

따라서 우리나라의 경우에도 각국이 도입하고 있는 사업타당성조사 지원제도를 개발조사사업에 일정부분 수용하여 구체적인 프로젝트에 대한 조사를 포함하여 예비 사업타당성 조사, 개도국 능력배양을 위한 컨설팅 서비스, 산업 및 부문조사를 폭넓게 인정하면서 자금협력사업과 연계시키거나 국제적인 개발금융기관사업을 수주하는데 적극 활용할 필요가 있다. 한편 공적개발 원조사업과 연관성이 높은 민간부문의 프로젝트를 위한 사업타당성 조사를 지원하기도 하고, 국제입찰사업에서 입찰에 떨어졌을 경우 손해액의 일부를 지원하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이러한 측면에서 KOICA의 경우에도 EDCF 연계사업에 국한하지 않고, 민간기업 관련 공사수주 및 투자에 연계할 수 있는 개발조사사업 확대와 함께 국제금융기관 사업입찰과 연계될 수 있는 조사사업을 보다 적극적으로 지원할 수 있는 방안을 다각적으로 도입할 필요가 있다.

현재 정부부처 및 산하 협회 등이 업체의 해외시장 진출 활성화를 위하여 사업발굴 단계의 활동에 대하여 시장개척 지원자금을 운용하고 있는데 산하 사업자단체 회원사를 대상으로 해외진출 확대를 위한 지원사업을 추진중이다. 현재 지식경제부가 관리하는 한국엔지니어링진흥협회, 플랜트산업협회, 소프트웨어진흥원의 해외진출기반조성 지원사업 등으로 나누어져 있고, 해외 인프라 건설과 관련해서는 해외건설협회 자금에 한정되어 있어 건설부문의 전략적인 진출기반 확대를 위해서는 매우 미흡한 실정이다.

표 5-2. 해외진출기반 조성을 위한 지원 현황

담당기관	한국엔지니어링진흥협회	해외건설협회	플랜트산업협회	소프트웨어진흥원
지원 금액(연간)	7억원	23억원	20억원	10억원
지원 대상	프로젝트 타당성 조사, 신시장개척, 입찰참가, 수주교섭 및 조사활동 등	개도국의 건설사업에 대한 타당성 조사, 수주교섭 및 조사활동	개도국의 플랜트사업에 대한 타당성 조사 등	개도국의 SI사업에 대한 타당성 조사 등

자료: 수출입은행

특히 우리나라와 같이 ODA재원이 제약되어 있는 경우 선택과 집중에 의한 ODA의 전략적 지원체제 수립은 가장 핵심적인 과제라고 할 수 있다. 수원국정부와 정책대화를 활성화하고, 국별 접근을 강화하는 것은 최근 국제적 개발협력의 주요 흐름인 개발파트너십 강화에도 부응하는 것이다. 수원국의 개발과제에 입각한 중점지원분야를 선정하고, 중기적으로 지원가능한 원조공여규모를 사전에 협의하여 적정 유망사업을 발굴할 수 있다는 점에서 수원국과의 정책대화는 중요하다. 수원국 입장에서는 우리나라의 지원가능분야와 사업규모의 예측 가능성을 제고할 수 있고, 우리 정부는 중장기적인 국별 프로그램을 작성함으로써 자금협력과 기술협력을 상호연계한 원조사업의 패키지 방안 및 자금배분기준을 원조방침으로 설정하여 원조사업의 계획성을 강화할 수 있기 때문이다.

그러나 우리나라의 경우 ODA의 계획성이 낮고, 중장기적 ODA 사업방향이 명확하지 않아 유망협력사업을 발굴할 수 있는 개발조사사업 비중은 일본 등 선진국에 비교할 때 그 절반 수준에도 못 미치는 실정이다. 사업추진 절차에 있어서도 우리나라 개발조사사업은 기본적인 사업의 원칙, 목적, 중점추진분야 및 고려사항 등에 대한 체계적 고려가 미흡하다. 수요조사 단계부터 자금협력의 연계가능성이 고려되어야 하며, 수원국과의 충분한 협의를 거쳐 유망사업이 발굴되도록 전략적 접근이 필요하다.

특히 우리기업의 수주기회를 확대하기 위해서는 기술협력을 통한 사업 발굴 지원도 필요하다. 워크숍, 기술지원, 훈련지원 등 기타 기술협력을 통하여 우리 기업에게 익숙한 수주환경을 조성함으로써 후속 추진되는 본 사업을 우리

기업이 수주하도록 유도하는 방법도 가능하다. 덴마크는 자국기업과 수원국기업간의 파트너십을 지원하는 민관협력(Public Private Partnership, PPP) 프로그램을 적극 활용하고 있는데, 초기 파트너 선정 시 컨설팅부터 타당성조사 비용, 프로젝트 시행 시 관련 정보제공, 역량강화 훈련, 기자재 및 설비건설비 등을 지원한다.

다. 정책컨설팅 강화 및 언타이드화 대응

그동안 우리나라 ODA는 정부주도의 위탁계약 방식으로 추진되어 하드웨어 중심의 시공사업방식으로 전개되어 기술협력이나 정책컨설팅 수준은 상대적으로 미흡한 실정이다. 기본적으로 정책컨설팅은 적은 비용으로도 수원국의 개발계획 수립에 공헌할 수 있으며, 수원국 정책입안자들과 협력체제를 구축할 수 있어 경제개발 초기단계에 있는 대부분의 개도국과 개발파트너십을 발전시켜 나가는데 매우 유용한 협력수단이다. 최근 국제적인 개발협력의 환경변화로 개도국과의 파트너십 강화와 함께 수원국의 주도(ownership)의 ODA사업 추진이 강조되고 있기 때문에 사업준비단계에서 수원국의 의사반영이 상대적으로 용이한 정책컨설팅과 개발조사사업을 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다.

또한 정책컨설팅을 통해 각 분야에 풍부한 정보가 축적되고, 수원국의 우선순위에 부응하는 유망협력사업을 발굴할 수 있으므로 이는 우리나라 ODA사업의 계획성을 제고하는데도 크게 기여할 수 있다. 특히 최근 종합적 개발방식으로 전환되면서 개발초기단계에서 package approach가 강화되고 있기 때문에 수원국의 개발요구와 우선순위를 고려하여 적정 프로젝트를 발굴하고, 후속 자금협력사업과 연계성을 높임으로써 ODA 사업의 효율성과 효과성을 제고하는데 직, 간접적인 효과를 거둘 수 있다.

특히 민간기업의 개발조사사업 참여는 사업타당성 조사의 위험부담을 줄일 수 있는데, 대부분의 자금협력사업은 인프라건설로서 본 공사 실시 여부 및 우리기업의 본 공사 수주 가능성이 그다지 높지 않기 때문에 민간업체에서 자체예산으로 수행하기에는 리스크가 크다. 한편 투자비 회수에 장기간 소요

될 경우 민간업체는 주로 수익성이 높고 투자비 회수기간이 짧은 사업을 선호하나, 수원국은 일반적으로 투자비 회수기간이 장기간인 인프라 건설 및 개발정책 입안 등의 공공분야 사업을 요청하고 있으므로 민간기업이 처음부터 사업에 접근하기가 어려운 실정이다. 따라서 기술용역사업 분야에서 해외 경험이 일천한 우리 기업체에게 해외기술용역 경험을 축적토록 하고 수원국 공공 프로젝트에 접근 할 기회를 제공 한다는 점 등을 감안, 각 국의 경제발전 과정에서 공간계획의 역할을 제고할 수 있는 정책컨설팅과 개발조사사업을 보다 확대하여 추진할 필요가 있다.

따라서 우리나라의 정책컨설팅사업은 그 중요성이나 우리의 경제력에 비추어 볼 때 초기단계에 머물고 있고, 개도국으로부터의 협력요구를 충분히 수용하지 못하고 있는 실정이어서 앞으로 협력규모와 실시체계를 더욱 확충시켜 나가야 할 것이다. 선진국에 비해 ODA 규모가 적더라도 풍부한 우수인력을 가진 우리나라의 여건을 감안하면 엔지니어링 산업을 기반으로 한 개발컨설팅은 국내 산업여건에도 적합한 원조형태라 할 수 있다. 그러나 우리나라의 정책컨설팅과 개발조사사업은 규모 자체는 물론이고 전체 개발원조에서 차지하는 비중도 미미하여 그 중요성이 상대적으로 과소평가되어 왔다. 향후 개발조사사업은 기자재 공여 혹은 물자중심의 하드웨어를 공급하기 보다는 우리나라가 비교우위와 강점을 가질 수 있는 지식집약적 소프트웨어 공여 방식으로 전환되어야 하기 때문에 대개도국 국제협력 사업에 있어 그 비중이 점차 확대될 것으로 기대되고 있다.

특히 기술협력사업은 21세기 지식기반사회에서 새로운 한국형 개발원조의 모델을 필요로 하고 있으며, 건설분야 ODA에 있어서도 이에 대응한 다각적인 정책수단의 개발이 필요하다. 우선 개도국 경제 및 사회발전에 실질적인 도움을 줄 수 있는 개발컨설팅을 엔지니어링 산업과 연계한 기술협력사업에 적극 도입할 필요가 있다. 정책컨설팅은 수원국의 경제개발 초기 단계에서 사업계획을 수립하는데 결정적인 기여를 할 수 있고, 사업추진 경험, 조사 및 기획능력이 부족한 개도국으로서는 기술협력차원에서 원조공여국의 지원에 의존 할 수밖에 없는 분야이다. 따라서 원조공여국은 기술과 경험이 풍부

한 비교우위분야에서 개도국이 필요로 하는 개발사업의 우선순위와 사업의 적정성을 고려할 수 있는 전문지식을 전수할 수 있기 때문에 우리나라로서도 기술용역사업을 토대로 유망협력사업을 적극적으로 발굴하여 ODA사업으로 연계시키는 것이 무엇보다도 중요하다.

표 5-3. 개발조사 협력사업의 기대효과

수원국	<ul style="list-style-type: none"> - 개발프로젝트의 타당성 여부판정 및 사업우선순위 제시 - 선진국이나 국제금융기구 등 사업추진을 위한 재원조달에 필요한 자료제공 - 개발조사 과정에서 상대국 기술자와의 공동작업으로 개발조사에 관련된 기술 및 노하우 이전
공여국	<ul style="list-style-type: none"> - 수원국과의 경제 외교협력 증진 - 수원국 진출기회의 확대 · 관련사업에 관한 자료 및 정보의 수집 · 관련사업 진출시 국내업체의 참여가능성 제고 · 국내 기자재 수출 및 전문인력의 활용 - 양질의 프로젝트 발굴 및 차관제공 결정에 유용한 자료제공(EDCF와의 연계) - 국내 용역기술수준의 해외진출에 따른 경험축적

특히 우리나라의 2010년 OECD DAC 가입 추진과 언타이드화 비율 확대는 우리 건설업체의 수주활동에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 언타이드 원조가 추진됨에 따라 현지조달이나 국제경쟁입찰이 크게 증가하여 시공분야에서는 사실상 가격경쟁력을 앞세운 수원국 및 중국 등 개도국의 참여가 늘어날 전망이다. 또한, 우리 건설업체는 기술력 등 사업단계별로 경쟁력은 있으나 선진기업에 비해 기획 및 설계, 사업관리 등 엔지니어링 능력, 의사소통, 입찰준비 등이 부족하여 수주율이 감소할 것으로 예상된다. 따라서 우리나라의 언타이드화에 따른 우리기업의 수주기회 축소 등 부작용에 대비한 제도적 개선과 함께 우리기업의 능력 및 경쟁력 제고가 필요하다.

중장기적으로 민간부문의 경쟁력이 강화된다면, 언타이드 원조의 확대로 우리나라 원조조달시장만이 개방되는 것이 아니라 EU 원조조달시장 등 국제조달시장에의 참여기회 역시 확대되는 것을 의미한다. 아직 국제 원조조달시장에서 경쟁력이 높지 않은 우리 기업이 언타이드 원조 확대를 위기가 아닌

기회로 활용하기 위해서는 정부의 전략적인 언타이드 원조정책 수립이 필수적이다. 민간차원에서는 정책컨설팅과 기술협력 활성화를 위해 해외컨설턴트 협회를 설립하여 간접지원 방안이 보다 체계적으로 추진될 수 있도록 다각적인 노력을 기울여야 할 것이다.

정부차원에서는 향후 언타이드 원조확대로 점차 현지기업, 외국 개발컨설턴트 등의 수주비율이 높아질 것이므로 제반 사업추진의 모니터링 및 평가체제를 강화하는 것도 주요 정책과제라고 할 수 있다. 국제경쟁입찰(ICB)의 위험관리, 모니터링, 사업자에 대한 검증 등이 중요하므로 이에 대한 철저한 준비가 필요하다. 수원국의 현지업체의 사업수행 능력(기술, 자본 등)에 대한 평가 기준을 마련하여 부패 방지 및 사업 추진의 효과성 제고에도 중점을 두어야 한다. 특히 공여국에 의한 직접 현지 조달을 실시할 경우에 부패방지를 위한 제반조치와 함께 지속적인 모니터링이 매우 중요하고, 제반 협력사업의 사후관리체제도 보장되어야 한다.

따라서 국내 컨설턴트 육성을 통한 국제경쟁력 강화가 무엇보다 시급하다. 세계 ODA 사업이 사실상 언타이드화 되어 있고 우리기업의 수주경쟁력이 취약하다는 점을 고려한다면 컨설턴트 능력 육성을 통한 경쟁력 제고에 역점을 두어야 한다. 언타이드 원조규모가 큰 미국, 일본, 영국을 비롯한 OECD DAC 회원국은 개도국에 ODA를 지원하면서 자국기업의 수주율을 60% 이상으로 유지하고 있다. JICA(Japan International Cooperation Agency), KfW(독일부흥은행) 등의 경우 외형상으로는 언타이드로 보이지만 실제로는 자국업체들에게 유리한 입찰 조건을 만들어 발주하고 있는 실정이다. 차관공여국의 컨설턴트가 입찰절차 및 업체선정에 대한 모든 권한을 가지거나, 자국업체만이 PQ에 통과할 수 있도록 특수 공종에 대한 실적을 제한하는 등의 방법을 사용하고 있다. 또한, 자국 기자재의 일정 비율 이상 사용을 의무화하고 있다.

일본 JICA 엔차관의 경우, 2002년부터 본국기술활용조건(STEP, Special Terms for Economic Partnership) 차관을 운영하고 있으며, 이를 통해 자국업체의 수주를 지원하고 있다. 그 내용은 계약금액의 30% 이상 기자재 및 기술을 일본으로부터 조달할 경우 금리를 낮춰줌으로써 일본업체의 참여를

유도하고 있다. 기술활용 조건부 차관이 가능한 사업 부문은 아래에 명기한 사업들이며, 이와 동시에 일본의 기술과 장비가 실질적으로 활용될 수 있는 사업이어야 한다. 기술활용 조건부 차관이 공여되는 사업에 있어서 컨설팅 서비스를 제외한 총 계약금액의 30% 이상이 일본으로부터 물품을 구입하고 일본기업으로부터 서비스를 제공받아야 한다. 다만 사업의 특성상 이것이 불가능할 경우 물품만 일본으로 구입하는 것을 허용한다. 예를 들어 일본 기업이 해당 사업에 있어서 선진화된 기술과 노하우를 보유하고 있는 것으로 판명되면 물품 구입뿐만 아니라 서비스 제공도 상기한 30%내에 포함되어야 한다. 터널, 항만, 교량, 간선도로, 댐, 하수처리시설, 도심 지하도수 터널, 공공 정보 시스템, 수력발전소, 지열발전소 등이 이에 해당된다. 단순한 물품이나 설비의 설치가 주를 이루는 사업들의 경우 일본으로부터의 물품이나 설비 구입만으로 상기한 30%를 충족할 수 있다. 이러한 사업들에는 통신/방송 시설, 풍력/태양력/화력 발전소, 석유/가스 송관 및 저장시설, 하수처리시설, 쓰레기 소각시설, 철교, 도심 공공 교통체계, 도심 식료품 관리사업, 전력 송출라인 등이 해당된다.

2. 건설 ODA 지원방식의 다양화

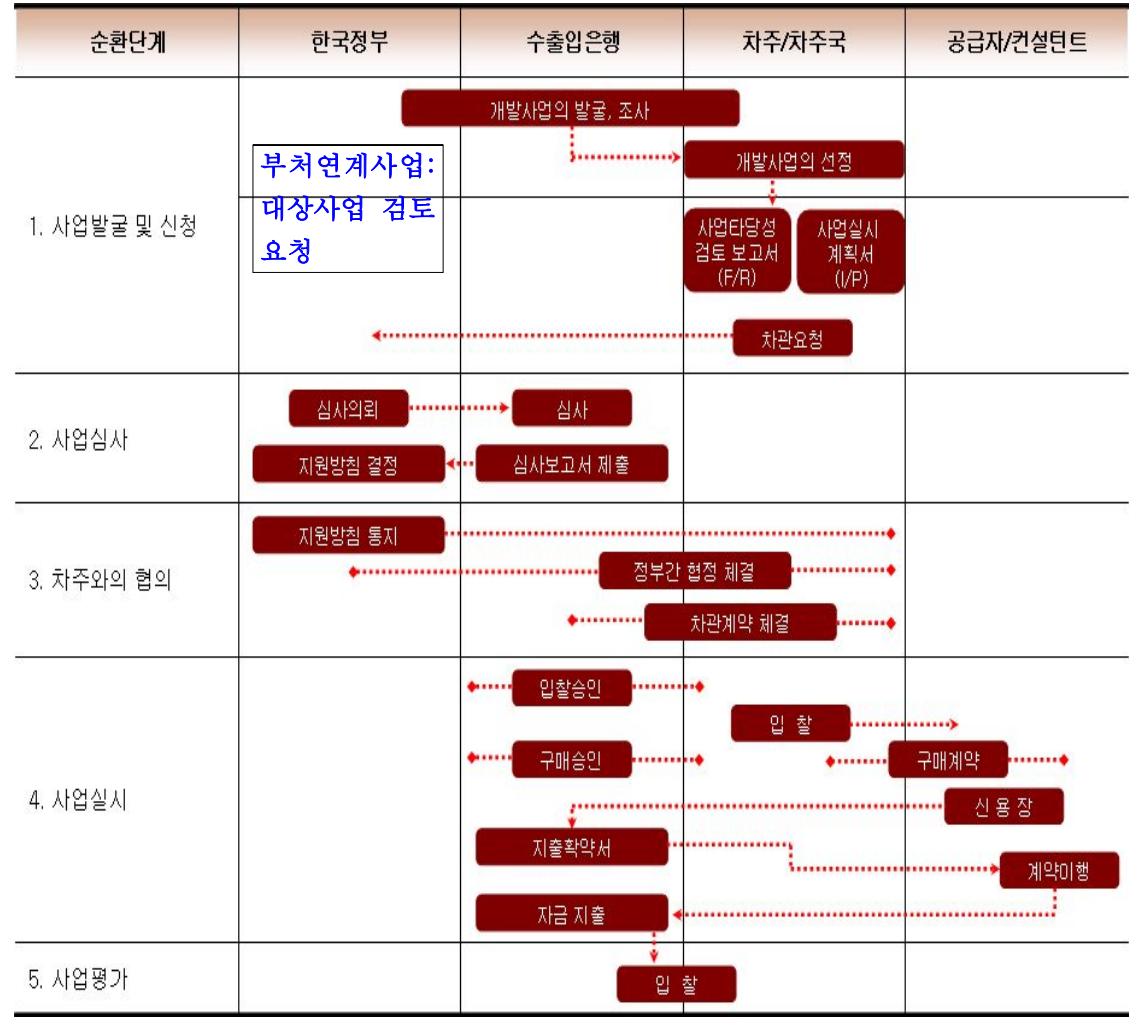
가. 현행 ODA 사업 선정 및 추진 절차

EDCF 차관의 사업선정 및 추진 절차는 크게 ① 사업 발굴 및 차관 신청, ② 사업심사, ③ 정부간 협정 및 차관계약 체결, ④ 사업 실시, ⑤ 사업평가와 같은 5단계로 구분될 수 있다.

일반적으로 원조사업은 개도국 정부부처, 지방정부, 국제개발기관, 원조 공여국 정부, 원조 공여국 민간기업 등 다양한 주체들이 사업발굴 주체로 활동하고 있다. EDCF 차관사업의 경우 종전 개도국 정부부처 및 민간기업의 발굴이 많았으나, 최근에는 개도국 정부와의 정책 협의(Policy dialogue)를 통하여 직접 발굴을 추진하고 있다. 부처 연계사업 지원을 위해 관계부처가 지원

대상사업 검토요청을 하면, 수은과 기재부가 협의하여 지원대상사업에 대한 심사와 수원국 협의를 추진한다.

그림 5-1. EDCF 차관의 지원절차도



자료: 한국수출입은행.

EDCF 자금의 지원을 받아 사업을 추진하고자 하는 개도국 정부의 소정의 지원요청서와 사업타당성 검토 보고서(Feasibility Study, F/S) 및 사업실시계획서(Implementation Plan, I/P) 등 관련 서류를 첨부하여 우리 정부에 신청하게 된다. 통상 이러한 지원 요청은 수원국 소재 우리나라 대사관을 경유하여 외교통상부 장관에게 제출되며 외교통상부 장관은 이를 기획재정부 장관

에게 통지하게 된다.

사업심사를 거쳐 정부지원방침이 결정되면 외교통상부 장관은 지원결정 내용을 요약한 지원 방침을 당해 원조수혜국 정부에 통보하고, 원조수혜국 정부가 이러한 내용에 대한 수락의사를 통보해 오면, 정부간 협정을 체결하게 된다. 이후 이를 근거로 수출입은행은 정부를 대신한 대주(lender)로서 원조수혜국 정부와 차관계약을 체결하게 된다.

나. 개도국 민자사업에 대한 EDCF 지원방안

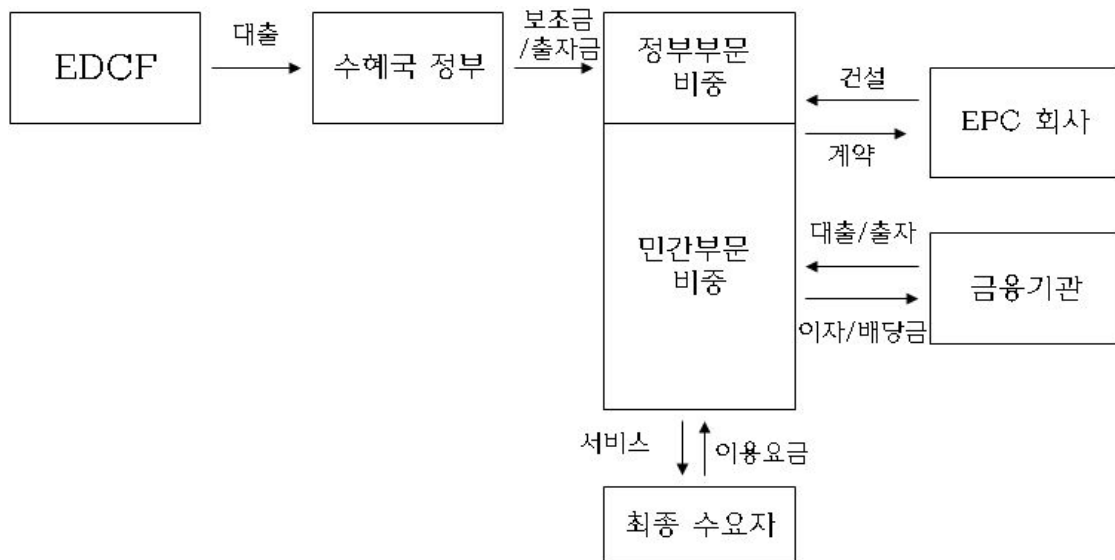
EDCF는 개발사업차관(Development Project Loan)을 통해 댐, 상하수도설비, 도로, 병원, 환경설비, 공장설비 등 개도국의 경제개발사업에 소요되는 자금을 지원하고 있다. 기자재차관(Equipment Loan)의 경우 개도국의 특정산업 부문, 특정개발계획 또는 특정사업에 필요한 기자재 및 관련 서비스의 조달에 소요되는 자금을 지원한다.

그러나 EDCF 자금 투입관련 규정이 지난 2007년 12월에 개정되어 개도국 인프라 건설사업에 민간기업의 참여를 확대하기 위한 민자사업차관(Public-Private Partnership Loan)이 도입되었다. 이를 통해 민자사업의 시행을 위해 필요한 자금을 개도국 정부 또는 별도로 설립된 법인(민자사업법인)에게 지원하는 차관을 제시하고 있으나, 그동안 지원실적은 없다. 사업준비차관(Project Preparation)은 경제개발사업의 준비를 위한 조사 또는 경제개발사업의 시험적 실시에 필요한 자금을 융자하는 차관이나 이도 제도적으로만 운영되고 있다.

개도국 인프라시설에 대한 EDCF 자금의 활용의 형태는 첫째, 개도국 정부의 건설보조금 등을 지원할 수 있다. 개별프로젝트를 지원하는 방식으로 가장 일반적인 것인데, 우리나라 민간투자사업에서 사용했던 보조금을 통한 재정 지원 방식이라고 할 수 있다. 지원 대상사업은 건설사 또는 시설보수·운영사로 우리기업의 참여가 확정된 사업으로서 EDCF 지원 필요성이 인정되는

경우이다. 또한, 국내 컨설턴트가 F/S, 사업설계 등에 참여한 사업으로서 사업시행자 선정시 국내기업 수주가 유력한 경우 지원할 수 있다. 국내기업이 참여를 희망하는 사업으로서 사업시행자 선정시 금융주선 조건을 함께 평가하는 경우 낙찰조건부 지원이 가능할 수 있을 것이다. 지원방법은 개도국 정부가 사업시행법인에 제공하는 국고보조금, 출자금 등을 EDCF로 지원한다. 우리나라 민자사업의 경우 총사업비의 약 30%내외를 정부가 건설보조금으로 지원할 수 있다. 필요시 민간참여 부분에 대해서는 수출입은행의 대출 또는 보증 등 financing 지원도 병행할 수 있다.

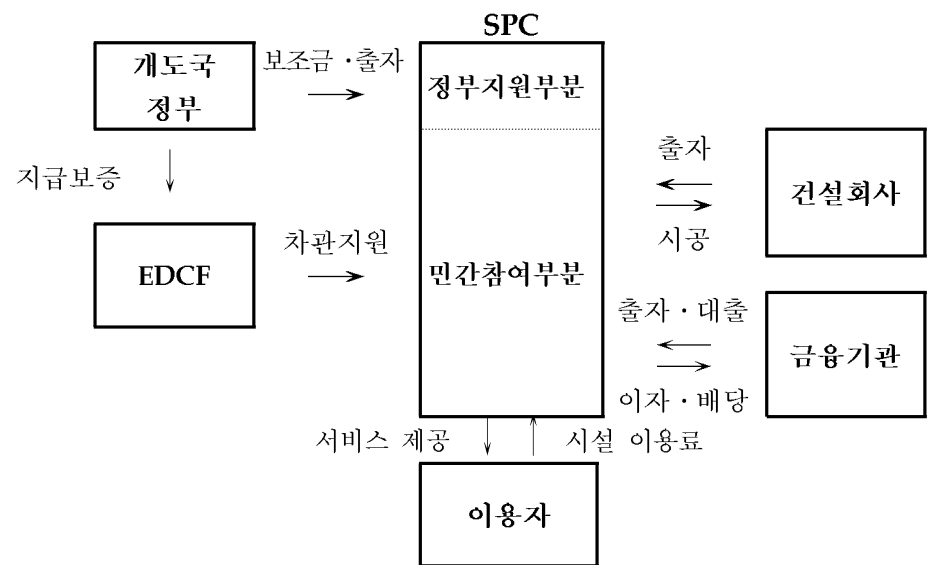
그림 5-2. 수원국 정부의 건설보조금 지원



두 번째, 사업시행법인(SPC)에 대한 직접 대출 또는 출자이다. ODA 사업에 있어서 개도국 정부가 사업시행법인에 주는 건설보조금, 출자금 등을 EDCF로 지원하는 방식이다. 우리나라 민자사업의 경우 총사업비의 30%, 철도사업의 경우 50% 한도 내에서 보조금이 지급되어 왔다. 한편 최소운영수입보장제도(MRG)를 통해 운영수입에 대한 보조금을 지급할 수도 있을 것이다. 이는 정부와 민간의 리스크 분담을 위한 주요 방안으로 초과수입환수제와 연동되어 활용할 경우 효과적일 수 있다.

지원 대상사업은 개도국정부의 건설보조금 등 지원의 경우와 동일하지만, 지원방법은 EDCF가 직접 사업시행법인앞 차관 또는 출자를 하는 경우로서 자금회수를 위하여 개도국 정부 또는 중앙은행의 지급보증 확보가 필요하며 사업에 따라 PF 방식의 지원도 고려해 볼 수 있다.

그림 5-3. SPC에 대한 직접 대출/출자



다. EDCF 지원대상의 다양화

개도국 민자사업에 대한 지원 방식은 사업시행자에 대한 광범위한 지원책이나 투자보장책의 마련, 위험의 분담 등으로 구분할 수 있다. EDCF 지원은 크게 개별프로젝트를 지원하는 방식과 민자사업 관련 공공기금을 지원 방식으로 구분할 수 있다. 특히 개도국 정부의 민자사업 관련 공공기금 지원 방식의 경우 우리나라는 1994년 민자사업에 대한 보증업무를 수행하는 산업기반신용보증기금을 설립하여 운영중인데, 공공기금에 대한 개도국 정부의 출연금을 EDCF로 지원하는 방식이다. 개도국에 있어서 민간투자사업의 순조로운 이행을 민자사업 시행법인에 대한 금융기관 대출금을 보증하는 등 프로젝트 파이낸싱을 간접 지원할 수도 있다.

이와 같이 개별프로젝트 지원방식에서 민자사업에 대한 건설보조금, 출자금 지원에서 공공기금 출연 등으로 지원대상을 다양화할 필요가 있다. 그러나 자금 회수를 위해서는 개도국 정부의 지급보증이 필요하기 때문에 정부보증 부 사업과 별도로 사업성이 있는 사업에 대해서는 민자사업 참여기업에 직접 자금지원을 하고 대출, 보증, 출자 등을 추진할 수 있는 이원화 방식도 고려해 볼 수 있을 것이다. 이를 통해 국내기업이 개도국 인프라 사업에 보다 유리한 조건으로 참여할 수 있는 환경이 제공될 것이다. 사업비의 일정부분(30% 내외)을 EDCF로 지원함으로써 전체사업을 우리업체가 수주할 가능성이 증대되고, 보증기금 출연시 출연금의 20배까지 우리기업에 대한 자금조달 지원도 가능할 것이다. 향후 인프라 건설 뿐만 아니라 운영·유지관리(O&M)에 대한 우리업체의 기술 및 노하우도 수출할 수 있는 기반도 마련할 수 있을 것이다.

개도국 인프라 사업에 있어서 민자사업을 연계시키기 위해서는 자금협력 외에도 다양한 기술협력사업도 병행하여 추진되어야 한다. 개도국의 경우 민자사업 추진을 위한 법률적인 체계 및 제도 미비로 사실상 민자 사업의 추진이 원활하게 이루어 질 수 없기 때문에 성공적으로 추진된 한국의 민자사업모델을 위한 제도 구축 및 능력배양사업이 기술협력 차원에서 이루어져야 한다. 민자사업에 대한 교육프로그램 제공은 결과적으로 우리나라 민자사업에 대한 교육과 기술의 전파는 수원국의 해당 민자 사업추진시 우리나라의 기업의 수주 가능성을 높이는 요인으로 작용할 것이다.

다른 선진 공여국의 경우 개발조사사업 및 정책컨설팅을 강화하여 유망협력 사업을 발굴하고, 사실상 타이드화하여 수주가능성을 높이고 있다. 따라서 종합개발계획, 경제정책, 도시개발 등 개도국의 비교우위가 낮은 지역조사 및 부문조사를 강화하여 우리기업의 참여기반을 확대해야 할 것이다. 개발 컨설팅에 기초한 소프트웨어 중심의 지식집약적이고, 고부가가치를 창출할 수 있는 원조산업(Aid industry) 지원방안 수립이 시급하고, 민간부문의 참여를 통한 공공-민간 파트너십(PPP) 구축이 인프라 건설 뿐만 아니라 운영·유지관리(O&M)에 대한 우리업체의 기술 및 노하우도 수출할 수 있는 기반 마

련에도 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다.

3. 민관파트너십(PPP) 확대방안

가. 필요성과 기대효과

최근 국제사회는 정부기관을 중심으로 시행되었던 기존의 개발협력사업을 민간과의 파트너십을 구축하여 공동으로 추진하는데 역점을 두고 있다. 이는 민간부문의 역할이 크게 증대되면서 주요 선진국들은 대외원조에서 민간기업 등이 활발히 참여하여 민간부문의 자본과 기술, 전문성, 창의성을 적극적으로 결합하기 위한 것이다.

국제사회에서 민관파트너십(Public Private Partnership: PPP) 프로그램이 주목을 받게 된 직접적인 계기는 밀레니엄 개발목표(MDG)가 설정된 이후 2002년 몬테레이 국제개발재원회의라고 할 수 있다. 그동안 시행되었던 대외원조의 효율성과 효과성에 의문이 제기되면서, 개발지원 방식이 다양화되고, 빈곤퇴치라는 공동의 목표를 위해 다양한 개발협력 기구와 조직이 참여하는 포괄적 지원체제가 구축됨에 따라 선진국의 대외원조 정책은 민관협력의 틀에서 민간부문의 참여를 본격적으로 유도하기 위한 보다 구체적인 방안들이 수립되었다.

이에 따라 전통적으로 정부기구가 주도하던 개발협력사업에 민간부문의 역할을 결합하는 민관파트너십(PPP) 프로그램이 크게 활성화되고, 특히 공공인프라 확충을 위한 민간투자의 역할이 지속적으로 확대되고 있다. 그동안 추진되어 온 ODA 사업은 기업이 사업수주에 국한하여 인프라 확충사업에 제한적인 기여를 해 왔을 뿐이다. 그러나 공공-민간부문의 자금과 전문성을 결합하여 보다 혁신적이고 양적, 질적으로 효율적인 개발 프로젝트를 추진한다면, 수원국에 미치는 파급효과가 보다 클 것이다. 17) 무엇보다도 자금조달, 기술능력, 경영노하우 등의 민간 역량을 이용한 저렴하고 양질의 공공서비스

17) 보다 자세한 내용은 권을 외, 『우리나라 대외원조정책의 선진화방안 - 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제-』, 대외경제정책연구원, 2006, 206쪽 내지 213쪽 참조.

조달에 주목할 필요가 있는데, 민관협력사업의 필요성과 그 효과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 개발협력사업에 있어서 국민적 인식 제고와 사업주체의 저변 확대(multiplicity of stakeholders)에 기여한다. 양허적 조건의 ODA 자금 투입으로 현금흐름을 보장함으로써 민간부문이 참여할 수 있는 유리한 진출환경을 조성함으로써 개도국 성장기반 구축에 직접적으로 기여하고, 궁극적으로 개도국의 빈곤감소와 MDG 실현에 공헌할 수 있다. 특히 기업들은 개도국에서의 개발사업 참여를 통해 현지에서 기업 이미지를 제고할 수 있을 뿐만 아니라, 보다 나은 비즈니스 환경 조성과 개도국의 경제성장을 통해 이익 창출을 도모할 수 있다. 이러한 측면에서 PPP 사업추진은 중장기적으로 수원국의 법제도 정착과 부패 감소, 상업적 분쟁의 합리적 해결을 위한 제도 구축, 교육 및 훈련을 통한 인적 자원개발 등과 같이 장기적 관점에서 기업 활동에 크게 기여할 수 있는 사회·경제적 환경조성을 추구할 수 있는 것이다.

둘째, 개발협력과 관련된 민관 공동사업을 추진하여 위험을 분산할 수 있다. 민간부문과의 자금협력을 통해 한정된 EDCF 재원으로 개도국에서 시행되는 대규모 인프라 사업 참여가 가능하게 되고, 모든 참여 주체들이 프로젝트에 자원(resources)을 공동으로 기여함으로써 정부나 민간이 단독으로 추진하는 사업보다는 규모가 큰 사업을 실행할 수 있다. 특히 개별 프로젝트 차관 위주에서 민자사업에 대한 정부보조금, 공공기금 출연 등으로 지원 대상을 다양화할 수 있고, 대규모 공공사업의 경우 실패의 위험을 분산할 수도 있다.

셋째, 민간부문의 전문성을 통해 ODA의 효율성이 제고된다. 기업들이 이미 특화하거나 전문성을 확보한 분야에서 협력사업을 추진함으로써 개발사업에 있어서 효율성을 향상시킬 수 있다. 특히 우리나라의 민간투자사업 추진경험은 민간기업의 역량을 ODA에 활용함으로써 원조의 효과성이 크게 증대될 것이다. 향후 인프라 건설뿐만 아니라 운영 및 유지관리에 대한 우리업체의 기술 및 노하우도 체계적으로 지원할 수 있는 기반도 마련할 수 있을 것이다. 최근 PPP는 '시설 및 정비' 중심에서 점차 '운영 및 서비스'를 중시하는

지원체제로 전환하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

넷째, 정부기관과 함께 민간부문의 ODA 사업에 공동으로 참여함으로써 추진사업의 창의성과 다양성이 제고된다. 국내 민자경험의 축적, 주요 신흥 민자시장 대두 등에 따라 다양한 분야의 협력을 모색할 수 있는데, 우리 건설·금융업체의 해외진출 확대와 함께 기업의 자금 출연뿐만 아니라 기술 및 지식소유권 제공 등에 이르기까지 정부기관보다 창의적이고, 폭 넓은 분야의 지원이 가능하게 된다. 공여국에서의 공적-민간 협력의 확대는 장기적으로 개도국 진출여건 개선, 수원국에 대한 정책적 영향력 확산, 인적 네트워크 확대 등과 같은 직·간접적인 혜택을 기대할 수도 있다.

나. 건설부문의 ODA 활용모델

1) 사업발굴 및 진출환경 개선

개도국의 사회경제개발은 물론 지속가능한 발전에 민간기업의 역할이 증대되면서 PPP 사업에 대한 관심이 높아지고 있다. 일반적으로 ODA 사업이 기업활동 및 경영여건 개선을 위해 연계될 수 있도록 기술협력과 자금협력 사업을 추진해 나가야 하겠지만, 정부 위탁형 사업중심으로 추진되는 현재 원조실시체제는 많은 한계를 가지고 있다.

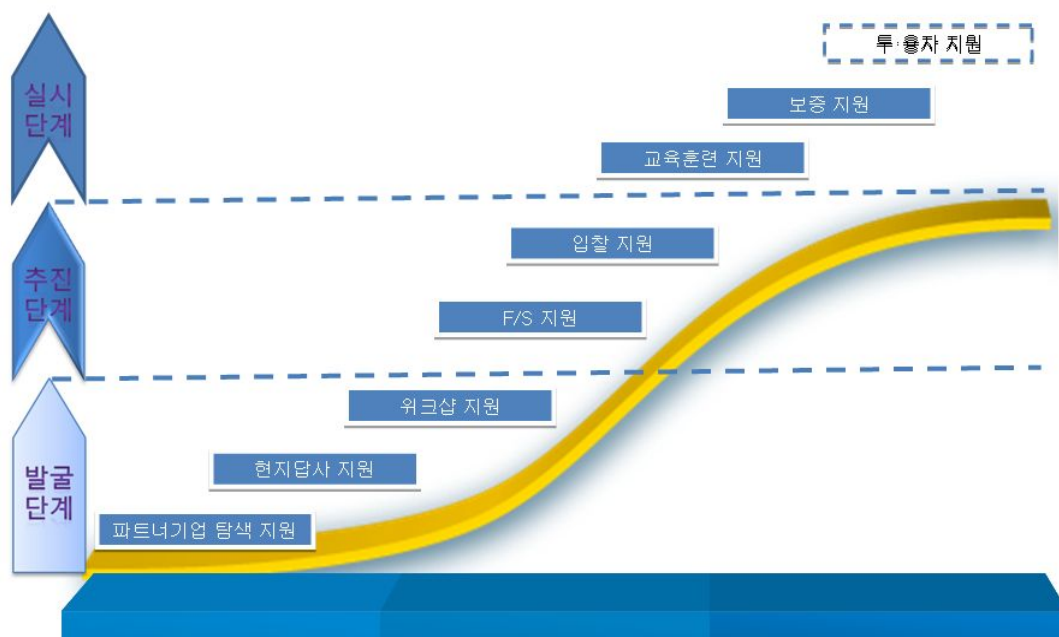
이를 개선하기 위해서는 민간제안형 ODA 사업이 가능하도록 다양한 정책전환이 모색되어야 한다. 건설 부문에 있어서도 개도국의 인적 능력 배양 및 제도구축과 같은 기술협력사업에 참여하고, 마스터플랜, 사업타당성 조사와 같은 개발조사사업도 민간제안형으로 전환할 필요가 있다. 중장기적 차원에서 다른 선진공여국처럼 직접적인 지원에서 간접적인 지원으로 점차 전환할 필요가 있다. 우리기업의 수주기회 확대를 위해 ODA 사업발굴과 수주활동 지원을 위한 입찰정보를 다양한 경로를 통해 적극 지원할 필요가 있다. 이외에도 수원국에 기술지원, 워크샵, 교육, 훈련 등의 기술협력을 통해 우리기업에 익숙한 수주환경을 조성하여 후속 추진사업을 우리업체가 수주하도록 유

도하는 방법도 활용할 필요가 있다.

이를 위해서는 민간부문의 해외진출을 지원해 줄 수 있는 단계별 지원프로그램을 종합적으로 구상해 보아야 할 것이다. 즉 발굴단계에서 추진단계를 거쳐 실시단계에 이르기 까지 다양한 지원방안이 필요하다. 각 단계마다 전략적 안건 형성을 위한 지원프로그램이 필요한데, 그 사업의 성격이 ODA의 지원목적에 부합하는 공공성과 외부효과가 크다면 기술협력과 자금협력을 연계하는 것이 바람직하다.

따라서 국토부는 발굴단계에서 유망한 안건에 조사단을 파견하여 민간기업들의 기술력을 활용한 우수한 안건이 요청되어 실질적인 사업타당성 조사가 추진되고, 실시단계에 입찰지원 및 교육훈련을 통해 역량을 강화하고, 궁극적으로는 ODA 사업 혹은 민관이 역할분담을 통해 대규모 사업을 추진할 수 있는 지원체제를 구축하는 것이 필요하다. 이를 위한 시범사업으로서 고부가가치의 도시설계, 경제 및 환경조사, 마스터플랜 작성 등이 추진될 필요가 있다.

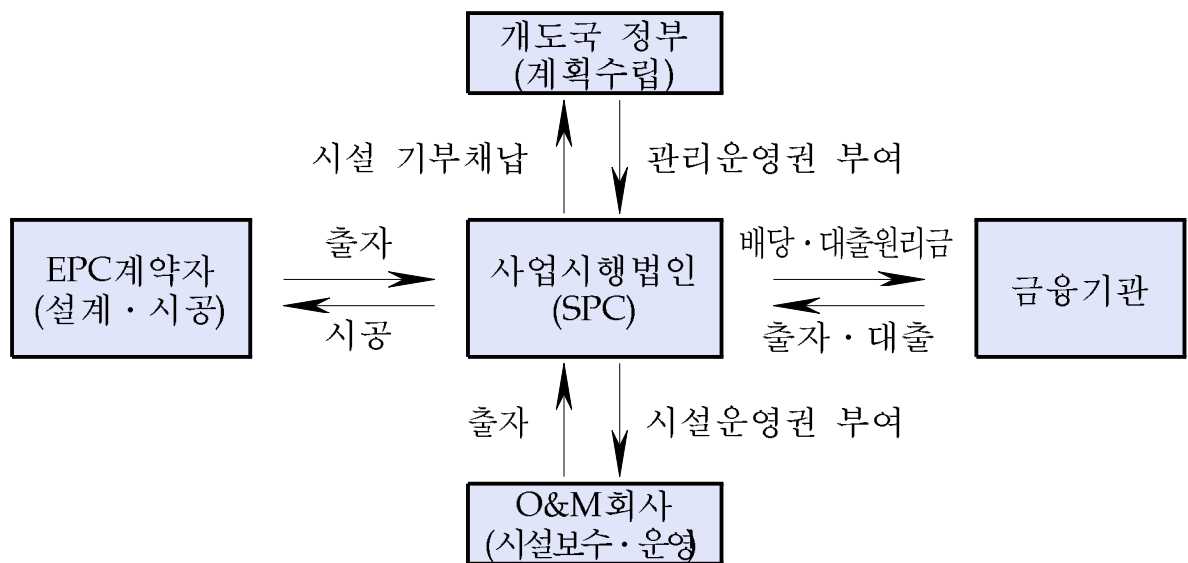
그림 5-4. 민간부문 지원을 위한 프로그램의 사업단계별 내용



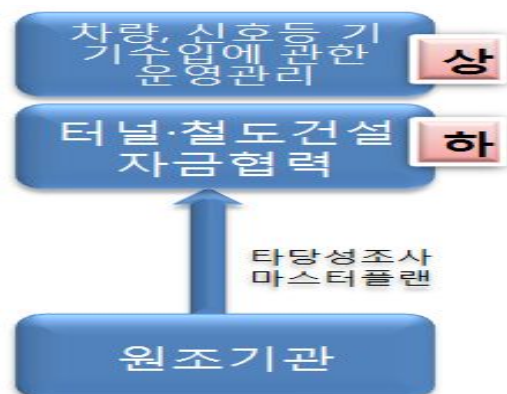
2) BOT 방식과 연계

민자사업방식을 활용하여 개도국의 도로, 항만, 철도, 환경시설 등 사회간접자본시설(SOC)의 건설과 운영을 담당하는 방식이다. 민자사업은 대규모 인프라 시설의 건설과 운영을 민간부문이 담당함으로써 수원국의 인프라 확충에 기여함으로써 사회경제 발전을 도모할 수 있다.

그림 5-5. 민자사업의 구조

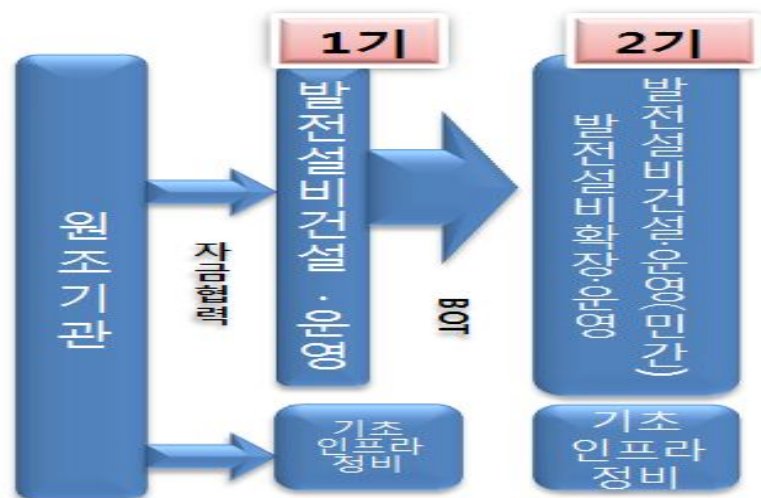


그러나 민자사업의 특징은 민간이 재원을 마련하여 시설을 건설하고 정부에 동시 설을 기부 채납한 후, 관리운영권을 부여받아 운영수입으로 투자금 회수하는 방식이어서 사업시행법인(SPC)을 별도로 설립하여 설계·건설·금융·운영·유지관리 등 사업의 전과정을 담당해야 한다.



그런데 ODA 사업으로 추진될 경우 우선 검토해 볼 수 있는 방식은 철도건설사업의 계획책정이나 토목공사를 원조기관에서 지원하고 차량, 신호 등을 민간기업이 BOT 등으로 투자하여 운영하는 방식이 가능하다.

또한 발전소, 기본설비를 원조기관에서 지원하고 후속사업으로 발전설비의 확장을 민간기업에서 맡아 BOT방식으로 실시하는 것이다. 발전소 건설과 같은 대규모사업의 자금부담을 민간과 분담할 수 있는 방식이다.



세 번째로 원조기관에서 도로, 항만설비를 지원하고 완성후 운영을 민간에서 실시하는 방식 (운영민간위임방식)으로 구분해 볼 수 있다. 도로공사와 같은 공기업의 경우 이러한 형태의 사업방식이 채택될 경우 시설관리 및 운영에 참여할 수 있을 것이다.



3) 민관협력형 패키지 (인프라 지원)

유상자금협력, 기술이전, 기술협력, 인프라 운영 및 관리, 민간기업의 참여확대를 위한 보증, 보험 및 용자의 확충 등 다양한 차원에서 방안을 강구해 볼 수 있으나, 정책대화, 유상협력, 기술협력 및 민간노하우·자금의 활용의 네 부분으로 구성된 패키지형 진출 방안을 고려해 볼 수 있다.

수원국 정부와 정책대화를 통해 지원방향 및 방안에 대한 합의가 이루어지게 되면, 패키지에 대한 이해와 추진방향을 결정하고, 유상자금을 활용하여 인프라(도로, 교량, 터널 등)기반 건설을 위한 지원을 추진한다.

기술협력 차원에서는 제도구축, 도로마스터플랜 수립을 위한 전문가 파견, 운영 및 관리 매뉴얼작성을 위한 연수지원, 기술자 파견을 통한 지원을 추진한다. 민간자금의 경우는 도로 건설의 경우 휴게소 및 주차시설(SA/PA), 유지관리, 교통관제, ETC(자동요금징수) 등을 담당하고, 민간의 노하우와 자금을 활용한 O&M 관련 컨설팅, 세미나개최 등을 추진한다.

민간부문의 참여를 촉진하기 위한 방안으로 보증, 보험 등의 기재를 통한 지원과 함께 수원국 정부의 수입보증을 통해 일반이용자로부터 도로이용료가 민간업자에게 지불되도록 한다.

그림 5-6. 민관협력형 패키지 추진 방향

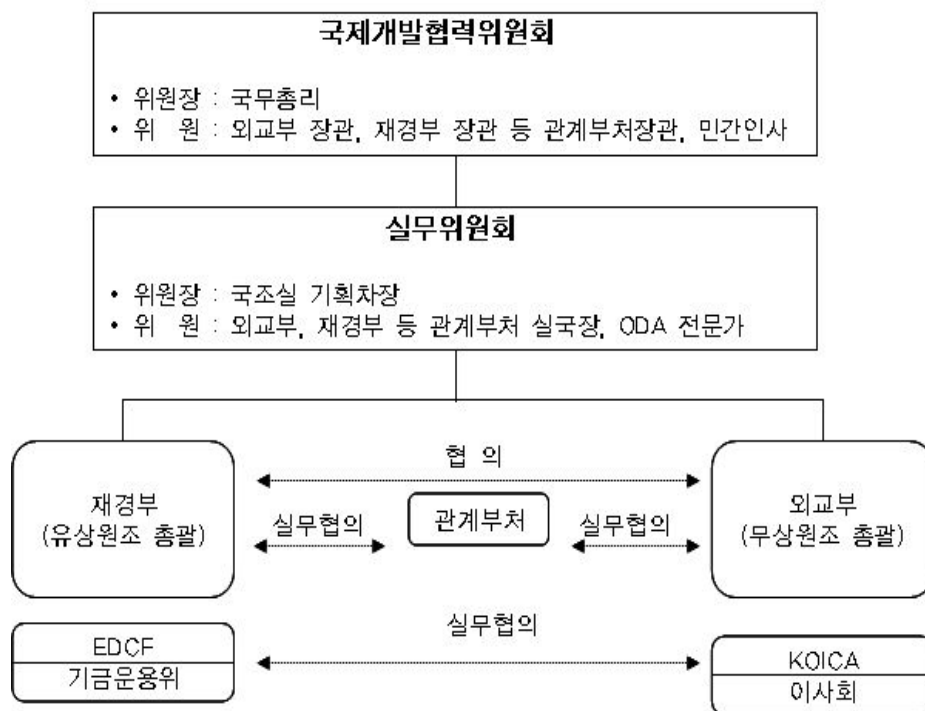
정책대화	<ul style="list-style-type: none"> • 수원국 정부와 지원방향 및 방안 합의 • 지원패키지에 대한 이해와 추진방향 결정 • 전략적 사업안건 발굴 및 협의
기술협력	<ul style="list-style-type: none"> • 제도구축, 마스터플랜 수립, 전문가 파견 • 운영 및 관리 매뉴얼 작성 지원 및 연수 • 사업타당성 조사 및 사업안건 형성
유상협력	<ul style="list-style-type: none"> • 유상자금을 활용하여 인프라 건설 • 민간자금과 연계, 수익성 및 리스크 분담
민간노하우 전수	<ul style="list-style-type: none"> • 유지 및 관리방법, 요금징수 시스템 등 전수 • 컨설팅 및 워크샵·세미나 개최

다. 추진체제 및 실행방안

1) PPP 협의회 및 태스크포스 창설

건설 ODA 관련 민간협력형 패키지를 추진하기 위해서는 범정부차원의 PPP 협의회를 설치할 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 개발도상국에 대한 대외 원조 업무를 총괄하는 유·무상 원조 통합심의기구인 ‘국제개발협력위원회’ 산하에 관계부처장관, KOICA 총재, 수출입은행장, 경제계 대표 등이 참여하는 「PPP 협의회」를 만들어 민간협력형 패키지를 심의·조정할 수 있는 제도적 기반이 마련될 필요가 있다.

그림 5-7. ODA 추진체제



현재 각 부처 및 기관에서 차원에서 PPP 개별적으로 검토하고 있는데, 그러나 보다 효율적이고, 효과적인 PPP의 사업화를 위해서는 각 기관에 의한 정보 공유와 일관된 추진전략, 실행방안이 검토되어야 하고, 이를 위해 국제개발협력위원회 산하에 PPP 협의회를 구성하는 것이 타당하다. 그러나, 국제개

발협력위원회는 대외원조관련 중장기·연도별 기본계획 및 정책방향을 심의·조정하고 있으나, 원조정책의 기획과 입안을 담당할 실무조직이 없고, 단순한 부처간 협의기능에 머물러 실질적인 일원화된 정책시스템으로 작동하기에 여러 가지 어려운 문제가 존재하고 있는 실정이다. 따라서 PPP 협의회의 경우에도 실질적인 업무는 국토부에 「PPP 태스크포스」를 두고 자금협력, 기술이전, 기술협력, 인프라 운영 및 관리, 민간기업의 참여확대를 위한 보증, 보험 및 용자의 확충 등 다양한 차원에서 PPP 방안을 구상하고, 전략적인 사업안전 형성과 발굴을 위한 민관협력형 패키지형 진출 방안을 작성하여 보고하면 국조실 주도하여 관련부처간의 조정과 협력을 강화해 나갈 수 있을 것이다. 특히 구체적인 안전 형성을 위해 민간기업과의 정기적인 정보교환, 노하우 공유하는 등 PPP협의회의 사무국 기능을 담당할 필요가 있다.

2) 전략적 사업안전 형성 및 발굴

건설 ODA를 활용한 아시아 지역내에서 경쟁적 구도는 중국과 일본이 최근 메콩강 유역 개발사업을 본격화하고 있어 큰 주목을 받고 있다. 중국은 100억 달러 규모의 인프라펀드를 조성하여 운남성과 메콩강 유역을 연결하는 도로망 건설에 적극적이고, 150억 달러의 저리신용 차관공여 등 다양한 개발사업 추진하고 있다. 동아시아 국가들에게 외환보유고의 1%를 역내 인프라펀드 조성에 사용하자고 제안하고 있는 실정이다.

일본도 하토야마 총리가 메콩강 유역국가(태국, 베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마)와의 협력확대를 위해 일·메콩 정상회의를 지난 11월 6~7일 동경에서 개최하여 지구온난화대책과 개발격차 시정을 위한 다양한 개발사업을 구상하고, “도쿄선언”을 발표하였다. 메콩강유역 저개발국을 지원하기 위한 “하토야마 이니셔티브”에 대한 구체화를 위한 메콩지역에서의 일본의 적극적인 지원방안은 10년간의 중장기 플랜을 담고 있다.

따라서 우리정부도 「한-메콩유역 개발장관회의」를 정기적으로 개최하여 미얀마를 포함 베트남, 캄보디아, 라오스 등에 대한 ODA 사업을 체계화하고, 메콩강유역개발과 녹색성장 연계를 통해 차별화된 지원 전략 수립할 필요가 있다. 예를 들어 그동안 축적된 신도시 개발 경험을 토대로 도시개발분야의 세계적인 수준의 경험과 노하우를 IT 강국의 기술 및 서비스를 바탕으로

U-city, Eco-city, 첨단 그린도시 등 신상품개발을 적극 추진하고 이를 PPP 사업으로 패키지화 할 필요가 있다. 자원이 풍부한 개도국을 중심으로 인구 증가 및 도시화의 급진전으로 도시개발 수요가 급증하고 있는 가운데 특히 유가 상승기에 대규모의 외환보유고를 축적한 아프리카, 중동, 중앙아시아의 자원 부국을 중심으로 도시개발 붐이 조성되고 있음에 주목해야 할 것이다.

우선 시범적으로 베트남, 캄보디아 등과 같은 중점지원국을 대상으로 국내 신도시 개발기술을 IT분야 등과 접목시킨 한국형 도시수출을 신성장 동력이자 수출전략상품으로 적극 활용하여 글로벌마케팅을 통한 고부가가치창출 주력 분야로 활성화시켜 나갈 필요가 있다. 해외신도시, 도시재생 등 도시 개발분야에서 세계적인 명성을 얻고 있는 우리나라가 해외 시장을 선점하고 주도권을 확보하기 위한 구체적인 수출 지원을 위해서는 민관협력이 필수적이다.

특히 개도국에서 PPP 사업을 추진하기 위해서는 현지의 법제도 정비 등 충분한 사업환경 조성이 필요한데, 캄보디아와 같은 협력대상국을 선정하여 민자사업 경험과 추진방안을 종합적으로 전수하고, 민간과 정부가 연계하여 민자사업모델을 전수하는 방안도 적극 고려해 볼 수 있을 것이다.

베트남의 경우에는 세은행 주최로 최근 인프라 건설을 위한 PPP 세미나가 개최되어 다양한 협력방안이 모색되고 있다. 그동안 베트남은 저소득국으로서 세계은행그룹의 IDA자금을 저리로 융자받았지만, 지난해 국민소득이 천달러를 넘어서면서 하위 중소득국으로 전환됨에 따라 인프라 및 산업설비를 위한 자금조달에 새로운 전환이 이루어지고 있다. 이에 따라 PPP가 새로운 자금조달 원천으로서 주목을 받고 있으나, 제도 및 법제 미비로 아직은 PPP 사업이 본격화되지 못하고 있는 실정이다. 최근 하노이-하이퐁 국간의 고속도로사업이 PPP사업으로 소개되기도 했지만, 베트남 개발은행과 VIDIFI(베트남 도로공사)에 공여된 7천만 달러의 ODA 공여로서 PPP사업이라고 볼 수는 없다 다만 전체 구간 2억달러 중 유료도로사업이 추진되고 조만간 입찰 예정이다.

기본적으로 개도국 PPP 사업은 구매력 부족 때문에 수익보장이 어려워 리스크가 높기 때문에 건설보조금, 운영보조금 및 최소수익보장이 이루어져야 한다. 정부와 민간이 연계된 대규모 인프라 사업중 전력, 상수도 사업 등이 요

금을 징수할 수 있어 비교적 수익이 보장되나 대부분 공공사업이기 때문에 요금체계를 수원국정부로부터 보장받기 어렵다. 따라서 ADB와 같은 국제금융기관의 보증하에 민간참여를 유도하기 위한 메커니즘도 검토해 보아야 할 것이다.

제6장 정책제언 및 시사점

해외건설시장의 구조변화와 함께 ODA를 활용한 개도국 진출방안을 종합적으로 검토하고, 주요국의 건설 ODA 정책과 추진사례를 비교분석하여 우리 건설업체의 ODA 지원체제 개선방안을 도출하고자 하였다. ODA를 통한 해외건설시장 진출방안은 ODA 관련 지원체제 개선과 함께 기술협력 강화, 민관협력(PPP), 민자사업 활용 등 다양한 정책방안을 제시하였다. 민관협력 프로그램을 통해 건설관련 ODA 지원방식을 다양화하고, 민자사업 확대 및 민관협력형 패키지를 확대하기 위한 방안을 모색하였다.

기본적으로 개도국 민자사업에 대한 정부지원 방식은 사업시행자에 대한 광범위한 지원책이나 투자보장책의 마련, 위험의 분담 등으로 구분할 수 있다. 정부지원은 크게 개별프로젝트를 지원하는 방식과 민자사업 관련 공공기금을 지원 방식으로 나뉜다. 개별프로젝트를 지원하는 방식의 경우 가장 일반적인 것은 우리나라 민간투자사업에서 사용했던 보조금을 통한 재정지원인데, ODA 사업에 있어서 개도국 정부가 사업시행법인에 주는 건설보조금, 출자금 등을 EDCF로 지원하는 방식이다. 우리나라 민자사업의 경우 총사업비의 30%, 철도사업의 경우 50% 한도 내에서 보조금이 지급되어 왔던 것에 비추어 적정 지원규모를 설정할 수 있을 것이다. 특히 민자사업의 경우 수익성보장이 어렵기 때문에 최소운영수입보장제도(MRG)를 통해 운영수입에 대한 보조금을 지급할 수도 있을 것이다. 이는 정부와 민간의 리스크 분담을 위한 주요 방안으로 초과수입환수제와 연동되어 활용할 경우 효과적이다.

개도국 정부의 민자사업 관련 공공기금 지원 방식도 유효하다. 우리나라의 경우 1994년 민자사업에 대한 보증업무를 수행하는 산업기반신용보증기금을 설립하여 운영중인데, 공공기금에 대한 개도국 정부의 출연금을 EDCF로 지원하는 방식이다. 개도국에 있어서 민간투자사업의 순조로운 이행을 민자사업 시행법인에 대한 금융기관 대출금을 보증하는 등 프로젝트 파이낸싱을 간접 지원할 수도 있다. 이와 같이 개별프로젝트 지원방식에서 민자사업에 대한 건설보조금, 출자금 지원에서 공공기금 출연 등으로 지원대상을 다양화할 필요가 있다. 그러나 자금 회수를 위해서는 개도국 정부의 지급보증이 필요하기 때문에 정부보증부 사업과 별도로 사업성이 있는 사업에 대해서는 민자사업 참여기업에 직접 자금지원을 하고 대출, 보증, 출자 등을 추진할

수 있는 이원화 방식도 고려해 볼 수 있을 것이다.

개도국 인프라 사업에 있어서 민자사업을 연계시키기 위해서는 자금협력 외에도 다양한 기술협력사업도 병행하여 추진되어야 한다. 개도국의 경우 민자사업 추진을 위한 법률적인 체계 및 제도 미비로 사실상 민자사업의 추진이 원활하게 이루어 질 수 없기 때문에 성공적으로 추진된 한국의 민자사업 모델을 위한 제도 구축 및 능력배양사업이 기술협력 차원에서 이루어져야 한다.

민자사업에 대한 교육프로그램 제공은 결과적으로 우리나라 민자사업에 대한 교육과 기술의 전파는 수원국의 해당 민자사업추진시 우리나라의 기업의 수주 가능성을 높이는 요인으로 작용할 것이다. 다른 선진 공여국의 경우 개발조사사업 및 정책컨설팅을 강화하여 유망협력사업을 발굴하고, 국별프로그램 수립시부터 참여하여 수주가능성을 높이고 있다. 따라서 종합개발계획, 경제정책, 도시개발 등 개도국의 비교우위가 낮은 지역조사 및 부문조사를 강화하여 우리기업의 참여기반을 확대해야 할 것이다. 민간부문의 참여를 통한 공공-민간 파트너십(PPP) 구축이 인프라 건설뿐만 아니라 운영·유지관리(O&M)에 대한 우리업체의 기술 및 노하우도 수출할 수 있는 기반 마련에도 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다.

이를 위해서는 민간과의 공동협력방식을 전제로 중점지원부문을 선정하여 사업대상 및 범위를 구체화하는 것이 필요하다. 수익성 보장을 위해서는 전력, 상하수도 등과 같이 요금 징수가 용이한 부문에서 유리하고, 철도, 도로 등은 리스크가 높다. 특히 토지 수용이 어려워 교통인프라는 어렵고, 철도 건설 등은 수익모델을 세우기 어렵다는 점을 고려해야 한다. 공정하고 투명한 사업운영 방식도 중요하다. 'PPP 사업선정위원회'를 구성하여 기획재정부, 국토해양부 등 유관부처 및 원조집행기관, 협회 및 유관기관, 전문가 등이 참여하고, 공정한 사업선정과 효율적인 사업추진이 가능하도록 다각적인 노력을 기울여야 할 것이다.

개도국의 인프라 확충을 지원하고, 우리기업의 해외진출을 지원하기 위해 EDCF는 민자사업에 대한 PPP 지원방안을 수립하였는데, EDCF 자금 투입관련 규정이 지난 2007년 12월에 개정되어 민간투자사업에 대해서 수혜국 정부나 SPC에 대한 대출뿐만 아니라 SPC에 대한 출자도 가능하게 되었다. 그

러나 아직까지 자금이 투입되기 위한 심사 절차나 기준에 대한 구체적인 방안이 제시되지 않아 자금 지원 실적은 아직 미미한 실정이다.

이미 KfW(독일), JBIC(일본), 국제개발금융기구(ADB, AfDB) 등 선진 원조기관도 개도국 민자사업을 적극 지원중이고, 민자사업은 민간이 설계(Design), 금융(Financing), 건설(Build), 운영(Operation) 등 모든 과정을 수행하여 창의성과 효율성이 높다. 이와 같이 민간제안형 사업방식으로 전환하기 위해서는 민간부문과의 파트너십 구축을 통해 사업추진의 효과성을 제고할 수 있는 공정하고 투명한 지원절차가 무엇보다 중요하다.

특히 SOC 분야에서 민간부문의 참여를 확대하기 위해서는 제안된 사업이 기술적인 실행가능성, 사업목표의 명확성, 추진기관의 경험과 업무방식, 개발효과 등을 모니터링하고 적절하게 평가할 수 있는 업무추진체제가 구축되어야 한다. 미국의 사례에서 나타난 바와 같이 민간부문의 자금분담비율을 높이되 총사업비의 50-70%의 범위 내에서 지원한도를 설정하여 민간의 자금분담이 적정사업 목표를 추진하는데 효과적으로 기여할 수 있도록 해야 한다.

신도시 개발과 같이 민간부문의 전문성을 통해 이미 특화하였거나 전문성을 확보한 분야에서 협력사업을 추진함으로써 개발사업에 있어서 효율성을 향상시킬 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 특히 우리나라의 민자사업 추진경험은 민간기업의 역량을 ODA에 활용함으로써 원조의 효과성이 크게 증대될 것이다. BOT 사업과 연계하여 인프라 건설뿐만 아니라 운영 및 유지관리에 대한 우리업체의 기술 및 노하우도 체계적으로 지원할 수 있는 기반도 마련할 수 있을 것이다. 최근 PPP는 '시설 및 정비' 중심에서 점차 '운영 및 서비스'를 중시하는 지원체제로 전환하고 있다는 점에 주목해야 할 것이다.

<부표 1> 아시아 PPP정책연구회 보고서 요약

문제점과 과제	<p>√ 아시아지역의 막대한 인프라 수요에 대응하지 못하고, 전략적인 지역개발과 상위(전략책정단계)에서 하류(사업실시단계)까지의 일관된 안전형성에 대한 지원이 부족</p> <p>√ 정보수집능력과 안전형성능력의 저하 등으로 인하여, 일본기업의 경쟁력을 활용한 안전형성 부족. 또한 안전형성에 이어지는 F/S지원 수단이 불충분(미유럽 등과 비교하여 국가전략이 불충분)</p> <p>√ PPP사업 실시를 위해 필요한 ODA자금지원 결여. 경제성장이나 민생·복지 향상을 위한 프로젝트의 실현가능성을 제고시키기 위해서는 ODA자금의 활용이 불가결</p> <p>√ 개발도상국 내에서 PPP사업을 실현하기 위한 법제도가 없으며, 법제도 정비에 시간이 걸림</p> <p>√ 토털 서비스를 제공할 수 있는 사업자가 부족. 또한 해외사업 전개에 있어서 기술력, 조직운영력, 신용력등 일본의 강점을 살리지 못하고 있음</p>		
우선적 액션플랜	아시아의 전략적 인프라 안전 형성	⇒	체제/방법
	◎「중핵거점개발」 실시 동아시아 광역지역개발의 연결점이 될 수 있는 지역을 특정지우고, 마스터플랜을 책정하여 집중적인 인프라 정비 실시. ◎「일본판 PPP지원 패키지」 책정 PPP안전 조성을 위해 필요한 조치 들(마스터플랜의 책정, 자금·기술협력 실시, 분야별 사업리스크 경감조치 등)을 「일본판 PPP지원패키지」로서 책정하여 상대국에게 제안.		1. 관계성청·기관이 연계된 「아시아 PPP전략회의(가칭)」을 신설하고, 거국적인 체제로 PPP추진 체제 강화
	ODA(파이낸스) 수단 충실	⇒	2. 우선적 액션플랜 실시를 위해, 민관으로 구성하는 「아시아 PPP정책 TF팀」의 설립(경제산업성 내에 설치, 아시아PPP정책연구회를 발전시킴)
	◎ODA 예산 확충 ◎ODA 등을 활용한 새로운 자금지원 메뉴의 창설 등 - 신JICA에 의한 민간사업주체에 대한 「해외투융자」기능의 재활용 - 인프라펀드에 의한 자금거출(아시아의 인프라정비를 지원하는 「아시아 인프라정비 기금」 구상) - 시장강화조치(Viability Gap Funding(VGF))를 위한 Sector별 유상원조와 무상원조의 활용		

<ul style="list-style-type: none"> - 민관연계 엔차관 제도 수립 - 엔차관 공여의 신속성 제고 - JBIC의 활용(「아시아·환경금융(Facility for Asia Cooperation and Environment :FACE)」 「환경투자지원 이니셔티브(Leading Investment to Future Environment Initiative : LIFE) 등」 - 일본무역보험(NEXI)에 의한 인프라정비 지원체제 마련 - 아시아개발 프로젝트펀드 활용 		
<p style="text-align: center;">사업환경 정비 지원</p>	⇒	
<ul style="list-style-type: none"> ◎아시아 중점국과의 「PPP정책대화」 확충 및 강화 ◎안전형성과 제도정비의 병행 실시 ◎PPP법제도 정비 지원(전문가 파견, 연수생 초청 등) 실시 ◎ERIA(동아시아·아세안경제연구센터), APEC 등의 틀 안에서 「아시아 PPP 공통 가이드라인(가칭)」(※) 책정·보급 ※법제도 및 입찰절차에 관한 규정 		<p>3. 업계단체로서 「아시아PPP추진협의회」의 사무국기능 강화·확충, 부서재편 및 PPP안전 발굴·형성 강화</p>
<p style="text-align: center;">일본기업의 경쟁력 강화</p>		
<ul style="list-style-type: none"> ◎국내 관주도 인프라시장의 적극적인 민간개방 ◎토털 서비스 제공자의 적극적 해외 전개 ◎건설업계 경쟁력 강화(제조사 및 엔지니어링회사, 상사, 금융기관과의 연계를 통한 「베스트 팀」 구성) ◎국제표준화에 대한 대처(철도, IT서비스 등) ◎PPP관련 민간단체 등과의 연계강화(환경, 상수사업, 에너지 절감 등) 	⇒	<p>4. ERIA 등 다자기관과의 연계, 동아시아 정상회의(EAS), 일-ASEAN경제장관회의(AEM)에 제안 우선적 액션플랜의 실현을 위해, 「해외경제협력회의」 「경제재정자문회의」에의 제안 등</p>