

경제 외교 기여

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



중소건설업의 국제개발협력사업 진출 지원 방안

김태준 대한건설정책연구원 신성장전략연구실장
(tjkim@ricon.re.kr)

- I. “Aid to End Aid”를 실현한 대한민국
- II. 해외건설시장에서 작아지는 중소/전문건설업
- III. 중소/전문건설업체에게 쉽지 않은 ODA시장
- IV. 중소/전문건설 지원을 위한 대외원조제도 개선방안
- V. 결론

3

■ 국문요약 ■

한국은 전 세계에서 대외원조의 가장 성공적인 사례로 꼽는 나라이다. 127억의 원조를 받은 나라가 이제는 연간 39억 달러를 원조하고 있다. 그리고 이제는 증가하는 대외원조를 외교적 성과뿐 아니라 경제적 성과 창출의 기회로도 활용해야 한다. 최근 해외건설시장은 300억불 이상을 수주하며 점차 상승하고 있으나 중소 및 전문건설업체의 해외진출은 요원한 상태이다. ODA 시장은 해외진출 역량이 부족한 업체에 교두보 역할을 수행하기에 적합한 분야이다. 그러나 현재의 대외원조 제도는 중소기업체를 지원하고 있지만 제조업에 치우쳐 있어 건설업에서 활용하기에는 어려운 상황이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 유상원조 분야에서는 소액차관의 적격 중소기업체 기준을 건설업이 포함될 수 있도록 완화하고 사업규모를 키워야 한다. 또한 무상원조 분야에서는 현지입찰 제도를 개선하여 중소기업의 진출과 전문건설업의 동반진출에 가점을 주도록 해야한다. 한국의 건설산업은 압축성장의 경험을 내재한 산업이다. 중소 및 전문건설업의 해외시장 진출이 활성화되면 도움이 필요한 개도국의 인프라 구축에 기여할 뿐 아니라 건설산업이 한국의 또 다른 대표 수출상품이 될 수 있을 것이다.

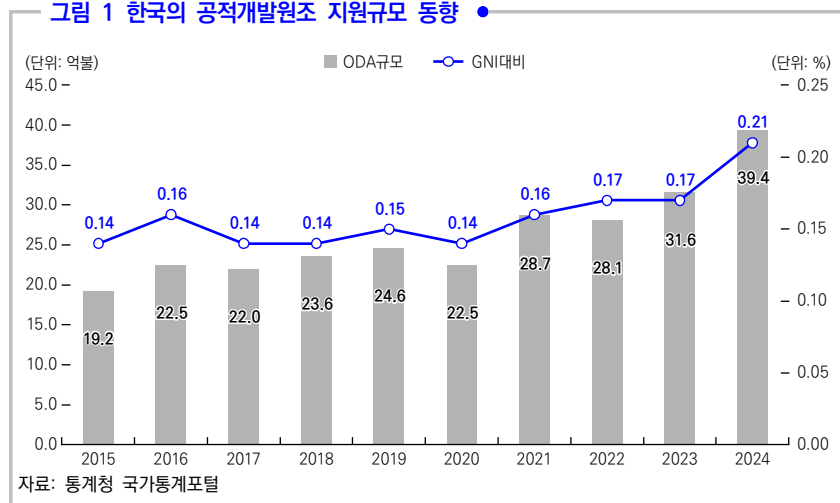
주제어 : 국제개발협력, 대외원조, 해외건설시장, 중소기업, 전문건설업

I. “Aid to End Aid”를 실현한 대한민국

1961년, 미국의 케네디 대통령은 의회에서 대외원조의 목표는 개발도상국이 자립적 성장(self-sustained growth) 단계에 도달하여 더 이상 외부 지원이 필요하지 않게 만드는 것이라 발언했다. 소위 'Aid to End Aid'(원조를 끝내기 위한 원조) 기조이다. 한국은 이를 증명한 가장 대표적인 국가이다. 1945년 광복 이후(특히 한국전쟁 이후 재건 사업) 1995년까지 127억 달러의 원조를 받은 나라였으나 2024년 기준 연간 39억 달러를 원조하고 있다.

이재명 대통령의 외교·통상 공약은 ‘세계질서 변화에 실용적으로 대처하는 외교안보 강국’이다. 그리고 세부적인 이행방안 중 하나로 ‘국제사회에의 공헌과 국력에 걸맞은 외교 추진’을 들었다. 외교영역 다변화와 국제사회 공헌을 이행하기 위해 공적개발원조의 규모는 앞으로 더욱 증가할 것으로 전망된다.

그림 1 한국의 공적개발원조 지원규모 동향



그러나 국민의 소중한 세금으로 운용되는 대외원조를 외교적 차원에서만 활용하는 것은 단편적인 접근이다. 물론 원조는 수혜국의 수요를 최우선시해야 하지만, 공여국에서 확보가능한 다차원적인 이익을 고려하지 않는 것은 현실적이지 못하다.

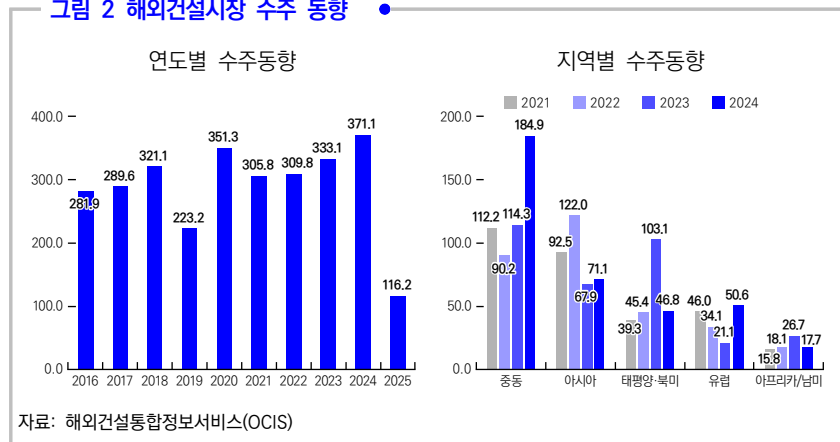
한국의 대외원조는 아시아(57.2%)가 많은 비중을 차지하고 있다. 그리고 아시아는 한국 해외건설시장에서 큰 비중을 차지하고 있는 지역이다. 즉 외교적 성과와 경제적 성과를 동시에 달성할 수 있는 지역으로 볼 수 있다. 따라서 개도국 지원과 해외건설시장 역량확보를 동시에 하는 것도 가능하다.

II. 해외건설시장에서 작아지는 중소기업/전문건설업

2010년 중반 세일쇼크 이후 한국의 해외건설 수주는 600억 달러 대에서 300억 달러 이하로 급감하였다. 그러나 2020년 이후 국제유가가 상승하기 시작하면서 300억 달러를 회복하였고 2024년은 371억 달러로 최근 2016년 이후 가장 높은 수주 실적을 이루었다.

지역별로 봤을 때는 중동지역이 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 아시아 시장은 두 번째로 높은 비중을 차지하고 있다. 또한 최근 해외직접투자가 증가하면서 북미시장의 수주도 증가하는 추세이다.

그림 2 해외건설시장 수주 동향



그러나 이러한 해외건설 수주 실적 호전에도 중소기업과 전문건설업의 해외진출은 요원한 상태이다. 중소기업의 해외진출 실적은 2024년 19억불로 전체 해외진출 실적의 5.1%에 불과하다. 2010년대 초반 40억불을 상회하는 진출실적을 기록했던 것과 비교하면 절반 수준으로 하락하였다.

전문건설업의 해외진출도 마찬가지다. 2024년 전문건설업종의 해외진출 실적은 18억으로 전체 수주액의 4.5%에 불과하다. 최근 10년간 전문건설업의 해외진출 비중은 5%를 넘기 어려웠다. 더욱 문제인 것은 해외진출을 하는 기업들의 감소이다. 세일쇼크 이후 해외진출 업체는 전반적으로 감소하고 있으며, 전문건설업은 더욱 큰 폭으로 감소하고 있다. 해외진출 업체 수는 최근 10년간 17.4%감소하였는데, 전문건설업은 31.4% 감소하였다. 해외진출 업체 수 내 비중(전문건설 해외진출업체 수/전체 해외진출업체 수)도 2018년 34.9% 이후 하락하여 2024년 기준으로 27.3%에 불과하다. 이러한 추세라면 해외진출 역량을 갖춘 전문건설업체는 더욱 감소할 전망이다.

그림 3 중소기업 해외건설시장 수주 및 비중 동향

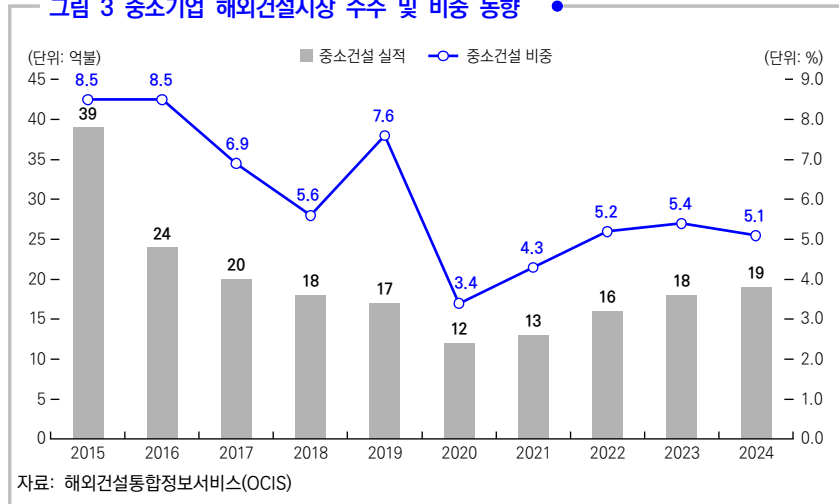
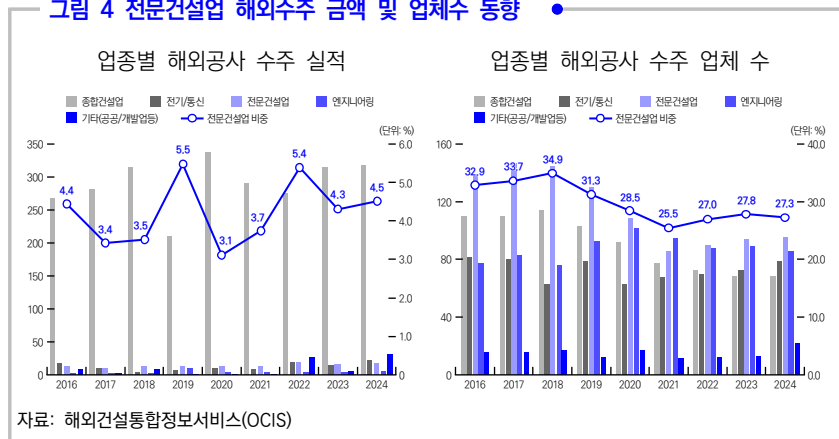


그림 4 전문건설업 해외수주 금액 및 업체수 동향



해외 건설시장에서 중소 및 전문건설업체들의 진출이 활발해야 하는 이유는 크게 두 가지로 들 수 있다. 먼저 수익의 극대화다. 해외진출 시 종합 원도급사만 진출할 경우, 국내로 유입되는 수익은 원도급사의 마진이 한계이다. 그러나 국내의 협력업체가 동반 진출할 경우, 협력업체의 마진까지 수익으로 유입할 수 있다. 또한 대기업이 진출하는 시장과 중소/중견업체가 진출하는 시장이 다르기 때문에 더 많은 해외진출 기회를 확보할 수 있다. 특히 지금과 같은 고환율 시대에서는 수출효과가 더욱 높아진다.

다음으로 해외진출 역량의 강화를 위한 시너지 창출이다. 일반적으로 해외 시장 진출은 외국비용(Cost of Foreignness) 발생하게 된다. 이는 본국과

III. 중소/전문건설 업체에게 쉽지 않은 ODA시장

진출국의 환경 차이로 인해 발생하는 추가적인 비용을 뜻한다. 이러한 외국 비용은 해외진출 기간이 길수록, 현지화 전략을 취할수록 낮아진다. 대형 프로젝트 수보다 중소형 프로젝트의 수가 더 많으므로 해외진출 기회도 수 자체는 오히려 중견/중소업체들이 더 많다. 이러한 업체들이 선도적으로 진출해 있다면 후에 대기업들이 진출할 경우 외국비용을 감소하는 노하우를 공유할 수 있기 때문에 대기업과 중소기업의 상호보완적인 시너지 창출이 가능하다.

중소/전문건설업이 해외 건설시장에 진출하는 데 있어 ODA시장은 매력적인 대안 중 하나로 볼 수 있다. 중소 및 전문건설업은 대형 종합건설사에 비해 견적이나 계약 관리와 같은 간접활동에 대한 역량이 상대적으로 부족하다. 공공 및 정부기관이 지원이 가능한 대외원조 시장은 큰 수익을 기대하기는 어려우나, 진출 초기에 교두보 전략으로의 장점을 지니고 있다.

따라서 특정 공종이나 특정 지역에 대한 틈새시장 전략을 통한 시장 다각화 전략의 도구로서 ODA 시장은 중소 및 전문건설업체에 다양한 기회를 제공할 수 있다.

한국의 ODA를 주도하는 양대기관인 대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund)과 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency) 역시 이러한 점을 인식하고 중소기업 지원정책을 실시하고 있다.

유상원조를 주도하는 대외경제협력기금에서는 소액차관 제도를 운영하고 있는데, 700만 달러 이하의 사업에 대해 우리나라 중소기업에 한해 지원가능하도록 하고 있다. 이외에도 차관조건 우대제도를 통해 무이자 또는 저리에 자금을 지원하여 해외수주를 지원하고 있다.

무상원조를 주도하는 한국국제협력단은 조달청과 연계하여 중소기업의 해외 조달시장 진출을 지원하고 있으며, 글로벌 ODA 기업진출 센터를 통해 ODA 발주 정보제공, 컨설팅 및 해외시장 판로 개척 등을 지원하고 있다.

다만 이러한 사례들이 아직은 제조업 중심으로 구성되어 있어 전문건설업의 참여는 어려운 상황이다. 먼저 유상원조의 대표적인 지원제도인 소액차관 제도를 지원하기 위해서는 ①중소기업기본법 제2조에 의한 중소기업, ②동종기자재 또는 관련 기술에 대해 국내·외 납품실적 2건 이상 그리고 ③외감기업 또는 자산총액 50억 이상을 요구하고 있다. 건설업은 세 번째 조건이 문제

IV. 중소/전문건설 지원을 위한 대외원조제도 개선방안

가 된다. 외감기업은 전체 건설업의 2% 수준이며, 제조업에 비해 자본금이 많이 필요하지 않은 업종으로 자산총액 50억 이상을 지닌 업체 또한 매우 적다. 심지어 외감기업 중에서도 자산이 50억 미만인 기업이 있을 정도다. 또한 소액차관 규모인 700만 달러도 공사비용으로는 다소 부족해 자재 구매 등에 활용이 주를 이루고 있다.

무상원조 분야 역시 마찬가지다. 한국국제협력단이 개도국에 물품 조달 및 계약 시 적용하는 「대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정 시행세칙」에 따르면 무상원조 중 물품 구매의 경우 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 등에 따라 조달 물자 선정시 중소기업 제품 우선 선정과 제한 경쟁입찰에 따른 계약도 체결할 수 있다. 이러한 직접적인 지원 이외에도 글로벌 ODA 기업 진출센터에서 지원하는 업종에서 일부 엔지니어링 사업을 제외하면 건설업에 대한 지원은 미흡한 상황이다.

다른 국가들의 대외원조 정책을 보면 건설업에도 활발하게 지원하고 있는 것을 알 수 있다. 미국의 USAID 계약에서는 미국중소기업청과 연계하여 제조업 분야에서 700만 달러, 타 분야에서는 450만 달러까지 독점계약을 받을 수 있다. 일본은 2010년부터 패키지형 인프라 수출 전략을 수립하고 ODA 차관 프로젝트를 통해 자국 기업의 해외진출을 지원하고 있으며, 이 과정에서 중소기업들의 참여기회를 확대하고 있다. 한국의 대외원조 정책 역시 제조업뿐 아니라 건설 분야에서 중소 및 전문건설 진출을 활성화해야 한다.

먼저 대외경제협력기금의 소액차관 사업의 참가 자격기준을 낮추고 차관 사업의 규모를 확대해야 한다. 현재의 적격 중소기업 기준은 건설업은 물론 제조업에서도 높다는 의견이 일부 있다. 따라서 외감기업이라는 자격요건을 제외하고 자산총액 50억 이상 또는 매출액 50억 이상으로 완화해야 한다. 또한 소액차관 규모를 확대해야 한다. 700만 달러에서 최소 1,000만 달러로 확대를 해야 소규모 공사를 진행할 수 있으며, 향후 성과를 보고 2,000만 달러까지의 확대도 고려해야 한다.

무상원조의 연구 건설업이 가장 크게 영향을 받을 수 있는 규정으로 국제협력단의 내규인 「현지입찰 시공자 선정 적격심사지침」의 개정이 필요하다. 협력단의 사업은 본부에서 진행하는 국내/국제입찰과 현지 사무소에서 진행하는 현지 입찰로 구분할 수 있다. 이중 해외사무소에서 현지입찰 중 시설공

사 계약에 이 지침이 적용된다. 지침에 따르면 공사금액 별로 평가기준이 달라지게 되는데 공사의 규모가 커질수록 다양한 평가기준이 적용되고 입찰가격에 대한 비중이 낮아지게 된다.

또한 신인도 평가 기준에 중소기업에 대한 가점이 부재한 상황이기 때문에 100억 이상의 공사는 규모가 큰 건설업체일수록 더 유리해지는 특성을 지니게 된다. 100억 이상의 공사는 차치하더라도 소규모 공사일수록 가격만 평가하는 것은 중소기업이 아닌 입찰가로 결정되는 구조의 문제점을 지니고 있다.

표 1 현지입찰 시공사 선정 적격심사지침 중 적격심사 세부평가 기준

(단위: 개수)

평가기준		3억 미만	3억이상 ~10억미만	10억이상 ~50억미만	50억이상~ 100억미만	100억 이상
수 행 능 력	시공경험	5점	10점	15점	15점	12점
	기술능력					12점
	시공평가결과					2점
	경영상태	5점	10점	15점	15점	14점
	수행능력 소계	10점	20점	30점	30점	40점
	신인도(가점)	+4점	+4점	+4점	+0.9점	+1.2점
입찰가격 평가		90점	80점	70점	50점	30점
적 정 성	자재/인력 조달가격 적정성				10점	16점
	하도급 적정성				10점	14점
합계		100점	100점	100점	100점	100점

따라서 중소건설업체 및 전문건설업체의 진출을 지원하기 위해서는 현지 입찰의 적격심사 기준의 개정이 필요하다. 구체적으로는 신인도 가점 기준에 중소기업에 대한 가점을 주는 방안과 하도급 적정성 평가에 중소 또는 전문 건설업체의 최초 동반진출을 할 경우에 가점을 부과하는 방안을 고려해야 한다. 또한 글로벌 ODA 기업진출센터에서 지원하는 서비스에서도 건설업을 위한 지원프로그램의 확대도 필요하다.

V. 결론

한국의 건설산업은 단기간에 압축된 성장을 대표하는 산업 중 하나이다. 한국전쟁 이후 국토를 재건하였고, 70~80년대 외화 수입의 선봉장이었으며, 이제는 세계에서 가장 편리하고 똑똑한 인프라를 구축함에 따라 국민의 평안

한 삶과 타 산업의 발전에 기여하였다.

서두에 한국은 ‘원조를 중단하기 위한 원조’의 가장 성공적인 사례라고 언급하였듯이 한국의 건설산업은 국내뿐 아니라 오히려 해외에서도 많은 가능성을 가지고 있다. 압축된 경험은 다양한 개도국의 상황에 맞는 인프라의 구축에 기여할 수 있다. 최근 다시 높아지고 있는 해외건설시장의 지속적인 확대를 위해서는 중소기업체와 전문업체의 해외역량 확보가 병행되어야 한다. 이를 위해 국제개발협력사업에 중소/전문 건설업체들이 활발하게 진출한다면 도움이 필요한 개도국의 인프라 구축은 물론이고 건설산업이 한국의 또 다른 대표 수출상품이 될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. Kei Endo & Nikolay Murashkin (2022). "Japan's infrastructure export and development cooperation: the role of ODA loan projects in the 2010s", Australian Journal of International Affairs, 77(2).
2. 대외경제협력기금 홈페이지(edcfkorea.go.kr)
3. 미국 중소기업청(US Small Business Administration) 홈페이지(sba.gov)
4. 통계청, 국가통계포털(kosis.kr)
5. 한국국제개발협력단 홈페이지(koica.go.kr)
6. 해외건설통합정보서비스 홈페이지(ocis.go.kr)