

# 중소 건설기업의 해외 진출 활성화를 위한 금융·보증 지원 방안

2016. 2

빈재익

■ 연구 배경 및 문제 제기 .....	4
■ 국내 중소 건설기업의 해외건설 진출 현황 .....	8
■ 중소 건설기업의 해외 진출을 위한 금융·보증 지원 현황 .....	12
■ 중소 건설기업의 해외 진출 활성화를 위한 금융·보증 지원 개선 방안 .....	21
■ 결론 .....	25

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea



## 요 약

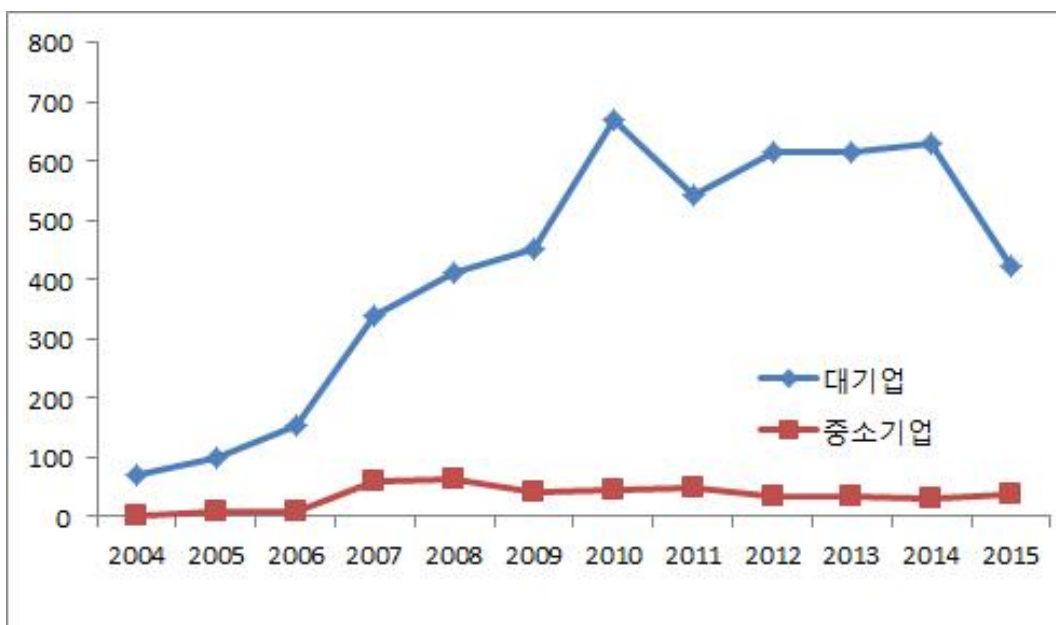
- ▶ 국내외로부터 기술력과 경쟁력을 인정받은 우수 중소 건설기업의 해외 건설시장 진출이 늘어나는 것은 해외건설이 국내 건설산업의 성장 동력으로 안정적인 자리매김을 하기 위해서 필요함.
  - 해외 건설시장에서 시공사 금융주선 및 투자 개발형 발주의 중요성이 증가함에 따라, 정부와 기업 모두 금융 및 보증의 중요성에 대해 인식을 공유하고 있음.
- ▶ 그러나, 건설업에 대한 신뢰와 해외건설에 대한 이해의 부족, 그리고 금융기관의 담보 위주 관행으로 인하여 일반적으로 대기업에 비해 담보 여력이 부족하고 신용도가 떨어지는 중소 건설기업들은 해외 건설시장 진출에 필요한 금융 및 보증 지원을 충분히 받지 못하고 있음.
- ▶ 2013년 이후, 정부는 중소 건설기업의 해외 진출 확대를 정책 방향으로 전환하고 이를 위한 금융 및 보증 지원 제도를 도입했음.
  - 공적 수출 신용기구를 통한 중소 건설기업에 대한 금융 및 보증 공급 규모를 확대하였고, 금융기관의 여신 및 보증 심사 과정을 신용도 평가 중심에서 사업성 평가 중심으로 전환하도록 했으며, 금융 지원뿐만 아니라 입찰 정보, 컨설팅 등 해외건설 진출에 필요한 서비스를 중소 건설기업에게 제공하도록 해외건설·플랜트 정책금융지원센터를 설립했음.
  - 2015년 7월에는 해외건설·플랜트 정책금융지원센터를 통해 해외건설협회의 사업성 평가를 토대로 하는 공동보증제도를 도입해 중소 건설기업의 해외건설 보증 발급을 용이하게 하려는 노력을 구체화했음.
- ▶ 이 보고서에서는 정부가 이미 도입한 지원 정책을 보완한다는 관점에서, 국내·외에서 기술력을 인정받은 중소 건설기업들이 해외 건설시장에 진출하는 데 필요한, 금융 및 보증 지원 방안을 제시했음.
  - ① 중소 건설기업의 해외 진출 지원의 효율성을 제고하기 위해 공적 수출 신용기관의 제한된 재원을 이용해 민간 금융기관의 자금 공급이 증가하도록 해외건설 지원 금융 구조를 재정립하는 방안, ② 건설업에 제한을 두고 있는 정책 자금을 해외 진출 중소 건설기업에 배분하기 위해 우수 중소 건설기업 선정제도 도입 방안, ③ 중소 건설기업을 대상으로 하는 해외건설 관련 보증서 발급이 담보 여력이나 신용도 위주에서 사업성 평가 중심으로 전환될 수 있는 금융 여건을 조성하는 방안, 그리고 이러한 방안들을 포함하는 ④ 정부의 중소 건설업 해외 진출 지원 정책의 효율성을 제고하기 위한 지원 체제 정비 등이 다뤄졌음.
- ▶ 이러한 방안이 실효를 거두기 위해서는, 해외 건설시장에 진입하여, 안정적이고 높은 수익을 찾아 가치사슬의 상류(up-stream)로 이동하려는 중소 건설기업들의 노력과 의지가 병행되어야 함.

## 1. 연구 배경 및 문제 제기

- 국내 건설산업의 생산 규모 성장률 둔화와 정체된 시장에서 이뤄지는 경쟁의 심화로 인한 수익성 하락의 대안으로 해외 건설시장이 부각됐음.
  - 중동과 아시아 지역의 사회간접자본 시설 및 산업설비 투자가 급격하게 증가한 2000년대 중반 이후, 국내 대형 건설기업들이 해외 건설시장에 적극적으로 진출했음.
- 먼저, 대형 건설기업을 중심으로 이뤄진 해외 건설시장 진출 성과는 중소 건설기업의 해외 수주 노력으로 이어졌으나, 현재까지는 실적으로 실현되지 못하고 있음.
  - 전체 수주 실적에서 중소 건설기업들의 수주 실적이 차지하는 비중이 2007년과 2008년에 각각 14.9%와 13.3%로 상승하기도 했으나, 이후 5% 전후 수준으로 하락했음.

<그림 1> 전체 건설기업 및 중소 건설기업 해외 수주 실적 추이<sup>1)</sup>

(단위 : 억 달러)



자료 : 김명수 외(2014), '중소 건설업의 해외 진출 확대를 위한 신용도 제고 지원 방안 연구', 해외건설종합정보서비스, 해외건설 중소기업수주지원센터.

- 중소 건설기업의 해외 진출이 확대되지 못한 결과, 해외건설 수주가 일부 대기업에

1) 전체 기업은 원도급 수주 실적만 포함하는 반면, 중소기업은 원·하도급 수주 실적임.

편중되어 이뤄지고 있음.<sup>2)</sup>

- 중국, 일본, 유로존 국가들의 보다 적극적인 가세로 해외 건설시장의 경쟁이 심화되는 상황에서 국제유가 하락으로 우리 건설산업의 주요 시장인 중동 지역이 침체함으로써 2015년 해외건설 수주 실적은 461.4억 달러로 전년 대비 30% 이상 하락하였음.
- 이러한 수주 물량 축소에는 시장 환경 변화의 영향뿐만 아니라, 최근 수익성 하락으로 인한 일부 대기업의 해외 수주 물량 조정도 상당한 영향을 미쳤음.<sup>3)</sup>

- 해외건설이 국내 건설산업의 성장 동력으로 자리매김하기 위해서는 대형 건설기업 중심의 해외 건설시장 진출에서 벗어나 중소기업의 해외 진출 활성화를 통해 해외 건설시장에서 활동하는 국내 건설기업의 수를 확대하는 것이 필요함.

- 중소기업의 해외 건설시장 진출이 제한됨으로 인해 해외건설 관련 정부의 금융 지원 정책과 금융기관의 자금 공급이 대기업만을 대상으로 하는 관행이 강화되어, 중소기업의 해외 시장 진출은 보다 더 어려워지는 환경이 형성됐음.

- 최근 연구<sup>4)</sup>에 의하면, 기존 수출 기업에 대한 지원보다는 우수 중소기업 지원을 통해 해외 교역에 참가하는 기업의 수를 늘리는 정책이 한 국가의 수출과 해외 직접투자를 증가시키기 위한 효율적인 방법이라고 함.

- 기존의 수출 기업들에 대한 지원은 수출과 해외 직접투자 증가로 이어지는 효과가 제한적일 뿐만 아니라 기존 수출 기업들은 해외 진출의 장애를 극복할 수 있는 자원을 상대적으로 풍부하게 보유하고 있어 이들에 대한 지원 정책은 효율성이 낮음.
- 수출이나 해외 직접투자에 소요되는 재원을 처음으로 획득하거나, 진출 대상 해외 시장의 법·제도 등에 대한 정보를 획득하는 데 소요되는 추가적인 비용 등이 중소기업의 해외 진출에 주요한 진입 장벽으로 작용하는 점을 감안하여,

2) 해외 건설시장 진출이 소수의 대기업을 중심으로 이뤄지는 것은 수주 물량이 중동 지역, 그리고 플랜트 공종에 편중되는 경향과 함께 우리 건설산업의 해외 건설시장 진출과 관련하여 일반적으로 공유하는 취약점임.

3) 건설사들이 해외 수주 전략을 보수적으로 운영한 것을 2015년 해외건설 수주가 전년에 비해 크게 감소한 원인 중 하나로 언급하는 분석을 어렵지 않게 찾을 수 있음. 예를 들면, 조세일보 기사 “해외건설 수주 ‘회침’... 중동 경기 침체에 32% 급감”(2015. 7. 16., <http://www.joseilbo.co.kr/news/htmls/2015/07/20150716265529.html>), 미래에셋증권 건설업 업종 분석(2015. 9. 23), 매일경제 기사 “해외건설 수준 전년비 70% 회복”(2015. 9. 24., <http://vip.mk.co.kr/news/view/21/20/1324275.html>) 등이 있음.

4) 김정곤 외(2014), ‘주요국의 중소기업 해외 진출 지원 전략과 시사점’, 대외경제정책연구원. 이 보고서는 Mayer, T. and Ottaviano, G. I.(2008) ‘The Happy Few : The Internationalisation of European Firms’, *Intereconomics*, 43(3)의 연구 결과를 인용해 서술하고 있음.

- 정부의 지원 정책으로 이러한 해외 진출의 진입 장벽을 낮출 수 있다면, 보다 많은 우수 중소기업들이 수출과 해외 직접투자 활동을 시작할 수 있고, 이로 인한 국가의 수출 및 해외 직접투자 증가 효과는 기존 수출 기업에 대한 지원 정책의 효과에 비해 훨씬 클 것이라는 시사점을 얻을 수 있음.
- 반면, 수출 활동이 기업의 생산성 향상에 기여한다는 ‘수출을 통한 학습 효과’는 명확하게 입증되지 않기에<sup>5)</sup> 중소기업의 수출을 지원하는 정책은 수출 잠재력이 높은 우수 기업을 발굴해 이들에게 집중하는 것이 효과적이라는 함의를 얻을 수 있음.
- 경제의 세계화가 진전되면서 국제 무역 및 투자에서 글로벌 가치사슬<sup>6)</sup>에 대한 관심이 집중되고 있는데, 이에 의하면 대규모 생산 네트워크를 보유한 대기업뿐만 아니라 특정 가치사슬에 특화된 중견 및 중소기업도 해외 진출 기회를 가질 수 있는 환경이 조성되고 있음.
  - 글로벌 가치사슬의 심화와 더불어 역할의 교역(trade in tasks)이 활성화되면서 특정 생산요소 공급과 특정 지역 시장에서 경쟁력을 가진 중소기업의 해외 진출 가능성은 높아지는데, 중소기업의 수와 고용에서 차지하는 비중을 감안하면 중소기업의 해외 진출 확대는 국가 경제에 새로운 활력소가 될 것임.
- 2008년 금융위기 이후, 중소 건설기업의 해외 건설시장 진출은 주로 국내 업체와 하도급계약을 통해 이뤄지고 있으나, 국내 시장에서는 중소 건설기업의 하도급 물량이 대기업 수주 금액의 40.3%인 반면, 해외 시장에서는 2.2%에 불과함.<sup>7)</sup>
  - 국내 시장보다 해외 시장에서 중소 건설기업이 국내 기업과 협력 수주하는 비중이 낮은 것은 기술력의 부재보다는 자격증 상호 인정이나 라이선스 등 비관세 장벽의 영향이 큼.
  - 그 결과, 해외건설은 핵심 기자재 및 엔지니어링, 그리고 인력을 외국에 의존하고 있

5) 김정곤 외(2014), ‘주요국의 중소기업 해외 진출 지원 전략과 시사점’, 대외경제정책연구원.

6) WTO 및 IDB-JETRO(Institute of Developing Economies-Japan External Trade Organization)는 보고서‘Trade pattern and global value chain in East Asia’(2011. 6.)에서 글로벌 가치사슬은 상품 및 서비스의 생산 단계가 여러 단계로 분화되고, 각각의 단계가 어느 한 국가가 아니라 비용 경쟁력이 있는 곳이라면 어디든 상관없이 발생하고, 각 단계별로 가치가 창출되는 것을 의미하는 새로운 패러다임으로 정의됨. ; 참조 : 김효은(2012) “글로벌 가치사슬(Global Value chain)-상품의 교역에서 역할의 교역으로의 전환”, 주OECD대사관.

7) 해외건설 정책지원센터(2014), ‘해외건설 협력 진출 활성화 방안’.

- 어 외화가득률이 낮음(플랜트 41%, 토목 11%, 건축 21%, 용역 54% ; 조선 60~70%, 자동차 70~80%<sup>8)</sup>).
- 안정적인 해외 건설시장 진출과 외화가득률 제고를 통해, 해외건설이 우리 경제의 새로운 성장 동력으로 자리매김하기 위해서는, 중소 건설기업의 해외 진출을 활성화하는 것이 필요함.
  - 이 연구 보고서는 중소 건설기업의 해외 진출 활성화를 위한 정부의 금융 지원 정책의 개선점을 제시하고자 함.
    - 현재 중소 건설기업의 해외 건설시장 진출은 단순 도급사업을 수주하는 형태를 중심으로 이루어져 금융 수요가 시공사금 및 운영자금 조달과 보증서 발급에 한정되어 있는 실정임.
    - 그러나, 빠르게 성장하는 신흥국을 비롯해 해외 건설시장에서 시공사 금융 주선 및 투자 개발형 사업의 중요성이 증가하고 있어, 향후 해외 건설시장에 진출하는 데 결정적인 영향을 미칠 요인은 금융 조달 능력임.
    - 정부의 지원 정책도 금융 및 보증을 중심으로 전환되었으며,<sup>9)</sup> 현재 해외건설과 관련하여 발생하는 금융 및 보증 수요의 충족에 일반적으로 어려움을 겪고 있는 중소 건설기업들도 금융과 보증이 향후에는 보다 더 중요한 요인이 될 것이라는 입장을 보였음.<sup>10)</sup>
  - 이하에서는 국내 중소 건설기업의 해외건설 진출 현황을 분석한(제2절) 다음, 중소 건설기업이 해외건설 진출시 이용할 수 있는 금융 및 보증 제도의 현황, 문제점과 최근 정부의 중소 건설업 해외 진출 활성화를 위한 금융 지원 정책을 살펴보고(제3절), 국내 중소기업의 해외건설 진출을 위한 금융 지원 개선 방안과 이를 위한 환경 조성을 언급하며(제4절), 마지막으로 결론에서는 보고서의 내용을 요약·정리하고자 함.

8) 국토교통부(2014), '해외건설 현황 및 정책 방향', 2012년 기준으로 해외건설협회에 준공 보고된 수치임.

9) 지난 2013년 8월에 관계 부처가 합동으로 발표한 '해외 건설·플랜트 수주 선진화 방안'이 이러한 전환을 잘 보여주고 있음.

10) 삼정케이피엠컨설팅(주), 해외건설협회(2012), "해외건설 전담 금융기구 설립 타당성 검토 연구", pp.59-60.

## 2. 국내 중소 건설기업의 해외건설 진출 현황

- 해외공사 실적 신고를 토대로 해외건설협회가 만든 자료를 살펴보면, 2013년부터 해외 시장에 진출한 중소기업의 수가 두드러지게 증가하는 것을 확인할 수 있음.
- 2011년과 2012년에 비해 2013년과 2014년에는 전체 기업의 수주금액 증가세가 완화됐고 2015년에는 (-)로 돌아선 상황에서 중소기업의 수주금액 역시 하락 추세를 그리며 증감을 반복하는 모습을 보이지만,
- 해외 수주 실적을 신고한 중소기업의 수가 늘어나는 추이를 보임.

<표 1> 전체 건설기업 및 중소 건설기업 해외 시장 진출 상황<sup>1)</sup>

(단위 : 백만 달러, 개)

구분		2011	2012	2013	2014	2015	누계
전체 기업	수주 금액	59,144	64,881	65,212	66,010	46,144	722,239
	수주 건수	625	620	682	708	697	11,103
	진출 국가	94	95	104	99	107	150
	진출 업체	392	409	450	463	452	1,435
중소기업	수주 금액	4,818(8.1%)	3,397(5.2%)	3,586(5.5%)	3,018(4.6%)	3,915(8.5%)	68,307(9.5%)
	수주 건수	532(85.1%)	571(92.1%)	661(96.9%)	685(96.8%)	699(100.3%)	7,270(65.5%)
	진출 국가	87	86	93	88	97	139
	진출 업체	302(77.0%)	314(76.8%)	345(76.7%)	362(78.2%)	343(75.9%)	1,285(89.5%)

주 : 중소기업 실적에 첨가된 ( ) 속 %는 전체 기업 실적 대비 중소기업 실적의 비중임.

자료 : 해외건설종합정보서비스, 해외건설 중소기업수주지원센터.

- 해외 건설시장에 진출한 국내 건설업의 저변을 비교하기 위해 OECD 자료를 이용하여 건설산업의 글로벌 경쟁력 종합 평가<sup>11)</sup>에서 안정적으로 상위권을 형성하고 있는 미국, 영국, 독일, 프랑스의 기업 규모별 건설업 수출 규모를 조사했음.
- 해외 건설시장에서 경쟁력을 인정받은 이들 국가들의 경우, 종업원 수 '0~9명' 규모 기업의 해외건설 수출 실적이 높는데, 이를 통해 중소 건설기업의 해외 건설시장 진입에 기업의 규모가 장애 요인이 되지 않음을 추론할 수 있음.

11) 국회 입법조사처(2014. 12)의 '해외건설 발전을 위한 정책 과제'에 의하면, 2011년 미국 1위, 영국 4위, 독일 5위, 프랑스 6위, 한국 9위 ; 2012년 미국 1위, 독일 3위, 한국 7위, 프랑스 8위, 영국 9위.



- 비록 작성 기준이 같지 않다는 제약이 따르지만, 한국의 경우 해외 건설시장에 진출한 중소 건설기업들의 수가 제한적이고 이들이 수주하는 계약 규모도 크지 않다는 점을 발견할 수 있음.

<표 2> OECD 주요국의 기업 규모별 건설업 수출 규모<sup>1)</sup>

(단위 : 백만 달러, 개)

구분		2011년					2012년				
		합계	0~9명	10~49명	50~249명	250명~	합계	0~9명	10~49명	50~249명	250명~
미국 <sup>2)</sup>	금액	3,373	1,611	196	452	1,114	4,396	2,833	210	367	986
	기업수	6,020	4,424	957	423	216	5,644	4,191	838	423	192
영국	금액	907	189	162	232	324	742	167	152	178	245
	기업수	2,888	1,919	650	221	98	1,994	1,176	540	194	84
독일	금액	2,547	1,140	314	375	412	2,379	371	338	433	1,083
	기업수	7,537	4,231	1,600	343	57	8,373	4,255	1,970	486	121
프랑스	금액	2,090	229	170	319	1,343	1,729	169	186	266	1,098
	기업수	1,888	868	644	245	121	2,447	1,258	822	248	112

주 : 1) 전체 기업은 원도급 수주 실적만 포함하는 반면, 중소기업은 원·하도급 수주 실적임.

2) 미국은 2010년과 2011년임.

자료 : OECD.

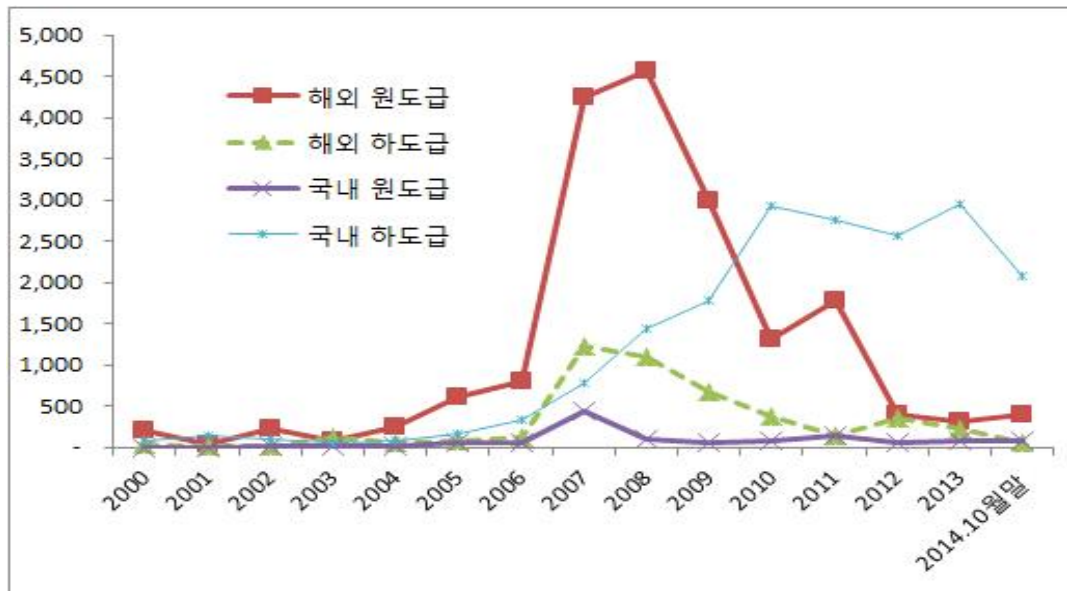
- 2000년 이후 국내 중소 건설기업의 해외 건설시장 진출을 수주 형태별로 구분해 보면, 가장 두드러진 특징은 ① 국내 하도급의 비중이 높고, ② 2000년대 중반 급격하게 증가했던 해외 원도급과 해외 하도급이 글로벌 금융위기 이후 크게 감소했다는 점임.

- 국내 중소 건설기업은 국내 건설기업이 수주한 공사에 하도급계약을 통하여 해외 시장에 진출하는 비중이 다른 형태의 진출에 비해 압도적으로 높은 수준을 유지하고 있음(2013년 중소기업 전체 수주 규모의 82.3%).
- 해외 발주자와 원도급계약을 체결하거나 해외 원도급자와 하도급계약을 체결하는 실적의 합계인 해외 도금액은 2007년 54.8억 달러, 2008년 56.7억 달러 규모로 성장했으나, 이후 2013년에는 5.6억 달러로 급감하였음.

- 이러한 특징을 통하여, 글로벌 금융위기 이후 중소 건설기업의 해외 수주는 해외 원·하도급보다는 국내 건설기업이 수주한 해외 건설공사에 하도급으로 참여하는 방식을 중심으로 이뤄지고 있음을 알 수 있음.

<그림 2> 수주 형태별 중소 건설기업의 해외 수주 실적 추이

(단위 : 백만 달러)



자료 : 국회 입법조사처(2014. 12), '해외건설 발전을 위한 정책 과제', 정창구, '신용보증기금을 활용한 중소·중견기업 해외건설 보증 지원 확대 방안' 제9차 해외개발금융포럼 발표 자료.

- 국내에서 공사를 수주하는 것에 비해 해외건설 수주는 훨씬 더 크고 더 많은 리스크 요인을 내포하고 있어, 해외 시장에서 경험과 노하우를 축적하지 못한 중소 건설기업이 상기 리스크관리 측면에서 대기업과 함께 협력 수주하는 것은 바람직함.
  - 협력 수주는 공동 원도급 자격으로 참여하는 합작 수주와 하도급계약을 통해 참여하는 하도급 수주로 구분할 수 있는데, 하도급 수주에 비해 합작 수주의 비중이 낮은 것은 시정할 필요가 있음.
- 해외건설에서 중소기업의 합작 수주 실적 누적액은 2004~2013년 해외건설 합작 수주<sup>12)</sup> 누적액 960.7억 달러의 3.7%인 35.5억 달러임.<sup>13)</sup>
  - 동 기간 동안 국내 기업간 합작 수주 누적액은 312.9억 달러(비중 32.6%)인데, 공중

12) 국내 건설사간의 합작 수주액과 국내 건설사와 해외 건설사의 합작 수주액 합계 금액임.

13) 합작 수주 실적 관련 자료는 해외건설 정책지원센터(2014), '해외건설 협력 진출 활성화 방안' 참조.

- 별 국내 기업간 합작 수주의 비중을 보면 용역(75.5%), 통신(68.3%), 전기(51.0%), 건축(45.9%), 산업설비(31.5%), 토목(23.8%) 순임.
- 국내 건설사와 해외 건설사의 합작 수주액은 647.8억 달러(비중 67.4%)인데 공종별 국내 건설사와 해외 건설사의 합작 수주 비중은 토목(76.2%), 산업설비(68.5%), 건축(54.1%), 전기(49.0%), 통신(31.7%), 용역(24.5%) 순임.
  - 중소기업의 합작 수주 누적액에서 비중이 높은 공종은 토목(34.8%), 건축(26.0%), 산업설비(5.6%) 등이지만, 전체 합작 수주 누적액에서 중소기업의 비중이 상대적으로 높은 공종은 용역(41.0%), 통신(33.5%), 전기(18.6%), 건축(11%) 등임.
- 중소기업이 해외에서 수주한 실적 전체의 누계를 수행 업종별로 구분하면, 종합건설업의 비중은 49.6%이고 전문건설업의 비중은 25.7%이나, 2013~2015년 기간으로 한정하면 종합건설업의 비중은 12.3%, 그리고 전문건설업은 62.5%임.
- 최근 전문건설업 공종의 비중이 늘어난 것은 글로벌 금융위기 이후 중소기업의 해외 건설 수주 형태가 해외 원도급 중심에서 국내 하도급 위주로 전환한 것을 반영함.
  - 최근에는 전기공사업과 건설 엔지니어링의 비중도 증가했는데 누계에서 차지하는 비중이 각각 12.2%와 3.9%를 기록했으나, 2013~2015년 기간으로 한정하면 각각의 비중은 20.0%와 4.5%로 변화됨.

&lt;표 3&gt; 수행 업종별 중소 건설기업의 해외 수주 실적 추이

(단위 : 천 달러)

구분	2013	2014	2015	누계
종합건설업	537,093	479,804	274,000	33,862,032
전기공사업	542,974	590,837	970,653	8,327,174
정보통신공사업	8,092	58,712	25,731	692,411
건설 엔지니어링	201,659	111,120	159,956	2,688,629
해외공사수주 및 개발업	3,100	660	-	5,180,724
전문건설업	2,310,652	1,776,198	2,484,311	17,526,861
환경전문공사업	-17,088	581	-	29,199
주택건설/대지조성사업	-	-	-	-
합계	3,586,482	3,017,912	3,914,651	68,307,030

자료 : 해외건설 중소기업수주지원센터.

### 3. 중소 건설기업의 해외 진출을 위한 금융·보증 지원 현황

- 최근 해외 건설시장에서는 신흥국의 사회간접자본 시설 투자와 산업설비 투자 수요의 중요성이 커짐에 따라, 시장에 참여하는 건설기업의 재원 조달 능력이 수주의 관건으로 등장하고 있음.
  - 시공 건설사가 해당 프로젝트의 재원 조달에 관여하는 정도에 따라 단순 도급사업, 시공자 금융주선사업, 투자개발사업 등으로 분류할 수 있음.
  - 단순 도급사업은 발주자가 재원 조달을 전담하고 시공 건설사는 단순 시공 또는 설계·조달·시공을 담당함.
  - 시공자 금융 주선사업은 발주자와 도급계약을 체결한 시공 건설사가 사업에 소요되는 일부 재원의 조달을 담당함.
  - 투자개발사업은 시공 건설사가 지분 투자를 통해 사업주의 일부로 참여해 사업 기획, 설계·조달·시공, 운영 등 사업의 전 과정에 관여함.
- 이에 따라 금융 지원도 크게 국내 건설사를 대상으로 하는 금융 지원과 해외 발주처를 대상으로 하는 금융 지원, 그리고 투자개발형사업 등으로 구분할 수 있음.
  - 국내 건설사를 대상으로 하는 금융 지원은 다시 시공자금대출과 입찰보증, 계약이행보증, 선수금환급보증, 유보금환급보증, 하자보수보증 등을 포함하는 이행성 보증으로 구분할 수 있음.
  - 해외 발주처에 대한 금융 지원에는 건설공사 결제자금 대출과 채무 보증이 포함됨.
  - 투자개발형사업은 금융기관이 해외 프로젝트를 대상으로 하는 지분 투자, 해외 프로젝트에 대한 투자를 목적으로 하는 펀드 조성 및 투자, 국내 기업의 현지 법인 등 투자개발사업의 주체를 대상으로 하는 시설 및 운영 자금 대출 등으로 구분할 수 있음.
- 글로벌 금융위기 이후 중소 건설기업의 재원 조달이 보다 더 많은 제한을 받고 있다는 점을 감안할 때, 시공자 금융주선사업이나 투자개발사업보다는 단순 도급사업이 적어도 당분간은 중소기업의 가장 일반적인 수주 형태로 남아 있을 가능성이 큼.
  - 해외건설과 관련하여, 중소 건설기업의 금융 수요는 시공 자금에 대한 금융 지원과 해외건설 계약 수주와 이행 과정에서 필요한 보증으로 집중되는 경향이 있음.

## (1) 금융 지원 현황과 문제점

- 해외건설에서는 국내 건설공사에서처럼 시공 자금 및 운영 자금에 대한 금융 수요가 존재할 뿐만 아니라 추가적인 금융 수요가 발생하는 것이 드물지 않음.
  - 한 설문조사에 의하면,<sup>14)</sup> 대기업은 해외건설에 소요되는 자금 수요를 수출입은행에 의존하는 경향이 강함(64.3%) 반면에, 중소기업은 국내 시중은행에 의존하는 경향이 강하였음(67.7%).
  - 대기업의 은행 여신에서 신용 대출의 비중이 50%에 이르렀고 계열사 보증이나 해외 기관 보증의 비중은 각각 14.3%인 것으로 나타났으나, 중소기업의 은행 여신에서는 신용 대출의 비중이 22.6%에 불과하고 보험부보, 예금담보, 부동산담보 등 담보 대출의 비중이 58.1%에 달했음.
- 상기한 설문조사에 의하면, 해외건설 관련 금융 수요를 위하여 국내 금융기관을 이용할 때 부딪히는 어려움의 요인으로 건설기업들은 대체적으로 소버린 리스크 등 해외 건설사업에 내재된 리스크 요인에 대한 금융기관의 민감성 등 해외건설에 대한 국내 금융기관들의 이해 부족과 그로 인한 보수적 자세 등을 언급함.
  - 건설기업, 특히 중소기업들에 대해 금융기관들이 가지고 있는 부정적 인식도 언급됐는데 실제로 중소 건설기업들의 재무제표는 금융기관의 여신 심사 과정에서 신뢰를 받지 못하는 것이 일반적임.
  - 이러한 요인들로 인해, 중소 건설기업들은 해외 건설시장 진출에 필요한 금융 지원을 받을 수 있는 금융기관이 부재하다고 인식하거나 과도한 금리 및 수수료 혹은 담보를 부담하고 있다고 인식함.
- 국내 상업 은행들의 건설산업에 대한 신뢰 부족과 해외건설에 대한 이해 결여로 인하여 공적 수출 신용기관인 수출입은행이 해외 건설시장 진출과 관련하여 건설기업에 자금을 지원하는 몫이 특히 최근 2~3년 동안 급격하게 증가하는 모습을 보였음.
  - 수출입은행의 건설업에 대한 대출 채권 및 지급 보증 잔액의 추이를 보면 대출은

14) 삼정케이피엠컨설팅(주)·해외건설협회(2012), “해외건설 전담 금융기구 설립 타당성 검토 연구”, p.67.

2013년(전년 대비 88.7% 증가)에, 그리고 지급 보증은 2012년(전년 대비 25.8% 증가)에 두드러지게 상승했음.

- 최근 해외건설 수주 증가 추세가 완화되면서 지급보증 잔액은 2013년과 2014년에도 전년 대비 각각 10.3%, 11.3% 증가세를 유지한 반면, 대출 잔액은 2014년에 전년 대비 10.8% 감소했음.
- 이러한 상황과 관련하여, 2015년 국정감사에서는 수출입은행의 부실 여신 문제와 그로 인한 수출입은행의 BIS비율 악화와 수익성 문제가 지적됐음.

<표 4> 수출입은행의 건설업 대출채권 및 지급보증 잔액 추이

(단위 : 백만원, %)

구분	2011	2012	2013	2014
대출채권 잔액	1,903,711	2,077,766	3,919,989	3,497,090
비율	3.97	4.35	7.26	5.51
원화 대출금	726,070	1,218,342	2,102,888	1,633,308
외화 대출금	1,177,641	814,539	1,781,774	1,832,020
기타 <sup>1)</sup>	-	44,885	35,327	31,762
지급보증	9,994,420	12,573,797	13,866,419	15,430,066
비율	16.27	23.76	25.65	25.02
확정 지급보증 <sup>2)</sup>	9,141,779	11,850,558	13,524,300	15,328,262
미확정 지급보증 <sup>3)</sup>	852,641	723,239	342,119	101,804

주 : 1) 기타에는 매입어음, 매입외환, 지급보증대지급금, 콜론 등이 포함됨.

2) 확정 지급보증에는 계약이행보증, 선수금환급보증 등이 포함됨.

3) 미확정 지급보증에는 선수금환급보증 등이 포함됨.

자료 : 수출입은행 감사보고서(2012년, 2014년).

- 수출입은행을 제외하고 나면, 중소 건설기업이 의존할 수 있는 해외 건설시장 진출을 위한 금융 지원은 정부가 재정 기금 혹은 한국은행이나 산업은행의 자금을 이용해 공급하는 정책 자금밖에 없음.

- 하지만 기업은행의 조사 결과에 의하면,<sup>15)</sup> 2014년에 공급된 중소기업 지원용 정책 자금 8조원 중에서 중소 건설기업이 이용한 규모는 384억원으로 비중이 0.5%에 불과하여, 제조업이나 서비스업의 중소기업에 비해 정책 자금 이용률이 현저하게 낮음(제조업 : 10.2%, 서비스업 : 3.6%).

15) 기업은행(2015), '2015년 중소기업 금융 실태조사'.

- 건설 중소기업의 정책 자금 이용률이 낮은 이유는 건설업에 속하는 대부분의 업종들이 중소기업진흥공단이 공급하는 중소기업 정책 자금의 용자 대상에서 제외되기 때문임.
  - 예외적으로 산업플랜트건설업, 폐기물처리 및 오염방지시설건설업, 조정건설업, 배관 및 냉난방공사업, 건물용 기계장비설치공사업, 방음 및 내화공사업, 소방시설공사업 등만이 정책 자금 용자 대상에 포함됨.
- 정책 자금을 이용할 경우에도, 은행보다는 중소기업진흥공단을 이용하는 비중이 높아 중소 건설기업의 은행에 대한 접근성은 정책자금 대출에서도 크게 제한돼 있음.
- 정책자금 대출을 이용하는 중소 건설기업의 대부분(96.5%)이 중소기업진흥공단을 이용하고 은행을 이용하는 경우는 3.5%에 불과해, 제조업(56.8%, 45.9%), 서비스업(38.1%, 64.1%)의 중소기업에 비해 중소기업진흥공단 편중이 심하게 나타남.<sup>16)</sup>
  - 정책 자금 중에서 산업은행의 전대 자금을 이용하는 온렌딩자금대출, 한국은행이 자금을 제공하는 금융중개지원대출 등의 경우, 중소 건설기업의 이용 실적이 전무했음.

## (2) 보증 지원 현황과 문제점

- 국내에서와 마찬가지로, 해외에서 도급공사를 수행하는 경우에도 각종 보증서를 발주자에게 제출해야 함.
- 도급공사를 수행하는 단계에 따라 입찰보증, 계약이행보증, 선금금보증, 유보금보증, 하자보수보증 등이 일반적으로 요구됨.
- 해외 건설시장에 진출할 경우, 국내 건설기업들이 이용할 수 있는 국내 보증기관은 산업은행, 수출입은행, 한국무역보험공사, 건설공제조합, 서울보증, 그리고 국내 상업 은행 등임.
- 수출입은행과 한국무역보험공사는 공적 수출 신용기관(Export Credit Agency : ECA)이고 산업은행은 국책 은행이기 때문에 이들 기관이 해외 건설공사 수행에 필요한 각종 보증서를 발행하면 해외 발주자는 일반적으로 이를 수용함.
  - 반면, 국내 상업 은행과 건설공제조합, 서울보증보험은 일부 제한된 지역의 해외 발주자를 상대로 직접 보증서를 발급할 수도 있으나, 발주처 현지 은행이나 다국적 은

16) 비율 계산에는 복수 응답이 포함됐음.

행의 보증서 발급에 필요한 복보증 혹은 복복보증을 제공하는 부보기관의 역할이 보다 더 일반적이었음.

- 해외 건설시장에서 발주자는 현지 상업 은행이나 국제적 신인도가 높은 다국적 은행의 보증을 요구하는 것이 일반적임.
  - 사우디아라비아, 리비아, 이란, 터키, 요르단, 이집트 등 중동 지역 국가들은 법률에 의해 공공기관이 발주하는 공사의 보증은 현지 은행의 보증서로 제한하고 있음.
- 국내에서도 은행의 신용을 제공받는 것이 쉽지 않은 중소 건설기업들이기 때문에, 해외 건설시장에서 공사를 수주하고 수행하는 데 필요한 보증을 기업 자체의 신용으로 현지 은행이나 다국적 은행에서 발급 받기는 어려움.
  - 중소 건설기업들은 현지 은행이나 다국적 은행의 보증서를 발급받기 위해 국내 보증기관의 복보증이나 복복보증에 의존할 수밖에 없는데, 이것은 보증서를 발급받기 위해 수수료를 이중, 삼중으로 지급해야 함을 의미하기 때문에 해외건설의 수익성 악화 요인으로 작용하고 있음.
- 2014년 4월 해외건설정책지원센터가 중소·중견 기업을 대상으로 실시한 설문조사 (251개 기업을 대상 ; 중소기업 46개사, 중견기업 18개사 등 64개사가 응답 ; 업종별로는 토목 23개사(28%), 엔지니어링 18개사(22%), 건축 및 플랜트 각 15개사 (19%), 전기 8개사(10%), 제조 2개사(2%) 등으로 구성)<sup>17)</sup>
  - 전체 응답자의 95.3%가 해외 시장 진출시 금융 지원 개선을 필요로 하였는데, 다중 응답 방식으로 이뤄진 응답에서 가장 높은 응답률은 ‘보증한도의 충분한 제공’, ‘이행성 보증 발급 여부’, ‘보증 조건의 개선’ 등이었음.
  - 보증서 발급 거부의 사유에 대한 항목에는 ‘보증한도 부족’(중소기업)과 ‘추가 담보 요구에 대한 대응 부족’(중견기업)의 응답률이 기업의 현지 진출 경험이나 사업성 부족의 응답률보다 높았음.
  - 이러한 사유로 인해 이행성 보증서 발급이 거절되어 계약 포기 등 불이익을 경험한 회사가 전체 응답자의 53.1%에 달했음.

17) 해외건설 정책지원센터(2014), ‘중소·중견 기업의 이행성 보증 실태 분석 및 개선 방안’.



- 2013년 이후 정부의 해외건설 보증 지원 정책에도 불구하고 중소 건설기업이 해외 건설시장에서 필요한 각종 보증서를 발급받는 것은 여전히 쉽지 않음.
- 금융기관이 중소·중견 기업의 해외건설 관련 보증서 발급 요청을 거절하는 주된 사유는 현지 진출 경험이나 사업성 부족이 아닌, 개별 차주의 보증한도 부족이나 금융기관의 추가 담보 요청에 응하지 못했기 때문임.
- 2015년 7월 사업성 평가에 기반한 보증서 발급을 내포하는 공동보증제도가 도입됐으나, 중소기업의 자산이나 대표이사의 자산, 혹은 현금을 담보로 요구하는 금융기관의 현행 보증 발급 관행이 전격적으로 변화할 가능성은 제한적임.

&lt;표 5&gt; 기업 규모별 국내 보증기관의 해외건설 보증 실적 추이

(단위 : 천 달러)

구분		대기업		중소·중견 기업	
		금액	비중	금액	비중
국내 은행	A은행	8,050,399	96.2%	314,380	3.8%
	B은행	1,614,709	97.1%	49,001	2.9%
	C은행	791,756	84.2%	148,625	15.8%
	D은행	439,302	90.8%	44,727	9.2%
	E은행	311,880	93.7%	20,919	6.3%
	F은행	208,496	70.7%	86,409	29.3%
	G은행	87,437	100.0%	-	-
	H은행	78,420	97.2%	2,232	2.8%
	I은행	73,728	92.6%	5,927	7.4%
	J은행	459	0.8%	57,099	99.2%
	K은행	12,512	87.0%	1,872	13.0%
	합계	11,669,098	94.1%	731,191	5.9%
부보 기관	S기관	4,637,559	87.3%	674,085	12.7%
	T기관	786,702	87.6%	111,464	12.4%
	U기관	-	-	180,696	100.0%
	V기관	157,921	87.7%	22,184	12.3%
	합계	5,582,182	85.0%	988,429	15.0%

자료 : 해외건설 중소기업수주지원센터.

- 2012년 1월부터 2013년 6월까지 국내 은행과 부보기관이 해외건설과 관련해 발급한 입찰보증, 선수금보증, 이행보증(P-Bond), 유보금환급보증(R-Bond), 하자이행보증(W-Bond) 등 이행성 보증의 실적을 기업 규모별로 구분한 자료 <표 5>를 보면 보증 발급 실적 중 중소기업(중견기업 포함)에 대한 발급 실적 비중이 극히 적음.
- 국내 은행 전체의 해외건설 보증 실적에서 중소 건설기업에 대한 발급 실적이 차지

하는 비중은 5.9%로서 한국무역보험공사, 건설공제조합, 전문건설공제조합, 서울보증보험 등 부보기관의 중소 건설기업 발급 실적 비중 15.0%(18)에 비해 크게 낮음.

### (3) 최근 정부의 금융 지원 정책 추이

- 해외건설과 관련하여 정부의 금융 지원 정책도 대체적으로 대규모·중장기 프로젝트를 중심으로 이뤄졌기에 중소기업의 해외 수주에 대한 지원은 상대적으로 소외돼 왔음.
  - 2011년 8월에 발표된 ‘해외 프로젝트 수주 확대를 위한 금융조달 여건 개선 방안’과 2012년 3월에 발표된 ‘제2의 중동붐에 대비한 해외 프로젝트 수주에 대한 금융 지원 활성화 방안’은 중남미나 아프리카 등의 원전이나 고속철도 같은 대규모·고위험 프로젝트 수행에 필요한 금융조달 능력을 수출입은행 등 정책 금융기관의 자금 공급 능력 확충을 통해 해결하려 했음.
  - 중소 건설기업이 수주할 수 있는 소규모 프로젝트에 대한 금융 지원은 민간 금융기관의 참여 활성화를 통하여 해결하고자 함.
- 지난 2013년 8월 발표한 ‘해외 건설·플랜트 수주 선진화 방안’과 2015년 3월에 발표한 ‘해외건설·플랜트 수주 선진화 방안 - 추진 실적 및 개선 과제’에서 다음과 같은 중소기업의 해외건설 수주 지원 정책이 제시됨.
  - 1) 2013년 ‘해외 건설·플랜트 수주 선진화 방안’에 포함된 내용
    - ① 수출입은행의 이행성 보증 및 무역보험공사의 보증보험 공급 규모를 2013년 13.3조원에서 2017년 20.3조원으로 확대하는 동시에 동 공급에서 중소기업이 차지하는 비중을 2013년 8.2%에서 2017년 9.4%로 확대
    - ② 수출입은행의 이행성 보증 수수료와 무역보험공사의 보증 보험료를 기업 규모별로 각각 중소기업 0.18%p, 10%p, 그리고 중견기업 0.07%p, 5%p 추가 할인
    - ③ 수출입은행의 이행성 보증 신규 발급에 무역보험공사가 제공하는 보증보험을 담보로 요구하는 것을 원칙적으로 중단하고<sup>19)</sup> 무역보험공사의 보증 심사를 기업 신용

18) 중소 건설기업에 대한 보증에만 부보한 기관의 실적을 제외하더라도 부보기관의 보증 발급 실적에서 중소 건설기업에 대한 보증 발급 실적이 차지하는 비중은 12.6%로 국내 은행의 보증 발급 실적에서 중소 건설기업에 대한 발급 실적이 차지하는 비중에 비해 여전히 높음.

19) 기업 자체의 신용이 너무 낮거나 리스크가 아주 높은 일부 국가에 진출하는 경우에는 무역보험공사 등 7개 기관의 담보 제공을 한정된 범위에서 허용함.

도 평가에서 프로젝트 사업성 평가 중심으로 전환

2) 2015년 ‘해외건설·플랜트 수주 선진화 방안 - 추진 실적 및 개선 과제’에서 추가된 내용

- ① 산업은행, 수출입은행, 무역보험공사, 건설공제조합, 서울보증보험 등으로 구성된 정책금융지원센터의 기능을 강화하고 동 지원 센터를 구성하는 금융기관이 함께 참여하는 공동보증제도의 도입
- ② 민간 금융기관이 수출입은행의 정책 자금을 제공받아 중소·중견 건설기업의 해외 프로젝트 수주, 그리고 이행에 필요한 자금을 공급하는 해외 온렌딩 도입
- ③ 해외 온렌딩 도입에 따른 민간 금융기관의 부담을 경감하기 위해 무역보험공사에 중장기 채권보험을 도입하고 동 채권보험을 해외 온렌딩 취급시 담보로 인정할 수 있도록 무역보험공사의 보험 약관 개선

- 2013년 8월 발표된 정부의 방안에 따라, 2014년 1월에는 ‘해외건설·플랜트 정책금융지원센터’(이하 정책금융지원센터)가 설립됨.

- 설립 과정에는 수출입은행, 무역보험공사, 산업은행, 건설공제조합, 서울보증보험 등 5개 금융기관과 해외건설협회와 플랜트산업협회가 참여했음.
- 해외건설 및 플랜트 프로젝트 수주 및 이행에 필요한 보증과 투·융자 등 금융 관련 서비스를 원스톱으로 제공할 뿐만 아니라, 발주 정보와 공적 개발 원조(ODA : Official Development Assistance) 입찰 정보, 중소·중견 건설 및 플랜트 기업을 대상으로 하는 금융 컨설팅을 제공하는 것을 주요 업무로 하는 기관임.
- 정책금융지원센터는 설립 이후, 2014년 573건을 상담하고 이 중 38건에 1.8억 달러를 지원했고, 2015년에는 256건을 상담해 이 중 15건에 대해 0.5억 달러를 지원했음.<sup>20)</sup>

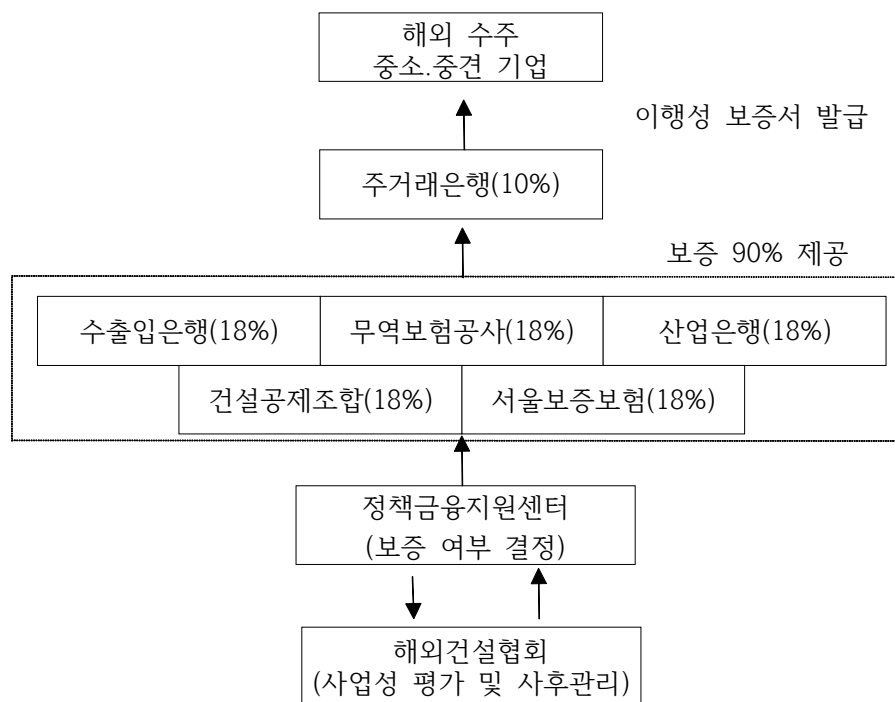
- 2015년 3월의 ‘해외건설·플랜트 수주 선진화 방안 - 추진 실적 및 개선 과제’에 포함된 공동보증제도가 2015년 7월에 시행됨.

- 정책금융지원센터를 구성하는 5개 금융기관이 공동으로, 다음의 지원 대상 요건을 모두 충족하는 중소·중견 기업을 대상으로 보증을 제공하는 것임.
- 공동 보증의 대상이 되기 위해 모두 충족시켜야 하는 지원 대상 요건은 ① 해외건

20) 해외건설·플랜트 정책금융 지원센터(2015. 7), ‘공동보증 제도 개요’, 제13차 국회 해외개발금융포럼 발표 자료.

- 설·플랜트 중소·중견 기업이 이행성 보증서를 발급받아야 하는 프로젝트, ② 신용도 부족 등의 사유로 수주 기업이 보증서를 발급받기 어려워 공동 보증이 필요한 프로젝트, ③ 해외건설협회의 사업성 평가 결과가 A 내지 B등급인 프로젝트, ④ 지원 가능 여부 약식 검토시 거래 안정성 평가표상 일정 점수 이상인 프로젝트 등임.
- 정책금융지원센터의 5개 금융기관이 18%씩 모두 90%를 보증하고 나머지 10%를 보증하는 주거래은행이 대표로 이행성 보증서를 발급하는 방식으로 운영됨.<sup>21)</sup>
  - 1개 사업에 대한 공동 보증에 참여하는 5개 기관의 기관별 보증한도는 10억원으로 정책금융지원센터가 보증할 수 있는 총 보증한도는 50억원임.
  - 정책금융지원센터는 대상 기업을 상담해, 공동 보증 여부를 결정하고 기관별로 보증서 발급을 위해 필요한 서류의 징구를 대행하는 등 공동 보증의 창구 역할을 수행함.
  - 해외건설협회는 공동 보증서 발급에 필요한 사업성 평가 업무를 담당하고 보증서 발급 후에는 해당 사업의 진행 사항을 지속적으로 모니터링하는 업무를 수행함.

&lt;그림 3&gt; 공동보증제도 구조도



자료 : 해외건설·플랜트 정책금융 지원센터(2015.7) '공동보증제도 개요', 제13차  
국회 해외개발금융포럼 발표 자료.

21) 주거래은행이 이행보증서 발급을 거부하거나 공동 보증에 참여할 수 없는 경우에는, 수출입은행이나 산업은행이 주거래은행을 대신해 이행보증서를 발급하거나, 사전 협의를 통해 해외건설·플랜트 정책금융지원센터를 구성하는 금융기관간 보증 비율을 조정할 수 있음.

## 4. 중소 건설기업의 해외 진출 활성화를 위한 금융·보증 지원 방안

### (1) 해외건설 금융 지원 구조 재정립

- 공적 수출 신용기관의 제한된 재원으로 국내 중소 건설기업의 해외건설 진출 지원 효과를 극대화할 수 있도록, 국내 민간 금융기관의 해외건설에 대한 자금 공급이 확대되는 방향으로 해외건설 지원 금융 구조를 재정립하는 것이 필요함.
- 미국 수출입은행의 사례를 참고할 수 있음. 미국은 글로벌 경제위기의 영향에서 벗어나고자 국가 수출 확대 정책(National Export Initiative)을 추진하고 있음.
  - 이러한 정책 기조 하에서 미국 수출입은행은 보다 확대된 예산을 배정받았으나, 직접 대출을 통한 지원 규모는 2012년 160억 달러 수준에서 2013년에는 38억 달러, 그리고 2014년에는 9억 달러<sup>22)</sup>로 축소했음.
  - 이는 미국 수출입은행이 민간 금융기관의 수출 중소기업에 대한 자금 공급을 활성화 하기 위해, 기업들로 하여금 수출에 필요한 자금을 민간 금융기관에서 직접 조달하도록 하고 수출입은행은 이 과정에서 필요한 보증(Working Capital Loan Guarantee Program)<sup>23)</sup>을 제공하는 방식으로 자금 지원 방식을 전환한 것을 반영함.
- 우리 정부도 수출입은행과 무역보험공사의 재원을 효율적으로 이용하기 위해 2013년 ‘해외건설·플랜트 수주 선진화 방안’에서 수출입은행의 이행성 보증 발급시에 무역보험공사의 보증보험을 담보로 요구하지 못하게 하는 방안을 도입했음.
  - 하지만 해당 방안 실시 이후 현실에서는 중소 건설기업에 대한 이행성 보증을 발급할 때, 수출입은행과 무역보험공사가 분담하던 해당 보증에 대한 리스크를 두 공적 수출 신용기관 중 하나의 기관이 전부 부담하게 돼 오히려 중소 건설기업에 대한 보증서 발급을 기피하는 결과를 초래했음.
- 해외건설 금융 지원 구조 개선을 위해서는 담보 위주의 현행 금융 관행부터 사업

22) 수출입은행 해외경제연구소(2015), ‘14년 미 수은 경쟁력 보고서 주요 내용’, p.5.

23) 미국 수출은행 인터넷 페이지 <http://www.exim.gov/what-we-do>.

성 평가 중심으로 전환하는 것이 선행돼야 하는 이유를 보여주는 사례임.

- 무역보험공사의 재원을 효율적으로 이용하기 위해, 2015년에는 ‘해외건설·플랜트 수주 선진화 방안 - 추진 실적 및 개선 과제’를 통해 무역보험공사의 해외건설 관련 중장기 채권보험인 ‘해외공사보험’을 도입해 시중은행이 이를 담보로 대출할 수 있도록 하는 조치를 취했음.
  - 해외공사보험은 건설기업이나 엔지니어링기업 등을 대상으로 해외 공사 발주자의 신용 위험과 발주국의 소버린 리스크 등을 담보하는 역할을 수행함.
- 무역보험공사가 취급하게 된 중장기 채권보험과 동일한 상품을 건설공제조합, 전문 건설공제조합, 그리고 서울보증보험도 취급하도록 해야 함.
  - 그리고 이들의 보험증권 역시 시중은행이 중소 건설기업에게 해외건설 관련 여신 및 보증을 공급하는 데 담보의 역할을 수행하도록 제도를 정비하는 것이 필요함.

## (2) 해외건설에 경쟁력을 가진 우수 중소 건설기업 선정 제도 도입 방안

- 특정 지역 혹은 특정 공종에 전문화하여 국제 분업 구조에서 확고히 다져진 위상을 가지고 있거나 그럴 잠재력을 보유한 중소 건설기업을 선정하여 지원하는 가칭 ‘해외건설·플랜트 수출 우수 중소기업’ 인증 제도를 도입할 필요가 있음.
  - 해외 건설시장에서 기술이나 공종 혹은 지역 전문화를 통해 경쟁력이 입증됐거나 경쟁력이 있다고 판단되는 업체를 ‘해외건설·플랜트 수출 우수 중소기업’으로 인증하여,
  - 해당 중소기업이 정부의 정책 자금이나 금융기관을 이용하려고 할 때, 융자 대상 자격 부여 혹은 담보 역할을 대신할 수 있도록 함.
- 현재 중소기업 정책 자금 운용 과정에서 건설업을 융자 제외 대상 업종으로 지정하고 있음에도 불구하고, ‘해외건설·플랜트 수출 중소기업’ 인증 제도는 운용 가능함.
  - 해당 인증을 부여받은 중소 건설기업은 중소기업청이 제공하는 기업경영 안정, 개발 기술 사업화, 신성장 기반, 투융자 복합금융 등 정책 자금 융자 대상이 될 수 있도록 제도를 정비하는 것은 필요함.

- 해외에서 이뤄지는 사회간접자본 시설 투자 사업이나 플랜트 사업에 대한 지원은 OECD 협약이 적용되지 않는 거래 지원으로 분류할 수 있어, 수출입은행 등 공적 수출 신용기관을 동원한 금융이나 보험 등의 지원이 가능함.

### (3) 해외건설 보증 발급 개선 방안

- 담보 여력이 부족한 중소 건설기업을 대상으로 사업성 평가를 통한 보증 발급이 정착되기 위해서는 금융기관들이 이를 자발적으로 운용할 수 있는 금융 여건 조성 등 보다 적극적인 정책 지원이 필요함.
  - ① 사업성 평가를 기반으로 구상에 필요한 자산 평가 없이 보증서를 발급하는 것에 따르는 보증기관의 리스크를 관리하기 위해 사업성 평가로 보증을 발급받은 중소 건설기업의 계약 불이행이 발생할 경우, 보증기관이 부담해야 하는 지급보증 금액의 일부를 보전해주기 위한 기금을 조성·운용하는 것이 필요함.
    - ⇒ 보다 많은 중소 건설사가 해외건설에 참여할 수 있도록 필요한 금융 및 보증 지원에 특화된 기금은 이미 운용 중에 있는 해외건설 관련 각종 기금에서 일정 비율을 출연 받고, 이에 상응하는 규모를 해외건설에 진출한 중소기업 및 대기업, 그리고 해외건설 금융 및 보증 취급 금융기관과 공제조합으로부터 출연 받는 민관 합동 방식으로 조성할 수 있음.
  - ② 해외 수주에 참여하려는 중소기업이 사업성 평가를 이용하는 것을 체계화할 수 있도록 해외건설협회 등 사업성 평가기관의 역량 강화 필요
    - ⇒ 해외건설에 필요한 금융 및 보증을 제공하는 의사결정 과정에서 금융기관이 사업성 평가를 절대적으로 신뢰할 수 있도록, 사업성 평가기관은 중소 건설기업의 해당 프로젝트 수행 및 사업관리 능력, 해당 프로젝트에 내재해 있는 리스크의 분석과 이를 관리할 수 있는 역량 등을 모두 평가할 수 있어야 함.
    - ⇒ 중소 건설기업이 해외건설협회의 사업성 평가를 이용하는 관행을 정착시키기 위해서는 사업성 평가를 근거로 하는 보증서 발급은 물론 해외 발주 정보망 구축과 프로젝트 발굴 및 협상, 해외 입찰 및 계약을 중소기업이 직접 수행할 수 있도록 내부 인력의 교육과 훈련, 외부 전문 인력의 알선까지 해외건설 관련 모든 서비스를 원스톱 방식으로 제공할 수 있도록 해외건설·플랜트 정책금융지원센터의 역량을 강화

- 그 밖에, 해외건설 진출에 따르는 복보증이나 복복보증에 따르는 중소 건설기업의 보증수수료 이중 부담을 근원적으로 완화하기 위해서는 주요 진출국에는 국책은행이나 국내 상업은행이나 보증기관의 보증이 통용될 수 있도록 해당 금융기관의 진출과 마케팅 활동을 강화할 뿐만 아니라 정부간 협약을 체결하는 것이 필요함.

#### (4) 정부의 해외건설 지원 체제 정비

- 중소 건설기업의 해외 진출을 전담하는 부서 혹은 중소기업의 국제화를 전담하는 부서 설립을 통한 중소 건설기업의 해외건설·플랜트 시장 진출 정책의 체계화가 필요함.
  - 건설업의 기술 인증이나 해외건설 정보는 국토교통부, 수출 정책은 산업통상부, 중소기업 지원 정책은 중소기업청, 그리고 각종 금융 지원 정책은 기획재정부와 금융위원회가 총괄하고 있어 중소 건설기업의 해외 건설·플랜트 시장 진출을 지원할 수 있는 일관된 지원 체제 구축이 아쉬운 상황임.
  - 중소 건설기업의 해외건설·플랜트 시장 진출 관련 제도를 총괄할 수 있는 기구를 국무조정실에 설치하는 방안을 고려할 수 있음.
- 참고할 수 있는 해외 사례<sup>24)</sup>로는 핀란드 기업의 국제화와 해외 투자 유치에 효율적으로 수행하고, 국가 브랜드로서 핀란드의 홍보 중폭 문제를 해결하고자 2012년에 출범한 Team Finland를 들 수 있음.<sup>25)</sup>
  - Team Finland는 고용경제부, 외무부 등 정부 부처와 공적 자금 지원을 받는 모든 단체 등을 아우르는 기관간 네트워크인데, 핀란드 기업의 해외 진출 지원과 관련해서는 국내 전문가 그룹의 자문, 해외 시장 네트워킹, 유관 정보의 생산과 공급, 자금 지원 등의 서비스를 제공함.
  - Team Finland에 참여하는 기관 중 자원 지원에 특화된 기관은 Finnvera(수출 금융과 보증 지원),<sup>26)</sup> Finnfund(개발 금융)<sup>27)</sup> 등임.

24) 이 보고서에서 언급된 핀란드 사례뿐만 아니라 다른 국가 사례를 참조하려면, ‘주요국의 중소기업 해외 진출 지원 전략과 시사점’(김정곤 외(2014), 대외경제정책연구원)을 참고하기 바람.

25) Team Finland 홈페이지 <http://team.finland.fi/en/frontpage>.

26) 참조 Finnvera 홈페이지 <https://www.finnvera.fi/eng>.

27) 참조 Finnfund 홈페이지 [http://www.finnfund.fi/en\\_GB](http://www.finnfund.fi/en_GB).



## 5. 결론

- 국내외에서 기술력과 경쟁력을 인정받은, 우수 중소기업의 해외 진출 확대를 통한 해외건설 진출 기업의 수 증가는 해외건설이 우리 건설산업의 새로운 성장동력으로 안정적인 자리매김하기 위해서 필요함.
  - 뿐만 아니라, 해외 진출 중소기업의 증가는 일부 기업의 수익성 하락에 따른 사업전략 수정이 우리나라 전체 해외건설 수주량의 변동으로 나타나는 상황을 개선할 수 있음.
- 국내 금융기관의 건설업 전반에 대한 부정적 인식과 해외건설에 대한 이해 결여 그리고 담보 위주의 영업 관행으로 인해, 일반적으로 담보여력이 부족하고 신용도가 떨어지는 중소 건설기업들은 해외건설시장 진출에 필요한 금융 및 보증 지원을 충분히 받지 못하고 있음.
- 2013년 이후, 정부는 중소 건설기업의 해외 진출 확대에 정책방향을 전환하고 이를 위한 금융 및 보증 지원제도를 도입했음.
  - 공적 수출신용기구를 통한 중소 건설기업에 대한 금융 및 보증 공급 규모를 확대했음.
  - 금융기관의 여신 및 보증 심사 과정을 신용도 평가 중심에서 사업성 평가 중심으로 전환하도록 했음.
  - 금융 지원뿐만 아니라 입찰정보, 컨설팅 등 해외건설 진출에 필요한 서비스를 중소 건설기업에게 제공하도록 해외건설·플랜트 정책금융지원센터 설립했음.
- 2015년 7월에는 해외건설·플랜트 정책금융 지원센터를 통해 해외건설협회의 사업성 평가를 토대로 하는 공동보증제도를 도입해 중소 건설기업의 해외건설 보증 발급을 용이하게 하려는 노력을 구체화했음.
- 이러한 정부의 노력과 같은 방향에서, 이 보고서에서는 국내·외에서 기술력을 인정받은 중소 건설기업들이 해외건설시장에 진출하는 데 필요한, 금융 및 보증지원 방안을 추가로 제시했음.

- 구체적으로 ① 중소 건설기업의 해외 진출 지원의 효율성을 제고하기 위해 공적 수출 신용기관의 제한된 재원을 이용해 민간 금융기관의 자금 공급이 증가하도록 해외 건설 지원 금융 구조를 재정립하는 방안, ② 건설업에 제한을 두고 있는 정책 자금을 해외 진출 중소 건설기업에 배분하기 위해 우수 중소 건설기업 선정제도를 도입하는 방안, ③ 중소 건설기업을 대상으로 하는 해외건설 관련 보증서 발급이 담보 여력이 나 신용도 위주에서 사업성 평가 중심으로 전환될 수 있는 금융 여건을 조성하는 방안, 그리고 이러한 방안들을 포함하는 ④ 정부의 중소 건설업 해외 진출 지원 정책의 효율성을 제고하기 위한 지원 체제 정비 등이 다뤄졌음.
- 이러한 방안들이 실제로 중소 건설기업의 해외 수주 확대라는 효과를 거두기 위해서는, 해외에서 발주처와 프로젝트 매니저 혹은 원도급자를 대상으로 시장을 개척하려는 중소 건설기업들의 노력과 의지가 병행돼야 함.
  - 해외 시장에 진출하여 생존하기 위해서는, 건설업의 글로벌 가치사슬에서 진입하여, 지속적으로 참여할 수 있는 역할을 찾아 수익이 안정적이고 높은 상류(up-stream)로 이동하려는 노력이 함께 이뤄져야 함.
- 정부의 지원 정책과 이 보고서에서 제시한 금융 및 보증 지원 방안은 중소 건설기업들의 이러한 노력과 의지가 실현될 수 있도록, 필요한 재원의 이용 가능성을 제고하는 것임.
  - 이 보고서의 금융 및 보증 지원 방안은 외부에서 자금을 조달해야 하는 경우에는 금융기관 차입에 의존하는 비중이 높은 건설기업들의 자금조달 관행을 전제로 함.<sup>28)</sup>
  - 중소 건설기업의 해외건설 진출 지원을 목적으로 하는 펀드 조성이나 벤처 캐피탈 이용 등 자본시장을 이용하는 방안은 중소 건설기업의 자금조달 관행의 변화를 포함하는 중장기적 관점이 필요해 이 보고서에서는 다루지 않고 별개의 연구 주제로 남겨 두었음.

빈재익(연구위원 · jipins@cerik.re.kr)

28) 건설기업들의 주된 재원조달 방법은 이익잉여금 등 기업 내부에 유보된 자금을 이용하는 내부 금융이고, 외부 금융을 이용할 경우에는 금융기관 차입에 의존하는 경향이 있음. 빈재익(2013), '국내 건설기업의 자금조달 구조 분석 및 시사점', 한국건설산업연구원, 참조.