

해외건설 지원을 위한 ODA 자금 활용성 제고 방안

2018. 9

김민형

■ 문제 제기	4
■ ODA 개념 및 지원 체계	6
■ ODA 자원 공사 수주 현황과 주요 이슈	13
■ ODA 활용성 제고를 위한 정책 제언 : 일본 ODA 정책과의 비교를 중심으로	26

- 내수 건설시장이 위축되는 상황에서 국내 업체들은 해외 시장 진출을 통한 새로운 활로 개척이 필요한 상황을 맞이함. 이에 본 연구에서는 해외건설 지원 방안의 일환으로 공적 개발원조(이하 ODA)의 우리 기업 활용성 제고를 위한 정책 과제를 검토해보고자 함.
- ODA란 한 국가의 중앙 혹은 지방 정부 등 공공기관이나 원조 집행기관이 개발도상국의 경제 개발과 복지 향상을 위해 개발도상국이나 국제기구에 제공하는 자금의 흐름임. 이는 양자간 ODA와 다자간 ODA로 구분되며, 양자간 ODA는 다시 양허성 차관(유상)과 증여(무상)로 구분됨.
- 최근 5년간 ODA를 재원으로 한 해외건설 수주 실적 동향을 보면 금액 기준으로 약 90%가 EDCF 공사로, 전체 양자 원조 중 연평균 약 38%를 국내 기업이 수주함. 그러나 해외 건설 수주 총액에서 차지하는 비중은 매우 미미하여 금액 기준으로 1~2%에 불과함.
 - 최근 5년간 실적 분석 결과, 우리 기업의 ODA 재원 공사 수주는 연평균 60건 내외, 약 5억 6,800 만불로 주로 아시아와 아프리카에 집중됨.
- ODA 재원 공사에 대한 분석 결과, ODA 금액의 지속적인 증가에도 불구하고 해외건설에 대한 지원의 효과성이 미흡한 이유는 다음과 같음.
 - 첫째, 인도주의 정책 강화 기조로 건설 프로젝트와 관련이 적은 무상원조 비중이 높고(유·무상 20:80 유지), 둘째, ODA의 비구속성 비율이 지속적으로 확대되며, 셋째, 개도국의 인프라 개발 동향이 PPP 중심으로 전환됨에도 불구하고 개발사업 차관 중심의 EDCF 지원에 따른 한계가 나타나기 때문임.
- 최근 일본의 ODA 정책 전환 방향을 검토한 결과, ODA 활용성 제고를 위해서는 국익에 대한 기여를 강화하는 한편, 민간 재원을 활용한 인프라 개발인 PPI(Private Participation in Infrastructure)에 대한 실질적인 지원을 가능케 하는 새로운 ODA 모델 개발이 요망됨.
- 이를 위한 정책 과제로 첫째, 유상 지원 규모를 확대하고, 둘째, 「대외경제협력기금 운용관리규정」 상 ‘낙찰조건부 지원’ 기준을 개선 및 구체화하며, 셋째, PPP 지원을 위한 차관 유형을 다양화하는 한편 민간 재원 연계 모델을 개발하고, 넷째, 무상 지원의 복수통화계약제도 도입 및 예비비를 인정하며, 다섯째, 유·무상 지원 체계의 통합을 통해 지원의 효과성을 제고해야 할 것임.
 - 우리나라 ODA 규모가 아시아 및 아프리카에서의 주요 경쟁국 중 하나인 일본보다 열악한 상황임을 감안할 때, 유상 지원 비중을 늘려 우리 기업과의 연계를 강화할 필요가 있음. 또한, 낙찰조건부 지원 대상 선정시 기자재 외에 국내 기술 활용을 추가하고, 대한민국 국민 개념도 기업의 글로벌화 추세에 대응하여 자회사를 포함해야 함.
 - 일본의 JICA가 신설한 PPP 지원 모델인 사업운영권 획득 지원차관(VGF), 개도국 출자 지원차관(EBF), 개도국 정부 신용력 보완차관 등을 참고하여 PPP 사업 추진을 실질적으로 지원할 수 있는 다양한 차관 모델 개발이 요망됨.

I 문제 제기

■ 2018년 들어 국내 건설 수주 실적이 전년 대비 큰 폭의 감소세를 보이고 있음. 관련 연구¹⁾에 따르면, 2018년 국내 건설 수주는 전년 대비 14.7%가 감소할 것으로 전망됨.

- 대한건설협회 자료²⁾에 따르면 2018년 1~5월까지 국내 공사 수주액은 58조 8,698억원으로 64조 1,879억원을 기록한 전년 동기 대비 8.3%나 감소함.
- 발주기관별로 보면 공공부문이 16조 6,297억원으로 전년 동기 대비 17.3% 감소하였으며, 민간부문 역시 45조 1,219억원으로 전년 동기 대비 5.1% 감소함.
- 2017년 하반기 이후 3분기 연속 전년 대비 10% 이상의 감소세를 보이던 국내 건설 수주가 2018년에는 더욱 빠르게 감소하면서 전년 대비 14.7%가 하락한 136조 8,000억원을 기록할 것으로 전망되어 지난 3년간의 호황이 종료될 것으로 예상됨.
- 더욱이 내년도 부문별 예산 요구액을 보면, 전체 예산은 금년 대비 6.8% 증가한 458조 1,000억원을 기록한 반면, SOC 예산은 금년 대비 10.8% 감소한 16조 9,000억원에 불과한 것으로 나타남.³⁾

■ 2018년 건설경기의 주요 선행 지표인 국내 공사 수주가 하락세를 보이고 있는 가운데, 향후 건설경기 전망에 의하면 2019~20년 중 불황 국면에 진입하면서 국내 건설시장은 본격적인 저성장기로 전환될 가능성이 높음.⁴⁾

- 건설경기 변동 순환 사이클, 국내 주택보급률 추이 변화, 중기 재정계획상 나타난 SOC 예산 추이 등에 따르면 2020년 이후 국내 건설시장은 불황 국면에 위치할 가능성이 높음.
- 시장 구조적인 측면에서도 2020년 이후 국내 건설시장은 신축 건설시장이 축소되면서, 유지보수 시장이 급증하는 선진국형 시장 구조로 본격 전환될 전망이다.

■ 이와 같이 내수 시장이 위축되는 상황에서 국내 기업들은 해외 시장으로의 진출을 통해 새로운 활로를 모색해야 하는 시점을 맞이함. 따라서 정부는 대형 인프라 프로젝트 지원을 통해 대기업의 해외 진출을 지원함과 동시에, 중소 건설업체들이 상대적으로 적은 리스크로 해외 경험을 쌓을 수 있는 기회를 제공할 필요가 있음.

1) 이홍일·박철한(2018.7), 「2018년 하반기 건설경기 전망」, 한국건설산업연구원.

2) 대한건설협회, 월간 경기동향분석 5월호.

3) 서울경제(2018.6.15), “일자리 직결 SOC 줄이면서...458조 슈퍼예산 요구” ; 원자료 : 기획재정부, “2019년 주요 분야별 예산 요구 현황.”

4) 이홍일·박철한(2014.7), 「국내 건설투자의 중장기 변화 추이 전망」, 한국건설산업연구원.

- 2018년 1월~7월(18일)까지 해외건설 수주액은 185억 2,000만불로 10대 업체들의 수주액이 전체 해외건설 수주액의 87.34%(161억 8,000만불)를 차지하고 있음.⁵⁾
- 이와 같이 아직까지 해외건설은 대부분 대형 건설업체들에 의해 이루어지고 있으며, 중소 건설업체들이 진출하기에는 어려운 상황임.
- 해외건설 중소기업수주지원센터⁶⁾ 자료에 따르면 2018년 7월(18일)까지 중소 건설업체의 해외 수주 실적은 10억 5,000만불임. 이는 동 기간 동안 해외건설 수주 총액의 5.7% 수준에 불과함.
- 중소 건설업체 수주액을 다시 업종별로 구분해보면, 종합건설업은 2억 2,000만불로 중소 건설업체 전체 수주액의 21.0% 수준임. 이를 다시 해외건설 수주 총액을 기준으로 보면 1.2%로 그 비중이 매우 미미함.

❖ **공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 재원 공사는 기본적으로 우리 정부가 유·무상으로 개발도상국에 지원하는 것이므로, 우리 정부가 사업을 주도하는 것이 용이하여 다른 방식의 해외 진출보다 상대적으로 리스크가 적음.**

- ODA 지원 사업 중 유상지원 사업은 여전히 타이드(Tied)로 이루어지는 경우가 많고, 무상지원 사업은 국내 발주 방식에 근거하여 우리 정부가 직접 계획·집행하므로 상대적으로 유리함.
- 또한, ODA 공사의 경우 재원이 명확하고 기성 확보가 확실하여 해외 현지국에서 발주하는 도급사업이나 개발사업에 비해 상대적으로 리스크가 적을 수밖에 없음.⁷⁾

❖ **이에 본 연구에서는 우리나라 건설업체들의 ODA 재원 공사 참여 현황과 그에 따른 이슈들을 점검해보고, ODA의 우리 기업 활용성 제고를 위한 정책 과제를 검토해보고자 함.**

- 특히, 아시아에서 우리나라의 주요 경쟁 상대 가운데 하나인 일본은 지난 2015년 ODA 정책을 국익 중심으로 변경하면서 개발도상국의 PPP(Public-Private Partnership, 이하 PPP) 인프라 사업 추진을 위한 다양한 새로운 형태의 엔차관을 개발하는 등 ODA 자금의 일본 기업 활용성을 제고하는 정책을 추진함.

5) 해외건설종합정보서비스(www.icak.or.kr).

6) 해외건설 중소기업수주지원센터(smc.icak.or.kr).

7) 이에 대한 보다 자세한 사항은 김민형(2016.7), 「해외 건설사업 유형별 잠재 리스크 요인 및 관리 가이드라인 연구」, 한국건설산업연구원을 참조하기 바람.

Ⅱ ODA 개념 및 지원 체계

1. 공적개발원조(ODA)의 개념

❖ 공적개발원조(ODA)란, 한 국가의 중앙 혹은 지방 정부 등 공공기관이나 원조 집행기관이 개발도상국의 경제 개발과 복지 향상을 위해 개발도상국이나 국제기구에 제공하는 자금의 흐름임.

- 국제개발협력에 사용되는 개발 자원은 ODA, 기타 공적자금, 민간자금의 흐름, 민간증여로 구분되는데, 그중 ‘개발도상국의 개발’을 주목적으로 하는 재원이 ODA임.
- ODA의 목적은 개도국의 경제 발전 및 복지 증진으로⁸⁾ 재원의 주체는 정부 및 지방 정부, 공공기관임.⁹⁾
- ODA 지원은 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)의 수원국 명단에 포함된 146개 개발도상국 및 동 개도국을 주요 수혜 대상으로 하는 국제기구를 대상으로 함.¹⁰⁾ DAC는 3년마다 원조 지원 수원국 리스트를 발표함.
- ODA의 지원 방식은 수원국의 경제 발전과 복지 향상을 주목적으로 증여(Grant)나 양허성 차관(Concessional Loan)임. 단, 양허성 차관의 경우 증여율이 25% 이상이어야 함.

❖ ODA 사업은 원조 전달 경로에 따라 양자간(Bilateral) 및 다자간(Multilateral) ODA로 구분되며, 양자간 ODA는 다시 양허성 차관(유상)과 증여(무상)로 구분됨.

- 양자간 협력이란 원조 공여국에서 원조 수혜국(개발도상국)으로 직접 원조 자금 및 물자를 지원하는 직접 지원 방식을 말하며, 다자간 협력이란 공여국이 국제기구 앞으로 출연, 출자 또는 양허성 차관 제공을 통해 수원국을 지원하는 간접 원조 방식을 말함.
- 양자간 ODA는 다시 유상지원인 양허성 차관(non-grant bilateral ODA)과 무상지원인 증여(bilateral grants)로 구분됨. 양허성 차관은 수원국 앞으로 법적 채무를 동반한 현금 또는 현물을 이전하며, 수원국은 공여 받은 자기에 대한 상환 의무가 있음.¹¹⁾ 반면, 증여는 수원국 앞으로 법적 채무를 동반하지 않는 현금 또는 현물 이전이며, 수원국은 공여 받은 자기에 대한 상환 의무가 없음.¹²⁾
- 양자간 원조에는 예산 지원, NGO, PPP 지원 및 프로그램 원조, 프로젝트 원조, 기술 협력, 개도국 유학생 및 연수생 지원, 채무 구제, 행정 비용, 기타 공영 국내 지출(개발 인식 증진 및 난민 지원)이 있음. 다자간 원조는 국제기구에 대한 출연(분담금), 출자, 양허성 차관으로 구분됨.

8) 상업적·군사적 목적의 원조는 ODA가 아님.

9) 개인, NGO, 민간 기업에 의한 원조는 ODA가 아님.

10) OECD에서 지정한 146개 수원국 외 타 국가에 대한 원조는 ODA가 아님.

11) 일례로 개도국의 공공개발 프로그램 사업에 대한 지원 등임.

12) 일례로 기술 협력, 식량 원조, 재난 구호 등임.

2. 지원 체계

■ 우리나라는 2010년 OECD DAC 정식 회원으로 가입하면서 「국제개발협력기본법」을 마련, 원조 공여국의 지위에 맞는 제도적 기반을 마련함.

- 이어 2012년에는 한국형 ODA 모델 추진 방안을 발표하였으며, 2013년에는 유·무상 원조 연계 활성화 방안을 마련하여 EDCF와 KOICA와의 연계를 통해 효과성을 제고하고자 함.

■ 우리나라 ODA는 기획재정부와 외교부가 주관하여 추진하고 있음(〈표 1〉 참조).

- 양자 원조 중 유상원조는 개도국의 산업 발전 및 경제 안정, 대외경제 협력을 촉진시키기 위한 목적으로 기획재정부 주관 하에 「대외경제협력기금법」을 근거로 한국수출입은행에서 총괄함.
- 무상원조는 개도국과의 우호 협력 및 상호 교류, 경제·사회 발전 증진을 목적으로 외교통상부가 총괄하며, 주로 KOICA가 시행하고 이외에 해당 부처 및 지자체가 개별적으로 시행함.

〈표 1〉 우리나라 ODA 지원 체계

근거법	총괄/조정 기구	ODA 형태		주관 기관	시행 기관	관련 법	
「국제개발 협력기본 법」 및 동법 시행령	국제개발협 력위원회 (위원장 : 국무총리)	양자 ODA	유상원조	기획재정부	한국수출입은행(EDCF)	「대외경제협력기금법」	
			무상원조	외교부	KOICA 포함 30여 개 정부 부처 및 지자체	「한국국제협력단법」 등	
		다자 ODA	국제금융 기구	기획재정부			「국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률」
			UN 및 기타 국제기구	외교부 및 개별 기관			-

주 : 본 도표는 한국수출입은행, “한국의 ODA 추진 체계”를 재정리한 것임.

(1) 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, 이하 EDCF)¹³⁾

■ EDCF 지원은 사업 발굴과 지원 준비 → 사업 심사 및 지원 방침 결정 → 정부간 협정 및 차관 계약 체결 → 구매 및 컨설턴트 고용 → 자금 지출 → 평가 및 사후관리 순서로 이루어짐.

- EDCF 지원 국가는 1인당 국민총소득이 연간 약 1만 2,235불(2016년 기준) 이하인 국가(세계은행 분류 상위 중소득국 이하) 중에서 GDP, 인구 규모가 작아 경험 잠재력이 미미한 국가 및 원리금 상환 능력이 매우 취약한 국가 등을 제외한 대부분의 국가들임. 이 국가들 가운데 중점 국가를 중심으로 지원함.

13) 한국수출입은행(www.edcfkorea.go.kr) 참조.

- 우선 추진사업으로는 우선 지원 분야 사업, 중점국가 추진사업, 협조 용자사업, 혼합신용 공여사업, 중소기업 추진사업이 있음.¹⁴⁾
- EDCF 지원사업의 발굴은 개도국의 개발 우선순위가 높고, 기금의 지원 대상 사업으로 타당성이 높은 사업의 발굴과 수원국 정부의 지원 요청에 의해 이루어짐.
- EDCF 지원사업은 종전엔 개도국 정부 부처 및 민간 기업의 발굴이 많았으나, 최근에는 사업의 효율성 및 투명성 제고를 위해 개도국과 우리나라의 정책 협의(policy dialogue)를 통해 직접 발굴함.

■ EDCF 지원사업으로는 ① 지원 프로그램, ② 중소기업 지원을 위한 소액차관, ③ 협조 용자, ④ 차관지원비¹⁵⁾가 있음.

■ 지원 프로그램은 차관, 출자, 보증으로 구분됨.

- 개도국 정부 또는 법인에 대한 '차관'에는 개발사업차관(Development Project Loan)¹⁶⁾, 민자사업 차관(Public-Private Partnership Loan)¹⁷⁾, 프로그램차관(Program Loan)¹⁸⁾, 섹터개발차관(Sector Development Loan)¹⁹⁾, 기자재차관(Equipment Loan)²⁰⁾, 국제개발금융기구 앞 차관(Loan to International Development Finance Institutions)²¹⁾, 민간협력차관(Private Sector Loan)²²⁾, 민간협력전대차관(Private Sector Two-Step Loan)²³⁾이 있음.
- '출자'는 민자사업 실시시 필요한 자금을 출자하는 민자사업 법인에 대한 출자(Equity Participation to the Company for PPP Projects)와 개도국의 산업 발전, 기후변화 대응에 필요한 사업을 위해 설립되는 집합투자기구에 대한 출자(Equity Participation to the Fund by International DFIs)로 구분됨.
- '보증'은 개도국 인프라 사업을 위한 민간투자 촉진을 위해 2013년에 도입함. 이는 개도국의 경제·사회 개발에 기여하는 사업에 대해 자금을 제공하는 신용도가 양호한 국내·외 금융기관 및 개도국

14) 한국수출입은행(www.edcfkorea.go.kr), "EDCF 정책 방향".

15) 차관지원비 제도는 차관사업의 준비·실시·운영관리 과정에서 발생하는 애로 사항에 대해 수원국이 자금과 노하우 부족으로 적절히 대응하지 못하는 경우를 대비하여 무상으로 지원하는 것으로 지원 유망사업에 대한 F/S 작성 또는 이미 작성된 F/S의 내용을 보완하거나 자료를 업데이트, 사업 진행시 장애 요인 발생 등으로 인한 문제점 해결, 사업 완공 후 운영관리 노하우 부족 등을 지원하는 것임.

16) 이는 댐, 상·하수도설비, 도로, 병원, 환경설비, 공장설비 등 경제개발사업의 실시시 필요한 자금의 개도국 정부 또는 개도국 법인에 대한 융자임.

17) 이는 민자사업 실시시 필요한 자금을 개도국 정부 또는 민자사업의 사업시행자에게 융자하는 것을 말함.

18) 이는 개도국의 종합 또는 부문별 개발계획 이행을 위한 다수의 정책 과제, 개발사업 등의 실시시 필요한 자금의 개도국 정부에 대한 융자임.

19) 이는 개도국의 특정 분야 개발을 위해 다수 사업의 실시시 필요한 자금의 개도국 정부에 대한 융자임.

20) 이는 산업 발전에 필요한 기자재 조달에 소요되는 자금의 개도국 정부 또는 개도국 법인에 대한 융자임.

21) 이는 개도국의 경제 발전 및 복리 증진에 필요한 자금의 국제개발금융기구에 대한 융자임.

22) 이는 중소기업 육성, 고용 창출 등 민간부문 개발을 통해 개도국의 경제 발전 및 복리 증진에 기여하는 사업을 수행하는 개도국 법인에 대한 융자임.

23) 이는 민간협력차관의 지원 대상인 개도국 법인이 사업을 수행하는 데 소요되는 자금을 전대하기 위한 자금의 개도국 금융기관에 대한 융자임.

현지 금융기관을 대상으로 하며, 개도국 정부의 복보증을 조건으로 지원됨. 보증 대상 위험은 정치적 위험이며, 보증 기간은 대출 기간과 동일하고, 보증 한도는 1억불 이내임.

❖ **우리나라 중소기업의 EDCF 지원사업 참여를 확대하기 위한 제도로 2007년 8월 소액 차관제도가 도입됨.**

- 이는 차관 규모가 700만불 이하인 소액차관사업으로 참여자는 우리나라 중소기업으로 제한되며, 사업의 원활한 진행을 위해 절차를 대폭 간소화함.
- 지원 조건은 총 사업비용의 100%까지 차관으로 가능하며, 무이자임. 구매 방법은 대한민국 적격 중소기업 간 경쟁입찰 또는 제한경쟁입찰 방식 중 차주와의 협의를 통하여 결정하며, 유망 분야로는 소형 플랜트, 교육, 의료, IT, 환경설비 등임.

❖ **우선 추진사업 중의 하나인 협조융자는 다시 혼합신용과 MDB(Multilateral Development Banks) 협조융자로 구성됨.**

- 혼합신용은 원조 자금인 EDCF 차관과 수출입은행의 수출신용자금(Export Credit)을 혼합하여 금융조건을 양호하게 지원하는 방식임. 이를 통해 수원국에서는 수출신용에 비해 보다 유리한 금융조건을 활용할 수 있으며, EDCF 자금만으로 추진이 어려운 대규모 개발사업의 추진도 가능함.
- 공여국 입장에서는 국제입찰 등 수주 경쟁이 치열한 유망 사업에 대해 수출신용에 비해 유리한 금융조건을 제시함으로써 수주 경쟁력 제고가 가능함.
- 이는 혼합 방식에 따라 평행융자(parallel financing)²⁴⁾, 결합융자(joint financing)²⁵⁾, 사전혼합융자(pre-mixed financing)²⁶⁾의 세 가지로 구분됨.

❖ **우리 기업이 EDCF 사업에 참여할 수 있는 방법은 EDCF에서 직접 발주하는 사업타당성 조사(Feasibility Study)에 참여하는 것과 EDCF로 지원되는 개도국 발주사업(컨설턴트 및 공급자 선정)에 참여하는 것임.**

- EDCF에서 직접 발주하는 사업타당성 조사 등은 우리나라 조달 시스템에 따라 입찰 절차가 이루어지지만, 컨설턴트²⁷⁾ 및 개도국 발주사업의 공급자 선정은 수원국인 개도국 정부의 책임 하에 수원국 조달 시스템에 의해 이루어지며, 일반적으로 경쟁입찰 방식(Competitive Bidding)이 적용됨.

24) 동일한 사업에 지원하나 사업 범위를 지원 자금의 성격에 따라 나누어, 각 자금은 지정된 범위 내에서만 제공되고 지원 절차도 별도로 진행하는 방식임(예 : 동일 사업 중 토목부문은 EDCF 지원, 기타 기자재 제공 부문은 수출금융 지원 등).

25) 이는 여러 자금을 혼합하여 자금 풀(pool)을 구성하고, 동일 사업의 진전에 따라 각 자금에서 일정 비율로 지출하는 방식임.

26) 이는 결합융자와 같이 동일 사업 전체에 각 자금에서 일정 비율로 지출하나, 자금 공여기관들이 여러 자금을 사전에 통합, 하나의 금융 패키지로 재구성하여 하나의 차입 조건에 의해 차관 계약을 체결하는 방식임.

27) EDCF는 개발사업의 준비, 실시 및 운영을 효과적·경제적으로 수행하기 위해 컨설턴트 고용을 원칙으로 하고 있음. 개도국은 과업 분야의 경험·실적, 과업수행 방법·계획의 적절성, 과업수행 인력, 재무건전성, 기술 조건 등을 고려하여 컨설턴트를 선정하고 계약을 체결함[한국수출입은행(www.edcfkorea.go.kr)].

- EDCF 차관사업에 소요되는 재화와 용역의 공급을 위한 공급자 선정 절차는 ① 개도국 입찰 서류 작성 → ② EDCF 입찰 서류 승인 → ③ 입찰 실시(필요시 사전적격심사 실시) → ④ EDCF의 입찰 평가 결과 승인 → ⑤ 낙찰자 결정, 고용 계약 체결 및 EDCF 동의 단계로 이루어짐.

- 개도국 발주사업의 경우 입찰 서류는 영문으로 준비되어야 함. 다른 언어를 사용하는 경우 전문(全文)에 대한 영문 번역본을 함께 제출해야 하며 영문 입찰 서류가 우선함.
- 대형 사업이거나 기술적으로 복잡한 사업의 경우 EDCF는 기술적, 재무적 능력 등을 보유한 적격 업체들만 참여하도록 유도하기 위해 사전적격심사를 실시할 것을 권고함.
- 사전적격심사의 주요 검토 항목은 유사사업의 시행 경험 및 실적, 인력·장비 관련 능력, 재무 상황 및 과거 법적 소송 제기 현황 등임.

- EDCF 지원 자금은 원칙적으로 원화로 지급됨. 다만, 편의를 위해 입찰시 미 불화로 명시하여 입찰하고 계약 체결 시점에서 원화로 전환하여 계약금액을 확정함.

- 계약 체결 시점에서의 전환은 해당 시점에서 수출입은행이 고시하는 평균 환율(전월 1개월 평균 전신환 매도율)을 적용함.

- EDCF 사업은 사업 기간을 감안하여 예비비를 두어 우발적 상황(contingency)에 대응하도록 하고 있음. 예비비는 물량 예비비와 가격 예비비로 구분됨.

- 다만, 전체적인 사업 금액이 예비비를 포함한 차관 금액을 상회하는 경우에는 수원국 정부에서 지불함. 이때 설계 변동이나 물가 변동의 반영 여부는 수원국 정부의 조달계약 규정에 의함.²⁸⁾
- 물량 예비비는 사업 시행 중에 예기치 못한 설계변경(예 : 암반이나 연약지반 등 돌출)에 대응하는 것으로 계약금액의 최대 10%(ceiling)까지 허용함. 단, 5%를 초과할 시에는 현지 실사를 통해 재검증하거나 외부 전문가를 섭외해 분석하는 등 타당성을 점검함. 따라서 통상적으로는 5% 이내로 책정됨.
- 가격 예비비는 현지국의 물가 상승과 환율 변동에 따른 사업비 변동에 대비하는 것으로 ① 사업 특성, ② 사업 수행 기간, ③ 해당 수원국의 물가상승률, ④ 해당 수원국의 환율 변동 등 사업 특성과 국별 특성에 따라 차이가 있음.

- EDCF는 중소기업의 해외 진출을 지원하기 위해 소액차관대출뿐만 아니라 다양한 차관대출시 중소기업을 우대하는 제도를 운영하고 있음.

28) 이에 대한 자세한 내용은 김민형(2016.7), 「해외 건설사업 유형별 잠재 리스크 요인 및 관리 가이드라인 연구」, 한국건설산업연구원 참조할 것.

- <표 2>에서 보는 바와 같이 중소기업만을 대상으로 하는 소액차관을 운영할 뿐만 아니라 일반적인 차관 제공시에도 중소 및 중견 기업에 대한 이자율을 우대하고 있음.
- 또한, 민간협력차관, 민간협력전대차관의 경우에는 대기업을 지원 대상에서 제외하고 있으며, 섹터개발차관의 경우에는 중소기업 참여 유망 분야를 중심으로 지원하도록 함.

〈표 2〉 EDCF의 중소기업 지원 제도

주요 제도	내용
차관 조건 우대	· 중소·중견기업 참여 사업에 대한 차관 조건 우대 - 중소기업 : 무이자 적용, 중견기업 : 현행 이자율의 50% 적용 · 대기업-중소·중견기업 컨소시엄 우대 - 현행 이자율의 50% 적용, 중소기업 컨소시엄 참여 비중이 30% 이상인 경우
소액차관	· 미화 700만불 이하의 사업으로 사업 참여자를 우리나라 중소기업으로 제한
민간협력차관	· 공적개발원조 적격사업을 추진하는 외국 법인에 대한 시설자금·운영자금 지원 - 외국 법인 : 개도국 법인[대한민국 국민(대기업 제외) 출자 법인 포함] - ODA 적격 사업 분야 : OECD DAC에서 ODA에 적격하다고 인정하는 분야
민간협력전대차관	· 민간협력차관의 지원 대상자인 외국 법인[대한민국 국민(대기업 제외) 출자 법인 포함]에게 시설자금·운영자금을 전대하는 개도국 금융기관 지원
섹터개발차관	· 특정 부문 개발을 위해 추진하는 다수 사업에 자금 지원 - 중소기업 참여 유망 분야 중심으로 지원, 차관 한도 설정 후 승인·집행 소요 기간 획기적 단축

자료 : 한국수출입은행(www.edukorea.go.kr), 대외경제협력기금 “중소기업지원제도.”

(2) 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA) 사업²⁹⁾

❖ KOICA는 ODA 사업 중 무상원조 사업을 총괄하며, 6개의 중점 사업 분야를 중심으로 프로젝트 사업, 개발 컨설팅, 연수생 초청, 전문인력 파견 등의 사업을 추진함.

- 6개 중점 사업 분야는 보건의료, 교육, 공공행정, 농림수산, 기술환경에너지, 긴급구호이며, 이 외에는 기타 분야로 구분됨.
- 건설 관련 프로젝트와 연계돼 이루어지는 사업은 주로 국별 협력 사업³⁰⁾의 일환으로 이루어지는 프로젝트형 사업과 개발컨설팅 사업(Development Experience Exchange Partnership Program, DEEP)임.
- 프로젝트형 사업은 협력 대상국의 경제, 사회 발전 및 복지 향상에의 기여 등 특정 개발 목적의 달성을 위하여 OECD DAC가 지정한 원조 유형상의 다양한 사업을 연계하여 종합적으로 지원하는 사업임. 통상 2~5년의 사업 기간 동안 건축, 시설물, 기자재 등의 물적 협력 수단(Hardware)과 전문가 파견, 연수생 초청 등의 인적 협력 수단(Software)을 결합하여 추진됨.

29) 이하의 내용은 KOICA 홈페이지 참조(www.koica.go.kr).

30) KOICA의 사업 형태에는 국별협력, 글로벌 연수, 해외봉사단 파견, 인도적 지원, 혁신적 개발협력, 민관협력, 국제기구협력, 국제질병퇴치기금의 8가지 형태가 있음(www.koica.go.kr).

- 개발컨설팅 사업은 소프트웨어 및 제도 구축 지원에 특화된 사업으로 기술협력 중심의 사업을 의미함. 통상 건축 사업을 포함하지 않는 사업 중 컨설팅, 전문가 파견, 초청 연수 등 소프트웨어 위주로 구성된 사업임.

■ KOICA 사업의 발굴은 재외공관, 사업발굴협의단 및 주요 외교 행사 등을 계기로 현지 발굴 및 정부 부처 사업 제안을 통하여 이루어지며, 접수된 수원국의 사업제안서(Project Concept Paper, PCP) 검토를 통해 대상 사업이 선정됨.

- KOICA 사업 시행 절차를 보면, 전략 수립³¹⁾ → 사업 발굴 → 사업 제안 → 예비조사 → 사업 심사 → 예산 심의 → 기획 조사 및 RD(Record of Discussion) 체결 → 집행 계획 수립 → 사업 시행자 선정 및 사업 수행 → 모니터링 및 평가 → 사후관리의 순으로 이루어짐.
- KOICA 사업의 발굴은 해외 사무소와 수원국 정부의 정책 실무 협의와 현지 기초조사 및 현황 분석을 통한 개발 수요 확인 및 우수사업 형성(Alignment & Harmonization)을 기초로 재외공관, 사업발굴협의단, 주요 외교 행사 등을 계기로 현지 발굴과 정부 부처의 사업 제안을 통하여 이루어짐.
- KOICA 사업 시행자의 선정은 KOICA가 입찰공고를 하고 응찰 업체가 입찰제안서를 제출하면, KOICA 및 외부 심사위원이 기술 평가를 하고 KOICA가 가격을 평가한 후 계약을 체결함.

■ KOICA의 사업 시행자 선정을 위한 원조 조달 입찰은 국내입찰과 현지입찰로 구분됨.³²⁾ 현지입찰은 국제입찰로 진행되며 국내입찰은 대부분 본부입찰이지만, 프로젝트에 따라 국제입찰도 활용됨.³³⁾

- 국제입찰과 국내입찰은 모두 전자조달 시스템을 통해 입찰해야 하며, 현지입찰은 현지 사무소나 재외공관을 통해 입찰함.
- 입찰 방식은 일반경쟁입찰, 제한경쟁입찰, 수의계약 등 다양한 방식이 활용됨.
- 입찰 서류의 작성은 본부입찰의 경우 주로 한국 업체들을 대상으로 하기 때문에 한글 제안서로 하며, 현지입찰은 영어에 우선순위를 두어 영문 입찰 서류를 제출해야 함.

■ KOICA 발주사업의 예산도 EDCF와 마찬가지로 원화로 표시됨. 단, 국내발주임에도 불구하고 물가 상승에 따른 공사비 인상(Escalation, E/C)은 적용되지 않음.

- KOICA 담당자에 따르면 이는 건설공사는 모두 지원국 현지(local country)에서 이루어지는 반면, 물가 변동은 우리나라 국내법에 따른 것이기 때문이라고 함.³⁴⁾

31) 수원국 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS), 국별 중점 지원 분야, 중기 전략 등을 감안해 확정함.

32) KOICA 조달시스템(<https://nebid.koica.go.kr>).

33) 김민형(2016.7), 「해외 건설사업 유형별 잠재 리스크 요인 및 관리 가이드라인」, 한국건설산업연구원, pp.7~8.

34) 이에 대한 자세한 내용은 김민형(2016.7), 전제서의 내용을 참조하기 바람.

Ⅲ ODA 재원 공사 수주 현황과 주요 이슈

1. 해외건설에서 ODA의 의의

■ 전술한 바와 같이 ODA는 ‘개발도상국의 개발’이 주목적이므로, 수원국의 다양한 SOC 인프라 개발 계획을 수립하고 시공을 지원하는 재원으로 활용됨.

- 건설과 관련하여 KOICA 무상지원은 주로 수원국의 각종 중·장기 계획을 위한 마스터 플랜 수립, 설계 및 PM 용역 등을 시행함.
- 유상지원인 EDCF의 경우에는 1987~2016년 누계 기준으로 전체 집행액의 약 80%가 개도국 정부 또는 개도국 법인에 대한 융자인 개발사업 차관(Development Project Loan)에 지원됨.³⁵⁾
- 개발사업 차관은 주로 댐, 상·하수도설비, 도로, 병원, 환경설비, 공장설비 등에 필요한 자금인 것을 감안할 때 무상지원보다 유상지원이 해외건설과 밀접한 관련이 있는 것을 알 수 있음.

■ ODA 사업의 경우 재원이 명확하여 기성 확보가 확실하고, 우리 정부가 직접 계획·집행·평가하거나(KOICA 사업) 각 단계의 승인 권한을 가져(EDCF 사업), 특히 해외건설 리스크에 취약한 중견 및 중소 건설업체들이 상대적으로 적은 리스크 속에서 해외건설 진출 경험 및 실적을 쌓을 수 있는 수주 기회를 제공함.

- 해외 건설사업 수행시 기업은 사전 견적부터 공사 계약, 준공에 이르기까지 Country Risk를 비롯한 다양한 리스크에 노출됨. 따라서 해외건설에 대한 경험이 일천하거나 리스크에 취약한 중견 및 중소 건설업체들은 자칫 한 건의 해외공사 실패로도 기업의 사활이 좌우되는 경우가 발생함.
- KOICA 사업은 대부분 「국가계약법」에 의거해 국내 조달로 이루어짐. EDCF 사업은 수원국의 조달 절차에 의해 이루어지고 2007년부터 비구속성화(Untied)가 확대되고 있기는 하지만 여전히 구속성(Tied) 비중이 높음.
- 또한, EDCF는 우리나라 수출입은행이나 기업들이 사전 타당성 조사 등을 수행하여 프로젝트에 대한 정보가 확실하여 국내 기업의 수주에 상대적으로 유리하게 작용함.
- 다만, 전술한 바와 같이 ODA 지원 사업의 예산 수립은 원칙적으로 원화 베이스로 이루어지는 반면, 지출은 현지에서 불화 또는 현지화로 이루어짐에 따라 환율 변동에 따른 리스크가 상존함.
- 또한, 사업성을 배제한 지원사업이라는 특징에 따라 빠듯한 예산과 공기로 인해 사업 수행 단계에서 적정 수익률을 확보하기 어렵고, 공사비 증가에 따른 리스크가 발생할 여지가 있음.

35) 한국수출입은행(www.edcfkorea.go.kr), “경험 연보통계” 참조.

2. ODA 자원 공사 수주 동향

최근 5년간 ODA를 재원으로 한 해외건설 수주 실적 동향을 보면 <표 3>에서 보는 바와 같이 연평균 60건 내외, 약 5억 6,800만불의 공사를 수주했는데, 금액 기준으로 약 90%가 유상지원인 EDCF 공사임.

- ODA 자원 공사 수주 현황을 다시 EDCF 공사와 무상지원 공사로 구분해보면, 건수로는 무상지원 공사 비중이 평균 약 40%를 차지하나, 금액 기준으로는 7% 내외에 불과함.
- 이는 ODA 중 유상지원인 EDCF가 해외건설과 더욱 밀접히 관련되어 있음을 시사함.

<표 3> ODA 자원 공사 수주 실적 동향

(단위 : 천불, %)

구분	2013		2014		2015		2016		2017	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
합계	60 (100.0)	501,951 (100.0)	51 (100.0)	615,607 (100.0)	72 (100.0)	486,551 (100.0)	59 (100.0)	603,820 (100.0)	52 (100.0)	632,599 (100.0)
EDCF 재원 공사	29 (48.3)	465,024 (92.6)	32 (62.7)	572,273 (93.0)	45 (62.5)	442,951 (91.0)	34 (57.6)	543,835 (90.1)	38 (73.1)	615,543 (97.3)
KOICA 재원 공사	31 (51.7)	36,927 (7.4)	19 (37.3)	43,334 (7.0)	27 (37.5)	43,600 (9.0)	25 (42.4)	59,985 (9.9)	14 (26.9)	17,056 (2.7)

주 : () 안은 비중임.

자료 : 해외건설협회, 내부 자료.

최근 5년간 ODA 중 EDCF 재원 해외 공사 수주 실적을 살펴보면, 주로 아시아와 아프리카 지역을 중심으로 연평균 35건, 5억 2,800만불 내외를 수주한 것으로 나타남(<표 4> 참조).

- 지역별로는 건수와 금액 모두 아시아의 비중이 가장 높으며, 다음이 아프리카로 양 지역이 전체 EDCF 재원 공사의 90% 내외를 차지함. 특히, 아프리카의 경우 2015년 11월 10일 「제2차 국제개발협력 기본계획(2016~2020)」³⁶⁾에서 아프리카의 비중을 점차 확대하고자 하는 방향을 설정함.
- 공종별로 보면, 건수 기준으로는 용역이 가장 많아 전체 EDCF 재원 공사의 연평균 70% 내외를 차지하나 총 금액은 10~15% 내외로 건당 규모는 250만불로 그다지 크지 않음.
- 금액 기준으로는 토목의 비중이 가장 높아 연평균 60% 내외를 차지하나 발주 건수로는 연간 4~8건에 불과함. 다음으로는 용역, 건축의 순이며, 특히 2017년 건축의 비중이 높아진 것으로 나타남.
- 다만, 우리나라의 일반적인 해외건설 수주와 달리 산업설비의 비중은 5% 내외로 낮는데, 이는 ODA의 특성상 수원국의 경제 개발과 관련이 높은 인프라 분야에 주로 지원되기 때문임.

36) 국무조정실·국무총리비서실(2015.11.10), “정부, 제2차 국제개발협력 기본계획 확정, 공적개발원조 재원, 2020년까지 국민 총소득 대비 0.2% 달성 추진.”

〈표 4〉 EDCF 재원 공사 수주 실적 동향

(단위 : 천불, %)

구분		2013		2014		2015		2016		2017	
		건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
합계		29 (100.0)	465,024 (100.0)	32 (100.0)	572,273 (100.0)	45 (100.0)	442,951 (100.0)	34 (100.0)	543,835 (100.0)	38 (100.0)	615,543 (100.0)
지역별	중동	1 (3.4)	1,939 (0.4)	1 (3.1)	92,490 (16.2)	0 (0.0)	3,303 (0.7)	3 (8.8)	-4,455 (-0.8)	1 (2.6)	48,592 (7.9)
	아시아	16 (55.2)	314,529 (67.6)	19 (59.4)	250,488 (43.8)	32 (71.1)	283,627 (64.0)	23 (67.6)	401,083 (73.8)	24 (63.2)	313,808 (51.0)
	북미·태평양	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (2.9)	219 (0.04)	0 (0.0)	0 (0.0)
	유럽	1 (3.4)	28,910 (6.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	-2,200 (-0.4)	0 (0.0)	0 (0.0)
	아프리카	9 (31.0)	117,018 (25.2)	6 (18.8)	178,973 (31.3)	9 (20.0)	149,265 (33.7)	4 (11.8)	108,498 (20.0)	7 (18.4)	127,697 (20.7)
	중남미	2 (6.9)	2,628 (0.6)	6 (18.8)	50,322 (8.8)	4 (8.9)	6,756 (1.5)	3 (8.8)	40,690 (7.5)	6 (15.8)	125,446 (20.4)
공종별	토목	4 (13.8)	255,238 (54.9)	6 (18.8)	333,522 (58.3)	6 (13.3)	229,906 (51.9)	8 (23.5)	453,043 (83.3)	7 (18.4)	283,059 (46.0)
	건축	2 (6.9)	75,746 (16.3)	1 (3.1)	75,222 (13.1)	0 (0.0)	11,048 (2.5)	0 (0.0)	433 (0.1)	2 (5.3)	149,874 (24.3)
	산업설비	1 (3.4)	36,698 (7.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2,100 (0.5)	0 (0.0)	-5,194 (-1.0)	1 (2.6)	31,679 (5.1)
	전기	3 (10.3)	42,860 (9.2)	2 (6.3)	109,508 (19.1)	1 (2.2)	59,278 (13.4)	1 (2.9)	35,681 (6.6)	2 (5.3)	63,377 (10.3)
	통신	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	11,899 (2.1)	2 (4.4)	65,475 (14.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6,421 (1.0)
	용역	19 (65.5)	54,482 (11.7)	23 (71.9)	42,122 (7.4)	36 (80.0)	75,144 (17.0)	25 (73.5)	59,872 (11.0)	26 (68.4)	81,133 (13.2)

주 : () 안은 비중임.

자료 : 해외건설협회, 내부 자료.

■ 최근 5년간 무상지원인 KOICA 재원 해외 건설공사 수주의 경우, 주로 아시아 지역에서 용역을 중심으로 연평균 23건, 4,000만불 내외를 수주한 것으로 집계됨(〈표 5〉 참조).

- 지역별로는 EDCF와 마찬가지로 건수와 금액 모두 아시아의 비중이 가장 높아 50~60% 수준을 차지하고 있음. 특히, 2017년은 아시아의 비중이 금액 기준으로 약 78%에 달함.
- 아시아 다음으로는 아프리카와 중남미인데, 2013년까지는 중남미의 비중이 높았으나 이후 아프리카의 비중이 커지면서 2014~2015년에는 아프리카가 전체 무상지원 금액의 약 45% 내외를 차지함.

- 공종별로는 건수나 금액 양 측면에서 모두 영역의 비중이 가장 높아 70% 내외를 차지하고 있으며, 다음으로는 건축의 비중이 높은 것으로 나타나 EDCF와는 차이가 있는 것을 알 수 있음.

〈표 5〉 KOICA 자원 공사 수주 실적 동향

(단위 : 천불, %)

구분		2013		2014		2015		2016		2017	
		건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
합계		31 (100.0)	36,927 (100.0)	19 (100.0)	43,334 (100.0)	27 (100.0)	43,600 (100.0)	25 (100.0)	59,985 (100.0)	14 (100.0)	17,056 (100.0)
지 역 별	중동	2 (6.5)	394 (1.1)	1 (5.3)	3,643 (8.4)	0 (0.0)	9 (0.02)	2 (8.0)	3,626 (6.0)	1 (7.1)	907 (5.3)
	아시아	18 (58.1)	25,242 (68.4)	11 (57.9)	27,121 (62.6)	12 (44.4)	18,448 (42.3)	17 (68.0)	27,904 (46.5)	8 (57.1)	13,439 (78.8)
	아프리카	4 (12.9)	3,191 (8.6)	5 (26.3)	5,919 (13.7)	10 (37.0)	20,301 (46.6)	5 (20.0)	26,594 (44.3)	1 (7.1)	177 (1.0)
	중남미	7 (22.6)	8,100 (21.9)	2 (10.5)	6,651 (15.3)	5 (18.5)	4,842 (11.1)	1 (4.0)	1,861 (3.1)	4 (28.6)	2,533 (14.9)
E P C 별	토목	0 (0.0)	3 (0.008)	2 (10.5)	12,539 (28.9)	0 (0.0)	280 (0.6)	1 (4.0)	1,257 (2.1)	0 (0.0)	858 (5.0)
	건축	6 (19.4)	13,377 (36.2)	3 (15.8)	11,028 (25.4)	1 (3.7)	4,553 (10.4)	8 (32.0)	28,609 (47.7)	1 (7.1)	2,424 (14.2)
	산업설비	0 (0.0)	386 (1.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (7.4)	4,609 (10.6)	0 (0.0)	618 (1.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	전기	1 (3.2)	322 (0.9)	0 (0.0)	223 (0.5)	0 (0.0)	-54 (-0.1)	2 (8.0)	2,438 (4.1)	0 (0.0)	0 (0.0)
	통신	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (14.3)	2,807 (16.5)
	용역	24 (77.4)	22,839 (61.8)	14 (73.7)	19,544 (73.7)	24 (45.1)	34,212 (78.5)	14 (56.0)	27,063 (45.1)	11 (78.6)	10,967 (64.3)

주 : ()안은 비중임.

자료 : 해외건설협회, 내부 자료.

■ 최근 5년간 ODA 자원 공사 수주 실적이 양자원조 총액 및 해외건설 수주 총액에서 차지하는 비중을 보면, 전체 양자원조 중 연평균 약 38%를 국내 기업이 수주하는 것으로 나타남. 그러나 해외건설 수주 총액에서 차지하는 비중은 매우 미미하여 금액 기준으로 1~2%에 불과함(〈표 6〉 참조).

- 2010년 이후 ODA의 비구속성 비율이 증가함에 따라 2016년 기준으로 무상원조의 86.3%와 유상원조의 52.2%가 비구속성임.³⁷⁾ 이를 감안할 때 연간 양자원조 금액 중 ODA 자원 공사 수주액이 평균 38%라는 사실은 ODA 사업 중 국내 기업이 수주하는 것은 주로 구속성 사업임을 시사함.

- ODA 자원 공사 수주액을 다시 전체 해외건설 수주액과 비교해보면, 건수 기준으로는 약 10% 내외이며, 금액 기준으로는 1.5% 수준에 불과함.
- 2016~17년의 ODA 자원 비중이 소폭 상승한 것은 ODA 자원 공사의 수주 증가보다는 당시 해외 건설 수주 실적 자체가 큰 폭으로 하락한 데에 더 큰 원인이 있는 것으로 풀이됨.

〈표 6〉 양자원조 총액 및 해외건설 수주 실적 중 ODA 자원 공사 수주 비중

(단위 : 백만불, %)

구분	2013		2014		2015		2016		2017	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
ODA 자원 사업 수주 실적(A)	60	502.0	51	615.6	72	486.6	59	603.8	52	632.6
ODA 중 양자원조 총액(B) ³⁷⁾	-	1,309.6	-	1,395.8	-	1,468.8	-	1,548.5	-	1,618.0
해외건설 수주 실적 총계(C)	682	65,211.7	708	66,009.9	697	46,144.3	607	28,192.3	624	29,006.0
A/B(%)	-	38.3	-	44.1	-	33.1	-	39.0	-	39.1
A/C(%)	8.8	0.8	7.2	0.9	10.3	1.1	9.7	2.1	8.3	2.2

주 : 1) ODA 양자원조는 순지출 기준임.

2) ODA 자원 수주 실적 통계는 해외건설협회에 신고된 자료에 한정된 것임.

자료 : 해외건설종합정보서비스(www.icak.or.kr).

3. ODA 자원 공사 수주 현황에서 나타난 주요 이슈

(1) 건설 프로젝트와 관련성이 적은 무상원조 중심의 ODA

■ 2010년 우리나라가 OECD DAC에 가입한 이후 ODA 원조 규모가 급격히 증가하여, 2016년에는 2005년 이후 최대치를 기록하면서 GNI의 0.16%를 차지함.

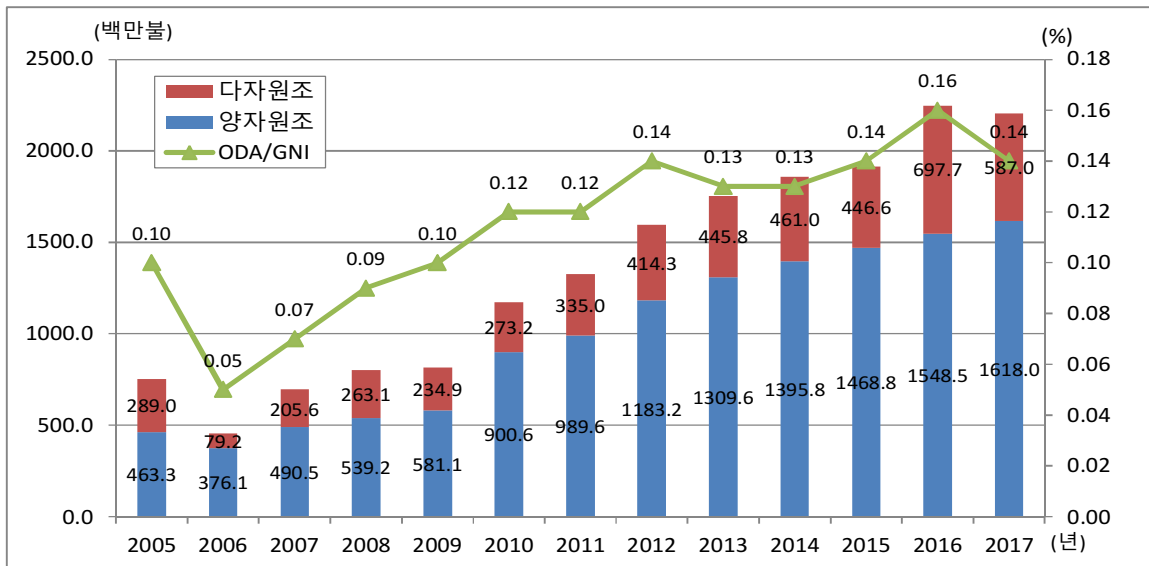
- 2010년 1월 우리나라가 OECD DAC 정식 회원국이 되어 명실공히 공여국의 위상을 갖추면서 지원 규모도 증가하여 2016년에는 2005년 이후 최대치인 22억 462만불을 기록함(그림 1) 참조). 이는 DAC 가입 원년인 2010년 대비 91.4%나 증가한 금액임.
- 2017년 지원 규모가 전년 대비 4,120만불 감소하기는 하였으나 OECD DAC 회원국 중 15위 (2016년 16위)를 기록함.³⁸⁾

37) ODA의 비구속성 비율은 후술하는 “ODA의 비구속성 비율 지속적 확대” 내용을 참조하기 바람.

38) DAC 29개국 중 14개국은 전년 대비 ODA 규모 증가, 15개국은 감소함[기획재정부·외교부(2018.4.9), “2017년 우리나라 ODA는 22억불, DAC 국가 중 15위”].

- 다자원조와 양자원조 비중을 보면, 다자원조의 비중이 지속적으로 증가하기는 하였으나 전반적으로 양자원조의 비중이 훨씬 높은 것을 알 수 있음. 2017년의 경우 다자원조의 비중은 25.9%이며 양자원조는 74.1%를 차지함.

〈그림 1〉 우리나라 ODA 지원 추이(순지출 기준)



주 : 1) 2017년도는 잠정 통계임. 이하 동일.

2) 순지출액(Disbursement)이란 약속된 자금이 수원국이나 수원기관으로 공여된 금액임.

자료 : 기획재정부·외교부(2018.4.9), 「2017년 우리나라 ODA는 22억불, DAC 국가 중 15위」 ; 한국수출입은행·대외경제협력기금(2017.6), 「2017 세계 ODA 통계 자료집 - 숫자로 보는 ODA」 ; 원자료 : OECD/DAC, IDS Online(<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm>). 이하 동일.

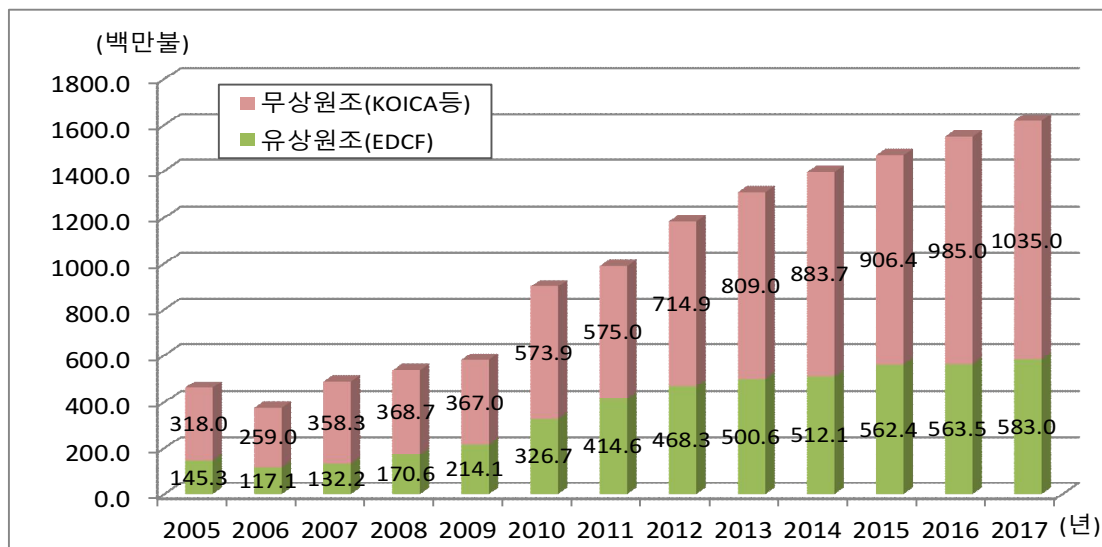
■ 양자원조 규모의 증가에도 불구하고 ODA 재원 공사의 수주가 크게 늘지 못하는 이유 중의 하나는 전체 ODA 중 건설과 관련성이 적은 무상원조의 비중이 높기 때문임.

- 앞의 〈표 3〉에서 나타나는 바와 같이 ODA 재원 수주 공사의 90%는 양자원조 중 유상원조인 EDCF를 근간으로 하고 있음.
- 그런데 연차별로 다소 차이가 있지만, 양자원조의 경우 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 기본적으로 EDCF보다 건설공사와 관련성이 적은 무상원조의 비중이 높음.
- 2017년을 기준으로 전체 양자원조 ODA 중 무상원조가 64.0%를 차지함.

■ 이와 같이 양자원조 중 무상원조의 비중이 높은 이유는 「제2차 국제개발협력 기본계획(2016~20)」에서 보는 바와 같이 정부가 ODA 정책 방향의 하나로 무상지원을 확대하여 원조의 인도주의적 성격을 강화하고자 하는 데 있음.³⁹⁾

- 정부는 국제 사회에서 신흥 공여국으로 자리매김하기 위하여 「제1차 국제개발협력 기본계획」 수립시 ODA의 유·무상 목표 비율을 40 : 60으로 설정함.
- 이후 2015년 11월 「제2차 국제개발협력 기본계획」의 추진 목표에서도 2017년까지 유·무상 목표 비율을 40 : 60(순지출 기준)으로 유지하기로 결정함. 다만, 민간 자원 활용 방안 도입 등을 고려하여 2018~2020년 비율은 재설정할 예정이라고 제시함.

〈그림 2〉 양자원조 중 유·무상 원조 추이(순지출 기준)



자료 : 한국수출입은행·대외경제협력기금(2017.6), 전계서 ; 기획재정부·외교부(2018.4.9), 전계서.

(2) ODA의 비구속성 비율 지속적 확대

- 2006년까지 전부 구속성으로 추진되던 EDCF가 2010년 DAC 가입을 목표로 2007년부터는 비구속성으로 지원되기 시작함. 이후 비구속성 로드맵(2010.12)에 따라 비구속성 비율이 지속적으로 확대되어 2016년을 기준으로 무상원조의 86.3%와 유상원조의 52.2%가 비구속성으로 지원됨.

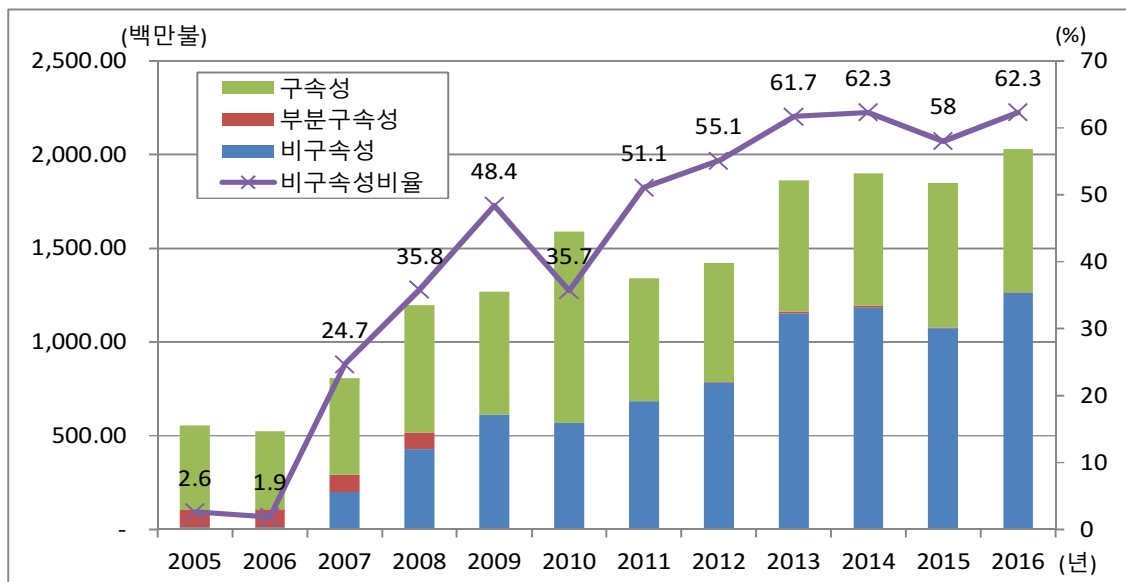
- ODA는 경쟁 제한, 입찰 제한 등 조건 부과 여부에 따라 구속성(Tied) 원조와 비구속성(Untied) 원조로 구분함.
- 구속성 원조는 ODA 사업에 대한 입찰 자격을 해당 공여국 또는 일부 국가에게만 부여하거나 물자 및 서비스 등의 조달처를 제한하는 경우를 의미함. 비구속성 원조는 입찰 자격에 대한 제한이 없이 협력 대상국이 관련 물자 및 서비스를 실질적으로 모든 국가에서 자유롭게 조달할 수 있는 것임.⁴⁰⁾

39) 국무조정실-국무총리비서실(2015.11.10), 전계서 참조.

40) 국제개발협력위원회(2017.8), 「2017 대한민국 ODA 백서」 p.12.

- 우리나라는 그동안 ODA 규모의 증가, 법제 기반 마련 등에도 불구하고 높은 구축성 비율로 ODA의 효과성 측면에서 국제적인 수준에 비해 미흡하다는 평가를 받아 왔음.⁴¹⁾
- 이에 따라 정부는 OECD DAC 가입을 위해 2010년 10월 국제개발협력 선진화 방안을 마련하였으며, 같은 해 12월 「제1차 국제개발협력 기본계획」을 수립하여 ODA의 비구속성 비율을 확대하는 로드맵을 제시함.

〈그림 3〉 양자원조 중 비구속성 원조 추이(약정 기준)



주 : 기술 협력 및 행정비용 제외.

자료 : 한국수출입은행·대외경제협력기금(2017.6), 전계서.

- 그 결과 2005년에 양자 원조의 2.6%에 불과했던 비구속성 원조 비율이 2007년에는 24.7%로 상승하였으며, OECD DAC 가입 직후인 2011년에는 51.1%로 확대됨. 이후 2013년부터는 60% 내외에 달하는 등 비구속성 비율은 지속적으로 상승함.

■ 비구속성 비율을 유·무상 원조로 구분해보면, 유상원조는 2006년까지는 전부 구속성으로 추진되다가 2010년 DAC 가입을 목표로 2007년부터 비구속성으로 지원되기 시작하여 DAC에 가입한 2010년 이후 비구속성 비율이 더욱 상승함. 무상원조 역시 DAC 가입 직후부터 비구속성 비율이 크게 상승함.

41) 관계 부처 합동(2010), “국제개발협력 선진화 방안” 참조.

- 2010년 이후 상승한 EDCF의 비구속성 지원 비율이 2016년에는 50%를 상회함(〈표 7〉 참조).⁴²⁾
- 무상원조는 2005년 6.1%에 불과했던 비구속성 원조 비율이 2007년에는 26.1%로 상승하였으며, DAC 가입 이듬해인 2011년에는 68.4%에 이릅니다.
- 2012년에는 80%를 넘어섰으며, 2014년에는 91.7%를 기록하여 2005년 이후 가장 높은 비중을 나타냄(〈표 8〉 참조).

❖ 더욱이 「제2차 국제개발협력 기본계획(2016~2020)」에서 우리 정부는 2020년까지 유상원조 55%, 무상원조 95% 수준까지 비구속성 비율을 확대하는 것을 추진 목표의 하나로 설정함.

〈표 7〉 유상원조 중 비구속성 비율 추이(약정 기준)

(단위 : 백만불, %)

연도	유상원조	비구속성	부분구속성	구속성	비구속성 비율
2005	318.76	-	-	318.76	0.0
2006	359.22	-	-	359.22	0.0
2007	584.20	141.15	-	443.05	24.2
2008	967.81	329.17	-	638.64	34.0
2009	1,067.11	464.49	-	602.62	43.5
2010	1,091.29	336.99	-	754.29	30.9
2011	1,053.97	488.39	-	565.57	46.3
2012	1,111.17	530.17	-	581.00	47.7
2013	1,200.20	566.31	-	633.89	47.2
2014	1,273.43	608.74	-	664.70	47.8
2015	1,222.10	540.10	-	682.00	44.2
2016	1,429.69	746.34	-	683.35	52.2

자료 : 한국수출입은행·대외경제협력기금(2017.6), 전제서.

42) 다만, EDCF의 비구속성 비율은 실제 비구속성 사업에다가 현지화 비율을 포함한 수치이기 때문에 비구속성 비율이 높게 나타나도 통계상 제시된 수치와 달리 EDCF는 거의 우리나라 업체들이 수주하는 구조라고 함[수출입은행의 대외경제협력기금 정책연구 담당자와 통화(2018.8.28)].

〈표 8〉 무상원조 중 비구속성 비율 추이(약정 기준)

(단위 : 백만불, %)

연도	무상원조	비구속성	부분구속성	구속성	비구속성 비율
2005	236.59	14.34	89.09	133.16	6.1
2006	165.43	9.99	97.70	57.74	6.0
2007	224.36	58.59	94.83	70.94	26.1
2008	229.93	99.67	89.79	40.47	43.3
2009	203.01	150.12	-	52.89	73.9
2010	498.32	230.55	-	267.77	46.3
2011	287.78	196.94	-	90.84	68.4
2012	311.96	253.53	4.49	53.93	81.3
2013	673.89	589.43	7.75	64.84	87.5
2014	626.98	574.74	11.99	40.25	91.7
2015	627.39	532.13	6.01	89.25	84.8
2016	599.99	517.71	0.91	81.36	86.3

자료 : 한국수출입은행·대외경제협력기금(2017.6), 전제서.

(3) 개발사업차관 중심 EDCF 지원의 한계

■ 지난 30년간 우리나라 EDCF는 아시아와 아프리카를 중심으로 87.6%(누적 승인 금액 기준)가 개발사업차관으로 지원됨.

- 1987년부터 2016년까지 30년간의 EDCF 자금 유형별 승인 현황을 보면 〈표 9〉에서 보는 바와 같이 금액 기준으로 개발사업차관(87.6%)의 비중이 가장 높고, 기자재차관(11.0%)이 그 다음으로 양자가 전체의 98.6%를 차지함.

■ 민자사업에 대한 지원은 통계 자료가 제시된 1987~2016년까지 1건으로 집계되며, 이후 2건이 추가되어⁴³⁾ 현재까지 총 3건에 불과하며 중소기업 활용 지원을 위한 차관도 1건밖에 없음.

- 동 기간 동안 지원된 민자사업차관은 2015년 라오스 세피안 세남노이 수력발전사업에 지원된 1건에 불과하며, EDCF의 중소기업 지원제도인 민간협력차관·민간협력전대차관·섹터개발차관 실적도 민간협력전대차관 실적만 1건⁴⁴⁾이 있을 뿐 나머지는 전무함.

43) 수출입은행 담당자와 통화(2018.8.28.)한 결과, 이후 민자사업에 2건 더 지원하여 2018년 8월 현재까지 민자사업 지원은 총 3건이라고 함.

44) 이는 2016년 캄보디아에 “양성 평등 제고를 위한 금융지원 사업”을 위해 지원한 것임.

〈표 9〉 1987~2016년 EDCF 자금 유형별 누적 승인 현황

(단위 : 백만원, %)

구분	금액	건수
개발사업차관	13,311,861(87.6)	272(72.5)
기자재차관	1,668,713(11.0)	94(25.1)
기금전대차관	7,189(0.0)	1(0.3)
프로그램차관	65,875(0.4)	3(0.8)
민자사업차관	98,672(0.6)	1(0.3)
민간협력전대차관	3,053(0.0)	1(0.3)
사업준비차관	38,718(0.3)	1(0.3)
해외 투융자	1,596(0.0)	2(0.5)
합계	15,195,677(100.0)	375(100.0)

자료 : 한국수출입은행(www.edcfkorea.go.kr), “경협연보 통계” 참조.

■ 한편, 2016년 유·무상 지원 10대 수원국을 보면, 상대적으로 수원국이 다변화된 무상 지원과 달리 EDCF는 10대 수원 국가에 대한 지원 금액이 전체 EDCF의 70.87%를 차지할 정도로 아시아와 아프리카의 몇몇 국가들에 집중됨을 알 수 있음.

- 우리나라 ODA의 원조 현황을 지역별로 보면 〈표 10〉에서 보는 바와 같이 아시아 지역에 지원되는 비중이 50% 내외로 가장 높고, 다음은 아프리카 지역임. 양 지역을 합하면 전체 양자간 ODA의 약 70% 내외를 차지함.
- 2016년 유·무상 지원 10대 수원국을 보면, 먼저 건설과 관련이 깊은 EDCF의 경우 베트남을 비롯해 아시아 국가가 4개국, 아프리카가 4개국, 중동 및 중앙아메리카가 각각 1개국으로 아시아와 아프리카를 중심으로 지원됨.

■ 아시아의 EDCF 집중 지원국인 베트남, 필리핀, 몽골, 인도네시아의 경우, 중국 기업들이 특히 적극적으로 수주에 참여하고 있으며, 이 외에 홍콩, 일본 업체들도 활발히 진출함. 또한, 현지 건설업체들도 난이도가 낮은 일반 토목 및 건축 공사를 수행할 수 있는 수준임.⁴⁵⁾

■ 이러한 상황에서 비구속성 비율의 확대는 불가피하게 국내 기업의 수주 가능성을 저하시키는 요인으로 작용할 수밖에 없음.

45) 해외건설협회(www.icak.or.kr), “국별 동향” 참조.

〈표 10〉 2016년 유·무상 원조 10대 수원국(순지출 기준)

(단위 : 백만불, %)

순위	유상지원		무상지원	
	국가	금액	국가	금액
1	베트남	127.89	베트남	51.95
2	탄자니아	48.49	아프가니스탄	51.36
3	모잠비크	36.85	캄보디아	36.93
4	에티오피아	36.12	미얀마	33.68
5	필리핀	33.45	라오스	27.80
6	세네갈	30.76	필리핀	26.49
7	니카라과	22.97	에티오피아	25.48
8	요르단	22.19	우즈베키스탄	25.33
9	몽골	20.55	인도네시아	21.59
10	인도네시아	20.07	몽골	20.85
10대 국가 합계(A)		399.34	10대 국가 합계(A')	321.46
유상지원 총액(B)		563.50	무상지원 총액(B')	985.00
A/B*100		70.87	A'/B'*100	32.64

자료 : 한국수출입은행·대외경제협력기금(2017.6), 전계서, pp.33~34.

■ 한편, 현재 개발도상국들은 재정의 부족으로 국가 예산을 직접 투자하기보다는 시공사 금융 제공 및 투자개발형 등 금융 패키지형 프로젝트 형태로 인프라 건설을 추진하고자 함.⁴⁶⁾

- 사회기반시설이 대규모화·복합화되면서 개발도상국들은 인프라 개발을 위해 전통적인 도급계약 방식이 아니라 민간 기업이 시공뿐만 아니라 시설의 운영, 유지보수 및 금융 조달 등 사업의 전 영역에 참여하는 통합 발주방식을 선호함.
- 세계은행(World Bank)에 따르면 개발도상국의 민간투자 인프라 프로젝트(Private Participation in Infrastructure, 이하 PPI)는 2012년 1,096건, 약 2,175억원으로 정점을 찍었으며, 이후 2014년을 기점으로 투자 건수가 다소 감소하였지만 투자 금액은 크게 감소하지 않고 있는 것으로 나타남.
- 특히 전체 개발도상국의 신규 개발사업(Greenfield Project) PPI 프로젝트는 2000년 315건에서 2012년 826건으로 증가하여 연평균 8.37%의 성장세를 보였음.
- 금액 기준으로는 2000년 366억불에서 2012년 1,368억불로 연평균 11.61% 증가함. 이후 2015년까지 건수가 약 32% 감소하였지만, 금액은 10% 감소하는 데 그침.

46) 해외건설협회·삼정KPMG(2016.11), 「해외투자개발사업 진출지원제도 개선방안 연구」, pp.27~31.

■ 이와 같이 개발도상국의 인프라 추진 방식이 변화하고, EDCF의 비구속성 비율이 확대되는 가운데 기존과 같이 개발사업차관 위주의 EDCF 지원 체제를 고수하는 것은 ODA 자금과 해외건설 간의 연계성을 낮추고, ODA 자금의 우리 기업 활용성에 한계를 노정시킬 수밖에 없음.

- 전술한 바와 같이 향후 개도국의 인프라 개발을 위한 개발금융으로써 민간자금 투자를 유인하기 위해서는 PPP 사업 추진을 실질적으로 지원할 수 있는 다양한 형태의 새로운 ODA 지원 모델 개발이 요망됨.

IV

ODA 활용성 제고를 위한 정책 제언 : 일본 ODA 정책과의 비교를 중심으로

1. ODA 정책 방향 전환 검토 : 국익 기여도 제고 및 PPI 사업 대응력 강화

- 최근 일본과⁴⁷⁾과 영국은⁴⁸⁾ ODA를 자국의 국익을 증시하는 방향으로 전환한다고 표방함. 특히, 아시아 시장에서 우리의 주요 경쟁 상대인 일본은 2014년 3월 ODA 방향성을 재검토할 것임을 발표하였으며, 이후 2015년 2월 「ODA대강」을 「개발협력대강」으로 변경하고 주요 방침을 개정함.
- 이에 따라 일본은 2018년 개발협력의 중점 방침으로 “국익에 기여하는 개발협력(國益に資する開発協力)”⁴⁹⁾을 내세움.
 - 개정된 「개발협력대강」에 따르면 향후 일본 개발협력의 중점 방침은 ① 보편적 가치의 공유, 국제사회의 평화와 안전을 향한 협력, ② 개발도상국과 일본의 경제 성장을 위한 전략적인 개발협력의 충실, ③ 인간의 안전 보장 추진, ④ 전략적인 파트너십 구축임.⁵⁰⁾
 - 위의 두 번째 방침에서 보는 바와 같이 ODA가 수원국뿐만 아니라 ‘일본의 경제 성장’에도 기여하여야 함을 전제하고 있으며, 향후 개발도상국의 개발은 ODA 이외의 자금과 주체의 역할이 증대되므로 실질적인 역할을 위해 민간 섹터, NGO를 포함한 다양한 기관들과의 제휴를 강화하고자 함.
- 한편, 우리나라는 제22차 국제개발협력위원회(2015.11.10)에서 향후 5년간 ODA의 기본 원칙을 ‘통합적인 ODA’, ‘내실 있는 ODA’, ‘함께하는 ODA’로 설정하고 이러한 내용을 담은 「제2차 국제개발협력 기본계획(2016~2020)」을 심의·확정함.
- 특히 ‘내실 있는 ODA’를 위하여 1차로 원조 규모를 확대하고, 2차로 확대된 재원의 효과적인 사용 방법을 검토하고자 함.

47) The POVERTIST(2014.12.14), “Japan's Aid Manifesto for Own Profits.”

48) 영국의 정부개발원조(ODA)를 담당하는 국제개발부(DFID)는 영국의 원조 방침이 변하였다고 발표함. 보고서 표지에 「UK aid : tackling global challenges in the national interest」라고 표현하여 곳곳에 ‘국익을 위한 개발원조’가 등장함[The POVERTIST(2015.12.1)].

49) (H)외무성(mofa.go.jp).

50) 川田一徳(2015), “平成27年度わが國の開発協力について”, OCAJI 2015 8-9, p.2.

- 향후 개도국의 인프라 개발 동향 등을 살펴볼 때, 확대된 ODA 재원의 효과적인 활용을 위해서는 KSP(Knowledge Sharing Program)나 무상원조와 연계하는 현재의 ODA 모델을 넘어 민간 재원을 활용한 인프라 개발 방식인 PPI에 대한 실질적인 지원이 가능한 새로운 유형의 ODA 지원 모델 개발이 요망됨.

- 새로운 차관 모델은 PPP 사업에 민간 자원 투자를 유인할 수 있도록 해야 함. 즉, 그간 우리 기업의 PPP 사업 추진시 문제점으로 지적되어 온 적정 사업성 확보(요금 체계 및 리스크에 대한 현지 정부의 적정 수준의 지원 등), 현지국(local country)의 제도적 시스템 미비, 자금조달상의 애로 등⁵¹⁾의 문제 해소를 지원할 수 있는 방향으로 검토되어야 할 것임.

2. ODA 활용성 제고를 위한 정책 과제

(1) 유상지원 규모의 확대

- 앞서 ODA 자원 공사 수주 현황에서 나타난 바와 같이 해외건설에 직접적인 영향을 미치는 것은 유상지원인 EDCF인 것을 알 수 있음. 그러나 ODA의 정책 방향성에 따라 우리나라 ODA는 양자 원조 중 무상지원이 64%를 차지하고 있으며, 유상지원은 36.0%에 그침(2017년 기준).

- 일본 역시 <표 11>에서 보는 바와 같이 무상지원보다 유상지원인 엔차관이 해외건설 수주에 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타남. 또한, 무상지원 공사 수주 비중도 35% 내외로 우리나라보다 높음.

- 일본은 2011년부터 ODA 자원 공사 중 엔차관 공사가 차지하는 비중이 급격히 상승하여 2014년에는 69.2%를 기록함.
- 2014년 우리나라는 EDCF 자원 공사 수주 비중이 전체 ODA 자원 공사의 93%를 나타낸 것과 비교할 때, 일본의 경우 무상지원 공사도 상당 부분 일본 기업이 수주하는 것을 알 수 있음.
- 물론, 우리나라의 경우 플랜트 중심의 해외건설 수주 구조를 이루고 있고, 건축과 토목만을 집계하는 일본의 해외건설 통계와 집계 방식에 차이가 있지만, 일본의 전체 해외건설 수주액 중 ODA 자원 공사가 차지하는 비중은 평균 약 10% 내외로 우리나라에 비해 상대적으로 높음.

51) 김민형(2015.11), “해외건설 지원정책 현황과 진단”, 「지속가능한 해외진출 방안 모색 토론회」 발표 자료 참조.

〈표 11〉 일본 건설기업의 엔차관·무상지원 재원 공사 수주 추이

(단위 : 억엔)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
ODA 재원 공사(A)	664	1,855	563	1,426	1,094
엔차관(B)	127	1,395	295	852	757
(B/A, %)	19.1	75.2	52.4	59.7	69.2
무상자금협력(C)	537	460	269	574	337
(C/A, %)	80.9	24.8	47.8	40.3	30.8
해외건설 수주 총액(D)	9,072	13,503	11,828	16,029	18,153
(A/D, %)	7.3	13.7	4.8	8.9	6.0

주 : 일본 해외건설협회의 해외건설 수주 실적의 경우 해외 토목, 건축 수주 실적(산업설비 제외)만을 집계 대상으로 하므로 산업설비를 포함하는 우리나라 해외건설 수주 실적 집계와 차이가 있어 직접적으로 비교할 수 없음.

자료 : 松本 茂利(2015), “わが國ODAと海外建設工事について”, OCAJI 2015.8~9, pp.18-21의 내용 일부 보완.

■ 관련 자료에 따르면 일본의 2014년도(平成27년) 무상협력 총액은 1,788억엔(17.8%)이며, 유상협력 총액은 8,280억엔(82.2%)으로 집계됨(교환 공문 베이스).⁵²⁾ 또한, 일본 JICA(Japan International Cooperation Agency, 이하 JICA)의 승인액에서도 유상자금 협력액이 무상자금 협력액보다 훨씬 높은 비중을 차지하는 것으로 나타남.⁵³⁾

- 최근 5년간 JICA 사업 규모 추이를 승인액 기준으로 보면, 〈표 12〉에서 보는 바와 같이 평균적으로 유상자금협력 승인액이 전체 JICA 사업의 75% 이상을 차지하고 있으며, 그 금액과 비중도 점차 증가하는 것으로 나타남.

〈표 12〉 일본의 JICA 사업 규모 추이

(단위 : 억엔)

연도	기술협력	유상자금협력 승인액	무상자금협력	합계
2012	1,678(10.9)	12,267(79.9)	1,416(9.2)	15,361(100.0)
2013	1,773(13.9)	9,858(77.1)	1,158(9.1)	12,789(100.0)
2014	1,764(13.5)	10,159(77.9)	1,112(8.5)	13,035(100.0)
2015	1,917(7.5)	22,609(88.2)	1,117(4.4)	25,643(100.0)
2016	2,077(11.6)	14,858(82.9)	980(5.5)	17,915(100.0)

주 : 1) 유상자금협력 승인액은 엔차관과 해외 투융자(대부, 출자)의 승인액임.

2) 무상자금협력은 증여 계약 체결액임.

자료 : (日)JICA(www.jica.go.jp).

52) 川田一徳(2015), “平成27年度わが國の開発協力について”, OCAJI 2015.8~9, pp.2~3.

53) 그러나 한국수출입은행-대외경제협력기금(2017.12)의 2017년 세계 ODA 통계자료집인 「숫자로 보는 ODA」 자료에 따르면, 2015년 순지출 기준으로 한 OECD 통계상 일본은 유상원조 11억 5,600만불, 무상원조 49억 9,100만불로 유·무상 원조 비율이 18.8% : 81.2%로 무상원조의 비중이 높은 것으로 제시되어 일본 자체 통계와 차이가 있음[한국수출입은행-대외경제협력기금(2017.12), 「2017 숫자로 보는 ODA」, pp.72~73].

- 우리나라의 ODA 지원 규모가 일본보다 열악하고, 일본이 아시아 및 아프리카 시장에서 우리나라 건설업체들의 유력한 경쟁자 중의 하나임을 감안할 때, 향후 우리나라 ODA의 우리 기업 활용성 제고를 위해서는 ODA 중 유상지원(EDCF)의 지원 비중을 상향 조정할 필요가 있음.

- 2016년 기준 일본의 ODA는 순지출 기준으로 104억 1,700만불(ODA/GNI 0.2%)로 DAC 국가들 중 4위를 기록함.⁵⁴⁾ 이는 22억 4,600만불(ODA/GNI 0.14%)로 15위를 기록하고 있는 우리나라보다 81억 7,100만불이 더 많은 규모임.

(2) 「대외경제협력기금 운용관리규정」상 ‘낙찰조건부 지원’ 기준의 개선 및 구체화

- 2014년 3월 일본이 ODA 정책을 국익을 중시하는 방향으로 전환한다고 발표한 이후인 2015년에 엔차관 대출 실적이 급증함. 이는 일본 기술의 활용을 조건으로 하는 STEP (Special Terms for Economic Partnership) 안건 승인액이 2014년 대비 2배로 증가한 데 기인함(〈그림 4〉 및 〈그림 5〉 참조).

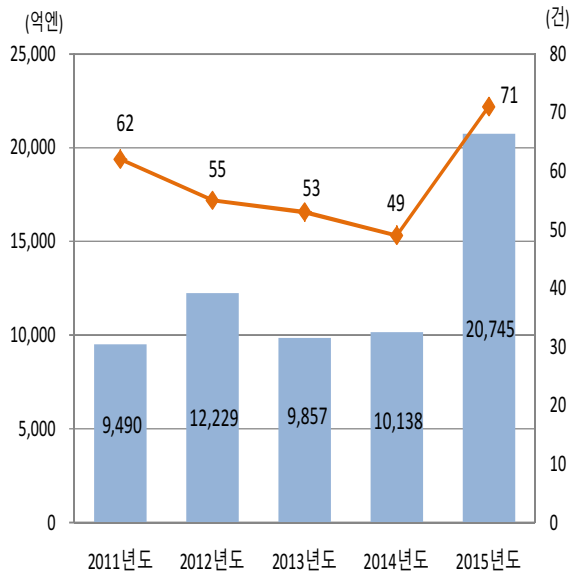
- STEP은 일본의 우수한 기술과 노하우를 활용하고, 개발도상국으로의 기술 이전을 통해 일본의 ‘얼굴이 보이는 원조(顔が見える援助)’를 촉진하고자 하는 것으로 2002년 7월에 도입된 것임.
- 그러나 그간 실적이 미미했던 STEP 안건이 2015년 엔차관 증가와 더불어 급격히 증가함.
- STEP의 대출 조건은 대출 금리 0.1%, 상환 기간 40년, 거치 기간 10년으로 조달 조건은 타이드(Tied)임.

- 일본은 ‘STEP 운용 룰’에 동 차관의 대상 안건으로 ‘일본 사업자가 보유하고 있는 기술·기자재 등의 실현에 필요하고, 실질적으로 활용되는 안건’이라고 설명하고 있는데, 이는 대부분 건설공사로 구성됨.

- 운용 룰에 제시된 대상 사업으로는 ① 교량·터널, ② 간선도로·댐, ③ 항만, ④ 공항, ⑤ 도시교통 시스템, ⑥ 통신·방송·공적정보시스템, ⑦ 발전·송배전, ⑧ 석유·가스 운송저장시설, ⑨ 도시홍수 대책사업, ⑩ 환경 대책사업, ⑪ 의료기기, ⑫ 방재시스템·방재기기임.
- 대상은 엔차관 대상국으로 OECD 룰상 타이드 차관 공여가 가능한 나라이며, 금리 및 상환 기간은 OECD 룰상 타이드가 가능한 조건임. 융자 비율은 총사업비의 100% 상당액까지임.

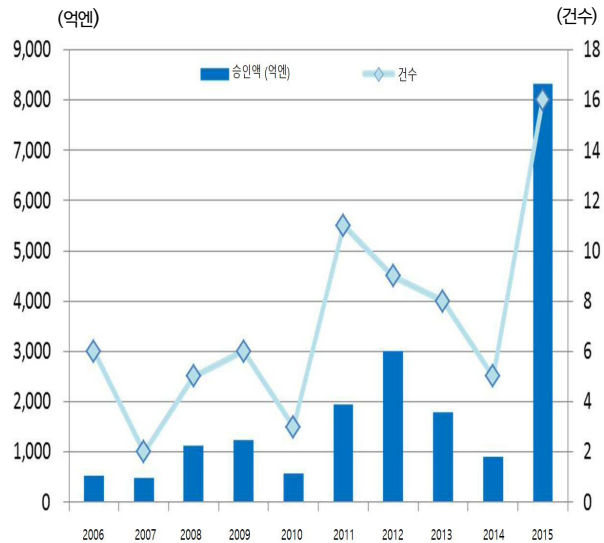
54) 1~3위는 미국, 독일, 영국임(한국수출입은행·대외경제협력기금(2017.6), 전제서).

〈그림 4〉 엔차관 승인액/건수 추이



자료 : (日) JAICA(2017), “유상자금협력사업.”

〈그림 5〉 STEP 안전의 승인 실적 추이



- STEP 차관의 주계약자 조건을 보면, 본계약의 주계약자가 될 수 있는 기업으로는 ① 일본 기업, ② 일본 기업과 차입국 기업의 공동기업체(J/V), ③ 해외에 있는 일본 기업의 자회사 등 세 가지 유형으로 규정하여, 실질적으로 일본 기업이 개입되지 않으면 차관을 받을 수 없는 구조임.

- 여기서 ① ‘일본 기업’이란, 일본에서 법인 등록을 한 기업, 일본에 재화와 서비스를 생산·제공하는 적절한 설비 및 시설을 보유한 기업, 실제로 일본에서 비즈니스를 행하는 기업을 의미하며, ③ ‘해외에 있는 일본 기업의 자회사’란, 유가증권 보고서에 연결재무제표의 대상이 되는 자회사를 의미함.

- 일본의 STEP과 유사하게 우리나라도 「대외경제협력기금 운용관리규정」 제11조에 ‘낙찰조건부 지원’을 규정하고 지원 조건으로 ‘지원 대상 사업’과 ‘대한민국 국민’의 개념을 규정(제3항)하고 있음.

- 「대외경제협력기금 운용관리규정」 제11조(낙찰조건부 지원)에 따르면 기획재정부 장관은 대한민국 국민이 참여하는 국제 경쟁입찰에서 경쟁국의 자국민 낙찰조건부 양허성 자금 지원 등의 사유로 대한민국 국민의 수주를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 ‘대한민국 국민의 낙찰’을 조건으로 기금을 지원할 수 있도록 하고 있음.

- 낙찰조건부 사업의 대상 사업 조건은 가. '경제협력개발기구의 수출신용협약'상의 구속성 차관 공여에 관한 규정에 저촉되지 않는 사업, 나. 한국산 기자재의 공급 가능 금액이 기자재 수주 예상 총액의 백분의 50 이상인 사업 또는 핵심 기자재의 한국산 공급이 가능한 사업임.

■ 그러나 대상 사업의 선정 기준이 국산 기자재 활용에만 국한되어 있고 상대적으로 파급 효과가 큰 설계, 공법 등 기술, 노하우, 표준 등 국내 기술과의 연계성에 대한 기준은 검토되지 않고 있음. 따라서 향후 국내 기술과 연계할 수 있도록 지원 기준을 보완하고, 지원 대상도 구체화할 필요가 있음.

- 향후 국내 기업의 해외 진출에 따르는 경제적 파급 효과는 부품이나 기자재 등 제품 자체의 수출보다 생산의 전(前)단계로 상대적으로 고부가가치 분야인 설계, 공법 등 기술, 노하우, 표준 등의 수출이 더 클 것임.
- 특히 건설부문의 경우 최근 개도국의 Local contents 조건이 강화되고 있으며, 글로벌 소싱을 통한 원가 경쟁력 확보가 중요시되는 추세임을 감안할 때, 국산 기자재 활용만을 기준으로 한 지원 대상을 선정하는 것은 부적절함.

■ 또한, 지원 대상인 ‘대한민국 국민’의 개념에도 최근 기업의 글로벌화 추세를 반영하여 일본과 같이 ‘연결재무제표의 대상이 되는 자회사’까지 포함시키고, 컨소시엄을 위한 기업 조건도 ‘수원국 기업’으로 구체화하며, 차관 조건을 개선할 필요가 있음.

- 기본적으로 ‘대한민국 국민’이란, 대한민국 국적을 가진 사람 및 대한민국 법률에 따라 설립된 법인을 의미하므로 ‘대한민국 국민’에는 개인과 법인을 포괄함을 알 수 있음.
- 또한, 세부 기준으로 가. 한국수출입은행의 신용평가 등급이 P5 이상인 법인 또는 한국수출입은행의 평가 시스템에 의한 재무평가 등급이 5등급 이상인 법인(한국수출입은행의 신용평가 등급이 없는 경우), 나. 외국 법인과 컨소시엄을 구성하는 경우 대한민국 국민의 참여율이 백분의 50 이상인 경우로 규정하고 있음.
- 그런데 현지 법률에 따라 법인 설립이 이루어지는 현지 자회사의 경우 등 기준에 부합되지 않을 가능성이 높음. 현재 우리 기업들도 글로벌화가 진전됨에 따라 자회사를 통한 수주가 늘어나는 추세이므로, 일본과 같이 국내 모기업의 연결재무제표 대상이 되는 자회사의 경우에는 지원 대상에 포함시키는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 또한, 최근 대부분의 개도국들은 건설 프로젝트 수주 시 자국 기업과의 협력을 의무화하고 있으며, ODA의 기본 개념이 현지국의 경제 발전에 이바지하는 것이므로, 컨소시엄 대상을 ‘외국 기업’으로 포괄적으로 정의하기보다는 ‘수원국 기업’으로 규정하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 나아가 ‘낙찰조건부 지원’의 경우 국내 기업을 지원하는 의미가 크므로 일반적인 차관보다 양호한 대출 조건을 제시할 필요가 있음.

(3) PPP 지원을 위한 차관 유형의 다양화 및 민간 자원 연계 모델 개발

■ 전술한 바와 같이 현재 개발도상국들은 인프라 개발을 위해 투자개발형 사업을 선호하는 경향을 나타냄. 이에 따라 최근 일본은 PPP 인프라 사업 추진에 실질적으로 기여하기 위한 새로운 엔차관 방식을 도입함.

- 일본 JICA는 ① PPP 사업 추진시 상대국의 관련 제도 미정비와 이해 부족, ② 저렴한 요금 설정, ③ 사업 관계 기관(公社 등)의 운영, 재무상의 문제, ④ 주기적인 인프라 정비, ⑤ 지역 금융시장의 미성숙으로 인한 사업 기간 내 적합한 자금조달의 곤란 등에 따라 PPP 사업의 원활한 추진을 위해 새로운 엔차관 방식을 도입함.

■ JICA가 PPP 인프라 사업 지원을 위하여 새롭게 도입하는 엔차관으로는 사업운영권 획득을 위한 엔차관(VGF : Viability Gap Funding), PPP 인프라 사업에 대한 개도국 출자를 지원하는 엔차관(EBF : Equity Back Finance), 개발도상국 정부 등의 신용력을 보완하는 엔차관(PPP 인프라 신용보완 Stand by 차관) 등이 있음.⁵⁵⁾

- VGF 엔차관은 개발도상국 정부가 실시하는 PPP 인프라 사업 중 원칙적으로 일본 기업이 출자하고, 사업운영권의 획득이 기대되는 안건을 대상으로 민간사업자의 수익성 확보를 위해 개도국 정부가 동 사업자에 부여하는 채산성 보전을 엔차관을 통해 지원하는 것임.
- EBF 엔차관은 일본 기업이 개도국 정부와 합병 회사를 설립하여 사업을 추진하는 경우, 개도국의 인프라 정비와 일본 기업의 인프라 사업 투자 활동 생방을 지원하고자 하는 것임.
- PPP 인프라 신용보강 스탠바이 차관은 PPP 민간사업자와 사업자의 생산물(물 또는 전기)을 구매하는 Off-Take 계약시 민간사업자의 리스크를 보전하고 개발도상국의 계약 이행을 담보하기 위한 차관임.

■ 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 EDCF도 다양한 형태의 차관을 운영하고 있으나 개발사업차관을 제외하고는 실적이 극히 미미함. 향후 개도국 인프라 개발의 주된 사업 형태가 PPP 방식으로 전환됨을 감안할 때, EDCF의 민자사업차관 지원 확대와 더불어 PPP 사업의 추진 단계별로 지원이 가능한 다양한 형태의 차관 개발이 요망됨.

- 민자사업차관이 미미한 이유는 사업성이 있고, 우리 기업의 수주 가능성이 있는 사업 발굴이 어렵기 때문이라고 함.⁵⁶⁾
- 따라서 일본과 같이 사업성을 지원할 수 있는 다양한 차관 모델을 개발함과 동시에 국내 기업이 진출 가능한 PPP 모델을 개발할 필요가 있음. 특히 지난 8월 해외도시·인프라개발공사가 발족되었으

55) 이에 대한 보다 자세한 사항은 田中 總東(2015), "JICAの有償資金協力の最新動向", OCAJI8 & 9를 참조하기 바람.

56) 수출입은행 제도기획팀 담당자와 전화 면담(2018.8.28).

므로 동 기관과의 협력을 통해 민간 자원과 EDCF를 연계한 PPI 모델 개발이 추진될 필요가 있음.

(4) 무상지원의 복수통화계약제도 도입 및 예비비 인정

■ 전술한 바와 같이 EDCF 사업의 경우 물량 예비비와 가격 예비비 설정을 통해 설계 변경과 환 변동에 대응이 가능한 반면, 무상지원 사업은 사업 대금과 지출 비용 간의 환(換) 차이에서 오는 리스크와 설계변경 등 우발 상황 발생시 이를 모두 사업자가 감수해야 하는 상황임.

- 건설업체가 무상지원 공사를 낙찰 받은 경우 동 업체는 계약을 원화로 추진하나 실제 비용의 지출은 불화나 현지화를 사용함. 따라서 사업자 입장에서는 불가피하게 환 변동에 따른 리스크를 안게 됨.
- 이러한 환 리스크 감소를 위해 불화나 현지 통화 등을 활용한 지불이 가능하도록 계약시 복수통화 계약을 가능하게 하는 복수통화계약제도의 도입을 검토할 필요가 있음.
- 또한, 무상지원 사업의 경우 발주는 국내 조달 규정에 의거해 이루어지나 실제 공사는 현지국에서 이루어진다는 이유로 물가 변동에 따른 공사비 상승(E/C) 등을 인정하지 않는 구조임.
- 그러나 건설공사와 관련된 프로젝트형 사업의 경우 통상 2~5년의 기간 동안 사업이 이루어지므로 EDCF와 같이 사업 기간 중 물가 변동이나 우발적 상황이 발생할 가능성이 있음.

■ 발주가 국내 조달 규정에 의해 이루어진다면 이후의 공사 진행에 따른 상황 변화에 대한 대응도 국내 조달 규정이 적용되는 것이 타당함. 그러므로 현지국 물가 상승시 국내 E/C 규정에 따른 공사비 인상분을 인정하고, 설계 변동 발생시를 대비하여 예비비를 인정하도록 하는 규정 개정이 요망됨.

(5) 유·무상지원 체제 통합

■ OECD의 권고에 따라 ODA 총괄 기구인 ‘국제개발협력위원회’가 발족되기는 하였으나, 여전히 우리나라 ODA 지원 체제는 유·무상 지원이 각각 별도의 법적 주관기관과 시행기관에 의해 이루어짐.

■ 따라서 유·무상 지원의 실질적인 연계를 통하여 지원의 효과성을 제고하기 위해서는 선진 주요국들과 같이 ODA 지원 체제를 통합할 필요가 있음.

- 유·무상 지원의 통합은 한정된 자원을 보다 효과적으로 배분하여 지원의 효과성을 제고할 수 있음. 또한, 하드웨어 중심의 개발과 개발 전단계에 필요한 다양한 마스터 플랜의 수립, 개발 이후에 필요한 교육훈련 등의 통합·연계를 가능하게 함으로써 한국적 지원 모델 개발에도 유리함.
- 유상 원조를 실시하고 있는 8개 DAC 회원국 중 유·무상 기관이 분리된 국가는 프랑스(시행기관은 통합), 이탈리아, 한국으로 이미 OECD에서도 통합 추진 체제 구축을 권고한 바 있음.⁵⁷⁾

김민형(선임연구위원·mhkim@cerik.re.kr)

57) 관계부처 합동(2010.10.25), “국제개발협력 선진화 방안”, PP.7~8.