

# 한국의 국제개발원조 조달시장 진출 정책<sup>1)</sup>

이 계 우 KDI국제정책대학원 교수

본 논문은 한국의 기업과 기관이 국제개발원조 조달시장에 대한 참여를 확대할 수 있는 방안을 연구함을 목적으로 한다. 한국의 국제적 위상이 제고됨에 따라서 한국은 대내외적으로 공적개발원조를 확대하여야 한다는 압력을 받고 있다. 원조규모가 확대됨에 따라서 원조를 효율적으로 사용하는 것과 함께 상호호혜의 원칙에 따라서 실용적으로 활용하는 것도 중요한 과제로 등장한다. 실용적 활용의 중요한 방법 중의 하나가 한국이 국제개발원조 조달시장에 적극적으로 진출하여 수주를 확대하는 것이다. 따라서 본 논문은 한국이 국제개발원조의 조달시장에서 차지하는 현황과 문제점을 분석하고 조달시장에 대한 진출을 확대할 수 있는 정책을 논의한다.

This paper analyzes the size of the procurement market in the international official development assistance programs and projects, estimates the current situation of the Korean enterprises' share of the procurement markets, and discusses strategies and policies for enhancing the level of Korean enterprises' participation.

## I. 서론

한국은 지난 수십년간 지속적인 경제성장을 이룩하여 현재 전 세계생산량의 1.8%와 교역량의 2.8%를 기여하고 있고, 국제사회의 일원으로서 개도국의 경제사회 발전과 세계평화유지에 공헌하고 있다. 그러나 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)의 조달시장에서 한국의 수주는 0.46% 수준에 머물고 있다. 이러한 수준은 한국이 전 세계의 생산량과 교역량에 기여

1) 본 논문은 국내외 ODA 시장 진출 모델에 관한 한국교육학술정보원의 연구용역 논문의 일부를 축소정리한 것임

하는 지분의 1/4 과 1/7에도 미치지 못하고 있다. 더욱이 한국의 수주는 주로 재화(goods)와 시공(construction and civil works)이며, 컨설팅 산업부문에서는 거의 전무한 사정이다.

그 뿐만 아니라 최근에는 산업이 침체에 들어가고 공급과잉현상을 보이고 있다. 해외조달시장이 이러한 국내시장의 부진을 극복할 수 있는 방안이 될 수 있으나, 해외조달시장에 진출하기에는 우리나라의 기업의 경쟁력이 아직 미흡하다.

따라서 정부는 한국기업과 기관의 국제ODA 조달시장 진출을 지원할 정책을 개발하고 집행해야 할 도전에 직면해 있다. 국제ODA 조달시장에서는 다른 해외조달시장과 달리 국제적인 규범과 감시감독이 존재하기 때문에 한국의 중소기업이나 해외조달시장에 참여한 경력이 적은 사업체가 진출할 수 있는 좋은 발판이 될 수 있다. 앞으로 세계개발목표(Global Development Targets)를 달성하기 위한 OECD/DAC(Development Assistance Committee)회원국의 노력이 증가함에 따라서 국제ODA 조달시장은 더욱 확대될 것으로 기대된다. 따라서 한국의 사업체가 국제ODA 조달시장을 포함한 해외조달시장에서 차지하는 수주비율은 더욱 낮아질 가능성이 많다. 더욱이 한국이 G-20 회의의 의장국이 되고 개최국이 되는 등 국제적 위상이 제고됨에 따라서 한국 정부는 국제ODA를 확대하여야 한다는 압력을 대내외적으로 받고 있다. 한국의 ODA규모가 확대됨에 따라서 원조를 하는 것에 못지않게, 원조를 실용적으로 활용해야한다는 압력도 증가하고 있다. 원조를 실용적으로 활용하는 중요한 방법 중의 하나는 한국의 기업과 기관이 국제ODA 조달시장에 적극적으로 진출하여 수주를 확대하는 것이다. 본 논문은 이러한 도전에 정책적 해결방안을 제시하고자 한다.

본 논문의 구성은 먼저 국제ODA조달시장의 의미를 규정하고, 조달시장의 규모를 측정한다. 다음에 이러한 시장에서 한국의 시장점유율을 측정하여 한국의 현황을 확인하고, 문제점과 앞으로의 과제를 분석한다. 끝으로 한국의 기업이 국제ODA 조달시장에 더욱 활발히 진출하기 위한 정책을 논의한다.

## II. 국제공적개발원조 (ODA) 조달시장의 정의

국제공적개발원조(ODA) 조달시장이라 함은 ODA 자금으로 재화(goods and works)와 용역(consulting services)를 조달하는 시장을 의미한다. ODA는 선진국가 정부나 공공기관 또는 국제기구가 개발도상국가나 국제기구에 개발도상국가의 경제·사회개발을 목적으로 제공하는 원조이다. 이러한 의미에서 공적개발원조는 사적개발원조와 구별된다. 즉 정부기관이 아닌 민간기업이나

비정부기구(NGO)가 제공하는 원조와 구별된다. 또 ODA는 경제·사회개발을 목적으로 하기 때문에 정부가 제공하더라도 군사적 원조나 종교적 원조와 구별되며, 수출신용, 공적투자금융 등 영리를 목적으로 하는 자금이동과도 구별된다. 또 ODA는 정부가 개도국의 개발을 목적으로 하더라도 국제자본시장의 상업적 조건보다 유리한 조건(증여율이 25% 이상)으로 제공되어야 한다는 의미에서 국제적 상업차관과도 구별된다. ODA는 다시 다자간(multilateral) ODA와 양자간(bilateral) ODA로 구별된다. 다자간 ODA는 국제기구가 개발도상국에 제공하는 ODA이며, 양자간 ODA는 선진국 정부나 공공기관이 개발도상국에 제공하는 ODA이다. 따라서 ODA 조달시장은 다자간 ODA(MODA) 조달시장과 양자간 ODA(BODA) 조달시장으로 구별할 수 있다.

## 1. 다자간 원조 (Multilateral ODA: MODA) 조달시장

MODA 조달시장이라함은 국제개발원조기구(multilateral development aid organizations)가 제공한 공적개발원조자금으로 수원국이나 원조제공기관이 재화(goods and works)와 용역(consulting services)을 조달하는 시장을 의미한다.

여기에서 말하는 국제개발원조기구는 공적개발원조를 제공하는 것을 주된 업무로 하는 국제기구를 의미한다. 이러한 의미에서의 국제개발원조기구는 세계은행과 지역개발은행 및 UN기구를 주로 포함한다. 세계은행그룹(World Bank Group)에는 다시 여러 기구가 있다. 회원국 정부기관 또는 정부의 보증 하에 민간기구에 양허성 차관을 제공하는 국제개발부흥은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD)과 무이자로 차관을 제공하거나 무상원조를 제공하는 국제개발협회(International Development Association: IDA)가 대표적이며, 또 민간기업에 양허성 차관을 제공하는 국제금융공사(International Finance Corporation: IFC)가 포함된다.

지역개발은행에는 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB), 미주개발은행(Inter-American Development Bank: IADB), 아프리카개발은행(African Development Bank: AfDB), 유럽개발은행(European Bank for Reconstruction and Development: EBRD)이 대표적이다. 이러한 지역개발은행도 세계은행과 마찬가지로 양허성 차관을 제공하는 기관과 무이자 차관이나 무상원조를 제공하는 기관과 민간기업이나 기구에 양허성 차관을 제공하는 금융공사를 가지고 있다.

UN기구는 원조자금을 제공하는 것을 주된 업무로 하는 것이 아니지만, 부차적으로 무상원조를 제공하는 경우가 많기 때문에 국제개발원조기구의 하나로 유추할 수 있다. 특히 유엔개발계획(UNDP)은 가장 많은 무상원조를 제공하는 국제기구이다. 그 외에 유엔 산하기관이나 전문기관들도 부차적으로 무상원조를 제공하고 있기 때문에 여기에서 논의하는 국제개발원조 조달시장에 포

함된다.

〈표 1〉 국제개발은행 (MDB)의 개관

구분	소재지	설립연도	회원국수	지역
세계은행 (World Bank 또는 WB)	워싱턴	1944	184국	전세계
아시아개발은행 (Asian Development Bank 또는 ADB)	마닐라	1966	64국	아시아
미주개발은행 (Inter-American Development Bank 또는 IDB)	워싱턴	1959	47국	중남미
유럽부흥개발은행 (European Bank for Reconstruction and Development 또는 EBRD)	런던	1991	60국	중앙아시아/유럽
아프리카개발은행 (African Development Bank 또는 AFDB)	아비잔/튀니스	1964	77국	아프리카

자료: Development Bank Associates, Inc. 2007 (송경순(2007)에서 재인용)

## 2. 양자간 원조 (Bilateral ODA: BODA) 조달시장

BODA 조달시장이라 함은 선진국 정부나 공적기관이 국제기구나 개발 도상국에 개발도상국의 경제적 사회적 개발을 목적으로 제공한 원조자금으로 재화와 용역을 조달하는 시장을 의미한다. 양자간 원조에 참여하고 있는 국가는 주로 DAC의 22개 회원국이다. 그러나 최근에는 신흥개발국가가 적극적으로 ODA를 제공하게 되어 DAC 비회원국의 원조도 증가하고 있다. 특히 중국, 인도, 한국, 태국 등 아시아 국가와 터키, 아랍국가 등 중동국가와 브라질, 아르헨티나 등 중남미 국가의 참여가 눈에 띈다.

## Ⅲ. 국제공적개발원조 (ODA) 조달시장의 규모

ODA 조달시장의 규모는 MODA 조달시장규모와 BODA 조달시장규모로 나누어서 추정할 수 있다.

### 1. MODA 조달시장 규모

MODA 조달시장의 규모는 발주금액을 기준으로 하여 2002-2006년 간의 연평균 금액은 약 41 십억 달러로 추정된다 (International Bank Associates, Inc.). 이것은 동기간에 다자원조기관이 승인한 연 평균 원조액수(415억 달러)와 비슷한 금액이다. 다자원조기관의 차관사업은 보통 5-7년이

라는 장기간에 걸쳐서 집행되기 때문에 사업의 발주와 차관자금의 지급도 장기간에 걸쳐서 실시된다. 따라서 매년의 발주금액은 매년의 차관 승인 금액과 일치하는 것은 아니며, 보통 매년의 발주금액은 매년의 차관 승인액보다도 작은 것이 상례이다.

그러나 여기에서 매년의 발주금액이 매년의 차관 승인액과 같은 추세를 보이는 것은 다자원조기관의 발주금액에는 차관사업의 발주뿐만 아니라 다자원조기관이 신탁기금(trust funds)으로 발주하는 사업이 있기 때문이다. 예를 들면, 세계은행의 신탁기금에 의한 발주액이 통상 차관사업에 의한 발주액의 50%정도에 달한다. 따라서 신탁기금에 의한 발주액은 통상 차관사업에 의한 발주액을 50% 정도 더 증가(leveraging)한다.

〈표 2〉 다자간 원조의 조달시장규모 (2002-2006)

(단위: 십억불)

	World Bank	ADB	IDB	EBRD	AFDB	총계 (2002-2006)	연 평균 Yearly Average
컨설팅	9	1	0.44	0.5	0.4	11.34	2.27
%	79%	9%	4%	4%	4%	100%	
재화+시공	92	29	30	25.5	17.5	194	38.8
%	47%	15%	15%	13%	9%	100%	
총계	101	30	30.44	25.9	17.9	205.34	41.07
%	49%	15%	15%	12%	9%	100%	

자료: Development Bank Associates, Inc. 2007 (송경순(2007)에서 재인용)

〈표 3〉 MODA의 승인규모

(단위: 억불)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
세계은행	150.3	170.3	190.5	185.0	201.0	223.0	236.0
아시아 개발은행	55.8	53.4	56.6	60.9	52.4	58.0	74.0
미주개발은행	52.7	78.5	45.5	68.1	60.2	71.5	63.8
유럽부흥 개발은행	25.1	32.5	40.9	46.9	56.4	50.5	65.2
아프리카 개발은행	25.9	29.8	27.7	26.3	43.3	32.8	39.0
합계	309.8	364.5	361.2	387.2	413.3	435.8	478.0

자료: 각기관의 연차보고서

## 2. BODA 조달시장의 규모

BODA의 조달시장 규모에 관하여는 정확한 통계가 발표되고 있지 않다. DAC가 2001년 최빈국에

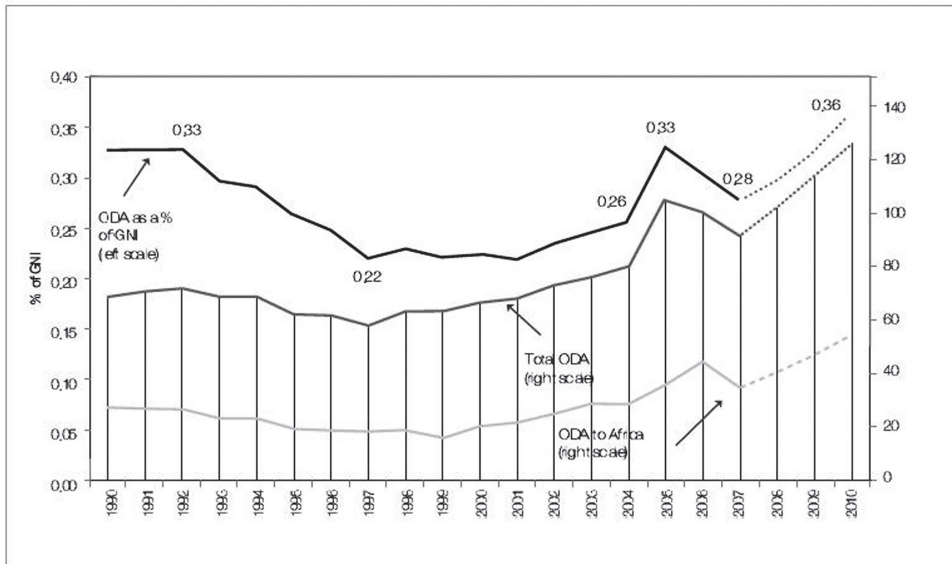
대한 ODA는 원칙적으로 비연계성(untied)원조이어야 한다고 합의하고 또 비연계성 원조자금으로 하는 조달사업은 원칙적으로 국제공개경쟁입찰(international competitive bidding)을 통하여 하여야 하고 사전과 사후에 DAC사무국에 통보하게 되어있다. 그러나 BODA 전체에서 최빈국에 주는 원조가 증가해 왔지만 아직도 절반에도 미치지 못하고 (2006년에 39%), 이 합의문이 적용되지 않는 조달사업이 많이 있고 (약 절반), 또 통보가 충실히 그리고 적시에 실행되지 않아서 정확한 통계를 수립하지 못하고 있다. 따라서 MODA의 경우를 유추하여, 조달시장의 규모를 BODA의 승인 액기준으로 추정할 수 있다. 그러나 DAC의 통계는 대부분 순지출기준으로 작성보고되기 때문에 BODA의 순지출기준 액수를 이용하는 것이 더 편리하다. 다만 승인기준의 BODA액수는 순지출기준의 액수 보다 많기 때문에 실제로 BODA의 조달시장규모는 BODA의 순지출기준액수 보다 많을 것이라는 것을 염두에 두어야 할 것이다.

2007년에 22개 DAC회원국이 제공한 ODA는 \$103.7 십억이었다. 이 액수는 2006년의 \$104.4 십억보다 감소했고, 또 최근에 기록적으로 높았던 2005년의 \$107.1 십억보다도 작다. 2005년 이후 2년간 이러한 감소는 주로 이라크와 나이지리아에 대하여 예외적으로 많았던 채무탕감이 감소하였기 때문이다. 이 두 나라에 대한 채무 탕감은 2005년에 \$20십억에 달했고 2006년에도 \$13십억에 달했었다. 2007년에는 이러한 채무탕감(\$8.7십억)을 제외하면 원조의 규모는 약\$95십억이다. 따라서 2005년 가격기준으로 하면 2006년에 비하여 2.4% 증가한 셈이다. 또 GNI에 대비하면 BODA는 0.25%로 증가하여, 2002년의 0.23%에서 0.25%로 증가한 것이다.

BODA 조달시장의 규모는 앞으로 증가할 것으로 기대된다. DAC 회원국들은 UN이 멕시코의 몬테레이에서 2002년에 개최한 개발재정회의 후에 원조규모를 확대해왔다. 특히 GNI 대비 BODA가 지속적으로 증가하여 2003년에는 0.25%, 2004년에는 0.26%, 2005년에는 0.29%로 빠르게 증가해왔다. 이러한 추세를 바탕으로 한 DAC의 추정에 따르면, 2010년이면 국제사회가 약속한 0.7%수준까지 도달하지는 못하지만, 지난 수 십 년간 최고 수준인 0.36%에 이를 것으로 전망한다. 이러한 추정이 실현되자면, BODA의 연평균 실질증가율이 앞으로 14%가 되어야 할 것이다 (2002년 이후 3년간 증가율은 평균 4.6%였다). 결론적으로, ODA의 연간 조달시장 규모는 MODA 조달시장규모인 41 십억 달러와 BODA 조달시장규모인 95 십억 달러를 합친 약 136 십억 달러라고 추정할 수 있다.

〈그림 2〉 DAC회원국의 원조규모 현황(2007년)과 추정(2008-2010)

(단위: 십억불, %)



※ 자료: DAC (2008)

## IV. 한국의 ODA 조달시장 진출: 현황과 문제점

한국이 ODA 조달시장에서 수주하는 규모가 얼마나 되는 가를 알려면 역시 MODA 조달시장의 수주와 BODA 조달시장의 수주규모를 따로 분석하는 것이 편리하다.

### 1. MODA 조달시장에서의 한국의 수주 규모

먼저 MODA 조달시장에서 한국의 수주규모를 보면 2000년대에 들어와서 연평균 \$131 백만을 수주하였다. 이 수주액을 앞에서 본 MODA의 시장규모 41 십억 달러와 비교하면 0.3%에 해당한다. (각 국제기구의 조달시장규모에 가중치를 부여하지 않고 단순 평균을 계산하더라도 한국의 수주규모는 조달시장규모의 0.93%에 불과하다). 국제개발원조기구에서 한국이 가지는 자본지분을 국제기구의 자본크기와 상관없이 단순평균 1.36%로 보면 MODA 조달시장에서 한국은 자기지분만큼도 수주하지 못하고 있다.

MODA 조달시장에서의 수주수준은 다시 재화와 시공(goods and works)을 하나의 그룹으로 한 수주와 컨설팅(consulting services)을 다른 그룹으로 한 수주로 구별할 수 있다. 재화와 시공에서의

수주는 연평균 \$130.8 백만으로서 전체 수주의 99% 이상을 차지한다. 다시 말하면, 컨설팅의 수주는 거의 무시해도 될 수준이다. 부가가치가 상대적으로 큰 컨설팅의 수주가 이렇게 미약하다는 것은 지식경제화 되어가는 국제사회에서 우리나라의 국제경쟁력에 커다란 경종을 주는 지표이다.

〈표 4〉 한국의 국제원조기구 조달시장에서의 수주 규모 (2000-2007)

(단위: 백만불)

	WB	ADB	IDB	EBRD	AFDB	총계/평균
재화+시공 수주액 (전체발주액의 %)	386.0 (1.20)	641.0 (2.93)	0.2 (0)	0 (0)	14.4* (0.51)	1,041.6 (0.93)
컨설팅액 (전체발주액의 %)	0 (0)	4.05 (0.34)	0.2 (0)	0 (0)	NA	4.25 (0)
수주액 총계 (전체발주액의 %)	386.0 (1.20)	645.05 (2.93)	0.4 (0)	0 (0)	14.4 (0.51)	1,045.85 (0.93)
(국제기구에서 한국의 지분%)	(0.60/ 0.99)	(4.338)	(0.004)	(1.017)	(0.466)	(1.363)
기간	2000/7	2000/7	2003/7	2003-6	2002/7	
재화+시공 연 평균액	48.3	80.1	0	0	2.4*	130.8
컨설팅 연 평균액	0	0.5	0	0	NA	0.5
연 평균 액 총계*	48.3	80.6	0	0	2.4	131.3
(기구별 %)		(61)	(0)	(0)	(2)	(100)

\*: 재화 + 시공 + 컨설팅의 합계  
자료: 각 국제기구의 연차보고서

한국의 수주규모를 국제원조기관별로 나누어보면, 세계은행에서의 한국수주는 전체 한국의 국제원조기관에서의 수주 중에서 37%를 차지하고, ADB는 61%를 차지한다. 따라서 ADB조달시장에서의 한국의 총 수주액(\$645 백만)은 세계은행에서의 한국의 총 수주액(\$386 백만)의 1.7배에 해당한다. 특히 재화와 시공뿐만 아니라 컨설팅 부문에서도 절대적으로는 적은 액수이지만 세계은행에서 보다는 큰 수주액을 보이고 있다. 그러나 ADB 조달시장에서조차 한국의 수주율(2.93%)은 한국의 ADB자본지분율(4.3%)보다 훨씬 뒤떨어지고 있다. 오히려 세계은행에서 한국의 수주율(1.20%)은 한국의 세계은행자본 지분율(0.99%) 보다도 높은 수준을 유지하고 있다. 따라서 한국이 상대적 우위성을 가지고 있다는 것을 의미한다고 하겠다.

이에 반하여, 한국은 EBRD자본에서 지분율이 1%이상인데도 EBRD조달시장에서는 수주가 거의 전무한 상태이다. 한국이 이 지역에서 비교우위가 없어서 인지, 또는 비교우위는 있지만 한국이 적극적으로 조달시장을 개척하고 참여하지 않아서 인지 앞으로 이지역에서의 조달시장에 대한 연구가 필요하다고 하겠다. 한국은 AFDB 조달시장에서 자본지분율(0.5%)과 비슷한 수준의 수주율을 보여주고 있다.



국제개발금융기구외에, 유엔의 사무국과 전문기구에서 시행하는 조달사업에서 한국의 개인과 기업이 수주하는 규모는 연평균 \$2.76 백만이며, 전체 발주액의 약 0.19%를 차지한다. UN예산에서 한국이 차지하는 분담률인 0.955%와 비교하면 역시 한국의 분담률의 20% 만으로도 수주하지 못하는 것으로 나타난다. 한국은 국제사회에서의 경제규모 (11위)나 수출규모(12위)보다 훨씬 떨어진 평균 50위의 수주 순위를 차지하고 있다.

〈표 5〉 한국의 UN 조달시장에서의 수주 규모(2007년)

(단위: 백만불)

	순위	수주액	(전체발주액의 %)
2003	48	2.2	(0.25)
2004	45	3.4	(0.26)
2005	49	3.0	(0.19)
2006	58	1.9	(0.09)
2007	50	3.3	(0.17)
평균	50	2.76	(0.19)

자료: UN (박복영 2007에서 재인용)

결국, 국제원조기구와 UN기구를 합치면, 한국이 MODA 조달시장에서 수주하는 규모는 연평균 \$134 백만이고 전체 발주액의 약 0.3%를 차지한다고 추정할 수 있다. 이것은 한국이 국제개발금융기구에서 가지는 자본의 지분율인 1.36%에 비하여 월등히 낮은 수준 (22%)의 수주율이다.

## 2. BODA 조달시장에서의 수주율

BODA 조달시장에서의 수주율에 관하여는 통계가 빈약하다. 특히 다른 DAC 가입국들이 개도국에게 제공하는 원조자금으로 수행되는 조달시장에 한국의 개인과 기업이 얼마나 참가하였고 수주하였는지에 관하여는 통계가 거의 전무하다.

BODA 조달시장에서 유일하게 신뢰할 수 있는 통계는 한국이 개도국에 제공하는 원조자금으로 수행되는 조달시장에 관한 것이다. 한국의 BODA 조달시장 규모는 한국의 BODA 기관인 KOICA와 EDCF의 지출기준 원조액으로 추정할 수 있다. 왜냐하면, 한국의 원조액으로 제공되는 재화와 시공과 컨설팅 사업은 거의 대부분이 한국 국적의 개인과 기업에 의해서만 제공되어야 하는 국적연계성 원조(tied ODA)이기 때문이다.

〈표 6〉 연도별 ODA 공여실적 (순지기준)

(단위 : 백만불)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ODA	182.7	317.5	212.1	264.7	278.8	365.9	423.3	752.3	455.3	699.1
－ 양자원조	124.7	131.4	131.2	171.5	206.8	245.2	330.8	463.3	376.1	493.5
· 무상원조	37.2	39.0	47.8	53.0	66.7	145.5	212.1	318.0	259.0	361.3
· 유상원조	87.5	92.4	83.4	118.6	140.1	99.7	118.7	145.3	117.1	132.2
(무상원조비중%)	(29.8)	(29.7)	(36.4)	(30.9)	(32.3)	(59.3)	(64.1)	(68.6)	(68.9)	(73.4)
－ 다자원조	58	186.1	80.9	93.1	72.0	120.7	92.6	289.0	79.2	205.6
(다자원조비중%)	(31.7)	(58.6)	(38.1)	(35.2)	(25.8)	(33.0)	(21.9)	(38.4)	(17.4)	(29.4)
ODA/GNI(%)	0.05	0.07	0.04	0.06	0.05	0.06	0.06	0.10	0.05	0.07
1인당 ODA (달러)	3.95	6.81	4.51	5.59	5.85	7.65	8.80	15.58	9.43	14.4

자료 : 재경부, 수출입은행

따라서 2007년 한국의 양자간 ODA를 기준으로 하면 BODA 조달시장의 연 규모는 \$493 백만이라고 추정된다.

결국, MODA 조달시장에서의 한국의 수주액 (\$134 백만)과 BODA 조달시장에서의 한국의 수주액 (\$493 백만)을 합하면, 국제ODA 조달시장에서의 한국의 수주규모는 \$627 백만 이라고 추정할 수 있다. 이는 전체 ODA 조달시장의 규모인 \$136 십억의 0.46%에 해당되는 금액이다. 한국이 국제개발금융기구에서 차지하는 자본비중의 단순평균이 1.36% 인 것과 비교하면 33%에 지나지 않는 큰 차이를 보인다. 한국의 생산이 세계생산의 1.8%를 차지하고, 한국의 교역이 전세계교역량의 2.8%를 차지하는데 비하여, 한국이 국제ODA 조달시장에서 차지하는 비중은 0.46%에 지나지 않는다.

### 3. 한국의 지역별 산업별 수주규모

ODA시장에서 한국의 지역별, 산업별 수주규모에 관하여는 전체적인 통계를 구하기 어렵다. 다만 세계의 전 지역을 포괄하는 세계은행의 조달시장에서 2003-2007년 기간에 한국이 차지하는 비중을 분석하면 한국의 지역별 산업별 경쟁력과 비교우위를 간접적으로 알 수 있다.

먼저 지역별로 한국은 남아시아와 동아시아-태평양에서 압도적 우세를 보이고 있다. 세계은행 전 회원국 중에서 한국의 수주 수준은 평균 30위를 넘어서지만, 이 지역에서는 10위 내외의 수주수준을 보이고 있다. 이러한 우세는 절대적 수주액이나 또 각 지역별 발주액 중에서 한국이 차지하는 수주액의 비중에서도 나타난다. 2003-2007년 기간에 남아시아에서 한국의 수주는 약 \$80 백만과 1.43%; 동아시아-태평양에서 \$59 백만과 0.74%를 차지한다. 다시 말하면, 한국은 세계은행조달

시장에서 수주하는 금액의 82%를 이 두 지역에서 수주하는 것 이다.

이에 반하여, 같은 기간에 중동 및 북아프리카 지역에서는 수주가 거의 전무하며, 중남미에서도 미미한 수주수준과 비율을 보이고 있다. 중남미에서의 수주가 세계은행조달시장에서의 전체수주에서 차지하는 비율은 1.6%에 불과하다. 한국의 수출 중에서 중남미에 대한 수출이 차지하는 비중이 6%인 점을 감안하면, 이 지역에서 수주활동이 더욱 증가될 여지가 있음을 알 수 있다.

아프리카와 동유럽-중앙아시아지역에서 한국의 수주는 다소 진전을 보이고 있으나 낮은 수준이다. 아프리카에서 약 \$16 백만과 0.21%; 동유럽-중앙아시아에서 \$9.97백만과 0.18%에 불과하다.

〈표 7〉 세계은행조달시장에서 한국의 지역별 수주 (2003-2007)

(단위:백만불)

지역	총계			재화와 시공			건설링		
	순위	\$	(%)	순위	\$	(%)	순위	\$	(%)
아프리카	53	15.88	(0.21)	50	15.88	(0.28)	—	—	—
동아시아 · 태평양	14	59.54	(0.74)	12	58.99	(0.80)	34	0.55	(0.09)
동유럽중앙 · 아시아	53	9.97	(0.18)	49	9.97	(0.21)	—	—	—
중남미	42	2.75	(0.06)	39	2.75	(0.07)	—	—	—
중동 및 북아프리카	—	—	—	—	—	—	—	—	—
남아시아	8	80.766	(1.43)	6	80.77	(1.64)	—	—	—
총계	34	168.906	(0.52)	31	168.36	(0.60)	34	0.55	(0.09)

자료: KIEP

다음에 산업별로 수주상황을 보면, 한국은 전력과 상하수도 및 도로건설 산업에서 절대적 우위를 보이고 있다. 같은 2003-2007년 기간에 한국은 전력산업에서 \$59백만과 0.46%를 수주하고, 상하수도 산업에서 \$43백만과 0.40%를 수주했고, 도로건설산업에서 \$35 백만과 0.28%를 수주하였다. 이들 세 산업에서의 수주는 세계은행조달시장전체에서의 한국수주의 75%를 차지했다. 산업별 수주수준을 보면, 한국은 세계은행 전체회원국 중에서 평균 50위를 기록하지만 이들 산업에서는 30-40위의 수주 수준을 보이고 있다.

그 밖에도, 한국은 폐기물처리산업에서 \$16백만과 1.9%를 수주하였고, 보건산업에서 \$12백만과 0.29%를 수주하였고, 철도산업에서 \$9백만과 0.74%를 수주하였다. 특히 한국은 철도와 폐기물 처리산업에서 전체 발주액에 비하여 수주액의 비중이 큰 것으로 보아서, 이 산업에서 국제경쟁력이 있는 것으로 보인다. 다만 철도산업에서는 발주액의 절대액이 아주 낮다. 이에 비하여, 보건산업은 발주액이 높아서 관심이 많은 분야이지만, 수주액면에서 철도나 폐기물 처리산업과 큰 차이가 없어

서 수주비율면에서 아주 낮다. 따라서 보건산업에서 국제경쟁이 치열하다는 것을 보여주며, 한국이 보건산업에서 비교우위가 있는지 의문을 제기하게 된다. 그 밖에도 한국이 비교우위를 가지고 있다고 일반적으로 생각되는 정보통신분야에서 수주가 전무하다는 것은 충격적이다.

〈표 8〉 세계은행 조달시장에서 한국의 산업별 수주 (2003~2007)

(단위:백만불)

분야	총계			재화와 시공			건설링		
	순위	\$	(%)	순위	\$	(%)	순위	\$	(%)
정보통신	—	—	—	—	—	—	—	—	—
교육	93	4.86	(0.18)	93	4.86	(0.18)	—	—	—
보건	67	11.57	(0.29)	57	11.57	(0.29)	—	—	—
수리·관개	50	2.31	(0.15)	39	2.22	(0.18)	63	0.09	(0.035)
농업	75	1.98	(0.160)	62	1.98	(0.16)	—	—	—
상·하수도	42	43.29	(0.40)	34	43.10	(0.47)	12.3	0.18	(0.011)
전력	19	58.89	(0.46)	16	58.54	(1.66)	66	0.35	(0.071)
철도	24	9.16	(0.74)	19	9.16	(0.74)	—	—	—
도로	52	34.76	(0.28)	46	34.76	(0.28)	—	—	—
폐기물 처리	31	15.56	(1.90)	6	15.56	(1.90)	—	—	—
총계	50	182.38	(0.51)	41	181.75	(0.65)	16	0.62	(0.04)

자료: KIEP

#### 4. 문제점

- (1) 국제ODA 조달시장의 규모에 비하여 한국기업과 개인의 수주수준이 현저하게 낮다 (0.46%). 한국이 국제기구에 기여하는 자본지분(1.36%)에 비하여 국제기구의 조달시장에서 수주하는 수준은 현저하게 낮아서(0.3%) 실리적인 국제경제외교의 목표를 달성하지 못하고 있다. 각국이 국제개발금융기구에 가입하여 자본금과 기여금을 내는 이유 중의 하나는 그 비용에 비하여 더 많은 편익을 수혜할 수 있는 실리가 때문이다 (이계우 2003). 한국의 생산이 세계생산의 1.8%를 차지하고, 한국의 교역이 전세계교역량의 2.8%를 차지하는데 비하여 한국기업과 개인의 국제ODA조달시장에서의 수주 0.46%는 현저히 낮다.
- (2) 국제ODA 조달시장에서의 한국의 수주는 주로 재화와 시공이며, 건설링분야에서의 수주는 거의 무시할 정도로 낮은 수준이다. 지식경제화 되어가는 국제사회에서 한국이 국제경쟁력을 향상하려면 건설링산업의 국제경쟁력을 제고해야 한다는 문제점을 안고 있다.
- (3) 국내산업이 국내시장의 규모적 제한 때문에 침체위기에 있다. 특히 엔지니어링산업과 건설 산업은 최근에 과잉공급이라고 할 만큼 사업체 수가 많고 그 실적도 부진하다. 이러한 부진을 탈

출하는 한 방법은 국제조달시장에 진출하는 것이다. 국제ODA 조달시장은 국내산업의 세계화와 국제경쟁력 향상에 좋은 발판이 될 수 있다. 그러나 한국기업의 국제조달시장 참여수준은 국력에 비하여 현저히 낮다. 엔지니어링산업의 해외수주는 전체수주액의 3% 수준이다. 예외적으로 2007년에 12%에 달하였다.

(4) 한국의 양자간 ODA와 국제기구에 대한 신탁기금이 확대될 계획이어서 국제ODA 조달시장의 규모가 확대될 것이 예상되지만, 국적 비연계성 원조의 규모가 더욱 커져갈 것이 예상된다. 따라서 한국의 기업과 개인이 한국의 원조 규모 확대의 혜택을 받지 못할 가능성이 많다. 한국정부는 최근 재정운용계획과 국제개발협력 중장기계획에 의거하여 ODA를 확대해가고 있다. 그러나 동시에 국제적으로 ODA를 비연계성으로 제공하라는 압력이 우세하고 또 많은 나라들이 이를 수행하고 있다. 따라서 한국도 이러한 국제적 압력과 추세를 거절하기 어렵다. 최빈국 이외의 국가에 대해서도 비연계성원조로 많이 전환하여 현재 전체 ODA의 95%이상(비연계성원조가 많은 미국과 호주를 포함하면 80%)을 비연계성원조로 제공하고 있다. 또 국제기구도 비연계성 신탁기금만 수탁하는 정책을 수행하고 있다.

(5) 국제ODA 조달시장에 참여할 한국기업과 개인의 경쟁력이 부족하다. 이러한 경쟁력 부족의 원인은 다음과 같이 여러 부문으로 나누어서 생각할 수 있다. (i) 조달시장에 관한 정보와 이해 부족, (ii) 조달시장에 관련된 네트워크의 부족, (iii) 조달경력과 실적 부족, (iv) 금융지원 부족, (v) 언어와 문화의 차이극복 부족 등.

〈표 9〉 엔지니어링 사업체의 수의 국제적 비교

	한국	일본	미국
사업체 수	3,673	54	5,700
GDP 비율	1	5	16
인구 비율	1	3	6

자료: KENCA

〈표 10〉 건설 산업의 실적 (1993, 2000-2006)

	수주액(증가율)	토목	건축	공공	민간
1993	40,911(17.4%)	12,194	28,718	16,124	24,787
2001	67,836(12.8%)	26,001	41,835	29,877	37,949
2002	83,149(22.6%)	28,901	54,248	30,853	52,296
2003	102,448(23.2%)	31,950	70,498	32,217	70,231
2004	94,572(-7.7%)	32,224	62,349	33,765	60,808
2005	99,384(5.1%)	30,396	68,988	31,826	67,559
2006	107,318(8.0%) (100.0%)	28,382 (26.5%)	78,936 (73.5%)	29,520 (27.5%)	77,799 (72.5%)

자료: 대한건설협회

〈표 11〉 엔지니어링 산업의 실적 (2000-2007)

	국내 실적		국외 실적		총계		성장률 (%)
	No.	Amount	No.	Amount	No.	Amount	
2000	30,598	2,836	121	745	30,719	3,582	25.0
2001	33,297	2,942	90	85	33,387	3,027	-15.5
2002	34,806	4,819	82	374	34,168	5,193	71.6
2003	40,048	4,898	77	192	40,125	5,090	-2.0
2004	38,989	4,594	131	325	39,120	4,920	-3.5
2005	38,285	4,264	107	192	38,392	4,456	-9.5
2006	43,402	5,573	188	175	43,590	5,747	29.0
2007 (추정치)	33,487	4,685	179	687	33,666	5,372	-6.5

자료: 한국엔지니어링진흥협회

## V. 국제ODA 조달시장 진출 확대방안

국제ODA 조달시장 진출을 확대하기 위하여서는 한국기업과 개인의 경쟁력을 강화하는 방법 밖에 없다. 이러한 경쟁력강화를 위해서는 기업과 개인의 자구적 노력이 있어야 하지만 또한 국가의 체계적이고 효율적인 지원제도의 확립이 기업과 개인의 노력을 효율적으로 배가하는 효과가 있을 것이다. 따라서 여기에서는 기업과 개인의 자구적 노력이 있다고 가정하고, 정부가 어떻게 체계적이고 효율적으로 지원제도를 확립하고 강화할 것인가를 주로 논의하고자 한다.

### 1. 국제ODA 조달시장에 관한 정보와 이해의 증진

국제ODA 조달시장은 MODA 조달시장과 BODA 조달시장으로 구분되기 때문에 조달에 관한 정보와 이해도 MODA와 BODA로 구별해볼 수 있다.

#### (1) MODA조달시장에 관한 정보와 이해증진

국제개발원조기구나 UN에 회원국으로 가입하면서 얻을 수 있는 중요한 혜택 중의 하나는 원조차관이나 증여자금으로 수행되는 개발사업의 조달에 균등하게 참여할 수 있는 권리를 향유한다는 것이다. 이러한 MODA 조달시장에 성공적으로 참여하는 첩경은 국제개발원조기구나 UN의 구매 구매조달규칙과 절차 및 참여기회에 대한 이해를 높이는 것이다. 왜냐하면 이러한 MODA 조달시장의 구매조달 규칙과 절차는 회원국의 제도와 구별되는 독특한 제도를 운영하고 있기 때문이다.

##### (i) MODA 조달시장에 관한 체계적이고 일원화된 종합정보 및 자문 시스템의 강화

우리나라에는 국제조달 종합정보시스템이 중소기업진흥공단에 의해서 2003년에 이미 설치 운영되고 있고, 또 국제개발은행(MDB) 수주지원센터가 한국해외무역투자공사(KOTRA)에 의해서 2006년부터 설치 운영하고 있다. 또 한국수출입은행(KEXIM)도 2006년부터 해외진출 컨설팅센터를 설치 운영하고 있다.

문제는 이러한 정보시스템이 서로 연계되어있지도 않고 일정한 원칙에 의해서 전문화된 분업을 하는 것도 아니면서, 각각 불완전하고 불충실하다는데 있다. 예를 들면, 한국수출입은행이, 재화와 용역과 구별해서, 해외진출 컨설팅부문으로 전문화 되어있는 것은 바람직하다. 그러나 다른 종합정보시스템과 연계되어 있지 않아서 컨설팅의 경험과 정보가 재화와 용역의 수주에 영향을 주기 어렵고, 그 반대의 정보를 교환하기 어렵다. 또 컨설팅센터는 주로 세계은행(World Bank), 미주개발은행(IADB), 아시아개발은행(ADB)과 아프리카개발은행(AFDB)에 설치되어있는 한국신탁기금의 사용에 필요한 제안서의 작성이나 계약서의 작성 등에 자문을 제공하지 못하고 있어서 참여기회가 성공적으로 마무리 되지 못할 가능성이 많다. 이 센터내의 국제개발상담실은 주로 법률문제의 상담에 그친다.

바람직한 것은, 종합적인 정보-자문시스템을 구축하여 그 산하에서 각 기관이 전문화되고 질을 향상하는 것이다. 단순히 사업기회의 알선에 그치지 않고 성공적인 참여가능성의 평가, 성공적인 사업기회의 포착을 위한 네트워크의 형성, 제안서의 작성전략이나 계약서의 작성 등에도 조언하고 자문하는 역할이 필요하다. 이러한 적극적인 정보와 자문을 제공하려면, 정보시스템의 분업과 전문화를 촉진하여 각 산업별 협동조합이 적극적으로 참여할 수 있도록 하여야 한다. 예를 들면, 엔지니어링 컨설팅을 위해서는 한국엔지니어링진흥협회(KENCA)가 적극적으로 참여하여 회원들에게 기회를

알선하고 성공적인 수주를 위해서 제안서의 작성 등에 자문을 제공하여야 한다. MODA시장에서 그 정보의 원천(information source)을 제공하거나 그 많은 정보자체를 안내해도 실제로 이용하는 사람이 그 정보를 활용하기 어렵다. 따라서 산업별 협동조합이나 협회같이 전문화된 단체가 정보시스템에 참여하여 자기단체의 회원들에게 도움이 되는 정보를 선별하여 제공하고 (예를 들면 전자메일이나 홈페이지를 이용하여), 그 기회의 활용을 위해서 전문적으로 자문을 제공하여 성공적으로 수주 할 수 있도록 도와주는 것이다.

### (ii) 국제ODA 조달시장 자문단의 설치 운영

국제ODA 조달시장 정보시스템이 단순히 정보만 제공하는 것이 아니라 성공적인 수주로 마무리 지으려면 전문적인 자문이 필요하다. 이러한 자문은 기술적인 자문만이 아니라 국제기구의 조달원칙이나 절차, 수주가능성의 평가, 제안서의 작성전략, 국제기구 및 수원국과의 네트워크의 형성 등에 관해서 자문하는 것이다. 이러한 지식과 이해는 학문적인 연구의 결과가 아니라, 국제원조기구에서 일한 경험에서 나올 수 있다. 그러나 우리나라에는 국제원조기구에서 일한 경험을 가진 인력이나 이러한 기구와 협력해서 일한 경험을 가진 인력이 많지 않다. 따라서 이러한 전문인력을 각 정보시스템마다 독립적으로 활용하는 것은 어렵다. 따라서 중앙의 종합정보시스템에 이러한 경험을 가진 인력으로 구성된 전문자문단을 비상임으로 임명하여 중앙은 물론 산하의 전문화된 정보시스템에 그 전문인력을 활용할 수 있도록 하는 것이다.

선진외국의 경우에는 이러한 전문적인 자문역할이 정부의 공식적인 기구에 의하여 이루어지는 예도 있다. 2004년 8월 9일에 미국의회의 지시에 의하여 미국무역개발청(USTDA)의 개혁이 이루어졌다. USTDA에 존재하던 변호센터(Advocacy Center)를 미국 상무성 (US Department of Commerce)의 국제무역청 (International Trade Administration) 내의 미국 국제무역의 진흥을 담당하는 조직인 미국 상무국(U.S. Commercial Service)으로 이전하였다. 새로 이전된 변호센터는 국제개발은행(MDBs)에 파견되어있는 미국 상무성의 대표들을 관장하는 업무도 떠맡게 되었다. 국제개발은행에 파견되어있는 미국상무성의 대표들은 미국의 상업적 이익을 보호하고 진흥하는 업무를 수행한다. 이들 대표들은 국제개발은행이 수행하는 조달사업에서 더 많은 미국기업들이 낙찰을 받을 수 있도록 도와 주는 업무를 수행한다.

### (iii) 국제ODA 조달시장에 관한 교육훈련의 기회 확대와 심화

2005년에 한국이 IADB에 가입한 것을 계기로 하여 한국수출입은행과 KOTRA가 협동으로 민간기업을 상대로 하여 MODA 조달시장에 관한 교육 훈련의 기회를 서울에서 확대하였다. 이러한 기회가 서울 뿐만 아니라 주요지방도시에서도 확대되어야 할 것이다. 또 국제ODA시장과 관련이 있는



주요 정부부서와 공기업의 직원을 상대로 확대하여야 할 것이다 (기획재정부, 지식경제부, 외교통상부, 산업은행, 수출입은행, KOTRA 등).

교육 훈련의 내용도 국제ODA 조달시장에 관한 일반적인 내용을 넘어서 좀더 구체화 할 필요가 있다. 예를 들면, 산업별로 구체적인 성공사례와 실패사례를 들어서 교육훈련의 내용을 심화 하고 전문화 할 수 있다.

#### (iv) 외국주재 관련 공무원의 활용

국제원조기구가 위치한 국가에 주재하는 한국의 공무원, 특히 외교부와 지식경제부의 공무원들로 하여금 국제조달시장의 개척에 더욱 관심을 가지게 교육 훈련하여, 그들로 하여금 한국기업과 개인의 국제ODA 조달시장 진출을 도와줄 수 있게 제도화 하는 것이 필요하다. 외국의 경우에는 이러한 공무원들이 국제원조기관과 긴밀한 네트워크를 구성하여 정보의 확보는 물론 진출을 알선하고 독려하고 분쟁이 있는 경우에 해결에 도움을 주는 사례가 많다 (특히 미국, 캐나다, 호주, 북유럽, 스칸디나비아 제국 등). 미국의 경우에는 이미 1993년에 상무성 산하에 The Advocacy Center (TAC)라는 기관을 설립하여 자국기업과 개인이 국제원조기구의 조달사업에 진출할 수 있도록 정보를 제공하고 자문과 서비스를 제공하고 있다. 예를 들면, 미국의 공무원이 세계은행에서 조달사업과 관련된 연락사무를 하는 사람만도 15명에 이르는데, 한국의 경우에는 세계은행의 전 업무에 관련하여 파견된 공무원이 2명에 불과하다.

또 주요 개발국가에 파견되는 공무원들도 국제원조기구의 원조자금관련 조달시장의 정보를 확보하고, 한국 기업과 개인의 수주기회를 확보하고, 알선하고, 자문할 수 있도록 교육 훈련하고 강조할 필요가 있다. 왜냐하면 국제원조기구가 원조자금으로 하는 사업의 조달은 원칙적으로 수원국의 사업집행기관이 책임을 지고 수행하는 것이기 때문이다. 국제기구는 그 수행과정이 이미 합의 한 조달의 규칙과 절차를 따르고 있는 가를 감리하고 감독하는 역할만 하는 것이다.

#### (2) BODA 조달시장에 관한 정보의 수집-보급과 이해 증진

양자간 원조와 관련된 조달시장에 관한 정보는 국내에서 종합적으로 수집하여 보급하는 공공기관이 존재하지 않는다. 다만 한국의 한국국제협력단 (KOICA)과 한국수출입은행(KEXIM)이 자체의 원조관련 조달시장 정보를 자체 홈페이지를 통하여 보급하고 있을 뿐이다. 앞으로 BODA 조달시장의 정보를 수집보급하고 자문과 서비스를 제공하는 기관이 선정되어야 할 것이다. BODA의 조달시장규모가 MODA 조달시장의 규모보다 훨씬 크고, 또 최빈국에 대한 원조는 국제경쟁입찰을 통하여 낙찰되는 것을 원칙으로 하고 있고, 기타국에 대한 원조도 거의 비연계성 원조로 제공되고 있고, 이

러한 추세가 강화되어 나갈 전망이다.

## 2. ODA사업 경력과 실적 강화

국제ODA 조달시장에서 한국기업의 수주경쟁력을 강화하려면 한국기업의 산업경쟁력을 강화하는 것이 선결조건이다. 그러나 한국기업의 산업경쟁력을 어떻게 강화할 것인가는 본 논문의 범위를 초과한다. 따라서 여기서는 국제조달시장에 참여할 만한 수준의 산업경쟁력을 갖춘 한국의 기업과 개인이 어떻게 국제ODA 조달시장에서 수주경쟁력을 강화할 수 있는가에만 초점을 맞추기로 한다.

국제ODA 조달시장에서 한국기업과 개인의 수주경쟁력을 강화하려면 국제ODA 조달시장에서 평가의 우선기준이 무엇인가를 검토할 필요가 있다. 평가의 우선기준에 적합하도록 한국기업과 개인의 수주경쟁력을 강화하면 될 것이기 때문이다.

국제ODA 조달시장에서 계약자를 선정하는 기준 중에서 제일 중요한 것은 재화와 용역의 가격(price)과 자질(quality) (가치 또는 질)이다. 그러나 가격은 수주경쟁력의 기본이고, 더욱 중요한 것은 자질(quality)이다. 왜냐하면 국제ODA 조달시장에서는 기본적으로 국제경쟁입찰(international competitive bidding: ICB)을 원칙으로 하고 있고, ICB를 통한 재화-시공의 조달, 특히 방대하고 복잡한 재화-시공(터키사업 포함)의 조달에는 먼저 예비적으로 자질검사(prequalification)를 실시하여 자질이 우수한 기업과 개인에게만 응찰할 기회를 제공하기 때문이다 (World Bank 1999).

물론 재화와 시공의 입찰에 대한 평가에서는 요청한 사양서 (specification)에 맞으면, 기본적으로 가격에 의하여 계약자를 선정한다. 그러나 단순한 “최저가격” 제공자가 계약자로 선정되는 것이 아니고, “우수평가 최저가격(lowest evaluated bidder)”을 제공한 기업이 선정되게 되어있다. 우수평가 최저가격이란 요청한 사양서를 가장 적합하게 맞추었고, 또 다른 입찰조건을 가장 우수하게 만족시킨 최저가격을 의미한다. 대부분의 입찰공고서류는 재화와 시공의 사양뿐만 아니고, 다른 부대조건을 제시하고 이러한 부대조건이 어떻게 충족되어야 하는지도 적시하고 있다. 예를 들면, 납품장소까지의 국내수송비와 보험료, 대금지불요구일정, 납품일정, 동력비와 수선유지비 등 경상비, 에너지 효율, 부대용품과 서비스의 제공여부, 사용-유지-수선 훈련, 안전 및 환경위험 등이다. 물론 이러한 부대조건이 가격보다 더 우선할 수는 없다. 그러나 이러한 부대조건이 우수하고 창의적인 충족은 입찰자의 우수한 경력과 자질을 나타내고 낙찰자를 결정하는데 중요한 역할을 한다.

또 컨설팅의 조달에서도 국제경쟁입찰은 하지 않지만, 입찰의사를 표시한 모든 기업이나 개인 중

에서 경력과 자질검사를 먼저 실시하여 5 - 6개의 기업(반드시 1개 이상의 개도국 기업)을 포함한 간단한 후보자 명단 (short list)을 작성하여 이들에게만 제안서를 제출할 자격을 부여한다 (World Bank 2002b).

또 컨설팅사업에서는 여러 가지의 계약자 선정방법이 있지만, 가장 많이 쓰이는 방법은 능력과 가격에 근거한 선정방법(Quality-Cost Based Selection: QCBS) 이다. 이 방법아래에서는 먼저 기술적 제안서(technical proposal)를 개봉하고 심사해서 우선 순위를 정하여 국제원조기구의 승인을 받는다. 기술제안이 미리 정한 기준에 미달하는 경우에는 그 응찰자의 재무제안서(financial proposal)는 개봉도 하지 않고 반환한다. 기술제안서 평가에 대한 국제기구의 승인을 받으면 비로소 가격제안서를 개봉하고 가격심사를 실시하고 그 후에 종합심사를 실시한다. 또 심사평가의 기준도 경험과 자질에 더 우선 순위를 둔다. 즉 컨설팅 조달의 평가기준은 1) 과업과 관련된 컨설턴트의 구체적인 경험 2) 과업수행방법과 계획의 적합성 3) 기간요원의 과업에 대한 자격과 능력이다.

그리고 경우에 따라서는 수원국의 요청에 의해서 다음의 기준이 추가되는 경우가 있다. 1) 수원국에 대한 지식의 전수계획, 2) 수원국 국내인사의 과업수행팀 참여도 등이다.

최종선발은 가격 점수와 자질점수를 가중하여 합산한다. 가격에 대한 가중치는 보통 20%를 넘지 못한다. 반면에 자질에 대한 가중치는 80% 이상이다 (World Bank 2002a). 이러한 절차는 기술적 자질과 능력 및 경험에 더 많은 가중치를 둔다는 것을 의미한다. 이러한 평가의 자질기준에 평점을 부과하여 평가하는 것이 보통이다. 국제원조기구가 인정하는 평점은 대개 다음과 같다.

〈표 12〉 기술적 제안서의 평가기준 가중치

평가기준	평점 (가중치)
-과업과 관련된 컨설턴트의 구체적인 경험	5 - 10
-과업수행방법과 계획의 적합성	20 - 50
-기간요원의 과업에 대한 자격과 능력	30 - 60
-수원국에 대한 지식의 전수계획	〈10
-수원국 국내인사의 과업수행팀 참여도 등	〈10
TOTAL	100

평가자료: World Bank (2002a)

위의 평점 (가중치)을 보면 가장 중요한 것이 기간요원의 자격과 능력이다. 자격과 능력은 자격증이 외에 과거의 우수한 사업수행 실적만으로 증명된다. 따라서 사업수행 경험이나 우수한 실적이 없으면 자격과 능력을 입증받는데 어려움을 겪게 된다.

이러한 컨설턴트 평가기준을 좀 더 상술하면 다음과 같다.

● 과업과 관련된 구체적인 경험

- 유사한 사업의 경험
- 유사한 지역과 상황에서의 경험
- 컨설팅기업의 규모, 조직, 관리체제
- 기간요원의 전문분야
- 지식과 전수와 훈련 경험
- 품질관리 (quality control) 체제

● 과업수행방법과 계획의 적합성

- 과업의 목적에 대한 이해도
- 제안서의 완전성과 적합성
- 창의성과 개혁성
- 명료성
- 자원활용의 효율성
- 신축성과 적응성
- 기술적합성
- 완성시기의 적절성
- 물류보급의 적합성
- 품질관리체제

● 기간요원의 자격과 능력

- 일반적인 자격
- 과업에 대한 특수자격
- 사업지역과 언어에 대한 경험

● 지식의 전수 (훈련)계획

- 전수방법 및 결과의 적합성
- 전수프로그램의 조직
- 전수훈련의 경험
- 계획수행의 감독과 평가

● 수원국 국내인사의 기간요원팀 참여도

위의 5개 기준에 의해서 실제로 기술적 제안서를 평가할 때에는 각 기준을 100으로 보고 다음과 같이 채점하는 것이 상례이다:

- A (very good) 100
- B (good) 90
- C (satisfactory) 70
- D (poor) 40

그러나 과업과 관련된 경험에 관하여는 D (poor) 40 점을 삭제하는 것이 보통이다. 왜냐하면 모두 경험면에서 양호하다고 하여 후보자 명단 (short list)에 포함되었기 때문이다. 이렇게 채점된 점수를 다시 위의 가중치를 이용하여 합산하여 각 후보자별로 기술적 자격과 자질에 대한 단일점수를 도출한다. 그 후에 다시 재정(가격)제안서를 비슷한 방법으로 평가하고 두 제안서의 가중평균치를 구해서 계약자를 선정한다.

재화와 시공의 조달에서 사용되는 예비자격검사 (prequalification)는 컨설턴트의 평가기준과 조금 상이하지만, 기본적으로 과거에 유사한 사업을 실시한 경험과 실적 및 인적-물적 자원의 질과 양을 확보할 능력에 중점을 두고 있다는 점에서 컨설턴트 평가의 기준과 크게 다르지 않다. 이러한 경험과 실적과 능력이 인정되지 않으면 경쟁입찰에 참여할 기회도 주어지지 않는다.

요약하면, 국제ODA 조달시장에서 수주경쟁력을 가지기 위해서는 가격경쟁력에 못지않게 경험과 실적과 자질이 우수해야 한다. 그러나 우리나라의 기업과 개인은 국제조달시장의 후발참가자이기 때문에 이러한 경험과 실적면에서 상대적으로 열악한 지위에 있다. 따라서 정부는 우리기업과 개인이 국제ODA 조달시장에서 필요로하는 이러한 경험과 실적면에서의 상대적 열위를 극복할 수 있도록 지원제도를 수립하여야 할 것이다.

### (1) 해외원조사업의 확대

한국의 기업과 개인이 국제조달사업의 경력과 실적 (track records)이 부족한 것을 보완하기 위하여, 먼저 한국이 제공하는 국제개발원조사업에 참가할 수 있는 기회를 확대하는 것이다. 왜냐하면, 한국이 제공하는 ODA는 아직도 거의 전부 한국에서 생산된 재화와 용역만을 제공하는 연계성 원조이기 때문에 한국의 기업과 개인이 절대적으로 우위성을 가지고 있기 때문이다. 한국의 ODA관련 조달사업에서 경력과 실적을 축적하여 국제ODA 조달시장에 진출할 발판을 마련할 수 있다. 특히 ADB는, 다른 국제개발원조기구와 달리, 국내에서 아무리 좋은 경력과 실적이 있어도 국제조달시장

에서의 경력이나 실적이 없으면 응찰자격을 인정해 주지 않는다. 한국이 제공하는 국제개발원조사업의 조달시장에 참여하는 것은 국제조달시장에서의 경력이나 실적으로 인정된다.

해외원조사업의 기회를 확대하는데는 다음의 두 가지 방법에 특별히 신경을 써야한다. 첫째는 원조사업의 발굴확대이고, 둘째는 개발조사연구사업의 확대이다.

#### (i) 원조사업의 발굴확대

정부는 재정운용계획을 통하여 한국의 ODA를 확대할 계획을 세웠다. 2007년의 \$738백만의 실적에 비하여 2009년에는 \$960백만으로 증가한다는 계획이다. 양자간 유상원조도 2007년의 실적인 \$155백만에서 2009년에는 404백만으로 증가한다는 계획이다 (승인기준이 아니라 지출기준으로).

〈표 13〉 국가재정운용계획 (2006-2009)

(총지출기준: 십억 원, %)

	2006	2007	2008	2009
유상ODA	263.0	303.2	353.4	403.6
무상ODA	208.5	233.1	276.6	335.6
양자간 ODA 합계	471.5	536.3	630.0	739.2
다자간 ODA 합계	160.5	175.2	213.7	221.3
ODA 총계	632.0	711.5	843.7	960.5
(ODA as % of GNI)	(0.083)	(0.086)	(0.095)	(0.1)
(DAC 회원국의 평균 %)	(0.3)	(0.3)		

자료: 재경부-한국수출입은행 (2007), DAC (2007)

그러나 양자간 유상원조는 2006-2007년의 실적에서 이미 계획대비 현저히 낮은 실적을 기록하였다. 목표치의 51%만 달성하였을 뿐이다. 따라서 앞으로 이미 생긴 부족분을 만회하고 2009년의 계획목표치를 달성하기 위하여서는 유상원조사업의 발굴에 박차를 가하든지 그렇지 않으면 무상원조사업을 더욱 확대하여 이를 보상하지 않으면 안 된다.

〈표 14〉 한국 재정운용계획(2006) 대비 원조 실적

(총지출기준: 백만원)

		2006	2007	2006-07 합계
차관	Planned	263.0	303.2	566.2
	Actual	136.1	155.3	291.4
	(%)	(52)	(51)	(51)
증여	Planned	208.5	233.1	441.6
	Actual	247.4	306.6	554
	(%)	(119)	(132)	(125)
BODA 총계	Planned	471.5	536.3	1,007.8
	Actual	383.5	461.9	845.4
	(%)	(81)	(86)	(84)
MODA 총계	Planned	160.5	175.2	335.7
	Actual	106.7	194.8	301.5
	(%)	(67)	(111)	(90)
ODA 총계	Planned	632.0	738.5	1,370.5
	Actual	490.2	656.7	1,146.9
	(%)	(78)	(89)	(84)

자료: EDCF 년차보고서 및 재정운용계획 (2006, 2007)

### (ii) 개발조사연구사업의 확대

한국의 원조사업을 확대해나가되 특히 개발조사연구사업을 확대해나갈 필요가 있다. 첫째, 이미 한국의 국제ODA 조달시장에서의 수주현황에서 보았듯이 한국의 기업이나 개인이 수주한 부문은 거의 대부분이 재화와 시공이고, 컨설팅 부문에서 거의 전무하다. 따라서 앞으로 한국이 컨설팅부문에서 수주수준을 향상시키려면 한국ODA의 컨설팅부문에서 경력과 실적을 축적해야한다.

둘째, 컨설팅부문의 진출 특히 원조사업의 초기에 고용된 컨설팅은 재화와 시공부문의 수주수준을 높이는 유효한 방안이 된다. 왜냐하면, 원조사업초기에 고용된 컨설턴트는 그 원조사업 전체를 기획하고 설계하며, 어떤 재화와 시공이 언제 어떻게 조달되어야 할 것인가를 주지하게 됨으로 추후에 재화와 시공에 응찰하는 한국의 사업체에 좋은 정보를 제공할 수 있다.

셋째, 한국에서 말하는 컨설팅은 거의 엔지니어링 컨설팅으로 한정되어있는 인식을 개선할 수 있다. 한국에서는 컨설팅과 엔지니어링은 거의 동의어로 사용되고 있다. 그러나 컨설팅은 엔지니어링보다 더욱 광의로 인식되어야 하며, 엔지니어링이외의 개발컨설팅 사업체와 개인이 많이 배양되어야 한다. 이러한 사업체는 원조자금으로 수행될 일련의 개발사업을 기획하고 발굴하며, 설계하며, 감리감독할 책임을 지게되며, 엔지니어링 이외에 인류학, 사회학, 법학, 경제학, 회계학 등 다른 학

문전공자들을 동원하여 컨설팅업무를 수행하게된다. 이러한 개발컨설팅 사업체와 개인을 배양하기 위해서는 개발조사연구사업이 한국의 ODA에서 확대되어서 개발컨설팅의 수요와 기회를 창출해내야 한다. 이러한 개발컨설팅 사업체와 개인이 많이 한국의 ODA사업에 참여하게되면 협회를 구성하여 회원들을 지원하고 국제ODA 조달시장에도 쉽게 진출할 수 있을 것이다. 한국의 엔지니어링진흥협회의 이름은 영어로는 엔지니어링과 컨설팅협회 (Korea Engineering and Consulting Association: KENCA)로 되어있으나, 구성회원이나 인력은 모두 엔지니어이거나 과학자들 뿐이고 개발컨설팅을 할 인력구성이 되어있지 않다.

〈표 15〉 국제ODA의 컨설팅 사업종류

프로젝트 서비스		비 프로젝트 서비스
사업준비 서비스	사업집행 서비스	자문 서비스
부문별 조사분석연구 마스터 플랜 사전타당성 조사연구 디자인 연구	입찰서류 조달지원 서비스 건설 감리 프로젝트 집행관리 품질관리 하청 서비스	개발정책과 전략 조직개편 공기업 민영화 제도개편강화 훈련/지식 전수 경영자문 기술자문 운영자문

자료: 세계은행 (2002) Consulting Service Manual: p.2

〈표 16〉 한국엔지니어링협회 기술인력현황 (기술부문별통계)

(07.11.12기준)

구분	기술사	기사	산업기사	박사	석사	학사	전문대	기타	합계
기계	193	978	170	25	146	1,151	281	0	2,944
선박	34	113	16	3	18	194	36	0	414
항공우주	0	0	0	6	5	3	0	0	14
금속	0	11	0	3	6	8	0	0	28
전기전자	94	681	306	16	98	587	162	0	1,944
통신정보처리	162	2,040	1,319	42	253	1,327	441	0	5,584
화학	22	183	13	14	43	436	18	0	729
광업자원	1	3	1	0	0	0	0	0	5
건설	3,927	17,100	2,128	379	1,889	16,970	4,058	1	46,452
환경	45	525	85	36	113	383	40	0	1,227
농림	3	118	9	6	4	163	3	0	306
해양수산	13	30	14	33	52	107	7	0	256
산업관리	11	60	34	0	0	8	3	0	116
응용이학	105	651	40	56	94	423	58	0	1,427
합계	4,610	22,493	4,135	619	2,721	21,760	5,107	1	61,446

자료: KENCA



넷째, 개발조사연구사업이 한국의 ODA에서 차지하는 비율이 높으면 원조사업의 발굴을 촉진하고 중장기 재정운용계획에서 설립된 한국ODA의 목표치를 달성하는데 도움이 된다. 왜냐하면 개발조사연구사업은 수원국의 우선개발분야의 조사분석과 연구를 우선으로 하게되고, 따라서 새로운 원조사업의 발굴에 기초가 되기 때문이다. 우리나라의 원조기관이 개발조사연구사업을 확대해야 할 또 하나의 이유는 개발조사연구사업에 대한 KOICA의 용역단가가 비현실적으로 낮기 때문에 현실화가 절실히 요청되기 때문이다. 현재 한국 엔지니어링 업체들이 KOICA 사업을 수행하는 것은 수익이 남아서라기보다는 국내 발주물량이 감소하고 있어 사업의 다변화 차원에서 하는 경향이 강하다. 그리고 해외사업에 대한 경험을 축적하기 위한 목적이 크다. 하지만 지나치게 낮은 용역단가는 개발조사사업의 질적 저하와 업체의 사기저하를 초래할 수 있다.

KOICA 개발조사연구사업의 엔지니어에 대한 월 용역단가(billing rate)는 월 5천~7천 달러인데, 이는 일본 JICA의 3만 달러, 세계은행이나 ADB의 1.5만~1.8만 달러에 비해 크게 낮은 수준이다. 컨설턴트의 인건비에는 직접인건비, 제경비(간접비), 기술료 등이 모두 포함된 것이다. 다른 분야에서 우리나라의 인건비가 일본의 70~80% 수준에 이르고 있다는 점을 감안하면 엔지니어 인건비의 현실화가 절대적으로 필요하다. 대부분의 엔지니어링 업체들은 최소한 현재 용역단가의 2배에 이르는 월 1.2~1.5만 달러는 되어야 수익성이 보장될 수 있다고 판단한다.

그런데 개발조사연구사업은 장기간에 걸쳐서 시행되고, 가시적인 재화와 시공을 포함하지 않기 때문에 많은 개도국이 무상원조로 이러한 사업을 지원해 주기를 원한다. 따라서 한국에서도 이러한 점은 마찬가지다. 현재 한국의 무상ODA는 KOICA가 제공하고 유상원조는 한국수출입은행이 EDCF를 대행하여 제공하고 있다. 따라서 KOICA가 개발조사원조사업을 주로 지원하고 있다. 그러나 KOICA에서 개발조사연구사업이 차지하는 비중은 아직도 미약하다. 무상원조를 담당하는 KOICA의 개발조사연구사업 비중은 2005년에 13개국 15개 사업, \$656만에 그치고 있다. 이는 전체 사업비의 3.9%에 불과한 것이다. 2003년 일본의 무상원조를 제공하는 JICA의 경우에 224건, \$166백만으로 전체 원조사업비의 13.6%에 이르렀다. 비중으로는 우리나라의 3.5배에 해당하는 수준이고 절대규모로는 우리나라의 25배에 이르는 규모이다. EDCF 지원자금 중 개발조사연구사업에 해당하는 사업준비지원자금의 비중도 현저히 낮다. 2005년의 경우 총 EDCF자금 3천 억원 중 사업준비지원자금은 8천만원으로 0.03%에 불과하였다. 무상으로 지원하는 사업준비지원자금을 앞으로 0.5~1.0%까지 확대하는 것을 검토할 필요가 있다. 분야별 기본연구(sector study), 사업타당성평가(F/S), 사업기본설계 등을 위한 사업준비자금을 무상으로 적극 지원해야 할 것이다. 일본 JBIC의 경우에는 (2008년에 JICA와 통합하기 전에) ODA 지원사업 중 60%이상에 대해 사업준비자금을 무상지원하여 자국기업에 절대적으로 유리한 기술을 사업타당성조사(F/S) 및 상세설계 등에 적용시킴으로서 국제입찰에도 불구하고 40~50%의 높은 수주율을 기록하고 있어 실질적으로 연계성원조

효과를 거두고 있다.

〈표 17〉 KOICA 개발조사사업 지원규모 추이\*(1999-2005)

구분	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
지원국가수	8국 1기구	7국 1기구	8국	9국	9국	11국	13국
사업수	전체사업수	10	8	9	10	7	13
	신규사업수	1	3	5	4	4	8
지원액(천불)	1,727	1,847	1,857	3,195	3,275	3,788	6,563

자료: KOICA

\* 1991년부터 2005년까지 총 66개 사업을 실시하였는데, 지역별로는 아시아태평양지역에 52건이 집중되어 있으며, 중동에 6건, 중남미와 아프리카에 각각 3건씩 시행되었다. 분야별로는 운송(22.7%), 광물자원(18.2%), 에너지개발(15.2%), 수자원(10.6%), 도시개발(9.1%) 등에 개발조사연구사업이 많이 이루어졌다.

### (iii) 원조기관간의 조정과 협력 강화

앞에서 언급한바와 같이 대부분의 개발조사연구사업이 무상으로 지원된다. 따라서 무상원조를 제공하는 KOICA가 개발조사연구사업을 확대해 나갈 가능성이 유상원조를 제공하는 것을 주된 임무로 하는 EDCF보다 더 많다. 따라서 KOICA가 지원한 개발조사연구사업을 근거로 한 개발원조사업이 유상원조로 연계되어서 지원되기 위해서는 KOICA와 EDCF가 개도국별 중장기원조계획의 작성에서부터 조정하고 협력하여야 한다. 그러나 현재까지 두 기관간의 조정과 협력은 이러한 결과를 가져 올 만큼 만족스럽지 못하다. 따라서 앞으로 두 기관간의 원조사업계획과 실행에서 보다 더 긴밀한 협력과 조정이 요청된다.

## (2) 국제기구에 대한 협조용자와 신탁기금의 확대

해외원조의 양적확대를 통해서 한국기업과 개인이 국제조달시장에 접근할 기회를 확대하는 방법 이외, 한국의 해외원조 방법을 다양화하여 한국의 기업과 개인이 국제조달시장에 접근 할 기회를 확대할 수 있다. 그 방법 중의 하나는 한국의 원조기관이 국제원조기구와 협조용자(co-financing)를 하거나 국제기구에 신탁기금(trust fund)을 설치하여 한국의 기업과 개인이 국제조달시장에 접근할 기회를 확대하는 것이다. 국제기구의 조달시장은 근본적으로 국제경쟁입찰을 원칙으로 하고(재화와 시공에서), 또 경력과 실적을 우선하지만(컨설팅 사업에서), 협조용자와 신탁기금을 잘 이용하면 소기의 목적을 달성할 수 있다.

신탁기금이란 국제개발은행의 회원국 정부나 그 기관이 개발사업을 수행할 것을 목적으로 하여 국제기구에 기탁한 기금을 의미한다. 세계은행이나 지역개발은행과 같은 국제개발은행(multilateral development banks: MDBs)은 자체의 자금으로 수행하는 개발투자 프로젝트지원 대출사업의

에 회원국으로부터 신탁기금(trust funds)을 수탁하여 경제사회 개발사업을 운영한다. 이러한 자체의 대출자금 이외의 자금은 주로 두 가지의 목적을 위하여 필요하다. 첫째는, 대출자금은 유상(repayable)이기 때문에 개도국의 재정적 부담을 덜어주기 위하여 무상원조(non-repayable or non-reimbursable)자금을 수탁하여 자체의 투자프로젝트 지원용 대출자금을 보완하기 위하여 필요하다. 이것을 일반협조용자 신탁기금(cofinancing trust funds)이라고 한다. 둘째는, 개도국이 필요로 하는 정책지원과 기술지원의 비용을 충당하기 위하여 자금이 필요하다. 이것을 기술협력 신탁기금(technical cooperation trust funds)이라고 한다. 전자가 투자프로젝트의 집행에 필요한 모든 재화와 용역을 다 지원하는 것이 보통인 반면, 후자는 주로 기술협력에 필요한 전문가의 용역(expert services)이나 개도국의 직원을 훈련시키는데 필요한 비용(training expenses)이나 조사-연구(surveys and studies)비용 등을 지원하는 것이 보통이다. 일반협조용자 신탁기금은 두 가지로 나누어진다. 하나는, 투자프로젝트의 선정과 평가 및 집행의 감독 등을 은행과 협력자금 공여국이 일체가 되어 공동으로 수행하되 은행의 책임 하에 실시하며, 협력자금도 은행에 신탁기금을 설치하여 은행이 운영하며, 은행의 구매조달정책과 지침에 위임하는 공동 투자 협조용자(joint cofinancing)이다. 다른 하나는, 투자프로젝트의 선정과 평가 및 집행의 감독에 상호 조정-협력하지만, 은행과 자금 공여국이 각각 독자적으로 수행하고, 협력자금도 은행에 위탁하지 않고, 수원국에 직접 제공하는 경우, 즉 평행투자 협조용자(parallel cofinancing)이다. 이 경우에는 신탁기금을 설치할 필요가 없다 (이계우 2006).

공동협조용자 신탁기금의 경우에는 국제개발은행의 구매-조달정책을 따라야 하기 때문에 원칙적으로 비연계성 원조가 된다. 그러나 평행협조용자의 경우에는 한국이 제공하는 원조부분은 한국의 구매-조달원칙을 따르기 때문에 한국의 연계성원조가 될 수 있고, 한국의 기업과 개인에게 우선권이 부여될 수 있다. 또 공동협조용자 신탁기금의 경우라도 우리나라의 기업과 개인이 상대적으로 우위를 점하는 국가나 산업부문에 투자하는 경우에는 공개경쟁입찰의 경우에도 한국의 기업과 개인이 상대적으로 우위를 점할 수 있다.

기술협력 신탁기금의 경우에는 컨설턴트 신탁기금과 프로그램 신탁기금으로 나누어진다. 전자는 목적에 상관없이 컨설턴트의 비용을 지원하는 것이고, 후자는 특정한 프로그램의 목적에 맞는 경우에 한하여 컨설턴트의 비용을 지원하는 것이다. 국제원조기구는 2005년부터 비연계성 기술협력신탁기금만 수탁하는 것을 원칙으로 하였다. 따라서 기술협력 신탁기금을 이용하여 한국의 기업과 개인에게 우선권을 부여할 수는 없다. 그러나 프로그램의 목적을 한국이 비교우위를 갖는 국가나 목적에 한정하면 한국의 기업과 개인이 역시 사실상 상대적으로 우위를 점할 수 있고 국제조달시장에 접근할 수 있는 기회가 확대된다.

세계은행에만 각국이 기탁한 신탁기금으로 운영하는 자금이 \$26.3십억이지만 (2008년 말 현재), 한국이 기탁한 총 금액은 \$30 백만으로 전체의 0.1%에 지나지 않는다(2008년 말 기준). 세계은행에 대한 신탁기금은 물론 다른 국제개발은행에 기탁한 자금도 이미 많이 승인되어 잔액이 근소하다. 다만 IDB에만 충분한 자금이 존재한다. 신탁기금을 늘려서 한국기업의 국제ODA조달시장 참여 기회를 확대하여야 할 것이다.

〈표 18〉 우리나라의 신탁기금 출연 현황 (2009. 5)

(단위: \$1,000)

구분	IDB	ADB	AfDB	EBRD	WB
설치연도	2005년	2006년	1999년	2007년	2007
출연금액	140,000	20,000	7,000	1,500	30,000
총승인액	24,378	13,150	6,322	586 EU	2,761-
잔액	115,622	6,850	678	680	27,239

자료: 한국수출입은행; 이계우 (2006)

한국은 지금까지 협조용자의 실적이 별로 없다. 다만 EDCF가 지금까지 IDB와 2건, 세계은행(IBRD)과 1건, ADB와 2건, JBIC와 1건 등 총 6개 사업에 대하여 125.1백만불을 협조용자로 지원하였다. 지금까지의 협조용자는 대부분 국적 연계성원조원칙에 따라서 한국이 용자하는 부분은 한국의 기업과 개인으로 부터 조달하고, 국제기구가 용자하는 부분은 비연계성으로 조달하는 평행협조용자 방식이었다. 그러나 앞으로 비연계성 원조나 프로그램원조를 강화하면 공동협조용자 방식도 증가해 나갈 수 있을 것이다.

〈표 19〉 협조용자 실적

(단위: 백만불)

기관	승인일자	국가명	사업명	승인액
AID	1994.7	필리핀	민다나오 송변전시설	10.7
AID	2004.7	몽골	도로건설사업	23.9
IDB	2000.7	볼리비아	교량건설사업	23.0
IDB	2004.12	온두라스	치안강화사업	2.5
IBRD	2004.12	스리랑카	전자정부구축하업	15.0
JBIC	2004.12	터키	전동차 구매사업	50.0
CABEI	2006.9	과테말라	교육정보화사업	23.6
총계		6개국	6개 사업	14 8.7

자료: 재경부-한국수출입은행(2007)

### (3) 해외 민간 기업에 대한 투용자

한국의 원조기관이나 투용자기관이 해외의 민간 기업에 대한 투용자를 확대함으로써 한국의 기업이나 개인이 해외조달시장에 진출할 기회를 확대할 수 있다. 국제개발원조기관은 물론 선진국의 원조기관도 대부분 해외의 민간 부문에 투용자를 전문으로 하는 부서나 독립된 기관을 설립하여 운영하고 있다. 세계은행은 국제금융공사(International Finance Corporation: IFC)를 설립하여 민간 기업에 정부의 보증없이 투용자를 하고 있다. 다른 국제개발은행도 모두 예외없이 IFC와 유사한 기구를 설립하여 운영하고 있다.

이러한 접근법은 개도국의 경제발전은 정부주도만으로는 성공할 수 없고, 시장중심 또는 민간부문 중심의 개발이 병행되어야만 한다는 실천적 역사적 교훈으로부터 유래된다. 즉 개도국에서 민관협력(Public and Private Partnership: PPP)이 강조된 것이다. 이렇게 한국의 원조기관이 원조형태를 다변화하면 한국의 민간기업이나 개인이 협조투용자(co-financing)를 할 기회가 늘어 날 뿐만 아니라 한국원조의 조달시장에 참여할 기회가 확대되어 경력과 실적을 축적할 수 있고 국제조달시장에 접근할 기반이 마련될 수 있다. 예를 들면, 프랑스의 원조기관인 Agence Francaise de Developpement (AFD)은 1977년에 이미 해외의 민간기업에 투용자하는 전문기관(PROPARCO)을 설립하여 운영해 오고 있다. 독일과 일본의 원조기관도 자본을 투자하여 유사한 원조기관을 만들어서 운영하고 있다. KOICA가 2010년 PPP 예산으로 10억원을 배정하여 민관협력의 제도적 기반을 마련하려고 하는 것은 환영할 사업이다.

### 3. 국제ODA 조달시장 진출을 위한 금융지원확대와 심화

한국의 기업과 개인이 국제ODA 조달시장에 진출하는 하는 것을 금융적으로 지원함으로써 그 진출 기회를 확대할 수 있다. 이미 우리나라는 한국의 기업과 개인이 국제ODA 조달시장뿐만 아니라 일반적으로 해외조달시장에 진출하는 것을 돕기 위한 금융지원제도가 있지만, 이러한 제도를 확대하고 심화하는 것이 국제ODA 조달시장의 참여에 유용하다.

이미 존재하는 금융지원제도에는 엔지니어링진흥협회, 해외건설협회, 플랜트산업협회에서 제공하는 해외시장개척자금과 한국수출입은행, 수출보험공사, 일반금융기관이 제공하는 금융지원제도가 있다. 그러나 협회가 제공하는 해외시장개척자금은 기업의 해외시장 진출에 실질적인 도움이 되는 제도이지만 지원 건수와 규모가 작고 시장개척 초기 단계에만 지원이 이루어지기 때문에 해외조달사업의 성공적인 수주로 이어지는데 한계가 있다. 수출입은행이나 수출보험공사, 일반 금융기관 등에서 제공하는 금융제도는 소수의 대형 업체나 플랜트 엔지니어링을 하는 중견 엔지니어링업체들

을 중심으로 이용되고 있기 때문에 해외진출경험이 부족하고 자금력과 담보능력이 거의 없는 대다수의 중소기업엔지니어링과 건설업체 및 제조업체들에게는 실효성이 낮다.

따라서 국내 엔지니어링업체나 건설업체 및 제조업체의 해외진출을 직접적으로 지원할 수 있도록 기존의 금융지원제도를 강화 확대하여 새로운 제도를 신설할 것이 요구된다. 시장개척 단계에 대한 금융지원뿐만 아니라, 타당성조사사업과 입찰지원, 교육훈련, 보증 등 해외수주활동을 직접적으로 또 포괄적으로 지원할 수 있는 금융지원제도의 마련이 요구되는 것이다.

### (1) 목적

본 제안의 목적은 개발도국상의 사회-경제적 인프라개선, 환경개선, 기술이전, 인력개발 등 개발관련 사업에 참여하려는 국내 업체들을 지원하는 것이다.

### (2) 필요성

- 해외원조사업의 발굴 확대
- 원조에 대한 민간부문의 참여를 통하여 원조의 효율성 제고
- 국제적 생산 네트워크의 구축을 통한 국제경쟁력 강화
- 국내과잉경쟁 및 위축산업의 진흥
- 외환보유고의 효율적 활용

### (3) 지원대상

- 개도국의 파트너기업 탐색
- 현지답사
- 개발도상국과의 워크샵
- 프로젝트 사업타당성조사
- 개발관련 사업에 대한 입찰
- 사업에 참여하는 개발도상국 인력의 교육훈련
- 프로젝트 수행에 따르는 다양한 위험에 대한 보증 등

### (4) 관리조직

세 가지 방안이 고려될 수 있다. (i) 기존 방식을 확대하여 실시하는 방법, (ii) 기존 원조자금을 이용하는 추가적인 원조자금을 조성하든 별도의 개도국진출지원프로그램을 도입하고 관리는 기존의

원조실시기관이 담당하는 방법, (iii) 개도국진출지원프로그램을 위해 별도의 기구조직을 신설하는 방법 등.

별도의 기구조직을 설립하는 방안은 현재 우리나라의 원조규모나 정부조직의 사정 상 어려울 것으로 판단된다. 그리고 기존 방식의 일부로 이런 프로그램을 도입하는 것은 지나치게 소규모화 될 가능성이 많다. 따라서 실질적인 개도국진출지원의 효과를 거두고 해외진출을 희망하는 국내기업에 이익이 되기 위해서는 별도의 개도국진출지원프로그램을 도입하되, 수출입은행이나 KOICA의 기존 원조실시기관이 관리하는 방안이 가장 바람직한 것으로 판단된다.

#### (5) 외국의 사례 (박복영 외 2007)

##### (i) USTDA

USTDA는 미국의 수출을 유발할 수 있는 개도국에서의 사업타당성 조사를 지원하기 위해 1981년 설립되었으며, 수원국 경제발전을 위한 원조 기능과 함께 미국기업의 수출 촉진과 같은 상업적 이익 증진을 목적으로 운영되고 있는 연방기구이다. 설립 당시에는 미국의 양자간 원조를 조정하기 위한 위원회 성격의 IDCA(International Development Cooperation Agency) 산하의 프로그램이었으나 1992년에 USTDA로 승격되었다.

##### (ii) 캐나다의 CIDA-INC

캐나다의 원조청 CIDA(Canadian International Development Agency)가 실시하고 있는 개도국 진출지원프로그램의 대표적인 예가 산업협력프로그램, 즉 INC(Industrial Cooperation Program)이다.

##### (iii) 덴마크의 PSD 프로그램과 Start-up Facility 프로그램

덴마크는 1993년부터 개도국진출지원사업인 민간부문개발프로그램(Private Sector Development Program: PSD)을 통해 개도국에 진출하는 덴마크 기업에게 보조금 성격의 자금을 지원하고 있다.

##### (iv) 독일의 PPP 기금

독일은 자국기업의 해외진출지원 관점에서 개도국진출지원프로그램을 운영하는 대표적인 국가이다. 1999년에 'PPP facility'라고 불리는 공적금융기금을 도입하였다. 영국이 다자공여 방식이라면



독일은 단독공여 방식이다. 기금 지원대상이 자국기업을 중심으로 하는 유럽계 기업에 한정된 점이 특징이다.

#### 4. 산-학-연의 협력체제 구축

##### (1) 산-학-연 컨소시엄 구성

국제ODA 조달시장에의 진출은 물론 일반적으로 해외조달시장 진출을 진흥하기 위해서는 산-학-연의 협력체제를 구축하는 것이 유용하다. 국제ODA 조달사업은 전문적인 학문적 기반과 산업체의 실무적 경험이 잘 접목되고 결합되어야만 사업 수주 경쟁에서 이기고 그 효과를 볼 수 있다. 그런 의미에서, 정부는 산업분야별로 산업계와 학계 및 연구소가 서로 컨소시엄을 구성하여 응찰 할 수 있도록 지도하고 유도할 필요가 있다.

##### (2) 대학과 국공립연구소 전문인력의 신축적 활용

국제조달시장에의 진출을 용이하게 하기 위하여, 대학과 국공립 연구소의 운영에 신축성을 부여하는 것이 필요하다. 우리나라에는 좋은 자격과 경험을 가진 인적자원은 많으나 이들을 해외용역사업에 활용할 수 있는 제도적 장치가 없다. 우리나라에는 209,979명에 달하는 연구원 ( 26.9% 는 박사학위 소지자)이 있으나, 이들의 대부분(71.3%) 이 대학이나 연구소에 묶여 있어서 자유로운 컨설팅을 할 수 없다. 대학의 경우에는 교수는 한 학기에 일주일 정도밖에 해외여행이 허용되지 않기 때문에 장기간을 요하는 용역사업에 참가하기 어렵다. 이러한 기관의 전문가들이 국제무대에서 신축성있게 컨설팅을 할 수 있게 하려면 현행의 제약을 과감히 제거하고, 이들을 포괄적으로 관리하는 조직이나 아니면 미국의 지역별 대학연합체 같은 조직(consortium)을 만들어서 용역사업을 본격화시킬 필요가 있다. 외국의 대학에서와 같이, 해외용역에 참가하는 교수가 월급에 해당하는 경비를 학교에 납입하고 휴직을 할 수 있도록 신축성을 부여하면, 대학교수도 해외용역에 적극 참여할 수 있다. 이러한 조치는 대학에 부설된 연구소의 활동을 진작하고 젊은 연구원이나 대학원생에게 용역에 관련된 연구활동에 참여할 수 있는 기회를 창출할 수 있을 것이다.

#### 5. 국제ODA 조달시장 참여 인센티브 부여

정부는 국내의 조달경쟁에서 외국의 수주경험을 국내의 수주경험보다 우대하는 입법조치나 행정조치를 취함으로써 국제조달시장에 적극 참여하려는 동기를 부여하고 독력하는 것이 유용하다. 현재에는 해외건설수주에만 이러한 제도가 존재하는 것으로 알려져 있다. 앞으로는 이러한 제도를 다른 산업으로 확대하는 것이 바람직하다.



## 참고자료

### 1. 국내문헌

- 박복영 외. 2007. 엔지니어링 산업 해외진출을 위한 금융지원제도 개선방안. 대외경제정책연구원 연구보고서.
- 송경순 외. 2007. 국제개발은행(MDB)조달시장 참여 확대전략에 대한 연구보고서. 재정부 연구용역보고서.
- 이계우. 2006. 국제개발은행에 출연한 신탁기금의 활용방안. 한국수출입은행 연구용역보고서.
- 이계우. 2003. 한국의 미주개발은행(IDB) 가입의 실익에 관한 경제적 분석. 라틴아메리카 연구, 제 16권 1호: 115-158.
- 재정부-한국수출입은행. 2007. 경제개발협력기금 20년(1987-2007). 서울.

### 2. 국외문헌

- World Bank. 2002a. Consulting Services Manual: A Comprehensive Guide to Selection of Consultants. Washington DC.
- World Bank. 2002b. Guidelines: Selection and Employment of Consultants by World Bank Borrowers. Washington DC.
- World Bank. 1999. Guidelines: Procurement under IBRD Loans and IDA Credits. Washington DC.