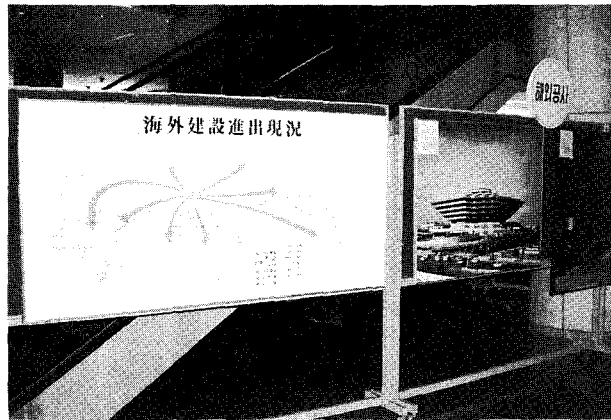


국제경쟁화시대에 따른 해외건설연망과 진로

건설시장 개방과 한국 해외건설의 진로



국토개발연구원
김홍수 수석연구원

우리 정부와 건설업계에서는 시장개방에 따른 국내 건설시장에 미칠 여파를 체계적으로 예측해 보는 등 그 대비책을 다각도로 모색하면서 한편으로는 해외진출 전략수립에 고심하고 있다.

국토개발연구원, 洪性雄 부원장은 「우리나라 건설업의 국제 경쟁력은 외국 건설업에 비해 건설업체의 기술·재무·시공관리 능력과 자국 정부의 제도적·정책적 지원 등 여러 측면에서 볼 때 아직도 취약하다」면서 「우루과이라운드 협상을 계기로 국내 시장에 안주하기 쉬운 안일한 자세에서 탈피하여 적극적인 진출전략의 모색을 통한 해외건설업 재도약의 발판을 구축함으로써 우리의 해외건설업에 새로운 지평을 열어 주어야 할 시점」이라고 국토개발연구원에서 발행된 건설경제에서 밝혔다.

또 「국제화」에 따른 경쟁력 강화의 논의가 주요 현안으로 부각되는 현시점에서 기술우위의 경쟁력 강화와 해외건설제도의 재정비를 통한 우리나라 해외건설의 재도약을 위해서는 정부와 업계의 협조적 공동노력이 그 어느 때 보다 절실하다」고 강조했다.

이와관련 본지에서는 건설경제에 게재되었던 국토개발연구원 金興洙 수석연구원의 「건설시장 개방과 한국 해외건설의 진로」와 해외건설협회 경제연구소 朴煥天 소장의 「해외건설 현황과 진로」를 발췌 게재하기로 한다.

I. 건설시장 開放論議의 動向

건설시장의 개방논의는 民間市場을 대상으로 하는 서비스협상과 공공시장을 대상으로 하는 政府調達協商에서 이원적으로 진행되고 있는데 이러한 협상의 진행 추이와 우리가 제시하고 있는 개방일정을 살펴보도록 한다.

1. 서비스협상의 推移

1986년 9월 GATT의 제8차 多者間協商인 우루과이라운드가 출범된 이래 서비스협상그룹(GNA : Group of Negotiations on Services)은 서비스의 교역도 상품의 교역과 같이 GATT 체제하에 수용하기 위하여 부단한 노력을 계속하여 왔다.

1987년, 1988년의 탐색기를 거치면서 서비스협상의 과제가 관세 및 무역에 관한 一般協定(GATT)에 대비되는 서비스교역에 관한 일반협정(GATS : General Agreement on Trade in Services)의 체결, 일부 특수한 서비스의 특성을 반영하는 서비스 部門別 註釋書(Sectoral Annex)의 작성, 구체적인 개방일정을 확정짓는 양허협상의 타결 등의 세가지로 압축되었다.

1989년 12월에 일반협정의 기초가 될 의장보고서(MTN, GNS/28)가 작성되었으며 1990년 7월에는 일반협정 草案(MTN, GNS/35)이 배포되었고 이후 수차례에 걸친 수정작업, 축소심의 과정을 거치고 있다. 부문별 주석서는 일반협정을 특정 서비스에 적용함에 있어서 생기는 어려운 문제들을 해석하고 명료화하며 추가설명하는 것을 근본성격으로 하고 있는데 건설분야에서는 주석서의 필요성이 없는 것으로 판정되었다. 讓許協商도 1990년 중반에 미국을 비롯한 협상의 주요국들이 최초양허안(initial offer)을 GATT 사무국에 접수시키면서 양허협상이 본격화되었다.

이러한 서비스협상의 많은 진전에도 불구하고 브뤼셀 각료회의에서는 농산물보조금 감축과 관련한 미국과 EC의 첨예한 의견대립으로 정치적 타결이 이루어지지 못했으며 UR협상 종결시한을 넘기게 되었다. 1991년 상반기에는 협상이 냉각기에 진입하면서 특히 서비스협상에서는

공식회의보다는 주로 비공식적인 雙務協議를 통하여 각국 양허안에 대한 입장, 추가 자유화 가능성을 모색하는 단계에 있었다. 한국의 최초 양허안도 이때 제출되었다.

1991년 하반기에는 UR의 15개 協商分野가 7개 분야로 재편성되면서 단켈 GATT 사무총장의 주도하에 활발한 접촉이 시도되었으나 역시 농산물의 장벽에 가로막혀 합의도출에 실패하였다. 1991년 12월에는 서비스 일반협정을 포함한 7개 분야의 UR협상의 최종 협정초안이 단켈 사무총장 책임하에 TNC(Trade Negotiations Committee)에 제출되었으며, GATT 사무국은 이에 대한 각국의 입장정보(take it or leave it)를 받은 후 1992년초에 협상을 종결짓는다는 일정을 강요하였다.

그러나 GATT의 적극적인 협상 중재 노력도 결실을 못보고 UR협상은 1992년에도 여전히 농산물 보조금 문제로 난항을 거듭하였다. 협상분야는 다시 市場接近 양허협상, 서비스 양허협상, 협정문안의 法制化 작업, 최종협상 마무리 절충(fine tuning)의 4개 분야(4 track)로 압축되어 협상이 진행되었다. 서비스협상에는 일반협정 GATS와 부문별 주석서가 어느 정도 모습을 갖춘 상태에서 각국의 구체적인 자유화 일정을 확정 짓기 위한 쌍무적인 양허협상이 1991년에 이어 현재까지 계속 진행되었다.

2. 政府調達協商의 推移

정부조달협정이란 반덤핑협정, 補助金·相計關稅協定 등과 같이 일반협정(GATT) 제정시 생각하지 못하였던 새로운 문제 또는 분야의 특수성을 해결하기 위한 특별조치로 파악하면 될 것이다. 정부조달협정(GPA ; Government Procurement Agreement)은 1981년 1월에 발효하였고 1987년에 1차 개정되어 13만 SDR 이상의 상품구매중 정부가 최종소비자가 되는 정부조달에 적용되고 있다. 현재 UR에서 2차 개정작업이 진행중인데 협정조문의 개선뿐만 아니라 서비스로까지 그 적용범위를 확장하기 위한 협상을 하고 있다. 협정 가입국은 EC 9개국을 포함하여 미국, 일본, 캐나다 등 선진 20개국이다.

한국은 기존의 물품을 대상으로 하는 정부조달협정에의 가입을 추진하다가 자연스럽게 정부조달협정의 포괄범위를 서비스로 확대하는 擴張協商에도 참여하게 되었다. 확장협상은 주로 협정본문(framework)의 개선을 위한 협상으로 내국민대우 및 무차별 대우의 원칙 적용, 기술 사양 및 입찰절차에서의 공정성 확보, 對應購買(offset) 사용금지, 분쟁해결 절차 등에 관한 논의가 있었다. 1991년 12월에는 그간의 협상결과를 정리한 의장초안이 배포되었는데 협정의 발효시기를 정리한 의장초안이 배포되었는데 협정의 발효시기를 1993년 7월 1일로 명시하고 협정가입국은 협정의 효력발생일 이전까지 법령, 제도를 협정에 일치되도록 보완하고 이를 政府調達委員會에 통보하도록 하였다.

議長草案이 제출된 이후 1992년 2월의 확장협상에서는 3월 20일까지 확장협상 참가국이 양허안을 제출하고 각국이 제출한 양허안을 토대로 양허범위확정을 위한 협상을 UR의 당시 종료시기인 1992년 4월 19일까지 끝낼 것을 목표로 설정하였으며 이러한 일정표에 따라 협상이 진행중에 있었다. 그러나 UR의 전체적인 협상의 진척을 평가할 때 4월내 협상종료는 사실상 불가능하였으며 양허협상을 중심으로 협상은 계속 진행중이다. 한국은 1990년에 물품에 국한된 가입안을 1차 제출하였으며 1992년에는 서비스까지 포괄하는 양허안을 GATT 정부조달위원회에 제출하였다.

3. 한국의 建設部門 開放日程

1) 서비스협상의 양허안

1992년 2월 GATT에 제출된 수정양허안은 개괄적인 설명과 공통적인 규제사항이 포함되어 있는 前文(headnote)과 분야별 자유화 약속으로 구성되어 있다. 공통적인 규제사항에는 모든 업종에 공통적으로 적용되는 외국인투자, 외환관리, 부동산취득, 인력이동에 대한 사항을 포괄적으로 기재하고 있다.

토지취득 및 이용에 관한 규제외 외국회사의 子會社나 외국인 투자지분이 50%를 초과하는 합작투자회사의 토지취득은 국내토지 여건상

제한되어 외국인토지법에 따라 관계당국의 허가를 받아야 하며 지사 및 사무소는 임차권과 전세권에 한하여 허용됨을 밝히고 있다. 또한 상업적 주재에 대하여 자유화 약속을 한 분야에 있어서 상급관리자(senior manager), 任員(executive), 전문가(specialist) 등의 기업내 필수인력을 인력시장조사 절차없이 일시적 이동이 허용될 것임을 약속하였다.

건설부문의 주요 개방내용은 현재는 국내 기존 免許業體와의 합작투자만을 허용하고 있으나 일반건설은 94년 1월부터 100% 단독투자, 96년 1월부터 지사의 설립을 허용하며, 전문건설(전문, 전기, 전기통신, 소방시설)은 2년의 시차를 두고 같은 내용의 개방조치가 취해지는 것으로 되어 있다. 이외에도 면허발급 주기, 都給限度額制度和 같은 건설관련 규제들도 양허협상의 결과에 따라 국제 상관행에 입각한 변화가 예상되고 있다. 우리의 개방일정 자체는 긍정적으로 받아들여지고 있다.

2) 정부조달협상의 讓許案

정부조달협상에서는 분야별로 선별적인 개방이 가능하다. 분야별 양허는 외국기업의 참여가 가능한 공종별 목록(positive list) 또는 참여가 허용되지 않는 목록(negative list)을 제출함으로써 이루어진다. 양허안에는 양허하게될 기관의 목록도 포함되는데 크게 중앙정부, 지방정부, 정부투자기관의 세 그룹이 있으며 각 그룹내에서도 개별적인 기관의 선택이 가능하다. 또한 양허기관, 양허분야별로 협정이 적용되는 정부조달 규모상의 金額下限을 달리하는 양허안도 제출되고 있다.

GATT에서 원용되고 있는 서비스 분류에 따르면 51 건설시공은 511 整地作業, 512 건축, 513 토목, 514 조립건축, 515 전문건설, 516 설비공사, 517 마감공사, 518 운전사 딸린 장비임대로 중 분류되는데 우리는 중앙정부에서 발주되는 약 50억원(450만SDR)이상 공사중 정지, 건축, 토목, 마감공사를 양허하였다. 그러나 양허협상 과정에서 양허분야, 양허기관을 확대해야 한다는 요구가 한국에 대해 수차례 있었으므로 이에 대응할 수 있는 준비를 하여야 할 것이다. 양허분

야를 지키기 위한 노력보다는 양허기관, 양허하
 한에서 신축성을 부여받기 위해 전담하는 것이
 실익이 큰 협상전략으로 보인다. 참고로, 상공부
 자료에 따르면 건설부문에 양허기관, 양허분야,
 금액상의 양허범위에 해당되는 순양허액을 총
 건설조달금액으로 나눈 純讓許比率은 양허액을
 총 건설조달금액으로 나눈 純讓許比率은 약 8%
 이다.

3) 서비스협상 양허안과 정부조달협상 양허 안의 관계

서비스협상그룹에 제출된 건설분야 개방안은
 상업적 주재를 통한 시장진입을 계속 요구하되
 순차적으로 보다 완화된 형태의 駐在를 요구하고
 있다. 물론 여기서의 개방안은 민간시장에 국한
 되는 것이나 1994년 이후 생겨날 외국 면허업체를
 국내업체와 구별하여 공공시장 참여를 제한할
 수 있는가 하는 의문이 생긴다. 결국 외국의 면
 허업체에게도 국내 公共市場의 참여를 허용하게
 될 공산이 크데 그렇다면 우리 공공시장에 대한
 외국의 진출 가능성은 이미 서비스협상의 결과로
 열어 놓았다고 볼 수 있다.

그러면 정부조달협정에서 추구하는 바는 무
 엇인가? 상업적 주재를 통한 공장 조달시장의
 참여는 당연한 것이며 이미 국제적으로 이루어
 지고 있으나 첫째, 이 과정에서 외국업체라는
 이유로 불이익을 받지 않도록 하며 둘째, 한걸음
 더 나아가 상업적 주재함이 없이도 외국업체가
 입찰에 참여할 수 있도록 협정이 적용되는 범
 위의 조달은 國際入札로 하자는 것을 정부조달
 협정은 추구하고 있는 것이다. 이를 위해 정부
 조달협정은 입찰·계약의 형태, 절차 등에 관하여
 상세한 규정을 두고 있다.

따라서 건설의 입장에서는 정부조달협상이
 서비스협상보다 더 중요한 것으로 보인다. 정부
 조달협정의 구체적인 규정의 적용을 받게 될 뿐만
 아니라 건설에 있어서 특히 공공부문의 비중이
 크다는 점, 정부의 開放意志가 가장 확실히 관
 찰될 수 있는 분야가 공공부문이라는 점과 공
 공부문의 변화가 민간부문의 변화를 선도하다는
 점에서 우리는 정부조달협정의 전개과정에 새
 로운 관심을 쏟아야 할 것이다.



4. 協商의 展望

수차례에 걸친 양허협상의 결과로 각국의 양
 허안과 서비스 規制制度에 관한 이해는 제고되고
 있으나 전체적인 UR협상이 소강상태에 빠져들
 면서 서비스시장 개방을 위한 협상에서도 기본
 입장의 변화를 수반하는 타협은 이루어지지 않고
 있으며 협상결렬을 방지하기 위한 형식상의 반
 복적인 모임으로 전락되는 경향이 강해졌다. 19
 92년말 한때는 미국 EC간의 농산물협상이 다시
 재개되어 조심스러운 낙관론이 대두되었으나
 1993년에 들어서서는 미국 클린턴 행정부의 강
 경한 자세, 프랑스의 미·EC농산물분야 합의에
 대한 반발 등으로 UR협상의 결과를 예단할 수는
 없는 상황이다. 농산물분야가 아니더라도 서비
 스, 섬유, MTO(Multilateral Trade Organization)
 설치 등의 많은 난제들이 산적하고 있어 7년간
 끌어 온 협상 종결에 대한 낙관을 불허하고 있다.

서비스협상, 정부조달협상에 국한하여 본다면
 앞으로도 수차례의 양허협상이 더 있겠지만 이번
 UR협상 기준중 달성될 수 있는 서비스교역 自由化 水準에 대한 협상참가국들의 기대가 점차
 현실화되고 있기 때문에 UR이 타결의 기미를

보이는 시기에 서비스협상, 정부조달협상도 급진전을 보여 각국의 현재 제출한 양허안의 수준에서 협상이 마무리될 공산이 크다. 다만 정부조달협상에서는 한국이 추가로 양허를 하여야 할 가능성도 배제할 수는 없다. 서비스협상, 정부조달협상이 그 자체로서 UR협상 전체의 타결에 걸림돌이 되지 않을 것이다.

만약 UR협상이 농산물 등의 문제로 7년여의 노력에도 불구하고 무위에 그친다면 건설부문에는 어떠한 영향을 미칠 것인가는 어렵지 않게 예상할 수 있을 것이다. 국제무역 규모의 대폭적인 위축은 물론이며 쌍무적인 개방압력이 횡행하는 弱肉強食의 시대가 도래할 것이다. 미국은 이미 한국에 대해 건설시장 개방을 촉구한 바 있으나 이를 우리는 UR에서 협의할 문제라고 넘긴 적이 있다. 따라서 우리로서는 건설시장의 개방을 불가피한 것으로 받아들여야 할 것이며, 또한 UR이라는 多者間協商을 통한 개방이 우리에게 더 이롭다는 사실을 인식하여 협상에 더욱 적극적으로 임해야 할 것이다.

II. 한국 海外建設의 向後進路

1. 해외건설의 潮流와 한국의 해외건설

현재와 같은 해외건설은 19세기의 帝國主義時代와 함께 태동하였다고 보여지며 당시의 대표적인 사업으로는 영국의 파리-루앙철도(1841), 프랑스의 수에즈운하(1859-69), 미국의 파나마운하(1890-1914), 일본의 경인철도(1897-1900) 등을 꼽을 수 있을 것이다. 본격적인 해외건설은 1950-60년대 아프리카, 아시아 신생 독립국의 개발사업에 유럽, 미국의 업체들이 참가함으로써 시작되었는데 이때만 해도 건설업체들은 주로 내수에 의존하였고 해외건설은 전체 매출액이 5-10% 수준에 머물렀다.

해외건설을 주력으로 하는 회사들이 생겨난 것은 中東 건설시장이 초유의 증가세를 보인 70년대 초반의 일차 오일쇼크 이후부터였다. 중동의 해외건설물량이 급증하자 기존의 선진국 건설업체들이 이를 다 소화하지 못하였고 일부 單純施工 위주의 해외건설시장에 한국과 같은

開途國 건설업체의 진출을 가능케 하였다. 80년대 초 한때 미국은 미국 다음의 해외건설 수주를 기록하는 쾌거를 올렸다. 그러나 1983년부터 중동지역의 原油收入 감소, 국제적인 경기침체, 개도국 현지 건설업체의 성장 등으로 해외건설시장 특히 개도국시장은 침체되기 시작하였으며, 고도기술이 부족하고 지역적 다각화에 실패한 한국, 브라질 등의 후발 해외건설업체의 타격이 특히 심했다.

건설서비스 국가간 거래는 建設生産物의 국지적인 성격 때문에 생산요소의 이동이 수반되어야 하므로 교역의 장벽이 상대적으로 높아 다른 상품이나 서비스에 비해 늦게 시작되었고 시대적인 여건에 따라 시장규모도 큰 폭으로 변해왔으나 주된 흐름은 여타부문과 마찬가지로 교역량의 확대라는 것을 부인하기 어려울 것이다. 특히 UR이 성공적으로 타결되어 건설서비스의 교역량이 증가하면 한국의 해외건설은 이러한 기회를 선용할 수 있는 유리한 위치에 있다고 보여진다. 70년대 해외건설의 호황기가 한국 해외건설의 가능성을 열어 주었다면 UR을 통해 구현될 수 있는 90년대 이후의 호황기는 한국 해외건설의 成熟期, 飛躍期가 될 것을 기대할 수 있는 것이다.

2. 해외건설의 現況 및 問題點

한국의 해외건설 수주는 81년의 136.8억 달러를 頂點으로 82년부터 감소추세를 보였으며 88년의 16억 달러를 저점으로 89년부터 회복세로 반전되었다. 그러나 한국 해외건설의 전반적인 경쟁력 약화로 세계 시장점유율이 80년대 초반의 11%대에서 리비아 大水路 2단계공사를 수주한 1990년을 제외하면 최근에는 2% 내외의 점유율을 유지하고 있다.

한국의 해외건설이 저조하였던 것은 전반적으로 해외건설시장이 침체되었던 배경도 있으나 우리의 수주구조가 지역적으로 중동에 편중되어 있어 중동지역의 경제여건 변화에 매우 민감하게 반응한다는 점과 한국 機能人力의 임금상승과 이에 부응하는 기술개발투자 노력이 결여되었다는 점에 기인하는 것이다.

〈표 1〉 한국의 지역별 수주동향

		단위 : 백만달러						
		'80	'82	'84	'86	'88	'90	'91
중 동		7,831	11,391	5,910	1,242	1,251	5,812	868
아 시 아		409	1,921	568	872	240	712	1,888
아 프 리 카		15	-	49	37	48	106	37
태평양·미주		4	9	25	88	63	123	236
유 럽		-	-	-	-	-	17	9
합 계		8,259	13,321	6,502	2,239	1,602	6,770	3,038

자료 : 해외건설협회

한국의 중동시장 依存度는 80년대에 1986년과 91년을 제외하고는 모두 75%를 넘어서고 있으며 많은 경우에 있어 90%를 육박하거나 상회하고 있다. 따라서 중동 해외건설 시장의 침체의 폭이 컸던 만큼 한국 해외건설의 침체의 골도 깊었다. 〈표2〉에서 보는 바와 같이 한국의 해외건설 수주 증감은 항상 중동 해외건설시장의 증감과 방향을 같이하여 왔던 것이다. 1991년부터는 아시아가 중요한 시장으로 부각되면서 중동에 대한 의존도가 대폭 하락하였으나 이것이 한국 해외건설의 구조적인 변화를 시사하는 것인지는 더 두고 보아야 할 것이다.

우리의 해외건설이 한 지역시장에 지나치게 의존한다는 것도 문제점일 수 있으나 더 큰 문제는 중동을 포함한 전체 해외건설시장에서 우리의 시장점유율이 대폭 감소하고 있다는 사실이다. 이에 대한 해답은 아마도 우리 내부에서 찾아야 할 것이다.

우리의 해외건설 진출은 주로 노동집약적인 단순시공 위주의 토목, 건축공사를 대상으로 이루어졌다. 즉, 良質의 低賃 노동력과 투철한 정신력을 무기로 선진국 건설업체들이 기피하는 열악한 환경의 지역에서 공사를 수주하며 국제 경쟁력, 특히 가격경쟁력을 유지하여 왔던 것이다. 그러나 80년대 후반부터 한국 내부의 정치·경제적인 여건변화로 한국 建設勞賃이 급등하였으며 다른 3국 인력과 임금격차도 점차 확대되었다. 84년에는 외국 기능직 임금이 한국 기능직 임금의 약 절반 수준이었으나 90년에는 약 1/3이 되었다.

한국 건설 기능직 임금의 상승과 함께 작업 환경이 열악하고 힘든 일은 기피하는 풍조가

사회에 만연하게 되어 해외건설인력을 그나마 구하기도 힘들게 되었으며 설령 충분한 인력을 확보한다고 하여도 과거의 생산성은 기대하기 어렵게 되었다. 따라서, 우리의 해외건설업체도 점차 3국인력의 고용 비율을 높여 나가게 되었다.

82년에는 우리의 총해외건설인력중 한국인 비율이 75%에 달하였으나 최근에 들어서는 이 비율이 완전히 역전되어 외국인 고용 비율이 75%를 차지하게 되었다. 이제는 우리도 현장에 꼭 필요한 인력(key personnel)만 한국에서 파견하는 단계에 와 있다고 판단된다.

건설산업의 국제경쟁력을 결정하는 요인인 물론 인건비 외에도 기술능력, 공사관리능력, 金融調達能力, 정부의 지원 등 다양하게 있다. 이러한 경쟁력 결정요소들의 종합적인 평가는 실제 시장에서 나타난 실적을 통하여 추정될 수 있으며 그 한 방법으로 국제무역에서 흔히 사용되는 顯示的 比較優位 (RCA: Revealed Comparative Advantage) 指數의 분석을 통하여 한국 해외건설의 공종별 경쟁력을 평가해 보면 다음과 같다.¹⁾ 한국의 해외건설은 1980년대 이후 최근까지 대체로 토목, 건축분야에서 비교우위가 있으며 특수·플랜트, 전기·통신, 용역 등의 분야에서는 比較劣位에 있는 것으로 나타나고 있다. 즉, 저임의 외국인력 투입비중을 높이며 노동집약적인 토목, 건축 분야에서 경쟁력을 유지하고 있으나 과거부터 경쟁력이 약했던 기술집약적인 플랜트, 용역분야에서의 경쟁력 강화는 이루어지지 않고 있는 것이다.

과거부터 경쟁력이 있던 분야에서는 경쟁력이 있고 경쟁력이 없던 분야에서는 지금도 경쟁력이 없는데 우리의 해외건설시장 점유율이 급감하고 있는 이유는 무엇인가 하는 의문이 생긴다. 이는 우리가 경쟁력을 유지하고 있는 부문의 해외건

1) 자세한 내용을 위해서는 '우루파이라운드의 건설업-UR/GNS 건설부문 양허협상에 따른 대응방안, 국토개발연구원, 1991'을 참조.

<표 2> 한국 해외건설의 중동시장 의존도, 점유율

단위 : 억 달러, %

연도	해외건설 수주총액	중동으로부터의 수주액	중동의 건설시장규모	한국의 중동시장 의존도	한국의 중동시장 점유율
1980	86.9	82.6	388.0	95.1	21.3
1982	133.2	113.9	456.7	85.5	24.9
1984	65.0	59.1	229.8	90.9	25.7
1986	22.4	12.4	130.8	55.4	9.5
1988	16.0	12.5	112.0	78.1	11.2
1990	67.7	58.1	224.0	85.8	25.9
1991	30.4	8.7	204.5	28.6	4.3

자료 : 해외건설협회

설시장의 규모는 점차 작아지고 경쟁력이 없는 부문의 시장이 커지고 있기 때문이다.

단순 토목·건축에 있어서는 그동안 누적된 각국의 자체적인 施工能力으로 대부분 소화할 수 있게 되었으며 또한 과거 주요해외건설 수요국들의 경제가 성숙됨에 따라 建設需要도 고급화되어 자체적으로 해결할 수 없는 플랜트, 技術用役 분야의 시장이 확대되고 있는 것이다.

종합적으로 볼 때 한국이 해외건설국으로 다시 성장하기 위해서는 기술개발을 통해 高附加價値의 기술집약적인 분야에서의 국제경쟁력을 높이고, 지역다변화를 위해 새로운 시장의 개척이 필수적임을 암시하고 있다.

3. 해외건설의 향후 진로

한국 건설산업이 제2의 도약기를 맞이하기 위해서는 해외건설 또는 국내건설의 구분없이 건설업계의 技術開發을 위한 적극적인 노력이 전제되어야만 가능할 것이다. 다행히도 건설시장의 개방을 앞두고 이러한 인식이 확산되면서 건설업계의 기술개발, 經營革新에 대한 관심이 고조되고 있다.²⁾ 정부에서도 기술개발 촉진을 위해 신기술·신공법의 보호, 기술개발에 대한

2) 기획특집 '건설기업의 성장전략' 건설경제 1992. 11, 국토개발연구원

<표 3> 지역별 해외건설 발주액 추이 및 전망

단위 : 억 달러

지역	1982	1984	1986	1988	1990	1991
개도권	1,027	628	517	555	670	1,002
중동	512	266	161	174	199	293
아프리카	177	125	131	101	152	217
아시아	235	183	173	205	271	345
중남미	103	54	52	75	48	147
선진권	204	177	223	386	520	518
유럽	111	92	119	194	304	328
북미	93	85	104	192	216	190
합계	1,231	805	739	941	1,190	1,520

자료 : ENR

주 : 일본의 해외건설시장은 무시될 수 있을 정도로 작음

보상, 기술경쟁 입찰제도의 도입, 조세·금융상의 지원 등 많은 조치들을 취하고 있다. 여기서는 해외건설의 차원에서 필요한 活性化 方案을 시장의 다변화, 새로운 수요에의 대응, 정부의 규제 및 지원의 합리화로 압축하여 해외건설의 향후 진로를 살펴보도록 한다.

1) 建設市場의 多變化

建設資本의 규모는 잠재적인 건설시장의 크기를 의미한다고 볼 수 있다. 1991년 세계 총건설투자액은 2조 5,000억 달러로 추정되는데(UN 통계) 이중 유럽, 일본, 미국의 순으로 선진국이 전체의 약 80%를 차지하였다. 그러나 해외에 발주되는 비율에 있어서도 개도국이 선진국보다 압도적으로 높아 개도국권이 더 큰 해외건설시장을 형성하고 있다. 건설산업관련 有力紙인 ENR(Engineering News Record)에 따르면 1991년의 해외건설시장 규모는 총건설투자액의 약

6%인 1,520억 달러에 달하였으며 개도국권의 비중이 약 66%를 차지하였다.

그러나 80년대를 통해 개도국권의 海外發注工事額이 반감하여 전체 해외건설시장에서 개도국시장의 비중은 80년대초 80% 선에서 1990년의 56%로 감소하였다. 이러한 추세는 1991년에 들어서 반전의 기미를 보이고 있으나 지속될 수 있는지는 속단하기 어렵다. 한편 선진국의 건설 투자 대비 해외건설 시장 비중은 1.5-2.0%의 안정적인 추세를 보이고 있으므로 선진국시장의 상대적 중요성이 점차 증대되고 있다.

해외건설시자의 규모로만 보았을 때 유망한 건설시장은 아시아, 유럽, 중동, 아프리카, 북미, 중남미의 순으로 나타난다. 이러한 해외건설시장에 다각적으로 진출하기 위한 전략을 수립하기 위하여 해외건설 強國의 受注行態를 살펴보자.

ENR(91. 7. 22) 통계에 의거해 1991년의 주요 수주국을 보면 미국이 694억달러를 수주하여 수위를 지켰고, 영국 143억달러, 프랑스 123억달러, 이탈리아 120억달러, 일본 114억달러 수주한 것으로 나타났다. 일본은 1990년의 두번째 수주국 지위에서 제5위의 해외건설국으로 하락하였다. 이들 5개국이 전체 해외건설시장의 약 80%를 점유하고 있어 전형적인 寡占市場의 형태를 취하고 있다. 해외건설시장이 호황기에 있을 때는 점유비중이 낮으나 시장이 위축되면 점유비중이 높아진다.

한국은 ENR 통계에 기타 국가로 분류되어 있으며 또한 해외건설 액수도 과소추정되어 있으므로 국제비교를 어렵게 하고 있으나, 상대적인 비교는 가능할 것이다. 해외건설협회 자료에 따르면 한국 해외건설업체중 상위 5개 업체의 수주비중도 최근 80-95% 수준을 보이고 있어 세계 해외건설시장에서 상위 5개국 수주비중과 비슷하며 그 변화추이도 유사한 추세를 보여주고 있다. 이는 건설의 특성상 해외건설에 있어 既進出業體의 상대적인 이점, 土着化의 중요성을 보여주는 것이다. 즉, 해외건설시장에서는 국가 차원에서는 업체 차원에서나 後入先出(last-in first-out)의 원칙이 적용되는 것을 의미한다. 새로운 시장에 진출하여 정착하기 위해서는 다른 어떤 분야에서 보다도 장기적인 안목을 갖고 그 시장에 적응하기 위한 노력이 절실히 요구된다는 것이다.

시장 다변화의 구체적인 양상을 주요 수주국의 예를 통하여 살펴본다면 다음과 같다. 미국은 모든 시장에서 着位의 자리를 고수하면 단연 선두를 달리고 있다. 영국은 북미와 유럽에서 자국의 세계 해외건설시장 점유율보다 높은 점유율을 보이고 있으며, 프랑스는 유럽을 주무대로 하며 아프리카에서도 강세를 보이고 있다. 이탈리아는 비교적 고른 분포의 시장을 갖고 있으나 그 중 중동과 아프리카 시장의 비중이 높다.

일본은 아시아에 대한 의존도가 매우 높으며 北美市場에서도 호조를 보이고 있다.

미국을 제하고는 대체로 둘 또는 셋 정도의 주요시장을 확보하고 있다는 공통점을 나타내고 있다.

그러나 일본만을 제외하고는 어느 나라도 해외 건설 수주액의 50% 이상을 한 시장에 의존하고 있는 나라는 없다.

이러한 현상은 新規 해외건설 시장진출에 있어 상당한 투자 소요되므로 역사적, 경제적, 지리

〈표 4〉 세계건설시장의 수주국별 구조

단위: 10억 달러, %

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1991
미 국	48.2 (44.6)	44.9 (33.5)	30.7 (38.1)	22.6 (30.6)	25.9 (27.5)	43.6 (36.2)	69.4 (45.7)
영 국	4.9 (4.5)	7.5 (6.1)	5.6 (7.0)	7.0 (9.5)	9.4 (10.0)	12.5 (10.4)	14.3 (9.4)
프 랑 스	8.7 (8.1)	11.4 (9.3)	5.3 (6.6)	7.1 (9.6)	11.1 (11.8)	10.4 (8.6)	12.3 (8.1)
이탈리아	6.2 (5.7)	7.8 (6.3)	6.8 (8.4)	7.4 (10.0)	13.3 (14.2)	13.4 (11.1)	12.0 (7.9)
일 본	4.1 (3.7)	9.3 (7.6)	7.3 (9.1)	9.4 (12.7)	11.6 (12.3)	16.8 (14.0)	11.4 (7.5)
기 타	36.5 (33.6)	42.2 (34.3)	24.8 (30.8)	20.4 (27.6)	22.8 (24.1)	22.3 (18.7)	32.6 (21.4)
합 계	108.6 (100.0)	123.1 (100.0)	80.5 (100.0)	73.9 (100.0)	94.1 (100.0)	119.0 (100.0)	152.0 (100.0)

자료: ENR

적으로 紐帶가 깊은 몇 개 시장을 대상으로 공략한다는 것과 한편으로는 단일 시장에 의존도가 지나치게 되지 않을 정도로 기타 시장을 관리하고 있다는 것을 의미한다. 한국의 다변화 전략에도 시사하는 바가 많다. 한국은 해외건설 수주의 거의 모두를 아시아와 중동 시장에 의존하고 있는데, 우리도 기존의 중동과 아시아 시장을 계속 공략하되 危險分散의 차원에서 유럽, 미국, 과거 공산권 국가들의 건설시장에 진출하기 위한 노력을 소홀히 하지 말아야 할 것이다.

2) 새로운 需要에의 對應

해외건설시장이 축소되자 需要者市場이 형성됨에 따라 수주의 조건으로 長期低利의 施工者 金融을 요구하는 사례가 증가하고 따라서 정부의 수출금융, 보조금 등의 지원이 중요해졌다. 일본, 프랑스, 미국의 해외건설 금융지원제도가 금리, 기간, 제공비율 등 모든 면에서 뛰어나 이들 국가의 해외건설업체의 경쟁력을 더욱 높이고 있다. 우리도 수출입은행의 延拂輸出 지원, 해외건설진흥기금과 대외경제협력기금(EDCF)에 의한 지원 등이 있으나 선진국 수준에는 훨씬 못미치고 있으며 어떻게 보면 국가 경제력의 차이에서 나타나는 당연한 귀결로도 보인다.

UR협상에서 공공부문에 의해 이루어지는 補助金 문제가 해결된다면 정부 차원의 지원수준 격차는 큰 문제가 되지 않을 것이다. 우리에게 더욱 아쉬운 것은 업체주도의 프로젝트 화이낸싱 능력이다. 개별프로젝트의 현금흐름과 위험도를 평가하여 最適資本 構造를 도출하고 금융기관, 발주자의 참여를 유도하는 능력을 우리 건설업체는 전혀 갖추지 못하고 있다. 都給事業에 대한

시공사 금융의 요구 뿐만 아니라 수요창출을 위한 개발형 건설사업의 비중도 커지고 있기 때문에 프로젝트 화이낸싱의 능력은 절실히 요구되고 있다. 우리 업체도 프로젝트의 성격에 따라 持分參與, 구상무역, BOT 방식 등의 프로젝트에 적극 참여하여 경험을 축적하고 화이낸싱 능력을 배양해 가야 할 것이다.

해외건설공사의 대형화, 다양화, 기술집적화에 따라 금융기관뿐만 아니라 건설회사간의 合作 進出이 요구되고 있다. 국내업체간의 합작진출도 가능하지만 상호보완의 상승효과를 높이기 위해서는 외국업체와의 합작진출이 유리할 것이다. 과거에는 下請業體로서의 공동진출이 많았는데 이제는 대등한 관계의 합작진출을 도모하여야 한다. 특히 중동, 아시아와 같은 기진출시장에서는 선진국의 기술, 한국의 시공 및 관리능력의 합작형태가 되어야 할 것이며 미진출시장에서는 하청형태의 진출로 시작하여 합작 또는 독자적인 공사수행으로 발전시켜 나아가야 한다.

민간공사 비중의 상대적인 증가 또한 간과할 수 없는 건설시장에서의 조류이다. 이제는 발주처와의 끈끈한 유대관계에 의한 공사수주방식에서 벗어나 現地法人의 설립에 의한 장기적인 신뢰구축이 더욱 필요한 해외건설전략이다. 해외건설협회 자료에 따르면 한국의 현지법인에 의한 수주액 비중은 2% 미만인 반면 일본의 경우는 약 30%에 달하고 있어 우리의 취약성을 여실히 보여주고 있다. 公共工事의 한계에서 벗어나 지키고 있는 민간시장에의 진입을 위해서는 현지법인 형식의 시장개척을 확대하여야 한다.

3) 해외건설 活性化를 위한 정부의 對策

국제수지가 다시 적자로 반전되자 상품수출

<표 5> 시장별 주요 해외건설국의 수주구조

단위 : 10억 달러, %

시 장 수 주 국	중 동	아시아	아프리카	유 럽	북 미	중남미	총 계
미 국	16.0(54.7)	16.4(47.5)	10.8(49.8)	12.9(39.2)	4.0(21.1)	9.3(63.6)	69.4(45.7)
영 국	2.7(9.3)	2.3(6.7)	1.5(6.8)	3.9(11.8)	2.9(15.3)	1.0(66.8)	14.3(49.4)
프 랑 스	0.5(1.6)	1.4(4.2)	2.3(10.5)	6.0(18.1)	1.4(7.4)	0.8(5.4)	12.3(8.1)
이탈리아	3.2(11.0)	1.8(4.9)	2.5(11.4)	2.7(8.2)	0.6(3.2)	1.3(8.6)	12.0(7.9)
일 본	0.8(2.7)	7.5(21.7)	0.3(1.2)	0.7(2.2)	1.7(8.9)	0.4(2.6)	11.4(7.5)

자료 : ENR, 1992. 8. 24

못지 않게 해외건설산업을 보다 육성할 필요성이 인정되었고, UR협상 등 세계건설시장의 여건변화에 적극 대응하기 위하여 1992년말 몇가지의 해외건설 활성화 방안이 발표되었다. 기본방향은 우리 업체의 대외경쟁력을 제고하고, 우리 업체 간에도 自律競爭이 가능하도록 해외진출 관련 제도를 대폭 개선하는 것이었다. 海外建設促進法은 법제정 당시의 분위기를 반영하여 과당경쟁의 방지, 國威에 손상을 주지 않을 수 있는 업체의 선별 등을 특별히 강조하고 있어 규제법이라고 인식되었으나 이제 실제적인 촉진법으로의 변모를 시작하고 있는 것이다.

해외건설촉진법의 개정에 따라 수시로 해외건설면허를 실시하게 되었으며, 국내업체간의 과당경쟁을 방지하기 위해 실시되었던 해외건설進出指定制度의 폐지, 複數 都給許可의 허용이 이루어지게 되었다. 건설업계의 자율성의 제고를 위해서는 도급허가 위탁범위의 확대, 자동도급허가의 확대 등이 실시되었다. 이외에도 재무부를 통하여 해외공사 연불금융자금 자원조건의 개선, 現地金融 규제의 완화, 해외투자 규제의 완화 등을 추진하였다.

한걸음 더 나아가 최근에는 新政府 출범 이후의 개혁 분위기를 반영하여 소극적인 개념의 規制緩和가 아니라 해외건설촉진법의 전면적인 개정을 통하여 보다 근본적인 제도개선을 위한 노력이 정부를 중심으로 가시화되고 있다. 주요 내용은 종전의 해외건설업 면허제를 登錄制로 전환하고, 도급허가제를 申告制로 바꾸고, 해외건설에 있어 도급한도액의 적용을 폐지하는 것

이다. 전문건설업체의 해외건설 진출허용, 각종 보고업무 부담의 완화도 검토되고 있으며 이외에도 해외건설업의 성격 재조정과 범위확대를 비롯하여 업계의 해외진출시에 장애가 되는 요인에 대한 광범한 의견수렴을 통해 改善提案事項을 적극적으로 반영할 계획이다.

건설업계의 역량이 커지고 해외건설에 대한 환상도 불식되고 있으며 해외건설시장의 성격도 변화하고 있기 때문에 정부의 시의적절한 대응이 이루어지기를 기대하고 있다.

III. 結語

건설시장의 개방은 불가피한 것이다. 우리에게 보다 유리한 多者間協商을 통한 범세계적인 시장개방이 될 것인지 또는 雙務協商을 통한 상호주의적인 시장개방이 될 것인지만이 문제이다. 이러한 상황에서 건설시장 개방이 외부에서 떨어진 재앙으로 작용할지 또는 건설산업 발전의 기회로 작용할지는 어느 정도 우리의 대응여부에 달려있다고 보여진다. 과거의 경험에 비추어 보면 이러한 변화는 後發海外建設國인 한국의 해외건설을 성숙기에 접어드는 계기를 제공할 수도 있는 것이다.

시장개방은 소비자가 양질의 서비스를 저렴한 가격으로 제공받을 수 있으며 건설산업의 합리적 개편을 유도할 수 있으며 해외건설시장에의 진출가능성을 확대한다는 긍정적인 측면이 많이 있다. 시장개방은 우리 건설산업에서 지금까지 유지되어왔던 전근대적인 市場構造, 규제체계, 경영방식을 혁신 할 수 있는 계기로 보이며 기술개발을 통해 한국 건설산업의 경쟁력이 강화될 수 있다면 국제적인 건설시장 개방에 따른 우리의 得이 先보다 크다고 판단된다. 따라서 건설업계와 정부 공동의 효율적인 대응이 기대된다.

설비

참고문헌

국토개발연구원, 건설경제, 1992. 11
 국토개발연구원, UR/GNS 건설부문 양허협상에 따른 대응방안, 1992
 건설부, 해외건설 활성화대책, 1992. 11
 해외건설협회, 해외건설 현황분석 및 진흥대책, 1993
 Engineering News Records (ENR), The Top International Contractors 1992. 8. 24.