

# 해외 농촌개발사업 용역수주 체결과 관리

- 인도네시아의 지하수 개발사업 기술용역 사례 -



김 대 년  
(주)한국종합기술 부사장

## 1. 들어가며

대부분의 개발도상국들은 외국이나 국제금융기관으로부터의 지원 (grant)이나 차관 (loan)내용과 그 규모가 정해지지 않으면 국가예산편성 자체가 어려울 정도로 국가의 사회 인프라 개발을 외국이나 국제금융기관으로부터의 지원이나 차관자금에 크게 의존하고 있다. 뿐만 아니라 이러한 사회 인프라 개발사업을 수행하는데 필요한 기술 또한 외국의 기술용역업체들로부터 조달되고 있는 실정이다. 물론 여기에는 원조나 차관제공기관으로부터 원조나 차관협정 조건에 기술용역단 (International Engineering Consultants)을 고용토록 규정화 되어 있기 때문이기도 하다.

다만 이것이 양자 간 협력사업 (Bilateral Cooperation Projects) 일 경우에는 소위 말하는 Tied Loan 이라고 하여 차관자금을 공여하는 국가의 기술용역업체들 간의 경쟁 (LCB - Loan Competitive Bidding)을 통해서 기술용역업체가 선정되도록 차관협정이 맺어지는 것이 보통이다. 한국 수출입은행 (EXIMBANK)에서 개도국들에게 제공되고 있는 EDCF 차관사업이 이에 속한다.

반면, World Bank나 ADB 등 국제금융기관 차관자금으로 시행되는 다자간 협력사업 (Multilateral Cooperation Projects)의 경우에는 이들 국제금융기관의 회원국 업체 모두에게 완전 개방되어 국제경쟁입찰 (ICB - International Competitive Bidding)을 통해서 기술용역업체가

선정되도록 되어 있다. 이들 국제기술용역시장은 선진 외국 업체들 간 각축전을 벌리는 시장이 되어 왔으며, 우리의 엔지니어링 업체들에게는 그리 친숙하지 못한 기술용역시장이 되어 왔다. 그러나 지금은 우리 한국 업체들도 몇몇 소수 업체들에 불과하긴 하지만 적극적으로 이들 국제기술용역시장의 문을 두드리고 있다.

입찰방식이 종전의 QBS (Quality Based Selection - Technical Proposal 만 평가하여 1위 업체를 계약시담에 초청, Financial Proposal을 개봉하여 계약시담 하는 방식) 방식에서 QCBS (Quality and Cost Based Selection - Technical Proposal 80%, Financial Proposal 20% 평가에 각각 반영)방식으로 바뀐 이후 최근에 와서는 중국, 대만, 인도, 필리핀 등 개발도상국의 용역업체들도 이들 국제경쟁입찰에 활발히 뛰어들고 있으며 우리 한국 업체들도 적극적인 진출을 시도하고 있다.

한국 국내사업이나 해외 민자사업의 경우에서 통용되고 있는 lump-sum base 의 기술용역사업과는 달리 국제경쟁입찰을 통해 수주되는 공공사업들은 대부분 time base 의 계약으로 시행되고 있기 때문에 민자사업이나 한국 국내에서 시행되는 사업에 비해 사실상 수익성은 별로 좋지 않다. 일반적으로 한국업체가 ADB나 World Bank 차관사업에 진출할 때 우리가 받을 수 있는 용역수가 (remuneration)는 US\$ 15,000/month을 넘지 못하고 있는 실정이다.

## 2. 인도네시아 지하수 개발사업의 기술용역

필자가 소개하고자 하는 사업은 1990년대말 인도네시아 정부가 ADB 차관사업으로 시행한 그림 2의 “중부자바 지하수 개발사업 (Central Java Groundwater Development Project)”으로, 이태리의 ELC사 (lead firm)와 한국농어촌진흥공사 (농진공) 그리고 4개 현지업체들이 컨소시엄을 형성하여 사업을 수주, 설계 및 시공감리 용역을 수행한 사업이다. 이 사업은 필자가 1990년대 중반 농진공의 인도네시아 지사장으로 나가 있으면서 수주에 성공한 사업 중의 하나다.

한국농촌공사(농업진흥공사)는 한국 업체로서 최초로 해외기술용역사업에 진출한 업체다. 일찍이 1970년대초부터 베트남 (베트남 통일 이전)을 시발로 하여 인도네시아 등

동남아국가와 아프리카 지역 국가들의 수자원 및 관개개발 사업분야의 해외기술용역에 진출해 왔으며, 종합기술용역이 아닌 단종 (water sector only) 이기는 하지만 오늘

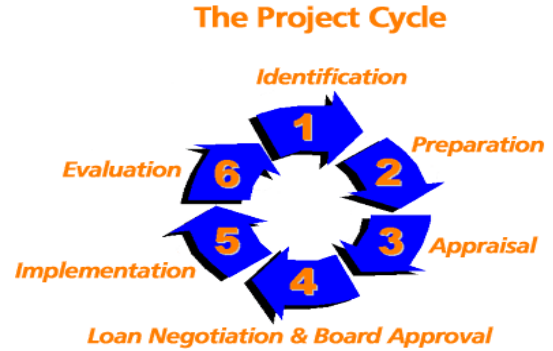


그림 1 차관사업의 추진 단계

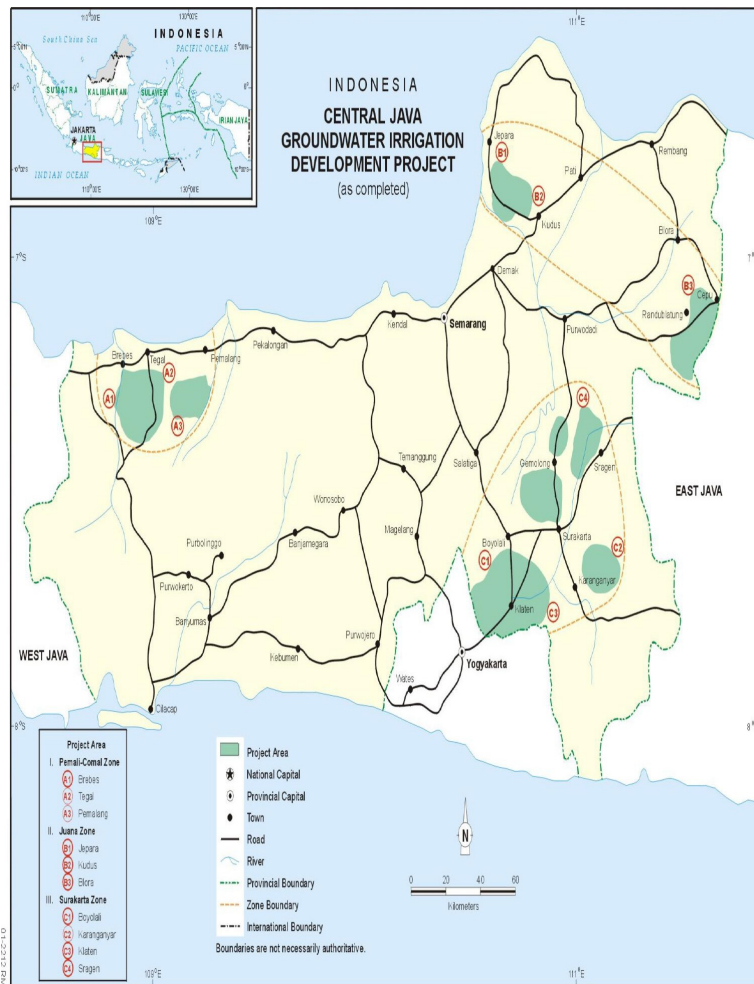


그림 2 Central Java Project 평면도

날까지 수많은 해외기술용역사업을 수행해오고 있다. 그동안 한국농촌공사가 수행해 온 해외기술용역사업은 대부분이 민자사업이 아닌 공공분야사업, 주로 ADB, World Bank, AfDB, IFAD 등으로 부터의 차관자금을 이용한 정부발주 사업들이었다.

여기서 사례소개의 이해를 돕기 위해 먼저 ADB와 World Bank 차관사업으로 발주되는 사업의 컨설팅 업체 선정 수순에 대해 간략히 설명을 곁들이고자 한다.

일반적으로 차관사업을 만들기 위해서는 먼저 사업을 발굴하고 준비하는 작업 (project identification & preparation)이 필요하다. 이 과정은 일반적으로 차관선으로부터의 약1백만불 내외의 원조자금을 가지고 6개월-1년 정도의 단기간으로 컨설턴트를 고용해서 시행하는 것이 보통이다. 이과정을 소위 PPTA - Project Preparatory Technical Assistance 라고 부르는데, TA 컨설턴트는 차관사업의 컨설턴트에 비해 더 높은 수준의 전문성을 가진 컨설턴트를 쓰는 것이 보통이다.

PPTA 컨설턴트에 의해 PPTA 보고서가 나오게 되면, 차관선에서는 이 보고서를 토대로 전문분야별로 2-3명의 individual consultant (Staff Consultant)들을 데리고 수혜국에 나가서 project appraisal 을 하게 되는데, 이 과정을 통해 사업의 내용이 조정되어 사업 규모가 scale-up 되거나 scale-down 되게 된다. 이 과정을 통해서 나오는 보고서가 소위 말하는 RRP-Report and Recommendation to the President (ADB의 경우) 또는 Project Appraisal Report (World Bank)인데 우리

식으로 보면 사업기본계획서가 되는 것이다.

사업기본계획서가 작성되고 차관선의 의결조직 (이사회) 으로부터 차관제공에 대한 승인이 떨어지게 되면 이것을 기초로 해서 수혜국 정부와의 차관 네고를 하게 되고, 차관 협정을 거쳐 사업이 착수되게 된다. 그러나 차관협정이 이루어져 비록 사업이 착수된다고 하더라도 컨설턴트가 고용되기 전에는 사업이 제대로 진척되지 못하는 것이 현실이다.

그래서 컨설턴트 선정이 가급적 빨리 사업착수 초기에 이루어질 수 있도록 하기 위해 차관선에서는 사업기본계획서가 차관선의 의결기구로부터의 승인이 떨어지게 되면, 곧바로 수혜국 정부로 하여금 컨설턴트 고용 절차를 밟아 나가도록 “advance action”을 허용하고 하고 있는데, 다만 이와 연관되는 계약행위만은 차관협정이 발효되는 이후에 하도록 하고 있다.

이러한 차관사업에 관심이 있는 용역업체들은 차관선의 web sites 통해서 이 과정을 꾸준히 모니터링하고 사업기본계획서가 나오게 되면 이를 다운 받아서 사업내용을 파악하고 입찰 참여를 준비하게 된다. 대부분의 ADB/World Bank 차관사업은 총괄계약(lump-sum base)이 아닌 time base 로 용역계약을 하고 있기 때문에 용역물량은 투입할 컨설턴트들의 person-month로 표시되게 되는데 international consultant와 national consultant로 구분되어 발주되고 있다. 사업내용과 규모에 따라 유력한 현지업체와, 그리고 필요하다고 판단되면 여타 외국업체와도 컨소시엄을 형성해서 미리미리 준비를 해 두게 된다.

사업기본계획서가 차관선의 의결기구를 통과하게 되면 수혜국 정부의 사업시행기관은 TOR (Terms of Reference - 과업지시서)을 포함한 입찰초청서류 (RFP - Request for Proposal)를 만들어서 차관선의 승인을 얻어 비로소 입찰공고에 들어가게 되며, 관심 있는 업체들로부터의 EOI (Expression of Interest) 서류를 제출받게 된다.

수혜국의 사업시행기관에서는 제출된 EOI를 심사해서 숏리스트를 만들게 되는데 여기에는 절대적은 아니지만 어느 정도 지역적인 안배도 고려된다. 이를테면 유럽지역 국가들 업체 중에서 1-2개업체, 미주 업체중에서 1개, 그리고 오세아니아 지역에서 1개업체, 그리고 아시아 지역에서 1-2개 업체 정도로 5-7개 업체가 입찰초청을 받는 것이 보



사진 1 인도네시아 지하수개발사업 입찰설명회 참석 후 현장답사를 떠나는 필자

통이다. 물론 이것도 차관선의 승인을 받아야 확정이 된다.

입찰초청을 받게 되면 보통 45일 간의 제안서 (Technical & Financial Proposal) 작성기간이 주어진다 (full technical proposal의 경우가 그렇고, simplified technical proposal의 경우에는 15일이 주어짐). 제안서 평가방법은 과거 2000년대 이전까지는 QBS (Quality Based Selection) 방법이라고 해서 기술제안서만 평가, 1위업체를 계약 네고에 초청해서, Financial Proposal을 열어서 계약 네고를 하는 방식을 채택해 왔으나, 2000년대에 들어와서 부터는 QCBS (Quality and Cost Based Selection) 방법을 채택하고 있기 때문에 기술제안서가 80점, 기술제안서 중에서도 이 사업에 투입할 전문가들의 이력서에 대한 평가 점수가 50점이나 차지할 만큼 투입 전문가의 이력서가 가장 중요하다. 그리고 가격제안서에 20점을 배점하고 있으며 기술제안서의 점수가 75점 미만이면 가격제안서를 열어볼 필요도 없이 경쟁에서 탈락하도록 되어 있다.

계약협상은 Financial Proposal을 통해 제안된 가격이 입찰평가에서 이미 20점 만점으로 반영되었기 때문에 계약 네고에서는 가격은 다루지 않고 기술제안서 내용에 대해서만 네고가 이루어진다. 네고가 이루어지면 사업시행기관은 네고 내용을 바탕으로 해서 계약서안을 만들어 차관선에 승인 신청을 하게 되고, 차관선으로부터의 계약서안에 대한 승인이 떨어지게 되면 비로소 계약이 체결되게 된다.

여기서 사례로 소개하고자 하는 인도네시아 “중부자바 지하수 개발사업”은 이러한 절차를 밟아서 수주에 성공한 사업이며 주요사업개요는 대략 아래와 같다.

- 사업명 : Central Java Groundwater Development Project financed by the Loan of the Asian Development Bank
- 발주처 : Directorate General of Water Resources, Ministry of Public Works, Indonesia
- 용역업무 성격 : Task Force Concept - Time Based Contract - 설계 및 시공감리
- 사업내용 : 심정 (deep tube-well) 관정을 통해 8,000 ha의 농지에 농업용수 공급
- 재원 : ADB 차관자금
- 입찰초청회사 :



사진 2 이태리 ELC 주재대표와 현지합작사 간의 합작진출 협의 모습

- 농어촌진흥공사 (한국)
- ELC (Electro Consult - 이태리)
- Nippon Koei (일본)
- Mac Donald (영국)
- AHT (독일)
- Burgeap Groundwater Consultants (불란서)
- CRIPEN (캐나다)

이 사업은 당초 일본의 Nippon Koei사 (lead firm)와 이태리의 ELC사가 합작으로 타당성조사가 시행된 사업이며 이 과정에서 두 회사 간의 불화로 인해 ELC사가 크게 상처를 입고 사업시행단계 (project implementation)에서 결별하여 각각 다른 컨소시엄으로 응찰한 사업이다.

농촌공사는 국내에서는 지하수개발사업에 풍부한 경력을 갖고 있었으나 인도네시아에서는 지표수 개발사업에만 참여해 온 터여서 쏫리스트에 올라가는것 부터가 쉬운 일은 아니었다. 그래서 우선 이 사업에 영향력을 행사할 수 있는 인사들을 한국에 초청해서 우리의 실적과 저력을 보여주어야겠다는 생각에서 이들을 부부동반으로 한국에 초청해서 우리의 지하수개발 실적을 직접 눈으로 직접 확인토록 하였다. 이러한 작전은 주효해서 쏫리스트에 올라가는데는 일단 성공을 거두었다.

입찰평가항목중 firm experience 항목에 일반적으로 10점이 배정되고 있는데, 통상 이 항목에서는 10점 만점을 얻어야 경쟁을 기대할 수 있게 된다. 그때 까지만 해도 농촌공사는 인도네시아에서의 지하수사업 실적이 전혀 없는 상태여서 아무래도 이것이 감점요인이 될 것 같아, 농진공



사진 3 지하수 착정작업 모습



사진 4 저류탱크에 저수되어 관개 시스템을 통해 농업 용수로 공급되는 지하수

단독응찰을 포기하고 이 사업의 타당성조사를 실시한 업체 중에서 한 업체를 골라 합작을 시도하기로 했다.

일본의 Nippon Koei사에 합작을 제의해 보았으나 거절 당했다. 영국의 Mac Donald사와 같이 가기로 했다는 답변이었다. 차선책으로 Nippon Koei사에 의해 그로기 상태에 빠져 있던 이태리 ELC사의 문을 두드렸다. 그런데 당시 수자원개발청에서는 농진공의 신임 주재대표가 이 사업 수주를 위해 열심히 움직이고 있다는 소문이 퍼지고 있던 참이었는데, Nippon Koei사에 의해 만신창이로 상처를 입은 ELC사로서는 발주청에 대한 로비활동이 전혀 먹혀들지 못하게 된 상태여서 농진공의 합작추진 제안을 반갑게 받아들이는 모습이였다.

사업의 리드권을 ELC사 측에 주고 투입할 전문가의 person-month 비율을 50:50으로 하는 조건으로 합작이 성립되었다. 우리는 company profile과 투입전문가의 이력서만 제공하고 대부분의 기술제안서 내용은 이태리의 ELC사에 의해 작성되어 제출되었다. 이제부터는 경쟁사 간의 물고 물리는 첩보전과 로비전이 승부를 가르게 되는 것이었다. 매일매일 비전을 통해 날라드는 정보는 오늘을 웃게 하고 다음날은 울게 하는 일희일비하는 피를 말리는 날의 연속이었다. 그래서 발주처 장관을 찾아가기로 마음을 먹고, 본사에다 상황보고를 하고, 사계절 그림이 그려진 고급 병풍을 두 개만 사서 긴급히 외교행낭편으로 보내달라고 요청하였다. 장관 부인이 미술 애호가라는 정보를 입수하였기 때문이다. 그리고는 곧바로 장관실을 찾아가 장

관 면담을 신청하였다. 장관 면담 일정이 잡히고, 드디어 장관을 예방하던 날, 대기실에서 기다리는데 어찌나 긴장이 되던지...

당시 필자는 수개월 전에 신임인사차 장관을 한번 예방한 적이 있는 터여서 장관과는 두 번째의 만남이었다. 장관실 문이 열리고 넓은 집무실에서 한참이나 걸어 나오면서 "What can I do for you, Mr. Kim..." 하면서 필자의 손을 덥석 잡으며 친절하게 맞아주었다. 사업수주에 도움을 청하는 이야기를 하였는데, 장관은 "음... 음... 그리고 또..." 하면서 내가 하는 말을 직접 메모까지 하는 모습을 보여주었다. 장관실을 나서면서 "사장님께서 장관님께 전해 드리라고 미술품을 외교행낭편으로 보내오고 있는 중인데 이 물품이 도착 되는데로 장관님 댁을 방문하고 싶습니다"라고 말했더니 이를 흔쾌히 응낙해 주었다.

장관 처남 되는 사람이 같은 엔지니어링 업계에서 일하고 있는 터라 필자는 그를 통해 장관에 대한 예비지식을 어느 정도 갖고 있었다. 장관은 집에 있을 때는 손수 앞치마를 두르고 부엌에 들어갈 정도로 식도락을 즐기는 사람이라는 것이었다. 드디어 이슬람 명절 무렵에 사계절 병풍이 도착되었고, 필자는 아내를 시켜 LA갈비를 한국식으로 양념을 해서 준비토록 했다. 사계절 병풍과 준비된 LA갈비를 차에다 싣고 장관 댁의 대문을 두드렸다. 장관에 대해 경의를 표한다는 의미에서 아내를 한복으로 단장시켜서 아내도 동원을 했다.

그날은 마침 이슬람의 금식월 (라마단) 마지막 날로 우

리로 말하면 까치설날이었다. 내일이면 “이들휘트리” 이슬람 최대의 명절날, 설날이다. 푸짐한 음식을 준비해서 가족, 친지, 친적들과 교례를 나누는 날이다. 이날 장관택 방문에서는 사업에 관한 이야기는 일체 나누지 않고 덕담만 나누었는데 장관 부인이 사계절 그림이 그려져 있는 병풍을 펼쳐보고 많은 흥미를 보여 주었다.

그런데 장관이 병풍 뒷면에 한자로 흘러 쓴 것을 보고 이것이 무슨 뜻이냐고 묻는 것이 아닌가. 필자는 한문문학에 유식하지 못한 탓에 대답을 하지 못하며 머뭇거리자 장관은 얼른 답변을 가로채서 “뭘, 복받으란 이야기겠지...” 하며 자답을 해 주었던 일이 지금도 기억에 생생하다. 장관 재직시 한국을 찾았을 때 그가 본 한강개발이 매우 인상적이었다는 이야기도 들려주었으며, 아직은 금식기간임에도 불구하고 음료수를 내 놓았고, 장관택을 나설때는 장관부부가 대문밖까지 따라 나와서 하인을 시켜 명절선물로 들어온 꽃으로 장식된 열대과일 꾸러미를 차에 실어주기 까지 하면서 배웅해 주는 등 장관부부의 파격적인 대접에 필자는 한껏 고무된 모습으로 집으로 돌아왔었다. 한강개발에 대해서는 하상의 준설로 생산되는 골재를 팔아서 개발비를 충당 했다는 데에 깊은 인상을 받았다고 했다. 그래서 그는 한국 방문 후 기회 있을 때 마다 직원들에게 한국의 한강을 가보라는 지시를 내리곤 했었다.

며칠간의 명절 연휴가 끝난 후 예상했던대로 수자원개발청으로부터의 전화가 걸려왔다. 국제협력과장이었다. 수화기를 드는 순간 그는 “Mr. Kim, we have good news for you, could you come over to my office ?” 그의 명쾌한 음성은 사업수주가 성공적이라는 것을 의미하기에 충분하였다. 명절 연휴기간 동안에 장관으로 부터 어떤 메시지가 전해 진 것이 분명해 보였다. 우리 합작팀이 1위로 최종 확정되었다는 반가운 소식이었다. 당시에는 입찰방식이 QCBS 방식 (기술 80점 +가격 20점)이 아닌, technical proposal 만 평가해서 1위 업체를 계약시담에 초청해서 거기서 financial proposal을 열어서 이를 가지고 계약시담을 하는 QBS 방식을 채택하고 있었다. 곧 바로 합작 파트너인 이태리 회사와 현지 합작사들에게 전화를 걸어서 낭보를 전해 주었고, 농촌공사가 lead firm은 아니었으나 이 사업의 수주에 우리가 주도적인 역할을 담당해 온 터여서 6개 합작사 대표들이 모두 우리 사무실로 모여 들었다.

이제 남은 일은 입찰평가 결과에 대한 차관선의 승인절차를 밟는 일과 계약시담, 그리고 계약에 이르는 과정과 lead firm인 이태리 회사와의 지분 쟁기 싸움이었다. 우려했던 대로 강력한 경쟁상대였던 일본의 Nippon Koei사가 ADB 내의 일본 세력을 등에 업고 농촌공사의 발목을 잡고 나선 것이었다. ADB의 이 사업 담당자가 일본 사람이었고 이 사람은 이미 10여년 전에 농촌공사에 의해 시행이 완료된 어느 특정사업의 performance를 빌미로 삼으면서 입찰평가 결과에 대한 승인을 보류하고 나선 것이었다. 인도네시아 정부로 하여금 설계/시공 감리 기술용역사업에 참여한 농촌공사 컨설턴트 개개인에 대해 고과평정 점수를 매겨서 이를 ADB에 보고하라는 것이었으며, 이 보고가 끝날 때 까지 입찰평가 승인을 유보하겠다는 것이었다. 이와 관련하여 많은 공한이 ADB와 발주청 간에 오고가는 우여곡절이 있었고, 이 문제를 풀기 위해 이태리 ELC사는 그들대로 우리는 우리대로 열심히 움직였다. 이런저런 어려움 끝에 ADB는 이 사업에 대한 입찰결과를 승인해 주었고 계약시담을 걸쳐 인도네시아 공공사업성 수자원청과의 기술용역사업 계약이 체결 되었다.

이제 마지막 남은 일은 주도사인 이태리사와 4개의 현지 합작사 간의 합작운영합의 문제였다. 그렇지 않아도 많은 사람들이 마피아로 이름이 난 이태리 업체와의 동거에 우려와 조언을 들려주곤 했었다. 알려진 대로 이태리 업체는 만만치 않아, 합작운영 합의 각서 (Operation Agreement) 도출에 근 한 달 가까운 시간이 소요 되었다. 합의



그림 5 관개용수 공급을 위한 irrigation net-work 설치 모습

각서의 토씨 하나하나가 갖는 의미가 크기 때문에 합의각서안도 주도사인 이태리 업체에 맡기지 않고 필자가 직접 작성 했다. “합작운영 합의서”에는 각사의 지분은 물론 공통경비까지 이태리 ELC사 - 한국 RDC사 지분을 분명하게 갈라놓았었고 심지어는 “여비” 항목도 각 사별로 분리해 놓아 lead firm 에 의해 일방적으로 리드 당하는 것을 막아보려고 노력했었다. 그러나 사업운영 과정에서 당초 구상했던 대로 우리의 지분과 권익을 제대로 찾아먹지 못하고 우리 팀이 일방적으로 리드 당하고 말았던 일이 지금도 교훈으로, 아픈 추억으로 남아 있다.

사업이 수주 되었다고, 계약 네고를 잘했다고, 합작운영 합의각서를 잘 만들었다고 해서 본사에서 어느 누구도 특별히 알아주는 것도 아니었지만, 필자는 단 한푼의 돈도 양보하려 하지 않았으며 한자의 문구도 우리에게 불리한 내용이 들어가는 것을 허용치 않는 자세를 견지했었다. 왜냐하면 국제경쟁시장에서 한국 사람들이 자기 이익과 권익을 제대로 챙기지 못하는 일이 종종 있어 왔고, 이 경우 인심 좋은 한국사람들이라는 이야기를 듣기 보다는 그것이 오히려 바보스러운 모습으로 비쳐져 왔기 때문에 필자는 이것

이 싫었기 때문이었다. 최종 합의 서명을 마치고 난 다음 이태리 ELC사의 주재대표가 한 말이 지금도 귀에 생생하다. “Mr. Kim is very tuff man.” 이라는 말이었다.

필자는 30여년의 농촌공사 재직기간 동안 거의 대부분의 시간을 해외사업에만 종사해 왔었다. 지금 돌이켜 생각해 보면, 선배들이 이룩한 사업을 확대발전은 고사하고 현상 유지만 하기에 우리 후진들에게는 힘에 겨운 일이 되고 있다. 우리의 선배들은 일찍이 1970년대에 무에서 유를 창조한 것이다. 그 중에서도 우리의 기억에 뚜렷이 남는 족적을 남기신 분은 고 임영춘 선배님이라고 필자는 감히 생각한다. 오늘날, 해외기술용역사업이 부진되고 위축되는 모습을 볼 때마다 후진의 입장에서 고인에게 송구스러운 마음을 금할 길이 없다. 1970년대 ADB 차관사업으로 베트남 사업에 첫 진출을 해서 무에서 유를 창조하신 우리의 해외기술용역사업이 우리 후진들의 힘으로 더욱더 번창하고 발전되도록 해서 언젠가는 청계골, 양지 바른 곳에 고 임영춘 선배님의 흉상이라도 세워서 그분의 뜻을 기릴 수 있으면 하는 것이 후진된 입장에서의 필자의 소박한 소망이다.