

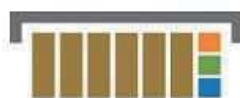
UNCITRAL의 공공·민간 파트너십 (Public Private Partnerships : PPPs)에 관한 논의 분석과 전망

손 현

글로벌법제전략 연구 14-20-⑧

UNCITRAL의 공공·민간 파트너십(Public Private Partnerships : PPPs)에 관한 논의 분석과 전망

손 현



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

**UNCITRAL의 공공·민간
파트너십(Public Private Partnerships
: PPPs)에 관한 논의 분석과 전망**

*Analysis of Discussion on Public Private
Partnerships in UNCITRAL*

연구자 : 손 현(부연구위원)

Son, Hyun

2014. 11. 30.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- UNCITRAL(유엔국제상거래법위원회)은 PPPs의 대표적인 형태인 민간투자사업과 관련하여 2001년과 2003년에 ‘민간투자 사회기반시설사업에 대한 입법지침(UNCITRAL Legislative Guide to Privately Financed Infrastructure Projects : PFIP Guide)’, ‘민간투자 사회기반시설사업에 대한 모델 입법안(UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Project)’을 제정하였으며, 최근 이의 개정 논의와 함께 PPPs 관련 모델법 제정 논의를 시작하였음.
- 이에 향후 UNCITRAL의 PPPs 모델법이 국내 및 개발도상국의 PPPs 관련 입법에 많은 영향을 끼칠 것으로 보이며, 이는 향후 우리나라 기업의 개도국 사회기반시설에 대한 투자에도 근거가 될 것으로 보임.
- 따라서 UNCITRAL에서 향후 실무작업반의 새로운 아젠다의 하나로 논의될 가능성이 높은 PPPs 모델법 제정 논의에 대응하기 위하여 2013년, 2014년에 개최된 콜로퀴움 및 아태지역 국제 컨퍼런스에서 논의된 사항을 1차적으로 소개·분석하고, 향후 국내 개도국 개발 협력 사업 및 「사회기반시설에 관한 민간투자법」등 관련 정책 및 법제에 미칠 영향을 전망해보도록 함.

II. 주요 내용

- UNCITRAL ‘민간투자 사회기반시설사업에 대한 입법지침’ 주요 내용 소개 및 분석
- UNCITRAL ‘민간투자 사회기반시설사업에 대한 모델입법안’의 주요 내용 소개 및 분석
- 2013, 2014년 콜로кви움 및 컨퍼런스 주요 내용 소개 및 분석
- 새로운 PPPs 모델법 제정의 필요성 및 방향 모색

III. 기대 효과

- 향후 UNCITRAL PPPs Working Group 한국측 대응 자료로 활용
 - 국내 PPPs 정책 및 법제 개선 방안을 위한 참고 자료로 활용
 - 개도국 국제 개발 협력 사업 추진 자료로 활용
- ▶ 주제어 : 유엔국제상거래법위원회, 공공·민관 파트너십, 민간투자 사회기반시설사업에 대한 입법지침, 민간투자 사회기반 시설사업에 대한 모델 입법안

Abstract

I . Background and Objectives

- UNCITRAL (United Nations Commission International Trade Law) provided UNCITRAL Legislative Guide to Privately Financed Infrastructure Projects(PFIP Guide) in 2001 and UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Project in 2003 which are representative form of PPPs concession, and recently began to discuss the amendments and the provision of model law
- The provision of UNCITRAL PPP model law is expected to the enactment of domestic legislation in developing countries, and to become the basis for Korean companies' investment to infrastructure projects in developing countries
- Therefore, in order to respond to discussion on the provision of UNCITRAL Model Law, this research introduces and examines the contents of UNCITRAL colloquiums and an international conference for the Asia-Pacific region in 2013 and 2014. In addition, it will predict the effect of the model law provision to related policies and legislation


II . Main Content

- Introducing and Analysing the main contents of UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed infrastructure Projects

- Introducing and Analysing the main contents of UNCITRAL Model legislative Provisions on Privately Financed infrastructure Projects
- Introducing and Analysing the main contents of two colloquiums of UNCITRAL and a international conference in 2013~2014
- Finding the needs and approaches for new PPPs model legislation
- Predicting national policies and legislation on PPPs

III. Expected Effect

- Using the basic corresponding material to UNCITRAL PPPs Working Group in the future
- Using as a reference for the development of domestic PPPs Policies and Legislation
- Using as a material for promoting international development cooperation projects in the developing countries

 **Key Words :** United Nations International Law Commission commerce, public and public-private partnership, UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed infrastructure Projects, UNCITRAL Model legislative Provisions on Privately Financed infrastructure Projects

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	9
제 1 절 연구의 목적	9
제 2 절 연구의 범위 및 방법	10
제 2 장 UNCITRAL의 PPPs 관련 기존 규범 분석	13
제 1 절 UNCITRAL ‘민간투자 사회기반시설사업에 대한 입법지침’ 주요 내용 분석	13
1. 개 관	13
2. 주요 내용	17
3. 의미 및 평가	27
제 2 절 UNCITRAL ‘민간투자 사회기반시설사업에 대한 모델입법안’의 주요 내용 분석	28
1. 개 관	28
2. 주요 내용	30
3. 의미 및 평가	35
제 3 절 의미와 한계 : 새로운 PPPs 모델법 제정의 필요성	36
제 3 장 UNCITRAL의 PPPs에 관한 최근 논의 내용 분석 ...	39
제 1 절 2103 PPPs 콜로퀴움 주요 논의 내용 분석	39

1. 개 요	39
2. 주요 논의 내용	40
3. 의미 및 평가	47
제 2 절 2014 PPPs 콜로퀴움 주요 논의 내용 분석	48
1. 개요	48
2. 주요 내용	49
제 3 절 2014 아·태지역 PPPs 컨퍼런스 주요 논의 내용 분석	56
1. 개 요	56
2. 주요 논의 내용	58
3. 의미 및 평가	66
제 4 장 결 론	69
참 고 문 헌	71

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

공공·민간 파트너십(Public Private Partnerships : PPPs, 이하 PPPs라 함)은 2002년 몬테레이 UN 개발재원국제회의(United Nations International Conference on Financing for Development), 2012년 유엔 지속가능발전 정상회의(UN Conference on Sustainable Development), 2011 OECD 부산 세계개발원조총회(HLF-4) 등 지속가능 개발을 위한 유용한 수단으로 국제사회에서 지속적인 관심을 받고 있다.

PPPs와 관련하여 유엔국제상거래법위원회(United Nations Commission on International Trade Law, 이하 ‘UNCITRAL’이라 함)는 PPPs의 대표적인 형태인 민간투자사업과 관련하여 2001년과 2003년에 ‘민간투자 사회기반시설사업에 대한 입법지침(UNCITRAL Legislative Guide to Privately Financed Infrastructure Projects : PFIP Guide)’, ‘민간투자 사회기반시설사업에 대한 모델 입법안(UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Project)’을 제정하였으며, 최근 이의 개정 논의와 함께 PPPs 관련 모델법 제정 논의를 시작하였다. 이러한 논의의 일환으로 2013년 5월과 2014년 3월에 비엔나에서 PPPs에 관한 국제 콜로퀴움을 2차례 개최하였으며, 2014년 6월에는 인천 송도에서 PPPs에 관한 아·태지역 국제 컨퍼런스(UNCITRAL 아태지역사무소, 법무부, 한국법제연구원, 국제거래법학회 공동 주최)를 개최한 바 있다.

최근 국내에서도 산업통상자원부, KOICA 등을 중심으로 국제 개발 협력으로서의 PPPs에 대한 관심이 높아지고 있으며, 국내 기업들의 적극적인 참여도 이루어지고 있다. 따라서 향후 UNCITRAL의 PPPs 모델법이 국내 및 개발도상국의 PPPs 관련 입법에 많은 영향을 끼칠 것

으로 보이며 향후 우리나라 기업의 개도국 사회기반시설에 대한 투자에도 근거가 될 것으로 보인다. 따라서 UNCITRAL PPPs 모델법 제정과 관련한 최근의 논의 분석 뿐만 아니라, 향후 실무작업반을 통해 논의되는 내용을 지속적으로 팔로업(follow up)하고, UNCITRAL의 PPPs 규범이 국내 PPPs 관련 법제에 미칠 영향을 분석하고, UNCITRAL의 논의에 적극적으로 참여하여 대응 전략을 모색할 필요성이 있을 것으로 본다.

이에 이번 연구는 UNCITRAL에서 향후 실무작업반의 새로운 아젠다의 하나로 논의될 가능성이 높은 PPPs 모델법 제정 논의에 대응하기 위하여 최근 개최된 콜로퀴움 및 아태지역 국제 컨퍼런스에서 논의된 사항을 1차적으로 소개·분석하고, 국내 개도국 개발 협력 사업 및 「사회기반시설에 관한 민간투자법」 등 관련 정책 및 법제에 미칠 영향을 전망해보도록 한다.¹⁾

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 UNCITRAL에서 제공하는 Texts, 콜로퀴움 및 컨퍼런스 자료 분석에 기초한다. 다만, 분석을 위하여 관련 국내·외 문헌 및 법령, 정책 자료 등을 참고하여 검토하고자 한다.

- o International Colloquium on Public-Private Partnerships (PPPs) 2-3 May 2013, Vienna 자료
 - A/CN.9/779 - Possible future work in the area of public-private

1) PPPs 모델법 제정 논의와 관련하여 본격적으로 UNCITRAL에서 논의가 시작된 단계가 아니라, 콜로퀴움 등을 통해 가능성을 모색해보고 있는 수준으로 논의의 내용이 깊이 있게 진행된 상태가 아니다. 이번 연구는 2013, 2014년 콜로퀴움 등에서 논의된 내용을 정리하여 추후 UNCITRAL PPPs 모델법 제정과 관련하여 본격적으로 논의가 진행될 때 참고하기 위한 기초 자료로 활용하기 위한 의미가 크다는 것을 미리 밝혀 둔다. 쟁점별 분석 등 깊이 있는 논의와 분석은 후속 연구과제로 남겨두기로 한다.

- partnerships (PPPs) Report of the UNCITRAL colloquium on PPPs (Vienna, 2-3 May 2013)
 - A/CN.9/782 - Discussion paper
 - 개별 발표 자료 등
- o International Colloquium on Public-Private Partnerships (PPPs) 3-4 March 2014, Vienna 자료
 - A/CN.9/819 - Possible future work in Public-Private Partnerships (PPPs) Discussion paper Part I
 - A/CN.9/820 - Possible future work in Public-Private Partnerships (PPPs) Discussion paper Part II
 - 개별 발표 자료
- o Asia-Pacific Conference on Public Private Partnerships “Development through PPPs: Aspiration or Realizable Goal?”, 9~10 June 2014, Songdo Incheon
 - 개별 발표 자료 참조

제 2 장 UNCITRAL의 PPPs 관련 기존 규범 분석

UNCITRAL은 ‘민간투자 사회기반시설사업에 대한 입법지침’을 발표하여, 민·관 협력 방식으로 이루어지는 사회기반시설사업과 관련하여 각 국가들이 입법시 참고할 사항들을 광범위하게 제시하고 있다. 이어서 2003년 ‘민간투자 사회기반시설사업에 대한 모델 입법안’을 발표하여 입법 지침에 근거하여 각 국가들이 입법할 때 모델로 삼을 만한 법안을 제시하였다²⁾. 이하에서는 이의 구성과 주요 내용을 간략하게 살펴보기로 한다.

제 1 절 UNCITRAL ‘민간투자 사회기반시설 사업에 대한 입법지침’ 주요 내용 분석³⁾

1. 개 관

UNCITRAL이 2001년 발간한 입법 지침은 민간투자 사회기반시설사업의 개요 및 배경 외에 총 7개의 장으로 구성되어 있다. 민간투자 사회기반시설사업의 개요 부분에서는 조직과 본 지침의 범위, 지침에서 사용되는 용어를 설명하며, 배경 부분에서는 민간투자와 사회기반시설사업 정책, 사회기반시설사업의 재편, 사회기반시설사업에의 민간 부문 참여, 사회기반시설사업의 자본 조달 구조와 자금원에 대하여 간략히 설명하고 있다. 개요 부분에서는 선정 절차에 대해 지침이 다

2) 국내에 UNCITRAL의 이러한 규범을 소개하고 있는 보고서로는 김대인, “민간투자 사업관리법제 개선방안에 관한 연구(I) -정부계약법과 관계정립을 중심으로-, 2009, 한국법제연구원, pp.88~100가 있다.

3) 이하의 내용은 UNCITRAL, “UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects Prepared by the United Nations Commission on International Trade Law United Nations”. 2001 참조.

루는 범위를 밝히고, 선정 절차의 일반적인 목적, 민간자본 인프라 프로젝트의 선정 절차상 특이 사항 및 선정 절차를 위한 준비 사항이 설명되고 있다. 입찰자의 사전 선택 부분에서는 예비 선정 절차로의 유인(invitation)과 예비 선정의 조건, 입찰 컨소시엄에의 참가와 관련한 문제들, 그리고 예비 선정과 자국(업체)의 선호, 선정 절차 참여 비용 부담 등에 관하여 설명한다. 제안 요청 절차는 각 절차의 단계와 최종 제안 요청의 내용, 명확화 및 수정, 평가의 기준, 제안의 제출, 개찰, 비교 및 평가, 최종 협상 및 프로젝트 낙찰에 관한 설명으로 이루어져 있다. 경쟁 절차를 거치지 않은 사업권 절차는 권한 부여 조건과 투명성 제고를 위한 조치, 그리고 경쟁 절차를 거치지 않은 사업권에 대하여 설명한다. 요청 없이 이루어진 제안에 대한 정책적 고려와 대응 절차에 관한 설명을 담고 있다. 이외에도 기밀유지, 프로젝트 낙찰(award) 공지, 선정 기록 및 낙찰 절차, 그리고 검토(review) 절차를 각각 설명하고 있다.

제1장은 일반적인 입법과 제도 프레임워크에 관하여, 헌법적, 입법적, 제도적 프레임워크와 사업권(concession) 권한의 범위, 행정적 제휴, 그리고 사회기반시설 서비스를 규율하는 권한 기관에 대하여 설명한다. 헌법적, 입법적, 제도적 프레임워크로서 먼저 헌법과 입법 프레임워크에 관한 일반적인 가이드 원칙, 그리고 헌법과 민간투자 사회기반시설사업과의 관계를 설명한다. 사업권 권한의 범위는 권한 기관과 관련 분야에서의 활동, 사업권의 목적과 범위에 관한 내용으로 구성되어 있다. 행정적 제휴는 준비 대책 마련을 위한 협조와 라이선스와 허가를 발부하기 위한 사항에 관한 내용으로 구성된다. 인프라 서비스를 규율하는 권한 기관 부분은 규제 기관의 분야별 필요 역량과 의무, 제도적 메커니즘, 규제기관의 권한, 규제기관의 구성, 조직 및 예산, 규제 절차, 규제기관의 결정에 대한 구상(recourse), 공공 서비스 제공자 간의 분쟁 조정 등의 내용으로 구성된다.

제2장은 프로젝트의 리스크와 정부의 지원에 관하여 다루고 있다. 프로젝트 리스크와 리스크 분배, 정부의 지원, 국제 금융기관에 의한 보증, 수출보증기구 및 투자촉진기관에 의한 보증으로 구성되어 있다. 프로젝트 리스크와 리스크 분배에서는 일반적인 프로젝트 리스크의 유형을 간략히 설명하고, 리스크 분배 및 완화를 위한 계약을 알아본다. 정부의 지원 부분에서는 정부 지원과 관련한 정책적 고려, 정부 지원의 형태에 대해 설명되어 있다. 국제 금융기관에 의한 보증은 국제 금융기관의 유형에 따라, 국제 금융기관이 제공하는 보증, 다자간 금융기관에 의한 보증, 다자간 투자보증기관에 의한 보증으로 나누어 설명된다. 이 외에도 수출보증기구 및 투자촉진기관에 의한 보증을 따로 분리하여 설명한다.

제3장은 사업시행자(concessionaire)의 선정에 대해 다룬다. 이 부분은 개요, 입찰자의 사전 선택 및 제안 요청 절차와 경쟁 절차를 거치지 않은 사업권 절차, 그리고 요청 없이 이루어진 제안(unsolicited proposal)과 기밀유지, 프로젝트 낙찰(award) 공지, 선정 기록 및 낙찰 절차, 그리고 검토(review) 절차로 나누어 설명된다.

제4장은 인프라 공사 및 운영, 입법 프레임워크와 프로젝트 계약에 대해 설명한다. 프로젝트 계약의 일반 규정, 권한 부여자의 조직, 프로젝트 장소, 자산 및 지역권, 자본 조달(finance)에 관한 사항, 담보권, 사업권의 할당, 프로젝트 수행사 내 지배 지분의 양도, 건설 작업, 인프라의 운영, 일반적인 계약 사항으로 구성되어 있다. 프로젝트 계약의 일반 규정 부분은 입법적 접근방법, 프로젝트 계약에 관한 법령, 프로젝트 계약의 결론으로 이루어져 있다. 다음으로 사업시행자의 조직, 프로젝트 장소, 자산 및 지역권에 관한 사항을 설명한다. 이 부분에서는 프로젝트 자산의 소유권자, 프로젝트의 이행에 관하여 요청되는 지역의 획득과 지역권 등이 설명된다. 다음으로 자본 조달(finance)에 관한 사항에서는 사업시행자의 재정적 의무, 관세의 설정 및 관세

통제 내용이 설명되며, 담보권 부분에서는 물리적 자산에 관한 담보권과 무형 자산에 관한 담보권, 거래 결과물에 대한 담보권과 프로젝트 수행사 내의 담보권에 대한 설명이 이루어진다. 이외에도 사업권의 할당, 프로젝트 수행사 내 지배 지분의 양도를 별도의 항목으로 설명하고 있으며, 건설 작업 부분은 건설 계획의 검토와 승인, 프로젝트 용어의 변용, 모니터링 권한 및 보증 기간 등에 관하여 설명한다. 인프라의 운영 부분에서는, 성능기준, 서비스의 연장, 서비스의 지속성, 고객 또는 사용자의 평등한 취급, 인프라 네트워크에의 연결 및 접근, 공개 조건과 권한 부여자의 시행 권한에 관하여 설명한다. 일반적인 계약 사항은 하청, 제3자와 이용자에 관한 책임, 조건의 변경, 면제, 위반과 구제책으로 구성되어 있다.

제5장은 프로젝트 계약의 기간, 연장 및 종료에 대해 다루고 있으며, 프로젝트 계약의 기간 및 연장, 종료, 프로젝트 계약 종료 또는 만료에 따른 결과에 대하여 설명한다. 프로젝트 계약의 기간, 연장 및 종료에 대해 다루고 있으며, 프로젝트의 종료에 대해서는 계약 권한자에 의한 종료와, 권한을 부여받은 자에 의한 종료, 그리고 둘 중 하나에 의한 종료를 설명한다. 프로젝트 계약 종료 또는 만료에 따른 결과에 대하여는 프로젝트 관련 자산의 양도, 종료에 따른 재정 정비, 이관 조치 등에 대한 내용이 담겨 있다.

제6장은 분쟁의 조정에 관한 내용을 다루고 있다. 계약 권한자와 권한을 부여받은 자 간의 분쟁, 프로젝트 촉진자(promoter) 간의 분쟁, 그리고 권한을 부여받은 자와 대출자, 계약자 및 공급자 간의 분쟁, 인프라 시설의 고객 또는 사용자와 관련한 분쟁이 내용으로 포함되어 있다.

제7장은 그 밖의 관련 영역의 법령을 내용으로 한다. 관련 영역으로는 투자의 촉진 및 보호, 재산 관련 법령, 담보권, 지적재산권, 사적 재산의 의무적 수용에 관한 규칙과 절차, 정부 계약 및 행정 법령상

의 규칙, 사적 계약법, 회사법, 세법, 회계 규칙 및 실무, 환경 보호에 관한 법령, 소비자 보호에 관한 법령, 도산법, 부정 방지 법령, 국제 협정 및 국제 금융기관에의 멤버십, 특정 산업에 대한 국제 협약 등이 다루어지고 있다.

2. 주요 내용

본 지침은 앞에 개관한 내용들을 중심으로 하여 입법 제언의 형식으로 상세한 내용을 기술하고 있다. 입법 제언은, 헌법, 입법 및 제도적 프레임워크와 관련하여 민간투자 사회기반시설사업의 실시를 위해 투명성, 공정성, 장기적인 지속가능성을 확인할 필요가 있으며, 인프라 개발 및 운영에 민간부문의 참여에 대한 바람직하지 못한 제한은 제거되어야 한다고 하여,⁴⁾ 민간의 참여를 강조하고 있다.

사업권 낙찰 권한의 범위에 관하여, 해당 법령은 프로젝트의 국가적, 지역적 주무기관을 포함하여 발주국(host country)의 공공 주무기관으로서 민간투자 사회기반시설사업에 관한 사업권을 인정할 권한 및 계약을 체결할 수 있는 권한을 가진 기관을 정의하여야 한다.⁵⁾ 또한 민간투자 사회기반시설사업은 새로운 인프라 시설 및 시스템의 건설 및 운영 또는 유지보수, 기존 인프라의 고도화, 확산 및 운영에 관한 사업권을 포함할 수 있다.⁶⁾ 해당 법령은 사업권의 종류에 따라 인프라의 부분이나 유형을 정의하여야 하며,⁷⁾ 계약 담당기관의 관할 영역 내 전체 지역으로 확장할 수 있는 사업권의 종류는 무엇이며, 이러한 사업권이 배타적으로 이루어질 수 있는지의 여부를 해당 부문에 적용

4) Consolidated Legislative Recommendation 1, UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects, UN 2001, Constitutional, legislative and institutional framework (see chap. I, ““General legislative and institutional framework””, paras. 2-14)

5) Recommendation 2.

6) Recommendation 3.

7) Recommendation 4.

되는 법리와 원칙, 명문의 규정, 지침 및 정책에 따라 구체화하여야 한다. 계약 담당기관은 단일의 관할이 아닌 여러 관할에 대하여 권한을 병합하여 행사할 수 있다.⁸⁾

행정적 협조에 관하여는, 해당 유형의 인프라 건설 및 운영에 관한 명문의 규정 또는 규제 규정에 따라 민간투자 사회기반시설사업의 이행에 필요한 라이선스, 허가 또는 인증 등에 책임이 있는 공공 기관들의 활동을 조정하기 위하여 제도적 메커니즘이 구축되어야 한다.⁹⁾ 고 제안하고 있다.

인프라 서비스를 규율하는 담당기관은 직접적 또는 간접적으로 인프라 서비스를 제공하는 주체들의 수탁을 받아서는 안 되며,¹⁰⁾ 규제 기관은 인프라 운영자와 공공 서비스 제공자의 개입 또는 부적절한 압력 없이 결정을 내릴 수 있도록 기능적으로 독립된 기관에 의해 권한을 위임받아야 한다.¹¹⁾ 규제 절차에 관한 규칙들은 공개되어야 한다. 규제 결정은 규제를 행하는 근거가 반드시 설명되어야 하며, 기재 또는 그 밖의 다른 수단을 통하여 이해관계자들이 접근 가능할 수 있어야 한다.¹²⁾ 해당 법령은 권한을 부여받은 자가 독립적인 기관의 규제 결정에 대해 검토를 요청할 수 있도록 투명한 절차를 마련하여야 하며, 여기에는 법원의 판단을 포함할 수 있다. 또한 이러한 검토 근거가 제시되어야 한다.¹³⁾ 공공 서비스 제공자 간 법령 및 관련 부문에 관한 지침의 위반에 대한 분쟁을 조정할 수 있는 특별한 절차를 마련할 수 있다.¹⁴⁾

8) Recommendation 5.
9) Recommendation 6.
10) Recommendation 7.
11) Recommendation 8.
12) Recommendation 9.
13) Recommendation 10.
14) Recommendation 11.

프로젝트 리스크 및 정부의 지원에 관하여는, 우선 프로젝트 리스크의 분배에 관하여 동의할 수 있는 계약 담당기관의 능력에 불필요한 명문의 규정 또는 규제 제한이 가해져서는 안 된다.¹⁵⁾ 또한 해당 법령은 발주국의 어떠한 공공 담당 기관이 민간자본 인프라 프로젝트의 재정적, 경제적 지원을 제공할 수 있는지, 그리고 제공되는 지원의 유형은 어떠한 것인지를 명시하여야 한다.¹⁶⁾

권한을 부여받을 자를 선정함에 있어서는, 해당 법령이 투명하고 효율적인 경쟁 절차를 거쳐 권한을 부여받을 자를 선정하도록 규정하여야 하며, 이러한 절차는 민간자본 인프라 프로젝트의 특별한 필요에 부응하는 것이어야 한다.¹⁷⁾ 입찰자의 예비 선정에 있어서, 입찰자들은 자신들이 계약 주무기관이 적절하다고 판단하여 제시한 예비 선정 조건에 부합한다는 점을 보여야 하며, 여기에는 적절한 직업적, 기술적 수준, 인적 자원, 기기 및 기타 물리적 시설 등 프로젝트를 수행, 즉 엔지니어링, 건설, 운영 및 유지보수에 필요한 것들을 갖추었다는 점, 프로젝트의 재정을 운영하고 엔지니어링, 건설 및 운영 단계에 필요한 재정적 요건을 충족할 수 있는 충분한 능력을 갖추었다는 점, 그리고 공공 인프라 운영에 필요한 경험을 포함하여 적절한 운영상, 조직상 역량 및 신뢰성, 경험을 갖추었다는 점이 포함된다.¹⁸⁾ 입찰자들은 제안 제출을 위해 컨소시엄을 형성할 수 있어야 하는데, 이 경우 예비 선정된 컨소시엄의 각 구성원들은 직접적 또는 자회사를 거치는 형태 둘 중 하나의 형태로 단 하나의 입찰 컨소시엄을 형성할 수 있다.¹⁹⁾ 계약 주무기관은 예비 선정된 입찰자들의 명단을 마련하여야 하는데, 이들은 예비 선정 단계가 완료된 후 제안 제출을 요청(invitation)받게 된다.²⁰⁾

15) Recommendation 12.

16) Recommendation 13.

17) Recommendation 14.

18) Recommendation 15.

19) Recommendation 16.

20) Recommendation 17.

제안 제출은 1단계 또는 2단계로 구성되며, 예비 선정 절차가 완료된 후 계약 주무기관은 예비 선정된 입찰자들에게 최종 제안을 제출해 줄 것을 요구하여야 한다.²¹⁾ 그러나 계약 주무기관이 프로젝트의 세부사항 또는 성과 지표 등을 충분히 구체화하기 어려운 경우 제안 제출이 2단계로 구성될 수 있다. 2단계 제안 제출 시에는 다음의 규정이 적용되어야 한다. ① 우선 계약 주무부서가 예비 선정된 입찰자들에게 산출물 세부사항과 관련한 제안 제출을 요청하고, ② 계약 주무기관이 최초 제안 요청에 관한 입찰자들의 질의사항을 명확히 하기 위한 회의를 소집할 수 있다. ③ 수령한 제안서를 조사함에 있어 계약 주무기관은 최종 제안을 요청하기 전 최초 프로젝트 세부사항 및 계약 용어를 검토하여 수정할 수 있다.²²⁾

최종 제안 요청의 내용에는 최소한 다음과 같은 것들이 포함된다. ① 입찰자들이 제안서를 작성하여 제출하는데 필요한 일반적인 정보, 안전 및 보안 표준과 환경 보호 등 계약 주무기관의 요청사항을 포함한 프로젝트 세부사항 및 성과 지표, 계약 주무기관이 제시한 계약 조건, 제안 평가 조건 등²³⁾ 등이다.

계약 주무기관 스스로의 판단으로든, 입찰자의 요청에 의해서든 계약 주무기관은 제안 제출 마감 전 합리적인 시기에 부록을 발행하여 최종 제안을 수정할 수 있다.²⁴⁾ 기술 제안서의 평가 기준 및 비교는 다음의 사항을 포함하여 입찰자가 제출한 제안의 효과성을 고려하여 이루어져야 한다. 기술적 안전성, 운영 가능성, 서비스의 품질 및 지속성을 보장하기 위한 조치, 제안이 제시한 사회 경제적 개발 잠재력 등²⁵⁾ 이다. 재정 제안서의 평가 기준 및 비교는 다음의 사항을 포함

21) Recommendation 18.
22) Recommendation 19.
23) Recommendation 20.
24) Recommendation 21.
25) Recommendation 22.

하여야 한다. 제안된 사용료, 단위 가격 및 사업권 기간 내의 비용에 대한 현재 가치, 계약 주무기관에 의해 직접 지불되는 현재 가치, 설계 및 건설 비용, 연간 운영 및 유지보수 비용, 정부로부터 재정 지원을 받는 경우 재정 지원의 범위, 재정 계획의 건전성, 계약 조건 수락의 범위 등²⁶⁾ 이다.

계약 주무기관은 제안 요청서상 품질, 기술, 재정 등의 관점에서 제안 기준을 설정할 수 있으며, 이러한 기준을 충족하지 못하는 제안은 무응찰(non-responsive)로 간주되어야 한다.²⁷⁾ 예비 선정 절차의 유무와 관계없이 계약 주무부서는 입찰자들에게 그들의 자격을 제안 요청 또는 예비 선정 서류에 규정된 기준과 절차에 따라 다시 제시해 줄 것을 요청할 수 있으며, 예비 선정 절차가 진행될 경우, 위의 기준과 절차는 예비 선정 절차와 동일하여야 한다.²⁸⁾ 계약 주무기관은 모든 응찰(responsive) 제안을 제안 요청에 기술된 평가 기준을 근거로 순위를 매겨 최상위 응찰자에게 최종 협상을 요청하여야 한다. 최종 협상에서는 최종 제안 요청에 협상이 불가능하다고 명시된 사항은 협상 내용에서 제외된다.²⁹⁾ 협상을 요청받은 응찰자와 프로젝트 계약이 체결되지 않을 것이 명백히 예상될 경우, 계약 주무기관은 해당 응찰자에게 협상을 종결 짓고 차 순위 응찰자와 협상을 진행한다는 것을 알려야 한다.³⁰⁾

경쟁 절차 없이 사업권을 부여하는 경우, 해당 법령은 계약 주무기관이 이러한 절차를 진행할 수 있는 예외적 조건을 규정하여야 한다.³¹⁾ 또한 해당 법령은 다음의 절차를 요청할 수 있다. 계약 주무기관은 프로젝트의 시행에 관한 사업권 의도를 공지하고, 상황이 허락

26) Recommendation 23.

27) Recommendation 24.

28) Recommendation 25.

29) Recommendation 26.

30) Recommendation 27.

31) Recommendation 28.

하는 한 프로젝트를 수행할 수 있는 능력이 있다고 판단되는 다수의 회사들을 협상에 참여하도록 하여야 한다.³²⁾

요청 없이 이루어진 제안의 경우, 계약 주무기관은 이러한 제안과 관련한 법령에 규정된 구체적 절차에 따라 요청 없는 제안을 다룰 권한을 부여받을 수 있다.³³⁾ 요청 없이 이루어진 제안의 수용 여부를 결정함에 있어, 계약 주무기관은 합리적으로 짧은 기간 내에 해당 프로젝트의 잠재적 공익이 존재하는지의 여부를 발의자에게 알려야 한다. 공익성이 인정되면 계약 주무기관은 발의자를 초청하여 형식적 제안을 제출하도록 하여야 한다.³⁴⁾ 발의자는 절차 진행 중 제출된 모든 서류에 대한 권한을 가지며, 이러한 서류들은 제안이 거부된 경우 모두 발의자에게 전달되어야 한다.³⁵⁾ 계약 주무기관은 발의자가 독점적으로 가지고 있는 권리로서 프로세스, 설계, 방법론 또는 엔지니어링 개념을 사용하지 않고도 프로젝트의 산출물이 도출될 수 있다고 판단될 경우, 또는 제안된 개념이나 기술이 진정으로 특별하거나 새로운 것이 아닐 경우 경쟁 절차를 개시하여야 한다. 요청 없이 이루어진 제안의 발의자에게 이러한 절차에의 참여를 반드시 요청하여야 하며, 제안서 제출에 대한 프리미엄을 부여할 수 있다.³⁶⁾ 그러나 계약 주무기관은 발의자가 독점적으로 가지고 있는 권리로서 프로세스, 설계, 방법론 또는 엔지니어링 개념을 사용하지 않고는 프로젝트의 산출물이 도출될 수 없다고 판단될 경우, 계약 주무기관은 해당 제안에 관한 비교 요소를 도출하여야 한다. 이러한 목적을 달성하기 위하여, 계약 주무기관은 해당 제안의 핵심 산출물 요소를 설명하는 자료를 발간하고 합리적인 기간 내에 발의자와 이해관계자들에게 대안 또는

32) Recommendation 29.

33) Recommendation 30.

34) Recommendation 31.

35) Recommendation 32.

36) Recommendation 33.

비교 가능한 제안 제출을 요청하여야 한다.³⁷⁾ 계약 주무기관은 별도의 대안적 제안이 없을 경우 발의자의 원 제안에 대해 협상을 개시할 수 있다. 대안적 제안이 제출된 경우, 계약 주무기관은 입법 권고의 규정에 따라 모든 발의자들을 협상에 초대하여야 한다.³⁸⁾

계약 주무기관과 입찰자 간의 협상은 비밀로 유지되어야 하며, 협상의 일방 당사자는 다른 당사자의 동의 없이 협상과 관련한 기술적, 가격 또는 상업적 정보를 노출시켜선 안 된다.³⁹⁾

계약 주무기관은 프로젝트 낙찰 공지를 하여야 하며, 해당 공지는 낙찰자와 프로젝트 계약의 핵심적 조건에 관한 요약을 명시하여야 한다.⁴⁰⁾ 또한 선정과 관련한 핵심 정보를 적절히 기록으로 보관하여야 하며, 이에 대한 공공 접근 조건을 규정하여야 한다.⁴¹⁾

계약 주무기관의 의무 위반으로 손해 또는 손실을 입은 입찰자들은 발주국의 법령에 따라 계약 주무기관의 행위에 대한 심사를 청구할 수 있다.⁴²⁾ 프로젝트 계약의 일반 규정과 관련하여, 해당 법령은 프로젝트 계약의 핵심 조건을 정의하며,⁴³⁾ 별도의 규정이 없는 한 프로젝트 계약은 발주국의 법령에 따른다.⁴⁴⁾ 계약 주무기관은 선별된 입찰자들에게 해당 국가 내 독립된 법인을 설립하도록 요청할 수 있는 옵션이 있어야 하며,⁴⁵⁾ 프로젝트 계약에는 프로젝트 수행사의 최소 자본 및 프로젝트 수행사와 근본적인 변경이 있을 경우 계약 주무기관의 승인을 얻는 절차가 구체화되어 있어야 한다.⁴⁶⁾ 프로젝트 계약에

37) Recommendation 34.
38) Recommendation 35.
39) Recommendation 36.
40) Recommendation 37.
41) Recommendation 38.
42) Recommendation 39.
43) Recommendation 40.
44) Recommendation 41.
45) Recommendation 42.
46) Recommendation 43.

는 공공 재산이 될 자산 및 낙찰자의 사유 재산이 될 자산이 구체화되어야 하고,⁴⁷⁾ 계약 주무기관은 프로젝트 장소와 관련한 권리 획득에 관하여 시설의 운영, 건설 및 유지보수에 필요한 범위 내에서 낙찰자를 지원하여야 한다.⁴⁸⁾

해당 법령은 낙찰자가 제공하는 서비스 또는 시설의 이용과 관련하여 사용료 또는 관세를 징수할 수 있도록 하여야 하며, 프로젝트 계약상 이러한 관세 또는 사용료에 관한 조정 방법 및 산식이 규정되어야 한다.⁴⁹⁾ 사용료 등이 규제 기관에 의해 내부 통제의 대상이 된 경우, 해당 법령은 이러한 조정 산식을 주기적으로 그리고 특별한 시기에 개정할 수 있는 메커니즘을 규정하여야 한다.⁵⁰⁾ 계약 주무기관은 낙찰자 또는 그의 대체자에게 직접 지급하는 것에 동의할 수 있는 권한이 있어야 한다.⁵¹⁾

낙찰자는 인프라 시설의 건설 및 운영에 필요한 기금을 마련하여야 할 책임이 있으며, 프로젝트에 필요한 자금을 보장할 권리를 갖는다.⁵²⁾ 낙찰자는 계약 주무기관의 동의없이 제3자에게 임무를 위임할 수 없으나, 계약 주무기관이 프로젝트 계약에 따른 모든 의무를 승계한 새로이 낙찰자의 지위를 부여받은 자에 동의한 경우는 그렇지 않다.⁵³⁾ 별도로 정함이 없는 한 낙찰자의 지배 지분 양도에는 계약 주무기관의 동의를 요청할 수 있다.⁵⁴⁾

프로젝트 계약서상 계약 주무기관이 건설 계획 및 세부사항에 관하여 검토하고 승인하는 절차를 규정하여야 한다. 계약 주무기관은 건

47) Recommendation 44.

48) Recommendation 45.

49) Recommendation 46.

50) Recommendation 47.

51) Recommendation 48.

52) Recommendation 49.

53) Recommendation 50.

54) Recommendation 51.

설을 모니터링할 권리를 갖는다.⁵⁵⁾ 또한, 낙찰자는 서비스의 실제 요구에 부합하는 서비스의 적용, 서비스 지속성, 모든 사용자에게 대하여 동일한 조건 하에서 서비스가 이용 가능할 것, 비차별적 접근⁵⁶⁾ 등을 보장할 의무를 진다. 아울러, 계약서에는 낙찰자의 보고 의무, 낙찰자의 성과를 모니터링하는 절차 등이 함께 규정되어야 한다.⁵⁷⁾ 낙찰자는 시설의 사용과 관련한 규칙을 집행할 권한을 갖는다.⁵⁸⁾

계약 주무기관은 낙찰자에 의하여 체결된 주요 계약을 검토하고 승인할 권리를 유보할 수 있다.⁵⁹⁾ 낙찰자와 그에 대한 대출기관, 보험기관 및 다른 파트너들은 그들간 계약 관계에 적용되는 법령을 선택할 자유가 있어야 하나, 발주국의 공공 정책을 위반하는 것이어서는 안 된다.⁶⁰⁾

프로젝트 계약상 다음 사항이 규정되어야 한다. ① 낙찰자가 시설의 건설 및 운영과 관련하여 제공을 요청할 수 있는 성과 보증의 형식, 기간 등, ② 보험 정책, 입법적 변경 또는 경제적·재정적 변경에 따라 책임져야 하는 보상, 구체책 등⁶¹⁾이다. 프로젝트 계약서에는 계약 주무기관이 임시적으로 시설의 운영을 담당하여야 할 경우에 관하여 규정하여야 한다.⁶²⁾ 계약 주무기관은 기존 프로젝트 수행자가 동의에 의해 새로운 주체로 변경되었을 경우, 대출자와 계약을 체결할 수 있는 권한을 가져야 한다.⁶³⁾

사업권의 기간은 프로젝트 계약상 구체화되어야 하고,⁶⁴⁾ 다음 ① 일반 당사자가 합리적으로 통제할 수 있는 수준을 넘어선 환경에 의해

55) Recommendation 52.

56) Recommendation 53.

57) Recommendation 54.

58) Recommendation 55.

59) Recommendation 56.

60) Recommendation 57.

61) Recommendation 58.

62) Recommendation 59.

63) Recommendation 60.

64) Recommendation 61.

완공 지연 또는 운영 장애가 일어난 경우, ② 계약 주무기관 또는 다른 공공기관에 의해 프로젝트 중단이 야기된 경우, ③ 프로젝트 계약상 예측하지 못한 조건에 의해 부수적 비용 회수가 가능하도록 할 경우⁶⁵⁾ 를 제외하고는 연장되어선 안 된다.

계약 주무기관은 다음의 경우 프로젝트 계약을 해지할 권한을 갖는다. ① 해당 수행자가 도산, 심각한 의무 위반 등에 의해 의무를 이행할 수 없거나 이행할 의지가 있음이 합리적으로 예측되지 않는 경우, 공익을 이유로 해지할 경우에는 보상의 대상이 된다.⁶⁶⁾ 수행자는 다음의 경우 프로젝트 계약을 해지할 권한을 갖는다. 계약 주무기관 또는 공공기관이 계약서상의 의무를 심각히 위반한 경우 등⁶⁷⁾ 일방 당사자는 일방 당사자의 합리적인 통제를 벗어난 환경에 의해 계약상의 의무 이행이 불가능한 경우 계약을 해지할 권한을 가지며, 쌍방의 동의에 의해 계약을 해지할 권한을 가진다.⁶⁸⁾

프로젝트 계약은 수행자가 자산을 새로운 수행자 또는 계약 주무기관에 양도할 경우 필요한 기준을 규정하여야 하고,⁶⁹⁾ 일방 당사자가 계약을 해지할 때 보상액 산정을 어떻게 할 것인지에 대한 기준도 규정하여야 한다.⁷⁰⁾ 또한 시설의 운영에 필요한 기술의 이전, 시설의 운영 및 유지보수 담당자에 대한 교육 등의 내용도 규정되어야 한다.⁷¹⁾

계약 주무기관은 프로젝트의 필요성에 최적으로 부합하는 분쟁 조정 메커니즘에 동의할 자유가 있어야 한다.⁷²⁾ 수행자와 프로젝트 프로모터들은 프로젝트 프로모터들 간, 수행자간, 대출자, 계약자, 공급자, 그리고 그 밖의 파트너들간 분쟁을 조정하기 위한 적절한 메커니

65) Recommendation 62.

66) Recommendation 63.

67) Recommendation 64.

68) Recommendation 65.

69) Recommendation 66.

70) Recommendation 67.

71) Recommendation 68.

72) Recommendation 69.

증을 선택할 자유가 있어야 한다.⁷³⁾

마지막으로, 수행자에게 고객이나 사용자가 제기한 불만을 다루기 위한 단순하고 효율적인 메커니즘 수립을 요청할 수 있다.⁷⁴⁾

3. 의미 및 평가

UNCITRAL이 입법 가이드를 규정한 이유는 각 국의 민간투자 사회기반시설사업에 대한 다양한 법제를 하나의 틀로 모아 국제적인 협력과 민간자본의 참여를 촉진하기 위해서이다. 입법 가이드의 핵심적인 목적과 주요 내용은 민간투자사업에 대한 민간 참여의 활성화와 공공성의 유지로 요약할 수 있다. 우리나라는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 등 관련 법령을 제정하여 시행하고는 있으나 인프라 건설에 대한 민간자본의 참여가 높다고 할 수 없는 상황이다. 이러한 우리나라의 현황을 고려했을 때, UNCITRAL 입법 가이드의 권고 사항들은 우리나라 민간투자 사회기반시설사업 추진에 있어 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 우리나라의 현행 법령이 국제적 기준을 충분히 따르고 있다 하더라도, 민간자본의 참여가 저조한 현실을 고려하면 민간투자 사회기반시설사업에 대한 국가의 정책적 우선순위, UNCITRAL 입법 가이드가 보여주고 있는 사업시행자에 대한 태도 등은 큰 의미가 있다고 판단된다.

73) Recommendation 70.

74) Recommendation 71.

제 2 절 UNCITRAL ‘민간투자 사회기반시설 사업에 대한 모델입법안’의 주요 내용 분석⁷⁵⁾

1. 개 관

2004년 UNCITRAL이 마련한 민간투자 사회기반시설사업에 관한 UNCITRAL 모델 입법 규정(UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Project)은 크게 입법 제언과 모델 입법 규정 두 부분으로 나누어져 있다. 이 중 입법 제언은 일반적인 입법 및 제도 프레임워크, 프로젝트 리스크 및 정부의 지원으로 항을 나누어 구성되어 있다. 모델 입법 규정은 일반 규정, 사업수행자의 선정, 사업 수행계약의 내용 및 시행, 사업 수행 계약의 기간, 연장 및 종료, 분쟁의 조정으로 구성된다. 모델 입법 규정은 총 51개 조문으로, 인프라와 공공 서비스 건전한 관리와 규정을 개선하는 역할을 염두에 두고, 국가의 공익에 대한 고려 및 인프라에 대한 민간 투자를 촉진하기 위한 환경을 제공할 필요성을 인식하며, 민간투자 사회기반 시설사업에 관한 효율적이고 투명한 절차의 중요성을 강조하기 위해 제정되었다. 또한 투명성, 공정성 그리고 지속가능성을 촉진하기 위한 규칙에 대한 기대 가능성을 강조하고 민간투자 사회기반시설사업 및 운영에 참여하는데 바람직하지 않은 제한을 제거하며, UNCITRAL이 민간투자 사회기반시설사업에 관한 입법 가이드에서 제시하였던 입법 프레임워크를 따르고 있다.⁷⁶⁾

모델 규정 Part 1은 입법 제언으로 이루어져 있다. Part 1의 제1장은 일반적인 입법과 제도 프레임워크에 관하여, 헌법적, 입법적, 제도적

75) 이하의 내용은 UNCITRAL, “Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects”, 2004. 참조.

76) Resolution adopted by the General Assembly 요약, UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects, UN 2004.

프레임워크와 사업권(concession) 권한의 범위, 행정적 제휴, 그리고 인프라 서비스를 규율하는 권한 기관에 대하여 설명하고, 제2장은 프로젝트의 리스크와 정부의 지원을 설명하고 있다. 헌법적, 입법적, 제도적 프레임워크는 먼저 헌법과 입법 프레임워크에 관한 일반적인 원칙, 사업권 권한의 범위, 행정적 제휴, 그리고 인프라 서비스를 규율하는 권한 기관으로 이루어져 있다. 제2장은 프로젝트의 리스크와 정부의 지원에 관하여 다루고 있다. 프로젝트 리스크와 리스크 분배, 정부의 지원으로 구성되어 있다.

Part 2는 모델 입법 규정으로, 총 5장 51개 조문으로 구성되어 있다. 제1장은 일반 규정으로 목적 및 정의 조항, 사업수행 계약 체결 권한 및 대상이 되는 인프라 부문을 규정한다. 제2장은 사업수행자의 선정으로, 예비 선정된 입찰자를 포함, 선정 절차 및 원칙, 예비 선정의 목적 및 절차, 예비 선정의 조건, 컨소시엄의 참가, 예비 선정에 관한 결정, 단일 단계 및 2단계 제안 요청, 제안 요청의 내용, 입찰 보증, 명확화 및 수정, 평가 조건, 제안의 비교 및 평가, 추가 자격 조건 입증, 최종 협상, 경쟁 없는 낙찰을 위한 조건, 사업수행 계약 협상 절차, 요청 없이 이루어진 제안의 수용 가능성, 요청 없는 제안의 수용 여부 결정 절차, 지적재산권, 기업 비밀 또는 그 밖의 배타적 권리와 관계없는 요청 없는 제안, 지적재산권, 기업 비밀 또는 그 밖의 배타적 권리와 관계있는 요청 없는 제안, 기밀 유지, 계약 낙찰의 통지, 선정 기록 및 낙찰 절차, 절차 검증 등의 조문으로 구성되어 있다. 제3장은 사업수행 계약의 내용 및 이행, 관련 법령, 사업수행 조직, 자산의 귀속, 프로젝트 장소와 관련한 권리의 획득, 지역권, 재정 계획, 담보권, 사업수행 계약상 의무, 사업수행자의 지배 지분 양도, 인프라의 운영, 법령상 특정 변경에 대한 보상, 사업수행 계약의 변경, 계약 주무기관에 의한 인프라 프로젝트의 인수, 사업수행자의 대체 등으로

이루어져 있다. 제4장은 프로젝트 계약의 기간, 연장 및 종료에 대해 다루고 있으며, 프로젝트 계약의 기간 및 연장, 종료, 프로젝트 계약 종료 또는 만료에 따른 결과에 대하여 설명한다. 프로젝트 계약의 기간, 연장에 대해서는 사업수행 계약의 기간 및 연장, 계약의 종료 조문을 규정하고 있으며, 프로젝트의 종료에 대해서는 계약 주무기관에 의한 종료, 사업수행자에 의한 종료, 그리고 둘 중 하나에 의한 종료가 규정되어 있다. 또한 프로젝트 계약 종료에 따른 보상 및 프로젝트 관련 자산의 양도, 종료에 따른 재정 정비, 이관 조치 등에 대한 규정을 두고 있다. 제6장은 분쟁의 조정에 관한 내용으로 구성되어 있다. 계약 주무기관과 사업수행자 간의 분쟁 조정, 인프라 시설을 사용하는 고객 또는 사용자와 관련한 분쟁, 그리고 그 밖의 분쟁으로 구성되어 있다.

2. 주요 내용

(1) 제1장 일반 규정

모델 입법 규정은 총 5장 51개 조문으로 구성되어 있다. 제1조는 일반적인 원칙, 즉 일반적 입법과 헌법, 그리고 제도적 구조는 민간투자 사회기반시설사업의 실시를 위해 투명성, 공정성, 장기적인 지속가능성을 확인할 필요가 있으며, 인프라 개발 및 운영에 민간부문의 참여에 대한 바람직하지 못한 제한은 제거하는 것을 목적으로 한다고 규정한다. 제2조는 정의 조항으로, 인프라 시설, 인프라 프로젝트, 계약 주무기관, 사업수행자, 사업수행 계약, 입찰자, 요청없는 제안 및 규제 기관 등 주요 용어에 대한 법적 정의를 규정한다. 제3조는 사업수행 낙찰 권한의 범위에 관하여, 프로젝트의 국가적, 지역적 주무기관을 포함하여 발주국(host country)의 공공 주무기관으로서 민간투자 사회

기반시설사업에 관한 사업권을 인정할 권한 및 계약을 체결할 수 있는 권한을 가진 기관을 정의하고 있다. 또한 제4조는 대상이 되는 인프라 부문을 규정한다.

(2) 제2장 사업수행자의 선정

모델 입법 규정의 제2장은 사업수행자의 선정에 관한 규정으로 이루어져 있다. 제5조는 선정 절차에 관한 원칙을 규정하며, 제6조는 예비 선정의 목적 및 절차를 정의한다. 제7조는 입찰자의 예비 선정에 있어서, 입찰자들은 자신들이 계약 주무기관이 적절하다고 판단하여 제시한 예비 선정 조건에 부합한다는 점을 보여야 하며, 여기에는 적절한 직업적, 기술적 수준, 인적 자원, 기기 및 기타 물리적 시설 등 프로젝트를 수행, 즉 엔지니어링, 건설, 운영 및 유지보수에 필요한 것들을 갖추었다는 점, 프로젝트의 재정을 운영하고 엔지니어링, 건설 및 운영 단계에 필요한 재정적 요건을 충족할 수 있는 충분한 능력을 갖추었다는 점, 그리고 공공 인프라 운영에 필요한 경험을 포함하여 적절한 운영상, 조직상 역량 및 신뢰성, 경험을 갖추었다는 점 등이 포함된다. 제8조는 컨소시엄의 참여에 관하여, 입찰자들은 제안 제출을 위해 컨소시엄을 형성할 수 있어야 하는데, 이 경우 예비 선정된 컨소시엄의 각 구성원들은 직접적 또는 자회사를 거치는 형태 둘 중 하나의 형태로 단 하나의 입찰 컨소시엄을 형성할 수 있고, 제9조에 의하여 계약 주무기관은 예비 선정된 입찰자들의 명단을 마련하여야 하는데, 이들은 예비 선정 단계가 완료된 후 제안 제출을 요청(invitation)받게 된다. 제10조는 제안 제출은 1단계 또는 2단계로 구성되며, 예비 선정 절차가 완료된 후 계약 주무기관은 예비 선정된 입찰자들에게 최종 제안을 제출해 줄 것을 요구하여야 한다고 규정한다. 그러나 계약 주무기관이 프로젝트의 세부사항 또는 성과 지표 등을 충분히 구체화하기 어려운 경우 제안 제출이 2단계로 구성될 수

있다. 2단계 제안 제출 시에는 다음의 규정이 적용되어야 한다. 우선 계약 주무부서가 예비 선정된 입찰자들에게 산출물 세부사항과 관련한 제안 제출을 요청하고, 계약 주무기관이 최초 제안 요청에 관한 입찰자들의 질의사항을 명확히 하기 위한 회의를 소집할 수 있다. 수령한 제안서를 조사함에 있어 계약 주무기관은 최종 제안을 요청하기 전 최초 프로젝트 세부사항 및 계약 용어를 검토하여 수정할 수 있다. 제11조는 최종 제안 요청의 내용으로, 입찰자들이 제안서를 작성하여 제출하는데 필요한 일반적인 정보, 안전 및 보안 표준과 환경 보호 등 계약 주무기관의 요청사항을 포함한 프로젝트 세부사항 및 성과 지표, 계약 주무기관이 제시한 계약 조건, 제안 평가 조건 등이 포함되어야 한다. 제12조는 입찰 보증을 규정하며, 제13조는 계약 주무기관 스스로의 판단으로든, 입찰자의 요청에 의해서든 계약 주무기관은 제안 제출 마감 전 합리적인 시기에 부록을 발행하여 최종 제안을 수정할 수 있다고 규정한다. 제14조는 평가 기준에 관한 규정으로, 기술적 안전성, 운영 가능성, 서비스의 품질 및 지속성을 보장하기 위한 조치, 제안이 제시한 사회 경제적 개발 잠재력 등을 포함하여 입찰자가 제출한 제안의 효과성을 고려하여 이루어져야 한다고 규정한다. 제15조는 제안된 사용료, 단위 가격 및 사업권 기간 내의 비용에 대한 현재 가치, 계약 주무기관에 의해 직접 지불되는 현재 가치, 설계 및 건설 비용, 연간 운영 및 유지보수 비용, 정부로부터 재정 지원을 받는 경우 재정 지원의 범위, 재정 계획의 건전성, 계약 조건 수락의 범위 등을 포함하여 재정 제안서의 평가 기준 및 비교가 이루어질 것을 규정한다. 제16조는 계약 주무기관이 입찰자에게 추가적인 자격 요건 입증을 요구할 수 있다고 규정하고, 제17조는 계약 주무기관은 모든 응찰(responsive) 제안을 제안 요청에 기술된 평가 기준을 근거로 순위를 매겨 최상위 응찰자에게 최종 협상을 요청하여야 하며, 최종 협상에서는 최종 제안 요청에 협상이 불가능하다고 명시된 사항은 협

상 내용에서 제외된다고 규정한다. 협상을 요청받은 응찰자와 프로젝트 계약이 체결되지 않을 것이 명백히 예상될 경우, 계약 주무기관은 해당 응찰자에게 협상을 종결 짓고 차순위 응찰자와 협상을 진행한다는 것을 알려야 한다. 제18조는 경쟁 절차 없이 사업권을 부여하는 경우, 계약 주무기관이 이러한 절차를 진행할 수 있는 예외적 조건을 규정하고 있다. 또한 제19조는 해당 법령은 다음의 절차를 요청할 수 있는데, 구체적으로 계약 주무기관은 프로젝트의 시행에 관한 사업권 의도를 공지하고, 상황이 허락하는 한 프로젝트를 수행할 수 있는 능력이 있다고 판단되는 다수의 회사들을 협상에 참여하도록 하여야 한다고 규정한다. 제20조는 요청 없이 이루어진 제안의 경우의 수용 가능성을, 제21조는 요청 없이 이루어진 제안의 수용 여부를 결정함에 있어, 계약 주무기관은 합리적으로 짧은 기간 내에 해당 프로젝트의 잠재적 이익이 존재하는지의 여부를 발의자에게 알려야 하고, 이익성이 인정되면 계약 주무기관은 발의자를 초청하여 형식적 제안을 제출하도록 하여야 한다. 또한 제22조는 계약 주무기관은 발의자가 독점적으로 가지고 있는 권리로서 프로세스, 설계, 방법론 또는 엔지니어링 개념을 사용하지 않고도 프로젝트의 산출물이 도출될 수 있다고 판단될 경우, 또는 제안된 개념이나 기술이 진정으로 특별하거나 새로운 것이 아닐 경우 경쟁 절차를 개시하여야 한다고 규정한다. 그러나 제23조는 계약 주무기관은 발의자가 독점적으로 가지고 있는 권리로서 프로세스, 설계, 방법론 또는 엔지니어링 개념을 사용하지 않고는 프로젝트의 산출물이 도출될 수 없다고 판단될 경우, 계약 주무기관은 해당 제안에 관한 비교 요소를 도출하여야 한다고 규정한다. 제24조는 비밀 유지에 관하여 규정하며, 제25조는 계약 낙찰의 통지에 관하여 규정한다. 제26조는 계약 주무기관이 선정과 관련한 핵심 정보를 적절히 기록으로 보관하여야 하며, 이에 대한 공공 접근 조건을 규정하여야 한다고 규정하고 있다. 마지막으로, 제27조는 계약 주무기

관의 의무 위반으로 손해 또는 손실을 입은 입찰자들은 발주국의 법령에 따라 계약 주무기관의 행위에 대한 심사를 청구할 수 있다고 규정한다.

(3) 제3장 사회기반시설사업 계약의 일반 규정

모델 입법 규정 제3장은 프로젝트 계약의 일반 규정에 관한 것으로, 제28조는 프로젝트 계약의 핵심 조건을 정의하고, 제29조는 관련 법령, 제30조는 계약 주무기관은 선별된 입찰자들에게 해당 국가 내 독립된 법인을 설립하도록 요청할 수 있다고 규정한다. 제31조는 프로젝트 계약에는 공공 재산이 될 자산 및 낙찰자의 사유 재산이 될 자산이 구체화되어야 하고, 제32조는 계약 주무기관이 프로젝트 장소와 관련한 권리 획득에 관하여 시설의 운영, 건설 및 유지보수에 필요한 범위 내에서 낙찰자를 지원하여야 한다고 규정한다. 제33조는 지역권을, 제34조는 낙찰자에게 인프라 시설의 건설 및 운영에 필요한 기금을 마련하여야 할 책임이 있음을 규정하고 있다. 제35조는 담보권을, 제36조는 낙찰자가 계약 주무기관의 동의 없이 제3자에게 임무를 위임할 수 없으나, 계약 주무기관이 프로젝트 계약에 따른 모든 의무를 승계한 새로이 낙찰자의 지위를 부여받은 자에 동의한 경우는 그렇지 않다고 규정한다. 제37조는 별도로 정함이 없는 한 낙찰자의 지배 지분 양도에는 계약 주무기관의 동의를 요청할 수 있다고 규정하고 있다. 제38조는 인프라의 운영과 관련하여 낙찰자가 비스의 실제 요구에 부합하는 서비스의 적용, 서비스 지속성, 모든 사용자에게 대하여 동일한 조건 하에서 서비스가 이용 가능할 것, 비차별적 접근 등을 보장하여야 한다고 규정한다. 제39조는 입법 변경에 따른 보상을 규정하고, 제40조는 계약의 변경을 규정한다. 이어 제41조는 계약 주무기관에 의한 인프라 프로젝트의 인수, 제43조는 사업수행자의 대체를 규정한다.

(4) 제4장 사업수행 계약의 기간, 연장 및 종료

모델 입법 규정 제4장은 사업수행 계약의 기간, 연장 및 종료에 관한 내용으로, 제43조는 사업수행 계약의 기간 및 연장에 관하여 일방 당사자가 합리적으로 통제할 수 있는 수준을 넘어선 환경에 의해 완공 지연 또는 운영 장애가 일어난 경우, 계약 주무기관 또는 다른 공공기관에 의해 프로젝트 중단이 야기된 경우, 프로젝트 계약상 예측하지 못한 조건에 의해 부수적 비용 회수가 가능하도록 할 경우 등을 제외하고는 연장되어선 안 된다고 규정한다. 또한 제44조는 계약 주무기관이 프로젝트 계약을 해지할 권한을 갖는 경우에 대하여, 제45조는 사업수행자가 프로젝트 계약을 해지할 권한을 갖는 경우를 규정한다. 제46조는 일방 당사자에 의한 계약의 해지를 규정한다. 제47조는 계약을 해지할 때 보상액 산정 기준에 대하여 규정하고, 제48조는 청산 및 양도 조치에 관하여 규정하고 있다.

(5) 제5장 분쟁의 해결

마지막으로 제5장 분쟁의 해결 부분에서는, 제49조를 통해 계약 주무기관과 사업수행자 간의 분쟁을, 제50조는 인프라 시설의 고객 또는 이용자와의 분쟁, 제51조는 기타 분쟁을 규정하고 있다.

3. 의미 및 평가

UNCITRAL은 각 국의 민간자본 투자법제에 일관성을 부여하고 투명성을 확보하여 인프라에 대한 국제 민간자본의 흐름을 촉진하여 경제 발전을 도모한다는 차원에서 입법 가이드를 제시한 바 있다. 그러나 입법 가이드의 내용이 쉽지 않고 각 국의 국내 입법 가속화가 필요하다는 차원에서 입법 가이드를 구체적인 법 규정 형태로 만들어

놓은 것이 UNCITRAL 모델 입법 규정이다. 내용적으로 비교하면, 입법 가이드가 추상적이긴 하나 더 많은 내용을 담고 있으며, 모델 입법 규정은 반드시 조문화하여야 하는 내용을 선별한 것으로 보인다. 따라서 두 문헌은 동일한 내용으로 이루어져 있어 통합되더라도 내용적 범위나 구체성의 정도에 차이가 있고 조문이 형성되기 까지 고려되었던 사항이 가이드에 나타나 있기 때문에, 향후 민간자본 인프라 투자에 관한 법령을 제정함에 있어 모델 입법 규정을 참조하는 것은 물론 입법 가이드도 함께 참조할 가치가 있을 것으로 판단된다.

제 3 절 의미와 한계 : 새로운 PPPs 모델법 제정의 필요성

UNCITRAL의 민간투자 사회기반시설사업에 관한 입법 가이드는 200 페이지가 넘는 상세한 정보와 함께 71개의 권고사항을 제시하고 있으며, 모델 규정은 51개의 핵심 조문을 제시하고 있다. 그러나 이러한 가이드와 모델 규정이 모델 법을 구성하는 것은 아니라는 의견도 제시되고 있다.⁷⁷⁾ 즉, 모델 입법 규정만으로는 일반론에 가까워 모델 법을 시행하기에 부족한 점이 있다는 것이다. 이 두 문헌 뿐만 아니라 EPEC의 “Guide to Guidance”와 같은 유사한 조달 가이드와 관련 PPPs 자료들이 참고 되어야 한다. 왜냐하면 UNCITRAL의 가이드 외에도 이미 국제 사회에서 통용되고 있는 PPPs 관련 가이드들이 존재하기 때문이다. UNECE는 PPPs 준비 정도를 평가할 수 있는 틀을 포함한 PPPs 툴 키트를 제공하고 있으며, OECD 역시 인프라 및 천연자원 프로젝트 관련한 기본 요소 세트를 제공하고 있다. 또한, 많은 PPPs 관련 지침들이 기존 조달 프레임워크를 기본으로 운영되고 있으며, PPPs 관련 지침들은 당연히 공공 조달법령과 조화를 이루어야 한다.

77) Seungwoo Son, Legal Analysis on Public-Private Partnerships regarding Model PPP Rules, 국제거래법연구 제22편 제2호, p.128.

새로운 PPPs 모델법이 필요한 이유 중 하나는, UNCITRAL의 모델 입법 규정이 UNCITRAL의 입법 가이드의 모든 내용을 반영한 것이 아니라는 점이다. 예를 들어, 사업수행자 낙찰에 관한 권한의 범위나 정부의 지원, 사업수행자의 지배 지분 양도, 담보권, 절차 검증 등의 내용은 조문화되지 않았다. 이렇게 조문화되지 않은 내용은 실제 PPPs 시행에 있어 상당히 핵심적인 것으로, 이에 관한 국제적 합의를 통해 조문으로 도출되지 않는 한 모델 법으로서 기능하기는 어려울 것으로 보인다.⁷⁸⁾

78) Seungwoo Son, 앞의 논문, p.128

제 3 장 UNCITRAL의 PPPs에 관한 최근 논의 내용 분석

제 1 절 2103 PPPs 콜로퀴움 주요 논의 내용 분석⁷⁹⁾

1. 개 요

UNCITRAL은 그동안 도산, 담보, 국제중재, 정부조달 등 국제 거래와 관련되는 많은 이슈들에 관하여 논의를 진행하고 협약, 모델법, 입법지침 등의 형태로 이를 완성하였다. 더 나아가 콜로퀴움, 비공식적 회의 등을 통하여 향후 UNCITRAL의 논의가 필요한 미래 아젠다 발굴을 위한 노력도 꾸준히 지속하고 있다. 최근 UNCITRAL에서는 미래 아젠다의 하나로 PPPs에 관한 모델법 제정에 관하여 관심을 기울이고 있다. 이에 2012년 UNCITRAL 제45차 전체회의(총회)에서 위원회는 PPPs 분야의 추가적인 조사와 세부 연구가 필요하다는 점을 언급하였다. 이에 따라 가능한 작업의 범위를 정의하고, 해결하여야 할 이슈를 정리하기 위하여 콜로퀴움을 개최하였다. 콜로퀴움 준비 과정에서, UNCITRAL의 민간투자 사회기반시설사업에 관한 규정들에 관하여 논의가 필요한 주제가 선정되었다. 이번 콜로퀴움은 2013년 5월 2일부터 3일까지 비엔나에서 개최되었고, 정부, 국제기구, 민간 부문 및 학계가 참여하였다. 콜로퀴움의 주제는 크게 두 가지로 분류되었는데, 하나는 PPPs 분야에서의 2003년 이후 경험, UNCITRAL의 민간투자 사회기반시설사업에 관한 문서들을 활용한 경험, 그리고 PPPs 분야에서 UNCITRAL의 작업을 정당화할 수 있는 요소들에 관한 것이

79) 이하의 내용은 A/CN.9/779 - Possible future work in the area of public-private partnerships (PPPs) Report of the UNCITRAL colloquium on PPPs(Vienna, 2-3 May 2013), A/CN.9/782 - Discussion paper을 참고로 하였다.

었다. 두 번째 주제는 UNCITRAL 문서에서 규정되어야 할 PPPs의 유형, PPPs 규제 방법, UNCITRAL 규정이 갖추어야 할 형식, 그리고 UNCITRAL의 조직에 관한 것이었다.

2. 주요 논의 내용

(1) PPPs 분야 UNCITRAL 규범의 필요성

① PPPs 분야에서의 2003년 이후 경험

지난 10여 년 간, 경제 위기로 인해 공공 서비스의 제공에 따른 PPPs 분야에 대한 관심이 증가하였다. 주요 공공 행사의 준비, 예를 들어, 올림픽과 같은 행사에 의한 PPPs 활용이 증가함에 따라 새로운 형태의 민간 투자가 이루어졌다. 또한 PPPs에 관한 정책의 변화가 있었다. 이전에는 PPPs 활용을 위한 원동력인 공공 서비스의 제공이 불충분하였으나, 최근 단지 민간 자본만이 PPPs를 매력적으로 보이게 하는 요소는 아니라는 인식이 널리 퍼져있는 상태이다. “PPPs”의 개념이 국가 차원의 장기 개발 프로그램에 쓰이는 정책 용어에 불과했으나, 2005년 이후 이러한 개념이 정의되고 규율되기 시작하였다.

일부 국가에서는 PPPs 활용을 위한 특별한 입법이 필요하고, 특별한 입법 없이 PPPs 활용이 가능한 국가도 존재한다. PPPs 규율에 관한 최근의 연구를 통해 PPPs가 어떻게 규율되고 어떠한 입법 범위 내에서 규정되는지에 관한 조사가 이루어졌다.

PPPs 규율의 질과 PPPs 이행의 질 간에는 연결성을 논의하였는데, 일부 국가에서는 성공적인 PPPs의 이행이 특정한 입법적 프레임워크 없이도 이루어졌다는 점을 살펴볼 수 있다. 그러나 일부 국가, PPPs 이행에 실패한 경우, 적절한 법적 프레임워크가 불충분했다는 점이 주요 원인으로 분석되기도 하였다.

② UNCITRAL의 민간투자 사회기반시설사업에 관한 규정들의 활용 경험

일부 국가에서 UNCITRAL의 민간투자 사회기반시설사업에 관한 규정들은 PPPs 법제 개혁을 위한 사실상의 표준으로 간주되고 있다. EBRD 보고서에 따르면, 34개의 국가가 UNCITRAL의 민간투자 사회기반시설사업에 관한 규정들이 PPPs에 관한 법제 평가에 매우 유용한 벤치마킹 틀로 여기는 것으로 나타났다. 일부 국가에서 이러한 규정들이 틀로 사용되고 있지 않은 이유는 이러한 규정들에 관한 광범위한 인식이 형성되지 않았기 때문이라는 지적이 있었다. 또한, UNCITRAL PFIPs의 복잡성에 대한 우려에 대하여, 복잡한 문제를 다루는 프로젝트들이므로 복잡성이 존재할 수밖에 없다고 설명하였다. 일부 국가가 PPPs를 시행할 능력이 부족하다는 이유로 UNCITRAL 규정의 질이 단순해 질 필요가 있는 것은 아니며, 이러한 규정이 품질하향화할 필요도 없다고 보았다. UNCITRAL 모델 입법 규정은 PFIP에 관하여 각 국가에 짧으면서도 단순한 규정들을 제공하고 있다.

③ PPPs 분야에서 UNCITRAL의 작업을 정당화할 수 있는 요소들

많은 국가가 PPPs에 대하여 규율하면 할수록, 더 많은 관련 정의가 나타나고 있다. 이러한 용어로 발생하는 혼란은 거래 비용을 과도하게 증가시키고 있는데, 그 이유는 기존의 법제와의 간극을 해결하기 위해 훨씬 더 복잡한 계약서를 준비해야 되기 때문이다. 이로 인해 공공 및 민간 부문 자원의 효율적 활용은 더욱 어려워진다. 입법적 개선을 포함한 제도 개혁은 오히려 복잡성의 문제를 일으키고 있는데, 이러한 현상은 2003년 이전에는 존재하지 않던 것들이다. 또한, 입법과 기술적 지원, 역량이 조화를 이루지 못함에 따라 모든 기관이 모델 법이나 가이드라인에 따라 통합적인 접근을 취해야 한다는 주장이 제기되었다.

PPPs는 점차 다양한 형태와 맥락에서 활용되고 있으며, 향후 그 범위는 더욱 넓어질 전망이다. PPPs와 관련한 세계적 입법을 조사한 결과, UNCITRAL PFIP 문서들을 포함하여 PFIP 법령에서 찾아볼 수 없는 요소들을 포함한 PPPs 법령이 늘어남에 따라, 인프라와 무관한 PPPs와 차별화 현상이 발생하고 있다. 따라서 UNCITRAL의 PFIPs 문서들이 현재 포섭하지 못하는 일부 PPPs 유형을 포섭할 수 있도록 확장되어야 한다는 점이 논의되었다.

PPPs가 특정 상황에서는 매우 유용한 틀이 될 수 있음이 입증됨에 따라, PPPs의 시행을 통해 얻은 결과를 분석함으로써 시행의 성과에 기여하는 요소를 도출할 수 있을 것으로 보았다.

현행 UNCITRAL PFIPs 문서들은 중요한 안전책을 비롯한 일부 규정이 불충분한 상태이다. 예를 들어 기본 목표인 투명성과 책임성의 확보는 프로젝트 운영자의 선정 단계 뿐만 아니라 프로젝트 기간 내내 이루어져야 한다. 공공 정보의 공개 필요성 역시 국가에서 프로젝트 수행자에게, 또는 프로젝트 수행자에서 국가로 원활히 이루어져야 한다. 부패 방지대책 역시 강화되어야 한다.

UNCITRAL PFIPs 문서들 내에서 규정된 부분 중 하나가 효과적인 분쟁 해결이다. 문서들 내에서 분쟁 해결 메커니즘의 복잡성은 언급되지 않았으며, 각 주체들의 상호작용이 반드시 설명되어야 한다. 분쟁 해결 조항은 다양한 분쟁에 대비하여 보다 균형 잡힌 형태로 개선될 수 있을 것이다. 국제 중재를 통한 분쟁 해결은 일부 사례에서 그다지 효과적인 결과를 얻지 못하였다. 국제 중재제도에 위험 부담을 주지 않는 방안이 권장된다. 특히 계약 주무기관이 PPP 계약에 따라 국제 중재에 동의할 것이 가능해야 하는데, 현재 상당 수 국가의 입법은 이러한 절차가 불가능하도록 설계되어 있다.

요청받지 않은 제안은 UNCITRAL 가이드가 구체적으로 규정한 분야까지 정의될 필요가 있다. UNCITRAL PFIPs 문서들은 이러한 제안

에 대해 투명성 보장을 위한 안전책을 두고는 있으나, 실무 단계에서 이러한 제안은 흠결이 있는 평가를 받는 경우가 많다. 따라서 해당 조항은 보다 강화되어야 한다.

UNCITRAL PFIPs 문서들 중 일부 규정, 특히 리스크의 분배, 정부 보증 및 국가 지원책 등의 규정은 보다 구체화될 필요가 있음이 거론되었다.

(2) PPPs에 관하여 UNCITRAL이 추진할 수 있는 작업의 범위

① PPPs의 유형

PPPs에 관한 공통의 이해에 도달하여야 한다는 합의는 본 작업의 범위를 정확히 확정짓는데 필수 불가결한 요소이다. PPPs의 개념은 공공 서비스 내 민간 부문의 참여가 어떠한 형태로 이루어지든 모두 포함할 수 있도록 탄력적으로 규정되어야 한다는 것에는 이의가 없었다. 이러한 접근방법으로 인하여 우산 개념(umbrella concept)이 나타났고, 이는 몇 가지 카테고리로 분리될 수 있다. UNCITRAL은 PPPs에 대한 유사한 특성 역시 정의할 필요가 있다. 물리적 인프라의 존재는 UNCITRAL이 규율하고 있는 PPPs에의 필수 속성으로 간주되어선 안 된다.

이번 콜로кви움은 UNCITRAL이 규율하여야 하는, 특히 공공 조달 및 천연자원에 관한 권한 부여 등과 같은 구별되는 특성에 대해 사전 조사를 진행하였다. 공공 조달 프로젝트에서 정부는 초기부터 해당 프로젝트에 대한 재정을 확보하여야 한다. 공급자나 계약자에 대한 지불 여부를 불문하고, 공공 예산은 매우 중요하다. PPPs에서는 정부가 아닌 민간 부문이 프로젝트 초기부터 재정을 확보할 것이 요구된다. PPPs의 예산 절차의 영향력은 훨씬 불명확하며, PPPs의 장기적 속성에는 부합하지 않는 단기 예산 주기를 고려하여 정의되어 있다. 리스

크 분배 역시 공공 조달과는 차별화되는 PPPs의 속성이다. 공공 조달 영역에서 성과 리스크는 공공 부문이 1차적으로 부담하게 되나, PPPs는 프로젝트 리스크가 민간 부분과 공공 부분 양자에 나뉘어서 부담 지워지게 된다. 따라서 엄격한 리스크 분배 원칙이 공공 조달과 PPPs 양자에 동일하게 적용되는 것에는 의문의 여지가 있다.

대부분의 천연자원 관련 권한 부여는 공공 서비스의 제공보다 공공 재 활용과 관련된다. 따라서 PPPs보다 공공에 대한 직접적 영향이 적다. 덧붙여, PPPs의 경우 ① 공공 서비스 제공에 관하여 민간 부문이 장기적으로 참여한다는 점, ② PPPs 계획은 수정이나 조정이 쉽다는 점, 그리고 ③ 프로젝트의 생애 전 주기에 관한 고려가 필요하다는 점 등의 속성이 차별화되는 것으로 정의되었다. 대부분의 천연자원 사업은 공공서비스의 제공보다는 공공의 부(富), 재화의 개발과 관련된 것이어서 그 결과물이 공공에 미치는 직접적 영향이 PPPs보다 적다고 설명되었으나, 다만 이러한 사업특성 때문에 이들 사업이 경쟁, 투명성, 책임성 등의 건전한 조달원칙으로부터 면제되는 것이 정당화되지는 않음이 지적되었다.

공공서비스의 제공에 있어 민간부문의 장기적 참여 그리고 해당 서비스제공에 있어 정부가 여전히 공공에 대해 책임이 남아있다는 점이 PPPs의 핵심적인 차별성임이 또한 지적되었다. 국가 소유기업이 참여하는 PPPs, 그리고 가용성 지불금(availability payments)이나 사적자본(private equity)으로서의 인프라 프로젝트와 연결된 새로운 형태의 PPPs 등에 대해 UNCITRAL이 검토해 볼 것이 권고되었다.

② PPPs 규율을 위한 접근법

UNCITRAL은 PPPs의 공통적 요소들을 규율할 종합적 원칙을 만드는 것을 목표로 해야 한다는 주장이 제기되었다. UNCITRAL의 작업을 이러한 방식에 의한 상위 수준의 종합적 프레임워크 레벨로 제한

하여 지역별 환경에 맞출 수 있도록 하는 것이, PPPs에 대한 UNCITRAL의 작업이 현실성 및 유용성을 가지도록 함에 있어 필수적임이 지적되었다.

그러한 작업은 그 영역이 정의되어야 하고 또 모든 이슈들이 반드시 법적 해결안으로 귀결되어야 하는 것은 아니라는 점에 대해 동의하였으며, UNCITRAL은 법적 해결안이 필요한 범주의 이슈에 초점을 맞추어야 한다. PPPs의 규율에 있어 그 초점은 적절한 프로젝트가 가능하도록 하는 것, 그리고 적합한 법적 프레임워크를 통해 거래비용을 줄이는 것에 맞춰져야 한다. 학문적 열정과 실용적 접근 사이에 균형이 요구되며, 어떻게 공공부문이 계속 공공에 대해 책임을 지게 되고 또 그리고 프로젝트 전반에 참여하게 되는지에 관한 실무적 측면이 다루어져야 한다.

UNCITRAL은 또한 PPPs에 적용될 법적 프레임워크의 예측가능성 및 안정성을 확보함에 있어, 최초 입법시 그리고 규정 및 권고안에서 어떤 측면이 다루어질 것인지에 대해 명확히 해줄 것을 요구받았다. 한편, PPPs에 대한 법적 프레임워크는 해당 프로젝트에 적용되는 다른 법률들과 상호작용할 수 있어야 하며, 특히 공공조달 및 PPPs 법률간의 일정수준의 조화가 달성되어야 함이 지적되었다.

실제 실행을 위해서는 UNCITRAL이 제도 개혁 관련 이슈를 다루는 것을 회피해서는 안 된다는 점이 강조되었는데, PPPs를 뒷받침하는 제도들은 양립가능하고 일관성이 있어야 한다.

PPPs에 대한 경험을 가지고 있지 않는 지역들에 PPPs를 도입함에 있어 UNCITRAL이 점진적 접근을 취해야 하며, 상이한 역량수준을 가지고 있는 국가들에게 선택권을 제공해야 한다는 점이 추가적으로 제시되었다.

③ 입법 형식

PPPs에 관한 UNCITRAL 입법의 형식은 모델법 형태가 많이 선호되었으나, 국가별 사회적 계약의 성격이 매우 상이하고 따라서 PPPs를 규율하고자 하는 필요성 역시 매우 상이하다는 점이 인정되었다. 이 모델법이 해당 PPPs의 모든 이슈에 대한 단일한 해결책이 될 수는 없을 것이며, 따라서 이 법률의 내용이 맞는 것일지라도 가이드 뿐만 아니라 해당 모델법의 예외 또는 다른 옵션들에 대한 설명도 그 법을 실행할 사람들에게 반드시 함께 제공되어야 한다는 점이 강조되었다.

PFIPs에 대한 UNCITRAL의 입법가이드는 모델법 준비작업과 병행하여 업데이트 될 수 있는데, 그 결과물로서 업데이트된 내용들을 입법가이드 초안 작업의 기초로 활용할 수 있고 또한 PPPs를 사용한 각 부처 및 기타 정부기관들에게 보다 상세한 기술적 가이드를 제공할 수도 있을 것이다.

④ 고려 사항

PPPs 모델법 작업과 관련하여 모범사례와 실패사례를 확인하여 분석하는 것이 필수적이다. UNCITRAL은 각 법률간 상이한 범위, 초점 및 목적을 감안할 때, 모든 해당 법률간의 조화를 달성하기 위해 노력하지 않도록 하는 것이 권장되었다. UNCITRAL이 준비한 모든 내용들을 정부간 포럼(위원회 및 산하 워킹그룹)에서 발전시키게 될 것이 강조되었다. 또한 다양한 관점, 이해 관계들간 균형 잡힌 반영이 이루어지고 그 결과 만족스런 결과물을 얻기 위해서는 검토 과정이 포괄적이고 전반적이어야 함이 지적되었다. 한편, 콜로퀴움의 결론 부분에서는 PPPs 분야에서의 향후 작업을 위한 명령(mandate)에는 다음과 같은 요소들이 포함되는 것이 유용할 것으로 인식된다고 보았다.

- (a) 모델법 및 부속 정책, 그리고 실무가이드로 구성된 PPPs 관련 법 내용 개발
- (b) 지속가능한 개발 및 관련 사회경제적 목표의 실현을 촉진시킬 유연성, 혁신 및 창의성 허용
- (c) PPPs 관련 현존하는 법률내용 및 사례로부터 우수사례의 확인 및 해당 내용 정제작업, (d) PPPs의 공통적인 형태들에 적용 가능한 핵심규정을 명시하고, 다른 형태의 PPPs 또는 특정 시장 부문에 대해 추가작업이 필요한지 그리고 PPPs의 법적내용의 범위에서 제외되어야 할 PPPs 형태가 있는지에 대한 검토
- (e) 프로젝트 기획 및 운영을 포함한 PPPs 전체 생애주기 고려
- (f) PPPs에 대한 국가의 규율에 영향을 미칠 수 있는 주요 국제적 의무사항 확인 (UN부패방지협약 등)
- (g) 금액대비 가치(value for money)를 증대하면서 남용을 방지할 수 있도록 하는, 투명성과 경쟁을 확보하기 위한 주요 절차가 PPPs의 절차에 적용되어야 하는 수준 분석
- (h) PPPs 관련 상이한 수준의 역량 및 경험을 가진 국가별 입법가들에게 실무적 효용을 가질 수 있도록 UNCITRAL이 시의 적절하게 PPPs 내용을 제공하기 위하여, 분석적 노력 및 경험적 분석과 실무적 접근간 균형 유지

3. 의미 및 평가

본 콜로кви움에서는 PPPs가 공공의 수요를 위해 민간부문에서 자원을 동원하는 수단으로서 뿐만 아니라, 민간의 창조성, 혁신성, 전문성 및 경쟁우위 등에 기반한 보다 나은 서비스를 공공에 제공하는 수단으로 세계적으로 점점 사용이 증가하고 있다는 점에 의견이 일치하였다. PPPs가 법적개념이자 많은 지역에서 입법의 주체가 되었으며,

PPPs를 규율하는 부적합한 법적 프레임워크에 의해서 일부 지역에서는 PPPs가 실패로 귀결되었음을 확인한 자리이기도 하였다.

이러한 프레임워크를 만들고자 하는 국가별 노력은 활용이 용이한 모델법의 형태를 가진 국제적 지원을 통하여 도움을 얻게 될 것이나, 아직은 그러한 모델법은 완성되지 않았으며 현재의 UNCITRAL PFIPs 규정들은 그러한 모델로 간주될 수 없다는 점이 논의되었다.

UNCITRAL이 PFIPs 규정들을 검토함으로써 해당 규정들이 PPPs를 규율함에 있어 모범사례들을 어떻게 계속적으로 반영하도록 할지에 대해 판단하는 것이 필요하고, 이러한 작업에 배분될 시간에 대한 고려, 그리고 PPPs의 모든 측면에 있어 조화가 달성될 수는 없다는 사실 등이 향후 작업의 범위에 영향을 미치게 될 것으로 판단되었다.

아울러, PFIPs 규정에 대한 UNCITRAL의 비판적 분석을 위해서는 내용에 대한 이해가 보다 증대되어야 할 것이다. UNCITRAL은 이 분야에서의 작업의 궁극적 결과물뿐만 아니라 그 결과에 도달하기까지의 과정의 중요성도 고려해야 하고, 이슈의 복잡성으로 인하여, 결과로 나온 문서의 발표 전 정부간 기구의 검토를 위한 충분한 사전준비 작업도 요청된다고 할 것이다.

제 2 절 2014 PPPs 콜로кви움 주요 논의 내용 분석

1. 개 요

UNCITRAL이 2014년 3월에 개최한 PPPs 국제 콜로кви움은 PPPs의 향후 과제에 대한 토론의 장이 되었다. 이번 콜로кви움은 제46회 전체 회의(총회)의 후속 회의로서 다음 UNCITRAL 전체 회의(총회)를 위한 제언 사항들을 정리하고, 검토 작업을 돕기 위한 목적으로 개최되었다. 그 배경으로는 2013년 콜로кви움은, 사회기반시설 민간투자 사업에

관한 위원회의 규정들(“PFIPs Instruments”), 그리고 파트너십 관련 기타 국제 규정들 모두 “PPPs 개혁을 위해 각 국가들에 적용 가능한 사실상의 표준 또는 모범”으로 간주될 수 없다고 보고한 바 있다. 특히 위원회는 (a) 국가별 현 규정들의 용어, 범위 및 내용의 광범위한 상이성, (b) 모델법 또는 PPPs 관련 타 법률규정의 개발에 관한 일부 견해차이의 존재 등을 지적하였으며, 본 콜로кви움의 주요 이슈는 향후 모델법 개발에 있어 제안할 명령(mandate)의 범위를 명확히 하고자 하였다. 이에 이번 콜로кви움은 위원회에 PPPs 작업의 중요성에 대해 적시하고자 하였다.

2. 주요 내용

2013년 UNCITRAL 총회 이후 컨설팅 및 연구의 제언 사항으로 이루어진 이번 콜로кви움에서 사무국, 전문가, 그리고 컨설턴트들은 PFIPs 규정들의 주요 주제들에 대한 현 법률의 반영정도를 평가하기 위해 현 PPPs 법률에 대한 광범위한 조사를 수행하였다. 이 조사에는 58개국의 국가 레벨 및 국가 하위 레벨에서의 PPPs 법률 및 규정들에 대한 검토가 포함되었다. 각 국가의 PPPs 법률에 대한 분석은 구체적으로 다음 3단계로 구성되었다.

- (a) 해당 국가의 법률에 본 입법 가이드에 포함된 주요 주제들이 반영되어 있는가?
- (b) 해당 주제와 관련하여 본 입법 권고안과 부합하는가?
- (c) 본 모델법과 부합하는가?

의 3단계로 이루어졌다. 여기에 해당 국가의 법률이 PFIPs 규정에 포함된 내용들 외에 추가 규정들이 있는지 여부가 추가적으로 논의되었다.

컨설턴트들은 각 개별 국가들의 관련 법에서 본 입법가이드(the Legislative Guid)의 주요 주제들에 대한 반영수준은 높으나, 본 입법 권고안(the Legislative Recommendations) 자체에 관한 준수 수준은 지극히 낮다고 보고하였다. 입법권고안에 대한 준수율보다 더 높은 非 준수율(non-compliance)을 보이는 것으로 컨설턴트들이 보고한 주요 주제들은 다음과 같다.

- (a) 종합적 입법적, 제도적 프레임워크 : 조사대상국 중 3분의2가 본 입법권고안을 인프라 서비스를 규율하는 기관들에 반영하지 않았음,
- (b) 프로젝트 리스크 및 정부지원 : 조사대상국 중 절반 이상이 대체로 본 입법권고안을 반영 또는 부분 반영하고 있으나, 국제금융기구 또는 수출신용 및 투자진흥 기관들의 보증(guarantee)과 관련해서는 오직 28%만이 각 국가의 PPPs법에 법률 규정을 포함시키고 있음.
- (c) 민간 당사자의 선정(전체 입법권고 내용의 37퍼센트에 해당) : 대부분의 국가들은 선정 및 낙찰(award)의 기록 및 검토 절차에 관한 본 입법권고안을 반영하지 않고 있음
- (d) 건설 및 운영에 관한 법적 프레임워크 및 프로젝트 계약 : 대부분의 국가들이 해당 프로젝트 회사 및 건설작업에서의 담보(security interests), 통제 권한의 부여 및 이전에 관한 본 입법권고안을 반영하지 않고 있음
- (e) 프로젝트 계약의 지속, 연장 및 종료 : 조사대상국들 중 45퍼센트가 프로젝트 계약의 만료 또는 종료의 결과에 관한 본 입법권고안을 충족하고 있지 않지만, 이 분야에 있어서는 높은 준수율을 나타냈음
- (f) 분쟁의 해결 : 조사 대상국들에서 가장 반영이 미흡한 부분으로서, 특히 해당 계약당사자 및 민간 당사자간 분쟁 이외의 사항들에 관하여 그러함

컨설턴트들이 보고한 주요 주제들은 2013년 콜로퀴움의 지적 사항들을 전반적으로 뒷받침하고 있다. 첫 번째 지적 사항은, PFIPs 규정들이 PPPs 관련 법률개혁의 훌륭한 기반이 됨에도 불구하고 PFIPs 규

정들의 특정 측면들은 일부 업데이트 및 개정이 필요하다는 점이다. 두 번째는 정책적 해결방안이 이전에 존재하지 않았던 이슈들에 대하여 점점 합의가 이루어져 가고 있다는 점이다. 셋째, 다양한 PFIPs 규정들 간의 단절 그리고 일부 이슈들이 PFIPs내 여러 곳에서 다루어지고 있다는 사실은, 해당 가이드 및 규정들의 재설정(re-presentation)이 그 가독성(readability)을 향상시킬 것이라는 점을 의미한다. 컨설팅 결과 PFIPs 규정의 개정이 필요한 주요 요소로서 구체적 검토가 필요한 일련의 이슈들이 확인되었으며, PPPs 관련 향후 작업의 주요 이슈들을 검토하였다.

컨설팅에서 언급된 첫 번째 이슈는 향후 이루어질 입법의 범위이다. 본 입법가이드에는 규율될 사업(concessions)의 유형들에 관한 옵션들은 포함되어 있으나, 어떤 PFIPs 규정도 이를 가능하게 하는 법률 그 자체의 범위에 관해서는 언급하지 않고 있다. 이 이슈는 보기보다 복잡한 것으로서, 그 이유 중 하나는 PPPs에 대한 보편적 정의가 존재하지 않는다는 점 때문이다. 2013년 콜로кви움에서는 지금까지 가장 보편적인 형태인 PPPs로, 민간부문이 제공하는 공공서비스와 결합된 인프라 프로젝트로서 운영자가 특허권에 의해 대가를 받는 사업을 언급하였으며, 이것이 현재 PFIPs규정의 주요 초점이다. 그러나 이제 PPPs에는 무형의(non-tangible) 인프라 개발, 인프라 개발 없는 민간의 공공서비스 제공, 그리고 기타 다른 계약관계(동업, 협약, 장기 리스 등) 등도 포함되고 있으며, 조사결과 당연하게도 그 형식 및 범위에 있어 광범위한 입법들간의 차이점이 존재함이 발견되었다. 컨설팅 결과를 요약하면, 다음과 같다.

- (a) PPPs 개념은 유연성 있게 유지되어야 하며, PPPs에 대한 엄격한 정의보다는 그 하위개념들을 분류하는 포괄적 개념(umbrella concept)으로 가야함.

- (b) 추가적 규제에 있어 핵심적 요소는 민간에 의한 공공서비스 제공분야임.
- (c) 모든 PPPs에서의 공통적 요소들에 대한 규율에 적용될 일반적 원칙이 필요함.

그러나 컨설팅에서는 PPPs의 정확한 범위에 대해 언급 가능한 합의된 입장에 도달하지는 못했으며, 전문가들 다수는 위원회가 인프라 및 서비스 PPPs 관련 법안의 개발에 그 노력을 집중해야 한다고 제안하였다.

범위와 관련한 두 번째 이슈는 공공조달, 사업권(concessions) 및 PPPs 법률간의 경계설정이다. 전문가들은 범위의 명확성이, 국가가 각 프로젝트 적용 법률을 명확히 하도록 함에 있어 핵심적인 요소임을 강조하였다. PPPs 법률에 포함되어야 할 주요 주제들로는, 2013년 콜로퀴움에서 보고된 바와 같이, PPPs 규정과 관련한 4가지 주요 분야는 법적·규제적 환경, 프로젝트 리스크 및 정부지원의 배분, 프로젝트 파트너(공급업체 및 사업권자) 선정, 그리고 프로젝트 계약과 프로젝트 운영 및 관리이다. 먼저 법적·규제적 환경 중 제도적 프레임워크에 관하여는, 건전한 제도적 프레임워크 그리고 이와 관련된 절차가 효과적인 PPPs 및 투자자 유치에 있어 핵심적인 요소라는 점에 대한 인식은 널리 형성되어 있으며, 따라서 국제적 모범 사례들로부터 도출된, 프로젝트의 계획, 설계, 개발 그리고 운영을 위한 적절하고 종합적인 제도적 프레임워크가 필요하다는 점이 다시 한 번 강조되었다. 제도와 관련하여 조직 및 거버넌스에 있어서의 독립성 및 투명성이라는 핵심원칙을 반영해야 할 것이며, 전문가들은 PPPs 제도의 발전사항을 고려한 입법가이드의 개정 그리고, 입법권고안 및 모델법 규정의 범위를 확대할 것을 제안하였다. 국가간(cross-border) PPPs에 관하여는, 국가간 PPPs(이하 “CBPPPs”)가 인프라 또는 서비스 프로젝

트만큼 오래 지속되어 왔으나, PFIP 규정이 작성될 당시에는 거의 주목받지 못했으며 따라서 해당 주제는 이들 규정에 언급되어 있지 않다고 지적되었다. CBPPPs의 긍정적 효과들에도 불구하고, CBPPPs를 실행하는 것을 일반적으로 꺼린다는 사실이 언급될 필요가 있다. CBPPPs의 가장 큰 장애물은 CBPPPs 고유의 특정 법률문제들이 적절히 다루어진 가이드가 부족하다는 점이다.

이에 전문가들은 CBPPPs에 대한 규정을 포함시키는 세 가지 방법을 제안하였다.

- (a) 국제적 수준의 새로운 추가적 규칙·조항들을 확립하여 새로운 법체계를 만드는 방법
- (b) 이미 국제적 맥락 및 관점에서 효력을 가지고 있는 현 규정들을 어떻게 이용, 채택 및 적용할 지에 대한 가이드 도입을 통해 CBPPPs의 특정 필수요소에 대해 특별한 규정을 개발하는 방법
- (c) 위 두 가지 방법을 결합하는 형태

전문가들은 첫 번째와 세 번째 방식은 지나치게 부담이 많고 자원 소모적이라고 판단하여 두 번째 방식을 추천하고 있다.

세 번째 이슈는 거버넌스 및 사회적 책임에 대한 것이다. PPPs가 공공 및 민간부분간의 협력사업이기 때문에, 책임 및 투명성 의무에 있어 기업 거버넌스 및 이에 상응하는 공공의 기준간 적절한 균형이 요구되며, 협력 파트너들간의 장기적 관계 및 리스크 배분과 관련한 특이 사항들 역시 PPPs 프로젝트의 모든 단계에 있어 명확하고 적절한 거버넌스 체계를 요구하고 있다고 보았다. 또한 모든 비즈니스 환경 및 이를 둘러싼 인권, 환경보호, 장기적 지속가능성, 반부패조치, 이사회 리스크 관리 및 감독, 경영진과의 관계, 주주 책임성 등에 있어 적용되는 새로운 핵심가치들을 활성화하는데 국제 사회의 참여가 점

점 증가하고 있으며, 콜로퀴움은 위원회에 제언할 내용의 범위에 대해 검토하게 될 것이다.

네 번째로, 자금조달 및 투자 이슈에 관해서는, 프로젝트의 재무적 지속가능성을 평가하기 위해서는 특히 다음 이슈들에 대한 분석이 필요하다 하겠다.

- (a) PPP 프로젝트의 잠재규모가 거래비용을 정당화할만한가?
- (b) 해당 투자금은 계약당국, 최종 사용자 또는 양측에 의해 상환되는가?
- (c) 만약 최종사용자에게 비용이 부과될 경우 해당 프로젝트의 생애 주기 전반에 걸쳐 충분한 수요가 존재하는가?

첫번째 질문에 대한 답은 실무상 많은 이슈를 제기하고 있는 바, 현 PPPs 모델은 과도한 거래비용에 있어 많은 비판을 받아왔다. 많은 정부가 이러한 문제를 해결하기 위해 장기 지분투자(equity investment)를 통해 이러한 이슈에 대응하는 방안을 활성화하고 있으며, 본 콜로퀴움 PPPs에 관한 향후 법률에서 이들 이슈를 어느 수준까지 다루어야 할지에 대해 검토하게 될 것이다.

다섯 번째로, 소규모 사업자들과의 PPPs에 있어서는 소규모 사업자들과의 프로젝트가 지금까지 PPPs 범위 밖의 것으로 간주되어 왔으나, 공공기관들이 소규모 사업자들과의 협력하에 서비스들을 구성, 규제하기 시작함에 따라 그러한 입장은 변화하게 되었다고 보았다. 본 콜로퀴움은 그러한 프로젝트들 중 어떤 것이 위원회가 정책적 관점에서 다룰 PPPs 범위에 해당하는 것인지 검토하게 될 것이며, 만약 그러한 프로젝트가 존재할 경우 그러한 규정들이 소규모 민간사업자들의 활성화를 위해 완화되어야 하는지 여부로서, 전문가들은 이에 대해 의견을 나누었다.

여섯 번째, PPPs와 타 법률간 일관성(consistency) 관점에서, 현 입법 가이드가 경쟁법 및 정책, 그리고 투자진흥 및 보호와 관련된 국가법에서부터 반부패조치 및 관련 국제협약에 이르는 기타 관련 법률에 대해 다루고 있다고 하면서, 전문가들은 투자진흥 및 보호, 경쟁법, 라이선스법, 정보보호 및 공개법 등의 문제들에 있어 현 입법가이드의 기반하에 새로운 업데이트 및 개정이 필요하다고 제안하였다.

이번 콜로кви움은 향후 법안의 지원을 위한 적절한 가이드를 어떻게 제공할지에 대해 검토하게였으며, 위원회는 또한 현 PFIPs 규정 중 시대에 뒤떨어진 것으로 전문가들이 지적한, 유엔반부패협약(이하, “UNCAC”이라 함)으로부터 도출된 두 가지 관련 주제에 대해서도 검토가 필요하다고 보았다. 먼저, 반부패 및 순수성 유지조치(integrity measures)에 대하여, UNCAC는 PFIPs 규정의 발표 이후에 실행된 것으로, 따라서 후자가 고안될 당시 고려대상이 아니었으며, 2013년 콜로кви움에서 프로젝트 전반에 있어 투명성 및 책임성 관련 조치가 보다 강조되어야 한다는 점이 지적되었다. 2013년 콜로кви움에서는 공공조달에 관한 모델법이 특히 UNCAC를 준수하여 고안되었음을 지적하고, 이 모델법과 향후 순수성 유지조치 관련 PPPs 법률간의 일관성을 확립하는 것이 중요함을 강조하였다. 본 콜로кви움은 확산되어 있는 국제기준에 맞춰 PFIPs 규정의 개정이 필요하다는 의견을 제시하였다. 다음으로 이해관계의 충돌에 대하여, PPPs는 종종 복잡하며, 다수의 당사자 및 공적 주체들이 참여하게 되며, 구조상 이해관계 충돌이 일어날 내재적 잠재성을 항상 가지고 있다고 본다. 이해관계의 충돌과 관련한 문제들은 그리 관심을 받지 못해 왔는데, 이는 아마도 이들 문제가 잘 이해되지 못했거나 또는 일부 관련자들이 이러한 문제로부터 이익을 취하고자 하기 때문일 것이다. 따라서 향후 PPPs 법률 작업시 이해관계의 충돌에 관한 내용이 포함되어야 함이 제안되었으며, 이들 조치에는 이해관계 소명(declarations of interest), 검토 절차, 교육 조건 그리고 계약조치 등에 관한 것이 포함되어야 할 것이다.

제 3 절 2014 아·태지역 PPPs 컨퍼런스 주요 논의 내용 분석

1. 개 요

지난 2014년 6월 9일부터 10일까지 인천 송도에서 “민·관협력사업을 통한 개발 : 열망인가 실현가능한 목표인가?(Development through PPPs: Aspiration or Realizable Goal?)”라는 주제로 UNCITRAL 아태지역사무소, 법무부, 한국법제연구원, 국제거래법학회와 공동으로 국제 컨퍼런스를 개최하였다. UNCITRAL에서 향후 실무작업반의 의제로 PPPs에 대하여 고려하고 있는 상황에서 아시아·태평양 지역의 PPPs 동향 등 아시아·태평양 지역의 관점을 살펴보는 취지로 개최되었다. 컨퍼런스는 총 5세션으로 나누어 진행되었다. 제1세션은 PPPs의 현대적 동향을 다루었고, 제2세션에서는 PPPs를 위한 입법의 틀(a legislative framework)을 다루었다. 제3세션에서는 아시아-태평양 지역, 중국, 일본, 필리핀 등의 PPPs 경험을 발표하고 이를 평가하였다. 제4세션에서는 PPPs가 지역 개발의 수단으로서 어느 정도 기능하고 있는지를 평가 하였다. 마지막 제5세션은 종합 토론시간으로 각 세션의 내용을 정리하고 평가하는 시간이었다. 컨퍼런스에는 한국법제연구원, 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL), 법무부, 아시아 태평양 지역의 정부 부처, 법조계, 학계 관계자들 150여명이 참석하여 PPPs를 통한 지속가능개발에 대하여 발제와 토론을 진행하였다. 이하 그 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.⁸⁰⁾

“민관협력사업에 관한 사법 심사와 공법적 쟁점”이라는 제목으로 한국외국어대학교의 최승필 교수의 발표가 있었다. 공법적인 관점에서 민관협력사업의 기본 요소는 다음과 같이 잠재적으로 받아들여져 왔다.

80) 이하의 내용은 해당 컨퍼런스 발표 자료를 참조하였다.

- 민관협력사업의 개념 및 구성
- 제도적 체계에서 민관협력사업의 포함
- 민관협력사업의 원칙과 한계
- ODA와 같은 새로운 민관협력사업
- 시사점 : 민관협력사업에 요구되는 요소

PPPs란 행정주체가 전면적으로 담당하였던 공적 서비스 업무를 “행정주체”와 “민간”이 서로 역할분담을 하여 파트너십의 형태로 공적 서비스 업무를 수행하는 새로운 방법을 의미한다. 따라서 민관협력사업의 정의와 관련된 요소는 (a) 공공 부문과 민간 부문의 공동 참여, (b) 공동의 목표, (c) 참가자의 역할의 구분, (d) 참가자의 이익 공유 : 공익 대 환원(return), (e) 장기의 지속적인 활동, (f) 참가자 선의의 입력, (g) 위험의 분산을 위한 책임의 공유, (h) 공공 및 민간 부문 사이의 가치의 상호 존중 등이다.

민관협력사업은 크게 제도화와 계약으로 나눌 수 있다. 계약적인 민관협력사업과 관련하여 공법적으로 그것의 본질이 공법 계약인지 사법 계약인지가 논란이 된다. 공법적인 관점에서 보면, 당해 계약이 정부 계약이라면 정부는 사적 참여자를 선택하고 감독할 수 있는 권한이 있다.

민관협력사업을 고려할 때, 다음과 같은 점이 고려되어야 한다.

- 민주적 정당성 : 투명성, 책임성, 감시 메커니즘 및 정보 공개
- 사업의 투명성 : 그것은 크게 프로젝트의 구현을 방해하지 않는 범위에 대한 법적 구성 절차와 정보 공개를 통해 확보한다. 이 분야에서 투명성은 사업자의 선택(사업자의 자격과 기준은 공개되어야 한다)과 행정 기관의 감독하에 수행 단계의 선택에 요구된다.

- 리스크 공유 : 잘못된 위험 공유로 인하여 민관협력사업에 대한 부정적인 인식이 증가함에 따라 참가자 간의 위험 공유는 매우 중요한 요소이다. 잘못된 위험 공유는 행정 기관에 의한 재량권의 실패와 참가자의 정보의 비대칭성으로 인해 발생한다.
- 개인의 권리 침해에 대한 손해 배상과 구제의 면책 : 고의 또는 과실에 의한 공공 및 민간 부문 사이의 분쟁 해결은 계약에 명시되어 있다. 그러나 이 이슈는 제3자의 손실이 발생하므로 중요하다. 사적 참여자는 제3자의 권리 침해를 배상하여야 한다. 그러나 사적 참가자에 의하여 배상이 이루어지지 않으면 공공기관이 적절한 감독 실패를 이유로 보상할 의무를 진다.

한편, 정부개발원조(ODA)는 민관협력사업이 적용될 수 있지만, ODA의 기능을 최대화하기 위해서는 민간 부문의 수행 능력을 향상할 수 있도록 프로그램을 목록화하는 작업 등이 필요하다. 민관협력사업이 최적의 결과를 가져 오지 않기 때문에, 그들이 예상 목적과 효과 사이의 간극을 메우는 것이 바람직하다. 따라서 앞으로 추가적인 논의를 계속할 필요가 있다고 지적하였다.

2. 주요 논의 내용

(1) 민·관 협력사업의 현대적인 동향

제1세션은 민관협력사업 개발에서 현대적인 동향을 다루고 있다. 민관협력사업의 유형과 정의, 자금 조달의 새로운 방법, 인프라(infra-structure)나 그보다 광범위한 서비스, 어떤 장기 계약이 분쟁을 발생시키며 우리는 이것을 어떻게 예방하고 다룰지 등이 바로 그것이다.

민관협력 사업과 관련하여 “PPPs를 통한 개발은 실현가능한 목표이다. 민간 투자는 새로운 것이 아니지만, 그것에 대한 열정이 떨어지고

있다. PPPs는 차기 2015 아젠다를 위한 유엔의 핵심 목표인 지속가능한 개발을 위하여 매우 중요한 주제⁸¹⁾라고 PPPs의 중요성을 강조하였다. 또한 “자금 조달 방법에서 지역의 동향”과 관련하여 홍콩의 개빈 먼로(Gavin Munro)는 “2008년 금융 위기 이후 민관협력사업의 개발에 많은 변화가 있었다. 민관협력사업은 일반적으로 현지 시장에서 사용할 수 있는 자금을 최대한 활용하도록 하고 있다. 대부분의 민관협력사업은 현지 통화로 표시하고, 중요한 점은 민관협력사업을 지원하기 위해 지역 저축과 은행을 동원하는 것이다. 국제 은행은 G7 통화가 아닌 현지 통화로 장기 융자를 제공 할 수 없다. 아시아-태평양 시장은 모든 경험의 스펙트럼이 있기 때문에 흥미로운 시장이다. 호주 시장은 매우 성숙하고 발달되어 있어 좋은 참고 자료로 기능한다. 그 반대쪽 스펙트럼에 있는 인도는 외국인이 시장의 주요 행위자가 되지 못한 닫힌 시장이다. 그럼에도 주요 지역 은행이 지역의 여러 부문에 한계를 노출하여 국제 금융을 동원하는 방향으로 변화하고 있다. 문제는 환율 변동 위험이 있다는 것이다. 민관협력사업의 신흥 시장으로 간주되는 필리핀과 인도네시아는 인프라의 부족이 경제 성장을 제한하고 있지만 지속적으로 개발되고 있다. 필리핀은 파이프 라인을 창조하기에 앞서 국제 스폰서가 투자하기를 기대하고 있다. 그러나 기억해야 할 중요한 것은 민관협력사업의 발전이 느리고 공공 부문과 민간 부문의 사고 과정의 변화를 요구한다는 점이다. 그들은 서로 참여하고 하향식 접근을 해야 한다는 것을 배울 필요가 있다.”는 점들을 지적하였다. 이어서 EU, 미국, 호주, 인도 등의 현재 PPPs 시장의 현황을 간략히 소개하였다. 결론적으로 높은 은행이나 채권 시장 중심의 자금 조달과 같이 민관협력사업을 위한 지역 자금 조달 방법에 상당한 변화에도 불구하고, 상당한 수준의 레버리지가 이와 같은 금융 구조를 깜짝 놀라게 할 경향을 보인다는 것이다. 또 다른

81) 캐롤라인 니콜라스(Caroline Nicholas)의 발표 자료 참조.

일반적인 경향은 금융 구조에서 제한된 유연성 뿐 아니라 민관협력 사업을 위한 정부 수입 흐름이 제대로 설계되지 못했다는 것이 드러나고 있다는 점이다. 이는 추가로 재무 위험을 악화시킬 것으로 나타났다⁸²⁾.

한편, “정부지원에서 자금 조달 민관협력사업의 동향”과 관련하여 세계은행의 샤말라 슈클라(Shyamala Shukla)는 사회 기반 시설에 대한 민관협력사업에서 글로벌 동향은 에너지와 통신의 인프라에 투자하는 것이었으며, 여기에 최대의 투자 의지와 지속적인 관심이 있다고 전하였다. 정부 지원에는 (a) 채무 보증, 환율 보장, (b) 고정 및 가변 지급 : 널리 사용, (c) 금리 보장 : 제한적 사용 (d) 지급 보증 : 에너지와 물 분야, (e) 수익 보장의 6가지가 있다고 소개하였다. 앞으로 19년 동안 PFI 프로젝트의 예상 연간 지불액은 영국 정부에서 민간 부문에 매년 80억 파운드에서 100억 파운드(£8 to £10 billion)로 추정된다. 정부가 민관협력사업을 지원하기 위해 사용하는 주요 도구는 다음과 같다. 형평채(Equity)로 두 가지 측면이 형평채의 사용을 통해 주목받을 수 있다. 첫째, 정부가 개입됨으로써 모니터링이 효율적이 될 것이므로 결과적으로 프로젝트가 좀 더 투명해질 것이다. 둘째, 공유된 이익이 형평채와 조화될 것이다. 즉, 초기에는 수익에 불확실성이 있다. 높은 상승이 얻어지는 경우 이윤은 공공과 민간 사이에서 나누어질 수 있다. 정부가 자율적으로 구속을 찾는 것은 어려울 수 있다. 이것은 ① 직접 지분(Direct shareholdings), ② 주식형 펀드, ③ 준형평채(Quasi equity)⁸³⁾ 등을 통해서 수행될 수 있다. 이 유형은 이해 관계의 충돌이 존재하는 한 기업 지배 구조에 대한 잠재적인 문제가 있다. 이것은 정부가 계약 관리자이면서 투자자라는 사실에 기인한다.

82) 홍콩의 개빈 먼로(Gavin Munro)의 발표 자료 참조.

83) 자주 사용되는 방법으로, 프로젝트가 특정 사건 합의 수준에 도달하는 경우에만 반환이 될 것이라고 규정하는 하위 지분 상품

많은 개발 도상국의 부채는 중요한 문제로 인식되지 않는다. 부채는 유동성 증가 속도의 감소 및 지불의 더 나은 구조를 통해 유동성을 높이기 위해 유용하였다. 정부가 사용할 수 있는 다른 유형의 보증은 선행 보증(upfront grants), 운영 보증(operational grants), 연금 지급(annuity payments), 가용성 및 사용 지급(availability and usage payments), 토지에 대한 권리(land rights) 등이다. 보증과 같은 방법 등의 정부 지원은 민관협력사업을 위하여 중요한 것으로 확인되었다. 단일한 범용 도구가 없기 때문에 각각의 민관협력사업의 특성에 부합하는 정부 지원 방식을 필요로 한다. 민관협력사업을 위한 입법의 틀을 창조하는 것은 보증을 높이는 수단으로 인식되었지만, 계약과 그 밖의 다른 법적 수단은 민관협력사업의 위험과 수익에 영향을 미치는 상황의 변화에 부응 할 수 있어야 한다.

(2) PPPs 프로젝트의 입법적 프레임워크

PPPs 프로젝트의 입법적 프레임워크를 주제로 한 제2세션에서는 UN 사무국의 Caroline Nicholas가 UNCITRAL과 PPP의 배경에 관하여 설명하고, 최근의 발전 상황, UNCITRAL의 역할에 대하여 논의하였다. PPPs는 지속가능한 발전에 관한 강력한 잠재력을 가지고 있으며, UN은 이러한 PPPs 영역에서 법치주의, 평화와 안전을 도모하는 것을 목표로 하고 있다고 설명하였다. 입법적 프레임워크의 필요성에 대해서는 개별 국가를 아우를 수 있는 명확하고 통일적인 입법 모델이 없다는 점, 훌륭한 입법적 프레임워크가 없다면 향후 PPPs 프로젝트마다 적합성 조사, 조달 방법, 절차 등 각 단계별로 승인을 얻어야 하는 문제가 발생할 것이라는 점 등을 제시하였다. 최근의 발전 동향은 기존 PPPs 법령들에는 반영되지 않은 정책적 해결책들이 융합하는 현상을 보이고, 다양한 소스를 갖는다고 보았다.

UNCITRAL의 역할은 국제적으로 합의된 개별 국가를 위한 입법의 틀을 제공하는 것, 즉 모델 법을 제공하는 것인데, 이러한 모델법을 통해 절차 내에서 전 세계가 참여할 수 있도록 하고, 합의를 기반으로 한 접근방법을 취할 수 있게 된다. UNCITRAL은 2000년과 2003년 민간투자 사회기반시설사업에 관한 입법 가이드와 규정을 업데이트한 바 있다. PPPs 입법에 있어서 핵심적인 문제로는, 공공의 이익과 민간의 이익이 분리된다는 점, 계약 협상이 단순할수록 거래 비용과 리스크는 줄어들고, 약한 당사자를 위해 더 나은 보호를 제공해 줄 수 있다는 점 등을 지적하였다.

중국 중앙재경대학의 Fuguo Cao 교수는, 중국의 GP 입법에 대하여 소개하였다. 중국의 입법적 목표는 민간자본 인프라에 대한 입법적 프레임워크를 수립하고, 민간과 공공의 이익 간 균형 유지, 공공 서비스의 품질 제고, 인프라 및 시설의 자유화 촉진에 중점을 둔다. 적용의 범위는 수자원, 가스, 난방, 폐기물 및 폐수 처리, 공공 교통 등이며, 정부는 이에 필요한 보조금을 지원하고, 관련 시설에 관한 사용자의 권리를 보호하며, 중복되는 경쟁 프로젝트를 제한하는 역할을 맡는다. 중국에서 얻은 중요한 경험은 계획이 무엇보다 중요하다는 것, 정부의 사업수행자 선정에 필요한 사항들, 정부 각 영역의 협조, 그리고 요청 없는 제안에 대한 규율 필요성 등이다.

세 번째로 미국의 컬럼비아 지속가능 투자센터의 Sophie Thomashausen 연구원은 모델 PPPs 법령을 준비함에 있어 범위와 문제점에 관하여 논의하였다. 기존 PPPs 모델 입법에 관한 간략한 소개와 더불어 이에 반영되어 있지 않은 핵심 규정들을 제시하였는데, 첫 번째로 PPPs에 관하여 국경을 넘나드는 법적 문제를 해결하는 가이드가 부족하다는 점이다. 두 번째는 추진체계와 사회적 책임에 관한 규정, 그 밖에 부패방지 및 통합 조치, 환경 보호, 이익 분쟁에 관한 규정이 보다 구체화되어야 한다는 점을 지적하였다.

한국 단국대학교의 손승우 교수는 모델 PPPs 규정에 관한 입법적 프레임워크에 대하여 소개하였다. 먼저 PFIP 가이드와 모델 규정은 PPPs에 관한 명확한 법적 정의를 제공하고 있지 않으며, PPP와 PFI 간 구별에 관하여는 많은 고려가 이루어지지 않았다는 점을 지적하였다. 따라서 PFIP 가이드에는 넓은 범위의 PPPs가 포함되어야 하며, 제도적 프레임워크와 투명성의 확보가 중요함을 강조하였다. 특히, 제도적 프레임워크와 투명성 확보를 위해서는 독립적인 정부기관, 그리고 PPPs 관련 법령 간 일관성이 있어야 한다. 이어 1994년 시행된 한국의 사회기반시설에 대한 민간투자법 내용을 소개하며, 본 법이 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지하는 것을 목적으로 제정되었다고 하였다. 동 법은 이후 개정을 거치며 한국의 PPPs를 규율하는 핵심적인 역할을 수행하고 있으며 총 5장 65개 조문으로 구성되어 있음을 소개하였다.

(3) 아시아-태평양 지역의 PPPs 경험

일본 Toyo Univesrity의 PPPs 대학원 Sam Tabuchi 교수는 Toyo 대학의 PPPs School 활동, Asia Public Private Partnership Institute(이하 “APPI”라 함)의 활동을 소개하였다. APPPI는 아시아 지역의 인프라 및 경제 개발 수요 및 제한된 공공 기금에 대응하여 설립되었으며, 아시아 지역 내의 PPPs 진흥 및 개발 촉진을 목표로 한다. 본 기관은 비영리/비정부기관으로, 하나의 국가를 위해 활동하는 것이 아니라 중앙·지방 정부 및 민간부문을 모두 지원하며 기본 이론의 연구까지 수행한다.

중국 대련기술대학의 Zhong Wang 교수는, 중국 인프라 개발 내에서의 PPPs에 대하여 소개하였다. 특히 중국 내 PPPs 특성에 대하여, 인프라의 수요와 공급 간 간격이 매우 크다는 점, 정부의 재정 마련상

어려움이 크다는 점, 중앙 정부는 입법과 정책을 담당하고 지방정부는 이니셔티브와 프로젝트의 이행을 담당한다. 그 이유는 지방정부의 과도한 예산 집행으로 1994년 세제 개혁을 단행하였으며, 그 결과 이러한 분리가 나타났다는 점을 지적하였다. 중국이 얻은 경험 중 PPPs의 성공 요인은, 적절한 리크스 분배와 공공과 민간의 소통, 강력하고 선한 민간 컨소시엄, 가용성 있는 금융 시장, 우호적인 입법 프레임워크 등이었다. 반면 중국이 경험한 문제는, 강력한 지방정부, 비효율적인 정부 역량과 부패, 공공 참여의 부족 및 공익의 희생, 주 정부 소유의 기업과 민간 기업간의 차이 등이라고 발표하였다. 향후 중국의 PPPs 동향은 PPPs를 촉진하기 위한 강력한 정책, PPPs 입법의 개선, PPPs가 적용되는 인프라 프로젝트의 증가, 가용성 있는 금융 소스의 확장, 정부 역량 제고 등이 예상된다.

UNESCAP 교통부 Peter O'neil 국장은 아·태지역에서의 PPPs 경험을 발표하였다. 아태지역 교통 부문의 PPPs 특성은 인도 등 특정 지역에 집중화 현상을 보인다는 점, 정책 환경, 법적 프레임워크, 제도적 역량, 재정 지원이 PPPs 촉진에 큰 영향을 미친다는 점 등이다. UNESCAP의 활동은 크게 경험 공유, 연구 산출, 독립적 주장, 역량 강화 등 4개 분야로 나눌 수 있다. 각 국의 경험 공유를 촉진하고 가이드북, 사례 연구 등의 연구 산출, “PPP 준비 정도” 평가를 위한 툴의 개발, 무료 PPP 온라인 코스를 통한 역량 강화 등의 지원 활동을 하고 있다.

필리핀 PPPs 법률서비스 국장이 Romeil O. Cuenca는 필리핀의 PPPs 아젠다와 프레임워크에 대해 발표하였다. 필리핀은 PPPs 프로그램을 통한 성장, 인프라 개발을 가속화하는 전략으로서의 PPPs, 민간 부문을 개발의 파트너로 삼는다는 점을 아젠다로 하고 있다. 필리핀은 2010년 시행되고 2013년 개정된 행정명령을 기반으로 PPPs 센터를 설립하였고, PPPs 센터는 프로젝트의 준비 및 개발, 프로젝트 검증 및

승인, 입찰 서류의 준비, 입찰 평가, 계약 및 낙찰 등의 단계별 활동을 수행한다.

한국 KOTRA의 박관식 자문위원은 아시아 국가의 PPPs 접근방법과 경험에 대하여 발표하였다. 개발도상국가들이 PPPs 프로젝트 개발시 겪는 문제점으로, 법적 프레임워크의 부족, 재정 리스크, 과세, 회계 가이드라인, 전문성 부족으로 인한 미흡한 거버넌스 등을 예로 들며, 한국이 해외 PPP를 추진하기 위한 공공 지원 시스템을 소개하였다.

(4) 지역 개발의 수단으로서의 PPPs

호주의 David dombkins 박사는 PPPs가 지역 경제 발전을 가져올 수 있다고 강조하며, 따라서 PPPs가 정부에 의해 주도되고, 시장에 중점을 두고 진행되어야 한다고 강조했다. 법적인 혁신 역시 필요한데, 각기 다른 입법적 접근방법, 각기 다른 조달 절차, 계약 등을 포함할 수 있어야 한다고 보았다. 각 프로젝트는 유형화되어 영향, 최선의 선택, 현실 가능성, 지속 가능성, 목적 부합성 및 가치 등에 근거하여 우선 순위가 결정되어야 한다고 주장하였다. 국제 PPP 전문기구 프로젝트 부장인 필리핀의 Celso Managan은 PPPs의 지역 발전 기여 모습을 설명하며, 국제 PPPs 전문기구의 역할에 대해 소개하였다. 본 기구는 PPPs 부문과 절차를 정의하고, 해당 지역의 이해 관계자들간의 네트워크를 형성하며, 해당 부문에서의 PPPs 모델을 정의하여 정부를 지원하고 있다.

이란의 Firouzfard 관리 및 계획 연구기관 부국장은 각 국가의 경제 내에서 어떻게 지속가능한 성장을 이룰 것인가의 문제에 대해, 자유 시장의 중요성을 강조하며, 자유 시장의 중요성을 강조한다고 하여 정부의 역할이 필요하지 않다는 의미는 아니라고 하였다. 현재 우리는 공공 부문의 역량이 매우 약한 상태이며, 공공과 민간의 파트너십

에 대한 이해도 부족한 상태이다. 많은 프로젝트는 그 본질상 민간 부문에 큰 인센티브를 주지 못하고 정부 내 이러한 파트너십을 관리 할 기관이나 부서 역시 부족한 상태이다. 따라서 정부의 역할, 즉 기관의 구조, 정부의 본질, 다양한 그룹관 관계, 국제 환경을 정의할 필요가 있다고 주장하였다.

한국의 Korea Development Institute(KD)의 김혜영 변호사는 한국의 PPPs 법(사회기반시설에 대한 민간투자법)에 관한 설명과 함께 PPPs 를 통한 지역 개발 현황을 소개하였다. 특히, 중소기업의 참여를 지원 하기 위하여, PPPs 기본계획이 지방정부 차원의 전문적인 조치를 마련하도록 촉진한다는 점, GPA 및 FTA 내에서 내국민 대우 및 비차별 원칙에 관한 전문적 조치를 두고 있다는 점 등을 설명하였다. 한국법 제연구원의 홍종현 연구원은 한국에서의 PPPs 경험을 소개하였다. 용인선, 서울 지하철 8호선 등을 사례로 소개하며 정확한 수요 예측과 B/C 분석, PPPs의 효율성 및 지속가능성이 모든 절차 내에서 고려될 뿐만 아니라 계약 체결 전에 고려되어야 한다는 점을 강조하였다. 또한 반드시 필요한 요소로 투명성과 개방성, 절차적 합법성, 제도적 안정성 및 정부와 민간 투자가간 관계 등을 거론하였다. the Law and Development Institute 이용식 국장은 이전 세션의 내용을 요약하며 Microtrade 개념에 입각하여 지역 생산이 세계 시장과 연결되는 새로운 통로의 중요성을 강조하였다.

3. 의미 및 평가

이번 컨퍼런스는 아시아-태평양 지역 민관협력사업의 경험을 나누고 이를 평가하여 PPPs에 관한 UNCITRAL의 규범모델 형성에 의미 있는 방향과 구상을 제시하기 위한 취지로 진행되었다. 그러나 2012년 유엔 지속가능개발 정상회의가 주목하였던 것처럼 지속가능개발에

서 민관협력사업이 제 몫을 하기 위해서는 이번 컨퍼런스를 통하여 드러난 쟁점을 중심으로 향후 실무작업반(Working Group)에서 좀 더 중점적인 작업이 필요하다는 인식도 함께 하게 되었다.

제 4 장 결 론

UNCITRAL에서의 논의처럼 PPPs의 유형은 매우 다양한 형태로 존재한다. 따라서 국내에서 PPPs와 관련된 법률은 매우 다양하게 입법화되어 있는데, 그 중 민간투자사업에 관한 일반법이라 할 수 있는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」, ODA로서의 PPPs에 관하여 규율하고 있는 「국제개발협력기본법」 등이 관련 법률로서 기능하고 있다. 앞서 살펴본 것처럼, UNCITRAL은 2001년과 2003년에 제정한 ‘민간투자 사회기반시설사업에 대한 입법지침, ‘민간투자 사회기반시설사업에 대한 모델 입법안을 개정하고, PPPs와 관련하여 추가적으로 제기된 다양한 쟁점들을 아우를 수 있는 모델법 제정 논의를 검토하고 있다. 아직 실무작업반 의제로 채택되어 본격적으로 논의가 진행된 상태가 아니라 구체적인 모델 규정(안)이 성안되거나 하지 않고, 다양한 국가들의 현황과 고려 요소들을 사무국 차원에서 검토하고 있는 단계이다. 향후 실무작업반 등을 통해 본격적으로 논의가 진행된다면, PPPs의 개념, 원칙, PPPs 유형, 사회기반시설의 범위, 실시협약체결절차, 평가절차, Public interests(사회적 요소) 및 수익성, PPP units, 투명성(정보공개, 감독, 부패의 문제), 위험분산, 재정, 정부지원, 재산권 제한(수용), 국유재산 처분, 통제권의 이전, 보험, 주권면제, 세금, 분쟁해결(소송, 조정, 중재), 격지자간의 PPPs 문제 등 다양한 쟁점들이 추후 논의 과정에서 자세하게 검토될 것으로 보인다. 따라서 지금 단계에서 UNCITRAL의 논의를 바탕으로 국내 관련 법률과의 관련성, 국내 관련 정책 및 입법 방향을 전망해보는 것은 시기상조인 측면이 있다. 따라서 이번 연구는 향후 UNCITRAL의 논의 과정에 참여하고, 대응하기 위한 기초자료로써 2013, 2014년에 개최된 콜로퀴움, 컨퍼런스의 자료를 정리하는 차원에서 진행되었다. 앞으로 UNCITRAL의 기존 관

제4장 결론

련 규범, 조달 등 다양한 관련 국제 규범, 향후 논의되는 모델법 규정(안) 등을 쟁점별로 면밀하게 검토하여, 국내 관련 정책 및 입법에의 영향을 분석하는 논의는 UNCITRAL의 논의 과정에 맞추어 후속 연구 과제로 진행할 예정이다.

참 고 문 헌

- o Seungwoo Son, Legal Analysis on Public-Private Partnerships regarding Model PPP Rules, 국제거래법연구 제22편 제2호
- o UNCITRAL, UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects, 2001
- o UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects, 2004
- o A/CN.9/779 - Possible future work in the area of public-private partnerships (PPPs) Report of the UNCITRAL colloquium on PPPs(Vienna, 2-3 May 2013)
- o A/CN.9/782 - Discussion paper
- o A/CN.9/819 - Possible future work in Public-Private Partnerships (PPPs) Discussion paper Part I
- o A/CN.9/820 - Possible future work in Public-Private Partnerships (PPPs) Discussion paper Part II
- o 콜로퀴움 및 아태지역 컨퍼런스 발표 자료