

민관협력(PPP, Public Private
Partnership) 활성화를 위한
법제개선연구

RESEARCH INSTITUTE

강 문 수



연구보고 2011-14

민관협력(PPP, Public Private Partnership) 활성화를 위한 법제개선연구

강 문 수

민관협력(PPP, Public Private Partnership) 활성화를 위한 법제개선연구

A Study on the Improvement of the
PPP(Public Private Partnership)

연구자 : 강문수(연구위원)
Kang, Mun-Soo

2011. 10. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

□ 민관협력의 개념

- 민관협력이란 행정주체가 전면적으로 담당하였던 공적 서비스 업무를 “행정주체”와 “민간”이 서로 역할분담을 하여 파트너십의 형태로 공적 서비스 업무를 수행하는 새로운 수법을 의미
- 형태로서는 민간위탁, PFI (Private Finance Initiative), 지정관리자제도, 민영화, 산학협력 등이며, 이 경우 민간의 개념에는 기업, 산업체, 학계, NGO등 공공부문 이외의 모든 대상을 포함
- “민”과 “관”의 파트너십에 의한 공적 업무의 수행은 정부와 민간이 서로의 장점을 활용, 공공서비스의 질적 향상과 비용절감 및 민간부문의 새로운 비즈니스기회, 고용증대 창출 등 경제 활성화에 기여하는 시스템으로 인식

□ 현행 우리 민관협력제도의 문제점과 연구목적

- 공공서비스업무에 관한 중앙집권적-, 관료중심적인 사고가 강하고 현재의 성숙된 사회 환경을 반영하지 못한 결과 공공부문에 의한 직접공급을 전제로 한 경직적 구조 유지
- 민관협력 사업수행 상 의사결정의 지체, 공적업무수행비용의 분담, 타인에 대한 손해발생시 손해배상책임의 분담 등 대내적 사업운영에 관한 그리고 대외적 민관협력사업 진출 등 민관협력

을 촉진하고 조장하는 법적, 제도적 기반 미흡

- 즉 민관협력제도 운용과 이를 통하여 발생하는 문제점 및 실무상 사업의 체계성과 연속성을 확보하기 위한 법제정비 및 개선방안의 도출이 매우 시급히 요구되고 있음
- 본 연구는 민관협력 본격화시대에 대비, 공공서비스의 민간개방을 추진하기 위한 법적 환경의 정비에 중심을 두고 현행 관련 법제의 문제점과 과제를 진단하고, 민관협력을 촉진하기 위한 법제 개선방향을 도출함에 목적이 있음

II. 조사 및 분석결과

□ 민관협력제도의 유형

- 정부업무의 민간위탁 (Outsourcing)
 - 정부기능의 민간위탁은 기능담당 주체로서 공공부문으로서의 행정부문과 민간부문이라는 대립되는 주체를 설정, 기능의 성격상 정부기관이 해야 할 일들을 능률성이나 민간부문의 자율화 등을 이유로 민간기관이 처리하게 하는 방법
 - 최근 정보통신기술 분야에서 공공부문 조직 내에 적절한 인력이나 전문성이 없는 경우가 많아 민간위탁이 급증하고 있으며, 효율성과 전문성 차원에서 정부업무를 협회와 공공기관 등에 위탁하는 경향이 증대
- 민관합작 : 공공프로젝트의 공동소유 또는 공동투자
 - 합작(joint venture)은 투자, 위험, 수익, 책임과 의무 등을 민관이 포괄적으로 공유하면서 상호 협력하는 형태를 의미

- 최근 민관합동으로 미국 내에 국제곡물회사를 설립할 예정이며, 추진형태로는 aI(농수산물유통공사) 주축으로 실수요업체, 종합상사, 운송업체 등이 참여하는 컨소시엄 형태로 운영될 예정

- 문제점

다양한 추진 방식에 비하여 그 합작의 참여사업의 범위가 매우 제한적이라는 문제점 대두

- 민간에 대한 지원

- 정부가 공익을 위하여 필요한 서비스의 제공이나 시설의 구축에 민간부문의 투자를 유인하기 위하여 보조금, 주식 매입, 대출 지원 및 보증 등의 형태로의 지원방법을 의미

- 문제점

주로 지방자치단체가 중심이 되어 진행되기 때문에 담당 공무원들이나 민간부문에서의 관리부실로 예산낭비내지 남용 등의 위험이 클 수 있다는 우려와 함께 사례가 많이 제기되고 있는 실정

- 민영화

- 민영화(Privatisierung, Privatization)란 민간이 공공부문의 역할을 완전히 대체하는 것으로 소유권과 운영권을 민간에게 넘기되, 독과점으로 인한 폐단 등을 방지하기 위하여 공공부문에서 직간접적으로 일정한 소유지분을 보유하면서 최소한도의 감독을 유지하는 방식

- 행정기능의 민영화는 행정임무의 담당인 민간에게 위탁되는 것으로서 임무자체의 민영화와는 구별되는 개념. 이러한 행정

기능의 민영화는 임무가 실현되는 단계라는 관점에서 크게 계획, 수행, 재정, 통제 등 네가지로 구분

□ 민관협력제도 운영 현황

- 현행 우리나라 민관협력 운영은 주로 행정안전부 주관 하에 지방자치단체별 복지, 환경, 문화, 정책홍보, 부패방지, 취업, 예산 등 각 개별 분야에 있어 추진-실행되어지고 있음
- 또한 각 부처별로 다양하게 복지사업에 관한 민관협력사업이 시행되고 있으며, 고용촉진을 위한 상의, 소상공인지원센터, 고용안정센터 등이 연계한 취업 민관협력사업, 부패방지 분야에도 청렴국민감시관, 옴부즈만 제도 등을 민관협력 방식을 통하여 시행
- 해외부문에 있어서도 ODA의 민관협력사업 등을 중심으로 다양한 분야에서 민관협력이 활성화 되고 있는 실정

□ 민관협력제도 관련 법제현황

- 민관협력에 관한 현행 우리나라 관련 법령은 민관협력의 개념의 다양성만큼이나 그 내용과 유형에 따라 다양하게 입법화되고 있음. 이는 곧 민관협력 대상에 대한 포괄적인 육성, 촉진, 진흥, 지원 등에 관하여 각각의 행정영역과 민관협력의 추진유형에 근거하고 있음

- 민관협력의 내용에 따른 법령 현황

* 민간과 공동으로 일정한 사업을 장기간 하는 행위에 관한 법령

* 민간과 단기간 또는 일회적으로 공동으로 추진하는 행위에 관한 법령

- * 정부의 역할을 민간이 할 경우 인센티브를 주는 법령(사회복지 사업 분야)
- * 정부의 역할을 계약을 통하여 민간에게 위탁하는 내용에 대한 법령
- * 단순히 특정 민간의 협력을 유인하는 법령
- * 협회·단체 등 비영리기관 등에게 지원을 함으로써 민간의 협력을 유인하는 법령
- * 불특정 민간, 집단 등에게 지원을 함으로써 민간의 협력을 유인하는 법령

- 법령 유형별 현황

- * 기금을 설치하여 민간의 영리, 비영리 활동을 직·간접 지원하는 민관 협력
- * 보조금을 통해 민간의 활동을 지원하는 민관협력 : 보조금의 예산 및 관리에 관하여서는 일반법으로서 보조금예산의 편성·교부신청·교부결정 및 사용등에 관하여 기본적인 사항을 규정함으로써 효율적인 보조금예산의 편성과 그 적정한 관리를 기함을 목적으로 하는 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률이 존재.
- * 공기업 및 민간공동투자 관련 법령
- * 연구관련 공공기관, 별도 법인이 민간의 연구개발을 지원하거나 공동으로 연구하는 등 연구관련 민관협력
- * 비연구 공공기관이 민간의 영리, 비영리활동을 간접적으로 지원하는 민관협력

* 민간위탁을 통한 민관협력

* 외국의 투자유치 또는 우리의 해외투자 확대를 위한 관련 법령

Ⅲ. 민관협력활성화를 위한 입법 정책적 제언

□ 제도실효성 제고 및 활성화를 위한 입법정책적 제언

○ 민관협력제도의 성공적 구현을 위한 요건의 공유

- 민관협력의 성공적인 구현을 위한 성공요건으로서의 1차적 조건은(민간협력의 적용 필요성과 논거의 존재 및 체계적 접근법의 채택 등) 민관협력의 성립 및 운영단계를 관통하여 지속적인 의의를 가지는 일반 원칙적인 것으로서 2차적 조건의 토대가 되는 핵심적 조건을 의미
- 민관협력제도의 성공적 구현을 위하여서는 위에서와 같은 제1차, 제2차 성공요건에 관한 정부와 관계 국민 간 인식의 공유가 반드시 수반되어야 할 것이며, 이에 근거한 법제정비가 되어야 할 것임.

□ 제도실효성 제고 및 활성화를 위한 법제 정비안

○ 민관협력사업에 관한 기본법 제정

- 보조금 이외의 지원, 촉진, 육성 등에 관한 법률의 민관협력 대상에 관한 과도하게 많은 산업별, 기술별 등의 유형화에 따른 개별화·다기화 등으로 인한 실무집행 공무원은 물론 관계 국민의 혼란 야기. 이를 총괄적으로 포섭하는 기본법 제정의 필요성

- 또한 연구개발사업에 있어 현행의 과도한 개별법령의 존재로 중복지원 우려 및 효율성 저하 문제 발생. 이를 개선하기 위한 지원 원칙, 방향, 기획, 평가 등과 중소기업 중심의 협력 강화 및 불필요한 간섭 최소화함을 기조로 하는 기본법 제정의 필요성
- 아울러 2010년 처음 시작된 해외 민관협력을 위한 정부재원 확대 방안과 민간투자에 대한 조세 감면 등 인센티브제도를 강화한 해외 민관협력에 관한 기본법 제정 요망
- 민관협력사업상 보조금 지급 투명화
 - 민관협력의 대표적 유형으로서의 보조금 지급에 있어, 집행상의 불투명성과 민·관의 부담기준에 관한 명확한 규정의 미비 및 일회적이며 사후평가가 결여된 보조금지급 결정과 항속성 등으로 인한 문제 발생
 - 이에 대하여 5년, 7년, 10년간을 단위로 하는 일몰제를 도입하는 방안과 분기별 또는 반기별 공모제도의 도 및 평가 후 계속여부 결정하는 방안 등의 검토와 법제화 필요성
- 민간위탁사업상 절차적 신속성과 용이성 확보
 - 민간위탁의 경우, 관련 법령의 다양화로 인한 문제점에 대하여 일정규모 이하, 비 지속적인 경우는 포괄적인 근거를 토대로 가 능하도록 절차상의 신속성과 용이성 제고를 위한 법제화 요망
 - 현행 관련법령의 중심 기조인 공공기관 중심의 위탁에서 탈피, 제도취지에 상응하는 실질적인 민간에 대한 위탁 범위를 실질 화하여 그 범위를 확대하는 방안에 관한 법제화 요망

○ 사업상 손실분담체계정비 및 권리구제 수단 확충

- 사업 운영상의 주요한 결정이 민·관 공동으로 이루어진 경우, 발생한 손해는 그 배상 책임을 민·관이 공평하게 분담하는 것이 타당하나, 경우에 따라서는 당해 사업에 투자한 자본의 비율로 책임분담을 하는 방안 고려
- 민관협력 사업주체의 배상능력을 상회하는 손해가 발생한 경우, 행정청이 그 나머지 손해에 대한 배상책임을 져야 할 것이라는 점에 대해서는 대체적으로 긍정. 그리고 사업에 대한 행정청의 감독상 오류가 있는 경우, 국가배상책임 인정화 방안 검토
- 장기간의 기간을 걸쳐 이루어지는 민관협력 사업의 경우, 사업 손실상의 결손이나 사업폐지시의 리스크분담에 관한 사전 합의 법제화 필요성 검토. 이에 관한 내용은 계약에 포함되어야 할 것이나, 사전에 예상하지 못한 사정 변경으로 사업이 중단되거나 폐지하고자 할 경우, 민·관 간의 손실분담이 순조롭게 이루어져야 할 것이나, 현재 이와 같은 문제에 대응할 수 있는 입법적 조치가 이루어지지 못하고 있는 실정

IV. 기대효과

□ 민관협력제도의 성공적 구현에 따른 국가경쟁력 제고

- 민관협력은 현대 행정국가가 활용할 수 있는 선진화된 국가 운영 시스템이라 할 것이며, 이의 실효적인 구현을 위하여서는 민관협력에 대한 주체 간 인식 공유에 근거한 이를 구체화 하는 법제를 통하여 구현 가능 한 것임

- 본 연구에서는 이러한 민관협력제도에 관한 실무적 현황에 근거, 주요 선진국가(미국, 독일, 일본 등)의 경우에서의 시사점 등을 반영, 구체적인 법제 개선안을 도출하여 이를 실효적으로 구현할 수 있는 법규범적 근거를 제시
- 향후 예견되는 관련 제도와 법제에 관한 입법정책자료로써 활용 기대
- 본 연구는 민관협력에 관한 전반적인 유형, 사례와 이에서 발생하는 문제점 등에 관한 분석에 기초하는 바, 향후 예견되는 민관협력사업 관련 실무상의 문제점에 대한 해결방안 및 나아가 관련 내용의 법제화 등에 있어 중요 입법정책자료로써 활용되어 질 것으로 기대

▶ 주제어 : 민관협력, 민간투자, 국제개발협력, 민영화, 민간위탁

Abstract

I . Background and Issues

- The concept of public-private partnership
 - What is public-private partnership with government fully responsible for the principal public service who work “public” and “private” partnerships with each other in the form of roles and to perform public service work means that the new technique
 - At the form of private consignment, PFI (Private Finance Initiative), designated manager system, privatization, including university-industry cooperation and In this case, the concept of the contracting-out includes all objects. Business, industry, academia, NGO and other public sector is excluded.
 - “Public” and “Private” of the partnership business by the public execution of the government and the contracting-out is to take advantage of each other. Improve the quality of public services and cost savings and new business opportunities in the contracting-out, increase employment, and stimulate the economy contributed to the creation of a system that has been recognized.
- Issues and research purposes of our current public-private partnership system
 - On public services, business-driven thinking and bureaucratic centralization is strong. The current environment does not reflect a

mature society. As a result, directly supplied by the public sector are subject to the rigid structure has remained.

- Public-private partnership doing business while decision-making delays, the public mission of the cost sharing, and others for damages in the event of liability of the division, and domestic and business operations and exterior public-private partnership business expansion, and public-private partnership to promote and to encourage the legal and institutional infrastructure is insufficient.
- In other words, the public-private partnership through which institutions operate and there is a problem that occurs. And in practice to ensure continuity of business systems and the need for maintenance and improvement of legislation drawn is very urgently needed.
- This study has the following objectives: Contrast this popular era of public-private partnership and public service legal environment for contracting-out to promote the opening concentrates on the maintenance. The current legislative issues and challenges related to diagnostics. Public-private partnership to promote and improve the way the legislation is aimed at producing.

II. The results of the investigation and analysis

- The type of public-private partnership scheme
 - Contracting-out of government Affairs (Outsourcing)
 - What features of the civilian government functions entrusted to the public sector as a principal in charge of the administrative

sector and the contracting-out is to become the principal opposition. Features due to the nature of the work to be done by government agencies streamline the name or the liberalization of the contracting-out for reasons of private institutions is how to handle.

- Latest information and communication technology in public sector organizations in the field does not have the appropriate resources or expertise are soaring much civil commit. The efficiency of public institutions and professional associations and business, the government has been a growing tendency to commit.
- Public-private joint venture: Co-owner of public projects or co-Investment
 - Joint venture means that the mutual cooperation. Investment, risk, profit, and public-private responsibilities and duties are shared with this comprehensive.
 - Issues

Compared to a variety of ways that promote the participation of joint range of business issues is very limited.
- Support for contracting-out
 - Government provision of public services as necessary for the construction of facilities in order to attract contracting-out investment grants, stock purchases, loans and guarantees in the form of support means to support.
 - Issues

Local governments are often the principal has worked. Therefore, officials in the contracting-out or management, such as abuse,

neglect or hazardous waste to the budget may be significant, with the worry that a lot of cases have appeared.

- Privatization

- The role of the Contracting-out, privatization of public sector is completely replaced. Going beyond the ownership and operating rights to the Contracting-out, due to monopoly in the public sector in order to prevent the evil, and direct and indirect ownership while retaining a certain minimum amount of maintenance is a way of directing.

- Public-private partnership schemes operating status

- The current public-private partnership in Korea Ministry of Public Administration and Security organized and operated primarily from local governments and welfare, environment, culture, policy, public relations, corruption, employment, budget, and each individual has been executed in the area are being pursued.
- In addition, variety of welfare programs by the ministries on public-private partnership projects will be implemented. For employment promotion companies, small business owners support centers, employment centers and public-private partnership projects linked employment, national integrity, the authorities in the field of corruption prevention and public-private partnership has been implemented in a way.
- Even in overseas, ODA projects in the public-private partnership, with a focus on public-private partnership in various fields has actually been activated.

Private partnership-related legal status

- The current applicable law on public-private partnership concept because of the varying types vary depending on the content and has been legislated. This soon develop a comprehensive public-private partnership to object, promote, support, and respect for each administrative area and the promotion of public-private partnership is based on the type.

III. Legislative policy recommendations for activate public-private partnership

Legislative policy recommendations for improving the effectiveness of the system and the activation

- Share of public-private partnership system requirements for successful implementation
 - The successful implementation of public-private partnership requirements for successful public-private partnership's primary condition(that apply to private partnership with the presence of the necessity and rationale to adopt a systematic approach)and operations of the established relationships that have direct and lasting significance is the general principle. This is the foundation of a secondary condition means that the critical condition.
 - For successful implementation of public-private partnership schemes such as the above be the 1st, 2nd on the success requirements of government and recognize the relationship between the people that

need to be shared are essential, it would be maintenance-based legislation will be.

Legislation maintenance plan for enhance the effectiveness of the system and activation

○ Enactment of the act on public-private partnership projects

- Subsidies and other support and promote such laws should be enacted. Private partnership on object too many industries, including technology-based information types individualized and practical enforcement officials due to a variety of functions, and also causes the confusion of the people involved. This enactment of the act to include them as a whole is needed.

- In addition, current research and development projects are in the presence of excessive duplication in the individual laws of the caring and support, there is a problem of efficiency. In order to improve it, the principle of support, direction, planning, evaluation, such that the center of small and medium-sized businesses to strengthen cooperation to minimize unnecessary interference, which is based on the enactment of basic law is necessary.

○ Invisibility of the payment of subsidies to public-private partnership projects

- Subsidies as a representative type of public-private partnership is on. It is unclear from the executive on the basis of the burden between the private and agency about the specific regulations are incomplete and one-off. And you do not have post-assessment decisions and the persistence of subsidies there is a problem due to:

- In response, five-year, seven-year, 10-year sunset to the introduction of a plan to have. Quarterly or half a year-conspiracy to introduce a system of post-assessment to determine whether to continue examining and this legislation is necessary.
- Ensure of procedural fast and usability of contracting-out business
 - The case of the contracting-out, due to the different laws is a problem. Below a certain size of this case, based on a comprehensive, if not persistent by default to allow the speed and ease on the procedures are needed to enhance legislation.
- Expansion of maintenance business, risk-sharing scheme and the right remedy
 - Operations on the major decisions made in collaboration between the private and the government's liability if the damage caused by the contracting-out and agency to be fair it makes sense to share. However, in some cases, such as the ratio of capital invested in the business of burden-sharing measures that can be considered.
 - Public-private partnership project that exceeds the ability of the principal remedy in the event of damages, the agency's liability for damages, the rest needs to take to the generally positive. Director of agency and in business if there is an error to admit liability, the state measures are examined.
 - If long-term public-private partnership of business, loss of business projects on the defect and risk sharing in case of abolition of pre-agreement on the need for legislation to be reviewed. On this information should be included in the contract. However, prior to

a change in circumstances unforeseen business interruptions or abolished if the risk-sharing between the private and the agency will need to be made smoothly. However, legislative action to respond to these problems, the reality is not getting done.

IV. The effect of expectations

- Improvement of national competitiveness based on successful implementation of public-private partnership scheme
- Be utilized expectations on data for system and enactment related to the policy of legislation

►► **Key Words :** Public-private partnership, Private investment, International development cooperation, Privatization, Contracting-out

목 차

요 약 문	3
Abstract	13
제 1 장 연구의 목적과 범위	25
제 1 절 연구의 목적	25
제 2 절 연구의 범위	26
제 2 장 민관협력제도 개관	29
제 1 절 민관협력의 개념	29
1. 신거버넌스 관점하의 민관협력개념의 대두	29
2. 민관협력 개념의 정립	31
3. 민관협력의 개념적 요소 및 구성요건	34
제 2 절 민관협력의 등장배경	36
1. 정부 정책내지 시장실패	36
2. 참여민주주의의 성숙	37
3. 민간자본의 공공역무 지원	37
제 3 절 민관협력제도의 유형	38
1. 민관협력의 유형	38
2. 민관협력의 방식	42
3. 민영화와 민관협력의 구분	53
제 3 장 주요국가의 민관협력제도 현황 및 관련 법제	57
제 1 절 미 국	57

제 2 절 프랑스	61
제 3 절 영 국	63
제 4 절 일 본	65
제 5 절 독 일	67
제 6 절 국가간 공동 민관협력	71
제 7 절 주요국가의 민관협력 운영현황과 법제를 통한 시사점	72
제 4 장 우리나라의 민관협력제도 운영현황	75
제 1 절 민간투자사업	76
1. 사회기반시설을 대상으로 한 민간투자사업 전개	76
2. 민간투자사업의 전개현황	76
제 2 절 기타 민관협력 운영현황	79
1. 복지분야의 민관협력	79
2. 중소기업 등에 대한 지원사업	79
3. 관세분야 신고업무 민간에 위탁	80
4. IT 분야 민관협력	80
5. 취업지원 및 인력양성을 위한 민관협력	82
6. 기후변화대응에 대한 민관협력	82
제 3 절 국외에서의 민관협력사업	82
1. 추진 배경	82
2. 추진 방법	84
3. 주요 사례	85
제 5 장 우리나라 민관협력 관련법제와 활성화방안	91

제 1 절	현행 우리나라의 민관협력 관련 법제	91
1.	사회기반시설에 대한 민간투자법	91
2.	국제개발협력기본법	97
3.	기타 민관협력 관련 법령	101
제 2 절	민관협력의 실현을 위한 법제도적 과제	119
1.	민관협력의 장단점	119
2.	민관협력의 성공요건	122
제 3 절	민관협력 활성화를 위한 법제 활성화방안	124
1.	민관협력사업에 관한 기본법 제정	126
2.	민관협력사업상 보조금 지급 투명화	127
3.	민간위탁사업상 절차적 신속성과 용이성 확보	128
4.	국가배상책임과 사업상 손실(Risk)분담체계 정비	129
5.	권리구제확충을 위한 입법정책적 고려	134
참 고 문 헌		137

제 1 장 연구의 목적과 범위

제 1 절 연구의 목적

민관협력이란 지금까지 행정주체가 전면적으로 담당하였던 공적 서비스업무를 “행정주체”와 “민간”이 서로 역할분담을 하여 파트너쉽의 형태로 공적 서비스 업무를 수행하는 새로운 수법으로서 민간위탁, PFI(Private Finance Initiative), 지정관리자제도, 민영화, 산학협력 등을 포함한 민간연대수법의 총칭을 의미한다. 이 경우 민간의 개념에는 기업, 산업체, 학계, NGO등 공공부문 이외의 모든 대상을 포함하게 된다.

이와 같은 “민”과 “관”의 파트너쉽에 의한 공적 업무의 수행은 정부와 민간이 서로의 장점을 활용하여 공공서비스의 질적 향상과 비용절감 및 민간부문에서의 새로운 비즈니스기회, 고용증대 등을 창출함으로써 경제 활성화에 기여하는 시스템으로 인식되고 있다. 우리의 경우 공공서비스에 관해서는 중앙집권적인 관료중심적인 사고가 강하고 현재의 성숙된 사회환경을 반영하지 못한 결과 공공부문에 의한 직접공급을 전제로 한 경직적인 구조로 되어있고, 민관 협력적 사업수행에 있어서 의사결정의 지체, 공적업무수행비용의 분담, 책임분담관계의 불투명, 그리고 타인에 대한 손해발생시 손해배상책임의 분담 등 민관협력을 촉진하고 조장하는 법적, 제도적 기반도 매우 미흡한 실정에 있다. 이러한 점에서 민관협력체제의 법제화에 있어서 행정청의 고권적인 행정처분(Verwaltungsakt)보다는 민-관간의 협약(Vertrag)의 형식이 보다 널리 이용되고, 민-관간의 대화(Dialog)라는 행정절차가 요구되는 것이다. 민관협력을 통한 공적 업무를 수행하는 데 있어서는 투명한 행정절차의 구축, 법적 규율이 없는 부분에서의 행정의사결정

의 적정성 확보, 민간위탁사업에 대한 감독수단의 구축, 개인의 권리 구제수단의 재구성 그리고 민-관의 책임분담을 어떻게 할 것인가 하는 문제들의 해결에 유의해야 할 것이다.¹⁾ 이를 통하여 민관협력제도의 지속적 발전과 확대가 기대될 수 있을 것이다.

본 연구는 우리의 민관협력의 본격화시대에 대비하여 공공서비스의 민간개방을 추진하기 위한 법적 환경을 정비하기 위하여 민관협력에 관한 현행 법제의 문제점과 과제를 진단하는 한편 민관협력 활성화를 본격적으로 추진하고 있는 선진국가의 법제 및 운용실태를 점검하여 민관협력을 촉진하기 위한 법제의 바람직한 개선방향을 연구하는 것을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위

연구목적에 상응하기 위하여 현행 우리나라의 다양한 민관협력에 관한 법률을 대상으로 그 내용과 유형별로 검토하고 이를 통한 법제 상호간의 체계성을 확보하고자 하며, 현행 민관협력제도를 통하여 발생하는 실무적 문제점에 대한 개선방안을 제시하기 위하여 실무상 발생하는 현황을 조사하여 분석하고자 한다. 이와 같은 연구방향에 근거하여 제2장에서는 민관협력제도의 개념과 추진배경을 검토하며, 제3장에서는 독일, 미국, 영국, 일본 등 민관협력 관련 선진적인 모습을 취하고 있는 주요국가의 법제도적 현황과 특징을 파악하여 우리나라에 접목할 수 있는 시사점을 얻고자 하며, 제4장에서는 현행 우리나라의 민관협력의 실무적-법제적 현황을 개관·검토하여 민관협력 활성화를 위한 법제개선방안을 도출하고자 한다.

1) Rainer Pitschas, Entwicklung der Handlungsformen im Verwaltungsrecht - Vom Formendualismus des Verwaltungsverfahrens zur Ausdifferenzierung der Handlungsformen, in: W. Bluemel/R.Pitschas(Hrsg.), Reform des Verwaltungsverfahrensrechts, 1994, S. 229 ff.

이를 위하여 연구방법론적 접근은 기존 관련 문헌과 법령 등을 통한 문헌연구방법론과 특히 주요국가의 실무적 현황과 법제 운용을 통한 시사점 도출을 위한 비교연구방법론 적용, 실무자 면접조사와 유관기관 방문을 통한 현장지향적 실태조사 및 연구 결과물의 객관성 확보와 심층적 연구를 위한 연구자문회의와 워크숍 등을 개최하여 연구 결과물의 질적 향상을 도모하고자 하였다.

제 2 장 민관협력제도 개관

제 1 절 민관협력의 개념

1. 신거버넌스 관점하의 민관협력개념의 대두

새로운 국정운영방식으로 원용되는 개념모형인 거버넌스는 메디슨주의(madisonism)적이고 신자유주의적인 입장으로서는 시장논리, 민영화, 외부계약, 거래비용 및 교환, 기업가적 리더쉽, 권한위임과 분권화, 평면조직, 과제중심의 네트워크, 경쟁, 시민의 선택권 부여 등을 중심내용으로 전개되어져 온 바 있다.²⁾ 그 개념적 정립에 관하여서는 아직 진행 중이라 할 것이며, 이는 그 개념설정에 따른 용어의 제시가 다소 추상성이라는 점에서 기인한 듯하다. 지금까지의 선행연구들을 통한 개념정의를 살펴보면, 거버넌스는 공적인 관심사와 관련하여 권력이 행사되고 시민들의 의견을 제시하며, 의사결정이 이루어지는 방법을 결정하는 전통, 제도 및 절차라 한다.³⁾

이와 같은 거버넌스 개념 속에는 정부-비정부, 영리-비영리, 중앙-지방정부, 국제기구 등 광범위하고 다양하게 연결된 공적조직들의 네트워크를 포괄하게 됨으로써 공공부문 및 행정의 영역을 확장시킴과 동시에 간소하면서도 강한 정부조직을 강조하게 된다.⁴⁾ 작은 정부의 개념은 불필요하거나 비능률적인 정부의 기구나 사업을 축소하여 예산을 절감하려는 것으로써 작지만 능률적인 정부를 구축하는 것을

2) 고충석, 외부경영 효율화를 위한 거버넌스형 민관협력 구축 방안 - 제주도를 중심으로 -, 제주발전연구 제3호 64면, 1999.

3) 윤석재, 부패방지를 위한 민관협력 체계 구축방안, 한국행정연구원, 58면 이하, 2003.

4) H.George Frederickson, *The Spirit of Public Administration*, San Francisco: Tossey-Bass Pubikshers, pp. 78-87.

목적으로 하는 행정체계이다. 이러한 작은 정부를 논할 때 어떤 방법으로 또는 어떤 조직적 구조 하에서 공적인 성격의 일을 보다 민주적이고 효율적으로 수행할 수 있는냐에 따라 정부와 민간의 역할을 분담하는 것이 바람직한 것인가 하는 공-사간의 역할 분담에 관한 시각이 전제되어야 한다. 바로 이러한 관점에 근거, 부문간의 역할 재조정, 정부기능의 민영화, 민간기업에 대한 정부규제의 완화와 시장경제의 확대가 작은 정부의 실현을 위한 중요한 정책으로 등장하게 되는 것이다.⁵⁾

사실 민관협력에 대한 학문적 접근은 정치학-경제학-사회학 분야에서 이전부터 활발하게 진행되어 온 바 있으나 최근 과거 정부가 주도적인 역할을 하는 구거버넌스(old governance)와는 달리 위에서와 같은 정부와 시민사회 간 파트너십 및 네트워크가 주도적인 역할을 하는 신거버넌스(new governance)로 전개됨과 아울러 민관협력에 대한 행정학적 접근은 정부가 공공서비스를 제공함에 있어 비용을 줄이고, 서비스 수혜자에게 전달되는 효과성을 극대화시키기 위한 노력의 일환으로 시작되었다. 이러한 효과성의 극대화는 곧 정부와 NGO의 공조관계, 즉 민관협력은 양측의 이해가 합치되고 사회적 필요성이 높아질 때 구현 될 수 있다. 다시 말해 사회적 시너지(synergy)라는 목표를 지향하는 전략적 접근이 곧 민관협력이라고 볼 수 있다. 이와 같은 민관협력의 개념은 정부와 국가발전 정책차원에서 등장된 전략적 개념으로서 작은 정부 정책과 복지국가 대안으로 제기된 역사적, 사회-문화적 소산물이라 할 것이다.⁶⁾

5) David Osborn & Ted Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector, N.Y.; Addison-Wesley Publishing Company, pp67-71, 1962.

6) R. Wuthnow, Between states and markets: The voluntary sector in comparative perspective, Princeton, New Jersey: Princeton Uni. Press, p 48., 1997.

2. 민관협력 개념의 정립

민관협력에 개념 규정은 독일 슈파이어 대학 지코 교수의 의견처럼 민관협력에 관한 개념을 규정하는 일은 마치 “푸딩에 망치로 못을 박아 벽에 걸고자 하는 것” 또는 “모든 사람들이 인식하고 있는 제도 이기는 하나, 실상 그 명확한 실체를 파악하기 어려운 것”으로 표현한 바에서 알 수 있듯이 관계 학문적인 영역은 물론 법학적인 관점에 있어서도 그 명확한 개념적 정의의 수립은 매우 어려운 것이라 하겠다.⁷⁾

민관협력(PPP)를 내용적으로 정의하고자 한 그간의 노력을 살펴본다면, “일반적으로 민간과 공행정의 주체가 공적인 역무를 공동으로 수행하는 제 방식”⁸⁾, “민관협력은 정책기능을 충족시키기 위하여 고안된 정부-이익추구 기업-비 영리적인 사적 조직 간 협력적 관계의 형태”⁹⁾, 공행정조직과 민간기업 또는 각종 민간조직체(단체 등)간의 다양한 형태와 방식 상의 협력을 의미하는 것으로 민관협력을 위한 별도의 사업 단위를 만들거나 또는 이러한 별도의 사업단위 없이도 계약을 통한 민간과의 협력을 수행하는 체계,¹⁰⁾를 의미하며, 이를 일본에서는 ‘民官協

7) Jan Ziekow, Die Erfahrungen und die Startegien von Public Private Partnerships in Deutschland, in: Die Verwaltung S. 630., 2006. - 지코 교수는 민관협력에 관한 명확한 정의 설정이 어렵다는 인식하에서 민관협력이란 “민간부문과 공공부문이 공통의 목표로 정한 특정 프로젝트를 수행하기 위하여 체결된 계약에 따른 책임과 위험을 공유하는 장기적인 협력에 관한 제도”로써 규정하고자 하고 있다.

8) 김석준, PPP에 관한 소개와 new govercnce, 2002, 92면

9) Linder, S.H. and Rosenau, P. V., Mapping the Terrain of the Public Private Policy Partnerships. In: P.V. Roseanu(e.d.). Public Private Policy Partnerships, 1-18. Cambridge, MA: MIT Press, P, 5. 2000

10) Ludwig Gramlich, Öffentliches Wirtschafts Recht, Springer, 2007., S.94.; Miriam Pirnay, Public Private Partnerships und deren Einordnung in das Europäische Wettberberbsrecht, Peter Lang, 2006, S. 10-17- PPP의 본래적 의미가 협력적 수단이라는 의미를 가지고 있었으나, 오늘날 PPP가 갖는 의미는 국가와 시장의 상대화로서 영역의 상대화, 비

治'라고 부른다. 우선 여기서 공적인 역무가 무엇인가 하는 점이 의문이 되는데, 이는 진정 여러 가지 측면에서 바라볼 수 있을 것이지만,¹¹⁾ 일반적으로는 국가나 지방자치단체와 같은 공행정주체가 수행하는 과업이나 수행해야 할 것으로 인식되는 과업을 의미한다고 할 것이다. 이는 일반적으로 법령에 의해 공행정주체의 권한 사항으로 되어 있는 과업을 의미하지만, 국가법적으로 보면 국민의 생존과 관련하여 공적주체가 그 수행에 책임 내지 의무가 있는 과업, 다시 말하면 소위 국가적 의무 내지 국가의 존립근거가 되는 과업을 뜻한다고 할 것이다. 구미국가에서 논의되는 국민의 생존배려역무(Daseinsvorsorge)¹²⁾가 그에 해당한다고 할 수 있다. 따라서 민관협력(PPP)은 이와 같은 공적역무를 민간과의 협력을 통하여 수행하는 제 방식이라고 이해하면 좋을 것이다. 이와 같은 공적역무를 수행하는 제 방식과 관련하여 광의적 PPP와 협의적 PPP로 구분될 수 있다.

광의적으로 보면 첫째, 행정업무를 민간에 위탁하여 수행케 하거나 (민간위탁), 둘째, 공적 기업의 민영화(Privatisierung),¹³⁾ 셋째, 국가기간

용의 상대화를 가져오는데 더 큰 의미가 있다고 한다. 한편 PPP는 국가 고유의 행정기능은 국가의 영역에 유보하고 있다는 점에서 국가영역의 완전한 민간이양을 의미하는 소위 민영화와 구별되는 점을 갖는다. 또한 PPP는 행정권과 민간의 협력을 통하여 경제상의 고양된 가치변화를 목적으로 한다. 결국 PPP는 국가 행정권과 민간이 상호작용을 통해 협력하는 체계로서 그 활동영역과 비용분담영역이 전통적인 관념에서 상대화된 상태라고 볼 수 있으며, 협력을 통한 고양된 가치변화를 모색하는 방식으로 정리할 수 있을 것이다.

11) 공적 역무는 그 수행주체가 누구인가를 불문하고 '공공의 이익을 위한 역무'로 인식할 수도 있을 것이다.

12) 국민의 생존배려역무(Daseinsvorsorge)라는 개념은 E. Forsthoff에 의해 주창된 것으로서 사회적 법치국가에 있어서 국가가 국민생활의 기반이 되는 여건을 조성하고 보장해야 하는 기본적인 역무를 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

13) Stober, Möglichkeiten und Grenzen einer Privatisierung, in: Tettinger(Hrsg.), Rechtlicher Rahmen fuer Public-Private-Partnerships auf dem Gebiet der Entsorgung, 1994, S. 29; 이원우, 공기업 민영화와 공공성 확보를 위한 제도개혁의 과제, 공법연구 제 31집 제 1호, 2002, 21면 이하 참조

시설의 건설과 유지에 있어 민간자본의 유치(소위 PFI: 민자유치), 넷째, 행정기관구성에의 민간참여 등의 형태로 이루어진다고 할 수 있을 것이다. 이는 곧 행정학적 관점에서의 민관협력개념에서 도출된 것으로서, 정부와 관련된 민간의 계약행위 등 일체를 의미한다고 한다. 즉 민영화, 민간위탁, 민자유치, 아웃소싱, 정부보조금, 규제완화, 프렌차이즈 등 순수정부(일반 행정기관)와 순수 민간기업을 제외한 기타 정부와 민간 간의 제도적 관계를 모두 포함하는 것으로 이해한다. 이는 민관협력사업을 민영화 과정에서 이해되는 한 과정으로 보는 시각에서 비롯된 것으로 정부와 민간의 형식적인 접촉을 모두 포함하는 것이다.¹⁴⁾

그 반면에 협의적으로 보면 이는 ‘민간과 행정기관이 그 법적 주체성을 유지하면서 기능적으로 협력하는 방식’을 뜻 한다고 할 수 있는데, 이와 같은 의미에서 가장 협의적인 PPP방식은 국가기간시설에의 민자유치(PFI)가 그에 해당한다.¹⁵⁾

14) 유영철, 신거버넌스로서 민-관 협력 그리고 민간투자에 관한 연구 - 공공서비스 확충을 위한 민간투자방식의 레짐이동을 중심으로- 한국행정논집 제20권 제1호 22면, 2008.

15) 민관협력을 광의로 해석하고자 할 경우, 그와 같은 협력관계를 새로운 사회적 통치체제로 이해하고자 하며, 이는 협력의 필요성에 관한 제3자 정부론, 자원의존론, 시민-정부 매개론 등으로 설명되어지고 있다.

제3자 정부론: 정부의 역할이 증대되면서 정부의 비민주성-관료성-비효율성의 문제 등 정부실패의 문제에 직면하는 한편, 시장 및 민간부문도 방임적 경쟁과 계속적이윤추구로 인해 사회적 외부 불경제-불균형 등 시장실패의 문제를 동시에 직면하면서 이를 해결할 새로운 사회적 조절 주체를 필요로 하게 되었다. 이러한 제3의 조절주체는 ‘제3자 정부(Third Party Government)’라 불리는 시민단체이다. 제3자 정부로서 시민단체의 역할은 민간부문의 효율성을 따르면서도 국가와의 협력적 관계를 통해 사회적 공동선을 구현하는 역할을 수행하게 된다. 이러한 시민단체의 장점은 공공부문과 민간부문의 자원과 역량을 보완하고 결합하는 것이다.

자원의존론: 공공부문과 민간부문이 상호 배제적이고 경쟁관계로만 존재한다면 각자의 제한된 역량과 자원으로 인하여 다원적이고 복잡한 문제들을 효율적으로 해결하는데 많은 어려움이 존재할 것이다. 그러나 부문간-조직간의 자원교환과 상호 협력을 통해 각자의 자원과 역량을 공유할 때 사회적 관리의 불확실성은 최소화하고 효율성은 증대될 것이다.

정부-시민 매개론: 정부와 시민은 동일한 사회내에 있지만 지향하는 사항이나 작동

본 연구에서는 다소 광의적인 PPP유형을 엄두에 두고자 한다. 그 이유는 PPP의 기본적인 요소가 무엇보다도 행정기관과 민간이 공적인 과업을 찾고, 그것을 수행하는 일을 공동으로 행하는 것으로서, 수행된 행정과업에 대한 責任을 公有(민-관간의 책임분담)하는 것으로 보고, 그 조직 형태가 무엇이든 간에 기능적인 공, 사협력 방식을 포괄하는 것으로 인식하는 것이 필요하다고 할 것이기 때문이다.¹⁶⁾

3. 민관협력의 개념적 요소 및 구성요건

공공부문과 민간부문의 협력을 통해 양자에 공통되는 이익을 극대화라고 하는 시너지 효과를 개념적 징표로 하는 민관협력은 그 개념적 정립에 따라 아래에서와 같은 구성요건을 요하게 된다.

첫째, 2개이상의 섹터(사회적 주체)가 참여하여야 한다. 관과 적어도 1개 이상의 민이 참여하여야 하며,

둘째, 파트너십 참여자는 협력활동에 있어서 협정이나 계약 등에 의해 각자의 책임소재와 역할을 정한 문서상의 공식적인 협의서를 필요로 하며,

셋째, 파트너십의 참여자는 활동주체로서 주어진 역할에 상응하는 이익이나 편익을 향유한다. 그러나 공공부문 파트너십 활동의 이익은 참여자뿐만이 아니라 국가 전체 또는 사회를 위한 가치로 평가되어야 한다.

원리는 다르다는 것이다. 정부는 법제도적 권력을 가지고 사회 일반이익의 구현을 우선시 한다면, 시민은 국가의 통제속에서 사적이익을 우선으로 여긴다. 따라서 정부는 시민 쪽으로 다가가 시민의 요구와 주장을 받아들이는 한편, 시민은 시민권의 권리자로서 국가 쪽으로 다가가 공민으로 참여하면서 국가의 지지와 보호 속에서 그들의 사적 삶의 목표를 완성시켜 나간다. 즉 시민단체와 정부 간 협력은 바로 정부와 시민을 매개로 하여 통합하는 결사적 민주주의(associational democracy)를 실천하는 한 방식이다.

16) Jan Ziekow, Publik Private Partnership - auf dem Weg zur Formierung einer internationalen Innovationsebene ? Die Verwaltung, 2006, S. 630

넷째, 계속적 또는 공동의 활동이어야 한다. 공동의 활동이란 일회성의 거래관계가 아니라 계속해서 공공관계를 형성하고 지속적으로 활동하는 것을 의미한다. 민과 관이 항상 협력하여 활동하는 것만은 아니며, 관의 대체-하청자로 활동하는 경우도 있다. 따라서 협력관계가 형성되기 위하여서는 상호간에 협력-협조하여 활동하는 것이 필요한 것이며,

다섯째, 각각의 참여조직은 어느 정도의 자원을 공동 활동에 제고하여야 한다. 참여 주체자들은 자금, 물자, 정보, 기술 등의 자원을 가지고 있어야 하며, 이를 공동활동을 위해 제공하여야 한다.

여섯째, 책임을 공유하여야 한다. 이것은 한편이 다른 한편에 대하여 지시 혹은 명령을 내리는 일방적인 관계가 아니고 쌍방이 공동행동의 책임을 지는 것을 의미한다.

일곱째, 비영리-공익활동 분야에 속하는 활동영역을 가져야 한다. 민의 활동목적이 지역사회의 발전과 주민복지증진을 위한 비영리적인 것이어야 하고 공익증진을 목적으로 하는 활동분야를 가져야 한다.

여덟째, 공통된 과제를 가져야 한다. 비영리-공익활동 분야라 할지라도 각 조직의 독자적인 영영이라면 파트너십을 형성할 필요가 없을 것이다. 다만, 과거에는 관의 정책대상이라고 할 수 없었던 분야도 정책판단에 따라서 관의 정책과제가 될 수 있기 때문에 공통과제가 무엇인가를 엄격하게 구분할 필요는 없다.

아홉째, 목적의식을 공유하여야 한다. 이는 파트너십을 구축하는데 가장 주요한 요건이다. 이제까지 민과 관은 서로 협력하여 목표를 달성한 경험이 부족하기 때문에 목적의식을 공유한다는 것 자체가 어려울 것이나, 양자간에 시간이 소요되더라도 합의에 도달할 수 있도록 공동 노력하여야 한다.

열째, 상대방의 특성을 인식하고 이를 존중하여야 한다. 민과 관은 사고방식, 경험, 행동원리 등에 있어서 차이가 있으므로, 양자의 공통

점과 차이점을 확인하고 서로가 양보할 부분과 양보할 수 없는 부분을 인식하는 것이 중요하다.

제 2 절 민관협력의 등장배경

1. 정부 정책내지 시장실패

정부의 정책 실패, 비효율성 등으로 정부주도의 정책 추진방식이 이해 당사자들이 협력적 네트워크를 통해 해결하고 다스려 가는 방식으로 변환되는 것이며, 공치(共治), 협치(協治), 협력적 통치, 네트워크적 관리 등으로 전환함을 의미한다. 이는 정부정책의 실패에 따라 시장의 실패로 인하여 발생하는 문제를 모두 정부의 역할로 맡기는 것은 시장의 실패가 정부의 개입에 의해 어느 정도 시정되는지 단적으로 측정이 불가능하며, 또한 자원 분배면에서 시장의 실패가 발생하여 정부의 개입에 의해 조화롭게 시장의 비효율성이 제기되었다고 하더라도 정부의 의사결정이 효율적으로 규칙이나 기준에 의해 행해진다고 단정할 수 없음에 기인하며,¹⁷⁾ 아울러 시장기구의 비효율을 모두 정부의 역할로 돌릴 경우에 어떤 비효율이 또 다른 비효율로 대체되는 가능성을 배제할 수 없음을 고려하여야 함에 있다. 따라서 민간부문의 비효율이 나타나는 부문을 그대로 공공부문이 맡고, 공공부문이 비효율을 나타내는 부문을 민간부문이 맡아야 한다는 종래의 단선적인 방식은 바람직하지 않으며, 양 부문 간의 결함을 시정하고 양 부문의 장점을 결합하여 효율성을 제고시키는 민간부문과 공공부문의 협력체제라는 새로운 방안의 모색이 필요하게 된 것이다.¹⁸⁾

17) 이창균, 민간공동출자사업의 자원확대방안, 한국지방행정연구원, 5면 이하, 1997.

18) M.E. McGill & L.M. Wooten, *Management in the Third Sector*, PAR, Vol. 35, No. 5, p. 445. - 정부가 공공서비스를 제공하는 부문을 제1섹터라고 하고 민간부문이 서비스를 제공하는 부문을 제2섹터라고 하며, 공공과 미간의 혼합부문을 제3섹터라고 한다. 따라서 광의의 제3섹터 범주에는 공공부문과 민간기업과의 공동출자사업의

2. 참여민주주의의 성숙

민관협력의 등장배경으로 또 다른 측면은 본격적이 지방자치 실시
에 따른 시민들의 적극적 참여 욕구라 하겠다. 이와 같은 욕구는 보
다 적극적-직접적 참여의 형태를 지향하게 되고, 그것은 대의민주제가
과연 얼마만큼 민의를 충실히 반영하고 있는가 하는 의문으로부터 출
발하고 있다. 이를 치유하기 위한 수단으로써 각종 압력단체 및 시민
단체의 정부 정책과정에서의 참여, 전문가들의 정부위원회의 참여 등
직-간접적인 참여 방식이 강조되어 오다가 시민사회, 사회자본(social
capital)이라는 용어가 국가와 시민사회의 패러다임을 전환시키는 용어
로써 사용되기에 이른다. 이는 영국과 미국 및 일본 등지에서 정부실
패에 대해 본격적으로 거론되기 시작한 이후, 사회자본에 대한 인식
이 강해졌으며, 신보수주의를 택하든지 혹은 제3의 길을 택하든지 국
가와 시민사회 간의 새로운 관계 재설정을 국가 및 사회가 요구하고
있는 것이다. 즉 국가는 시민사회를 건전한 견제 기능으로서 또는 공
동체의 주체자로서 인식하기 시작했으며, 행정은 정책과정의 파트너
로서 인정하기에 이른 것이다.¹⁹⁾

3. 민간자본의 공공역무 지원

공공부문만으로는 충분한 재원을 마련하는 것이 곤란한 경우 등에
민자협력 사업 등을 통해 민간의 자본을 투입할 필요성의 증대에 있
다. 이는 공적과제의 상업화라는 비판에도 불구하고 현대국가가 당면

형태와 비정부조직을 포함한 자발적 민간조직과의 협력사업의 형태가 포함된다. 최
근까지 우리나라에서 논의되어 온 제3섹터에 관한 연구는 정부와 민간기업 간의
민관공동출자사업이 주류를 이루어 왔다.

19) 임승빈, 행정과 NGO간의 네트워크 구축에 관한 연구, 한국행정연구원, 1면 이하.,
1998

하고 있는 재정적 압박을 해소하고 민간부문의 경영능력과 자본의 활용을 통하여 국가 공동체의 생산성과 국민의 삶의 질을 향상시키려는 것으로써 그 범위는 더욱 더 확대되어지고 있다.

아울러 IT분야 등과 같이 전문성 등으로 공공부문에서 수행하기 어렵거나 민간과 공공부문이 동일한 목적을 갖고 있는 경우(연구개발, 해외자원 개발 및 진출 등)에 있어서 협력이 활성화되고 있다. 이러한 배경을 통하여 민관협력은 “공공서비스의 제공 또는 공공설비의 구축 관리를 위하여 정부부문과 민간부문이 투자, 위험, 수익, 책임과 의무를 공유하면서 상호 협력하는 행위”라고 종국적으로 정의되어질 수 있는 것이다.

제 3 절 민관협력제도의 유형

종전에는 국가가 직접 업무를 수행하기 곤란한 불가피한 경우에 한하여 당해 업무에 대한 민간과 협력하였으나, 현대행정의 복잡·다기한 변화와 그 전문성의 심화로 인하여 국가가 직접 업무를 수행하기 보다는 전문적인 민간에 맡겨 이를 수행하도록 하거나 민간과의 협력하에 이루어지도록 하는 등 다양한 민관협력 방식이 전개되고 있으며 그 범위는 확대화 하고 있다.

1. 민관협력의 유형

민-관 협력의 유형은 민관협력이 요구 시 되는 행정영역과 그 필요성에 따라 크게 법률기반 협력, 자발성 기반협력, 사업성 기반협력으로 유형화될 수 있다.²⁰⁾

20) 이와 같은 행정영역별 유형화가 아닌 민관협력의 법적 형태에 따른 분류로서는 Diertrich Muswi다, Das sogenannte Kooperationsprinzip - ein Prinzip des Umweltschutz ?, ZUR, S. 7 ff. - 이에서는 민관협력의 법적형태는 소위 “기관형성적 PPP(institutionalisierte

(1) 법률 기반 민관 협력

법률 기반 민관협력은 정부의 정책결정이나 행정지도의 결과로 나타나는 성문법적 효력을 가지는 민-관 협력을 뜻한다. 대부분의 국가에서 초기 시행에서 사용하는 것이고, 공공서비스의 생산·공급에 대하여 정부에의 기속권이 인정되므로 보편적으로 많이 사용된다.

법률 기반 민관 협력의 사례는, ① 범죄예방 및 안전과 관련된 민관 협력으로 자치경찰제, 소방서비스 공급, 지역방위를 위한 협력으로 주로 지역 공동체 수준에서 발생하는 형태, ② 지역발전전략으로서 민-관 협력이다. 지역개발 및 도시재개발 등을 위해 입법화하여 시행된 민관 협력으로서 지역개발 사업을 위한 기금조성 사업 등에 적용된다. ③ 아동·보건·교육에 관한 민관 협력으로서 자치교육제가 정착되어 있는 국가나 지방에서 자주 발견할 수 있는데, 학교를 설립하기 위해 지방정부가 표준 학교설립법안을 만들고 민간의 사립학교가 설치되는 경우이다. ④ 법률기반과 자발성 기반을 동시에 추구하는 운송(transport) 협력 같은 것이다. 정부는 법률기능을 충족시키기 위해 협력을 조성하는 것이다. 유럽에서는 대규모 운송사업을 추하고 계획하는 경우 민간경영회사-지역민-경찰조직들이 공조하기도 한다.

(2) 자발성 기반 민관협력

민관 협력이 정부가 제안하기는 하지만 서로 다른 영역들의 조합으로 이루어지고 법률에 기반 함이 없이 자발적으로 형성되는 양태이다. 법률기반 민관협력에서보다 제도적으로 자유롭게 수행될 수 있고,

PPP)와 “계약에 근거한 PPP(Vertragbasis PPP)”로 구분하여 전자는 행정청과 민간이 하나의 조직체를 구성하여 협동적으로 공적업무를 수행하는 형태로서 이는 공사 공동결정체와 제3섹터 형식의 조직체로 구분되어지며, 공사 공동결정체의 형태는 민관협력이 활발히 이루어지고 있는 환경행정분야에서 다양하게 찾아볼 수 있다고 한다. 그리고 후자는 행정기관과 민간이 공적업무를 수행하기 위한 협약을 체결하고 그 과업을 수행하는 방식이다. 이와 같은 형태의 PPP는 서구 제국에서 ‘공공시설물의 건설과 운영에 민간기업의 유치형(Betriebmodell)’ PPP로 지칭되고 있다.

기금형성이나 운영과정에도 편리함이 있다. 이와 같은 자발적 민관협력은, ① 자발적 민관 협력을 하는 데도 경제적 발전을 위한 민관 협력으로서 투자유도나 기술수입과 같은 경우이다. 특정 사업지원시설의 유치, 고등 교육기관의 유치 등을 도모하는 것으로 정부에 의해서 주도되며, 정책발전에 기여하면서 영역간의 사업을 조정한다. ② 환경관련 협력은 자발적 협력이며, 이로 인해 관계 법령의 변화도 유발할 수 있다. 다만 민간과 자발적 비영리조직이 환경전략을 정책적으로 발전시키고, 정책이 사회적으로 영향을 미칠 수 있도록 조정하는 과정에만 참여함으로써 직접 환경관련 서비스를 제공하지는 않는다. ③ 자발적 민관 협력으로서 정책발전 수준이 아닌 서비스 공급에 관여된 민관 협력도 있다. 정부와 함께 사회적 서비스를 공급하는 기관들은 서비스를 공급하기 위해 여러 기관들로 구성된 팀을 형성하기도 한다. 이해관계를 가진 집단들이 팀에서 주도적 역할을 하는데 주택공급에 관한 민관 협력체가 대표적인 사례라고 할 수 있다. 이 연합체에서는 때로 정책조정 기능을 넘어 서비스 공급과 자원을 축적하는데에도 기여한다.

(3) 사업성 기반 민관 협력

사업 기반 민관 협력은 정부와 기타 영역들 간에 계약관계로 형성된다, 계약의 범위는 특정 정책, 세부사업, 서비스 공급과 생산에 이르기까지 폭이 넓다. 영국에서는 본래 Private Finance Partnership(PFI)라고 하여 정부가 필요한 시설 또는 서비스 공급을 위한 사업을 추진할 경우 민간의 자본을 유치하고, 합의된 계약설정 내용에 따라 비용을 책임지고 위험을 감수하는 방식이다. PFI(민간투자)는 영국에서 시작된 것인데 이것이 북미, 중동, 동남아로 전파되면서 협의의 민관 협력(PPP)라는 명칭으로 불려 지기도 하였고, 이 점에서 민-관 협력과 민간투자의 개념이 같은 것으로 간주되기도 하였다. PFI는 민간이 재원

을 투자하고 시설을 운영하며, 정부는 서비스 공급에 관한 합의 계약을 준수하는지 점검한다. PFI 민-관 협력은 가장 경제와 경영의 원리를 준수하는 것으로 영역들간 비용회피적이고 이익추구적인 협력관계이다. 이와 같은 사업성 기반 민관 협력에서는 사실상 자발적 조직체의 사업참여는 거의 없다고도 할 수 있다. 사업성 기반 민관 파트너쉽에서 비영리조직의 개입을 찾기 어려운 가장 큰 이유가 된다.

이상에서와 같은 민관협력의 유형화는 아래와 같다.²¹⁾

【민-관 파트너쉽 영역간 구조도】

	법률기반	자발적 기반	상업기반
정책발전	지역개발 협력	환경협력	
↓	뉴딜전략 협력	운송협력	
		보건협력	
		경제협력	
		교육협력	
	범죄 및 도시협력		
	아동문제 협력		
	서비스 공급		특정 서비스 공급 추진체 (주택공급협력)

21) 유영철, 신거버넌스로서 민-관 협력 그리고 민간투자에 관한 연구 - 공공서비스 확충을 위한 민간투자방식의 레짐이동을 중심으로- 한국행정논집 제20권 제1호, 2008. 28면이하.

2. 민관협력의 방식

(1) 정부업무의 민간위탁(Outsourcing)

정부기능의 민간위탁은 그 기저에 기능담당자의 주체로서 공공부문으로서의 행정부문과 민간부문이라는 대립되는 주체를 설정하여 기능의 성격상 정부기관이 해야 할 이들을 능률성이나 민간부문의 자율화 등을 이유로 민간기관이 처리하게 하는 방법을 말한다. 법령집에 규정된 바에 따르면 행정사무의 민간위탁이란 “각종 법률에 의해 규정된 행정기관의 담당사무 중 그 일부를 지방자치단체가 아닌 사인인 법인, 단체 또는 개인에게 맡겨 그 사인의 명의 하에 사무를 처리하는 것”을 의미한다. 한편 일반적으로 민간위탁의 개념을 논할 때 권한의 이전문제와 관련하여 위임, 대리, 이양과의 관계가 설명되고 있다. 위탁은 위임과 그 체질을 같이하고, 따라서 위탁된 사무는 수탁자의 명의로 책임하에 처리되며, 그 처리의 법률효과도 일단은 수탁자에게 귀속된다는 점에서 실질적으로 수탁자에게 권한이 이전된다는 특징을 가지고 있다. 위탁은 권한의 이전효과를 가져오지 아니하는 대리와는 다르고, 또한 사무처리의 권한을 실질적으로 이전하지만 법적으로는 위탁자가 여전히 그 정식의 권한을 보유하고 수탁자의 사무처리를 직접 지휘-감독을 행한다는 점에서 권한의 완전한 이전의 효과를 가지는 이양과 구별된다. 행정사무의 민간위탁은 행정사무를 민간에게 완전히 이양하지 아니하고 행정기관이 그에 관한 권한을 여전히 유보하고 있으면서, 민간으로 하여금 자기의 명의로 책임하에 해당 행정사무를 처리케 함으로써 정부와 민간이 행정사무의 처리에 관하여 공동으로 책임지고 긴밀히 협조케하는 제도이며, 주민에게 양질의 서비스를 제공하고 작지만 능률적인 정부에 대한 요구를 동시에 충족시켜주

는 서비스 공급의 한 양태라 할 것이다.²²⁾

이와 같은 민간위탁 업무에 관한 부처별 현황은 아래와 같이 실무상 진행되고 있다.

- 국가보훈처 : 한국보훈복지의료공단(국가유공자 및 그 유족의 정신교육)
- 교육과학기술부 : 사립 대학·전문대학 및 이에 준하는 각종학교의 장(교원자격증의 수여, 재교부 및 기재사항 정정), 외국박사학위 신고의 수리(한국연구재단), 대학 연구기관에 종사할 전문연구요원 편입 대상자 선발시험, 대학수학능력시험 시험출제 등(한국교육과정평가원), 수학 및 과학 교과용도서의 검정·인정(한국과학창의재단), 사립의 대학·산업대학 등의 교원 임면보고(한국대학교육협의회), 교원의 임면보고 및 산업체 위탁교육의 실시계획 및 결과보고의 접수(한국전문대학교육협의회), 대학 설립·경영자 및 대학의 장의 수익용 기본재산 및 교지·교사 보유현황보고의 접수(한국사학진흥재단)
- 행정안전부 : 공무원에 대한 국가유공자 등 요건 관련 사실의 확인 및 통보(공무원연금관리공단), 온천자원 관측 사무(온천협회)
- 소방방재청 : 소방시설관리사시험의 관리에 관한 사무, 소방안전교육사시험의 관리에 관한 사무(한국산업인력공단)
- 문화관광체육부 : 박물관·미술관 준학예사 시험의 관리(한국산업인력공단), 관광사업을 영위하는 업소에 종사하는 외국인에 대한 사증발급을 위한 추천서의 발급(영상물등급위원회)
- 농림수산식품부 : 사료작물 재배용 종자(호밀·귀리·수수 및 유채)에 대한 관세면제 대상 물품의 확인(농업협동조합중앙회), 안

22) 이희성, 도로유지관리의 민간위탁에 관한 연구, 1998, 44-45 면 참조.

전성 및 유효성에 문제가 없다고 인정된 품목에 대한 품목신고의 수리 및 변경신고(한국동물약품협회), 어장이용개발계획의 수립 또는 변경 협의에 관한 권한 중 공유수면매립사업의 보상수면에 관한 협의(한국농어촌공사), 해상안전조업에 관한 권한 중 어선의 출항 및 입항에 관한 사항, 중국간에 통보된 입어(入漁)에 관한 절차규칙에 따른 입어와 관련된 조업허가증 기재사항 변경 신청서 제출, 입역·출역 정보의 제출, 어획에 관한 일일보고서의 제출 및 통계관리 등(수협중앙회)

- 지식경제부: 석탄 및 석탄가공제품의 품질검사(한국광해관리공단), 산업디자인전람회 개최의 공고, 우수산업디자인상품 선정 및 그 공고 (한국디자인진흥원 또는 산업디자인 진흥을 목적으로 설립된 법인으로서 지경장관이 지정하는 법인), 전기부담금의 징수(따른 전기판매사업자, 구역전기사업자 또는 한국전력거래소)
- 특허청 : 변리사자격시험의 관리(한국산업인력공단) 변리사 등록 업무 및 실무수습 업무, 법인의 설립인가 신청 및 정관변경 접수 (대한변리사회),
- 보건복지부 : 의약품수량 할당의 추천(한국의약품수출입협회),
- 고용노동부 : 취업의욕의 고취 및 직업능력의 증진과 3개월 이내의 훈련의 실시와 지원(한국산업인력공단), 노동부 소속 공무원의 교육훈련 실시(한국산업인력공단법에 따른 교육기관 및 한국산업안전보건공단법 따른 교육원)
- 국토해양부 : 공업화주택의 인정 및 인정취소(한국건설기술연구원) 물류관리사 자격시험의 관리(한국산업인력공단) 비행장 설치자가 관할하는 공역에서의 초경량비행장치 및 경량항공기의 비행계획의 승인, 통제공역에서의 비행 허가, 항공교통업무 및 항공교통의 안전을 위한 교육 및 지시, 항공정보의 제공(주한미군사령관

또는 비행장 설치자), 항공교통 사무에 관한 지시 등 (인천국제공항공사), 국유재산관리 사무중 고속국도(한국도로공사), 광역상수도·공업용수도 및 댐(한국수자원공사), 관세감면을 위한 확인, 관세감면물품의 사후관리, 항공기부품에 관한 협의(한국항공진흥협회), 선원수첩의 검사(수산업협동조합중앙회), 무역항의 오염물질 수거·처리(해양환경관리공단), 입항·출항신고(항만공사)²³⁾

민간위탁이라는 개념은 또한 일반적으로 아웃소싱이라는 개념으로 사용되어 진 바 있으며, 이때 아웃소싱의 개념은 간략히 공공부문이 필요로 하는 업무의 일부를 공공부문 이외의 외부에 맡겨 수행시키는 것을 의미하며, 복잡한 현대사회에서 개인이나 조직들이 자신이 필요로 하는 일들을 모두 스스로 수행하는 것은 거의 불가능하므로, 민간부분이 먼저 자연스럽게 아웃소싱을 확대하여 온 바 있다.

즉 1980년대 기업들이 비용을 절감하고 경쟁력을 확보하기 위하여 핵심 업무가 아닌 것들을 외부에 위탁하여 수행하기 시작한 데서 비롯되었다. 초기에는 비용 절감을 위하여 단순반복 업무들을 위탁하였고, 그 후에는 조직 내부에서 확보하기 어려운 전문성을 보완하려는 시도가 보편화되었으며, 최근에는 경쟁력 향상에 도움이 된다면 조직의 핵심 업무까지도 아웃소싱하는 경향에 있다.

공공부문의 아웃소싱은 청소, 경비, 주차장 관리, 사회복지시설 운영 등 단순반복 업무로부터 시작하여 환경 관리, 도로 관리 등 전문성이 요구되는 업무로 확대되고 있다. 최근에는 정부의 핵심 업무라고 여겨졌던 조세 징수, 교정 서비스, 상수도 서비스, 폐수 관리, 정보화 업무 등으로 까지 아웃소싱하고 있어 그 범위를 확대하고 있다. 예를

23) 산하협회, 재단 등에 대한 독점적 및 폐쇄적 위탁, 단순 반복적인 불필요한 업무 위탁(단순 접수 등은 정부가 수행하는 것이 바람직), 시행령에 열거되어야만 위탁이 가능하도록 되어 있어 신축적인 위탁 곤란 등의 문제점이 지적되고 있다.

들어 수도에 대한 관리위탁(관리계약)방식이 이루어지고 있는데, 수도에 대한 소유권과 요금결정·징수권은 자치단체가 갖고 시설 유지·관리 등 제한된 분야만 민간에게 위탁하는 방식. 이 경우 위탁대가를 포함한 전체비용이 수입(수도요금)에 부족한 경우에는 부족분을 자치단체가 보전하고 있다.

아울러 정보통신기술 분야의 경우, 공공부문 조직 내에 적절한 인력이나 전문성이 없는 경우가 많아 아웃소싱이 급증하고 있으며, 또한 효율성과 전문성 차원에서 정부업무를 협회와 공공기관 등에 위탁하는 경향. 원래는 공공부문에서 직접 수행해야 하지만, 민간기관의 전문성과 효율성이 높아짐에 따라 서비스의 편의, 행정 업무의 효율, 민간의 전문기술의 활용 등 종합적인 차원에서 협회 등에 장기 지속적으로 정부업무의 일부를 위탁하고 있다. 즉 한국금융업협회가 행하는 등록취소 업무, 한국엔지니어링협회 등 경제분야/업종별 협회가 담당하는 사업자등록·신고, 실적신고, 증명서 발급 업무 등을 위탁하고 있으며, 또한 업종별 전문인력 양성, KS나 GS와 같은 인증업무 등의 위탁이 늘어나고 있으며, 한국무역협회 등 각종 협회 또는 산하단체에서 행하는 정책연구·용역업무, 일반 교육업무도 등도 위탁이 증가하는 추세에 있다.²⁴⁾

(2) 민간투자사업(Private Finance Initiative- PFI)

현행 법령상 우리의 경우 민간투자사업에 관한 정의는 ‘사회기반시설에 대한 민간투자법’ 제2조(정의) 제5호를 통하여 ““민간투자사업”이라 함은 제9조의 규정에 의한 민간제안사업 또는 제10조의 규정에 의한 민간투자시설사업기본계획에 따라 제7호의 규정에 의한 사업시

24) 아웃소싱을 서비스제공자인 업무수탁자의 계약형태에 따른 분류는 크게 제3자 위탁방식, 자회사방식, 매각방식 등 3개의 유형으로 구분됨이 일반적이다.

행자가 시행하는 사회기반시설사업을 말한다”라고 규정하고 있으며 동조 제2호에서는 ““사회기반시설사업”이라 함은 사회기반시설의 신설·증설·개량 또는 운영에 관한 사업을 말한다.”라고 규정하고 있다.

아울러 유럽연합집행위원회(EU-Kommission)의 녹서에 따르면, 민간투자사업을 “사회기반시설의 설치, 운영, 관리, 개보수, 재원조달이나 특정한 용역의 공급을 위한 공공부문과 민간부문의 협력”을 말한다고 규정하고 있다.²⁵⁾ 아울러 일반적으로 사회적 인프라의 구축과 관련하여서 민관협력의 한 형태로서 민간투자사업이 존재한다고 한다. 그러나 실상 많은 문헌과 실무에 있어 민관협력과 민간투자사업을 굳이 구별하지 않고 혼용하여 사용하고 있으며, 민간투자사업이 태동한 영국의 경우, 민관협력을 하나의 정책영역으로 두고 그 세부적 부분으로 민간투자사업의 전략을 구분해 내고 있어 혼용되어 사용되고 있다.

유럽연합집행위원회(EU-Kommission)의 녹서에서는 민관협력의 한 형태로서 민간투자사업의 특징을, ① 장기적 계약관계로서 공공부문이 행하는 여타 사업과는 달리 민관협력을 통한 인프라 구축사업은 장기적 관계(long duration of the relationship)를 전제로 하며, ② 민간자금의 조달 및 투입으로서 민간투자사업의 주요한 태동원인이 정부의 재정적 부담의 완화에서 비롯된 것처럼 민간투자사업의 핵심적 요소는 민간자본의 투여로 귀착된다는 것이며, ③ 공공부문의 파트너가

25) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Frünbuch zu öffentlich Privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, KOM(2004) 327; 김성수, 민간투자사업의 성격과 사업자 선정의 법적과제, 공법연구 제36집 제4호, 468면.; Jan Ziekow, Öffentliche Wirtschaftsverwaltungsrecht, C.H. Beck, 2007, S. 132- 지코 교수는 녹서에서의 사회기발시설이라 함은 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 또는 당해 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설로서 철도, 항만, 도시철도, 하천, 도로 및 터널을 의미 한다는 정의규정과 관련하여, 이는 민간투자사업을 실시하는 의도나 사업의 본질을 잘 반영하지 못하는 평면적인 것으로, 개-보수 등에 있어서 민간의 창의를 바탕으로 확대된 부가가치를 창출함과 동시에 사업상 발생할 수 있는 위험을 회피, 분산하기 위한 민간부문과 공행정부문 간의 협력 과정을 정의함이 타당하다고 설하고 있다.

달성해야 할 목표로서 공공성의 존재, 즉 민간투자사업에서 민간측 참가자의 경우 수익성을 목표로 하지만, 계약을 통하여 동 사업을 민간에게 위탁하는 공행정부문은 여전히 해당 사업, 예컨대 시설물을 통한 서비스공복, 서비스에 대한 가격책정, 시설물의 운영-관리에 대한 감독-감시 등의 측면에서 공공성을 유지하기 위한 의무를 가지게 되며 마지막으로 ④ 공공부문에서 민간부문으로의 리스크의 이전 및 분산 등 4가지로 정하고 있다.²⁶⁾

정부의 민간투자사업의 시행에 있어 고려해야 할 점은, 정부기관이 PFI 이외의 대안이 없다고 믿고 있다는 것 하나만의 논거 하에 PFI 방식이 추진되는 것은 바람직하지 않다. 오직 PFI 한 방식만이 최선의 모델이라는 편향된 시각이 정부 내에 고착되는 것은 정책실패를 야기하는 요인이 될 수 있으며, 정부는 최선의 노력을 다해서 다양한 공공 서비스 제공방식을 모색하는 노력을 경주해야 한다는 것이다. 따라서 정부는 명확한 정책기획의 틀 내에서 PFI가 최적의 성과를 도출할 수 있다는 증거가 확인된 후에 사업을 추진하여야 한다. 일단 사업에 착수하게 된 경우, 민감도분석을 통해서 참여자간 역할분담 형태 등의 변수가 사업의 경제성에 어떤 변화를 가져오는지를 분석할 필요가 있다. 또한 사업을 통해 산출되는 이윤을 다양한 참여자들이 어떻게 배분할지에 대해 명료한 규정을 계약내용에 반영하여야 한다는 것이다.

이와 같은 민간투자사업의 방식은 특히 SOC사업에 있어서,

- ① 준공과 동시에 소유권이 공공기관에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정(일종의 BTO 방식 : Build-transfer-operate)²⁷⁾

26) 최승필, 민간투자사업에 대한 법-제도적 검토, 외법논집 2010., 299면 이하.

27) BOT 방식이란 프로젝트의 민간사업주가 필요한 자금을 조달하여 시설(설비)을

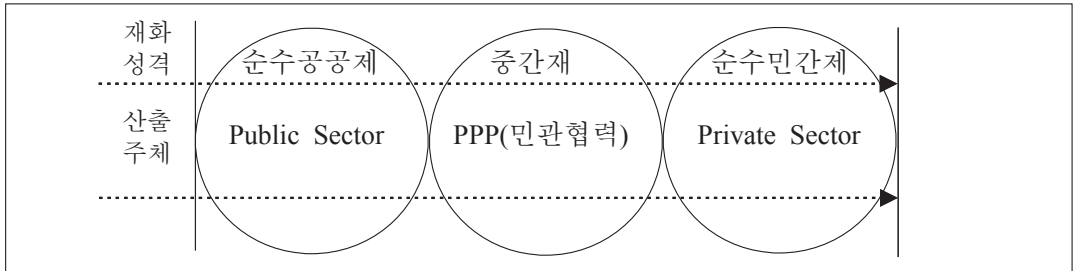
- ② 준공과 동시에 소유권이 공공기관에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 공공기관등이 협약에서 정한 기간동안 임차하여 사용·수익하는 방식(변형된 BTO의 방식의 하나)
- ③ 준공후 일정기간동안 사업시행자에게 소유권이 인정되며 기간이 만료되거나 투자비와 적정이윤을 회수한 이후, 정부에게 소유권을 이관 또는 판매(BOOT : Build-own-operate-transfer)
- ④ 준공과 동시에 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되고 일정기간이 경과되어도 정부에 소유권이 이관되지 않는 방식(BOO : Build-own-operate)
- ⑤ 민간부문이 제시하여 주문관청이 타당하다고 인정하는 방식
- ⑥ 기타 주문관청이 민간투자시설사업기본계획에 제시한 방식
- ⑦ 개발 후 일정 기간 정부에서 임차하고 추후 소유권을 이전하는 형태(BLT : build-lease-transfer) 등

다양한 형태로 추진되어지고 있다.

완공한 (Build) 후, 일정 기간 동안 당해 프로젝트를 운영하여(Operate) 그 수익으로 채무상환 및 지분출자자에 대한 배당을 실시하고, 운영기간이 종료되면 발주자(정부)에게 양도하는(Transfer) 프로젝트 금융기법이다. BOT 방식의 핵심은 프로젝트 시공 및 운영을 위한 자금조달 및 상환은 전적으로 프로젝트 전담회사가 책임을 지며 프로젝트 자산의 궁극적인 소유권은 정부에 귀속시키는 것이다. BOT 사업에서 중요한 것은 정부와 민간사업자간의 역할분담 및 정부의 보증이며, 이는 정부와 민간사업자간의 양허협정(concession agreement)을 통해서 결정된다. BOT 방식은 공공재적 성격이 강한 프로젝트, 사업의 추진에 있어 국가의 개입이 필요한 프로젝트, 국가경제에 미치는 영향 때문에 국가가 개입을 원하는 프로젝트의 경우에 사용될 수 있는 비소구금융(非訴求金融) 방식으로서 발전소, 도로, 철도, 교량 등 상당수의 지역개발사업에서 활용되고 있다. BOT 방식은 프로젝트의 특성에 따라 여러 가지 변형기법들로(BTO, BOO, BLT, DBFT, DBFO, BOOT, LBO 등) 발전되었다.

【협력방식의 형태(spectrum of PPP options)】

공공부문 ←————— 재원투자의 주체 —————→ 민간부문
 생산자의 역할 ←————— 정부의 역할 —————→ 촉진자 및 규제자의 역할



Design Bid Build	Private Contract Fee Services	Design Build	Build Operate Transfer (BOT)	Design Build Finance Operate (DBFO)	Build Own Operate (BOO)
------------------	-------------------------------	--------------	------------------------------	-------------------------------------	-------------------------

출처 : United State Department of Transport(2006)

【민·관협력파트너쉽(PFI)의 민관 역할분담】

형 태	개 요	역할분담			
		자금 조달	개 발	소 유	운 영
위탁경영 (Contracting outsourcing)	공공이 개발·운영하는 시설 또는 시스템 운영의 일부를 민간에게 위탁하는 형태	공공	공공	공공	민간
DBO (Design-Build-operate)	민간은 사업의 설계·개발·운영을, 공공은 사업성과의 소유 및 예산은 공공이 담당하는 형태	공공	민간	공공	민간

형 태	개 요	역할분담			
		자금 조달	개 발	소 유	운 영
BTO (Built-Transfer-Operate)	민간은 사업의 예산, 설계·개발·운영을 담당하고 개발 완료후 소유권을 공공에 이전하는 형태	민간	민간	공공	민간
BOT (Built-Operate-Transfer)	민간은 사업의 예산, 설계·개발·운영을 담당하고 사업기간 종료후 소유권을 공공에 이전하는 형태	민간	민간	민간 (공공*)	민간
BOO (Built-Own-Operate)	민간에 사업 예산, 설계·개발·운영을 위임하고 사업기간 종료후에도 소유권을 공공에 이전하지 않는 형태	민간	민간	민간	민간

아울러 이의 발전된 형태로서의 민관 합작(공공 프로젝트의 공동소유 또는 공동투자)이 활발히 활용되고 있다. 합작(joint venture)은 투자, 위험, 수익, 책임과 의무 등을 민관이 포괄적으로 공유하면서 상호 협력하는 형태를 말하는데, 이는 민간 기업들 사이에서 기업들 간에 상호 win-win하기 위하여 일상적으로 이루어져왔으나, 최근에는 공공부문과 민간부문 간에도 이러한 시도가 빈번히 이루어지고 있다.²⁸⁾ 최근에는 민관합동으로 미국 내에 국제곡물회사를 설립할 예정인데

28) 지방자치단체의 지방공기업 중에는 설립 시부터 민간과 공동으로 투자하여 운영하는 민관공동출자 방식의 공기업이 많은데, 예산회계법이 적용되지는 않으나 공공부문의 지분이 있기 때문에 감사원법이 적용되어 감사원 감사를 받게 되는 형태로 존재한다.

추진형태로는 aT(농수산물유통공사) 주축으로 실수요업체, 종합상사, 운송업체 등이 참여하는 컨소시엄 형태로 운영될 예정이다.

(3) 민간에 대한 지원(보조금, 출연금 등)

정부가 공익을 위하여 필요한 서비스의 제공이나 시설의 구축에 민간부문의 투자를 유인하기 위하여 보조금, 주식 매입, 대출 지원 및 보증 등의 형태의 지원방법을 의미한다.

민간기업들이 해외 자원개발을 하거나 기초과학분야의 연구개발사업에 참여하는 경우 정부가 자금을 지원하거나(무상 또는 장기 저리 융자), 민간회사들이 너무 위험스럽거나 이익 가능성이 충분하지 않은 사업을 할 수 있도록 비용을 줄여주고 이익 잠재력을 증진시켜 주는 역할을 한다.

이러한 형태는 특히 복지, 교육 부문에 있어 지속적으로 유지되고 있으며, 복지시설의 경우에는 대부분 민간이 토지를 제공하고 공공부문에서 시설비, 장비, 운영비를 지원하는 방식이었으나, 최근에는 보육, 노인복지 등에 대하여 민간이 참여할 수 있도록 하고 운영비 등을 정부가 지원함으로써 협력의 방법을 달리하고 있다. 또한 교육부문에 있어서는 민간이 초중고 사립학교를 설립(토지, 시설, 장비)하고 교사 인건비 등 운영비 부족분을 지원하거나 대학교의 경우에는 연구비 등을 지원하는 방식으로 협력을 유지하고 있다.

그러나 이는 주로 지방자치단체가 중심이 되어 진행되기 때문에 담당 공무원들이나 민간부문에서의 관리부실로 예산낭비내지 남용 등의 위험이 클 수 있다는 우려와 함께 사례가 많이 제기되고 있는 실정이다.

(4) 권한책임 부여 및 규제

정부가 서비스나 기반시설에 대한 권한·책임을 민간부문에 맡기고, 규제를 통해서 공익성이 유지되도록 하여 정부는 투자 없이 소기의 목적을 달성할 수 있는 방법이나 민간 부문에 대한 이윤의 보장과 공익의 보호라는 충돌하는 가치는 이러한 형태의 민관협력을 관리하는데 많은 문제점을 초래하는 경향이 나타나고 있어 문제시 되고 있다.

3. 민영화와 민관협력의 구분

민영화(Privatisierung, Privatization)란 민간이 공공부문의 역할을 완전히 대체하는 것으로 소유권과 운영권을 민간에게 넘기되, 독과점으로 인한 폐단 등을 방지하기 위하여 공공부문에서 직간접적으로 일정한 소유지분을 보유하면서 최소한도의 감독을 유지하는 방식을 의미한다.²⁹⁾

또한 민영화란 정부의 역할을 축소시키는 행위나 활동 또는 자산의 소유형태에 있어서 민간부문의 역할을 증대시키는 행위라고 정의하여 민영화의 개념을 광의로 이해하기도 한다.³⁰⁾ 이는 지금까지 합의되고 있는 사항에 따른다면 민영화란 국유화(Verstaatlichung), 사회화(Sozialisierung) 또는 사유재산권을 국가 전체의 소유로 전환하는 것(Ueberführung in Gemeineigentum)의 반대 개념으로 이해되고 있다.³¹⁾

29) 민영화의 개념에 대하여는 우리나라의 여러 학문분과에서 많은 논의가 진행되고 있으나 법학적 차원에서는 아직도 확정된 개념이 정립되어 있지 않은 실정이다. 그 이유는 민영화의 논의가 처음부터 현실적 필요에 의하여 일정한 정치적 슬로우건 또는 이데올로기적 성격을 지니고 시작된 실무상의 것이기 때문에 그 뜻이나 범위는 각자의 민영화관에 따라 상당히 다양성을 지닐 수밖에 없고 그에 대한 관점, 접근방법, 강조점 및 기대효과에 따라서 다양하게 정의되며 진행되어 왔기 때문이다.

30) E. S. Savas, Privatization: Theory, Practice and Choice, 1988, p. 3.

31) Brede, Einleitung, in: Püttner(Hrsg.), Privatisierung, und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft GemeinWirtschaft, 1988, S. 12. ; 김성수, 『고시계』 “사회간접자본시설에 대한 민간투자유치와 공법적

물론 민영화라고 할 때 국유화 혹은 국가소유와는 반대개념으로 이해할 수 있으나 민영화의 결과 대상사업이 반드시 주식회사와 같은 순수한 사기업 형태를 띠게 되는 것은 아니며 비 영리재단법인이나 사단법인 등의 형식도 가능하다. 이와 같이 민영화는 단순히 국유화 산업이나 공기업의 사유화뿐만 아니라 그 밖에 경제활동일반 사회생활 전반에 걸쳐 광범위한 영역에 있어서 “민간대체에 의한 국가활동의 후퇴”, “정부를 대신하는 민간대체기업의 육성과보호”³²⁾, “정부의 역할은 적을수록 좋다는 작은 정부론” 등 이른바 행정개혁내지 규제완화의 일환으로도 다양하게 전개되고 있다. 이러한 민영화의 개념에 근거, 행정기능의 민영화는 행정임무의 담당인 민간에게 위탁되는 것으로서 임무자체의 민영화와는 구별되는 개념이다. 이러한 행정기능의 민영화는 임무가 실현되는 단계라는 관점에서 크게 네가지로 나누어진다. 계획, 수행, 재정, 통제 등에서의 민영화가 그것이다³³⁾

비록 실무적으로 민관협력과 민영화를 구분하여 정의하기는 사실 그리 용이한 것은 아니라고 하나,³⁴⁾ 양자의 구분은 미관협력의 본질적 요소라 할 수 있는 협력 당사자 간의 관계성에 있다고 하겠다. 즉 민영화는 종래 행정주체가 수행하던 공적과제를 사인이 담당하게 되는 것으로 그 목적은 공적과제의 전부내지 일부가 공공부문에서 민간부문으로 이양되어 공공부문의 인적·물적 부담을 경감함에 있으며, 대부분 그 관계가 상호 협력적 대등한 관계가 아닌 민간부문에서는 사업수행을 그리고 공공부문은 이에 관한 통제와 감독을 행하는 수직적 관계로 형성되어 민영화의 결과 공공부문과 민간부문의 이해관계

문제” (1994, 7) 129면

32) 遠山熹博, (“民營化の方法” 下) 『追手門經濟論集』 第X X V卷 第1号 (追手門大學 院經濟學會 2000.4.) p61.

33) 이원우, 민영화에 대한 법적논의의 기초, 한림법학 Forum 제7권. 1998, 219-220면 참조

34) Budäus/Gruening, in: Budäus/Eichhom(Hg.). Public Private Partnership, 1997, S. 40.

는 대립적 성격을 가지며 민관협력제도의 특유하고 본질적인 협력주체 간 지속적인 시너지 효과는 발견되지 않는다.³⁵⁾ 때문에 민관협력의 양태적 발생 연혁을 민영화의 과정으로 이해하고자 하는 경향은 이에서 연원하는 것으로 고려된다. 따라서 민관협력이 행정기능의 민영화과정에서 이루어진다는 점을 고려하면 민관협력은 행정기능의 민영화 과정에서 공적주체와 사인사이에 체결되는 협력의 일체를 의미한다고 정의할 수 있을 것이다.

35) 김성수, 개별행정법, 법문사, 2004, 154면.; 김성수, 독일연방헌법재판례에 나타난 환경법상 협력의 원칙, 행정법판례연구 제6집, 서울대 출판부, 2001, 391면.- 김성수 교수는 나아가 민영화의 기본적인 목적과 동기는 국가나 공공부문이 수행하는 과제를 일정부문 경감하여 재정적 부담을 줄이고 민간에 의한 과제수행을 보다 효율화하는데 있으므로 민영화문제를 다루는 문헌들은 대개 사인이 수행하는 과제에 대하여 국가 등 공공부문이 충분한 통제장치를 가지고 있는가의 문제에 관심을 집중하는 반면, 민관협력에 있어서는 이러한 역할의 분담이 중요한 것이 아니라 공공부문과 민간부문의 상호작용을 제도화 시키는 것이 보다 본질적인 문제로 등장하여 공공부문과 민간부문이 공동의 목표를 설정하고 이를 달성하기 위하여 끊임없이 상호간에 의사를 교환하고 협력하는 관계가 성립한다고 논한 바 있다.

제 3 장 주요국가의 민관협력제도 현황 및 관련 법제

제 1 절 미 국

미국의 경우에 있어 민관협력은, 넓은 의미로는 공공영역과 민간영역간의 협력을 포함하는 넓은 범위의 행위를 의미하게 된다. 이는 좁은 의미로는 정부와 민관협력 계약상대방 간의 특정한 프로그램에 대해서 체결되는 민관협력계약(partnering agreement)으로 이해된다.³⁶⁾

이에 근거한 구체적 사례로는, 샌프란시스코의 멀티미디어 센터를 보면 디지털 콘텐츠 산업에 있어서 민관협력이 잘 유기적으로 연계되어 있다. 민간부문은 창조적 재능을 갖는 사람들이 모이고 기존 출판, 신문, 방송, 광고의 협력이 잘되어 있으며 지리적으로 실리콘 벨리와 가까워 기술지원을 받기가 매우 용이하다. 공공부문은 콘텐츠산업을 육성하기 위한 파트너쉽을 맺어 교육, 교통등 분야에서 공공부문의 지원을 확대한 바 있다. 또한 뉴욕의 실리콘 벨리 역시 디지털 콘텐츠 생산과 관련되어 뉴욕시 지역을 중심으로 정부 및 산업계 그리고 학계가 유기적으로 잘 결합되어 디지털 산업을 육성한 바 있다.

아울러 미국은 ITS 사업과 관련하여 ‘ITS America’에 의해 주도되고 있으며, 정부(연방교통국)와 산·학의 연계를 통해 추진되고 있음이 특징이라 하겠다. 특히 정부 주도로 텔레매틱스 서비스 초기 응용 시장을 주도할 응급구조서비스인 E-911을 의무화 하여 시장 활성화를 유도하고 대부분의 이동전화 사업자들은 단말기 기반의 GPS 기능을 적용하기 위해 노력중이며, 특히 GM, 볼보 등에서 운전자의 생체정보

36) Mutek, Michael W., Implementation of Public Private Partnering, 30 Pub. Cont. L. J., 557 2001, p 560 참조

를 감지하여 사고예방 기술을 개발 중이며, 졸음운전에 대한 엄격하게 법 적용을 하고 있다.

사실 미국에서의 PPP(사회기반시설에 대한 민간투자)의 역사는 매우 오래되었으며, 이미 1950년대에 이미 여러 교통인프라 확충사업 또는 개량사업이 민간참여를 통해서 이루어졌다. 교통인프라 확충사업에 대한 민간참여의 초기 경험은 PPP의 장점과 더불어 단점도 노출시키는 계기가 되었다. 특히, 막대한 초기자금을 공공기관에 제공하고 기 설치된 유료 도로의 무상사용권을 장기간에 걸쳐 확보하는 방식(Long-Term Lease)의 경우, 막대한 초기투자비와 적정수준의 수익률 확보를 위해서는 지속적인 통행료 인상이 불가피하였으며, 이와 같은 급격한 통행료 인상의 문제점을 미처 예상하지 못했던 점이 민간참여 방식의 문제점으로 지목되었다.

우리나라의 경우 고속국도와 국도 확충사업 및 유지관리의 주체는 국가인 반면 미국의 경우 국가는 재정지원을 통해서 사업을 컨트롤할 뿐 Interstate Highway를 포함한 모든 도로사업의 시행주체는 주정부 또는 기초자치단체이다. 또한, 사회간접자본에 대한 민간투자제도가 주에 따라서 다르기 때문에 우리나라의 민간투자제도와 미국의 민간투자제도를 일대일로 비교하는 것은 현실적으로 불가능하다. 한편, 우리나라의 경우 교통인프라에 대한 민간투자와 관련해서는 「사회간접 자본시설에 대한 민간투자법」이 근거법률로서 활용되고 있지만 미국의 경우에는 SAFETEA-LU가 근거법으로 활용되고 있다.

2005년 7월 29일, 미 의회는 “Safe, Accountable, Flexible Transportation Equity Act : A Legacy for Users (SAFETEA-LU)”를 통과시켰다. 이 법은 우리나라의 교통체계효율화법과 같이 교통부문에 대한 기본법으로서의 역할을 수행하며 2,865억달러의 자금을 2009 회계연도까지 육상 교통부문에 지원하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

한편, 사회간접자본에 대한 민간투자와 관련해서 이 법은 민간투자를 통한 공적자금의 레버리지를 허용하며, 결과적으로 간선도로와 연계교통시설을 포함해서 다음과 같은 교통망 확충사업에 대한 혁신적 재원조달방식을 적용할 수 있는 법적근거가 된다.

- 육상화물수송시설 가운데 간선도로에 대한 기업 활동채권(private activity bonds)의 발행 : 기업 활동채권이란 민간이 수행하는 프로젝트의 재원조달을 지원하기 위해서 주정부 또는 지방정부에 의해서 제공되는 채권이다. SAFETEA-LU의 제6장(Title XI) 제1143조(Section 1143)는 기업활동채권을 제공할 수 있는 시설 카테고리를 규정하였다

- Interstate Highway의 건설을 재정지원하기 위한 톨 설치 : SAFETEA-LU는 Interstate Highway에 톨을 설치하거나 개량하는 사업에 민간자본이 참여토록 유도하기 위해서 연방정부로 하여금 2가지 지원 프로그램을 시행할 것을 제안하고 있다. “Express Lanes Demonstration Program”과 “Value Pricing Pilot Program(이하 VPPP라 함)”으로 정의되는 연방정부의 2가지 지원프로그램은 모두 요금징수를 목적으로 한 톨의 설치를 전제로 하고 있다.

- 설계-건설(Design-Build contracting)의 활용에 대한 유연성 제고 :
 - 교통프로젝트에 대한 연방정부의 승인을 얻기 위한 활동기간을 180일로 제한하는 것을 포함한 행정절차의 간소화 : 미 의회는 교통망 확충사업의 추진과정에서 발생할 수 있는 행정절차 지연 등의 리스크를 감소시키기 위해 이른바 NEPA의 승인과정에서 근거 없이 제기된 결함을 이유로 프로젝트를 금지시킬 가능성을 제거하기 위한 조항을 SAFETEA-LU에 마련하였다. 과거에는 환경부문에 대한 승인의 정당성을 검토하기도 전에 환경에 대한 추론된 악영향을 이유로 교통망 확충 프로젝트를 중단시키는 사례가 빈발하였으며, 이는 통행료 수입으로 사업비를 조달해야 하는 프로젝트의 재원조달일정에 영향을 미쳐 결과적으로 프로젝트의 사업비용을 증가시켰다.

법률 제6002조는 도로 또는 대중교통부문의 투자 프로젝트에 대해서 연방정부가 제공하는 승인, 면허, 허가의 사법적 판단을 구하는 모든 청구를 승인 후 180일 이내에 제출하도록 규정하고 있다. 대다수 프로젝트에 있어서 법원의 금지명령 리스크는 이러한 제한으로 인해서 대부분 제거되었다. 법원의 금지명령 리스크가 완전히 제거되었다고 할 수 없는 것은 건설공사의 착공일 이전에 법원 판결이 난다고 하는 보장은 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 프로젝트의 수행주체는 재원조달계획의 변경이나 착공일의 지연과 같은 재판의 영향을 완화시킬 수 있게 되었으며 결과적으로 소송에 따른 잠재적 비용을 감소시킬 수 있게 되었다. 이 조항은 NEPA에만 국한된 것이 아니며, 연방정부의 승인을 필요로 하는 다른 소송에도 적용된다.

- TIFIA와 SIBs를 포함한 혁신적 재원조달방식의 개선 등 : TEA-21 (SAFETEA-LU의 이전 법률)은 연방정부가 육상교통프로젝트의 재원을 제공하는 주정부, 지방정부 또는 주정부의 인프라뱅크에게 자금을 직접 대출하거나 대출보증 또는 채권(credit)을 제공하는 TIFIA 프로그램을 허용하였으며 SAFETEA-LU에서는 민관협력(PPP) 프로젝트를 수행하는 기타 법인도 TIFIA의 지원을 신청할 수 있도록 지원대상을 확대하였다. 지원 대상 프로젝트의 범위 또한 확장되었는데 공공 화물 철도시설이나 도로이용자에게 편익을 제공하는 민간시설(intermodal freight transfer facilities - 화물철도에 대한 접근 시설과 intermodal freight transfer facilities)이 지원대상에 포함되었다. ITS 프로젝트를 제외하고는 지원대상 시설규모도 5천만불로 낮추었다. ITS 프로젝트의 지원대상 최소규모는 1천 5백만불이다.

한편, 법률은 주정부의 Highway Trust Fund를 state Infrastructure bank (SIBs)로 이전시킬 수 있도록 허용하였다. 주정부는 교통프로젝트의 재원으로 SIB의 대출금을 활용될 수 있으며, 상환금은 또 다른 교통 프로젝트를 재원으로 재대출될 수 있다. 또한, 법률 제1502조는 교통

안전성 제고, 공사 중 혼잡완화 그리고 시설물의 품질개선에 기여하는 혁신적 기술, 건설과정, 재원조달 또는 계약방식을 활용하는 프로젝트를 대상으로 “Highway for Life” 프로그램으로부터 자금지원을 받을 수 있도록 허용하였다. 이 프로그램을 통해서 지원받을 수 있는 지원금 규모는 프로젝트 비용의 20%이하 또는 프로젝트당 5백만불 이하이며 2005년부터 2009년까지 매년 15개 프로젝트가 지원대상으로 선정될 수 있다.

제 2 절 프랑스

민간의 국가의 공적임무에로의 참여에 관한 요건을 계약에 두고 있는 대표적 나라가 프랑스라 하겠다. 때문에 종래 프랑스의 행정계약의 유형은 공공서비스의 위임계약, 공공조달계약, 공물 사용계약 등 크게 3가지를 주축으로 구성되어 온 바 있다. 여기에 최근 새로이 부각되어 현상화되고 있는 것이 바로 민관협력계약(Le Contrat de Partenariat)이라 한다.³⁷⁾

이는 프랑스에서도 전통적으로 공공서비스의 위임계약을 통해 민관의 협력이 부분적으로 이루어져 왔다고 볼 수 있으나, 영국과 같은 방식의 민관협력계약제도가 정식으로 도입된 것은 2004년 6월 17일의 법률명령(ordonnance)에 의해서이다. 이 법률명령은 영국이 1992년에 도입한 PFI제도의 영향을 받은 것으로 평가되고 있다.

37) 김대인, 행정기능의 민영화와 관련된 행정계약 -민관협력계약과 민간위탁계약을 중심으로-, 행정법연구, 355면., 2005.- 이는 프랑스에서도 전통적으로 공공서비스의 위임계약을 통해 민관의 협력이 부분적으로 이루어져 왔다고 볼 수 있으나, 영국과 같은 방식의 민관협력계약제도가 정식으로 도입된 것은 2004년 6월 17일의 법률명령(ordonnance)에 의해서이다. 동명령 제1조에서는, “공적 주체가 책임지고 있는 공공서비스---” 라는 규정내용은 공적주체가 여전히 공공서비스의 관리책임을 진다는 것이며, 이 자체가 민간에게 위임된 것은 아니라는 것이다. 이 법률명령은 영국이 1992년에 도입한 PFI제도의 영향을 받은 것으로 평가되고 있다.

프랑스는 이와 같은 독특한 민관 협력 체계를 통해 육성된 글로벌 물 기업의 성장과 물 기업의 해외 진출 지원을 통해 물산업을 세계적인 경쟁력 있는 산업으로 발전하였다.³⁸⁾ 1800년대 상수도 보급이 시작된 이후 민간 기업이 정부로부터 상하수도 사업을 위탁받아 운영하면서 민간기업의 물처리 기술 등이 급진적으로 발전한 바 있다. 상하수도 시설 소유권, 수도 요금 같은 핵심 정책 결정권은 지방자치단체가 유보하고 있지만, 그 운영을 민간에게 위탁하였다. 베올리아의 전신인 제네랄 데 조가 1853년 리옹 시와 맺은 계약은 세계 최초 상수도 분야 민관 협력 계약으로 주목할 만하다.

프랑스 물 기업은 자국 시장의 오랜 경험을 활용해 진입 장벽이 높은 세계 물처리 시장을 공략하고 있다. 베올리아(해외 매출비중 50% 초과)와 수에즈는 각각 전 세계 1억6300여만 명, 1억1200여만 명에게 물을 공급하고 있다.³⁹⁾ 또한 프랑스 정부는 1994년 국제 유역 네트워크(RIOB)라는 기구를 설립해 프랑스식 유역관리 모델을 세계 시장에 홍보하고 물 산업 관련 국제 표준 제정 작업도 주도하는 등 간접적으로 자국 물 기업의 해외 진출을 지원하고 있다.

아울러 프랑스는 EU와 각 국 정부 주도 하에 EUREKA계획에 의해 1985년부터 연구개발을 추진하고 ITS산업의 민관협력에도 적극적으로 참여하고 있다. 이는 유럽위원회(EC : European Community)에 의해 정부 중심의 대형 연구개발 프로그램이 수행되기 시작했고 유럽연합의 ITS 사업은 ERTICO, 유럽위원회, 연구개발 조직이 상호 긴밀한 협조 체계를 유지하여 추진되어지고 있는 것이다.

38) ‘글로벌 워터 인텔리전스(GWI)’ 조사결과, 2010년 세계 물 시장 규모는 4828억 달러(약 579조 원). 2025년에는 8650억 달러(약 1038조 원)로 전망된다고 한다.

39) 프랑스 파리 근교에 위치한 베올리아의 메리쉬르우아즈 정수장은 세계 최대 규모의 나노 막 여과 시스템을 갖춘 최신식 정수장. 하루 최대 34만 t의 물을 처리하고 있으며, 2002년부터 중국 상하이시 상수도 관리를 맡고 있는 베올리아는 상수도 관리, 수질 분석, 누수 등 위험 관리는 물론 콜 센터까지 포함한 원 스톱 서비스를 제공하고 있다.

ERTICO는 유럽 ITS를 위한 민관협력 조직으로서 ITS의 효율적 실행을 위한 연구조정 및 자문 등 유럽위원회를 지원하는 역할을 담당하고 있다. 2010년까지 새로운 도로건설 없이 50%의 사고감소, 차량배기 CO2 감소, 20%의 용량증대, 통행시간 절약 등을 목표로 210억 유로를 투자하여 도로교통 부문에 IT기술을 응용 발전시킬 예정에 있다.

제3절 영국

영국의 경우 민관협력은 ‘민간투자사업’이라 총칭된다. 영국에 있어 넓은 의미의 PPP는 정책, 서비스, 사회간접자본을 포함한 각종 인프라와 구축과 관련하여 공공부문과 민간부문이 협력하는 모든 형태를 다 포괄하며, 이러한 다양한 민관협력 중에서 “사회간접자본에 대한 민간투자사업”은 일반적으로 PFI(the Private Finance Initiative)의 형식으로 이루어진다.⁴⁰⁾

영국의 PFI는 1992년 보수당 정부에 의해 도입되었다. 이 정책수단의 기본 취지는 사회기반시설(infrastructure)의 건설과 운영에 민간부문의 재원과 관리기법을 동원하는 것이다(프로젝트 금융방식의 도입). 보수당 정부가 이 정책수단을 도입한 정치적인도는 당시의 재정적자 상황 하에서 PFI를 통해 침체된 경기를 활성화하려는 것이었다. 영국의 PFI의 도입은 이를 통해 보다 능률적인 자원관리가 이루어질 수

40) Arrowsmith, Sue, Public Private Partnerships and The European Procurement Rules: EU Policies in Conflict?, Common Market Law Review 37, 709-737. 2000, pp. 709-710.- 또한 영국의 영국의 PFI는 이른바 DBFO(Design-Build-Finance-Operate) 방식으로 수행된다. BOT의 일종인 DBFO 방식의 특징, 첫째, BOT 사업 일반과 마찬가지로 DBFO방식에서도 무상 사용기간이 종료되면 시설의 소유 및 운영권이 정부로 귀속된다. 둘째, 정부가 민간투자사업에 의한 서비스를 구입한다는 점에서 BOT 일반과는 지불방법이 상이하다. 서비스 사용에 대한 비용은 서비스 사용자가 아니라 계약 당사자인 공공부문 기관에의해서 지불된다. 지불비용의 수준은 운영 및 관리비 수준, DBFO 사업의 특성 등에 따라 결정된다. 셋째, 민간기업에 의한 서비스의 제공은 계약내용에 따라 7년에서부터 50년 이상의 기간 동안 수행될 수 있는데, 일반적으로는 30년이다. 넷째, 정부는 민간부문에게 정부가 원하는 구체적인 시설물을 제시하기보다는 정부가 원하는 서비스의 내용을 제안한다.

있다고 믿고 있던 재무성(the Treasury) 관료들에 의해 주도되었다. 재무성 관료들은 정부가 정책을 결정하고 민간부문이 공공서비스의 전달에 관여하는 것이 바람직하다고 믿고 있었다. 이러한 능률성 추구의 맥락에서 볼 때, PFI는 민영화(privatization)와 민간위탁(outsourcing)을 보완하는 제3의 방안으로 해석될 수 있다. PFI는 대규모적·자본집약적·장기적 성격을 지닌 공공서비스의 생산을 민간이 담당하도록 한다는 점에서 민영화와 유사하지만, 정부규제기관에 의해서가 아니라 정부부문 고객과 민간기업간의 계약에 의해서 통제가 행사된다는 점에서는 민간위탁과 유사하다⁴¹⁾.

영국의 PFI는 도로, 교도소, 병원, IT 체계, 학교 등의 건설과 운영에 적용되었으며, 1997년에 들어선 노동당 정부는 PFI를 PPP(Public-Private Partnership)와 ‘최고가치’(Best Value)라는 보다 넓은 정책 틀 내에서 발전시키고 있다. 즉 노동당 정부는 민간부문이 어느 경우에도 최선의 수단이 될 수 있다는 자유주의적 가정은 폐기시켰으나, ‘경제성 고려’(value for money)와 ‘경쟁’(competition)이라는 PFI의 핵심원리는 지속시키고 있다. 노동당 정부 하에서 PFI 방식은 지방정부의 사업에도 광범하게 사용되고 있으며, PFI방식은 기존의 공공서비스 생산/조달 방식보다 예산을 10~20% 정도 절감하는 효과를 내고 있는 것으로 평가되고 있으나, 다른 한 편에서는 경쟁과 투명성의 제한으로 인해 PFI의 타당성에 의문이 제기되기도 한다.

다른 국가에 비하여 영국의 민간투자사업은 매우 다양하며, 복잡하며, 비전형적인 계약형태를 포괄하고 있다.⁴²⁾ 영국의 경우 범정부적으

41) UN/ECE, 2000a:33- 영국에 있어 민간위탁계약은 넓은 의미의 민관협력계약의 일부로 인식되어지고 있으며, 1994년 제정된 「규제 및 민간위탁계약법(Deregulation and Contracting Out Act)」이 민간위탁계약의 기본법이라 하겠다.

42) 영국의 경우, 종래 공공계약규정 및 공익사업계약규정에 따라 이루어지던 조달계약이 사회기반시설의 조달상황에 상응하지 못하는 문제점, 즉 종래의 일반적 조달 상황과는 달리 사업의 규모가 크고 다양한 유형의 조달이 복합적으로 이루어 진다

로 민간투자사업을 활성화하기 위하여 노력함과는 달리 이를 뒷받침하는 특별법, 즉 우리나라의 「사회기반시설에 대한 민간투자법」과 같은 법률을 제정하고 있지 않으며, 다만 영국정부차원의 민간투자사업 관련 안내서, 지침, 표준협약서 등을 마련하고 있을 뿐이다. 이들 안내서 가운데 PPP를 규제하는 규범으로서 유럽공동체 규칙을 포괄적으로 게재하고 있다.

제 4 절 일 본

일본의 경우, 민관협력은 행정법학계를 중심으로 소위 공사기능분담론 또는 공사협동론에 기반하고 있으며, 이는 국가와 사회의 이원적 분리보다 행정·국민 동질론적인 시간에 입각하여 국민의 행정참여와 교섭에 기한 협력행정의 현상을 보다 구체적으로 정리하는 입장이라 한다.⁴³⁾ 이와 같은 일본의 민관협력에 관한 전개이론은 1980년대부터 시작되어 1990년대에 본격화된 신자유주의의 영향을 강하게 받은 바 있다. 즉 행정개혁을 통한 행정의 조직·제도의 개선차원을 넘어 행정의 이념이나 역할까지 대담하게 변혁하여 소위 ‘작은 정부’의 실현에 목적을 두고 행정의 책임영역을 수정, 관으로부터 민으로의 행정모습의 전환이라고 하는 점에 근거, 사무·사업의 민영화- 민간위탁, 공적규제의 완화, 사업-사무의 간소화, 효율화 등의 제 시책을 적극적으로 추진한 바 있다.⁴⁴⁾

는 점(Project Scale), 사업의 기간이 장기간에 걸쳐 진행된다는 점, 사업의 주체인 공공기관의 측면이 다양하게 구성되어질 수 있는 점, 사업의 상대방인 계약자의 측면이 각종 분야의 사업자들로 다양하게 나타날 수 있는 점, 사업목표의 해결을 위한 사업내용의 사전확정이 어려운 점 등에 기인하여 종래 조달계약과는 다른 특성을 가지게 된다.

43) 문상덕, 참여와 교섭에 의한 행정과정과 행정분쟁의 해결, 행정법연구 제18호, 333면 이하, 2007.

44) 문상덕, 참여와 교섭에 의한 행정과정과 행정분쟁의 해결, 행정법연구 제18호, 334면 이하, 2007.

이러한 이론적- 시대 변혁적 행정이론 및 실무상 행정시스템의 변화는 사회간접자본의 확충을 위하여 1986년 「만간사업자의 능력활용에 의한 특정시설의 정비촉진에 관한 특별조치법」과 소위 NTT법을 제정하는 등 관련 법제의 정비로 이어진 바 있다. 「만간사업자의 능력활용에 의한 특정시설의 정비촉진에 관한 특별조치법」에서는 거점적 특정시설의 설치 및 운영을 민간의 자금력과 경영능력을 활용하여 추진함을 목적으로 제정되었다. 이를 통하여 정부는 세제상 특별조치, 신용기금에 있어서의 채무보증 등 각종 인센티브적 요소의 도입하고 있다.

일본 민관협력 관련 법제에 있어 중요시되는 것은 영국식 민관협력 모델을 새로이 도입하여 1999년 7월, 사회간접자본시설을 건설하는 민간기업에 무상으로 자금을 대여하거나 국유재산의 무상 상용 등의 허용을 골자로 하는 「민간자본투자촉진법」이라 할 것이다. 이 법률은 2006년 개정된 바 있으며, 동 법률의 사업방침에서 민간자본 도입의 의의를,

첫째, 저비용 고효율의 공공서비스 제공으로 민간사업자의 경영상 노하우나 기술적 능력을 활용하는 것은 물론 사업전체의 리스크관리를 효율적으로 행할수 있다는 점,

둘째, 공공서비스 제공과정에서 드러나는 행정개혁의 일환으로 종래 국가나 지방자치단체 등이 주도해오던 사업을 민간이 운영함으로써 민관 간 역할 분담이 명확하게 구분되고 전개되어 발전적인 미관 파트너 쉽이 형성되는 계기를 마련했다는 점,

셋째로 민간에 대한 새로운 사업기회를 창출함은 물론, 민간투자방식을 통한 새로운 자금조달 방법으로 프로젝트 재정(Project financing) 등의 새로운 수법이 도입되어 종국적으로 국가 금융환경의 개선이라는 긍정적 효과를 볼 수 있었다는 점 등에 두고 있다.⁴⁵⁾

45) 김성현, 일본의 민자유치(PFI)제도 연구와 시사점, 2007년 한국거버넌스학회 춘계

아울러 일본은 ITS산업과 관련하여 ‘일본 ITS 종합계획(Comprehensive Plan for ITS in Japan - '96)’이란 ITS 표준체계를 발표하여 향후 ITS 사업에 대한 정부 주도의 종합적인 틀을 제시한 바 있다. 이는 건설성(MOC), 통산성(MITI), 운수성(MOT), 우정성(MPT), 경찰청(NPA)의 5개 성 정부차원에서 시작되었으며, ITS 사업의 아키텍처와 표준화 계획을 제시하고 일본 현실에 맞는 구축사업으로 발전시킬 예정에 있다. 1994년에 창설의 VERTIS는 ITS America와 같은 성격의 기구로서 민간·학계의 대표로 구성되어 5개 부처 관련 업무 사이의 조정 및 산·학 연구를 주도하고 있다.

제 5 절 독 일

독일의 민간투자사업은 Öffentlich Privater Partnerschaft(ÖPP)로 명문화되며, 이는 영미의 Public Private Partnership(PPP)와 같은 개념으로 이해되고 있다. 독일의 경우, 민간투자사업의 목표를 국가행정목적의 효율적 구현에 두고 있으며 이를 행정혁신의 범주 내 중요 요소로 인식하고 있다.

독일은 연방차원의 법률로써 우리의 「사회기반시설에 대한 민간투자법」과 직접 비교될 수 있는 포괄적인 민간투자사업의 법적 근거에 관한 개별 법률을 제정하고 있지는 않다. 다만 독일 연방 장거리 도로망의 건설 등에 관한 민간투자를 촉진함을 목적으로 장거리도로건설민간투자법(Fernstraßenbaufinanzierungsgesetz - FStrPriFinG)을 두고 있으며, 이에서 민간에 의한 통행료 징수의 근거를 설정하고(제2조), 통행료 내용과(제3조), 통행료의 측정 및 계산(제4조), 통행료의 구체적 징수와 관련한 통행료 규정의 법률적 근거(제5조)를 규정하고 있으며 아울러 민간사업자가 통행료를 징수하려면 통행료 허가를 받아야 함

학술대회 자료집, 32면.

을(제6조), 재난보호와 소방 및 경찰 등과 관련된 업무수행 등을 위한 통행료의 면제근거(제7조), 통행료 납부의무자의 범위(제8조), 통행료 징수방식(제9조), 통행료 부과 증명 및 관리(제10조), 자료의 삭제와 사무통계(제11조) 그리고 과태료 부과(제12조) 등을 주요내용으로 규정하고 있다. 또한 민간투자사업과 관련한 기타 관련 법령상의 장애를 제거하고 민간투자사업을 촉진함에 필요한 규정을 새로이 도입하기 위한 일괄 개정 법률로서 민관협력촉진법(Das Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaft und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentliche Private Partnerschaften - ÖPP Beschleunigungsgesetz)을 제정하여 제1조에서는 경쟁제한 방지법(), 제2조는 경쟁제한방지법 중 공공계약부분의 시행령인 공공계약부여규정, 제3조는 장거리도로건설민간투자법을, 제4조는 연방재정규정을, 제5조는 토지취득세법을, 제6조는 토지세법을, 제7조는 투자법을 개정함을 규정하고 있다.

이와 같은 법제하의 독일 민간투자사업은 연방, 각주, 시·군과 같은 기초자치단체, 독립기관, 정부투자기관 등 다양한 행정주체에 의하여 추진되고 있다. 이들이 행하는 민간투자사업을 총괄은 독일 연방 교통·건설·도시개발부(Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung - BMVBS)가 담당하게 된다. 독일에 있어 민간투자사업이 특히 강조되는 영역은 독일통일 후 구동독지역의 사회기반시설 재정비 사업이며, 학교, 도로, 철도, 행정청의 청사 등 거의 모든 공공시설이 그 대상이다. 이는 재정적·행정적 능력이 서독에 비하여 열악한 구동독지역에 있어 사회기반시설의 설치와 관리를 위한 공공부문에 있어 재정적으로 특별한 조달방식으로써의 민간투자 의미를 확고히 하는 직접적인 계기가 되었다.

독일에서 활용되는 민간투자사업의 유형은 공공부문과 민간부문의 협력형태(구조적 특성, 급부요소 및 법적조건 등)에 따라 크게 7가지로 구분되어지고 있으며 이들의 주요 내용은,

1) 취득모델(PPP-Erwerbsmodel)

이는 계약자가 자신의 소유 부지위에 시설을 건설하고, 이를 완공하는 즉시 계약부여자가 사용하도록 제공하되, 20년내지 30년의 계약기간 동안 지속적으로 시설의 유지 및 보수를 담당하고, 계약기간이 만료되면 계약자는 계약부여자에게 시설의 소유권을 이전하여 함을 내용으로 한다.

2) 시설운영리스모델(PPP-FMLeasingsmodel)

계약자가 자신의 소유부지위에 시설을 건설하고, 시설의 소유권을 스스로 보유하되 시설을 완공하는 즉시 계약 부여자가 20년 내지 30년 동안 사용하도록 제공하고, 계약기간 만료시점에 시설을 반환받을 것을 내용으로 하는 계약형태를 말한다.

3) 임대모델(PPP- Vermietungsmodel)

계약자 자신의 소유 부지위에 시설을 건설하고, 시설의 소유권을 스스로 보유하되, 시설을 완공하는 즉시 계약 부여자가 20년 내지 30년 동안 사용하도록 제공하고, 계약기간 만료시점에 시설을 반환받을 것을 내용으로 하는 계약형태를 말한다. 이 모델은 리스모델과는 달리 계약 부여자에게는 시설의 잔존가치에 대한 대가를 지불하고 소유권을 계약자로부터 넘겨 받을수 있는 옵션 권리가 부여되지 않는다.

4) 소유자모델(PPP- Inhabermodel)

계약 부여자의 소유에 속한 부지위에 이미 존재하는 시설을 대상으로 계약자가 그 전부 또는 일부를 신축·개축 또는 정비하며, 10년

내지 15년의 계약기간 동안 시설을 종합적으로 관리하는 모델이다.

5) 계약모델(PPP- Contractingmodel)

5년 내지 15년의 계약기간 동안 계약자가 계약부여자에 속하는 건축물 안에 특정한 기술적 시설의(에너지공급, 난방공급, 조명, IT 등) 전부 또는 일부를 건설하거나 개선하고 이를 운영함을 목표로 하는 계약의 형태이다.

6) 양허모델(PPP- Konzessionsmodel)

이는 원칙적으로 계약자는 공적인 계약부여자에 대하여 시설건설(건설양허계약) 또는 서비스(서비스양허계약)제공 계약을 체결하지만, 실제로는 제3자에게 시설 또는 서비스를 이용하도록 하는 계약의 형태이다. 제1모델 내지 제5모델과는 달리 양허모델의 경우 계약자는 프로젝트와 관련된 모든 비용(계획, 건설, 운영, 비용조달)을 이용자인 제3자로부터 조달할 수 있는 권리를 부여받는다.

7) 회사모델(PPP- Gesellschaftmodel)

계약자가 프로젝트회사인 경우이다. 독일의 경우 이 모델이 매우 일반적으로 사용된다. 민간투자사업을 시행함에 있어 공공부문과 민간부문이 합자(Joint Ventures)방식으로 회사를 설립한다. 회사는 공공부문이 51%, 민간부문이 49%의 지분을 가지며, 계약기간 동안 프로젝트와 관련된 시설의 설계, 건설, 유지보수, 운영, 자금조달 등의 모든사업을 회사의 명의로 수행하게 된다. 회사모델로 앞서 언급한 제1모델부터 제6모델까지의 모든 민관협력 사업이 가능하다.⁴⁶⁾

46) 오준근, 독일법체계상 민간투자사업과 행정계약법의 관계에 관한 연구, 공법연구 제37집 제1-2호, 2008., 300면 이하.

제 6 절 국가간 공동 민관협력

the Global Alliance for Clean Cookstove는 2020년까지 아시아와 아프리카 개발도상국 가정에 에너지 효율형 스토브 1억개를 공급한다는 (100 by 20 ; 100million by 2020) 목표 아래 진행되는 PPP(민관협력파트너십) 프로젝트로서 다수국가 공동의 민관협력의 사례로서 대표적이라 하겠다. 과거에는 많은 프로젝트가 작은 지역에 한정하거나 일회성 기부로 진행되어 성과가 미흡하였다. 이런 상황에서 출범한 the Global Alliance for Clean Cookstove은 이 분야에서 막강한 노하우를 갖고 있는 민관이 연합해, ‘시장 및 상품화를 통한 에너지 섹터 개발’을 추진하고 있다.

이에 UN, Shell Foundation, WHO, Environmental Protection Agency, 독일연방경제협력개발부(BMZ), 독일기술협력공사(GTZ), Morgan Stanley, WFP(세계식량계획), UNEP(유엔환경계획), 미국국제개발처(USAID), 미국에너지부, UNHCR(유엔난민기구), 네덜란드국제개발기구(SNV), 페루 정부, 노르웨이 정부 등이 파트너로 참여해, 개발도상국 현지에 맞는 에너지 효율형 스토브 시장 개발을 추진하고 있다.

이러한 프로젝트가 갖는 의미는 개발도상국 빈곤층에서 무상으로 스토브를 나눠주는 대신 이들이 지불할 수 있는 적절한 가격을 매겨, 시장상품화를 통해 보급을 확대한다는 것으로, 여기에는 기술 개발뿐만 아니라 지속가능한 발전을 위한 지역 주민 및 NGO의 역량강화, 현지 중소규모 기업 육성, 스토브 시장 형성 및 마케팅 지원, 원자재 및 재료 조달을 위한 무역장벽 제거, 국내외 차원의 공급망 형성 등의 활동이 포함될 예정이며, 유엔새천년개발목표(MDG) 목표인 ‘절대 빈곤과 기아 퇴치’, ‘양성평등과 여성능력의 고양’, ‘유아사망률 감소’, ‘산

모건강의 증진'의 달성과도 밀접하며, 나무 연료 사용을 줄이고, 한 대당 1~1.5톤 가량의 온실가스 배출 감소 효과를 내는 등 '지속가능한 환경보장'에도 기여하게 될 것이다.

아울러 독일의 사리테 병원의 위탁급식, 덴마크의 e-건강 포털사이트 개발, 포르투갈의 보건서비스 개선을 위한 종합적 민관제휴(PPP) 프로그램 등은 우수 민관협력사례로서 주목되어 진다.

제 7 절 주요국가의 민관협력 운영현황과 법제를 통한 시사점

위에서 주요국가의 민관협력제도에 관한 운영현황과 관련 법제에 관한 개관을 통하여 알 수 있는 것은, 각 주요국가의 경우에 있어 우리나라와 마찬가지로 민관협력제도에 관한 일반적인 기본법은 존재하고 있지 않음은 물론 경우에 따라 민관협력과 민간투자를 동일한 개념으로 사용하고 있다. 이는 민관협력이라고 하는 개념적 징표가 가지는 그 유형과 수단의 다양성에서 기인하는 것으로 고려되어지며 또한 각 국이 처한 사회적-국가경제적 환경에 따라 그 추구하는 민관협력의 방식상이함에 따른 결과라 할 것이다.

다만 주요국가의 경우에 있어, 특히 민간투자에 관한 관련 법제가 활발히 전개되어져 왔음을 알 수 있고 일본의 경우에는 우리나라와 달리 민자유치 대상을 사회간접자본시설을 중심으로 한정하여 법제를 전개함이 아닌 그 대상사업을 공공적사업으로 법에 규정하여 그 운용 폭을 넓히고자 한 바 있다. 또한 사업주체로서의 지방자치단체의 지위를 강하게 보장하고 있다는 점과 정계 및 재계의 민간투자 유치를 위한 활발한 노력이 전개되어져 온 바 있다는 점은 우리에게 시사하는 바 크다 하겠다. 영국의 경우, 민간투자방식의 민관협력을 탄생시

킨 국가답게 민간투자사업에 있어 성공적인 결과를 낳고 있는 국가로서, 민간투자사업의 경우 장기간(30년) 민간에게 양도하는 법제를 가지고 있어 민간사업자는 민간투자시설을 30년이상 장기간 동안 책임하에 관리하기 때문에 비용과 효율측면에 있어 자발적 개선 노력을 한다는 점, 민간투자사업을 통한 사업의 개시-운영 등에 있어 시너지 효과를 발휘할 수 있다는 점과 이를 통한 리스크와 업무관리를 가장 잘 할 수 있는 사업주체를 선정할 수 있다는 점 등을 통하여 중국적으로 주민의 만족도를 제고한다는 점과 이를 계량화할 수 있는 소위 성과요구수준서(output specification)의 작성 등에 관한 규정의 존재, 그리고 우리의 경우 보조금과 관련하여 영국의 경우 정부지급금과 운영실적이 약정된 수준에 미치지 못하는 경우, 정부지급금이 차감되는 벌칙조항이 있다는 점은 우리에게 시사하는 바 있다할 것이다.⁴⁷⁾

독일, 미국, 프랑스의 경우, 무엇보다 민관협력에 관한 일반적 기본법은 존재하고 있지 않다고 할 지라도 국가정책적 필요성에 근거, 관련 법률에 대한 개정 등에 있어 우리와는 다른 소위 수권법률(einzel gesetz)등의 입법형식과 구체적 민관협력사업 영역에 대한 개별법률을 제정-활용하고 있어 보다 신속하고 효율적인 법제도의 운영이 가능하다는 점에 큰 특징이 있다고 할 것이다.

47) 주재홍, 영국 PFI사업의 교훈과 한국 BTL사업 개선방안 연구, 국토연구 제53권, 2007, 252면.

제 4 장 우리나라의 민관협력제도 운영현황

현행 우리나라의 민관협력 운영은 민관협력의 개념에서 살펴본 바와 같이 그 적용 영역을 어디까지 설정할 것인가에 따라 광의 또는 협의의 민관협력으로 구분되어 그 범위를 구분하고 있다.

먼저 광의의 민관협력의 개념에 따른 운용현황을 살펴본다면 주로 행정안전부 주관 하에 자치단체별 복지, 환경, 문화, 정책홍보, 부패방지, 취업, 예산 등 각 개별 분야에 있어서 추진-실행되어지고 있다. 또한 각 부처별로 다양하게 복지사업에 관한 민관협력사업이 시행되고 있는데, 예를 든다면 고용촉진을 위한 상의, 소상공인지원센터, 고용안정센터 등이 연계한 취업 민관협력사업이 있고 부패방지 분야에도 청렴국민감시관, 움부즈만 제도 등을 민관협력 방식을 통하여 시행되어지고 있다. 그리고 해외부문에 있어서도 ODA의 민관협력사업등을 중심으로 다양한 분야에서 민관협력이 활성화 되고 있는 실정이다.⁴⁸⁾

아울러 협의의 민관협력의 개념적용에 따른 민간투자의 경우, 우리나라는 외환위기 이후 정부와 지방자치단체는 재정부담을 완화하고 사회기반시설에 대한 민간의 참여를 촉진하기 위하여 민간투자사업을 적극 추진해 나가고 있는 실정이다.

아래에서는 이러한 민관협력의 운영현황을 크게 민간투자사업과 기타 민관협력사업 그리고 최근 새롭게 그 중요성이 부각되고 있는 지역적으로 해외부문 ODA의 민관협력사업으로 구분하여 개관해보고자 한다.

48) 이와 같은 민간협력을 확대하기 위하여 민관협력 우수사례를 발굴하고 사례 분석을 통해 한국적 모델 개발과 표준화 및 확산을 목표로 하는 표창제도를 2007년 신설하여 운영하고 있다. 이는 민관협력포럼이 주최하고 행정안전부, 거버넌스21클럽, 중앙일보, 대한상공회의소, 전국경제인연합회, 전국지속가능발전협의회가 후원하고 있으며, 응모대상은 중앙행정기관, 지방자치단체, 공기업, 민간기업, 시민사회단체 등으로 지난 공모접수를 통해 서류심사, 인터뷰 등 전문 심사위원단의 엄정한 심사를 거쳐 수상기관을 확정·수상하고 있다.

제 1 절 민간투자사업

1. 사회기반시설을 대상으로 한 민간투자사업 전개

우리나라가 채용하고 있는 민간투자사업의 모델은 영국의 PFI와 본질적으로 근원을 같이 한다고 할지라도 영국의 경우, 비교적 넓은 범위의 사회공공서비스까지를 포함하는 반면 우리의 경우에는 주로 사회기반시설을 그 대상으로 하고 있다. 현재 우리나라의 민간투자사업은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의해 규율되고 있으며 동 법 제2조와 시행령 제1조의2에서는 민간투자법의 적용대상을 사회기반시설을 주 대상으로 하여 한정적으로 이를 열거하고 있다.

우리의 경우 민간투자사업을 실시하는 데에는 대규모로 자금이 투입되는 기반시설의 구성에 연단위로 편성되는 재정을 통해서 이를 시행하기에는 재정적 부담이 크다는 점과 이에 반해 민간부문에서는 장기투자를 위한 풍부한 연동성이 있다는 점이 강하게 작용되어졌다고 생각되어지며, 비탄력적인 공행정부문에 의한 사업의 추진보다는 민간의 창의적이고 탄력적인 경영 및 관리체계를 도입함으로써 사업전체의 효율성을 제고하자는 의도에 따른 것이라 하겠다. 아울러 그 입법당시 투자대상 사업을 포지티브 시스템으로 규율한 이유는 사업시행자에게 부여되는 토지수용권 및 재정적 혜택을 감안하여 이를 과도하게 확대하지 않으려는 입법적 의도가 있었던 것으로 고려된다.⁴⁹⁾

2. 민간투자사업의 전개현황

1999년 이후 사회기반시설에 대한 민간투자법에 근거, 도로 및 도로부속물, 철도, 도시철도, 항만시설, 공항시설, 다목적댐, 수도 및 중수

49) 정해방, 사회기반시설에 대한 민간투자제도의 현황과 쟁점, 건국대학교 제3회 사회인프라개발법 국제심포지엄 발표자료, 2009., 59면.

도, 하수도, 공공하수처리시설, 분뇨처리시설, 하천시설, 어항시설, 폐기물처리시설, 전기통신설비, 유치원 및 학교, 군사부속시설, 공공임대주택, 보육시설, 복지시설, 공공보건의료시설 등 거의 모든 공공시설의 설립 및 동 시설에 대한 민간의 투자를 유인하고 있다. 민간이 주도하여 시행하게 되며, 정부는 사업승인, 부대사업, 관리 운용, 자금보증지원, 보조금, 재정자원 지원, 부담금 및 조세감면, 감독 등을 담당할 수 있으며, 그 규모는 2009년까지 500여건에 협약규모 기준 65조원(집행기준 32조원)에 달하고 있다.

【2009년도 민간투자사업 운영현황】

(단위: 억원)

구 분	수익형(BTO)		임대형(BTL)		전 체	
	사업수	'09년 투자비	사업수	'09년 투자비	사업수	'09년 투자비
운영중	32	24,368			32	24,368
시공중	13	14,923	3	2,219	16	17,142
시공 준비중	9	304.3			9	304.3
합 계	54	39,595.3	3	2,219	57	41,814.3

아울러 이러한 민간투자사업의 실효성이라는 측면에 있어 2010년 11월 국토해양부는 항만개발에 관하여 기존의 관련 법률인 「항만법」 및 「신항만건설촉진법」에 의한 재정투자 및 민간투자(비관리청항만공

사)의 한계로 적기 시설확충에 차질이 예견되어지는 바 사회기반시설에 대한 민간투자법에 의한 항만시설에 대한 민간 투자촉진으로 국가 경제 발전에 이바지 하고 민간부문의 창의성 및 효율적 경영기법 도입과 공공서비스 질 향상을 위하여 민간투자사업을 전개한 바 있다.

근거법	사회기반시설에 대한 민간 투자법	항만법
사업명칭	민간투자사업	비관리청항만공사
도입연도	1994년	1967년
추진절차	<ul style="list-style-type: none"> - 민간투자 대상사업 지정 - 시설사업 기본계획 고시 - 사업계획서 제출, 평가 - 협상대상자 지정 - 협상 및 사업시행자 지정 - 실시계획 승인 - 착공 및 준공 	<ul style="list-style-type: none"> - 비관리청항만공사 시행허가 신청 - 비관리청항만공사 시행허가 - 실시계획 승인 - 착공 및 준공
소유권귀속	사업추진 방식(BTO, BOT, BOO)에 따라 다양	국가귀속(전용시설 등은 비귀속)
무상 사용기간	사전 결정(최장 50년)	사후 정산(투자비에 달할 때까지)
투자비보전	<ul style="list-style-type: none"> - 자가사용 및 타인사용료 징수 - 재정지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 자가사용 및 타인사용료 징수 - 다른 항만시설 무상 사용

제 2 절 기타 민관협력 운영현황

1. 복지분야의 민관협력

다른 개별 행정영역에 있어서 보다 복지분야에 있어 민관협력은,

- ① 사회복지서비스에 대한 수요 증가,
- ② 사회복지서비스의 효율성 정체,
- ③ 복지자원의 통합체계 구축 등의 필요성에 따라 강하게 요구되어지고 있다. 즉 정부의 재원만으로는 사회복지에 필요한 자원이 충분하게 조성될 수 없기 때문에 종교 및 시민단체를 포함한 민간 사회복지자원의 활용이 요망되어지는 것이며, 사회 갈등해결을 위한 사회통합 노력은 이해관계가 있는 당사자들보다는 민간 사회복지기관과 같은 중립적인 위치에 있는 사회의 중간집단들에 의해 이루어지는 것이 훨씬 효과적이라는 것이다.

이러한 이유로 관련된 정보 및 자원을 공유하고 의사결정 및 집행 과정에서 위한 지방정부 및 다른 공공기관, 비영리단체와 영리기관들과의 협력을 강화해오고 있다. 복지, 보건, 고용, 주거, 평생교육, 생활체육, 문화, 관광 등 8대 영역의 서비스를 통합해서 제공하는 기초자치단체의 주민통합서비스 체계로의 행정이 개편되면서 민관협력이 더욱 강화되어진 바 있다.

2. 중소기업 등에 대한 지원사업

중소기업청은 경쟁력있는 전통시장 디지털상인 육성을 위해 옥션/G마켓과의 민관협력을 통해 ‘전통시장관’을 운영하고 있으며, SSM 등

대형 유통망과의 경쟁에 밀려 점차 위축되고 있는 전통시장 상권 활성화를 위해 온라인판매지원 등도 강화할 예정에 있다.

3. 관세분야 신고업무 민간에 위탁

관세청은 지식재산권에 관한 신고업무를 사단법인 ‘무역관련 지식재산권 보호협회’에 위탁하고 있다. 지식재산권 세관 신고제도는 상표권자 또는 전용사용권자가 자신의 상표권을 보호받기 위해 미리 세관에 신고하는 제도로서, 세관에서는 상표신고내용을 전산시스템에 등록하고 동일 또는 유사상표가 부착된 물품이 수출입신고 되면 위조상품 여부를 감정하여 통관보류 등의 국경조치를 취하여 지식재산권 침해물품의 국내반입을 원천적으로 차단하는 제도이다.

이와 같은 지식재산권 신고업무를 민간 전문기관인 ‘TIPA’에 위탁함에 따라 향후 한·EU 간 FTA 시행에 따른 특허권, 디자인권, 식물품종권, 지리적표시 등 전문적인 지식재산권을 효율적으로 보호할 수 있고 정보교류 등 민관협력이 활성화되어 위조 상품의 단속실적도 증대될 것으로 예상되고 있다.

4. IT 분야 민관협력

정보통신분야에 관해서는 지난 15년 이상 민간과 정부가 긴밀한 제휴를 구축해 국가적인 기술산업을 발전시켜, 한국의 정보통신기술분야의 세계적인 리더 중 하나가 된 것으로 평가되고 있다.

모바일 RFID는 한국전자통신연구원, 삼성전자, SK텔레콤 등이 “모바일RFID포럼(사무국: RFID/USN협회)”을 통해 국내표준을 통일하고 우리나라가 세계최초로 상용화하여 시범서비스를 진행한 바

있으며, 우리나라는 국제표준화기구(ISO)에 “모바일 RFID” 기술 표준화를 제안하였고 표준화 방안 등을 설정하기 위해 민관협력을 강화하였다.⁵⁰⁾

아울러 피싱, 파밍 등의 신종 인터넷 위협에 대응하기 위하여 국제 기술 공조를 통해 DNS 보안 신기술을 개발·적용하여 도메인 관련정보를 암호화하고 정보의 신뢰성을 검증할 수 있는 보안 강화책을 마련키 위한 민관협력을 강화하고 있으며, 민관협력으로 ICANN 정례회의 등 국제 인터넷 거버넌스 회의 국내 유치를 적극 추진하고 국내 인터넷거버넌스포럼을 구성·운영하고 있다.

또한 2010년 스마트 모바일 산업의 글로벌 경쟁력 기반을 마련하기 위해서는 모바일 비즈니스 활성화에 저해가 되는 규제 개선하기 위하여 민관 합동으로 ‘인터넷 규제개선 추진반’을 구성해 위치정보 보호, 모바일 banking·결제, 게임사전심의 등의 규제의 개선 여부를 지속적으로 검토하고 있으며, 모바일 서비스 산업 경쟁력 강화를 위해 3,700억 원 규모의 ‘Korea IT 펀드’를 생산적 활용 분야, 고도성장 분야, 신규 비즈니스모델 기획 등 3대 핵심 분야의 무선인터넷 기업에 집중 투자하도록 유도할 계획에 있다. 그리고 대·중소기업이 공동으로 참여하는 ‘무선인터넷 상생협의체’를 구성해 공동전략 수립, 중소기업 투자설명회 개최 등 상생협력기반도 마련할 예정. 민관 협력을 통해 ‘스마트 앱 개발 지원센터’를 구축해 모바일 앱뿐만 아니라 웹 응용서비스 개발을 집중적으로 지원하고, 지자체·대학과 연계해 지역거점 센터를 구축할 예정에 있다.

50) 모바일 서비스에 특화된 리더 및 태그 기술이 표준화되면 안정적으로 휴대폰에 장착할 수 있는 모바일 RFID 응용기기 개발이 가능해지고 여기에 세계 공통의 표준까지 마련되면, 시장 확대에 따른 가격 하락으로 수요가 극대화될 수 있을 것이다.

5. 취업지원 및 인력양성을 위한 민관협력

취업지원 및 인력양성을 위한 민간위탁사업의 확대·다각화 등 민관협력 활성화를 통한 파트너십을 강화하며, 고용정보 모니터링 강화 등 고용정보의 건전성 및 신뢰도 제고에 힘쓰고 있다. 또한 직업안정법을 개정하여 민관협력 및 지원근거 신설, 우수 고용서비스기관 인증제 도입 등으로 민간 고용서비스를 육성하고 있다.⁵¹⁾

6. 기후변화대응에 대한 민관협력

국토해양부와 포스코 간 ‘기후변화 대응을 위한 상호협력에 관한 양해각서(MOU)’를 체결하고, 최근 전 지구적 현안으로 떠오른 기후변화에 대응하기 위해 국토해양부와 포스코가 적극적으로 상호 협력하고 있다. 양 기관은 향후 ‘해양에서의 이산화탄소 저장기술개발’, ‘해양기후변화 적응대책 협력’, ‘기후변화 관련 해양정책 및 제도 마련’, ‘기후변화 관련 국제활동’ 등에서 상호 협력을 추진할 계획이며, 지구환경보호를 위해 정부와 기업간 역할분담과 협력으로 기후변화대응에 새로운 민관협력모델 개발과 국제적 위상을 제고하고, CO2 저감 및 기후변화 적응기술을 촉진하는 상승효과를 제고할 것으로 기대된다.

제 3 절 국외에서의 민관협력사업

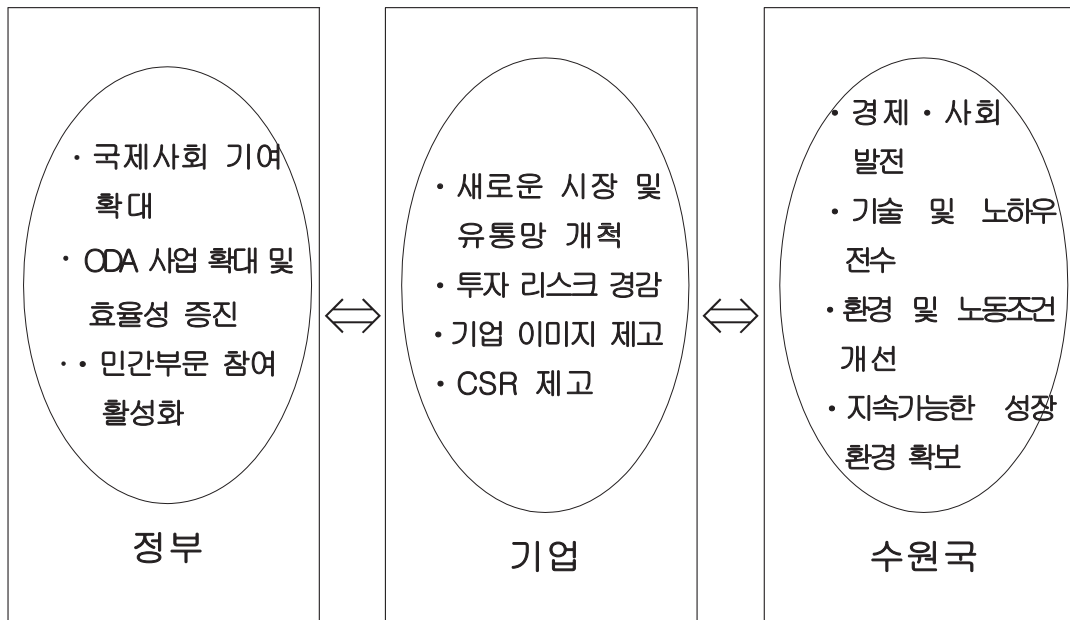
1. 추진 배경

우리나라의 외국에서의 민관협력사업의 확대내지 활성화의 배경은 재원확보 및 효과적인 개도국 개발지원을 위해 민간분야의 전문성

51) 항공조종인력 양성을 위한 국토부와 -주관사업기관-훈련사업자-6개 국적항공사 4자간 민간협력 협약을 체결; 울진 비행교육훈련원을 통해 우수한 조종인력을 양성할 것임. 항공대와 한서대는 효율적인 교육진행을 위해 훈련생을 모집 등

활용에 그 필요성이 있다. ODA와 결합된 민간기업의 투자, 기술 이전 등을 통한 고용창출 및 지속가능한 경제성장의 촉진과 원조(Aid)에서 개발(Development)에로의 중심 논의의 변화에 기인한다고 할 것이다.

아울러 소위 ‘기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility)’에 대한 인식 확대역시 중요한 요소로 작용하고 있다. 이는 곧 “정부(재원 및 전문성 보완)-민간(신시장 진출)-수원국간의 win-win 효과 제고”라는 틀 내에서 작용하는 것이다.



과거 ODA의 NGO와 민간기업 등과의 협력사업이 2010년 90억원으로 출발하여 2015년 900억원으로 확대되 예정에 있으며, 민관협력사업을 확대하여 무역·투자 등 민간 활동을 촉진시키는 매(catalyst)로 활용하여 민간부문이 주도하는 자생적 성장기반 조성에 기여해 나가 고자 하는 계획아래 해외에서의 민간협력사업은 확대 일로에 있다할 것이다.

2. 추진 방법

(1) 민간과 공동으로 해외봉사단 파견 및 공동재원부담

해외에서의 민관협력 활성화를 위한 추진방법은 주로 민간과 공동으로 해외봉사단을 파견하거나(공통의 로고 등을 사용하되 개별 기업의 특성유지), 정부와 민간기업이 공동으로 재원을 부담하여 사업을 추진하고 있다. 이러한 사업 추진방법은 초기에는 기업의 인식이 낮아 정부가 후보사업을 선정, 관심 있는 기업의 참여를 권유한 바 있으나, 점차 공모방식으로 전환하여 민간기업이 신청하면 계획서를 평가하여 참여를 결정하고 지원하는 방식을 주로 취하고 있다. 이는 사업단계별로 정부-민간 간 비용을 명확히 분담할 수 있는 사업을 공동 지원하는 형태에로의 추진을 의미한다(KOICA에서 병원을 건립, 민간기업이 기자재 제공 또는 농지개발타당성 조사 후 민간기업이 농장사업투자 등). 추진방법의 공정성 확보를 위해서 민관합동위원회를 구성하여 심사를 하고 있다.

(2) PPP 특별기금의 설립

정부예산과 민간의 Matching fund로 출자‘PPP 특별기금’을 설립하여 수원국에 대하여 예산지원, 공동사업, 현물지원, 기술자문 등의 형태로 사업을 지원하는 방법이다.

특별기금과 관련하여 특히 주목할 만한 내용은 독일의 경우라 하겠다.

독일의 경우, 연방개발협력부에서 특히 개발원조분야에 있어 민간과의 협력강화를 위해 1999년부터 정부 예산으로 연간 2천4백만 유로(약 3천 7백만불) 규모의 PPP특별기금 조성해 온 바 있다. 사업집행은 3개 위탁기관(독일기술협력공사 : GTZ, 독일투자개발공사 : DEG, 경

제개발·직업훈련재단 : SEQUA)이 담당하고 있으며, 절차적으로는 민간기업 사업계획서 제출 → 위탁기관 지원 결정 → PPP특별기금 재원을 활용하여 자금 분담 및 사업집행상 기술 자문, 노하우 제공 하는 순으로 진행되고 있다. 이와 같은 독일 제도의 추진배경은,

- ① 경제성과 개발원조정책 취지에 부합하고,
- ② PPP 지원이 없는 경우 비용과 위험도가 커서 실행되기 어려우며,
- ③ 해당기업의 주력 사업분야가 아닌 조건에 부합하고,
- ④ 소요 비용의 50% 이상을 기업이 부담하는 사업의 경우에 상응할 수 있다는 것에서 기인한다.

3. 주요 사례

(1) 몽골 영농지도자 양성

우리나라의 정부(한국국제협력단: KOICA)와 기업(포스코), NGO(지구촌나눔운동)가 협력하여 몽골 영농 지도자를 양성하고 있다. 이는 2002년부터 몽골 지역개발에 주력해 온 지구촌나눔운동을 매개로 하며, 지난 몇 개월간 새마을운동역사 연구원, 포스코와 공동 개발해온 영농 기술 교육 프로그램을 바탕으로 몽골 영농지도자 교육을 실시하고 우수 수료자에게는 영농 자금을 무상으로 지원하고 있다.

(2) 민관공동으로 해외에서 자원봉사단 활동 전개

KOICA-LG디스플레이 공동 해외공헌봉사단이 방글라데시 다카 북부 누렐잘라에서 10년 10월 17일부터 21일까지 지역생활 환경 개선과 IT 교육 시설 마련, 의료 캠프 봉사활동 등을 전개한 바 있다.

(3) 원전수주(두바이, 터기)

과거 우리나라 건설 산업이 많이 참여했던 일괄수주방식(턴키) 방식이 점차 사라지고, 민관협력 방식이나 독립전력사업자(IPP, Independent Power Producer)방식으로 전환 추진하여 성과를 내고 있다.

(4) 아프리카 5개국에 대한 브릿지 사업추진

KOICA(유네스코 한국위원회), 삼성전자가 민관협력으로 아프리카 5개국에 대한 브릿지를 추진하고 있다. 이는 2년간 15명 청년봉사단을 파견하여 교육 등 지역공동체 활동을 지원함으로써 이들을 돕고 결과적으로 우리의 해당인력도 지역전문가로 양성되는 성과를 가져온 바 있다.

(5) 대한민국-캄보디아 우정의 도로를 건설

KOICA는 아시아나와 협력하여 2010년 5월, 캄보디아의 앙코르와트에 가로등 50개를 설치하여, 규모로는 앙코르와트 서쪽 4.84km와 동쪽 10.34km 등 총 15.17km의 ‘대한민국-캄보디아 우정의 도로’를 건설하였다.

아울러 필리핀에서도 봉사단체 ‘클락 수호천사’는 KOICA와 함께 필리핀 아이따족을 위해 태양광 램프 기증과 봉사활동을 전개하여, 의료시설 부족과 잦은 기근으로 국제사회의 도움이 절실한 아이따족에게 태양광 주택 60개, 가로등 10개를 설치하며 지속적인 원조를 유지하고 있다.

(6) 공공기관의 해외진출 지원 시스템 구축

공공기관의 해외사업에 대한 명시적 법적근거를 마련하고, 종합무역상사 등 민간기업과의 공동진출 확대를 위하여, 지속적으로 ‘해외투

자·자원개발자금’ 등의 지원규모를 확충하고, EDCF를 통해 자금을 지원하며, 해외진출에 대한 정보제공 및 외교채널을 통한 지원을 확대하고 있다. 또한 “아프리카 경험 활성화”를 위해 최빈 개도국에 대한 특혜관세 비중 확대 및 해외진출정보 종합시스템 운영 등 무역·투자 협력을 확대하고 있으며, 민관협력채널을 통한 국가별 자원개발 패키지형 모델 발굴·확산으로 에너지·자원협력을 강화하는 한편, 투자개발형 프로젝트에 적극 참여하고 있다.

(7) 국외에서의 민관협력 인프라 구축

‘경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP)’을 강화하여 해외에서의 민관협력의 인프라 구축을 위하여 노력하고 있다. KDI는 2004년부터 기획재정부와 공동으로 개발도상국들의 경제·사회 발전 지원, 한국과의 경제협력 증진을 목표로 대상국 경제에 대한 연구와 정책자문, 교육·연수가 통합된 경제자문을 실시하고 있으며, 여기에서의 중점지원사업은 대상국의 한 개 기관을 대상으로 1년간 진행된 기존 KSP 사업과 달리 대상국 범정부기관(정부부처, 연구소)이 공동 참여하는 다년 사업(2+1년)으로, 연구주체의 확대·심화를 통한 사업 실효성 제고를 위해 2009년부터 도입된 바 있다. 이러한 중점지원사업은 2009년 베트남을 시작으로, 2010년에는 캄보디아, 우즈베키스탄, 인도네시아, 베트남 등 네 개 국가를 대상으로 실시하였으며, 2011년에는 일곱 개 국가로 확대 실시할 예정이다.

이와 같은 국외에서의 민간협력에 관하여 우리가 특히 주목할 만한 내용은, 주요국가의 경우에 있어 실무적 운영현황이 될 것이다.

- ① 미국의 글로벌개발연대 GDA(Global Development Alliance) : 정부, 기업, NGO 및 국제기구 등 최소 3자 이상이 계약을 체결, 각기 재원과 위험 부담을 공유하여 개발지원사업 진행하는 것으로써, USAID,

민간기업, USAID이외 정부기관, 지방정부, 국제기구 또는 민간단체 등이 참여한다. 주로 민간기업 또는 NGO의 제안으로 착수하여 파트너 간의 공동 목표를 설정하고, 각 파트너의 비교우위에 따라 역할을 분담하여 사업을 수행한다.⁵²⁾

② 영국의 도전기금(Africa Enterprise Challenge Fund) : 이는 2007년 설치하여 민관협력사업에 주요한 재원으로 활용 중이며(정부와 민간의 다자 출자로 향후 7년간 운용되며, 총 기금 모금목표액은 1억 불), 특히 빈곤층에 특히 중요한 의미가 있는 금융과 농업 분야에 지원하고 있으며, 150만불의 자금을 민간기업에 지원하고, 기업도 지원액 이상의 자금을 matching fund 형태로 출자(지원 대상기업은 공개 경쟁을 통해 선정)하고 있다.⁵³⁾

③ 캐나다의 ICP(Industrial Cooperation Program) : 개도국 등에서 사업을 시작하거나 교육훈련을 실시하는 캐나다 기업들에게 정부가 사업내용을 심사하여 일정 부분을 ODA 예산에서 하는 것으로서 크게 투자(investment)와 전문 서비스(professional services) 분야로 구분하여 지원하고 있다.

52) 대표적 사례로서는 스타벅스의 르완다 커피 농장 조성 및 농작구조 향상(2006): 스타벅스, USAID, 르완다 정부, Chemonics(개발 컨설팅기업) 등이 사업에 참여하여 스타벅스는 전문가를 파견하여 고품질 커피를 더 나은 값을 받고 팔수 있도록 지원, 농장장비 지원, 협동조합 설립, 농부과정 지원(“cupping and tasting”) 교육, 커피 세탁 공장(“Coffee washing station”) 설립 등을 통하여 4만명의 일자리 창출, ‘르완다 블루 버번’ 커피를 5천여개의 전세계 스타벅스매장에서 판매, 커피 판매 수익금으로 지역 학교 설립, 주택 보수 작업 등의 업무를 수행한 경우라 하겠다. 이외에도 Cisco사의 Networking Academy Alliance 참여(2000년), Chevron사의 Angola Enterprise Development Alliance(2002) 등이 아울러 거론될 수 있을 것이다.

53) Vodafone사의 FDCF(Financial Deepening Challenge Fund) 참여: Vodafone사는 상업적인 성공 가능성이 없다고 판단되는 케냐 시장에 진출하는 데에 위험부담이 있었으나, Challenge Fund를 이용하여 케냐 Safaricom사와 파트너쉽을 체결하고 케냐의 무선전화 개발 사업을 지원하면서 케냐에 진출한 바 있다.

④ 덴마크의 B2B(Business to Business) : 덴마크 기업들이 개도국의 기업들에 대하여 기업들이 주로 자문, 경제 지원, 기술 및 지식 이전을 통해 협력하는 방식이다.

제 5 장 우리나라 민관협력 관련법제와 활성화방안

제 1 절 현행 우리나라의 민관협력 관련 법제

민관협력에 관한 현행 우리나라의 관련 법령은 민관협력의 개념의 다양성만큼이나 그 내용과 유형에 따라 다양하게 입법화되고 있다. 이는 곧 민관협력 대상에 대한 포괄적인 육성, 촉진, 진흥, 지원 등에 관하여 각각의 행정영역과 민관협력의 추진유형에 따르고 있는 것이라 하겠다. 아래에서는 우선 민간투자사업에 관한 일반법이라 할 수 있는 현행 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 및 현 정부의 국가정책의 하나로서 새로이 그 중요성이 확대되고 있는 국제개발협력에 관한 기본이념과 정책방향성을 규정하고 있는 「국제개발협기본법」에 관한 개관을 하고 기타 민관협력 관련 법령을 유형별로 살펴보고자 한다.

1. 사회기반시설에 대한 민간투자법

(1) 연 혁

1994년 민자유치촉진법의 제정 전까지 우리나라의 기반시설에 대한 민간투자는 유료도로법, 항만법 등의 개별법적인 근거를 두고 추진되어 온 바 있으나, 1994년 8월, 「사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치 촉진법」을 제정함으로써 사회간접자본 확충에 소요되는 막대한 재정 부담을 경감하고 민간부문의 창의와 효율성을 공공부문에 도입코자 하였다.

그러나 1997년 말 불어 닥친 IMF 사태로 인해서 사회간접자본에 대한 민간부문의 투자가 부진해짐에 따라 정부와 국회는 민간투자사업의 활성화를 위한 제도적기반을 강화하기 위해서 1998년 12월 31일,

「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」을 폐기하고 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」을 제정하였다. 이후 천안-논산 간 고속도로, 인천국제공항 고속도로, 서울외곽 순환고속도로 등의 대규모 민자 도로들이 연이어 개통되었으며 특히 교통혼잡도가 높은 수도권지역에서는 중앙정부뿐만 아니라 경기도와 지자체를 주무관청으로 한 다수의 민자 도로사업이 정부고시사업 또는 민간제안사업으로 추진되고 있다.⁵⁴⁾

민자 사업을 확대하기 위하여 정부는 2005년에 BTL사업의 법적근거 마련을 주요 골자로 하여 민간투자법을 대폭 개정하였으며, 민간투자사업의 대상범위도 여타 PPP선진국의 예에서 보는 바와 같이 그 범위를 일부 주거시설과 같은 군사시설까지를 포함한 44개로 확대한 바 있다.

(2) 민간투자의 법적 구조

동법에서는 민간투자의 추진방식을 매우 다양화하고 있다. 민간투자의 방식에는 1. 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식(BTO), 2. 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식(BTL) 3. 사회기반시설의 준공 후 일정 기간 동안

54) 구체적으로 1994년 사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법[법률 제 4773호, 1994. 8. 3, 제정] 제정 이후 1998년 명칭 변경 및 전면개정(사회간접자본시설에대한투자법[법률 제5624호, 1998.12.31, 전부개정]), 2005년 명칭 변경 및 개정(사회기반시설에대한민간투자법[법률 제7386호, 2005.1.27, 일부개정), 2009년 개정(사회기반시설에대한민간투자법[법률 제9556호, 2009.4.1, 일부개정]) 등 거의 매년 법률 개정이 있었으며, 또한 정부는 동 법에 따라 매년 ‘민간투자사업 기본계획’을 계획 집행하고 있다.

사업시행자에게 당해 시설의 소유권이 인정되며 그 기간의 만료시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식(BOT), 4. 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 당해 시설의 소유권이 인정되는 방식(BOO), 5. 민간부문이 사업을 제안하는 경우 당해 사업의 추진을 위하여 제1호 내지 제4호 이외의 방식을 제시하여 주무관청이 타당하다고 인정하여 채택한 방식 그리고 6. 기타 주무관청이 수립한 민간투자시설사업기본계획에 제시한 방식 등이 포함된다.

(3) 민간투자사업의 추진절차

정부는 사회기반시설의 확충에 민간자본의 유치를 추진하기 위하여 먼저 민간투자사업기본계획을 수립하게 된다. 동 계획에는 사회기반시설의 분야별 민간투자정책방향과 민간투자대상사업의 투자범위, 방법 및 조건 그리고 민간투자사업의 관리 및 운영에 관한 사항 등이 포함되게 된다.

먼저 정부고시사업으로서 BTO사업을 살펴보면, 각 주무관청은 타당성 검토를 살펴보면, 각 주무관청은 타당성 검토를 거쳐 해당 주무관청이 관할하는 사회기반시설의 민관투자협력을 위해 민간투자대상사업을 지정한다. 이와 같은 대상사업으로 지정되기 위하여서는 첫째, 국가의 사회기반시설에 대한 중장기 계획 및 국가투자사업의 우선순위에 부합하여야 하며, 둘째 민간부문의 참여가 가능할 정도의 수익성이 있는 사업이어야 한다. 각 주무관청은 대상사업이 선정된 후 1년 이내에 시설사업기본계획을 수입, 고시하여야 한다.

정부의 시설사업기본계획 고시에 따라 민간투자사업을 시행하고자 하는 자는 고시된 계획에 따라 사업계획을 작성한 후 주무관청에 제출하여야 한다. 제출된 사업계획서를 검토한 후 주무관청을 협상대상자를 지정하게 되며, 협상대상자(통상의 경우 거의 우선협상대상자)와 실시협약을 체결함으로써 사업시행자 지정이 완료된다. 지정된 사업

시행자는 해당 사업의 실시계획을 제출하고 주무관청의 승인을 얻어야 한다.⁵⁵⁾ 완공된 사회기반시설은 실시협약에서 정하는 바에 따라 관리·운영되어지게 된다.

정부고시사업으로서 BTL 사업의 경우에는 이미 언급한 BTO 방식의 사업추진절차와 유사하나, 특징적인 사항은 BTL 사업의 경우 정부가 미간에 사용 및 임대료를 지급해야 하는 재정부담이 필수적인 사업으로서 사업시행의 타당성 조사 이후 국회의 조정 및 의결을 거쳐 한도가 정해진 후 시설사업기본계획이 수립되게 되며, 해당 시설물의 건설이 완료된 후 민간사업자는 정부 및 지방자치단체에 대하여 임대 서비스를 제공하게 된다.⁵⁶⁾

한편 대상사업으로 지정되지는 않았던 사업이라 할지라도 민간부분은 사업을 제안할 수 있으며, 주무관청은 사업제안서를 검토하고 이를 민자사업으로 결정한 경우 각 제안서를 제출한 자 중 협상대상자를 지정하고 실시협약을 체결함으로써 사업이 진행된다.⁵⁷⁾

(4) 법률의 주요내용

1999년부터 시행된 동법률에 따라 사회기반시설, 도로 및 도로 부속물, 철도, 도시철도, 항만시설, 공항시설, 다목적댐, 수도 및 중수도, 하수도, 공공하수처리시설, 분뇨처리시설, 하천시설, 어항시설, 폐기물처리시설, 전기통신설비, 전원설비, 가스공급시설, 집단에너지시설, 정보통신망, 물류단지, 자동차터미널, 관광지 및 관광단지, 노외주차장,

55) 민간투자법 제7조, 제7조, 제8조의 2, 제10조, 제13조, 제15조, 제22조, 제24조: 김광수, 사회기반시설을 위한 민간투자제도의 법적 문제, 토지공법연구, 제43집 제2호, 172면

56) BTL 사업의 추진절차를 요약해 보면, 사업계획수립(주무부처)->사업타당성 및 민자적격성조사(PIMAC)->사업계획신청 및 한도액 편성(주무부처, 기획재정부)->국회의결->시설사업기본계획수입(주무관청)->공고 및 선정 등, 민간투자사업기본계획(기획재정부공고 제2009-57호), 2면

57) 민간투자법 제9조

도시공원, 폐수종말처리시설, 재활용시설, 생활체육시설, 청소년수련시설, 도서관, 박물관과 미술관, 국제회의시설, 지능형교통체계, 지리정보체계, 초고속정보통신망, 과학관, 유치원 및 학교, 군사부속시설, 공공임대주택, 보육시설, 복지시설, 공공보건의료시설, 문화시설, 자연휴양림, 수목원, 유비쿼터스도시기반시설, 환승센터 등 거의 모든 공공시설의 설립 및 동 시설에 대한 민간의 투자가 가능하게 되었다. 민관협력과 관련하여 특히 동법 제13조에서는 “민간투자사업을 시행하고자 하는 자는 제10조제3항의 규정에 의하여 고시된 시설사업기본계획에 따라 대통령령이 정하는 바에 의하여 사업계획을 작성하여 이를 주무관청에 제출하여야 하며, 주무관청은 규정에 의하여 제출된 사업계획을 대통령령이 정하는 바에 따라 검토·평가한 후 사업계획을 제출한 자 중 협상대상자를 지정하여야 하며, 이 경우 공익성이 높은 장기투자자금의 제공 등 주무관청의 원활한 사업시행에 부합하는 사업계획을 제출한 자에 대하여는 사업계획 평가시 우대할 수 있음”을 규정하여 민간사업자의 지정에 관하여 명시하고 있다.

또한 동법 제15조 제1항에서는 “사업시행자는 민간투자사업을 시행하기전에 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 사업의 실시계획을 작성하여 주무관청의 승인을 얻어야 함”을 규정하여 그 실시(사업)계획의 승인을 규정하고 있으며, 제21조(부대사업의 시행), 제24조(사회기반시설의 관리 및 운영) 및 제26조(사회기반시설의 관리운영권) 그리고 제34조(보증대상 및 한도 등), 제53조(재정지원), 제53조(재정지원), 제56조(부담금등의 감면) 등을 통하여 사회기반시설의 설치에 대한 민간사업자의 투자를 유인하고 있다.

그러나 이와 같은 법 규정에도 불구하고 당장 재정이 투입되지 않는다는 점을 이용해 도로, 철도와 같은 사회기반시설 뿐만 아니라 복지, 학교 등 생활기반시설까지 확대하여 그 범위가 광범위하고 제대

로 된 타당성 검토, 공사비 검증 등을 제대로 하지 않고 형식적인 절차에 따라 추진된다는 문제점이 제기되고 있다. 아울러 동법은 그간 민간투자를 유치하는 데에 주력한 나머지 사업진행의 방식은 종래의 정부주도의 방식에서 크게 탈피하지 못하고 있다. 가령 우선협상대상자의 지정과 실시협약의 체결 과정을 보면 일방이 내어 놓은 제안서를 받아들이든지 아니면 거부하든지의 택일적 과정으로 되어 있다. 이는 영국의 공공건설사업의 일반적인 절차인 사업의 필요성 제기, 이용자 요구의 인식, 이용자 요구충족 대안 선택, 사업계획수립, 조달전략수립, 실시설계, 계약준비, 입찰절차 등의 복잡한 과정을 거쳐서 계약이 체결되는 것과는 좋은 대조를 보여준다.⁵⁸⁾

즉 정부와 민간의 파트너십은 정부와 민간이 서로의 장단점을 살려서 공익목표를 최대한 달성할 수 있는 기회를 만들어야 함에도 불구하고 정부와 기업간의 대화가 부족한 실정이라고 할 수 있다. 또한 우선협상대상자 지정과정에서 경쟁의 원리가 도입되고 있지 아니한 현실을 지적할 수 있다. 사업시행자가 낸 계획서를 토대로 점수를 채점하여 가장 높은 사람이 우선 협상대상자로 지정되면 그 후의 과정은 우선협상대상자와 정부 사이의 협의문제로 단순화되면 제3장의 참여지지는 그만큼 축소되게 된다. 이는 EU에서 민간협력사업에 참여하는 모든 사업자들에게 공공조달법의 기본원칙인 공정경쟁, 동등처우 및 차별금지 그리고 투명성에 따르는 권리를 보장하기 위한 경쟁보장적 대화(wettbewerblicher Dialog) 제도를 채택하고 있는 것과 비교된다.⁵⁹⁾ 경쟁 보장적 대화는 복잡한 구조를 가지고 있는 민관협력사업 등을 위해 마련된 제도이다. 유럽연합의 공공조달지침 제1조 제11항에는 경쟁 보장적 대화에 대한 개념이 정의되어 있는데, 그에 따르면 “사업

58) 옥동석·이상호·김현아, 민간투자법 이후의 민간유치 개선과제, 한국건설산업연구원 정책자료, p.21참조.

59) 김성수, 민간투자사업의 성격과 사업자 선정의 법적 과제, 공법연구 제26집 제4호, 2008, 463면.

에 참여를 원하는 모든 사업후보자들이 지원할 수 있으며, 공공부문의 조달행정 주무관청은 자신의 요구조건을 충족시키는 하나 또는 복수의 해결책을 찾기 위하여 후보자들과 대화를 하며, 이러한 기초하에서 최종적으로 선정된 사업후보자에게 사업에 대한 구체적인 제안을 요구하는 절차”이며 이는 협상절차의 특수한 형태가 아니라 유럽 연합 조달지침과 독일의 경쟁방지법 등에 규정된 또 다른 유형의 독립절차이다.

민간투자를 유치하는 자체도 중요하지만 그 계약의 내용도 최대한의 공익성과 효율성을 보장할 수 있는 방식이 되지 않으면 안 된다. 민간투자법에서 민간투자를 원하는 사업자들 간에 공정한 경쟁을 통한 창의성과 효율성 극대화의 방법은 아직 채택되어 있지 않다고 할 수 있다.

2. 국제개발협력기본법

본 법률은 2010년 1월 25일 제정되어 1차의 개정을 통하여 현재에 이르고 있으며, 본 법률은 그 법률명으로부터 알 수 있는 바와 같이 우리나라의 대외 개발협력에 관한 기본이념과 정책 방향성을 설정하고 있다.

(1) 국제개발협력기본법의 연혁

공적개발원조는 「한국국제협력단법」에 따라 해외연수생 초청, 전문인력 파견, 해외봉사단 파견 등 무상원조사업을 수행하고 있고, 개발도상국에 대한 차관지원 등의 유상원조는 「대외경제협력기금법」에 따라 기획재정부 산하 대외경제협력기금이 설치·운영되고 있어, 공적개발원조업무가 합의된 기본이념이나 원칙 수립이 미흡한 상태에서

부처별로 분산 추진되어 추진기관간 사업 중복 등 비효율을 초래하고, 유무상 원조간의 연계가 저해되어 공적개발원조의 효율성을 저해하고 있으므로 공적개발원조에 관한 기본법을 제정하여 사업에 대한 책임성 및 효과성을 강화하려는 입법정책하에 2010년 1월 25일 제정된 바 있다.

본 법률은 2011년 7월 25일, 국제개발협력위원회는 국제개발협력 기본계획과 연간 국제개발협력 종합시행계획을 국회에 보고하도록 함으로써, 국제개발협력 사업에 대한 국민적 이해와 지지를 이끌어 내고 사업 운영의 책임성 및 투명성을 높이려는 목적하에 개정되어 오늘에 이르고 있다.

이와 같은 본 법률은 과거 민관협력과 관련하여 대외적 협력사업에 관한 우리나라의 기본정책과 방향성에 관한 근거 규정이 없어 소관기관의 규정 등을 통하여 운용되어져 온 바, 그 체계성 및 사업의 연속성내지 안정성을 유지할 수 없어 관계 기관은 물론, 협력사업에 의지를 가진 관계 국민의 경우에 있어서도 어려움을 겪는 등 문제시 되어져 온 바 있다. 이러한 문제점에 대응하여 우리나라의 대외적 개발협력에 대한 근거규정으로서의 기본법적 체계와 특성을 갖추고 있다는 긍정적 평가와 아울러 이러한 기본법의 내용과 의도를 보다 구체화할 수 있는 관련 법령의 개정과 발굴 등은 향후 꾸준히 검토되어져야 할 것으로 고려된다.

(2) 주요내용

1) 목 적

본 법률은 국제개발협력에 관한 기본적인 사항을 규정하여 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정

책목표를 효과적으로 달성하게 함으로써 국제개발협력을 통한 인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여함을 목적으로 상정하고 있다.

2) 기본이념 및 목표(법 제3조)

우리나라의 국제협력에 대한 기본이념은, “개발도상국의 빈곤감소, 여성과 아동의 인권향상 및 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구” 함에 그 무게중심을 두고 있으며, 이를 위한 개별 추진적 목표는, 1. 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 2. 개발도상국의 발전 및 이를 위한 제반 제도·조건의 개선, 3. 개발도상국과의 우호협력관계 및 상호교류 증진, 4. 국제개발협력과 관련된 범지구적 문제 해결에 대한 기여, 5. 그 밖에 본 법률이 추구하는 기본정신을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항 등을 규정하고 있다.

3) 기본원칙(법 제4조)

본 법률은 또한 국제협력을 구현하기 위한 대내적 추진주체에 대하여, 1. 국제연합헌장의 제반 원칙 존중, 2. 협력대상국의 자조노력 및 능력 지원, 3. 협력대상국의 개발 필요 존중, 4. 개발경험 공유의 확대, 5. 국제사회와의 상호조화 및 협력 증진 등 5개 항목의 기본원칙을 규정하고 이러한 대 원칙 하에서 국가, 지방자치단체, 그 밖의 시행기관 등의 국제협력에 관한 실무적 운영의 토대를 규정하고 있다.

4) 국제협력업무의 효율성 제고를 위한 조직구성(법 제7조)

본 법률에서는 국제개발협력에 관한 정책이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 주요사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 국제개발협력위원회를 두도록 규정하고 있다.

위원회의 구성은, ① 위원장 1명 및 간사위원을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성하며, ② 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 기획재정부 장관, 외교통상부장관, 국무총리실장과 대통령령으로 정하는 중앙행정 기관 및 관계 기관·단체의 장과 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉한 자로 하며, ③ 위원회의 간사위원은 국무총리실장이 되며, 위원회의 업무처리와 운영에 관하여 필요한 지원을 하도록 하고 있다.

위원회의 주요업무로는, 동법 제8조의 국제개발협력 기본계획 및 제 10조제1항제1호의 분야별 연간종합시행계획 및 제13조에 따른 국제개발협력의 평가에 관한 사항, 국제개발협력과 관련된 정책 중 정부 차원의 조정이 필요한 사항 그리고 그 밖에 위원장이 중요하다고 판단하여 부의하는 사항에 관한 심의와 조정업무라 할 것이다.

5) 세부적 업무에 관한 주과기관의 설정(법 제9조)

본 법률 제9조에서는 양자간 개발협력 중 유상협력은 기획재정부 장관이, 무상협력은 외교통상부장관이 각각 주관하되, 다자간 개발협력 중 「국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률」에 규정된 국제기구와의 협력은 기획재정부 장관이, 그 밖의 기구와의 협력은 외교통상부장관이 주관하도록 규정하여 세부적 업무에 관한 주과기관을 명확히 하고 있다.

6) 연간 국제개발협력 시행계획의 작성(법 제11조)

본 법률 제11조에서는 개정을 통하여 연간 국제개발협력의 시행계획의 작성과 확정절차를, ① 각 시행기관은 매년 기본계획에 따라 국제개발협력 시행계획안을 작성하여 주관기관에 제출하고, ② 주관기관은 각 시행기관이 제출한 연간 국제개발협력 시행계획안이 기본계획에 부합하지 아니하는 경우에는 시행기관과 협의하여 이를 조정

할 수 있으며, ③ 주관기관은 제출된 연간 국제개발협력 시행계획안을 종합·검토하여 각각 소관 분야의 연간 국제개발협력 종합시행계획안을 작성하여 위원회에 제출하고, ④ 위원회는 최종적으로 제출된 분야별 연간 국제개발협력 종합시행계획안을 심의·조정하여 연간 국제개발협력 종합시행계획을 확정하고, 이를 지체 없이 국회에 보고하도록 하여 보다 국민적 공감대의 확대 형성과 그 절차상의 투명성을 제고하고 있다.

3. 기타 민관협력 관련 법령

민관협력에 관한 현행 우리나라의 관련 법령은 민관협력의 개념의 다양성만큼이나 그 내용과 유형에 따라 다양하게 입법화되고 있음은 이미 언급한 바 있다. 이는 곧 민관협력 대상에 대한 포괄적인 육성, 촉진, 진흥, 지원 등에 관하여 각각의 행정영역과 민관협력의 추진유형에 따르고 있는 것이라 하겠다. 아래에서는 먼저 민관협력의 대상에 따른 구분을 선행하고 이에 따라 크게 그 구성내용과 유형에 따라 구분하여 보고자 한다.

(1) 민관협력 대상에 따른 구분

1) 민관협력의 대상이 산업육성에 관한 것인 경우

곤충산업, 국제회의산업, 기능성 양잠산업, 기르는 어업, 부동산개발업의 관리, 부품소재전문기업 등의 사회적 기업, 대중교통, 벤처기업, 엔지니어링 산업, 친환경농업, 전통시장 및 상점가, 한의약, 생명공학, 게임산업진흥, 공간정보산업, 관광, 기술개발 촉진법, 무역보험법, 문화산업, 박물관 및 미술관, 비파괴검상기술의, 수목원의 조성, 식품산업, 원양산업, 음악산업, 임업 및 산촌, 전시산업, 정보통신산업, 지역

신문발전, 출판문화산업, 친환경상품, 콘텐츠산업, 해외건설, 해외자원 개발, 물의 재이용촉진, 가맹사업, 게임산업, 고령친화산업, 기상산업, 낙농, 농촌, 뉴스통신, 소방산업, 소프트웨어산업, 스포츠산업, 식품산업, 신문 등의, 영상, 영재교육, 영화 및 비디오물의, 전통주 등의 산업, 잡지 등 정기간행물의 인쇄문화산업, 음악산업의 진흥 등

2) 특정기관내지 지역 육성인 경우

그 대상이 신발전지역, 여성과학기술인, 여성기업, 지방소도읍, 지역 균형개발 및 지방중소기업, 관학관, 장애인기업, 중소기업창업, 중소기업기술혁신, 청소년활동, 최빈개발도상국에 대한 특혜관세 공여규정, 농어업경영체, 농업인 등의 농외소득 활동, 다문화가족, 문화예술교육, 산업기술단지, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진, 농어촌주민의 보건복지증진, 첨단의료복합단지 지정 및 지원 등

3) 단체의 육성인 경우

그리고 농어업 경영체, 바르게살기운동조직, 산업기술연구조합, 새마을운동조직, 스카우트활동, 여성농업업인, 한국자유총연맹, 한국지방자치단체국제화재단, 한국진도개 보호, 한국청소년 연맹, 한국학중앙연구원, 한국해양소년단연맹, 한국법학원, 환경교육, 환경기술개발, 건전가정의례의 정착, 경제교육, 법 교육, 식생활교육, 한국4에치활동, 효행장려, 독서문화, 문화예술, 발명, 전통무예, 지방문화원, 태권도, 학교도서관 등 협회 등

4) 민간 자체적으로 하는 일을 정부가 개입하여 촉진(문화, 여성 등) 하고자 하는 경우

산업교육진흥 및 산학협력촉진, 가족친화 사회환경의 조성, 경력단절여성 등의 경제활동, 기술개발, 기업구조조정촉진, 농어촌 전기공급

사업 촉진, 농어촌주택 개량촉진, 농업기계화, 뇌연구, 대중교통의 육성, 대중소기업의 상생협력촉진, 물의 재이용 촉진, 민군겸용기술산업, 사회기반시설에 대한 민간투자, 임양촉진 및 절차에 관한 특례, 지능형 로봇 개발 및 보급 촉진, 직업교육훈련 촉진, 청년고용촉진, 친환경상품 구매촉진, 토지임대부 분양주택 공급촉진, 폐교재산의 활용촉진, 해외건설사업촉진, 환경친화적 산업구조로의 전환촉진, 청년고용촉진, 대중소기업 상생협력 촉진 등

5) 특별행사 지원인 경우

아시아경기대회 및 유니버시아드대회, 12년 세계자연보전총회 지원, 12여수박람회, 포물러원 국제자동차경주대회 등

6) 기 타

개성공업지구, 공항소음 방지 및 소음대책지역, 전통사찰의 보존, 접경지역 등 특별지역 지원인 경우, 그리고 고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착, 제대군인지원, 중소기업인력, 중소기업제품 구매촉진 및 판로, 중소기업창업, 향만인력공급체제의 개편, 사립학교보조와 원조, 비영리민간단체지원, 사회기반시설에 대한 민간투자, 외국 민간원조단체 등 특정 인·집단 지원에 관한 경우 등

(2) 민관협력의 내용 따른 법령 현황

이는 민 관협력의 구성내용에 따른 구분으로써 현행 관련 법령 등은, ① 민간과 공동으로 일정한 사업을 장기간 하는 행위에 관한 법령, ② 민간과 단기간 또는 일회적으로 공동으로 추진하는 행위에 관한 법령, ③ 정부의 역할을 민간이 할 경우 인센티브를 주는 법령(사회복지 사업분야), ④ 정부의 역할을 계약을 통하여 민간에게 위

탁하는 내용에 대한 법령(-방법 : 계약서, 자격요건, 사업자 선정 기준, 경쟁. -책임 감독 : 정산, 집행감독 등, 계약해지, 위반 시 배상), ⑤ 단순하게 특정 민간의 협력을 유인하는 법령(-유인 방법 : 보조금, 조세감면, 저부담의 수수료, 일정한 특허권 부여. -책임 감독 : 감사, 사업승인, 사후 결산, 이사회 등 의결기구 참여, 임원 승인권 등), ⑥ 협회·단체 등 비영리기관등에게 지원을 함으로써 민간의 협력을 유인하는 법령(-유인 방법 : 보조금, 조세감면, 저부담의 공공 수수료, 일정한 특허권 부여. -책임 감독 : 감사, 사업승인, 사후 결산, 이사회 등 의결기구 참여, 임원 승인권, 성과평가 등), ⑦ 불특정 민간, 집단 등에게 지원을 함으로써 민간의 협력을 유인하는 법령(-유인 방법 : 보조금, 조세감면, 저부담의 수수료, 인프라 지원. -책임 감독 : 성과 평가)

(3) 법령 유형별 현황

1) 기금을 설치하여 민간의 영리, 비영리 활동을 직·간접 지원하는 민관협력

국가재정법상 정부출연금, 민간부담금에 의거하여 설치된 민관협력 기금을 통하여 지원하는 유형으로써,

과학기술기본법, 관광진흥개발기금법, 국민체육진흥법, 기술신용보증기금법, 남북협력기금법, 농림수산업자 신용보증법, 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률, 대외경제협력기금법, 문화예술진흥법, 방송법, 보훈기금법, 복권 및 복권기금법, 사회기반시설에 대한 민간투자법, 산업재해보상보험법, 수출보험법, 신문 등의 진흥에 관한 법률, 신용보증기금법, 양곡관리법, 수산업법, 여성발전기본법, 외국환거래법, 원자력법, 응급의료에 관한 법률, 장애인고용촉진 및 직업재활법, 전기

사업법, 정보통신산업 진흥법, 주택법, 중소기업진흥에 관한 법률, 지역신문발전지원 특별법, 청소년기본법, 축산법, 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률, 한국국제교류재단법, 한국농촌공사 및 농지관리기금법, 한국사학진흥재단법, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 문화재보호기금법 등 34개의 법령에 달하며 그 대표적 입법 현황은 아래와 같다. 이러한 유형은 2006년까지는 기금관리기본법에 의거하여 운영되어져 왔으며, 실무상 지방자치단체기금관리기본법에 의한 기금도 유사한 형태라 할 것이다. 그 설치, 운용, 평가, 감사 등에 관하여서는 2007년부터 국가재정법의 적용이후, 엄격한 규정을 통하여 강화되고 있다. 기금관리기본법상 규정 이외의 민관협력 기금은 아래에서와 같이 학교발전기금 등 다수이며, 법률상의 근거가 없는 일부 기금 등은 예산편성, 배정, 책임 등에 있어서 관리가 미흡하다는 비판을 받고 있다. 이러한 기금에 관한 규정을 명시하고 있는 현행 법령의 대표적 규정내용은 아래와 같다.

【민관협력을 위한 기금 관련 법률 현황】

법률명	규정주요내용
<p>대외경제협력 기금법</p>	<p>제 3 조 (기금의 설치) 정부는 대외경제협력에 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 대외경제협력기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.</p> <p>제 7 조 (기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 운용한다.</p> <p>1. 개도국의 산업발전에 이바지하는 동시에 대한민국과 개도국의 경제교류를 증진하는 데 매우 중요하다고 인정되는 사업(이하 “협력사업”이라 한다)의 실시예 필요한 자금의 대출(어음 할인, 채무 보증 또는 유가증권 인수를 포함한다. 이하 “용자등”이라 한다)</p>

법률명	규정주요내용
	<p>2. 협력사업의 준비를 위한 조사 또는 협력사업의 시험적 실시에 필요한 자금의 용자등</p> <p>3. 개도국의 경제 안정을 위하여 특히 중요하다고 인정되는 물자를 해당 국가가 대한민국으로부터 수입하는 데 필요한 자금의 용자등</p> <p>4. 그 밖에 개도국의 산업발전에 이바지하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업에 필요한 자금의 용자등</p> <p>5. 차입금 및 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터 받은 예수금의 원리금 상환</p> <p>6. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출</p> <p>제 8 조 (기금의 지원요건) 제7조제1호부터 제4호까지의 용도에 대한 기금의 지원은 「한국수출입은행법」에 따른 한국수출입은행(이하 “한국수출입은행”이라 한다)이나 그 밖의 은행으로부터 일반적인 조건으로 지원을 받는 것이 곤란하다고 인정되는 경우로 한정한다.</p>
<p>사회기반시설에 대한 민간투자법</p>	<p>제31조 (기금의 조성) ① 기금은 다음 각호의 재원으로 조성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정부 및 지방자치단체의 출연금 2. 제1호외의 자의 출연금 3. 보증료수입 4. 기금의 운용수익 5. 금융기관 또는 다른 기금으로부터의 차입금 <p>② 제1항의 규정에 의한 출연의 방법과 시기 기타 출연에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 금융기관 또는 다른 기금으로부터의 차입금의 차입방법·차입 한도 기타 차입에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

법률명	규정주요내용
<p>산업재해보상 보험법, 수출보험법</p>	<p>제95조 (산업재해보상보험및예방기금의 설치 및 조성)</p> <p>① 고용노동부장관은 보험사업, 산업재해 예방 사업에 필요한 재원을 확보하고, 보험급여에 충당하기 위하여 산업재해보상보험및예방기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.</p> <p>② 기금은 보험료, 기금운용 수익금, 적립금, 기금의 결산상 잉여금, 정부 또는 정부 아닌 자의 출연금 및 기부금, 차입금, 그 밖의 수입금을 재원으로 하여 조성한다.</p> <p>③ 정부는 산업재해 예방 사업을 수행하기 위하여 회계연도마다 기금지출예산 총액의 100분의 3의 범위에서 제2항에 따른 정부의 출연금으로 세출예산에 계상(計上)하여야 한다.</p>
<p>신문등의진흥에 관한법률</p>	<p>제34조 (언론진흥기금의 설치 및 조성) ① 신문·인터넷신문·인터넷뉴스서비스 및 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」에 따른 잡지(이하 “잡지”라 한다)의 진흥을 위하여 한국언론진흥재단에 언론진흥기금을 설치한다.</p> <p>② 언론진흥기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정부의 출연금 2. 다른 기금으로부터의 전입금 3. 개인 또는 법인으로부터의 출연금 및 기부금품 4. 언론진흥기금의 운용으로 생기는 수익금 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금
<p>양곡관리법</p>	<p>제25조 (양곡증권정리기금의 설치) ① 부채의 정리 및 양곡증권의 관리 등에 관한 사업을 하기 위하여 양곡증권정리기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.</p> <p>② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 종전의 「양곡증권법」에 따라 기금으로 조성된 자금

법률명	규정주요내용
	<ol style="list-style-type: none"> 2. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금 3. 제25조의4에 따라 정부의 회계로부터 받는 자금 4. 출연금 5. 기금의 결산상 잉여금
여성발전기본법	<p>제29조 (기금의 설치 등) ① 국가는 이 법의 목적을 실현하기 위한 사업 등을 지원하는 데에 필요한 재원을 확보하기 위하여 여성발전기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.</p> <p>② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가의 출연금 2. 국가 외의 자가 출연하는 현금·물품이나 그 밖의 재산 3. 기금의 운영으로 생기는 수익금(收益金) 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금(수입금) <p>③ 기금은 여성가족부장관이 관리·운영(運用)한다.</p> <p>④ 여성가족부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 기금의 관리·운영에 관한 사무의 전부 또는 일부를 「은행법」 제2조제1항제2호에 따른 은행에 위탁할 수 있다.</p> <p>제30조 (기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 용도로 사용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 여성의 권익 증진을 위한 사업의 지원 2. 여성단체 사업의 지원 3. 여성관련시설의 설치와 운영의 지원 4. 여성의 국제협력 사업의 지원 5. 그 밖에 남녀평등 실현, 여성발전 및 가족 지원 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사업의 지원

법률명	규정주요내용
<p>한국국제교류 재단법</p>	<p>제13조 (기금의 설치·운용) ① 재단의 운영 및 사업에 드는 자금에 충당하기 위하여 재단에 국제교류기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다. ② 기금은 재단이 운용·관리한다. ③ 재단은 기금의 일부를 「재외동포재단법」에 따른 재외동포재단의 사업에 출연하거나 보조할 수 있다. ④ 기금의 운용·관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제15조 (출연금) ① 정부는 재단의 설립·운용에 드는 경비와 기금에 충당하기 위하여 재단에 필요한 출연금을 예산의 범위에서 지급할 수 있다. ② 제1항에 따른 출연금의 지급 및 사용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>문화재보호 기금법</p>	<p>제 3 조 (기금의 설치) 정부는 문화재의 보존 및 관리에 필요한 재원을 확보하기 위하여 문화재보호기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.</p> <p>제 5 조 (기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 문화재 보존을 위한 예방적 관리 2. 훼손·유실 등으로 인한 문화재의 긴급 보수 또는 복원 3. 매장문화재의 소규모 또는 긴급 발굴 4. 제1호 및 제3호에 따른 손실보상 5. 민간의 문화재 보호활동 육성, 지원 6. 그 밖에 문화재보존관리를 목적으로 하는 것으로서 대통령령으로 정하는 사업이나 활동의 지원

2) 보조금을 통해 민간의 활동을 지원하는 민관협력

보조금의 예산 및 관리에 관하여서는 일반법으로서 보조금예산의 편성·교부신청·교부결정 및 사용등에 관하여 기본적인 사항을 규정함으로써 효율적인 보조금예산의 편성과 그 적정한 관리를 기함을 목적으로 하는 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률이 존재하고 있다.

특히 특정한 보조금의 교부에 관한 세부규정(보조근거, 사업목적, 승인, 관리 감독, 반환 등)은 국가시책및고유문화선전단체에대한보조금교부규정, 농산장려보조금교부규칙, 민간외교단체보조금교부규정, 법률연구단체에대한보조금교부규칙, 재외국민보조금교부규정 등 하위법령에서 이를 구체화 하고 있다.

3) 공기업 및 민간공동투자 관련 법령

이는 지방공기업법, 공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률등을 통하여 구체화되고 있으며, 특히 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 관하여 필요한 사항을 정하여 그 경영을 합리화함으로써 지방자치의 발전과 주민의 복리증진에 기여하게 함을 목적으로 하는 지방공기업법에서는 제77조의3 제1항에서 “지방자치단체는 제2조제2항 각호의 1에 해당하는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 2분의 1 미만 을 출자 또는 출연하여 지방자치단체외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 상법에 의한 주식회사(이하 “출자법인”이라 한다) 또는 민법에 의한 재단법인(이하 “출연법인”이라 한다)을 설립·운영할 수 있음”을 규정하고, 제3항에서 “제1항에 따라 지방자치단체가 출자·출연하는 비율을 산정함에 있어서 그 지방자치단체가 설립한 공사가 출자 또는 출연한 경우에는 이를 그 지방자치단체가 출자

또는 출연한 것으로 본다”고 규정하여 공기업의 근거를 규정화하고 있다.

4) 연구관련 공공기관, 별도 법인이 민간의 연구개발을 지원하거나 공동으로 연구하는 등 연구관련 민관협력

협동연구개발이라 함은 대학·기업 또는 연구소가 다른 연구개발관련 기관, 외국의 연구개발 관련기관과 동일한 연구개발과제의 수행에 소요되는 연구개발비, 연구개발요원, 연구개발시설·기자재 및 연구개발정보등을 공동으로 제공하는 형태를 의미한다. 이러한 협동연구개발에 관하여 현행 관련 법령은 그 주요내용상 협동연구개발촉진법상의 주요규정내용과 유사하게 규정하고 있다.

협동연구개발촉진법

제 1 조 (목적) 이 법은 대학·기업·연구소 및 외국연구개발관련기관사이의 협동연구개발의 촉진에 관한 사항을 정하여 연구개발자원을 효율적으로 활용하도록 하고, 연구개발의 성공가능성을 향상시키도록 함으로써 과학기술의 혁신과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다

제 5 조 (연구개발비의 지원) ① 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관이 연구개발비를 지원할 때에는 대통령령이 정하는 특별한 사유가 없는 한 신청된 연구개발과제중 협동연구개발과제를 우선적으로 지원하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의하여 지원되는 연구개발비에는 「국가재정법」 제5조의 규정에 의한 기금에서 기술개발에 지원되는 자금이 포함된다.

③ 「국가재정법」에 의하여 기금을 관리하는 자가 제2항의 규정에 의한 기금에서 기술개발에 지원되는 자금을 기업에 융자할 경우 협동연구개발과제의 추진에 필요한 자금에 대하여는 이자율·상환기간 또는 담보조건등을 우대할 수 있다.

제 6 조 (연구개발요원의 교류) ① 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관으로부터 운영에 소요되는 경비를 지원받는 대학 또는 연구소는 소속연구개발요원과 협동연구개발을 주관하는 기관이 공동으로 신청하는 경우 당해 대학 또는 연구소의 업무수행에 중대한 지장이 없는 한 협동연구개발과제의 수행에 필요한 연구개발요원을 협동연구개발을 주관하는 기관에 일정기간 파견근무하게 할 수 있다.

② 대학 또는 연구소는 소속연구개발요원과 그 연구개발요원이 개발한 기술을 기업화하는 기업이 공동으로 신청하는 경우 그 연구개발요원을 당해 기업에 일정기간 파견근무하게 하거나 기술지도를 하게 할 수 있다.

③ 국·공립연구기관을 제외한 연구소의 소속연구개발요원은 그가 개발한 기술을 기업화하기 위하여 필요한 경우에는 모험기업을 설립하여 운영할 수 있다. 이 경우 당해 연구개발 요원이 기업을 설립·운영하기 위하여 필요한 기간중 대통령령이 정하는 기간은 그가 소속한 연구소에서의 휴직기간으로 본다.

④ 대학·연구소 또는 기업의 연구개발요원은 소속기관의 장의 허가를 받아 서로 겸직할 수 있다.

⑤ 제1항·제2항 및 제4항의 규정에 의한 파견 또는 겸직에 따른 근무는 당해 연구개발요원의 소속기관에서의 근무로 보며, 당해 소속기관은 그 파견 또는 겸직으로 인하여 신분 및 급여상의 불이익을 주어서는 아니된다.

⑥ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 파견근무의 절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 7 조 (연구개발정보의 공동이용) ① 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관으로부터 운영에 소요되는 경비를 지원받는 대학 또는 연구소는 당해 기관이 보유한 연구개발정보를 다른 기관이 공동이용할 수 있도록 허락하여야 한다. 다만, 위탁기업에서 기밀보호를 요청하는 수탁연구과제의 경우 그 결과등에 대한 다른 기관과의 공동이용이 곤란한 연구개발정보는 이를 제외할 수 있다.

② 국가는 연구개발정보의 공동이용을 조장·지원하는 기관에 대하여 그 운영에 소요되는 경비를 지원할 수 있다.

제 8 조 (연구개발시설등의 공동이용) ① 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관으로부터 운영에 소요되는 경비를 지원받는 대학 또는 연구소는 당해 기관의 업무수행에 지장이 있는 경우를 제외하고는 실비의 사용료를 받는 조건하에 당해 기관이 보유한 연구개발시설 또는 기자재를 다른 기관이 이용하는 것을 허락하여야 한다.

② 국가는 대학 또는 연구소가 기업과의 협동연구개발을 위하여 연구개발시설을 설치·운영하는 경우에는 당해 대학 및 연구소에 경비의 일부를 지원할 수 있다.

제 9 조 (대학등과의 협동연구개발) ① 국가는 대학이 2 이상의 기업과 기초연구 또는 응용연구를 협동으로 수행하고자 하는 경우에는 그에 따른 연구개발비의 일부를 지원할 수 있다.

② 국가 또는 지방자치단체는 연구소가 연구개발과제의 일부를 대학 또는 기업에 위탁하도록 권고할 수 있다.

③ 기업 또는 연구소는 대학의 승인을 얻은 박사과정 및 석사과정의 재학생을 일정기간 연구개발에 참여시키고 당해 기업 또는 연구소의 연구개발요원으로 하여금 강의하거나 실험·실습 또는 논문연구를 지도하게 할 수 있으며, 연구개발에 참여한 재학생에 대하여는 그 참여도에 따라 당해 기업 및 연구소가 정하는 연구수당을 지급하여야 한다.

④ 제3항의 경우 대학은 교육법 제75조제1항제2호 기타 다른 법률에 불구하고 기업 또는 연구소의 연구개발요원중 교육법 제79조제3항의 규정에 의한 자격이 있는 자를 공동지도교수로 위촉할 수 있다. 이 경우 위촉받은 공동지도교수는 그가 지도한 부분에 대하여 학점을 부여할 수 있다.

제10조 (연구개발요원 참여 기업위탁과제의 우선수행) 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관으로부터 운영에 소요되는 경비를 지원받는 대학 또는 연구소가 기업으로부터 수탁받는 연구개발과제중 기업의 연구개발요원이 참여하는 연구개발과제를 우선적으로 수탁·수행하여야 한다.

제11조 (국제협동연구개발과제의 우선지원) 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관은 대학·기업 또는 연구소가 외국의 연구개발관련기관과

공동으로 수행하는 협동연구개발과제중 대통령령이 정하는 요건에 해당되는 과제의 경우에는 국내의 대학·기업 또는 연구소사이의 협동연구개발과제에 우선하여 지원할 수 있다.

이와 같은 입법형식을 취하고 있는 관련 법령으로서는,

- 정부출연연구기관의 설립·지원·육성과 체계적인 관리 및 책임 경영에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 합리적인 국가연구체제의 구축과 정부출연연구기관의 경영합리화 및 발전을 도모함을 목적으로 하는 정부출연연구기관등의 설립운영 및 육성에 관한 법률,
- 과학기술분야 정부출연연구기관의 설립·지원·육성과 체계적인 관리 및 책임경영에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 효과적인 국가 과학기술 혁신체제의 구축과 과학기술분야 정부출연연구기관의 경영 합리화 및 발전을 도모함을 목적으로 하는 과학기술분야 정부출연연구기관등의 설립운영 및 육성에 관한 법률,
- 국방과학연구소를 설립하여 국방에 필요한 병기·장비 및 물자에 관한 기술적 조사·연구·개발 및 시험과 이에 관련되는 과학기술의 조사·연구 및 시험 등을 담당하게 하여 국방력의 강화와 자주국방의 완수에 기여함을 목적으로 하는 국방과학연구소법,
- 기술표준원 및 지방중소기업청(대전·충남지방사무소를 포함한다)의 공산품 및 공업재료에 관한 시험·분석·감정 및 설비사용과 공업기술에 관한 조사·연구개발 및 기술지원에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 기술표준원등의 시험연구 및 기술지원규칙,

- 기초연구를 지원·육성하고 핵심기술에 대한 연구개발을 촉진하여 창조적 연구역량의 축적을 도모하며 우수한 과학기술인력을 양성하여 국가과학기술경쟁력의 강화와 경제·사회 발전에 이바지하는 것을 목적으로 하는 기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률,
- 뇌연구 촉진의 기반을 조성하여 뇌연구를 보다 효율적으로 육성·발전시키고 그 개발기술의 산업화를 촉진하여 국민복지의 향상 및 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하는 뇌연구 촉진법,
- 첨단과학기술의 혁신을 선도할 고급과학기술인재를 양성하고 지역산업의 기술적 발전 및 경쟁력 향상을 위하여 지식기반산업 및 첨단과학분야를 연구함으로써 지역균형발전과 국가 과학기술발전에 이바지하고자 대구경북과학기술원을 설립함을 목적으로 하는 대구경북과학기술원법,
- 연구개발특구의 육성을 통하여 그 지역에 있는 대학·연구소 및 기업의 연구개발을 촉진하고, 상호협력을 활성화하며, 연구개발 성과의 사업화 및 창업을 지원함으로써 국가기술의 혁신 및 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하는 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법,
- 산업기술의 연구개발과 선진 기술의 도입·보급 등을 협동적으로 수행하기 위한 산업기술연구조합의 설립과 그 육성에 필요한 사항을 정하여 지원함으로써 산업기술의 향상을 통한 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하는 산업기술연구조합 육성법,
- 인간제대혈의 안전한 관리·이식 및 연구 등에 필요한 사항을 정함으로써 인간제대혈의 품질과 안전성을 확보하고 의학의 발전과

국민보건의 향상에 이바지하는 것을 목적으로 하는 제대혈 관리 및 연구에 관한 법률,

- 천연물과학의 육성 등 천연물신약연구개발의 기반을 조성하고 천연물을 이용한 신약연구개발과 그 개발기술의 산업화를 촉진하여 국민건강의 증진과 국가경제의 발전에 기여함을 목적으로 하는 천연물신약연구개발촉진법,
- 과학기술과 산업경제의 발전을 위하여 정부가 출연(出捐)하는 연구기관의 보호·육성에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 특정연구기관육성법 등이 존재하고 있다.

5) 비연구 공공기관이 민간의 영리, 비영리활동을 간접적으로 지원 하는 민관협력

비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함을 기본방향으로 하는 비영리민간단체지원법에 의거한 비영리민간단체에 대한 지원에 관한 내용으로써 이와 같은 근거법률에 의거 민간의 비영리 활동을 간접적으로 지원하는 형태의 민관협력으로써 대상 비영리민간단체는 2008년 3월 현재 833개에 이르고 있다.⁶⁰⁾ 관련 주요 법률로서는 교통안전공단법, 국민체육진흥법, 대한무역투자진흥공사법, 한국사학진흥재단법 등이 존재한다.

60) 매년 100억원이상 지원('99~'03년 : 150억원, '04~'08년 : 100억)되어 왔으나, 09년에는 50억원(16개 시도의 2009년도자체 확보예산이 273억원 별도)에 이르고 있다. 또한 그동안 시도에 50%를 배정해오던 지원예산은 배정하지 않고 전부를 중앙행정기관 등록단체에 의한 전국단위 사업에 지원하고 있으며, 그 투명성을 위하여 공익사업선정위원회의 공정한 심의를 거쳐 지원 대상을 결정하고 있다. 이때 공익사업선정위원회는 10인 이상 15인 이내로 구성되며, 공익사업 선정위원은 국회의장 추천 3인과 비영리민간단체지원법 제7조에 의해 등록된 비영리민간단체로부터 추천을 받아 구성된다.

6) 민간위탁을 통한 민관협력

이는 일반적으로 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정으로써 정부조직법 제6조제3항 및 그 밖의 법령에 따라 행정 간여(干與)의 범위를 축소하여 민간의 자율적인 행정 참여의 기회를 확대하기 위하여 법률에 규정된 행정기관의 소관 사무 중 일부를 비 공공법인·단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것이다. 대상으로서는 단순 사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무 등이라 하겠다. 이는 기초과학연구진흥법(기초과학연구진흥계획의 세부사업을 국공립연구기관등에 위탁), 국유일반재산의 위탁에 관한 규칙, 사립학교 교직원 학자금대여사업 위탁관리규칙, 우체국창구업무의 위탁에 관한 법률, 자체감상활동의 지원 및 대행위탁감사에 관한 규칙 등 다수의 관련 법령 등에서 규정되고 있으며, 일반적인 규정형식은,

제00조 (대상) ① 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 사무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음 사항 위탁가능.

제00조 (대상기관의 선정기준 등) 행정기관은 민간위탁할 대상기관을 선정할 때에는 인력과 기구, 재정 부담 능력, 시설과 장비, 기술 보유의 정도, 책임능력과 공신력, 지역 간 균형 분포 등을 종합적으로 검토하여 원칙적으로 공개모집, 다만 민간위탁의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정될 때에는 관계 법령에 위배되지 아니하는 범위에서 민간수탁기관의 자격을 제한 가능

제00조 (계약 등) 민간위탁의 목적, 위탁 수수료 또는 비용, 위탁기간, 민간수탁기관의 의무, 계약 위반 시의 책임과 그 밖에 필요한 사항을 포함하여 계약을 체결

제00조 (지휘·감독, 감사 등) 지휘·감독하며, 필요하다고 인정될 때에는 민간수탁기관에 민간위탁사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 조치를 명하고, 필요한 사항을 보고하게 할 수 있고 사무 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 이를 취소하거나 정지시킬 수 있고 매년 1회 이상 감사를 하여야 하고 시정조치 또는 문책 가능

등의 형식을 취하고 있다.

7) 외국의 투자유치 또는 우리의 해외투자 확대를 위한 관련법령

① 투자유치에 관한 관련 법령으로는,

- 경자구역 및 제주자유도시의 외국교육기관 설립운영에 관한 특별법,
- 특정국가와의 관세협상에 따른 국제협력관세의 적용에 관한 규정,
- 대한민국과 개발도상국가와의 우호협력관계 및 상호교류를 증진시키고 개발도상국가의 경제·사회발전을 지원하기 위하여 한국국제협력단을 설립하여 각종 협력사업을 하게 함으로써 국제협력 증진에 이바지함을 목적으로 하는 한국국제협력단법 등이 존재하고 있다.

② 아울러 해외투자 확대에 관한 법률로는,

- 국제개발협력에 관한 기본적인 사항을 규정하여 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성하게 함으로써 국제개발협력을 통한 인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여함을 목적으로 하는 국제개발협력기본법으로서 주요규정은 제14조(민간국제개발협력단체 등에 대한 지원) 등이며,

- 「과학기술기본법」 제18조에 따른 과학기술협력에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 국제과학기술협력규정으로서 주요규정은 제4조 (과학기술국제화사업의 추진 등)이며,
- 개발도상국가에 국제협력요원을 파견하여 그 지역의 경제·사회·문화 발전 등을 효율적으로 지원하게 함으로써 국제협력을 증진시키고 그 지역에서 대한민국의 국익과 재외국민의 후생복지를 증진시키는 데에 이바지하는 것을 목적으로 하는 국제협력요원에 관한 법률,
- 군사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 하는 남북교류협력에 관한 법률로서 주요규정은 제17조 (협력사업의 승인 등)이며,
- 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 정함을 목적으로 하는 남북협력기금법 등이 존재한다.

제 2 절 민관협력의 실현을 위한 법제도적 과제

1. 민관협력의 장단점

(1) 장 점

1) 민간 부문의 강점 활용

업무의 구체적 실현에로까지의 비용에 대한 절감 노력은 민간부문이 훨씬 강력하므로 비용절감 효과가 있으며, 민간부문의 참여를 통하여 공공부문이 스스로 개발하기 어려운 관리능력, 신기술에의 접근,

특화된 기술인력 등을 제공받을 수 있다.

또한 재화나 서비스를 제공하는데 필요한 전체적인 공급망을 공공 부문보다 더 효율적으로 관리할 수 있고 경쟁을 통해 비용을 절감시킬 수 있기 때문에 결과적으로 공공서비스 제공에서 경쟁과 효율성을 증진할 수 있다.

2) 서비스 확대 및 실패 위험의 감소

행정업무의 실현에 있어 민간부문의 인력과 예산이 합해지기 때문에 정부가 공무원이나 예산을 증가시키지 않고도 공공서비스의 확대를 가능하게 하며, 민관협력에 참여하는 민간 기업들도 정부와 파트너가 됨으로써 사업 실패에 대한 위험을 상당한 정도까지 줄일 수 있다. 공공부문의 측면에 있어서도 정부는 행정환경 변화에 따라 사업 조정을 신속적으로 운영하기 어려우나, 민관협력은 신속적으로 운영할 수 있어 사업 실패 위험을 줄일 수 있다는 장점이 있다.

3) 정부 운영 및 거시경제에 긍정적 효과 창출

민간 기업들의 참여는 정부부문에서 흔히 발견되는 관료주의의 폐해를 방지하여 새로운 기술이나 업무 절차를 신속하게 도입할 수 있게 해 주며, 민관협력에 참여하는 민간 기업들은 대체로 정부보다 근로자의 생산성이 높으며, 적절하게 임시직을 고용할 수 있고 비용과 시간을 절약할 수 있는 노동집약적인 방법으로 서비스를 제공할 수 있게 해 주는 전문성과 효율성을 보유하고 있다. 또한 민관협력은 민간 및 해외의 투자 자본을 동원하는데 유효한 수단이 되고, 새로운 일터를 창출할 수 있는 등 국가의 생산성과 경제적 성과를 증진시키며, 희소한 투자재원을 좀 더 효율적으로 배분할 수 있게 하고 시장 경제로의 이전을 가속화하며 민간 부문을 발전시킬 수 있다는 장점을 가지고 있다.

(2) 단점 : 관리 미흡으로 인한 부작용

1) 민간부문 장점의 미발현

충분한 경쟁이 없으면 민간 독점을 유발하여 공공부문보다 효율적으로 운영되지 않을 수도 있으며, 민간부문의 참여를 위하여 이익 기회를 확보해 주는 것이 필수적이지만 적절한 이익이 관리되지 않으면(이익 기회가 너무 많거나 적으면) 규모의 경제를 이루는데 방해가 된다.

아울러 정부의 규제가 적정하지 않으면(너무 많거나 적으면) 서비스 공급에 결함을 초래하며, 민간의 책임성을 충분히 담보할 수 없으며, 참여하는 민간에 대한 적절한 통제가 이루어지지 않으면 민간의 권한 남용으로 공공성의 훼손을 초래할 위험이 있다.

2) 비용 증가 및 서비스 질 저하 가능성

민관협력은 특히, 효율적으로 설계되고 감독되지 않으면 관리비용 증가로 비효율성이 발생할 수 있기 때문에 정부의 독자추진 방식과 민관협력의 방식의 비용을 사전에 충실하게 비교하여야 한다.

무엇보다 정부가 무료로 직접 제공하던 공공서비스를 민관협력하는 경우 가격을 인상시키고 빈곤한 사람들에게 심각한 불이익을 초래할 우려도 발생할 수 있다.

3) 신뢰 저하 또는 정치적 반대의 위험성

민관협력 계약 과정이 투명하지 않고 세심하게 감독되지 않으면 부패가 발생하여 민관협력에 대한 국민들의 신뢰를 깎아 내릴 수 있으며, 공무원의 감축을 초래할 수 있어 공무원과 노동조합에 의한 반대를 야기시킬 수 있다. 또한 민관협력을 둘러싼 책무성의 내용 및 한계가 불분명하기 때문에 국민들의 불만을 불러 일으켜 광범위한 정치적인 반대를 초래할 위험이 있기 때문에 민관협력 시 공청회, 세미나

등을 개최하는 등 정치적 공감대를 먼저 형성하여야 할 것이다.

2. 민관협력의 성공요건

민관협력의 성공적인 구현을 위한 성공조건으로서의 1차적 조건은 민관협력의 성립 및 운영단계를 관통하여 지속적인 의의를 가지는 일반 원칙적인 것으로서 2차적 조건의 토대가 되는 핵심적 조건을 의미한다. 2차적 조건은 1차적 조건의 토대 위에서 민관협력의 실질적 운영을 가능하게 하는 구체적 조건을 말한다.

(1) 1차적 조건

- PPP의 적용 필요성과 논거의 존재 및 체계적 접근법의 채택
- 정부와 민간기업간의 상호신뢰 구축
- PPP를 지지하는 정부와 정치적 상층부의 명확한 의지 표명 및 지원
- PPP 사업을 주관·지원하는 정부기관 및 조직체계의 설치
- PPP 사업에 필요한 법적·규제적 장치의 정비
- PPP 사업에 소요될 재원의 적절한 조달

1) 민관협력의 적용 필요성과 논거의 존재 및 체계적인 접근법의 채택

민관협력을 통해 공공서비스를 제공하고자 하는 정부의 입장과 적절한 이익이 보장되어야 하는 기업의 입장 간에 궁극적인 상호의존성이 존재하고 양 부문의 목적이 수렴하고 있어야 함을 의미한다. 또한 분석에 기초한 체계적인 접근을 통해 이러한 논거를 구체화하여야 한다는 것이다. 민관협력의 적용 필요성이 인정되는 경우에는 일반시민과 공무원들로부터의 지지도 확보할 수 있을 것이다.

2) 정부와 기업간의 상호신뢰 구축

양자간에 상하관계 또는 일방에 의한 타방의 일방적 이용관계 등을 극복하고 양자가 진정한 파트너가 되어야 성립될 수 있다. 민관협력은 민관의 협력 정도가 다양하고 복잡하기 때문에, 파트너들에게 이익과 위험 및 책임과 권리가 적절히 배분되었다는 믿음이 전제되어야 한다. 파트너들 간의 목표가 불분명하거나 비현실적이거나 서로 충돌하면 신뢰를 떨어뜨리는 요인이 된다.

3) 민관협력을 지지하는 정부와 정치적 상층부의 명확한 의지 표명 및 지원

정부는 목표와 기본적인 사항을 명확하게 제시하되, 세부적인 사항들은 민간의 효율성이 나타날 수 있도록 간섭을 최소화하여야 한다. 정부는 사후적으로 서비스의 질과 성과를 평가하여 개선에 반영함을 명확히 하여야 한다. 또한 정치적인 지원과 우호적인 분위기가 필요하며, 민관협력 사업은 보통 장기간을 요하기 때문에 강력한 리더십과 정치적인 지원이 필요하다. 민관협력을 하면서도 정부조직 내에 기존의 조직을 그대로 두고 감독을 하게 되면, 민관협력을 약화시킬 우려가 있으므로 이는 정부의 정책결정 시 고려되어야 할 것이다.

4) 민관협력 사업을 주관·지원하는 정부기관과 조직체계

원 스톱 서비스를 제공할 수 있는 조직의 형성과 적절한 서비스를 제공할 능력이 있는 공무원이 있어야 함을 말한다.

5) 민관협력 사업에 필요한 법적·규제적 장치의 정비

기업이 능률적·효과적으로 활동할 수 있도록 하는 법적 체계 구축, 불필요한 규제의 철폐, 투명한 정부규제 등을 의미한다. 민간 투자자들의 권한, 활동, 책임 등을 명백하고 투명하게 알 수 있도록 그 기준

을 명확하게 설정(규제)하고, 나아가 입찰, 조달, 계약 과정은 건실하며 투명하고 공정하게 설정하여야 한다.

6) 민관협력 사업에 소요될 재원의 적절한 조달

사업의 경제성이 있어야 한다는 전제 하에 다양한 원천(필요시 공공부분을 포함) 으로부터의 안정적 자원 조달이 가능해야 함을 말한다.

(2) 2차적 조건

- 사업수행에 따른 비용과 위험부담 정도, 수익배당 정도의 명확성
- 각 참여자들이 갖는 책임과 권한의 명확한 배분
- 사업의 적절한 단계 구분
- 사업 중 발생할 수 있는 갈등의 관리에 대한 사전합의
- 사업과 관련된 제 행위의 적법성 확보
- 제3자의 이익과 권리의 보호

제 3 절 민관협력 활성화를 위한 법제 활성화 방안

위에서 살펴본 바와 같이 현행 우리나라의 민관협력제도는 실무상 운영에 있어서나, 이를 규정하고 있는 법제상의 현황에 있어서도 그 다양성과 복잡성으로 인한 다양한 문제점을 안고 있다고 할 수 있을 것이다.

근본적으로 민관협력과 관련하여 법리적으로 논의되는 쟁점은 자유민주적 법치국가에서 정립되어온 법치주의원리, 즉 의회에 의한 국민생활관계의 규범적 규율이라는 시원적 이상에 민관협력제도가 어느

정도 상응하고 있는 제도인가 하는 문제가 제기되어 지는 것이다.⁶¹⁾ 민관협력제도는 실시간 전개되는 공공역무를 행정주체가 민간과의 협력을 통한 공동의 책임으로 수행해나가는 수단을 총칭하는 것이기 때문이다. 국민의 생활환경은 물론 행정의 다양성과 전문화 등 복잡다기하게 전개되는 현 국가관계에 있어 그에 대하여 상세히 규정할 입법적 규율에는 한계가 있음을 부인할 수는 없을 것이지만, 의회입법원리를 포기할 수는 없다고 할 것이므로, 향후 의회입법의 원칙과 민관협력 시대 공행정의 수행방법과 수단은 어떻게 상호 조화를 유지해 나갈 수 있겠는가 하는 점이 논의의 핵심 사항이 될 것이다. 민관협력제도가 민관간의 협력과정을 중시하는 것이라는 점에서 장점을 가지는 것이나, 경우에 따라서는 법치국가의 기본원칙과 부합되지 못하는 문제점도 있을 것이기 때문이다.⁶²⁾

위와 같은 논의에 따라 종국적으로 민관협력제도와 법률유보의 원칙간의 조화점내지 일치점을 구하는 방법은 입법기술에 의해 해결되어야 할 것이다. 즉 방침법(목적법) 내지 기본법 제정을 통하여 원칙적이고 본질적인 사항에 대한 입법통제에 대한 근거를 마련할 수 있을 것이다. 아울러 법적 규율에 있어서 불확정적 개념(unbestimmte Rechtsbegriff)과 재량규정을 폭넓게 활용하는 입법이 유용할 것이다. 민관협력제도가 이와 같은 법적 규범의 허용범위 내에서 활용된다면 법치주의원칙과의 조화를 이룰 수 있을 것이다.⁶³⁾ 민관협력제도가 특히

61) 金哲洙, 憲法學概論, 2007, 365面이하.

62) Hans Peter Bull, Reinventing NPM: Verwaltungsmodernisierung im Rechtsstaat, DVBl. 2001,S. 1818 ff.

63) 南眞二, NPMと과 新管理手法, 山村恒年(編), 新公共管理新公共管理システムと行政法, 信山社, 2004, 212면 이하.; 김해룡, PPP에 있어서의 법적과제, 경북대학교 법학연구원 법학논고 제35집, 2011, 161면. - 아울러 김교수는 부연하여 ‘민관협력에 대한 법적 규율의 완화를 수용할 수밖에 없다고 한다면 민관협력제도가 가지는 장점을 살리면서 그에 대한 민주적 통제를 강화하는 방법이 최선의 길이라고 여겨진다. 실시간 변화하는 상황에 대응하는 민관협력제도는 파트너간의 대화(Dialog)와 이해관계의 조정, 그리고 합의를 통하여 문제를 해결할 수 있는 장점을 최대한 살

행정계약을 통하여 이루어지는 경우, 입법은 계약의 체결에 관한 기본적인 요건, 체결절차, 리스크 분담, 계약해지요건 등은 물론 민관협력 사업수행에 있어서의 공공성 확보를 위한 규율 등을 규정할 수 있을 것이다.⁶⁴⁾

이와 같이 입법자의 의무가 다른 입법영역에 비하여 강조 시 되는 민관협력 활성화를 위한 법제개선방안의 주요 골자는 아래와 같이 논의될 수 있을 것이다.

1. 민관협력사업에 관한 기본법 제정

보조금 이외의 지원, 촉진, 육성 등에 관한 법률의 민관협력 대상에 관한 과도하게 많은 산업별, 기술별 등의 유형화에 따른 개별화·다기화 등으로 인한 실무집행 공무원은 물론 관계 국민의 혼란에 대하여 이를 총괄적으로 포섭하는 기본법내지 일반법 제정의 필요성이 강하게 대두되고 있는 실정이다. 맥락을 같이하여 연구개발사업에 있어 현행의 과도한 개별법령의 존재로 중복지원 우려 및 효율성 저하를 개선하기 위하여 지원 원칙, 방향, 기획, 평가 등과 중소기업 중심의

리면서 민관협력사업 운용에 있어서의 민간의 민주적 정당성을 확보하는 데 노력해야 할 것이다. 이러한 점에서 민관협력사업에서의 의사결정의 투명성과 예측가능성을 확보하는 문제가 중요하게 된다. 민관협력제도가 실시간 변화하는 국민생활관계에 대응하여 민, 관 간의 합의에 따라 공공역무를 추구하는 제도라는 점을 감안하면 민관협력에서 기대할 수 있는 법치주의는 우선 영미법적인 적법절차의 충족에 큰 의미를 부여할 수 있을 것이다.'라고 이점에 관하여 상세히 논의를 전개하고 있다.

64) Karl - Peter Sommermann, The Rule of Law and Public Administration in a Global Setting, in: Governance and Public Administration in 21st Century: New Trends and New Technique, 2002, S. 67 ff.; 민관협력의 유형에 관하여 계약법적 관점에서 접근과 이를 통한 민관협력과 조달계약 등의 차이점에 관하여 상세히는, 김대인, 사회기반시설을 위한 민간자본 참여에 대한 법적 검토, 토지공법연구 제43집 제2호, 2009년, 193면 이하; 김해룡, 행정계약의 법리와 그 활용을 위한 법제개선 연구, 토지공법연구 제48집 2010, 434면 이하.

협력 강화 및 불필요한 간섭 최소화함을 기조로 하는 기본법의 제정 필요성도 함께 논의되고 있다.

아울러 2010년 처음 시작된 해외 민관협력을 위한 정부재원 확대 방안과 민간투자에 대한 조세 감면 등 인센티브제도를 강화한 해외 민관협력에 관한 기본법 제정이라는 논의 역시 지속적으로 나타나고 있다.

2. 민관협력사업상 보조금 지급 투명화

보조금이라 함은 국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 대한 것과 기타 법인 또는 개인의 시설자금이나 운영자금에 대한 것에 한한다)·부담금(국제조약에 의한 부담금은 제외한다) 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.⁶⁵⁾ 이는 보조금제도는 현대국가의 행정에서 가장 유용하게 활용되고 있는 조성행정수단 중 하나라고 할 것이다. 우리의 경우 보조금 관련 현행 실정법인 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’에서 보조금의 개념을 정의 하고는 있지만, 실정법상의 규정에도 불구하고, 시설자금, 운영자금, 부담금, 급부금 등의 용어가 아직까지 법적으로 파악 되지 않았을 뿐만 아니라, 모든 법영역에 동일하게 적용할 수 있는 통일된 법 개념으로 확립되지도 않았기 때문에 개념상 혼란이 있다는 법규정상 문제에 기인하여 보조금의 편성과 집행 등 절차에 관한 전면적인 제도개선이 요구되어지고 있는 실정이다.⁶⁶⁾ 특히 본 고와 관련하여서는 그간의 국고보조

65) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제2조 제1호

66) 기획재정부 보도자료 2010. 7. 13 등 참조. 이에 따르면, 우리나라 국고 보조사업의 규모는 해마다 증가하여 2010년에는 42.7조원에 달하고 있다. 최근 5년간 연평균 8.9% 증가율을 보여 총지출 증가율 6.9%를 상회하는 수준이며, 총지출 규모대

사업 운영과정에서 드러난 문제점을 시정하기 위하여 부정수급자에 대한 제재강화 등 보조사업의 효율성과 책임성 그리고 투명성제고를 염두에 두고 입법적 해결방안으로써의 일몰제의 적용을 제한하고자 하는 것이다.⁶⁷⁾

민관협력의 대표적 유형으로서의 보조금 지급에 있어서도 집행상의 불투명성과 민-관의 부담기준에 관한 명확한 규정의 미비와 일회적이며 사후평가가 결여된 보조금지급 결정과 항속성 등으로 인한 문제점에 대하여 5년, 7년, 10년간을 단위로 하는 일몰제를 도입하여 분기별 또는 반기별 공모제도의 도입 및 평가 후 계속여부 결정하는 방안 등을 적용할 필요성이 있다고 고려된다.

3. 민간위탁사업상 절차적 신속성과 용이성 확보

민간위탁의 경우에 있어서도 관련 법령의 다양화로 인한 문제점에 대하여 일정규모 이하, 비 지속적인 경우는 포괄적인 근거를 토대로 가능하도록 절차상의 신속성과 용이성을 요하며, 무엇보다 현행 관련 법령의 중심 기조인 공공기관 중심의 위탁에서 탈피하여 제도취지에 상응하는 실질적인 민간에 대한 위탁 범위를 실질화하여 그 범위를 확대하는 방안이 심도 깊게 논의되고 있다.

비 보조금 총계는 14.5%에 달한다. 특히 보조금의 경우에는 일단 도입되고 나면 보조사업자의 기득권으로 인식되어 향후 이를 축소하거나 폐지 하는 것이 어려워 지고, 따라서 보조사업수가 지속적으로 확대되는 경향을 보인다고 한다.

67) 제안 방안으로 여기서의 일몰제개념은 유럽국가의 그것으로써 관료주의 철폐와 규제완화에 효과적인 통제를 보장하는 광범위한 접근방식으로 파악하여 선진규제의 목적을 달성하기 위한 수단으로써의 일몰제를 의미한다. 이는 의회에 의한 행정기관 등의 정기적 심사에 중점을 둔 미국과는 달리 법률과 법규명령 등에 일몰조항(Befristungsklauseln)을 두고 이들 법령에 대해 집행기관인 행정부가 장기적 관점에서 사후평가를 지향하는 도구로서 활용되는 것이다.

4. 국가배상책임과 사업상 손실(Risk)분담체계 정비

이는 민관협력 사업에 있어 제3자에 대한 손해발생시 국가배상책임의 성립이 가능한가 하는 점에 관한 논의이다. 민관협력 사업은 본질적으로 공행정청과 민간의 합작 사업이므로 그 사업체의 법적 형식이 사법상의 법인이라고 하더라도(특히 제 3섹타형 사업인 경우) 그 사업 운영상의 책임에 관하여서는 공행정청과 민간이 공동으로 가지는 것이다.⁶⁸⁾ 그러므로 사업으로 인하여 발생한 타인에 대한 손해에 관하여 그 구체적인 책임분담의 범위와 체계 등에 대한 사전 규정이 불비되어 있을 경우에는 많은 분쟁이 발생할 여지가 상존하는 것이며, 이는 법적 안정성이라는 측면에 있어 대단히 우려되는 사항인 것이다. 사업의 운영상의 주요한 결정이 민-관 공동으로 이루어진 경우에 발생한 손해는 그 배상 책임을 민-관이 공평하게 분담하는 것이 타당하다고 할 수 있을 것이지만,⁶⁹⁾ 다양한 형태로 진행되는 민관협력의 개념징표에 따라 다양하게 전개될 사업의 성격과 공익적 성격을 반영하여 경우에 따라서는 당해 사업에 투자한 자본의 비율로 책임분담을 하는 것이 가장 바람직 한 방법으로 고려된다. 아울러 민관협력 사업 주체의 배상능력을 상회하는 손해가 발생한 경우, 주로 민간의 경우에 해당될 것으로 고려되어지는, 행정청이 그 나머지 손해에 대한 배상책임을 져야 할 것이라는 점은 민관협력 사업이 공사간의 협력원칙(Kooperationsprinzip)에 의해 이루어 진다는 점, 그리고 배상능력이 없는 민간에게 이와 같은 부담을 사전에 지우는 규정을 마련하는 것은 민관협력의 활성화를 위한 노력에 반하는 효과를 가져올 우려가 있는

68) 김해룡, PPP에 있어서의 법적과제, 경북대학교 법학연구원 법학논고 제35집, 2011, 165면 이하.; 小幡納子, 公物法과 PFI에 관한 法的考察, 塩野古希, 行政法の 發展과 變革, 有斐閣, 2001, 795면 이하.

69) 김해룡, PPP에 있어서의 법적과제, 경북대학교 법학연구원 법학논고 제35집, 2011, 166면.

바, 위에서 제시한 원칙과 중국적으로 사업의 성공으로 인한 이익은 공익에 해당하는 경우가 대다수일 것인 바, 이는 행정청이 그 부담을 지는 것이 바람직할 것이다. 또한 민관협력 사업에 대한 행정청의 관리내지 감독이 소홀함으로 인하여 발생하는 배상책임의 경우에도 국가배상책임이 인정되어야 할 것이다.

한편 민관협력사업에 대한 리스크 분담의 경우에 있어 중요한 논점으로 제시되는 사안은 장기간의 기간을 통하여 진행되어지는 민관협력 사업에 있어 사업손실상의 결손이나 사업폐지시의 리스크분담을 어떻게 조율할 것인가 하는 점이다.

이와 같은 고려는 특히 PFI방식에 따른 민간투자사업에서 주요쟁점 사항으로 논의 시 되어 지고 있다. 즉 사회기반시설이 갖는 장기 투자회임 및 투자비 회수기간은 복잡성의 증대로 인해 위험을 유발하며, 이는 민간자본에 의한 사회기반시설 투자가 일어나지 않는 핵심적인 요인 중 하나이다. 이에 민간투자사업 대상시설 및 방식의 변화(1종·2종 구분 폐지, BTL방식 확대, 관련 시설 확대), 최소운영수입보장(Minimum Revenue Guarantee, MRG)⁷⁰⁾, 환리스크 및 금리위험 보장, 매수청구권 및 해지시 지급금 보장, 토지 수용권(토지수용과정에서 발생할 수 있는 리스크 해결)부여와 같은 제도를 입법화하여 그

70) 최소운영수입보장은 20년-30년간 수익을 보장함으로써 지속적으로 정부재정지원이 필요하며, 실제 한번 잘못된 민간기업과의 협약은 수십년간 정부재정지출을 초래한다는 점에서 큰 문제로 대두되어져 왔다. 실제, 2008년까지 약 1조 3,674억(추정치)이 지출되었으며, 최소운영수입보장 협약을 맺은 다른 민자사업들이 완공되면 그에 따른 재정지출액은 기하급수적으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 심지어 일부 사업들은 최소수입운영보장비용이 너무 커 정부가 다시 매입하는 현상이 나타나고 있다. 즉 인천공항철도는 30년간 부담해야할 최소운영수입보장 추정액이 13조원에 이르러 한국철도공사가 2009년 11월 현대건설 등 8개 건설사로부터 1조2064억원(1조6534만5600주)규모의 주식 대금을 완납하고 88.8%를 취득했고 국토해양부와 현대해상이 9.9%, 1.3%를 각각 보유하고 있으며, 이 외에도 미시령 민자터널(총사업비 2620, 국·도비5, 민자 965)의 경우, 실제 통행료수입이 추정통행료수입에 62% 수준으로 머물러, 강원도가 정부에 국가매수 등을 지속적으로 건의하고 있다.

위험을 줄이기 위한 노력을 기울여 온 바 있으며 이는 곧 민간의 위험해결을 위한 제도적 변화로 아래와 같이 나타나고 있다.⁷¹⁾

【민간의 위험해결을 위한 제도적 개선】

	1999년 기본계획 (1998년 법률개정 및 전면개정)	2005년 기본계획	2006년 기본계획	2009년 기본계획
대상 시설 및 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 1종, 2종 구분 폐지(31개 시설) - 1종 시설 : 소유권이 준공과 동시에 국가에 귀속, BTO 방식, 부대사업인정 - 2종 시설 : 소유권이 사업자에게 인정, BOO방식, 부대사업 불인정 • 추진방식다양화 - 정부고시사업, 민간제안사업으로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> • 교통시설 위주에서 교육, 복지, 문화 등 생활기반시설분야로 확대 • 생활기반 시설은 BTL 방식으로 민자유치(복합화 개발, 부대수익사업 개발 유도) • 45개 시설 	좌 동	46개 시설로 확대
최소 수입 운영 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 최소수입운영보장 및 환수기준 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 축소 (2003년 부터 축소) 	<ul style="list-style-type: none"> • 축소 -정부고시 (15->10년) -민간고시 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> • 최소수입운보장 폐지(정부고시)를 대체하기 위해 투자위험분담금 도입

71) 김태은, 재화의 특성과 제도의 재생산- 민관협력(사회간접자본에 대한 민간투자)을 중심으로, 한국행정학보 제44권 제2호 2010, 149면.

제 5 장 우리나라 민관협력 관련법제와 활성화방안

	1999년 기본계획 (1998년 법률개정 및 전면개정)	2005년 기본계획	2006년 기본계획	2009년 기본계획
환리 스크 분담	<ul style="list-style-type: none"> • 일정수준 이상의 환율변동으로 인하여 사업시행자의 건설자금용(운영자금 제외) 외 화차입금에 대한 환차손 또는 환차익이 발생한 경우 사용료 등을 조정하거나 국가 또는 지방자치단체의 재정지원 또는 환차익의 환수⁷²⁾ 	좌 동	좌 동	좌 동
금리 변동 위험 분담	없 음	없 음	없 음	<ul style="list-style-type: none"> • 2009년 착공사업에 한시 적용 -시장상황에 따라 금리가 급변할 경우, 정부가 금리 변동 위험의 일정부분 분담⁷³⁾
매수 청구권 (해지시 지급금) 인정	<ul style="list-style-type: none"> • 사업시행자는 천재지변 등 불가피한 사유로 인하여 사회간접자본시설의 건설 또는 지방자치단체에 대하여 당해사 	좌 동	좌 동	<ul style="list-style-type: none"> • 해지시 지급금⁷⁴⁾ (동 규종은 2001년 최초규정) 확대 (한시적)

72) ±20%이내 변동 : 사업시행자의 자체부담(환차손) 또는 인센티브(환차익), 20%이상 상승(환차손): 사용료 등의 조정 또는 재정지원, 20%이상 하락(환차익): 사용료 등의 조정 또는 국가 또는 지방자치단체로 환수(기획예산처, 1999:34)

73) BTO사업의 경우 협약시점 대비 ±0.5% 포인트 이상의 기준금리(예시: 은행채 5년 AAA)변동 발생시 그 초과분 또는 감소분의 일부를 위험단계별로 차증지원 또는 환수(기획재정부, 2009a:25)

74) 민자사업 중도 해지시 관리운영권 상실에 대한 보상으로 주무관청이 사업시행자

	1999년 기본계획 (1998년 법률개정 및 전면개정)	2005년 기본계획	2006년 기본계획	2009년 기본계획
	업(부대사업을 포함)을 매수해 줄 것을 요청 ⁷⁵⁾			- 불가피한 사유로 민자사업이 중도 해지 시 해당시설의 잔존 가치에 대한 보상규모 확대 (민간투자자금의 상각 방법을 정률법->정액법으로 변경)
토지 수용권 부여	<ul style="list-style-type: none"> 사업시행자는 토지매수업무, 이주대책사업 등의 시행을 주무관청 또는 관계지방자치단체의 장에게 위탁할 수 있음 	좌 동	좌 동	좌 동

또한 이에 관한 내용과 민간의 위험이 우려되는 내용은 계약에 포함되어야 할 것이지만, 사전 예상하지 못하였던 사정의 변경으로 사업이

에게 지급하는 금약으로서 해지의 귀책사유에 따라 민간투자자금과 미래 기대수익을 기준으로 차등지급(기획재정부, 2009a: 27-29)

75) 매수청구권 인정사유는 천재지변·전쟁 등 불가항력적인 사유로 인하여 6개월 이상 공사가 중단되거나 총사업비가 50%이상 증가한 경우, 천재지변·전쟁 등 불가항력적인 사유로 인하여 6개월이상 공사가 중단되거나 시설의 보수 또는 재시공비가 당초 총사업비의 50%를 초과한 경우, 실시협약시 정한 정부이행사항을 정부가 정당한 이유없이 당해사유 발생을 통보받은 날로부터 1년이상 이행하지 아니하거나 이로 인해 당해시설의 공사 또는 운영이 6개월이상 지연 또는 중단된 경우, 기타 주무관청이 사업시행자의 매수청구권을 인정하는 것이 타당하다고 판단하여 실시협약에서 정한 요건이 발생한 경우이다(기획예산처, 1999: 35)

중단되거나 또한 폐지하고자 할 경우에는 민관간의 손실 분담이 순조롭게 이루어져야 할 것이나, 현재 이와 같은 문제에 대응할 수 있는 입법적 조치가 이루어지지 못하고 있는 실정이며, 이는 법규정을 통한 사전적 협의를 그 법률적 요소로 함이 타당할 것이다.

5. 권리구제확충을 위한 입법정책적 고려

이는 민간자본투자 사업에 있어 민간이 국가에 대하여 행정청의 흠결 없는 감독권의 행사를 요구할 수 있는 권리의 인정여부에 관한 것이다. 즉 독일의 경우, PFI사업이 국가의 엄격한 감독 하에 이루어지는 것이라는 점에서 개인에게 행정청의 흠결 없는 감독권의 행사를 요구할 수 있는 권리가 인정되어야 할 것이고,⁷⁶⁾ 그러한 점에서 감독권의 불 행사에 대한 부작위 위법확인소송을 행정법원에 제기할 수 있다는 견해가 있다. 또한 PFI사업자 선정에 행정처분으로 보고, 그에 대한 경쟁자의 취소소송 역시 가능하다고 할 수 있다는 것이다.⁷⁷⁾

그러나 우리의 경우, PFI사업자의 선정과 관련된 법적 분쟁은 민사상의 분쟁으로 취급되고 있으며, PFI 사업자의 선정행위는 PPP사업계약의 위한 준비단계의 행정내부적 행위로 취급되고 있는 실정이다.⁷⁸⁾ 이와 같은 경향과는 달리 서울행정법원은 다수의 사업희망자로부터 사업계획서를 받아 행정청이 PFI사업을 위한 기업을 선택하고 사업의 운영기간 등을 정하는 행위는 법적 구속력 있는 행정처분이라는 입장

76) Wolfgang Hofmann-Riem, Das Recht des Gewährleistungsstaates, in: Schuooert (Hrsg.), Der Gewährleistungsstaat - Ein Leitbild auf dem Pruefstand, 2005.

77) Hans Peter Ipsen, Oeffentliche Subventionierung Privater, DVBl 1956. 1956, S. 461 ff.

78) 김해룡, PPP에 있어서의 법적과제, 경북대학교 법학연구원 법학논고 제35집, 2011, 167면.- 김교수는 이러한 논지를 서울-춘천간 민자고속도로 시행자 지정취소와 관련된 취소소송을 기각하였는데, 이는 민자 고속도로 시행자 지정취소행위는 행정처분이 아니라 PFI 계약의 해지라고 판단한 대법원의 판례를 통하여 제시하고 있다. (대법원 2009.4.23 선고 2008두 242).

을 판시하고 있다.⁷⁹⁾ 즉 민관협력 사업계약의 법적 성질에 대한 논의에 관한 것으로서, 계약이 사회기반시설에 대한 민간투자법이라는 공법적인 근거에 의해 이루어졌고, 그 사업이 공익을 위해 운영될 뿐만 아니라 그 사업을 운영하는 기업이 공공시설의 이용료를 강제적으로 징수한다는 점에서 계약을 공법상 계약으로 볼 수 있으며, 이와 같은 입장에 의하면 PFI사업에 따른 법적 분쟁은 공법상 당사자 소송으로 다룰 수 있다는 것을 의미하는데, 대법원은 아직 이와 관련된 법적 분쟁을 민사소송의 대상으로 인식하고 있어 논의시 되는 것이다. 이러한 판례의 상이한 논지에 대하여 학계는 물론 실무상 민관협력사업의 실무적 운영현황에 근거, 권리자 보호에 관한 입법정책적 검토에 관한 요구가 증대하고 있는 실정이며 이는 관련 법령의 규정화를 통한 입법적 해결을 요구하는 사항이라 할 것이다.

79) 金性洙, 민간투자사업의 성격과 사업자선정의 법적 과제, 公法研究, 제36집 4호, 2008.

참고문헌

- 고충석, 외부경영 효율화를 위한 거버넌스형 민관협력 구축 방안 - 제주도를 중심으로 -, 제주발전연구 제3호, 1999.
- 길준규, 제3섹터 지방공기업에 대한 법리적 고찰, 토지공법연구; 제 24집, 2004.
- 김광수, 사회기반시설을 위한 민간투자 제도의 법적 문제, 토지공법 연구, 제43집 제2호, 2009
- 김두옥, “제 3섹터 공기업의 운영구조분석, 제3섹터 지방공기업의 발전 방안, 한국지방공기업학회 제 3회 학술세미나, 2004. 10. 29.
- 김대인, 행정기능의 민영화와 관련된 행정계약 -민관협력계약과 민간위탁계약을 중심으로-, 행정법연구, 2005
- 김석준, PPP에 관한 소개와 new governce, 2002.170 法學論攷 第 35輯 (2011.2)
- 김성수, 민간투자사업의 성격과 사업자선정의 법적 과제, 公法研究, 제36집 4호, 2008.
- 김성현, 일본의 민자유치(PFI)제도 연구와 시사점, 2007년 한국거버넌스학회 춘계학술대회 자료집, 2007
- 김유환, 21세기 New Governance에서의 NGO/NPO의 역할과 과제, 행정법연구 제15호, 2006.
- 김태은, 재화의 특성과 제도의 재생산- 민관협력(사회간접자본에 대한 민간투자)을 중심으로, 한국행정학보 제44권 제2호, 2010
- 김해룡, PPP에 있어서의 법적과제, 경북대학교 법학연구원 법학논고 제35집, 2011

참고문헌

- 문상덕, 참여와 교섭에 의한 행정과정과 행정분쟁의 해결, 행정법연구 제18호, 2007.
- 박동규외2인, 아시아 개도국 민자사업의 자금조달 효율화 방안, 국토연구 제60권, 2009
- 송동수, 행정계약의 현대적 재조명, 토지공법연구 제 10집, 2000.
- 오준근, 영국법상 사회기반시설에 대한 민간투자사업과 공공계약규정의 관계에 관한 연구, 토지공법연구 제 42집, 2008
- 유영철, 신거버넌스로서 민-관 협력 그리고 민간투자에 관한 연구 - 공공서비스 확충을 위한 민간투자방식의 레짐이동을 중심으로 - 한국행정논집 제20권 제1호, 2008.
- 윤석재, 부패방지를 위한 민관협력 체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003.
- 이계수, 참여민주주의의 이상과 현실, 공법연구 제35집, 2006.
- 이순우, 프랑스 행정계약의 개념, 한양법학회, 한양법학, 제25집, 2009.
- 이윤상, “제3섹터 방식 추진현황과 향후과제, 토지연구, 제13권 제2호, 한국토지공사, 2003, 여름호.
- 이원우, 공공주체의 영리적 경제활동에 대한 법적 고찰, 공법연구, 제29집 제4호, 2001.
- 이원우, 공기업 민영화와 공공성 확보를 위한 제도개혁의 과제, 공법연구, 제31집 제1호, 2002.
- 이종수, 한국의 PPP 운영실태와 발전전망, 지방자치 제76호, 1996.
- 이창균, 민간공동출자사업의 자원확대방안, 한국지방행정연구원, 1997.
- 임승빈, 행정과 NGO간의 네트워크 구축에 관한 연구, 한국행정연구원, 1998

- 정갑영 외, 민영화 추진에 따른 성과 평가 및 개선방안 도출을 위한 연구, 연세대학교 동서문제연구원, 2003. 3.
- 정해방, 사회기반시설에 대한 민간투자제도의 현황과 쟁점, 건국대학교 제3회 사회인프라개발법 국제심포지엄 발표자료, 2009
- 주재홍, 영국 PFI사업의 교훈과 한국 BTL사업 개선방안 연구, 국토연구 제53권, 2007
- 진미윤, 공영택지개발의 민관 파트너십 과제와 전망, 국토연구 제59권, 2008
- 최승필, 민간투자사업에 대한 법-제도적 검토, 외법논집 2010.
- Arrowsmith,Sue, Public Private Partnerships and The European Procurement Rules: EU Policies in Conflict?, Common Market Law Review 37, 709-737. 2000
- Brede, Einleitung, in: Püttner(Hrsg.), Privatisierung, und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft GemeinWirtschaft, 1988
- Budäus/Gruening, in: Budäus/Eichhom(Hg.). Public Private Partnership, 1997
- David Osborn & Ted Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector, N,Y.; Addison-Wesley Publishing Company, 1962.
- Dietrich Muswiek, Das sogenannte Kooperationsprinzip - ein Prinzip des Umweltschutz ?, ZUR 2001, S. 7 ff.
- E. S. Savas, Privatization: Theory, Practice and Choice, 1988

참 고 문 헌

- Hans Peter Bull, Reinventing NPM: Verwaltungsmodernisierung im Rechtsstaat, DVBl. 2001, S. 1818 ff.
- Hans Peter Ipsen, Oeffentliche Subventionierung Privater, DVBl 1956,S. 461 ff.
- Helmuth Schulze - Fielitz,, Kooperatives Recht im Spannungsfeld vom Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensoekonomie, DVBl. 1994, S.657 ff.
- H.George Frederickson, The Spirit of Public Administration, San Francisco: Tossey-Bass Pubikshers, pp. 78-87.
- Jan Ziekow/Alexander Windoffer, Public Private Partnership als Verfahren - Struktur und Erfolgsbedingungen von Kooperationsarenen, NZBau 2005, S. 665 ff.
- Jan Ziekow, Publik Private Partnership - auf dem Weg zur Formierung einer internationalen Innovationsebene ? Die Verwaltung,2006, S. 630.
- Klaus Koenig, Neue Verwaltung oder Verwaltungsmmodernisierung, Verwaltungspolitik in den 90er Jahren, DOeV 1995.
- Karl-Peter Sommermann, The Rule of Law and Public Administration in a Global Setting, in: Governance and Public Administration in 21st Century: New Trends and New Technique, 2002.
- Linder, S.H. and Rosenau, P. V., Mapping the Terrain of the Public Private Policy Partnerships. In: P.V. Roseanu(e.d.). Public Private Policy Partnerships, 1-18. Cambridge, MA: MIT Press, P, 5. 2000

- Ludwig Gramlich, *Öffentliches Wirtschafts Recht*, Springer, 2007
- M.E. McGill & L.M. Wooten, *Management in the Third Sector*, PAR, Vol. 35, No. 5, p. 445.
- Miriam Pirnay, *Public Private Partnerships und deren Einordnung in das Europäische Wettbewerbsrecht*, Peter Lang, 2006,
- Meyer-Hofmann/Riemenschneider/Weihrauch(Hrsg.), *Public Private Partnership. Gestaltung von Leistungsbeschreibungen, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis*, 2. Aufl., 2008.
- Mutek, Michael W., *Implementation of Public Private Partnering*, 30 *Pub. Cont. L. J.*, 557, 2001
- Peter J. Tettinger, *Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership*, *DOeV* 1966, 764 f.; Martin Weber/Michael Schaefer/Friedrich L. Hausmann(Hrsg.), *Public Private Partnership*, 2006.
- Rainer Pitschas, *Staats- und Verwaltungsmodernisierung als Wertkonzept des europäischen Rechts- und Sozialstaats*, in: R. Pitschas/C. Koch(Hrsg.), *Staatsmodernisierung und Verwaltungsrecht in den Grenzen der europäischen Integrationsverfassung*, 2002.
- Rainer Pitschas, *Entwicklung der Handlungsformen im Verwaltungsrecht - Vom Formendualismus des Verwaltungsverfahrens zur Ausdifferenzierung der Handlungsformen*, in: W. Bluemel/R.Pitschas (Hrsg.), *Reform des Verwaltungsverfahrensrechts*, 1994.
- R. Wuthnow, *Between states and markets: The voluntary sector in comparative perspective*, Princeton, New Jersey: Princeton Uni. Press, p 48., 1997.

참 고 문 헌

Stober, Moeglichkeiten und Grenzen einer Privatisierung, in: Tettinger (Hrsg.), Rechtlicher Rahmen fuer Public-Private- Partnerships auf dem Gebiet der Entsorgung, 1994.

Wolfgang Hofmann-Riem, Das Recht des Gewaehrleistungsstaates, in: Schuooert(Hrsg.), Der Gewaehrleistungsstaat - Ein Leitbild auf dem Pruefstand, 2005.

遠山熹博, “(民營化の方法” 下) 『追手門經濟論集』 第X X V卷 第1号 (追手門大學院經濟學會), 2000

南眞二, NPMと斗 新管理手法, 山村恒年(編), 新公共管理新公共管理システムと行政法,信山社, 2004

塩野古希, 行政法の 發展斗 變革, 有斐閣, 2001

阿部泰隆, 行政の法システム(下), 有斐閣, 2002

原田尚彦, 行政法要論, 學陽書房, 2004

小早川光郎, 行政法講義9(下), 弘文堂, 2002