

사우디 민관협력사업(PPP) 법제 조사

2020. 11. 8

사우디아라비아 주재원

I. PPP 법제 현황

1. 개관

- 사우디의 경우 오랜 기간 PPP 프로젝트를 추진해 왔음에도 현재까지 PPP를 직접 규율하는 법은 존재하지 않음.
- PPP 입찰절차는 사우디 정부입찰 및 조달 법령(Government Tenders and Procurement Law, GTPL)¹⁾의 내용을 그대로 따름.
- 향후 PPP 법제 정비가 계획되어 있고, 2018년 7월에는 법안이 발표되기도 하였으나 아직 제정 공포되기 전임.
- PPP법(Private Sector Participation Law) 제정 전까지는 정부입찰 및 조달법령이 적용되고, 전기 및 수도 분야에는 전기법(Royal Decree No. M/56 20 Shawwal 1426 / 22 November 2005)과 동법 시행령이 적용됨.
- 2018년 8월에는 PPP 매뉴얼이 발표되어 사우디의 PPP 프로젝트에 대한 로드맵을 제시.

2. 사우디 비전 2030과 국가혁신계획

- 2016년 4월 발표된 “사우디 비전 2030” 및 후속 계획인 “국가혁신계획(National Transformation Plan)”에 따라 사적 부문의 의료, 교통, 교육 및 주거에 대한 투자를 유치하고 2020년 까지 5개의 신규 PPP 프로젝트가 진행될 것이 예정됨.
- 사우디 비전 2030과 국가혁신계획의 이행을 담당하기 위해 PPP 국립센터(National Centre for Privatisation & PPP, 이하 “NCP”)가 설립되었으며, NCP는 PPP 전담기구를 설립할 것을 예정하고 있음.

3. PPP 법안(Draft) 내용(확정 전)

- 2018년 7월 PPP 법안²⁾이 발표되었는바, 그 주요 내용은 다음과 같음(2020. 10. 31. 현재 공포 제정 전).

- 가. 외국인 투자자 및 전략적 투자자 유인책
 - 프로젝트의 수입을 국외로 송금하는 것을 허용
 - 법령 변경, 주무관청의 불
 - 법적 조치나 부당한 조치로 인한 손실을 보상받을 권리 규정
 - 외국인 회사도 사업시행법인의 지분 100% 소유 가능
 - PPP 계약은 아랍어 외의 언어로 작성될 수 있음.
- 나. 외국인 투자자 보호책
 - 외국인(외국회사)은 PPP 법 및 계약에 관한 절차, 요건, 권리 및 의무에 있어 사우디 내국인과 동등하게 취급됨.
 - 이는 PPP 법의 이행 및 조달 절차에도 마찬가지로 적용됨.
- 다. 조달 관련 법령의 적용 제외
 - PPP 법안이 제정 시행되면 조달 관련 법령은 PPP 사업에 더 이상 적용되지 않음.
 - 이는 기존 조달 관련 법령이 사업기간이 장기인 PPP 사업에 적합하지 않은 내용들을 담고 있어 사업에 장애가 되었던 사정을 감안한 것임.
- 라. 부동산의 소유 및 이용 자유화
 - PPP법안은 사우디 부동산 소유 및 투자 법(이하 ‘부동산법’)에 따라 제한되는 외국인의 부동산 소유 및 이용을 완화함
 - 즉 외국인 투자자는 마카(Makkah)와 마디나(Madinah) 내 부동산 임차가 허용되며, 타 도시 내 부동산 소유도 허용함. 단 이를 위해 내각(Council of Ministers)의 승인이 필요함.
- 마. 의료 및 교육 시장에 대한 투자 촉진
 - 중전 사우디 사립 의료기관법³⁾에 의하면 사우디 내국인이 아닌 자는 사립 의료기관의 지분을 전부 소유하는 것이 제한되었음.
 - PPP 법안은 사우디 내국인이 아닌 자가 PPP 계약의 사업기간 동안 의료기관을 소유하는 것을 허용함으로써 위 제한을 폐지함.
 - 마찬가지로 사립학교 지분의 외국인 전부 소유도 PPP 계약상 사업기간 동안 허용함.
- 바. 노동법 등의 잠정적 면제
 - 현재 PPP 법 시행 전 사우디의 PPP 절차는 노동법⁴⁾과 사우디화 정책(Saudisation)으로 인해 투자자 입장에서 불편함이 수반됨.
 - PPP 법안은 새로운 PPP 프로젝트에 관하여 위 로컬 요건들의 잠정적 완화 또는 면제가 가능함을 규정하고 있음.

1) Cabinet Resolution No. 649 of 1440 [Royal Decree No. M/128 of 1440 AH] (Promulgating the Government Tender and Procurement Law); Minister of Finance Resolution No. 1242 of 1441H (Approving the executive regulations of the Government Tenders and Procurement Law)

2) Royal Decree No. (101) dated 20/10/1439 AH (04/07/2018)

3) Private Health Institutions Law issued by Royal Decree No. M/40 dated 6 January 2003

4) Royal Decree M/51 23 Sha'ban 1426/September 27 2005 (as amended)

사. 정부의 재정 지원

- PPP 프로젝트에 대한 외국인 투자를 촉진시키기 위해 정부의 재정 지원이 가능함을 규정함.
- 전통적인 정부 보증 외, 우대조건 대출, 수입 보증, 보조금 지급, 세금 우대, 관세 면제 및 환혜지 등 다양한 방식 중 선택 가능.
- 보다 구체적인 내용은 PPP 법의 시행을 위한 하위법령에서 규정.
- 이러한 정부 보증이 실제 투자자 입장에서 유효하게 작동하는지를 확인하기 위해서는 최근 시행된 상사담보법⁵⁾ 및 시행법령의 내용을 살펴볼 필요가 있음.

아. 유연한 분쟁해결

- PPP 계약의 당사자는 분쟁해결을 사우디 법원이 아닌 중재로 해결하도록 합의할 수 있음(제54조).
- 단, 이를 위해서는 경제개발위원회(Council of Economic and Development Affairs)의 사전승인이 필요함.

자. 법 적용대상의 확장

- PPP 법안은 다른 GCC 국가의 PPP 법과 달리 적용이 제외되는 분야를 규정하고 있지 않고, PPP의 개념도 상대적으로 넓게 정의되어 있어⁶⁾, 상당수 프로젝트에 대해 PPP 법이 적용될 가능성이 높음.

차. 민간제안사업의 가능성

- PPP 법안은 쿠웨이트 PPP 법과 마찬가지로 민간제안사업도 허용하고 있음.
- 다만 민간제안사업의 경우 경쟁입찰을 거쳐야 하는지 여부에 대해서는 분명한 내용을 두고 있지 않아, 향후 하위법령 등을 통해 내용 확인이 필요함.
- 민간제안사업이 승인될 경우 해당 제안을 제출한 사업자는 입찰 준비와 제출에 소요된 비용을 최대 5%의 이자와 함께 보상받을 수 있음.

4. PPP 매뉴얼⁷⁾

- 정식명칭은 The Privatization Projects Manual로 2018년 5월경 NCP에서 공포.
- 정부조달 및 입찰법령상 입찰절차를 대부분 따르면서 일부를 PPP에 맞게 수정.
- PPP 당사자가 불만이 있는 경우 이의를 제기할 수 있는 기관인 “Privatisation Procurement Appeals Board”을 설치.

5) Royal Decree No. M/86 on 24 April 2018

6) PPP의 개념요소는 다음과 같음.

- 정부와 사적 부문간에 체결되는 인프라 관련
- 사업기간은 5년 이상
- 공공 서비스(건설, 관리운영 등 포함)의 제공
- 당사자간 리스크 분배
- 성과지향적 대금지급 메커니즘

7) https://www.ncp.gov.sa/en/MediaCenter/News/Documents/Privatization%20Projects%20Manual_ENG.pdf 참조.

- 프로젝트 승인 및 추진 절차를 구체적으로 규정함으로써 명확성과 투명성 제고
- PPP 법은 아직 시행되지 않고 있으나, PPP 매뉴얼의 경우 PPP 프로젝트에 실무상 활용되고 있음.
- PPP 매뉴얼은 감독위원회(Supervisory Committee)에 적용됨.
- PPP 매뉴얼은 PPP 추진 절차와 PPP의 주요 내용에 대하여 기술하고 있으며, PPP 추진 절차를 요약하면 다음 II와 같음.

II. PPP 추진 절차

1. 준비절차(Preparation Process)

순서	목적	승인 ⁸⁾	주요내용
1단계	사전타당성 조사 (Concept Validation)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 프로젝트 개시 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 프로젝트 근거 및 수요 측량 ▪ 경제성 / 실행가능성 검토 ▪ 주요 문제점 및 쟁점 확인 ▪ 프로젝트 계획
2단계	예비타당성 조사 (Initial Business Case)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상세계획 및 정의 개시 ▪ 시장 조사 수행 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 프로젝트의 혜택 ▪ 선호하는 프로젝트 시행 방식 ▪ 기본예산 설정 ▪ 상업모델 ▪ 시행 전략 설정
3단계	타당성 조사 (Full Business Case)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조달절차 개시 ▪ 사전 예산 할당 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상세예산 수립 ▪ 리스크 확인 및 평가 ▪ ViM⁹⁾ 분석 / 시장평가 ▪ 조달계획 ▪ 분석 지원
4단계 ¹⁰⁾	최종심사 (Final Business Case)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 계약 체결 ▪ 예산 편성 ▪ 정부 지원 편성 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 타당성조사 업데이트 ▪ 최종 예산 및 일정표 ▪ 정부 지원 요건 ▪ 미해결 이슈

8) 승인주체는 경제개발위원회(Council of Economics and Development Affairs, CEDA)이나 감독위원회(Supervisory Committee)에 위임가능.

9) Value for Money

10) 4단계는 조달절차 이후 실시협약 체결 전 단계에서 이루어짐.

2. 조달절차(Procurement Process)

- 조달계획의 수립: 조달 목적의 개관, 프로젝트가 의도하는 목적, 프로젝트를 위해 예상되는 기술적 요구사항, 대금 지급 메카니즘, 리스크 분배, 예상시장 분석, 실시협약 초안 등 포함.
- 감독위원회에서 최종 조달 계획 승인
- 시장 조사 및 홍보: 프로젝트에 대한 관심 유도 및 사적 부문에 사업기회 홍보, RFQ¹¹⁾ 작성에 대한 사적 부문의 협조 요청 등
- RFQ의 공고

3. 참가자격 사전심사 (Preparation and Issuance of RFQ)

- 주무관청은 프로젝트에 대한 설명 및 입찰참가자를 위한 지시사항 제시
- 입찰참가자는 참가자격 사전심사신청서(Statement of Qualifications, SOQs) 제출.
- 사전심사회의: RFQ가 공고되면 사전심사 회의가 개최되며, 주요 신청회사들의 대표, 주무관청의 실무진(Project Work Team), 자문회사(advisory team) 및 이해관계자들이 참석
- 주무관청은 SOQ를 평가한 후 최종후보자를 선정하고, SOQ 평가보고서를 감독위원회 송부함.
- 감독위원회가 최종후보자를 승인하면, 주무관청은 적격업체에 통지함.

4. 입찰공고 및 제안요청 (Preparation and Issuance of RFP¹²⁾)

- 제안요청서에는 프로젝트의 개관, 입찰평가방식, 입찰 일정, 향후 입찰절차 개요, 입찰의 원칙, 입찰양식 등 요건 등의 세부내용이 기재됨.
- 사전입찰회의: RFP 공고 전에 RFP의 '안'이 공고되고 주무관청 실무진은 사전입찰 회의를 입찰후보자와 함께 개최하여, 입찰 절차 및 프로젝트 진행에 관한 주요 내용과 구체적인 정보(프로젝트 개관, 프로젝트 일정표, 입찰절차 개관, 운영 및 책임, 재정요건, 상업요건, 입찰 평가기준 등)를 공유하고 논의함.
- 사전입찰회의를 거쳐 최종 RFP 안이 작성되면, 감독위원회가 이를 승인한 후 RFP 최종 공고.

5. 입찰개시 및 평가

- 전자 또는 우편방식으로 투찰. 3개 이상의 투찰이 이루어지기 전까지 개표 제한됨(NCP 승인 있는 경우는 예외).
- 입찰평가를 위해 전문가로 구성된 평가위원회(Evaluation Team) 조직

- 투찰 후 평가위원회가 필요하다고 결정하는 경우 입찰 내용을 보다 분명히 확인하기 위해 회의(Clarification Meeting) 개최 가능.

6. 최종 협상

- 평가위원회는 입찰평가를 통해 가장 좋은 조건의 제안(BAFO¹³⁾)을 한 입찰자를 우선협상자(Preferred Bidder)로 지정
- 주무관청의 실무진은 우선협상대상자와 최종 협상 진행

7. 최종심사(Final Business Case)

- 최종심사 보고서에서는 프로젝트에 대한 긍정적 진술, 구체적 정보(기술적/상업적), 리스크 분배, 계약구조 및 지급 메카니즘, VfM 분석 등 3단계 보고서에서의 내용을 업데이트함.
- 최종심사보고서는 우선협상대상자에 대한 추천 내용과 함께 감독위원회에 제출되고, 감독위원회는 최종 심사 후 결정을 내림.

8. PPP 계약의 체결 (Signing the Privatization Contract)

- 주무관청은 낙찰자와 PPP 계약을 체결함.¹⁴⁾
- 주무관청의 실무진은 PPP 계약 체결 전 필요한 내부 승인 절차를 확인하고, 클로징 프로토콜(closing protocol)을 작성한 후 최종 심사 과정에서 확인된 변동사항들을 계약서에 반영함.
- PPP 계약 체결 후 금융종결 전까지 프로젝트 회사의 설립 및 PPP 계약 인수, 환경 관련 승인 및 정부보증의 발급 등이 전제조건으로 충족되어야 함.

9. 금융종결(Financial close)

- 프로젝트 자금 조달을 위한 금융계약이 체결되고 기표를 위한 선행조건들이 충족되면, 금융종결이 이루어지고 프로젝트가 본격적으로 개시됨.
- 사업시행자/프로젝트 회사는 '금융종결 프로토콜'을 준비한 후, 주무관청의 실무진의 승인을 받아야 함.
- 금융종결 절차는 (i) 대주의 금융선결 조건 충족 또는 포기 확인, (ii) 금융종결 프로토콜의 이행 및 기표, (iii) (필요한 경우) 재무모델의 수정, (iv) (필요한 경우) PPP 계약의 수정 및 서명날인

11) Request for Qualification

12) Request for Proposal

13) Best and Final Offers

14) 사우디 PPP 매뉴얼에서는 Privatization Contract라고 표현됨.

III. 프로젝트 현황

분야	프로젝트명	발주처	시공사	계약금액 (USD Million)	추진현황
상업/발전	Red Sea Development Project – Utilities Package	Red Sea Development Company (TRSDC)	후보 1 – ACWA Power 컨소시엄 (*China Energy Engineering Corporation) 후보 2 – Engie 컨소시엄 (*Masdar, Power China and Saudi Tabreed)	1,700	현재 입찰 진행 중이며, 2020년 4분기에 시공사 선정 예정/ 프로젝트는 2025년 4분기 완공 예정
발전/담수/폐수처리	Qiddiya Entertainment City – PPP Utilities Package	Qiddiya Investment Company (QIC)	후보 1 – ACWA Power 후보 2 – Alfanar	-	현재 입찰 진행 중이며, 2023년 개장 예정
교육	Wave 1 Schools PPP Project (Jeddah & Makkah)	Tatweer Building Company	후보 – Al Bawany Company Ltd. & Aiyad Knowledge for Education and Training (컨소시엄)	22.91	2020년 4분기에 시공사 선정 및 공사 착수 예정/ 완공은 2023년 예정
교육	Kingdom National Schools Programme	Tatweer Buildings Company	추후 공포 (*입찰 평가)	30	완공예정: 2023년 12월
거주시설	Sakani Housing Program	Saudi Arabia Ministry of Housing	Sinohydro	560	완공예정: 2023년 12월
거주시설	Saudi Housing Project	Saudi Arabia Ministry of Housing	Katerra Saudi Arabia, Al Dhahry International Group,	2,400	완공예정: 2024년 12월
의료	Al-Ansar Hospital PPP	Ministry of Health	추후 공포	추후 공포	추후 공포 (*입찰의향 평가)
의료	KSA Radiology PPP Pilot Project	Ministry of Health	추후 공포	추후 공포	추후 공포 (*입찰의향 평가)
담수화	Jubail 3A IWP	Saudi Water Partnership Company	Abengoa	650	완공예정: 2022년 3월
담수화	Al Shuqaiq (3) Independent Water Plant (IWP) Project	Saudi Water Partnership Company	ACCIONA	600	완공예정: 2021년 2월
건설	Taif International Airport PPP	General Authority for Civil Aviation	Asyad	추후 공포	추후 공포 (*준비 단계)

IV. 시사점

- 현재까지 PPP 법이 제정되지 않은 상태이기 때문에, PPP 추진을 위해서는 정부입찰 및 조달법령의 절차에 따르게 되며, 나아가 구체적인 사업실행에 있어서는 회사법, 외국인 투자법 등 관련 개별법령이 검토되어야 함(예컨대 도로 PPP의 경우 도로법의 확인 필요).
- 그러나 정부입찰 및 조달법의 경우 다단계 입찰절차를 허용하지 않는 점, 사업기간이 장기간 프로젝트에는 적합하지 않은 점 등에서 PPP 프로젝트의 성격에 부합하지 않는 내용들이 있음.
- PPP 법이 시행되면 PPP 프로젝트에 맞지 않는 정부입찰 및 조달법의 적용을 배제함으로써 법령상의 상충을 피할 수 있을 것으로 기대됨.
- PPP매뉴얼이 공포되었으나 현재 PPP 법이 제정/시행 전이므로 정부입찰 및 조달법령이 우선함. 그러나 실무상 PPP 매뉴얼이 실제 활용되고 있는 것으로 보임.
- 한편, PPP 법안상 경제개발위원회의 사전 승인 하에 중재합의가 가능하다고 되어 있으나, 실무의 추이를 지켜볼 필요가 있음.

붙임 1. Privatization Projects Manual(2018)

2. Draft Private Sector Participation Law(2018)

3. Privatization Delivery Plan 2020. 끝.