

# 베트남 Public-Private Partnership (PPP) 법제 고찰

김종우 법무법인 세종 미국 변호사



## 1. 서론

지난 3월 문재인 대통령이 베트남 국빈방문을 통해 베트남을 '신남방정책의 핵심 파트너 국가'로 선언하면서 더욱 많은 국내기업이 베트남에 대해 관심을 가지게 되었다. 사실 베트남은 2014년 이후 한국의 4대 교역국가 중 하나로 부상하며, 아세안 10개국 중 한국과 투자, 개발협력 등 교류가 가장 활발한 국가이다. 한국은 베트남에 570억 달러를 투자한 직접투자 1위 국가이며, 현재 전자·철강·섬유 등 5,500개 업체가 베트남에 진출해 사업을 수행해 오고 있다. 한편 BMI보고서에 따르면 2015~2025년 동안 베트남 인프라 및 건설시장은 연평균 10.2%의 성장률을 기록할 것으로

예측된다. 특히 베트남 기획투자부(Ministry of Planning and Investment)는 2030년까지 도로·전력·공항·항만 등 대형 인프라 개발 프로젝트에 2,000억 달러 이상이 소요될 것이라고 전망하고 있다.

과거 베트남 정부는 정부 예산과 ODA지원 자금을 주된 재원으로 하여 인프라 및 건설사업을 수행하였다. 그러나 최근에는 베트남의 경제가 성장하고 소득수준이 향상됨으로 인해 베트남이 ODA를 받기 위한 여건이나 용자조건이 까다롭게 변하면서, 인프라 건설을 위한 재정을 확보하기 어려워졌다. 이에 베트남 정부는 재정부족을 해소하고 대형 인프라 개발 프로젝트 수행에 소요되는 자금을 조달하기

위해 민간참여방식과 외국인투자 유치를 확대하고자 2014년 11월 26일 새로운 투자법1을 제정하고, 2015년 2월 14일 민간투자자와 관련한 구체적 시행령인 Decree 152를 제정하였는 바, 이에 따라 많은 국내 기업이 베트남 정부가 민간투자방식(Public-Private Partnership, 또는 “PPP”)을 통해 수행하고자 하는 인프라 개발사업에 관심을 가지고 있다. 이에 필자는 베트남이 대형 인프라 개발 프로젝트 수행에 필요한 민간투자 및 외국인투자 유치를 확대하기 위해 제정한 Decree 15의 주요 내용을 살펴봄으로써, 베트남에서 PPP사업을 수행하고자 하는 국내기업이 숙지하고 있어야 할 사항을 검토해 보고자 한다.

## 2. Decree 15

베트남은 2009년에 제정된 Decree 1083로 Build-Operate-Transfer (BOT), Build-Transfer-Operate (BTO) 및 Build-Transfer (BT) 형태로 수행되는 사업을 규제하고, 2010년에 별도로 제정된 Decree 714로는 시범적 PPP사업을 규제하던 것을 2014년에 투자법을 제정하고 2015년에 Decree 15를 제정함과 동시에 Decree 108과 Decree 71을 폐지함으로써 PPP로 추진할 수 있는 사업형태와 관련 절차를 규제할 수 있는 통합적인 법체계를 정비하였다. Decree 15의 주요 내용은 아래와 같다.

### i. PPP의 정의 및 형태

Decree 15는 PPP를 “주무관청, 투자자 및 프로젝트 회사 간에 계약을 체결하여 인프라

라 프로젝트를 시행·관리·운영하고 공공 서비스를 제공하기로 하는 투자 형태”로 정의한다. Decree 15는 PPP로 수행할 수 있는 기본적인 사업 형태를 과거 Decree 108로 규제하던 BOT, BTO 및 BT 사업뿐만 아니라, Build-Own-Operate (BOO), Build-Transfer-Lease (BTL), Build-Lease-Transfer (BLT), Operate-Manage (OM) 사업을 열거하고 있으며, 이외의 사업형태도 수상의 승인을 받으면 PPP로 진행할 수 있도록 하고 있다. 또한 기획투자부는 주무부서로서 Decree 15에 따라 수행되는 PPP사업과 관련한 각종 업무를 조율한다.

### ii. 투자금 회수

Decree 15는 투자금 회수를 위한 대금지급방식을 특정하고 있지 않다. 따라서 투자금 회수 방법은 PPP사업의 성격과 프로젝트 계약의 내용에 따라 다양할 수 있다. 대부분의 PPP사업의 경우 사용자지급(user pays)방식, 정부지급(government pays)방식, 또는 확정금액지급(availability payment)방식 등을 고려할 수 있다.

### iii. 투자가능사업 분류

Decree 15는 제4조에서 PPP형태로 수행할 수 있는 사업을 제시하고 있는데, (a) 운송; (b) 도로조명, 급수 및 배수시스템, 수처리, 주택정비; (c) 발전소 및 송전 설비; (d) 의료, 교육, 문화, 스포츠; (e) 농업 및 농촌

개발; 및 (f) 수상이 지정하는 기타 사업으로 나누고 있다. 그리고 해당 사업들은 국가적 중요사업과 A그룹, B그룹, 및 C그룹 사업으로 분류하도록 하고 있으며, A그룹, B그룹, 및 C그룹 사업은 공공투자법5에 따라 분류한다.

#### iv. PPP사업개발 단계

Decree 15는 제3장 내지 제8장에 걸쳐 PPP사업 수행을 위한 단계를 규정하고 있는바 요약하면 다음과 같다.

1. 사업선정 및 준비 (제3장)
2. 사업타당성 분석 및 승인 (제4장)
3. 투자자 선정, 투자합의서 및 프로젝트 계약 협상 및 체결 (제5장)
4. 투자등록증 발급 및 프로젝트 회사 설립 (제6장)
5. 프로젝트 실행 (제7장)
6. 프로젝트 종결 및 설비 이전 (제8장)

이하에서는 각 단계별로 수행되는 절차를 알아 본다.

#### v. 사업선정 및 준비

Decree 15는 제3장(제15조 내지 제23조)에서 특정 사업이 PPP사업으로 선정되기 위해서 충족하여야 할 조건과 평가 및 승인 절차를 규정하고 있다. 제15조 내지 제19조에서는 중앙 또는 지방정부가 PPP로 추진하고자 하는 사업과 관련한 조건 및 절차를

규정하고 있으며, 제20조 내지23조는 민간투자자가 발굴하여 정부에 PPP로 제안하는 사업과 관련한 조건 및 절차를 규정하고 있다. 그러나 정부기관이 발굴하는 사업이나 민간투자자가 발굴하여 제안하는 사업 모두 PPP형태로 수행되기 위해서는 기본적으로 제15조가 정한 다음의 조건을 모두 충족하여야 한다.

- (a) 마스터플랜이나 산업 또는 지역 개발계획에 부합;
- (b) Decree 15 제4조가 분류한 산업에 포함;
- (c) 민간으로부터 투자, 기술 및 관리경험 등을 유치 가능;
- (d) 양질의 제품이나 서비스를 지속적으로 제공 가능;
- (e) 총 투자금액이 2백억 VND 이상.

제20조 제2항은 투자자가 발굴하여 정부에 PPP로 제안하는 사업이 충족하여야 할 조건을 규정하고 있는바 (a) 해당 사업은 제15조의 조건을 충족하여야 하고, (b) 투자자는 베트남 정부 소유의 기업과 컨소시엄을 구성할 것을 요구한다. 투자자는 사업제안서를 작성하여 관련 정부기관에 제출하고 (제21조), 해당 기관은 30일 이내에 제출된 사업제안서를 검토하여 승인 여부를 결정하여야 한다(제22조). 투자자가 제안한 사업이 승인된 경우 정부는 제18조에 따라 국가조달시스템에 승인된 사업과 관련한 정보를 공개하여야 한다(제23조).

#### vi. 사업타당성 분석 및 승인

Decree 15 제4장은 제24조 내지 제28조에 걸쳐 베트남 정부기관이 투자자를 선정하기 위한 입찰제안요청서와 프로젝트 계약협상의 자료로 사용될 사업타당성 분석 보고서를 작성하기 위한 절차를 규정한다. 위 제3장에 따라 중앙 또는 지방정부가 PPP로 추진하고자 하는 사업을 선별하면, 관련 부처는 해당 사업에 대한 사업타당성을 수행하여 보고서를 작성한다(제24조 제1항). 한편 제22조에 따라 민간투자자가 제안한 사업을 승인한 경우 동일 투자자에게 사업타당성을 분석하고 보고서를 작성할 것을 요청할 수 있다(제24조 제2항). 사업타당성 분석보고서가 제출되면 수상, 중앙 또는 지방 정부기관의 장이 평가를 하고 이에 대해 승인을 하게 된다 (제26조 및 제27조).

## vii. 투자자 선정, 투자합의서 및 프로젝트 계약 협상 및 체결

Decree 15제5장은 제29조 내지 제38조에서 투자자를 선정하고, 선정된 투자자와 투자합의서 및 프로젝트 계약을 협상하고 체결하는 절차를 정하고 있다.

### (1) 투자자 선정

제29조는 투자자의 선정은 공공조달법 6을 따르도록 정하고 있다. 공공조달법과 이의 시행을 위해 2015년 3월에 제정된 Decree 307 제1조 및 제9조에 따르면, 중앙 또는 지방정부가 추진하는 PPP사업을 수행할 투자자는 원칙적으로 경쟁입찰을 통해 선정된다. 그러나 Decree 30 제9조 제3항은

공공조달법 제22조 제4항에 정한 사유에 해당하면 경쟁입찰이 아닌 수의계약을 통한 사업자 선정이 가능하도록 하고 있는바 해당 예외사유는 다음과 같다:

- (a) 예비적격조건을 갖춘 투자자가 유일무이한 경우;
- (b) 지적재산권, 영업비밀, 기술 또는 자본 등의 사유로 해당사업을 수행할 수 있는 투자자가 유일무이한 경우; 또는
- (c) 투자자가 제안한 사업으로 (i) 투자자가 승인 받은 사업타당성조사 보고서를 제출하고, (ii) 투자자가 제안하는 서비스 이용료가 합리적이며, (iii) 국가적 이익이 되는 사업 중 높은 사업성과 효율성이 증명된 경우.

투자자가 제안하는 PPP사업의 경우에도 투자자가 사업자로 선정되기 위해서는 Decree 30에 따라 공개경쟁입찰을 거쳐야 한다. 다만 Decree 30 제3조는 입찰에 참여한 사업자들을 평가하는 과정에서 해당 사업을 제안한 투자자에게 5% 가점을 주도록 하고 있다.

### (2) 투자협약서 체결

Decree 15 제29조에 따라 투자자가 선정되면 관련 정부기관은 제30조에 따라 투자자와 투자협약서를 체결한다. 제30조 제2항은 투자협약서가 포함하여야 할 사항으로 (a) 프로젝트 계약서 초안; (b) 제40조에 따라 투자자가 발급 받을 투자등록증과 제42조에 따라 투자자가 설립할 프로젝트 회사

와 관련한 협약당사자의 권리 및 의무; 및  
(c) 기타 당사자간의 합의를 정하고 있다.

### (3) 프로젝트 계약 체결

Decree 15 제31조는 투자자가 제40조 제3항에 따라 투자등록증을 발급받은 후, 관련 정부기관과 프로젝트 계약을 체결하도록 하고 있다.

## viii. 투자등록증 발급 및 프로젝트 회사 설립

Decree 15 제6장은 제39조 내지 제42조에서 투자등록증 발급과 프로젝트 회사의 설립과 관련한 절차를 정하고 있다. 기획투자부 또는 지방 인민위원회는 제39조 및 제40조에 따라 신청서와 관련 서류를 접수한 후 25일 이내에 투자등록증을 발급하여야 한다. 투자자는 투자등록증을 발급 받은 후 회사법이 정한 절차에 따라 프로젝트 회사를 설립하여야 한다 (제42조 제1항).

## ix. 프로젝트 실행

Decree 15 제7장은 제43조 내지 제52조로 구성되며, 프로젝트 수행을 위해 필요한 각종 공사관련 계약의 체결, 공사부지확보, 설계도서 작성, 관리감독책임, 품질관리, 프로젝트 시설의 관리운영 등과 관련한 원칙을 규정한다.

## x. 프로젝트 종결 및 설비 이전

Decree 15 제8장은 제53조 내지 제54조

로 구성되며, 프로젝트 시설공사가 준공되는 시점과 프로젝트 기간이 종료되는 시점에 당사자들이 따라야 하는 절차를 기술하고 있다.

## xi. 투자 인센티브 및 정부 보증

Decree 15는 제9장(제55조 내지 제63조)에서 투자자를 위한 인센티브와 정부 보증을 규정하고 있다. 제55조는 투자자가 해당 법규에 따라 법인세, 수입관세, 토지사용료 등에서 감면 받을 수 있도록 정하고 있다.

제57조는 수상으로 하여금 정부기관을 정하여 프로젝트와 관련한 기자재, 제품의 판매, 서비스 및 기타 계약적 의무에 대해 투자자, 프로젝트 기업, 또는 프로젝트에 참여하는 기타 기업들에게 정부보증을 제공하도록 할 수 있는 권한을 부여하고 있고 PPP사업에 정부가 보증을 제공할 수 있도록 하고 있다. 그러나 수상이 정부보증을 제공할 기관으로 정하기 위해 따라야 할 구체적인 절차나 지침은 제공되지 않고 있으므로, 실질적으로 PPP사업을 수행하고자 하는 투자자가 정부보증을 확보하기는 쉽지 않은 것이 사실이다.

기타 보증사항으로는 프로젝트 계약 기간 동안 투자자에게 허용된 토지사용권은 불변하고(제59조); 외환거래를 보장하며(제60조); 사업수행을 위해 필요한 경우 투자자는 토지, 도로 및 기타 시설을 우선적으로 사용할 수 있으며(제61조); 투자자 소유의

재산을 국유화 또는 수용하지 않을 것(제62조)을 내용으로 한다.

## xii. 기타

### (1) 최소자기자본규제

Decree 15 제10조는 PPP사업을 수행하고자 하는 투자자가 자기자본으로 투자하여야 하는 최소금액을 규정하고 있다. PPP사업과 관련한 총 투자금액이 1조5천억 VND이하인 경우 투자자는 해당 투자금액의 15% 이상을 자기자본으로 충당하여야 한다. 한편 총 투자금액이 1조5천억 VND를 초과하는 경우, 투자금액 중 1조5천억 VND까지는 15% 이상을 자기자본으로 충당하고, 1조5천억 VND을 초과하는 금액에 대해서는 10% 이상을 자기자본으로 충당하여야 한다.

### (2) Viability gap fund

PPP사업의 성격이나 구조에 따라 국민복지의 향상과 국가경제성을 위해 반드시 사업의 추진이 필요하지만 사업타당성이 낮아 민간투자자가 참여를 꺼리는 사업이 있을 수 있다. 이 경우 민간투자자의 참여를 유도하기 위해 Decree 15는 제11조 내지 제15조에서 정부투자자금을 활용하여 viability gap fund를 제공할 수 있다고 있다.

### (3) 대주의 step-in rights

Decree 15 제33조는 투자자나 프로젝트 회사가 PPP사업계약이나 대출약정서상의

의무를 이행하지 못하게 될 경우 프로젝트 파이낸스에 참여한 대주는 자신의 이익을 보호하기 위해 투자자나 프로젝트 회사를 대신하여 프로젝트를 수행할 수 있는 step-in 권한을 보유할 수 있다. 다만, 이 경우 대주가 step-in 권한을 보유한다는 사실과 행사와 관련한 절차를 대주와 프로젝트 계약에 서명하는 당사자들(정부, 투자자 또는 프로젝트 회사)간에 서면약정으로 명기하여야 한다.

## 3. 평가

첫째, Decree 15는 과거 Decree 108, Decree 71 및 기타 법규로 나누어 규제하던 사업형태들을 한 개의 법을 통해 PPP로 규제함으로써, 베트남 PPP사업에 진출하고자 하는 외국 투자자에게 보다 투명하고 통합적인 절차를 제공한 면에서는 고무적인 발전이라고 볼 수 있다. 그러나 아직 내용적으로 베트남 인프라 건설 프로젝트에 진출을 희망하는 투자자들이 수익성(bankability)과 관련하여 우려하는 사항들에 대해서는 원칙적인 일반조항 외에 구체적인 절차를 규정하고 있지 않고 있으므로, 이는 개선이 요구되는 부분이다.

둘째, 베트남에서 PPP로 추진되는 대형 인프라 건설사업을 외국기업이 단독으로 낙찰 받기는 어려운 것이 사실이다. 그러므로 베트남 PPP사업에 진출하고자 하는 국내 건설사는 베트남 기업과 전략적 협업을 추진하거나 현지 법인을 설립하는 등과 같은 적극적인 현지화 전략을 고려하여야 할 것이다.