

민관 합동형 PF사업의 현황 및 효율화 방안

2008. 11

이승우, 엄근용

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

<차례>

| | |
|---|----|
| 요 약 | i |
| I. 서론 | 1 |
| 1. 연구의 배경 및 목적 | 1 |
| 2. 연구의 범위 및 내용 | 2 |
| II. 이론적 검토 | 5 |
| 1. 프로젝트 파이낸싱(project financing)의 개념과 특징 | 5 |
| (1) 프로젝트 파이낸싱의 개념 | 5 |
| (2) 프로젝트 파이낸싱의 대표적 특징 | 7 |
| (3) 민간의 부동산 개발사업 참여 방식과 프로젝트 파이낸싱 | 9 |
| 2. 민관 합동형 PF사업의 개념 및 특징 | 11 |
| (1) 민관 합동형 PF사업의 개념 | 11 |
| (2) 민관 합동형 PF사업과 프로젝트 파이낸싱의 관계 | 13 |
| (3) 민관 합동형 PF사업의 장점 및 기대효과 | 16 |
| (4) 사업 구조 | 19 |
| 3. 민관 합동형 PF사업의 유형 | 26 |
| (1) 택지개발지구 및 신개발지의 중심상업지구 개발 | 26 |
| (2) 기성 시가지내 복합 개발 민관 합동형 PF사업 | 29 |
| III. 민관 합동형 PF사업의 시장 현황 및 전망 | 35 |
| 1. 시장의 현황 및 주요 변화 | 35 |
| (1) 시장 규모 및 현황 | 35 |
| (2) 민관 합동형 PF사업의 주요 변화 | 38 |
| 2. 시장 동향 | 44 |
| 3. 실태 및 문제점 | 48 |
| (1) 사업기획 및 추진 측면 | 48 |
| (2) 사업자 선정 측면 | 53 |
| (3) 건설산업 정책적 측면 | 57 |

| | |
|-----------------------------------|----|
| IV. 민관 합동형 PF사업의 전망과 효율화 방안 | 61 |
| 1. 민관 합동형 PF사업의 전망 | 61 |
| (1) 복합 개발(MXD)의 활성화 | 61 |
| (2) 도시 재생사업 등 도시재정비사업의 활성화 | 64 |
| (3) 민관협력형 개발의 필요성 증대 | 66 |
| (4) 해외사례 | 68 |
| 2. 시장 규모 전망 | 73 |
| (1) 신개발지 | 73 |
| (2) 기성 시가지 복합 개발 | 78 |
| 3. 사업추진의 활성화 및 효율화 방안 | 83 |
| (1) 장기적인 방향 설정 | 83 |
| (2) 사업 추진의 효율성 제고 | 85 |
| (3) 사업자 선정 방식의 개선 | 89 |
| (4) 건설산업 정책적 고려 | 92 |
| V. 결론 | 95 |
| 참고문헌 | 97 |

<표 차례>

| | |
|---|----|
| <표 II-1> 프로젝트 파이낸싱과 기업금융의 차이 | 6 |
| <표 II-2> 민간의 부동산 개발사업 참여 방식 | 10 |
| <표 II-3> PF사업 분류 | 13 |
| <표 II-4> 민관 합동형 PF와 일반 PF의 비교 | 14 |
| <표 II-5> 민관 합동형 PF사업의 장점 | 17 |
| <표 II-6> 토지공사의 주요 민관 합동형 PF사업 사례 | 28 |
| <표 II-7> 민자역사 개발사업 현황(2006. 11 현재) | 30 |
| <표 II-8> 인구 및 주택건설계획 | 32 |
| <표 III-1> 주요 민관 합동형 PF사업 현황 | 35 |
| <표 III-2> 2008~2009년 신규 추진 대형 복합 개발 사업 현황 | 37 |
| <표 III-3> 공공-민관 합동형 PF사업의 시기별 구분 | 38 |
| <표 III-4> 공공-민간 합동형 PF사업의 주거 시설 제한 방안 | 41 |
| <표 III-5> 결정가 방법과 입찰가 방법의 장단점 분석 | 42 |
| <표 III-6> 민관 합동형 PF사업의 주요 변화 정리 | 43 |
| <표 III-7> 대형 복합 개발사업 공모 대상지 입지 동향 | 45 |
| <표 III-8> 민관 합동형 PF사업의 주요 동향 및 이슈 | 48 |
| <표 III-9> 대형 복합 개발사업 공모의 상업업무 연면적 특성 | 49 |
| <표 III-10> 해외 사업 구도 사례 | 52 |
| <표 III-11> 대형 복합 개발사업 공모의 배점 기준 | 54 |
| <표 III-12> 과도한 토지대 평가 비중 | 55 |
| <표 III-13> 국내 복합 개발사업 PF공모 기간 | 56 |
| <표 III-14> 주요 지역 중소 건설업체 참여 유도 조치 | 58 |
| <표 IV-1> 미나미아오야마 잇쵸메 개요 | 69 |
| <표 IV-2> 미나미아오야마 잇쵸메의 사업비 조달 구조 | 70 |
| <표 IV-3> 혁신도시 개발 계획 | 75 |
| <표 IV-4> 혁신도시 개발 계획(계속) | 76 |
| <표 IV-5> 경제자유구역 인센티브 | 77 |
| <표 IV-6> 경제자유구역 지정현황(2008.4) | 78 |
| <표 IV-7> 서울 뉴타운 사업 진행현황(시범, 2차) | 79 |

| | |
|--------------------------------------|----|
| <표 IV-8> 서울 뉴타운 사업 현황(3차) | 80 |
| <표 IV-9> 재정비촉진지구 지정현황(2008. 6) | 81 |
| <표 IV-10> 주요 공공기관 이전 예정부지 | 82 |

<그림 차례>

| | |
|--|----|
| <그림 II-1>PF의 기본계약구조 | 10 |
| <그림 II-2>민관 합동형 PF사업의 구조 예시 | 12 |
| <그림 II-3> 민관 합동형 PF사업과 정통 PF사업 구조 | 16 |
| <그림 II-4> PFV를 통한 부동산 개발사업 구조 | 20 |
| <그림 II-5> 공공-민간 합동형 PF에 의한 개발사업 구조(대전엑스포) | 20 |
| <그림 II-6> 민관 합동형 PF사업의 추진절차 예시 | 24 |
| <그림 II-7> 컨소시엄 구성원과 사업성과의 관계 | 25 |
| <그림 II-8> 민자역사 사업 참여자들의 역할 | 31 |
| <그림 II-9> 도화구역 사업 구조 | 32 |
| <그림 II-10> 용산 국제업무지구 사업 구조 | 32 |
| <그림 III-1> 대형 복합 개발사업 공모 기관 동향 | 44 |
| <그림 III-2> 택지지구 등 공공-민간 합동형 PF사업의 업종별 지분 참여 비율 | 51 |

요 약

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

- 최근 들어 민관 합동형 PF사업이 양적으로 크게 증가하고, 사업의 유형도 토지공사의 택지개발지구 내 중심상업지역을 대상으로 하던 기존 방식에서 기성시가지 정비, 산업단지 조성 등 다양화하면서 여러 가지 문제점이 도출되어 있는 상황임.
- 과열 경쟁 구도가 전개되면서 과도한 토지가격이 제시되고 있으며, 도시를 개발하며 큰 틀을 고려하지 않아 상업시설이 과다하다는 지적을 받고 있음.
- 금융권 등 재무적투자자가 제 역할을 못하고 있어 이에 대한 대책 마련이 시급하다는 지적도 제기되고 있음.
- 사업평가 과정에 있어서도 천편일률적인 공모지침과 짧은 공모 기간으로 제대로 된 성과물을 사전에 기획하기가 힘들다는 의견이 많음.
- 따라서 본 연구에서는 민관 합동형 PF사업에 대하여 아직 정립되어 있지 않은 실태를 파악하고, 사업의 동향 및 전망 등 시장 전망과 함께 현재 불거진 문제점을 검토하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 함.
- 연구의 핵심 목적은 민관 합동형 PF사업에 대한 개념 정립, 신규시장에 대한 실태 파악 및 향후 전망, 사업 활성화를 저해하는 장애요인의 개선방안 제시 등임.

2. 연구의 범위 및 내용

- 연구의 내용적 범위는 민관 합동형 PF사업을 대상으로 하며, 본 연구에서는 공모형 PF사업, 공공-민간 협력형 PF사업 등으로 지칭되는 사업 방식을 민관 합동형 PF사업으로 통일하여 사용함.
- 연구의 주요 내용은 다음과 같음.
 - 첫째는 민관 합동형 PF사업의 개념 및 유형의 정립으로 금융 조달 방식으로서의 프로젝트 파이낸싱과 민관 합동형 PF사업의 차이를 명확히 하고, 민관 합동형 PF사업의 개념, 장점, 유형 등을 정리함.
 - 둘째는 민관 합동형 PF사업의 시장현황 및 문제점으로 최근 들어 급속히 팽창하고 있는 민관 합동형 PF사업의 시장 규모와 동향을 파악하고, 사업이 활성화되면서 불거지고 있는 다양한 문제점을 정리함.
 - 마지막으로 민관 합동형 PF사업의 효율화 방안을 제시함. 이를 위하여 복합 개발 트렌드, 도시재생사업의 활성화, 민관협력형 사업의 필요성 증대 등의 관점에서 민관 합동형 PF사업의 향후 전망과 중요성을 정리함.

제2장 민관 합동형 PF사업의 개념 및 유형

1. 프로젝트 파이낸싱(project financing)의 개념과 특징

- 프로젝트 파이낸싱이란 특정한 프로젝트로부터 미래에 발생하는 현금 흐름을 담보로 하여 당해 프로젝트를 수행하는 데 필요한 자금을 조달하는 금융 기법을 총칭하는 개념

- 일반적인 특징들로는 다음과 같은 것들이 있음.

- ① 비소구/제한 소구(non-recourse/limited recourse)
- ② 담보의 한정
- ③ 부외 금융(Off-balance sheet financing)
- ④ 철저한 자금 관리
- ⑤ 구조화 금융/차관단 구성
- ⑥ 위험의 배분

2. 민관 합동형 PF사업의 개념 및 특징

- 민관 합동형 개발사업이란 민간과 공공의 합작에 의한 개발 방식으로 제3섹터형 개발 방식이라고도 불리며, 도시 개발 차원에서 공공이 토지를 제공하고 민간이 건설을 수행하여 그 이익금으로 토지대를 납부하는 방식으로 공공은 추가적인 부담없이 개발을 하고 민간은 초기 투자비의 부담없이 수익을 창출하는 개발사업의 한 형태임.
- 민관 합동형 부동산 개발사업은 자금조달 수단으로서의 프로젝트 파이낸싱의 의미와 달리, 개발사업을 위한 사업도구를 수립하는 것을 의미함. ① 토지라는 자본을 민간에 출자하여, ② 개발을 위한 사업자의 하나(consortium, 컨소시엄)로 참여해 SPC를 구성하여 개발을 하고, ③ 그로 인해 발생하는 현금흐름으로부터 토지대(혹은 이익 배당 포함 가능)를 회수하는 방식을 의미
- 공공 측면에서는 민간의 자본과 기술을 활용할 수 있으며, 민간 측면에서는 우수한 토지를 확보할 수 있고, 최종 사용자(주민) 측면에서는 우수한 시설을 적기에 공급받을 수 있는 장점이 있음.

- 민관 합동형 PF사업의 장점과 기대효과는 민간과 공공이 서로 win-win할 수 있는 모델이라는 점에서 기인함.
 - 공공이 대상 토지를 제공하므로 우량한 토지를 활용할 수 있고, 민간 부문의 기술력을 활용하여 우수한 건축 계획을 수립할 수 있음.
 - 적기에 바람직한 도심 공간을 형성하고 효율적 토지이용을 도모할 수 있음. 즉, 공공은 자체 수익 모델 개발 및 수익성 달성, 민간은 건설 물량 확보와 수익 창출이라는 목표 달성이 동시에 가능한 개발 방식임.
 - 또한 민간 업체는 지방 정부가 프로젝트에 투자·참여한 경우 인허가 및 사업시행 절차상에서 많은 협조를 받을 수 있다는 장점도 있음.
-
- 민관 합동형 PF사업은 다음과 같은 기대효과가 예상됨.
 - 첫째, 공공부문은 민간의 건설 기술력 및 창의력 도입으로 시너지효과를 창출할 전망이다. 공공부문의 택지조성 노하우와 민간부문의 건설 기술력을 결합함으로써 시너지효과 창출이 가능하고, 사업 주체가 상이하여 택지 조성 과 건축이 연계되지 못한 문제점의 해소가 가능할 것임.
 - 둘째, 민간부문은 자금 조달의 용이성과 경제성을 제고할 수 있을 전망이다. 민간 기업이 단독으로 부동산 개발과 관련한 사업 자금을 조달하기 위해서는 고율의 금융 비용을 부담해야 하나, 신용도가 높은 공공 시행자와 공동으로 부동산 개발사업을 시행할 시 자금 조달이 용이해지고 금융 비용을 절감할 수 있을 것임.
 - 셋째, 분양성 제고와 부동산시장 안정화에 기여할 것임. 공공 택지 개발 사업 시행자가 개발 프로젝트에 참여함으로써 민간 건설업자의 완공 위험 및 공사 지연 위험 등에 대한 신뢰도를 제고할 수 있어 사업의 분양성을 제고하고 부동산시장 안정화에도 기여할 것임.
 - 넷째, 지역 주민은 입주와 동시에 사업지구 내 편의시설의 적기 설치로 생활 편의를 증진시키고 난개발을 방지한 계획적 도시 개발로 쾌적한 생활환경을 확보할 수 있고 나아가 지역 주민의 삶의 질을 향상시킬 것임.

3. 민관 합동형 PF사업의 유형

- 택지개발지구의 중심상업지구 개발에 민관 합동형 PF사업이 도입된 이유는 1990년대의 신도시 개발 과정에서 개발의 시차와 계획적 개발의 어려움이 발생했기 때문이다.
- 기존의 신도시 상업지역은 개발 기본 방향을 설정하여 택지개발 계획을 수립하고 상업지역에 도시설계수법을 통해 용도 계획, 용적률 구상, 필지 계획, 건축물 높이 계획 등으로 입체적 규제를 실시한 후 입찰 방식으로 토지를 민간 사업자에게 매각하는 방식으로 개발됨.
- 이러한 방식은 상업시설의 개발 시기를 적정하게 통제하지 못하였고, 도시설계 수법을 적용하였으나 구체적인 계획의 질을 현실성 있게 통제하지 못하는 한계를 지니고 있음.

- 이러한 문제를 개선하고 1998년 외환위기 이후 토지 매입에 따른 건설업체의 자금 부담을 덜어줘 건설 경기 활성화를 선도한다는 취지에서 한국토지공사 가 최초로 용인시 죽전지구 역세권 개발에 공공-민간 합동형 PF 개발사업을 도입함.

- 민자 역사 PF사업은 1990년대에 주로 이루어진 철도청의 사업으로서 토지공사에 의해 민관 합동형 PF사업이 본격화되기 전의 사업이며, 당시에는 이 사업을 민관 합동형 PF사업으로 부르지는 않았지만 민간과 공공이 합동으로 수행한 PF사업이라는 점에서 특성을 공유함.

- 도시 재정비형 복합 개발 민관 합동형 PF사업은 뉴타운 개발과 연계된 사업, 도심 재개발사업, 기타 이전 적지 등에서 발생하는 도심 재생사업 등이 대표적인 사례임.

제3장 민관 합동형 PF사업의 시장 현황 및 전망

1. 시장의 현황 및 주요 변화

- 민관 합동형 PF사업은 2007년부터 대형 복합 개발사업의 형태로 급증함. 2007년 한 해 동안 약 7건의 사업(총 사업 규모 52.1조원)이 공모됨.
- 2008~2009년에 추진 예정인 PF사업은 약 30여 건으로 사업 규모는 전체적으로 50조원에 가까운 것으로 파악되고 있음.
- 초기 PF사업은 사업성이 낮은 토지를 대상으로 민간 사업자가 PF사업에 참여할 수 있는 유인(incentive)을 부여함으로써 민간 사업자의 창의성을 이용하여 사업성을 제고하는 방식으로 진행됨.
- 초기 PF사업에서 상업 용도 위주로 사업을 시행하는 방식은 상업시설 초기 도입에 따른 리스크 증가, 미분양 등 사업성에 한계가 있다고 판단해, 화성 동탄지구 PF사업에서부터는 주거 시설을 건설할 수 있도록 제도를 변경함.
 - 상업 시설과 비교하여 사업성이 높은 주거 시설이 도입되면서 총 사업비나 건설규모가 기존 사업보다 더욱 커져 사업 리스크가 증가했음에도 민간 사업자들의 PF사업에 대한 참여율은 더욱 높아짐.
- 2007년 이후 부동산 대책의 일환으로 시작된 주택 가격의 분양가상한제가 PF사업 내 주거 시설에도 적용되면서 이후 PF사업은 이전 주거사업 부분의 사업성을 기반으로 한 복합단지개발과는 다른 사업성 구조를 갖게 됨.
 - 상업 및 업무 지역으로서 사업 잠재력이 높은 지역을 선정하여 주거 시설 이외의 부분만으로도 사업성을 확보할 수 있는 지역을 대상으로 PF사업이 시행되고 있음.

2. 시장 동향

- 택지개발지구에 대해 한국토지공사만이 민관 합동형 PF사업 방식을 활용하다 2005년부터 대한주택공사, 경기관광공사가 공모에 참여함.
- 이후 경제자유구역과 도시재정비사업지구에 대해 지방공사 및 지방자치단체가 민관 합동형 PF사업 방식을 활용하고 있으며, 최근에는 철도공사, SH공사, 부산도시공사 등 다양한 기관들이 공모함.
- 지역별로는 초창기에는 수도권 택지개발사업지구에 대해서 진행되었으나, 2004년 대전엑스포 컨벤션복합센터, 2005년 아산배방, 2006년 광주수완 호수공원 쇼핑몰 등 점차 대상지가 전국에 걸쳐서 나타남.
- 2008년 민관 합동형 PF사업 동향은 크게 세 가지 주요 이슈로 구분됨.
- 첫째는 토지가격의 평가 비율이 낮아지고 있음.
- 둘째는 사업 방식이 다양해지고 있음.
- 셋째는 감사원의 공기업 감사를 통해 민관 합동형 PF사업의 방향성이 점검받고 있으며, 이에 따라 일정 부분 변화가 예상됨.

3. 실태 및 문제점

- 과다 추진 문제와 상업 용지의 과다 추정 문제
- 과다한 사업 추진 문제는 면밀한 사업성 분석 없이 여러 주체별로 동시다발적으로 민관 합동형 PF사업을 추진하면서 발생하는 문제로 이와 같이 유사한 사업이 추진되면서 수요를 분산시켜 유사 사업의 사업성을 모두 저하시키는 결과를 낳게 됨.
- 이러한 현실은 상업 용지 과다 추정의 중요한 원인으로 작용하게 됨. 사업성이 부족해지다 보니 사업성 확보를 위해 수요에 비해 넓은 상업 시설을

배정하게 되는 것이 가장 중요한 원인이 됨.

- 건설사 중심의 사업 구조

- 민관 합동형 PF사업은 초기 사업에서부터 건설사가 공모 참여 비용과 완공보증을 비롯한 각종 부담을 지는 사업 구조로 추진됨. 공모 사업 규모가 대부분 1조원이 넘는 대규모 사업이고 해당 사업의 건설 물량이 총 사업비의 40~70%에 이르기 때문에 안정적인 건설 물량 확보를 위해 건설사에서 적극적으로 참여했기 때문임.

- 단지 활성화 및 장기적 운영 문제

- 앞서 컨소시엄의 지분 참여 구조에서 살펴본 바와 같이, 지금까지 민관 합동형 PF사업은 시공사 및 시행사 중심의 컨소시엄으로서 분양 위주의 사업 구조에 적합한 형태를 가지고 있음. 준공 후 실제 운영/관리 주체가 되어 복합 건축물의 활성화를 책임질 수 있는 사업자 구성이 되지 못하고 있음.

- 토지 가격 배점으로 인한 과도한 토지 가격 문제

- 토지에 대하여 경쟁입찰 방식이 적용되었으며, 토지가격을 사업자 선정에 반영함으로써 사실상 토지가격에 따라 낙찰자가 결정되는 구조를 가지게 되면서 과도한 토지 가격이 형성됨.

- 짧은 공모 기간 문제

- 택지개발사업지구 및 도시 개발사업지구의 경우 공모 기간을 90일 이상으로 하도록 규정되어 있지만, 택지개발사업지구 및 도시 개발사업지구가 아닌 경우에는 90일 이내로 하고 있는 경우가 많음.
- 사업 규모에 비해 3개월 정도의 공모 준비 기간을 주는 것은 창의적인 사업계획을 마련하는 데 부족함.

- 지역 중소 건설업체의 참여가 어려운 문제
- 민관 합동형 PF사업은 그 규모가 조 단위를 넘는 대규모 사업인 만큼 사업 준비 과정에서도 막대한 초기 투자비용을 부담해야 하기 때문에 시공능력 평가 10위권 내 업체들이 대부분 사업에 참여함.

제4장 민관 합동형 PF사업의 전망과 효율화 방안

1. 민관 합동형 PF사업의 전망

- 도시 개발의 중요한 트렌드로서 민관 합동형 PF사업은 향후 지속적으로 확대될 것으로 보임.
- 복합용도개발은 토지의 복합 이용에 근거하여 ‘단일 또는 수 개의 토지에 주거, 업무, 상업, 문화, 레저 등 다기능의 시설을 상호 연계성을 갖도록 개발하는 것’을 말함.
- 과거에는 주거와 상업, 업무의 복합화로 이루어진 주상복합 건물이나 주상복합단지 등 다소 소극적인 수준에서 복합 개발이 이루어졌으나, 최근에는 도시계획적 차원에서 주거, 산업, 학술, 연구 등의 복합화로 이루어진 첨단 과학단지, 연구학원도시, 테크노폴리스, 텔레포트, 인텔리전트시티 등 첨단 기술과 연계된 적극적인 복합화, 혼합화가 구현되고 있음.
- 이에 따라 복합 개발은 복합 문화시설, 대형 복합상가 등 상업단지 (complex) 개발의 소규모 복합화에서부터 기성시가지 재정비 및 신도시 건설에 이르기까지 복합화의 개념이 적용되고 있음.
- 복합 개발은 소규모에서 대규모, 기성 시가지 정비에서 신도시 개발까지 모든 부동산 및 도시 개발의 중요한 패러다임으로 작용하고 있음.

- 다양한 유형의 개발 중에서 민관 합동형 PF사업과 관련하여 우리나라의 현실에서 가장 중요한 의미를 가지는 것은 도시 재생을 위한 도시재정비사업의 활성화 추세임.
 - 도시 재생이란 산업 구조의 변화 및 신도시·신시가지 위주의 도시 확장으로 상대적으로 낙후되고 있는 기존 도시를 새로운 기능을 도입·창출하여 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키는 것을 의미함.
- 복합 개발 트렌드 및 도시 재생사업 확대가 민관 합동형 PF사업 활성화의 토대가 된다면, 실제 활성화를 가능하게 하는 요인은 민간과 공공의 협력 필요성이 계속해서 증가하고 있다는 점임.
- 공공-민간 협력 필요성이 우리나라에서도 중요하게 대두되고 있는 것은 최근의 개발사업 환경이 과거와 큰 차이를 보이고 있기 때문임.
- 첫째, 개발의 규모가 커지고 있음. 계획적인 개발을 통해 좀 더 쾌적한 공간을 조성하고 개발사업을 통한 공공 시설의 확보 등 공익을 확보하기 위해서는 사업 규모가 너무 영세해서는 안 되기 때문임.
 - 둘째, 개발의 형태가 점차 복합화되고 있음.
 - 마지막, 최근의 개발사업은 그 어느 때보다 개발의 공공성 확보를 요구하고 있음.
- 일본 동경 미나미아오야마 차지권 재개발 프로젝트는 동경도 도심 내 최고급 지인 트리플 에이(triple A) 지역의 한 곳인 미나미아오야마에 위치한 기존 도영주택 150호를 허물고 새롭게 건설하는 프로젝트로 민간 사업자의 제안 공모로 변경 추진됨.
- 200억엔 규모의 사업으로 용자와 사채를 통해서 총 사업비의 94%를 조달하였으며, 나머지 사업비를 미나미아오야마 아파트먼트(SPC)에서 조달함.
 - 공모안 선정 방식은 대규모 프로젝트의 경우 정성

평가, 정량평가를 5:5 비율로 추진함.

- 미국 플로리다주 시티플레이스 타운센터는 쇠락한 지역을 공공과 민간의 합동에 의해 도심 재개발한 사례임.
- 임대료 수입의 일부를 이 비용의 상환에 쓰는 방식으로 계약함. 5,500만 달러 규모의 채권을 발행하여 고급스러운 공공 건물과 주차시설 건설 비용의 30% 정도에 투자함. 시정부는 타운센터 개발업자의 신용을 보장하여 1만 4,200만 달러를 상업은행으로부터 대출받을 수 있도록 함.
- 1996년 타운센터 개발 계약을 맺은 후 1998년 토지 정리를 시작하고, 2003년 완공. 총면적은 8만 9,200평 정도이며, 이 가운데 소매 유통점이 1만 6,800평, 오피스가 2만 1,000평을 차지하고 있음. 소매 유통점은 전국 규모의 백화점과 지역 규모의 상점, 슈퍼마켓, 그리고 10개의 식당으로 구성됨.

2. 시장 규모 전망

- 향후 민관 합동형 PF사업은 신개발지와 도심 재정비를 위한 기성 시가지의 복합 개발에 의해서 이루어질 것으로 전망됨.
- 현재 추진되고 있는 신개발지로는 혁신도시, 행정중심복합도시, 경제자유구역, 한류우드 등이 있으며, 해당 지역 전체 또는 해당 지역의 중심 상업지에서 민관 합동형 PF사업이 추진될 가능성이 있음.
- 도심 재생을 위한 기성 시가지의 복합 개발은 뉴타운 사업지, 국토 균형 발전을 위한 공공기관 이전 적지 등에서 이루어질 수 있을 것으로 보임.

3. 사업 추진의 활성화 및 효율화 방안

- 민관 합동형 PF사업의 안정화
 - 향후 민관 합동형 PF사업이 공공과 민간의 윈-윈 모델로서 확실한 위상을 구축하기 위해서는 무엇보다 사업의 안정화가 필수적임.
 - 사업의 안정화를 위해서는 수요를 고려한 개발 계획이 수립되어야 함. 정확한 시장 조사를 바탕으로 향후의 수요를 고려한 단계적이고 장기적인 차원의 개발을 유도할 필요가 있음.
- 공공부문과 민간 사업자의 협력적 관계 구축
 - 민관 합동형 PF사업은 각 주체별로 사업 당초의 취지 및 목적이 충분히 달성될 수 있을 때 사업의 효율화와 활성화가 극대화될 전망이다.
 - 이러한 관점에서 공공 주체의 역할과 사업 성격에 대한 재검토가 필요. 민간 주체는 수익성이라는 하나의 가치를 지향하는 반면, 공공 주체는 수익성과 공익성을 동시에 추구해야 하는 이중적 가치를 가지고 있기 때문임.
 - 실제 사업의 추진 단계에서는 공공부문 또한 사업의 성공이라는 공동의 이익을 추구해야 하며, 공공 기관과 민간 사업자는 협력자이자 동반자임을 명확히 인식해야 함.
 - 단순히 공모 기관의 수익과 이해에 초점을 맞추어 높은 토지 가격 및 조기 대금 회수를 앞세우는 것은 옳지 않으며, PF사업 출자자의 책임과 권한은 SPC 출자 지분에 따르는 것이 원칙임.
 - 리스크는 공공부문과 민간 사업자가 공동으로 부담하며, 이에 따라 이익의 분배 및 손실의 분담을 명확히 규정해야 함.
- 건설사 중심 구조 개선
 - 지금까지 건설사는 사업 리스크의 상당 부분을 부담함으로써 사업 자체의 실현 가능성을 높여주는 역할을 수행했으나 건축비에 대해 사업비 절감 차

원에서 문제가 있다는 지적과 함께 건설사가 중심이 되는 컨소시엄이 운용 관리의 주체로서는 부적당하다는 문제가 제기되고 있음.

- 장기적인 사업의 효율화를 위해서도 건설사 중심의 사업 구조는 개선될 필요가 있음. 현재의 흐름도 재무적 투자자의 참여 비율이 계속해서 높아지고 있으며, 앞으로는 선진국에서와 같이 투자금융사 위주의 PF사업이 주된 형태가 될 것이기 때문임.

－ 탄력적인 제도 운용

- 민관 합동형 PF사업의 추진에 있어 자본 구조와 참여 구도의 경직성에 대해 문제가 제기되고 있음. 참여자와 참여 지분의 변경을 제한하는 경우가 많으나, 민관합동형 PF사업은 개발과 관리 운용 사업이 연계된 구조로서 사업 단계별로 핵심 주체 및 참여자가 다르나 운용 지침이나 제도의 경직성으로 이들 참여 기관의 변경이 용이하지 않음.
- 따라서 사업의 지속성과 안정화에 초점이 맞추어진 탄력적이고 시장 친화적인 제도의 운용이 요구되며, 이러한 관점에서 사업 시기와 단계에 따라 참여 기관의 변경이 가능하도록 제도의 운용에 융통성을 부여할 필요가 있음.

－ 민간 제안 방식 도입

- 민간 제안 방식의 PF사업은 사업 가능 토지에 대하여 민간제안사업으로 민간 사업자가 제안한 후, 채택 여부는 각 기관이 마련한 기준 및 객관적인 전문외부 기관의 검토 의견을 수렴하여 결정하는 방식으로 추진 필요

－ 건설사 컨소시엄 구성 제한 완화

- 현재 많은 사업에서 시공능력평가 순위 상위 5위 또는 10위 중 2~3개사로 건설사의 컨소시엄 구성을 제한하고 있으나, 이러한 조치는 턴키 공사에서 경쟁 및 중소 업체 참여를 확대시키기 위하여 대형사간의 공동도급을 제한

하고 있는 것과 그 취지를 같이하고 있음

- 민관 합동형 PF사업은 재정 사업과 그 특성이 상이하며, 현실적으로 경쟁 확대나 중소기업 참여 확대에 직결될 가능성도 크지 않음.
- 따라서 보증 여력이 큰 다수의 대형 건설사가 참여하여 리스크를 분담할 수 있는 사업 구조가 필요한 것이 현실이기 때문에 이러한 사항을 고려할 때, 대형 건설사간 컨소시엄 구성 제한은 사업 효율성을 저해하는 요소가 될 우려가 있으므로 제한의 완화가 필요함.

- 토지 가격 배점 기준의 완화

- 토지 가격이 배점에 포함되고 평가에서 토지 가격이 사업자 선정에 차지하는 비중이 커지면서 가격에 대한 경쟁 심화로 인해 토지 가격이 과다하다는 문제점이 제기
- 과다한 토지 가격은 사업성 측면에서 막대한 부담으로 작용함과 동시에 경영 위험 증가로 복합 개발사업의 수익성이 저하될 수 있음.
- 토지 가격의 평가는 현재 총배점의 30~50%에 달하는 평가 비중을 20% 이하로 축소시키는 것이 바람직하며, 배점 기준에 있어서도 일정 수준(예 : 감평가 130%)의 가격 상한을 설정하여 지나친 가격 경쟁을 배제할 필요가 있음.

- 공모 기간 및 사업 기간의 개선

- 사업 계획서의 신뢰도 제고를 위한 충분한 공모 기간을 확보하고, 사업의 성격·규모에 따른 차별적인 공모 기간을 제시할 필요가 있으나, 현재 제도적으로 90일 이상을 규정하고 있는 택지개발지구 등 일부 사례를 제외하고는 60일 내외의 공모 기간이 주류를 이룸.
- 사업의 성격 및 규모에 따라 공모 기간을 4~5개월 정도로 연장할 필요가 있음.

- 재무적 투자자 관련 평가 방식 개선

- FI 출자 비율 상향은 금융기관의 리스크를 회피하려는 보수 성향 등으로 인해 오히려 사업 추진에 걸림돌로 작용하는 경우가 많음.
- 정상적인 절차와 방법으로 재무적 투자자가 사업에 참여하는 것이 아니라 사업참여에 따른 사업 리스크를 건설사에 전가시키는 역기능이 발생하고 있음.
- PFV의 설립 요건인 5% 이상만 되면 문제가 없도록 하고, 평가에서 참여 비율에 따른 가점 부여는 지양하는 것이 바람직함.

－ 건설산업 정책적 고려

- 민관 합동형 PF사업은 재정사업이 아니라 민간사업으로 공공 발주자의 건설산업 정책적 배려가 강제적으로 적용될 수 없음.
- 더욱이 재원 조달 방식인 프로젝트 파이낸싱은 프로젝트 자체의 사업성에 기초하고 있기에 사업적 성공은 필수적인 요소임.
- 지방자치단체가 주체가 되는 대규모 개발사업이 활성화될 것으로 예상되며, 이러한 사업들의 주된 목적은 지역 균형 발전에 있음.
- 이와 같이 대규모 개발사업을 통한 지역경제 활성화라는 공익적 목적을 극대화하기 위해서는 해당 지역에서 차지하는 경제적 비중이 큰 지역 건설업체의 참여가 필수적임.
- 민관 합동형 PF사업에서도 지역 중소 업체에 대한 배려는 분명 필요함. 공모지침에서 지역 중소 업체의 참여를 조건으로 제시하고, 그 참여 비율에 따라 점수를 부여하는 등의 보완이 필요함.

제5장 결론

- 본 연구에서는 민관 합동형 PF사업에 대한 개념 정립, 신규 시장에 대한 실태 파악 및 향후 전망, 사업 활성화를 저해하는 장애 요인의 개선 방안 제시 등을 수행함.
- 연구를 통해 도출된 민관 합동형 PF사업의 주요 문제점으로는
 - 사업기획 및 추진 측면에서 과도한 사업 추진과 상업 용지의 과다 추정, 건설사 중심의 사업 구조, 단지 활성화 및 장기적 운영 문제 등이 나타남.
 - 사업자 선정과 관련해서는 토지 가격 배점에 따른 과도한 토지 가격 문제, 부족한 공모 기간 등이 문제점으로 나타남.
 - 건설산업 정책적 측면에서는 지역 중소 건설업체의 참여 부족이 큰 문제점으로 나타남.
- 문제점에 대하여 본 연구에서는 다음과 같이 민관 합동형 PF사업의 효율화 방안을 제시함.
 - 첫째, 장기적으로 수요를 고려한 개발 계획을 통하여 민관 합동형 PF사업의 안정화하고, win-win 모델로서의 장점을 살릴 수 있도록 공공부문과 민간 사업자간의 협력적 관계 구축이 필요함을 제시함.
 - 둘째, 사업 추진의 효율성을 위해 건설사 중심 구조를 개선하여 재무적 투자자의 역할을 확대하고, 탄력적인 제도 운영을 통한 자본 구조와 참여 구도의 경직성 완화 필요. 또한 민간의 창의성 극대화를 위해 민간 제안 방식의 도입 검토와 현실적 사업 추진의 용이성을 위하여 건설사 컨소시엄의 구성 제한은 완화 필요
 - 셋째, 사업자 선정 방식에서는 토지 가격 배점 기준의 완화가 필요하며, 공모 기간 및 사업 기간에 있어 사업의 성격·규모에 따라 융통성 부여 필요. 출자 비율에 따라 배점을 높이는 재무적 투자자 관련 평가 방식은 현실적

부작용만을 일으키고 있으므로 이러한 방식은 지양 필요.

- 넷째 건설산업의 정책적 고려 부분에 있어서 지역 중소 건설업체에 대한 정책적 배려 필요. 지역 균형 발전과 지역경제 활성화를 위해 공모지침에서 지역중소 업체의 참여를 조건으로 제시하고 그 참여 비율에 따라 점수를 부여하는 등의 방안 활용이 필요함.

1. 연구의 배경 및 목적

주택경기의 침체로 전반적인 건축경기가 둔화되는 상황에서 국내 건설시장에서는 민관 합동형 PF사업을 중심으로 대규모 개발사업이 계속 증가하고 있다. 민관 합동형 PF사업은 공공·민간의 노하우와 기술력, 상상과 창의의 디자인이 결합하면서 개발사업의 완성도를 높여 질 높은 도시공간의 창조라는 측면에서 긍정적인 효과를 나타내고 있다.

민관 합동형 PF사업은 민간과 공공이 상호협력하여 진행하는 대규모 도시공간 조성사업이라는 점에서 현재 활발히 활용되고 있다. 2007~2008년에 걸쳐 약 40개의 공모형 PF사업이 발주 및 발주 예정이며, 향후에도 이와 유사한 형태의 개발사업이 많을 것으로 예측되어 각종 개발사업에 있어 주요한 사업 방식으로 자리매김할 것으로 보인다. 도시화율이 90%를 넘어서면서 대도시를 중심으로 한 기존 도심의 재정비 수요가 꾸준히 증가하고 있고, 도시경쟁력 향상을 위한 지자체들의 각종 개발사업 등 민간참여를 필요로 하는 대규모 복합 개발수요가 계속해서 증가하고 있기 때문이다. 더욱이 토지공사, 주택공사 등 정부투자기관, 지자체 및 지방 도시 개발공사 등도 민관 합동형 PF사업 방식을 선호하고 있다.

민관 합동형 PF사업으로 조성된 복합 개발사업은 대부분 지역의 랜드마크로서 도시적 맥락에서 중요한 의미를 가지고 있으며, 도시공간의 질을 높이고 관광, 금융, 업무, 유통 등 도시의 종합적 기능이 집약된 핵심 시설이다. 따라서 공공의 공익성 측면에서 민관 합동형 PF사업의 성패와 효율화는 매우 중요한 도시계획적 과제가 될 수밖에 없다.

또한 민간 건설업계의 입장에서도 공공물량 정체, 수익성 악화, 주택사업 어려움 등의 시장환경에서 해외사업과 함께 민관 합동형 PF사업이 중요한 돌파구로 작용하고 있다. 이러한 상황을 반영하여 많은 대형 건설업체가 민관 합동형 PF사업을 새로운 타겟 사

업영역으로 설정하고 조직 개편, 인력 보강을 추진하는 등 적극적으로 참여하고 있다.

그러나 최근 들어 민관 합동형 PF사업이 양적으로 크게 증가하고, 사업의 유형도 토지공사의 택지개발지구내 중심상업지역을 대상으로 하던 기존 방식에서 기성 시가지 정비, 산업단지 조성 등 다양화하면서 여러 가지 문제점이 도출되어 있는 상황이다. 대표적으로 과열 경쟁구도가 전개되면서 과다한 토지 가격이 제시되고 있으며, 도시를 개발하며 큰 틀을 고려하지 않아 상업 시설이 과다하다는 지적을 받고 있다. 또한 금융권 등 재무적 투자자가 제 역할을 못하고 있어 이에 대한 대책 마련이 시급하다는 지적도 제기되고 있다. 사업평가 과정에 있어서도 치편일률적인 공모지침과 짧은 공모 기간으로 제대로 된 성과물을 사전에 기획하기가 힘들다는 의견이 많다.

또한 연구 차원에서도 이렇게 급속히 팽창하고 있는 새로운 시장영역인 민관 합동형 PF사업에 대한 시장 실태, 문제점, 효율화 방안 등에 대한 체계적 검토가 이루어지지 못하고 있다. 따라서 시장의 급격한 확대 시점에서 향후 바람직한 방향 설정과 적절한 대처를 위하여, 현재까지의 상황을 정리하고 향후 방향성을 제시할 수 있는 연구가 필요한 시점이라고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 민관 합동형 PF사업에 대하여 아직 정립되어 있지 않은 실태를 파악하고, 사업의 동향 및 전망 등 시장 전망과 함께 현재 불거진 문제점을 검토하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 즉, 연구의 핵심 목적은 민관 합동형 PF사업에 대한 개념 정립, 신규시장에 대한 실태 파악 및 향후 전망, 사업 활성화를 저해하는 장애요인의 개선방안 제시 등이다.

2 연구의 범위 및 내용

본 연구에서 초점을 맞추는 부분은 민관 합동형 PF사업에서 민간과 공공의 바람직한 관계 구축이라는 대전제에 있다. 민관 합동형 PF사업은 본질적으로 민관협력형 개발사업으로서 적절한 역할 분담이 필수적이기 때문이다. 따라서 민간과 공공의 상호 이익, 즉 공익성과 사업성의 적절한 조화를 도모해야 한다는 전제에서, 현재 사업 방식의 문제점과 향후에 효율적으로 사업을 추진할 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

연구의 내용적 범위는 민관 합동형 PF사업을 대상으로 한다. 본 연구에서는 공모형

PF사업, 공공-민간 협력형 PF사업 등으로 지칭되는 사업 방식을 민관 합동형 PF사업으로 통일하여 사용하였다. 이 방식은 주로 복합 개발(Mixed Use Development)을 대상으로 공공 주체와 민간 주체가 공동으로 수행하는 PF사업을 말한다.¹⁾ 이 방식은 광의의 개념에서 금융조달 방식으로서의 PF를 통한 부동산 개발사업의 하나라고 볼 수 있으나 현실적인 내용은 하나의 사업 방식으로서 정형화되어 있다. 이와 관련하여 본 연구에서는 혼동을 피하기 위하여 원론적 의미의 금융조달 방식으로서의 PF 및 PF사업을 언급할 때는 프로젝트 파이낸싱으로 표현하였다.

연구의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째는 민관 합동형 PF사업의 개념 및 유형의 정립이다. 여기에서는 금융조달 방식으로서의 프로젝트 파이낸싱과 민관 합동형 PF사업의 차이를 명확히 하고, 민관 합동형 PF사업의 개념, 장점, 유형 등을 정리하였다.

둘째는 민관 합동형 PF사업의 시장 현황 및 문제점이다. 여기에서는 최근 들어 급속히 팽창하고 있는 민관 합동형 PF사업의 시장 규모와 동향을 파악하고, 사업이 활성화되면서 불거지고 있는 다양한 문제점을 정리하였다.

셋째로는 민관 합동형 PF사업의 효율화 방안을 제시하였다. 효율화 방안을 제시하기 위하여 복합 개발 트렌드, 도시 재생사업의 활성화, 민관협력형 사업의 필요성 증대 등의 관점에서 민관 합동형 PF사업의 향후 전망과 중요성을 정리하였다. 다음으로, 2008년 이후의 시장 동향과 향후 이 사업 방식이 활용될 가능성이 있는 분야를 정리함으로써 대략적인 전망을 수행하였다. 효율화 방안은 장기적인 방향 설정, 사업 추진의 효율성 제고, 사업자 선정 방식의 개선, 건설산업 정책적 고려 등 4가지 분야로 구분하여 사업의 효율화 및 공익성 달성을 위해 개선이 필요한 사항들을 제시하였다.

1) 자세한 정의는 2장 참조.

1. 프로젝트 파이낸싱(project financing)의 개념과 특징

(1) 프로젝트 파이낸싱의 개념

프로젝트 파이낸싱이란 특정한 프로젝트로부터 미래에 발생하는 현금흐름을 담보로 하여 당해 프로젝트를 수행하는 데 필요한 자금을 조달하는 금융기법을 총칭하는 개념이다. 사업주의 담보나 신용에 근거하여 대출이 이루어지는 전통적인 기업금융(corporate financing)과 대별되는 자금 조달 기법을 의미한다. 이에 대해 다양한 정의가 존재하지만²⁾, 공통적으로 사업의 규모, 성공 가능성, 신속한 자금회수의 어려움 등의 위험부담을 안고 당해 프로젝트의 사업성을 판단하여 제공되는 금융기법을 말하는 것으로 언급되고 있다.

기존의 기업금융과의 가장 큰 차이점은 차주의 능력이 아니라 프로젝트의 사업성에 기초한 금융기법이라는 것이며, 가장 일반적인 특징들로는 다음과 같은 것들이 있다.

- ① 비소구/제한소구(non-recourse/limited recourse) : 특정 프로젝트는 사업주와 법적으로 별개인 독립적인 기업에 의해 행해지며, 그 결과 프로젝트로부터의 현금흐름은 모기업의 그것과 분리되는 특징을 가짐.
- ② 담보의 한정 : 비소구라는 특징상 담보는 불필요하나, 실제 사업에 있어서 위험배분 결과 완전한 비소구는 있을 수 없고 제한적 소구의 형태가 많은데, 이 경우에도 담보물은 프로젝트 회사의 자산에 한정됨.
- ③ 부외금융(Off-balance sheet financing) : 모기업과 법적으로 별개인 기업에 의해 수행되는 사업이기 때문에 현금 및 부채 흐름이 대차대조표 등에 잡히지 않고 신

2) 프로젝트 파이낸싱이란, 대주가 개별 경제단위에 대해 대출을 함에 있어서 우선적으로 그 경제단위의 현금흐름과 수익을 대출의 상환자금으로 검토하고, 대출에 대한 담보는 그 경제단위의 자산으로 하는 금융을 말한다(Nevitt & Fabozzi).

프로젝트 파이낸싱이란, 사업의 성패에 대한 위험부담을 지고 제공하는 금융의 종류이다(Sweet & Maxwell). 대한주택공사(2007. 11), 재인용.

용도에 영향을 미치지 않음.

- ④ 철저한 자금관리 : 당해 프로젝트의 현금흐름을 부채상환과 이익분배의 기준으로 삼기 때문에, 위탁관리계정(escrow account)과 같은 철저한 자금관리 필요
- ⑤ 구조화 금융/차관단 구성 : 프로젝트의 추진이라는 특수 목적을 위해 특수목적집단이 다수 관계하기 때문에 구조화된 방식과 지원그룹이 필요
- ⑥ 위험의 배분 : 투자규모가 크기 때문에 위험배분이 필수적임.

〈표 II-1〉 프로젝트 파이낸싱과 기업금융의 차이

| 구분 | 프로젝트 금융 | 기업 금융 |
|-------|--|--|
| 차주 | 대부분 특수목적회사(SPC) | 대부분 기존의 기업 |
| 회사운영 | 대주주와 독립적 | 대주주와 강한 연관성 |
| 상환능력 | 프로젝트 자체의 cash flow | 당해 기업의 상환능력 |
| 주요 담보 | 결제위탁계정(escrow account), 관리운영권, 각종 보험, 출자주식, 사업주의 자금보증 약정, 정부의 보장 등 | 부동산 등 물적 담보 및 연대 보증 등 인적 담보 |
| 자금규모 | 대규모(한도 설정) | 중소규모(확대 가능) |
| 자금용도 | 특정 프로젝트의 건설 자금 | 운전(시설) 자금 |
| 금리 | 많은 리스크 요인으로 금리가 높음 | 일반적인 기업대출 금리 |
| 대출기간 | 대개 15년 전후의 장기 | 대개 3년 이내의 단기 |
| 대출심사 | 계획사업의 사업성 및 리스크에 중점을 두는 프로젝트 파이낸싱 심사 기법(경제적·기술적 타당성 분석) | 차주의 자산 및 신용상태가 주요한 일반적 여신 심사 |
| 심사자료 | 주로 미래의 예상 자료 | 주로 과거의 실적 자료 |
| 대출서류 | 복잡하고 방대함 | 단순하고 간단함 |
| 자금관리 | 결제위탁계정을 통해 금융기관이 관리 | 차주가 관리 |
| 회계처리 | 사업주의 자산·부채와 분리 | 사업주의 자산·부채에 포함 |
| 소구권 | 사업관련자의 책임은 지분 투자분에 한정되며, 모기업에 대한 소구권이 배제 또는 한정됨 | 사업실패에 대한 위험부담은 모기업이 부담하며, 대개 모기업의 보증이 있고 소구권 행사가 가능함 |
| 이해관계자 | 금융기관, 사업시행자, 사업주, 시공사, 시설 사용자, 보험회사, 정부, 회계법인, 법무법인, 원재료 공급자 등 다양 | 금융기관, 기업, 대표이사 등 한정적 |
| 대출형태 | 대개 금융기관의 syndication loan | 대개 단독 대출 |

□자료 : 대한주택공사, 복합단지 개발 프로젝트 파이낸싱 사업 1편 이론서, 2004. 11.

(2) 프로젝트 파이낸싱의 대표적 특징³⁾

1) 비소구 금융 방식

프로젝트 파이낸싱은 사업주가 특정 프로젝트를 수행하기 위하여, 그가 소유한 다른 기업 혹은 프로젝트와는 법적으로 별개인 독립적인 기업을 설립하여, 당해 프로젝트로부터의 현금 흐름을 모기업과 완전히 분리시켜 소요 자금을 조달하는 금융 방법이다.

따라서 해당 프로젝트의 개발을 위한 제반 자금이 사업주 자신의 금융 지원이나 자산을 근거로 하여 조달되지 않고 프로젝트의 현금흐름에 근거하여 조달되며, 프로젝트에서 발생하는 수익흐름은 상환 완료시까지 조달된 자금을 변제하는 용도에 최우선적으로 사용된다. 프로젝트가 실패 혹은 도산했을 경우에도 채권자는 관련된 모든 채권의 상환을 그 프로젝트 자체의 자산 및 현금 흐름 내에서 청구해야 하고 그 외의 자산에 대해 채권의 변제를 청구할 수 없다. 프로젝트 파이낸싱의 이러한 속성을 비소구금융(non-recourse financing)이라고 한다.

비소구금융은 프로젝트 파이낸싱의 가장 중요한 속성 중의 하나이지만 100%의 비소구금융이 제공되는 경우는 거의 없다. 금융기관 및 투자자들이 원리금 상환에 대한 사업주의 아무런 보장 없이 프로젝트의 미래 현금흐름에만 근거하여 용자요청에 응하고 증권을 매입하는 사례는 극히 예외적인 경우인 것이다. 현실적으로는 사업주가 프로젝트 파이낸싱과 관련된 제반 위험에 대해 일정한 보증 및 담보를 자신의 자산을 근거로 제공하고 채권자들도 프로젝트 도산시 사업주가 제공한 보증·담보에 의해 채권의 일부 변제가 가능하도록 하는 제한적 소구금융(limited recourse financing)이 행해지는 것이 보통이다.

2) 부외 금융 방식

프로젝트 파이낸싱은 사업주가 소유한 기존 업체 및 사업 부문들과는 법적·경제적으로 별개인 법인에 의해 프로젝트가 진행되기 때문에, 당해 프로젝트로부터의 현금 및 부채흐름이 여타 기업 및 사업 부문들의 대차대조표에 나타나지 않아 이들의 대외적인

3) 대한주택공사(2004. 11)전계서에서 발췌 정리.

신용도에 영향을 주지 않는다. 프로젝트 파이낸싱의 이러한 특성을 가리켜 부외금융(off-balance sheet financing)이라고 한다.

이러한 부외금융 효과는 프로젝트 수행을 위해 일정한 조건을 갖춘 별도의 프로젝트 회사를 설립함으로써 얻을 수 있다. 즉, 프로젝트회사를 설립하지 않는 “사업성에 기초한 금융방식”이나 “보증을 통한 금융방식”의 경우에는 부외금융 효과를 얻을 수 없으므로 PF라고 할 수 없는 것이다.

3) 구조화 금융 방식

구조화 금융이란 특정 목적에 적합한 새로운 금융 또는 관리 구조를 조성하거나, 법률적·회계적으로 독립된 특별목적기구를 설립하여 자금을 조달하거나 위험관리 기법을 활용하는 자금 조달 기법을 의미한다. 이 기법은 선진 자본시장에서 새로 개발되어 활성화되어온 것으로, 조달비용을 절감하고, 금융상품의 유동성 및 안정성을 제고하는 데 기여하고 있다. 자산유동화증권(asset-backed securities), 레버리지 리스(leveraged lease) 등이 대표적인 구조화금융 상품이다.

프로젝트의 사업주는 단독 또는 공동으로 출자하여 법률적·회계적으로 독립된 프로젝트 회사(project company)를 설립하고, 이 회사가 차입 주체가 된다. 분리 독립된 구조를 만드는 것은 다수의 출자자가 단일 회사를 통하여 프로젝트에 투자함으로써 프로젝트의 자산·부채 관리가 용이하고 프로젝트 수행을 효율적으로 할 수 있기 때문이다. 사업주는 프로젝트와 분리되어 출자 및 각종 보장을 통해 프로젝트를 지원하는 입장에 서게 되므로, 사업추진 위험을 줄일 수 있고, 사업성공 가능성도 높일 수 있다. 그리고 사업주가 다수인 경우 일부 소액 투자자가 파산하는 경우에도 프로젝트 회사에 직접적인 영향이 없게 된다.

또한, 프로젝트 추진에 소요되는 차입금이 출자자의 대차대조표에 표시되지 않아(부외금융 ; off-balance sheet financing), 프로젝트가 실패하더라도 출자자의 신용에 제한적인 영향밖에 미치지 않는 이점도 누리게 된다.

이렇게 특정 프로젝트의 추진이라는 목적에 적합한 특별목적기구(special purpose vehicle)를 설립하여 적극적으로 금융구조를 조성해 나간다는 의미에서 프로젝트 파이낸싱은 구조화금융(structured financing)이라는 특징을 가지고 있다.

(3) 민간의 부동산 개발사업 참여 방식과 프로젝트 파이낸싱

프로젝트 파이낸싱은 선진국에서는 일반화된 금융상품으로 부동산 개발금융의 기법으로 이용되고 있다. 우리나라에서는 먼저 SOC 건설사업에 도입되었고 부동산 개발에 본격적으로 도입된 것은 1997년 말의 경제위기 이후이다.

자체사업과 지주공동사업이 주류를 이루었던 외환위기 이전까지는 건설회사가 직접적인 개발주체이거나 공동주체이었기 때문에 건설회사의 참여비중이 절대적이었으며 역할도 사업전체를 주도하는 핵심기능을 수행하였다. 이러한 사업 구조는 기본적으로 고위험-고수익(high risk high return) 구조를 가지기 때문에 부동산 경기가 호황을 누리는 시기에는 매우 유용하나 불경기에는 기업의 존폐위기를 결정할 만큼 리스크가 큰 단점이 있다.

외환위기 이후 부동산 개발에 필요한 자금을 조달하는 과정에서 신용과 담보제공을 통한 대출의 어려움으로 도입이 적극 추진되었다. 그 이후 금융시장의 개방과 다양한 금융기법이 소개되면서 개발사업에서의 민간참여는 간접방식과 리스크 분담방식 등으로 다양화되고 있다. 이러한 사업들은 대부분 특수목적회사(SPC)를 설립하여 사업을 추진하면서 사업의 리스크를 조정하는 데 초점을 맞추고 있다. 또한 「자산유동화에 관한 법률」, 「부동산투자회사법」, 「간접자산운용법」 등의 법률 정비가 이루어지면서 다양한 금융기법을 활용한 사업 방식이 적용되고 있다. 이에 따라 현재 부동산 개발에 있어 프로젝트 파이낸싱은 광범위하게 활용되고 있는데, 민간 부문에서 이루어지고 있는 부동산 개발사업의 형태를 정리하면 <표 II-2>와 같다.

부동산 개발사업에서 프로젝트 파이낸싱의 일반적인 구조는 <그림 II-1>과 같다. 일반적인 PF 사업과 관련한 이해관계자는 사업주와 차관단, 그리고 그들의 출자로 인해 설립된 특수목적회사(SPC)를 기본으로 하고, 개발과 관련된 시공사, 토지소유자, 정부의 집단과 구매와 관련된 운영/관리/임대업자 및 최종 사용자 집단, 그리고 다수의 용역사로 구분할 수 있다.

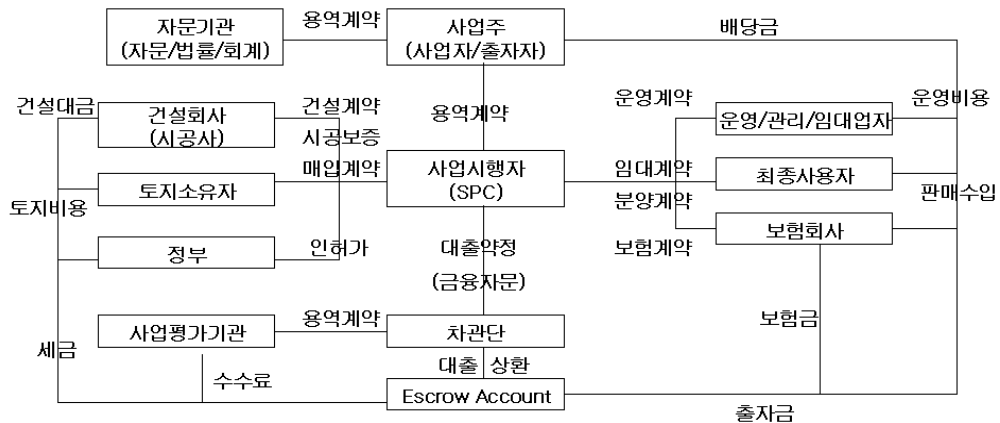
부동산 개발 PF사업은 그 추진 절차상 많은 이해관계인의 복잡한 관계 속에서 진행된다. 따라서 프로젝트의 성공적인 추진을 위해서는 이러한 다양한 이해관계를 적절히 조율해 나가는 것이 무엇보다 중요하다.

〈표 II-2〉 민간의 부동산 개발사업 참여 방식

| 구분 | | 자체사업 | 지주공동사업 | | | | 토지 신탁개발 | 컨소시엄 방식 (PF방식) |
|------|----------|-----------------------------------|---|----------------------------------|----------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|
| | | | 공사비 대물변제 등가교환 | 공사비 분양금 정산 | 투자자 모집 | 사업위탁 방식 | | |
| 사업주체 | 토지 소유 | 토지 소유자 | 토지소유자 | 토지소유자 | 사업시행자 | 토지소유자 | 신탁회사 | 토지소유자 |
| | 건축 시공 | | 개발업자 | 개발업자 | 사업시행자 | 개발업자 | 신탁회사 | 컨소시엄 구성회사 |
| | 자금 조달 | | 개발업자 토지소유자 | 개발업자 | 투자자 | 개발업자 | 신탁회사 | |
| | 사업 이행 | | 토지소유자 | 토지소유자 | 사업시행자 | 개발업자 | 신탁회사 | 토지소유자 |
| | 이익 귀속 | | 토지소유자 개발업자 | 토지소유자 개발업자 | 토지소유자 개발업자 | 개발업자 토지소유자 | 토지소유자 | 토지소유자 토지소유자 |
| 사업내용 | 정의 | 토지소유 자에 의한 자금 조달, 시공, 분양 | 토지소유자 가 공사비를 대물변제 | 토지소유자 가 공사비를 분양금으로 변제 | 토지소유자 / 개발업자가 투자자모집 | 토지소유자가 개발업자에게 사업 전과정을 위탁 | 토지소유자가 신탁회사에 수수료 주고 신탁개발 | 대규모 토지개발에 시공사가 공동참여 |
| | 내용 | 자금조달 (자기자금, 차입금)후 시공, 분양 | 건설회사는 대물부분을 분양/임대, 또는 직접 사용 | 기성예에 따른 지불이 아닌 분양금에서 지불 | 투자조합에 의한 투자후 수익보장 | 개발업자는 위탁수수료를 받고 사업시행 | 신탁회사에 형식상 소유권 이전 후 배당받음 | 토지소유자와 컨소시엄은 대물, 혹은 현금 정산 |
| | 활용 | 사업성이 좋은 경우 | 입지가 양호한 경우 | 현실적으로 많이 활용 | 테마 빌딩 | 건설사에서 적극 활용 | 사업성이 좋은 경우 | 대규모 아파트 및 SOC 사업 |
| 비고 | | 일반적으 로 이용됨 | 시공사와 공사비 산정문제 | 대표적 지주공동사 업 | 새로운 유형 | 소규모 사업에 활용 | 신탁수수료 협의 문제 | 지주공동사업 과 유사 |

자료 : 김현아, 대규모 개발사업에 대한 민간역할 확대방안, 한국건설산업연구원, 2007.

〈그림 II-1〉 PF의 기본 계약 구조



자료 : 대한주택공사(2004. 11).

2. 민관 합동형 PF사업의 개념 및 특징

(1) 민관 합동형 PF사업의 개념

민관 합동형 개발사업이란 민간과 공공의 합작에 의한 개발 방식으로 제3섹터형 개발 방식이라고도 불린다. 대표적으로 토지공사가 택지개발지구의 중심상업지구를 대상으로 수행하고 있는 복합 개발 PF사업과 같은 형태를 민관 합동형 개발사업 방식으로 지칭할 수 있다. 이 방식은 도시 개발 차원에서 공공이 토지를 제공하고 민간이 건설을 수행하여 그 이익금으로 토지대를 납부하는 방식으로, 공공은 추가적인 부담없이 개발을 하고 민간은 초기 투자비의 부담없이 수익을 창출하는 개발사업의 한 형태이다. 민간은 사업계획 등 개발에 필요한 아이디어와 자본을 충당하며, 공공은 토지자본을 제공하여 민간의 사업진행을 돕고 토지에 대한 인허가 업무를 지원한다.

민관 합동형 개발사업 방식은 영국이나 일본 등 선진국에서 활용하고 있는 민간참여형 공공사업 방식을 변형시킨 것으로 볼 수 있다. 이러한 사업은 PPP(Public Private Partnership) 방식과 PFI(Private Finance Initiative) 방식으로 구분할 수 있다⁴⁾. PFI 방식은 공공의 서비스를 민간의 자본과 기술력을 활용하여 수행하는 것으로 공공사업의 성격이 강하며, PPP 방식도 비슷한 의미로 해석할 수 있으나 보다 민간의 자율성이 강하다. 특히 PFI 사업이 민간이 제공하는 서비스를 공공이 사들인다는 기본적인 개념(공공이 대가를 지불)인 데 반해 PPP는 보다 광의적으로 민간과 공공이 파트너십(partnership)을 형성하여 사업을 진행한다는 특징이 있다⁵⁾.

민관 합동형 부동산 개발사업은 자금 조달 수단으로서의 프로젝트 파이낸싱의 의미와 달리, 개발사업을 위한 사업 도구를 수립하는 것을 의미한다. 개발사업을 시행함에 있어서 민간에 토지를 판매하고 토지대를 회수하는 일반적인 방법(토지의 개발은 민간 의도에 따라 이루어짐)이 아니라 ① 토지라는 자본을 민간에 출자하여, ② 개발을 위한 사업자의 하나(consortium, 컨소시엄)로 참여하여 SPC를 구성하여 개발을 하고, ③ 그로 인해 발생하는 현금흐름으로부터 토지대(혹은 이익배당 포함 가능)를 회수하는 방식

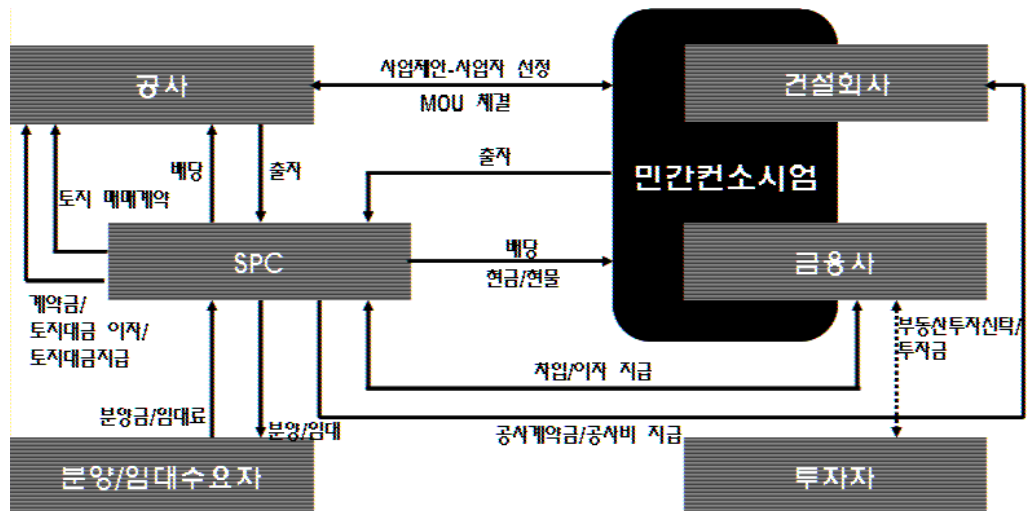
4) 문영기, 장희순, 부동산 개발사업과 위험관리, 부연사, 2004.

5) 대한주택공사(2004. 11).

을 의미한다.⁶⁾

이와 같은 사업 방식의 특징을 간략히 요약하면, SPC를 설립하여 공공이 지분을 가지고 개발에 참여하며, 개발이후 토지대와 이익금을 분배받는 기본원칙을 갖는 것이다. 따라서 이러한 사업 방식은 SPC 설립형 부동산 개발사업이라고 지칭할 수 있다.

<그림 II-2>민관 합동형 PF사업의 구조 예시



자료 : SH공사, 은평뉴타운 중심상업지 개발기본계획, 2005.

이와 같은 사업 방식은 공공이 국·공유지, 행정력, 기금 등을 자산으로 하여 사업의 시행주체로 적극 참여하되 민간의 재산권과 자율성을 최대한으로 살리는 개발방식으로, 공공 주체가 단순한 감독자의 위치가 아닌 직접 지분을 가지고 참여하여 책임있는 역할을 수행함으로써 민간투자자에 확신을 줄 수 있다. 그리고 공공성 추구로 인한 사업 손실을 보전하거나 이익이 발생할 경우 추후의 사업을 위하여 적립할 수 있다.

이러한 특성에 따라 공공측면에서는 민간의 자본과 기술을 활용할 수 있으며, 민간측면에서는 우수한 토지를 확보할 수 있고, 최종사용자(주민) 측면에서는 우수한 시설을 적기에 공급받을 수 있는 장점이 있다.

보다 개념적으로 정리하면, 프로젝트 파이낸싱을 활용한 PF사업은 공공 PF사업, 민간 PF사업, 민관 합동형 PF사업 등으로 구분할 수 있으며, 그 유형을 정리하면 <표II

6) 전수현, 민규식, 공공-민관 합동형 PF사업 활성화에 대한 고찰, 한국주거환경학회 주거환경, 2007. 6.

-3>과 같다. 민간 PF사업은 사업대상시설이 공공 시설이나 민간시설이나에 따라 민자투자 PF사업과 일반 민간 PF사업으로 구분할 수 있으며, 현재 가장 활발히 활용되고 있는 SOC 민간투자 PF사업은 SOC 공공 시설을 대상으로 하는 민자투자 PF사업을 의미한다.

〈표 II-3〉 PF사업 분류

| 구분 | | 대상시설에 따른 분류 | | |
|-------------------------|---------|---------------|----------------------|------------------|
| | | 공공 시설 | | 민간시설 (복합단지 등) |
| | | SOC 시설 | 기타 공공 시설 | |
| 공공기관 지분 참여에 따른 분류 | 공공 | 공공 PF사업 | | - |
| | 공공 + 민간 | 민간역사 PF사업 등 | 기타 공공-민간 합동형 PF사업 | 복합단지 PF사업 등 |
| | 민간 | SOC 민간투자 PF사업 | 기타 민간투자 PF사업 | 일반 민간 PF사업 |

자료 : 김영상, 공공-민간 합동형 PF사업 개념 재검토 및 그 활성화 방안에 관한 연구, 대형 복합 개발사업의 공모동향과 발전방향에 관한 세미나, 2008. 2.

(2) 민관 합동형 PF사업과 프로젝트 파이낸싱의 관계

민관 합동형 PF사업의 개념을 보다 구체화하기 위해서는 원론적 프로젝트 파이낸싱과 비교해서 고찰할 필요가 있다. 현재 부동산 개발사업에 이용되는 민관 합동형 PF사업은 일반적인 프로젝트 파이낸싱의 특징을 모두 가지고 있지는 않다. 민관 합동형 PF사업은 상환재원을 프로젝트가 산출하는 현금수지 또는 수익에 의존하고 있지 않기 때문이다.

하지만 그렇다고 해서 토지공사의 시행사업이 프로젝트 파이낸싱 기법을 이용한 것이 아니라고 할 수는 없다. 토지공사의 PF사업은 법률적·회계적으로 독립된 프로젝트 회사를 설립하여 자금 조달·관리 및 리스크관리를 하고 소구를 제한한다는 점 등에서 프로젝트 파이낸싱이 갖는 대부분의 특징을 보여주고 있다. 또한 상환재원을 미래의 현금수익에 의존하고 있지는 않지만 자금 조달 측면에서 토지공사가 관여하는 사업의 장래성이 대주들의 대출여부 결정에 영향을 주고 있는 것이 사실이다.⁷⁾

7) 심영, PF사업 활성화를 위한 사업 구조 개선방안, 토지연구, 2006. 5.

민관 합동형 PF사업이 원론적인 PF사업과 비교하여 많은 차이점이 있음에도 불구하고 PF사업이라고 불리는 이유는 토지대를 사업완공에 따른 이익금으로 충당하기 때문이다. 일반적으로 개발사업에서 프로젝트 파이낸싱 혹은 PF를 일으킨다는 것은 금융권 등으로부터 토지대와 같은 투자금을 대출하여 납부하고, 추후 사업이익이 발생하였을 때 금융권 등에 대해 상환하는 형태를 취하는 것을 의미한다.

이러한 금융권의 역할은 공공의 토지소유자가 토지대를 사업완공 이후 후불로 납부받기 때문에 PF사업이라는 용어가 사용된 것이다. 보다 정확히 표현한다면 SPC 설립형 부동산 개발사업이라 부를 수 있는 것이다. 이와 같은 PF사업을 원론적인 프로젝트 파이낸싱과 비교하였을 때, ① 공통점은 프로젝트 사업성을 기초로 하여 미래의 현금흐름을 토지대에 대한 상환재원으로 한다는 것이며, ② 차이점은 자금 조달을 위한 금융수법이 아니라 보다 광의적인 의미의 사업구도라는 것이다.

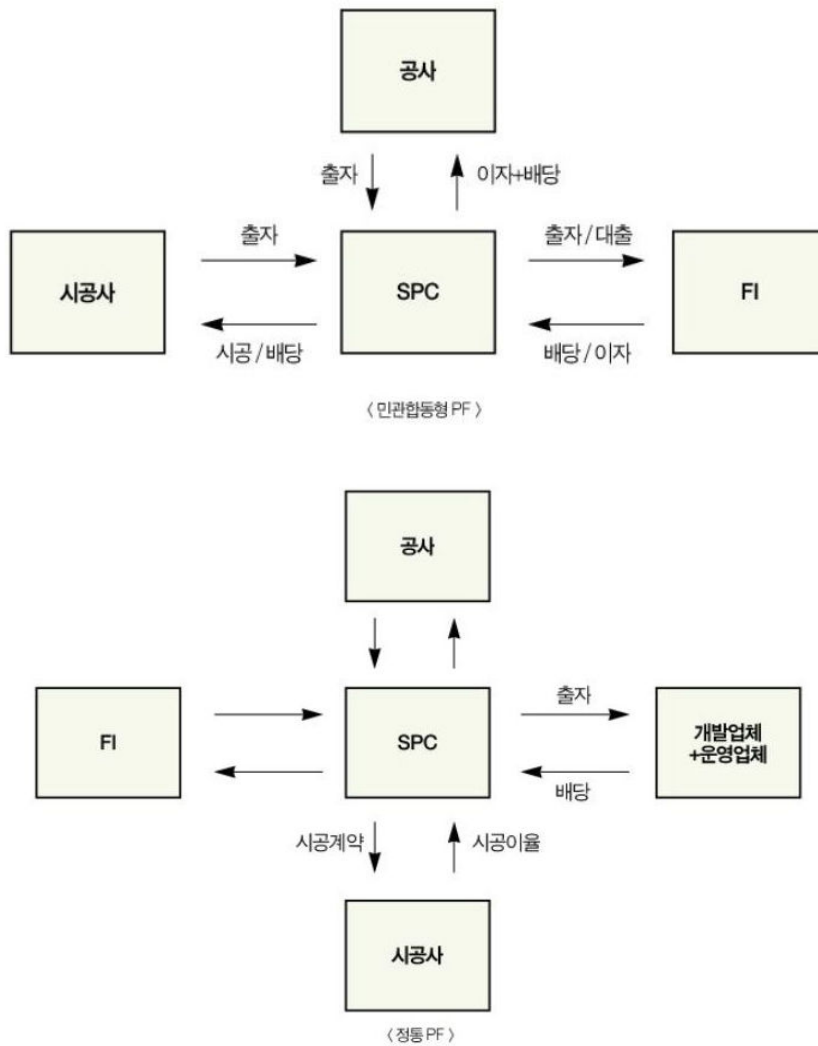
〈표 II-4〉 민관 합동형 PF와 일반 PF의 비교

| 구분 | 공공-민관 합동형 PF | 일반 PF |
|-----------|--|---|
| 사업계획 | <ul style="list-style-type: none"> - 사업전체의 부가가치보다는 시공사의 시공 이윤추구를 목적으로 사업계획이 진행될 가능성이 높음 | <ul style="list-style-type: none"> - 디벨로퍼의 참여기회 확대로 민간 창의성 제고 가능 - 사업성 제고를 위한 다양한 컨셉이 도입되고 사업 부가가치의 극대화 가능 |
| 컨소시엄 구성 | <ul style="list-style-type: none"> - 자금과 인력이 풍부한 대형 건설사 중심 - 건설사의 이해관계 상충으로 컨소시엄 구성이 복잡하고 장시간 소요되고 출자자 지분변경이 많음 - 대형 장기사업으로 재무적 투자자(FI)의 사업참여 및 의사결정 지연 | <ul style="list-style-type: none"> - 디벨로퍼와 재무적 투자자의 주도하에 컨소시엄 구성 - 컨소시엄 구성이 신속·유연 |
| 자금 조달 | <ul style="list-style-type: none"> - 공사가 수령할 토지계약금과 민간의 출자에 의해 SPC가 설립되고 착공시에 공사가 받아야 할 토지중도금과 민간의 추가출자로 증자 후 모든 사업비는 분양대금으로 충당되어 FI의 비중이 크지 않음 - 토지 가격의 횡수가 분양수익에 의해 이루어짐 | <ul style="list-style-type: none"> - 토지 매입을 완료한 후 PF자금이 조달됨 - 분양수익에 의해 자금 조달 |
| 시공 및 사업관리 | <ul style="list-style-type: none"> - 사업시행자로 선정된 대형 건설사들이 경쟁없이 출자지분에 비례하여 공사를 나누어 가짐 - 시공비가 실제보다 부풀려질 가능성이 높음 | <ul style="list-style-type: none"> - FI 위주의 사업시행자로 시공비 절감이 가능 - 별도의 사업관리(PM) 기능 도입으로 원활한 사업시행과 추가적인 경비 절감이 가능 |

자료 : 박동규, 한국토지공사가 수행하는 개발사업에서의 PF활용방안, 토지연구, 2006.5에서 발췌 정리.

이렇듯 선진국에서 개발된 프로젝트 파이낸싱의 기본 모형이 토지공사의 부동산 개발사업을 비롯한 민관 합동형 PF사업에 그대로 적용되고 있지는 않다. 국내 사업의 환경과 조건이 외국과는 상당히 다르고 금융시장의 관행과 여건 또한 상당히 다르기 때문에 프로젝트 파이낸싱의 기법을 그대로 적용할 수는 없다. 따라서 민관 합동형 PF사업은 국내 개발사업의 특성에 맞도록 프로젝트 파이낸싱을 수정적용한 모델이라고 할 수 있다.

〈그림 II-3〉 민관 합동형 PF사업과 정통 PF사업 구조



자료 : 박동규(2006. 5).

(3) 민관 합동형 PF사업의 장점 및 기대효과

민관 합동형 PF사업의 장점과 기대효과는 민간과 공공이 서로 win-win할 수 있는 모델이라는 점에서 기인한다. 공공이 대상 토지를 제공하므로 우량한 토지를 활용할 수

있고, 민간 부문의 기술력을 활용하여 우수한 건축 계획을 수립할 수 있다. 그리고 적기에 바람직한 도심 공간을 형성하고 효율적 토지이용을 도모할 수 있다. 즉, 공공은 자체 수익모델 개발 및 공익성 달성, 민간은 건설 물량 확보와 수익 창출이라는 목표 달성이 동시에 가능한 개발방식인 것이다. 또한 민간 업체는 지방 정부가 프로젝트에 투자·참여한 경우 인허가 및 사업시행 절차상에서 많은 협조를 받을 수 있다는 장점도 있다. 이러한 상호 이익을 정리하면 <표Ⅱ-5>와 같다.

<표 Ⅱ-5> 민관 합동형 PF사업의 장점

| | 민관 합동형 PF사업의 장점 |
|----|---|
| 공공 | <ul style="list-style-type: none"> - 민간의 자본과 아이디어를 활용하여 창의적이고 입체적인 도시공간 개발 - 생활편익 시설 등의 적기건설로 입주민의 편익기여 및 도시의 조기 활성화 - 복합기능을 담당하는 전략시설 유치로 도시이미지 제고 및 자족성 충족 |
| 민간 | <ul style="list-style-type: none"> - 공공부문의 사업 참여로 프로젝트의 리스크 완화 및 사업 안정성 도모 - 초기 투자비용에 대한 부담이 적어 사업성 확보 용이 - 대규모 부동산 개발 노하우 습득을 통한 부동산시장 선진화에 기여 |

민관 합동형 PF사업의 경우 일반적인 프로젝트 파이낸싱의 구조와 특징을 모두 가지고 있지는 않으며, PFI나 PPP방식보다는 상대적으로 적극 참여하는 특징을 가지고 있다. 토지공사 등의 공공 주체는 PF사업에서 공공기관으로서의 역할, PF사업 사업주로서의 역할, 대주(lender)로서의 역할을 모두 담당하기 때문이다. 이러한 특징으로 인해 공익성 측면에서 여러 가지 장점을 가지게 된다.⁸⁾

첫째, 공익성 실현이 가능하다. 공공 주체는 프로젝트회사에 지분 참여를 함으로써 사업에 관련된 의사결정에 적극 참여할 수 있다. 민관 합동형 PF사업은 공공성을 많이 가지는 부동산개발을 많이 하는데 공공부문이 사업의 공익성을 유지하기 위해 프로젝트 회사 및 자산관리회사의 주주로서 역할을 담당하게 된다.

둘째, 신뢰도 제고의 장점이 있다. 대규모 개발 사업은 대자본이 필요하고 장기의 건축기간이 요구된다. 공공기관이 사업의 안전판 내지 균형추 역할을 담당하며 사업완수에 대한 신뢰를 줌으로써 사업의 성공적 수행을 돕게 된다.

8) 전수현, 민규식(2007. 6).

셋째, 적기에 행해지는 효율적 개발을 할 수 있다. 사업이 민간 사업자만으로 수행된다면 채산성 내지 수익성이 없는 사업은 이루어질 수 없고 또한 수익성확보를 위한 토지 이용은 본래 의도하였던 부동산개발이 적기에 이루어 질 수 없다. 그러나 민관 합동형 PF사업 방식에서는 적정한 채산성 및 수익성을 추구하면서 본래 의도하였던 균형 잡힌 도시 개발과 효율적 토지를 적기에 수행할 수 있다.

넷째, 민관협력방식은 민간부문이 자본, 기술, 효율성과 창의력을 이용하여 공공사업을 수행할 수 있는 장점이 있다.

다섯째, 공공부문의 사업참여는 토지개발과 도시 개발을 연계시켜 공공부문의 택지개발에 대한 노하우가 민간부문의 장점과 결합하는 효과가 있다.

여섯째, 공공부문이 사업에 참여함으로써 개발 이익에 공적부문이 참여하게 되고 그 개발이익을 다시 공적 사업에 투자 재원으로 이용할 수 있다.

이상과 같은 민관 합동형 PF사업의 장점은 다음과 같은 기대효과를 나타낼 것으로 예상된다.

첫째, 공공부문은 민간의 건설기술력 및 창의력의 도입으로 시너지효과를 창출할 것이다. 공공부문의 택지 조성 노하우와 민간부문의 건설기술력을 결합함으로써 시너지효과 창출이 가능하고 사업주체가 상이하여 택지 조성 및 건축이 연계되지 못한 문제점의 해소가 가능할 것이다.

둘째, 민간부문은 자금 조달의 용이성과 경제성을 제고할 수 있을 것이다. 민간기업이 단독으로 부동산 개발과 관련한 사업 자금을 조달하기 위해서는 고율의 금융 비용을 부담해야 하나, 신용도가 높은 공공시행자와 공동으로 부동산 개발사업을 시행할 시 자금 조달이 용이해지고 금융 비용을 절감할 수 있을 것이다.

셋째, 분양성 제고와 부동산시장 안정화에 기여할 것이다. 공공택지개발 사업 시행자가 개발 프로젝트에 참여함으로써 민간 건설업자의 완공위험 및 공사 지연 위험 등에 대한 신뢰도를 제고할 수 있으므로 사업의 분양성을 제고하고 부동산시장 안정화에도 기여할 것이다.

넷째, 지역 주민은 신도시 입주와 동시에 사업지구내 편익 시설의 적기 설치로 생활 편익을 증진시키고 난개발을 방지한 계획적 도시 개발로 쾌적한 생활환경을 확보할 수 있고 나아가 지역 주민의 삶의 질을 향상시킬 것이다.

(4) 사업 구조

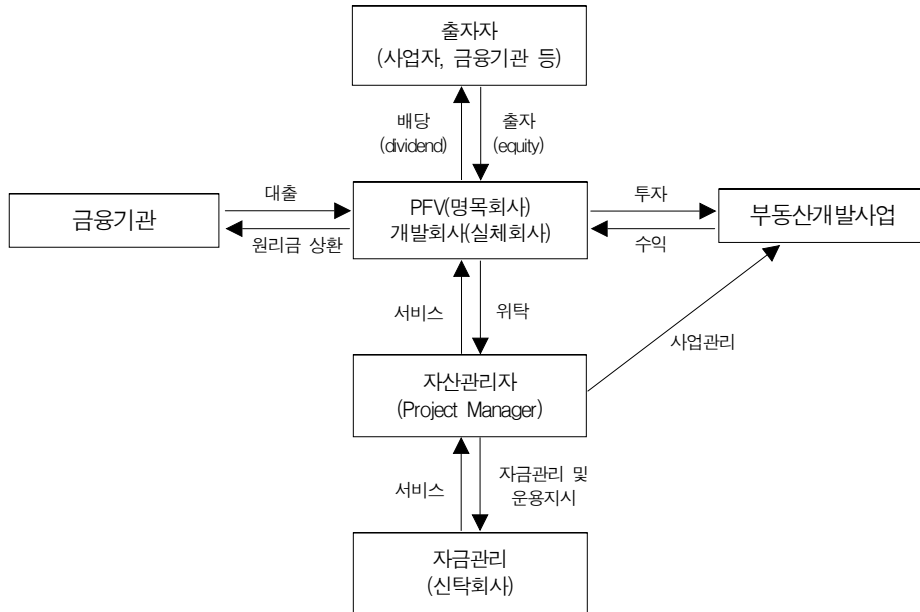
1) PFV 구조의 활용⁹⁾

2004년 「법인세법」의 개정으로 제한적으로 프로젝트파이낸싱투자회사(PFV, Project Finance Vehicle) 설립의 길이 열리게 되었다. PFV는 기존 특수목적회사(SPC)와 달리 각종 개발사업 추진 때 자본금 50억원 이상, 금융기관 5% 이상 출자, 별도 자산관리회사 구성 등 요건을 만족할 경우 취득·등록세 50% 감면과 이익의 90% 이상 배당 때 법인세 감면이 가능하게 됐다. 설비투자, 사회간접자본시설투자, 자원개발, 그 밖의 상당한 기간과 자금이 소요되는 특정사업 등에 회사의 자산을 운용하고 배당가능 이익의 90% 이상을 배당하는 경우에는 그 금액을 소득금액에서 공제해 주도록 하고 있다. 법인세 과세대상 금액의 공제뿐만 아니라 PFV가 취득하는 부동산에 대해서도 취득·등록세 50% 감면 혜택이 부여되어 대규모 개발사업을 보다 원활히 추진할 수 있게 된 것이다.

이에 따라 공공기관이 추진하는 민관 합동형 PF사업의 대부분이 PFV 방식으로 추진되고 있다. PFV는 출자기업과 무관하게 단독회계 처리를 하는 독립경영이 가능해 투명성을 제고할 수 있을 뿐만 아니라 해당 PFV가 부도 나더라도 출자기업에는 영향을 미치지 않는 장점이 있다.

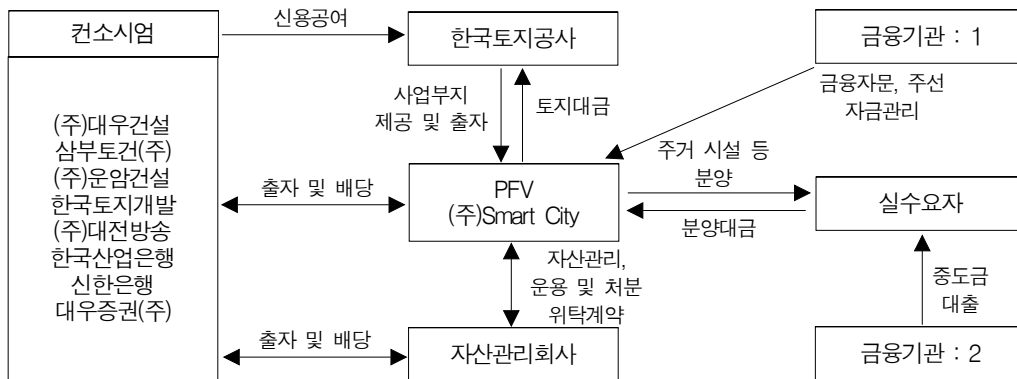
9) 백성준, 민간 PF개발사업의 전망과 보증 및 융자상품 도입방안, 한국건설산업연구원, 2007. 10에서 발췌 정리.

〈그림 II-4〉 PFV를 통한 부동산 개발사업 구조



토지공사의 대전엑스포 사업은 「법인세법」상의 PFV요건에 맞춰 진행된 대표적 사업으로 토지 가격을 민간 사업자의 입찰에 의해 결정했으며 토지대금은 사업 종료시에 할부이자(연 7%)와 함께 회수하고 출자 지분율에 따라 최종 수익을 배당하는 구조이다.

〈그림 II-5〉 공공-민간 합동형 PF에 의한 개발사업 구조(대전엑스포)



2) PF사업의 사업계획 및 사업협약

공공-민관 합동형 PF사업은 공공부문이 먼저 공모를 통하여 PF사업에 참여를 희망하는 민간 사업자를 선정하고, 이들이 제출한 사업 계획서를 바탕으로 구체적인 사업계획을 결정하게 된다. 기존 PF사업의 민간 사업자는 컨소시엄을 구성하여 사업 계획서를 제출하는 방식이다.

사업공모에 의해 민간 사업자가 선정되면 공공부문과 민간 사업자 컨소시엄은 PF사업계약의 협약당사자로 사업내용·프로젝트회사 출자지분과 변경·출자금회수·용지의 공급·인허가 추진주체·회계 및 자금관리·협약의 해지 등에 관한 사항을 담은 협약을 체결한다. 이 협약은 통상의 프로젝트 파이낸싱에서의 합작투자약정에 해당한다.¹⁰⁾

3) 프로젝트 회사

공공부문은 사업협약서에 따라 민간 컨소시엄과 공동출자하여, 법률적·경제적으로 완전히 독립된 프로젝트 회사를 설립하고, 이 프로젝트회사로 하여금 사업을 수행하게 한다. 이처럼 공공부문이 기존 PF사업을 모두 프로젝트회사를 통하여 수행하고 있는 것은 프로젝트 파이낸싱의 장점을 이용하기 위함이다. 즉 프로젝트 회사는 사업주와 법률적·경제적으로 완전히 독립적인 존재로서, 프로젝트 사업의 시공·운영·자금 조달 및 상환 등 프로젝트 전 과정에서 모든 권리·의무의 주체가 된다. 따라서 프로젝트 회사를 통한 비소구금융방식의 프로젝트 파이낸싱은 종래의 기업금융방식을 통한 자금대출과는 달리 프로젝트회사가 사업주와 완전히 분리되어 프로젝트 소요자금을 조달하기 때문에, 향후 사업주의 자금 조달비용에 영향을 주지 않게 되어 사업주는 모기업의 자산유지와 지속적인 자금확보에 있어 유리한 위치를 누릴 수 있다.

또 한편 역으로 사업주의 모기업이 영업상태가 부실하여 신용확보에 어려움이 있는 경우에도, 프로젝트회사는 모기업과는 상관없이 프로젝트사업의 수익성이나 현금의 흐름을 담보로 자금대출을 받을 수 있다는 강력한 장점도 있다. 프로젝트회사를 이용하게

10) 전수현, 민규식(2007. 6).

되면 프로젝트 자산 및 부채관리가 용이해지고 리스크를 분리시킬 수 있으며, 경우에 따라서는 조세감면 혜택이나 제3자의 참여유도가 용이하다는 부수적 장점도 있다.¹¹⁾

공공-민관 합동형 PF사업에서 프로젝트회사는 사업의 성격과 상황을 고려하여 실질 회사(real company)로 설립하기도 하고 명목회사(paper company)로 설립하기도 하였다. 프로젝트 회사를 명목회사로 설립하는 경우에는 실질적인 사업진행과 자금관리를 위하여 자산관리회사(AMC)를 별도로 설립한다. 토지공사 등의 PF사업의 프로젝트회사는 모두 주식회사로 설립되는데 이는 앞서 언급한 바와 같이 2004년 개정 「법인세법」에 의해 일정요건을 갖춘 프로젝트회사가 배당가능 이익의 90% 이상을 배당하는 경우 회사에 대하여 비과세하기 때문이다.

4) 자금 조달 방식

토지공사 등의 PF사업은 프로젝트 회사에 자본을 출자하는 방식을 기본적인 자금 조달방법으로 이용하고 있다. 사업수행에 자금이 필요할 때마다 신주발행을 통하여 자금을 조달하고 있다. 프로젝트회사의 자기자본은 사업주·시공업체·금융기관·산출물의 예상구매자 등의 이해당사자들이 지분투자(equity)를 함으로써 형성된다. 프로젝트회사의 지분비율의 문제는 PF사업의 유용성과 관련된 중요한 문제이다. 사업주 입장에서는 비소구금융기법인 PF사업의 장점을 최대한 누리기 위해 가급적 지분비율을 줄이고 외부차입 비중을 늘리려고 하는 것이 일반적이다.

그러나 프로젝트회사의 외부 채권자들은 정반대의 입장에 서게 된다. 특히 프로젝트 회사에 대출하는 금융기관들은 명목적인 프로젝트회사의 신용을 담보로 하는 것이 아니고, 프로젝트 자체의 현금흐름과 타당성, 그리고 사업주의 신용도를 평가하여 자금을 제공하는 것이기 때문에 사업주의 높은 지분 참여를 요구하게 된다. 결국 프로젝트회사의 지분 참여의 문제는 프로젝트 사업의 리스크를 어떻게 분배할 것인가의 문제로 귀착된다. 사업주가 프로젝트회사에 자본투자를 많이 할수록 외부 채권자 금융기관의 리스크가 감소되고 프로젝트 사업 성공의 신뢰도가 증가하기 때문에 프로젝트 회사는 조금 더 용이하게 외부로부터 자금을 차입할 수 있다. 그렇지만 과도한 사업주의 자본투자는

11) 전수현, 민규식(2007. 6).

사업주의 리스크부담을 증가시켜 비소구금융기법인 PF사업의 기본적 특성을 무력하게 할 수 있으므로 적절한 수준에서 결정되어야 한다.

토지공사 등의 PF사업에서는 사업주로 참여하는 토지공사가 프로젝트 회사를 설립하면서 프로젝트회사의 자회사에 관한 시비를 사전에 차단하고 기업회계기준의 지분법 등을 감안하여 지분율을 20%미만으로 하였다. 프로젝트 회사에 대한 출자와 관련하여 화성동탄 복합단지 PF사업부터 금융기관이 프로젝트 회사 설립시에 직접 출자하여 지분투자방식을 취한 것은 절세를 위한 조세법의 요건을 갖추기 위한 것이다.

5) 추진절차

PF사업은 크게 ① 사업준비 단계, ② 공모단계, ③ 협약체결 단계, ④ 사업진행 및 청산단계의 4개로 구분할 수 있다.

첫 번째, 「사업준비 단계」에서는 PF사업 여부를 결정하고 PF사업 대상지를 선정하여 대상지에 대한 검토를 바탕으로 개발방향과 공모를 위한 구도를 수립하게 된다.

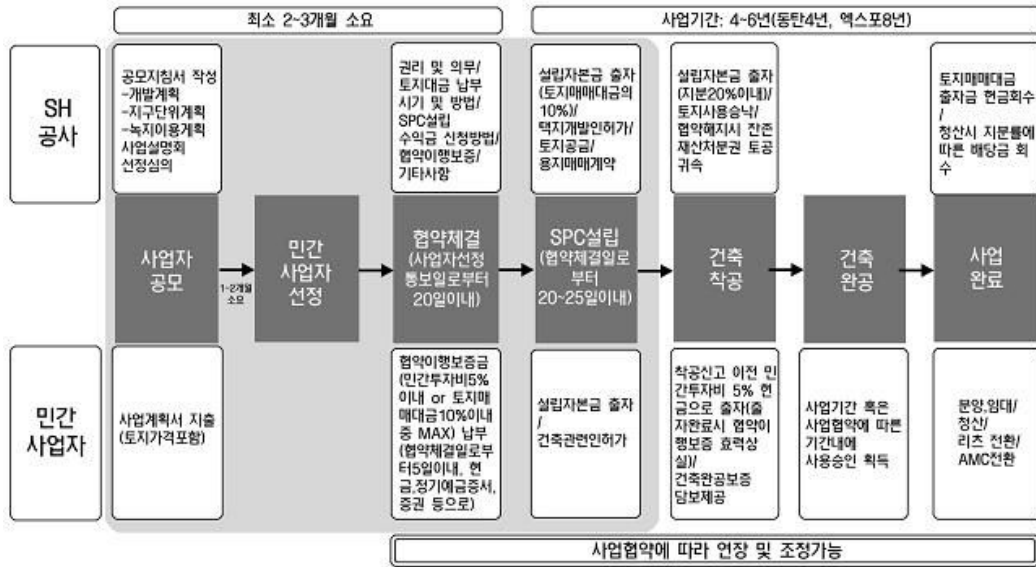
두 번째, 「공모 단계」에서는 공모를 위해 제공하여야 할 자료와 참여업체에 대한 심사기준(사업계획 등)을 마련하여 공모를 실시하게 된다.

세 번째, 「협약체결 단계」에서는 공모를 거쳐 선정된 민간 사업자 후보자들을 대상으로 사업기간 및 방법, 이익 및 위험 배분 방법 등에 대한 협의를 거쳐 협약을 작성하고 협약을 체결하게 된다.

네 번째, 「사업진행 및 청산단계」에서는 협약을 바탕으로 하는 SPC(Special Purpose Company, 특수목적회사)를 설립하고, 이 SPC의 주도하에 대상지에 대한 개별 사업을 실시하며, 전체적인 개발사업을 완료한 이후 분양 혹은 운영사업에 대해 분양 후 청산하거나 운영하는 방안을 수립하게 된다.¹²⁾

12) 대한주택공사(2004.11)

〈그림 II-6〉 민관 합동형 PF사업의 추진절차 예시



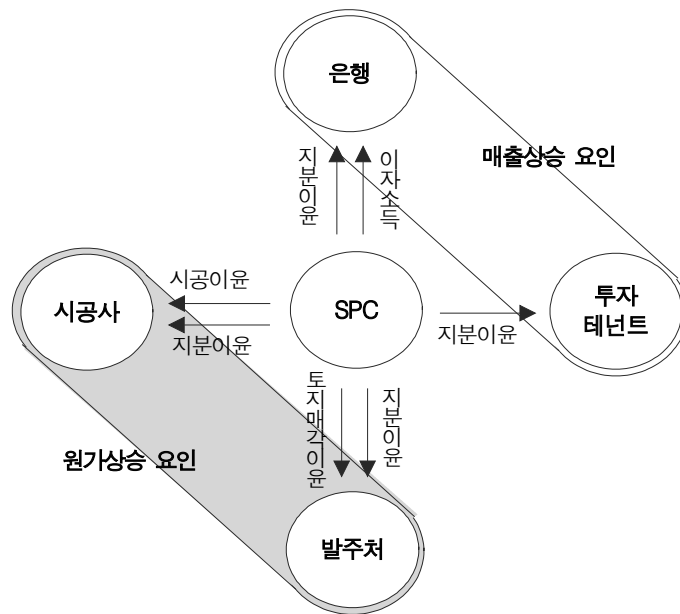
SH공사, 은평뉴타운 중심상업지 개발기본계획, 2005.

6) 이해당사자간 수익구조

민관 합동형 PF사업은 사업 계획서 작성단계에서부터 사업 참여자가 결정되고 계획에 참여하게 된다. 그러므로 개발사업의 사업성은 사업당사자들 사이의 이해관계에 의해 결정된다. 발주처는 토지를 제공하고 그에 따른 이익과 지분 참여를 통한 이익을 얻게 된다. 시공사는 공사를 도급하여 얻는 이익과 지분 참여를 통한 이윤을 동시에 얻게 된다. 따라서 도급공사비용을 높여 사업성을 조기 확보하려고 하면 위험성이 높은 지분 참여를 통한 사업 활성화에 소홀할 수 있다. 은행은 지분 참여를 통한 이익과 이자이익을 얻게 된다. 그러나 보수적인 자금운영의 특성상 불확정적인 임대사업에 대하여 부정적이므로 임대부분의 비율을 축소하고 분양위주의 사업으로 투자금을 조기에 회수하려는 성격을 갖고 있다. 투자테넌트는 사업에 테넌트(tenant)가 확정되었다는 안정성 확보를 위해 사업에 참여하게 된다. 지분 참여를 통한 이익창출이 주목적이라기보다는 배치상의 위치 선정이나 면적확보 등이 주목적이라고 볼 수 있다. 통상 투자테넌트들을 위

한 시설은 사업성에서는 손실을 나타내고 있다. 사업에 참여하고 있는 당사자들은 모두 이익을 취하는 구조가 다름을 알 수 있다.¹³⁾

〈그림 II-7〉 컨소시엄 구성원과 사업성과의 관계



13) 황성택, 택지개발지구 상업지역내 공공-민간 합동형 PF사업의 특성 연구, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 2008. 2

3. 민관 합동형 PF사업의 유형

(1) 택지개발지구 및 신개발지의 중심상업지구 개발

택지개발지구의 중심상업지구 개발에 민관 합동형 PF사업이 도입된 이유는 1990년대의 신도시 개발 과정에서 개발의 시차와 계획적 개발의 어려움으로 당초의 장기발전 전략이 제대로 달성되지 못하였기 때문이다.

기존의 신도시 상업지역은 개발 기본 방향을 설정하여 택지개발 계획을 수립하고 상업지역에 도시설계수법을 통해 용도계획, 용적률 구상, 필지계획, 건축물 높이계획 등으로 입체적 규제를 실시한 후 입찰 방식으로 토지를 민간 사업자에게 매각하는 방식으로 개발되었다. 이러한 방식은 상업 시설의 개발 시기를 적절하게 통제하지 못하였고, 도시설계 수법을 적용하였으나 구체적인 계획의 질을 현실성 있게 통제하지 못하는 한계를 지니고 있다. 그로 인하여 상업지역 성숙시기가 늦어지고 일부 지역에서는 용도변경을 통해 상업지역이 주거 시설로 채워지는 등 성장관리 측면의 문제점이 발생하였다.

실제로 지난1990년대 초반에 건설된 수도권 제1기 신도시인 분당, 일산, 평촌 등은 아파트의 입주가 완료된 뒤에도 상당기간을 지나서야 주민들의 생활기반 및 편의제공을 위한 중심상업 용지의 개발이 이루어져 입주초기 주민들의 불편이 컸다. 분당의 경우 대형상업 시설이 입지하기까지 5~7년의 시차가 발생하였으며, 일산이나 평촌 등에서도 2~6년의 시차가 발생하였다. 그리고 사업시행자가 중심상업지역 등의 토지를 모두 민간에게 분양했지만 이를 매입한 민간은 수익성과 환금성을 감안해 상권 등 여건이 충분히 성숙된 뒤에야 토지의 개발에 나섰다. 이로 인해 하나의 신도시가 주거·상업·기반문화업무 등 도시의 여건을 완전히 갖추는 데 10년 이상이 걸렸다. 또한 상업 용지가 소규모 분할 매각됨에 따라서 계획적인 개발의 어려움이 발생하였고, 이에 따라 도시의 장기적 발전을 위한 전략적 핵심시설(백화점, 호텔, 대규모 문화시설 등)이 유치되지 못하여 도시의 중추기능 및 자족기능이 미흡한 경우가 발생해 왔다.

이러한 문제를 개선하고 1998년 외환위기 이후 토지 매입에 따른 건설업체의 자금 부담을 덜어줘 건설 경기 활성화를 선도한다는 취지에서 한국토지공사가 최초로 용인시 죽전지구 역세권 개발에 공공-민관 합동형 PF개발사업을 도입하였다. 원래 택지개발지

구의 택지 공급은 국토해양부장관의 택지공급승인을 받아야 하며, 시행자가 개발한 토지를 특정인에게 임의로 공급할 수 없다. 그러나 민관 합동형 PF사업은 택지개발촉진법 시행령의 예외 규정에 따라 사업의 근거가 마련되어 있다. 택지개발촉진법 시행령에서는 2001년 7월 개정을 통하여 ‘택지지구 면적이 165만㎡ 이상인 예정지구안에서 지형조건 및 다양한 시설용도 등을 고려하여 복합적이고 입체적인 개발이 필요한 구역의 세부 개발 계획에 대한 공모에서 선정된 자에게 택지를 공급’ 할 수 있도록 규정하고 있다.¹⁴⁾ 「도시개발법」에서도 동법 시행규칙 제19조의 2(2005년 8월 개정)에 복합 개발시행자 규정을 신설하여 대형 복합 개발사업의 법적 근거를 명확히 하였다.

택지개발지구의 중심 상업 지구에 대한 민관 합동형 PF사업은 이후 주도적인 개발 유형으로 자리 잡았다. 토지공사의 경우 용인시 동백지구와 제2기 첫도시인 화성동탄신도시, 대전 유성구 엑스포 컨벤션센터 등에 확대 적용해 사업을 진행 중이며, 대한주택공사는 고속철도 천안아산역세권 신도시인 충남아산신도시 중심상업지역 개발에, 서울시 SH공사에서는 송파구 장지동 유통단지 개발 사업을 각각 민관 합동형 PF사업 방식으로 추진하고 있다.

현재까지 택지개발지구내 중심상업지구의 복합 개발 PF사업은 대부분 토지공사에 의해 이루어졌으며, 주요 사업을 정리하면 <표Ⅱ-6>과 같다. 대한주택공사도 동일한 유형의 민관 합동형 PF사업을 새로 개발하는 지역에 추진하고 있다. 대한주택공사의 아산 배방 및 광명역세권 사업은 한국토지공사의 PF사업과 같은 사업 구조를 갖고 있다.

14) 「택지개발촉진법」 시행령 제13조의 2 (택지의 공급방법 등)

⑤ 제2항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 수의계약의 방법으로 공급할 수 있다.

제 5의 3. 면적이 165만 제곱미터 이상인 예정지구안에서 지형조건 및 다양한 시설용도 등을 고려하여 복합적이고 입체적인 개발이 필요한 구역의 세부개발 계획에 대한 공모에서 선정된 자에게 택지를 공급하는 경우

위와 같은 규정에 의해 택지를 공급하는 경우에는 다음 규정을 준수해야 한다.

택지개발업무처리지침(제19조의2 특별설계구역 택지공급)

사업시행자가 「택지개발촉진법」 시행령 제13조의 2 제5항 제5의 3의 규정에 의해 ‘특별설계구역’에서 수의계약으로 택지를 공급받을 자를 공모하는 경우에는 다음 각 호의 기준에 따른다.

1. 공모는 일간신문에 1회 이상 공고하여야 한다.
2. 사업시행자는 분야별 전문가로 구성된 선정심의위원회를 구성하여 평가를 거쳐야 한다.
3. 기타 평가기준, 협약서 체결 등에 필요한 사항을 정하여 시행한다.

〈표 II-6〉 토지공사의 주요 민관 합동형 PF사업 사례

| 구분 | 그린시티 | 쥬네브 | 메타폴리스 | 스마트시티 | 모닝브릿지 | 레이크파크 | 알파돔시티 |
|-----------|--------------------------------|---------------------------------|---|---------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| 사업명 | 용인죽전 역세권개발 PF사업 | 용인동백 테마형 쇼핑몰 PF사업 | 화성동탄 복합단지 PF사업 | 대전엑스포 컨벤션 복합센터 PF사업 | 용인동백 환경친화적 주택단지 PF사업 | 광주수완 호수공원 쇼핑몰 PF사업 | 성남판교 복합단지 PF사업 |
| 사업 면적 | 49,279㎡ | 44,310㎡ | 95,494㎡ | 170,529㎡ | 62,024㎡ | 33,537㎡ | 137,500㎡ |
| 건축 연면적 | 267,157㎡ | 212,446㎡ | 812,502㎡ | 522,298㎡ | 25,934㎡ | 116,466㎡ | 1,216,010㎡ |
| 사업비 | 4,628억원 | 4,187억원 | 17,276억원 | 10,284억원 | 1,483억원 | 2,459억원 | 50,671억원 |
| 토지비 | 1,132억원 | 958억원 | 3,100억원 | 1,754억원 | 474억원 | 659억원 | 23,601억원 |
| 사업 기간 | 6년 2개월 (2002. 1 ~ 08. 3) | 4년 7개월 (2003. 5 ~ 08. 12) | 7년 8개월 (2004. 4 ~ 11. 12) | 5년 6개월 (2004. 6 ~ 09. 12) | 3년 9개월 (2005. 6 ~ 09. 3) | 5년 (2006. 12 ~ 11. 12) | 7년 (2007. 12 ~ 14. 12) |
| 유치 시설 | 백화점, 할인점 주차빌딩, 오피스텔 | 할인점, 영화관, 문화센터, 교육시설 등 | 주거 시설, 할인점, 호텔, 방송국, 벤처센터 등 | 공동주택, 호텔, 오피스텔 IBC, 방송국 등 | 단독주택, 커뮤니티 시설 등 | 할인점, 쇼핑몰, 멀티플렉스 스포츠센터 등 | 쇼핑몰, 백화점, 업무시설, 문화시설 등 |

최근에는 이러한 방식이 확대되어 개발 자체를 PF사업으로 추진하는 경우도 증가하고 있다. 산업단지 개발을 PF사업 방식으로 추진하고 있는 대구광역시의 봉무산업단지, 관광·교육·주거 등 복합적 도시 개발사업 전체를 하나의 PF사업으로 추진하고 있는 충청북도의 차이나월드 조성사업이 대표적인 사례이다.

(2) 기성 시가지내 복합 개발 민관 합동형 PF사업

토지공사의 민관 합동형 PF사업이 새로운 개발과 함께 이루어진 반면, 최근 민관 합동형 PF사업은 재개발 및 도심 재생사업 등과 연계하여 기성 시가지를 개발하는 유형이 활발해지고 있다.

1) 민자역사 PF사업¹⁵⁾

민자역사 PF사업은 1990년대에 주로 이루어진 철도청의 사업으로서 토지공사에 의해 민관 합동형 PF사업이 본격화되기 전의 사업이다. 그리고 당시에는 이 사업을 민관 합동형 PF사업으로 부르지는 않았지만 민간과 공공이 합동으로 수행한 PF사업이라는 점에서 특성을 공유하고 있다. 이 사업은 1984년 1월 「국유철도재산의 활용에 관한 법률」 제정에 따라 서울민자역사 개발사업이 동년 8월에 개시되었고, 1995년 상기법률이 「국유철도 운영에 관한 특별법」으로 대체된 이후에는 부천역, 수원역 등의 민자역사 개발이 추진되었다.

15) 김영상(2008. 2)에서 발췌 정리.

〈표 II-7〉 민자역사 개발사업 현황(2006. 11 현재)

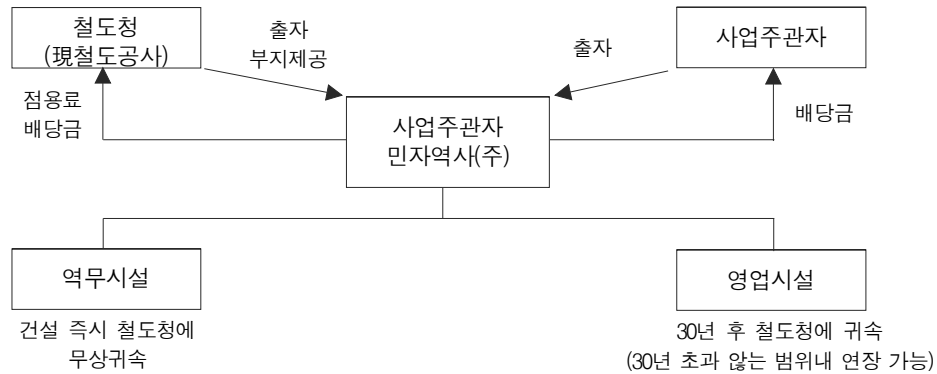
(단위 : 백만원, %)

| 회사명 | 역사명 | 설립일 | 자본금 | 비고 |
|-------------|-------|-------------|---------|------|
| 롯데역사(주) | 영등포 | '86. 9. 15 | 18,000 | 운영 중 |
| | 대 구 | | | |
| (주)동인천역쇼핑센터 | 동인천 | '86. 12. 11 | 3,750 | " |
| 한화역사(주) | (서 울) | '87. 9. 14 | 23,572 | " |
| | 서울 통합 | | | |
| 부평역사(주) | 부 평 | '89. 12. 26 | 2,000 | " |
| 부천역사(주) | 부 천 | '90. 9. 29 | 2,000 | " |
| 안양역사(주) | 안 양 | '92. 12. 30 | 2,000 | " |
| 수원애경역사(주) | 수 원 | '95. 5. 18 | 55,000 | " |
| (주)현대아이파크몰 | 용 산 | '99. 1. 16 | 22,400 | " |
| (주)비트플렉스 | 왕십리 | '92. 4. 9 | 13,915 | 공사 중 |
| 신촌역사(주) | 신 촌 | '97. 1. 8 | 5,100 | " |
| 창동역사(주) | 창 동 | '01. 3. 13 | 4,800 | " |
| 한화청량리역사(주) | 청량리 | '04. 5. 7 | 18,000 | " |
| 평택역사(주) | 평 택 | '97. 10. 17 | 8,000 | " |
| 성북역사(주) | 성북역 | '96. 9. 24 | 2,000 | " |
| 신세계의정부역사(주) | 의정부 | '02. 12. 10 | 4,000 | " |
| 노량진역사(주) | 노량진 | '03. 3. 25 | 2,000 | " |
| 천안역사(주) | 천안역 | '05. 4. 27 | 2,000 | " |
| 계 | - | - | 188,537 | - |

개발절차를 간략히 살펴보면, 국토해양부차관이 위원장인 철도경영개선추진위원회에서 철도청(현 철도공사) 경영개선계획을 수립하고 역사(驛舍)에 대한 개선이 필요한 지역에 대해서는 개발제안서를 공모하게 된다. 개발제안서를 토대로 사업주관자를 공모한 후 응모자에 대한 평가를 거쳐 사업주관자를 선정하게 된다. 철도공사와 사업주관자가 사업추진협약을 체결한 후 일반투자자를 모집하여 회사(상법상의 법인)를 설립하게 되는 데, 이 때 철도공사와 사업주관자가 대개 25%씩의 지분을 갖고 일반투자자가 나머지 50%의 지분을 갖는다. 이렇게 설립된 회사가 철도청으로부터 해당 부지에 대한 장기 점용허가를 받고 관계기관으로부터 건축 인허가를 받아서 착공하게 된다. 민자역사 준공 후 국가귀속시설은 즉시 국가에 귀속하고 출자회사 소유시설(영업시설)은 해당 출자회

사가 일정기간 관리운영 후 국가에 귀속하게 되는 것이다. 민자역사 사업 참여자들의 역할을 간단하게 정리하면 <그림Ⅱ-8>과 같다.

<그림 Ⅱ-8> 민자역사 사업 참여자들의 역할



2) 도시재정비형 복합 개발 민관 합동형 PF사업

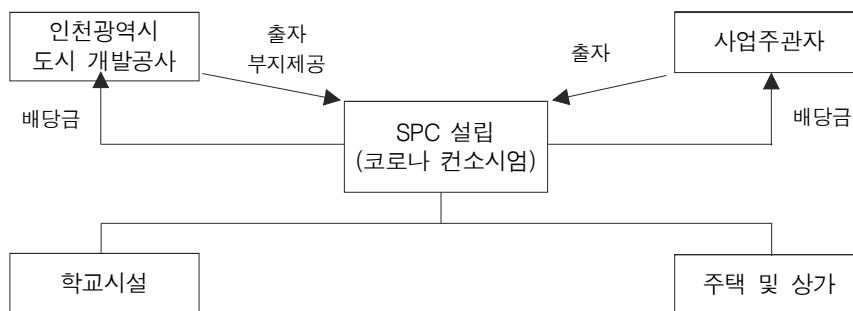
도시재정비형 복합 개발 민관 합동형 PF사업은 뉴타운 개발과 연계된 사업, 도심 재개발 사업, 기타 이전적지 등에서 발생하는 도심 재생사업 등이 대표적 사례이다. 2006년 도화지구 복합단지 개발 PF사업은 도시재정비형 복합 개발 민관 합동형 PF사업 최초 사례로서 인천광역시도시 개발공사가 제물포역 근처의 인천광역시 남구 도화동 소재 현 인천대학교 및 주변부지에 주거, 상업, 교육시설 등이 어우러진 Landmark적 복합단지 개발 및 인천대학교 송도 신캠퍼스 건립을 시행하기 위한 민관 합동형 사업이다. 사업완료 기간은 2012년까지이며, 인구 및 주택건설계획은 <표 Ⅱ-8>과 같다.

〈표 II-8〉인구 및 주택건설계획

| 구분 | 면적 (㎡) | 구성비 (%) | 계획 세대수 | 계획 인구수 | 비고 |
|-----------|-----------|------------|--------|--------|--|
| 합계 | 383,689 | 100.0 | 6,849 | 18,834 | 2020 인천 도시기본계획 2015년 인구지표 적용 |
| 공동주택 건설용지 | 383,689 | 100.0 | 6,849 | 18,834 | |
| 60㎡ 이하 | 58,175 | 15.2 | 1,073 | 2,950 | |
| 60 ~ 85㎡ | 174,194 | 45.4 | 3,051 | 8,390 | |
| 85㎡ 초과 | 151,320 | 39.4 | 2,725 | 7,494 | |

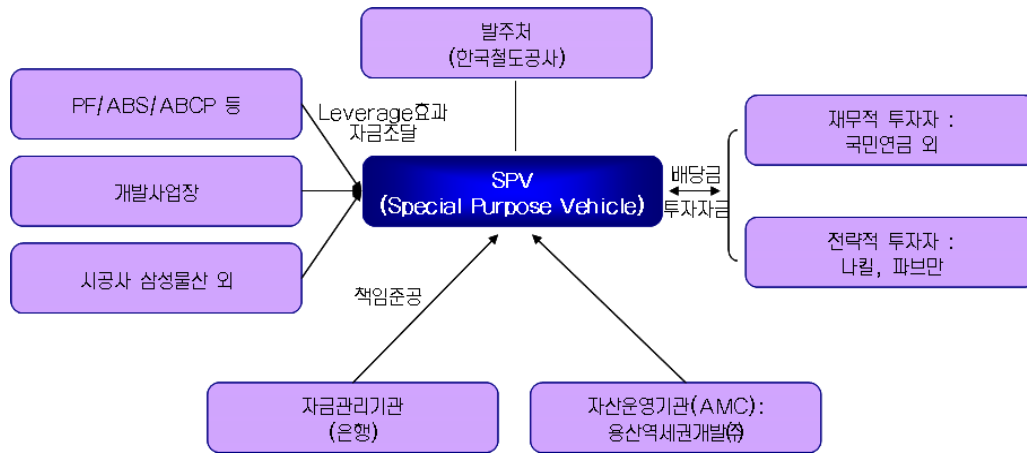
사업 구조를 보면 인천광역시도시 개발공사는 토지 제공을 통한 출자지분 참여이고 민간은 건설비용 등을 통한 출자지분 참여이며, 공동으로 SPC를 설립(현 코로나 컨소시엄)하여 주택 및 상가를 분양하여 수익을 지분에 따라 배분받는 구조이다.

〈그림 II-9〉도화구역 사업 구조



대표적 대규모 도심 재정비 프로젝트인 서울시 용산 국제업무지구 개발사업은 철도 정비시설, 물류센터, 지원시설, 주거 및 근린생활시설 등을 국제업무시설, 상업 시설(숙박시설, 백화점, 쇼핑몰 등), 문화시설, 주거 시설 등의 시설로 개발하는 총 28조원 규모의 사업이다. 2007년 11월에 삼성물산(주) 등으로 이루어진 사업자가 선정되었으며, 법인세 혜택을 피하는 수익성 제고 차원에서 PFV(Project Financing Vehicle) 방식의 법인을 설립하여 사업이 추진되고 있다.

〈그림 II-10〉 용산 국제업무지구 사업 구조



자료 : 신영증권 리서치센터, equity research, 2008.2

1. 시장의 현황 및 주요 변화

(1) 시장 규모 및 현황

민관 합동형 PF사업은 2007년부터 대형 복합 개발사업의 형태로 급증하였다. 2007년 한 해 동안 약 7건의 사업(총 사업 규모 52.1조원)이 공모되었으며, 2007년 말까지의 주요 사업을 정리하면 <표Ⅲ-1>과 같다.

<표 Ⅲ-1> 주요 민관 합동형 PF사업 현황

| 번호 | 프로젝트명 | 대지면적(평) | 사업비 | 공모시기 | 발주처 |
|----|--------------------|---------|------------|----------|-------|
| 1 | 용인죽전 역세권개발 PF사업 | 14,907 | 4,628억원 | 2001. 10 | 토지공사 |
| 2 | 용인동백 테마형 쇼핑몰 PF사업 | 13,404 | 4,187억원 | 2002. 10 | 토지공사 |
| 3 | 화성동탄 복합단지 PF사업 | 28,887 | 1조 7천억원 | 2003. 10 | 토지공사 |
| 4 | 대전엑스포 컨벤션복합센터 PF사업 | - | 1조원 | 2004. 2 | 토지공사 |
| 5 | 용인동백 주택단지 PF사업 | - | 1,500억원 | 2004. 8 | 토지공사 |
| 6 | 아산배방 상업 용지 | - | 1조 2천억원 | 2005. 4 | 주공 |
| 7 | 대구봉무 산업단지 | - | 1조 3천억원 | 2005. 10 | 대구시 |
| 8 | 광명역세권 상업 용지 | - | 1조 5천억원 | 2006. 1 | 주공 |
| 9 | 인천운북 복합레저단지 | - | 6천 700억원 | 2006. 2 | 인천도개공 |
| 10 | 광주수완 PF | - | 2,500억원 | 2006. 5 | 토지공사 |
| 11 | 인천대 부지 | - | 2조 3,500억원 | 2006. 5 | 인천도개공 |
| 12 | 성남판교 PF | - | 5조 600억원 | 2006. 5 | 토지공사 |
| 13 | 파주운정지구 PF | - | 2조 6천억원 | 2007. 7 | 주택공사 |
| 14 | 용산역세권 | - | 28조원 | 2007. 8 | 철도공사 |
| 15 | 천안 비즈니스파크 | - | 8조원 | 2007. 7 | 천안시 |
| 16 | 남양주별내 PF | - | 협약 중 | 2007. 10 | 토지공사 |

그리고 2008~2009년에 추진 예정인 PF사업은 약 30여건으로 사업 규모는 전체적으로 50조원에 가까운 것으로 파악되고 있다. 서울에서는 은평 뉴타운 복합단지, 영등포 교정시설 이전 사업, 상암DMC 랜드마크빌딩, 행당지구 주상복합 등의 사업 공모가 이루어졌으며, 향후 수색 역세권 개발사업, 송파 신도시 복합상업 시설 개발사업, 가리봉 도시환경 정비사업, 사당 역세권 개발사업, 서울역 북부 역세권 개발사업 등이 추진될 예정으로 있다. 인천의 경우 청라 중심상업지구 개발사업, 가정오거리 도시 재생사업, 구월동 농수산물부지 이전사업, 제물포 역세권 도시 재생사업, 삼산신도시 개발, 송도 테크노파크 5·7공구 등이 올해와 내년 중 공모가 추진될 예정이다. 경기도는 고양시 한류우드2구역 복합 개발사업이 이미 공모가 추진되었고, 2008년에 광교 신도시 과학센터와 비즈니spark, 오산세교 복합단지 개발사업 등이 각각 공모형 PF와 민간 사업자 공모 방식으로 추진될 계획이다. 또한, 부산 북항 재개발 사업이 올해 말 실시설계가 끝나는 시점에서 공모가 예상되고 충청북도에서도 차이나타운 프로젝트가 추진되는 등 부산, 충청권에서도 일부 복합 개발사업이 진행 중이다.

이외에도 대전 역세권 개발사업, 화성 병점 복합타운 역세권개발사업 등이 2008~2009년에 공모 추진 예정이고, 송파 신도시 복합상업단지, 사당역세권개발사업, 수서 지하철 역세권 개발사업, 서울역 북부 역세권 개발사업, 평택 국제화지구 개발사업, 고양 삼송지구 개발사업, 송도 테크노파크(5·7공구)개발사업, 양주 회천 지구 복합단지, 평택 소사별 지구 복합단지 등도 현재 추진 중이나 구체적인 추정 사업비, 공모일정 또는 실시계획 등이 아직 확정되지 않았다.

이상의 사업들은 대부분 2008년 중으로 공모가 추진될 예정인데, 특히 상반기 중으로 공모가 시작되는 사업도 다수이어서 올해 안에 15개 내외의 사업이 우선협상자를 선정할 가능성도 있다. 2008년에 우선협상자가 선정될 가능성이 있는 15개 내외 사업들의 총 사업비는 20조원을 상회하나¹⁶⁾, 우선협상자 선정 후 협상 등의 시간이 소요되어 실질적인 건설업체의 수주 증가효과는 건축부문의 본 계약이 발생하기 시작하는 2009년 이후부터가 될 것으로 전망된다.

16) PF사업은 사업 특성상 추진 일정이 연장되거나 변경될 가능성이 있기 때문에 시장 규모를 파악하는 데 있어 불확실성 요인이 존재한다.

〈표 III-2〉 2008~2009년 신규 추진 대형 복합 개발 사업 현황

| 지역 | 사업명 | 시행기관 | 규모(㎡) | 추정사업비 | 추진일정 |
|----|---------------------|---------|-----------|---------|-----------------------------|
| 서울 | 은평뉴타운민관합동PF | SH공사 | 50,385 | 1조원 | 08.06.30 공모예정 |
| | 상암DMC랜드마크빌딩 | SH공사 | 30,367 | 2.5조원 | 08.04.30 공모예정 |
| | 영등포교정시설이전 사업 | 토지공사 | 74,050 | 1.8조원 | 2008.03.04 공모, 11월 착공예정 |
| | 김포공항 제2주차장용지개발 | 한국공항공사 | 171,600 | 1.55조원 | 미정 |
| | 행당 지구 주상복합시설 개발 | 토지공사 | 23,000 | 4,197억원 | 2008.04 공모예정 |
| | 가리봉 도시환경정비사업 | 주택공사 | 279,110 | 미정 | 2008.04~2008.09 사업시행계획예정 |
| | 수색역세권 개발사업 | 코레일 | 693,000 | 미정 | 2008.07 타당성용역, 실행 계획 수립예정 |
| 경기 | 광교신도시 파워센터 개발사업 | 경기지방공사 | 122,510 | 2조원 | 2008.07 공모예정 |
| | 광교신도시 비즈니스파크 | 경기지방공사 | 162,000 | 2~3조원 | 2008.05 공모예정 |
| | 한류우드2, 3구역 개발사업 | 한류우두사업단 | 994,756 | 2조원 | 2008.2.14 공모 중 |
| | 고양 브로맥스랜드마크타워 | 토지공사 | 39,739 | 2.5조원 | 2008.03.21 공모 |
| | 화성남양 뉴타운 개발사업 | 토지공사 | 2,580,000 | 6,000억원 | 2008.06 기본조사 실시예정 |
| | 화성향남 2지구 개발사업 | 토지공사 | 960,000 | 2,305억원 | 미정 |
| | 청북지구 골프장 (단독주택포함) | 토지공사 | 469,423 | 1조원 | 미정 |
| | 오산세교 복합단지 | 경기지방공사 | 66,116 | 1조원 | 2008.05 공모예정 |
| 인천 | 인천 청라 중심상업지구 | 토지공사 | 140,580 | 2조원 | 2008.04.20 공모 중 |
| | 인천 가정 오거리 도시 재생사업 | 주택공사 | 957,000 | 7조원 | 2008.04 감정평가 작업 및 보상협의 |
| | 인천구월동 농수산물부지개발사업 | 인천개발공사 | 62,040 | 1.5조원 | 2008년 상반기 공모예정 |
| | 제물포역세권 도시 재생사업 | 인천시·주공 | 991740 | 1.75조원 | 2009.02 공모예정 |
| | 인천 용유무의 관광레저단지 개발사업 | 인천개발공사 | 7,239,702 | 2.7조원 | 미정 |
| 기타 | 부산북항재개발 | 부산항만공사 | 1,511,000 | 8.5조원 | 2008.04 사업계획 심의통과, 11월 착공예정 |
| | 부산문현혁신도시 | 부산도시공사 | 47,425 | 2조원 | 2008.04.14 공모 중 |
| | 아산 서부첨단산업단지 | 아산시 | 10,04,000 | 9,603억원 | 2008.04.16 공모 중 |
| | 충북차이나타운 | 충청북도 | 3,300,000 | 1.8조원 | 2008년 상반기 공모예정 |

(2) 민관 합동형 PF사업의 주요 변화¹⁷⁾

초기 PF사업은 사업성이 낮은 토지를 대상으로 민간 사업자가 PF사업에 참여할 수 있는 유인(incentive)을 부여함으로써 민간 사업자의 창의성을 이용하여 사업성을 제고하는 방식으로 진행되었다. 또한 PF사업 방식을 처음으로 도입한다는 위험성 때문에 민간 사업자들도 그 사업 성공에 대하여 확신을 할 수 없는 상황이었다. 이런 이유로 사업의 초기 계획부터 토지이용계획 자체가 변경되어 전체 마스터플랜을 재수정하는 등 공모안에서 제시한 사업이 몇 번에 걸쳐 변경되는 시행착오를 겪었다.

〈표 III-3〉 공공-민관 합동형 PF사업의 시기별 구분

| | 특성 | 사업명 | 추진기관 | 규모(㎡) | 사업기간 |
|-------------|--------------------|---------------------|--------|---------|-------------------|
| 초기 | 사업성이 낮은 사업부지 | 용인 죽전 역세권개발 PF사업 | 한국토지공사 | 38,361 | 2002. 1 ~ 08. 3 |
| | | 용인 동백 테마형 쇼핑몰 PF사업 | 한국토지공사 | 36,005 | 2003. 5 ~ 07. 12 |
| 주거 도입기 | 주거 시설을 도입한 단지 활성화 | 화성 동탄 복합단지 개발 PF사업 | 한국토지공사 | 95,998 | 2004. 4 ~ 11. 12 |
| | | 아산 배방 복합단지 개발 PF사업 | 대한주택공사 | 58,321 | 2005. 12 ~ 10. 12 |
| | | 광명 역세권 복합단지 개발 PF사업 | 대한주택공사 | 73,919 | 2006. 8 ~ 11. 12 |
| | | 광주 수완 호수공원 쇼핑몰 PF사업 | 한국토지공사 | 33,537 | 2006. 12 ~ 11. 12 |
| 분양가 상한제 도입기 | 사업성이 높은 지역의 대규모 개발 | 성남 판교 복합단지 PF사업 | 한국토지공사 | 143,685 | 2007. 10 ~ 14. 12 |
| | | 파주 운정 복합단지 개발 PF사업 | 대한주택공사 | 102,111 | 2007. 12 ~ 14. 12 |

초기 PF사업에서 상업 용도 위주로 사업을 시행하는 방식은 상업 시설 초기도입에 따른 리스크 증가, 미분양 등 사업성에 한계가 있다고 판단하여, 화성 동탄지구 PF사업에서부터는 주거 시설을 건설할 수 있도록 제도를 변경하였다. 상업 시설과 비교하여 사업성이 높은 주거 시설이 도입되면서 총 사업비나 건설규모가 기존 사업보다 더욱 커

17) 황성택(2008. 2)에서 발췌 정리.

저 사업 리스크가 증가했음에도 불구하고 민간 사업자들의 PF사업에 대한 참여율은 더욱 높아졌다.

그러나 2007년 이후 부동산 대책의 일환으로 시작된 주택 가격의 분양가상한제가 PF사업내 주거 시설에도 적용되면서 이후 PF사업은 이전 주거사업부분의 사업성을 기반으로 한 복합단지 개발과는 다른 사업성 구조를 갖게 되었다. 상업 및 업무 지역으로서 사업 잠재력이 높은 지역을 선정하여 주거 시설 이외의 부분만으로도 사업성을 확보할 수 있는 지역을 대상으로 PF사업이 시행되고 있다.

1) 컨소시엄의 구성

초기 PF사업 민간 사업자 컨소시엄은 대부분 건설사와 유통사위주로 구성되었다.¹⁸⁾ 이런 컨소시엄 구성상에서 민간 사업자가 단일화되어 계획안을 전면 수정하거나 최대 지분을 가진 건설사가 사업을 포기하는 등 문제점이 발생하면서 공공기관에서도 건설사 위주의 컨소시엄 구성에 대한 제어장치를 마련하고자 하였다.

화성 동탄 이후 주거사업으로 사업성이 개선되면서 재무적 투자자들이 사업에 참여하기 시작하였으나 이는 투자은행이 아닌 이자이윤을 추구하는 일반 은행의 성격이 강하였고, 여전히 건설사들이 주도하는 방식으로 사업이 진행되었다. 이런 방식은 시공단가가 올라가고 테넌트 중 일부인 유통매장은 저가에 입점하여 수익성이 떨어짐과 동시에 단시간에 투자금을 회수할 수 있는 분양방식으로 사업을 진행하여 단지가 효율적으로 관리되지 못하는 부작용이 발생하게 된다.

이러한 컨소시엄 구조 개선을 위해 판교 PF사업에서부터는 재무적 투자자의 지분이 일정 비율 이상일 경우 가산점을 줄 것을 지침상에 명시하였다.¹⁹⁾ 이로 인해 성남 판교와 과주 운정 사업부터는 재무적 투자자의 비율이 30%를 넘어선 컨소시엄들이 민간 사업자로 선정되었다. 아직은 여전히 시공사 주도로 PF사업을 진행하고 있지만 재무적 투자자들의 사업 참여가 늘어나면서 기존 사례에서 문제시되었던 사업의 불투명성에 대

18) 용인죽전역세권개발 PF사업에서는 건설과 유통부분을 신세계 그룹 계열사로만 컨소시엄을 구성하였고, 용인동백에서는 대덕건설(66%), 포스코건설(5%), 까르푸(10%)가 컨소시엄을 구성하였다.

19) 판교 복합 개발 PF사업의 경우 재무적 투자자 지분의 합이 10~15%, 15~20%, 20%이상일 경우를 구분하여 더욱 높은 가점을 부여할 것을 평가방법상에 명시하였다.

한 문제는 개선될 것으로 예상되고 있다. 또한 재무적 투자자의 비중이 높아지면서 분양위주의 사업 방식에서 벗어나 각종 테넌트들을 임대형식으로 관리하여 PF사업 단지를 지속적으로 관리할 수 있는 방안들도 준비하고 있는 추세이다.

그러나 재무적 투자자의 비중이 높아져 건설사의 비중이 줄어들게 되면 책임을 지고 사업의 준공을 하려 하지 않을 수 있다는 우려도 있다. 그러므로 재무적 투자자 위주의 사업이 정책되기 전까지 시공사가 준공을 주도하면서 재무적 투자자가 이를 견제하는 방안으로 나가는 것이 안정적일 것이라는 의견도 있다.

컨소시엄 구성의 또다른 변화는 컨소시엄내 건설사 구성의 변화이다. 민관 합동형 PF사업은 그 규모가 평균 조 단위를 넘는 대규모 사업인 만큼 사업 준비 과정에서도 막대한 초기 투자비용을 부담해야 한다. 이런 초기투자비 부담 때문에 그동안 이런 사업은 시공능력평가 10위권 내 업체들이 대부분 사업을 진행하였다. 그러나 과주 운정 PF사업부터는 공모지침에 중견건설업체를 사업 컨소시엄에 포함할 것을 의무화²⁰⁾하여 참여를 늘릴 수 있는 방안을 마련하였다.

2) 주거 시설 도입

초기 PF사업에서는 상업지역에 주민 편의 시설을 조기에 도입한다는 의도를 반영하기 위해 PF사업지에 주거 시설을 도입하지 않았다. 그러나 상업 시설의 무리한 조기도입에 따라 수익성 측면에서 문제점이 나타나면서 화성 동탄 사업부터는 복합단지 개발이라는 개념을 도입하여 주거 시설을 택지개발지구 상업지역내 PF사업지구에 포함할 수 있도록 허용하였다. 이후 사례 사업들은 모두 주거 시설이 도입되어 주거부분의 분양을 통해 전체 사업성을 맞추는 방식으로 사업이 진행되었다.

주거 시설은 분양수익을 통한 사업의 자원 조달뿐만 아니라 복합단지 자체의 거주인구를 확보하여 비주거 부분의 활성화에도 중요한 영향을 주기 때문에 주거비율은 사업성에 결정적인 영향을 미치게 되었다. 문제는 민간 사업자가 사업성 있는 주거부분의 건설은 선호하는 반면, 상대적으로 사업성이 떨어지는 상업, 업무, 문화시설 등의 건설

20) 판교 복합단지 PF사업 공모지침에서는 시공능력평가순위 11~30위 그리고 31위 이하 업체 1개사 이상 포함할 것을 신청자격 요건상에 명시하였으며, 과주운정 복합단지 개발 사업에서는 10위 이내 업체는 2개 이하, 11~30위 업체는 2개 이상, 31위 이하도 1개사 이상 포함하여야 할 것을 신청자격 요건 상에 명시하여 더욱 더 중견건설업체의 참여 비율을 높였다.

은 회피하는 경향이 있다는 점이었다. PF사업에서는 이러한 문제를 제어하고 복합용도 개발을 유도하기 위한 수법으로 주거비율을 제한하고 있다. 동시에 주거 시설은 제한 범위 내에서 최대한 건설하고 상업, 업무시설은 가능한 축소하는 부작용을 방지하기 위해 비주거부분의 건축 연면적이 주거부분의 건축연면적을 초과하도록 규제하는 방안도 마련하였다.

〈표 Ⅲ-4〉 공공-민간 합동형 PF사업의 주거 시설 제한 방안

| 사업명 | 주거비율제한 | 자족성확보 | 비고 |
|---------------------|------------------------------------|-------------------|---------|
| 화성 동탄 복합단지 개발 PF사업 | 대지면적 40%이하, 용적률 220%이하, 1,574세대 이하 | 비주거연면적 > 주거연면적 | |
| 아산 배방 복합단지 개발 PF사업 | 대지면적 40%이하, 용적률 270%이하 | 비주거연면적 > 주거연면적 | |
| 광명 역세권 복합단지 개발 PF사업 | 주거부분 40%이하, 용적률 290%이하, 1,200세대 이하 | 비주거연면적 > 주거연면적 | |
| 성남 판교 복합단지 PF사업 | 용적률 240%이하, 최고층수 25층 | 주상복합용지와 중심상업 용지구분 | 분양가 상한제 |
| 파주 운정 복합단지 PF사업 | 용적률 290%이하, 1,850세대 이하 | 일부 필지 주거부분계획불가 | 분양가 상한제 |

그러나 단지 전체에 대한 사업성을 이유로 주거분양가격이 상승하여 공공기관이 분양가 상승을 부추긴다는 비판을 받게 되고, 이에 따라 복합용도는 단순화되면서 상업 시설의 건설이 지연되는 경향을 보이고 있는 것이 현실이다.

3) 선정기준 : 토지 가격평가

초기 PF사업에서 민간 사업자 선정은 개발 계획안과 사업계획안의 평가를 통해 이루어졌다. 그러나 화성 동탄 사업부터 주거사업으로 사업성이 개선되면서 민간 사업자의 과도한 사업이익을 회수한다는 명목으로 개발 계획 및 사업계획과 함께 사업대상지의 토지 가격을 평가에 반영하기 시작하였다.

또한 토지 가격평가는 전체 평가의 30%정도의 비중으로 책정되었으나 토지 가격 평가에서 발생하는 점수 차이는 개발 계획안과 사업계획안 평가에서 발생하는 점수 차이 보다 커지는 평가방식을 채택하고 있다. 따라서 높은 토지 가격 제출이 민간 사업자 선

정에 결정적인 영향을 미칠 가능성이 높아진다는 비판이 제기되고 있다.

이런 상황에서 판교 사업부터는 공모자 선정에 객관성을 부여한다는 이유로 토지 가격의 평가 비율을 더욱 늘리면서²¹⁾ 공공기관이 공공성보다 수익성에 집착한다는 비판과 함께 사업계획안 자체에 대한 평가보다 토지 가격 위주의 평가에 치우쳐 PF사업의 창의적인 복합용도개발 계획을 수립한다는 도시계획적인 초기의도가 변질될 것으로 우려된다.

실제로 기존 PF사업지구와 비교하여 판교와 파주운정 사업의 경우 입지로 인한 토지 가격의 차이를 고려하더라도 공공기관에서 예정가로 제시한 가격보다 2~2.5배에 이르는 토지 가격²²⁾으로 입찰경쟁이 이루어졌으며 가장 토지 가격을 높이 책정한 컨소시엄이 민간 사업자로 선정되었다 이는 창의적인 계획안을 위한 공모방식의 초기 의도가 변질될 문제점을 안고 있다.

〈표 III-5〉 결정가 방법과 입찰가 방법의 장단점 분석

| 방법 | 장점 | 단점 |
|--------|---|--|
| 결정가 방법 | ·사업 계획서의 비중을 높여 높은 수준의 개발 계획 가능 ·고정된 토지 가격이 사업참여자의 창의성을 발휘하는 데 유리 | ·감사에서의 지적 가능성 ·토지가치의 정확한 추정 어려움(저평가 될 수 있음) |
| 입찰가 방법 | ·상대적으로 높은 이윤 추구 가능 ·경쟁을 통해 정확한 토지 가격 추출 ·일정 수준 이상의 사업 계획서를 제출한 업체에 대해서 입찰을 실시하여 사업계획의 질적수준 확보 | ·업체간 과도한 경쟁 유발 ·입찰가를 보진하기 위해 당선 후 협상 과정의 자익화 가능성 ·경기가 좋지 않을 경우 사업화 어려움 |

자료 : 대한주택공사(2004. 11).

21) 판교 복합단지 PF사업에서는 토지 가격 평가 비율을 기존 30%에서 50%로 상향 조정하였고 파주 운정 복합단지 개발 PF사업에서는 30%에서 40%로 상향 조정하여 사업자를 선정하였다.

22) 판교 사업의 경우 토지 예정공급가격이 1조 3,712억원이었으나 당선된 민간 사업자 사업제안서에서 땅값(상업 용지+주거용지)으로 모두 2조 3,601억원을 제시했다. 주상복합용지에 주거부분(예정가 3,663억원)은 토공의 책정가에 공급되는 사실을 감안할 때 컨소시엄측의 상업 용지(9만 4,396㎡)의 제시가격은 1조 9,938억원, 3.3㎡(평)당으로 6,970만원에 이른다. 토공의 예정가격(9,454억원)의 210%에 달하는 금액이다. 파주 운정에서도 주거부분(예정가 3,396억원)은 책정가에 공급되므로 제외하고 컨소시엄 제시가격 비주거부분 5,734억원은 주공의 예정가격(1,392억원)의 340%에 달하는 금액이다.

4) 주요 변화 정리²³⁾

이상에서 검토한 주요 변화 외에 사업 여건의 변화에 있어 중요한 의의를 가지는 사업을 시기별로 정리하면 <표Ⅲ-6>과 같다.

<표 Ⅲ-6> 민관 합동형 PF사업의 주요 변화 정리

| 연도 | 사업명 | 주요 특징 |
|------|-----------------------|---|
| 2001 | 용인죽전 역세권 개발 | - 토지공사가 기획한 최초의 민관 합동형 PF사업 - 토지 가격(감정가) 결정, 공사 확정수익(토지대, 출자금) 보장 |
| 2002 | 용인동백 테마형 쇼핑몰 | - 시행자가 주도, 대형건설업체 참여 - 사업시행자의 사업권 선분양 문제로 이슈화 |
| 2003 | 화성동탄 복합단지 | - 사업자 선정방법의 변화(토지 가격 입찰 포함) - 대형건설업체 경쟁 심화(6개 컨소시엄 경쟁) |
| 2004 | 대전엑스포 컨벤션복합센터 | - PFV 구조 적용(「법인세법」 이중과세 면제조항 적용) - 금융기관의 주도적 역할 필요(5% 이상 출자) |
| 2005 | 아산배방 택지개발지구 복합단지 개발 | - 주택공사에서 '복합단지 개발사업'이라는 명칭으로 시장 참여 - 민관 합동형 PF사업에 대한 사회적 이슈 증가 |
| | 고양관광문화단지 (한류우드) 조성 | - 자치단체 주도, 관광단지 최초 사업 - 개발사업자 이외의 분야로 사업관심도 확산 |
| 2006 | 인천 청라지구 외국인 투자유치 프로젝트 | - 외자유치사업 3개 동시공고 - 테마파크형 골프장 최초 PF사업 도입 - 국제업무단지 사업의 경우, 총 사업비 7조원 |
| | 광주수완 호수공원 쇼핑몰 | - 재무적 투자자의 참여비중이 높음(46.1%) - 주거 없이 상업 시설만으로 구성 |
| | 도화지구 복합단지 개발 PF사업 | - 기존 개발지역 재정비 최초 프로젝트, 주거중심 개발사업 - 민간기업이 공공기업에 사업위탁 형식으로 추진 |
| 2007 | 천안 국제비즈니스파크 조성 | - 부지면적 88만평으로 최대 규모 - PF방식으로 공모되는 첫 도시 개발사업 |
| | 성남판교 복합단지 | - 토지 가격평가의 배점비중 상승(30% → 50%) - 개발이익 사회환원 지표 신설, 친환경적 개발 유도 - 대형건설업체 제한 - 11~30위권, 30위 이하 참여 - F.I.의 참여 유도 - 재무적 투자자에 대한 가점 부여 |
| | 용산역세권 개발사업 | - 서울지역 최초 대형 PF사업, 역대 최대 규모 사업 - 추진절차상의 해결과제 및 사업계획 미확정 사업공고 - 대형건설업체 제한 - 컨소시엄 내 5위권 2개사 이하 참여 - 외자유치 - 외자유치에 가산점 부여 - 테넌트 고려 - 테넌트에 대한 가산점 부여 |

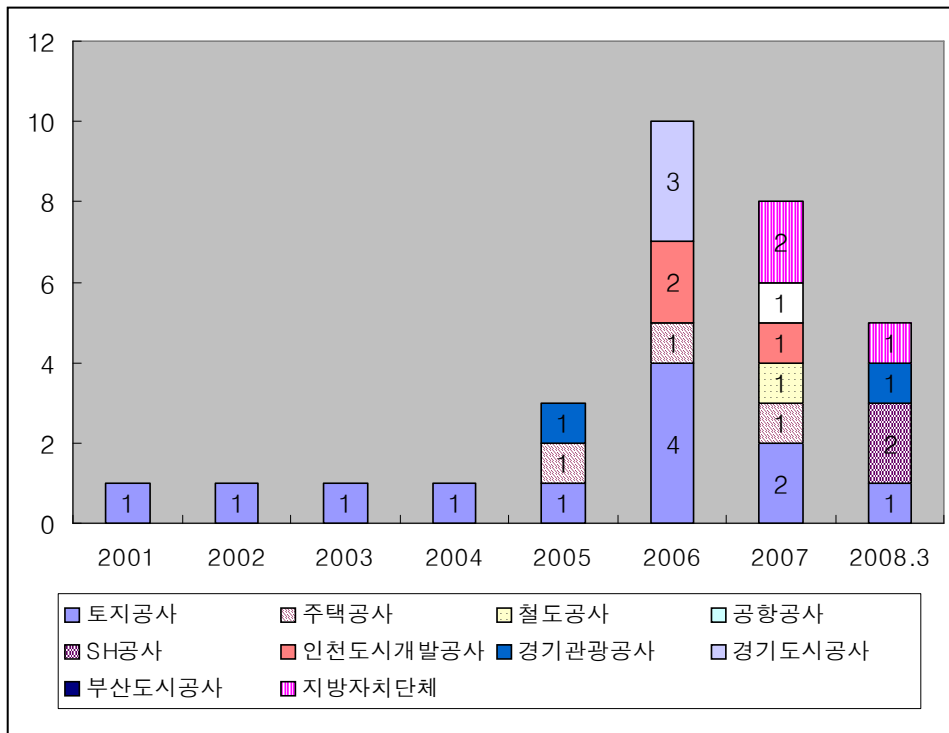
23) 심교언, 공공-민간 합동형 PF사업 개념 재검토 및 그 활성화 방안에 관한 연구, 대형 복합 개발사업의 공모동향과 발전방향에 관한 세미나, 2008. 2를 토대로 정리.

2 시장 동향

앞서 검토한 바와 같이 초창기에는 택지개발지구에 대해 한국토지공사만이 민관 합동형 PF사업 방식을 활용하다가 2005년부터 대한주택공사, 경기관광공사가 공모에 참여하였다. 이후 경제자유구역과 도시재정비사업지구에 대해 지방공사 및 지방자치단체가 민관 합동형 PF사업 방식을 활용하고 있으며, 최근에는 철도공사, SH공사, 부산도시공사 등 다양한 기관들이 공모하였다. 향후에도 복합 개발이나 도심 재생 등 기성 시가지 정비형 프로젝트가 많아질 것으로 예측되므로 지방공사와 지방자치단체의 역할이 매우 커질 것으로 보인다.

〈그림 Ⅲ-1〉 대형 복합 개발사업 공모 기관 동향

(단위 : 건)



자료 : 엠코, 대형복합 개발사업의 공모동향과 발전방향에 관한 연구(2008.2)

지역별로는 초창기에는 수도권 택지개발사업지구에 대해서 진행되었으나, 2004년 대전엑스포 컨벤션복합센터, 2005년 아산배방, 2006년 광주수완 호수공원 쇼핑몰 등 점차 대상지가 전국에 걸쳐서 나타나고 있다.

〈표 Ⅲ-7〉 대형 복합 개발사업 공모 대상지 입지 동향

| 입 지 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 (3월 현재) |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|-----------------|
| 서울특별시 | | | | | | | 1 | 3 |
| 경기(수도권) | 1 | 1 | 1 | | 1 | 7 | 4 | 3 |
| 인천광역시 | | | | | | 3 | 1 | |
| 지 방 | | | | 1 | 1 | 1 | 2 | |

자료 : 엠코(2008. 2)

공모지침서의 개발건설계획에 대한 내용은 과거에는 일반적이고 추상적인 평가항목을 제시하는 경우가 많았다. 입지나 사업적 성격과 관계없이 일반적으로 랜드마크적 특성을 반영한 건축물 및 경관계획을 수립하도록 되어 있었다. 그러나 최근에 진행되는 공모지침서에는 개발건설계획에 있어 일부 공모 기관의 의도나 사업의 특색을 반영하기 위한 방안이 지침에 반영되고 있으며, 특히, 친환경성·공공성 측면을 강조하는 경향을 보이고 있다. 은평뉴타운 도시 개발구역 중심 사업지 통합개발의 경우에는 별도로 상권 활성화계획과 친환경 성능에 대한 내용이 있으며, 친환경 성능에서는 친환경 및 에너지(신재생 에너지 활용계획, 친환경건축물 인증, 건물에너지효율 등급계획), 주택성능 및 정보통신이 일정 점수를 차지하고 있다. 또한 사업운영계획에 대해서는 최근 임대 및 직영을 유도하고 있으며 테넌트 유치에 대해 반영하고 있다.

또한 과거에는 토지 가격에 대한 비중으로 인해 예정가보다 과도하게 높게 작성하는 등의 문제가 발생되었다. 성남판교의 경우 토지 가격점수가 500점으로 높게 나타나 예정가격의 200% 이상으로 제시하였으며, 용산역세권의 경우 당선자인 삼성물산 컨소시엄이 8조원을 경쟁사는 7조 8,900억원을 제시하여 1,100억원 가량이 차이가 나기도 했다. 하지만 최근에는 이러한 문제들로 인하여 토지 가격의 비중을 줄이고 있는 경향을 보이고 있다.

컨소시엄 구성과 관련해서는 전략적 투자자가 아닌 사업자체의 이익을 통한 수익배

당을 목적으로 사업구도가 이루어지도록 재무적 투자자의 유치를 유도하고 있으며, 공모자체를 단일의 컨소시엄이나 일부 업체들만이 참여하는 것이 아니라 다양한 업체가 경쟁할 수 있는 구도를 유도하고 있다. 이에 따라 사업신청자격에 있어 최소출자지분율, 금융기관지분율, 건설회사 참여/제한, 최대 컨소시엄구성업체수 등의 기준들이 나타나고 있다.

2008년의 민관 합동형 PF사업 동향은 크게 보아 세 가지 주요 이슈로 구분된다. 첫째는 토지 가격의 평가 비율이 낮아지고 있다는 점이다. 2007년과 2008년의 13개 주요 PF사업의 토지 가격 평가 비율을 분석한 결과²⁴⁾ 2008년에 평균 10%포인트 이상 토지 가격 평가 비율이 낮아진 것으로 분석됐다. 2008년 공모된 7개 주요 프로젝트 가운데 평균치로 통하던 30%의 토지 가격 평가 비율이 배정된 사업은 영등포 교정시설 이전사업과 한류우드 2구역 2개밖에 없었으며, 나머지 5개 사업(은평뉴타운, 부산문현혁신도시, 상암DMC 랜드마크빌딩, 광고 파워센터, 광고 비즈니스파크)은 업계의 요구수준인 20% 이하로 나타났다. 이 가운데 상암DMC 랜드마크빌딩과 부산 문현혁신도시, 광고신도시 비즈니스파크는 전체 평가점수 1,000점 가운데 토지 가격은 단 100점에 불과하였다. 이에 따라 최근 들어서는 토지 가격보다 사업계획을 중시하는 경향이 더욱 두드러지고 있다. 실제 점수배점에 있어서도 부산 문현혁신도시, 광고비즈니스파크, 광고파워센터 등의 사례를 보면 토지 가격 점수 가운데 90%를 기본점수로 부여하고 있어 최대 점수차는 10%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

둘째는 사업 방식이 다양해지고 있다는 점이다. 최근에는 재무적 투자자만 참여하는 민관 합동형 PF사업도 공모되었다. 하남시도시 개발공사는 풍산지구 아파트형 공장 민·관 합동 PF사업에서 공고를 통해 사업신청 자격을 ‘2개 이상의 재무적 투자자로 구성된 컨소시엄’으로 한정했으며, 컨소시엄에는 건설사나 전략적 투자자가 일절 참여할 수 없도록 했다. 이 사업은 하남시 풍산 택지개발지구 내 2만 7,701㎡의 부지에 아파트형 공장과 업무지원시설, 기숙사, 창고, 근린생활시설을 건설하는 프로젝트로 총 사업비는 1,500억~2,000억원에 달할 것으로 추산된다. 또한 이 사업에서는 PF사업 사상 최초로 일정 가격에 토지가 공급되었다. 택지가에 금융 비용을 가산한 고정 가격으로 토지를 공급하며 이에 따라 토지 가격 경쟁은 벌어지지 않는 구조이다.

24) 일간건설, 2008. 6. 2

그리고 민관 합동형 PF사업의 경쟁이 격화되면서 안정된 수익을 노리는 대형사와 사업 참여가 어려운 중견사 위주로 기획제안형 사업에 참여하는 사례가 늘고 있다. 이 사업은 테마파크, 산업단지, 문화레저센터, 아파트형 공장 등을 대상으로 대규모 부지와 인허가권을 소유한 지자체와 학교재단, 공공기관 등에 개발사업 전략을 제시하고 양해각서를 체결한 후 공모절차를 거치지 않고 진행하는 사업 방식을 말한다.

셋째는 감사원의 공기업 감사를 통해 민관 합동형 PF사업의 방향성이 점검받고 있으며, 이에 따라 일정 부분 변화가 예상된다는 점이다. 현재 토지공사 및 주택공사의 경우 감사원의 감사결과가 발표되는 대로 사업지침을 수정할 것으로 알려지고 있다. 당초 2008년 상반기에 감사원에서 국토해양부 산하 기관을 감사하면서 민관 합동형 PF사업에 대한 문제점이 일부 지적된 바 있다. 문제가 되고 있는 부분은 민간의 창의성이 발휘돼야 할 사업에 공공기관이 과다하게 관여했을 가능성에 대한 것이며, 이에 따라 올해 추진 예정이던 토지공사와 주택공사의 민관 합동형 PF사업은 모두 보류 및 연기되었다.²⁵⁾

향후 개정될 민관 합동형 PF사업의 사업지침은 직접투자 개발·운영사가 사업주체가 되도록 유도, 민간의 땅값 과열경쟁을 진정시키기 위해 토지대 평가비중을 일정 지분 이하로 축소, 사업성격과 규모별 사업기획기간의 차등화, 개발사업 성공을 위한 재무적 투자자의 책임과 역할 강화, 사업자 선정의 투명성·공정성 강화, 최종 수요자 중심의 복합 개발사업 다양화 등이 주요한 개선 사항으로 나타나고 있다.

이러한 2008년의 주요 동향 외에 민관 합동형 PF사업의 변화 동향 및 논란이 되고 있는 주요 이슈를 정리하면 <표III-8>과 같다.

25) 2008년 7월 현재, 토지공사의 경우 2008년 상반기 중 공모할 예정이던 인천청라 중심상업지구 PF사업을 무기한 연기하였으며, 화성병점 복합단지와 평택소사벌 복합 PF, 고양삼송 방송영상단지·교육복합단지 등 각종 PF 사업을 보류하고 있다. 주택공사는 상반기 공모 예정이었던 오산 세교지구 복합단지 사업을 비롯해 양주 회천지구와 인천 가정오거리, 대전서남부 복합 개발 프로젝트 등의 사업을 보류하고 있다.

〈표 III-8〉 민관 합동형 PF사업의 주요 동향 및 이슈

| 구분 | 동향 및 이슈 |
|------------|--|
| 사업진행단계 | 점차 개발 초기단계에 대한 공모가 제시되어 사업기획력이 중요해짐. |
| 사업유형 | 외자유치의 경우나 사업에 리스크가 있는 경우에는 공공이 민간과 공동으로 참여하지 않음. |
| 배점비중의 동향 | 토지 가격에 대한 비중이 높아 문제 야기 |
| 공모지침의 동향 | 재무적 투자자의 주체적 참여 유도 및 중형 건설업체의 참여 유도 |
| 부지규모 및 연면적 | 점차 대형화되는 추세 |
| 사업비와 자본금 | 대형화되는 규모에 맞게 사업비도 커지고 있음. |
| 과다한 상업면적 | 사업성 악화 및 상업공동화 우려 |
| 사업기간 | 일반적으로 6-7년 정도 소요되나 임대인 경우 10년 이상 소요 |
| 컨소시엄 구성 | 사업참여 기업수 증가 |
| 테넌트 구성 | 백화점, 할인점에서 교육, 문화, 의료 등으로 다양화 |

3. 실태 및 문제점

(1) 사업기획 및 추진 측면

1) 사업추진 및 수요 추정

사업추진 및 수요 측면의 문제점은 사업 자체의 과다 추진 문제와 상업 용지의 과다 추정 문제로 구분할 수 있다. 우선, 과다한 사업 추진 문제는 면밀한 사업성 분석 없이 여러 주체별로 동시다발적으로 민관 합동형 PF사업을 추진하면서 발생하는 문제이다. 이와 같이 유사한 사업이 추진되면서 수요를 분산시켜 유사 사업의 사업성을 모두 저하시키는 결과를 낳게 된다. 수요는 한정되어 있는 상황에서 유사한 개발컨셉으로 추진되는 PF사업이 많아지면서 민간 사업자의 참여가 저조하여 경쟁이 이루어지지 않거나 사업 자체가 무산되는 경우도 발생하고 있다. 또한 사업이 추진되더라도 사업지별 도입시설 중복, 과다면적 공급 등의 문제로 대규모 미분양 사태가 우려되는 사업도 발생하고 있다.

이러한 현실은 두 번째 문제인 상업 용지 과다 추정의 중요한 원인으로 작용하게 된다. 사업성이 부족해지다 보니 사업성 확보를 위해 수요에 비해 넓은 상업 시설을 배정하게 되는 것이 가장 중요한 원인이 된다. 그리고 발주기관의 개발구상이 수요와는 상관없이 이상적인 토지용도 배분으로 나타나는 경향도 여기에 일조하고 있다. 실제로 대표적 민관 합동형 PF사업의 상업·업무연면적을 복합 개발의 대표적 사례인 한국의 코엑스, 센트럴시티, 일본의 롯본기힐즈와 비교하여 보면, 상업업무연면적이 매우 큰 규모인 것을 확인할 수 있다. 용산역세권 국제업무지구의 상업업무기능의 면적은 코엑스 전체의 1.3배 크기이며, 상업기능인 코엑스몰과 업무기능이라 할 수 있는 컨벤션 및 전시장 면적을 포함한 면적의 3.7배 크기에 달한다. 용산역세권 국제업무지구를 제외한 평균 상업업무면적도 센트럴시티의 1.5배이며 롯본기힐즈 상업업무면적의 0.6배의 크기로 나타났다.

〈표 Ⅲ-9〉 대형 복합 개발사업 공모의 상업업무 연면적 특성

| 대형 복합 개발사업 | 개발연면적 (㎡) | 상업업무비율 (%) | 상업업무면적 (㎡) |
|-----------------------------|--------------|---------------|---------------|
| 용인죽전 특별계획구역 역세권 개발사업 | 270,105 | 93.0 | 251,198 |
| 용인동백 테마형 쇼핑몰 PF사업 | 172,425 | 68.9 | 118,801 |
| 화성동탄 복합단지 PF사업 | 779,305 | 53.6 | 417,707 |
| 대전엑스포 컨벤션복합센터 PF사업 | 554,737 | 53.7 | 297,894 |
| 아산배방 택지개발사업지구 복합단지 개발 PF사업 | 523,372 | 38.5 | 201,498 |
| 고양관광문화단지(한류우드) 사업 | 437,991 | 53.6 | 234,763 |
| 광명역세권 택지개발사업지구 복합단지 개발 PF사업 | 672,913 | 82.0 | 551,789 |
| 인천청라지구 외국인투자유치 프로젝트(국제업무) | 2,565,102 | 33.4 | 856,744 |
| 도화구역 도시 개발사업지구 복합단지 개발 PF사업 | 1,220,955 | 25.7 | 313,785 |
| 용산역세권 국제업무지구 개발 PF사업 | 3,136,287 | 65.0 | 2,038,587 |
| 대형 복합 개발사업 공모 평균(전체) | | | 528,277 |
| 대형 복합 개발사업 공모 평균(용산 제외) | | | 360,464 |
| 코엑스(전체) | | | 1,575,802 |
| 코엑스(컨벤션+전시장+몰) | | | 553,784 |
| 센트럴시티(전체) | | | 208,705 |
| 롯데월드(주거면적 제외) | | | 574,525 |

자료 : 엠코(2008. 2.)

단순히 상업 용도 연면적이 크다는 것이 상업 용도의 과다 추정을 의미하는 것은 아니다. 하지만 실제로 용인동백지구의 쇼핑몰 PF사업 등 상업 용도의 면적이 과다하여 시설의 활성화를 저해하는 사례가 나타나고 있다.²⁶⁾ 이렇게 상업 용도가 과다하게 개발될 경우, 준공 후 상업 시설의 활성화를 기대하기 어려워 사업성이 떨어질 수밖에 없으며, 결과적으로 분양 위주의 단기 개발이 불가피하게 된다. 그리고 차례로 이러한 분양 위주의 단기 개발은 준공 후 단지 전체의 체계적인 관리를 어렵게 함으로써 당초 사업이 기대했던 공익성과 수익성의 조화 자체를 불가능하게 만드는 요인으로 작용하게 된다.

2) 건설사 중심의 사업 구조

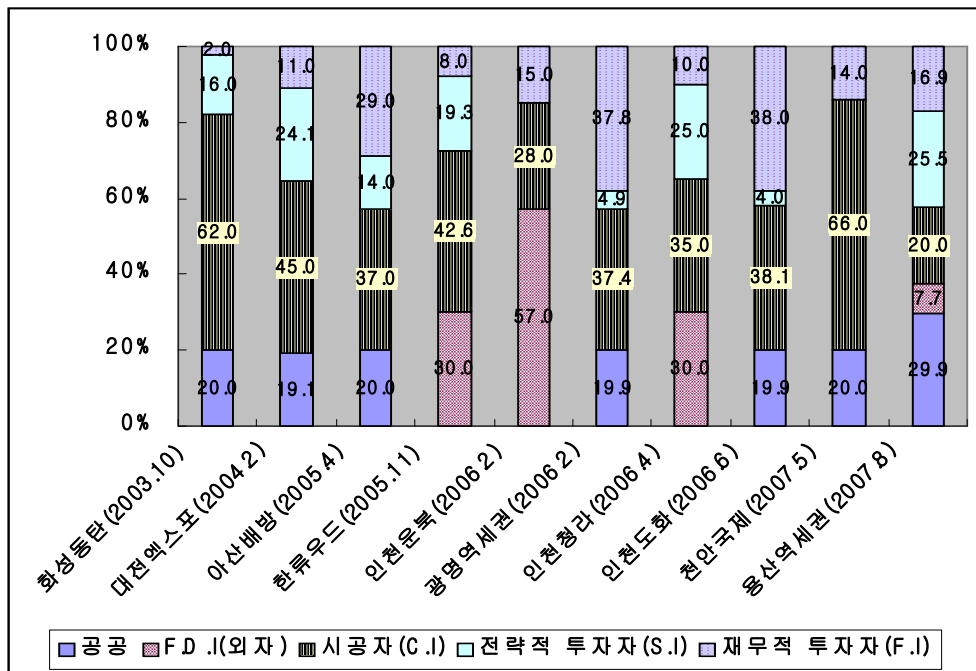
민관 합동형 PF사업은 초기 사업에서부터 건설사가 공모 참여 비용과 완공보증을 비롯한 각종 부담을 지는 사업 구조로 추진되어 왔다. 공모 사업 규모가 대부분 1조원이 넘는 대규모 사업이고 해당 사업의 건설 물량이 총 사업비의 40~70%에 이르기 때문에 안정적인 건설 물량 확보를 위해 건설사에서 적극적으로 참여했기 때문이다.

이러한 사업 구조는 리스크가 큰 부동산 개발사업에서 건설사가 사업위험을 부담하여 적극적으로 사업에 참여함으로써 사업 자체의 추진에 탄력을 얻을 수 있다는 긍정적인 측면이 존재하였다. 그러나 사업비의 상당한 부분을 차지하는 건축공사비를 수익계약을 통하여 정함에 따라 사업비용 측면에서 부담이 크다는 문제가 제기되었고, 공사비가 과다할 경우 전체 사업의 수익성에 악영향을 줄 수 있다는 인식이 확산되었다. 따라서 기존의 건설사 중심의 구조는 안정적이고 장기적인 사업의 운용과 관리 측면에서 개선되어야 할 사항으로 대두되고 있다.

26) 용인동백지구 사업의 경우, 높은 분양비율에도 불구하고 분양은 완료되었으나 준공 후 공실률이 지나치게 높고 상가 활성화가 되지 못해 사회적인 문제로 대두된 바 있다.

〈그림 Ⅲ-2〉 택지지구 등 공공-민간 합동형 PF사업의 업종별 지분 참여 비율

(단위 : %)



자료 : 엠코(2008.2)

재무적 투자자의 역할 확대는 사업 구조의 개선을 위해서 필요하지만 그 외에도 여러 긍정적인 효과를 가진다. 일정 수준 이상의 재무적 투자자 지분 참여는 사업의 안정성 효과 증가를 위해 필요하며, 시중의 많은 부동산금을 정부의 균형개발정책과 결합하여 건전한 투자처를 제공하도록 유도한다는 측면에서도 긍정적 효과가 있다. 또한 재무적 투자자의 결합으로 인하여 개발이익의 상당 부분을 불특정 다수의 국민이 참여하는 연기금 또는 금융기관에 배분하는 효과를 기대할 수 있으므로 공익성의 제고라는 관점에서 필요성이 인정되고 있다.

그러나 여전히 재무적 투자자의 역할은 미흡한 수준이며, 지금까지 민관 합동형 PF사업에서 재무적 투자자의 역할은 사업 자금과 분양대금 관리업무 및 PF사업을 위한 여신업무에 한정되어 왔다. 즉, 프로젝트 파이낸싱의 취지에 맞는 투자자로서의 금융기관은 현실적으로 존재하지 않고 있으며, 현재 사업에 참여하고 있는 금융기관은 금융 대

출자로서 투자한 금액에 대한 원금 및 이자수익 보장을 건설사에 요구하고 있다.

최근 들어 재무적 투자자의 참여 및 역할의 확대를 위하여 재무적 투자자의 지분율에 따라 가점을 부여하는 등의 유인책을 활용하고 있다. 그러나 이러한 유인책은 공모지침상의 요건을 충족시키기 위한 시공사나 시행사들의 수요에 따라 재무적 투자자들의 ‘몸값’을 올리는 결과만을 초래하였다. 재무적 투자자들은 건설사에게 대출금(PF) 지급보증, 자본금에 대한 원금 및 확정 이자율 보장, 적정개발 수익률 보장 등을 요구하고 있는 실정이다. 즉, 현재와 같이 공모지침에서 가점을 부여하는 형태의 유인책은 본질적으로 재무적 투자자의 역할 확대에는 기여하지 못하고 있으며 오히려 부작용만 발생시키고 있는 것이다.

3) 단지 활성화 및 장기적 운영 문제

앞서 컨소시엄에서 지분 참여 구조에서 살펴본 바와 같이, 지금까지 민관 합동형 PF 사업은 시공사 및 시행사 중심의 컨소시엄으로서 분양 위주의 사업 구조에 적합한 형태를 가지고 있다. 외국의 경우 개발회사 및 End-user 등이 사업주체로 직접 투자하여 사업을 추진한 반면, 우리나라에서는 준공 후 실제 운영/관리 주체가 되어 복합 건축물의 활성화를 책임질 수 있는 사업자 구성이 되지 못하고 있는 것이다.

〈표 III-10〉 해외 사업 구도 사례

| 사업명 | 사업 주체 | 사업 구도 |
|------------|----------------|---|
| 롯데힐즈 | 모리빌딩 | ·총사업비 2,700억엔 중 모리빌딩이 1,000억엔 출자 ·모리빌딩이 사업의 PM으로 사업추진 및 운영 |
| 도쿄 미드타운 | 미츠이부동산 | ·총사업비 3,700억엔 중 미츠이부동산이 1,400억엔 투자 ·동경도의 일반경쟁입찰에 미츠이부동산을 중심으로 한 6개사의 컨소시엄이 낙찰되어 개발 |
| 시오도메 시오사이트 | 니혼tv방송망, 덴츠우 外 | ·총사업비 9,460억엔(11개 지구) ·개발회사, End-User들의 직접 투자 |

자료 : 조규진, 건설사가 바라본 MXD의 구조와 문제점, 2008. 5.

이러한 문제가 가장 극명하게 드러난 사례가 용인동백지구로서, 4년 7개월의 단기간으로 사업이 완료하기 위하여 분양비율을 지나치게 높게 잡아 분양은 완료되었으나 도

시의 미성숙으로 인하여 공실률이 지나치게 높게 나타나 사회적 문제가 되기도 하였다. 그 후 이러한 문제를 막고 프로젝트 파이낸싱 사업구도를 강화하기 위하여 공공기관들은 임대비율을 높이고 직접 운영을 요구하고 있다. 2008년 초에 공모된 은평뉴타운 도시 개발구역 중심상업지 통합개발의 경우 상가시설 면적 중 직영/임대면적 비율이 30% 미만인 경우에는 실격처리한 사례가 있다.

(2) 사업자 선정 측면

1) 평가배점

PF사업 공모는 일반적으로 개발건설계획, 사업운영계획, 토지 가격의 세 부분으로 구분하여 평가가 이루어진다. 개발건설계획은 개발구상계획 및 조경계획, 교통 및 보행동선계획과 같은 전체적인 개발의 컨셉 및 테마에 대한 개발 계획과 구체적인 건축·구조·설비·통신에 대한 건설계획으로 구성된다. 사업운영계획은 사업성, 리스크 관리, 재원 조달에 대한 사업계획과 출자자의 능력, 테넌트 유치, 프로젝트 회사설립, 관리운영, 마케팅과 같은 운영계획을 말한다. 그리고 토지 가격은 당초 평가에 반영되지 않았으나 용인죽전 특별계획구역 역세권 개발사업과 용인동백 테마형 쇼핑몰 PF사업 이후 감사원의 지적으로 배점에 포함되었다.

〈표 Ⅲ-11〉 대형 복합 개발사업 공모의 배점 기준

| 대형 복합 개발사업 | 사업특성 | | | 배점배분 (총점: 1,000점) | | |
|-----------------------------|----------|----------|----------|-------------------|------------|----------|
| | 사업 성격 | 사업 입지 | 공모 기관 | 개발건설 계획 | 사업운영 계획 | 토지 가격 |
| 용인죽전 특별계획구역 역세권 개발사업 | 상업 | 경기 | 토공 | 400 | 600 | - |
| 용인동백 테마형 쇼핑몰 PF 사업 | 상업 | 경기 | 토공 | 350 | 650 | - |
| 화성동탄 복합단지 PF사업 | 상업 | 경기 | 토공 | 300 | 400 | 300 |
| 대전엑스포 컨벤션복합센터 PF사업 | 업무 | 지방 | 토공 | 300 | 400 | 300 |
| 아산배방 택지개발사업지구 복합단지 개발 PF사업 | 상업 | 지방 | 주공 | 350 | 350 | 300 |
| 고양관광문화단지(한류우드) 1구역 사업 | 레저 | 경기 | 경기 | 120 | 880 | - |
| 운북 복합레저단지 조성사업 | 레저 | 인천 | 인천 | 200 | 800 | - |
| 광명역세권 택지개발사업지구 복합단지 개발 PF사업 | 상업 | 경기 | 주공 | 350 | 350 | 300 |
| 인천청라지구 외국인투자유치 프로젝트(국제업무) | 상업 | 인천 | 토공 | 370 | 530 | 100 |
| 도화구역 도시 개발사업지구 복합단지 개발 PF사업 | 이전 | 인천 | 인천 | 400 | 500 | 100 |
| 천안 국제비즈니스파크조성 PF사업 | 상업 | 지방 | 천안 | 400 | 400 | 200 |
| 성남판교 복합단지 PF사업 | 상업 | 경기 | 토공 | 200 | 300 | 500 |
| 용산역세권 국제업무지구 개발 PF사업 | 업무 | 서울 | 철도 | 300 | 400 | 300 |
| 남양주 별내 복합단지 PF사업 | 상업 | 경기 | 토공 | 250 | 350 | 400 |
| 영등포 교정시설 신축 및 이전적지 개발 PF사업 | 이전 | 서울 | 토공 | 400 | 300 | 300 |
| 상암 DMC 랜드마크타워 PF사업 | 건물 | 서울 | SH | 270 | 630 | 100 |
| 브로멕스 킨텍스 랜드마크 타워 개발사업 | 건물 | 경기 | 고양 | 200 | 800 | - |
| 고양 한류우드 2구역 개발사업 | 상업 | 경기 | 경기 | 250 | 450 | 300 |
| 은평 뉴타운 민관합동 PF개발사업 | 상업 | 서울 | SH | 250 | 650 | 200 |

자료 : 엠코(2008. 2).

사업자 선정을 위한 평가에서 나타나고 있는 가장 큰 문제점은 토지 가격 배점으로 인한 과도한 토지 가격 문제이다. 초기 PF사업에서는 민간의 참여를 유도하기 위하여 사업대상 상업 용지를 감정평가가격으로 공급하였다. 따라서 경쟁입찰 방식으로 공급하는 일반 상업 용지에 비해 저가로 공급되었으며 이로 인하여 특혜의혹 시비가 일어나게 되었다. 그 후 토지에 대하여 경쟁입찰 방식이 적용되었으며, 토지 가격을 사업자 선정에 반영함으로써 사실상 토지 가격에 따라 낙찰자가 결정되는 구조를 가지게 되면서 과도한 토지 가격이 형성되었다. 과도한 토지 가격의 문제는 2007년에 크게 불거졌다. 성

남 판교 복합단지의 경우 감정가 대비 입찰률이 212%이며, 파주 운정의 경우 340%에 달하였다. 또한 감정가 5조 8,000억원의 용산역세권 PF사업용지는 경쟁을 거치며 최종적으로 8조원까지 상승한 바 있다. 이와 같은 과도한 토지 가격에 대한 문제제기가 지속적으로 이루어지면서 2008년에는 토지 가격의 평가 비율이 다소 하락하고 있다.

〈표 Ⅲ-12〉 과도한 토지대 평가 비중

(단위 : 백만원)

| 프로젝트 | 평가 비중 (%) | 평균허용 용적률 (%) | 감정단 | | 입찰가 | | | 비고 |
|-------------------|-----------------|--------------------|----------|-----------------|-----------|-----------------|------------|-------|
| | | | 감정 가격 | 감정단가 (3.3㎡당) | 입찰 가격 | 입찰단가 (3.3㎡당) | 입찰률 (%) | |
| 화성 동탄메타폴리스 | 30 | 800 | 246,143 | 8.5 | 310,000 | 10.6 | 126 | 전체 |
| 성남 판교 | 50 | 724 | 999,288 | 33 | 2,115,708 | 70 | 212 | 비주거부분 |
| 파주 운정 | 30 | 600 | 139,250 | 9 | 473,400 | 31 | 340 | 비주거부분 |
| 청라국제업무타운 (8BL) | 10 | 1,426 | 283,275 | 3.3 | 283,284 | 3.3 | 100 | 비주거부분 |

자료 : 엠코(2008. 2).

최근 들어 부동산 경기 침체 등 외부 환경변화와 맞물려 토지 가격 평가 비중이 다소 하락하고 있으나, 토지 가격을 평가에 적절한 수준으로 반영하는 문제는 민간 사업자의 선정뿐만 아니라 공익성을 전제로 한 해당 사업의 성과와도 직결된 문제라는 점에서 앞으로도 신중한 접근이 필요하다. 실제 사업에 있어서도 과도한 토지 가격은 비주거 부분 분양가(임대가) 상승 유발, 공공 서비스를 위한 편익 기능 축소, 적정 개발 규모를 초과한 난개발, 사업비 증가로 인한 사업성 악화 등 민관 합동형 PF사업의 성공을 저해하는 모든 요인의 근원으로 작용하기 때문이다. 결국 과도한 토지 가격 평가 비중은 주민 편익 시설의 조기도입과 계획적인 개발을 통해 쾌적한 공간을 만들어보고자 하는 사업의 초기 목적이 토지 가격의 상승으로 인해 다른 사업 방식과 다를 바 없는 결과를 가져오게 된다.

토지 가격 외에 평가 배점에서 나타나고 있는 문제점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 평가 항목의 정형화로 사업 특성을 잘 살리지 못하는 경우가 발생하고 있다. 예를 들어, 외관 디자인 및 스카이라인 등 도시 미관 증진, 공개공지 제공 등 공공성 위주의 평가가 중요한 사업에서도 시공성/구조/설비 등 개발의 취지와 관계없는 배점 항목이 과도하게

설정되어 사업의 취지와 방향성이 상실되는 경우가 발생하는 것이다. 둘째, 외국 건축가의 참여, MD사의 참여 등에 가점을 주는 경우가 많으나, 원칙적으로 설계의 질은 평가를 통해 결정되는 것이며 참여자에 의해 결정되어서는 안 된다. 셋째, 사업의 안정화를 위하여 직영·임대비율이 높을수록 높은 점수를 주는 경향이 있다. 원칙적으로 장기적 관점에서 운영 부분의 평가를 중시하는 것은 바람직하다. 그러나 평가에서 적절한 상한선 없이 직영·임대비율이 높을수록 높은 점수를 주게 되면 사업자 선정을 위한 지나친 경쟁이 발생하여 사업성과 공익성의 win-win 달성이라는 사업의 근본 취지를 훼손할 우려가 발생한다. 효율적인 사업 추진을 위해서는 적절한 자금 균형이 필요하며, 이를 위해서는 적절한 수준의 분양도 반드시 필요하기 때문이다.

2) 공모 기간

현재 택지개발사업지구 및 도시 개발사업지구의 경우 공모 기간을 90일 이상으로 하도록 규정되어 있다.²⁷⁾ 하지만, 택지개발사업지구 및 도시 개발사업지구가 아닌 경우에는 공모 기간이 90일 이내로 하고 있는 경우가 많다. 천안국제비즈니스파크조성 PF사업, 용산역세권 국제업무지구 개발 PF사업은 60일이었으며, 영등포 교정시설 신축 및 이전지구 개발 PF사업의 경우에는 공모 기간이 45일에 불과하였다. 2008년 2월에 공모한 은평뉴타운 민관합동 PF개발사업의 경우에는 공모 기간이 120일로 이전의 90일에 비해 다소 늘어났다.

〈표 Ⅲ-13〉 국내 복합 개발사업 PF공모 기간

| 공모 기간 | PF사례 |
|-------|---|
| 1개월 | 용인죽전('01년) 안산사동('07년) |
| 2개월 | 용인동백('02년) 화성동탄('03년) 천안국제비즈니스('07년) 영등포교정('07년) |
| 3개월 | 대전엑스포('04년) 아산배방('05년) 고양한류우드('05년) 인천운북('06년) 인천청라('06년) 인천도화('06년) 성남판교('07년) 용산역세권('07년) 파주운정('07년) 행당동('07년) 한류우드2구역('08년) 광교파워('08년) |

27) 택지개발업무처리지침 제19조의 2(복합 개발시행자에 대한 택지공급) 및 「도시개발법」 시행규칙 제19조의 2 (복합 개발시행자에 대한 토지공급).

최근 들어 다소 늘어나기는 하였으나, 사업 규모에 비해 3개월 정도의 공모 준비 기간을 주는 것은 창의적인 사업계획을 마련하는 데 부족하다는 지적이 많다. 따라서 민간 사업자는 공모 이전에 비공식적으로 컨소시엄을 준비하고 있으나, 그럼에도 불구하고 충분히 검토하는 데 한계가 있어 민간 사업자로 선정된 후 계획안에 대한 재검토 문제 및 계획안의 변경 문제가 발생하게 된다. 동시에 공모 기간의 부족은 외국자본 및 재무적 투자자에게 있어 사업판단을 위한 시간이 부족함을 의미하게 된다. 이에 따라 테넌트 및 외자유치에 있어서의 어려움, 시행자의 과다한 보증, LOI, MOU의 남발 등의 문제로 인하여 PF사업이 프로젝트 파이낸싱이 아니라 CF(Credit Financing)의 성격으로 변질되는 경향이 있다. 즉, 공모 기간이 부족하다는 것은 재무적 투자자가 충분한 사업성 검토를 거치기 어렵다는 것이며, 결국 투자자로서 역할을 하지 못하도록 하는 직접적인 원인의 하나로서 작용하고 있는 것이다.

(3) 건설산업 정책적 측면

민관 합동형 PF사업은 민간의 자본과 창의에 의해 수행되는 사업이나 공공부문이 주도적 역할을 하는 공익적 사업의 성격도 동시에 가지고 있다. 그러나 사업의 대형화, 재무적 투자자의 대형업체 선호 등으로 인해 지역 중소 건설업체의 참여는 매우 어려운 것이 사실이다. 민관 합동형 PF사업은 그 규모가 평균 조 단위를 넘는 대규모 사업인 만큼 사업 준비 과정에서도 막대한 초기 투자비용을 부담해야 하기 때문이다. 이러한 초기투자비 부담 때문에 그동안 시공능력평가 10위권 내 업체들이 대부분 사업에 참여하였다.

이렇듯 크게 증가하고 있는 PF사업에 지역중소 업체의 참여가 어려운 동시에 여타 건설산업 전반의 환경변화로 인해 지역 중소 건설업체의 어려움은 크게 증가하고 있다. 주택부동산을 중심으로 전반적인 건설 경기의 침체가 지속되고, 공공공사 물량도 감소하고 있으며, 새정부 출범 후 예산절감이 주요 정책 어젠다가 되면서 공공공사의 수익성도 크게 악화되고 있기 때문이다.

민관 합동형 PF사업에서 지역 중소 건설업체의 육성과 보호를 위한 건설산업정책적 배려는 사실상 많지 않다. 실제로 2007년까지 1군 건설업체 이외의 건설업체가 이러한 형태의 사업에 참여한 사례는 전무한 실정이다.

현재 많은 사업에서 활용되고 있는 방식은 건설업체 규모별로 참여조건을 제시하는 것이다. 파주 운정 PF사업에서는 공모지침에 중견건설업체를 사업 컨소시엄에 포함할 것을 의무화하여 참여를 늘릴 수 있는 방안을 마련하였다. 시공능력평가순위 10위 이내 업체는 2개 이하, 11~30위 업체는 2개 이상, 31위 이하도 1개사 이상 포함시켜야 할 것을 신청자격 요건 상에 명시하였다. 판교 복합단지 PF사업 공모지침에서는 시공능력평가순위 11~30위 그리고 31위 이하 업체 1개사 이상을 포함할 것을 신청자격 요건상에 명시하였다. 그리고 남양주 별내 복합단지 PF사업에서도 판교 복합단지 PF사업과 동일한 조건을 활용하였다.

이러한 사례들은 단지 규모별로 중견건설업체의 참여를 유도하고 있을 뿐, 지역업체에 대한 배려는 존재하지 않는다. 지역업체의 참여를 명시한 사례는 2007년 이후 일부 나타나고 있다. 천안국제비즈니스파크조성 PF사업의 경우에는 상위 30위내 2개사 이상 업체와 충남지역 건설업체 2개사를 포함하도록 하였다. 경기도의 광교신도시 파워센터와 비즈니스파크 사업에서는 지역 소재 중소건설업체 2개사 이상의 참여를 의무화하였다. 충청북도의 차이나월드 사업에서는 지역건설업체 1개업체 이상을 포함하여야 하며, 이 업체에 대해서는 최소지분율인 5%의 적용을 배제하였다.

그러나 이러한 사례들 역시 참여만을 의무화하였을 뿐 참여 비율에 대한 유인은 제공하지 않고 있다. 지역중소 업체의 참여에 대하여 점수를 부여한 사례는 아직까지 인천시의 송도테크노파크 사업이 유일한 사례이다. 이 사업에서 인천도시개발공사는 사업수행능력 부분에 지역건설업체의 참여 여부에 대한 점수를 40점 배정한 바 있다.

〈표 III-14〉 주요 지역 중소 건설업체 참여 유도 조치

| 참여 유도 유형 | 주요 내용 | 사례 |
|-------------------|--------------------------------------|--|
| 규모별 참여조건 명시 | 파주 운정 복합단지 판교 복합단지 남양주 별내 복합단지 | 11~30위 업체 2개 이상, 31위 이하 1개사 이상 11~30위 그리고 31위 이하 업체 1개사 이상 11~30위 그리고 31위 이하 업체 1개사 이상 |
| 지역업체 참여 명시 | 천안국제비즈니스파크 충청북도 차이나월드 | 지역 건설업체 2개사 포함 지역건설업체 1개 업체 이상 포함 및 최소지분을 적용 배제 |
| 지역업체 참여에 대한 점수 부여 | 인천 송도테크노파크 | 지역건설업체의 참여 점수를 40점 배정 |

이상에서 살펴본 바와 같이, 민관 합동형 PF사업에서 지역중소 업체에 대한 배려는 일부 이루어지고 있으나 여전히 제한적이며, 그 활용도가 높지 않은 실정이다. 특히, 향후 재무적 투자자의 역할과 참여가 확대되는 추세에서 리스크 담보 능력이 떨어지는 지역 중소 건설업체의 참여는 더욱 어려울 수밖에 없다. 결국 민관 합동형 PF사업의 참여 구성원을 온전히 시장기능에만 맡길 경우 지역업체의 참여는 더욱 어려워질 것이며, 이러한 상황은 민관 합동형 PF사업을 통한 지역경제 활성화라는 공익적 목적에 위배되는 결과를 초래한다. 이러한 관점에서 볼 때, 민관 합동형 PF사업에 있어서 지역 중소 건설업체의 참여 활성화는 산업정책적 배려가 필요한 대상임과 동시에 해당 사업의 공익적 목적을 달성하기 위한 중요한 수단이기도 한 것이다.

1. 민관 합동형 PF사업의 전망

(1) 복합 개발(MXD)의 활성화

민관 합동형 PF사업이 향후 지속적으로 확대될 것으로 보는 가장 큰 이유는 복합 개발(Mixed-use-development)이 부동산 개발, 더 나아가서는 도시 개발의 중요한 트렌드이기 때문이다. 복합용도개발은 토지의 복합 이용에 근거하여 ‘단일 또는 수 개의 토지에 주거, 업무, 상업, 문화, 레저 등 다기능의 시설을 상호 연계성을 갖도록 개발하는 것’을 말한다. 미국의 ULI(Urban Land Institute, 1976)에서 규정한 복합용도 개발의 주요 개념은, 첫째 독립적인 수익성을 지니는 3가지 이상의 용도를 수용해야 하며, 둘째 혼란스럽지 않은 보행동선체계로 모든 기능을 서로 연결하여 물리적·기능적으로 통합되어야 하고, 셋째 하나의 개발 계획에 의하여 일관성 있게 개발되어야 한다고 되어 있다.

이러한 개발방식은 제한된 토지 내에 여러 기능의 시설들을 도입함으로써 직주 근접, 문화/상업 시설의 향유, 도시의 집적화된 개발로 인한 상업 시설의 무분별한 확장의 제한 등과 같은 장점을 가진다. 일본이나 싱가포르 등에서는 이미 10여년 전부터 복합용도개발이 이루어지고 있으며, 일본 도쿄의 롯본기힐즈와 에비수가든, 홍콩의 사이버포트 등이 그 대표적인 예로 업무 및 상업, 주거 기능을 수행할 뿐만 아니라 관광자원으로 까지 활용되고 있다.

또한 종래에는 주거와 상업, 업무의 복합화로 이루어진 주상복합 건물이나 주상복합단지 등 다소 소극적인 수준에서 복합 개발이 이루어졌으나, 최근에는 도시계획적 차원에서 주거, 산업, 학술, 연구 등의 복합화로 이루어진 첨단과학단지, 연구학원도시, 테크노폴리스, 텔레포트, 인텔리전트시티 등 첨단 기술과 연계된 적극적인 복합화, 혼합화가 구현되고 있다. 이에 따라 복합 개발은 복합문화시설, 대형복합상가 등 상업단지(complex) 개발의 소규모 복합화에서부터 기성 시가지 재정비 및 신도시 건설에 이르기

까지 복합화의 개념이 적용되고 있다.

신도시 개발에 있어서는 두바이가 무역과 관광, 그리고 비즈니스 중심 도시 건설 전략을 통해 과감한 개발 프로젝트들을 추진하면서 복합 신도시의 성공 사례를 제시한 후, 전세계적으로 주거, 문화, 관광, 산업 등 도시의 제반 기능을 전략적이고 효율적으로 복합시키는 형태의 신도시 개발이 주류를 이루고 있다. 기존 도심의 낙후지역을 새롭게 개발하는 계획에서도 1980년대 이후 주거와 문화, 금융과 비즈니스, 상업과 관광 등이 함께 공존하는 ‘복합’개념이 도심 재개발의 패러다임으로 자리잡고 있다. 영국 런던의 ‘도크랜드’, 미국 뉴욕의 ‘배터리 시티’, 독일 베를린의 ‘포츠다머 플라츠’, 프랑스 파리의 ‘라데팡스’, 일본 동경의 ‘롯본기힐스’ 등이 대표적인 사례가 될 것이다.

전 세계적으로 신도시 개발이 도심 재개발 사업에 있어 복합용도개발이 뜨는 가장 큰 이유는 산업 구조의 변화 때문이다. 과거 공장위주의 제조업에서 금융과 IT 등 산업이 고도의 지식기반산업으로 넘어가면서 사무공간이 생산기지로 탈바꿈했다. 특히 공장들이 세계 곳곳으로 흩어지고 사업 영역이 글로벌화되면서 이를 효율적으로 통제하기 위한 본사의 기능은 더욱 중요해졌다. 이들 기업들의 본사 내지는 지역본부는 정보통신, 금융, 교통, 주거, 문화 등이 발달한 지역에 입지하기를 원하고, 이를 충족시키기 위한 개발은 필연적인 것이 되고 있다.

또 다른 이유는 부동산 금융의 발전에 따른 것으로 복합 개발은 최소 수조원 이상의 막대한 자금이 필요하다. 현대에 들어서면서 발달한 부동산 금융은 과거 건설업체의 자금만으로는 불가능하던 이러한 사업을 가능하게 했다. 건설사금융사 등 다양한 투자자들이 프로젝트 회사를 설립해 대규모 자금을 조달할 수 있게 된 것이다. 무엇보다 상업과 오피스 그리고 주거를 갖춘 랜드마크형 복합 개발은 개발 회사들에게 실패의 가능성을 줄이고 수익을 극대화할 수 있다는 점이 매력으로 떠오르고 있다.

여기에 각국 정부의 경쟁력 강화 정책도 크게 작용했다. 대규모 복합 개발 계획은 정부의 절대적인 지원이나 지지가 없이는 불가능하다. 각국 정부는 이러한 대규모의 복합 신도시 건설을 통해 지역의 비즈니스 허브를 지향하고 있다. 모든 국가들이 신도시 개발을 통해 국가 경쟁력 향상을 꾀하고 있으며 그 중요한 전략모델이 바로 복합신도시 개발인 것이다.

이와 같은 도시 차원의 복합 개발 트렌드는 공공이 주도하는 대규모 도시 개발 및 재정비사업에서 중요한 방향성을 제공하고 있으며, 이러한 사업들에서 민관 합동형 PF사

업은 큰 장점을 가지고 있다. 공공과 민간이 협력함으로써 일정 수준의 공익성을 담보할 수 있고, 사업 주체가 체계적으로 건설, 관리, 운영을 맡게 됨으로써 체계적이고 효율적으로 복합화를 달성할 수 있기 때문이다.

우리나라에서 민관 합동형 PF사업의 주된 대상인 복합단지 개발은 미국의 타운센터 개발과 그 맥을 같이한다. 따라서 복합단지 개발의 의미와 향후 전망을 위해서 미국의 타운센터가 등장한 맥락과 의미를 참고할 수 있을 것이다.²⁸⁾

미국의 타운센터는 기존의 단일 사업개발과 달리 토지이용과 인간의 활동을 융합하는 개발이며 주택과 쇼핑, 레저활동, 그리고 업무활동을 유기적으로 연결하는 대규모 부동산 개발을 말한다. 결국 타운센터는 대규모의 지역사회를 만드는 일이며, 물리적 개발뿐만 아니라 인간활동에 대한 전반적인 이해가 필요한 전략이다.

미국 타운센터 개발의 배경은 장소개발에 대한 새로운 흐름이다. 이러한 흐름은 크게 지역공동체 형성에 대한 요구, 장소 정체성, 선호와 취향의 변화, 새로운 주거에 대한 수요, 소매 유통점에 대한 인식변화, 새로운 일터환경에 대한 요구, 고급레저와 여가문화의 확산, 스마트 성장(Smart Growth), 지속가능한 개발과 활력 있는 지역공동체, 신도시주의(New Urbanism)의 확산 등이다.

우선, 미국 사회는 도시의 외연적 확산(Urban Sprawl)에 대한 반성으로 지역공동체(Community) 형성에 대한 요구가 많아지고 있다. 그러나 미국의 도시 외곽 거주자들이 원하는 지역공동체는 단순히 과거의 모습으로 돌아가자는 것이 아니라 거주자와 방문객을 유인할 수 있는 보다 세련되고 매력적인 공간환경을 갖춘 새로운 지역사회다.

외부에서 오는 새로운 거주자와 방문객을 유인하기 위해서는 장소에 대한 좋은 이미지와 평판이 필요하다. 사람들이 특정한 장소에 살거나 여가를 보내는 것은 곧 장소의 소비다. 이때, 사람들은 마치 고급 브랜드의 상품을 선호하듯이 고급의 이미지를 가지고 있는 장소를 찾는다. 따라서 장소의 발전을 위해 그 장소의 일관되고 독특한 정체성(Place Identity)을 만들어 장소 마케팅에 활용하는 것이 무엇보다 중요하다. 이러한 정체성을 만들기 위해서는 장소의 물리적 개발, 인간 활동에 대한 세련된 디자인, 그리고 기능간의 유기적 결합이 필수적이다.

최근 미국의 인구, 직업, 소득 구조의 변화는 자연스럽게 부동산에 대한 선호와 취향

28) 강창덕, 박성제, 임태호, 공공과 민간의 도시 개발 협력모델 : 미국 타운센터, 국토, 2005.

을 변화시켰다. 예를 들어, 맞벌이 가정이 급증하고 있으며, 노령인구도 많아지고 있다. 이러한 변화로 인해 주택을 중심으로 가까운 곳에 직장, 학교, 편의시설이 들어서는 방식의 장소개발에 대한 수요가 높아지고 있다. 또한 기존의 도심을 중심으로 교통 정체를 피하려는 젊은 전문가 집단, 자녀가 없는 노인 등은 세련된 도시생활과 도시 외곽의 쾌적성을 모두 갖춘 새로운 형태의 주택을 원하고 있다. 이러한 주택은 많은 거주자에게 매력적인 주거지가 될 뿐만 아니라 방문객과 사무 종사자에게도 좋은 도시환경을 제공한다.

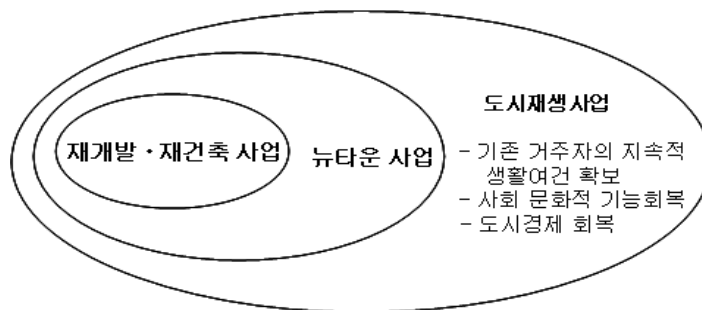
새로운 수요와 환경변화에 의해 등장한 세련되고 편리한 타운센터는 자연스럽게 다양한 오피스와 대기업 본사가 입지하는 데 유리한 환경을 제공하였다. 또한 정보통신기술의 발전에 의한 신경제 시대에 사무직 종사자들은 가상세계(virtual world)를 통한 업무를 진행할 수 있게 됨으로써 도시외곽의 특정 지점에 개발한 타운센터가 새로운 산업 지역으로 변모하고 있다. 이는 곧 직장과 주거지의 통합을 의미하는 것이며 새로운 장소개발의 유형을 창조한 것이라고 할 수 있다. 특히, 첨단사업이나 고급 생산자 서비스 종사자의 경우 세련된 고급 편의시설이나 문화공간을 중요한 주거지역의 조건으로 삼는다는 점에서 타운센터는 고급인력과 기업유치를 위한 좋은 전략이 될 수 있을 것이다.

소득과 여가시간의 증가로 인해 쇼핑센터는 기존의 제품이나 서비스 판매에서 더 나아가 각종 문화여가시설을 갖추고 있다. 현재 새로운 개발형태로 도시엔터테인먼트 센터가 등장하고 있는 데, 각종 엔터테인먼트산업과 소매유통업이 한 장소에 들어서는 것을 말한다. 이제 소매 유통점은 더욱 빠른 속도로 여가를 위한 시설과 융합되는 패턴을 보이고 있다. 이에 따라 소매 유통점 내부의 새로운 인테리어, 상점의 배치, 상점 주변의 새로운 교통망 형성 등이 추진되고 있다.

(2) 도시 재생사업 등 도시재정비사업의 활성화

복합 개발은 소규모에서 대규모, 기성 시가지 정비에서 신도시 개발까지 모든 부동산 및 도시 개발의 중요한 패러다임으로 작용하고 있다. 이러한 다양한 유형의 개발 중에서 민관 합동형 PF사업과 관련하여 우리나라의 현실에서 가장 중요한 의미를 가지는 것은 도시 재생을 위한 도시재정비사업의 활성화 추세이다.

도시 재생이란 산업 구조의 변화 및 신도시·신시가지 위주의 도시 확장으로 상대적으로 낙후되고 있는 기존 도시를 새로운 기능을 도입·창출하여 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키는 것을 의미한다. 아직 도시 재생에 대해서 뚜렷한 개념이 정립된 것은 아니지만 현재 과거의 재개발·재건축, 뉴타운 사업 등을 모두 아우르는 포괄적인 개념으로 이해되고 있다. 다만, 과거의 재개발이 하드웨어적인 건설과 개발에 초점이 맞춰진 개념이었다면, 도시 재생은 보다 소프트웨어적 요소를 포함한 유연한 개념을 가지고 있다. 도시커뮤니티 유지 및 활성화 과정적 활동으로서 이해관계자간의 합의형성 등 의사결정시스템을 중시하며, 기존 거주자의 지속적 생활여건 확보의 물리적인 측면, 사회·문화적 기능회복의 사회적 측면, 도시경제 회복의 경제적 측면을 동시에 고려하는 통합적 접근방식의 정비개념으로 이해되고 있다.



우리나라의 도시 재생 추진은 일본의 도시 재생사업이 중요한 시사점을 제공했다. 일본 및 유럽의 국가들은 새로운 신개발보다는 기존 시가지의 쇠퇴를 막고 기능을 회복하기 위해 도시 재생사업을 추진해 왔다. 일본의 경우 총리가 직접 도시 재생본부장을 맡아 특별법을 만들고 범부처 차원의 제도적인 지원을 쏟아 부으면서 탄생한 이들 사업은 일본 도쿄의 부동산 지도를 바꿔놓았다는 평가를 받고 있다.

유럽은 도시의 쇠퇴에 따른 경제 활성화를 목표로 재생사업을 추진하면서 대도시를 중심으로 한 화려한 도시 재생과 함께 지방에는 주민이 만들어가는 생태재생이 공존하는 도시 재생사업이 공존하고 있다.

우리나라에서도 국가적 차원에서 도시 재생을 효율적으로 추진하기 위하여 국토해양부 산하에 도시 재생사업단이 만들어지고, 전국 도시의 기능 회복을 위한 도시 재생사

업이 시작되었다. 초기 국내 도시 재생사업 물량은 2006년 도시정비사업 물량 기준 200조원에 달하는 것으로 추산됐다. 그러나 「도시재정비촉진법」 제정과 함께 전국 주요 도시의 구도심을 중심으로 재정비촉진지구 지정이 크게 증가하면서 전체 도시 재생 물량은 300조원을 훌쩍 넘을 것으로 예상되고 있다.

(3) 민관협력형 개발의 필요성 증대

이상에서 검토한 복합 개발 트렌드 및 도시 재생사업 확대가 민관 합동형 PF사업 활성화의 토대가 된다면, 실제 활성화를 가능하게 하는 요인은 민간과 공공의 협력 필요성이 계속해서 증가하고 있다는 점이다.

공공-민간 협력방식은 프로젝트 파이낸싱의 기법을 기초로 하여 1992년 영국에서 민간부문이 직접 공공서비스 관련분야를 설계, 제공하는 민자우선방식(Private Finance Initiative : PFI)이 시초이다. PFI란 종래 공공부문에서 행하여지고 있던 공공서비스를 민간기업에 위탁하여 그 자금이나 노하우를 활용하여 효율적으로 서비스를 제공하고자 하는 사업 방식이다. 보통의 PFI의 형태는 공공부문이 기본적인 계획을 세우고 이를 위하여 민간부문이 설계, 시공, 금융, 운영(design, builds, finance and operate : DBFO)을 담당하는 형태이다. PFI의 경우 민간 사업자는 단순한 하청회사가 아니고, 설계, 건설, 운영, 유지관리를 일관되게 독자적으로 행하는 구조를 이용함으로써 효율성을 가져온다. PFI의 대상분야는 도로·병원·교도소·공항터미널·철도·공공기관청사에 이르기까지 다양하다. PFI는 공공-민간 협력방식(Public-Private Partnerships : PPP)으로 발전하였다. PPP에서 말하는 파트너십이란 ‘복수의 개인이 이익의 획득을 목적으로 자본과 노동, 기술을 서로 제공하기로 약속한 법적 관계’를 의미한다. 민관파트너십의 특징으로는, ① 공공부문과 민간부문이 참가해, ② 공유의 목표와 합의를 형성하고, ③ 상호 자금과 노동, 기술 등 자원을 제공하는 것 등의 3가지 특징으로 요약할 수 있다.

또한, 도시 개발에 있어 민간의 역할을 염두에 두면서 공공과 더불어 도시를 만들어 간다는 개념은 1970년대 미국에서 본격화하기 시작했다. 1970년대 ‘대규모 정부’에 대한 반동으로 시장경제에 대한 신뢰, 민간의 활력, 지방의 주도권에 대한 신뢰 등이 사회적 합의를 얻기 시작한 것이다. 1976년 전국주택재개발 담당자회의에서 ‘민간과 공공의 파트너십’이 도시활력의 기본이라고 선언했다. 당시 카터정부는 민간이익의 공공적인

활용을 가치로 관료조직은 민간부문을 컨트롤할 수 있는 창조력과 방향성을 제시하지 못하고 있다고 비판하면서 민간과 공공의 파트너십을 강조한 것이다. 즉, 연방정부나 주 정부, 지방자치제 등은 독자적으로 복잡한 도시 문제를 해결하는 데에는 한계가 있으며 공공과 민간의 상호불신을 뛰어넘어 새로운 형태의 파트너십을 강조하면서 새로운 형태의 민관파트너십 시대를 제안한 것이다. 미국의 각 도시에서 전개되고 있는 도시 개발의 대부분은 이러한 민간과 공공의 파트너십의 형태로 전개되고 있다고 할 수 있다.²⁹⁾

이러한 공공-민간 협력 필요성이 우리나라에서도 중요하게 대두되고 있는 것은 최근의 개발사업 환경이 과거와 큰 차이를 보이고 있기 때문이다.³⁰⁾ 첫째, 개발의 규모가 커지고 있다. 이는 계획적인 개발을 통해 좀 더 쾌적한 공간을 조성하고 개발사업을 통한 공공 시설의 확보 등 공익을 확보하기 위해서는 사업의 규모가 너무 영세해서는 안 되기 때문이다. 따라서 최근에는 지역별 단위사업들이 광역적으로 통합되면서 개발의 규모가 매우 커지고 있다. 두 번째는 개발의 형태가 점차 복잡화되고 있다. 지금까지의 개발은 주택, 오피스 등 단편적인 형태였다. 그러나 최근의 개발사업은 규모가 커지는 것과 함께 내용적인 측면에서도 복잡화 추세를 나타내고 있다. 이는 도시의 기능이 점점 다양해지면서 수반되는 현상이라고 볼 수 있을 것이다. 그리고 마지막으로 최근의 개발사업은 그 어느 때보다 개발의 공공성 확보를 요구하고 있다. 즉 과거 개발사업이 가져온 부작용을 최소화하고 개발사업이 야기하는 부동산 투기나 개발이익의 문제를 투명화할 필요성이 그 어느 때보다도 커졌기 때문이다. 그러므로 최근의 개발사업은 민간의 참여를 적극적으로 요구하면서 동시에 개발사업의 공공성 확보를 위한 공공의 참여나 간여의 범위도 점차 확대되고 있다.

개발사업이 대규모화되고 복잡화되면서 공공이나 민간 등 어느 한 부분의 역할만으로는 성공적인 추진이 어렵다. 특히 최근과 같이 다양한 개발사업이 동시 다발적으로 추진되고 있는 상황에서 개발사업에 대한 민간의 참여를 불가피하다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 개발사업의 환경은 많은 공공성 확보를 요구하고 이로 인한 공공참여의 불가피성은 커지고 있다. 이에 도시 개발사업에서의 민-관의 협력은 매우 절실한 상황이다.

29) 이정형, 도시재정비에 있어 민관파트너십의 가능성 모색, 토지연구, 2006.

30) 김현아(2007).

지금까지의 개발사업은 민간이나 공공 어느 한쪽의 주도로 이루어졌으며 어느 한쪽이 주도할 경우 다른 부분의 역할은 매우 제한적인 것에 그쳤다. 그러나 최근 개발사업의 특징이나 추세로 볼 때 향후 개발사업은 민간이나 공공 어느 한쪽의 일방적인 역할보다는 민간과 공공의 협력적 관계와 역할분담이 요구될 것으로 예상된다. 따라서 대규모 개발사업에서의 민간의 역할을 재정립하는 것은 동시에 공공부문의 역할을 도출하는 효과를 얻을 수 있을 것이다.

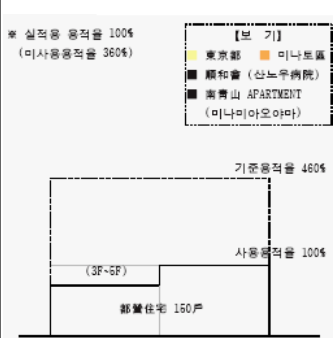
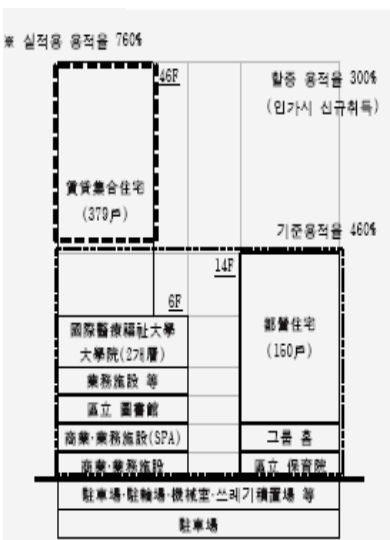
(4) 해외사례

1) 일본 동경 미나미아오야마 잇초메³¹⁾

미나미아오야마 차지권 재개발 프로젝트는 동경도 도심내 최고급지인 트리플 에이(triple A) 지역의 한 곳인 미나미아오야마에 위치한 기존 도영주택 150호를 허물고 새롭게 건설하는 프로젝트로 당초에는 동경도에서 추진, 입안중이었으나, 동경도지사의 지시에 의거 민간 사업자의 제안 공모로 변경하여 추진하게 되었다.

31) 삼성물산(2008, 2) 내부 자료

〈표 IV-1〉 미나미아오야마 잇초메 개요

| 구분 | 개발 전 | 개발 후 | 비고 |
|----------|---|--|--|
| 시설구성 | 도영주택 · 기타부대시설 | 도영주택 · 민간임대주택 · 구립도서관 · 구립보육원 · 고령자그룹홈 · 상업 및 업무시설 · 국제의료복지대학대학원 · 기타부대시설 | 지자체 인허가기관 선호 및 요양시설을 규모는 적더라도 모두 포함한 후 추진 |
| 층수 | 3-5층 | 14층 · 46층 | |
| 용적률 | 실적용 100% (기준 460%) | 실적용 760% (기준 460%+합증 300%) | 실적용660%증 기준상300%증 |
| 사업 구조 |  <p>※ 실적용 용적률 100% (미사용용적률 360%)</p> <p>【보 기】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 東京都 (산노부病院) ■ 南青山 APARTMENT (미나미아오야마) <p>기준용적률 460%</p> <p>사용용적률 100%</p> <p>鄭贊住宅 150戶</p> |  <p>※ 실적용 용적률 760%</p> <p>46F</p> <p>합증 용적률 300% (인가시 신규획득)</p> <p>實賃集合住宅 (370戶)</p> <p>기준용적률 460%</p> <p>14F</p> <p>鄭贊住宅 (150戶)</p> <p>6F</p> <p>國際醫復福祉大學 大學院(27階層) 業務施設 等</p> <p>區立 圖書館</p> <p>商業・業務施設(SPA)</p> <p>商業・業務施設</p> <p>區立 保育園</p> <p>駐車場・駐輪場・機械室・쓰레기積置場 等</p> <p>駐車場</p> | |

200억엔 규모의 사업으로 용자와 사채를 통해서 총사업비의 94%를 조달하였으며, 나머지 사업비를 미즈이부동산, 다이세이건설, 이토추상사 3사가 출자한 미나미아오야마 아파트먼트(SPC)에서 조달하였다.

〈표 IV-2〉 미나미아오야마 잇쇼메의 사업비 조달 구조

| 구분 | 항목 | 세부내용 | 총사업비(총 200억엔) |
|----|-------------|--|----------------------|
| 용자 | 시니어론 | 민간금융기관 미즈호 CB로부터 물 커미트먼트(위임)취득 | 총사업비의 94% (188억엔) |
| 사채 | 메자닌 (복합) | 도시 재생펀드 투자법인 민간도시 재생사업계획인정(제1호) | |
| 출자 | 자본금 | SPC(특별목적회사)에 의한 운영관리 미나미아오야마 아파트먼트 ※미츠이 부동산, 다이세이 건설, 이토추 상사 3사가 출자 | 총사업비의 6% (12억엔) |

사업수행에 있어 통상적인 개발사업의 수익률은 6% 전후로 관리하나, 미나미아오야마 아파트먼트는 예상 수익률을 건물 운영시 통상 수익률의 2배로 설정해서 사업 리스크를 관리하였으며, 도심지내 공사에 대한 민원 및 사업지연 등의 리스크는 사업자가 감당하였다. 지자체(동경도)는 추가 재정투입 없이 70년간 안정적인 재정수입 확보 및 공익성 유지로 사업명분 획득을 통해 민간과 공공이 서로 실리를 얻게 되었다.

사업추진을 위한 근린주민 동의를 얻기 위해서 현지 인근 주민 대표자 모임에서 근린 설명회를 실시하였으며, 사업 착수 2년여 전부터 공사기간 3년 동안 민원을 지속 관리하였고, 편익 증대 및 공익성이 큰 공원, 보육원, 도서관 등을 포함시켜 주민동의를 유도하였다.

사업자 선정 및 의사결정 구도는 제안경쟁방식으로 사업자를 선정하였으며, 사업추진 및 공모제안 관련 모집요강 및 선정기준 등에 대한 동경도측 자문 요청이 있어 미츠이 부동산에서 2~3개월간 공모에 앞서 선지원하였으며, 6개 대표그룹사 제안경쟁 참여 및 미츠이부동산을 대표그룹으로 결정하였다.

공모안 선정 방식은 대규모 프로젝트의 경우 정성평가, 정량평가를 5:5비율로 추진하였다. 정성평가는 민간측 6인 위원으로 구성하여 진행함으로 인해 민간측의 의견 수렴 및 객관성을 확보하는 수단으로 활용하였으며, 건축관련 요소평가 외에도 자금 조달 등의 경제성 평가도 포함하였다. 정량평가는 지자체 등 행정기관에서 수행하였으며, 공공 부문 수익 극대화 관점에서 차지권에 대한 지가는 높을수록 공익시설에 대한 매입가는 낮을수록 높은 점수를 얻는 구조로 이루어졌으며, 공익시설 건설비에 대한 공공부문 매입상한가는 공지되므로 임대지가를 얼마나 높게 책정할 수 있는지가 결정요소로 작용하였다. 중소규모 프로젝트의 경우는 정량평가에 의해 결정하는 것이 일반적이다.

지자체의 「도심거주의 추진」, 「저출산·고령화 사회 대응」, 「다양한 도시 활동 계

층의 지원」의 3가지 개발컨셉 및 공익성만으로는 사업성과 상충되는 문제 발생에 따라 민간임대주택 임대료 수준을 서민의 도영주택 이용에 따라 임대료 격차가 너무 심하지 않도록 전체 호수의 50%는 주변시세를 유지하도록 하는 협약을 통해 조정하였다.

민간 사업자에게 있어서는 토지의 수익성 제고와 시간이 중요하다. 근린주민 반대 및 사업일정 지연에 따른 페널티 등과 일정호수 임대료 시세 유지 및 공익시설 안배는 수익성을 저하시킨다. 이에 따라 지자체는 일본내 허가전세가 없는 할증 용적률 법적 상한치인 300%를 인허함으로 인하여 수익성을 제고시켜 주었다. 또한 사업자들은 전체 호수의 50%는 주변시세를 유지하도록 하기 위해서 거주 쾌적성이 상대적으로 낮은 저층부로 소형 평수를 다수 배치하였고 조망성이 뛰어난 상층부에 인테리어 차별화 및 고급 마감으로 전체 연면적에 대한 평균 임대료 수준을 높여 사업성을 확보하였다.

일본 지자체기관이 공유지 매각을 통해 채투자 사업을 하지 않는 이유는 국민 정서상 부정적인 견해가 다수를 차지하고 있기 때문이다. 버블기에 자산을 매각해 현금을 확보하는 기업이나 지자체가 있었으나 일본 국민정서상 토지를 함부로 처분한다는 부정적인 견해가 더 강하다. 장기적인 지역 주민 동의가 필요해 즉효성도 부족하다. 이에 따라 지자체 행정관료들도 공유지를 보유하면서 임대수익을 안정적으로 추구할 수 있는 공익성 재개발사업을 선호하고 증가하는 추세이다.

2) 미국 플로리다주 시티플레이스 타운센터³²⁾

미국 플로리다 웨스트 팜 비치 시티플레이스(City Place) 타운센터는 쇠락한 지역을 공공과 민간의 합동에 의해 도심 재개발한 사례이다. 1980년대까지 이 지역은 해변가에 인접하고 있었지만, 지역의 활력이 없어서 거주자와 방문객에게 별다른 매력을 주지 못하는 곳이었다. 1980년대 말과 1990년대 초기의 경기불황으로 인하여 민간회사에 의해 토지만 매입한 후 개발 계획을 실행하지는 못했다. 당시 시정부는 도심을 개선해야 함을 절감하면서 도심 활성화를 위한 개발에 고심하고 있었다. 결국 시정부는 2천만 달러를 투자하여 부지를 매입하였고, 부동산 개발가는 나중에 임대료 수입의 일부를 이 비용의 상환에 쓰기로 계약하였다. 또한 5,500만달러 규모의 채권을 발행하여 고급스러운

32) 마이크 마일즈 외, 2006.6, 부동산 개발의 원칙, 이다미디어

공공 건물과 주차시설 건설비용의 30% 정도에 투자하였다. 이에 더하여 시정부는 타운센터 개발업자의 신용을 보강하여 1만 4,200만 달러를 상업은행으로부터 대출 받을 수 있도록 하였다.

시티플레이스 타운센터는 1996년 타운센터 개발계약을 맺은 후 1998년 토지정리를 시작하고, 2003년 완공하였다. 소매유통점은 8만 9,200평 정도이며, 이 가운데 소매 유통점이 1만 6,800평, 오피스가 2만 1천 평을 차지하고 있다. 여기서 소매 유통점은 전국 규모의 백화점과 지역 규모의 상점, 슈퍼마켓, 그리고 10개의 식당으로 구성되어 있다. 상점의 전반적인 규모는 약 5평에서 약 85평에 이르기까지 다양하다.

다양한 주택의 혼합도 특징적이다. 시티플레이스 타운센터는 다양한 주택의 혼합배열을 장기적인 성공요소로 보았으며, 24시간 타운센터의 활력을 유지할 수 있는 수단으로 활용하였다. 이 타운센터의 주택은 주요 문화시설에 가깝도록 배치하였는데 단독주택이 51개, 임대아파트가 33개, 고급·고층 임대아파트가 128개, 중층 규모의 임대아파트 264개, 오피스텔 56개 정도다.

시티플레이스 타운센터의 특징은 첫째, 기존의 역사적 의미를 가지고 있는 교회를 활용하여 독특한 정체성과 지역성을 만들고 있다는 것이다. 둘째, 중심에 위치한 거대한 이탈리아 스타일의 플라자는 사람들이 모이는 매력적인 장소일 뿐만 아니라 문화예술 공연이나 각종 이벤트가 펼쳐지는 공연장이 되고 있다. 셋째, 타운센터 내의 건축물에 지중해 양식을 도입함으로써 장소에 대한 강한 느낌을 주고 있다. 넷째, 좋은 전망을 가진 건축물을 의도적으로 개발하였다. 이는 주변의 아름다운 경관을 활용하여 사람들에게 매력적이고 가치가 높은 건축물을 제공하려는 것이다. 다섯째, 타운센터 개발을 단순히 투자의 대상으로만 보는 것이 아니라 실제로 살고자 하는 사람들과 도심 전체의 역사·사회 개발에 기여할 수 있도록 개발하였다는 점이다.

시티플레이스 타운센터는 공공과 민간이 긴밀히 협력하여 성공시킨 대규모 도심 재개발 사업이다. 이때, 시정부의 역할은 사업성공의 핵심이기도 하였다. 그 역할은 첫째, 도시재개발 사업에 맞도록 각종 규제를 개혁하였다. 둘째, 민간 사업자가 토지를 매입하였지만, 시정부는 사업의 성공에 필요한 주요지점의 토지를 수용하였다. 셋째, 시정부는 강한 리더십을 가지고 사업을 지원하였다. 넷째, 인프라 건설비용 등 사업에 필요한 자본을 시정부가 부담하였다. 다섯째, 민간사업 추진에 필요한 인허가 등을 시정부가 적극 지원함으로써 민간 사업자는 금융, 건설, 임대 등에 전념할 수 있었다.

2 시장 규모 전망

향후 민관 합동형 PF사업은 신개발지와 도심 재정비를 위한 기성 시가지의 복합 개발에 의해서 이루어질 것으로 전망되며, 앞서 검토한 바와 같이 지속적으로 활발히 추진될 것으로 보인다. 그러나 민관 합동형 PF사업은 진행여부 및 시기 등이 매우 유동적이므로 직접적인 시장 규모를 추정하기는 불가능하다. 따라서 본고에서는 향후 민관 합동형 PF사업이 추진될 가능성이 있는 대규모 개발사업을 정리함으로써 대략적인 활성화 정도를 예측하고자 하였다.

현재 추진되고 있는 신개발지로는 혁신도시, 행정중심복합도시, 경제자유구역, 한류우드 등이 있으며, 해당 지역 전체 또는 해당 지역의 중심상업지에서 민관 합동형 PF사업이 추진될 가능성이 있다. 또한 도심 재생을 위한 기성 시가지의 복합 개발은 뉴타운 사업지, 국토균형발전을 위한 공공기관 이전지 등에서 이루어질 수 있을 것으로 보인다. 물론 본고에서 정리한 대규모 개발사업이 모두 민관 합동형 PF사업의 대상이 되는 것은 아니다. 하지만 현재의 개발사업 트렌드와 공공투자기관 및 지자체가 민관 합동형 PF사업을 선호한다는 점을 감안할 때, 많은 개발사업에서 PF사업이 추진될 것으로 보인다. 본고에서는 이러한 관점에서 현재 예상되고 있는 주요 대규모 개발사업을 정리하였다.

(1) 신개발지

1) 혁신도시

현재 혁신도시는 전북 전주·완주, 대구 신서, 울산 우정, 제주 서귀포, 부산 동삼·문현·센텀, 경북 김천, 강원 원주, 광주·전남 나주(공동), 충북 음성·진천, 경남 진주 10개 시도에서 추진되고 있다. 혁신도시는 공공기관 이전에 따라 건설되는 신도시 및 신시가지구로 작은 혁신도시(50만~100만평)는 2만명, 큰 혁신도시(150~250만평)는 5만명을 수용할 계획이다. 공공 기관은 오는 2012년까지 각 지역으로 이전되어 지역별 교육기관 및 전략산업과 연계한 혁신클러스터 조성의 거점이 된다는 계획이다. 2012년까지 공공기관이 먼저 이전하고 2013~2020년엔 민간 기업과 대학, 연구소 등을 유치할 계획이다.

개발 계획(안)에 따르면 혁신도시의 인구 밀도는 ha당 250~350명, 주거지역 평균용적률은 100~180%로 기존신도시보다 훨씬 쾌적한 주거 여건을 갖출 전망이다. 주거용지 비율 역시 동탄·관교의 36% 선보다 훨씬 낮은 20~30%를 배정키로 하였으며, 수용인구는 혁신도시별로 2만~5만명이고, 가구 수는 7,340~2만가구로 규모는 광주·전남 혁신도시가 가장 크다.

혁신도시는 2007년 4월까지 지구 지정이 모두 끝났으며, 2007년 하반기에 5곳이 착공되었고, 올 들어서는 부산, 강원, 전북 등 3곳이 착공되었고, 나머지 대구, 충청도 올해 안에 모두 착공될 예정이다. 국토해양부는 2007년 3월 7일 경북 김천, 강원 원주, 광주·전남 나주, 충북 음성·진천, 경남 진주, 부산 대연 등 6개 지구 지정을 마쳤으며, 4월 6일에는 2회 혁신도시위원회를 열어 전북 전주·완주, 대구 신서, 울산 우정, 제주 서귀포, 부산 동삼·문현·센텀 등 5개 혁신도시 개발예정지구를 지정했다. 2007년 4월부터 토지 평가·보상, 및 개발 계획 수립을 거쳐 9월부터 제주혁신도시, 김천혁신도시 등을 시작으로 참여정부 말기에 나주, 진주, 울산 등 5곳이 이미 착공됐다. 2008년 들어서는 부산 동삼, 강원 원주, 전북 전주 등이 착공되었고, 올 해 안에 나머지 대구, 충청도 모두 착공될 예정이다.

〈표 IV-3〉 혁신도시 개발 계획

| 혁신 도시 | 위치 | 면적 (만평) | 인구 (만명) | 사업비 (억원) | 이전기관 |
|----------|-------------------------------------|------------|------------|-------------|--|
| 강원 | 원주 | 110 | 3.1 | 9,605 | 대한광업진흥공사(간사기관), 도로교통안전관리공단, 대한석탄공사, 광해방지사업단, 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 대한적십자사, 한국보훈복지의료공단, 한국관광공사, 국립공원관리공단, 산림항공관리소, 국립과학수사연구소, 한국지방행정연구원 13개 |
| 경북 | 김천 | 105 | 2.5 | 9,915 | 한국도로공사(간사기관), (주)한국건설관리공사, 교통안전공단, 국립농산물품질관리원, 국립수의과학검역원, 국립식물검역원, 국립종자원, 한국전력기술(주), 조달청품질관리단, 우정사업조달사무소, 대한법률구조공단, 한국갱생보호공단, 기상통신소 13개 |
| 충북 | 진천 · 음성 | 209 | 4.2 | 15,595 | 한국가스안전공사(간사기관), 정보통신정책연구원, 한국소프트웨어진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 중앙공무원교육원, 법무연수원, 한국노동교육원, 한국소비자원, 기술표준원, 한국과학기술기획평가원 * 질병관리본부, 국립독성연구원, 한국보건산업진흥원 등 충북(오송)으로 既이전 추진중인 기관 포함 16개 |
| 경남 | 진주 | 126 | 3.9 | 12,318 | 대한주택공사(간사기관), 주택관리공단(주), 한국시설안전기술공단, 중소기업진흥공단, 산업기술시험원, 요업기술원, 한국전자거래진흥원, 국민연금관리공단, 한국남동발전(주), 한국송강기안전관리원, 국방기술품질원, 중앙관세분석소 12개 |
| 전북 | 전주 · 완주 | 280.1 | | | 한국토지공사(간사기관), 대한지적공사, 농업과학기술원, 농업생명공학연구원, 농업공학연구소, 농촌진흥청, 원예연구소, 작물과학원, 축산과학원, 한국농업대학교, 한국전기안전공사, 지방행정연수원, 한국간행물윤리위원회, 한국식품연구원 14개 |
| 제주 | 서귀 포 | 34.5 | | | 한국정보문화진흥원(간사기관), 한국국제교류재단, 재외동포재단, 국토해양인재개발원, 국세공무원교육원, 공무원연금관리공단, 국세청기술연구소, 국세종합상담센터, 기상연구소 9개 |
| 부산 | 대연 · 동삼 · 문현 · 센텀 | 28.8 | | | 한국자산관리공사(간사기관), 한국해양연구원, 한국해양수산개발원, 국립해양조사원, 국립수산물품질검사원, 한국주택금융공사, 증권예탁결제원, 대한주택보증(주), 영화진흥위원회, 영상물등급위원회, 한국남부발전(주), 한국청소년상담원, 게임물등급위원회 13개 |

〈표 IV-4〉 혁신도시 개발 계획(계속)

| 혁신 도시 | 위치 | 면적 (만평) | 인구 (만명) | 사업비 (억원) | 이전기관 |
|-----------|----|------------|------------|-------------|--|
| 대구 | 신서 | 127.5 | 2.7 | 16.138 | 한국가스공사(간사기관), 한국산업기술평가원, 한국산업단지공단, 신용보증기금, 한국학술진흥재단, 한국사학진흥재단, 교육과학기술연수원, 한국교육학술정보원, 한국정보사회진흥원, 한국감정원, 중앙119구조대, 중앙신체검사소 12개 |
| 울산 | 우정 | 84.6 | 2.0 | 11.011 | 근로복지공단(간사기관), 한국석유공사, 에너지관리공단, 에너지경제연구원, 한국동서발전(주), 한국산업안전공단, 한국산업인력공단, 한국산재의료원, 노동부종합상담센터, 운전면허시험관리단, 국립방재연구소 11개 |
| 광주· 전남 | 나주 | 221 | 5.0 | 16.278 | 한국전력공사(간사기관), 한전기공(주), 한국전력거래소 한국농촌공사(간사기관), 우정사업정보센터, 한국정보보호진흥원, 전파연구소, 한국전파진흥원, 컴퓨터프로그램보호위원회, 한국농촌경제연구원, 농업연수원, 한국문화예술위원회, 한국문화콘텐츠진흥원, 저작권심의조정위원회, 한전KDN(주), 해양경찰학교, 사립학교교직원연금관리공단, 농수산물유통공사 18개 |

2) 경제자유구역

경제자유구역은 현재까지 6개 지역에 지정되어 있으며, 기존 인천, 부산·진해, 광양에 이어 2008년 4월에 경기·충남, 대구·경북, 군산에 추가로 지정되었다. 경제자유구역으로 지정시 외국투자기업에 대해 세금감면, 자금지원, 행정절차 간소화 등 많은 이점으로 인해 국내에 외국인 투자유치가 수월할 것으로 전망되며, 이에 따라 민관 합동형 PF사업도 활발히 이루어질 것으로 판단된다.

처음에 지정된 인천, 부산·진해, 광양은 100km²내외의 규모로 지정되었으며, 2차로 지정된 경기·충남, 대구·경북, 군산은 50km² 내외의 규모로 지정되어졌다. 개발완료시기는 2020~2030년까지이며, 항만과 공항을 끼고 있어 대외적으로 접근성이 좋은 편이다. 재원의 대부분은 외자유치를 통하여 조달할 전망이다.

〈표 IV-5〉 경제자유구역의 인센티브

| | |
|----------|---|
| 세금감면 | ·외투기업에 소득세·법인세 등 3년간 100%, 2년간 50% 감면 |
| 각종 자금지원 | ·개발사업시행자에 농지조성비 등 부담금 감면 ·기반시설에 대한 국고지원 ·외투기업에 임대료 감면 (100%까지 가능) |
| 경영환경 개선 | ·외투기업 공장총량제 등 수도권규제 배제 ·외투기업 국가유공자·장애인 의무고용제 배제 ·외투기업 주휴무급제, 근로자 파견 대상 업종기간 확대 ·임주기업 출자총액제한제도 배제 |
| 생활환경 개선 | ·외국교육기관 설립 허용 (초·중·고·대학) ·외국병원 설립 허용 (내국인 진료 가능) ·관공서의 외국어 서비스 |
| 행정절차 간소화 | ·실시계획 승인으로 38개 법률상 인허가 일괄 의제 ·one-stop 서비스 제공기관으로 경제자유구역청 설치 |

자료 : 경제자유구역기획단 홈페이지.

〈표 IV-6〉 경제자유구역 지정현황(2008.4)

| 구분 | 경기·충남 | 대구·경북 | 전북 | 인천 | 부산·경남 | 전남·경남 | |
|----------|--|---|---|--|--|--|-------------|
| 명칭 | 황해 | 지식창조형 | 새만금·군산 | 인천 | 부산·진해 | 광양만권 | |
| 위치 | 충남 (당진·아산·서산), 경기(평택·화성) | 대구, 경북 (경산·영천· 구미, 포항) | 전북 (군산·부안) | 인천 (연수중서구) | 부산(강서구), 경남(진해시) | 전남 (여수·순천·광 양),경남(하동군) | |
| 면적 | 55.1km ² | 39.5km ² | 67.0km ² | 209.4km ² | 104.8km ² | 90.48km ² | |
| 공항 항만 | 평택·당진항 | 대구국제공항 | 군산· 군장신항 | 인천공항· 인천항 | 김해공항· 부산신항 | 광양항 | |
| 완료 시기 | 2025 | 2020 | 2030 | 2020 | 2020 | 2020 | |
| 재원 | 74,458억원 | 46,078억원 | 53,017억원 | 265,930억원 | 84,406억원 | 135,473억원 | |
| 재원조달 | 국 | 475(0.6%) | 5,210(11%) | 4,529(8.5%) | 16,775(6%) | 21,901(26%) | 56,030(42%) |
| | 지방 | 4,779(6.4%) | 11,656(26%) | 4,790(9.0%) | 70,600(27%) | 27,695(33%) | 38,365(28%) |
| | 민·외 | 69,204(93.0%) | 29,212(63%) | 43,698(82.5%) | 178,555(67%) | 34,810(41%) | 41,078(30%) |
| 기본 구상 | ·제조(자동차, IT, BT) ·부가가치 물류 ·바이오 | ·서비스(교육, 의료, 패션) ·제조(IT, 부품소재) | ·제조(자동차, 항공, 조선) ·환경친화형 산업 ·대중국 관광레저 | ·국제업무· 물류 거점 ·IT·BT 등 첨단산업 ·관광레저 | ·국제물류 거점 ·첨단부품소재 및 R&D ·관광레저 | ·국제물류 생산 기반 ·정밀화학, 신소재 ·관광레저 | |

자료 : 경제자유구역기획단 홈페이지.

(2) 기성 시가지 복합 개발

1) 재정비촉진사업

서울시에서 2002년부터 현재까지 지정된 뉴타운 지역은 시범뉴타운 3개 지역, 2차 뉴타운 12개 지역, 3차 뉴타운 11개 지역이 지정되어 있다. 대부분이 주거중심형으로 지정되어 있으며, 도심형은 3개 지역이다. 이 중 일부 대규모 주거중심형 사업지구와 함께 도심형 사업에서 도심 재개발을 통한 민관 합동형 PF사업이 가능할 것으로 예상된다.

〈표 IV-7〉 서울 뉴타운 사업 진행현황(시범, 2차)

| 지구명 | | 면적(평) | 건립규모 (세대) | 사업기간 | 개발방식 | 추진현황 |
|-----------|-------------------|----------------------|--------------|---------------------|---|--|
| 시범 뉴타운 | 은평 뉴타운 | 3,492천㎡ (1,053천평) | 16,172 | 2002.10~201 1.10 | 도시 개발사업 (전면수용, 지구별분할시행) | 1, 2, 3지구: 주택 건설중 |
| | 길음 뉴타운 | 125만㎡ (378천평) | 14,100 | 2002.10~200 9.12 | 주택재개발 | 1, 2, 4, 5, 6구역: 준공 7, 8, 9구역: 주택 건설중 |
| | 왕십리 뉴타운 | 33만 7천㎡ (102천평) | 4,572 | 2002.10~200 8.12 | 주택재개발 | 1, 2, 3구역: 관리처분계획인가 신청 |
| 2차 뉴타운 | 종로구 교남 | 200천㎡ (60천평) | 2,240 | 2004 ~ 2010 | 도시환경정사업 | 1구역: 사업시행인가 2구역: 조합설립 추진위원회 승인 |
| | 용산 한남 | 1,095천㎡ (약330천평) | □ | □ | □ | 개발기본계획 수립중 |
| | 동대문 전농· 답십리 | 904천㎡ (273천평) | 13,900 | 2004 ~ 2012 | 주택재개발, 지구단위계획 혼용 | 전농7, 답십리16구역: 정비구역 사업시행인가 답십리12구역: 관리처분계획인가 전농8, 답십리18구역: 정비구역지정 |
| | 종량 중화 | 517천㎡ (154천평) | 10,000 | 2005 ~ 2012 | 주택재개발, 재건축사업, 지구단위계획 | 재정비촉진계획 수립중 |
| | 강북 미아 | 980천㎡ (296천평) | 11,291 | 2005 ~ 2012 | 주택재개발사업, 지구단위계획 혼용 | 6, 12구역: 분양 8구역: 관리처분계획 인가 |
| | 서대문 가재울 | 1,073천㎡ (325천평) | 20,600 | 2005 ~ 2013 | 주택재개발, 재건축, 지구단위계획 | 1, 2구역: 공사중 3, 4구역: 사업시행인가 5, 6, 7구역: 2008년 정비구역지 정 예정 |
| | 마포 아현 | 1,088천㎡ (329천평) | 18,500 | 2005 ~ 2013 | 주택재개발, 재건축, 도시환경정비, 도시계획시설, 지구단위계획 | 아현3, 공덕5구역: 사업시행인가 염리3구역: 주택재개발 구역지정 마포6구역: 도시환경정비구역지정 염리4구역: 정비구역지정 예정 |
| | 양천 신청 | 700천㎡ (약 212천평) | 11,650 | 2003 ~ 2012 | 주택재개발, 재건축, 도시환경정비 | 1-2구역: 사업시행인가 1-1, 1-4구역: 조합설립인가 신청2구역: 촉진구역지정 예정 |
| | 강서 방화 | 512천㎡ (155천평) | 7,530 | 2005 ~ 2014 | 주택재건축 | 관리처분계획 인가 |
| | 영등포□ | 226천㎡ | 2,200 | 2004 ~ 2012 | 도시환경정비사업 | 정비기본계획 변경(안) 공고 |
| | 동작 노량진 | 762천㎡ | 12,500 | 2003 ~ 2012 | 주택재개발, 재건축, 시장재개발, 지구단위계획 | 1구역: 분양 3구역: 추진위원회 승인 |
| | 강동 천호 | 412천㎡ (약 124천평) | 6,400 | 2004 ~ 2012 | 도시환경정비, 주택재건축, 지구단위계획 | 1, 2구역: 조합설립 추진위원회 구성 제1종 지구단위계획 지정 |

〈표 IV-8〉 서울 뉴타운 사업 현황(3차)

| 지구명 | | 면적(평) | 건립규모 (세대) | 사업기간 | 개발방식 | 추진현황 |
|-----------|----------|--------------------|--------------|------|-------|------------------------|
| 3차 뉴타운 | 동대문 이문 | 1,001천㎡ (303천평) | 0 | 0 | 0 | 재정비촉진계획 결정 고시 |
| | 성북 장위 | 1,868천㎡ (566천평) | 23,846 | 0 | 주택재개발 | 재정비촉진계획 결정고시 |
| | 노원 상계 | 644천㎡ (195천평) | 0 | 0 | 0 | 공청회 완료 |
| | 은평 수색·증산 | 897천㎡ (27만평) | 13,625 | 0 | 0 | 도시재정비위원회 심의 |
| | 서대문 북아현 | 821천㎡ (248천평) | 0 | 0 | 0 | 재정비촉진계획 결정 |
| | 금천 시흥 | 635천㎡ (192천평) | 0 | 0 | 0 | 도시재정비소위원회 촉진계획(안)자문 |
| | 영등포 신길 | 1,470천㎡ (445천평) | 0 | 0 | 0 | 재정비촉진계획 결정 고시 |
| | 동작 흑석 | 899천㎡ (272천평) | 0 | 0 | 0 | 공청회 완료 |
| | 관악 신림 | 537천㎡ (162천평) | 0 | 0 | 0 | 도시재정비위원회 심의 |
| | 송파 거여·마천 | 738천㎡ (223천평) | 0 | 0 | 0 | 재정비촉진계획 결정 신청 |
| | 종로 창신·승인 | 846천㎡ (256천평) | 0 | 0 | 0 | 재정비소위원회 2차 자문 |

또한 국토해양부는 2007년부터 「재정비촉진법」을 통해 재정비촉진 시범지구를 지정하고 있다. 현재 서울지역을 포함한 전국에 총 14개의 지역이 지정되었으며, 재정비촉진 시범지구는 각 지구마다 6억원(서울 4억)씩의 예산이 지원된다. 재정비촉진 시범사업은 낙후된 기성 시가지의 도로, 공원, 학교 등의 기반시설과 오래된 주택 등의 재정비를 통해 도심의 활력을 불어넣고자 하는 사업으로서 향후 재정비촉진 시범지구는 점차적으로 늘어날 것으로 전망된다.

〈표 IV-9〉 재정비촉진지구 지정현황(2008. 6)

| 유형 | 지구 | 위 치 | 면 적 | 개발방식 |
|------|------------|-------------------------|---------|---------------------------------------|
| 주거지형 | 인천 주안2,4동 | 남구 주안24동 일원 | 1,275천㎡ | 주택재개발, 도시환경, 주거환경개선, 재건축사업 등 |
| | 경기 남양주 덕소 | 남양주시 와부읍 덕소리 | 657천㎡ | |
| | 경기 부천 소사 | 소사구 소사본동·괴안동 일원 | 2,567천㎡ | |
| | 부산 영도 제1지구 | 영도구 영선, 신선, 봉래동 일원 | 1,189천㎡ | |
| | 부산 서·금사 | 금정구 서동, 금사동 일원 | 1,508천㎡ | |
| | 부산 사하괴정 | 사하구 괴정동, 당리동 일원 | 835천㎡ | |
| | 대구 동대구역세권 | 동구 신암14동 일원 | 1,085천㎡ | |
| | 대전 대전역세권 | 동구 삼성, 소재, 신안, 정, 원동 일원 | 887천㎡ | |
| | 대전 도마변동 | 서구 도마동, 변동 일원 | 2,213천㎡ | |
| 중심지형 | 서울 종로종구 세운 | 종로 3가 175-4 일원 | 439천㎡ | |
| | 충남 아산온양 | 아산시 온천동, 일원 | 404천㎡ | |

2) 공공기관 이전부지

혁신도시로 이전하는 수도권 공공기관은 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」에 따라 기존 부지를 매각하도록 되어 있다. 180개의 부지가 새롭게 개발되고 대부분이 도심지에 위치함에 따라 사업성이 좋기 때문에 개발방향에 따라서 민관 합동형 PF사업이 가능할 것으로 전망된다.

대략적으로 규모가 큰 이전기관 들을 살펴보면 서울지역은 한국전력공사 등 5개 기관의 부지가 크고 가능할 것으로 전망되며, 인천은 경찰종합학교 1군데, 경기도는 20개 기관의 부지가 가능할 것으로 전망된다.

〈표 IV-10〉 주요 공공기관 이전 예정부지

(단위 : m²)

| 소재지 | | 기관명 | 대략적 규모 |
|-----|-----|-----------|-----------|
| 서울 | 강남 | 한국전력공사 | 75,000 |
| 서울 | 서초 | 농수산물유통공사 | 105,000 |
| 서울 | 서초 | 한국교육개발원 | 60,000 |
| 서울 | 용산 | 전파연구소 | 50,000 |
| 서울 | 영등포 | 대한지적공사 | 75,000 |
| 인천 | 부평 | 경찰종합학교 | 133,000 |
| 경기 | 용인 | 국립경찰대학 | 903,000 |
| 경기 | 안양 | 국립수의과학검역원 | 73,000 |
| 경기 | 안양 | 국립종자관리소 | 63,000 |
| 경기 | 고양 | 국방대학교 | 314,000 |
| 경기 | 수원 | 국세공무원교육원 | 91,000 |
| 경기 | 과천 | 기술표준원 | 58,000 |
| 경기 | 수원 | 농업공학연구소 | 85,000 |
| 경기 | 수원 | 농업과학기술원 | 562,000 |
| 경기 | 의왕 | 농업기반공사 | 98,000 |
| 경기 | 용인 | 법무연수원 | 717,000 |
| 경기 | 수원 | 원예연구소 | 745,000 |
| 경기 | 수원 | 작물과학원 | 1,048,000 |
| 경기 | 남양주 | 중앙119구조대 | 100,000 |
| 경기 | 과천 | 중앙공무원교육원 | 117,000 |
| 경기 | 수원 | 축산연구소 | 1,088,000 |
| 경기 | 광주 | 한국노동교육원 | 485,000 |
| 경기 | 화성 | 한국농업전문학교 | 149,000 |
| 경기 | 성남 | 한국도로공사 | 203,000 |
| 경기 | 성남 | 한국식품연구원 | 115,000 |
| 경기 | 안산 | 한국해양연구원 | 92,000 |

3. 사업추진의 활성화 및 효율화 방안

(1) 장기적인 방향 설정

1) 민관 합동형 PF사업의 안정화

향후 민관 합동형 PF사업이 공공과 민간의 win-win 모델로서 확실한 위상을 구축하기 위해서는 무엇보다 사업의 안정화가 필수적이다. 민관 합동형 PF사업의 안정화란 사업 추진에 있어 가장 기본적이고 당연한 원칙을 재확인하여야 한다는 것이다. 사업기획과 추진에 있어 체계적인 시장 분석을 전제로 사업성과 공익성을 조화시켜야 하며, 이를 위해서는 분양 위주의 단기적 사업 방식이 아니라 장기적인 운영에 초점을 맞춘 사업 방식이 정착될 필요가 있다. 세계적인 복합시설 개발 성공 사례를 살펴보면, 시행 주체의 능력 및 의지와 함께 장기간의 운용과 임대관리 및 분양이 적절히 조화된 사업 구조, 치밀하고 정교한 시장 수요조사 및 새로운 수요 창출 등이 공통적인 성공 요인으로 확인되고 있다.

사업의 안정화를 위해서는 수요를 고려한 개발 계획이 수립되어야 하는 것이 가장 기본적인 원칙이다. 단기적이고 일시적 분양 위주의 개발은 사회적 피해를 초래할 수밖에 없으며, 공공주체가 일정 부분 공익성을 확보하기 위한 사업에서 사회적 피해가 발생한다는 것은 사업 자체가 잘못 기획되었음을 의미한다. 따라서 정확한 시장조사를 바탕으로 향후의 수요를 고려한 단계적이고 장기적인 차원의 개발을 유도할 필요가 있다. 이러한 사업 방식은 사업성에 대한 신뢰도 높은 평가가 부재하기 때문에 발생하는 금융권의 시공사에 대한 완공보증 등과 같은 추가적인 보증을 줄여 시공사의 리스크를 감소시킬 수 있다는 장점도 있다. 공모 기관은 공모에 앞서 수요와 시장에 대한 사전 조사와 용역 등을 통해 공모 사업의 안정적 수행을 위한 수요 및 그에 따른 시설의 필요시기 등에 대한 분석을 수행할 필요가 있다. 그리고 이를 공모지침서와 심사과정에 반영하여 무리하고 과도한 사업계획을 가진 사업자가 선정되지 않도록 주의를 기울여야 할 것이다.

그리고 사업성 확보를 위한 분양 위주의 단기사업도 일정 부분 필요하겠으나, 사업

주체가 장기적인 운영을 할 수 있는 사업구도 또한 반드시 필요하다. 운영사가 사업주관사로 참여하여, 직접 소유하면서 관리 운영함으로써 단지 활성화를 유도할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 사업 계획서 평가에서 운영계획에 대한 평가 비율을 높여 향후 장기적인 단지 활성화 및 운영에 대해 높은 가중치를 부여할 필요가 있다.

2) 공공부문과 민간 사업자의 협력적 관계 구축

민관 합동형 PF사업의 가장 큰 특징이자 장점은 바로 민간과 공공이 사업의 성공을 통한 이익의 공유라는 공동의 이익을 추구하면서 공익성과 수익성이라는 각자의 목적을 동시에 충족시킬 수 있는 사업모델이라는 점이다. 따라서 각 주체별로 사업 당초의 취지 및 목적이 충분히 달성될 수 있을 때 바로 사업의 효율화와 활성화가 극대화될 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 공공 주체의 역할과 사업 성격에 대한 재검토가 필요하다. 민간 주체는 수익성이라는 하나의 가치를 지향하는 반면, 공공 주체는 수익성과 공익성을 동시에 추구해야 하는 이중적 가치를 가지고 있기 때문이다. 공공 주체의 일차적 목표인 공익성 추구하고 사업주로서 이익의 극대화와 서로 상충될 수 있으며, 이러한 이해관계의 충돌에 대한 기본적 관점 및 방향성에 대한 정립이 필요하다.

원칙적으로 사업 기획과 평가 및 협상 단계 등 사업의 틀을 결정하는 단계에서는 수익성을 극대화하기 위한 민간 주체와 균형을 이루기 위해서 공익성에 기반한 역할을 수행함이 타당할 것이다. 그러나 실제 사업의 추진 단계에서는 공공부문 또한 사업의 성공이라는 공동의 이익을 추구해야 하며, 공공 기관과 민간 사업자는 협력자이자 동반자임을 명확히 인식해야 한다.

이렇게 볼 때, 단순히 공모 기관의 수익과 이해에 초점을 맞추어 높은 토지 가격 및 조기 대금회수를 앞세우는 것은 옳지 않으며, PF사업 출자자의 책임과 권한은 SPC 출자 지분에 따르는 것이 원칙이다. 건설업체가 사업 리스크의 대부분을 부담하고 있는 사업 구조에서 출자금 회수 보장 또는 대출금에 대한 채무보증의무 면제 등 공모 기관의 리스크를 건설업체에게 부담시키는 것은 지양해야 할 것이다.

리스크는 공공부문과 민간 사업자가 공동으로 부담하며, 이에 따라 이익의 분배 및 손실의 분담을 명확히 규정하여야 한다. 귀책사유에 따른 리스크 분담기준을 사전에 명

확히 하여야 하며 이를 기반으로 리스크를 분산시키기 위한 노력이 이루어져야 한다. 동시에, 수익에 있어서도 최대기대수익률을 상회하는 이익이 발생한다면 공익성의 관점에서 그 사용방안에 대해 사업자와 공공부문이 상호 협의하는 것이 바람직할 것이다. 민간 사업자가 최대기대수익률을 상회하는 이익의 사용방안을 자율적으로 제시하게 하고 사업신청자와 공공부문이 협상을 통하여 이익을 결정하는 방안을 고려할 수 있다.

(2) 사업 추진의 효율성 제고

1) 건설사 중심 구조 개선

지금까지 건설사는 사업 리스크의 상당 부분을 부담함으로써 사업 자체의 실현가능성을 높여주는 역할을 수행했다. 그러나 사업비의 상당 부분을 차지하는 건축비에 대해 사업비 절감 차원에서 문제가 있다는 지적과 함께 건설사가 중심이 되는 컨소시엄이 운용관리의 주체로서는 부적당하다는 문제가 제기되고 있다.

장기적인 사업의 효율화를 위해서도 건설사 중심의 사업 구조는 개선될 필요가 있다. 현재의 흐름도 재무적 투자자의 참여 비율이 계속해서 높아지고 있으며, 앞으로는 선진 외국에서와 같이 투자금융사 위주의 PF사업이 주된 형태가 될 것이기 때문이다. 건설사 입장에서 초기 참여 비용 등의 부담과 각종 보증을 담당하는 위험부담을 줄인다는 측면에서 긍정적인 효과가 크다.

재무적 투자자의 역할이 필요한 이유는 사업의 효율적인 추진 도모, 사업의 안정성 담보로 자금 조달의 안정성 확보 등의 사업성 제고 측면과 함께 부동산에 대한 건전한 투자처 제공, 개발이익의 효과적 분배를 통한 공익성 강화 등 공익성 측면에서도 찾을 수 있다.

재무적 투자자의 역할 제고는 단순히 지분 참여의 확대만을 의미하는 것이 아니다. 지금까지 금융기관들이 PF사업에 참여하게 된 것은 금융기관들의 적극적인 자체 판단에 따른 것이라기보다는 사업자 공모조건에 일정 비율 이상의 재무적 투자자를 유치하는 조건 또는 그러한 유치에 대하여 가점을 주는 조건에 의한 것이었다. 이러한 형태의 지분 참여 확대는 사실상 큰 의미가 없을뿐더러 오히려 부작용만을 양산하고 있음을 앞서 확인한 바 있다.

따라서 재무적 투자자에게 대출 위주의 사업 자금 조달을 줄이고 대신 실질적인 지분 투자를 확대해 사업 추진 SPC(특수목적법인)의 자본금을 확충할 필요가 있다. 이를 위해서는 토지가 평가 비율 인하 및 충분한 공모 기간 확보 등 재무적 투자자가 사업성을 충분히 검토하고 투자자로서 유인을 가질 수 있는 조치가 필수적일 것이다.

이와 같이 재무적 투자자가 참여를 확대하는 동시에 투자자로서 본연의 역할을 수행할 수 있도록 유도하기 위해서는 다음과 같은 방안을 생각해 볼 수 있다.³³⁾

첫째는 금융기관들이 본연의 ‘재무적 투자자’로서의 역할에 충실할 수 있도록 민간 사업자 선정시 재무적 투자자로서의 실질적인 기능수행을 평가함으로써 실질적인 참여를 유도할 수 있을 것이다.

둘째는 공공 재무적 투자자에 대한 우대 조치를 고려할 수 있다. 국민연금을 비롯한 공공적 성격의 재무적 투자자와 일반 재무적 투자자로 구분하여 민간 사업자 선정시에 국민연금 등의 공공 재무적 투자자에 대해 우대조치를 취함으로써 공공 연기금의 보다 적극적인 참여를 유도할 수 있을 것이다.

셋째는 부동산 분야 전문인력에 대한 우대 조치를 고려할 수 있다. 재무적 투자자가 지분투자를 하더라도 대개 부동산개발에 대한 전문성이 없으므로 의결권을 시행사나 시공사에게 위임하게 되어 재무적 투자자 유치를 통한 효율적이고 안정적인 사업추진 효과를 얻지 못하게 된다. 따라서, 민간 사업자 선정시에 부동산개발부문 전문인력을 충분히 확보하고 있는 재무적 투자자를 우대함으로써 재무적 투자자들이 충분한 부동산 분야 전문가를 확보하여 부동산 투자에 대한 전문성을 제고시킬 필요가 있다.

넷째는 후순위채무 구조의 활성화를 검토해 볼 수 있다. 제3자가 위탁한 자금을 운용하는 재무적 투자자로서는 기존의 안정성 위주의 투자패턴을 쉽사리 벗어나기가 어려운 것이 현실이다. 재무적 투자자들이 갖는 투자위험 가운데 대표적인 것이 사업진행 초기에는 수입이 발생하지 않고 상당기간 경과 후에 자금회수가 시작됨에 따라 갖게 되는 투자자금 미회수 위험이다. 재무적 투자자들이 갖는 이러한 속성을 고려하여 투자자금 미회수위험을 완화시켜 줄 수 있는 방안으로서 메자닌자본(Mezzanine Capital)³⁴⁾ 형

33) 김영상(2008. 2).

34) 메자닌자본이란 지분투자와 대출의 중간적인 성격으로서 그 대표적인 형태로 후순위 대출(Subordinated Loan)을 들 수 있다. 후순위 대출은 단순 출자금에 대한 배당수익과 달리 건설기간 뿐만 아니라 운영기간 초기단계에도 일정수준의 이자지급이 가능하여 투자수익의 회수를 앞당길 수 있는 방법이다. 후순위채무구조는 투자지분보다는 우선적으로 투자금을 회수할 수 있고, 일정수준의 이익배당에도 참여할 수 있어, 재무적 투자자가 부동산개발분야에 대한 전문성을 쌓아가는 단계에서 재무적 투자자 유치를 위해 우선적으로 적용할 수

태로 재무적 투자자의 참여를 유도하는 것을 적극 고려해 볼 수 있을 것이다.

다섯째로는 REITs 및 간접투자기구 등의 투자참여방안을 강구할 필요가 있다. REITs나 간접투자기구가 PF사업에 출자자로 참여하는 데 한계가 있으므로 다음과 같은 조치가 필요하다. 우선, 법인이 아닌 경우(계약형 부동산펀드)는 각종 권리의무의 주체가 될 수 없으므로 법인형태를 갖추도록 해야 한다. 또한 해당 펀드 등의 출자자들이 PF사업에 대하여 추가출자 및 토지대금 완납 등에 대한 의무를 담보할 수 있는 서류를 제출하여야 하므로 이를 위해서는 출자참여 대상펀드를 사모형태로 제한할 필요가 있다. 그리고 권리의무의 양수도에 제한을 두어 주주사로서의 의무이행의 안정성을 확보해야 할 것이다.

2) 탄력적인 제도 운용

민관 합동형 PF사업의 추진에 있어 자본 구조와 참여 구도의 경직성에 대해 문제가 제기되고 있다. 사업의 안정적인 추진과 운용을 위한다는 취지하에 상당 기간 참여자와 참여 지분의 변경을 제한하는 경우가 많다. 하지만 민관 합동형 PF사업은 개발과 관리 운용 사업이 연계된 구조로서 사업 단계별로 핵심 주체 및 참여자가 달라진다. 개발단계에는 은행과 부동산펀드와 같은 단기적 대출과 투자기관이 주요 투자자인 반면, 관리 운용단계에 들어서면 리츠, 연기금, 그리고 보험사 등 장기 대출기관이나 투자기관이 주요 참여자가 된다. 이와 같이 시기별, 단계별로 투자운용의 주체가 다름에도 운용 지침이나 제도의 경직성으로 이들 참여 기관의 변경이 용이하지 않은 경우가 많다.

따라서 사업의 지속성과 안정화에 초점이 맞추어진 탄력적이고 시장 친화적인 제도의 운용이 요구되며, 이러한 관점에서 사업 시기와 단계에 따라 참여 기관의 변경이 가능하도록 제도의 운용에 융통성이 부여할 필요가 있다.

시공사의 경우도 본연의 목적이 공사 수행이므로 운용과 관리업체로의 참여 기관 변경을 사업 시기와 단계에 따라 가능하도록 제도의 운용에 융통성을 부여할 수도 있을 것이다. 또한 사업의 효율적 추진을 위하여 사업자 지정 후 FI와의 금융약정 체결에 많은 시간이 소요되어 사업추진이 어려울 시에는 재무적 투자자의 변경이 가능하도록 개

있는 한 방안이 될 수 있을 것이다.

선택 필요도 있을 것이다.

3) 민간 제안 방식 도입³⁵⁾

민관 합동형 PF사업은 원칙적으로 공공부문 주도의 프로젝트이다. 공공부문이 주도적으로 프로젝트 대상사업을 선정하고 계획을 수립하며, 경제적·재무적 타당성을 검토하게 된다. 공공부문이 기본적인 사업계획을 마련한 후 민간 참여를 유도하는 방식이다. 반면 민간 제안 방식의 PF사업은 민간부문이 먼저 특정 프로젝트의 필요성을 공공부문에 제안하고 공공부문이 이에 동의하는 경우 민간 사업자가 프로젝트의 개발 및 관리운영권을 우선적으로 갖는 방식이다.

우리나라 「민간투자법」에서도 민간투자사업 기본계획상의 대상사업에 포함되지 않은 사업이라 할지라도 민간부문이 창의적인 주도권을 발휘하여 사업을 제안할 수 있게 하고 있다.³⁶⁾

민간 제안 방식의 PF사업은 사업가능토지에 대하여 민간제안사업으로 민간 사업자가 제안한 후, 채택 여부는 각 기관이 마련한 기준 및 객관적인 전문외부 기관의 검토 의견을 수렴하여 결정하는 방식으로 추진할 수 있다. 사업추진이 결정되면 민간투자법상 민간투자사업과는 달리 공공부문과 민간 사업자가 공동으로 법인을 구성하여 사업을 시행하는 것이므로 공공부문이 사업 시행 준비를 하여야 한다. 또한, 현재의 PF사업 관련 법규는 공공부문 주도의 프로젝트를 전제로 한 것이므로 관련 법령을 보완하여 민간 제안 방식에서 사업시행자의 선정 방법, 민간제안사업자로 선정된 자에 대한 토지의 공급 근거 및 방법 등 근거 규정 및 방법 등을 명시할 필요가 있다.

35) 심영(2006. 5)을 토대로 정리.

36) 정부의 민자사업 일반지침에서는 민간부문이 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조 제1호 각 목에서 정한 시설로 주무관청이 민간투자대상사업으로 지정·공고하지 않은 사업 중 민간투자방식으로 추진이 가능한 사업을 민간제안사업으로 주무관청에 제안할 수 있도록 하고 있다. 민간제안사업을 민자사업으로 채택, 추진할지의 여부는 정부고시사업 지정 기준 및 공공투자관리센터의 검토 의견 등을 고려하여 주무관청이 결정하며, (1)건설 및 운영단계에서 총사업비 또는 유지관리비를 절감하거나, 환경에 미치는 부정적 영향을 감소시킬 수 있는 설계·공법이나 기술을 적용하는 경우, (2)군내외의 독점적 권리를 가지고 있거나 지적재산권으로 보호되고 있는 공법이나 기술을 적용하는 경우, (3)정부의 재정지원을 요구하지 않는 경우가 우선적으로 고려된다.

4) 건설사 컨소시엄 구성 제한 완화

현재 많은 사업에서 시공능력평가순위 상위 5위 또는 10위 중 2~3개사로 건설사의 컨소시엄 구성을 제한하고 있다. 용산역세권 국제업무지구 개발 PF사업의 경우, 시공능력평가 공시기준 상위 5위까지의 법인은 동일 컨소시엄에 2개사 이내로 참여하도록 제한하였다. 은평 뉴타운 민관합동 PF개발사업에서도 토건분야 시공능력평가순위 5위 이내 업체를 2개까지만 포함시키도록 하였다.

이러한 조치는 턴키 공사에서 경쟁 및 중소기업 참여를 확대시키기 위하여 대형사간의 공동도급을 제한하고 있는 것과 그 취지를 같이하고 있다. 그러나 민관 합동형 PF사업은 재정사업과 그 특성이 상이하며, 현실적으로 경쟁 확대나 중소기업 참여 확대에 직결될 가능성도 크지 않다. 민관 합동형 PF사업은 사업 채원 조달의 리스크를 부담하는 주체가 민간 사업자이며, 대부분은 건설사가 채무보증의무를 부담하는 금융구조이다. 따라서 보증여력이 큰 다수의 대형 건설사가 참여하여 리스크를 분담할 수 있는 사업 구조가 필요한 것이 현실이기 때문이다. 이러한 사항을 고려할 때, 대형 건설사간 컨소시엄 구성 제한은 사업 효율성을 저해하는 요소가 될 우려가 있으므로 제한의 완화가 필요할 것이다.

중소기업 참여에 있어서도 재무적 투자자가 중요한 역할을 수행하는 현재의 사업구조에서 단순히 대형사간 컨소시엄을 제한한다고 해서 중소기업이 쉽게 사업에 참여할 수 있는 것은 아니다. 중소기업 배려의 관점에서는 중하위권 건설사에서도 참여할 수 있도록 공모지침서상 반영(의무조항 또는 가점조항)하는 방법 등을 이용하는 것이 더욱 취지에 맞을 것이다.

(3) 사업자 선정 방식의 개선

1) 토지 가격 배점 기준의 완화

토지 가격이 배점에 포함되고 평가에서 토지 가격이 사업자 선정에 차지하는 비중이 커지면서 가격에 대한 경쟁 심화로 인해 토지 가격이 과다하다는 문제점이 제기되고 있다. 이 같은 과다한 토지 가격은 사업성 측면에서 막대한 부담으로 작용함은 물론 경영

위험의 증가로 인해 복합 개발사업의 공익성을 저하시킬 수 있다. 즉, 공익성과 사업성을 조화시켜야 하는 민관 합동형 PF사업에서 토지 가격에 대하여 과도한 평가비중을 부여하는 것은 사업의 원 취지와도 부합하지 않는다.

따라서 토지 가격의 평가는 현재 총배점의 30~50%에 달하는 평가 비중은 20% 이하로 축소시키는 것이 바람직하며, 배점 기준에 있어서도 일정 수준(예 : 감정가 130%)의 가격 상한을 설정하여 지나친 가격 경쟁을 배제할 필요가 있다. 이와 함께 개발건설계획과 사업운영계획의 비중을 높여 계획안을 제대로 평가할 수 있도록 하여야 한다.

2) 공모 기간 및 사업기간의 개선

사업 계획서의 신뢰도 제고를 위한 충분한 공모 기간을 확보하고, 사업의 성격·규모에 따른 차별적인 공모 기간을 제시할 필요가 있다. 현재 제도적으로 90일 이상을 규정하고 있는 택지개발지구 등 일부 사례를 제외하고는 60일 내외의 공모 기간이 주류를 이루고 있다. 그러나 충분한 시장조사와 사업성 검토를 통하여 실현가능한 계획을 유도하기 위해서는 사업의 성격 및 규모에 따라 공모 기간을 4~5개월 정도로 연장할 필요가 있다. 또한 사업의 규모가 크고 복잡한 여건으로 인해 사업성에 대한 검토기간이 장기간 소요되거나 외국 투자자의 참여가 필요한 사업들은 공모 기간을 6개월 이상으로 확대할 수도 있을 것이다.

또한 많은 사례에서 중심상업지역의 조기 활성화를 위하여 짧은 기간 내에 모든 시설을 조기 완공하도록 요구하고 있다. 이는 과거 신도시 개발 등 택지개발사업에서 주거지역과 상업지역간 개발의 시차로 인한 주민불편 등이 큰 문제로 대두되면서 이 문제를 해소하기 위한 방편의 하나로서 민관 합동형 PF사업이 출발하였기 때문이다. 그러나 상가나 업무시설 등은 적정 규모가 되었을 때 가장 활성화되며, 수요가 늘어남에 따라 공급이 늘어나야 활성화된 상태가 유지될 수 있다. 초기에 과잉공급이 이루어지면 도리어 상가 활성화에 저해 요인으로 작용할 가능성이 크다. 따라서 단계별 개발을 통해 주변 지역의 개발성숙도와 맞추어 순차적으로 상업 시설의 개발을 확대해 나갈 필요가 있다.

3) 재무적 투자자 관련 평가 방식 개선

최근 PF사업은 SPC자본금 규모 및 재무적 투자자 비율을 상향시키는 추세로 진행되고 있다. 이 같은 추세는 사업의 안정성, 투명성, 재원 조달의 확실성 제고 측면에서 순기능을 가지고 있으며, 장기적으로 재무적 투자자가 중심이 되는 것이 PF사업의 지향점은 분명한 사실이다.

하지만 적정 SPC 자본금 규모는 프로젝트의 현금흐름(cash-flow)에 근거한 최적의 재원 조달계획을 통해 타인자본 규모와 함께 결정하는 것이 바람직하다. 자본금 규모가 지나치게 상향된다면 참여자별 개별 출자금액이 커지는 부담으로 사업참여 결정에 어려움을 가중시킬 수밖에 없다. 또한 자본금 규모를 공모지침에서 강제로 규정하는 경우, 필요 이상의 SPC 자본금을 투입함으로써 잉여현금흐름이 발생할 수도 있어 비합리적이다.

FI 출자 비율 상향은 금융기관의 리스크를 회피하려는 보수성향 등으로 인해 오히려 사업 추진에 걸림돌로 작용하는 경우가 많은 것이 현실이다. 정상적인 절차와 방법으로 재무적 투자자가 사업에 참여하는 것이 아니라 사업참여하는 데 따른 사업 리스크를 건설사에 전가시키는 역기능이 발생하고 있는 것이다. 따라서 이와 관련해서는 PFV의 설립 요건인 5% 이상만 되면 문제가 없도록 하고, 평가에서 참여 비율에 따른 가점 부여는 지양하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 재무적 투자자의 참여 및 역할 확대가 향후 사업의 안정화에 있어 중요한 과제임은 분명하므로 앞서 제시한 바와 같은 제도적인 유인책을 활용할 필요가 있다.

4) 기타 평가항목 및 배점 개선

평가와 관련하여 개선될 필요가 있는 사항은 다음과 같다. 첫째, 분양 위주의 사업 방식을 탈피하고 장기적인 안정성을 도모하기 위하여 평가항목에 운영 단계의 활성화를 위한 부분을 강화할 필요가 있다. 또한 단지 활성화 방안을 제시하도록 유도하고, 단지 활성화와 관련하여 보다 창의적인 계획이 가능하도록 사업기간을 자유롭게 제시하는 등 민간 사업자의 창의성을 최대한 활용할 수 있는 조치들도 검토할 수 있을 것이다.

둘째, 외국 건축가, MD업체, 외국 자본 등의 참여 강제화 및 이에 따른 인위적 가점

부여는 불필요하다. 이러한 평가 방식은 국내 업체에 대한 역차별 논란을 불러일으킬 수 있으며, 최고의 사업제안서를 선정해야 한다는 원칙에도 어긋난다. 따라서 인위적인 가점이 아니라 사업제안서의 내용에 따라 평가시 자연스럽게 반영이 되도록 유도하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, SPC의 직영·임대에 대하여 비율이 높을수록 높은 점수를 줄 필요는 없다. 직영·임대 비율은 장기적인 사업 안정화에 있어 매우 중요한 요소이며, 평가에 있어서도 신중히 검토되어야 할 사항임이 분명하다. 하지만 적절한 상한선이 없이 배점할 경우, 사업자 선정을 위한 경쟁과정에서 적절한 자금균형을 저해하여 사업의 성공에 오히려 부정적인 영향을 끼칠 소지도 크다. 따라서 직영·임대 비율이 40% 이상이면 어느 정도 상가 활성화를 기대할 수 있으므로 적절한 상한선이 필요하며, SPC에 참여한 지주사가 직영하거나 임대를 하는 경우에도 직영·임대비율에 포함시키는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

(4) 건설산업 정책적 고려

원칙적으로 민관 합동형 PF사업은 재정사업이 아니라 민간사업으로서 공공 발주자의 건설산업 정책적 배려가 강제적으로 적용될 수 없다. 더욱이 재원 조달 방식인 프로젝트 파이낸싱은 프로젝트 자체의 사업성에 기초하고 있기에 사업적 성공은 필수적인 요소이다. 그렇다고 해서 이 사업이 효율성만을 추구하는 일반 민간사업과 동일한 가치를 가지고 있다고 할 수도 없다. 공공부문이 공익성을 전제로 사업에 참여하고 있으며, 그 공익성의 범주에는 지역 중심으로서 이미지 제고, 주민편익 시설의 조기제공 등 사업 대상시설 자체의 공익성뿐만 아니라 지역 균형 발전, 산업정책적인 약자에 대한 배려 등도 포함되는 것이기 때문이다.

또한 현재의 추세를 볼 때, 지방자치단체가 주체가 되는 대규모 개발사업이 활성화될 것으로 예상되며, 이러한 사업들의 주된 목적은 지역 균형 발전에 있다. 이와 같이 대규모 개발사업을 통한 지역경제 활성화라는 공익적 목적을 극대화하기 위해서는 해당 지역에서 차지하는 경제적 비중이 큰 지역건설업체의 참여가 필수적이다. 더욱이 지역 균형 발전을 위한 지역사업에서 지역업체의 참여가 배제된다는 것은 이율배반적이라고 할 수밖에 없다.

따라서 민관 합동형 PF사업에서도 지역중소기업에 대한 배려는 분명 필요하다. 하지만 그 방안으로 재정사업에서 적용하고 있는 강제적 물량배분을 활용하기는 어려운 것이 현실이다. 재정사업이 아니므로 국가가 법제도적으로 사적자치에 해당하는 민간의 자율적 행위를 구속하기는 쉽지 않기 때문이다. 설령 의무적 조항을 삽입하고자 하더라도 민관 합동형 PF사업을 관장하는 SOC분야의 「민투법」과 같은 통합된 법이 없으므로 일률적인 의무화 조치를 법제도적으로 보장할 방법은 없다.

더욱이 향후 재무적 투자자가 중심이 될 경우 리스크 담보력이 떨어지는 중소 업체를 컨소시엄에 참여시킬 유인을 제공하기도 어렵다. 지역중소 업체의 참여를 지나치게 강조할 경우 사업의 효율성을 저하시킬 우려도 생기기 때문이다.

이러한 관점에서 활용가능한 실질적인 방안은 공모지침에서 지역 중소 업체의 참여를 조건으로 제시하고, 그 참여 비율에 따라 점수를 부여하는 것이다. 앞서 검토한 바와 같이, 기존의 사례에서는 컨소시엄 구성에서 시공능력평가순위별로 업체의 참여를 명시하거나(성남판교 복합단지 PF사업), 지역업체의 참여를 명시하고 있다(천안국제비즈니스파크조성 PF사업). 그러나 이러한 사례들에서는 컨소시엄의 참여만을 요구하고 있을 뿐, 지역중소 업체의 참여 비율에 대해서는 규정하고 있지 않다. 다만, 올해 들어 인천시의 송도테크노파크에서는 40점을 배점하여 지역중소 업체 참여를 유도하는 등 지역업체 참여 의무화 및 점수 부여와 같은 조치가 시도된 바 있다.

따라서 보다 적극적으로 지역중소 업체에 대한 물량배분이 이루어지기 위해서는 참여 비율에 따라 점수를 부여할 필요가 있다. 즉, 정부투자기관 및 지방자치단체 등이 민관 합동형 PF사업을 추진할 경우 전체 배점 중 일부분을 중소기업 육성에 대한 평가에 할애하고 지역중소 업체 참여 비율에 따른 가점을 부여하는 것이다.

이러한 방안의 문제는 지역중소 업체 참여 비율이 높아지면 출자금액이 커짐에 따라 자금 조달에 대한 지역중소 업체의 대응능력이 부족하거나 업체 능력에 비해 리스크가 과도하게 커질 수 있다는 점이다. 리스크의 문제는 사업의 구조적 특징상 출자 비율에 따라 리스크를 분담할 수밖에 없으며, 이는 전적으로 참여하는 건설업체의 몫일 것이다. 다만, 자금 조달에 대한 어려움 문제는 정책적인 보조가 가능한 부분일 것이며 공공 주체에 의한 출자보증 등 금융적 지원방안을 모색할 필요가 있다.

본 연구는 최근 들어 대규모 개발사업의 방식으로 민관 합동형 PF사업이 적극 활용되고 있으나, 이에 대한 시장 실태, 문제점, 효율화 방안 등에 관하여 체계적인 접근이 부족하다는 문제의식에서 출발하였다. 따라서 시장의 급격한 확대 시점에서 향후 바람직한 방향 설정과 적절한 대처를 위하여, 현재까지의 상황을 정리하고 향후 방향성을 제시하고자 하였다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 민관 합동형 PF사업에 대한 개념 정립, 신규시장에 대한 실태 파악 및 향후 전망, 사업 활성화를 저해하는 장애요인의 개선방안 제시 등을 수행하였다.

연구를 통해 도출된 민관 합동형 PF사업의 주요 문제점으로는 우선, 사업기획 및 추진 측면에서 과다한 사업 추진과 상업 용지의 과다 추정, 건설사 중심의 사업 구조, 단지 활성화 및 장기적 운영 문제 등이 지적되었다. 다음으로 사업자 선정과 관련해서는 토지 가격 배점에 따른 과다한 토지 가격 문제, 부족한 공모 기간 등이 문제점으로 나타났다. 마지막으로 건설산업 정책적 측면에서는 지역 중소 건설업체의 참여 부족이 큰 문제점으로 지적되었다.

이러한 현행 문제점에 대하여 본 연구에서는 다음과 같이 민관 합동형 PF사업의 효율화 방안을 제시하였다.

첫째, 장기적인 방향 설정 부분으로서, 수요를 고려한 개발 계획을 통하여 민관 합동형 PF사업을 안정화하고, win-win 모델로서의 장점을 살릴 수 있도록 공공부문과 민간사업자간의 협력적 관계 구축이 필요함을 제시하였다.

둘째, 사업 추진의 효율성을 제고하기 위하여 건설사 중심 구조를 개선하여 재무적 투자자의 역할을 확대하고, 탄력적인 제도 운영을 통해 자본 구조와 참여 구도의 경직성을 완화시킬 필요가 있다. 또한 민간의 창의성을 극대화하기 위해서 민간 제안 방식의 도입을 검토할 필요성이 있으며, 현실적 사업 추진의 용이성을 위하여 건설사 컨소시엄의 구성 제한은 완화되어야 할 것이다.

셋째, 사업자 선정 방식의 개선에서는 토지 가격 배점 기준의 완화가 필요하며, 공모

기간 및 사업기간에 있어 사업의 성격·규모에 따라 융통성을 부여할 필요가 있다. 그리고 재무적 투자자 관련 평가 방식은 출자 비율에 따라 배점을 높이는 방식은 현실적 부작용만을 일으키고 있으므로 이러한 방식은 지양할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 건설산업의 정책적 고려 부분에 있어서 지역 중소 건설업체에 대한 정책적 배려가 필요함을 제시하였다. 원칙적으로 민관 합동형 PF사업은 재정사업이 아닌 민간사업으로서 공공 발주자의 정책적 배려가 강제될 수는 없다. 하지만 지역 균형 발전과 지역경제 활성화를 위한 대규모 개발사업에서 해당 지역의 건설업체가 배제된다는 것은 사업의 목적과 위배된다. 이러한 맥락에서 민관 합동형 PF사업에서도 지역 중소기업에 대한 배려는 분명 필요하며, 공모지침에서 지역 중소기업체의 참여를 조건으로 제시하고 그 참여 비율에 따라 점수를 부여하는 등의 방안이 활용될 수 있을 것이다.

연구를 통해 살펴본 바와 같이, 민관 합동형 PF사업은 공익성과 사업성이 조화를 이룰 수 있으며, 이를 통해 공공 주체와 민간 사업자가 win-win할 수 있는 사업모델로서 많은 장점을 가지고 있다. 또한 부동산 개발 트렌드로서 복합 개발의 활성화, 도시 재생 사업 등 도시재정비사업의 활성화는 민관 합동형 PF사업의 긍정적 전망에 대한 기초적 토대가 될 것이다. 더욱이 대규모 재원이 필요한 공익적 사업들에서 민간과 공공의 협력 필요성은 계속해서 증가하고 있는바, 사업의 효율적 추진을 위한 여러 제도적 개선 사항은 공공과 민간 모두에게 득이 되는 결과를 가져올 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 민관 합동형 PF사업의 방향 설정에 대한 기본적 시각은 처음으로 돌아가 이 방식의 핵심적 특징에 기반할 필요가 있다. 민관 합동형 PF사업의 가장 큰 특징이자 장점은 바로 민간과 공공이 사업의 성공을 통한 이익의 공유라는 공동의 이익을 추구하면서 공익성과 수익성이라는 각자의 목적을 동시에 충족시킬 수 있는 사업모델이다. 따라서 각 주체별로 사업 당초의 취지 및 목적이 충분히 달성될 수 있을 때 사업의 효율화와 활성화가 극대화될 수 있다는 것을 명확히 인지해야 할 것이다. 바로 이러한 시각이 공공과 민간의 효율적 협력을 가능케 하고 민관 합동형 PF사업을 활성화하는 데 핵심적 요인이 될 것이다.

참고문헌

국내 문헌

- 한국건설산업연구원, 「2008년 하반기 건설·부동산 경기전망 세미나」, 2008. 5.
- 일간건설신문, 「2008 MXD 국제컨퍼런스 “복합 개발사업에 미래가 있다”」, 세미나 자료집, 2008. 5.
- 김영상, “공공-민간 합동형 PF사업 개념 재검토 및 그 활성화 방안에 관한 연구”, 「대형 복합 개발사업의 공모동향과 발전방향에 관한 세미나」, 발표자료, 2008. 2.
- 심교언, “대형 복합 개발사업의 공모동향 및 개선방향”, 「대형 복합 개발사업의 공모동향과 발전방향에 관한 세미나」, 발표자료, 2008. 2.
- 황성택, 「택지개발지구 상업지역내 공공-민간 합동형 PF사업의 특성 연구(사업의 문제점과 원인분석을 중심으로)」, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 2008. 2.
- 이정형, “도시 재생과 경관만들기(일본의 13도시 재생 프로젝트)”, 발언, 2007. 8.
- 전수현, 민규식, 「공공-민관 합동형 PF사업 활성화에 대한 고찰(도시 개발사업 중심 상업 용지 복합 개발을 중심으로)」, 한국주거환경학회지 제5권 제1호, 2007. 6.
- 이정형, 「도시재정비에 있어 민관파트너십의 가능성 모색」, 토지연구 18권, 2006. 11.
- 마이크 마일즈, 「부동산 개발의 원칙」, 이다미디어, 2006. 6.
- 박동규, 「한국토지공사가 수행하는 개발사업에서의 PF활용방안」, 토지연구 17권 1호, 2006. 5.
- 심영, 「PF사업 활성화를 위한 사업 구조 개선방안」, 토지연구 17권 1호, 2006. 5.
- 남진, 이삼수, 「동경도 도심부에서의 재개발 유도수법 및 공공과 민간의 파트너십에 관한 연구」, 대한국토·도시계획학회지 제 39권 제4호, 2004.8.
- 한국토지공사, 「영등포 교정시설 신축 및 이적지 개발 PF사업 민간 사업자 공모지침서」, 2008. 1.
- , 「남양주별내 복합단지 PF사업 민간 사업자 공모지침서」, 2007. 10.
- , 「성남판교 복합단지 PF사업 민간 사업자 공모지침서」, 2007. 5.

- 대한주택공사, 「과주운정 복합단지 개발 PF사업 민간 사업자 공모지침서」, 2007. 7.
- , 「광명역세권 택지개발사업지구 복합단지 개발 PF사업 민간 사업자 공모지침서」, 2006. 1.
- , 「아산배방 택지개발사업지구 복합단지 개발 프로젝트 파이낸싱 사업 민간 사업자 공모지침서」, 2005. 4
- SH공사, 「은평뉴타운 도시 개발구역 중심상업지 통합개발 민간 사업자 공모지침서」, 2008. 2.
- , 「디지털미디어시티 택지공급에 관한 랜드마크빌딩 용지공급지침서」
- 인천도시 개발공사, 「도화구역 도시 개발사업지구 복합단지 개발 프로젝트 파이낸싱 사업 민간 사업자 공모지침서」, 2006. 6
- , 「운북 복합레저단지 조성사업 사업자 공모지침」, 2006. 2.

○ 저자 소개

이승우(swoolee@cerik.re.kr)

서울대학교 공과대학 도시공학과 졸업

서울대학교 공과대학원 도시공학 석사(도시계획 및 설계 전공)

서울대학교 공과대학원 도시공학 박사(도시계획 및 설계 전공)

현재 한국건설산업연구원 연구위원

엄근용(kyeom@cerik.re.kr)

한양대학교 공학대학 졸업

한양대학교 일반대학원 디지털경제정책학과 석사(도시경제학)

기획예산처 균형발전정책팀 전문위원

재정경제부 지역발전특화특구 심사위원

국토연구원 토지주택연구실 연구원

현재 한국건설산업연구원 연구원

<주요 저서 및 논문>

「주택종합계획 수정보완을 위한 연구」

「국민주택기금 관리체계 개편연구」