

# 금융위기 이후 공모형 **PF**사업의 실태와 정책 방향

**2009. 10. 13**

이승우·김현아

■ 문제 제기 .....	4
■ 공모형 PF사업의 특성과 의의 .....	5
■ 금융위기 이후 공모형 PF사업의 실태 .....	8
■ 공모형 PF사업의 부진 원인과 문제점 .....	14
■ 공모형 PF사업에 대한 정책 방향 .....	20



## 요 약

- ▶ 공모형 PF(Project Financing)사업은 2001년 도입 이후 양적으로 크게 증가하였으나, 2008년 중반 이후 금융위기로 사업이 정체 상태에 빠짐.
  - 사업권을 획득한 사업의 금융협상에서 CI(Construction Investor, 건설시공참여자)와 FI(Financial Investor, 재무적 투자자)의 이견으로 PF에 난항
  - 신규 사업의 경우 2008년 이후 8건의 유찰과 예정 사업의 무기한 지연 사태 발생
- ▶ 경제상황의 호전에 따라 하반기 이후 공모형 PF 사업의 공모 건수가 증가할 것으로 전망되나, 여전히 활성화를 저해하는 제도적·구조적 요인이 상존하고 있음.
  - 분양가상한제, 비합리적인 리스크 분담 구조 등의 기존 문제와 함께 최근 「조세특례제한법」의 개정으로 인한 세금 혜택 폐지 문제 부각
  - 최근 정부는 세수확보 등을 위하여 '2009년 세제 개편안 수정안'에서 PFV(Project Financing Vehicle)의 취득등록세 감면 혜택 폐지를 2012년 말까지로 유예
- ▶ 최근 사업의 부진은 금융위기 이후 신용경색이 주요인이나 그 동안의 불안정하고 비정상적인 사업구도에 기인하는 바도 큼.
  - 개발계획상의 문제 : 면밀한 사업성 분석 없이 과다하게 추진, 과다한 상업시설 면적 등
  - 사업구조의 문제 : 리스크 분담과 참여자간 역할 분담 미흡
  - 사업 참여자 다양화를 위한 제도의 문제점 : 금융기관 출자에 대한 가점, 대형 건설업체 컨소시엄 참여 제한, 비현실적인 공모 조건 등
  - PFV에 대한 세금감면 혜택 폐지 : 수익성 악화 및 투자자 이탈 예상, 사업의 안정성 훼손
  - 분양가상한제 적용 : 적용 이전에 선정된 사업의 수익성 악화, 경쟁입찰·주상복합 용도·공익시설 제공 등 사업의 특성을 고려하지 않은 불합리한 정책
  - 사업 전반에 대한 체계적 관리 부재 : 법적 근거 미비, 통합적 관리시스템 부재
- ▶ 공모형 PF사업의 활성화를 위해서는 현행 제도의 불합리성 개선과 함께 중장기적으로 법령·조직 등 공공부문의 체계적 관리가 필요할 것임.
  - 리스크를 합리적으로 분담하는 사업구조의 개편과 공모 방식의 개선 필요
  - 분양가상한제 적용 배제 필요 : 제도 도입 이전에 사업자가 선정된 사업은 원칙적으로 적용 배제, 사업의 특성을 감안하여 모든 공모형 PF사업에서는 분양가상한제 배제
  - PFV에 대한 세금감면 혜택 유지 필요 : 민간자본 유치에 대한 유인책으로서 존속
  - 공모형 PF사업에 대한 법 제정 및 조직 체계 검토 : 가칭 「공모형 PF사업에 관한 법률」 제정, 공모형 PF사업의 타당성 검증 및 사업을 관리·지원할 수 있는 종합적 조직 체계 검토

## 1. 문제의 제기

- 공모형 PF(Project Financing)사업은 도시의 계획적 개발을 위해 2001년 택지개발지구에 도입된 이후, 도시의 경쟁력 향상을 위한 대규모 복합개발 수요가 증가하면서 양적으로 크게 증가함.
- 2008년 말 기준으로 대략 120조원 규모의 사업이 완료되었거나 추진 또는 공모 중
- 건설산업의 중요한 사업분야의 하나로 자리잡으면서 국가경제 및 지역균형발전에 긍정적인 역할을 수행할 것으로 기대되는 사업영역임.
- 그러나 지난해 글로벌 금융위기 이후 신규 사업은 물론 기존에 추진하던 사업들마저 모두 심각한 정체 상태에 직면함.
- 기존 사업의 경우, 사업권을 획득한 사업의 금융협상에서 CI(Construction Investor, 건설시공참여자)와 FI(Financial Investor, 재무적 투자자)의 이견으로 자금조달 및 투입에 난항
- 신규 사업의 경우, 2008년 이후 8건의 사업자 선정 유찰과 예정 사업의 무기한 지연 사태 발생
- 최근 사업 정체의 직접적인 원인은 금융위기로 인한 유동성 악화이지만, 그 외에도 발주처의 토지비 경쟁유도, 분양가상한제 적용, 부동산 경기 침체 등 그동안 지속되어 온 다양한 문제점이 종합적으로 작용하여 사업성을 악화시키고 있음.
- 이러한 상황에서 최근 「조세특례제한법」 개정으로 인한 PFV(Project Financing Vehicle, 프로젝트 파이낸싱 투자회사)의 취·등록세 감면혜택 폐지 논란도 사업성을 악화시키는 요인으로 부각되었음.
- 현재의 공모형 PF사업은 금융여건이나 제도적 여건 외에도 사업의 구조나 사업방식에 있어 근본적으로 구조적인 문제점을 갖고 있는 바, 향후 금융여건이 개선되더라도 사업추진에 많은 어려움이 예상됨.
- 개발계획상의 문제, 공모조건의 문제, 리스크 분담 등에 대한 사업구조의 문제, 통합적 관리주체의 부재 및 관련법령의 산재 등 사회경제적 여건과는 별도의 구조적인 문제점을 갖고 있음.

- 공모형 PF사업은 민간투자 활성화로서의 경제적 의미는 물론 향후 도시개발의 모델이라는 중요성을 감안할 때, 사업 활성화와 안정화는 공익성 측면에서도 매우 중요한 과제임.
- 본질적으로 사업의 활성화는 사업시행자뿐만 아니라 해당 사업지가 포함된 지역경제에 미치는 파급효과가 커 공공의 이익에도 부합하는 특성을 가짐.
- 공모형 PF사업이 예상치 못한 리스크에 노출되고 사업의 안정성에 큰 영향을 미치는 변수들이 계속해 제기되면서, 안정적이고 체계적인 사업 환경 마련이 필요하다는 의견이 제시되고 있음.
- 많은 사업들이 각종 민원과 행정 지원 미비, 금융권과의 이견, 분양가상한제 시행, 소송 등 다양한 위험에 노출되며 문제가 발생함.
- 이에 본고에서는 금융위기 이후 공모형 PF사업의 실태 및 사업의 안정성을 저해하는 제반 요소들을 파악하고, 공모형 PF사업이 안정적으로 활성화될 수 있는 정책 방향을 제시하고자 함.

## 2. 공모형 PF사업의 특성과 의의

### □ 공모형 PF사업의 개념

- ‘공모형 PF사업’이란 공공부문이 보유하고 있는 특정 부지를 대상으로 개발사업을 수행할 민간 사업자를 공모·선정하고, 공공부문과 민간부문이 공동으로 출자하여 프로젝트 회사(SPC)를 설립한 뒤 그 회사의 책임으로 자금을 조달하여 사업을 시행하는 민관 합동방식의 개발사업을 지칭함.
- 민간은 사업계획 등 개발에 필요한 아이디어와 자본을 충당하며, 공공은 토지자본을 제공하여 민간의 사업진행을 돕고 토지에 대한 인허가 업무를 지원
- 영국이나 일본 등 선진국에서 활용하고 있는 민간 참여형 공공사업 방식의 변형된 형태로 볼 수 있음.
- PFI(Project Financing Initiative) : 공공 서비스를 민간의 자본과 기술력을 활용하여 제공하는 민간 참여 방식

· PPP(Public Private Partnership) : 민간과 공공이 파트너십을 형성하여 특정 프로젝트나 공공 서비스 제공 등의 사업을 진행하는 방식

- 현재 공모형 PF사업에 대한 총괄적 근거법령은 없으며, 관계법령에 산재한 개별 조항에 의거 시행되고 있음.
- 「택지개발촉진법」 제7조 제1항 제4호, 동법 시행령 제6조의 2(공공·민간 공동 택지개발사업의 시행요건), 제6조의 3(공공·민간 택지개발사업의 시행절차)
- 「도시개발법」 제11조(시행자 등)

## □ 공모형 PF사업의 배경 및 유형

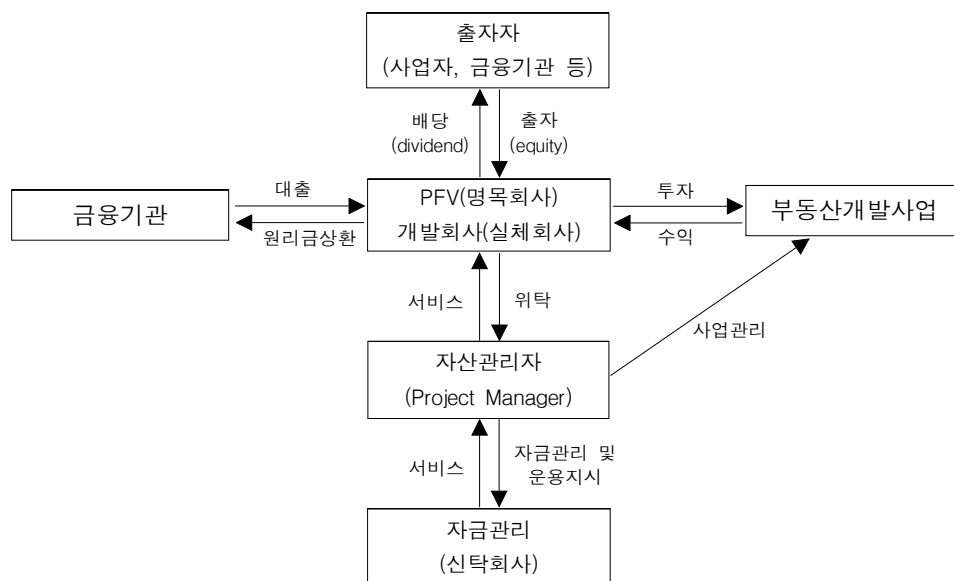
- 기존 대규모 공공택지 지역 내 상업시설부지가 분할 매각됨에 따라 계획적 개발이 이루어지지 못하고, 뒤늦게 상업시설이 개발됨에 따라 신도시 주택의 입주 시기에 개발지구의 완성도가 낮아지는 문제점이 반복적으로 노출됨.
- 「택지개발촉진법」 시행령 개정(2001.7), 「법인세법」 시행령 개정(2004.3) 등이 공모형 PF 사업 활성화의 계기가 됨.
- 대형 복합시설의 적기 공급 및 계획-시공, 관리 체계의 일원화를 통하여 효율화를 도모하기 위한 수단으로 정착됨.
- 현재 공모형 PF사업은 대부분 SOC를 제외한 기타 공공시설 및 민간시설 등을 대상으로 하고 있음.
- 택지개발지구 및 신개발지 중심상업지구 개발 : 용인시 동백지구, 화성시 동탄 신도시 대전 엑스포 컨벤션센터, 서울 장지동 유통단지개발사업, 은평 뉴타운 상업용지 등
- 기성 시가지내 복합개발 : 철도청 민자역사 PF사업, 인천 도화지구 복합단지 개발, 서울 용산 국제업무지구 개발사업 등

## □ 공모형 PF사업의 구조

- 현재 대부분의 공모형 PF사업은 2004년 「법인세법」의 개정 이후 프로젝트 파이낸싱 투자회사(PFV) 구조로 추진되고 있음.

- PFV는 기존 특수목적회사(SPC)와 달리 각종 개발사업 추진 때 자본금 50억원 이상, 금융기관 5% 이상 출자, 별도 자산관리회사 구성 등 요건을 만족할 경우 취·등록세 50% 감면과 이익의 90% 이상 배당 시 법인세 감면이 이루어짐.
- 설비투자, 사회간접자본시설투자, 자원개발, 그 밖의 상당한 기간과 자금이 소요되는 특정사업 등에 회사의 자산을 운용하고 배당가능 이익의 90% 이상을 배당하는 경우에는 그 금액을 소득금액에서 공제
- PFV가 취득하는 부동산에 대해서 취·등록세 50% 감면 혜택 부여

〈그림 1〉 PFV 구조



## □ 공모형 PF사업의 활성화 필요성

- 공모형 PF사업은 민간참여를 필요로 하는 대규모 복합 개발수요가 계속해서 증가함에 따라 향후 도시개발에 있어 중요한 모델로 자리잡을 것으로 예상됨.
- 도시화율이 90%를 넘어서면서 대도시를 중심으로 한 기존 도심의 재정비 수요가 꾸준히 증가
- 도시 및 지역경쟁력 강화를 위한 지자체들의 각종 개발사업 증가
- 공모형 PF사업은 공공이 국·공유지, 행정력, 기금 등을 자산으로 하여 사업의 시행 주체로 적극 참여하되 민간의 재산권과 자율성을 최대한 살리는 개발방식임.
- 이러한 특성에 따라 공공 측면에서는 민간의 자본과 기술을 활용할 수 있으며, 민간

측면에서는 우수한 토지를 확보할 수 있고, 최종사용자(주민) 측면에서는 우수한 시설을 적기에 공급받을 수 있는 장점이 있음.

- 민관 협력형 사업이 중요하게 대두되는 것은 최근의 개발사업 환경이 과거와 큰 차이를 보이고 있기 때문임.
- 계획적인 개발을 통해 좀 더 쾌적한 공간을 조성하고 개발사업을 통한 공공시설의 확보 등 공익을 확보하기 위하여 개발의 규모가 커지고 있음.
- 개발의 형태가 점차 복합화되면서 공공과 민간이 서로 다른 전문 분야에서 협력할 필요가 있음.
- 과거 개발사업이 가져온 부작용을 최소화하고 개발사업이 야기하는 부동산 투기나 개발이익의 문제를 투명화하기 위하여 개발사업의 공공성이 중요해짐.
- 공모형 PF사업이 가지는 지역경제의 파급효과와 향후 도시개발 모델로서의 중요성을 감안할 때, 공모형 PF사업의 활성화와 안정화는 공익성 측면에서도 매우 중요한 도시계획적 과제임.
- 공모형 PF사업으로 구성된 복합개발사업은 대부분 지역의 랜드마크로서 도시의 종합적 기능이 집약된 핵심 시설임.
- 건설업계로서는 건설경기 위축 상황에서 공모형 PF사업이 중요한 사업 분야로 자리매김하였으며, 공공의 입장에서조차 경제 회복과 경기활성화에 큰 역할을 하고 있음.
- 최근 경제위기 속에서도 많은 공모형 PF사업이 추진되고 있는 것은 공공과 민간 양측에 그만큼 효용가치가 크다는 것을 입증함.

### 3. 금융위기 이후 공모형 PF사업의 실태

#### □ 전반적 사업 현황

- 2009년 3월 현재 총 32개 사업이 추진되고 있으며, 2006년 이후에 전체 사업대상(개수 기준)의 94%가 공공택지 내 사업임.
- 수도권 사업비중이 68%로 절반 이상이며, 초창기에는 수도권택지개발사업지구에 대해서 진행되다가 점차 다른 도시로 확산되고 있음.
- 초창기에는 택지개발지구에 대해 한국토지공사만이 PF사업 방식을 활용하였으나, 대



한주택공사, 경기관광공사, 철도공사, SH공사, 부산도시공사 등으로 공모기관도 확대되고 있음.

·최근 들어, 역세권 개발 프로젝트, 「교통체계효율화법」에 의한 복합용도 환승센터 개발, 자족형 첨단기술복합단지 및 대단위 산업단지 등 대상 사업의 범위가 크게 넓어지고 있음.

〈표 1〉 연도별/지역별 공모 실적

공모시기(연)	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	계
서울							2	3		5
경기	1	1	1	1	1	2	5	1		13
인천						3	2			5
지방				1	2	1	2	2	1	9
계	1	1	1	2	3	6	11	6	1	32

자료 : 김현아(2009.6), “현행 PF공모사업의 문제점과 정책과제” 국회 신영수의원 주최 정책토론회

- 추진 실태를 보면, 2000년대 초에 진행된 사업들을 제외하고는 대부분 사업 초기 단계에 있음.
- 준공된 사업장 4개, 착공 사업장 4개, 분양 중 3개 사업장이며, 나머지는 토지 매입, SPC 설립 등 초기 단계가 진행 중임.

〈표 2〉 추진 단계별 현황

분류	공모중	우선협상자 선정	협약중	SPC 설립	PF 약정	토지 매입 진행	토지 매매	인허가중	착공	분양	준공	유찰	계
수	1	1	1	6	2	1	7	1	4	3	4	1	32

자료 : 김현아(2009.6), 전거서

- 평균 사업비 규모는 3조 1천억원이며, 총사업비 대비 평균 토지비 비중은 25%를 차지하고 있음.
- 평균 부지면적은 42만 6천㎡이며, 평균 연면적(계획기준)은 85만 9천㎡로 나타남.
- 도심일수록 사업부지 면적은 적으나, 전체 사업비 대비 토지비 비중은 높음.
- 토지비 비중은 공공택지에서보다 일반택지에서 높게 나타남.

〈표 3〉 지역별 규모 현황

	건수	평균 부지면적(m <sup>2</sup> )	건축물면적평균 (m <sup>2</sup> )	택지비 비중(%)
서울	5	□□□□□□ 154,910	□□□□□□ 986,737	34.2%
경기	13	□□□□□□ 189,691	□□□□□□ 596,481	27.8%
인천	5	□□□□□□ 861,719	□□□□ 1,156,855	19.7%
수도권	23	□□□□□□ 402,107	□□□□□□ 913,357	27.2%
광주	1	□□□□□□ 116,466	-	-
대구	1	□□□□ 1,176,860	□□□□□□ 717,355	17.6%
대전	1	□□□□□□ 170,488	□□□□□□ 554,740	17.4%
부산	4	□□□□□□ 411,212	□□□□□□ 571,292	11.9%
충남	2	□□□□ 1,487,399	□□□□ 1,636,290	16.7%
총합계	32	□□□□□□ 426,018	□□□□□□ 859,029	24.7%
공공택지	30	□□□□□□ 432,276	□□□□□□ 768,825	23.4%
민간택지	2	□□□□□□ 332,153	□□□□ 1,851,265	41.2%

자료 : 김현아(2009.6), 전거서

## □ 금융위기 이후 사업 추진 상황

- 2008년 중반 이후 글로벌 금융위기의 직격탄을 맞아 건설업계는 대규모 투자가 수반되는 PF사업에 적극적으로 나서지 못했으며, 발주처들도 대부분 사업을 유예함.
- 기존 사업들은 심각한 유동성 위기 속에 자금조달(PF)에 어려움을 겪어야 했으며, FI와 CI간 이건의 간극을 좁히지 못함.
- 기존 사업의 경우, 사업권을 획득한 사업의 금융협상에서 CI와 FI의 이견으로 PF에 난항을 겪는 사례가 속출함.
- 예를 들어, 판교 복합상업단지의 경우 CD금리가 사업권 획득 당시(2007.10, 5.3%)에 비해 0.5% 가량 상승하면서(2008.9) 연간 1,000억원의 이자비용이 추가됨.
- 또한 국내 경기의 전반적인 침체로 금융권이 자금 조달에 어려움을 겪으면서 가산금리<sup>1)</sup>를 늘려줄 것을 요구함에 따라 많은 금융협상이 난항에 빠짐.
- 신규 사업의 경우, 금융위기 이후 8건의 유찰과 예정 사업의 무기한 지연 사태가 발생하였음.
- 2008년에 일산 브로맥스 킨텍스 랜드마크빌딩, 충북 차이나월드, 광고신도시 비즈니스파크, 대전역세권 개발사업, 연천 고대산 관광개발 등 5건이 유찰
- 2009년에도 천안 복합테마파크 상가, 부산 태종대권 개발사업, 천안북부 BIT 일반산

1) 일반적으로 PF금리는 '양도성예금증서(CD) 금리+α'로 결정되며 사업수행을 위한 특수목적회사 설립 후 건설투자자와 대주단 간 협상으로 α를 결정

업단지 등 3건이 유찰

· 당초 2009년 상반기 중 공모가 예정됐던 사업들도 지연되는 사례가 발생 : 토지공사의 김포한강신도시 중심상업지, 주택공사의 오산세교 중심상업지, 인천도개공의 인천 구월동 농수산물센터 이전사업, 안산시의 복합돔구장, SH공사의 서울 동남권 물류단지 등

- 공모형 PF사업 위기는 미국발 경제위기와 금융권의 신용 경색에 의한 건설업계의 유동성 위기가 가장 큰 이유이기는 하지만 그 동안 누적되어 온 사업 자체의 내적 요인도 무시할 수 없음.

· 토지가격에 대한 발주처의 경쟁유도 및 과도한 예정가격 제시로 인한 사업성 확보 곤란

· 분양가상한제 실시로 복합개발에 소요되는 비용을 충당할 수 없어 적자구조 불가피

· 금융위기 및 글로벌 경기침체로 PF(금융대출)가 어려운 상황임에도 발주처는 급변한 경제여건을 고려하지 않고 실시협약의 이행을 요구

〈표 4〉 공모형 PF사업 추진 애로현황

사 업	사업비	공모시기	애로현황
용산 국제업무단지	28조원	'07. 8	토지대금 2차 중도금(4,027억원)을 납부 못해 하루 연체이자 1억 8,000만원씩 발생 * 7월말 누적이자 : 216억원
판교 알파돔시티	5조원	'07. 5	토지비 납부시기를 연기(1.11 → 11.11)하였으나 납부기한 추가 연장 안되면 사업차질
상암 DMC	3.3조원	'08. 1	분양가상한제 및 부동산 경기침체로 자금조달 애로
광명역세권 복합단지	1.2조원	'06. 1	공모이후 분양가상한제 시행으로 3,000억원 매출 손실 발생
인천도화지구 복합단지	2.7조원	'06. 5	SPC설립후 분양가상한제 시행으로 인한 사업성 악화로 자금조달 애로
화성 동탄 메타폴리스	1.7조원	'03. 10	사업환경이 크게 변했으나 당초 사업계획이 변경되지 않아 사업추진 애로

## □ 금융위기 이후 주요 변화

- 최근 수년간 사업 공모가 크게 증가하며 과당경쟁까지 이루어졌으나, 금융위기를 계기로 여러 리스크에 노출되면서 건설업계와 공모기관 모두 사업 전반에 대해 재검토할 수 있는 긍정적 측면의 변화도 발생함.

- 건설업계의 경우, 무조건적인 물량 확보에서 벗어나 사업성에 대한 평가를 까다롭게 하는 분위기가 정착됨.
  - 최근 수년간 공모형 PF시장이 과열되며 철저한 사업성 분석 없이 입지만 보고 사업에 참여했던 것에 대한 반성이 전반적으로 업계에 공론화됨.
  - 사업진행과정에서 예상치 못한 리스크에 노출되며 각종 문제점이 불거지면서 사업 리스크에 대하여 재인식하는 계기가 됨.
  - 용산 국제업무지구, 인천 도화구역, 광명역세권, 판교 중심상업지, 상암 DMC 랜드마크 크빌딩 등 대형 PF사업이 각종 민원과 행정 지원 미비, 금융권과의 이견, 분양가상한제 전격 시행, 소송 등 다양한 위협에 노출되며 문제가 발생함.
  - 공모기관이 사업성에 대한 구상 없이 공모에 나설 경우 대부분 사업에 참여하지 않겠다는 분위기가 점차 확산되고 있음.
- 공모기관 또한 금융위기 이후 신규 사업의 유찰이 속출하면서 사업성에 대해서 재인식하는 계기가 됨.
  - 유찰된 사업들은 사전 논의 단계부터 건설업계로부터 사업성의 문제점이 지적되어 왔으며, 사전에 적극적으로 모니터링을 했다면 유찰에 따른 비용 및 행정력 낭비, 신뢰성 상실, 시설 착공 지연 등을 막을 수 있었을 것임.
  - 지난해 유찰된 광고 비즈니스파크 복합개발사업이 주변 지역의 두 배 가까운 땅값을 책정한 것이나 대전역세권에 백화점·할인점 입점이 금지된 것 등을 대표 사례로 볼 수 있음.
  - 이에 대한 문제를 인식하고 최근 재공모를 준비하면서 까다로운 사업 조건을 완화하는 등 민간의 의견을 수렴하고 있음.
  - 예를 들어, 올 하반기에 재공모를 계획하고 있는 광고 비즈니스파크 복합개발사업의 경우, 대기업과 외국계기업 의무 유치 비율의 하향 조정, 투자확약서 제출 면제 등을 검토하고 있음. 또한 50층 이상으로 의무화됐던 랜드마크 빌딩에 대해서도 기업들의 의견을 반영하여 수정할 것으로 예상되고 있음.

## □ 최근의 동향

- 경제상황이 조금씩 호전되는 모습을 보이고 부동산 경기도 다소 회복세를 보이고 있어 하반기 이후 공모형 PF사업의 공모 건수가 증가할 것으로 전망됨.

- 특히 내년 지방선거를 앞두고 각 지자체에서 개발사업을 추진하는 사례가 증가하면서 지방의 공모형 PF사업이 활성화될 것으로 보임.
- 군산내항개발 프로젝트, 과천화훼센터, 새만금 방조제 명소화, 대전 엑스포공원 재창조, 김포한강신도시 중심상업지 등이 하반기에 공모될 것으로 예상됨.
- 수도권에서도 과천 복합쇼핑몰, 서울 동남권 물류단지, 안산 복합돔구장, 인천 구월동 농수산물센터 이전 등이 시장의 주목을 받고 있음.
- 그러나 분양가상한제, 비합리적인 리스크 분담 구조 등 사업의 활성화를 저해하는 문제들이 여전히 해결되지 못하고 있는데다 최근 「조세특례제한법」의 개정으로 인한 세금 혜택 폐지 문제까지 발생하여 사업의 전망을 어렵게 하고 있음.
- 최근 정부는 세수확보 등을 위해 「조세특례제한법」을 개정하여 부동산투자회사(리츠), 부동산집합투자기구(펀드), 프로젝트 금융투자회사(PFV)에 보장하던 취·등록세 감면규정 폐지를 검토<sup>2)</sup>하였으나 관련 업계 등의 건의와 최근의 사업부진을 감안하여 3년간 유예<sup>3)</sup>하는 것으로 수정하였음.
- 현재 대부분의 공모형 PF사업이 PFV 구조로 추진 중에 있으며, 이들 사업은 감면규정을 감안하여 사업계획을 수립하였음.
- 대부분의 사업들은 사업자 선정 이후 최소 3년 정도가 지나야 토지취득을 완료하는 데다가 각종 세제혜택이 가시화되는 수익발생 시기까지는 더 많은 시간이 소요됨.
- 따라서 3년 유예로는 근본적인 문제해결이 되지 못하며, 결국 부과되는 세금이 늘어남에 따라 수익률 하락이 불가피할 것으로 예상됨.
- 사업환경은 물론 관련 제도 등의 잦은 변화로 상당수의 공모형 PF사업이 중단되거나, 사업성이 악화됨으로써 각종 분쟁 및 사업 지연 등 상당한 사회적 손실이 초래될 가능성이 큼.

2) PFV 세제감면 현황

·사업이익의 90% 배당시 법인세 감면(법인세법 제51조의 2)  
 ·토지 및 건축물의 취득·등록세 50% 감면(조특법 제119조, 120조)  
 ·수도권내 법인 설립시 등록세 3배 중과배제(조특법 제119조 7항)

3) '2009년 세제개편안 수정안'에서 PFV의 취·등록세 감면혜택을 2012년말까지 연장한다고 발표하였으며, 9월 정기국회에서 처리될 예정

#### 4. 공모형 PF사업의 부진 원인과 문제점

- 공모형 PF사업의 부진은 직접적으로는 최근의 신용경색에 의해 촉발된 것이 사실이지만, 내재적으로는 그간의 불안정하고 비정상적인 사업구도에 기인하는 바가 큼.
- 공모형 PF사업이 안정적으로 진행되기 위해서는 정부, 공모기관, 은행, 건설사 등이 형평성에 입각하여 리스크를 분담하고 각자의 전문성에 부합하는 역할을 수행해야 하는 것이 기본적 원칙임.
- 그러나 현재는 각 주체들의 역할 분담이 프로젝트 파이낸싱의 본래 취지에 걸맞게 이루어지지 않고 있는 실정임.
- 또한 지자체 혹은 공공기관별로 추진되면서 광역시 차원의 계획시설의 중복, 차별성 없는 개발 컨셉 등 계획적 조절과 분배가 전혀 이루어지지 못하고 있음.

#### □ 개발계획상의 문제점

- 면밀한 사업성 분석 없이 여러 주체별로 동시다발적으로 공모형 PF사업을 추진하면서 유사한 사업을 과다하게 추진하는 경우가 발생함.
- 수요를 분산시켜 유사 사업의 사업성을 모두 저하시키는 결과를 초래함.
- 사업이 추진되더라도 사업지별 도입시설 중복, 과다면적 공급 등의 문제로 대규모 미분양 사태가 우려됨.
- 수요에 비해 넓은 상업시설을 배정하는 경향이 많음.
- 발주기관의 수익성 극대화하기 위해 단가가 높은 상업용지 비율을 과다 배정하는 경향이 있음(주요 개발사업지 평균 상업 및 업무시설 용지 비율 60% 초과)<sup>4)</sup>.
- 실례로, 용산역세권 국제업무지구의 상업업무면적은 코엑스의 1.5배, 컨벤션 및 전시장 면적만을 고려할 경우 4.3배에 달함.

4) 단순히 상업 용도 연면적이 크다는 것이 상업 용도의 과다 추정을 의미하는 것은 아님. 하지만 실제로 용인동백지구의 쇼펄물 PF사업 등 상업 용도의 면적이 과다하여 시설의 활성화를 저해하는 사례가 나타나고 있음.

〈표 5〉 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

- 공모상의 가산점 획득을 위해 업종별 구성이 다양화되는 추세이나, 지역별 업종별 구성은 거의 획일적으로 나타남.
- 백화점, 할인점 + 멀티 플렉스 영화관, 스포츠시설 → 교육시설(학원), 방송국 및 문화시설, 의료시설 유치, 해외 업체 유치
- 역세권 및 중심업무시설에 대한 공모에 있어 고급호텔 등의 숙박시설을 요구하는 경우가 증가하고 있음.

## □ 사업구조의 문제점

- 공모형 PF사업의 핵심 문제는 리스크 분담과 참여자간 역할분담이 미흡한 불완전한 사업구조라고 할 수 있음.
- 대규모 장기간 사업추진으로 인한 높은 리스크 존재

### • 공모기관

- 발주처의 토지비 경쟁유도로 인하여 사업성이 악화되는 사례가 많음.
- 민간에 대한 특혜시비 차단 및 발주처의 수익 극대화를 위해 사업자 선정시 토지가격 입찰 경쟁

- 발주처 위주의 불평등한 사업협약과 과도한 인사권을 요구하는 경우가 많음.
- 관행적으로 SPC 차입금에 대한 출자자로서의 지급보증 의무 면제, 사업해지 조건 및 해제시 손해배상 범위도 일방적으로 유리하게 인정
- 사업 종료시에도 투자금을 현금으로 회수(민간사업자가 지분 인수)
- 출자 지분율의 2배 이상에 해당하는 SPC 임직원 선임권 행사
- 사업 주체로서 기획력 및 적극적 역할이 미흡함.
- 급격한 사업여건 변동시의 실시협약 변경에 능동적이지 못함 : 발주처 감사시 문책을 회피하기 위해 융통성 발휘에 인색
- 장기적 관점에서 프로젝트 선별 발주 능력이 미흡함 : 공모기관들의 사업화 가능성 및 수익성 검증 시스템 미흡

#### • 재무적 투자자

- 글로벌 금융위기 이후 금융기관 경영방침이 급속히 보수화됨.
- 사업 자체보다는 여전히 경기에 순응하는 대출관행이 일반화되어 있음.
- 유동자금이 적체되어 자금순환으로 이어지지 못하고 있음 : 기존 대출에 대한 제한적 만기연장, 신규 대출 대부분 중단
- 기준 금리 인하에도 불구하고 리스크 프리미엄 증가로 부동산 개발사업에는 고금리 대출이 지속(고율의 금리와 수수료 요구, 과도한 신용공여 요구)되고 있으며 이미 약정한 금융조건도 변경할 것을 요구하는 경우도 있음.
- 금융기관 또한 충분한 사업성 평가역량을 갖추지 못하고 있음.
- 사업기획, 마케팅, 설계, 시공, 운영 등 공모형 PF사업 전반의 프로세스와 업무특성에 대한 이해가 부족하고 사업담당 조직과 사업추진 경험이 부재함.
- 건설사 주도로 작성된 사업성 분석자료에 대한 불신으로, 건설사에 고율의 금리와 수수료 및 과도한 신용공여를 요구하는 것이 현실임.

#### • 건설사

- 경기 호황기에 안정적 사업여건에 편승해 무리한 사업수주를 통한 양적인 성장에 치중함으로써 위기를 자초함.



·엄밀한 사업성 평가 없이 무리하게 수주한 사업이 제도적(분양가상한제), 경기적(금융위기 및 부동산 경기 위축) 변수의 변동으로 위기에 처함.

- 건설사들의 신용도 저하로 역할 축소가 불가피함.

·대형 건설사가 일방적으로 사업 리스크를 전담하던 상황에서 건설업 전반의 신용도 하락으로 건설사가 자금조달과 사업추진을 주도하기 어려워짐.

·공모형 PF사업은 장기투자 사업으로 경기변동이나 사업여건의 변화에도 꾸준히 추진되어야 함에도 불구하고, 건설사를 대신할 추진 주체가 부재함.

## □ 사업 참여자 다양화를 위한 제도의 문제점

- 금융기관 출자에 대한 가점을 사업자 선정기준에 포함하고 있으나, 오히려 부작용을 초래함.

·재무구조를 안정화하고 건설사의 독주를 견제함으로써 합리적 사업계획 수립을 유도하기 위하여 가점을 부여하고 있음.

·그러나 사업의 재무구조 안정화 효과보다 금융기관들의 출자 및 대출금 회수 리스크를 건설사에 전가하려는 경향으로 부작용이 발생함(원금+수익 보장, 미분양분 건설사 인수, 출자/대출에 대한 Put-Option 요구 등).

- 공모 예정사업들에 대한 외자유치와 브랜드 파워를 제고하기 위해 외자 유치, 해외 유명 건축가 참여 의무 등 비현실적인 공모 조건을 제시하는 경우가 많음.

·비현실적인 공모 조건으로 민간사업자의 실현 가능성 낮은 공모 제안을 유발함.

·건설업체는 유명 외자기업에 대한 불필요한 유치 경쟁으로 불리한 조건 수락이 불가피함.

·유명 건축가에게 고액의 설계 대가를 지불하는 것은 고비용 사업구조를 초래하는 원인으로 작용할 수 있음.

## □ 「조세특례제한법」 개정으로 인한 세금감면 혜택 폐지

- 현재의 계획대로 3년 후에 취득등록세 감면규정을 폐지할 경우 대부분의 공모형 PF사업이 중단될 위기에 처해짐.

·3년 내에 대부분의 공모형 PF사업이 종료될 수는 없으므로 유예기간이 끝나면 세제

혜택을 조건으로 추진된 모든 공모형 PF사업의 수익성이 악화되고 투자자가 이탈할 것으로 예상됨.

- 현재 시점에서 폐지됨을 가정할 때 주요 PF사업의 수익률이 1.3~2.38% 정도 감소할 것으로 추정됨.

〈표 6〉 주요 공모형 PF사업 수익률 변동 현황

사업명	총사업비	당초 예상 수익률	변경 수익률 (감면규정 폐지시)	증감률
용산역세권	28조원	8.4	6.3	△2.10
상암 DMC	3.3조원	6.23	4.49	△1.74
천안 국제비즈니스	5.5조원	7.41	5.61	△1.80
영등포 교정시설	1조원	8.0	6.7	△1.30
파주 운정	2조원	5.3	3.61	△1.73
고양 삼송	3조원	8.02	5.64	△2.38

자료 : 대한건설협회 내부자료

- 취득등록세 감면규정이 현재 시점에서 폐지됨을 가정할 때, 현재 진행 중인 주요 19개 PFV사업<sup>5)</sup>의 제세금 부담이 1.9조원 이상 추가 발생하는 것으로 추정됨.
- 개정 후 세액은 당초 세액 1조1,432억원 대비 170.4% 증가된 3조 912억원으로 예상

〈표 7〉 주요 19개 공모형 PF사업의 취득등록세 영향

(단위 : 억원)

구분	취득세	등록세	농특세	지방교육세	계
현행	6,094	3,940	609	789	11,433
폐지시	11,635	15,231	1,164	2,883	30,912
차이	5,540	11,290	555	2,093	19,480

자료 : 대한건설협회 내부자료

- 투자촉진을 통한 경기활성화를 위해 도입된 세제감면을 사업 추진단계에서 박탈하는 것은 예측가능한 경영을 불가능하게 하고 법적 안정성을 저해시킴.
- 법률적 안정성 침해로 피해를 입은 PFV들의 각종 소송이 제기될 우려가 있으며 부동산 개발시장의 혼란으로 인하여 불필요한 사회적 비용이 초래될 가능성이 큼.
- 진행 중인 PF사업이 부실화될 경우 건설사는 PF보증채무 상환 부담으로 경영난이 초래될 수 있으며 금융 부문도 동반 부실화될 우려가 있음.

5) 상암랜드마크, 광고 파워센터, 안산사동 90BL, 은평 중심상업지, 송의운동장, 광명역세권, 천안국제비즈니스, 부산 문현혁신도시, 용산역세권개발, 엠시에다, 청라지구, 광주수원, 성남판교, 영등포교정시설, 파주-운정, 송도 U-CITY, 고양삼송, 인천도화, 아산배방

- 세제감면 혜택 폐지는 단기적으로 사업 추진상의 장애를 초래하는 것 외에, 장기적으로도 공모형 PF사업의 안정화 및 활성화를 저해함으로써 공익에 손실로 귀결됨.
- 정부재정의 한계를 감안, 민간자본의 적극적인 투자유치를 통하여 일자리 창출과 경기활성화를 도모하는 정부의 기본적 정책방향과 배치됨.
- 대규모 개발사업을 통한 고용창출, 외국인관광객, 국내외 자본유치 등 다양한 기회가 상실됨.
- 공모형 PF사업은 대규모이고 사업기간이 보통 7~10년 이상의 장기프로젝트로서 민간자본의 지속적인 투입이 이루어져 고용창출 등 경제적 파급효과가 매우 큼.
- 더욱이 법령 개정의 취지가 세수확보에 있다고 볼 때, 법령 개정으로 공모형 PF사업이 좌초될 경우 오히려 장기적으로는 기대할 수 있는 세수의 감소를 초래함.
- 사업이 원활히 추진될 경우 2010년 이후 납부할 지방세 및 개발 후 부동산 매매거래로 인한 취득등록세 등 최소 4조 4천억원 이상이 발생할 것으로 예상됨.

〈표 8〉 주요 공모형 PF사업 향후 납부예상 세액

(단위 : 억원)

구 분	2010년이후 납부할 지방세 규모				소유권 이전		계
	취득세	등록세	재산세	계	취득세	등록세	
용산역세권개발	2,037	1,493	1,341	4,871	6,160	6,720	17,751
주요 22개 PF	3,023	2,215	1,990	7,228	9,140	9,971	26,339
계	5,060	9,708	3,331	12,099	15,300	16,691	44,090

※ 2009년 9월 현재 지방세 납부액이 26%이고, 향후 납부액이 74% 전제로 산정

자료 : 대한건설협회 내부자료

## □ 분양가상한제 적용

- 2007년 9월부터 20세대 이상의 모든 공동주택에 분양가상한제를 실시하였음.
- 이에 따라 분양가상한제 정책발표 이전에 공모절차가 진행된 공모형 PF사업들은 사업성에 심각한 타격을 받음.
- 분양가상한제 적용 이전에 선정된 사업자는 분양가상한제 적용으로 인해 사업제안 및 실시협약시 결정된 수익률에서 문제가 발생함.
- 사업계획의 큰 틀이 정부의 정책 변화에 의해 변경된 것이며, 따라서 실시협약의 변경이 수반되어야 하나 현실에서는 그렇지 못함.

- 더욱이 공모형 PF사업에 분양가상한제를 적용하는 것은 사업의 특성을 감안하지 않은 불합리한 정책임.
- 수용방식을 통해 저렴하게 조성된 공공택지의 일반 주택용지와는 달리 공모형 PF사업의 토지는 경쟁입찰방식에 따라 높은 가격으로 공급됨.
- 주상복합 용도의 토지로서 감정가 이상의 가격에 공급되었으며, 주상복합건축물의 건축비도 일반 아파트의 약 1.5배에 달함.
- 공모형 PF사업의 특성상, 공익성 확보를 위한 시설 투자에 많은 자본이 투입됨을 감안할 때, 분양가상한제가 적용되면 공익성 확보에 소요되는 비용이 사업 손실을 초래하거나 공공시설의 질 저하로 나타날 가능성이 큼.

#### □ 사업 전반에 대한 체계적 관리 부재

- 공모형 PF사업에 대한 법적 근거 없이 관련 법령을 준용하여 사업을 추진하고 있어 문제 발생시 해결을 위한 기준 및 근거가 미비함.
- 공공기관의 자의적 판단 및 기준에 따라 사업을 추진하며, 사업추진 절차 및 기준 등이 공모기관별로 상이하여 혼란이 야기되고 있음.
- 분쟁이 발생하면 법적 다툼 외에 분쟁해결수단이 부재함.
- 사업협약을 이행하지 않거나 일방적으로 지체하여 사회적 문제가 발생할 경우 이에 대한 법적 제재가 미비함.
- 공모형 PF사업을 관리·지원하고 조율하는 통합적 관리시스템이 존재하지 않음.
- 주무부처의 부재로 중앙정부 차원에서는 실질적으로 사업관리를 방치하고 있으며, 이에 따라 전국적 PF사업의 난립, 체계적 관리 미흡, 사업 타당성 검증 문제가 상존함.

## 5. 공모형 PF사업에 대한 정책 방향

#### □ 현행 제도의 불합리성 개선

- 현재 공모형 PF사업의 안정성을 저해하는 중요한 요인 중 하나는 분양가상한제의 일률적 적용임.
- 분양가상한제 적용 이전에 사업자로 선정되었으나 토지매입 완료 후 본격적인 주택

- 사업 시행 이전에 분양가상한제가 도입된 사업장은 예외 없이 분양가상한제 하에서 사업을 추진하여야 함(경기 광명 역세권 사업, 인천 도화 도시개발사업, 인천 청라 경제자유구역지역 등).
- 특히 사업기간의 장기화가 불가피한 특성에도 불구하고 각종 제도변화가 일반 사업들과 동일하게 적용되고 있어 사업의 리스크를 더욱 증대시키고 있음.
  - 현재 국회에서는 민간택지에 대해서 분양가상한제 적용을 배제하는 논의가 진행되고 있으며, 공공택지의 경우에는 85㎡초과 택지에 한해 분양가상한제 폐지가 검토되고 있으나 반대의견이 많아 난항을 겪고 있음.
  - 공모형 PF사업은 법적으로는 공공택지인 경우가 대부분이므로 민간택지가 분양가상한제에서 배제될 경우에는 대상이 되지 못함.
- 공모형 PF사업은 사업의 특성상 분양가상한제를 적용하는 것이 논리적으로 불합리하며, 민간택지 공공택지 구분 없이 공모형 PF사업에 대해서는 분양가상한제를 배제할 필요가 있음.
- 공모형 PF사업은 단순한 주택개발사업이 아니라 상업시설 및 업무시설은 물론 해당 지구내 공공기반시설과 공공시설 등을 아울러 공급하는 도시개발사업으로 전체 사업지에서 유상으로 공급하는 시설의 판매(혹은 임대)수익을 통해 무상공급토지의 사업비를 충당하여야 함.
  - 결국 공모형 PF사업에서의 주택사업은 사업수익을 위한 유상공급시설의 하나이며, 이에 대한 수익을 제한하는 것은 본 사업의 추진취지에 어긋남.
  - 공공택지의 경우에도 당초 택지조성 과정에서는 공공사업이지만 공모형 PF방식으로 사업시행자를 선정함과 동시에 해당 부지는 민간택지(민간이 경쟁에 의하여 택지를 매입한 사업지)에 해당됨. 따라서 당초 택지조성이 공공사업이라는 이유로 공공택지로 간주하는 것은 문제가 있음.
- 공모형 PF사업에 대하여 분양가상한제를 배제할 수 있는 방법은 다음과 같음.
- PFV에 대한 법령제정을 통해 PFV로 추진되는 공모형 사업에 대한 「주택법」의 분양가상한제 적용 배제
  - 가칭 「공모형 PF사업에 관한 법률」을 제정하여 공모형 PF사업을 정의하고 이에

해당하는 사업은 배제

- 「주택법」상 공공택지에 대한 정의<sup>6)</sup>를 변경하여 공모형으로 공급되는 택지를 공공택지에서 제외하는 방법도 대안이 될 수 있음.
- 「조세특례제한법」에 의한 취득등록세 감면 혜택 또한 현행대로 유지하는 것이 필요함.
- 세금감면 혜택을 전제로 추진한 사업의 안정성을 훼손하는 것은 공공과 민간 모두에게 부작용이 큼.
- 향후에도 민간자본의 적극적인 유치를 통해 도시개발 및 기반시설 확충을 꾀할 수밖에 없다는 점에서 유인책으로서 존속이 필요함.

## □ 사업구조의 개편

### • 공모기관

- 공모기관의 리스크 분담(Risk Share)에 대한 인식 전환이 필요함.
- 공모기관이 사업의 리스크를 적정 분담함으로써 사업에 대한 안정성 제고 및 관리의 효율성을 향상시키려는 노력이 요구됨.
- 공공부문이 리스크를 분담하게 되면 사업의 안정성 및 신용도가 개선됨에 따라 자금 조달에 유리하게 됨.
- 발주처의 책임이 증가하면서 사업수행 주체인 SPC에 대한 철저한 운영과 관리의 필요성을 인식하게 되고 이는 결국 효율적인 사업추진의 결과로 이어질 것임.
- 지분 참여 확대로 사업 안정성을 부여할 필요가 있음.
- 통상 공모기관의 SPC 참여 지분이 20% 미만으로 획일화되어 있으나 이를 30% 한도 내에서 확대할 수 있도록 관계 법령 개정이 요구됨.
- 발주처가 최대 출자자로서의 역할을 함으로써 사업구조의 안정화에 기여할 수 있음 (과거 일종의 투자자에서 사업 참여자로 역할 전환).
- 실시협약 변경에 대한 융통성을 부여하여야 함.

6) 현행 공공택지의 범위는 공공사업의 의하여 개발 조성되는 공동주택이 건설되는 용지를 의미하며 법에서 제기하는 공공사업의 범위에는 국민주택건설 또는 대지조성사업, 택지개발사업, 산업단지개발사업, 국민임대주택단지, 수용 및 사용방식의 도시개발사업 및 경제자유구역개발사업 등임(「주택법」 제2조 3의 2).

- 대내·외 경제 환경변화 등 불가피한 경우에 한해 사업(협약서) 변경 및 조정이 가능하도록 하는 방안이 검토될 필요성이 있음.
- 공공기관이 급격한 대외 여건변화에 의한 사업지연 등에 탄력적인 대응이 가능하도록 협약서 내용을 수정(토지중도금 연체료 지급조건 완화, 컨소시엄 구성원 변경 등)할 수 있는 근거 마련이 요구됨.
- 실시협약 변경에 따른 발주처 담당직원에 대한 면책보장 및 감사상의 불이익 등에 대한 보완조치가 마련될 필요가 있음.

- PF 컨소시엄 구성원의 변경이 가능하여야 함.

- PF사업이 장기간에 걸쳐 대규모의 자본이 투입되므로 민간 참여자의 계약 해지 등이 발생할 경우에는 SPC 구성원들의 선별적 퇴출이 용이하게 할 필요가 있음.

#### • 재무적 투자자

- 리스크 분담(Risk Share)에 대한 인식 전환이 필요함.

- 금융위기 이후 금융기관의 역할은 ‘재무적 투자자’가 아닌 ‘단순 대출자’ 혹은 ‘보증사업자’ 수준으로 위축됨.
- 프로젝트 파이낸싱의 본래 취지에 부합하도록 과도한 신용공여는 지양하되 공모기관과 함께 적정 수준에서 현재보다는 리스크를 분담할 필요가 있음.

- 부동산 개발 및 자산관리에 대한 전문성을 확보하여야 함.

- 「자본시장통합법」의 탄생으로 금융시장에서 부동산에 대한 관심이 더욱 증대되고 있는 등 부동산 분야의 전문성에 대한 요구가 커지고 있으므로 개발사업에 대한 사전적 검토를 담당할 전문 인력을 충분히 갖추어야 할 것임.
- 금융기관들의 대규모 도시개발사업에 대한 참여의식의 전환도 요구됨. 즉 단순 대출자에서 투자자로서의 면모를 갖추기 위한 핵심역량(사업에 대한 타당성 분석 및 판단 능력, 자금조달에 대한 다양한 기법과 리스크 관리 능력)의 확보와 책임의식이 요구됨.

## □ 공모 방식의 개선

- 가점부여를 통한 금융기관 우대 조치를 폐지하고 사업주체별 자율적·책임분담형 참여형태의 유도가 필요함.
- 장기적으로 금융기관의 개발사업에 대한 전문성 확보가 이루어질 때까지 일방적인 금융기관 투자에 대한 가점 등의 조치는 적절치 않음.
- 사업시행자 선정방식에서 금융기관의 참여형태(단순 지분)보다는 책임분담 및 역할을 평가할 수 있는 평가방법의 개발이 요구됨.
- 실시협약시 제출하는 사업협약서 외에 불공정한 이면계약을 방지할 수 있는 제도적 보완조치가 필요함.
- 토지대금에 대한 개선으로 사업비 부담을 완화하여 원활한 사업 추진을 지원할 필요가 있음.
- 토지비를 감정가에 매각하거나, 토지대금 납부를 사업종료시에 정산, 사업기간의 이자에 대해서는 발주처 조달금리 수준에서 조정하는 등의 토지대금 납부 부담을 완화할 필요가 있음.
- 중장기적으로는 토지를 매각하는 방식에서 임대형 방식(부분 혹은 일괄)등을 도입함으로써 분양중심의 토지공급방식에 변화를 시도할 필요가 있음.
- 토지처분방식의 변화(분양→임대)는 총사업비를 낮춤으로써 사업수익을 개선시킬 수 있을 뿐만 아니라, 향후 상업시설도 분양하지 않고 임대운영하는 방식으로 사업구조 전환이 용이하게 됨. 이는 개발 종료 후 사업지를 활성화 시킬 수 있는 원동력이 될 수 있음.
- 공모조건의 충분한 검토를 통해 사후에 참여자간 이견으로 인한 갈등이 발생할 수 있는 소지를 최소화하여야 함.
- 공모시 필수조건, 권장조건 등을 충분한 검토 후에 가능한 한 구체적으로 공고할 필요가 있으며, 이와 함께 현행 공모기간(3개월)의 연장이 수반되어야 할 것임.
- 충분한 사전검토 및 지역특성을 고려하지 않은 비현실적인 공모조건 제시의 자제(외국기업의 참여 및 외자유치, 세계 유명 건축가의 설계 등)



## □ 공공부문의 체계적 관리

### • 체계적 관리의 필요성

- 공모형 PF사업에 대한 계획적 관리(계획-개발-운영)에 대한 필요성이 확대되는 가운데 중앙정부의 역할이 요구됨.
- 현재와 같이 개발 공공발주자 주관의 공모사업의 추진은 양적이나 질적 측면에서 통합적인 관리가 어려움.
- 이해 당사자 간의 이윤추구 극대화로 최종 수요자 및 지역경제에 부정적 영향을 초래할 가능성이 존재함(높은 원가로 인한 분양가 및 임대료 상승).
- 해당 공모기관의 역량으로는 금융위기와 같이 불가항력적인 환경변화에 대한 대응 등이 효율적으로 진행되는데 한계가 있음.
- 따라서, 중장기적으로 공모형 PF사업에 대한 법령 제정 및 조직 체계 설립을 검토할 필요가 있음.
- 현재 공모형 PF사업에 대한 법적 근거가 없이 관련 법령을 준용하여 사업을 추진하고 있어 문제 발생시 해결을 위한 기준 및 근거가 미비함.
- 근래의 취득등록세 감면 폐지 및 작년의 법인세 감면 폐지 논란에서와 같이 현재 사업구조의 법적 안정성이 취약함.
- 시장 규모가 매우 커지고, 사업유형이 다양화되면서 이해관계자가 복잡해지고 있음.
- 건설 및 도시개발사업에서 중요한 비중을 차지하고 있으며, 본질적으로 공공사업인바 국민생활과 국가경제에 미치는 파급효과가 크므로 이에 대한 대비가 요구됨.

### • 법제화 및 조직화 방향

- 공모형 PF와 관련된 법령 제정은 두 가지 방향으로 고려할 수 있음.
- PFV 사업구조의 안정성에 초점을 맞추어 2006년 추진되었다가 보류된 가칭 「프로젝트금융투자회사법」 재추진
- SOC 민간투자사업의 「사회기반시설에 대한 민간투자법」과 유사하게 공모형 PF사업의 제반 사항을 규율하는 가칭 「공모형 PF사업에 관한 법률」을 제정

- 중장기적으로 볼 때, 현재 사업 추진 과정에서 나타나는 다양한 문제점을 종합적으로 조정·관리하기 위해서는 가칭 「공모형 PF사업에 관한 법률」을 제정하는 것이 바람직하다고 판단됨.
- 개발계획의 중복성 탈피, 지역의 적합성 등을 고려한 광역적 차원에서의 공모형 PF사업의 계획적 관리를 위해서는 근거 법률 및 담당 조직의 설립이 필요함.
- 실시협약 변경의 융통성을 위해서도 기본계획과 같은 가이드라인이 필요함.
- 경제여건 변동, 과열 수주경쟁으로 인한 비현실적인 설계 등에 대한 변경 지침을 제공할 필요가 있음.
  
- 참고로, SOC 민간투자사업은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」을 기본 법령으로 하고 이에 근거하여 기본계획, 표준협약(안)을 제공하고 있음.
- 기본계획 : 민간투자사업의 시행 지침으로서 당해 연도의 민간투자사업 방향성과 예측 가능성을 제공
- 표준협약(안) : 민간 사업자에게 표준적인 사업 이행의 조건들을 제시
  
- 공모형 PF사업의 타당성 검증, 사업형태의 결정, 개발의 효용성 분석 및 사업을 관리지원할 수 있는 종합적 조직 체계를 검토할 필요가 있으며<sup>7)</sup>, 주요 기능은 아래와 같음.
- 광역적 차원에서의 해당 개발사업에 대한 적정성 판단 후 선도 사업, 핵심 사업 등을 도출
- 사업 추진 과정에서 필요할 경우 사업변경을 조건으로 공공부문이 지원(토지가격 조정, 기타 계획기준의 완화 등)
- 공모형 PF사업을 지역경제 활성화 정책의 수단으로 활용하도록 해당 지자체 및 광역자치단체와 공조

이승우(연구위원·swoolee@cerik.re.kr)

김현아(연구위원·hakim@cerik.re.kr)

7) SOC 민간투자사업에서 KDI 공공투자관리센터의 역할을 참조할 수 있음.