

## 공모형 PF 사업 '표류', 해법 없나

# 줄줄이 좌초 위기... 공모형 PF 사업 어떤 상황인가

- 전국 35개 사업 중 21개 불투명, 장밋빛 청사진에서 '애물단지'로 -

강해성 | 대한건설협회 SOC민자팀장

**우** 리나라 도심의 스카이라인을 바꿀 대규모 복합 개발사업들이 좌초 위기에 직면해 있다. 단군 이래 최대의 개발 사업이자 한강르네상스의 핵심 사업인 용산 국제업무지구는 사업성 악화로 인한 지급 보증 문제로 주간 건설사가 사업의 주도권을 포기했고, 사업성이 가장 좋았던 판교 알파돔시티도 토지 중도금을 내지 못해 계약 해지 상황에 몰리고 있다. 하늘 높이 치솟은 이들 사업들의 조감도를 바라보면 안타깝기 그지없다.

공모형 PF 사업은 도시의 계획적 개발을 위해 지난 2001년에 도입되었다. 이는 공공부문이 특정 부지를 대상으로 개발 사업을 수행할 민간 사업자를 공모하여 선정하고 공공과 민간이 공동 출자하여 프로젝트회사(PFV)를 설립한 뒤 자금을 조달하여 사업을 시행하는 민관 합동 개발 방식이다. 공공도 사업 주체의 일원으로 참여하기 때문에 민관 합동

형 PF 사업이라고도 불린다. 이처럼 전국적으로 진행 중인 공모형 PF 사업은 35개 사업에 120조원 규모에 이른다. 현재까지 파악된 바로는 35개 사업 중 60%인 21개 사업의 추진이 불투명하다. 7개 사업은 이미 중단되었거나 유찰되었고 토지 매매 단계인 14개 사업은 사업성 악화로 토지 대금 조달이 안 되어 사업 추진에 애로를 겪고 있다.

### '참여 주체 모두의 공동 책임'

왜 이렇게 되었나? 가장 근본적인 이유는 갑작스런 주택 경기 악화에 있다. 대다수 공모형 PF 사업들이 추진된 것은 지난 2006년에서 2008년으로 부동산 경기가 활황일 때였다. 이 당시만 해도 사업 계획은 모두 장밋빛 청사진이었으나 2008년 하반기 글로벌 금융위기 직후 부동산 경기가 침체되면서 모든 것이 어그러지게 되었다. 따라서 외견상으

로 모든 책임은 건설사에 있는 듯하지만 그 내용을 들여다보면 참여 주체 모두에게 책임이 있다할 수 있다.

우선 건설사들은 2000년대 중반 PF 사업에 대한 핑크빛 전망으로 기대 수익을 과도하게 잡았다. 주식이나 집값은 오를 때는 계속 오를 것만 같고 떨어질 때는 계속 떨어질 것만 같은 속성을 가지고 있다. 또한 3~4년 전만 해도 제2기 신도시의 최고 알짜 땅에 최고급 주상 복합과 업무 시설을 넣어 최대의 수익을 누릴 수 있을 것으로 기대했다. 지나치게 부동산 경기만 믿고 사업을 추진하여 주택 경기 하락을 간과한 것이다.

둘째, 발주처도 경기 호황을 이용해 과도한 토지비 경쟁을 유발하여 사업성을 악화시켰다. 용산 국제업무단지는 토지대가 당초 3조원대였으나 사업자간 경쟁으로 8조원으로 급등하였고 판교 알파돔 시티는 4조 7,000억원의 총사업비 중 토지비가 2조 3,000억원으로 50%에 이른다. 결국 민간 사업자간 경쟁 과열로 형성된 높은 토지대는 사업성 악화의 요인이 되었다. 또한 토지주가 출자사로 참여해 같은 출자자에게 토지 대금 납부를 요청하는 구조적인 문제점도 안고 있다.

셋째, 금융권도 투자 목적보다는 시공사 보증을 통한 대출로 이자와 수수료 수익만 기대했다. PF 사업은 본래 비소구 금융으로 금융기관이 미래의 현금 흐름 등 사업성을 보고 사업 참여를 결정해야 함에도 불구하고 지급 보증 요구 등 사업 리스크를 전부 건설사에 전가하는 관행에서 벗어나지 못했다.

정부의 부동산 정책 변경도 일조했다. 2007년 9월 분양가상한제가 시행됐다. 주상 복합 수익성이

급락했고, 주택 공급 정책도 신도시 개발에서 도심 재생으로 바뀌면서 공모형 PF 사업의 암운이 깃들기 시작했다. 특히 분양가상한제는 복합 개발에 소요되는 사업비를 감당할 수 없게 만들었다. 공모형 PF 사업은 주거·상업 시설 외에 도시 명품화를 위한 많은 문화·체육 시설, 공공 시설물 등을 설치토록 하고 있으나 대부분 분양가에 반영되지 못했을 뿐만 아니라 초고층 복합 건축물은 건축비가 일반 아파트에 비해 약 1.5배 소요되어 적자 구조가 불가피하기 때문이다.

더욱이 공모형 PF 사업에 대한 총괄 정부 부처도 없어 전국의 공모형 PF 사업에 대한 관리는 물론 PFV 법인 수 등 실태조차 파악이 안 되고 있다. 이러한 경기 순환 및 구조적 문제점 등으로 인해 부동산 경기에 편승하여 추진되었던 공모형 PF 사업들은 끝단지에서 애물단지로 전락하게 되었다.

## 사업 조건 변경 'SOS'

현재 사업 추진에 어려움을 겪고 있는 공모형 PF 사업들은 대부분 토지 매매 단계에 있는 사업들이다. 사업 제안 당시에 비해 급격한 사업 환경 악화로 수익은커녕 손실이 불가피해졌다. 이 때문에 금융권이 투자를 기피하여 사업이 지연되거나 표류하고 있으며, 일부 사업은 계약 해지 상황에 몰리고 있다. 발주처, 금융기관, 건설사 등 참여 주체는 현재의 경기 여건으로는 사업 추진이 불가하다는 것을 인식하고 사업성 개선을 위한 사업 조건 변경을 협의 중에 있다. 사업성 개선을 위해 건설사들이 요구하는 사항은 주거 비율 및 용적률 상향, 공공기관인 발주처의 신용 보강 요청 등을 요구하고 있으나 발주처는 특혜 시비와 형평성 문제 등으로 사업 조

## 공모형 PF 사업 추진의 애로 사례

| 사업별 애로 사항                                                                                                   | 발주처 입장                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자금본 증자 및 자본에 따른 책임 부담, 용적률 상향 등 (용산 국제업무지구)</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설사의 지급 보증 필요</li> <li>• 용적률 상향 등 특혜 시비 우려</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지중도금반환채권 활용을 통한 발주처의 신용 보장 요청 (성남 판교, 광고 파워센터, 상암 DMC)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 특혜 시비 우려로 수용 곤란</li> </ul>                            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업성 개선을 위해 주거 비율 상향 조정(광교 파워센터)</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 특혜 시비 우려로 원칙적 불허</li> </ul>                           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 보증 또는 추가 출자시 발주처의 참여 요청 및 토지 대금 납부 일정 조정(화성 동탄, 아산 배방)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 신용 제공·추가 출자 불가 및 토지 대금 납부 일정 연기 불가</li> </ul>         |

건 변경에 보수적으로 대응하고 있다.

### 해결책 없다

그렇다면 해결책은 없는가? 가장 좋은 해결책은 사업자와 발주처가 자율적으로 사업 조건을 조정하는 것이나 현실적으로 쉽지 않다. 따라서 우선 단기적으로 제3자인 정부 차원의 개입과 역할이 필요하다. 공모형 PF 사업은 공공기관이 출자하여 민관이 합동으로 추진하는 사업으로 공공 사업의 성격이 강하다. 특히 대부분의 사업들이 지역의 랜드마크로서 도시의 종합적 기능이 집약된 핵심 시설들로 공익성이 크기 때문이다. 또한 당면한 PF 사업의 위기의 원인이 개별 사업자의 문제라기보다는 금융 위기와 경기 침체라는 외부 환경 변화 요인이 크므로 드러난 리스크를 적정 분담할 수 있도록 중재해줄 정부의 역할이 커지고 있기 때문이다. 이들 사업들이 좌초될 경우 건설사와 금융권의 동반 부실, 수분양자의 입주 지연 등 재산상 손해, 지역 경제 발전 저해 등 경제·사회적 파장이 엄청날 것으로 예상된다.

중장기적으로는 가칭 「공모형PF사업에 관한 법률」을 제정하여 전국의 개발 계획에 대한 중복성 배제, 지역의 적합성 등을 고려한 종합적인 개발 계획 추진이 필요하다. 또한 대규모 개발 사업에 대한 안정적인 사업 추진 여건 조성을 위해서라도 법 제정이 시급하다. 실제로 지난 2008년에는 정부가 갑자기 PFV 법인세 감면 규정을 폐지한다고 『법인세법』 개정안을 입법 예고했다가 취소하여 투자자들의 가슴을 쓸어내리게 한 바 있었고, 그 다음해인 2009년에는 세수 확보를 위해 모든 PFV 법인에 대한 취·등록세 감면 규정 폐지를 추진했다가 결국 신규 사업에 대해서만 3년 일몰제를 도입하기도 했다. 이러한 사태는 대규모 개발사업이 그 특성상 투자 리스크가 높고 7~10년 간 장기간 추진됨에도 불구하고 안정적인 법 토대가 없기 때문에 발생한 것이다.

위기는 또 다른 기회라고 했다. 이번 기회에 드러난 문제점들을 바로잡고 공모형 PF 사업들이 합리적으로 추진되어 지역의 균형 발전과 국가 경제 발전에 기여하는 사업으로 거듭나기를 기대한다. CERIK