

민관 합동 공모형 PF사업의 활성화 방안에 관한 소고 : 민간부문의 입장에서

A Study on Promotion of Confederacy Style
Public-Private Partnership Project Financing Business :
Focus on view of a Private Sector

이종규 한양대학교 도시공학과 박사과정(제1저자)
Lee Jong-Kyu The Doctor's Course, Graduate School of Urban Studies,
Hanyang Univ.(Primary Author)
(nicekyu@hanafos.com)

이주형 한양대학교 도시공학과 교수(교신저자)
Lee Joo-Hyung Professor, Graduate School of Urban Studies,
Hanyang Univ.(Corresponding Author)
(joo33@hanyang.ac.kr)

목 차

- I. 서론
 - 1. 연구의 배경 및 목적
 - 2. 연구의 범위 및 방법
- II. 공모형 PF사업의 개요
 - 1. 공모형 PF사업의 특징 및 효과
 - 2. 공모형 PF사업의 위험요소
- III. 공모형 PF사업 현황 및 문제점
 - 1. 추진 사업 현황 및 문제점
 - 2. 추진 예정 사업의 현황과 전망
- IV. 공모형 PF사업의 활성화 방안
 - 1. 표준화된 공모지침서 마련
 - 2. 대금의 납부방법과 수납방법 개선
 - 3. 경쟁입찰방식 및 배정방법의 개선
 - 4. 최소지분 및 보증금 규모 탄력적 적용
 - 5. 도급순위 및 입찰참여 제한 규정 수정
 - 6. 공모지침서에 명문화된 프로젝트 통제화 삭제 또는 수정
 - 7. 개발 아이디어에 높은 점수 부여
 - 8. 다양한 분야의 민간부문 참여확대 기회 제공
- V. 결론

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

“민관 합동 공모형 PF사업(이하 “공모형 PF사업”이라 칭함)”이란¹⁾ 한국토지공사와 대한주택공사, 지방자치단체 등 공공기관이 도심지 역세권이나, 신도시개발, 도심재개발, 공공택지지구의 중심지 등을 개발하기 위해 민간의 금융자본과 아이디어를 공개모집하는 개발방식이라고 정의하고 있다.

우리나라에서 공모형 PF사업의 출발은 택지개발촉진법시행령이 개정된 2001년 7월부터라고 할 수 있다. 동시행령에 따르면 개발면적이 165만㎡ 이상인 택지개발지구 안에서 지형조건과 다양한 시설용도 등을 고려해 복합적이고 입체적인 개발이 필요하다고 인정되는 구역에 대해서는 세부개발계획의 공모를 통해 택지를 수의계약으로 공급할 수 있도록 되어 있다²⁾. 이를 근거로 공공택지개발사업자가 민간기업의 우수한 아이디어를 공모하여 공공-민간 합동으로 부동산을 개발할 수 있게 된 것이다. 공모형 PF사업의 도입 취지는 한국토지공사 또는 대한주택공사가 시행했던 신도시 개발사업의 결과로 나타난 문제점을 해소하기 위함이었다.

주민들이 개발된 신도시에 입주하고도 상당기간 지나서야 주민생활기반시설 및 편의시설이 제공됨에 따라 입주 주민들의 생활에 크게 불편함을 초래했다는 문제점을 해소하기 위한다는 취지로 공모형 PF사업이 도입되었던 것이다.³⁾ 대표적인

공모형 PF사업으로는 한국토지공사가 추진했던 “경기용인죽전지구역세권개발사업”을 들 수 있다. 이 사업은 기존 신도시 개발사업의 문제점을 해소하고 IMF 외환위기 이후 토지매입에 따른 건설업체의 자금 부담을 덜어줘 건설경기 활성화를 선도한다는 취지로 도입하였던 것이다.⁴⁾

그 결과, 공공부문과 민간부문이 합동으로 전문적이고 통합적인 개발사업이 가능해졌으며 이에 참여하는 공공기관 및 민간업체가 상호 리스크를 분산함으로써 안정성을 확보하는 등 부동산개발사업의 새로운 전기를 마련했다고 볼 수 있다.⁵⁾

이의 결과로 공공기관은 공모형 PF사업을 더욱 확대할 계획이고 민간부문, 특히 건설업체들은 침체되고 있는 주택건설 및 SOC건설시장을 대신할 돌파구로 공모형 PF사업을 적극 추진할 계획이며 금융기관들도 공공성과 리스크분산을 동시에 추구할 수 있다는 이유로 공모형 PF사업을 통해 부동산 개발사업에 적극 참여할 계획으로 있다. 이처럼 공모형 PF사업이 여러 분야에서 점차 그 비중과 중요성을 높여가고 있는 반면 그만큼 노출되는 문제점도 증대하고 있다. 공공부문은 공공성보다는 상업성을 우선시한다는 점, 민간부문은 제한적인 참여에 따른 소수특정업체에 한정된다는 점과 대규모 지급보증리스크를 가진다는 점, 그리고 사업적으로는 공모형 PF사업의 물적 증가에 비해 사업성이 낮은 프로젝트도 무분별하게 등장한다는 점 등이다. 이에 대해 본 연구는 민간부문의 입장에서 공모형 PF사업의 문제점을 분석하고 개선방안을 제

1) 국어사전. 네이버(www.naver.com). [2009.3.20].

2) 신흥범. 2008. “50조 복합단지 개발사업을 잡아라”. 파이낸셜뉴스. 3월 19일자.

3) 박영규. 2008.2.15. “PF사업 공모사례 및 개선방안”. 대형 복합개발사업의 공모동향과 발전방향에 관한 세미나. 건국대학교 부동산도시연구원.

4) 전수현·민규식. 2007. “공공·민간합동형 PF사업 활성화에 대한 고찰-도시개발사업 중심상업용지 복합개발을 중심으로”. 주거환경 제5권 제1호. 서울 : 한국주거환경학회. p17.

5) 조주현. 2008. 대형 복합개발사업의 공모동향과 발전방향에 관한 세미나 자료집. 건국대학교 부동산도시연구원.

시함으로써 공모형 PF사업이 활성화되는 계기를 제공하는 데 목적이 있다.

2. 연구의 범위 및 방법

선행연구를 참조하면 “공공-민간 합동개발사업” 또는 “복합단지개발프로젝트파이낸싱사업”, “공공-민간 합동개발 프로젝트사업” 등의 주제로 여러 논문들이 연구되거나 세미나 등을 통하여 발표되고 있다. 대표적인 논문으로, 송영석(2007)은 프로젝트 기획자인 한국토지공사에서 추진한 프로젝트를 중심으로 공공성 확보를 강조⁶⁾하였고 전수현, 민규식(2007)은 공공부문의 기대효과 측면을 강조⁷⁾하였으며 김영상(2008)은 한국토지공사 입장에서 공모형 PF사업을 고찰⁸⁾하였다.

이밖에도 여러 논문을 요약하면 첫째, 공공-민간합동 개발사업에 대한 방향과 관련된 주제와, 둘째, 프로젝트파이낸싱의 구조와 문제점에 대한 주제로 요약되었고 셋째, 이들에 대한 개념적, 이론적 접근이 공통적인 내용이었다. 이처럼 기 발표된 논문들의 특징은 공공부문의 입장에서 분석, 제시한 논제들은 많았으나 민간부문의 입장에서 분석, 제시한 논제는 부족하다는 점이다.

이에 본 연구의 범위는 민간부문의 입장에서 공모형 PF사업의 문제점 및 개선방안을 연구하고자 한다. 이를 위해 기존의 연구문헌들을 참조하고 기 시행되었던 공모형 PF사업의 공모 사례, 특징, 공통점과 차이점, 변화추세 등을 공모지침서 중심으로 분석할 것이다.

이와 관련된 프로젝트는 2000년대 이후 한국토지공사와 대한주택공사에서 추진하였던 공모형 PF사업을 주로 선정하였다.

II. 공모형 PF사업의 개요

1. 공모형 PF사업의 특징 및 효과

먼저 개념적인 특징을 살펴보면 공모형 PF사업은 첫째, 공모형 사업이라는 점, 둘째 공공-민간 합동사업이라는 점, 셋째, PF사업이라는 점 등 세 가지의 특징을 가진 사업이다. “공모형”이라는 개념은 특정사업을 추진하는 공공기관이 민간사업자를 선정하는 과정에서 사업의 개괄적인 개념과 이의 충분필요조건을 공개적으로 제시하고 이를 근간으로 참여하고자 하는 민간사업자를 선정하는 과정이다. 이런 측면에서 공공기관이 발주하는 턴키사업이나 제안형 개발사업과 다르다고 할 수 있다.

“공공-민간 합동사업”이라 함은 제3섹터형 개발사업이라고도 하는데 사업주체로서 공공기관과 민간기업이 동시에 참여하여 그에 해당하는 책임과 권한을 가진다는 의미이다. 이런 의미로 볼 때 공공기관이 사업주체가 되어 직접 시행, 시공하는 제1섹터형 사업 또는 민간기업이 토지를 매입하여 직접 시행, 시공하는 제2섹터형 사업과 다른 점이며 공공기관이 단순히 토지만 매각하기 위하여 행하는 토지매각방식의 공모형 사업과도 다른 점이라 할 것이다.

PF사업이라 하는 것은 특정사업을 추진하는 과

6) 송영석. 2006. “공공-민간 합동 PF를 활용한 택지개발사업의 공공성 확보 효과 및 개선방안에 관한 연구”. 중앙대학교 석사학위 논문.

7) 전수현, 민규식. 전거서.

8) 김영상. 2008. “토지공사 공공민간합동형 PF사업의 현황과 개선방안”. 토지연구 제27권. 경기 : 한국토지공사 국토도시연구원. p41.

정에서 소요되는 자금을 “프로젝트파이낸싱방식”으로 조달하는 것을 말한다. “프로젝트파이낸싱방식”⁹⁾이라 함은 특정한 프로젝트의 사업성을 기초로 하여 자금을 조달하는 금융기법이다. 프로젝트 파이낸싱은 해당 프로젝트의 현금흐름에 근거하여 자금을 조달하기 때문에 프로젝트가 실패하더라도 해당 프로젝트의 자산 또는 현금흐름에 한해서 채권변제 청구가 가능하며 그와 별개인 사업주의 또 다른 자산이나 프로젝트에는 청구할 수 없다는 비소구금융(non-recourse financing)이라는 특성이 있다. 이런 의미로 볼 때 특정 프로젝트와 상관없이 사업자의 담보력이나 보증력을 기준으로 자금을 조달하는 기업금융(corporate financing)과 다른 점이다.

공모형 PF사업에 참여함으로써 얻을 수 있는 효과를 구체적으로 공공부문과 민간부문으로 나누어 설명하면 다음과 같다.

우선 공공부문의 참여효과를 살펴 보면, 첫째, 토지이용의 효율화가 가능해진다는 점이다. 기존의 공공개발사업은 공공기관은 공공성 위주의 토지이용계획을 수립한 데 비해 건축부문을 담당한 민간기관은 수익성 확보에 중점을 두는 이중구조였다. 이의 결과로 당초에 의도한 토지이용계획의 방향과 실제토지이용 간의 괴리가 발생하게 되었다.

이 같은 괴리를 최소화하기 위하여 공모형 PF사업을 도입, 추진함으로써 적기에 최적의 도시공간을 형성하는 효율적 토지이용을 가능케 한 것이다.

둘째, 주민편의시설의 적기 제공이다.

기존 택지개발사업의 경우 주민입주시기와 편의시설의 건축시기가 일치하지 못해 입주민의 불편을 야기하였다. 이에 공모형 PF사업을 도입함으로써 주민 입주시기와 동시에 편의시설을 완공하

표 1_ 공모형 PF사업의 개념적 특징 비교

구분	개념	비교점
공모형	사업의 필요, 충분 조건을 공개하여 민간사업자를 모집	제안사업
공공-민간 합동형 (제3섹터형)	사업주체로서 공공기관과 민간기업이 동시에 참여하여 그에 해당하는 책임과 권한을 가짐	제1섹터형(공공) 제2섹터형(민간)
PF형	특정한 프로젝트의 사업성을 기초로 하여 자금을 조달하는 금융기법	기업금융(CF형)

여 사업지구 입주민에 대한 편의서비스를 적기에 제공할 수 있게 되었다.

셋째, 공공부문이 사업에 참여함으로써 개발에 따른 이익을 공적부문이 공유하게 되고 그 개발이익을 다시 공적 사업에 투자 재원으로 이용할 수 있다는 점이다.

넷째, 공공성 실현이 적극적으로 가능해진다는 점이다. 공모형 PF사업에 참여하는 공공부문은 시작부터 사업정산까지 민간부문과 공동으로 추진하기 때문에 그 과정 중에 공공성 확보를 위하여 적극적으로 의사결정에 참여함으로써 공공성을 유지, 확보할 수 있는 것이다.

다음으로 민간부문이 공모형 PF사업에 참여함으로써 얻을 수 있는 효과를 살펴보면, 첫째, 공공부문에서 전유했던 공공사업을 민간부문이 자본, 기술, 효율성과 창의력을 이용하여 직접 시행할 수 있는 기회를 얻을 수 있다는 점이다. 기존의 공공사업은 공공부문이 민간부문에 공사발주방식으로 진행했는데 반해, 공모형 PF사업은 민간부문이 직접 시행자로서 참여할 수 있다는 효과가 있다.

9) 이경미. 2007. “PF사업의 개발특성 연구”. 건양대학교 석사학위 논문. p7.

둘째, 프로젝트파이낸싱을 통한 자금조달이 용이해진다. 공모형 PF사업을 통해 신용도가 우수한 공공부문이 적극적으로 참여함으로써 프로젝트파이낸싱을 통한 자금조달이 용이해 지고 국내 건설 시장의 자금조달구조와 개발방식의 변화에도 기여하게 된 것이다.

셋째, 택지개발에 대한 경험이 부족한 민간부문에 공공부문의 택지개발 노하우가 접목됨으로써 민간부문의 택지개발사업을 보완할 수 있다.

넷째, 신뢰도 제고의 장점이 있다. 민간부문만 참여하는 사업에 있어서는 공익성이 떨어지는 단점이 있어서 각종 이해관계자, 특히 주민, 수분양자 등으로부터 사업진행과정 및 그 결과에 대한 의구심 등을 받을 수 있으나 공공부문이 사업에 직접 참여함으로써 사업의 안전판 내지 균형추 역할을 담당하여 사업완수에 대한 신뢰를 주기 때문에 사업의 성공적 수행을 돕게 된다.

2. 공모형 PF사업의 위험요소

한편으로 공공부문과 민간부문이 동시에 참여함으로써 발생할 수 있는 위험요소도 존재한다. 공공부문 입장에서는 첫째, 당초 계획보다 공공성이 상실될 수 있으며, 둘째, 참여한 민간부문의 부실화(경영부실화, 참여부실화 등)에 따른 그 결과의 책임을 공공부문이 공공부문의 의사와 관계없이 부담할 가능성이 있고, 셋째, 이로 인한 공공부문의 이미지 손실을 가져올 수 있다.

민간부문에 있어서의 위험요소로는 첫째, 공공부문의 적극적인 간섭에 따른 효율성과 사업성을 악화시킬 수 있으며, 둘째, 의사결정과정에서 공공부문이라는 명분과 지위에 의해 적극적인 활동이

표 2_ 공모형 PF사업의 효과

구분	효과
공공부문	① 토지의 효율적인 이용 ② 주민 편의시설의 적기 제공 ③ 개발이익의 공적 부문 재투자 ④ 공공성을 위한 적극적인 의사결정
민간부문	① 공공사업의 직접 시행 참여 기회 ② PF를 통한 자금조달 용이 ③ 택지개발의 노하우 보완 ④ 이해관계자들로부터 신뢰성 확보

위축될 수 있다.

그리고 공통적으로는 상호 이질적인 문화와 사업환경 때문에 불협화음과 마찰이 자주 발생할 수 있으며 이로 인해 잦은 사업계획의 변경과 일정 지연 등의 부정적 효과를 가져 올 수 있다.

III. 공모형 PF사업 현황 및 문제점

1. 추진 사업 현황 및 문제점

1) 한국토지공사 공모형 PF사업 분석

한국토지공사는 2001년 용인죽전지구역세권개발 사업을 필두로 매년 공모형 PF사업을 추진하여 왔으며(<표 3> 참조) 이를 크게 4단계로 구분, 설명할 수 있다¹⁰⁾.

첫 번째 단계는 고정수익구조의 단계다. 사업성과와 관계없이 사업종료 시에 출자금과 일정수준의 연간수익금을 회수하는 방법으로 추진하던 시기로서 용인동백 주네브사업 때까지다.

두 번째 단계는 변동수익구조의 단계다. 사업성과에 따라, 프로젝트회사의 출자비율에 따라 수익

10) 김영상. 전계서.

표 3 _ 한국토지공사 추진 공모형 PF사업 현황

구분	용인죽전	용인동백쇼펍물	화성동탄	대전엑스포	용인동백주택	광주수완호수	성남관교
SPC명	(주)그린시티	주네브	메타폴리스	스마트시티	모닝브릿지	레이크파크	알파돔시티
출자자	토지공사 18% 신세계 72% 신세계건설 10%	토지공사 19.9% 건설회사 43.5% 기타 36.6%	토지공사 19.9% 건설회사 40.3% 기타 39.8%	토지공사 19.9% 건설회사 54.1% 기타 26.0%	토지공사 19.9% 건설회사 32.5% 기타 47.6%	토지공사 19.9% 건설회사 11.0% 기타 51.1%	토지공사 19.0% 건설회사 33.5% 기타 47.5%
민간사업자 선정	2001.11.30	2002.12.18	2003.12.11	2004.3.17	2005.2.17	2006.8.23	2007.9.5
사업협약 체결	2001.12.19	2003.3.20	2004.3.4	2004.4.22	2005.4.29	2006.9.29	2007.10.31
회사설립	2002.1.30	2003.5.9	2004.4.23	2004.6.08	2005.6.10	2006.12.19	2007.12.31
건축착공	2004.6.15	2004.7.7	2006.10.23	2005.10	2007.5.28	2008.1	2009.7
건축완공	2008.3	2006.11.16	2011.3	2009.3	2009.7	2010.12	2012.04
사업종료	2008.3	2008.12	2011.12	2009.12	2009.7	2011.12	2014.12
사업면적	49,297㎡	44,310㎡	95,494㎡	170,529㎡	62,024㎡	33,537㎡	137,500㎡
건축면적	267,157㎡	212,446㎡	812,502㎡	522,298㎡	25,934㎡	116,466㎡	1,216,010㎡
사업비	4,628억 원	4,187억 원	17,176억 원	10,284억 원	1,483억 원	2,459억 원	50,671억 원
유치시설	백화점, 할인점, 오피스텔 등	할인점, 영화관, 문화센터, 교육시설 등	주거, 호텔, 할인점, 벤처센터 등	공동주택, 오피스텔, 방송국 등	단독주택, 커뮤니티 등	할인점, 쇼펍물, 스포츠센터 등	쇼펍물, 업무시설, 문화시설 등

자료: 한국토지공사(2005), 김영상·이현석(2008) 참고 재편집.

이나 손실을 배분하는 단계다. 이 시기에 처음으로 토지가격 결정에 경쟁입찰방식을 적용하였던 시기가. 화성동탄 프로젝트가 이에 해당한다.

세 번째 단계는 법인세법 개정(2004)에 따라 법인세 감면혜택을 받기 위해 “PFV(무형회사)-AMC(실제회사)” 구도로 사업을 추진하던 시기이다.

네 번째 단계는 토지대금의 조기수납의 단계다. 지금까지는 대부분 사업종료 후 토지대금을 수납하는 방법이었으나 이때부터 토지매매 계약 시 토지대금의 10%를 납부토록 하였고 성남관교프로젝트의 경우 계약일 이후 5년간 6개월 분납조건을 제시하였다.

한국토지공사가 추진했던 프로젝트의 특징을 살펴보면 건축면적이 최하 2만 5,934㎡에서부터 최대 121만 6,010㎡에 이르고 사업비 기준으로 최하 1,483억 원에서 최대 5조 671억 원에 이르기까

지 그 규모가 방대하다는 점과 최소 5년 이상 장기 간 소요된다는 점이다. 또한 대부분 택지개발지구 에 있어서 양호한 입지여건을 갖추었다는 점과 최소 3개 이상의 용도가 결합된 복합용도 개발사업 이라는 점이다. 이런 의미에서 한국토지공사의 공모형 PF사업에 대해 민간부문은 높은 관심과 참여를 나타냈으며 실제로 참여지분도 한국토지공사(20% 미만)보다 훨씬 높았던 것으로 나타났다.

이는 공모형 PF사업을 추진하는 데 있어서 민간 부문의 비중이 무척 크고 높다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

이런 경쟁적인 분위기가 토지가격경쟁으로 유도되어 초창기의 공모형 PF사업에 비해 토지가격 의 수납조건까지 한국토지공사의 유리한 입장으로 전환되었다고 볼 수 있다.

한국토지공사의 공모형 PF사업인 광주수완지 구호수공원 프로젝트의 공모지침서를 참조로 다음

표 4_ 대한주택공사 공모형 PF사업 현황

구분	아산배방택지지구	광명역세권	파주운정지구	오산세교지구
SPC명	(주)펜타포스	엠시에타개발	NH-SK컨소시엄	-
출자자	주택공사 19.9%, 건설업체 38.6%, 기타 41.5%	주택공사 19.9%, 건설업체 37.4%, 기타 42.7%	-	-
민간사업자 선정	2005.7.21	2006.5.10	2007.11.7	-
사업협약체결	2005.9.14	2006.6.30	-	-
회사설립	2005.12.22	2006.8.31	-	-
건축착공	2007.8.22	2008.	-	-
건축완공	2010.12	2011.12	-	-
사업종료	2010.12	2011.12	2014.12	-
사업면적	58,321㎡	73,919㎡	102,111㎡	3,234,050㎡
연면적	565,031㎡	672,913㎡	1,050,000㎡	-
사업비	12,000억 원	15,000억 원	26,000억 원	-
유치시설	주상복합, 백화점, 업무시설 등	주상복합, 할인점, 오피스텔, 호텔 등	주거, 백화점, 문화시설, 호텔 등	-

자료: 대한주택공사. 김영상·이현석. 2008. 참고 재편집

과 같은 특징을 발견 할 수 있다.

첫째, 사업자 선정 기준으로 사업계획서 평가점 수 700점과 제시된 토지가격이 높은 경우를 기준으로 300점 등 합계 1000점을 만점으로 최상위업체를 우선협상대상자로 지정하고 사업협약을 진행한다는 것이다(공모지침서 3장).

둘째, 사업신청 시 출자자의 최소 지분율은 5% 이상이어야 하고(공모지침서 제2장 제6조), 신청보증금으로 20억 원을 납부하여야 하며(동 지침서 제7조), 협약 시 협약이행보증금으로 민간사업비의 10%를 납부하도록 되어 있다(동 지침서 제3장 14조).

셋째, 공사시행(동 지침서 28조)에 있어서 택지 조성공사는 한국토지공사가 맡고 건축공사는 프로젝트회사가 맡도록 되어 있으며 한국토지공사는 건축공사의 적정성 여부를 확인하기 위해 외부의 전문가로 하여금 프로젝트회사를 통제할 수 있도록 명문화하였다.

2) 대한주택공사 공모형 PF사업 분석

대한주택공사의 공모형 PF사업은 한국토지공사에 비해 그 역사가 짧다고 할 수 있겠다.

대한주택공사가 추진한 공모형 PF사업은 2005년도에 시행한 아산배방택지지구사업, 2006년도에 시행한 광명역세권개발사업, 2007년도에 시행한 파주운정지구사업, 그리고 2008년도에 예정이었던 오산세교지구사업 등 총 4개의 사업이 있다(<표 4> 참조).

이 중에서 아산배방택지지구와 광명역세권개발사업은 진행 중에 있고 파주운정지구와 오산세교지구는 담보상태이거나 사업이 연기된 상태다.

대한주택공사는 한국토지공사와 같은 유사한 사업을 추진하고 있으며 한국토지공사에 비해 공모형 PF사업의 결과가 많지 않기 때문에 단계적 구분은 불가능하고 다만 시기적으로는 한국토지공사의 네 번째 단계와 같은 궤도에서 있다고 봐야할 것 같다.

표 5_ 대한주택공사 공모형 PF사업 공모지침서 비교

구분	아산배방택지지구	광명역세권	파주운정지구	비고
사업기간규정	2년 이내	3년 이내	5년 이내	택지개발준공일 기준
최상위출자자지분	20% 이상	20% 이상	20% 이상	-
건설회사자격제한	없음	없음	10위 이내 2개 이하, 11위~30위 2개 이상, 31위 1개 이상	시공능력평가순위
사업계획서평가점수	700점	700점	600점	-
토지가격점수	300점	300점	400점	-
협약이행보증금	5%	5%	5%	민간사업비
협약체결기간	30일	30일	40일	후보선정 통보일
기간내협약미체결시	2년간 입찰제한	2년간 입찰제한	2년간 입찰제한	-
SPC설립시기	30일 이내	30일 이내	60일 이내	협약체결일
SPC출자금	5% 이상	5% 이상	5% 이상	민간사업비
토지계약금	-	10%	10%	토지대금
인허가/시공	주공: 택지공사 민간: 건축공사	주공: 택지공사 민간: 건축공사	주공: 택지공사 민간: 건축공사	-

자료: 대한주택공사. 2005, 2006, 2007. 민간사업자 공모지침서.

민간부문 입장에서 보면 사업자 선정과정에서 기준이 되는 사업자 선정 공모지침서가 대단히 중요한 의미를 가지고 있기 때문에 그 내용을 분석함으로써 몇 가지 특징과 문제점을 제시하고자 한다.

첫째, <표 5>에 의하면 대한주택공사의 민간사업자 선정 공모지침서는 한국토지공사의 공모형 PF사업단계의 네번째 단계인 광주수완호수공원 PF사업과 거의 같다.

따라서 앞서 설명한 한국토지공사의 민간부문 사업자 선정 시의 특징을 그대로 적용할 수 있을 것이다.

둘째, 약간의 다른 점은 <표 5>에서와 같이 민간부문, 특히 건설회사의 자격을 제한적으로 제시했다는 점이다.

셋째, 기간 내에 협약 미체결 시 향후 2년간 대한주택공사의 모든 입찰에 참가할 수 없다는 조항이다.

넷째, 대한주택공사의 프로젝트별 차이점은 아

산배방택지지구사업과 광명역세권사업은 같으나 파주운정지구사업과는 약간의 다른 점이 있다는 것이다.

파주운정지구사업은 다른 두 곳에 비해 토지가격 점수 비중이 400점으로 높다는 점과 건설회사의 참여자격을 제한했다는 점이다.

3) 한국토지공사와 대한주택공사의 공모형 PF사업의 차이점

이상에서 살펴본 내용을 중심으로 한국토지공사와 대한주택공사의 공모지침서를 비교하면 기본적인 사업형태, 방법, 절차, 추진과정은 거의 유사하다.

다만 대한주택공사의 지침은 한국토지공사의 지침과 비교하여 오히려 구속력을 강화했다는 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 가격평가점수의 경우 대한주택공사가 한국토지공사의 지침보다 더 높다는 점이다. 한국토지

공사는 최대 300점(1000점 만점 기준)인데 비해 대한주택공사는 파주운정지구의 경우 400점까지 높였다.

둘째, 대한주택공사의 지침서에 명시된 협약 미체결 시 모든 입찰자격을 2년간 제한한다는 조항이다. 이는 한국토지공사의 지침서에는 없었던 조항이다.

셋째, 대한주택공사의 파주운정지구사업지침서에 명시된 시공능력평가순위에 따라 민간부문, 특히 건설회사의 참여자격을 제한한 것이다. 이 또한 한국토지공사에는 없었던 조항이다. 그동안 대규모 건설업체만이 한국토지공사나 대한주택공사의 입찰조건을 충족할 수 있었고 그에 따라 대규모 건설업체들만을 위한 지침이라는 여론에 대해 보완하는 차원에서 도입한 것으로 판단된다.

이로 인해 중견 건설회사의 참여기회가 많아질 것으로 보이나 현실적인 부분은 금융기관이 프로젝트 파이낸싱을 실행하는 과정에서 SPC에 참여한 업체들의 지급보증을 요구하고 있고 그 지급보증의 충족조건으로 금융기관이 규정한 건설회사의 신용도를 적용하기 때문에 건설업체의 능동적인 참여에는 근본적인 한계를 가지고 있다고 할 것이다.

4) 공모형 PF사업의 문제점

상기의 특징을 중심으로 한국토지공사와 대한주택공사의 공모형 PF사업의 문제점을 종합하여 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공모지침이 상황에 따라 수시로 바뀌었다는 점이다.

둘째, 사업대금의 납부방법과 토지대금의 수납방법에서의 문제점이다.

사업추진단계에서 볼 때 한국토지공사는 공모형 PF사업을 추진하는 과정에서 상황에 따라 사업

수익의 배분방법과 토지대금의 수납방법을 중심으로 민간사업자 공모지침을 상황에 따라 수시로 바꾸었다. 특히 토지대금의 수납방법 중에서 토지가격 입찰방식을 도입하고 토지대금 수납의 방법을 계약금의 10% 협약 시 납부토록 하였다는 점에서 “토지가격상승요인과 자금력이 풍부한 건설업체만의 참여 가능”이라는 문제점을 야기하였다고 할 수 있다.

셋째, 당초 취지와 달리 토지가격경쟁입찰방식에 의한 사업자 선정 형식이 되었다는 점이다.

광주수완지구 호수공원 프로젝트의 공모지침서 사업계획서에 의하면 항목 13개보다 토지가격 1개 항목의 비중이 30%를 차지하고 있다는 점에서 사업자 선정의 결정적인 기준은 높은 토지가격 제시라고 해도 무방할 것이다. 결국 공모형 PF사업은 당초 취지와 달리 토지가격경쟁입찰방식에 의한 사업자 선정의 형식이 되었다는 결론이다.

넷째, 출자자의 최소 지분 및 보증금 규모에 있어서 자금력이 상대적으로 안정된 대기업만 참여가 가능하게 됨으로써 아이디어가 있으면서 신용도가 낮거나 자금력이 부족한 중소기업 또는 그 외의 참여자를 제한하는 결과를 가져왔다는 점이다.

다섯째, 건설업체 참여에 있어서 도급순위의 제한 및 입찰자격 제한사항이다. 이는 특정 조건을 선행해 놓고 이 조건에 충족하지 못하면 참여기회조차도 부여하지 않는다는 점에서 공공부문의 이해관계에 너무 치중하였다는 비판을 받을 수 있다.

여섯째, 공모지침서에 프로젝트 통제화를 명문화하였다는 점이다. 이는 공모형 PF사업이 공공기관과 민간기관의 상호 협력 및 파트너십에 의한 보완작용 및 시너지 효과를 창출하는 취지가 있다는 것과 달리 발주처와 도급업체, 감독기관과 피감독기관과의 관계라고 오해할 소지가 많은 부분이 아닐 수 없다.

일곱째, 한국토지공사와 대한주택공사의 기 추진 프로젝트의 공통점은 택지지구와 관련된 분야에 국한되었다는 점이다. 이는 민간부문의 참여기회가 택지지구와 관련된 분야로 국한되고 이에 따라 좀 더 다양한 분야로의 참여기회도 상실된다는 점이다. 민간부문이 공공부문과 결합하여 진행한 공모형 PF사업의 결과에 따라 그 경험과 노하우가 축적되고 이를 다시금 재생될 수 있게 함으로써 공모형 PF사업의 질적 수준을 한 단계 향상시킬 수 있기 때문이다.

2. 추진 예정 사업의 현황과 전망

향후 추진 예정인 사업으로는 복합단지개발사업으로써 총 31건 50조 규모로 나타나고 있다. 이들 사업은 민관 합동형 PF사업 즉, 공모형 PF사업으로 추진될 예정이다. 최근 진행 중이거나 추진 중인 사업으로는 서울지역이 송파신도시중심상업지역 개발사업을 포함하여 총 9건, 수도권 15건, 인천 4건, 지방 3건으로 나타나고 있다. 추진 예정 사업을 살펴보면 서울 및 수도권, 인천 지역에 집중되어

있으며, 대전의 경우는 한국철도공사에서 추진하고 있는 대전역세권 개발사업 등이 있다.

<표 6>에서와 같이 향후 추진될 예정인 공모형 PF사업은 지역적으로 광역화될 것이며 사업주체도 한국토지공사와 대한주택공사 이외의 지방자치단체 또는 그 밖의 공공기관으로 확대될 것이다. 유치시설 또는 사업모델도 택지개발지구를 벗어나 도시재생사업, 산업단지조성사업, 관광단지조성사업, 체육시설조성사업 등으로 확대될 것이다. 이 같은 전망은 공모형 PF사업이 대규모 복합단지 개발사업의 사업방법과 방향으로 자리 잡게 되었음을 의미하는 것이며 그런 이유로 기존의 한국토지공사 또는 대한주택공사의 사례 및 기준 등이 대단히 중요한 의미를 갖게 될 것이다.

기존의 방법과 사례를 참고로 각각의 공모지침 또는 기준치를 만들게 될 것이기 때문이다. 따라서 향후에 진행될 공모형 PF사업은 기존의 사례를 그대로 답습할 것이고 그럴 경우 사업의 성격, 사업주체의 특성, 사업모델의 독창성과 배치되는 결과를 가져올 수도 있다. 그런 의미에서 향후 추진되는 공모형 PF사업의 추진방향은 좀 더 다양한 각도

표 6_ 추진예정 공모형 PF 사업 현황

지역	추진 예정 사업
서울	<ul style="list-style-type: none"> 진행 중: 은평 뉴타운, DMC 랜드마크 타워, 수색역세권, 영등포교정시설 추진예정: 송파신도시 내 복합상업 개발사업, 가리봉 도시환경정비사업 내 PF사업, 사당역세권 개발사업, 수서 지하철 역세권 개발, 서울역 북부 역세권 개발 사업 등
수도권	<ul style="list-style-type: none"> 진행 중: 광고신도시 파워센터, 비즈니스센터 개발사업, 한류우드2·3구역, 고양 브로맥스 랜드마크타워 개발사업 추진예정: 양주옥정지구 내 상업부지 개발사업, 평택국제화지구 PF사업, 화성 병점 복합타운 역세권 개발사업, 화성향남 2지구 PF사업, 화성남양 뉴타운 PF사업, 고양삼종지구 PF사업, 김포신도시 개발 PF사업, 화성남양 뉴타운 PF사업, 고양삼종지구 PF사업, 김포신도시 개발 PF사업, 청북지구 골프장, 오산세교 민관합동 PF사업, 김포공항 제2주차장 부지 개발 등
인천	<ul style="list-style-type: none"> 인천 청라 중심상업지구, 가정 오거리 도시재생, 인천구월동 농수산물 부지 개발 사업, 제물포역세권 도시재생사업 등
지방	<ul style="list-style-type: none"> 평택 국제화 계획지구, 부산북항 재개발, 대전역세권 개발사업 등

자료: 인터넷 검색 재편집.

에서 검토되어야 할 것이다. 한편 추진예정인 프로젝트 중 당초의 예정일정에 따라 진행되지 못하는 경우도 있다. 대부분의 프로젝트가 최근에 전개된 국내외 경제 및 금융환경의 악화에 따라 예정된 추진 일정이 지연되고 있다.

예를 들면 파주운정지구와 오산세교지구는 담보상태에 있고 향후 계획에 대해서도 일정이 불투명한 상태. 더구나 기 진행 중인 프로젝트도 사업성 악화에 따라 향후 추진일정을 수정하고 있다. 이는 공모형 PF사업에 대한 미래 전망이 순탄치 않을 것이라 예측된다.

IV. 공모형 PF사업의 활성화 방안

공모형 PF사업의 역사가 일천하다보니 완성된 프로젝트를 통하여 경험적인 결과를 분석하기가 쉽지 않다. 진행 중이거나 계획 중인 프로젝트를 중심으로 공모형 PF사업의 현상에 접근하게 되었고 이런 한계를 가지고 공모형 PF의 문제점을 분석하였다.

건설업체 입장에서는 그동안 주택사업으로 건설시장을 확대하여 왔는데 주택시장이 침체됨에 따라 공모형 PF사업이 건설시장의 침체를 전환시킬 수 있는 유일한 대안으로 판단하고 적극적인 관심과 참여를 하여 왔었다고 할 것이다. 따라서 민간부문, 특히 건설업체가 적극적으로 참여하여 공모형 PF사업이 크게 활성화되도록 하기 위한 방안을 다음과 같이 제시한다.

1. 표준화된 공모지침서 마련

지금까지 살펴본 바와 같이 공모형 PF사업이 사업을 기획하는 공공기관의 입장에서 진행하여 왔으며 해당 공공기관의 이해관계에 따라 공모기준, 공

모방법, 공모절차, 공모기간 등이 다르기 때문에 참여하는 민간부문의 입장에서 혼선과 오해를 가질 수 있는 소지가 많았다.

예를 들어, 2008년 1월 9일 건설신문 기사에 의하면 영등포교정시설 공모형 PF사업에서 사업주체인 한국토지공사는 민간업체 선정기준으로 재무적투자자의 참여비율을 20% 이상이면 만점을 주는 것으로 설정했다. 이는 2007년 12월에 선정했던 남양주별내지구 공모형 PF사업에서 재무적투자자의 출자비율을 40% 이상으로 의무화했던 것과 크게 달랐다.

이 경우 공모형 PF사업 참여희망업체의 경쟁전략은 개발아이디어나 콘셉트가 아니라 공모기준에 의한 단기 전략으로 국한될 수 있다. 위험성은 참여업체의 단기 전략에 따라 근본적인 공모형 PF사업의 방향이 흐려질 수 있다는 점이다. 공모기간도 은평뉴타운이 4개월인 데 반해 영등포 교정시설의 경우 45일에 불과해 프로젝트별로 극심한 편차를 보였다. 이러한 오해를 해소할 수 있으려면 공모형 PF사업에 대한 일정한 기준을 표준화하여 제도화하여야 할 것이다.

예를 들면 공모형 PF사업에 대한 자격기준, 참여방법, 참여 시 필요한 서류, 심사기준, 참여일정 등을 표준화해서 어떠한 경우에도 참여기회가 예측 가능하도록 하여야 할 것이다. 물론 공공기관 및 프로젝트의 성격에 따라 제한된 기준이 필요할 수 있을 것이다. 제한된 기준은 표준화된 기준의 특별기준으로 규정화하면 될 것이다.

2. 대금의 납부방법과 수납방법 개선

한국토지공사의 공모형 PF사업 추진단계 중 네 번째 단계에 해당되는 토지대금의 조기 수납단계에서 나타난 현상으로 그 이전까지는 대부분 사업중

료 후 토지대금을 수납하는 방법이었으나 이때부터 토지매매 계약 시 토지대금의 10%를 납부토록 하였다.

이 경우 사업초기부터 대규모 자금이 납부되어야 되기 때문에 자금력 있는 대기업만이 가능한 사업이 되고 있다. 또한 민간부문의 사업참여 신청 시 보증금 20억 원을 납부토록 하는 것도 이와 유사한 결과를 가져오게 된다. 따라서 토지대금의 납부방법은 네 번째 추진단계 이전 단계와 같이 사업 종료 시 납부토록 하는 방법으로 전환하는 것이 바람직하다고 판단되며 보증금의 경우에도 반드시 현금방법이 아닌 보증서 또는 보험증서 등으로 대체할 수 있을 것이다. 이에 따라 자금동원력이 당장 부족한 대기업 이외의 민간부문의 참여기회가 확대될 수 있을 것이다.

3. 경쟁입찰방식 및 배정방법의 개선

<표 5>에 볼 때 공모지침서에 토지가격비율의 배점이 30~40%를 차지하고 있는 것으로 나타났는데 결과적으로 공모를 통해 민간사업자를 선정한다는 당초 취지는 형식일 뿐이고 실질적으로는 가격경쟁입찰방식을 지향하는 것으로 이해될 것이다.

그 결과로 공공성을 지향한다는 당초의 목적이 상업적으로 변질된 결과가 될 것이다. 일반적으로 경쟁자 간 사업계획서의 점수 차이는 그다지 크지 않다. 통상 한자리수 점수로 결정되기 때문에 객관적으로 나타나는 차이는 토지가격에 있다. 때문에 토지가격의 점수비율이 높으면 높을수록 건설업체는 프로젝트의 완성도, 상품성보다는 토지가격에만 초점을 맞추게 될 것이다. 중요한 것은 토지가격이 높아지면 높아질수록 민간부문은 사업리스크를 키우게 된다는 사실이다. 높은 토지가격을 만회하기 위해 일반분양가를 올려야 하는데 분양가를

올리면 분양성이 떨어질 것이기 때문이다.

실혹 분양성이 좋다하더라도 높아진 토지가격에 대한 부담은 최종적으로 소비자들에게 귀결된다는 사실이다.

따라서 평가기준에서의 토지가격에 대한 배점 비중을 최대한 낮추고, 대신에 실질적인 프로젝트 관련, 예를 들면 사업추진, 운영 등에 대한 비중을 높여서 프로젝트의 완성도를 확대할 필요가 있다. 이에 토지가격은 처음부터 기준가격을 정해두고 기준 이상이면 기본 점수를 동일하게 부여하는 방법도 가능할 것이다. 이 경우 토지가격의 경쟁은 의미가 없어짐으로써 가급적 프로젝트의 완성도를 확대하는 방향으로 추진할 필요가 있다.

4. 최소지분 및 보증금 규모 탄력적 적용

출자자 최소지분 5% 이상, 보증금 20억 원 이상으로 규정하는 바 이는 다양한 민간부문의 참여를 불가능하게 하고 아이디어보다는 자금력을 우선시할 수 있다. 특히 출자지분의 최소범위만 규정하고 최대범위는 규정하지 않음에 따라 민간부문에서도 최대지분 소유자의 전횡이 가능해질 수 있다. 이는 모든 참여자들의 이해관계와 의사결정이 공유되지 못하기 때문에 프로젝트의 방향이 일방적으로 진행될 수 있다. 따라서 최소 출자지분과 보증금을 유연하게 적용, 참여기업의 규모에 따라 다양하게 규정할 필요가 있다.

예를 들면 민간부문 중 특정기업의 출자지분 최대치를 50% 미만으로 규정하여 독단화를 예방하는 방법과 참여업체의 공헌도 및 역할에 따라 최소지분의 범위를 당초의 5% 이상에서 1~5% 이하까지 탄력적으로 적용함으로써 더 많은 기회를 갖도록 하는 것이다.

5. 도급순위 및 입찰참여 제한 규정 수정

도급순위 제한방식이 아니라 모든 건설업체에 문호를 개방하되 중소기업업체 참여 시 부가 점수를 부여하는 방향으로 수정함으로써 중소기업업체의 참여기회를 확대하여야 한다.

또한 협약서 미체결 시 2년간 입찰참여를 제한한다는 규정은 공공부문의 일방적인 방향에 민간부문이 동조할 수밖에 없다는 모순이 발생할 수 있으므로 이를 폐지하되 정당한 사유 없이 협약서를 체결하지 아니한 경우에 한하여 “보증금 반납 불가” 수준으로 수정함으로써 사업참여 시 구속력을 완화시킬 필요가 있다.

6. 공모지침서에 명문화된 프로젝트 통제화 삭제 또는 수정

공공부문이 감독기능을 가져야 한다는 부분은 공공부문과 민간부문이 프로젝트의 공동참여라는 기본 취지가 왜곡되어 민간부문의 참여자를 위축시킬 수 있다.

민간부문을 위축시킴으로써 민간부문이 가지고 있는 자율성과 창의성이 위축되어 프로젝트의 긍정적, 적극적 추진을 저해할 수 있기 때문이다. 따라서 이 조항을 아예 삭제하거나 그렇지 않으면 프로젝트의 완성도를 높이기 위한 관리 차원에서 공공부문과 민간부문이 공동으로 중도적 입장의 기관을 추천하여 관리토록 하는 방법 또는 신뢰성 있는 제3의 기관으로 추천을 받고 이를 공공부문과 민간부문이 동시에 협의 수용하여 관리하게 하는 방법이 있을 수 있다.

다른 한편으로 사전 감독시스템보다 사후 감독

시스템으로 관리방법을 변경할 수 있다. 일정한 관리감독의 기준을 정하여 공시하고 이를 위반 시 리스크 경보를 발동, 전반적인 관리감독체계로 전환하는 방법이다.

7. 개발 아이디어에 높은 점수 부여

그동안 추진되었던 프로젝트들을 분석하면 높은 토지가격 제시 업체가 사업자로 선정된 결과를 알 수 있었다.

그러다 보니 개발콘셉트나 아이디어에 대하여는 소홀히 함으로써 사업자 선정 이후에 개발콘셉트를 수정하거나 보완하게 되고 이로 인해 추가 비용이 발생하는 문제로 확대될 가능성이 크다고 할 수 있다. 토지가격을 높게 제시하여 일단 사업자로 선정되고 보자는 식의 입찰목적이 공공성과 효율성을 떨어뜨릴 수 있는 데 반해 개발콘셉트나 아이디어에 대해 그 비중을 높이면 출발부터 프로젝트의 질적수준을 확보할 수 있을 것이다.

8. 다양한 분야의 민간부문 참여확대 기회 제공

한국토지공사는 서울시내에 첫 공모형 PF사업을 시행하면서 민간사업자 구성원에 교정시설 실적보유업체를 반드시 참여시키도록 못 박았다. 또한 교정시설 실적보유업체의 경우 토건분야 시공능력평가액 900억 원 이상(토공 1등급) 업체로 한정시켰다¹¹⁾.

SH공사는 은평뉴타운 구과발역세권 복합단지 개발 PF사업에 있어서 컨소시엄 구성원을 10개 이내로 제한하였고 각 출자자의 최소 지분을 5% 이상으로 했다¹²⁾.

11) 김덕성. 2008. “교정폐야 할 영등포 교정시설 PF”. 일간건설신문. 1월 10일자.

하남시 도시개발공사는 하남시 풍산택지개발지구 내 2만 7,701m²의 부지에 아파트형 공장과 업무지원시설, 기숙사, 창고, 근린생활시설을 건설하는 공모형 PF사업을 추진하면서 공고를 통해 사업신청 자격을 ‘2개 이상의 재무적 투자자로 구성된 컨소시엄’으로 한정했으며, 컨소시엄에는 건설사나 전략적 투자자가 일절 참여할 수 없도록 했다¹³⁾.

성남 판교복합단지 개발사업에서는 최초로 건설업체 참여를 도급순위 11~30위 업체 중 1개사, 30위 미만 업체 중 1개사의 참여를 의무화하였다.

과주 운정복합단지 사업은 상위 10위 중 2개사까지만 1개의 컨소시엄에 참여 가능하도록 하였으며, 용산역세권 국제업무지구는 상위 5개사 중 2개사까지만 한 컨소시엄에 참여 가능하도록 의무화하였다.

이와 같이 특정자격기준, 구성원의 수, 그리고 특정업체 배제 등의 공모기준을 설정하여 참여업체를 제한함으로써 특정업체를 위한 공모라는 비판을 얻게 되었다.

<표 3>, <표 4>에 의하면 출자자들 중에서 건설투자자 비중이 월등히 높게 나타난다. 건설업체는 시공을 담당하는 역할로 참여하는 것이다.

그러다 보니 사업진행이 공사에 초점을 맞추게 될 가능성이 많다. 이런 이유로 중소건설업체는 물론 디자인 전문 업체, 콘셉트나 아이디어가 좋은 업체, 외국기업 등 프로젝트에 관심이 많으나 일정한 조건 부족으로 인하여 참여기회조차도 얻지 못하는 경우가 많다. 프로젝트에 참여할 기회를 확대하여 이런 업체들의 참여를 적극 유도함으로써 다양한 아이디어를 모으고 프로젝트의 수준도 높일 수 있을 것이다. 이를 위해 사업 공모 시 사전 제한

방식을 도입하여 참신한 사업구상을 가진 민간업체에 인센티브를 제공하거나 중소건설업체의 참여를 의무화하는 방안도 도입할 필요가 있을 것이다.

한편으로 사업범위도 현재의 택지개발지구에 국한되어 있는 부분에서 더욱 확대하여 도시재생사업, 기업도시, 혁신도시, 관광단지, 산업단지 등으로 다양화할 필요가 있다. 이를 통하여 민간부문이 기존의 공모형 PF사업의 결과로 얻어진 경험과 노하우를 다른 분야까지 확대 적용시킴으로써 발전된 구도를 가져올 수 있을 것이다. 이는 민간부문의 참여기회를 확대하는 방법이기도 하다.

V. 결론

지금까지 민간부문 입장에서 공모형 PF사업에 대한 개념, 현황 및 특징, 문제점과 활성화 방안에 대해서 고찰하였다.

공모형 PF사업은 공공부문이 가지고 있는 공공성과 민간부문이 가지고 있는 효율성이 결합하여 상호 보완 및 시너지 효과를 추구하는 사업이다.

이에 따라 공모형 PF사업에 적극 참여하여 사업성 및 시장 확대를 꾀하려는 민간부문과 공모형 PF사업을 통해서 토지이용의 효율화를 꾀하려는 공공기관이 공모형 PF사업을 적극적으로 이끌면서 공모형 PF사업은 점차 크게 확대되고 있는 실정이다.

그러나 기 추진했거나 추진 예정인 공모형 PF사업을 분석한 결과, 여러 가지 문제점이 노출되었다.

첫째, 공모과정에서 공모지침과 조건이 수시로 변한다는 점, 둘째, 사업대금의 납부방법과 토지대

12) 양충렬, 2008. “재무투자자 한정 PF 등장”. 일간건설신문. 2월 11일자.

13) 양충렬, 2008. “은평 뉴타운 PF 중소기업 ‘불탄’”. 일간건설신문. 6월 19일자.

금 수납방법에서의 문제점, 셋째, 당초 취지와 달리 토지가격경쟁입찰방식에 의한 사업자 선정 형식이 되었다는 점, 넷째, 출자자의 최소 지분 및 보증금 규모에 있어서 자금력이 상대적으로 안정된 대기업만 참여가 가능하게 됨으로써 아이디어가 있으면서 신용도가 낮거나 자금력이 부족한 중소기업 또는 그 외의 참여자를 제한하는 결과를 가져왔다는 점, 다섯째, 건설업체 참여에 있어서 도급순위의 제한 및 입찰자격 제한사항, 여섯째, 공모지침서에 프로젝트 통제화를 명문화하였다는 점, 일곱째, 한국토지공사와 대한주택공사의 기 추진 프로젝트의 공통점은 택지지구와 관련된 분야에 국한되었다는 점 등이다.

이를 극복하고 민간부문의 참여를 더욱 유도하여 공모형 PF사업이 크게 활성화되기 위해서는 다음과 같은 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 표준화된 공모지침서의 마련, 공모지침서상의 오해와 혼선을 제거하고 둘째, 사업대금의 납부방법과 토지대금의 수납방법 개선, 셋째, 토지가격 경쟁입찰방식 및 토지가격 배정방법의 개선, 넷째, 출자자 최소지분 및 보증금 규모 탄력적 적용, 다섯째, 건설업체 도급순위 제한 및 입찰참여 제한 규정 수정, 여섯째, 공모지침서에 명문화된 프로젝트 통제화 삭제 및 수정, 일곱째, 개발 아이디어에 높은 점수 부여, 여덟째, 다양한 민간부문의 참여 확대 기회 제공, 마지막으로, 사업모델을 택지지구만 국한하지 말고 도시재생사업, 기업도시, 혁신도시, 관광단지, 산업단지 등으로 다양화하는 방안 등이다.

이상과 같은 방안들이 시행된다면 최근 급부상하고 있는 공모형 PF사업이 공공부문은 물론 민간부문 특히, 건설업계가 시장확대와 침체기 극복의 좋은 기회가 제공하게 될 것이며 보다 체계적으로 정착되어 크게 활성화될 것이다. 우리나라에서 공

모형 PF사업이 도입, 시행된 지가 일천하다보니 과거 경험이나 자료의 한계성을 갖는다. 결국 최근 진행되고 있는 프로젝트를 중심으로 현황 및 문제점을 분석하고 활성화 방안을 제시하는 방법으로 본 연구를 구성하였다.

그 결과로 가장 시급한 것은 제도상의 체제정비라는 사실이었다. 더구나 최근에는 좀 더 많은 프로젝트가 좀 더 다양한 방법으로 전개될 전망이다. 본 연구를 통해 제안한 몇 가지 활성화 방안이 제도적으로 정비되어 시행된다면 공모형 PF사업의 조속한 정착에 기여될 것으로 판단된다.

참고문헌

김덕성. 2008. “교정폐야할 영등포 교정시설 PF”. 일간건설신문. 1월 10일자.

김영상. 2006. 공공-민간 합동형 프로젝트 파이낸싱. 경기 : 한국토지공사.

_____. 2008. “토지공사 공공민간합동형 PF사업의 현황과 개선방향”. 토지연구 제27권. 경기 : 한국토지공사 국토도시연구원. pp41-65.

김영상·이현석. 2008.2.15. “공공-민간 합동형 PF사업 개념 재검토 및 그 활성화 방안에 관한 연구”. 대형 복합개발사업의 공모동향과 발전방향에 관한 세미나. 서울 : 건국대학교 부동산도시연구원.

국어사전. 네이버(www.naver.com). [2009.3.20].

대한주택공사. 2004. 복합단지 개발 PF사업 업무매뉴얼.

_____. 2005, 2006, 2007. 민간사업자공모지침서.

박영규. 2008.2.15. “PF사업 공모사례 및 개선방안”. 대형복합개발사업의 공모동향 발전방향에 관한 세미나. 서울 : 건국대학교 부동산도시연구원.

송기덕. 2004. “프로젝트 파이낸싱의 효율적 관리에 관한 연구”. 한양대학교 석사학위 논문.

송영석. 2006. “공공-민간 합동 PF를 활용한 택지개발사업의 공공성 확보 효과 및 개선방안에 관한 연구”. 중앙대학교

- 석사학위 논문.
- 신홍범. 2008. “50조 복합단지 개발사업 잡아라”. 파이낸셜뉴스. 3월 19일자.
- 양충렬. 2008. “복합단지 땅값 평가비율 낮아져 공모형 PF사업 활성화 기대”. 일간건설신문. 6월 2일자
- _____. 2008. “재무투자자 한정 PF 등장”. 일간건설신문. 2월 11일자.
- _____. 2008. “은평 뉴타운 PF 중소기업 ‘불만’”. 일간건설신문. 6월 19일자.
- 이경미. 2007. “PF사업의 개발특성 연구”. 건양대학교 석사학위 논문.
- 이교준. 2003. “부동산개발에 있어 프로젝트 파이낸싱 기법의 개선방안에 관한 연구”. 강릉대학교 석사학위 논문.
- 이영성 · 이명훈. 2005. “공공 - 민간의 복합개발프로젝트파이낸싱과 자산유동화의 결합에 관한 연구”. 국토연구 제44권. 경기 : 국토연구원. pp71-87.
- 유춘재. 2005. “지역개발사업을 위한 부동산금융 활성화 방안에 관한 연구”. 경원대학교 석사학위 논문
- 윤설영. 2008. “부동산 가격 내년 최대 10% 하락”. 서울경제신문. 11월 12일자.
- 왕세종 · 이승우. 2008. “민관합동공모형 PF사업의 추진 현황 및 향후 전망”. 토지연구 제27권. 경기 : 한국토지공사 국토도시연구원. pp7-39.
- 전수현 · 민규식. 2007. “공공 · 민간합동형 PF사업 활성화에 대한 고찰-도시개발사업 중심상업용지 복합개발을 중심으로”. 주거환경 제5권, 제1호. 서울 : 한국주거환경학회. pp16-31.
- 조주현. 2008.2.15. 대형복합개발사업의 공모동향과 발전방향에 관한 세미나. 서울 : 건국대학교 부동산도시연구원.
- 한국국토도시계획학회. 2004. 복합단지개발PF사업업무매뉴얼.
- 한국토지공사. 2005. 민간사업자 공모지침서.
- 한국건설산업연구원. “2009년 건설,부동산 경기세미나”. 네이버 (www.naver.com). [2008.11.11]

- 논문 접수일: 2009. 4.10
- 심사 시작일: 2009. 4.13
- 심사 완료일: 2009. 5. 7

ABSTRACT

**A Study on Promotion of Confederacy Style
Public-Private Partnership Project Financing Business:
Focus on view of a Private Sector**

Keywords: Public-Private Partnership Project Financing Business
(Project Financing of Competition)

The latest construction industry status shows a downward trend. Private Sector is positively promoting public-private partnership project financing business(project financing of competition) to overcome the current situation. Public-private partnership project financing business is expected to obtain synergy effects by combining the experience of institutions from residential land development and the experience of private institutions from construction experience.

However, there are some difficulties. Firstly, the public nature of public institutions are becoming more commercialized and secondly, there are no standardized confederacy basis in the process of selection a business proprietor, so every project offers different standards and conditions. Thirdly, when selecting a business proprietor the construction company that offers the highest land price is picked. Eventually, construction companies compete to pose higher price and it only results in rising land price. Other than that, various problems, such as increase in working expenses and qualification limit for participating enterprise according to public institutions, are being discovered. As a solution to these problems, there is a need to set a standardized selection base, and give more points to development course, development idea and such rather than land price so that even if their capital strength is weak, small and middle businesses with good initiatives can participate more and also, we can present diversification of business models as a solution

민관 합동 공모형 PF사업의 활성화 방안에 관한 소고 : 민간부문의 입장에서

주제어: 민관 합동 공모형 PF 사업(공모형 PF사업)

최근 건설산업이 침체되고 있다. 건설업체는 공공-민간 합동 프로젝트 파이낸싱사업을 통하여 현재 상황을 극복하고자 한다. 민관 합동 공모형 프로젝트 파이낸싱사업이란 공공기관의 토지개발 경험과 민간기업의 건설경험 등이 결합하여 상호 시너지 효과를 얻을 수 있는 사업이다.

그러나 몇 가지 문제점도 있다. 첫째, 공공기관의 공공성이 점차 상업화되고 있다는 점이며 두 번째는 사업자를 선정하는 과정에서 정형화된 공모기준을 가지지 못하기 때문에 프로젝트마다 다른 기준과 조건을 제시하고 있다는 점이다. 세 번째는 사업자 선정 시 높은 토지가격을 제시한 건설사가 결정된다는 점이다. 결국 건설사는 높은 토지가격을 제시하고자 경쟁하는 입장이 되고 있으며 토지가격만 상승하는 결과를 가져오게 된다는 점이다.

이밖에도 사업비 증가, 공공기관에 따른 참여업체의 자격제한 등 여러 가지 문제점이 노출되고 있다. 이를 개선하는 방법으로 표준화된 사업자 선정기준을 만들 필요가 있으며 토지가격보다는 개발방향, 개발아이디어 등에 점수를 더 많이 주어서 자본력이 낮더라도 기획력이 좋은 중소기업체의 참여를 높이는 방법, 그리고 사업모델을 다양화하는 방법 등을 제시할 수 있다.