



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

宅地開發事業 地區內
民官合同形 複合開發事業의 改善方案

2009年

The logo of Hansung University is a large, light blue stylized 'H' that incorporates a white building-like shape. To the right of the 'H', the words 'HANSUNG' and 'UNIVERSITY' are written in a large, light blue, sans-serif font, stacked vertically.

漢城大學校 不動產大學院

不動產開發 및 管理 專攻

尹 恩 實

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 白 城 浚

宅地開發事業 地區內
民官合同形 複合開發事業의 改善方案

A Study on the Improvement of Public Private Partnership
for Mixed Use Development in the Land Development Areas

2009年 6月 日

漢城大學校 不動產大學院

不動產開發 및 管理 專攻

尹 恩 實

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 白 城 浚

宅地開發事業 地區內
民官合同形 複合開發事業의 改善方案

A Study on the Improvement of Public Private Partnership
for Mixed Use Development in the Land Development Areas

위 論文을 不動產學 碩士學位論文으로 提出함

2009年 6月 日

漢城大學校 不動產大學院

不動產開發 및 管理 專攻

尹 恩 實

尹恩實의 不動産學 碩士學位 論文을 認准함

2009年 6月 日

審査委員長 (印)

審査委員 (印)

審査委員 (印)

목 차

제 1 장 서론	1
제1절 연구의 배경과 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
제3절 선행 연구 고찰	4
 제 2 장 민관합동형 복합개발사업에 대한 이론적 고찰	8
제1절 민관합동형 복합개발사업의 도입 배경	8
1. 택지개발사업에 대한 기본적 이해	8
1) 택지개발예정지구개발사업	8
2) 택지개발사업의 특징	9
2. 민관합동형 복합개발사업의 도입 배경	12
3. 민관합동형 복합개발사업 관련 제도	13
제2절 민관합동형 복합개발사업에 대한 이론적 검토	15
1. 민관합동형 개발 방식	15
1) 민관합동형 개발 방식의 개념 및 종류	15
2) 우리나라 민관합동형 개발 방식의 역사와 동향	18
2. 복합개발 방식	19
1) 복합개발 방식의 개념	19
2) 우리나라 복합개발의 역사와 특징	20
3. 민관합동형 복합개발사업	20
1) 민관합동형 복합개발 방식의 개념	21
2) 민관합동형 복합개발사업의 개념	21
4. 한국토지공사의 민관합동형 복합개발사업 사례	23
1) 사업 추진 배경	23
2) 사업 추진 사례	24

제 3 장 민관합동형 복합개발사업 추진 현황 및 문제점

제1절 사업추진 절차	37
1. 사업추진 절차	37
1) 사업준비단계	37
2) 공모단계	38
3) 협약체결 단계	38
4) 사업 진행 및 청산 단계	38
2. 사업추진 절차상의 문제	40
1) 사업준비 단계의 문제	40
2) 공모단계의 문제	41
3) 협약체결 단계의 문제	42
4) 사업 진행 및 청산 단계의 문제	43
제2절 사업추진 구조	43
1. 사업추진 구조	43
1) 사업 운영 방식	44
2) 자금조달 방식	46
3) 사업 청산 방식	48
2. 사업추진 구조의 변천	49
1) 1기 복합개발사업	49
2) 2기 복합개발사업	50
3) 3기 복합개발사업	52
3. 사업추진 구조상의 문제	53
1) 프로젝트 회사의 출자 지분을 문제	53
2) 자산관리회사의 구조 및 역할에 관한 문제	55

제 4 장 민관합동형 복합개발사업의 개선 방안

제1절 사업추진 절차상의 개선 방안	57
1. 사업준비단계	57
2. 공모단계	59

3. 협약체결 단계	62
4. 사업 진행 및 청산 단계	63
제2절 사업추진 구조상의 개선방안	63
1. 프로젝트 회사 출자구조의 개선	63
2. 프로젝트 회사 지배구조의 개선	65
3. 자산관리회사의 효율적 운영	65
4. 구조화 금융의 활용	65
 제 5 장 결 론	 71
참 고 문 헌	75
ABSTRACT	78



제 1 장 서 론

제1절 연구의 배경과 목적

우리나라는 1960년대 이후 본격적으로 추진된 경제개발정책으로 산업화와 도시화가 급속히 진행되었다. 이에 따라 도로, 철도, 항만, 다목적 댐 등 사회간접자본의 확충과 도시화로 인한 신규 주택 수요증가로 토지에 대한 수요가 급증하게 되었다.

1980년대 이전까지의 택지 및 주택공급은 주로 민간중심의 소규모 주택 건설사업과 토지구획정리사업을 중심으로 이루어졌다. 그러나 1980년에 택지개발촉진법이 제정되었고, 이후 대규모 택지개발사업인 공영개발방식이 널리 보급되었다. 88올림픽 이후 주택공급부족에 따른 주택가격 양동에 대한 해결책으로 정부에서는 토지공개념 도입과 함께 200만호 주택건설계획의 일환으로 수도권 일대에 안양평촌, 안양산본, 성남분당, 고양일산, 부천중동 등 5개 신도시를 건설하기에 이르렀다. 이 과정에서 지방자치단체와 한국토지공사, 대한주택공사 등 공공기관이 대규모의 공영택지개발사업과 신도시건설에 있어서 주도적 역할을 담당함으로써 주택시장의 안정에 많은 기여를 하였다.

그러나 이후 부동산시장의 안정과 더불어 그동안 급속히 추진되어 온 수도권 5개 신도시건설에 대하여 각종 사회단체와 언론에서 여러 가지 문제점들을 제기함에 따라 추가적 신도시건설은 사실상 더 이상 거론할 수가 없었다. 그러던 중 1994년 준농림지 제도로 인한 전국토의 난개발문제가 대두됨에 따라 간설 시설의 확보나 생활기반시설의 부족을 해소하기 위해서는 소규모보다는 그래도 대규모 택지개발이 바람직하다는 공감대가 서서히 형성되기 시작했으며 외환위기 이후 초저금리 현상과 맞물려 주택가격이 급등하자 정부는 2000년대 초 용인동백, 용인죽전, 화성동탄을 필두로 현재 진행 중인 파주교하, 김포검단, 광교 테크노 밸리, 성남판교 등 제 2기 및 3기 신도시 개발에 나서고 있다.

이들 택지개발사업은 공영개발방식에 의하여 추진되어 왔으며 또 추진되고 있다. 공영개발방식은 사업 초기에 막대한 자금이 소요될 뿐 아니라 사업구조상 사업 착수와 종료 시까지는 장기간이 소요됨으로써 시장위험에 그대로 노출될 수밖에 없으므로 사업주체의 재무적 위험이 크게 증가될 수 밖에 없다. 최근과 같은 택지개발사업의 여건이 크게 변화하면 할수록 그 위험도 더욱 커지고 있다. 또한 환경보전 중시로 환경관련 비용이 급증하고 있으며 각종 민원으로 인하여 토지매수 비용도 점점 증가하고 있고, 삶의 질 차원에서 주거환경에 대한 서비스향상에 대한 욕구수준 증대로 관련비용이 급격히 증대되고 있다. 특히 지자체의 권한이 확대됨에 따라 신도시나 산업단지 조성 시에 개발계획에 도심과의 연계철도망 건설계획을 반드시 포함시키도록 하는 등¹⁾ 택지 개발자에 대한 기간시설 설치요구가 점차 증가하고 있다. 이러한 점들을 감안할 때 택지개발비용의 가파른 상승이 예상되는 등 택지개발사업의 여건은 날로 어려워지고 있다.

한편, 공영개발사업이 택지공급의 양적인 공급에 기여한 것은 확실하지만, 초기의 신도시 건설은 서울에 대한 의존도를 줄이겠다는 개발 취지와는 다르게 신도시 자족성을 갖추지 못하고 베드타운으로 전락했다는 지적을 면할 수 없다. 대부분의 공공사업시행자가 추진하는 택지개발사업의 경우 지구 내 상업용지는 일정한 용도만을 부여하고 매각해 온 결과 상업용지의 중소규모 분할 매각으로 인해 시설간 연계이용이 곤란하고, 토지매수자의 수익성 위주의 고밀도 건축, 단지계획과 건축의 불일치 등 상가의 난개발이 야기되었으며, 건축물의 체계적 관리시스템 미흡 및 효율성 저하로 조기 노후화 및 슬럼화 현상이 나타났고, 공공시설이 충분히 확보되지 못하였으며, 소규모 근린생활시설의 건축시기는 대체로 주민입주시기와 일치하지만, 대규모 생활편익시설의 건축시기는 막대한 자금소요로 인하여 주민 입주시기 간에는 어느 정도 시차가 발생하게 되는 경우가 많았다. 특히 외환위기 이후와 요즘과 같은 부동산 장기침체기에는 그 기간이 장기화됨으로써 주민들은 생활불편을 겪게되고, 사업시행자는 토지의 장기 미매각으로 자금압박을 받는 등 개발사업의 시너지 효과를 거둘 수 없는 경우가

1) 이병석의원 특별법 발의, 매일경제, 2009.3.30.

많았다.

이러한 택지개발사업지구 내 상업용지 개발의 문제점을 개선하기 위한 방안으로 한국토지공사는 2001년 10월 용인 죽전 특별계획구역 역세권 개발사업에 부동산 개발사업과 프로젝트 파이낸싱 방식을 결합한 민관합동형 복합개발사업을 국내 최초로 도입하였다. 공사 입장에서는 적은 리스크에 대형 사업을 추진할 수 있고 민간의 자본력과 기술을 이용할 수 있다는 장점이 있고, 민간사업자의 경우 택지개발사업의 특성상 초기에 막대한 사업비가 들어가는데, 토지를 현물로 출자받음으로써 초기 사업비 부담이 경감되고, 공사의 행정적 지원으로 인허가 문제가 해결되면서 사업시기가 단축되고, 안정적 사업추진이 가능한 장점이 있어 민관합동형 복합개발사업의 규모는 점차 확대되고 있다.

용인 죽전 복합개발사업 이후 주공과 같은 공기업과 지방공사 등에서도 주요 택지개발사업에 경쟁적으로 도입·활용하고 있으며, 향후에도 지속적인 증가가 예상된다. 특히 신개발지역은 물론 향후 도시재생사업이나 뉴타운 개발 등에도 적용이 예상된다. 그 규모는 2001년 부터 2008년 3월까지 전국적으로 약 30여개 사업이 추진되고 있을 정도로 확대되었다. 그러나 현재 민관합동형 복합개발사업이 청산 단계까지 거쳐 사업이 완료된 사례가 전무한 상황에서 동 사업의 규모가 급격히 확대되고 있는 상황이 매우 바람직하다고는 생각하지 않는다.

이에 초기 복합개발사업의 사례를 통해 그 추진절차와 추진구조 상 나타난 문제들을 연구해 보고 그 개선방안을 제시해 봄으로써 앞으로 진행될 복합개발사업들이 성공적으로 추진되어 본래의 공공의 목적을 이룰 수 있도록 지원하는 것이 본 연구의 목적이다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 대상은 2001년 10월 국내 최초의 민관합동형 복합개발사업인

용인 죽전 특별계획구역 역세권 개발사업부터 시작하여 2009년 2월 현재 개발완료 되었거나 진행 중인 신도시 복합개발사업 사례들 중에서, 택지개발사업의 공공성이라는 특성상 사업주체가 한국토지공사나 대한주택공사, 지방공사, 지자체 등이 있으나 동 사업방식을 최초로 시행했고 동 사업을 주도적으로 이끌어 온 한국토지공사가 수행한 복합개발사업의 사례들을 중심으로 하였으며, 우선 초기 복합개발사업 3개 지구인 용인 죽전 그린시티, 용인 동백 주네브, 화성 동탄 메타폴리스의 사례 연구를 통하여 민관합동형 복합개발사업의 도입배경, 추진절차와 추진구조에 대하여 알아보고, 그 문제점과 개선방안을 모색해보려고 한다.

2. 연구의 방법

연구방법은 문헌 자료와 정부정책 자료를 참고하였고, 한국토지공사의 복합개발사업을 총괄하는 임원들과의 면담을 통해 취득한 자료의 분석을 통하여 다음과 같은 단계로 개선방안을 제시하여 보았다.

우선 민관합동형 복합개발사업에 대하여 알아보기 위하여 택지개발사업에 대한 기본 개념을 알아보았다.

다음 단계로 민관합동형 복합개발사업에 대한 기본 개념과 사례연구를 통해 그 추진절차 및 추진 구조와 각각의 문제점을 알아보았다.

다음으로 민관합동형 복합개발사업의 추진절차 상의 개선방안과 추진구조 상의 개선방안을 제시하여 보았다.

제3절 선행연구 고찰

민관합동형 복합개발사업의 역사가 짧기 때문에 직접적 관련 연구는 타 부동산 분야에 비하여 비교적 적은 편이다. 주로 도시계획학, 건축학적인 측면에서 건축물의 형태나 지역, 지구에서의 역할을 중심으로 일반 복합개발에 관련된 사항을 주로 다루었다. 이에 반해 아래의 선행 연구들은 복합개발사업에 프로젝트 파이낸싱 기법을 적용하는 내용에 관한 것들이다.

이차관(2003)은 공영개발방식이 토지공급의 확대에 기여했으며, 신도시 조성으로 체계적 도시개발에 기여한 점을 높이 평가하였다. 그러나 주거, 업무, 상업, 공업 등 복합적인 도시기능이 요구되는 대규모 시가지 개발사업에 부적합한 면이 있고, 타계획과 연계성 부족으로 난개발 문제를 야기시켰다고 하면서, 자족기능이 가능한 종합적인 기능의 도시구조를 갖출 수 있는 토지이용계획을 수립하고 주거, 산업, 관광단지 등이 어우러진 복합단지의 개념이 도입되어야 한다고 하였다. 또 이를 위하여 공영택지개발사업 위주에서 탈피하여 민간참여의 확대와 개발방식의 다양화를 추구하면서 ABS, REITs, 프로젝트 파이낸싱 등 다양한 자금조달방법을 모색하여야 한다고 하였다.

정대석(2004)은 민간 제안 사업의 경우 공공에서 시행하는 사업에 비해 시행 요건이나 계획 수립 등에 대해 보다 엄격한 기준이 요구된다고 하였다. 특히 토지 인허가 과정상 예측 불가능한 변수가 항상 발생할 가능성이 있고, 금융기관 입장에서는 인허가 단계별 기간 지연 위험에 대한 그 위험 정도를 요구 수익률에 반영하기 때문에, 저가의 토지 확보가 가능한 사업으로서 인허가 절차의 불확실성이 적은 사업에만 프로젝트 파이낸싱이 가능하다고 하였다.

김성제, 유병권(2006)은 부동산금융을 활용한 지역개발사업방식에 대하여 공기업과 민간금융자본의 결합방식을 지역개발법인 방식(실체형 SPC 방식과 PFV 방식)과 금융협약 방식으로 구분하고 그 장단점을 연구하였으며, 특히 낙후지역 개발에는 금융기관들의 수익성, 개발수요 등의 문제로 사업 참여를 기피할 우려가 있으므로, 금융구조나 위험 분산 차원에서 실체형 SPC 방식과 PFV 방식의 개발사업 방식이 바람직하다고 하였다.

박용철(2007)은 신도시개발의 여러 긍정적 측면에도 불구하고 경제적 자족성 부족으로 인하여 주변 대도시에 대한 일자리의 의존성이 심화되고, 심각한 교통난 및 과도한 기반시설 설치비용의 부담이란 문제점이 있으므로 지구내 도시형 공장, 대학 등 인구분산과 고용의 파급효과가 큰 시설을 유치하기 위한 방안이 강구되어야 한다고 하였다.

백성준(2007)은 지역개발사업들을 민간주도 또는 공공주도의 정도에 따라

서 6가지로 유형화하고, 유형별 출자자, 부채조달 수단, 자산들의 증권화 형태, 자금관리의 형태, 리스크 분담 내역, 지역개발사업 추진 상의 민간자본 활용과 관련된 문제점을 살펴보았으며, 지역개발사업의 민간자본 참여 활성화를 위해서는 지역개발사업의 수익성, 공공성에 관한 ‘독립적인 지역개발사업 평가기관’의 종합적 평가에 근거한 공적 지원이 필요하며, 지역개발금융관련 제도에 관해서는 금융기관이 지역개발사업의 투자도관체인 SPC에 대한 지분 투자를 제한한 규제를 완화할 필요가 있고, 지역개발사업에 대한 재정적·행정적·조세 지원 등을 하여 프로젝트의 수익성을 높일 것, 최소 운영수입을 보장하는 인센티브 제공, 민간과 공공 간의 명확한 역할 및 책임이 필요하다고 하였다.

이경진(2008)은 택지개발지구 내 상업·업무용지 공급방식을 일반공급방식과 민관합동형PF사업 공급방식으로 구분하고, 문제점으로 민관합동형 PF사업에서 수익계약으로 택지를 공급해도 공급가격은 감정가 이상으로 설정하도록 의무화 한 것, 대형 건설사만이 참여 가능한 점 등을 제기 했고, 개선책으로 상업용지의 경쟁입찰방식에 의한 공급, PF사업의 중소기업의 참여 확대, 병원이나 교육시설 등을 유치하는 등 사업모델의 다양화를 제기하였다.

최진백(2009)은 공공민간합동형 PF사업의 제도적 특성과 공모단계와 진행단계 상의 문제점과 원인의 분석을 통해 공공민간합동형 PF사업의 개선책으로 선정과정의 투명성, 과다한 사업조건의 완화, 높은 토지가격 평가 비중을 낮추고, 컨소시엄의 자본금 등의 외형 중시 평가방식을 세분화하고 그 평가기간을 늘릴 것을 제시하였다.

김기형(2009)은 공공민간합동형 PF사업의 구조적·절차적 실무와 사업의 특성, 변화 추이에 대한 이해를 바탕으로 사업 추진 상의 각종 문제점과 개선방안을 제시하였으며, 향후 도시재생사업으로의 영역 확대방안을 제시하였다.

이에 본 연구는 민관합동형 복합개발사업에 대한 개념과 추진절차, 추진구조를 알아보고 그 문제점과 개선방안을 제시하려고 하였다. 사례 연구는 한국토지공사가 주도한 초기 3개 지구 용인 죽전 그린시티, 용인 동백 주

네브, 화성 동탄 메타폴리스를 대상으로 하였으며, 분석자료는 2009년 2월 현재의 사업 진행 상황까지를 대상으로 하였다. 또한 한국토지공사의 민관합동형 복합개발사업을 그 추진구조의 변천에 따라 1기, 2기, 3기로 구분하여 그 특징과 문제점을 분석하고 그를 바탕으로 개선방안을 제시하려고 하였다. 특히 민관합동형 복합개발사업의 효율적이고 성공적인 추진을 위한 프로젝트 회사의 지분 구조와 지배구조에 관심을 갖고 재무적투자자를 유도하는 방안과 구조금융을 활용하는 방안을 제시해 보았다.



제 2장 민관합동형 복합개발사업에 대한 이론적 고찰

제1절 민관합동형 복합개발사업의 도입 배경

1. 택지개발사업에 대한 기본적 이해

1) 택지개발예정지구개발사업

우리나라는 1960년대 이후 본격적으로 추진된 경제개발정책으로 산업화와 도시화가 급속히 진행되었다. 이에 따라 도로, 철도, 항만, 다목적 댐 등 사회간접자본의 확충과 도시화로 인한 신규 주택 수요증가로 토지에 대한 수요가 급증하게 되었다.

1980년대 이전까지의 택지 및 주택공급은 주로 민간중심의 소규모 주택 건설사업과 토지구획정리사업을 중심으로 이루어졌다. 그러나 1980년에 택지개발촉진법이 제정된 이후에는 택지개발예정지구개발사업에 의해 대규모 택지가 공급되기 시작하였다.

택지개발예정지구개발사업은 1980년12월에 제정된 택지개발촉진법에 의거해 국가, 지자체, 대한주택공사, 한국토지공사, 한국수자원공사, 한국농어촌공사 및 각 지방 공기업, 공공단체가 개발사업시행자가 되어 토지를 전면매수하여 사회정책적 목적에 따라 택지를 개발하여 법률에 규정된 대로 공급하는 대표적인 공적 택지개발사업이다.

택지개발예정지구개발사업의 목적은 부족한 토지를 유효 적절히 공급하고, 개발이익의 지나친 사유화를 방지함으로써 지가의 안정과 토지의 투기를 예방하고, 도시 및 지역의 계획적 개발을 유도하며, 저소득층 주거문제를 해결하기 위한 것으로서 다음과 같은 장점과 문제점이 있다.

택지개발예정지구개발사업의 장점은 첫째로 개발주체의 계획에 따른 체계적 개발이 가능하므로 도로·공원·상하수도 등 기반시설과 학교 등 공

공시설용지의 확보 및 토지 이용의 효율성을 높일 수 있다. 둘째로 공공시설용지, 주택건설용지(공동주택지, 단독주택지, 근린생활시설용지) 등의 용도에 따라 공급가격을 차등 적용시켜 공급함으로써 주택가격 안정과 저소득층 주거문제 해결과 같은 사회정책적 목표를 달성할 수 있다. 셋째로 토지를 전면매수하여 사업을 시행함으로써 공공 택지개발업자가 개발과정에서 발생하는 모든 이익을 환수하여 또 다른 개발사업에 재투자 재원으로 활용할 수 있다는 것이다.

그러나 문제점으로는 첫째, 중앙정부의 정책목적과 개발주체의 판단기준에 따라 사업지구 선정이 이루어지므로 개발계획이 개발지구 단위측면에서는 적절한 과정에 따라 수립되고 있으나 인근 개발지역과의 연계성을 고려하지 못한 개발계획으로 인하여 결과적으로 기반시설의 부족 또는 불균형을 야기시킬 수 있다. 둘째, 평면적 공간확보와 주택용지의 공급이라는 사회정책적 목표의 달성을 위하여 비현실적인 계획이 되는 경우도 있고, 중장기적인 개발전략이 미흡한 채 개발이 이루어지는 경우가 있다. 그 결과, 복합기능을 위한 도시기본계획과의 상호연계성 결여, 자족기능 또는 산업입지 등 다양한 도시적 기능의 유치가 어렵고, 주거기능 위주의 편향적 도시성장을 초래하였다.

많은 문제점에도 불구하고 단기간내 다량의 택지를 보급함으로써 수도권 의 거주 안정을 이루기 위하여 목동 신시가지(1983년)와 상계동 신시가지(1986년)를 비롯하여 88올림픽 이후 수도권 일대에 안양평촌, 안양산본, 성남분당, 고양일산, 부천중동 등 1기 신도시가 건설되었고, 2000년대 초 용인동백, 용인죽전, 화성동탄을 필두로 현재 진행 중인 파주교하, 김포검단, 광교 테크노 밸리, 성남판교 등 제2기 및 3기 신도시 개발이 전부 택지개발예정지구개발사업으로 개발이 되었고, 되고 있다.

2) 택지개발사업의 특징

토지라는 자원자체는 매우 제한적이며 국민경제생활의 기본이 될 뿐만 아니라 토지가 사유재산의 대상이자 공공재라는 측면에서 볼 때 공공성, 규제성, 강제성이 필연적으로 수반된다. 또한 토지는 인구증가 및 산업발

전에 따른 토지 수요증가에 대한 공급의 비탄력성으로 인하여 가격상승폭이 큰 반면 토지의 대체재가 없고 토지 수요 감소 시에도 가격하락폭이 매우 제한적으로 가격의 하방경직성이 매우 강하다. 따라서 이러한 토지를 취득·관리·개발 및 공급하는 택지개발사업 역시 토지의 공공성, 규제성, 강제성 및 토지가격 결정 구조에서 기인하는 다음과 같은 특성을 가진다.

첫째, 택지개발사업은 사업추진의 결정 및 시행주체 선정, 시행절차 등 제도적 측면에서 공공성과 규제성이 강하다. 국토의 난개발을 막고, 균형 있는 국가발전을 위한 선계획 후개발 원칙 아래 토지의 최고최선의 이용을 고려해야 하며, 사업에서 발생한 개발이익은 토지의 투기나 가수요를 막기 위하여 공공부문으로 환수하여 또 다른 개발사업의 투자재원으로 활용해야 한다. 대규모 택지개발사업 시행자는 대한주택공사, 한국토지공사, 한국수자원공사, 한국농어촌공사 및 각 지방 공기업들로 한정되어 있으며, 민간부문의 참여는 제한적으로 허용되는 등 공공성 확보를 위한 제도적 특성이 강하고, 인허가나 시행절차, 토지에 대한 출입 및 조사, 사업수행과정에서 사유재산권에 대한 사용·수용 여건을 법령에 엄격히 명시하는 등 규제성이 강하다.

둘째, 택지개발사업은 진행과정에서 정부로부터 강제성이 부여된다. 택지개발사업의 경우 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 의거해 사업시행자는 공사에 착수하기 이전에 토지소유자 및 관계인에게 보상금의 전액을 현금으로 지불하거나 토지투기가 우려되는 지역의 보상금 중 1억원이 넘는 금액은 채권으로 지급하여야 한다.²⁾ 조성된 택지의 공급가격도 용도에 따라 달리 공급하도록 택지개발촉진법에 규정되어 있다.³⁾ 또한 공급된 토지를 일정 기간 내 지정용도에 사용하도록 의무를 부

2) 토지의 보상은 공시지가로 하되 실무에서는 기계적 적용은 안하고 적정가격으로 (시가보상)으로 하며, 주거용 건축물의 경우는 주거이전비 및 이사비 2개월분, 3개월 이상 거주한 주거용 건축물 세입자 3개월분의 주거이전비 및 이사비를 보상하여야 한다.

3) 자료: 택지개발업무처리지침, 택지개발업무편람, 한국토지공사, 2002, p.140

조성원가 이하: 임대주택 건설용지, 국민주택 규모의 용지(60m² 이하)

조성원가 수준: 공공용지, 협의양도인택지

감정가격: 단독주택건설 용지, 국민주택규모의 용지(60m²초과~85m²이하),

국민주택규모 초과용지(85 m²초과), 기타 공공용지(학교용지 포함)

경쟁입찰에 의한 낙찰가격: 상업용지 등

과하고 있고 미사용 전매 시 환매토록 규정하여 공공재인 토지의 사용처 분에도 일정부분 강제성을 띠고 있다.

셋째, 택지개발사업은 사업 자체가 정부의 부동산 정책의 수행 수단이다. 대한주택공사, 한국토지공사, 한국수자원공사, 한국농어촌공사 및 각 지방공기업들이 시행주체가 되어 시행한 최근의 대표적 택지개발사업을 살펴보면, 정부의 주택시장 안정 목적의 제1기·제2기 신도시⁴⁾ 건설을 위한 택지공급, 국민임대주택용지 공급, 국가의 균형발전을 위한 행정중심복합도시·혁신도시 건설, 우리나라를 동북아 경제중심국가로 육성하기 위한 경제자유구역 건설사업, 향후 남북화해 및 협력체제 구축의 교두보 역할을 수행하기 위한 개성공단 조성 사업, 국토 균형발전과 지역경제 활성화를 위한 산업단지·유통단지 건설, 미래지향의 U-City⁵⁾ 및 친환경도시 조성 사업 등이 있다. 이상에서 보는 바와 같이 대규모 택지개발사업의 시기와 지역은 정부의 정치적 목적 달성을 위해 수립된 부동산 정책에 의하여 결정되고, 개발사업의 진행 도중에도 정부 부동산정책의 변화에 따라 개발사업의 범위가 확대되기도 하고 축소되기도 한다.⁶⁾

넷째, 택지개발사업은 사업초기에 막대한 자금이 소요된다. 택지개발사업은 전면매수에 의한 사업추진이 대부분으로서 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 의거해 사업시행자는 공사에 착수하기 이전에 토지소유자 및 관계인에게 보상금을 지급하여야 한다. 최근에는 생활보상의 개념을 도입하여 피수용자에게 주택이나 생활기반시설이 갖춰진 택

4) 제1기 신도시: 80년대 후반 정부는 서울 지역의 주택문제 해결을 위해 개발제한구역에 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동의 5개 신도시를 건설하였다. 신도시는 업무·주거·상업·공공청사·체육시설 및 공원·녹지 등 생활편익시설이 갖춰진 자족도시의 건설을 목표로 개발되었다.

제2기 신도시: 2000년 이후 정부는 서울 강남의 주택문제 해결을 위해 성남 판교·화성 동탄에, 서울 강북의 주택문제 해결을 위해 김포 양촌·파주 운정, 수도권 남부의 첨단, 행정기능을 분담시키기 위해 수원 이의·용인 상현에 신도시를 건설하기 시작하였다.

5) 유비쿼터스(Ubiquitous): 사용자가 네트워크나 컴퓨터를 의식하지 않고 장소에 상관없이 자유롭게 네트워크에 접속할 수 있는 정보통신 환경

6) 김포신도시 건설: 8.31 부동산정책에 따라 당초 155만평에서 358만평으로 확대 지정, 『업무현황』, 한국토지공사, 2006.6.

행정중심 복합도시 부지 조성 계획(2008.6-2011.11): 2009년3월 현재 사업비 대비 22.35% 진행. 2009년 4월 현재 세종시의 법적지위를 두고 한나라당은 충청남도 산하 특별시로, 민주당과 자유선진당 등 야당은 정부직할 특별자치시를 주장하며 대립 중. 세종시의 법적 지위에 따라 개발 규모가 달라지리라고 예상, 시사1번지 폴리뉴스, 2009.4.16.

지를 싸게 공급하는 것 까지도 사업시행자의 의무에 포함시키고 있다.⁷⁾ 이와 같이 전체 사업비에서 용지비의 부담이 크기 때문에 재무 수익성 악화의 큰 요인이 된다.

다섯째, 택지개발사업은 장기간의 사업으로서 위험부담이 크다. 규모에 따라 차이는 있으나 사업기간은 평균 5년 이상이 소요되며, 토지 공급을 통해서 투자자금을 회수하는 기간은 평균 10년이 넘는다. 따라서 이는 사업의 투자 결정의 불확실성을 그 만큼 높일 뿐 아니라 위험부담이 크다.

요약하면 택지개발사업의 특징은 사업추진의 결정 및 시행주체 선정, 시행절차 등 제도적 측면에서 공공성·규제성·강제성이 강할 뿐 아니라 개발사업 초기에 토지보상비·이주비 등으로 막대한 자금이 필요하다. 또한 사업기간의 장기성으로 인해 사업 도중에 현금흐름이 악화될 수도 있고, 사업추진 도중 주변의 금융여건 변화·정부의 부동산정책의 변화 등에 의해 사업의 진행이 영향을 받기도 하며, 개발이 완료된 후에도 미분양으로 인한 부도 가능성이 상존하며, 사업이 잘 되어 개발이익이 났을 때에도 개발이익의 환원요구가 대두되는 등 택지개발사업은 고비용·고위험 사업구조이다. 따라서 개발에 따른 사업적 타당성을 고려하여 수익성이 매우 높지 않을 경우, 사업 추진 자체가 어렵게 되는 경우가 많다.

2. 민관합동형 복합개발사업의 도입 배경

초기의 신도시 건설은 서울에 대한 의존도를 줄이겠다는 개발 취지와는 다르게 교통문제와 주민 편익시설의 부족 문제 등을 야기하면서 주거환경의 악화로 이어졌고, 더욱 심각해진 서울 의존도는 신도시 건설에 대한 근본적인 패러다임의 전환을 모색하게 하였다. 그 중에서도 도시의 자족기능 부족 문제 해결을 위하여 상업 및 업무 기능의 유치에 대한 방안을 모색하게 되었다. 특히 참여정부에 들어서면서 국토균형발전 정책과 연계한 대규모 신도시 건설이 활발히 추진됨에 따라 신도시 건설의 사업주체인 한국토지공사와 같은 공공기관이 민간사업자와 합동하여 해당 지역의 복합

7) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제78조에서 이주대책을 수립·실시하도록 규정함.

개발을 유도함으로써 신도시의 자족기능을 높이고 토지의 효율적 이용을 꾀할 수 있는 방안을 적극 검토하게 되었다.

민관합동형 복합개발사업의 추진 배경은 다음과 같다.

첫째는 효율적 토지이용의 도모를 위한 측면이다. 지금까지의 택지개발사업은 사업시행자인 공공부문에서 단지로 조성하여 민간에 매각하고, 매각 후의 건축은 전적으로 민간이 책임지는 구조였다. 이러한 구조는 수익성 확보에 중점을 둔 토지이용 체계로, 당초에 의도했던 도시개발의 방향과 실제이용에 괴리가 발생하는 문제점을 야기하였다. 따라서 민관합동형 복합개발사업을 추진하게 되면 공공부문에서 민간사업자의 우수한 건축계획을 공모하고, 선정된 민간사업자에게 정해진 기한 내에 건축물을 책임 완공할 의무를 부여함으로써, 적기에 바람직한 도심공간을 형성하고 효율적인 토지 이용을 도모할 수 있다.

둘째는 주민의 편익 제고 측면으로 대규모 택지개발사업의 추진지역은 주민 입주시기와 각종 편익시설의 입주시기에 상이하여 입주민들에게 불편을 주었다. 이러한 단점을 보완하기 위하여 주민들의 입주시기와 동시에 주민 편익시설을 완공함으로써 사업지구 입주민에 대한 편익서비스를 제고하기 위한 방안으로 도입되었다.

셋째는 선진 부동산금융을 선도하기 위한 측면이다. 민관합동형 복합개발사업이란 공공부문과 민간부문이 특정 프로젝트를 위해 공동으로 출자하여 민관합동 프로젝트 회사를 설립하고, 그 회사의 책임으로 자금을 조달하여 사업을 시행하며, 프로젝트 파이낸싱을 통해 신용도가 우수한 공공부문이 적극적으로 참여하여 위험을 분산시키고, 이를 통해 국내 건설시장의 자금조달구조와 개발방식의 선진화를 도모하려는 것이다.

3. 민관합동형 복합개발사업 관련 제도

민관합동형 복합개발사업을 일반적이고 총체적으로 규율하는 단일 법규는 없고, 민관합동형 복합개발사업과 관련된 법규로서 사업시행과 관련된 제도로는 택지개발촉진법, 도시개발법, 사회기반시설에 대한 민간투자법

등을 들 수 있다. 그 외에 지원 및 규제제도는 각종 세금, 부담금 관련 조세법률 및 대출과 관련된 여신 관련 법률의 각종 규정들로 사업환경에 영향을 미치는 제도들이다. 자세한 내용은 다음과 같다.

2001년 7월에 개정된 택지개발촉진법 시행령에 따르면, 중심상업지, 역세권 등에 대한 토지이용의 효율극대화 및 주민 편의시설의 적기 입주 등의 택지개발 본연의 목적 달성을 위해 PF방식으로 선정된 사업자에게 상업용지를 수의계약으로 공급할 수 있도록 규정하여, 민관합동개발사업추진이 가능하도록 법적 근거가 마련되었다.

도시개발법에 의하면 도시개발사업 시행자로 국가, 지방자치단체, 공공기관 뿐 아니라 민관공동 출자법인을 포함시킴으로써 도시개발에 대한 민간부문의 참여를 활성화하였다. 또한 도시개발법 시행령 제46조와 동법 시행규칙 제19조의 2에서 수의계약 방식에 의한 토지공급을 규정하여 민관공동 출자법인이 PF방식으로 도시개발사업을 추진할 수 있게 되었다.

사회기반시설에 대한 민간투자법에 따르면 산업기반시설 위주로 되어 있던 민간투자사업 대상시설의 범위에 보건의료시설, 노인요양시설, 학교 등 국민생활 개선효과가 큰 복지시설을 추가하였고, 민간투자를 촉진하기 위하여 사업시행방식도 확대하여 공모 인프라 펀드에 대한 규제도 마련하였다.

2004년 개정된 법인세법 제51조의 2에서 유동화전문회사 등에 대한 소득공제에 대해 규정하였다. 특정 회사가 사업의 추진을 위하여 별도의 프로젝트 회사를 설립하는 경우 당해 회사와 별도 프로젝트 회사 모두에게 조세가 부과되는 이중과세 문제점 해결하였다. 즉, PFV가 배당 이익의 90% 이상을 배당하는 경우 당해 사업연도의 소득금액에서 공제하여 법인세와 주주소득세의 이중과세를 방지하도록 하였고 조세특례제한법 제119조 제6항제3호와 제120조 제4항제3호에 의하여 부동산 또는 건물의 취·등록세를 50% 감면받을 수 있게 되었다.

2001년 1월 개정된 지방세법 제283조에 의해 건설사가 설립하는 프로젝트회사에 대한 지방세를 감면함으로써 민간부문의 자발적인 프로젝트 파이낸싱 활성화를 유도하였다.

제2절 민관합동형 복합개발사업에 대한 이론적 검토

1. 민관합동형 개발 방식

1) 민관합동형 개발 방식의 개념 및 종류

민관합동형 개발 방식(Public Private Partnerships; PPP)이란 부동산을 개발함에 있어 공공과 민간이 협력하여 특수목적회사를 설립하여 사업을 추진하는 형태로서 공공은 민간과 같이 출자와 보증 등 출자자로서 역할을 하되, 사업추진 목적 즉, 공공적 이익 및 사업추진의 진척 등을 관리, 감독하는 역할을 수행하고 민간은 자본과 전문 지식, 노하우를 접목하는 사업방식이라고 정의할 수 있다.

민관합동형 개발 방식은 1992년 영국에서 민간부문이 직접 공공서비스를 건설하여 제공하는 민자우선방식(PFI; Private Finance Initiative)에서 유래한다. PFI는 종래 공공부문에서 행해지던 공공서비스를 민간 기업에 위탁하여 그 자금과 노하우를 활용하여 효율적으로 서비스를 제공하고자 하는 사업방식으로, 공공부문이 기본적인 계획을 세우고 민간부문이 설계, 시공, 금융, 운영을 담당하는 형태이다. PFI는 민관합동형 방식으로 발전되었다.

민관합동형 개발방식은 반드시 프로젝트 파이낸싱의 방법을 이용하여 자금조달을 해야 하는 것은 아니다.⁸⁾ 민관합동형 개발방식에서도 민간사업자는 일반적인 기업금융의 방법을 비롯한 다양한 금융기법을 이용한 자금조달을 통해 사업 참여가 가능하다. 그러나 민관합동형 개발방식으로 행하는 사업이 대형 사업인 경우에는 리스크가 많으므로 일반적으로 사업주가 리스크를 한정할 수 있는 프로젝트 파이낸싱에 의하여 자금조달을 하는 경우가 많다. 민관합동형 개발방식의 형태를 다음과 같이 분류할 수 있다.

(1) 준 BOO 방식

8) 백성준 외, 「지역개발사업에 있어서 민간자본 참여 활성화에 관한 연구」, 『부동산학 연구 제13집 제3호』, 2007.12, pp.47~50

SOC 사업에서 BOO(Build Own Operate, 이하 BOO)방식이란 프로젝트를 준공한 후 민간사업자가 소유하고 이를 운영하는 사업형태를 말한다. 준 BOO 방식이란 공공기관이 프로젝트에 소요되는 토지를 매입하거나 수용을 하고 사업의 인허가 절차를 종료 한 직후에 사업권을 민간기업에 양도하고 민간기업은 이를 소유하고 운영하는 사업형태를 말한다. 준 BOO 방식의 대표적 사례가 나주시의 중흥 골드 스파 & 리조트이다.

(2) 제3섹터 방식

민간과 공공이 함께 지분을 출자하여 프로젝트 회사를 설립하여 사업을 추진하는 형태로 공공은 민간과 같이 출자와 보증 등 출자자로서 역할을 하되, 사업추진 목적 즉, 공공적 이익 및 사업추진의 진척 등을 관리, 감독하는 역할을 수행하는 형태이다. 이런 제3섹터 방식으로 추진된 사례로는 제주도 남제주군과 초록뱀미디어(주)가 민간-공공합작으로 만든 섬지코지의 (주)올인이 대표적이며, 민관합동형 복합개발사업도 제3섹터 방식이다.

(3) 공공-금융권 업무 협약 방식

공공기관, 예를 들면 한국토지공사나 지방자치단체들이 대규모 지역개발 사업을 추진하려면 우선적으로 해당 토지에 대한 토지수용권을 확보하고 토지수용에 필요한 재원조달을 하여야 한다. 민간개발사업자인 경우 제한적인 토지수용권을 가지기 때문에 최소한 지역개발법인의 지분 중 50% 이상을 공공기관이 출자해야 완벽한 토지수용권을 갖게 된다. 하지만 공공기관의 출자에는 제약이 따르는데, 이를 피할 목적으로 공공기관이 사업시행의 전권을 갖되, 공공기관과 금융권이 업무협약을 통해서 지분 및 부채조달을 나누어 수행하는 형태이다. 2007년12월 현재 이 방식이 적용된 사례는 없으나 제천지역종합개발지구(제천시와 한국토지공사가 주체) 등과 같은 사업에서 이 방식을 추진할 것으로 알려져 있다. (2010년 착공 예정)

(4) 공공 소유-민간 운영 방식

공공기관이 개발사업의 주체가 되어 해당 사업에 소요되는 토지는 물론

완성 건물의 소유권을 갖는 것으로 자금조달은 공공기관이 채권발행, 공공기금, 특별회계, 도비 등을 이용한다. 하지만 공공기관이 사업의 운영 노하우가 부족하기 때문에 사업의 운영을 민간기관에게 위탁하는 형태로서 대표적인 사례가 삼한지 테마파크 등이다.

(5) 공공 소유 및 운영 방식

공공기관이 사업추진 및 자금조달과 운영까지 모든 부분을 직접 담당하는 방식으로 공공성이 강하거나 특별한 운영 노하우를 필요로 하지 않는 단순한 지역개발사업인 경우 이 방식이 이용되고 있다.

<표 1> 개발사업의 유형별 특징

구분	민간 주도			공공 주도		
	일반적인 민간개발사업	준 BOO 방식	제3섹터 방식	공공-금융기관 업무협약 방식	공공소유-민간운영방식	공공소유 및 운영방식
사업주체	상법상의 주식회사, SPC, PFV	좌동	좌동	공공기관	좌동	좌동
출자자	민간기관	좌동	민간기관, 공공기관	금융협약을 통해서 공공-민간기관 공동	공공기관	좌동
부채조달	PF, 대출, 회사채 등	좌동	좌동	좌동	지방채, 공공기금, 특별회계, 도비 등	좌동
증권화	PF-ABS, PF-부동산 펀드	좌동	좌동	좌동	-	-
자금관리	기업계좌, 에스크로계좌	좌동	좌동	공공기관계좌	좌동	좌동
리스크분담	출자비용에 따라서 손익 귀속, 출자자가 부채에 대해서 보증한 경우 출자자가 손실 부담, 보증이 없는 경우 손실이 금융기관에 귀속	좌동	좌동	좌동	공공기관에게 손익이 귀속	좌동
특징	민간사업과 유사	토지수용과 인허가는공공이 책임	민간-공공기관이 공동 출자	기업방식이 아닌 협약에 의거 추진	소유는 공공, 운영은 민간	소유 및 운영 모두 공공
사례	대부분의 민간투자사업	나주 중흥골드스파 & 리조트 등	제주 올인하우스, 쥬네브, 그린시티, 스마트시티 등	제천지역종합개발지구에서 추진	삼한지 테마파크 등	대부분의 공공개발사업

2) 우리나라 민관합동형 개발 방식의 역사와 동향

우리 생활에서 도시가 차지하는 의미와 비중은 막대하다. 그러므로 도시

개발을 통하여 바람직한 생활환경을 형성하는 것은 도시개발 담당자의 주요 과제가 아닐 수 없다. 프랑스 파리의 아름다움은 공공-민간 협력방식을 도입한 데 힘입은 바 크다. 파리가 민관이 공동으로 참여하는 경제공동협력체(SEM)라는 새로운 형태의 조직체들이 없었더라면 유지되지 못했을 것이다.

우리나라도 공공-민간 협력이 가장 활발하게 이루어진 분야가 도시개발 분야이다. 1960년대에 신도시 개발을 위해서 공공부문이 주도하고 민간부문이 보조하는 방식인 ‘공영개발방식’을 통해 과천, 성남, 반월, 구미 창원, 여천 등 신도시를 개발하였고, 1970년대에는 도심재개발을 위하여 ‘합동재개발방식’을 도입하였고 주택개량을 위해서는 ‘자력재개발방식’을 적용하였다. 1980년대에 들어서는 중반부터 강화된 합동재개발방식이 채용되었다. 이 방식은 도심재개발과 분당 등 신도시개발에 적용되었는데, 재원 동원에 있어서 공공기관, 민간업체, 그리고 지주주택수요자가 유기적 협력관계를 형성하였고, 신속한 개발을 실행하였다. 1990년대 이후 지방자치화가 진행될수록 지방자치단체의 자율권은 커지면서 재정상 압박도 커졌기 때문에 민자유치도 증가하여 왔다고 할 수 있다.

한편, 1990년대 들어 도로, 철도, 항만, 공항 등 사회간접자본의 부족을 정부의 재원만으로 충당하기에는 한계가 있으므로 정부는 본격적으로 민간투자사업을 추진하기 시작하였다. 이를 위하여 1994년8월 ‘사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법’을 제정하였고, 이어서 1998년에는 이를 대신하는 법으로 ‘사회간접자본시설에 대한 민간투자법’을 제정하였다. 이를 통하여 민자유치를 위한 다양한 대책이 정비되었고, 그 결과 민자유치는 탄력을 받게되었다. 이러한 움직임은 공공부문 사업에 민간자본을 유치하는 것이며 동시에 민간사업자를 참여시켜서 기술 등의 능력을 이용하는 것이기도 하다. 즉 공적부문에 있어서의 자본부족 문제해결과 효율성 제고라는 두 가지 과제를 동시에 해결하는 방법이 민자유치인 것이다.

이와 같이 우리나라는 SOC 건설분야와 도시개발분야에서 공공부문에서는 공익성과 효율성을 이루기 위하여, 민간부문에서는 법적, 제도적 안정 속에서 수익성을 추구할 수 있는 민관합동형 개발방식이 발전되어 왔다.

2. 복합개발 방식

1) 복합개발 방식의 개념

복합개발(MXD; Mixed Use Development)이라함은 혼합적 토지이용의 개념에 근거하여 주거와 업무, 상업, 문화, 의료, 숙박 등 각기 독립된 용도시설이 상호 보완적, 융합적 기능을 할 수 있도록 연계하여 개발하는 것을 말하는 것으로 미국의 ULI(Urban Land Institute)는 복합개발에 대하여 첫째, 세 가지 이상의 다양한 용도가 혼합하여 각 용도간에 지속적이며 상호 보완적인 역할을 수행하고 다양한 욕구를 가진 이용자들의 집중을 유도하여 이용자 범위의 확대와 이용 시간을 증대시킴으로써 토지이용효율을 극대화하게 되고 둘째, 물리적·기능적인 결합으로 건축물과 보행 및 교통공간의 다양하고 계획적인 연결을 통하여 자연스런 보행동선체계로 모든 기능을 서로 연결하여야 하며, 하나의 Master Plan에 의하여 일관성 있는 계획에 의하여 건설 및 임대가 진행되어 단일 건축물과 유사한 모습을 나타내어야 한다고 정의하고 있다.

복합개발은 경제적인 측면에서 고밀도의 경제적 토지이용으로 우수한 경쟁력을 발휘하여 부동산의 가치를 높이고 강한 흡인력을 발휘하여 중심지역의 발전을 도모하고 주변 개발을 촉진하여 새로운 시설을 유도하는 등 경제적 발전을 주도하는 역할을 수행하며, 사회적인 측면에서도 도심 또는 부도심내 상업시설의 난개발을 방지하여 도심공간이 계획적이고 쾌적한 공간으로 조성될 뿐만 아니라 Land Mark를 형성하여 도시의 미관까지 개선시키는 효과가 있다. 또한, 도시의 주택수요 충족 및 직주 근접에 따른 교통 혼잡을 완화하고 나아가 도심공동화를 방지하는 등 사회·경제적인 측면에서 그 의의가 있다.⁹⁾

2) 우리나라 복합개발의 역사와 특징

우리나라의 최초의 복합개발시설이라고 하면 1960년대 후반 건립된 세운상가, 낙원상가라고 할 수 있으며, 그 후 1980년대 후반부터 주상복합이

9) 김기형, 「민관합동방식 복합개발사업의 현황분석 및 발전방안에 대한 연구」, 건국대학교, 2009, p.26

허용되었고, 정부의 주택공급 확대정책에 의하여 1994년 부터 준주거지역에도 주상복합이 들어설 수 있도록 하였고, 1998년에는 주거비율을 90%까지 확대함에 따라 도심 및 부도심에 주상복합개발이 붐을 이루었는데, 2001년 택지개발촉진법 시행령, 도시개발법 시행령 등의 개정을 통하여 실질적인 복합개발이 활성화되어 신도시 등 대규모 택지개발지구의 중심상업지역과 역세권 등을 중심으로 한 도심 재개발에서 복합개발이 활발히 이루어지고 있다.

또한 MB정부에서 도심 재생을 위한 역세권 개발, 계획적 관리가 가능한 개발지역의 복합개발을 활성화하고자 하고 있으며, 구도심지역의 경우 도심재생사업의 일환으로 추진하고 있고 민간의 투자 활성화를 위하여 재정비촉진지구, 경제자유구역, 특별건축구역 등에 초고층복합용도의 건축을 허용할 방침이다.

우리나라에서 업무 및 상업, 주거의 기능이 결합된 복합개발이라고 할 수 있는 것은 잠실 롯데월드와 삼성동 코엑스, 반포 센트럴시티 정도이다. 우리나라 복합개발의 특징은 업무 및 상업 중심 복합개발은 도심 상업지역에 위치하고 주거시설이 없이 업무, 상업용도 위주이며, 외부 공간은 보도확장개념의 공개공지로 구성되고 단지 안쪽의 외부 공간은 폐쇄적인 특징을 갖는다. 주거 중심 복합개발은 주거비율이 타 용도에 비하여 절대적으로 높아 복합개발이라고 할 수 없을 정도로 상업용도는 건물 입주자를 위한 편의시설 용도 정도에 그치고 있다.

3. 민관합동형 복합개발 사업

1) 민관합동형 복합개발 방식의 개념

민관합동형 복합개발 방식이란 공공·민간이 합동하여 프로젝트 회사를 설립하고, 공공부문에서는 토지를 현물출자하고 민간 부문에서는 건축자금을 투자하여 도시의 복합개발을 유도하기 위한 택지개발 형태이다. 이 방식을 통해 공공부문은 토지의 최우효이용을 전제로 한 마스터플랜 하에 토지를 제공함으로써 초기 사업비를 경감시키고, 토지관련 인허가 문제도

책임짐으로써 재무적·제도적으로 안정적인 택지개발사업이 가능하고, 민간부문은 전문적인 건설 기술력과 자본을 제공함으로써 결과적으로 도시의 자족기능을 높이고 주민의 편익을 도모할 수 있도록 업무·주거·상업 용도가 어우러진 도시개발이 가능할 것이다.

<그림 1> 민관합동형 복합개발 방식



2) 민관합동형 복합개발사업의 개념

우리나라는 신도시의 자족기능 확보와 함께 금융위기 이후 침체됐던 건설경기의 활성화, 토지의 유효이용 확대, 주민 편익 제고 등의 공공목적 달성을 위하여 신도시 택지개발사업지구 내의 중심 상업지역 등에서 주거, 상업, 업무 등 복합적 기능을 부여하기 위하여 민관합동형 복합개발방식에 의한 택지개발사업이 적극 도입·추진되었는데 이를 민관합동형 복합개발사업이라고 한다.

민관합동형 복합개발사업을 함으로써 기대되는 효과는 민간단독사업에 비하여 신용도가 향상될 수 있어 자금조달이 용이하고 금융비용의 절감도 가능하며, 민간건설업자의 완공위험 및 공사지연 위험 등에 대한 신뢰도를 제고할 수 있어 프로젝트의 분양성의 제고 및 부동산시장 안정화에 기여할 수 있다. 또한 민간사업자는 토지 취득비용의 부담없이 개발가치가 있는 토지를 확보할 수 있고, 공공택지개발업자는 가치는 양호하나 경기침체

등으로 미매각되고 있는 해당 토지를 적기에 공급 및 사용하게 함으로써 토지의 효율적 이용 및 단지의 조기 성숙으로 주민 편익을 증진할 수 있게 되어 프로젝트에 참여하는 모두에게 긍정적 효과를 창출할 수 있다.

민관합동형 복합개발사업은 특정 프로젝트의 다양한 측면에서 공공과 민간의 협력체계를 구축하고 있으며, 프로젝트의 성격상 장기적인 관계를 유지한다는 점이 특징이다. 또한 프로젝트 자금의 전액 또는 일부를 민간으로부터 조달하며, 공공부문은 공익과 관련된 프로젝트 목적에 주안점을 두고, 민간부문은 프로젝트 디자인, 완성 및 자금조달과 같은 경제적인 측면의 이행에 주안점을 두고 있다. 전통적으로 공공부문이 담당하던 위험의 일부를 위험에 대한 평가, 통계, 극복 능력을 보유하고 있는 민간부문에 이전하고 있다는 것이 특징이라 할 수 있다.

그러나 민관합동형 복합개발사업은 전통적인 프로젝트 파이낸싱 기법을 이용한 사업과는 차이가 존재하기 때문에 엄밀한 의미에서 프로젝트 파이낸싱이라고 할 수는 없다. 프로젝트 파이낸싱은 사업주의 담보나 신용에 근거하여 대출이 일어나는 기업금융과 대칭되는 자금조달 방식으로 사업주와 법적으로 독립된 프로젝트로부터 발생하는 미래의 현금흐름을 차입자의 상환재원으로 삼고 프로젝트의 자산과 관련된 이해당사자와의 계약을 담보로 하여 프로젝트에 소요되는 자금을 조달하는 금융기법을 말한다. 민관합동형 복합개발사업이 법률적·회계적으로 독립된 프로젝트 회사를 설립하여 자금조달·관리 및 위험관리를 하고 또한 소구를 제한한다는 점 등에서 프로젝트 파이낸싱이 갖는 여러 특징을 가지고는 있지만, 상환재원을 미래의 현금흐름에 의존하고 있지 않으며, 자금조달 측면에서 신뢰성 있는 공기업이 관여하는 사업의 장래성이 대주들의 대출 여부 결정에 영향을 주고 있는 것이 사실이기 때문이다. 다만, 한국토지공사에서 민관합동형 복합개발사업을 최초로 진행하면서 동 사업의 진행방식에 공식적으로 “PF사업”이라는 명칭을 붙였으므로 본 논문에서는 “민관합동형 복합개발사업”과 “PF사업”을 동일한 의미로 혼용하여 쓰도록 하겠다.

4. 한국토지공사의 민관합동형 복합개발사업 사례

1) 사업 추진 배경

한국토지공사는 금융위기로 인해 건설시장 환경이 어려웠던 2000년부터 프로젝트 파이낸싱의 도입을 검토하기 시작하였다. 이 시기는 부동산 경기 침체, 치열한 수주경쟁, 자금압박에 따른 건설업체의 도산 등으로 과거 수주 위주의 사업에서 정밀한 타당성 분석과 효율적 위험관리를 전제로 하는 사업으로의 방향 전환을 요구받고 있었다. 한편 대부분 공공사업시행자가 추진하는 택지개발사업의 경우 지구 내 상업용지는 일정한 용도만을 부여하고 매각해 온 결과 상업용지의 중소규모 분할 매각으로 인해 시설간 연계이용이 곤란하고, 토지매수자의 수익성 위주의 고밀도 건축, 단지 계획과 건축의 불일치 등 상가의 난개발이 야기되었으며, 건축물의 체계적 관리시스템 미흡 및 효율성 저하로 조기 노후화 및 슬럼화 현상이 나타났고, 공공시설이 충분히 확보되지 못하였으며, 소규모 근린생활시설의 건축 시기는 대체로 주민입주시기와 일치하지만, 대규모 생활편익시설의 건축 시기는 막대한 자금소요로 인하여 주민 입주시기 간에는 어느 정도 시차가 발생하게 되는 경우가 많았다. 특히 외환위기 이후와 요즘과 같은 부동산 장기침체기에는 그 기간이 장기화됨으로써 주민들은 생활불편을 겪게되고, 사업시행자는 토지의 장기 미매각으로 자금압박을 받는 등 개발사업의 씨너지 효과를 거둘 수 없는 경우가 많았다.

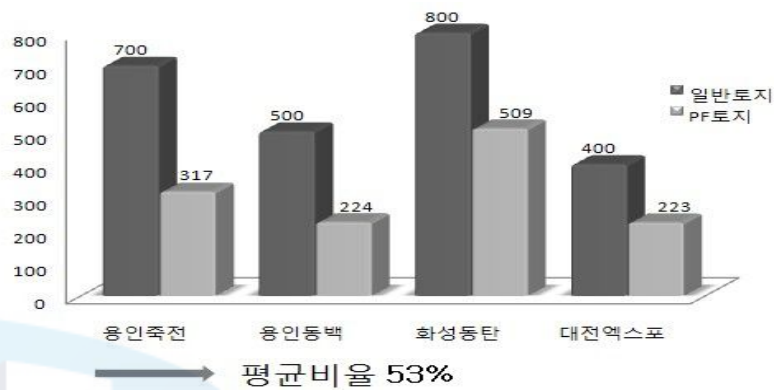
이러한 택지개발사업지구 내 상업용지 개발의 문제점을 개선하기 위한 방안으로 한국토지공사는 2001년 10월 용인 죽전 특별계획구역 역세권 개발사업에 부동산 개발사업과 프로젝트 파이낸싱 방식을 결합한 민관합동형 복합개발 PF기법을 국내 최초로 도입하였다. 이 후 비교적 대규모 택지개발사업에서 지속적으로 이를 활용하고 있다.

다음의 표에서 보는 바와 같이 토지의 개발 후 단순 매각 시 발생하는 주민 입주시기와 편익시설 입점 시차가 복합개발사업을 통해 많이 줄어들었고, 법정 용적률 대비 평균 53%의 계획개발로 쾌적한 도심공간의 조성 이 가능하게 되었다.

<표 2> 주민입주시기 vs 편의시설 입점시기

구분	일반 매각			PF 사업		
사업지구	분당	일산	평촌	죽전	동백	동탄
시차	5년2개월	2년1개월	5년1개월	1년3개월	5개월	11개월

<그림 2> PF사업지 vs 일반개발 용적률 비교



2) 사업 추진 사례

한국토지공사는 2008년 3월 현재까지 총14개의 복합개발 PF 사업을 추진하고 있으며, 본 연구에서는 복합개발사업의 전반적인 추진 절차 및 추진구조에 대하여 알아보기 위하여 먼저 초기의 복합개발사업 3개 지구(용인 죽전 그린시티, 용인 동백 주네브, 화성 동탄 메타폴리스)의 사례를 살펴보고자 한다.

그린시티: 용인죽전 역세권 복합개발사업

사업면적	49,279㎡(14,907평)	사업비	약 4,628억원(토지비 1,132억원)
연면적	267,157㎡ (81,850평)	사업기간	2002. 1. 30 ~ 2008. 3.
사업주체	(주)그린시티(한국토지공사, 신세계건설주주)	주요시설	백화점, 할인점, 주차빌딩, 오피스텔 등



1. 사업 개요

용인 죽전 그린시티의 사업지역은 경기도 용인 죽전택지개발 사업지구 내 죽전복합역사를 중심으로 입체 복합개발을 위한 특별 설계구역 내 상업용지 4개 필지 49,279㎡이다. 교통 요지에 위치하여 주변 지구에 대한 중심 사업기능을 수행해야 할 지역이지만 고가차도 및 철로가 단지를 관통하고 단지 내에 전철이 신설될 예정으로 있어 부지 내 단지 전체에 대한 종합적인 토지이용이 요구되는 지역이다. 그러나 부동산 경기의 침체 및 기업구조조정에 따른 민간기업의 자금난으로 인하여 대규모 상업시설에 대한 민간기업의 조기 투자를 기대하기 어려운 실정이었다.

이러한 문제점을 해소하기 위하여 토지공사는 택지개발촉진법을 개정하여 택지의 수의계약공급 근거를 마련 후 보유 토지를 출자하고 민간건설업자¹⁰⁾는 건설자금 일부를 출자하여 프로젝트회사 그린시티¹¹⁾를 출범시켜

10) 신세계 유통그룹이 주도하는 컨소시엄 (주)신세계, (주)신세계건설이 사업시행자로 지정되었다.

11) 2002년1월31일 (주)그린시티는 프로젝트회사 설립(설립자금 11억원, 총자본금 257억원)

그 프로젝트회사의 책임으로 프로젝트 파이낸싱 사업으로 2003년 1월에 부지조성공사 및 건축공사에 착공하였으나 당초 예상보다 지연된 2008년 3월에 사업이 종료되었다.

2. 사업구조 및 특성

한국토지공사가 공모를 통해 선정된 민간사업자와 공동으로 출자하여 설립한 프로젝트회사가 사업을 수행하는 민관합동형 복합개발사업이며, 출자지분은 토지공사가 18.2%, 신세계 71.8%, 신세계 건설 10%로 구성되어 있다. 토지는 감정가격으로 공급하였으며(836억원) 사업기간 종료일을 2008년 3월로 변경하면서 사업대상지를 재감정하여 최종 토지공급가격은 1,132억원이다. 토지 잔대금은 택지개발사업 준공 후 소유권이전 가능시점으로부터 1개월 이내에 회수하기로 되어 있다. 출자금에 대하여는 사업종료시까지 일반매각과 동일한 확정수익률(3.09%)을 적용하여 사업종료 시 출자금에 대하여 사업기간 동안 연 3.09%로 계산한 수익금을 출자금과 함께 회수하는 구조이다. 민간사업자는 민간투자비 10% 상당액을 사업협약 이행 보증금으로 지불하고, 건축 착공시 민간투자비의 10% 이상을 현금 출자하였다(PF회사는 공사 출자금을 토지대금 계약금 및 중도금으로 납부). 프로젝트회사는 실질회사(real company)이며, 회계 및 자금관리규칙을 제정하여 자금관리는 별도계좌로 관리하였다. 공사가 정하는 시기까지 건축완공보증을 받았으며, 사업자 선정은 가장 우수한 사업신청서를 수, 우, 미, 양, 가 등급으로 배분하는 상대평가로 선정하였다. 시공위험은 사업이행보증(사업비의 10%) 방식이 적용되었으며, 민간 출자자들로부터 책임분양 확약을 받는 것으로 해결하였다.

본 사업은 대규모 상업구역 개발에 프로젝트 파이낸싱이 적용된 국내 최초의 사례로 리스크 관리 차원에서 시설물의 개발은 기본적으로 선분양 방식을 사용할 예정이다. 시행자 위험은 특수목적회사(SPC)를 분리하는 방법으로 관리하되, 토공의 SPC 지분은 20% 내외로 하여 민간사업주체의 주도적인 경영권을 보장하였다. 또한 제세 및 금융상의 혜택을 받기 위해서는 명목 SPC(paper company)를 설립해야 하나 본 사업은 그 규모와 복

잡한 사업구조를 감안하여 실질 특수목적회사(SPC) 형태로 운영되었다.

3. 계획 변경 사항

죽전역사를 복합역사로 개발하여 공공시설을 확보하면서 상업시설의 활성화시키려는 것이 핵심사항이었으나, 사업자 선정 후 철도청의 반대와 용지보상 등의 문제로 기존 노선을 확장하는 것으로 토지이용계획이 변경됨에 따라 계획안이 전면 수정되면서 기존의 선로에 죽전역사가 들어오고, 단지내 복합역사계획은 무산되어 전체 사업은 할인점과 백화점, 환승주차장, 오피스텔 계획으로 축소, 변경되었다.

4. 평가

용인죽전 복합개발사업으로 인해 토지의 효율적 이용 및 단지의 조기 성숙으로 할인점 등 생활편익 시설의 적기 입주로 주민편익을 증진하고 죽전역사와 연계개발로 죽전, 수지, 구성 등 수도권 남부 지역의 심각한 교통난 해소에 기여할 것이라고 생각한다.

2009년 6월 현재 신세계와 한국토지공사간의 사업 기간 연장 책임 소재에 관한 소송이 진행 중이다. 1심과 2심에서 한국토지공사가 승소한 상황이고, 조만간 청산 절차를 밟고 사업이 완료되면, 최초로 사업완료된 택지개발사업지구내 민관합동형 복합개발사업으로서 우리에게 실질적인 많은 시사점을 안겨줄 것이라 사료된다.

우리나라 최초의 대규모 복합개발사업으로서 동 사업은 여러 논란을 야기시켰다. 한국토지공사가 감정가격으로 상업지구를 매각하여 인근 지역 토지 평균단가와 비교했을 때 49억원의 토지매각손실을 봄으로써¹²⁾ 정부로부터 택지개발사업의 효율적 운용에 관한 원칙에 대한 논란의 여지가

12)안태훈, 전게서, pp.5~162

“공기업에서 공급하는 공공재화의 가격은 원가보상주의에 의해 책정되는 것이 바람직하다. 그러나 공기업에서 공급하는 상업용지는 공공재화로 보기 어려우므로 원가로 공급할 이유가 없고 따라서 경쟁입찰에 의한 가격으로 공급하고 있다. 그러나 택지에 대해서는 조성원가 이하로 공급하고 있다. 문제는 주택건설업체는 공공택지를 저가로 분양받지만, 주택분양가는 주변시세대로 결정함으로써 과도한 개발이익을 가져갔다는 지적이 있다. 택지공급가격을 낮추면 아파트 당첨자 혹은 주택건설업체가 개발이익을 가져가 사유화 되므로, 공기업에서 택지를 시세로 분양하여 조성한 택지개발이익금을 기금화하여 서민주거안정자금으로 활용하여야 한다.”

되었다. 그러나 공사측에서는 대상 토지를 인근 토지가격에 비해 싼 가격에 팔았다고 매각손실을 이야기하는 것은 단순비교라면서, 인근 토지는 감가가 없지만, 대상 토지는 도로, 공원 등 공공시설로 빠져나가는 부분이 많기 때문에 단지 평당 가격을 단순 비교하는 것은 적절치 못하다는 주장이다.

또한 대상 상업용지를 민간기업에게 수의계약으로 공급한데 대하여 많은 특혜논란이 제기되었다. 그러나 공사측에서는 최초로 도입한 개발방식이기 때문에 민간사업자의 참여를 유도하여, 리스크를 최소화하면서 사업을 적기에 완료시켜야 한다는 것을 최우선 목표로 하여 사업을 진행하였다고 한다. 또한 출자자가 신세계 컨소시엄으로 단일화 되어있어 의견조율이 용이하여 사업이 일괄적으로 빠르게 진행되었으며, 마트같은 경우는 설계가 단순하고 시공이 수월하기 때문에 준공이 빨리 이루어져 공사의 편익시설의 조기입점 의도가 비교적 잘 반영되는 결과를 가져왔으며, 시설들은 완전 매각되어 공사측에서는 곧 청산과정을 거쳐 성공적으로 사업이 완료될 전망이다라고 한다.

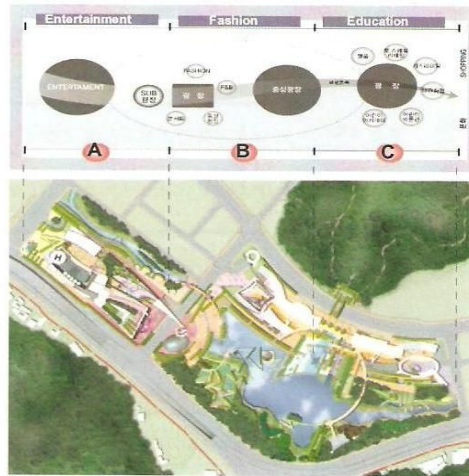
<표 3> 용인 죽전 오피스텔 분양 현황

구 분	실	누 계		1차 계약		2차 계약		3차 계약		수의계약	
		실	계약율	실	계약율	실	계약율	실	계약율	실	계약율
55평	62	62	완료	2	3	3	5	0	0	57	92
58평	64	64	완료	35	55	7	11	5	8	17	26
93평	8	8	완료	2	25	1	13	0	0	5	62
근린상가	3	3	완료	0	0	0	0	0	0	3	100
계	137	137	100	39	29	11	8	5	4	82	59

쥬네브: 용인동백 테마형 쇼핑몰 복합개발사업

PF사업 개요

- 대지면적 : 44,310㎡ (13,404평)
- 연면적 : 21,446㎡ (64,262평)
- 사업주체 : (주)쥬네브(한국토지공사+민간사업자 컨소시엄)
 - * 민간사업자 : 삼부토건, 포스코건설, 신세계, 삼수종합건설, 오송, 리얼코올딩스
- 총사업비 : 약 4,460억원 (토지비 958억원)
- 사업기간 : 2003. 5. 9 ~ 2008. 12. 31
- 유치시설
 - A블록(지상9, 지하3) : 영화관, 스포츠센터, 할인점, 클리닉, 판매시설
 - B블록(지상3, 지하1) : 콘서트홀, 식음료·판매시설
 - C블록(지상3, 지하1) : 교육시설, 화랑, 식음료·판매시설
- * 자산관리회사(AMC) 인원 : 16명



1. 사업 개요

용인 동백 테마형 쇼핑몰 쥬네브의 사업지역은 경기도 용인시 구성면 동백리 중리 일원의 택지개발지구 내의 일반 상업용지 44,310㎡이다. (주)쥬네브(한국토지공사+민간사업자 컨소시엄)가 약 4,460억원(토지비 958억원)을 들여 영화관, 스포츠센터, 할인점, 클리닉, 판매시설 및 콘서트홀, 식음료 판매시설, 어린이 교육시설 등이 유치되었다. 공사가 공모를 통해 선정된 민간사업자와 공동으로 출자(토공 19%)하여 설립한 프로젝트 회사가 사업을 수행하는 민관합동형 PF방식이다.

개발의 컨셉은 쇼핑시설에 다양한 엔터테인먼트 시설을 도입하여 고객을 흡인할 수 있는 쇼핑공간의 복합화, 보행공간에 특징있는 테마 부여, 호수공원에 음악분수공연장 등 다양한 문화 위락시설을 설치하여 자연과 함께하는 쇼핑몰의 시너지효과를 창출한다는 것이다.

입지 여건은 2008년 경전철 개통이 예정되어 있고, 역사 2개소가 지구내 설치될 계획이며, 2006년 지하철 동백-죽전 노선이 개통 예정이고 영동고속도로 마성IC, 경부고속도로 수원IC에 근접해 있다. 편리한 광역교통망으

로 흡인형 광역상권을 형성할 것으로 기대되며, 기흥읍, 구성면 구시가지 9만명, 용인 구 시가지 8만명, 인근 택지개발지구 12만명 등 배후인구 30만명을 확보하고 핵심포(anchor tenant)로 대형점(할인점 등)을 유치할 계획이다.

한국토지공사는 보유 토지를 출자하고 민간건설업자는 건설자금 일부를 출자하여 2003년 5월 프로젝트회사 (주) 유네브를 출범시켜 그 프로젝트회사의 책임으로 프로젝트 파이낸싱 사업으로 부지조성공사 및 건축공사에 착공하였으나 당초 예상보다 지연된 2008년 12월에 사업이 종료되었다.

2. 주요 사업구조

한국토지공사가 공모를 통해 선정된 민간사업자와 공동으로 출자하여 설립한 프로젝트회사가 사업을 수행하는 민관합동형 복합개발사업이며, 출자지분은 토지공사가 19%, 대덕건설 66%, 한국까르푸 10%, 포스코건설 5%로 구성되었으나, 초기 선정되었던 민간사업자 컨소시엄이 각종 비리와 뇌물수수혐의 등으로 대덕건설은 사업을 포기하였고 한국까르푸는 한국사업에서 철수하면서 출자 지분이 토지공사가 19%, 리얼코 26%, 상수종건 18.6%, 오송 11.4%, 신세계 10%, 삼부토건 10%, 포스코건설 5%로 바뀌게 되었다. 토지는 감정가격으로 공급하였으며(774억원) 재감정하여 최종 토지공급가격은 958억원이다. 토지 잔대금 및 출자금은 사업완료시 토지대금에 대하여 사업기간 동안 연 4.57%로 계산한 수익금을 토지대금(잔대금), 출자금과 함께 회수(확정수익)하기로 되어 있다. 이 사업의 특징은 토지대금과 출자금에 대하여 사업 종료 시까지 일반매각과 동일한 확정수익률(4.57%)를 적용하였으며, 토지가격은 감정가격으로 공급되며 감정평가 조건 및 지가 변동 시 혹은 인근토지 평균낙찰률 150% 초과시 재산정가격을 포함한 가격이다. 사업시행 조건은 민간사업자는 민간투자비 10% 상당액을 사업협약이행 보증금으로 내고, 건축 착공시 민간투자비의 10% 이상을 현금 출자하는 것이다(PF회사는 공사 출자금을 토지대금 계약금 및 중도금으로 납부). 공사가 정하는 시기까지 건축완공 의무를 부여하며, 착공 전 공사비 확보로 완공보증하였다(담보물 제공). 또한 사업자 선정시 가장

우수한 사업신청서를 등급별로 배분하는 상대평가를 통해 선정하는 방식으로 이루어졌다.

프로젝트회사는 실질회사(real company)이며, 회계 및 자금관리규칙을 제정하여 자금관리는 별도계좌(Escrow Account)로 관리하였다. 공사가 정하는 시기까지 건축완공보증을 받았으며, 사업자 선정은 가장 우수한 사업신청서를 수, 우, 미, 양, 가 등급으로 배분하는 상대평가로 선정하였다.

<표 4> 주네브 주요 계약 현황

구분	계약 상대방	계약일
공사계약	포스코건설	2003.12.12
공사계약	삼부토건	2004. 6.26
설계계약	GNI, 미소로	2003. 6. 4
일괄분양계약	호니비 등 6사	2004. 3.22
분양대행계약	기성아이디	2003. 8.11
상가활성화 용역	주네브 문월드 등	2006. 8.23

3. 사업계획 변경 현황

2003년 토지매입지 상승과 건축 연면적 증가, 2004년 일괄 착공에서 블록별 착공으로 인한 사업비 증가, 공사도급금액 조정에 따른 사업비 변경(3차례) 등 모두 5차례에 걸친 사업계획변경으로 인해 사업비가 1,500여 억원이 증가되었고, 사업기간도 연장되었다.

4. 평가

국내에서 분양쇼핑몰 개발이 대세를 이루면서 대형 상가의 상당수가 상가 공동화로 애를 먹고 있는데 용인 동백 주네브는 그 대표적인 사례로 꼽히고 있다. 주네브는 미국의 HORTON PLAZA와 일본 후쿠오카의 CANAL CITY를 모델로 하여, 주변 수로를 단지내로 끌어들여 친환경적 공간을 조성하고 광장·공원·쇼핑몰의 복합개발로 용인의 Landmark(명소화)를 목표로 사업이 추진되었으나 사업추진과정에서 민간컨소시엄의 구성이 바뀌게 되고, 5차례에 걸친 사업계획변경으로 인해 사업비가 1,500여 억원이 증가되었고, 사업기간도 연장되었다.

생활편익시설의 적기 입주로 주민편익 제고 및 단지의 조기성숙이라는 목표로 사업이 추진되어 사업 준공시기도 공모예정시기보다 3개월 정도 지연되었으나 기존 신도시 상업시설보다는 일찍 준공되었다. 하지만 초기 선정되었던 민간사업자 컨소시엄 구성이 바뀌게 되는 과정에서 분양 및 임대 시행에 대한 미숙함으로 선분양을 받았던 사업주들과 마찰이 생기는 등의 문제로 현재까지 사업이 활성화되지 못하고 있다¹³⁾.

또한 실제보다 과대한 배후 수요 추정치(30만명)에 근거한 상가의 과잉 공급과 단지의 설계면에서 쇼핑객들의 효율적인 동선을 고려하지 못하였으며, 시행사들이 쇼핑몰 운영을 통한 수익보다는 분양을 통해 수익을 얻기 위해 최대한 점포를 늘리는 수익성 추구의 건축을 하다보니 각 점포의 형태가 정방형이나 직사각형이 아니고, ㄱ자형 또는 ㄷ자형 등 도저히 점포로서의 효용이 없는 경우가 많으며, 분양대행업체가 주주로 사업에 참여했었으나 자체 기업의 자금 압박으로 부도가 나거나, 분양받은 상가에 가압류가 되는 등 권리관계가 복잡하여 점포의 입점률이 저조한 것으로 여겨진다.

2008년 12월 현재 분양실적은 금액기준 69.5%이며, 입점현황은 분양점포 기준 18% 수준이다. A블록은 일괄분양이고 B·C 블록은 (주)쥬네브에서 직접 개별분양하였다. 사업은 완료되었으나 매각·청산단계를 남겨두고 있다.

<표 5> 쥬네브 분양 및 입점 현황

(단위: 천㎡, 개, 억원)

구분	분양대상			분양실적(%)			입점현황		
	면적	점포수	금액	면적	점포수	금액	점포수	총 %	분양 %
계	199	1,368	4,847	149 (74.7%)	1,192 (87.1%)	3,377 (69.5%)	215	15.7	18.0%

13) 2006년 8월에 분양대행업체인 호니비가 상권 활성화 명목으로 분양계약자들에게 분양금액의 3.8%에 해당하는 상가 개발비를 요구하여 분양계약자들과 분쟁을 일으켰다. 매장 운영 방식에 있어 시행·분양업체는 효율적인 상가 운영을 위해서 보증금이나 월세가 없는 대신 운영능력이 있는 대행업체가 쇼핑몰 매장을 백화점처럼 일괄적으로 운영해 매출액의 일정액을 임대료로 받은 뒤 운영비·관리비 등을 제한 이익금을 분양계약자들에게 투자금액에 따라 배분하는 백화점식의 수수료 매장을 1·2·3층에 도입할 것을 주장하였으나, 분양 계약자 연합회는 계약 기간 동안 재산권 행사가 불가능하다는 이유로 직영 또는 임대방식 매장 운영을 주장하고 있는 상황이다.

메타폴리스: 화성동탄 복합단지개발사업

PF사업개요

- 대지면적 : 95,494㎡ (29,040평)
- 연면적 : 812,502㎡ (235,739평)
- 용적률 : 509%
- 사업주체 : 메타폴리스㈜
 - ★ 민간사업자 : 포스코건설, 신동아건설, 팬파시픽, 우리은행
- 총사업비 : 17,276억원
 - (토지비 : 3,100억) ★낙찰율 126%
- 사업기간 : 2004. 4 ~ 2011. 12
- 자산관리회사 인원 : 26명



1. 사업 개요

화성 동탄 메타폴리스의 사업지역은 경기도 화성시 태안읍, 동탄면 일원 택지개발지구 내 일반상업지역 내 특별계획구역으로 총 대지면적 95,494m²이다. 사업기간은 2004년4월부터 2012년 9월까지 약 8년 5개월이 걸릴 예정이다.

개발의 컨셉은 주상복합아파트, 과학센터, 오피스텔 등 3가지 이상의 용도를 기능적, 건축적으로 연계 개발하여 지역의 랜드마크(Landmark)를 형성하며, 테마 공원에 다양한 엔터테인먼트 시설을 도입하여 복합화된 쇼핑 레저공간을 조성한다는 것이다.

사업계획은 56층에서 최고 66층에 이르는 주상복합건물 4개동과 미디어 센터 56층, 벤처센터 36층, 호텔, 19층 건물을 건축하여 공동주택, 백화점, 클리닉센터, 헬스센터, 할인점, 영화관, 대형서점을 유치할 예정이다.

대상 토지는 동탄 택지개발지구 상업지역과 주거지역 중앙에 위치하여 인구 집중이 유도된 지역이며, 단지를 관통하는 도로망과 직접 연결되는 등 입지적 특성이 우수한 지역이다. 그러나 필지의 규모가 커서 개발사업

자의 위험부담이 높아 민관합동형 복합개발사업 최초로 주상복합을 허용함으로써 민간업체들이 사업자 선정시 높은 참여율을 보였다. 주거비율을 대지면적의 40% 이내로 규정한 것은 입주초기에 주민편익시설의 부족을 보완하면서 주거에 비하여 사업성이 떨어지는 상업시설 건설 비중을 유지하려는 의도이다

<표 6> 메타폴리스 블록별 현황

구분	계	A블록 : 119,071 평			B블록 : 116,668 평		
		주거	상업	업무	주거	상업	업무
연면적(평)	235,739	47,185	47,523	24,363	40,448	47,054	29,166
용적률(%)	509	488			533		
층수		주거동 66층 (층고 3.5m)	호텔 19층 백화점 9층	벤처센터 36층	주거동 57층	아카데미센터 9층	미디어센터 56층 (층고 4.8m)
도입시설	공동주택 (1,266세대)	공동주택	호텔, 백화점, 아웃렛, 영화관 등	벤처센터	공동주택	할인점, 과학상가, 박물관, 대형서점 등	방송국 (랜드마크타워)

한국토지공사는 보유 토지를 출자하고 민간건설업자는 건설자금 일부를 출자하여 2004년 4월 프로젝트회사 (주) 메타폴리스를 출범시켜 그 프로젝트회사의 책임으로 프로젝트 파이낸싱 사업으로 2006년 10월 1단계 건축 공사에 착공하여 2007년 6월 주상복합 아파트 분양을 하였고, 2009년 9월 2단계 건축 착공이 예정대로 진행된다면 2012년9월에 사업 완료 예정이다. 2010년 8월 주상복합 APT 입주 예정으로 있다.

2. 주요 사업구조

공사가 공모를 통해 선정된 민간사업자와 공동으로 출자하여 설립한 프로젝트회사가 사업을 수행하는 민관합동형 복합개발사업이며, 출자지분은 토지공사가 19.9%, 포스코건설 40%, 팬퍼시픽 26%, 신동아건설 12%, 신한은행 2%로 구성되어 있다. 토지는 경쟁입찰방식으로 공급되며, 토지대금은 매년 할부이자 7% 복리로 사업종료 시 회수되며, 출자금은 사업 종료시 총 사업수익을 산정하여 출자지분에 해당하는 배당금과 함께 회수하는 방식이다.

사업시행조건은 민간사업자는 민간투자비 5% 상당액을 사업협약이행 보증으로 지불하고 건축착공시 현금 출자하며 공사가 정하는 시기까지 건축 완공 의무를 부여하며, 착공 전 공사비 확보로 완공보증하였다. 또한 분양

관리, 분양 및 임대 조건 등에 대한 상호 협의 및 내역 제출을 요구하였다.

PF 방식 중 최초로 주상복합 형태의 주거시설을 허용하였으며(대지면적의 40%), 판매, 문화, 집회, 교육, 의료, 근린시설을 합한 건축 연면적을 주거부분의 연면적 이상 확보하도록 하고 있으며, 생활편익을 위한 필수 시설은 동탄지구 공동주택의 최초 입주 시점으로부터 6개월 이내에 사용승인을 득하도록 규정하고 있다.

토지가격평가를 통한 민간사업자 선정 방식(1단계: 사업계획서 평가 700점 + 2단계: 토지가격 평가 300점)이 처음으로 도입되었고, 이후의 복합개발사업의 민간사업자 선정 시 모두 토지가격 평가방식을 적용하고 있다. 토지가격 제출이 민간사업자 선정에 영향을 미칠 가능성이 높아질 우려가 있다.

3. 사업계획 변경 현황

2005년 화성시 도시계획조례, 주차장 설치 및 관리조례 변경, MP 심의 및 교통영향평가 결과로 인한 변경으로 사업부지와 대지면적은 감소하고, 건축 연면적은 증가하였으며, 2006년 사업비 부문 변경으로 사업비가 2400억원 증가하였으며, 2008년 벤처센터 위치 이동 및 경인방송 유치 불가 등 MD 구성에 따라 건축연면적과 오피스 면적은 감소한 반면 오피스텔 면적은 증가하였고, 2009년 현재 메타폴리스의 계획이 56층 미디어센터의 21개 층은 오피스텔로 변경되고, 36층 벤처센터는 9층으로 변경되었다고 한다.¹⁴⁾

4. 평가

동 사업은 도시계획조례가 변경되면서 개발계획이 초기부터 전면 수정되었다. 택지개발과정에서 여러 변경된 외적 변수들에 의해 계획안이 변경되거나 사업이 지연되면서 주민편익시설을 조기에 유치하고자 했던 초기의 공익적 취지와 어긋나는 면이 있었다. 또한 필지 분할선이 상업지역 중간

14) 경인일보, 2009.4.28

으로 변경됨에 따라 상업시설들이 연결되어 일괄 개발되지 못하고 필지별로 분할되어 동선의 연계가 원활하지 못한 문제도 발생하였다.

또한 2007년 분양 당시 인근 택지개발지구 분양가가 600~800만원인 것을 감안할 때 메타폴리스의 평당 분양가가 1,419만원으로 고분양가 논란이 있었지만 랜드마크로 계획된 메타폴리스의 가치를 감안하고 분양받은 분양계약자들은 1단계 주상복합 분양 후 2단계 사업이 추진되면서 축소·변경된 계획안으로 인해 아파트 자산가치가 수천만원에서 최고 1억원이 하락하는 결과를 맞게 되었다고 한다¹⁵⁾.

이런 여러 가지 문제점으로 인해 1단계 실시설계가 완료되고 주거분양이 완료된 후에도 2단계 계획은 사업성 재검토를 거쳐 2009년9월에야 착공할 예정으로 되어 있다.



15) 경인일보, 2009.4.28

제3장 민관합동형 복합개발사업 추진 현황 및 문제점

제1절 사업추진 절차

1. 사업추진 절차

신도시의 자족기능 제고 및 조기 성숙을 위한 공공목적을 가진 프로젝트를 민관합동형 방식에 의하여 수행하는 경우, 공공 주도 프로젝트와 민간 주도 프로젝트로 구분할 수 있으나 일반적으로 공공주도형으로 진행되는 민관합동형 복합개발사업의 경우는 크게 사업준비 단계, 공모 단계, 협약 체결 단계, 사업진행 및 청산 단계의 4단계로 구분하여 추진되고 있다.

1) 사업준비 단계

사업준비 단계에서는 PF사업여부를 결정하고, 사업 대상지를 선정하여 대상지에 대한 검토를 바탕으로 개발방향과 공모를 위한 구도를 수립하게 된다.

사업 여부의 결정을 위해서는 PF사업의 정의, 목적 등을 명확히 하여 사업 추진의 효과, 용이성, 사업성의 견인 등을 종합적으로 검토하여 결정한다. 특히 민관합동형 복합개발 PF를 위해서는 주민 편익시설의 적기 제공, 난개발 방지를 위한 효율적 토지 이용 도모, 전략적 시설 유치의 필요성, 계획의도의 달성, 공공서비스 제공의 필요성 등의 효과를 검토하여야 한다. 사업의 용이성 측면에서는 법규상 사업 추진의 용이성, 지자체 등의 협력 여부, 세제상 지원 등을 고려하여야 하며, 사업성의 견인을 위해서는 대규모 개발의 필요성, 우수업체 참여의 필요성, 시장 안정화를 위한 분양성 제고, 민간자본 및 기술활용의 필요성, 부동산 금융시장의 활성화, 사업리스크 완화의 필요성 등을 검토하여야 한다.

다음은 사업 대상지 분석과 검토를 통해 대상지의 최유효 활용 방안을

제시하고, 개발로 인한 문제점을 사전 검토하고, 사업성을 분석하여 적정 토지가격을 산출한다.

2) 공모 단계

공모 단계에서는 공모를 위해 제공하여야 할 자료와 참여 업체에 대한 심사기준(사업계획 등)을 마련하여 공모를 실시하는 과정이다. 공모지침서에는 공평성과 투명성을 확보하고, 전체적인 개발목표의 확보에 주안을 둔 성능발주가 가능하도록 하고, 객관적인 평가기준과 계약조건을 명시함으로써 시행주체 간 의사소통의 창구를 마련하는 역할을 한다. 이를 위하여 사업설명회를 통해 공모에 대한 의견을 공개된 자리에서 주고받도록 하는 것이 필요하다.

3) 협약체결 단계

협약체결 단계는 공모를 거쳐 선정된 민간사업자 후보자들을 대상으로 사업 기간 및 방법, 이익 및 위험배분 방법 등에 대한 협의를 거쳐 협약을 작성하고 협약을 체결하는 과정이다. 협약은 리스크에 대한 회피와 원활한 자금조달을 통한 사업의 성공이 목적이므로 이해당사자간 책임과 의무사항 등 판단이 필요한 부분은 모두 협약을 통해 정리되어야 한다. 이를 바탕으로 협약을 작성하고 협약서의 세부적 내용은 변호사, 법무사, 회계사 등 전문가의 자문을 받도록 한다.

4) 사업진행 및 청산 단계

사업진행 및 청산 단계에서는 협약을 바탕으로 하는 프로젝트회사(PFV)¹⁶⁾를 설립하고, 이 프로젝트 회사의 주도하에 대상지에 대한 개발사

16) 김영균, 「부동산개발사업의 활성화를 위한 PFV 구조 연구」, 한양대학교 공학대학원, 2007.8, pp.30~33

SPC는 그 실체에 따라 명목회사와 실체회사, 영속적 회사와 한시적 회사로 나눌 수 있다. 미국의 경우 투자의 도관체(conduit)로 인정받으면 법인세가 면제되지만, 우리나라의 경우 명목회사(paper company)의 형태만이 법인세를 면제받을 수 있다. 부동산개발을 위한 SPC 중 PFV는 법인세 면제를 위해 명목회사 형태로 설립이 되어야하며, PM(Project Management)업무를 담당할 자산관리회사(AMC)를 별도로 설립하거나 PFV의 출자자 중 하나의 회사에 맡겨야 한다.

업을 추진하며, 전체적인 개발사업을 완료한 이후 분양 혹은 운영사업에 대해 분양 후 청산하거나 운영하는 방안을 수립하는 과정이다.

프로젝트 회사는 프로젝트의 업무추진 및 차입업무를 담당하는 별도의 법인으로 프로젝트의 추진이라는 단일 목적을 지니며, 관련한 모든 자산은 출자자와 구분되어 이 회사에 귀속되게 된다. PFV의 프로젝트 파이낸싱을 통한 자금조달방법으로는 차입, 채권발행, 주식발행 등이 있는데, 일반적으로 신디케이션 대출¹⁷⁾ 형태를 통한 차입방식으로 이루어진다.

프로젝트 회사의 설립과 함께 사업 대상지에 대해서 용지 매매계약을 체결하는데, 프로젝트 파이낸싱 사업은 토지대금을 사업준공 후 납부받아 민간사업자의 초기 사업부담을 줄이는 목적이 있기 때문에 토지대금에 대한 납부는 분할납부가 가능하도록 하고 있다.

청산의 의미는 분양의 완료 혹은 자산관리회사(AMC)로의 전환을 의미한다. 자산관리회사로의 전환도 자체적으로 자산관리회사를 설립하는 방안과 전문적인 자산관리회사로 분양하는 두 가지 경우를 생각할 수 있다. 구체적인 내용은 다음의 <그림 3>을 참고하면 되겠다.



17) 차관단 대출: 대규모 대출의 경우 차주는 최적의 대출조건을 제시하는 은행을 금융주간사로 선정하고, 선정된 은행은 대출요청에 대하여 신용평가기관 등을 통하여 사업성을 평가하고 토지 등 담보물건에 대한 감정평가, 법적 문제, 인허가리스크, 보험계약 등을 검토한 후 참여은행을 모집하여 신디케이션을 추진하여 자금을 모집한 후 프로젝트회사에 대출을 실행한다.

<그림 3> 복합개발사업 추진 절차



2. 사업추진 절차상의 문제

1) 사업준비 단계의 문제

(1) 사업 계획

민관합동형 복합개발사업은 크게 실수요자 참여방식과 개발업자가 주도하는 분양위주의 사업방식으로 대별할 수 있는데 단일주체에 의한 실수요자 참여방식은 용인죽전지구의 신세계 컨소시엄이 유일하다. 그외에는 건설·시행사들이 컨소시엄을 구성해 개발사업에 참여해 운영을 통한 수익보다는 분양위주의 사업방식으로 사업이 추진되고 있다.

실수요자 참여방식은 최종수요자의 요구를 효율적으로 반영할 수 있고 핵심 테넌트의 조기입주 등 여러 가지 장점이 있으나 실수요자의 사업수행능력이나 재정상태에 대한 의존도가 매우 높아 사업의 승패가 단일주체에 지나치게 의존적이라는 점과 자칫 특혜시비의 우려가 있다.

반면 우리나라의 경우 메가 쇼핑몰 개발 경험이 많은 우수한 운영 전문 디벨로퍼가 많지 않아서 건설·시행사들은 상가의 운영관리보다는 분양방

식으로 사업계획을 수립하는 경우가 대부분이다.

개발업자가 주도하는 분양위주의 사업방식은 복합개발사업 기간이 보통 7년 이상 걸리고, 경기 변동 등으로 사업이 지연 또는 부진한 경우 사업자가 전적으로 위험을 부담하여야 하며, 공공부문 사업계획 종료시점에 투자원금에 대하여 민간사업자에게 강제 양수하도록 하므로, 민간사업자는 당해 시설의 활성화와 지역의 발전보다는 조기 분양을 통해 투자금을 회수하고 사업수익을 극대화하는 방향으로 사업계획을 추진하는 경향이 있다.

이와 같이 분양을 통해 수익을 얻기 위해 최대한 점포를 늘리는 수익성 추구의 건축을 하다보면 수요에 비해 상가의 과잉 공급이 되는 경우도 있고, 단지의 설계 면에서 쇼핑객들의 효율적인 동선을 고려하지 못하여 상가가 분양이 잘 안되고 그 결과 점포의 입점률도 저조하여 결과적으로 효율적 토지 이용의 도모와 주민 편의시설의 적기 제공이라는 복합개발사업의 목적을 달성하기 힘들게 된다.

(2) 토지 공급방식

1기 민관합동형 복합개발사업에서는 대상 상업용지를 민간기업에게 수의 계약으로 공급한데 대하여 많은 특혜논란이 제기되었다. 1기 복합개발사업의 대기업 특혜시비를 불식시키기 위하여 공사는 대상토지 공급방식을 경쟁입찰 방식으로 바꾼 결과 치열한 경쟁으로 토지가격이 상승하게 되었다. 한편 토지가격이 비싼데 더하여 대상 토지가 광필지여서 감가가 많이 되면서 민간사업자의 사업성도 떨어지게 되어, 최근의 민간사업자들의 동향은 사업성을 확보할 수 있는 입지가 좋은 수도권지역을 제외하고는 사업참여도가 떨어지고 있다. 이럴 경우 사업성은 떨어지지만 공익성을 생각해서 추진하여야 하는 사업이 있을 때 민간의 참여가 부진하여 사업자체의 추진이 어려울 수 있다.

게다가 1기, 2기의 민관합동형 복합개발사업에서는 토지 잔대금 및 출자금은 사업완료시 받기로 하였으나, 3기 복합개발사업부터는 토지대금을 조기회수하려는 방향으로 가는 한편 토지가격 평가 비중을 더욱 높이고, 토지계약보증금을 신설하였다. 이는 민간사업자의 자금 부담을 더욱 가중시

켜 조기 건축과 조기 분양을 서두르게 하는 결과를 낳게 되고, 그 결과 수익성 추구를 위한 잦은 계획 변경으로 공익성은 그만큼 감소하게 되며, 토지의 최유효 이용과는 괴리가 발생하는 결과를 초래한다. 따라서 민간사업자들의 의도와는 달리 산출된 건축물이 효용성과 사업성이 없어 분양이 잘 안되고, 따라서 조기입점도 불가능하게 되어 결과적으로 상가의 조기성숙을 통한 주민의 편익제고라는 민관합동형 복합개발사업의 효과를 얻기 어렵게 되는 결과를 초래하게 된다.

2) 공모 단계의 문제

(1) 공모기간

택지개발지구 및 도시개발사업지에서는 택지개발업무지침 제19조의 2 및 도시개발법 시행규칙 제19조에 의하여 공모기간을 90일 이상으로 하고 있으나, 그 외의 지역은 발주처 임의로 공모기간을 정하는데, 각 사업별로 다르다. 천안국제비즈니스파크, 용산 역세권개발사업은 공모기간이 60일이었으며, 영등포교정시설사업의 경우 공모기간이 45일로 단축되어 특혜시비까지 발생하였다. 사업규모가 최소 수천억원에서 수조원에 이르는 사업계획을 수립하는데 짧은 기간으로는 철저한 사업계획을 세우는데 무리가 있고, 사업의 안정성을 확보할 수 있는 투자자나 테넌트(tenant)의 사전 유치에 많은 어려움이 있다. 또한 공모기간의 제약으로 컨소시엄이 빠르게 형성되어 사업 참여자들의 업무와 책임이 명확하지 않기 때문에 추가 사업자금의 조달에 대한 책임이 모호하게 되어 있어 자금조달에 어려움이 있을 수 있다.

(2) 사업자 선정 기준

민간사업자를 선정함에 있어 공사의 경우 심사위원을 12-14명 위촉하여 단기간(1-2일) 동안 심사를 통하여 사업자를 선정하는데, 각 대상토지마다 처한 환경이 다르기 때문에 동 심사위원이 해당 지역의 특성과 장래의 효용가치에 대한 판단의 전문성이 있는지에 대한 의문이 제기된다. 또한 사

업자로 선정되기 위하여는 발주처의 심사기준에 따라 사업계획을 수립하게 되는데, 토지비의 비중이 상대적으로 높기 때문에 사업자간의 개발계획, 사업수행 능력, 관리운영계획에 대한 심도있는 비교·분석평가에 따른 변별력이 중요한 요소가 되지 못하고, 토지비 입찰 가격이 당락을 좌우하는 중요한 요소가 되기 쉽다.

3) 협약체결 단계의 문제

(1) 공사 내부의 이해관계

민관합동형 복합개발사업에서 공사는 공익을 추구하는 공공부문 역할, 이익을 추구하는 사업주 역할, 원리금 상환과 토지대금을 상환하는 대주 역할을 가지고 있다. 공사가 복합개발사업에 사업주로 참여함으로써 사업주인 자신의 행위에 공공부문인 자신이 감독하는 문제가 발생한다. 또한 복합개발사업에서 예상외의 수입창출이 발생하는 경우 특혜시비가 가능하다. 그러나 복합개발사업에서 예상외의 손해가 발생하는 경우는 공사가 손해를 감수하여야 하는 문제가 발생하므로 여기에 대한 원칙을 정립할 필요가 있겠다.

(2) 사업참여자의 과다이익 가능성

복합개발사업에서는 부동산시장 변화에 따른 위험의 존재와 동시에 기대이상의 수익을 달성할 가능성이 존재한다. 적정 수준 이상의 초과이익에 대해 공사는 프로젝트 회사의 참여지분 만큼 분배를 받는 변동수익 구조를 취하고 있으며 민간사업자는 사업에 대한 위험부담과 이익을 동시에 소유함으로써 사업의 성공적 완료시 과다이익을 취하게 되는 문제점이 있으므로 여기에 대한 규정이 필요하다.

4) 사업 진행 및 청산 단계의 문제

건설 및 시행단계에서 특정 민간사업자가 사업협약서에 따른 출자의무나 담보보증의무를 이행하지 않거나 사업추진과정에서 필요한 비용분담을 외면하는 등 권소시움 참여자로서의 의무를 부담하지 않음으로 인하여 오히려

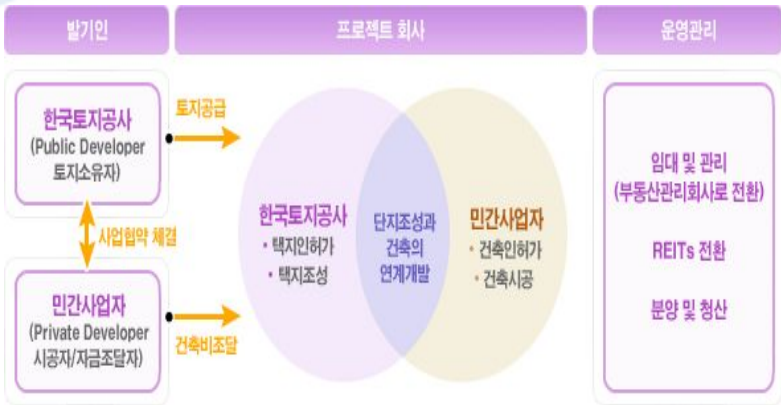
려 컨소시엄내의 나머지 투자자들의 부담을 가중시키는 결과를 초래하는 경우에 협약 의무 미이행 출자자에 대한 처리 방안이 필요하며, 민간사업자가 선정된 이후 수익성을 이유로 계획을 변경하려고 할 때 이를 방지할 수 있는 적절한 감독 방안이 필요하다.

제2절 사업추진구조

1. 사업추진 구조

민관합동형 복합개발사업은 상환재원을 프로젝트가 산출하는 현금수지 또는 수익에 의존하고 있지 않다는 점이 가장 큰 특징이라 할 수 있다. 이는 자금조달 측면에서 공공부문이 관여하는 사업의 장래성이 대주들의 대출 여부 결정에 영향을 주고 있다는 것이다. 복합개발사업의 추진구조는 공사가 공모를 통하여 선정한 민간사업자와 법률적·회계적으로 독립된 프로젝트 회사를 공동으로 설립하고, 프로젝트 회사가 공사로부터 사업대상용지를 취득하여 공동개발한 후 분양하고 임대하는 등의 방법으로 처분하거나 자산관리회사(AMC; Asset Management Company)나 REITs 로 전환하는 형태의 사업구조이다.

<그림 4> 복합개발사업 추진 구조



이러한 복합개발사업 추진구조는 일반 부동산 개발 PF와 달리 토지조성 완료 후가 아닌 조성 단계에서부터 자금조달이 가능하고, 토지대금의 회수 시점이 단축되며 경쟁입찰에 의한 시공업체 결정으로 시공비가 절감되고, 사업위험의 많은 부분을 민간사업자와 공유할 수 있다는 점이 큰 차이로 할 수 있다. 특히 공사의 측면에서는 부채비율 및 위험관리 측면에서 유리할 것으로 생각된다.¹⁸⁾

1) 사업운영방식

(1) 프로젝트 회사를 통한 복합개발사업

한국토지공사는 민간사업자와 동시 출자하여 법률적·경제적으로 완전히 독립된 프로젝트 회사(SPC)를 설립하고, SP가 프로젝트 전 과정에서 모든 권리와 의무의 주체가 된다. 사업종료나 완공시점까지 한시적으로 존속하게 되는 SP는 사업의 성격과 상황을 고려하여 실질회사를 설립하기도 하고 명목회사를 설립하기도 한다. 용인죽전 역세권개발사업, 용인동백 테마형 쇼핑몰사업, 화성동탄 복합단지개발사업의 경우에는 프로젝트회사를 실질회사 형태로 설립하여 운영하고 있으며, 대전엑스포 컨벤션복합단지개발사업과 용인동백 주택단지개발사업의 경우는 프로젝트회사를 명목회사로 설립하고 실질적 사업진행과 자금관리를 위하여 자산관리회사(AMC)를 별도로 설립하는 방법을 택하고 있다.

현행 PFV는 특별법이 아닌 법인세법과 조세특례제한법의 일부 규정에 근거하고 있다. PFV의 존립기간은 2년 이상이며 한시적으로 설립된 명목회사(Paper Company)이기 때문에 본점 외 영업소와 직원 및 상근임원을 둘 수 없다. 자산의 관리·운영 및 처분 등은 출자자 또는 출자자가 단독 또는 공동으로 설립한 자산관리회사(AMC: Asset Management Company)에, 자금관리업무는 자금관리사무수탁회사(신탁업법에 의한 신탁업을 영위

18) 박동규, 「한국토지공사가 수행하는 개발사업에서의 PF 활용 방안」, 『토지연구 통권 제75호』, 2006.1

하는 금융기관)에 각각 위탁해야 한다.

자산운용회사의 자금관리 담당자는 채권단에서 파견된 직원을 고용하고 당사자의 계약에 의하여 사업의 감독 및 자금인출 승인 권한을 명시하는 것이 일반적이다. 동 계약에는 건설사가 허위보고를 통하여 자금유용을 한 경우 처벌할 수 있는 조항이 중요한 항목으로 포함된다. 이는 건설사가 대금지급 목적으로 자금을 인출한 후 하청업체에게 일부분만 지급하고 나머지 자금을 유용하는 경우가 흔하여 이를 방지할 필요성이 크기 때문이다. 아울러 이 회사는 회계전문가를 고용하여 프로젝트회사의 회계업무를 담당하도록 하고 프로젝트가 효율적으로 수행되도록 시공과정을 감리하고 위급한 상황에도 프로젝트가 진행될 수 있도록 조치를 취할 수 있는 권한을 가지도록 계약내용에 명시하는 것이 일반적이다.

(2) 프로젝트 회사의 법적 형태

한국토지공사의 경우, 신도시 복합개발 PF의 프로젝트 회사는 모두 주식회사로 설립되었는데, 이는 위험과 책임회피 여부·이익분배방식 등 다양한 측면이 고려되었다. 2003년 개정 법인세법에 의해 일정 요건을 갖춘 프로젝트 회사가 배당가능이익의 90% 이상을 배당하는 경우 회사에 대하여 비과세를 하고 있으므로 토지공사는 조세의 부담없이 주식회사를 이용할 수 있게 되었다.

2) 자금조달 방식

(1) 프로젝트 회사의 자금조달

프로젝트 사업수행을 위한 자금은 프로젝트 회사가 주체가 되어 조달하게 되므로 이론적으로는 크게 세 가지 형태가 가능하다. 직접금융방식인 신주발행과 사채발행 방법이 있고, 금융기관으로부터 자금을 대출받는 간접금융 방식, 회사가 직접 소비대차계약을 통하여 자금원으로부터 자금을 조달하는 방법 등이 가능하다.

토지공사의 PF사업은 프로젝트회사에 자본을 출자하는 방식을 기본적인

자금조달방법으로 이용하고 있다. 사업수행에 자금이 필요할 때마다 신주 발행을 통하여 자금조달을 하고 있다. 용인동백 주택단지 PF사업, 화성동탄 복합단지개발사업, 대전엑스포 컨벤션복합단지개발사업의 경우에는 금융기관까지 직접 회사 설립의 발기인으로서 자본출자하고 있다.

(2) 프로젝트 회사의 지분율

프로젝트 회사의 자기자본은 사업주, 시공업체, 금융기관, 산출물의 예상 구매자 등의 이해당사자들이 지분투자(equity financing)함으로써 형성된다.

사업주의 입장에서는 비소구 금융기법인 PF사업의 장점을 최대한 누리기 위해 가급적 지분비율을 줄이고 외부차입의 비중을 늘리려 하는 것이 일반적이다. 그러나 회사의 외부 채권자들은 정반대의 입장에 서게 된다. 프로젝트 회사에 대출을 하는 금융기관들은 명목적인 프로젝트 회사의 신용을 담보로 하는 것이 아니고, 프로젝트 자체의 현금흐름과 타당성 그리고 사업주의 신용도를 평가하여 자금을 제공하는 것이기 때문에 사업주의 높은 지분 참여를 요구하게 된다.

결국 프로젝트 회사의 지분율 문제는 프로젝트 사업의 위험을 어떻게 분배할 것인가의 문제로 귀착된다. 사업주의 지분비율을 높이면 외부 채권자 금융기관의 위험이 감소되고, 프로젝트 사업의 성공 신뢰도가 증가하기 때문에 프로젝트 회사는 좀 더 용이하게 외부로부터 자금을 차입할 수 있다. 그러나 과도한 사업주의 지분참여는 사업주의 위험부담을 증가시키므로, 적절한 지분비율은 안정적 경영권을 행사할 수 있는 20-40% 정도라고 할 수 있다.

한국토지공사의 경우, 지분율을 일관되게 20% 미만으로 유지하고 있다.¹⁹⁾ 이는 공정거래법상 계열회사의 편입의 문제나 주식회사 외부감사에 관한 법률과 기업회계기준에 의한 연결제무제표작성의 문제, 그리고 지분법의 적용 문제 등의 발생을 사전에 차단하기 위함으로 보인다. 토지공사가 지분율을 높게 하는 경우 프로젝트회사를 사실상 자회사로 운영하여

19) 한국토지공사는 100% 정부투자기관으로서 20%이상 출자시에는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 의한 규제를 받는다.

사업을 자의로 추진하고 이익추구에 몰입한다는 비판을 받을 우려가 있기 때문에, 적정 지분율은 20% 내외라고 볼 수 있다.

토지공사 이외의 출자자들은 민간업체들로 자유롭게 컨소시엄을 구성하여 공모를 통한 선정방법에 의하여 참여하고 있다. 대전엑스포 스마트시티사업부터는 법인세, 지방세 감면 등을 위해 금융기관이 5% 이상 참여하도록 하고 있다. 이들 금융기관은 자금관리, 수탁업무, 분양자금 신탁업무, 타인자본 제공 또는 주선업무, 중도금 대출, 부동산투자회사(REITs) 설립 업무 등도 맡고 있다.

(3) 프로젝트 회사의 수익분배구조

프로젝트 회사는 특정 프로젝트 수행만을 위해 설립된 특수목적회사이므로 프로젝트 완성과 함께 소멸하게 되므로, 사업 완료시 출자금이나 수익금의 분배가 정해져야 한다. 한국토지공사의 복합개발 PF에서는 통상 프로젝트 회사의 정관으로 프로젝트 완료 시 한국토지공사의 지분 전체를 민간사업자가 인수하도록 정하고 있으며, 수익금은 법인설립일로부터 사업기간 종료 시점까지 출자금에 일정률(그린시티 확정수익률 연 3.09%, 유네브 확정수익률 4.57%)이나 변동률을 곱하여 산정하도록 하고 있다.

3) 사업청산방식

사업협약서에는 출자금 회수 방식에 대해서만 나와 있다. 앞에서 언급한 예 이외에도 임의해지의 경우를 규정하는데, 손해배상에 관한 부분에 출자금 회수 방식이 규율되어 있다. 협약해지 시 협약 이행보증금 또는 출자금은 토공에 귀속되며, 프로젝트 회사의 잔존 재산에 대한 처분권도 토공에게 유보해 두고 있다. 사업청산과 관련해서는 더 이상의 규정이 존재하지 않는데, 사업 전반에 관한 규율체로서의 성격을 강조하여 본다면 그 또한 포함되어야 할 것이다.

2. 사업추진 구조의 변천

2001년 부터 2008년 3월까지 민관합동형 복합개발사업은 약 30여개 사업이 추진되고 있으며 발주처로는 한국토지공사, 한국주택공사, 한국철도공사 등 각종 공기업과 수도권을 비롯한 각 지방자치단체가 사업을 추진하고 있다. 사업비의 규모를 살펴보면 용인죽전 역세권개발사업의 경우 4,628억원이던 것이 용산 역세권개발사업의 경우 28조로 60배로 확대되었다. 이는 복합개발사업이 대지 규모 면에서나 사업비 면에서 더욱 대규모로 진행되고 있음을 보여준다.

민관합동형 복합개발사업은 초기에는 경기도 용인 등 수도권에서 주로 추진되다가 2004년에는 지방에서 2005년에는 인천에서 추진되었으며, 2006년에는 수도권과 인천, 지방 등에 10여개의 사업이 추진되었고, 2007년에는 서울에서 용산 역세권개발사업이 추진되는 등 초기에는 수도권 중심 신도시에서 추진되다가 점차 각 지역으로 넓게 추진되고 있다. 하지만 대부분은 아직까지도 수도권 지역이 절대 다수를 차지하고 있다.

한국토지공사가 추진하고 있는 복합개발사업 중 현재 사업완료된 지역은 전무하며, 초기 복합개발사업 지역인 용인죽전 그린시티가 곧 청산단계를 밟을 예정이고, 용인동백 주네브가 청산방안을 검토 중이며, 화성동탄 메타폴리스는 1단계 주상복합아파트 분양을 마치고 2009년 9월에 2단계 건축착공을 앞두고 있다.

한국토지공사는 복합개발사업 추진과정에서 도출되는 문제점을 해결하기 위하여 그 사업추진구조에 있어서 많은 변천과정을 거치게 되는데 이를 1기·2기·3기로 나누어 복합개발사업 추진구조의 변천과정을 알아보도록 하겠다.

1) 1기 복합개발사업

1기 복합개발사업으로는 용인죽전 역세권개발PF(2001), 용인동백 테마형 쇼핑몰PF(2002)이 해당된다.

1기 복합개발사업은 외환위기 이후 부동산 경기의 침체 및 기업구조조정에 따른 민간기업의 자금난으로 인하여 대규모 상업시설에 대한 민간기업의 조기 투자를 기대하기 어려운 실정에서 공사가 최초로 도입한 개발방식이고, 민간사업자의 참여를 유도하여, 리스크를 최소화하면서 사업을 적기에 완료시켜야 한다는 것을 최우선 목표로 하였기 때문에 용인죽전 역세권개발사업의 경우 제안심사를 하여 대상자를 선정하고, 대상토지도 감정가격으로 수의계약으로 공급하였으며, 결과적으로 대기업에 대한 특혜논란의 여지가 많았다. 그러나 민간컨소시엄이 신세계라는 단일 사업주체이면서 실수요자였기 때문에 사업이 신속히 진행되어 사업의 목적인 상가시설의 조기 입점으로 주민편익제고라는 효과를 얻을 수 있었다.

공사는 사업종료 시 출자금에 대하여 확정수익률을 적용한 수익금과 출자금을 함께 회수하는 고정수익구조를 취하였으며, 민간사업자는 민간투자비 10%를 사업협약 이행 보증금으로 지불하고, 건축 착공시 민간투자비의 10% 이상을 현금 출자하였다. 프로젝트회사는 실질회사(real company)이며, 회계 및 자금관리규칙을 제정하여 자금관리는 별도계좌로 관리하였다. 공사가 정하는 시기까지 건축완공보증을 받았으며, 사업자 선정은 가장 우수한 사업신청서를 수, 우, 미, 양, 가 등급으로 배분하는 상대평가로 선정하였다. 시공위험은 사업이행보증(사업비의 10%) 방식이 적용되었으며, 민간 출자자들로부터 책임분양 확약을 받는 것으로 해결하였다. 금융권을 비롯한 재무적투자자의 지분참여는 없다.

2) 2기 복합개발사업

2기 복합개발사업으로는 화성동탄 복합단지PF(2003), 대전엑스포 컨벤션 복합센터PF (2004), 용인동백주택단지PF(2005)가 해당된다.

2기 복합개발사업에서부터는 주거시설이 허용되면서 건설 민간사업자의 비율이 화성동탄 메타폴리스와 대전 엑스포의 경우 각각 50% 이상을 차지한다. 참고로 한국토지공사와 대구광역시 및 대한주택공사에서 추진하고 있는 복합개발사업의 업종별 지분 참여비율은 다음과 같다.²⁰⁾

20) 김영상, 「공공-민간합동형 PF사업의 개념검토 및 활성화방안에 관한 연구」, 『2007 한국부동산분석학회 추계학술대회』, 자료: 한국토지공사

<표 7> 택지지구 등 민관합동형 복합개발사업의 업종별 지분참여 비율(%)

구분		공공기관	건설사	시행사	금융사	유통사	기타
평균		19.5	30	11.2	20.7	12.6	5.8
토공	용인죽전 그린시티	18.18	10			71.8	
	용인동백 주네브	19	15	30		10	26
	화성동탄 메타폴리스	19.9	52.1	26.0	2.0		
	대전 스마트시티	19.9	53.8	11.5	9.8		5
	용인동백 모닝브릿지	19.9	32.5	12.6	19.9		15.11
	광주수완 레이크파크	19	11		46.1	23.9	
대구시	봉무산단	19.9	19.9	21.1	39.1		
주공	아산배방	19.9	38.6		32	3	6.5
	광명역세권	19.9	37.4		37.8	4.9	

대상토지는 입찰가격에 공급되었으며(용인동백 모닝브릿지는 감정가격), 공사는 출자금에 대하여 사업종료시 총 사업수익을 산정하여 출자지분에 해당하는 배당금과 함께 회수하는 변동수익구조를 취하였으며, 민간사업자는 민간투자비 5%(용인동백 모닝브릿지 10%)를 사업협약 이행 보증금으로 지불하고, 건축 착공시 민간투자비의 5%(용인동백 모닝브릿지 10%) 이상을 현금 출자하였다.

공사가 정하는 시기까지 건축완공보증을 받았으며, 토지가격평가를 통한 민간사업자 선정 방식(1단계: 사업계획서 평가 700점 + 2단계: 토지가격 평가 300점)이 처음으로 도입되었고(용인동백 모닝브릿지: 개발계획(450) + 재무계획(400) + 관리운영계획(150)), 이후의 복합개발사업의 민간사업자 선정 시 모두 토지가격 평가방식을 적용하고 있다. 토지가격 평가 비중이 메타폴리스와 스마트시티 각각 30%이다.

화성동탄 메타폴리스의 경우 금융권을 비롯한 재무적투자자의 지분참여는 미미(2.01%)했다. 그러나 대전 엑스포 스마트시티 복합개발사업부터 금융기관이 5% 이상의 지분참여를 하고, 명목회사인 프로젝트회사(PFV)²¹⁾

21) 대전 엑스포 스마트시티는 한국토지공사가 공모한 복합개발사업 중에서 최초의 PFV 형태의 프로젝트 회사이다. 2004년 1월 법인세법 개정으로 PFV(Project Financing Vehicle, 프로젝트 금융투자회사) 구조의 활용이 가능하게 되어, 금융기관, 재무적 투자자, 연기금, 펀드, 보험사 등이 PFV에 지분을 출자하는 것이 가능하게 되었다. PFV는 일반적 SPC의 이중과세 문제가 해결되는 장점으로 인해 점차 그 사용이 증가되고 있으나, 공공기관의 사업참여, 토지 확보와 인허가의 확실성 등으로 인해 안정성이 확보된 민관합동형 복합개발사업에만 제한적으로 사용되고 있으며

와 실질회사인 자산관리회사(AMC)를 동시에 설립하여 사업을 진행하였다.

공사는 부동산경기가 좋아진 상황에서 1기 복합개발사업의 대기업 특혜 시비를 불식시키기 위하여 대상토지 공급방식을 경쟁입찰방식으로 바꾼 결과 치열한 경쟁으로 토지가격이 상승하게 되었다. 이에 공사는 공공성이 많이 훼손되면서 토지를 비싸게 판다는 비난을 받게 되었다.

민간사업자 입장에서는 사업성을 확보하는데 더욱 어려움을 겪고 있다. 분양가 상한제로 인한 주거부문 사업성은 줄어드는 반면 토지가격평가 비중 증가로 인해 토지입찰가격은 상승했기 때문이다. 따라서 대상 사업지역들도 대전 스마트시티, 광주수와 레이크파크를 제외하고 대부분 수도권 지역에 편중되고 있다. 이는 리스크 관리 측면에서 수도권 지역이 분양성이 높기 때문이다. 한편 토지가격이 비싼데 더하여 대상토지가 광필지역서 감가가 많이 되면서 민간사업자의 사업성도 떨어지게 되고, 사업의 진척이 느리게 되거나, 결국은 수익성 추구의 건축을 하게 되기 쉽다. 일례로 메타폴리스는 여러 번의 사업계획 변경으로 사업비가 2400억원 증가하였으며, 1단계 주상복합의 분양이 완료된 후 2단계 건축 착공이 시작되기 전에 랜드마크인 56층 미디어센터의 21개층이 오피스텔로 변경되고, 36층 벤처센터는 9층으로 변경된다고 한다.

3) 3기 복합개발사업

3기 복합개발사업으로는 광주수완 호수공원 쇼핑몰PF(2006), 성남판교 복합단지개발PF(2007), 남양주별내 복합단지개발PF(2008)가 해당된다.

공사의 입장에서 공익성을 추구하면서 사업의 안정적 추진을 위해서는 재무적투자자의 지분을 확대할 필요가 있다는 생각으로 3기 복합개발사업부터 재무적투자자 비율의 확대를 유도하였다. 2006년 광주수완 복합개발 사업에서는 사업의 안정적 추진을 도모하기 위하여 공모시 재무적투자자 지분율에 가점을 부여함에 따라 재무적투자자의 지분 참여비율이 대폭 상승하였다. 재무적투자자 비율이 광주수완 레이크파크는 46%, 메가볼시티

민간부동산개발사업에서는 극소수의 경우에만 사용되고 있는 실정이다.

는 50.8%에 이른다.²²⁾

그러나 재무적투자자의 수는 많아진 반면 리더 역할을 할 정도의 지분을 가진 재무적투자자가 없는 상황에서 사업의 위험을 줄여야할 필요가 있다. 이에 공사는 출자금에 대하여 변동수익구조를 취하고, 토지대금을 조기회수하는 구조를 취하였으며, 사업협약이행보증을 강화하기 위하여 민간사업자에게 민간투자비 10%를 사업협약 이행 보증금으로 지불하고 신청예약금을 납부할 것을 추가하였다. 남양주별내 메가볼시티는 민간투자비 5%를 사업협약 이행 보증금으로 지불하고 신청예약금으로 80억원을 지불하였다. 토지가격 평가 비중은 광주수완 레이크파크는 30%, 성남판교 알파돔시티는 50%, 남양주별내 메가볼시티는 40%이다.

1기, 2기의 민관합동형 복합개발사업에서는 토지 잔금 및 출자금은 사업 완료시 받기로 하였으나 용인동백의 주택단지개발PF사업의 경우 사업완료 후에도 매각이 안되면서 토지대금을 돌려받기 힘들게 되었다. 이에 공사는 3기 복합개발사업부터는 토지대금을 조기회수하려는 방향으로 가는 한편 토지가격 평가 비중을 높이고, 토지계약보증금을 신설하였으며, 민간사업비의 5-10% 협약보증금과 더불어 신청예약금도 지불하게 하였다. 결국은 민간사업자의 자금 부담이 가중되어 조기에 분양을 통해 투자금을 회수하려고 계획기간 내에 사업을 완수하고자 무리한 사업추진을 도모할 뿐 아니라 경기상황이 좋지 못할 경우 사업의 지연 및 부진으로 인하여 출자회사까지 자금난을 겪을 수 있어 결국 복합개발사업의 진행이 지체되는 결과를 초래할 가능성이 있다.

다음에 민관합동형 복합개발사업 추진구조의 변천과정을 표로 요약해보았다.

22) 자료: 한국토지공사 내부 자료 참고함.

<표 8> 복합개발사업 추진구조의 변천

구분	제1기	제2기	제3기
대상 사업	용인죽전(2001) 용인동백(2002)	화성동탄(2003) 대전엑스포(2004) 용인동백주택단지(2005)	광주수원(2006) 성남판교(2007) 남양주별내(2008)
수익 구조	고정수익 구조 (죽전 3.09%, 동백 4.57%)	변동수익 구조	변동수익 구조
회사 형태	실체회사(Real Company)	실체회사, 명목회사 (PFV, AMC)	명목회사 (PFV, AMC)
주요 내용	대상토지 감정가격 공급, 공사는 고정수익 확보	대상토지 입찰가격 공급, 공사도 PF사업수익에 대한 지분비례 변동수익 확보	계약금 10% 수납 및 토지대 금 조기회수, FI 지분확대, 협약이행보증 강화

3. 사업추진 구조상의 문제

1) 프로젝트 회사의 출자 지분을 문제

프로젝트 회사의 자기자본은 사업주, 시공업체, 금융기관, 산출물의 예상 구매자 등의 이해당사자들이 지분투자(equity financing)함으로써 형성된다. 한국토지공사의 경우, 지분율을 일관되게 20% 미만으로 유지하고 있는데 이는 자회사 설립 통제라는 정부 정책에 부응하고 연결재무제표 작성의무 등의 부가적인 의무가 발생하지 않도록 하기 위함이다.²³⁾

문제는 다른 일부 민간출자자가 과반수 이상의 지분율을 가지고 프로젝트회사를 지배하여 개인적 이익만을 추구하는 경우이다. 이 경우 이익을 추구하는 민간부문과 공익성을 추구하는 공공부문과의 마찰로 인하여 사업의 추진이 지연되고 있는 경우가 많다. 과반수 이상의 지분을 소유한 민간부문의 속성상 수익을 극대화 하기위하여 현상공모를 통해 사업자로 선정된 후 잦은 계획안의 변경, 토지이용계획의 변경, 계획일정 지연 등으로 인하여 공익성은 높으나 사업성이 낮은 시설들이 차후 단계로 밀리는 경우가 많다. 그 결과 편익시설 입점의 지체 현상이 나타나고 있어 지역주

23) 공사가 PF회사에 20% 이상 출자할 경우 적용받게 되는 적용 법률

- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제12조 및 제2조
- 기업회계기준서 제15호 제5항
- 주식회사의 외부감사에 관한 법률 시행령 제1조의 3

민의 편익을 제고한다는 본래의 목적이 퇴색되는 경우도 많다. 이 같은 문제점을 해결하기 위한 방안으로 민간컨소시엄 구성이나 지분율을 사전에 조정하여 다수의 출자자로 분산하거나, 민간사업자와 공사의 중간적 역할을 할 수 있을 것으로 기대되는 재무적 투자자를 활용하는 방안이 검토되었다.

<표 9> 투자 목적에 따른 투자자 구분

구분	투자 목적	예시
재무적 투자자	사업 수익 배분	은행, 연기금, 펀드 등
전략적 투자자	사업 수익 이외의 경제적 수익 확보	시공참여 목적의 시공사, 분양대행 참여 목적의 시행사, 자금 여·수신 참여목적의 금융기관
공익적 투자자	사업자체의 안정적인 추진을 통한 공적기능 제고	토지공사, 철도공사, 주택공사 등

재무적투자자의 비율이 30% 정도되면 수익성을 추구하는 민간사업자와의 합동사업에서 공공기관이 사업의 주도권을 갖고 공익성을 추구하는 사업추진이 가능하다. 또한 사업시행과정에 추가적으로 소요되는 자금에 대해서 출자자가 추가적으로 지분투자를 하거나, 사업비 지출을 지연시키거나, 차입 등의 방법으로 타인자본을 조달하여야 하는데, 일정 수준 이상의 재무적투자자 지분참여 자체가 대외적으로 사업의 안정성을 담보하는 효과를 얻을 수 있어 자금조달의 안정성을 기할 수 있게 된다.

공공부문의 최소 지분비율에 의한 사업추진 지연의 문제점을 해결하고 사업의 효율적 추진과 안정적 추가 자금조달을 위하여 법인세법(2004.1 개정)에서 재무적 투자자가 일정지분(5%) 이상 참여시 법인세 감면을 받을 수 있도록 했고, 한국토지공사가 광주수완 PF사업 공모시 재무적 투자자 지분율에 따라 가점을 부여해서 재무적 투자자의 참여를 유도한 결과, 재무적 투자자들이 상당수준의 지분참여를 하였다.

그러나 재무적 투자자들이 사업참여 검토 단계의 비용분담 외면 및 사업추진과정에서 필요한 각종 보증의무 분담 기피 등 컨소시엄 참여자로서의 의무를 부담하지 않음으로 인하여 오히려 컨소시엄내의 나머지 투자자들의 부담을 가중시키는 결과를 초래할 뿐 아니라 부동산개발사업에 대한

경험부족, 위험부담을 떠부시하는 재무적투자자의 속성으로 인하여 오히려 주요 의사결정이 지연되어 사업추진에 지장을 초래할 가능성도 상존하고 있다.

2) 자산관리회사(AMC)의 구조 및 역할에 관한 문제

복합개발사업에서는 프로젝트회사의 의사결정에 대한 집행을 자산관리회사(AMC)를 통해서 하므로 그 역할은 사업의 성패를 좌우할 정도로 중요하다. 그러나 AMC의 구성을 보면 통상 대표이사는 발주처인 공공부문에서 추천한 자가 선임되고 이사 및 감사를 비롯한 임원과 실질 업무를 담당하는 직원(본부장, 부장, 팀장급 등)은 각 출자사에서 추천 또는 파견된 직원들이다. 문제는 AMC의 직원은 본인을 추천 또는 파견한 출자사의 의견을 유무형적으로 대변할 수 밖에 없으므로 AMC 내부의 의견 조율과 원활하고 체계적인 업무 수행에 문제가 있다.



제4장 민관합동형 복합개발사업의 개선 방안

제1절 사업추진 절차상의 개선방안

1. 사업준비 단계

1) 사업계획

공공부문에서 사업의 최초 구상시점부터 당해 시설물이 활성화되어 지역 경제발전 및 주민 편익을 제공할 수 있도록 최적의 마스터플랜을 세워야 한다. 마스터플랜은 대상 토지에 대한 상업시설의 공공성과 적절한 용도, 정확한 수요 추정치, 수익성, 지역적 여건을 고려한 테넌트 유치 계획 등의 종합적 평가에 근거하여야 한다. 또한 당해 시설의 조기 분양을 통하여 투자금을 회수하고 사업수익을 극대화 하는 방향으로 사업계획을 세울 것이 아니라 입주민의 편익시설 부재로 인한 피해가 최소화되는 범위 내에서 장기적이며 순차적인 개발 계획을 구상하여야 하며, 안정적 자금조달전략을 수립하여 사업기간의 장기화에 따른 불확실성 위험을 완화시켜야 한다.

단지의 조기성숙과 활성화를 위해서는 핵심 임차인(Anchor Tenants)의 유치가 절대적이므로 사업계획 수립시 개발사업자 주도의 분양방식보다는 실수요자(Anchor Residents) 주도의 사업방식에 의하되 일정면적 이상 실제 사용을 전제로 민간사업자를 선정하는 방안을 고려할 수 있고, 사업자 선정시 Anchor Tenants와의 컨소시엄에 가산점을 부여하는 방안도 생각할 수 있다. 특히, 개발이익만을 노리는 사업자의 참여는 최대한 배제하도록 하며 사업권, 즉 지분의 양도 등은 불가피한 경우를 제외하고는 극히 제한해야 할 것이다. 다만 복합개발사업의 규모가 크기 때문에 일반 분양이나 임대차 불가피하게 수반될 수밖에 없으므로 우량 건설회사, 금융권이나 신탁회사, 외국계 투자자본 등 객관성과 투명성이 상대적으로 높은 기관과의 컨소시엄을 전제로 하여 제한적으로 참여를 시키되 전적으로 개발이익만을 겨냥한 개발업자는 배제하는 것이 좋을 것이다.

또 다른 방안으로 프로젝트 회사가 직접 단지 조성 및 건축 후 임대·분양하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이 경우 단지의 조기 활성화를 기대할 수는 있으나 투입자금이 지나치게 과다하게 소요되어 재원조달에서 한계가 있고 최종수요자의 의도와 요구에 대한 충분한 고려가 어렵고 Anchor Tenants의 유치에 따른 어려움과 함께 불필요한 비용발생의 우려가 상존하므로 과도한 사업위험 부담의 문제가 있다. 이럴 경우 REITs와 부동산 펀드를 사업 초기부터 참여시켜 자금조달경로를 다양화하여 프로젝트 참가자들의 리스크를 완화시키고, 현재의 단기적 분양방식 위주의 사업추진 방식에서 장기적이고 계획적으로 운영, 관리, 감독할 수 있는 임대방식 위주의 사업 방향으로 나아가는 방안을 생각해 볼 수 있다.

메가 쇼핑몰의 원조인 미국은 분양 자체가 없고, 우리나라에 앞서 상가 공동화로 홍역을 앓았던 일본은 미국을 벤치마킹해 지난 1980년대부터 임대 방식이 자리를 잡았다.

일본 유력 쇼핑몰개발 컨설팅업체인 지오 아카마츠의 쓰지카와 마사하루 해외사업대표는 "한국은 아직까지 쇼핑몰을 상업개발이 아닌 단순 부동산 개발로 접근, 분양에 집중하다보니 상품기획(MD) 컨트롤이 안 돼 활성화가 미흡하다. 세계적인 쇼핑몰개발 트렌드는 엔터테인먼트가 복합된 테마상가이며 임대방식은 이런 콘셉트를 관리하기 쉬운 구조이다. 임대형으로 하면 분양에 필요한 마케팅 비용이나 투자자의 금융비용 등 거품이 걷히는 효과가 있다"고 강조했다.

2) 토지공급 방식

토지공급가격을 최소화할 경우 민간사업자의 이익이 극대화되어 특혜소지가 발생할 수는 있으나 토지비를 발주처에서 수용하는 원가에 부지조성 공사비와 최소한의 이익을 가산하여 산정하는 경우 토지비 저가 공급으로 인한 발주처의 피해도 없을 것이며, 최소화하는 경우 사업의 안정성이 확보되어 민간의 참여를 제고할 수 있고 사업이익에 대하여 당초 계획 대비 적정 이윤 발생시 기부채납, 서민안정기금 등 사회환원을 할 수 있는 방안을 생각할 수 있고, 협약 단계에서 민간사업자의 최대 사업수익률을 미리

정해 놓음으로써 민간사업자의 과다이익을 방지할 수 있을 것이다.

또한 사업자 선정과정에서 토지비 비중을 줄여서 민간사업자의 자금부담을 완화시켜줌으로써 민간사업자가 수익성 추구 목적의 사업계획변경을 사전에 방지하여 토지의 최유효 이용을 도모하고, 사업의 적기 완료를 통해 단지의 조기 성숙과 주민편익을 제고할 수 있도록 하여야 한다.

2. 공모 단계

1) 공모 기간의 연장

발주처의 구상에 부합하고 지역 여건에 가장 적합한 계획을 수립하기 위해서는 최소한 5-6개월의 공모기간을 주어야 할 것이다. 그 기간 동안 민간사업자는 투자자 컨소시엄을 구성하여 각자의 업무와 책임에 대한 명확한 범위를 정함으로써 원활한 사업진행이 가능하며, Anchor Residents 또는 Anchor Tenants와의 컨소시엄을 유치할 시간적 여유가 있어 실질적인 개발계획, 관리운영계획의 수립이 가능하게 되고, 사업자로 선정되어서도 사업계획을 변경하게 되는 경우가 줄어들 것이다.

2) 사업자 선정 기준 제시

민간사업자의 선정은 특정업체에 대한 특혜시비가 일어날 수 있으므로 이를 사전차단하기 위해서는 선정기준이나 절차, 방법 등에 있어서 투명성 확보가 매우 중요하다. 투명성을 확보하기 위하여 분야별 심사위원 수를 확대하고, 심사의 전문성을 강화하기 위해 학계 및 업계, 관련 단체의 전문가로 구성된 심의위원회에서 공모제안에 의해 제출된 사업계획서에 대하여 개별 평가 분야별로 평가·선정하는 것이 가장 바람직하며 심도있는 심사가 이루어질 수 있도록 심사기간 등의 개선이 필요하다.

민간사업자 선정의 평가기준은 계획의 타당성 및 사업수행능력, 관리운영 계획의 적정성 등 크게 3가지 분야로 나누어 분야별로 평가항목 및 평가요소를 정하여 각기 가중치를 달리하여 결정하되 비계량 부문 및 계량 부문의 적절한 배분이 있어야 할 것이나 가급적 계량부문의 배점을 높여 계

획의 실행력을 높이는 것이 좋다 (표 10 참고).²⁴⁾ 객관적 평가기준과 더불어 민간의 창의성을 발굴하기 위해 선정권자에게 재량권을 부여할 필요성이 있다. 그러나 선정권자에게 재량권을 부여하는 것은 언제든지 특혜시비의 발생 소지가 있으므로 다수의 사업시행을 거치고 경험 축적 후에 당해 방식의 도입을 고려하는 것이 좋겠다.

단지의 조기성숙 및 활성화란 목적을 달성하기 위하여 민간사업자 선정 시 사업수행 및 재정능력과 함께 단일 시행주체에 의한 Anchor Residents 또는 Anchor Tenants와의 컨소시엄에게 높은 배점을 부여하도록 하며, 가급적 단순한 개발이익만을 목적으로 하는 사업참여자는 후순위가 되도록 하는 것이 바람직하다.



24) 신창득, 「관교 IT단지의 효율적인 사업추진방안」, 경기개발연구원, 2004.10

PF 대상기업 선정을 위한 평가분야별 항목 예시

평가분야	평가항목	평가 요소	배점
개발계획	토지이용계획	▪ 종합개발concept 및 테마설정 ▪ 인근 단지와의 연계성 및 차별성 ▪ 업무환경 및 커뮤니티계획 ▪ 단지설계계획	00
	건축계획	▪ 건축물 배치 및 건축계획 ▪ 공동시설계획 ▪ 도입시설 및 입주업체 상호간의 체계성 및 연계계획 ▪ 외부 공간계획(경관 및 조경)	00
	교통처리 계획	▪ 주변교통처리계획 ▪ 구역 내 보행동선계획 ▪ 구역 내 차량동선계획	00
사업수행 능력 분석	사업성분석 및 리스크관리계획	▪ 사업성분석의 타당성 ▪ 사업 리스크 측정 및 관리계획	00
	재원조달계획	▪ 총 투자비 및 수익 산정의 적정성 ▪ 자본구조 산정의 적정성 ▪ 재원조달계획의 우수성 및 실현가능성	00
	사업수행능력	▪ 개별 참여신청자별 사업실적, 재무구조 등 ▪ 사업수행 능력 ▪ 신청자의 향후투자계획	00
	마케팅 계획	▪ 입주업체의 유치노력 등 판매전략 ▪ 분양가격의 적정성 ▪ 홍보 및 광고계획 ▪ 분양계획	00
관리운영 계획	프로젝트회사 설립계획	▪ 프로젝트회사 설립 및 조직운영계획 ▪ 출자자 구성의 적정성과 타당성 ▪ 참여 금융기관 및 외국계 자본의 적정성 ▪ 참여기관 상호간의 역할분담의 적절성 ▪ 참여기관 중 Anchor Resident의 및 관련 기업의 자가사용 비율	00
	관리운영 계획	▪ 시공관리계획의 적정성 ▪ 단지의 조기성숙 및 활성화계획의 적절성 ▪ Anchor Tenant 유치전략의 우수성 ▪ 건물 및 공동시설 관리 운영계획	00

<표 10>

본 평가분야별 평가항목이나 평가요소는 하나의 예시로 세부적인 선정기준의 작성시 평가요소별로 주요 내용은 별도로 상세히 작성할 필요가 있음.

3. 협약체결 단계

1) 공사 내부의 이해충돌

공사가 복합개발사업에 사업주로 참여함으로써 사업주인 자신의 행위에 공공부문인 자신이 감독하는 문제가 발생한다. 또한 복합개발사업에서 예상외의 수입창출이 발생하는 경우 특혜시비가 가능하다. 그러나 복합개발사업에서 예상외의 손해가 발생하는 경우는 공사가 손해를 감수하여야 하는 문제가 발생한다. 따라서 명확하고 객관적인 사업목적과 공사의 역할을 설정하여서 공사 내부의 이해충돌을 해소하여야 한다. 사업성 높은 토지에 대하여서는 공익목적의 실현과 적정이익의 분배라는 목적을 설정하고, 사업성 낮은 토지에 대해서는 보다 큰 공익목적을 설정하고 위험을 많이 취하는 민간부문에 대해서는 이익의 우선권을 줘야 한다.

2) 공사와 민간사업자간의 이해관계

사업의 이익분배와 손실부담에 대한 명확한 기준 정립이 필요하다. 복합개발사업에서는 사업목적, 위험관리의 용이성을 기준으로 위험의 분류, 위험부담의 주체, 귀책사유의 종류 및 범위, 불가항력의 내용, 위험분담의 원칙을 명확하고 구체적으로 결정해 놓아야 한다.

사업시행절차의 투명성확보를 위한 지배구조를 설정하여야 한다. 구체적인 방안으로 프로젝트회사 또는 자산관리회사에 사외이사제도의 도입 방안과 재무적투자자 참여 방안이 있다.

3) 사업참여자의 과다이익

공사의 적정 수준 이상의 초과이익에 대하여는 사업성은 적으나 공익성이 있는 사업에 투자 재원으로 활용한다.

민간사업자의 과다이익을 방지하기 위해서는 민간사업자가 복합개발사업에 대한 최대기대수익률 및 근거, 최대기대수익률을 상회하는 이익의 사용방안을 자율적으로 제시하고 사업신청자와 공사가 협상을 통해 결정할 필요가 있다. 공사는 사업수익률을 보장하지 않으므로 최대사업수익율은 비교적 높게 인정하여야 한다

4. 사업진행 및 청산단계

건설 및 시행단계에서 특정 민간사업자가 사업협약서에 따른 출자의무를 이행하지 않는 경우, 사전 사법 계약을 체결하여 출자의무 미이행시 손해배상책임을 추궁함으로써 제재를 하는 방안이 고려될 수 있다.

민관합동형 복합개발사업은 공사가 공익을 위하여 적극적으로 프로젝트에 개입하고 일정한 위험을 취하는 방식이므로 프로젝트에 대한 관여가 필요하다. 따라서 공사에게 사업시행 진척에 대한 승인 또는 감독 권한을 부여하여야 한다. 예를 들어 사업계획 관리방안의 하나로 일정기준 사업계획 변경시 공사의 승인을 거치도록 하는 방안이 있을 수 있다.

완공지연에 대한 대비책으로 사업협약서에 민간사업자가 정한 기한 내에 건축을 완료하지 못하여 공사에게 손해가 발생한 경우 완공지연에 대한 위약금 즉 손해배상의 예정(liquidated damage)이나 이행보증채권(performance bond) 또는 모회사의 보증을 요구할 수 있도록 하여야 한다.

제2절 사업추진 구조상의 개선방안

1. 프로젝트 회사 출자구조의 개선

기본적으로 민간기업의 사업참여 목적은 이윤추구이고, 공공기관의 사업참여 목적은 공익실현에 있다. 따라서 공공기관의 제일 목적은 사업자체의 안정적인 추진에 목적이 있는 것이다. 공공부문의 프로젝트 회사에 대한 최소 지분비율에 의한 사업추진 지연의 문제점을 해결하고 사업의 효율적 추진과 안정적 추가 자금조달을 위하여 재무적 투자자의 확대가 필요하다. 재무적 투자자는 자금조달업무를 수행할 뿐만 아니라 도급공사계약비, 분양대행수수료 등 사업의 중요한 결정사항에 있어 객관적이며, 공정한 입장

에서 중요한 역할을 수행할 수 있다.²⁵⁾

또한 민관합동형 복합개발사업을 통하여 확보되는 수익을 민간기업에게 제공한다는 특혜 논란이 제기 되어온 상황 하에서 개발이익의 상당부분을 불특정 다수의 국민이 참여하는 연기금이나 금융기관과 같은 재무적투자자에게 배분한다면 개발이익을 일반국민들에게 효과적으로 배분하는 것이 가능하다는 점에서 공공기관 입장에서는 공익성을 가질 수 있다. 따라서 여러 각도에서 재무적투자자의 유치방법을 모색해 볼 수 있겠다.

첫째, 민간사업자 선정시에 사업제안서의 평가과정에서 재무적투자자 일정 지분 이상 참여시 가산점을 부여하거나, 국민연금 등의 공공 재무적 투자자에 대해 우대조치를 취함으로써 공공 연기금의 보다 적극적인 참여를 유도할 수 있을 것이다.

둘째, 민간사업자 선정시에 부동산개발부문 전문인력을 충분히 확보하고 있는 재무적투자자를 우대함으로써 재무적투자자들이 부동산투자에 대한 전문성을 갖추도록 하고, 그를 통하여 더욱 투자규모를 늘리는 것을 유도할 수 있다.

셋째, 메자닌자본 (Mezzanine Capital) 형태로 재무적투자자의 참여를 유도하는 방안을 모색해본다. 대표적인 형태로 후순위대출(Subordinated Loan)을 들 수 있다. 후순위대출은 단순 출자금에 대한 배당수익과 달리 건설기간 뿐 아니라 운영기간 초기단계에서도 일정 수준의 이자지급이 가능하여 투자수익의 조기 회수가 가능하다.

넷째, 금융기관들의 출자비용 및 신용공여 제한 조치에 대한 제도적 유연성을 관련 법에서 제공하여야 한다. 은행의 경우 PF회사에 15% 이상 투자하는데 대하여 법적 제한이 있고²⁶⁾, 보험회사의 경우 총자산의 7% 이상 투자하거나 3% 이상의 신용공여를 하는 경우 법적 제한²⁷⁾이 있다.

이와 같이 재무적투자자를 유치하기 위해 노력하되 금융권이나 연기금 등 규모가 크고 안정적인 기관을 유인하고, 소규모 업체의 난립을 막기 위

25) 김영상, 전계서, 2007, p.12

최근 공모사업에서 재무적 투자자 유치에 가산점을 두고 있다. 재무적 투자자의 비율: 남양주 별내 복합단지: 40%이상, 은평뉴타운 중심 상업개발사업: 절대평가, 광교파워센타: 30% 이상 요구.

26) 은행법 제37조 (다른 회사에 대한 출자 제한 등)

27) 보험업법 제106조 (자산운용의 방법 및 비율)

해 신청자격을 제한하여 일정 지분을 이상의 시행사만 참여를 허용하는 동시에 복합개발사업을 실질적으로 책임있게 수행할 수 있는 최대주주를 1-2개사 정도 확보하는 것이 바람직하다. 그러나 프로젝트회사의 재무적 투자자가 다수일 경우 사업의 이익 및 위험배분 방법 등에 대한 협의 약정, 이해당사자간의 책임과 의무에 대한 이행 보증을 강화할 필요가 있다.

2. 프로젝트 회사 지배구조의 개선

공익을 위하여 공사가 다른 주주들 보다 프로젝트 회사의 의사결정에 있어 비중이 강화될 필요가 있는데, 이를 위해서는 복수의결권주식(소위 황금주)의 인정이 요구된다.²⁸⁾ 또한 지분투자하는 주주 중에는 회사 경영에는 관심 없는 재무적투자자가 있는데, 이들에 대해서는 배당안의 결정 등의 일부 결의사항에 대하여만 의결권을 인정하는 것이 합리적이므로, 일부 의결권제한주식의 인정이 필요하다.

3. 자산관리회사(AMC)의 효율적 운영

민관합동형 복합개발사업의 성공을 위해서는 자산관리회사 구성원들의 효율적, 합리적, 객관적 업무수행이 필수적이므로, 전문적인 지식과 노하우를 갖춘 전문가가 외부의 영향을 받지 않고 사업을 추진할 수 있는 환경을 조성해 주어야 한다. 또는 AMC의 규모를 최소화하고 부동산신탁 등 전문 자산관리회사에 위임하는 것이 사업의 능률적 관리와 비용절감 측면에서 대안이 될 수 있다.

4. 구조화 금융(Structured Financing)의 활용

28) 미국, 영국, 일본 등에서는 다양한 의결권에 관한 주식이 인정되고 있다.

REITs와 부동산펀드를 사업 초기부터 참여시킴으로써 자금조달경로를 다양화 하여 프로젝트 참가자들의 리스크를 완화시키며, 현재의 단기적 분양방식 위주의 사업추진방식에서 장기적이고 계획적으로 운영, 관리, 감독할 수 있는 임대방식 위주의 사업 방향으로 나아갈 때 다음과 같은 REITs와 부동산펀드와 ABS를 연계시키는 방안을 고려해 볼 수 있다.

1) 부동산투자회사 활용 방안

(1) 기업구조조정 부동산투자회사의 활용

민관합동형 PF사업과 부동산투자회사를 결합시킬 때 기업구조조정 부동산투자회사(CR-REITs)를 활용하는 것은 프로젝트를 주관하는 프로젝트회사(PFV)가 파산상태에 이르러 청산절차를 밟을 때 유용하다. 지금까지 우리나라에서는 부동산개발을 통해 안정적인 고수익을 올리는 것이 가능하였지만, 향후에도 그러한 수익을 기대하기는 힘들다. 민관합동형 복합개발 PF사업 역시 프로젝트회사가 경영상 어려움을 겪는 경우가 발생할 수 있다. 이럴 때 기업구조조정 부동산투자회사가 해당 부동산을 인수한 뒤 프로젝트회사는 청산을 하고, 5년 뒤에 기업구조조정 부동산투자회사 역시 청산단계를 밟는 방법을 생각할 수 있다.

(2) 위탁관리 부동산투자회사의 활용

기업구조조정 부동산투자회사의 형태를 활용하게 되면 앞서 논한 것처럼 파산한 회사의 자산을 인수할 수 있으며 부동산 경기 하강 국면에서 저가 매입할 가능성이 크기 때문에 부동산투자회사는 설립 이후 안정적인 수익성을 거두는 것이 용이하며 투자자를 모으는 것도 수월하다. 그러나 프로젝트 회사를 비롯하여 토지를 현물 출자한 공공기관, 건설비를 융자한 금융기관, 건설비를 융자받은 건설회사는 모두 적지 않은 손해를 입을 수 밖에 없다. 따라서 프로젝트회사의 파산 이전에 프로젝트회사의 원활한 자산 청산을 가능하게 하면서 부동산투자회사의 수익성도 기업구조조정 부동산투자회사 못지않게 안정적일 수 있도록 하는 대안이 필요하다. 그러한 대

안으로 위탁관리 부동산투자회사²⁹⁾가 적합하다고 생각한다.

위탁관리 부동산투자회사는 일반 목적으로 설립된 부동산투자회사이면서 실제 운용은 기업구조조정 부동산투자회사와 매우 비슷하게 되어 있다. 기업구조조정 부동산투자회사와 마찬가지로 자산관리를 외부 자산관리회사에 위탁해야 하며, 실체가 없는 명목회사이기 때문에 법인세가 면제되고 취득세·등록세가 50% 감면된다. 기업구조조정 부동산투자회사는 신속한 구조조정을 위해 회사의 존속기한을 5년으로 제한하고 있지만, 위탁관리 부동산투자회사는 회사존속기한에 제한이 없다. 지금까지 기업구조조정 부동산투자회사는 대부분 기존에 만들어진 업무용 건물을 인수하여 관리하는 것이었기 때문에 5년의 시간이면 충분하였다. 그러나 진행 중인 민관합동형 PF사업을 인수하여 개발사업을 마무리 짓고 자산 가치를 증식시키는 데는 보다 많은 시간이 필요할 것이므로 위탁관리 부동산투자회사가 보다 적합하다. 게다가 민간기업과 공사와의 갈등으로 인한 의사결정의 지연 위험이 없이, 위탁관리 부동산투자회사는 모든 자산의 운용을 반드시 외부 전문 자산관리회사에 위탁하게 되어있으므로 자산관리전문가에 의해 주요 의사결정을 일관되고 신속하게 추진할 수 있다.

위탁관리 부동산투자회사는 민관합동 PF사업이 부동산경기의 침체를 비롯한 여러 난관에 봉착했을 때 손실을 최소화하는 안전판 역할을 할 수 있다. 토지를 현물 출자한 공공택지개발업자, 민간건설업체, 금융기관 모두 손실을 최소화하고 투입자금을 빠르게 회수할 수 있기 때문이다. 다만 기업구조조정 부동산투자회사와 달리 사모가 허용되지 않고 반드시 자본금 30% 이상을 공모해야 하기 때문에 회사의 설립과 상장 시에 부담이 될 수 있다. 그러나 공모과정을 거치는 것은 자본시장에서 많은 투자자에게 검증받는 절차가 될 수 있기 때문에 오히려 건전한 자산운용을 촉진시킬 수 있을 것이다.

2) 부동산펀드 활용 방안

29) 2004년 10월 부동산투자회사법 개정: 부동산투자회사의 종류를 자기관리 부동산투자회사, 위탁관리 부동산투자회사, 기업구조조정 부동산투자회사로 규정하였다. 최소자본금도 500억원에서 250억원으로 하향 조정하였다.

(1) PF와 부동산펀드의 결합

프로젝트회사가 소요자금 일부를 금융기관으로부터 PF Loan 형태로 대출받고, 잔여 자금을 부동산펀드로부터 PF의 형태로 대출받는 것이다. 즉, 자금조달처가 은행권과 부동산펀드가 되는 것으로 초기 단계에서부터 리스크 분담이 가능하다.³⁰⁾

PF컨소시엄 입장에서는 부동산펀드를 포함한 다양한 경로를 통해서 보다 많은 자금을 동원할 수 있다는 것을 의미한다. 이를 가능하게 하는 것은 공공기관이 토지현물 출자분을 담보로 제공한 것이므로, 공공기관은 토지대금 뿐 아니라 향후 이익에도 참여할 수 있는 근거가 된다. 또한 금융기관의 입장에서는 부동산펀드가 추가적으로 자금을 제공하는 것이기 때문에 금융기관의 대출부담도 감소한다. 이는 금융기관과 부동산펀드가 PF사업에 대한 향후의 위험을 나누어 갖는다는 것을 의미한다.

민간건설업체에게는 자금조달처가 다양하다는 것은 PF 사업 참여의 큰 유인책이 될 수 있다. 시공사는 공공기관의 토지현물출자를 담보로 설정하고, 공공기관의 대외 신용도를 활용하여 필요한 자금을 금융기관과 부동산펀드로부터 조달할 수 있기 때문이다. 그 대신 시공사는 연대보증, 채무인수, 자금보충 등의 역할을 담당해야 한다. 분양이 끝나서 PF 컨소시엄이 해체되고, 부동산펀드의 원리금지불이 끝나면 모든 금융절차는 종결된다.

부동산펀드에 참여한 기관 및 개인 투자자들은 부동산펀드 간접투자기구로부터 6개월마다 이익을 배당받는다. 부동산개발자금을 대여하는 대부분의 부동산펀드 배당률은 연이자율로 7-9%(sub prime 사태 이전)에 이르는 배당률을 제시하고 있다. 문제는 금융기관과 부동산펀드가 함께 PF의 형태로 대출해 주면 어느 것이 선순위 채권이 되어야 하는 점이다. 금융기관의 예금금리는 3%인데 비해 부동산펀드의 배당률은 7%이므로 부동산펀드는 더 높은 이자율을 요구하되 후순위채권으로 고수익, 고위험 상품이라고 볼 수 있다. 이러한 사업구도가 가능하려면 후순위채권으로라도 부동산펀드가 참여할 수 있을 만큼 사업의 안정성이 보장되어야 한다. 그러나

30) 간접투자자산운용업법에 따르면 부동산펀드를 통해 조성된 자금은 담보제공을 전제로 개발업체에게 대여할 수 있다.

민관합동 PF사업은 공공기관에서 토지를 현물로 출자하기 때문에 다른 개발사업 보다는 안정성이 높을 것으로 판단된다.

(2) PF와 부동산펀드와 ABS의 결합

금융기관과 부동산펀드가 결합하여 PF 컨소시엄을 구성하여 프로젝트회사에 PF 대출을 한 뒤, 대출자금을 빨리 회수하기 원할 때 적용할 수 있는 수단이다. 금융기관과 부동산펀드가 프로젝트회사에 PF 대출을 한 뒤 일정 기간 이후에 대출채권을 자산유동화 기관에게 양도하고, 대출채권을 양도받은 기관이 이에 대해 ABS를 발행하여 자본시장에 유통시킨다. 이를 통하여 은행권과 부동산펀드는 PF사업이 종료되기 전이라도 신속하게 대출자금을 회수할 수 있다.

(3) PF와 부동산펀드와 부동산간접투자기구³¹⁾의 결합

앞의 2가지 방안은 민간건설업체와 금융기관의 자금 회수를 빨리하여 리스크를 감소시키는데 목적이 있었다. 지금의 방안은 상가 분양이 한계에 봉착했거나 또는 그렇게 예상될 때 PF로 건설한 부동산을 부동산간접투자기구에 매각함으로써 PF 컨소시엄은 토지를 매각하고 민간건설업체는 건설자금을 회수할 수 있다. 펀드에 참여한 투자자들에게는 부동산 취득 이후의 임대소득과 일정 기간 관리 이후 매각했을 때 얻게 되는 매각차익의 일정 부분을 배당수익으로 돌려준다.

이렇게 부동산을 인수한 부동산간접투자기구가 새롭게 부동산 관리 및 경영방안을 마련하여 보다 뛰어난 자산관리를 통해 새로운 수익을 창출해야 하는 과제를 안게 된다. 그러나 시중 정기적금 이자율보다 높은 수익률만 올리면 되기 때문에 우리나라의 부동산시장 여건을 감안한다면 이와

31) 간접투자기구라 함은 간접투자를 수행하기 위한 투자신탁과 투자회사 및 투자전문회사를 말하는 것으로 일반적으로 펀드라고 이해하면 된다. 예를들어 주식에 주로 투자하는 간접투자기구가 있다고 한다면 그 간접투자기구를 지칭할 때 일반적으로 주식형펀드라고 한다.

같은 구도가 타당성이 있다고 판단된다.



제 5 장 결 론

1980년에 택지개발촉진법이 제정된 이후 공영개발방식에 의한 택지개발 예정지구개발사업에 의해 대규모 택지가 공급되기 시작하였으며, 1기, 2기, 3기 신도시 건설로 주택가격 안정과 저소득층 주거문제 해결과 같은 사회 정책적 목표를 달성할 수 있었다. 그러나 신도시 건설은 서울에 대한 의존도를 줄이겠다는 개발 취지와는 다르게 교통문제와 주민 편익시설의 부족 문제 등을 야기하면서 주거환경의 악화로 이어졌다.

이에 토지의 효율적 이용과 주민의 편익을 도모하기 위하여 공공부문과 민간부문이 특정 프로젝트를 위해 공동으로 출자하여 민관합동 프로젝트를 설립하고, 그 회사의 책임으로 자금을 조달하여 사업을 시행하며, 프로젝트 파이낸싱을 통해 신용도가 우수한 공공부문이 적극적으로 참여하여 위험을 분산시키고, 이를 통해 국내 건설시장의 자금조달구조와 개발 방식의 선진화를 도모하려는 목적으로 민관합동형 복합개발사업이 한국토지공사에 의해 우리나라 최초로 시행되었다.

민관합동형 복합개발사업의 사업추진 절차는 크게 사업준비 단계, 공모 단계, 협약체결 단계, 사업진행 및 청산 단계의 4단계로 구분하여 추진되고 있으며, 사업추진 절차상의 문제는 다음과 같다.

개발계획을 수립할 때 건설·시행사 컨소시엄이 개발사업에 참여해 단지의 활성화를 유도하는 운영을 통한 수익보다는 분양위주의 개발계획을 수립하여 상가의 과잉공급이 되거나 수익성 추구의 건축으로 상가가 분양이 잘 안되고 그 결과 점포의 입점률도 저조하여 결과적으로 효율적 토지이용의 도모와 주민 편익시설의 적기 제공이라는 복합개발사업의 목적을 달성하기 힘들게 된다는 것이다. 또한 사업자 선정시 토지 가격 평가 비중이 높아 토지비 입찰 가격이 당락을 좌우하는 중요한 요소가 되기 쉽다는 것이다.

민관합동형 복합개발사업의 사업추진 구조를 보면 현행 PFV는 특별법이 아닌 법인세법과 조세특례제한법의 일부 규정에 근거하여 한시적으로 설립된 명목회사(Paper Company)이기 때문에 자산의 관리·운영 및 처분

등은 출자자 또는 출자자가 단독 또는 공동으로 설립한 자산관리회사(AMC: Asset Management Company)에, 자금관리업무는 자금관리사무수탁회사(신탁업법에 의한 신탁업을 영위하는 금융기관)에 각각 위탁해야 하며, 한국토지공사의 복합개발사업은 프로젝트회사에 자본을 출자하는 방식을 기본적인 자금조달방법으로 이용하고 있다. 사업수행에 자금이 필요할 때마다 신주발행을 통하여 자금조달을 하고 있다. 프로젝트 회사의 자기자본은 사업주, 시공업체, 금융기관, 산출물의 예상 구매자 등의 이해당사자들이 지분투자(equity financing)함으로써 형성된다.

한국토지공사의 경우, 자회사 관련 시비를 차단하기 위해 지분율을 일관되게 20% 미만으로 유지하고 있다. 문제는 다른 일부 민간출자자가 과반수 이상의 지분율을 가지고 프로젝트회사를 지배하여 개인적 이익만을 추구하는 경우이다. 이를 해결하고자 한국토지공사는 광주수완 PF사업 공모시 재무적 투자자 지분율에 따라 가점을 부여해서 재무적 투자자의 참여를 유도한 결과, 재무적 투자자들이 상당수준의 지분참여를 하였으나 사업추진과정에서 필요한 각종 보증의무 분담 기피 등 컨소시엄 참여자로서의 의무를 부담하지 않음으로 인하여 오히려 컨소시엄내의 나머지 투자자들의 부담을 가중시키는 결과를 초래하였다.

전술한 복합개발사업 추진 절차와 추진 구조로 인한 문제에 대한 개선방안을 다음과 같이 제시해 보았다.

공공부문에서 대상 토지에 대한 상업시설의 공공성과 적절한 용도, 정확한 수요 측정치, 수익성, 지역적 여건을 고려한 테넌트 유치 계획 등의 종합적 평가에 근거한 마스터플랜을 수립하고, 장기적이며 순차적인 개발 계획을 구상하여야 하며, 안정적 자금조달전략을 수립하여 사업기간의 장기화에 따른 불확실성 위험을 완화시켜야 한다. 이럴 경우 REITs와 부동산펀드와 같은 구조화 금융을 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

민간사업자 선정 시 발주처의 구상에 부합하고 지역 여건에 가장 적합한 계획을 수립할 수 있도록 최소한 5-6개월의 공모기간을 주어야 할 것이며, 토지공급가격을 최소화시키고, 명확한 사업자 선정 기준에 의거하여 학계 및 업계, 관련 단체의 전문가로 구성된 심의위원회에서 제출된 사업

계획서에 대하여 개별 평가 분야별로 평가·선정하는 것이 가장 바람직하다. 또한 단지의 조기성숙과 활성화를 위해서 사업자의 사업수행 및 재정 능력과 함께 단일 시행주체에 의한 Anchor Residents 또는 Anchor Tenants와의 컨소시엄에게 높은 배점을 부여하도록 하며, 가급적 단순한 개발이익만을 목적으로 하는 사업참여자는 후순위가 되도록 하는 것이 바람직하다.

사업자 협약체결시 공사와 민간사업자간의 사업의 이익분배와 손실부담에 대한 명확한 기준 정립이 필요하며, 건설 및 시행단계에서 특정 민간사업자가 사업협약서에 따른 책임과 의무를 이행하지 않는 경우, 제재를 하는 방안이 고려될 수 있고, 일정기준 사업계획 변경시 공사의 승인을 거치도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다.

민관합동형 복합개발사업의 효율적 추진과 안정적 추가 자금조달을 위하여 공사의 복수의결권주식(소위 황금주)의 인정을 생각해 볼 수 있고, 개발이익의 상당부분을 불특정 다수의 국민이 참여하는 연기금이나 금융기관과 같은 재무적투자자를 많이 참여시켜 개발이익을 일반국민들에게 효과적으로 배분하는 방법을 모색하되 사업의 이익 및 위험배분 방법 등에 대한 협의 약정, 이해당사자간의 책임과 의무에 대한 이행 보증을 강화할 필요가 있다.

민관합동형 복합개발사업의 성공을 위해서는 자산관리회사 구성원들의 효율적, 합리적, 객관적 업무수행이 필수적이므로, 독립적으로 사업을 추진할 수 있는 환경을 조성해 주고, AMC의 규모를 최소화하고 부동산신탁 등 전문 자산관리회사에 위임하는 것도 고려해 볼 수 있다.

민관합동형 복합개발사업의 역사가 짧고, 사업이 종료된 곳이 전무한 상황이어서 확보할 수 있는 관련 자료의 한계로 인하여 충분한 연구·분석이 될 수 없었던 것이 아쉽긴 하지만, 현재 입수한 자료의 연구·분석한 바를 토대로 여러 개선 방안을 제시해 보았다.

공사의 입장에서는 적은 리스크에 대형 사업을 추진할 수 있다는 장점과 지방자치단체의 경우 지역 발전 및 숙원사업 해결이라는 측면에서 민관합동형 복합개발사업을 앞으로도 적극 추진할 것이고, 그 규모도 점차 더욱

확대될 것으로 여겨진다. 사업 참여자의 구성 측면에서 REITs 및 펀드의 참여 제한이 해소되면 재무적 투자자의 비중도 커지고, 호텔, 오피스, 쇼핑몰 등 주요 시설의 인수자가 되는 등 그 역할이 증대될 것으로 예상된다. 복합개발의 구성 계획도 랜드마크타워에 쇼핑센터, 영화관, 할인점, 호텔 등 평범한 구성에서 교육시설, 문화시설, 엔터테인먼트 등 보다 다양하고 복합적인 시설이 도입되리라 예상된다.

이렇게 사업규모가 대형화·메가(mega)화될수록 채원조달의 중요성과 준공 이후 상업부동산의 조기 활성화 및 운영책임의 중요성이 더욱 커지고 있다. 따라서 앞으로의 민관합동형 복합개발사업의 추진방향은 개발계획 수립단계에서 철저한 운영관리계획을 세워 건설 후 일부 분양 또는 매각이 불가피하다고는 해도 장기간 (5-10년) 운영을 바탕으로 상가의 조기 활성화를 추진하면서, 사업에 출자한 지분투자자, 재무적 투자자들의 공평한 수익배분을 통하여 건전한 투자처를 제공하여 모두가 상생할 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다.

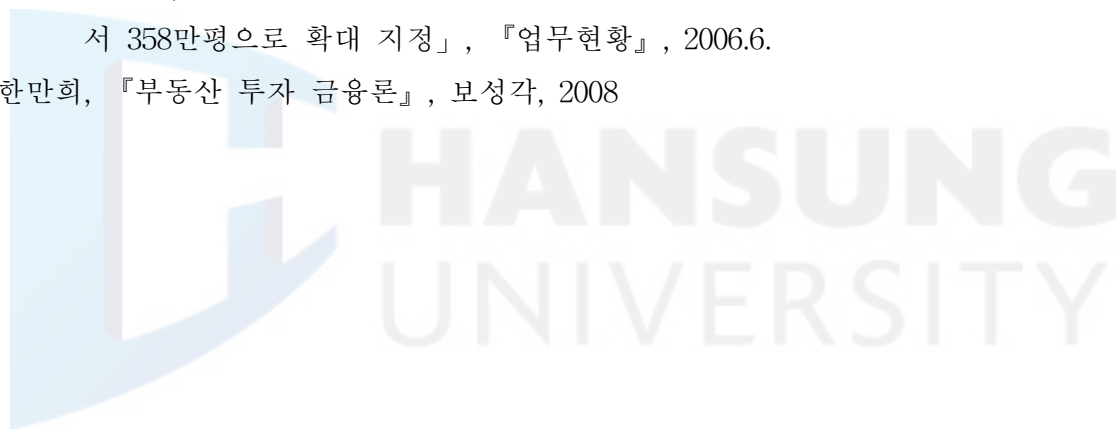


참 고 문 헌

- 김기형, 「민관합동방식 복합개발사업의 현황분석 및 발전방안에 대한 연구」, 건국대학교 부동산대학원, 2009.2
- 김 진, 서정렬, 「부동산 개발사업의 위험 회피를 위한 PFV의 역할과 개선방안에 관한 연구」, 『부동산학연구 제14집 제3호』, 2008.12
- 김영균, 「부동산개발사업의 활성화를 위한 PFV 구조 연구」, 한양대학교 공학대학원, 2007.8, pp.30~33
- 김영상, 「공공-민간합동형 PF사업의 개념 검토 및 활성화 방안에 관한 연구」, 2007년 한국부동산분석학회 추계학술대회, 2007, p.12
- 김성제 외, 「부동산금융을 활용한 지역개발사업방식에 관한 연구」, 『국토계획』 제41권 6호, 대한국토도시계획학회, 2006.11, p.155
- 민태욱(2007), 『부동산공법론』, 서울: 부연사, pp. 237~240
- 박경선, 「변화된 금융환경하에서의 부동산개발금융」, 『경상논총 제36집』, 한독경 상학회, 2006.9, pp.113~134
- 박용철, 「신도시개발사업 발전방안에 관한 연구」, 2007, 건국대학교 부동산대학원
- 백성준 외, 「지역개발사업에 있어서 민간자본 참여 활성화에 관한 연구」, 『부동산학 연구 제13집 제3호』, 2007.12, pp. 47~50
- 박동규, 「한국토지공사가 수행하는 개발사업에서의 PF 활용 방안」, 『토지연구 통권 제75호』, 2006.1
- 박동규, 『프로젝트 파이낸싱의 개념과 실제』, 명경사, 2008
- 박은관 외, 『도시개발제도 개선방안 연구』, 국토연구원, 2005
- 보도자료: 국토해양부, 2009.4.23
- 시사1번지 폴리뉴스, 2009.4.16
- 신창득 외, 『부동산 시장인가? 정부인가?』, 부연사, 2004
- —, 『부동산금융을 활용한 채원조달 방안에 관한 연구』, 경기지방공사, 2005.10

- _____, 「판교 IT단지의 효율적인 사업추진방안」, 경기개발연구원, 2004.10
- 심교언 외, 「복합개발사업 공모의 공모특성 및 당선작 특성 분석」, 『한국도시행정학회 도시행정학보 제12집 제2호』, 2008.8, pp.51~76
- 안정훈, 「개발형 리츠(REITs)의 활성화 방안」, 한양대학교 대학원, 2009.2
- 안태훈, 「공기업 택지개발이익 활용의 문제점 및 개선과제 - 한국토지공사를 중심으로」, 『사업평가 현안분석 제22호』, 국회예산정책처, 2008. 10
- 연세대학교 산학협력단, PF활성화를 위한 사업구조 개선방안 연구, 한국토지공사, 2005.10
- 오용협 외, 「공공프로젝트에 대한 금융기법 연구」, 시정연, 2003
- 오혜경, 「우리나라 신도시개발의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 경기대학교 행정대학원, 2005
- 윤영식, 『부동산 개발학』, 다산출판사, 2009
- 이강호, 「프로젝트 파이낸싱 제도의 문제점 및 발전방안에 관한 연구」, 명지대학교 부동산학과, 2007
- 이경진, 「택지개발지구 내 상업·업무용지 공급제도에 관한 연구」, 한양대학교 공학대학원, 2008
- 이병석의원 특별법 발의, 매일경제, 2009.3.30.
- 이상백, 「부동산개발사업에 있어서 프로젝트 파이낸싱의 활용방안에 관한 연구」, 광운대학교, 2007, pp. 36~37
- 이용범, 「신도시 복합개발 프로젝트 파이낸싱」, 『한국의 부동산금융』, 건국대학교, 2008.8, p. 382.
- 이용선, 「수도권 신도시개발의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 연세대학교 행정대학원, 2006, pp.30~32
- 이승우, 「민관합동형 PF사업의 현황 및 효율화 방안」, 한국건설산업연구원, 2008.11, p.38

- 이차관, 「택지개발제도의 개선방안에 관한 연구」, 건국대학교 산업경영 대학원, 2003
- 이창용, 「부동산 PF ABS의 현황 및 리스크 관리방안에 관한 연구」, 건국대 부동산대학원, 2008.2
- 이태호 외, 『부동산개발금융 개선을 위한 연구용역보고서』, 건설교통부, 2003.6
- 정구익, 『부동산개발금융(PF) 실무와 사례』, 한국생산성본부, 2008, p175
- 정대석, 「부동산 프로젝트금융 적용 사업에 대한 사업성 연구」, 대한국토·도시계획학회지 『국토계획』 제39권 제6호, 2004. 11, pp. 175~188
- 진미윤 외, 『공공·민간 공동택지개발사업의 시행방안 연구』, 주택도시 연구원, 2008.7
- 최진백, 「공공민간합동형 PF사업의 개선에 관한 연구」, 건국대학교 부동산대학원, 2009.2
- 한국토지공사, 「김포신도시 건설: 8.31 부동산정책에 따라 당초 155만평에서 358만평으로 확대 지정」, 『업무현황』, 2006.6.
- 한만희, 『부동산 투자 금융론』, 보성각, 2008



ABSTRACT

A Study on the Improvement of Public Private Partnership for Mixed Use Development in the Land Development Areas

Yoon, Eun-Sil
Major in Real Estate Development
and Management
Graduate School of Real Estate
Hansung University

It was Korea Land Corporation(KLC) which carried out Public Private Partnership Mixed Use Development(PPP MXD) in the land development areas for the first time in 2001. Less than 10 years the projects number around 30 over the nation as of March 2008, however, none of the projects is officially completed and nobody can expect what the precise numerical results of its effects and capital gains will be yet except one or two projects whose constructions were over in 2008.

Under this circumstance I am much concerned about the future of many other projects which are undergoing. Here I would like to examine several PPP MXD cases, find some problems of the PPP MXD system, and suggest some better ways to support the PPP MXD projects in return.

First I examined three cases of Yongin Jukjoen Greencity Project, Yongin Dongbaek Junwave Project, Hwasung Dongtan Metapolis

Project to find out how the projects work out and what the problems are. Then I conclude it is essential for the successful completion of the PPP MXD to set up a master plan for the best use of the area, to select the best partnerships with strict standards, to make the financial investors join the process, and to run AMC(Asset Management Company) with clarity and objectivity. Lastly, the public(like Korea Land Corporation) should define a role between the participants and should not lose the control all over the process to keep the public good, which is the purpose of the projects.

