

현행 PF공모사업의 문제점과 정책과제

- 침몰위기 PF사업, 이대로는 안된다. 해결책은? -



2009년 6월 22일

김 현아
(한국건설산업연구원 연구위원)

차 례

- I. PF 공모 사업이란?
- II. PF 공모 사업의 추진현황
- III. PF 공모 사업의 문제점
- IV. PF 공모 사업의 사업환경
- V. PF 공모 사업 정상화를 위한 과제

I. PF 공모 사업이란?

1. PF 공모 사업의 개념과 종류
2. PF 공모 사업의 구조
3. PF 공모 사업의 장점

I. PF 공모 사업이란?

1. PF 공모 사업의 개념과 종류

PF(Project Financing)공모형 사업 : 공공-민간 합동의 대규모 개발사업 추진방식

• 공모형 PF사업이란

- 공공부문이 보유하고 있는 특정 부지를 대상으로 개발사업을 수행할 민간 사업자를 공모, 선정하고 공공부문과 민간부문이 공동으로 출자하여 프로젝트 회사(SPC)를 설립한 뒤 그 회사의 책임으로 자금을 조달, 사업을 시행하는 민관 합동방식의 개발사업을 지칭함.

- PF(Project Financing) : ① '토지'라는 자본을 민간에 출자하여, ②개발을 위한 사업자의 하나(컨소시움)로 참여하여 SPC구성, ③그로 인해 발생하는 현금흐름으로부터 토지대(혹은 이익 배당 포함 가능)을 회수

• 영국이나 일본 등 선진국에서 활용하고 있는 민간 참여형 공공사업 방식의 변형

- PFI(Project Financing Initiative) : 공공 서비스를 민간의 자본과 기술력을 활용하여 제공
- PPP(Public Private Partnership) : 민간과 공공이 파트너십을 형성하여 사업을 진행

I. PF 공모 사업이란?

1. PF 공모 사업의 개념과 종류

공공택지내 상업시설의 적기 개발의 수단으로 활용 → 대규모 개발사업에 확대 적용

• 공모형 PF사업의 유래

- 기존 대규모 공공택지 지역내 상업시설부지가 분할 매각됨에 따라 계획적 개발의 실패, 뒤늦은 상업시설 개발 등이 문제점이 반복적으로 노출
 - ▶ 2001.7 택촉법 시행령 개정, 법인세법 시행령 개정(2004.3)으로 공모형 PF 사업 활성화 계기
- 대형 복합 시설의 적기 공급 및 계획-시공, 관리 체계의 일원화와 효율화 도모 수단으로 정착(2001년 총 1건 4600억원 → 2007년 총 10건 29조 3000억원(63배 증가))

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

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

I. PF 공모 사업이란?

1. PF 공모 사업의 개념과 종류

신개발지, 기존 시가지내 재정비 등 다양한 도시개발분야에 적용

• 공모형 PF사업의 유형

■ 택지개발지구 및 신개발지 중심상업지구 개발

- 용인 죽전지구 역세권 개발에 최초로 도입 . 용인시 동백지구, 화성동탄신도시 대전 엑스포 컨벤션 센터
- 서울 장지동 유통단지개발 사업, 은평뉴타운 상업용지 등

■ 기성 시가지내 복합개발

- 민자역사 PF사업(1990년대 철도청 사업) : 서울역 민자역사, 영등포 민자 역사 등
- 도시재정비형 복합개발 : 인천 도화지구 복합단지 개발, 서울 용산 국제업무지구 개발사업

I. PF 공모 사업이란?

1. PF 공모 사업의 개념과 종류

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

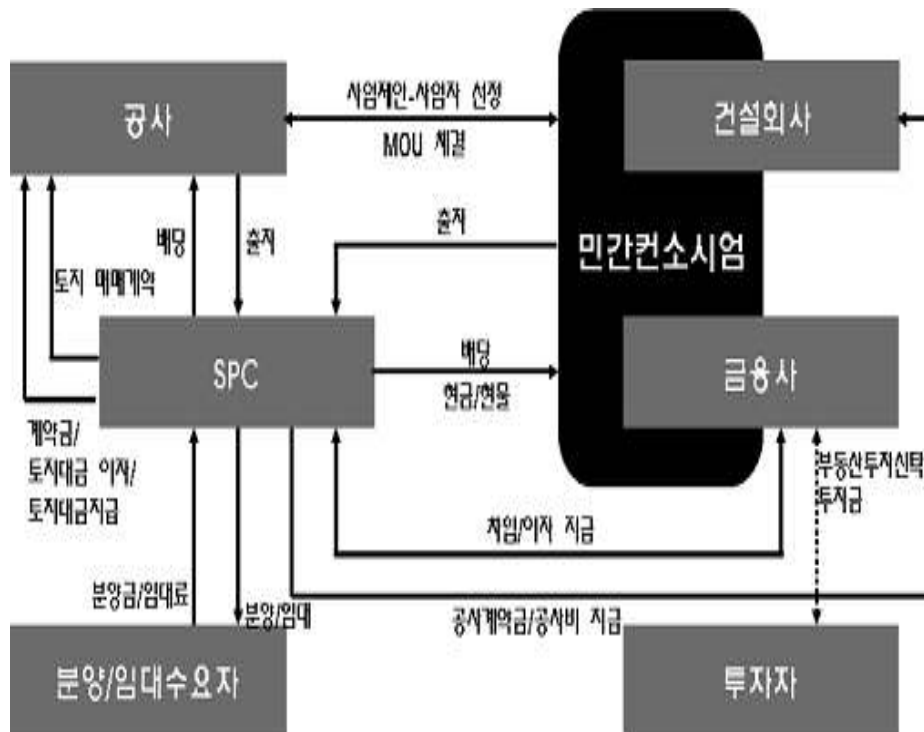
자료 : 박동규, 한국토지공사가 수행하는 개발사업에서의 PF활용방안, 토지연구, 2006.5에서 발췌 정리.

I. PF 공모 사업이란?

2. PF 공모 사업의 구조

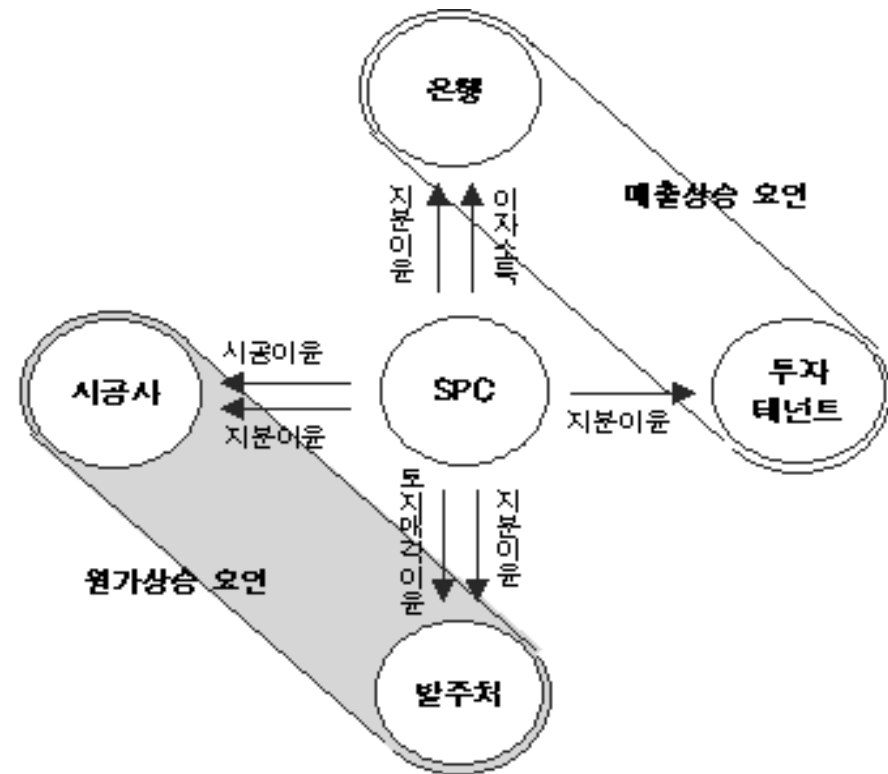
민간 부문(건설과, 재무적 투자자, 전략적 투자자 등)을 활용하지만 공공부문이 발주자이면서 참여자

민관 합동형 PF사업의 구조 예시



자료 : SH공사, 은평뉴타운 중심상업지 개발기본계획, 2005

컨소시엄 구성원과 사업성과의 관계



자료 : 이승우 외(2008), 민관 합동형 PF사업의 현황 및 효율화 방안

일체적 복합개발로 토지사업자(소유자) 및 해당 지역경제에 긍정적 기여

민관 합동형 PF사업의 장점

공공사업자

- 민간의 자본과 아이디어를 활용하여 창의적이고 입체적인 도시공간 개발
- 생활편익 시설 등의 적기 건설로 입주민의 편익기여 및 도시의 조기 활성화
- 복합기능을 담당하는 전략시설 유치로 도시이미지 제고 및 자족성 충족

민간사업자

- 공공부문의 사업 참여로 프로젝트의 리스크 완화 및 사업 안정성 도모
- 초기 투자비용에 대한 부담이 적어 사업성 확보 용이
- 대규모 부동산 개발 노하우 습득을 통한 부동산시장 선진화에 기여

자료 : 이승우 외(2008), 민관 합동형 PF사업의 현황 및 효율화 방안

II. PF 공모 사업 추진 현황

1. 사업 유형별 단계별 현황

2. 지역별 현황

3. 규모별 현황

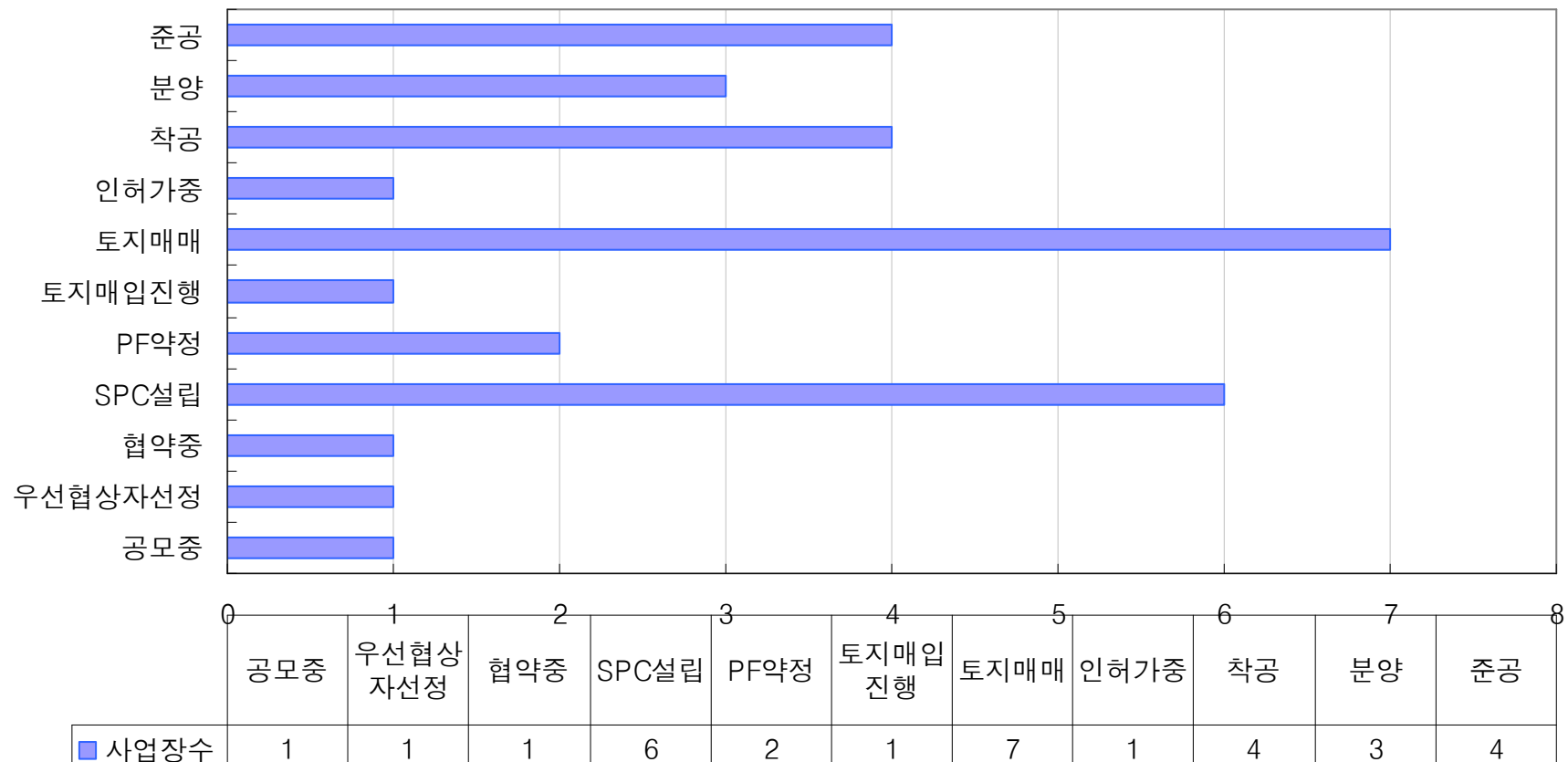
4. 공모 지침서 동향

II. PF 공모 사업의 추진현황

1. 사업 유형별 단계별 현황

2001~현재 총 32개 사업이 추진, 준공 4개 사업장, 착공 4개 사업장 나머지는 진행중

- 2000년대 초에 진행된 사업들을 제외하고는 대부분 사업 초기 단계
- 전체 사업대상(개수 기준)의 94%가 공공 택지내 사업 차지



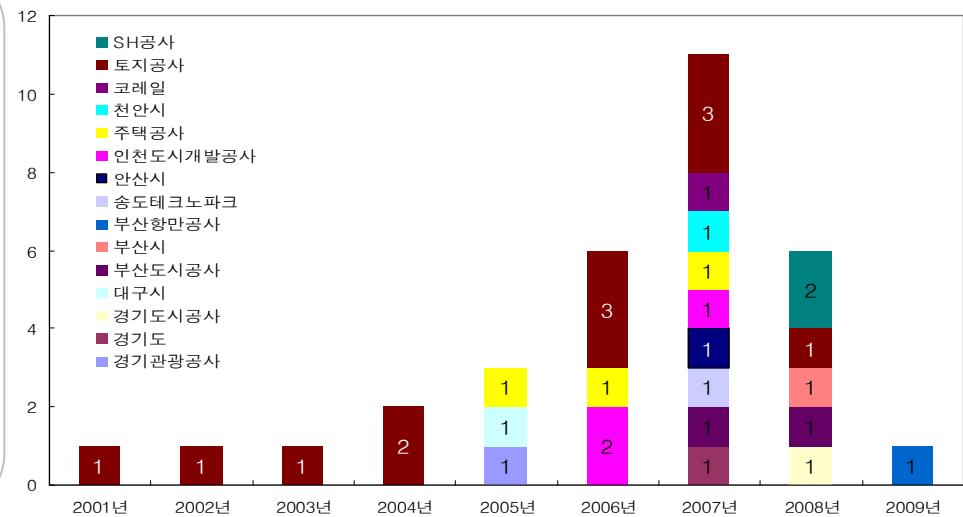
II. PF 공모 사업의 추진현황

2. 지역별 현황

공공택지에서 도심지로 사업방식 적용이 확대되면서 수도권 사업비중이 68%로 절반 이상

- 초창기에는 택지개발지구에 대해 한국토지공사만이 PF사업 방식을 활용
→ 대한주택공사, 경기관광공사, 철도공사 SH공사, 부산도시공사 등으로 확대
- 지역별로는 초창기에는 수도권 택지개발 사업지구에 대해서 진행되다가 점차 전국으로 확산

연도별 발주기관별 PF공모형 사업 실적(2001~2009.3)



연도별 지역별 PF공모형 사업 발주실적(2001~2009.3)

(단위: 건)

| 공모시기(연) | 2001년 | 2002년 | 2003년 | 2004년 | 2005년 | 2006년 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 계 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----|
| 서울 | | | | | | | 2 | 3 | | 5 |
| 경기 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 5 | 1 | 13 |
| 인천 | | | | | | | 3 | 2 | | 5 |
| 지방 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 10 |
| 계 | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 | 6 | 11 | 6 | 1 | 32 |

II. PF 공모 사업의 추진현황

3. 규모별 현황

평균 사업비 규모 3조 1천억, 총사업비 대비 평균 토지비 비중은 25%

- 도심일수록 사업부지 면적은 적으나, 전체 사업비 대비 토지비 비중은 높음.
- 평균 부지면적 42만 6천 평방미터, 평균 연면적(계획기준) 85만 9천 평방미터
- 평균 사업비는 3조 1천억원, 총사업비 대비 토지비의 비중은 평균 24.7%, 공공택지에서보다 일반택지에서의 비중이 높음

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

공모기관의 의도나 사업의 특색 반영, 임대 및 직영 유도, 재무무적 투자자 등 참여 다양화 요구

- 과거 공모지침서의 내용은 일반적이고 추상적인 평가항목을 제시하는 경우가 多
(랜드마크적 특성 반영, 경관계획 수립요구)
- 개발계획에 일부 공모기관의 의도나 사업의 특색을 반영하기 위한 방안 등을 공모지침에 반영 : 친환경, 공공성 측면을 강조
- 사업운영계획 : 임대 및 직영을 유도하기 위해 테넌트 유치에 대한 별도 항목이 삽입
- 재무적 투자자 지분이 일정 비율 이상일 경우 가산점 부여(판교 PF사업에서부터)
- 컨소시엄 내 대형 건설업체 구성 제한 및 중견 건설업체 포함 의무화
- 수익성 개선을 위해 주거시설 도입 허용(화성통탄~)
- 민간사업자가 사업성을 이유로 주거부문의 건설비율을 확대하자 주거비율을 제한
- 민간사업자의 과도한 사업이익을 회수한다는 명목으로 토지가격을 평가에 반영하기 시작
(판교 사업부터는 토지가격 평가 비율 확대 : 공모자 선정에 객관성을 부여 VS.
공공기관의 과도한 수익성 추구(비판))

III. PF 공모 사업의 문제점

1. 개발계획상의 문제점
2. 사업구조의 문제점
3. 공모방식의 문제

III. PF 공모 사업 문제점

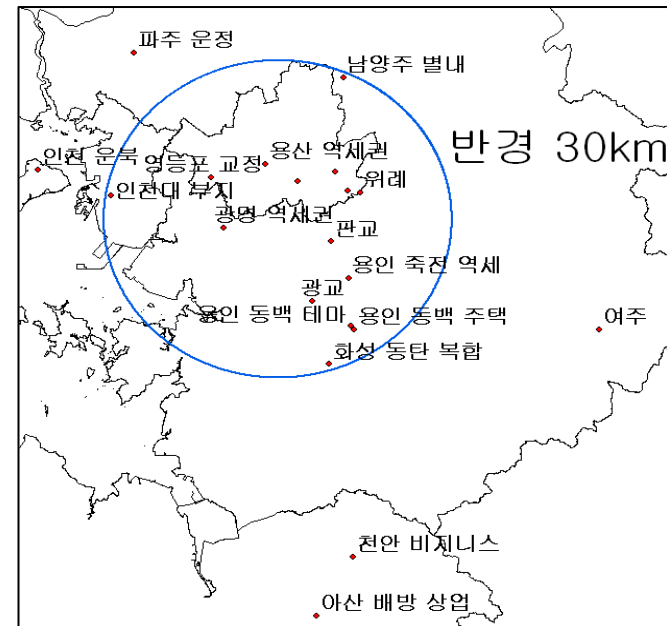
1) 개발계획상의 문제점

동시다발적 사업추진과 차별화 되지 못한 계획 내용



■ 면밀한 사업성 분석 없이 여러 주체별 동시다발적 사업 추진

- 수도권 반경 30km내 8개 사업장 : 동일한 권역내 유사한 사업 추진으로 수요 분산, 사업성 저하 초래
- 사업지별 도입시설 중복, 과다한 면적배분으로 대규모 미분양 사태 우려



III. PF 공모 사업 문제점

1) 개발계획상의 문제점

상업시설 면적, 상권 중복돼 수요 분산 우려

대형 복합 개발사업 공모의 상업업무 연면적 특성

| 대형 복합 개발사업 | 개발연면적(m ²) | 상업업무비율(%) | 상업업무면적(m ²) |
|-----------------------------|------------------------|-----------|-------------------------|
| 용인죽전 특별계획구역 역세권 개발사업 | 270,105 | 93.0 | 251,198 |
| 용인동백 테마형 쇼핑몰 PF사업 | 172,425 | 68.9 | 118,801 |
| 화성동탄 복합단지 PF사업 | 779,305 | 53.6 | 417,707 |
| 대전엑스포 컨벤션복합센터 PF사업 | 554,737 | 53.7 | 297,894 |
| 아산배방 택지개발사업지구 복합단지 개발 PF사업 | 523,372 | 38.5 | 201,498 |
| 고양관광문화단지(한류우드) 사업 | 437,991 | 53.6 | 234,763 |
| 광명역세권 택지개발사업지구 복합단지 개발 PF사업 | 672,913 | 82.0 | 551,789 |
| 인천청라지구 외국인투자유치 프로젝트(국제업무) | 3,064,092 | 80.8 | 2,476,423 |
| 도화구역 도시 개발사업지구 복합단지 개발 PF사업 | 1,220,955 | 25.7 | 313,785 |
| 용산역세권 국제업무지구 개발 PF사업 | 3,190,000 | 73.7 | 2,353,719 |
| 코엑스(전체) | | | 1,575,802 |
| 코엑스(컨벤션+전시장+몰) | | | 553,784 |
| 센트럴시티(전체) | | | 208,705 |
| 롯데기힐즈(주거면적 제외) | | | 574,525 |

■ 수요에 비해 넓은 상업 시설 배정

- 수요와 상관없는 발주기관의 개발구상으로 인한 토지용도 배분 : 발주기관의 수익성 극대화하기 위해 단가 높은 상업용지 비율 과다 배정(주요 개발사업지 평균 상업 및 업무시설 용지 비율 60% 초과)
- 용산역세권 국제업무지구의 상업업무면적은 코엑스의 1.5배, 컨벤션 및 전시장 면적만을 고려할 경우 4.3배에 달함

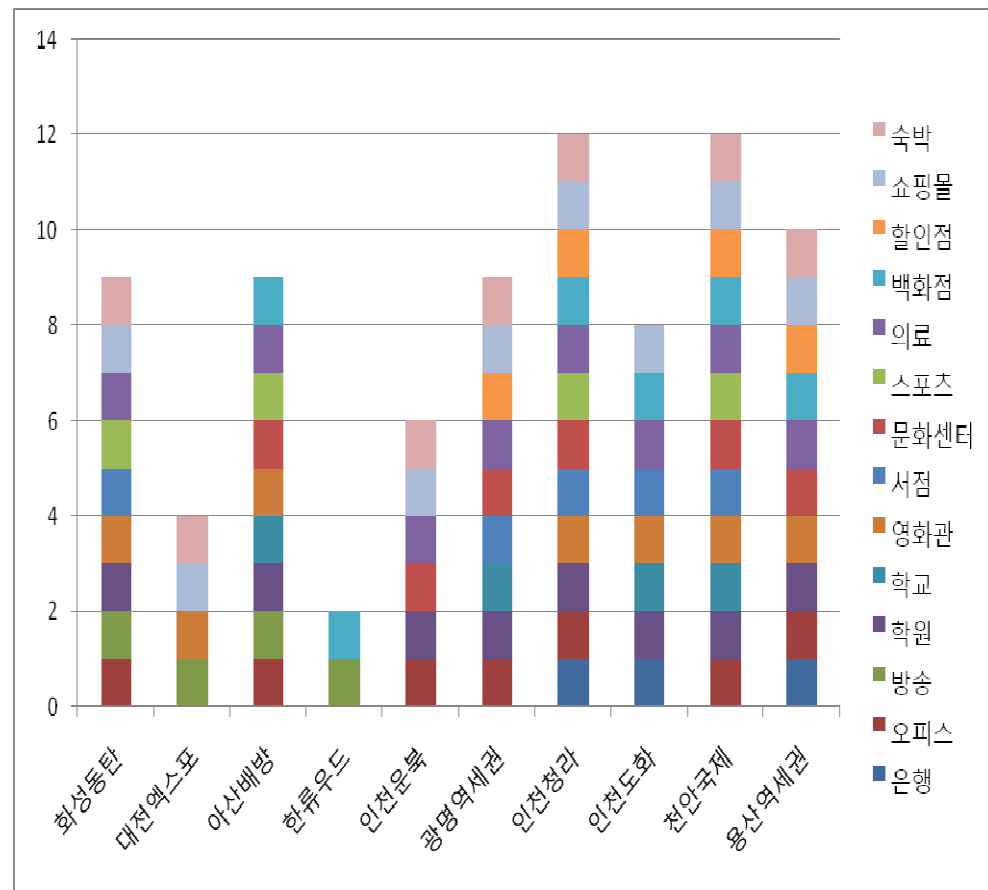
III. PF 공모 사업 문제점

1) 개발계획상의 문제점

공모상의 가산점 획득을 위해 업종별 구성이 다양화되는 추세이나 모든 지역이 획일적

- 업종별 구성이 다양화되는 추세 : 공모지침서 상의 가산점을 얻기 위한 수단
- 지역별 업종별 구성 거의 획일적
 - ✓ 백화점, 할인점 + 멀티 플렉스 영화관, 스포츠 시설 → 교육시설(학원), 방송국 및 문화시설, 의료시설 유치, 해외 업체 유치경향(가산항목)
 - ✓ 역세권 및 중심업무시설에 대한 공모에 있어 고급호텔 등의 숙박시설을 요구하는 경우 증가

대형 복합개발사업 공모 업종별 구성



리스크 분담과 참여자간 역할분담이 미흡한 불완전한 사업구조1 : 발주처

- 발주처의 토지비 경쟁유도로 인한 사업성 악화
 - 민간에 대한 특혜시비 차단 및 발주처의 수익 극대화를 위해 사업자 선정 시 토지가격 입찰 경쟁
 - 2006~2007년에 사업자 선정을 마친 일부 사업장의 토지비 비중(총 사업비 대비) 50%까지 육박
- 발주처 위주의 불평등한 사업협약과 과도한 인사권 요구
 - 관행적으로 SPC 차입금에 대한 출자자로서의 지급보증 의무 면제, 사업해지 조건 및 해제시 손해배상 범위도 일방적으로 유리하게 인정, 사업 종료 시에도 투자금을 현금으로 회수(민간사업자가 지분 인수)
- 출자 지분율의 2배 이상에 해당하는 SPC 임직원 선임권 행사
 - 출자비율이 대부분 20%미만인데 반해, SPC 임원비중은 40~50%차지
- 급격한 사업여건 변동시의 실시협약 변경에 능동적이지 못함: 토지매매계약 체결 강행, 대금 납입일자 준수토록 요구, 발주처 감사시 문책을 회피하기 위해 융통성 발휘에 인색
- 장기적 관점에서의 프로젝트 선별 발주 능력 미흡
 - 수도권내 유사한 개발 컨셉으로 추진되는 공모사업이 증가 → 도입시설 중복 및 공급과잉 우려 제기
 - 발주기관들의 사업화 가능성 및 수익성 검증 시스템 미흡(장미빛 개발계획 제시에 대한 냉정한 평가기능 미흡)

리스크 분담과 참여자간 역할분담이 미흡한 불완전한 사업구조2 : 재무적 투자자(FI)

- 글로벌 금융위기 이후 금융기관 경영방침의 급속한 보수화
 - 사업 자체 보다는 여전히 경기에 순응하는 대출관행이 일반화
 - 부동산 개발사업 리스크가 크다고 판단함에 따라 급속하게 보수적 자금 운용으로 태도 전환
- 시중의 유동자금 풍부 vs. 부동산 개발 사업 등에 대한 돈가뭄 극심
 - 유동자금이 적체되어 자금순환으로 이어지지 못하고 있음. 기존 대출에 대한 제한적 만기연장, 신규 대출 대부분 중단
 - 기존 금리 인하에도 불구하고 리스크 프리미엄 증가로 부동산 개발사업에는 고금리 대출이 지속(고율의 금리와 수수료 요구, 과도한 신용공여 요구) → 이미 약정한 금융조건도 변경할 것을 요구

PF 공모 사업 대출조건 변경 협상 사례

| 구분 | 당초('08.3 민간협약) | 변경(안) ('09.1 이후 협의중) |
|--------------------|---------------------------|---------------------------------|
| 대출규모(억원) | 3,200 | 미정 |
| 대출금리(%) | CD +2.40 (수수료 45억원 별도) | 금융채 3년 AAA + 4.8 (9%대 중반 예상) |
| 상환기간 | 미정 | '09년 하반기 ~ |
| 건설사 신용공여(대출금대비 비율) | 자금보충 1,000억원(31%) | 연대 책임준공, 연대 채무인수 (대출금 전액) |

리스크 분담과 참여자간 역할분담이 미흡한 불완전한 사업구조3 : 건설사(CI)

- 경기 호황 피크기에 무리한 사업수주로 인하여 위기 자초
 - 발주자, 민간참여자 모두 경기호황기의 안정적 사업여건에 편승하여 양적인 성장에 치중
 - 충분한, 엄밀한 사업성 평가 없이 무리한 수주 경쟁 → 제도적(분양가 상한제), 경기적(금융위기) 변수의 변동으로 위기
- 건설사들의 신용도 저하와 대주단 협약 가입으로 역할 축소 불가피
 - 대형 건설사가 일방적으로 사업 리스크를 전담하던 상황에서 건설업 전반의 신용도 하락 → 건설사가 자금조달과 사업추진을 주도하기 어려워짐
 - PF 공모 사업은 장기투자 사업으로 경기변동이나 사업여건의 변화에도 꾸준히 추진되어야 함에도 불구하고, 건설사를 대신할 추진 주체가 부재

급격한 환경
변화

- 분양가 상한제 및 부동산 경기 위축으로 초기 사업자금 조달에 차질 발생
- 글로벌 금융위기로 급격한 신용경색, 자금 경색으로 정상적인 자금조달의 어려움

단기 중심의 분양위주의 사업구조에서 탈피하지 못하는 한계 노정

■ 시공사 및 시행사 중심의 컨소시엄으로 인한 지나친 분양 위주의 사업구조

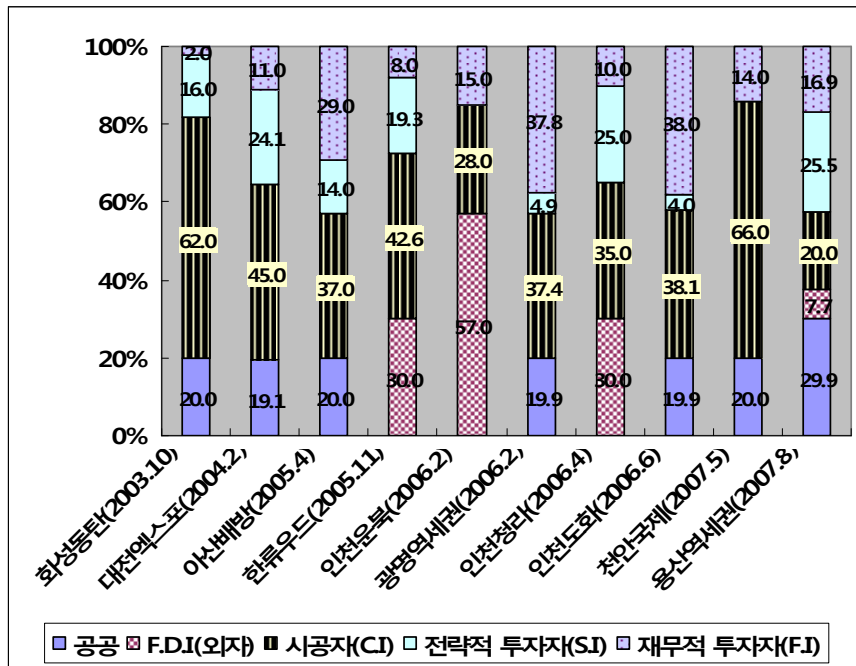
- 외국의 경우 개발회사 및 End-user 등이 사업주체로 직접 투자하여 사업을 추진
- 건설사들이 사업을 주도하면서 시공단가가 올라가고 단시간에 투자금을 회수할 수 있는 분양방식으로 사업을 진행
- 우리나라는 준공 후 실제 운영/관리 주체가 되어 복합 건축물의 활성화를 책임질 수 있는 사업자 구성이 되지 못함.
- 장기간 소요되는 개발사업의 추진경험 미흡, 리스크에 대한 관리 미흡으로 대부분 단기사업구조에 익숙 → 자금조달 역시 단기와 중장기가 분산되어 이루어지지 못하고 일단 단기간 조달에 급급하고 있는 실정임.

해외 복합개발 사업 사례

| 사업명 | 사업 주체 | 사업 구도 |
|------------|----------------|--|
| 롯데힐즈 | 모리빌딩 | .총 사업비 2,700억엔 중 모리빌딩이 1,000억엔 출자 .모리빌딩이 사업의 PM으로 사업추진 및 운영 |
| 도쿄 미드타운 | 미즈이 부동산 | .총 사업비 3,700억엔 중 미즈이 부동산이 1,400억엔 투자 .동경도의 일반경쟁입찰에 미즈이 부동산을 중심으로 한 6개사의 컨소시엄이 낙찰되어 개발 |
| 시오도메 시오사이트 | 니혼tv방송망, 덴츠우 외 | .총 사업비 9,460억엔(11개 지구) .개발회사, End-User들의 직접 투자 |

사업참여자 다양화의 문제점1: 금융기관 출자에 대한 가점 기준, 건설사에 출자 및 대출금 회수 리스크 전가

PF사업의 업종별 지분 참여율



2006년 광주 수완 PF사업 이후 금융기관 주도(지분율 상승)로 PF 공모 사업 증가

- 재무구조를 안정화하고 건설사의 독주를 견제함으로써 합리적 사업계획 수립을 유도할 목적
→ 금융기관 출자에 대한 가점을 사업자 선정기준에 포함
- 사업의 재무구조 안정화 효과보다 금융기관들의 출자 및 대출금 회수 리스크를 건설사에 전가하려는 경향으로 오히려 부작용 발생
(원금+수익 보장, 미분양분 건설사 인수, 출자/대출에 대한 Put-Option 요구)
- 바젤 II 적용에 따라 비상장사에 대한 출자 시 위험가중치가 높아져, 금융기관들의 SPC출자를 꺼리게 됨.

사업참여자 다양화의 문제점2: 상위 건설사의 동일 컨소시엄 참여 제한

- 2007년 성남 판교 PF 공모 사업부터 상위 건설사 간 합작을 제한
 - 지나치게 PF 공모 사업이 대형 건설사 위주의 시장이 되자 중소 건설업체들에 대한 정책적 배려 차원
 - 시공능력 순위 5~10위 업체 중에는 2개사만 컨소시엄 구성이 가능하도록 제한
 - 지역 경제 활성화 촉진 차원에서 소규모 지역건설사의 참여를 의무화 → 영세한 지역 건설사들은 거액의 출자금을 장기간 예치시킬 수 있어야 하므로 부담 / 지역 건설사가 부실화될 경우 대형 건설사의 부담 증가
- 상위 건설업체간 컨소시엄을 주도하는 건설사 간의 경쟁 심화, 상대적으로 소수인 은행의 우월적 지위 강화
 - 건설사들의 우월적 지위 하락 → 공모 참여 비용 등을 건설사가 부담하는 관행 고착 / 이행, 완공보증 및 대출시 신용공여 부담도 전가
 - 사업예산 중 공사비의 집행순위도 낮아져, 분양 저조시 건설사들에 공사미수금 발생이 불가피

사업참여자 다양화의 문제점3: 외자 유치, 해외 유명 건축가 참여 의무 등

- 주요 발주처들이 공모 예정사업들에 대한 외자유치와 브랜드 파워를 제고하기 위해 비현실적인 공모 조건을 제시
 - 충분한 사전 검토 없이 지나치게 의욕적인 공모조건만을 제시
- 비현실적인 공모조건으로 민간사업자의 실현 가능성 낮은 공모제안을 유발하는 경우 빈번
 - 공모 이후 사업계획을 구체화하기 이전에 외자유치를 추진할 경우 유명 외자기업에 대한 불필요한 '모셔오기' 경쟁 → 국내 사업자들에게 불리한 유치조건 수락이 불가피
 - 해외 유명 건축가 초빙시 고액의 설계대가를 지불 → 고비용 사업구조 초래의 원인으로 작용
 - 국내 실정에 맞는 개발 계획보다는 외형적인 조건에만 충실하게 될 가능성이 큼.

과도한 토지가격 입찰경쟁으로 사업의 수익기반 약화

- 토지가격 배점으로 인한 과도한 토지가격 입찰 경쟁 → 전체적인 사업성 저하로 연계문제
 - 초기 : 감정평가가격 공급 → 최근 : 토지에 대해 경쟁입찰 방식
 - 토지가격에 따른 낙찰자 결정 구조에 따라 과도한 토지가격 경쟁 유발 → 판매용 시설의 분양가 상승, 공공서비스를 위한 편익 기능 축소, 사업비 증가로 인한 사업성 악화 등 초래

토지가격 평가에 따른 과도한 토지가격 사례

(단위 : 백만원)

| 프로젝트 | 평가비 중 (%) | 평균허용용 적률 (%) | 감정가 | | 입찰가 | | | 비고 |
|-------------|-----------|--------------|---------|--------------|-----------|--------------|---------|-------|
| | | | 감정 가격 | 감정단가 (3.3㎡당) | 입찰 가격 | 입찰단가 (3.3㎡당) | 입찰률 (%) | |
| 화성 동탄메타폴 리스 | 30 | 800 | 246,143 | 8.5 | 310,000 | 10.6 | 126 | 전체 |
| 성남 판교 | 50 | 724 | 999,288 | 33 | 2,115,708 | 70 | 212 | 비주거부분 |
| 파주 운정 | 30 | 600 | 139,250 | 9 | 473,400 | 31 | 340 | 비주거부분 |

PF사업 성격을 변질 시킬 수 있는 짧은 공모기간

- 사업규모에 비해 짧은 공모기간으로 사전적인 충분한 검토 미비, 진정한 PF유치 저해
 - 관련 법 조항에서 공모기간을 90일 이상으로 하도록 규정(택지개발업무처리지침 제19조의 2 및 「도시개발법」 시행규칙 제19조의 2)하고 있음에도 불구하고 대부분 90일 이내
 - 공모기간 부족은 외국자본 및 재무적 투자자에게 있어 사업판단을 위한 시간 부족 문제 등으로 인하여 테넌트 및 외자유치에 어려움 발생
 - PF사업에 대한 투자방식이 프로젝트 파이낸싱으로서의 투자가 아니라 CF(Credit Financing)의 성격으로 변질되는 경향이 있음
- '시설 이전 및 이전 적지 개발'의 경우 사전 준비가 철저히 이루어지지 못해 많은 민원 및 문제 야기

국내 복합 개발사업 PF공모 기간

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

IV. PF 공모 사업의 사업 환경

1. 최근 부동산 시장 상황
2. 상업용 부동산 시장 상황
3. 중장기 부동산 시장 전망

IV. PF 공모 사업의 사업환경

1. 최근 부동산 시장 상황

수도권 일부 지역을 중심으로 주택경기 회복세, 상업용 부동산 시장은 여전히 침체

- 수도권에 국지적이기는 하나, 가격, 거래량, 청약 경쟁률 등의 지표 개선
 - 서울 및 수도권 일부 지역 금융위기 이전의 고점 수준에 근접한 회복
 - 저금리, 신축 아파트 구매에 대한 정책적 지원(양도세 감면 등)으로 분양시장도 회복세
- 미분양, 신축 주택허가 및 착공 등의 지표는 여전히 최저 수준
 - 미분양이 전국적으로 역대 최대인 16만호 수준을 여전히 유지, 준공 후 미분양은 점차 증가 추세
 - 신규 주택허가 및 건축 허가는 외환위기 이후 최저 수준
 - 주택시장과 달리 상업용 부동산 시장은 여전히 침체국면 지속
- 집중적인 재정투자와 저금리에 따른 일시적 현상 → 실물경기가 회복되지 않는 한, 근본적인 수요회복으로 보긴 어려워
 - 일단 금융시장이 안정세를 되찾았으나 여전히 자금이 부동산, 생산 및 투자분야에 원활하게 공급되지 못하고 있음.
 - 기업의 구조조정 및 고용조정이 여전히 진행 중 → 실업률 증가 추세
 - 공공부문의 조기 집중 재정투입으로 건설경기 안정세 → 민간투자가 이어지지 않는 이상 본격적인 경기 회복 기대 어려워

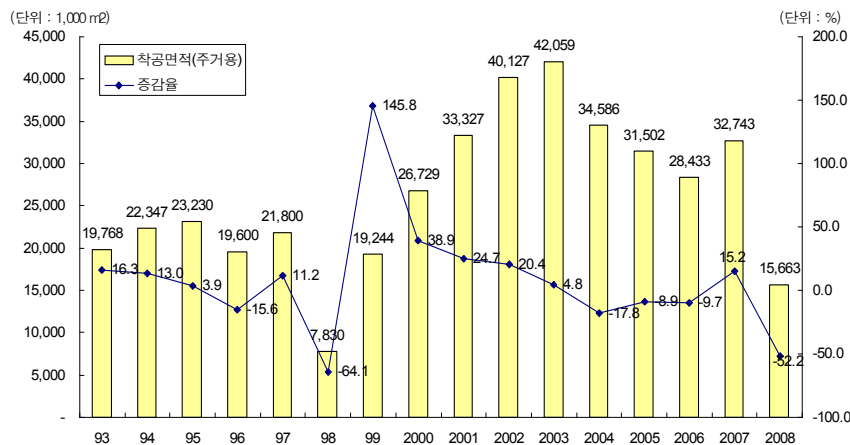
IV. PF 공모 사업의 사업환경

1. 최근 부동산 시장 상황

미분양 적체, 이월된 분양 물량 소화 급급 → 자금시장 경색 여전, 신규 사업 거의 중단

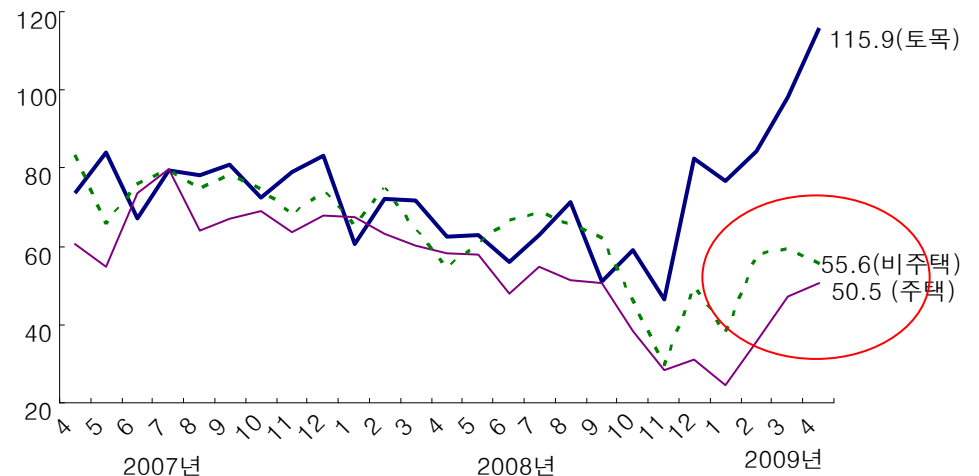
- 기존 미분양 주택의 해소가 지연되면서 공급업체들의 신규 사업 지연, 연기 및 보류
 - 2008년 주거용 건축 착공실적은 전년대비 50%수준에 불과
 - 2008년 아파트 분양실적은 24만호 전년의 76%수준, 연초 계획물량의 40%만 분양, 대부분 분양일정 연기
 - 2009년 신규 건축허가 전년동월대비 48.5감소, 2000년 이후 최저 실적
 - 1,2월 아파트 분양실적 지방도시는 거의 전무, 수도권도 지난해 이월 물량이 대부분
- 건설기업체감경기(CBSI) 토목공사에 비해 주택건설 공사물량 크게 부진

주거용 건축 착공실적(1993~2008년)



자료: 국토해양부

건설기업 경기 체감지수(CBSI) - 공사물량 체감지수 추이



자료: 한국건설산업연구원(CERIK)

IV. PF 공모 사업의 사업환경

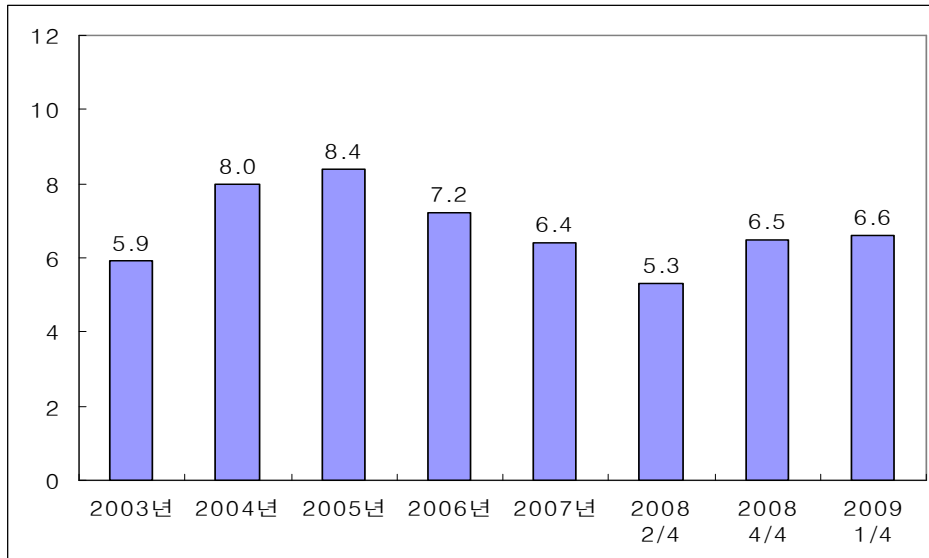
2. 상업용 부동산 시장 상황

지방의 매장용 빌딩 수요기반 취약, 금융위기 이전부터 마찰공실 넘어서
 - 매장용 빌딩 2005년 이후 전국적으로 공실률 10% 상회 -

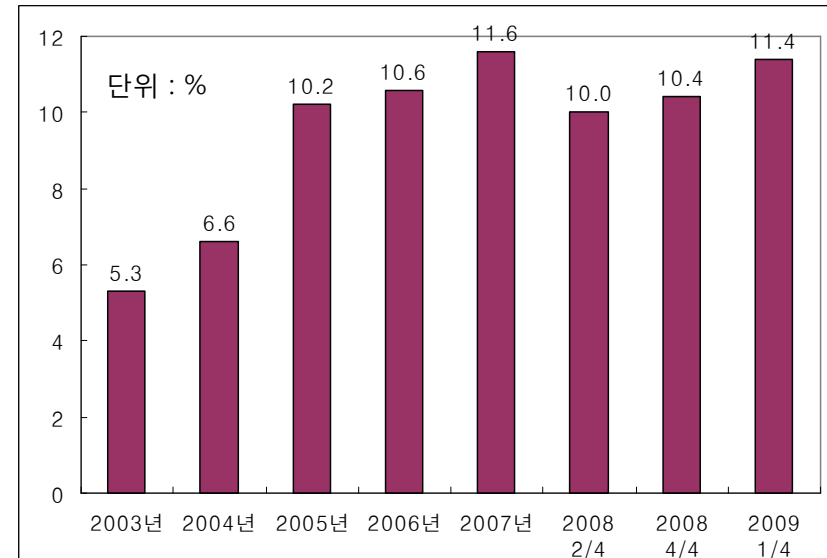
- 통상 자연 공실률을 5% 정도라고 볼때 공실이 10%를 상회하는 매장용 빌딩의 침체는 심각한 수준임.
 - 오피스빌딩은 금융위기 이후인 2008년 4/4분기 부터 공실률이 증가하는 추이
 - 매장용빌딩은 2005년부터 10% 이상의 공실률을 보이고 있음.

※ 국토해양부는 서울과 6개 광역시에 소재한 오피스빌딩 500동과 매장용빌딩 1,000동의 투자수익률, 공실률 등 투자 정보를 조사·발표함.

오피스 공실률 추이



매장용 공실률 추이



자료 : 국토해양부, 오피스·매장용빌딩 임대료 조사 및 투자수익률 추계 결과 보고서

IV. PF 공모 사업의 사업환경

2. 상업용 부동산 시장 상황

금융위기 이후 지방에서 수도권으로 공실률 증가 확대 추이 - 지방 매장용 빌딩 공실률 15%에 달해 -

- 서울을 제외하고 6대 광역시 매장용 빌딩 공실률은 15%에 달하고 있음.
 - 광주 17.3%, 울산 16.8%, 인천 15.6%, 대전 14.2%, 대구 14.1%임
 - 더욱이 경기침체의 여파로 상가점포의 매출액 하락 및 폐업증가로 공실률 증가추이가 계속될 것으로 판단됨.

- 2009년 1/4분기 들어 서울의 공실률도 7.7%로 증가하는 추이
 - 금융위기 이후 서울지역 공실률도 점진적으로 증가, 수도권으로 확대되는 양상

매장용 빌딩 공실률 추이

단위 : %

| | 전체 | 서울 | 부산 | 대구 | 인천 | 광주 | 대전 | 울산 |
|-------------|------|-----|------|------|------|------|------|------|
| 2003년 | 5.3 | 3.3 | 7.0 | 8.4 | 6.5 | 7.9 | 5.8 | 7.4 |
| 2004년 | 6.6 | 4.2 | 9.2 | 10.6 | 6.8 | 9.0 | 6.8 | 13.8 |
| 2005년 | 10.2 | 7.2 | 14.2 | 13.8 | 11.7 | 14.6 | 8.9 | 19.3 |
| 2006년 | 10.6 | 7.7 | 15.0 | 11.3 | 17.3 | 15.6 | 9.5 | 14.9 |
| 2007년 | 11.6 | 8.3 | 15.4 | 14.9 | 14.9 | 18.7 | 9.6 | 19.1 |
| 2008년 2/4분기 | 10.0 | 5.9 | 13.8 | 15.3 | 13.3 | 15.6 | 11.1 | 17.0 |
| 2009년 4/4분기 | 10.4 | 6.5 | 15.2 | 13.6 | 13.7 | 15.8 | 12.9 | 16.4 |
| 2009년 1/4분기 | 11.4 | 7.7 | 15.1 | 14.1 | 15.6 | 17.3 | 14.2 | 16.8 |

자료 : 국토해양부, 오피스·매장용빌딩 임대료 조사 및 투자수익률 추계 결과 보고서

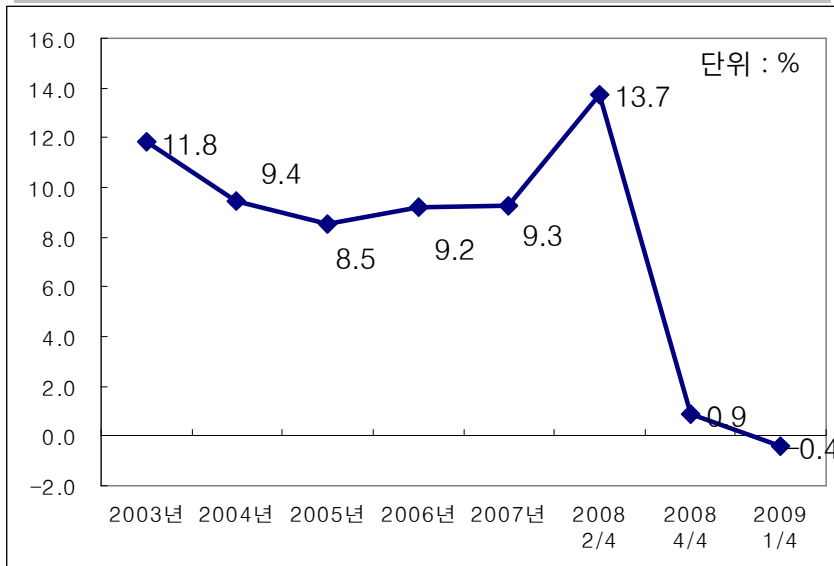
IV. PF 공모 사업의 사업환경

2. 상업용 부동산 시장 상황

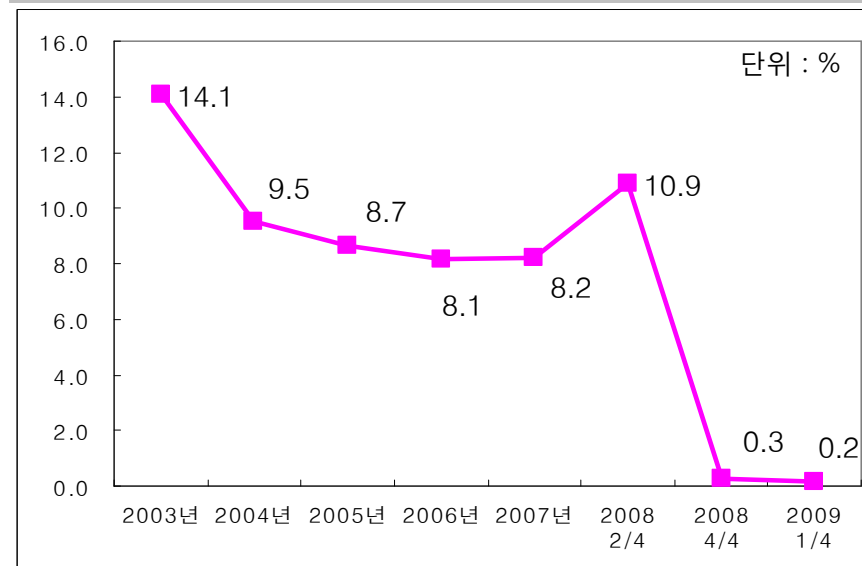
금융위기 이후 가격하락에 따라, 투자수익률도 낮아져
 - 자산가치 하락에 따라, 투자수익률도 1% 이하대로 급감-

- 높은 공실률에도 불구하고 자산가치 상승에 따라 2008년 상반기까지는 10%대의 투자수익률을 유지
- 2008년 4/4분기 이후 투자수익률 급감하여 1%이하대로 떨어졌고 오피스는 마이너스를 기록중
- 높은 공실률과 거래급감 등을 고려할 때 실제 시장상황은 이보다 더 나쁠 것으로 것으로 판단됨.

오피스 투자수익률 추이



매장용 투자수익률 추이



자료 : 국토해양부, 오피스·매장용빌딩 임대료 조사 및 투자수익률 추계 결과 보고서

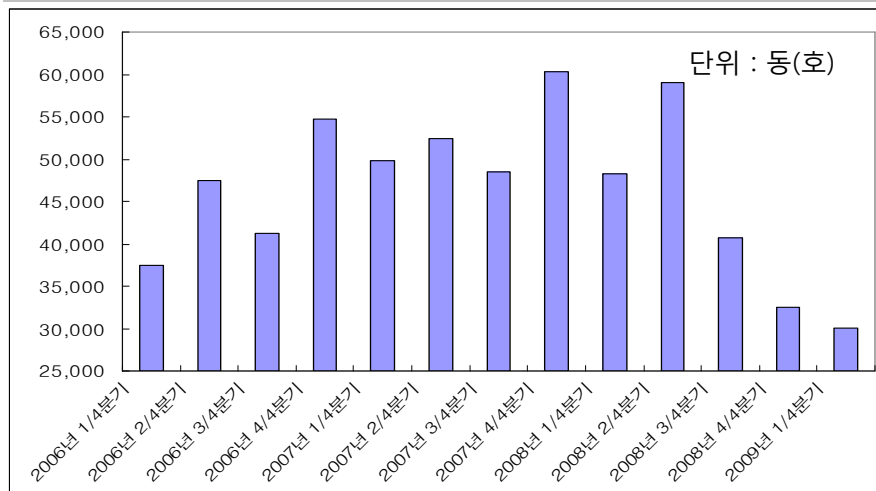
IV. PF 공모 사업의 사업환경

2. 상업용 부동산 시장 상황

거래시장 급냉, 2009년 1/4분기 거래량 최근 3년 중 최악
 - 자산가치 하락에 따라, 투자수익률도 1% 이하대로 급감 -

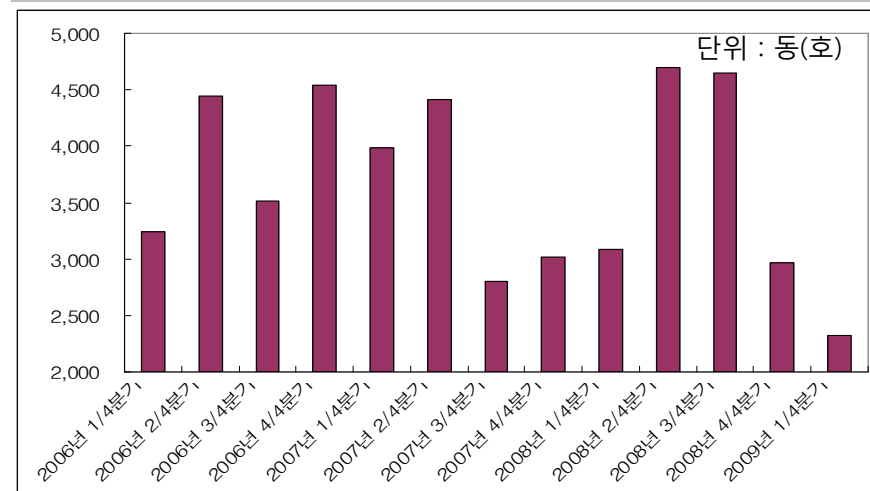
- 2008년 4/4분기 이후 비주거용 부분의 거래도 급감, 2009년 1/4분기 거래수준은 전년 동기 대비 상업·업무용 -37.5%, 공장용 -24.6% 수준
 - 상업·업무용은 금융위기 이후인 2008년 3/4분기를 기점으로 거래량이 급락하여 2009년 1/4분기는 최근 3년 중 거래량이 가장 적은 것으로 조사됨.
 - 공장용은 2008년 3/4분기와 4/4분기에 거래량이 급격히 증가한 것으로 나타나는데, 이는 앞서 토지거래에서 분석한 것과 같이 기업 구조조정에 따른 거래량 증가로 판단되며, 2009년 들어서는 공장 외 자산의 구조조정 작업이 진행중인 것으로 보임.

상업·업무용 거래량 추이



자료 : 한국토지공사

공장용 거래량 추이



자료 : 한국토지공사

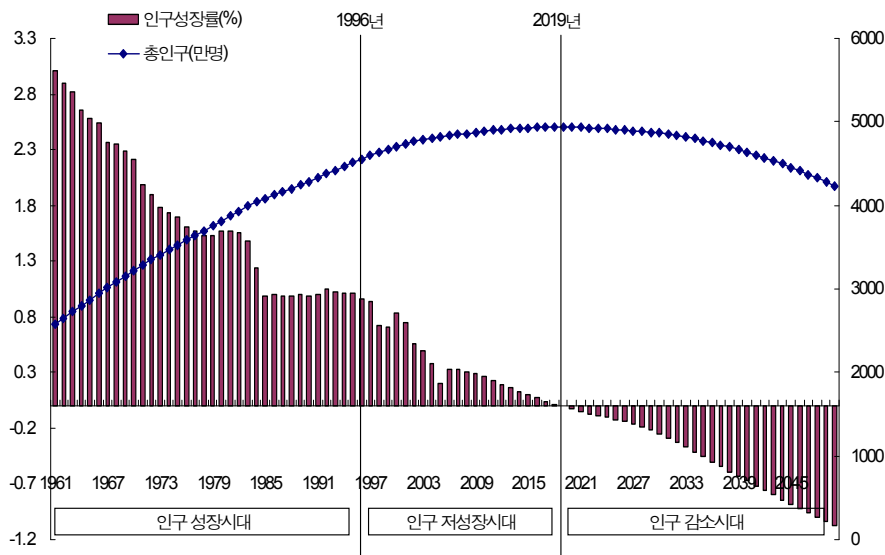
IV. PF 공모 사업의 사업환경

3. 중장기 부동산 시장 전망

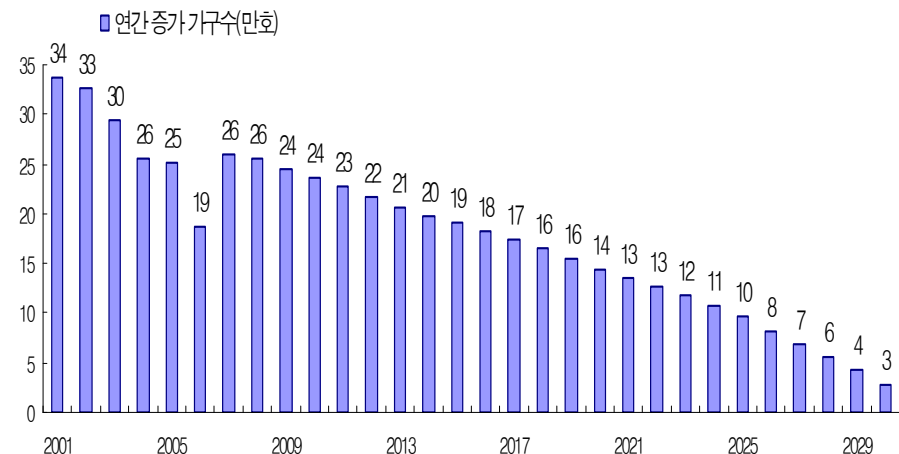
2019년을 정점으로 인구 감소, 구조변화는 이미 시작
- 1,2인 가구 증가, 고령화 시대 본격화 -

- '96년 이미 인구 저성장시대 진입, '19년부터는 인구감소... '00년 이후 연간 가구수 증가률도 둔화
- 연간 가구수 증가규모는 2000년대 초반 30만호 수주 유지, 2004년 이후 20만호대로 감소, 2010년 이후 매년 1만호씩 감소, 2030년에는 연간 3만호 증가에 그칠 전망
 - 평균 가구원수도 2000년 3.2명, 2005년 3명 붕괴, 2010년 2.8명, 2020년 2.6명, 2030년 2.4명에 이를 전망
- 인구구조의 변화로 소비패턴 및 공간 이용패턴에도 변화 예상 : 대량생산의 한계, 도심으로의 회귀 예상

우리나라의 인구변화 추이



우리나라의 추계 가구 변화 추이



자료: 통계청, 추계인구

V. PF 공모 사업 정상화를 위한 과제

1. 금융위기 극복을 위한 단기적 대응

2. 사업구조의 개편

3. 공공의 개입방식과 역할 전환

V. PF 공모 사업 정상화를 위한 과제

1. 금융위기 극복을 위한 단기적 대응

정부 주도의 금융기관 자본확충 지원의 혜택 PF 공모 사업에도 적용

- 자본확충 펀드와 BIS비율 완화로 은행의 추가대출 여력 구축
 - 2001년 2월 자금시장의 신용경색을 완화하기 위해 금융당국이 은행의 BIS 비율 규제를 완화 (10%→8%)하여 대출여력 확대했던 경험을 활용하여 한시적으로 재차 시도
 - 삼성경제연구소(2009.2)에 의하면 자본확충펀드와 BIS비율 완화를 병행할 경우 은행의 추가대출여력이 680조원으로 추정
 - 최근 일부 지역의 부동산 가격 상승으로 시중의 유동자금이 금융기관의 대출이 국지적 부동산 시장에 투입 → 공모형 사업으로 투자유인 필요
 - 추가대출여력의 1%만 공모형 사업에 공급되더라도 평균적으로 1조원 내외의 대출규모를 요하는 PF 공모 사업들의 상당부분이 금융조달 가능
- 대출 기준금리를 자금조달원별 가중평균 금리로 변경 → 자금공급방식의 다양화
 - 정책금리, CD금리와 실제 대출금리 간의 괴리 해소 → 대출 기준금리를 현행 CD 금리에서 예금, CD, 은행채 등 조달 원천별 금리를 조달비중에 따라 가중 평균한 값으로 변경

V. PF 공모 사업 정상화를 위한 과제

1. 금융위기 극복을 위한 단기적 대응

공공부문의 사업 참여 확대 유도과 불합리한 제도 개선

- 시중은행의 대출여력이 회복되기 전까지 한시적으로 국책은행이 직접 소요자금을 대출하거나, 공공 PF펀드를 조성하여 자금 공급 확대
- 발주처의 SPC 참여 지분 확대로 사업구조 안정화
 - 통상 발주처의 SPC 참여 지분이 20%미만으로 획일화 → 30%한도 내에서 확대, 발주처가 최대 출자자로서의 역할을 함으로써 사업구조의 안정화에 기여(과거 일종의 투자자에서 사업참여자 역할 전환)
- PF 공모 사업에 대한 분양가 상한제 적용 배제
 - 최근 민간택지에 한해서만 분양가 상한제 폐지가 우선적으로 검토되고 있음
 - 전체 사업지의 2/3가 공공택지인 PF공모형 사업도 민간택지와 함께 분양가 상한제 적용 배제가 필요함.
 - 수용방식을 통해 저렴하게 조성된 공공택지의 일반 주택용지와는 달리 PF공모형 사업의 토지는 경쟁 입찰방식에 따라 높은 가격으로 공급됨 → 분양가 상한제 적용 불합리
 - 상한제 적용 이후의 사업자를 선정한 사업장의 경우에도 동일한 혜택 및 인센티브 부여가 요구됨
- 재정투입에 의한 공공부문의 선도 투자 종료에 대비하여 본격적인 민간투자를 유도할 수 있는 촉진제로 PF 공모사업 활용 → 활성화 및 지원대책이 요구

불완전한 리스크 분담구조 개선으로 PF 공모 사업의 지속 가능성 확충1: 발주자

- 공공부문의 리스크 분담(Risk Share)에 대한 인식 전환
 - 발주처가 사업의 리스크를 적정 분담함으로써 사업에 대한 안정성 제고 및 관리의 효율성 향상
 - 공공부문의 리스크 분담 → 사업의 안정성 및 신용도 개선 → 자금조달에 유리
 - 발주처의 책임이 증가하면서 사업수행 주체인 SPC에 대한 철저한 운영과 관리의 필요성 인식(효율성 제고)
- 토지비 부담완화로 사업 안정성 부여
 - 통상 발주처의 SPC 참여 지분이 20%미만으로 획일화 → 30%한도 내에서 확대, 발주처가 최대 출자자로서의 역할을 함으로써 사업구조의 안정화에 기여(과거 일종의 투자자에서 사업참여자로 역할 전환)
- 실시협약 변경에 대한 융통성 부여
 - 자금의 불가항력적인 경제위기를 감안하여 기 추진중인 사업의 일정과 협약조건 변경 용인 필요
 - 토지매매 계약조건의 완화, 사업부실화 등이 우려될 경우 실시협약상의 내용 변경 가능케 해야
 - 실시협약 변경에 따른 발주처 담당직원에 대한 면책보장 및 감사상의 불이익 등에 대한 보완조치 마련 요구

불완전한 리스크 분담구조 개선으로 PF 공모 사업의 지속 가능성 확충2: 재무적 투자자

■ 리스크 분담(Risk Share)에 대한 인식 전환

- 금융위기 이후 금융기관의 역할은 '재무적 투자자'가 아닌 '단순 대출자' 혹은 '보증 사업자' 수준으로 위축
- 공공부문의 리스크 분담 → 사업의 안정성 및 신용도 개선 → 자금조달에 유리
- 프로젝트 파이낸싱의 본래 취지에 부합하도록 과도한 신용공여는 지양하되 발주처와 함께 적정 수준에서 리스크 분담이 필요

■ 부동산 개발 및 자산관리에 대한 전문성 확보

- 자통법의 탄생으로 금융시장에서의 부동산에 대한 관심 더욱 증대
- 단순 대출자에서 투자자로서의 면모를 갖추기 위한 핵심역량 필요: 사업에 대한 타당성 분석 및 판단 능력, 자금조달에 대한 다양한 기법과 리스크 관리 능력 배양이 요구

불완전한 리스크 분담구조 개선으로 PF 공모 사업의 지속 가능성 확충3: 공모 방식

- 상위 건설사간 콘소시움 구성 제한 및 금융기관 우대 조치 폐지
 - 장기적으로는 금융기관의 개발사업에 대한 전문성 확보가 이루어 질때까지 일방적인 금융기관 투자에 대한 가점 등의 조치는 폐지
 - 대형 건설사간 컨소시움 구성 제한도 시장 기능에 위임, 강제조항은 폐지
 - 실시 협약시 제출하는 사업협약서 외에 불공정한 이면계약을 방지할 수 있는 제도적 보완조치 필요
- 토지 대금에 대한 개선으로 사업비 부담완화, 원활한 추진 지원
 - 토지비를 감정가에 매각하거나, 토지대금 납부를 사업종료시에 정산, 사업기간의 이자에 대해서는 발주처 조달금리 수준에서 조정
 - 원활한 사업추진과 수익성 제고를 위한 토지 임대형 방식 등의 제도적 여건 마련
- 공모시 필수조건, 권장조건 등을 충분한 검토 후에 가능한 한 구체적으로 공고
 - 사후 참여자간 이견 발생에 따른 갈등 최소화
 - 충분한 사전검토 및 지역특성을 고려하지 않은 비현실적인 공모조건 제시의 자제

PF 공모 사업 사업의 계획적 관리, 지역 경제와 연계된 사업으로 활용 유도

- PF 공모 사업시장이 확대됨에 따라 사업의 성공여부가 지역경제에 미치는 파급 효과도 확대
 - 현재 진행되고 있는 사업장의 규모만 약30조원에 이르는 등 PF 공모사업은 이제 건설 및 도시개발사업에서 중요한 비중을 차지
 - 사업이 성공적으로 완료된다면 사업시행자는 물론 해당 지역경제에도 매우 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상
 - 반면, 만일 사업이 실패할 경우 사업시행자는 물론 해당 지역경제에도 악영향을 미칠 것으로 판단됨
- PF 공모 사업시장에 대한 계획적 관리(계획-개발-운영)에 대한 필요성 확대되는 가운데 공공부문(중앙정부)의 역할이 요구
 - 현재와 같이 개발 공공발주자 주관의 공모사업의 추진은 양적이나 질적 측면에서 통합적인 관리가 어려움
 - 이해 당사자간의 이윤추구 극대화로 최종 수요자 및 지역경제에 부정적 영향 초래 가능성도 높은 (높은 원가로 인한 분양가 및 임대료 상승은 해당 지역경제 참여자의 부담)
 - 발주자의 역량으로는 금융위기와 같이 불가항력적인 환경변화에 대한 대응 등이 효율적으로 진행되는데 한계

PF 공모 사업 도시재생사업의 범위에서 관리와 지원 병행해야

- 발주처 단위로 추진되는 PF 공모 사업.. 중앙정부(광역정부) 차원에서 관리 및 지원방안이 필요
 - 현재 진행되고 있는 사업장의 중복되는 시설 규모로 비해 향후 인구 구조 및 소비패턴의 변화로 현재의 시설을 총 가동하기 위해서는 적극적인 마케팅 등이 요구(지역에 따라서는 해외수요 유치도 필요)
 - 특히 신개발지 사업의 경우 사업이 실패하면 텅 비어 있는 쇼핑몰, 사무실 등의 피해도 예상
 - 글로벌 금융위기로 사업추진이 모두 중단된 현 시점에서 사업활성화 정책과 병행하여 사업내용을 변경.조정이 필요한 시기임
- 일본의 도시재생정책 사례를 활용해 PF 공모 사업에 대한 공적 개입 시도
 - 도시재생위원회(총리 산하, 및 대통령 산하)를 구성하여 도시재생사업에 대한 전반적 관리와 지원 총괄 → PF 공모사업도 포함
 - 광역적 차원에서의 해당 개발사업에 대한 적정성 판단 후 → 선도사업, 핵심 사업 등을 도출 → 사업변경을 조건으로 공공부문의 지원(토지가격 조정, 기타 계획기준의 완화 등)
 - PF 공모사업을 지역경제 활성화 정책의 수단으로 활용토록 해당 지자체 및 광역자치단체와 공조



Thank You ~!!