부동산학연구 제14집 제3호, 2008. 12, pp. 35～55

Journal of the Korea Real Estate Analysts Association
Vol.14, No.3, 2008. 12, pp. 35～55

공모형 PF 사업의 특성에 관한 연구*

- 공모지침서를 중심으로 -

A Study on the Characteristics of Real Estate Development Projects which follows in Open Competition

- Focus on the Request for Proposals -

백 인 길 (Baek, In-Gill)**
손 진 수 (Son, Jin-Soo)***

< Abstract >

This research aims at analyzing the features of real estate development project which follows in open competition since 2001 and the changes in the request for proposals. And this study is to analyze the problems and improve the guidelines. These works will improve the understanding of the business. To achieve this purpose, this research is the analysis of 20 cases which are the request for proposals of real estate development projects which follows in open competition.

The followings are the results of the study. Real estate development projects which follows in open competition are classified as the type of land sale which does not evaluate the price of land and the type of seeking business partner which evaluate business plans and land price. Attendance is limited to the individual applicant's corporate business and applicants are being induced by a business consortium. And the organization of the applicant business becomes increasingly complex, and diverse. Mostly reviews for business plans and land price assessment is done for evaluation. In addition these things, the reducing scores system and adding scores systems are being introduced. Increasing trend for the competition period and business period is likely and this trend is a co-investment approach.

Based on the analysis, this research has suggested several improvements. First, the configuration of the guidelines for conspiracy should be unified. Second, the configuration requirements of the applying companies shall be minimized. Next, the assessment rate of land prices and business plans should be applied flexibly depending on the site. And, the period of projects needs to include the duration of the operating period which includes five years after construction.

주 제 어 : 공모형 PF 사업, 공모지침서
Keyword : Real Estate Development Projects which follows in Open Competition, Request for Proposals

* 이 논문은 한국부동산분석학회 춘계학술심포지움(2008.5.30)에서 "공모형 개발사업의 특성-공모지침서를 중심으로"라는 제목으로 발표한 논문을 기초로 재구성하였음.

** 대진대학교 도시공학과 교수, igbaek@daejin.ac.kr
*** 명지전문대학 부동산경영과 교수, jjang@mjc.ac.kr

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

2000년대 들어서 공공주도방식의 공모형 개발사업에 대한 관심이 커지고 있다. 이들 개발사업들은 다양한 이름으로 불리우고 있다. 대부분 신도시의 중심지역이나 도시의 중요 지역에 위치하는 대규모 상업지역이기 때문에 용도의 복합(mixed development)이 필수적이므로 대형 복합개발사업으로 불리운다. 또한 프로젝트 파이낸싱(project financing)의 특성을 일부 포함하고 있고, 공공과 민간이 협력하여 이루어지는 사업의 특성을 반영하여 공공-민간 합동형 프로젝트 파이낸싱사업으로도 불리운다[1]. 그리고 하나의 단지 개념 또는 도시 개념으로 확대되어 계획단위개발(PUD : planned unit development), 복합단지개발, 입체복합(도시)개발로도 불리우고 있다. 한편 공공과 민간이 상호 역할분담으로 통해 사업을 진행한다는 의미에서 제3섹타(third sector) 개발, 또는 민관파트너쉽(PPP : public private partnerships)으로도 불리운다. 여기에서는 공모형 PF 사업으로 통칭하고자 한다.

공모형 PF 사업은 2001년 7월 18일 택지개발촉진법시행령 개정으로 공공택지개발 사업자가 민간기업의 우수한 아이디어를 공모하여 공공-민간 합동으로 부동산을 개발할 수 있는 근거를 마련하면서 시작되었고, 2005년 8월 5일 도시개발법 시행령에 복합개발시행자 규정을 신설함으로써 공모형 PF 사업의 법적 근거가 명확해 지고 다양한 사업에의 적용이 가능하게 되었다[2].

2000년대 들어서 공모형 PF 사업에 대한 관심이 증가되고 있는 기저에는 부동산시장 동향 및 참여자들의 다양한 참여 목적과 부합되는 측면이 작용하고 있다. 국내 부동산시장의 침체와 분양가 상한제 등에 의한 규제 강화로 건설회사 등 부동산개발사업 관련 산업분야에서는 공모형 PF 사업이 매우 유망한 분야라는 인식이 지배적이었다. 다만 최근 들어서 미국의 금융위기로 촉발된 금융시장 경색과 건설회사의 유동성 부족에 따른 급격한 부동산 시장의 침체로 계획중이던 사업이 연기되거나 응모자가 없는 경우도 발생하고 있다[3]. 그러나 공모형 PF사업은 시장상황이 안정

1) 한국토지공사의 경우 공공-민간 합동형 복합단지개발 PF 사업으로 명칭하고, 대한주택공사의 경우는 공공-민간 합동형 복합단지개발 PF 사업으로 부르고 있다. 각각의 사업에 대한 설명은 다음을 참조.
한국토지공사의 공공-민간 합동형 복합단지개발 PF 사업 : 공공부문이 공모를 통해 우수한 사업계획을 제시한 민간사업자와 공동으로 프로젝트 회사를 설립한 뒤 그 회사의 책임으로 자금을 조달하여 사업을 시행하는 부동산 개발사업으로 토지공사의 단지조성 노하우와 민간의 건설기술력이 결합한 제3섹터형 부동산 개발사업(http://www.lplus.or.kr/business/finance/project_financing _01.asp?Mn=MnC611)
대한주택공사의 공공-민간 합동형 복합단지개발 PF 사업 : 특정 부지를 대상으로 최적의 사업계획을 제시하는 민간사업자와 주공이 공동으로 프로젝트 회사를 설립하여 개발사업을 진행하는 방식으로 공사의 택지개발 노하우와 민간부문의 아이디어를 결합하여 시너지효과 창출이 가능할 뿐만 아니라 공공부문의 직접 참여로 사업의 신뢰도를 제고할 수 있는 선진형 부동산 개발방식(http://www.jugong.co.kr/)

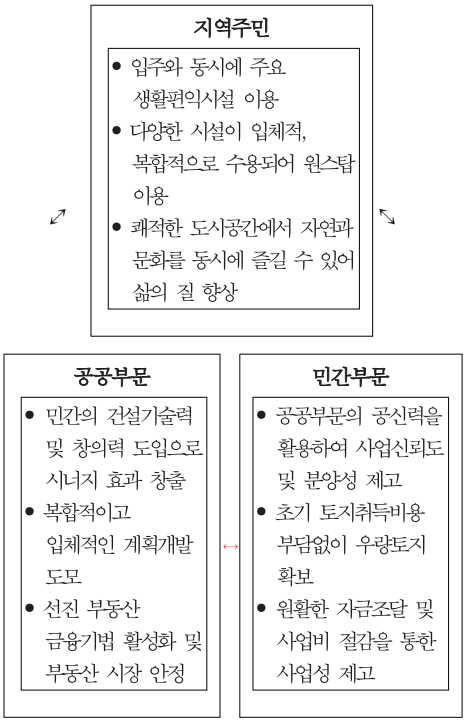
2) 택지개발촉진법시행령 제13조의2(택지의 공급방법 등) 제5항 및 제5항 제5의3호, 도시개발법 시행령 제46조 제4항 제6호 참조. 2001년 택지개발촉진법 시행령 개정시에는 면적이 165만제곱미터 이상인 택지개발예정지구 면적에 적용하던 것이 2006년 2월 24일 330만제곱미터 이상인 예정지구로 변경되었다.

되면 여전히 유용한 대표적인 대규모 개발사업방식이며, 이들 사업을 통해 부동산시장 활성화에 기여할 수 있는 측면도 갖고 있다[4].

<그림 1>은 공모형 PF 사업에 따른 효과를 보여주고 있다. 택지개발사업과 같은 대규모 신도시 개발시 주민입주시기와 편의시설 입주시기가 불일치하여 주민 편익 제공에 문제가 발생하였는데 공모형 PF 사업으로 이러한 문제를 해결할 수 있다. 대부분의 사업에서 사업주체[5]인 공공[6]의 경우 계획적인 개발이 가능하고 민간의 창의력을 활용할 수 있다. 민간의 경우에는 사업의 신뢰도를 제고하여 분양성을 높일 수 있고, 사업비 조달에 따른 부담을 완화할 수 있다. 좀 더 현실적인 측면에서 보면, 공공의 경우 목표하는 개발을 위한 중재자로서의 역할과 개발 이익을 일부 향유할 수 있으며, 조직의 확장 및 신규 사업 진출에도 기여한다. 그리고 민간의 경우 최근과 같은 부동산시장 침체기에 안정적인 사업물량을 확보할 수 있으며, 대부분 랜드마크 형태로 개발되기 때문에 기업의 브랜드 제고와 마케팅에도 활용할 수 있다는 장점이 있다[7].

이러한 장점으로 인해 2001년부터 시작된 공

〈그림 1〉 한국토지공사의 공공-민간 합동형 PF 추진 효과



자료 : http://www.lplus.or.kr/business/finance/project_financing_02.asp?Mn=MnC611

3) 광교신도시의 비즈니스 파크는 2008.10.27 사업신청마감기일까지 사업신청자가 없어 공모내용을 수정하여 재 공모하기로 하였다.

4) 2008년 11월 11일 서울시(2008)는 민간개발사업을 활성화하기 위해 일정한 기부채납 등을 전제로 용도변경을 통해 서울시내 곳곳에 장래 활용성 있는 대규모 부지 96개소(3.9㎢)가 개발될 수 있도록 하였다. 이들 부지가 개발될 경우 대규모 부지들이 많아서 공모형 PF사업 방식으로 추진될 가능성이 높다.

5) 사업주체란 해당 부지에 대한 토지소유권을 갖고 토지를 공급하는 공급주체를 의미한다. 사업주관기관, 사업 발주자, 발주기관, 공모주체, 공공개발자 등 여러 가지로 명칭으로 불리우고 있으며, 이 논문에서도 혼용하여 사용한다.

6) 공모형 PF 사업은 태동부터 토지의 공급주체인 한국토지공사와 대한주택공사를 중심으로 이루어져 점차 다른 공사와 지방자치단체로 확대되었다. 이러한 방식은 공공뿐만 아니라 민간의 대형 토지 보유자들에게도 활용할 수 있는 사업방식이 되었다. 이는 공급주체가 얻을 수 있는 다양한 장점과 특성들에 기인한다.

모형 PF 사업은 매년 증가 추세에 있으며, 현재 계획중인 사업과 향후 추진될 사업도 많아(강승일, 2008; 심교언, 2008b) 대형 건설사뿐만 아니라 중소 건설업체의 관심도 지대하다. 이러한 공모형 PF 사업은 공모주관기관에서 제시하는 공모지침서에 의하여 사업의 규모, 성격 및 개발방향이 제시되며, 향후 사업의 실질적인 추진에도 공모지침서는 그 출발점으로 매우 중요한 역할을 수행하게 된다. 이에 본 연구는 2001년 이후 시행된 공모형 PF 사업에 대한 공모지침서 내용의 변화 추이와 주요 특성들을 분석하여 공모형 PF 사업에 대한 이해를 높이고자 한다. 그리고 이러한 분석을 통해 개략적이나마 공모지침서가 갖고 있는 문제점들을 도출하고 개선 방향을 제시하고자 한다.

그동안 공모형 개발사업에 대한 연구는 일천하였다. 여기에는 2001년부터 시작된 공모형 개발사업이 주목을 받기 시작한 것은 2004년에 오면서부터이기 때문에 연구대상이 부족한 측면이 작용하고 있다. 또한 공모형 개발사업은 학문의 한 분야라기보다는 현실적인 필요성에 의해서 나타난 측면이 강하여 실무적인 측면에서 접근된 것이 대부분이다. 따라서 많은 부분이 논문의 형태보다는 세미나 등의 발표 주제나 강의 주제로서 다루어져 왔다(박영규, 2008; 김영상, 2008; 심교언, 2008a; 오동훈 2008; 심교언 2008b). 그동안에 이루어진 연구 중 많은 부분은 프로젝트 파이낸싱이라는 특성에 맞추어져 왔다. 따라서 대규모 부동산개발사업에서의 자금조달방안의 하나로서 접근이 이루어져 왔으며 이에 대한 개선방안이나 활용 방안 위주로 분석되었다(황공연, 2002; 서후석 · 손진수, 2005; 문광필, 2007). 최근에 와서야 공공-민간 합동형 PF사업의 문제점과 효율화 방안들에 대한 체계적인 연구가 이루어지고 있다(황성택, 2008; 이승우 · 엄근용, 2008).

2. 연구의 범위 및 방법

그동안 30여개가 넘는 공모형 PF 사업이 시행되어 왔으며, 일부 연구가 진행되어 왔지만 대부분 전체적인 특성과 제도적인 측면에서의 접근이 주로 이루어져 왔다. 이에 본 연구에서는 공모지침서라는 구체적인 자료를 중심으로 그 특성을 분석하고자 한다. 이를 위해 2001년 이후 시행되었거나 시행중인 공모형 사업중에서 주로 지방자치단체나 공사 등 공공이 사업주관기관인 20개 공모형 PF 사업의 공모지침서를 분석 대상으로 하였다.

이들 사례는 공모형 개발사업의 최초 사례부터 2008년에 시행한 최근의 사례까지 포함하고 있다. 이들 사례들은 기타 대부분의 공모형 PF 사업의 특성을 반영하고 있을 뿐만 아니라 여타 사업들의 형식과 내용에 대한 기준들을 포함하고 있으며, 이러한 특징은 향후의 공모지침서에도 상당 부분 영향을 미칠 것이다.

본 연구의 분석대상 공모지침서는 최초에 제시된 공모지침서와 그 부속서류를 기준으로 하고 있으며, 질의응답의 내용은 본 연구대상에서 제외하였다. 분석대상인 20개 사업은 다음 <표 1>과 같다.

7) 건설회사의 경우는 안정적인 건축사업 물량 확보, 금융기관의 경우에는 고액 대출에 따른 매출액 증대, 대규모 판매시설 입주자의 경우 사업 진출 및 지역의 선점 효과 등의 장점이 있다. 심교언, 2008b 참조.

〈표 1〉 공모지침서 분석대상 사업

시기	공모형 PF 사업명	사업주관기관	비고
2001	용인죽전 역세권 개발 PF 사업	한국토지공사	죽전
2002	용인동백 테마형 쇼핑몰 PF 사업	한국토지공사	동백
2003	화성동탄 복합단지 PF 사업	한국토지공사	동탄
2004	대전엑스포 컨벤션복합센터 PF 사업	한국토지공사	대전
2005	아산배방 택지개발지구 복합단지개발 PF 사업	대한주택공사	아산
	광명 역세권 택지개발사업 지구 복합단지개발 PF 사업	대한주택공사	광명
	고양관광문화단지(한류우드) 조성사업	경기도	한1
2006	인천 청라지구 외국인 투자유치 프로젝트	한국토지공사	청라
	도화지구 복합단지개발 PF 사업	인천도시 개발공사	도화
2007	천안시 국제비즈니스파크 조성사업	천안시	천안
	성남판교 복합단지 PF 사업	한국토지공사	판교
	파주운정 복합단지개발 PF 사업	대한주택공사	파주
	용산역세권 국제업무지구 개발 PF 사업	철도공사	용산
	남양주별내 복합단지 PF 사업	한국토지공사	별내
2008	영등포 교정시설 신축 및 이적지 개발 PF 사업	한국토지공사	교정
	은평뉴타운 도시개발구역 중심상업지 통합개발	SH공사	은평
	고양관광문화단지(한류우드) 2구역(복합시설) 조성사업	경기도	한2복
	고양관광문화단지(한류우드) 2구역(숙박시설) 조성사업	경기도	한2숙
	광교택지개발사업지구내 파워센터 PF 사업	경기도시공사	파워
	광교지구 택지개발사업 비즈니스파크	경기도시공사	비파

Ⅱ. 공모사업과 공모지침서의 유형

1. 공모사업의 유형

공모형 PF 사업의 유형은 연구자에 따라 다양하게 분류할 수 있다[8]. 여기서는 공모방식이라는 특성과 대부분 지역 또는 도시의 랜드마크가 되는 것을 지향하는 대규모 복합개발사업들이라는 현실적인 측면을 고려하여 <표 2>에서 보는 것

〈표 2〉 공모사업의 유형 분류

구분	PF 사업 방식		토지가 입찰 방식	현상설계 공모방식
	계획서 및 가격공모 방식 (사업자 공모형)	사업계획서 공모 방식 (토지매각형)		
사업 방식	공공기관이 공동 출자 또는 민간만 투자하여 개발		토지가 낙찰자 매입후 개발	설계 공모후 자체사업, 민간사업, 공동사업 추진
평가 방식	사업계획서 + 토지가격	· 사업계획서 · 토지가격 고정	토지가격 경쟁	concept design + master plan
장점	개발이익 일부 환수	사업아이디어, 전문성 활용	토지가격 상승을 통한 개발이익 환수	다양한 설계아이디어 수렴
단점	사업성 악화	개발이익 환수의 한계	과열경쟁에 따른 사업성 악화와 민원	· 설계자와 사업시행자간 갈등 · 사업기간 증대
특징	· SPC 설립 · 주상 복합 중심	SPC 설립 특수 용도 중심	일부 건축심의를 통한 통제 가능	자체사업적 특성이 강함
관련 사업	죽전, 용산, 파워	상암, 한2숙	뚝섬 상업용지	남악 신도시

8) 김영상(2008)은 PF 사업을 공공기관과 민간사업자가 사업주로 참여하는 지 여부에 따라 공공-민간 합동

처럼 크게 3가지 유형으로 분류하였다. PF 사업 방식, 토지가 입찰 방식, 현상설계 공모방식이 그것이다.

PF 사업방식은 본 연구에서 분석하는 주된 사업방식으로 사업계획서와 토지가격을 평가하는 것이 일반적이며, 때로는 사업계획서만 평가하기도 한다. 사업계획서 평가를 통하여 개발 아이디어와 창의성, 전문성과 노하우를 최대한 활용하고, 토지가격 평가를 통해 개발이익의 일부를 환수할 수 있다. 이는 대부분의 공모형 PF 사업방식이 채택하고 있는 방식이다.

토지가 입찰 방식은 토지가격의 경쟁입찰을 통해 최고가격 제시자에게 토지매각 및 사업권을 부여하는 방식이다. 토지가격 경쟁을 통해 개발이익 환수에 유리하다는 장점이 있으나 건축에 따른 개발이익은 사업자에게 전적으로 귀속되는 특징이 있으며, 대상지의 개발 아이디어 및 창의성의 반영에는 다소 한계가 있다. 따라서 공공이 사업주체가 되는 경우 대부분 채택하지 않고 있다.

그리고 현상설계 공모방식은 개발 대상 토지에 대한 concept design과 master plan에 대한 설계경기를 통해 당선자를 선정하고 당선자에게 설계권 및 일부 사업권을 인정해주는 방식을 말한다. 다양한 아이디어를 수렴할 수 있다는 장점이 있어 최근에는 국제현상공모방식이 증가하고 있다. 그러나 당선자와 사업자가 다른 경우가 대부분이어서 이들 간의 갈등에 따른 문제가 발생할 수 있으며, 설계 경기 및 사업자 공모로 2원화될 경우 사업기간이 장기화되는 문제점이 있다.

토지가 입찰방식과 현상설계 공모방식은 택지개발지구 상업지역이나 지역의 중심이 되는 지역을 개발하는 사업방식에서는 현실적으로 자주 사용되지 않고 있다. 그에 반해 PF 사업 방식은 대부분의 사업에서 사용되고 있으며, 향후에도 이 방식이 대표적으로 사용될 것으로 예상된다. 따라서 본 연구는 공모 방식중 PF 사업 방식을 중심으로 하고, 이들을 공모형 PF 사업으로 통칭하고자 한다.

사례로 선정된 공모형 PF 사업에 대한 사업계획서 및 토지가격 평가 여부와 배점은 <표 3>에 나타나 있다. 공모형 PF 사업중 토지가격을 평가하지 않는 사업계획서 공모방식의 경우는 토지매

〈표 3〉 공모형 PF 사업의 평가 방법 및 배점

(단위 : 점)

시기	사업명	평가 항목별 배점			유형 구분
		사업 계획서	토지 가격	합계	
2001	죽전	1000	감정가	1000	토지매각형
2002	동백	1000	감정가	1000	
2003	동탄	700	300	1000	사업자 공모형
2004	대전	700	300	1000	
2005	아산	700	300	1000	
	광명	700	300	1000	
	한1	1000	확정가	1000	토지매각형
2006	청라	900	100	1000	사업자 공모형
	도화	900	100	1000	
2007	천안	800	추정가	800	토지매각형
	판교	500	500	1000	사업자 공모형
	파주	600	400	1000	
	용산	700	300	1000	
	별내	600	400	1000	
2008	영교	700	300	1000	
	은평	800	200	1000	
	한2복	700	300	1000	
	한2숙	1000	예정가격	1000	토지매각형
	파워	800	200	1000	사업자 공모형
	비파	900	100	1000	

형 PF 사업과 민간 PF 사업으로 분류하고, 사업대상 시설이 공공시설이냐 민간시설이냐에 따라 민자투자 PF 사업과 일반민간 PF 사업으로 구분하였다.

각형으로, 토지가격과 사업계획서를 평가하는 경우는 사업자 공모형으로 분류할 수 있다. 사업계획서 평가는 모든 사업에서 이루어지고 있다. 토지가격에 대한 평가는 대부분의 사업에서 이루어지고 있으나 초기 사업인 용인죽전 역세권 개발 PF 사업, 용인동백 테마형 쇼핑몰 PF 사업과 고양관광문화단지(한류우드) 조성사업, 천안시 국제비즈니스파크 조성사업, 고양관광문화단지(한류우드) 2구역(숙박시설) 조성사업에서는 토지가격 평가가 제외되었다. 토지가격 평가를 배제한 이들 사업들은 대부분 상업용이거나 사업추진주체가 요구하는 특수한 용도가 주요 개발목적인 경우에 시행되고 있다. 토지가격은 확정가격, 감정가격, 예정 가격, 추정가격[9]이라는 다양한 이름으로 불리우지만 기본적으로 감정가격을 기준으로 하여 고정된 가격으로 볼 수 있다.

공모형 PF 사업은 평가방식에 따른 분류 이외에도 공공기관인 사업주체가 사업시행회사인 프로젝트회사에 지분의 형태로 출자하여 참여하는지 여부도 중요한 분류방식이 될 수 있다. 사업을 위해 별도로 설립하는 프로젝트회사에 사업주관기관인 공공에서 일정 지분을 투자하는 공동투자 방식은 공모형 PF 사업의 특성중에 프로젝트 파이낸싱이라는 특징을 일정 부분 보여주는 것이다. 초기 공모형 PF 사업에서 천명했던 기준이나 원론적인 의미에서의 프로젝트 파이낸싱과는 거리가 있는 것이지만[10] 공공기관에서 20% 내외의 자본금을 출자함으로써 공공기관이 사업의 중재자로서 객관적인 입장을 유지할 수 있도록 해주며, 민간 사업자의 입장에서도 투자비의 감소효과와 인허가나 행정상의 편의를 얻을 수 있다는 장점이 있다.

2. 사업주체에 따른 공모지침서 유형 분류

공모지침서는 2001년 이후 지속적인 수정·보완을 통해 변화, 발전한 것으로 평가된다. 각 사업별 공모지침서 내용과 구성을 정리하면 <표 4>와 같다. 앞에서 분류한 사업자 공모형과 토지매각형에 따라 공모지침서의 구성이 달리 나타나고 있으며, 주관 기관에 따라서도 공모지침서 구성에 차이가 있다. 토지공사와 주택공사는 그동안 가장 많은 공모형 PF 사업의 주관기관으로서 역할을 하여 왔다. 본 연구의 분석사례 중 토지공사가 9개 사례, 주택공사가 3개 사례를 주관하고 있어서 공모지침서 구성상의 기준으로 작용하고 있다.

시계열적인 측면을 고려하여 공모지침서 구성상의 특성을 살펴보면 먼저, 토지공사의 경우 2001년 최초로 시행된 용인 죽전 역세권개발 PF 사업은 매우 단순한 형태로 구성되어 있다. 공모지침서 대부분의 내용이 사업계획서 및 가격 평

9) 천안시 국제비즈니스파크 조성사업의 경우 토지·지장물·영업권 등의 보상액 등이 확정되지 않은 상태에서 천안시가 추정한 가격을 기준으로 하고 있다. 따라서 실제 사업추진상 토지추정가격이 증감할 수 있다.

10) 초기 공모형 PF 사업시행시에 프로젝트 파이낸싱의 개념을 도입하면서 사업주관기관인 공공기관에서 토지를 현물출자하고 민간사업자는 건축비를 분담하는 구도로 되어 있었으나, 실제에서는 토지는 매각하는 방식을 취하고 사업비의 일정 수준에서 자본금을 구성하되 그중에 20% 내외를 공공기관에서 출자하는 방식으로 변형되었다. 이에 따라 토지비에 대한 부담이 민간사업자, 특히 건설회사에게로 전가되어 원론적인 의미의 프로젝트 파이낸싱과는 차이를 보이게 된다. 공모형 PF 사업에서의 프로젝트 파이낸싱 개념에 대해서는 김병상(2008) pp.17-18, 문광필(2007) 참조.

가의 내용과 우선협상대상자의 선정에 관한 것으로 구성되어 있다. 이후 2002년 용인 동백 테마형쇼핑몰 PF 사업의 공모지침서도 유사한 형태를 보이나 사업협약의 체결 및 해지와 관련된 장을 추가하였고, 사업계획서 작성지침을 첨부하였다.

이후, 2003년, 2004년 및 2006년에 토지공사에서 행하여진 화성동탄 복합단지 PF 사업, 대전엑스포 컨벤션복합센터 PF 사업 및 인천 청라지구 외국인 투자유치 프로젝트는 2002년의 용인 동백 테마형쇼핑몰 PF 사업의 공모지침서에서 약

〈표 4〉 공모지침서의 구성

공모지침서 내용	비파	파워	한2숙	한2복	은평	교정	별내	용산	판교	파주
사업의 개요	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
개발방향 및 계획지침	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
사업계획(시행) 조건	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-
사업신청자격 및 제출서류	2	2	2	2	2	2	2	5	2	2
사업계획서 및 가격평가	3	3	3	3	3	6	6	6	6	3
우선협상대상자 선정	4	4	4	4	4	3	3	7	3	4
사업협약의 체결 및 해지	-	5	-	-	5					5, 9
프로젝트회사의 설립과 출자	4	6	-	-	6	4	4	3	4	6
토지의 공급	-	7	-	-	7					7
인허가 및 사업시행	-	8	-	-	8	5	5	4	5	8
추진일정 및 기타	5	9	-	-	9	7	7	8	7	10
사업계획서 작성지침	첨부	첨부	5	5	첨부	첨부	첨부	첨부	첨부	첨부
사전검토 감점기준	-	-	-	첨부	첨부	첨부	첨부	-	-	첨부
(주관기관)	경기공사	경기공사	경기도	경기도	SH공사	토지공사	토지공사	철도공사	토지공사	주택공사
(공모시기)	2008	2008	2008	2008	2008	2008	2007	2007	2007	2007

공모지침서 내용	천안	도화	청라	한1	광명	아산	대전	동탄	동백	죽전
사업의 개요	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
개발방향 및 계획지침	2	2	-	2	-	3	-	-	-	-
사업계획(시행) 조건	3	3	2	-	-	4	2	2	2	2
사업신청자격 및 제출서류	4	4	3	-	2	2	3	3	3	3
사업계획서 및 가격평가	7	7	4	5	3	7	4	4	4	4
우선협상대상자 선정	5	5	5	-	4	5	5	5		
사업협약의 체결 및 해지	6	6	6	-	5	6	6	6	5	-
프로젝트회사의 설립과 출자	-	-	-	-	6	-	-	-	-	-
토지의 공급	-	-	-	3	7	-	-	-	-	-
인허가 및 사업시행	-	-	-	-	8	-	-	-	-	-
추진일정 및 기타	8	8	7	-	9	9	7	7	-	-
사업계획서 작성지침	첨부	첨부	첨부	4	첨부	8	첨부	첨부	첨부	-
사전검토 감점기준	첨부	첨부	-	-	첨부	첨부	-	-	-	-
(주관기관)	천안시	인천공사	토지공사	경기도	주택공사	주택공사	토지공사	토지공사	토지공사	토지공사
(시기)	2007	2006	2006	2005	2005	2005	2004	2003	2002	2001

주) 숫자는 공모지침서 내의 장(Chapter)을 의미함.

간 발전하여 사업계획서 및 가격평가의 장과 우선협상대상자 선정의 장을 구분하였으며, 추진일정 및 기타사항을 추가하였다. 그러나 전반적으로 용인 동백 테마형쇼핑몰 PF 사업의 공모지침서 체계를 유지하고 있다.

2007년 성남판교 복합단지 PF 사업 이후의 토지공사 공모지침서는 이전의 공모지침서와는 다른 형태를 나타내고 있다. 즉, 이전의 공모지침서에서 사업시행조건의 장에서 간략하게 제시하였던 지침을 사업시행조건의 장을 삭제하고 프로젝트회사 설립 및 사업대상토지에 대한 매매계약의 장과 사업시행의 장을 신설하였다. 또한, 이전의 공모지침서에서 별도의 장으로 구성되어 있었던 우선협상대상자 선정과 사업협약의 체결 및 해지를 우선협상대상자 선정 및 협약체결이라는 하나의 장으로 통합하였다.

토지공사의 공모지침서는 다른 사업에도 영향을 미치고 있다. 주택공사에서 주관한 사업에도 영향을 주고 있으며, 2007년 철도공사에서 주관한 용산역세권 국제업무지구개발 PF 사업은 2007년 이후에 토지공사에서 행한 사업들의 공모지침서 구성과 유사하다.

주택공사의 경우 2005년 아산배방 택지개발지구 복합단지개발 PF 사업, 2006년 광명역세권 택지개발지구 복합단지 PF 사업, 및 2007년 파주운정 복합단지개발 PF 사업 모두에서 공모지침서의 구성이 조금씩 변화하여 왔음을 알 수 있다. 2005년 아산배방 택지개발지구 복합단지개발 PF 사업의 공모지침서는 2004년까지의 토지공사의 공모지침서 구성과 유사하나 사업계획서 작성지침을 별첨으로 제시하지 않고 공모지침서 내에 포함시켰다.

이후 2006년 광명역세권 택지개발지구 복합단지 PF 사업에서는 사업시행조건의 장을 삭제하고 프로젝트회사 설립과 출자, 사업대상토지의 공급, 인허가 및 사업시행의 3개 장을 신설하였다. 이는 2007년 이후 토지공사의 공모지침서에 영향을 미친 것으로 판단되며, 사업계획서 작성지침은 이전과 달리 별첨으로 제공하고 있다.

2007년 파주운정 복합단지개발 PF 사업 공모지침서에서는 사업협약의 체결 및 해지 장을 사업협약의 체결과 사업협약의 해지 및 손해배상의 장으로 구분하였다.

그리고 주택공사는 토지공사와 달리 별첨으로 사전검토 감점기준을 제시함으로써 사업계획서의 통일성을 기하고 객관성을 부여한 것으로 판단된다.

주택공사의 공모지침서 구성방식도 타 사업에도 영향을 준 것으로 보인다. 2006년 인천도시개발공사에서 주관한 도화지구 복합단지개발 PF 사업과 2007년 천안시에서 주관한 천안 국제비즈니스파크 조성사업의 공모지침서는 2005년 토지공사에서 주관한 대전엑스포 컨벤션복합센터 PF 사업 공모지침서의 구성과도 유사하나 2005년 주택공사의 아산배방 택지개발지구 복합단지개발 PF 사업의 공모지침서에 더 가까운 것으로 보인다. 한편, 2008년 SH공사의 은평뉴타운 도시개발구역 중심상업지 통합개발 및 경기도시공사의 광교택지개발사업지구내 파워센터 PF 사업의 공모지침서는 2006년 주택공사의 광명역세권 택지개발지구 복합단지 PF 사업 공모지침서와 유사하다.

그리고 토지매각형의 경우는 사업자공모형에 비해 상대적으로 공모지침서의 구성이 단순하다고 볼 수 있다. 2001년의 용인죽전 역세권 개발 PF 사업과 2002년의 용인동백 테마형 쇼핑몰 PF

사업, 2008년 경기도의 고양관광문화단지(한류우드) 2구역(숙박사설) 조성사업 등은 그 구성이 상대적으로 간략하게 되어 있다. 이는 앞서의 다른 사업들과는 달리 사업자공모가 아닌 토지의 매각에 중점을 둔 지침서이기 때문인 것으로 판단된다.

전체적으로 공모지침서의 구성은 공모지침서를 작성하는 사업주관기관들이 기존의 공모지침서 사례들을 참고하기 때문에 과거의 형태보다 더 정밀해지는 방향으로 발전되어 왔다. 또한 기존 사업들의 진행과정에서 발생하는 질의와 문제점들을 사전에 반영하려고 하기 때문에 구성이 점차 세분화되고 있음을 알 수 있다.

III. 공모지침서의 주요 내용 및 특성

1. 사업신청자격

1) 사업신청자

<표 5>에서 보는 것처럼 사업신청자는 초기의 공모형 PF 사업에서는 개별법인 또는 컨소시엄 모두 가능하였으나 최근에 와서는 점차 개별법인의 참여를 제한하고 컨소시엄 방식을 유도하고 있다.

개별 법인의 배제 여부 및 컨소시엄 구성의 최소 법인수는 공모사업의 시기 외에 공모사업의 규모와도 관련성이 있는 것으로 보인다. 즉, 대전엑스포 컨벤션복합센터의 경우 공모사업의 초기임에도 불구하고 토지 면적이 170,823㎡이며, 3개 이상의 법인 컨소시엄을 요구한 용산 역세권 국제업무지구의 경우 토지 면적이 566,800㎡이고, 5개 이상의 법인 컨소시엄을 요구한 천안 국제비즈니스파크는 대상지 면적이 2,916,000㎡이다.

〈표 5〉 사업별 사업신청자 특성

사업신청자	사업명
개별 법인 또는 컨소시엄	용인죽전 역세권(2001, 토공), 용인동백 테마형쇼핑몰(2002, 토공), 화성동탄 복합단지(2003 토공), 아산배방 복합단지(2005, 주공), 광명 역세권(2005, 주공), 한류우드(2005, 경기도), 도화지구 복합단지 개발 (2006, 인천도시공사), 파주운정 복합단지(2007, 주공), 남양주 별내 복합단지(2007, 토공), 한류우드 2구역(숙박시설)(2008, 경기도)
2개 이상의 법인 컨소시엄	대전엑스포 컨벤션복합센터(2004, 토공), 성남판교 복합단지(2007, 토공), 영등포 교정시설 이전적지(2008 토공), 한류우드 2구역(복합시설)(2008, 경기도), 광교 파워센터(2008, 경기도시공사), 광교 비즈니스 파크(2008, 경기도시공사)
3개 이상의 법인 컨소시엄	용산 역세권 국제업무지구(2007, 철도공사)
5개 이상의 법인 컨소시엄	천안 국제비즈니스파크(2007, 천안시)
2개 이상 10개 이내의 법인 컨소시엄	은평뉴타운 중심상업지(2008, SH공사)

이외의 특징을 보면 인천청라지구 외국인투자유치 프로젝트에 관한 사업자 공모사업의 경우 외국인투자기업을 대상으로 하였으며, 대한주택공사의 경우 사업신청자격에 있어 개별 법인을 배제한 공모사업은 없는 것으로 나타났다.

2) 컨소시엄의 구성 요건

앞에서 살펴본 사업신청자인 개별 법인이나 컨소시엄의 구성을 보면 <표 6>에서 보는 바와 같이 초기에는 구성방식에 대하여 커다란 제약을

가하지 않았으나 점차 구성방식이 다양해지고 복잡해지는 양상을 보이고 있다.

컨소시엄 구성방식의 발전과정을 보면 최상위 투자자의 지분율 규제, 출자자의 최소지분율 규

〈표 6〉 사업신청자의 구성 요건

시기	사업명	컨 소 시 엄 구 성
2001	죽전	개별법인 또는 2개 이상의 법인으로 구성된 연합체
2002	동백	
2003	동탄	
2004	대전	
2005	아산	개별법인, 컨소시엄의 경우 최상위 출자자 20% 이상
	광명	
	한1	개별법인 또는 2개 이상의 법인으로 구성된 연합체로 하되, 세계적 수준의 테마파크(UEC)를 개발 운영할 수 있는 능력을 갖춘 기업 포함
2006	청라	외국인 투자기업, 외국법인 또는 외국법인이 하나 이상 포함된 2개 이상의 법인으로 구성된 연합체
	도화	개별법인 또는 2개 이상의 법인으로 구성된 연합체
2007	천안	5개사 이상으로 구성된 컨소시엄(상위 30순위 이내 2개사 업체와 충남지역 건설업체 2개사 이상 포함)
	판교	각 출자자의 지분율 2% 이상, 최대출자자 공사지분율 초과 금지, 금융기관 1개 이상 (지분율의 합 3% 이상), 건설회사 순위 (11~30위 및 31위 이하업체 각 1개사 이상 포함)
	파주	개별법인, 사업신청자가 2 이상의 출자자로 구성되어 있는 경우 프로젝트 회사 최상위 출자자 지분율은 20% 이상, 토건분야 시공능력평가순위 10위 이내 업체는 2개 이하, 11위~30위 업체는 2개 이상, 31위 이하 업체는 1개사 이상
	용산	3개 이상의 법인으로 구성, 외국법인 포함 가능(직접투자방식이어야 함), 시공능력평가 공시기준 상위 5위까지의 법인은 2개사 이내
	별내	외국법인 포함 가능(직접투자방식이어야 함), 개별법인의 프로젝트 회사 지분율은 3%이상, 금융기관이 1개 이상, 건설회사 포함시 시공능력평가순위 11~30위 및 31위 이하업체 각 1개사 이상
2008	영교	각 출자자의 지분율 3%이상, 금융기관 1개 이상(지분율의 합 5%이상), 1등급업체로서 교정시설 관련 유사공사를 수행한 실적이 있는 건설회사 1개 이상 포함
	은평	2~10개 법인으로 구성, 토건분야 시공능력평가순위 5위 이내 건설사는 2개까지, 재무적 투자자의 지분율 합 〉 건설사 지분율 합, 프로젝트회사의 최상위 출자자의 지분율 : 20%이상, 컨소시엄내 출자자의 최소지분율 : 5%이상
	한2복	각 출자자의 지분율 2% 이상, 최근 5년간 단일사업으로 800세대 이상 주택건설 실적이 있는 자, 일반건설업 등록업자 또는 주택법상 시공능력이 있는 자, 대표법인은 컨소시엄의 10% 이상의 출자자
	한2숙	각 출자자의 지분율 2% 이상, 대표법인은 컨소시엄의 10% 이상의 출자자
	파워	각 출자자의 지분율 2% 이상, 금융기관 1개 이상(지분율의 합 5%이상), 건설회사 순위(11~30위 및 31위 이하 업체 각 1개사 이상 포함. 단, 경기도 소재 중소 건설업체를 2개 이상 포함)
	비꽉	각 출자자의 지분율 2% 이상, 기업유치대상 1개(국내 대기업) 반드시 포함, 최상위 투자자인 대표법인은 지분 10% 이상, 금융기관 1개 이상(지분율의 합 10% 이상), 건설회사 순위(1~5위 업체 2개사까지. 단, 경기도소재 중소 건설업체를 2개 이상 포함)

제, 건설회사의 시공능력평가순위별 참여 업체수 제한, 금융기관의 참여 의무화, 지역적 특성에 따른 지역기업 참여 의무화 등이 새롭게 추가되면서 진화하고 있는 특성들이다.

이러한 변화의 특성들은 사업주관기관의 정책적 의지와 사업지에 계획하고자 하는 목적의 효율적인 달성, 건설회사간의 담합 방지 및 공정한 경쟁과 참여 유도에 대한 필요성들이 증가되면서 변화된 것으로 판단된다. 이는 반대로 사업참여 의향자에게는 참여의 장벽이 높아진다고 해석되거나 참여의 조건 충족에 어려움이 발생할 수 있다는 문제점도 동시에 발생시킨다. 전반적으로 보면 사업참여자의 참여 조건이 까다로워지기는 하지만 대부분 사업의 성공적인 수행과 완성후의 활성화를 위한 조건들의 강화로 이해할 수 있다. 이러한 특징은 사업주관기관의 권한과 역할이 사업참여 예상기관보다 상대적으로 우월하여, 이에 따라 사업주관기관의 의지와 요구가 증가하는 것에 기인한 것으로 판단된다.

2. 평가

1) 사업계획서 및 가격 평가

공모지침서의 중요한 내용 중 하나는 평가배점과 평가내용에 대한 것이다. 평가 대상은 대부분 사업계획서와 토지가격에 대한 평가로 이루어져 있다. 본 연구 사례사업에 대한 각각의 평가배점은 위의 <표 3>에 정리되어 있다. 대부분 합계 1000점으로 구성되어 있으나 천안시 국제비즈니스파크 조성사업의 경우 토지가격 평가는 하지 않고 사업계획서의 평가 배점만 800점으로 하고 있다.

평가방식은 상대평가방식과 절대평가방식을 혼합하여 사용하고 있다. 사업계획서의 평가방식은 평가항목별 배점을 기준으로 하여 상대평가방식으로 하고 있으며, 토지가격의 평가방식은 산식에 의한 절대평가를 기준으로 하고 있다.

토지가격의 평가 배점은 사업주관기관의 측면에서는 토지가격의 경쟁을 통해 보다 많은 사업비를 회수하는 것 뿐만 아니라 대부분 공공기관의 입장에서 개발이익의 일부를 공공으로 환원시킨다는 측면에서 중요하게 취급되고 있다. 또한 사업신청자에게도 매우 민감한 요소로 토지가격의 평가 배점이 클수록 토지가격이 상승할 가능성이 높다고 여긴다[11]. 특히 사업신청자는 사업계획서에 의한 평가점수 차이가 그리 크지 않으며, 토지가격에 의해 우선협상대상자가 결정될 가능성이 크다고 판단하는 경향이 있다[12].

11) 토지가격의 평가배점 뿐만 아니라 기준점수 부여에 따른 업체간 가격의 차이를 부여하는 방식, 그리고 최저기준가격인 감정평가금액도 토지가격에 영향을 준다.

12) 아산배방 택지개발지구 복합단지개발 PF 사업, 광명 역세권 택지개발사업지구 복합단지개발 PF 사업, 인천 청라지구 외국인 투자유치 프로젝트, 용산역세권 국제업무지구 개발 PF 사업의 경우 입찰가격은 감정가격에 비해 각각 157%, 112%, 100%, 138% 였다. 하지만 토지비의 평가 비중이 상대적으로 높았던 성남판교 복합단지 PF 사업과 파주운정 복합단지개발 PF 사업의 경우 비주거부분만 고려할 경우 낙찰가격비율은 각각 212%, 340% 높은 업체가 우선협상대상자로 선정되었다(이승우 · 엄근용, 2008:55 참조). 그러나 이러한 자료만으로 토지가격 배점 비중이 토지가격에 직접적인 영향을 준 것으로 보기에는 무리가 있다. 기준점수 부여방식 뿐만 아니라 1위 업체와 2위 업체간의 가격차이 등에 관한 추가적인 분석이 필요하다.

사업주체별로 보면, 토지공사의 경우 초기에는 사업계획서만의 평가에서 토지가격의 평가 비중을 점점 높이다가 2007년 성남판교 복합단지 PF 사업에서 50%를 반영한 이후 다시 토지가격의 비중을 줄이고 있으나 30% 이하로의 변동은 없는 상태이다. 주택공사의 경우는 토지가격의 비중을 점점 높여 파주운정 복합단지 PF 사업에서 40%까지 높였다. 2008년에 이루어진 공모형 사업으로 은평뉴타운, 광교 파워센터는 토지가격을 20%까지 낮추었으며, 광교 비즈니스파크는 10%까지 낮추고 있다. 이처럼 2007년을 정점으로 하여 2008년에는 토지가격의 평가 비중이 감소하는 모습을 보이고 있으나 사업계획서와 토지가격의 평가 배점상의 비중은 특정한 패턴을 갖고 있다고 판단하기 어렵다.

토지가격의 평가 배점이나 평가 비중을 높이거나 낮추어야 한다는 주장들은 입장에 따라 다를 수 있으나 토지가격의 평가 비중은 사업주관기관의 사업목적 및 의지와 부동산시장 상황, 사업지의 입지적 특성, 사업신청자의 수요 등에 따라 결정되는 것으로 이해된다. 다만 최근에 와서 부동산시장의 침체와 분양가 상한제에 따라 사업성이 약화되기 때문에[13] 건설회사를 중심으로 토지가격의 비중을 낮추어달라는 사업신청희망자들의 요구가 증가되고 있으며, 사업주관기관에서도 어느 정도 인지하고 있는 것으로 판단된다[14]. 토지가격 평가 비중에 대한 결정은 사업주관기관의 개발 목표와 해당사업지의 사업성 및 경쟁력, 그리고 시장상황 등에 따라 변화될 것으로 보인다.

2) 감점 및 가점

(1) 감점 제도

사업계획서와 토지가격에 대한 배점 및 평가 이외에 추가적으로 감점 제도를 도입하고 있다. 본 연구사례에서 보면 <표 7>에서 보는 바와 같이 감점제도는 2005년 이전의 초기 사업들에서는 적용되지 않다가 2005년부터 아산배방 택지개발지구 복합단지개발 PF 사업에서 도입되었다. 감점제도는 본 심사 전에 사업계획서나 도판, 모형 작성 등에 있어서 실무진의 사전검토 단계에서 적용하여, 객관적인 기준을 통해 특혜시비와 불공정 문제를 해결하기 위하여 도입되었다. 그러나 2005년 이후에도 모든 사업에 공통적으로 감점 제도가 적용되는 것은 아니다. 2005년 이후 16개 사업중 11개 사업에서 감점 제도를 도입하였다.

사전검토기준에 따른 감점 내용을 구체적으로 보면 상위계획 및 공모지침서 위반, 사업계획서, 도판, 모형 작성지침 위반, 관련 주요 법규(건축법 등) 위반시 각각 최대 5점내에서 감점하는 것이 일반적이다. 이외에 고양관광문화단지(한류우

13) 분양가상한제 실시 이후 주택부분에 해당되는 토지가격은 감정가격을 기준으로 하여 공급가격이 정해지면서 토지가격의 입찰경쟁은 상업용도에 해당하는 토지가격 경쟁으로 변화되었다. 따라서 입찰 가격이 높아지게 되면 상업용도의 분양가격에 영향을 미치게 되고, 분양성이 저하되어 사업성도 약화되게 된다.

14) 광교신도시의 비즈니스 파크는 사업신청마감일까지 응찰업체가 없었는데, 이는 최근의 금융위기와 부동산시장 침체에 기인하지만 토지가격이 높게 책정되었다는 점도 무시할 수 없다. 이러한 사정을 고려하여 경기도시공사에서는 응찰가능업체로부터 의견을 수렴하고 이를 반영하여 공모내용을 수정할 계획을 세우고 있는 것으로 알려지고 있다. 인천일보, 2008.12.1 참조.

〈표 7〉 사업별 감점의 주요 내용

시기	사업명	평가 배점		감점 기준
		사업 계획서	토지 가격	
2005	아산배방 택지개발지구 복합 단지개발 PF 사업	700	300	사전검토기준에 따라 최대 15점까지 감점
	광명 역세권 택지개발사업지구 복합단지개발 PF 사업	700	300	
2006	인천 청라지구 외국인 투자유치 프로젝트	900	100	사업신청자를 인지할 수 있는 채색이나 표기를 하였을 경우 10점 감점
	도화지구 복합단지개발 PF 사업	900	100	사전검토기준에 따라 최대 15점까지 감점
2007	천안 국제비즈니스 파크 조성사업	800	-	
	파주운정 복합단지 개발 PF 사업	600	400	사전검토기준에 따라 최대 15점까지 감점
	용산역세권 국제업무지구 개발 PF 사업	700	300	
	남양주별내 복합단지 PF 사업	600	400	감점기준에 따라 감점
2008	영등포 교정시설 신축 및 이적지 개발 PF 사업	700	300	
	은평뉴타운 도시개발구역 중심상업지 통합개발	800	200	사전검토기준에 따라 최대 15점까지 감점
	고양관광문화단지 (한류우드) 2구역(복합시설) 조성사업	700	300	사전검토기준에 따라 최대 10점까지 감점

드) 2구역(복합시설) 조성사업의 경우 최대 10점까지 감점하도록 하고 있다. 특히, 남양주별내 복합단지 PF 사업과 영등포 교정시설 신축 및 이적지 개발 PF 사업의 경우는 감점기준에 따라 최대치가 있는 경우와 누적하여 계속 감점할 수 있는 방식을 함께 도입하고 있다.

(2) 가점 제도

감점 제도에 상응하는 개념으로 2007년부터 추가적으로 가점제도가 도입되면서 이를 사업계획서 및 토지가격 평가와 별도로 적용하는 사업들이 늘어나고 있다. 2007년 이후 11개 사업 중 7개 사업에서 가점 제도를 채택하고 있다. 가점제도는 사업계획서 평가 항목에 반영하는 방법도 가능하나 사업주관기관의 의지와 사업지의 개발목적을 명확히 하기 위해 사업계획서와 토지가격 평가항목 이외에 별도로 운영되는 경우가 대부분이다. 2007년 이후 가점제도가 나타난 것은 대부분 공공인 사업주관기관의 위상이 강화되었고, 사업의 성공적인 수행과 상대적인 차별성을 위한 것으로 해석된다.

<표 8>에서 보는 것처럼 가점의 합계는 10~60점 범위에 있다. 가점의 배점은 전체 점수 측면에서 보면 큰 비중을 차지한다고 보기 어렵지만, 사업참여자들의 입장에서 보면 가점이 당락에 중대한 요소로 작용한다고 판단하기 때문에 사업계획에 필수적으로 반영해야 하는 조건으로 받아들이게 된다.

외국자본 유치, 재무적 투자자 유치, 국제적 인지도 있는 참여자 등 다양한 내용에 따라 단일 항목 또는 여러 개 항목에 대한 가점을 부여하고 있다. 판교 복합단지 및 남양주 별내 복합단지의 가점은 재무적 투자자의 참여비율에 따른 가점이

며, 용산역세권 국제업무지구 개발 PF 사업의 가점은 외국자본 유치, 선진기술 도입 및 국제적 인지도 있는 테넌트 유치에 따른 가점으로 세분화하였다. 은평 뉴타운의 경우 국제적 수준의 MD업체 및 설계업체의 참여에 따른 가점이며, 광교 파워센터는 재무적 투자자의 참여비율, 직영 및 임대비율 및 세계적 건축가의 참여에 따른 가점이고, 광교 비즈니스파크는 외국기업의 유치 및 세계적 건축가의 참여에 따른 가점이다. 최근에 와서 디자인에 대한 중요성이 높아지면서 랜드마크적인 건물 건축으로 인지도를 증가시키기 위한 가점 내용이 반영되고 있다.

〈표 8〉 사업별 가점의 주요 내용

시기	사업명	사업 계획서	토지 가격	가점 내용	가점 계
2007	천안	800	-	출자자분을 외국자본으로 구성할 경우 사업계획서의 해당항목 평가시 가점 부여 가능	-
	판교	500	500	재무적 투자자의 지분합에 따라 10~20점	10~20
	용산	700	300	선진기술 도입시, 국제적 인지도 있는 Tenant 유치시, 외국자본 유치시 각 10점 가점	30
	별내	600	400	재무적 투자자의 지분합에 따라 10~30점	10~30
2008	은평	800	200	국제적 수준의 MD전문업체 참여시, 국제적 수준의 설계업체 참여시 각 10점 가점	20
	파워	800	200	재무적 투자자 유치시 최대 30점, 직영 및 임대비율에 따라 최대 20점, 세계적 건축가 참여시 10점	60
	비파	900	100	외국인투자기업이나 외국법인 유치면적에 따라 최대 30점, 세계적 건축가 참여시 10점	40

3. 기타 사항

1) 우선협상대상자의 선정

대부분의 사업에서 사업계획서 평가, 토지가격 평가, 가점 평가 및 감점기준의 적용을 통하여 가장 높은 득점자를 우선협상 대상자로 선정하고 있다. 그러나 모든 공모사업에서 사업의 공모 목적에 적합한 사업신청자가 없다고 판단되는 경우에는 우선협상대상자의 선정을 아니할 수 있는 규정을 둠으로써 공모사업의 목적을 달성하려고 하고 있다.

한편, 사업신청자의 경합이 없는 경우에 있어서는 우선협상대상자를 선정하는 경우와 하지 않는 경우로 구분된다. 이는 특정한 패턴을 보이지는 않으나 초기에는 사업신청자의 경합이 없는 경우에도 우선협상대상자를 선정하는 경우가 많았으나, 최근에는 우선협상대상자를 선정하지 않는 경우가 증가하고 있다. 이 경우 사업신청자는 자의에 의하지 않은 상태에서 준비에 따른 노력과 비용에 대한 부담이 발생하게 된다.

2) 사업주관기관 지분 투자

사업시행을 위한 프로젝트회사 설립시 사업주관기관(공모기관)의 지분 투자는 사업마다 다르

〈표 9〉 사업주관기관의 투자 비율

시기	사업명	사업주체 투자비율주)
2001	용인죽전 역세권 개발 PF 사업	20% 미만
2002	용인동백 테마형 쇼핑몰 PF 사업	20% 미만
2003	화성동탄 복합단지 PF 사업	20% 미만
2004	대전엑스포 컨벤션복합센터 PF 사업	20% 미만
2005	아산배방 택지개발지구 복합단지개발 PF 사업	20% 미만
	광명역세권 택지개발사업지구 복합단지 PF 사업	20% 미만
	고양관광문화단지(한류우드) 조성사업	-
2006	인천 청라지구 외국인 투자유치 프로젝트	-
	도화지구 복합단지개발 PF 사업	20% 미만
2007	천안시 국제비즈니스파크 조성사업	20%
	성남판교 복합단지 PF 사업	19% 이하
	파주운정 복합단지개발 PF 사업	20% 미만
	용산역세권 국제업무지구 개발 PF 사업	29.9%
	남양주 별내 복합단지 PF 사업	19% 이하
2008	영등포 교정시설 신축 및 이적지 개발 PF 사업	19% 이하
	은평뉴타운 도시개발구역 중심상업지 통합개발	19.9%
	고양관광문화단지(한류우드) 2구역(복합시설) 조성사업	-
	고양관광문화단지(한류우드) 2구역(숙박시설) 조성사업	-
	광교택지개발사업지구내 파워센터 PF 사업	12%
	광교자구 택지개발사업 비즈니스파크	-

주) 사업주체 투자비율이라 함은 선정된 사업자가 사업시행자로 설립하는 프로젝트회사(SPC)에 공모주체인 공공기관이 투자하는 지분으로 공모지침서상 표시된 비율을 말함

게 적용되고 있다. 본 연구의 분석대상 사업에서는 <표 9>에서 보는 것처럼 공공기관에서 출자하는 공동투자 방식이 15개로 전체의 75%를 차지하고 있다. 공공기관에서 20%이상 출자시 계열회사 편입에 따른 문제로 대부분 20% 미만을 기준으로 하고 있다[15]. 다만 성남판교 복합단지 PF 사업과 남양주 별내 복합단지 PF 사업, 영등포 교정시설 신축 및 이적지 개발 PF 사업은 19%이하로 설정하였고, 용산역세권 국제업무지구 개발 PF 사업의 경우는 29.9%로 확대되었다.

사업주관기관의 지분 비율은 사업에 따라 대부분 범위형으로 부여하고 상황에 따라 유동성을 부여하고 있으나, 확정 지분형 방식도 도입하고 있다. 천안 국제비즈니스파크, 용산역세권 국제업무지구, 은평뉴타운 중심상업지, 광교 파워센터 공모사업에서는 공모기관의 지분율을 각각 20%, 29.9%, 19.9%, 12%로 확정하여 설정하였다.

3) 사업과정에서의 기간

공모기간은 초기에는 1~2개월 정도였으나 점차 기간이 증가하여 3개월 내외의 기간을 부여하고 있다. 택지개발사업지역의 경우 응모 기간에 대한 특별한 제약이 없다가 2005년 4월 10일부터는 응모기간을 90일 이상으로 변경하였으며, 도시개발법에 의한 복합개발사업의 경우에도 응모기간을 90일 이상으로 하고 있다[16]. 응모 기간이 너무 단기간일 경우 특혜 시비가 있을 수 있

15) 공공기관의 입장에서는 사업에 대한 중대한 의사결정시에는 20%의 지분율도 부족하다고 보고 있으나, 일부 공사의 경우 지분 투자여력의 한계로 인해 투자 비율이 감소하기도 한다.

16) 택지개발업무처리지침 제19조의3(복합개발시행자에 대한 택지공급) 제1항 및 도시개발법 시행규칙 제19조의2(복합개발시행자에 대한 토지공급) 제1항 참조. 택지개발업무처리지침은 초기에는 제19조의2(특별설계구역 택지공급)에서 규정하던 것을 2008년 6월 2일 택지개발업무처리지침 제제19조의3(복합개발시행자에 대한 택지공급)으로 개정하였다.

〈표 10〉 사업과정에서의 기간

사업명	공모기간(월)	사업협약(일)	SPC 설립(일)	사업기간(년)
용인죽전 역세권 개발 PF 사업	1	-	-	-
용인동백 테마형 쇼핑몰 PF 사업	2	-	-	5
화성동탄 복합단지 PF 사업	2	20	20	4
대전엑스포 컨벤션복합센터 PF 사업	1	20	20	5
아산배방 택지개발지구 복합단지개발 PF 사업	3	30	30	4
광명역세권 택지개발사업지구 복합단지 PF 사업	4	30	60	6
고양관광문화단지(한류우드) 조성사업		30	-	-
인천 청라지구 외국인 투자유치 프로젝트	3	60	-	-
도화지구 복합단지개발 PF 사업	3	30	30	8
천안시 국제비즈니스파크 조성사업	2	30	30	5
성남판교 복합단지 PF 사업	3	15	15	7
파주운정 복합단지개발 PF 사업	3	40	60	7
용산역세권 국제업무지구 개발 PF 사업	3	15	15	-
남양주 별내 복합단지 PF 사업	3	30	60	9
영등포 교정시설 신축 및 이적지 개발 PF 사업	2	20	30	7
은평뉴타운 도시개발구역 중심상업지 통합개발	4	30	30	7
고양관광문화단지(한류우드) 2구역(복합시설) 조성사업	3	40	-	5
고양관광문화단지(한류우드) 2구역(숙박시설) 조성사업	3	40	-	5
광교택지개발사업지구 내 파워센터 PF 사업	3	30	60	13
광교지구 택지개발사업 비즈니스파크	5	30	180	8

으며, 너무 장기간일 경우 사업기간이 증가하는 문제점이 있다.

우선협상대상자로 선정된 이후 공모기관과 사업협약을 체결하는 기간은 30일 내외로 나타났다. 가장 짧은 기간으로는 15일이며, 가장 길게는 60일이 부여되고 있다. 사업협약 체결일로부터 SPC 설립일까지는 다양한 형태가 나타나나 가장 빈번히 나타나는 기간은 30일이다. 이 또한 짧게는 15일에서 길게는 60일을 주고 있으나 광교택지개발사업지구내 비즈니스파크 조성사업의 경우 6개월을 부여하고 있다.

사업기간은 사업규모, 개발의 용도, 초고층 빌딩 도입 여부 등에 따라 달라지게 된다. 용산역세권과 광교 파워센터를 제외하고는 4~9년의 범위로 나타나며, 초기의 공모사업에서는 5년 정도가 대부분이었으나, 최근에는 7년 정도가 평균적인 것으로 나타나고 있다. 이는 택지개발지구와 해당 건물의 완성에 소요되는 공사기간을 고려하면 실질적인 사업기간은 3년 내외에 불과하다. 최근에 와서 준공후의 실질적인 운영을 통해 상권을 활성화시키는 것이 필요하다는 인식이 증가하여 공모지침서에 가점 등의 형태로 반영되고 있으며[17], 재무적 투자자의 비중을 높여 사업의 안정성과 함께 중장기적인 운영을 유도하는 추세이다.

Ⅳ. 요약 및 제언

공모형 PF 사업은 국내의 특수한 상황속에서 도입되었으며, 단기간에 상당한 경험을 축적하였

17) 은평뉴타운 도시개발구역 중심상업지 통합개발사업의 경우 세계적 MD업체 참여에 가점을 부여하고, 광교택지개발사업지구 내 파워센터 PF 사업의 경우 직영 및 임대비율에 따라 가점을 부여하는 것도 완성후 상권의 활성화를 도모하기 위한 것으로 해석된다.

다. 공모형 PF 사업은 대부분 복합용도의 대규모 건축물의 신축개발사업으로 수천억에서 수십조원의 사업비가 투입되는 대형 사업이다. 향후 프로젝트 경제시대로의 변화가 필수적이라고 볼 때, 공모형 PF 사업은 프로젝트 경제시대의 최적합 모델이라는 긍정적인 평가(오동훈, 2008)에서부터 민간업체에의 특혜 부여 시비, 상업용 시설의 공급과잉[18] 등의 문제점 뿐만 아니라 과당경쟁으로 인한 부패고리 고착사업이라는 평가[19]까지 다양한 해석이 이루어지고 있다. 이에 따라 사업관련자간의 첨예한 갈등과 경쟁이 존재하고 있다. 그러나 공모형 PF 사업은 우리 사회의 한 축을 담당하면서 부동산개발사업의 블루오션(blue ocean)으로도 불리우고 있으며, 완성시 지역적인 측면 뿐만 아니라 도시 전체적인 차원에서도 새로운 개발 모델을 제시할 것이라는 현실적인 측면을 무시할 수 없다. 이처럼 관심도와 영향력이 지대함에도 불구하고 공모형 PF 사업에 대한 연구들은 매우 일천한 상태이고, 일부 연구들도 대부분 금융구조나 제도적인 측면에 초점이 맞추어져 왔다.

이에 본 연구에서는 그동안 이루어진 20개의 공모형 PF 사업에 대한 공모지침서 분석을 통하여 공모형 PF 사업의 주요한 특징들을 살펴보았다. 분석 결과를 요약하면 첫째, 공모형 PF 사업은 토지가격을 평가하지 않는 토지매각형과 토지가격과 사업계획서를 평가하는 사업자 공모형으로 분류할 수 있으며, 사업주관기관의 프로젝트 회사 투자여부에 따라 공동투자방식과 민간투자방식으로 분류할 수 있다.

둘째, 사업신청자는 초기에는 개별 법인 또는 컨소시엄 모두 가능하였으나 점차 최근에 와서는 점차 개별법인의 참여를 제한하고 컨소시엄 방식을 유도하고 있다. 또한 사업신청자인 개별 법인이나 컨소시엄의 구성방식이 점차 다양해지고 복잡해지는 양상을 보이고 있다.

셋째, 평가는 대부분 사업계획서와 토지가격에 대한 평가로 이루어져 있으며, 1000점 만점의 구조가 일반적이다. 여기에 점차 감점 기준에 따른 감점 제도 도입을 통해 평가의 객관성을 증가시키고 있으며, 가점 제도의 도입을 통하여 사업주관기관의 목적을 달성하려는 경향이 나타나고 있으며, 이를 위해 다양한 가점 항목이 도입되고 있다.

넷째, 공모기간이나 사업기간이 점차 증가하는 추세를 보이고 있으며, 공공의 지분투자를 통해 사업목적을 달성하고자 하는 공동투자방식이 대세를 이루고 있다.

이상의 공모지침서에 대한 전반적인 분석을 기초로 하여 몇 가지 측면에서 문제점과 개선방향을 제시하고자 한다. 첫째, 공모지침서의 구성은 공모기관에 따라 약간씩의 차이를 보이나 구성 조문 및 내용은 대체적으로 유사하다. 따라서 공모사업의 성격에 따라 그 구성을 통일하는 것이 공모형 사업의 참여자에게 공모지침서의 이해를 도울 수 있을 것으로 판단된다. 공모지침서의 구성을 통일하더라도 공모기관의 의지, 공모형 개발사업의 성격, 사업대상지의 특성 등은 공모지침서에 충분히 반영할 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 사업신청자의 구성에 있어서의 조건은 최소화하는 것을 검토할 필요가 있다. 사업신청자의 컨소시엄 구성에 있어서 다양한 조건 부여는 사업의 안정성 확보, 민간사업자의 다각적인

18) 이승우 · 엄근용(2008) pp.48-50 참조.

19) 공모형 PF, “이제는 달라져야”, RTN, 2008.2.15 참조.

참여기회 보장, 사업운영의 지속성 및 안정성 확보 등 여러 가지 측면을 고려한 것이지만, 사업참여를 강하게 희망하는 업체에 대한 역차별의 가능성, 사업신청자의 구성조건을 만족시키지 못함에 따른 사업 참여의 배제 등 부작용의 우려도 있다. 따라서 민간사업자 및 사업주관기관의 의견을 조율하여 구성 조건을 최소화하는 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 평가시에 높은 토지가격 배점이나 경쟁을 통해 개발이익을 사전적으로 환수하고 사업주관기관의 사업성을 확보한다는 측면도 중요하지만, 사업주관기관에서 사업대상지에 목적하는 개발 목표에 대한 적기의 달성 또한 중요하다. 따라서 최근처럼 금융의 유동성이 취약하고 부동산 시장이 침체된 시기에는 사업의 실행 가능성과 완성후 소기의 개발 목적을 달성하기 위해서는 사업대상지별로 좀 더 유연하게 접근하는 것이 바람직하다. 또한 평가방식에 있어서 사업계획서 평가는 상대평가를 이용하고 있으나 이는 정성적 요소의 경우 평가의 합리성 및 공정성 증진을 위해 필요한 요소일 수 있으나, 정량적 요소의 경우 극히 미미한 차이도 상대평가에 의해 점수를 차등화시켜야 하는 불합리성도 존재한다. 따라서 사업계획서 평가에 있어서도 상대평가와 절대평가를 혼합하는 방안의 강구가 필요한 것으로 판단된다. 그리고 최근의 공모형 사업을 보면, 사업계획서 및 토지가격의 평가 외에 별도의 가점 항목을 두는 경우가 많은데, 현실적으로 사업신청자가 가점 항목을 모두 만족하여야 하는 경우가 많아 실효성이 감소하는 측면이 있다. 따라서 가점을 부여하는 항목의 성격에 따라서 사업계획서의 평가항목에 포함시키거나, 사업계획서 작성시 반드시 지켜야 할 의무사항으로 전환할 필요가 있는 것으로 판단된다.

넷째, 공모형 PF 사업의 실질적인 성공 여부는 사업자 선정보다는 완성후의 정상적인 운영과 활성화에 있다고 할 수 있다. 대부분의 공모형 사업에서 사업기간은 4~9년의 범위로 나타나지만, 실제 공사기간을 고려하면 택지개발사업 등의 준공일을 기준으로 볼 때, 실질적인 운영기간은 3년 내외 정도이다. 공모형 개발사업이 핵심 상업시설의 유치 및 운영을 고려해야 하고 도시의 장기적이고 바람직한 발전을 도모한다는 측면에서 볼 때, 사업기간은 준공후 5년 정도의 운영기간을 포함하는 방안을 강구할 필요가 있다. 준공후 운영의 측면을 고려한 사업이 증가하고 있는 것은 긍정적으로 평가된다.

본 연구는 20개 사례사업의 공모지침서를 분석하고 있지만 공모지침서의 세부적인 내용 전부보다는 전반적인 내용을 중심으로 하고 있다. 따라서 개발 사업 내용, 계약 이행 조건, 구체적인 평가 항목 등에 대한 입체적이고 세부적인 분석과 공모지침서 변화의 동인, 실무와 연계된 복합적인 해석 등에 대한 실질적인 분석은 충분히 다루어지지 못하고 추후의 연구과제로 남겨두어야 하는 한계점이 있다. 또한 토지가격 배점이 낙찰가격에 미치는 영향, 질의응답에 관련된 분석, 현실적으로 나타나는 사업상의 문제점과 찬반론 및 개선방향, 우선협상대상자로 선정된 당선작의 개발 사업 내용 및 컨소시엄 특성 분석, 사업의 위험 부담 등에 대한 연구도 향후 지속적으로 이루어져야 할 과제이다.

논문접수일 : 2008년 08월 20일
최종수정일 : 2008년 12월 27일
게재확정일 : 2008년 12월 28일

참고문헌

1. 강승일, “복합개발 PF 사업의 위험요인”, 도시재생사업 입체·복합공간개발 세미나 발표논문, 2008.
2. 경기도, 고양관광문화단지(한류우드) 사업용지 공급지침서, 2005.11
3. 경기도, 고양관광문화단지(한류우드)2구역 사업용지(복합시설) 공급지침서, 2008.2
4. 경기도, 고양관광문화단지(한류우드)2구역 사업용지(숙박시설) 공급지침서, 2008.2
5. 경기도시공사, 광교지구 택지개발사업 비즈니스파크(특별계획구역3) 용지공급지침서, 2008.5
6. 경기도시공사, 광교택지개발사업지구 내 파워센터 PF 사업 민간사업자 공모지침서, 2008.4
7. 김영상, “공공-민간 합동형 PF 사업 개념 재검토 및 그 활성화 방안에 관한 연구”, 건국대학교·부동산도시연구원, 대형 복합개발사업의 공모 동향과 발전방향에 관한 세미나 발표논문, 2008
8. 대한주택공사, 광명역세권 택지개발사업지구 복합단지개발 PF 사업 민간사업자 공모지침서, 2006.1
9. 대한주택공사, 아산배방 택지개발사업지구 복합단지개발 프로젝트 파이낸싱 사업 민간사업자 공모지침서, 2005.4
10. 대한주택공사, 파주운정 복합단지개발 PF 사업 민간사업자 공모지침서, 2007.7
11. 문광필, “공공-민간합동형 PF 사업의 개선방안 연구:한국토지공사의 PF 사업 사례를 중심으로”, 단국대 석사학위논문, 2007
12. 박영규, “PF 사업 공모사례 및 개선방안”, 건국대학교·부동산도시연구원, 대형 복합개발사업의 공모 동향과 발전방향에 관한 세미나 발표 논문, 2008
13. 서울시, 대규모 부지 용도변경 활성화와 도시계획 체계 개선 보도자료, 2008.11.11
14. 서울특별시 SH공사, 은평뉴타운 도시개발구역 중심상업지 통합개발 민간사업자 공모지침서, 2008.2
15. 서후석·손진수, “부동산 개발사업에 있어서 도관체(Conduit)의 활용에 관한 연구-도관체 활용사례를 중심으로”, 「부동산학연구」, 한국부동산분석학회, 13(1), 2007, pp.49-65
16. 심교언, “대형 복합개발사업의 공모 동향 및 개선방향”, 건국대학교·부동산도시연구원, 대형 복합개발사업의 공모 동향과 발전방향에 관한 세미나 발표 논문, 2008a
17. _____, “공모형 개발사업 당선자 특성 분석”, 한국부동산분석학회 춘계학술심포지움 발표 논문, 2008b
18. 오동훈, “공모형 개발사업의 배점 및 평가방식”, 한국부동산분석학회 춘계학술심포지움 발표 논문, 2008
19. 이승우·엄근용, 「민관 합동형 PF사업의 현황 및 효율화 방안」, 한국건설산업연구원, 2008
20. 인천광역시도시개발공사, 도화구역 도시개발사업지구 복합단지개발 프로젝트 파이낸싱 사업 민간사업자 공모지침서, 2006.6

21. 천안시, 천안시 국제비즈니스파크 조성사업 민간사업자 공모지침서, 2007.5

22. 한국철도공사, 용산역세권 국제업무지구 개발 프로젝트 파이낸싱 사업 사업자 공모지침서, 2007.8

23. 한국토지공사, 남양주별내 복합단지 PF 사업 민간사업자 공모지침서, 2007.10

24. 한국토지공사, 대전엑스포 컨벤션복합센타 PF 사업 민간사업자 공모지침서, 2003.12

25. 한국토지공사, 성남판교 복합단지 PF 사업 민간사업자 공모지침서, 2007.5

26. 한국토지공사, 영등포 교정시설 신축 및 이적지 개발 PF 사업 민간사업자 공모지침서, 2008.1

27. 한국토지공사, 용인동백 테마형 쇼핑몰 PF 사업 민간사업자 공모지침서, 2002.10

28. 한국토지공사, 용인죽전 특별계획구역 역세권개발사업 민간사업자 공모지침서, 2001.9

29. 한국토지공사, 인천청라지구 외국인투지유치 프로젝트 사업자 공모지침서, 2006.4

30. 한국토지공사, 화성동탄 복합단지 PF 사업 민간사업자 공모지침서, 2003.10

31. 황공연, “용인죽전 역세권개발사업 프로젝트 파이낸싱 사례”, 「토지연구」, 국토연구원, 13(3), 2002, pp.64-77

32. 황성택, “택지개발지구 상업지역내 공공-민간 합동형 PF사업의 특성 연구 : 사업의 문제점과 원인 분석을 중심으로”, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 2008