creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 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

dCollection

공기업정책학 석사 학위논문

국유지 위탁개발사업 추진방식에 대한 사후평가

2012년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

김 무 성

국유지 위탁개발사업
추진방식에 대한 사후평가

지도교수 고 길 곤

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함
2012년 5월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
김 무 성

공기업정책학과의 석사 학위논문을 인준함
2012년 6월

위 원 장 최 병 선 (인)

부위원장 정 광 호 (인)

위 원 고 길 곤 (인)

국문초록

2004년부터 정부에서 국유재산의 효율적 관리를 위해 추진하고 있는 국유지 위탁개발정책은 공기업 입장에서 리스크가 아주 높은 사업임에도 불구하고 재정 기여도가 높다는 이유로 확대 추진되고 있다. 국유지 개발사업이 추진된 지 7년이 경과한 현재 일부에서는 사업의 리스크가 높다는 이유로 더 이상 위탁개발이 아닌 다른 방식의 사업모델 연구 및 추진 필요성을 주장하고, 다른 일부에서는 정부의 정책적 역할을 수행해야 하는 공기업의 설립 목적을 들어 사업이 다소 위험하더라도 위탁개발을 확대해야 한다고 주장한다.

사업 추진에 대한 이러한 상반된 견해가 있음에도 불구하고 현재까지 구체적인 사후평가를 통해 사업의 문제점이나 개선방향을 제시한 연구는 많지 않았다. 따라서 본 논문에서는 사업의 효율적 관점에서 실제 사례를 가지고 사후평가를 실시해 보고 이 사례를 통해 위탁개발사업 추진방식에 대한 전반적인 문제점을 살펴보고 개선방안을 제언하였다. 그리고 사업이 계속 추진된다는 가정 하에 해외 국유지 개발사례 연구를 통하여 향후 국내 위탁개발사업의 정책적 방향에 대해 고민해 보았다.

국유지를 개발할 수 있는 방식은 위탁개발, 신탁개발, 현물출자개발의 세 가지가 있다. 그러나 신탁개발은 높은 조달비용 문제 때문에 한 건의 사업만 추진된 이후 현재까지 중단되었고, 민관(民官)이 함께 참여 가능한 모델이었든 현물출자개발은 제대로 추진해 보지도 못하고 법령이 폐지되어 불가능한 방식이 되었다. 따라서 현재는 위탁개발만이 국유지를 개발할 수 있는 유일한 추진방식이다.

위탁개발은 지금까지 오피스, 상가, 주택 등 다양한 용도로 개발을 추진하여 총 9건의 시범사업이 완료되었다. 본 연구의 사후평가를 위해 분석할 프로젝트는 민관복합오피스개발사업인 남대문세무서 개발사업 한 건으로 한정하였다. 왜냐하면 다른 용도 프로젝트의 경우 정확한 분석을

위해 필요한 객관적인 시장데이터가 부족하여 효율적 관점의 사업 타당성 평가가 불가능하기 때문이다.

남대문세무서 개발사업의 사후평가 결과를 가지고 국유지 위탁개발사업 추진방식의 전반적인 문제점을 분석해 보면 우선, 위탁개발 방식은 사업이 계속되면 될수록 위탁관리기관의 부채비율이 증가하여 기관의 경영 건전성을 해칠 가능성이 높다는 것이 대두되었다. 두 번째는 정책 책임자인 정부(총괄청)와 집행자인 공기업의 의사결정구조가 복잡해서 임차인들에게 피해를 줄 수 있다는 점이 제기되었다. 세 번째는 정부 정책에 대한 객관적인 평가 없이 공기업에서 수익성 위주의 사전평가를 가지고 사업을 추진함으로써 국유지 개발정책에 대한 공공성이 결여되어 있는 제도적 문제점도 있었다.

이러한 문제점 개선을 위해 본 연구에서는 민관합동 개발사업모델의 도입과 정부 의사결정 권한의 대대적인 하방위임 그리고 사업의 공공성 실현을 위해 전략적 비전과 목표 설정이 필요하다고 제언하였다.

본 논문은 국유지 위탁개발사업의 구체적인 프로젝트를 가지고 사후평가를 실시한 첫 사례로, 이 연구를 통해 사업 추진방식에 대한 문제점을 지적하고 여러 가지 제도적 개선사항을 제시해 보았다. 향후 이것이 시발점이 되어 국유지 개발사업에 대한 많은 연구가 지속적으로 이루어지기를 기대한다.

주요어 : 국유지, 위탁개발, 사후평가, 프로젝트 파이낸싱

학 번 : 2011-22245

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구배경과 목적 ····· 1
제 2 절 연구의 범위와 방법 ····· 7

제 2 장 선행연구 고찰 및 이론적 논의 ····· 13

제 1 절 선행연구 고찰 ····· 13
1. 국유지 개발에 대한 선행연구 ····· 13
2. 민관합동 개발사업에 대한 선행연구 ····· 14
제 2 절 이론적 논의 ····· 16
1. 국유지 개발 개괄 ····· 16
1-1. 국유지 개발사업 현황 ····· 16
1-2. 국유지 개발사업 방식 ····· 19
1-3. 국유지 시범개발사업 현황 ····· 29
1-4. 국유지 개발사업의 공공성 실현 문제 ····· 34
2. 민관합동 개발사업에 대한 이해 ····· 35
2-1. 민관합동 개발사업의 발달 ····· 35
2-2. 프로젝트 파이낸싱 ····· 37

제 3 장 국유지 개발 해외 사례 연구 ····· 50

제 1 절 일본의 사례 ····· 50

1. 국가 주도의 도시재생 프로젝트 ····· 50

1-1. 도시재생 정책의 등장 ····· 50

1-2. 도시재생 주요 프로젝트 ····· 52

2. 중앙 합동청사 7호관 정비사업 사례 ····· 54

2-1. 국유지 개발을 통한 도시재생 계획 ····· 54

2-2. 중앙 합동청사 7호관 정비사업 ····· 55

제 2 절 스페인의 사례 ····· 58

1. 자치정부의 도시재생 프로젝트 ····· 58

1-1. 바스크지방의 도시재생사업 추진 배경 ····· 58

1-2. 빌바오의 도시재생사업 과정 ····· 59

2. 빌바오 국유지 위탁개발회사 ····· 61

2-1. Bilbao Ria 2000 ····· 61

2-2. Bilbao Ria 2000 프로젝트 사례 ····· 63

제 3 절 해외 사례의 시사점 ····· 66

제 4 장 국유지 위탁개발사업 사후평가 ····· 67

제 1 절 사후평가 기준과 평가 방법 ····· 67

제 2 절 사후평가 결과 ····· 72

1. 평가대상 선정 ····· 72

2. 효율성 측면 사업 타당성 사전검토 결과 ····· 77

2-1. 분석의 기본 가정 ····· 77

2-2. 분석 결과 ····· 79
2-3. 민감도 분석 ····· 82
3. 사후평가 결과 분석 ····· 83
3-1. 분석의 기본 가정 ····· 84
3-2. 분석 결과 ····· 86
3-3. 민감도 분석 ····· 89
4. 사전·사후 분석의 비교 ····· 91

제 5 장 국유지 위탁개발제도 문제점과 개선방안 ·· 96

제 1 절 국유지 위탁개발 방식의 문제점 ····· 96
1. 위탁관리기관의 부채비율 증가 ····· 96
2. 위탁관리기관의 운영 자율성 문제 ····· 97
3. 사전평가의 제도적 문제점 ····· 98
제 2 절 국유지 개발제도 개선방안 ····· 99
1. 민관합동 개발사업의 제도적 기반 마련 ····· 99
2. 운영의 자율성 보장 ····· 100
3. 공공성 실현을 위한 비전 수립 ····· 100

제 6 장 결 론 ····· 102

제 1 절 연구 요약 및 결론 ····· 102
제 2 절 연구의 한계점 및 향후 연구방향 ····· 104

참고문헌 ····· 106
Abstract ····· 111

표 목차

[표 1] 국유지 위탁개발사업 현황 ····· 09
[표 2] 국유재산의 기능 ····· 17
[표 3] 국유지 개발사업 추진경과 ····· 19
[표 4] 국유지 개발방식 비교 ····· 27
[표 5] 국유지 개발비용 조달방식 비교 ····· 29
[표 6] 세계 프로젝트 파이낸싱 시장 규모 변화 ····· 41
[표 7] 국내은행의 부동산 프로젝트 파이낸싱 현황 ····· 44
[표 8] 프로젝트 파이낸싱 자금조달 방식 비교 ····· 49
[표 9] 국가 주도 도시재생 프로젝트 주요 내용 ····· 53
[표 10] 중앙 합동청사 7호관 정비사업 ····· 56
[표 11] 빌바오 메트로폴리 30의 주요 기능과 내용 ····· 60
[표 12] 남대문세무서 개발사업 ····· 76
[표 13] 국가회계 30년 수지분석 결과 요약 ····· 80
[표 14] 현금흐름표 ····· 81
[표 15] 금리 변동에 따른 민감도 분석 ····· 82
[표 16] 임대 현황표 ····· 85
[표 17] 국가회계 30년 수지분석 결과 요약 ····· 86
[표 18] 사업수지분석표(추정 현금흐름표) ····· 88
[표 19] 성장률 변동에 따른 민감도 분석 ····· 89
[표 20] 공실률 변동에 따른 민감도 분석 ····· 90
[표 21] 조달금리 변동에 따른 민감도 분석 ····· 90
[표 22] 남대문세무서 개발사업 층별 용도 ····· 93
[표 23] 기본 가정의 변화 ····· 95

그림 목차

[그림 1] 국유지 위탁개발 구조 ····· 22
[그림 2] 국유지 신탁개발 구조 ····· 25
[그림 3] 국유지 현물출자개발 구조 ····· 27
[그림 4] 일반적인 프로젝트 파이낸싱 구조 ····· 46
[그림 5] 중앙 합동청사 7호관 정비사업 전경 ····· 57
[그림 6] Bilbao Ria 2000의 지분구조 ····· 62
[그림 7] Abandibarra 개발 ····· 63
[그림 8] Ametzola 개발 ····· 64
[그림 9] Barakaldo 개발 ····· 65
[그림 10] 남대문세무서 개발사업 위치도 ····· 75

제 1 장 서 론

제 1 절 연구배경과 목적

본 논문에서는 국유지 위탁개발사업 추진방식의 기법에 대해 살펴보면서 위탁개발사업으로 추진된 프로젝트의 효율성 부문에 대한 사후평가를 실시해 보고 이를 통해 사업 추진방식의 전반적인 문제점과 개선방안을 도출해 보고자 하였다.

과거에는 국가의 역할을 축소하고 시장의 확대를 강조하는 자유방임주의나 신자유주의적인 패러다임이 공공부문에 대한 주요 논리였다. 그러나 산업화와 자본주의가 성숙해짐에 따라 빈부격차, 경기침체, 실업문제 등 다양한 시장실패 문제가 나타났고 민주화에 따르는 복지수요 증가와 저출산·고령화 등이 심화되면서 시장논리로만 이를 극복할 수 없다는 것을 깨닫게 되었다. 따라서 최근에는 시장의 역할을 강조하던 기존 모델이 세계적인 금융위기를 초래하여 실패함에 따라 공공부문의 역할이 다시 강조되고 있는 것이 현실이다.

선진국들의 경우 공공부문 역할 중 가장 적극적인 활동이 드러나는 것이 도시재생[1]과 관련된 부분이다. 이미 산업화되고 선진화를 이룩한 국가들은 80% 이상의 사람들이 도시에 거주하고 있어 도시의 사회·경제적 경쟁력 강화가 곧 국가 경쟁력 강화라는 것을 인지하고 도시재생을 통한 해법 찾기에 혈안이 되어 있다고 해도 과언이 아니다.

이에 선진국들의 국유지 활용과 개발도 도시재생의 관점에서 이루어지고 있다. 선진국들의 도시재생사업[2]은 사업을 추진하는 특별 기구를 설

---

1) 한국자산관리공사(2011), KAMCO 성공스토리

2) 도시재생사업은 기존의 재건축 또는 재개발과 같이 하드웨어 중심의 단순

립하여 이루어진다. 민간의 아이디어와 자본을 도시재생사업에 끌어들여 국가의 모든 에너지가 국가가 처한 경제와 사회문제를 해결하는데 활용될 수 있도록 하는 것이다. 즉 선진국들은 국유지 개발을 도시재생사업의 선도 사업으로 활용하고 있는 것이다.

우리나라도 이미 선진국들이 경험했던 문제점들을 똑같이 겪고 있다. 경제개발을 이끌었던 산업시설들의 상당수가 중국이나 동남아와 같은 개도국으로 이전함에 따라 지역경제 침체가 발생했고, 경제구조가 서비스업과 지식기반 중심으로 변함에 따라 실업률 증가와 소득의 양극화 문제가 점진적으로 발생하고 있다. 소득의 양극화는 곧 지역의 양극화로 이어져 지방도시의 인구감소 및 구도심의 쇠퇴, 대규모 산업 유휴지가 발생하는 등 다양한 도시문제들을 양산한다.

이에 따라 정부는 토목사업과 부동산사업을 중심으로 하는 경기부양책을 통해 위기를 극복하고자 하였다. 대규모 SOC공사, 미분양 아파트의 매입, 구조조정으로 발생하는 기업토지의 매입 등으로 위기에 빠진 시장에 일시적인 수요자 역할을 해주고 신도시 건설, 재건축 및 재개발 등의 대규모 부동산사업을 통해 시장의 유동성 문제를 해결하려고 하였다.

하지만 대부분의 정책들이 일시적인 해법에 불과하며 시간이 지남에 따라 여러 가지 부작용을 낳고 있다. 특별히 정부가 1990년대 중반부터 확대한 민관(民官) 협력 SOC투자는 재정 지출의 과다한 발생을 초래하여 심각한 사회문제를 일으키고 있다. 이에 정부에서는 민간의 개발참여

공급확대정책이 아니라 기존의 도시를 사회·경제의 변화에 대응하는 구조로 전환하기 위해 소프트웨어와 하드웨어적인 방법 모두를 동원하는 근본적인 수요창출정책을 일컫는다. 도시재생사업은 경제구조의 변화에 따른 지식기반산업, 서비스산업의 니즈와 민주화의 발전에 따른 국민들 속에 잠재되어 있는 생활문화 및 복지의 니즈를 기반으로 새로운 수요를 창출하고 이 수요를 기반으로 새로운 시장을 생성하며 이를 수용하고 지원하기 위해 산업시대에 만들어진 도시구조를 글로벌 환경에 대응할 수 있는 도시구조로 변화시키는 일련의 작업이라고 할 수 있다.

를 유도하여 수익성을 극대화하고 재정위험을 낮추고자 하는 방향으로 부동산 개발사업을 적극 추진하였다. 민간투자 촉진을 위해 1999년부터는 BTO방식[3]이 그리고 2005년부터는 BTL방식[4]을 활용할 수 있도록 법제화하여 창의적이고 효율적인 SOC시설을 확충하고자 한 것이다.

그러나 시간이 경과할수록 BTL방식은 사업비용과 적정 가산율 산정에 있어서의 문제점 발생 및 수익률 저하[5]가 나타났고, BTO방식은 정보의 비대칭성으로 인해 대리인인 민간사업자 자신의 이익 극대화만을 추구하는 결과[6]를 초래하여 당초 목표와는 달리 정부재정에 상당한 부담을 가중시키고 있다.

따라서 정부에서는 재정에 부담을 주지 않으면서 국가의 사회·경제적 문제를 해결하기 위해 국유지 개발을 적극 활용하는 정책을 2004년 이후 추진하기 시작하였고 현재 관련 정책을 확대하고 있다. 국유지 개발은 1994년 정부의 국유재산 관리정책 기조가 종전의 유지·보존에서 확대·활용으로 바뀌면서 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 그러나 국유지 개발을 위해 도입한 신탁개발제도가 국유지 손실 가능성 및 사업성 저하 등으로 실적이 미미하자 정부에서는 개발 확대를 통한 재정수입 확충의 한

---

3) BTO(Build-Transfer-Operate:수익형 민간투자사업)방식은 민간사업자가 건설비용 등을 투자하고 소유권을 국가 등에 귀속시킨 후 다시 운영권을 위임받아 시설투자비를 회수하는 민간투자기법

4) 우리나라는 공공사업의 민간 투자유치 활성화를 위해 1994년 「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」의 제정 후 2005년 「사회기반시설에대한민간투자법」으로 법을 개정하고 경기부양 및 일자리 창출을 위해 BTL(Build-Transfer-Lease:임대형 민간투자사업)사업을 도입하였으며, BTL방식은 민간사업자가 건설비용 등을 투자하고 당해 시설이 완공되면 소유권을 정부에 양도하고 다시 관리운영권을 부여받아 일정기간 동안 임대하는 민간투자기법

5) 박진우, 전낙근, 김재준(2006), “BTL사업의 사업위험을 고려한 적정 가산수익률 결정모델에 관한 연구”, 대한건축학회, 제22권 제12호

6) 김상우(2006), “SOC 민간투자사업의 평가와 개선방안에 관한 연구”, 서울대 석사논문

방안으로서 국유재산 위탁관리기관을 통해 사업을 추진하는 위탁개발모델을 구축하였다. 이것이 2004년부터 정부에서 국유재산의 효율적 관리 및 국고수익증대를 위해 추진하고 있는 국유지 위탁개발사업이다.

2004년 12월 정부는 국유재산 관련 법령을 개정한 후 국유재산 위탁관리기관에서 국유지를 개발할 수 있는 법적인 근거를 마련하였고, 이 법을 근거로 위탁관리기관인 한국자산관리공사는 2005년부터 2011년까지 총 9건의 국유지 개발 시범사업을 추진하였다. 시범사업은 민관복합업무시설, 상업시설, 주거시설 등으로 그 용도를 점진적으로 확대하였다. 2011년에는 정부의 세종시 이전과 관련된 관사 신축사업에도 국유지 위탁개발모델을 적용하여 업무를 추진하고 있다.

그럼에도 불구하고 국유지 위탁개발정책이 본격적으로 추진된 이후 현재까지 7년이 경과하였지만 정책의 효과에 대한 분석이 상당히 미흡한 실정이다. 이는 활용방안과 실행전략에 대한 깊이 있는 논의가 진행된 적이 한 번도 없었고 정확한 정책평가 없이 공공사업을 지속시킴으로 해서 처음 정부가 고민한 사회·경제적 문제 등이 어떻게 해결되는지 가늠하기 쉽지 않다는 것을 의미한다. 따라서 이제는 객관적인 관점에서 국유지 위탁개발정책에 대한 제도상 문제점과 프로젝트의 효율성에 대한 정확한 분석이 필요한 시기라 사료된다.

정부가 국유지를 개발하는 목적은 첫째 재정수입 증대 등 재정 관리의 건전성을 꾀하고 둘째 공공시설 확보 등을 통해 공공의 편익성을 증진시키며 셋째 주변 환경 개선으로 지역발전에 기여하고 마지막으로 국가 행정목적의 필요성 충족에 기인한다.

재정 관리 측면에서 국유지 개발정책은 처음부터 재정에 부담을 주지 않는 방향으로 검토되어 사업이 추진되었다. 이는 국유지 개발[7]이 다양

7) 국유지 개발은 위탁개발, 신탁개발, 현물출자개발의 세 가지 방식이 있으며, 신탁개발은 수익성 부족의 문제점으로 현물출자개발은 SPC 투자지분에 대한 이해관계의 복잡성 등으로 추진이 되고 있지 않다. 상세한 사업구조 등은 본론에서 다루기로 한다.

한 추진방식이 있음에도 불구하고 위탁개발에 의해서만 사업화되어 정착되고 있다는 점에서 알 수 있다.

위탁개발 방식은 위탁관리기관[8]이 개발비를 부담하여 건축물 등을 축조한 후 국가에 소유권을 양도하고 국가는 일정기간 동안 위탁관리기관에 관리운영을 위탁하고, 위탁관리기관은 국가를 대리하여 임대사업을 수행하고 개발재산의 임대수입을 통해 위탁개발수수료(개발보수, 관리보수, 성과보수 및 개발원리금)를 지급받음으로써 개발비를 회수하는 구조이다. 따라서 위탁개발 방식은 기본적으로 BTL이나 BTO사업과 사업구조가 유사한 측면이 없지 않지만, 사업 시행자가 민간이 아닌 위탁관리기관인 공기업이 됨으로써 BTL 및 BTO사업의 문제점으로 지적된 정부의 직접적 재정부담 악화는 경감시킬 수 있다는 점이 확연히 다른 부분이라 할 수 있다.

그러나 국유지 위탁개발정책이 2005년부터 본격적으로 시행된 이후 지금까지 충분히 많은 사업이 진행되지 않아 정확한 사업 타당성 평가 기준이 없고, 사업의 효율성 관점에서 개발 후 정확한 평가를 한 번도 실시하지 못한 점 등을 감안해 볼 때 정부재정에 부담을 주지 않기 위해 도입한 위탁개발 방식이 재정에 어떤 영향을 끼치고 있는지는 유심히 살펴보아야 할 연구 과제이다. 위탁개발 방식의 구조상 위탁관리기관은 리스크 헤지를 위한 도관체 역할을 하고 있어 실물경기 악화에 따른 임대수입 감소가 나타날 경우 위탁관리기관의 부채비율 증가가 수반되어 궁극적으로 정부 재정정책에 부정적 영향을 끼칠 것으로 사료되는 바 이에 대한 정확한 검증이 필요한 것이다.

그리고 사회·경제적 문제를 해결하기 위해 추진된 개발사업이 사업 실현을 통해 그 변화가 어떻게 일어났는지 살펴보아야 한다. 인과관계에

8) 2004년 이후 위탁관리기관은 한국자산관리공사 및 한국토지공사 두 곳이었으나, 한국토지공사와 한국주택공사의 합병으로 한국토지공사는 위탁관리기관에서 해제되어 2011년 현재 한국자산관리공사만 위탁관리기관으로 지정되어 있다.

대한 사업의 정확한 평가를 위해 사업의 적절성, 효율성, 효과성 및 지속가능성 등을 살펴봐야 한다. 특히 효율성 부문은 사업 실행을 위해 투입물이 얼마나 경제적으로 사용되어 산출물 및 결과로 전환되었는가를 살펴보는 것으로서 사업평가의 수익적 관점에서 가장 중요한 요소라 할 수 있다. 효율성은 사업수지에 영향을 미치는 변수들이 얼마나 민감하게 반응하는지 평가해 봄으로써 정확하게 분석할 수 있다.

이에 본 논문에서는 국유지 위탁개발사업의 효율성과 관련하여 구체적인 프로젝트의 분석 결과를 통해 정확한 평가를 실시해 봄으로써 사업의 지속성 여부를 판단해 보고자 하였다.

본 논문은 국유지 개발정책에 있어 위탁관리기관인 공기업이 추진한 위탁개발 방식의 사후평가가 전무하다는 점에 착안하여 시작하였으므로 그와 관련된 최초의 사례 연구가 될 것이다.

2005년 이후 2011년까지 국유지 위탁개발모델에 대한 사후평가가 단 한 번도 실시된 적이 없었든 이유는 우선 국유재산 관리정책을 실행하는 위탁관리기관이 한국자산관리공사 한 곳이기 때문일 것이다. 정책을 집행하는 기관이 한 곳이라는 것은 독점적 지위를 이용해 시장정보를 스스로 왜곡시킬 가능성이 농후하다는 것을 의미한다. 또한 개발 후 재정수입이 증대될 것으로 예상되자 정부가 단순한 수입증가 비율만을 재정 관리의 건전성 잣대로 평가할 뿐 정확한 평가 지표를 가지고 있지 않다는 점도 사후평가 미실시의 또 다른 이유라 생각한다. 국유재산 관리 패러다임의 정책적 변화로 기조만 변하였을 뿐 정책 변화에 대한 피드백이나 효과 등 정확한 평가를 심도 있게 논의할 필요성을 느끼지 못한 것이다.

국유지 위탁개발 방식을 바라보는 한편에서는 개발 전·후의 단순한 임대수익 비교로 사업결과 달성의 효율성이 민간보다 우수하므로 국유지 위탁개발을 확대해야 한다고 주장하고, 다른 한편에서는 위탁관리기관의 부채비율 증가와 개발의 목적성 부분을 언급하며 개발확대를 재고해야 한다고 주장한다.

따라서 본 논문에서는 위탁개발 추진방식의 이러한 상반된 견해에 대해 사업현황, 제도의 검토 및 실증적 분석으로 정책의 정당성을 찾아보고자 하였다. 그리고 해외 국유지 개발 모델을 살펴보고 재정수입을 증대하면서 개발의 효율성과 효과성을 극대화 할 수 있는 사업 추진방식이 무엇인지 찾아보고자 하였다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

연구의 범위

본 논문은 앞서 제시한 연구 목적을 달성하기 위해 국유지 위탁개발 방식에 대한 효율성 즉 수익적 관점에서의 개발 전·후 분석에 연구의 비중을 둔다. 또한 재정수입의 실질 증대 규모 또한 평가의 중요한 요소로 살펴볼 것이다.

국유지 위탁개발사업은 국민의 세금과 국유지를 활용하는 사업이므로 공공성을 희생시키면서까지 수익성을 추구할 수는 없다. 따라서 사업평가에 있어 위탁개발사업이 아무리 많은 수익을 올린다고 해도 공공성을 배제한 채 수익성만으로 사업의 당위성을 논하기에는 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 민간에서 분석하고 있는 시장 데이터를 기준으로 사업의 경쟁력을 분석해 보는 것은 국유재산의 적극적 관리라는 사업의 목적을 얼마나 달성했는지 측정하고 평가할 수 있기 때문이다.

효율성을 평가하기 위한 지표로는 NPV와 IRR을 활용하고자 한다. 아울러 위탁관리기간 동안의 현금흐름을 바탕으로 시장상황 등의 변동과 관련된 변수들의 변화에 따른 민감도 또한 분석해 볼 예정이다.

사후평가를 위한 대상물건의 선정은 국유지 위탁개발사업에 대한 함축성을 모두 지닌 것으로 제한하였다. 국유지 개발은 도로, 항만, 교량 등

대규모 SOC사업에는 위탁관리기관의 업무 전문성 및 관련 법규의 미비로 추진되고 있지 않아, 본 논문에서 다루고 있는 사례는 2011년 말까지 개발이 완료된 총 9건의 프로젝트 중 2005년 국유지 위탁개발 시범사업으로 추진한 舊 남대문세무서 부지의 관상(官商)복합 오피스개발사업(이하 남대문세무서 개발사업)을 중심으로 연구 범위를 한정하였다.

사례 분석을 하나의 경우로 한정시킨 이유는 남대문세무서 개발사업을 제외한 나머지 사업은 사업비용과 물리적 규모가 작아 객관성을 확보할 수 있는 시장 데이터를 확보하기 어려운 근린생활시설이거나 다세대 주택 등이기 때문이다. 소규모 상가나 주택은 대부분 재산가액이 현저히 낮거나 임차인 구성이 다양하지 못해 민간과의 효율성 비교시 오히려 결과의 왜곡을 초래할 가능성이 크다.

남대문세무서 개발사업이 개발 완료된 물건 중 국유재산 재산가액이 가장 많이 증가(약 3.5배)하였고, 대부수익 또한 연간 51억원으로 가장 많으며, 아울러 시장가치 또한 1,395억원을 호가함으로써 그 규모와 성격상 국유지 위탁개발사업을 가장 잘 보여줄 수 있다고 판단하였기 때문이다. 무엇보다 남대문세무서 개발사업의 경우 현재 동 빌딩을 세무서와 민간이 함께 사용하고 있어 재정부담 영향과 수익성 검토를 통한 민감도 분석시 민간과의 비교가 용이하다는 점도 연구 범위를 한정하는데 중요한 원인이 되었다.

<표 1> 국유지 위탁개발사업 현황

(단위:억원)

소 재 지	개 발 효 과					준공
	재산가액		임대수익		시장가치	
	개발前	개발後	개발前	개발後		
①서울시 중구 저동(세무서)	267	928	-	51	1,395	'08.07
②서울시 금천구 가산동(상가)	10	12	0.1	1.8	20	'05.12
③대전시 서구 월평동(통계센터)	416	1,187	-	1.8	1,187	'09.08
④경기 성남시 수정구(상가)	24	32	0.8	2.7	47	'07.07
⑤경기 시흥시 정왕동(상가)	8	15	0.2	0.9	18	'07.07
⑥서울시 강남구 논현동(주택)	17	31	0.5	1.9	52	'08.06
⑦서울시 강남구 논현동(주택)	17	26	0.5	1.2	44	'08.06
⑧서울시 강남구 대치동(주택)	10	20	0.2	1.4	44	'08.11
⑨서울시 성북구 정릉동(주택)	6	16	-	0.5	20	'08.05
계	775	2,267	2.3	63.2	2,827	

* 자료 : 기획재정부(2011) 국유재산 업무편람

연구 방법

사업평가는 정책평가와 유사한 개념으로 사용되긴 하지만 사업평가에 있어 사업은 정책집행을 위한 구체화된 정책수단인 경우가 대부분이며 경우에 따라 하위수준의 정책과 거의 동일[9]하게 정의된다. 그리고 OECD에서는 사업평가를 “특정사업의 중요한 제반 측면과 그 가치를 체계적이고 분석적으로 평가하고 평가결과의 신뢰성과 유용성을 추구하는 것”이라고 정의하였고, 사업이란 원하는 정책목표를 달성하기 위해 구체적인 일정을 가지고 정책이 실현되도록 정부예산을 투입하는 일련의 활동으로 보았다. 또한 평가는 사업이나 정책 개선을 위해 체계적인 기준을 가지고 분석하는 것이라고 설명하고 있다.

사업평가는 일반적으로 사전평가, 과정평가, 사후평가로 구분되며, 본 연구는 국유지 개발 전·후의 효율성 비교를 중점적으로 분석할 것이므로 사업평가 중 사후평가에 해당된다. 본 논문의 사후평가에서 주로 다루어질 사업의 효율성 부분은 수익성과 직결되는 것으로서 효율성 측면의 사업성 검토는 곧 프로젝트의 수익성 및 재정수입 증대 효과에 영향을 미칠 수 있는 인자가 무엇인지 분석해 보는 것이다.

사업의 효율성 관점에서 재무적 타당성을 평가하기 위해서는 다양한 측정수단들을 활용할 수 있다. 예를 들어 과거에는 회수기간법 및 회계적 이익률법을 사용하였다. 그러나 이런 방법은 화폐의 시간가치(Value For Money, VFM)를 무시하는 단점 때문에 요즘은 미래가치에 할인율을 적용하여 미래에 기대되는 현금흐름을 현재가치로 평가한 현금흐름할인법(Discounted Cash Flow, DCF)을 많이 사용한다. DCF법에는 내부수익률(Internal Rate of Return, IRR)과 순현재가치(Net Present Value, NPV) 등이 사용되고, 국유지 위탁개발 방식의 경우에도 정부로부터 사업을 승인받을 때 IRR 및 NPV를 활용한 사업의 경제적 타당성을 분석

9) 정정길(1998), 정책학원론, 대명출판사

하고 있다.

그러므로 본 논문에서도 효율성 관점의 사후평가를 위한 개발 전·후의 비교대상 분석방법은 DCF법의 IRR 및 NPV분석을 사용할 것이다. IRR과 NPV분석은 모두 화폐의 시간가치를 고려하고 있지만 IRR이 NPV를 0으로 만드는 할인율인 관계로 값이 한 개 이상일 수 있다는 점 때문에 평가에 있어서는 NPV방식이 더 유용하고 합리적이라 할 수 있다. 본 논문에서는 투자자인 위탁관리기관의 입장에서 수익성을 분석하는 방식을 취하고 있으므로 두 가지 방식 모두를 활용할 것이며, 또한 가정과 조건 변화에 대한 민감도 분석도 실시해 보고자 한다. 민감도 분석은 하나의 변수를 제외한 모든 변수들을 동결시켜 놓고 하나의 변수가 변할 때 추정된 NPV가 얼마나 민감하게 변하는가를 살펴보는 것이다. 즉 프로젝트의 현금흐름에 영향을 줄 수 있는 제반 위험변수들의 변동에 의해 당해 사업의 경제적 타당성이 어떠한 영향을 받게 되는지 쉽게 파악할 수 있다. 그리고 분석을 통해 프로젝트 성공여부에 장애가 되는 위험요소를 찾아낼 수 있고 이러한 위험요소를 분산하기 위한 정보도 제공할 수 있다. 만약 어떤 요소의 추정치가 조금 변할 때 NPV가 매우 민감하게 변한다면 그 요소와 관련된 예측위험은 매우 높다는 것을 의미하고 지속적인 관리가 필요하다는 것을 암시한다.

위탁관리사업의 경제적 타당성 분석시에는 임대료, 관리비, 유휴자금 운용수익률, 이자율, 공실률, 물가상승률 등의 기본 전제조건의 변동 여부가 프로젝트의 수익성 여부를 가늠할 수 있는 중요한 변수로 인식된다. 따라서 수익적 관점의 사후평가를 위한 개발 전·후의 비교대상 분석에 있어 가장 중요한 지표는 임대료, 자금운용, 물가상승률 등의 수익적 측면과 관리비, 이자비용, 공실률 등과 관련된 비용적 측면에서 전제조건의 변동성이 될 것이다.

국유지 개발과 관련된 문헌조사는 해외의 경우 주로 관련기관 홈페이지 자료를 참고하고 국내는 관련 연구자료 및 논문이 거의 없는 관계로

기획재정부 및 한국자산관리공사가 발간한 국유재산 현황 자료 및 개발업무 매뉴얼을 토대로 살펴보았고, 위탁개발사업 구조와 방식과의 비교를 위한 프로젝트 파이낸싱 관련 자료는 국내외 논문 및 연구자료, 그리고 관련 전문서적 등을 통해 조사하였다.

남대문세무서 개발사업 사례 분석을 위한 기초 자료는 국세청과 남대문세무서로부터 도움을 받았고 위탁관리기관의 개발승인문서를 참고하였으며, 민감도 분석을 위한 오피스시장 조사 자료는 한국감정원과 민간[10]에서 발간한 분기별 오피스현황 자료가 많은 도움이 되었다.

10) 신영 Asset, BHP Korea, SIPM의 분기별 오피스마켓 보고서 등

제 2 장 선행연구 고찰 및 이론적 논의

제 1 절 선행연구 고찰

1. 국유지 개발에 대한 선행연구

국유지 위탁개발사업은 정책이 도입된 후 2005년부터 2011년까지 7년 정도밖에 지나지 않아 개발사업에 대한 선행연구가 양(量)적으로 충분치 못한 것이 사실이며, 수익적·재무적 관점의 프로젝트 효율성과 관련된 사후평가에 대한 고찰은 전무한 편이다. 앞서 언급한 바와 같이 그동안 사업평가 및 선행연구가 제대로 이루어지지 않은 근본적인 이유는 정부의 정책 추진에 대한 착오나 오류가 외부로 유출되기 꺼려하는 공무원들의 태도와, 정책을 추진하는 독점적 공기업이 시장지배력을 확대하여 자기에게만 유리하게 하고자 하는 기업정신이 일치하였기 때문이라고 생각한다.

고경훈(2010)은 국유지 위탁개발사업 현황에 대해 간단히 소개하고 위탁개발에 대한 체계적인 전략 수립의 필요성과 민간자본의 유치를 통한 민관합동방식의 다양한 사업방식을 제안하였다. 조성각(2007)은 국유재산의 활용도 제고 방안에 관한 연구에서 2005년 이후 위탁관리기관이 추진한 국유지 위탁개발사업의 사례 및 위탁개발 방식에 관해 간략하게 설명하고 국유재산의 전반적인 관리 효율성 증진을 위한 방안을 검토하였다. 남룡(2007)은 국유지 위탁개발사업의 한계점에 대해 분석하면서 국유지 개발에 BTL방식을 도입하여 개발해 보자는 제안을 하였다.

지금까지 연구된 대부분의 국유지 개발 관련 자료를 분석한 결과 문제점으로 지적할 수 있는 것은 첫째 국유재산 총괄청인 기획재정부 또는

위탁관리기관인 한국자산관리공사에서 제공한 자료가 아닌 이상 연구자들이 자료수집의 어려움으로 인해 정확한 사실이 아닌 부분을 논문이나 연구에 반영하였다는 점이다. 예를 들어 국유재산과 공유재산을 혼돈하여 국유재산 개발 사례에 공유재산 개발 실적을 기재하거나 사실관계의 정확성을 검증하지 못해 국유지 개발 구조를 부동산 신탁개발로 오인하여 연구한 것 등이다. 둘째 대부분의 선행연구가 이제 도입된 위탁개발 방식의 소개에 그쳤고 구체적인 사업평가를 실시해 보지 않았음에도 불구하고 사업을 아주 긍정적으로 평가하고 있다는 점이다. 마지막으로 기존의 선행 연구는 실무적인 부분을 제외한 국유재산법 등 관련 법 체계 위주로만 서술되고 있어 실무와 관련된 직접적인 연구내용이 부실하다는 비판을 받을 소지가 있다. 국유재산 관리는 현장업무의 프로세스별 세분화 및 표준화를 통해 그 역할과 책임이 정립되어 있어 업무 매뉴얼을 정확히 이해할 필요성이 있다. 그럼에도 불구하고 업무수행 프로세스 개선 방안 등을 단순한 법체계 위주로 검토한다는 것은 연구의 개선이 필요한 부분이라고 생각되며, 국민과 유관기관 등 이해관계자의 공통 지향점을 명확하게 설정하여 외부와의 업무수행 체계를 합리적으로 디자인할 필요성이 있다.

2. 민관합동(民官合同) 개발사업에 대한 선행연구

국유지 개발사업은 민간자본을 활용하여 공익과 사익의 조화를 이루면서 궁극적으로 국가 생산성 향상에 기여할 수 있도록 프로그램화 된다. 따라서 국유지 개발사업의 이해를 위해 민관합동 개발사업의 이해는 필수적이라 할 수 있다.

민관합동 개발사업의 경우 지금까지 도시계획이나 건축학적 측면에서 복합개발형태가 가지는 사례연구나 지역개발 또는 도시개발의 민간참여 활성화를 위한 프로젝트 파이낸싱 기법의 다양한 제안 등이 보편적으로

연구되었다. 그리고 도로, 철도, 항만 등의 SOC사업 외에도 박물관, 기숙사, 사회복지시설 및 군 관련 시설 개발과 관련하여 프로젝트 파이낸싱 기법 변경을 통한 수익성 개선 방안을 재무적 사후평가와 연관하여 연구한 결과가 점진적으로 이루어지고 있다.

이현석 등(2008)은 민관합동 개발사업의 정의와 각 주체별 역할 및 문제점을 지적하고 특별히 재무적 투자자의 입장에서 수익성 개선방안을 제시하였으며, 전수현 등(2007)은 복합용도 개발사업(Mixed-Use Development, MUD)에서 나타나는 프로젝트 파이낸싱 기법의 문제점과 한계에 대해 살펴보면서 재무적 투자자의 역할을 제고하는 연구를 진행하였다. 그리고 송영석(2006)은 투자금 회수가 장기로 발생하는 프로젝트 파이낸싱의 특징상 리츠(REITs), 부동산펀드(REF), 자산담보부증권(ABS) 등 부동산 간접상품의 적극적인 활용방안을 제시하였다.

심교언 등(2008)은 복합개발공모의 공모특성 및 당선작 특성분석을 통해 각 공모사업의 대상지역, 사업지의 개발방식, 사업규모 및 공모지침에 대한 소개와 선정된 건설사를 중심으로 컨소시엄의 구성과 임차인 구성 측면에서 각자의 역할에 대해 분석하였다. 그리고 오동훈(2008)은 신도시 중심상업지 개발형 PF공모 지침서상의 항목별 비교 검토로 각 항목별 배점기준에 대한 차별성 및 성향분석을 실시하였다. 김영상(2008)은 공공·민간합동형 PF사업의 개념검토 및 활성화 방안에 관한 연구에서 주로 재무적 투자자의 역할을 제고하는 측면을 제언하였다.

곽수남 등(2009)은 BTL+BTO 혼합방식을 통한 재무적 타당성 향상방안을 연구하여 BTL사업의 수익성 저하에 따른 약점을 보완하고자 하는 방안을 제시하였다. 또한 제시 방안을 토대로 군인 관사사업에 이를 적용한 재무적 사후평가를 연구하여 제시방안의 타당성을 입증하였다.

호주 PWC에서 근무하는 Darwin Grimsey는 남호주대학의 Mervin K. Lewis 등(2002)과의 공동연구에서 대규모 투자가 동반되는 민관협력 개발사업에서의 사업 주체별 리스크 인자를 분석하고 투자자 입장에서의

사후평가를 통해 최적의 사업 타당성 방안으로 화폐의 시간가치와 리스크 분담 방식의 중요성을 강조한 결과를 발표하였다.

Li Bing 등(2004)은 영국의 PPP/PFI 프로젝트에 대한 설문조사를 통해 민간부문의 리스크 인자를 도출하고 설문결과에 따른 리스크별 중요도를 감안하여 리스크 인자를 재분류해 보았고, 프로젝트 성공을 위해 공공부문의 정치적 리스크 극복이 가장 중요한 요소임을 주장하였다.

이상의 연구들을 종합해 본다면 민관합동 개발사업에서는 사업에 대한 정확한 평가 후 리스크 인자에 대해 구체적으로 검증해 보면서 이에 따른 개발사업의 문제점과 발전방향에 대해 체계적인 연구가 진행되고 있음을 알 수 있다. 따라서 국유지 위탁개발사업에서도 정확한 평가를 통한 개발사업 본연의 목적성 실현 여부를 살펴보고 이에 대한 연구가 점진적으로 진행될 필요성이 있다.

제 2 절 이론적 논의

1. 국유지 개발 개괄

1-1. 국유지 개발사업 현황

국유재산의 기능과 관리

국유재산은 국민생활과 밀접한 관계를 갖고 있으며, 민간 경제주체가 제공하지 못하는 여러 가지 대국민 편익을 제공하고 있다. 예를 들어 도로, 하천, 공항 등 사회간접자본시설의 일부 공급과 국립공원, 주민센터와 같은 생활편의시설 등의 조성을 통한 쾌적한 환경을 제공하고 있는

것이다. 그리고 미래 토지수요에 대비한 토지은행 역할의 기능도 가지고 있다.

<표 2> 국유재산의 기능

구 분	내 용
공공재 기능	도로, 하천, 항만 등의 SOC시설 제공
재해방지 기능	조림 및 댐 건설 등을 통한 홍수와 가뭄 예방
환경재 기능	국립공원, 도시공원 등의 조성을 통한 쾌적한 생활환경 제공
재정수익 기능	사용·수익 허가, 임대(대부) 및 매각을 통해 국가재정수익 창출
토지비축 기능	미래의 행정수요에 대비한 토지은행 역할

* 자료 : 기획재정부(2008) 국유재산 현황

우리나라의 국유재산 관리는 해방 이후 1976년까지는 부족한 세수를 충당하기 위해 적극적인 국유재산 매각정책을 추진한 반면 1977년부터는 국부감소 방지를 위해 국유재산의 유지·보존 정책 기조를 유지하여 왔고, 1994년부터는 확대·활용 정책으로 변환하여 국유재산의 활용도 제고를 위해 노력하여 왔다. 이를 위한 일환으로 정부에서는 2004년 국유재산법을 개정하여 국유지를 개발하는 정책을 적극 펴고 있으며, 개발을 통해 재정 관리의 건전성 과 공공의 편익성 그리고 지역발전 기여에 도모하는 역할을 하고자 한다.

선진국에서는 경기가 쇠퇴하면 토지의 상품화나 자본화에 기반을 둔 부양책보다는 도시의 재생 즉 토지 및 부동산이 본래의 기능인 생산 및 생활공간으로서 활용될 수 있도록 하고 이를 기반으로 도시경쟁력을 강

화하고 나아가 국가경쟁력을 향상시켜가는 방안을 추진하고 있다. 따라서 정부가 주도적으로 국유지 개발을 도시재생 프로그램과 연계한 정책을 추진하고 있으며, 각종 경제 및 사회문제 해결에 적극적으로 대처해 나가고 있다.

우리나라도 이러한 세계적인 흐름에 발맞추어 국유지 관리정책을 소극적에서 적극적으로 바꾸고 일정기간 계속 대부되지 않는 국유지는 적극 매각하고 관리중인 국유지는 최유효활용(Highest and Best Use, HABU) 방안을 강구하기 위해 노력하고 있다.

국유지 개발사업 추진 배경

국유지 관리가 소극적에서 적극적인 형태를 띠고 선진국들이 추구하는 관리 형태로 변화함에 따라 우리 정부도 국유지 개발사업을 국가가 당면한 사회·경제적 변화에 신속히 대응할 수 있는 정책적 도구로 활용[11]하고자 하였다.

국유재산법에는 국유지의 개발은 재정 관리의 건전성, 공공의 편익성, 지역발전 기여도, 그 밖에 국가가 행정목적 달성을 위해 필요한 목적으로 개발하여 대부 또는 분양할 수 있도록 명시하였다. 우리나라의 국유지 개발사업은 2004년 국유재산법이 개정되어 위탁관리기관이 국유지를 개발할 수 있는 법적 근거가 마련되면서 본격적으로 추진되었다. 위탁관리기관인 한국자산관리공사는 2005년부터 입지조건이 양호하고 수익 창출이 가능한 국유지를 선정하여 오피스, 근린생활시설, 정부복합청사, 다세대주택 등 다양한 용도의 국유지 개발사업을 시범적으로 추진한 바 있으며 2011년까지 총 9건의 개발사업이 완료되었다.

---

11) 기획재정부(2006), (업무편람)국유지 위탁개발

<표 3> 국유지 개발사업 추진경과

구 분	내 용
2004.12.31	국유재산법 개정
2005.04.01	정부 경제정책조정회의 시범추진사업 3건 선정
2005.08.05	제1호 시범사업 기재부 승인(남대문세무서 오피스 개발)
2005.09.09	제2호 시범사업 기재부 승인(서울 가산동 근생 개발)
2005.12.05	제3호 시범사업 기재부 승인(대전 정부통계센터 개발)
2006.06.30	경기 성남시 수진동 근생 등 2건 시범사업 기재부 승인
2007.02.27	서울 논현동 상가주택 등 4건 시범사업 기재부 승인
2008.07.14	제1호 시범사업 준공(남대문세무서 개발사업)

1-2. 국유지 개발사업 방식

국유지를 개발할 수 있는 방식은 국유재산법에 의한 위탁개발과 신탁개발, 그리고 국유재산의 현물출자에 관한 법에 따른 현물출자개발의 세 가지가 있다. 2005년부터 2011년까지 국유지는 위탁개발 방식에 의해서만 개발되고 신탁개발이나 현물출자에 의한 개발은 추진된 적이 없다. 이는 앞서 1장에서 간략히 설명한 바와 같이 신탁개발의 경우 국유지 개발 후 소유권이 민간으로 이양됨으로 해서 국유지 손실 가능에 따른 관리의 문제점과 조달비용 과다로 인한 사업성 문제로 정부에서 사업승인을 해 주지 않았기 때문이다. 현물출자개발의 경우에는 상당규모의 토지가 정부로부터 제공되어야 민간에서 수익성 있는 사업이 추진될 수 있으나, 정부는 국유지 관리기능 중 하나인 토지비축의 사유를 들어 보유중인 대규모 비축 토지를 개발시장에 내놓지 않아 사실 민간에서는 정부의 비축 토지 현황도 정확히 파악하기 힘든 게 현실이다.

따라서 아래에서 다루고 있는 국유지 개발사업 방식은 관련법에 따라 사업구조를 재정립한 것으로 현재 사업이 진행 중인 위탁개발 방식과 신탁개발 및 현물출자개발 방식의 구조를 각각 비교 설명한 것이다.

위탁개발 방식

정부는 국유지 신탁개발 방식에 의한 사업이 부산지방조달청사 복합개발 단 한건에 불과하고 더 이상 금융비용 과다 문제로 사업이 추진되지 않아 국유지 확대·활용 정책의 실효성 문제가 대두되자, 2004년 말 국유재산법을 개정하여 위탁관리기관이 국유지를 개발할 수 있는 법적 근거[12]를 마련하였다.

위탁개발 방식은 국유재산을 관리하고 있는 위탁관리기관이 총괄청인 기획재정부의 승인을 얻어 위탁받은 토지에 위탁관리기관에서 자금을 조달하여 시설물 등을 축조한 후 준공과 동시에 소유권을 국가에 귀속하고 30년 이내의 일정기간동안 위탁관리기관이 국가를 대리하여 임대사업을 수행하면서 임대수입 및 개발에 따른 모든 수입은 국가에 귀속하는 방식이다. 이 과정에서 위탁관리기관은 국가로부터 개발 및 관리에 따른 보수를 받게 된다. 보수는 개발보수, 관리보수, 성과보수가 있으며, 개발보수는 개발업무를 수행하고 개발위험부담에 대한 대가로서 총 건축원가의

---

12) 2009.1.30 국유재산법 전면 개정으로 위탁개발 조항이 관련법에 신설

국유재산법 제59조(위탁개발)

① 제42조제1항과 제3항에 따라 관리·처분에 관한 사무를 위탁받은 자(이하 이 조에서 “수탁자”라 한다)는 위탁재산을 개발할 수 있다.

② 수탁자가 제1항에 따라 개발하려는 경우에는 위탁기간, 위탁보수, 자금차입의 한도, 시설물의 용도 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 총괄청이나 관리청의 승인을 받아야 한다. 승인받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

③ 관리청이 제2항에 따라 개발을 승인하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 총괄청과 협의하여야 한다. 협의된 사항 중 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

④ 제1항에 따른 위탁개발로 발생한 수익의 국가귀속방법, 그밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 제1항에 따라 개발한 재산의 대부·분양·관리의 방법은 제43조·제44조·제46조 및 제47조에도 불구하고 수탁자가 총괄청이나 관리청과 협의하여 정할 수 있다.

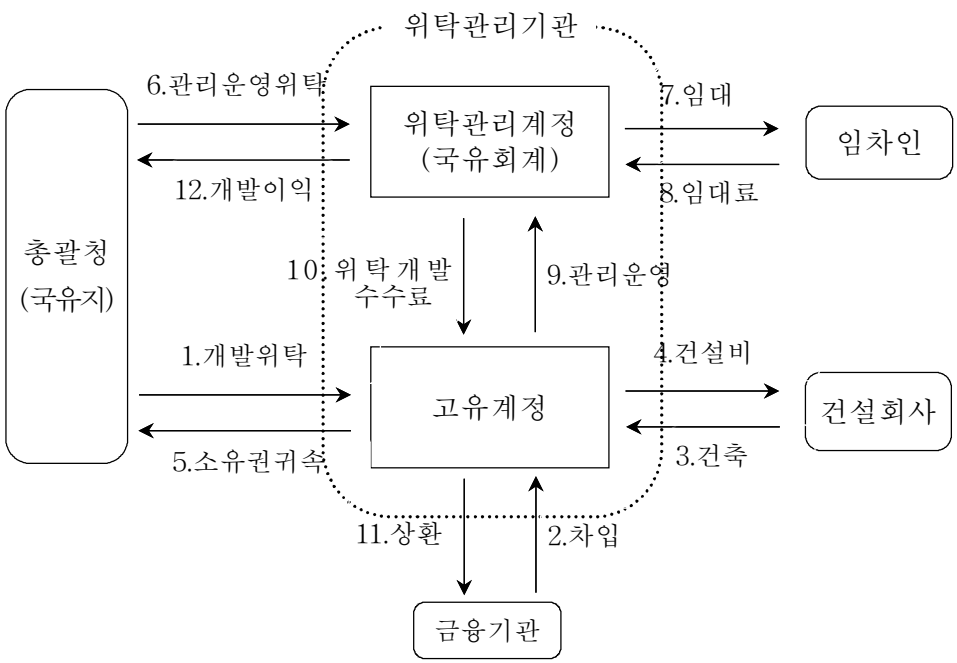
3% 이내로 사업의 준공시점에 지급받고, 관리보수는 임대·재산관리에 따른 대가로서 재산가격의 0.5% 내외로 위탁기간동안 매년 지급받게 된다. 성과보수는 사업계획서에서 정한 위탁기간 내 개발비용을 상환하고 초과수익이 발생한 경우 초과수익의 50% 범위 내에서 총괄청과 협의하여 수취할 수 있다. 위탁개발 방식에 따라 위탁관리기관은 국가를 대리하여 사업을 수행할 뿐이고, 개발재산으로 창출되는 전체 수입에서 개발원리금과 위탁관리기관 보수를 제외한 나머지 수입에 대한 모든 권리는 국가에 귀속된다.

위탁개발 방식의 위험 분담과 관련해서는 준공시점을 기준으로 준공 이전에 발생하는 인허가 및 공사위험 등은 위탁관리기관이 책임지고, 준공 이후에 발생하는 시장위험, 금융위험 등은 국가가 부담하도록 되어 있다. 준공 전 발생할 수 있는 공사위험은 완공이 지연되거나 시공사의 부도 등으로 공사를 더 이상 지속할 수 없는 경우를 말하고, 준공 후 시장위험은 공실률의 증가로 수익이 미달하는 상황, 금융위험은 금리 상승 등으로 개발비용의 원리금 상환이 곤란해지는 경우 등을 말한다. 금리 상승과 경기 악화에 따른 공실 증가로 최초 정한 위탁기간 내 개발원리금 상환이 어려울 경우 총괄청은 위탁기간을 연장할 수 있는 조건을 달아 위탁관리기관의 사업위험을 다소 낮춰줄 수 있다.

위탁개발 방식의 장점은 공기업인 위탁관리기관이 자금을 조달하기 때문에 상대적으로 낮은 금리로 자금조달이 가능하다는 것이다. 그리고 통상 짧게는 3년에서 길게는 10년 내 목표수익을 달성해야 하는 신탁개발의 특성과는 달리 위탁관리기관인 공기업이 30년이라는 장기간에 걸쳐 관리·운영하여 사업의 개발비용을 상환 받는 구조로 신탁개발보다는 안정적인 사업구조를 가지고 있다. 그러나 위탁관리기관의 관점에서 30년 동안 개발원리금을 관리하여야 하는 리스크와 지속적인 투자비용 회수를 위해 민간시장의 임대료 수준과 유사한 임대료를 계속 수취하여야 하는 점은 단점으로 지적할 수 있다.

위탁개발 방식은 앞서 언급한 바와 같이 위탁관리기관이 직접 금융기관으로부터 자금을 차입하여 사업을 시행한다. 위탁관리기관은 사업성을 검토한 후 해당 토지의 개발을 위해 필요한 건축비용을 추정하여 자금을 조달한다. 지금까지 개발이 완료된 국유지는 위탁관리기관의 한도대출 형식으로 자금을 조달하여 사업비용을 충당하고 있어 대규모 사업 또는 다수의 사업이 진행되는 경우 위탁관리기관의 부채 과다 문제를 초래할 수 있다. 또한 개발사업 일부가 부실화될 경우 진행하는 다른 사업에도 직접적인 영향을 미칠 수밖에 없어 앞서 살펴본 프로젝트 파이낸싱의 구조와는 근원적으로 다른 사업구조를 가지고 있다.

<그림 1> 국유지 위탁개발 구조



신탁개발 방식

국유지 신탁개발[13] 방식은 1994년 국유재산 관리가 활용·확대정책으로 변경되면서 신설된 제도로서 신탁개발의 위탁자인 국가는 국유지를 제공하고 수탁자인 부동산 신탁회사가 자금을 조달하여 개발한 후 임대 또는 분양을 통해 사업이익을 수취하는 구조이다. 신탁개발은 개발기간동안 토지의 소유권이 신탁기관에 이전되어 모든 개발행위가 신탁기관에 의해 이루어지고 신탁기간 종료 시 토지와 건물, 신탁수익은 국가에 귀속된다.

수탁자인 부동산 신탁회사는 수익금 중에서 이자비용, 관리비용 등을 공제하고 얻은 수익금에서 신탁수수료를 공제한 후 위탁자인 국가에 남은 수익금을 배당하게 된다. 즉 신탁회사는 정부가 원하는 개발방식에 따라 토지를 가장 효율적으로 이용할 수 있는 계획을 작성한 뒤 필요한 소요자금 조달지원, 공사발주, 분양 및 임대, 관리·운영을 대신하는 역할을 수행한다.

신탁개발 방식의 장점은 국가입장에서 개발사업이 용이하다는 점을 들 수 있다. 국가는 신탁개발 방식을 결정하고 사업시행자를 선정하면 사업시행자인 신탁회사가 개발자금을 조달하고 사업 완료시까지 전 과정을 책임지고 진행하기 때문에 국가는 별다른 조직과 인력의 낭비 없이 사업을 완수할 수 있다. 또한 국가의 비용부담 없이 개발이 가능하다는 점도

---

13) 국유재산법 신탁개발 조항

국유재산법 제58조(신탁개발)

① 일반재산은 대통령령으로 정하는 바에 따라 부동산신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁하여 개발할 수 있다.

② 관리청이 제1항에 따라 개발하려는 경우에는 신탁업자의 선정, 신탁기간, 신탁보수, 자금차입의 한도, 시설물의 용도 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 총괄청과 협의하여야 한다. 협의된 사항 중 대통령령으로 정하는 중요사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

③ 제42조제1항에 따라 관리·처분에 관한 사무를 위임·위탁받은 자가 제1항에 따라 개발하려는 경우에는 신탁업자의 선정, 신탁기간, 신탁보수, 자금차입의 한도, 시설물의 용도 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 총괄청의 승인을 받아야 한다. 승인받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

④ 제1항에 따른 신탁으로 발생한 수익의 국가귀속방법, 그밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

매력적인 요소다. 신탁계약 이후 국가는 국유지를 제공하는 것 외 별다른 재정지출이 없으며, 부동산 신탁회사에서 개발자금을 조달하기 때문에 국가는 개발 완료 후 관련 제비용을 정산하고 수익을 가질 수 있다.

이러한 장점에도 불구하고 신탁개발 방식으로 국유지가 개발된 사례는 부산지방조달청사 복합개발 단 한 건에 불과하다. 따라서 신탁개발 방식은 정부의 국유지 개발 활성화 정책에는 전혀 기여하지 못했다.

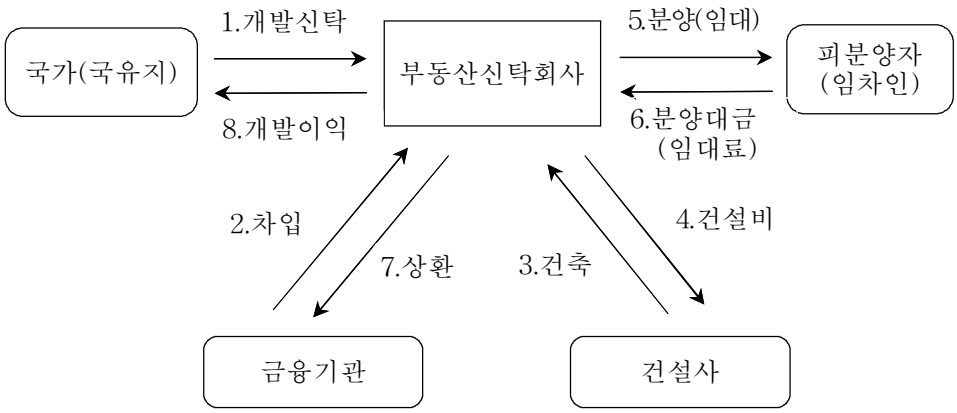
그 이유는 먼저 개발에 있어 우선적으로 고려되어지는 개발 후 잔존이익 배당에 있어 정부의 수익성이 좋지 않다는 점이다. 보통 부동산 신탁회사가 금융기관에서 조달하는 개발자금의 조달금리가 상당히 높아[14] 차입금과 이자비용 및 신탁수수료를 공제한 후 국가에 배당할 수 있는 잔존이익은 크지 않기 때문에 정부에서 신탁개발을 권장할 유인을 찾기 힘들다는 것이다.

또한 신탁개발을 통해 수익성을 창출할 만한 대규모 국유지가 많지 않다는 점도 문제점이 될 수 있다. 비축 토지를 제외한 대부분의 국유지는 소규모이고 활용도가 낮은 지역에 산재하기 때문에 개발이 여의치 않다.

그리고 국가의 위험회피 성향으로 사업진행 여부가 다소 불투명하고 추진시까지 오랜 기간이 소요된다는 점도 신탁개발을 할 수 없게 만드는 요소 중의 하나이다. 신탁개발사업이 실패할 경우 공무원의 책임문제가 대두될 가능성이 높아 공무원이 사업추진을 신속하게 진행시키지 않는 도덕적 해이의 가능성이 항상 상존하기 때문이다.

14) 국가가 채권 등을 이용하여 자금을 조달할 때 금리는 5~6%에 불과하지만, 신탁회사가 자금을 조달할 경우 9~10%에 달함.

<그림 2> 국유지 신탁개발 구조



현물출자개발 방식

정부는 2005년“국유재산의현물출자에관한법률및시행령”을 개정하여 민관합동법인(Special Purpose Company, SPC) 설립을 통한 국유지 개발이 가능하도록 명시하였다. 그러나 2009년 1월 국유재산법 전면 개정시 현물출자 관련 법령이 폐지[15]되어 현재는 현물출자를 통한 국유지 개발은 불가능하게 되었다.

현물출자를 통한 국유지 개발방식은 국가가 국유재산인 토지를 현물출자하고 민간이 자금을 출자하여 프로젝트를 위한 SPC를 설립한 뒤 국유

15) 폐지된 국유재산의 현물출자에 관한 법률 조항
국유재산의 현물출자에 관한 법률 시행령 제2조 제1항 57호
57. 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 ‘상법’상의 주식회사
가. 정부가 법 제2조제2항제1호의 규정에 따른 재산(토지와 그 정착물에 한한다)을 현물출자하고, 정부 외의 자가 금전 그 밖의 재산을 출자할 것
나. 가목의 규정에 따라 출자된 토지에 건물 그 밖의 시설물을 축·개조한 후 그 토지와 건물 그 밖에 시설물을 임대·운영하거나 분양하여 발생하는 수익을 정부 및 정부이외의 자에게 그 지분비율에 따라 배당하는 것을 설립목적으로 할 것

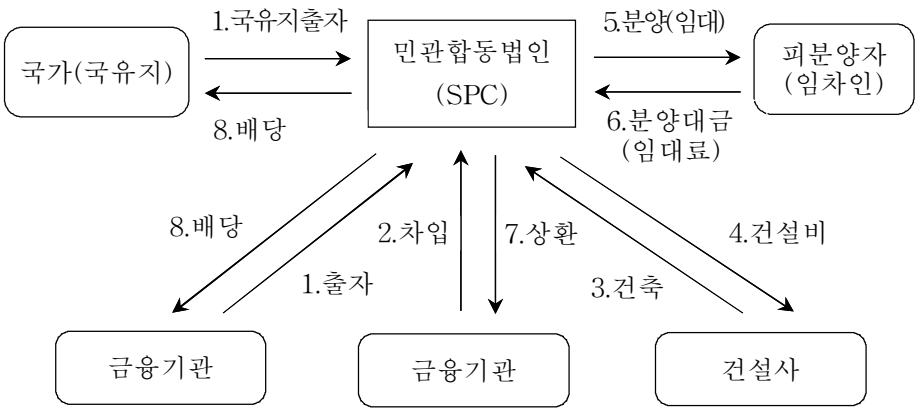
지 개발 후 SPC가 시설물을 임대·운영하거나 분양하여 발생하는 수익을 정부 및 정부이외의 자에게 그 투자비율에 따라 배당하게 된다.

현물출자에 의한 국유지 개발방식은 하나의 SPC가 다수의 개발사업을 동시에 수행하는 방법과 사업별로 다수의 SPC를 설립하는 방법 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 전자의 장점은 SPC를 운영하는 자산관리회사(Asset Management Company, AMC)가 체계적인 조직을 갖추고 개발사업 및 관리·운영을 효율적으로 수행할 수 있어 전문화된 개발이 가능하다는 것이고, 후자는 사업별 손실 전가가 불가능하여 리스크 관리가 용이하다는 것이다.

현물출자개발 방식의 가장 큰 장점은 민관합동개발을 통해 민간자본을 국유지 개발에 적극 유치하고 민간의 창의적인 개발아이디어를 도출할 수 있다는 점이다. 국유지 개발이 위탁개발에만 의존할 경우 위탁관리기관의 부채비율이 증가하여 실질적으로 1,000억원 이상의 대규모 개발사업이나 사업비 합계가 1,000억원이 넘는 다수의 국유지 개발을 동시에 진행하기란 쉽지 않다. 따라서 이런 경우 현물출자를 통한 SPC를 활용하여 부외금융 구조를 사용함으로써 개발사업에서 발생하는 부채흐름이 위탁관리기관의 대차대조표와 신용도에 영향을 미치지 않게 할 수 있다.

그리고 전 국토의 23%에 해당하는 국유지는 전국에 흩어져 있고 규모도 제각각으로 적합한 아이디어가 없으면 개발이 용이하지 않다. 그러므로 폐지된 국유지 현물출자개발 방식을 다시 도입한다면 금융기관 등 민간 투자자는 국가가 출자하는 안정적인 부동산 개발상품에 투자할 수 있는 기회가 생기고 국가는 민간의 창의적인 아이디어와 자본을 활용하여 별도의 재정지출 없이 국유지를 최유효로 활용할 수 있는 방법을 찾을 수 있다.

<그림 3> 국유지 현물출자개발 구조



<표 4> 국유지 개발방식 비교

구 분	위탁개발	신탁개발	현물출자개발
근거법	국유재산법 제58조	국유재산법 제57조	2009.1월 법령 폐지 (현재 개발 불가)
소유주체	국가	신탁회사	SPC
위험부담	위탁관리기관, 국가	국가	지분율에 따라 차등
개발대가	위탁보수(개발, 관리, 성과)	신탁보수	투자지분 배당금
국가수익	위탁보수 제외한 수익 전체	신탁보수 제외한 수익 전체	투자지분 배당금
자금조달	위탁관리기관	신탁회사	SPC
조달금리	6~7%	9~10%	투자자 요구수익률
사업기간	30년 이내	30년 이내	기간 제한 없음
특 징	국가 주도	신탁회사 주도	민간 주도

국유지 개발비용 조달

위에서 살펴본 바와 같이 국유지는 세 가지 방식에 의해 개발이 가능하지만 현재는 위탁개발과 신탁개발에 의해서만 가능하도록 법제화 되어 있다. 그러나 실질적으로는 개발에 따른 리스크 부담주체의 모호성과 개발비용 조달에 따른 이자비용 증가의 문제점으로 위탁개발만 이루어지고 있다.

위탁개발 방식에서 위탁관리기관은 필요한 자금을 한도대출과 채권발행으로 전액 차입하여 조달한다. 따라서 위탁개발이 계속 추진될 경우 위탁관리기관의 부채비율이 증가하여 경영의 건전성을 해칠 수 있는 우려가 제기될 수 있다.

이런 우려를 해소하기 위해 위탁관리기관에서는 사업별 현금흐름을 기초로 ABS를 발행하여 자금을 조달하는 방법도 강구하고 있지만 발행비용과 조달비용이 높아 이를 실행하지 못하고 있다. 결론적으로 ABS 발행을 통한 자금조달 방법은 사업성 악화와 국고수입 감소를 초래하므로 현실성 있는 제도가 아니라는 것을 위탁관리기관은 인지하고 있다.

국유지 위탁개발사업에서 위탁관리기관은 건축물 준공 이전에는 개발비용이 일시에 지출되지 않고 기성고 등에 따라 순차적으로 지급되므로 금융비용 절감 등 탄력적 대응을 위해 한도대출을 활용하고, 준공 이후에는 원금상환의 용이성, 금리변동위험 및 금리수준을 감안하여 한도대출과 공사채 발행을 병행하여 자금을 조달하고 있다.

<표 5> 국유지 개발비용 조달방식 비교

구 분	PF(현물출자)	기업대출	채권발행	한도대출
구 조	SPC에서 차입	위탁관리기관이 차입	위탁관리기관이 발행	일정금액 한도 내에서 수시 입출금
상환방식	원리금균등상환	원리금균등상환/원금일시상환	만기원금일시상환	수시 상환
금 리	5~10%	PF와 채권 중간	5% 내외	5% 내외
대출기간	장기	장·단기	3년물	1년
장 점	부채비율 상승 없음 부외금융	자금조달 원천 다양화	저리 조달 가능	이자비용 절감
단 점	복잡한 구조 상대적 고금리	금리변동 위험	만기 전 상환 불가	부채비율 상승 금리변동 위험

1-3. 국유지 시범개발사업 현황[16]

나라키움 저동빌딩(1)

국유지 위탁개발 제1호 사업인 남대문세무서 개발사업은 서울시 중구 저동 소재 舊 남대문세무서 청사의 행정재산이 좋은 입지조건에도 불구하고 저활용되고 있어 민관이 합동으로 이용할 수 있는 빌딩으로 신축하

16) 2008.12월 기재부에서 발간된 '(업무매뉴얼) 국유지 위탁개발'을 참고하여 재편집하였음.

여 국유재산 가치를 증대하고 효율성을 제고시킨 사례이다.

용도지역은 일반상업지역으로서 오피스빌딩을 신축하는데 전혀 문제가 없었고, 사업기간은 2005.4.1~2008.7.14까지 3년 3개월이 소요되었다. 사업비는 436억원이 들었고, 시공사는 대우건설 컨소시엄이었으며 턴키에 의한 발주방식을 택했다. 개발 후 남대문세무서와 서울지방국세청 그리고 민간이 함께 사용하는 민관복합업무시설로써 일부 오피스와 근린상업시설은 민간에 임대하였다. 개발 후 연면적은 약 24,000㎡ 증가하였고, 지하 1층/지상 3층 규모의 빌딩이 지하 4층/지상 15층의 고층빌딩으로 신축되었다. 위탁기간은 30년으로 개발비용 회수기간은 14년이 소요될 것으로 예상되고 재정수입 증대는 약 764억원이 예상된다.

나라키움 월평동 빌딩(2)

본건은 미활용되던 대전시 서구 월평동 소재 비축 토지에 통계개발원을 비롯한 3개 부처, 9개 기관(통계교육원, 선거관리위원회, 대전지방보훈청 등)이 입주하는 공공복합청사를 개발한 사례로서 대지면적 19,835㎡에 연면적 39,834㎡ 규모 지상 15층과 8층의 두개동 오피스빌딩을 신축하였다.

사업기간은 2005.4.1~2009.9.3까지 4년 5개월이 소요되었으며, 사업비는 약 818억원이었고, 위탁기간은 30년이다. 개발비용 회수기간은 민간임대가 없고 공공복합청사로 사용됨으로 인해 위탁기간 내 회수를 목표로 하고 있다. 아울러 국고귀속금 즉 재정수입은 전혀 발생하지 않을 것으로 예상되나, 향후 일부 오피스층을 민간에 임대할 경우 국고귀속금이 다소 발생할 여지가 있어 보인다.

나라키움 가산동 상가(3)

본건은 서울시 가산동 도심에 소재한 소규모의 국유지가 활용되지 않고 방치되어 있어 인근 주민들의 민원이 끊이지 않자 주변 근린생활시설과 같은 용도의 의류매장으로 개발한 사례이다.

사업기간이 2005.4.1~12.21까지 8개월로 짧아 빠른 시일 내 건물사용승인을 얻을 수 있었으며, 사업비도 2억원 남짓이 소요되었다. 기존에 활용 가능한 면적이 92.4㎡ 이었지만 개발을 통해 연면적을 166.4㎡로 늘려 임대료가 거의 없든 저활용 국유지를 월 임대료 천만원의 수익이 발생하는 상가로 개발하였다.

수익가치 기준으로 자산가치를 평가해 본 결과 개발 전 가치가 12.2억원이었고 개발 후 가치는 27.8억원 상당으로 향상되었다.

나라키움 수진동 상가(4)

본건은 건물이 노후화되어 이용되지 않던 경기도 성남시 수정구 소재 국유지를 주변 환경과 조화되고 재정수입 증대를 도모할 수 있는 소규모 근린생활시설로 개발한 사례이다.

사업기간은 2006.6.30~2007.7.12로 1년 2개월이 소요되었고, 사업비 8.6억원으로 대지면적 370.6㎡에 연면적 719㎡ 규모의 지상 3층 시설물을 축조하였다. 개발 전 연간 임대수입이 8천만원 정도였으나 개발 후 2.7억원으로 증가하였고, 자산가치는 개발 전 29억원이었고 개발 후 수익가치 기준으로 33억원 정도 높아진 것으로 판단되었다.

나라키움 정왕동 상가(5)

본건은 나대지로 미활용중인 경기도 시흥시 정왕동 소재 국유지를 지상 2층 규모의 소규모 근린생활시설로 개발한 사례로서 현재 1층은 식당으로 2층은 골프연습장으로 임대하고 있다.

사업기간은 2006.6.30~2007.7.12로 1년 2개월이 소요되었으며, 위탁관리기관이 관리할 수 있는 위탁기간은 16년이고 사업비는 7.6억원이 지출되었다. 나대지일때의 시장가치(공시지가의 120% 추정)가 약 10억원이었고, 개발후에는 수익가치 기준으로 3억원이 늘어난 13억원으로 추정된다. 국고귀속금은 1.4억원 정도로 크게 높은 편은 아니다.

나라키움 논현동 주택(6)

본건은 서울시 강남구 논현동에 소재한 자투리땅을 활용하여 임대형 주택으로 개발한 첫 사례로서 서민 주거안정화 지원 및 국유지 활용도 제고를 위해 개발된 사례이다.

사업기간은 2007.2.27~2008.6.27로 1년 4개월이 소요되었고 사업비는 12억원이며 위탁기간은 14년으로 승인되었다. 기존 연면적 113.6㎡의 지상 1층 음식점을 연면적 1,076.6㎡의 지상 6층 규모 주택으로 개발하였고 연간 임대수입은 개발 전 5천만원 수준이었으나 개발 후 1.4억원으로 증대되었다.

국유지가 임대형 주택으로 개발된 사례는 본건이 처음으로 개발 당시 한국주택공사와의 업무 중복성이 우려되어 개발의 법리적 검토가 선행되었으나 미활용 국유지의 적극적 활용 측면에서 임대형 주택사업도 총괄청인 기획재정부의 승인을 받아 추진하였다.

나라키움 논현동 주택(7)

본건은 서울시 강남구 논현동 도심지 자투리땅을 활용하여 임대형 주택으로 개발한 사례로서 서민 주거안정화 지원 및 국유지 활용도 제고를 위해 개발된 사례이다.

사업기간은 2007.2.27~2008.6.27로 1년 4개월이고 사업비는 7.2억원이

며 위탁기간은 14년으로 승인되었다. 연면적 36.3㎡의 지상 1층 카센터 부지를 연면적 643.9㎡의 지상 5층 규모 근린생활시설 및 주거시설로 개발하였고, 연간 임대수입은 개발 전 5천만원 수준이었으나 개발 후 1.2억원으로 증대되었다.

나라키움 대치동 주택(8)

본건은 서울시 강남구 대치동 도심지 자투리땅을 활용하여 임대형 주택으로 개발한 사례로서 서민 주거안정화 지원 및 국유지 활용도 제고를 위해 개발된 사례이다.

사업기간은 2007.2.27~2008.11.18로 1년 8개월이고 사업비는 8.7억원이며 위탁기간은 14년으로 승인되었다. 연면적 240.3㎡의 지상 1층 단독주택을 헐고 연면적 549.4㎡의 지상 5층 규모 다세대주택으로 개발하였으며, 연간 임대수입은 개발 전 2천만원 수준이었으나 개발 후 1억원으로 증대되었다.

나라키움 정릉동 주택(9)

본건은 서울시 성북구 정릉동 소재 자투리땅을 활용하여 임대형 주택으로 개발한 사례로서 서민 주거안정화 지원 및 국유지 활용도 제고를 위해 개발된 사례이다.

사업기간은 2007.2.27~2008.5.17로 1년 4개월이 소요되었고 사업비는 10억원이며 위탁기간은 14년으로 승인되었다. 연면적 161.3㎡의 지상 2층 단독주택을 연면적 660㎡의 지상 4층 규모 다세대주택으로 개발하였고, 개발전에는 단독주택이 방치되고 낡아 임대수입이 없었으나 개발 후 약 5천만원 수준의 연간 임대료를 받고 있다.

1-4. 국유지 개발사업의 공공성 실현 문제

민간이 수행하는 개발사업은 수익성 하나만을 추구하면 되지만 국유지 개발사업은 수익성과 동시에 공공성을 추구해야 하는 숙제를 안고 있다. 하지만 지금까지 수행된 국유지 개발사업에서는 공공성을 추구한 부분이 많아 보이지 않는다. 이것은 앞으로 국유지 개발사업에서 깊이 고민되어야 할 문제이다. 국유지 개발이 민간사업과 똑같이 재정수입의 증대라는 목적만 달성하기 위해 추진된다면 민간과의 개발 차별성이나 정당성이 부족하다. 따라서 공공성 실현을 위한 좀 더 체계적이고 다양하며 근본적인 대책이 요구된다.

남대문세무서 개발사업이 민관복합시설로 기획되어 다소 개발의 당위성 문제를 해결하고 있는 듯 보이나, 다른 용도로 시설을 개발하는 경우 공공성이 결여된 수익사업이란 비판이 일어날 소지가 아주 높다. 이 사안은 향후 지속적으로 늘어날 국유지 개발사업이 해결해야 할 숙제다. 전국에 흩어져 있는 다양한 형태의 국유지들에 대해 개별적으로 대응하다보면 결국 공공성의 목표는 희미해지고 사업적인 성과는 낮아질 수밖에 없다. 따라서 정부와 위탁관리기관의 근본적인 대책이 수립되지 않는다면 여론의 문제제기와 감사기관들의 계속되는 지적으로 국유지 개발사업의 기반을 흔드는 주요 원인이 될 것이다.

국유지 개발시 수익성과 함께 공공성이라는 두 가지 목표를 동시에 달성하기 위해서는 국유지 개발사업에 대한 종합적인 전략적 비전이 수립되어야 한다. 지금은 개별 사업성만이 개발을 위한 목적이 되고 비전으로 간주되고 있으나 이런 생각과 의식을 전환해야 한다.

비전이란 국유지 개발사업이 추구하는 장기적인 목표와 바람직한 미래상을 의미한다. 전략적 비전은 외부환경과 내부역량에 대한 객관적인 분석에 기초하여 사업의 방향을 결정하고 전략적인 의사결정기준을 제공하는 것이다.

이렇게 국유지 개발사업의 비전 수립 과정을 통해 사업 목표에 대한 의미를 부여하고 당위성 문제를 극복하게 되면 앞으로 진행될 개발사업들이 동일한 목표를 추구하면서 공공성과 수익성 문제를 해결할 수 있으리라 판단된다.

2. 민관합동 개발사업에 대한 이해

이번 부문에서는 국유지 현물출자개발 방식과 자금조달에 있어 구조적 유사점이 있는 민관합동 개발사업에 대해 살펴봄으로써 개발사업에 대한 전반적인 이해를 넓히고자 한다. 아울러 민관합동 개발사업의 자금조달 방식인 프로젝트 파이낸싱의 현황과 구조를 이해함으로써 국유지 위탁개발 방식과의 유사점 및 차이점도 파악할 수 있으리라 사료된다.

2-1. 민관합동 개발사업의 발달(자금조달 부문)

개발사업 중 대규모 자금이 필요한 투자사업의 경우 시행에 필요한 막대한 자금을 구하기란 쉽지 않다. 차주(借主) 입장에서는 과중한 채무부담으로 인한 리스크와 대주(貸主) 입장에서는 대규모 자금대여에 따른 채권회수 가능의 불확실성을 감수해야 하기 때문이다. 따라서 대주는 고위험·고수익의 투자 상품으로서 개발건설금융[17]을 타 대출상품보다 높은 수준으로 리스크 관리를 하게 된다. 반면 차주는 자기자본이 낮고 레버리지가 높을수록 개발사업에서 이익이 날 경우 수익률이 높아지므로 더욱더 많은 자금을 대출받고자 한다. 이러한 개발건설금융의 특징은 고수익을 원하는 많은 유동자금을 제도권 금융으로 끌어들일 수 있는 충분

17) 개발건설금융은 일반적으로 부동산개발을 위해 소요되는 자금의 협의적 의미로 그리고 개발을 위해 필요한 자기자본과 타인자본의 적절한 구성이란 광의적 의미로 주로 사용된다.

한 유인이 될 수 있었고 정부의 니즈와도 일치하는 것이었다.

이렇게 해서 태동한 민관합동 개발사업은 제도권 금융의 안정적 운용을 위한 하나의 수단으로서 충분한 역할을 할 수 있었고 현재까지 대주의 리스크를 경감시키는 방향으로 계속 발전되어 왔다.

우리나라의 경우 1997년 외환위기 이전에는 민간합동 개발사업의 자금조달시 기업금융에 주로 의존하였지만, 외환위기 이후에는 프로젝트 파이낸싱, 부동산 펀드, 리츠 등 다양한 부문으로 확대되기 시작하였다[18].

특히 국책사업 등에 주로 활용하고 있는 프로젝트 파이낸싱은 프로젝트의 장래 수입을 대출재원으로 자금을 조달하여 사업을 추진하는 금융기법[19]으로 프로젝트의 성공 가능성이 개발사업 전반에 절대적인 중요한 요소로 작용한다. 자금조달의 용이성 측면에서 프로젝트 파이낸싱은 부동펀드나 리츠보다는 상대적으로 어려움이 있으나, 자금조달원의 안정성 측면과 상대적으로 낮은 금융비용 때문에 대규모 민관합동 개발사업(대부분 SOC부문)에 주로 활용되고 있다.

프로젝트 파이낸싱이 민관합동 개발사업에 빨리 도입될 수 있었든 배경은 우리나라의 경제적 고속성장과 밀접한 관련이 있다. 1970년대 정부의 성장위주 정책은 SOC시설 투자의 부족으로 지속가능 성장을 어렵게 했고 국민생활의 불편을 초래하였기 때문이다.

---

18) 오동훈, 송승호(2005), “주택건설업의 중장기 경쟁력 제고를 위한 개발금융기법 비교”, 주택연구 제13권2호

19) Tony Merna(2010), Project Finance in Construction, Wiley

2-2. 프로젝트 파이낸싱

프로젝트 파이낸싱 정의

개발건설금융은 지분에 의한 자금조달과 부채에 의한 자금조달로 나눌 수 있는데, 지분에 의한 조달은 투자조합(Syndicate, Joint-Venture, Partnership)에 의한 것이 일반적이다. 조합원의 모집은 사적 모집과 공적 모집으로 나눌 수 있고, 후자의 경우 다양한 규제가 엄격히 적용되어 지분 투자자의 이익이 보호되는 것이 일반적이다. 반면 부채에 의한 조달은 대출과 공적 차입으로 나눌 수 있다. 그리고 채무의 귀속 주체에 따라 기업금융(Corporate Financing, CF)과 프로젝트 파이낸싱(Project Financing, PF)으로 세분할 수도 있다.

기업금융은 기업이 채무 상환의 전적인 책임을 지는 반면 프로젝트 파이낸싱은 프로젝트 자체가 담보물이 되어 기업의 채무상환 부담은 전혀 없다. 따라서 프로젝트 파이낸싱의 정확한 의미는 특정한 프로젝트로부터 미래에 발생하는 현금흐름을 담보로 하여 당해 프로젝트를 수행하는데 필요한 자금을 조달하는 금융기법이라고 할 수 있다.[20]

프로젝트 파이낸싱은 사업주의 신용도와 분리된 프로젝트에 자금을 조달하는 것으로 자금 제공자들은 프로젝트 현금흐름 등의 자산을 담보로 대출을 결정하고 프로젝트에 투자한 원금과 그에 대한 수익을 돌려받는 자금구조를 가지고 있다. 대출금의 상환은 프로젝트에서 미래에 발생하는 현금흐름에 의존하며 특별목적회사(SPC)를 설립하여 특정 프로젝트를 전담하고 대부분 대규모 자금이 소요되고 자금조달은 주로 차입을 통한다. 자금은 여러 금융기관 등이 신디케이트를 통해 공급[21]함으로써 프

20) 반기로(2008), 프로젝트 파이낸스

21) 자금공급은 위험분산 뿐만 아니라 금융기관의 동일인 대출한도에 따라 제한될 수 있음.

로젝트 리스크를 분산하고 있다. 또한 프로젝트 파이낸싱은 대부분 중장기이고 프로젝트 관련 계약서의 종류가 다양하고, 정치적 위험 등 프로젝트와 관련된 대주들의 리스크 노출 정도가 크기 때문에 기업금융보다는 상대적으로 높은 이자율 및 수수료율이 적용된다.

프로젝트 파이낸싱에 대해 정확한 개념을 정의한 학자는 N. McMillan으로 그는 프로젝트 파이낸싱을 채무, 자본, 신용보강 등 복합적 자본구조의 건설 사업이나 자본이 집중 투여되는 산업시설 등의 운영에 필요한 재금융(refinancing)으로 제한적 소구권(limited recourse right) 또는 비소구권(non recourse right)을 가진 금융구조라고 설명하였다. 대주(貸主)가 프로젝트 사업주나 그들의 자산을 담보로 자금대출 여부를 판단하는 것이 아니라 대상 프로젝트의 운영에서 발생하는 현금흐름과 미래수익에 근거하여 사업성을 판단하는 것이라고 본 것이다. 이렇게 McMillan이 비소구권과 제한적 소구권에 대한 개념을 프로젝트 파이낸싱에 도입함으로써 프로젝트 파이낸싱을 판단하는 기준은 프로젝트의 기술적, 경제적 사업수행능력이 되었다.

국외 프로젝트 파이낸싱 현황

프로젝트 파이낸싱이 처음 도입된 것은 1299년 영국 Devon지역의 은광산 개발을 위해 이탈리아의 Frescobaldi와 융자협상을 하면서 프로젝트에 대한 Adventure Capital 개념으로 계약을 체결한 것이 최초의 사례[22]로 알려지고 있다. 개발 시행자가 광산운영권을 소유하는 조건이었고 Frescobaldi에게 이자지급은 하지 않았으며 원금은 생산물로 지급하였다. 이러한 프로젝트 파이낸싱 개념은 현재 생산물 지급 대출(Production Payment Loan, PPL)과 비슷한 것이며 20세기 이후 SOC시

22) 한국토지공사(2002), “부동산개발사업에 있어서 프로젝트 파이낸싱 기법에 관한 연구”

설 정비를 위한 금융기법으로 발전되어 왔다. 즉 프로젝트 파이낸싱은 민간에서 대규모 자금을 조달하여 모험적으로 투자[23]함으로써 고수익을 가져다주는 금융기법으로 인식되어 졌다.

20세기 들어 조세부담상 유리한 금융방법인 프로젝트 파이낸싱이 시도된 최초의 사례는 1930년대 미국 텍사스주 유전개발사업에 은행들이 프로젝트의 사업 타당성을 담보로 대출을 해 준 경우[24]이다. 은행들은 개발사업 차관의 신용위험을 감소시키기 위해 유전개발사업의 기술적, 경제적 사업 타당성을 조사하여 개발예정지역에 매장된 석유 매장량의 정확한 가치를 분석하고 생산물 사용자인 정유회사들과 개발사업자들이 서로 구매협정을 맺게 하였다. 은행들이 석유의 판매수익을 보장받는 담보를 취하여 파이낸싱을 일으킨 것이다. 당시에는 투여자금의 차입구조가 취약했기 때문에 은행들은 생산물을 담보로 하는 대출방법을 착안하였고 석유개발에 실패하더라도 개발 사업자에게 대출금의 상환을 요구하지는 않았다. 또한 사업주는 기업의 재무제표 상에 프로젝트 파이낸싱 부채를 계상하지 않았다. 다시 말해 오늘날과 같은 확실한 부외금융(off-balance financing)이 나타난 것이다.

1960년 후반에는 선진국의 경기확대국면과 더불어 개도국들의 공업화 정책에 따른 자원수요의 확대로 자원 소비국들이 경쟁적으로 안정적인 자원 확보에 혈안이 되었다. 따라서 많은 선진국에서는 자원 확보를 위한 프로젝트에 직·간접적으로 차관이나 차관보증을 하게 되었고 이를 통해 프로젝트 파이낸싱 금융기법의 중요성은 더욱 증대되었다. 즉 1960~70년대에 발생한 석유파동 이후 국제금융시장에서는 자원개발 프로젝트가 본격적으로 추진되었고 프로젝트 파이낸싱은 자원개발을 위한 유용한 도구로 정착되었다.

---

23) Brealy & Myers(2000), Principles of Corporate Finance, 6th ed., Irwin/MacGraw-Hill

24) 박종만(2008), “최근 국내외 프로젝트파이낸스 시장 동향과 전망”, 산은경제연구소

1970년대 말 미국에서는 프로젝트 파이낸싱이 제조업에도 활용되기 시작하였으며, 이때부터 민관합동프로젝트가 대규모로 추진되었다. 1980년대 레이건 정부 시절에는 폭발적인 부동산시장 활황으로 도심지역 뿐만 아니라 교외지역에서도 복합 철도역사, 우체국, 교도소 건설 등에 대규모 민관합동 개발사업이 이루어졌고, 프로젝트 파이낸싱을 통해 자금공급을 원활히 할 수 있었다.

1980년대는 각국의 과중한 재정부담 경감과 민간기업의 효율성 활용을 위해 SOC시설 프로젝트를 중심으로 규제완화정책을 채택하면서 프로젝트 파이낸싱 도입을 위한 기틀이 마련된 시기였다.

1990년대에는 필리핀에서 BOT특별법을 제정한 이후 아시아 전역에서 프로젝트 파이낸싱이 확산되는 계기가 되었고, 영국의 PFI(Project Finance Initiative)가 공공사업에 있어 민간투자를 활성화하는데 성공을 거두면서 일본에서도 관련법을 개정하는 등 PPP(Public Private Partnership)사업을 위한 기반을 닦는 시기였다. 특히 1990년대 중반 프로젝트 파이낸싱이 개도국으로 확산되면서 말레이시아, 헝가리, 폴란드 등에서 사업이 활발히 추진되었다. 1997년에는 아시아 금융위기 사태로 성장세가 급격이 위축되었으나 1999년 미국과 중남미의 대규모 전략산업 프로젝트에 힘입어 다시 회복세를 보였다.

시장조사업체 딜로직(Dealogic)에 따르면 2000년 들어 프로젝트 파이낸싱은 전체 시장의 약 49%가 북미 및 중동·아프리카지역에 집중되었다. 서유럽지역이 2003년 이후 시간이 흐를수록 다소 감소한 반면 중동·아프리카지역은 2007년 전 세계 프로젝트 파이낸싱 시장의 28.2%를 차지하며 세계에서 가장 높은 증가세를 기록했다고 발표했다.

2010년 말 세계 프로젝트 파이낸싱 시장규모는 3,546억 달러로 전년대비 22% 증가했으며 역대 최대 규모였든 2008년 보다 11% 증가했다고 딜로직은 밝혔다.

<표 6> 2003~2007년 세계 프로젝트 파이낸싱 시장 규모 변화

(단위: U$억)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007
서유럽	369	497	513	506	649
동유럽	27	144	58	31	75
북 미	150	263	252	437	458
남 미	94	123	90	184	271
아시아	254	263	205	271	361
중동/아프리카	143	229	443	522	772
호 주	95	180	154	259	147
합 계	1,132	1,699	1,715	2,210	2,733

* 자료 : Dealogic

국내 프로젝트 파이낸싱 현황

우리나라는 1960년대 이후 장기간의 고속성장에도 불구하고 경제규모의 확대에 비해 SOC투자가 상대적으로 저조하여 경제성장의 걸림돌로 작용하였고 국민생활에도 많은 불편을 초래했다. 정부는 이러한 문제를 해소하기 위해 SOC투자를 확대하였고 대규모의 투자 확대는 정부재정 악화를 초래했다. 따라서 정부에서는 재정 부담을 줄이고 민간자본을 적극적으로 활용하기 위해 1994년 8월「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법(이하 민자유치촉진법)」을 제정하고 민간투자사업에 대한 절차와 방법 등을 명확히 하였다. 우리나라에서는 민자유치촉진법에 따라 산업은행이 주간사가 되어 최초로 인천국제공항고속도로 건설사업에 1조 3천억원의 프로젝트 파이낸싱을 성공적으로 추진하였고, 이로 인해 프로

젝트 파이낸싱의 원만한 추진 가능성에 상당한 자신감을 가지게 되었다. 우리나라는 해외와는 달리 프로젝트 파이낸싱을 SOC투자에 처음으로 활용하기 시작하였다.

그러나 시간이 흐를수록 정부의 대형 SOC사업 추진 역량 및 경험 부족에 대한 문제점이 대두되기 시작했고, 1997년 말 외환위기 사태로 국내금융시장이 경색됨에 따라 프로젝트 파이낸싱 시장은 침체기에 들어서게 되었다.

정부에서는 1998년 12월 투자확대를 통한 경기부양, 외국인투자 유치로 국가 신인도 제고 및 외환위기 극복의 방안으로 민간투자사업의 활성화 필요성을 인식하고 민자유치촉진법을「사회간접자본시설에대한민간투자법(이하 민간투자법)」으로 전면 개정하였다. 민간투자법은 투명하고 간소한 절차를 명시함으로써 투자자의 신뢰와 경쟁을 유도하였다. 2000년 이후 국내 프로젝트 파이낸싱 시장은 고속도로, 철도, 신항만 및 발전소 건설사업 등으로 규모 면에서 급격한 확대가 이루어졌다. 2005년에는 민간투자법을 개정하여 경기부양 및 일자리 창출을 위해 BTL(Build-Transfer-Lease:임대형 민간투자사업)사업을 도입하였고, BTL을 통해 학교, 도서관, 기숙사 등 생활기반시설에도 프로젝트 파이낸싱이 적극적으로 활용되기 시작하였다.

프로젝트 파이낸싱은 외환위기 이후 부동산 여신규제가 완화되면서 부동산 개발사업에도 본격적으로 도입되었다. 특히 2000년 이후부터 시작된 부동산경기 활황은 부동산 프로젝트 파이낸싱 규모의 확대로 이어졌고, 부동산 개발사업의 주요한 자금조달 수단이 되었다. 부동산 프로젝트 파이낸싱은 금융권에서 요구하는 실물담보가 전혀 없는 시행사나 중소규모의 건설업체들이 부동산경기 호황기와 맞물려 자기자본이 거의 없이 부동산개발시장에 진입할 수 있는 길을 열어 주었으며, 새로운 수익상품을 찾고 있던 금융기관들에게는 건설사의 지급보증만으로 시행사로부터 안정적인 이자와 원금을 보장받을 수 있는 획기적인 상품이었다.

2010년 말을 기준으로 국내 부동산 프로젝트 파이낸싱 사업장은 은행 810곳, 저축은행 623곳, 증권사 152곳, 자산운용사 128곳, 보험사 118곳[25] 이다. 프로젝트 파이낸싱 대출 잔액을 살펴보면 국내 은행은 부동산경기 부진에 따른 리스크관리 강화 등으로 38.7조원을 보유하고 있고, 이는 2010년 3분기 대비 약 4조원 정도 줄어든 수치다. 그러나 부동산 프로젝트 파이낸싱 부실채권 및 연체채권은 일부 대형건설사[26]의 기업회생절차 신청 등으로 신규부실이 발생함에 따라 지속적으로 증가하고 있으며, 부실채권비율 및 연체율은 각각 18.35%, 5.3%이다.

SOC 관련 프로젝트 파이낸싱이 1995년부터 12년 동안 약 31조원이 집행되었든 것과 비교하면 부동산 프로젝트 파이낸싱이 2000년 이후 10년 동안 약 39조원이 발생한 것은 국내 프로젝트 파이낸싱 시장이 프로젝트 파이낸싱 본연의 특징인 프로젝트별 사업타당성 보다는 개별 금융기관의 고수익창출 도구로 전락되고 있음을 의미한다.

그럼에도 불구하고, BTL을 통한 생활기반시설사업 등 다양한 분야에서 프로젝트 파이낸싱이 활용되고 있어 SOC 민간투자사업 확대와 더불어 시장 규모는 지속적으로 확대될 것으로 예상된다. 2008년 미국 금융위기 사태 여파에 따른 실물경기 악화로 부동산 프로젝트 파이낸싱 부실이 사회적으로 문제화되고 있으나, 연기금과 공제회 등의 막강한 자금력이 리파이낸싱(refinancing)의 주체로 성장하고 있어 새로운 시장이 형성될 것으로 기대된다.

---

25) 금융감독원(2011), 2010년 말 기준 국내 PF 현황 보도자료 인용, http://www.fss.or.kr

26) 월드건설('11.2.8. 회생절차 신청), 진흥기업('11.2.24. 워크아웃 개시), LIG건설('11.3.21 회생절차 신청)

<표 7> 2007~2010년 국내은행의 부동산 프로젝트 파이낸싱 현황

(단위:조원, %)

구 분	'07말	'08말	'09말	'10년			
				3말	6말	9말	12말
PF대출 잔액	41.8	52.5	51.0	47.9	44.9	42.7	38.7
(총대출금[1] 중 비중)	(4.2)	(4.5)	(4.4)	(4.1)	(3.8)	(3.6)	(3.2)
부실채권비율[2]	0.64	2.60	2.32	3.41	9.60	18.11	16.44
(부실채권금액)	(0.2)	(1.4)	(1.2)	(1.7)	(4.3)	(7.7)	(6.4)
연체율	0.48	1.07	1.67	2.90	2.94	5.72	4.25
(연체금액)	(0.2)	(0.6)	(0.9)	(1.4)	(1.3)	(2.4)	(1.6)

1) 무수익여신 산정대상 여신 중 확정지급보증을 제외한 총대출채권 기준
2) 부실채권비율(고정이하여신비율) = 고정이하 PF대출/총 PF대출

* 자료 : 금융감독원 보도자료(2011.5.20)

프로젝트 파이낸싱의 특징 및 구조

프로젝트 파이낸싱은 먼저 비소구금융의 특징을 가지고 있다. 즉 시행사가 특정 프로젝트를 수행함에 있어 그가 소유한 다른 기업 또는 프로젝트와는 법적으로 독립적인 법인을 설립하여 그 프로젝트로부터 발생하는 현금흐름을 시행사 및 시공사와 완전히 분리시켜 소요자금을 조달하는 금융기법이다. 따라서 프로젝트가 실패했을 경우에도 채권자는 원칙적으로 그 프로젝트의 현금흐름과 자체 자산범위 내에서만 채권을 청구할 수 있고 시행사나 시공사에게는 청구할 수 없다.

그리고 프로젝트 파이낸싱에서는 법적·경제적으로 별개인 법인을 통해 프로젝트가 진행됨으로써 프로젝트로부터 발생하는 현금 및 부채의 흐름이 다른 사업이나 프로젝트상의 대차대조표에 나타나지 않아 이들의

대외 신용도에 영향을 주지 않는 부외금융의 특징을 가진다.

시행사 입장에서 프로젝트 파이낸싱은 부외금융으로 기업의 신용평가 유지 및 사업별 최적 금융계획을 수립할 수 있고 금융기관은 기업금융보다 높은 수익률을 창출[27]하는 상품으로써 투자 사업별로 위험관리를 할 수 있다는 장점이 있으나, 높은 금융비용 부담과 기업 정보의 과다한 노출, 파이낸싱 조성과정의 복잡성 등은 단점이기도 하다.

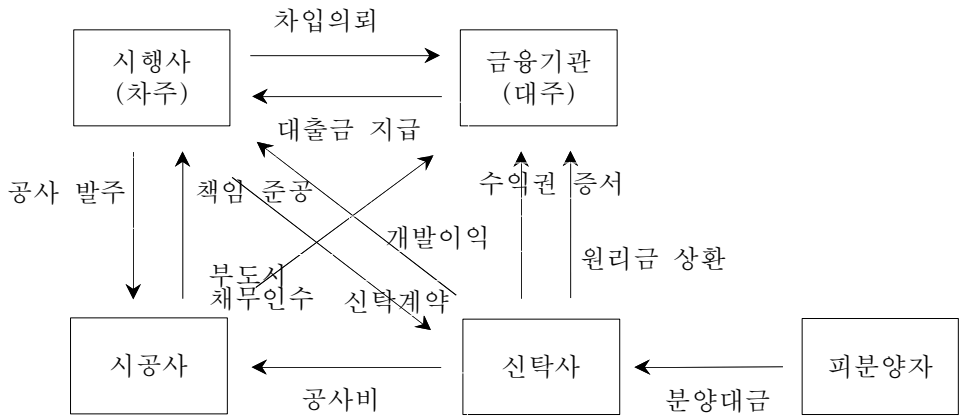
아울러 프로젝트 파이낸싱의 경우 이해관계가 상반되는 당사자들이 다양하게 참여하기 때문에 이해당사자간의 적절한 위험배분 문제가 대두되는데, 시행사는 프로젝트회사에 대한 지분출자를 통해 자신이 부담하게 되는 투자위험을 회피하고 발생 가능한 위험을 채권자에게 가능한 많이 전가하려고 하는 한편 채권자들은 채무 불이행에 따른 위험을 극소화하기 위해 사업주나 이해관계자에게 보증이나 담보 등을 요구하기도 한다. 따라서 성공적인 프로젝트 파이낸싱을 위해서는 이해당사자간의 구체적인 위험배분에 대한 기준이나 부담에 대한 프로젝트 계약이 중요한 선결과정에 속한다. 프로젝트 파이낸싱을 실행하기 위한 계약절차 및 이에 따른 자금조달과정은 복잡한 이해당사자간에 이루어지는 것으로 그 과정 또한 매우 복잡하기 때문에 금융방법의 선택, 금융조건의 결정, 대출금의 상환방법 강구 등 프로젝트를 안정적으로 구조화할 수 있는 종합적인 금융기법이 적용된다.

27) 수익률 비교

구 분	PF	Venture	Stocks	Bonds	Leverage Fund
내부수익률(%)	15~25	9.9	12.8	9.9	16.1

* 자료 : Venture Economics, Ibboston Associates, 1995 SBBI Yearbook (1988~1994년 기간평균)

<그림 4> 일반적인 프로젝트 파이낸싱 구조



일반적으로 프로젝트 파이낸싱에는 다수의 이해관계자가 참여하는데 프로젝트 사업주와 시행사, 대주(貸主), 사업운영자 및 정부 등이 사무계약을 체결하여 공동의 이익을 위해 프로젝트를 성공시키고자 노력한다.

프로젝트 사업주는 프로젝트를 계획, 집행하고 추진하며 추후 이익을 직접 획득한다. 사업주는 프로젝트 완공 후 채무변제가 완료되면 그 프로젝트의 최종 소유자가 된다. 시행사는 사업주에 의한 SPC로 프로젝트와 관련된 모든 법적 설정의 중심이 되고 해당 프로젝트의 현금흐름과 다른 프로젝트의 현금흐름을 완전히 구분시키는 역할을 한다. 사업주는 법적으로 완전히 독립된 SPC를 통해 레버리지를 일으키게 되고 프로젝트의 타당성 검토 결과에 따라 저렴한 이자를 조달할 수 있게 된다.

자금제공자인 대주는 프로젝트의 내용에 따라 신디케이트 등 다양한 형태로 프로젝트에 자금을 제공하며, 상업은행, 투자은행, 국제금융기관, 연기금, 보험회사 및 자산운용사 등이 프로젝트에 자금을 조달하는 창구 역할을 하게 된다.

관리운영자는 프로젝트회사와 장기 관리운영계약을 통해 프로젝트 파

이낸싱에 참여하는 이해당사자이다. 프로젝트 대주는 프로젝트 운영위험을 회피하기 위해 전문적인 관리운영자와 관리운영계약을 맺을 것을 요구하는 경우가 많다. 사업주가 관리운영자를 겸하는 경우도 있으며, 사업주가 아닌 전문적인 관리운영회사와 관리운영계약을 체결하는 경우도 있다. 또한 주요 사업주가 프로젝트의 신뢰성을 높이기 위해 전문적인 관리운영자를 소량의 지분참여를 통해 사업주로 끌어들이는 경우도 있다.

또한 SOC사업의 경우 정부도 다양한 방법으로 프로젝트에 개입한다. 지분참여나 차관제공 등을 통해 프로젝트의 직접적인 당사자로 참여하는 경우가 있고, 각종 인허가 완화, 보증, 조세감면, 제도개선, 보조금 지불 등을 통해 프로젝트의 신뢰도를 높이는 역할을 하는 경우도 있다.

프로젝트 파이낸싱의 자금조달

프로젝트 파이낸싱의 자금조달은 상당히 복잡한 구조를 가지고 있으나 기본적으로 사업자의 자기자본과 외부차입금으로 구성된다. 일반적으로 자기자본은 30% 내외에서 이루어지는 경우가 대부분이다. 자기자본 비율이 높다는 의미는 채권자들의 위험을 감소시킬 뿐만 아니라 사업주의 프로젝트에 대한 신뢰성을 시장에 알릴 수 있어 더욱 저렴한 이자의 자금을 조달할 수 있게 만든다.

프로젝트 파이낸싱에는 거액의 자금이 소요되기 때문에 위험분산과 자금운용의 효율화 차원에서 복수의 금융기관이 대출을 담당하는 신디케이트론이 외부 자금조달원으로 많이 활용된다.

신디케이트론은 대출기간이 15년 내외로 조달액은 소액인 경우가 많고 재무제한 조항이 아주 높은 것이 특징이다. 채권을 이용하는 경우에는 30년의 장기 조달이 가능한 경우도 있고, 이 경우 금리가 고정되어 있어 원리금 상환에 대한 예측 가능성이 용이하며 재무제한 조항뿐만 아니라 측정 가능한 위험수준이 낮아 연기금 및 보험회사 등에서 주요 투자자로

나서기도 한다.

프로젝트 파이낸싱은 자금조달이 필요한 시점의 수개월 전부터 신용평가기관으로부터 철저한 자금조달 규모를 산정하기 위한 평가를 받게 된다. 사업규모와 매출과 비용이 적정한지 평가하고 비용 지급시기와 매출대금 유입시점 등의 분석을 통한 현금흐름을 작성한 뒤 타인자본 규모를 산정하는 것이다. 이 때 사업에 대한 수익률(IRR)과 대출상환능력(LTV[28], DSCR[29])을 검증한다.

28) LTV(Loan to Value ratio) = loan/value

29) DSCR(Debt Service Coverage ratio) = 연간 대출원리금 상환액/수입금액

<표 8> 프로젝트 파이낸싱 자금조달 방식 비교

구 분	신디케이트론	사모채권	공모채권
만 기	단 기	중 기	장 기
금 리	변 동	고 정	고 정
평균 조달규모	소 액	중 액	고 액
측정가능 위험수준	높 음	중 간	낮 음
재무제한 조항	많고 강력	적고 허술	가장 적음
감시 및 사후관리	집 중	중 간	최 소
자금공여자	은 행	보험회사	다양함
대주명성의 중요도	약간 중요	가장 중요	중요치 않음

* 자료 : 이장영(1997), 민간베이스 프로젝트 파이낸싱의 활성화 방안 인용

제 3 장　국유지 개발 해외 사례 연구

제 1 절　일본의 사례

1. 국가 주도의 도시재생 프로젝트

1-1. 도시재생 정책의 등장

2차 세계대전 이후 일본은 급격한 경제성장 과정에서 도시화가 진행되고 많은 사람들과 여러 산업이 모이게 되는 성장형 도시가 발전하게 되었다. 현재는 사업, 문화 등의 활동이 도시를 공유의 장소로 활용하는 성숙형 도시로 이행되는데, 이 과정에서 장시간의 출퇴근과 만성적인 교통정책, 녹지공간 부족과 같은 환경문제, 주택문제 등 여러 가지 문제점이 나타났다[30]. 또한 1995년 이후 교외 쇼핑센터의 등장과 더불어 1980년대 업무 및 행정기능의 교외화로 인해 도심부뿐만 아니라 고밀도 시가지의 인구감소 현상이 심화되었고, 이로 인한 지역사회 붕괴와 생활환경 악화 등의 문제도 대두되기 시작하였다. 여기에 '잃어버린 10년'으로 대표되는 장기 불황이 맞물리면서 정부는 위기의식을 느끼게 되었고 도시의 경쟁력 재생이 국가의 경쟁력 재생과 밀접한 연관이 있다는 사실을 인식하게 되었다.

이에 따라 2001년 5월 고이즈미 총리는 도시재생이 경제구조개혁을 추진하는데 효과적인 전략이라 판단하여 「경제전략회의」에서 일본의 경제를 재생시키기 위한 방안으로 일본경제의 재생전략을 수립하였다. 이

30) 윤지훈(2007), "동경의 조시재생사례 분석을 통한 우리나라 적용 가능성에 관한 연구", 홍익대 도시계획학 석사학위논문

전략은 일본 전역의 도시를 활성화하고 토지를 유동화 시키는 과정에서 부실채권 문제에 대응하고자 하는 국가적 프로젝트로서 도시재생을 구체화하기 위한 주요 프로젝트들과 함께 이를 전담하는 기구를 설립하는 내용을 담고 있다.

고이즈미 총리의 결정에 따라 도시재생에 관한 시책을 종합적이고 체계적으로 추진할 수 있도록 총리를 본부장으로 하는 도시재생본부를 내각에 설치하였다.

도시재생본부의 역할은 도시재생사업의 싱크탱크 역할을 하는 것으로서 도시재생 기본방침안의 작성 및 추진계획, 긴급지역 지정의 기준 입안과 지역정비방침 작성 및 추진, 도시재생에 관한 시책의 기획, 입안, 종합, 조정을 담당하는 것이다. 도시재생본부는 2002년 4월 도시재생사업을 중앙정부 주도로 전국적으로 확대하기 위하여 「도시재생기구」를 만들기로 결정하였다. 그리고 이를 위한 도시재생기구법을 2003년 6월 공표하였다.

도시재생기구는 도시재생사업을 실질적으로 주도하는 실행조직으로써 과거 우리나라의 한국주택공사와 유사한 역할을 한다고 보면 된다. 이 기구는 대도시나 지방도시 등의 시가지 정비개선사업이나 임대주택 공급을 지원하고 도시재생 임대주택의 관리를 주요 목적으로 설립된 독립적인 행정법인이다. 2004년 7월에 도시기반정비공간과 지역진흥정비공간의 지방 도시개발 정비부문이 통합되어 설립되었고, 운영형태와 업무범위 등은 독립행정법인도시재생기구법에 정한 바에 따르도록 되어 있다. 주요 수익원은 도시재생 임대주택의 임대수입이나 시가지정비에 있어 토지의 매각수익에 기반을 두고 있다[31].

31) 홍성태(2008), “토지공사의 문제와 개혁”, 한국학술정보

1-2. 도시재생 주요 프로젝트

일본 도시재생본부 홈페이지[32]를 통해 살펴 본 도시재생의 기본방침은 다음과 같다. 첫째, 21세기 국가 활력의 원천인 도시의 매력과 국가경쟁력 제고는 정부의 중요한 과제이다. 둘째, 1990년대 이후 경제침체로 인해 중추기능이 집적된 동경권과 오사카권 등의 침체를 정부가 도시재생을 추진하여 구조개혁을 이룬다. 셋째, 민간부문의 참여가 도시재생의 성패를 좌우하기 때문에 민간부문을 적극 유치하고 도시재생의 성공은 결국 일본의 성공을 가져다 줄 것이다. 넷째, 민간부분의 참여를 높이기 위해 도시기반시설을 중점적으로 정비하고 다양한 제도의 점검 및 공통목표의 우선순위를 정하여 역량을 집중하며 21세기형 도시재생 프로젝트의 선정 등 각종 시책을 전략적으로 추진한다. 다섯째, 도시재생은 중앙정부만의 힘만으로 실현되는 것은 아니며 관련 지방자치단체와 경제계 등의 상호협력을 이룬다. 이러한 원칙을 바탕으로 도시재생본부가 설정한 구체적인 시책은 국가적 차원의 도시재생 프로젝트, 대도시 차원의 민간도시개발 프로젝트, 지방 중소도시 차원의 전국 도시재생 모델사업으로 나눌 수 있다.

국가적 차원의 도시재생 프로젝트와 관련한 기본과제는 광역순환도시의 실현, 안전도시, 교통기반, 도시거점의 네 가지 테마로 구성되며 이중 도시거점은 이용률이 낮거나 활용되지 않고 있는 대규모 토지를 이용한 도시거점을 개발하거나 노후 공동주택의 개축을 통한 쾌적한 거주거점을 만드는 것을 목표로 하고 있다.

이것은 민간자본을 유치하여 재원을 마련하고 국유지 개발을 전체 도시재생사업의 리딩 프로젝트로 활용하는 것을 의미한다.

---

32) www.toshisaisei.go.jp

<표 9> 국가 주도 도시재생 프로젝트 주요 내용

구분	프로젝트 주요 내용
1차	- 도쿄만 임해부의 기간적 광역 방재거점 정비 - 대도시권에 있어 쓰레기 제로형 도시의 재건축 - 중앙관청 시설의 PFI에 의한 정비
2차	- 대도시권 국제교류, 물류기능 강화 - 대도시권 도로체계 정비 - 오사카권 생명과학 국제거점 형성 - PFI사업 전개
3차	- 밀집 시가지 정비 - 도시의 기존 스톡 활용 - 대도시권 도시환경 인프라 재생
4차	- 도쿄권 게놈과학 국제거점 형성 - 큐슈권 아시안 산업교류거점 형성 - 지방 중추도시의 선진적 도시화 모델 형성
5차	**- 국유지의 전략적인 활용에 의한 도시거점 형성**
6차	- 비와코, 요도가와 유역권 재생
7차	- 오사카권 생활지원 로봇산업거점 형성
8차	- 지구온난화 대책, 히트 아일랜드 대책의 전개
9차	- 방범대책을 통한 안전적 도시의 재구축
10차	- 대학과 지역 제휴를 통한 도시재생 추진
11차	- 국가공무원 숙소 이전 및 재배치를 통한 도시재생 추진
12차	- 밀집 시가지 해소를 위한 노력 강화
13차	- 국제금융 기능 강화를 위한 도시재생 추진

* 자료 : 일본 도시재생본부 홈페이지

2. 중앙 합동청사 7호관 정비사업 사례

2-1. 국유지 개발을 통한 도시재생 계획

정부 주도의 도시거점 형성을 위한 사업계획은 국유지의 전략적 활용과 밀접한 관련이 있고 이는 도시재생 프로그램의 5차 프로젝트 과제로 정해져 있다.

그 세부적인 내용을 살펴보면 먼저 도시의 국유지를 기폭제로 활용하여 종합적인 도시재생사업을 전략적으로 추진하는 것으로서 이를 위해 지방자치단체와 연계하고 민간의 자금력과 기획력을 활용함으로써 토지의 활용도를 극대화할 수 있는 도시거점을 형성하는 것이다.

두 번째는 오테마치 합동청사부지를 활용하여 이곳에 국제 비즈니스거점을 만드는 것을 포함한다. 지요다구 오테마치지역에 위치한 합동청사 1,2호관을 2003년 이내에 매각하고 단계적으로 재건축하여 이곳에 국제적인 사업의 거점으로 재생될 수 있도록 하는 것으로 2002년부터 관계기관과 지방자치단체로 구성된 조직의 설립과 추진체제 구축 등 사업구조의 정비를 추진하였다.

세 번째는 중앙 합동청사 제7호관을 중심으로 한 토지를 포함하여 도심 전체의 재개발을 실시하는 것이다. 문부과학성과 회계감사원으로 사용하고 있는 중앙 합동청사 제7호관은 2001년 6월 도시재생본부의 결정에 따라 PFI(Private Finance Initiative)방식에 의한 재건축을 추진하였다. 이 사업을 계기로 관청시설을 포함한 도시구획 전체에 대해 일체적인 계획을 수립하여 정부기관과 인접한 민간 건축물이 융합된 건축물로 가능하도록 설계 및 건축을 실시하였다.

네 번째는 나고야의 국유지와 민유지를 연대한 재건축을 통해 복합 도시거점을 형성하는 것으로 나고야의 야나기하라지역에 국가 공무원 숙소, 시영주택, 민유지의 일체적 재건축을 실시하여 복합 도시거점 형성을

위한 개발계획에 착수하는 것을 뜻한다. 이 때 국가 공무원 숙소와 시영 주택에 대해서는 민간시설의 도입과 함께 PFI에 의한 정비가 검토되어 추진되었다.

2-2. 중앙 합동청사 7호관 정비사업

국유지 개발계획 사례 중 중앙 합동청사 7호관 정비사업[33]은 일반경쟁 입찰을 통해 사업자를 모집하였다. 사업의 범위는 문부과학성, 회계감사원, 금융청 및 민간합동시설 2개동의 초고층 빌딩을 설계, 건설, 유지, 관리, 운영을 하는 PFI사업이고, 이 지역의 도시계획 검토 및 도시재생기구[34](URA, Urban Renaissance Agency)가 시행하는 시가지개발사업과 함께 실시하는 것으로서 도심부 센터코어 재생의 상징적인 프로젝트이다. 이 과정에서 2003년 6월에 신일본제철그룹의 자회사인 신일철도시개발이 사업자로 선정되어 본격적인 사업이 시작되었다.

본 사업은 시설의 준공과 동시에 시설의 소유권이 정부에 귀속되며 사업 시행자에게 일정기간 시설관리 운영권이 주어지는 BTO 방식의 PFI 사업으로 추진되었다.

33) 사례 내용은 신일철도시개발 홈페이지(www.nscp-net.com)를 참조하였음.

34) URA의 임무와 역할은 일본경제의 재생이라는 정책적 목표에 맞춰져 있고, 토지 개발의 전문성과 노하우를 바탕으로 도시재생사업의 코디네이터와 시행자 역할을 동시에 수행하고 있다. URA가 국유지를 활용할 때 국유지는 안전하게 관리해야 할 대상이 아니라 목표를 달성하기 위한 하나의 활용자산이다.

<표 10> 중앙 합동청사 7호관 정비사업

구 분	내 용
소재지	도쿄도 치요다구 가스미가세키 세쵸메
도시계획	가스미가세키 세쵸메 남쪽지역 재개발 등 촉진구역을 결정하는 지역계획 및 관공서 시설
토 지	국유지 : 약 23,100㎡, 민유지 : 약 1,100㎡
연면적 (신축부분)	중앙 합동청사 제7호관 : 172,000㎡ 민간 수익시설 : 18,000㎡ 매각예정 보류지역 : 24,000㎡ 민간 권리자 보류지역 : 16,500㎡
규 모	서관(민관동) : 지하 3층, 지상 38층 동관(관청동) : 지하 2층, 지상 33층
시설규모	용적률 950%, 연면적 약 251,000㎡(기존 문부성 청사 16,800㎡와 별관 900㎡ 포함)
입주기관	관청동(33층, 114,600㎡) : 문부과학성, 회계감사원 민관동(38층, 118,700㎡) : 금융청, (재)안개산모임, 주우부동산기업, 가스미가세키 SPC, 가스미가세키 7호관 PFI 기업 舊 문부성 청사(6층, 16,800㎡) : 문부과학성, 문화청 별관(2층, 900㎡) : 민간, 가스미가세키 7호관 PFI 기업
사업일정	2001.6 도시재생 프로젝트 결정 2003.4 PFI 사업자 선정 2003.6 PFI 사업자와 국가간 사업계약 체결 2004. 착공 2007.9 시설인도 2008.1 준공 및 관리운영 시작 2022.3 PFI 사업 종료 2034. PFI 부대사업(민간 수익시설) 종료

* 자료 : 신일철도시개발 홈페이지

<그림 5> 중앙 합동청사 7호관 정비사업 전경

* 사진 : 신일철도시개발 홈페이지

제 2 절 스페인의 사례

1. 자치정부의 도시재생 프로젝트

1-1. 바스크지방의 도시재생사업 추진 배경

스페인의 여러 지역들 중 바스크지방은 중앙정부로부터 높은 자율권을 보장받고 있는 곳이다. 바스크지방이 다른 주정부들과 달리 가용자원을 주정부의 판단에 따라 적절히 할당하고 운용할 수 있는 점은 도시재생 프로젝트의 성공을 위한 중요한 요소 중의 하나였다. 바스크 주정부가 스페인 자치정부들 중 유일하게 지역 내 자치기구들로부터 세금을 징수하고 이를 자율적으로 분배할 수 있는 기능[35]을 가지고 있었기 때문에 도시 활성화를 위한 프로젝트를 자체적으로 수행할 수 있었다.

1980년대 중반부터 바스크 주정부는 중앙정부 활동과는 독립적으로 도시재생사업을 구체적으로 실행[36]하기 시작하였는데, 그 이유는 첫째, 바스크지방 세 개의 대도시(빌바오는 경제, 산세바스티안은 문화와 행정, 비토리아 가스테이츠는 정치)에 대한 문화정체성 확립과 상호 보완적인 관계를 형성하기 위해서였다. 두 번째는 15개의 중소도시들의 역할을 재정립하여 대도시와 중소도시의 균형발전을 이루기 위해서였다. 세 번째는 바스크주에 위치한 160개 시골마을의 문화적인 특성을 잘살려 관광객 유치를 위한 수단으로 활용하고자 한 것이었다. 네 번째는 도시나 마을의 무분별한 확장을 막고 자연보호를 통해 자연의 자산적 가치를 높이고 도시의 개발과 밀접히 조화시켜 나가기 위함이었고, 마지막으로 다른 인

35) 2000년 기준으로 중앙정부에 내는 세금은 전체 세액의 12%였고, 바스크 주정부에 할당되는 세액은 61%, 지역 내 자치정부는 18%, 시에 돌아가는 세금은 9%였다.

36) 박은실(2004), “스페인 빌바오의 도시재생전략”, 지방의 국제화

접 도시들과 도로, 항만, 공항 등의 기반시설을 공동으로 구축하기 위해 주정부가 중앙정부의 도움 없이 먼저 실행을 했어야 했기 때문이었다.

도시재생사업이 1980년대 중반에 이르러서야 바스크주 빌바오[37]를 중심으로 가시화될 수 있었든 것은 1980년대 초반에 추진되었든 중앙정부의 사업이 지지부진하면서 추진능력에 대한 자치정부의 신뢰가 무너졌기 때문이다. 1980년대 초반에는 중앙정부, 주정부, 지역정부, 시정부 모두 산업화로 인한 바스크주의 점진적 도시기능 마비와 쇠퇴를 방치할 수 없다는 공감대가 형성되어 개별행동보다는 모든 단계의 정부들이 합심해야 위기를 극복할 수 있다는 인식을 공유하고 있었다. 그럼에도 불구하고 도시재생의 전략적 접근과 실질적인 사업실행은 지지부진하여 궁극적으로 빌바오시가 독자적인 계획을 수립하고 문화적인 도시마케팅을 실시하여 자발적으로 도시회생을 시작하게 되었다.

1-2. 빌바오의 도시재생사업 과정

빌바오는 도시재생사업을 광범위한 범위에서 다양한 이해관계자들이 함께 하는 종합적인 활동이라 정의하고, 1980년대 중반 지역 경제위기 타파를 위한 근본적 구조조정의 일환으로 활용하려고 하였다. 이러한 인식을 바탕으로 한동안 빌바오와 이 지역 주변의 자치지구들 사이에서는 위기극복을 위한 최선의 전략과 행동이 무엇인지에 대해 깊은 논의가 있었다. 이러한 논의 끝에 1990년대 초반 어느 정도 합의가 이루어져 빌바오의 재정전략을 담당하는 기구가 설립되었으며 이들로부터 프로젝트 기반의 도시재생사업들이 기획되기 시작하였다. 이러한 계획의 촉진과 도시재생 과정을 관리위기 위한 전담기구는 Bilbao Metropoli-30[38]이었다.

---

37) 바스크주는 크게 세 현으로 나뉘는데 빌바오는 그 중 비스카야현의 수도로서 2005년 기준 비스카야현 인구 115만명의 80%인 90만명이 빌바오 대도시권에 거주하고 있고, 이 중 35만명이 빌바오시에 살고 있다.

<표 11> 빌바오 메트로폴리 30의 주요 기능과 내용

주 요 기 능	내 용
재생 프로젝트를 추진하기 위해 필요한 지식 및 노하우를 응용	- 빌바오 도시권 재생 프로세스의 모델화 - 고도계획 및 운영방법 적용 - 산학 연구기관 제휴 - 국제 대도시 벤치마킹
재생계획 추진으로 얻은 노하우를 개별 혁신프로젝트에 적용	- 협회 회원과 정보교환 - 홍보위원회 지원
회원·관계기관이 재생계획 달성에 전력투구할 것을 촉진	- 재생 프로젝트의 사회적 가치 부여 - 조정기능 강화

* 자료 : 국가균형발전위원회(2007)

1992년 빌바오 메트로폴리 30은 빌바오의 재건을 위한 「빌바오 대도시권 재생을 위한 전략계획」을 발표하고 15억 달러의 예산을 책정하여 인적자원, 교통, 환경, 서비스, 문화 등에 대해 세부실천방안을 마련하였다. 이 중 도시개발과 관련된 부분[39]을 살펴보면 두 가지로 나눠볼 수 있는데 하나는 도시재생으로 도시의 이미지 제고와 사회·문화적 중심 회복을 위해 주거시설을 개발하고 기반시설을 정비하며 다양한 상징건물들을 건축하는 것이었다. 다른 하나는 민관협력체제 구축을 통해 시민들의 삶의 질 향상과 복지 증진을 위해 도시재건사업을 실시하는 것이었다.

38) 빌바오 메트로폴리 30은 프로젝트의 계획입안, 조사 및 홍보마케팅 등 종합적인 싱크탱크의 역할을 하는 협회조직이다. 이 기구는 기본적으로 민관합동체제로 구성되어 있고 주요목표 중의 하나가 도시재생 과정에 공공 및 민간의 활동을 함께 참가시키는 것으로서 중앙정부, 지역정부기관, 상업회의, 대학, 대기업 민간 조직 등이 적극적으로 참여할 수 있도록 활동하였다.

39) Beatriz Plaza(2007), "The Bilbao Effect", Guggenheim Museum Bilbao, University of the Basque Country

2. 빌바오 국유지 위탁개발회사

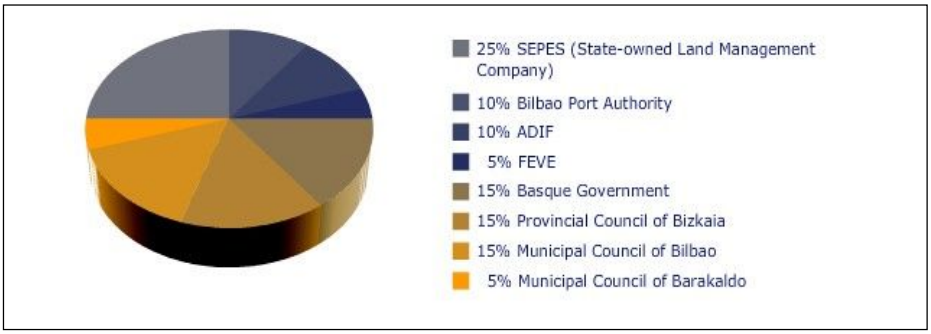
2-1. Bilbao Ria 2000

빌바오의 도시재생사업이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 스페인이 유럽연합에 가입한 1986년경이다. 이 당시 토지이용계획의 전환과 인프라 개선을 위한 조항들이 정비되기 시작하였다. 이 때 도시계획에는 도시의 심각한 쇠퇴를 막기 위해 스페인의 바르셀로나나 마드리드와 같은 대도시에서 성공한 프로젝트 중심의 사업들이 적극 벤치마킹 대상으로 고려되었다. 또한 산업공동화 문제로 도시 쇠락을 경험하고 극복한 영국의 글라스고나 미국의 볼티모어 등의 사례들도 빌바오 도시재생사업에 영향을 미쳤다.

1989년까지만 해도 빌바오시 행정구역에만 한정되어 수립된 지역계획은 1994년 대도시권으로 확장되어 도시재생계획으로 논의되기 시작했다. 이런 도시재생계획에는 주요 거점사업들을 실시할 지역들을 선정하고, 세계적인 건축가들과 함께 프로젝트를 진행시켜 도시의 이미지를 쇄신하기 위한 노력을 담았다.

1992년에는 도시재생을 실시할 주체로서 「Bilbao Ria 2000」이라는 국유지 위탁개발회사를 설립하였다. 이 기관은 중앙정부와 지방정부간 공동출자회사로서 수익성 보다는 공공성을 지향하고 민간회사처럼 운영되는 기업이다. 이 회사의 가장 큰 업무는 대규모의 버려진 산업시설과 항구, 못쓰게 된 교통기반시설들이 차지하고 있는 땅에 대한 관리 및 개발을 적극적으로 하는 것이다.

<그림 6> Bilbao Ria 2000의 지분구조



* 자료 : www.bilbaoria2000.com[40]

Bilbao Ria 2000의 지분은 중앙정부와 바스크 주정부가 50:50으로 보유하고 있으나 복잡한 출자구조를 가지고 있는데, 이는 수행하는 사업이 여러 행정기관과 연결되어 있기 때문이다. 빌바오 재생사업은 대규모 유휴지에 대한 개발이 추진되는 것이므로 토지를 보유하고 있는 기관이나 공사가 현물출자를 통해 Bilbao Ria 2000의 지분에 참여하고 있는 점을 눈여겨봐야 한다.

Bilbao Ria 2000의 설립과 초기 개발경비는 중앙정부, 바스크 주정부, 그리고 유럽연합으로부터 보조를 받았다. 그러나 현재는 자체자금 및 조달을 통해 사업을 진행하고 있다. Bilbao Ria 2000의 가장 큰 수입은 토지의 도시계획을 새로 지정하고 용도를 변경하여 가치를 높인 뒤 개발회사들에게 매각함으로써 발생한다. 그리고 여기에서 얻은 수익은 다시 도시재생사업에 재투자된다. 이러한 자체 개발재원의 마련이 Bilbao Ria 2000의 정책적 성공에 가장 중요한 요인이 된 것이다.

40) www.bilbaoria2000.org/ria2000/ing/bilbaoRia/bilbaoRia.aspx?primeraVez=0

2-2. Bilbao Ria 2000 프로젝트 사례[41]

Bilbao Ria 2000에 의한 주요 프로젝트는 다음과 같다.

Abandibarra

Abandibarra 중심시가지지구 재개발은 Bilbao Ria 2000이 수행한 프로젝트들 중 가장 상징적인 프로젝트이다. 약 348,500㎡부지에 항만, 컨테이너시설, 조선소, 철도역이 입지하고 있던 곳을 2004년 1.84억 유로를 투자하여 주거시설, 상업시설, 컨벤션센터, 호텔, 미술관, 공원 등으로 바꾼 21세기형 신도심의 대표적 모델이다. 기존의 시설물들은 빌바오시와 네르비온강을 가로막고 있어 도심 수변공간 형성에 큰 장애물로 인식되어 왔으나, 재개발이 추진되지 않고 방치되어 오다가 1998년 Bilbao Ria 2000이 관리를 위탁받으면서 비로소 개발이 본격화 되었다.

<그림 7> Abandibarra 개발

<개발 前> **<개발 後>**

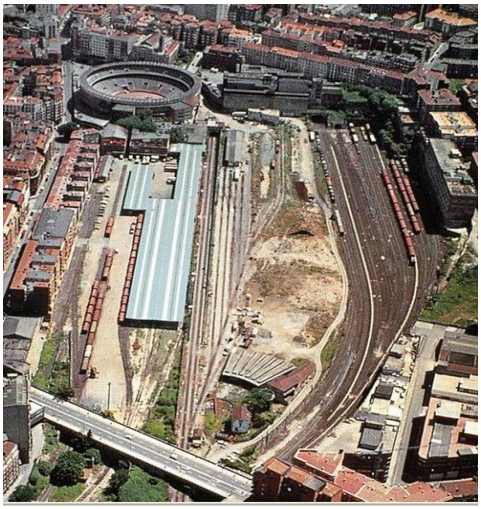
41) 주요 프로젝트 사례는 www.bilbaoria2000.com을 참조

Ametzola

화물역사로 사용하던 Ametzola 역사를 빌바오시 중심과 외곽 지역을 연결하는 지하철 환승역사로 전환하고 110,000㎡의 철도 부지를 복개하여 그 위에 고급 주상복합시설, 공원 등을 개발한 사례로 이 프로젝트를 통해 낙후되었던 지역이 활성화되었고 거대한 철도시설로 분리되었던 지역이 36,000㎡의 녹지와 보행자 도로로 연결되었다.

기존의 화물역사는 주변 지역과 도심의 통합 네트워크를 가로막는 큰 장벽이었으나, 재개발을 통해 지하에 주민들을 위한 주차시설을 만들어 환경개선과 더불어 낙후된 공간을 함께 공유할 수 있는 공간으로 바꾼 사례로 평가받고 있다.

<그림 8> Ametzola 개발



<개발 前>

<개발 後>

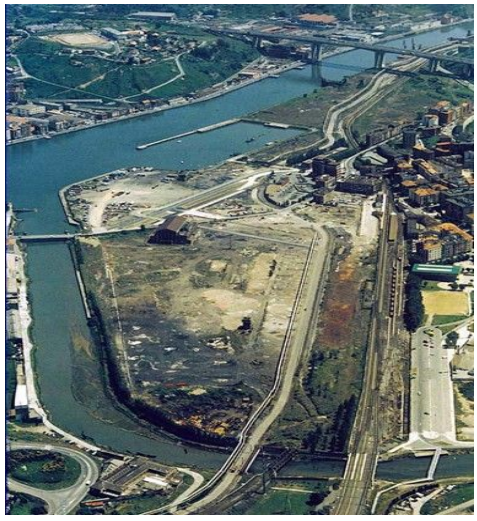
Barakaldo

Barakaldo 프로젝트는 항구를 정비하는 과정에서 강을 따라 형성되었던 항구시설과 산업시설들을 용도 폐지하고 재개발한 사업이다.

1998년부터 현재까지 계속되고 있는 이 프로젝트는 바스카야 지방정부가 철강 산업단지로 활용되던 약 600,000㎡의 부지를 Bilbao Ria 2000이 주거단지, 업무시설, 스포츠시설, 문화시설, 공원, 광장, 교통시설 등이 집중된 빌바오시의 새로운 중심시가지로 재개발하는 것이다.

Bilbao Ria 2000이 관리위탁 받으면서 개발 후 장기 임차하여 수익을 나누는 것으로 BTO 사업과 유사한 구조로 개발을 진행하고 있다.

<그림 9> Barakaldo 개발



<개발 前>

<개발 後>

제 3 절 해외 사례의 시사점

일본과 스페인의 사례가 국유지 개발정책에 있어 시사하는 점은 첫째 국유지 개발의 정책적 목표 도출이 국가나 지방정부가 해결해야 할 문제점들을 먼저 인식하고 추구할 임무를 선정했다는 것이다. 일본과 스페인은 인구감소, 산업의 쇠퇴, 고령화, 실업률 증가 등과 같은 사회·경제적 문제의 해결 방안의 하나로 국유지 개발을 추진하였다.

둘째 국유지 개발은 국가나 지방정부를 대신하여 특별목적기구가 수행하고 있다는 것이다. 일본의 경우 일본 경제의 재생전략이라는 상위개념 속에서 도시재생전략이 도출되었고 도시재생전략은 국가적 차원, 대도시 차원, 지방 소도시 및 지역적 차원으로 나뉘어 세부 전략이 수립되었다. 그리고 이를 전담하는 기구가 도시재생기구(URA)로 국익에 부합하는 기획과 강력한 실행을 지원한다. 스페인의 경우 Bilbao Ria 2000이라는 국유지 위탁개발회사를 통해 도시재생사업을 실행하고 있고 Bilbao Ria 2000의 설립은 빌바오 도시재생사업 성공의 가장 결정적 정책이었다.

셋째 도시재생사업의 목표를 달성하기 위해 전방위적인 협력체계를 구축하여 이를 활용하고 있다. 정부, 공공기관, 민간기업, 대학, 연구소, 언론, NGO에 이르기까지 모든 구성원들이 아이디어를 공유하고 유기적인 협력을 하고 있는 것이다.

넷째 공공성은 사업단위의 달성 목표가 아니라 국유지 개발 전체적인 흐름을 통해 추구하는 궁극적 목표이다. 빌바오의 경우 Abandibarra 프로젝트에서 많은 수익을 내고 여기서 나온 수익으로 수익이 없는 지역에 재투자하여 공공성을 실현한다. 우리나라 국유지 개발사업도 초기 자본비용과 운영경비 등을 감안한 단순 수익성 지표만으로 국유지 개발을 추진할 수는 없다. 실업률 감소, 관광객 증가, 지역경제 활성화, 세수 증대, 도시 마케팅 효과 등과 더불어 도시재생이라는 큰 목표를 감안해 분석해 본다면 추후 국유지 개발사업은 성공한 정책으로 평가받을 수 있다.

제 4 장　국유지 위탁개발사업 사후평가

본 장에서 주요하게 다루고 있는 부분은 국유지 위탁개발사업의 사전 계획단계에서 이루어지는 타당성검토 결과와 사후평가 시점의 결과 차이를 정확하게 비교하여 왜 차이가 나는지 분석해 보고 사업의 바람직한 정책추진 방향에 대해 모색해 보는 것이다. 이러한 비교를 통해 정부의 국유지 위탁개발사업에 대한 평가 체계를 검증할 수 있고 정책 실무자인 위탁관리기관의 입장에서 사업 추진의 정확한 사유를 살펴볼 수 있기 때문이다.

제 1 절　사후평가 기준과 평가 방법

현행 평가 기준 및 문제점

현재 국유지 개발을 할 수 있는 유일한 공기업인 한국자산관리공사는 기관이 관리·운영 중인 부동산의 효율성 제고를 평가하기 위한 방법으로 첫째 개발 전·후의 부동산 활용도, 둘째 수익성, 셋째 공헌도 세 가지 기준을 가지고 있다.

① 활용도 지표 평가 방법
개발 전·후의 건폐율 및 용적률 증분 기준으로 계량평가
건폐율 증분 = 개발후 건폐율 / 개발전 건폐율
용적률 증분 = 개발후 용적률 / 개발전 용적률

② 수익성 지표 평가 방법

개발 전·후의 창출 부가가치 증분 기준으로 계량평가

개발前	개발後			창출 부가가치		
대부료 (a)	연간 임대료 (b)	보증금 운용수익 (c)	증분 현금흐름 (A=b+c-a)	증분현금 흐름현가 (Ā)	건축원가 (d)	부가가치 (B=Ā-d)

③ 공헌도 지표 평가 방법

비계량 평가로 개발 후 민원발생건수의 감소나 지역경제 활성화 기여 정도를 인근 주민들과의 면담 또는 설문조사 등을 통해 측정

이러한 평가 기준은 공기업 경영평가 및 관련부점 평가를 위한 지표로 활용되고 있고, 평가를 통해 추후 인센티브 지급시에도 영향을 미치는 만큼 구체적이고 투명하게 정립되어야 한다.

그러나 위에 언급한 기준을 자세히 살펴보면 평가의 목적과 방법에 있어 구체적이지 못하다. 활용도 지표는 단순이 물리적 공간의 증가를 측정할 뿐이므로 개발사업 후에는 항상 긍정적 결과만이 나올 수밖에 없는 제도적 한계를 가지고 있다. 수익성 지표 또한 마찬가지 결과를 초래한다. 개발 후 임대료 증가는 항상 부가가치가 증가된 결과만을 가져온다. 공헌도 지표의 경우에는 비계량으로 평가하기 때문에 인근 주민들과의 면담이나 설문 결과를 조작할 개연성이 아주 높고 국유재산의 특성상 미활용되거나 저활용되는 부동산을 개발함으로 인해 공헌도 역시 대부분 양의 결과를 가져올 수밖에 없다.

위 세 가지 지표만을 기준으로 보면 국유지 개발은 수익성이 없는 곳은 처음부터 개발 타당성 검토가 될 수 없는 모순을 가지고 있다. 따라서 공공성의 실현이라는 국유지 개발의 근본적인 목적은 달성할 수 없다. 국유지 위탁개발사업은 국민의 세금과 국유지를 활용하는 사업이므

로 공공성을 희생시키면서까지 수익성을 추구할 수는 없다. 위탁관리기관의 자금이 투입되어 개발사업이 일어났으면 용적률과 임대수입, 장부가액이나 시장가치 등이 상승하는 것은 당연한 결과로 이러한 결과를 사업의 성과로 보기에는 무리가 있는 것이다.

공기업이 위탁관리기관으로 지정되어 개발이 이루어지는 이상 개발자금의 이자율 등 민간이 사업을 시행했을 때보다 유리한 점이 있으므로 사후평가를 실시할 때는 사업 경쟁력 제고를 위해 최대한 보수적으로 평가지표를 만들어야 한다.

사후평가 기준과 평가 방법

국유지 개발사업은 앞서 선진사례에서 시사한 바와 같이 초기 개발 타당성 검토시 수익성뿐만 아니라 공공성도 고려되어 개발이 추진되어야 한다. 그러나 국내 국유지 개발사업은 민관협력의 파트너십이 없이 공기업에 의한 위탁개발만 이루어지고 있어 위탁관리기관 입장에서 수익성이 없는 개발사업은 검토하기 어려운 측면이 있다는 것을 부인할 수 없다. 그럼에도 불구하고 위탁관리기관의 수익성 지표를 보면 개발 전·후의 단순 임대료 증분만을 비교하고 있어 사업평가를 위한 정확한 기준을 제시하지 못한다는 비판에 직면할 수도 있다.

따라서 본 논문에서는 사업의 수익성을 기준으로 구체적인 프로젝트의 분석 결과를 통해 국유지 위탁개발사업의 정확한 사후평가를 실시해 보았다.

사업의 수익성은 넓은 의미의 효율성으로 표현되어 질 수 있는데, 효율성은 사업을 실행하기 위한 투입물이 얼마나 경제적으로 사용되어 산출물 및 결과로 전환 되었는지 살펴보는 것으로 NPV, IRR 및 사업수지에 영향을 미치는 변수들이 얼마나 민감하게 반응하는지 평가해 보는 민감도 분석을 통해 사업의 성과에 대해 검증해볼 수 있다.

이 때 평가의 객관성을 확보하기 위해 NPV, IRR 및 민감도 분석시 시장에서 활용하고 있는 평가 기준(이자율, 물가상승률, 할인율 등)을 토대로 국유지 위탁개발사업도 재평가해 보아야 한다. NPV, IRR 및 민감도 분석에 대한 일반적인 평가 방법은 다음과 같다.

순현재가치(Net Present Value, NPV)

순현재가치란 사업의 전 기간 동안 발생하는 편익과 비용을 합산하여 이를 현재가치로 합산한 것을 의미한다. 즉 투자로 인해 발생될 미래의 모든 현금흐름을 현재가치로 할인하여 현가로 나타내는 사업의 경제성을 평가하는 기법으로 다음과 같은 식으로 표현할 수 있다.

$$NPV = \sum_{t=0}^{n} \frac{CI_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^{n} \frac{CO_t}{(1+r)^t}$$

CIt : t기의 현금유입액, COt : t기의 현금유출액
r : 가중평균자본비용(WACC) 또는 할인율, n : 투자기간

순현재가치법의 투자의사 결정기준은 단일 투자안의 경우는 순현재가치가 0보다 클 때 투자가치가 있는 것으로 평가하고, 복수의 투자안이 있는 경우에는 순현재가치가 가장 큰 대안을 선택하는 것이다. NPV값이 크게 나올수록 사업성이 있기 때문이다.

NPV값은 절대치로 나타나기 때문에 투자규모가 다른 여러 투자 안이 있는 경우에는 각 투자안의 경제성 비교가 용이하지 않다는 단점이 있지만 본 논문에서는 프로젝트 한 건에 대한 사업평가를 하는 관계로 NPV값이 0보다 큰 경우 투자 가치가 있다고 보면 된다.

다만 평가에 사용되는 할인율이 시장이자율에 따라 달라질 수 있고 이 결과가 NPV값에 절대적인 영향을 미친다는 점은 유의해야 할 부분이다.

내부수익률(Internal Rate of Return, IRR)

내부수익률이란 사업기간 동안 기대되는 예상 수익률로서 순현재가치가 0이 되는 할인율이다. 즉 미래 현금유입액의 현재가치와 현금유출액의 현재가치를 동일하게 만드는 이자율을 말하는 것으로 식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\sum_{t=0}^{n} \frac{CI_t}{(1+i)^t} = \sum_{t=0}^{n} \frac{CO_t}{(1+i)^t}$$

CIt : t기의 현금유입액, COt : t기의 현금유출액
i : 할인율, n : 투자기간

내부수익률의 의사결정기준은 얻어진 내부수익률과 자본비용을 비교하여 판단한다. 따라서 내부수익률을 이용하여 투자를 결정하기 위해서는 투자를 하면서 발생하는 자본의 기회비용 즉 투자자들이 요구하는 최소한의 수익률을 미리 알고 있어야 한다.

만약 내부수익률이 할인율보다 큰 경우에는 수익을 얻을 확률이 높다는 것을 의미하므로 투자가 가능하고 이때의 순현재가치는 0보다 크게 된다. 그리고 내부수익률이 할인율보다 작은 경우에는 순현재가치가 0보다 작게 된다.

아울러 여러 개의 투자가 진행 중인 경우에는 수익률이 더 높은 쪽을 투자하는 것이 유리하다.

민감도 분석

민감도 분석은 하나의 변수를 제외한 모든 변수들을 동결시켜 놓고 그 하나의 변수가 변할 때 추정된 NPV값이 얼마나 민감하게 반응하는지 살펴보는 것이다. 이는 어떤 요소의 추정치가 조금 변할 때 NPV가 매우 민감하게 변한다면 그 요소와 관련된 예측 위험은 매우 높다는 것을 의미하므로 여기에 대한 지속적인 관리가 필요하다는 것을 알 수 있다.

본 논문에서는 사업의 현금흐름에 영향을 미치는 여러 변수 중 성장률, 공실률, 조달금리 등의 변화를 통한 NPV 변화를 살펴보았다.

사전 타당성 검토시에는 조달금리 변화에 대한 사업의 경제적 타당성 여부를 분석하였고, 사후평가시에는 성장률, 공실률, 조달금리 모든 부분의 변화에 대한 사업의 효율성을 검토하였다.

제 2 절 사후평가 결과

1. 평가대상 선정

국유지 위탁개발사업은 1장에서 살펴본 바와 같이 지금까지 총 9건이 완료되었고, 2012년 3월 현재 서울 강남구 삼성동 부지가 근린생활시설과 오피스로 신축되기 위해 사업승인이 진행 중이다. 개발이 완료된 9건의 국유지 위탁개발 대상 중 사후평가를 위한 물건의 선정은 위탁개발사업에 대한 함축성을 모두 지닌 남대문세무서 개발사업 한 건으로 연구범위를 한정하였다.

사례 분석을 하나의 경우로 한정시킨 이유는 남대문세무서 개발사업을 제외한 나머지 사업은 사업비용과 물리적 규모가 작은 주택과 근린생활

시설이 대부분으로 객관성이 있는 시장 데이터를 확보하기 어렵기 때문이다. 소규모 상가나 주택은 재산가액이 현저히 낮고 임차인 구성이 다양하지 못해 민간과의 효율성 비교시 오히려 결과의 왜곡을 초래할 가능성이 농후하다. 따라서 효율성을 기준으로 한 사업평가 본래의 목적을 달성하기 어려울 수 있다.

그리고 남대문세무서 개발사업의 경우 현재 동 빌딩을 세무서와 민간이 함께 사용하고 있어 실제로 개발사업을 통해 재정에 얼마나 도움이 되었는지 그 영향을 정확히 파악해 볼 수 있고, 변수 조정에 따른 민감도 분석시 민간시장과의 비교도 용이하다는 이점이 있을 수 있다.

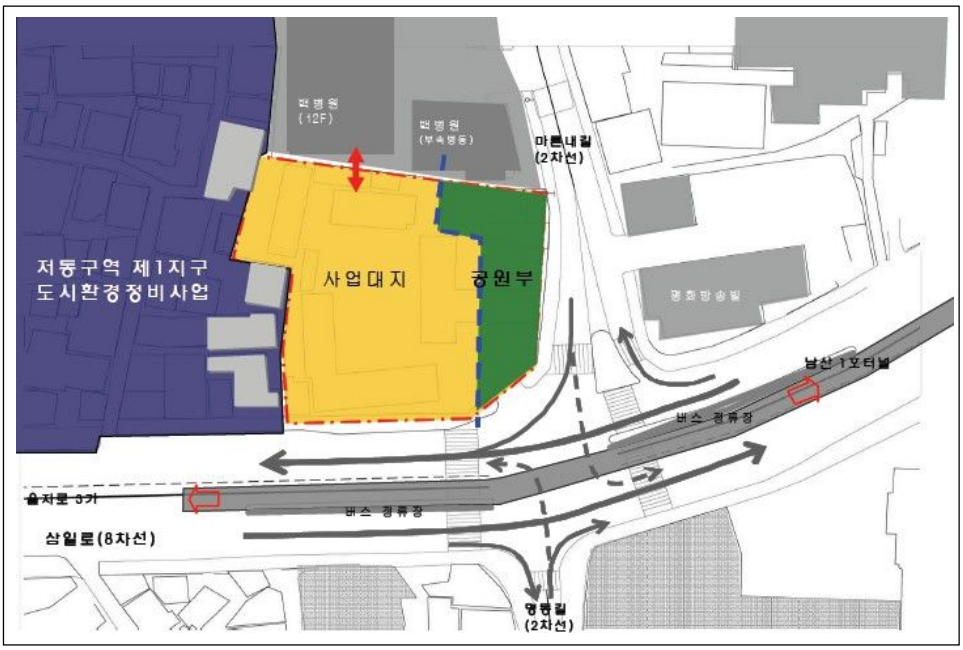
남대문세무서 개발사업 대두 배경

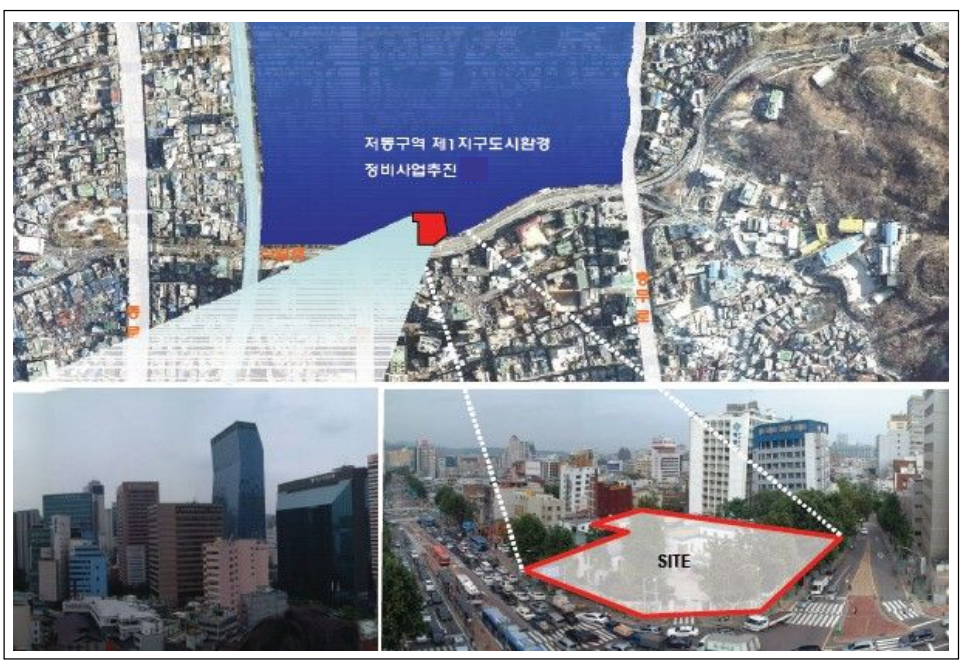
남대문세무서 개발사업의 필요성이 대두된 배경은 다음과 같다. 먼저 낙후되고 밀도가 높은 서울시 중구 저동 구역에 대한 도시환경정비사업이 기존에 진행 중이었고, 여기 포함된 본건 역시 낡고 노후한 행정시설로 오래전부터 개발의 필요성이 검토되었다. 그러나 예산편성에 대한 어려움 등으로 사업이 적극적으로 추진되지 않고 지지부진하자 정부에서는 별도의 예산지출없이 청사를 신축하고자 검토하였고, 위탁개발 방식을 활용하여 업무를 준비 중이든 위탁관리기관과 니즈가 일치되어 추진하였다. 둘째 민원을 처리하는 세무서 시설개선을 통해 민원인들에게 편의를 도모하고 사업부지 내 300여평을 공원으로 조성하여 주변 환경을 개선함으로써 공공의 편익성이 증대될 수 있었기 때문이다. 셋째 주변 상권 활성화와 관련하여 기존에는 삼일로 때문에 명동 방향으로 보행자 흐름이 단절되어 있었지만 본건 개발로 이용객의 잦은 왕래를 유도하여 상권 활성화에 기여할 가능성이 높을 것으로 생각하였기 때문이다. 마지막으로 본 빌딩에는 개발 후 세무서와 민간이 함께 사용할 수 있어 민관복합건물의 모델을 성공적으로 정착하고 관공서 건축의 새로운 방향을 제시할

수 있을 것으로 판단했기 때문이다.

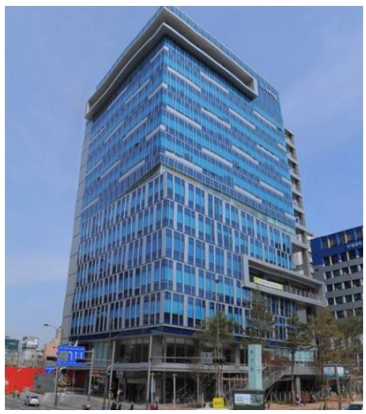
이러한 여러 가지 사유로 진행된 개발사업은 기존의 57% 용적률로 저활용되든 건물이 599%의 인텔리전트빌딩으로 신축되어 행정재산의 효율적 활용에 기여하고, 도심에 찾기 힘든 넓은 공원을 조성하여 지역주민 및 인근 근무자들에게 휴식 공간을 제공하고 있으며, 또한 주변 환경과의 조화된 개발을 통해 지역발전에도 기여하고 있다.

<그림 10> 남대문세무서 개발사업 위치도





<표 12> 남대문세무서 개발사업

건물명	나라키움 저동빌딩	
소재지	서울 중구 저동 1-2, 1-14 (대지면적 4,287.80㎡)	
개발비용	433억원	
위탁기간	2008.07.01~2038.6.30 (30년)	
추진경과	2005.04.01 : 시범 개발사업 대상 선정(경제정책조정회의) 2005.08.05 : 사업계획 승인(재정경제부) 2006.01.16 : 공사 착공 2008.06.30 : 사용승인(서울 중구청) 2008.07.14 : 준공식	
개발 前	구 분	개발 後
지상 3층 / 지하 1층	규 모	지상 15층 / 지하 4층
남대문세무서 청사	활 용	민관복합시설(오피스+상가)
2,495.8㎡	연면적	26,937.81㎡
57%	용적률	598.84%
-	연간 임대수익	50억원
267억원('05년 기준)	장부가액	928억원('08년 기준)
320억원(장부가액 120%)	시장가치	1,250억원('08년 시세)
	▶	

* 자료 : 기재부(2008), 국유지 위탁개발 업무매뉴얼

2. 효율성 측면 사업 타당성 사전검토 결과

통상 국유지 위탁개발시 위탁관리기관은 사업계획서를 두 번 만들어 총괄청의 승인을 얻게 되는데 하나는 사업계획 승인 시점이고 나머지는 건축물 준공 후 수정된 건축현황과 임대료 등을 반영하여 수정 사업계획서 승인을 받는 시점이다. 따라서 최초 사업계획서와 수정된 사업계획서는 건축기간에 비례해 사업계획이 달라진 부분을 재해석하는 것으로 이해할 수 있는데, 수정된 사업계획서 내용을 가지고 정부는 위탁관리기관과 수수료체계 정립 등 정확한 역할 분담에 대한 선을 구분 짓게 된다.

효율성 관점에서 정확한 사후평가를 위해서는 최초 사업계획 승인 시점의 분석결과와 현재 시점의 건물 운영현황에 따른 결과를 분석하여 비교하는 것이 합리적이고 효과적이라 판단된다. 왜냐하면 건축물 준공 후 수정된 사업계획서는 사업의 타당성을 분석하기 위한 계획물이 아니라 진행 중인 사업에 대한 구체적인 분석물에 지나지 않기 때문이다.

남대문세무서 개발사업에 대한 사전 효율성 측면 재무적 타당성 검토는 2005.8.5 국유재산 관리 총괄청인 재정경제부(現 기획재정부)가 위탁관리기관인 한국자산관리공사에 승인한 사업계획서[42] 내용을 분석하였다.

2-1. 분석의 기본 가정

2005년 위탁관리기관에서 본 사업을 위한 재무적 타당성 검토시 기본적인 임대료, 관리비 및 임차보증금의 책정가격은 준공 예정시점인 2008

42) 재정경제부(現 기획재정부) 사업승인 시 사업계획서를 보면 2008.6.30 준공시와 비교하여 건물 연면적이 12.8㎡ 증가하고 일부 용도가 조정되었음을 알 수 있다. 이는 최초 사업계획서상 관공서 사용 면적이 209.82㎡ 감소하고, 근린생활시설이 1,818.01㎡ 줄어들었기 때문이다. 반면 민간임대 면적은 2,040.64㎡만큼 증가하였다.

년도를 기준으로 하지 않고 2005년 사업계획 승인 시점을 기준으로 분석하였다. 일반적으로 시장에서 오피스 개발사업을 분석하는 경우 준공시점의 가격을 기준으로 정하는 것과는 반대로 실시하였는데, 그 이유는 본 사업이 최초 국유지 위탁개발사업이었기 때문에 정부와 위탁관리기관이 최대한 보수적인 관점에서 사업을 진행시켜 국고수익 증대라는 수익적 측면의 긍정적 결과를 유도할 필요성이 있었기 때문이다.

임대료는 업무시설의 경우 지상층은 3.3㎡당 57천원, 지하층은 기준층의 60%를 적용하여 3.3㎡당 34천원으로 산정하였고, 관리비는 3.3㎡당 26천원을 받는 것으로 가정하였다. 그리고 임대보증금은 월 임대료의 10배를 받는 것으로 하였다.

사업 타당성 검토를 위한 현금흐름 분석시 성장률(상승률), 공실률, 조달금리 등 여러 가지 독립변수들의 기본 가정이 전제 조건으로 검토되는데, 본 사업과 관련해서는 먼저 임대료, 보증금, 관리비의 연간 성장률은 위탁관리기간인 30년 동안 없다고 정하였다. 공실률은 2005년 당시 근린생활시설 등 민간 임대부분의 공실 기간이 다소 길어질 것으로 예상하여 사업 1년차에는 30%, 2년차에는 20%, 3년차 이후에는 5%로 보수적으로 적용하였다. 위탁관리기관이 건축비 지급에 필요한 자금을 조달하는 경우 금리는 5%로 산정하였고, 보증금 등 여유자금 운용이율은 3%로 정하였다. 관리비에서 수익이 나는 마진율은 도심지역 빌딩 관리비 수익률을 감안하여 20%로 하고 나머지 80%는 운영비용에 사용한다고 가정하였다.

위탁관리기관이 수취하는 보수와 관련하여 개발보수는 총 건축원가의 3%, 관리보수는 총자산가액(총건축원가+공시지가)의 0.5%, 그리고 성과보수는 위탁기간 30년 내 개발비용을 상환하고 잔여이익이 발생한 경우 그 수익의 50% 이내에서 위탁관리기관이 수취할 수 있도록 하였다.

2-2. 분석 결과

위 2-1의 주요 가정들을 토대로 준공 후 임대기간 30년 동안의 현금흐름을 살펴보면 <표 14>와 같다.

이 현금흐름에 따르면 사업 1년차 및 2년차의 경우 예상 공실률을 각각 30%, 20%로 계상하여 1년차에는 26억원, 2년차에는 6억원, 3년차에는 1억원의 적자가 발생하며, 1~3년 동안 약 33억원의 누적 적자로 음의 순현금흐름이 발생하는 것을 알 수 있다. 이 적자는 임대보증금으로 충당하고 부족한 경우에는 위탁관리기관이 추가 조달하는 것으로 분석하였다. 따라서 4년차 이후에는 양의 순현금흐름이 발생하여 사업기간 30년 동안 개발비용에 대한 원리금을 상환하는 구조이다.

30년 동안 발생하는 유효총수익은 2,535억원이고 비용은 1,277억원(운영경비 1,138억원, 개발·관리 보수 139억원)으로 순운영수익은 1,258억원이다. 그리고 개발비용에 소요된 원금은 560억원이며 조달한 금액에 대한 이자비용은 643억원으로 총 1,203억원이 원리금 상환에 필요한 자금이다. 따라서 원리금 상환 후 잔액인 순현금흐름은 순운영수익에서 개발비용을 제외한 55억원이 된다.

국가 입장에서 현금흐름을 분석해보면 사업 11년차까지는 약 126억원의 누적 손실이 발생하고, 12년차부터는 순수익이 발생하여 27년차에 개발원리금 상환이 끝나는 손익분기점에 이른다.

<표 13> 국가회계 30년 수지분석 결과 요약

(단위:천원)

순운영수익(a)	개발비용(b)			순현금흐름(a-b)
	원 금	이 자	계	
125,827,384	55,979,100	64,300,864	120,279,964	5,547,420

위탁관리기관 입장에서 손익을 분석해 보면 개발보수 및 관리보수와 원리금을 합한 총수익 1,342억원에서 사용수익기부자산상각비 549억원과 이자비용 643억원을 차감하면 약 150억원의 순수익이 발생한다. 사업 1년차에는 개발보수(16억원)로 인해 2억원의 순수익이 발생하지만 2년차부터 17년차까지는 143억원의 누적손실이 발생하고 사업 27년차가 되면 이것이 완전히 해소된다.

현금흐름을 기준으로 분석한 IRR은 약 7.05%이고 할인율 7.5% 하에서 NPV는 약 74억원이다. 이 때 NPV가 양의 값을 보인다고 해서 투자 적격성을 단순히 긍정적으로 판단해서는 안 된다. 왜냐하면 IRR이 할인율보다 낮다는 의미는 한편으로 위탁관리기관의 요구수익률보다 낮은 수익률이 사업에서 발생할 수 있는 확률이 높다는 것을 의미하기 때문이다.

결론적으로 본 사업의 효율적 관점에서 사전 타당성 결과를 종합해 보면 본 사업이 정부의 최초 국유지 위탁개발사업이라는 정책적 당위성이 없었다면 실행되지 않았어야 하는 사업이라는 것이다. 즉 위탁관리기관이 정부의 정책 집행업무라는 본연의 공적 역할이 부여되지 않았다면 국유지 위탁개발사업은 수익성이 없으므로 하면 안 되는 사업인 것이다. 예를 들어 민간에서 자금 550억원을 투입하여 30년 사업기간 내 손익분기점이 27년차에 일어나는 사업을 추진할 것인지 여부를 생각해 본다면 경제적 관점에서 본 사업은 효율성이 없다는 것을 쉽게 이해할 수 있다.

<표 14> 현금흐름표

(단위:천원)

년차	순운영수익[43](a)	이자(b)	보증금 및 추가조달(c)	순현금흐름 (a-b+c)	원금상환
1	158,866	2,743,631	2,584,766	0	0
2	2,143,115	2,782,903	639,788	0	0
3	2,714,846	2,798,955	84,109	0	0
4	2,807,919	2,798,955	0	8,964	0
5	2,906,382	2,798,955	0	107,427	0
6	3,007,800	2,798,955	0	208,845	325,236
7	3,112,260	2,782,693	0	329,567	0
8	3,219,854	2,782,693	0	437,161	0
9	3,330,676	2,782,693	0	547,983	1,314,712
10	3,444,823	2,716,958	0	727,865	0
11	3,562,394	2,716,958	0	845,436	0
12	3,683,492	2,716,958	0	966,534	2,539,836
13	3,808,223	2,589,966	0	1,218,257	0
14	3,936,696	2,589,966	0	1,346,730	0
15	4,069,023	2,589,966	0	1,479,057	4,044,044
16	4,205,320	2,387,764	0	1,817,556	0
17	4,345,706	2,387,764	0	1,957,942	0
18	4,490,303	2,387,764	0	2,102,539	5,878,038
19	4,639,238	2,093,862	0	2,545,377	0
20	4,792,642	2,093,862	0	2,698,780	0
21	4,950,647	2,093,862	0	2,856,786	8,100,942
22	5,113,393	1,688,815	0	3,424,578	0
23	5,281,021	1,688,815	0	3,592,206	0
24	5,453,678	1,688,815	0	3,764,863	10,781,648
25	5,631,514	1,149,732	0	4,481,782	0
26	5,814,686	1,149,732	0	4,664,954	0
27	6,003,353	1,149,732	0	4,853,621	14,000,357
28	6,197,680	449,714	0	5,747,965	0
29	6,397,836	449,714	0	5,948,122	0
30	6,603,998	449,714	0	6,154,283	8,994,289
계	125,827,384	64,300,864	3,308,663	64,835,180	55,979,100

* 자료 : KAMCO 국유부동산 개발사업계획서(2005) 정리

43) 순운영수익=유효총수익-운영경비-위탁관리기관 보수

2-3. 민감도 분석

2005년 본 사업의 타당성 검토시 가정한 조건 중 조달금리는 5%로 2002년부터 3년 동안 국고채 3년물 평균금리 4.58%를 감안하여 책정하였다. 이는 정부의 저금리 기조가 지속적으로 유지된다는 가정 하에 이루어진 것으로 금리[44]가 상승할 경우 경제적으로 사업성이 있는지 민감도 분석을 실시해 보았다.

<표 15> 금리 변동에 따른 민감도 분석

(단위:천원)

구 분	금 리		
	5%(0)	6%(+1)	7%(+2)
순운영수익	125,827,384	125,075,240	124,540,951
이자비용	64,300,864	97,547,186	146,231,113
원 금	55,979,100	59,719,388	76,334,761
원금상환 여부	전액(100%) 55,979,100	일부(60%) 35,611,310	일부(12%) 4,447,368
상환 후 잔액	5,547,419	미상환 (24,108,078)	미상환 (71,887,393)

44) 기준금리는 2005년 이후 지속적으로 상승하였고, 2008년 금융위기 사태 이후 저금리 기조가 유지되고 있다.

조달금리가 5%인 경우 위탁기간 30년 내 개발비용에 대한 원금상환이 가능하며 상환 후 잔액이 55억원으로 국고 수익이 다소 발생하는 것을 알 수 있다. 그러나 금리가 6%일 때, 1% 상승한 경우에는 전체 원금 중 상환이 60%(원금 241억원 상환 불가능)만 가능하며 당연히 위탁기간 내 개발비용 회수가 불가능하다. 그리고 금리가 7%로, 2% 상승할 경우에는 원금상환이 12%만 가능하고 미상환 원금잔액이 약 719억원으로 개발비용 회수가 거의 불가능하다.

즉 본 사업은 가정한 금리보다 금리가 1%만 상승하더라도 사업에 필요한 개발비용을 상환할 수 없는 고위험의 특성을 가지고 있어 금리에 매우 민감하다는 것을 알 수 있다.

금리에 대한 민감성만 분석해 보더라도 이 사업은 정부의 정확한 사업 타당성 검토 없이 실시되었음을 짐작할 수 있다. 따라서 정부가 본 사업과 유사한 국유지 개발사업을 진행할 경우 전문가 또는 전문기관으로부터 사업의 사전 타당성 검토를 충분히 실시하고 사업에 대한 정책적 검토뿐만 아니라 경제적 검토도 철저히 해야 하는 점은 지속적으로 풀어가야 할 과제라 생각한다.

3. 사후평가 결과 분석

사후평가는 결과의 객관성을 확보하기 위해 2011.11.30 기준 대상 빌딩에 입주한 기관의 임대료 및 관리비 내역을 위탁관리기관에서 자료를 제공받아 분석하였다. 또한 위탁관리기관의 임대료 및 관리비 내역이 시장 기준과 비교하여 합리적으로 책정되었는지 검토해 보았고 기본 가정은 시장 조건을 최대한 반영하였다.

3-1. 분석의 기본 가정

효율적 관점의 사후평가에 있어 임대료 및 관리비는 2011.11월 현재 실제 임대료 및 관리비를 분석의 기준으로 하되 공실이 발생한 부분은 위탁관리기관의 기준임대료를 현금흐름에 반영하였다. 2011년 위탁관리기관에서 책정한 본 빌딩의 기준임대료는 업무시설의 경우 3.3㎡당 80천원, 근린생활시설인 1층은 3.3㎡당 144천원이다. 관리비는 업무시설의 경우 3.3㎡당 31천원, 근린생활시설은 3.3㎡당 12천원을 받는 것으로 책정하였다. 그리고 임대보증금은 월 임대료의 10배를 받는 것으로 가정하였다. 이러한 임대료 및 관리비와 임대보증금 수준은 2011년 서울 도심의 오피스빌딩 수준[45]과 거의 유사하다.

임대료, 보증금, 관리비의 연간 성장률은 물가상승률 등을 감안하여 연 3%로 정하였다. 공실률은 2011년 서울 도심의 오피스빌딩 공실률 수준인 5%(자연공실률[46] 수준)를 적용하였다. 위탁관리기관이 건축비 지급에 필요한 자금을 조달하는 경우 금리는 공사채 금리와 한도대출 금리를 감안하여 8%로 산정하였고, 보증금 등 여유자금 운용이율은 5%로 정하였다. 그리고 임대에 따라 증가하는 보증금을 상환재원으로 100% 활용 가능한 것으로 가정하였고, 관리비 마진율은 관리비 전액을 운영경비 등에 사용한다고 가정하여 0%로 보았다. 위탁관리기관의 보수는 사전 효율성 검토 때와 마찬가지로 개발보수는 총 건축원가의 3%, 관리보수는 총자산가액의 0.5%, 그리고 성과보수는 개발비용 상환 후 잔여이익의 50% 이내에서 수취할 수 있도록 하였다.

---

45) Savills Korea, CBRE 및 (주)신영의 2011년 오피스마켓 보고서 참조

46) 자연공실률이란 시장이 안정된 상태에서 발생하는 공실률로 통상 5% 이내 공실률을 의미하고 기업이주비율, 사무실 유형 및 정보 이용 가능성에 따라 공실률 차이가 발생할 수 있다.

그리고 NPV 분석을 위해 가장 중요한 할인율(요구수익률)은 2002년 한국개발연구원(KDI)의 사후평가제도 도입과 관련된 연구논문을 참고하여 효율성이 만족스러운 사업으로 평가되는 최소 요구수준인 7.5%로 책정하였다.

<표 16> 임대 현황표(2011.11월 기준)

(단위:㎡, 천원(천원/평))

층 수	임대면적	보증금	월임대료	월관리비
15	783.69	240,271	18,566 (78)	7,695 (32)
12~14	5,695.29	1,464,402	150,828 (88)	56,980 (33)
10~11	3,796.88	993,728	103,446 (90)	39,525 (34)
9	1,898	488,135	50,033 (87)	19,427 (34)
8	605.25	148,310	14,831 (81)	5,676 (31)
7	1,876.97	454,220	47,917 (84)	18,169 (32)
1-2	78.67	50,662	3,598 (150)	313 (13)
1-1	113.53	82,423	6,480 (185)	473 (13)
2~6, B1 (남대문세무서)	10,602.65	무상 사용	무상 사용	111,448 (35)
합 계	25,450.93	3,922,151	395,699	259,706

* 공실 : 8층 일부(1,192.01㎡), 1층(1-2) 일부(295.01㎡)

3-2. 분석 결과

위탁관리기관에서 관리 가능한 운영기간 30년 동안의 현금흐름을 살펴보면 <표 18>과 같다.

2011년 4/4분기 본 사업장 주변의 오피스빌딩 공실률이 5% 이내에서 유지되고 있는 점을 감안해 보면 2011.11월 본 빌딩의 공실률 5.52%는 시장수준과 거의 유사하다는 것을 알 수 있다. 따라서 위탁기간 동안 공실률 5%를 감안하여 현금흐름을 분석해 보면 총현금수입은 4,049억원이고 총현금지출은 3,285억원으로 764억원의 순현금흐름이 예상된다. 개발비용에 소요된 원금은 433억원이며 조달한 금액에 대한 이자비용은 282억원으로 총 715억원이 원리금 상환에 필요한 자금이다.

<표 17> 국가회계 30년 수지분석 결과 요약

(단위:천원)

순운영수입(a)	총지출(b)				순현금흐름(a-b)
	원리금	보 수	보증금	계	
253,397,454	71,505,449	95,785,462	9,687,566	176,978,477	76,418,977

위탁기간 14년이 되면 국가에서는 사업비용 전액을 환수 받을 수 있고, 15년부터 30년까지는 지속적인 양의 순현금흐름을 보이면서 성과보수를 수취하게 된다. 따라서 14년차 29억원의 국고귀속금을 시작으로 잔여 위탁기간인 16년 동안 총 764억원의 수입이 국고로 귀속 가능하리라 분석되었다.

30년 동안 발생하는 유효총수익은 3,952억원이고 비용은 3,188억원(운영경비 1,696억원, 이자비용 282억원, 감가상각비 446억원, 성과보수 764억원)으로 순운영수익은 764억원이다.

위탁관리기관의 손익을 분석해 보면 개발보수, 관리보수 및 성과보수와 원리금을 합한 총수익 1,674억원에서 사용수익기부자산상각비 434억원과 이자비용 282억원을 차감하면 약 958억원의 순수익이 발생한다.

도심 오피스빌딩 임대시장이 나쁘지 않고 본건 역시 시장수준과 비슷하거나 일부 층에서는 시장보다 다소 높은 수준의 임대료를 임차인으로부터 수취하고 있어 사업 1년차부터 약 5억원의 관리보수가 위탁관리기관으로 지급이 가능하다.

현금흐름을 기준으로 분석한 IRR은 13.55%이고 할인율 7.5% 하에서 NPV는 약 217억원이다. NPV가 양의 값을 보이고 있고 IRR이 할인율보다 상당히 높게 분석되고 있어 사후평가 시점에서의 효율성은 아주 높고 긍정적으로 평가된다.

결론적으로 본 사업은 효율적 관점에서 사후평가를 분석해 보면 정부의 제1호 국유지 위탁개발 시범사업이라는 정책적 당위성과 더불어 경제적 사업성에서도 민간에서 통상 개발사업시 추구하는 수익률 수준보다 높거나 유사한 수익률이 분석되고 있다.

사후평가 IRR이 사전분석 때보다 높게 나타난 가장 큰 이유는 사전평가시 정확하게 고려하지 않은 임대료가 시장기준으로 적정하게 반영되었기 때문이다. 아울러 공실률 또한 사후평가시 시장 공실률을 반영하여 분석의 객관성을 높인 결과 때문이다.

<표 18> 사업수지분석표(추정 현금흐름표)

(단위:천원)

년차	Cash In[47] (A)	Cash Out(B)			Net CF (A-B)
		운영경비+관리보수	이자비용+개발보수	보증금+성과보수	
1	12,285,275	△3,647,049	△8,638,226	0	0
2	8,542,950	△3,749,767	△4,793,183	0	0
3	8,799,238	△3,855,567	△4,943,671	0	0
4	9,063,215	△3,964,541	△5,098,674	0	0
5	9,335,112	△4,076,784	△5,258,328	0	0
6	9,615,165	△4,192,394	△5,422,771	0	0
7	9,903,620	△4,311,473	△5,592,147	0	0
8	10,200,729	△4,434,124	△5,766,604	0	0
9	10,506,751	△4,560,455	△5,946,296	0	0
10	10,821,953	△4,690,575	△6,131,378	0	0
11	11,146,612	△4,824,600	△6,322,012	0	0
12	11,481,010	△4,962,644	△6,518,366	0	0
13	11,825,440	△5,104,831	△1,773,428	△4,947,182	0
14	12,427,563	△5,251,282	△300,000	△3,983,035	2,893,246
15	12,847,458	△5,402,128	△300,000	△3,663,220	3,482,111
16	13,232,882	△5,557,498	0	△3,930,963	3,744,421
17	13,629,868	△5,717,530	0	△4,052,238	3,860,100
18	14,038,764	△5,882,363	0	△4,177,152	3,979,249
19	14,459,927	△6,052,141	0	△4,305,813	4,101,973
20	14,893,725	△6,227,012	0	△4,438,334	4,228,379
21	15,340,537	△6,407,129	0	△4,574,831	4,358,577
22	15,800,753	△6,592,650	0	△4,715,422	4,492,681
23	16,274,776	△6,783,736	0	△4,860,231	4,630,808
24	16,763,019	△6,980,555	0	△5,009,385	4,773,079
25	17,265,909	△7,183,279	0	△5,163,013	4,919,617
26	17,783,887	△7,392,084	0	△5,321,250	5,070,553
27	18,317,403	△7,607,154	0	△5,484,234	5,226,016
28	18,866,925	△7,828,675	0	△5,652,108	5,386,143
29	19,432,933	△8,056,842	0	△5,825,017	5,551,074
30	20,015,921	△8,291,854	0	△6,003,114	5,720,952
계	404,919,321	△169,588,719	△72,805,083	△86,106,543	76,418,977

47) Cash Inflow = 임대료+보증금+관리비+보증금운용수익

3-3. 민감도 분석

사후평가에 있어 민감도 분석을 실시한 이유는 앞서 서술한 바와 같이 효율적 사업평가를 위한 기본 가정 중 어떤 요소가 시장변화에 민감하게 반응하며 그에 따른 관리가 지속적으로 필요한지 여부를 검토하기 위해서이다.

본 논문에서는 사업의 현금흐름에 영향을 미치는 요소 중 사전평가시 분석한 금리뿐만 아니라 성장률과 공실률도 함께 분석해 보았다. 즉 NPV와 IRR 분석시 가정한 성장률 3%, 공실률 5%, 조달금리 8%를 기준으로 각각의 변수가 1%씩 변할 때마다 나타나는 NPV의 변화율을 비교해 보았다.

<표 19> 성장률 변동에 따른 민감도 분석

(단위:천원)

구분	성 장 률						
	0%(-3)	1%(-2)	2%(-1)	3%(0)	4%(+1)	5%(+2)	6%(+3)
NPV	10,994 (51%)	14,030 (65%)	17,616 (81%)	**21,665 (100%)**	26,596 (123%)	32,240 (149%)	39,111 (181%)

이 결과를 보면 성장률 변동에 따른 민감도는 아주 높은 수준임을 알 수 있다. 임대료 등이 1% 상승할 때마다 순현재가치가 20% 이상 변화하여 전체 현금흐름에 중대한 영향을 미치고 있다. 따라서 오피스시장이 활황인 경우는 문제가 없지만 나빠지는 경우에는 사업수지 분석을 통한 별도의 대책이 필요하다.

<표 20> 공실률 변동에 따른 민감도 분석

(단위:천원)

구분	공 실 률						
	2%(-3)	3%(-2)	4%(-1)	5%(0)	6%(1)	7%(2)	8%(3)
NPV	22,993 (106%)	22,602 (104%)	22,057 (102%)	**21,665 (100%)**	21,275 (98%)	20,885 (96%)	20,495 (95%)

분석 결과 공실률이 1% 변동시마다 약 2% 내외의 순현재가치 변화가 일어나 공실률 변동에 따른 민감도는 매우 낮은 것으로 보인다. 본 빌딩의 경우 한개층이 공실이면 전체 공실률이 7% 정도 상승할 수 있어 1% 단위의 민감도 변화는 사업수지에 직접적 영향을 미치지 않을 것으로 예상하였는데 분석 결과도 그렇게 나타났다. 공실률 변동에 따른 민감도 분석의 의미는 시장에서 나타나는 1% 내외의 변동 수준이 하나의 빌딩에 어떻게 반응하는지 살펴보는 것에 있다.

<표 21> 조달금리 변동에 따른 민감도 분석

(단위:천원)

구분	조 달 금 리						
	5%(-3)	6%(-2)	7%(-1)	8%(0)	9%(1)	10%(2)	11%(3)
NPV	24,672 (114%)	23,830 (110%)	22,821 (105%)	**21,665 (100%)**	20,528 (95%)	19,023 (88%)	17,268 (80%)

조달금리 변동에 따른 민감도 분석 결과 공실률보다는 현금흐름에 민감하게 반응하였으나, 성장률 분석과 비교해서는 아주 양호한 반응을 보

였다. 조달금리가 1% 변동할 때마다 약 5% 내외의 순현재가치 변화가 나타남으로써 금리 변동이 사업수지에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 이는 사전평가 때와는 확연히 다른 결과를 나타내고 있다.

민감도 분석을 종합해보면 본 사업의 경우 가장 민감도가 높게 나타난 것은 성장률임을 알 수 있다. 따라서 성장률에 영향을 받고 있는 임대료가 큰 폭으로 하락할 경우 위탁관리기관의 건축비용 원리금 상환이 위탁관리기간인 30년 내 이루어지지 못하는 문제를 초래할 수 있다.

서울지역의 오피스시장 수급물량은 2010년 상암지역 오피스 공급을 시작으로 향후 5년 동안 계속하여 증가할 것으로 예상된다. 오피스 공급이 늘어나 과잉공급 상태가 되면 연간 물가인상률 이상 지속적으로 상승시켜 온 임대료 수준이 현재 분석기준인 3%보다 낮게 형성될 가능성이 높다. 이럴 경우 급격한 사업수지 악화로 조달비용 증가에 따른 위임기관의 부채비율 과다문제가 발생할 소지가 있어 장기적으로 이에 대한 철저한 대비가 필요하다.

4. 사전·사후 분석의 비교

평가의 효율성 측면 즉 경제적 관점에서 분석한 사전검토 결과와 사후평가 결과를 비교해 보면 성장률, 공실률, 조달금리 등 여러 가지 변수 변화에 따라 NPV값의 차이가 나타났고 성장률, 조달금리, 공실률 순서로 민감하게 반응한다는 것을 알 수 있다.

사후평가 IRR이 사전검토 결과보다 높게 나타난 것은 오피스시장 환경 변화에 따른 기본 전제조건의 변경으로 수익성이 좋아진 부분도 있지만, 가장 큰 이유는 민간 임대시장의 활성화 영향이 본 사업장에 반영된 결과로 나타난 것임을 인지할 수 있다. 즉 업무시설과 근린생활시설의 ㎡당 임대료가 증가하였기 때문에 사후평가 결과가 매우 우수하게 나타난 것이다.

사전·사후 분석의 차이 원인에 대해 구체적으로 살펴보면 이러하다.

① 건축 연면적 증감 부분

남대문세무서 개발사업은 2005.8.5 국유재산 관리 총괄청인 재정경제부(現 기획재정부)로부터 사업승인을 받았고, 그 당시 사업계획서를 보면 2008.6.30 준공시점과 비교하여 건물 연면적이 12.8㎡ 증가하고 일부 사용 용도가 조정되었음을 알 수 있다.

최초 사업계획서 대비 실제 관공서 사용면적은 209.82㎡ 감소하고, 근린생활시설도 1,818.01㎡ 줄어들었다. 반면 민간에 임대할 수 있는 오피스면적은 2,040.64㎡만큼 증가하였다.

또한 사업계획 당시 관공서(세무서)가 지상 1층에서 7층까지 무상으로 사용코자 요청하여 근린생활시설은 지하 1층, 민간임대는 지상 8층에서 15층까지 배치할 것을 계획하였다. 그러나 준공시점 관공서에서는 사용면적을 지하 1층 및 지상 2층부터 6층까지 사용하고자 하여, 최종적으로 근린생활시설은 지상 1층과 지상 15층에 각각 배치하고 민간임대는 지상 7층에서 14층까지 가능하게 되었다.

이러한 민간임대 가능한 면적의 증가는 국가가 수취할 수 있는 임대료의 변화 즉 재정수입 증가로 나타날 수 있음을 보여준다. 다시 말해 관공서가 사용하는 무상 임차면적은 임대료가 가장 저렴한 지하층에 배치되고 임대료가 가장 비싼 지상 1층과 15층이 민간에 임대됨으로써 임대를 통해 수취할 수 있는 수익이 월등히 높아졌음을 인지할 수 있다.

<표 22> 남대문세무서 개발사업 층별 용도

(단위:㎡)

구 분	최초 사업계획		건축현황		연면적 증감
	층 수	연면적	층 수	연면적	
오피스(임대)	8F~15F	13,053.36	7F~14F	15,094.00	2,040.64↑
관공서(무상)	1F~7F	10,780.84	B1F,2F~6F	10,571.02	209.82↓
근생시설(임대)	B1F	3,090.80	1F, 15F	1,272.79	1,818.01↓
계		26,925.00		26,937.81	12.81↑

② 기본 가정의 변화

사전·사후평가의 IRR 및 NPV 등을 비교한 결과는 아래와 같다.

구 분	사전평가	사후평가	비 고
IRR	7.05%	13.55%	요구수익률 7.5%
NPV	74억원	217억원	NPV > 0
손익분기점	27년도	14년도	사업기간 30년

분석 결과 NPV의 경우 사전·사후평가 모두 양의 값을 보이고 있어 사업에 투입한 자원에 비해 좋은 결과물을 얻고 있다. 효율성이 만족스러운 사업으로 평가받기 위한 최소 요구사항은 NPV 분석에서 할인율을 감안한 NPV값이 음이 아닌 경우이다.

그러나 IRR의 경우 사후평가시에는 시장에서 요구하는 기대수익률보다 값이 높게 나왔지만 사전평가는 낮게 나타났다. 손익분기점의 경우

사업기간 30년을 기준으로 사전평가시에는 사업 후 27년도지만 사후평가시에는 14년도에 이루어져 빨라졌다.

사전·사후평가에서 NPV값은 할인율 7.5%를 동일하게 적용했음에도 불구하고 차이가 143억원 정도 발생했고, IRR과 손익분기점은 약 두배가량 차이가 나타났다. 이렇게 세 가지 요소에서 모두 큰 차이가 나는 가장 큰 이유는 민간에 임대중인 오피스 및 근린생활시설의 ㎡당 임대료가 사전검토시 예상했든 가격보다 사후평가시 아주 높게 책정되어 운영되고 있기 때문이다.

사업평가 과정에서 나타난 기준임대료의 큰 차이는 사업시 주요 리스크로 나타날 가능성이 농후하다. 남대문세무서 개발사업의 경우 위치 면에서 경쟁력이 뛰어나 오피스나 근린생활시설에 대한 정확한 미래수요 예측 없이 사업이 진행되었다 하더라도 준공 시점에는 기준임대료가 상승하여 별 문제가 없었다. 그러나 다른 국유지 개발사업이 준공 시점에 경기침체나 공급과잉 등으로 최초 계획시보다 상황이 달라져 새로운 관리·운영계획을 세워야 한다면 이는 사업의 주요 리스크가 될 것이다. 왜냐하면 임대운영에 대한 실무는 위탁관리기관이 수행하는데 반해 의사결정권은 총괄청인 기획재정부가 가지고 있어 행정적인 절차가 복잡하고 의사결정시간이 길어 사업의 효율성을 저해할 수 있기 때문이다.

<표 23> 기본 가정의 변화

구 분	사업계획(2005년)	사후평가(2011년)	비 고
임대료/3.3㎡	오피스 57,000원 근생 34,000원	오피스 80,000원 근생 144,000원	시장가격 반영
관리비/3.3㎡	26,000원	오피스 31,000원 근생 12,000원	시장가격 반영
임대보증금	임대료의 10배	좌 동	-
성장률	0%	3%	물가상승률 감안
공실률	1년 30% 2년 20% 3년 이후 5%	5%	자연공실률 반영
조달금리	5%	8%	실제 금리 수준
여유자금 운용이율	3%	5%	정기예금 이자율
보증금 활용비율	0%	100%	-
관리비 마진율	20%	0%	보수적으로 운영

제 5 장　국유지 위탁개발제도 문제점과 개선방안

제 1 절　국유지 위탁개발 방식의 문제점

1. 위탁관리기관의 부채비율 증가

국유지 위탁개발사업은 위탁관리기관이 직접 사업비를 차입하여 추진하는 구조로 사업이 계속될수록 기관의 부채비율이 증가하여 경영의 건전성을 해칠 가능성이 높다.

앞장에서 살펴본 바와 같이 국유지 위탁개발사업은 남대문세무서 개발사업을 포함하여 지금까지 총 9건이 완료되었다. 그리고 2012년 4월에는 서울 강남구 삼성동 부지의 개발사업이 착공되어 추진되고 있다. 개발이 완료된 물건 전체를 기준으로 위탁관리기관은 지금까지 사업비 약 1,310억원을 조달하였고 이는 한도대출과 채권발행을 통해 위탁관리기관이 직접 차입하였다. 따라서 위탁관리기관인 한국자산관리공사의 수권자본금이 1조이므로 국유지 위탁개발사업으로 부채비율이 10% 이상 상승했음을 알 수 있다.

위탁관리기관의 재정건전성이 악화되면 추후 자금조달시 채권발행금리가 높아져 수익성이 악화되는 결과를 가져온다. 그리고 위탁관리기관이 진행하고 있는 다른 사업에도 영향을 미칠 수가 있어 사업비가 많이 수반되는 개발사업의 추진은 정책적으로 쉬운 결정이 아니다. 만약 위탁관리기관이 증가하는 부채비율을 감소시키고 지속적인 사업을 추구하기 위해 개발사업에 대한 현금흐름을 가지고 자산담보부증권을 발행하게 되면 이런 문제를 해결할 수 있다. 그러나 이러한 유동화증권 활용은 발행비용이 과다하게 발생하여 궁극적으로 자금조달 비용이 상승하는 결과를

초래하므로 사업성 악화와 국고수입 감소를 가져오는 한계가 있어 쉽게 추진할 수 없다.

2. 위탁관리기관의 운영 자율성 문제

국유지 위탁개발사업은 국유재산 관리 총괄청인 기획재정부로부터 사업에 대한 내용, 리스크 분석, 재무 타당성 검토 등의 승인을 받은 후 추진된다. 그리고 위탁관리기관은 승인된 사업계획서의 사업기간(최장 30년)내 관리 및 운영을 맡게 된다. 따라서 운영주체인 위탁관리기관은 시장상황 변화로 사업내용의 일부를 변경할 때마다 총괄청의 승인을 받아야 한다. 즉 위탁개발 방식의 또 다른 문제점은 정책의 승인자와 실무 집행자가 이원화되어 있어 관리에 대한 시장대응능력이 떨어져 임차인에게 피해가 가는 상황이 발생할 수 있다는 것이다.

남대문세무서 개발사업은 준공 후 임차인 선정시 투명성 확보를 위해 주변 빌딩의 임대료 수준을 반영한 시장가격을 기준으로 입찰을 실시하였는데, 빌딩 고층부가 저층부보다 임대료가 저렴한 역차별 현상이 발생하였다. 이에 임차인들은 시장기준에 부합하지 않은 임대료 구조를 가지고 민원제기 및 제도 개선을 요구하였다. 그리고 오피스빌딩 관리에 있어 가장 중요한 부분 중 하나는 건물의 안정적 운영을 위해 주요 임차인(anchor tenant)을 선정하는 것이다. 그런데 입찰을 통해 임차인을 선정하게 되면 대기업이나 금융기관 본사와 같은 안정적인 임차인의 모집이 불가능하여 상당기간 공실이 발생할 수 있는 리스크가 있다. 그러나 위탁개발사업의 경우 위탁관리기관이 자율적으로 관리운영 정책을 추진할 의사결정권이 없다. 결국 시장상황에 맞지 않는 정책으로 업무의 비효율성을 가져오게 된다.

그리고 경기도 근린생활시설 사업장의 경우에는 경기 악화로 임차인이 임대료 조정을 요청한 바 있으나, 위탁관리기관이 임대료 조정 권한을

가지고 있지 않고 총괄청 또한 행정절차의 복잡성으로 처리기간이 길어져 임차인의 부담만 가중시키는 사례가 발생하기도 하였다.

이렇게 업무의 비효율적인 이원화된 의사결정구조는 임차인 관리의 어려움 및 관리기관의 이미지 저하를 가져오고 또한 임차인들의 민원이 지속적으로 제기될 수밖에 없어 업무권한의 일부를 위탁관리기관에 과감히 위임하여 전결권을 행사할 수 있게 제도화 하여야 한다.

3. 사전평가의 제도적 문제점

총괄청과 더불어 위탁관리기관이 국유지 위탁개발을 추진할 때 가장 중요하게 검토하는 부분은 재정수입의 증대가 개발 후 나타나느냐 하는 부분이다. 이는 개발을 위한 사전 타당성 검토시 공공성 보다는 개발 후 나타나는 수익성에 치중하여 분석하고 있음을 의미한다.

국유지 개발사업은 민간과는 달리 수익성뿐만 아니라 공공성을 추구해야 한다. 그러나 시범개발로 추진한 9건의 위탁개발사업을 분석해 본 결과 공공성 보다는 수익성 위주로 사업의 추진 여부를 검토하였다. 즉 개발 후 재정수입이 증대되는 경우에 한하여 사업을 추진한 것이다.

국유지 위탁개발사업의 추진 여부가 수익률만을 검토하는 민간사업과 같이 단순히 재정수입의 증대 가능성으로 판가름 된다면 국유지 개발의 차별성이나 정당성은 부족하다. 따라서 공공성 실현을 위한 더욱 체계적이고 다양한 정책적 대안 개발이 시급하며 이러한 근본적 대책은 위탁개발에 대한 새로운 도전이 될 것이다.

제 2 절 국유지 개발제도 개선방안

1. 민관합동 개발사업의 제도적 기반 마련

현재 국유지 위탁개발사업의 가장 큰 문제점으로 간주되는 위탁관리기관의 부채비율 증가는 민관(民官)이 공동으로 사업을 추진할 수 있는 제도를 마련한다면 해결할 수 있을 것으로 판단된다. 과거 한 번도 추진된 적 없이 법령이 폐지된 국유지 현물출자개발 방식도 좋은 대안이 될 것이다. 위탁개발의 문제점을 보완하여 현물출자 방식의 모델을 개발한다면 수익성과 더불어 공공성도 추구할 수 있는 새로운 방안이 될 것이다.

영국과 일본 등 선진국에서는 민간이 공공개발사업에 참여할 수 있는 다양한 제도를 마련하고 있다. 즉 영국의 PFI(Private Finance Initiative)와 일본의 PPP(Public Private Partnership) 방식은 좋은 예가 될 수 있다. PFI방식은 공공 서비스를 민간의 자본과 기술력을 활용하여 수행하는 것으로 공공사업의 성격이 강하며 PPP방식은 PFI와 유사하지만 민간의 자율성이 더욱 강하다. PFI는 민간이 제공하는 서비스를 공공이 사들이는 것이고 PPP는 민간과 공공이 파트너십을 형성하여 사업을 진행하는 특징이 있다. 영국과 일본에서는 도심재생사업을 추진하는 과정에서 민간의 참여 유치를 위해 이러한 제도를 도입하였고 성공적인 사업수행을 이끌어 냈다.

우리나라의 민관합동 개발사업은 한국토지주택공사의 대규모 PF사업에서 추진되고 있다. 이러한 모델을 감안하여 새로운 형태의 국유지 개발방식을 도입한다면 민간의 자본을 이용하여 위탁관리기관의 부채비율 증가 문제도 해소할 수 있고 민관이 공동으로 개발을 추진하여 사업의 공공성도 실현할 수 있을 것으로 생각된다.

2. 운영의 자율성 보장

부동산 매매가격 및 임대료 수준은 경기선행지수로서 실물경기를 적시에 반영하고 있는 지표이다. 따라서 현재와 같이 관리·운영과 의사결정을 일원화하지 않으면 시장변화에 빠른 대처가 불가능하다. 이를 보완하기 위해 개발재산에 대한 임대운영 자율권을 위탁관리기관에 부여하는 것이 필요하다.

위탁관리기관은 임차인 선정, 임대료 및 관리비의 결정, 용도변경 등 시장상황에 맞게 관리운영을 하고, 총괄청은 정기적인 보고를 받고 사업을 관리·감독함으로써 효과적이고 체계적인 정책 추진이 가능하다.

지금과 같이 이원화된 의사결정구조는 위탁관리기관 뿐만 아니라 총괄청인 정부도 관리자로서의 투명하고 공정한 이미지를 오히려 훼손할 수 있는 제도로 빠른 대책 수립이 강구된다.

3. 공공성 실현을 위한 비전 수립

앞서 국유지 위탁개발의 문제점으로 지적한 수익성 위주의 사업 추진은 향후 사업이 지속될 경우 상당한 비판을 가져오고 개발사업의 기반을 흔드는 요인으로 작용할 수 있다. 남대문세무서 개발사업과 같이 민과 관이 함께 사용한다는 당위적 목적에 부합하지 않고 단순히 근린생활시설 또는 주거용 주택으로 개발하는 경우 공공성이 결여된 수익사업이라는 비난이 계속될 것이기 때문이다. 전국에 흩어져 있는 다양한 형태의 국유지들에 대해 개별적으로 대응하다 보면 결국 공공성의 목표가 퇴색되고 사업성과도 낮아질 수밖에 없다.

공공성 실현은 국유지 위탁개발사업이 가지고 있는 근원적 문제점이다. 이러한 문제점을 해결할 수 있는 방안은 현재와 같은 시범사업의 합목적성에서 벗어나 새로운 비전을 제시한다면 가능할 수 있다.

즉 국유지 개발사업에 대한 장기적인 비전과 미래 전략 수립이 필요한 시점이다. 외부환경과 내부역량에 대한 객관적인 분석을 통해 사업의 계속 여부와 전략적 방향을 결정하고 이에 따른 구체적인 단기 및 중장기 과제를 도출하여 사업영역에 대한 비전을 체계화해야 한다.

국유지 개발사업은 비전이 수립되는 과정을 통해 사업목표에 대한 의미를 부여할 수 있고 공공성과 수익성 실현이라는 당위성 문제를 극복할 수 있다. 향후 추진될 국유지 개발사업이 동일한 전략적 비전과 목표를 추구하면서 진행된다면 공공성 실현의 문제점은 체계화 되어 있는 사업방향 속에서 자연스럽게 해결될 수 있으리라 판단된다.

우리나라 국유지 개발사업의 비전과 전략은 앞서 살펴본 해외사례처럼 도시재생사업을 통해 국가경쟁력을 높이고 저출산, 고령화, 실업률 증가, 사업구조의 변화, 양극화, 계층간 갈등 등 여러 가지 사회·경제적 문제들에 대처할 수 있도록 수립할 필요성이 있다. 국가 및 지역경제의 재생은 경쟁력 향상으로 이어지고 인구가 집중된 도심지 재개발을 통해 경제의 재생이라는 정책적 해법을 도출할 수 있기 때문이다. 따라서 국유지 개발의 사업적 목표는 도시재생을 통한 국가경쟁력 강화이며 임무는 도시재생사업의 실행과 활성화로 귀결될 수 있다.

제 6 장 결 론

제 1 절 연구 요약 및 결론

본 연구는 국유지 위탁개발사업에 대한 정책적 평가와 구체적 검증이 전무하다는 점에 착안하여 시작하였고, 연구목적 달성을 위해 구체적인 프로젝트 사례를 선정하고 수익성과 공공성 실현이라는 개발사업의 목적에 부합하는지 여부를 효율적 관점의 사후평가를 실시하여 분석해 봄으로써 위탁개발의 전반적인 문제점과 제도적 개선 방안을 제시해 보고자 하였다.

먼저 위탁개발사업의 자금조달 방식과 구조 등 이론적 부분의 이해를 돕고자 프로젝트 파이낸싱에 대해 살펴보았고 BTO나 BTL사업이 국유지 위탁개발 방식과 구조상 유사하다는 것을 파악하였다. 그러나 BTO나 BTL사업의 경우에는 수익성 위주로 타당성 검토가 이루어지고 추진되는 것에 비해 위탁개발사업의 경우에는 수익성뿐만 아니라 공공성도 함께 검토되어야 한다는 점은 분명한 차이점으로 인지된다.

그리고 국유지를 적극적으로 활용하고 있는 해외사례를 찾아 선진국들의 국유지 활용과 개발은 도시재생이라는 전략적 비전과 목표의 틀 안에서 이루어지고 있음을 살펴보았다.

연구를 통해 도출된 국유지 위탁개발 방식의 문제점은 우선, 사업을 추진하고 있는 위탁관리기관 측면에서 사업의 구조적 특성으로 개발이 많아지면 질수록 부채비율이 증가하여 경영의 건전성을 해칠 가능성이 높다는 점이 제기되었다. 현재까지 추진된 위탁개발사업은 총 9건이고 사업비가 약 1,310억원이 소요되었는데 이로 인해 위탁관리기관의 부채비율이 약 10% 이상 상승하였다.

둘째, 위탁관리기관과 총괄청의 이원화된 의사결정구조로 시장대응능력이 떨어져 임차인에게 피해가 갈 수 있다는 문제가 제기되었다. 입찰을 통한 임차인 선정으로 안정적 임차인 유치의 어려움, 임대료 산정의 불합리성, 임차인 요구조건의 적정시기 반영 여부 등 여러 가지 제한이 위탁개발사업을 비효율적으로 만드는 요소로 분석되었다.

셋째, 사업의 관리감독을 책임지고 있는 총괄청과 실무를 맡고 있는 위탁관리기관이 위탁개발의 적극적 추진을 위해 사업의 수익성 즉 재정수입 증대 가능성 여부만을 고려한 사전 타당성 검토를 가지고 사업을 추진한다는 제도적 문제점도 제기되었다. 현재까지 완료된 위탁개발사업을 분석해 본 결과 수익성에만 초점이 맞춰져 있고 공공성 실현은 결여된 것으로 나타났다. 남대문세무서 개발사업은 민관이 함께 빌딩을 활용함으로써 국유지 개발의 공공성이 일부 실현되고 있는 것으로 보이나, 나머지 개발사업은 그렇지 않은 것으로 파악되었다. 따라서 공공성 실현을 위한 보다 체계적이고 종합적인 대책이 요구된다.

이러한 국유지 위탁개발사업의 문제점에 대해 본 연구에서는 국유재산법에서 명시하고 있는 재정 관리의 건전성, 공공의 편익성, 지역발전 기여도 및 국가 행정목적 달성을 위한 필요성 등의 개발목적 달성을 위해 다음과 같은 제도 개선 방안을 제시하였다.

먼저, 위탁관리기관의 부채비율 증가를 해결하기 위해 현물출자개발방식과 같은 민관합동 개발사업의 제도화 필요성을 제시하였다. 영국과 일본의 PFI 및 PPP방식의 성공모델은 우리나라 국유지 개발정책에 시사하는 바가 크다. 민간의 자본을 이용하여 위탁관리기관의 부채비율 증가를 해소하고 민관이 공동으로 개발을 추진하여 공공성도 실현할 수 있다. 또한 사업이 성공할 경우 재정수입 증대에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

둘째, 위탁관리기관의 관리·운영에 대한 자율권을 보장할 것을 제시하였다. 위탁관리기관은 임차인 선정, 임대료 및 관리비의 결정, 용도변경

등 시장상황에 맞게 관리운영을 하고, 총괄청은 정기적인 보고를 받고 사업을 관리·감독함으로써 효과적이고 체계적인 정책 추진이 가능하다.

마지막으로 도시재생사업을 통한 국가경쟁력 강화와 이로 인한 사회·경제적 문제해결이라는 국유지 개발사업의 비전과 전략의 필요성을 제시하였다. 지금까지 위탁개발사업은 뚜렷하고 장기적인 비전과 목표 없이 수익성만을 고려해 사업을 추진하여 공공성 결여에 대한 비난에 직면할 수 있다. 따라서 해외사례처럼 도심지 재개발을 통한 경제재생이라는 정책적 해법을 도출하고 공공성을 실현할 수 있도록 제언하였다.

다양하게 얽힌 도시재생사업을 추진하다보면 의견조정의 어려움, 공공시설과 민간 도시개발사업과의 불일치, 그리고 민간 사업자의 리스크 증대 등 많은 문제점이 발생한다. 선진국에서는 이러한 문제들을 극복하기 위해 국유지 개발을 활용하고 있고 국가가 의도하는 대로 시장이 신뢰를 가지고 동참할 수 있도록 유도하고 있다. 따라서 우리나라도 국유지 개발의 단기적인 필요성과 관점에서 벗어나 체계화되고 계획적인 관리를 위한 하나의 전략적 비전과 목표가 요구된다.

제 2 절 연구의 한계점 및 향후 연구방향

본 연구는 국유지 위탁개발사업이 확대되고 있는 시점에서 사후평가를 통해 정책과 제도에 대한 전반적인 문제점이 무엇인지 살펴보고 개선방안을 제시해 보고자 하였다.

이를 위해 본 연구에서는 현재까지 추진이 완료된 위탁개발사업 9건 중 남대문세무서 개발사업 1건의 사례로 사후평가를 실시하여 사업의 목적과 정책적 목표에 부합하는지 분석해 보았다. 분석 결과 장기적으로 재정수입 증대를 가져올 것으로 예상되었으나 단기적으로 시장임대료 변화에 매우 민감한 것으로 나타났다. 그러나 이런 결과는 위탁개발사업이

추진된 지 7년 밖에 지나지 않아 발생한 수입 전액이 개발원리금 상환에 지출되고 현재 상태에서 국고수익 증대에 기여하고 있는 부분은 전혀 없어 정확한 개발효과로 단정할 수는 없다. 즉 본문에 분석한 재정수입 효과는 향후 예상되는 결과로서 정확한 값은 아닌 것이다.

따라서 향후 국유지 개발의 목적에 부합하는 다양한 사례가 추진될 경우 여러 건의 사례를 가지고 사후평가를 실시해 보고 정확한 정책적 효과에 대한 평가가 필요하리라 판단된다.

그리고 유휴재산의 활용도 제고 측면에서 국유지 위탁개발의 필요성이 점진적으로 확대될 것으로 예상되는 바 위탁개발의 제도적 미비점들이 대책 수립 후 추진되고 있는지 살펴보는 것은 향후 지속적인 연구과제가 될 것이다. 아울러 총괄청과 위탁관리기관이 동일한 개발사업의 비전과 전략을 세우고 사업을 실행하는지 여부도 계속 검토가 필요한 연구 분야가 될 것이다.

참고문헌

국내문헌

감사원, 기획재정부, 2004,「국·공유재산 관리체계의 효율화 연구방안」
고경훈, 2010,「국유재산 위탁개발의 효율적 추진방안」, 한국행정학회
고성수, 2005,「부동산개발을 위한 프로젝트 파이낸싱 현황과 과제」
고영선, 2000,「사후적 사업평가제도 도입을 위한 기초연구」, 한국개발연구원
국토해양부, 2008, 2008년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서
곽수남, 한승헌, 소무성, 정호영, 정우영(2009),「BTL+BTO 혼합방식을 통한 재무적 타당성 향상방안」, 大韓建築學會論文集 Vol.25 No.4
기획재정부, 2006, 위탁개발 매뉴얼
기획재정부, 2008, 국유재산 개발업무 편람
기획재정부, 2008, 2007회계연도 국유재산 증감 및 현재액 총계 계산서 개요
기획재정부, 2011, 국유재산 업무편람
국가균형발전위원회, 2007, 균형발전정책교본
김민형, 2005,「부동산 개발사업의 리스크 요인 분석 및 관리방안」, 한국건설산업연구원
김성철, 이정철, 이찬식, 2008,「부동산 PF사업의 리스크 관리에 관한 연구」
김영상, 2007,「공공-민간합동형 PF사업의 개념검토 및 활성화 방안에 관한 연구」, 2007년 한국부동산분석학회 추계학술대회
김인호, 2004, 건설사업의 리스크 관리, 기문당
김재환, 이상엽, 2006,「부동산개발프로젝트의 위험요소 정립 및 위험도 산정」, 주택연구 제14권제1호

김재형, 고영선, 2002,「사후적 사업평가제도 도입방안 및 평가방법론 연구」, 한국개발연구원
김재형, 2005,「해외 BTL 추진 사례 연구」
김형렬, 2002, 정책학, 법문사
남룡, 2007,「國有財産의 效率的 活用方案에 관한 硏究 : 開發方式을 中心으로」, 경희대학교 석사학위논문
류근묵, 2009,「프로젝트 파이낸싱 리스크 평가모형에 관한 연구」, 건국대학교 박사학위논문
박동규, 2004, 프로젝트 파이낸싱의 개념과 실제
박은실, 2004,「스페인 빌바오의 도시재생전략」
박종만, 2008,「최근 국내외 프로젝트 파이낸스 시장동향과 전망」, 산은경제연구소
반기로, 2008, 프로젝트 파이낸스, 한국금융연수원
서극교, 2004, 프로젝트 파이낸스 원리와 응용
손재영 편집, 2008, 한국의 부동산 금융, 건국대학교출판부
송영석, 2007,「공공-민간 합동PF를 활용한 택지개발사업의 공공성확보 효과 및 개선방안에 관한 연구」, 중앙대학교 석사학위논문
신규호, 김재준, 2002,「국내 개발사업의 사전기획단계에서의 효율적 리스크관리를 위한 리스크인자 중요도에 관한 연구」, 한국건설관리학회논문집 3권2호
신충태, 김규진, 김사청, 이강산, 송원호, 2011, 부동산 PF의 정석, 첨단금융출판사
오동훈, 송승호, 2005,「주택건설업의 중장기 경쟁력 제고를 위한 개발금융기법 비교」, 주택연구 제13권2호
윤지훈, 2007,「동경의 도시재생사례 분석을 통한 우리나라 적용 가능성에 관한 연구」, 홍익대 도시계획학 석사학위논문
이장영, 1997,「민간베이스 프로젝트 파이낸싱의 활성화 방안」, 한국금

융연구원, Vol.97 No.7
이종권, 2004,「도심재개발 활성화를 위한 프로젝트 파이낸싱 기법 도입 방안 연구」, 주택도시연구원 연구논문
이현석, 김영상, 정준무, 오동훈, 심교언, 강명구, 2008,「공모형 PF 사업의 현황과 과제」, 도시정보 Vol.316
이치주, 김상기, 2009,「부동산 프로젝트 파이낸싱의 리스크 인자 분석」, 대한건축학회논문집 제25권제2호
임종국, 1991,「BOT방식의 프로젝트 파이낸싱 실태와 활용방안」
재정경제부, 2006, 2010, 2011, 국유재산법 시행령
전수현, 민규식, 2007,「공공·민간합동형 PF사업 활성화에 대한 고찰-도시개발사업 중심상업용지 복합개발을 중심으로」, 주거환경 Vol.5 No.1
정정길, 1998, 정책학원론, 대명출판사
정찬우, 2010,「부동산PF 개선방안」, 한국금융연구원
조성각, 2007,「국유재산의 활용도 제고 방안에 관한 연구:국유지 위탁개발을 중심으로」, 한국외국어대 석사학위논문
한국자산관리공사, 2008, 한국자산관리공사 중기 경영목표
한국토지공사, 2002,「부동산개발사업에 있어서 프로젝트 파이낸싱 기법에 관한 연구」
한국행정학회, 2006,「국유재산 위임·위탁기관 인센티브 평가시스템 확충을 통한 국유재산관리 효율화 방안 연구」
홍성태, 2008,「토지공사의 문제와 개혁」, 한국학술정보

외국문헌

Augenblick and Scott Custer Jr., 1990,「The Build, Operate and Transfer(BOT) Approach to Infrastructure Projects in Developing countries」, World Bank working paper

Beatriz Plaza, 2007,「The Bilbao Effect」, Guggenheim Museum Bilbao, University of the Basque Country

Brealy & Myers, 2000, Principles of corporate Finance, 6th ed., I rwin/MacGraw-Hill

CBRE, 2008~2011, Seoul office Market View

Dawin Grimsey, Merryn K. lewis, 2002,「Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects」, Internati onal Journal of Project Management 20

Finnerty, 1986, Corporate Financial Analysis, Mc Graw Hill

Jefferies M, Gameson R, Rowlinson S., 2002, 「Critical success factors of the BOT procurement system: reflection from the stad ium Australia case study」, Eng Construct Architect Manage 9 (4)

Li Bing, A.Kintoye, P.J. Edwards, C. Hardcastle, 2004,「The Allo cation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK」, Inter national Journal of Project Management 23

Malik Ranasinghe, 1996,「Total Project Cost: a Simplified Model for Decision Makers」, Construction Manage and Economics, Vol. 14 No.6

NAO., 2001, Managing the relationship to secure a successful pa rtnership in PFI projects. London: National Audit Office; HC375.

Nevitt, Peter K., 1989, Project Financing, London Euromoney Publication Ltd, 5th Ed.
Savills Korea, 2008~2011, Seoul Office Market Trend
Stefanos Skylakakis, 2005, 「The vision of a Guggenheim Museum in Bilbao」, Harvard Design School
Tony Merna, 2010, Project Finance in Construction, Wiley

Abstract

A Study on the ex post evaluation of the consigned National property development

Moo Sung Kim
Department of Public Enterprise policy
The Graduate School
of Public Administration
Seoul National University

Since the policy for the efficient management of the national property began in 2004, the Korean government has been tried to set up the proper structure of the government owned land development. The consignment development structure to develop the government owned land was pushed ahead actively by the government and the public consignment company, KAMCO in 2005.

The consignment development policy takes two aspects. One is that this has such high risks to the public enterprise that it will be seriously considered to be broadened. The other is that one of the public enterprise's objectives is to serve the government policy so that it is going to forward continually.

Regarding the pros and cons of the consignment development policy, the little research has been studying. Thus, in this study I tried to determine the cause of problems of the consignment

development to utilize the ex post evaluation of the specific project and propose some improvements. The ex post evaluation was made from one of 9 pilot projects, which was developed to the intelligent office building using with private and public corporations. The reason for choosing the office building case is that it can easily seek for the objective and comparative market data rather than any other real estate such as residential property or retails.

The first problem of the consignment development is that the debt ratio of the public enterprise can be increased if projects continuously proceed. Because of this debt ratio, the public enterprise should be influenced to the general business management plan and the possibility of the bad management might be going up.

Secondly, it frequently has tenant risks because of the two different decision making systems. The main decision maker is the government and the business is proceeding with the public enterprise. Thus, it is very difficult to find fast, proper, and efficient ways about the tenant request.

Lastly, the public enterprise which has been doing the project pre-evaluation has the systematic approach problem that is only focusing on the profitability. It did not consider publicness very seriously.

To solve these problems I proposed a couple of measures in the paper, which are the necessity of public and private partnership development model, delegation of government authority to the public enterprise, and set up the strategic vision and objectives for the publicness.

This paper contributes to propose some improvements for the

consignment development policy analyzing the ex post evaluation of the specific project. Through this thesis, we expect to have more researched and studied about the government owned land development hereafter.

keywords : national property, government owned land, consignment development, ex post analysis, project financing
Student Number : 2011-22245