

건설금융 구조 혁신과 지속가능성의 과제

나경연 경제금융·도시연구실장
이지혜 연구위원

I. 들어가며

건설 금융은 건설프로젝트의 원활한 진행을 지원하는 핵심 요소이다. 대규모 인프라 프로젝트와 부동산 개발은 막대한 자본이 필요하며, 금융 시스템을 통해 조달된 자금이 이를 가능하게 한다. 반면, 금융 산업은 건설프로젝트를 통해 안정적인 투자 기회를 확보하며 경제성장을 견인한다. 이처럼 건설과 금융은 매우 밀접하게 연관되어 있다.

하지만 오늘날 건설 금융은 다양한 문제점과 한계에 봉착해 있다. 건설프로젝트는 고유의 특성상 대규모 자금이 필요하며, 프로젝트가 완료될 때까지 장기적인 자금 조달과 유동성 확보가 필수적이다. 하지만 자금 조달 과정에서 금융기관들의 위험 회피 성향과 불확실한 경제 상황을 자금 흐름에 큰 영향을 미친다. 특히, 건설업체는 자금 회수 시점이 지연되는 경우가 많아 원활한 재정 관리가 어려워지며, 이는 전체 프로젝트의 진행을 지연시키거나 심각한 재정적 압박을 초래할 수 있다. 또한, 건설금융 분야에서의 정보 불투명성과 비효율적인 관리 체계는 투자자와 금융기관 간의 신뢰 부족을 야기하고, 결국 시장의 효율성을 떨어뜨린다.

〈표 1〉 부문별 문제점과 대전환 방향

기본 방향	건설금융 부문	문제점(AS-IS)	건설금융 대전환 방향(TO-BE)
공정 · 상생	소비자 중심 가치 창출 및 지속가능성 확보	<ul style="list-style-type: none">제3자보증에 의존하는 대출 관행(고보증 관행)외부 충격에 취약한 공급자 금융 시장(PF핵심 원칙 변질)	<ul style="list-style-type: none">공정(정교)한 사업성 평가 + ESG 가치 반영주체 간 위험 배분 + 지속 가능한(상생) PF
융합 · 확장	간접투자 이익 사회화 및 건설금융 고도화	<ul style="list-style-type: none">사업비 대부분을 부채로 조달(저자본 구조)개발이익의 분절화(위험의 사회화)	<ul style="list-style-type: none">대출 중심 자원 조달 극복 + 투자 확장 인센티브운영 단계 금융 조달 + 스마트 건설금융 도입
자율 · 혁신	新건설금융 시스템 구축·개발사업 조정기능 확대	<ul style="list-style-type: none">사업장 정보의 불투명성(관리기능 부재)사적 계약에 의한 조정기능 사각지대(범부처 조정 기능 부재)	<ul style="list-style-type: none">정보의 투명성 + 투자 환경 혁신 기반 조성민간 참여자 포괄 협업 체계 + 자율적 분쟁 조정

이러한 문제들을 해결하기 위해 이제는 산업의 통합·확장, 건설 가치 재정립, 혁신시스템 확립을 통한 건설 금융의 재탄생이 필요하다. 건설 금융의 발전은 단순한 자금 조달에 그치지 않고, 건설과 금융 산업 간의 상생적 협력을 통한 범위 확장과 혁신을 의미한다. 소비자의 요구를 반영한 가치를 창출하고, 기업의 사회적 책임을 다할 수 있는 지속 가능한 모델을 구축해야 한다. 디지털화된 건설 금융 정보의 투명화를 통해 이해관계자들에게 신뢰를 제공하며, 금융시장의 효율성을 높여야 한다. 본 고에서는 이러한 전략 과제에 따른 세부 과제에 대해 논의하고자 한다.

I. 공정상생 : 소비자 중심 가치 창출 및 지속가능성 확보

공정과 상생의 가치를 바탕으로 한 금융 체계는 단기적인 수익을 넘어 장기적인 성장과 사회적 책임을 동시에 추구할 수 있는 기반이 된다. 그러나 현재 건설 금융은 여전히 재무적 성과 중심의 평가 방식과 특정 이해관계자에게 위험이 편중되는 구조적 문제를 안고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 지속가능성 중심의 평가 체계를 도입하고, 토지 조성, 준공, 분양 단계별 위험을 공정하게 분담하는 체계를 구축해야 한다. 이는 건설산업의 변동성과 불확실성을 완화하고, 다양한 이해관계자 간 신뢰와 협력을 증진시키는 핵심 전략이 될 것이다. 본 글에서는 공정과 상생을 실현하기 위한 두 가지 방안을 중심으로, 건설 금융의 새로운 방향성과 실천 방안을 모색해보고자 한다.

1 지속가능성 중심 평가 체계 도입

건설프로젝트의 성공 여부는 주로 재무적 사업성(수익성)을 중심으로 평가된다. 프로젝트 투자 여부나 이자율 등을 결정할 때도 해당 프로젝트의 수익성을 평가 기준으로 하여 의사결정을 내린다. 그러나 최근에는 안전, 품질, 환경, 상생협력과 같은 지속가능성 요소가 프로젝트의 장기적 성과와 리스크 관리에 큰 영향을 미친다는 인식이 확산되고 있다. 전 세계적으로 ESG(Environmental, Social, Governance) 경영 원칙이 강화되고 각국 정부와 금융기관이 지속가능성을 고려한 투자를 확대하는 상황에서, 기존의 평가 방식만으로는 프로젝트의 실질적 가치와 미래 경쟁력을 제대로 반영하기가 어려워지고 있다. 이에 건설프로젝트 투자 시 지속가능성 중심 평가 체계를 도입하여 사업성과 더불어 다양한 지속가능성 요소를 반영하는 것의 중요성이 점차 커지고 있다.

누군가는 투자자의 관점에서 결국 중요한 것은 프로젝트의 수익성이 아니냐고 반문할 수도 있을 것이다. 하지만 지속가능성을 중심으로 한 평가 체계가 도입되면 단기적인 수익뿐만 아니라 장기적인 안정성과 리스크 관리 측면에서 사업성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려해야 한다. 지속가능성 중심 평가 체계가 중요한 이유를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 투자자의 관점에서 지속가능성 중심 평가 체계는 장기적인 수익을 증대시킨다. 투자에서 단기적인 수익성만 고려한다면 지속가능성을 높이는 것이 추가 비용을 초래할 수 있지만, 에너지 효율 개선, 운영 비용 절감, 유지보수 비용 절약 등의 효과를 통해 장기적 총수익이 증가하게 된다. 규제 대응과 리스크관리 측면에서도 지속가능성은 중요한 역할을 한다. 또한, 지속가능성이 높은 기업은 정부의 지원 정책과 세제 혜택을 받을 가능성이 커지며, 환경과 안전을 중시하는 기업 이미지는 입찰 경쟁력을 높이고 신규 사업 기회를 확대하는 데 기여할 수 있다. 지속가능성을 실천하는 기업은 국제적인 친환경 인증을 획득하기 용이하며, 이는 해외 시장 진출과 글로벌 파트너십 확대에 긍정적인 영향을 미친다.

2022년 1월에 발생한 광주 아파트 붕괴 사고는 안전과 품질 관리가 소홀한 프로젝트가 초래할 수 있는 심각한 재정적 손실과 유지보수 비용의 증가를 보여주는 사례이다. 이러한 사례에서 볼 수 있듯이, 건설프로젝트가 미치는 환경적 영향을 고려하지 않으면 벌금, 공사 중단, 재정적 손실 등의 리스크에 노출될 가능성이 크다. 반면, 지속가능성을 고려한 투자는 이러한 리스크를 낮춰 장기적인 관점에서 비용 절감과 안정적인 수익 확보에 기여한다.

둘째, 지속가능성이 높은 건설프로젝트는 투자 유치에서 경쟁력을 갖추며, 유리한 조건으로 자금을 확보할 가능성을 높여준다. 국내 투자에서뿐만 아니라 특히 해외투자 유치 시 ESG는 매우 중요한 역할을 한다. ESG 투자 트렌드가 확산됨에 따라 글로벌 금융기관과 연기금은 지속가능성을 핵심 투자 기준으로 삼고 있으며, 이에 부합하는 프로젝트에 관한 관심이 높아지고 있다. 지속가능성을 중심으로 평가받는 프로젝트는 리스크가 상대적으로 낮고 안정적인 수익 구조를 보유하기 때문에, 투자자들로부터 선호도가 높아지는 추세다.

〈표 2〉 UN PRI 6대 원칙

원칙	내용
1. 투자분석 및 의사결정 프로세스에 ESG 이슈 반영	- ESG 지표, 분석도구 개발 지원 - ESG 이슈 통합 역량 평가 및 투자전문가 ESG 교육 장려
2. 투자철학 및 운용원칙에 ESG 이슈를 통합하는 적극적 투자	- 투표를 행사하여 ESG에 부합하는 주주 결의안 제시 - 기업과 협력하고 정책, 규정 및 기준 설정 개발에 참여
3. 투자대상 기업의 ESG 이슈에 대한 적절한 공개 요구	- ESG 공시 추진을 위한 주주 결의사항 지원 - ESG 이슈를 연간 재무 보고서 내에 통합 요청
4. 투자 산업 내에서 원칙의 수용과 실행 촉진	- 제안요청에 ESG 원칙 관련 요구사항을 포함하고 투자 의무, 모니터링 절차, 성과 지표 및 인센티브 구조 조정 - ESG에 대한 기대를 투자 대상에게 전달 및 ESG 기대에 부응하지 못할시 관계 재검토
5. 책임투자 원칙 실행에 있어 효율성을 높이기 위해 함께 노력	- 네트워크 및 정보 플랫폼을 적극적으로 지원/참여 - 타 투자기관과 협업 관계를 구성하고, 새로운 ESG 투자 문제 종합적 해결
6. 원칙 이행에 대한 투자자의 활동과 진전에 대해 보고	- ESG 이슈가 투자 관행에 어떻게 통합되는지 공개 및 진행상황/성과 보고 - 적극적인 소유권 활동(투표 참여, ESG 정책 대화) 공개

ESG 투자는 환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance)를 종합적으로 고려하여 장기적인 투자 위험을 줄이고 안정적인 수익률을 확보하는 전략적 접근 방식이다. 예를 들어, 국민연금은 2009년 UN 책임투자원칙(UN PRI, Principles for Responsible Investment)에 가입한 이후, 2015년 ESG 평가 기준을 마련하고, 2019년에는 책임투자 활성화 방안을 수립하는 등 지속가능성 중심의 투자 정책을 강화해 왔다. 이를 통해 공적 연기금으로서 시장의 신뢰를 확보하고, 투자 리스크를 최소화하며 장기적인 수익성을 높이는 데 주력하고 있다. 이처럼 지속가능성 기준을 충족하는 프로젝트는 기관투자자의 투자 선호도를 높이고, 자금 조달에서 유리한 위치를 차지할 수 있다.

셋째, 지속가능성 중심 평가 체계의 도입은 기업의 내부 역량 강화와 혁신을 촉진하는 역할을 한다. 지속가능한 프로젝트를 추진하는 과정에서 기업은 친환경 기술 개발, 자원 효율적 활용, 지속가능한 공급망 구축 등 다양한 혁신 전략을 도입하게 된다. 이러한 변화는 단기적인 프로젝트 성과를 넘어서 기업의 장기적인 경쟁력을 높이는 요소로 작용하며, 산업 전반의 지속적인 성장과 발전을 유도하는 동력이 될 수 있다. 이를 통해 개별 기업뿐만 아니라 건설산업 전체가 보다 지속가능한 방향으로 나아갈 수 있는 기반이 마련될 수 있다.

결과적으로, 지속가능성 요소를 적극 반영하는 기업은 장기적인 경쟁력을 확보하고 지속적인 성장을 이루며, 변화하는 시장 환경 속에서 더욱 강한 입지를 다질 수 있다. 지속가능성 중심 평가 체계 도입은 투자자의 신뢰를 높이고 기업의 재무 건전성과 시장 경쟁력을 강화하는 중요한 요소이며, 건설산업 전체의 발전으로도 이어질 수 있다.

〈그림 1〉 지속가능성 중심 평가 체계의 중요성



그렇다면 지속가능성 중심의 평가 체계를 어떻게 도입해야 할까? 단순한 사업성 분석을 넘어 안전, 품질, 환경, 상생협력 등의 지속가능성 요소를 설정하고, 각각에 대한 정량적·정성적 평가 기준을 마련한 후, 요소별 가중치를 부여하여 종합적인 평가가 이루어지도록 해야 한다. 예를 들어, 사업성(50%), 안전(15%), 품질(15%), 환경(10%), 상생협력(10%)과 같은 비율로 평가 체계를 구축할 수 있다. 각각에 대한 평가 기준은 해당 요인을 평가하기에 적합한 방식을 도입해야 한다. 사업성 평가 시에는 기존의 재무적 평가 방식(NPV: 순현재가치, IRR: 내부수

익률, B/C: 비용편익비율 분석 등)을 유지하되, 친환경 기술 적용 시 절감되는 에너지 비용이나 환경오염 방지로 인한 비용 절감 효과 등 지속가능성을 고려한 사회적 비용과 수익을 추가 반영해야 한다. 이를 통해 단기적인 경제적 수익성뿐만 아니라 장기적인 지속가능성을 포함한 포괄적인 사업성을 평가할 수 있다.

안전 평가에서는 재해율, 안전 투자 비율, 안전관리 시스템 구축 여부 등을 정량화하여 사고 예방 및 안전관리 수준을 평가할 수 있다. 또한, AI 기반 위험 감지 시스템, IoT 안전 센서 도입 등 스마트 안전 기술의 적용 여부를 평가하고, 근로자 안전 교육, 안전 인센티브 정책 도입 여부 등 안전 문화 정착을 위한 노력도 포함해야 한다.

품질 평가에서는 시공 품질 및 유지보수 비용 절감을 고려한 평가 항목을 반영해야 한다. 고성능 건축자재, 저탄소 콘크리트, 첨단 건설기술 적용 여부 등을 평가할 수 있으며, 이는 장기적인 유지보수 비용 절감 및 건축물의 내구성 강화로 이어진다. 또한, 품질이 우수한 건축물은 시장에서 높은 신뢰를 확보할 수 있으므로, 이에 대한 정량적 분석이 필수적이다.

환경 평가는 탄소중립 목표와 친환경 기술 도입 여부를 중심으로 이루어져야 한다. 구체적으로, 온실가스 배출량, 에너지 사용량, 재생에너지 활용 비율 등을 정량화하여 평가하고, 친환경 인증(LEED, BREEAM, 국내 녹색건축 인증) 획득 여부를 반영할 수 있다. 또한, 현장 내 폐기물 최소화 전략, 자재 재활용 시스템 구축 여부 등도 평가 요소로 활용될 수 있다.

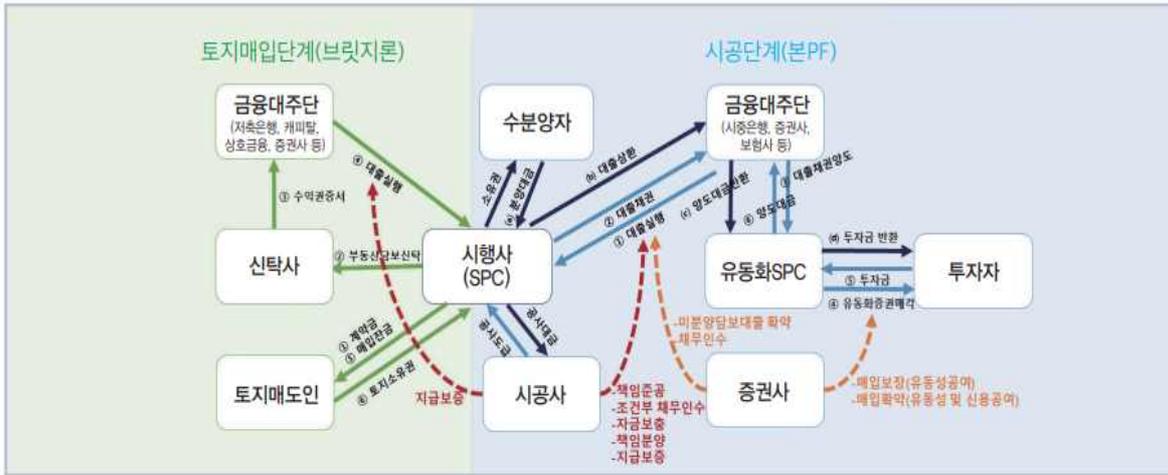
상생협력은 기업의 사회적 책임과 지속가능한 비즈니스 모델을 구축하는 핵심 요소다. 평가 항목으로 협력업체(하도급사)와의 공정거래 비율, 기술 협력 지원 여부, 지역사회 고용 창출 및 경제 기여도 등을 포함할 수 있다. 이를 통해 기업이 지속가능한 생태계를 조성하고, 지역사회와의 동반 성장을 추구하는지를 평가할 수 있다. 지속가능성 평가 결과에 따라 인센티브를 부여하면 이러한 평가 체계의 활성화에 큰 도움이 될 것이다. 예를 들어, 지속가능성 점수가 높은 프로젝트에 대해 저금리 대출 및 세제 혜택을 제공하거나, 공공 발주 사업에서 지속가능성 점수가 일정 기준 이상인 기업에 우대 가점을 부여하는 방안을 도입할 수 있다. 또한, ESG 펀드 투자 유치 기회를 제공하여 지속가능성을 실천하는 프로젝트가 안정적인 자금 지원을 받을 수 있도록 할 수 있다. 이러한 인센티브는 기업이 지속가능성을 전략적으로 고려하도록 유도하고, 장기적인 성과 향상과 시장 경쟁력 강화에 기여할 것이다.

2 토지조성, 준공, 분양 위험의 지속 가능한 분담 체계 구축

우리나라의 PF는 시공사에 대한 의존도가 높기 때문에 건설사에 자금경색이 발생하면 개발 중단위험이 커지며, 상대적으로 양호한 사업장이나 기업까지 위험이 전이되는 문제가 있다. 부동산 PF 부실 발생 시 금융뿐 아니라 투자심리, 고용 등 실물경제에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화하기 위한 방안을 모색해야 한다.

우리나라의 PF는 시공사 보증 위주의 신용보강 구조 때문에 프로젝트의 사업성보다는 시공사의 신용도가 더 중요하게 고려돼 관련 PF 대출이 이뤄지는 관행이 존재한다. 즉, 프로젝트 파이낸싱의 본질적 의미보다는 담보 또는 보증 위주의 대출 구조로 운영되는 한계가 있다.

〈그림 2〉 우리나라 PF 구조



자료 : 이보미(2024), “우리나라 부동산PF 위험에 대한 고찰 및 시사점”, 금융포커스, 한국금융연구원.

향후 부동산 PF 구조의 대전환 방향은 시공사 보증에 기반을 둔 기업금융 구조에서 장래 완공 가치에 기반을 둔 진정한 PF 구조로의 전환임이 자명하다. 특히 전환 과정에서 우리나라의 PF가 지속가능하기 위해서는 위험을 누가, 어떻게 위험을 분담하는 것이 합리적이며 바람직한가의 문제로 귀결된다. 이는 수십 년 동안 주기적 위기를 겪어왔음에도 불구하고, 갈등·대립하는 PF 시장 참여자 간 공정과 상생이라는 가치로 치환될 수 있다.

민간 계약에서 가이드라인 설정은 명확한 의무와 책임을 정의하고, 분쟁을 예방하며, 프로젝트의 원활한 진행을 보장하는 데 중요한 역할을 한다. 또한, 계약 당사자들 간의 리스크 분담과 법적 보호를 강화하고, 효율적인 관리와 투명성을 통해 프로젝트 성공 가능성을 높이는 데 기여할 수 있다. 특히 PF와 같은 복잡한 계약에서 위험 분담 가이드라인의 중요성은 더욱 크다.

〈표 3〉 PF 정부 대책 : 부동산 PF 시장의 공정 질서 확립 부문

구분	개선 방안
PF 대출시 사업성 평가 강화	<ul style="list-style-type: none"> PF 사업성 평가 기준·절차(수수료 원칙 등) 마련 객관적 평가를 수행하는 전문평가기관 인증 제도 도입 대출 시 평가기관 사업성 평가 의무화 방안 추진(부동산개발사업관리법에 근거 마련)
불합리한 관행 개선	<ul style="list-style-type: none"> 책임준공 개선 TF를 운영하여 책임준공 연장사유 규정 개선 및 책임준공 기한 초과시 배상범위 구체화 등 책임준공 관련 제도 개선방안 마련 PF 수수료 개선 TF를 통해 PF 수수료 부과 원칙 등을 정하는 금융업권별 수수료 관련 모범규준 제정 및 시행

자료 : 관계부처 합동(2024.11.14), 부동산 PF 제도 개선방안.

공정한 PF 구조 정착을 위한 정부의 대책은 사업성 평가 강화, 불합리한 관행 개선으로 요약된다. 이 중에서 불합리한 관행 개선을 위해서는 책임준공 확약 및 책임준공 기한 초과시 채무인수에 대한 개선뿐만 아니라 사업 협약서, 대출 약정 등에서 관계 법령에서 규율하고 있는

‘대등한 협상력’, ‘사정 변경의 원칙’ 등 참여 주체의 권한과 책임과 관련해 지속가능한 원칙이 통용되고 있는지가 중요하다. 이에 사업협약서 및 대출 약정과 도급계약서 간 일관성 있는 접근이 요구된다.³⁰⁾ 관행적으로 내용이 상이할 시 사업협약의 내용이 우선시 되는 상황은 개별 법에서 규율하는 취지와 내용이 형해화될 소지가 있기 때문이다. 또 다른 측면에서도 PF 사업에서 시공사의 고보증 구조가 지속된다면, 대출이 아닌 직·간접 투자를 통한 자기자본 확충 환경 조성이 역설적으로 더 어렵게 된다.³¹⁾

따라서 우선 불합리한 리스크 전가 방지를 위한 가이드라인 마련이 필요하다. 시행-시공-금융 등 3개 주체의 지속가능한 리스크 분담 구조로의 개선을 촉진하기 위해 리스크의 부당한 전가를 억제해야 할 것이다. 이를 위해 금융 부문에서 시공사에게 요구하는 과도한 신용보강 내용을 포함해 사업협약서 내에 존재하는 불공정한 약정 내용에 대해 구체적으로 예시하는 방식이 요구된다. 나아가 정부 차원에서 PF 사업에 대한 표준약정서와 그에 대한 해설서를 마련·시행해야 할 것이다. 해설서에서는 현저히 불합리한 위험을 전가하는 내용뿐만 아니라 합리적 범위 등을 포괄해야 할 것이다. 또한, 중소·중견기업 지원책의 일환으로서 주체 간 리스크의 부당한 전가를 사전 예방하기 위해 약정, 특약 조건 등에 대한 법률 자문서비스 지원 방안 도입도 필요하다. 시장에서 치열한 경쟁 관계에 의한 과도한 리스크 부담 관행이 지속된다면, 결국 궁극적으로 피해는 건설 상품을 소비하는 국민에 전이될 수 있기 때문이다.

다음으로 사업성 평가 기능의 정교화와 부동산 PF사업 구조의 안정화를 위한 시행 주체의 역할과 책임 강화가 필요하다. 나아가 부동산 개발산업의 역량 강화를 위한 중장기 계획수립도 절실하다. 토지조성 위험-준공 위험-분양 위험이라는 프로젝트의 단계에 따른 주체별 위험과 수익이 비례하는 원칙이 시장에 정착되어야 대출 중심구조에서 투자 중심 구조 전환을 위한 밑거름이 될 수 있다.

II. 융합·확장 : 간접투자 이익 사회화 및 건설금융 고도화

건설과 금융의 융합은 단순한 협력이 아니라, 각 산업과 국가 경제의 지속 가능한 성장을 위한 필수적인 과정이다. 건설과 금융은 동반자 관계로서 서로 협력하여 지속 가능한 성장과 혁신을 이끄는 방향으로 나아가야 한다. 건설 프로젝트는 안정적 자금 조달이 이루어져야지만 성공적인 수행이 가능하며, 금융 산업은 건설 프로젝트의 성공을 통해 투자 수익을 확대할 수 있다.

변화하는 시장 환경에 대응하고 건설과 금융의 상생 융합 발전을 위해서는 새로운 모델이 요구된다. 기술 혁신과 금융 모델의 발전을 통해 건설산업의 자금 조달 문제를 해결하고, 보다

30) KDI(2024), 갈라파고스적 부동산 PF, 근본적 구조개선 필요, KDI FOCUS에 따르면, 부동산 PF의 바람직한 개선방향은 자기자본비율을 선진국 수준으로 높이고 제3자의 보증은 폐지하는 것이다. 이를 위해 자본확충 규제를 도입해야 한다고 밝히고 있다. 더불어 제3자의 보증을 제한하는 규제 없이 자본확충을 지원하는 정책만 도입된다면 결국 자본확충이 이루어지기 어렵다. 규제가 없을 경우 여러 지원책에도 불구하고 시행사는 막대한 개발이익을 독점하기 위해 지분투자자를 유치하지 않을 것이기 때문이라고 서술하고 있다.

31) 전계서에 따르면, 원칙적으로 자본구조(capital structure)는 기업이 스스로 선택하는 것이 바람직하지만, 사업성 평가 미흡, 묻지마 투자 초래, 시스템리스크 확대 등 부정적 외부효과가 존재하므로 제도적 개입이 필요하다고 판단된다고 밝히고 있다.

많은 투자자들이 참여할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 주요 방안으로 리츠, 펀드 등 간접투자 활성화를 통한 투자자 참여 유도과 토근화 등 스마트 건설 금융 도입을 통한 투자 모델 확대를 제시한다.

1 리츠, 펀드 등 간접투자 활성화를 통한 투자자 참여 유도

긴 시간에 걸친 대규모의 투자가 요구되는 건설프로젝트의 성공적 수행을 위해서는 안정적인 자금 조달이 필수적이다. 최근 정부 재원의 한계로 인해 공공 주도 사업만으로는 충분한 건설 투자가 이루어지기 어려운 상황에서, 민간 자본의 참여 확대를 위한 리츠나 펀드와 같은 간접투자 활성화가 중요한 해결책으로 부각되고 있다. 간접투자 활성화는 안정적이고 장기적인 자금 조달을 가능하게 하는 한편, 투자자들에게는 매력적인 투자 기회를 제공하는 방안이 되며, 투자 확대는 건설 및 부동산산업의 발전으로 이어진다.

직접투자와 간접투자의 차이점을 비교해 보면, 직접투자 방식보다는 간접투자 방식이 자본 조달 방식의 다변화와 투자 활성화 효과를 가져올 수 있다는 것을 알 수 있다. 직접투자 방식은 투자 규모가 크기 때문에 간접금융 방식에 비해 투자자가 제한적이며, 프로젝트 성공 여부에 따라 투자에 따른 위험이 크다. 반면, 간접투자는 투자자가 금융기관이나 투자운용사를 통해 자금을 투자하는 방식으로, 투자운용사가 자산을 관리하며 투자자는 발생한 수익을 간접적으로 배분받게 된다. 간접투자는 다양한 자산에 분산 투자하는 구조를 통해 투자 리스크를 줄일 수 있고, 소액 투자도 가능하게 되며, 취득세나 양도세 등의 세금으로부터 자유롭고, 유동성 측면에서도 자산의 매도가 쉽다는 장점이 있다.

〈표 4〉 직접투자와 간접투자의 차이

구 분	직접투자	간접투자
소유 및 관리	투자자가 자산을 직접 소유 및 관리	투자자가 자산을 소유하지 않으며, 운용사가 자산 관리
의사결정	투자자가 의사결정 직접 참여	운용사가 의사결정 수행, 투자자는 간접 참여
투자 규모	대규모 투자 필요	소액 투자 가능
수익 및 위험	모든 수익과 손실을 투자자가 부담	운용사가 수익 배분
세금	취득세, 재산세, 양도세 등 비용 발생	운용사에 수수료 지급
리스크	자산 소유 및 운영 리스크 부담	자산 분산 투자로 리스크 감소
유동성	자산 매도에 시간 소요, 유동성 낮음	투자 상품에 따라 상대적으로 유동성 높음

건설 금융의 대표적 간접투자 방식으로는 리츠와 부동산 펀드를 들 수 있다. 리츠(Real Estate Investment Trust)는 부동산투자회사의 지분에 투자하는 것으로, 주식시장을 통해 소액으로도 쉽게 투자가 가능한 특징이 있다. 리츠는 기업의 형태로 설립되어 부동산 자산을 소

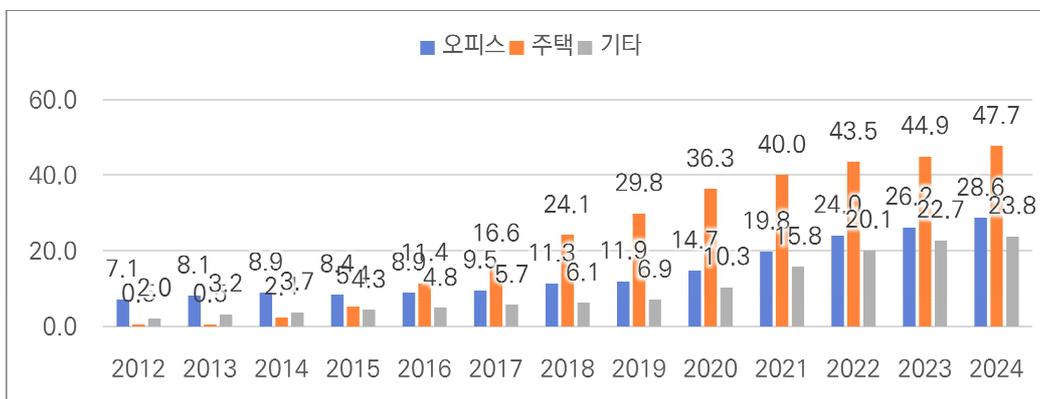
유하거나 관리함으로써 발생하는 수익(임대료, 개발 이익, 매각 수익 등)을 안정적으로 배당하는 데 목적이 있다. 리츠를 운영하는 회사는 총자산의 70% 이상을 부동산에 투자해야 하며, 「부동산투자회사법」에 의해 이익의 90% 이상을 투자자에게 배당해야 한다. 리츠는 주식시장에서 거래되므로 유동성이 높다. 반면, 부동산 펀드는 투자신탁 형태로, 집합투자기구에 해당한다. 펀드 자산 중 부동산 관련 실물 자산에 50% 이상 투자하는 경우 부동산 펀드로 분류된다. 자산운용회사가 다수의 투자자로부터 자금을 모아 특정 부동산 자산이나 프로젝트에 투자하는 상품으로, 환매 방식이나 투자 약정에 따라 수익을 분배한다. 펀드에 따라 고위험 고수익을 목표로 설정하기도 하며, 수익 분배는 펀드 구조와 투자 약관에 따라 다르다. 일반적으로 만기가 있는 상품으로 출시되기 때문에 펀드 매입 후 매각까지 시간이 소요되며, 환매할 수 없는 기간이 있으므로 리츠에 비해 유동성이 낮다.

〈표 5〉 리츠와 부동산 펀드의 차이

구분	리츠	부동산 펀드
법적 구조	기업 형태	투자신탁 형태
운영 방식	임대 수익 중심의 안정적 운용	개발 프로젝트 등 고위험 투자
배당	이익의 90% 이상 배당	투자 약정에 따른 분배
유동성	주식시장에서 거래되어 유동성 높음	만기가 있는 상품으로 유동성 낮음

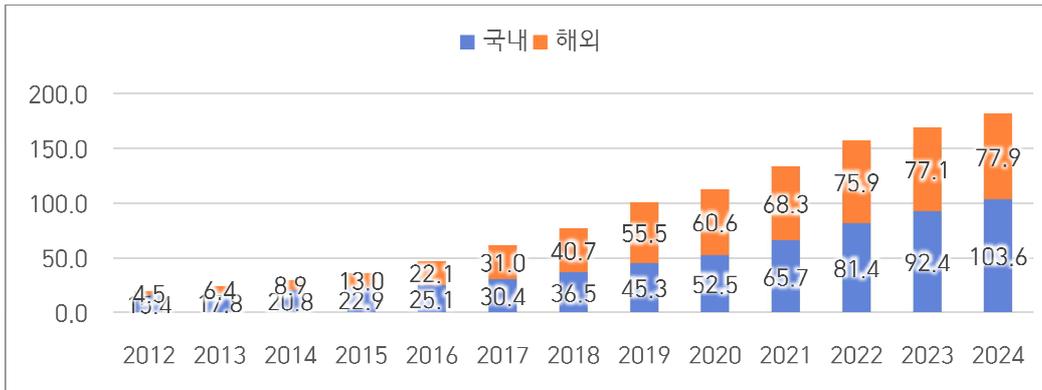
간접투자 방식의 여러 장점에도 불구하고, 우리나라에서는 이러한 투자가 아직 활성화되지 못하고 있다. 국내에 리츠와 부동산 펀드가 도입된 것은 각각 2001년, 2004년이다. 하지만 2015년까지 그 규모가 매우 작았으며 2016년부터 점차 성장하기 시작했다. 2015년까지 리츠 자산 규모는 20조 원을 넘지 못했고, 국내 부동산 펀드 역시 2015년 순자산총액은 약 23조원 수준이다. 2024년 12월 기준 국내 리츠 자산 규모는 약 100조원(상장리츠 16.4조원)으로 성장하였으나, 고금리 등으로 인해 성장 속도는 둔화되고 있으며, 투자 대상도 주로 주택과 오피스에 집중되어 있다. 한 편, 2024년 말 국내 부동산 펀드 순자산총액은 103.6조원이다.

〈그림 3〉 리츠 자산총계 추이(조원)



자료 : 리츠정보시스템.

〈그림 4〉 부동산 펀드 순자산총액 추이(조원)



자료 : 금융투자협회.

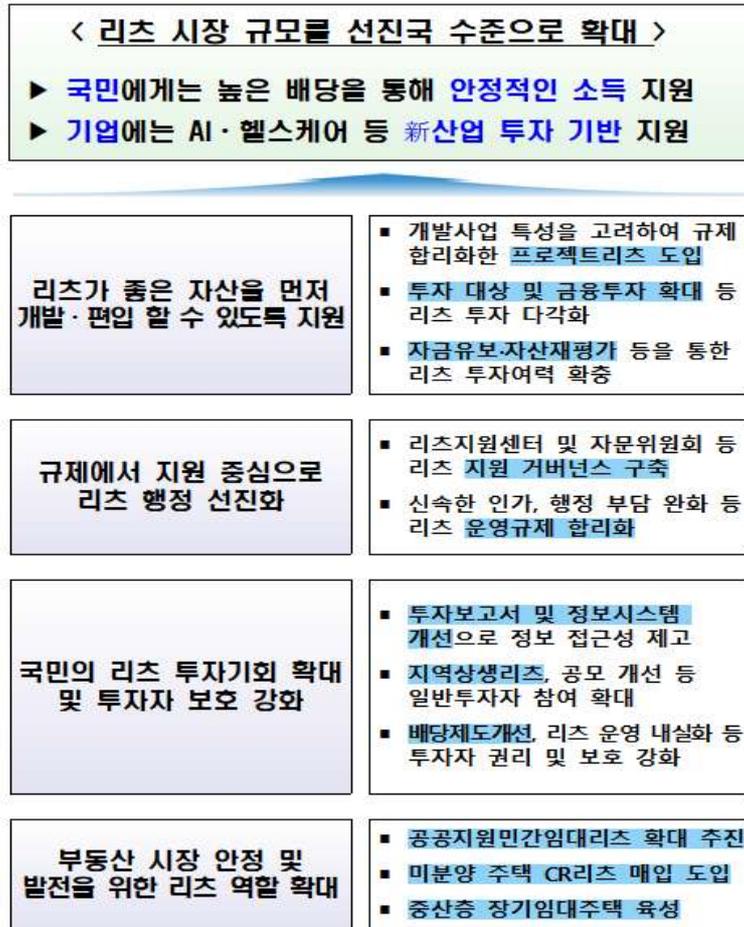
정부는 국내 리츠 활용에 따른 애로사항을 조사하였는데, 시행 주체에게는 리츠를 활용한 부동산 개발에 인가, 공시, 주식분산 등 규제가 많다는 것이, 그리고 자산운용 주체에게는 리츠를 활용한 부동산 매입 인가가 너무 오래 걸린다는 것이 가장 큰 문제점으로 도출되었다. 또한 투자자는 다양하고 안정적인 수익이 나는 부동산과 금융상품에 투자할 수 없다는 한계점을 지적하였으며, 투자 예정자는 리츠 운영 정보에 대한 접근성이 아쉽다는 의견을 제시했다.

이에 따라 2024년 6월, 정부는 리츠 시장을 육성하여 국민에게는 안정적인 소득을 지원하고 기업에는 신산업 투자 기반을 지원하기 위한 방안을 수립했다. 먼저, 리츠의 안정적인 수익 창출을 위해 투자 대상을 다각화한다. 기존 오피스·주택 등 전통적인 부동산 이외에 데이터센터·산업단지와 같이 토지·건물에 설치하는 공작물과 자산유동화증권(ABS)·주택저당증권(MBS) 등 부동산 금융상품으로 투자 대상을 확대한다. 또한, 시행령에서 열거하지 않은 자산이라도 국토교통부 장관이 인정하면 리츠 자산에 포함하도록 포괄 규정도 신설하고, 리츠가 우량 자산을 신속하게 확보할 수 있도록 영업인가 전에도 감정평가를 거친 부동산의 경우에는 매매계약을 허용한다. 다음으로, 리츠 행정은 규제 중심에서 지원 중심으로 선진화한다. 이를 위해 불필요한 규제를 적극 개선한다. 아울러, 투자자 보호는 강화하기 위해 리츠 준법감시인의 임면과 자산관리회사의 영업보고서는 보고에서 공시로 전환한다.

정부의 리츠 활성화 방안은 국내 간접투자 시장 발전의 첫걸음이 될 수 있을 것이다. 이를 기반으로, 앞으로도 지속적이고 체계적인 노력이 필요하다. 투자자들의 애로사항을 경청하고, 간접투자 시장의 성장을 지원하기 위한 법적·제도적 기반을 강화해야 한다. 특히 리츠와 펀드의 자산 가치를 객관적으로 평가할 수 있는 신뢰성 있는 시스템을 구축하고, 건설프로젝트 관련 정보가 투자자들에게 투명하고 완전하게 제공되도록 보장해야 한다. 이는 투자자가 프로젝트의 리스크를 명확히 이해하고 운용사에 대한 신뢰를 구축할 수 있는 기본 토대가 될 것이다.

또한, 온라인 플랫폼을 적극 활용해 리츠와 펀드 상품의 접근성을 높이고, 상품 구조를 다양화하여 투자자들의 폭넓은 수요를 충족할 수 있는 환경을 마련해야 한다. 더불어, 간접투자 상품의 구조와 장점에 대한 효과적인 홍보를 통해 일반 투자자의 이해도를 높이고 참여를 유도하는 것도 중요하다.

〈그림 5〉 리츠 활성화 방안('24.6.17)



자료 : 국토교통부.

리츠와 펀드와 같은 간접투자는 단순히 시장의 확대를 넘어서, 국내 건설 금융의 안정적 발전과 투자 환경 개선에 핵심적인 역할을 할 것이다. 정부와 민간이 협력하여 시장 활성화와 투자 신뢰 구축을 이룬다면, 국내 간접투자 시장은 한 단계 더 도약할 수 있을 것이다.

2 토큰화 등 스마트 건설 금융 도입을 통한 투자 모델 확대

향후 건설산업과 금융의 융합이 이루어지면 토큰화(Tokenization)와 같은 스마트 금융이 새로운 투자 패러다임을 형성할 것으로 전망된다. 스마트 건설 금융은 인공지능(AI), 빅데이터, 블록체인 기술을 활용하여 건설프로젝트의 효율성과 금융 접근성을 높이는 것을 의미한다. 토큰화는 건설프로젝트, 인프라, 부동산과 같은 실물 자산을 디지털 토큰으로 변환하여 블록체인 네트워크에서 거래할 수 있도록 만드는 기술이다. 즉, 건물, 토지, 개발 프로젝트 등의 부동산을 토큰화하여 보다 쉽게 거래할 수 있도록 만든다. 이 과정에서 발행된 토큰은 증권형 토큰(Security Token)으로 분류되며, 일반적인 암호화폐(와 달리 법적 규제를 준수하는 디지털 증

권으로 취급된다.

토큰화 기술을 활용한 건설 금융 모델은 인프라 개발, 부동산, 스마트 시티 프로젝트 등 다양한 분야에서 적용될 수 있다. 이미 해외에서는 토큰화를 활용하는 사례가 늘어나고 있다. 두바이 국제금융센터(DIFC)는 블록체인 기반 부동산 토큰화를 연구하여 투자자들의 투자를 지원하고 있고, 싱가포르에서는 Fraxtor라는 플랫폼을 통해 상업용 및 주거용 부동산 프로젝트를 토큰화하여 글로벌 투자자들에게 개방하여 유동성 확대 효과를 일으키고 있다. 독일의 Fundament Group도 부동산 및 인프라 개발을 위한 블록체인 기반 토큰화 모델을 활용하고 있다.

토큰화의 작동 원리를 이해하기 위해 부동산 토큰화(STO, Security Token Offering)의 사례를 살펴보면, 먼저 부동산을 특수목적법인(SPV, Special Purpose Vehicle)에 귀속하여 부동산 자산을 법적으로 특정 회사(SPV)로 소유하도록 설정해야 한다. 이후 SPV를 통해 부동산을 증권형 토큰(Security Token)으로 발행하면, 투자자들은 블록체인 기반 STO 플랫폼을 통해 토큰을 구매하여 소유권 및 배당 수익을 획득할 수 있다. 부동산 가치 상승 및 임대료 수익 발생 시, 토큰 보유자들에게 배당 지급이 가능하다. 투자자들은 2차 시장에서 토큰을 자유롭게 사고팔 수 있다.

〈표 6〉 기존 부동산 투자와 토큰화의 차이

구분	기존 부동산 투자	부동산 토큰화(STO)
투자 접근성	대규모 자본 필요	소액 투자 가능
유동성	매각까지 수개월~수년 소요	2차 시장에서 즉각 거래 가능
투자 대상	상업용 빌딩, 아파트 등 일부 자산	토지, 리조트, 호텔, 개발 프로젝트 등 다양
거래 비용	복잡한 계약, 중개 수수료 발생	스마트 계약을 통한 자동화 거래
소유권 구조	부동산 직접 소유	토큰을 통한 지분 소유

토큰화는 여러 장점이 있다. 일반적으로 건설 금융은 장기간에 걸쳐 막대한 자본이 투입되며, 이에 따른 리스크가 크다. 그러나 토큰화를 통해 프로젝트 지분을 분할하여 투자자들에게 제공한다면, 소규모 투자자도 참여할 수 있는 기회가 생기므로 투자 접근성이 확대되고, 프로젝트의 자금 조달 방식이 다변화될 수 있다. 전통적으로 유동성이 낮은 건설프로젝트나 부동산과 같은 자산을 디지털화하여 자유로운 거래를 가능하게 하므로 자금의 유동성이 향상되고, 2차 시장에서 토큰을 거래할 수 있으므로 투자금 회수 기간이 단축된다. 블록체인 기술을 활용하여 중개 기관을 줄이거나 제거함으로써 거래 수수료를 낮출 수 있고, 투자 내역과 프로젝트 진행 상황을 실시간으로 확인할 수 있어 정보의 투명성이 증가할 수 있다. 디지털 토큰을 활용하면 국경을 초월한 투자 및 자금 조달이 가능해지므로 글로벌 투자 확대에도 유리하며, 스마트 계약을 통해 프로젝트의 수익이 발생할 때 자동으로 투자자에게 배당금을 지급한다면 투자자의 편의성을 높일 수 있다.

다만 토큰화와 같은 스마트 건설 금융은 아직 국내 도입 초기 단계에 있으며, 본격적으로 확산되기 위해서는 해결해야 할 과제가 존재한다. 첫째, 법적·규제적 문제이다. 금융 및 건설 관

련 규제는 전통적인 자금 조달 방식과 프로젝트 파이낸싱을 기반으로 구축되어 있어, 블록체인 기반의 디지털 자산에 대한 관리 및 규제 방식이 확립되어야 한다. 우리나라 정부는 2023년 2월 '토큰 증권(Security Token) 발행·유통 규율체계 정비방안'을 발표하여 자본시장법 규율 내에서 STO를 허용하기 위한 토큰 증권 발행·유통 규율체계 정비를 추진했다. 디지털 자산의 증권 여부 판단 원칙과 적용례를 제공하고, 토큰 증권이 제대로 발행·유통될 수 있는 제도적 기반을 마련했다. 향후 디지털 자산 시장 규율 마련이 지속적으로 이루어져야 한다. 둘째, 블록체인 기술 자체는 높은 보안성을 갖추고 있지만, 스마트 계약의 취약점이나 블록체인 거래소 해킹 등의 문제가 발생할 수 있으니 이를 방지하기 위한 강력한 보안 시스템을 구축하는 것이 필수적이다. 셋째, 토큰화된 건설 금융이 널리 활용되기 위해서는 투자자들이 이에 대한 신뢰를 가질 수 있어야 한다. 이를 위해 기존 금융기관과 협업하여 토큰화된 투자 상품의 신뢰성을 높이고, 성공적인 사례를 만들어 시장에 안착시킬 필요가 있다.

토큰화와 같은 스마트 건설 금융의 도입은 기존 건설 금융시장의 패러다임을 변화시키는 중요한 혁신 요소로 작용할 것이다. 자산의 디지털화를 통해 투자 기회가 확대되고, 보다 많은 사람들이 건설 및 인프라 금융 시장에 참여할 수 있는 기반이 마련될 것이다. 또한, 스마트 금융 기술을 접목함으로써 투자 프로세스가 자동화되고, 비용 절감과 투명성 강화가 이루어질 것이다. 이러한 변화는 새로운 투자 기회를 창출하며 지속 가능한 건설 금융 생태계를 형성할 것으로 기대된다.

Ⅲ. 자율·혁신 : 新건설금융 시스템 구축·개발사업 조정기능 확대

국내 부동산 PF는 낮은 자기자본비율과 시공사의 책임준공 등 제3자 보증에 지나치게 의존하는 문제로 인해 사업성 평가가 형식적으로 이루어지고 있다고 평가받는다. 이는 부실 대출을 유발하고, 부동산 경기와 금리 등락 등 대외변수에 매우 취약하여 주기적인 금융 불안정성을 초래하고 있다. 2024년 12월 기준 국내 부동산 PF 규모는 약 210조 원에 달하며 경제 규모를 고려할 때 매우 큰 비중을 차지하고 있어 리스크를 체계적으로 관리하지 않으면 실물경제와 금융 모두에 심각한 영향을 미칠 수 있다.

이에 정부 차원의 관리가 필요한 상황임에도 불구하고, 현재 국내 부동산 PF 사업과 관련된 재무 자료와 사업성 등에 대한 정보 부족 및 이해당사자 간 갈등 상황을 조정할 수 있는 법적 기구의 부존재 등으로 정부의 신속하고 효과적인 개입 및 대응에 한계가 존재하는 실정이다.

결국 산재한 부동산개발사업 정보(데이터)를 통합적·체계적으로 관리함으로써 부동산개발사업 전반 정보비대칭의 해소가 요구된다. 이를 통해 민간은 공급상황과 대출 위험 등 공신력 있는 정보를 기초로 사업성을 보다 정교하게 평가할 수 있는 환경 조성과 정부는 부동산개발사업에 대해 효과적으로 정책 대응을 할 수 있게 되는 등 부동산개발사업 시장의 투명성과 안정성을 제고하려는 혁신적·시스템적 패러다임 전환이 요구된다.

주기적으로 문제가 되고 있는 지금의 부동산 PF에 대한 제도적 미비점을 보완해 나가야 한다. 반복적으로 되풀이되는 위기 대응 과정에서 드러난 개발사업에 대한 정보 확보 곤란과 그에 따른 정부 차원에서 대책 수립의 어려움, 개발사업을 둘러싼 참여자들 사이의 이해관계 조정 곤란으로 인한 부실 심화, 위기 상황에서 부처별로 분절화되고 단편적인 정책수단의 동원과 그에 따른 문제 해결 지연 등의 문제에 대해서도 종합적인 해결책을 찾아야 하는 시기이다.

환언하면, 다수의 부동산 개발사업이 경제·시장환경 등 여건 변화로 인한 사업 지연에 직면하고 사업당사자 간 이해관계 갈등 상황에 처해 있으나, 적극적으로 조정하고, 조율하는 제도적 기반이 미흡한 상황이다. 따라서 부동산개발사업의 추진현황 및 재무정보 등을 취득하여 정상 추진 또는 부실 우려 사업장을 모니터링하고, 이를 통해 위기를 진단하고 지역별 공급량 판단 등 정책 결정을 내릴 수 있도록 뒷받침하기 위한 목적의 디지털(데이터베이스) 기반 건설금융 정보 시스템 구축이 필요하다.

〈표 7〉 부동산 개발사업의 정의(예시)

범위	행정행위	수행주체
가. 「주택법」에 따른 주택건설사업 및 대지조성사업	사업계획승인 (사업계획승인권자)	사업주체 (국가·지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사, 「주택법」 제4조에 따라 등록된 주택건설사업자· 대지조성사업자, 그 밖에 「주택법」에 따라 주택건설사업 또는 대지조성사업을 시행하는 자)
나. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업	도시개발구역 지정 (지정권자)	시행자 (지정권자가 지정)
다. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업	산업단지 지정 (산업단지지정권자)	사업시행자 (산업단지지정권자가 지정)
라. 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택지구조성사업, 공공주택건설사업 및 도심 공공주택 복합사업	공공주택지구 또는 도심 공공주택 복합지구 지정 (국토교통부장관/시·도지사)	공공주택사업자 (국토교통부장관이 지정)
마. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업	정비구역 지정 (정비구역의 지정권자)	사업시행자
바. 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」에 따른 복합개발사업	도심복합개발혁신지구 지정 (시·도지사등)	사업시행자 (시·도지사등이 지정)
사. 「건축법」에 따른 건축물 중에서 대통령령으로 정하는 용도 및 규모로 건축허가를 받아야 하는 사업 (다른 법률에 따라 「건축법」의 건축허가가 의제 처리되는 경우 포함)	건축허가 (허가권자)	건축물을 건축하거나 대수선하려는 자
아. '가.~사.'의 사업과 유사한 사업 등		

자료 : 「부동산개발사업 관리 등에 관한 법률」(안)을 바탕으로 작성.

이를 위해서는 결과적으로 모든 개발사업 관련 개별 법률을 포괄하여 부동산개발‘사업’의 전체 주기에 걸쳐 정보를 관리해야 할 것이다. 반복되는 부동산 PF 위기에 대응하기 위하여 사업종류·사업주체와 관계없이 모든 개발사업을 포괄하여 부동산개발사업으로 재정의하고 관리 체계로 편입해야 바람직할 것으로 판단된다.

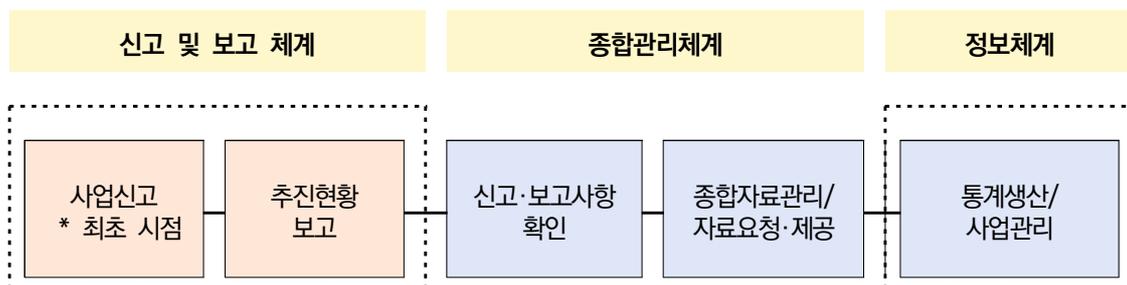
전술한 부동산개발사업의 체계적인 관리를 위해 민간 사업시행자뿐 아니라 국가·지방자치단체·공공기관·지방공사·지방공단 등도 사업시행자의 범위에 포함해야 할 것이다. 구체적으로 정보체계의 내용은 다음과 같은 사업자 정보, 사업개요, 재무현황, 추진현황, 분양정보 등 필요 정보가 데이터베이스화되어 전자적으로 축적되어야 부동산개발사업 정보망으로서 실효성을 가질 수 있을 것이다.

〈표 8〉 부동산 개발사업 정보 체계(예시)

구분	세부사항
사업자 정보	설립유형, 설립일, 자산 및 자본금/부채, 지분/투자현황 등
사업개요	사업명, 사업위치, 사업유형, 총사업비, 시공사, 대지면적, 건폐율, 용적률, 연면적, 건립세대수, 용도, 분양계획, 준공예정일 등
재무현황	자금조달계획, 대출금액 및 잔액, 대출기관, 대출목적(토지매입, 공사비 등), 대출기간, 보증·담보 현황, 토지금액, 자금조달구조 등
추진현황	인허가 관련 사항, 입주자 모집 공고, 착공신고, 시공사·감리업체, 예정공정/진행공정 등
분양정보	기준일자, 분양률 등

부동산개발사업에 관한 신고·제출, 관련 통계의 생산 및 사업 관리 등의 업무와 관련된 정보 체계를 구축·운영하는 과정에서 금융위원회 또는 금융감독원 등의 협조가 필요하다. 따라서 해당 기관에 관련 자료의 제출을 요청하거나 필요한 조치를 하도록 요청할 권한도 부여해야 할 것이다. 그와 동시에 민간에서도 해당 정보를 활용하고, 이에 따른 투명하고 공정한 사업성 평가로 발전하기 위해서는 민감 정보를 제외하고, 관련 정보의 공개 및 제공이 가능해야 할 것이다.

〈그림 6〉 부동산개발사업 관리 체계(예시)



정부부처 또는 금융감독당국 입장에서 개발사업에 대한 정보 투명성을 제고하는 것은 ① 국토교통부 차원에서의 (공중-지역 등을 기준으로 한) 개발사업장과 개별 사업장에 투입돼 있는

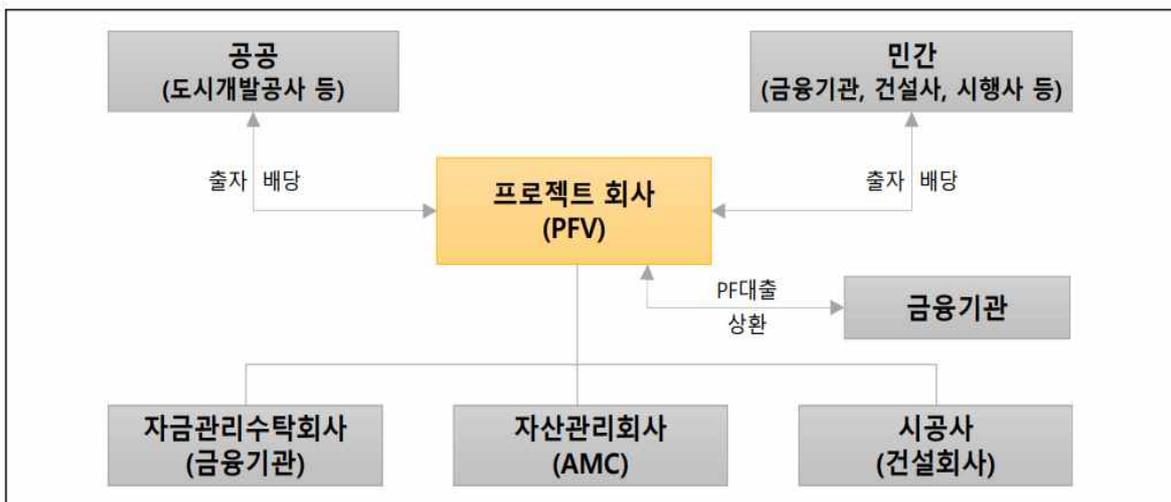
개발금융의 규모에 대한 정보 파악, ② 금융감독당국과의 주기적인 정보 교환, ③ 개발사업장 및 개발금융의 유입 동향에 대한 정보를 토대로 한 사업성 평가 기능 정교화라는 세 가지 활동의 결합을 통해 이뤄질 필요가 있다.

사전적(ex-ante)으로 부동산개발사업 종합관리 및 정보체계 구축·운영을 통해 개발사업 전반 데이터베이스 정보 기반 신호(signal) 및 선별(screening) 등 정보비대칭성 완화를 바탕으로 참여자 간 자율적 정제 기능이 활성화되어야 할 것이다. 이를 통해 각 기관에 분산되어 있는 부동산개발사업 정보를 통합·관리함으로써 직·간접 투자 활성화 등 시장의 투명성을 향상시켜 PF의 누적된 구조적 문제점을 해결하는 기초적 근간이 되기를 기대한다.

2 개발사업 조정기능 확대(범부처 간 협업 체계)

부동산 PF 위기 발생 시 사후적으로(ex-post) 연착륙을 위해서는 직접적 관련 부처인 국토교통부와 금융위원회 외에도 기획재정부와 행정안전부, 지자체, 감사원 등 범부처 차원에서의 종합적 대응이 필요하다. 특히 국민 주거 관점(주택공급), 산업 정책적 관점(지역경제, 중소기업, 산업용 건축물), 금융 리스크 관점(금융시장 안정) 등 정책 가치가 상이하고, 충돌할 수 있는 부분에 대한 범정부 조율도 원활하지 않다. 추진 과정에서 자율적 분쟁 조정 등을 위해서는 의사결정 체계를 일원화하고, 정상화 가능사업장에 대한 사업계획 변경이나 세제 지원 등 검토, 정리 필요 사업장에 대한 부실자산 정리 및 매입 작업이 순차적이면서도 신속하게 정책 패키지 형태로 이뤄질 수 있도록 해야 한다.

〈그림 7〉 민·관 합동 PF 도시개발사업(예시)



자료 : 한국지방행정연구원(2022), PFV 출자 타당성 검토 매뉴얼.

현재 PF 사업의 갈등 상황을 해결하기 위해 민관합동³²⁾ PF 조정위원회가 존재한다. 그러나 동 위원회가 국토부 훈령(「민관합동 건설투자사업 정상화를 위한 조정위원회 설치 및 운영에 관한 규정」)에 기초한 위원회고, 설사 조정이 이뤄지는 경우에도 범 부처 간 조율 등의 한계점이 존재한다. 부동산 시장의 건전한 발전과 안정을 도모하기 위하여 부동산개발사업 과정 전반을 상시적·제도적으로 지원해야 할 필요도 있다.

나아가 효과적인 조정을 위해 지구단위계획 변경 등이 필요한 경우가 존재할 수 있으나, 위원회가 당사자인 지자체에 지구단위계획 변경을 요청할 수 있는 권한이 없고, 조정 관련 전문 인력 또한 부족하다. 특히 개발사업 추진 과정에서 인허가 관청의 불합리한 태도 변경이나 과도한 기부채납 요구 등으로 발생하는 공급 지연의 문제에 대해서는 중앙정부 차원에서 신속하게 조정을 지원해 줄 수 있는 제도적 장치를 마련해 줌으로써, 부동산 시장 내 수요와 공급의 자율적 조정기능에 의해 가격 흐름이 안정화될 수 있도록 하는 것도 필요하다.³³⁾ 따라서 사업계획 조정, 사업 기간 연장, 지구단위계획 변경, 건설공사비 부담 비율 조율 등 사업 협약상 애로사항을 포괄하고, 조정 전문인력으로서 민간 전문가의 참여 유인을 확보해야 한다.

조정 과정의 운영상 실효성을 위해서는 사업시행자 소속의 공무원 또는 임직원이 조정 결과의 이행을 위하여 업무를 처리한 결과에 대하여 그의 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우 관계 법률에 따른 징계 요구 또는 문책 요구 등 책임을 묻지 않도록 면책 특례를 부여하는 방안도 포함되어야 할 것이다.

이를 위해서는 입법적 개선을 통해 통합 조정기구를 설치하는 한편, PF사업의 추진 근거가 되는 법률들에서 정하고 있는 분쟁조정기능을 통합 분쟁조정기구화해 일원적으로 수행하는 방안을 마련하되, 관계 부처도 참여해야 할 것이다. 더 나아가 민간 PF 사업에 대해서도 일정 범위내에서 조정기능을 추가 마련할 필요도 있다. 예를 들어 시공-시행 간, 시행-금융 간, 시공-금융 간 갈등 등 민간 주체 내에서의 갈등 발생 시 소송에 의지할 수밖에 없는 현 제도적 틀은 분명 문제가 있다. 요컨대 현 PF 시장에서는 소관 부처 간, 참여 주체 간 자율적 조정기능이 발생하기 매우 어려운 구조이다.

현재의 부동산 PF 사업에서 인허가는 지자체, 시행과 시공 부문에서의 안정적 관리에 대한 책임은 지자체와 국토교통부의 업무 소관으로 볼 수 있으나, PF의 공급과 회수 측면에서의 관리 책임은 금융위원회로 분절되어 있다. 재원의 수요와 공급 주체가 양 부처로 나뉘어져 있고, 실물과 관련해서는 지자체로 구분되어 있다. 원활한 조정을 위해서는 공공, 지자체 등의 동기가 필수적인 만큼 합리적인 조정안 마련을 위해 민·관 당사자의 적극적 협조가 필요하다. 또한, 지역별·상품별 형평성 확보도 중요한 가치로서 조정과정에 반영되어야 한다.

범정부뿐만 아니라 개발 사업 참여 주체 간 자율적인 조정이 가능한 환경을 조성함으로써 혁신적인 조정기능이 활성화되고, 정착되길 기대한다.

32) 한국지방행정연구원(2022)에 따르면, 민·관 합동 부동산개발사업은 1997년 12월 외환위기 이후 상업, 업무, 주거시설 등이 포함되는 대규모 복합시설 개발사업 중심으로 도입되었다. 공공은 개발사업자로 선정된 컨소시엄에 토지를 출자해 지분을 확보하는 경우 개발 택지에 대한 안정적 매각이 보장되고 PFV의 출자지분에 상응하는 개발이익에 대한 배당수입이 발생한다는 점에서, 민간 사업자(시행사 및 시공사)는 공공이 인·허가를 지원하고 수용권을 발동해 토지확보가 용이해진다는 점에서 장점이 있다.

33) 국토교통부에 따르면, 지방자치단체의 신속한 인·허가 지원, 브릿지대출 대환을 위한 사업협약 변경 등이 대표적이다.