

# 기업도시 추진 현황과 성공과제

한동률(전경련 기업도시팀장)

## 1. 기업도시 시범사업 추진 현황

○ 기업도시위원회에서 2005년 7월과 8월에 걸쳐 6개 기업도시 시범지역을 선정하였음

- 기업도시 유형별로는 산업교역형 1개 지역(무안), 지식기반형 2개 지역(충주, 원주), 관광레저형 3개 지역(태안, 무주, 영암·해남)임

○ 현재, 기업도시 유형별로 또는 시범사업 지역별로 다소 진행상의 차이를 보이고 있으나, 대부분 개발계획을 수립 중이거나 개발계획 승인신청을 준비하고 있는 상황임

- 무안 기업도시의 경우 금년 6월 말까지 개발계획 승인신청을 목표로 용역을 진행하고 있으며, ‘무안기업도시개발’과 ‘한중국제산업단지개발’이라는 2개의 SPC(특수목적법인)를 운영하고 있음

· ‘무안기업도시개발’에 참여하고 있는 기업은 쌍용건설, 남화산업, 서우 등 주로 중견기업들이며, 향후 산업교역형 기업도시에 적합한 기업들을 추가로 참여시키기 위한 방안을 적극 모색하고 있음

· ‘한중국제산업단지개발’에 참여하고 있는 기업은 중국의 광하그룹과 한국의 델타디앤아이로써 향후 중국의 전자산업 관련 기업들이 입주할 예정임

- 원주 기업도시의 경우, 금년 8월에 개발계획 승인신청을 하기 위하여 개발계획 수립을 위한 용역을 수행중이며, 현재 SPC 설립을 준비하고 있음

· 원주는 롯데건설이 시행사로 참여하고 있으며, 지식기반형에 맞는 기업을 추가로 참여시키기 위하여 적극적인 노력을 기울이고 있음

- 충주 기업도시의 경우, 금년 9월에 개발계획 승인신청을 목표로 개발계획을 수립하고 있으며, 개발계획 승인신청 전에 SPC를 설립할 계획임
  - 충주는 포스코건설, 임광토건, 동화약품 등이 시행사로 참여하고 있으며, 주도적인 역할을 담당할 강력한 시행자를 추가로 참여시키기 위하여 가능성 있는 기업들을 접촉하고 있음
- 태안 기업도시의 경우, 현대건설이 단일시행사로 참여하므로 진행속도가 가장 빠르며, 금년 5월 말까지 개발계획 승인신청을 할 예정임
  - 태안은 대부분의 시범사업 지역이 현대건설이 자체 매립한 토지이므로 토지매입과 관련한 어려움이 없어 사업이 빠르게 추진되고 있음
- 무주 기업도시의 경우, 8월 중에 개발계획 승인신청을 하기 위하여 개발계획 수립을 위한 용역을 진행하고 있음
  - 무주는 대한전선이 단독시행사로 참여하고 있으나, 토지매입을 둘러싸고 주민들과의 의견이 좁혀지지 않고 있어 시범사업 추진에 어려움이 있음
- 영암·해남 기업도시의 경우, 9월 말까지 사업타당성 조사를 완료하고, 그 결과에 따라 금년 말까지 SPC 설립과 개발계획 승인신청을 할 계획임
  - 영암·해남 지역은 금호산업, 한화국토개발, 롯데건설, 대림산업, 삼환기업, 한국관광공사가 컨소시엄을 이루어 참여하고 있음

## 2. 추진상의 문제점과 장애요인

- 처음 시도되는 기업도시인 만큼 실제 추진과정에서 여러 가지 문제점과 장애요인이 발생하고 있으며, 제도적인 측면과 비제도적인 측면으로 구분하여 살펴보고자 함

### (1) 제도적인 장애요인

## □ 기업의 자금조달 관련 문제점

○ 기업도시 개발에 출자하는 자금에 대하여 사업시행자의 기반시설 투자비용의 상당액에 대해서만 출자총액제한의 적용대상에서 제외되고 있으며(기업도시개발특별법 제32조 1항), 기반시설 투자비용을 제외한 출자액에 대해서는 출자총액제한의 적용을 받음

- 기업도시의 경우에는 도시의 규모나 쾌적성을 보장하기 위하여 대규모 투자가 예상되기 때문에 출자총액을 제한하면 투자가 제약될 수 있음

- 산업형 기업도시의 경우, 기반시설 투자비용은 설비투자를 포함한 전체 기업도시 건설비용의 20% 미만에 불과하므로 기반시설 투자만 출자총액한도로 예외 인정할 경우 실질적으로 기업의 투자를 제약하게 됨

- 기업도시 건설 기업에 대한 출자는 기업의 지배목적이나 사업다각화가 아닌 순수한 출자이기 때문에, 출자지분 전체에 대하여 출자총액제한제도에서 제외하는 것이 바람직함

## □ 시행사의 요건 관련 문제점

○ 기업도시개발 특별법 시행령 제14조 제1항의 규정에 따라 개발사업 시행 전담기업에 출자하는 민간기업 자격기준이 최근년도 기업신용평가가 투자적정등급 BBB 이상이어야 함

- 전략적 투자자에 대해서는 신용등급 요건이 필요하나, 단순한 재무적 투자자에 대해서는 신용등급(BBB이상)을 획일적으로 적용할 필요가 없을 것임

○ 시행자는 기업도시의 유형별로 주된 용도로 사용되는 토지의 20퍼센트 이상 50퍼센트 이하의 범위 이내 토지를 직접 사용하여야 함(기업도시특별법제45조 2항 ,시행령 제16조 1항, 시행령 제47조)

- 토지의 직접의무사용을 위해 시행사 또는 전담기업의 자본금에 출자한 기업이 토지를 직접 사용하여야 하는데, 시행사나 전담기업이 출자한 자회사가 사용하는 경우도 직접의무사용으로 인정해야 함

## □ 개발이익 환수 관련 문제점

○ 기업도시건설특별법에 개발계획 수립시 개발이익을 산정, 일정부분 개발이익을 간선시설 건설, 지방자치단체 등에 무상귀속하게 규정하고, 실시계획 수립 및 사업준공 때 개발이익이 개발계획 수립시 산정된 이익에 비하여 10%이상 상이할 때 재조정하게 되어 있음

- 도시의 개발은 그 개발 효과가 10~20년 이상이 지나야 나타나며, 미래에 실현되리라고 예상되는 개발이익을 개발계획 수립단계에서 추정한다는 것이 거의 불가능함

- 도시개발에 따른 개발이익이 바로 현금화되는 것이 아니므로 개발이익을 재투자한다는 개념이 현실적으로 부적절함

- 기업은 장기간이 소요되는 기업도시 건설을 통하여 많은 비용과 위험을 부담해야 하며, 손실이 발생할 가능성도 배제할 수 없음

○ 한편 건교부 개발이익과 관련된 기준(훈령)에 의할 경우 개발계획 수립시 용지비 및 분양대금의 경우 예비감정 평가를 통해 산정하게끔 되어 있음

- 사실상 토지매입용지비를 평가하기 위해서는 물건조사가 선행되어야 하는데 사업인정 고시가 개발 계획 승인에 의제된 법체제에서는 예비 사업시행자는 민원인 토지/ 물건조사 등 예비감정 평가를 위한 법률상 어떠한 행위 권한이 없음

- 분양대금에서도 예비감정평가를 하도록 되어있으나 실시설계가 선행되지 않는 상태에서는 제도적 취지에서 원하는 정확한 예비감정평가는 불가능할 것으로 판단됨.

○ 또한 개발이익금 사용내역도 간선시설/도서관 등 법이 열거적 규정으로 한정되어 있으나 지역주민과 개발이익 공유라는 측면에서 지방자치단체장과 보상주민이 합의한 별도의 주민생활대책 지원 등도 포함되어야 할 것임.

## □ 정주여건 조성 관련 문제점

○ 외국인 및 외국투자기업과 외국학교법인은 기업도시 내에서 초·중등 외국 교육기관의 설립 및 운영이 불가능함(기업도시개발특별법 제38조)

- 초·중등학교 교육의 질 확보로 기업도시 거주자의 교육수요를 충족시켜 주어야 하며, 외국의 초·중등학교의 설립·운영을 허용함으로써 교육서비스의 질적 향상을 유도할 수 있음

- ‘경제자유구역의지정및운영에관한법률’에 의하면 경제자유구역 내에서 외국교육기관을 설립 및 운영할 수 있음(동법 제 22조 1항)을 감안할 때 기업도시 내에 초·중등 외국교육기관의 설립 및 운영이 허용되어야 함

○ 기업도시개발특별법에는 외국인에 의한 의료기관 설립 및 종사에 관한 특례가 없음

- 한편 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 제 23조는 외국인이 보건복지부장관의 허가를 득할 경우 경제자유구역에 의료기관 개설이 가능토록 되어있으며, 동법 제 23조는 외국 의료면허 소지자가 보건복지부장관이 정하는 기준에 적합한 경우 의료기관에 종사하는 것이 가능토록 되어 있음

- 따라서 기업도시도 경제자유구역과 동일한 수준의 특례 인정해 줌으로써 뛰어난 정주여건을 조성할 수 있도록 유도해야 함

## □ 세제 및 기타 지원 관련 문제점

○ 등록체육시설업의 체육시설과 함께 설치하는 전원주택에 대하여도 주택공급에 관한 특례 및 양도세 적용대상의 예외를 인정하여 도시자본이 기업도시 내에 유입되어 기업도시가 성공할 수 있도록 하는 것이 필요함

○ 현재 기업도시개발 특별법 제13조 의제 조항은 농지법에 의한 농업진흥지역 해제가 의제 처리되어 있지 않음

- 그러나 기업도시 개발사업 추진시 농림부와 별도 협의해야 하며 별도의 행정 절차로 인하여 인허가 절차가 지연될 우려가 있으므로, 기업도시개발 특별법 제13조를 개정하여 농지법에 의한 농업진흥지역 해제 의제조항을 삽입해야 함

## (2) 비제도적인 장애요인

### □ 토지가격 상승에 따른 토지확보 문제

○ 현재 기업도시 시범사업 추진과정에서 부딪히는 첫 번째 문제는 토지가격 상승으로 인한 토지확보의 어려움이며, 일부 지역의 경우 토지확보 문제가 해결되지 않아 기업도시 시작단계에서부터 난관에 봉착하고 있음

- 이는 기업도시 시범사업으로 선정된 이후 개발계획 승인시점까지 오랜 기간이 소요되는 동안 주민들의 기대수준이 높아진 때문임

- 한편으로는 기업도시 유치를 위하여 기업도시 건설을 환영하던 주민들이 토지보상 문제로 시행사와 갈등을 일으키게 되자, 오히려 기업도시 건설을 반대하는 움직임을 보이는 곳도 나타나고 있음

- 토지보상 문제로 주민들과 시행사가 갈등을 보이고 있음에도 불구하고, 지자체가 이러한 문제의 해결을 위해 별다른 역할을 하지 못하고 있음

### □ 투입비용 상승을 초래하는 요인

○ 정부 또는 지자체가 기업도시 지역으로 연결되는 접근로 등 광역인프라 건설을 우선적으로 추진해야 함

- 광역인프라 건설여부는 기업도시의 성공을 결정짓는 중요한 과제이며, 외국의 성공한 기업도시들은 모두 사업초기부터 광역인프라 건설을 추진해 왔다는 공통점을 지니고 있음

○ 기업도시 시범사업 대상지역이 매립지인 경우, 지반 강화비용이 예상외로

많이 소요됨으로써 수익성이 악화되는 것으로 분석되고 있음

- 특히 환경문제 등으로 인하여 지반 강화작업에 필요한 토사를 인근 지역에서 확보하기가 쉽지 않아 비용상승의 요인이 되고 있음

○ 지자체와 시행사의 갈등이 부분적으로 표면화되는 현상도 문제점으로 대두되고 있음

- 단기적이고 가시적인 성과를 선호하는 지자체가 시행사에 대하여 지역의 공공시설을 우선적으로 설치할 것을 요구하는 사례가 나타나고 있음

- 이러한 요인들이 결국은 시행사의 투입비용 증가로 나타남으로써 기업도시 건설의 초기 사업추진을 어렵게 하는 것임

#### □ 대기업 참여 부진으로 인한 사업추진의 동력 취약

○ 일부 관광레저형 기업도시를 제외하고 대기업의 참여가 부진하여 기업도시 시범사업이 강력한 추진력을 발휘하지 못하고 있는 현상이 나타남

- 기업도시 법령 제정시 국토균형발전의 정책목표로 인하여 기업도시의 개발가능 지역을 수도권과 충청권 일부지역을 제외함으로써 대기업의 참여유인을 감소시키는 결과를 초래하였음

- 산업교역형과 지식기반형 기업도시 시범지역에서 추가기업을 확보하기 위하여 계속 대기업의 참여를 요청하고 있으나 별다른 성과가 없는 상황임

### 3. 성공을 위한 보완과제

○ 기업도시는 새로운 개념으로 처음 시도되는 제도이므로 시행과정에서 제도가 현실을 충분히 반영하지 못할 가능성이 있음

- 따라서 적절한 시점에서 예상되는 문제점을 사전에 파악하여 개선함으로써 시행착오를 줄이고 사업추진 기간을 단축할 수 있을 것임

○ 현재 정부에서도 기업도시 개발의 성공을 위하여 적극적인 자세로 임하고 있으며, 국무조정실을 중심으로 관련 부처 국장급들로 구성된 기업도시 지원 TF를 구성 운영하고 있음

- 기업도시 관련 제도개선을 위하여 기업과 정부 실무책임자들로 민관실무대책반을 구성하여 운영할 것을 제안함

○ 지금까지 기업도시 시범사업을 추진하는 과정에서 나타나고 있는 애로사항들을 종합하여 볼 때, 기업도시를 성공적으로 추진하기 위하여서는 기업의 자율성과 창의성을 보장하고, 투자여건을 개선하는 한편, 뛰어난 정주여건을 조성해 주어야 할 것임

## (1) 기업의 자율성과 창의성 보장

### □ 패러다임의 변화

○ 기업도시는 지금까지의 공공이 주도하는 개발방식에서 벗어나서 기업이 주도적으로 도시를 개발하는 방식으로써 일종의 패러다임의 변화가 필요한 사업임

- 기업이 자율성과 독창성을 가지고 주도적으로 도시를 개발할 수 있도록 최대한 기업을 지원하며, 도시의 공공성 확보를 위한 규제는 최소한에 그쳐야 할 것임

○ 기업도시 관련 법령의 제정 및 시행과정에서 기업의 의견을 적극 수렴하고 규제보다는 지원하는 내용으로 진행되어야 함

- 예를 들어 기업도시 계획기준과 관련하여 기업의 수익성은 무시하고 도시의 공공성을 지나치게 강조하면 기업도시 건설 추진이 어렵게 될 것임

### □ 지자체의 역할 재정립

○ 지자체는 기업의 요구에 부응하여 기업을 지원하는 형태가 되어야 함

- 토지확보 과정에서 갈등이 발생할 경우, 지자체가 나서서 시행사와 주민들 사이에서 중재자의 역할을 수행함으로써 갈등을 조정하고 해결하도록 노력해야 할 것임

○ 지자체는 보다 장기적인 관점에서 기업도시의 성공이 지역경제 활성화와 지역발전으로 연결되도록 기업도시 개발을 추진해야 하며, 단기적인 성과 때문에 사업초기에 기업에게 부담을 주는 요구를 자제해야 할 것임

- 예상치 못한 이유로 투입비용의 상승이 우려될 경우, 기업과 지자체가 협력하여 최대한 투입비용 상승을 억제할 수 있는 방안을 함께 모색해야 함

## (2) 기업의 투자여건 개선

### □ 광역인프라 건설 지원

○ 외국의 성공적인 기업도시 사례를 분석해보면 대부분 개발 초기부터 정부에서 접근로 등 인프라 건설을 대규모로 지원하였음

- 현재 기업도시 시범지역으로 선정된 대부분의 지역의 최대현안은 진입도로 건설문제이며, 특히 낙후지역의 경우 개발이익을 기대하기 어려운 상황이므로 균형발전과 지역경제 활성화 측면에서 국가의 지원이 바람직함

- 산업단지 조성을 위한 ‘산업입지및개발에관한법률’에 의하면 도로 및 용수 시설 등 기반시설은 국가 또는 지방자치단체가 우선적으로 지원하도록 규정하고 있음

- ‘경제자유구역의지정및운영에관한법률’에 의하면 경제자유구역을 연결하는 주요 도로 및 기반시설에 대하여 국가 또는 지방자치단체가 우선 지원하도록 규정하고 있음

○ 기업도시 시범사업의 성공적 추진과 추가적인 기업도시 건설에 기업의 참여 유도를 위해, 개발구역 밖의 항만, 철도, 도로 등 광역기반시설 건설을 정부가 지원해야 함

## □ 투자를 저해하는 규제완화

- 기업도시에 출자하는 경우는 기업의 지배구조 목적과는 관계가 없는 만큼, 기업도시 개발에 소요되는 비용에 대해서는 전액 출자총액제한에서 제외하여야 할 것임
- 시행사에 대한 재무건전성 요건이나 토지의 직접사용 의무규정 등을 엄격하게 정한 취지는 사업추진의 안정성을 확보하기 위한 것임
  - 기업도시 시범사업의 시행사의 경우, 이미 사업추진의 안정성이 어느 정도 확보된 상태라면 재무적 투자자의 재무건전성 기준을 완화해야 함
- 토지의 직접사용 범위를 완화하여 시행사의 자회사가 사용하는 경우도 직접사용으로 인정할 필요가 있을 것임

## (3) 정주여건 개선

- 기업도시의 성공에 결정적으로 중요한 요인이 정주여건이며, 특히 뛰어난 교육 환경은 우수한 인재를 유인할 수 있는 요인이 됨
  - 기업도시에 대해서 외국 초·중·고교의 설립 및 운영을 허용함으로써 질 좋은 교육서비스를 제공하여야 함
- 기업도시에 영리법인 의료기관과 외국 의료기관의 설립 및 운영을 허용함으로써 양질의 의료서비스를 받을 수 있도록 해야 할 것임