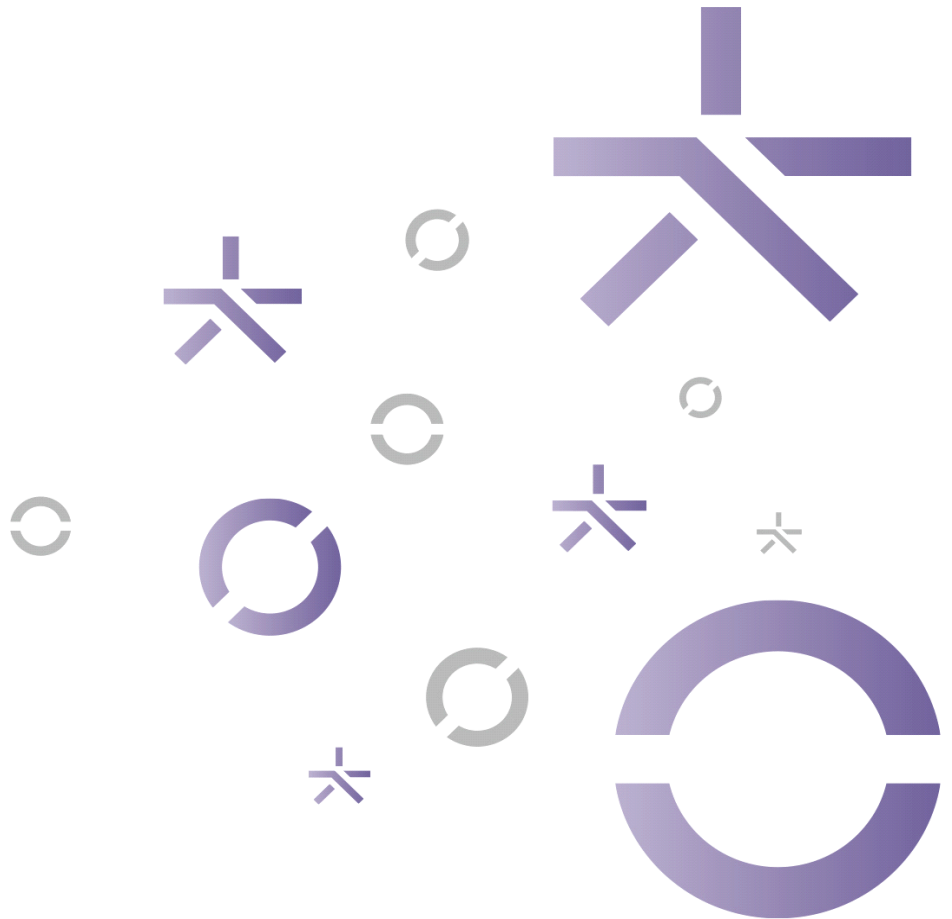


인천경제자유구역 산업용지 개발의 공공성 확보 방안

박찬열·배덕상·안지선



연구책임

박찬열	경제환경연구부 연구위원
배덕상	경제환경연구부 연구위원

연구참여

안지선	공공투자관리센터 초빙연구원
-----	----------------

본 연구 결과는 연구진의 견해로서
인천광역시의 정책과는 다를 수 있습니다.

1. 연구 개요

❖ 연구배경

- 경제자유구역 산업용지는 주로 실수요 외국인투자기업 테넌트에게 제공되어 해당 기업이 입주하는 방식으로 개발됨.
 - 하지만 이러한 방식은 토지매입, 건축 및 시설투자 등 초기투자비용이 커 다수의 기업이 경제자유구역에 입주하는 데 한계가 있음.
- 이를 보완하기 위해 외국인투자기업이 밀집형 산업시설을 건립하고, 국내외 기업에게 저렴하게 공급하여 유관 산업을 집적화하는 방안을 고려할 수 있음.
 - 경제자유구역 내에 초기투자비용이 낮은 산업시설에 대한 수요가 있음에도 기업 입주 공간이 밀집된 산업시설 공급은 제한적이라는 지적도 있음.
 - 다만, 이는 외국인투자기업이 부동산 개발 사업을 시행하는 형태로서 입주기업의 초기투자 비용 절감에 한계가 있고 국내 개발사업자와의 형평성 문제가 제기될 수 있음.

❖ 연구목적

- 따라서 본 연구에서는 인천경제자유구역 내 산업용지에 입주하는 테넌트가 아닌 외국인투자기업이 공익적 목적을 지닌 밀집형 산업시설을 건립하는 경우 공공성을 확보할 수 있는 대안을 중심으로 정책적 개선방안을 검토함.
- 여기서 공공성은 「경제자유구역법」의 목적에 근거하여 ‘개발 촉진’과 ‘운영 활성화’의 관점을 중심으로 살펴봄.

2. 사업추진 여건 및 주요 쟁점

❖ 사업추진 여건

- 본 연구에서 검토하는 사업은 지식산업센터 유형의 다층형 건축물 및 도시형공장에 해당하는 제조시설을 포함하는 업무, 교육·연구, 편의·상업 등의 복합용도 건축물로 전제함.
 - 지식산업센터 건립현황과 계획을 살펴본 결과 전국적으로 민간 개발 방식에 의한 지식산업센터가 최근 크게 늘었고, 공급물량 자체는 많은 상황이나 공공주도에 의한 임대형 지식산업센터의 공급은 부족한 실정임.
 - 결국 공익적 관점에서의 산업육성 정책의 일환으로 특정 산업에 특화된 산업시설 건립이 필요한지가 중요한 판단기준이 될 것임.
- 특정 산업 관점에서 송도 경제자유구역의 핵심 전략산업이라 할 수 있는 바이오 산업 현황을 살펴보면, 산업적 특성상 이처럼 기업 초기 투자 비용을 줄여주는 산업시설 건립의 필요성을 간접적으로 유추해 볼 수 있음.
 - 최근 인천에 대규모 앵커 기업이 입주하고 있음에도 여전히 바이오 기업의 50% 이상은 서울, 경기 지역에 위치하고 있고, 인천 소재 기업은 3% 미만에 불과함.
 - 소규모 기업 비중이 높고, 연구개발비 투자 위주로 시설투자 여력이 낮은 특성을 보이고 있어 초기 투자 부담을 줄여줄 수 있는 산업시설 공급이 필요함.
 - 이와 유사한 개념에서 바이오 산업의 스타트업 육성 정책이 다양하게 추진되고 있는 것으로 파악되나, 실제 기업 입주 수요는 기업수요 조사 등이 추가로 필요함.

❖ 주요 쟁점

- 대안 모색에 앞서 공공성 관점에서 예상되는 주요 쟁점을 ‘개발 촉진’과, ‘운영 활성화’ 측면에서 각각 살펴보고 이를 토대로 논의를 전개함.
- 개발 촉진 측면에서는 관련 법령 및 현행 제도하에서 개발 촉진을 위한 수단과, 기존 조성토지 공급 사례에서의 쟁점을 살펴볼 필요가 있으며, 기존과 다른 형태의 산업용지 개발 시 사업 검토 및 추진단계의 개선방안이 필요한 것으로 파악함.

- 운영 활성화 측면에서는 외국인투자기업이 산업용지 개발 이후 운영단계에서도 운영방식, 시설 수준, 임대료 수준, 특정 산업 특화 등 사업목적을 달성할 수 있도록 하는 사업 관리 수단을 공공이 확보할 필요가 있음.

3. 산업용지 현황 및 개발 사례

❖ 공급 현황 및 사례

- 관련 현황 파악을 위해 송도 경제자유구역 내 제조시설 입지가 가능한 유희부지 현황과 실시계획에서 정하는 내용 및 허용용도 등을 살펴봄.
 - 송도 경제자유구역 내 산업용지는 구역에 따라 차이가 있으나, 대부분 복합용도 개발이 가능하고, 입주업종은 비교적 광범위하게 설정하고 있음.
- 기존 산업용지는 주로 바이오 산업 및 ICT 분야 기업을 대상으로 다수의 기업이 외국인투자기업의 지위를 인정받아 수의계약 방식으로 인천경제자유구역에 입주함.
 - 최근 '21년에도 외국인투자기업 수의계약 1건과 , 국내기업 공모에 의한 계약 2건을 체결함.
- 기존 사례에 비추어 현행 방식은 실수요 기업의 입주에 중점을 둔 토지매각 또는 무상임대 등의 방식으로 공급되고 있음.
 - 이러한 입주기업의 직접 투자가 아닌 공익적 목적을 지닌 산업용지 개발사업 추진 시 이에 대한 충분한 사전검토와 공공성 확보 대안이 필요함.

❖ 현행 제도 및 절차

- 현행 조성토지 공급방식과 관련한 법령과 인천경제자유구역청의 사업 검토 및 추진 절차를 살펴보고 개선 대안을 모색함.
- 외국인투자기업 입주를 위해 조성토지를 공급하고 민간이 직접 개발 및 운영하는 방식은 사업의 형태 및 목적이 명료하므로 공공성 확보에 큰 문제는 없음.

- 그러나, 외국인투자기업의 산업용지 개발사업은 사업의 형태가 복잡하기 때문에, 사업목적 달성 가능성과 우회투자 이슈 등을 포함한 사업 타당성에 대한 면밀한 검토가 필요하며 이에 대한 절차적, 제도적 개선 대안이 필요함.
- 특히 직접 입주하지 않는 외국인투자기업에게 수의계약 방식으로 낮은 가격에 조성토지를 공급하는 것은 특혜시비가 발생할 수 있어 공공성 확보를 담보할 수 있는 매우 신중한 의사결정이 필요함.

4. 사업추진 대안 모색

❖ 대안 설정

- 본 연구에서는 조성토지 공급단계와 건립자산 운영단계를 구분하여 개선 대안을 제시함.
- 첫째, 조성토지 공급단계에서는 현행 환매특약조건부 매매에 비교하여 가등기 설정 대안과 프로세스 개선 대안을 제시함.
- 둘째, 건립자산 운영단계에서는 현행 실시계획에 의한 관리에 대한 개선 대안으로 자산관리회사(Asset Management Company: AMC) 참여 대안을 제시함.
- 셋째, 조성토지 공급 및 운영을 포괄하는 개선 대안으로는 프로젝트금융투자회사(Project Financing Vehicle: PFV) 출자에 의한 민관공동개발 대안을 제시함.

❖ 대안별 장단점 분석

- 현행 방식을 포함하여 각 대안에 대한 공공성 확보 가능성과 공공과 민간의 수용성을 종합적으로 검토하여 대안별 장단점 및 적용 가능성을 판단함.
- 첫째, 매매가 완료되기 전 가등기를 설정하는 대안은 공공성 확보 측면에서 현행 환매특약조건부 매매 방식에 의한 5년의 환매 기한을 일부 연장할 수 있는 효과가 있으며, 공공 수용성은 다소 낮더라도 적용 가능한 대안으로 보임.

- 둘째, 프로세스 개선 대안의 경우 공공과 민간 모두 수용 가능한 대안으로 판단되며 특히, 사업구조가 복잡한 경우 전문적인 검토 절차 보완은 공공성 확보를 위해 반드시 필요함.
- 셋째, 공공의 AMC 참여를 통한 운영 관리 개선 대안은 공공성 측면에서 긍정적 영향이 클 것으로 보이나, 공공의 입장에서도 행정적 부담이 수반되고 무엇보다 민간의 수용성이 낮을 것임.
- 넷째, 공급 및 운영을 포괄하는 PFV 출자에 의한 민관합동개발 방식은 사업추진 및 운영에 공공이 직접 참여한다는 점에서 공공성 확보에 긍정적 영향이 크지만, 관련 심의 절차를 이행하기 위한 행정적 부담이 상당히 증가할 것으로 예상됨.
- 종합적으로 검토한 결과 현행 조성토지 공급방식을 유지하며 사업에 대한 검증을 강화하는 프로세스 개선 대안이 현실적으로 가장 우선시 될 수 있을 것으로 판단함.
 - 또한 가등기 우선 설정을 통해 현행 환매특약의 한계를 보완하는 방안을 검토할 수 있음.

[요약 표 1] 대안별 효과 검토 요약

구분	조성토지 공급			건립자산 운영		공급+운영	
	현행 (매각+환매 특약)	개선		현행 (실시계획 관리)	개선 자산관리회사 참여		
		가등기+매각 +환매특약	프로세스 개선			SPC(PFV) 출자	
정의	매각특약 (환매특약 등) 소유권 민간이전	가등기+매각 +환매특약 (가등기 기간 소유권 미 이전)	접수 후 사업부서 검토 시 외부기관에 검토 의뢰	실시계획에 따른 건립대상 및 입주 업체 산업군 제한	SPC(PFV)의 자산관리회사에 지분 참여	SPC(PFV)에 현물출자(토지) 하여 JV 구성	
효과	공공성 확보	≍	↑	↑	≍	↑	↑
	공공 수용성	≍	↓	≍	≍	↓	↓↓
	민간 수용성	≍	↑	≍	≍	↓↓	≍
	총 합	≍	↑	↑	≍	↓	↓

주: ≍: 현행과 동일 또는 유사, ↑: 현행 대비 증가, ↓: 현행 대비 일부 감소, ↓↓: 현행 대비 크게 감소

5. 결론 및 제언

❖ 외국인투자기업에 의한 산업용지 개발은 신중한 접근 필요

- 사업구조가 복잡하므로 객관적인 검증 과정을 보완하는 것이 무엇보다 중요함.
- 사업수익 실현 가능성, 외국인 투자 확보 가능성, 우회투자 여부 등을 사전에 충분히 검증하여 사업이 왜곡될 소지를 최소화할 필요가 있음.
- 현행 매각 방식은 환매특약과 같은 제도적 장치만으로는 운영 활성화를 위한 안전장치 확보에 한계가 있음.
- 공익적 목적의 사업이라면 사업의 필요성에 대한 면밀한 사전검토가 필요함.

❖ 외부 전문기관 검토 절차 신설

- 현행 사업 추진절차는 내부적인 검토뿐 아니라 단계별 심의위원회 심의·의결 절차 등을 포함하고 있어 비교적 공정한 의사결정 체계를 마련함.
- 그러나 복잡한 구조의 사업에 대해서는 내부 검토 및 심의 과정만으로는 사업에 대한 객관적이고 전문적인 검토에 한계가 있음.
- 최소한의 사업성 검토를 공공의 입장에서 수행하고 의사결정에 반영하는 것은 사업의 지연 및 사업내용의 왜곡 가능성을 낮출 수 있음.
- 협약 체결 과정에서도 사업목적 실현에 필요한 특약사항을 충분히 포함할 수 있도록 외부 전문기관의 검토나 자문을 충분히 활용할 필요가 있음.
- 인천시 조례에 근거하여 인천공공투자관리센터에 타당성 검토를 의뢰하거나, 민간 회계법인 및 법무법인 등 외부 전문기관을 적극 활용할 필요가 있음.

❖ 운영단계 관리를 위한 참여 수단 요구

- 운영 활성화를 위한 공공의 참여를 위해 현행 매각 방식의 개선 대안으로 AMC 참여 방안을 제시하였으나, 민간의 수용성은 낮은 것으로 판단함.
- 그럼에도 불구하고 사업의 수익성이 높고, 사업추진 여건이 좋다고 판단되는 경우에는 협상 수단으로서 운영단계 관리에 대한 참여 수단을 요구할 필요가 있음.

- 국내 시행사에 비해 상대적으로 유리한 조건에서 사업을 추진할 수 있는 만큼 요구할 수 있는 명분이 있고, 최소한 협약체결 시 세부 특약사항 조율의 지렛대로 활용할 수 있음.

❖ 사업 추진 단계에서 다양한 사업방식 검토

- 공익적 필요성이 높은 사업이라면, 사업 추진 단계에서 다양한 사업 방식을 검토하여 개발 촉진과 운영 활성화를 함께 달성할 수 있는 대안을 채택할 필요가 있음.
- 본 연구는 외국인투자기업에 의한 개발사업을 전제로 하였으나, 공익적 목적이 큰 사업의 경우 재정사업 추진을 우선적으로 검토할 수 있을 것임.
- 개발 촉진을 위해 민간투자사업 추진이 불가피한 경우 현행 매각 방식 외에도 개선 대안으로 제시한 PFV 출자 등 다양한 민관공동개발 방식을 검토할 필요가 있음.
- 입주 기업이 아닌 외국인투자기업에 의한 산업용지 개발이 형평성 관점에서 특혜시비를 불러올 수 있다는 점에서 경쟁 공모에 의한 사업추진도 검토해 볼 수 있음.

❖ 연구의 한계

- 본 연구는 사업추진 방식과 절차적 개선 대안을 중심으로 하고, 구체적인 협약 내용에 대해서는 다루고 있지 않음.
 - 계약의 세부 특약사항은 구체적인 사업내용에 기반하여 작성되어야 하므로 이는 사업추진 과정에서 별도의 검토가 필요함.
- 공급과 운영단계 통합 관리 방안으로 PFV 출자 방식만을 제시하고, 지주공동개발방식이나, 민간투자법에서 정하는 BTO, BTL 방식 등은 생략함.
 - 지주공동개발방식은 운영단계 관리와 리스크를 민간에 일임하는 것으로서 운영 활성화를 위한 관리 수단 확보 목적에는 맞지 않아 제외함.
 - 민간투자법에 의한 개발방식은 개발촉진 관점에서 적용의 실익이 크지 않다고 판단하여 검토에 포함하지 않음.
- PFV 출자에 의한 민관공동개발방식의 적용을 위한 세부적인 조건이나, 지역 산업정책 관점에서의 접근 등은 별도의 후속 연구가 필요함.

1 서론

- 1. 연구 배경 및 목적 3
- 2. 연구 범위 및 방법 6

2 사업추진 여건 및 주요 쟁점

- 1. 사업추진 여건 및 필요성 11
- 2. 사업추진 주요 쟁점 27

3 산업용지 현황 및 개발 사례

- 1. 송도 경제자유구역 내 산업용지 현황 33
- 2. 조성토지 공급 사례 41
- 3. 투자유치 추진 관련 쟁점 사례 48

4 사업추진 대안 모색

- 1. 현행 제도 및 조성토지 공급 절차 검토 55
- 2. 대안 설정 및 대안별 장단점 분석 68
- 3. 프로세스 개선 방안 세부내용 91

5 결론 및 제언

- 1. 결론 101
- 2. 제언 107

- 참고문헌 111

[표 2-1] 지식산업센터에 대한 법적 정의	12
[표 2-2] 도시형공장에 대한 법적 정의	12
[표 2-3] 전국 지식산업센터 건립 현황	14
[표 2-4] 전국 지식산업센터 건립 예정 현황	16
[표 2-5] 전국 지식산업센터 건립 규모	17
[표 2-6] 인천 지역 지식산업센터 건립 현황	18
[표 2-7] 국내 바이오산업 매출액 및 시장규모 추이	21
[표 2-8] 소재지 및 분야별 국내 바이오기업 분포 현황	22
[표 2-9] 종사자 규모별 바이오기업 현황	23
[표 2-10] 국내 상장 제약·바이오기업 생산액 순위 및 소재지	24
[표 2-11] 국내 벤처캐피탈 신규투자 추이	25
[표 2-12] 국내바이오 기업 투자현황	25
[표 3-1] 송도국제도시 지식정보산업단지내 지식기반제조업 투자유치 용지	36
[표 3-2] 송도국제도시 첨단산업클러스터(B) 구역 내 제조시설 유치가능 용지	37
[표 3-3] 송도국제도시 첨단산업클러스터(C) 구역 내 제조시설 유치가능 용지	39
[표 3-4] 송도국제도시 인천테크노파크확대조성단지 구역 내 연구시설용지	40
[표 3-5] 인천경제자유구역 수의계약 투자유치 사례	41
[표 3-6] 최근 인천경제자유구역 산업용지 공급 사례	42
[표 3-7] 와이엠티(주) 투자계약 개요	43
[표 3-8] SK바이오사이언스(주) 투자계약 개요	44
[표 3-9] 대동도어(주) 투자계약 개요	45
[표 3-10] 인천테크노파크 지주공동사업 개요	46
[표 3-11] 인천테크노파크 지주공동사업 입주현황	47
[표 4-1] 인천경제자유구역 조성원가 산정 결과	63
[표 4-2] 검토 대안 설정	68
[표 4-3] 환매특약 관련 법령	70
[표 4-4] 가등기 관련 법령	74
[표 4-5] 주요 물권 종류	78
[표 4-6] 대안별 효과 검토 세부내용	90

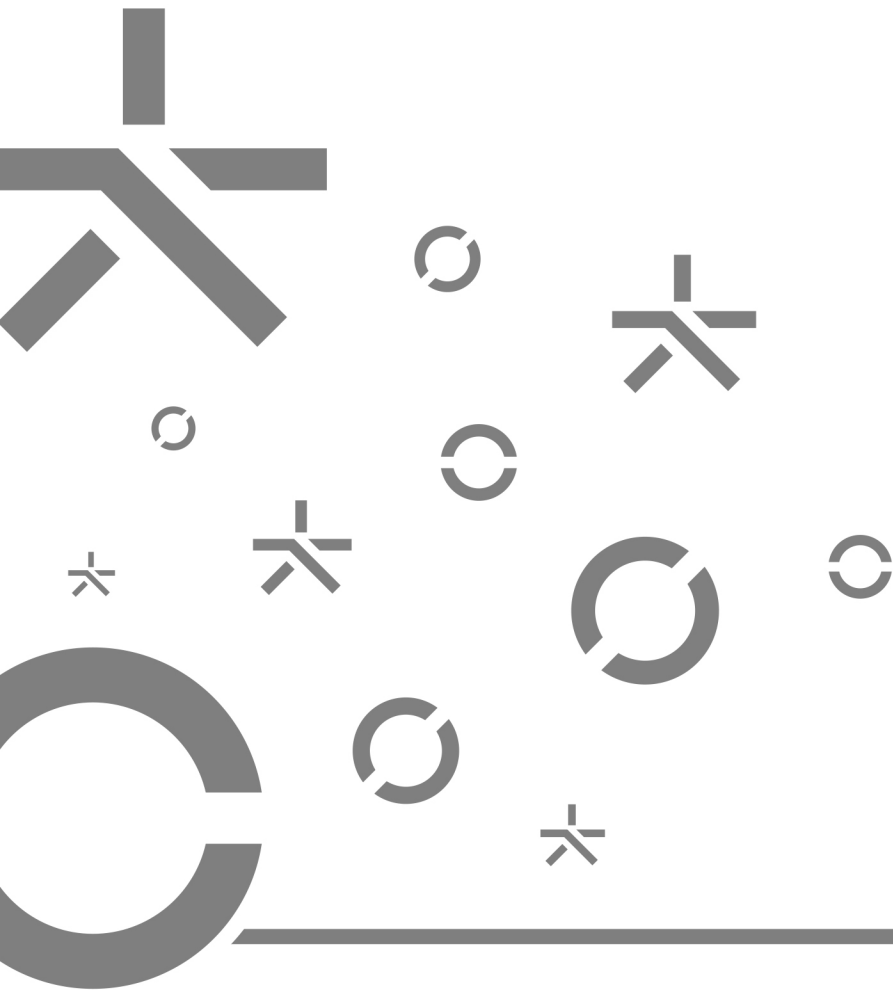
[표 4-7] 기대수익률 산정 방법론 비교 95

[표 4-8] 송도 경제자유구역 내 지식산업센터 건립 약식 사업성 분석 96

[표 5-1] 대안별 효과 검토 요약 104

[그림 1-1] 연구 수행 흐름도	8
[그림 2-1] 산업용지 개발사업의 구성 예시	13
[그림 3-1] 송도국제도시 구역도	34
[그림 3-2] 송도국제도시 지식정보산업단지 구역도	35
[그림 3-3] 송도국제도시 첨단산업클러스터(B) 구역도	36
[그림 3-4] 송도국제도시 첨단산업클러스터(C) 구역도	38
[그림 3-5] 송도국제도시 인천테크노파크확대조성단지 구역도	40
[그림 4-1] 우회투자 유형 예시	58
[그림 4-2] 경제자유구역 조성토지 처분 방법	60
[그림 4-3] 경제자유구역 조성토지 공급 및 처분 프로세스	66
[그림 4-4] 조성토지 공급 프로세스 보완 방안	79
[그림 4-5] PFV 사업 시행 구조	83
[그림 4-6] 대안별 효과 검토 세부내용	90
[그림 4-7] 매도 전략 및 매도 관련 자산실사 방안	93
[그림 4-8] 내부신용등급방법론의 이론적 개념	95

서론



서론

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구배경

- 경제자유구역의 산업용지 개발은 「경제자유구역법」에 의해 외국인투자기업에게 일정한 혜택을 부여할 수 있음.
 - 이를 통한 경제자유구역의 장점을 살린 조속한 개발로 지역경제 활성화에 기여할 수 있는 투자유치 및 개발사업들을 추진해오고 있으며, 이는 곧 경제자유구역 개발사업에 대한 법적 측면의 공공성이라 할 수 있음.
- 현재 조성이 완료된 인천경제자유구역 내 산업용지는 일반적으로 실수요 외국인투자기업에 공급¹⁾ 후 외국인투자기업이 토지를 취득하여 건축과 설비투자를 진행하여 운영하는 방식으로 제공되고 있음²⁾.
 - 외국인투자유치 절차는 경제자유구역청이 잠재적 투자자를 발굴하여 투자자가 제출한 사업계획서를 검토한 후 양해각서(MOU)를 체결하고, 투자인센티브, 부지제공, 외자유치계획 등과 관련한 협상을 거쳐 투자계약을 체결함.
 - 이러한 일반적인 조성토지 공급방식에서 주무관청이 민간에 토지를 매각하여 양도한 이후에는 각종 인허가 절차 외에 공공부문이 사업에 개입할 수 있는 수단이 많지 않으며, 운영단계에서는 사실상 민간 투자자의 자율에 맡기는 방식임.

1) 경제자유구역의 외국인투자 유형은 외국인투자기업이 개발사업시행자로서 주거단지 및 업무단지 등을 개발하는 유형과 이미 조성된 단지에 외국인투자기업 테넌트(tenant)를 유치하는 것으로 크게 구분할 수 있으며(감사원, 2009.12), 여기서는 조성된 단지에 투자를 유치하는 것을 중심으로 살펴봄,

2) 반드시 외국인투자기업에 공급해야하는 것은 아니며, 공모를 통해 외국인투자기업이 아닌 국내기업에 제공하거나 관리업무를 위탁받은 공공기관이 시행사를 선정하여 개발한 사례도 있음.

- 따라서 투자유치를 통해 조성토지를 공급하고 건립되는 산업시설에 대한 주무관청의 정책적 취지와 공공성을 담보하기에는 한계가 있음.
- 이러한 기존의 산업용지 공급방식은 글로벌기업과 같이 초기투자 여력이 충분한 기업 유치에는 적합할 수 있으나, 비교적 초기투자 여력이 낮은 중소기업이나 스타트업 기업을 다수 유치하기에는 적합하지 않음.
 - 이를 보완하기 위해 외국인투자기업에게 산업용지 공급 시 혜택을 부여하고, 외국인투자기업은 시설물을 건립한 후 경제자유구역에 입주하고자 하는 국내외 기업에게 저렴하게 공급하여 유관 산업을 집적화하는 방안을 고려할 수 있음.
- 다만, 실제 입주하고자 하는 테넌트가 아닌 외국인투자기업이 이러한 부동산 개발 사업의 시행으로 투자금을 회수하고자 하는 경우 경제자유구역법의 취지에 부합하는 공공성 확보는 어려울 수 있음.
 - 예를 들어 외국인투자기업은 임대차 아닌 분양으로 투자금을 조기에 회수할 가능성이 높고, 수분양자는 시장가에 따라 임대료를 책정할 것이므로 저렴한 임대형 산업시설 공급은 보장하기 어려움.
 - 또한, 외국인투자기업이 직접 임대형으로 운영하더라도 임대료 수준에 대해 주무관청이 개입할 수 있는 수단이 없거나 제한적이므로, 수익 실현을 우선시하는 외국인투자기업에게 시장가에 비해 낮은 임대료를 요구하기는 어려움.
 - 이로 인해 임대형 산업시설과 같이 초기투자 비용이 낮은 산업시설에 대한 수요가 있음에도 기업 입주 공간이 밀집된 산업시설 공급은 제한적인 실정임(허동훈, 2019).
- 한편, 외국인투자기업이 이와 같은 산업용지 개발사업을 시행하는 경우 국내 개발사업자와의 형평성 문제나 특혜시비가 제기될 수도 있음.
 - 직접 입주하지 않는 산업용지 개발은 기술적 또는 금융 환경적 난관이 없다면 국내개발사업자도 유사한 형태의 사업을 충분히 시행할 수 있음
 - 따라서 외국인투자기업에게만 개발사업 추진 관련 혜택이 주어진다면 역차별로 볼 수 있는 여지가 있음(허동훈, 2010).
 - 과거 다수의 국내기업들도 외국인투자기업의 혜택을 받고자 출자총액 10% 이상 외국인투자기업의 조건을 갖추어 경제자유구역에 입주하기도 함(허동훈, 2019).

2) 연구목적

- 본 연구에서는 이와 같은 배경하에서 인천경제자유구역 내 산업용지에 입주하는 테넌트가 아닌 외국인투자기업이 공익적 목적을 지닌 산업시설을 건립할 경우 공공성을 확보할 수 있는 대안을 중심으로 정책적 개선방안을 검토해보고자 함³⁾.
- 여기서 사업추진의 공공성이란 다양한 정의가 가능하겠지만, 연구의 범위를 명확히 하기 위해 「경제자유구역법」 제1조에서 밝히고 있는 법의 목적인 ‘외국인투자와 기업 유치 촉진’, ‘국가경쟁력 강화와 지역 간의 균형발전’을 중심으로 공공성의 범위를 정의하고 논의를 전개함.
 - 법의 목적을 감안할 때 경제자유구역 산업용지 개발사업은 투자 및 개발 촉진과 함께 당초 설정한 공익적 사업 목적에 부합하는 운영 활성화 및 지역경제 활성화가 가장 중요한 것으로 판단할 수 있음.
 - 따라서 본 연구에서 검토하는 공공성 확보는 ‘개발 촉진’과 ‘운영 활성화’의 관점을 중심으로 살펴봄.

3) 최근 송도 경제자유구역 내 임대형 산업시설을 포함한 복합 개발 사업에 대한 사업 제안이 제기된 바 있으며, 이를 감안하며, 연구 범위를 설정함.

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구범위

- 공간적 범위 : 인천경제자유구역 내 산업용지
 - 인천경제자유구역 내 공장 등 제조시설 입지가 가능한 용지에 대한 개발사업 추진을 전제로 하되, 구체적인 유휴부지 현황 등에 대한 검토는 송도 경제자유구역에 한정하여 살펴봄.
- 시간적 범위 : 2022년 말 기준
 - 연구 내용상 재무적 분석 등을 수행하는 경우 분석기준 시점은 2022년 말을 기준으로 하고, 통계적 현황 분석 등을 자료의 가용성에 따라 가장 최근 시점의 자료를 제시함.
- 내용적 범위 :
 - 사업추진과 관련한 현황 및 쟁점 분석
 - 산업용지 공급 사례 및 유휴부지 현황
 - 관련 법령 및 제도 검토
 - 산업용지 개발의 공공성 확보 방안

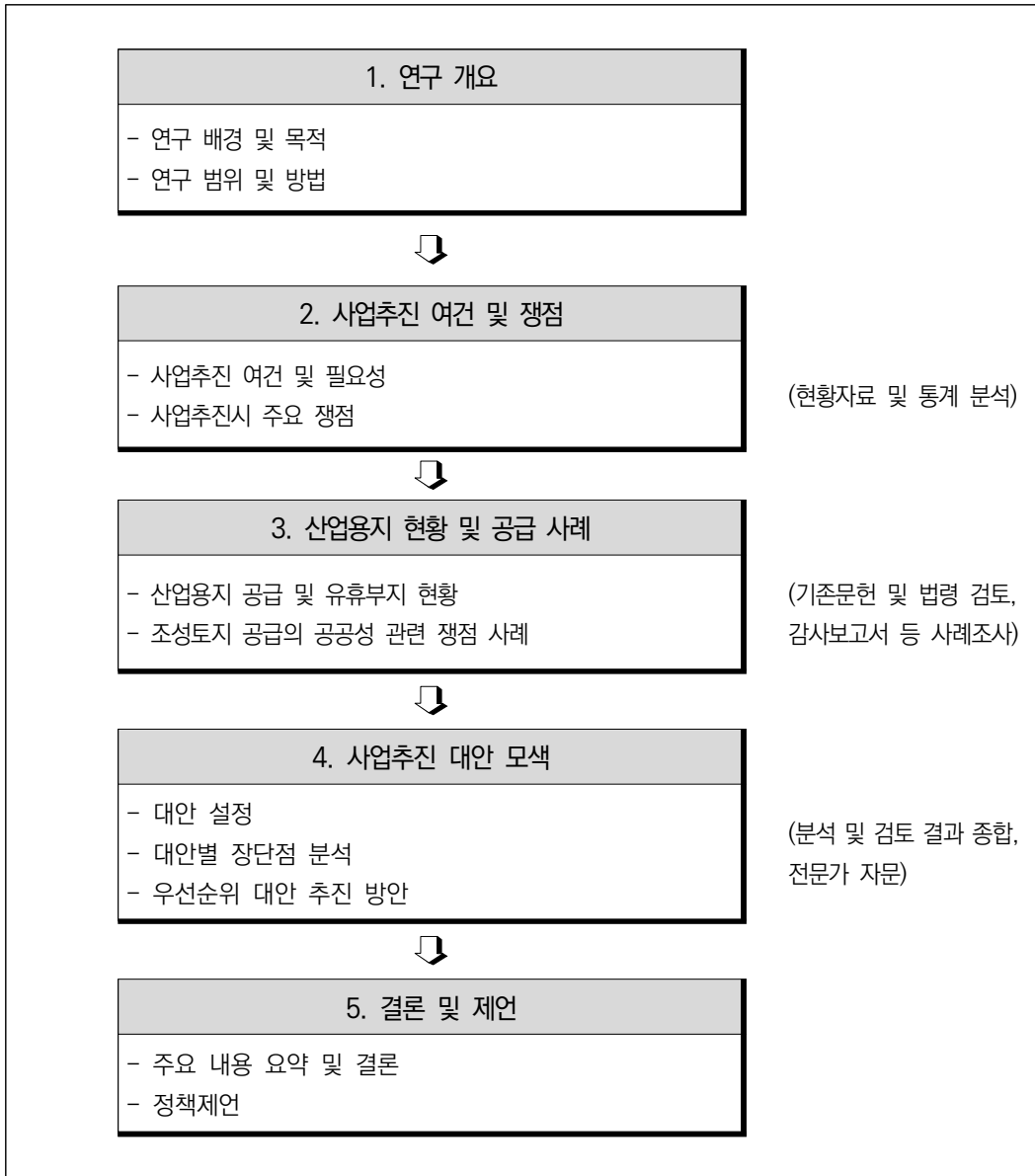
2) 연구방법

- 문헌 및 자료조사
 - 인천경제자유구역 내 산업시설용지 현황 조사(송도 경제자유구역 중심)
 - 사업추진 관련 산업 현황 조사
 - 관련 법령 및 지침 검토
- 사례조사
 - 인천경제자유구역 내 산업시설용지 분양 사례 및 감사보고서 쟁점 사례 조사
- 전문가 자문
 - 민간투자 유치 및 민간투자사업 추진 관련 법률, 회계, 사업기획 분야 전문가 자문

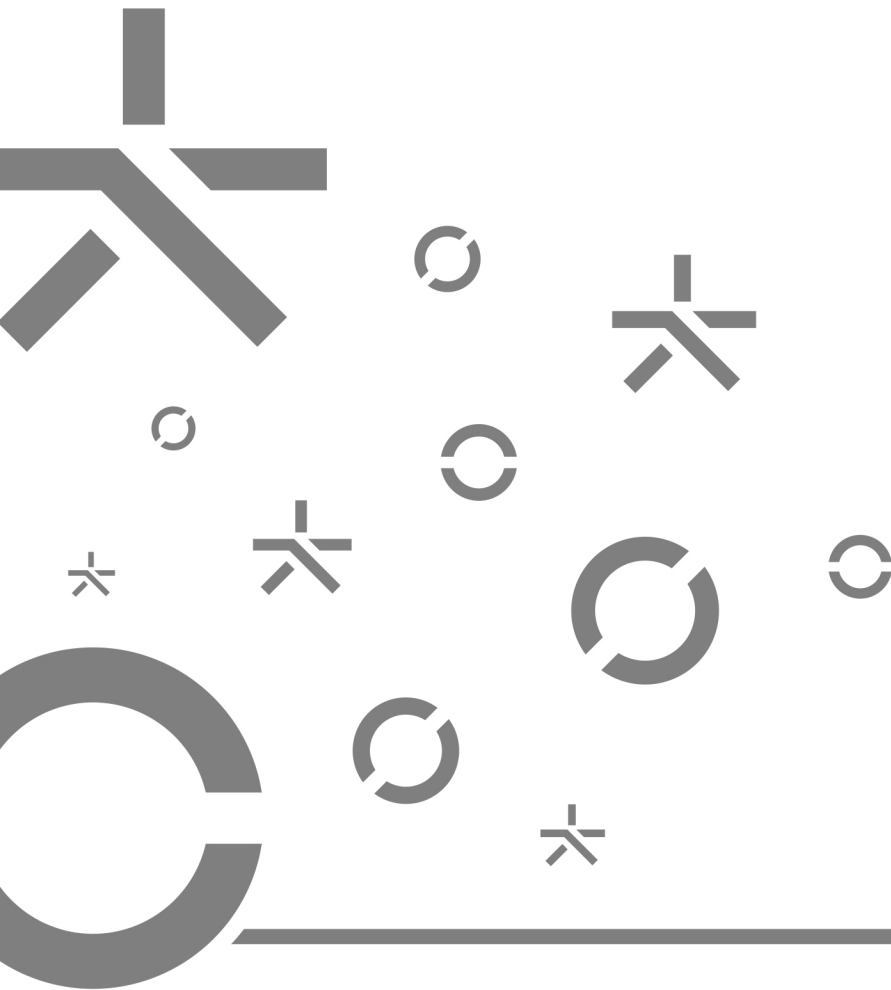
3) 연구수행 흐름도

- 본 연구의 주요 내용 구성은 제2장의 사업추진 여건 및 쟁점, 제3장의 산업용지 현황 및 사례, 제4장의 사업추진 대안 모색, 제5장의 결론 및 정책제언으로 구성하고 있으며, 이에 대한 연구수행 흐름도는 다음 그림과 같음.
- 제2장에서는 본 연구의 검토를 위한 공공성 담보가 필요한 사업의 형태 및 내용에 대해 기본가정을 설정하고 이에 대한 사업추진 여건 및 필요성을 살펴봄, 사업추진 시 공공성 관점의 주요 쟁점을 사전적으로 도출함.
 - 이를 위해 유사한 산업시설의 공급 현황이나, 특정 산업 현황 등에 대한 자료조사 및 기초통계를 정리하여 제시함.
- 제3장은 경제자유구역 내 산업용지 공급 사례와 유희부지 현황 등을 알아보고, 기존 사업추진 사례 관련 공공성 관점에서 지적된 각종 쟁점 들을 살펴봄.
 - 이를 위해 기존 연구 문헌이나 법령을 중점적으로 검토하고, 개발사례에 대한 인천경제 자유구역청 제공자료 및 공개된 감사보고서 등을 종합적으로 검토함.
- 제4장은 사업추진 시 공공성 개선을 위한 개선 대안들을 설정하고, 각 대안별 장단점과 구체적인 추진방안을 제시함.
 - 대안 설정 및 대안별 장단점 검토는 제2장과 제3장에서 검토한 내용을 기초로 하되, 민간투자 유치 및 민간투자사업 추진 관련 전문성이 높은 법률, 회계, 사업기획 등 각 분야 전문가 자문을 통해 제시하는 분석 결과에 대한 의견수렴과 검증 과정을 거침.
- 제5장에서는 연구내용을 요약하여 결론과 연구의 한계 등을 명시하고, 연구내용에 기초한 정책수단 및 제언을 제시함.

[그림 1-1] 연구 수행 흐름도



사업추진 여건 및 주요쟁점



사업추진 여건 및 주요 쟁점

1. 사업추진 여건 및 필요성

1) 추진사업에 대한 기본가정

- 본 연구에서는 공공성 확보와 관련한 쟁점이 우려되는 사업으로서, 산업용지 입주 실수요 기업이 아닌 외국인투자기업이 다수의 기업이 입주할 수 있는 밀집형 공장시설물을 인천 송도 경제자유구역 내에 건립하는 것을 전제로 함⁴⁾.
 - 사업의 주요 내용은 외국인투자기업이 건립한 밀집형 공장시설물을 분양 또는 임대형 방식으로 운영하는 것으로서, 바이오산업 등 전략산업 육성을 위해 경제자유구역에 입주하는 기업의 초기 투자 비용을 낮추어 산업클러스터 형성 및 지역경제 활성화에 기여하기 위한 공익적 목적을 추구하는 사업으로 가정함.
- 이와 같은 밀집형 공장시설물은 송도 경제자유구역 내 유희부지 현황과 사업의 목적을 고려할 때 지식산업센터 유형의 다층형 건축물이 될 것임.
 - 「산업직접법」 제2조 제13항 및 같은 법 제4조의 6에서는 빌딩 형태로 집적되어 있는 산업시설물을 지식산업센터로 정의하고 있음.
 - 「산업직접법」에 따르면 지식산업센터란 ‘동일 건축물에 제조업, 지식산업 및 정보통신 산업을 영위하는 자와 지원시설이 복합적으로 입주할 수 있는 다층형 집합건축물’로 정의하며, 같은 법 시행령에는 보다 구체적인 기준을 명시하고 있음.

4) 최근에 제안된 사업내용이나, 경제자유구역청의 의견을 수용하여 설정함.

[표 2-1] 지식산업센터에 대한 법적 정의

지식산업센터란 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 건축물을 말한다.

1. 지상 3층 이상의 집합건축물일 것
2. 공장, 제6조 제2항에 따른 지식산업의 사업장 또는 같은 조 제3항에 따른 정보통신산업의 사업장이 6개 이상 입주할 수 있을 것
3. 「건축법 시행령」 제119조 제1항 제3호에 따른 바닥면적(지상층만 해당한다)의 합계가 같은 항 제2호에 따른 건축면적의 300퍼센트 이상일 것. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하여 바닥면적의 합계가 건축면적의 300퍼센트 이상이 되기 어려운 경우에는 해당 법령이 허용하는 최대 비율로 한다.
 - 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조에 따라 용적률을 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 따로 정한 경우
 - 나. 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」 제8조에 따른 면적을 준수하기 위한 경우

자료(출처): 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령(2023.7.10.)」 제4조의6

- 또한 송도 경제자유구역 내 유희부지의 허용 용도를 감안하면 도시형공장으로도 분류할 수 있으며, 도시형공장은 시설물의 유형이라기보다는 공장의 업종과 관련성이 높음.
 - 도시형공장은 「산업직접법」 제28조와 같은 법 시행령 제34조에 따라 관련 법령에서 정하는 각종 유해물질을 배출하지 않거나 법에서 정하는 첨단산업⁵⁾에 해당하는 공장을 의미함.

[표 2-2] 도시형공장에 대한 법적 정의

도시형공장이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공장을 말한다.

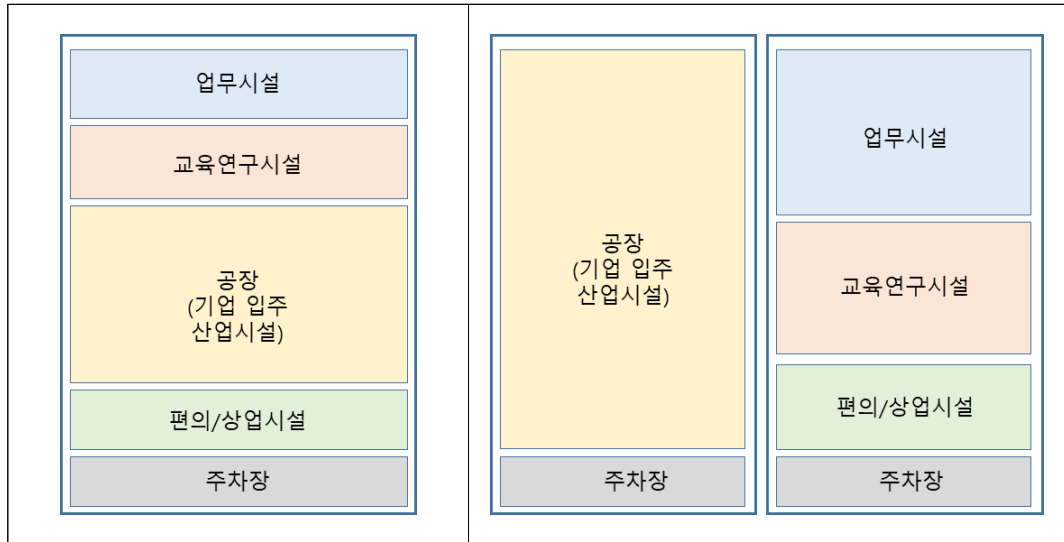
1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공장 외의 공장
 - 가. 「대기환경보전법」 제2조 제9호에 따른 특정대기유해물질을 배출하는 대기오염물질배출시설을 설치하는 공장
 - 나. 「대기환경보전법」 제2조 제11호에 따른 대기오염물질배출시설을 설치하는 공장으로서 같은 법 시행령 별표 10의 1중사업장부터 3중사업장까지에 해당하는 공장. 다만, 연료를 직접 사용하지 아니하는 공장은 제외한다.
 - 다. 「물환경보전법」 제2조 제8호에 따른 특정수질유해물질을 배출하는 폐수배출시설을 설치하는 공장. 다만, 「물환경보전법 시행령」 제33조 제1호에 따라 수질오염물질이 항상 배출허용기준 이하로 배출되는 공장 및 같은 조 제2호에 따라 폐수를 전량 위탁처리하는 공장은 제외한다.
 - 라. 「물환경보전법」 제2조 제10호에 따른 폐수배출시설을 설치하는 공장으로서 같은 법 시행령 별표 13의 1중사업장부터 4중사업장까지에 해당하는 공장
2. 별표 4에 해당하는 업종을 경영하는 공장으로서 제1호에 따른 공장에 해당하지 아니하는 공장(「환경영향평가법」 제22조에 따른 환경영향평가대상사업의 범위에 해당하는 공장만 해당한다)

자료(출처): 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령(2023.7.10.)」 제34조

5) 산업직접법 시행령 별표4에서 정하는 도시형공장 해당 업종은 주로 ICT 제조업종으로 바이오산업은 해당이 없으며, 바이오산업의 경우 유해물질 배출 정도에 따라 도시형공장에 포함될 수 있음.

- 외국인투자기업이 건립하는 밀집형 공장시설물 혹은 지식산업센터는 일정 수준의 투자자 수익확보를 위한 상업시설 등과 복합화하여 구상해 볼 수 있으며, 사업부지에 따라 다음 그림과 같이 단일건축물 또는 복수의 건축물로 구성할 수 있을 것임.

[그림 2-1] 산업용지 개발사업의 구성 예시



자료(출처): 연구진 작성

- 이때, 본 사업의 외국인투자기업은 일종의 부동산 개발 회사로서, 해당 산업용지에 직접 입주하기 위한 실수요기업이 아니라, 산업용지 개발사업을 추진하는 주체라는 점이 기존 경제자유구역의 산업용지 개발사례와 가장 큰 차이점임.
- 따라서 본 연구에서는 이와 같이 외국인투자기업이 공익적 목적을 지니는 지식산업센터와 같은 유형의 밀집형 공장시설물 건립 사업이나, 혹은 이를 포함하는 복합 개발 사업을 추진할 경우를 전제로 하고 논의를 전개함.

2) 지식산업센터 현황 및 계획

- 우선, 지식산업센터와 같은 산업시설 건립의 필요성을 개략적으로 검토하기 위해 국내 및 지역별 지식산업센터 건립현황과 계획을 조사하여 살펴봄.

- 지식산업센터의 지역별 분포 현황 및 건립계획, 인천 지역 현황 및 계획, 분양 방식 및 임대형 방식 운영 시설 현황, 임대형 지식산업센터 건립 필요성에 대한 기존 문헌 연구 등을 종합하여 이와 같은 산업시설 건립의 필요성을 살펴보고자 함.

❖ 지역별 건립현황 및 계획

- 한국산업단지공단(이하 단지공단)의 통계자료에 따르면 '23년 8월 말 기준 건축이 완료된 것으로 집계되는 지식산업센터는 전국에 806개가 있으며, 이중 공공이 직접 건립한 지식산업센터는 83개로 10.3%임.
 - 2000년 이전 초기 지식산업센터는 중소기업진흥공단, 한국산업단지공단, 지방자치단체 등 공공부문에 의해 공급되었으나, 2000년대 들어 민간에 의한 개발이 대부분을 차지하며, 분양 가능성이 높아 개발자금을 단기간에 회수할 수 있는 수도권에서 분양 형태로 많이 공급되고 있음(김윤수, 2016; 유현아 외, 2021).

[표 2-3] 전국 지식산업센터 건립 현황

지역	'20년 8월 기준 건립완료			'23년 8월 기준 건립완료		
	공공	민간	총합계	공공	민간	총합계
서울특별시	12	197	209	13	244	257
인천광역시	3	44	47	3	56	59
부산광역시	5	25	30	5	25	30
대구광역시	4	14	18	6	17	23
대전광역시	4	1	5	4	3	7
광주광역시	5	6	11	5	13	18
울산광역시	-	1	1	1	1	2
세종특별자치시	1	-	1	1	-	1
경기도	11	213	224	18	320	338
경상남도	16	10	26	6	12	18
경상북도	3	4	7	4	6	10
전라남도	2	4	6	3	3	6
전라북도	2	2	4	3	3	6
충청남도	2	2	4	2	4	6
충청북도	1	7	8	1	11	12
강원도	5	1	6	7	4	11
제주도	3	1	4	1	1	2
총합계	79	532	611	83	723	806

주: 해당 시점에 건축이 완료된 것으로 집계된 지식산업센터의 숫자임.
 자료(출처): 한국산업단지공단, '전국 지식산업센터 현황' 자료를 분석함.

- 수도권 지역의 경우 제조시설 공장을 설치하고자 하는 기업은 많으나, 지방에 비해 지가가 상대적으로 높기 때문에 지식산업센터에 대한 수요가 상대적으로 높을 수밖에 없으며, 민간 개발 수요와 맞물려 전국 지식산업센터의 81.1%가 서울, 경기, 인천 지역에 분포되어 있음.
 - 경기도에 224개소로 가장 많고, 서울 209개, 인천 47개, 부산 30개, 경남 26개, 대구 18개 순임.
- 지식산업센터의 수는 최근 들어 크게 증가하고 있는데, `20년 8월에 비해 `23년 8월까지 불과 3년 사이에 611개에서 806개로 31.9%가 증가하였음.
 - 이 기간 신규 건축된 195개 지식산업센터의 89.2%에 해당하는 174개가 수도권 지역에 위치하고 있으며, 이는 대부분 민간 부문⁶⁾에서 건축한 지식산업센터임.
 - 지식산업센터가 크게 늘어나는 과정에서 사후관리에 대한 인력부족과 제도적 장치 부재로 산업적 공간이 아닌 투자처로 변질되고 있다는 우려도 있음(유현아 외, 2021).
- 현재도 다수의 지식산업센터가 건립 중이거나 예정되어 있는데, 계획이 승인된 지식산업센터 중 건립인 완료된 건을 제외하고 건립 예정인 지식산업센터가 전국에 707개에 달하며, 이 중 71.9%인 508개는 수도권에 계획 중인 시설임.
 - `23년 8월 현재 건축 중인 지식산업센터는 전국에 91건으로 집계되며, 이중 74건은 서울 및 경기도에 건립 중이고, 인천에 건축 중인 지식산업센터는 3건⁷⁾으로 집계됨.

6) 한국산업단지공단 통계는 송도 AT, BT 센터 등과 같이 공공이 정책적으로 추진하였으나, 민간개발 방식으로 건립한 경우 민간 부문으로 분류하고 있음.

7) 2건은 부평 국가산단의 부평테크노파크 M2, 제이타워 3차이며, 1건은 주안국가산단의 주안DH비즈타워 2차임.

[표 2-4] 전국 지식산업센터 건립 예정 현황

지역	'23년 8월 기준 건립 예정		
	공공	민간	총합계
서울특별시	3	135	138
인천광역시	1	21	22
부산광역시	3	37	40
대구광역시	2	10	12
대전광역시	0	9	9
광주광역시	1	12	13
울산광역시	0	5	5
세종특별자치시	0	1	1
경기도	6	342	348
경상남도	2	10	12
경상북도	2	7	9
전라남도	1	14	15
전라북도	3	9	12
충청남도	2	31	33
충청북도	3	20	23
강원도	2	9	11
제주도	1	3	4
총합계	32	675	707

주: 해당 시점에 승인된 지식산업센터 중 건립이 완료되지 않은 숫자임.
 자료(출처): 한국산업단지공단, '전국 지식산업센터 현황' 자료를 분석함.

- 지식산업센터 규모는 전국적으로 건축연면적 기준으로 개소당 평균 37,867㎡ 수준이며, 수도권외의 경우 지방에 비해 대체로 개소당 평균 연면적이 더 큰 것으로 파악됨.

[표 2-5] 전국 지식산업센터 건립 규모

지역	총건축연면적(천㎡)			개소당 건축연면적(㎡/개소)		
	공공	민간	총합계	공공	민간	총합계
서울특별시	305	10,475	10,780	23,466	42,928	41,944
인천광역시	82	2,271	2,353	27,319	40,558	39,885
부산광역시	113	651	764	22,559	26,036	25,456
대구광역시	56	298	354	9,258	17,546	15,384
대전광역시	25	141	167	6,359	47,157	23,844
광주광역시	89	258	347	17,836	19,828	19,275
울산광역시	14	48	63	14,481	48,173	31,327
세종특별자치시	19	-	19	19,366	-	19,366
경기도	622	13,281	13,903	34,565	41,504	41,135
경상남도	110	357	467	18,415	29,720	25,952
경상북도	42	136	178	10,564	22,601	17,786
전라남도	34	142	176	11,402	47,351	29,376
전라북도	33	157	190	10,889	52,333	31,611
충청남도	26	218	244	13,250	54,468	40,729
충청북도	8	212	220	8,397	19,232	18,329
강원도	49	188	237	7,060	46,941	21,562
제주도	0	59	59	0	58,758	29,379
총합계	1,630	28,891	30,521	19,638	39,960	37,867

주: '23년 8월 건축이 완료된 지식산업센터 기준임.

자료(출처): 한국산업단지공단, '전국 지식산업센터 현황' 자료를 분석함.

❖ 인천 지역 현황

- 인천 지역 지식산업센터는 '23년 8월말 기준 59개소가 건립되어 있으며, 남동구와 서구에 각각 23개, 21개로 가장 많이 분포되어 있음.
- 지식산업센터 입지는 59개소 중 69.8%인 40개소가 산업단지 내에 위치하고 있으며, 산업단지 지정이 되지 않은 개별입지에 위치한 경우는 19개소임.
- 송도국제도시에는 인천테크노파크 AT센터, 송도테크노큐브가 지식산업센터로 등록되어 있음.

[표 2-6] 인천 지역 지식산업센터 건립 현황

지역	구분	공공	민간	총합계
계양구	지방산업단지 (서운일반산단)	-	1	1
남동구	국가산업단지 (남동국가산단)	2	13	15
	개별입지	-	8	8
미추홀구	국가산업단지 (주안국가산단)	-	3	3
	지방산업단지 (인천일반산단)	-	2	2
	개별입지	1	-	1
부평구	국가산업단지 (부평국가산단)	-	4	4
	국가산업단지 (주안국가산단)	-	1	1
	개별입지	-	1	1
서구	국가산업단지 (주안국가산단)	-	7	7
	도시첨단산업단지 (IHP도시첨단산단)	-	2	2
	지방산업단지 (뷰티폴파크)	-	2	2
	지방산업단지 (인천일반산단)	-	3	3
	개별입지	-	7	7
연수구	개별입지	-	2	2
총합계		3	56	59

주: '23년 8월 기준 건축이 완료된 것으로 집계된 지식산업센터의 숫자임.

자료(출처): 한국산업단지공단, '전국 지식산업센터 현황' 자료를 분석함.

- 인천 지역 59개 지식산업센터의 입주 형태는 대부분 분양 방식으로 제공하고 있으나, 임대방식은 5개소, 분양 또는 임대방식은 11개소로 등록되어 있음⁸⁾.
- 임대방식으로 등록된 지식산업센터 중에는 공공(한국산업단지공단)에서 건립한 남동공단의 아파트형임대공장이 있으며, 인천테크노파크 AT센터 역시 분양 또는 임대가 가능한 것으로 파악됨.

8) 수도권 소재 지식산업센터의 경우 민간이 건립한 경우는 74.3%, 공공이 건립한 경우는 60.7%가 분양 방식에서만 운영하는 반면, 비수도권의 경우 공공 건립 시설의 75%가 임대형으로만 운영됨(유현아 외, 2021).

❖ 임대형 방식 산업시설의 필요성

- 경제자유구역에 입주하는 기업의 초기 투자 비용을 낮추어 산업클러스터 형성 및 지역경제 활성화에 기여하기 위한 사업목적을 추구할 경우 건립되는 산업시설을 임대형으로 운영해야 할 필요도 있음.
- 민간개발에 의한 분양 방식의 입주 형태에서는 영세한 제조업체 입주가 불가능하므로 공공주도의 임대형 또는 임대후 분양 및 장기분할납부 방식의 지식산업센터 공급 필요성이 제기됨(왕정환이주형, 2011; 김윤수, 2016).
 - 민간주도로 개발되는 지식산업센터의 문제점으로는 분양 수익률을 높이기 위해 입주 기업 수요와 관계없이 분양 면적이 점차 소형화되는 것과 임대목적으로 분양받는 사업자가 급증하여 실수요기업의 분양 기회를 박탈하고 분양가 및 임대가 상승을 초래한다는 점 등이 지적됨.
- 민간개발에 의해 분양 방식으로 제공되는 지식산업센터의 한계를 고려할 때 소규모 기업이나 신규 창업 및 벤처기업을 집중 육성하는 산업에서는 공공주도에 의한 임대형 지식산업센터의 공급이 필요함.
 - 비수도권의 경우 중소벤처기업부의 건립비용 지원⁹⁾ 등을 통해 공공이 건립하는 임대형 지식산업센터가 증가하는 추세임(유현아 외, 2021).
 - 다만, 최근까지 지식산업센터 공급이 크게 늘고, 계획된 시설도 다수임을 감안하면 사업추진 이전에 해당 산업 내에서 임대형 지식산업센터에 대한 실수요와 적정 임대료 수준 등이 충분히 고려되어야 할 것임.
- 임대형 산업시설 공급이 필요한 이유는 결국 기존의 분양 방식은 높은 초기투자 비용으로 인해 영세 기업이 입주하기 어려운 환경이라는 점을 꼽을 수 있는데, 앞서 살펴본 지식산업센터 건립 현황을 보면 이미 임대형 방식으로 공급되는 물량도 상당수 있는 것으로 파악됨.

9) 중소벤처기업부가 균형발전특별회계를 통해 건립비의 70% 한도 내에서 지원하여, 2012년 이후 29개 공공임대형 지식산업센터 건립을 추진하고 있음(하정석, 2020).

- 기존 지식산업센터의 경우에도 임대형 방식을 병행하여 공급되는 시설들이 있고, 분양 방식의 경우에도 임대목적으로 분양받는 임대사업자가 늘고 있어 높은 초기투자 비용을 감당하기 어려운 경우 선택 가능한 대안은 이미 있다고 볼 수도 있음.
 - 다만, 바이오산업과 같이 특정 산업에 특화된 임대형 산업시설은 많지 않고, 민간에 의해 개발된 지식산업센터의 경우 높은 임대료 문제가 지적되고 있어 입주 기업의 부담은 여전한 측면이 있음.
 - 민간에 의한 개발을 추진할 경우 임대료를 통해 초기투자비용을 회수해야 하므로 임대료를 낮게 설정하는 것은 한계가 있어 이와 같은 공공성 확보 이슈는 공익적 목적의 사업추진에서 중요한 쟁점이 될 수 있음.
- 즉, 임대형 산업시설 건립의 필요성은 공익적 관점에서의 산업육성 정책의 일환으로 추진될 필요가 있으며, 지식산업센터의 공급물량 자체는 많은 상황으로 특정 산업에 특화된 임대형 산업시설 건립이 필요한지 여부가 중요한 판단 기준이 될 것임.
- 또한 사업추진 자체보다는 공익적 사업목적에 맞게 입주기업의 초기투자 비용을 충분히 낮출 수 있도록 임대료를 설정 및 관리하는 것이 중요하며, 민간이 주도하는 개발방식은 이러한 점에서 우려를 낳을 수 있음.

3) 산업 특화 필요성

- 실수요기업의 직접 입주가 아닌 산업용지 개발사업을 통해 특정 산업에 특화된 산업시설을 건립하는 경우 해당 산업에 대한 현황 파악을 통해 경제자유구역 입주기업의 초기투자 비용 절감을 지원해주어야 하는 필요성과 입주기업 수요를 파악하는 것 또한 중요함.
 - 지자체가 주도하는 지식산업센터 건립은 지역산업 육성과 연계한 체계적인 계획 수립이 중요함(하정석, 2020).
- 본 연구는 특정한 개발사업에 대한 검토가 아니므로 검토하고자 하는 타겟 산업이 없으나, 산업 특화 필요성 검토에 대한 예시로 송도 경제자유구역에 대규모 앵커기업이 이미 입주하였거나, 입주할 계획에 있어 핵심 전략산업으로 자리 잡은 바이오산업을 중심으로 산업 현황을 살펴봄.

- 여기서는 바이오산업의 일반현황을 바탕으로 해당 산업에 특화된 산업시설 건립 필요성을 유추해 보고자 하나, 추후 실제 기업수요 파악을 위해서는 수요조사 등을 통해 해당 시설에 대한 기업수요를 면밀히 파악할 필요가 있음.

❖ 시장규모

- 글로벌 바이오산업 시장규모는 분석기관의 시장에 대한 정의에 따라 다소 상이하지만, Orion Market Research(2021)에서는 글로벌 바이오산업 시장규모가 `20년 5,041억 달러이며, `27년 9,114억 달러로 연평균 7.7% 성장할 것으로 전망함¹⁰⁾.
- 산업통상자원부가 발표하는 바이오산업실태조사에 따르면, 국내 바이오산업 매출 규모는 `21년 기준 20조 9,983억 원이며, `17년 10조 1,457억 원에 비해 연평균 19.9%의 빠른 성장세를 보이고 있음.
 - 바이오산업 국내시장 규모는 `21년 13조 9,077억 원으로 `17년 6조 5,466억 원에 비해 연평균 20.7%의 증가율을 보임.
 - 최근 국내 바이오기업 매출과 국내 바이오시장이 가파른 성장세를 보인 것은 코로나-19 영향으로 백신 CMO 위탁생산, 진단키트 소비 및 수출이 증가한 영향도 있음(한국바이오협회·한국바이오경제연구센터, 2022).

[표 2-7] 국내 바이오산업 매출액 및 시장규모 추이

(단위: 억 원, %)

구분		2017	2018	2019	2020	2021	연평균 증가율
바이오시장	총매출액	101,457	106,067	126,586	171,983	209,983	19.9
	국내시장규모	65,466	70,966	81,836	95,776	139,077	20.7
의약품	총매출액	203,580	211,054	223,132	245,662	254,906	5.8
	국내시장규모	220,633	231,175	243,100	231,722	253,932	3.6
의료기기	총매출액	58,232	65,111	72,794	101,358	128,831	22.0
	국내시장규모	61,978	68,179	78,039	75,317	91,341	10.2

자료(출처): 산업통상자원부·한국바이오협회(2022); 한국바이오협회·한국바이오경제연구센터(2022)에서 재인용.

10) 국가생명공학정책연구센터(2021)에서 재인용.

❖ 지역별 기업 분포

- 국내 바이오기업의 지역별 분포를 보면 본사 소재지를 기준으로 경기 33.2%, 서울 23.6% 순으로 수도권 편중이 매우 심하며, 인천에는 2.7%의 29개 기업이 위치하고 있는 것으로 나타남.
 - 인천 소재 바이오기업은 바이오의약 분야가 가장 많고, 바이오 화학·에너지, 바이오 환경 분야의 순임.

[표 2-8] 소재지 및 분야별 국내 바이오기업 분포 현황

(²¹년 기준, 단위: 개, %)

지역	기업수	비중	분야별							
			바이오 의약	바이오 화학·에너지	바이오 식품	바이오 환경	바이오 의료 기기	바이오 장비 및 기기	바이오 자원	바이오 서비스
전국	1,055	100.0	333	201	175	62	109	55	15	105
서울	249	23.6	114	22	18	4	28	10	2	51
부산	14	1.3	3	3	3	4	1	-	-	-
인천	29	2.7	13	6	-	4	2	1	-	3
대구	13	1.2	2	4	2	3	-	1	-	1
광주	6	0.6	-	1	1	1	1	-	-	2
대전	84	8.0	19	24	9	3	10	9	2	8
울산	9	0.9	1	6	-	2	-	-	-	-
세종	4	0.4	-	1	2	-	-	1	-	-
경기	350	33.2	122	48	48	22	42	29	7	32
강원	44	4.2	11	8	10	4	8	1	-	2
충북	84	8.0	27	15	24	2	9	2	2	3
충남	41	3.9	11	10	15	1	3	1	-	-
전북	31	2.9	1	12	12	1	1	-	1	3
전남	37	3.5	1	15	12	7	1	-	1	-
경북	25	2.4	4	10	7	2	2	-	-	-
경남	27	2.6	3	12	9	2	1	-	-	-
제주	8	0.8	1	4	3	-	-	-	-	-

자료(출처): 산업통상자원부, 국내바이오산업실태조사에 대한 통계청 KOSIS 제공자료를 분석함.

❖ 기업 규모별, 지역별 분포

- 국내 바이오기업의 종사자 규모별 현황을 보면 50명 미만 기업이 63.2%, 50~300명 미만 기업이 26.4%를 차지하고 있음.
 - 50명 미만으로 비교적 작은 규모의 바이오기업이 많다는 점은 분양형이 아닌 임대형 산업시설에 대한 잠재수요는 있다고 볼 수 있음.
 - 전체 바이오기업의 약 60%를 차지하는 수도권 지역은 서울의 경우 300~1,000명 미만 규모 기업 비중이 상대적으로 높고, 경기의 경우 50~300명 미만 규모 기업 비중이 비교적 높음.
 - 인천의 경우에도 50명 미만 기업이 62.1%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 50~300명 미만 규모 기업 비중은 상대적으로 낮은 반면, 1,000명 이상 규모 대기업이 2개로 비교적 높은 비중을 차지함.

[표 2-9] 종사자 규모별 바이오기업 현황

(’21년 기준, 단위: 개, %)

구분	전국		서울		경기		인천	
	기업수	비중	기업수	비중	기업수	비중	기업수	비중
전체	1,055	100.0	249	100.0	350	100.0	29	100.0
1~50 미만	667	63.2	155	62.2	201	57.4	18	62.1
50~300 미만	278	26.4	68	27.3	107	30.6	6	20.7
300~1,000 미만	73	6.9	20	8.0	28	8.0	2	6.9
1,000 이상	33	3.1	3	1.2	14	4.0	2	6.9
미확인	4	0.4	3	1.2	-	-	1	3.4

자료(출처): 산업통상자원부, 국내바이오산업실태조사에 대한 통계청 KOSIS 제공자료를 분석함.

- 인천에 300명 이상 대규모 바이오 기업이 4개나 위치하고 있다는 점은 바이오산업 클러스터로서 발전하기 위한 앵커 기업이 이미 존재하고 있음을 의미하는데, 실제 매출 규모 기준 최상위권 기업들이 인천에 본사를 두고 있음.
 - 국내 상장 제약·바이오 기업들은 대부분 본사 소재지가 서울 및 수도권에 위치하고 있는데, ’21년 기준 생산액 순위 1위인 셀트리온과 3위인 삼성바이오로직스가 인천 송도에 위치하고 있으며, SK바이오사이언스 역시 인천 송도에 글로벌 R&PD센터를 건립 중에 있음.

- 이러한 환경은 바이오산업 분야 산업시설을 건립할 경우 기존 대규모 바이오 기업과 거래하는 중소기업의 이전 수요를 창출할 수 있을 것으로 기대됨.

[표 2-10] 국내 상장 제약·바이오기업 생산액 순위 및 소재지

(`21년 기준, 단위: 백만 원)

순위	업체명	생산액	본사 소재지
1	셀트리온	1,911,601	인천 송도
2	유한양행	1,687,810	서울
3	삼성바이오로직스	1,568,006	인천 송도
4	녹십자	1,537,825	경기 용인
5	씨젠	1,370,833	서울
6	종근당	1,343,559	서울
7	광동제약	1,338,181	서울
8	한미약품	1,203,185	서울
9	대웅제약	1,152,975	서울
10	SK바이오사이언스	929,000	경기 성남 (인천 송도 R&PD센터 예정)
11	HK이노엔	769,785	충북 오송
12	제일약품	700,693	서울
13	보령제약	627,279	서울
14	JW중외제약	606,584	경기 과천
15	동국제약	594,193	서울
16	동아에스티	593,227	서울
17	일동제약	560,131	서울
18	한독	517,641	서울
19	휴온스	436,911	경기 성남
20	SK바이오팜	418,644	경기 성남

자료(출처): 국가생명공학정책연구센터(2022)에서 인용.

❖ 투자 현황 및 추이

- 바이오산업에 대한 신규 투자는 빠르게 늘고 있으며, `21년 기준 국내 벤처캐피탈(이하 VC) 신규투자 총액 7.6조 원 중 업종별로는 ICT서비스 31.6%에 이어 바이오·의료 분야가 21.8%로 높은 비중을 차지함.
 - 국내 전체 VC 신규투자는 `17~`21년 기간 연평균 34.0% 증가율을 보이는 동안, 바이오·의료 분야는 45.1%로 더욱 가파르게 증가함.

[표 2-11] 국내 벤처캐피탈 신규투자 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	연평균 증가율
전체 신규투자 금액	23,803	34,249	42,777	43,045	76,802	34.0
바이오/의료 신규투자 금액	3,788	8,417	11,033	11,970	16,770	45.1
바이오/의료 업종 점유율	16.0	24.6	25.8	27.8	21.8	-

자료(출처): 한국벤처캐피탈협회, 2021년 Venture Capital Market Report: 국가생명공학정책연구센터(2022)에서 재인용.

- 바이오산업실태조사에서 조사한 국내 바이오기업의 총투자비는 6조 9천억 원으로 이중 연구개발비투자는 83.1%, 시설투자비는 16.9%로 바이오산업의 특성상 연구개발 투자 비중이 상당히 높은 것으로 나타남.
- 종사자 규모별로 기업당 투자규모의 차이가 매우 크게 나타나는데, 1~50명 미만 바이오기업의 경우 연간 기업총투자비는 평균 9억 원 수준이며 투자여력에 비해 연구개발비 투자비중은 92.7%로 더욱 높기 때문에 시설투자비는 평균 66백만 원 수준으로 나타남.
- 이와 같은 시설투자 규모를 감안할 때 바이오기업의 60% 이상을 차지하는 소규모 기업의 경우 대규모 초기투자가 필요한 직접 토지분양보다는 밀집형 산업시설 입주를 선호할 것으로 볼 수 있음.

[표 2-12] 국내바이오 기업 투자현황

(’21년 기준, 단위: 백만 원)

구분	응답 기업수	총투자비			기업당 투자비		
		연구개발비	시설투자비	전체투자비	연구개발비	시설투자비	전체투자비
전체	1,023	5,783,435	1,177,623	6,961,058	5,653	1,151	6,805
1~50 미만	657	552,873	43,264	596,137	842	66	907
50~300 미만	268	1,030,862	193,062	1,223,924	3,847	720	4,567
300~1,000 미만	66	748,778	132,508	881,286	11,345	2,008	13,353
1,000 이상	31	3,440,450	808,489	4,248,939	110,982	26,080	137,063
미확인	1	10,472	300	10,772	10,472	300	10,772

자료(출처): 산업통상자원부, 국내바이오산업실태조사에 대한 통계청 KOSIS 제공자료를 분석함.

❖ 한계 및 추가조사의 필요성

- 여기서는 개략적인 산업 현황만을 살펴보았으나, 실제 개발사업을 추진할 경우 기업 입주 의향 조사 등을 실시하여 실수요를 파악하는 것이 가장 바람직함.
- 이미 송도에 건립되어 있는 BT센터의 경우 바이오기업 입주를 목적으로 하였으나, 실제 입주기업은 바이오 분야 기업이 많지 않은 것으로 파악됨¹¹⁾.
 - 따라서 서울 및 경기도 등 타 지역의 유사 산업시설 대비 입주기업 혜택 등을 비교해 보고 상대적 경쟁력을 확보할 수 있는지에 대해서도 심도 있는 연구나 검토가 필요함.
 - 본 연구는 특정 산업에 대한 검토보다는 사업추진 방식에 중점을 두고 있어 이와 관련한 분석은 생략함.

11) 인천테크노파크 기업 입주현황 내부자료 참고.

2. 사업추진 주요 쟁점

- 본 절에서는 사업추진 대안에 대한 검토에 앞서 경제자유구역 내 실수요기업의 직접 입주가 아닌 산업용지 개발사업을 공익적 목적에서 추진할 경우 공공성 관점에서 예상되는 주요 쟁점을 사전에 정리해 보고자 함.
 - 예상되는 주요 쟁점에 기초하여 본 연구의 사례조사 및 대안 모색의 방향성을 설정함.
- 여기서 사업추진의 공공성이란 앞에서 밝힌 바와 같이 「경제자유구역법」 제1조의 목적에 기초하여 ‘외국인투자자와 기업 유치 촉진’과 ‘국가경쟁력 강화와 지역 간의 균형발전’을 중심으로 쟁점 사항을 정리해 보고자 함.
 - 경제자유구역 산업용지 개발사업은 투자 및 개발 촉진과 함께 사업목적에 부합하는 운영 활성화 및 지역경제 활성화가 가장 중요한 것으로 보고 개발 촉진과 운영 활성화를 공공성 확보로 간주하여 살펴봄.

1) 개발 촉진

- 인천경제자유구역은 총 면적이 122.34km²에 달하는 국내 최대 규모의 경제자유구역으로 다수의 지구가 조성을 완료하였거나, 송도 11공구 등 일부가 조성 및 기반시설 공사 단계에 있고 산업시설 용지를 포함하고 있어 조성토지의 조속한 개발을 통한 경제자유구역 산업의 활성화가 필요한 시점임.
- 개발 촉진을 위해서는 「경제자유구역법」, 「외국인투자촉진법」 등 관련 법령에서 정하는 바에 따라 외국인 투자자를 대상으로 하는 수의계약 등의 혜택을 부여할 수 있고, 용도에 따른 공급가격의 결정으로 투자자 유인을 제공할 수 있음.
 - 다만, 이와 같은 개발 촉진을 위한 투자자 유치 활동은 특혜 및 공정성 시비가 제기되는 경우가 있고, 국내 기업과의 형평성 논란을 야기하는 측면도 있음.
 - 이에 본 연구에서는 관련 법령 및 현행 제도하에서 개발 촉진을 위한 수단과 기존 조성토지 공급 사례에서의 쟁점 등을 살펴보고 대안 모색에 반영함.
- 또한 개발 촉진과 관련하여 현행 조성토지 매각 방식에서는 사업에 대한 체계적인 검토 절차를 마련하여 사업을 검토할 수 있도록 하고 있으며, 사업 지연이나 사업 무산 등에 대한 안전장치로 환매특약조건부 매매 방법을 활용하고 있음.

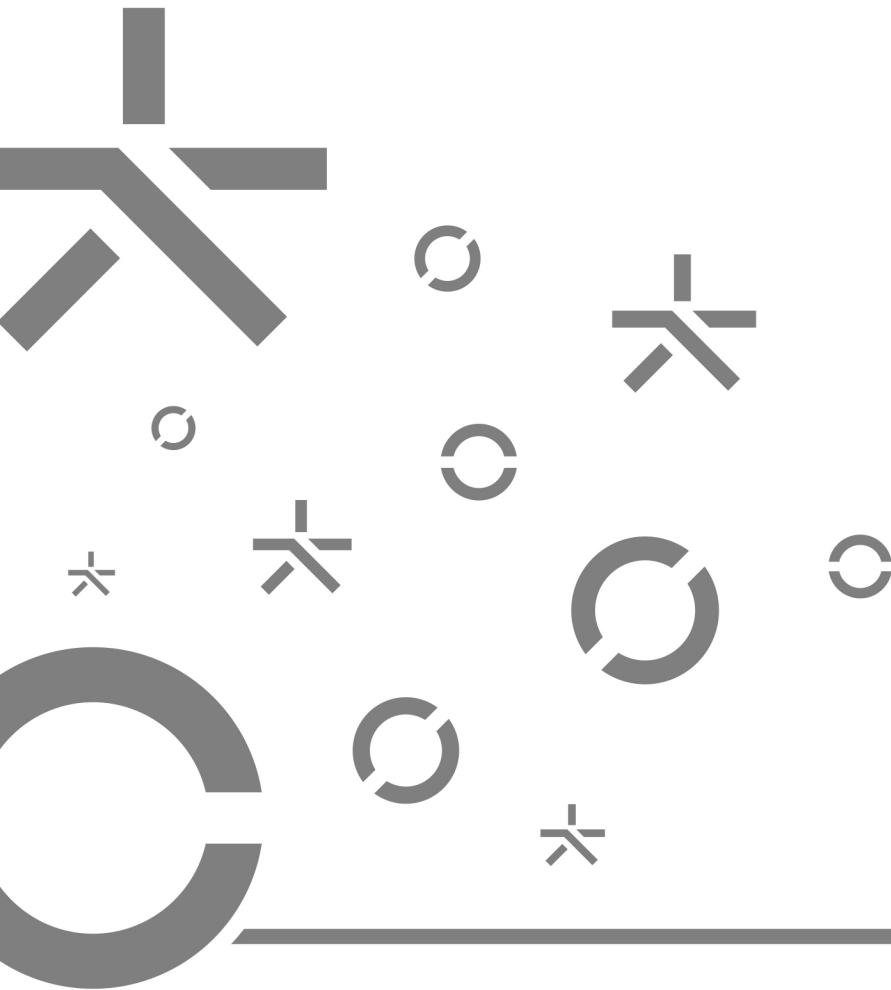
- 다만, 본 연구에서 검토하는 산업시설 건립 사업은 입주기업이 직접 투자하는 방식과 달리 부동산 개발 사업을 위한 외국인투자자 및 투자기업을 유치하는 방식이므로 사업 검토 절차에서 보다 전문적이고 구체적인 검토 과정이 필요함.
- 이에 본 연구에서는 현행 환매특약조건부 매매 방법 외에 가등기 설정 등 보완적인 대안과 사업 검토 절차에 대한 개선방안 등을 살펴봄.

2) 운영 활성화

- 외국인 투자자를 포함하는 민간사업자에 의한 산업시설 건립과 같은 공익적 목적을 추구하는 개발사업은 개발 이후 운영단계에서도 사업이 목적하는 바를 충분히 달성할 수 있도록 관리할 수 있는 수단을 확보하는 것이 매우 중요함.
 - 그러나 현행 조성토지 공급 방식은 매각에 의한 소유권 이전으로 민간이 개발과 운영을 주도하는 한편, 운영단계에 대한 관리는 실시계획에서 정하는 허용용도 수준의 규제만 가능하므로 운영 활성화를 위한 대안을 모색할 필요가 있음.
- 외국인 투자자를 포함하는 일종의 부동산 개발사업으로 산업시설을 건립할 경우 공공성 관점에서 다음과 같은 몇 가지 우려를 제기할 수 있음.
 - 첫째, 조성 토지에 직접 입주하지 않고 개발 사업을 시행하는 민간사업자는 조기에 투자금을 회수하고 리스크를 최소화하고자 하는 유인이 있으므로 준공과 함께 사업권을 매각하거나 직접 운영 및 임대방식보다는 분양하는 것을 선호할 가능성이 있으며, 결국 임대형 방식으로의 운영과 같은 당초에 계획한 운영방식을 담보하기 어려움.
 - 둘째, 부동산 개발 사업자의 가장 큰 목적은 수익 실현이므로 사업의 수익 극대화를 위해 산업시설의 면적을 축소하거나, 원가 절감을 위해 특정 산업분야 기업 유치에 특화된 시설 수준의 저하 우려가 있음.
 - 셋째, 역시 민간사업자 입장에서는 수익 실현 극대화를 위한 최적의 임대료 수준을 설정하는 것이 합리적이며, 결국 높은 임대료를 설정하는 경우 중소기업이 입주할 수 있도록 초기 투자 비용을 절감시키고자 하는 소기의 사업목적 달성이 어려울 수 있음.

- 넷째, 산업 구조적 관점과 지역 산업 클러스터 형성의 관점 등에서 특정 산업군 및 유망 기업이 입주할 수 있는 시설로 운영해야 할 공익적 필요성이 있는 경우에도 현행 방식에서는 실시계획에 정하는 것 이상의 입주기업 심사 및 규제 방안이 없음.
- 이처럼 현행 방식으로 직접 입주가 아닌 산업용지 개발사업을 추진할 경우 운영 활성화와 관련한 다양한 쟁점에 대한 우려가 제기될 수 있음.
- 따라서 본 연구에서는 운영 활성화 관점의 공공성 확보에 대한 현행 방식의 한계를 보다 구체적으로 살펴보고, 운영단계에 대한 공공의 관리 수단을 확보할 수 있는 대안을 살펴봄.

산업용지 현황 및 개발 사례



산업용지 현황 및 개발 사례

1. 송도 경제자유구역 내 산업용지 현황

- 본 절에서는 송도 경제자유구역 내에 도시형공장 성격의 산업시설 건립이 가능한 유희부지 현황과 각 유희부지의 허용용도 및 특성을 간략히 살펴봄.
- 영종, 청라 지구에도 개발 가능한 유희부지가 있으나, 본 연구에서 검토하는 밀집형 산업시설 건립 가능성이 비교적 높을 것으로 판단되는 송도 지구에 국한하여 살펴봄.
 - 본 절의 산업용지 현황은 사업추진 여건과 실시계획의 제약사항 등을 검토하기 위한 목적이며, 이후의 사례 검토나 사업추진 방식에 대한 대안 검토는 특정 지구를 염두에 두고 검토하는 것은 아님.

❖ 송도국제도시 개관

- 송도국제도시는 면적 53.36㎢, 계획인구 26만 5천명이며, 기반시설 조성비만 21조 5천억 원에 달하는 대규모 개발계획으로 IT·BT 첨단 지식 및 서비스산업의 글로벌 거점을 목표로 하고 있음¹²⁾.
 - 현재 매립 및 기반시설 조성 공사 중에 있는 11공구를 포함하여 송도국제도시에는 제조시설 입지 가능 용지가 다수 있으며, 경제자유구역청 홈페이지에는 투자자 혜택으로 부지의 조성원가 공급 또는 무상임대를 포함한 임대 가능, 관세 및 지방세 감면, 신기술 R&D 법인세 공제, 시설 투자세액 공제 등의 세제 혜택을 제시하고 있음.

12) 인천경제자유구역청 홈페이지(<https://www.ifez.go.kr/investment/content/view.do?sn=37>, 2023.11.10. 검색)

- 송도국제도시에는 국제업무단지, 지식정보산업단지, 첨단산업 클러스터, 송도랜드마크시티, 골든하버, 인천 신항 등의 지구단위 개발계획이 있으며, 본 절에서는 각 지구별 제조시설 즉, 공장 입지가 가능한 용지 현황을 중심으로 살펴봄.

[그림 3-1] 송도국제도시 구역도

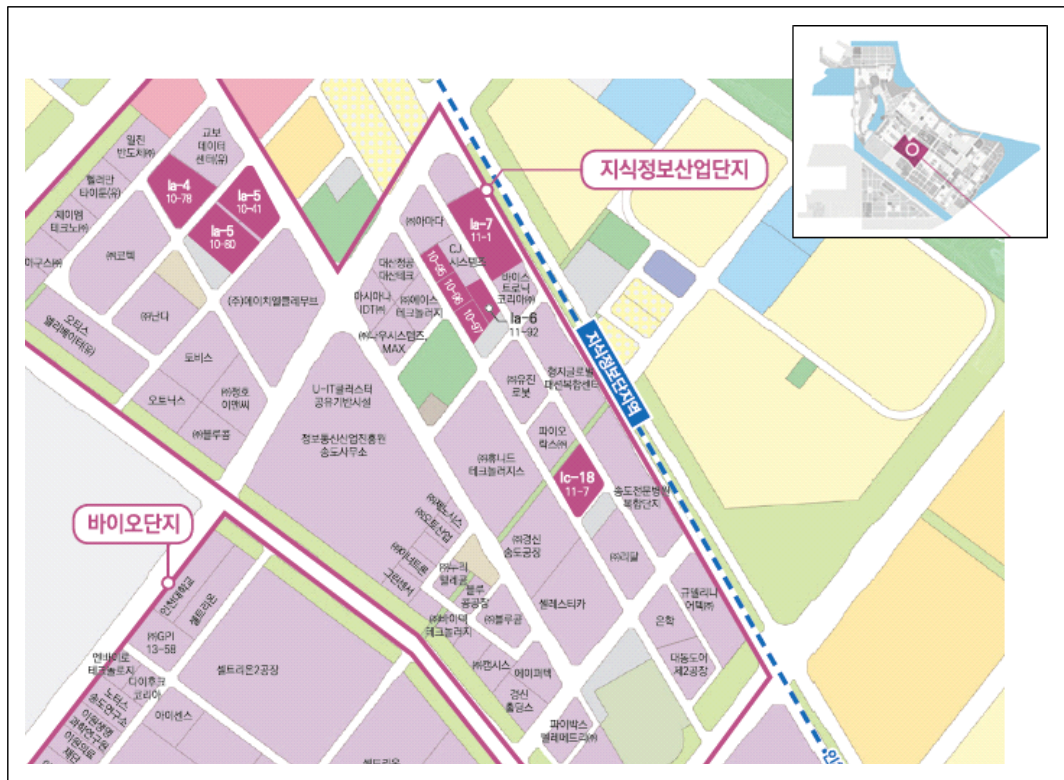


자료(출처): 인천경제자유구역청(2022), IFEZ 투자유치 카탈로그

❖ 지식정보산업단지

- 지식정보산업단지는 송도국제도시 중심부에 위치한 산업·연구·교육·주거·상업 기능이 복합된 첨단산업단지로서 지식기반 서비스 및 업무시설, R&D 및 제조업 기능이 유기적으로 연계되어 있음.

[그림 3-2] 송도국제도시 지식정보산업단지 구역도



자료(출처): 인천경제자유구역청(2022), IFEZ 투자유치 카탈로그에서 발췌하여 재구성함

- 지식정보산업단지내 제조시설 입지가 가능한 용지는 Ic-18 블록이 있으며, 면적은 5,414㎡, 건폐율 60%, 용적률 200%, 건물 높이 5층 이하임
 - 지식산업센터 및 도시형 공장 용도로 활용 가능하며, 유치업종은 반도체 장비, 전자정보기기, 메카트로닉스, 정밀기기, 신소재 등임.
 - 투자유치 협의 및 심의를 통한 매각이 가능함.
 - 해당 용지는 송도국제도시 중심부의 주거 및 상업시설과도 인접하고, 인천 1호선 지식정보산업단지역과 도보 5분 이내 거리로 송도국제도시의 제조시설이 입지할 수 있는 용지 중 대중교통 접근성이 가장 좋음.

[표 3-1] 송도국제도시 지식정보산업단지내 지식기반제조업 투자유치 용지

블록	지번	면적 (㎡)	건폐율/용적률 (%)	높이	지정용도
IC-18	11-7	5,414	60/200	5층 이하	<ul style="list-style-type: none"> 지식산업센터, 도시형 공장(대기오염물질배출시설, 약취배출시설 제외) 유치업종: 반도체 장비, 전자정보기기, 메카트로닉스, 정밀기기, 신소재

자료(출처): 인천경제자유구역청(2022) 및 인천경제자유구역청 홈페이지(<https://www.ifez.go.kr/investment/region/prcl/songdo.do>, 2023.09.27.)

❖ 첨단산업클러스터(B)

- 첨단산업클러스터(B)는 송도 5공구에 위치한 국내외 주요 기업 및 R&D 중심의 산업클러스터로서 IT·BT·NT 기술 융합 산업의 집적화 및 국내외 산업·학술·연구 기능의 시너지 효과를 극대화하고자 함.
- 송도 5공구에는 BRC(Bio Research Complex), 삼성바이오로직스, 삼성바이오에피스, 동아쏘시오그룹, 싸토리우스, 아지노모제넥신, 머크코리아, 생고뱅크코리아 등 국내외 굴지의 바이오 기업들이 위치함.

[그림 3-3] 송도국제도시 첨단산업클러스터(B) 구역도



자료(출처): 인천경제자유구역청(2022)에서 발췌하여 재구성함

- 첨단산업클러스터(B) 구역 내 제조시설 유치 가능한 용지는 Ks7, Ks11, Kr1 블록이 있으며, 면적은 5,265㎡부터 26,144㎡까지 비교적 대규모 용지를 포함하고 있고, 건폐율 50%, 용적률 300~350%, 건물 높이 60~80m 이하임
 - 해당 용지는 지식산업센터 및 도시형 공장 용도로 활용 가능하며, 유치업종은 반도체 장비, 전자정보기기, 메카트로닉스, 정밀기기, 신소재 등임.
 - 매각가격은 산업용지는 조성원가로 매각하고, 상업용지는 조성원가와 감정가를 용도 비율에 따라 적용하여 산정함.

[표 3-2] 송도국제도시 첨단산업클러스터(B) 구역 내 제조시설 유치가능 용지

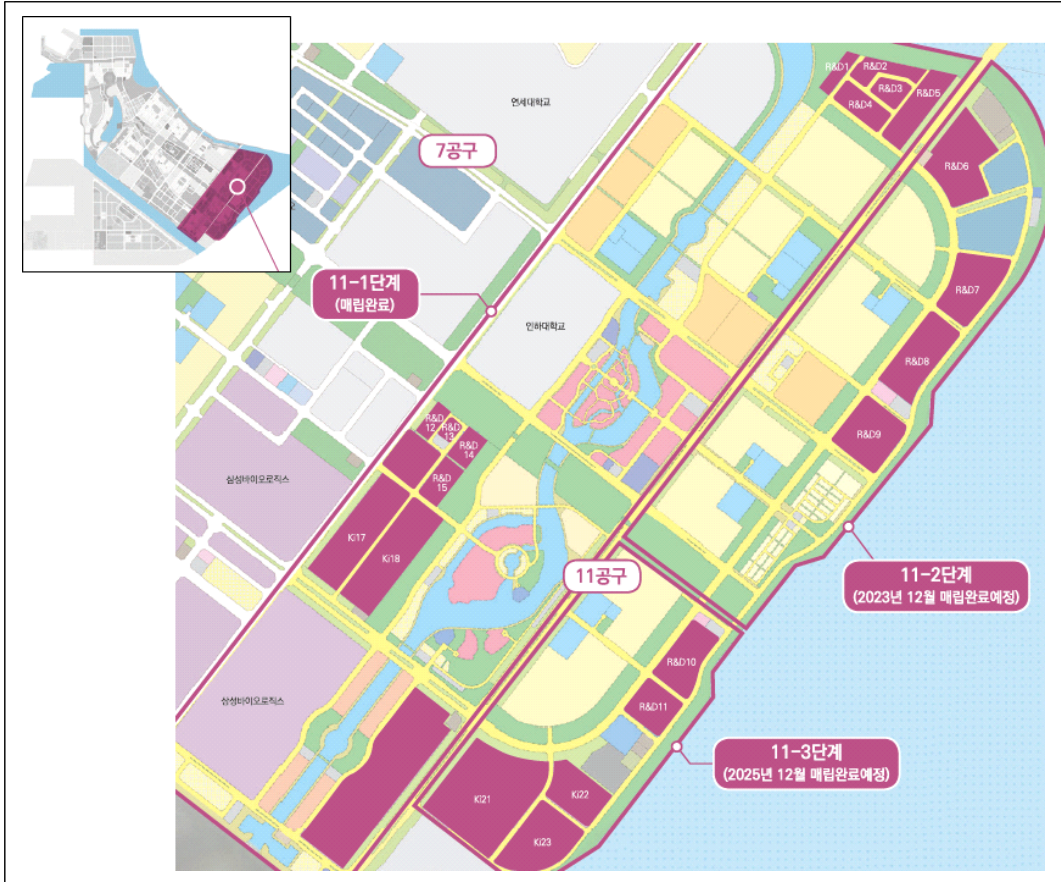
블록	지번	면적 (㎡)	건폐율/용적률 (%)	높이	지정용도
Ks7	204	22,366.7	50/350	80m 이하	<ul style="list-style-type: none"> • 업무시설(오피스텔 제외) • 교육·연구시설(나목, 마목에 한함) - 지식기반 R&D 유치업종과 지식기반제조업(Ki)에서 허용하는 업종의 관련시설
Ks11	212-3	26,144	50/350	80m 이하	<ul style="list-style-type: none"> • 업무시설(오피스텔 제외) • 교육·연구시설(나목, 마목에 한함) - 지식기반 R&D 유치업종과 지식기반제조업(Ki)에서 허용하는 업종의 관련시설 • 공장(건축연면적의 30% 미만) - 지식기반제조업(Ki)에서 허용하는 BT, IT업종의 공장(도시형공장)에 한함
Kr1	213-12	5,265	50/300	60m 이하	<ul style="list-style-type: none"> • 업무시설(오피스텔 제외) • 교육·연구시설(마목에 한함) - 지식기반 R&D 유치업종과 지식기반제조업(Ki)에서 허용하는 업종의 연구소 • 공장(건축연면적의 40% 미만) - 지식기반제조업(Ki)에서 허용하는 공장(지식산업센터(구, 아파트형 공장)) - 인천시 도시계획조례 제36조의 공장에 한하며, 약취배물시설 제외

자료(출처): 인천경제자유구역청(2022) 및 인천경제자유구역청 홈페이지(<https://www.ifez.go.kr/investment/region/prcl/songdo.do>, 2023.09.27.)

❖ 첨단산업클러스터(C)

- 첨단산업클러스터(C)는 송도 11공구에 위치한 세계적 수준의 글로벌바이오허브와 첨단 산학연 연구지원단지 등을 포함하며, 1단계는 매립을 완료하였고, 2-3단계는 각각 '23년과 '25년 말 매립이 완료될 예정임.

[그림 3-4] 송도국제도시 첨단산업클러스터(C) 구역도



자료(출처): 인천경제자유구역청(2022)에서 발췌하여 재구성함

- 첨단산업클러스터(C) 구역의 개발계획 상 제조시설 입지가 가능한 용지는 Ki17~Ki18, Ki22~Ki23이 있으며, R&D1~R&D15 블록도 건축연면적의 40% 이하로 공장 용도를 허용하고 있음.

[표 3-3] 송도국제도시 첨단산업클러스터(C) 구역 내 제조시설 유치가능 용지

블록	지번	면적 (㎡)	건폐율/용적률 (%)	높이	지정용도		
Ki17	470	94,391	60/250	60m 이하	<ul style="list-style-type: none"> 지식산업센터 - 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조 제13호 및 시행령 제4조의6에 의한 지식산업센터 - 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 시행령 제36조의4에 의한 지원시설 규모에 따름 - 단, 지원시설에는 안마원, 총포판매소, 장의사, 옥외골프연습장, 다중생활시설, 단란주점, 안마시술소 제외 		
Ki18	469	81,498					
Ki22	미정	39,780	50/220	20m 이하			
Ki23	미정	63,052					
R&D1	564-2	10,009	60/300	20m 이하	<p>〈주용도〉 : 건축연면적(주차장 및 기계실등 제외)의 90% 이상)</p> <ul style="list-style-type: none"> 교육연구시설(나목 및 마목, 건축연면적의 50% 이상) 업무시설(오피스텔 제외, 건축연면적의 40% 이하) <p>〈부용도〉 : 건축연면적의 10% 이하)</p> <ul style="list-style-type: none"> 제1종근린생활시설(라목 중 안마원 제외) 제2종근린생활시설(총포판매소, 장의사, 옥외골프연습장, 다중생활시설, 단란주점, 안마시술고 제외) 문화 및 집회시설(회의장, 전시장에 한함) 판매시설(다목) - 단, 일반게임제공업의 시설은 제외 교육연구시설(가목, 라목 제외) 노유자시설(나목 중 노인복지주택 제외) 운동시설(가목 중 옥외골프연습장) <p>※ 학교환경위생정화구역 내 금지시설, 악취배출시설 제외</p>		
R&D2	565	13,179					
R&D3	565-7	13,801					
R&D4	565-9	23,207					
R&D5	566	43,751					
R&D6	미정	75,799					
R&D7	미정	49,891					
R&D8	미정	56,883					
R&D9	미정	54,179					
R&D10	미정	42,605					
R&D11	미정	30,802					
R&D12	479	9,893				60/300	50m 이하
R&D13	479-2	5,721					
R&D14	476	14,917					
R&D15	475	18,398					

자료(출처): 인천경제자유구역청(2022) 및 인천경제자유구역청 홈페이지(<https://www.ifez.go.kr/investment/region/prcl/songdo.do>, 2023.09.27.)

❖ 인천테크노파크확대조성단지

- 인천테크노파크확대조성단지는 송도 7공구에 위치한 차세대 성장 동력산업 육성을 위한 첨단 R&D 거점 단지로서 AT센터, IT센터, BT센터 등이 위치하고 있음.
- 인천테크노파크확대조성단지의 연구시설용지는 특정 제조업종에 한해¹³⁾ 건축연면적의 40% 이하로 도시형공장 용도를 허용하고 있으며, 건폐율 60%, 용적률 350%, 이하로 허용함.

13) 한국표준산업분류 중분류 코드 20(2042만 적용), 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33.

[그림 3-5] 송도국제도시 인천테크노파크확대조성단지 구역도



자료(출처): 인천경제자유구역청(2022)에서 발췌하여 재구성함

[표 3-4] 송도국제도시 인천테크노파크확대조성단지 구역 내 연구시설용지

블록	지번	면적 (㎡)	건폐율/용적률 (%)	지정용도
Sr9	174-7	5,536.2	60/350	<주용도 : 건축연면적(주차장 및 기계실등 제외)의 90% 이상 • 교육연구시설(연구소에 한함) • 업무시설(오피스텔 제외, 건축연면적 40% 이하) • 공장(건축물연면적의 40% 미만이며, 도시계획조례에서 당해 용도지역에 허용하는 공장의 범위 이내 허용) - 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』의 도시형공장 - 공장 유치업종: 한국표준산업분류 코드 2042, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33 적용 ※ 인천테크노파크 도시형공장 관리규정 근거(개정 2019. 10. 1.) ※ 인천광역시 도시계획조례 제36조에 의해 건축할 수 있는 공장에 한함. 약취방지법 제2조 제3호 규정에 의한 약취배출시설 제외
Sr10	177-1	7,776.2		
Sr11	177-3	10,604.2		
Sr12	179-10	4,827.9		
				<부용도 : 건축연면적의 10% 이하 • 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제28조의5 제1항 제3호 및 같은 법 시행령 제36조의4 제2항 각호에 해당하는 시설의 용도

자료(출처): 인천경제자유구역청(2022) 및 인천경제자유구역청 홈페이지(<https://www.ifez.go.kr/investment/region/prcl/songdo.do>, 2023.09.27.)

2. 조성토지 공급 사례

❖ 수의계약 사례

- 인천경제자유구역에서 수의계약을 통해 투자유치를 진행한 사례를 보면 주로 바이오 기업 및 ICT 분야 기업이 다수 입주한 것으로 파악됨.

[표 3-5] 인천경제자유구역 수의계약 투자유치 사례

분야	기업명	비고
서비스 산업	연세대학교 세브란스 병원(송도국제화복합단지), 송도국제도시개발 유한회사(NSIC)(잭니클라우스, 채드워국제학교 등), 솔레어 해양리조트, 한상드림아일랜드	개발사업시행자
	글로벌캠퍼스(뉴욕주립대학, FIT, 갠트, 조지메이슨, 유타), 글로벌캠퍼스 입주연구소(스탠포드 연구소), 하나금융타운, 코스트코(송도, 청라), RFKR 복합리조트, 파라다이스시티 복합리조트, BMW 드라이빙센터, 왕산마리나, 달튼 국제학교, 형지글로벌패션복합센터, 라이크홈 기숙사	조성토지 입주
바이오	셀트리온, 삼성바이오로직스, 아지노모도제넥신, 안센백신, 올림푸스코리아, 싸도리우스코리아, 생고뱅크코리아, 머크	조성토지 입주
ICT	헬러만타이툰, 이구스, 파이오락스, 휴니드테크놀러지스, 엔바이로테크놀로지, 만도브로제, 헨켈코리아, 오티스엘리베이터, 아마다코리아, 리탈, 규델리니어텍, 바이스트로닉코리아, 오쿠마코리아, 아이리스코리아, 티오케이첨단재료, 한국미쓰비시엘리베이터, 앰코테크놀로지코리아	조성토지 입주

자료(출처): 인천경제자유구역청(2023.08.29.), IFEZ 개발사업 계약방식 의혹 제기 관련 공식입장문에서 발췌함.

- 수의계약에 의한 투자유치 사례를 보면 국내 기업의 이름을 다수 확인할 수 있는데, 이는 대부분 외국인투자기업의 지위를 인정받아 관련 혜택을 적용받은 것으로 파악됨.
 - 대표적으로 삼성바이오로직스의 경우 미국계 바이오기업인 퀸타일즈(Quintiles)가 10% 지분을 가지고 있어 외국인투자기업의 자격으로 무상 임대 형태로 입주하였고, 이후 퀸타일즈 지분은 0.1% 미만으로 크게 낮아짐(허동훈, 2019).
 - 「외국인투자 촉진법 시행령」 제2조 제2항에 외국인투자기업 등록 이후에는 양도나 감자 등으로 요건을 충족하지 않아도 외국인투자기업의 지위를 인정받을 수 있음.
 - 따라서 상당수 국내기업이 외국인투자기업의 형식을 갖추어 인천경제자유구역에 입주함(허동훈, 2019).

❖ 최근의 산업용지 공급 사례

- 최근 인천경제자유구역 내 산업용지 공급 사례를 보면 주로 기업 및 기업연구소 투자유치에 의한 매각 방식으로 실수요 기업과 산업용지 공급 계약을 체결한 바 있음.
 - 3건의 사례 중 2건은 공모를 통해 선정된 국내기업에게 조성원가와 감정가를 혼합한 공급가격으로 제공하였고, 1건은 해외투자 유치 기업에 수의계약을 통해 조성원가에 제공함.

[표 3-6] 최근 인천경제자유구역 산업용지 공급 사례

기업명	계약연도	위치	면적 (㎡)	산출근거 비중(%)	
				조성원가	감정가
와이엠티(주)	2021	송도동 210-6	9,924.4	80	20
SK바이오사이언스(주)	2021	송도동 178-3	30,413.8	90	10
대동도어(주)	2021	송도동 11-63	6,003.9	100	-

주: 조성원가는 762,954원/㎡로 동일, 감정가는 각 사례별로 상이함.
 자료(출처): 인천경제자유구역청 내부자료.

- 와이엠티(주)에 공급한 조성토지는 송도 5공구 첨단산업클러스터(B)에 위치한 부지로 '21년 6월 '송도 산업·연구시설 용지 내 우수 기업 연구소 유치 공모' 선정에 따라 전자부품 소재 개발 연구소 건립 사업을 추진 중임¹⁴⁾.
 - 해당 기업은 휴대폰, 태블릿 등에 사용되는 PCB 표면처리 화학소재를 개발하는 코스닥 상장기업으로 첨단 소재 및 바이오 분야 사업확장을 위해 총사업비 486억 원을 들여 13,200㎡ 규모의 연구 및 제조시설을 건립할 계획임.

14) 인천경제자유구역청(2021.12.22.), 인천경제청, '소부장' 강소기업 와이엠티(주)와 토지매매계약 체결.

[표 3-7] 와이엠티(주) 투자계약 개요

구분	내용
사업개요	<ul style="list-style-type: none"> - 사업내용: 전자부품 소재 개발 연구소 건립 - 사업위치: 송도국제도시 5공구 첨단산업클러스터(B) Ks10-3(송도동 210-6) - 부지면적: 9,924.4㎡ - 건립규모: 13,200㎡(연구동, 사무동, 제조동) - 총사업비: 486억 원 - 토지가격: 125억 원(조성원가 80%, 감정가 20%) - 공급방법: 공모에 의한 계약 - 건립기간: 2022~2024
위치도	

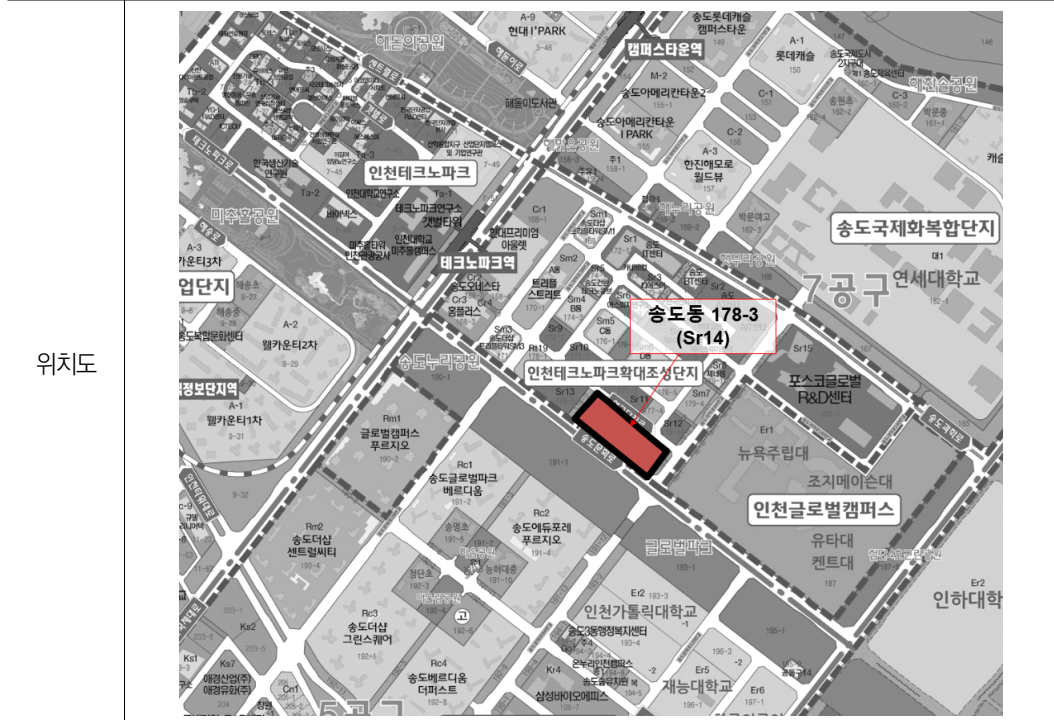
자료(출처): 인천경제자유구역청 내부자료 및 인천경제자유구역청(2021.12.22.) '인천경제청, '소부장'강소기업 와이엠티(주)와 토지매매계약 체결' 보도자료를 참고하여 정리함.

- SK바이오사이언스(주)가 입주하는 조성토지는 인천테크노파크 확대조성단지의 Sr14 필지로 역시 '21년 6월 '송도 산업·연구시설 용지 내 우수 기업 연구소 유치 공모' 선정에 따라 백신 연구개발 위한 본사·연구소 건립 사업을 추진 중임¹⁵⁾.
- 해당 기업은 '21년 기준 국내 상장 제약·바이오기업 생산액 순위 10위권 내 우량기업으로 2,662억 원을 투자해 82,975㎡ 규모의 글로벌 R&PD 센터를 설립하고 글로벌 바이오 CDMO(위탁개발생산) 사업확장과 신규 플랫폼 확보 등을 추진하고 있음.

15) 인천경제자유구역청(2021.8.25.), 인천경제자유구역청(2021.12.27.), 인천경제자유구역청(2023.6.21.) 등의 보도자료를 참고하여 정리함.

[표 3-8] SK바이오사이언스(주) 투자계약 개요

구분	내용
사업개요	<ul style="list-style-type: none"> - 사업내용: 백신연구개발시설 건립 - 사업위치: 송도국제도시 7공구 테크노파크확대조성단지 Sr14(178-3) - 부지면적: 30,413.8㎡ - 건립규모: 82,975㎡(예정) - 총사업비: 2,662억 원(예정) - 토지가격: 330억 원(조성원가 90%, 감정가 10%) - 공급방법: 공모에 의한 계약 - 건립기간: 2022~2024(예정)



자료(출처): 인천경제자유구역청 내부자료 및 인천경제자유구역청(2021.12.27.) 'SK바이오사이언스와 토지매매계약 체결...국내 빅3 바이오기업 모두 송도에' 보도자료를 참고하여 정리함.

- 대동도어(주)는 이미 5공구(송도동 220-1)에 제조공장이 입주해 있는 기업으로 '21년에는 지식정보산업단지내 부지에 천만 달러의 해외투자 유치를 포함한 총사업비 205억 원을 들여 첨단 전기전자 부품 제조를 위한 제2공장 설립을 위한 투자계약을 인천경제자유구역청과 체결함(6).

16) 인천경제자유구역청(2021.8.11.), IFEZ, 적극적 노력 통해 제조시설 추가 투자유치 결실.

- 해당기업은 자동차 부품(Door Latch, Power Tailgate Latch System 등) 전문 생산 기업으로서 현대자동차의 주요 협력 기업이며, 일본 HI-LEX(23%), 일본 MITSUI(3%) 등 해외 기업이 상당 지분을 보유하고 있는 외국인투자기업으로 알려짐(17).

[표 3-9] 대동도어(주) 투자계약 개요

구분	내용
사업개요	<ul style="list-style-type: none"> - 사업주체: 대동도어(주)(본사: 인천광역시 연수구 송도동 220-1) - 투자자: 일본 HI-LEX CORPORATION* * 매출액: 약 2.5조원('19년), 종업원수: 1만 3천여명, 전세계 16개국(35개 공장) 진출 - 부지위치: 인천광역시 연수구 송도동 11-63 / 부지면적: 6,003.9㎡ - 총사업비: 205억 원 (FDI: 미화 10백만 불 상당) - 토지가격: 45억 원(조성원가 100%) - 공급방법: 수의계약 - 사업내용: 첨단 전기전자 부품 등 제조
위치도	

자료(출처): 인천경제자유구역청 내부자료 및 인천경제자유구역청(2021.8.11.) 'IFEZ, 적극적 노력 통해 제조시설 추가 투자유치 결실' 보도자료를 참고하여 정리함.

- 해당 사례는 경제자유구역 산업용지를 실제 입주하고자 하는 외국인투자기업을 대상으로 공급하는 가장 일반적인 사례로서 외국인투자 이행, 착공 및 준공 기한, 기한 내 처분금지 등에 대한 환매특약 관련 조항을 매매계약에 포함하고 있는 것으로 파악됨.

17) 인천경제자유구역청(2016.2.17.), 대동도어와 투자계약 체결...자동차 글로벌 거점 탄력.

❖ 인천테크노파크 지주공동사업

- 송도 인천테크노파크확대조성단지에는 인천테크노파크가 지주공동사업으로 추진한 지식산업센터인 IT센터, BT센터, AT센터가 건립되어 있음.
 - 지주공동사업은 토지를 소유한 지주와 시공사가 공동으로 시행하는 사업을 말하는데, 송도 경제자유구역에서 추진된 사업의 경우 인천테크노파크는 토지를 제공하고¹⁸⁾, 민간사업자는 자금조달과 책임시공 및 책임 분양을 진행하여 개발이익을 나누는 방식임.

[표 3-10] 인천테크노파크 지주공동사업 개요

구분	IT센터	BT센터	AT센터
대지면적	18,998㎡	5,701㎡	14,997㎡
건축연면적	111,004㎡	32,869㎡	108,161㎡
사업규모	33층 2개동	24층 1개동	33/22층 2개동
건축용도	연구소/도시형공장/근생	연구소/업무시설/공장/근생	업무시설/공장/오피스텔/근생
준공시기	2011.1	2019.6	2022.4
시공사	코오롱글로벌(주)	코오롱글로벌(주)	포스코이앤씨

자료(출처): 인천테크노파크 내부자료

- 이러한 사업방식의 추진을 위해 해당 구역 개발사업시행자인 인천테크노파크는 공모를 통해 민간사업자를 선정하였으며, 민간사업자에 시공 및 분양 책임을 부과하여 사업리스크는 민간사업자에 일임하는 방식으로 추진됨.
 - 또한 민간사업자와의 특약사항으로 1년 이내 착공 및 3년 이내 준공, 1회에 한하는 6개월 이내 착공 기간 연장 승인 가능 조항 등을 포함하여 사업추진 지연을 최소화 함.
- 인천테크노파크가 지주공동사업으로 추진한 IT센터, BT센터는 입주율 100%를 달성하고 있으며, '22년에 준공한 AT센터도 89%의 입주율을 보이고 있음.

18) 해당 지구의 개발사업시행자로서 토지개발 권한을 위탁받아 이행함.

- 각 지식산업센터는 IT(정보통신), BT(바이오), AT(자동차) 등 특정 산업에 특화하고자 하는 사업목적이 있었으나, 실 입주기업의 분야는 상당히 다양한 것으로 파악됨¹⁹⁾.
- 운영단계에 대해서는 사유재산 침해, 사업의 수익성 악화 등으로 인해 규제에 한계가 있으나, 해당 구역은 산업기술단지로 지정되어 있어 산업기술단지 관리지침에 따라 입주 대상 업종²⁰⁾ 및 자격 등을 정하고 입주기업의 신청 및 심의 절차를 거치고 있음²¹⁾.

[표 3-11] 인천테크노파크 지주공동사업 입주현황

(단위: 개, %)

구분		IT센터		BT센터		AT센터	
입주기업 수		169	(100)	133	(100)	267	(100)
산업 유 형 별	정밀기계	11	(6.5)	11	(8.3)	10	(3.7)
	생명공학	23	(13.6)	7	(5.3)	10	(3.7)
	자동차	5	(3.0)	16	(12.0)	46	(17.2)
	전자정보	23	(13.6)	11	(8.3)	76	(28.5)
	기타	107	(63.3)	88	(66.2)	125	(46.8)
입주율		100%		100%		89%	

주: 괄호 안은 업종별 비중임.

자료(출처): 인천테크노파크 내부자료

19) 이는 해당 사업만의 문제는 아니며, 기존 개별입지 지식산업센터의 경우에도 사인간의 매매나 임대로 인해 입주업종 관리에 제도적 한계가 있음(유현아 외, 2021).

20) 입주대상 : 교육연구시설(도시형공장), 지식산업센터, 업무시설(오피스). IT, BT, MT, AT, NT, 정밀기기, 디자인, 융복합, 국가전략산업, 신성장동력산업, 분야별 첨단산업.

21) 인천테크노파크 홈페이지 참조(<https://www.itp.or.kr/intro.asp?tmid=359>, 2023.11.10. 검색)

3. 투자유치 추진 관련 쟁점 사례

- 본 절에서는 경제자유구역 개발 및 조성토지 공급 계약에 대한 감사보고서 및 법원 판례 등을 중심으로 투자유치 추진 과정에서 발생한 쟁점 사안들을 살펴봄.
- 특히 조속한 사업 추진을 위한 조성토지 공급 과정과 개발사업의 공공성 확보에 관련성이 있는 환매특약에 대한 쟁점 사례와, 그 외 토지 공급에 대한 각종 쟁점 사례를 중심으로 살펴봄.

1) 환매특약 관련 쟁점 사례

❖ 송도 지식정보산업단지 환매특약

- 감사원은 송도지식정보산업단지 조성과정에서 계약해제 사유 발생에도 환매권을 행사하지 않은 것을 지적함(감사원, 2009.12.).
 - 인천경제자유구역청은 A사 등 3개 기업과 2007년 산업단지 조성 토지 3개 필지 (12,106.7㎡)를 조성원가로 공급하는 계약을 체결하면서 계약체결일로부터 5년 간의 환매기간을 설정하는 환매특약 부기등기를 완료함.
 - 해당 「용지매매계약서」 제10조에는 해당 기업들이 계약체결일로부터 5년 동안 토지를 동 사업 이외의 목적으로 근저당을 설정하여 담보로 제공하거나 제3자에게 매각하여서는 아니 되고, 이러한 의무를 위반하는 경우에는 경제자유구역청이 매매대금에서 계약금을 공제한 금액을 지급함과 동시에 해당 기업들은 토지의 소유권을 경제자유구역청에 이전하고 토지를 명도하도록 약정함.
 - 또한 「용지매매계약서」 제11조 제1호에는 매수자에 대한 강제집행, 가압류, 가처분, 경매의 신청, 「채무자의 회생 및 파산에 관한 법률」에 의한 회생절차 개시신청, 파산절차 개시신청이 있는 경우 경제자유구역청은 매수자에 대하여 30일 간의 기간을 정하여 이행을 최고하고 매수자가 최고하였는데도 이행하지 아니할 경우에는 용지매매계약을 해제할 수 있도록 약정함.
- 환매특약의 내용에 따라 해당용지를 동 사업 이외의 목적으로 근저당 설정 등의 담보로 제공한 후 경매개시가 결정되거나 회생절차가 개시된 경우에는 용지매매계약을 해제하여야 했으나, 당시 경제자유구역청은 환매권을 행사하지 않았음을 지적함.

- 매수자인 A사 등 3개 기업은 2007년 대출을 위한 근저당 설정 담보로 사용하고 이후 2009년 경매의 개시 또는 회생절차의 개시 등 환매특약에 의한 용지매매계약을 해제할 사유가 발생하였음을 확인함.
- 따라서 감사원은 인천경제자유구역청에 해당 기업들이 토지를 당해 사업 이외의 목적으로 담보로 제공하는 등 사업수행이 사실상 불가능할 경우 「용지매매계약서」 제10조, 제11조 및 「환매특약」에 따라 공급산업용지를 환매하는 방안을 마련하도록 통보함.
- 이후 인천광역시 2015년 감사에 따르면 환매를 유보하다가 환매기간에 임박하여 환매권을 행사하였으나, 법적 요건 미비와 행정절차상 하자(환매의사미송달)로 환매 소송에 패소함(인천광역시, 2015.11).

❖ 환매특약 미설정 사례

- 경제자유구역의 토지개발 과정에서 환매특약 등 개발 의무를 강제할 조항을 설정하지 않은 경우에 대한 지적 사례도 찾아볼 수 있음(감사원, 2009.12.).
 - 감사원은 송도국제업무단지의 개발사업시행자인 B사가 토지공급계약에서 약정하고 있는 외국인투자 유치 의무를 이행하지 않고, 수익창출이 쉬운 주거지역 개발에만 집중하는 등 예약의 중요한 사항을 위반하고 있으나 토지공급계약에 개발의무 및 외국인투자 유치 의무를 강제할 조항이 없음을 지적함.
 - 따라서 토지공급계약 및 실시계획 승인 등으로 정한 외국인투자 유치 의무를 이행하지 않는 경우 개발지연 또는 외국인투자 유치 지연 기간에 상응하는 위약금을 물도록 하거나 매각 토지를 환매할 수 있는 등 계약이행을 담보할 수 있는 내용을 포함하여 계약변경을 추진하도록 통보함.
- 인천광역시 감사보고서에 따르면 BRC(Bio Research Complex) 사업은 2010년 감사원 감사에서 환매특약 등기가 설정되어 있지 않음을 지적하였으나, 인천광역시 2015년 감사에서도 환매특약 등기를 미설정하고 2개 필지를 담보로 대출을 받는 등 문제점이 지속됨을 지적함(인천광역시, 2015).

2) 조성토지 공급 관련 쟁점 사례

❖ 회계 간 이관

- 경제자유구역의 자산은 특별회계로 관리되는데, 토지 등 자산을 일반회계로 이관하여 사업을 추진한 경우 적정가치 반영에 대한 지적 사례도 찾아볼 수 있음(감사원, 2009.12).
 - 감사원은 도시개발사업특별회계로 조성하여 보유하고 있는 인천경제자유구역 내 토지 중 18필지가 인천광역시 일반회계로 이관되는 과정에서 개별공시지가가 아닌 조성원가 기준으로 이관하는 등 적정 토지가치를 반영하지 않고 이관된 점을 문제로 지적함.
 - 회계 간 재산이관은 「공유재산 및 물품관리법」 제12조의 규정에 따라 유상을 원칙으로 하고, 공용재산 또는 공공용재산으로 사용하기 위하여 이관하는 경우에는 그 지방자치단체 공유재산심의회의 심의를 거쳐 무상으로 할 수 있도록 규정함.
 - 토지의 가격은 같은 법 시행령 제27조 제1항 및 제7항에 따라 당해 공유재산의 시가(감정평가액) 또는 대장가격으로 하며, 대장가격은 같은 법 시행령 제50조 및 제31조 제2항 제1호의 규정에 따라 개별공시지가를 사용함.
 - 이에 감사원은 과소 산정된 토지가격을 인천광역시 일반회계에서 도시개발특별회계로 재이관하도록 통보함.
- 본 사례를 통해 경제자유구역 조성토지에 대한 공공 개발을 위해 인천시 일반회계로 이전하는 것이 가능하다는 것을 확인할 수 있으나, 적정 가치 산정 및 적용이 필요함.
 - 다만, 감사원은 인천경제자유구역사업특별회계에서 일반회계로 이관받아 인천도시공사에 현물출자한 사안에 대한 특정감사 결과 공시지가 기준으로 유상이관하였으나, 사업 재조정 및 토지공급 계약변경 없이 이관 처리한 것을 지적함(감사원, 2015.1).

❖ 공급가격 산정

- 인천경제자유구역의 경우 토지 용도에 따라 공급가격 산정 기준을 정하고 있는데, 복합용도로 개발할 경우 공급가격 산정 기준 적용의 적절성에 대한 지적 사례가 있음.

- 인천광역시 감사보고서에 따르면 지식기반산업단지 용지는 산업용지 기준에 따라 조성원가로 공급할 경우 5년의 환매특약 경과 후 전매할 경우 매각차액이 과다하게 발생할 수 있으므로, 용도계획에 따라 조성원가와 감정가를 혼합 적용하여야 하나, 부용도 업무시설 40%를 조성원가에 매각한 점을 지적함(인천광역시, 2015).
- 앞서 살펴본 최근에 계약을 체결한 산업용지 공급 사례들을 보면 국내기업에 복합용도 토지를 제공한 경우 조성원가와 감정가를 8:2 또는 9:1로 혼합하여 공급가격을 산정한 바 있음.

❖ 국내기업의 편법 취득

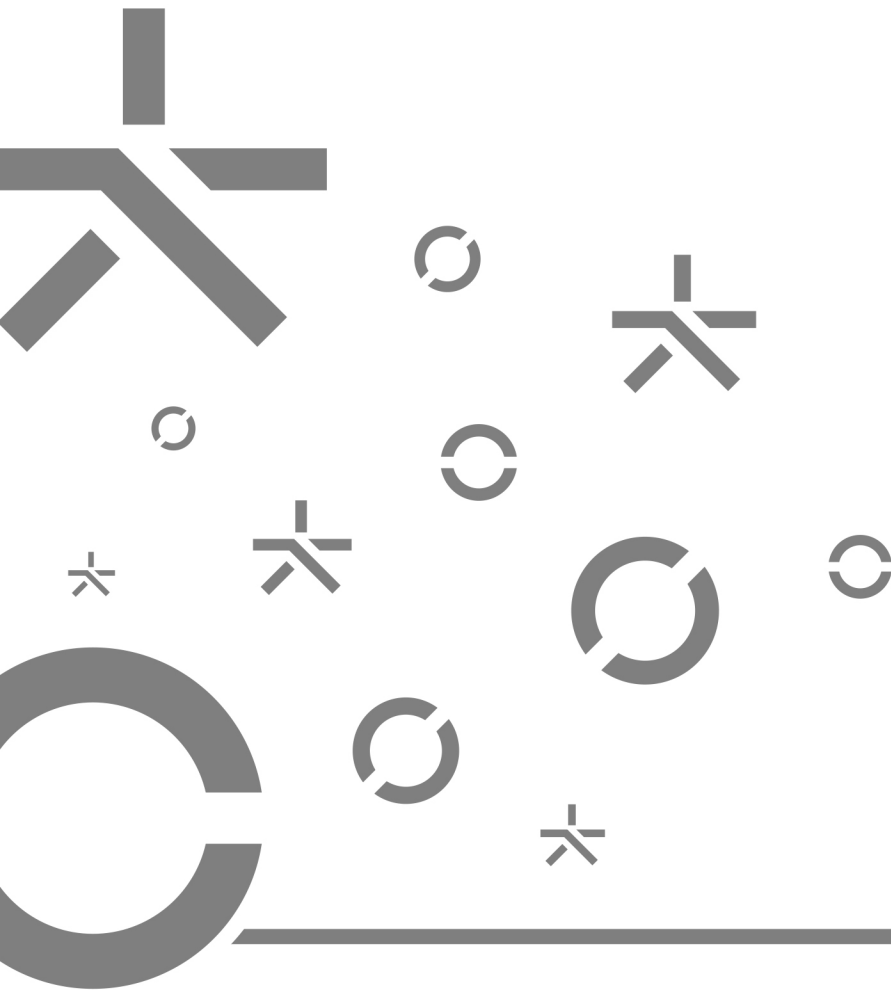
- 경제자유구역의 조성토지는 외국인투자기업에게 공급하는 경우 다양한 혜택을 부과하고 있는데, 국내기업이 이를 이용해 조성토지를 편법적으로 취득하는 경우 형평성의 문제가 제기될 수 있음.
- 감사원은 송도테크노파크 확대조성단지의 조성토지를 외국인투자기업에게 조성원가에 매각하였으나, 해당 부지를 국내기업에게 재임대하는 방식으로 개발함에 따라 실질적으로는 국내기업이 쇼핑몰을 건립·운영하는 사례를 개선토록 산업통상자원부에 통보한 바 있음(감사원, 2015.11.).
 - 감사보고서에 따르면 해당 사업은 국내기업 H사가 말레이시아에 설립된 투자회사인 외국인투자자로부터 총자본금 10%에 해당하는 투자를 받아 외국인투자기업 FH를 설립하고, FH가 인천경제자유구역청과 조성토지매매계약을 체결한 이후 H사가 FH로부터 장기 임대계약을 체결하여 쇼핑몰 건축·운영 등 실질적인 사업을 추진함.
- 감사원은 이처럼 국내기업이 외국인투자기업을 형식적으로 설립하여 토지를 분양받은 후 실제 사업은 국내기업이 수행하는 것은 다른 국내기업과의 형평성을 저해하는 측면이 있어 개선이 필요한 것으로 판단함.
- 따라서 개정된 「경제자유구역법」 제16조 제4항 수의계약이 가능한 요건에서는 특수관계인 제공을 금지하고 있음.
 - 해당 조항 관련 개정법률안 등에도 과거 국내 기업이 외국인투자기업 요건에 부합하는 자회사를 설립하여 수의계약으로 저가에 용지를 공급받고, 이를 다시 모기업인 국내

기업에 장기로 임대하는 편법행위가 발생함에 따라 이를 제한하기 위한 규정으로 명시하고 있음²²⁾.

- 하지만 개정된 법령 하에서도 국내 법인이 해외투자법인 등과 연계하여 사업을 추진할 경우 조성토지 개발사업의 주체가 되는 시행사에 직접 투자하는 특수관계인의 지위를 갖추지 않는 경우는 사업추진 후 일부 시설물 무상 임대 등을 통한 편법적 취득 가능성이 여전히 남아 있음.
- 따라서 인천경제자유구역청은 국내 법인과 해외투자법인이 연계하여 추진하는 사업의 경우에는 법적인 문제뿐 아니라 해외투자 유치의 목적 및 타 국내기업과의 형평성 측면에서 제안사업을 면밀히 검토할 필요가 있음.

22) 의안정보시스템. 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 일부개정법률안(한무경의원 대표발의).

사업추진 대안 모색



사업추진 대안 모색

1. 현행 제도 및 조성토지 공급 절차 검토

- 본 장에서는 외국인 투자유치를 통해 실수요기업의 직접 입주가 아닌 산업용지 개발사업을 추진하는 경우 공공성 확보의 관점에서 대안을 모색함.
 - 이를 위해 현행 법령 및 제도에서 규정하고 있는 바와 조성토지 공급 절차를 살펴보고, 공공성 확보를 위한 대안별 장단점 및 사업추진 시 추가적인 핵심 고려사항 등을 제시하고자 함.
 - 앞서서도 언급하였듯이 본 연구에서 검토하는 공공성 확보의 개념은 「경제자유구역 법」의 목적에 따라 개발 촉진과 운영 활성화의 관점을 중심으로 살펴봄.
- 사실 실수요기업의 직접 입주가 아닌 산업용지 개발사업을 추진하는 경우 사업목적에 부합하는 운영 활성화를 위한 공공의 규제 장치가 강화될수록 민간의 수용성을 포함한 사업 조기 추진 가능성은 감소할 가능성이 있음.
 - 산업적 관점에서 지역경제에 긍정적 영향이 크고 사업목적에 부합하는 사업도 사업이 무산될 가능성이 높거나 적기에 추진되지 못한다면 사업의 효과가 크게 반감될 것임.
 - 따라서 사업추진 대안 모색에 있어 상충관계의 소지가 있는 운영 활성화뿐 아니라 개발 촉진에 대한 영향을 함께 고려하는 것은 매우 중요함.

1) 현행 개발 촉진 및 운영 활성화 제도

- 경제자유구역 내 외국인투자기업에 대한 산업용지를 포함한 조성토지 공급은 「경제자유구역법」 및 「외국인투자촉진법」에 근거하고 있으므로 각 법령의 내용을 개발 촉진 및 운영 활성화 관점에서 다시 정리해 봄.
- 두 법에 근거한 경제자유구역 개발의 핵심 내용도 외국인 투자자에게 혜택을 부여하고 그에 대한 반대급부로 경제자유구역의 ① 개발 촉진, ② 운영 활성화를 달성하고자 하는 것으로 볼 수 있음.

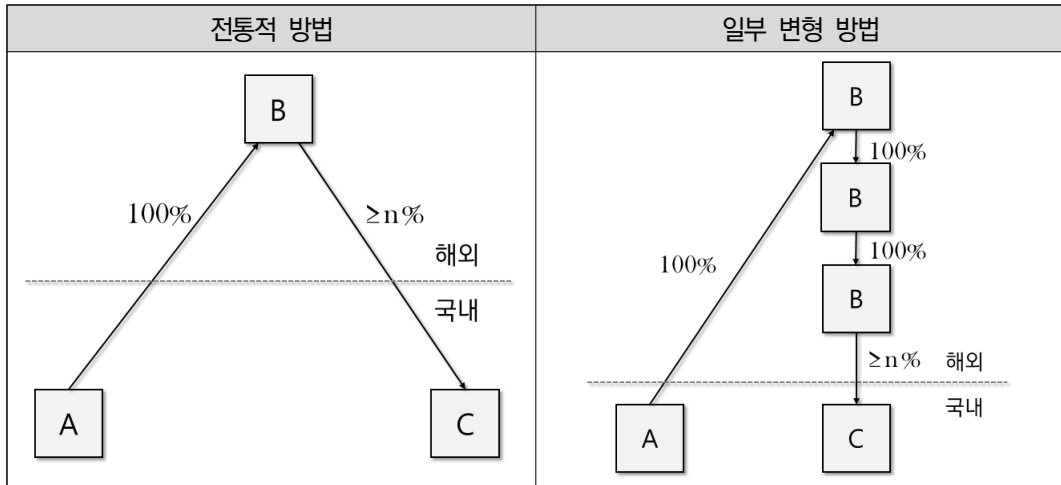
❖ 개발 촉진 관련 외국인투자촉진법 검토

- 외국인 투자는 민간상업차관, 외국인 증권투자, 외국인 직접투자로 나눌 수 있으며, 「외국인투자촉진법」은 외국인직접투자에만 국한됨(김보현·이동근, 2011).
 - 동 법령에서 정의하는 외국인직접투자는 총 4가지임(KOTRA, 2023).
 - ① 외국인이 국내 법인의 주식 및 지분 취득(투자금액 1억 원 이상 및 해당 법인 지분율 10% 이상 모두 충족)
 - ② 해외 모기업(외국투자가) 등이 기 투자했던 해당 국내 기업에 5년 이상의 장기차관 대부
 - ③ 외국인이 과학기술분야의 비영리법인에 투자(5천만 원 이상 및 전체 비영리법인 출연금 중 10% 이상 모두 충족)
 - ④ 외국인투자기업이 미처분 이익 잉여금을 자본금 전입 없이 국내 공장 신·증설에 재투자
- 동법 제4조에 따르면 외국인 투자 대상으로 국가 안전 및 공공질서에 관련된 산업 외에는 제한하지 않음.
 - 예를 들어, 외국인 투자자는 법령의 한도 내에서 자유롭게 매입과 매도가 가능하며, 프로젝트금융투자회사(Project Financing Vehicle: 이하 PFV)를 설립하여 부동산 개발을 하는 것도 허용됨(KOTRA, 2023).
- 「외국인투자촉진법」에서 정하고 있는 외국인 투자의 혜택은 크게 3가지임(KOTRA, 2023)²³⁾.

- ① 외국인투자 조세감면(「조세특례제한법」 제121조의2 제11항, 같은 법 시행령 제116조의2 제11항, 제12항)
 - ② 외국인투자기업의 국·공유재산 수의계약 체결(「외국인투자 촉진법 시행령」 제19조 제1항)
 - ③ 외국인투자지역 임대료 감면(「외국인투자지역운영지침」 제2조 제6호)
- 「외국인투자촉진법」에서는 국내 법인이 외국에 회사를 설립 후 그 회사가 국내에 투자하는 형태 즉, '우회투자'를 금지하지는 않고 있으나 법에서 정하는 혜택을 받을 수는 없음(KOTRA, 2023).
- 우회투자와 관련하여 IMF(2004)는 우회투자의 유형으로 다양한 모형을 제시하고 있지만, 근본 유형은 다음 그림과 같은 형태를 예로 제시할 수 있음.
 - 다음의 왼쪽 그림은 전통적 방법의 우회투자 모형을 보여주고 있는데, 국내 투자자 A가 출자한 B회사를 해외에 설립하고, 해외에 위치한 B회사는 국내에 C회사를 설립하거나 주식을 매입하는 방식임.
 - 다음의 오른쪽 그림은 전통적 방법을 일부 변형한 것으로서, 국내 투자자 A가 해외에 우회법인 B를 설립한 후 우회법인 B가 다른 우회법인들을 설립하고, 최종 우회법인이 국내에 C회사를 설립하거나 주식을 매입하는 방식임.
 - 우회투자는 직접적으로 감별하기가 쉽지 않고, 더구나 직접 사용이 아닌 분양의 형태로 사업을 진행하는 PFV 개발사업 방식에서 출자지분의 우회투자 식별은 더욱 어려움.
 - 그럼에도 불구하고 우회투자 방식은 국내기업 및 투자자에 대한 역차별 소지가 있으므로 외국인 투자자에 산업용지 공급 시 실질적 투자 주체에 대한 면밀한 파악이 필요함.

23) 이하의 혜택 중 경제자유구역 조성토지 공급과 관련된 사항은 ②번 및 ③번이며, 이에 대한 구체적인 내용은 후술함.

[그림 4-1] 우회투자 유형 예시



자료(출처): IMF(2004)를 각색함.

❖ 개발 촉진 관련 경제자유구역법 검토

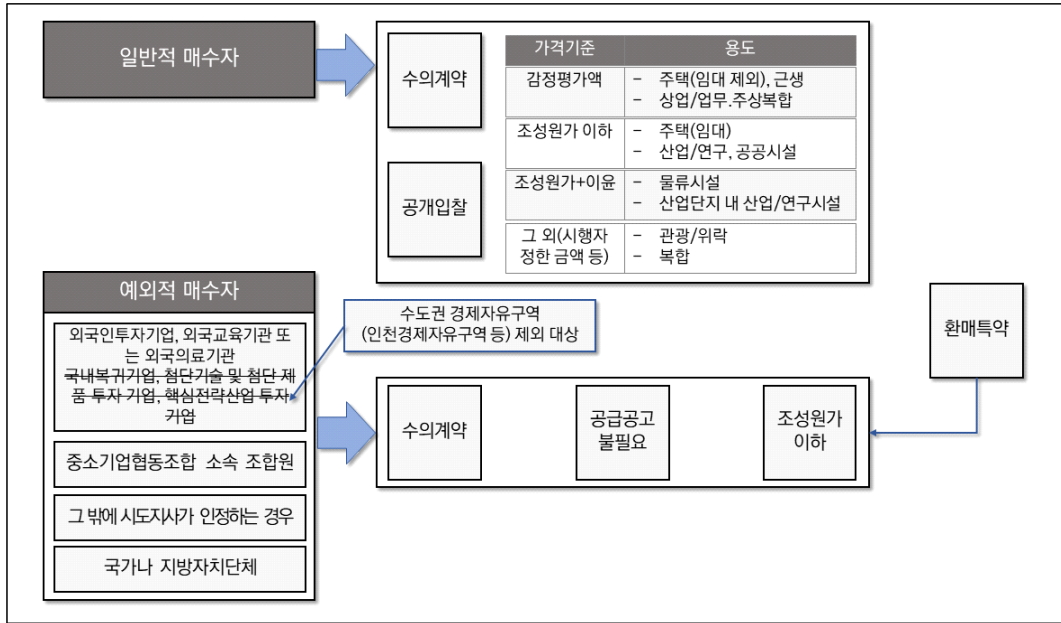
- 인천경제자유구역 내 조성토지는 공적으로 조성된 재산으로서 재산의 성격은 지자체 인 인천경제자유구역청의 공유재산이자 인천경제자유구역청 특별회계로 관리되는 「경제자유구역법」에 근거하여 개발된 토지임.
 - 동 법령 제9조의7 및 동법 시행령 제11조의4에서 정하고 있는 바를 고려할 때 조성토지의 처분은 일반적 매수자 및 예외적 매수자 관점(외국인 투자 촉진 목적)에서 추진될 수 있음.
- 일반적 매수자 관점은 동법 제9조의7 1항에 따라 실시계획에서 정한 바에 따른 공급으로서, 이는 대규모로 조성된 토지를 목적에 맞게 민간에 공급하기 위함으로 공급 방법은 공고를 통한 공개입찰이 일반적이고, 이때 가격 기준은 토지의 용도에 따라 아래와 같이 세분화됨.
 - 감정평가액: 주택(임대 제외)은 추첨의 형식으로 결정되므로 감정평가액으로 토지 매각됨, 상업/업무/주상복합은 감정평가액 기준 공개입찰을 하므로 낙찰가(감정가×낙찰율)에 따라 토지 매매가가 결정됨.
 - 조성원가 이하: 주택(임대), 산업/연구시설, 공공시설.
 - 조성원가+이윤: 물류시설, 그 외: 관광/위락시설 및 복합

- 예외적 매수자 관점은 동법 제9조의7 제2항 및 동법 시행령 제11조의4에 따른 것이며, 예외적 매수자의 종류는 다음과 같음.
 - 외국인투자기업, 외국교육기관 또는 의국의료기관과 같이 외국 투자 유치와 관련된 사항.
 - 중소기업협동조합 조합원, 경제자유구역의 활성화를 위해 시도지사가 인정한 경우 및 국가나 지방자치단체.
 - 단, 인천경제자유구역은 수도권에 위치하므로 국내 복귀 기업, 첨단기술 및 첨단제품 투자 기업, 핵심 전략산업 투자 기업 등과 같은 사항은 예외적 공급에 적용되지 않음.
- 동 법령에서 투자 및 개발 촉진을 위한 핵심 내용은 외국인 투자자를 대상으로 공고가 불필요한 수의계약 방식을 적용하며 조성원가 이하로 공급할 수 있도록 한 것임²⁴⁾.
 - 조성원가 이하 공급 수의계약은 공공의 관점에서 보면 외국인 투자자에 부여하는 특혜로 볼 수 있음.
 - 따라서 이와 같은 특혜의 반대급부로 사업이 목적인 투자유치 등이 달성되어야 하나, 앞서 사례에서 살펴본 바와 같이 일부 사례에서는 약속한 투자유치가 적기에 달성되지 못한 경우도 있는 것으로 나타남.
- 이에 대한 안전장치로서 매수자가 매수 후 일정 기한 내 지정된 용도에 맞게 조성토지를 사용하도록 담보하는 환매특약 조건부 매매가 가능함.
 - 앞서 살펴본 쟁점 사례에서는 이러한 환매특약과 같은 안전장치를 마련하지 않은 사업에 대해 감사원이 문제점을 지적한 경우도 있었음.
 - 환매특약을 체결할 경우 매도자인 인천경제자유구역청은 매수자가 약속한 해외투자 유치와 같은 특약사항을 불이행한 경우 토지의 소유권을 되찾아오며 그에 대한 반대급부로 매매금액(일정 계약금 및 수수료 제외 가능)을 반환함.

24) 조성원가 결정 기준에 대한 세부 내용은 후술 참고.

- 과거 일부 사례에서 토지소유권 환수 조치가 취해진 사례²⁵⁾도 확인할 수 있으며, 환수 조치를 시행하는 경우 매매대금 일시 반환에 따른 재정적 부담이 발생할 수 있음.

[그림 4-2] 경제자유구역 조성토지 처분 방법



자료(출처): 연구진 작성

❖ 운영 활성화 관련 법령 및 제도

- 「외국인투자촉진법」은 투자유치 대상으로 국가 안전 및 공공질서에 관련된 산업 외에는 특정 산업에 한정 짓고 있지 않으며 외국인 투자자를 선별하는 절차나 세부기준을 규정하고 있지는 않음.
- 단, 동법 제21조 외국인투자 사후 관리의 조항에 따라 외국인투자기업의 폐업, 매도 관련 경영상황에 대한 모니터링을 통해 외국인 투자에 부여한 혜택이 목적에 맞게끔 유도함.

25) 서울고등법원(2016.12.9.) 선고 2016나2022835.

- 인천경제자유구역청은 외국인 투자유치를 통한 개발사업 추진 시 운영 활성화를 위한 내용으로 ① 외국인 투자자 대상 선별 기준과 ② 실시계획에 부합하는 개발 등의 정책을 갖고 있음.
- 첫 번째로 외국인 투자자 대상 선별 기준은 아래 두 가지 사항을 모두 충족할 경우 외국인 투자 유치를 위한 기본 요건을 갖춘 것으로 간주하며, 이는 해외 우수 기업을 조성토지에 유치하여 지역 경제 활성화에 기여하기 위한 목적으로 볼 수 있음.
 - 외국인 투자 유치 기본 요건은 일정 금액²⁶⁾ 이상의 FDI 신규투자 기업으로서 아래 항목 중 1개 이상 해당되어야 함.
 - 세계 우수 증권시장(NYSC, NASDAQ, 유로넥스트, 런던, 도쿄, 홍콩 등 증권거래소)에 상장된 기업
 - 최근 Fortune 선정 1,000대 기업
 - 최근 매일경제신문 선정 1,000대 기업
 - Hidden Champion 기업. 동종 업계 글로벌 1~3위 기업
- 다만, 이와 같은 외국인 투자자가 부동산 개발 및 시행만을 목적으로 하는 사업에 대해서는 추가적인 검토기준이 부족함.
 - 예를 들어, 위에 열거한 기업 유치 조건에 부합하는 세계적 부동산 시행사가 산업용지를 매입하며 개발사업을 통해 분양 및 임대만을 시행한다면 일반적인 국내 시행사에 의한 개발사업과 사업효과 측면에서 큰 차이가 없을 수 있음.
 - 외국인 투자자가 국내 시행사가 충분히 공급할 수 있는 시설 목적물을 건립하고 낮은 조성토지 매입가를 활용하여 상대적으로 낮은 분양가 및 임대가를 적용할 경우 오히려 국내 시행사의 경쟁력 약화를 초래할뿐만 아니라 불공정 거래가 초래되었다는 비판을 면하기 어려움.
- 두 번째로 실시계획 부합하는 개발은 조성토지를 외국인 투자자에게 매각할 때에도 용지의 허용용도 등이 명시된 실시계획에 준하여 개발되어야 하므로 주무관청은 운영 활성화에 대한 부분도 일정 부분 개입이 가능함.

26) 개발사업시행자는 외국인투자금액 1,000㎡ 당 최소 100만 USD투자 필요.

- 이에 대한 근거는 전술한 바와 같이 「경제자유구역법」 제9조의7의 개발사업자는 조성토지를 실시계획으로 정하는 바에 따른 공급하여야 한다는 조항임.
- 그러나, 실시계획 상 허용 용도는 운영단계에서 입주하는 기업의 업종이나 오염 배출 등에 대한 다소 광범위한 정의 외에는 입주기업의 세부 업종과 수준을 관리하지 않음.
 - 앞서 송도 경제자유구역의 유희부지 현황에서 살펴본 것처럼 실시계획에는 공장용도 허용면적이나 ‘지식기반R&D 유치업종과 지식기반제조업’과 같이 광범위한 업종 제한을 명시하고 있음.
 - 결국 허용 용도의 대상 분류가 넓어 지역에서 기대하는 특정 산업이나 기업군을 유치하지 못할 가능성도 있음.
 - 실제 지주공동개발 방식으로 추진된 송도 IT센터, BT센터, AT센터 등의 경우에도 기대 업종과 실제 입주 업종 간의 간극이 큰 것으로 평가됨.
 - 또한 개발 시행자인 외국인투자기업은 건축물 설계 시 실시계획을 반영하겠지만, 조기 매각차익 확보를 위해 특정 산업의 기업 유치나, 입주기업의 적정성 심사 등에는 미온적일 수 있음.
- 따라서, 실수요기업의 직접 입주가 아닌 산업용지 개발사업을 추진할 경우 조성토지 매각 시 운영단계 활성화 및 사업목적 달성을 위한 신중한 검토와 대안적인 정책 수단 모색이 필요함.

2) 현행 조성토지 공급 절차 검토

❖ 조성토지 공급가격 세부 기준

- 조성토지의 용도별 공급가격 기준은 「경제자유구역법 시행령」 [별표1]에서 다음과 같이 정하고 있으며, 조성원가 이하로 공급하는 경우 시행사와 지자체장이 협의하여 정하도록 함.
 - 민일 산업시설 개발사업을 업무, 상업시설 용도와 복합화하여 추진할 경우, 조성원가와 감정가를 일정 비율로 적용하여 공급가격을 결정함.

- 공급가격의 경우 「산업입지법 시행령」 제40조에 산업시설용지는 조성원가로 분양하도록 하는 등 외국인투자기업이 아니라 하더라도 조성원가에 공급하는 것을 검토할 수 있는 여지는 있음
 - 하지만 인천경제자유구역과 같은 매립지는 일반적인 도심 산업단지 부지에 비해 조성원가가 현저히 낮기 때문에 이와 같은 일반적인 접근은 신중할 필요가 있음.
 - 「경제자유구역법」에서는 조성원가 이하 또는 수의계약에 의한 조성토지 공급은 ‘할 수 있다’로 명시하고 있어 외국인투자기업이라 하더라도 반드시 수의계약 방법을 적용하거나 조성원가 이하로만 공급해야 하는 것은 아님.
 - 다만, 산업용지의 경우 각 지구단위계획에서 공급가격을 조성원가 또는 조성원가 이하로 규정하고 있는 사례들도 있음.
- 조성토지 공급가격에 영향을 미치는 조성원가는 2년 마다 재산정하고 있으며, '22년도에 재산정한 인천경제자유구역의 조성원가는 다음과 같음.
 - 이와 같은 조성원가는 시세에 비해 매우 낮은 수준인데, 예를 들어 송도 5공구에 위치한 첨단산업클러스터(B) 구역 내 제조시설 유치가 가능한 Ks11 용지의 경우 '23년 기준 개별공시지가가 2,842천원/㎡임을 감안하면 산업시설로 개발하여 조성원가 수준으로 토지를 공급받는 경우 시세 대비 약 1/5수준²⁷⁾의 낮은 가격으로 토지를 취득할 수 있음.

[표 4-1] 인천경제자유구역 조성원가 산정 결과

(단위: 원/㎡)

구분		조성원가	
		2020년 산정	2022년 산정
송도	1·3, 2·4, 5·7 공구	762,954	774,201
	6·8 공구	929,368	1,001,825
	11 공구	1,192,119	1,197,295
청라	투자2BL	394,033	429,008

주: 동 조성원가 적용 기간은 2022.1.1.~2023.12.21.

자료(출처): 인천경제자유구역청 내부자료.

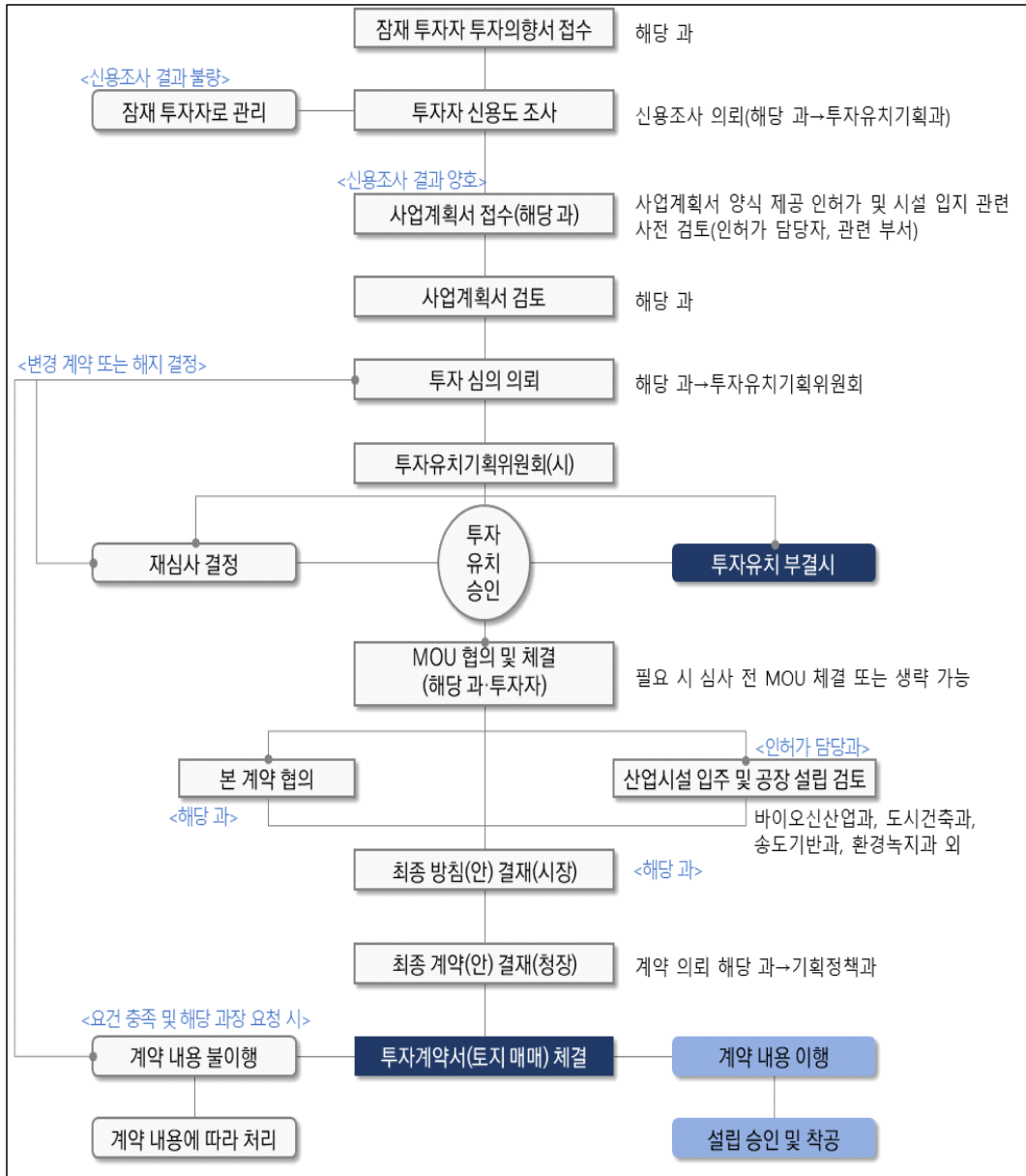
27) 한국개발연구원의 인천시 공시지가대비 평균 보상배율 1.49배(정용관, 2021)를 적용하여 조성원가와 비교함.

❖ 조성토지 공급 절차

- 현재 인천경제자유구역청이 외국인 투자자에게 조성토지를 공급 및 처분하는 프로세스는 다음 그림과 같음.
 - 외국인 투자자는 인천경제자유구역청에 투자의향서를 제출하고, 사업부서는 투자유치기획과를 통해 외국인 투자자의 신용도를 조사하여 만약 신용도가 일정 이상 기준에 부합하는 경우 사업부서는 사업계획서를 본격적으로 접수하고 사업계획서를 검토함.
 - 사업부서는 검토 결과 적정 시 투자유치기획위원회(이하 “위원회”)에 투자 심의를 의뢰하고, 위원회는 의뢰서에 대해 승인, 재심사, 부결 등으로 결정하여, 승인된 사업에 대해 사업부서는 외국 투자자와 MOU 협의 및 체결을 추진함.
 - 위원회 심사 결과 재심사로 판단한 경우 사업부서는 외국 투자자에 투자의향서 수정을 요청하며, 부결 시는 종료됨.
 - 투자유치 승인에 따라 MOU 체결 후, 사업부서는 외국인 투자자와 본 계약사항을 협의함과 동시에 인천경제자유구역청 인허가 담당자와 산업시설 입주 및 공정 설립 검토 등 법적 인허가를 확인함.
 - 이후, 인천시장 및 인천경제자유구역청장의 최종 방침과 결재를 토대로 투자계약서를 체결함.
 - 여기서 투자계약서는 인천경제자유구역청 관점에서 조성토지 처분(매도)을 의미하며, 개발 촉진을 위해 토지매매계약서 특별계약사항으로 전매금지 또는 환매특약 등을 부기할 수 있음.
- 이와 같은 절차의 핵심은 사업부서가 잠재 투자자로부터 투자의향서를 접수하고 투자자의 사업계획서를 검토하는 것으로서, 투자의향서는 일반적으로 투자자 소개, 투자 목적, 투자 자금, 투자 효과 등을 포함하고 있음.
 - 투자의향서를 바탕으로 사업계획서를 검토할 때 가장 중요한 핵심 사항은 다음과 같이 3가지 정도로 요약할 수 있음.
 - 우회투자가 아닌 실질적 외국인 투자자 여부
 - 투자 실질 집행 의지 확인

- 투자 완료 후 지역 경제에 도움이 되는 운영 활성화 전략 확인 및 관리 방안
- 현행 조성토지 공급 절차는 어느 정도 객관성을 담보할 수 있는 의사결정 과정을 갖추고 있는 것으로 보임.
 - 그러나, 다양하고 복잡한 개발 사업구조에 대해 담당 공무원이 전문 역량을 갖추기가 쉽지 않고, 시장 동향에 대한 이해가 부족할 수 있다는 점에서 프로세스의 개선이 필요해 보임.
 - 현행 투자유치기획위원회에서도 투자 심의를 위해 전문가들의 자문의견서를 받고 있으나, 검토 기간이 짧고 자료가 제한적이므로 전문적 검토에는 한계가 있음.
 - 특히, 본 연구에서 다루고 있는 바와 같이 조성토지에 기업이 직접 입주하고자 하는 사업이 아니라, 외국인 투자자를 포함한 시행사가 산업시설을 포함하는 복합용도의 개발사업을 추진하고자 하는 경우 보다 면밀한 사업 검토가 반드시 필요함.

[그림 4-3] 경제자유구역 조성토지 공급 및 처분 프로세스



자료(출처): 인천경제자유구역청(2022)에서 발췌함.

3) 소결

- 산업용지에 입주하기 위한 실수요 외국인투자기업이 직접 투자하여 개발 및 운영하는 방식은 사업의 형태 및 목적이 명료하므로 「외국인투자촉진법」 및 「경제자유구역법」에서 목적인 바와 같이 개발 촉진 및 운영 활성화의 목적을 달성하는 데 큰 문제는 없을 것으로 보임.
 - 앞서 사례 검토 결과 기존 인천경제자유구역의 산업용지 개발 및 기업 입주는 대부분 이러한 방식으로 진행됨.
- 그러나, 실수요기업의 직접 입주가 아닌 산업용지 개발사업은 사업의 형태가 복잡하고, 사업추진을 통해 동 법령에서 목적하고 있는 공공성을 달성할 수 있는지에 대해서는 사전에 충분한 조사와 확인이 필요함.
 - 특히, 외국인투자기업 요건에 대해서도 우회투자 등의 이슈가 발생할 가능성이 있으므로 보다 세밀한 검토가 필요함.
- 실수요기업이 아닌 경우 개발사업 추진 과정에서 외국인 투자자에게 수의계약에 의한 낮은 가격에 조성토지를 공급하는 것은 특혜시비가 발생할 수 있으며, 혜택을 부여하는 만큼 조속한 사업 추진 및 운영 활성화를 통한 지역 경제 기여 효과 등의 공공성이 담보되어야 한다는 점에서 매우 신중한 의사결정 하에 추진되어야 함.
- 따라서 다음 절에서는 이와 같은 관점에서 경제자유구역 조성토지 공급의 구체적인 대안을 설정하고 각 대안별 장단점을 분석해 보고자 함.

2. 대안 설정 및 대안별 장단점 분석

1) 검토 대안 설정 구조

- 앞서 정의한 바와 같이 외국인 투자자에게 경제자유구역 내 산업용지 공급 시 공공성 확보 측면에서 고려할 사항은 ① 개발 촉진과 ② 지역경제 활성화를 유발할 수 있는 기업 입주 즉, 운영 활성화임.
 - 개발 촉진은 조성토지 공급 단계 전략에 대한 대안 검토가 필요하고, 운영 활성화는 건립자산 운영단계 전략에 대한 대안 검토가 필요함.
 - 따라서 본 연구에서는 대안 설정을 조성토지 공급, 건립자산 운영에 대한 대안으로 구분하고, 공급 단계와 운영단계를 포괄하는 대안까지 크게 3가지로 구분하여 검토함.
- 현행 인천경제자유구역청의 산업용지 공급 정책은 공급 단계에서는 매매계약에 의한 매각과 운영단계에서는 실시계획에 의한 제한 및 관리를 핵심으로 볼 수 있음.
 - 공급 단계에서 검토 가능한 대안으로는 가등기 설정, 프로세스 개선 등을 검토할 수 있으며, 운영단계는 자산관리회사 참여를 통한 관리 방안을 대안으로 설정할 수 있음.
 - 또한 공급 단계와 운영단계를 포괄하는 대안으로 PFV설립을 통한 통합 추진방안도 검토 가능한 대안에 포함함.

[표 4-2] 검토 대안 설정

구분	조성토지 공급		건립자산 운영		공급 + 운영	
현행	매각+ 환매특약	<ul style="list-style-type: none"> • 매각+특약 (환매특약 등) • 소유권 민간으로 이전됨 	실시계획 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 실시계획에 따른 건립 대상 및 입주 업체 산업군 제한 	-	-
개선	가등기 +매각+ 환매특약	<ul style="list-style-type: none"> • 가등기+잔금 (소유권이전)+ 환매특약 	자산관리 회사 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 조성토지를 매입하는 SPC(PFV)의 자산관리 회사에 지분 참여 	SPC(PFV) 출자	<ul style="list-style-type: none"> • SPC(PFV)에 현물출자 (조성토지) 하여 JV 구성
	프로세스 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 접수 후 사업부서 검토 시 외부기관에 검토 의뢰 				

자료(출처): 연구진 작성

- 따라서 본 절에서는 이와 같은 대안들에 대해서 공공성 확보 관점에서 각 단계별 현행 방식의 한계와 대안 방식의 적용방안을 살펴보고, 사업 기간에 대한 영향, 인천경제자유구역청과 사업자 각각의 측면에서의 수용성 등을 종합하여 사업추진 방안에 대한 제언을 제시하고자 함.

2) 조성토지 공급 단계 대안 검토

(1) 현행: 매각 + 환매특약

❖ 개요

- 「경제자유구역법」에 따라 인천경제자유구역청은 외국인 투자자에 조성토지를 조성원가 이하로 공급할 수 있으며, 환매특약 및 전매금지 기간 설정 등의 여러 특약을 포함할 수 있음.
 - 현행 산업용지 공급 방식은 공모 또는 수의계약 방식으로 조성토지를 매각하고 있으며, 과거 환매특약을 포함하지 않은 계약에 대해 감사에서 지적한 바 최근의 매매계약 사례는 환매특약을 포함하고 있는 것으로 파악됨.
 - 환매특약의 환매기간, 환매등기, 환매의 실행 등에 대해서는 「민법」과 「부동산등기법」 등에서 정하고 있음.
- 현행 방식으로 토지를 매각하는 경우 매수자의 잔금 입금과 동시에 토지소유권은 매수자에 이전되며, 환매특약을 설정한 경우 환매기간 내에 환매권을 행사하고 매도자인 인천경제자유구역청이 매매대금을 매수자에 입금하면 토지소유권을 다시 가져올 수 있음.
 - 환매특약의 조건으로 착공 및 준공 기한, 건축 연면적 및 용도 조건 준수 등을 설정함.
 - 특약에서 정한 조건을 달성하지 못하는 경우 매도자인 주무관청은 토지소유권 반환을 매수자에 청구할 수 있음.
 - 다만, 법에서 정하는 환매특약의 최대 기한은 5년인데 반해 금융차입 구조 확정 등 사업 준비 기간에 따라 5년의 기한 내에 사업이 마무리되지 못할 가능성이 있음.

- 이로 인해 기존에도 가등기를 활용하는 사례가 있는데, 주무관청이 매도 및 소유권을 이전한 이후 주무관청이 매수인, 시행사가 매도인으로서 가등기를 설정하고 특약으로 5년 이상의 기한으로 환매 조건을 부여하는 방식임.

[표 4-3] 환매특약 관련 법령

「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(2023.6.9.)」

제9조의7(조성도지의 처분방법 등)

② 개발사업시행자가 외국인투자기업, 국내복귀기업, 첨단기술 및 첨단제품 투자 기업, 핵심전략산업 투자 기업의 유치 등 대통령령으로 정하는 목적을 위하여 조성도지를 공급하는 경우에는 지정용도의 준수, 사용의무기간의 준수, 전매금지 및 환매특약 등의 조건을 붙여 공급할 수 있고, 그 공급가격을 조성원가 이하로 할 수 있다.

「민법(2023.6.28.)」

제590조(환매의 의의) ① 매도인이 매매계약과 동시에 환매할 권리를 보류한 때에는 그 영수한 대금 및 매수인이 부담한 매매비용을 반환하고 그 목적물을 환매할 수 있다.

② 전항의 환매대금에 관하여 특별한 약정이 있으면 그 약정에 의한다.

③ 전2항의 경우에 목적물의 과실과 대금의 이자는 특별한 약정이 없으면 이를 상계한 것으로 본다.

제591조(환매기간) ① 환매기간은 부동산은 5년, 동산은 3년을 넘지 못한다. 약정기간이 이를 넘는 때에는 부동산은 5년, 동산은 3년으로 단축한다.

② 환매기간을 정한 때에는 다시 이를 연장하지 못한다.

③ 환매기간을 정하지 아니한 때에는 그 기간은 부동산은 5년, 동산은 3년으로 한다.

제592조(환매등기) 매매의 목적물이 부동산인 경우에 매매등기와 동시에 환매권의 보류를 등기한 때에는 제삼자에 대하여 그 효력이 있다.

제593조(환매권의 대위행사와 매수인의 권리) 매도인의 채권자가 매도인을 대위하여 환매하고자 하는 때에는 매수인은 법원이 선정한 감정인의 평가액에서 매도인이 반환할 금액을 공제한 잔액으로 매도인의 채무를 변제하고 잉여액이 있으면 이를 매도인에게 지급하여 환매권을 소멸시킬 수 있다.

제594조(환매의 실행) ① 매도인은 기간내에 대금과 매매비용을 매수인에게 제공하지 아니하면 환매할 권리를 잃는다.

② 매수인이나 전득자가 목적물에 대하여 비용을 지출한 때에는 매도인은 제203조의 규정에 의하여 이를 상환하여야 한다. 그러나 유익비에 대하여는 법원은 매도인의 청구에 의하여 상당한 상환기간을 허용할 수 있다.

제595조(공유지분의 환매) 공유자의 1인이 환매할 권리를 보류하고 그 지분을 매도한 후 그 목적물의 분할이나 경매가 있는 때에는 매도인은 매수인이 받은 또는 받을 부분이나 대금에 대하여 환매권을 행사할 수 있다. 그러나 매도인에게 통지하지 아니한 매수인은 그 분할이나 경매로써 매도인에게 대항하지 못한다.

「부동산등기법(2020.8.5.)」

제53조(환매특약의 등기) 등기관이 환매특약의 등기를 할 때에는 다음 각 호의 사항을 기록하여야 한다. 다만, 제3호는 등기원인에 그 사항이 정하여져 있는 경우에만 기록한다.

1. 매수인이 지급한 대금
2. 매매비용
3. 환매기간

자료(출처): 국가법령정보센터

❖ 주무관청 관점

- 환매특약을 포함한 매각 방식은 현재 운영하고 있는 제도이므로 주무관청 입장에서 이를 위한 별도의 준비는 불필요함.
 - 경제자유구역 내 외국인 투자 촉진 등을 위해 조성원가 이하 및 수의계약 형태로 조성토지가 처분되는 경우가 있으며, 이러한 때 환매특약조건부 매매계약이 체결되는 경우가 많음.
 - 주무관청의 사업 관리 측면에서는 환매특약 준수 여부만 확인하면 되므로 비교적 관리가 용이하다고 볼 수 있음.
- 이와 같은 방식에 대해 주무관청 입장에서 긍정요인은 소유권 이전 이후 별도의 소유권 관련 추가적 조치가 없다는 점에서 행정적 부담이 비교적 낮다는 점을 꼽을 수 있음.
- 다만, 부정요인은 「민법」에서 정하고 있는 환매특약 최대 기한이 5년으로 제한되어 운영에 대한 관리는 사실상 어렵고, 환매를 실시하게 될 경우 토지매입금 반환에 따라 일시적인 대규모 재정부담이 발생할 수 있음.
 - 매매 후 가등기 설정으로 환매특약과 유사한 소유권 관리 효력을 유지하면서 기한을 5년 이상으로 설정할 수는 있으나, 환매특약의 편법적 적용이라는 비판이 제기될 수 있음.
 - 매매 환매특약으로만 적용 시 환매특약의 성격이나 5년의 최대 기한을 고려할 때 운영단계 활성화에 대한 관리는 사실상 어려움.
 - 단, 최근 사례를 보면 매매계약 체결 시 건축목적물 연면적 규모 관련 제약사항을 포함하는 등 시설물에 대한 최소한의 안전장치를 마련하는 경우도 있음.

❖ 사업자 관점

- 현행 방식에 대해 사업자 입장에서의 긍정요인은 매수 대금 납입과 동시에 토지를 즉시 확보할 수 있어 사용 및 수익이 가능하다는 점임.

- “매매”는 가장 일반적 물권의 변동 중 하나로써 계약 상대방에게 물권(여기서는 부동산)을 인도하고 이전의 반대급부로 매각대금을 수취하는 쌍방 계약을 의미하며, 소유권은 소유물에 대해 사용/수익 및 처분에 대한 배타적 권리를 가짐.
 - 정상적으로 소유권이 이전되고 등기된 후 매수자는 소유물에 대해 법률이 허용하는 한도 내에서 자유롭게 사용·수익 및 처분할 수 있으며, 매도자는 소유권 이전 등기가 적법하게 끝난 후 그 소유물에 대해 어떠한 권리나 의무를 주장할 수 없음.
 - 매수자 관점에서 매도자를 대상으로 소유물에 대해 원상회복에 대한 의무를 부담하지 않으며, 매도자에게 권리를 반환하는 등의 권리 기간 설정은 허용되지 않음.
 - 목적물에 대한 소유권이 영구적으로 매수자에게 부여된다는 점에서 소유권 확보의 법적 안전성이 높으며, 이러한 안전성을 기반으로 부동산 개발을 위한 프로젝트파이낸싱(Project Financing: 이하 PF) 대출이 다른 물권(전세권, 지상권, 임차권 등) 대비 용이함.
- 사업자 입장에서의 부정요인은 토지매입금 확보에 따른 대규모 자금 마련 부담이 발생한다는 점과 주무관청이 환매특약에 의한 환매를 실시할 경우 계약금 및 토지매입금 확보를 위해 지출한 금융비용이 소실된다는 점임.
- 고금리 지속에 따라 부동산 개발 사업 추진이 쉽지 않은 현시점에서 토지 매입을 위한 대규모 차입은 매우 높은 사업성 확보가 보장된 경우에만 가능함.
 - 따라서, 현행과 같은 환매특약조건부 매매계약에 의한 조성토지 공급은 일반 계약에 비해서는 사업자 참여 유인을 감소시키는 측면도 있음.

(2) 개선: 가등기(소유권 이전 가등기)+매각(잔금)+환매특약

❖ 개요

- 조성토지 공급 단계에서 검토 가능한 대안 중 하나는 계약 체결시 가등기 설정을 우선하고, 잔금 지불에 의해 매각 및 소유권 이전이 완료되는 단계에서 환매특약을 발효하는 방법임.
- 소유권 이전 가등기란 소유권 이전을 하기 위해 매매예약 시 발생하는 채권적 권리를 물권적 권리로 변화시키는 징검다리로 볼 수 있음.

- 소유권 이전 가등기 관련 법령: 「민법」 제564조 매매의 일방예약 조항과 「부동산등기법」 제88조에서 제93조까지 가등기의 대상, 가등기의 말소에 관한 조항 등을 참조할 수 있으며, 「부동산등기법」에 따르면 가등기에 의한 본등기를 한 경우 본등기의 순위는 가등기의 순위에 따르도록 함.
 - 쉽게 말하자면 매매예약 후 그 예약을 가등기로서 등기부에 등기 후 매도자가 변심하여 그 물권을 제3자에게 매도하고 소유권 이전했을 경우 가등기 예약에 따라 잔금지불 완료 등 의무 이행 시 그 물권의 등기가 제3자에서 예약자(가등기자)로 이전됨.
 - 이때 매매계약서에 따른 매매계약은 채권적 성질로서, 매도자가 변심하여 제3자에게 물권을 매도할 경우 당초 매매계약의 계약자는 그 물권을 인도받기가 쉽지 않음.
 - 그러나, 가등기를 등기함으로써 제3자에 공시할 수 있는 효과와 더불어 본등기 시 소유권을 확보할 수 있다는 점에서 매매예약의 완결성이 강화됨.
 - 매매계약의 완결성이 강화된다는 점에서 비록 가등기가 물권적 성질은 갖고 있지 않지만 PF 실행 전 금융권의 자금 제공 사업성 검토에 활용될 수 있음.
- 이때, 가등기 특약사항으로 가등기의 유효기간, 가등기에서 본등기로 이행 조건 설정이 필요함.
- 일반적 가등기의 유효기간은 무제한이나 일반적으로 10년을 유효기간으로 볼 수 있으며, 개발 촉진이 가등기 체결의 핵심이므로 PF실행 또는 착공 시점을 잔금 시점으로 적용 가능함.
 - 가등기는 예약의 형태를 취하고 있으므로 예약의 만기가 환매특약 기간 대비 짧다면 사업 기간이 축소될 여지가 있으며, 그보다 길다면 사업 기간이 확대될 수도 있음.
 - 환매특약의 경우 최대 기한이 5년이나, 가등기는 그 이상의 기한을 설정할 수 있다는 장점이 있으며, 환매특약의 발효일을 늦춰 실질적인 환매특약 유효기간을 일부 연장하는 효과를 기대할 수 있음.
 - 또한, 매수자는 환매특약 대비 계약금만 지불하고 사업 시행을 위한 기본 재산권적 권리를 확보한다는 점에서 그리고 매도자는 잔금일까지 소유권에 기해 계속 사용수익할 수 있는 장점을 가짐.

- 가등기 특약사항에 의해 매수자가 잔금을 치르고 소유권을 이전할 때 환매특약 조건을 부여하여 개발 이행 강제성을 부과함.
 - 계약일 기준의 잔금액 산정이 아니라 잔금일 기준의 잔금액을 산정함으로써 개발 지연에 따른 매도자 측면의 재무적 손실을 보완하는 특약 삽입도 고려 가능함.
 - 준공기한, 건축연면적과 같은 사업내용 준수 등에 대한 환매특약 조건을 부여함으로써 개발이 계획대로 추진되지 못하는 경우 토지 소유권을 회복하도록 장치를 마련함.
 - 결국 기존의 환매특약조건부 매매 방식의 환매기한 5년의 한계를 일부 극복함과 동시에 법적 이행 강제 의무는 동일하게 부과할 수 있음.
 - 단, 가등기 설정 특약에 잔금 후 소유권 이전 시 환매특약이 설정될 것임을 명시함으로써 소유권 이전 관련 향후 분쟁 소지를 최소화할 필요가 있음.
 - 사업별 세부 사항이 상이할 수 있으므로 계약 안전성 확보를 위해 쌍방 계약 체결에 앞서 계약서의 소유권 이전 및 이와 관련한 의무권리 조항에 관해 법률 자문이 수반되어야 함.

[표 4-4] 가등기 관련 법령

「민법(2023.6.28.)」

제564조(매매의 일방예약) ① 매매의 일방예약은 상대방이 매매를 완결할 의사를 표시하는 때에 매매의 효력이 생긴다.

② 전항의 의사표시의 기간을 정하지 아니한 때에는 예약자는 상당한 기간을 정하여 매매완결여부의 응답을 상대방에게 최고할 수 있다.

③ 예약자가 전항의 기간내에 응답을 받지 못한 때에는 예약은 그 효력을 잃는다.

「부동산등기법(2020.8.5.)」

제88조(가등기의 대상) 가등기는 제3조 각 호의 어느 하나에 해당하는 권리의 설정, 이전, 변경 또는 소멸의 청구권(請求權)을 보전(保全)하려는 때에 한다. 그 청구권이 시기부(始期附) 또는 정지조건부(停止條件附)일 경우나 그 밖에 장래에 확정될 것인 경우에도 같다.

제91조(가등기에 의한 본등기의 순위) 가등기에 의한 본등기(本登記)를 한 경우 본등기의 순위는 가등기의 순위에 따른다.

제93조(가등기의 말소) ① 가등기명의인은 제23조제1항에도 불구하고 단독으로 가등기의 말소를 신청할 수 있다.

② 가등기의무자 또는 가등기에 관하여 등기상 이해관계 있는 자는 제23조제1항에도 불구하고 가등기명의인의 승낙을 받아 단독으로 가등기의 말소를 신청할 수 있다.

자료(출처): 국가법령정보센터

❖ 주무관청 관점

- 주무관청 관점에서 인천경제자유구역 조성토지 공급에 가등기를 적용할 수 있는 근거는 「민법」과 「부동산등기법」 외에 「경제자유구역법」 제9조의7의 조항에서도 ‘지정용도의 준수, 사용의무기간의 준수, 전매금지 및 환매특약 등의 조건을 붙여 공급할 수 있고’로 명시함에 따라 가등기를 포함한 다양한 조건부 매매계약을 체결할 수 있는 법적 여지가 있음.
 - 향후 관련 지침 등에 ‘가등기’에 대한 사항을 포함한다면 행정절차의 적법성이 보다 강화될 수 있을 것임.
- 주무관청의 사업 관리 측면에서 본 대안은 기존 환매특약과 성질적으로 유사하기 때문에 행정적 관리 수준은 크게 다르지 않을 것으로 보임.
- 가등기 설정의 경우 주무관청 입장의 긍정요인은 소유권자인 주무관청이 소유권이 이전되는 환매특약조건부 매매의 경우와 달리 가등기 이후로도 소유권에 기인하여 수익·사용이 가능하다는 점임.
 - 예를 들어, 주차장 부지에 가등기를 설정할 경우 본등기(잔금) 전까지 소유권자는 주차장 부지를 소유권에 기인하여 자유롭게 사용할 수 있음.
 - 환매특약과 달리 가등기는 기한 제한이 없고 취득이 발생하지 않으므로 거래 비용이 환매특약조건부 매매의 경우 대비 낮음.
 - 무엇보다 가등기를 설정하는 경우 본등기 전까지는 해당 조성토지에 대해 대안 사업 추진 및 투자자 유치 활동을 지속하는 것도 가능함.
 - 가등기의 경우에도 기한 약정이 없을 경우 10년 이내에 제척기간이 도래되며, 당사자 사이에 약정하는 행사 기간에 특별한 제한은 없음²⁸⁾.
 - 가등기의 경우 잔금액에 지가 인상분이 반영되도록 하는 경우 매도자 관점에서 사업 지연에 따른 기회비용 손실을 낮출 수도 있음.
- 주무관청 입장의 부정 요인은 ‘가등기 설정’이 ‘환매특약 조건부 매매’에 비해 좀 더 생소한 개념으로 적용을 위한 준비가 필요하며, 가등기 설정 이후 잔금 정산 시 본등기 및 환매특약을 설정해야 하므로 절차가 조금 더 복잡함.

28) 기한 명시 시, 가등기 후 10년 이후 본등기도 가능함(대법원, 2017.1.25. 선고 2016다42077 판결).

- 가등기 설정 단계에서는 매매가 완료되는 것이 아니므로 약정 사항에 따라 환매특약 조건부 매매에 비해 매매대금의 세입 처리가 늦어질 가능성이 있음.
- 환매특약과 마찬가지로 여건 변화 등에 따라 투자자가 계약금 손해를 감수하고 투자를 철회할 가능성도 있으나, 이로 인한 기회비용 손실은 감수해야 함.

❖ 사업자 관점

- 소유권 이전 가등기를 설정하는 대안에 대해 사업자 입장의 긍정요인은 가등기 계약은 환매특약조건부 매매에 의한 조성토지 취득에 비해 계약 시점에는 계약금 부담만 발생하므로 잔금 부담이 상대적으로 낮다는 점임.
 - 따라서 사업자 입장에서 초기 자금 부담이 낮고, PF 자금 조달 추진도 가능함.
- 사업자 입장의 부정요인은 가등기 계약 후, 잔금액에 지가 인상분이 반영되도록 하는 경우 지가 인상 시 총 매입비용이 증가할 가능성이 있다는 점임.
 - 경제자유구역 조성토지의 경우 산업용지는 조성원가를 기준으로 공급가격을 산정하는 것이 일반적이거나, 복합용도의 경우 조성원가와 감정가를 혼합하여 공급가격을 결정하고 있으므로 가등기 설정의 경우 매입비용 증가 가능성이 있음.
 - 이처럼 잔금액에 지가 인상분이 반영되도록 하는 것은 계약사항에 따라 상이하나 가등기 계약 후 잔금 시점이 1년을 초과하는 경우 잔금일 기준으로 감정평가를 실시하고 잔금 액수 확정하는 경우도 종종 있음.
 - 또한, 가등기를 마친 후 소유권이 매수자로 이전되는 것이 아니라 일종의 매매 예약에 해당하므로 사업자 입장에서는 환매특약조건부 매매에 비해 안전성이 낮음.

❖ [참고] 민법상 타 물건 고려

- 조성토지를 매각하는 방식은 기본적으로 「민법」에 기반한 계약 행위를 수반하는데, 앞서 살펴본 환매특약조건부 매매와 가등기 설정 외에 「민법」에서 정하는 주요 물권의 종류와 종류별 권리 특징, 원상회복 담보, 권리 기간 계약 설정, PF 적합도, 경제자유구역 조성토지 처분 적용 가능성 등을 종합적으로 짚어볼 필요가 있음.

- 일반적인 매매를 통한 소유권 이전과 앞서 다른 환매특약조건부 매매 및 가등기에 대해서는 생략하고, 지상권 및 전세권, 담보 가등기 등을 다룸.
- ‘지상권’은 용익물권의 한 종류로서 「민법」 제279조(지상권의 내용)에서 ‘지상권자인 건물주는 타인(토지주: 지상권 설정자)의 토지에 건물 기타 공작물이나 수목을 소유하기 위하여 그 토지를 사용하는 권리가 있음’으로 정의함²⁹⁾.
 - 지상권은 토지 사용·수익 권리가 부여됨과 동시에 원상회복 의무를 부담하지 않으며, 지상권 설정 기간 만료 시 지상권자는 지상권 설정자인 토지주에게 매수 청구가 가능함.
 - 건물을 적법하게 건축할 수 있는 토지 권리가 있다는 점에서 PF를 일으킬 수 있는 물권적 권리이며, 지상권의 특징은 관리운영권 기한이 정해진 「민간투자법」 사업에 적합할 수 있음.
 - 단, 경제자유구역 조성토지 처분을 토지소유권을 영구적으로 이전하는 것으로 볼 경우 지상권의 성질과는 부합하지 않는 것으로 보임³⁰⁾.
- ‘전세권’은 지상권과 동일하게 사용·수익하는 용익물권 중 하나로서 지상권과 다른 점은 계약기간이 최장 10년까지³¹⁾ 부여된다는 점이며, 단, 전세권설정자인 토지주의 동의로 지어진 건물이면 매수청구권을 부여할 수 있음.
 - 원상회복 의무가 부여되고 10년이라는 단기간만 설정 가능하다는 점에서 토지개발 PF에 적합하지 않음.
 - 지상권과 동일하게 영구적 토지 처분이 발생하지 않음.
- ‘담보물권-저당권’ 및 ‘가등기 담보’는 채무자에 대항하기 위해 채권자가 채권을 물권화하여 등기하는 권리를 뜻함.
 - 인천경제자유구역청이 외국인 투자자의 개발사업에 현금 또는 현물로 자금 대출 실행 시 담보물권이 설정됨.

29) 예를 들어, 석조 건물인 경우 지상권 설정 기간은 최소 30년임.

30) 경제자유구역의 산업용지 공급 사례 중에는 무상임대 등 토지소유권을 이전하지 않고 토지를 공급한 사례도 있으나, 외국인 투자자의 경우 일반적으로 소유권 이전 방식을 선호함.

31) 「민법」 제312조(전세권의 존속기간)와 「민법」 제316조(원상회복의무, 매수청구권)의 계약 만료 시 원상회복 의무에 따름.

- 여기서는 조성토지의 처분을 논의하고 있으므로 담보물권의 성질은 부합하지 않음.
 - 담보물권 가등기는 담보물권적 성격을 가지며, 기한이익상실 시 저당권을 실행하여 물권을 처분할 수 있는 저당권과 같은 유사한 법적 권능을 지님.
- 정리하자면, 「민법」에서 정하는 물권의 종류 중 경제자유구역 내 조성토지 처분에 적용될 수 있는 물권은 영구적 소유권 이전을 전제로 하거나 또는 그 과정에 있는 물권을 말하며, 이는 '매매를 통한 소유권 이전', '소유권 이전 가등기', '환매특약조건 부 매매'로 정리될 수 있음.

[표 4-5] 주요 물권 종류

구분	내용	토지 매수자 권리		원상 회복	권리 기간 설정	토지PF 적합도	경제자유구역 처분 적용 가능
		사용/수익	처분				
매매-소유권이전		○	○	X	X	○	○
용익물권	지상권	○	X	X	○	○	X
	전세권	○	X	○	○	○	X
담보물권	저당권	X	○	-	○	X	X
	가등기 담보 (가등기담보법)	X	○	-	○	X	X
기타	소유권 이전 가등기	X	X	X	○	△	○
	매매-환매특약	△	△	○	○	△	○

○: 관계있음, △: 일부 관계, X: 관계없음, -: 해당없음

자료(출처): 연구진 작성

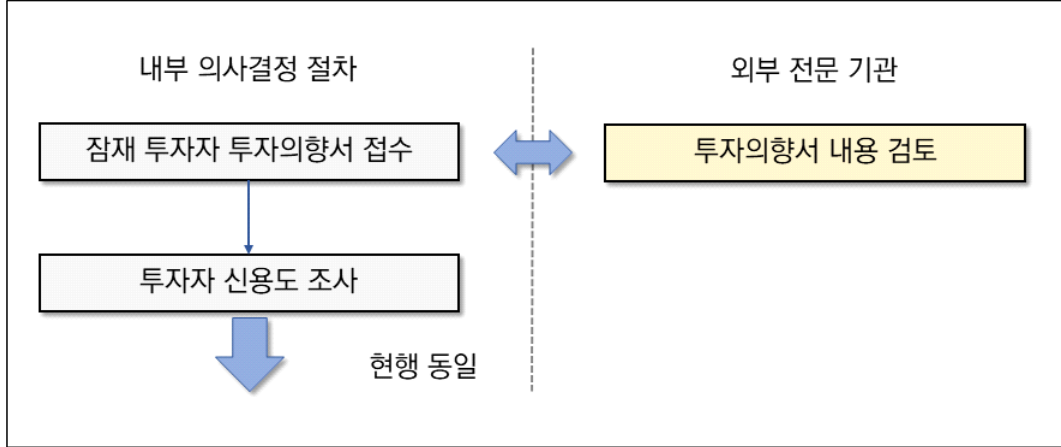
(3) 개선: 프로세스 보완

❖ 개요

- 본 사업에서 검토하는 산업용지 개발사업 추진을 위한 조성토지 공급 단계 개선 대안 중 하나로 공급 프로세스를 개선하는 방안을 살펴보고자 함.

- 이와 같은 사업을 전제로 공급 프로세스에서는 특히, 외국인 투자자가 투자의향서를 사업부서에 접수한 후 사업부서에서 투자의향서의 사업내용 검토 시 외부기관에 검토를 의뢰하여 전문성을 보완할 필요가 있음.

[그림 4-4] 조성토지 공급 프로세스 보완 방안



자료(출처): 연구진 작성

- 이와 같은 절차적 보완은 외부 전문기관이 투자의향서의 사업내용 검토에 3~6개월 정도 소요되는 것을 가정할 때, 현행 대비 사업 기간에 미치는 영향도는 미미할 것으로 판단함.

❖ 주무관청 관점

- 주무관청은 이와 같은 조성토지 공급 절차에 대해 내부 지침 개정 등을 통해 적용할 수 있으며, 외부 전문기관 검토 의뢰를 위한 상호 협약 또는 계약 등의 행정절차가 필요함.
 - 외부 전문기관 검토를 위해서는 검토에 필요한 사업내용과 자금조달 계획 등 기본적인 내용이 전달될 필요가 있으며, 이 과정에서 사업의 준비 정도를 사전적으로 점검해 볼 수도 있음.
- 주무관청의 사업 관리 측면에서 검토 과정에서 전문기관과 주무관청 간의 지속적인 소통과 협의가 필요하나, 이는 투자유치 업무 수행에 있어 일반적 사항이므로 행정적 관리 부담은 크게 증가하지 않을 것으로 판단함.

- 주무관청 입장에서의 긍정요인은 전문기관 검토에 따라 의사결정의 객관성과 전문성을 강화할 수 있다는 점이며, 부정요인은 검토 의뢰에 따른 추가 비용이 소요될 수 있음.

❖ 사업자 관점

- 사업자 관점에서 전문기관 검토 의뢰 및 검토 과정에서 사업계획을 보강해야 할 경우 부담이 증가할 수 있으나, 이는 오히려 정상적인 사업 준비를 위한 과정으로서 부정요인이라 보기는 어려움.
- 전문기관 검토를 통해 사업추진의 당위성을 보완할 수 있다는 점에서 사업자 입장에서 오히려 긍정적인 측면도 있으며, 그 외 사업자 입장의 부정요인 및 긍정요인은 특별히 없는 것으로 판단함.

3) 건립자산 운영단계 대안 검토

(1) 현행: 실시계획 관리

❖ 개요

- 현행 조성토지 매각 방식에서 운영단계에 대해서는 실시계획의 허용용도 및 제한 규정에 따라 건립 시설물과 입주 업체 산업군 등을 제한하고 있음
 - 실시계획에 의해 관리되는 내용에 대해서는 앞서 살펴본 바 있으므로 생략함.

❖ 주무관청 관점

- 주무관청은 허용용도 등의 변경이 필요한 경우 실시계획 변경 고시를 통해 가능하며, 사업 관리 측면에서 시설물에 대한 준공 허가와 입주 시설에 대한 실시계획 준수 여부 등을 확인하면 되므로 관리에 대한 행정적 부담이 크지 않음.
- 이와 같은 방식에 대해 주무관청의 긍정요인은 목표로 하는 산업군에 속한 업체만 입주할 수 있어 경제청에서 일정부분 지역 산업계획 측면의 관리를 할 수 있다는 점임.

- 다만, 현재 송도국제도시 등 인천경제자유구역내 산업용지에 대한 실시계획 내용을 살펴보면 '지식기반제조업'과 같이 비교적 입주 업종을 광범위하게 정의하고 있는 경우가 많이 있음.
- 주무관청 입장의 부정요인으로 현행 방식은 시설물 건립 후 분양 및 임대 등을 통해 입주하는 업체에 대한 관리 규정이나 자격 기준 등이 없기 때문에 토지 매각 이후 운영단계에서 사업의 지역경제 활성화에 대한 기대효과를 구체적으로 예상하고 관리하는 데에는 한계가 있음.
 - 본 연구에서 검토하고 있는 실수요 기업 입주가 아닌 산업시설 건립을 추진하는 경우 민간사업자가 운영단계에서 시설 운영방식을 변경하거나, 임대료 수준을 결정하는 등에 있어 주무관청의 개입 여지가 사실상 없다고 볼 수 있음.

❖ 사업자 관점

- 사업자 입장에서는 실시계획에서 정하는 수준에 부합하는 기업에 대해서는 별도의 제약 없이 분양이나 임대가 가능하기 때문에 사업 수익 실현이 비교적 용이하다는 점이 긍정요인이라 할 수 있음.
 - 현행 방식에서 운영단계에 대해서는 실시계획 이상의 규제나 관리가 없기 때문에 분양 및 임대를 통한 입주기업 유치는 민간 투자자의 영역이 됨.
- 운영단계에서 실시계획 수준의 규제 외에 특별한 관리 감독 장치가 없는 현행 방식은 사업자 입장에서 부정요인은 없음.

(2) 개선: 자산관리회사 참여

❖ 개요

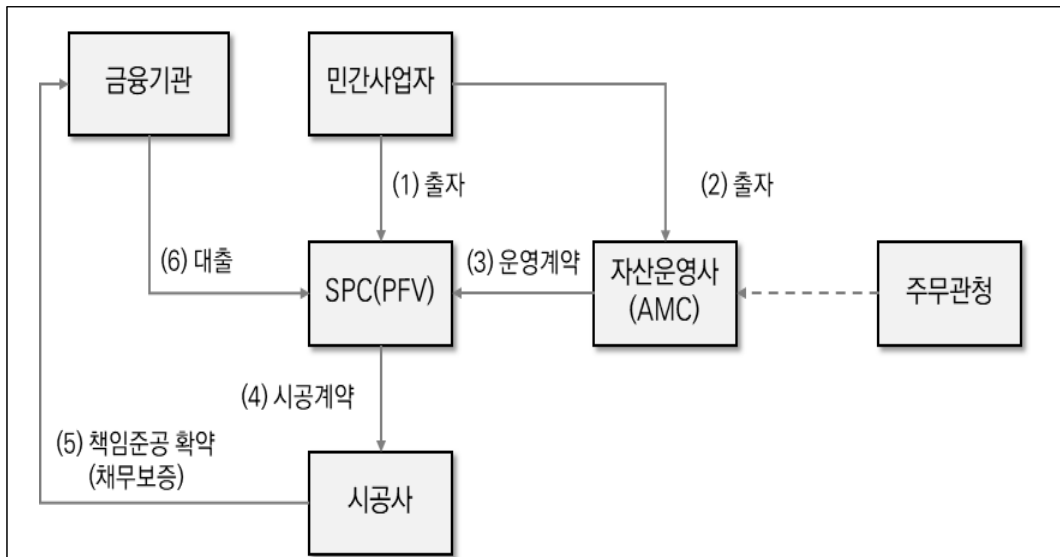
- 운영단계에서 공익적 목적의 운영 활성화를 위해 주무관청이 개입할 수 있는 여지를 확보할 수 있는 개선 대안으로 조성토지 공급을 통해 건립되는 시설물의 관리 및 운영을 전담하는 자산관리회사(Asset Management Company: 이하 AMC)에 인천 경제자유구역청이 출자하여, 사업의 공공성을 강화하는 방안을 검토할 수 있음.

- 공익적 목적의 실현을 위해 특정 산업 특화 분양 또는 임대, 임대료 감면이나 임대료 차등 적용 등의 운영단계 정책 반영을 위해서는 운영단계 참여 수단이 필요함.
- 투자자가 출자자로 참여하여 설립한 상법상 특수목적법인(Special Purpose Company: 이하 SPC)이 사업의 주체가 되는 구도는 일반적인 부동산 개발사업에서 쉽게 찾아볼 수 있음.
 - 이때, 법인세 혜택을 위해 SPC는 PFV 형태를 취할 수 있으며³²⁾, 「경제자유구역법」에 의한 외국인 투자자에 대한 혜택을 위해 SPC(이하에서는 편의상 PFV로 기재함)에 외국인 투자자가 출자하는 형태가 될 것임.
 - PFV의 구성 요건은 자본금 50억 원 이상, 금융회사가 10% 이상 자본금 출자, 자산 관리·운용 및 처분 관련 자산관리회사에 위탁, 신탁업에 자금관리업무 위탁하는 것임.
- 이와 같은 방식에서 PFV는 사실상 서류상의 기능을 하는 페이퍼컴퍼니이며, 자산의 관리·운용 및 처분 등을 위탁받아 수행하는 AMC가 핵심 기능을 수행하게 됨.
 - 자산관리회사는 「조세특례제한법 시행령」 제104조의 28에 따라 해당 회사에 출자한 법인 또는 해당 회사에 출자한 회사가 공동으로 설립한 법인만 해당됨.
 - 공공이 출자하는 사업의 AMC에 참여하는 것을 예를 들자면 인천도시공사가 주관하는 도시개발 사업들이 대표적이며, 인천도시공사는 자산관리본부 내에 AMC 사업단을 운영하여 각 사업의 리츠 자산운용 및 재무관리 업무를 수행하고 있음.
- 이처럼 인천경제자유구역청이 PFV의 AMC에 참여하기 위해서는 「조세특례제한법 시행령」에 따라 PFV의 출자자로 참여해야 하나, PFV의 출자자로 공공이 참여하지 않는 경우 본 대안의 실현 가능성은 현실적으로 낮음.
 - 특히, 공공이 출자자로 참여하는 것은 현행의 조성토지 매각 방식에 비해, 건립 및 운영 등 사업에 대한 리스크와 수익을 모두 민간사업자와 동일하게 부담하는 것임.

32) PFV는 「조세특례제한법」 제104조의31(프로젝트금융투자회사에 대한 소득공제)에 따라, 배당가능이익의 90% 이상 배당 시 법인세가 면제됨.

- 다만, 공공에서 AMC에 직원을 파견하는 등 제한적으로 개발·운영의 의사결정 과정에 주무관청이 일부 개입할 수 있는 여지는 있음.
 - 그러나 이 역시 민간의 수용 여부와 함께, 이와 같은 제한적 참여가 실제 경영 의사결정에 충분한 영향력을 가질 것인지 등 실무적 적용의 한계가 있음.
- 자산관리회사에 공공이 참여하는 방식에 대해서는 주무관청의 요청에 의해 외국인 투자자 등과의 사전 협의가 필요함.

[그림 4-5] PFV 사업 시행 구조



절차 요약

- (1) 민간사업자(시행사)가 건립 및 분양/임대를 목적으로 SPC(PFV)를 설립 및 출자
- (2) (1)과 동시에 SPC(PFV)의 경영을 통제 및 운영하기 위해 자산관리회사 설립
- (3) 자산관리회사와 SPC(PFV)간 자산관리 위탁계약 체결
- (4) SPC(PFV)는 건립을 위해 시공사와 시공계약 체결
- (5) 시공사는 건립 사업지 차입 조달을 돕기 위해 금융기관에 책임준공 협약을 하며 필요 시 SPC(PFV)의 대출에 대해 보증(채무보증)함.
- (6) 금융기관은 (5)에 기인하여 SPC(PFV)에 대출 실행

❖ 주무관청 관점

- 주무관청은 자산관리회사 참여 수준에 대한 정의를 내부적으로 결정하고 투자자에 요청해야 하며, 이와 관련하여 외국인 투자자와의 지속적 협의가 필요함.
 - 이와 같은 다소 기술적인 협상을 포함해, 운영단계 AMC 참여를 위한 전문인력 확보 등이 필요하며, 현행 매각 방식에 비해 행정적 부담이 추가적으로 초래됨.
- 자산관리회사 참여 방식에 대한 주무관청의 긍정요인은 현행과 같은 방식으로 조성토지를 매각하여 투자 촉진을 유발하면서 동시에 및 공익적 목적을 고려한 시설물 운영·관리, 선별된 특정 산업 중심 기업 입주 등 지역 경제 활성화 도모를 위한 운영단계 의사결정에 개입할 수 있다는 점임.
 - 공공의 AMC 참여는 사업 내용적 측면의 관리 뿐 아니라 사업추진의 투명성도 강화할 수 있다는 장점이 있음.
- 반면 주무관청의 부정 요인은 조성토지 공급 및 운영단계에서 행정적 부담이 증가할 수 있으며, 협상을 위한 시간이 추가로 소요되고 투자자가 수용하지 못하는 경우 현행 대비 개발이 늦춰질 가능성이 있음.

❖ 사업자 관점

- 사업자 입장에서는 주무관청의 AMC 참여로 인해 공공정책에 좀 더 부합하는 사업 추진이 가능하고, 이와 같은 간접적인 공공의 참여는 사업추진 시 각종 인허가 등 행정절차에 소요되는 기간을 단축할 수 있다는 긍정요인이 있음.
- 하지만 무엇보다 공공의 참여로 인해 사업자 입장에서 운영단계 경영의 자율성이 축소된다는 점이 가장 큰 부정요인이라 할 수 있음.
 - 의사결정 과정의 자율성 축소와 함께, 의사결정 절차가 보다 복잡해질 소지도 있음.

4) 조성토지 공급 및 운영

(1) 현행: 민간투자 유치

- 현재 인천경제자유구역 조성토지 공급 방식은 민간투자 유치에 의한 매각 방식이므로 조성토지 공급이후 운영에 대해서는 실시계획 수준의 관리 정도가 가능함.

- 앞서 대안적 관리 방식으로 공공의 AMC 참여 방안 등도 살펴보았지만 실현 가능성이 낮고, 공공이 원하는 수준의 공공성 확보에는 한계가 있는 것이 사실임.
- 운영단계를 포함한 공익적 사업 목적의 실현을 담보하기 위해서는 조성토지 공급과 운영단계를 포괄하는 민관공동개발 방식이 공공의 사업에 대한 의사결정 참여를 보장할 수 있는 방식임.
- 따라서 조성토지 공급 및 운영을 포괄하는 개선 대안으로 주무관청의 PFV 출자에 의한 민관공동개발 방식을 검토함.

(2) 개선: PFV 출자에 의한 민관공동개발

❖ 개요

- PFV 출자에 의한 민관공동개발 방식은 주무관청이 외국인 투자자와 함께 PFV를 설립하여 조성토지의 개발 시행부터 운영까지 함께 동업(Joint Venture: JV)하는 것을 의미함.
 - 주무관청은 조성토지를 PFV에 현물출자하고 현물출자액의 가치만큼 PFV의 자기자본을 획득하여 주주로서의 권리를 확보함.
 - 외국인 투자자는 PFV에 현금을 출자하고 출자 현금은 시설물 건축 등을 위한 사업비로 사용됨.
 - 출자금액 비율에 의해 지분율이 결정되며, 이는 사업 추진 및 경영 의사결정에 대한 영향력을 확보하는 것임.
- 공공의 PFV의 출자는 사업 시행에 따른 리스크와 수익을 모두 부담하는 것으로서 내부적인 의사결정 외에도 행정안전부에서 정하는 절차 등에 의해 사업추진을 위한 기간이 현행 방식에 의해 증가할 수 있음.
 - 행정안전부 ‘지방 출자·출연기관 설립 기준(2023.01.19.)’에 따르면 사전에 지정된 전문기관에 타당성 검토를 의뢰하여야 하며, 이를 토대로 출자·출연기관 설립 심의위원회를 통과하여야 함.

- 또한 「지방재정법」에 의한 지방재정투자심사 절차를 거쳐야 하며, 총사업비가 500억 원 이상인 경우 동 법령에서 정하는 타당성 조사 절차 이행 후 행정안전부 중앙투자심사 위원회 심의 절차를 거쳐야 함.
- 이와 같이 PFV 출자에 의한 민관공동개발 방식은 주무관청의 내부 의사결정 이후에도 관련 법령 및 지침에서 정하는 타당성 조사 및 심의절차 진행을 위한 기간 소요가 불가피함.

❖ 주무관청 관점

- 주무관청 입장에서 PFV 출자 방식은 현행 방식에 비해 사업 준비 단계에서 관련 행정절차 이행으로 인해 행정부담이 크게 증가하는 측면이 있으며, 사업 추진 단계에서도 사업 시행에 공공이 직접 관여하는 것이므로 관리 수준 및 행정 부담이 타 대안 대비 매우 높음.
 - 이와 같이 공공이 출자한 개발 방식은 인천투자펀드가 2013년 250억 원을 투자하여 트리플스트리트 개발사업을 추진한 사례를 찾아볼 수 있으며, 동 사업은 2023년 500억 원을 환수하여 100% 수익률을 보인 것으로 알려졌다³³⁾ 이는 공공에서 민간과 함께 출자 시 리스크 및 수익을 모두 부담하는 대표적 예시임.
- 주무관청 입장의 긍정요인은 사업에 직접 참여하므로 투자유치 및 사업추진과 운영단계에서 특정 산업 등 입주 기업의 선별이나 임대형 운영 등 시설 운영 전반에 직접 관여하여 사업의 공익적 목적을 달성하도록 관리하는데 용이함.
 - 따라서, 지역경제 기여를 위한 운영 활성화 관점의 공공성 확보는 가장 용이한 방법이라 할 수 있음.
- 주무관청 입장의 부정요인은 공공이 직접 투자에 참여하는 만큼 주무관청도 사업추진에 따른 리스크를 일정부분 부담해야 한다는 점임.
 - 앞서 언급한 주무관청의 행정절차 이행 부담 증가와 이로 인해 사업기간이 늘어나는 것 또한 부정적 요인임.

33) 다만, 조성토지의 감정가 대비 원가를 고려했을 때 100% 수익률은 실질적으로 의미 없다는 반론도 존재함(경기신문, 2023.05.17.)

❖ 사업자 관점

- 사업자 입장의 긍정요인은 주무관청이 사업에 직접 참여하므로 건축허가 등 행정절차 추진 시 직간접적 도움을 받을 수 있어 사업 시행 기간이 단축될 수 있다는 점이며, 사업의 리스크를 주무관청과 분담할 수 있음.
- 사업자 입장의 부정요인은 공공의 경영 참여로 인해 민간의 경영 자율성이 축소된다는 점을 꼽을 수 있음.

❖ 참고: 공유재산법에 기인한 개발

- PFV 출자 방식을 추진할 때 고려할 수 있는 방법으로는 공유재산법에 근거한 민관합동 개발 방식도 고려할 수 있음.
- 공익적 목적에서 추진하는 사업에 대해 인천경제자유구역청 특별회계로 관리하는 조성토지를 인천시에 유상으로 이관하고, 인천시는 유상이관 받은 조성토지, 즉 공유재산을 활용하여 사업을 추진하는 형태임.
 - 인천시는 「공유재산법」에 기인한 처분 및 사용·수익 절차를 밟을 수 있으며, 인천경제자유구역청이 「공유재산법」에 근거하여 자체적으로 개발사업을 추진하는 것도 가능함.
 - 조성토지 유상이관의 근거는 「공유재산법」 제12조(회계 간의 재산 이관), 동법 시행령 제27조(일반재산가격의 평정 등)에 따라 유상이관이 가능하며, 과거 유상이관 사례도 있음.
 - 법제처 15-0112(산업통상자원부 - 「경제자유구역법」 제9조의7 제3항 관련)를 고려할 때, 경제청의 조성토지는 타 지자체(인천시 등)에 시세보다 저렴한 장부가격(조성원가 또는 공시지가)으로 유상이관 가능함.
- 「공유재산법」에 근거한 개발 행위는 매각, 대부, 출자, 신탁개발, 위탁개발 등이 가능한 것으로 명시하고 있음.
 - 이때, 「공유재산법」에 따라 적용하는 토지가치는 기본적으로 감정가를 기준으로하고 있으나, 「경제자유구역법」 상 토지공급 가격은 감정가 보다 낮은 조성원가 또는 그 이하로도 가능함.
 - 「공유재산법」에는 외국인 투자 유인을 위한 조항은 별도로 명시하고 있지 않음.

5) 대안별 효과 정리

- 대안별 효과는 ① 개발 촉진과 운영 활성화를 종합한 공공성 확보, ② 주무관청의 적용을 위한 부담이나 긍정·부정 요인을 종합한 공공부분의 수용성, ③ 사업자의 긍정·부정 요인을 종합한 민간 부분의 수용성 측면 등 크게 3가지로 구분하여 정리함.
 - 각각의 개선 대안에 대해 현행 환매조건부 매매의 경우와 비교하여 효과의 개선 정도를 표로 정리함.
- 조성토지 공급단계에서 '가등기' 설정 대안의 경우는 공공성 확보 측면에서는 현행 환매특약 방식과 유사하다고 볼 수 있으나, 주무관청의 부담이 다소 증가하여 공공 수용성은 현행 대비 다소 낮고, 민간 수용성은 현행 대비 높은 것으로 분석함.
 - 행사기한이 정해진 환매특약과 동일하게 가등기도 기한을 정할 수 있으며, 공공성 측면에서 개발 촉진이나 운영 활성화 모두 현행 방식과 가등기 방식은 대체로 유사하나, 가등기 설정 이후에도 토지개발에 대한 대안을 지속적으로 타진할 수 있다는 장점이 있음.
 - 또한, 환매특약은 소유권이 매수자로 이전되어 매도인이 사용할 수 없지만 가등기는 소유권이 잔금전까지 매도인에게 유지되므로 잔금 전까지 지속 사용 가능함.
 - 공공 수용성은 주무관청인 인천경제자유구역청이 가등기 방식을 적용하는데 있어 조성토지 공급 관련 지침을 일부 수정할 필요가 있을 것이며, 현행 조성토지 공급 방식에 비해 가등기 설정은 다소 생소하므로 실무담당자가 가등기의 개념을 이해하고 적용하는데 부담이 발생할 수 있음.
 - 민간 수용성은 외국인 투자자 입장에서 매매 특약사항으로 환매특약과 더불어 가등기 설정 방안이 제시되면 선택의 폭이 넓어진다는 점에서 긍정적이며, 가등기는 매매 예약의 일종으로 계약금 지급만으로도 거래가 성사될 수 있다는 점에서 현행 대비 수용성 문제는 크지 않은 것으로 판단함.
- 조성토지 공급단계에서 '프로세스 개선' 대안의 경우 외국인 투자자의 투자의향서를 외부 전문기관이 검토하도록 함으로써 검토의 전문성을 높일 수 있고 검토 결과를 바탕으로 공공성 확보를 도모하면서 외국인 투자자와 협상을 할 수 있다는 점에서 본 대안은 효과적일 수 있음.

- 현 제도 내에서 활용 가능한 대안으로 공공의 수용성은 높고, 민간의 수용성은 큰 변화가 없을 것으로 판단함.
- 건립자산 운영단계에서 ‘자산관리회사 참여’ 대안은 주무관청이 부동산 개발 및 운영에 직간접적으로 참여하여 운영단계에 대한 관리를 보다 강화하는 것임.
 - 이를 통해 현행 방식과 유사한 조성토지 매각 이후에도 운영단계에서 사업의 공익적 목적을 달성하기 위한 공공의 참여 기회를 확보한다는 점에서 공공성 확보에 기여할 수 있음.
 - 인천경제자유구역청의 행정적 부담과 경영 개입 관련 외국인 투자자의 수용성 등을 고려했을 때 공공 및 민간의 수용성은 다소 낮을 것으로 보임.
 - 다만 비교적 적은 부담으로 운영단계 참여 및 최소한의 사업 관리가 가능하다는 점에서 협상의 여지는 있을 것으로 판단함.
- 마지막으로 ‘공급 및 운영단계를 통합’하여 공공이 참여하는 대안인 주무관청이 PFV에 출자하는 민관합동개발 방식의 경우는 공공성 확보 측면의 장점이 있으나, 공공 및 민간의 수용성은 다소 낮을 것으로 예상됨.
 - 사업추진부터 운영단계까지 공공이 지속적으로 참여하게 되므로 운영 활성화 관점의 공공성 확보가 가장 용이한 방법임.
 - 다만, 공공 출자는 결국 사업 시행에 대한 리스크 및 수익을 모두 분담하는 것이며, 이를 위한 각종 타당성 조사 및 심의 절차를 진행해야 하는 행정적 부담이 높음.
 - 민간 입장에서 외국인 투자자도 개발자금이나 사업 리스크 부담이 경감될 수 있어 대안을 수용할 수 있으나, 경영의 자율성이 축소되는 측면 등 민간 수용성에 대한 부정요인도 있음.

[표 4-6] 대안별 효과 검토 세부내용

구분	조성토지 공급		개선		건립자산 운영		공급+운영
	현행 (매각+환매특약)	개선 가등기+매각(진금) +환매특약	프로세스 개선	현행 (실시계획 관리)	개선	자산관리회사 참여	
정의	• 매각+특약 (환매특약 등) • 소유권 민간으로 이전됨	• 가등기+매각+환매특약 (가등기간소유권미이전) • 현행 대비 기동기 추가 • 상황에 따라 상이	• 접수 후 사업부서 검토 시 외부 판매 검토 여부 • 변화 수준 낮음	• 실거래에 따른 건립 대 상 및 입주 업체 선입금 제한	• 조성토지를 매입하는 SPC(PFV)의 자선관리 회사에 지분 참여 • 증가	• SPC(PFV)에 현물출자 (토지) 하여 JV 구성 • 매우 증가	
사업 기간 영향도	-	• 일부 변경 필요 (공급 자원에 기동기포 함 필요)	• 현행 적용 가능	• 준비 불필요	• 민간기업과 참여 관련 협의 필요	• 출자 관련 행정처리 이행 (자방제정법 등) 필요	
적용 준비	• 준비 불필요					• 매우 높음(자산 건립 및 운영 참여)	
관리 수준	• 낮음 (환매특약 준수 여부 확인)	• 낮음(가등기) 특약 및 환매 특약 준수 여부 확인) • 소유자는 본등기 전까지 사용 가능	• 낮음(안부7만 도출 결과 검토)	• 낮음(실거래비 준수 여부 확인)	• 포유(자산 운영 참여)		
긍정요인	• 매매 안정성 확보	• 제한 제한 없음 • 거래 비용 저감 • 기존 환매특약 부 강제 이행 조건 부여 가능	• 전문가 검토에 따른 의사 결정 전문성 강화	• 입주 업체 선입금 식별 가능	• 투자 촉진 유망 및 선별된 업체의 입주를 통해 지역 활성화 도모	• 투자 촉진 유망 및 선별된 업체의 입주를 통해 지역 활성화 도모	
부정요인	• 기한 제한(6년) • 환매 시 토지 매입금 반환 부담	• 절차 복잡	• 검토 의뢰에 따른 비용 소요	• 입주 업체 선별 불가	• 행정적 부담 및 협의 시간 소요	• 투자 위험 노출 가능성 상존(소성토지 대금)	
긍정요인	• 토지 즉시 확보	• 계약 시 부담 낮음	• 해당 없음	• 빠른 분양/임대 가능	• 행정처리 시간 단축될 가 능성 • 지름 소요 감소	• 행정처리 시간 단축될 가 능성 높음 • 지름 소요 감소	
부정요인	• 토지 매입금 확보 • 환매 부담 (계약금 미 반환 등)	• 계약 후 자기인상시 자금 액 남부 추가 부담 가능성 • 매매 안정성 낮음	• 해당 없음	• 해당 없음	• 공공의 직접 참여로 경영 자율성 축소 • 토지소유권 미 확보	• 공공의 직접 참여로 경영 자율성 축소 • 토지소유권 미 확보	
공공성 확보	는	↑	↑	는	↑	↑	
공공 수용성	는	↓	는	는	↓	↓	
민간 수용성	는	↑	는	는	↓	는	
총 합	는	↑	↑	는	↓	↓	

주: 는 : 현행과 동일 또는 유사, ↑ : 현행 대비 증가, ↓ : 현행 대비 일부 감소, ↓↓ : 현행 대비 크게 감소

3. 프로세스 개선 방안 세부내용

- 본 절에서는 앞서 검토한 개선 대안 중 공공성 확보와 공공 및 민간의 수용성을 종합적으로 고려해 현행에서 현실적으로 적용하기 가장 용이한 대안인 프로세스 개선과 관련된 사항을 구체적으로 살펴봄.
- 본 연구에서 제안하고 있는 프로세스 개선 대안의 핵심은 사업추진 및 자산에 대한 평가를 외부 전문기관에 위탁하여 검토의 전문성을 높이는 것임.

1) 매도 전략 및 매도 관련 자산실사 방안

- 현행과 같은 조성토지 매각 방식에 의한 산업용지 개발 절차에서는 인천경제자유구역청에서도 자산 매도와 관련한 충분한 이해와 절차 개선 노력이 필요하며, 이를 위해 본 연구는 매도 전략 및 매도 관련 자산실사 방안을 소개함.
- 조성토지 공급과 같이 기관과 기관의 자산 매매는 유형자산이 이관된다는 점과 대규모 자본이 서로 교환된다는 점, 거래 사례가 빈번하지 않다는 점에서 회사 간 인수합병(Merge & Acquisition: M&A) 협상과 유사함.
 - 따라서 이하에서는 Deal Room(2019)의 인수합병 절차를 참고하여 매도 전략 방안을 설명함.
- 매도 전략은 4단계로 구성되며, 첫째는 매도 전략 수립으로서 이는 인수합병 전략 및 목표 설정과 인수합병 실행 위원회 설립으로 구성됨.
 - (전략 및 목표) 기업 내부 전략의 목표에 따라 인수합병 전략을 설정하고 이에 대한 효과성 및 필요성을 정의하는 것을 의미함. 인천경제자유구역청의 비전과 그 비전을 실현하기 위한 조성토지 공급전략이 이에 해당함.
 - (인수합병 실행 위원회) 인수합병을 전담할 전문인력을 선발함과 동시에 전문인력 업무 결과물의 객관성 담보를 위해 검토 위원회를 설치하는 것을 의미하는 것으로서, 인천경제자유구역청의 조성토지 공급 절차에서 사업부서 실무담당자는 전문인력, 투자유치기획위원회는 검토 위원회와 유사한 개념임.
- 둘째는 타겟 스크리닝 단계로서 잠재적 매수자를 찾는 사업부서(Task Force: T/F)를 조직하는 것이 필요하며, 현행 절차에서는 접수 전 경제자유구역 조성토지에 관심을

보이는 외국인 투자자에게 직접 투자유치를 하는 전문팀을 구성하는 것이 이에 해당됨.

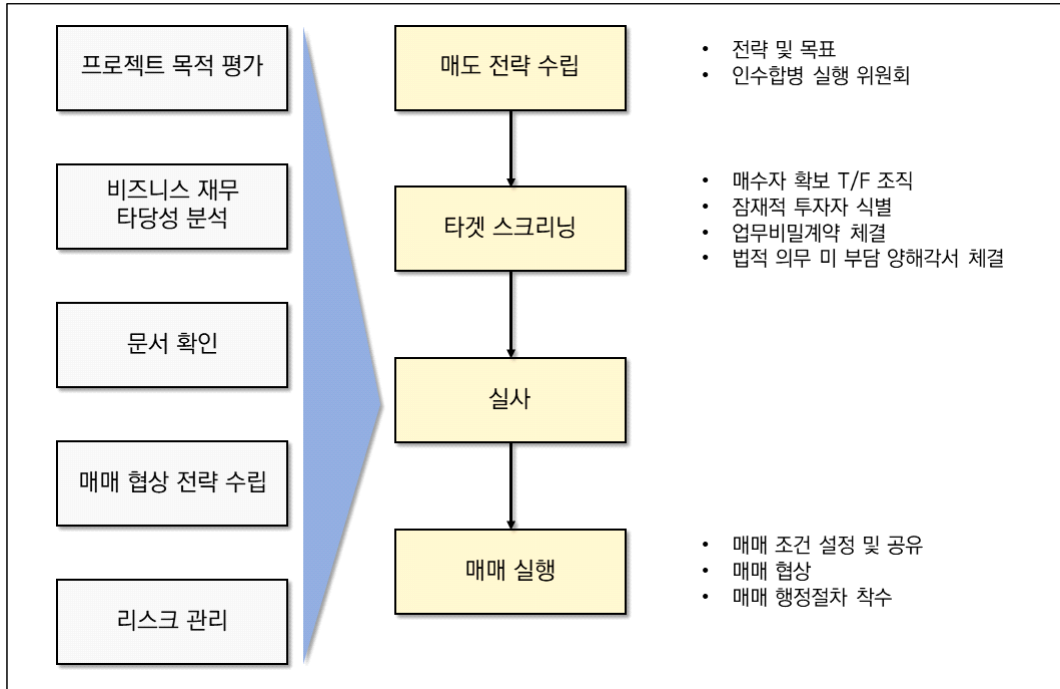
- 그중 선별을 거듭하여 실질적인 잠재적 투자자를 도출해야 하며, 식별된 실질적 투자자와 업무비밀계약(Confidentiality Agreement)을 체결하여 주요한 정보에 대한 상호 간 공유 절차를 밟고, 이후 법적 의무를 부담하지 않는 양해각서 등을 체결함.

○ 셋째는 자산 실사 단계로서 실사는 매수자 관점에서 실시하는 것이 일반적이지만 여기서는 현행 제도를 고려하여, 인천경제자유구역청 관점인 매도자 입장에서 프로젝트 목적 평가부터 리스크관리까지 5가지 실사 절차를 정리하면 다음과 같음.

- (프로젝트 목적 평가) 인천경제자유구역청 관점에서 외국인 투자자에게 매각하려는 토지의 이용도에 대해 종합적으로 검토하고, 특히 외국인에게 이 부지를 매도해야 하는지 사유를 정의하고 매도 이후의 기대효과를 설정해야 함.
- (비즈니스 재무 타당성 분석) 투자희망서의 비즈니스 실행 가능 여부를 판단하거나 인천경제자유구역에서 공급하는 조성토지 가격을 산정하기 위해 내부적으로 재무 타당성 분석을 하는 것을 의미하며, 재무 타당성 검토 관련 세부 사항은 후술함.
- (문서 확인) 외국인 투자자가 제출한 서류의 사실 여부 등을 확인하는 것으로서 특히, 외국인 투자자가 우회투자가 아닌 실질적 투자자인지 여부에 대해 면밀한 검토가 필요하고, 제출 서류의 진위 감별을 위해서는 법무·회계법인 위탁뿐만 아니라 직접적 현장실사를 통해 매수자의 의도와 역량을 확인할 필요가 있음.
- (매매 협상 전략 수립) 위의 사항을 바탕으로 매매 협상 전략을 수립해야 하는데, 조성토지의 가격 상한선과 하한선, 환매 또는 가등기 기한, 잔금 또는 중도금 납부 스케줄, 쌍방의 과실에 대한 의무 및 책임 이행 사항 등 세부내용을 종합적으로 검토하고 이에 대한 협상 전략을 수립해야 함.
- (리스크 관리) 경제 위기, 코로나19 등과 같은 외부 환경 충격, 경영진 교체나 경영 악화 등 거래 상대방에게 발생하는 급격한 변화, 정부 정책 및 제도 변경 등 사업 추진상 예기치 못한 리스크가 발생했을 때 위 대처할 수 있는 대처 방안(Contingency Plan)을 수립해야 함.

- 넷째는 매매 실행 단계로서 매매 조건 설정 및 이에 대해 거래 상대방에 자료를 공유하고, 매매와 관련한 협상, 매매를 위한 행정절차 착수 등이 이에 해당함.

[그림 4-7] 매도 전략 및 매도 관련 자산실사 방안



자료(출처): DealRoom(2019)를 참고하여 재구성

2) 재무 타당성 분석 방안

- 재무 타당성 분석의 핵심은 투자자 관점에서 자산에서 창출되는 수익과 자본 투자에 따른 요구 기대 수익을 서로 비교하는 것으로 만약, 자산에서 창출되는 수익이 자본 투자 관련 기대 수익 대비 높다면 투자는 집행될 가능성이 있으며, 그렇지 않다면 투자 집행은 쉽지 않을 수 있음.
- 재무적으로 자산의 수익은 자산가에 자산수익률(Capitalization Rate)을 곱해 산정하고, 기대 수익은 타인 및 자기자본 합산 액수에 가중평균자본비용(Weighted Average Capital Cost)을 곱하여 산정함.

투자 집행 성립 요건:

$$A \times C \geq (D + E) \times WACC$$

- Where:

- A: Asset(자산 가격), C: Capitalization Rate(자산수익률),
- D: Debt(부채), E: Equity(자본), A=D+E
- WACC: Weighted Average Capital Cost(가중평균자본비용) = $\frac{D \times I + E \times P}{D + E}$
- I: Interest Rate(차입부채의 이자율), P: Profit Rate(지분 투자자 기대수익률)
- P = R(f) + α (R(f): 국채이자율, α : 사업의 고유 리스크 보상 수익률)

- 자산수익률(C)과 지분 투자자 기대수익률(P)을 확정하는 것이 위 공식에 의한 재무 타당성 분석의 핵심 사항임.
 - 자산수익률은 한국부동산원 통계 등을 사용하여 대략적 산정이 가능하나, 지분 투자 기대수익률은 현재의 시장금리(R(f))와 그 사업의 리스크(α)를 모두 반영하여야 하므로 산정이 쉽지 않음.
 - 전통 자산인 주식 및 채권 등은 거래 유동성이 높고, 거래가격과 거래량 등이 거래소 등의 공인된 기관에서 공개되고 있어 투자물의 리스크 및 기대수익률 산정하는 것이 비교적 용이하나, 조성토지 매매와 같은 경우에는 거래량이 많지 않아 통계적 기법에 따른 기대수익률 산정이 쉽지 않음.
- 이와 같은 한계로 인해, 부동산 투자 관련 기대수익률 산정은 분석의 담당자가 경험과 인터뷰를 통해 산정하는 것이 일반적이며, 이론적으로 개발된 내부수익률 방법론의 기법을 보조적으로 활용할 수 있음.
 - 이에 대한 경험론적 방법론과 이론적 방법론은 다음 표와 같이 비교해 볼 수 있음.

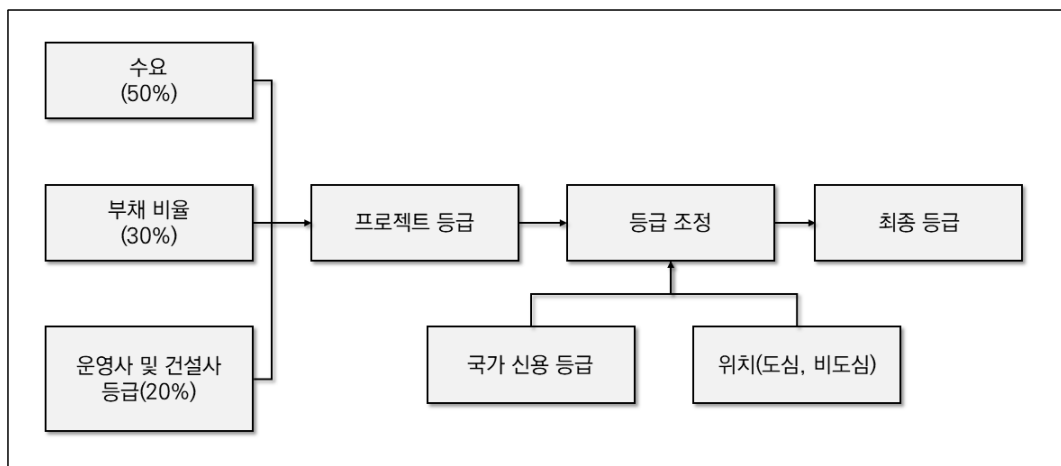
[표 4-7] 기대수익률 산정 방법론 비교

내용	경험론적 방법론	이론적 방법론 (내부신용등급산정방법론) Bae(2020)
정의	경험 및 인터뷰를 통해 투자 수익물의 기대수익률 확정	이론적 방법론을 적용하여 수익률 산정
수익률 산정 객관성	경험 및 인터뷰에 주로 의존하므로 주관적으로 산정되는 경우가 큼	정형화된 방법론에 의해 산정되므로 객관적으로 산정값 도출 가능
수익률 산정 정확성	경험의 횟수와 인터뷰 대상자의 능력에 따라 정확성은 상이	일반화된 수익률 지표를 제공하므로 개별 투자물에 대한 수익률 제시 정확성은 낮음
산정 난이도	쉬움	비교적 어려움

자료(출처): Bae(2020)를 참고하여 연구진 작성

- 인천경제자유구역의 조성토지 공급에 대한 타당성 검토 시에도 경험론적 방법론과 더불어 이론적 방법론을 활용하면 좀 더 정확한 기대수익률 산정이 가능할 수 있음.
- 생소할 수 있는 이론적 방법론에 대해 조금 더 자세히 살펴보기 위해 Bae(2020)의 내부신용등급방법론 프로세스 체계를 간략하게 소개하면 아래 그림과 같음.
 - Moody's(2022)의 PF채권 신용등급방법론을 따라 수요(50%), 부채비율(30%), 운영사 및 건설사의 등급(20%)을 적용하여 프로젝트의 등급(Project Rating)을 산정하고 이후 등급 조정(Rating Adjustment) 후 최종 등급이 산정됨³⁴⁾.

[그림 4-8] 내부신용등급방법론의 이론적 개념



자료(출처): Bae(2020)

34) 세부 산정 방법은 Bae(2020) 논문 참고

- 이러한 방법론 적용의 예시로 인천시 연수구 송도 AT센터 인근 부지를 개발하여 지식산업센터를 건립하는 경우의 수익성을 개략적으로 살펴봄.
 - 분석결과 조성원가로 조성토지를 외국인에게 공급(매각)하고 외국인이 건립 후 시세대로 임대하는 경우에도 현시점에서는 사업성 확보가 쉽지 않을 것으로 판단됨.
 - 아래 표는 약식으로 송도에 지식산업센터 건립시 최저로 받아야 하는 기대 월세 수입과 현재 부동산시장에 매물로 나온 월 임대료를 비교함.
 - 기대 월세 수입은 12천 원/㎡.월에 반해, 현재 공급되는 매물의 월 임대료는 8천 원/㎡.월로 나타나, 외부적 여건 변화 또는 내부적 투자 동인이 없다면 사업성 확보는 어려운 것으로 보임.
 - 물론 이는 약식으로 개략 검토한 결과이며, 실제 경제자유구역내 유휴부지에 임대형 산업시설을 건립할 경우 상업시설 등을 포함한 복합 개발을 통해 사업의 수익성을 일부 제고할 수 있을 것임.

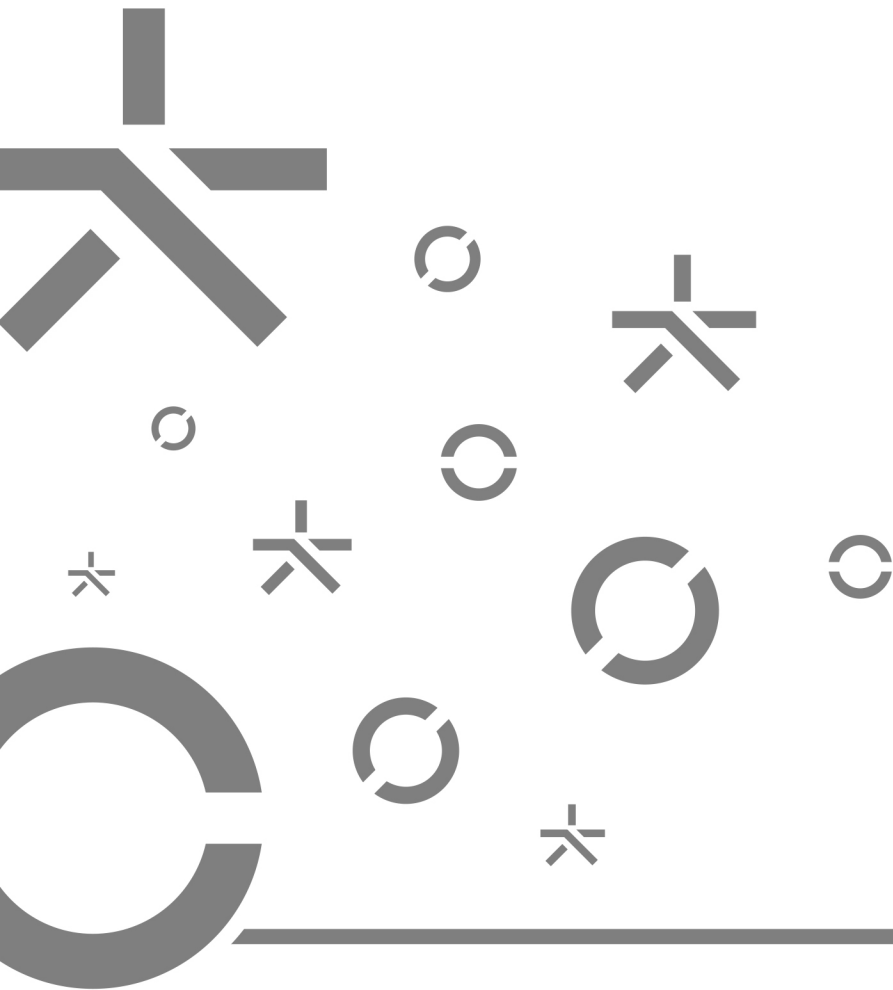
[표 4-8] 송도 경제자유구역 내 지식산업센터 건립 약식 사업성 분석

내용		값	비고
토지비		120만 원	• 11공구 조성원가 기준
건축비		156만 원	• 인천공공투자관리센터 비용산정기준 참고
용적률		300%	• 지식산업센터 건립 가정
사업기간		3년	• 착공~준공까지의 기간
자산수익률(Cap Rate)		5.0%	• 한국부동산원 통계(R-ONE) • 상업용부동산-투자수익률-오피스-인천-2022년
공실률		17.6%	• 한국부동산원 통계(R-ONE) • 상업용부동산-투자수익률-오피스-인천-2022년
WA CC	자기자본수익률	9.9%	• 이론적 방법론 적용 BBB등급 도출. • BBB회사채 금리 적용 9.87%(3년)(나이스신용평가 (2023.10))
	타인자본이자율	6.2%	• 2023년 10월 발행 AB PF금리(A2등급) 평균 • 금융투자협회 채권정보센터-전자단기사채정보
	WACC	7.9%	• 자기자본 30% 및 타인자본 70% 가중평균 산정
결과 비교	기대 월세 수입	12천 원/㎡.월	• 위 산식에 의해 도출된 값
	송도 지식산업센터 월 임대료	8천 원/㎡.월	• 인근 실거래가(매물번호 #2346627213) (보종금/월세 1500/110만 원, 공급 134㎡)

자료(출처): 연구진 작성

- 결국, 인천경제자유구역청은 경제자유구역 내 산업용지 개발을 위한 외국인 투자자의 투자방향서 접수 시 투자의 전제조건이 합리적인지 확인하고 실행 가능한 사업내용인 지에 대한 우선적인 검증이 필요함.
 - 계약 이후 자금조달 등 다양한 이유에서 개발이 추진되지 않는다면, 설사 환매특약으로 제공했던 토지를 돌려받는다 하더라도 이 과정에서 개발하지 못한 기간에 대한 기회비용이 발생하므로 사회적 손실이 불가피함.
 - 따라서 외부 전문기관을 활용한 사전적인 검증 및 전문적인 분석 결과에 의한 의사결정이 매우 중요함.

결론 및 제언



결론 및 제언

1. 결론

❖ 연구배경 및 목적

- 경제자유구역의 산업용지는 직접 입주하고자 하는 외국인투자기업에게 주로 제공되어 왔으나, 이와 달리 공익적 목적의 산업용지 개발사업을 입주기업이 아닌 외국인투자기업을 통해 추진할 때 공공성 확보 방안에 대한 검토가 필요함.
 - 실수요 외국인투자기업에 조성 토지를 공급하는 현행 방식은 외국인투자기업 요건 충족이나, 대규모 초기투자 비용 발생으로 인해 입주가 어려운 기업이 많음.
 - 산업적 수요에 따라 저가의 임대형 산업시설 등 공익적 목적의 산업용지 개발이 검토될 필요가 있음.
- 따라서 본 연구에서는 투자기업의 직접 입주가 아닌 산업용지 개발사업을 외국인투자유치를 통해 송도 경제자유구역 내에 추진하는 것을 전제로 공공성 확보 대안을 검토함.

❖ 사업추진 여건

- 경제자유구역 내 유희부지를 감안하면 산업시설의 형태는 지식산업센터 유형의 다층형 건축물 및 도시형공장에 해당하는 제조시설을 포함하는 업무, 교육·연구, 편의·상업 등의 복합용도 건축물로 추진될 수 있음.
 - 이와 같은 시설물 건립의 필요성을 살펴보기 위해 지역별 지식산업센터 건립현황과 계획을 살펴본 결과 전국적으로 민간 개발 방식에 의한 지식산업센터가 최근 크게

늘었고, 공급물량 자체는 많은 상황이나 공공주도에 의한 임대형 지식산업센터의 공급은 부족한 것으로 파악됨.

- 결국 공익적 관점에서의 산업육성 정책의 일환으로 특정 산업에 특화된 산업시설 건립이 필요한지가 중요한 판단기준이 될 것임.

○ 특정 산업 관점에서 송도 경제자유구역의 핵심 전략산업이라 할 수 있는 바이오 산업 현황을 살펴보면, 산업적 특성상 이처럼 기업 초기 투자 비용을 줄여주는 산업시설 건립의 필요성을 간접적으로 유추해 볼 수 있음.

- 최근 인천에 대규모 앵커 기업이 입주하고 있음에도 여전히 바이오 기업의 50% 이상은 서울, 경기 지역에 위치하고 있고, 인천 소재 기업은 3% 미만에 불과함.

- 소규모 기업 비중이 높고, 연구개발비 투자 위주로 시설투자 여력이 낮은 특성을 보이고 있어 초기 투자 부담을 크게 경감하는 산업시설 공급이 필요할 것으로 보임.

- 이와 유사한 개념에서 바이오 산업의 스타트업 육성 정책이 다양하게 추진되고 있는 것으로 파악되나, 실제 기업 입주 수요는 기업수요 조사 등이 추가로 필요함.

❖ 주요 쟁점

○ 대안 모색에 앞서 공익적 목적이 큰 산업용지 개발사업을 추진하는 경우 공공성 관점에서 예상되는 주요 쟁점을 「경제자유구역법」의 목적에 근거해 ‘개발 촉진’과 ‘운영 활성화’ 측면에서 각각 살펴보고 이를 토대로 논의를 전개함.

○ 첫째, 개발 촉진 측면에서는 관련 법령 및 현행 제도하에서 개발 촉진을 위한 수단과 기존 조성토지 공급 사례에서의 쟁점을 살펴볼 필요가 있으며, 실수요 기업 입주가 아닌 공익적 목적의 산업시설 개발 시 사업 검토 및 추진 단계의 개선방안이 필요함.

○ 둘째, 운영 활성화 측면에서는 외국인투자 유치를 통해 산업시설을 건립하는 경우 개발 이후 운영단계에서도 운영방식, 시설 수준, 임대료 수준, 특정 산업 특화 등에 대한 사업 관리 수단을 공공이 확보할 필요가 있음.

❖ 공급 현황 및 사례

- 관련 현황 파악을 위해 송도 경제자유구역 내 제조시설 입지가 가능한 유희부지 현황과 실시계획에서 정하는 내용 및 허용용도 등을 조사함.
 - 송도 경제자유구역 내 산업용지는 구역에 따라 차이가 있으나 대부분 복합용도 개발이 가능한 것으로 용도를 지정하고 있으며, 입주업종은 비교적 광범위하게 설정하고 있음.
- 기존 조성토지 공급 사례에서는 주로 바이오 산업 및 ICT 분야의 다수 기업이 외국인투자 기업의 지위를 인정받아 수의계약 방식으로 인천경제자유구역에 입주한 바 있으며, 최근 '21년에도 외국인투자기업 수의계약 1건과, 국내기업 공모에 의한 계약 2건을 체결한 바 있음.
- 결국 기존 사례에 비추어 현행 방식은 실수요 기업의 입주에 중점을 두고 있고, 이와 달리 공익적 목적의 산업용지 개발사업을 입주기업이 아닌 외국인투자기업을 통해 추진하는 경우 충분한 사전검토와 공공성 확보 대안 마련이 필요함.

❖ 현행 제도 및 절차

- 현행 조성토지 공급 방식과 관련한 「외국인투자촉진법」 및 「경제자유구역법」의 관련 조항과 인천경제자유구역청의 사업 검토 및 추진 절차를 살펴보고 개선 대안을 모색하고자 함.
 - 검토 결과 조성토지에 입주하기 위한 실수요 외국인투자기업에 조성토지를 공급하고, 민간이 직접 개발 및 운영하는 방식은 사업의 형태 및 목적이 명료하므로 개발 촉진 및 운영 활성화의 목적을 달성하는 데 큰 문제는 없음.
- 그러나, 본 연구에서 검토하는 바와 같이 복합 개발 사업을 실수요자가 아닌 외국인 투자기업을 통해 추진하는 경우 사업의 형태가 훨씬 더 복잡하기 때문에, 공익적 사업목적 달성 가능성, 우회투자 이슈 등을 포함한 사업 타당성에 대한 면밀한 검토가 필요하며 이에 대한 절차적, 제도적 개선 대안이 필요함.

- 특히 외국인투자기업에게 수의계약으로 주변 시세 대비 낮은 가격에 조성토지를 공급하는 것은 특혜시비가 발생할 수 있어 공공성 확보를 담보할 수 있는 매우 신중한 의사결정이 필요함.

❖ 대안 설정 및 장단점 분석

- 본 연구에서는 조성토지 공급단계와 건립자산 운영단계를 구분하여 개선 대안을 제시함.
 - 조성토지 공급단계에서는 현행 환매특약조건부 매매에 비교하여 가등기 설정 대안과 프로세스 개선 대안을 제시함.
 - 건립자산 운영단계에서는 현행 실시계획에 의한 관리에 대한 개선 대안으로 자산관리 회사 즉, AMC 참여 대안을 제시함.
 - 조성토지 공급 및 운영을 포괄하는 개선 대안으로는 PFV 출자에 의한 민관공동개발 대안을 제시함.

[표 5-1] 대안별 효과 검토 요약

구분	조성토지 공급			건립자산 운영		공급+운영 SPC(PFV) 출자
	현행 (매각+환매 특약)	개선		현행 (실시계획 관리)	개선 자산관리회 사 참여	
		가등기+매각 +환매특약	프로세스 개선			
정의	매각+특약 (환매특약 등) 소유권 민간이전	가등기+매각 +환매특약 (가등기 기간 소유권 미 이전)	접수 후 사업부서 검토 시 외부기관에 검토 의뢰	실시계획에 따른 건립 대상 및 입주 업체 산업군 제한	SPC(PFV)의 자산관리회사에 지분 참여	SPC(PFV)에 현물출자(토지) 하여 JV 구성
효과	공공성 확보	≍	↑	↑	≍	↑
	공공 수용성	≍	↓	≍	≍	↓↓
	민간 수용성	≍	↑	≍	≍	≍
	총 합	≍	↑	↑	≍	↓

주: ≍: 현행과 동일 또는 유사, ↑: 현행 대비 증가, ↓: 현행 대비 일부 감소, ↓↓: 현행 대비 크게 감소

- 현행 방식을 포함하여 각각의 대안에 대한 공공성 확보 가능성과 공공과 민간의 수용성을 종합적으로 검토해 본 결과 현행 조성토지 공급방식을 유지하며, 가등기

우선 설정으로 환매 기한을 연장하는 방안과, 사업에 대한 검증을 강화하는 프로세스 개선 대안이 현실적으로 가장 우선시 될 수 있을 것으로 판단함.

- 가등기 설정 대안의 경우 현행 환매특약조건부 매매 방식에 비해 절차적으로 더 복잡하나, 환매 기한을 5년 이상으로 연장하는 효과가 있어 운영 전 단계에서는 공공성을 강화할 수 있음.
- 프로세스 개선 대안의 경우 공공과 민간 모두 수용 가능한 대안으로 판단되며, 특히, 사업구조가 복잡하고 공익적 사업목적 달성이 중요한 경우 전문적인 검토 절차 보완은 공공성 확보를 위해 꼭 필요한 것으로 판단함.
- 공공의 AMC 참여를 통한 운영 관리 개선 대안은 공공성 측면에서 긍정적 영향이 클 것으로 보이나, 공공의 입장에서도 행정적 부담이 수반되고 무엇보다 민간의 수용성이 낮을 것임.
- 마지막으로 공급 및 운영을 포괄하는 PFV 출자 방식에 의한 민관합동개발 방식은 사업추진 및 운영에 공공이 직접 참여한다는 점에서 공공성 확보에 긍정적 영향이 클 것으로 판단하나, 관련 심의 절차 등을 이행하기 위한 공공의 행정 절차적 부담이 상당히 증가할 것으로 예상됨.

❖ 연구의 한계

- 본 연구는 공공성을 확보 대안으로 현행의 환매특약 방식 외에 가등기, 프로세스 개선, AMC 참여, 민관공동개발 등 사업추진 방식이나 절차적 개선을 제시하고 있으나, 구체적인 협약 내용에 대해서는 다루고 있지 않음.
 - 계약의 세부 특약사항에 대해서는 구체적인 사업내용에 기반하여 작성되어야 하므로 이는 사업추진 과정에서 별도의 검토가 필요함.
- 제시하고 있는 PFV 출자에 의한 민관공동개발 방식 외에도 이미 송도 AT센터, IT센터, NT센터 등의 사례에 적용된 지주공동개발이나, 민간투자법에서 정하는 BTO, BTL 방식 등 다양한 민관공동개발 방식이 있으나 이는 생략함.
 - 지주공동개발 방식은 운영단계 관리와 리스크를 민간에 일임하는 것으로서 운영 활성화를 위한 관리 수단을 확보하고자 하는 검토 목적에 맞지 않아 제외함.

- 민간투자법에 의한 개발방식은 개발촉진 관점에서 적용의 실익이 크지 않다고 판단하여 검토에 포함하지 않음.
 - PFV 출자에 의한 민관공동개발 방식의 경우에도 본 연구에서는 개괄적인 사업방식만을 다루고 있으며, 이를 적용하기 위한 세부적인 조건 등에 대해서는 별도의 연구가 필요함.
- 본 연구는 공공성 확보를 위한 사업추진 방식과 제도적 측면에 집중하고 있으며, 밀집형 산업시설의 필요성과 관련해서는 관련 현황을 간략하게만 살펴보고 있음.
- 추후 개발사업의 관점이 아닌 지역 산업 정책의 측면에서 어떤 산업 분야에 어떤 형태의 시설과 운영 전략이 필요한지를 살펴보고, 이를 위한 사업추진 방법 등을 모색하는 후속 연구가 필요함.

2. 제언

❖ 외국인투자기업에 의한 산업용지 개발은 신중한 접근 필요

- 본 연구에서 살펴본 바와 같이 산업용지에 직접 입주하지 않는 외국인투자기업에 의한 산업용지 개발사업의 추진은 사업준비 과정에서 보다 신중한 접근이 필요할 것으로 보임.
 - 앞서 언급한 바와 같이 직접 입주하고자 하는 기업을 유치하는 것에 비해 사업구조가 매우 복잡하므로 이에 대한 객관적인 검증 과정을 보완하는 것이 무엇보다 중요함.
 - 무엇보다 외국인투자기업이 직접 입주하지 않는 경우는 경제자유구역 개발에 있어 국내기업과의 형평성 문제가 제기될 소지가 큼.
- 따라서 사업수익 실현 가능성, 외국인 투자 확보 가능성, 우회투자 여부 등을 사전에 충분히 검증하여 사업이 왜곡될 소지를 최소화할 필요가 있음.
 - 그럼에도 불구하고 현행 매각 방식은 환매특약 등 제도적 장치만으로는 운영 활성화를 위한 안전장치 확보에 한계가 있음을 인지해야 함.
- 또한 공익적 목적에서 추진되는 사업이라면 사업의 필요성에 대한 면밀한 검토가 필요함.
 - 기존의 일반적인 공공임대형 지식산업센터 건립 사업의 경우에도 지역산업 육성과 연계한 체계적인 계획 수립과 운영활성화 방안 마련이 강조되고 있음(하정석, 2020).
 - 특정 산업 혹은 특정 기업군을 위한 산업시설 건립의 필요성을 충분히 검토하고, 실제 기업수요를 조사하는 등 사업의 필요성을 사전에 검토하는 것은 결국 사업수익 실현 가능성의 관점에서도 중요함.

❖ 외부 전문기관 검토 절차 신설

- 현행 인천경제자유구역 조성토지 개발의 사업 추진절차는 주로 내부적인 검토뿐 아니라 단계별 심의위원회 심의·의결 절차 등을 포함하고 있어 비교적 공정한 의사결정 체계를 마련해 오고 있음.

- 그러나 본 연구에서 다루고 있는 다소 복잡한 구조의 사업에 대해서는 내부검토 및 심의 과정만으로는 사업에 대한 객관적이고 전문적인 검토에 한계가 있음.
- 사업추진단계의 검토만으로 운영단계까지를 포함한 공공성 확보를 보장할 수는 없으나, 최소한의 사업성 검토를 공공의 입장에서 수행하고 의사결정에 반영하는 것은 사업의 지연 및 사업내용의 왜곡 가능성을 낮출 수 있는 수단이 됨.
- 또한 외국인투자기업과 협약 체결 과정에서 사업목적 실현에 필요한 특약사항을 충분히 포함할 수 있도록 외부 전문기관의 검토나 자문을 충분히 활용할 필요가 있음.
 - 인천공공투자관리센터는 「인천광역시 공공투자사업 관리에 관한 조례」에 근거하여 시에서 요청하는 공공투자사업의 전문적·객관적 결정을 위한 검토 업무를 수행할 수 있음.
 - 그 외 경제자유구역 개발사업에 대한 검토 경험이 있는 민간 회계법인이나 법무법인 등도 검토에 활용할 수 있을 것임.
- '23년에 「인천광역시 민간투자사업에 관한 조례」가 신설됨에 따라 총사업비 100억 원 이상 민간투자사업은 제안사업 추진 여부를 민간사업자에 통지하기 전에 의회 동의를 받도록 하고, 이때 인천공공투자관리센터의 검토 결과를 포함하도록 함.
 - 동 조례 제1조에는 민간투자사업을 「민간투자법」에 의한 사업 외에도 '인천광역시의 재정부담을 유발하는 사업'으로 비교적 포괄적으로 정의하고 있음.
 - 인천경제자유구역 조성토지 개발의 경우 사업추진 방식에 따라 동 조례에 해당 여부는 달라질 수 있음³⁵⁾.

❖ 운영단계 관리를 위한 참여 수단 요구

- 보고서에서 언급하고 있는 바와 같이 현행 매각 방식은 운영 활성화를 위한 공공의 참여 수단이 사실상 없다고 볼 수 있음.

35) 인천광역시에서는 「인천광역시 민간투자사업에 관한 조례」에 의한 대상 사업의 범위 등을 포함하는 관련 지침을 마련할 계획임.

- 따라서 개선 대안으로 AMC 참여를 요구하는 방안을 제시하였으나, 민간 수용성이 낮아 실현 가능성은 낮은 것으로 분석함.
- 그럼에도 불구하고 사업의 수익성이 높고, 사업추진 여건이 좋다고 판단되는 경우에는 협상 수단으로서 운영단계 관리에 대한 참여 수단을 요구할 필요가 있음.
 - 외국인투자기업이 직접 입주하는 경우가 아니라면 국내 시행사에 비해 상대적으로 유리한 조건에서 사업을 추진할 수 있으므로 이에 대한 반대급부를 요구할 필요가 있음.
 - 이와 같은 요구는 외국인투자기업과의 협약 체결을 위한 세부 특약사항 조율 과정에서 협상의 수단으로도 활용할 수 있을 것임.

❖ 사업 추진 단계에서 다양한 사업방식 검토

- 공익적 목적에서 필요성이 높은 사업이라면, 사업 추진 단계에서 보다 다양한 사업 방식을 검토하여 개발 촉진과 운영 활성화를 함께 달성할 수 있는 대안을 채택할 필요가 있음.
 - 본 고에서는 외국인투자기업에 의한 개발사업을 전제로 하였으나, 공익적 목적이 큰 사업의 경우 재정사업 추진을 우선적으로 검토할 수 있을 것임.
 - 개발 촉진을 위해 민간투자사업 추진이 불가피한 경우 현행 매각 방식 외에도 개선 대안으로 제시한 PFV 출자 등 다양한 민관공동개발 방식을 검토할 필요가 있음.
- 실제 입주기업이 아닌 외국인투자기업에 의한 산업용지 개발 사업이 국내기업과의 형평성 관점에서 특혜시비를 불러올 수 있다는 점에서 경쟁 공모에 의한 사업 추진도 검토해 볼 수 있음.
- 특히, 본 연구에서 다루고 있는 밀집형 산업시설의 경우에는 조성토지 개발사업의 관점이 아닌 지역 산업정책의 관점에서 접근하는 심도 있는 연구와 사업기획 과정이 필요함.

주제어 ► 경제자유구역, 외국인투자기업, 조성토지 공급, 산업용지 개발, 공공성 확보

참고문헌

■ 단행본/연구보고서

- 과학기술정책연구원(2022). K-바이오 랩허브 구축사업 예비타당성조사 보고서.
- 국가생명공학정책연구센터(2021). 글로벌 바이오산업 시장의 동향과 전망. BiolNdustry 164.
- 국가생명공학정책연구센터(2022). 내 손 안의 바이오 통계.
- 김윤수(2016). 도시형 산업입지 공급현황과 정책적 시사점. 산업연구원.
- 유현아·홍사흠·최예슬·김현중(2021). 지식산업센터 현황과 정책과제: 수도권과 비수도권 비교를 중심으로. 국토연구원.
- 산업통상자원부·한국바이오협회(2022). 2021년 기준 국내 바이오산업 실태조사 결과보고서.
- 정용관(2021). 예비타당성조사 공시지가 보상배율 개정 연구. 한국개발연구원.
- 하정석(2020). 지역주도 공공임대형 지식산업센터 구축 현황과 정책과제. 산업연구원.
- 한국바이오협회·한국바이오경제연구센터(2022). 국내 바이오산업 매출 및 국내시장 현황과 전망.
- 허동훈(2010). 경제자유구역 국내기업차별 문제 개선방안. 인천발전연구원.
- 허동훈(2019). 인천, 경제자유구역을 말하다. 인천: 도서출판 다인아트.
- KOTRA(2023). 2023 외국인 투자상담 FAQ.
- IMF(2004). IMF Committee on Balance of Payments Statistics and OECD Workshop on International Investment Statistics. Issue Paper(DITEG) #13.
- Orion Market Research(2021). Global Biotechnology Market 2021-2027.

■ 학술지/학위논문

- 김보현·이동근(2011). 경제자유구역 정책이 외국인 투자 결정에 미치는 영향에 관한 연구. 지방행정 연구. 제25권(제1호), 241~276.
- 왕정환·이주형(2011). 지식산업센터 공급활성화를 위한 제도개선방안 연구: 임대형 지식산업센터를 중심으로. 디자인융복합연구, (28), 71-84.
- Bae(2020). Internal credit rating framework for real asset investment, International Journal of Strategic Property Management, 24(1), page 38-50.

■ 법률

- 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(법률 제19430호). 2023.7.10. [타법개정]
- 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령(대통령령 제32223호). 2022.1.13. [타법개정]
- 민법(법률 제19098호). 2023.6.28. [일부개정]
- 부동산등기법(법률 제16912호). 2020.8.5. [일부개정]
- 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(법률 제19430호). 2023.7.10. [타법개정]
- 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령(대통령령 제33621호). 2023.7.10. [타법개정]
- 외국인투자 촉진법(법률 제18755호). 2023.1.12. [타법개정]
- 외국인투자 촉진법 시행령(대통령령 제33635호). 2023.7.18. [일부개정]
- 인천광역시 공공투자사업 관리에 관한 조례(인천광역시조례 제6921호). 2022.12.30. [일부개정]
- 인천광역시 민간투자사업에 관한 조례(인천광역시조례 제7108호). 2023.9.27. [제정]
- 조세특례제한법(법률 제19430호). 2023.7.10. [타법개정]
- 조세특례제한법 시행령(대통령령 제33764호). 2023.9.29. [타법개정]

■ 행정자료

- 감사원(2009.12). 감사결과 처분요구서-경제자유구역 운영 및 사업 추진실태.
- 감사원(2012.7). 감사결과보고서-경제자유구역 개발사업 추진실태.
- 감사원(2015.1). 감사결과보고서-경제자유구역사업특별회계 재산 부당 전용 관련 감사청구.
- 감사원(2015.11). 감사결과보고서-경제자유구역 지정/운영 실태.
- 인천경제자유구역청(2022). IFEZ 투자유치 카탈로그.
- 인천광역시(2015). 인천경제자유구역청 특정감사 결과 보고서-경제자유구역 개발사업 추진 실태.
- 중소벤처기업부(2023.3). K-바이오 랩허브 구축사업 기본계획

■ 보도자료/신문기사

- 유정희(2023.05.17.). 인천투자펀드 10년의 실패, '실패는 성공의 어머니'?. 경기신문. <https://www.kgnews.co.kr/mobile/article.html?no=748638>(검색일: 2023년 10월 31일)
- 인천경제자유구역청(2016.2.17.). 대동도어와 투자계약 체결...자동차 글로벌 거점 탄력.
- 인천경제자유구역청(2021.8.11.). IFEZ, 적극적 노력 통해 제조시설 추가 투자유치 결실.
- 인천경제자유구역청(2021.8.25.). 인천경제청, SK바이오사이언스 우선협상대상자 선정.

인천경제자유구역청(2021.12.22.). 인천경제청, '소부장'강소기업 와이엠티(주)와 토지매매계약 체결.
 인천경제자유구역청(2021.12.27.). SK바이오사이언스와 토지매매계약 체결...국내 빅3 바이오기업
 모두 송도에.
 인천경제자유구역청(2023.6.21.). SK바이오사이언스 송도 R&PD센터 착공...2025년 상반기 완공.
 인천경제자유구역청(2023.08.29.). IFEZ 개발사업 계약방식 의혹 제기 관련 공식입장문.
 주영민(2021.10.23.). '주인은 정해져 있다?'...인천경제청, 송도11공구 땅 특혜 의혹. 노컷뉴스.
<https://www.nocutnews.co.kr/news/5644293>(검색일: 2023년 10월 31일)

■ 전자문서자료/홈페이지

금융투자협회(2023). 금융투자협회 채권정보센터: 전자단기사채정보. <https://www.kofiabond.or.kr/>(검색일: 2023년 10월 31일)
 나이스신용평가(2023). 금리 및 스프레드: 2023.10. <https://www.nicerating.com/disclosure/gradedRates.do>(검색일: 2023년 10월 31일)
 의안정보시스템. 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 일부개정법률안(한무경의원 대표발의).
https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_O2Z2A1D0L3L1R1G5I4U4Z4I1Y2K5A9(검색일: 2023년 10월 1일)
 인천경제자유구역청 송도국제도시 개발개요. <https://www.ifez.go.kr/investment/content/view.do?sn=37>(검색일: 2023년 11월 10일)
 인천경제자유구역청 투자대상필지정보. <https://www.ifez.go.kr/investment/region/prcl/songdo.do>(검색일: 2023년 9월 27일)
 인천테크노파크 단지입주안내. <https://www.itp.or.kr/intro.asp?tmid=359>(검색일: 2023년 11월 10일)
 통계청(KOSIS). 국내바이오산업실태조사: 지역 분포. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=115&tblId=DT_115015_001&conn_path=I2(검색일: 2023년 10월 9일)
 한국부동산원 통계(R-ONE). 상업용부동산: 투자수익률: 인천: 2022년. <https://www.reb.or.kr/r-one/main.do>(검색일: 2023년 10월 31일)
 한국산업단지공단 전국 지식산업센터현황. <https://www.factoryon.go.kr/bbs/frtblRecsroomBbsList.do?selectBbsSn=0&pageIndex=1&scroll=true&searchBbsCode=38&searchCondition=01&searchKeyword=&pageUnit=10>(검색일: 2023년 10월 10일)
 DealRoom(2019). <https://dealroom.net/faq/due-diligence-process#faq-4>(검색일: 2023년 10월 31일)

2023년도 정책연구

인천경제자유구역 산업용지 개발의 공공성 확보 방안

발행인 박호균

발행일 2023년 1월 15일

발행처 인천연구원

인쇄처 청송출판인쇄사

I S B N 979-11-6870-200-4 93530

주소 22711 인천광역시 서구 심곡로 98

© 인천연구원 2023

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 인천연구원의 공식적 입장은 다를 수 있습니다.
출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.