

서울특별시 서울주택도시공사 설립 및 운영에 관한 조례  
일부개정조례안

# 심 사 보 고 서

의안 번호	2454
----------	------

2018. 4. 6  
도시계획관리위원회

## 1. 심사경과

가. 제안일자 및 제안자 : 2018. 3. 22 이 창섭 의원

나. 회부일자 : 2018. 3. 27

다. 상정 및 의결일자

- 제280회 임시회 제2차 도시계획관리위원회(2018.4.6. 상정·의결)

## 2. 제안설명 요지 (이창섭 의원)

가. 제안이유

- 현재, 서울주택도시공사는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 공공 사업시행자로서, 산업단지 조성·개발사업을 수행하고 있을 뿐만 아니라, 향후 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따라 중소기업 사업활동 지원 등 산업단지 관리기관의 업무도 수행해 나갈 계획임.
- 한편, 대기업에 편향된 마곡산업단지는 향후 중소기업의 중점적 유치를 통해 건전한 산업생태계 구성을 계획하고 있는 바, 이러한 중소기업의

성장지원을 위해서는 초기 투자자금 지원 등의 재정적 기반 마련이 필요함.

- 또한, 마곡산업단지 내 조성원가 이상으로 공급하는 토지(지원시설용지 등)는 높은 낙찰률로 매각되고 있는 바, 사업시행자인 서울주택도시공사는 산업단지 내 개발이익을 산업단지 내 재투자를 위해 기금을 마련함으로써 산업입지법상 공공 사업시행자로서의 책무를 성실히 수행하고자 함.

#### 나. 주요골자

- 서울주택도시공사 내 기금 설치 근거를 명시함(안 제34조 신설)

### 3. 검토보고 요지 (조정래 수석전문위원)

#### □ 개정조례안의 제출 배경

- 이 개정조례안은 서울주택도시공사의 기금 설치 근거를 마련하기 위한 것으로 이창섭 의원이 발의하여 2018년 3월 27일 우리위원회에 회부된 사안임.
- 이는 서울주택도시공사(이하 “SH공사”)가 마곡산업단지조성사업 시행자로서 사업을 통해 얻은 개발이익의 일부를 산업단지내에 재투자하여 입주기업을 지원하는데 필요한 재원을 안정적·지속적으로 확보·운영하기 위한 조치임.

#### ※ 조례 제34조 신설

제34조(기금조성 등) 사장은 사업의 운영에 필요하다고 인정하는 경우에는 이사회  
회의 의결과 시장의 승인을 받아 공사에 기금을 설치·운영할 수 있다.

## □ 검토사항

### ▶ 기금 설치 배경 및 근거

- 서울시는 마곡산업단지 관리기관으로서 그 동안 산업단지에 입주하려는 업체로부터 부지나 시설 등을 기부<sup>1)</sup>(이하 “공공기여”) 받았으며, 기부받은 토지와 시설은 서울시로 귀속되어 산업단지에 재투자되어 왔으나, 감사원 감사결과<sup>2)</sup> “법령에 부합하지 않은 공공기여 요구 부적정”(주의조치) 이라는 내용을 통보 받음에 따라 더 이상 공공기여를 받을 수 없게 되었음. 이에 공공기여의 대안으로 기존 공공기여 취지(입주기업 토지 매각수익의 사회환원 등) 및 기 입주기업과의 형평성 차원에서, 향후 입주기업에 분양가격을 상향하여 토지를 공급하는 방안을 추진 중임. 산업단지내 산업시설 용지 분양가격 상향(조성원가+5%)으로 발생하는 이윤은 사업시행자(SH공사)에게 귀속되지만, 산업단지내 재투자에 대한 법적 규정이 없어<sup>3)</sup> 공공기여 차원에서 산업단지에 투자하도록 하기 위해 SH공사에 기금 설치 근거를 마련하는 것임.

1) 서울시는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제30조제1항 및 제2항의 규정에 따른 마곡산업단지의 관리기관으로서 2012. 12. 13.부터 2016. 10. 31. 사이에 위 산업단지에 입주하려는 29개 업체로 하여금 부지나 시설 등을 기부하도록 하고 이를 계약내용에 포함시켜 입주계약을 체결하였음.

2) 감사원 감사결과(서울특별시 기관운영감사), 2017. 4.

3) 「산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령」 제40조(분양가격의 결정) ② 사업시행자가 조성원가로 공급하는 용지에 대해서는 조성원가에 적정이윤을 합한 금액으로 분양가격을 정할 수 있다. 이 경우 적정이윤은 조성원가에 100분의 15의 범위에서 다음 각 호의 구분에 따른 이윤율을 곱하여 산정한다.

1. 법 제16조제1항 제1호 및 제2호에 해당하는 사업시행자 : 국토교통부장관이 정하여 고시하는 이윤율(5%)

- 지방공사의 기금설치와 관련하여 「지방공기업법」에서는 지방공사의 설립, 업무 및 운영에 관한 기본적인 사항은 조례로 정하도록 하고 있을 뿐 지방공사의 기금설치를 명시적으로 제한하고 있지 않으며, 「지방공사(공단)설립 및 운영에 관한 표준조례안」<sup>4)</sup>에서는 지방공사의 기금의 설치·운영 기준을 제시하고 있어 법적으로 지방공사의 기금 설치는 가능한 것으로 판단됨.
- 한편, SH공사 투자과정에서 발생한 수익을 SH공사 회계 수입으로 편입하여 마곡산업단지내 지출 예산을 편성·집행하는 방법보다는 기금 설치 방법을 선택한 것은 산업단지내 SH공사의 개발이익을 산업단지내 재투자한다는 점, 그리고 마곡산업단지내 중소기업 등의 지원을 위해서는 공사의 재정상황과 관계없이 장기적이고 안정적인 재원 확보가 필요하다는 측면을 고려한 결과라 사료됨. 또한, 지방공사의 예산 및 결산에 관한 사항은 지방공사의 이사회 의결로 확정<sup>5)</sup>되지만, 기금은 이사회 의결 외에 시장의 승인(예결산은 보고)을 받도록 한 것은 시 산하기관에 대한 감독권을 행사함으로써 기금의 설치 난립을 방지하기 위한 것으로 이해됨.
- 참고로, 현재 기금 설치 근거를 마련한 투자출연기관은 공사 1개소(서울에너지공사)<sup>6)</sup>, 출연기관 9개소(서울산업진흥원, 세종문화회관 등)가 있으나<sup>7)</sup>,

4) 「지방공기업 설립·운영기준」 [별첨 8] 행정안전부, 2015.7.20.

5) 지방공사의 편성예산(변경 포함)은 이사회 의결로 확정되며, 예산이 성립/변경된 경우 지체없이 지방자치단체의 장에게 보고해야 함(「지방공기업법」 제2항 및 제3항, 「서울특별시 서울주택도시공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제24조제2항 및 제3항, 「서울주택도시공사정관」 제24조.

6) 서울에너지공사에서 지역상생기금 설치·운영 검토하였으나, 기금 사업 (국내외협력 교류사업) 적정성 논란 등으로 미설치

7) ▶ 「에너지공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제30조(기금조성 등) 사장은 사업의 운영에 필요하다고 인정하는 경우에는 이사회의 의결과 시장의 승인을 받아 공사에 기금을 설치·운영할 수 있다.

▶ 「복지재단 설립 및 운영에 관한 조례」 제11조의2(기금) 재단의 시설·운영 및 사업에 필요한

실제 운영사례는 출연기관 3개소(서울산업진흥원, 복지재단, 세종문화회관) 뿐이며, 투자기관 설치 사례는 없음.

## ▶ 기금 조성 및 운용 관련

○ 기금의 재원은 마곡산업단지 토지 분양수익의 일부를 활용할 예정으로 서울시 마곡산업단지 주무부서(지역발전본부 서남권사업과)의 계획에 따르면, 운용 예정 규모는 약 600억원임.

- 산업단지내 기금의 재원이 될 토지는 산업시설용지와 근린생활시설 등 기업지원을 위한 지원시설용지가 있음. 산업시설용지는 규모 1,650㎡ 이상을 대상<sup>8)</sup>(붙임 1,2 참조)으로 조성가격에 적정이윤(5%)을 합한 금액으로 매각하고, 판매시설 등 영리를 목적으로 사용될 지원시설용지의 분양가격은 경쟁입찰 낙찰가격<sup>9)</sup>으로 공급하여 분양수익의 일부(25%)를 재원으로 확보할 예정임.<sup>10)</sup>

○ 한편, 기금 운용계획으로, 「산업입지 및 개발에 관한 법률(이하 “산업입지

---

자금을 충당하기 위하여 재단에 기금을 둘 수 있다.

- 서울연구원, 디자인재단, 서울산업진흥원, 여성가족재단, 디지털재단, 신용보증재단, 장학재단, 120 다산콜재단

8) 기존 입주기업이 공공기여로 토지매입비의 5%를 토지로 기부하던 것 대신, 「산업입지법」 시행령 제40조제2항에 따라 분양가격을 상향하여 강소기업의 원활한 입주지원을 위해 1,650㎡미만 토지 입주기업은 대상에서 제외하여 수익금 마련 계획임(9개필지 약 30억원). 당초 공공기여 적용대상 규모는 마곡 정책심의위원회 심의(13.2.18)를 거쳐 정한 것이며, 이윤율 책정도 마곡 정책심의위원회 심의(18.3.12)를 통해 정한 것임.

9) 지원시설용지 분양수익((낙찰가격 공급, 수익률 162%로 추정 시 2,200억원)의 25%를 적립(약 550억원)(「산업입지법」 제40조제6항)

10) 현재 산업시설용지는 총 729,785㎡ 중 514,430㎡를 매각(324만원/㎡)하였으며, 지원시설용지는 총 81,326㎡ 중 31,478㎡를 847만원/㎡(낙찰가격 공급, 수익률 162%)에 분양하였음.

법」) 시행령」에 따라 산업시설용지와 지원시설용지의 분양수익<sup>11)</sup>은 기술력은 있으나 재정이 어려운 중소기업의 초기 투자자금 및 기술 사업화 지원 등 마곡산업단지내 중소기업의 성공적 정착을 유도해 나가는데 투자할 계획인 것으로 파악됨.

- 실제로 서울시는 중소기업의 집중유치를 위해 현재 공공지원센터('18.7. 착공 예정)와 공공 및 민간 마곡형 R&D 센터 건립을 준비 중에 있는 것으로 파악됨(붙임 3 참조).

### 〈산업시설용지 분양수익 활용 방안〉

<기 존> : 조성원가 (공공기여 병행)	<변 경> : 조성원가+ 적정이윤 가산
조성원가 공급	조성원가 + 적정이윤(5%)
토지비 5% 공공기여 (입주계약 체결시)	입주계약 체결
기부채납 (입주기업→서울시)	적정이윤 SH에 귀속
산업단지 투자 (서울시→산업단지)	산업단지 투자 (SH→산업단지)

## □ 종합

- SH공사의 기금 설치는 현재 SH공사가 마곡산업단지 조성사업의 시행자 역할을 수행하고 있고, 2017년 9월 21일 이 조례 개정으로 SH공사의 업무에 “산업단지 개발사업 및 재생사업”<sup>12)</sup>과 “산업단지 관리업무”<sup>13)</sup>가

11) 지원시설용지는 분양수익 중 일부(25%)(「산업입지법」 제40조제3항 및 제7항)

12) 「산업입지법」 제2조

13) "산업단지의 관리"란 산업단지의 용지 및 시설의 매각·임대 및 사후관리, 산업단지에서의 기

추가됨으로써, 향후 서울시와의 위수탁계약('18.4 예정)을 통해 산업단지 관리업무까지 수행하게 될 것을 염두에 둔 것으로 보이며, 기금 설치에 대한 법적 논란의 소지가 없으며, 사업시행자와 관리기관으로서 SH공사가 개발이익의 일부를 산업단지내 투자하고 기업지원 업무를 수행하기 위한 재정기반을 마련하기 위한 것이라는 점에서 긍정적으로 검토할 필요가 있다고 사료됨.

- 다만, SH공사는 산업입지법 제40조제7항제1호에 따라 조성원가보다 높은 가격으로 공급하는 용지(산업시설용지)의 매각수익 중 일부를 기반시설 재투자 등에 사용할 의무는 없으나<sup>14)</sup> 마곡산업단지 발전을 위한 기금의 재원으로 활용하는 바, 기금조성 규모를 SH공사의 재정운영이나 재정건전성에 영향을 미치지 않는 범위내에서 결정할 필요가 있겠으며, 일회성인 분양 수익에서 벗어나 기금의 추가 재원 확보 및 조성된 기금의 손실 방지 방안, 기금의 선순환구조 확보 방안<sup>15)</sup> 등 재원 조성 방법과 운용

반시설의 설치·유지·보수 및 개량, 입주기업체 및 지원기관의 사업활동지원 등임(「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조제15호 및 같은법 시행령 제5조제1항 및 제2항).

14) 공공사업시행자는 산업시설용도 외로 공급하는 용지의 매각수익 중 100분의 25 이상을 기반 시설 재투자 등에 활용할 의무가 있으나, “사업시행자가 산업시설용지 면적의 20% 이상을 임대하는 경우”이거나 “조성원가보다 높은 가격으로 공급하는 용지의 면적이 산업단지 총 면적의 10% 미만인 경우” 재투자 의무가 없음(「산업입지법」 제40조제7항제1호).

※ 조성원가 이상 공급면적은 93,092㎡로 산업단지 전체 면적의 10% 미만(8.3%)임.

15) 대덕연구개발특구 사례

펀드명	지원대상	투자기간	회수기간	수익률
연구개발특구 1차 펀드 (788억)	기술기업	'06. 9 ~ '10. 9	'10. 9 ~ '13. 9	61.8%
연구개발특구 2차 펀드 (1,186억원)	기술기업	'12. 10 ~ '16. 10	'16.10 ~ '20. 10	24%
마이크로 벤처캐피탈 (188억원)	3년내 중소기업	'16. 5 ~ '20. 5	'20.5 ~ '24. 5	
공공기술기반펀드 (501억원)	특구 내 기업	'17. 4 ~ '21. 4	'21. 4 ~ '25. 4	

계획을 면밀하게 수립할 필요가 있다 하겠음.

- 또한, 향후 (가칭) 마곡산업단지 발전 기금 조성 및 운용에 관한 규정을 마련할 필요가 있는 바, 관련부서 등과의 협의를 통해 기금설치의 목적, 기금의 조성방법과 기업지원 방안 등 용도, 관리 및 운용 등을 구체화하고 특히, 기금운용심의위원회 구성시 서울시 마곡산업단지 관계자 외에 주택건축국 관계자가 당연직 위원으로 참여하여 마곡산업단지 주무부서 (지역발전본부 서남권사업과)의 계획처럼 운용 예정 규모(약 600억원) 등 기금의 규모와 조성 방법, 운용의 적정성 여부 등을 심사할 수 있도록 함으로써 SH공사 감독기관으로서의 책무를 다할 수 있도록 할 필요가 있다 사료됨.

4. 질의 및 답변요지 : 생략

5. 토론요지 : 생략

6. 심사결과 : 원안가결(출석위원 전원 찬성)

7. 소수의견의 요지 : 없음

서울특별시조례 제 호

## 서울특별시 서울주택도시공사 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시 서울주택도시공사 설립 및 운영에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제34조부터 제43조까지를 제35조부터 제44조까지로 하고, 제34조를 다음과 같이 신설한다.

제34조(기금 조성 등) 사장은 사업의 운영에 필요하다고 인정하는 경우에는 이사회회의 의결과 시장의 승인을 받아 기금을 설치·운영할 수 있다.

### 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
<p><u>제34조 ~ 제43조</u> (생략)</p> <p style="text-align: right;">〈<u>신 설</u>〉</p>	<p><u>제35조 ~ 제44조</u> (현행 제34조 부터 제43조까지와 같음)</p> <p><u>제34조(기금조성 등) 사장은 사 업의 운영에 필요하다고 인정하는 경우에는 이사회 의결과 시장의 승인을 받아 공사에 기금을 설치· 운영할 수 있다.</u></p>