

## ■ 건설부동산 칼럼 ■

## 산업단지 선분양 및 선수금 요건

(법무법인 지평 [안상훈 변호사](#))

산업단지란 ① 공장, 지식산업, 문화산업, 정보통신산업 등을 위한 산업시설, ② 산업시설과 관련된 교육시설, 연구시설, 업무시설, 지원시설, 유통시설 등의 관련 시설, ③ 위 각 시설의 기능 향상을 위한 주거·문화·환경·공원녹지·의료·관광·체육·복지시설 등의 기능향상시설을 집단적으로 설치하기 위하여 포괄적 계획에 따라 지정·개발하는 토지를 말합니다. 이러한 산업단지는 1960년대에 수출공업국가 및 특정산업 집중육성 등을 목적으로 한 '수출산업공업단지개발조성법'을 시작으로, 중화학 육성정책, 지역간 불균형해소 등 매 시기마다 국가경제적으로 요청되는 목적에 부응하기 위하여 제정, 변경되는 법률에 따라 변화되어 왔습니다. 현재 산업단지와 관련된 법률로는 '산업입지 및 개발에 관한 법률'(이하 '산업입지법'), '산업단지 인·허가절차 간소화를 위한 특례법'(이하 '산단절차간소화법'), '산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률'(이하 '산업집적법') 등이 있습니다. 산업단지의 개발과 관련하여서는 주로 산업입지법과 산단절차간소화법이, 산업단지의 관리와 관련된 사항에 대하여는 주로 산업집적법이 규율하고 있습니다.

위 산업입지법, 산단절차간소화법, 산업집적법과 관련하여 많은 쟁점들이 있습니다만, 특히 민간사업자가 주도하는 산업단지개발사업(주로 일반산업단지의 형태입니다)<sup>1</sup>의 사업초기단계에서 자문하면서 주로 질문을 받는 것은 선분양 및 선수금 관련 내용입니다. 왜냐하면, 민간사업자가 주도하여

<sup>1</sup> 산업단지의 종류로는 국가산업단지(국가기간산업, 첨단과학기술산업 등을 육성하거나 개발 촉진이 필요한 낙후지역, 둘 이상의 특별시·광역시 또는 도에 걸쳐 있는 지역을 산업단지로 개발하기 위하여 지정된 산업단지), 일반산업단지(산업의 적정한 지방 분산을 촉진하고 지역경제의 활성화를 위하여 지정된 산업단지, 도시첨단산업단지(지식산업·문화산업·정보통신산업, 그밖의 첨단산업의 육성과 개발 촉진을 위하여 도시지역에 지정된 산업단지), 농공단지(농어촌지역에 농어민의 소득 증대를 위한 산업을 유치·육성하기 위하여 지정된 산업단지) 등이 있습니다. 이 중에서 일반적으로 민간사업자가 주도가 되어 개발 및 분양 하는 산업단지는 일반산업단지입니다.

일반산업단지 개발사업을 시행하는 경우에 가장 큰 문제는 자금을 조달하는 것인데, 사업 초기에는 자력이 있는 신용보강주체가 없는 한 대출을 받기가 어렵고 금융비용도 부담이 되기 때문입니다. 따라서, 사업시행자는 가급적 빠른 시일 내에 선분양을 하고 선수금을 받기를 원합니다. 하지만, 선분양 및 선수금을 무제한적으로 허용하면 이는 부동산 실물이 확보되지 않은 상황에서 선수금을 지급한 수분양자에게 손해가 발생할 위험이 있으므로 적절한 제한이 필요합니다. 여기서는 산업단지의 선분양 및 선수금과 관련하여 현재 주된 근거법인 산업입지법에 따라 살펴보도록 합니다.

우선, 선분양에 대하여 살펴보면, 선분양은 공급대상인 산업단지가 준공되기 전에 사업시행자가 미리 수분양자와 산업단지를 공급하는 분양 계약을 체결하는 것을 말합니다. 산업입지법상 선분양 계약 체결 자체에 대하여 시기적으로 제한하는 규정은 없습니다.<sup>2</sup> 다만, 산업입지법에 의하면 “사업시행자가 개발한 토지·시설 등 중 산업단지관리기본계획이 수립된 지역 안의 토지·시설 등을 분양·임대·양도(이하 이 조에서 ‘처분’이라 한다)하려는 경우에는 처분계획을 작성하여 「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제30조에 따른 관리기관(이하 이 조에서 ‘관리기관’이라 한다)과 협의 해야한다”는 등 산업입지법 제38조에 따른 다소 간접적인 제한이 있습니다. 그런데, 실무상으로는 선분양 계약에 대한 추가적인 제한사항으로써(뒤에서 보는 바와 같은) 선수금 요건이 충족된 경우에 한하여 선분양이 가능한지, 즉 선수금 요건이 선분양 계약 자체에도 적용되는지에 대한 논의가 있습니다. 이에 대하여 ① 적용 긍정설(선수금의 시기적 제한을 하고 있는 취지상 선수금 요건이 충족되어야 선분양도 가능하다는 입장), ② 적용 부정설(문언상 제한이 없으므로 선수금 요건에 따른 제한을 선분양 계약에 적용할 수 없다는 설) 등이 있습니다. 이에 대한 유권해석 등은 아직 보지 못했습니다만, 개인적으로는 (i) 문언상 근거가 없는데 선수금 요건을 선분양 계약 체결까지 적용하는 것은 맞지 않으며, (ii) 선수금을 제한하는 주된 취지는 미리 금전을 지급한 수분양자의 재산상 피해를 보호하기 위한 것인데, 선수금을 납부하지 않은 경우까지 엄격하게 제한할 필요가 없다는 생각에서, 적용 부정설과 같은 생각입니다. 실무상으로는 감독기관 별로 보수적으로 해

<sup>2</sup> 사실 사업시행자가 선분양을 하는 가장 큰 이유는 초기자금을 조달하기 위한 것이므로 통상적으로는 선분양은 선수금을 받는 것을 전제로 하는 경우가 많지만, 뒤에서 보는 바와 같이 선수금에 대한 별도 제한이 있으며 선수금을 받는 선분양 계약은 그에 따라 제한이 될 것이므로, 여기서는 선수금을 받지 않고 선분양 계약만을 체결하는 경우를 대상으로 합니다.

석하는 경우가 있으므로, 사업시행자도 명시적인 선분양 계약 체결 방식보다는 수분양자로부터 사전 매입약정서나 사전 매입의향서를 받는 등으로 우회적인 양식을 많이 사용하고 있는 것으로 알고 있습니다.

다음으로, 선수금 요건에 대하여 살펴보면, 산업입지법 제32조는 “사업시행자는 그가 조성하는 용지를 분양받거나 시설물을 이용하려는 자로부터 대통령령으로 정하는 바에 따라 대금의 전부 또는 일부를 미리 받을 수 있다”고 규정하고 있고, 산업입지법 시행령 제30조에서 보다 구체적으로 선수금을 받을 수 있는 요건에 대하여 규정하고 있는데, 그 각 요건은 사업시행자가 누구인지에 따라서 달라지게 됩니다. 각 선수금 요건은 다음과 같습니다.<sup>3</sup>

1. 국가, 지방자치단체, 공공기관, 지방공사 또는 이에 해당하는 자가 지배력을 확보하고 있는 법인: 산업단지 실시계획 승인을 받은 때
2. 중소기업진흥공단, 한국산업단지공단, 한국농어촌공사: 산업단지 실시계획 승인을 받은 때
3. 중소기업협동조합, 상공회의소로서 30% 이상을 조합원 또는 회원에게 공급하는 경우: 다음 요건을 갖춘 때
  - ① 산업단지 실시계획 승인을 받을 것
  - ② 사업시행토지면적의 30% 이상 토지에 대한 소유권 확보
  - ③ 산업단지개발사업에 착수할 것
4. 해당 산업단지개발계획에 적합한 시설을 설치하여 입주하려는 자 또는 해당 산업단지개발계획에서 적합하게 산업단지를 개발할 능력이 있다고 인정되는 자: 다음 요건을 갖춘 때
  - ① 산업단지 실시계획 승인을 받을 것
  - ② 소유권을 확보하고 당해 토지에 설정된 저당권을 말소하였을 것

<sup>3</sup> 보다 자세한 내용은 현행 산업입지법 시행령 제30조 및 관련 규정을 참고하시기 바랍니다.

- ③ 분양대상토지에 대한 용지조성공사를 착공하였을 것
- ④ 선수금액 환불을 담보하는 보증서를 제출할 것

5. 제1호 중 국가 및 지방자치단체, 공공기관, 지방공사, 제2호(중소기업진흥공단, 한국산업단지공단, 한국농어촌공사) 및 제3호가 산업단지개발 목적으로 출자에 참여하여 설립한 법인인 면서, 위 제1호 및 제2호의 출자비율이 20% 이상인 경우: 다음 요건을 갖춘 때

- ① 산업단지 실시계획 승인을 받을 것
- ② 사업시행토지면적의 30% 이상 토지에 대한 소유권 확보
- ③ 산업단지개발사업에 착수할 것

6. 제1호 중 국가 및 지방자치단체, 공공기관, 지방공사, 제2호(중소기업진흥공단, 한국산업단지공단, 한국농어촌공사) 및 제3호가 산업단지개발 목적으로 출자에 참여하여 설립한 법인인 면서, 위 제1호 및 제2호의 출자비율이 20% 미만인 경우: 다음 요건을 갖춘 때

- ① 산업단지 실시계획 승인을 받을 것
- ② 소유권을 확보하고 당해 토지에 설정된 저당권을 말소하였을 것
- ③ 분양대상토지에 대한 용지조성공사를 착공하였을 것
- ④ 선수금액 환불을 담보하는 보증서를 제출할 것

7. 신탁 계약을 체결한 부동산신탁업자, 산업단지 안의 토지소유자 또는 그들이 설립한 조합: 다음 요건을 갖춘 때

- ① 산업단지 실시계획 승인을 받을 것
- ② 소유권을 확보하고 당해 토지에 설정된 저당권을 말소하였을 것
- ③ 분양대상토지에 대한 용지조성공사를 착공하였을 것
- ④ 선수금액 환불을 담보하는 보증서를 제출할 것

위 각 요건을 보면 사업시행자의 공공성을 인정할 수 있는 경우에 보다 선수금 요건이 간이해지며,

민간 비율이 높아질수록 요건이 엄격해지는 것을 알 수 있습니다. 특히, 민간사업자가 주도가 되는 경우에는 주로 위 제5호 또는 제6호에 따라 별도의 법인을 설립하는 경우인데, 제5호의 경우가 제6호의 경우보다 선수금 요건에서 유리하기 때문에 실무상 가급적이면 국가 또는 지방자치단체의 출자비율을 20% 이상으로 하는 경우가 많습니다.

한편, 위 5호의 요건 중에서 '소유권 확보'라는 개념의 의미에 대하여 해석상 이견이 있습니다. '소유권 확보'라는 개념이 반드시 소유권 이전등기 취득을 의미한다는 것인지, 아니면 토지소유자의 사용 동의를 포함하는 것인지에 대한 것입니다. 1설(소유권이전등기 취득만을 의미한다는 견해)은 선수금 요건은 사업시행자가 확보한 토지가 선수금을 담보함으로써 선수금을 낸 자들을 보호하려는 취지이므로 요건을 엄격하게 해석하여야 한다는 입장입니다. 반면 2설(사용동의를 포함한다는 견해)은 특히 혼합형 개발 방식(환지방식과 수용방식을 혼용하는 경우)의 경우에 수용대상인 토지의 소유권을 취득할 때 전체 사업시행토지면적(환지대상을 포함) 중에 30%를 확보하도록 하는 것은 사업시행자에게 지나치게 가혹하며, 산업입지법이나 도시개발법상에 토지 또는 토지소유권 확보라는 표현에 사용동의를 포함하는 경우가 많다는 것입니다. 이에 대하여 국토교통부 및 법제처는 위 1설에 따라 소유권 확보란 토지소유권 취득만을 의미하며, 사용동의를 포함되지 않는다는 유권 해석을 한 바 있으므로 업무에 유의할 필요가 있습니다.