



제417회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 이원택의원 대표발의(의안번호 제2200132호)

2024. 8.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 이원택의원 대표발의(제2200132호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 새만금개발공사의 사업범위 확대(안 제36조의9제1항제1호가목 및 사목 신설)	2

I. 이원택의원 대표발의(제2200132호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 이원택의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 6. 5.

다. 회 부 일 : 2024. 6. 11.

2. 제안이유 및 주요내용

새만금 국가산업단지의 이차전지 및 희귀광물 산업이 활성화됨에 따라 내·외국인의 정주수요가 증가하고 있어 교육·의료부문의 조기 안정화를 위한 새만금 스마트 수변도시의 역할이 중요해지고 있음.

그러나, 새만금사업지역의 개발을 전담하는 새만금개발공사의 사업범위에 ‘토지의 취득·개발·관리·공급 및 임대’ 등에 대한 내용을 포함하고 있지 않아 효과적인 토지공급을 위한 내부 의사결정의 법적 근거가 미흡하다는 지적이 있음.

뿐만 아니라, 새만금 스마트 수변도시의 조기 안정화를 위해서는 새만금개발공사가 주도하여 정주민의 생활여건을 개선하는 공공지원 시설물(교육·의료 등)을 건축·임대할 필요가 있음

이에 새만금사업지역의 개발을 전담하는 새만금개발공사의 사업범위에 상기의 내용을 담아 전략적인 토지공급 등을 통해 새만금사업지역의 활성화에 기여하고자 함(안 제36조의9제1항제1호).

3. 검토의견

가. 새만금개발공사의 사업범위 확대(안 제36조의9제1항제1호가목 및 사목 신설)

현행	개정안
제36조의9(사업) ① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다. 1. 새만금사업으로서 토지 및 도시의 개발에 관한 다음 각 목의 사업 <u><신설></u> 가. ~ 만. (생략) <u><신설></u> 2. ~ 6. (생략) ② (생략)	제36조의9(사업) ① ----- -----. 1. ----- ----- 가. 토지의 취득·개발·관리·공급 및 임대 나. ~ 바. (현행 가목부터 마목까지와 같음) 사. 새만금사업지역의 공공지원을 위하여 대통령령으로 정하는 건축물의 건축·임대 및 관리 2. ~ 6. (현행과 같음) ② (현행과 같음)

개정안은 새만금개발공사의 사업범위에 ‘토지의 취득·개발·관리·공급 및 임대’와 ‘새만금사업지역의 공공지원을 위한 건축물의 건축·임대 및 관리’를 추가하려는 것임.

새만금사업은 새만금사업지역을 종합적이고 체계적으로 개발·관리 및 정비하기 위하여 시행하는 사업¹⁾으로, 새만금개발청은 방대한 사업면적

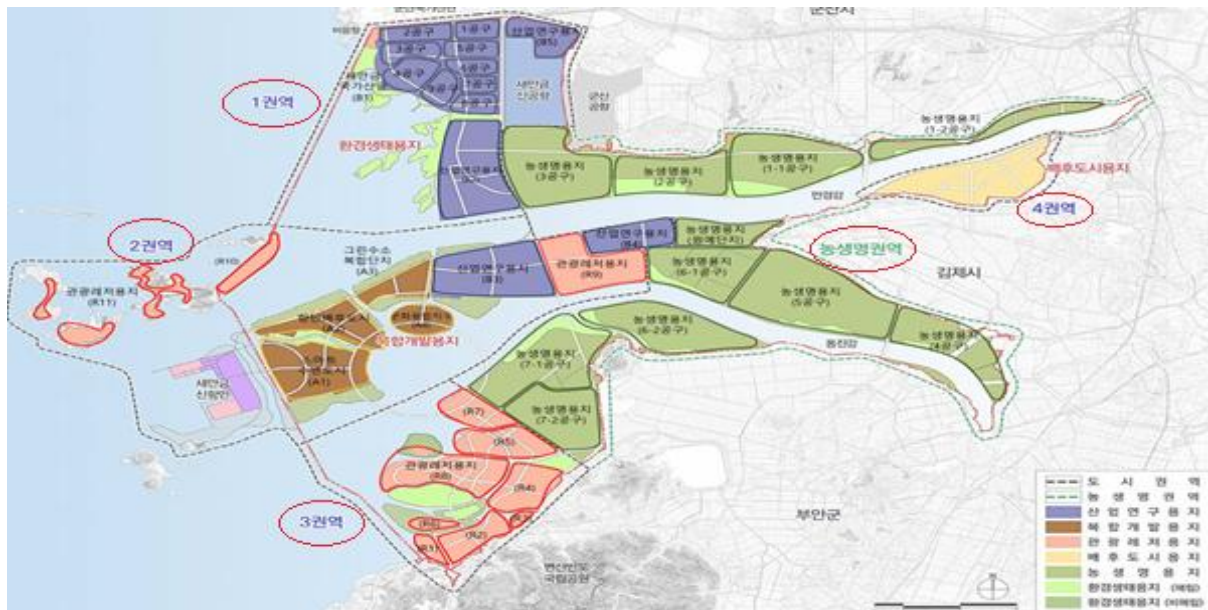
1) 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “새만금사업지역”이란 새만금방조제의 완성으로 형성되는 방조제와 방조제 안쪽 토지, 호소

을 고려하여 새만금지역을 5대 권역으로 나누어 권역별 개발·관리를 추진²⁾하고 있음.

< 새만금지역 공간구조계획 >



※ 자료: 새만금개발청

5대 권역 중 2권역은 항만거점의 복합형 경제공간(항만경제특구), 스마트 수변도시 등을 조성하여 새만금을 상징하는 중심지역으로 개발할 계획임.

(湖沼), 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

2. “새만금사업”이란 새만금사업지역을 종합적이고 체계적으로 개발·관리 및 정비하기 위하여 제11조에 따라 용도별 개발실시계획 승인을 받아 시행하는 사업을 말한다.

2) 권역별 개발방향 (새만금개발청, 「새만금 기본계획」, 2021. 2., p.59 ~ p.60 참조)

- 1권역: 새만금산업단지와 산업·연구용지 및 공항을 포함하는 구역으로 신성장산업 및 관련 연구시설을 집적하고, 공항과 연계한 글로벌 특구로 개발 추진
- 2권역: 새만금신항과 그 동측의 도시용지 및 고군산 군도 일원, 신항만을 포함하는 구역으로 산업·물류, 국제협력, 문화·관광, 에너지산업 등의 복합적 개발 추진
- 3권역: 새만금지역 남측의 지역에 해당하는 구역으로 수변을 활용한 관광레저와 신기술 기반의 기술체험 등 관광과 신산업이 어우러진 복합관광 공간으로 연계 발전
- 4권역: 새만금 내 3개 권역과 이격된 구역으로 농생명산업을 중심으로 하는 6차 산업과 관광레저 기능을 연계하여 자족형 복합도시로 전환
- 농생명권역: 새만금 동측의 농업 및 지원용지를 포함하는 권역으로 주로 농업용도로 사용하며 일부 공간에 농촌도시, 농촌관광, 식품산업, 농생명 관련 연구개발 기능 등을 배치

특히 새만금개발공사가 사업시행자로 지정된 스마트 수변도시 조성 사업은 2023년 6월 총 6.6km²의 면적에 대한 매립공사를 마치고, 그 중 2.73km²인 1공구에 대해 2023년 11월부터 도로, 상하수도, 전기·통신 등 도시기반 공사를 본격 추진하고 있으며, 2024년 말 또는 2025년부터 단계적으로 토지공급이 시행될 예정³⁾임.

그런데, 최근 부동산 경기 침체 등으로 부동산PF(Project Financing) 연체율이 급등⁴⁾하고 있음에도 사업성이 부족한 사업장을 선별하고 질서 있는 정리를 하는 것에 한계가 노출⁵⁾되고 있고, 전북특별자치도의 주택 매매가격도 고점이었던 2022년에 비해 하락하여 주택거래량이 큰 폭으로 감소하고 있음.

< 전북특별자치도의 주택매매가격지수 및 주택거래량 추이 >

구분	2021	2022	2023	2024. 4.
주택매매가격지수	103.438	103.815	101.337	101.159
주택거래량	54,492	42,209	33,873	-

* 주택매매가격지수: 2021년 6월을 기준시점(100)으로 하여 산출. 2021년 ~ 2023년은 12월 기준

** 주택거래량: 건축물거래통계 중 건축물 용도가 일반단독, 다가구단독, 다세대, 연립, 아파트인 건축물의 동(호)수

※ 자료: 한국부동산원 부동산통계정보시스템 ‘매매가격지수’ 및 ‘주택거래현황’ 재구성

3) 새만금개발청 보도자료, 「빨라진 새만금 시계… 기업위해 SOC·수변도시 가속」, 2024. 5. 8.

4) PF대출 연체율(%) : (‘21년 말) 0.37 → (‘22년 말) 1.19 → (‘23년 9월) 2.42 → (‘23년 말) 2.70

5) 이러한 상황 지속 시 금융회사 자산건전성 악화와 함께 건설사 경영난 가중, 브릿지 사업장의 본PF 미전환·착공 지연에 따른 주택시장 불균형 우려(금융감독원, 「부동산PF 사업성 평가기준 개선방안」, 2024. 5., p.1 참조)

이러한 부동산 시장 환경에 대응하기 위해, 스마트 수변도시 조성사업의 토지공급 방안으로 매매 외에 임대도 필요하지만, 현행법 제36조의9)에는 새만금개발공사의 사업범위를 개발사업으로만 규정하고 있어 효과적인 토지공급을 위한 내부 의사결정의 법적 근거가 미흡하다는 의견이 있음(제안이유 참조).

현행법 제22조제1항7)에 따라 사업시행자는 조성된 토지 또는 원형지(이하 “조성토지등”이라 함)의 공급계획을 작성하여 새만금개발청장의 승인을 받아 조성토지등을 공급하게 됨.

6) 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」

제36조의9(사업) ① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 새만금사업으로서 토지 및 도시의 개발에 관한 다음 각 목의 사업
 - 가. 주택건설용지·산업시설용지 및 대통령령으로 정하는 공공시설용지의 개발사업
 - 나. 도시개발사업
 - 다. 주거·산업·교육·연구·문화·관광·휴양·행정·정보통신·복지·유통 등(이하 이 목에서 “주거등”이라 한다)의 기능을 가지는 단지 또는 주거등의 기능의 단지 및 기반시설등을 종합적으로 계획·개발하는 복합단지의 개발사업
 - 라. 간척 및 매립사업
 - 마. 집단에너지 공급사업
2. 새만금사업에 필요한 자금조성을 위한 다음 각 목의 수익사업
 - 가. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 신·재생에너지 설비의 설치 및 운영·관리
 - 나. 「궤도운송법」에 따른 궤도사업
 - 다. 그 밖에 새만금청장이 승인한 사업
3. 부지 조성 및 기반시설 설치 등 투자진흥지구의 조성
4. 다음 각 목의 투자유치업무
 - 가. 국내외 투자유치와 이를 위한 마케팅 및 홍보
 - 나. 국내외 투자자에 대한 상담·안내·홍보·조사와 민원사무의 처리대행 등의 종합적 지원업무
 - 다. 그 밖에 내·외국인 투자지원을 위하여 필요한 사항
5. 주택 또는 공용·공공용 건축물의 건설·개량·공급 및 관리의 수탁
6. 국가·지방자치단체 또는 그 밖의 자로부터 위탁받은 사업
7. 다른 법률에 따라 공사가 시행할 수 있는 사업

7) 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」

제22조(조성토지등의 공급) ① 사업시행자는 새만금사업으로 조성된 토지 또는 원형지(이하 “조성토지등”이라 한다)를 공급하려는 경우에는 조성토지등의 공급계획을 작성하여 새만금청장의 승인을 받아야 한다. 공급계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

② ~ ⑤ (생략)

현행법에서는 ‘공급’에 ‘임대’가 포함되는지 여부가 규정되어 있지 아니한데, ‘공급’의 사전적 의미⁸⁾는 ‘요구나 필요에 따라 물품 따위를 제공함’으로 물품 등을 어떠한 방법으로 제공하는지에 대해서는 해석의 여지가 있다고 보임.

그런데, ‘공급’을 법률적으로 정의하고 있는 국토교통부 소관의 법률에서는 ‘공급’의 범위에 ‘임대’를 포함하고 있는 입법례⁹⁾도 있으므로, 새만금개발공사가 임대형태의 토지공급방법을 포함한 조성토지등의 공급계획을 작성하여 새만금개발청장의 승인을 받음으로써 토지의 임대가 가능할 수 있음.

그러나, 새만금개발공사와 유사한 업무를 수행하는 한국토지주택공사(이하 ‘LH’라 함) 및 제주국제자유도시개발센터(이하 ‘JDC’라 함)의 사업범위를 규정한 법률에서는 토지의 ‘공급’과 ‘임대’를 구분하고 토지의 취득·개발·비축·관리를 LH 및 JDC의 사업범위로 명시¹⁰⁾하여 이들 공

8) 국립국어원 표준국어대사전 참조

9) 「공공토지의 비축에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ~ 8. (생략)

9. “공급”이란 비축토지를 임대·매각·교환·양여 등의 방법으로 공급대상자에게 제공하는 것을 말한다.

「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. ~ 4. (생략)

5. “공급”이란 부동산개발을 수행하여 그 행위로 조성·건축·대수선·리모델링·용도변경 또는 설치되거나 될 예정인 부동산, 그 부동산의 이용권으로서 대통령령으로 정하는 권리(이하 “부동산등”이라 한다)의 전부 또는 일부를 타인에게 판매 또는 임대하는 행위를 말한다.

10) 「한국토지주택공사법」

제8조(사업) ① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 토지의 취득 등에 관한 다음 각 목의 사업

업이 다양한 사업을 구상하고 각각의 사업에 맞는 토지 공급전략을 세울 수 있도록 하고 있음.

따라서, 새만금개발공사의 사업범위에 ‘토지의 취득·개발·관리·공급 및 임대’를 추가하여 다른 개발 전담 공기업인 LH 및 JDC와 같이 사업범위를 구체화함으로써 새만금개발공사가 급변하는 부동산 시장 상황에 효과적으로 대응할 수 있도록 하려는 안 제36조의9제1항제1호가목은 타당하다고 보임.

한편, 스마트 수변도시는 새만금지역 최초의 거주 공간으로 매립으로 조성되는 새만금지역의 특성상 초기 정주민은 교육·의료 등 공공시설을 이용하기가 어려운 상황¹¹⁾임.

이에, 새만금개발공사의 사업범위에 ‘새만금사업지역의 공공지원을 위한 건축물의 건축·임대 및 관리’를 추가하여 새만금개발공사가 초기 정주민의 복지 증진을 위하여 필요한 시설을 조성할 수 있도록 하려는 안 제36조의9제1항제1호사목은 필요하다고 보임.

가. 토지의 취득·개발·비축·관리·공급 및 임대

나. ~ 다. (생략)

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」

제170조(사업) ① 개발센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. (생략)

2. 국제자유도시 개발을 위한 다음 각 목의 사업

가. 토지의 취득·개발·비축·관리·공급 및 임대

나. ~ 자. (생략)

11) 스마트 수변도시로부터 직선거리 기준: 부안군 22km, 군산시 29.5km, 김제시 34.6km

국토교통부는 새만금개발공사의 사업범위를 구체적으로 명시하고 새만금개발공사가 공공지원 건축물에 한하여 건축·임대가 가능하도록 법률적 근거를 마련할 필요가 있으므로 개정안에 동의한다는 의견을 제시하고 있음.

문 의 처
02)6788-5590

참고 1

다른 개발 전담 공기업 사업범위 비교

※ 자료: 국토교통부

구분	한국토지주택공사	제주국제자유도시개발센터
법령	「한국토지주택공사법」	「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」
설립 목적	토지 개발·주택 공급 주거향상, 국토이용	국제자유도시 개발사업의 효율적 추진
사업 범위	제8조(사업) ① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다. 1. 토지의 취득 등에 관한 다음 각 목의 사업 <u>가. 토지의 취득·개발·비축·관리·공급 및 임대</u> 나. ~ 다. (생략) 2. ~ 3. (생략) 3의2. 주민 재정착·창업 지원 <u>및 도시기능 활성화 등 공공지원</u> <u>을 위한 대통령령으로 정하는 건축물의 건설·매입·개량·공급·임대 및 관리</u> 4. ~ 11. (생략)	제170조(사업) ① 개발센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. (생략) 2. 국제자유도시 개발을 위한 다음 각 목의 사업 <u>가. 토지의 취득·개발·비축·관리·공급 및 임대</u> 나. 개발센터에서 개발·관리하는 관광단지·산업단지·영어교육도시의 의료산업·건강산업 육성·지원 및 주택사업 다. ~ 자. (생략) 3. ~ 4. (생략)