

기획연구 2007-08

# 충남도내 창업 및 공장설립 과정에 대한 개선방안 연구

조연상 · 임형빈 · 백운성 · 조항석



## 발 간 사

지난 10년간 충남의 제조업체 수의 연평균 증가율은 약 4%로 전국 최상위권을 유지하고 있다. 그리고 지방으로 이전하는 수도권 소재 기업들 중 충남으로 이전하는 비율 또한 다른 지역보다 큰 증가율을 보이고 있다. 이는 충남지역의 제조업 생산활동이 타 지역들에 비해 상대적으로 활성화 되어 있음을 나타낸다. 또한 산업구조 측면에서 충남지역 제조업의 성장이 국민경제 및 충남 지역경제의 성장을 선도하고 있음을 보여주고 있다.

그러나 충남지역내의 산업입지 분포를 살펴보면 천안, 아산, 당진 등 도내 북부권역을 중심으로 산업활동이 집중되고 있다. 2005년 지역별 설비투자율 및 전국대비 증가율을 보면 충남 북부 지역에 설비 투자의 집중 현상이 심화된 것을 알 수 있다. 지역경제의 지속적인 성장에도 불구하고 도내 권역별 인구 및 경제규모 격차는 시간이 지남에 따라 확대되고 있는 실정이다.

지금까지 충청남도는 수도권 입지 규제 정책의 수혜를 받아 왔다고 할 수 있다. 이러한 상황은 정부 정책이 수도권 규제완화를 통한 효율적 입지로 정책 방향이 바뀔 경우 산업입지가 수도권으로 다시 집중될 수 있음을 보여준다. 이는 지방의 공동화 현상을 초래할 수도 있음을 의미하는 것이다.

세계은행(World Bank)에 따르면 우리나라의 기업환경은 전체 순위에서 30위를 차지하였다. 싱가포르가 1위를 차지했고, 후발주자인 중국의 경우에는 83위를 차지했다. 이러한 측면에서 볼 때 국내 창업 및 공장설립에 대한 절차 및 비용 측면에서 비효율성이 지속되고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 건실한 투자 자본을 유치하고 지역생산에 큰 영향을 미칠 수 있는 창업시장의 유연성을 확보하기 위해서는 회사설립 절차가 좀 더 간소화되어야 한다. 그리고 공장 설립에 필요한 각종 행정 규제를 적절한 수준에서 풀어야 할 필요가 있다. 따라서 본 연구를 통하여 충남에 건실한 투자 자본이 지속적으로 유입될 수 있도록 법·제도·절차적인 투자 환경을 제안하고자 하였다.

끝으로 연구를 수행한 조연상 교수와 한국과학기술연구원의 조항석 연구원, 원내 백운성,

임형빈 연구원의 열정과 노고를 치하하며, 연구의 수행과정에서 유익한 심의와 자문에 응해준  
전문가 여러분에게도 감사의 말씀을 드린다.

2007년 10월 31일

충남발전연구원장 김용웅

# 차 례

## 제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
1) 연구의 필요성 .....	1
2) 연구의 목적 .....	2
2. 연구의 방법 및 선행연구와의 차별성 .....	3
1) 연구방법 .....	3
2) 선행연구와의 차별성 .....	3

## 제 2 장 창업 및 공장설립에 대한 절차와 문제점

1. 창업 및 공장설립의 정의와 형태 .....	5
1) 창업 및 공장의 정의 .....	5
2) 창업 및 공장설립에 관한 법률 .....	6
2. 창업 및 공장설립에 필요한 절차 .....	9
1) 창업 절차 .....	9
2) 공장설립 절차 .....	12
3. 창업 및 공장설립에 대한 절차의 문제점 .....	16
1) 창업 절차의 문제점 .....	16
2) 공장설립절차의 문제점 .....	20

## 제 3 장 해외 및 국내 벤치마킹 사례 연구

1. 해외 창업 및 공장설립 제도 및 운영 비교연구 .....	22
1) 주요국의 창업 및 창업 지원 정책 .....	22
2) 주요국의 창업 및 창업 지원 정책에 대한 시사점 .....	27

3) 주요국의 공장설립 제도 .....	29
2. 국내 주요 시·도별 자치단체의 창업 및 공장설립 관련 우수사례 연구 .....	41
1) 대전 .....	42
2) 충청북도 .....	43
3) 울산 .....	44
3. 창업 및 공장설립 규제 개선 방안 및 산집법 개정안 검토 .....	45
1) 개선 이유 .....	45
2) 창업 및 공장설립 규제 개선방안 주요 내용 .....	45
3) 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 개정안 주요 내용 .....	47
4) 시사점 .....	49

## 제 4 장 충남의 창업 및 공장설립 문제점과 개선방안

1. 충남의 창업 및 공장설립 지원정책 현황 .....	50
1) 충남의 현황 .....	50
2) 충남의 창업 및 공장설립 지원 정책 .....	55
2. 충남의 지원정책의 문제점 .....	57
1) 지원정책의 일반적 문제점 .....	57
2) 충남의 특징적 문제점 .....	57
3. 창업 및 공장설립 개선방안 .....	58
1) 2007년 충남의 비전 및 도정운영 기조와의 관계성 .....	58
2) 정책적 제언 .....	59

## 제5장 요약 및 결론

## 참고문헌

# 표 차 례

<표 1> 선행연구와의 차별성 요약 .....	4
<표 2> 창업 및 공장설립 관련 법령 현황 .....	7
<표 3> 창업사업계획 및 공장설립 승인제도 차이점 .....	14
<표 4> 한국·일본·미국·캐나다의 법인설립 절차 비교 .....	17
<표 5> 한국·일본·미국·캐나다의 법인설립 구비서류 비교 .....	18
<표 6> 한국·일본·미국·캐나다의 법인설립 소요 비용 및 기간 비교 .....	19
<표 7> 지역별 재정자립도 현황 .....	42
<표 8> 충북의 창업 지원 자금 정책 .....	43
<표 9> '05~'06년 지역별 산업생산 지수 .....	51
<표 10> 지역별 공장등록 현황 .....	52
<표 11> 설립형태별 공장등록 현황 .....	52
<표 12> 지역별 산업단지 개발현황(2007년 9월말 현재) .....	53
<표 13> 2006년 공장설립 대행실적(건) .....	55
<표 14> 충남도의 기업 지원 정책 .....	56

## 그림 차례

<그림 1> 개인·법인사업자 창업절차 흐름도 .....	12
<그림 2> 국내 공장설립 절차 .....	13
<그림 3> 대만의 공장설립 절차 .....	31
<그림 4> 일본의 공장설립 절차 .....	38
<그림 5> 울산의 창업 및 공장설립 지원 제도(AS-IS, TO-BE 모형) .....	44

# 제1장 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구의 필요성

세계은행(World Bank)과 국제금융공사(International Finance Corporation)는 매년 공동으로 기업환경보고서(Doing Business 2008)<sup>1)</sup>를 발간하고 있으며, 동 보고서에는 각국의 기업환경에 대해 창업, 공장과 설비에 대한 인가 취득 등 총 10개 항목으로 세분하여 평가하고 있다. 동 보고서에 따르면, 우리나라의 기업환경은 전체 순위에서 30위를 차지했다. 싱가포르가 1위를 차지했고, 후발주자인 중국의 경우에는 83위를 차지했다.

창업(starting a business) 부문의 순위에서는 조사대상 178개국 중 110위로 상당히 저조한 수준으로 나타났다. 우리나라에서 창업을 하기 위해서는 10단계 17일간의 행정절차를 거쳐야 하지만, OECD회원국들은 6단계 평균 14.9일간의 절차만 거치는 것으로 조사되었다. 또한, 창업비용 항목에서는 우리나라에서 법인설립에 필요한 최소 자본금이 5천만원으로 되어 있는데, 이는 1인당 국민소득 대비 비율로 환산하면 296%로 OECD 평균 32.5%보다 훨씬 높게 나타났다.

공장과 설비 등의 인허가(dealing with licences : building a warehouse)에 관한 순위는 22위로 비교적 상위 수준이었지만, 이 역시 13단계 34일의 행정절차를 거쳐야 하고, 공장과 설비 인허가 비용은 1인당 소득의 170.2%로 OECD 회원국 평균 62.2%의 두 배가 넘는 것으로 나타났다.

---

1) 기업환경보고서는 ①창업(starting a business), ②공장과 설비에 대한 인가 취득(dealing with licences:building a warehouse), ③고용(employing workers), ④재산등록(registering property), ⑤대출(getting credit), ⑥투자자 보호(protecting investors), ⑦세금납부(paying taxes), ⑧교역(trading across borders), ⑨계약이행(enforcing), ⑩폐업(closing a business)의 총10개 항목에 대하여 평가

이처럼 국내 창업 및 공장설립에 대한 절차 및 비용 측면에서 비효율성이 지속되고 있는 가운데에서도, 충청남도는 수도권 입지 규제 정책 등으로 지역 발전의 호기를 맞고 있다. 그러나 충청남도의 경우 보다 건실한 투자 자본을 유치하고 지역생산에 큰 영향을 미칠 수 있는 창업시장의 유연성을 확보하기 위해서는 회사설립 절차가 좀 더 간소화되어야 하며, 공장 설립에 필요한 각종 행정 규제를 적절한 수준에서 풀어야 할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 충남도에서 실제적인 창업 및 공장설립이 원활히 이루어질 수 있도록 법·제도·절차적 측면에서 효율적인 개선 방안을 연구할 것이다.

## 2) 연구의 목적

최근 3년간 이후 수도권 기업의 지방이전 현황<sup>2)</sup>을 보면, 충남도(특히, 천안시와 아산시)와 충청도에 편중되게 이전(전체의 29.6%)되었고, 이는 수도권과 가까운 곳에 입지하여 자본이 집중되고 있음을 알 수 있다. 또한, 입지유형별 기업규모 현황을 보면, 산업전체적으로 중기업과 대기업의 비중이 여타 지역에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이는 결국, 대기업의 서울 및 수도권 선호 성향이 수도권 규제 정책으로 인한 가장 인접한 충남 북부를 선호하게 만드는 것으로 볼 수 있다.

또한, 2005년 당시 지역별 설비투자율 및 전국대비 증가율을 보면 충남 특히, 충남 북부 지역에 설비 투자의 집중 현상이 심화된 것을 알 수 있다<sup>3)</sup>.

이러한 상황은 정부 정책의 기조가 국가균형발전에서 대기업이 말하는 효율적 입지 조건을 위한 정책 방향으로 바뀔 경우, 수도권 규제가 완화됨을 의미하며, 이는 곧 수도권으로 다시 과밀하게 집중될 수 있고, 이는 또한 지방의 공동화 현상을 초래할 수도 있음을 의미하는 것이다.

따라서, 본 연구는 지방자치 시대가 본격화되고 수도권 입지 규제 정책 및 국토균형발전 등

---

2) 2007년 11월 2일 국회 산자위의 산업자원부 국감에서 최근 3년간 수도권 기업의 지방 이전이 강원, 충남, 전북 등 세 지역이 전체의 71.9%를 차지하고 있고, 충남은 전체 878개 사 중 두 번째로 많은 166개사(18.9%)가 이전한 것으로 나타났다.

3) 산업연구원, “e-Kiet 산업경제정보(제362호)”(2007.10.25)에 따르면, 권역별 설비투자율 추이(2002년~2005년)로 보았을 때, 수도권이 8.7, 충청권이 11.9로 나타났으며, 설비투자의 전국 대비 비중은 여전히 경기도를 중심으로 하는 수도권에 높지만, 충남도 비교적 비중도 높고, 그 증가세가 지속적으로 나타나고 있다는 것을 보여주고 있다. 특히, 제조업의 실질 유형자산 연말잔액의 공간적 분포를 보았을 때도 수도권 남부와 충청권 북부 지역에 집중되고 있다는 결과를 보여주었다.

으로 충남이 발전할 수 있는 좋은 여건이 형성되고 있는 시기에, 충남도에 건설한 투자 자본이 지속적으로 유입될 수 있도록 법·제도·절차적인 투자 환경을 조성하여, 충남도의 지속가능한 발전이 이루어질 수 있도록 하기 위한 것이다.

## 2. 연구의 방법 및 선행연구와의 차별성

### 1) 연구방법

우선 현재 기업의 창업 및 공장설립제도에 대한 문제점 및 개선방안을 확인하고, 2007년 8월 3일 공장설립 절차의 간소화·신속화를 위하여 개정된 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률을 중심으로, 시사점이 무엇인지를 살펴볼 것이다. 그리고 국내 타 시·도와 해외에서 이루어지고 있는 중소기업 지원 제도와 공장설립제도, 창업지원제도 및 이를 위한 절차 간소화 정책을 통해 벤치마킹 할 수 있는 지원 제도를 살펴보고, 충남도에 적용할 수 있는 방안과 입안할 수 있는 정책 과제를 도출할 것이다.

또한, 세종시(행정중심복합도시) 건설 계획 및 충청도청 이전 계획, 충남의 중장기 발전계획 등 주요 정책 추진에 따른 제약 요인, 국토관리법과 환경 관련법 등 상위법에 의한 제약 요인들도 함께 검토하여 바람직한 해결방안을 모색할 것이다.

### 2) 선행연구와의 차별성

선행연구에서는 벤처기업 및 기술혁신형 중소기업을 중심으로 창업 및 공장설립 절차와 설립 시 필요한 비용과 정부지원정책을 나열하고, 지원 정책에 대한 애로사항 등을 설문조사 방법론을 통하여 개선 방향에 대하여 논의하고, 바로 개선책을 연구한데 반하여, 본 연구에서는 각 시도 및 해외에서 적용하고 있는 절차상의 문제점 등을 파악하고, 우수사례를 발굴하여, 충남도에 적용가능한 개선방안을 도출함과 동시에, 건전한 투자자본이 유입될 수 있는 유인책을 개발하는 데에 주목적이 있다. 또한, 충남도가 당면한 문제점 등을 국내외의 우수 사례 등과 비교 분석하여 현실적인 대안을 모색하기 위한 노력을 기울일 것이다.

〈표 1〉 선행연구와의 차별성 요약

구 분		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주 요 선행 연구	1	<p>〈과제명: 기술 혁신형 중소기업 창업 활성화 방안〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 김주미(2006),</li> <li>- 중소기업연구원</li> </ul>	기술혁신형 중소기업을 대상으로, 설문조사를 실시하여, 창업자의 특성 간, 기업의 성장단계 간에 정부지원 니즈와 효과에 차이가 있는가를 분석	국내 중소기업 지원정책을 성장단계별, 부처별, 분야별로 지원정책을 소개하고, 성장단계에 따른 정부 지원정책의 개선 방향에 대하여 논의
	2	<p>〈과제명 : 창업절차 간소화 및 창업비용 절감방안〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양현봉(2005)</li> <li>- 산업연구원</li> </ul>	법인설립에 따른 절차 및 비용현황을 조사분석하고 법인설립 과정에서의 애로요인, 법인설립에 따른 개선방안 등을 파악하기 위해 설문조사 실시	법인설립 절차 및 비용현황 조사분석, 분야별 문제점의 현황 및 문제점 등을 파악하고, 절차개선 및 비용절감 방안을 설문조사를 통해 논의
	3	<p>〈과제명: 벤처기업의 창업절차 및 단계별 애로사항에 대한 연구〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 송무호(2005)</li> <li>- 한국창업정보학회 창업정보학회지</li> </ul>	벤처기업의 창업 및 공장설립 절차를 열거하고, 단계별 애로사항에 대하여 부천시역 벤처기업을 대상으로 설문조사 실시	벤처기업의 정의와 창업 및 공장설립 절차를 서술하고, 각종 지원제도에 대한 성장단계별 애로사항을 정리하여 벤처기업의 활로 모색 논의
본 연구		충남도내 창업 및 공장설립 과정에 대한 개선방안 연구	국내·외 창업 및 공장설립제도 비교연구를 통하여 충남도에서 적용가능한 개선방안 도출	국내 주요 도시 및 해외의 제도 및 운영을 비교연구하고, 최근 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 개정안을 집중적으로 분석하여 충남도에 적용가능한 개선방안을 도출하여 건전한 투자자본이 유치될 수 있도록 정책적 유인 방안 모색

## 제2장 창업 및 공장설립에 대한 절차와 문제점

### 1. 창업 및 공장설립의 정의와 형태

#### 1) 창업 및 공장의 정의

창업이란, 새로이 중소기업을 설립하는 것으로 “창업자”라 함은 중소기업을 창업하는 자 및 중소기업을 창업하여 사업을 개시한 날부터 7년이 경과되지 아니한 자를 말하며 새로운 사업자(법인 또는 개인사업자)로서 기존사업과 연관없이 원시적이고 실질적으로 사업을 개시하는 것을 의미한다. (중소기업창업지원법 제2조)

공장에 대한 정의는 공장설립의 근간이 되는 법률이라 할 수 있는 ‘산업집적활성화및공장설립에관한법률’에 의하여 정의되고 있으며, 이 법률에 의한 공장이란, 건축물 또는 공작물, 물품 제조공정을 형성하는 기계·장치 등 제조시설과 그 부대시설(이하 “제조시설등”이라 한다)을 갖추고 제조업을 영위하기 위한 사업장으로서 대통령이 정하는 것을 말한다.

공장은 또한 관련 법들에 의해 다음과 같이 다양하게 정의되는데, 이는 그만큼 공장의 설립 및 사업 영위, 지원/투자에 있어서 부처 간, 기관 간에 다양하고 복잡하게 얽혀 있다는 것을 의미한다.

#### ① 수도권정비계획법 (시행령 제3조 인구집중유발시설의 종류 등)

‘산업집적활성화및공장설립에관한법률’에 의한 공장으로서 건축물의 연면적(제조시설로 사용되는 기계·장치를 설치하기 위한 건축물 및 사업장의 각층의 바닥면적과 사무실 및 창고의 각층의 바닥면적의 합계)이 200㎡이상인 것

#### ② 건축법 (시행령제3조의4 용도별건축물의종류)

공장은 물품의 제조·가공(염색·도장·표백·재봉·건조·인쇄 등을 포함한다) 또는 수리

에 계속적으로 이용되는 건축물로서 제2종 근린생활시설, 위험물저장 및 처리 시설, 자동차관련시설, 분뇨 및 쓰레기처리시설등으로 따로 분류되지 아니한 것을 말한다.

또한, 제2종 근린생활시설중 제조업소·수리점·세탁소 기타 이와 유사한 것으로서 동일한 건축물안에서 당해 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 500㎡미만이고, 대기·수질 환경보전법 또는 소음·진동규제법에 의한 배출시설의 설치허가(신고)를 요하지 아니하는 것을 의미한다.

### ③ 지방세법 시행규칙 제47조(공장의 범위)

공장의 범위는 별표3에 규정된 업종에 해당하는 공장(“산업집적활성화및공장설립에관한법률’ 제 28조에 의한 도시형공장 제외)으로서 건축물의 연면적이 500㎡이상이며 제조시설과 부대시설(식당·휴게실·목욕실·세탁장·의료실·옥외체육시설 및 기숙사등 종업원의 후생복지증진에 공여되는 시설과 대피소·무기고·탄약고 및 교육시설 제외)의 연면적을 포함한다.

## 2) 창업 및 공장설립에 관한 법률

다음으로, 창업 및 공장설립에 관한 관련 법령을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2〉 창업 및 공장설립 관련 법령 현황

법령	주요 목표
산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(개별, 계획입지의 공장설립 및 산업단지관리)	산업집적 활성화와 공장의 원활한 설립 지원, 산업입지 및 산업단지의 체계적관리를 실현함으로써 지속적인 산업발전 및 균형있는 지역발전을 통하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함
산업입지 및 개발에 관한 법률	산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형있는 국토개발
중소기업 창업지원법	중소기업 설립을 촉진, 창업중소기업에 대한 투자를 촉진하여 중소기업의 건전한 발전을 통한 건실한 산업구조의 구축
기업활동규제완화에 관한 특별조치법	기업활동에 관한 행정규제의 완화등에 관한 사항을 규정하여 원활한 기업활동을 도모
벤처기업육성에 관한 특별조치법	기존 기업의 벤처기업으로의 전환과 벤처기업 창업을 촉진하여 산업의 구조조정을 원활히 하고 경쟁력을 제고하는데 기여
외국인투자촉진법	외국인투자에 대한 지원과 편의제공을 통하여 외국인투자의 유치를 촉진
소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법	소기업 및 소상공인의 자유로운 기업활동을 촉진하고 구조개선 및 경영안정을 도모하여 균형있는 국민경제의 발전에 기여함
토지이용 및 건축, 환경등 관련 법률	국토의계획및이용에관한법률, 수도권정비계획법, 농지법, 산림법, 산지관리법, 건축법, 초지법, 하천법, 사도법, 장사등에관한법률, 조세특례제한법, 산업발전법, 대기·수질환경보전법, 폐기물관리법, 소음·진동규제법, 환경·교통·재해등에관한영향평가법, 수도법, 자연공원법, 문화재보호법, 전원개발에관한특례법 등

자료 : ‘한국산업단지공단 공장설립관리정보시스템’에서 재구성

또한, 위에서 언급한 주요 법령 중 세부 내용을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

① 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

- 국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항을 정하는 법률
- 용도지역에 따른 해당토지에서의 공장건축 가능 여부 등의 확인

② 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률

- 개별·계획입지의 공장설립 및 산업단지 입주절차, 각 절차에 따른 구비서류 확인 가능

③ 벤처기업 육성에 관한 특별조치법

- 실험실 공장에 대한 특례(제18조의 2)

고등교육법에 의한 대학의 교원, 국·공립 연구기관 또는 정부출연기관의 연구원, 전문생산기술연구소 연구원 및 연구개발특구에 입주한 기관의 연구원은 그 소속기관의 장의 승인을 얻어 실험실공장 설치 가능

- 창업보육센터에 입주한 벤처기업 및 창업자에 대한 특례(제18조의 3)

대학 또는 연구기관안에 설치·운영 중인 창업보육센터로서 중소기업청장, 중앙행정기관장 및 지방자치단체장이 인정한 창업보육센터에 입주한 벤처기업 및 창업자는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제28조에 의한 도시형 공장 설치 가능

④ 산업기술단지 지원에 관한 특례법

「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 산업단지 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 용도지역 중 대통령이 정하는 지역을 제외한 지역에 조성·운영 중인 산업기술단지에 입주한 대통령이 정하는 기업은, 구조안전에 지장이 없는 범위 안에서 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제28조에 따른 도시형 공장 중 대통령이 정하는 도시형 공장을 설립할 수 있다.(제8조)

⑤ 소기업 및 소상공지원을 위한 특별조치법

- 소기업 중 공장건축(제조시설)면적이 500㎡미만인 기업의 사업자등록증은 공장등록을 하였음을 증명하는 서류로 본다(제4조 제1항).

- 소기업 중 공장건축면적이 1,000㎡미만인 기업이 수도권외의 지역에서 공장을 신축·증축 또는 이전하고자 하는 경우에는 농지보전부담금, 대체산림자원조성비, 개발부담금이 면제된다(제4조 제2항).

위에서 보듯이 각 법률은 일원화되지 못하고, 각각 산업자원부와 중소기업청, 건설교통부, 각 지자체 등의 입장이 복잡하게 얽혀있으며, 창업자 입장에서 보다 신속하고 효율적인 창업 및 공장설립을 위해서는 위의 많은 법률을 숙지하고, 해당하는 법률에 저촉되지 않는 범위에서 절차를 진행하여야 하는 부담을 안게 되어 있다.

실제로, 산업집적활성화기본계획 수립의 경우, 산업자원부 장관의 기본계획 수립과 대통령의 정책 결정, 기본계획 변경 시 협의해야 하는 협의체가 광역자치단체장 및 건설교통부장관, 해당 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후, 산업집적정책심의회 심의를 거쳐야 하는 상당히 복잡한 관계성을 유지하고 있다. 물론, 기본계획의 수립 및 변경의 경우, 사안별로 매우 민감한 문제가 있을 수는 있으나, 해당 관계기관의 이해관계가 상충될 경우 의사결정 자체가 늦어지거나, 아예 표류할 수 있는 상황이어서 이에 대한 조정이 매우 중요한 문제로 나타날 수 있으므로, 운영 상의 효율성을 담보할 수 있는 장치가 필요하다<sup>4)</sup>.

## 2. 창업 및 공장설립에 필요한 절차

### 1) 창업 절차

국내에서 창업하기 위한 창업 절차를 살펴보기로 한다. 먼저, 창업 기업의 형태로 보면, 개인 기업 혹은 법인사업자로 창업하느냐에 따라 그 창업절차가 달라진다.

#### (1) 개인기업의 창업절차

개인사업자로 창업하는 경우에는 별도의 회사 설립절차 없이 사업장 관할 세무서장에게 사

4) 전자신문 2007년 5월 18일 기사에 따르면, 실제로, 산자부 산하 28개 정부운영위원회 가운데 산업집적정책심의회 등 5개는 위원회 개최 실적이 단 한 건도 없는 것으로 나타났다.

업자등록을 신청하면 된다.

- 창업하고자 하는 해당사업이 인·허가 대상사업인 경우에는 준비서류의 종류와 인·허가 승인절차를 미리 숙지하여 관할 관청에 신청하여야 하며 관할관청은 인·허가 여부를 현장실사 또는 서류심사 등을 통해 결정하고 이를 신청인에게 통지하여 준다.
- 사업 인·허가통지를 받은 개인사업자는 사업개시일로부터 20일내 사업장을 관할하는 세무서에 사업자등록을 신청하여야 한다.

## (2) 법인사업자(주식회사)의 창업절차

주식회사의 설립절차에 대하여 알아보면, 주식회사의 설립절차는 크게 3단계로 구분할 수 있다.

- 첫째, 회사의 조직과 활동에 관한 기본규칙인 정관의 작성단계
- 둘째, 주주확정, 자본모집, 회사기관구성 등 회사의 실체를 형성하는 절차단계
- 셋째, 회사가 법인격을 부여받기 위한 설립등기절차 단계

### ① 정관의 작성 및 공증

- 정관은 회사의 조직과 활동에 관한 기본규칙 자체로서 회사의 모든 규정 중 최상위의 기본 규칙이라 할 수 있다.
- 따라서 정관은 그 내용을 분명히 하여 후일 주주 상호간 또는 회사내부관계자 상호간의 분쟁과 부정행위를 방지하기 위하여 공증인의 인증을 반드시 받아야 한다.

### ② 주주확정 및 출자의 이행

- 발기설립의 경우에는 발기인 이외에 출자자가 따로 없으므로 발행하는 주식을 서면에 의해 발기인이 전부 인수하고
- 발행하는 주식의 총수를 인수할 때에는 지체없이 각 주식에 대하여 그 인수가액 전액을 납입하게 된다.

- 현물출자의 경우에도 현금출자와 마찬가지로 납입기일 내에 출자의 목적물인 재산을 인도하고
- 등기·등록 및 기타 권리의 설정 또는 이전이 필요한 경우에는 이에 대한 서류도 함께 교부해야 한다.
- 모집설립의 경우에는 출자자로서 발기인 이외에 모집인이 따로 있기 때문에 회사설립시 발행할 총주식 중 발기인이 일부를 인수하고 별도의 주주를 모집하여 나머지를 인수하도록 한다.

### ③ 설립등기

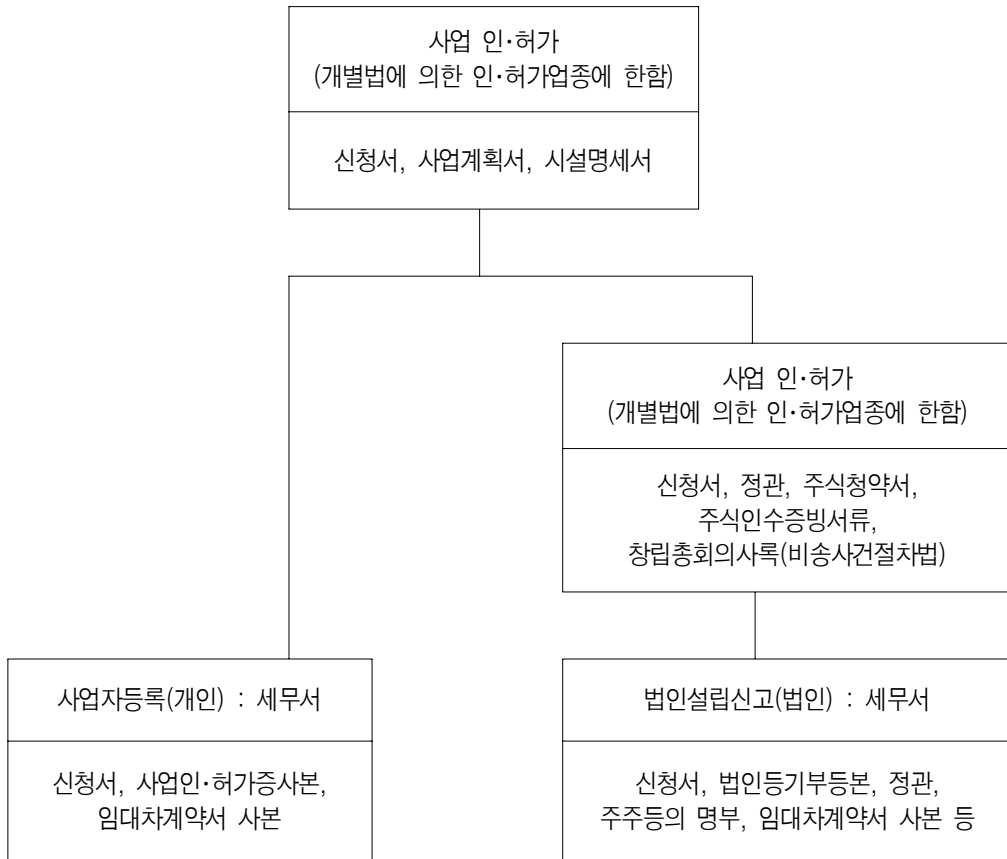
- 설립등기는 검사인의 설립경과 조사 및 법원의 변경처분에 따른 절차완료일로부터 2주 간 내에 등기신청서에 정관과 주식인수를 증명하는 서류, 주식청약서 등을 첨부하여 이사의 공동신청에 의해 본점소재지 관할등기소에 해야 한다.
- 설립등기사항
  - 사업목적, 상호, 회사가 발행할 주식의 총수, 1주의 금액, 본점 소재지, 회사의 공고방법, 자본의 총액, 발행주식의 총수 및 그 종류와 각종 주식의 내용과 수, 지점의 소재지, 회사의 존립기간 또는 해산사유를 정한 때에는 그 기간 및 사유, 이사와 감사의 성명·주소, 대표이사 성명, 명의개서 대리인에 관한 사항
- 이런 절차를 밟아 등기신청이 완료되면 회사는 이제 법적으로 완전한 법인격을 취득하게 되는 것입니다.

※ 중소기업청 소기업과의 소기업확인을 받을시 5,000만원미만으로도 법인설립 가능

### ④ 법인설립신고

- 법인설립신고는 설립등기를 한 날부터 1월 이내에 본점 소재지 관할세무서에 비치된 양식에 의해 소정의 서류를 첨부하여 신청하여야 한다.

〈그림 1〉 개인·법인사업자 창업절차 흐름도



## 2) 공장설립 절차

공장설립을 위해서는 다음과 같이 한국산업단지공단 공장설립지원센터에서 소개하고 있는 국내 공장설립의 입지 유형 및 입지형태별로 구분하여 공장설립승인, 공장건축, 공장등록의 순서로 진행하면 된다.

## 〈그림 2〉 국내 공장설립 절차

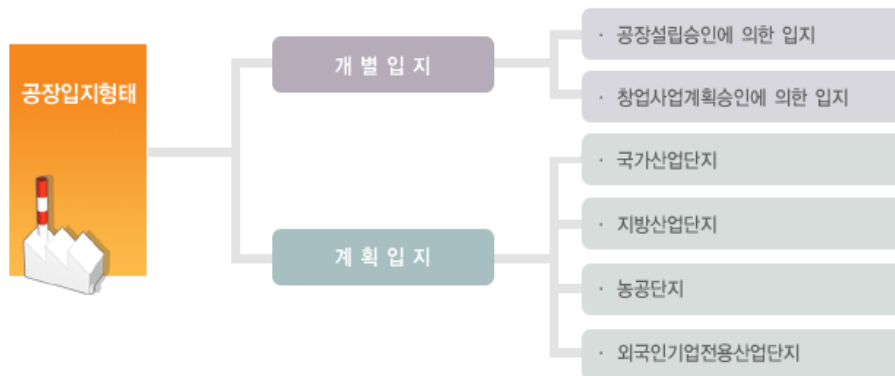
### 01 공장설립 소요기간

공장설립승인	공 장 건 축	공 장 등 록
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 공장설립(창업) : 20일</li> <li>- 구청장군수권한사할일시:14일</li> <li>- 의제처리없을 시 : 7일</li> <li>- 창업 : 20일</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 건축허가 : 20일 (건축허가면적에 따라 상미합)</li> <li>▪ 사용승인 : 7일</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 공장설립완료신고</li> <li>- 기계·장치설치 완료한 날부터 2개월 이내</li> <li>※공장등록증명서 통보(7일이내)</li> </ul>

### 02 공장설립유형

구 분	신청대상	관련법률
일반공장 설립승인	모든공장 설립자	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 산업집적활성화및공장설립에관한법률 제13조(공장설립등의 승인)</li> <li>· 제16조(공장의 등록)이내</li> <li>※ 건축면적 500㎡이상인 모든 공장에 적용 (500㎡미만도 승인신청 가능 함)</li> </ul>
창업사업 계획승인	창업사업자	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 중소기업창업지원법 제21조</li> </ul>

### 03 입지형태별구분



자료 : 한국산업단지공단

즉, 공장의 입지형태로 구분하면, 개별입지와 계획입지로 구분되는데, 개별입지란 계획입지 외의 지역에서 공장설립에 관련된 인·허가 사항을 개별적으로 승인을 득한 공장을 설립하고자 하는 공장용지를 말하며, 계획입지는 국가나 공공단체, 민간기업이 공장을 집단적으로 설

립·육성하기 위하여 일정지역을 선정하여 계획에 따라 개발한 공장용지를 말한다.

위의 그림에서 보듯이, 개별입지는 공장설립승인에 의한 입지 형태와 창업계획승인에 의한 입지 형태로 분류되며, 계획입지는 국가산업단지, 지방산업단지, 농공단지, 외국인기업전용산업단지로 분류된다..

개별입지의 형태에서 공장설립승인에 의한 입지형태와 창업계획승인에 의한 입지 형태는 먼저, 법률적으로 그 근거법이 다른데, 창업을 위해서는 ‘중소기업창업지원법’이 근거 법률이 되며, 공장설립 승인제도는 ‘산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률’이 근거 법률이 된다. 적용 대상이나 절차상 차이점, 사후 관리 등은 다음의 표와 같다.

〈표 3〉 창업사업계획 및 공장설립 승인제도 차이점

구 분	창업사업계획 승인제도	공장설립 승인제도
근거법률	‘중소기업창업지원법’ (창업사업계획승인제도)	‘산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률’
적용대상	중소기업 창업자의 공장 신설을 대상으로 하는 특별절차	공장설립에 관한 일반절차(창업자, 중소기업자, 대기업자 등의 대상과 공장신설, 증설 등의 형태에 대한 제한 없이 적용)
절차상 차이점	‘국토이용관리법’에 의한 국토이용계획 변경이 의제처리 개발부담금(100%) 및 전용(농지, 산림)부담금(50%)이 감면	의제처리가 되지 않고, 개별법의 절차에 따라 국토이용 계획을 변경해야 함 부담금이 감면되지 아니함
사후관리	토지 및 공장건축물을 5년간 매매, 임대(일부임대포함) 제한	사후관리 불필요

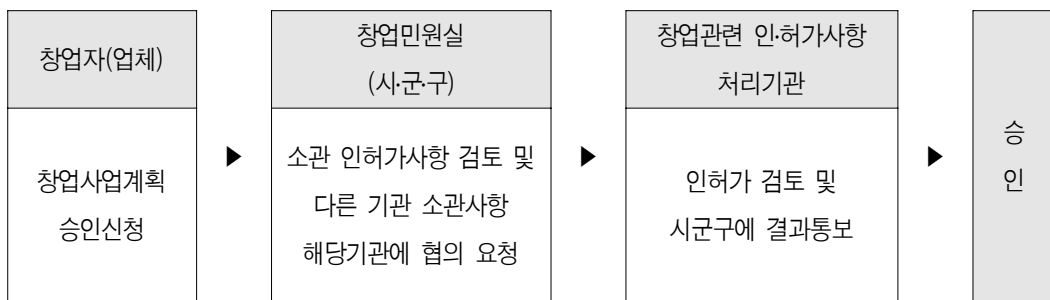
자료 : 중소기업청 홈페이지에서 재구성

창업사업계획 승인제도는 중소기업의 공장설립과 관련 인·허가 사항의 ‘중소기업창업지원법’ 제21조의 규정에 의하여 사업계획승인으로 일괄처리하여 공장설립절차를 간소화하는 제

도로, 각 시·군·구에 설치된 창업민원전담부서 즉, 중소기업창업민원실에서 처리하며, 이 민원실에서는 소관 인허가사항 검토 및 다른 기관 소관사항 해당기관에 협의 요청하여야 한다.

창업관련 인·허가 사항을 처리하는 기관은 소관 시·군·구일 경우와 다른 기관 소관사항일 경우로 나뉘는데, 소관 사항일 경우, 창업민원 주무부서장 주관 하에 실무종합회의를 거쳐 접수일로부터 7일 내에 승인여부를 결정하여야 하며, 다른 행정기관과의 협의 시에는 접수일로부터 7일 이내에 관계 행정기관에 협의를 요청하여야 하고, 다른 행정기관은 접수받은 요청사항을 10일 내에 협의결과를 통보하여야 한다<sup>5)</sup>. 즉, 사업계획승인신청서 접수일로부터 20일 이내에 신청인에게 결과를 통보하여야 하며, 20일 이내에 통보하지 않은 경우, 20일이 지난 다음날에 승인한 것으로 간주하도록 되어 있다.

신청 대상은 창업일로부터 7년이 경과하지 아니한 중소기업자로서 개별입지에 공장을 신설하고자 하는 자이며, 그 처리 절차는 다음과 같다.



자료 : 중소기업청 홈페이지에서 재구성

계획입지에서의 공장설립 절차도 개별입지와 마찬가지로 공장설립승인과 공장건축, 공장등록의 순서로 진행되는데, 공장설립승인에서는 산업단지의 유형을 결정하는데 국가산업단지, 지방산업단지, 농공단지 및 외국인기업전용산업단지 등의 입주유형을 결정하는 것이다. 공장건축 및 공장등록은 개별입지와 대동소이하다.

5) 중소기업청 '창업계획승인 통합업무지침'(2005. 11 개정)

### 3. 창업 및 공장설립에 대한 절차의 문제점

#### 1) 창업 절차의 문제점

국내에서의 창업은 앞에서 논의한 바대로, 개인 창업과 법인설립에 의한 창업이 있다. 본 연구에서는 기업의 법인으로서의 창업을 중심으로 법인설립에 따른 절차의 문제점을 파악하고자 한다.

국내에서 법인설립을 위해서는 다음과 같은 16단계의 절차를 이행하여야 하며, 이는 일본과는 비슷하지만, 미국과 캐나다의 5단계<sup>6)</sup>와 법인설립 절차를 비교하였을 때 효율적인 절차를 이행하지 못하고 있는 것이 우리의 현실이다.

그러나 이는 법인설립 절차에 대한 법적 인식의 차이에 기인한 것이다. 우리나라는 법인설립 등기방식을 택하고 있기 때문에 조직구성이 되었다는 인정을 받은 후에야 법인으로 인정을 받는 제도를 선택하고 있다. 따라서 이러한 법적 인식이 바뀌지 않는 한 절차상의 효율성을 담보할 수는 없으며, 이는 결국 단순 절차상의 문제만이 아니라는 것을 말해주고 있다.

그러나, 등록세를 납부할 때, 별도의 납부 절차가 필요하며, 대법원 증지 및 채권 매입 등의 행위, 또 세무서에 최종적으로 법인설립을 신고해야 하는 등의 절차는 국가적으로 조금 더 간소화시킬 수 있는 방안이 있을 것으로 기대되는 부분이다.

---

6) 미국과 캐나다는 형식적으로 13단계이나, 6단계 이후의 조직구성 행위는 법적인 의무는 있으나 내부적으로 서류보관 의무만 있는 절차임

〈표 4〉 한국·일본·미국·캐나다의 법인설립 절차 비교

	한국(발기)		일본	미국(뉴욕주)		캐나다			
1	발기인 구성								
2	상호 검색 및 결정		유사상호 폐지로 단순화	상호 검색 및 결정(주정부)		상호 검색 및 결정(연방상호는 승인 필요)			
3	정관의 작성			정관의 작성		정관의 작성(최초의 이사 결정)			
4	주식발행사항 결정			등록수수료 납부 및 정관등록 신청		등록수수료 납부 및 정관등록 신청			
5	발기인의 주식인수(사원확정)			정관등록으로 법인격 취득		정관등록으로 법인격 취득			
6	주금납입보관증명서	잔고증명서로 단순화		조직 구 성 행 위	발기인회 개최		조 직 구 성 행 위	발기인회 개최	
7	발기인회 개최(이사와 감사 선임)				이사 선임			이사 선임	
8	대표이사 선임(이사회)	대표이사 선임(이사회)			법인인감 준비			법인인감 준비	
9	이사, 감사의 조사보고	조사보고서는 첨부서류 아님			부속정관 작성			부속정관 작성	
10	법인인감 등 준비				집행임원 임명			집행임원 임명	
11	정관 및 회의록 공증	정관만 공증		주식인수 및 발행(사전인수 가능)		주식인수 및 발행			
12	등록세 납부(별도 납부 절차)	법무국에 수입증지로 납부		사업자등록번호(EIN) 신청		사업자등록번호(BN) 신청			
13	대법원증지및채권매입	채권 매입 없음		은행구좌개설		은행구좌개설			
14	설립등기 신청	설립등기 신청		영업개시		영업개시			
15	설립등기로 법인격 취득								
16	세무서에 법인설립 신고								
	영업개시	영업개시							

자료 : 산업연구원, “e-Kiet 산업경제정보 제296호(2006.6.22)”

또한, 법인설립 구비서류 수는 다음의 표와 같이 33종류 48개의 서류가 필요한데, 이는 미국과 캐나다의 5~7개 정도의 서류와 일본의 22개의 서류가 필요한 것과 비교하여 너무 많은 절차상의 부담이 있다. 이렇게 필요 서류가 많은 이유도 등록세가 지방세이므로 이에 대한 절차가 따로 존재해야 하기도 하지만, 채권 매입 의무가 존재하기 때문에 이를 위한 또 다른 서류들을 준비해야 하는 비효율성이 존재하는 것이다.

〈표 5〉 한국·일본·미국·캐나다의 법인설립 구비서류 비교

	한국(발기설립 기준)	일본(신회사법 기준)	미국·캐나다
주금납입 보관증명	주금납입의뢰서, 정관, 조사보고서, 이사회 회의사록, 주식인수증, 주식청약서, 주주 명부, 주주들의 주민등록증 사본, 위임장 (대표 이외 주주의 인감증명)	통장사본 또는 잔고증명으로 대 체(신회사법상 최저자본금 폐지 로 인함)	필요 없음
관련서류 공증	정관, 이사·감사조사보고서, 이사회 의사록, 위임장(공증할 때 위임받는 사람), 진 술서, 주주명부, 주주와 임원들 인감증명	정관, 인감증명서, 위임장(전자 정관의 공증시 정관이 기재된 플 로피디스크, 전자증명서가 필요)	필요 없음
법인등록세 고지서 발급	정관, 이사·감사조사보고서 사본, 이사회 의사록 사본, 주주명부, 사업계획서, 설립 등기신청서 사본, 대표이사 주민등록등본	필요 없음(수입인지 구입으로 종 결)	필요 없음 (등록시 카드로 지불)
법인설립 등기신청	신청서, 정관, 조사보고서, 이사회 회의사록, 발기인회의사록, 주식인수증, 주금납입보 관증명서, 주금납입은행의 등기부등본, 주 식발행동의서, 취임승낙서, 인감증명서, 주민등록등본, 등록세영수필통지서, 채권 매입필증, 위임장	신청서, 정관, 발기인의 주식발 행동의서, 이사회회의사록, 발기인 회의사록, 주금잔고증명서, 인감 증명서, 취임승낙서, 등록면허세 수입증지 자본금액의 계상에 관 한 대표이사의 증명서, 위임장	미국 : 정관, 등록수수 료(카드)(2개) 캐나다 : 정관, 등록수 수로, 인증받은 정관결 표지, 상호검색보고서 (NUANS Report)(4개)
법인인감 카드신청	신청서, 위임장	신청서, 위임장	필요 없음
법인설립 신고 및 사업자등록 신청	신청서, 정관, 법인등기부등본, 임대차계 약서 사본, 임대건물의 도면, 사업허가증, 주주 또는 출자자 명세서, 지점등기부등본	신청서, 정관, 법인등기부등본, 주주명부, 설립시대차대조표	우편 신청 : 신청서, 설립증서 사본, 정관 온라인 신청 : 신청서
합계	48개 서류	22개 서류	미국 : 최대 5개 캐나다 : 7개

자료 : 산업연구원, “e-Kiet 산업경제정보 제296호(2006.6.22)”

우리나라에서 최소 자본금인 5,000만원을 가지고 주식회사를 설립하기 위해서는 약 1백만 원의 비용이 소요되는 것으로 나타났다. 이는 미국과 캐나다의 약 60만원 미만인 경우와 비교 하여도 매우 높은 것으로 나타났는데, 이는 필요 서류가 하나 추가될 때마다 이에 따른 수수료 및 인지대, 대행수수료의 증가를 야기하기 때문이다. 일본의 경우는 서류 공증 및 등록면허세 등과 대행 수수료 등이 우리나라보다 월등히 높아 전체적으로 우리나라보다 고비용의 구조인 것으로 나타났다.

〈표 6〉 한국·일본·미국·캐나다의 법인설립 소요 비용 및 기간 비교

		한국	일본	미국(뉴욕)	캐나다
필요 경비	총액	46만원	24만 3,000엔×8원 =194만 4,000원	195달러×950원=18만 5,250원	연방정부 : 310달러×870원 =26만 9,700원 주정부 : 448달러×870원 =38만 9,760원
	내역	등본 및 인감 2만원 +보관증명 2만원+ 공증료 10만원+수 입증지 1만5천원+ 채권 1만5천원+등 록세 24만원+법인 인감도장 5만원	공증인증료 5만엔+ 등록면허세 15만엔 +기타잡비 3만엔	등록비 175달러+주권발 행세 10달러+상호검색 상호당5달러×2개	연방 : 정관등록 200달러+상 호검색 35달러+인감 및 의사 록 등 75달러 주정부 : 정관등록 300달러+ 상호검색 35달러+온라인등록 비 38달러+인감 및 의사록 등 75달러
절차 대행 경비	대행 수수료	53만 5,000원	평균 15만엔×8원 =120만원	온라인 대행회사 : 400 달러×950원=38만원 회계사 등 대행 : 600달러×950원=57만원	연방정부 : 350달러×870원 = 30만 4,500원 주정부 : 352달러×870원 =30만 6,240원
	내역	설립등기 신청 관련 일체(광주)	사법서사 대행수수 료(최저한 적용)	온라인대행회사 : 완전 패키지 회계사 등 : 뉴욕사례조 사에 의함	연방정부 : 대행회사수수료 300달러+연방소비세 30달러 +배송료 20달러 주정부 : 대행회사수수료 300 달러+주소비세 32달러+배송 료 20달러
절차대행 시 총비용		99만 5,000원	314만 4,000원	온라인 : 56만 5,250원 회계사 : 75만 5,250원	연방정부 : 57만 4,200원 주정부 : 69만 6,000원
소요기간		5일	21일	7일	3일

자료 : 산업연구원, “e-Kiet 산업경제정보 제296호(2006.6.22)”

결론적으로, 우리나라 기업 창업을 위한 법인 설립 시 소요되는 절차, 구비 서류, 비용 모두 비교 대상인 일본, 미국, 캐나다 등보다 저효율, 고비용의 구조로 구성되어 있다는 것을 알 수 있었다.

특히, 우리나라는 일본의 절차 등과 유사하게 진행하여 왔지만, 일본은 2006년 5월부터 시행되고 있는 신회사법을 기조로 하여 절차상의 저효율성을 극복하였음을 알 수 있었다.

또한, 법인 설립을 위한 법률과 행정절차, 비용 등을 개인이나 법인설립 준비자가 직접 준비하기 위해서 각 지자체에 문의를 해보지만, 한 자리에서 해결할 수 없는 이른바, One-Stop서비

스 체제가 이루어지지 않았기 때문에 몇 번씩 찾아가야 하는 문제점이 있다.

또한, 지자체 담당 공무원이 그 업무만을 위한 전문가가 아니기 때문에 문의하는 과정에서 힘이 들기 때문에 대부분 절차 대행 서비스를 외부로부터 받는데, 이는 비용도 높아 법인 설립 전부터 고비용으로 출발하게 되는 셈이다.

## 2) 공장설립절차의 문제점

공장설립의 경우, 기본법이 되는 '산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률'에 의거하여, 공장설립 승인에 대한 의제대상이 너무 적어 이에 대한 대상을 확대하여 공장설립의 행정절차를 앞당기는 등이 주요 문제점이 될 것이다. 또한 개별법 중심의 토지관리체제로 인한 법률간 상충 관계가 발생하고 행정절차의 복잡성을 초래하고 있다.

실제로, 국토계획법에서는 농림지역과 자연환경보전지역에 대한 관리는 농지법과 산지관리법 등의 개별법에서 하도록 하고 있으며, 이로 인해 관리 부처가 상이하고 개별 행정목적에 맞추어 관리 운영되기 때문에 부처간 협조체제가 선행되지 않는 한 체계적인 국토관리가 어려울 것이다.

다음은 지방자치단체로 이관되는 업무 중 현재 문제시 되고 있는 점들을 알아보려고 한다.

먼저, 관리지역<sup>7)</sup>에서 1만㎡미만 소규모 공장의 설립은 지역 여건을 고려하여 도시계획조례에서 정하는 바에 따라 허용하고 있어서 이 부분은 지자체에서 적극적으로 도시계획조례를 개정하는 경우에 가능하다.

하지만, 많은 자치단체가 도시계획 조례를 개정하지 않고 있어서 관리지역 내 소규모 공장 설립은 여전히 제한되고 있는 실정이다.

실제로, '07년 1월 현재 71% 이상의 자치단체가 도시계획조례를 개정하지 않고 있는 실정<sup>8)</sup>으로 파악되어, 국가 정책적으로 개선한다고 해도 지자체의 의지없이 해결할 수 없는 상황인 것이다.

---

7) 우리나라는 전 국토를 도시지역(15.8%), 관리지역(24.6%), 농림지역(48.1%) 및 자연환경 보전지역(11.5%)으로 구분하고 있으며, 관리지역은 다시 계획관리지역, 생산관리지역(농림목적), 보전관리지역으로 세분화하고 있다. 특히 계획관리지역에서는 조례개정을 통해서만 공장설립이 가능하며, 공장을 설립하고자 하는 경우에도 난개발 방지를 위해 사전환경성 검토 및 도시계획위원회 심의 등 엄격한 사전절차를 실시하고 있다.

8) 중소기업중앙회, 2007. 6

또한, 소규모 공장에 대해 시·군·구 도시계획위원회<sup>9)</sup>의 심의절차를 거치도록 함으로써 공장설립에 애로가 발생하고 있고, 더욱이 이들 도시계획위원회는 비상설기구로 심의안건이 다수 있어야 소집되므로, 소규모 공장설립을 위한 도시계획위원회의 심의를 받는데 예측치 못하는 많은 시간이 소요되고 있다.

그리고, 중소기업 창업지원법 제22조, 동법 시행령 19조 2에 의해 첨부서류를 명시하고 있음에도 불구하고 지자체의 개별 부서에서는 개별법을 근거로 인·허가 신청 시 요구하는 서류를 재차 요구하는 사례가 빈번히 발생하여 창업승인 자체가 연기되는 경우도 있다.

---

9) 시·군·구 도시계획위원회는 비상설기구로 설치되며, 위원장은 부시장·부군수가 되며, 위원은 지방의회 의원, 행정기관 공무원, 도시관련분야 전문가 등 15~20인으로 구성된다(국토계획법 시행령 제112조).

## 제3장 해외 및 국내 벤치마킹 사례 연구

### 1. 해외 창업 및 공장설립 제도 및 운영 비교연구

본 절에서는 해외 주요국의 창업 정책 및 공장설립 제도와 운영에 대한 비교연구를 통하여 우리나라에 시사점을 제공할만한 이슈를 발굴하고, 적용하고자 한다.

#### 1) 주요국의 창업 및 창업 지원 정책

먼저, 창업 및 창업 지원 정책에 대해서는 미국, 일본, 유럽, 일본 등을 중심으로 살펴보고자 한다. 본 내용은 김세종·박승찬·황성수(2005)<sup>10)</sup>과 김주미(2006)<sup>11)</sup>의 연구를 토대로 하고 있음을 밝힌다.

##### (1) 미국

미국은 창업에 있어 4개의 절차와 총 7일의 시간, 그리고 1인당 GDP의 0.96%의 비용이 소요되어 ‘창업하기 좋은 나라’의 상위권에 꾸준히 들고 있다<sup>12)</sup>. 폐업과 파산의 경우에도 그 진입장벽이 낮아 사업을 꾸준히 재개하는 것도 매우 쉬운 편에 속한다. 그러나 거의 모든 부문을 시장의 원리에 맞게 준용하고 있는 미국의 입장에서조차 부지 선정 미 거주자 보호를 위한 사업면허 규제 등이 잔존하는 규제로 보고 정책적으로 규제 완화를 도모하고 있다.

또한, 창업활동 장려, 창업활동 교육, 창업 훈련 및 상담, 경제적 약자의 목표집단 지정관리, 네트워크 조직, 자금조달 및 창업자본 지원 등을 기조로 한 창업지원 정책을 꾸준히 시행하고

10) 김세종·박승찬·황성수, “주요국 창업제도의 비교 연구 및 정책적 시사점-혁신형 중소기업 중심으로-”, 중소기업연구원, 2005.

11) 김주미, ‘기술혁신형 중소기업 창업 활성화 방안, 중소기업연구원(2006)

12) 기업환경보고서(Doing Business, 2008)

있으며, 창업 활동에 대한 민간 차원의 활동도 활발한 것으로 보인다.

### ① 특징

미국 지원정책의 특징은 첫째, 신생기업 위주의 지원이 이루어지고 있다는 것이다. 예를 들면 SBIR의 경우 첨단기술 중소기업의 발전단계를 3단계로 구분하여 자금을 지원하고 있는데, 창업단계와 잠재적 상업화의 단계까지만 지원을 하며 상업화 단계 이후 부터는 SBIR 자금이 공급되지 않는다. SBIC의 경우 전체 벤처캐피탈 자금에서 차지하는 비중이 8%에 불과하지만 초기 신생기업에 대한 투자비중은 민간 벤처캐피탈보다 월등히 높고, 1994년부터 2002년까지 통계를 보면 SBIC자금이 전체 창업자금조달의 64.6%를 차지하고 있다. ATP의 경우에도 초기 투자(early stage investment)를 통해 기술개발을 촉진하는 것을 정책목표로 하고 있다.

둘째, 시장 친화적이라는 것이다. 직접지원은 창업이전 혹은 창업초기에 집중하고, 사업이 어느 정도 궤도에 오르면 철저하게 시장원리에 따르도록 하고 있고, 직접지원의 방식도 가급적 민간과의 협력을 통해 이루어지도록 설계되어 있다. 예컨대 SBIC는 공적 벤처캐피탈이기는 하지만 정부와 민간의 자금이 혼합되어 있으며, ATP역시 민간과의 파트너십을 통해 프로젝트의 비용을 부담하고 있다.

셋째, 과학기술 정책과의 연계가 비교적 잘 이루어지고 있다는 것이다. SBIR의 경우 프로그램 주관은 중소기업청이 하지만, 실제로 수혜대상 기업을 평가 및 선정하고 자금을 지원하는 기관은 11개 연방정부기관이다. 즉 부처별 기술개발 정책과 연계되어 자금지원이 이루어지고 있다. ATP는 기본적으로 R&D정책이기는 하지만 비용분담 등에 있어서 중소기업을 우대함으로써 기술 혁신형 중소기업을 지원하는 효과를 동시에 추구하고 있다.

### ② SBIR 프로그램

SBIR(Small Business Innovation Research) 프로그램은 중소기업의 기술적 잠재력을 제고하고 기술의 상업화를 통해 이윤동기를 부여하기 위한 목적 하에, 1982년에 제정된 '중소기업 혁신촉진법(Small Business Innovation Development Act)'에 근거하여 시행되고 있다.

SBIR의 지원대상은 미국국적을 가지고 있고, 연구책임자를 보유하고 있으며, 영리를 추구하

는 첨단기술 중소기업이다. 자금지원 및 대상기업 선정은 상무성, 국방성, NASA, NSF 등 기술개발 정책과 관련된 11개 연방정부기관에서 주관하며, 중소기업청(SBA)은 조정기관으로서의 역할을 수행한다. 중소기업청은 자기 기관을 포함한 11개 기관의 SBIR 프로그램의 실행을 지도하고, 진행상황을 점검하며, 매년 국회에 보고한다. SBIR을 주관하는 11개 기관은 Department of Agriculture, Department of Commerce, Department of Defence, Department of Education, Department of Energy, Department of Health and Human Services, Department of Transportation, Environmental Protection Agency, National Aeronautics and space Administration, National science Foundation, Small Business Administration이다.

대상기업 선정을 위한 평가항목은 크게 혁신도(degree of innovation), 기술가치(technical merit), 미래시장성(future market potential) 등 세 가지로 요약되는데, 기술력, 시장성, 경영능력을 주로 평가한다고 볼 수 있다.

SBIR 자금의 지원 대상으로 선정된 기업은 3단계 자금지원 방식에 의거하여 지원을 받게 된다. 1단계는 창업단계로서, 아이디어나 기술의 실현가능성을 시험하는 단계이며 1단계에서는 기업 당 6개월간 최고 10만 달러까지 지원한다. 2단계는 개발단계 또는 잠재적 상업화의 단계로서, 1단계의 결과를 확장하는 단계로 2단계에서는 기업 당 최고 75만 달러까지 지원한다. 3단계는 상업화 단계로서, SBIR 자금은 더 이상 공급되지 않으며 기업들은 시장에서 자금을 조달하여야 한다.

### ③ SBIC 프로그램

SBIC(Small Business Investment Company)는 혁신형 중소기업 또는 첨단기술 중소기업에 대한 투자를 목적으로 설립된 공적 벤처캐피탈 기업들이다. 그러나 엄밀히 말하면 정부와 민간의 자금이 혼합되어 있기 때문에 순수한 공기업으로 보기는 힘들며, 반민반관의 벤처캐피탈이라 할 수 있다.

SBIC 프로그램을 주관하는 부처는 중소기업청이며, 근거가 되는 법률은 1958년에 제정된 'Small Business Investment Act'와 1992년에 제정된 'Small Business Equity Enhancement Act' 및 동법 관련 규정(1994) 등이다.

SBIC들은 정책 목적에 따라 몇 가지 유형으로 구분되어 있다. 첫째, SBIC는 일반 중소기업

에 대한 투·융자를 목적으로 한다. 둘째, SSBIC(Special SBIC)는 소수민족, 장애인 등 경제·사회적 약자가 51% 이상의 지분을 소유하고 있는 중소기업에 대한 투·융자를 목적으로 한다. 셋째, NMVC(New Market Venture Capital)는 중·저소득 지역의 중소기업에 대한 투·융자를 목적으로 한다. SBIC의 가장 큰 특징은 초기 신생기업에 대한 투자 비중이 높다는 것이다.

1980년대 후반 이후부터 창업초기 단계의 기업에 대한 투자 비중이 다소 감소하였으나, 아직도 일반 벤처캐피탈과 비교하면 초기 신생기업에 대한 투자가 많다.

SBIC의 투자자금은 전체 벤처캐피탈 자금의 8% 정도에 불과하나, 창업자금 조달 면에서는 SBIC의 역할이 매우 크다. 1994년에서 2002년까지의 통계를 보면 SBIC 자금이 전체 창업자금 조달(seed financing)의 64.6%를 차지한다.

## (2) 독일

독일은 전통적으로 대기업 중심이 아니라 중소기업 기반 구조의 산업구조를 가지고 있지만, 기타 선진국에 비해 상대적으로 취약한 IT기반 산업 중심의 경제 정책 전환을 서두르고 있으며, 특히 기술집약형 신생기업 등을 위한 벤처캐피탈 등에 관심을 보이고 있다.

### ① 특징

독일 지원정책의 특징은 미국과 상당히 유사하다고 판단되는데, 첫째, 신생기업 위주의 지원을 지향하고 있다. 예를 들면 ERP특별펀드와 EIF(European Investment Fund)간의 Joint Venture형태로 만들어진 모태펀드는 신생성장기업을 위한 벤처캐피탈에 투자하고 있다. 또한 2004년 현재 기술집약형 신생기업을 위한 창업펀드의 발족을 계획하고 있다.

둘째, 정책자금의 지원방식이 시장원리에 부합한다는 것이다. 중소기업이 일반 상업은행(Hausbank)에 융자신청을 하면, 상업은행은 부흥금융금고(KfW), 조정은행(DtA)등 연방정부에서 운영하는 금융기관에 융자 또는 보증을 신청한다. 이들에 의해 융자나 보증이 이루어지면 상업은행은 해당중소기업에게 대출을 하게 되는데, 기업에 대한 신용평가는 개별 상업은행에서 담당한다.

## ② High-Tech Master Plan

2004년 독일연방정부는 혁신정책의 4대 전략과제를 제시하였는데, 여기서는 이중 중소기업 정책의 핵심이라고 할 수 있는 High-Tech Master Plan만을 살펴보겠다.

High-Tech Master Plan은 금융, 세제, 인력, 기술 네트워킹 등 다양한 지원내용을 담고 있으며, 벤처캐피탈 관련 제도를 개선해나가고 있다. 가장 핵심적인 사업은 ERP 특별펀드와 EIF(Europen Investment fund)간의 Joint Venture 형태로 모태펀드를 설립하는 것이다. 또한 2004년 현재 기술집약형 중소기업을 위한 벤처캐피탈 프로그램인 BTU 프로그램의 개편을 계획 중이며, 기술집약형 신생기업을 위한 창업펀드의 발족 가능성을 타진하고 있다.

국제적으로 경쟁력 있는 조세환경을 구축하기 위해 벤처캐피탈 투자자 및 기술집약형 신생 기업에 대한 조세 지원제도를 개선하는 노력도 병행하고 있다.

기타 지원제도로는 대학 및 연구소로부터의 분사를 통한 연구개발 성과의 이전 촉진, 연구 개발 네트워크의 개선, 잠재적 기업가에 대한 교육 및 동기부여 등이 있으며, 기술집약형 신생 기업의 주식시장 내에서의 매력도를 높이기 위해 주식시장 내에 성장부문(growth segment)을 구축하는 내용도 포함되어 있는데, 여기서 성장부문이란 한국 코스닥 시장에서의 벤처기업 구분과 유사한 개념이다.

## (3) 일본

일본은 창업지원 정책은 국가, 지방자치단체, 민간 등이 추진하는 부분으로 나눌 수 있는데, 종합적인 지원 시책의 근간은 중소기업신사업활동촉진법에 의한 것이다.

이는 창업자에 대하여 일정한 자격이 있을 경우, 최저자본금의 규정을 일정기간 유예하고 있으며, 창업자 가운데 경제산업성 장관의 확인을 얻은 자가 설립한 주식회사 및 유한회사에 대해서는 상법 및 유한회사법에 규정된 최저자본금(주식회사 1,000만엔, 유한회사 300만엔)과 관계된 규정의 적용을 그 설립일으로부터 5년간 유예하도록 되어있다.

이는 회사 설립 시 자본금 제약 때문에 창업에 어려움을 느끼는 것을 완화하기 위한 조치이다. 지역산업자원을 활용하여 사업 환경을 정비하는 등 신사업지원체제와 고도기술 산학제후에 있어 각 지역의 활용을 들 수 있으며, 일례로 도도부현(都道府縣) 등은 각 지역에서 활동하

고 있는 신사업지원기관을 중심으로 네트워크화 함으로써 새로운 사업 활동을 추진하는 자에 대해 창업에서 사업화에 이르기까지의 각 단계에 필요한 인재육성, 기술개발, 자금공급, 마케팅지원 등 각종 지원시책을 원-스톱으로 제공하는 신사업지원체제(지역플랫폼)를 정비하고 있다.

자금 조달에 있어서는 직접금융(투자)과 융자지원 시책으로 나눌 수 있는데, 직접금융에는 민간 벤처캐피털이 업무집행조합원이 되어 중소기업 등에 투자사업을 수행하면서 유한책임조합원으로서 출자하여 지원하는 제도를 일컫는 신사업개척 촉진 출자사업과 새로 설립되는 중소기업 주식의 인수를 통해 자금조달을 하는 중소기업투자 육성 주식회사를 통할 수 있다.

이는 우리나라에서는 볼 수 없는 제도로, 창업과 관련하여 벤처캐피털 등이 책임을 일부 담보할 수 있는 안전장치로 볼 수 있을 것이다.

융자지원<sup>13)</sup>에는 우리나라와 마찬가지로 다양한 자금원을 중심으로 자금을 공급하고 있다.

경영 측면에 있어서는 중소기업·벤처종합지원센터가 있어, 창업 예정자 지원에서부터 주식시장 상장에 이르기까지 중소기업자 등을 종합적으로 지원하기 위해 전국에 중소기업·벤처종합지원센터를 설치하여 자금·기술면에서의 지원, 또는 경영·재무·법무 등에 관한 고도의 상담 등을 실시하고 있다. 이는 우리나라의 중소기업 지원센터와 성격이 비슷하며, 우리나라 역시 전국 주요 시도에 중소기업지원센터 및 창업보육센터 등을 통해 중소기업의 창업을 지원하고 있다.

## 2) 주요국의 창업 및 창업 지원 정책에 대한 시사점

본 연구의 주된 내용은 창업에 있어 국가의 지원정책과 창업 과정에 있어 얼마나 효율성을 이룰 수 있는지에 관한 것이다. 이에 대하여 미국 및 독일, 일본의 창업 지원 시책을 살펴 보았다.

미국이나 독일의 경우 창업 기업에게는 대부분 보조금이나 투자 형태의 무변제성 지원이 이루어지는 것이 일반적인 형태라 할 수 있었다. 이는 기술개발 및 기술 사업화의 고위험(high risk)을 안고 있는 혁신창업 기업들에게는 궤도에 오를 때까지 기술개발을 지속적으로 추진할

---

13) 융자지원제도에는 벤처 신사업육성자금, 신사업활동촉진자금, 중소기업 신사업육성자금, 신사업 진흥대부, 신기업 육성대부, 신규사업육성융자, 지역 중소기업 신사업개척 대부, 소규모 기업설비자금제도 등 있다.(김세중 외, “주요국 창업제도의 비교 연구 및 정책적 시사점”, 중소기업연구원, 2005)

수 있도록 초기 금융 확보가 제일 중요한 문제라고 판단하고 있기 때문이다.

따라서 국가 정책의 차원에서 창업이 성공했을 경우의 사회경제적 효과와 실패했을 경우 잠재 기업의 부담을 고려하면 부채금융인 융자는 적절한 방식이라고 볼 수 없다. 이 때문에 SBIR을 포함한 대부분의 창업 정책상의 지원이 투자나 보조금 형태로 이루어진다고 판단된다.

창업 기업에 대한 지원은 지원기관이 직접 지원하는 방식과 창업 기업에 지원 또는 투자하는 간접적 방식으로 나누어지는데, 그 어느 것이든 정부의 개입이 최소화되는 형태가 일반적이라 할 수 있다.

그러나 일반적으로 미국이나 독일에 비해 일본의 경우에는 우리나라와 비슷한 경향을 보이고 있다. 관련 기본법의 형태부터 비슷하고, 벤처투자에 대한 모습도 우리나라의 것과 매우 흡사한 형태이며, 융자 중심의 직접 투자 방식을 선호하며, 행정절차 및 규제의 완화를 위하여 전국에 지원센터를 설립하는 것들이 매우 유사한 점이라 할 수 있다.

이러한 경향은 대기업 중심의 기업지배 구조 형태와 한국의 IMF와 벤처 버블의 붕괴나 일본에서 10년간 지속되었던 저성장의 영향 때문일 것이다. 더 이상 시장에서는 고위험 군에 속하는 창업에 있어 실패의 부담을 떠안을 형편이 못되기 때문이기도 하다.

하지만, 일본의 경우 직접 투자에 있어 신사업개척 촉진 출자사업과 중소기업투자육성주식회사 설립 등 우리나라에서 시행하지 못하고 있는 안전망 시스템을 국가적으로 구축해나가고 있으며, 국가와 민간이 공동 책임을 지는 방식을 선호하고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다.

지금까지, 창업 시 투자보조 및 융자지원에 대한 주요국의 현황 및 그 특징 등을 살펴보았다. 미국에서는 시장 친화적인 지원 정책을 사용하고 있어, 창업초기까지만 지원하고, 가급적 민간 자본 등과의 협력 체결이 이루어지도록 접근하고 있고, 수혜대상 기업의 평가 등은 연방 정부 즉, 지방자치단체에 일임하고 있는 것이 특징이라 할 수 있다. 우리나라의 경우, 대부분의 창업기업의 경우, 지자체별로 재원이 충분치 않기 때문에 투·융자 사업은 국가에서 지원받아 2차 보전하는 형식으로 지원되고 있기 때문에, 지방의 특색에 맞게 창업 기업을 유도하는 것이 효율적이라 판단된다. 이를 위해서는 수혜 대상 기업의 평가 등을 지방자치단체에서 자율적으로 심의 조정함으로써 다른 기업들과의 시너지 효과를 극대화시키는 것이 필요하리라 하겠다. 예를 들면, 대구의 경우에는 섬유·신발 산업 등을 기반으로 하기 때문에 이러한 업종을 유치하기 위해서, 특색있는 중소기업 기반 조성 기금을 2차 보전하면서, 대구의 산업체계에 시너지 효과를 줄 수 있는 창업기업을 유치할 수 있도록 심의할 수 있도록 하는 체계가 도입되

어야 할 것이다.

독일은 기술집약형 IT 신생기업에 대한 지원을 우선시하고 있으며, 창업 펀드 등을 만들기 위하여 노력 중이다. 일본의 경우, 우리나라에 시사하는 바가 큰 데, 먼저 직접금융에 있어 벤처캐피털이 유한책임조합원으로서 출자하여 자금만 지급하는 것이 아니라 책임까지 벤처캐피털에서 담보할 수 있는 안전장치를 만드는 것이 특색이 있다. 또한, 우리나라의 중소기업 지원센터보다 더욱 기술 지원 및 경영·재무·법무 등의 상담도 실시하고 있어, 정보력 제공뿐만 아니라 실제적인 창업 지원을 하고 있는데, 우리나라는 관련된 중앙부처별로 산재해 있는 중소기업지원센터 및 보육시설 등이 난립하고 있어, 이에 대한 업무도 역시 지방자치단체에 이관하여 지자체의 특색에 맞는 중소기업을 육성할 수 있는 체제로 효율화하여야 할 것이다.

현재 공장설립의 경우에는, 국가산업단지 등 계획단지를 조성토록 하는 등의 국가적인 계획을 수립토록 하고 있으며, 단계별로 지방자치단체에 이관할 수 있는 여건을 조성토록 하고 있는데, 각종 벤처 및 중소기업의 창업에도 이와 비슷하게 업종 간 불균형이 지역간 불균형으로 나타나지 않도록 적절한 계획을 수립한 다음, 이에 대한 정보 및 상담, 지원업무를 총괄할 수 있는 대부분의 업무를 지방자치단체에 이관할 수 있도록 국가적으로 고려하여야 할 것이다.

### 3) 주요국의 공장설립 제도

공장설립 제도는 우리와 비슷한 개념 즉, 국가적으로 관리하고 있는 개별입지와 계획입지로 구별하여 각종 법률을 적용하고 있는 대만과 일본의 사례를 중심으로 공장설립 제도에 대한 시사점을 발굴하고자 한다. 본 내용은 홍석일(2006)<sup>14</sup>과 사공목(2006)<sup>15</sup>의 연구 내용을 많이 참고하였음을 밝혀 둔다.

#### (1) 대만의 공장설립 제도

##### ① 절차 개요

대만에서는 공장입지 공급과 관련하여 국토종합개발계획이 가장 기본적인 위치를 차지하고 있다. 그러나 이러한 국토종합개발계획은 법적, 행정적 구속력이 없는 상태이다. 현재 대만정

14) 홍석일, '대만의 공장설립 제도와 시사점', 산업연구원(2006)

15) 사공목, '일본의 공장설립 제도와 시사점', 산업연구원(2006)

부는 국토계획법의 제정을 추진하고 있다. 이를 통하여 토지와 관련된 법령 간의 상호 충돌과 모순을 해결하고 보다 체계적으로 국토개발 계획을 추진할 계획이다.

대만의 공업입지도 우리나라와 마찬가지로 개별입지와 계획입지의 형태로 공급되고 있다. 개별입지는 도시계획법과 구역계획법에 따라 공업지구가 계획적으로 설정되고 있다. 계획입지는 산업단지로서 산업구조고도화촉진조례와 단지별 특별법에 의해 설정·운용되고 있다.

## ② 공장설립 절차

대만의 공장설립에 대한 기본 법규는 공장관리지원법(工廠管理輔導法)이다. 모든 공장은 동법에 근거하여 공장설립과 변경, 공장등기가 이루어지고 있다. 공장설립 절차도 기본적으로 공장관리지원법을 기준으로 이루어지고 있다.

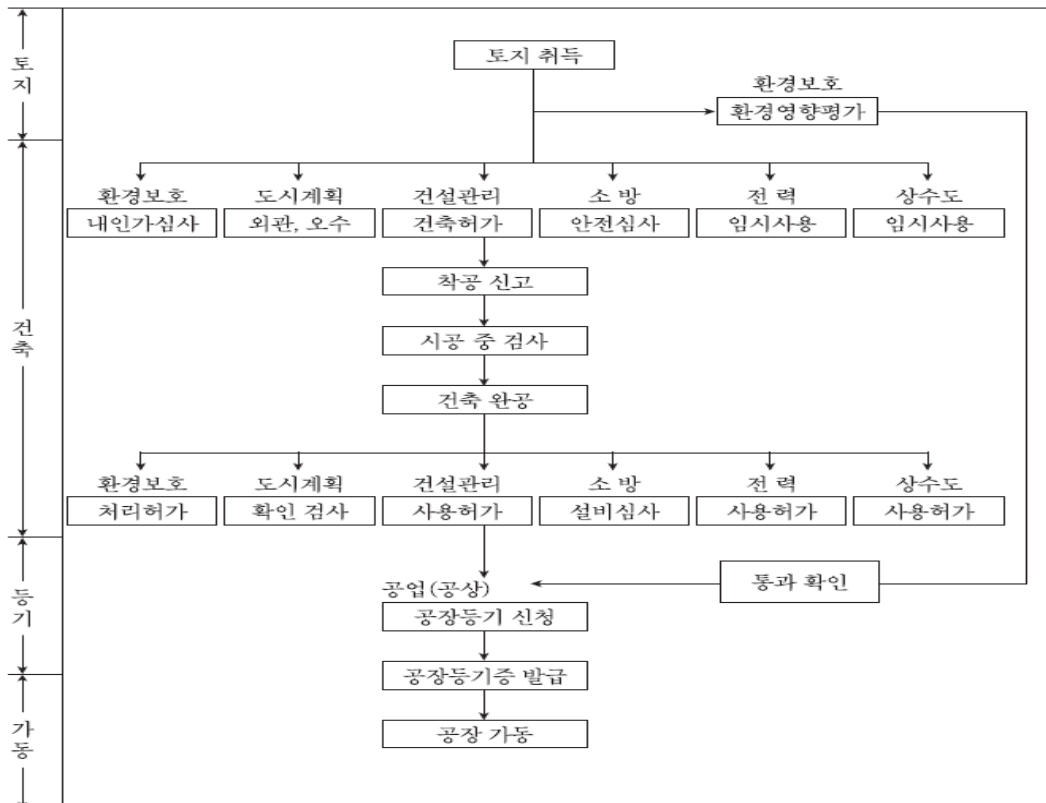
공장관리지원법은 2001년 공장설립등기규칙의 폐지와 함께 제정되어 시행되고 있다. 36개 조로 구성된 동법은 공장에 대한 정의, 공장설립과 공장등기, 공장관리, 공장지원 등을 포괄적으로 규정하고 있다. 이와 함께 공장설립 시 각 절차별로 관련 법령에 의해 지원 및 규제를 받고 있다. 중요한 관련 법령으로는 도시계획법, 구역계획법, 산업구조고도화촉진조례, 건축법, 환경관련 법규 등을 들 수 있다. 최근에는 환경오염이 심각한 사회문제로 대두되면서 환경보호에 대한 심사가 강화되고 있다. 주요환경 관련 법규로는 환경영향평가법, 수질오염방지법, 공기오염방지법, 소음규제법, 폐기물처리법 등이 있다.

대만은 공장관리지원법 제2장의 규정에 근거하여 공장설립허가와 공장등기제를 채택하고 있다. 그러나 공장관리지원법 제11조에서 공장설립허가는 공업주관기관의 허가를 받아야 하는 자와 공업 균형발전, 자원의 합리적 이용, 에너지 절약 등 정책목적을 위해 중앙주관기관 공고에 따른 허가를 받아야 하는 자로 규정하고 있다. 따라서 실제 공장설립허가는 일부 공장에만 제한적으로 적용되고 있다. 공장등기의 대상은 공장관리지원법제2조와 제13조에 근거하여 물품 제조·가공에 종사하는 일정 면적, 일정전력·에너지용량 이상의 공장으로 하고 있다. 경제부 공고를 통해 이를 구체적으로 적시하고 있는데, 면적 기준으로는 부지면적 100m<sup>2</sup> 이상 또는공장면적 50m<sup>2</sup> 이상이면 모두 공장 등기의 대상이 된다. 2004년 말 현재 7만 7,522개의 공장이 법적 등기를 받아 가동되고 있다. 그러나 법령에 의거 금지생산품의 제조업자, 토지사용관리규정 위반자, 건축물 사용 용도를 위반한 자, 환경영향평가에서 허가 또는 동의를 받지 못한 자 등은 공장관리지원법 제15조에 의해 공장등기를 할 수 없다.

대만정부는 현재 공장관리지원법의 개정을 추진하고 있다. 주요 내용은 공장설립과 관련하여 중앙정부에서는 기획기능 중심으로 담당하고, 집행기능은 상당 부분 지방정부로 이관하는 것이다. 이를 통해 공장설립 절차의 효율성을 꾀하려 하고 있다. 공장설립 절차는 개별입지와 계획입지에 따라 상이하다. 먼저, 개별입지에서의 공장설립 절차는 <그림 3>과 같다.

공장을 설립하고자 하는 자가 토지를 취득하여 공장입지를 확보하면 공장설립허가를 신청하여야 한다. 그러나 공장설립허가는 앞서 살펴본 바와 같이 공장관리지원법 제11조의 규정에 해당되는 경우에만 받도록 되어 있어, 대부분의 공장설립의 경우 설립허가를 받을 필요가 없다. 따라서 공장부지를 확보한 이후의 공장설립 절차는 크게 공장건축과 환경영향평가의 두 개 부문으로 나뉘어진다고 볼 수 있다. 그 중에서 환경영향평가는 환경영향평가법 및 그 하위규정에 의해 평가의 대상이 업종·지역·규모에 따라 제한적으로 적용되기 때문에 소규모 공장의 경우에는 대부분 제외되어 공장건축 부문만 관련된다.

〈그림 3〉 대만의 공장설립 절차



공장건축 부문의 공장설립 절차는 크게 건축허가 단계, 건축물사용허가단계, 공장등기 단계의 3단계로 이루어진다. 건축허가 단계와 건축물사용허가 단계에서는 환경보호, 도시계획, 건설관리, 소방안전, 전력공급, 상수도 사용 등 각 부문별로 심사가 진행되고 허가가 이루어진다. 이 단계에서 절차상 효율성을 높이기 위해 유관부서의 유기적 협조체제를 도모하고 있다.

건축허가와 건축물사용허가의 사이에는 공장의 시공 중에 실시하는 검사가 있다. 공장 완공 이후 건축물사용허가가 이루어지고, 환경영향평가를 받는 경우 환경영향평가를 통과하게 되면 공장등기를 신청하게 된다. 공장등기가 이루어지면 바로 공장을 가동할 수 있다.

계획입지인 산업단지에서의 공장설립도 법률적으로 공장관리지원법의 적용을 받으므로 개별입지에서의 절차와 유사하다고 볼 수 있다. 개별입지와 공장설립 절차를 비교해 보면 설립 허가 신청 전 산업단지 내 입주 심사 허가가 추가로 있다. 그러나 이는 개별입지의 입지기준 확인과 유사해 전체적인 절차에는 큰 차이가 없다.

### ③ 공장설립 지원 및 규제

#### i) 입 지

산업단지에 대해서 용지의 용도별 운용한도를 법적으로 규정하고 있다. 산업구조고도화촉진조례 제29조에서는 산업단지의 계획목적 및 성질에 따라 용지를 생산사업용지, 연관산업용지, 공동생활용지, 공공시설용지, 기타 중앙주관기관의 설정용지 등 다섯 가지로 분류하고 있다. 이들 각 용지별 운용한도는 <표 4>의 내용과 같다. 특히 산업단지 조성 시 녹지비율을 전체 입지면적의 10% 이상 확보하도록 하여 자연환경을 보호하고 환경친화적 산업단지의 조성을 유도하고 있다.

한편, 국가공원 등 자연보전지역에서의 공장 신·증설은 가능하다. 그러나 국가공원관리처의 허가를 취득하고 환경영향평가를 실시하여 긍정적인 결과가 이루어져야만 가능하다. 국가공원의 일반관리지역 또는 위락지역 내에서 기존 공장의 설비를 확충·변경하여 사용할 경우, 국가공원법 제14조 9항에 의거 국가공원관리처의 허가를 받아야 한다. 국가공원, 야생동물 보호구역 또는 주요 서식지, 수자원집수지역 등에서 공장을 설립할 경우, 관련 규정에 따라 환경영향평가를 실시하여야 한다.

공장입지를 확보하기 위해 용도지역을 변경하기 위해서는 정부의 허가를 받아야 한다. 다만

은 개발허가제를 채택하고 있기 때문에 도시계획법이나 구역계획법에 따라 용도가 지정된 토지를 공공기관이나 민간 개발업자가 다른 용도로 변경할 때에는 반드시 정부의 허가를 거쳐야 하기 때문이다.

산업구조고도화촉진조례에 의한 용도지역변경을 통한 산업단지의 조성은 시행세칙 제40조에 따라 산업단지의 계획면적을 신청하게 된다. 산업단지의 조성면적은 도시계획 지역 내에서는 규모의 제한이 없다. 그러나 도시계획 범위에 속하지 않는 경우 일반규정의 조건에 해당되면 30ha, 특수규정의 조건에 해당되면 5ha 이상(경사지의 경우 10ha 이상)의 규모이어야 한다. 공장입지에 있어서 공장규모에 대해서는 차별적 접근을 취하고 있지 않으나, 업종별로는 입지 제한이나 우대 조치를 실시하고 있다. 개별입지에서 업종을 기준으로 입지를 제한하거나 우대하는 조치를 보면, 도시계획법 제36조에서 '위험성 및 공해가 있는 공장'은 특별지정 공업지구에 건축하도록 규정하고 있다. 또한 도시계획법 대만성시행세칙 제19조에서 '갑종 공업지역은 경공업 및 공공위험이 없는 중공업을 대상으로 하며, 정유공업, 방사성공업, 폭발물제조업, LPG제조업 등의 입주 금지'를 규정하고 있다.

대만도 타이베이시, 타이베이현, 타오위엔현 등 수도권에 인구 및 산업의 집중현상이 발생하고 있다. 2006년 6월의 지역별 공장등기 현황을 보면, 전체 400개 등기공장 가운데 타이베이현(127개)과 타오위엔현(64개)이 각각 1, 2위를 차지하며 전체의 47.8%를 차지하고 있다. 그러나 수도권 지역에 대한 과집중 방지를 위해 수도권을 별도로 분류한 규정은 없다. 또한 대도시권의 과밀억제를 위해 지역별 공장설립을 양적으로 규제하고 있지 않다. 다만, 도시계획법과 구역계획법에 의거 지역별 개발계획을 통한 개발제한을 적용하고 있다.

## ii) 환경 및 재해

환경영향평가법 제5조에서 '환경에 대한 부정적 영향이 있는 공장 설립 및 공업지역의 개발'에 대해 환경영향평가를 실시하도록 규정하고 있다. 공장설립 시 환경영향평가를 실시해야 하는 대상에 대해서는 환경영향평가 실시개발행위평가세목 및 범위인정표준 제3조에서 업종별로 세분하여 구체적으로 제시하고 있다(<표 5> 참조). 공장설립 규모 면에서 환경영향평가 대상으로는 업종에 따라 다소 차이가 있으나, 산지 또는 도시 및 비도시 지역의 공장개발 면적이 최소한 1만m<sup>2</sup> 이상을 대상으로 하고 있다.

환경영향평가의 절차는 단계적으로 이루어지는데, 일단 환경영향평가의 대상이 되면 1단계

로 환경영향설명서를 작성하여 제출하여야 한다. 1단계 환경영향설명서에 대해 환경심사위원회의 심사 결과, 통과가 되면 공장 등기를 추진할 수 있다. 그러나 1단계 환경영향심사 결과 중대한 영향이 우려되는 사업에 대해서는 2단계로 진전되어 보다 심도 있는 평가작업이 진행되며, 사업자는 환경영향평가 보고서를 작성하여 제출하여야 한다. 환경영향설명서 또는 환경영향평가 보고서의 작성자로는 개발행위환경영향평가작업준칙 제2조의 1의 규정에 적시된 자격을 갖춘 자로 제한하고 있다.

환경영향평가와는 별도로 공장건축허가 및 공장건축물 사용허가 단계에서의 환경처리시설에 대한 심사 및 검사는 등기대상의 모든 공장에 대해 실시하고 있다. 이와 함께 각 지방정부에서는 도시환경 및 환경영향에 대한 전문가들의 의견을 반영할 수 있도록 위원회를 설치하여 운영하고 있다. 상수원이나 강의 보호를 위한 일정지역 범위(수변구역) 내에서는 공장의 설립을 엄격히 규제하고 있다. 상수원보호구역의 일정거리에서는 공업지구의 개발 또는 오염성 공장의 설립에 따른 수자원오염행위가 금지되고 있다. 그 거리는 해당 지방정부와 행정원 환경보호서의 협의하에 설정되어 규제가 이루어지고 있다. 수변구역이 복수의 지방정부 관할구역에 해당될 경우에는 행정원 환경보호서 규정에 따라 규제가 이루어진다.

공장설립에 대한 재해영향평가는 건축허가 단계와 환경영향평가에서자연재해에 대한 평가를 일부 포함시켜 평가하고 있다. 다만 수도보호법 및 동 시행세칙에 해당될 경우 수도보호계획을 세워 심사를 받아야 한다.

### iii) 건 축

공장의 건축과 관련하여 도시계획법상의 공업지구와 구역계획법상의 비도시토지 정종 건축용지에 건축된 공장에 대해서는 건축기술규칙의 제14장 공장류건축물(제269조~제280조)에서 세부적인 내용을 규정하고 있다. 또한 지방정부별로 도시계획위원회 등에서 심사를 하고 있다.

타이베이시의 경우, 도시설계심의·토지사용개발허가 심의위원회에서 공장을 포함한 건물의 외관, 색상, 재질 등에 대한 심사를 실시하고 있다. 그러나 타이베이시 도시설계심의·토지사용개발허가 심의위원회 설치법 제3조에서 그 심의대상을 건축면적 6,000㎡이상, 총부지면적 3만 ㎡ 이상으로 규정하여 소규모 공장은 심의대상에서 제외하고 있다.

공장 건축 시 건폐율은 각 지방정부에서 개별입지의 사정에 맞게 설정하여 운용하고 있다.

타이베이는 토지사용분구관리규칙 제37조에서 공업지역 내 건축물의 건폐율 및 용적률 한도를 <표6>과 같이 규정하고 있다. 비도시 토지의 경우에는 비도시토지 사용관계규칙 제9조에서 공장건축이 가능한 정종 건축용지의 건폐율과 용적률의 한도를 70%, 300%로 각각 규정하고 있다. 직할시 또는 현·시정부가 실제수요를 감안하여 일부 조정할 경우 중앙정부에 이를 통보하여야 한다.

#### iv) 기 타

대만은 현재 정부 차원에서 공장설립을 대행하거나 지원하는 별도의 전담기관을 운영하고 있지 않다. 대신 산업단지별로 공업구서비스센터를 설치하여 운영하고 있는데, 단지 내 입주 기업에 대한 원스톱 서비스센터의 역할을 수행하고 있다. 예를 들면, 경제부 공업국 산하의 각 공업구 서비스센터에서는 공장설립 신청인의 제반 서류에 대한 예비검토와 보완처리된 서류의 지방정부 관련 부서와의 송부 등 공장설립 신청인에 대한 지원을 제공하고 있다.

한편, 산업구조고도화촉진조례 제70조에서 국내 중소첨단사업 분야의 창업발전과 산업의 고도화 촉진을 위해 창업기업 투자에 대한 지원을 규정하고 있다. 중소기업발전조례에서는 중소기업이 공업지구로 이전을 하는 경우 조세감면 지원을 규정하고 있다.

#### ④ 시사점

대만정부는 현재 국토계획법의 제정을 통하여 공장입지의 원활한 공급을 포함한 토지 관련 법령 간의 충돌을 해소하고 체계적인 국토개발계획을 도모하고 있다. 중앙정부에서는 공장입지 수요의 변화에 맞추어 전통적 공장입지의 현대화와 함께 특성화된 첨단산업의 공장입지 공급을 확대하고 있다. 지방정부도 도시계획법 및 구역계획법에 따라 계획적으로 공장입지를 공급하고 있다.

공장설립과 관련하여 우리나라에서도 일부 법령 간의 불일치가 나타나고 있는데, 이를 해소하기 위한 노력이 요망된다고 하겠다. 또한 공장입지 공급에 있어서 중앙정부와 지방정부간의 효율적 업무분장과 상호협력 노력이 강화되어야 할 것이다.

대만정부는 공장관리지원법의 수정을 통하여 공장설립 절차의 효율화를 도모하고 있다. 공장설립과 관련된 집행기능을 현지 사정에 밝은 지방정부로 이관함으로써 지방정부에서 모든 실무절차가 이루어질 수 있도록 추진하고 있다. 또한 공장설립허가의 대상을 공장관리지원법

의 규정에 해당되는 경우로 한정하고, 관련 업무를 건축허가 및 공장등기 단계를 통해 처리하고 있다. 건축허가 및 건축물사용 허가 단계에서는 유관부서 사이의 유기적인 협조체제를 통하여 효율성을 제고하고 있다. 특히 건축허가 및 건축물사용허가 단계에서 관련 업무의 평행 심사를 실시하고 있다.

현재 우리나라에서도 공장설립 절차의 효율화를 위한 노력이 다각적으로 추진되고 있는바, 대만의 공장설립허가 대상의 한정과 유관부서 간 유기적 협조체제 구축·운영은 효율화를 위해 참고가 될 것이다.

한편, 대만도 우리나라와 마찬가지로 공장설립 시 환경영향평가를 실시하고 있으나, 업종·지역·규모의 세 가지 기준에 따라 제한적으로 실시하도록 하고 있다. 특히 공장설립 규모에서 산지 또는 도시 및 비도시지역의 경우 공장개발 면적이 최소한 1만㎡ 이상인 경우만을 대상으로 하고 있다.

환경영향평가와는 별도로 공장건축허가 및 공장건축물 사용허가 단계에서 환경처리시설에 대한 검사·허가를 모든 등기대상 공장에 대해 실시하도록 함으로써 환경보호를 도모하고 있다.

토지의 용도변경을 통한 공장입지확보 수요가 대만에서도 비교적 높게 나타나고 있지만, 대만정부는 신규 공장설립이 계획된 공업지구에서 이루어지도록 적극 유도하고 있다. 이를 위해 계획공업구, 수출가공구, 과학공업원구, 환보과기원구, 농업생물과기원구 등 다양한 계획입지(산업단지)의 개발 및 공급을 확대하고 있다. 개별입지에서도 도시계획법 및 구역계획법에 따라 계획된 공장입지로의 유입을 적극 도모하고 있다. 이를 위해 중소기업발전조례에서는 특정 중소기업이 공업지구로 이전하는 경우 토지 매매세에 대한 감면을 규정하고 있다.

우리나라도 가급적 계획된 공업지구에서 공장설립이 이루어질 수 있도록 제도적인 접근이 도모되어야 할 것으로 보인다.

## (2) 일본의 공장설립 제도

### ① 절차 개요

일본도 우리나라나 대만과 마찬가지로 개별입지 및 산업단지 입지의 두 가지로 구분될 수 있으며, 용지취득 등 입지형태의 검토, 공장건설·설비설치, 조업 등의 절차를 거친다.

## ② 공장설립 절차

우선 지리적 조건 및 용지 상세 조건, 용지취득 조건 등 법적규제 조건을 바탕으로 개발 가능 지역을 설정한후 공장설립 適地를 선정한다. 계획입지의 경우에는 개별입지에 비해서 엄격한 사전환경성 평가 등을 거치고 도시계획법상의 심의도 거쳐야 하는 등 개발비가 많이 소요된다. 따라서 일본의 경우 장기간의 불경기로 미분양 단지가 속출하고 있으며, 사실상 할인판매하면서 기업 유치에 노력하고 있는 실정이 다. 기업의 입장에서는 계획입지가 개별입지에 비해서 토지매입등의 단계를 생략할 수 있어 설립기간이나 행정절차가 간소하다는 이점이 있는 반면, 개별입지에 비하여 분양가가 비싸다는 것이 단점이다.

다음은 용지 취득 절차가 필요하다. 일본기업이 공장을 건설하기 위해 용지를 취득하고 조성을 하는 경우, 토지매매 등의 신청, 농지전용 허가, 임지개발 허가, 개발행위의 허가 필요여부의 판정 절차가 필요하다. 개별입지에서는 산업단지 입주와 비교하여 토지확보에 대한 노력이 특히 중요하다. 우선 대규모의 토지거래에 관한 사전심사를 市町村長(기초단체장)을 거쳐 都道府縣(광역자치체)의 知事에게 심사를 받아야 한다. 필요시에는 토지거래에 관한 허가 또는 사전신고를 받아야 한다. 농지인 경우, 매매에 제약이 많으므로 농업용지구역 내의 0.5ha 이상의 토지 또는 4ha 초과 농지를 포함한 토지를 공장용지에 전용하는 경우에는 농지전용의 사전심사를 받아야한다.

공장 건설 시에 필요한 법적 절차로는 「특정공장의 신고」, 「부지면적 비율에 대한 각종 면적비율」, 「건축확인의신청」, 「환경대책」을 들 수 있다. 특정공장이란 부지면적 9,000㎡ 혹은 건축면적 3,000㎡ 이상의 제조업, 전기, 가스, 열공급업 등의 대규모 공장을 말한다. 특정공장은 공사 전 90일 전에 지사나 시장에게 신고하여야 한다.

공업단지 지역에 입지하는 경우와 개별입지하는 경우 공장건설에 따른 신고이후부터는 절차가 거의 동일하다.

## ③ 공장설립 지원 및 규제

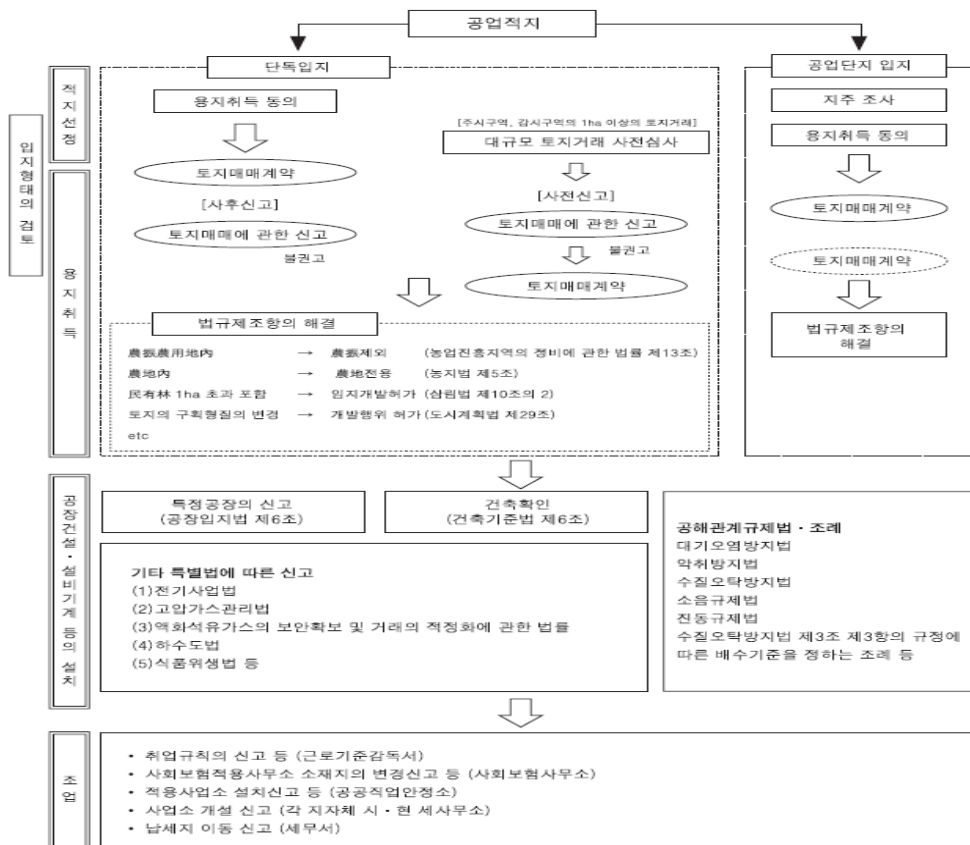
### i) 입 지

먼저 일본의 토지관계 법률체계에서 기본법으로는 「토지기본법」과 「국토이용계획법」, 「국토형성계획법」이 있다. 국토이용계획법은 토지이용 기본계획(법 제9조)을 통해 전국을 도시지역, 농업지역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연보전지역의 5개 지역으로 구분하여 토지이

용의 조정 등에 관한 사항을 개별규제법에 의거하여 규제하고 있다. 2005년 「국토총합개발법」이 「국토형성계획법」으로 개정되어, 동 법에서의 국토형성계획(전국계획)은 국토이용계획(전국계획)과 일치하게 규정하고 있다.

둘째, 공장입지법은 공장입지가 환경을 보전하면서 적정하게 조성될 수 있도록 일정규모 이상의 특정공장의 생산시설, 녹지 등의 면적률 기준(준칙)을 공표하고, 공장의 신증설 시에 이 기준에 따라 생산시설, 녹지 등을 설치하고 신고하도록 의무화하고 있다. 일본의 공장입지법은 생산시설 면적률을 1~5업종에 따라서 각각 10%, 15%, 20%, 30%, 40%를 상한으로 지정하고 있다. 녹지비율 20%, 환경시설 비율(녹지 포함) 25% 이상을 요구하고 있으나 동 규정을 각 지자체(정령지정도시 16개 지역)가 조례로 조정할 수 있게 하였다. 종래에는 지자체의 조정폭이  $\pm 5\%$ 였으나 경제단체와 都道府縣(광역자치단체)의 요구에 따라 2004년 3월 31일부터  $\pm 10\%$ 로 조정되었다.

〈그림 4〉 일본의 공장설립 절차



셋째, 용지취득을 위한 토지 매매계약의 체결 시에는 규제구역, 감시구역, 注視구역별로 규제가 있으며, 거래가격, 이용목적에 대한 규제도 있다. 주시구역의 경우 토지거래 신고가 필요한 면적은 도시계획구역 가운데, 시가화 구역은 2,000㎡ 이상, 기타 도시계획구역은 5,000㎡ 이상, 도시계획구역 이외는 1만㎡ 이상이다. 상기 3지역·구역 이외의 경우에도 상기 규모를 초과하는 토지 매매에 대해서는 계약체결 후 2주 내에 市町村(기초자치단체)의 長을 통하여 都道府縣(광역자치단체)의 長(知事)에게 신고하여야 한다.

넷째, 일정 규모 이상의 개발행위는 개발허가를 받아야 한다. 사가현의 경우 市街化구역 내 1,000㎡ 이상의 개발행위, 시가화개발 조정구역 내의 전체 개발행위, 非線도시계획구역 내 및 준도시계획구역 내 3,000㎡ 이상의 개발 행위, 도시계획구역 외에서 준도시계획구역 외의 1ha 이상의 개발행위가 허가 대상이다. 1ha 이상의 개발행위에 대해서는 사전심사, 5ha 이상의 개발행위에 관해서는 기본계획심사 및 사전심사가 필요하다.

## ii) 환경 및 재해

일본의 경우 환경규제는 사실상 지자체가 담당하고 있다. 물론 중앙정부차원의 「환경6법」이 존재하고 있으나, 특히 공장설립과 관련된 「공장입지법」상의 권한 등 환경 관련 규제를 지자체에 위양하였다. 따라서 일본의 경우 환경대책은 지방 공공단체의 조례나 협정에 의해 규제된다. 공해방지조례는 대부분의 都道府縣에서 제정하고 있으며 구체적으로, 수질오탁 방지, 대기오염 방지, 소음방지, 진동방지, 악취방지, 산업폐기물 처리에 대해서는 신고 혹은 허가가 필요하다.

또한 지방 공공단체가 관할 내에 입지하는 기업과 맺는 환경보전협정이 있으나 여기에는 협정, 각서, 왕복문서, 계약서 등의 형식이 있다. 또한 환경영향평가의 경우에도 환경영향평가법상 평가보다는 조례에 의한 환경영향평가가 대부분이며 소규모 기업의 경우나, 법이나 조례에서 정한 규모나 환경기준을 초과하지 않는 한 별도의 환경영향평가를 받을 필요가 없다.

일본의 환경영향평가법에 따르면, 공장설립의 경우 100ha 이상(1종 사업자)은 반드시 환경영향평가를 받아야 한다. 75~100ha 규모(2종 사업자)의 공장설립의 경우에는 법상 환경영향평가 여부를 검토하여야 한다. 그 이하 규모의 공장설립에 대해서는 광역지자체에서 환경영향평가 대상 여부를 조례로서 정하도록 규정되어 있다.

#### ④ 시사점

일본의 경우 전술한 바와 같이 100ha 이상은 환경영향평가법에 의한 75~100ha의 경우는 동 법에 의한 환경영향평가 여부를 심의하도록 규정하고 있다. 그 이하 규모의 공장설립에 대한 환경영향평가는 지자체에 위임하고 있으며, 소규모 공장설립 시나 환경제한 규정 이하인 경우에는 이를 면제하고 있다. 가나가와현의 경우 부지가 개별공장은 3만㎡ 이상, 공업단지는 10ha 이상인 경우와, 배수량 1만㎡ 이상, 연료사용량 4kl/시간 이상인 경우에만 조례에서 규정한 환경영향평가를 받게 하고 있다. 그러나 우리나라는 1만㎡ 이하의 소형공장에 대해서도 사전환경성 검토를 의무화하여, 1,000만~1,500만 원씩 비용이 발생하고 있다. 이러한 문제점을 개선하고자 우리 정부도 최근 「2단계 기업환경개선종합대책(2007. 6. 25)」에서 시장·군수가 공장설립 가능지역(3만㎡미만) 지정 시 사전환경성 검토를 완료하고 동 지역에 입지하는 기업에는 이를 면제하는 방안을 마련하고 있다.

일본의 경우 환경규제에 대하여 업종별 규제는 없고 대체로 개별공장별로 오염물질의 배출을 규제하고 있다. 우리나라는 업종별로 환경기준을 설정하고 있는바, 이를 일본의 경우를 참조하여 업종별 규제보다는 공해물질 배출로 규제하는 것이 기업이나 행정기관의 입장에서 간편하고 바람직하다고 하겠다.

또 환경 관련 규제를 일본처럼 지자체에 위임하는 방안을 고려하는 것도 검토할 필요가 있다.

일본정부는 경제산업성의 산업구조심의회에서 ‘공장입지법’ 개정예 착수했다. 공장입지법상의 환경시설 확보 기준 등을 완화, 공장을 손쉽게 세울 수 있도록 배려하겠다는 취지다. 기존의 15~40%까지 5종류의 규제를 건축기준법상의 건폐율과 일치시킬 예정이다. 또한 20% 이상인 녹지 비율도 대폭 완화하고 녹지제한도 지자체에서 정하도록 할 방침이다. 25%이상으로 규정되어 있는 환경시설(녹지 포함) 비율도 녹지규정 외에는 철폐할 예정이다.

경제산업성은 ‘공장입지법’을 2008년까지 개정하는 것을 목표로 하고 있다. 일본정부의 공장입지법 완화는 해외로 나갔던 일본기업들의 국내 U턴을 가속시키겠다는 취지다. 녹지 제한 규정을 지자체에 위임함으로써 재량권을 갖게 된 지자체들도 적극적인 기업유치에 나설 수 있게 될 것으로 기대하고 있다.

일본은 공장의 자국 내 입지를 장려하기 위하여 규제완화를 지속적으로 추진하고 있으며, 이러한 움직임은 공장설립 관련 규제완화를 추구하는 우리에게도 시사하는 바가 크다고 하겠다.

다. 다행히 우리 정부도 2006년에 1단계 대책에 이어 「2단계 기업환경개선 종합대책」(2007. 6. 25)에서 공장설립 관련 규제의 지속적인 완화 방침을 밝힌 바 있다. 앞으로도 지속적으로 이러한 노력을 강화하고 구체적으로 정책화하는 노력이 필요하다.

## 2 국내 주요 시·도별 자치단체의 창업 및 공장설립 관련 우수사례 연구

본 절에서는 최근 3년간 수도권 기업의 지방이전 성과가 가장 크게 나타난 대전과 충청북도, 울산을 중심으로 창업 및 공장설립에 대한 시책을 살펴볼 것이다. 사실, 창업 및 공장설립의 경우, 각 시도에 설립되어 있는 중소기업지원센터 및 한국산업단지공단 산하의 공장설립지원센터가 중심적인 역할을 하며, 각 시도마다의 특색있는 제도는 찾기가 어려운 실정이다.

특히, 자금지원제도에 있어 각 지자체 자체의 중소기업 육성을 위한 자금이 충분치 않아 대부분 매칭펀드(matching fund) 형식으로 중소기업청을 비롯한 국가지원자금 등을 이차보전하는 형식으로 구성되어 있기 때문이다.

실제로, 지역별 재정자립도를 살펴보면, 서울 및 광역시, 경기도를 제외하고는 거의 30%를 넘기 힘든 가운데에서 중소기업 육성 자금 등을 자체적으로 신설하기 힘들며, 이에 대하여 기술신용보증기금, 산업자원부 기금, 중소기업청 기금 등 다양한 기금 등을 지자체 및 관계 기관에서 1차적으로 지원받아 이를 다시 신청하는 기업에 이차보전하는 형식으로 갈 수 밖에 없는 상황인 것이다.

하지만, 이러한 상황임에도 각 지자체들은 대기업 및 우수 중소기업의 이전 및 기술혁신형 중소기업의 창업 등을 유치하기 위한 다양한 프로그램을 개발하여 추진하고 있는데, 이러한 지자체들의 노력들이 어떻게 이루어지고 있는지, 이에 대한 시사점을 발굴하여 충청남도가 시행할 수 있는 정책적 개선방안을 도출할 수 있는 기반을 마련할 것이다.

〈표 7〉 지역별 재정자립도 현황

(단위 : %)

지역	' 01	' 02	' 03	' 04	' 05	연평균 증가율	5년간 평균
서울	95.6	95.6	95.9	95.5	96.1	0.13	95.7
부산	74.4	69.7	74.9	75.6	73.4	-0.34	7.36
대구	75.3	69.2	76.4	73.2	73.9	-0.47	73.6
인천	77.7	74.4	74.6	75.9	70.0	-2.58	74.5
광주	63.6	6.6	63.0	59.8	60.6	-1.20	61.7
대전	74.9	73.6	73.6	74.4	75.0	0.03	74.3
울산	76.4	67.1	71.6	69.6	69.9	-2.20	70.9
경기	78.0	76.5	78.0	78.8	76.2	-0.58	77.5
강원	29.8	28.0	26.7	28.9	27.5	-1.99	28.2
충북	36.5	32.9	31.4	31.3	31.7	-3.46	32.8
<b>충남</b>	<b>30.5</b>	<b>28.4</b>	<b>29.8</b>	<b>30.5</b>	<b>32.7</b>	<b>1.76</b>	<b>30.4</b>
전북	27.7	26.3	25.6	25.9	25.1	-2.43	26.1
전남	22.0	20.8	21.0	21.1	19.9	-2.48	21.0
경북	31.3	30.1	29.2	29.4	29.6	-1.39	29.9
경남	39.5	36.3	37.2	38.3	37.5	-1.29	37.8
제주	33.6	36.6	37.4	34.7	39.3	4.00	36.3

자료 : 통계청 통계정보시스템(KOSIS)

## 1) 대전

대전은 기업의 혁신역량 및 글로벌 경쟁력을 강화하면서 성장단계별 지원을 위해 창업기업에는 양질의 보육환경, 창업자금, 경영지도, 판로 개척 등을 지원하고 성장기업에는 경영자금, 기업정보 제공, 마케팅 부문을 지원하고, 한계기업에는 기술이전·융합, 기업M&A, 전통기업 사업전환 등을 밀착지원하는 것을 목표로 하였다.

대전은 이를 위해 다양한 자금투자지원사업을 벌이고 있는데, 경영안정자금과 창업 및 경쟁력 강화자금뿐만 아니라 중소기업융합자금지원, 외국인투자유치지원자금, 대덕밸리투자지원 사업 등이 있다.

대덕밸리를 중요한 거점으로 다양한 기술개발에 대한 지원 사업도 있는데, 산업재산권출원을 지원하고 특허정보컨설팅을 지원하며, 시제품제작도 지원하는 사업도 진행하고 있다. 이외에도, 해외마케팅 및 입지, 판로 개척 등도 지원하기 위해 노력하고 있다.

## 2) 충청북도

충청북도는 '창업에서 성공까지 입체적 소상공인 지원시스템을 구축'하는 비전과 전략목표를 세웠다. 이에 대한 주요 내용으로는 '적기 자금지원을 통한 창업활성화 및 경영합리화 유도', '소상공인을 위한 종합컨설팅 시스템 구축', '고객 중심형 교육강화로 경쟁력있는 소상공인 육성', '맞춤형 소상공인 정보지원'을 4가지의 전략 목표로 수행하고 있다. 이를 위해 충청북도도 자금 지원 및 판로개척, 교육 부문, 정보 제공, 기업애로지원 부문, 홍보 부문으로 나누어 창업에 대한 지원 정책을 시행하고 있다.

먼저, 자금 지원 부문에서는 다음과 표와 같이 지원하고 있으며, 정부로부터 지원받은 자금의 이차보전으로 정책을 시행하고 있다.

〈표 8〉 충북의 창업 지원 자금 정책

구분	지원내용, 조건	지원한도	이차보전
창업 및 경쟁력 강화자금	-창업 및 이전기업 시설, 운전자금 - 3년 거치 5년 상환	- 시설 10억 - 운전 3억	2.0%
경영안정자금	- 1년 이상 가동기업운전자금 - 2년 이내 일시상환	- 2억	2.5%
벤처 및 기술우수 지원자금	- 벤처(유망중소)기업 시설, 운전자금 - 2년 거치 3년 상환	- 시설 3억 - 운전 2억	3.0%
우대금리 자금	- 6개월 이상 가동중인 기업 - 3년 이내 일시상환	- 제조 5억 - 비제조 2억	-

자금 지원을 받기 위한 절차의 간소화를 위해 중소기업지원센터에서 신청접수를 하여 지원결정이 내려지면, 신용보증기관으로 보증서를 발급받을 수 있도록 부동산 담보와 보증서 담보를 통하여 대출을 실행할 수 있도록 체제를 정비하고 있다.

그리고, 소상공인을 위한 종합컨설팅시스템을 구축하는데, 눈에 띄는 정책은 창업도우미업체를 운영한다는 것이다. 이는 담당 공무원 등이 직접 발로 뛰지 못하는 상황에서 창업 기업에 도움을 줄 수 있도록 아웃소싱(outsourcing)한다는 점이 다른 지자체들과 다른 점이라 할 수 있다.

교육 강화 방안으로 업종 및 분야별 창업강좌 개설, 패키지 창업교육 프로그램 운영 등은

여타 자치단체에서 활용하고 있는 부분으로 볼 수 있으며, 이 외에 경기동향 및 상권분석, 정보 제공 등을 역점 사업으로 들고 있다.

### 3) 울산

울산의 경우 창업지원을 위한 퀵서비스(Quick Service) 제도를 신설하고, 창업 및 공장설립 민원의 처리기간 단축을 꾀하고 있다. 이는 유관기관 및 관련 부서간의 긴밀한 업무 협조로 민원이 만족할 수 있는 맞춤형 행정 지원 서비스를 제공하는 것으로 되어 있고, 창업 및 공장설립 승인 처리기간을 20일에서 10일로 단축하는 것을 목표로 하고 있다.

창업관련 복합 민원의 일괄처리를 위하여 부단체장(부구청장, 부군수)을 위원장으로 하는 창업지원협의회 구성·운영하며, 관련 실무부서의 검토를 통하여 상정된 창업민원에 대한 일괄심사 및 승인하도록 되어 있다. 또한, 창업 및 공장설립 민원에 대한 관계부서 간 사전심사 및 검토를 위해 주관부서 과장을 위원장으로 하는 창업지원실무협의회 구성·운영하도록 되어 있으며, 이에 대한 AS-IS, TO-BE 모형은 다음과 같다.

〈그림 5〉 울산의 창업 및 공장설립 지원 제도(AS-IS, TO-BE 모형)



자료 : 울산광역시 창업정보센터(chanup.ulsan.go.kr)

### 3. 창업 및 공장설립 규제 개선 방안 및 산집법 개정안 검토

#### 1) 개선 이유

우리나라에서 공장을 설립하기 위해서는 평균 422일이 소요되며, 이 가운데 행정 인·허가 절차에만 137일이 소요된다. 이 같은 행정절차는 창업시장의 유연성을 저해할 뿐만 아니라 많은 비용부담을 기업에 떠안기게 되어 민간의 자유로운 기업 활동을 침해할 수 있다는 지적이 많다.

따라서, 창업 및 공장설립에 대한 규제 개선방안에 대하여 2007년 8월 16일에 국무총리 주재로 “규제개혁장관회의”에서 “창업 및 공장설립규제개선 방안”을 중심으로 개선방안을 도출하였으며, 산업자원부는 7월에 ‘산업집적활성화 및 공장 설립에 관한 법률’을 7월 말에 공포해 2008년 1월 말부터 시행할 예정이다.

#### 2) 창업 및 공장설립 규제 개선방안 주요 내용

국무조정실은 창업 및 공장설립에 대한 입지규제를 완화하여 공장부지는 보다 용이하게 확보할 수 있도록 하고, 창업에 필요한 행정절차는 간소화하는 한편, “공장 및 법인설립에 소요되는 비용은 경감”되도록 개선방안을 내놓았다.

##### (1) 공장설립 입지 규제 완화

먼저 공장설립과 관련된 입지규제 완화를 살펴보면, 계획관리지역내 공장 설립시 규제완화 방향은 다음과 같다.

	현행	개선
사전환경성 검토대상	모든 공장	5천㎡이상 공장
사전재해영향 검토대상	500㎡이상 공장	5천㎡이상 공장

계획관리지역내 5천㎡미만 공장 설립시에는 사전환경성 검토와 사전재해영향 검토가 면제

된다. 사전환경성검토제도는 관리지역내 1만㎡미만의 소규모 공장설립을 허용(국토계획법 개정:05.9)하면서 사전환경영향 검토를 의무화하였으나 공장규모나 입지지역에 관계없이 모든 공장, 모든 지역에 대하여 일률적으로 사전환경성검토를 받도록 하는 것은 기업에 과도한 부담을 주는 규제로 인식되어 왔다<sup>16)</sup>.

따라서 개발이 계획되어 있는 계획관리지역에 한하여 공장부지 5천㎡미만 소규모 공장설립 시에는 사전환경성검토를 받지 않도록 개선할 계획일 것으로 밝혔다<sup>17)</sup>.

한편, '사전재해영향성검토제도(자연재해대책법, '05.8월 도입)'는 건축면적 500㎡ 이상 규모의 공장에 대하여 공장설립으로 인한 재해영향 등을 검토하도록 규정하고 있으나, 개발행위 허가시 시행하는 재해영향 분석 등과 상당부분이 중복되고, 자연재해 예방의 실익은 상대적으로 적은 반면 기업에는 과도한 입지제한으로 작용한다는 비판이 있어 왔다. 즉, 사전재해영향성 검토의 주요 내용인 위해방지, 피해방지계획 등은 개발행위허가, 농지전용 허가 및 산지전용 허가시 검토하는 내용과 상당부분 중복되며, 국토계획법 개발행위 허가 기준에도 "개발행위로 인하여 당해 지역 및 그 주변지역에 대기·수질·토질오염 및 소음, 진동, 분진 등에 의한 환경오염, 생태계파괴, 위해 발생 등이 발생할 우려가 없을 것"이란 기준을 두고 있는 것이 사실이다.

이러한 현실을 감안하여 계획관리 지역 내의 소규모 공장은 사전환경성검토 대상과 동일하게 5천㎡이상 규모에 대해서만 사전재해영향성 검토를 받도록 개선할 계획이다.

이러한 개선방안은 금년 하반기 중 「환경정책기본법 시행령」과 「자연재해대책법 시행령」을 개정하여 '08년부터 시행될 예정으로, 앞으로 공장설립을 위한 행정인허가 기간이 약 30일 단축(약 137일 →107일)되고, 사전환경성 및 재해영향검토에 따른 용역비용도 설치추진 공장 당 약 1.8천만원~2.3천만원 절감되게 될 것으로 예측하였다<sup>18)</sup>.

## (2) 창업 및 공장설립 비용무담 완화

16) 사전환경성검토 외에도 '대기환경보전법'이나 '수질및수생태계보전에관한법률' 등의 환경관련 법규에서는 대기오염, 폐수 또는 수질오염 물질을 배출하는 사업장에 대해서는 배출허용기준 준수 및 방지시설(오염물질 정화시설) 설치를 의무화 하고 있음.

17) 다만, 계획관리지역내 모든 공장의 입지를 허용하는 것이 아니라 염색 가공업, 석면·암면 제조업 등 대기 및 수질오염을 야기할 수 있는 오염배출 공장 79개 업종은 국토계획법에서 입지 자체를 제한하고 있음.

18) 부지면적 5천㎡ 공장 설립시 용역비용  
- 사전환경성 검토 : 1천만원~1.3천만원  
- 사전재해영향성검토 : 8백만원~1천만원

다음으로, 창업 및 공장설립 비용부담 완화 방안을 보게 되면, 자본금 1억미만 법인 설립 시 채권매입 의무가 면제된다. 현재는 법인설립 시 자본금 규모에 관계없이 자본금의 0.1%에 해당하는 도시철도채권 또는 국민주택채권을 의무적으로 매입하도록 규정하고 있어, 생업유지를 위해 창업하는 영세 소상공인에게는 큰 부담으로 작용하고 있는 것이 현실이었다.

앞으로 1억 미만 소규모 법인 설립 시 채권 매입의무가 면제되면 새업형 소규모 창업에 따르는 경제적 부담이 경감될 것으로 보인다.

또한, 공장 설립 시 부과되는 기반시설부담금이 합리적으로 경감될 것으로 기대된다. 현재 공장 등 건축 연면적 200㎡ 초과하는 건축행위에는 기반 시설 유발정도에 따라 기반시설 부담금이 부과되고 있는데, 목재 및 나무제품 공장 등 일부 공장시설들은 주택보다 높은 기반 시설 유발계수<sup>19)</sup>가 책정되어 과도한 부담금을 납부함에 따라 공장설립 등 창업 활동이 위축되고 있다는 지적이 있었다.

이에 국무조정실에서는 관련 용역을 통해 공장시설에 적용되는 기반시설 유발계수의 적정성을 조사하여 기반시설 부담금을 합리적으로 조정하기로 하였다.

### 3) 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 개정안 주요 내용

#### (1) 법률 개정 이유

공장설립 절차의 간소화·신속화를 위하여 공장설립 승인 시인·허가 의제대상을 확대하고, 시장·군수 또는 구청장이 공장설립지원센터의 장으로부터 공장설립 등에 관한 서류를 송부받은 때에는 그 서류를 송부받은 때로부터 30일 이내에 승인 여부 또는 승인처리 지연 사유를 공장설립지원센터의 장에게 통보하도록 하며, 이를 하지 아니한 때에는 그 기한이 지난 날의 다음 날에 승인한 것으로 보도록 하는 한편,

산업단지 입주계약이 해지된 자가 그 소유하는 산업용지 및 공장 등을 처분·양도하여야 하는 의무를 이행하지 아니한 경우 이행강제금을 부과할 수 있도록 하여 산업용지 및 공장 등에 대한 투기를 방지할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이다.

---

19) 건축물별 기반시설 유발계수는 건축물의 용도별로 기반시설 유발정도가 다르기 때문에 이를 보정해 주기 위한 계수

## (2) 주요 내용

### ① 제7조의 2 (공장설립지원센터의 설치 등)

구조문	변경조문
③공장설립에 관한 업무의 대행을 의뢰받은 지원센터의 장은 공장설립에 관한 사무를 처리하는 기관의 장에게 그 서류를 이송하여 처리하도록 하여야 한다.	③공장설립에 관한 업무의 대행을 의뢰받은 지원센터의 장은 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장)을 말한다. 이하 같다)에게 그 서류를 이송하여 처리하도록 하여야 한다.

먼저, 구조문에는 없었던 정확한 기관의 장을 시장·군수·구청장으로 지목하여 이들 지자체에서 지체없이 업무를 처리할 수 있도록 하였다.

### ② 제13조 (공장설립 등의 승인)

구조문	변경조문
④시장·군수·구청장 또는 관리기관은 공장설립대장을 비치하여 필요한 사항을 기재하고 이를 관리하여야 한다.	<p>④시장·군수 또는 구청장은 제7조의2제3항에 따라 지원센터의 장으로부터 공장설립등에 관한 서류를 송부받은 때에는 서류를 송부받은 때로부터 30일(관계 법령에 인·허가 및 승인 사항이 별도로 정하여진 경우 그 기간) 이내에 승인 여부 또는 승인 처리 지연 사유를 지원센터의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 그 기한 내에 승인 여부 또는 승인 처리 지연 사유를 통보하지 아니한 때에는 그 기한이 지난 날의 다음 날에 승인한 것으로 본다.</p> <p>⑤시장·군수 또는 구청장은 제4항에 따라 승인 처리 지연 사유를 통보하는 경우에는 제4항의 승인 처리 기간을 10일 이내에 한하여 연장할 수 있다.</p> <p>⑥시장·군수 또는 구청장은 제4항에 따라 불승인을 통보하는 경우에는 그 사유를 명시하여야 하며, 지원센터의 장은 그 사유와 관련된 서류를 열람할 수 있다.</p> <p>⑦시장·군수·구청장 또는 관리기관은 공장설립대장을 비치하여 필요한 사항을 기재하고 이를 관리하여야 한다.</p>

시장·군수·구청장은 서류를 송부받은 때부터 가급적 30일 이내에 승인 여부를 공장설립 지원센터장에게 통보하여야 할 의무를 명시하였다.

### ③ 제13조의 2 (인·허가 등의 의제)

본 내용은 앞의 국무조정실의 창업 및 공장설립 규제개선 방안과 맥락을 같이 하는 것으로써, 사전재해영향성 검토 협의 등은 관계행정기관의 장과 협의한 사항으로 당해 인·허가 등을 받은 것으로 본다는 취지인 개정안이다.

기타 관련한 사항은 창업 및 공장설립 과정 개선과 직접적으로 관계가 없으므로 자세한 내용은 [부록]으로 첨부할 것이다.

## 4) 시사점

우리나라에서 공장을 설립하기 위해서는 지금까지 토목 측량 및 환경보고서를 준비하고 사전환경성 및 사전재해영향성을 검토 협의해야 하며, 도시계획위원회의 심의를 거쳐 공장 설립 승인, 건축 허가 및 착공 신고, 건축 사용 허가, 공장등록증 발급까지 마쳐야 하며, 10,000㎡ 미만의 소규모 공장이라도 행정 인·허가에 6,500여만원이 드는 것으로 나타났다.

일본은 환경 규제에 관한 업종별 규제는 없고, 공장별로 오염물질의 배출 여부를 사후 규제하고 있다. 이러한 사항들은 모두 지자체에서 담당을 하고 있으며, 일본의 경우 소규모 공장설립에 대한 도시계획법상의 심의 절차도 없다.

또한, 대만도 공장 규모에 따른 차별적 규제 조항을 두지 않고 있으며, 공장 설립 시 환경영향평가가 업종, 지역, 규모의 3가지 기준에 따라 제한적으로 실시하고 있다. 이처럼, 이들 국가에서의 행정은 간소화되어 신규 창업 및 공장설립에 있어 시장이 유연하게 움직이고, 투자도 활발해지고 있는 것이다.

그러한 의미에서 위의 규제 개선안이나 법률 개정안은 많은 것을 한꺼번에 처리하고 있지는 못하지만, 우선적으로 불필요한 법령을 정비한다는 차원에서 매우 바람직하다고 할 수 있다.

우리나라도 지금까지 인·허가의 의제 처리 법령을 지속적으로 늘려나가면서, 환경 규제와 같은 검토 사항은 지자체로 이관하여 지자체의 독립성을 보장하면서 행정간소화가 더욱 촉진될 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 제4장 충남의 창업 및 공장설립 문제점과 개선방안

### 1. 충남의 창업 및 공장설립 지원정책 현황

#### 1) 충남의 현황

##### (1) 충남의 일반 현황

충남은 서북부 지역을 중심으로 대기업을 중심으로 디스플레이, 자동차, 철강, 석유화학 등 첨단 분야 산업이 입지하면서 시도별 연평균 성장률 및 2007년도 무역흑자액, 외자유치액에서 상당한 수준으로 급성장하고 있다.

최근 5년간 전국에서 가장 높은 경제성장률(연평균 7.4%)를 보이고 있으며<sup>20)</sup>, 특히 1월부터 8월까지의 시도별 무역흑자액은 133억달러를 보이며, 경북의 115억달러, 경남의 114억달러를 상회하는 무역흑자액을 달성하였다<sup>21)</sup>. 또한 시도별 제조업분야 외자유치액<sup>22)</sup>은 같은 기간 대비 서울의 2배 이상, 경기도의 4배 정도를 유지하는 등 충남은 현재 모든 부문에서 전국 상위를 달리고 있는 호기를 맞고 있는 셈이다. 더욱이 이는 대기업 중심으로 호조를 맞고 있기는 하지만, 중소기업의 수출증가율도 14개월 연속 전국 1위를 달리고 있는 것을 보면, 상당히 고무적인 일이라 할 수 있다.

또한, 산업생산 지수에서도 충남은 전자제품 및 조립금속기계의 생산 호조에 힘입어 2005년에 이어 2006년에도 10%가 넘는 생산증가율을 보였으며, 2006년에는 233.1원지수, 연간 성장률 17.8%를 기록하며 전국 최상의 지수와 성장률을 보이고 있다.

20) 통계청, '2001년~2005년 시도별 연평균성장률' 에 따르면 충남 다음으로 경기 7.28%, 경북 7.02%로 나타나, 전국에서 가장 높은 성장률을 보이고 있다.

21) 무역협회, '2007 시도별 무역흑자액(1월~8월)'

22) KOTRA 외국인투자토계시스템 신고금액 기준으로 '시도별 제조업분야 외자유치액(2006년 7월~2007년 6월)' 자료에 따르면, 충남은 1,084백달러, 서울은 466백만달러, 경기도는 287백만달러의 외자를 유치한 것으로 나타났다.

〈표 9〉 '05~'06년 지역별 산업생산 지수

(단위 : 원지수, %)

구분	산업생산지수		연간 성장률	
	'05	'06	'05	'06
서울	95.9	91.6	-7.4	-4.5
부산	124.7	128.1	6.3	2.7
대구	100.2	97.3	-0.1	-2.9
인천	100.6	99.2	1.9	-1.4
광주	144.5	154.2	20.9	6.7
대전	125.1	127.3	-0.2	1.8
울산	130.1	127.4	3.3	-2.1
경기	181.0	208.0	19.6	14.9
강원	108.2	116.1	-3.7	7.3
충북	125.4	127.9	-5.7	2.0
<b>충남</b>	<b>197.8</b>	<b>233.1</b>	<b>16.4</b>	<b>17.8</b>
전북	129.5	142.1	5.4	9.7
전남	117.5	121.5	0.7	3.4
경북	168.9	186.6	8.3	10.5
경남	130.3	136.1	2.4	4.5
제주	100.3	102.9	-6.9	2.6
전국	134.1	147.6	6.3	10.1

자료 : 통계청 통계정보시스템(KOSIS)

## (2) 공장등록 현황

산업자원부가 발표한 전국 등록공장 현황자료에 따르면, 2007년 상반기 기준 전국 등록공장은 121,051개사로 집계되었으며, 이들의 지역별 분포를 보면, 기반시설과 인력이 풍부한 수도권 지역에 전국 등록공장의 49.7%가 몰려 있음을 알 수 있다.

충남은 5,748개사가 등록이 되어 있으며, 전국 대비 비율은 4.1%로 미미한 상태로 볼 수 있다. 특히, 광역도에서 경북과 경남, 충북에도 뒤지는 공장 수를 보유하고 있음을 알 수 있다.

〈표 10〉 지역별 공장등록 현황

지역	공장수	비율(%)	지역	공장수	비율(%)
서울	9,997	8.3	충북	5,015	4.7
부산	7,929	6.6	충남	5,748	4.1
대구	5,236	4.3	전북	3,803	3.1
인천	7,941	6.6	전남	3,889	3.2
광주	2,668	2.2	경북	9,086	7.5
대전	1,453	1.2	경남	11,873	9.8
울산	1,610	1.3	제주	520	0.4
경기	42,119	34.8	계	121,051	100
강원	2,164	1.8			

자료 : 산업자원부(2007. 6월말 현재)

전국적인 설립형태별로 살펴보면, 개별입지 내 공장설립이 81,512개사(67.3%), 국가산업단지 17,714개사(14.6), 지방산업단지 12,174개사(10.1%), 창업4,637개사(3.8%) 순이며, 이는 저렴한 분양가격 및 용지확보의 용이성 때문에 산업단지보다는 개별입지가 선호되고 있음을 보여준다.

〈표 11〉 설립형태별 공장등록 현황

구분	공장수	비율(%)	구분	공장수	비율(%)
일반	81,512	87.3	농공단지	4,732	3.9
창업	4,637	3.8	자유무역지역	133	0.1
국가산업단지	17,714	14.6	외국인투자	149	0.1
지방산업단지	12,174	10.1	계	121,051	100

자료 : 산업자원부(2007. 6월말 현재)

이에 대한 계획입지에서의 전국 분양율 및 미개발 분양면적은 다음과 같다.

〈표 12〉 지역별 산업단지 개발현황(2007년 9월말 현재)

(단위 : 천㎡)

구분	유형	단지수	계 (지정면적)	소계	개발대상 조성면적	미조성면적	개발 미대상
전국	계	630	1,194,364	840,647	655,903	184,744	353,717
	국가	35	855,356	502,827	443,711	59,116	352,529
	지방	246	283,799	282,699	161,681	121,018	1,100
	농공	349	55,208	55,121	50,511	4,610	87
서울	계	2	2,137	2,137	2,137	0	0
	국가	1	1,982	1,982	1,982	0	0
	지방	1	156	156	156	0	0
	농공	0	0	0	0	0	0
부산	계	12	26,890	26,862	19,291	7,571	28
	국가	1	8,844	8,844	8,815	29	0
	지방	10	17,788	17,760	10,218	7,542	28
	농공	1	258	258	258	0	0
대구	계	13	29,581	29,508	19,221	10,287	73
	국가	0	0	0	0	0	0
	지방	11	29,227	29,154	18,868	10,287	73
	농공	2	354	354	354	0	0
인천	계	9	18,603	18,603	16,400	2,203	0
	국가	2	11,320	11,320	11,320	0	0
	지방	7	7,283	7,283	5,080	2,203	0
	농공	0	0	0	0	0	0
광주	계	8	24,641	24,641	19,017	5,624	0
	국가	1	9,992	9,992	7,931	2,061	0
	지방	6	14,324	14,324	10,762	3,563	0
	농공	1	324	324	324	0	0
대전	계	3	71,670	40,459	38,944	1,515	31,211
	국가	1	70,414	39,203	37,688	1,515	31,211
	지방	2	1,256	1,256	1,256	0	0
	농공	0	0	0	0	0	0
울산	계	12	81,836	74,060	64,032	10,027	7,776
	국가	2	73,645	65,869	62,777	3,092	7,776
	지방	6	7,596	7,596	660	6,935	0
	농공	4	595	595	595	0	0
경기	계	73	280,792	138,291	128,605	9,686	142,502
	국가	4	253,265	110,766	107,790	2,976	142,500
	지방	68	27,410	27,408	20,698	6,710	2
	농공	1	117	117	117	0	0
강원	계	38	12,797	10,817	8,641	2,176	1,980

구분	유형	단지수	계 (지정면적)	소계	개발대상 조성면적	미조성면적	개발 미대상
강원	국가	1	4,030	2,066	2,066	0	1,964
	지방	8	3,908	3,908	2,340	1,567	0
	농공	29	4,859	4,843	4,235	609	16
충북	계	63	39,977	39,977	32,688	7,289	0
	국가	2	8,810	8,810	7,716	1,094	0
	지방	20	25,686	25,686	20,117	5,568	0
	농공	41	5,481	5,481	4,855	626	0
충남	계	107	86,045	84,163	42,327	41,837	1,882
	국가	5	36,627	34,745	10,167	24,579	1,882
	지방	29	37,986	37,986	21,221	16,765	0
	농공	73	11,432	11,432	10,939	493	0
전북	계	54	93,223	50,783	49,102	1,681	42,441
	국가	3	65,586	24,143	24,143	0	41,443
	지방	12	21,260	20,262	19,343	919	998
	농공	39	6,377	6,377	5,615	762	0
전남	계	61	220,139	128,917	74,912	54,005	91,222
	국가	4	171,700	80,507	61,579	18,927	91,193
	지방	16	40,888	40,888	6,755	34,133	0
	농공	41	7,550	7,522	6,578	944	29
경북	계	84	94,785	69,494	59,832	9,662	25,291
	국가	4	66,371	41,080	39,349	1,731	25,291
	지방	26	19,469	19,469	11,538	7,931	0
	농공	54	8,945	8,945	8,945	0	0
경남	계	91	109,839	100,528	80,277	20,251	9,312
	국가	7	71,673	62,404	60,223	2,181	9,269
	지방	24	29,563	29,563	12,670	16,893	0
	농공	60	8,603	8,561	7,384	1,176	42
제주특별 자치	계	4	1,409	1,409	478	931	0
	국가	1	1,096	1,096	165	931	0
	지방	0	0	0	0	0	0
	농공	3	313	313	313	0	0

자료 : 한국산업단지공단(2007. 9월말 현재)

2007년 9월 현재 충남도는 5개 국가단지, 29개 일반단지, 73개 농공단지가 있으며, 각각 미분양율은 국가산업단지 0%, 지방산업단지는 36,627천㎡ 중 1,114천㎡로 약 3%, 농공단지는 11,512천㎡ 중 188천㎡로 약 1.6%로 거의 포화상태에 있다고 할 수 있다. 이는 같은 기간, 전국 총 미분양율 1.9% (국가 : 1.8%, 지방 2%, 농공 2%)보다 약간 하회하는 수준으로 나타났다. 이는 충청남도의 계획단지 안에 입주하기를 희망하는 기업들이 늘었다는 것을 보여주는 증거이기도 하다.

2006년 공장설립 대행지원 성과를 유형별로 보면 공장신설이 847건(56%), 승인사항변경 447

건(30%), 업종변경이 155건(10%), 공장증설이 56건(4%)을 차지해 공장을 설립하는 과정 업무에 대한 대행업무가 주를 이루었음을 알 수 있었다.

충남도 지역 공장설립에 대한 지원을 총괄하는 한국산업단지공단 천안지사 천안공장설립지원센터는 2006년까지 108건의 상담과 126건의 공장설립을 위한 인허가 절차 승인을 대행하고, 이 중 114건에 대하여 승인을 받아낸 것으로 조사되었다.

〈표 13〉 2006년 공장설립 대행실적(건)

구분	계	서울	원주	수원	천안	구미	청주	창원	울산	광주	전북
상담	2,538	507	206	413	108	152	144	300	199	230	207
대행	1,769	464	99	235	126	120	109	206	87	167	156
승인	1,505	309	99	210	114	108	104	202	87	151	121

자료 : 한국산업단지공단

## 2) 충남의 창업 및 공장설립 지원 정책

충청남도도 다른 지역과 마찬가지로 중소기업 육성 자금을 비롯한 입지보조금 정책 및 세제감면 정책을 위주로 기업 이전 및 신규 창업을 도모하고 있다.

이는 물론, 조금 더 좋은 여건과 자금 지원을 받는 것이 창업 및 공장설립의 중요한 요소이기는 하지만, 실제적으로 창업 및 공장설립을 하기 위해서는 지자체에서 발 벗고 나서는 행정서비스가 아쉬운 것이다. 창업 및 공장설립을 위해서는 많은 법적 제약조건과 복잡한 행정처리 절차, 많은 비용 부담을 가져야 하는데, 공장설립에 대해서는 다행히 충남에서도 공장설립지원센터가 존재하여 One-Stop 서비스를 지원하고 있고, 소기의 성과를 나타내고 있지만, 창업설립에 있어서는 충남도의 행정조직 측면에서 전담하는 부서가 없기 때문에, 조직 간의 혼선이 있을 경우, 그 부담을 창업자가 져야 하는 현실적인 문제 때문에 자금 지원 정책에서 탈피하여 규제 개혁 및 행정간소화를 위한 충남도의 의지가 중요하다 하겠다.

〈표 14〉 충청남도의 기업 지원 정책

(1) 입지보조금 정책

☐ 수도권 이전 기업

- 대상 : 수도권 내 3년 이상 / 50인 이상 고용기업의 공장, 본사, 연구소
- 입지보조금 : 토지매입비 최대 50%, 100억원 이내 지원
- 고용·교육훈련비 : 20인 이상 고용 시 초과 1인당 50만원(6개월내)

☐ 비수도권 이전 기업

- 대상 : 투자금액 100억원 이상 또는 50인 이상 고용기업, 첨단업종관련 공장
- 입지보조금 : 공장부지 매입비의 50%, 30억원까지 예산범위 내에서 지원
- 고용·교육훈련비 : 수도권 이전 기업과 동일하게 지원

☐ 대규모 투자 기업

- 대상 : 투자금액 1,000억원 이상 또는 500인 이상 고용기업
- 입지보조금 : 공장부지 매입비 100억원까지 예산범위 내에서 지원
- 고용·교육훈련비 : 수도권 이전 기업과 동일하게 지원

(2) 세제 감면

☐ 수도권 과밀 억제 내 기업 지방이전

- 법인세 5년간 100%, 이후 2년간 50% 감면, 기존 공장 본사 양도차익에 대한 법인세는 3년간 납부 연기 후, 그 후 3년 분할 납부

☐ 중소 벤처기업 창업 시

- 창업 후 최초소득 발생한 과세연도와 그 다음 과세연도 개시일로부터 5년 내에 종료하는 과세연도까지 당해 사업에서 발생하는 소득에 대한 소득세 또는 법인세 50% 감면

자료 : 충청남도(2007)

## 2. 충남의 지원정책의 문제점

### 1) 지원정책의 일반적 문제점

해외 및 국내에서 창업 및 공장설립에 대한 지원정책을 살펴보았지만, 국내에서는 각종 지원정책이 대부분 이차보전 형식의 자금지원정책과 세금감면 등으로 일관하고 있다. 이는 각 지자체에서 공히 내세우고 있는 지원정책들이며, 충북과 울산 등만이 행정서비스를 위한 절차의 개선방안을 내놓고 있다.

따라서, 이러한 지원정책이 전국적으로 공통된 사항이며, 따라서 문제점도 전국 공통적 문제점으로 상존하고 있다.

지방자치시대가 본격화되고 있는 시점에서 각종 규제정책이나 규제개혁방안 등이 국가차원에서만 다루어지고 있어서 실제 창업기업이나 공장이 입지하는 지자체의 특징을 잘 살리지 못하고 있는 경우가 많다.

### 2) 충남의 특징적 문제점

충남은 앞서서도 살펴보았듯이, 꾸준히 지역 경제적 측면에서 고도성장을 해오고 있는 것이 사실이다. 수도권에서 이전하고 있는 기업의 수가 팽창하고 있고, 이는 대기업뿐만 아니라 중소기업에 있어서도 마찬가지로라는 점에서 의미가 크다고 볼 수 있다.

또한, 산업생산 지수, 국가단지의 미분양율 측면에서도 전국에서 상위 수준에 포함되고 있다는 것이 충남의 지속적인 발전이 시작되었음을 알리는 신호탄이 될 것이다.

그러나, 행복도시 입지와 도청이전이 눈앞에 다가왔고, 관공서 뿐만 아니라 이 두 도시를 중심으로 산업 구조가 팽창될 것이 자명한 일이 될 것이다. 또한, 이러한 개발 상승효과를 힘입어 충남의 전체적인 지가는 지속적으로 상승 국면을 맞이하고 있어, 창업 및 공장설립의 가장 큰 위험 변수로 작용하고 있는 것이다.

특히, 앞서서도 보는 바와 같이 지방재정자립도 측면에서 서울을 비롯한 광역시와 견주어 볼 때도 마찬가지이지만, 30%가 겨우 넘는 상태에서는 재정력 취약으로 자금 지원면에서 창업을 지원할 수 있는 원동력이 상당히 부족한 상태에 있다. 일본의 중소기업지원육성주식회사

같은 경우와 같이 충남에서 자체적으로 형성하여 창업을 지원하기는 요원할 수밖에 없는 상황인 것이다. 또한, 도청 이전 등 충남도에서 재정지출소요가 많은 부문에 대한 사업을 진행하고 있어 지원능력이 부재한 상황에서는 더욱 그러하다.

더욱 더 주목할 필요가 있는 것은 충남의 발전 효과가 충남 전체적으로 생기기 어렵고, 천안, 아산, 당진을 중심으로 한 북부권 벨트, 행정도시와 도청이전이 확정된 공주, 예산을 중심으로 한 내륙권 등을 중심으로 개발되고 있다.

실제로 최근에 충남의 인구 수는 지속적으로 증가세 있는 반면에, 전입 인구 수준은 천안, 아산, 당진을 중심으로 높아져 가고 있으며 이는 충남도내에서도 극심한 양극화 현상을 보이고 있다는 것을 반증하는 것이다.

그리고, 충남도 역시 창업 및 공장설립 지원 정책은 다른 시도와 대동소이한 면을 가지고 있다. 특히, 공업이 특화된 수도권이나 울산 등에 비해 공업화 고도화 단계에 들어선 지방자치단체들과 비교해 보면, 행정서비스 측면에서의 효율성을 강조하기에는 경험이 부족한 것이 사실인 것 같다.

### 3. 창업 및 공장설립 개선방안

#### 1) 2007년 충남의 비전 및 도정운영 기조와의 관계성

충남은 앞의 연구내용에서도 보듯이, 최근 몇 년간 지속적인 성장을 해오고 있음이 분명하다. 하지만, 이는 수도권 입지 규제 정책으로 수도권에 입지하지 못하는 대기업들 중심으로 수도권과 가장 가까운 북부권에 입지하여 생기는 파생효과라고 해도 과언이 아닐 것이다.

또한, 세종시(행정중심복합도시) 건설 계획 및 충남도청 이전 계획 등의 파급효과를 보기 위한 많은 기업들의 이전이 예견되어 있으므로, 충남 창업하고 공장설립을 하는 중소기업이 자생할 수 있는 기본이 마련되어야 할 것이다.

이를 위해, 먼저 충남의 비전과 도정운영 기조와의 관계성을 보면서 이러한 것들이 해소될 수 있는지 살펴보아야 할 것이다.

먼저, 충남은 「한국의 중심, 강한 충남」을 비전으로 제시하면서 ‘균형있는 지역발전’, ‘함

게하는 복지사회', '활력있는 농어촌', '역동적인 산업경제', '건강한 자연 환경'의 기반을 형성하는 것을 도정 목표로 삼고 2007년 도정을 운영해오고 있다.

본 연구와 밀접한 관계가 있는 '역동적인 산업경제'의 세부 정책 목표를 살펴보면 벤처·중소기업을 적극적으로 육성하기 위하여 자금 지원 확대, 창업에서 자립할 때까지 기업지원을 체계적으로 구축, 소상공인의 신용보증을 확충하여 창업을 활성화하는 내용이 담겨 있다.

또한, 수도권 대상 기업유치 전담 TF팀을 대규모로 구성하여 운영하여 첨단 및 우량기업을 유치하기 위한 노력을 하고 있다. 산업입지 측면에서는 지방산업단지 및 농공단지를 신규로 확대 지정하고, 장항·석문 국가산업단지를 조기에 조성하기로 하였다.

물론, 2007년이 한달 여 밖에 남지 않은 상황에서 엄격한 평가기준으로 본 도정 목표가 제대로 추진되어 왔는지를 살펴보아야 하겠지만, 중소기업을 중심으로 한 각종 규제 및 행정간소화를 위한 충남도의 의지는 아직까지 나타나지 않았다.

실제로, 창업 및 공장설립 과정에 있어 무엇보다 승인절차에 대한 지자체의 의지가 매우 강조되고 있는데, 장지호와 이병현(2005)<sup>23)</sup>도 이러한 정부의 공급자 중심의 지원제도 및 법안 설정에 있어 문제가 많은 것으로 지적하였다. 전반적으로는 기업유형에 상관없는 획일적인 지원 및 유사 중복 지원사업의 난립과 각 사업에 대한 체계적인 관리가 부재하고, 무형적 자원을 지원하는 정책이 크게 부족하며, 무엇보다 대기업과의 연계정책 미비로 인한 상호 협력이 저조하다고 진단하였다.

따라서, 충남에서 역동적으로 경제적 근간을 이룰 수 있도록 자금 지원 및 인프라 구축보다 중요한 것은, 창업자나 공장설립자가 피부로 느낄 수 있을 만큼의 원활한 행정서비스 체계를 구축하는 것이라 하겠다.

## 2) 정책적 제언

### (1) '창업 및 공장설립 지원을 위한 실무협의회'의 신설

각종 지자체들에 이관되는 창업 및 공장설립 행정 절차 중 소규모 공장(1만㎡ 이하)설립에 있어 시·군·구의 도시계획위원회의 역할을 살펴보면, 현재까지는 비상설기구로 되어 있

23) 장지호, 이병현(2005), '중소기업 지원프로그램의 현황과 문제점 고찰', 한국중소기업학회 하계학술대회

며, 많은 전문가를 이러한 비상설기구에서 안전이 있을 때마다 부른다는 것은 어려운 일이라 할 수 있다.

따라서, 현재 비상설기구화되어있는 도시계획위원회 산하에 내·외부 창업 및 공장설립 등에 관한 전문가들로 구성된 분과위원회<sup>24)</sup> 격인 실무협의회를 신설, 상설기구화하여 안전이 있을 때마다 우선적으로 실무협의회에서 조정을 거친 후, 도시계획위원회에서는 서면심의가 이루어질 수 있도록 해야 빠른 의사결정이 이루어져 창업자에게 부담을 가중시키지 않을 것이다. 상기 협의회는 상위 기관인 도시계획위원회에서 다루는 상위 법에 저촉되지 않는 범위 내에서, 충남도의 도시계획에 부합하는지를 검토하여, 가급적 빠른 시간 내에 창업 및 공장설립이 가능하도록 하여야 할 것이다.

## (2) '창업 및 공장설립 관련 법령 개선위원회'의 신설

현재, 1, 2차 걸쳐 국가적으로 기업환경개선정책을 발표하였고, 규제개혁 방안을 지속적으로 내놓고 있지만, 각 지자체에서는 이것을 다시 각종 도시계획조례라든가, 각종 지역법안에 적용 시 많은 어려움을 느끼고 있다.

실제로, 각 지자체의 조례는 국가적인 차원에서 조정할 수 없는 부분이며, 이 조례는 독립적인 것이긴 하지만, 국가적인 차원에서의 정책 방향을 따르지 않을 수 없다. 하지만, 실제 적용하기까지는 많은 시간이 걸릴 수 있는데, 이를 자체적인 규제개혁뿐만 아니라 이렇게 국가적으로 정책방향을 설정하였을 때, 각 지자체에서는 어떤 식으로 적용할 수 있는지, 지속적으로 연구하고 법안을 발의할 수 있는 창업 및 공장설립 관련 법령 개선위원회의 신설을 제안하고자 한다.

개선위원회는 각 법안 및 조례 등을 연구하고, 이러한 행정 규제 등이 미치는 영향 등을 설문조사 등을 통하여 조사하면서, 실제적으로 규제개혁이 이루어질 수 있도록 하여야 하며, 동시에 국가적인 차원의 정책 방향이 결정되면 이를 어떤 식으로 수용할지, 이를 수용하기 위해서는 어떤 법안들을 조정해야 할지 등에 대한 노력을 경주해야 한다.

---

24) 현재, 충청남도 및 울산광역시 등에서는 도시계획위원회 산하에 제1분과위원회(울산), 제2분과위원회(충남)에 두고, 개발행위에 대한 심의에 관한 사항을 다루고 있으나, 이는 상설기구화하지 않고 있기 때문에, 창업 및 공장설립을 요구할 때마다 개최할 수 없다는 맹점을 가지고 있다. 따라서, 효과적인 창업 및 공장설립을 지원하기 위해서는 상설기구가 필요하며, 해당 분과위원회 혹은 실무협의회 등을 상설기구화하거나 분과위원회의 의결사항이 신속하게 창업 및 공장설립을 요구한 이에게 전달될 수 있도록 하는 방안도 강구되어야 할 것이다.

### (3) 행정서비스 절차의 간소화

보다 나은 환경에서 창업 및 공장설립을 하기 위해서는 행정서비스가 복잡하지 않도록 간소화시킬 필요가 있다.

세계은행에서 발간한 기업환경보고서에서도 창업 및 공장설립을 위한 인허가 절차의 많고 적음이 창업 환경에 많은 영향을 끼치고 있다는 것을 지적하며, 이에 대한 개선책을 내놓을 것을 강조하고 있다.

실제, 개도국으로 가면 갈수록 행정절차가 너무 길고 복잡하며, 선진국으로 갈수록 이 절차는 매우 크게 줄어든다.

울산의 경우를 보면, 이러한 행정서비스 절차의 간소화를 위하여 킷서비스 제도를 신설하고, 창업관련 복합 민원의 일괄처리를 위하여 부단체장(부구청장, 부군수)을 위원장으로 하는 창업지원협의회 구성·운영하며, 관련 실무부서의 검토를 통하여 상정된 창업민원에 대한 일괄심사 및 승인하도록 되어 있다. 또한, 창업 및 공장설립 민원에 대한 관계부서 간 사전심사 및 검토를 위해 주관부서 과장을 위원장으로 하는 창업지원실무협의회를 구성·운영하도록 되어 있도록 규정화하여 민원인들이 보다 빠른 절차를 밟을 수 있도록 노력하고 있다.

충남도에서도 행정서비스를 간소화하기 위하여 많은 노력을 해야 하는데, 이는 창업 및 공장설립 관련 법령 개선 위원회의 제1안건이 될 수 있는 가장 시급한 사안이기도 한 것이다.

이러한 행정서비스 간소화에는 반드시 수요자(민원인)의 요구사항을 정확히 이해하고 수용해야 할 것이다. 행정조직 내에서 노력하는 것은 수요자가 필요로 하는 것을 정확히 이해하기 어려울 수 있기 때문에, 우선적으로 설문 등을 통한 요구사항 조사를 거친 후, 전문가의 의견수렴을 통해 간소화 방안 로드맵을 구성하고, 점차 빠르고 편리한 행정서비스를 구현하는 것이 필요하다 하겠다.

### (4) 지원업무의 outsourcing

충청남도의 재정력과 현행 여건에 비추어 볼 때 직접 지원방식에는 한계가 있으므로 창업지원 및 공장설립 지원 등의 업무 중 비용이나 자금이 소요되는 업무 일부를 과감히 아웃소싱하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

이러한 예는 앞에서 설명한 충북도에서 창업도우미업체를 운영하고 있는 사례와 일본의 중소기업육성주식회사의 사례를 들 수 있다. 창업도우미업체는 담당 공무원 등이 직접 발로 뛰지 못하는 상황에서 창업 기업에 도움을 줄 수 있으며, 보다 친절한 서비스와 맞춤형 정보의 제공도 기대할 수 있을 것이다. 중소기업육성주식회사의 사례는 재정력이 취약한 충청남도에서 시장기능을 이용하여 보다 많은 자금지원을 해 줄 수 있는 사례라고 할 수 있다. 다만 이 경우는 (가칭)충청남도중소기업육성주식회사의 투자 위험을 덜어 줄 장치가 필요할 것이다. 위험을 감소시키는 방안은 기금을 조성하여 출자의 일부를 담당하거나, 투자에 대한 일종의 보험기능을 제공하는 것 등이다.

#### (5) One-Stop 서비스 체제 강화

공장설립은 한국산업단지공단의 공장설립지원센터에서 서비스를 구축하고 있고, 어느 정도의 성과를 이루고 있음을 알 수 있었다. 그러나, 충남에서는 천안 센터 1곳에 불과해, 이마저도 대행업무를 맡기려면 충남 남부나 서해안권에서 접근하기가 매우 어려운 실정이다.

따라서, 이를 보완하기 위해서는 온라인 서비스를 강화해 One-Stop 서비스 체제를 구축하는 것이다. 각종 민원 서류 및 행정 서류는 행자부의 전자정부(G4C) 사업으로 많이 온라인화되어 있고, 공장설립에 필요한 각종 문서 등도 이렇게 온라인화하여 행정절차 및 제출서류를 간소화시킬 수 있는 노력이 필요하다 하겠다.

충남도에서는 민원인의 민원 제기 및 부서간 의견 조율이 필요할 때마다 공장설립지원센터와 상시적으로 연락할 수 있는 체제를 마련해야 하며, 이를 전담부서 등을 설치하여 전담할 수 있도록 해야 할 것이다.

창업지원 업무도 마찬가지로, 현재 시·군·구의 창업민원실을 이용하도록 되어 있는데, 충남도가 이를 지원하는 온라인 서비스 체제를 갖추도록 지원해야 하며, 상시적으로 법률간, 행정조직 간 상충을 해소할 수 있도록 전담기구화하여 지원할 수 있도록 해야 한다.

이와 관련하여, 실무관련 전문가를 배치하고 담당 공무원에 대한 지속적인 교육이 필요하며, 위원장을 부지사급으로 하여 책임있는 협의체로 만드는 것이 중요하다 하겠다.

사실, 전담부서에 대한 전문인력, 예산 확보 등이 가장 중요한 이슈사항이 되겠지만, 이는 도 차원에서 투자 차원에서 의지를 갖는 것이 중요하다 하겠다.

또한, 이용자에 대한 맞춤형 정보제공 예를 들면, 공장 유형별 입지 가능 지역을 선정하고, 입지의 장점에 대한 정보를 제공하여 창업 및 공장설립을 하기 위한 정보수요자에 대하여 서비스를 제공하고 이를 시스템화하는 등의 노력을 확대하여 다른 지자체에 입주하는 것보다 훨씬 좋은 여건을 제공한다는 등의 맞춤형 정보 제공도 중요한 요소일 것이다.

결론적으로, 수도권 입지 기업 등의 이전을 돕는 TF와 창업 및 공장설립을 전담 지원하는 조직은 일원화하여 모든 기업이 충남도에서 기업하고 싶은 마음을 갖도록 적극적으로 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

## 제5장 요약 및 결론

지금까지 창업 및 공업설립에 대한 절차 및 관련 법률, 절차 상의 문제점을 진단하고, 절차 상, 법률 상의 개선을 위한 국가차원의 규제개혁 방향과 금년에 개정되어 입법예고된 '산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률'의 방향과 파급효과도 살펴보았다.

우선, 창업지원 정책에 관해서는 미국, 독일, 일본의 사례와 시사점을 도출하였으며, 공장설립 절차에서 대해서는 우리나라와 비슷한 방식을 채택하고 있는 일본과 대만의 사례와 시사점을 도출하여 보았다.

이는 창업을 지원하는데 있어 지원기관이 직접 지원하는 방식과 창업 기업에 지원 또는 투자하는 간접적 방식으로 나누어지는데, 미국과 독일의 경우 정부의 개입이 최소화하는 형태를 일반적으로 띄고 있다.

일본 역시 간접 투자 방식은 우리와 비슷하지만, 직접 투자에 있어 신사업 촉진 출자사업과 중소기업투자육성주식회사 설립 등의 안전망 시스템을 도입하여 추진해 나가고 있고, 이는 역시 민간자본을 주축으로 국가와 같이 공동 책임을 지는 방식으로, 가급적 정부의 개입을 최소화하는 방향으로 가고 있는 것이다.

주요국의 예에서 보듯이, 창업에 있어 우리나라도 중앙 부처에서 모든 것을 해결하는 것이 아니라, 집행기능의 대부분을 지방자치단체에 이관하되, 국가 전체적인 난개발을 방지하기 위해서, 지방별로 특화 산업 종목을 집중 육성할 수 있는 체계적 기반이 마련되어야 할 것이다. 또한, 중소기업 육성에 대한 지원 시책을 다부처 사업으로 진행하지 말고, 일관성있는 제도로 육성하기 위해서는 가급적 소관부처를 지정한 후, 국가적인 청사진을 가지고, 지방정부와 협력하는 발전 모델을 설정하여야 할 것으로 보인다.

공장설립 제도에서도 마찬가지이다. 대만과 일본의 예에서도 보듯이, 중앙정부에서는 기획 기능 중심으로 담당하고, 집행기능은 상당 부분 지방정부로 이관하고 있다.

또한, 현재 임금이나 토지, 행정서비스 측면에서 비용을 절감할 수 있는 해외로 진출하려는 기업들의 국내 U턴을 가속시키는 측면에서 공장설립을 보다 쉽게 하려는 정책 방향으로 흘러

가고 있는 것이 세계적인 흐름이며, 이는 우리나라에도 시사하는 바가 크다고 하겠다.

국내 사례에서는 울산의 서울 및 철차간소화를 위한 ‘창업지원을 위한 실무협의회’ 같은 노력이 필요하다 하겠다. 울산은 중공업 중심으로 지역 경제가 활성화되어 있으며, 보다 빠른 행정서비스 지원을 위한 자구책을 만들고 있는 것이 충남도에서 보다 더욱 귀기울여야 할 대목이라 생각된다.

충남과 비슷하게 수도권 입지 규제정책의 수혜지역이라고 할 수 있는 곳이 충청북도 지역인데, 충북에서는 과감하게 창업을 돕기 위한 아웃소싱(outsourcing)을 단행하면서, 공무원 중심의 일방향성의 정책 입안 등을 탈피하여, 보다 효율적으로 창업을 돕기 위한 해결책을 모색하고 있는 것이 충남에서 받아들일 수 있는 좋은 해결책이라 판단된다.

다음으로, 국무조정실에서 발표한 기업환경규제 개선책이나 공장설립의 근거법률의 개정안 등을 살펴보았는데, 이는 지속적으로 국가적인 차원에서 개선하는 것은 옳으나 대부분의 기획기능만을 남겨두고, 대부분의 집행 기능은 지방자치단체에 이관하는 것이 바람직하다고 하겠다.

우리나라는 창업 및 공장설립을 위한 각종 기금의 이차보전 정책과 세금감면 등의 간접투자 방식을 대부분 채택하고 있으며, 행정절차에 대한 간소화 부분은 고민하지 못하고 있는 것 같다.

이는 충남도에서도 마찬가지인 것으로 보인다. 수도권 입지 규제정책과 중국경제의 활황에 힘입어 천안, 아산, 당진을 중심으로 한 일부 지역에서 공업화가 지속적으로 이루어지고 있지만, 여전히 자금 및 세금 정책 지원이 주류를 이루고 있어, 충남도의 특색에 맞는 지원책이 시급한 상태이다.

## 참고문헌

- 국무조정실, 「2단계 기업환경개선 종합대책」, 2007. 6. 25.
- , 「법인설립 및 사업자 등록 등 창업절차 간소화 방안」, 2005. 5. 26.
- 김세중·박승찬·황성수, “주요국 창업제도의 비교 연구 및 정책적 시사점-혁신형 중소기업 중심으로-”, 중소기업연구원, 2005.
- 김주미, “기술혁신형 중소기업 창업 활성화 방안”, 중소기업연구원, 2006.
- 김인중 외, 「수도권 산업입지정책의 재조명」, 한국산업단지공단, 산업입지 제22호, 2007. 6.
- 박재곤·정준호, “지역별 설비투자추이와 시사점”, 산업연구원, e-Kiet 산업경제정보(제362호), 2007. 10. 25
- 사공목, “일본의 공장설립 제도와 시사점”, 산업연구원, 2006.
- 송무호, “벤처기업의 창업 절차 및 단계별 애로사항에 대한 연구, 한국창업정보학회 창업정보학회지”, 2005.
- 양현봉, “법인 설립 절차 개혁방안”, 산업연구원, eKiet 산업경제정보(제296호) 2006. 6. 22
- , “창업절차 간소화 및 창업비용 절감방안 - 법인설립과 사업자등록을 중심으로”, 산업연구원, 2005. 12.
- , “법인·공장설립 절차 개혁방안”, 산업연구원, 2006. 12.
- 중소기업청, ‘창업계획승인 통합업무지침’, 2005. 11 개정
- 장지호·이병현, “중소기업 지원프로그램의 현황과 문제점 고찰”, 한국중소기업학회 하계학술대회, 2005.
- 충청남도, “2007년도 주요업무계획”, 2007.
- 한기윤, “중소기업시책 및 법제의 변천과 시사점”, 중소기업연구원, 2005. 9.
- 홍석일, “대만의 공장설립 제도와 시사점”, 산업연구원, 2006.
- 한국산업단지공단 홈페이지, [www.kicox.or.kr](http://www.kicox.or.kr)
- 한국산업단지공단 공장설립지원시스템, [www.femis.or.kr](http://www.femis.or.kr)
- 충남도청 홈페이지, [www.chungnam.net](http://www.chungnam.net)

대만 행정원 경제건설위원회, 「都市及區域發展統計彙編」, 2005.

日本 中小企業廳 經營支援部技術科, 中小企業研究開發支援 平成 18年度 事前評價書, 2005.

佐賀縣, 「平成18年版・企業誘致ハンドブック」, 2006.

NRC, SBIR Program Diversity and Assessment Challenges: Report of a Symposium, 2004

Tawain SMEA, White Paper on Small and Medium Enterprises in Taiwan, , 2005

World Bank · International Finance Corporation, 「Doing Buisness 2008」, 2007.



■ 집 필 자 ■

연구책임 · 목원대학교 디지털경제학과 조연상 교수

공동연구 · 충남발전연구원 산업경제연구팀 임형빈 연구원

충남발전연구원 산업경제연구팀 백운성 연구원

한국과학기술정보연구원 조항석 연구원

기획연구 2007-08 · 충남도내 창업 및 공장설립 과정에 대한 개선방안 연구

글쓴이 · 조연상, 임형빈, 백운성, 조항석 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2007년 10월 31일 / 발행 · 2007년 10월 31일

주소 · 대전광역시 중구 용두동 112-1 동아일보빌딩 5-6층 (301-745)

전화 · 042-820-1271(산업경제연구팀) / 팩스 · 042-820-1179

ISBN · 978-89-6124-016-1 93300

<http://www.cdi.re.kr>

©2007. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.