

요약 및 정책건의

1 연구개요

○ 연구의 배경과 목적

- 서울시는 도심형 제조업의 산업환경 보호·개선, 신성장동력산업 육성 등을 위해 2007년 ‘산업 및 특정개발진흥지구(이하 진흥지구)’를 도입하여 2009년 ‘산업뉴타운 프로젝트’로 본격 추진하였으나, 산업활성화보다는 지역개발정책으로 변질되었다는 문제가 제기되고 있다.
- 이 연구는 2010년 이후 지구 지정이 되어 추진되고 있는 진흥지구 정책의 운영실태와 실효성을 진단하고, 제도 및 운영상의 개선방향을 모색하고자 한다.

○ 연구의 범위와 방법

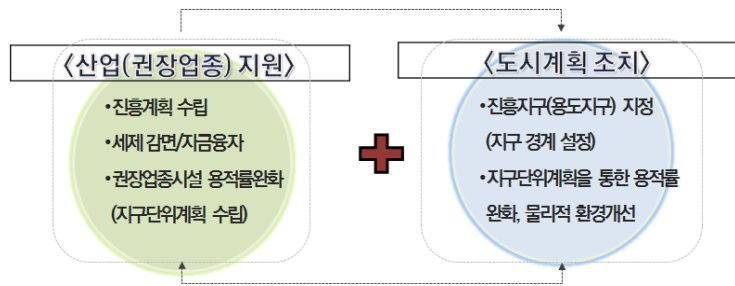
- 연구내용은 진흥지구의 도입목적과 정책변화를 살펴보고, 지구지정 전후의 산업환경 변화, 운영실태 등을 진단하여 개선방향을 제안하는 것이다. 이를 위해 문헌조사, 현장 및 운영실태 조사, 서울시·자치구·산업공동체 면담조사, 사례지구 사업체 설문조사(종로, 성수, 마포 315부) 등의 방법을 동원하였다.

2 주요 연구결과

2.1 진흥지구 도입배경 및 제도 분석

○ 진흥지구의 도입배경과 목적

- ‘산업 및 특정개발진흥지구’는 서울의 산업기반이 지속적으로 잠식되고 규제 위주의 산업입지 정책으로 인해 산업기반시설이 노후화됨에 따라 서울의 산업입지 공간을 확보하기 위해 도입되었다. 이 제도는 산업활성화와 도시계획 지원조치를 결합한 제도로써, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「서울시 전략산업육성 및 기업지원에 관한 조례」에 근거를 둔다.



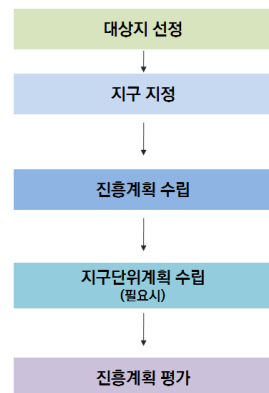
[그림 1] 진흥지구 개념도

○ 진흥지구 지원항목과 추진절차

- 서울시는 진흥지구에 대해 기반시설 설치, 권장업종 시설 행위제한(건폐율, 용적률, 높이) 완화, 세금 감면(취득·등록세), 중소기업육성자금 용자, 기업지원 시설 설치, 지원프로그램 운영 등을 지원할 수 있다.
- 진흥지구는 대상지 선정 → 지구지정 → 진흥계획 수립 → 지구단위계획 수립 (필요시) → 진흥계획 평가의 5개 단계를 거쳐 운영된다.
- 자치구는 대상지 신청, 지구지정 입안, 진흥계획 및 지구단위계획 수립, 자체 평가를 수행하며, 서울시 경제정책과는 대상지 선정, 진흥계획 결정, 평가 등을, 도시계획과는 지구 지정, 지구단위계획 결정 등의 업무를 담당하고 있다.

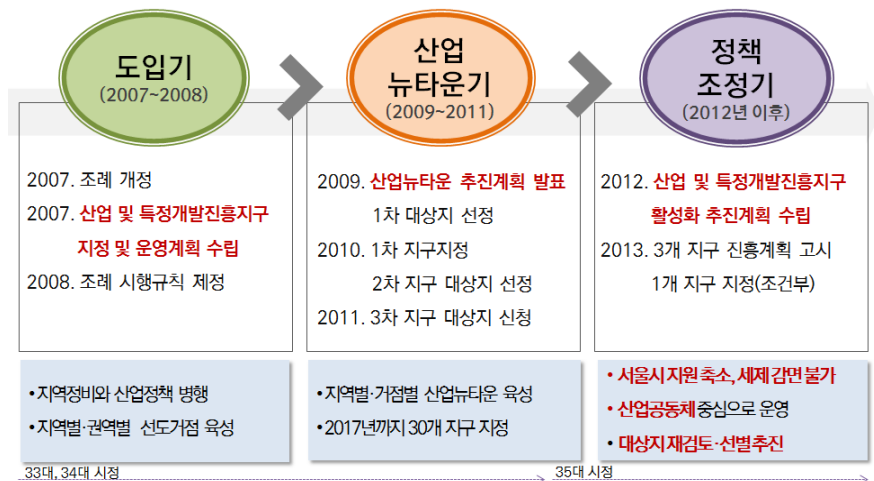
기반시설 설치	•도로, 공영주차장, 공원녹지 등 기반시설 우선 지원
권장업종 시설 행위제한 완화	•권장업종(예정)시설, 건폐율(117~150%), 용적률·높이제한 완화(120%) (복합용도 건물인 경우, 권장업종이 전체 연면적의 20% 이상일 때 해당)
세금 감면	•지구 내 권장업종 용도로 사용되는 부동산에 대한 취득세(시세), 재산세(구세)
자금 용자	•권장업종시설 건설사업자 : 건설자금 (100억원 이내) • 권장업종 영위 중소기업자 : 입주자금(8억원 이내), 경영인정자금(5억원 이내)
기업 지원시설 및 지원프로그램	•기업지원시설(행카시설)의 설치·운영, 지원프로그램의 기획·운영 등 •권장업종 활성화를 주도할 수 있는 기업, 외국인투자기업의 입지 지원

[그림 2] 진흥지구 지원사항



[그림 3] 진흥지구 추진절차

- 2007년 제도 도입, 2009년 산업뉴타운, 2012년 정책기조 조정
 - 진흥지구는 2007년 처음 도입된 후, 2009년 ‘산업뉴타운’이라는 이름으로 본격 추진되어, 현재 12개 대상지 중 7개가 지정되어 있다.
 - 산업뉴타운 프로젝트는 기반시설과 앵커시설을 지원하는데 중점을 두고 추진되어 권장업종의 활성화보다 지역개발정책으로 변질되었다는 문제가 제기되었다. 이에 따라 서울시는 2012년 ‘진흥지구 활성화 추진계획’을 수립하여 서울시 지원을 축소하고, 진흥지구를 산업공동체 주도로 운영하도록 정책기조를 조정하였다.



[그림 4] 진흥지구 정책 변화

- 12개 대상지 중 4개 지구만 추진 중
 - 진흥지구는 12개 대상지 중 7개가 지정되어 있다. 나머지 5개 대상지 중 1개는 취소되었고(마포 웨딩), 4개 지구(중구 인쇄, 중구 디자인, 중랑 패션, 강남 디자인)는 추후 여건 검토 후 추진토록 하였다.
 - 진흥지구로 지정된 7개 중에서도 3개는 보류되거나(중구 금융, 영등포 금융) 서울시 관리 대상에서 제외되어(서초 R&D), 사실상 4개 지구(종로, 성수, 마포, 동대문(조건부))만 추진되고 있는 실정이다.

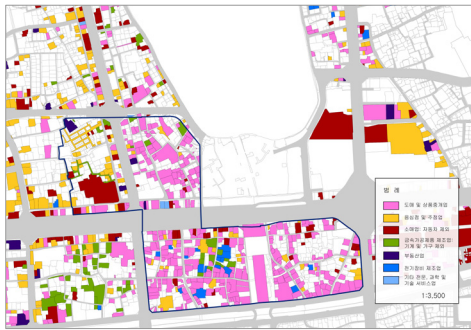
절차		추진실적	조정내역
대상지·지구	대상지 선정	12개 ※ 3차, 6개 대상지 후보	1차) 종로, 성수, 마포, 영등포, 중구, 서초 2차) 동대문, 중구(디자인, 인쇄), 강남, 중랑, 마포
	지구 지정	7개	1차) 종로, 성수, 마포, 영등포, 중구, 서초 2차) 동대문(조건부)
계획수립	진흥계획	3개	종로, 성수, 마포
	지구단위계획	2개 (수립 중)	성수, 마포



[그림 5] 진흥지구 제도 및 운영개선 방향

23 진흥지구(종로, 성수, 마포 등) 현황

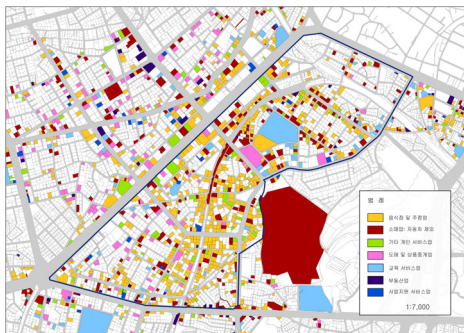
- 기성시가지 내 특화산업 밀집지역에 지정, 권장업종 외 다양한 산업 입지
 - 진흥지구는 지구 내에서 권장업종 사업체 및 종사자 비율이 해당 자치구, 서울시에 비해 상당히 높은 편이다. 2012년 지구별 입지상계수(LQ)를 보면, 종로(귀금속) 99, 성수(IT) 3, 마포(디자인·출판) 6, 동대문(약령 한방) 11로 나타나, 특화·집적되어 있는 업종을 대상으로 진흥지구가 지정되었음을 알 수 있다.
 - 하지만 성수는 인쇄, 기계, 자동차, 신발 등 제조업이, 마포는 주점, 음식점, 패션 소매업 등이 강세를 보이는 등 권장업종 이외의 업종이 혼재되어 있어 지구 내 권장업종과 여타 업종의 관계를 고려하여 운영할 필요가 있다.
- 3년간 지원된 350억원 중 85%가 앵커시설 조성비
 - 서울시는 2011년부터 2013년까지 종로, 성수, 마포의 3개 지구에 총 350억 원을 지원했다, 이 중 85%가 앵커시설 조성비로 사용되어 지금까지 진흥지구 정책이 주로 물리적 환경개선에 비중을 두고 추진되었음을 알 수 있다.
 - 한편, 진흥지구 내 산업공동체는 마포가 2012년 8월 ‘홍대앞 산업회’를 구성하여 준비 중이지만, 종로와 성수는 별다른 움직임을 보이지 않고 있다.



[그림 6] 종로 귀금속 그 외 산업 (중분류) 현황



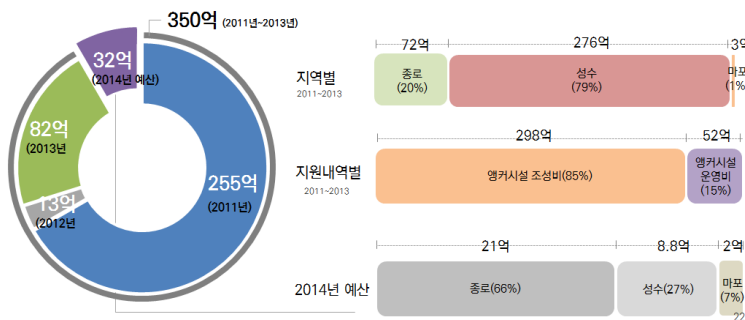
[그림 7] 성수 IT 그 외 산업 (중분류) 현황



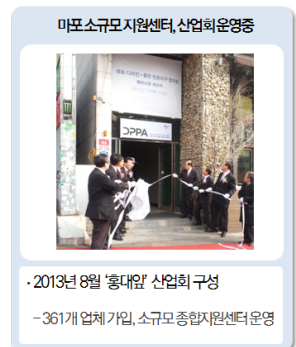
[그림 8] 마포 출판·디자인 그 외 산업 (중분류) 현황



[그림 9] 동대문 한방 그 외 산업 (중분류) 현황



[그림 10] 서울시 2011~2013 예산 지원내역

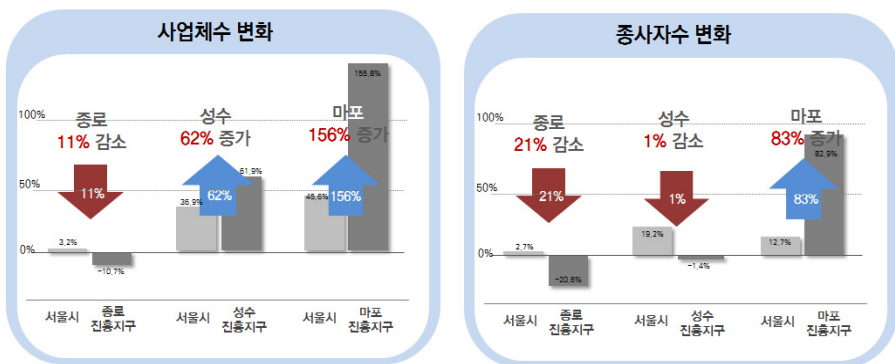


[그림 11] 마포 산업허브 구성

2.4 진흥지구 지정전후 변화와 사업체 의견

- 연구진은 진흥지구의 효과와 실효성을 진단하기 위해 종로, 성수, 마포를 대상으로 2010년 지구지정 전후의 사업체·종사자수, 체감임대료, 산업환경의 변화 등을 조사하였다.

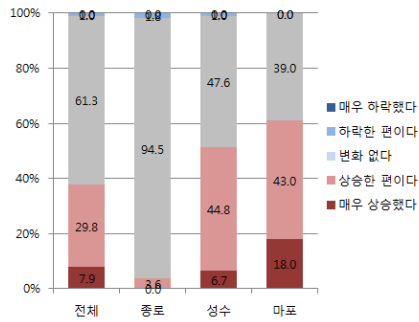
- 사업체·종사자수 : 종로는 감소, 성수는 소규모 사업체 증가, 마포는 증가
 - 진흥지구 지정 이전(2007년)과 이후(2012년)의 지구 내 권장업종 사업체·종사자수 증감률을 서울시와 비교하여 분석한 결과, 종로는 모두 감소, 성수는 소규모 사업체 증가, 마포는 모두 증가한 것으로 나타났다.
 - 종로(귀금속)의 사업체 감소는 세운상가 예지동 일대에 도시환경정비사업이 추진되면서 대다수 점포가 이전한 것이 주된 원인으로 보이며, 성수(IT)는 사업체수가 증가했으나 종사자수는 감소하여 소규모 사업체 위주로 증가한 것을 알 수 있다. 마포(디자인·출판)는 사업체, 종사자수 모두 증가하였다.



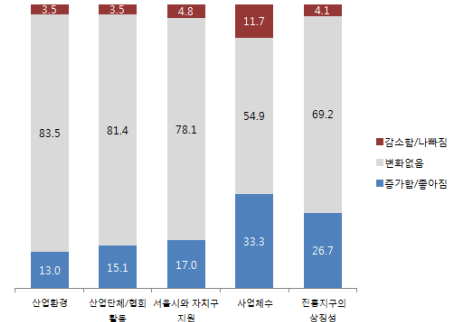
[그림 12] 진흥지구 전후 사업체·종사자수 변화

- 체감 임대료 : 종로는 변화없고, 성수와 마포는 부분 상승 체감
 - 진흥지구 지정 이후 임대료 변화를 설문조사한 결과, 종로는 '변화없다'는 응답이 95%, 성수와 마포는 '증가했다'는 응답이 각각 52%, 51%로 나타났다. 성수는 신축되는 지식산업센터, 마포는 증가하는 주점, 카페, 음식점 등이 임대료 상승에 영향을 미쳤을 것으로 추측되는데, 진흥지구 지정과 임대료 변화의 상관관계는 보다 면밀한 검토와 모니터링을 통해 지속적으로 확인할 필요가 있다.
- 산업환경 : 전반적으로 변화 없지만, 일부 긍정적인 변화 체감
 - 진흥지구 지정 이후 전반적인 산업환경에 대해 84%가 변화 없다고 응답하였지만, 권장업종 사업체수는 33%가 증가했고, 진흥지구의 상징성은 27%가 높아졌다고 응답하여 일부 긍정적인 변화를 체감하고 있다고 볼 수 있다.

- 또한 사업체의 71%가 향후 지구 내 권장업종이 특화될 가능성이 있다고 응답하여 진흥지구의 산업활성화에도 기대를 걸고 있었다.

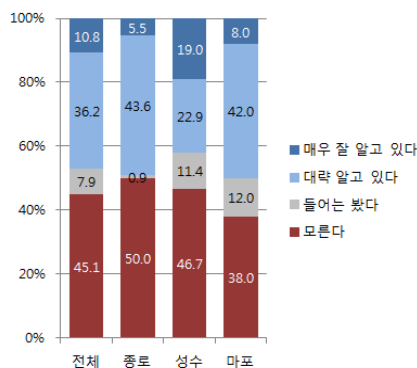


[그림 13] 체감 임대료 변화

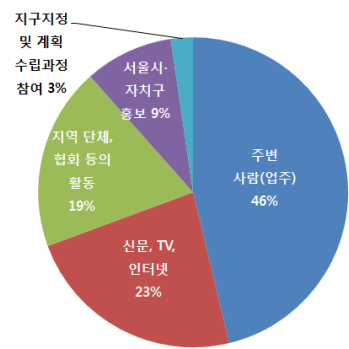


[그림 14] 전반적 산업환경 변화

- 진흥지구 지정 인지도 : 47%만 알고 있으며, 대부분 주변업체를 통해 인지
 - 하지만 진흥지구에 대한 인지도는 상대적으로 낮게 나타났다. 지구 내 사업주들은 진흥지구로 지정된 사실에 대해 47%(중주 49%, 성수 42%, 마포 50%)만이 알고 있다고 응답하였다.
 - 진흥지구 지정은 대부분 주변 업체(46%), 또는 신문·TV·인터넷 등의 매체(23%)를 통해 알게 되었고, 서울시·자치구의 홍보나 진흥계획 수립과정에 참여하여 인지하게 된 비중은 9%로 낮은 편이었다.

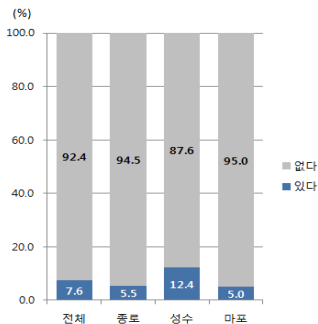


[그림 15] 진흥지구 지정 인지 여부

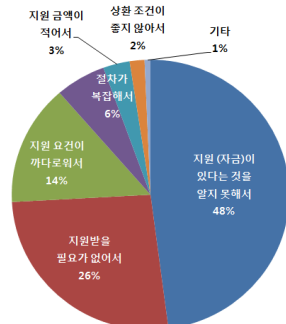


[그림 16] 진흥지구 지정 인지 경로

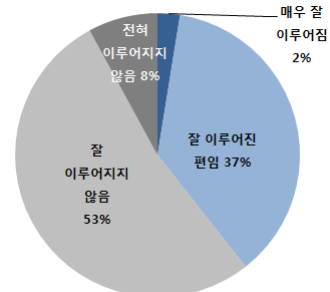
- 중소기업 육성자금 지원 및 진흥계획 수립 시 의견수렴 미흡
 - 2010년 이후 중소기업육성자금을 용자받은 사업주는 8%로 낮은 편인데, 지원받지 않은 이유는 지원 사실을 알지 못하거나(48%), 지원 요건이 까다롭기 때문(14%)이었다.
 - 한편, 진흥계획 수립 시 사업체 의견수렴이 잘 이루어졌다는 응답은 39%로, 의견수렴이 미흡한 것으로 나타났다.



[그림 17] 중소기업 육성자금 지원 여부



[그림 18] 중소기업 육성자금을 지원받지 않은 이유



[그림 19] 계획수립 시 의견수렴

2.5 진흥지구 운영실태와 문제점

- 산업활성화보다 물리적 환경개선에 치중
 - 진흥지구는 산업활성화와 도시계획 지원조치가 결합된 정책으로 출발했지만, 기반시설, 앵커시설, 권장업종예정시설에 대한 용적률 인센티브 등 물리적 지원 항목이 강조되면서 산업활성화보다 부동산개발이 우선시되고 있다.
 - 서울시는 2012년 진흥지구 활성화추진계획을 통해 정책기조를 일부 조정했지만, 후속조치가 미흡하여 진흥지구의 역할과 목적에 혼선이 있는 실정이다.
- 기본계획 없이 다수의 대상지 선정, 이원화된 운영절차
 - 서울시는 진흥지구 운영에 대한 기본계획 없이 단기간에 다수의 대상지를 선정하며 빠르게 추진하였다. 특히, 지구 지정 및 계획수립과정이 산업과 도시계획 부서로 이원화되어 단절되거나, 부서·심의위원회 간 입장 차이, 중복 심의 등의 문제가 발생하였다.

- 추진주체 부재, 면밀한 현황조사 없이 진흥계획 수립
 - 진흥지구는 서울시·자치구 주도하에 하향식으로 추진되고 있고, 지구별 특성과 현장의 의견을 조율하여 사업을 추진할 수 있는 실질적인 주체가 없는 실정이다.
 - 진흥계획 수립 시에도 권장업종 사업체에 대한 전수조사나 의견 수렴이 미흡한 편이며, 산업활성화방안이 지역특성을 반영하지 못한 채 추상적으로 제시되고 있다.
- 인센티브 회수 방안 및 모니터링체계 미흡
 - 진흥지구 내 권장업종예정시설이 입지하면 용적률 인센티브를 제공받을 수 있도록 되어 있으나, 용도변경 등 권장업종에 대한 사후 관리방안이 없는 실정이다. 또한 진흥계획 수립 이후 매년 진흥지구의 실적과 효과 등을 평가하도록 되어 있으나, 모니터링체계가 아직 갖추어져 있지 않은 상황이다.

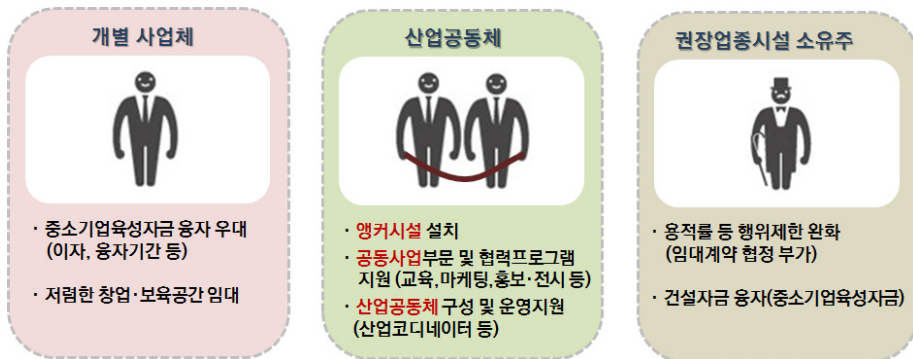
3

진흥지구 제도 및 운영 개선방향



[그림 20] 진흥지구 문제점과 개선방향

- 기성시가지 내 장소기반의 특화산업 활성화 정책으로 자리매김
 - 진흥지구는 기성시가지 내에 집적된 ‘장소기반의 특화산업’을 활성화하는 정책으로 자리매김할 필요가 있다. 특히, 대기업보다는 산업환경 변화에 자생적으로 대응하기 어려운 중소기업 규모 사업체를 대상으로 지원하는 것이 적절하다.
- 진흥지구 정책의 안정적 추진기반 마련과 지원항목 재구성
 - 지금까지 제기된 진흥지구 운영상의 문제점을 개선하고, 2012년 정책기조 조정에 따른 후속조치를 담아 안정적인 추진기반을 마련할 필요가 있다.
 - 서울시는 진흥지구에 대한 예산지원 범위를 설정하고, 현재 토지·건물 소유주 위주로 되어 있는 지원항목을 지구 내 권장업종 사업체 중심으로 전환해야 한다. 진흥지구 내 권장업종 사업체에 대한 중소기업육성자금 지원 우대, 산업공동체 구성 및 운영지원 강화, 권장업종시설 소유주에 대해서는 임대계약 협정 부가를 검토할 필요가 있다.



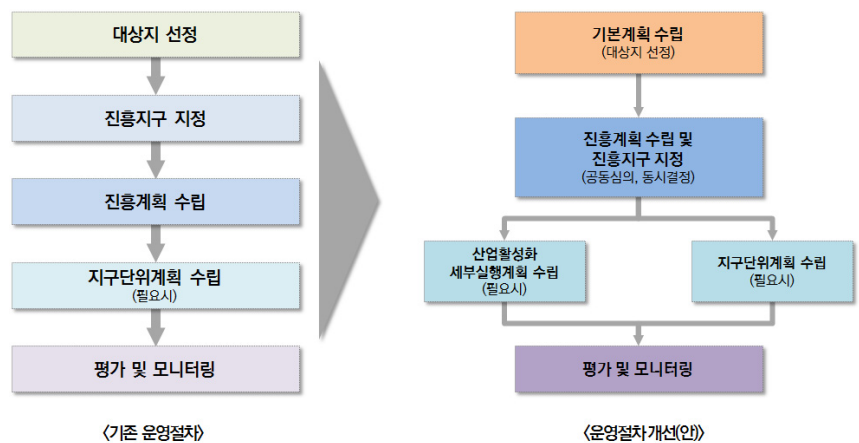
[그림 21] 진흥지구 내 이해관계자별 인센티브 부여

- 진흥지구 지정 및 운영을 위한 서울시 차원의 기본계획 필요
 - 중장기적으로 예측 가능한 진흥지구를 운영하기 위해 서울시 차원의 ‘진흥지구 지정 및 운영 기본계획’을 수립하여 개략적인 대상지 범위, 권장업종 육성 방향, 지원사항 및 우선순위 등을 제시하는 것이 바람직하다.

- 대상지 및 지구지정 요건 강화 필요
 - 현행 조례에 제시되어 있는 산업의 집적성과 성장률 기준을 진흥지구 목표에 부합할 수 있도록 대상지 선정요건을 강화할 필요가 있다. 특히, 자치구의 추진의지, 산업공동체 구성 여부 등을 추가하는 방안을 검토하는 것이 필요하다.
- 진흥지구 = 진흥계획 범위 \geq 지구단위계획구역
 - 현행 진흥지구 범위는 최소 기준(8천 m^2)에 비해 광범위하게 지정되어 있어(최대 75만 m^2), 지구단위계획의 과잉 수립, 인센티브 남용 등의 우려가 제기되고 있다. 진흥지구는 산업입지 분포에 따라 지정하여 진흥계획과 동일한 공간범위로 수립하되, 지구단위계획은 권장업종시설의 입지 유도, 물리적 환경개선 등이 필요한 지역에 한정하여 수립해야 한다.

3.3 산업·도시 정책 간 통합적 접근 추진

- 진흥지구 지정과 진흥계획을 동시에 결정
 - 현재는 진흥지구를 지정하고 난 후 진흥계획을 수립하도록 되어 있어, 진흥지구 지정 시 산업활성화에 관한 내용과 방향 없이 도시계획 용도지구를 결정하는 절차상의 문제가 있다. 이를 해소하기 위해서는 진흥지구와 진흥계획을 동시에 결정토록 하여 산업활성화와 도시계획 지원의 연계성을 강화하는 것이 요구된다.



[그림 22] 진흥지구 추진 절차 개선(안)

- 진흥지구 심의위원회와 도시계획위원회 간 공동심의 추진
 - 진흥지구와 진흥계획을 동시에 결정하고 산업-도시 분야 간 연계를 강화하기 위해 심의과정을 통합할 필요가 있다. 진흥지구 심의위원회와 도시계획위원회 간 공동심의하는 방안과 절차를 마련할 필요가 있다.

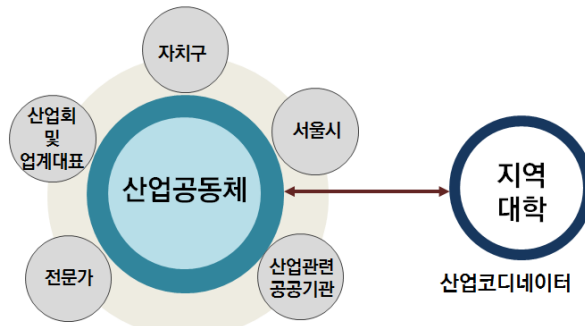
3.4 산업특성을 반영한 지역밀착형 계획 수립

- 산업생태계를 반영한 지역밀착형 진흥계획 수립
 - 진흥계획 수립 시 권장업종에 대한 전수조사, 사업체 의견 수렴 등을 통해 지역 특성과 산업생태계 현황을 면밀하게 파악하고, 지역특성을 반영한 지역밀착형 계획을 수립할 필요가 있다. 물리적 지원보다는 산업지원 프로그램을 중심으로 수립하되, 필요시 세부 사업시행계획을 마련하여 체계적으로 실행할 수 있도록 한다.
- 진흥지구 내 필요한 지역에 한정하여 경량화된 지구단위계획 수립
 - 진흥지구 지구단위계획은 반드시 필요한 지역과 항목에 한정하여 수립하도록 한다. 권장업종시설의 입지를 유도하거나 지역환경 개선이 필요한 지역에 한정하고, 중소기업의 특화산업 유지 및 활성화를 위해 필요한 개발규모, 권장·불허용도 등 경량화된 지구단위계획을 수립해야 한다.

3.5 산업공동체 주도의 운영 및 모니터링체계 마련

- 산업공동체 구성 및 자치구 전담팀 운영
 - 서울시는 산업공동체가 진흥지구를 주도적으로 운영할 수 있도록 지구별 산업공동체 구성 및 운영을 적극적으로 지원해야 한다. 또한 서울시, 자치구, 산업공동체 및 여타 이해관계자들을 상호 연계하면서 지구 내 산업활성화를 추진하기 위해 진흥지구와 인접한 대학(전문기관)에 ‘산업코디네이터’ 역할을 부여하고 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다.

- 서울시는 산업부서인 경제정책과와 도시계획과가 협력적으로 업무를 추진할 수 있도록 하는 절차를 마련하고, 자치구는 산업과 도시분야가 결합된 ‘진흥지구 전담팀’을 운영하는 것이 필요하다.



[그림 23] 산업공동체 구성 및 코디네이터 기능 도입

- 인센티브 환수방안 및 지속적인 모니터링체계 마련
 - 용적률 인센티브 조건인 권장업종비율 위반 시, 해당 면적을 시(구)가 무상임대하여 활용할 수 있도록 페널티를 부과하고, 진흥지구의 효율적인 운영과 평가를 위한 모니터링체계를 마련하는 것이 중요하다.

36 후속과제 및 중장기 추진방향

- 현재 추진 중인 4개 지구(종로, 성수, 마포, 동대문)는 진흥계획을 구체화하는 세부 실행계획을 수립하고, 지구 내 산업공동체를 구성·운영하는데 노력을 기울일 필요가 있다. 성수(IT)지구는 인쇄, 수제화, 자동차 정비 등 지구 내 분포해 있는 기존 전통제조업을 권장업종에 추가하는 방안을 검토하도록 한다.
- 2014년 발표된 ‘2030 서울경제비전’은 특화 집적지 및 도시형 특화산업을 위해 진흥지구를 활용할 계획이므로, 진흥지구의 정책 목표와 역할을 고려한 세부적인 추진방안을 마련하는 것이 요구된다.
- 장기적으로 ‘서울시 산업 및 특정개발진흥지구 운영 및 지원에 관한 조례’를 별도로 제정하여 진흥지구의 정책목표와 대상, 추진절차, 사후관리 방안 등을 조정하고, 산업공동체 중심의 추진을 위한 근거를 마련하는 것이 적절하다.