

서울시, 산업·특정개발진흥지구 제도 정비로 사업추진 가속화, 지구·전용 지원 확대 필요

2010년부터 지정된 산업·특정개발진흥지구의 성과 진단이 필요한 시점

서울시는 특정 지역에 밀집한 서울형 전략산업과 첨단산업을 활성화할 목적으로 '산업 및 특정개발진흥지구'(이하 진흥지구) 제도를 운영하고 있다. 진흥지구 제도는 서울의 대표적 산업클러스터 정책으로, 산업활성화 지원(프로그램 지원, 융자지원, 세제 감면)과 도시계획 인센티브 지원(건폐율, 용적률, 높이제한 완화)이라는 두 종류의 정책 지원이 결합된 강력한 지원 제도이다.

진흥지구는 2010년 상반기에 선정되기 시작하여 2020년 1월 서울시내 총 12개의 진흥지구가 선정되어 있다. 12개 진흥지구 중 6개 지구가 중앙정부 이관 또는 사업 보류 중이다. 현재 종로 귀금속지구, 성수 IT지구, 마포 디자인출판지구, 동대문 한방지구, 중랑 패션봉제지구, 중구 인쇄지구 등 6개 진흥지구에서 사업이 순차적으로 진행되고 있다.

[표 1] 산업 및 특정개발진흥지구의 지정 현황(2019년 12월 기준)

구분	자치구	진흥지구 이름	구분	자치구	진흥지구 이름
1차 대상지	종로구	종로귀금속	2차 대상지	동대문구	동대문한방
	성동구	성수IT		중랑구	중랑패션봉제
	마포구	마포디자인출판		중구	중구인쇄
	중구	중구 금융		중구	중구 디자인·패션
	영등포구	여의도 금융		강남구	강남 디자인
	서초구	서초 양재 R&D	마포구	마포 웨딩	

주: 음영 처리된 6개 지구가 사업 운영 중이며, 나머지 6개는 중앙정부 이관 또는 보류 중임.

진흥지구 제도는 지난 십여 년 동안 여러 정책 조정을 거쳤다. '산업 및 특정개발진흥지구 지정·운영계획'(2007. 11)에서 처음 구체화되었고, 이후 '산업뉴타운 프로젝트'(2009년)를 거쳐 지역개발 정책 위주에서 민간 산업공동체 중심의 산업활성화를 강

조한 '산업 및 특정개발진흥지구 활성화 추진계획'(2012. 8) 등으로 몇 번의 정책 조정을 거쳤다. 진흥지구가 처음 선정된 후 10년이 지난 지금, 진흥지구의 실제 상황 진단이 필요한 시점이다.

진흥지구, 앵커시설 조성·운영 활성화... 나머지 사업은 자치구별로 달라

진흥지구 운영 실태는 지구 지정 고시 이후 진흥계획 수립, 지구단위계획 수립, 앵커시설 개관 등으로 살펴볼 수 있다.

먼저 권장업종 활성화를 목적으로 자치구가 수립하는 진흥계획을 살펴보면, 6개 진흥지구 중 5개 지구에 진흥계획이 수립되어 있었다. 진흥계획 수립 소요기간은 초기 3년에서 약 1년으로 단축되어 사업 추진 속도가 빨라졌지만, 이미 계획기간이 완료된 후에도 후속계획의 수립은 이루어지지 않고 있었다.

[표 2] 지구지정 이후 사업 추진 현황(2019년 12월 기준)

구분	종로귀금속	성수IT	마포 디자인출판	동대문한방	중랑 패션봉제	중구인쇄	
1) 지구지정 고시	2010. 1.	2010. 1.	2010. 1.	2013. 7.	2016. 4.	2017. 7.	
2) 진흥 계획	계획 고시	2013. 1.	2013. 1.	2013. 1.	2015. 6.	2017. 7.	수립 중
	수립소요기간	3년	3년	3년	1년 11개월	1년 3개월	·
	계획기간	10~15년	11~20년	12~15년	14~18년	17~22년	·
3) 지구단위계획 수립 여부	돈화문로 지구계획*	심의 추진 중	수립 완료	없음	계획 수립 중	없음	
4) 앵커시설 개관	2015. 7. (1관) 2017. 6. (2관)	2011. 5.	2014. 2.	2017. 10.	추진 중 (2021년 예정)		

주: 종로귀금속은 돈화문로 지구단위계획으로 일부 구역에 도시계획 인센티브를 적용 중

둘째, 지구단위계획 수립과 적용 현황을 살펴보면, 6개 지구 중에서 종로 귀금속과 마포 디자인출판만 지구단위계획을 수립한 실정이다. 마포 지구는 권장업종 시설 대상 도시계획 완화 조치와 함께 본래 목적에 사용될 수 있도록 건물주와 상호협약 준수와 모니터링 체계를 구비하고 있었다. 현재 마포 지구는 용적률 완화 1건으로 산업 공간을 498.64㎡ 확보할 예정이며, 부설주차장을 완화해 공공 임대공간(임대료 시세 60%, 61.94㎡)을 확보한 상태다.

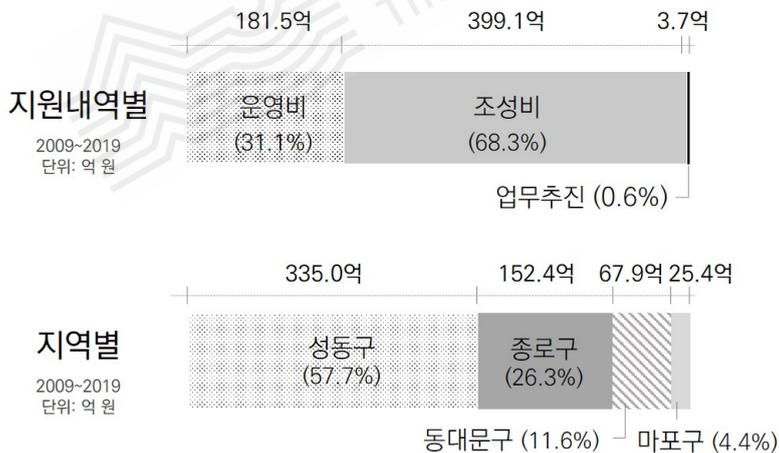
종로 귀금속은 산업 및 특정개발진흥지구에 근거한 지구단위계획이 아니라 별도의 지구단위계획(돈화문로 지구단위계획)을 적용 중이다. 종로에서는 신·증축 12건으로 2,526.39㎡의 산업공간을 확보할 수 있었다.

진흥지구 내 도시계획 인센티브를 부여하려면 지구단위계획을 필수로 수립하여야 한다는 점을 고려할 때, 마포와 종로를 제외하고 진흥지구 내 도시계획 지원이 작동하지 않고 있음을 알 수 있다.

셋째, 앵커시설 조성 및 운영은 상대적으로 활성화되어 있었다. 6개 지구 중에서 4개 지구는 이미 앵커시설을 운영하고 있으며, 중랑 패션봉제는 현재 조성 중이다.

서울시의 진흥지구 재정지출은 앵커시설의 조성비와 운영비에 집중되어 있다. 산업활성화 프로그램은 별도로 추진됐다가보다 앵커시설의 사업(운영비)에 포함되어 진행되었다.

2009~2019년 서울시 진흥지구 예산은 누적 584.4억 원으로 확인됐고, 그중 앵커시설 조성비는 399.1억 원(68.3%), 운영비가 181.5억 원(31.1%) 투입되었다. 앵커시설은 2010년 성수IT종합센터의 보증금 약 249억 원을 시작으로 2013년 종로귀금속과 마포디자인출판, 2015년 동대문한방까지 진행되었다. 이 중 특이사항으로 동대문 한방 앵커시설은 대규모 자치구 대응자금도 병행하여 조성되었다는 점이다.



[그림 1] 서울시의 진흥지구 예산지원 현황

진흥지구 내 권장업종 지속 성장 중… 창업 활력은 서울평균과 비슷·저조

지구 지정 전후 권장업종 산업생태계 변화를 규모·집중·특화·상호경쟁·활력·영세 등으로 분석하였다.

마포 지구를 제외한 나머지 5개 지구에서는 권장업종의 규모 증가, 집중도 미세 증가, 특화도 증가 같은 현상이 확인돼 전반적으로 권장업종이 진흥지구 내에서 지속 성장하거나 진흥지구에서 권장업종의 산업경제 위상이 더 높아진 것을 알 수 있다. 마포 디자인출판지구에서 권장업종 규모와 집중도, 특화도 등이 줄어드는 것은 마포구의 주거용·오피스용 부동산 급등과 동지내몰림(젠트리피케이션) 현상이 맞물려 영세한 디자인 출판업종이 지구 밖으로 이전했기 때문으로 보인다. 이는 진흥지구 제도가 강화되어 산업공간 보존이 이루어질 필요가 있다고 시사한다.

다만, 정책 지원의 배경 중 하나인 상호경쟁·활력·영세는 지구별로 부분적으로 만족시키고 있다. 동대문과 중구는 서울 평균보다 더 높은 권장업종의 소상공인 비중을 보이고 있어 소상공인 보호가 지속되고 있었다. 다만, 권장업종의 활력도를 보면 동대문 한방과 중구 인쇄는 서울 평균보다 낮은 창업률을 보이고 있으며 나머지 4개 지구는 서울 평균과 유사한 창업률을 보이고 있다.

【표 3】 진흥지구별 산업변화 진단 종합

구분	지구 지정~계획 이후				2011~2017년		
	종로귀금속	성수IT	마포 디자인출판	동대문한방	중랑 패션봉제	중구인쇄	
규모	사업체	▲ (+143개)	▲ (+527개)	▼ (-5개)	▲ (+33개)	▲ (+42개)	▲ (+151개)
	고용	▲ (+566명)	▲ (+801명)	▼ (-394명)	▲ (+187명)	▲ (+107명)	▲ (+1,881명)
집중	사업체	▲ (+0.8%p)	-	▼ (-1.1%p)	▲ (+0.1%p)	-	▼ (-2.3%p)
	고용	▼ (-0.5%p)	▲ (+0.2%p)	▼ (-0.9%p)	▲ (+0.1%p)	-	▲ (+0.8%p)
특화	▲ (+6.7)	▲ (+0.2)	▼ (-2.5)	▲ (+1.7)	▲ (+0.6)	▲ (+3.5)	
상호경쟁	○ (+0.1)	△ (-0.3)	△ (-0.1)	○ (-)	× (0.1)	○ (-0.6)	
활력	△ (-)	△ (+0.1)	△ (-0.1)	× (-0.5)	△ (-)	× (-0.2)	
영세	△ (-)	× (-0.3)	△ (-)	○ (-)	△ (+0.1)	○ (-0.1)	

주1: 상호경쟁·활력·영세는 0.9 이상 1.1 이하일 경우 보합(△), 1.1을 초과하면 만족(○), 0.9 미만이면 불만족(×)으로 판단함.

주2: 0.1 이상 크기의 변화가 없으면 '-'로 기술하였음.

진흥지구 인지도는 일반 정책보다 양호 ... 프로그램 이용률은 저조한 편

진흥지구 권장업종 사업체 조사 결과(총응답 수 754개), 사업체의 53.4%가 진흥지구의 지정 현황을 인지하고 있어 일반적인 정책 인지도보다는 양호하게 확인됐다. 진흥지구의 권장업종이 무엇인지 인지하고 있는 사업체도 46.6%에 이르렀다. 진흥지구 위치와 권장업종을 모두 알고 있는 사업체도 44.8%를 차지했다.

응답업체의 39.5%가 앵커시설을 인지하고 있었지만, 프로그램 이용률은 11.4%로 저조한 편이었다. 사업체의 이용률은 저조한 편이었지만, 사업체의 91.1%가 진흥지구가 지속 운영되기를 원하였다.

[표 4] 사업체의 진흥지구 사업 운영 인지도 설문조사 결과

구분	N	지구 인지도(%)			앵커시설(%)		지구 지속적 지정 (%)
		진흥지구 위치	권장업종 지정	위치와 권장업종	인지도	프로그램 이용률	
전체	754	53.4	46.6	44.8	39.5	11.4	91.1

기업은 지역환경 개선, 자금용자·임대료, 마케팅 컨설팅 순으로 지원요청

권장업종 사업체는 '지역 환경개선과 인프라 확충'(62.7%), '자금 용자와 대출 확대(39.1%)'와 '사업장 임대료 지원'(39.1%), '광고·홍보 등 마케팅 컨설팅 지원'(36.9%) 순으로 지원을 요구했다. 그다음은 법인세 세제감면(21.9%), 앵커시설 운영(17.1%), 지방세 감면(15.6%), 산업공동체 운영(11.0%) 등이었다.

[표 5] 서울시와 지자체의 역할에 관한 설문조사 결과

(괄호 안 단위: %, 복수응답, N=754)

구분	순위	구분	순위
지역 환경개선과 인프라 확충	1순위 (62.7)	종합지원센터(앵커시설) 구축·운영	6순위 (17.1)
자금 용자와 대출 확대	공동 2순위 (39.1)	취득세, 등록세 등 지방세 감면	7순위 (15.6)
사업장 임대료 지원		인력채용과 교육 프로그램 지원	8순위 (12.3)
광고, 홍보 등 마케팅 컨설팅	4순위 (36.9)	산업공동체 등 지원 강화	9순위 (11.0)
법인세 등 기업 관련 세제감면	5순위 (21.8)	공동브랜드 개발·품질 향상 지원	9순위 (11.0)

평가환류체계 강화, 제도절차 간소화 등으로 사업추진 속도 가속화 필요

현재 진흥지구는 서울시와 자치구가 협력해 추진하는 시스템이지만, 서울시내 경제 관련 부서와 도시계획 부서, 자치구의 일자리경제 부서와 도시계획·토지이용 부서 간 역할이 분산되어 있어 통합적으로 사업을 추진하기 힘든 상황이다. 이에 따라 지구 지정 이후 후속 사업이 실행되지 않거나 진흥계획 또는 지구단위계획이 수립되지 않은 채 방치되는 상황이다.

사업 지연 같은 문제를 해소하려면 첫째, 진흥지구 제도 절차를 간소화할 필요가 있다. 진흥지구의 복잡한 5단계(대상지 선정-지구 지정-진흥계획 수립-지구단위계획 수립-진흥계획 평가 등) 절차 중 협치대상자와 단계의 내용적 특성을 고려할 때 2단계의 지구 지정과 3단계의 진흥계획 수립을 통합 추진하는 것이 합리적이다.

둘째, 평가환류체계의 강화를 추진할 필요가 있다. 먼저, 다른 유사사례(지역특화발전특구)처럼 지구단위계획이 특정 기간 내 수립이 되지 않을 경우 지구 해제나 평가 미흡으로 귀속시켜 사업의 지속 여부를 고려할 필요가 있다. 또한 매회 실행하는 정규평가인 '진흥계획 평가'의 조치사항을 조례에 명시적으로 규정할 필요가 있다. 서울시내 진흥지구 간 경쟁을 장려할 목적으로 평가 이후에 포상금, 계획 보완, 계획 변경 권고 이후 해제 등 3단계 조치를 규정할 필요가 있다. 현재 평가지표에서 지구단위계획 등의 수립 여부, 권장업종 도시계획 인센티브 적용률, 협력적 사업추진체계 등과 관련된 지표를 추가하거나 개선하여 진흥지구의 본래 목적을 달성토록 할 필요가 있다.

서울시 조례 개정해 세제 감면, 자금 투자 등 진흥지구 지원 확대 바람직

진흥지구가 본래 취지에 맞게 대표 클러스터로 작동하기 위해서는 우선 자금 투자와 진흥지구 소재 기업만 누릴 수 있는 혜택 제공이 이루어져야 한다. 현재 앵커시설 지원사업 이상의 사업이 진행되려면 자치구의 지원금 매칭과 진흥계획의 재수립이 필요하다.

당초 진흥지구 제도 설계 시 포함되었던 세제 감면이 아직까지 관련 조례 개정 보류로 진행되지 못하고 있다. 진흥지구 세제 감면이 「서울특별시 전략산업육성 및 기업 지원에 관한 조례」에 명시되어 있기는 하지만, 취득세(시세)와 재산세(구세)가 감면이 되려면 「서울특별시 시세 감면 조례」와 관련 자치구 감면 조례가 연동하여 변경되어야 한다. 그러나 관련 세제 감면이 주로 권장업종 시설 대상 부동산 관련 세제 감면에 집중하고 있어 소위 건물주를 위한 혜택이라는 지적이 존재하여 조례 개정이 적극 추진

되지 않았다. 하지만, 도시계획 인센티브와 마찬가지로 해당 건물이 권장업종 시설로 지정될 경우 업종 제한 때문에 건물 매매가 제약 받는 것을 생각한다면 일방적으로 건물주만을 위한 혜택은 아닐 수 있다. 유사한 맥락으로 서울시내 문화지구 권장시설의 취득세·재산세 감면과 중앙정부의 「지방세특례제한법」에 근거한 지식산업센터의 취득세·재산세 감면 등이 있다.

그리고 취득세·재산세와 함께 서울시에서 과세권을 가지고 있는 지방소득세(법인지방소득세 또는 개인지방소득세 사업소득분) 감면도 진흥지구에 적용 가능하리라 본다. 다만, 현재 전략산업 육성 조례가 부동산 관련 세제 감면만 규정하고 있으므로 해당 조례에 지방소득세 감면도 포함하는 것으로 개정하고 시세 감면 조례의 개정을 추진할 필요가 있다.

