

지역전략산업 육성 사례 분석을 통한 지역주도의 도시경제기반형 도시재생 추진 방안

Urban Economic Regeneration Strategies of Local Initiative through the Analysis of Regional Strategic Industry Policy Cases

류동주¹ · 김주진²

Dong-Ju Ryu¹ and Joo-Jin Kim²

(Received October 6, 2016 / Revised October 28, 2016 / Accepted October 30, 2016)

요 약

본 연구는 지역 주도의 도시경제기반형 도시재생사업 추진 전략에 대한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해, 성남시와 고양시의 지역전략산업 육성 정책 사례를 지역산업 정책방향, 제도적 기반 구축, 전문 전담 조직의 관점에서 분석하였다. 연구의 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 도시경제기반형 도시재생사업의 추진에 있어 최우선 과제는 전략산업을 선정하고 어떻게 육성할 것인지, 사업성과의 확산을 위한 핵심사업의 추진방향과 공간적·기능적 연계방안에 대한 마련 등 명확한 정책방향을 세우는 일이다. 이를 통해 정책의 신뢰성을 제고하여 경제활동주체들을 유인, 지역산업기반을 강화함으로써 지역 주도의 경제활성화 정책 추진 가능성을 제고하여야 한다. 둘째, 제도의 실효성과 다양성이 담보되어야 한다. 경제기반 강화를 위한 지원정책을 안정적으로 추진하기 위해 지자체 조례, 규칙 등을 통한 제도적 기반을 구축할 필요가 있고 중앙부처 등과의 연계를 통해 지원정책의 스펙트럼을 넓히는 것도 필요하다. 민간부문이 공공이 의도하는 정책에 참여토록 유도하기 위한 지자체의 민관협력 방안이 강구될 필요도 있다. 셋째, 정책의 효과성과 기업 지원서비스의 전문성 제고를 위해 정책 연구 및 기획, 사업관리, 경제주체 간의 네트워크 촉진 등을 전담하는 조직을 도입하는 것이 필요하다.

주제어 : 도시경제기반형 도시재생, 내생적 지역발전, 지역전략산업, 지방자치단체 역할

ABSTRACT

This study aims to find implications for urban economic regeneration strategies of local initiative by analyzing of promoting regional strategic industries, both Seongnam and Goyang in terms of regional industrial policy, institution and specialized service agency. The main results based on the case studies are as follows. First, It is a top priority to formulate the policy direction, such as selecting strategic industries and prepare means for improving it. It should keep reliability and continuity for inducing economic units. Second, It is necessary to consider the effectiveness and diversity of institutions. The institutions to be formalized by municipal ordinance and rules for making the successful implementing system of policies. It is necessary to implement strategic industry policy linked with the central government or public organizations for expanding of a diversity of policies. It is necessary to change in viewpoint on the deregulation and tax break for the private sectors as inducements to achieve the regional economy activation. Third, It is necessary to introduce the specialized service agency to improve an effectiveness and efficiency of institutions and accelerate a network within economic units.

Key words : Urban Economic Regeneration, Endogenous Regional Development, Regional Strategic Industries, Roles of Local Government

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생특별법) 제정 이후, 2014년 13개 선도지역과 2015년 33

개 일반지역이 선정되어 도시재생사업이 추진되고 있다. 동 사업은 경제·사회적 영역을 아우르는 통섭적 관점에서 지역의 경쟁력을 제고하고 거주민의 삶의 질을 개선함을 목적으로 한다. 이러한 목적의 연장선에서 지역의 자원을 활용·연계하여 자생적 성장기반을 확충하는 지역 주도의 상향식 지역발전을 지향하고

1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구원(주저자: ryudongjoo@lh.or.kr)
2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구위원(교신저자: jini1005@lh.or.kr)

있다. 특히 도시재생사업 유형 중 도시경제기반형 도시재생사업 (이하 경제기반형 도시재생)은 지역의 산업현황 및 전망, 경제주체 역량 등에 기초한 지역 경제기반 강화를 지향한다는 점에서 지역 주도의 사업 추진이 필요하다.

이를 위해서는 지자체의 역할이 매우 중요한 부분을 차지한다. 지역의 특성을 이해하고 가용 자원과 역량을 키우는 것과 연계를 위한 네트워크 형성은 시장의 자발성을 기대하기 어렵고 공공부문에서도 중앙정부 보다는 지자체가 더욱 효율적(김형기, 2007)일 수 있기 때문이다. 따라서 지자체는 경제기반형 도시재생의 추진 경험과 성과가 지역에 차근차근 자산화되고 이러한 순환과정이 누적되어 지역의 자생적 성장기반이 강화될 수 있도록 도시재생의 과정을 관리·운영하는 한편 지역의 경제주체에 대한 지원을 해나가는 것이 필요하다.

그러나 제도 도입 초기인 현재 각 지자체들은 지역 주도의 경제기반형 도시재생 추진을 위한 전략마련과 사업운용에 어려움을 겪고 있다. 이는 경제기반형 도시재생에 대한 이해기반이 미흡하고, 사업 추진 경험이 부족한데 기인한다. 현 시점에서는 어떻게 지역 주도의 경제·산업 활성화를 추진하기 위한 기반을 갖출 것인지 이를 위한 지자체의 전략은 무엇인지에 대한 논의가 이루어질 필요가 있다. 이러한 배경에서 본 연구는 지역의 경제·산업기반 강화를 위한 지역전략산업 육성 정책을 추진해 온 일부 지자체의 사례를 분석을 통해 지역 주도의 경제기반형 도시재생 추진 전략에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구는 일부 지역의 지역전략산업 육성 사례로부터 경제기반형 도시재생 전략에 대한 시사점을 도출하는 귀납적 접근으로 진행된다. 주요 연구방법은 사례 분석이다. 사례분석 대상은 경제기반형 도시재생 도입 이전인 2000년대 초반부터 자생적 성장기반을 구축하기 위하여 지역전략산업 육성정책을 추진해 온 성남시와 고양시를 대상으로 한다.¹⁾ 선행연구 및 지자체 정책자료, 유관기관 홈페이지 등재자료, 관련 법제자료 등 각종 문헌자료를 활용한다. 지자체 사례분석의 내용범위는 이론고찰을 통해 도출한 분석틀을 토대로 해당 지자체의 지역전략산업 육성·에 관한 정책 방향, 제도적 기반, 전문 전담 조직의 세 가지 관점에서 분석한다.

1.3 선행연구 검토

경제기반형 도시재생과 관련한 기존 연구는 개념적 고찰에 관한 연구와 사업추진을 위한 공공의 역할에 관한 연구들이 이루어

어졌다. 전자의 경우는 「도시재생특별법」 제정 및 제도 도입 초기 단계에서 경제기반형 도시재생에 대한 개념을 정리하고 지향방향에 대한 공통의 이해기반 구축을 위해 수행되었다. 이들 연구는 제도 도입의 취지, 대상 지역, 사업 유형 등을 제시하고 앞으로의 과제를 제시하였다(도시재생사업단, 2012; 김혜천, 2013; 국토교통부, 2014).

후자의 경우는 경제기반형 도시재생의 핵심적 특성과 이에 따른 정책 방향, 민간부문과 연계한 사업화 방안 및 공공부문의 역할을 제시하였다(유재운 외, 2013; 유재운 외, 2014; 박정은, 2015). 그러나 이들 연구는 경제·산업 부문의 전략 차원보다는 물리적 인프라 조성 차원의 접근에 초점을 두고 있다. 또한 주로 국가적 차원의 공공 역할 및 정책대안을 제시하고 있어, 지자체에 대한 정책적 시사점을 제시하는 데 한계가 있다. 지자체 차원에서의 경제기반형 도시재생 추진 방안을 제시한 연구도 일부 이루어졌다(이길환, 2014; 한승욱, 2014). 그러나 경제·산업 기반 확충 등 경제적 성과 창출을 위한 전략적 방안에 대한 접근보다 중앙정부의 행·재정적 지원 개선 방안에 초점을 두고 있다는 한계가 있다.

선행연구 검토 결과 경제기반형 도시재생의 개념과 사업 특성에 대해서는 어느 정도 공통의 이해기반을 형성할 수 있는 학술적 기여가 이루어진 것으로 판단된다. 그러나 추진방향 측면에서, 지역 주도의 경제기반형 도시재생 추진을 위한 전략적 대안을 모색한 연구는 아직 충분치 않다.

2. 이론적 검토

2.1 도시경제기반형 도시재생사업의 개념 및 특성

현행 「도시재생특별법」의 경제기반형 도시재생은 “산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한” 도시재생사업으로 정의되고 있다. 이 외 도심 내 공공청사 이전부지, 유희·노후 국공유지 등 또한 대상지역의 범위에 포함되었다.²⁾

위의 정의에 명시된 대상지역들은 지역경제·산업의 중추적 시설이면서 동시에 개발을 통한 파급효과가 클 것으로 기대되는 등 개발 잠재력을 가지고 있다. 대상지역의 이러한 특성으로 인해 경제기반형 도시재생은 기존 산업구조의 고도화 또는 전환을 위한 공간적·기능적 거점을 조성함으로써 지역의 경제기반 전반을 강화하는 것을 지향한다(도시재생사업단, 2013; 유재운 외, 2013; 이왕건, 2014).

1) 이들 지역의 지역전략산업 육성 사례는 향후 경제기반형 도시재생을 추진하고자 하는 지자체에 정책적 시사점을 제공할 수 있으리라 판단된다. 특정산업의 육성과 이를 위한 물리적 기반 조성사업의 병행 추진 사례는 경제기반형 도시재생이 지향하는 바와 크게 다르지 않기 때문이다.

2) 경제기반형 도시재생 대상지역의 범위 확대는 2015년 1월, 관계부처 합동으로 발표한 제7차 투자활성화 대책에 포함된 내용으로, 「도시재생특별법」에서 정한 시설 이 외에도 각 지역의 특수성 등을 반영하여 지역 여건에 맞는 도시재생사업을 추진할 수 있도록 완화되었다.

개념적 요소에 비추어 볼 때 경제기반형 도시재생을 추진함에 있어 가장 강조되어야 할 것은 첫째, 지역의 경제·산업의 대·내외적 여건과 지역 내 경제주체의 특성을 분석하고 지역의 새로운 성장동력 산업을 선택하는 기획과정과 산업 육성 정책의 추진이다. 둘째, 경제주체의 집적을 도모하고 주변지역과의 공간적·기능적 연계를 통해 경제 활성화 효과를 파급하기 위한 거점조성이 필요하다. 김주진 외(2015)는 위의 두 가지 조건을 각각 전략산업과 핵심사업으로 정의하고 있다. 전략산업이란 지역발전의 선순환을 견인하기 위한 경제기반형 도시재생의 핵심 콘텐츠라 할 수 있다. 대상지역의 물리적·경제적 조건(지리적 입지조건, 주변지역의 산업특성 등)과 연계하여 전략적으로 육성하기 위한 산업부문을 고민하고 장기적 관점의 지속적인 정책비전과 지원 방향을 구체화하는 것이 필요하다. 이러한 정책방향이 일종의 시그널로서 전략산업 분야의 경제주체들을 유인할 수 있는 기제로 작동하기 때문이다. 또한 핵심사업이란 전략산업과 관련되는 다양한 경제활동을 촉진하고 지원하기 위한 물리적 플랫폼으로서의 공간조성 사업을 의미한다. 이는 주로 민간자본에 의한 부동산 개발사업의 형태로 수행되나 공공이 기획한 전략산업 육성전략과 기능적으로 연계될 필요가 있다.

국내에서는 이러한 관점에서의 도시재생사업이 생소하지만 서구의 도시재생 사례에서는 산업구조의 고도화·전환을 토대로 쇠퇴 도시의 재생을 도모하는 사업이 일찍부터 추진된 바 있다. 도시재생의 대표적 사례로 알려진 런던 도클랜드의 경우 약 17년간 96억 파운드에 이르는 비용이 투자된 대형 부동산 개발 프로젝트로 소개되었으나 기존 도심의 업무지구가 포화상태에 이른 런던의 도심 외곽지역에 위치한 유희산업자산을 재활용하여 이를 현대적 금융·업무지구로의 변화시키려는 비전에 기초하여 추진되었다. 이를 위해 영국 정부는 대상지역을 EZ(enterprise zone)³⁾로 지정, 기업 유치 등을 위한 특례를 제공하는 한편 민간 디벨로퍼를 활용하여 대규모 업무지구를 개발하였다(LDDC, 2004).

전통 제조업 공장과 업체들이 집적해 있는 노후 공업지역을 ICT, Med Tech 등 지식기반형 산업집적지역으로 변화시킨 바르셀로나 22@ 또한 산·학·연 네트워크를 구축하여 지역기업의 성장을 지원하는 랜딩 프로그램(Landing Program)을 운영하고 있으며 시의회가 100% 자본을 출연하여 설립한 기업지원기관(Barcelona Activa)를 통해 비즈니스 인큐베이터 역할을 수행하는 등 전략적 경제·산업부문의 육성이 병행되었다(Ajuntament of Barcelona, 2012).

2.2 내생적 지역발전 전략

우리나라의 지역발전은 중앙정부 주도의 외부적 요소 투입에 의한 외생적 발전전략에 의존해 왔다. 그러나 최근 국내·외 경제여건의 불확실성이 높아지는 환경에서 외부 자원에 의존한 지역발전 전략은 더 이상 효과성을 담보할 수 없게 되었다. 이로부터 지역성장의 기반으로 지역 내부의 물적·인적 자원과 네트워크에 기반한 내생적 지역발전 전략(endogenous regional development strategy)이 주목받게 되었다(이희연, 2011).

내생적 지역발전 전략은 지역발전의 추진주체와 동인을 지역 내부에서 찾고, 발전의 성과 역시 지역으로 귀속되는 것을 지향한다(박인권, 2012). 이는 경제기반형 도시재생의 방향성에도 시사하는 바가 있다. 외생적 발전전략을 통한 발전 과정에서 외부요소가 지역에 배태되지 못한다면 산업구조 변화 등에 따른 경제·산업기반의 공동화에 대처할 수 있는 유연성(flexibility)과 회복력(resilience)이 크게 저하될 수 밖에 없다(Martin, 1998; Stimson, 2009; Christopherson, 2010). 따라서 도시재생을 통해 지속가능한 경제적 변형을 이루기 위해서는 자생적 성장기반을 구축하는 것이 필요하다.

자생적 성장기반이 확보되는 경로는 지역 내부의 자원을 발굴·육성하거나 지역 외부의 자원을 유치, 내부화시키는 것이다. 전자의 경우는 도시재생이 필요한 지역의 특성 상 지역 부존자원의 결핍 정도에 따라 추진 가능성이 달라질 수 있다. 결핍이 심한 지역에서는 외생적 발전전략이 효율적일 수도 있다. 그러나 성과가 지역에 공유되는 데는 분명한 한계가 있다(여형범, 2013; 김현호, 2014). 후자의 경우는 전형적인 외생적 지역발전 전략이나 외부 자원을 지역 내에서 소화하여, 지역 착근성(regional embedness)을 제고한다는 점에서 차별화된다.

내생적 발전전략은 하향식 산업진흥정책이 지역의 특성을 반영하기 어렵다는 국내의 제도적 여건에 따른 한계를 극복하기 위해서도 필요한 접근이다(국가균형발전위원회, 2004; 지역발전위원회, 2009). 유희 산업시설, 문화·예술 자산, 기술인력 등의 인적자원 등 지역 내 다양한 유·무형의 부존자원 등 지역의 자산에 대한 이해가 부족한 중앙정부의 정책 프로그램이 지역 특성과 부합하기 어려운 것은 당연하다. 또한 각 부처의 정책사업의 목적과 지원방향에 부합하지 않은 지역자원은 상대적으로 소외되고 지역적 특성을 반영한 지역 고유의 비즈니스 모델 발굴은 더욱 어려워지게 된다(김석현, 2013). 따라서 지역 고유의 특성을 반영하여 자원화하기 위한 조사·분석, 정책방향의 수립, 집합적 이해기반 구축 등의 정책 과정이 각 이해주체 간 네트워크에 기반하여 자율적으로 이루어질 수 있어야 한다. 한편 자율적 네트워크에 기반한 지역발전을 지향함에도 불구하고 시장기제의 네트워크에만 의존해서는 공익적 요소의 달성이 어렵기 때문에 공공의 목적달성과 이해집단 간의 균형을 위한 전문성과 추진력을 갖춘 조정자로서의 공공 역할이 강조될 필요가 있다.⁴⁾

3) EZ로 지정되면 개발토지세 면제, 부동산 세율 면제, 법인세·소득세 면제, 도시계획 간소화 등의 인센티브가 제공된다. 주로 도시개발 보다는 경제·산업 측면에서 기업 유치와 관련된 인센티브를 제공하나 도시재생 정책을 추진함에 있어 민간투자를 유인하기 위하여 병행되기도 한다

(<http://www.enterprisezones.communities.gov.uk>)

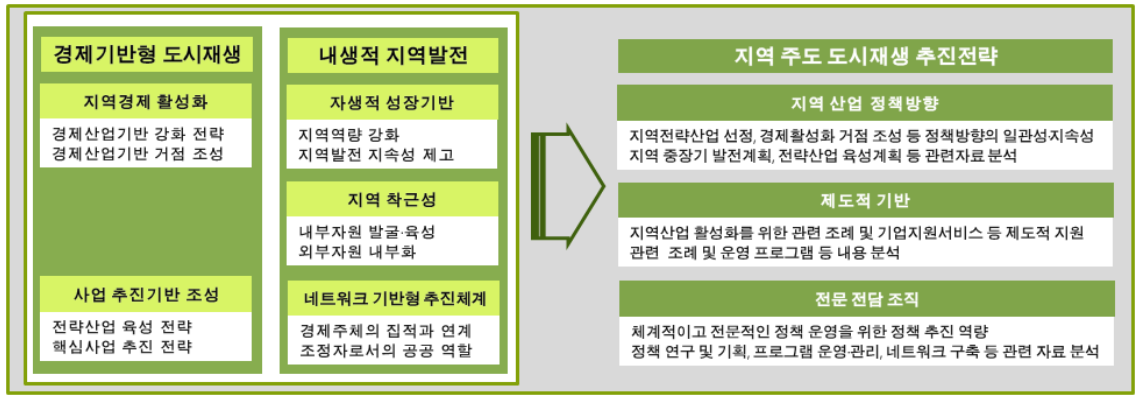


그림 1. 분석의 개념적 틀

3. 사례 분석

3.1 분석 개요

앞서 논의된 바와 같이, 경제기반형 도시재생의 핵심적인 특성은 지역의 새로운 성장동력으로서의 산업기반으로서의 전략산업의 발굴과 육성 그리고 이를 지원하기 위한 물리적 공간으로서의 핵심사업이라 할 수 있다. 전략산업은 지역의 산업생태계에 대한 객관적인 분석과 유용자원에 대한 이해를 바탕으로 장기적·안정적 로드맵을 구축하고 단계적으로 추진되어야 한다. 명확한 정책방향이 세워지고 그에 따른 구체적 공간 활용계획의 수립, 우수 테넌츠의 사전 유치 등을 통해 핵심사업의 원활한 추진 여건을 제고할 필요가 있을 것이다.

정책방향은 경제기반형 도시재생의 성공을 담보할 수 있는 충분조건은 아니다. 전략산업 관련 경제주체 및 핵심사업 추진을 위한 민간투자를 유인하기 위해서는 경제주체들의 수요에 부합하는 지원서비스와 도시개발 차원의 인센티브 등 지원수단의 실효성과 다양성이 중요하며 정책구호가 실천으로 연계될 수 있도록 공식적인 제도적 기반을 구축하고 다양한 수단을 마련할 필요가 있다. 특히, 이들에 대한 정책적 지원이 지역의 자생적 성장기반 강화로 이어질 수 있도록 하기 위해 내부자원에 대한 발굴·육성과 외부자원의 내부화를 위한 전략을 추진하여야 한다.

한편 전략산업 육성 대상 산업 선정, 육성정책 기획 및 전략구상, 관련 경제주체들 간의 네트워크 구축 등은 해당 분야에 대한 상당한 전문성을 요구한다. 이에 더해 전략산업 육성전략과 기능적으로 연계되는 공간조성사업까지를 포함하는 경제기반형 도시재생은 지자체 행정부서 수준에서 전담하여 추진하기에는 한계가 있다. 따라서 지역산업에 대한 전문적 이해와 정책기획역량을 갖춘 조직이 필요하고 이들로 하여금 지역 내 경제주체

들과의 네트워크 구축, 전략산업과 기능적으로 연계된 도시공간 조성 등을 구상토록 할 필요가 있다.

본 연구에서는 지역 주도의 경제기반형 도시재생 추진을 위한 시사점을 도출하기 위해 다음의 세 가지 관점에서 성남시와 고양시의 지역전략산업 육성 정책 사례를 분석한다. 첫째는 지역 산업 정책방향으로서 전략적으로 육성하고자 하는 산업을 선정하고 경제 활성화 거점으로서 물리적 기반 조성 사업을 추진해 온 과정을 지자체의 중장기 지역발전계획, 전략산업 육성계획 등 관련자료 등을 토대로 분석한다. 둘째는 제도적 기반으로서 지역전략산업 육성을 위한 지원서비스와 물리적 기반 조성을 위한 인센티브 제도로써 관련 조례 및 운영 프로그램 등을 분석한다. 이를 위해 각 지자체의 지역전략산업 육성 관련 조례 및 시의회 회의자료 및 지자체 정책자료 등을 분석하여 지원내용 및 정책적 시사점을 살펴본다. 셋째는 체계적이고 전문적인 정책 추진을 위한 전문 전담 조직의 역할로서 기관 홈페이지에 게시된 업무 동향, 지원사업 자료 등을 참조하여 정책연구 및 기획, 프로그램 운영·관리, 네트워크 기반 구축 등 지역전략산업 정책의 전문적·체계적 추진을 위한 이들 기관의 역할을 분석한다.

3.2 성남시

3.2.1 지역 산업 정책방향

성남시는 1991년 인구 42만명 인구를 수용하는 분당 신도시 건설에 따른 급속한 인구증가를 기반으로 성장하였다. 그러나 구시가지의 전통제조업 외에는 도시의 지속적 성장을 담보할 산업기반이 미약하였다. 이에 시는 지역산업구조의 고도화를 통한 자족기능 확충을 목적으로 2000년대 초반부터 지식기반산업 부문의 전략적 육성 정책을 추진해 왔다.

시는 전략사업과 관련된 기업활동 등의 집적을 유도하기 위해 2001년 3월, 중원구 및 분당구 일대 약 4.47km²의 지역을 벤처기업육성촉진지구로 지정받았다.⁵⁾ 이후 지속적으로 IT융합, 콘텐츠(게임), 메디바이오 등 지구 내 집적된 산업 부문과 지역 내 연

4) 지역산업 정책이 있어서도 공공의 조정 역할이 강조된다. Boekhol과 Thuriaux (1999)는 낮은 상호이득 가능성, 무임승차 문제, 정보부족, 기술부족 등을 이유로 시장의 자발성에 의한 네트워크 형성이 어렵고 정부 등 공공부문이 네트워크 형성에 필요한 여건을 조성하고 이를 촉진할 필요가 있음을 주장하였다.

계·특화를 위한 육성 전략 및 정책적 지원을 추진해 오고 있다. 2008년에는 위의 집적 업종을 지역전략산업으로 선정하고 지원 조례를 제정하는 등 안정적이고 지속적인 기업지원 정책을 추진하기 위한 기반을 구축하였다. 이후 2014년에는 지역의 장기 종합발전계획인 「성남비전 2020」을 수립하고 민간부문과의 네트워크를 통한 투자펀드 조성, 액셀러레이터와 스타트업 기업과의 연결 등 특화발전 지원정책을 이어가고 있다.

또한 지역전략산업 기반 확충을 위한 도시개발사업을 추진하면서 벤처기업육성촉진지구 내 집적해 있는 전략산업을 지역 전체로 확산하는 전략을 도모하고 있다. 중소벤처기업 및 지식기반연구개발 집적지 조성 5개년 계획(2016-2020), 장기미집행 도시계획시설(유원지 부지) 및 주택전시관 부지 등을 활용한 제2 킨스타워 조성계획 등을 추진하고 있다. 이는 공공기관 이전적지 및 유휴 시유지 등을 활용하여 추진되며 도시기능의 공동화 방지 및 도시 내 유휴공간의 효율적 활용을 제고하는 도시재생의 취지에도 부합된다.

3.2.2 제도적 기반

시는 2008년 전략산업 육성을 위한 안정적이고 체계적인 지원제도 기반 구축을 위하여 「성남시 첨단산업 육성 및 지원 등에 관한 조례」를 제정하였다. 이에 근거하여 기업운전자금 융자, 판로·마케팅 지원, 유망기업 유치 위원회 등 관내 전략산업 분야 기업의 성장을 지원하고 있다.

표 1. 성남시 관내 기업활동 주요 지원 사업

구 분	주요 내용
중소기업 육성 자금융자 지원	운전자금 및 지식산업센터 구입(분양)자금, 업체 당 대출액 5억원 이내
지식산업센터 건립자금 지원	지식산업센터(아파트형공장) 건설사업 승인을 받은 사업자에 건설비 75%, 300억 원 한도내에서 융자
성남벤처펀드 4호	창업 활성화, 우수 벤처기업 발굴 및 투자유치 지원
중소기업 맞춤형 판로개척 지원	수요자 맞춤형 판로개척 지원사업
전시·마케팅 지원	국내·외 전시회 등 참가 및 온·오프라인 홍보 등
정보화 건설 및 시스템 구축	기업 경영효율성 제고를 위한 경영프로세스 및 정보화 시스템 건설 및 시스템 구축 지원
성남특허지원센터	관내 중소기업의 지식재산권 보호 및 활용을 지원, 중소기업 경쟁력 강화 및 지역경제 활성화 기여

자료: 성남시(2014)

시 자체 지원사업 외에도 중앙정부 및 그 산하기관과 연계한 지역산업 육성 프로그램을 지속적으로 기획하여 추진하고 있다.

5) 벤처기업육성촉진지구는 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」에 근거하여 시·도지사가 중소기업청장에 요청하여 지정되며 지구 내 입주기업에는 법률 및 지자체 조례에 근거하여 취·등록세 면제 및 재산세 50%를 5년간 감면받는 등의 혜택이 부여된다.

시는 전략산업의 경쟁력 강화 제고를 목적으로 2005년 산업통상자원부 산하 전자부품연구원(KETI)과 2009년 문화체육관광부 산하 한국콘텐츠진흥원 글로벌게임허브센터, 모바일게임센터를 각각 유치하였다. 해당 기관들이 보유한 연구 및 컨설팅 역량을 활용 관내 기업의 경쟁력 강화를 목적으로 시는 이들 기관에 파격적인 유치 조건을 제시하였으며 그 반대급부로서 관내 기업들을 대상으로 사업화 지원, S/W개발교육, 기술이전 등을 지원받고 있다.⁶⁾

기업지원의 성과가 지역 내에서 확산되기 위해서는 중소·벤처기업의 지역 내 정착을 유도할 필요가 있다. 이를 위해서는 다양한 지원정책을 통한 기업의 비용절감 등의 유인 뿐만 아니라 안정적인 기업활동을 유지할 수 있는 공간에 대한 지원이 필요하다. 시는 이를 위해 공유재산 관리 조례를 통해 기업입주시설을 운영하는 한편, 유휴 시유지 등을 활용하여 지역전략산업의 활성화를 위한 도시개발사업을 추진하였다.

기업입주시설은 성장 잠재력을 갖춘 중소·벤처기업을 발굴하고 지역 내 정착을 지원하기 위하여 시유재산 임대 또는 민간소유건물 전대 등의 형태로 제공하거나 공유지를 매각하여 민간에 의한 신축을 통해 제공하는 형태로 운영되고 있다. 시세보다 저렴한 임대료(재산평정가격의 1% 수준)와 최소 5년이 보장되는 임차기간을 통해 신생 기업의 안정적인 기업활동을 지원하고 있어 기업운전자금의 여유가 상대적으로 부족한 스타트업 기업들을 중심으로 입주수요가 증가하고 있다.

표 2. 성남시 기업입주시설 현황

구 분	킨스타워	성남벤처빌딩	제1비즈니스 센터	제2비즈니스 센터
위치	분당구 정자동	수정구 수진동	중원구 상대원동	중원구 상대원동
개소일	05.8.29	00.11.15	12.12.17	09.4.8
면적(㎡)	32,004*	6,891	4,060	6,711
입주기업	27개사	26개사	12개사	12개사
비고	행정재산	행정재산	재단자산	임차

* 킨스타워 면적은 성남시 소유분 면적
자료 : 성남시(2014)

증가하는 입주수요에 대응하기 위하여 시는 벤처기업집적시설을 확보할 목적으로 시유지를 민간시행자에 공모매각하여 분당벤처타운을 조성하였다. 시는 원활한 사업 추진을 위하여 민간사업자에 대해 미분양 물량 일부에 대한 매입확약 및 시유지 매각대금 일부를 준공 시설물의 일부와 상계처리기로 함으로써

6) 성남시는 지식기반산업 저변확대를 목적으로 관련 기업 집적을 유도하기 위하여 KETI 유치를 계획하였다. 시는 KETI가 사용할 건물을 시 재정사업으로 신축 임대해주는 조건으로 시 창업보육센터 기업체에 대한 기술지원, 운영장비 등 연구시설 이용비용 50% 감면 등의 지원을 받고 있다. 글로벌게임허브센터는 차세대 게임 시장 선도를 위해 설립한 한국콘텐츠진흥원 산하 조직으로 2009년 4월, 문화체육관광부·경기도·성남시의 공동협약을 통해 성남시에 유치되었다. 성남시는 임대료의 80%를 지원하고 관내 기업들을 대상으로 게임개발교육, 솔루션 및 기술지원, 소프트웨어 라이선스 등을 지원받고 있다.

민간시행자의 비용부담을 절감시켜 주었다. 이는 단지 민간에 대한 특혜 지원만으로 국한되지 않았다. 즉, 시의 의도에 부합한 개발을 유도, 벤처기업집적시설을 시유재산(킨스타워)으로 확보할 수 있게 되었고 이를 전략산업 육성의 거점으로 활용할 수 있게 되었다. 킨스타워 내에는 현재 SK C&C, NHN 등 국내 IT 분야의 선도적 기업과 유망 중소 벤처기업, 독일 SIEMENS社의 R&D 센터 등 27개 기업이 입주해 있다.

3.2.3 전문 전담 조직

시는 관내 중소·벤처기업 지원을 통한 지역산업 경쟁력 강화를 목적으로 2001년 전국 기초지자체 최초로 성남산업진흥재단을 설립하였다. 시와 재단의 활동을 통해 구축된 우수한 기업지원 서비스 인프라는 통해 관내 기업의 경쟁력 제고는 물론 우수 기업의 성남시 이전 효과 등 경제·산업기반의 확충에 큰 역할을 담당하고 있다.

재단은 「성남비전 2020」 수립 참여 및 관내 산업동향 분석 등 산업정책기획 및 연구, 전략산업 및 기업 육성을 위한 맞춤형 산업클러스터 지원, 중앙(광역)정부, 대기업, 유관기관 등과의 공동 협력사업 등을 추진하고 있다. 또한 관내 벤처기업 지원을 위한 성남벤처펀드⁷⁾, 엔젤투자(angel investment)⁸⁾ 활성화 및 기업입주시설·공용장비시설의 위탁관리 등의 기업지원 업무를 담당하고 있다. 이 외에 기업이 정신 고취를 위한 성남창조경영 CEO 포럼, 벤처기업 간 교류의 장 확충, 전문 코디네이터를 통한 기업밀착전담지원 프로그램 등을 운영하면서 지자체의 부족한 전문성을 보완, 효율적인 기업지원서비스 발굴을 위한 정책 환류 역할도 병행하고 있다.

3.3. 고양시

3.3.1 지역 산업 정책방향

고양시는 1990년대 초반 일산신도시 조성에 따른 급격한 인구성장상을 통해 성장하였으나 경제·산업기반의 성장은 상대적으로 부진하여 자족기능이 취약한 베드타운으로서의 한계에 놓여 있었다. 또한 수도권 규제 정책에 따른 대규모 제조업 공장 신설 불가 및 대형 건축물 신축에 대한 부담금 및 조세 중과 등 제도적 제약을 받고 있었다. 시는 이러한 여건에서 지역의 미래 성장

동력 확보를 위한 산업기반 마련을 위하여 2003년부터 2012년까지 약 10년 간 40여건의 영상콘텐츠 산업 육성을 위한 계획을 수립·추진하였다(조준혁 외, 2015).

표 3. 고양시 관내 기업활동 주요 지원 사업

구 분	주요 내용
중소기업은행전자금융자 지원	은행자금 및 지식산업센터 구입(분양)자금, 업체 당 대출액 3억원 이내, 용자기간 4년
산·학·관 공동기술개발사업지원	중소기업 신기술 및 애로기술 개발 지원
맞춤형 지식재산권 지원	국내·외 특허, 실용신안, 디자인, 상표출원 및 선행기술조사시물레이션 제작
해외시장개척단 파견 지원	전년도 수출액 천만 불 이하 관내 수출 유망품목 중소기업의 해외시장 개척 지원
ICT산업 진흥지원	신기술 개발 촉진, 경쟁력 강화, 개발제품 상용화 촉진 및 선도기업 육성 등
방송영상산업 활성화 지원	국내·외 방송영상 콘텐츠 제작사 및 후반작업 업체 대상 인센티브 지원

자료 : 고양시(2014)

한편 시는 관내 지역이 국가균형발전위원회의 수도권발전대책(2005)과 경기도 문화콘텐츠 육성전략(2008), 2020 경기도 종합계획(2011) 상 방송영상 산업의 중심도시육성에 포함됨에 따라 이와 연계한 지역 산업 발전전략을 구체화하였다(김인환, 2012). 2009년 영상산업 특화발전과 연계한 지역발전계획인 브로멕스(bromex)기본계획을 수립하였으며 2011년에는 시 선도전략산업 육성 로드맵을 수립하고 방송영상산업, MICE산업, 문화관광산업을 선도전략산업으로 선정하였다. 이어 2012년 방송통신·콘텐츠융합산업의 특화발전을 위한 고양방통융합 클러스터 기본계획(브로멕스 2.0), 2015년 고양시 선도전략산업 육성 로드맵 2.0 수립 등 여건변화에 맞춰 지속적인 지역전략산업 육성 정책을 보완·추진해 나가고 있다.

시는 선도전략산업의 특성을 활용, 문화콘텐츠의 생산과 상품화를 통해 관광·여가 산업과 연계하고 지역경제 활성화를 도모하고자 하였다. 이를 위해 시는 2009년 고양전시문화특구 지정, 2015년 고양관광특구 지정을 통해 국비와 도비를 지원받아 킨텍스 주변지역의 한류월드 개발사업을 추진, 아쿠아리움, 스포츠몰, 대형 쇼핑센터 등이 집적된 윈스톱 복합문화공간을 조성하였다. 또한 선도전략산업의 기능 고도화를 목적으로 21만평 규모의 방송영상문화 콘텐츠밸리 개발을 추진하고 있다.

3.3.2 제도적 기반

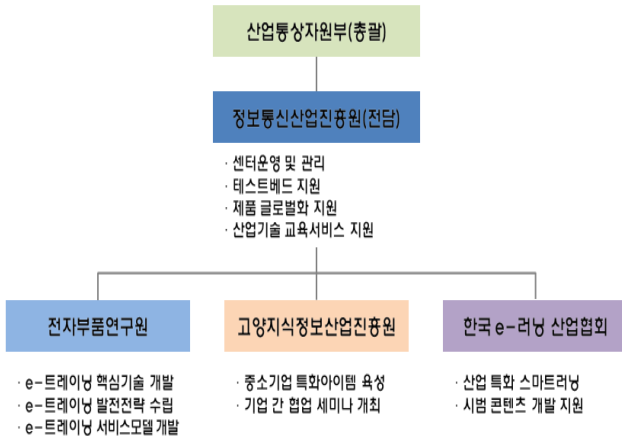
시는 안정적이고 체계적인 전략산업 지원기반 구축을 위하여 2012년과 2013년에 각각 「고양시 방송영상통신 산업 진흥 조례」와 「고양시 마이스산업 육성에 관한 조례」를 제정하였다.

7) 성남시와 외부 투자기관이 협력하여 벤처기업의 창업을 활성화하고 우수기술을 보유한 관내기업 발굴 및 투자유치 지원을 통한 성장 기반 마련을 목적으로 조성되었다. 2002년 1호 펀드를 100억원을 시작으로 2016년 현재 3호(230억원) 4호(200억원), 5호 펀드(240억원)가 운용 중에 있다. 2007년 2호 펀드(230억원) 조성 당시, 40억원을 출자하여 2014년 청산 당시 66억원을 회수, 약 65%의 투자 수익을 올렸다.

8) 개인들이 돈을 모아 창업하는 벤처기업에 필요한 자금을 대고 주식으로 그 대가를 받는 투자형태를 말한다. 투자한 기업이 성공적으로 성장하여 기업가치가 올라가면 수십배 이상의 이득을 얻을 수 있는 반면 실패할 경우에는 투자액의 대부분이 손실로 확정된다. 기업을 창업하는 사람들 입장에서는 천사같은 투자라고 해서 붙여진 이름이다(한경 경제용어사전 참조).

해당 조례에 근거하여 시는 기업운전자금 지원, 산·학 공동기술 개발 사업지원, 해외시장 판로개척 지원, 맞춤형 지식재산권 지원과 ICT, 방송영상산업 등 전략산업의 기술개발 및 상용화 등을 지원하고 있다.

지자체 프로그램 외에도 중앙부처 산하의 공공기관을 유치하여 관내 전략산업과 연계한 기업지원 네트워크를 구축하였다. 2011년 미래창조과학부와 문화체육관광부의 공동프로젝트인 디지털방송콘텐츠센터(일산 빛마루)를 유치, 방송영상제작 분야의 거점 역할을 하고 있으며 2012년에는 산업통상자원부 산하 스마트러닝산업지원센터⁹⁾를 유치, 기관 간 협력을 통해 관내 기업에 대한 기술개발 등을 지원하고 있다.



자료: 스마트러닝산업지원센터(<http://www.slic.kr>)

그림 2. 스마트러닝산업지원센터 운영 협력 체계

시는 지역 주도의 방송영상산업 육성을 위하여 관련 기업 유치 및 기업활동 지원을 위한 전략적 거점시설 조성 등 물리적 인프라를 구축하였다. 아시아 최대, 국내 유일의 특수촬영 전문 스튜디오인 ‘고양 아쿠아 스튜디오’가 대표적 사례로서 동 시설에는 2016년 현재 수중촬영전문업체, 특수효과전문업체 등이 입주해 있으며 국내 대부분의 특수영상 촬영이 동 시설에서 촬영되고 있다. 20년 간 방치되어 있던 폐정수장을 리모델링하여 조성한 사례로 문화산업을 테마로 한 도시재생 사례로서의 의의도 갖는다.¹⁰⁾ 이 외에 민간건물 4개동을 전대하여 기업입주시설로

운영하고 있다.

이들 기업에는 월 임대료의 40~50%를 보조하여 입주비 부담을 완화시켜주는 한편 고양시, 고양지식정보산업진흥원, 한국콘텐츠진흥원 등이 제공하는 기업지원서비스를 우선적으로 지원하고 있다.

표 4. 고양시 기업입주시설 운영·관리 현황

구 분	위 치	입주기업	육성 분야
빛마루	일산동구 장항동	11개사	영화제작/컨텐츠
본 원	덕양구 성사동	13개사	창업 인큐베이팅
브로맥스 타워 I	일산동구 장항동	20개사	IT/SW
브로맥스 타워III	일산동구 장항동	18개사	영상후반작업
고양아쿠아스튜디오	덕양구 오금동	3개사	특수촬영 등 영상제작

자료 : 고양지식정보산업진흥원(<https://www.gipa.or.kr>), 고양아쿠아스튜디오(<https://aquastudio.kr>)

이 외에도 MICE, 문화관광 산업 육성을 위해 국내 최대 규모의 전시·컨벤션 시설인 킨텍스(KINTEX)를 거점으로 고양전시문화특구 개발을 추진하고 있다. 이 과정에서 특징적인 부분은 공유재산을 활용한 민간투자 유치 전략이라 할 수 있다. 시는 전시·컨벤션 산업의 경쟁력 강화 및 지역경제 활성화를 위한 지원·활성화 시설 조성을 목적으로 BOT 방식의 민간투자사업을 통해 스포츠레저몰(원마운트)의 조성을 추진하였다.

시는 민간사업자의 사업 참여 유인을 제고하기 위하여 지구단위계획구역 내 특별계획구역 지정을 통해 상업·판매시설의 도입을 허용하는 한편 부지 임대료 인하 및 장기 임대, 취득세 인하 등의 인센티브를 제공하였다.¹¹⁾ 동 사업을 통해 300명 내외의 상시고용 일자리가 창출되었으며 2014년 기준 연 160만명의 방문객 유치, 주변부지 민간투자 유치 촉진 등 연쇄적 지역경제 활성화 효과를 창출하고 있다. 또한 해당 재산은 임대기간 종료 후 지자체로 기부채납되어 활용 잠재력이 있는 공유재산을 확보할 수 있게 되었다는 점에서도 의의가 있다. 동 사례는 민간시행자에 대한 특례조치를 부여한 것이 단순히 특정 사인에 대한 특혜가 아닌 공공이 의도한 지역경제 활성화 효과(유동인구 증가, 소비 진작, 일자리 창출 등 경제적 효과)를 얻을 수 있는 수단으로 연계될 수 있음을 시사한다.

9) 산업통상자원부 산하 정보통신산업진흥원의 스마트러닝센터는 창업·중소기업의 사업화, 마케팅, 네트워크 구축, 판로개척 등을 지원한다. 세부 프로그램의 운영 과정에서는 스마트러닝센터 외 여러 기관이 협력하게 되는데, 정보통신산업진흥원은 주관기관으로서 프로그램 운영을 총괄하며 전자부품연구원은 핵심기술 개발 지원, 민간단체인 한국이러닝산업협회는 시범콘텐츠 개발, 고양시는 창업 및 중소기업 지원 업무를 담당하고 있다.

10) 고양시는 고양아쿠아스튜디오를 용도폐기시설을 재활용하는데 그치지 않고 방송 영상 관련 기업유치 및 문화관광산업 자원으로 활용하기 위한 장기 계획을 구상하였다. 아쿠아 스튜디오를 통한 방송영상콘텐츠 제작 효율성은 관련 기업의 집적을 유도할 수 있고 이 집적은 혁신창출의 가능성을 높일 수 있다는 것이다. 또한 제작된 영상콘텐츠를 활용한 관광상품개발을 통해 문화체험형 관광산업의 육성과 연계하는 방안을 구상하였다(김인환, 2012)

11) 사업시행자인 원마운트컨소시엄은 싱가포르 국적의 투자펀드회사 La Salle社가 참여한 법인으로 「외국인투자촉진법」에 근거하여 연 1%의 토지임대료 적용, 「고양시 공유재산 관리 조례」에 근거하여 지역경제 기여도를 감안, 75%의 추가 임대료 인하를 적용받았다. 또한 기부채납을 조건으로 대부분 공유지에 영구시설물을 축조하여 「지방세법」에 따라 취득세 약 59억원이 면제되었다.

표 5. 지역전략산업 육성 사례지역 비교

구 분		성남시	고양시
지역 산업 정책방향		도시의 지속적인 성장을 위한 산업기반 고도화	자족적 경제기반 구축을 위한 산업 정책
지역전략산업 선정		관내 집적 벤처기업 중심으로 전략산업 선정 - 성남 비전 2020 - 중소벤처기업 및 지식기반연구개발 5개년 계획 등	국가, 광역지자체 정책과 연계한 전략산업 선정 - 브로맥스 기본계획 - 2015 고양시 선도전략산업 육성 로드맵 2.0 등
경제활성화 거점 조성 계획		벤처기업육성촉진지구 지정(2001)	고양전시문화특구(2009년), 고양관광특구(2015년)
제도적 기반		조례 제정, 지자체 자체 프로그램 운영 및 중앙부처, 산하 공공기관 등과 연계한 기업지원서비스 제공	
조례 등 제정		성남시 첨단산업 육성 및 지원 등에 관한 조례(2008)	고양시 방송영상통신 산업 진흥 조례(2012) 고양시 마이스산업 육성에 관한 조례(2013)
세 부 사 업 내 용	기업지원서비스	(자체) 성남벤처펀드, 엔젤펀드, 특허지원센터, 기업입주시설 운영 등 - 기업운전자금 지원 및 입주부담 절감 등 스타트업 기업 활성화 지원 (연계) 전자부품연구원, 한국콘텐츠 진흥원 등과 협력하여 관내 벤처기업 대상 기술 교육 등 지원	(자체) 기업운전자금 융자지원, 산·학·연 네트워크 기반 구축, 고양아쿠아스튜디오 등 기업입주시설 운영 등 (연계) 디지털방송콘텐츠 센터, 스마트러닝산업지원센터 등과 연계한 지역산업기반 강화
	거점 공간 개발	벤처기업집적시설 조성(분당벤처타운) - 시유지를 공모매각하여 개발 - 부지매각대금 일부와 건축 시설물 일부면적 상계처리하여 전략산업 육성 거점 공간을 시유재산으로 확보(킨스타워)	특구단지 내 전사·컨벤션 기능 활성화 목적의 지원시설 조성 - 전사·컨벤션 산업 경쟁력 강화 및 지역경제활성화 목적 - 장기입대 전제로 영구시설물 축조, 임대기간 종료 후 시유재산으로 귀속
전문 전담 조직 역할		성남산업진흥재단(2001년 설립) - 산업 육성 정책기획 및 연구, 시설관리, 각종 기업지원서비스 전담 운영 - 중앙부처 및 광역지자체, 등과의 협력 및 성남창조경영 CEO포럼, 벤처기업 교류의 장 등 경제주체 간 네트워크 구축·관리 - 성남벤처펀드, 엔젤펀드 활성화 업무 등 수행	고양지식정보산업진흥원(2003년 설립) - 산업 육성 정책기획 및 연구, 시설관리, 각종 기업지원서비스 전담 운영 - 국비, 도비 지원사업 유치를 위한 사업계획 수립 업무 - 도시경쟁력 제고를 위한 도시개발, 마케팅 분야 정책 개발 컨벤션 뷰로 신설(2016년 설립) - MICE, 문화관광산업 활성화를 위한 행사유치, 마케팅 사업 추진 전담 기구
경제적 성과		글로벌게임허브센터, 모바일게임센터 유치와 기업 118개사 유치 킨스타워 내 SK C&C, 독일 SIEMENS社 R&D센터 등 국내외 기업 27개사 입주	디지털방송콘텐츠센터, 고양아쿠아스튜디오 등 방송영상산업의 경쟁력 우위 확보를 통한 지역 산업경쟁력 제고 킨텍스, 원마운트 등 고양전시문화특구 관광객 유치 통한 지역 경제 활력 제고(2014년 연 160만명 방문객 유치 성과)

3.3.3 전문 전담 조직

시는 기업지원서비스의 전문성과 체계성을 제고하기 위하여 2003년 고양지식정보산업진흥원을 설립하였다. 진흥원은 브로맥스 기본계획 등 지역전략산업 관련 정책 연구 및 기획, 기업지원서비스 및 기업입주시설을 전담 운영·관리하고 있다. 또한 국비 및 도비도 지원사업 유치를 위한 사업계획수립을 지원하고 있으며 최근에는 사회적경제 분야에 대한 시의 정책수립에도 참여하는 등 지역의 경제기반 강화를 위한 지원 역할을 다각화하고 있다. 진흥원은 이 외에도 도시 경쟁력 제고를 위한 도시개발, 도시마케팅 분야에 대한 정책 발굴에도 기여하고 있다. 킨텍스-원마운트-일산 호수공원을 축으로 방송영상산업 콘텐츠를 활용한 문화관광 명소를 조성하는 ‘고양 신한류 문화관광벨트조성사업’을 제안, 경기도로부터 사업비 50억원을 지원받았으며 이외에도 ‘고양 영상창조타운 조성사업’, ‘일자리 스마트 통합센터 조성사업’ 등 전략산업 육성을 위한 거점시설의 개발방안에 대한 정책기획 업무를 지원하고 있다.

4. 지역 주도 경제기반형 도시재생 전략에 대한 시사점

4.1 지역 산업 정책방향

성남시와 고양시의 지역전략산업 육성정책을 추진한 배경과 과정은 다소 차이가 있지만, 궁극적으로 경제적 성과를 지역 내부에 착근시킴으로써 지역발전의 선순환 구조를 만들고자 하는 공통점이 있다. 성남시는 중원구 및 분당구 일대에 분포한 IT, 게임콘텐츠, 메디바이오 분야의 벤처기업들을 지역 내에 정착시키고 육성하는 한편 벤처문화의 지역 내 확산을 도모하기 위하여 벤처기업육성촉진지구 제도를 활용하였다. 2000년대 초반부터 대내외적 환경 변화를 반영, 지식기반산업 분야에 특화된 산업기반 구축을 위해 성남비전2020, 중소벤처기업 및 지식기반연구개발 5개년 계획, 제2킨스타워 조성계획 등 지역전략산업 육성 전략을 모색해 오고 있다.

고양시는 중앙정부와 광역지자체의 지역발전정책과 지역산업을 연계 발전시킬 기회를 포착하고 방송영상 콘텐츠, MICE 산

업 등을 선도전략산업으로 선정, 지역산업기반의 발전을 도모하였다. 2000년대 초반부터 약 10년 간 40여 건의 전략산업 육성 계획을 연구·수립하는 한편 지역특화발전특구 제도를 활용한 전 시문화특구 개발을 추진하고 있다. 2009년 수립된 선도전략산업 발전계획을 2012년, 2015년에 걸쳐 점진적으로 수정보완해가면서 지역전략산업의 육성을 지속적으로 추진해 오고 있다.

이들 지자체의 지역 산업 정책방향의 특성은 첫째, 기존 지역 내 산업기반 및 경제주체의 특성 등 내부요인과 상위 계획 및 주변지역과의 경쟁력 등 외적 요인을 종합적으로 검토하여 지역전략산업을 선정하고 육성하고자 하였다라는 점이다. 둘째, 대내외적 환경변화에 대응하기 위한 변화를 반영하여 정책방향을 점진적으로 전략산업 육성정책의 큰 틀, 즉 정책의 비전과 실천계획은 일관성을 유지하고 있다. 이러한 전략적 접근은 기업으로 하여금 지자체의 정책에 대한 신뢰성을 제고하게끔 하고 기업의 투자 의사결정에도 긍정적 영향을 미치는 유인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 이로부터 형성된 지역 산업생태계는 외부 요소 의존도를 줄이고 지역 내부 자원을 활용한 지역산업기반 강화 정책의 추진 가능성을 제고할 수 있게 한다.

이는 경제기반형 도시재생에서도 유의한 시사점을 제공한다. 새로운 경제·산업기능을 도입하여 경제적 성과를 확산하고 지역의 선순환 발전을 지향하는 것은 지역전략산업 육성 등 여타 지역발전사업이나 경제기반형 도시재생이 다르지 않기 때문이다. 그러나 현재 추진 중인 경제기반형 도시재생에서의 전략산업에 대한 고민은 지역 산업기반의 특성 및 대내외적 여건이 충분히 고려되지 못하고 있다. 5~6년 간의 단기간 사업을 통해 입지경쟁력이 상대적으로 열위한 쇠퇴지역의 산업기반을 재구축하고 지역경제 전반의 거점으로 조성하는 것은 불가능하다. 지식기반 산업, 도시첨단산업, 창조산업 육성 등을 강조하며 지역경제 활성화를 지향하고 있지만 그 산업이 과연 그 지역의 특성과 부합하는지, 도시 전체의 산업생태계와 조화될 수 있는지, 산업 육성을 위한 기반이 어느 정도 갖춰져 있는지, 단계적인 육성 방안은 무엇인지에 대한 면밀한 고민도 부족하다. 전략산업 육성 전략이 구체적이지 않고 현실성이 부족하다면 핵심사업의 성공적 추진 가능성도 크게 저하될 것이므로 경제기반형 도시재생에서 정책방향을 명확하게 세우는 것은 매우 중요하다.

4.2 제도적 기반 구축

정책방향은 그 자체로 경제기반형 도시재생의 성공을 담보할 수 있는 충분조건은 아니다. 사업화 단계에서는 전략산업의 발굴·육성·고도화를 위한 기업지원서비스와 그 외 민간투자 촉진을 위한 제도적 지원사항 등 전략적 수단의 실효성과 다양성이 중요하다. 실효성은 조례 등 자치법규와 기타 행정지침 등을 통해 추진 근거로서 공식화되고 집행될 때 의미를 갖는다. 성남시는 2008년 제정한 첨단산업 육성 지원 조례를 통해 지역전략산업에 대한 지원 내용과 범위를 규정하고 공유재산, 중소기업육

성기금 등 지자체가 운용할 수 있는 자원과 연계한 산업육성 지원 정책을 제도화하였다. 고양시 또한 2012년 방송영상통신산업 진흥 조례, 2013년 MICE산업 육성 조례 등을 제정하고 이에 근거하여 지역전략산업의 육성과 지원을 추진하였다. 이 외에도 각 지자체는 중앙부처 및 산하 공공기관, 민간과의 연계를 통해 기업지원서비스의 다양성을 확장하였다.

한편, 현재 경제기반형 도시재생을 추진 중인 지자체들의 도시재생 활성화 지원 조례를 살펴보면 지역의 산업기반 확충 등에 대한 지원 사항이 반영되지 않고 있다. 일부 지자체에서는 입주기업에 대한 임대료 지원사항을 명시하고 있으나¹²⁾ 정책방향 즉, 전략산업의 선정 및 육성·지원에 대한 전략이 부재한 상황에서 입주기업에 대한 임대료 지원만으로는 경제주체들을 유인하는데 한계가 있을 것으로 보인다.

이 외에도 성남시와 고양시는 각각 중소·벤처기업의 집적 도모 및 이를 촉진할 수 있는 앵커기능의 유인, 네트워크 허브 기능 구축 등 공간적·기능적 연계를 도모하기 위한 플랫폼 구축 차원에서 도시개발사업을 추진하였다. 이들 지자체는 재정부담을 최소화하기 위하여 민간자본을 활용하되, 공공성을 담보할 수 있도록 시유지를 활용한 도시개발사업을 추진하였다. 이러한 사례는 향후 경제기반형 도시재생의 핵심사업 추진에 대해서도 일부 시사점을 제공한다. 첫째는, 공유재산의 처분에 대한 전향적인 사고 전환이 필요하다는 점이다. 성남시와 같이 공유지 매각 대금을 벤처기업집적시설과 상계처리하여 지역전략산업의 육성의 거점시설로 활용하거나 고양시와 같이 BOT방식으로 개발 후 향후 시설을 기부채납 받아 공익적 용도로 활용할 수 있다. 둘째, 민간사업자의 안정적 사업 추진과 리스크 절감을 위한 공공의 지원이 필요하다. 미분양 리스크 완화를 위한 매입 협약, 수익성 개선을 위한 규제 완화 등을 통해 민간사업자의 참여 여건을 개선시켜 주었다. 이들 사례는 민간사업자에 대한 이상의 지원이 단순히 특혜가 아닌 지역경제의 활성화를 위한 책략으로 활용될 수 있음을 보여주고 있다.

4.3. 전문 전담 조직

사례 지자체들의 정책 수단들이 성과로 연계될 수 있었던 것은 정책 프로그램 발굴·지원을 위한 전문적 지식을 갖춘 별도의 전담 조직의 역할 또한 중요한 요소였다. 성남산업진흥재단과 고양시식정보산업진흥원은 각각 정책연구·기획과 중앙부처, 광역지자체 등과 연계한 기업지원 프로그램 운영, 기업입주시설 및 공용장비 관리, 기업 간 네트워크의 허브 역할 등 중추적 기능을 수행하고 있다. 또한 지역전략산업의 육성 프로그램 운영 전반에 걸친 역할과 경험은 지자체의 정책방향 수립에 환류되고

12) 자치법규정보시스템(ELIS)을 통해 2016년 10월 현재 경제기반형 도시재생을 추진하는 7개 지자체의 도시재생 활성화 지원 조례 검토 결과, 입주기업에 대한 지원 사항이 포함된 지자체는 대전시가 유일하다.

있다. 이 외에도 지역전략산업 육성정책에 대한 경험과 전문성을 바탕으로 경제·산업 발전 전략과 연계한 도시개발, 도시마케팅 관련된 정책 발굴에도 관여하고 있다.

경제기반형 도시재생에서도 이러한 전문 전담 조직의 역할이 필요하다. 현재 「도시재생특별법」 상 도시재생사업의 원활한 추진을 위한 지원조직으로서 도시재생지원센터를 설치토록 하고 있으나 그 업무 범위에서 경제기반형의 특성에 부합한 역할 즉, 전략산업 육성을 위한 정책기획 및 사업관리, 네트워크 허브 역할 등은 부여되지 않고 있다.¹³⁾

5. 결론

도시재생은 물리적 환경개선 뿐만 아니라 지역의 경제·사회적 부문을 아우르는 통섭적 관점에서 지역경쟁력을 제고하고 거주민의 삶의 질 개선을 지향한다. 특히, 경제기반형 도시재생은 지역의 경제·산업기반의 강화 또는 재구축을 통해 지속가능한 지역발전의 선순환 구조를 형성하는 것을 목표로 하고 있다.

각 지역의 특성이 상이하기 때문에 도시재생은 지역의 자울성에 기초하여 지역 주도로 추진되는 것이 타당하다. 이를 위해 자원을 발굴·육성하고 네트워크를 구축하는 등 사업추진기반의 축진을 위한 지자체의 역할이 강조된다.

그러나 현 시점에서 각 지자체들은 지역 주도의 경제기반형 도시재생 추진을 위한 전략 마련 및 사업 운용에 어려움을 겪고 있다. 이는 경제기반형 도시재생에 대한 이해기반의 미흡, 사업 추진 경험의 부족 등에 기인한다. 이에 본 연구는 지역 주도의 경제기반형 도시재생 추진을 위한 정책적 시사점을 제시하기 위하여 일부 지역의 지역전략산업 육성 사례를 분석하였다.

본 연구의 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 경제기반형 도시재생사업의 추진에서 가장 강조되어야 할 과제는 전략산업을 선정하고 어떻게 육성할 것인지, 사업 성과의 확산을 위한 핵심사업의 추진 방향과 공간적·기능적 연계방안에 대한 마련 등 명확한 정책 방향을 세우는 일이다. 정책의 신뢰성과 지속성은 경제주체들을 유인하기 위한 필요조건으로서 이로부터 형성된 지역 산업생태계는 내부 자원을 활용한 지역 주도의 도시재생 추진의 가능성을 제고할 수 있게 한다.

둘째, 정책방향의 실현 수단으로서 제도의 실효성과 다양성이 담보되어야 한다. 우선적으로는 지원정책의 안정적 추진 기반을 구축하기 위하여 지자체 조례, 규칙 등의 공식화된 제도가 필요하다. 또한 중앙부처 정책 및 산하 공공기관 등과의 연계를 통해

기업지원서비스의 다양성을 제고하고 기업의 비용을 절감시켜주는 실효성 있는 지원을 제공할 필요가 있다. 이 외에도 민간자본을 적극 활용하기 위한 공유재산 처분 및 특례 완화에 대한 사고 전환이 필요하다. 마지막으로 정책의 효과성과 기업지원서비스의 전문성 제고를 목적으로 정책기획·사업관리 등을 전담하는 조직이 필요하다. 기존의 도시재생지원센터 등 지원조직의 역할을 강화하거나 경제·산업 분야에 대한 전문성을 갖춘 별도의 전담 조직을 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

본 연구는 한계는 분석 결과의 보편적 적용 가능성에 대한 검증이 이루어지지 않았다는 점이다. 유리한 입지와 재정적 여건을 갖춘 이들 지역의 경험이 지방도시에도 적용 가능한지 검증이 향후 이루어질 필요가 있다. 사례 지역의 경제적 성과가 중앙부처, 광역지자체 등의 외부 요인과 무관하지 않은 점에 대해서도 향후 보완될 필요가 있다. 전문 전담 조직의 운영에 필요한 우수 인력의 수급 가능성 등 현실적 고민이 보완될 필요도 있다. 이러한 한계에도 불구하고 본 연구의 의의는 기존의 경제기반형 도시재생 추진전략에 대한 논의에서 부족했던 지역 주도의 추진 전략과 지자체의 지원 역할에 대해 일부 논의가 이루어졌다는 점이다. 지역의 재생 방향에는 무수히 많은 해들이 존재할 수 있기 때문에 본 연구에서 분석한 사례와 시사점이 결코 유일한 대안일 수 없다. 그러나 정책 방향, 제도적 기반, 조직에 대한 사항은 어떤 형태의 대안에서나 반드시 고려되어야 할 요소라는 점에서 본 연구의 분석 결과는 일부 유의미한 시사점을 제시하였다고 판단된다.

감사의 글

본 논문은 LH의 연구비 지원으로 수행된 “도시경제기반형 재생 활성화를 위한 공공부문의 역할에 관한 연구(2015)”, “공유지를 활용한 LH 도시재생 추진 방안 연구(2016)”과제의 일부를 활용하여 작성하였습니다.

참고문헌

1. 국가균형발전위원회(2004), 「한국의 지역전략산업」, 폴리테이아.
2. 국토교통부(2014), 「국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구」.
3. 김석현(2013), “지역산업 정책방향과 과제”, 「지역균형발전론의 재구성」 (강현수 외 공저), 185~214.
4. 김인환(2012), “고양아쿠아스튜디오의 현황과 가능성”, 「2012년 한국방송공학회 하계학술대회 발표 논문집」.
5. 김주진 등(2015), “도시경제기반형 재생사업의 활성화를 위한 민자사업의 착안점과 공공의 역할:핵심사업의 사례분석을 중심으로”, 「국토연구」, 86: 89~105.
6. 김현호 등(2014), 「지역발전론」, 지방행정연수원.
7. 김형기 등(2007), 「대안적 발전모델:신자유주의를 넘어」, 한울.
8. 김혜천(2013), “한국적 도시재생의 개념과 유형, 정책방향에 관한 연구”, 「도시행정학보」, 26:1~22.

13) 「도시재생특별법」 제11조 및 동법 시행령 제15조에 명시된 도시재생지원센터의 업무범위는 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 수립과 관련 사업의 추진 지원, 도시재생활성화지역 주민의 의견조정을 위하여 필요한 사항, 현장 전문가 육성을 위한 교육프로그램의 운영, 마을기업의 창업 및 운영 지원, 주민참여 활성화 및 지원, 그 외 도시재생사업의 효과적 추진을 위하여 해당 지자체의 조례로 정하는 업무로 명시하고 있다.

9. 도시재생사업단(2013), 「새로운 도시재생의 구상」, 한울.
10. 박인권(2012), “지역재생을 위한 지역공동체 주도 지역발전전략의 규범적 모형: SAGE전략”, 「한국지역개발학회지」, 24: 1~25.
11. 박정은(2015), “경제기반형 도시재생과 민간부문 활성화 전략”, 국토의 미래와 도시의 경쟁력 세미나 발표자료.
12. 여형범(2013), “내발적 지역발전 정책 방향과 과제”, 「지역균형발전론의 재구성」(강현수 외 공저), 261~285.
13. 유재윤 등(2013), 「경제기반 강화를 위한 도시재생 방안」, 국토연구원.
14. 유재윤 등(2014), 「도시재생에 대한 민간비즈니스 부문 참여 활성화 방안 연구」, 국토연구원.
15. 이길환(2014), “도시경제기반형 도시재생 선도지역의 현실과 과제”, 「Urban Review」, 32: 14~15.
16. 이왕건(2014), “도시재생 선도지역 유형별 성공과제”, 「Urban Review」, 32: 8~9.
17. 이희연(2011), 「경제지리학」, 법문사.
18. 조준혁 등(2015), “고양시 영상콘텐츠산업 육성정책방향과 추진전략”, 「도시정책연구」, 6: 63~75.
19. 지역발전위원회(2009), 「지역발전과 광역경제권전략」.
20. 한승욱(2014), “도시경제기반형 도시재생 선도지역의 현실과 과제”, 「Urban Review」, 32: 12~13.
21. Boekholt, P. and B. Thuriaux (1999), *Public Policies to facilitate clusters. Background, rationales and policy practices on international perspective*, In:OECD(eds).
22. Christopherson, S. et al. (2010), “Regional resilience: theoretical and empirical perspectives”, *Regions, Economy and Society*, 3: 3~10.
23. LDDC (2004), *LDDC 1981-1998*.
24. Martin, R. (1998), "Slow convergence? the new endogenous growth theory: theory and regional development", *Economic Geography*, 74: 201~227.
25. Stimson, R. et al. (2009), *Leadership and Institutions in Regional Endogenous Development*, Edward Elgar.