

2020년 한국경제지리학회 학술대회 : 산업클러스터의 현재와 미래 세션

서울온수산업단지의 재생 거버넌스

2020. 12. 12.

정혜윤

(강원대학교 사범대학 지리교육과 강사)

jhenny@kangwon.ac.kr

<목 차>

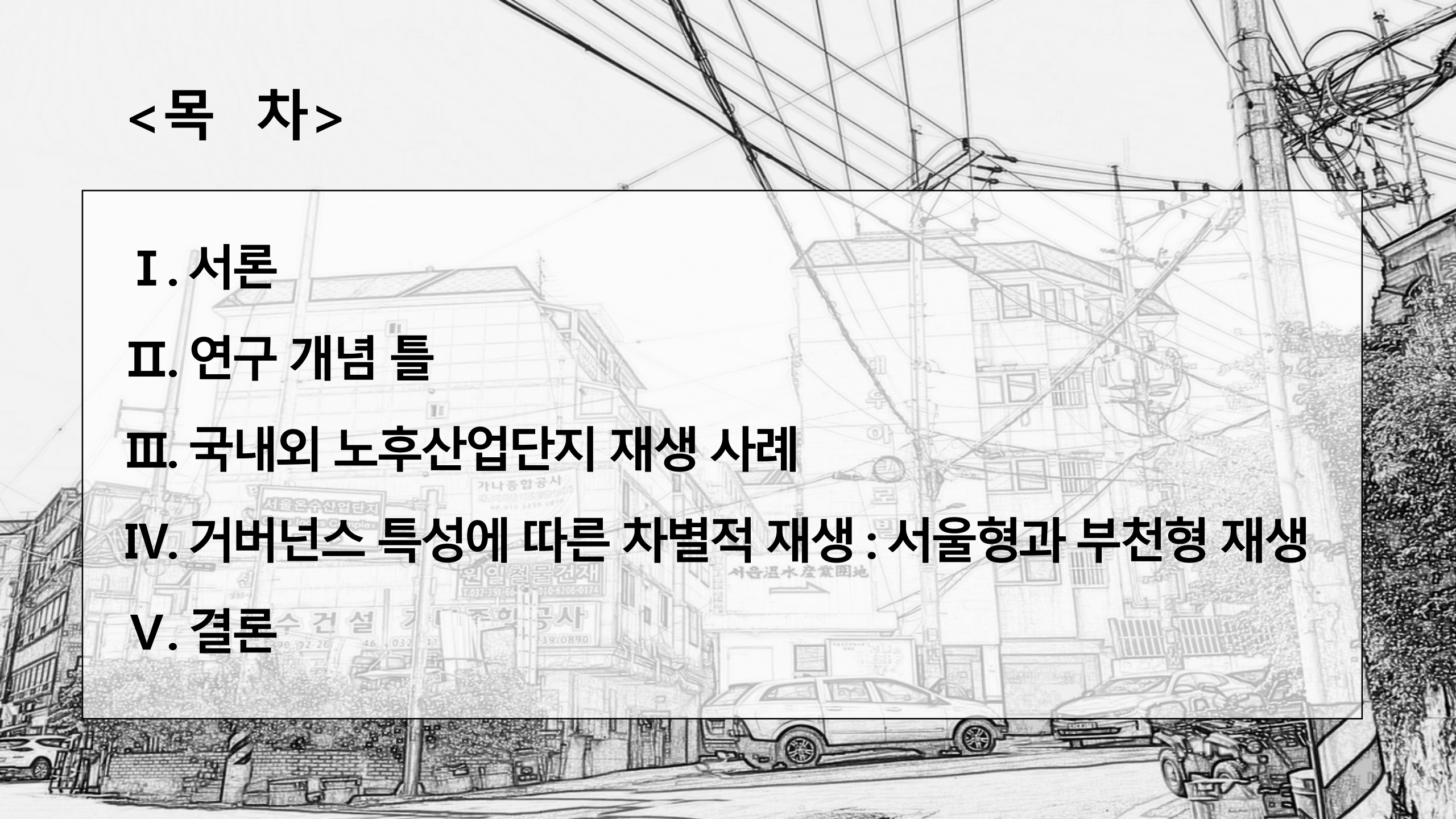
I. 서론

II. 연구 개념 틀

III. 국내외 노후산업단지 재생 사례

IV. 거버넌스 특성에 따른 차별적 재생: 서울형과 부천형 재생

V. 결론



I. 서론



1. 연구배경

서울권역



부천권역



1. 연구배경

- 산업단지 재생은 토지와 공장을 둘러싼 복잡한 소유관계자들의 이해관계 조정이 필요하며, 이는 각 산업단지별 재생 거버넌스에 따라 그 방식과 재생 방향 상이
- 서울온수산업단지는 동일한 산업단지임에도 불구하고, 약 50년 간 행정구역에 따라 차별적인 재생 발생

2. 연구목적

- 서울온수산업단지 권역별 재생을 거버넌스 측면에서 살펴보고, 거버넌스에 따라 나타난 산업 경관(물리적 인프라, 업종의 차별성 등) 변화의 특성 고찰

2. 서울온수산업단지 현황

□ 서울온수산업단지: 서울 구로구와 경기도 부천시 경계지역에 위치한 도심 산업단지

• 개요

- 위치 : 서울 구로구 온수동과 경기 부천시 역곡동 일원
- 면적 : 15만 7560m²(서울 10만 7,012m² /부천 5만 548m²)
- 준공년도 : 1971년
- 입주기업/근로자: 225개 사/ 1,970명(2019년)
- 주요 업종 : 기계금속관련산업 및 부품제조산업
- 금속가공제품제조업(C25)/기타기계 및 장비제조업(C29)

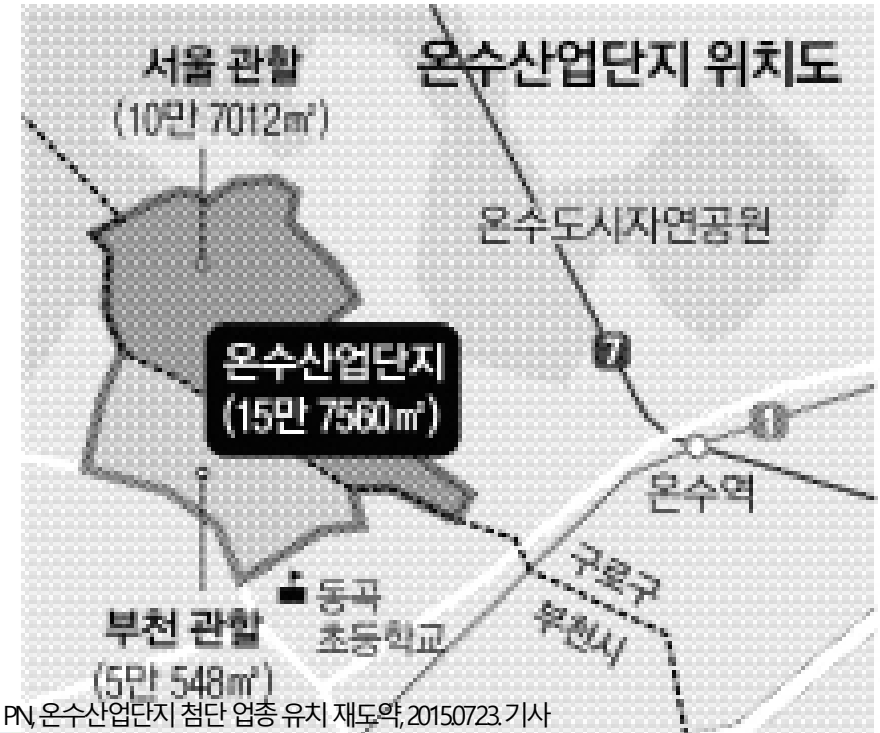
• 서울온수산업단지 특성

전국 최초 민간 주도로 형성된 산업단지

- 1970년 영등포기계공업협회에서 주도하여 형성된 민간주도 산업단지

하나의 산업단지와 두 개의 행정구역

- 서울특별시 구로구와 경기도 부천시 경계에 걸쳐, 산업단지가 지정되어 있음(서울시 관할 산업단지)



자료: 서울 PM, 온수산업단지 첨단 업종 유치 재도약, 20150723 기사



자료: 매일경제(2018)



자료: 건설경제신문(2017)

2. 서울온수산업단지 현황

□ 전국 최초 노후산업단지 재생사업 취소 사례 지역

• 2015년 7월 노후산업단지 재생사업지구 선정

• 2019년 10월 온수산업단지 재생사업 중단

HOME > 사회 > 종합

서울시, 45년 된 '온수산업단지' 최첨단으로 탈바꿈

이대인 기자 | 승인 2015.10.19 15:08 | 댓글 0

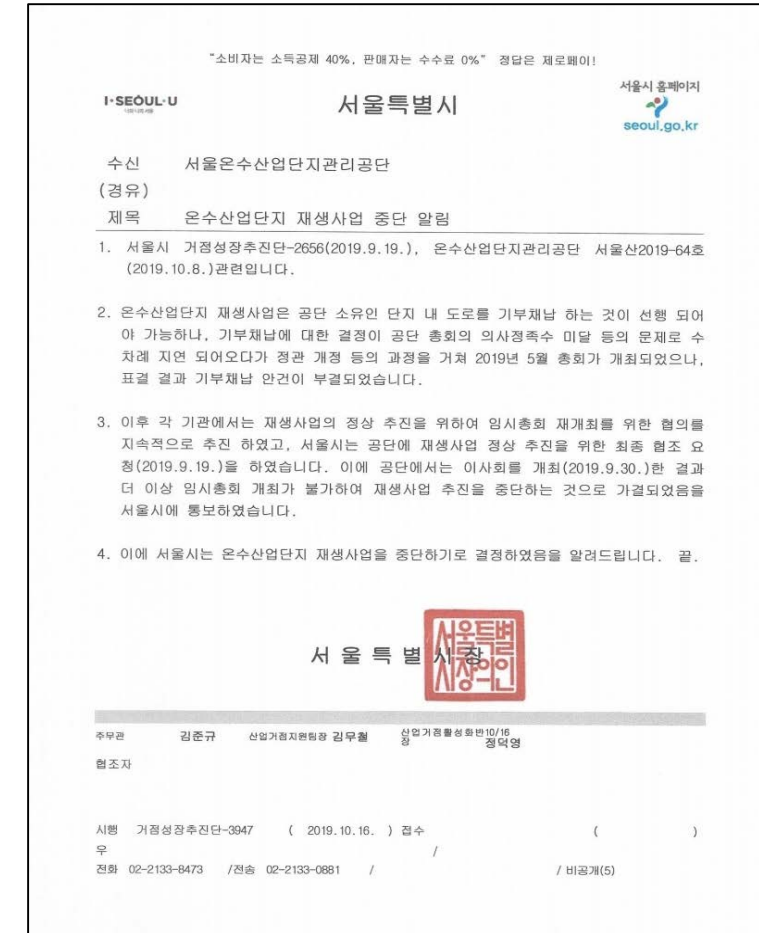
규제 완화해 본격 재생...기술융합형 스마트단지로

시사경제신문 이대인 기자 = 서울시가 '70년에 조성된 1호 민간산업단지로서 한 자리에서 기계 금속 제조업을 지켜온 15만7,560㎡ 규모 '온수산업단지'를 45년 만에 '기술융합형(ICT) 글로벌 스마트산업단지'로 재탄생시키기 위한 재생사업을 본격 추진한다.



▲ '온수산업단지'가 45년 만에 '기술융합형(ICT) 글로벌 스마트산업단지'로 재탄생될 예정이다.

온수산업단지는 구로구 온수동(10만7,012㎡)과 부천시 역곡동(5만548㎡) 일대에 조성된 민간산업단지로 70년대부터 구로공단, 경인로변 제조공장의 배후 산업단지로 성장하다 2000년대 도심지가상승, 산업구조 변화 등으로 성장동력을 잃고 재생의 필요성이 제기됐던 곳이다.



II. 연구 개념 틀



1. 선행연구 고찰

□ 사회적 복잡성(social complexity) 측면의 거버넌스

- **국가(정부)**는 거버넌스의 공통문제 해결에 있어 성공과 실패를 결정하는 중요한 주체이며, 정부는 공동의 목표인 공공정책 결정(Amin & Hausner, 1997)
- Amin & Hausner(1997)는 사회적 복잡성에 초점을 둔 국가별 거버넌스 분석을 통해 상호적인 거버넌스에 대한 조건 제시
 - **(상호적인 거버넌스)** 합리적인 절차, 역량 구축, 제도적 혁신과 적응성 확보, 사회적 응집과 사회 참여를 통한 효율성 도출, 상호작용과 대화, 대립을 통한 해결책 도출에 초점
 - **(성공적인 행위자 간 네트워크의 특성)** 전문화된 행위자 간 높은 수준의 자기조직화, 관련 주체들을 모으는 강력한 지배구조, 민관 행위자 간 위태로운 균형 체계 확보(Amin & Hausner, 1997)

1. 선행연구 고찰

□ 사회적 복잡성(social complexity) 측면의 거버넌스

- Tulder & Ruigrok(1997)은 거버넌스에서 국가가 다른 행위자보다 큰 영향을 미칠 수 있음을 보여주는 사례로 산업단지 제시
- 산업단지는 정부 주도로 공급되는 계획입지라는 특성으로 인해 산업단지 거버넌스에서 국가와 정부의 영향력이 상대적으로 강하며, 복잡한 소유권과 이해관계로 인해 민간과의 갈등 요소 多

<산업단지 재생에서 거버넌스의 중요성>

<p>이경민·이철우 (2007)</p>	<p>토지이용, 자원과 환경의 이용 보전, 사회간접자본시설이나 지원시설 등의 입지를 포함하는 광범위한 분야에 걸쳐서 추진해야 하는 특성이 있기 때문에 중앙정부, 지방정부, 기업, 지역주민 등 여러 이해관계자 간 갈등상황이 발생할 가능성 상존</p>
<p>장철순 (2017)</p>	<p>산업단지 리모델링 사업 추진 시, 복잡한 이해관계에 따른 시각차이 또는 의견 불일치가 발생하면서 거버넌스 주체 간 합의가 이루어지지 않는 경우 사업이 장기간 소요됨을 문제점으로 지적</p>
<p>정성훈·정혜윤 (2017)</p>	<p>국토부의 재생사업지구인 춘천(후평)일반산업단지를 사례로, 노후산업단지 재생에 관하여 정부(지자체), 기업, 지역주민으로 구분되는 주체별 이해관계가 상충됨에 따라 산업단지 경관(landscape) 및 산업의 재생이 이루어지지 못하는 구조적 한계 도출</p>

2. 연구 개념들

□ 산업단지 재생 거버넌스 : 사회적 복잡성(social complexity)의 거버넌스

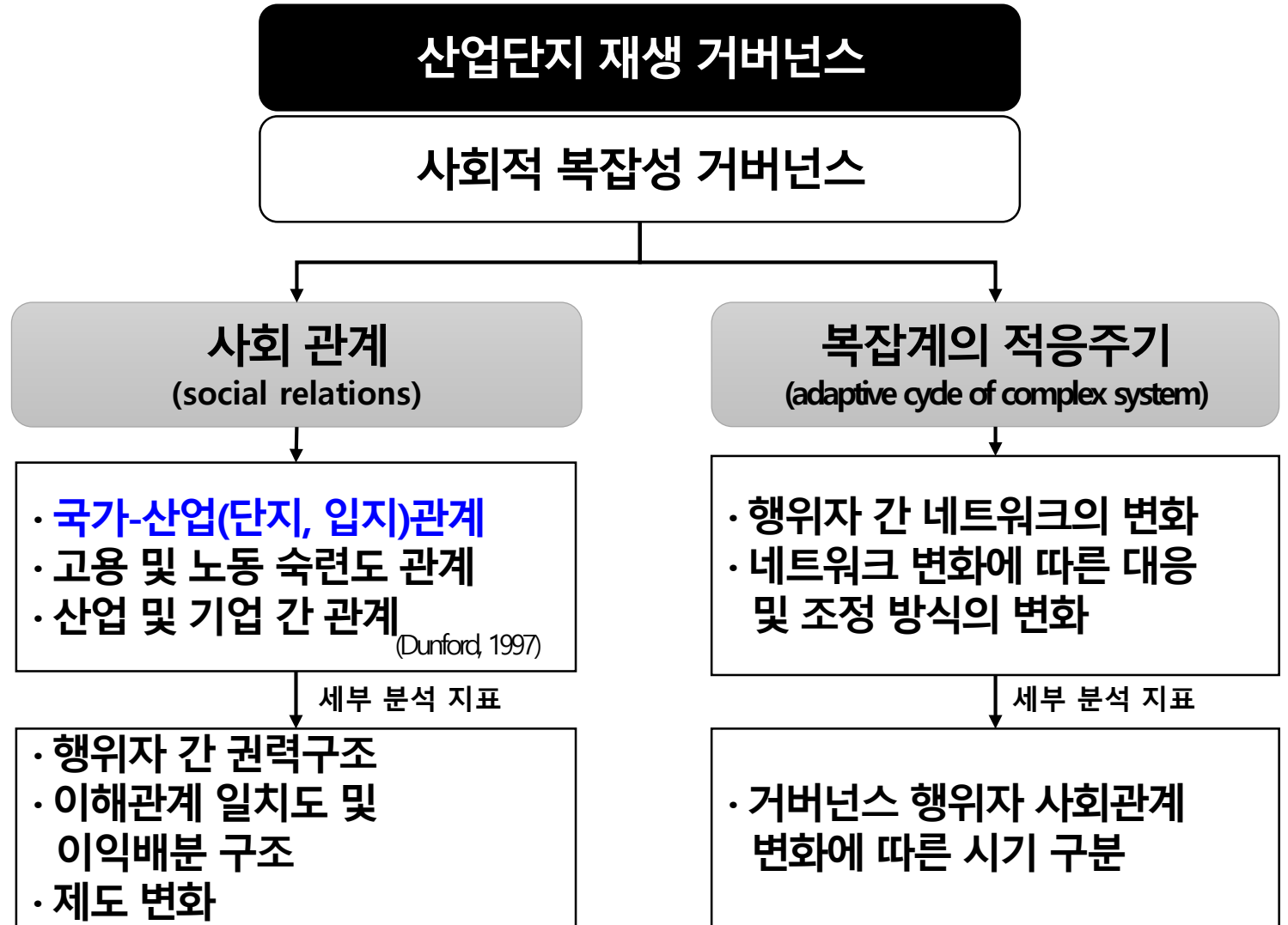
- 산업단지 재생 거버넌스의 특성을 **사회관계**와 **복잡계 적응주기** 측면에서 분석

<사회관계>

- 행위자 간 권력 구조
- 이해관계 일치도 및 이익배분 구조
- 제도 변화

<복잡계 적응주기>

- 거버넌스 행위자 간 관계 변화
- 시기별 변화 대응 및 조정방식



Ⅲ. 국내외 노후산업단지 재생 사례



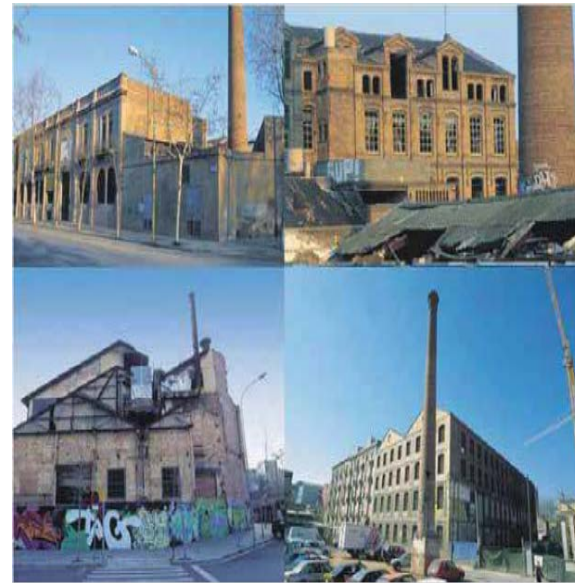
1. 해외 산업단지 재생 사례

□ 해외 산업단지 재생의 주요 특징

- 1900년대 중반 이후, 해외로의 생산시설 이전 등에 따른 주력산업 중심 산업도시의 위기
- 산업도시 중심의 산업위기로 폐허가 되었거나, 방치되어 있는 산업공간 재생 사례 多
- **민관협력 파트너십**을 기반으로 경관 및 업종전환 뿐 아니라, 문화 예술의 공간으로 기획



세계 최초 산업단지, 영국의 트래포드 파크 재생



스페인 포블레노우 공업지대의 재생



2. 국내 노후산업단지 재생 사례

□ 노후산업단지의 정의와 지원사업

- 노후산업단지란, 착공 후 20년이 경과된 산업단지를 의미하며, 2009년부터 국토교통부의 재생사업과 산업통상자원부의 구조고도화사업 추진중

노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법(약칭: 노후거점산단법)

제1장 제2조

1. "(정의)노후거점산업단지"란 다음 각 목에 해당하는 산업단지로서 **착공 후 20년 이상이 경과한 산업단지** 중 균형 있는 지역발전과 건전한 국민경제 발전의 주요 거점역할을 하는 산업단지를 말한다.

재생사업(국토교통부)

- 「산업입지법」제2조11에 근거
- (산업단지 재생사업) 재생사업지구에서 산업입지 기능을 발전시키고 기반시설과 지원시설 및 편의 시설을 확충·개량하기 위한 사업

구조고도화사업(산업통상자원부)

- 「산집법」 제1조제11호에 근거
- 산업단지 입주업종의 고부가가치화, 기업지원 서비스의 강화, 산업집적기반시설 및 산업기반시설의 유지·보수·개량 및 확충을 통하여 기업체 등의 위치를 촉진하고, 입주기업체의 경쟁력을 높이기 위하여 관리기관이 수행하는 사업



2. 국내 노후산업단지 재생 사례

□ 산업단지 재생 거버넌스 사례 : 국토교통부의 산업단지 상상허브 사업

- (산업단지 상상허브) 산업단지 재생사업지구 내 도심 노후산단 내 혁신거점 확충을 위해 산업·지원 기능 향상을 위한 복합개발 추진 거점으로, 활성화구역(산업입지법 제39조의12) 지정

▶ 산업단지 내 민간개발 사업 유치 활성화 도모 (산업입지법 제39조의14에 따른 개발이익 재투자 면제, 기반시설 우선 지원 등 혜택 부여)

- 상상허브 사업지로 3곳의 산업단지 재생사업 지구 선정('20.07.) (성남일반산업단지, 대전1·2일반산업단지, 부산사상공업지역일반산업단지)

 국토교통부		보 도 자 료		
		배포일시 2020. 7. 6.(월) 총 4매(본문3, 참고1)		
담당 부서 산업입지정책과	담당 자 과장 김근오, 사무관 안재구, 주무관 남혜림 ☎ (044) 201-3739, 3681			
보 도 일 시		2020년 7월 6일(월) 석간부터 보도하여 주시기 바랍니다. ※ 통신·방송·인터넷은 7. 6.(월) 06:00 이후 보도 가능		

성남·대전·부산 '산업단지 상상허브' 사업지 선정
- 공모를 통해 3곳 선정, 활성화구역 지정 추진 등 사업 착수

□ 국토교통부(장관 김현미)는 '산업단지 상상허브' 사업대상지로 성남 일반산업단지 및 대전1·2일반산업단지, 부산사상공단 내 업무용 부지, 휴·폐업 및 유휴부지 3곳을 선정' 하였다고 밝혔다.

【 산단 상상허브 선정 사업지 】

- (성남일반산단) 성남시 중원구 상대원동 500-2, 대유위니아 부지
- (대전1·2산단) 대전시 대덕구 대화동 461-1 일원, 산단 내 유휴부지
- (부산사상공단) 부산시 사상구 학장동 725, (주)J&Company 부지

○ '산업단지 상상허브'는 도심 노후산단 내 혁신거점 확충을 위해 각종 산업·지원의 기능을 높여 복합개발하고자 작년 11월 발표한 「산단 대개조 계획」 후속조치로 추진되는 사업이다.

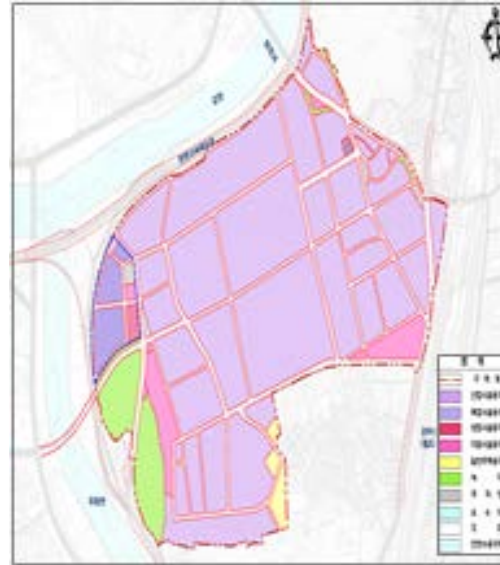
2. 국내 노후산업단지 재생 사례

□ 산업단지 재생 거버넌스 사례 : 국토교통부의 산업단지 상상허브 사업



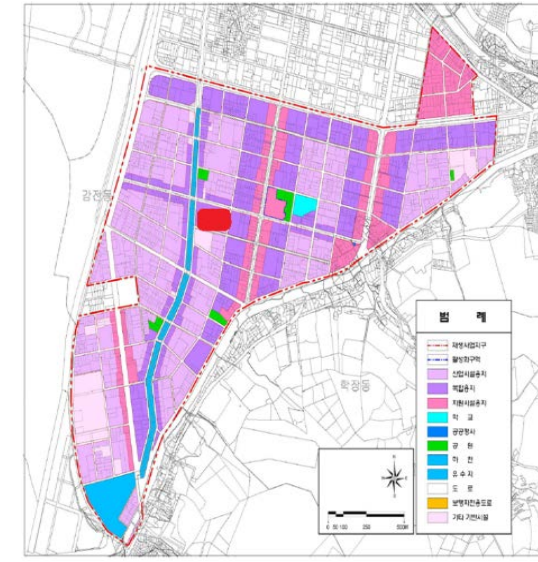
성남일반산업단지

- (조성기간) 1968~1976
- (재생사업지구 지정) 2015년
- (주요 업종) 전기전자, 기계, 비제조 등
- (가동업체/근로자) 3,090개/42,826명('19)
- (가동률) 100.0%('19년 4분기)



대전1. 2일반산업단지

- (조성기간) 1단지(1973), 2단지(1979)
- (재생사업지구 지정) 2009년
- (주요 업종) 금속, 기계, 전기전자 등
- (가동업체/근로자) 339개/4,513명('19)
- (가동률) 1단지 92.9%
2단지 97.0%('18년 4분기)



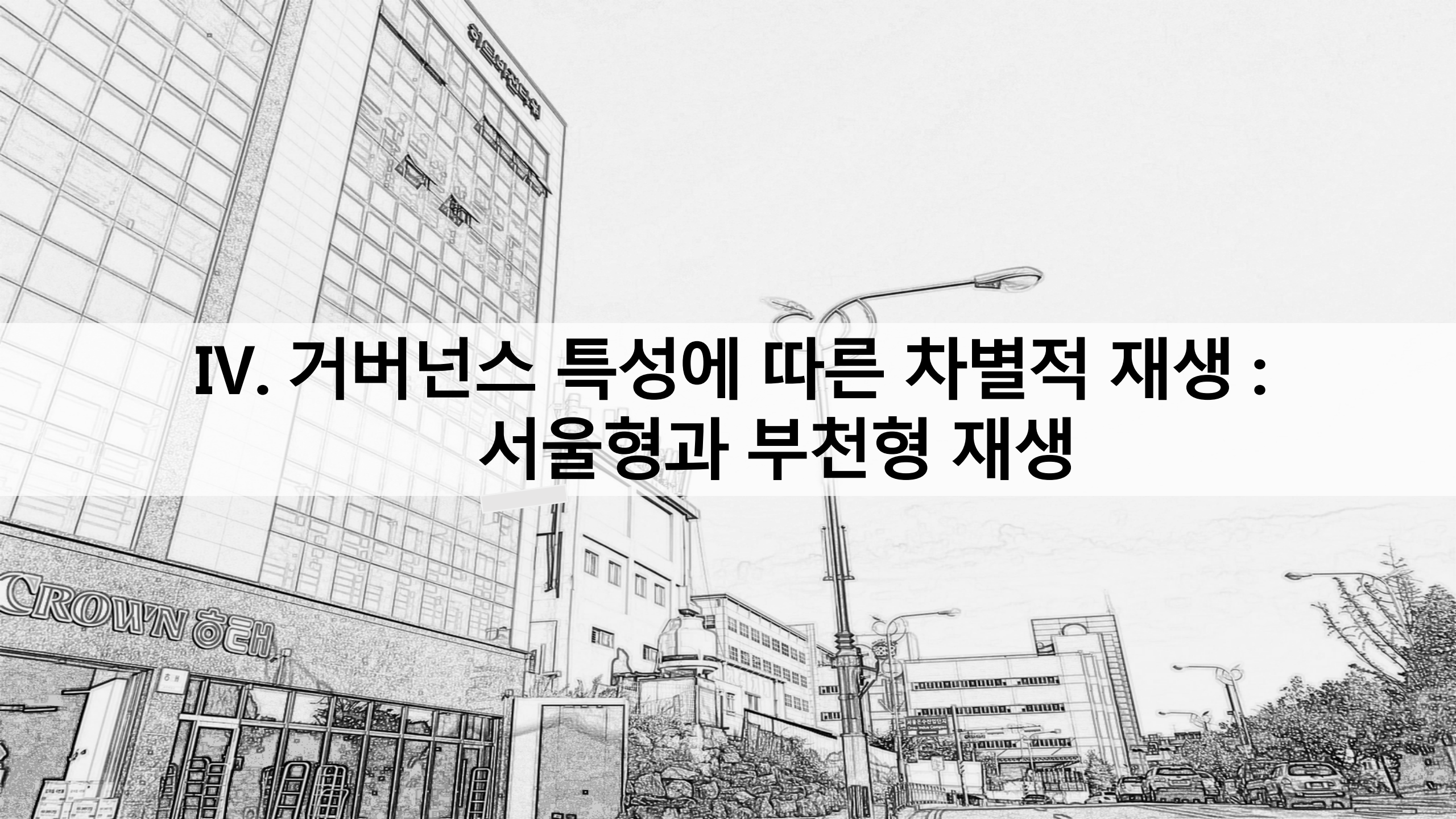
사상공업지역 일반산업단지)

- (조성기간) 1968년~1975년
- (재생사업지구 지정) 2009년
- (주요 업종) 금속, 기계, 전기전자, 신발 등
- (가동업체) 1,542개('19)
- (가동률) 100.0%('19년 4분기)

2. 국내 노후산업단지 재생 사례

□ 산업단지 재생 거버넌스 사례 : 국토교통부의 산업단지 상상허브 사업

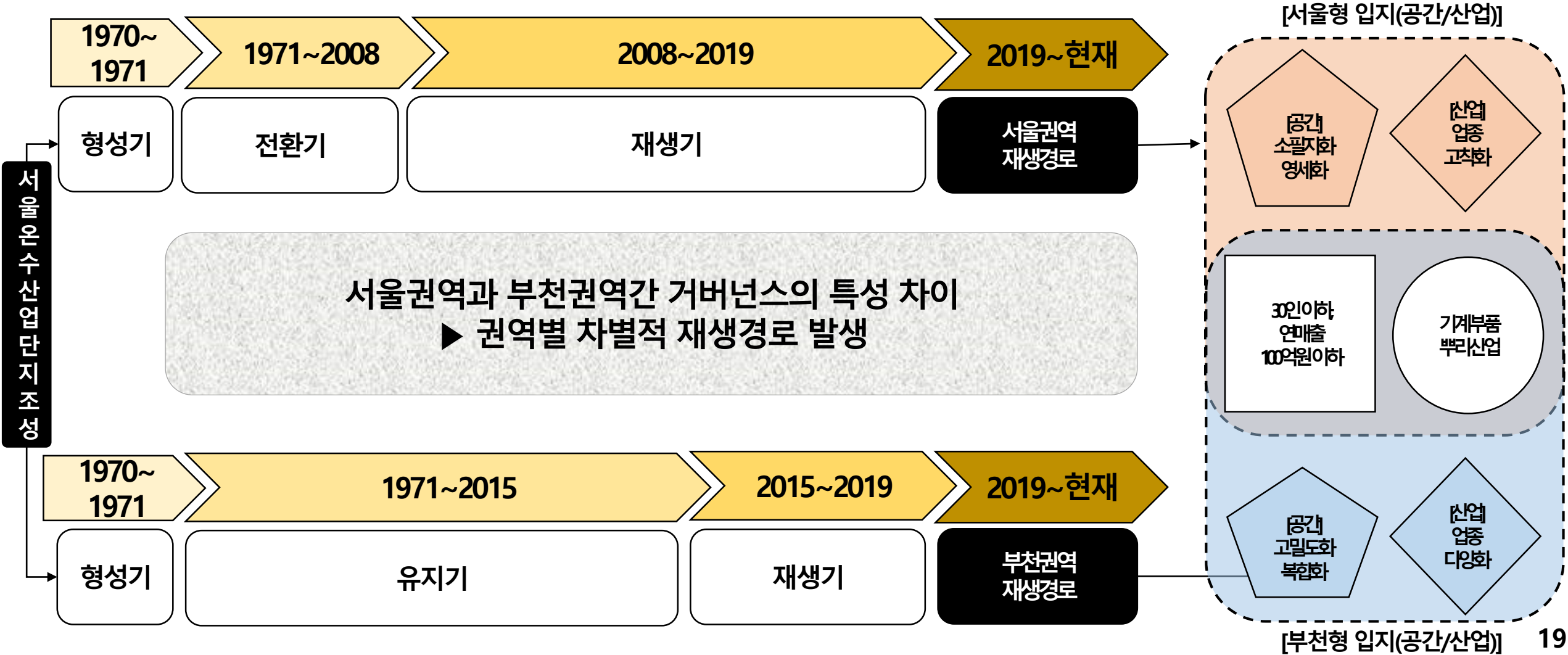
		성남일반산업단지	대전 1,2 일반산업단지	부산사상일반산업단지
공공(중앙 및 지방정부)의 역할		· 촉진자, 지원자	· 참여자, 행위자	· 협력자, 파트너
사업 특성	사업 시행 및 참여자	· 민간기업	· 공공기업, 지자체	· 민간기업, 공공기업, 민관공동 컨소시엄 등
	사업부지	· 민간사업시행자 소유 부지	· 공공기업 소유부지 (전면수용방식)	· 민간사업시행자 소유 부지
	재원조달형태	· 민간사업시행자 자기자금조달	· 공공기업 및 지자체 재원 조달	· 민관합작투자: 컨소시엄, 리츠 등
거버넌스 질적 수준	행위자 간 권력구조	· 민간 단독 추진 · 정부의 제도적 지원	· 공기업과 지자체 협력 추진	· 민간, 지자체, 공기업의 협력 추진 · 정보 공유
	이해관계 일치도/ 이익배분 구조	· 이해관계 일치 : 산업단지 경관 개선 및 업종전환 · 민간의 개별 이익확보	· 이해관계 일치 : 산업단지 경관 개선 및 업종전환 · 공공의 이익 확보	· 이해관계 일치 : 산업단지 경관 개선 및 업종전환 · 행위자의 균형적 이익확보를 위한 사업주체 구성
	제도 변화 (행위자 간 신뢰)	· 민간과 공공의 신뢰 有	· 수직적, 공공의 추진	· 민간과 공공의 신뢰도가 강하며, 협력 · 참여자 간 균형적인 의사결정 참여



IV. 거버넌스 특성에 따른 차별적 재생 : 서울형과 부천형 재생

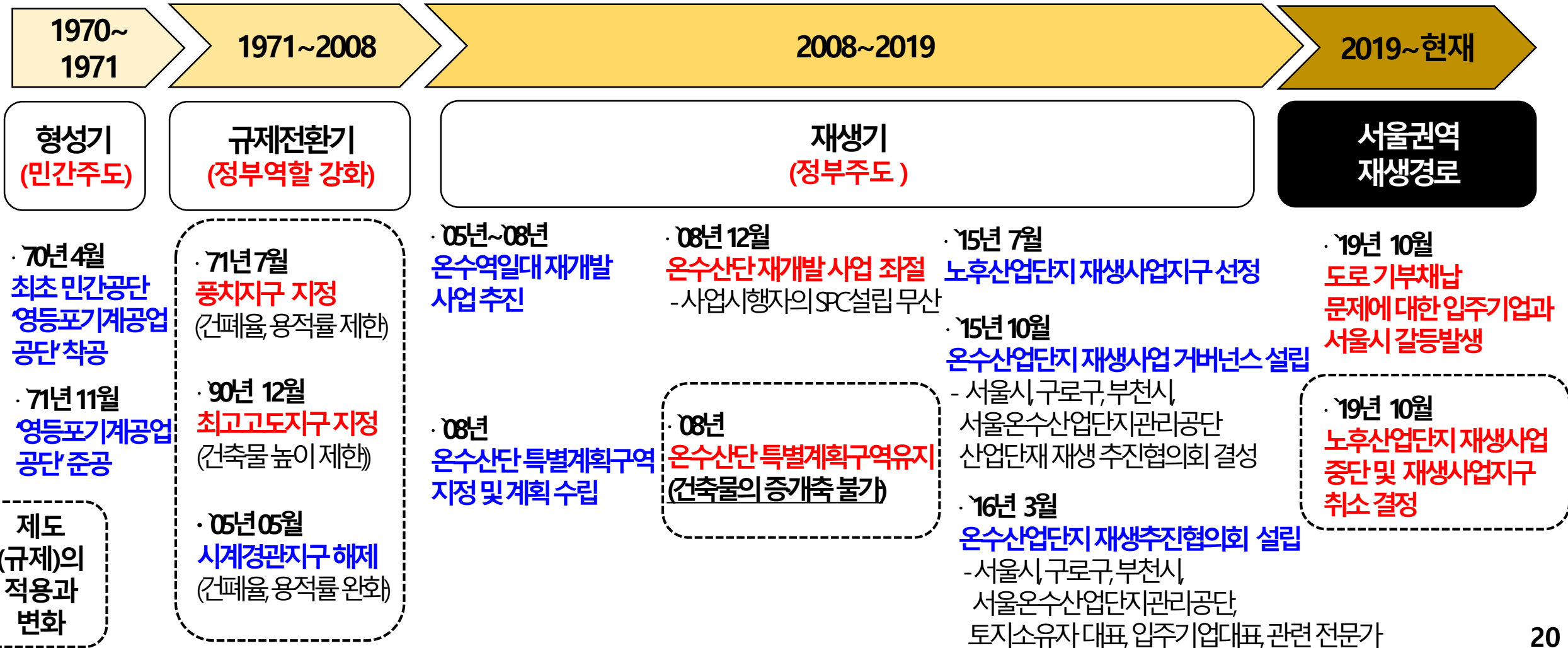
1. 서울온수산업단지의 시기별/권역별 거버넌스의 변화

□ 서울온수산업단지 재생 거버넌스의 구조적·과정적 접근



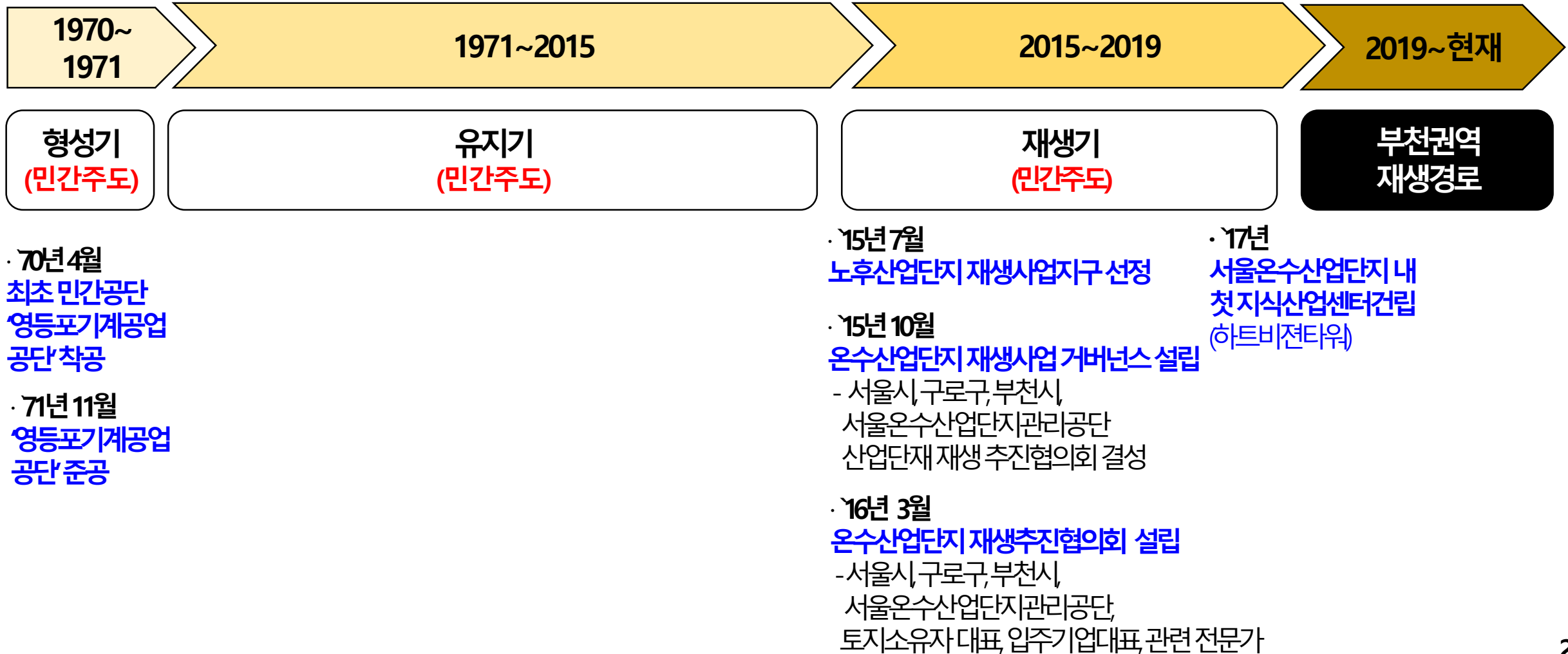
1. 서울온수산업단지의 시기별/권역별 거버넌스의 변화

□ 서울권역 산업단지 재생 거버넌스의 구조적·과정적 접근



1. 서울온수산업단지의 시기별/권역별 거버넌스의 변화

□ 부천권역 산업단지 재생 거버넌스의 구조적·과정적 접근



2. 서울형과 부천형 재생 거버넌스에 따른 공간 및 산업 경관의 변화

□ 권역별 산업단지 재생 거버넌스 비교

<표> 서울권역의 산업단지 재생 거버넌스

과정 구조	형성기 (1970~1971)	전환기 (1971~2008)	재생기 (2008~2019)
행위자 간 권력구조	· 민간주도 산업단지조성 · 협상을 통한 정책결정	· 정부주도 정책결정(규제) · 협상을 통한 정책결정	· 정부주도 정책결정 (규제) · 공공과 민간의 협상 결렬
이해관계 일치도/ 이익배분 구조	· 이해관계: 일치 - 기계산업육성	· 이해관계: 불일치 - (기업) 규제완화 - (정부) 수도권 난개발 방지	· 이해관계: 불일치 - (기업) 규제완화 - (정부) 산업단지 재생
제도변화	· 산업단지 지정	· 규제 강화 - 개발제한규제 적용(풍치지구, 최고고도지구) · 규제 부분 완화 - 시계경관지구해제	· 특별계획구역 유지 (건축물 증개축불가) · 재생사업지구 지정

<표> 부천권역의 산업단지 재생 거버넌스

과정 구조	형성기 (1970~1971)	유지기 (1971~2016)	재생기 (2015~2019)
행위자 간 권력구조	· 민간주도 산업단지조성 · 협상을 통한 정책결정	· 민간의 자율적 의사결정 · 정부의 최소개입	· 민간의 자율적 의사결정 · 정부의 최소개입
이해관계 일치도/ 이익배분 구조	· 이해관계: 일치 - 기계산업육성	· 이해관계: 일치 - 산업단지 경쟁력 강화	· 이해관계: 일치 - 산업단지 경쟁력 강화
제도변화	· 산업단지 지정	· 변화 없음	· 재생사업지구 지정

서울형
재생

공간
소필지화
영세화

산업
업종
고착화

30인 이하,
연매출
100억원 이하

기계부품
뿌리산업

공간
고밀도화
복합화

산업
업종
다양화

부천형
재생



V. 결론



1. 요약

- 서울온수산업단지는 행정구역별로 상이한 정부의 역할과 거버넌스 행위자 간 이해관계 일치 여부에 따라 산업단지 재생 방향과 방식이 결정되었으며, 산업 경관의 차이 발생

	서울형 재생	부천형 재생
거버넌스 특성	<ul style="list-style-type: none"> 공공과 민간의 이해관계의 불일치 공공주도의 정책결정에 따른 협상결렬과 거버넌스의 와해 	<ul style="list-style-type: none"> 공공과 민간의 이해관계 일치 공공의 최소개입에 따른 거버넌스 유지
공 간	·기업의 공간적 임계규모(30인 이하의 근로자, 연 매출100억원 이하)	
	·소필지화, 영세화	·고밀도화, 복합화
산 업	·주요 업종 유지(기계, 뿌리산업)	·업종의 다양화(IT, 식품, 화장품)

2. 학술적 · 정책적 함의

- 복잡한 시스템에서 지역의 공동 문제를 해결할 수 있는 성공적인 거버넌스는 지역 상황에 적합한 전략적인 상호작용을 필요로 하며, 이는 거버넌스 주체 간 형평성 있는 권력 배분 요구