

# 서울특별시 뿌리산업 육성 및 지원에 관한 조례안

## 검 토 보 고

### 1. 회부경위

가. 의안번호 : 제1732호

나. 발 의 자 : 홍국표 의원(찬성자 44명)

다. 발의일자 : 2024년 04월 03일

라. 회부일자 : 2024년 04월 08일

### 2. 제안이유

- 정부는 2012년부터 「뿌리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률」을 통해 제조업 전반에 걸쳐 기반성과 연계성이 높지만 낮은 생산성과 저임금 구조, 생산 인력의 고령화와 생산시설의 노후화 등으로 어려움을 겪고 있는 “기반 공정산업”과 “소재다원화 공정산업”, “지능화 공정산업”을 뿌리산업으로 지정하여 자금 및 관련 정보 지원, 인력유입 활성화, 연구·인력개발비 및 시설투자 세액공제, 병역특례 지정업체 선정 우대 등의 혜택을 부여하고 있음.
- 그러나 전국에 분포한 6만 1천여개의 뿌리기업 중 4천 5백여개 기업이 서울 특별시에 소재해 있음에도 별도의 조례가 없이 「서울특별시 도시형소공인 지원에 관한 조례」에 따라 뿌리산업 중 일부에만 지원이 이루어지고 있는 실정임.

- 이에 뿌리산업에 대한 별도의 조례를 제정하여 지역 내 뿌리산업을 체계적·종합적으로 지원하고자 함.

### 3. 주요내용

- 가. 뿌리산업 육성 및 지원을 위한 종합계획 수립 및 시행을 규정함(안 제5조).
- 나. 뿌리산업의 육성 및 뿌리기업에 대한 지원을 규정함(안 제6조·제7조).
- 다. 뿌리산업 정책위원회의 설치 및 운영 등을 규정함(안 제8조·제9조).

### 4. 검토의견 (수석전문위원 이준석)

#### 가. 조례안의 개요

- 동 조례안은 뿌리산업 관련 용어의 정의, 종합계획의 수립, 뿌리산업 육성, 기업지원 등 뿌리산업에 대한 지원근거를 마련함으로써 뿌리산업의 성장기반 조성 및 경쟁력 강화를 제고하고자 발의됨.

#### 나. 조례안의 입법 배경

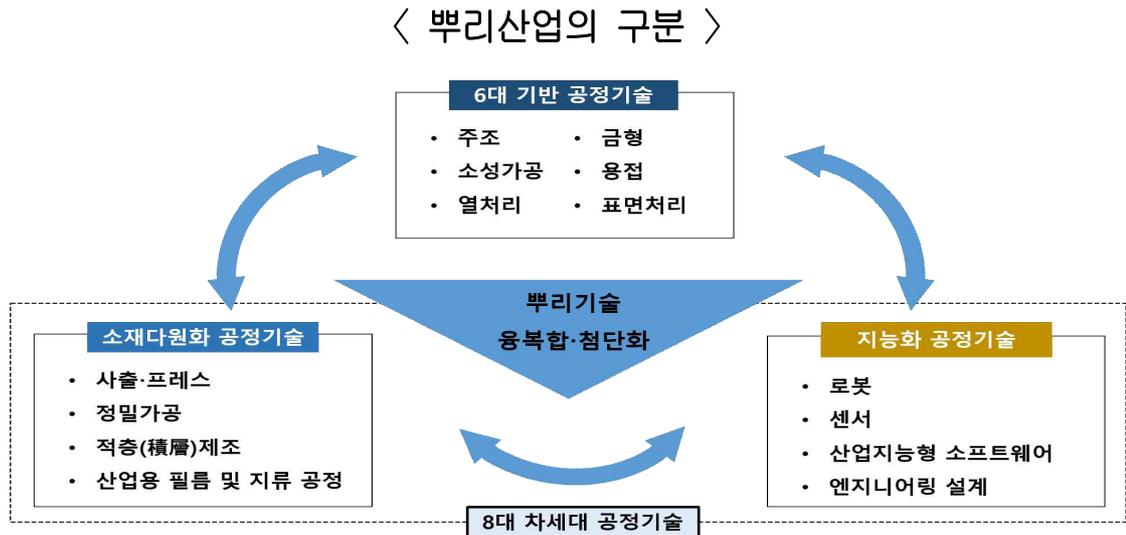
- 뿌리산업<sup>1)</sup>은 주조, 금형, 소성가공, 용접 등을 통해 소재를 부품으로, 부품을 완제품으로 생산하는 기초 공정산업<sup>2)</sup> 분야임.

---

1) 뿌리산업의 명칭은 나무뿌리처럼 겉으로 드러나지는 않지만, 최종 제품을 만드는데 스며들어 제조업 경쟁력 근간을 형성한다는 의미에서 명명(命名)됨.

2) 주조, 금형, 소성가공, 용접, 표면처리, 열처리 등 기반공정기술을 활용하여 사업을 영위하는 6대 업종

- 뿌리산업은 제조업 전반에 걸쳐 활용되는 기반공정기술 6개와 제조업의 미래 발전에 핵심 요소인 차세대 공정기술 8개로 구성됨.



- 이러한 뿌리산업은 자동차·조선·IT 등 거의 모든 산업의 제조과정 전반에 ‘공정기술’로 활용되는 필수산업으로 로봇·항공기·신재생 에너지 등 고부가가치 품목에도 적용되는 제조업의 근간임.
- 그러나 뿌리산업은 이와 같이 우리나라 미래 성장동력의 중추적 역할을 수행해야 하는 기반산업임에도 불구하고, 열악한 작업환경과 처우 등으로 인해 청년층의 취업 기피 직종으로 분류되어 제조현장의 일손 부족 원인이 되고 있음.
- 이에 정부는 지난 2011년 7월 뿌리산업의 개념 및 지원 등에 관한 종합적 지원체계를 마련하고자 「뿌리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률」(이하 ‘뿌리산업법’)을 제정하고 ‘뿌리산업 진흥 기본계획’을 수립함.

## 뿌리산업 진흥 기본계획

### • 제1차 기본계획(2013~2017)

#### ◇ 뿌리기술 R&D 시스템 구축

- ① 기술 수준에 맞춘 뿌리기술 R&D 시스템 재편, R&D 로드맵 수립
- ② 뿌리기술 전문기업 지정 및 인센티브 마련
- ③ 지역 산업과 연계한 공동 활용 파일럿 플랜트 기반 구축

#### ◇ 뿌리기업 공정 혁신 촉진

- ① 연속공정의 자동화 및 로봇화 지원 추진
- ② 공정혁신을 촉진하기 위한 IT 융합 첨단화 지원

#### ◇ 뿌리인력의 선순환 촉진

- ① 명가 지정, 뿌리 주간 개최 등 종사자의 자긍심 고취
- ② 인력수급 계획 수립, 교육 과정 발굴 제안
- ③ 전문인력 양성기관 지정, 신규 및 재직자 역량 제고 등 교육 강화

#### ◇ 경영 및 근무 환경개선

- ① 뿌리기업 집적화 단지 구축을 통한 전략적 지원
- ② 이행보증, 무역보험, 신용 및 기술 보증 등 경영 안정 자금지원 확대
- ③ 근로 및 복지 환경개선을 위한 고용 환경개선 사업 지원 확대

### • 제2차 기본계획(2018~2022)

#### ◇ 고부가가치화·공정혁신·선순환 일자리 환경 조성으로 지속가능한 뿌리산업 육성

- ① 고부가가치화 : 신산업 수요에 맞춘 핵심 뿌리기술 개발
- ② 공정혁신 : 생산성 향상을 위한 작업환경 개선 및 스마트화
- ③ 선순환 일자리 환경 조성 : 전문인력 양성, 연령대별 차별화 전략

### • 제3차 기본계획(2023~2027)

#### ◇ 노동집약적 저부가 → 미래 고부가 첨단산업으로 대전환

- ① 뿌리기업의 활력과 지속가능성을 제고
- ② 디지털·친환경·글로벌 산업구조로 전환 가속화
- ③ 전·후방 산업과 함께하는 고도성장 기반 구축

#### ◇ 3대 중점과제 중심으로 9개 주요 과제 추진

- ① 기업의 역동성·성장성 강화, ② 뿌리산업 2.0 혁신 생태계 조성, ③ 범 뿌리산업 협력체계 기반구축

- 그리고 이에 발맞추어 서울특별시(이하 ‘서울시’)와 세종특별자치시, 제주특별자치도를 제외한 14개 광역자치단체에서는 뿌리산업 관련 조례를 제정·시행하고 있음(참고자료).

- 그러나 전국 6만 1천여개<sup>3)</sup>의 뿌리기업 중 서울시에 4천 5백여개 기업이 소재해 있음에도 불구하고, 서울시에는 별도의 조례가 제정되지 않은 채 뿌리산업 분야의 일부인 기계금속 분야 452개 업체에만 지원이 이루어지고 있음.

〈 5대 도시형소공업 작업환경개선 지원 현황 〉

(단위: 천원, 개.)

분야	항목	합계	2023년	2022년	2021년
총 지원금액		15,521,344	8,208,400	5,320,160	1,992,784
총 지원업체		2,998	1,528	1,097	373
의류·봉제	지원금액	10,700,218	4,904,714	3,802,720	1,992,784
	지원업체	1,894	765	756	373
기계금속	지원금액	1,759,611	1,328,288	431,323	
	지원업체	452	323	129	
인쇄	지원금액	1,055,992	658,413	397,579	
	지원업체	235	151	84	
주얼리	지원금액	1,658,526	1,172,603	485,923	
	지원업체	346	254	92	
수제화	지원금액	346,997	144,382	202,615	
	지원업체	71	35	36	

\* 의류·봉제는 2019년부터 지원되었고, 4대 업종(인쇄, 수제화, 주얼리, 기계금속)은 2022년부터 지원

- 또한 이러한 지원마저 그 법적 근거가 「도시형 소공인 지원에 관한 특별법」 과 「서울특별시 도시형소공인 지원에 관한 조례」 에

3) 전국 시·도별 뿌리기업 사업체(주조, 금형, 소성가공, 용접, 표면처리, 열처리, 사출·프레스, 정밀가공, 적층제조, 산업용필름 및 지류, 로봇, 센서, 산업지능형 소프트웨어, 엔지니어링 설계 등 14개) 수는 강원도: 248개, 경기도, 21,339개, 경남: 7,349개, 경북: 3,395개, 광주: 1,359개, 대구: 4,651개, 대전: 1,005개, 부산: 4,857개, 서울: 4,546개, 세종: 99개, 울산: 1,286개, 인천: 5,448개, 전남: 967개, 전북: 961개, 제주: 68개, 충남: 2,062개, 충북: 1,468개, 총합계: 61,108개)

따른 지원에 불과하여<sup>4)</sup>, 도시형소공인 분야에 속하지 않으나 뿌리 산업에는 속하는 플라스틱 사출, 적층, 산업용 로봇 제조업, 응용 소프트웨어 개발 및 공급업 등의 업종에는 지원이 거의 이루어지지 않고 있는 상황임.

- 이에 동 조례안은 뿌리산업 활성화를 위한 법적 근거를 마련함으로써 뿌리산업의 중요성에 대한 인식을 개선하는 동시에 뿌리산업의 경쟁력 향상을 위한 지원체계를 조성한다는 점에서 의미가 있다 하겠음.

## 다. 조례안의 세부 내용

### (1) 조례안의 체계

- 동 조례안은 안 제1조부터 안 제4조까지 총칙 규정에 해당하는 목적, 정의, 시장의 책무, 다른 조례와의 관계를 규정하여 조례 전체의 원칙적·기본적인 사항을 명시하고 있음.
- 또한 안 제5조에 뿌리산업 육성 및 지원을 위한 종합계획 수립 및 시행, 안 제6조와 안 제7조에 뿌리산업 육성 및 뿌리기업에 대한 지원, 안 제8조 및 안 제9조에 뿌리산업 정책위원회 설치 및 운영, 안 제10조에 표창에 관한 사항을 규정하고 있음.

---

4) 기계금속분야는 서울시 5대 도시형소공업(의류봉제, 주얼리, 인쇄, 수제화, 기계금속)에 속하면서 뿌리산업에도 포함됨.

- 동 조례안은 「자치법규 입법실무」와 「알기 쉬운 법령 정비기준」에서 제시하는 조문 간 구성 및 체계 등을 전반적으로 준수하고 있어 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 판단됨.

## (2) 뿌리기업 지원(안 제7조)

- 안 제7조는 뿌리기업에 대해 시장이 지원할 수 있는 사항으로 ▶ 「서울 특별시 중소기업육성기금의 설치 및 운용에 관한 조례」에 따라 용자하는 중소기업육성기금, ▶ 서울신용보증재단의 신용보증, ▶ 뿌리기업 인력양성을 위한 교육 및 훈련기관과의 연계, ▶ 뿌리기업의 국내·외 시장 진출 및 마케팅 지원 등을 규정한 것임.
- 그리고 안 제7조는 이와 같은 지원을 통해 담보력 부족으로 자금 조달에 어려움을 겪고 있는 영세 뿌리 중소기업에게 적기에 자금을 지원하고, 현장과 산업 특성을 고려한 맞춤형 인력양성 및 판로지원으로 기업들의 경쟁력 강화를 도모하고자 하는 것임.
- 다만 현재 뿌리기업은 신산업 창출을 뒷받침하는 제조업의 근간으로서 경기도를 비롯한 일부 지방자치단체에서는 뿌리기업 확산을 위한 창업자금 용자 지원 등을 시행하고 있다는 점에서, 서울시도 뿌리기업 육성에 현실적으로 도움이 될 수 있는 다양한 재정지원 방안을 마련해야 할 것으로 사료됨.

### (3) 위원회 설치·기능 및 구성(안 제8조·안 제9조)

- 안 제8조는 뿌리산업 진흥 및 육성에 관한 종합계획과 뿌리산업 및 뿌리기업 관련 주요 정책 등에 관한 사항을 자문하기 위하여 뿌리산업 정책위원회를 설치하고 자문에 필요한 세부 내용을 규정한 것임.
- 그리고 안 제9조는 동 위원회를 15인 이내의 위원으로 구성하도록 규정하면서 위원은 서울특별시의회 의원 이외에 뿌리산업 분야의 학식과 경험이 풍부한 전문가를 위촉하도록 명시함.
- 이와 같이 해당 분야의 전문가로 구성되는 위원회는 종합계획 및 시행계획의 수립 및 변경에 관한 사항이나 연도별 시행계획의 추진 실적 점검 및 평가에 관한 사항, 뿌리산업 육성 및 뿌리기업 지원 사업에 관한 사항 등 뿌리산업과 관련된 주요 정책을 자문함으로써 사업의 효과성과 효율성 제고에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있음.
- 다만 동 조례안에 따르면 동 위원회는 상설로 운영될 계획이나, 서울시는 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제6조제3항 및 ‘서울시 위원회 정비 및 운영개선 계획’에 따라 위원회를 신설할 경우 비상설을 원칙으로 하고 있다는 점에서,

동 위원회를 상설위원회로 설치함으로써 얻을 수 있는 효과가 무엇인지에 대한 논의가 필요할 것으로 사료됨.

#### < 서울시 위원회 정비 및 운영개선 계획 >

- 위원회 설치 및 존속기한 연장을 엄격화도록 제도화
  - (위원회 설치) 사전협의 근거규정 상향 및 위원회 설치 불가 사유 추가
    - (사전협의 근거규정) 현재 위원회 신설 사전 협의절차가 「각종 위원회 조례 시행규칙」에 명시되어 있으나, 「각종 위원회 조례」로 상향하여 명시
    - (설치불가 사유) 현재 ‘중복 위원회 존재’의 경우에만 위원회 설치 불가로 되어 있으나, ‘기존 위원회의 분과로 운영가능한 경우’등 추가 필요
  - (비상설 운영 원칙) 위원회 신설이 필요한 경우에는 비상설로 운영하는 것을 원칙으로 하고, 상설로 운영할 수 있는 사유를 제한하여 명시 필요
    - 예외적인 사유에만 상설로 운영할 수 있도록 각종 위원회 조례로 제한 필요
  - (존속기한 연장협의) 존속기한 종료전, 조직담당관의 승인 절차 신설 필요
    - 존속기한 연장여부의 적정성에 대한 사전 검토 절차 마련

#### 라. 종합의견

- 동 조례안은 제조업 경쟁력의 근간이 되는 뿌리산업이 지역경제 발전에 이바지할 수 있도록 종합적·체계적 지원체계를 마련함으로써 뿌리산업 발전의 기반을 조성한다는 점에서 입법 타당성과 필요성은 인정됨.
- 다만 뿌리산업은 낮은 임금, 수작업 위주의 열악한 작업환경 등으로 50대 이상 종사자가 33.8%의 높은 비중을 차지하는 만큼 청년층의 신규 유입이 시급하다는 점에서 서울시는 근로자 처우 개선 및 복지 증진 등 다각적인 지원 방안 마련에 노력해야 할

것으로 사료됨.

- 특히 뿌리산업 업종 중 기계금속 외 나머지 업종에 대한 행·재정적 지원이 매우 부족하므로 서울시는 각종 지원에 있어 사각지대가 발생하지 않도록 업종별 실태조사 등을 실시하고 균형 있는 지원이 이루어지도록 노력해야 할 것임.

담당 조사관	연락처
김용우	02-2180-8062

## [참고자료] 광역자치단체별 뿌리산업 조례 제정 현황

연번	시·도	조례명	제정일	위원장	부위원장	위원회 운영방법 등
1	서울	서울특별시 뿌리산업 육성 및 지원에 관한 조례안	-	호선	호선	상설
2	경기	경기도 뿌리산업 진흥 및 육성에 관한 조례	2012.05.11.	호선	호선	상설
3	부산	부산광역시 뿌리산업 진흥에 관한 조례	2012.09.26.	경제부시장	호선	상설
4	대구	대구광역시 뿌리산업 진흥 및 육성에 관한 조례	2013.06.10.	-	-	-
5	인천	인천광역시 뿌리산업 진흥 및 육성에 관한 조례	2020.11.09.	행정부시장	호선	기업활동지원 위원회가 대행
6	광주	광주광역시 뿌리산업 진흥 및 육성지원에 관한 조례	2014.01.01.	문화경제부시장	-	비상설
7	대전	대전광역시 뿌리산업 육성 및 지원 조례	2020.10.14.	-	-	-
8	울산	울산광역시 뿌리산업 진흥에 관한 조례	2013.06.05.	경제부시장	호선	상설
9	강원	강원특별자치도 뿌리산업 진흥 및 육성에 관한 조례	2015.10.08.	경제부지사	선출	상설
10	충북	충청북도 뿌리산업 진흥 및 육성에 관한 조례	2018.12.14.	경제부지사	호선	상설
11	충남	충청남도 뿌리산업 진흥 및 육성에 관한 조례	2021.09.30.	-	-	부품·장비산업 육성위원회가 대행
12	전북	전북특별자치도 뿌리산업 진흥 및 육성에 관한 조례	2013.06.07.	경제부지사	호선	상설
13	전남	전라남도 뿌리산업 진흥 및 육성에 관한 조례	2015.02.26.	정무부지사	선출	상설
14	경북	경상북도 뿌리산업 진흥 및 육성에 관한 조례	2012.09.27.	-	-	-
15	경남	경상남도 뿌리산업 진흥 및 육성에 관한 조례	2013.12.26.	경제부지사	호선	상설