

요약

무공장형·스마트형·공방형·플랫폼형으로 나뉜 유형별 특성에 걸맞은 제조업 정책방안 마련

산업 융복합시대 도시형 제조업은 잠재적 희소자원으로 평가

서울시의 도시형 제조업은 서울시 경제의 서비스화 추세 속에서 상대적으로 저평가되어왔다. 최근 전 세계적인 산업 융합 흐름에 힘입어 도시형 제조업은 새로운 상품과 서비스, 그리고 지역 고용을 가져올 수 있는 잠재력을 지닌 희소 자원의 중요성을 인정받고 있다. 앞으로의 서울시 제조업 산업 정책은 이런 새로운 트렌드를 반영하여 산업경제적, 공간적으로 더 세밀한 정책을 개발하고 적용해야 할 것이다.

공정 특성에 따라 서울시 제조업체의 산업·공간적 특징 분석

제조업 전체 공정 중 고부가가치 공정에 특화된 제조업체가 아니면 서울시에서 계속 운영하기가 어렵다는 것이 통설이다. 서울시에서 대규모 공장을 찾아보기 어려울지 모르지만, 서울시는 전국적으로도 제조업 본사와 연구소가 가장 많이 모여 있는 지역이다. 이는 제조업의 생산 공정보다 부가가치가 높은 전(前)생산 혹은 후(後)생산 공정에 특화된 제조업체가 서울시에 자리 잡고 있다는 의미이기도 하다. 이른바 생산 공정이 아예 없는 무공장(Factoryless) 제조업체와 같은 새로운 형태도 대도시를 무대로 등장하고 있다.

서울시 제조업을 대상으로 효과적인 정책적 지원을 시행하기 위해서는 무엇보다 변화하는 주요 도시형 제조업의 내부 작동 방식에 대한 더 치밀한 연구가 필요하다. 이 연구에서는 기존 연구와 달리 제조업의 생산 공정 정보를 포함한 자료를 사용하여 공정 특성에 따른 서울시 제조업체의 산업적, 공간적 특성을 분석하였다.

서울시 제조업체는 식료품 등 생활관련형 업종 中소가 대다수

서울은 다른 지역과 달리 산업형태상 생활관련형 제조업에 해당하는 식료품, 의복, 가죽, 인쇄 등의 업종이 전체 제조업체의 대다수를 차지한다. 대부분의 서울시 제조업체는 10인 이하의 중소기업으로, 전국 평균을 밑도는 소규모 작업장에서 활동하고 있는 것이 특징이다. 서울시 제조업의 이러한 특징은 중공업, 대규모 제조업체를 주요 대상으로 하는 중앙정부의 정책기조와 다소 궤를 달리하기 때문에 서울시 고유의 맞춤형 정책 개발을 고민할 필요가 있다.

서울시 제조업체는 10개 자치구에 집중... 주거지·시장에도 입지

서울시 제조업체는 상위 10개 자치구에 집중되는 경향을 보인다. 이는 제조업이 산업의 주요 부분을 차지하는 제조업 집적 자치구가 존재한다는 의미이다. 대부분의 자치구에서 생활관련형 제조업체 비중이 가장 높았다. 영등포구, 구로구, 금천구에서는 예외적으로 가공조립형 비중이 가장 높았다. 이 지역들이 전통적인 서울의 공업지역이었던 역사가 반영된 결과다.

제조업 전(前)생산 공정의 대리지표인 제조업 본사와 연구소는 모두 빌딩 집적지를 선호하는 것으로 나타났다. 다만 본사는 오피스가 모여 있는 서울의 도심지역에 주로 입지하는 경향을 보인다. 반면, 제조업 연구소는 지식산업센터가 밀집한 서울디지털산업단지 인근 자치구에 자리를 가장 많이 잡았다.

실제 제조업 집적지는 산업단지나 공장지대 외에도 오피스 밀집지, 주거지, 근린상업지역, 전통시장 등 다양한 물리적 환경을 배경으로 입지하고 있었다. 업종 특성이 물리적 환경을 상당 부분 결정하는 경우도 있었으나, 비교적 유연하게 물리적 환경을 넘나들며 집적하는 제조업종의 비중도 적지 않았다. 제조업 집적지의 정책은 산업적 특성뿐 아니라 물리적, 제도적 환경에도 민감하게 반응하는 경우가 많다. 정책 개발 시 이런 조건을 주의 깊게 고려하는 것이 바람직하다.

서울시 제조업체의 20%는 무공정 ‘탈생산 공정화 경향 입증’

생산 공정의 유무와 정도에 따라 조사된 서울시 제조업체를 무공정, 부분공정, 전공정 제조업체로 구분하여 산업적, 공간적 특성을 분석하였다. 분석에는 전국사업체조사에 더해 제조업체의 생산 공정 정보가 포함된 코리아데이터네트워크의 작업환경실태조사 자료가 주 자료로 활용되었다. 분석 결과를 보면 서울시 제조업체 5개 중 하나는 무공정 제조업체인 것으로 나타난다. 이는 통설로 전해지던 서울시 내 제조업체의 탈생산 공정화 경향을 정량적으로 확인해 주는 결과라고 할 수 있다.

무공정 제조업체의 비중은 특히 비도시형 제조업에서 높았다. 이는 도시 내에 공장을 두기 어려운 이 업종의 특성 때문에 발생한 결과일 것이다. 부분공정 제조업체의 비중은 집적도가 높은 업종에서 높았다. 이는 이들 지역 내에 풍성한 산업생태계가 자리 잡아 분업구조가 활성화 되어 있음을 암시하는 결과이다. 전공정 제조업체의 비중은 소비자 맞춤형 완제품 생산을 주로 하는 생활관련형 제조업체에서 비교적 높게 나타났다.

무공정, 부분공정, 전공정이 모두 나타나는 혼화집적지는 전통적으로 서울시의 대표 제조업 집적지에서 나타나는 경향이 많았다. 반면, 이 중 일부 공정단계 제조업체로 특화되는 특성을 보이는 특화집적지는 서울시 주변부 집적지에서 발견되는 경우가 많았다. 혼화집적지에는 전통적인 산업생태계를 상징한 정책 프레임이 비교적 잘 맞을 수 있으나, 특화집적지는 서울 혹은 수도권 내 제조업 가치사슬의 일부에 특화되어 있는 경우가 있을 수 있다. 따라서 집적지의 발전목표나 정책지원에서 다른 틀을 고려하는 방안이 더 바람직해 보인다. 이는 무공정 제조업체의 특화집적지로 나타난 강남구와 서초구에 특히 시사하는 바가 큰 결과라고 하겠다.

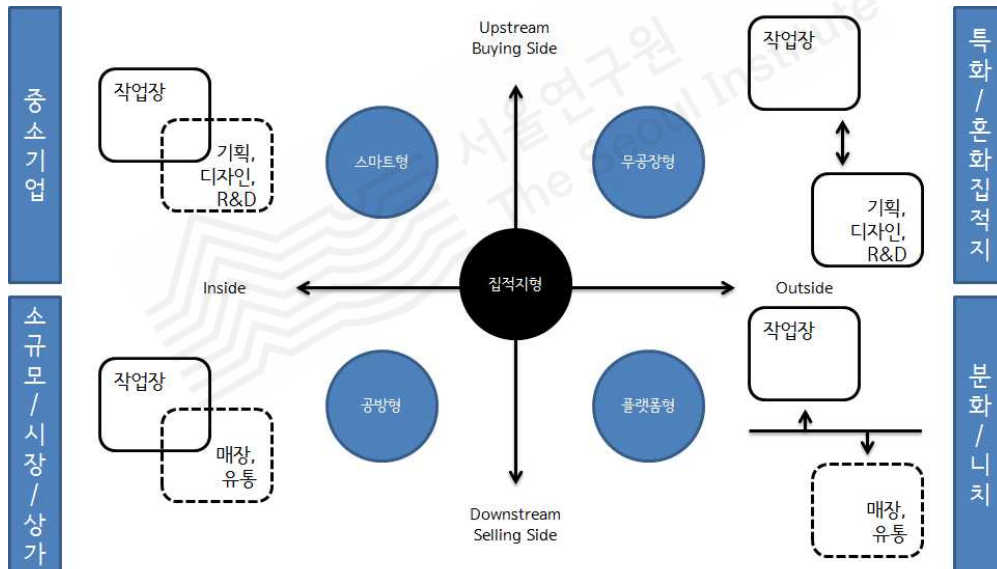
제조업 집적지 공정특성 반영 맞춤형 산업·공간정책 설계 바람직

서울시 전체로 보면 제조업 자체의 육성이나 발전 못지않게 서울시 내 제조업 특화 지역의 발전이라는 측면도 정책의 목표로 주요하게 다룰 필요가 있다. 기업 수준에서는 개별 공정을 넘어 생산 공정과 전생산, 후생산 공정이 결합하는 다양한 방식을 실험할 수 있는 정책지원이 필요하다. 제조업 공간정책을 효과적으로 시행하기 위해서는 제조업 집적지의 공정 특성을 고려하

여 맞춤형 정책을 설계하는 것이 바람직하다. 마지막으로 실제 정책 시행에서 제조업 집적지의 물리적 특성에 따른 제도 적용 및 개선방안의 미세적 조정이 필요함을 명심하여야 할 것이다.

무공장형 등 4개 유형으로 분류해 유형별 맞춤형 지원방안 제시

서울시에서는 생산 공정이 빠져나가는 대신 부가가치가 높은 전(前)생산, 후(後)생산 공정에 특화된 제조업체가 늘어나는 경향이 있다. 이를 서울시 제조업 정책에서 생산 공정 혹은 기능을 포기하지는 의미로 받아들여서는 안 된다. 생산 공정을 폐기하는 것이 아니라 새로운 기술과 혁신을 받아들여 전생산, 후생산 공정이 어떻게 새로운 방식으로 생산 공정과 결합할 수 있을지를 탐색하는 것이 산업융복합 시대에 걸맞은 제조업 정책의 방향이다.



[그림 1] 서울시 제조업 정책방안 유형화 개념도

이러한 전제하에 기업 내외에서 전생산, 후생산 공정과 생산 공정의 연계를 촉진할 수 있는 정책방안을 유형화하였다. 이를 통해 다음과 같이 무공장형, 스마트형, 공방형, 플랫폼형의 네 가지 유형으로 분류하고, 각 유형의 특성에 따라 정책방안을 제시하였다.

첫째, 무공장형은 생산 공정과 전생산 공정을 기업 외부에서 연계하는 유형으로, 무공장 업체의 발굴과 육성, 그리고 이들 업체와 생산업체의 연계를 용이하게 할 수 있는 지도화된 업체 데이터베이스 작성 지원 등을 대표적인 정책방안으로 제시하였다. 둘째, 스마트형은 이들 공정을 기업 내부에서 결합하는 유형으로, 중소기업의 스마트 공장 도입과 기업부설연구소 인증 및 공간지원과의 연계 등 정책방안을 제시하였다.

셋째, 공방형은 생산 공정과 후생산 공정을 기업 내부에서 구현하는 유형으로 이들 공정을 공간적으로 통합하는 공동매장 등의 조성을 한 예로 들었으며, 서울시 R&D 사업을 통한 도시형 공장 혹은 공방 모델의 개발과 보급을 필요한 정책방안으로 제안하였다. 넷째, 플랫폼형은 이들 공정을 기업 외부에서 중개하는 유형으로, 제조-소비 O2O(Online to Offline) 플랫폼 참여 및 육성, 서울시 산업지원시설의 지역 플랫폼화 추진 등을 유망한 정책방안으로 제안하였다.

