

요약**소규모 제조업 육성정책의 기본방향은
사업자 중심 지역 맞춤형에 ‘우선순위’****‘산업 뿌리’ 소규모 제조업 현황 진단·지속가능한 정책수립이 필요**

산업의 뿌리 역할을 담당하면서 경제의 중요한 축을 이루고 있는 소규모 제조업은 그 중요성에도 불구하고 위상 저하와 함께 정책 우선순위에서 밀리고 있다. 사업체의 경영 악화는 부채 증가로 이어져 가계부실의 주요 원인이 되고 있으며, 소규모 제조업자 스스로 현재 직면하고 있는 어려운 환경을 극복하기에는 한계가 있다. 따라서 이들이 처한 명확한 현황 진단과 효과적이고 지속 가능한 정책방향 수립이 필요한 시점이다.

이 연구는 소규모 제조업의 실태 분석을 통해 활성화를 위한 정책방향을 제시하는 것이 목적이며, 이를 위해 폭넓은 현장 목소리를 듣고 이를 반영하고자 노력하였다. 특히 현장조사와 문제점 진단을 위해 현장의 실무종사자, 협회 관계자 등과 인터뷰를 실시하였으며, 해당 구의 시의원, 구의원, 구청장 등 정책 입안자들의 의견을 청취하여 정책방향 제시에 적극 반영하였다. 이 연구에서는 준공업지역이면서 서울시 제조업체의 29.2%(17,112개), 종사자의 39.4%(107,614명)가 밀집해 있는 금천구, 구로구, 영등포구, 성동구 4개 구를 분석 대상지로 선정하였다.

소규모 제조업, 2013년 기준 서울시 전체 제조업체의 92.7%에 달해

10인 미만의 제조업 사업체를 살펴보면, 전국은 82.3%, 경기도는 78.8%의 비중을 보이고 있는 반면, 서울시는 전체 제조업 58,551개 중 소규모 제조업이 54,272개로 92.7%를 차지하고 있어, 전국과 경기도에 비해 월등히 높은 비중을 나타내고 있다. 소규모 제조업 사업체 종사자를 지역별로 살펴보면, 전국은 24.9%, 경기도는 26.1%를 차지하는 등 종사자가 20%대 비중을 나타내고 있다. 반면에 서울은 전체 제조업 종사자 272,972명 중 149,880명이 10인 미만의

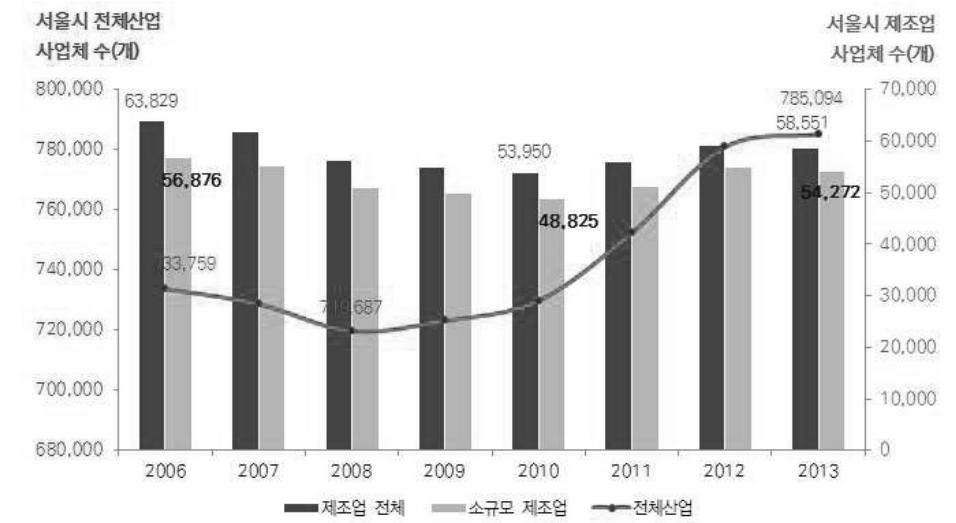
사업체에 근무하고 있어 54.9%의 비중을 보이고 있다. 이는 서울시 소규모 제조업의 영세성을 반영하고 있음을 보여준 것이다.

서울시 전체산업의 사업체 수는 2008년 금융위기 이후 빠르게 증가하여 2006년 수준을 이미 넘어섰으나 제조업 부문은 상대적으로 회복세가 더딘 것으로 판단된다. 또한 서울시 소규모 제조업 사업체도 여전히 2006년 수준을 회복하지 못한 것으로 보인다.

[표 1] 연도별 서울시 전체산업 사업체 변화 추이(2006~2013)

(단위: 개)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
전 산업	733,759	728,614	719,687	723,086	729,731	752,285	780,887	785,094
제 조 업	전체	63,829	61,718	56,254	54,947	53,950	56,026	59,217
	소규모	56,876	55,213	50,998	49,817	48,825	51,205	54,962



자료: 통계청, 전국사업체조사

정책 대부분 中企·소상공인에 초점… 소규모 제조업 맞춤형 정책 미흡

중앙정부를 비롯하여 서울시의 소규모 제조업을 위한 맞춤형 정책은 아직 미흡한 수준이다. 대부분의 정책은 중소기업, 소상공인 등에 초점을 맞추고 있으며, 그 가운데 소규모 제조업과

일부 연관된 정책이 포함되어 있다. 중앙정부에서는 소상공인시장진흥공단과 중소기업청에서 주요 정책을 지원하고 있다. 소상공인시장진흥공단에는 경영자금 지원, 협동조합 지원, 소공인 특화지원센터 운영, 기술개발 지원 등의 정책이 있으며, 중소기업청에서는 신용보증제도, 정책 자금 융자, 경영 컨설팅, 협동조합 지원, 생산현장 디지털화사업, 정보화 지원 등을 시행하고 있다. 서울시가 제조업을 지원하는 대표적인 사업으로 작업환경 개선사업과 고용지원사업을 꼽을 수 있다. 이 사업들은 주로 도시형 제조업을 대상으로 하고 있으며 지원규모 및 분야는 중앙정부에 비해 미흡한 편이다.

소규모 제조업 사업체는 영등포구, 종사자는 금천구에 가장 많아

서울시 전체 사업체 중 대상지 4개 구(금천구, 구로구, 영등포구, 성동구)의 129,581개를 대상으로 10인 미만의 제조업 사업체 자료를 정리하였다. 그 결과 대상지의 소규모 제조업 사업체는 15,549개, 종사자는 39,414명으로 조사되었다. 사업체는 영등포구에 4,181개로 가장 많으며, 성동구, 금천구, 구로구 순으로 집계되었다. 종사자 수는 금천구가 11,959명으로 가장 많고, 성동구, 영등포구, 구로구 순으로 조사되었다.

[표 2] 대상지 소규모 제조업 사업체 및 종사자 수

구분	구로구	금천구	성동구	영등포구
사업체 (개)	3,324	4,002	4,042	4,181
종사자 (명)	8,179	11,959	10,836	8,440

자료: 서울연구원 내부자료(서울시 정보화기획단)

영등포구에 금속가공제품 등 분석대상 4개 자치구별로 산업특성 반영

대상지 소규모 제조업의 사업체, 종사자, 산업특성 등을 종합해보면 다음 [표 3]과 같다. 자치구별로 입지해 있는 산업에 따라 유사하거나 상이한 특징을 나타내고 있는 것으로 분석되었다.

[표 3] 소규모 제조업 현황 종합

구분		구로구	금천구	성동구	영등포구
사 업 체	전체	3,324개	4,002개	4,042개	4,181개
	동별	구로2동 (758개, 22.8%)	가산동 (1,808개, 45.2%)	성수2가3동 (1,287개, 31.8%)	문래동 (1,884개, 45.1%)
종 사 자	전체	8,179명	11,959명	10,836명	8,440명
	동별	구로3동 (2,553명, 31.2%)	가산동 (7,319명, 61.2%)	성수2가3동 (4,515명, 41.7%)	문래동 (3,776명, 44.7%)
성별	남	79.2%	72.4%	73.5%	81.1%
	여	20.8%	27.6%	26.5%	18.9%
근무 연수	3년 이상	38%	45.7%	43.4%	25.9%
	3년 미만	62%	54.3%	56.6%	74.1%
대 표 자	성별	남 여	88.4% 11.6%	82.4% 17.6%	83.4% 16.6%
	연령	54.2세 (50대 46.7%)	52.5세 (50대 46.2%)	53.6세 (50대 44.5%)	54.6세 (50대 45.7%)
사 업 체	조직형태	개인사업체 82.8%	개인사업체 74.0%	개인사업체 86.9%	개인사업체 92.3%
	사업 구분	단독사업체 96.9%	단독사업체 96.3%	단독사업체 97.2%	단독사업체 98.5%
	매출	645.5백만 원/년	648.6백만 원/년	477.6백만 원/년	345.7백만 원/년
산업 특성	중분류	금속가공제품 23.3%	의복, 액세서리 및 모피제품 19.8%	의복, 액세서리 및 모피제품 18.2%	금속가공제품 37.9%
	소분류	기타 금속가공제품 20.9%	봉제의복 15.9%	봉제의복 15.4%	기타 금속가공제품 35.2%

“지원은 없고 규제만 있다” 불만… 지원절차 까다롭고 실질도움 안 돼

분석대상지 4개 구의 이슈는 크게 공간계획, 산업정책, 사업체 운영 등으로 묶어 종합해볼 수 있다. 우선 공간계획 측면에서 도시계획 관련 제약에 따른 문제점을 지적하였다. 영등포구는

도시환경정비구역 지정으로 건물 개·보수가 어려워 작업환경이 열악해지고, 소음 등의 민원이 많이 발생하고 있다. 구로구/금천구는 국가산업단지로 인한 용도제한으로 편의시설이 부족해 많은 불만을 제기하고 있다. 산업단지의 규모와 종사자 수에 비해 문화, 공원, 주거, 상업 등의 시설이 부족하여 불편을 초래하고 있다. 또한 산업단지로 들어가는 진입로 혼잡, 단지 내 순환 교통체계 문제, 단지 간 연결문제 등 기반시설 측면에서도 많은 문제를 지적하고 있다. 성동구는 도시재생사업이 진행되고 있는 역세권을 제외한 제조업 밀집지역의 열악한 환경을 우려하고 있다.

[표 4] 소규모 제조업 주요 이슈 종합

구분	구로구/금천구	성동구	영등포구	
공간 계획	도시계획 (법/제도) 공간재편계획 부재	용도제한, 공간재편계획 부재	-	개보수 어려움, 주거-공장 혼재
	도시환경 (인프라)	교통/공원/문화/ 주거/편의시설 부족	역세권 외 열악한 환경	건물 노후, 소음 및 오폐수
산업 정책	지원 및 규제	무관심, 소외 및 혜택 부재, 용도규제(업종 비율)	영세사업자 혜택 제외	무관심, 소외 및 혜택 부재, 오래된 규제 잔존
	홍보	비효율적 홍보	명분마케팅	정보 비대칭
	네트워크	업종 미집적	-	-
사업체 운영	인력	고령화, 청년층 기피, 종사자 복지 미흡	고령화, 감원, 청년층 기피	고령화, 청년층 기피
	자금	낮은 임금, 과도한 단가경쟁, 자금제도 혼동	월세 증가, 자금대출 만기	운영자금 부족, 자금대출 만기
	작업환경	-	악취, 환풍시설 미비	소음
기타	투자 기피	유통체인점 입지	임차인 위주	

두 번째로 산업정책 측면에서는 성동구를 제외하고 나머지 지역에서 정부와 시의 무관심을 공통적으로 지적하였다. 현재 정부와 서울시는 판교, 상암 DMC 등 새로운 지역에 관심을 갖고 지원을 집중하고 있다. 반면, 오래전에 조성된 디지털산업단지는 현황 파악이나 추가 지원정책

은 거의 없는 대신 법과 규정대로 운영되고 있는지 점검만 하고 있는 것이 현실이다. 일부 관계자는 ‘지원은 없고, 규제만 있다’고 지적하면서 현재 상황에 맞지 않는 낡은 제도를 비판하고 있다. 또한 현재 소규모 제조업 관련 정책들은 지원절차가 까다로울 뿐만 아니라 영세사업자에게 실질적인 도움이 되지 않는다고 느끼고 있다.

사업체 운영과 관련하여 특히, 전문인력 부족과 고령화 현상 등 인력 부분은 모든 지역에서 큰 문제로 인식되고 있다. 제조업이 갖고 있는 부정적 이미지 때문에 젊은 층은 소규모 제조업체를 기피하고, 해당 지역에서 어느 정도 자리 잡은 기업이나 종사자는 더 좋은 조건의 다른 지역 또는 사업체로 옮기고 있다. 그렇기 때문에 대상지의 소규모 제조업체들은 공간적으로 밀집되어 있지만 고급기술을 보유하고 있는 사업체들이 점차 다른 지역으로 빠져나가고 있어 산업 집적도는 악화되고 있다.

해당지역 산업실태조사·관련자 의견수렴 거쳐 맞춤형 육성정책 마련

서울시 소규모 제조업 육성을 위한 정책의 기본방향으로 첫째, 소규모 제조업의 현실을 반영할 수 있는 맞춤형 정책이 필요하다. 산업의 가장 밀단에서 대다수를 차지하고 있는 소규모 제조업을 위한 지원정책은 업종유형(협력업체/독립업체), 산업특성, 밀집지역 특성, 도시계획법과 제도 등을 고려하여 지역 맞춤형으로 수립되어야 한다. 이러한 맞춤형 접근을 위해서는 해당 지역의 철저한 산업실태조사와 사업자 및 종사자의 의견수렴이 필수적이다.



[그림 1] 서울시 소규모 제조업 육성 방향 및 정책

둘째, 사업자 중심의 현실적이고 실현 가능한 정책이 되어야 한다. 기존의 정책들은 관 주도의 형식적인 것들이 많아 사업자에게 직접적인 효과가 작았고 지속성 또한 부족했다. 특히, 자금 정책은 금액과 수혜기업이 한정되어 있어 일시적인 미봉책에 불과하다는 의견이 많았다. 과거 경쟁 위주에서 지금은 상생으로 패러다임이 변화하면서 협력의 중요성이 강조되고 있다. 따라서 협동조합이나 마을기업 등을 중심으로 사업자들이 함께 노력하면서 성장할 수 있고, 정책수요자들이 자생할 수 있도록 스스로 참여하는 방안을 마련해주어야 한다.

셋째, 소규모 제조업 관련 원활한 업무추진을 위해서는 시와 자치구 담당부서에 강력한 힘을 실어줘야 한다. 자치구에서 소규모 제조업 관련 업무를 추진하는 부서는 경제일자리과, 지역경제과 등으로 구청 내에서 업무중요도가 상대적으로 낮아 실행력이 부족하다는 의견이 현장 실태조사에서도 자주 제기되었다. 따라서 소규모 제조업 정책의 실효성 극대화를 위해서는 담당 업무 추진부서의 강화와 관련 부서 간 유기적인 협력체계 구축이 필요하다.

한편, 관련 법 및 제도의 근본적인 개선이 이루어져야 한다. 상당 부분이 국가단지와 준공업지역으로 이루어져 있는 분석 대상지 4개 구의 소규모 제조업 밀집지역은 정부와 서울시의 무관심 속에 오랜 기간 방치되었다. 국가단지와 준공업지역은 과거에 만들어진 법/제도가 현실과 맞지 않아 각종 민원이 발생하고 있으며, 개보수 지역에 따라 노후화가 지속되고 있다. 현장 및 관련 종사자들은 제기된 문제점들이 법과 제도가 개선된다면 상당 부분 해결될 것이라고 말하고 있다.

자금지원 관련 통합플랫폼 구축하고 시·민간 매칭펀드제도 시범시행

우선, 자금지원이 필요한 소규모 제조업 사업자 대상 정책의 접근성을 개선해야 한다. 기존의 여러 주체가 시행하고 있는 자금지원 제도를 일원화하고, 패권화되어 복잡하게 제공되고 있는 지원제도의 접근 용이성을 위해 정책수요자들이 한눈에 파악할 수 있는 자금지원 관련 통합 플랫폼을 구축하는 등 종합적인 자금정책 서비스 생태계를 조성한다. 신속한 대출서비스, 까다롭지 않은 대출조건을 마련하며 자금지원 분야를 세분화하고 응자대상 및 범위를 확대하여 소규모 제조업 사업자들의 자금 문제를 해결할 수 있는 터전을 제공해준다. 그리고 경기변동에 따라 자금 대출상환 및 연장 조건을 유연하게 적용하여 소규모 제조업 사업자들의 자금경색 발생 가능성을 최소화해야 한다.

다음으로 소기업 전용펀드를 활용한 사·민간 매칭 펀드제도를 시범적으로 실시한다. 소규모 제조업 사업체가 현 은행권의 대출 자격을 충족시키는 것이 끼다롭기 때문에 소규모 사업자들만을 위한 기금을 조성해서 운영해보는 것이다. 예를 들어 6·4 비율로 크라우드 펀딩을 구성하고 서울시가 관리 감독하면서 작업장 환경개선 및 판로개척 등의 사업을 위해 자금을 벌려주는 것이다.

사업자 등 나눠 ‘전문인력 양성’ 맞춤형 교육… 안정적 주거공간 제공

첫째, 전문인력 양성을 위한 교육은 사업자, 기존 종사자, 신규 종사 예정자를 구분하여 맞춤형으로 진행한다. 사업자를 위한 교육은 경영에 실질적으로 도움이 되는 현장 중심 교육과 컨설팅 프로그램으로 구성되어야 한다. 기존 종사자를 대상으로는 기술역량 증대와 기술전수 등 전문인력 양성을 위한 교육 지원이 필요하다. 그리고 미취업자, 경력단절자, 창업 희망자 등 신규 종사 예정자를 위해 제조업 관련 기술교육과 공동작업장 지원, 창업에 필요한 행정지원 등을 제공해 주어야 한다. 실제로 성동구는 공동작업장 운영과 대학교 연계 교육 등 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 따라서 서울시는 기존에 전문인력 양성 프로그램을 시행하고 있는 지역에 대해 지속적인 운영을 위한 지원책을 마련해야 하며, 아직 인력 양성 프로그램을 시행하고 있지 않은 자치구에 대해서는 교육지원을 검토할 필요가 있다.

둘째, 소규모 제조업 사업체의 우수인력 확보 및 유지를 위한 안정적인 주거 공간 제공을 고려한다. 대표사업으로 소규모 제조업 종사자들을 위한 임대주택(기숙사)의 추가적인 확충을 제안한다. 소규모 제조업 밀집지역의 많은 종사자들이 사업장으로부터 원거리에 거주하고 있어 출퇴근 이동에 따른 시간적·금전적 손실을 호소하면서 기숙사나 임대주택에 대한 민원을 제기하고 있다. 특히 금천구와 구로구는 국가산업단지와 관련한 법·제도 문제 때문에 단지 내 임대주택 입지를 확보하기 어려운 상황이다. 삼터, 일터, 쉼터로서의 기능이 한 장소에서 이루어져 사업체 종사자들에게 편의를 제공하며 이는 생산성 향상으로 이어질 것으로 판단된다.

산업집약·특정업종 유치, 생태계 조성 촉진 세제혜택 등 정책지원 모색

소규모 제조업 밀집지역은 산업 생태계 조성을 위한 다양한 지원을 상당 부분 보유하고 있다.

따라서 이 지역 제조업이 갖고 있는 기술을 보호하고 정보교류를 활성화하기 위한 클러스터 강화 방안을 마련해야 한다. 유사 기업들이 모여서 상호 발전할 수 있는 산업 집약화와 특정업종 유치 및 생태계 조성을 위한 세제혜택 등 정책적 지원이 필요하다. 밀집지역 주변 대학과 연계하여 기술이전, 종사자 능력개발 등의 사업추진도 고려해야 한다.

과거 대기업 간의 경쟁 위주에서 이제는 상생협력으로 패러다임이 변화하고 있다. 협업의 중요성이 대두되면서 사회적경제 모델이 하나의 대안으로 주목받고 있다. 따라서 소규모 제조 기업들도 협동조합 구성을 고려해야 하며, 서울시는 이들을 위한 공동작업장 설치 및 협업화 작업을 지원해줘야 한다. 사회적기업은 일반기업과 달리 사회적 가치 실현을 추구하지만, 규모가 작고 자본과 경영 노하우 등이 부족하기 때문에 단순한 물리적 지원이 아닌 종합적인 지원 체계를 통해 지속 가능한 사회적경제 생태계를 조성해야 한다.

지역밀착형 홍보방안 마련하고 개별브랜드 육성 마케팅방안도 수립

우선, 소규모 제조업 사업자를 위한 정보 전달체계 구축이 필요하다. 정보습득이 늦고 정보로부터 소외당하는 사업자들이 없도록 지역 밀착형 홍보방안을 마련할 필요가 있다. 지역 밀착형 홍보를 위해서는 해당지역에 대해 가장 잘 알고 있는 구청과 동사무소를 활용하여 도움이 필요한 소규모 제조업체에 직접 정보를 전달해주거나 공공차원에서 시와 구청 관계자 및 사업자가 서로 소통할 수 있는 자리를 마련해야 한다.

두 번째로 홍보 및 마케팅 효과가 큰 행사를 공공차원에서 지원해주는 방안을 모색한다. 소규모 제조업 관련 다양한 주체들의 취업박람회와 각종 행사는 업체에 비용부담으로 작용하며, 동시에 행사 내용 중복, 시간 낭비 등의 문제점을 야기하기 때문에 이 같은 문제점 해소를 위해 공공차원에서의 통합 행사 마련을 고려할 필요가 있다. 통합 취업박람회와 상품·기술 홍보행사 등을 마련하여 소규모 제조업의 실추된 이미지 제고 및 젊고 우수한 인력 유치에 나서야 한다.

세 번째로 소규모 제조업체의 판로개척을 위해 공공차원에서 공공구매 방안을 검토한다. 이것은 소규모 제조업체들이 마케팅 포트폴리오로서의 홍보 전략으로 이용할 수 있으며, 시나 구청 차원에서도 품질이 좋거나 기술이 있는 소규모 제조기업의 제품들을 공공구매하여 이들의 판로개척에 도움을 줄 수 있다.

마지막으로 업종 및 생산제품의 특성을 감안하여 개별브랜드 양성을 위한 마케팅 방안을 마련 한다. 개별브랜드 정책 대상 품목으로는 최종 소비자인 수제화, 가죽제품, 의류패션 등을 꼽을 수 있다. 그리고 수준의 장인들이 만드는 이러한 제품들은 품질수준이 보장되기 때문에 개별브랜드 파워를 키우고 안정적인 판로만 확보할 수 있다면 성공가능성은 충분할 것으로 판단된다. 따라서 개별브랜드를 육성하고 판로를 개척하면서 고부가가치를 창출할 수 있도록 공공차원의 마케팅 방안을 마련해야 하며, 궁극적으로 개별브랜드의 글로벌 브랜드화를 추구해야 한다.