

서울시 성수동 도시재생사업에 대한 산업지원 및 도시재생 통합적 관점의 특성 분석

심소희* · 구자훈**

A Study on the Characteristics of the Seongsu-dong Urban Regeneration Project in an Integrated Perspective on Industrial and Urban Regeneration

So Hee Shim* · Ja Hoon Koo**

요약 : 이 연구는 도시 내 소규모 제조업 밀집지역의 도시재생을 위한 정책적 지원방안을 모색하기 위해 국내 · 외 지원정책 사례조사를 하였다. 해외 도시재생 성공사례인 유럽연합(EU)의 도시재생 지원정책과 도쿄의 모노즈쿠리 지원정책 · 제도를 바탕으로 분석틀을 설정하고, 이를 서울 성수동 사례에 적용하여 산업지역에 대한 도시재생 지원정책의 시사점을 도출하였다. 성수동과 같은 소규모 제조업 밀집지역의 산업기반 도시재생을 위해서는 쇠퇴한 산업밀집지역을 법 · 제도적으로 지원하는 근거를 마련해야 한다. 또한 도시재생사업 시행 시 일본의 모노즈쿠리 · 마치즈쿠리 사례처럼 산업정책과 공간정책을 통합한 지역단위 종합 처방이 필요하다. 민관이 함께 참여할 수 있는 추진체계의 형성과 산업 · 경제에 기반을 둔 도시재생을 통해서만 도시재생 효과의 지속가능성과 자립구조 형성이 가능할 것이다.

주제어 : 도심산업 집적지 재생, 도시재생 지원정책, 산업지원 정책

ABSTRACT : This was a case study of domestic and foreign policies supporting urban regeneration. The goal was identifying measures that would support policy for urban regeneration in areas with heavy concentrations of small manufacturing industries within the city. This study established a framework of analysis centering on the successful cases of urban regeneration overseas, such as the urban regeneration policy of the European Union (EU) and the Monozukuri policy and system of Tokyo, and applied the framework to the case of Seongsu-dong, Seoul, to derive implications relating for policy supporting urban regeneration in industrial areas. It is necessary to prepare a legal and institutional basis for supporting dense industrial areas that are in a state of decline in order to have an adequate policy for industry-based urban regeneration, and to develop a comprehensive measure for each area, combining industrial and spatial policies, as in the cases of Monozukuri and Machizukuri in Japan. It would be possible to secure the sustainable and self-reliant urban regeneration only if urban regeneration is based on the local industries and economy.

Key Words : regeneration of urban industry concentrated area, urban regeneration supporting policy, industrial supporting policy

* 한양대학교 도시대학원 박사과정(Ph.D. Student, Graduate School of Urban Studies, Hanyang University).

서울시 도시계획상임기획단 연구위원(Senior Researcher, Advisory Group for Urban Planning, Seoul Metropolitan Government)

** 한양대학교 도시대학원 교수(Professor, Graduate School of Urban Studies, Hanyang University).

교신저자(E-mail: jhkoo@hanyang.ac.kr, Tel: 02-2220-0339)

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

과거 서울의 경제성장을 견인했던 도시 내 산업 집적지는 산업공간의 노후화 가속, 영세제조업의 위축, 산업과 주거의 무질서한 용도 혼재, 기반시설 부족 등으로 현재는 낙후된 지역으로 인식되고 있다. 낙후된 서울의 소규모 산업 밀집지역 정비 및 환경 개선을 유도하기 위해서, 그간 도시환경정비사업 등을 비롯한 철거형 재개발을 추진하여 왔으나, 실제 정비로 이어지지 못했고,¹⁾ 물리적 공간관리 위주의 계획은 지역에 뿌리내리고 있는 산업생태계의 특성을 반영하지 못했다.

최근 이러한 한계를 극복하고자 물리적인 정비와 함께 경제·문화·복지 등을 결합한 정책인 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 '도시재생특별법')에 따른 '도시재생 활성화지역' 지정이 추진되고 있다. 그러나 성수동 도시재생 사례에서는 산업재생이 필요한 지역에 일반적인 도시재생 방식인 근린재생형 사업이 추진 중이다.

이 연구의 목적은 성수동 도시재생 사업을 도심제조업의 육성 측면과 근린재생 도시재생 측면의 통합적 관점에서 특성을 분석해보고자 하는 것이다.

2. 연구범위 및 방법

연구의 대상범위는 성수동 도시재생지역이다. 성수동은 점포형 공방 형태로 운영되는 제조업이 집적의 경제를 이루고 있으며, '기획·디자인-생산

-마케팅-소비'에 이르기까지 도시 내 상업·업무 활동과 밀접한 상호관계를 맺고 있는 지역으로 도시형 제조업 밀집지역의 대표 사례이다.²⁾

이 연구는 도심산업과 도시재생의 통합적 관점의 틀을 설정하기 위해 유럽연합(EU)의 산업지역에 대한 창조적 도시재생 지원정책과 일본 도쿄의 모노즈쿠리(ものづくり)³⁾ 제조업 지원정책을 살펴보고자 한다. 이들 지역은 지역의 도시재생을 위해 물리적 환경개선뿐만 아니라 산업부문의 지원정책과 프로그램을 개발하여 통합적인 지원틀을 갖고 있다. 이 연구는 두 지역의 사례를 분석해 성공적인 산업지역 재생을 위한 통합적 관점의 분석틀을 설정하고, 성수동의 도시재생 지원정책의 특성을 평가하고자 한다(〈그림 1〉 참조).



〈그림 1〉 연구의 흐름

1) 서울의 대표적 소규모 제조업(인쇄산업) 밀집지역 세운상가 일대는 1979년 최초로 정비계획이 수립된 이래 30여 년간 단 2곳만 정비사업 시행함.
 2) 서울연구원 내부자료(서울시 정보화기획단)를 분석한 최봉·김목한(2014)에 따르면, 2013년 기준 성동구의 제조업 종사자는 10,836명으로 금천구(11,959명)에 이어 2위로 나타남. 금천구는 국가산업단지인 서울디지털산업단지가 위치하고 있으며, 제조업이 자생적으로 밀집된 곳은 성수동이 대표적임.
 3) 후지모토 다카히로 도쿄대학교 교수가 제조업에 강한 일본기업의 특징을 설명하면서 처음 사용한 말로, 물건을 뜻하는 '모노'와 만들기를 뜻하는 '즈쿠리'의 합성어임. '혼신의 힘을 쏟아 최고의 물건을 만든다.'는 뜻으로 장인정신을 바탕으로 한 일본의 독특한 제조문화를 일컫음.

II. 이론 및 선행연구 검토

1. 성수동의 지역 및 산업특성 현황

1) 성수동 개요

성수동 도시재생지역은 2호선 뚝섬역과 성수역 인근 남쪽지역으로 면적 886,560㎡이다. 이 지역은 서울의 대표적인 소규모 산업밀집지로 금속가공, 기계, 인쇄, 수제화 산업이 특화되어 있다(사업체 기초조사자료, 2014.6)(〈표 1〉 참조). 이 중 특히 수제화 산업과 인쇄산업이 발달했으며, 금속가공과 기계산업은 장안평 자동차 유통산업과 연계한 부품제조업의 영향으로 발달했다.⁴⁾

〈표 1〉 성수동 제조업 현황

| 한국표준산업 대분류(제조업 10~33) | 사업체 수 | 비율 |
|---------------------------|-------|-------|
| 10 식료품 제조업 | 293 | 2.1% |
| 11 음료 제조업 | 15 | 0.1% |
| 13 섬유제품 제조업: 의복제외 | 1084 | 7.7% |
| 14 의복, 의복액세서리 및 모피제품 | 812 | 5.8% |
| 15 가죽, 가방 및 신발 제조업 | 1660 | 11.8% |
| 16 목재 및 나무제품 제조업: 가구제외 | 60 | 0.4% |
| 17 펄프, 종이 및 종이제품 제조업 | 649 | 4.6% |
| 18 인쇄 및 기록매체 복제업 | 1687 | 12.0% |
| 20 화학물질 및 화학제품 제조업 | 107 | 0.8% |
| 21 의약품 물질 및 의약품 제조업 | 35 | 0.2% |
| 22 고무제품 및 플라스틱제품 제조업 | 512 | 3.7% |
| 23 비금속 광물제품 제조업 | 107 | 0.8% |
| 24 1차 금속 제조업 | 212 | 1.5% |
| 25 금속가공제품 제조업 | 2370 | 16.9% |
| 26 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향및통신장비 | 299 | 2.1% |
| 27 의료, 정밀, 광학기기및시계제조업 | 450 | 3.2% |
| 28 전기장비 제조업 | 622 | 4.4% |
| 29 기타 기계 및 장비 제조업 | 1778 | 12.7% |
| 30 자동차 및 트레일러 제조업 | 81 | 0.6% |
| 31 기타 운송장비 제조업 | 18 | 0.1% |
| 32 가구 제조업 | 134 | 1.0% |
| 33 기타 제품 제조업 | 1038 | 7.4% |
| 합계 | 14023 | 100% |

자료: 통계청, 2014, 「전국사업체조사보고서」

2) 성수동 수제화산업의 연혁 및 현황

1980년대 이후 염천교 등에서 피혁 등 부자재 업체가 봉제인력이 풍부한 성수동으로 모여들기 시작하면서 제화업체 집적이 본격화되었다. 2000년대 중반에는 구두제작업체의 44.4%, 구두 부분품 및 재단제품 제조업체의 58.5%가 성동구에 집중하였다. 성수동은 2013년 기준 구두제조 관련 업체 650여 개, 6,000여 명의 종사자가 밀집한 국내 최대 구두산업 집적지가 되었다(서울역사박물관, 2014). 국내 대형제화업체가 성수동에 없는 상황에서 성수동 수제화 제작업의 비중이 전국의 35.6%라는 것은 성수동 수제화 산업이 전국을 시장으로 하는 상권을 가진다는 것을 의미한다. 성수동에 제화 관련 업체들이 집적한 것은 노동력을 구하기 쉽고 임대료 등이 상대적으로 싸며, 시장이 가깝고 교통이 양호하기 때문이다.

그러나 최근 산업종사자의 고령화, 신규 노동자 유입 부족, 기술개발 투자 미비, 노동조건 및 환경 열악, 유통량 점유율 감소, 저부가가치 중심의 산업 생태계 네트워크, 대형 브랜드 및 유통업체 납품 위주로 인한 판로 협소 등의 문제점을 안고 있다.

3) 성수동 인쇄산업의 연혁 및 현황

1990년대 중반부터 시작된 부도심 개발과 지가 상승은 기존 영등포, 구로구, 마포구 등에 있던 대규모 인쇄 공장이 성수동으로 유입되는 계기가 되었다. 1990년대 중반부터 강남지역을 중심으로 기획사가 집중되면서 강남과 지리적으로 인접한 성수동으로 인쇄업 집적이 확산되었다. 인쇄는 전형적인 도시형 산업으로 성수동에 집적지를 형성하여

4) 금속가공과 기계산업은 장안평 자동차 유통산업의 배후 기능인 부품제조업으로, 성수동만의 산업특성으로 보기 어려운 측면이 있음. 또한 전국단위 부품서비스 기능을 하고 있어 마케팅-소비까지 근거리에서 이루어지는 도시형 제조업의 특성을 가지고 있지 않은 것으로 판단하여 산업현황 분석에서 제외함.

복잡한 공정과정을 한 지역에서 해결하고 있다. 충무로에 비해 읍셋인쇄 중심의 대량생산을 하는 특성을 갖고 있다.

최근 성수동의 지가가 상승하며 이전하는 업체가 많아지고 있고, 신규 인력 재생산 단절 위험에 처해 있다. 최신 고가장비 구입에 따른 높은 기계 설비 비용은 인쇄 시장 변화에 적절히 대응할 수 없는 비유연적 산업 생태계로 변하고 있다. 낙후된 작업 환경 및 편의 시설 부족, 저부가가치(인쇄공정) 중심의 산업 생태계는 성수동 인쇄산업의 문제점이다.

2. 도시형 제조업 관련 제도 및 정책

1) 도시형 제조업의 정의 및 특징

대도시에 집적한 제조업은 생산과 소비가 밀접한 관계를 맺으며 집적경제를 형성하고 있다⁵⁾. 일반적인 특화산업지역이 동일한 상품을 생산하는 산업·기업의 집중에 의해 형성되는 반면, 도시형 제조업은 생산 이후 소비에 이르기까지의 다양한 도시 활동과 공존한다. 도시형 제조업의 특징을 세키 미쓰히로(關滿博, 2009)의 연구와 서울시의 도심산업 관련 연구(2014) 등을 종합하여 재구성하면 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 도시형 제조업은 첨단수요의 입지적 특성을 가진다. 개별성과 특수성, 다종소량생산, 다양한 발주주체의 개별적인 수요에 대응한 특수성을 중시한다. 둘째, 수주(주문)생산 방식으로 소비자가

제조 그 자체에 참여 가능해 원형(proto-type) 창출의 기능을 가진다. 이러한 특징은 판매와 소비가 '제조'를 매개로 서로 높은 가격으로 만나는 관계를 형성시킨다. 셋째, 토지가격, 인건비 등 비싼 생산요소를 가지고 있는 반면, 부가가치가 높은 제품을 생산하고 있다.

넷째, 개개의 수주에 따른 공정이 복잡하여 특수한 가공능력을 보유하는 고도의 숙련과 폭넓은 관련 가공 기능이 필수적이다. 다섯째, 도시형 제조업은 유연한 생산조직과 다양한 유통조직 등 다양성을 배경으로 한 횡적 분업체계로 이루어진다. 마지막으로, 도시형 제조업은 생산에서 소비까지 시간과 밀접한 연관성을 가지는 집적경제를 통한 공간적 근접성이 필요하며, 긴밀한 분업과 협업을 통해 현지완결체제로 생존한다.

2) 서울시 도시형 제조업의 지원제도·정책

2014년 기준 전체 제조업⁶⁾ 중 10인 미만의 소규모 제조업 사업체 수 비율은 전국이 82.7%인 반면, 서울시는 전체 제조업 62,218개 중 소규모 제조업이 56,589개로 92.4%를 차지하고 있으며(통계청, 2014), 주로 준공업지역과 도심 인근 지역에 입지하였다. 서울시는 산업구조의 변화 속에서 서울의 도심을 중심으로 산업 기반을 유지하고 있는 제조업을 도시형 제조업으로 정의하고 있으며, 서울시 제조업 인력 중 70% 이상 종사하는 의류/봉제, 기계, 인쇄, 귀금속의 4가지 핵심 업종을 도시형 특화산업으로 선정하여 지원정책을 펴고 있다(서울시, 2011).⁷⁾

5) 「도시계획을 통한 도심산업 육성·발전 방안」(서울시, 2014)에 따르면, 도심부에 지역입지 효과를 가지는(LQ>1) 산업은 금융 및 보험업, 방송/통신, 공공행정, 귀금속(제조, 도매, 소매), 목재/가구/비금속(제조, 도매, 소매), 창작 예술 및 여가관련 서비스업, 법무, 숙박업, 섬유/의복/가죽(제조, 도매, 소매), 종이/인쇄/출판(제조, 도매, 소매) 순임. 또한, 설문조사 결과 도심 영세 사업체의 98%가 이전의사가 없으며 그 이유로 입지적 장점을 꼽고 있음.

6) 이 연구에서 제조업은 한국표준산업분류 대분류에 의한 제조업을 대상으로 함(KSIC-9차개정, 대분류코드 10~33).

7) 「2020 스마트 경제도시 서울」(서울시, 2011)에서는 4대 도시형 제조업 육성목표를 다음과 같이 제시하고 있음.

① 도심형 산업의 고부가가치화(인쇄) : 인쇄 특화산업지구 앵커시설 설치운영 및 인쇄전문인력 양성으로 디지털 인쇄시장 대응력 제고
② 숙련집약형 산업 육성(의류봉제) : 패션지원센터 및 첨단리뷰센터 등 조성으로 의류봉제산업 인프라 조성

도시형 제조업을 위한 도시계획 지원제도로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조의 산업 및 특정개발진흥지구를 대상으로 「전략산업육성 및 기업지원에 관한 조례」에 따라 진흥지구 지정 및 진흥계획 수립 시 건축행위 완화 및 기업지원을 할 수 있는 제도가 있다⁸⁾).

서울시의 지원정책은 소규모 산업 밀집지역에서 소프트웨어적인 산업 지원정책과 도시계획적 지원 제도를 통합하지 못해 큰 실효성을 거두지 못하고 있다. 특정 용도의 기업을 유치하기 위해 전략용도 도입 비율에 따라 건폐율, 용적률, 높이제한 완화를 시행하고자 하였으나, 일부 지역의 경우에 오히려 해당지역의 지가 상승을 초래하여 영세한 기업의 퇴출을 가속화시켜 자생적인 산업생태계 네트워크가 파괴되는 결과를 초래하였다(양재섭·정병순, 2013).

3) 도시형 제조업 육성을 위한 최근의 제도변화

최근 「도시형소공인⁹⁾ 지원에 관한 특별법」(2014. 5.28. 제정, 2015.5.29. 시행, 이하 소공인법)이 제정되었다. 이 법은 제조 및 가공 기술을 바탕으로 한 소공인에 대한 정책적 지원체계를 마련하여 제조업을 활성화하고 고부가가치를 창출하기 위한 것이다. 이 법령의 시행으로 ‘도시형소공인 지원을 위한 종합계획(5년)’ 및 시행계획(매년)이 2016년부터 수립·추진되고 있다. 종합계획에는 도시형소공인의 숙련기술 활용 및 전수에 관한 사항, 인력양성 및 공급에 관한 사항, 기술보급·기술혁신·기술첨단화에 관한 사항, 제품의 국내외 판로 지원에 관한 사항, 집적지구 지원에 관한 사항 등이 포함된다.

시·도지사는 ‘도시형소공인 집적지구 활성화 계획’을 수립하여 중소기업청장에게 관할 구역의 일정 지역을 ‘도시형소공인 집적지구’로 지정할 것을 요청하고, 집적지구에 금융지원과 인프라 구축, 교육, 공동사업 지원 등을 할 수 있다. 또한, 도시형소공인 집적지구를 중심으로 ‘소공인특화지원센터’를 설치하여, 소공인의 숙련기술 계승·발전, 부가가치 향상을 지원한다. 그동안 ‘소상공인’을 위한 법률이나 중소기업을 위한 법률 등으로는 소공인을 지원하는 데에 한계가 있었으나, 이 법에 도시형소공인의 업종범위, 도시형소공인 집적지구의 기준이 규정되어 도시형소공인 경쟁력 강화에 중점을 둔 지원정책이 가능하게 될 것으로 보인다.(〈표 2〉참조).

〈표 2〉 도시형소공인 집적지구 지원사항

| 분류 | 주요 지원사항 |
|---------------|--|
| 금융지원 | <ul style="list-style-type: none"> 지방중소기업 육성 관련 자금 우대 지원 집적지구 이전 도시형소공인 자금 우선 지원 신용보증기금, 기술신용보증기금 |
| 인프라 구축 | <ul style="list-style-type: none"> 사업장 등 건물과 시설물 등의 개량, 수리 공동창고, 교육시설, 폐기물, 안전시설 설치 장애인·노인·임산부 시설 설비의 설치·보수 기반시설 조성과 확충에 필요한 비용 지원 |
| 지원센터의 설치·운영 | <ul style="list-style-type: none"> 교육·상담 등 지원사업 기술정보의 조사 및 제공 지원 관련 기관·단체와의 서비스 연계 일자리 정보제공 및 일자리의 알선 |
| 사업장 및 작업환경 개선 | <ul style="list-style-type: none"> 사업장 및 작업환경의 개선비용 지원 위해요소 측정 및 개선 지원 |
| 공동사업의 지원 | <ul style="list-style-type: none"> 협동조합 설립 등 조직화 지원사업 단체와 중소기업과의 연계지원 사업 제품, 디자인의 개발 및 기능 개선 사업 생산 공동시설 및 공동장비 사업 홍보, 브랜드, 판매장의 설치 등 공동판로 |
| 기타 | <ul style="list-style-type: none"> 종합정보시스템의 구축, 운영 사회적 인식 제고 |

자료: 「도시형소공인 지원에 관한 특별법」

③ 숙련집약형 산업 육성 <귀금속>: 귀금속 클러스터 활성화 및 공동브랜드 개발 지원

④ 메카트로닉스로 고도화 <기계>: 기계+IT 융합 활성화를 위한 R&D 지원강화, 기능·전문인력 양성과 해외 마케팅 지원으로 고부가가치화

8) 진흥계획 및 지구단위계획을 수립할 경우 건폐율, 용적률, 높이 제한 완화, 세금감면, 자금융자, 앵커시설 조성, 환경개선 등을 지원

9) [도시형소공인(시행령 제2조, 별표2)]: 봉제, 수제화, 기계·금속가공 등 한국표준산업분류상 제조업 중 19개 업종에 해당하는 노동집약적이고 숙련기술을 기반으로 한 상시근로자 10인 미만 제조업 사업자(2013년 기준, 전국 295,740개)

3. 선행연구 검토 및 차별성

제조업에 대한 기존 연구는 산업연구 측면에서 많이 진행되어 왔다. 특히, 최근 들어 '창조경제'가 화두로 떠오르면서, 기존 제조업에 대해서도 창조경제의 개념을 도입하여 산업 전반의 가치사슬 활동에 창조적 아이디어 유입을 촉진함으로써 산업의 고부가가치화를 달성하고자 하는 시도가 이루어지고 있다(서동혁, 2014). 그러나, 제조업을 대상으로 한 창조화 전략 연구는 국가적 차원에서 주도되고 있어 자동차, 조선, 기계, 섬유류, 전자부품 등 국가 성장동력 창출을 위한 전후방연관이 큰 산업부문에 한정되어 있는 실정이다.

국내 제조업의 고용구조에 대한 연구들도 진행되었으나, 고용구조나 생산성 측면에서 역시 산업

전반에 대한 접근방식을 취하고 있다(박훈, 2013). 그동안 장소 차원에서 지역의 사회·경제적 현상을 기초로 한 생활밀착형 산업구조 분석에 대해서는 연구가 거의 진행되지 못하였다.

도시계획 분야의 산업연구는 준공업지역이나 특정개발진흥지구 등 용도지역·지구에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 준공업지역의 재생과 활성화방안 연구(서울시, 2015)는 서울의 신성장산업 육성과 산업기반 보호를 위한 준공업지역의 관리방안을 제시하고 있다. 이 계획은 도시정비 방안에 초점을 두고 있어 영세제조업의 산업생태계 특성 보존을 위한 산업적 정책은 제시하지 못하고 있다.

양재섭·정병순(2013)은 산업 및 특정개발진흥지구가 물리적 계획에 치중되어 있는 점을 문제점

〈표 3〉 선행연구 검토

| 분류 | 제목 | 주요내용 |
|-------|--|--|
| 산업 연구 | 성장동력 창출을 위한 제조업의 창조화 전략 (서동혁, 2014) | <ul style="list-style-type: none"> 제조업의 창조화를 촉진, 경쟁력을 확보할 수 있도록 신성장동력분야 정책과제 제시 제조업의 고부가가치화 및 역량 강화를 위한 SW적 지원정책을 제시 |
| | 제조업의 고용구조 변화와 일자리 창출 정책방향 (박 훈, 2013) | <ul style="list-style-type: none"> 제조업 고용부진의 원인을 진단하고, 일자리 창출을 위한 정책방향 제시 노동집약적 산업을 숙련집약적 산업으로 전환시킬 수 있도록 중소기업 혁신 필요 |
| | 서울시 소규모 제조업 밀집지역의 현황과 전망 (최 봉·김복한, 2014) | <ul style="list-style-type: none"> 서울시 소규모 제조업 밀집지역의 특성을 통계적으로 분석 소규모 제조업 지원을 위한 사업자 중심의 지역 맞춤형 지원정책 제시 |
| 도시 연구 | 준공업지역의 재생과 활성화방안 연구 (서울시, 2015) | <ul style="list-style-type: none"> 준공업지역의 특성에 따라 맞춤형 정비방식 제시 도시적 관점에서 토지이용 관리를 위한 개발사업 가이드라인 제시 |
| | 서울시 산업 및 특정개발진흥지구의 운영실태와 개선방향 연구 (양재섭·정병순, 2013) | <ul style="list-style-type: none"> 산업 및 특정개발진흥지구 제도의 운용현황과 한계점, 개선방향 제시 산업활성화보다 물리적 환경개선에 치중한 정책 추진에 대한 반성 |
| | 대도시 공업용지 변화와 관리정책 방향 (서연미·김용환, 2015) | <ul style="list-style-type: none"> 공업용지의 타용도 전환에 따른 대도시의 산업기반 약화 현상을 해외사례와 비교 성장기반 확보와 일자리 창출을 위해 산업정책 기반의 공업용지 확보 및 관리 필요 |
| | 선진국의 도시재생전략과 시사점 (박세훈, 2007) | <ul style="list-style-type: none"> 기존의 재개발을 넘어선 도시재생의 도입배경과 주요 선진국의 도시재생정책 소개 국가 도시재생정책과 주민·지방자치단체, 민간의 파트너십을 고려 |

으로 지적하고, 산업특성을 반영할 수 있는 법·제도의 개선방향을 검토하고 있다. 박세훈(2007)의 연구는 영국, 일본 등 주요 선진국에서 펼쳐지고 있는 도시재생정책을 지원조직과 제도적 측면에서 분석하면서, 산업 및 경제정책적 수단의 연계 필요성을 제기하고 있다(〈표 3〉 참조). 기존 산업 측면의 연구는 거시적 관점의 산업부문 연구에 머물고, 도시계획 부문의 연구는 아직은 산업과 도시계획의 통합적 접근의 틀로 문제점을 분석한 연구는 미비하다.

이 연구는 성수동 도시재생지역을 대상으로 산업지원 측면과 도시재생 측면을 결합한 유럽연합(EU), 일본 도쿄 모노즈쿠리의 분석틀로 서울 성수동의 산업 지원 및 도시재생 정책을 통합 비교·분석하여 성수동 도시재생 지원정책의 특성과 시사점을 파악하고자 한다.

III. 사례조사 및 분석틀 설정

1. 해외 도시형 제조업 지원제도 및 정책

1) 유럽연합(EU)의 지원정책

이탈리아 에밀리아로마냐 주에 소속된 중소 도시 볼로냐(인구 약 42만 명)는 지역 전체 경제규모에서 중소 제조업 중심의 협동조합이 차지하는 비율이 40%에 달하는 도시이다. 볼로냐는 중세 이래 유럽 학문과 예술의 중심지였으나, 교외지역의 급속한 팽창으로 역사적 건축물이 집중되어 있는 도심지에 공동화 현상이 나타나기 시작하자,

1985년부터 도심의 지역을 6단계로 구분해 역사적 건축물을 보존·복원·활용하는 방향¹⁰⁾으로 도시재생을 추진하였다¹¹⁾.

주 정부는 지역은행, 기능인기업연합 등의 사업자협회, 상공회의소와 함께 출자한 제3섹터 경제발전기구(EVERT)를 세워 이들 기업을 후원하고 있다. 중소 기능인기업 대상 기술교육, 직업교육, 산업지구별 특성에 맞는 지원서비스를 통해 기술혁신과 공업제품의 품질 향상을 돕고 기업들 간 네트워크 구축을 지원한다. 또한 중앙정부 차원에서 협동조합을 장려하기 위한 법·제도적 기반을 마련하고 있는데, 최근에는 사회적 협동조합까지 지원범위(세금감면 등)가 확대되어 취약계층에 사회적 서비스를 공급하고 있다(김태열, 2010). 그 결과 1950년대까지만 해도 이탈리아에서 가장 가난한 지역이었던 볼로냐의 GDP는 유럽에서 10위 안에 들 정도로 부유하고, 실업률 또한 이탈리아 전체 실업률의 3분의 1 수준이다.

볼로냐의 도시재생에는 유럽연합(EU)의 지원이 큰 역할을 하였다. 유럽위원회(European Commission)의 로버트 팔머(Robert Palmer)는 유럽문화수도(ECOC, European Capital of Culture) 사업의 문화 지원정책이 도심재생 프로젝트와 함께 추진되는 과정에서 창조적 일자리와 문화가 중심이 되는 도시개발을 추진할 수 있었다고 평가하고 있다. 프로젝트에 주도적인 역할을 담당했던 볼로냐대학 로베르토 그란디(Roberto Grandi, 2008)는 현지기관, 조직, 협회, 거주민의 참여적 의사결정의 중요성과 함께 산업지원 및 문화통합형 도시재생의 중요성을 강조하고 있다(〈표 4〉 참조).

10) 2000년 EU에게 '유럽문화도시'로 지정을 받아 도심에 창조적인 문화공간을 창출할 목적으로 1,700억 리라(약 1000억 원)의 자금을 투입하여 문화인프라를 정비하였는데, 기존의 건축물의 외관과 구조는 보존하면서 내부의 기능을 개조하는 방식으로 컨벤션 및 이벤트 회의시설과 전시장을 건설하였음.

11) <http://www.comune.bologna.it/>

〈표 4〉 EU의 창조적 도시재생 시사점과 계획목표

| 부문 | 목표 | |
|--------------------|--|----------------------------|
| ①문화적 정체성 | • 문화 상품 유통을 통한 정체성 확립 | ✓ 산업지원 |
| ②시간적 측면 | • 지속 가능한 재원조달과 운영조직 • 정치적 영향을 받지 않는 현지가관 참여 • 현지가관 조직 협회의 의사결정 참여 | ✓ 사회조직 ✓ 제도체계 |
| ③지식 사회, 창의성, 문화 계획 | • 창조산업과 문화산업을 지역 개발의 성장 엔진으로 삼고 도시설계에 반영 | ✓ 공간지원 |
| ④지역과 시민의 폭넓은 참여 | • 교육을 통한 기관과 시민의 소통 • 사회 구성원 간 지역 개발 목표 공유 • 참여적 의사결정과정 | ✓ 프로그램 ✓ 제도체계 |
| ⑤균형 | • 도시 행정상 제약과 예술적 자율성 촉진 • 현지 단체들의 권리 및 주도적 역할 • 지역 거주민, 관광객 대상 정책 홍보 | ✓ 프로그램 ✓ 사회조직 ✓ 제도체계 |
| ⑥지식 이전 | • 창조활동, 문화적 자원 개발 직업 정의 • 대학, 훈련기관 협력을 통한 기술육성 • 해당 분야 담당자들의 커뮤니티 창설 | ✓ 산업지원 ✓ 프로그램 ✓ 사회조직 |

자료: Roberto Grandi, 2008, 재구성

유럽연합(EU)의 도시재생 지원정책이 성공할 수 있었던 것은 볼로냐 현지의 공방형 중소기업 네트워크인 CNA¹²⁾(중소기업연합회) 협동조합이 큰 역할을 한 데 있다. 수제 구두나 핸드백과 같은 세계적인 명품을 제조하고 있는 예술 공방형 기업(〈그림 2〉 참조)들은 EU의 지원정책과 시너지효과를 창출하여 공동체를 기반으로 한 비즈니스 모델을 형성하고 있다. 볼로냐에는 대략 4~5명의 고용을 통해 운영되는 1만 6천여 개의 공방형 기업이 있으며, CNA는 이러한 소기업들이 다양한 산업과 연계되어 국제적인 경쟁력을 유지할 수 있도록 도와준다. CNA는 소기업이 개별적으로 진행하기 어려운 기획, 홍보, 마케팅, 파이낸싱,

박람회 개최 등을 공동으로 수행하고 소득을 다시 협동조합 안에 투자하는 선순환 구조를 가진다.

유럽연합(EU)의 도시형 제조업 지원 성공전략은 대기업 중심이 아닌 중소기업의 문화예술 장인 정신을 우대하고, 공방형 기업의 산업네트워크를 활용하는 산업정책과 문화재생을 통합한 창조도시 전략에 있다.



〈그림 2〉 볼로냐 거리와 예술형 공방

2) 도쿄 모노즈쿠리(ものづくり) 지원제도·정책

1999년 제정된 「모노즈쿠리 기반기술 진흥기본법」은 모노즈쿠리 기반기술의 중요성을 지적하고 법령으로 지원하는 근거법이다. 직업능력개발사업(후생성)과 모노즈쿠리 분야의 핵심인재 육성(숙련기능자 인재 등록 활용사업, 모노즈쿠리 대학 개설, 고용조정지원금, 노인 고용기회 확대, 인재투자촉진세제,¹³⁾ 캐리어 형성 촉진지원금, 기능검정제도 등)을 추진해 마치즈쿠리법과 함께 지역단위 도시재생의 시너지효과를 창출하고 있다(〈표 5〉 참조: ものづくり白書, 2015).

12) 볼로냐 시의 전체 기업 중 90% 이상이 가입하였음.

13) 인재투자촉진세제: 기업의 인재육성에 투자하는 교육훈련비의 일부를 법인세액 등에서 공제함.

〈표 5〉 모노즈쿠리 기반기술 지원제도

| 부문 | 추진내용 |
|-----------|--|
| ①기술 연구 개발 | <ul style="list-style-type: none"> 연구개발 추진 사업자와 대학 등의 연계 |
| ②노동자 확보 | <ul style="list-style-type: none"> 실업예방과 기타 고용 안정 직업능력 개발 및 향상 모노즈쿠리 능력의 적정 평가, 직장환경 개선 등 |
| ③기반산업 육성 | <ul style="list-style-type: none"> 산업집적의 추진 중소기업의 육성 |
| ④기술 학습 진흥 | <ul style="list-style-type: none"> 모노즈쿠리 학교교육 진흥 생애학습 진흥 |
| ⑤기타 진흥 정책 | <ul style="list-style-type: none"> 국제협력 정보통신기술의 활용 기타 |

자료: ものづくり白書, 2015

일본의 제조업 모노즈쿠리 경쟁력 강화에 밀접하게 연관된 정책으로 「산업재생특별조치법」(1999년 제정)이 있다. 이 법은 기업의 생산성 강화를 위한 구조조정과 투자활성화를 위해 세제 및 금융 지원, 상법 민법상의 규제완화 등을 실시하고, 민관 공동의 정책투자펀드인 '산업혁신기구'를 설립해 벤처비즈니스 진흥을 촉진하고 있다. 산업혁신기구는 자금이 부족하나 기술이 있고 사업성이 있는 고급인력을 보유한 벤처기업 등에 자금을 지원한다(일본 경제산업성, 2015).

도쿄 도 미타카 시(인구 약 16만 5천 명)는 도쿄 23구에 접한 교외도시로 1960년대 초반 공장을 유해 시설로 판단해 공업입지 규제로 교외 이주를 시작하면서, 1990년대 이전할 여력이 없는 영세 기업 공장을 존치하게 되었다. 1988년부터 10년간 320개 공장 중 80개 공장을 시외로 이주시켜 3천 5백여 명이 고용 상실로 베드타운화되었다. 미타카 시는 고도성장기 이후 낡산자동차 등 대기업 공장이 해외로 이전하면서 경제적인 어려움에 직면하였으며, 고

령화·저출산에 따른 사회문제를 겪고 있었다. 이를 극복하기 위해 1990년 시의 젊은 직원, 지역 상공업자, 시민, 전문가 등 30명으로 구성된 미타카 시 산업정책연구회를 조직하여 모노즈쿠리를 본격 시행하였다.

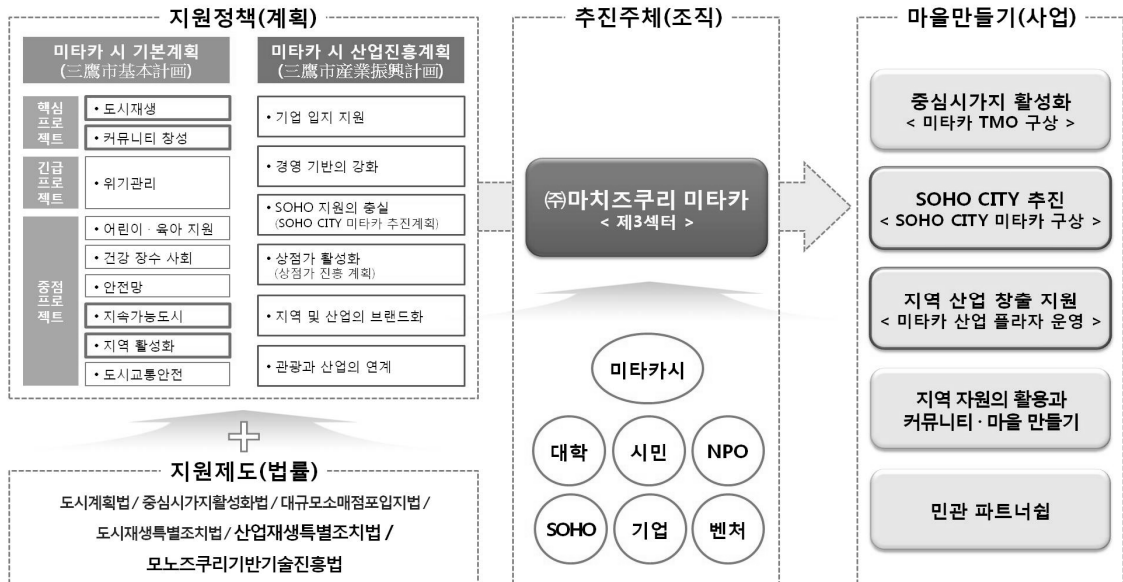
1996년 마치즈쿠리 연구소의 제안으로, 1999년에는 (주)마치즈쿠리 미타카¹⁴⁾가 설립되어 시가 2억 8250만 엔을 출자, 미타카 지역 자원을 베이스로 시민, 대학, 기업과 연계하면서 마을 만들기 사업과 SOHO 육성사업 등 산업지원 서비스를 실시하고 있다. SOHO 지원사업은 입주기업에 대한 공동비서 기능, 기업과 시민을 연결하는 비즈니스 연결 서비스, SOHO사업 시민상담 등이 있다. 미타카 시와 (주)마치즈쿠리미타카의 마을 만들기 사업내용을 살펴보면 지역산업을 위한 노력이 마을 만들기의 핵심 이슈인 것을 알 수 있다(〈표 6〉, 〈그림 3〉 참조).

〈표 6〉 미타카 시 마치즈쿠리 추진내용

| 부문 | 추진내용 | |
|-----------------------|--|--|
| ①중심시가지 활성화 | <ul style="list-style-type: none"> 매력 있는 상업 공간 만들기 미타카 물의 운영 지원 미타카시 마스코트 상품 개발 주차장·자전거주차장 등 시설관리 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 공간지원 ✓ 산업지원 ✓ 프로그램 |
| ②SOHO CITY 추진 | <ul style="list-style-type: none"> SOHO 축제, 세미나 개최 인큐베이팅 시설 운영 coworking & fab space¹⁵⁾ 운영 사업자 협회 등 SOHO 네트워크 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 산업지원 ✓ 프로그램 |
| ③지역 산업 창출 지원 | <ul style="list-style-type: none"> 창업지원 및 비즈니스 상담 임대형 상점, 연구소 공장 운영 비즈니스 교류 지원 세미나 및 비즈니스 네트워크 구축 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 공간지원 ✓ 산업지원 ✓ 프로그램 |
| ④지역자원 활용과 커뮤니티 마을 만들기 | <ul style="list-style-type: none"> 지역브랜드 추진 마을 만들기 단체 및 워크숍 지원 대학, 지역, 산업 연계를 통한 지역 활성화 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 산업지원 ✓ 사회조직 |
| ⑤민관 파트너십 | <ul style="list-style-type: none"> 제3섹터의 입장에서 행정개혁 지원 자치단체를 위한 시스템 개발, 판매, 컨설팅 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 제도체계 |

자료: (주)마치즈쿠리미타카 <http://www.mitakane.jp> 재구성

14) (주)마치즈쿠리미타카: 「중심 시가지 활성화법」에 따라 미타카시가 출자금 1/2를 내고, 시내 중소기업이 출자자의 2/3 이상을 차지하는 TMO(Town Management Organization) 회사



〈그림 3〉 미타카 시 마치즈쿠리 산업지원 체계

미타카 시의 마치즈쿠리 내용은 ① 중심시가지 활성화, ② SOHO CITY 추진, ③ 지역산업 창출 지원, ④ 지역자원 활용과 커뮤니티·마을 만들기 등 산업정책과 도시재생 정책의 통합된 틀로 구성되어 있다(〈그림 3〉 참조). 미타카 시는 SOHO 사업의 지원과 지역산업의 창출을 도모하고자 2000년 미타카 산업 플라자를 창설하였다. 미타카 산업플라자는 「제2차 미타카 시 기본계획(1996)」과 「미타카 시 산업진흥 계획」에 따라 건설된 산업 진흥 거점시설이자, 중심시가지 활성화 기본계획의 핵심 사업이다(獨立行政法人中小企業基盤整備機構, <http://www.smrj.go.jp>).

2. 분석틀 설정

유럽연합(EU)의 볼로냐 지원정책은 수공예 기술에 바탕을 두고 산업지원 측면과 도시재생

측면을 통합하여 부가가치를 창출하고 있다. 또한 사회적 협동조합 지원체계와 연계해 지역경제의 기반을 확립하였다. 일본 모노즈쿠리 기업의 경쟁력 원천은 기술과 기능의 광범위한 축적, 생산자와 사용자 간의 긴밀한 협력과 세밀한 조정능력, 현장 중시와 현장의 높은 과제 해결 능력 보유, 다기능공 양성으로 생산 현장의 탄력적 대응 가능, 화합과 팀워크 중시, 철저한 장인정신과 개선에 대한 열정 등에 있다(산업연구원, 2009). 미타카 시의 모노즈쿠리 사례에서도 중소기업 지원 측면과 도시재생사업 측면을 통합하여 추진한 것이 큰 효과를 본 것을 알 수 있다.

〈표 4〉와 〈표 6〉에서 설명한 EU의 지원정책과 도쿄 모노즈쿠리의 추진내용을 유사한 성격으로 묶어서 재분류하고, 이를 다시 정책목표로 유형화하여 분석틀을 설정할 수 있다. 이를 요약하면

15) coworking & fab space: coworking은 공간을 공유하면서 독립적인 일을 하는 워크스페이스, Fab은 'Fabrication(물건 만들기)'과 'Fabulous(즐거움)'의 두 가지 의미를 가진 단어임. coworking & fab space는 지역 비즈니스 커뮤니티 창조와 회원 상호 간의 협동을 목적으로 한 장소로, 새로운 지역에서의 협동이나 신규사업의 창출을 목표로 함(예시, 3D 프린터 등 디지털 도구를 배치한 제조공간 등)

산업을 기반으로 한 해외 도시재생 성공사례를 통한 분석항목은 ‘공간 및 물리적 정비 지원’, ‘산업지원 프로그램’, ‘사회경제지원 프로그램’, ‘사회조직 네트워크 지원’, ‘제도체계 지원’의 5개 분석항목으로 정리할 수 있다(〈표 7〉 참조).

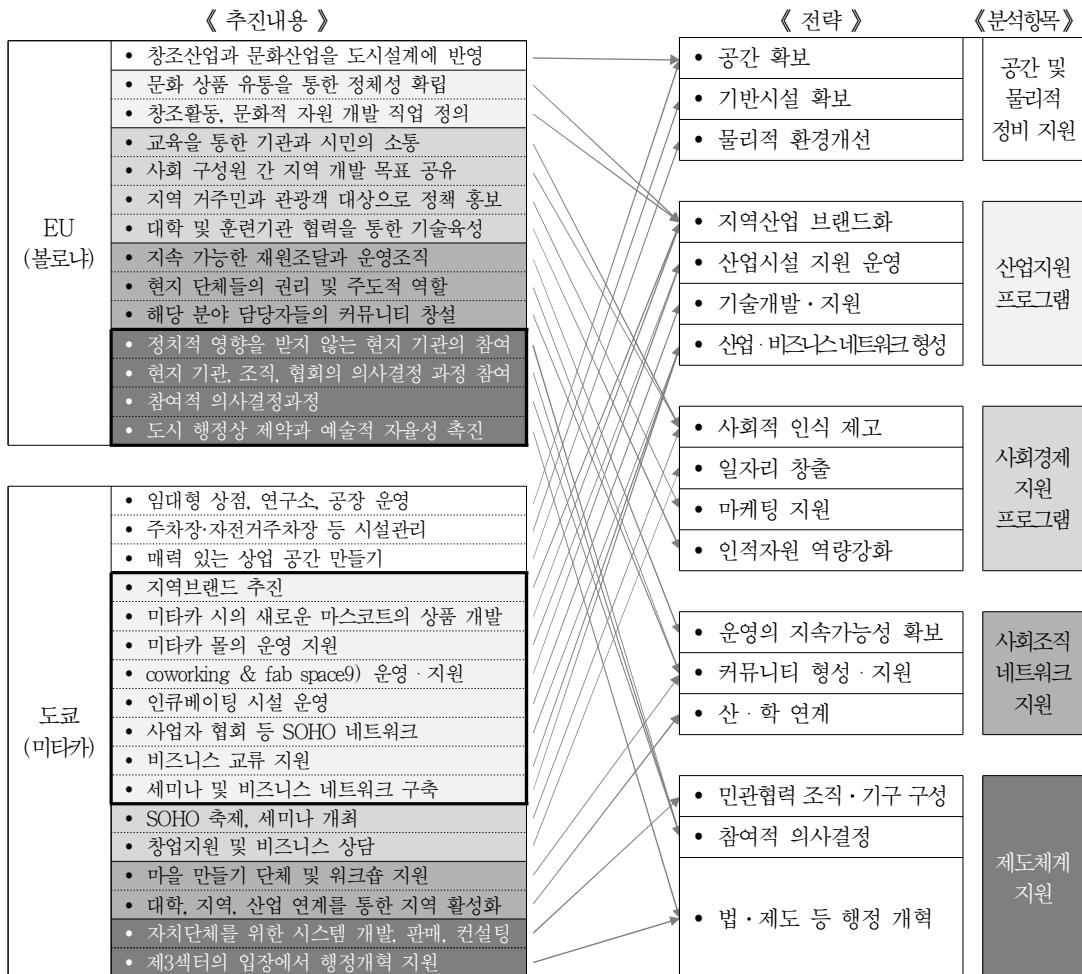
Ⅳ. 성수동의 산업지원 정책과 도시재생 지원정책

1. 성수동의 산업지원 및 도시재생사업의 개별 특성

서울시는 영세한 구두공장의 지속성 유지 및

상승, 지역 명소화 및 활성화를 유도하기 위해 「성수동 구두제화 활성화 방안(2012.10)」¹⁶⁾이라는 산업지원 정책을 발표하고, 구두 디자인 기획·개발부터 제작, 판매, 마케팅에 이르기까지 도시형 제조업의 특성에 맞는 산업 지원정책을 수립하였다. 이를 실현하기 위한 방안으로 「성수 수제화 산업 활성화 사업계획」을 수립하고 성수 수제화 소공인 특화지원센터(민간위탁)에 예산지원을 하고 있다. 2016년 사업계획을 살펴보면, 마케팅, 교육, 센터 운영에 시비와 정부지원금을 합쳐 6억 6,800만 원을 지원하고 있으며, 이를 요약하면 〈표 8〉과 같다.

〈표 7〉 분석틀 설정



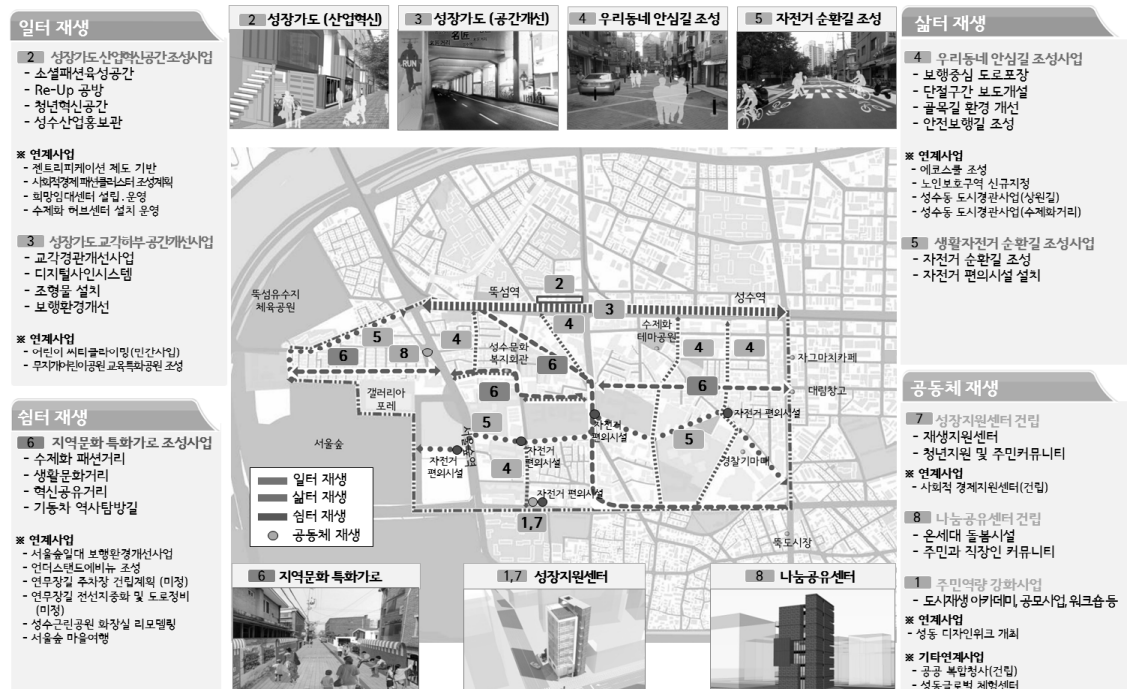
〈표 8〉 성수동 수제화 산업 활성화 사업계획

| 사업분야 | 주요사업 |
|-----------|--|
| 디자인 | ① 수제화 해커톤 개최(300만 원) ② 국내전시회 참가지원(8,500만 원) ③ 수제화 디자인 경진대회(4,800만 원) |
| 직업 교육 | ④ 소공인 역량강화 향상 교육(2,000만 원) ⑤ 미래 제화인 양성 교육(2억2,038만 원) |
| 공간 지원 | ⑥ 소공인 환경개선(6,000만 원) ⑦ 센터운영비(1억 6,962만 원) |
| 지역 마케팅 | ⑧ 성수 수제화 슈슈마켓 개최(2,700만 원) ⑨ SNS·온라인 마케팅(3,500만 원) |

자료: 서울시, 2016a, 「성수동 수제화 산업 활성화 사업계획」

서울시는 지역의 도시재생에 필요한 공공의 물리적·비물리적 지원을 통해 자생적 성장기반을

확충하고자 2014년 12월 성수동 지역을 도시재생 근린재생형 사업 대상지로 선정하였다. ‘더불어 희망을 만드는 장인의 마을 성수’라는 목표 하에 약 40여 개의 마중물사업과 연계사업에 약 100억 원 가량의 지원을 계획하고 있다. 현재 활성화계획을 수립 중이며, 그 내용을 요약하면 주민역량 강화사업, 산업혁신공간 조성사업, 교각하부 공간개선사업, 지역문화 특화가로 조성사업, 우리동네 안심길 조성사업, 생활자전거 순환길 조성사업, 성장지원센터 건립, 나눔공유센터 건립 등 다양한 분야에 대한 재생사업을 계획하고 있다(〈그림 4〉 참조).



※ 이 자료는 성수동 도시재생사업 구상(안)으로 이후 논의과정에서 변경될 수 있음.

자료: 서울시, 2016a, 「성수 도시재생활성화계획(안)」

〈그림 4〉 성수동 도시재생사업 기본구상도(안)(2016.12)

16) 성수동 구두제화 활성화 계획(서울시, 2012)

- 디자인: 슈즈 공동개발 프로젝트, 구두 비즈니스 네트워킹 데이, DB, 지역 정보디자인 구축, 구두장인 콘텐츠스트
 - 제작: 구두 전문가 양성, R&D 구두연구 지원, 소비자 맞춤 특화 서비스
 - 판매: 공동매장 설치 및 구두마켓 운영, 기술장인 인증 등록제
 - 지역마케팅: 구두테마지역 조성, 구두테마상징물 설치 및 공원 조성, 구두데이(9월9일), 성수구두 안내시스템 개발 및 설치, 수제화 홍보전
- 용 플랫폼 구축 및 SNS 홍보, 구두 업체 정보 안내 모바일 앱 개발

2 산업지원 및 도시재생사업의 통합적 관점의 분석

성수동 산업지원 정책과 도시재생사업을 분석의 틀에 따라서 재분류하면 <표 9>와 같다. <표 9>에 따르면 산업 지원정책은 산업지원 및 사회적경제 지원 프로그램 부문을 중점적으로 추진하고 있으며, 도시재생사업은 공간 및 물리적 정비 지원 부문에 많이 치중되어 있는 것을 알 수 있다.

공간 및 물리적 정비 지원 부문에서 산업 지원 정책은 ‘소공인 환경개선’ 1개 사업이고, 도시재생 지원사업은 34개 사업으로 나타났다. 이 중 ‘사회적경제 패션산업 육성공간’, ‘성수 산업홍보관’ 등 6개 사업을 제외한 28개 사업이 성수동의 산업지원과는

연관성이 낮은 일반적인 물리적 재생사업이다. “더불어 희망을 만드는 장인의 마을 성수”라는 도심 제조업 밀집지역인 성수동의 도시재생의 목표에 부합되는지 되짚어 볼 필요가 있다.

산업지원 프로그램, 사회적경제지원 프로그램 부문을 살펴보면 산업 지원정책에서는 ‘수제화 디자인 경진대회’, ‘소공인 역량강화 교육’, ‘제화인 양성 교육’ 등 어느 정도 산업을 지원하고 있지만, 도시재생사업은 ‘디자인 워크 개최’나 ‘사회적경제 패션클러스터’ 이외에 다른 프로그램은 산업과 무관한 사업들로 추진되고 있음을 알 수 있다.

사회조직 네트워크지원, 제도체계 지원 부문의 경우, 산업 지원정책에서는 ‘센터운영’ 공간지원

<표 9> 성수동 도시재생사업의 주요내용(2016.12)

| 1) 분석틀 | | 2) 성수동 산업 지원정책 | 3) 성수동 도시재생 지원사업 | 개수 |
|----------------|--|--|---|-----|
| 공간 및 물리적 정비 지원 | • 공간 확보 | | <산업공간> <ul style="list-style-type: none"> • 사회적경제 패션산업 육성공간 • 청년혁신공간 • Re-Up공방 • 성수 산업홍보관 • 희망임대센터 설립·운영 • 수제화 허브센터 설치 운영 <상업 등 기타 공간> <ul style="list-style-type: none"> • 공동체 커뮤니티 공간 • 노인·육아 복지시설 • 사회적경제지원센터(건립) • 공공 복합청사(건립) | 34개 |
| | • 기반시설 확보 | | <ul style="list-style-type: none"> • 안전보행길 조성 • 자전거 순환길 조성 • 자전거 편의시설 설치 • 단절구간 보도개설 • 어린이 교육특화공원 조성 • 연무장길 주차장 건립 | |
| | • 물리적 환경개선 | • 소공인 환경개선 | <ul style="list-style-type: none"> • 교각경관 개선 • 디지털사인 시스템 • 조형물 설치 • 보행중심 도로포장 • 골목길 환경개선 • 수제화패션거리 조성사업 • 생활문화거리 조성사업 • 혁신공유거리 조성사업 • 역사탐방길 조성사업 • 에코스쿨 조성 • 노인보호구역 신규지정 • 성수동 도시경관사업(상원길) • 성수동 도시경관사업(수제화) • 서울 숲길 보행환경개선 • 언더스탠드에비뉴 조성 • 연무장길 전산자중화 및 장비 • 성수동민동원화정실 리모델링 • 서울숲 마을여행 | |
| 산업지원 프로그램 | <ul style="list-style-type: none"> • 지역산업 브랜드화 • 산업시설 지원 운영 • 기술개발·지원 • 산업·비즈니스 네트워크 | <ul style="list-style-type: none"> • 수제화 해커톤 개최 • 국내 전시회 참가 지원 • 수제화 디자인 경진대회 | <ul style="list-style-type: none"> • 성동 디자인워크 개최 • 사회적경제 패션클러스터 | 2개 |
| 사회적경제지원 프로그램 | <ul style="list-style-type: none"> • 사회적 인식 제고 • 일자리 창출 • 마케팅 지원 • 인적자원 역량강화 | <ul style="list-style-type: none"> • 성수 수제화 슈슈마켓 개최 • SNS·온라인 마케팅 • 소공인 역량강화 향상교육 • 미래 제화인 양성 교육 | <ul style="list-style-type: none"> • 도시재생 아카데미 • 젠트리피케이션 제도 기반 • 성동글로벌 영어하우스 | 3개 |
| 사회조직 네트워크 지원 | <ul style="list-style-type: none"> • 운영의 지속가능성 확보 • 커뮤니티 형성·지원 • 산·학 연계 | | <ul style="list-style-type: none"> • 주민공모사업 • 마을공동체 협업사업 등 | 2개 |
| 제도체계 지원 | <ul style="list-style-type: none"> • 민관협력 조직·기구 구성 • 참여적 의사결정 • 법·제도 등 행정 개혁 | • 센터 운영 | • 도시재생지원센터, 공유공방 | 1개 |

자료: 서울시, 2016a, 「성수 도시재생활성화계획(안)」, 서울시, 2016b, 「성수동 수제화 산업 활성화 사업계획」

외에 선진국 재생사업에서 지원되었던 공방형 네트워크와 같은 산업공동체나 산업플라자 같은 지원 조직에 대한 정책은 미비하다. 도시재생사업에서는 제도체계 지원에서 '도시재생지원 센터'를 운영하고 있으나, 이는 도시재생사업을 지원하는 조직이지 산업생태계 지원과는 크게 연관되어 있지 않다. 또한, 사회조직 네트워크에서 '마을공동체 협업사업', '주민공모사업'을 계획하고 있으나, 산업지원정책 측면의 사업은 없는 실정이다.

분석의 틀에 따라 성수동의 산업지원 측면과 도시재생 측면을 통합하여 특성을 분석·요약하면 다음과 같다.

첫째, 성수동 같은 도시형 산업 밀집지역의 도시재생사업은 지역의 정체성을 살리고 지역의 기반을 이루는 영세소공인의 이탈을 막기 위해, 도시형 제조업 특성을 고려한 산업 지원정책과 통합적 관점으로 보아야 한다.

둘째, 성수동의 도시재생 지원정책 사례와 같이 산업과 연관성이 적은 시설에 대한 집중 투자는 단기적인 사업성과를 가시적으로 보여줄 수는 있을지 몰라도, 도시형 산업의 경쟁력 강화에 기여할 수 있을지 의문이다. 해외의 도시들은 산업지원과 도시재생이 결합된 추진체계를 매우 중요하게 생각하고 있다. 물론 도시재생사업의 한정된 공공예산 속에서 운영의 지속가능성을 확보하는 데 한계가 있는 것은 사실이다. 따라서 재생사업의 우선순위 설정과 더불어 산업지원과 통합적 추진이 가능한 체계 및 제도적 기반을 만드는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

셋째, 산업네트워크가 취약한 부분에 대해 맞춤형

처방을 할 수 있는 산업기반의 도시재생이 무엇보다 중요하며, 이를 실현할 수 있는 추진체계 형성이 필수적이다. 추진체계 형성을 위해서는 지역공인이나 협동조합과 같은 소공인 단체의 참여를 유도할 필요가 있으며 중소기업을 대상으로 하는 협동화 사업¹⁷⁾ 컨설팅 지원 등을 통해 소규모 제조업의 자생적인 도시재생 추진체계 형성을 돕고, 산업 생태계와 도시재생을 통합적으로 지원하는 제3섹터 방식의 도입도 신중히 고민해볼 시점이다.

V. 결론

이 연구의 목적은 산업지원 측면과 도시재생 측면의 통합적 관점에서 도시형 산업 집적지인 성수동의 도시재생 현재 사업계획의 특성을 분석한 것이다.

이를 위해서 이 연구에서는 EU와 일본 도심 산업과 집적지역에 대한 해외 성공사례를 살펴보고, 도시형 산업 집적지의 도시재생을 위한 이들 도시의 산업지원 측면과 도시재생 측면을 통합한 지원체계를 분석의 틀로 활용하여, 성수동의 산업지원과 도시재생사업을 통합하여 분석하였다.

연구의 요약 및 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 도시재생사업 자체가 지역단위의 통합적 처방이라는 점에서 의미를 갖고 있으나, 현재의 성수동 도시재생사업은 통합제도나 정책이 없다. 따라서 각각의 개별법에서 진행되는 지원사항을 연계하여 적용할 필요가 있다. 2015년 5월 29일부터

17) 협동화사업이란 3개 이상의 기업이 협동하여 입지, 생산시설, 공해방지시설, 창고 등을 설치·운영할 때 일정한 심사를 거쳐 설치자금을 지원하는 사업을 말함. 협동화사업의 유형에는 집단화, 공동화, 협업화가 있음.

시행되고 있는 「도시형소공인 지원에 관한 특별법」과 「도시재생특별법」을 연계하여 소공인 집적지구에 대한 종합적이고 체계적 지원을 진행하는 개념 설정이 필요하다.

둘째, 현재 추진되고 있는 도시재생활성화계획의 내용에 지역산업에 대한 조사와 지원정책을 긴밀히 연계할 필요가 있다. 성수동처럼 제조업 기반이 강한 지역에는 지역산업의 고부가가치화를 돕기 위해 도시형 산업 생태계를 지원할 수 있는 정책적 기반과 지원근거 마련이 필요하다. 도시재생사업 시행 시 산업부문의 기술지원(기술지도, 인증지원, 특허지원, 시제품제작지원, 기술이전지원 등), 인력 양성지원(장비교육, 기술경영교육, 생산기능인력 교육, 자격증취득지원 등), 사업화지원(디자인, 마케팅, 전시회 참가, 컨설팅, 상품기획, 네트워킹 등), R&D·기술혁신 등을 통합적으로 지원하여야 지역 기업의 일자리 창출을 견인할 수 있을 것이다.

셋째, 민관이 함께 참여할 수 있는 산업 및 도시 재생을 통합적으로 지원하는 제3섹터 형식의 지원 체계 마련이 필요하다. 볼로냐는 중소기업 네트워크, 도쿄 미타카 시는 민관출자회사(주)마치즈쿠리미타카를 설립해 산업부문과 도시부문의 공공 지원정책을 통합하여 체계적으로 추진하고 있다. 성수동처럼 도시형 산업을 기반으로 둔 지역은 관련 산업주체를 대변하는 연합회나 산업 중간 지원조직이 참여하는 추진주체를 통해 다양한 부문의 계획을 통합적으로 추진하는 것이 필요하다.

마지막으로, 정책 및 제도개선에 관한 시사점으로는 성수동 같은 소규모 산업밀집지는 산업 활동을 기반으로 한다는 점에서 근린재생형의 범주로 분류되기 어려운 면이 있다. 그러나, 2015년 11월 확정된 '2025 서울시 도시재생 전략계획'에 따르면 성수동 지역을 근린재생-일반형으로 분류

하여 일반시가지 재생의 관점에서 바라보고 있다. 서울의 특성을 반영한 전략계획에서는 도심산업 유형을 따로 분류해서 관리해야 하며, 아울러 도시재생특별법이나 서울형 도시재생사업에서 '도심산업재생형'과 같은 도심산업지역에 대한 유형 등을 지역에 맞게 필요에 따라 세분화할 수 있게 해야 할 것이다.

이 연구의 의의는 산업지원 개념이 접목되지 않고 진행되는 성수동 도시재생 사업을 산업지원 정책 측면과 도시재생정책 측면의 통합적 관점에서 살펴본다. 성수동 도시재생 지원정책의 특성을 파악하고, 그에 따른 시사점을 도출하였다는 데 있다.

이 연구의 한계는 크게 두 가지이다. 첫째, 현재 추진되고 있는 성수동의 도시재생사업과 각종 지원정책들은 아직 계획이 확정되지 않은 초기단계에 있으므로 향후 이 사업들이 어떻게 변화할지 불확실한 상태에서 분석이 진행되었다. 둘째, 지원 정책 및 계획항목의 유무로 특성을 분석하는 데 그치고, 정책과 계획 내용이 어느 정도 효과적이고 성과가 있을지에 대한 깊이 있는 정성적 분석까지는 미치지 못하였으며, 이는 향후 과제로 다루어야 할 것이다.

참고문헌

- 김태열, 2010, 「협동조합도시 볼로냐를 가다」, 그물코.
박세훈, 2007, "선진국의 도시재생전략과 시사점", 「국토」, 2007(03).
박 훈, 2013, "제조업의 고용구조 변화와 일자리 창출 정책 방향", 「KIET 산업경제」, 2014(01): 25~26.
서동혁, 2014, "성장동력 창출을 위한 제조업의 창조화 전략", 「KIET 산업경제」, 2014(08): 20.
서연미·김용환, 2015, "대도시 공업용지 변화와 관리정책

- 방향”, 「국토정책 Brief」, 498: 6~7.
- 서울시, 2011, 「2020 스마트 경제도시 서울」.
- _____, 2012, 「성수동 구두제화 활성화 계획」.
- _____, 2014, 「도시계획을 통한 도심산업 육성·발전 방안」.
- _____, 2015, 「준공업지역의 재생과 활성화방안 연구」.
- _____, 2016a, 「성수 도시재생활성화계획(안)」.
- _____, 2016b, 「성수동 수제화 산업 활성화 사업계획」.
- 서울역사박물관, 2014, 「성수동 : 장인, 천 번의 두들김」.
- 세키 미쓰히로, 2009, “도시에서의 모노즈쿠리”, 「도시 경제와 산업 살리기」, 한울아카데미.
- 양재섭·정병순, 2013, 「서울시 산업 및 특정개발진흥지구의 운영실태와 개선방향 연구」, 서울연구원.
- 최 봉·김복한, 2014, 「서울시 소규모 제조업 밀집지역 현황과 전망」, 서울연구원.
- 통계청, 2014, 「전국사업체조사보고서」.
- Roberto Grandi, 2008, “유럽문화도시(수도) 프로그램이 주는 시사점(1985~2008)”.
- 三鷹市, 2012a, 第4次三鷹市基本計畫.
- _____, 2012b, 三鷹市産業振興計畫 2022.
- 佐佐木雅幸, 2012, 「創造都市への挑戦-産業と文化の息づく街へ」, 岩波書店.
- 日本經濟産業省, 2015, 「ものづくり白書 2015年度」.
- Gianna Lia Cogliandro(EUROPEAN COMMISSION), 2001, “European cities of culture for the year 2000, Final report”, *Association of the European Cities of Culture of the year 2000*
- 독립행정법인 중소기업기반정비기구(獨立行政法人中小企業基盤整備機構): <http://www.smri.go.jp>
- 이탈리아 볼로냐 시: <http://www.comune.bologna.it>
- 일본 경제산업성: <http://www.meti.go.jp>
- (주)마치즈쿠리미타카: <http://www.mitaka.ne.jp>

원 고 접 수 일 : 2016년 6월 1일
1차심사완료일 : 2016년 8월 2일
최종원고채택일 : 2017년 2월 9일