

## 서울시 아파트형 공장 제도 개선 방안

### 대도시 신산업입지 공간으로서의 아파트형 공장

- 경제의 세계화, 지식기반경제의 도래로 대표되는 세계경제여건의 변화는 개별기업으로 하여금 지적 역량이 풍부하게 집적되어 있어 혁신창출이 용이한 대도시로의 유입을 촉진시키고 있음
- 대도시의 산업구조는 고차생산서비스로 재편되고 있지만 제조업도 여전히 그 중요성을 가지고 있음
  - 대도시의 제조업은 전통적 제조업이 갖는 단순생산기능 이외에도 연구개발과 같은 지식기능을 중시하여 새로운 기술과 제품을 창출하는 기능을 요구받는 등 연성화, 복합화의 특성변화를 보임
  - 제조업이 대도시에서 갖는 또 다른 의의는 주민들의 고용과 소득의 기반 역할을 하여 서민경제의 지지기반이 된다는 것임
- 제조업과 서비스업의 경계가 모호해지고 제조업의 질적 변화가 요구되는 시점에서 아파트형 공장은 대도시내 산업입지 수단으로서 중요한 위치를 차지하고 있음
  - 아파트형 공장은 이미 도쿄, 싱가포르, 홍콩 등 주요 대도시에서 공업용지 부족문제의 완화, 도시환경정비, 지역경제활성화, 산업 인큐베이팅, 첨단제조업의 유치 등 다양한 목적으로 활용되고 있음
  - 서울 제조업의 특성 변화를 탄력적으로 수용할 수 있도록 아파트형 공장 공급제도를 개선하여 제조업체의 실질적 입지수단으로 기능하여 산업구조고도화를 촉진하고 도시환경정비 및 직주근접을 통한 지역주민의 소득창출의 기반으로 작용하도록 할 필요가 있음

## 서울시 아파트형 공장의 공급현황과 분포특성

- 2002년 말 기준 완공상태이거나 건설 중인 아파트형 공장은 전국에 191개소(240개 동)이며 입주공간은 10,464개인데 이 중 94.7%가 수도권에서 이루어짐
  - 입주(계획)업체 기준으로 경기도에 59.9%, 서울 31.3%, 인천 3.7%순으로 분포함. 이는 산업용지가 부족하고 입지규제가 엄격한 수도권에서 아파트형 공장의 수요가 높으며 수도권 소재 주요 도시의 산업구조가 기술집약화 되어 가고 있음을 의미함
- 서울시 아파트형 공장은 2003년 3월 말 기준 48개 아파트형 공장에 2,204개의 입주공간이 공급되어 2,091개 업체가 입주하고 있음
  - 공급주체는 민간이 89.5%, 도개공 6.0%, 중진공 4.0%, 서울시 0.5%로 민간에 의한 공급이 대부분을 차지함
  - 공장연면적 기준으로 서울디지털산업단지(구로구, 금천구)에 69.2%, 성동구에 12.8% 등 서울의 서남권역과 동남권역에 서울 아파트형 공장의 95.8%가 집중적으로 분포하고 있음
  - 용도지역별로는 준공업지역에 79.9%, 준주거지역에 20.1% 입지함
  - 입주업종별로는 5개 도시형 업종(출판인쇄, 봉제의류, 컴퓨터기기, 전자통신, 의료정밀)이 총 입주업체의 46.3%, 종사자 수의 54.2%를 점유하는 것으로 나타나 아파트형 공장이 도시형 공장으로 자리잡고 있음. 특히 3개 기술·집약적 제조업(컴퓨터기기, 전자통신, 의료정밀)은 지역 내 제조업 비중보다 지역 아파트형 공장 내 비중이 더 높게 나타나 서울 아파트형 공장이 제조업 전반의 기술·지식집약화를 촉진하는 역할을 하고 있는 것으로 파악됨

- 이외에도 조립금속제품제조업 5.9%(사업체수 기준), 기타 기계 및 장비제조업(12.3%) 등 일부 비도시형 제조업 또는 비친환경적 업종 또한 상당한 비중을 차지함

[표 1] 서울시 구별 아파트형 공장 공급 현황 (단위: 개, m<sup>2</sup>, %)

| 지역   | 공장(개소) | 입주업체  | 연면적     |       |
|------|--------|-------|---------|-------|
| 강북구  | 2      | 25    | 16,879  | 1.9   |
| 강서구  | 4      | 129   | 92,905  | 10.5  |
| 구로구  | 10     | 703   | 257,555 | 29.1  |
| 금천구  | 12     | 782   | 300,404 | 33.9  |
| 노원구  | 3      | 72    | 47,084  | 5.3   |
| 마포구  | 1      | 5     | 1,031   | 0.1   |
| 성동구  | 11     | 254   | 113,148 | 12.8  |
| 성북구  | 1      | 0     | 1,934   | 0.2   |
| 송파구  | 1      | 4     | 2,167   | 0.2   |
| 영등포구 | 2      | 86    | 36,736  | 4.1   |
| 중랑구  | 1      | 31    | 16,330  | 1.8   |
| 합계   | 48     | 2,091 | 886,173 | 100.0 |

자료: 서울시 내부자료(2003년 3월 기준).

### 서울시 아파트형 공장의 문제점

- 서울시 아파트형 공장은 제도적으로 대부분의 용도지역에 공급이 가능함에도 불구하고 준공업지역(79.9%)과 준주거지역(20.1%)에만 분포하고 있어 공간적 활용도가 매우 미약함
- 상업지역은 지가가 높아 아파트형 공장건설의 경제성이 떨어지고, 아파트형 공장이 과거 ‘공장’으로서의 부정적 이미지로 인식되어 주거기능과의 부조화를 염려하기 때문임

[표 2] 도시계획구역 용도지역별 아파트형 공장 설립가능여부

| 주거 |    |   | 상업 |    |    |    | 공업 |    |   | 녹지 |    |    |
|----|----|---|----|----|----|----|----|----|---|----|----|----|
| 전용 | 일반 | 준 | 중심 | 일반 | 근린 | 유통 | 전용 | 일반 | 준 | 보존 | 생산 | 자연 |
| ×  | ○  | ○ | ×  | ○  | ○  | ×  | ○  | ○  | ○ | ×  | ×  | ○  |

○ : 허용 × : 불가

- 현행 제도상의 아파트형 공장 공급방안은 공급 방식, 유형, 분양 면적 등이 획일화되어 있고 경직되어 있어 실질적 아파트형 공장 수요자인 입주업체의 특성변화를 충분히 반영하지 못해 규모, 입주업종의 구성비, 유형, 부대시설의 이용 등 물리적 시설의 이용에 상당한 애로점이 노출됨
- 현재 아파트형 공장은 업종과 산업연계가 고려되지 않은 무작위적 입주로 물리적인 집합장소의 구실만 할 뿐, 관련기업간 협력 및 정보교류네트워크와 복합화를 통해 집적의 이익을 향유하지 못하는 한계점을 노출하고 있음
- 아파트형 공장의 입주공간은 제조기능 중심으로 활용되어야 하나 전통적 제조업을 제외한 일부 IT업종의 입주업체의 경우 사용공간의 상당부분을 보조사무공간으로 사용하는 바, 아파트형 공장이 오피스빌딩으로 변질되는 문제점이 발생함

### 서울시 아파트형 공장의 공급·운영방안

- 혁신창출 기능 강화를 위한 업종전문화 아파트형 공장의 공급
  - 동종 업종의 가치체인(value-chain)상에 놓여 있는 다양한 기업들이 동일 아파트형 공장에 입주하는 것을 유도함으로써 입주업체간 상호교류를 통해 혁신의 창출을 촉진하는 혁신공간으로서 기능하도록 함
- 기업활동 기능의 복합화를 통한 다양한 유형의 아파트형 공장 공급
  - 공장시설로서 제조기능만을 강조하는 현행의 공장전용형 아파트형 공장 이외에 유통기능과 주거기능의 복합화를 통한 상공(商工)복합형 아파트형 공장, 주공(住工)복합형 아파트형 공장 등 다양한 유형의 아파트형 공장의 공급을 모색함

- 상공복합형 아파트형 공장은 상업기능이 상대적으로 강화된 유형으로 생산과 판매의 공간적 밀접성이 강한 도심 지향적 업종인 봉제의류, 귀금속, 특수 인쇄출판업종이 적합함
- 주공복합형 아파트형 공장은 주거기능이 가미된 유형으로 친환경적 업종의 입주를 유도하되 직주근접의 이점을 최대한 살려야함
- 다양한 유형의 아파트형 공장공급이 가능하기 위해서는 지원시설의 비율, 공개공지의 활용 등 기존 제도를 탄력적으로 운용해야 함

○ 지역별로 특성화된 아파트형 공장의 공급

- 공업지역, 상업지역, 주거지역 등 용도지역에 따라 입지해 있는 업종의 분포, 기업활동 범위, 행태들이 상이하게 나타나므로 지역 특색에 맞는 아파트형 공장을 공급함
- 공업지역은 제조업종의 분포가 강한 지역으로 제조기능으로서 공장전용형 아파트형 공장의 공급이 필요함. 따라서 생산기능의 유지를 위한 지원시설 30%(산업단지 내 아파트형 공장은 20%) 비중은 적절한 조치임. 또한 권역별로 특화된 업종전문화 아파트형 공장의 공급을 통해 지역의 산업구조고도화를 달성할 수 있을 것임
- 상업지역은 상업기능이 타 지역에 비해 활성화되어 있는 바, 유통기능의 보완을 위해 상공복합형 아파트형 공장을 공급함. 따라서 지원시설의 30% 비중은 유통판매 기능의 강화를 위해 완화될 필요가 있음
- 주거지역은 주공복합형 아파트형 공장의 공급을 통해 지역주민의 소득 및 고용의 장으로 활용되어야 함. 특히 지원기능 중 주거시설이 추가되는 바, 현재의 지원시설 30% 비중은 완화되어야 함. 동시에 위 지역은 상공복합형 아파트형 공장을 공급하여 지역사회의 문화적 공간으로 활용하는 방안을 모색할 수 있음

○ 지역사회와 밀착된 아파트형 공장의 공급

- ‘공장시설’로서의 아파트형 공장은 과거의 연기 나는 굴뚝 공장의 부정적 이미지로 인해 주거기능과의 조화가 원활하지 못함. 그러나 현재 공급되는 아파트형 공장의 외관과 내부활동은 첨단 오피스빌딩에 못지 않음
- 이에 아파트형 공장의 친환경적이면서 첨단산업 입지공간으로서의 이미지를 부각할 수 있도록 ‘아파트형 공장’의 명칭 변경이 필요하며 이는 공모전을 통해 결정할 수 있을 것임
- 친근한 이미지를 홍보하기 위한 브로셔의 제작과 함께 각종 주민편의 시설의 유치를 통한 아파트형 공장의 휴식기능을 창조하고 지역사회와 입주업체의 교류를 통한 산업교육의 장으로서 아파트형 공장의 이미지를 쇄신해야 할 것임

○ 중소제조업체의 실질적 지원방안으로서의 아파트형 공장 육성

- 아파트형 공장의 생산공간으로서 기능을 유지하기 위해 입주업체의 사용면적의 용도별 사용에 대한 규제조항이 필요함. 즉 생산공간과 생산보조공간에 대한 비중을 명시하여 오피스화를 방지함
- 수요자 중심의 아파트형 공장의 공급을 위해 산업입지의 실수요자인 중소기업이 원하는 아파트형 공장의 규모, 위치, 유형 등 입주의사결정에 영향을 줄 수 있는 항목을 중심으로 수요실태조사를 실시함
- 기업지원체제를 개선하여 아파트형 공장관련 정보인프라 및 고용전산망을 정비하며 기업의 경영정보습득을 용이하게 함

신창호 . 서울시정개발연구원 서울경제연구센터장  
sch@sdi.re.kr

이한일 . 서울시정개발연구원 위촉연구원  
lhi93@sdi.re.kr