

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 658

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

일자리 창출을 위한 도시형 제조업 집적지역 재생 전략: 인쇄업을 중심으로

권규상 국토연구원 책임연구원 외

요약

- 1 (도시재생을 통한 일자리 창출) 도시재생 재원을 활용한 직접적 일자리 창출이나 첨단산업 위주의 신규창업 이외 산업 및 경제정책과 연계한 지속가능한 일자리 창출에 대한 관심 필요
- 2 (도시형 제조업의 한계) 산업단지 재생은 공업지역과 산업단지에만 적용 가능하여 도심의 주거·상업지역에 밀집하고 도시의 뿌리산업으로 기능하고 있는 도시형 제조업은 도시재생의 사각지대임
- 3 (도시형 제조업으로서 인쇄업 집적지역 실태) 인쇄업은 도심 내 소규모 업체의 집적에 따른 분업체계를 통해 맞춤형 생산을 추구하나 임대료 상승, 신규부지 부족, 환경적 낙후, 재개발 압력의 심화 등으로 인해 도심입지의 한계에 직면
- 4 (인쇄업 집적지역의 재생에 대한 인식) 집적지역 내 인쇄업 종사자들은 재개발압력에 대응한 효과적인 재생과 고부가가치 공정 전환 및 인력확보를 위한 교육체계가 필요하다고 인식
- 5 (재생의 기본원칙) 도시형 제조업이 주거·상업 등과 공존하면서 경쟁력 있는 산업생태계를 유지·발전시키고 부처협업을 통해 시너지 효과를 창출하는 재생 추진

정책방안

- 1 (존치·이전 이원체계) 도심에서의 시장접근이 필요한 인쇄업의 일부 공정 혹은 이전이 어려운 후가공은 집적 지역 내 존치하고 그 외 제조공정은 산업단지로 이전하는 이원체계 구축 추진
- 2 (이원체계를 통한 고용확대) 이원체계를 통해 효율성을 확보하여 고용 및 신규창업 확대에 기여하는 동시에 정주환경 제고, 기술 및 교육프로그램 지원을 통해 관련 일자리 창출
- 3 (도심산업형 유형 신설) 도시재생 신규 유형으로 '도심산업형'을 신설하고 이전하는 업체들의 부지 및 공간을 활용하여 존치업체들의 집단화 및 효율적 관리방안 추구
- 4 (생태계 유지를 위한 협동화 사업) 산업생태계 유지 측면에서 인쇄공정에 연결된 다양한 업체를 집단 이전하기 위해 인쇄업 종사자들 간 '협동화 사업'을 유도하여 도심 인근의 산업단지 조성 및 소규모 업체의 동반이주 촉진

1. 도시재생과 일자리 창출

현행 도시재생을 통한 일자리 창출 정책의 한계

기존 논의는 도시재생 재원을 활용한 직접적인 일자리 창출에만 집중

- 도시재생을 통한 일자리 창출효과는 사회적 경제조직 및 도시재생 활동가 육성, 주민참여를 통한 공공 일자리 창출, 도시재생사업을 통한 건설 및 관련분야 일자리 창출 등 직접효과와 도시재생사업을 통한 주변지역 산업 활성화 등의 간접효과로 구분 가능
- 사회적 경제조직의 지속가능한 고용의 어려움에도 불구하고 도시재생에 대한 과도한 기대로 인해 대부분의 일자리를 차지하는 일반 민간산업 부문의 일자리 창출에는 관심 부족

첨단산업 위주의 신규 창업과 이를 위한 '빈 공간'의 제공에만 관심 집중

- 모든 도시재생 지역에서 첨단산업 중심의 창업정책에만 관심이 집중되어 지역 특성에 맞는 사업 부족
- 지식산업센터, 창업공간 조성 등 도시재생 내 일자리 창출을 위한 기존 정책은 '공간 조성 → 일자리 창출'의 경로를 답습하여 실제 공간을 필요로 하는 산업과 이와 연계된 교육, 복지 등 구체적인 실천정책과의 연계 부족

도시재생을 통한 일자리 창출의 방향

산업기반의 일자리 창출에 대한 관심 필요

- 도시재생 활동가 육성 및 공공일자리 창출, 건설 분야 고용 증가 등 도시재생을 통한 직접적 일자리 창출은 그 규모와 효과가 미미한 수준에 그칠 수밖에 없으므로, 재생지역 내 산업의 고용기반을 탄탄하게 구축하는 일자리 창출에 초점을 맞출 필요

산업 및 경제정책과 연계하여 '채운 공간' 창출에 집중하는 도시재생 추진

- 공간정책으로서 도시재생을 통한 일자리 창출은 실제 공간을 활용하고 일자리를 창출하는 주체에 대한 지원정책인 산업 및 경제정책과 연계 추진

공간을 둘러싼 관계적 특성을 고려한 도시재생 추진

- 단순히 활동을 담는 그릇(container)으로서의 물리적 공간관에서 벗어나 재생지역 내 주요 주체들의 사회적 관계와 이동, 공간적 대응 등에 적합한 정책 수립 필요

도시형 제조업 재생 필요성

제조업 중심의 기존 도시재생은 공업지역이나 산업단지에만 적용 가능하여 도심의 주거·상업지역에 밀집하고 있으면서 도시의 뿌리산업으로 기능하고 있는 도시형 제조업은 도시재생의 사각지대에 있음

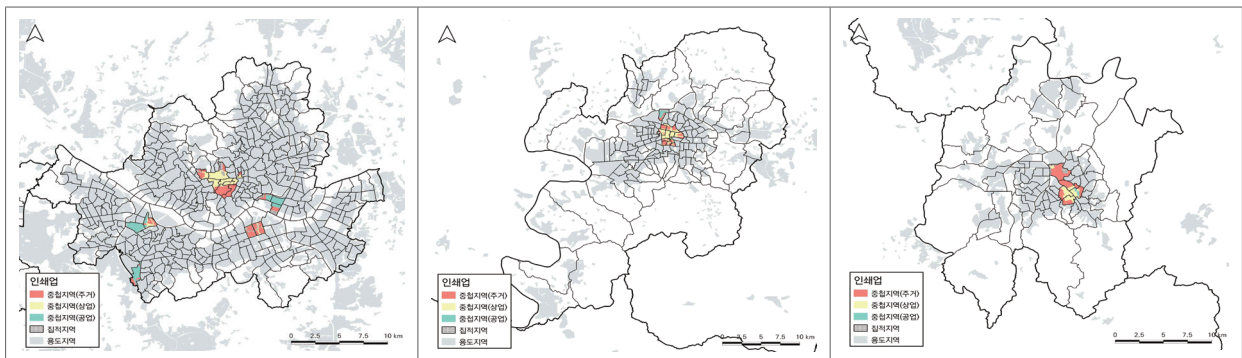
- 의류, 봉제, 금속기계, 인쇄 등 도시형 제조업은 도심입지를 선호하고 전·후방 연계효과가 높은 산업이지만 낙후된 환경 및 편의시설 부족, 지속적인 임대료 상승 등의 어려움에 봉착
- 경제기반형 도시재생에서 노후 산업단지 재생은 산업단지나 공업지역 이외 지역 적용이 불가능하며, 중심 시가지형 도시재생은 상업중심의 도시재생사업이므로 도시형 제조업 분야에 부적합
- 도시형 소공인 지원 사업, 산업 및 특정개발 진흥지구 지원 사업 등은 그 유용성에도 불구하고 집적지역 내부의 생태계에 대한 충분한 고려가 이뤄지지 않거나, 주거·상업지역에 집적한 도시형 제조업에 적용하는 데 한계

2. 도시형 제조업으로서 인쇄업의 특징

도시형 제조업 중 인쇄업은 ① 소규모 사업체 간 분업으로 인한 집적이 매우 뚜렷하고, ② 도심의 주거 및 상업지역에 입지하는 경향이 높아 정책지원의 필요성이 높은 업종

- (집적효과 탁월) 모란지수를 활용한 도시형 제조업의 대도시별 집적도에 따르면 ‘인쇄 및 기록매체 복제업’이 가장 높은 집적도(서울 0.324, 울산 0.475)를 보임
- (주거·상업지역 입지) 대도시 인쇄업 집적지역 전체의 73.5%가 용도지역상 주거 및 상업지역에 포함되어 있어 제조업 특성을 고려한 재생전략 수립이 어려울 뿐더러 산업단지 재생사업의 적용도 불가능
- (높은 고용유발 효과) 2010년 산업연관표에 따르면 인쇄 및 기록매체 복제업은 제조업 중 식료품 제조업에 이어 두 번째로 높은 취업 및 고용유발 효과(10억 원당 18.8명, 11.2명)를 보임(한국은행 2014)

그림 1 서울, 대구, 대전 인쇄업 집적지역 용도지역별 분포



자료: 국가공간정보포털(www.ndsi.go.kr)을 활용하여 저자 작성.

인쇄업은 소규모 업체 중심의 산업으로서 성장률이 높지는 않으나 포장·특수인쇄 등을 통한 고부가가치화를 추구하고 경기변동 상황에서도 안정적인 고용 유지

- 인터넷, 디지털 기기·가정용 프린터 보급, 온라인 판매로 인한 단가경쟁으로 인해 종이인쇄의 수익은 점차 감소하고 있으나 온라인쇼핑에 의한 물류기능 확대로 인해 특수인쇄, 포장용품의 생산이 급속도로 증가
- 인쇄업의 경우 10인 이하 기업이 전체의 약 94%를 차지하여 소기업 중심의 산업이지만 타 산업에 비해 경기변동 상황에서도 상대적으로 안정적인 고용을 유지

인쇄업은 기술과 인맥을 보유한 분사창업이 매우 활발한 업종이며, 단순공정 이외에 고부가가치 공정은 상당한 수준의 숙련기술을 요구

- 인쇄업 집적지역 내 업체는 대개 타 업체에 고용되어 있으면서 기술과 인맥을 습득하고 자본투자가 준비된 사람들이 분사 창업하는 경우가 대부분
- 특수인쇄·포장 등은 다양한 숙련기술이 필요하므로 업종 전환 및 신규인력 유입이 어려움

인쇄업의 공정특성

인쇄의 기본공정은 '기획 → 디자인 → 편집 → 출력(제판) → 인쇄 → 후가공 → 감리 → 판매'로 구분

- 고객의 요구를 시각화하는 기획 및 디자인, 디자인을 인쇄용 파일로 변경하는 편집, 인쇄판을 만드는 제판 등은 인쇄 전(前) 공정, 인쇄물을 필요에 따라 다양한 상품으로 만드는 후가공(코팅, 형압, 합지 등)은 인쇄 후(後) 공정으로 분류
- 주문생산방식을 취하기 때문에 재고가 없으며 자본집약적

도심 내 소규모 업체의 집적을 통한 분업화로 맞춤형 생산 추구

- 다품종 소량생산의 확산, 주문생산에 따른 수요변동, 고가의 설비투자에 따른 부담, 공정별 숙련도의 차이 등으로 인해 인쇄업은 규모의 외부경제로서 집적을 통한 소규모 업체 간 분업체계를 형성
- 분업체계를 위한 하청은 집적지역 내부의 평판과 사회적 네트워크에 따라 형성되며, 집적지역 내부의 대금결제 등 독특한 신용체계(credit system)가 원활한 분업체계를 뒷받침

최근 기술발달에 따른 주문·배송방식의 변화로 인해 도심입지의 유리함과 불리함이 병존

- 전화·온라인 주문방식이 보편화되고 일반적으로 택배 및 물류서비스를 활용하여 배송하므로 면대면 접촉이 감소하고 있으나 도심입지에 따른 빠른 고객응대, 출퇴근 용이, 문화혜택 등의 장점이 존재
- 도심의 높은 접근성에도 불구하고 낮은 토지이용밀도로 인해 임대료 상승 압력이 존재하며, 도심 내 작업장 확장을 위한 신규 부지확보가 어렵다는 단점이 존재

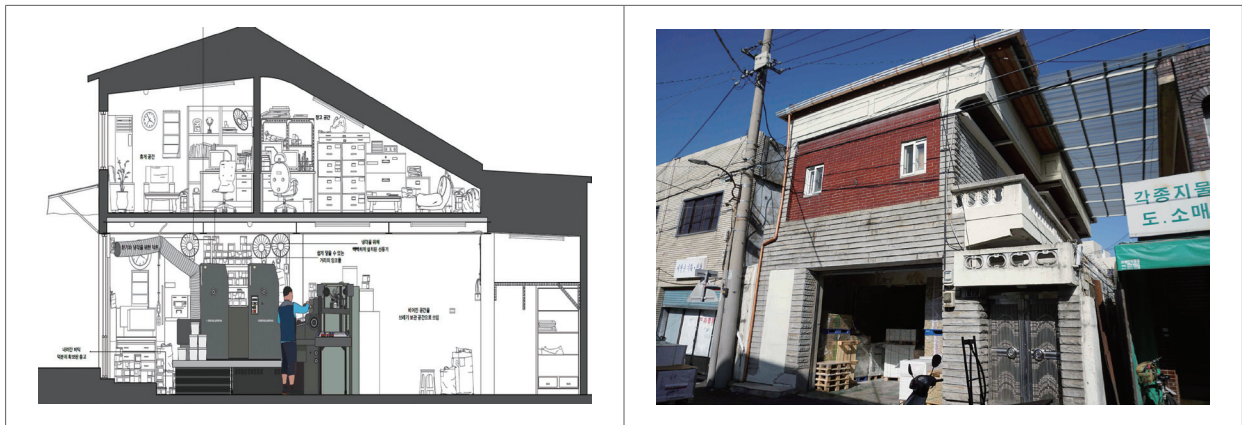
3. 인쇄업 집적지역의 공간 환경실태와 재생에 대한 인식¹⁾

인쇄업 집적지역의 공간 환경실태

인쇄업 집적지역은 임대료 상승으로 인해 외곽으로 밀려나면서 형성되어 인쇄기계에 부적합한 건물에 입지

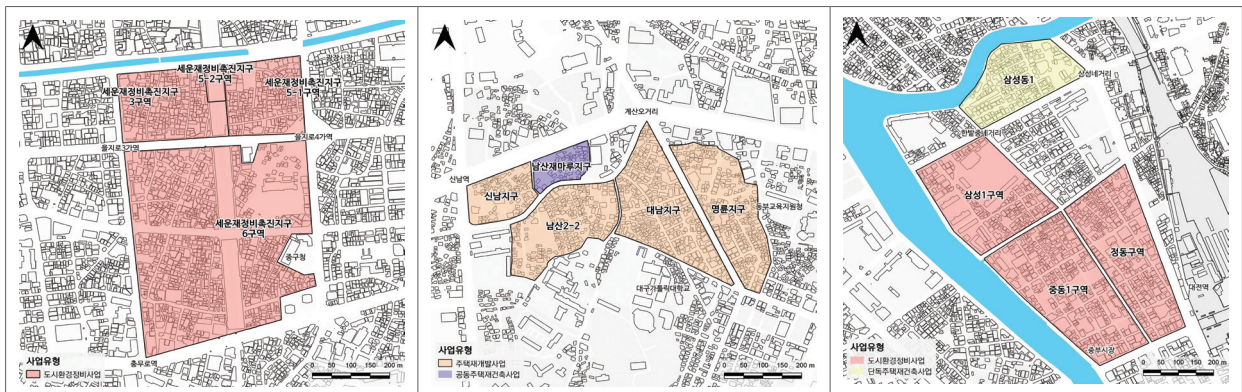
- 주거지역이나 값싼 상업지역으로 몰린 인쇄업체들은 층고·면적이 설비 설치에 적합하지 않은 단독주택이나 낡은 상가건물을 임시로 개량해서 활용하고 있으며 기계하중으로 인해 1층에 대다수 입지
- 특히 주거지역에 입지한 인쇄업체의 경우 인쇄기에서 발생하는 소음으로 인해 수시로 주민들의 민원 제기

그림 2 바닥을 깎아 층고를 조정한 서울 인현동 인쇄업체 단면(좌)과 주택을 개조한 남산동 인쇄업체(우)



자료: 서울역사박물관(2016: 362-363), 저자촬영.

그림 3 인쇄업 집적지역 내 정비사업 예정구역도



주: 서울 인현동(좌)은 세운재정비촉진지구, 대구 남산동(중앙)은 주택재개발사업, 대전 정동(우)은 도시환경정비사업 및 재건축사업.
 자료: 서울특별시, 대구광역시, 대전광역시 도시정비기본계획을 참고하여 저자 작성.

1) 서울 인현동, 대구 남산동, 대전 정동 인쇄업 집적지역의 종사자 인터뷰 및 현장조사를 통해 작성.

주거·상업지역 입지로 인해 재개발 압력에 끊임없이 노출

- 인쇄업 집적지역은 도심에서 점차 밀려나와 도심 상업지역과 주거지역 사이의 낙후된 주택가나 상가에 입지함으로써 끊임없이 재개발 압력에 직면
- 재개발 사업으로 인해 밀려난 업체도 공정연계와 임대료 격차 때문에 기존 작업장에서 인근의 주택가로 침투하고 있으며, 인쇄기계에 적합한 공간이 부족하여 주변지역 임대료 상승 유발

임차중심의 공간점유로 인해 주변 환경 개·보수 유인이 낮아 물리·환경적으로 낙후

- 서울 인현동은 지역 내 90% 이상, 대구 남산동은 약 70% 정도가 임차형태로 작업장을 운영하고 있으며, 동일한 작업장을 공동으로 임차하여 사용하는 방식도 매우 보편적
- 인쇄업 집적지역은 재개발의 압력에 직면하고 있으나 실제 사업추진이 지연되면서 기대심리에 따른 토지 소유주의 환경개선 및 자본투자 의지 약화

인쇄업 집적지역 내 재생에 대한 인식

집적지역 내 재개발 압력에 대응하기 위한 적절한 재생방식이 필요하다는 점을 인식하고 있으나, 지역에 적합한 방식이 아닐 경우 효과는 없고 부담만 가중될 것이라는 인식 다수

- 재개발 압력이 심화되면서 임차인으로서의 대응은 어렵고 재생효과는 떨어지기 때문에 점차 지역이 쇠퇴할 것이며 다른 지역으로의 이전, 저렴한 지식산업센터 등의 확보가 필요하다고 인식
- 환경개선, 산업지원 등 재생의 필요성은 인식하고 있으나 단순한 물리적 개선이 토지소유자의 자산 가치만 증대시킬 뿐 임차형태의 인쇄업 종사자들에게는 혜택이 없고 오히려 정부의 개입과 간섭만이 늘어난다고 인식

일부 인쇄업 집적지역의 경우 재개발 압력에 대응하여 산업단지 등의 외곽이전을 추진

- 대구의 경우 인쇄조합을 중심으로 '협동화사업'을 활용하여 성서산업단지에 출판단지를 건립하고 대형 업체 100여 개가 이전하여 내부 생태계를 구축
- 대전의 경우 대전시 관계부서와의 협의를 통해 세종시 인근의 산업단지에 출판단지 조성을 논의 중

층간 이동수단이 확보될 경우 지식산업센터 등을 활용한 수직적인 공정연계에 대해 긍정적으로 인식

- 인쇄업은 저층 위주로 공간을 점유하면서 수평적인 공간분업을 형성하지만, 층별 공정분리, 화물용 승강기, 하중 및 진동에 적합한 설계, 기계에 맞는 공간분할 등이 수반될 경우 지식산업센터와 같은 아파트형 공장의 입주를 긍정적으로 생각

4. 일자리 창출을 위한 인쇄업 집적지역 재생전략

도시형 제조업 집적지역 재생의 기본원칙

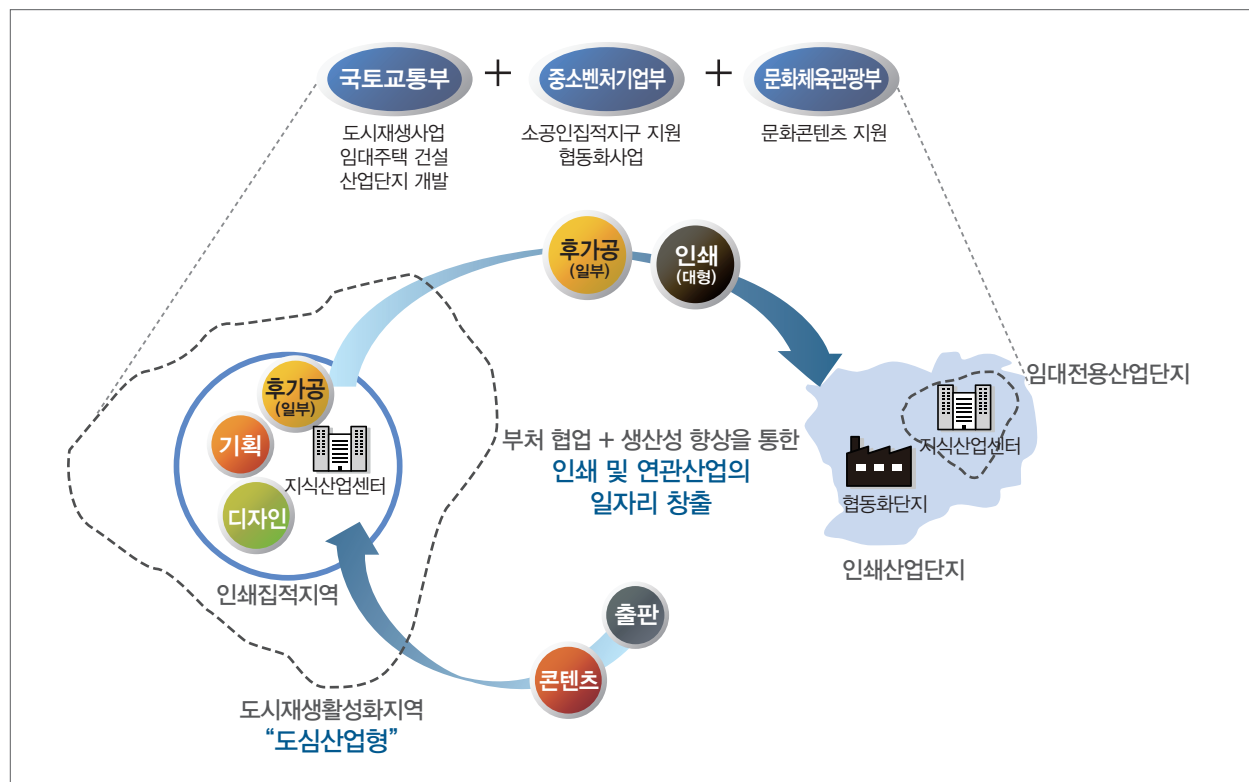
- 용도지역에 맞게 재생함으로써 제조업 종사자뿐만 아니라 주민들 또한 재생의 혜택을 동시에 향유
- 재생이 필요한 지역의 산업생태계에 대한 깊이 있는 이해를 바탕으로 추진
- 산업 중심의 재생을 위해 국토교통부 사업과 중소벤처기업부 등 타 부처 사업의 연계를 통해 시너지 효과 창출

일자리 창출을 위한 인쇄업 집적지역 재생 전략

도심에서의 시장접근이 필요한 일부 공정 혹은 이전이 어려운 후가공 공정은 집적지역 내 존치하고 그 외 제조 공정은 산업단지로 이전하여 '채움을 위한 비움'으로서 이원체계 전략을 제안

- (추진방향) 기획 및 디자인 공정은 여전히 도심입지가 필요하나, 제판·인쇄·후가공 등 생산 공정은 공정 연계가 중요한 입지요소이므로 효율적으로 관리·운영이 가능한 산업단지로 이전하여 산업생태계를 유지 하면서 고부가가치화 유도

그림 4 도시형 제조업으로서 인쇄업 집적지역 재생전략



- (일자리 창출을 위한 실천과제) 이원체계를 통해 산업의 효율성을 확보하여 고용 및 신규창업 확대에 기여하는 동시에 정주환경 제고, 기술 및 교육프로그램 지원을 통해 관련 일자리 창출
 - 중소벤처기업부와 연계하여 경쟁 심화에 따라 고부가가치 공정으로의 전환을 요청하는 인세업 종사자에게 업종 교육 및 컨설팅을 실시하고 분사창업을 지원하기 위한 창업지원공간 제공
 - 도시형 제조업 집적지역 내 입주기업 종사자의 경우 인근 임대주택 입주 우선권을 부여하여 청년층의 정주여건 부족문제를 해소
 - 지방 대도시에서 서울 등으로 유출되는 공정을 지역 내 공동장비로 설립하고 관련 인력 고용
- (존치지역의 실천과제) 도시재생 신규유형으로 '도심산업형'을 신설하고 이전하는 업체들의 부지 및 공간을 활용하여 존치업체들의 집산화 및 효율적 관리 추구
 - 도시 전체의 산업기반 마련을 위한 경제기반형, 주거지 중심의 근린재생형, 상권 활성화를 기반으로 한 중심시가지형이 포괄하지 못하는 재생유형으로서 '도심산업형' 재생 유형 신설
 - 빈집, 대형 업체의 이전부지 등을 재정지원 및 재개발의 개발이익을 활용하여 인세업에 적합한 지식산업 센터를 건립함으로써 수직적 분업화 및 효율적인 공간활용 유도
- (이전지역의 실천과제) 인세공정에 연결된 다양한 업체를 집단 이전하기 위해 인세업 종사자들 간 '협동화 사업'을 유도하여 도심 인근의 산업단지 조성 및 소규모 업체의 동반이주를 통한 산업생태계 유지
 - 도시에 집적한 인세 집적지역 등 협동화사업을 통한 집단 이전 시 필요한 대체 부지를 효율적으로 확보하기 위해서 유휴 국공유지를 우선 활용할 수 있도록 특례* 제공
 - * 「산업입지법」 제38조의6에 따르면 수도권의 지방형입업전용단지의 경우 국공유지 우선활용권한 부여
 - 협동화단지 조성 시 일반단지를 조성하는 대신 일부 구역을 임대전용산업단지로 운영하거나 입주업체 중 활동기업에 한해 임대사업에 따른 처분제한조건을 완화하여 연관된 소규모 기업의 집단 이전을 유도

참고문헌

서울역사박물관, 2016, 세상을 찍어내는 인세골목 인현동, 서울역사박물관, 126-289.
 한국은행, 2014, 2010년 산업연관표, 서울: 한국은행.

* 본 자료는 "권규상 외, 2018, 일자리 창출 도시재생 전략: 도시형 제조업 집적지역 재생을 중심으로, 국토연구원"의 내용을 발췌·정리한 것임.

권규상 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(kyusang.kwon@krihs.re.kr, 044-960-0670)
강호제 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원(hkang@krihs.re.kr, 044-960-0228)
박소영 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(sypark@krihs.re.kr, 044-960-0672)

