

서울특별시 산업구조 변화와 미래전략

홍 권 표*

요 약

본 연구는 서울시 산업 패러다임의 변화와 해외 도시재생의 사례를 통해 서울시 산업정책의 방향성을 도출하고, 그에 대한 관련 산업체의 대응에 관한 연구이다.

본 연구의 대상은 지난 15년간 서울시 산업의 업종별 변화와 현재의 자치구별 분포 그리고, 지역별 집적된 산업의 동향을 주요 분석대상으로 한다. 또한, 근대 도시재생의 대표적인 사례인 런던의 도클랜드 도시재생 사업의 사례 등을 분석한다.

서울시의 산업은 1·2차 산업에서 빠르게 첨단 및 창조산업으로 변하고 있고, 산업체들은 특정 지역을 중심으로 특정 업종별로 집적하고 있다. 이들은 서울시의 정책에 대한 의존도가 매우 높으며, 영세한 규모의 업체가 대부분이다. 이들을 위한 서울시의 정책이 존재하나 일부 정책의 현실적인 개선이 요구되고 있다. 또한, 이러한 기업들은 자체적인 경쟁우위 획득을 위해 서울시의 정책지원 및 인센티브 뿐 아니라, 연관 사업 및 클러스터에의 적극적 참여를 통해 기업간 시너지를 창출하고, 영세업체의 구조적 한계를 극복하여야 하겠다.

〈주제어〉 서울산업, 집적지, 클러스터, 도시재생.

* 울산대학교 경영대학 경영학부 객원교수, txgump@empal.com.

I. 머리말

서울시는 우리나라를 대표하는 세계적인 거대도시 중 하나이다. 조선왕조 이래로 600년이 넘는 역사를 간직하고 있는 도시로 상업, 공업, 서비스업 등으로의 산업구조가 변화했고, 지금도 도시의 발달과 더불어 산업이 변화하고 있다. 도시환경과 산업발전은 동시에 고려하는 복합적인 클러스터 모델이 그 변화의 주역이 되고 있다.

우리나라 전체 영리기업 중 중소기업이 차지하는 비중은 절대적이다. 2013년 기준으로 중소기업의 수는 약 537만 3천개로 전 사업체 대비 99.9%를 차지하고 있으며, 종사자 수는 약 1천 359만 5천명으로 76.2%를 차지하고 있다. 이러한 절대적인 비중을 차지하고 있으면서도, 한정된 자원, 경영시스템 부재 등 중소기업이 가지는 구조적 문제로 인해 성장의 한계를 가지고 있다. 대다수의 중소기업은 이러한 한계로 인해 스스로의 역량을 통한 성장보다는 외부 환경요인에 더 많은 영향을 받는다. 특히, 국가 및 도시의 산업정책에 대한 의존도가 매우 높다.

최근 국가 또는 도시별 산업구조의 변화가 매우 빠르게 진행되고 있다. 세계 경제의 글로벌화를 계기로 국가간 경계가 허물어지고, 글로벌 기업 및 주요 도시의 산업 위주로 경제구조가 변하고 있기 때문이다. 특히, 주요 거대도시(Megalopolitan)의 산업구조가 급격히 재편되고 있는 것이 현실이다. 과거 전통산업 위주의 도시 산업구조가 지식기반의 미래형 산업구조로 전환되고 있고(이우호, 2014), 이는 거대도시의 새로운 경쟁력의 원천으로 자리잡고 있다. 런던, 뉴욕, 동경 등 주요한 거대도시 또한 산업클러스터¹⁾를 통해 미래형 산업구조를 갖춘 경쟁력 있는 도시 형태로 변해왔다. 이러한 도시들에서의 산업구조 변천과 더불어, 국내 대도시내 산업구조의 고도화 또한 급격히 진행되고 있다. 이에 도시별 체계적인 대응이 도시내 기업들의 경쟁력과 도시내 산업의 경쟁력을 높일 수 있을 것이다.

특히, 서울은 산업 뿐 아니라, 문화, 교통, 관광 등에 있어 대한민국을 대표하는 도시이면서 동시에 세계적인 거대도시 중 하나로 잘 알려져 있다. 서울은 인구 약 천만 명,²⁾ 지역내총생산(GRDP)은 약 284조 원으로 국내총생산(GDP)의 약 23% (2011년 기준)를 차지하고 있는 도시이며, 수도권을 포함하면 약 50%에 육박하는 규모를 보이고 있다. 이러한 상황에도 불구하고, 거대도시 서울의 산업 역사에 대한 연구는 매우 부족한 실정이다(여인만, 2015). 부족한 서울의 산업발전 역사에 대한 연구를 통해

1) 산업클러스터(Industrial Cluster) : 비슷한 업종이면서도 다른 기능을 하는 기업과 대학, 기관들이 일정지역에 모여 네트워크를 구축하고 있는 것을 말하며, 대표적으로 미국의 실리콘밸리와 국내의 대덕연구단지가 있다.

2) 통계청 2015년 인구주택총조사 결과 서울은 대한민국 전체 인구의 19.4% 거주

중소기업 중심의 도시산업 발달역사를 고찰하고, 그 발전방향을 모색할 필요가 있을 것이다.

본 연구는 서울 도심부의 변천, 도심 산업경제의 현황과 특성, 해외 주요도시의 도심산업 활성화 사례 등을 통해 서울시 산업 발전 방향을 수립하였다.

연구방법으로는 서울시의 산업활동에 대한 통계자료에 입각하여 통계분석하고, 관련 문헌연구를 하였다. 본 연구의 전개과정을 보면 먼저 도심 산업구조 분석에 대한 이론적 배경, 서울 도심 산업의 현황, 해외 도심 활성화 사례, 서울 도심 산업의 발전 방향, 맺음말의 순서로 구성되었다.

II. 도시와 도심산업

인류의 문명, 산업 등 역사의 발전은 도시를 중심으로 이루어졌다. 국내 도시화는 산업화정책의 급속한 추진으로 발전하여 왔다(임양빈·오덕성, 2003). 산업의 발전은 도시의 성장 및 발전과 불가분의 관계에 있다(김도년, 2015). 그 중 도시의 지리적, 기능적 중심부인 도심의 발전과 밀접하게 관계되어 있다. 또한, 최근에는 도시와 산업이 결합된 산업클러스터를 통한 도시의 발전에 주를 이루고 있다(권영섭 등, 2005). 이에 산업 발전에 앞서 산업과 관련한 도시(도심)의 연구를 검토한 후 산업과 산업클러스터에 관한 연구를 검토하였다.

1. 도심의 개념과 특성

1) 도심의 개념

독립된 도시가 유지·발전하기 위해서는 접근성이 좋은 특정한 장소를 중심으로 일정한 권역을 형성하면서 발전하게 되는데, 이러한 주요 공간을 '도심부'라 한다. 사전적으로는 '도시의 시가지 중에서도 도시기능을 발휘하는 지리적 중추지역'을 '도심'이라 한다. 도심에는 각종 상품과 서비스를 제공하는 역할을 함과 동시에 도시행정 등의 기능까지 수행하는 경우가 많다. 최근에는 도심에 대한 과집적을 완화하기 위한 부도심 개발이 이루어지고 있다.

국가별로도 도심의 정의는 약간씩 차이를 보이고 있다. 일본의 경우에는 국가 및 지방행정 등이 중심인 관리기능과 금융·보험 및 도소매 등이 중심인 상업기능이 집적된 지역을 도심이라하고, 미국의 경우는 중심업무지구(CBD, Central Business District)라 명하는 상업기능이 밀집된 지역을 말하며, 영국의 경우는 정부의 기준에

의해 정의되는 계획구역을 말하는 등 국가별로 미세한 차이를 보이고 있다(신기동, 2009).

많은 연구에서 도심의 개념을 이해하는데 그 공간적 범위를 기준으로 하고 있으나, 거대 도시의 경우 복잡한 기능들과 그 기능의 네트워크화로 공간적 경계를 구분하기가 매우 어렵다. 이에 본 연구에서는 공간적인 엄격한 기준 보다는 산업정책 측면³⁾의 접근(구분)을 시도하였다.

2) 도심의 특성

도심의 주요 특성으로는 우수한 접근성, 고밀도의 토지이용, 특정 제조업의 집적, 도심 공동화 등이 있다.

도시내 도심부는 복잡한 교통망에 의해 우수한 접근성을 가지게 된다. 이는 대규모 상권의 발달 및 집적을 유도하고, 제조 및 유통을 지원·증가하는 활동의 발달을 유발한다(유환중 외, 1999). 또한, 제한된 토지와 다양한 기능이 공존하고 있어 공간의 세분화가 강하게 요구되고 있어, 고층 건물의 발달 등 토지 이용에 관한 집약적 특성이 나타나고 있다. 다음으로 일정한 지역을 중심으로 특정한 제조업이 집적한다는 특성이 있다. 이는 도시내 대규모 수요시장이 존재하고 있어서 가능하며, 최근 도시산업이 서비스업 위주로의 변화에 따라 도심내 제조업이 쇠퇴하고 있는 특성이 공존하고 있다. 이러한 제조업의 쇠퇴는 도시의 인구와 산업이 주변부로 이동하여 도심부가 비게 되는 ‘산업공동화’ 현상을 초래한다(김성태, 2007). 최근 공동화에 대한 대응으로 전 세계적으로 도시재생에 대한 노력이 많아지고 있다.

2. 도심의 산업 변화

1) 도심의 산업 변화

도심의 산업은 일반적인 산업 패러다임의 변화뿐 아니라 도시의 발전과도 밀접한 관계를 가진다. 도시의 기능, 규모, 인구 등에 따라 도심의 산업은 달라져 왔다. Leo van den Berg는 도시의 규모와 기능의 발전에 따라 나타나는 성장과 변화과정을 이론화 하여 ‘도시발전단계론’이라 하고, 그 단계를 도시화, 교외화, 탈도시화, 재도시화의 4단계로 구분하였다. 이는 도시의 인구변화에 따른 구분으로 산업의 변화에 따른 발전단계로 보기에는 어려움이 있다. 산업과 관련한 도시의 발달단계에는 상업도시를 거쳐 산업화 도시, 탈산업화 도시, 정보화 도시로 발전한다(정병순, 2006). 상업도시

3) 중앙 및 지방 정부의 산업정책은 공간적 범위와 기능 뿐 아니라, 도시 전체의 관점에서 도시의 균형발전을 위한 산업구조를 유도.

는 도시의 중심부에 밀집된 중심상업시설을 중심으로 형성된 도시의 단계이며, 도시 기능 중 도·소매업 등 상업기능이 가장 발달한 단계를 말한다. 산업화 도시는 도심 내부에 다양한 기능이 집중된 단계로, 제조업 위주의 2차 산업과 행정·상업 기능이 도심부에 공존하고 있다. 집적된 산업은 산업내 가치사슬이나 유기적 연계가 부족하며, 단순히 지역적인 집적을 이루고 있는 경우가 대부분이다. 도시는 도로혼잡과 가용 공간이 부족하여 사업의 확장이 어려운 측면이 있어 일부 업종이 이러한 과밀한 집적의 부작용으로 외곽으로 분산되고, 일부 지역은 슬럼화되어 이로 인한 도시문제가 발생하게 된다. 이렇게 중심기능을 상실하게 된 지역을 구도심이라 하고(이인재, 2003), 이러한 단계를 탈산업화도시라 한다. 마지막으로 통보통신 기술의 발달로 유발되는 기술적 분업과 서비스 부문 등의 신경제 집적화는 정보화도시로 발전한다. 탈산업화 도시와 정보화도시에서 나타나는 산업구조적 특징은 산업클러스터(Industrial Cluster)로 나타난다. 산업클러스터는 특정산업 내의 가치사슬과 관련한 다수의 기업들이 일정지역에 입주해 유기적으로 연계되어 있는 상태를 말한다.

2) 도심산업 클러스터

20세기 중반 이후 도심쇠퇴 등 대도시 도심권 일대에 근본적인 구조변화가 일어나고 있다. 이에 공동화 현상 등 쇠퇴하는 도심을 재활성화 하는 다양한 방법들이 고려되고 시행되어 왔다. 그 중 가장 성공적인 정책으로 경제특구 지정, 인센티브 등을 제공하는 산업클러스터를 들 수 있다.

산업의 공간적 집적 즉 산업클러스터는 지역 및 그 지역내 속한 기업들의 핵심역량에 중요한 영향을 미친다. 특히, 자생력이 높지 않은 중소기업의 경우 더 높은 영향을 받는다. 유럽, 미국 등 선진국에서는 혁신의 중심이며, 성장의 견인차 역할을 하는 산업클러스터를 중점적으로 육성하고 있다(Guinet, 2003). 이러한 산업클러스터는 1990년대를 전후하여 지역 산업정책의 새로운 패러다임으로 자리하고 있다. 이는 기업들이 관계하는 복잡한 네트워크와 이를 매개하여 형성된 공간집적 현상에서 출발하는데, 이러한 관계성으로 인해 클러스터를 '상호 연관되어 있는 기업 및 기관들의 지리적 집중'으로 정의한다(Rosenfeld, 1997).

기업들은 지리적으로 집적함으로써 다양한 경제적 이득을 기대한다. 특히, 중소기업들은 이러한 네트워크를 통해 제한적 자원의 벽을 넘어서는 '규모의 경제' 효과를 톡톡히 보고 있다. 이러한 경우 단일한 사업체가 수직적·수평적으로 통합·확대됨으로써 발생하는 것으로, 원부자재의 공동구매나 전문장비의 사용, 숙련노동자의 사용이 최적화됨으로 인해 창출되는 경제적 이득(생산비 절감)이 모두 규모의 경제의 소산이라 할 수 있다(장석명·박용치, 2009; 이상빈·염명배, 2012). 또한, 산업클러스터는 산

업에 필요한 도시기반시설 등에 대한 정부의 투자(지원)가 선행되어 기업측면의 지원 활동을 지원받을 수 있는 장점이 존재한다. 이로 인해 대도시내 산업클러스터의 구성 기업들은 다른 지역의 기업들에 비해 지식획득이 용이하고 연구개발이 촉진되는 등의 효과가 나타나고 있다. 이는 몇몇 실증연구에 의해 중소도시에 비해 대도시에서 더 높은 성과가 나타나고 있는 것으로 밝혀졌다(Jaffe et al., 1993). Audretsch와 Feldman(1996)은 산업클러스터 구성기업들은 다른 지역의 기업들에 비해 네트워크 간의 상보적 관계가 강하게 나타나 스스로에 대한 학습효과가 높으며, 연구 및 기술개발 등에 대한 혁신활동이 활성화되어 기업의 혁신역량이 강화된다고 하였다. 기업의 입장에서 보면, 클러스터가 각종 유·무형 자원의 제한을 받는 그들의 구조적 한계를 보완해 주는 역할을 한다고 할 수 있다.

이러한 산업클러스터는 지리적 집적도 분석을 통한 클러스터 식별과 식별된 클러스터의 유형을 분류한다. 클러스터를 식별하는 방법은 허핀달 지수(Herfindahl Index), 공간 지니계수(Spatial Gini Index), EG지수⁴⁾ DTI 분류⁵⁾ 등을 통한 방법으로 식별하고 있으나, 식별 기준이나 적용 통계자료, 산업의 분석수준 등에 따라 일부 다른 결과가 도출되는 등의 한계를 안고 있다. 이렇게 식별된 클러스터는 몇 가지 유형으로 구분된다. Gordon과 McCann(2000)은 클러스터의 유형을 단순집적형, 산업단지형, 사회적 네트워크형으로 분류하였고, 그 특징은 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 클러스터 유형별 특성

특성	단순집적형	산업단지형	사회적 네트워크형
기업규모	소규모	일부기업이 대규모	가변적
관계의 특성	식별이 어렵고, 불안정한 관계	식별이 가능하고, 안정적 거래관계	신뢰, 공유가치
멤버십	개방적	폐쇄적	부분적으로 개방적
클러스터로의 접근	임대료 지급, 입지가 필요조건임	내적 투자, 입지가 필요조건임	경험, 입지는 필요조건이나 충분조건은 아님
공간적 결과	지가·임대료 상승	임대료 영향이 없음	임대료 일부 영향
공간개념	도시	도시가 아닌 지방	도시가 아닌 지방
클러스터 예	경쟁력 있는 도시경제	철강이나 화학 생산단지	신산업영역들

4) Ellison & Glaeser Index : Ellison과 Glaeser(1997)에 의해 개발된 지리적 집중도 분석 도구로 기업의 공간적 배분에 의한 산업별 집적 정도를 산식에 의해 산정하는 통계분석 방법으로 EG지수가 0.4 이상인 경우 공간적 클러스터로 식별.

5) 영국 상공부(DTI)에 의한 클러스터 식별 방법으로 지역내 고용비중(1,000개 이상의 일자리나 전국 총 고용의 0.2% 이상)을 중요하게 반영하는 클러스터 식별 방법

그러나, 현존하는 클러스터를 어느 한 가지 유형으로 완전히 특정화 하기는 어렵다. 실재하는 클러스터는 이들의 일부 혹은 전부가 혼재된 것으로 보는 것이 더 적절하며, 특히 사회적 네트워크의 경우 단순집적 위에 신뢰나 유대의 사회적 관계가 배태되어 있는 유형임을 고려하면 단순집적과 사회적 네트워크 사이에는 일종의 클러스터의 발전단계가 함축되어 있다(정병순·박래현, 2006).

Ⅲ. 서울시 산업 현황

서울시의 산업은 도시의 발전과 기능측면과 개별 산업 부문별 특성을 조화롭게 고려하여야 한다. 도시발전의 특성만을 고려하면 산업 부문별 성장이나 입지특성에 대한 고려가 어렵고, 산업부문의 특성만을 고려하면 도심부의 기능적 공간적 특성에 대한 접근이 어려운 한계가 존재한다. 이에 서울시의 산업현황과 관련하여서는 서울시의 도시발전 역사와 산업의 발전을 동시에 고려한다.

1. 서울시 도심의 역사

서울은 1394년 조선왕조의 도읍지로 정해진 후 600년이 넘는 도시 역사를 가지고 있는 지역이다. 조선시대까지는 도시의 산업에 큰 변화는 없었지만, 18세기 이후 상업도시로 탈바꿈하면서 급격하게 인구가 증가하였다. 상업이 도시의 주요한 산업으로 발달하여 관련 상거래를 위한 인구가 크게 증가한 것으로 1657년(효종 8년) 8만 명이던 인구가 1717년(숙종 43년) 23만 8천 명으로 증가하였다. 이 동안에도 여전히 성곽내부에 산업이 집적하고 성곽외부는 주거지 중심으로 일부 확산되고 있었다.

이후 일제 식민지하에서 경성지구개정사업(1912년)과 조선시가지계획령에 의한 토지구획정리사업(1934년)에 의해 도시구조가 상당히 변하였다. 기존 청계천 북쪽 지역인 북촌 중심으로 상업이 발달했다면 이 기간 일본인들이 거주하던 남촌과 명동일대가 상업 및 경제의 중심지로 성장하였다. 이 후 6.25 한국전쟁에 의해 서울 도심의 모습은 완전히 바뀌게 되었다. 전후 폐허가 된 도시의 재건 및 복구를 위해 을지로, 종로, 남대문 등 도심지 중심의 토지구획정리사업이 시행되었다.

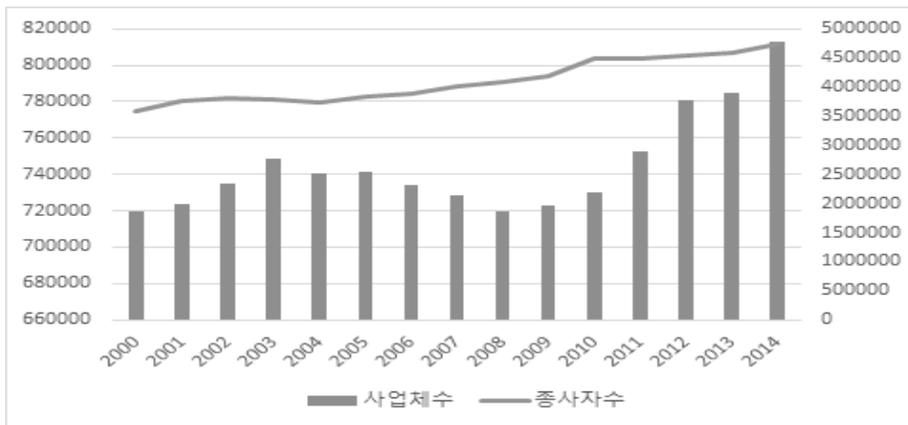
또한, 1960년대 본격적으로 공업이 발달하고 근대화가 진행되었으나, 이에 따른 부작용도 노출되었다. 기존 건축물의 노후화 및 난립, 도로 등 인프라 시설의 부족 등의 부작용인 도시문제가 심화되고 있었다. 이러한 도시문제의 해결을 위해 1965년 ‘도시계획법시행령’이 개정되어 도심부 재개발 사업이 시작되었고, 청계천 복개, 세운상가

개관, 3.1 고가도로, 남산터널 완공 등을 이 시기의 주요한 사업으로 볼 수 있다. 이어지는 1970~1980년대의 지하철 개통, 지하상가 건설, 건물 고층화 등의 도심지 인프라 정비는 상업기능 등 도심 기능들의 집적을 본격화 하였고, 더불어 강남, 영등포, 잠실, 신촌, 청량리, 미아리, 천호동 등 부도심이 개발되었다. 1980년대 이후 부도심이 급격한 성장과 도심지 교통혼잡, 주차문제 등이 맞물리면서 도심지의 기업이 외곽으로 이전하는 도심지의 공동화 문제가 나타나게 되었다. 2000년대에 들어서는 급격한 개발로 인해 발생한 다양한 문제를 해결하기 위한 종합적인 관점의 도시재생이 주요한 이슈로 나타나고 있다. 최근에는 서울의 대표적 클러스터인 구로디지털단지, 상암 DMC, 마곡첨단산업단지 등 산업발전과 도시환경을 동시에 고려하는 복합적인 클러스터 모델을 통한 접근이 시도되고 있다.

2. 서울시 산업의 주요 현황

2000년 이래로 현재까지 서울시의 산업구조와 규모는 많은 변화가 있다. <그림 1>에서와 같이 2014년 현재 서울에는 812,798개의 사업체가 있고, 4,739,883명이 사업체에 종사하고 있으며, 719,536개의 사업체에 3,574,824명이 종사하던 2000년과 비교하여 보면 사업체는 13%, 종사자수는 32.6% 증가했다.

<그림 1> 서울시 사업체 및 종사자 변화



2014년 현재 사업체수는 ‘도매 및 소매업’이 233,196개로 전체의 29%, ‘숙박 및 음식점업’이 126,557개로 16%, ‘운수업’이 95,128개로 12% 등으로 구성되어 상위 3개 업종이 전체 사업체수의 57%이고, 그 외 15개 업종이 0.002%~8.7%까지 분포하고 있다. 종사자수 역시 ‘도매 및 소매업’이 859,536명으로 전체의 23%를 차지하

며 가장 높은 비중을 보이고 있고, 다음으로는 ‘제조업’이 283,523명으로 16%, ‘숙박 및 음식점업’이 462,721명으로 10% 등을 차지하고 있다.

주요한 변화는 업종별로 ‘보건업 및 사회복지서비스업’과 ‘전문, 과학 및 기술 서비스업’, ‘출판 영상 방송통신 및 정보서비스업’의 증가가 두드러지게 나타나고 있다. 반면, ‘광업’, ‘농업 임업 및 어업’, ‘예술 스포츠 및 여가관련 서비스업’, ‘전기 가스 증기 및 수도사업’, ‘제조업’에서는 감소하고 있는 것으로 나타났다.

2000년도와 2014년의 15년간 변화를 한국표준산업분류(67)에 따라 살펴보면 일부 업종에서 큰 변화를 보이고 있다.

〈표 2〉 2000~2014년 업종별 사업체수 및 종사자수 변화

업종	사업체수	종사자수	업종	사업체수	종사자수
건설업	37%	20%	숙박 및 음식점업	8%	28%
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	-14%	31%	예술 스포츠 및 여가관련 서비스업	-24%	-15%
광업	-28%	-46%	운수업	18%	13%
교육 서비스업	63%	63%	전기 가스 증기 및 수도사업	-23%	-30%
금융 및 보험업	23%	29%	전문, 과학 및 기술 서비스업	83%	151%
농업 임업 및 어업	-71%	-71%	제조업	-16%	-50%
도매 및 소매업	-2%	5%	출판 영상 방송통신 및 정보서비스업	1,156%	748%
보건업 및 사회복지 서비스업	77%	141%	하수폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업	40%	33%
부동산업 및 임대업	29%	42%	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	12%	24%

20세기 후반 컴퓨터와 정보기술의 발달이 주도하고 있는 산업의 변화에 따른 관련 업종과 콘텐츠 제작 및 서비스와 관련한 사업체 및 종사자가 급격히 증가하고 있는

- 6) 생산적인 경제활동의 유형을 일정 기준과 원칙에 따라 체계적으로 유형화한 산업분류로 2007년 ‘농업, 임업’과 ‘어업’ 통합, ‘폐기물, 환경복원’ 신설, ‘사업서비스’를 ‘전문, 과학, 기술’과 ‘사업 시설, 사업지원’으로 분리, ‘오락, 문화 등’을 ‘예술, 스포츠, 여가’로 수정하는 등의 개정 실시.
- 7) 본 연구에서는 2007년 개정된 분류기준을 준용하고 있으나, ‘전문, 과학, 기술’과 ‘사업시설, 사업지원’은 ‘전문, 과학 및 기술 서비스업’으로 통합 분석.

것으로 나타났다. 대표적인 업종인 ‘출판 영상 방송통신 및 정보서비스업’은 종사자수가 748% 증가하였고, 사업체수는 무려 1,156% 증가하였다. 종사자보다 사업체의 증가세가 높은 것은 소규모의 기업이 높은 비중을 차지하고 있는데 기인하고 있다. 또한, ‘전문, 과학 및 기술 서비스업’은 사업체수 83%, 종사자수가 151% 증가하였다. 최근 정보기술(IT), 바이오기술(BT), 나노기술(NT) 등의 첨단기술과 그 기술들의 융복합으로 나타나고 있는 사물인터넷 등과 같은 스마트 산업의 지배력이 더욱 확대될 것이다.

이러한 기술발달 관련 업종 외에도 교육, 복지, 환경 관련 업종의 증가세도 두드러지게 나타나고 있다. ‘교육 서비스업’은 사업체수와 종사자수가 모두 63% 증가하였고, ‘보건업 및 사회복지 서비스업’은 사업체수가 77%, 종사자수는 141% 증가하였으며, ‘하수폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업’은 사업체수 40%, 종사자수 33% 증가하였다. 이는 보건 및 복지에의 관심이 높아지는 사회환경의 변화에 따른 대응으로 볼 수 있다.

반면에 제한된 면적과 지가상승 등 도시지역의 특성에 따라 1차 산업의 비중은 급격히 감소하고 있으며, 전체 규모도 작아지고 있어 도시내에서 사라질 위기에 직면해 있다. ‘광업’은 사업체수가 28%, 종사자수는 46% 감소하고 있으며, ‘농업 임업 및 어업’은 사업체수 71%, 종사자수 71% 감소하는 것으로 나타나고 있다.

더불어 2차 산업이면서 서울의 발달을 이끌었던 제조업의 규모가 줄어들고 있는 것으로 나타나고 있다. 사업체수는 16%, 종사자수는 50% 감소하고 있어 사업체수 보다 종사자수의 감소가 두드러지게 나타나고 있다. 이는 기존 제조업체의 직원들이 3차 산업으로의 이동이 많아지고 있어서 나타나는 효과로 그 인원들이 다시 3차 산업 종사자수의 증가요인으로 작용하고 있다. 이러한 업종의 변화를 볼 때 서울의 산업구조는 과학, 문화 등을 기반으로 하는 창조산업과 사회변화에 대응하는 보건 및 복지산업이 성장하고 있음을 알 수 있다.

또한, 서울의 산업체는 특정한 지역을 기반으로 특정 업종이 모여 있는 지리적 특성을 보이고 있다. 25개 자치구 중 전체 사업체의 수와 종사자가 가장 많은 자치구는 단연 강남구로 나타났다. 강남구는 사업체수 8.6%, 종사자수 13.6%로 서울시에서 가장 많은 사람들이 일하고 있는 자치구이다. 자치구별 사업체의 분포를 보면, 강남구(8.6%), 중구(8%), 서초구(5.7%), 송파구(5.5%), 영등포구(5.4%), 종로구(5%), 구로구(4.5%), 마포구(4.3%) 등의 순으로 나타나고 있다. 종사자수 기준으로는 강남구(13.6%), 서초구(8.2%), 중구(8%), 영등포구(7.3%), 송파구(5.6%), 종로구(5.2%) 등으로 나타나고 있다. 또한 과거 15년간 높은 성장세를 보이고 있는 업종인 ‘출판 영상 방송통신 및 정보서비스업’은 사업체에서는 강남구(19.7%), 마포구(10.8%), 서초구

(10.2%), 금천구(9.6%), 구로구(8.5%), 영등포구(8.5%) 등의 순이고, 종사자수는 강남구(18.3%), 마포구(10.4%), 영등포구(10.3%), 금천구(9.5%), 서초구(9.3%), 구로구(8.5%) 등의 순으로 나타났다. ‘전문, 과학 및 기술 서비스업’의 사업체수는 강남구(20.9%), 서초구(14.4%), 중구(8.3%), 영등포구(6.7%), 마포구(6.5%), 종로구(5.4%) 등의 순이고, 종사자수는 강남구(20.3%), 서초구(12.7%), 중구(10%), 영등포구(8.3%), 마포구(6.1%), 종로구(5.9%) 등의 순으로 나타나고 있다. 또한 보건 및 복지산업과 관련하여서도 유사한 비중을 보이고 있다.

주요 업종별 지자체의 분포를 보면, 최근 15년간 높은 상승세를 보이고 있는 창조산업 및 보건 복지 산업에 있어 강남구가 사업체 및 종사자의 비중이 25개 자치구 중 가장 높게 나타나고 있다. 특히, ‘출판 영상 방송통신 및 정보서비스업’과 ‘전문, 과학 및 기술 서비스업’은 사업체 및 종사자가 모두 20%내외의 분포를 보이고 있다. 전체 업종의 강남구 비중이 사업체 8.6%, 종사자 13.6%인 점을 고려하면 매우 높은 비중임을 알 수 있다.

〈표 3〉 주요 업종별 지자체 분포

순위	전체		출판 영상 방송통신 및 정보서비스업		전문, 과학 및 기술 서비스업		보건 및 사회복지 서비스업		제조업	
	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자
1	강남구 (8.6)	강남구 (13.6)	강남구 (19.7)	강남구 (18.3)	강남구 (20.9)	강남구 (20.3)	강남구 (12.3)	강남구 (10.7)	중구 (16.5)	금천구 (15.8)
2	중구 (8.0)	서초구 (8.2)	마포구 (10.8)	마포구 (10.4)	서초구 (14.4)	서초구 (12.7)	송파구 (6.8)	송파구 (6.0)	금천구 (8.2)	중구 (10.2)
3	서초구 (5.7)	중구 (8.0)	서초구 (10.2)	영등포구 (10.3)	중구 (8.3)	영등포구 (10.0)	서초구 (5.8)	서초구 (5.8)	성동구 (7.5)	성동구 (10.1)
4	송파구 (5.5)	영등포구 (7.3)	금천구 (9.6)	금천구 (9.5)	영등포구 (6.7)	중구 (8.3)	노원구 (4.9)	노원구 (5.3)	영등포구 (7.0)	구로구 (7.1)
5	영등포구 (5.4)	송파구 (5.6)	영등포구 구로구 (8.5)	서초구 (9.3)	마포구 (6.5)	금천구 (6.1)	강동구 (4.8)	강서구 (4.9)	종로구 (6.8)	중랑구 (5.5)

주요 업종 중 ‘출판 영상 방송통신 및 정보서비스업’에서는 강남구 외에도 마포구가 10% 초반의 높은 비중을 보이고 있다. 이는 서울시의 전략적 집적 산업단지인 상

압동 디지털미디어시티(DMC)로 인해 사업체 및 종사자가 증가한 것이다. 또한 영등포구의 경우 사업체는 8.5%이나, 종사자수는 10.3%로 사업체의 규모가 상대적으로 큰 업체가 존재하는 것으로 나타나고 있다. ‘전문, 과학 및 기술 서비스업’에서도 마찬가지로 영등포구가 사업체의 비중(6.7%)보다 종사자의 비중(10%) 월등히 높게 나타나고 있다. 이는 여의도 일대에 관련 대기업이 밀집한 것에 기인한 것으로 판단된다.

반면, 최근 감소세를 보이고 있지만 도시 및 산업발전의 근간인 제조업의 사업체는 중구(16.5%), 금천구(8.2%), 성동구(7.5%), 영등포구(7.0%), 종로구(6.8%) 등으로 나타나고 있고, 종사자수는 금천구(15.8%), 중구(10.2%), 성동구(10.1%), 구로구(7.1%), 중랑구(5.5%) 등으로 나타나고 있다. 이러한 분포를 보이는 지자체는 특정업종의 유사한 업체가 집적되어 있는 특징이 존재한다. 대표적으로 중구의 인쇄산업, 금천구의 시흥 산업재 산업, 성동구의 기계장비제조, 영등포구의 여의도 금융산업, 종로구의 귀금속 및 봉제 산업 등이다. 과거 서울의 발전을 이끌었던 이러한 제조업은 산업 패러다임의 변화와 도시발달로 인해 점점 그 모습이 쇠퇴하고 있고, 지금은 창조산업 그 자리를 내어주고 있는 상황이다.

〈표 4〉 특정개발진흥지구

구분	지구명	지역특성 및 조성방안
지정지역	종로 귀금속	귀금속 클러스터 육성
	중구 금융	금융기관 본점 입지
	성동 성수IT	대규모 준공업지역, IT 선도시설 다수 입주
	마포 디자인·출판	홍대 인접, 디자인 및 대형출판사 밀집지역
	영등포 여의도 금융	국제금융센터 조성 등 동북아 금융거점 육성
	서초 양재 R&D	주변 R&D 인력과 시설 연계한 R&D 메카
	동대문 약령시 한방	한방의 메카
대상지 결정 지역	중구 인쇄	미래형 첨단 인쇄산업 중심지역 육성
	중구 디자인·패션	동대문 DDP와 연계 디자인·패션 중심지로 육성
	마포 웨딩	강북 웨딩의 명소로 육성
	강남 디자인	디자인을 중심으로 패션 관광연계 선도지구
	중랑 면목 패션	패션 산업 육성

3. 서울시 도심산업 집적지 현황

서울시의 도심산업 집적지는 클러스터의 형태 중 ‘단순집적형’과 ‘산업단지형’이 존재하고 있다. 서울시는 ‘산업 및 특정개발진흥지구제’, ‘특화시장 지원’ 등의 산업관련 정책에 의해 도심산업을 지원하고 있다. ‘산업 및 특정개발진흥지구’는 서울의 산업기반이 공동주택 등에 잠식되고, 산업기반 시설이 노후화됨에 따라 서울의 산업입지 공간을 확보하기 위해 개발·정비할 필요가 있는 지구를 말하며, 선정된 지역은 세금 감면, 자금융자 등의 지원을 받을 수 있다. 이는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「전략산업육성 및 기업지원에 관한 조례」 및 동 조례 시행규칙을 근거로 지정하고 지원하고 있다. 지정된 특정개발진흥지구로는 성수IT 산업개발진흥지구, 종로 귀금속 특정개발진흥지구, 마포 디자인·출판 특정개발진흥지구 등이 있으며, 대상지로 선정되어 지구지정단계 진행중인 지역은 중랑 면목패션 특정개발진흥지구, 중구 디자인·패션 특정개발진흥지구, 강남 디자인 특정개발진흥지구, 중구 인쇄 특정개발진흥지구, 마포 웨딩 특정개발진흥지구 등이 있다. 이러한 대상지들이 ‘산업단지형’ 클러스터의 예로 볼 수 있다. 당초 지구제는 산업활성화와 지역개발을 동시에 도모하였으나, 개발사업 위주의 정책으로 변질·운영 되고 있어 운영방식, 인센티브 등에 있어 혁신적인 개선이 요구된다.

〈표 5〉 서울시 권역별 산업집적지

자치구	개수	특화업종	자치구	개수	특화업종			
도심권 (56)	종로구	23	애견거리, 봉제골목 등	동북권 (23)	성동구	6	성수IT특정개발지구 등	
	중구	29	주방가구, 족발거리 등		광진구	3	가구거리, 건대로테오 등	
	용산구	4	엔틱가구거리, 음식거리 등		동대문구	5	동대문 약령시장 등	
서북권 (10)	은평구	4	연신내 로테오 등		중랑구	1	면목동 의류/봉제	
	서대문구	3	인왕시장, 아현가구거리 등		강북구	1	수유·미아 의류/봉제	
	마포구	3	디자인/출판, 웨딩 등		성북구	4	친환경음식거리, 점성촌 등	
서남권 (24)	강서구	3	강서농수산물 도매시장		노원구	2	공릉동 국수거리 등	
	양천구	3	목동로테오거리 등		도봉구	1	방학동 의복/양말	
	구로구	2	구로공구상가 등		동남권 (23)	강남구	8	논현동 가구거리 등
	영등포구	7	여의도 금융특정지구 등			서초구	7	양재 R&D특정개발지구 등
	동작구	3	사당동 가구거리 등	송파구		4	가락시장, 문정로테오 등	
	관악구	1	신림동 순대타운	강동구		4	천호 공구거리 등	
금천구	5	독산동 우시장 등						

특정개발진흥지구 외에도 서울시에 다양한 형태의 산업집적지(약 136개)가 형성되어 있으며, 자치구 중에는 중구 29개, 종로구 23개로 가장 많은 집적지가 형성되어 있었고, 강남구 8개, 영등포구와 서초구 7개, 성동구 6개 등으로 형성되어 있다. 구체적으로는 산업집적지 27개, 특화거리·로테오거리·특화형시장이 109개로 특화상권이 월등히 많은 것으로 조사되었다. 특화 업종으로는 애견거리, 봉제골목, 족발거리, 음식거리, 가구거리, 로테오거리, 도매시장, 공구상가 등 주변에서 흔히 볼 수 있는 상권으로 구성되어 있다. 136개에 이르는 다양한 형태의 집적지 중 100여개가 넘는 특화형 상권(특화시장, 특화거리 등)이 존재한하고, 로테오거리, 가구거리 등 일부 특화형 상권은 서로간의 과다경쟁으로 특화상권의 쇠퇴를 유발하고 있으며, 일부 지자체의 특화상권 지정방식도 주먹구구식이고 획일화 되어 있어 상권별 특성화도 미약한 실정이다. 과거부터 특화된 일부 상권을 제외하면 유행을 따르거나 성공한 타 상권을 따라 의도적으로 조성하는 상권이 대부분을 차지한다.

IV. 해외 도시 산업발전 사례

최근 서울시는 제조업의 쇠락과 낙후된 도심기능의 활성화 문제 등으로 인해 다양한 활성화 정책을 추진하고 있다. 앞서 이러한 쇠락을 경험한 해외 주요 도시의 산업정책 및 패러다임의 변화를 통해 서울시 산업전략의 방향성을 도출하기 위해 주요 도시의 산업발전 사례를 연구하였다. 2차 산업 위주의 산업구조에서 창조산업 중심 산업구조로의 변화와 도시확장 등으로 인해 상대적으로 낙후된 기존 도시에 새로운 기능을 부여하고 활성화 시키는 도시사업을 ‘도시재생’이라 한다.

전세계에서 가장 먼저 도시재생을 시작한 나라는 영국이다. 2차 대전 뒤 런던의 도클랜드, 셰필드, 맨체스터, 리버풀 등 주요 공업·항만 지역이 급속하게 쇠퇴하게 되었다. 더욱이 80년대 대처 정부는 사양산업인 제조업·광업 등에 대한 대규모 구조조정·폐업 등을 통해 주요 공업·무역 도시 지역을 쇠퇴하게 만들었다(이동훈·이성창, 2010). 이때 등장한 것이 ‘도시재생’ 사업이다. 특히 ‘런던의 도클랜드’는 낙후된 지역의 도시재생 사업을 가장 먼저 도입한 대표적인 사례로 꼽히고 있고, ‘셰필드’ 지역의 도시재생 사업은 문화산업단지 조성을 통한 연관산업의 성장을 이끌어낸 성공적인 사례로 손꼽힌다.

1. 도클랜드

런던 동쪽 템즈강 일대의 도클랜드(Dockland)는 20세기 초까지 런던의 관문이자 세계 최대의 항구로서의 역할을 하던 지역이었으나, 해운의 컨테이너화와 선박의 대형화 등 제반 환경의 변화에 의해 더 이상 세계 최대 항구로서의 역할을 하지 못하게 되었고, 심지어 모든 독이 폐쇄되어 항구지역 전체가 산업유휴지화 되었다. 이러한 산업의 변화는 전통 공업의 쇠퇴로 까지 이어져 대량 실업자 발생과 인구감소(80% 이상 감소), 지역 슬럼화 및 노후화 등의 도시문제로 까지 발전하게 되었다.

1) 추진과정

영국 정부는 도클랜드의 지역 산업 및 경제 등 낙후된 도시의 활성화를 위해 개발 계획⁸⁾ 작성을 외부 전문기관에 위탁하는 등의 노력을 하였으나, 초기의 개발계획은 지역사회의 현황을 반영하지 못하는 등 지역사회 동의의 얻지 못해 실패하였다. 이에 해당 지자체, 런던 항만청, 조동조합회의 등이 참여하는 ‘도클랜드 합동위원회’를 만들었고, 이후 ‘도클랜드 개발공사(LDDC, London Docklands Development Corporation)’ 설립하여 지자체의 개발권한을 대부분 위임해 주었다. LDDC는 엔터프라이즈존(Enterprise Zone) 지정, 도클랜드 경전철(Docklands Light Railway) 착공, 런던시티공항(London City Airport) 건설 등 주요 인프라 관련 대형 사업을 추진하였다. 또한 사업의 실행단계에 있어 지역사회 및 자치구와의 커뮤니케이션을 위한 조직을 개설하는 등의 노력도 기울였다. 점차 시장이 회복되고 도시가 활성화 되면서 LDDC는 각종 역할을 지자체 및 유관 기관에 단계적으로 이양하면서 1998년 조직을 해체하였다.

2) 사업내용

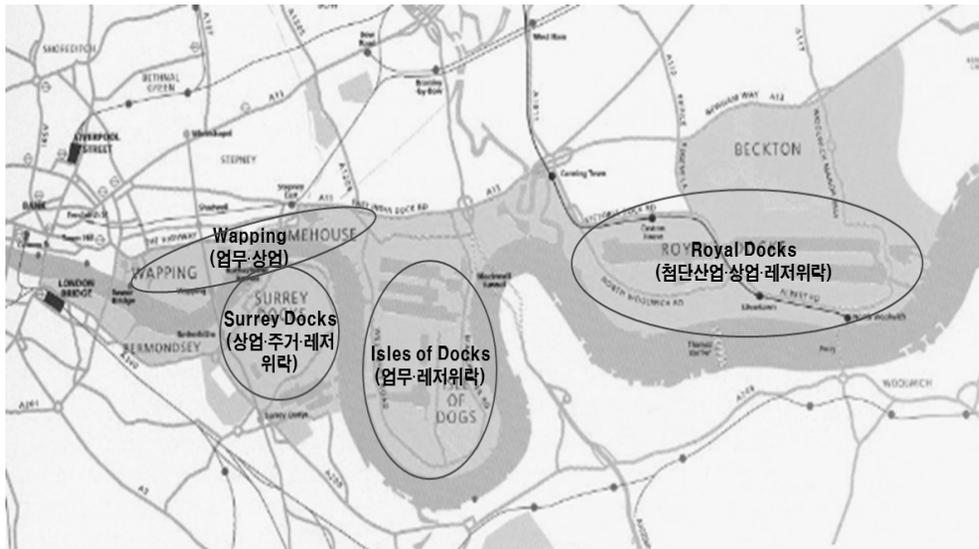
도클랜드의 도시 재활성화는 정부의 지원 아래 LDDC가 주도하여 교통인프라 구축과 지구별 재개발 사업을 추진하였으며, 그 내용으로는 영국 최초의 무인 자동통제 경전철사업, 도클랜드 전체지역을 동서로 연결하는 고속도로 건설 추진, 독의 제방을 활주로로 활용하여 조성한 공항과 기존 도로의 연장 및 보수 등 교통인프라 개선을 우선적으로 추진하였다.

또한, 도클랜드 지역을 워핑(Wapping) 지구, 설리도크(Surrey Docks) 지구, 아일랜드독스(Isles of Docks) 지구, 로얄도크(Royal Docks) 지구 등의 4개 지구로 나누

8) 1971년 영국 환경성과 런던의회는 컨설팅 기업인 Travers Morgan에 ‘개발계획’ 작성을 위탁하고, 그 내용으로 쇼핑센터, 마리아, 신교통시스템 등의 계획안을 발표.

어 개발되었다. 워핑 지구는 54만평 규모로 월드트레이드센터, 타워호텔, 백화점 등의 상업지구로 개발되었고, 설리도크 지구는 82만평의 규모로 상업시설과 주거시설의 복합기능과 식당 및 레저위락시설로 개발되었다. 대표적 시설로는 런던에서 가장 큰 마리나레저센터가 있다. 아일오브독스 지구는 59만평 규모로 기업유도 조성지구로 재개발의 핵심지역이다. 244m 높이의 50층 규모 금융센터, 뉴욕과 도쿄의 금융시장을 연결하는 위성통신설비를 보유한 카나리워프(Canary Wharf)가 위치하고 있으며, 대규모 실내스포츠센터인 런던아레나, 수변공간을 이용한 레저위락시설도 개발되었다. 로얄도크 지구는 도클랜드 개발의 1/4에 해당하는 대규모 지역으로 런던시티공항을 개발하여 유럽 각도시와의 연결을 원활히 했으며, 첨단산업단지과 레저시설도 개발하였다.

〈그림 1〉 도클랜드 지역개발 현황



이러한 개발로 도클랜드에는 1,400여개의 국내외 기업이 새로이 진입하였고, 8만 명 이상의 고용을 창출하였다.

3) 사업 성공요인

도클랜드의 개발은 인프라 건설, 지역 고용창출, 산업구조 개편 등을 통해 침체된 지역을 활성화 시켰다. 이러한 도클랜드의 성공요인으로는 철저한 계획수립, 강력한 리더십, 이해관계자들간의 파트너십 등을 들 수 있을 것이다. 명확한 비전을 가지는 구체적인 중장기 개발계획은 구성원들의 자발적이고 주도적인 참여를 이끌어 낼 수

있었고, LDDC 중심의 강력한 리더십은 초기 인프라 건설 등의 원활하게 추진할 수 있었고, 이로 인해 대규모 민간자본을 유치할 수 있었다. 또한, LDDC 외에 중앙정부와 광역도시 및 지방도시의 지방정부, 대상지의 지역 커뮤니티 등 각종 이해관계자들이 신뢰를 기반으로 한 파트너십을 구축하여 사업에의 적극적인 참여와 협력이 도클랜드의 개발사업을 성공으로 이끌수 있었다.

2. 셰필드

영국 잉글랜드 북부에 위치한 셰필드시는 철강산업, 군수산업, 정밀기기 등이 발달한 도시로 유명하였다. 특히 철강산업이 도시의 주요한 산업단지를 이루고 있을 만큼 번성하였다. 하지만 1980년대 들어 철강산업이 쇠퇴하게 되자 관련 종사자들의 실업이 늘어나고 경제가 침체되면서 도시가 낙후되기 시작하면서 경쟁력이 낮은 수많은 중소기업 종사자들이 일자리를 잃고 거리로 내몰리게 되었다. 이에 위기를 느낀 셰필드시는 하락세에 접어든 철강산업을 대체하기 위한 미래 산업으로 지식정보산업, 정밀기계산업, 관광문화산업, 현대형 레저산업을 선정하고 도시의 산업정책을 추진하였다. 산업의 발전과 관련 중소기업의 지원을 위해 클러스터 개념을 도입하였다.

그 중 디자인, 영화, 출판 등의 문화산업에 더 많은 역량을 집중하여 '문화산업지구'를 지정하여 운영하게 되었다. 시는 메도우 홀(Meadow Hall), 빅토리아 부두, 시티공항 건설과 로우어 돈 밸리(Lower Don Valley), 셰필드 밸리(e캠퍼스) 개발 등 문화산업 인프라 건설에 많은 투자를 하여 쇠락하는 도시의 이미지를 개선하기 위해 노력하였다. 또한, 기존에 자동차 전시장으로 사용되던 공장지역 건물에 음악관련 복합시설인 '레드 테이프 스튜디오'를 개설하였다. 시의 이러한 노력과 더불어 지역사회의 적극적인 참여가 셰필드시 도시재생 사업 성공의 중요한 요인으로 꼽히고 있다. 도시재생의 물리적인 모습은 쇠퇴한 구도심의 물리적 환경을 개선하는 것이지만, 그 물리적 환경을 움직이는 사람, 시스템, 문화, 환경 등에 있어 지역사회의 참여가 반드시 필요한 부분이다. 이러한 지역사회의 참여만이 사업의 지속가능성을 담보할 수 있다. 셰필드의 경우 이러한 지역사회의 참여가 적극적으로 이루어진 좋은 사례이다. 시의 적극적인 노력과 지역사회의 참여로 2002년 셰필드시 400여개 기업 중 150여개의 기업이 문화산업과 관련한 회사였고, 전체 노동인구의 6.8%에 이르는 일자리를 공급하게 되었다. 이는 연관 산업의 동시발전을 꾀하게 되고 지역경제 성장의 주요한 동력이 되었다.

V. 서울시 산업의 미래전략 방향

과거 전통산업 위주의 서울의 산업구조가 창조산업과 문화산업 등의 지식기반의 미래형 산업구조로 전환되고 있고, 이러한 서울의 산업은 업종별 집적의 형태를 보이고 있다. 이는 거대도시 서울의 새로운 경쟁력의 원천이나, 집적된 기업들의 경쟁력이 낮고, 단순하게 집적하고 있는 원시적인 형태를 보이고 있다. 또한, 유사한 형태의 집적지가 난립하여 서로간 치열한 경쟁으로 인해 산업의 쇠퇴를 유발하고 있다. 이에 현 산업경제 정책의 개선이 필요한 것으로 판단된다. 서울시는 DMC, 마곡단지, G밸리, 융합밸리 등의 신규 산업단지를 통하여 전환되는 새로운 패러다임의 산업을 선도하는 동시에 연구기능과 제조기능 등이 복합적으로 네트워크화 되는 클러스터 개념의 현실적인 산업 집적지 지원이 요구된다. 주요한 방향으로서는 현 '산업 및 특정개발진흥지구제'의 혁신적 개선과 100여개가 넘는 상권의 활성화를 위한 적극적 대응이 필요하다. 그리고, 최근 증가하고 있는 사회적경제(사회적기업, 마을기업, 협동조합 등)를 고려한 생태계를 조성하는 정책전환이 필요할 것이다.

첫째로, 현 '산업 및 특정개발진흥지구제'는 연관 산업의 활성화 보다는 개발사업 위주의 지역개발에 초점이 맞춰져 있다. 이로 인해 하드웨어 중심의 계획 위주로 운용되는 한계점을 가지고 있어, 산업과 관련한 소프트웨어 중심의 계획으로의 전환이 시급하다. 지구제를 통한 개발이 이루어지면, 관련 산업의 활성화 보다는 지역 토지 및 건물주에게 주로 혜택이 돌아가는 인센티브 구조를 가지고 있고, 상승된 임대료 등으로 인해 기존의 산업체는 타 지역으로 이전하는 젠트리피케이션 현상⁹⁾이 발생하고 있는 것이다. 홍대상권, 성수동상권, 가로수길상권, 문래동상권 등의 지역이 대표적인 피해의 사례이다. 이의 개선을 위해 산업 주체들에게 산업활성화 프로그램 등의 인센티브를 제공하는 등의 정책개발이 시급한 것이다. 또한, 산업공동체 주도 추진체제로의 전환이 시도되고 있으나, 계획수립 과정에서 역량의 한계가 확인되고 있으므로 공공의 선도적 역할을 강화하고, 지구제의 책임 있는 주체의 하나로서 자치구의 전담조직화 및 권한이양도 대폭 강화할 필요가 있다. 동시에 공공의 성격을 가지는 전담조직은 관련 이해관계자들과의 커뮤니케이션에 적극적으로 임하여 지역공동체의 산업거버넌스를 구축하고 이를 강화해야 모든 이해관계자들이 적극적으로 참여할 수 있다.

둘째로, 100여개가 넘는 특화형 상권의 획일화와 부분적 쇠퇴에 대한 적극적 대응이 필요하다. 기존 지자체의 주먹구구식 특화상권 지정은 특화되지 않은 유사 상권간

9) 낙후된 도심이 재활성화 되면서 건물의 임대료가 오르고 임대료의 부담을 느끼는 세입자(기업) 또는 원주민이 타 지역으로 이주하는 현상.

과다한 경쟁과 역사성을 지닌 특화상권의 쇠퇴를 유발하고 있다. 이러한 특화상권 대상지의 선정에 있어 ‘공간적 범위’, ‘집적정도’, ‘잠재 경쟁력’ 등 평가요인을 구체화하는 등 선정기준을 강화하여 자체적으로 경쟁력을 가지도록 할 필요가 있다. 또한, 대상지내 민간주체 중심으로 활성화기구를 구성하고 운영하도록 의무화 하는 것도 필요할 것이다. 민간주체는 상인회, 건물소유주, 지역주민, 전문가 등으로 구성하여 상권활성화 계획수립 등 계획에서부터 실행까지 일관성을 가지고 추진할 수 있도록 사업비를 지원하는 등의 지원정책을 추진할 필요가 있다.

마지막으로는 최근 급격하게 증가하고 있는 사회적경제 조직과 관련하여, 개별 기업 중심의 지원정책에서 탈피하여 사회적경제 생태계를 조성하는 정책으로의 전환이 필요하다. 사회적경제 생태계가 조성되면, 지역내 커뮤니티가 활성화되어 지역 중심의 산업발전을 이끌 수 있다(신창환, 2015). 이를 위해서는 지역사회의 자원을 발굴·활용하기 위한 지역사회 기반의 사회적경제 거버넌스의 구축이 필요하고, 통합적 지원 체계, 협력네트워크를 구축을 위한 사회적경제 클러스터화를 적극 지원할 필요가 있다. 영국 플렉폴의 경우, 사회적기업지구를 두고 해당지구에서는 사회적기업센터 운영, 아카데미, 운영지원, 보조금·대출, 프랜차이징, 사회적기업 마크 등을 지원하고 있다. 정책적 지원을 위해 대상지역을 선정하되, 그 기준을 엄격히 할 필요가 있다.

VI. 결 론

서울시의 산업은 단순한 산업적 특성 뿐 아니라, 거대도시로서의 특성을 가지고 있다. 1차 산업에서 첨단 지식산업으로의 산업 패러다임의 변화 뿐 아니라, 상업도시에서 도심개발, 공동화, 도시재생으로 이어지는 도시발전 패러다임까지도 동시에 조화롭게 고려해야 한다. 도시발전의 특성은 산업 성장이나 입지특성에 대한 고려가 어렵고, 산업은 도심부의 기능적 공간적 특성에 대한 접근이 어려운 한계가 존재하기 때문이다.

최근까지 서울시의 산업구조는 ‘전문, 과학 및 기술 서비스업’, ‘출판 영상 방송통신 및 정보서비스업’ 등의 창조산업의 증가가 두드러지게 나타나고 있고, ‘광업’, ‘농업 임업 및 어업’, ‘전기 가스 증기 및 수도사업’, ‘제조업’ 등 1·2차 산업이 감소하고 있다. 지식산업으로의 패러다임 변화속에 산업의 변화를 선도하는 대기업에 비해 변화를 후행하는 중소기업은 자체적인 경쟁우위 확보의 가능성이 낮은 것이 현실이고, 서울시 도심산업의 경우 영세한 중소기업이 대부분을 차지하고 있다. 창조산업의 하나인 ‘출판 영상 방송통신 및 정보서비스업’의 경우 최근 15년간 종사자수 748%, 사업

체수 1,156% 증가하여 소규모의 기업이 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 감소하고 있는 도심 제조업의 경우도 영세한 기업이 대부분을 차지하고 있다. 향후에도 도심 산업체의 규모 및 경쟁력이 크게 바뀌지는 않을 것으로 보인다. 이들의 구조적 문제를 해결하기 위한 공동연구, 공동마케팅, 공동제조 등의 네트워크 강화가 필요한 바 서울시의 적절한 정책지원이 필요하다.

또한, 서울의 산업체는 특정한 지역을 기반으로 특정 업종이 모여 있는 도심산업의 특성인 지리적 집적을 보이고 있다. 인쇄산업, 기계장비산업, 귀금속산업, 의류·봉제 산업 등 과거 서울의 발전을 이끌었던 제조업이 그 대표적인 예이다. 이러한 중소기업은 서울시의 지원정책과 인프라지원, 클러스터 구성 등에 대한 의존도가 상당히 높다. 서울시의 정책변화가 기업의 생존에 영향을 미치기도 한다. 중소기업의 입장에서 변화하는 서울시의 정책방향에 맞추어 지원정책의 혜택과 인센티브를 받는 것과 동시에 연관 산업체와 연구기관(학교 등), 지자체가 동시에 참여하는 클러스터에 더욱 적극적인 자세로 참여할 필요가 있다. 적극적인 참여를 통해 기업의 학습을 강화하고, 내부역량을 증진시킬 뿐 아니라, 서울시의 산업정책이 기업 입장이 반영될 수 있는 산업정책으로 전환될 수 있도록 선제적으로 요구할 필요가 있을 것이다. 더불어 부족한 R&D 투자 및 인력의 구조적 한계를 클러스터를 구성하고 있는 네트워크를 활용하여 서로간의 시너지를 극대화하고 한계를 극복하는 현명한 경영방법을 선택해야 한다.

서울시 또한 해외 성공사례에서처럼 철저한 계획을 수립하고, 이해관계자 간의 파트너십을 구축하는 등의 강력한 리더십을 발휘하여 산업을 활성화 시켜야 할 것이다. 이를 위해 지역별 산업활성화를 위한 지역 커뮤니티(민간 협의체)를 적극 활용할 필요가 있을 것이다.

본 논문은 다른 학술지 또는 간행물에 게재되었거나 게재 신청되지 않았음을 확인함.

참고문헌

- 권영섭·정석희·강호제·박경현, 2005, “지역특성화 발전을 위한 혁신 클러스터 육성방안 연구”, 국토연구원.
- 김도년, 2015, “개발도상국의 건전한 산업화를 위한 서울의 경험 나누기”, 『세계와도시』 9호, 54-61.
- 김성태, 2007, “도심공동화의 문제점 분석 및 구도심활성화 방안”, 『주거환경』 8호, 223-242.
- 신기동, 2009, “도심형 산업의 집적특성과 육성전략 연구”, 경기개발연구원.
- 신창환, 2015, “사회적 경제의 실천 조건과 정책을 통해 본 사회적 협동조합의 과제”, 『사회과학 담론과 정책』 제8권2호, 91-119.
- 여인만, 2015, “일본 산업사 연구의 동향과 전망”, 『경영사학』 제30집 제2호, 141-162.
- 이상빈·염명배, 2012, “중국 온주지역 산업클러스터의 형성과 발전 요인에 관한 연구: 지역문화와 기업가정신을 중심으로”, 『경영사학』 제27집 제2호, 205-233.
- 이용호, 2014, “우리나라 산업구조의 현대사적 고찰”, 『경영사학』 제29집 제1호, 27-50.
- 윤형호, 2005, “서울시 산업특성화에 적합한 수요자 중심 인적자원개발체계 구축 연구”, 서울시정개발연구원.
- 이동훈·이성창, 2010, “도시재생사업의 공공성 확보를 위한 공적 기관의 역할에 관한 연구”, 서울시정개발연구원.
- 이인재, 2003, “구도심주거지역 기반시설 확충방안”, 인천발전연구원.
- 임양빈·오덕성, 2003, “해외 도심재생의 계획특성 분석 - 웨필드, 도르트문트, 피츠버그의 사례를 중심으로”, 『대한건축학회논문집』, 제19권 제11호, 147-154.
- 장석명·박용치, 2009, “서울산업클러스터의 공간적 특성분석”, 『사회과학연구』 제25집 4호, 97-129.
- 정병순, 2006, “서울시 도심의 산업구조변화에 따른 산업경쟁력 강화방안 연구”, 서울시정개발연구원.
- 서울통계 홈페이지(www.stat.seoul.go.kr).
- Audretsch, D, and M, Feldman., 1996, R&D spillovers and the geography of innovation and production, *American Economic Review*, 86(3).
- Ellison. G, and E. L. Glaeser., 1997, Geographic Concentration in U.S Manufacturing Industries; A Dartboard Approach, *Journal of Political*

Economy, 105(5).

Guinet, j., 2003, Innovation clusters and regional economic development: the OECD experience, Workshop on Innovative Clusters and Regional Economic Development: International Perspective, KRIHS, 13-14.

Jaffe, A. et al., 1993, Geographic localization of knowledge spillovers as evidenced by patent citations, *Quarterly Journal of Economics*, 108.

McCann. P., 2001, Urban and Regional Economics, Oxford Univ. Press.

Rosenfeld, s. A., 1997, Briging Business Clusters into the Mainstream of Economic Development, *European Planning Studies*, Vol.5(1).

LDDC History Page(www.lddc-history.org.uk).

Seoul Metropolitan Industrial Structure Change and Future Strategy

Kwon-Pyo Hong*

Abstract

This Study is about the direction of industrial policy in Seoul through the change of industrial paradigm in Seoul and the case of overseas urban regeneration.

This study focuses on the changes of industries in Seoul over the past 15 years, the current distribution of autonomous regions, and the trends of integrated industries in the region. It also analyzes the case of the city's reconstruction of the city of Docklands, a representative example of modern urban regeneration.

The industry in Seoul is rapidly shifting from primary and secondary industries to high-tech and creative industries, and industries are concentrated in specific industries, focusing on specific regions. They are highly dependent on Seoul's policies and most of them are small-sized. There is a policy for the Seoul Metropolitan Government, but there is a need for realistic improvement of some policies. In addition, these companies should create not only policy support and incentives but also active participation in related businesses and clusters to create synergy among companies and overcome the structural limitations of small businesses in order to gain their own competitive advantages.

<Key Words> Seoul Industry, Cluster, Urban Regeneration.

* Visiting Professor, School of Business Administration, University of Ulsan.

