

2021
작은공론장 (온라인)

서울 도심제조노동자 노동현장 실태와 과제

일시 2021.09.01(수) 오후 7시 ~ 8시 30분

토론주제 '서울 도심제조노동자 노동현장 실태와 과제'
*비대면 온라인 진행(화상회의서비스 ZOOM)



주최



서울특별시
생활속민주주의학습지원센터

협력

진태일재단

작은공론장(고용·노동)

서울 도심제조노동자 노동현장 실태와 과제

□ 개요

- 주제: 서울 도심제조노동자 노동현장 실태와 과제
- 일시: 2021년 9월 1일(수) 저녁 7시
- 장소: 온라인 화상회의
- 참여: 도심제조업 종사자, 노동단체 관계자, 관심있는 시민

□ 내용

- 도심제조노동자 현황 및 실태
 - 사회 김형탁 (노회찬재단 사무총장)
 - 주얼리부문 김정봉 (금속노조 서울지부 동부지역지회 주얼리분회장)
 - 봉제부문 이정기 (화섬식품노조 서울봉제인지회 지회장)
 - 인쇄부문 이진훈 (금속노조 서울지부 동부지역지회 인쇄업종분과 준비위원장)
 - 제화부문 박완규 (민주일반연맹 서울일반노조 제화지부장)
- 기존 지원 정책의 성과와 한계
 - 도심제조노동자 실태와 지원정책 연구발제 이주환 (한국노동사회연구소 연구위원)
- 도심제조 노동현장 문제와 해법
 - 모둠토론 모둠별 촉진자
 - 맷음말 임지순 (서울시생활속민주주의학습지원센터 센터장)
이수호 (전태일재단 이사장)

□ 순서

시간	내용	비고
19:00~19:15 (15')	개회 및 사례 공유 - 도심제조업 4개 부문 현황 공유	
19:15~19:30 (15')	연구 발제 - 도심제조노동자 실태와 지원정책	
19:30~20:10 (40')	모둠 토론 - 도심제조 노동현장 문제와 해법	
20:10~20:30 (20')	토론 내용 공유	

서울시 도심제조업 노동자 실태와 지자체 지원정책 개선 방향

이주환 (한국노동사회연구소 연구위원)

□ 도심제조업의 사회경제적 기능과 재활성화 필요성

○ 도심제조업 노동자란?

- 오늘 공론장에서 토의 대상으로 제기된 '도심제조업 노동자'란 일반적으로 '도시형 소공인'이 운영하는 사업체에서 종사하는 노동자를 의미함.
- 제도상 정의에 따르면 '도시형 소공인'이란, △노동집약도가 높고 △숙련기술을 기반으로 하며 △일정 지역에 집적하는 특성을 가졌고 △상시 채용 근로자 10명 미만의 제조업 사업자임.¹⁾
- 요컨대 도심제조업 노동자는 주로 도시지역에 집적해 있는 소규모 노동집약적 제조업체에서 일하는 숙련기능인력을 의미한다고 할 수 있음.

○ 경관의 유기적 일부로서 도심제조업 집적지

- 도심지역 내부에 특정 업종 도심제조업체들의 집적지가 형성되는 것은 [표1]과 같이 입지 조건으로 작용하는 다양한 요소들이 복합적으로 상호작용한 결과임.
- 이러한 상호작용 패턴은 긴 시간에 걸쳐 자생적으로 구성되고 역사적으로 변화해 온 것으로, 해당 도시 사회문화적 경관(landscape)의 유기적 일부를 이루고 있음.
- 이에 따라 도심제조업의 활동은 해당 도시의 경제적 발전뿐만 아니라, 시민들의 사회적 관계나 생활세계, 그리고 문화와 환경에도 영향을 미친다고 할 수 있음.
- 그러므로 정부의 정책적 관심과 개입의 대상이 될 수 있음.

○ 글로벌 경쟁 시대 제조업 부흥 전략과 도심제조업

- 디지털 경제로의 전환과 기술 발전이 가속화되는 환경변화에 대응하여, 제조업 경쟁력을 강화하기 위한 혁신 전략이 세계 각국에서 다각도에서 추진되고 있음.
- 이러한 조건에서 도심제조업체는 가벼운 조직과 다양한 연결망의 장점을 활용하여 발 빠르게 혁신적 실험을 선도할 가능성을 가진 주체로서 주목을 받고 있음.
- 그런 한편으로, 현실에서 서울지역을 포함해 한국의 도시형 소공인은 △산업 기능 인력 고령화 △짧아진 제품 수명 주기 △생산성 정체 등으로 성장 잠재력과 경쟁력이 점진적으로 약화돼왔다는 평가를 받음(김목한 외, 2017).
- 이러한 모순적이면서도 상통하는 맥락 속에서 2014년 「도시형소공인 지원에 관한 특별법」이 제정되어 도심제조업 지원을 위한 제도적 틀이 만들어졌음. 이후 외국 사례 등을 참고하여 기획된 세부 정책이 추진되고 있음.

1) 「도시형소공인 지원에 관한 특별법」(법률 제12695호, 2014년 5월 28일 제정, 2015년 5월 29일 시행)의 제2조(정의) 내용 참조.

<표2> 제조업체 입지 조건의 제도적 유형화

시장관계적 입지 조건	주요 속성(예시)
고객	- 배송비, 개인적 접촉, 고객과 상호작용, 기호와 요구 사항의 다양성, 경쟁자 위협
노동	- 임금 및 비임금 이익, 고용 및 훈련비용, 기술, 활용 가능성, 노조, 태도, 가치
공급업자: 원료 투입	- 운송비, 공급업자와의 개인적 접촉, 품질, 신뢰성, 적기 투입 가능성
공급업자: 장비	- 배송(고정)비용, 유지 및 문제해결 서비스, 품질, 신뢰성
공급업자: 서비스	- 비용, 공급업자와의 개인적 접촉, 품질, 신뢰성
운송	- 운임률, 신뢰성, 빈도, 다양성, 손상, 활용 가능성
토지	- 비용(고정), 서비스 여부, 규모와 형태, 수준, 토양과 지표 조건
건물	- 비용(고정, 임대), 새건물-옛건물, 재산세, 활용 가능성, 규모와 모양, 접근성
주택	- 기존 주택의 시장가격, 주택 공급비용, 품질과 활용 가능성
에너지, 유틸리티	- 전력, 물, 폐기물 처리 등에 드는 비용(세금 포함), 다양성, 신뢰성, 활용 가능성
정부서비스	- 법인세, 소득세, 공공재(안전, 건강, 교육), 신뢰성, 품질
집적: 국지화 경제	- 관련 활동의 집적에서 오는 비용 이점(예: 숙련노동에 대한 접근 가능성), 불경제와 불리한 점
집적: 도시화 경제	- 대도시 입지에서 오는 비용 이점(예: 다양한 인력풀), 불경제와 불리한 점
비시장관계적 입지 조건	주요 속성(예시)
비교역 상호의존	- 협력(비협력)과 정보교환의 이점(불리한 점), 신뢰와 부정행위
산업결합	- 공동의 서비스(예: 마케팅)를 제공하는 협회
어메니티: 사회적	- 엔터테인먼트, 문화, 스포츠 기능 및 시설
어메니티: 환경적	- 심미적.위락적 고려, 대기의 질
정부정책과 태도	- 투자 보조, 세금감면, 교육훈련 보조, 용도지구제, 건물허가, 적극적-수동적 개발 태도
국제관계	- 무역정책(관세와 쿼터), 외국인투자정책, 정치안정성, 법률체계 신뢰성
환경과 사회정책	- 대기, 수질, 토지이용 규제, 노동법, 보건, 노동자 보상, 기업 채무, 환경 NGO 활동

출처: Hayter & Patchell(2020), pp.351.

* 참고: 주요 국가 및 도시 정부의 제조업 지원정책

<표2> 주요 국가 정부의 제조업 재흥 전략 비교

구분	미국(거점형)	독일(프로젝트형)	일본(민생형)	중국(복합형)
대표 정책	첨단제조파트너십 (AMP) 운영	첨단기술전략 2020 기본구상 발표	중소기업의 수익률 향상 표방 일본재흥전략	중국제조 2025 기반 제조업 혁신 도모
목적	- 기술혁신 플랫폼 제 공 및 첨단제조기술 로드맵 작성	- 세계 기술시장 선점 과 효율적인 시장 확장	- 중소기업, 소규모 사업자 '수익력' 강화	- 공업화·정보화의 고 도융합을 통한 제조 업 강국으로 도약
내용	- 첨단제조업 거점 구축 : 4대 중점 영역 관 련 45개 제조혁신 연구소 설치 등	- 10대 프로젝트 발 표 및 이를 실행하 기 위한 구체적인 정책과제와 실천방 안 제시	- 산업취업구조 변혁 추진 : 성장 가속화 민관 프로젝트 발표 : 4차 산업혁명 추진	- 산업클러스터 정책 추진, 제조업 전반 의 스마트화 추구, 5대 중대 프로젝트 계획 등 동시 추구

출처: 김목한 외(2017), pp.15.

<표3> 주요 국가 정부의 제조업 재흥 전략 비교

구분	뉴욕	상하이(임항지구)	도쿄(다이토구)
특징	민간협력 제조업 지원시스템	스마트 제조업 집적지 운영	중소제조업체 지원
제품 역량 개발 강화	[매뉴팩처 뉴욕] - 리버티뷰 인더스트리얼 플라자 : 웨어러블 R&D 등 제조혁 신허브 운영, 샘플공장, 기술기관 소개 [메이드인 뉴욕] - 브루클린 패션디자인센터 : 3D 프린팅 등 팝업, 작업 공간, 쇼룸, 코워킹 스페이 스	- 스마트 제조 센터 구축 : R&D센터 검사&테스팅 플 랫폼 등 - 스마트 제조 장비 시범 응 용 : 스마트 기술 장비의 상업화 성공에 대한 보수 지급 - 제조업 스마트화 지원 : 스마트공장 구축 비용 및 용자 지원 등	- 산학 공동개발사업 : 제품생산 혁신을 위한 관내 기업과 연구기관의 공동연 구 경비 지원
네트 워킹 지원	[패션제조업 이니셔티브] - 온라인 가치사슬 매칭플랫 폼 - 도시 자원 교류회 등 오프 라인 네트워킹 지원		- 아틀리에화 지원 사업(생산 자-소비자 연결) - 디자이너 빌리지 사업(생산 자-생산자 연결)
인재 양성	[패션제조업 이니셔티브] - 인력교육 : 뉴욕 패션노동자를 위한 숙 련훈련지원 프로그램	- 스마트제조 인재 지원 : 스마트 기술 인재 대상 아 파트, 저렴한 공공임대 주 택 등 지원	

출처: 김목한 외(2017), pp.24.

□ **서울지역 제조업 노동자의 규모와 실태**

○ **전체 제조업 노동자의 약 6.4%가 서울에서 일함.**

- 2019년 전국사업체조사 기준 서울지역 제조업 종사자는 26만 5,273명으로, 전국 제조업 종사자(412만 3,817명)의 6.4%, 서울지역 전 산업 종사자(522만 6,997명)의 5.1%에 해당함.

○ **서울의 제조업 노동자는 여성 비중이 상대적으로 높음.**

- 2019년 전국사업체조사에 따르면, 전국 제조업 종사자의 성비는 남성(74.5%)과 여성(25.5%)이 3:1임. 반면 서울은 남성(58.8%)과 여성(41.2%)이 6:4로, 여성의 비율이 상대적으로 높음.

<표4> 2019년 전국과 서울 산업별 성별 종사자 규모와 구성(단위: 명, %)

전국사업체조사	전국				서울			
	종사자 수(명)	합계 비율(%)	성별 구성 남성(%)	여성(%)	종사자 수(명)	합계 비율(%)	성별 구성 남성(%)	여성(%)
계	22,723,272	100.0	56.6	43.4	5,226,997	100.0	55.2	44.8
농업, 임업 및 어업	43,920	0.2	72.6	27.4	426	0.0	81.9	18.1
광업	14,887	0.1	86.4	13.6	43	0.0	83.7	16.3
제조업	4,123,817	18.1	74.5	25.5	265,273	5.1	58.8	41.2
전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	67,526	0.3	83.5	16.5	6,234	0.1	78.7	21.3
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	114,085	0.5	83.9	16.1	9,158	0.2	84.6	15.4
건설업	1,504,466	6.6	85.9	14.1	362,785	6.9	86.2	13.8
도매 및 소매업	3,289,652	14.5	53.3	46.7	899,642	17.2	55.1	44.9
운수 및 창고업	1,155,965	5.1	86.5	13.5	264,181	5.1	82.9	17.1
숙박 및 음식점업	2,384,828	10.5	37.5	62.5	493,912	9.4	41.3	58.7
정보통신업	606,964	2.7	68.6	31.4	360,062	6.9	67.7	32.3
금융 및 보험업	715,399	3.1	44.3	55.7	266,110	5.1	52.1	47.9
부동산업	537,841	2.4	63.2	36.8	166,094	3.2	64.0	36.0
전문, 과학 및 기술 서비스업	1,132,049	5.0	67.0	33.0	485,150	9.3	63.6	36.4
사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업	1,192,036	5.2	54.0	46.0	472,573	9.0	50.2	49.8
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	768,733	3.4	63.5	36.5	141,582	2.7	62.0	38.0
교육 서비스업	1,672,443	7.4	36.1	63.9	351,320	6.7	38.9	61.1
보건업 및 사회복지 서비스업	2,033,034	8.9	19.0	81.0	400,143	7.7	21.0	79.0
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스	458,555	2.0	51.5	48.5	92,752	1.8	53.1	46.9
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	907,072	4.0	50.5	49.5	189,557	3.6	49.0	51.0

출처: 통계청, 전국사업체조사, 2019.

주: 통계포털(<https://kosis.kr/>)에서 2021년 8월 24일 최종 검색.

○ 서울지역 제조업 노동자는 감소 추세에 있음. 특히 남성의 경우가 더함.

- 전국사업체조사에서 2010년을 기준(100)으로 했을 때, 전국 제조업 여성 종사자는 2006년 99.6에서 2019년 116.1로 증가했음. 남성 종사자는 92.5에서 122.1로 더 빠르게 증가했음.
- 반면, 같은 자료에서 서울의 제조업 여성 종사자는 2006년 110.4에서 2019년 102.7로 감소했고, 남성 종사자는 119.6에서 98.2로 더 빨리 감소했음. 서울지역 제조업 남성 종사자의 감소 추세가 두드러짐.

[그림1] 전국과 서울 제조업 성별 종사자 추이 (2010년 = 100, 단위: %) / 출처: 통계청, 전국사업체조사, 각 연도



○ 서울지역 제조업체는 상대적으로 매우 영세함.

- 전국사업체조사 2019년 자료를 기준으로 했을 때, 전국 제조업 사업체 중에서 10인 이하 소규모 업체 비중은 84.2%이고, 거기에 종사하는 이의 비중은 29.4%임.
- 같은 자료에서 서울지역의 10인 이하 소규모 업체 비중은 92.9%, 이에 종사하는 이 비중은 59.3%로 전국 평균보다 훨씬 큼.
- 또한, 종사자 1인당 매출액 역시 서울지역이 상대적으로 적음. 2019년 전국사업체조사 자료에서 제조업체 종사자 1인당 매출액은 전국 평균은 약 4억 6천만 원이고, 서울지역은 약 2억 1천5백만 원임.

<표5> 2019년 전국과 서울 규모별 제조업 사업체 및 종사자(단위: 개, 명, %)

	전국 제조업				서울 제조업			
	사업체		종사자		사업체		종사자	
	(개)	(%)	(명)	(%)	(개)	(%)	(명)	(%)
합계	440,766	100.0	4,123,817	100.0	57,321	100.0	265,273	100.0
1 - 4명	277,958	63.1	584,984	14.2	42,675	74.4	89,156	33.6
5 - 9명	92,913	21.1	624,885	15.2	10,601	18.5	68,121	25.7
10 - 19명	34,026	7.7	454,369	11.0	2,492	4.3	31,848	12.0
20 - 49명	25,095	5.7	749,185	18.2	1,189	2.1	34,321	12.9
50 - 99명	6,695	1.5	457,607	11.1	238	0.4	15,704	5.9
100 - 299명	3,395	0.8	539,547	13.1	110	0.2	17,197	6.5
300 - 499명	369	0.1	140,155	3.4	12	0.0	4,480	1.7
500 - 999명	196	0.0	133,480	3.2	1	0.0	X	X
1,000명 이상	119	0.0	439,605	10.7	3	0.0	3,882	1.5

출처: 통계청, 전국사업체조사, 2019.

주: 통계포털(<https://kosis.kr/>)에서 2021년 8월 24일 최종 검색.

<표6> 2019년 전국과 서울 규모별 제조업 사업체 매출액(단위: 개, 명, 백만 원)

행정구역별	사업체 및 종사자 수		매출액(백만 원)		
	사업체 수(개)	종사자 수(명)	매출액 합계	사업체당 매출액	종사자당 매출액
전국	440,766	4,123,817	1,896,310,237	4,302	460
서울	57,321	265,273	56,925,236	993	215

출처: 통계청, 전국사업체조사, 2019.

주: 통계포털(<https://kosis.kr/>)에서 2021년 8월 24일 최종 검색.

○ 서울지역 제조업부문은 상대적으로 '비공식성'이 강함.

- 지역별고용조사 2019년 상반기 자료를 기준으로 했을 때, 전국 제조업 임금노동자의 국민연금, 건강보험, 고용보험 가입률은 각각 91.2%, 99.3%, 90.7%이고, 서울 제조업 임금노동자는 각각 83.32%, 99.5%, 79.0%임.
- 사업체 가입뿐만 아니라 지역 가입도 활성화되어 있는 건강보험 가입률은 전국과 서울 평균이 비슷하지만, 사업체를 통한 가입만이 활성화되어 있는 국민연금과 고용보험 가입률은 서울이 훨씬 적음.
- 요컨대 서울지역 제조업 노동자는 비공식 영역, 즉 사회적 보호망의 사각지대에 놓여 있을 가능성이 상대적으로 큼.

<표7> 2019년 상반기 전국과 서울 산업별 임금노동자 사회보험 가입률 (단위: %)

지역별고용조사	전국			서울		
	국민연금	건강보험	고용보험	국민연금	건강보험	고용보험
계	78.6	99.5	73.1	79.1	99.4	74.2
농업, 임업 및 어업	39.2	96.2	25.7	100.0	100.0	100.0
광업	88.9	100.0	94.8	-	-	-
제조업	91.2	99.3	90.7	83.3	99.5	79.0
전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	98.7	100.0	99.1	100.0	100.0	100.0
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	88.6	99.8	92.0	82.4	100.0	86.6
건설업	67.7	98.0	56.1	65.5	96.2	53.0
도매 및 소매업	80.3	99.7	73.6	83.7	99.4	78.2
운수 및 창고업	84.0	100.0	84.9	81.8	100.0	82.6
숙박 및 음식점업	52.5	98.9	42.8	58.5	98.9	47.1
정보통신업	95.4	100.0	93.1	95.1	100.0	92.8
금융 및 보험업	86.6	100.0	69.2	90.8	100.0	81.5
부동산업	64.2	100.0	66.3	60.8	100.0	65.4
전문, 과학 및 기술 서비스업	94.2	100.0	93.8	94.3	100.0	93.4
사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업	66.0	99.2	69.9	67.9	99.8	70.6
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	77.0	99.9	54.3	74.6	99.7	74.5
교육 서비스업	79.9	99.8	59.8	79.1	99.7	69.5
보건업 및 사회복지 서비스업	78.3	99.9	79.4	83.8	99.9	83.9
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	63.9	99.9	55.0	69.9	100.0	54.6
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	68.4	99.8	55.0	71.2	100.0	59.8
가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	19.8	98.8	0.9	21.0	98.8	0.0

출처: 통계청, 지역별고용조사, 2019 1/2.

주: 원자료를 재분류.

- 서울 도심제조업 중 '봉제'와 '제화'가 특히 코로나 시국에 부정적 영향을 받았음.
- 지역별고용조사 자료에 따르면, 2019년 하반기보다 2020 하반기에 취업자 규모가 봉제(의복, 의복 액세서리 및 모피제품 제조업)는 약 14.3%(▽1만5천 명), 제화(가죽, 가방 및 신발 제조업)는 약 47.6%(▽1만 명) 감소했음.
 - 두 업종은 호경기와 불경기 격차가 큰 업종으로, 고용의 수량적 유연성이 매우 크다고 평가할 수 있음. 코로나로 인한 불경기로 취업자가 많이 감소했음.

<표8> 2019년과 2020년 하반기 서울 제조업 취업자 증감(단위: 천 명, %)

지역별고용조사	취업자 수(천 명)		증감(2019-2020)	
	2019년 하반기	2020년 하반기	수(천 명)	비율(%)
제조업 전체	446	441	-5	-1.1
식료품 제조업	20	25	5	25.0
음료 제조업	1	2	1	100.0
담배 제조업	-	-	-	-
섬유제품 제조업; 의복제외 의복, 의복 액세서리 및 모피제품 제조업	19	18	-1	-5.3
가죽, 가방 및 신발 제조업	105	90	-15	-14.3
가죽, 가방 및 신발 제조업	21	11	-10	-47.6
목재 및 나무제품 제조업; 가구 제외	3	3	0	0.0
펄프, 종이 및 종이제품 제조업	5	6	1	20.0
인쇄 및 기록매체 복제업	23	27	4	17.4
코르크, 연탄 및 석유정제품 제조업	1	2	1	100.0
화학물질 및 화학제품 제조업; 의약품 제외	19	16	-3	-15.8
의료용 물질 및 의약품 제조업	8	13	5	62.5
고무 및 플라스틱제품 제조업	14	15	1	7.1
비금속 광물제품 제조업	5	4	-1	-20.0
1차 금속 제조업	4	4	0	0.0
금속가공제품 제조업; 기계 및 가구 제외	19	21	2	10.5
전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	49	49	0	0.0
의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	24	19	-5	-20.8
전기장비 제조업	24	23	-1	-4.2
기타 기계 및 장비 제조업	32	39	7	21.9
자동차 및 트레일러 제조업	13	13	0	0.0
기타 운송장비 제조업	1	2	1	100.0
가구 제조업	9	9	0	0.0
기타 제품 제조업	26	28	2	7.7
산업용 기계 및 장비 수리업	2	3	1	50.0

출처: 통계청, 지역별고용조사조사, 2019 2/2, 2020 2/2

주: 통계포털(<https://kosis.kr/>)에서 2021년 8월 24일 최종 검색.

□ 서울특별시 도시형소공인 지원정책의 성과와 한계

- 2010년대 중반부터 도심제조업에 대한 정부 지원이 강화됐음.
 - 2014년 「도시형소공인 지원에 관한 특별법」(이하, '소공인법')이 제정되었음. 그전까지 도시형소공인은 법제도적 관점에서 '소상공인'으로 소상공인과 함께 묶이거나, '중소기업'의 일부로 다뤄졌음. 그러나 업종이나 규모 등에서 소공인이 소상공인이나 중소기업과 구별되어야 한다는 인식이 커지면서 별도의 법률이 제정됐음.
 - 서울특별시는 2015년 「서울특별시 도시형 소공인 지원에 관한 조례」(이하, '소공인조례')를 제정하고, 중앙정부와 협력하여 다양한 관련 정책들을 추진하고 있음. 아래 [그림2]는 소공인조례의 틀과 내용을 개관한 것임
- 서울특별시는 서울산업진흥원 광역소공인특화지원센터를 통해 다양한 지원사업을 꾸준히 전개하고 있음. 2020년 광역센터의 주요 사업 내용은 다음과 같음.²⁾
 - 도시제조업 가업승계 활성화 지원: 가업승계 2세들이 부모 세대의 기술 및 기업가 정신을 이어받아 혁신적인 사고로 신성장동력을 마련할 수 있도록 네트워크 구축 및 활성화 프로그램 지원
 - 소공인 발전 민관협의채널 운영: 소공인 니즈를 반영한 지원 정책 기획 및 신사업 발굴 등 거버넌스 기능 확대
 - 지역특화센터 협력 활성화: 광역-지역(2020년 기준 7개) 소공인특화센터 간 협업 체계 강화를 통한 집적지 활성화 도모
 - 도시형소공인 맞춤형 패키지 지원사업: 소공인별/업종별 니즈를 반영한 맞춤형 지원을 통해 소공인의 경영 및 기술·품질·마케팅 역량 강화
- 도시형소공인 지원 사업은 부분적으로 성과를 내고 있음. 그러나 도심제조업 노동자의 삶의 질은 개선되지 않고 있음.
 - 도시형소공인 지원 사업을 통해 일부 제조업체들이 협력하여 공동 브랜드를 출시했고, 해외 판로를 개척하여 수출을 증대하기도 했음. 이는 신규 고용 창출로 이어지기도 했음. 또한 꾸준한 활동을 통해 도심제조업 종사자들의 소통 공간이 집적지의 생활세계에 구성되어 확대되고 있음.
 - 그러나 대부분 도심제조업 노동자 당사자들은 스스로 체감할 수 있는 전반적인 삶의 질 개선이 이뤄지지 않은 것으로 평가함. 일부 선행연구는 이에 대해 정부의 도심제조업 지원 사업이 △첨단사업 위주의 정책 △창업 중심의 정책 등에 치우쳐 있고, 소위 '공간물신론(spatial fetishism)'으로 인해 '지원공간 조성'을 '양질의 일자리 창출'과 등치시키는 오류를 범하고 있다고 지적함(권규상 외, 2018).

2) <https://smbiz.sba.kr/business/introduceList.do?selectYear=2020>, 2021년 8월26일 최종 검색.

[그림2] 서울특별시 도시형 소공인 지원에 관한 조례의 기본 논리와 내용

문제 정의			
○ 소공인은 규모나 업종에서 독립적인 영역을 가지는 경제주체이므로, 별도의 법제도를 통해 종합계획을 마련하여 시행하고 지원할 필요가 있음.			
목표 ○ 도시형소공인의 성장과 발전을 위한 지원체계 마련		수혜 대상 ○ 도시형소공인(행위주체) ○ 도시형소공인 집적지구(공간)	
도시형소공인(행위주체) 지원 사업			
도시형소공인 양성 및 인력 확보(5조) ○ 숙련기술 습득과 고도화를 위한 교육 ○ 신규 인력유입 활성화 및 고용안정 사업 ○ 근로자 처우개선 등 복지증진 ○ 청년 미취업자와 퇴직 근로자를 위한 사업	경영지도 기술개발 지원(6조) ○ 사업의 기획, 개발 및 연구 ○ 경영능력과 기술수준 향상을 위한 상담, 지도 등 ○ 기술혁신 및 기술개발 ○ 관련 조사연구	숙련의 개발과 전수(7~8조) ○ 우수 숙련기술 선정 ○ 기술 전수의 지원 - 기술 보급 및 정보 제공 - 시설 및 장비 제공 - 숙련기술자 장기종사 지원 사업	우수 도시형소공인 육성 및 지원(9조) ○ 성장촉진 및 중장기 발전 전략 수립 지원 ○ 분야별 전문가의 파견과 알선 ○ 성장 촉진을 위한 정보 제공과 국내외 판로 개척에 대한 자문과 지도
도시형소공인 집적지구(공간) 관련 사업			
집적지구 금융 및 인프라 구축(10~11조) ○ 집적지구 도시형소공인에게 서울시가 자금과 신용보증등 지원 ○ 기반시설 조성 및 확충을 위한 사업 - 공동 폐기물 처리 시설 설치 - 건물과 시설물 개량 및 수리 - 안전시설물 등의 설치 및 개량 - 이동권 보장을 위한 시설 정비 사업	도시형소공인 지원센터(12~13조) ○ 민간위탁을 통해 지원센터 운영하여 다음과 같은 사업 추진 - 도시형소공인 교육상담 지원 실시 - 기술정보의 조사 및 제공 - 지원 관련 기관단체와 서비스 연계 - 일자리 정보제공 및 일자리 알선	사업장 및 작업환경 개선(14조) ○ 도시형소공인 사업장 및 작업환경 개선에 필요한 비용 지원 ○ 도시형소공인 작업환경 및 작업특성 위해요소 측정과 관련 지원 사업	공동사업 지원(15조) ○ 다음의 도시형소공인 공동사업에 지원할 수 있음 - 협동조합 설립 등 조직화 사업 - 단체와 중소기업 연계 지원 사업 - 제품, 디자인의 개발 및 기능 개선에 관한 사업 - 생산, 구매, 물류, 판로에 필요한 공동시설 및 장비 지원

□ 평가와 제언

- '노동자의 숙련에 대한 존중'에 기초하여 지원정책체계를 구축해야 함.
 - 도심형소공인은 법제도적 정의에서부터 “노동집약도가 높고 숙련기술을 기반으로” 하는 소규모 제조기업임.
 - 따라서, 도심형소공인의 성장과 발전을 지원하기 위한 사업을 추진함에 있어서는 '노동자가 보유한 숙련기술의 확보와 발전적 계승을 어떻게 할 것인가' 하는 질문이 중심에 있어야 한다고 판단함. 그러나 선행연구도 지적하듯, 기존 도시형소공인 지원정책은 △노동자와 사업자를 포괄하기보다는 사업자 중심 △기존 노동인력보다는 신규 진입 인력 △기존 산업보다는 첨단산업 등으로 치우쳐 있음.
 - 이러한 관행을 극복해야 함. 서울시의 도심제조업 지원정책은 오랫동안 종사해온 노동자의 육신에 체화된 암묵적 지식과 숙련기술을 발전적으로 재구성하고, 이를 산업발전의 초석으로 삼는 소기업 발전전략으로 재구성될 필요가 있음.
 - 이와 관련해 서울 소공인조례는 제5조, 제7조, 제8조에서 숙련기술의 발전적 계승과 이를 가진 노동자에 대한 존중과 관련된 내용을 담고 있음. 이를 실질적으로 구현하는 사업과 세부 프로그램이 구체화되고 추진되어야 함.
- 노동자의 숙련에 대한 존중의 기초는 '안정적 노동조건'의 제공'임.
 - 앞에서 살펴봤듯, 현재 서울지역 도심제조업 종사자의 고용노동조건은 불안정하고 열악함. 상대적으로 많은 노동자가 '불완전고용'과 '비공식노동' 상태에 있음. 즉, 상당수의 도심제조업 노동현장은 상시고용 관행 없이 극도의 양적 유연성이 지배하고 있고, 도심제조업 노동자들은 만성적인 저임금과 예상하지 못한 실업 등의 리스크에 무방비로 노출돼 있음.
 - 이를테면 봉제, 제화, 주얼리, 인쇄 등의 도심제조업종에 종사하는 노동자 다수는 호경기와 불경기 격차로 인한 계절적 실업 상태에 사회적 안전망의 보호 없이 놓이게 됨. 즉, 일감 많을 때는 장시간노동을 하고, 일감이 적을 때는 그렇게 번 돈으로 버티거나 또 다른 비공식노동을 통해 생활하고 있음.
 - 중앙정부와 지방자치단체가 도심형소공인의 성장과 발전 기반을 마련하기 위해서는, 기업 차원의 매출을 증대시키기 위한 지원과 더불어, 열악한 조건에 있는 노동자들이 사회안전망의 보호를 받을 수 있도록 하고 사회임금의 방식으로 추가적인 급여를 받을 수 있도록 하는 방안을 추진할 필요가 있음.
 - 이를테면 도심제조업 노동자 적용받을 수 있는 '노동이력증빙제도'를 지자체가 관리운영하여 비공식노동 관행을 일소하고 도심제조업 노동현장에도 고용보험 가입을 확대하는 방안을 추진할 수 있을 것임. 또한, 상대적으로 불안정한 기업에서 일하는 노동자들에게는 교육훈련, 노동복지, 여름휴가, 유급병가, 특수건강검진 등과 관련된 비용을 지자체가 일부 부담하는 방안을 확대해 나가야 할 것임.
- 공간 물신화에서 벗어나 집적공간의 구체적 특성을 활용해야 함.

- 숙련 노동에 대한 존중, 안정적 노동조건 제공을 실현하는 정책이 제대로 실행되기 위해서는 '집적지'라는 공간적 특성을 능동적으로 활용해야 함. 요컨대, 일정 지역에 소규모 사업체가 몰려 있다는 조건은 정책서비스 전달에 있어 중요한 함의를 가지며, 어떠한 방식을 취하느냐에 따라 효율성과 효과성에 크게 차이가 남.
- 이와 관련해 특정 업종 집적지에 특화된 지원센터를 건설하고 정책서비스 공급의 거점이자 상호작용의 교차점으로 삼는 전략은 설정한 것은 타당한 선택이었다고 판단함. 다만, 정책서비스의 내용이 '소공인' 즉 사업자에게만 한정되는 것이라면, 애써 만든 지원센터의 활용도가 떨어질 수밖에 없음을 고려해야 함. 사용자와 노동자 공동의 이익과 관련된 서비스, 그리고 노동자의 노동조건 개선과 관련된 서비스가 지원센터를 통해 제공될 필요가 있음. 이를테면 특화 지원센터가 작업환경 개선사업의 효과를 한눈에 볼 수 있는 공간, 상대적으로 열악한 도심제조업 노동자를 위한 지자체의 사회임금 지급 공간으로 활용될 수 있을 것임.
- 또한, 거점 지원센터는 집적지 외부에서 생산되는 다양한 서비스와 관련 정보의 전달 채널 역할을 해야 함. 도심형소공인 지원정책과는 별개로 추진되지만 사업자와 노동자에게 유용한 여러 가지 서비스들, 예컨대 금융기관의 서비스, 고용노동부 산하기관의 일터혁신 등과 관련된 컨설팅, 산업안전보건기관의 서비스 등이 그 대상임. 거점센터가 제공할 수는 없지만 연결시켜 줄 수는 있는 서비스들을 주로 집적공간 안에서만 움직이는 이들을 위해 효율적으로 제공하는 방안을 모색해야 함.
- 이를 위해서는 특화 지원센터의 운영과 관리에 도심제조업 현장의 다양한 이들이 자신의 목소리를 제기하며 참여할 수 있도록 유도할 필요가 있음. 특히 도심제조업노동조합연석회의와 같은 자발적 결사체가 노동현장의 구체성을 바탕으로 활동할 수 있도록 공간과 예산을 제공하는 방안도 고려해볼 수 있을 것임.