

## 서울온수산업단지의 재생 거버넌스

정혜윤(강원대학교)

한국의 산업단지는 국가적·지역적으로 생산액, 수출액, 고용 부문에서 높은 비중을 차지할 정도로 산업 및 지역 발전을 주도해 왔다. 그러나 기반시설의 노후화와 특정 업종의 쇠퇴 등으로 산업단지 경쟁력이 약화되어 가는 노후산업단지가 출현하면서 산업단지 재생의 필요성이 꾸준히 제기되고 있다. 산업단지 재생이 이루어지기 위해서는 토지와 공장을 둘러싼 복잡한 소유관계자들의 이해관계 조정이 수반되어야 하며, 조정 과정에서 각 산업단지의 재생 거버넌스 특성에 따라 재생 방향과 재생 방식이 결정된다.

서울온수산업단지는 서울 구로구와 경기 부천시 경계에 위치하고 있는 기계 산업단지로, 1971년 준공되었으며 2020년 기준 50주년이 되었다. 서울온수산업단지는 동일한 산업단지임에도 불구하고, 50년이라는 시간이 경과하면서 행정구역에 따라 차별적인 산업경관이 나타나게 되었다. 이 연구의 목적은 서울온수산업단지의 차별적 재생을 서울권역과 부천권역의 산업단지 재생 거버넌스 측면에서 살펴보고, 거버넌스 특성에 따라 물리적 인프라, 업종의 차별화를 포함한 산업경관 변화의 특성을 고찰하고자 하는 것이다. 이를 위하여 사회관계(social relations)와 복잡계의 적응주기(adaptive cycle of complex system) 관점에서 사회 복잡성과 관련된 거버넌스의 연구 개념 틀을 구성하였다. 사회관계의 유형 중 하나인, 국가와 산업단지(입지) 관계에서의 거버넌스를 행위자간 권력 구조, 이해관계 일치도 및 이익배분 구조, 제도를 중심으로 살펴보았다. 또한, 복잡계 적응주기 측면에서 시간이 경과함에 따라 산업단지 재생 거버넌스 행위자간 관계와 대응 및 조정 방식의 변화과정을 분석하였다.

연구결과는 다음과 같다. 서울온수산업단지는 행위자 간 권력구조에 따라 권역별 거버넌스 특성이 변화하였고 이로 인해 서울형과 부천형의 기업 공간 및 산업 경관의 차이가 발생하였다. 서울권역의 거버넌스는 형성기(1970~1971), 규제 전환기(1971~2008), 재생기(2008~2019)로 시기에 따라 행위자 간 관계 및 조정방식의 변화가 나타났다. 초기 민간 주도형 거버넌스가 형성되었으나, 서울 시계지역의 개발방지를 목적으로 하는 정부의 규제가 강화되면서 정부주도형 정책결정 구조가 강화되었다. 특히, 2008년부터 적용되었던 공장건축물 증·개축과 개발사업 제한 규제는 정부와 민간의 반복되는 갈등을 낳았고, 2019년 노후산업단지 재생사업을 위한 협상 결렬로 이어지면서 산업단지 재생 거버넌스가 와해되는 상황에 이르게 되었다. 이러한 과정에서 서울권역의 산업공간은 소필지화, 기업의 영세화가 진행되면서 서울 내 소규모 기계 및 뿌리산업 업종에 특화된 산업공간의 특성이 강화되는 경로의 재생이 이루어졌다.

반면, 부천권역은 형성기(1970~1971), 유지기(1971~2015), 재생기(2015~2019)로 이어지

는 과정에서 민간과 정부의 권력구조가 상대적으로 균형있게 배분되었다. 산업단지 조성 단계에서 형성되었던 민간주도형 거버넌스는 정부의 개입이 최소화되면서 지속적으로 유지될 수 있었다. 이러한 관계 속에서 부천권역의 입주기업과 부천시는 산업단지의 물리적 경관 개선 및 경쟁력 강화라는 공동의 목표가 설정되었고, 민간 개발 중심의 산업단지 재생이 이루어 졌다. 그 결과 부천권역의 산업공간에는 지식산업센터, 2층 이상의 다층공장이 들어섰고, 식품, 화장품, IT 기업이 입주하면서 입주업종의 부분적 전환이 이루어졌다.

결론적으로 볼 때, 서울온수산업단지의 서울형, 부천형 재생경로 사례는 행정구역별로 상이한 정부의 역할과 거버넌스 행위자 간 이해관계 일치 여부에 따라 산업단지 재생 방향과 방식이 결정됨을 제시한다. 또한 복잡한 시스템에서 지역의 공동 문제를 해결할 수 있는 성공적인 거버넌스는 지역 상황에 적합한 전략적인 상호작용을 필요로 하며, 이는 거버넌스 주체 간 형평성 있는 권력 배분을 요구한다.