

# 경제포커스

## 청계천복원사업에 따른 도심산업생태계의 동향과 전망

정 병 순 (서울시정개발연구원 부연구위원)



## 청계천복원사업에 따른 도심 산업생태계의 동향과 전망

정병순 · 서울시정개발연구원 부연구위원

### 들어가며: 청계천 복원사업과 대도시 도심산업

잘 알려진 대로 2003년 7월 서울시는 친환경적 도심공간의 조성과 사회문화 및 경제의 재활성화라는 목표를 가지고, 5.8km에 이르는 구간에 대해 청계고가와 복개구조물을 철거하고 자연친화적인 하천으로 복원하는 대역사를 단행하였다. 71년 고가도로가 완공된 지 40여년이 지난 현재, 급속한 도시성장이 가져온 다양한 도시병리를 치유하고, 점차 상실해가고 있는 도심의 역사성과 정체성을 회복한다는 취지에서 볼 때, 복원사업이 갖는 의의와 상징성은 자못 크다고 할 수 있겠다.

노후하고 불량한 도심환경을 ‘맑고 푸른 도심’을 거쳐 ‘걷고 싶고, 살만하며, 사업하기 좋은 활기찬 도심’으로 전환시키려는 노력이 성공적으로 이행될 경우, 21세기 서울로 가는 여정에 중요한 디딤돌 하나가 놓이리라는 주장에 대해 이견을 다는 사람은 거의 없을 것이다. 복원사업이 원만하게 진행되고 안정적 궤도에 접어든 현재, 05년 9월 완공을 예정으로 공정이 90%이상의 진척을 보이며 순조롭게 진행되고 있는 것으로 알려지고 있다.

이런 역사적, 사회문화적 의의와 효율적인 사업추진에도 불구하고, 청계천복원사업에는 그간 사업의 착수를 전후하여 많은 쟁점과 우려가 제기되어 왔다. 여기에는 사업과정에서 발생하는 다양한 주체들간 갈등에 근거해 과연 사업이 성공리에 완수될 수 있을 것인가부터 기왕의 자연환경적 복원이 쾌적한 주거와 사회문화적 환경조성으로 이어질 것인가 등 다양한 측면을 포함하고 있다. 기실, 수차례에 걸친 도심재개발 노력이 소기의 성과없이 번번이 흐지부지되던 전례를 돌이켜 볼 때, 이런 우려와 논란에 수긍할만한 대목이 없는 것은 아니다. 이외에도, 대중매체와 사회단체를 중심으로 복원사업의 과정과 영향에 대해 여러 논의가 있었던 것이 사실인데, 여기에는 교통, 환경에서부터 역사문화재의 복원, 산업생태계의 변화와 이주대책, 더 나아가 도심의 미래와 같은 쟁점을 포함한다.

다행히, 현재 많은 쟁점들은 해소되거나 최소화되는 국면에 접어들고 있으나, 일부 쟁점에 대해서는 그 찬반 여하를 떠나 여전히 논의가 이루어지고 있고, 앞으로도 지속될 것이 예상된다. 복원사업에 따른 산업적 영향이 이러한 쟁점 가운데 하나로 부각되는데, 기실 청계천복원이 공론화되고 기본구상이 수립되던 당시에도 일부 전문가에 의해 이러한 쟁점이 제기된 바 있다. 흡사 잔잔한 연못에 던져진 돌이 주변에 파고를 일으키듯이, 복원사업이 필경 안정된 도심 생태계에 변화를 초래하고 급기야는 도심 산업생태계에 상당한 손상을 주지 않을까 하는 우려의 목소리이다.

이런 맥락에서 볼 때, 복원사업에 따른 도심 산업생태계의 변화 동향을 점검해 보는 것은 불필요하게 초래되는 우려를 불식시키고 미래를 전망하는데 있어서 중요한 의미를 가진다. 더욱이 도심산업구조의 고도화(1)가 청계천 기본구상의 핵심 목표라는 점에서 보더라도, 이러한 변화상을 관찰하는 것은 복원공사 완공을 앞둔 현 시점에서 복원공사 이후를 준비하는데 있어서 필수적인 부분이기도 하다. 이하에서는 복원사업에 따른 산업적 영향이라는 쟁점을 놓고, 우선 청계천 일대 산업생태계의 과거를 짚어보고 난 뒤, 복원사업 이후 어떠한 변화가 있는지, 그리고 그 정책적 시사점은 무엇인지 등을 논의할 것이다.

## 대도시 도심 산업생태계의 과거

20세기 초반 미국의 시카고대학을 중심으로 인간생태학을 표방하는 일군의 사회학자들이 도시의 사회경제생활에 관한 매우 흥미로운 결론을 제기한 바 있다. 오늘날 도시생태학의 토대가 되기도 한 이 관찰은 다양한 개체들의 군집으로 이루어진 자연생태계와 흡사하게, 도시가 구성주체간 상호의존성과 경쟁을 통해 안정 속에 진화를 거듭한다는 관점이다. 그래서, 이런 안정과 진화 속에서 중심부의 상업지구(CBD)로부터 외곽의 주거지구에 이르는 독특한 도시공간구조가 형성된다고 주장한다.

이 관점에서 주목할만한 다른 내용은 도심부를 중심으로 발달하는, 이른바 점이지대(zone of transition)에 관한 것으로, 그것은 도시 중심부에 자리잡고 있는 업무기능(행정, 기업본사, FIRE산업)을 지원하는 경공업, 도소매 기능과 주거 등이 혼재된 지역을 의미한다. 이런 점이지대의 존재로 인해, 도심부는 전통과 현대가 공존하며 묘한 앙상블을 이루는 공간으로 발달하게 되지만, 다른 한편으로 이들 다종다양한 기능의 혼재로부터 불량한 주거와 비효율적 토지이용

1) 청계천 기본구상에서는 산업유치산업/존속 및 재구조화 산업/정비관리산업으로 구분하고, 이에 대한 산업구조고도화와 도심산업 공간배치 구상을 마련한 바 있다. 여기서 유치 산업으로는 금융 및 사업서비스업과 IT 및 멀티미디어컨텐츠 산업, 존속 및 재구조화 산업으로는 의류패션업과 인쇄출판업, 마지막으로 정비관리 산업으로는 기계, 금속, 철물 등의 공구산업으로 구분하고 있다.

을 초래한다는 점도 왕왕 문제시되고 있다.

청계천 일대는 이와 같이 도심적 공간특성(locality)의 전형을 보이는 곳으로, 그 주변 지역에 기업의 본사와 금융 및 사업서비스업체들이 집적해 있는가 하면, 다른 한편으로 전통산업을 중심으로 한 복잡한 산업생태계가 어우러져 있다. 실제, 청계천복원 사업이 시작되기 이전, 청계천 일대를 포함한 도심부<sup>2)</sup>는 산업적 다양성과 전문성으로 특징지어져 왔다. 우선, 청계천 주변지역을 포함한 도심 전체적으로 제조업체가 15.9%를 차지하여 서울 전체의 10.5%와 비교하여 훨씬 높은 비중을 나타내고 있으며, 도소매업체 역시 52.4%를 차지하여 서울 전체의 31.8%에 비해 압도적 우위를 보이고 있다(<표 1>을 참조). 특히, 청계천 주변지역의 경우에는 제조업과 도·소매업이 서울 전체의 1/5정도에 이를 정도로 제조업과 소매업의 집적이 괄목할만한 수준을 보인다. 다만, 금융 및 사업서비스업이 서울 전체와 비슷하거나 약간 낮은 수준을, 그리고 기타 업종이 서울 전체보다 현저히 낮은 수준을 보이고 있다.

<표 1> 도심과 청계천 주변지역의 산업구조

업종	도심			청계천 주변지역			서울		
	업체수	A(%)	B(%)	업체수	A(%)	B(%)	업체수	A(%)	B(%)
제조업	16,994	22.4	15.9	15,792	20.8	18.7	76,017	100	10.5
섬유제품 제조업:	1,259	17.1	1.2	1,216	16.5	1.4	7,350	100	1.0
봉제의복 및 모피제품 제조업	2,846	20.9	2.7	2,097	15.4	2.5	13,611	100	1.9
출판, 인쇄업	7,268	62.4	6.8	6,004	51.5	7.1	11,657	100	1.6
조립금속제품 제조업	931	13.5	0.9	1,177	17.0	1.4	6,919	100	1.0
기타 기계 및 장비제조업	570	8.4	0.5	1,194	17.7	1.4	6,762	100	0.9
가구 및 기타제품 제조업	1,548	23.2	1.5	1,508	22.6	1.8	6,660	100	0.9
도매 및 소매업	55,914	24.2	52.4	45,618	19.7	53.9	231,047	100	31.8
금융 및 사업서비스업	5,480	14.9	5.1	3,623	9.9	4.3	36,701	100	5.1
금융 및 보험업	1,739	20.2	1.6	1,241	14.4	1.5	8,623	100	1.2
사업서비스업	3,741	13.3	3.5	2,382	8.5	2.8	28,078	100	3.9
기타	28,263	7.4	26.5	19,583	5.1	23.1	381,804	100	52.6
계	106,651	14.7	100	84,616	11.7	100.0	725,569	100	1000

주: A는 서울대비 비중, B는 내부적 비중을 의미

2) 일반적으로 도심은 역사성을 강조하여 사대문 안으로 국한시키지만, 여기서는 도심을 사대문안을 포함하여 종로구와 중구 전체를 의미하는 것으로 정의한다. 청계천 주변지역은 도심부 일부 지역과 성동구 및 동대문구 등의 도심외 지역, 즉 신설동과 용두 1동과 2동, 왕십리1동, 도선동, 마장동을 포함한다. 이들은 행정동을 기준으로 종로 1,2,3,4가동으로부터 마장동에 이르기까지 9개동으로 구성되며, 법정동으로 전환할 경우 서린동, 관철동에서부터 마장동에 이르기까지 38개동에 달한다.

• 청계천 복원사업에 따른 도심 산업생태계의 동향과 전망

제조업체 가운데 출판인쇄업이 도심과 청계천 주변지역 각각 6.8%, 7.1%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 그 다음이 의류제조업으로 각각 2.7%, 2.5%를 차지하고 있다. 이외에, 가구제조업과 조립금속제품 제조업, 기계·장비 제조업 등도 비교적 높은 비중을 나타내는 업종들이다. 한편, 사업체 전체의 절반이 넘는 도소매업 부문과 관련해서는 도매업이 전체의 절반을 상회하고 있는데, 특히 청계천 주변지역의 경우 도매업체의 비중은 70%를 상회할 정도로 도매기능이 중심성을 띠고 있다(<표 2>을 참조). 이들 도소매업체 가운데 섬유 및 의류 도매업이 압도적 비중을 차지하고 있고, 재생용 재료 및 기타 산업용중간재 도매업<sup>3)</sup>, 그리고 기타 가정용품 도매업<sup>4)</sup> 등이 비교적 높은 비중을 차지하고 있다.

<표 2> 도심 및 청계천 주변지역 도소매업체 비중(2001년)

업종	도심		청계천주변지역	
	사업체	비중(%)	사업체	비중(%)
도매계	31,075	58.50	22,924	70.95
가정용 섬유제품 및 의복도매업	15,114	28.45	12,197	37.75
신발도매업	1,028	1.22	946	1.71
기타 가정용품 도매업	2,957	5.57	1,544	4.78
재생재료 및 기타 산업용중간재 도매업	4,153	7.82	2,980	9.22
기타 기계장비 도매업	2,709	5.10	2,099	6.50
소매계	22,045	41.50	9,387	29.05
음식료품 종합소매업	2,084	2.48	621	1.12
식료품소매업	1,533	1.82	376	0.68
섬유직물 의복 및 의복액세서리소매업	9,034	17.01	4,579	14.17
도·소매계	53,120	100.00	32,311	100.00

이처럼 일부 업종을 중심으로 한 영세소기업의 엄청난 집중 속에서 다양한 업종들이 포진해 있다는 점도 도심과 청계천 일대의 특성에서 빼놓을 수 없는 대목인데, 이를 산업적 특화도(LQ)와 같은 지표를 통해 쉽게 확인해 볼 수 있다. 도심과 청계천 주변지역에 특화(전문화)되어 있는 업종으로는 비록 양자간에 차이가 있지만, 금융보험업과 사업서비스업 등의 고차서비스업 외에, 각종의 도매업체들, 그리고 종이·출판·인쇄·목재·가구 제조업, 섬유·의류 제조업, 고무·플라스틱 제조업, 화합물·화학제품 제조업 등 다양한 부문의 전통 제조업을 포함

3) 재생금속, 비금속 플라스틱, 고무, 종이, 천연·합성·재생섬유 및 섬유사 등이 여기에 포함된다.

4) 가방 및 여행용품, 시계·귀금속, 사진장비 및 광학용품, 소화기, 광택제, 접착제, 이외에 다양한 생활 잡화용품 등을 도매하는 업종이다.

하고 있다(<표 3>을 참조). 청계천 주변지역의 경우에는 이에 더해, 비금속광물제품·1차 금속·조립금속·기타 기계 및 장비 제조업 등도 비교적 높은 특화를 보임으로써 청계천 일대 산업적 다양성을 더해주고 있다. 주목할 점은 한정된 공간내의 집적 및 집중을 통해 강렬한 경쟁 속에서 이들 사업체들이 상호연계, 특히 제조업체와 도·소매업간 긴밀한 연계를 형성하고 있다는 점이다. 이는 일차적으로 많은 사업체들이 제조와 도소매 기능을 병행하고 있는데 기인하지만, 이외에도 가치체인상의 연계에 기반하여 하청과 거래관계를 활성화하고 있다는 사실에 의해서도 발생한다.

<표 3> 도심과 청계천 주변지역의 업종특화도

구분	도심	청계천 주변지역
특 화 도	강(LQ>2)	종이제조업, 출판·인쇄업, 도매 및 상품중개업
	중 (1.5<LQ<2)	목재 및 나무제품 제조업, 가구제조업, 금융보험업
	약 (1.0<LQ<1.5)	섬유제품제조업, 화합물 및 화합제품제조업, 기타 운송장비제조업 봉제의복제조업
	이외*	소매업, 연구개발업, 전문과학 및 기술서비스업, 영화방송공연업 비금속광물제품 제조업, 1차금속산업, 조립금속제품, 기타 기계 및 장비제조업, 기타전기기계 및 전기변환장치 제조업

주: \*는 도심과 주변지역 가운데 어느 한 곳만 LQ>1 이상인 업종

이처럼 도심 및 청계천일대 산업생태계가 전통산업과 현대산업의 공존 속에서 산업적 전문화와 다양성, 경쟁과 연계를 오랜 동안 유지할 수 있었던 데에는 이 일대의 독특한 공간구조에 기인한 바 크다. <표 4>에서 볼 수 있듯이, 도심의 토지와 건물은 소규모 필지로의 소유권 분할과 다양한 도시계획상의 규제가 중요한 특성을 이루며, 그 위에 극히 노후한 다수의 저층건물과 전통가옥이 지배적인 모습을 띠고 있다. 그래서 이와 같은 공간구조는 도심, 특히 청계천 일대 산업환경 전반의 슬럼화와 비효율적인 토지이용을 초래하고, 그 결과로 비교적 낮은 수준의 지가와 임대료를 가능케 함으로써 이 일대 영세한 제조업체 및 도소매업체 중심의 산업생태계를 유지시켜 왔다.

• 청계천 복원사업에 따른 도심 산업생태계의 동향과 전망

〈표 4〉 도심 및 청계천 주변지역의 토지 및 건축 현황

	도심	청계천
토지필지 규모(대지규모)	20평 미만이 전체의 51.1%	20평 미만이 전체의 52.2%
건물 층수	5층 이하가 전체의 92.5% 2층 이하가 전체의 54.0%	5층 이하가 전체의 92.7% 2층 이하가 전체의 42.5%
건축물 구조	목조가 40.8%, 조적·연와조가 20.2%	목조가 38.0%, 조적·연와조가 24.5%
건축물 건축연도	30년 경과한 건축물 비율이 69.5%	30년 경과한 건축물 비율이 68.7%

자료: 서울시 도심재개발 기본계획(2001)을 재구성

이처럼 독특한 공간구조와 접합을 이루며 성숙기에 도달한 청계천 산업생태계에 대해 03년 시작된 청계천복원 사업은 의도되었건 아니건, 단기적이든 중장기적이든 다양한 영향이 초래되리라 하는 점은 쉽게 예상해 볼 수 있다. 그렇다면, 청계천 복원사업이 시작된 이후, 도심 산업생태계에 도대체 어떤 변화가 일고 있을까?

복원사업 이후 대도심 도심의 산업변화

산업생태계의 변화를 분석 및 예측하는 일에는 다양한 지표에 의거한 세밀하고도 장기적인 조사가 요구된다. 때문에 그 분석이 결코 용이한 일이 아니며, 설령 가능하다 해도 생태계의 유연한 적응과 예기치 않은 진화를 고려해 볼 때 예측하는 일은 더욱 용이하지 않다. 이러한 사실을 고려해 볼 때 여기서 논의하고자 하는 산업적 변화란 복원사업이 시작된 지 얼마 되지 않은 현 시점에서는 단순히 외관상으로 관찰되는 추세 내지 징후를 읽어내는 정도에 불과한 것일 수밖에 없다.<sup>5)</sup>

먼저, 일반적인 예상과 달리 복원사업 이후 도심과 청계천 주변지역 모두 사업체와 종사자의 상당한 증가가 있었다는 점이 지적되어야 하겠다. 도심 전체적으로 사업체는 1.7% 증가하였고, 청계천 주변지역의 경우에는 사업체가 3.5% 증가를 보여 서울시 전체적으로 1.9% 정도 증가한 것과 상당한 대조를 이루고 있다. 다만, 도심의 종사자 경우에만 2.6%의 감소가 있었을 뿐인데, 이런 결과만 놓고 보면, 생태계에 대한 부정적 우려와 달리 복원사업을 전후해 청계천 주

5) 이를 위해 사업체 통계에 의한 분석과 설문조사가 병행될 것인데, 사업체 통계는 매년 조사되고 있는 사업체기초통계조사를 중심으로 한다. 03년 사업체통계의 경우, 04년 2월중 실시된 것으로, 복원사업이 시작된 03년 7월 이후의 조사이므로 복원사업에 따른 산업적 영향을 살펴보는 데 그 의미가 크다. 반면 사업체 설문조사는 시정개발연구원에서 도시구조·형태변화 모니터링 연구의 일환으로 수행된 것으로, 업종별·지역별로 1000개 정도의 사업체를 표본 추출하여 수행되었으며, 현재까지 총 3회의 조사가 실시되었다.

변지역으로 더 강한 집적이 진행되었다고 말할 수 있겠다.

<표 5> 복원사업이후 사업체 및 종사자 변화

		2001	2002	2003	01-02년	02-03년
사업체	서울시계	723,701	735,258	748,953	1.6	1.9
		100	100	100		
	도심	106,008	108,015	109,941	1.8	1.7
		14.6	14.7	14.6		
	청계천 주변지역	48,448	49,800	51,526	2.8	3.5
		6.6	6.7	6.8		
종사자	서울시	3,763,794	3,805,462	3,791,943	1.1	-0.4
		100	100	100		
	도심	587,745	614,274	598,225	4.5	-2.6
		15.7	16.1	15.8		
	청계천 주변지역	178,565	189,511	191,023	6.1	0.8
		4.7	4.9	5.0		

주 : 1. 03년은 복원사업착수(03.7) 이후인 04년 2월 조사된 사업체통계임

2. 도심은 종로구와 중구를, 청계천 주변지역은 복원사업구간내 38개 법정동을 기준으로 함.

자료 : 서울시 사업체기초통계조사보고, 각년도

물론, 이와 같이 도심과 청계천 주변지역을 중심으로 산업생태계 전반의 성장세에는 그 내부적으로 복원사업의 직간접적인 영향에 따른 다양하고도 복잡한 변화를 동반하고 있다. 실제, 우선 업종별 변화와 관련하여 앞서 청계천 주변지역의 우세 업종(앞의 <표 2>와 <표 3>참조)으로 지적된 업종을 중심으로 사업체수의 두드러진 성장세가 존재하는 반면, 다른 비우세 업종에서는 감소추세가 나타나고 있다. <표 6>에서 볼 수 있듯이, 가령 금속광물 및 1차 금속제품 도매업이 18.3%, 가정용품 도매업이 13.6%, 기타 특수목적용기계 제조업이 11.8%, 이외에 인쇄 및 인쇄관련 제조업이 5.0%의 증가를 보이고 있는 반면, 육상여객운송업과 음식료품·담배 도매업, 가전제품·가구 및 가정용품 소매업 등에서는 상당한 감소를 보이고 있다.

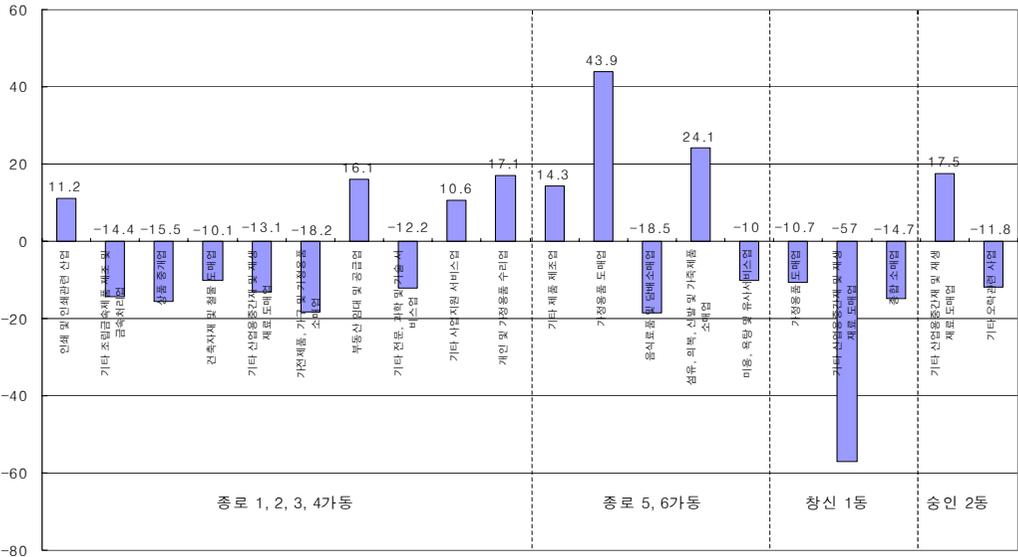
• 정계전 복원사업에 따른 도심 산업생태계의 동향과 전망

〈표 6〉 산업변화가 현저한 업종의 사업체 변화율

순위	업종	변화율(02-03년, %)	순위	업종	변화율(02-03년, %)
1	부동산임대공급업	25.8 ↑ (194→244)	-1	육상여객운송업	-42.4 ↓ (170→98)
2	산업용 농축산물및 산동물 도매업	21.3 ↑ (150→182)	-2	음식료품 담배도매업	-36.4 ↓ (1,055→671)
3	도로화물운송업	20.1 ↑ (284→341)	-3	가공공작기계 제조업	-30.6 ↓ (62→43)
4	금속광물및 1차금속제품 도매업	18.3 ↑ (153→181)	-4	음식료품 담배소매업	-19.2 ↓ (443→358)
5	가정용품 도매업	13.6 ↑ (16,226→18,434)	-5	출판업	-13.3 ↓ (105→91)
6	기타 특수목적용기계 제조업	11.8 ↑ (271→303)	-6	기타 교육기관	-12.4 ↓ (202→177)
7	중고품 소매업	11.5 ↑ (416→464)	-7	보험및 연금업	-10.7 ↓ (112→100)
8	플라스틱제품 제조업	6.4 ↑ (173→184)	-8	가전제품, 가구및 가정용품 소매업	-10.1 ↓ (781→702)
9	기타 섬유제품 제조업	5.3 ↑ (869→915)	-9	기타 제품 제조업	-10.0 ↓ (451→406)
10	인쇄및 인쇄관련 산업	5.0 ↑ (875→919)			

주: 100개 이상의 사업체를 가진 업종의 사업체변화율을 기준으로 함

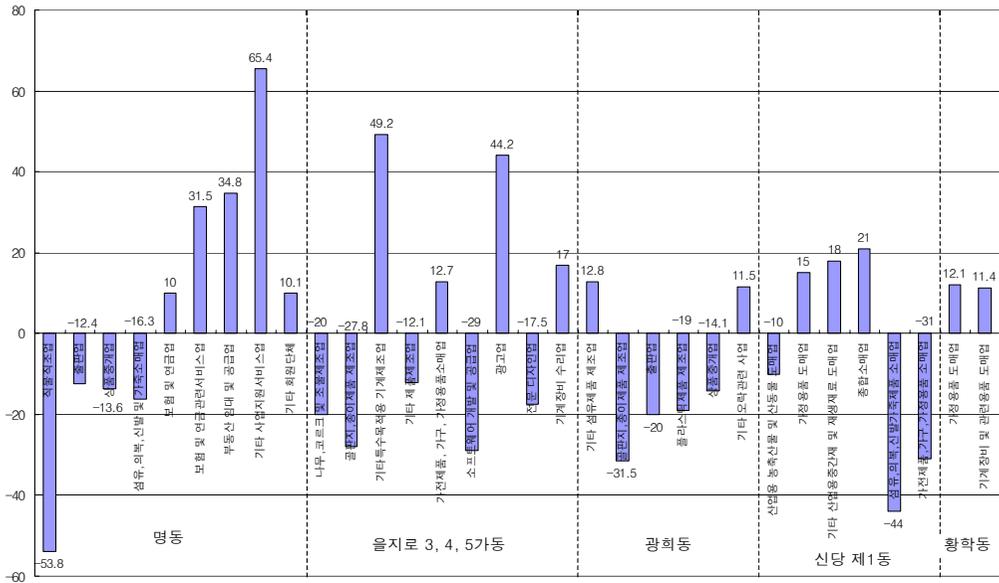
이 같은 변화를 공간적으로 살펴보면, 더욱 복잡한 양상으로 전개되는데, 이는 사업체 변화를 지역별·업종별 교차분석을 통해 확인해 볼 수 있다. <그림 1>은 종로구내의 각 동별 사업체 변화를 나타낸 것으로, 50개 이상의 사업체를 가진 업종 가운데 01-02년과 비교하여 02-03년 동안 10%이상의 증감률을 보인 업종을 도시한 것이다. 전체적으로, 종로 5,6가동을 중심으로 사업체의 증가, 특히 가정용품도매업, 의류·신발·가죽제품 소매업의 성장이 두드러지고 있다. 반면, 창신 1동에서는 기타 산업용중간재 및 재생재료 도매업, 종합소매업, 그리고 종로 5,6가동에서 증가세가 관찰되었던 가정용품 도매업 등의 감소가 두드러지고 있으며, 종로 1,2,3,4가동의 경우에도 기타 조립금속제품제조업과 기타 산업용중간재 및 재생재료 도매업 등 전반적인 감소추세가 존재한다. 이외에, 승인동의 경우에는 다른 동에서 감소하였던 기타 산업용중간재 및 재생재료 도매업의 상당한 성장이 관찰되고 있어, 사업체의 입지이전이 있었을 가능성을 조심스럽게 짐작할 수 있다.



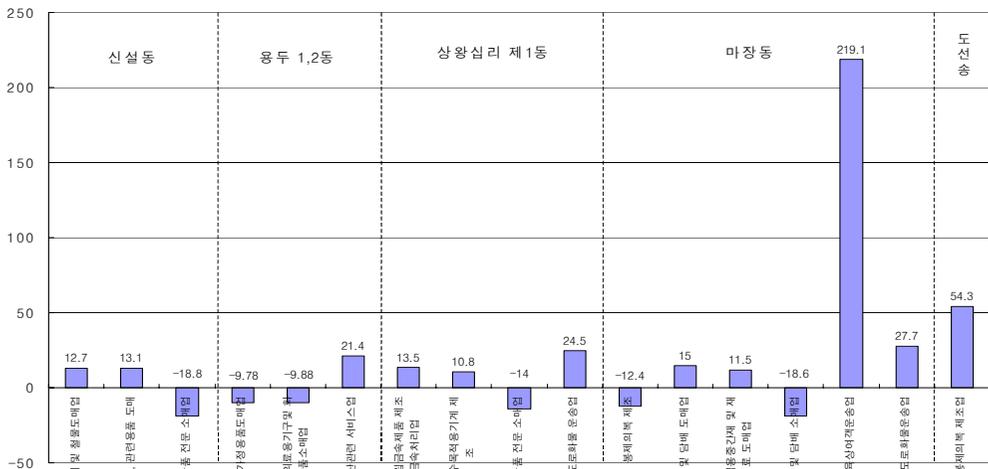
〈그림 1〉 복원사업 이후 청계천 주변지역 사업체 변화: 종로구

한편, 가장 많은 사업체가 분포하고 있는 중구의 경우, 상대적으로 산업적 변화는 활발한 양상을 보이고 있다. <그림 2>에서 볼 수 있듯이, 종로 1,2,3,4가동과 함께 전통적으로 고차서비스 중심지의 명성을 지닌 명동을 중심으로 금융 및 사업서비스업의 성장이 두드러지고 있고, 을지로 3,4,5가동과 광희동의 경우에는 여러 제조업종에서의 감소추세 속에서 기타 목적용기계 제조업과 광고업 등 일부 업종에서 증가가 나타나고 있다. 이외, 신당동과 황학동을 중심으로 앞서 종로구에서 감소추세가 나타났던 도매업을 중심으로 증가세가 존재하지만, 반대로 생활·가전용품 소매업에서는 사업체의 감소가 나타나고 있다. 마지막으로, 도심 바깥인 동대문구와 성동구의 경우에는 운송업을 중심으로 한 급성장과 함께, 매우 다양한 업종에서 상대적으로 완만한 사업체 증감률이 교차되는 양상을 나타내고 있다(<그림 3> 참조).

• 청계천 복원사업에 따른 도심 산업생태계의 동향과 전망



〈그림 2〉 복원사업 이후 사업체 변화율: 중구



〈그림 3〉 복원사업 이후 사업체 변화율: 동대문구와 성동구

이렇듯 복원사업 이후에 청계천 주변지역을 중심으로 전반적인 사업체의 증가 속에서 업종별, 지역별로 사업체의 복잡하고도 다양한 증감이 교차되고 있는 것은 산업생태계의 특유의 환경 변화에 대응한 업체들의 활발한 자기조정과정을 반영하는 것으로 해석할 수 있다. 대개, 이

러한 과정은 생태계 내외부에서 활성화되는 사업체의 확장과 축소, 신설·합병, 업종전환과 같은 영업방식 및 규모의 변화, 그리고 사업체의 이전 등을 통해 이루어지는 것이 상례이다. 그렇지만, 복원사업이 시작된 지 불과 6개월 남짓한 현 시점에서 볼 때, 주된 추세는 민간의 건축 사업구간내 입지하고 있는 업체들이나 경영상의 압박이 심한 영세한 업체들을 중심으로 사업체 이전일 것으로 추정된다.

이는 몇 가지 조사결과를 통해서 부분적으로 확인되고 있다. 실제, 복원사업 이후 변화를 묻는 설문에 대해 업체들은 사업방식이나 규모의 변화에 대해서는 극히 미미한 응답을 보인 반면, 대부분 영업손익(40.3%)과 수요변화(28.5%)를 응답하고 있다. 어쨌든, 이들 영업손익과 수요변화는 업체들의 매출변화로 자연스럽게 이어질 수밖에 없는데, 실제 60% 이상의 업체들이 매출액의 하락을 경험한 것으로 조사되었다. 물론, 이와 같은 매출액 변화에 대해 그 원인이 순전히 복원사업에 있다고 보기는 힘들다. 오히려 복원사업에 의한 일부 영향 외에 다른 내외적 요인이 작용할 수 있는바, 지난 01년 이래로 경제 전반에 걸쳐 경기침체가 장기화되고 있었음을 감안해 볼 때 이에 따른 영향이 광범위하고 복합적으로 작용했을 가능성이 크기 때문이다.<sup>6)</sup> 어쨌거나, 이런 변화는 최근 종로구와 중구를 중심으로 민간에 의해 활발히 추진되고 있는 건물의 신축이나 재건축, 리모델링과 맞물려, 국지적인 수준에서 사업체 이전을 촉진하고 있는 것으로 보인다. 이러한 사실은 앞서 사업체 통계에 의한 동별/업종별 변화 분석에서 확인된 것 외에, 직접영향권인 천변업체를 대상으로 한 별도의 조사에서도 드러나고 있다. <표 7>에서 볼 수 있듯이, 동 조사는 업체 가운데 15% 이상이 이전의사를 가지고 있음을 나타내고 있는데, 여기에는 매출감소(43%)와 철거 및 재개발(17.9%), 시의 이전계획(16.4%) 등이 주된 이유로 작용하고 있는 것으로 보인다(<그림 4>를 참조). 아울러, 이 조사에서는 이전계획을 가진 업체들 가운데 60% 정도가 청계천 주변지역을 포함한 도심부를, 그리고 다른 20% 정도는 도심외곽 지역을 선호하는 있다는 사실도 밝혀주고 있다.

6) 상기 조사에 따르면, 복원사업으로 인한 매출액 영향과 관련하여 15% 정도의 매출감소 효과가 있으며, 여기서 복원사업에 따르는 직접적 효과, 즉 도로여건의 불리나 상품 적재/진열기회 상실 등으로 인한 매출액 감소효과는 3% 정도일 것으로 추정되고 있다(서울시정개발연구원, 2004.5).

• 청계천 복원사업에 따른 도심 산업생태계의 동향과 전망

〈표 7〉 청계천 주변지역 업체대상 설문조사

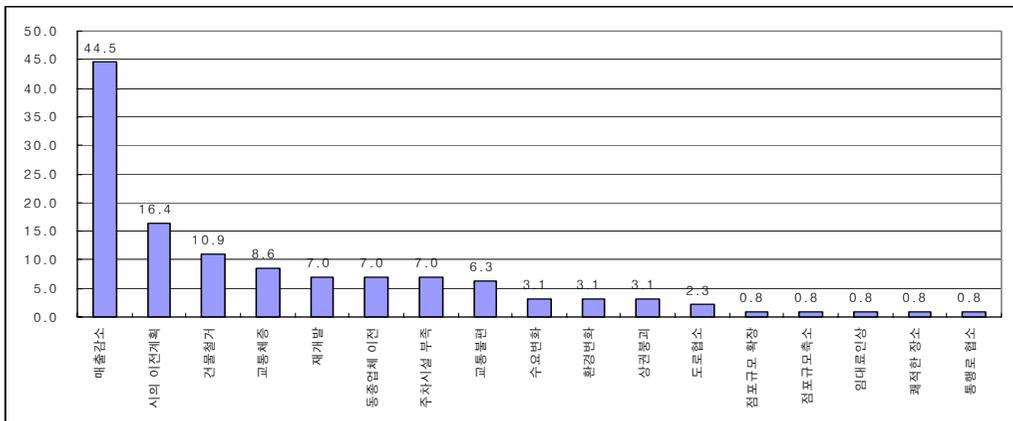
복원사업에 따른 변화												
구분	03년				04년 상반기				04년 하반기 (천변업체 대상)			
	영업 손익	수요 변화	사업 방식	사업 규모	영업 손익	수요 변화	사업 방식	사업 규모	영업 손익	수요 변화	사업 방식	사업 규모
비중(%)	40.3	28.5	4.6	2.1	44.3	30.3	2.9	0.6	55.6	32.0	1.8	1.4

복원사업에 따른 매출액 영향												
구분	03년				04년 상반기				04년 하반기 (천변업체 대상)			
	상승	변화 없음	하락	하락 평균	상승	변화 없음	하락	하락 평균	상승	변화 없음	하락	하락 평균
비중(%)	0.1	36.9	62.8	35.4	1.3	36.1	62.6	39.8	1.0	16.5	82.5	43.8

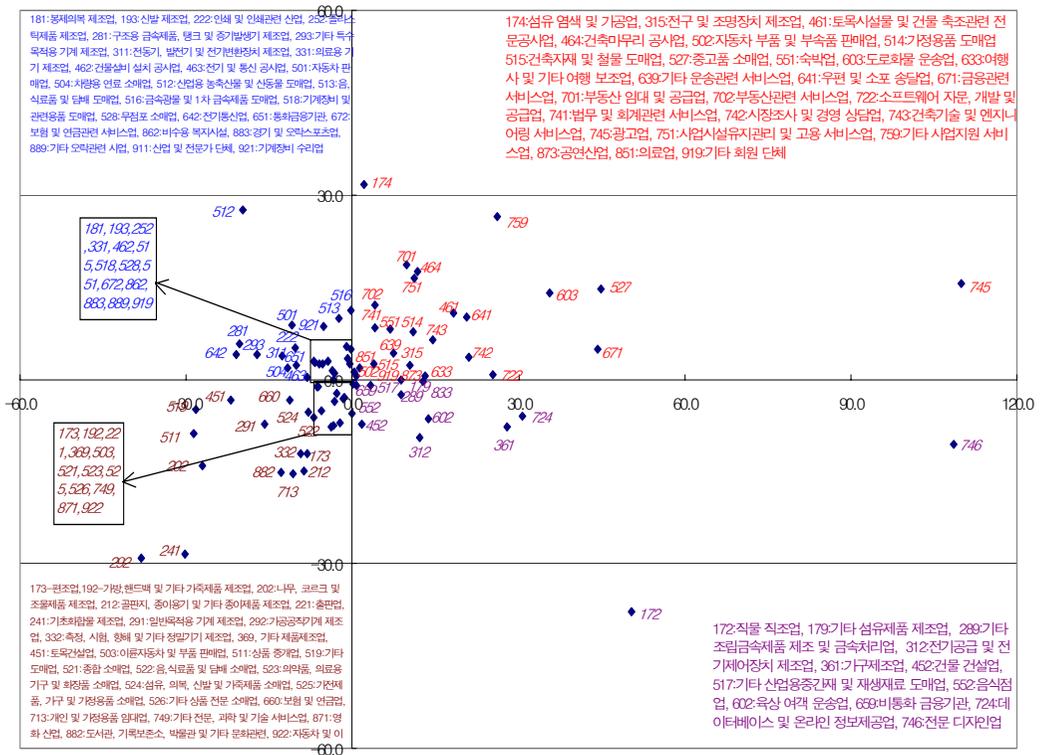
복원사업에 따른 이전의사									
구분	03년		04년 상반기			04년하반기(천변업체 대상)			
	이전	이전계획무	이전 (상권내)	이전계획무	이전	(상권내)	이전계획무	업종 변경	
비중	17.1	82.9	15.2	9.2	84.8	22.9	3.7	74.9	2.2



〈그림 4〉 향후 사업체 이전 계획 사유

한편, 산업생태계의 영향이라는 측면에서 보면, 복원사업에 따른 영향이 사업구간에 한정된다고 보기 어려우므로, 영향권의 범위를 청계천 주변지역을 포함한 그 외부로 확대하여 살펴보는 것이 생태계의 변화동향을 파악하는데 합당할 것이다. <그림 5>가 이와 관련되어 있는데, 도심과 그 주변지역의 산업적 변화를 파악하기 위해 청계천 주변지역 4대 자치구 전체에 대해 100개 이상의 업체를 지닌 업종에 기초하여 01-02년과 대비하여 02-03년 동안 업종별(SIC

3-Digit 기준) 변화추세를 분석한 것이다. <그림 5>에서 X축은 01-02년 사업체 증감률을, Y축은 02-03년 사업체 증감률을 나타내고 있다. 따라서, 2사분면과 4사분면은 복원사업 착공을 전후한 추세전환을, 1사분면과 3사분면은 기존추세의 연장을 의미하며, 원점과 멀어질수록 증감률이 상대적으로 크다고 할 수 있겠다.



<그림 5> 4대 자치구의 업종별 변화

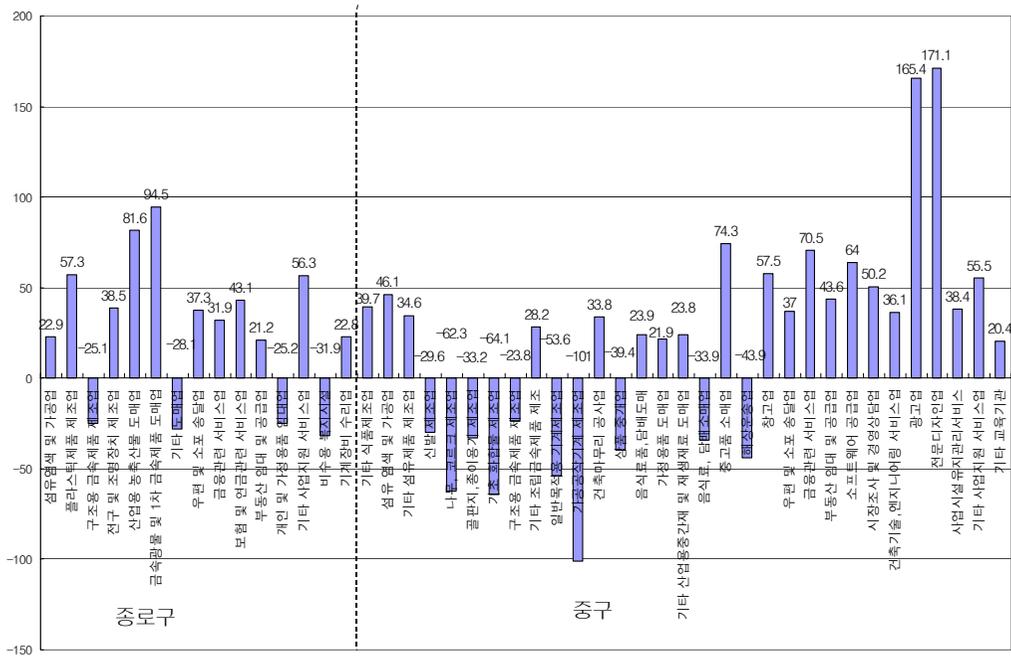
이 분석결과에 근거해, 복원사업을 전후한 산업적 변화로 다섯 가지 유형의 변화패턴을 관찰할 수 있는데, 각각은 확대추세/감소추세/감소전환/증가전환/현상유지 업종 등이다. <표 8>이 이러한 결과를 일목요연하게 보여주고 있다. 이에 따르면, 청계천일대 우세업종(앞의 <표 2>와 <표 3>을 참조)은 대부분 그 변화가 미미한 현상유지적 양상을 나타내고 있는 반면, 비우세 제조업을 중심으로 감소 또한 감소전환 추세가, 그리고 건축 및 부동산관련업과 사업서비스업, 그리고 비우세 업종 영역의 도매업을 중심으로 증가 및 증가전환 추세가 존재한다.

• 정계전 복원사업에 따른 도심 산업생태계의 동향과 전망

<표 8> 복원사업이후 4대 자치구의 산업변화 추세: 업종별 유형

구분	업종
확대추세 업종 (증가추세 지속)	섬유, 염색 및 가공업, 토목시설 및 건축축조관련 전문공사업, 건축마무리 공사업, 부동산 임대 및 공급업, 부동산관련 서비스업, 기타 산업지원서비스업 등
감소추세 업종 (감소추세 지속)	편조업, 나무·코르크 및 주물제품 제조업, 종이제품 제조업, 가공공작기계 제조업, 측정·시험·항해 및 기타 정밀기기 제조업, 개인 및 가정용품 임대업 등
감소전환 업종 (증가→감소)	직물직조업, 전기공급 및 전기제어장치 제조업 등
증가전환 업종 (감소→증가)	산업용 농축산물 및 산동물 도매업, 음식료품 및 담배도매업, 금속광물 및 1차금속제품 도매업, 우편 및 소포송달업 등
현상유지 업종	제조업 : 의류제조업, 인쇄업, 기타 조립금속제품 제조업, 기타 특수목적용 기계제조업, 기타 제품제조업 서비스업 : 건축자재 및 철물 도매업, 기타 산업용중간재 및 재생재료 도매업, 기계정비 및 관련용품 도매업, 의류·신발·가죽제품 소매업, 가전제품·가구 및 가정용품 소매업, 기타 상품전문 소매업

주목할만한 점은 이처럼 다양한 패턴으로 전개되고 있는 전반적인 변화 속에서, 도심(종로구와 중구)의 경우에는 산업생태계의 구조고도화와 관련된 변화의 징후가 부분적으로 나타나고 있다는 점이다. <그림 6>이 이와 같은 주장을 뒷받침해 주고 있는데, <그림 6>은 종로구와 중구를 대상으로 50개 이상의 사업체를 가진 업종 가운데 01-02년과 비교하여 02-03년 동안 현저한 증감(20% 이상)이 있었던 업종을 도시한 것이다. 우선, 종로구의 경우 일부 제조업 및 도매업과 함께, 금융업, 부동산관련업, 사업지원서비스업에서 증가가 두드러지고 있다. 반면, 중구의 경우에는 목재·제지·화학·기계 제조업을 중심으로 사업체의 감소가 있는 대신, 일부 도매업종과 더불어, 금융·부동산·사업서비스업이 전반적으로 증가하는 양상을 보이고 있다. 특히, 광고업은 165%, 전문디자인업은 171%, 그리고 금융관련서비스업은 71%라는 괄목할만한 증가를 보여주고 있다.



〈그림 6〉 복원사업 이후 도심부 사업체 변화

이상과 같이 사업체 통계에 기초하여 복원사업을 전후한 산업적 변화추세를 분석해 본 결과, 그에 따른 점진적 변화의 징후들이 관찰되고 있다. 일차적으로 이는 도심 전반에 걸쳐 상당한 수준의 사업체 증가로, 그리고 이러한 기본추세 위에 청계천 주변지역을 중심으로 지리적 이동에 기반한 업종별/지역별 적응과정이 활발하게 진행되고 있다는 사실과 함께, 도심부에 고차서비스업이 상승추세를 나타내고 있다는 사실로 요약될 수 있다. 물론, 아직까지는 이러한 몇몇 변화동향만을 가지고 도심 산업생태계에 대한 복원사업의 명확하고 일관된 영향을 단정짓기는 어려운 것이 사실이며, 따라서 지속적인 모니터링이 요구되는 것 또한 사실이다. 어쨌거나, 본 절에서 논의된 통계 및 조사결과를 놓고, 향후 청계천 주변지역을 포함하여 도심 산업생태계에 어떤 변화가 예상되며, 또 이런 변화에 대해 무엇이 요구되는가?

### 대도시 도심 산업생태계의 전망과 과제: 21세기 대도시 도심과 청계천 복원

20세기 후반 범세계적으로 대도시 도심의 재활성화가 도시정책의 주요 의제로 부상하고 있다. 이웃하는 일본의 최근 ‘도시재생특별법’ 과 ‘구조개혁특별법’ 은 말할 것도 없고, 이미 7,80년대부터 도심의 슬럼화를 겪은 영국과 다른 많은 유럽 도시들, 그리고 미국의 많은 기성

산업화 도시와 최근의 뉴욕시 등에서 도심을 재활성화하기 위한 다각적인 정책이 활발하게 전개되고 있다.

이러한 국제적 추세 속에서 대도시 서울의 청계천 복원은 단순히 친환경으로의 복원을 넘어 도심의 역사성과 중심성을 회복하고 여러 도심기능을 재활성화하는데 있어서 매우 중요한 의의를 지닌다. 그리고 이러한 과정에서 기존에 도심부를 자리잡고 있는 산업생태계에 많거나 적거나간에 영향을 줄 것이 명약관화하다. 물론 이미 지적한 바와 같이, 자연생태계에서 진화의 궤적을 예측하기가 어려운 것과 마찬가지로 다종다양한 업체들이 어우러져 환경의 변화를 적응해가는 도심 산업생태계에 있어서도 그 미래를 상세하고 정확하게 예측하기가 매우 어려운 일임에 틀림없다. 이런 점에서, 여기서 간단히 언급하고자 하는 전망이란 것도 실상 변화의 징후를 진단해 보는 정도에 불과한 것이다.

이와 관련하여, 앞서 4대 자치구의 유형별 변화추세와 도심부의 사업체 변화를 종합해 볼 때, 목재·제지·화공·기계관련 제조업, 그리고 일부 소매업에서 감소추세가 지속될 것이며, 이를 대체하여 기존의 청계천 일대 우세 도매업종의 증가와 함께 금융·부동산·사업서비스업의 전반적인 증가가 예상된다. 반면, 현상유지적 추세를 보이고 있는 기존의 청계천 일대 우세업종에서는 청계천 특유의 강한 적응능력을 통해 현재의 사업체 이전이 지속되는 한편, 추가적으로 사업체의 확장이나 합병, 유사·연관 업종간의 전환 등을 통해 업종의 전문화와 업체의 고부가가치화가 더욱 강화될 것으로 예상된다. 다만, 이와 같은 자기조정과정에는 현재까지는 미미한 수준의 임대료 상승이 좀더 현실화되는 것과 맞물려, 임대료가 상대적으로 낮은 후방 배후지역이나 주변 지역으로 확산되는 과정도 동반될 것이 예상된다. 말하자면, 한때 도시생태학자들이 언급한 바 있는 점이지대의 확산과 같이, 주변부로 기존 산업생태계의 확대재생산의 가능성을 내포하는 것이다.

복원공사가 거의 마무리되는 현 시점에서, 이와 같은 몇 가지 잠정적 전망을 고려해 볼 때 복원사업 이후 도심산업 재활성화 정책이 보다 적극적으로 전개되어야 할 것으로 생각된다. 당초 청계천 복원 구상에서 모색되었던 청계천 일대 산업구조고도화를 위한 중장기적 대책이 본격적으로 추진되어야 할 것이라는 의미이다. 다음의 세 가지 측면이 향후 정책의 방향으로 고려되어야 요소로 판단된다.

첫째, 당초 계획된 바대로 이주대책이 신중하고도 체계적으로 추진될 필요가 있다. 이미 정

---

7) 현재 청계천 일대 활발하게 진행되고 있는 건축 및 토목공사의 수요에 따른 업종(건축자재·철물 등)이 유지되고 있으나, 공사 전반이 종반기에 접어들수록 사업체의 변화가 더욱 활발해질 것으로 예상된다.

비관리업종(기계·공구) 외에 목재·제지·화공 분야의 감소가 어느 정도 진행되고 있으나, 앞의 산업적 변화에 대한 분석에서 볼 수 있듯이 생태계의 강한 자생력을 고려할 때 주변지역으로의 이전·확산될 가능성 또한 상존하고 있다. 이는 설문조사에서 이주의사를 가진 15%(천번부 업체는 23%) 가운데 절반 이상이 청계천 주변을 포함한 도심을 이주 선호지역으로 응답하고 있다는 사실에 의해서도 확인된다. 따라서, 이주과정에서 수반되는 불확실성을 최소화하는 노력이 중요한데, 이를 위해서는 단순히 이주를 위한 임시방편의 공간이 아니라, 업체의 요구와 특성을 반영한 완성도가 높은 신규 산업단지로의 조성이 요구된다. 이와 함께, 업종별로 선택적 인센티브를 부여하되 정비관리업종으로 금속기계, 건축자재, 철물, 산업용중간재, 재생재료 등을 망라하는 것이 산업구조고도화 차원에서 타당하며, 이에 따라 우선 이주업체 외에 중장기적으로 후속하는 이주업체의 추가·확대를 대비하여 유보지를 마련해 두는 것도 바람직할 것으로 생각된다.

둘째, 청계천 주변 이전적지나 공유지를 활용한 공용 산업기반시설 조성이 고려될 필요가 있다. 이미 증가추세를 보이고 있는 도매업체와 일부 소매업체를 위한 공간은 최근 활발하게 이루어지고 있는 주상복합건물이나 대규모 상가 리모델링을 통해 어느 정도 해소될 것으로 보인다. 그렇지만 중소 제조업체의 제조시설은 현재의 비효율성에 더해, 점이지대의 확대를 통해 예견되듯이 개별 입지의 형태로 주변 배후지로 분산(확산)됨으로 인해 경쟁력이 더 저하될 가능성이 있다. 따라서, 이러한 과정을 억제하여 산업환경을 정비하고, 제조·공장의 공간적 클러스터링을 촉진하기 위해 적정 지점에 중소규모 아파트형 공장들로 구성된 ‘도심형 산업단지’(Downtown Industrial Park)를 조성하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 특히, 이러한 산업단지 조성과 관련하여 청계천 복원사업의 이미지와 부합할 수 있도록 환경오염방지시설이 구비되고 폐기물 및 에너지 순환시스템이 확보된 생태산업단지(Eco-Industrial Park) 개념을 도입하는 것도 적극 고려할만하다. 이처럼 청계천 주변지역내 공용 산업기반시설의 조성은 건설한 도심 산업생태계를 합리적으로 정비하고 여전히 우려가 가지지 않는 제조업 공동화 방지도 크게 기여할 것으로 판단된다.

마지막으로, 도심 산업의 활성화와 구조고도화를 위한 기본 전제는 도심의 문화적 활기의 회복이라 할 수 있다. 그렇지만, 이 경우에도 문화적 활기는 단순히 일시적인 것으로 그치지 않기 위해서는 역사문화재의 축적과 엔터테인먼트, 쇼핑 등 풍부한 볼거리와 재미가 전제되어야 하는바, 역으로 산업의 활성화에 다시 기반해야 할 것이다. 그러므로, 문화와 산업과의 연계는 정책의 중요한 방향이라 할 수 있으며, 이러한 맥락에서 현재 역사-문화 두 축을 중심으로 하는 활성화 전략은 역사-문화-산업을 근간으로 하는 삼각축으로 전환되는 것이 바람직 할 것으

## • 청계천 복원사업에 따른 도심 산업생태계의 동향과 전망

---

로 생각된다. 가령, 관광·문화 영역을 중심으로 장소마케팅을 활용한 상징경관 조성 및 이벤트 개최, 관광코스 개발 등 문화관광 전략의 추진시, 의류패션산업이나 귀금속산업 등 문화적 지향성이 큰 산업과의 긴밀한 연계가 적극 고려되어야 할 것이다.

### 참고문헌

서울특별시, 2004, 서울 도심부 발전계획.

서울시·서울시정개발연구원, 2004, 청계천복원에 따른 도시구조·형태변화 모니터링 연구.

서울특별시, 2001, 서울시 도심재개발 기본계획.

통계청, 서울시사업체기초통계조사보고, 각년도.