

요약

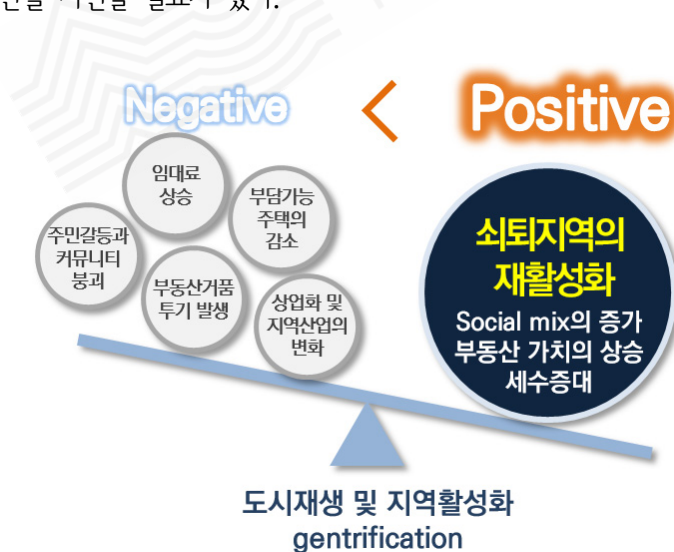
소상공인 지원·공간단위 도시재생 결합해 도시재생활성화지역 소상공인 통합 지원

도시재생활성화의 부정적 영향 최소화 위해 소상공인 지원방안 필요

그동안 시행된 재개발·재건축사업 등으로 주거환경이 개선되고 상권이 활성화되는 지역이 늘었다. 하지만 과도한 임대료와 보증금 인상 요구, 권리금 문제 등으로 기존 영세한 소상공인이 지역에서 이전하는 상황도 발생하고 있다.

도심재개발이나 도시재생 활성화 과정에서 발생하는 부정적인 영향을 최소화하고 소상공인에게 장기적이고 안정적인 영업환경을 제공할 수 있도록 공공의 지속적인 보호·지원이 필요하다.

도시재생선도지역으로 지정된 창신·송인지역을 중심으로 지역적 특성, 특히 산업기반에 대한 실태 파악과 도시재생 진행 과정에 대한 초기진단을 통해 공공정책 시행에 대비하여 지역 소상공인 지원방안을 마련할 필요가 있다.

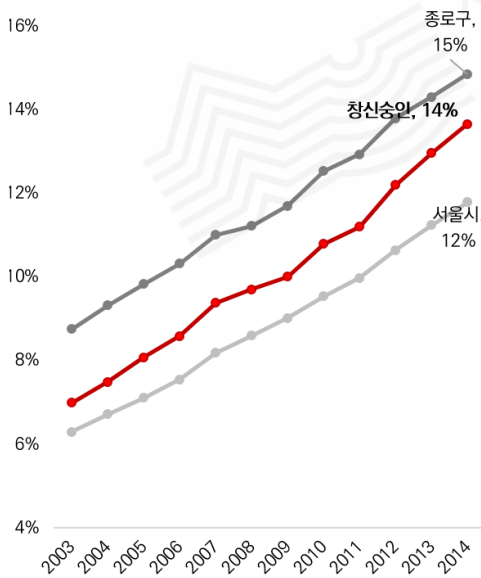


[그림 1] 공공정책 개입에 따른 부정적 효과와 긍정적 효과

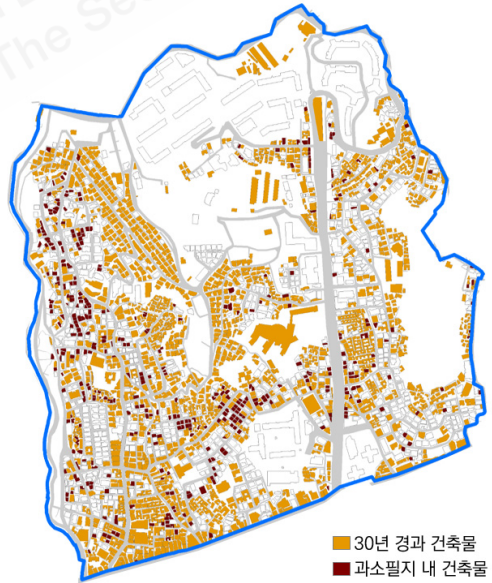
창신·송인지역, 사회·경제적 환경 쇠퇴로 봉제업 중심 산업구조 위기

도시재생선도지역으로 선정된 창신·송인지역은 1960년대 이후부터 의류산업이 발전한 봉제업 종사자 중심의 주거지이다. 동대문시장과 인접하여 빠른 의류 배달이 가능하고 이동비가 절감된다는 지리적 이점으로 봉제공장, 부자재 가게 등이 창신·송인지역에 집적하였다. 이로 인해 지역 내부에서 정보 교류, 빠른 일감 분배 등이 가능하다.

최근 창신·송인지역은 물리적 쇠퇴와 더불어 인구 고령화, 경제활동인구 유출 등 급격한 사회·경제적인 변화를 겪고 있다. 창신·송인지역은 경사도 10도 이상의 가파른 대지 면적이 전체 면적의 절반을 차지한다. 4m 이하의 협소 도로 비율이 24%, 노후불량 건축물 비율이 72%로 기반시설과 주거환경, 소상공인의 근무환경이 열악하다. 열악한 주거·업무환경을 꺼리는 젊은 층들은 창신·송인지역을 빠져나가고 있다. 지역의 인구는 계속해서 감소하고 있으며, 순 전출 인구의 60% 이상이 20·30대이다. 인구 고령화가 심화하여 지역 전체인구의 약 14%가 65세 이상의 고령자인 상황이다.

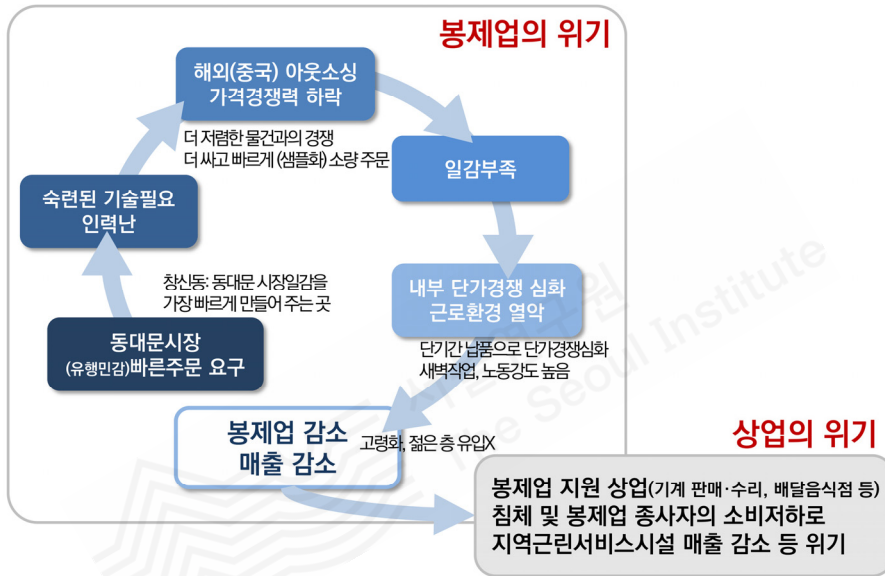


[그림 2] 창신·송인지역 65세 이상 고령자 증가



[그림 3] 창신·송인지역 건축물 노후불량 현황

최근 동대문 상권의 침체로 창신·송인지역의 봉제업도 계속 쇠퇴하는 경향이다. 경기침체에 따른 재고관리의 어려움과 소비자의 소비패턴 변화로 다품종·소량 주문방식이 일반화되어 주문량이 점점 감소하고 있다. 창신·송인지역의 봉제업 생산방식은 원청-하청-재하청의 복잡한 수직적 구조로 가격경쟁이 심하다. 봉제업 종사자는 빠르게 고령화되고 소규모업체가 높은 비율을 차지하여 산업 경쟁력이 전반적으로 약화하고 있다. 창신·송인지역 봉제업의 침체로 인해 지역 내의 골목상권 역시 침체하고 있다. 지역의 소상공인이 겪고 있는 어려움에 대한 충분한 이해를 바탕으로 현장 맞춤형 소상공인 보호 방안이 마련될 필요가 있다.



[그림 4] 창신·송인지역 산업의 구조적 약순환

창신·송인지역, 봉제업 중심 산업-인력 얽힌 소상공인 일터이자 삶터

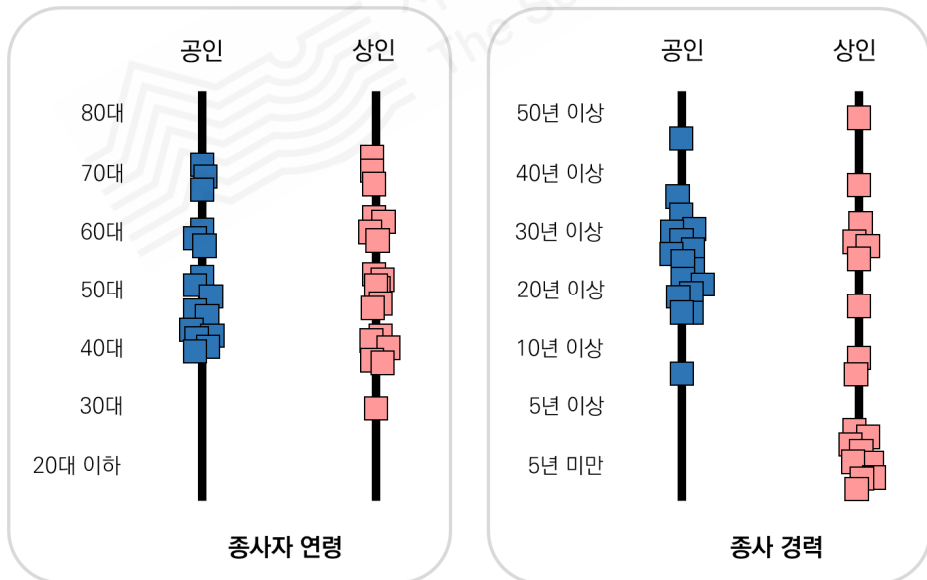
창신·송인지역에서는 봉제업을 중심으로 소상공업 활동이 꾸준히 이루어져 왔다. 이 지역에서 활동하는 소상공인들은 중·고등학교 졸업 후 기술을 배우려고 상경하여 봉제업을 시작하게 된 경우가 많다. 봉제업 종사자들은 대부분이 20년 이상의 오랜 경력을 가지고 있다. 반면, 상업 활동을 하는 소상공인들은 경력이 1개월에서 50년 이상까지 매우 다양하다. 이 중 세탁소, 부자재 가게 등 봉제업과 관련된 상업시설을 운영하는 소상공인들은 경력이 20년 이상인 것으로 나타

난다.

창신·송인지역은 오래전부터 봉제업 중심의 소상공업 활동이 이루어져 왔던 곳이므로 소상공인 서로가 인맥을 기반으로 다양한 관계를 맺고 있다. 창신·송인지역의 봉제 공정은 하루가 바쁘게 돌아가는데, 종합공장은 동대문 상인으로부터 일감을 받고, 하청 또는 객공에게 분배하게 된다. 이러한 과정에서 인맥에 기반을 둔 ‘갑과 을’의 관계가 형성된다. 일반적인 갑을관계라기 보다는 비교적 신뢰를 바탕으로 오랜 기간 유지되는 관계이다. 이 밖에 소공인 간, 공장주와 객공·하청공장 간의 관계 역시 친밀하다.

이 지역 상업시설을 이용하는 사람들 역시 대부분 봉제업 종사자이기 때문에, 오랜 기간 종사해온 소상공인과 소공인 간에도 친밀한 관계가 형성되어 있다. 특히 빵집, 슈퍼 등 생활편의시설이나 세탁소, 부자재 등 봉제지원가게 등은 사적인 교류가 있을 정도로 긴밀한 관계를 맺고 있다.

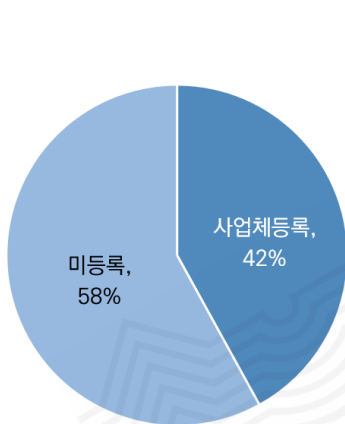
창신·송인지역은 봉제업을 중심으로 산업과 인맥이 얽힌 소상공인의 일터이자 삶터이다. 이 지역의 산업적 위기가 소상공인의 직업, 사람과의 교류 등 생활환경 전반에 영향을 미칠 수 있는 만큼, 소상공인 활동을 지원하기 위하여 다각적인 노력이 필요하다.



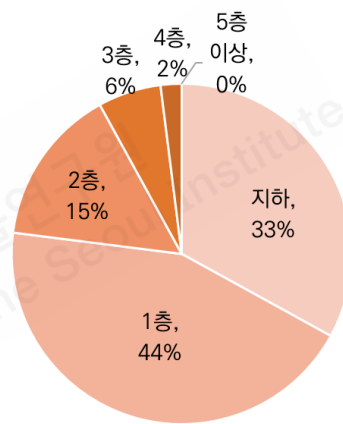
[그림 5] 창신·송인지역 소상공인 연령 및 경력(심층 인터뷰 대상)

많은 소상공인이 법적·제도적 영향권 밖 열악한 근무환경에서 일해

최근 동대문 상권의 쇠퇴는 창신·송인지역의 봉제 산업 전반의 위기로 이어져 이 지역의 수직적인 산업구조는 점차 강화되고 경쟁은 심화하고 있다. ‘갑과 을’ 관계의 고착화, 눈치 싸움, 업체 간 단가경쟁 등의 문제가 계속되면서 소상공인은 다른 부분에서 지출을 줄이기 시작했다. 임대료, 세금 등의 부담을 줄이기 위하여 소상공인들은 지하 공장, 공장 쪼개기 등 열악한 상황에서 근무하거나, 사업자등록을 회피한다. 이로 인하여 창신·송인지역 내 많은 소상공인은 법적·제도적 영향권 밖의 열악한 근무환경에서 활동하고 있다.



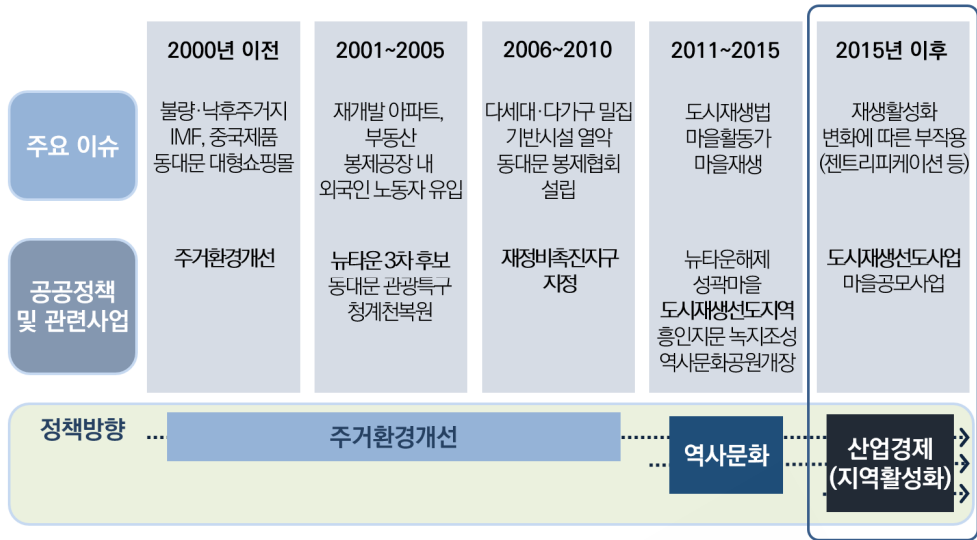
[그림 6] 창신동 사업체 미등록공장 수



[그림 7] 창신동 봉제공장 층수 분포

지역실태·정체성 반영 못하는 도시재생정책에 지역주민 피로감·불신

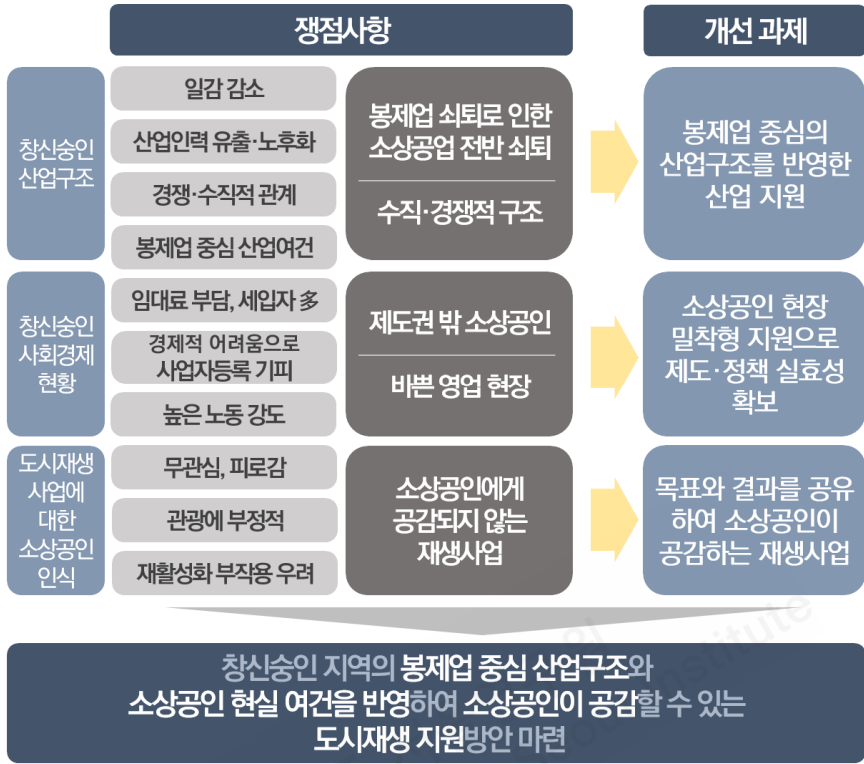
창신·송인지역은 2000년 이전 주거환경개선사업을 시작으로 2007년 뉴타운 지정, 2013년 뉴타운 해제를 거쳐 2014년에는 도시재생선도지역으로 지정되었다. 2010년 이전까지 창신·송인지역에는 주거지 정비 위주의 공공정책이 실행되어왔으나, 도시재생선도지역으로 선정되어 주거지 정비는 물론 지역산업, 상권 등에 대한 종합적 도시재생정책이 추진되고 있다.



[그림 8] 창신·송인지역 주요 이슈와 공공정책

심층면접조사에 따르면 여전히 이해관계가 다른 주민 간에 갈등이 있었고, 공공정책의 진행과 중단으로 주민들의 피로도가 상당히 높은 상태이다. 도시재생사업에 대해서도 불신하거나 아예 관심을 두지 않는 소상공인이 많다. 새로운 도시재생사업에 대한 이해도가 낮은 상태에서 사업이 추진되고 있어 주민의 호응도가 높지 않다. 소상공인들에게는 현재 추진되고 있는 재생사업이 ‘관광’ 위주의 역사재생으로 강하게 인식되어 불만이 큰 것으로 나타났다. 반면, 소상공인 영업여건을 개선하기 위한 사업에 대해서는 많은 소상공인이 다양한 의견을 제시하는 등 적극적이었다. 물리적 환경 개선의 필요성에 대해서는 소상공인 대다수가 공감하고 있었다. 그러나 그간의 경험으로 인해 재생사업의 방향과 방법, 그 결과에 대해 대체로 기대가 없거나 부정적인 상황이었다.

창신·송인지역 소상공인이 도시재생사업에 느끼는 불신과 피로를 해소하기 위해서는 지역 주민, 소상공인과의 공감대 형성이 필요하다. 이를 위해서는 먼저 지역에 대한 정확한 실태분석과 모니터링을 통한 지역 정체성의 발견 과정이 필요하다.



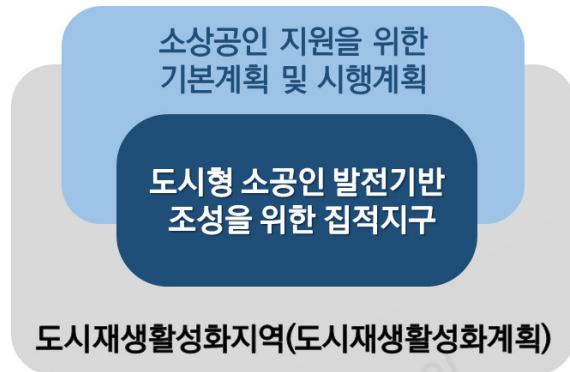
[그림 9] 창신·승인 도시재생사업 방향에 대한 소상공인 인식조사결과

산업·공간정책 결합 ‘서울형 재생활성화지역 소상공인 지원방안’ 시급

최근에 소상공인 보호를 위해 「도시형소상공인 지원에 관한 특별법」, 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 등이 제정되었다. 이들 법률 제정으로 소상공인에 대한 경영 지원, 고도화, 폐업 지원 등 다양한 지원사업 추진을 위한 제도적 근거가 마련되었다. 그러나 창신·승인지역에는 미등록공장 비율이 높아 지원제도의 적용을 받지 못하여 공공지원의 사각지대에 놓인 소상공인이 다수 존재하고 있다. 이러한 문제는 비단 창신·승인지역에 국한되지 않는다. 법·제도가 실제 소공인들에게 적용 가능할 수 있도록 보완책을 마련하여 실효성을 확보할 필요가 있다.

지금까지 산업정책과 공간정책은 이원적으로 운영됐으나 최근에 제정된 소상공인 관련 법과 도시재생법은 산업정책과 공간정책을 하나의 장소에 통합, 연계, 지원할 수 있는 특징을 가지

고 있다. 이러한 제도변화에 대응하여 서울지역의 소상공인에 대한 보다 면밀한 실태 파악을 바탕으로 새로운 ‘서울형 도시재생활성화지역의 소상공인 보호 방안’을 마련할 필요가 있다. 기존의 비공간적인 소상공인 지원정책과 새로 도입된 공간적 도시형소공인 지원정책을 도시재생활성화사업과 연계하여 도시재생활성화지역 내의 소상공인을 통합적으로 지원하는 방안을 제안한다.



[그림 10] 서울형 도시재생활성화지역의 소상공인 지원방안 개념도

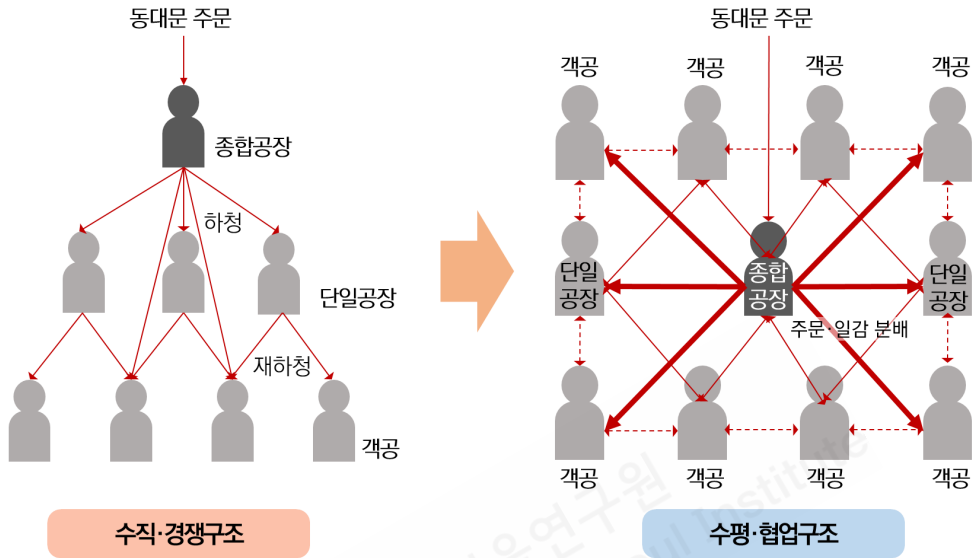
서울형 지원방안, 창신·송인지역에 시범적용 후 확대적용 여부 타진

「서울형 도시재생활성화지역의 소상공인 지원방안」을 창신·송인지역에 시범 적용할 것을 제안한다. 이 방안은 창신·송인지역 소상공인의 실태를 반영할 수 있도록 현재 추진 중인 도시재생 사업을 검토하여 새로운 소상공인 지원방안을 결합한 형태이다. 시범 적용 후 향후 다른 지역으로 확대 적용 가능성을 타진하고자 한다.

창신·송인지역은 이미 도시재생활성화계획이 수립된 지역이므로 계획 내용 중에 소상공인 영업권 보호와 관련된 시책사업을 검토하여 연계 지원할 필요가 있다. 현재, 도시재생활성화계획에서도 소상공인 지원방안이 포함되어 있지만 전술한 소상공인 지원 법률과 연계하여 더욱 효과적인 지원방안을 마련하는 것이 필요하다.

특히, 현재 원청-하청-재하청의 수직적·경쟁적 생산구조를 수평적·협력적 생산구조로 전환하는 방식으로 산업구조를 개선하여 경쟁력을 강화해야 한다. 예를 들어, 현재의 봉제업 협회 등을

활용하여 봉제업 협동조합을 구성하기 위한 플랫폼 조성사업을 단계적으로 추진하는 것이 고려될 수 있다. 현재 대다수를 차지하는 미등록공장은 예비등록제를 통해 향후 5년간의 유예기간을 두고 육성·지원하는 방안도 검토할 필요가 있다.



[그림 11] 객공 및 하청의 수직적·경쟁적 생산구조를 수평적·협력적 생산구조로 전환