



수신	각 언론사 경제,사회부, NGO담당기자
발신	경실련 도시개혁센터(운영위원장 이제선, 연세대학교 도시공학과 교수)
문의	경실련 도시개혁센터(국장 남은경 010-3730-1275, 간사 김정훈)
일자	2017. 07. 05(수)
제목	[보도자료] '동지내몰림 방지 및 지속가능한 도시재생'을 위한 정책과제 제안 (총 8매)

지속가능한 도시재생을 위한 정책과제 제안

- 동지내몰림(Gentrification) 방지를 위한 상가임대차보호법 개정, 공공임대상가 공급 및 이익공유형 사업 지원, 대형소매업종 입점제한 및 보호업종 지원
- 인위적 도시개발 지양하고 지역공동체 복원을 통한 종합적 도시재생사업 모델 개발

새 정부의 일자리 대책의 일환인 도시재생뉴딜사업이 핵심 국정과제로 추진될 예정이다. 문재인대통령은 재정 등 50조를 투입해 500개의 도시재생뉴딜사업을 추진하겠다고 공약했다. 뉴딜사업을 통해 구 도시와 노후주거지를 재생하고 연간 5만호의 공공임대주택을 공급하는 것인데, 핵심은 39만개의 신규 일자리 창출이다.

최근 어려운 경제상황 속에서 새 정부의 핵심정책이 일자리 대책이라는 것에 이견은 없다. 그러나 정부의 재정을 투입하는 인위적인 도시개발을 통해 일자리를 창출하겠다는 정부의 대책은 도시와 지역을 주민의 삶터로 보기 보다는 여전히 개발의 대상으로 접근하는 낮은 인식 수준을 보여준다. 더욱이 수치 중심의 성과 지향적 목표 제시는 내실 있는 사업추진에 대한 우려만 키울 뿐이다.

과거 뉴타운사업과 도시재생사업은 개발이익에 대한 기대로 부동산투기를 부추기고, 주민을 고려하지 않고 추진되어 지역공동체를 파괴하는 등 지속가능하지 못했다. 눈에 보이는 환경이 개선되면 모두 다 좋아진다는 구태의연한 발상에서 이제는 벗어나야 한다. 급조된 단순일자리로 공약의 목표는 달성할 수 있을지 모르나 지역의 자생력을 키우는 진정한 도시재생은 요원하며, 전국을 또 다시 공사판으로 만들 것이다.

경실련은 새 정부의 도시재생뉴딜사업 등 도시정책이 성공적으로 추진되기 위한 정책 과제를 제안한다. 도시재생은 공동체 회복과 지속가능한 지역의 발전을 위해 주민이 주도하는 사업으로 추진되어야 하며, 이를 위해 공공의 철저한 준비와 지원이 필요하다. 문재인정부는 조기에 성과를 내겠다는 집착을 버리고 성과 보다는 성공하는 모범사례를 만들고 확산할 수 있는 기반을 마련하는데 주력하길 바란다. 끝

※ 별첨. 경실련 '동지내몰림(Gentrification) 방지 및 지속가능한 도시재생'을 위한 도시정책 과제

‘등지내몰림(Gentrification) 방지 및
지속가능한 도시재생’을 위한
도시정책 과제

2017. 07. 05

경제정의실천사 민연합

1. 동지내몰림(Gentrification) 방지 및 극복

1 임차인보호 「상가임대차보호법」 개정 이행

(1) 문재인 대통령 공약

공약	<ul style="list-style-type: none"> ■ 상가 권리금 보호대상 확대 ■ 재건축 시 퇴거보상 도입 ■ 계약갱신청구권 기간 확대(5년-->10년) ■ 재건축 임차인 우선임차권 제공 ■ 환산보증금액 대폭 증액 ■ 임대료 인상률 기준 인하(9%-->5%)
----	--

(2) 제도 현황과 문제

- 동지내몰림(젠트리피케이션) 현상은 임대료가 낮은 주거 및 상업지역의 저소득층이 새로 형성된 고소득 계층에 의해 대체되고 원래의 거주민이 비자발적으로 이주하게 되는 현상으로 부동산 시장 변화, 민간 혹은 정부 주도의 도시재생사업으로 인해 발생하고 있음. 낙후한 지역이 활성화되면서 자산가치 상승과 세수 증대 효과도 나타나지만, 부동산 가치 상승은 임대료 상승으로 이어져 저소득층의 비자발적 이주가 이뤄지고 지역커뮤니티의 붕괴 등 경제 및 사회적 문제가 되고 있음
- 과거에는 정부의 전면 철거방식의 대규모 재개발 및 도시환경정비사업 추진과정에서 젠트리피케이션 현상이 주로 발생했으나, 최근에는 부동산 투자수요가 상가로 옮겨감에 따라 상가시설에서도 발생하고 있음. 상가 활성화로 인해 건물주에게 돌아가는 자본이익은 건물주보다는 세입자의 노력에 의한 것이므로 동지내몰림 현상으로 인한 세입자의 경제적 손실(시설투자비용, 권리금, 명소화 노력 등)을 포함한 유무형의 피해를 최소화하고 지역생태계가 유지될 수 있도록 정부의 대책 마련이 필요함.
- 현실성 없는 계약갱신요구권과 임대료 인상률 상한
 - 「상가임대차보호법」은 상인들의 안정적인 생업 종사를 돕고 과도한 임대료 인상을 방지하여 세입자의 권리를 보장하기 위해 제정
 - 세입자의 계약갱신요구 기간이 5년으로 확대됐으나, 투자자본의 회수, 영업 이익 확보, 상권 형성과정에서 자산 상실 등을 고려할 때 짧음.
 - 임대료 인상 상한선(9%)은 국내 경제성장률의 3배 이상 상회해 합리적으로 조정이 필요함. 특히 법정 상한을 어겨도 이를 처벌할 강제할 수단이 없고, 소송은 비용과 시간 문제로 쉽지 않음
 - 재건축 등 도시정비사업으로 퇴거 시 보상 의무를 인정하지 않아 임대인과 임차인, 지자체 간 갈등의 요인이 됨.

(3) 경실련 의견

- 임차인 계약갱신요구 기간 연장 : 기존 5년 → 10년
 - 임차인의 안정적인 영업기회를 보장하기 위해 계약갱신 요구기간 연장함. 기간 연장 시 임대인은 10년간의 임대기간으로 인한 불이익을 회피하기 위해 기간을 반영한 임대료 인상을 시도할 가능성이 높으므로 보증금의 대폭적인 상승요구를 방지하기 위한 기준을 함께 명시함.
- 임대료 인상을 상한기준 인하 : 현행 9% → 5%
 - 현행 상가임대차(보호법에서는) 임대료에 관한 연간 법정인상률을 9%로 제한하고 있으나, 임차인의 경제적 이익 보호를 위해 물가상승률 등을 고려하여 적정기준(예시 5%)을 넘지 않도록 개정하여 과도한 임대료 인상에 대한 임차인의 부담을 완화시킴.
- 재건축 시 퇴거보상 의무화
 - 임대차보호법은 5년까지 임차인의 임대인에 대한 계약갱신권을 인정하고 있음. 그러나 건물을 전부 또는 대부분 철거하거나 재건축할 경우에는 임차인의 계약갱신청구를 거절할 수 있음. 이에 임대인이 철거 또는 재건축을 위하여 임차인에 의한 계약 갱신요구를 거절할 때에는 적절한 보상을 지급하도록 의무화 함.

2

특성 있는 지역상권 보호 법령 및 조례 제정 필요

(1) 문재인 대통령 공약 및 정책질의 답변 내용

공약	■ 등지내몰림 방지 위해 상생협력 시 조건부 개발지원
질의	■ 등지내몰림 방지를 위해 대형소매업점의 입점 제한 및 지역 고유 업종 특화 발전 [찬성] 골목 상권 지키기 차원/일자리 창출, 지역경제발전에도 효과적

(2) 현황과 문제

- 최근 젊고 창의적인 문화행위자들에 의해 다른 지역에서는 찾아보기 힘든 독특한 분위기로 명소가 된 지역(홍대, 북촌, 서촌, 가로수길, 성수동)에서 지역이 가지고 있던 장소적·문화적 특성이 사라지는 등지내몰림 현상이 전국적으로 나타나고 있음.
- 젠트리피케이션이 발생하는 지역 내 소매업종이 주로 대형소매업종의 Flagshop 및 Franchise업종 등으로 저층부 구간을 점령하고 있어, 지역의 Local Shops들의 폐업이 속출하고 있고 단조로운 상

권공간을 형성하고 있음.

(3) 경실련 의견

- 지역의 특성 있는 상권 유지 발전을 위한 지구 지정
 - 대형소매업종의 입점 제한, 지역의 고유한 소매업종 보호
 - 저층부 면적 제한

- 공공매입과 이익공유형 재생 지원제도 마련
 - 공공에서 보호 필요성이 인정된 지역(가로) 내 상가를 우선 매입해 필요한 용도로 저렴하게 임대.
 - 지역주민이 협동조합을 구성해 지역의 특성과 문화를 지키기 위한 사업 추진 시 우선 지원하고, 발생한 이익은 지역에 재투자하여 자생적 사업 유도.

- 지역의 문화예술인 세입자 지원과 보호를 위한 조례 제정
 - 지역문화발전협의회 구성
 - 보증금 감면 및 임대료 지원

2. 도시불평등 해소 및 지속가능한 도시재생 추진

1 지역 공동체 복원을 통한 종합적 도시재생모델 개발

(1) 문재인 대통령 공약 및 정책질의 답변 내용

공약	<ul style="list-style-type: none">■ 도시재생뉴딜사업 매년 100개, 임기 내 500개 추진<ul style="list-style-type: none">- 매년 10조 지원- 구 도시와 노후주거지 재생/소규모 정비사업 모델 개발- 연간 5만호 공공임대주택 공급- 공공지원 수혜 시 임대료 인상 규제- 39만개 일자리 창출
----	--

(2) 현황과 문제

- 도시재생사업 실적과 성과 미미
 - 「도시재생활성화및지원에관한특별법」을 제정하여 지역공동체 회복 및 자생적인 도시재생을 유도하기 위해 공공의 행·재정 지원을 강화하고, 2011년부터 매년 약 1,500억 원의 예산을 지원해 도시재생사업(선도 13개 및 일반 33개)을 전국적으로 진행 중이다,
 - 공공의 지원체계 및 경험 부족, 주민의 자발적 참여 여건 미성숙, 짧은 사업기간, 물리적 환경개선(가로정비와 공원·커뮤니티시설 조성)에 치중된 사업으로 사업의 목표도 달성하기 어렵고 지역주민의 자생력을 키우는 지속가능한 도시재생사업은 더욱 요원함.
- 도시재생사업의 지속가능성 부재
 - 지역 주민들의 참여를 통한 공동체 회복에 대한 경험이 일천한 상황에서 문재인대통령의 임기 내 500개 사업 추진 공약을 이행하기 위해서는 관주도의 건설공사 중심의 기존 사업내용을 전국적으로 확대 재생산할 가능성 높음.
 - 전국을 공사판으로 만드는 제2의 뉴타운사업이 되지 않기 위해서는 주민역량 강화를 위한 체계 정비, 사업물량 조절, 사업기간 확보 등 모델개발이 우선되어야 함.

(3) 경실련 의견

① 지역 공동체 복원을 통한 종합적 도시재생모델 개발

- 주민 역량 강화 및 공공의 역할 최소화
 - 주민의 역량 강화를 통해 주민이 주도하고 지역의 특성을 반영하는 사업이 되기 위해서는 주민을 지원하는 프로그램과 조직 체계를 갖추는 것이 선행되어야 하며, 도시재생지원조직이 공무원에 의해 지휘 감독되지 않도록 독립성을 보장해야 함.
 - 정부는 도시재생사업 추진 시 주민의 역량을 강화시키고 전문적인 영역을 지원하는 지원기관의 성격을 갖도록 역할과 기능을 최소화해 지역 주민 주도하는 자생적 재생사업으로 유도함
- 지역특성에 맞는 다양한 사업유형 제시
 - 정부(공기업)가 대상지 선정에서부터 사업의 전 과정을 심사하고 집행하는 현행 도시재생사업의 중앙 집권적 추진 방식 지양
 - 다양한 주체들이 지역 상황에 따라 참여하도록 다양한 사업유형(예, 가로중심형도시재생 등) 제시.
- 민간의 사업 참여 제한
 - 재생사업 추진 시 도시정비사업(재개발·재건축사업)과 같이 민간건설사가 이윤추구를 위해 주민을 조직하고 사업을 기획하고 개발이익을 취하는 사업구조는 막아야 함.
 - 민간기업의 사업시행을 금지하고, 그 기능과 역할을 주민 지원 및 공사 참여로 엄격하게 제한함.

② 지속가능한 도시재생사업

- 단기 속성 재생사업 지양

- 5년 내 500개 사업을 추진하겠다는 성과지향적 목표는 주민의 역량강화를 통한 종합적 재생이라는 사업취지와 부합하지 않으므로 폐기.
 - 성과 중심의 관 주도(Top Down)가 아닌 주민 주도(Bottom Up) 재생사업이 되기 위해서는 공적자금 투입의 명분과 타당성에 부합하는 사업선정 및 우선순위를 정해 추진함. 지역별 예산 나눠먹기 사업으로 변질돼서는 안됨.
 - 지역의 성장 잠재력을 고려하지 않은 불필요한 신규/대규모 개발은 도시쇠퇴를 가속화하므로 전면 재검토 함. 자원 및 예산 낭비를 방지하고 지속가능한 도시관리정책으로 전환.
- 무분별한 도시계획 인센티브(용적률 상향) 금지
- 과거에는 공공의 지원 없이 민간의 개발을 유도하기 위해 도시계획 인센티브를 남발했으나, 공공의 지원이 강화된 이상 이제는 정비와 관리 중심으로 패러다임 전환.
 - 「국토의계획및이용에관한법률」에 의한 용도지역제 기준을 엄격하게 적용하되, 주변에 미치는 영향을 고려하여 공공주택 및 공용 공간 확보 시에만 예외적으로 용적률 상향을 허용.

2

도시정비사업의 공공성 확보

(1) 문재인 대통령 공약 및 정책질의 답변 내용

공약	■ 없음
질의	■ 재건축 초과이익환수제 유예 [기타] 전월세시장, 경기여건 등을 감안하여 다소 추가 연장하는 방안도 검토할 필요
	■ 개발부담금 부과율 50% 상향 및 부과 대상사업 재개발재건축 포함 [반대] 난개발, 투기과열의 우려는 이해하나 과도한 부담금으로 인한 경기위축 우려. 부과율 상향과 대상 확대에 대해서는 주택경기 등을 고려하여 신중하게 결정해야 함. 관련 사업들이 정체돼 있는 현 시점에서는 반대.

(2) 제도 현황과 문제

- 개발논리에 파괴되는 지역공동체
 - 현행 정비사업(재개발·재건축)은 노후화되고 침체된 커뮤니티를 지속가능할 수 있도록 회복하는 사업이 아닌 개발사업으로 전락. 사업성 극대화를 위한 전면 철거 재개발 방식은 난개발로 인한 도시환경 악화와 부조화, 저렴한 임대주택과 상가의 멸실로 원주민을 내모는 공동체 파괴의 주범이 되고 있음.
 - 특히 재건축사업의 막대한 개발이익을 환수하기 위해 도입된 <재건축초과이익환수제>는 사업활성화를 위해 부과 유예 됨. 사유화되는 개발이익을 환수해 지역에 재투자할 수 있는 제도 정비 필요.

(3) 경실련 의견

- 개발이익 환수 및 이익공유형 개발 유도
 - 개발이익 환수를 위한 개발부담제 부과 대상을 용도변경과 재건축·재개발 등 일정규모 이상의 건축행위까지 포함하는 개발사업으로 확대하고, 개발부담금 부과율을 50%로 상향조정. 특히 부과 유예 중인 ‘재건축초과이익환수제’를 정상화함.
 - 도시재생활성화계획 수립 시 동지내몰림(젠트리피케이션) 방지대책을 수립하도록 하고, 재생사업에서 발생하는 이익을 지역이 공유할 수 있도록 이익공유형 개발을 유도함.
- 도시정비사업(재개발·재건축) 추진 요건 강화
 - 사업 추진 가능 건축물 연한 강화 : 최소 60년~100까지인 콘크리트 수명을 감안해 재개발/재건축사업 가능 노후건축물 기준 연한 50년 이상으로 강화해 개발이익을 위한 무분별한 사업추진 제어
 - 재건축 안전진단 기준 강화 : 안전진단 시 설비 노후도보다는 구조안전성 비중을 50% 이상으로 상향. 노후한 설비는 교체하여 사용하도록 유도해 불필요한 자원이 낭비되는 것을 방지함.
 - 재개발재건축 조합설립 인가 시 동의요건 강화

구분	현행	변경
재개발 사업	토지 등 소유자 3/4 이상	토지 등 소유자 4/5 이상
재건축 사업	전체 구분소유자 3/4 이상 및 토지면적의 3/4 이상	전체 구분소유자 4/5 이상 및 토지면적의 4/5 이상