
등지내몰림 방지 법제화 방안 토론회

상업 젠트리피케이션 어떻게 극복할 것인가?

- 일 시 : 2017년 12월 14일(목) 14시
- 장 소 : 국회의원회관 제8간담회의실
- 주 최 : 불사조포럼(불평등사회경제조사연구포럼)
국회의원 윤관석(더불어민주당)
국회의원 추혜선(정의당)
(사)경실련도시개혁센터

■ 프로그램

14:00 국민의례

14:05 참가자 소개 및 인사말

정 동 영 국민의당 국회의원

최 봉 문 (사)경실련도시개혁센터 이사장/목원대 교수

윤 관 석 더불어민주당 국회의원

참가 국회의원

14:20 발제

사회 서 순 탁 경실련상임집행부위원장/시립대 교수

발제 1. 박 태 원 광운대 교수
“상업 젠트리피케이션 극복 위한 정책과제”

발제 2. 최 환 용 한국법제연구원 연구기획본부장
“젠트리피케이션 방지를 위한 법제화 방안”

15:00 토론

구 자 혁 mampanhjangsa하고픈상인모임 활동가

김 남 주 변호사/민변 민생경제위원

이 정 형 중앙대 교수

최 명 식 국토연구원 책임연구원

김 상 석 국토교통부 토지정책과장

15:40 질의 응답

■ 목 차

1. 인사말

정 동 영 국민의당 국회의원	7p
윤 관 석 더불어민주당 국회의원	9p
추 혜 선 정의당 국회의원	11p
최 봉 문 (사)경실련도시개혁센터 이사장/목원대 교수	13p

2. 발제

1. 박 태 원 광운대 교수 “상업 젠트리피케이션 극복 위한 정책과제”	15p
2. 최 환 용 한국법제연구원 연구기획본부장 “젠트리피케이션 방지를 위한 법제화 방안”	31p

3. 토론

구 자 혁 mampanhi장사하고픈상인모임 활동가	39p
김 남 주 변호사 / 민변 민생경제위원	45p
이 정 형 중앙대 교수	49p
최 명 식 국토연구원 책임연구원	53p
김 상 석 국토교통부 토지정책과장	57p

■ 인사말

안녕하십니까?

반갑습니다. 국민의당 국회의원 정동영입니다.

먼저 불사조(불평등사회경제조사연구회) 포럼과 경실련 도시개혁센터, 그리고 윤관석의원실, 추혜선 의원실이「상업젠트리피케이션, 어떻게 극복할 것인가?」토론회를 공동주최하게 되어 매우 기쁘게 생각합니다.

그리고 바쁘신 와중에도 오늘 토론회에 관심 가져주시고 함께 해주신 모든 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.



국회의원 정 동 영
국민의당

최근 지역상권이 활성화되는 지역의 경우, 상가 보증금과 월 임대료가 급등하면서 임차 상인들이 비자발적으로 내몰리는 젠트리피케이션 현상이 사회적 문제로 등장하고 있습니다.

문재인 정부는 향후 5년간 50조원의 공적자금을 투입하여 전국적인 도시재생뉴딜사업을 추진할 계획이라는 점 등을 감안하면, 현 정부의 도시재생뉴딜사업이 본격화되기 이전에 관련 법·제도 정비가 시급한 사안입니다.

젠트리피케이션의 문제는 지역상권 활성화 위한 지자체 등 공공기관의 정책적 지원 노력과 지역상인, 지역주민들이 주도하는 사회적·지역적 노력 등의 결과가 지역에서 공유되지 않고 소수 건물주에게 귀속되어 계층간 자산 격차, 경제적 불평등의 심화를 가중시키는 주요한 요인으로 등장하고 있습니다.

이러한 문제를 해결하고 영세자영업자의 권익을 보호하기 위해 「상가건물임대차보호법」이 시행되고 있지만, 현실 여건과 맞지 않는 조건으로 인해 영세자영업자들이 법적 보호를 받지 못한 채 피해가 계속되고 있습니다.

상가임대차 문제는 영세서민들의 생존권이 달린 문제로, 영세 서민들 입장에서는 소득의 원천이기 때문에 주거문제 보다 더 심각한 사안일 수 있습니다.

오늘 토론회를 통해 자영업자들이 일한 만큼의 대가를 누리고, 임대인이라는 이유만으로 불로소득을 얻고 종국에는 상권을 망치는 악순환의 고리를 끊어 낼 수 있는 좋은 대안

들이 모색되는 자리가 되기를 바랍니다.

마지막으로 오늘 토론회의 좌장을 맡아주신 서순탁 교수님, 그리고 발제를 맡아주신 박태원 교수님과 최환용 선임연구원님을 비롯해 토론자로 참석해주신 많은 분들께 감사드립니다.

■ 인사말

젠트리피케이션 극복의 중요한 발판이 되길

안녕하십니까. ‘상업 젠트리피케이션, 어떻게 극복할 것인가?’ 토론회를 공동주최한 더불어민주당 인천 남동을 국회의원 윤관석입니다.

‘젠트리피케이션’은 낙후한 구도심에 좋은 콘텐츠를 가진 업체들이 번성해 다양한 사람들이 몰리면서, 임대료가 오르고 지역활성화에 기여한 업체들은 오히려 내몰리는 현상을 말합니다. ‘젠트리피케이션’은 당초에는 낙후 지역에 외부인이 들어와 활성화되는 긍정적 현상을 뜻했으나, 지금은 높아진 임대료로 인해 원주민이 밀려나는 의미로 쓰이고 있습니다.



국회의원 윤 관 석
더불어민주당

어느 순간부터 우리나라 도시 곳곳에 젠트리피케이션의 그림자가 드리우고 있습니다. 1990년대 인디문화의 중심이었던 홍대 거리는 이제 대기업 프렌차이즈로 가득찬 사람 많고 임대료가 비싼 그런 곳이 되었습니다. 높은 임대료로 밀려난 소상공인, 예술인, 청년들은 서교, 망원동으로 밀려났고 이제는 마포 바깥으로 밀려나고 있는 상황입니다.

이러한 현상이 단순히 임차인들만의 문제가 아닙니다. 한때 엄청난 인파로 붐비는 상권이었던 압구정과 신촌은 지금 공동화로 몸살을 겪고 있습니다. 특색 있는 상점으로 붐볐던 상권이 임대료가 상승하고 대기업 프렌차이즈로 도배된 후 특색이 사라지면 찾아오는 사람도 사라지기 마련입니다. 게다가 도시재생 사업이 추진되면 기존 도시의 특색은 완전히 사라지고 비싼 임대료의 최신식 건물만 남게 되는 불평등과 양극화는 더욱 심화되고 있습니다.

임대료 상승과 지역의 획일화, 공동체의 해체와 상권의 쇠퇴라는 악순환의 고리를 끊을 도시관리 대책이 필요한 시점입니다. 앞으로 전국적으로 추진될 도시재생뉴딜이 지역 특색을 고유하게 살리고 원주민을 보호할 수 있도록 하는 입법적 대안을 정부 또한 고민하는 것으로 알고 있습니다.

오늘 토론회는 이러한 문제의식 아래 젠트리피케이션 극복을 위한 정책과 입법과제를 모색하는 자리입니다. 다양한 논의가 이뤄지고 참신한 대안이 제안될 것으로 기대합니다. 저 또한 국토교통위원회 위원으로서 적극적으로 국토부와 함께 개선책을 마련해 나가도록 하겠습니다.

모쪼록 오늘 토론회 준비를 위해 애써주신 경실련 도시개혁센터 최봉문 이사장님과 관계자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 바쁘신 와중에도 발제를 맡아주신 박태원 교수님, 최환용 연구원님과 토론자 여러분의 노고에도 감사드립니다.

수많은 서민, 소상공인들이 삶의 터전을 지켜나가는데 오늘 토론회가 희망이 되기를 기대합니다. 감사합니다.

■ 인사말

함께 사는 ‘포용도시’, 도시재생의 의제로 삼아야

안녕하세요, 정의당 중소상공인자영업자위원장 추혜선 의원입니다.

먼저 토론회를 함께 준비해 주신 경제정의실천시민연합 도시개혁센터, 국회의원연구단체 불평등사회경제조사 연구포럼 및 윤관석 의원님과 모든 관계자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다. 또한 발제를 맡아 주신 박태원 교수님과 최환용 연구원님을 비롯한 모든 패널 여러분들께도 감사드립니다.



국회의원 추혜선
정의당

대한민국은 급격한 성장의 끝에 IMF와 서브프라임 모기지 사태 등 금융위기를 겪으며 ‘두레’와 ‘폼앗이’로 상징되던 상호부조 시스템이 붕괴되었습니다. 또한 자유시장경제는 필연적으로 자본에 의한 독점을 구조화하려는 특성이 있기 때문에, 국가가 제도적으로 이런 현상을 완화하거나 보완할 수 있는 방안을 적절히 제시하지 못한다면, 각종 사각지대에서 고통 받는 국민들이 발생할 수밖에 없습니다.

새 정부가 ‘도시재생 뉴딜사업’이라는 이름으로 소규모주택 정비사업 추진을 시작했습니다. 도시재생사업은 취약지역 거주민의 생활안전과 주거복지를 위해 설계된 사업입니다. 하지만 정책의도와 달리, 도시재생사업이 해당지역 주택과 상가의 임대료를 올려 임차인들이 타지로 내몰릴 것이라는 ‘젠트리피케이션’에 대한 우려가 지속되고 있습니다. 이미 홍대, 망원동, 상수동, 경리단길, 가로수길 등 많은 지역이 이 현상을 경험했습니다. 최근 한 보고서에서는 전통시장 현대화 사업의 결과 전통시장 매출이 5% 증가하는 동안 월세는 15.6% 증가했다고 밝혀 충격을 주기도 했습니다. 지역 차원에서 공유되어야 할 도시재생의 결과가 도리어 양극화를 심화시키는 형태로 나타난 것입니다.

최근 국회에서 각 지방자치단체의 사례를 참고해 젠트리피케이션을 방어하기 위한 상생협약 체결근거를 마련하는 「도시재생 특별법」개정안을 통과시켰습니다만, 체결을 강제하는 개정은 아닙니다.

이 토론회는 이런 점에서 매우 중요합니다. 사회 전체적으로 적절한 부의 재분배가 이뤄지지 못하는 현상을 어떻게 극복할 것인가에 대한 관점에서 이 문제를 바라봐야 합니다. 중소상인 등 임차인들을 보호하기 위해 그간 정부가 펼쳤던 많은 정책 중 과연 얼마나 그 혜택이 임차인들에게 도달했는지 정책의 효과를 확인해야 합니다. 오늘 토론회를

통해 취약층의 동지 내몰림을 방지하고 함께 살아갈 수 있는 ‘포용도시’를 만들어가기 위한 지혜로운 해법이 제시되길 기대합니다.

바쁜 일정에도 불구하고 토론회에 함께해 주신 여러분께 다시 한 번 감사드립니다. 고맙습니다.

■ 인사말

“젠트리피케이션”이라는 용어는 이제 우리들에게 낯선 단어가 아닙니다. 도시 내의 어떤 장소가 여러 가지 이유로 많은 사람들이 모이는 명소가 되고나서, 임대료 등의 부동산 가치 상승하여 이를 부담할 수 없는 기존의 거주자나 임차인들이 지역에서 내몰리는 일련의 과정을 의미하게 되었습니다. 이러한 현상만을 표현한다면 2016년 국립국어원에서 “등지내몰림”이라고 정의하면서 단어가 적절하다고 볼 수도 있지만 원래의 젠트리피케이션은 원래보다 개선된 수준의 도시환경을 제공하여 순차적으로 도시전체의 환경을 개선시키고자 하는 긍정적인 의미도 갖고 있습니다.



최 봉 문
(사)경실련도시개혁센터 이사장
목원대 교수

전체 도시환경의 개선은 모든 도시계획과 각종 개발사업 그리고 도시정비나 도시재생을 통해 달성하고자 하는 궁극의 목적이기도 합니다. 다만 우리가 염려하고 방지하고자 하는 것은 “젠트리피케이션”으로 나타나는 부정적 측면으로, 도시의 약자들이 잘못된 제도나 국가의 무관심으로 삶의 터전에서 밀려나거나 국민들의 세금으로 조성된 국가기금이 투입되어 특정인들의 이익만을 보장하게 되는 현실은, 매우 잘못된 것이고 꼭 시정되어야 하는 대상이며 부정적인 결과를 막기 위해 노력해야 하는 것이 국가의 책임이라는 것입니다.

오늘의 논의는 이러한 고민을 국회와 전문가 그리고 시민단체 함께 논의하기 위해 마련된 자리입니다. 오늘 어려운 문제에 대한 발제를 맡아주신 두 분의 발제자와 토론에 참여해주신 활동가와 전문가 여러분께도 깊은 감사를 드립니다. 오늘 행사를 준비해주신 정동영의원님과 윤관석 의원님 그리고 추혜선 의원님께 감사드리고 함께 수고해주신 모든 분들과 발제와 오늘 행사에 참여해주신 여러분께도 감사드립니다.

오늘 이러한 논의가 입법의 책임을 지고 계시는 국회에서 개최되고, 오랫동안 우리 사회의 불평등을 해결하기 위해 노력해 오신 ‘불평등사회경제조사연구포럼’과 함께 한다는데 큰 의미가 있고 오늘의 논의가 제도화되고 해결의 실마리를 찾을 수 있을 것이라는 기대도 높여주고 있습니다. 오늘의 논의가 모든 문제를 해결하기 위한 답을 당장은 제시할 수 없더라도, 문제의 심각성을 인식하고 있고, 문제해결을 위해 모두가

노력하고 있으며, 모두가 행복한 도시재생, 모두가 행복한 상가활성화를 달성 할 수 있게 되기를 기원합니다. 이 자리에 참석하신 모든 분들이 그 노력에 함께 하고 계심에 감사드립니다.

발제 1

상업 젠트리피케이션 극복을
위한 정책과제

박 태 원
광운대 교수

상업 젠트리피케이션 극복 위한 정책과제

광운대학교 도시계획부동산학과 교수 박태원

Contents

I. 연구의 개요	03
1. 연구의 배경 및 필요성	
2. 젠트리피케이션 관련 연구 동향	
II. 상업 젠트리피케이션의 개념	06
1. 상업젠트리피케이션의 개념 및 특성	
2. 상업젠트리피케이션의 문제점	
III. 해외 젠트리피케이션 정책 사례 분석	09
1. 미국 - 지역적 특성을 반영한 제도 및 모델 도입	
2. 프랑스 파리 - 도시계획을 활용한 보호와 규제 정책	
3. 영국 런던 - 앵커시설 조성과 커뮤니티 비즈니스 활용	
4. 일본 다카카츠 - 장기임대제도에 따른 안정적 영업기반 확보	
5. 해외 사례분석 종합 및 시사점	
IV. 국내 상업 젠트리피케이션 사례 및 관련 정책	15
1. 국내 상업 젠트리피케이션 사례	
2. 젠트리피케이션 대응 정책 동향	
V. 정책제언	22
1. 도시계획 수단을 활용한 젠트리피케이션 관리운영 방안	
2. 젠트리피케이션의 긍정적 효과 공유방안	
3. 법·제도를 활용한 소상공인 영업권 보호	
V. 결론 및시사점	26

01

연구의 개요

I. 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 필요성

▶ 국가 또는 지자체의 경쟁력이 최우선 과제로 대두되며, 공공에도 경쟁의 개념이 통용되고 있음

- 하지만 국가는 자본주의가 필연적으로 야기하는 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고 최소한의 삶의 질을 유지하기 위해 필요한 안정적 환경을 구축하는 것이 정책 결정에 최우선 되어야 함.

▶ 도시재생사업의 긍정적 측면인 지역활성화의 다른 모습으로 젠트리피케이션이 나타남

- 도시사회적 현상에 대한 설명이론이 주민과 지자체 등 관련 이해주체가 체감하는 현실문제로 나타남
- 젠트리피케이션은 소득 양극화, 불평등과 같은 사회경제 문제가 토지이용에도 반영되는 현상

▶ 국내에서 상업 젠트리피케이션이 심각한 사회적 문제로 부각되고 있음

- 지자체에서 단기간에 성과를 얻기 위해, 장소를 하나의 상품으로 인식하며 집객력을 높이기 위한 수단으로 장소마케팅 전략을 적극적으로 활용하는 경향과 결합되면서라 할 수 있음

▶ 공공은 도시재생사업의 결과로 나타나는 젠트리피케이션의 부정적 현상에 대한 책임이 있음

- 도시경제의 주요 주체이며 지역의 경쟁력을 결정하는 주체인 소상공인의 영업기반을 보호해야 함

사회적으로 나타나고 있는 상업 젠트리피케이션 현상에 대응하는 소상공인 보호 정책은 미비한 실정임

1. 연구의 개요

2. 젠트리피케이션 관련 연구 동향

연구자	연구명	연구내용	연구방법
Cohen (1983)	San Francisco's Neighborhood Commercial Special Use District Ordinance	<ul style="list-style-type: none"> 샌프란시스코의 상업 젠트리피케이션의 문제점 및 대응 방안 검토 조례 운영 및 상업지역 제도의 법률적 이슈 검토 	법·제도 검토
London Tenants Federation (2014)	Staying put An Anti-Gentrification Handbook	<ul style="list-style-type: none"> 런던의 젠트리피케이션 현상 분석 커뮤니티 계획, 근린계획, 생애근린, 커뮤니티 토지신탁 협력주택 등 조사 	사례분석 기인드라인 제안
서울연구원 (2015)	해외 젠트리피케이션 대응 사례와 시사점	<ul style="list-style-type: none"> 국의 젠트리피케이션 사례분석 파리시, 런던 소디치 사례 조사 	사례분석 정책적 시사점 제안
서울시 (2015)	서울시 젠트리피케이션 종합대책	<ul style="list-style-type: none"> 젠트리피케이션의 개념 및 특성분석 국·내외 사례를 젠트리피케이션 현황 및 대응정책 분석 	총괄대책 및 법령 등 제도 개선 제안
부산발전연구원 (2015)	도시재생 사업지역의 주민생활 및 상권변화 연구	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생사업으로상업화 되는 과정 연구 주택지의 상업화 과정에 맞춰 보호·관리방안 제시 	문헌검토 설문조사 현황조사 F.G.I
국토연구원 (2016)	도심의 상업적 젠트리피케이션 대응 방안 연구 -도시계획적 수단을 중심으로	<ul style="list-style-type: none"> 국내 추진 중인 제도 및 정책 현황 조사 공공재원 투입 시 지역의 젠트리피케이션을 예방하기 위한 정책 방안 제시 	문헌검토 현황분석 법률검토
서울연구원 (2016)	서울시 상업 젠트리피케이션 실태와 정책적 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> 젠트리피케이션 지역 현황 분석 젠트리피케이션 관계자 심층 인터뷰 	현황분석 F.G.I

2000년대 이후 국내에서도 젠트리피케이션 관련 연구가 본격적으로 진행되고 있는 상황
본 보고서는 **국내·외 젠트리피케이션 관련 정책사례를 분석**하고 추가적인 **대응정책을 제안**하고자 함

02

상업 젠트리피케이션의 개념 및 특징

II. 상업 젠트리피케이션의 개념 및 특징

1. 상업젠트리피케이션의 개념 및 특징

▶ 젠트리피케이션은 토지이용의 변화현상으로 하위계층의 비자발적 이주 현상이 발생함

- 젠트리피케이션 현상은 발생형태, 원인, 과정 주체 등에 따라 다양한 형태로 나타나고 있으며, 국내에서는 상업지역의 젠트리피케이션의 주로 관찰되고 주목 받고 있음



젠트리피케이션은 사회적으로 지역의 **고유성과 정체성이 상실**된다는 문제점을 발생하며, 개인 차원에서는 원주민과 영세한 세입자의 **비자발적 이주문제**가 발생하며 생존을 위협함

II. 상업 젠트리피케이션의 개념 및 특징

2. 상업 젠트리피케이션의 문제점

① 토지이용이 고도화 되면서 프랜차이즈 업체 입점에 따른 지역 장소성 상실

- 사람들이 공통적으로 느끼는 다른 곳과의 차별성이 존재하는 지역은 많은 유통인구를 유입과 동시에 대중화·획일화 성격의 대형 프랜차이즈가 입점하기 좋은 상권으로 변함.
- 그리고 프랜차이즈 입점으로 지역 특성은 사라지고 방문수요가 줄어들며 쇠퇴하기 시작함.

② 지역 간 경쟁 가속화에 따른 사회적 비용 발생

- 상업지역의 경쟁력 상실과 함께 높아진 임대료로 인해 소상공인의 지속적인 영업기반 확보가 어려워짐
- 이러한 문제를 해결하기 위해 공공의 지원이 필요한 지역으로 변모할 가능성이 높음

③ 주거지의 상업고도화로 인한 주민편익 감소

- 상업이 고도화 되면서 주민을 위한 편의시설 보다는 일반 상업업종이 우세하게 되면서 주민들에게 필요한 생활편의 시설이 부족해지며 주거환경을 악화 시킴

④ 임대료 상승에 따른 소상공인 영업기반 위협

- 젠트리피케이션 과정에서 중하위계층의 영세세입자와 함께 초기 젠트리파이어인 문화예술인 및 창의적 상점 업주가 높아진 임대료를 감당할 수 없어 강제적 이주가 발생함.

03

해외 상업 젠트리피케이션 정책 사례 분석

III. 해외 상업 젠트리피케이션 정책 사례 분석

1. 미국 - 지역적 특성을 반영한 제도 및 모델 도입

① 용도지역 조례를 통한 입점 제한 정책

- 용도지역 조례로 프랜차이즈 업체 입점을 제한
- 이를 통해 토지이용의 부정적 효과를 제어하고 소규모 독립상점들이 보화하며 장소성을 지키고 있음

▶ 디자인 가이드라인



〈지양 사례〉

〈권장 사례〉

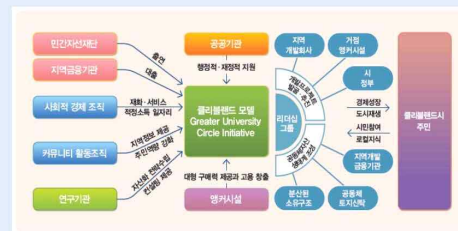
▶ 지역특성에 맞춰 규제의 범위 설정

- 지역별 특성에 따라 입지를 전면입점금지, 조건부허가 등으로 구분하여 규제하고 있음
- 입지 적합성은 프랜차이즈 업체의 집중 정도, 주변 건물관의 조화 가능성, 유사 업종의 유무,공실률, 소매업 비유등을 고려하여 설정

② 협력적 파트너십을 통한 상생

- 지역 주체들이 협력적 파트너십을 통해 거버넌스 구축
- 종합적이고 지속가능한 도시재생 전략을 실행하며 클리블랜드 모델로 알려지게 됨(국토연구원, 2017)

▶ 클리블랜드 모델



▶ 클레블랜드 모델 특징

- 낙후된 지역의 주민이 직접 사업체를 소유하고 발생한 이익을 커뮤니티의 수요에 따라 재투자함
- 지역공동체의 자산을 내부로 선순환 시키는 새로운 모델
- 젠트리피케이션의 잠재요인들을 억제하며 선제적 대응

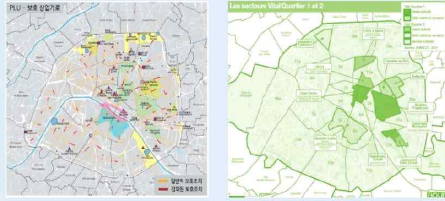
III. 해외 상업 젠트리피케이션 정책 사례 분석

2. 프랑스 파리 - 도시계획을 활용한 보호와 규제 정책

① 도시계획(PLU)에 의한 '보호상업가로' 정책

- 2006년 도시기본계획 수립 시 '보호가로' 별도 지정
- 보호가로 지정을 위해 2003년 부터 도시전체 상업현황 및 물리,인문,환경 부문의 광범위한 조사 분석이 이루어짐

▶ 보호가로 및 활성화구역 지정 현황



▶ 보호 상업가로 3가지 유형별 내용

일반적 보호 조치 (상업상업, 수공업)	- 해당 거리에 직접 접하는 건물 1층에 위치한 상업, 수공업 공간은 다른 용도로 변경 불가
강화된 보호 조치 (상업상업, 수공업)	- 각 건물 1층은 모두 상업과 수공업 용도로만 사용 가능(점근도로, 로비, 공동시설 등은 제외)하고, 일부 특수 사례를 제외한 이들 건물의 리모델링 시에도 현재의 용도를 유지하여야 함
특수 보호 조치 (수공업)	- 수공업 공간들은 더 이상 다른 용도로 변경 불가. 형성 수공업을 유지해야 하고, 상업공간은 다른 종류의 상업이나 수공업 공간으로 전환 가능하나, 다른 용도로는 불가함

② SEMAEST(민관합동 출자회사)에 의한 공공임대

- PLU(도시기본계획)에서 지정 된 지역을 대상으로
- 상업보존활성화가로로 지정된 지역 대상
- '상업활성화' 또는 '상업 다양화' 유형 중 한가지를 선정

▶ 사업방법

- 도시계획법령에 의거하여 공공개발계약의 형태로 사업의 일체를 위임 받은 SEMAEST(민관합동출자회사)가 진행
- 사업방식은 협정(Protocole)을 체결하거나, 선매권 행사

▶ 협정에 의한 사업

- 협정은 근린생활업종 및 권장업종 이외의 용도로 전환 하지 않고 향후 지속적으로 점포를 유지하겠다는 협약
- 사업구역 내 전체 상점의 70%가 협정을 체결하였으며, 협정위반시 해당상점주를 대상으로 손해배상청구 미 상당 금액의 벌금부가가 가능하며, 10년간 위반 사례 없음

▶ 선매권 행사에 의한 사업

- SEMAEST가 시로부터 선매권을 양도 받아 사업구역 내 점포를 매입하여 개발 및 정비사업을 진행
- 공공에서 임대하는 점포로 하더라도 시세보다 낮게 임대료를 책정하지는 않고 임대함

11

III. 해외 상업 젠트리피케이션 정책 사례 분석

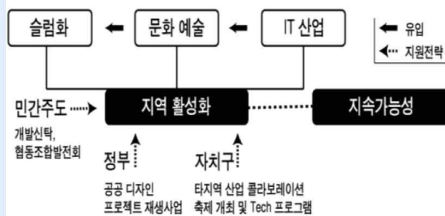
3. 영국 런던 - 앵커시설 조성과 커뮤니티 비즈니스 활용

▶ 영국 런던 쇼디치의 젠트리피케이션의 특징

- 이민자들이 이주해 오면서 다문화지역으로 변화함
- 중앙정부와 지자체 주도의 도시재생사업으로 임대료가 높아지고 이민자들이 외부지역으로 밀려남

▶ 런던 쇼디치 젠트리피케이션 대책의 특징

- ① 중앙정부가 '문화산업 클러스터'로 육성 계획을 실행
- ② 문화예술과 IT의 공생을 목표로함
- ③ 지역의 특성과 변화를 파악한 공공의 지원
- ④ 기업과 지역 공동협력으로 긍정적 젠트리피케이션 유도



출처 :서울시(2015) '서울시 젠트리피케이션 종합대책' p.100

① 공공이 지역맞춤형 공간 공급정책

- 지역수요 맞춤형 문화예술공간 마중물 사업 진행
- 지역의 특색을 살리기 위한 전략으로 랜드마크 건물이 그 주변 공간들이 변화할 수 있도록 촉매제 역할



② 지역협동조합과 토지신탁

- 쇼디치 개발신탁은 소유권이 불분명한 토지를 무단으로 점유하는 사람들이 늘어나면서 토지를 관리하기 위해 해크니 협동조합에 임대함
- 지방정부와 기업의 기부로 마련한 건물과 광장을 재임대 하는 등을 통해 발생한 수익전액을 주민들을 위한 문화 사업과 지역 커뮤니티를 지원하는데 사용함
- 해크니 협동조합이 직접 운영하는 공공식당을 중심으로 공동체 운동과 환경운동을 진행함

12

III. 해외 상업 젠트리피케이션 정책 사례 분석

4. 일본 다카마츠 – 장기임대제도에 따른 안정적 영업기반 보장

▶ 일본 다카마츠 젠트리피케이션 사례 개요

- 33만의 소도시로 시 중심에는 전통 상점가가 위치함
- 교외지역의 쇼핑센터 건설로 상권 매출 감소, 임대료 상승으로 거주인구 및 보행자 감소, 지역쇠퇴현상 나타남
- 지가 상승으로 인한 도시 중심부 인구유출과 감소 심화

▶ 다카마츠시 젠트리피케이션 관련 우선 해결과제

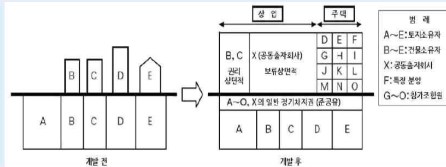
- ① 상점가 업종의 빈약과 편중을 해소
- ② 거주인구 감소를 방지하고 정주민구 확보
- ③ 매력적인 도시공간을 창출하고 유지
- ④ 지가 상승에의해 초래되는 문제에 대응

▶ 대응전략의 핵심

- 민관협력체계를 구축하여 도시재생사업을 추진
- 마을만들기 회사를 설립하여 재개발 빌딩을 관리
- 상인 위주의 상점가를 소비자 시선에 맞춘 상점가로 재편
- 도시재생 사업비용을 최대한 줄이며 재정문제 해결

① 토지의 장기임대(60년) – 소유권과 이용권 분리

- 전원합의형 권리변환방식 채택 및 정기차지권 도입
- 토지는 공동으로 소유하고 60년 장기 임대 계약을 체결하여 토지 비용이 들지 않는 사업방식을 채택



② 민관협력 도시재생회사를 통한 상점가 관리·운영

- 1999년 1월 상가진흥조합과 시가 공동 출자해 설립
- 적절한 조닝(Zonning)과 세입자의 혼합을 통해 상점가를 운영관리 - 7개의 구역으로 분할하여 특징적으로 운영

▶ 변동임대료 제도 도입

- 임대료를 매출액에 비례하여변동되는 시스템 채택
- 매출의 8%를 임대료로 받는 방식

III. 해외 상업 젠트리피케이션 정책 사례 분석

5. 해외 사례분석 종합 및 시사점

구분	대응전략	내용	시사점
미국	용도지역 조례 활용 임점 제한 (FRR 제도)	용도지역 규제를 통한 프랜차이즈 임점 제한	용도지역 규제와 함께 장소성 유지를 위한 디자인 가이드라인 필요
	협력적 파트너십 사업방식 (플리블랜드 모델)	지역주민이 참여하여 사업을 기획 운영하고 이익은 지역에 재투자	개발에 따른 경제적 이익이 지역에 선순환 할 수 있는 모델 필요
프랑스	도시계획에 의한 보호상업가로 지정 (PLU)	파리시 상권현황을 전수조사하고 이를 바탕으로 보호가로 지정	상업현황 조사를 통해 도시계획에 반영
	민·관합동출자회사에 의한 공공임대 (SEMAEST)	협정과 선매권을 이용하여 점포를 매입, 개발하고 필요 업종을 선택하여 임점	지역에 필요한 업종을 선별하여 공공임대 방안 마련
영국	공공의 지역맞춤형 공급정책	지역의 활성화와 장기적인 지역성 유지를 위해 공공에서 문화예술 공간 공급	지역의 랜드마크 역할을 담당할 앵커시설 조성
	지역협동조합과 토지신탁 방식	소유권이 불분명한 토지를 지역협동조합에 위탁하여 지역에 필요한 시설로 활용	커뮤니티 비즈니스 활성화를 통한 사회경제적 재생 방안
일본	토지의 장기임대 (소유-이용 분리)	토지의 소유권-이용권 분리를 통해 임차인의 영업권 보장	안정적 영업기반을 위한 장기임대 제도의 도입
	민관협력 도시재생회사에 의한 상점가 운영	민관협력형 도시재생 회사를 설립하여 상점가를 운영관리하며 매출에 따른 변동임대료 방식 채택	임대인-임차인 상생을 위한 매출에 따른 변동임대료제도 검토

04

국내 상업 젠트리피케이션 사례 및 관련 정책

IV. 국내 상업 젠트리피케이션 사례 및 관련 정책

1. 국내 상업 젠트리피케이션 사례

구분	서울시			부산시		전주시		창원시		경주시	
	홍대거리	서촌	경리단길	감천마을	한옥마을	한옥마을	창동예술촌	황리단길			
지역 개요	문화예술 중심으로 형성된 복합문화 지역	조선시대부터 형성된 한옥 밀집주거지역	최고고도제한 지구 지정으로 저층 단독주택 밀집지역	계단식 주거형태의 노후주택 밀집지역	근대화를 거치는 동안에도 보존된 한옥 밀집지역	80년대 이후 쇠퇴하며 도시재생 시범사업지역	영등 주변부 개발이 느린 골목상권				
유형	문화·예술 특화지역	역사·문화·관광 특화지역	저이용·저개발 노후주거지역	저이용·저개발 노후주거지역	역사·문화·관광 특화지역	쇠퇴 중심지역	저이용·저개발 노후주거지역				
사례											
현상의 특징	2000년대 클럽문화와 함께 중흥기 맞음 대기업 자본이 유입되면서 장소성 정체성 상실 임대료 상승으로 몰대입지역으로 인가이동 홍대 인근 지역인 연남동 등으로 젠트리피케이션 양상이 확장중	저평가 된 서촌 한옥이 인기를 얻으며 임대료 상승 한옥 투지 수요가 몰리며 신축 및 리모델링 증가 주책 생활문화형 소매점이 음식점 카페 등으로 업종 변화	이태원이 급부상하며 상대적으로 저렴한 지역으로 자본 유입 2012년 이후 매스칼에 소개되며 유행인구 급격히 증가 주거비용 및 상가 임대료가 최대 650% 이상까지 큰폭으로 상승	앞집이 뒷집을 가리지 않는 독특한 계단식 주거형태의 특성이 있었음 2000년대 들어 도시재생사업이 추진되며 감천마을에 대한 인지도가 확산되기 시작함 2015년 방문객수가 2011년 대비 40배 이상 늘어남	도시 내 한옥의 경제력 견속적 가치의 활용 가능성이 제고됨 2000년 한옥마을 관광정책이 시행된 이후 상업화·관광지화되기 시작함 숙박시설과 카페, 찻집 등이 큰폭으로 증가하였으며, 장수연구는 지속적으로 감소하고 있음	1980년대까지 문화예술인의 중심지 역할을 담당하였음 2000년대 들어 공실률이 50%를 넘어가며 심각한 쇠퇴현상 발견 도시재생사업이 시작되며 활성화 되었지만 기존상권의 퇴출 및 임대료가 급격히 상승	서울에서 핫플레이스가 된 경리단길 + 지역명 활용 합쳐진 지역명 경주의 고전적 이미지와 현대적인 느낌의 카페, 식당 밀집지역으로 변화 기존 상점가의 매력이 적은 4-5개 임대료도 5-6배 이상 상승하며 문제시됨				

IV. 국내 상업 젠트리피케이션 사례 및 관련 정책

2. 젠트리피케이션 대응 정책 동향

1) 소상공인·영세중소기업 지원대책 (2017.7.16)

- 17.7.15일 최저임금위원회는 '18년 최저임금을 16.4% 인상 이로 인한 소상공인·영세중소기업의 경영부담 증가를 완화하기 위해 관계부처 합동으로 지원대책 마련

가. 환산보증금 상황

▶ 상가임대차법에 따른 임대차계약 보호대상 확대

- 전체 상가임대차의 90% 이상이 보호를 받을 수 있도록 法 적용범위인 환산보증금* 상향
- (서울) 4억원, (과밀억제권역) 3억원, (광역시 등) 2.4억원, (기타) 1.8억원 → 現 환산보증금 적용시 상가임대차법 보호를 받는 임대차 비율은 60~70%로 추정
- 권리금 보호대상(現 대규모점포 등 제외)에 전통시장 포함

나. 임대료 인상을 상한(현재 9%) 인하

▶ 상가임차인이 임대료 과다인상, 일방적인 계약해지 등의 위협에서 벗어날 수 있도록 관련 제도 개선

- 계약갱신청구권 행사기간을 現 5년에서 10년으로 연장
- 건물주가 재건축·철거 등의 사유로 임대차계약 연장 거절시 임차인 보호방안
- 주택임대차 분쟁조정위 운영성과를 바탕으로 상가임대차 분쟁조정위원회 신설 검토

17

IV. 국내 상업 젠트리피케이션 사례 및 관련 정책

2. 젠트리피케이션 대응 정책 동향

다. 적합업종 제도 강화를 통한 영세기업 보호

▶ 생계형 적합업종의 안정적 보호가 가능하도록 정부지정 방식으로 전환

- 동반위가 생계형 업종*을 추천하면 중기청이 적합업종 지정
- 지정된 업종에 대해서는 경쟁력이 제고될 수 있도록 소상공인 협업화·조직화 지원 확대
- 소상공인 협동조합 설립 컨설팅, 원자재 공동구매, 신상품 공동기획·개발, 점포경영지도, 정보시스템 구축, 공동구인·교육, 공동브랜드 개발 등

라. 골목상권 전용화페 사용 확대

- 공무원 맞춤형 복지비, 신규도입 복지수당 등을 활용한 온누리상품권·고향사랑상품권** 지급을 확대
- '18년부터 국가·지방공무원 맞춤형 복지비 중 30%의 골목상권 전용화페 지급 추진
- 현금지원하는 복지사업을 활용하여 각 지자체 재량에 따라 고향사랑상품권을 지급토록 유도

마. 소상공인 과다경쟁 예방 정책

- 상권정보시스템 고도화를 통한 창업정보 제공 강화
- 주요 상권별·업종별 과밀수준을 지도로 제공하는 창업과밀지수* 대상업종을 확대
- 지역별·업종별 사업체수, 매출변동, 수익성, 폐업 등 추이를 고려하여 소상공인 과밀지역 지정

18

IV. 국내 상업 젠트리피케이션 사례 및 관련 정책

2. 젠트리피케이션 대응 정책 동향

2) 서울시 젠트리피케이션 종합대책

- ▶ 시장(市場)에 맡겨두기 보다는 市 차원에서 문제 해결을 위한 대책을 수립

가. 정책방향

- ‘젠트리피케이션’ 용어 자체가 일반대중에게 낯설고, 임대인의 권리도 중요하다는 등의 다양한 의견이 있을 수 있으므로 사회적 공론화 및 공감대 형성이 우선
- 도시경쟁력 차원에서 상권 획일화에 따른 상권 쇠퇴는 장기적으로 임대인, 임차인 모두에게 불리할 수 있으므로, 상생을 위한 대안을 찾아야 함.

나. 정책 대상의 범위

- 언론, 전문가 등에 의해 젠트리피케이션 발생지역으로 거론되어 문제의 심각성이 알려진 지역
- 임대료 급등지역이라 할지라도 젠트리피어(문화·예술가 집단, 영세 자영업자 등)의 특별한 노력없이 자연스럽게 개발된 지역은 제외
- 이미 발생한 지역 뿐만 아니라, 과거 발생지역 및 예상 지역을 모두 포함
- 사회적으로 보호할 가치가 있는 문화자산, 전통전승, 마을공동체 관련 지역과 市 역점사업인 도시재생 지역에 대해서는 市 자원을 우선 투입

19

IV. 국내 상업 젠트리피케이션 사례 및 관련 정책

2. 젠트리피케이션 대응 정책 동향

2) 서울시 젠트리피케이션 종합대책

▶ 총괄 대책

- ① 거버넌스를 통한 젠트리피케이션 공론화
- ② 지역별 민관협의체 구성 및 상생협약 체결 유도
- ③ 상가임차인 보호 조례 제정 및 지원 강화
- ④ 젠트리피케이션 전담 법률지원단 지원 ⑤ 지역정체성 보존을 위한 앵커시설 확보·운영
- ⑥ 서울형 장기안심상가운영 ⑦ 장기저리용자 지원을 통한 자산화 전략

▶ 도시계획적 수단을 통한 관리

- ① 재생 등 도시계획사업계획 수립 시, 예방대책 수립
- ② 젠트리피케이션 관련 지구단위계획 가이드라인 마련

▶ 법령 등 제도 개선

- ① 「상가건물임대차보호법」 개정 건의
- ② 젠트리피케이션 특별법 제정 건의 및 조례 제정 추진

▶ 지역별 대응 방안 : 총괄대책을 지역별 특성에 맞게 재구성

- ① 대학로 ② 인사동 ③ 신·홍·합 지역 ④ 성미산 마을 등 마을공동체 ⑤ 도시재생지역(해방촌, 성수동 등) ⑥ 북촌 및 서촌

20

IV. 국내 상업 젠트리피케이션 사례 및 관련 정책

2. 젠트리피케이션 대응 정책 동향

3) 지구단위계획을 통한 선별적 입지 불허 정책

- ▶ 지구단위계획에서 프랜차이즈 업종 선별적 입지 불허

가. 대규모 판매시설, 가맹사업(프랜차이즈) 등 입지 규제

- 골목상권 보호가 필요한 지역에 대하여 대규모 판매시설 등 불허
- 지역특성, 정체성 보전이 특히 필요하다고 사회적으로 공감되는 지역에 대하여 특정품목의 입점 제한

나. 근린생활시설(휴게·일반음식점 등) 입지기준 강화

- 주거밀집지의 정주환경을 저해할 수 있는 휴게·일반음식점 등 입지 규제

다. 최대개발규모 제한

- 대상지 특성에 따라 이면부의 대규모 개발을 제한함으로써 적정 건축규모가 될 수 있도록 유도

라. 지정·권장용도 도입

- 지역정체성 보전·육성을 위해 필요한 시설을 지정 권장용도로 설정하여 특화가로 정체성 유지

05 정책제안

V. 정책제안

1. 도시계획 수단을 활용한 젠트리피케이션 관리·운영 방안

▶ 젠트리피케이션의 관리운영을 위하여 우선적으로 도시계획적 수단을 활용하는 방안 제안

구분	도입 필요성	적용방안	기대효과
상권현황 기초조사	상업 관련 현황 (임대료, 고용인원) 등에 대한 부분을 전수 조사할 필요성 있음 객관적인 정량데이터를 기준으로 향후 도시기본계획 등에 반영하는 기초자료로 활용	국감정원이 주요 상업지역을 중심으로 데이터를 수집 축적하고 있는 상황이지만, 매우 부족한 상황 상업지역의 임대료도 전수 또는 특정지역 조사 (가로지정 또는 조례 지정)	젠트리피케이션 진단지수 및 도시재생 계획 수립 단계에서 젠트리피케이션 영향평가, 젠트리피케이션 보호가로 지정 등에 근거 마련
젠트리 피케이션 진단지수 도입	젠트리피케이션지수 (Gentrification Index)를 설정하여 +, -형태로 긍정적 또는 부정적 효과에 대한 강도와 정도를 표시하고 진단과 관리로 활용	젠트리피케이션의 경우 그 변화가 매우 빠르게 나타나고 있다는 점과, 단순히 정량적 지표로 확인할 수 없는 문화·예술적 변화를 동반한다는 점에서 체감지수를 활용하는 방안	젠트리피케이션 측정지수를 활용하여 도시계획 수립 단계에서 활용하여 지속가능한 상권 관리·운영계획 수립에 반영
젠트리피케이션 영향평가	지역활성화 과정에서 발생하는 젠트리피케이션의 긍정적, 부정적 영향을 평가하여 소외 받는 지역 또는 개인에 대한 대책을 선별적으로 마련할 필요성 있음	도시계획 또는 도시재생 관련 계획을 수립하는 단계에서 젠트리피케이션의 긍정적 부정적요소가 나타날 수 있는 부분을 파악하여 선별적 대응	젠트리피케이션 영향평가를 통해 사업의 긍정적 영향과 부정적 영향을 충분히 인지하고 사업을 추진하여 무분별한 재원 투입 방지
지구단위계획을 통한 프랜차이즈 입점 규제	지역의 특수한 장소성을 저해하는 요소이며, 대규모 자본과 브랜드력으로 임대료 상승으로 주변으로 지목 받고 있는 일부 업종의 프랜차이즈 입점을 규제할 필요성 있음	근린생활시설 (휴게, 일반음식점 등) 입지기준을 강화 최대개발규모 제한 및 지정·관장용도 도입	지역의 장소성을 저해하고, 임대료 상승의 주범으로 지목 받는 프랜차이즈 업체의 입점을 직접적으로 규제하여 기존 임차인 보호
젠트리피케이션 특별지구 지정	도시재생 계획단계에서 젠트리피케이션을 효율적으로 관리 운영할 수 있도록 특별지구를 지정하여 시범적으로 운영	대상지를 선정하는 과정에서부터 지구단위 계획 및 특별지구로 지정하여 우선적으로 대응하며, 소상공인 보호를 위한 특별조례를 제정하여 운영	젠트리피케이션의 효율적 관리를 위한 실험적 성격의 긍정적 사례로 홍보 효과로 홍보 지역간 무분별한 경쟁을 지양하고 균형발전 도모

V. 정책제안

2. 젠트리피케이션의 긍정적 효과 공유방안

▶ 젠트리피케이션의 긍정적 효과를 공유할 수 있도록 구조화, 모델화 하는 방안 제안

구분	도입 필요성	적용방안	기대효과
국공유지를 활용한 장기임대 상가공급	지역 예술가 및 소상공인들이 지역의 정체성을 보존하고 발전시킬 수 있도록 안정적 거주와 영업을 보장할 수 있는 시설 필요	지방도시(개발)공사가 지자체의 국공유지를 임차하여 상가와 문화시설이 포함된 영커시설을 건설하여 임대하고, 지자체는 국공유지의 부동산 가치 상승분과 토지임대료를 지역에 재투자	영커시설의 확보로 소상공인과 예술인들의 안정적 거주(영업)공간 마련 및 지역의 정체성 보존
신탁방식을 활용한 이익공유형 영커시설 조성	도시재생 과정에서 나타나는 상권활성화에 직접적으로 관여하는 혁신적 젠트리피어어를 포함한 다수의 이해관계자와 함께 개발이익에 지역에 환원될 수 있는 상업지 재생 사업모델 필요	민간의 전문성을 활용한 지속가능한 경영을 통해 창출 된 사회적 이익을 사회로 환원될 수 있는 환경 조성 개발이익 보다는 운영·관리를 통한 이익이 향상 될 가능성이 높은 지역의 다수의 필지를 주택도시기금 및 REITs 형식의 주민투자기금을 통해 공동으로 재건축, 리모델링 하여 사용가치 증대	공공성과 개발이익이 결합되는 커뮤니티 사업모델을 구축 실행함으로써 상권활성화 정책의 공익성을 확보하고, 장기적으로 부동산의 개인 소유권을 사회적 소유권 방식으로 전환 가능성의 시범적 모델로서 가치가 있을 것으로 기대함.
시민조직 주도의 상업활성화 사업지구 도입 (BID 기법 활용)	도시 내 중심상가지역 또는 상업·업무지역의 공동체에 대응하고 지역의 활성화와 자치적인 관리·운영을 위해 도입필요성 증대 다양한 형태의 마케팅 활동과 같은 공공의 서비스 공급에 필요한 재정을 충당	운영주체는 민간 비영리단체(NPO) 또는 공공과 민간부문이 결합된 공익법인 부동산 소유자는 재산세 및 부동산임대소득, 임대인은 부동산 임대소득, 임차상인은 사업소득의 일정 비율을 분담하고 공공부문의 매칭펀드 활용	지구에서 결정된 사업시행을 통해 지구내 자산가치의 상승과 매상 증가 등 사회적 이익의 증가 효과와 함께 긍정적 외부효과도 발생함. 외부효과와 발생은 공공부문의 행·재정적 지원의 근거로 활용할 수 있음

V. 정책제안

3. 법·제도를 활용한 소상공인 영업권 보호

▶ 소상공인 보호를 위해 임대보호법 강화 및 조례를 통한 직접적인 보호정책 필요

- 국내의 경우 자영업의 비율이 높은 구조적 특징이 있어 소상공인의 영업권이 제대로 보호되지 않는 것은 사회불안을 야기할 수 있기 때문에 법·제도적으로 보호할 필요성이 증대하고 있음

첫째, 상가임차인이 임대료 과다인상, 일방적인 계약해지 등의 위협에서 벗어날 수 있도록 보증금·임대료 인상률 상한(現 9%)을 인하하는 방안

둘째, 현행 계약갱신 청구기간을 5년에서 10년으로 변경하는 방안

셋째, 상가임대차법에 따른 임대차계약 보호대상 확대가 필요함. 전체 상가임대차의 90% 이상이 보호를 받을 수 있도록 法 적용범위인 환산보증금이 상향되어야 함.

넷째, 임대차 분쟁 시 중립적으로 조정할 수 있는 젠트리피케이션 조정위원회를 지역, 광역, 중앙으로 구분하여 설치하여 운영해야함.

다섯째, 지역 현황을 고려하여 젠트리피케이션 관련 조례를 제정하도록 권장함.



06

결론 및 시사점

VI. 결론 및 시사점

▶ 토지이용에 관한 문제는 부의 분배를 왜곡시키고 서민들의 삶을 불안케 하는 주범이며, 부동산 투기에 의한 불로소득은 사회정의를 저해하는 요인으로 지목 받아 왔음

- 특히, 국내에서 상업 젠트리피케이션이 심각한 사회적 문제로 부각되고 있는 이유는 자영업자의 비율이 다른 국가에 비해 높은 국내 상황에서 소상공인의 문제는 사회불안요소로 작용하기 때문임.

▶ 도시재생 사업은 기존 재개발, 재건축 사업에 비해 긍정적인 사업으로 평가 받고 있으나, 정책의도와 달리 실질적인 혜택이 건물 및 토지 소유주에게 국한되는 문제대해 비판에서는 자유롭지 못함

- 최근 도시재생 과정에서 공공재원과 민간자본의 유입으로 인한 임대료 상승은 소상공인의 비자발적인 이주 현상인 젠트리피케이션 현상을 초래하며 사회 불안요소로 작용하고 있음.
- 상가임차인 보호를 위해 행해지는 규제는 시장에 대한 공공의 과도한 개입이라는 측면에서 민감한 주제로 제대로 논의되지 못하지만, 사회 공익을 위한 공공재원의 투입 결과가 젠트리피케이션 부정적 현상에 초점이 맞춰지고 있는 현 상황에서 중앙정부 및 지자체는 이러한 문제를 해결할 책임이 있음.

지역활성화 과정에서 발생하는 젠트리피케이션은 위기와 기회가 교차하는 속성을 가지고 있으며, 이를 효율적으로 관리하기 위해서는 **중장기적 관점**에서 그랜드 디자인이 필요하며, 사회구성원이 합의할 수 있는 컨센서스 형성이 우선되어야 함. 그리고 젠트리피케이션의 **근본적인 해결**을 위해서는 **법·제도를 통한 규제**보다는 이해관계자간의 상호존중을 바탕으로 한 **'공존'** 과 **'상생'** 의식을 바탕으로 임대인과 임차인, 소비자와 공급자, 공공과 민간이 공동체라는 **커뮤니티 의식**을 가지고 **소통**하는것이 중요함.

27

감사합니다

28

발제 2

**젠트리피케이션 방지를
위한 법제화 방안**

최 환 용

한국법제연구원 연구기획본부장

젠트리피케이션 방지를 위한 법제화 방안

한국법제연구원 연구기획본부장

최 환 용



순서

젠트리피케이션 현상의 개념과 사회적 문제

젠트리피케이션 현상의 헌법적 함의

젠트리피케이션 현상의 법제화 필요성

젠트리피케이션 방지를 위한 법제화 설계방향

현행 법제의 개선인가 새로운 법제의 제정인가?

젠트리피케이션 현상의 개념과 사회적 문제

■ 젠트리피케이션의 개념

- 장소가 고급화되고 물리적 환경, 계층이 변화하면서
그들만의 독특한 정체성을 상실하는 방향으로 동질화되어 가는 현상

■ 무엇이 문제인가?

- 지역적 특성에 따라 유동적 인구 급증, *But* 대형 프랜차이즈 기반의
상업시설 증가로 지가, 임대료 급등, 지역 획일화 초래로 도시공간의 다양성 상실
- 원주민과 영세한 세입자의 비자발적 이주, 상권의 다양한 상실 및 쇠퇴현상 등 부작용

- 01 대형 프랜차이즈 입점 증가로 지역의 장소성 상실
- 02 지역간 경쟁 가속화로 사회적 비용 발생
- 03 주거지의 상업 고도화로 주민편익 감소
- 04 임대료 상승에 따른 소상공인 영업기반 위협, 비자발적 이주

젠트리피케이션 현상의 헌법적 함의

- 헌법 제 23조 2 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 함
- 헌법 제 119조 1 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중
- 헌법 제 119조 2 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 규제와 조정
- 헌법 제 121조 생산과 생활의 기반이 되는 국토의 균형 있는 이용, 개발과 보전을 위하여 제한과 의무 부과

젠트리피케이션 현상에 대한 정부 개입의 정당성은?

젠트리피케이션 현상의 법제화 필요성

■ 법제화의 필요성

- 젠트리피케이션의 부정적 효과와 긍정적 효과에 대한 비교

긍정적 효과

- 도심 낙후지역의 안정화로 외곽지역으로의 거주인구 이탈 감소
- 지역상권 활성화 및 자산가치 상승으로 공실률 감소 및 지방세수 증대
- 타 유사지역 개발 가능성 증가 및 장려 등 사회적 파급효과

부정적 효과

- 임대료 및 주택 매매가격 증가에 따른 원주민 비자발적 이주 증가
- 단기적 부동산 투기로 인한 부동산 가치 상승 및 무주택자 양산
- 도시파편화 현상 유발 등

- (도시공간에 대한 관점 전환 필요) 보이지 않는 부가가치의 원천에 대한 보호 필요
- 도시공간 전체와 젠트리피케이션 발생(우려) 지역간의 불균형은 없는가?
(한정된 자원으로 인한 도시공간 전체의 제로섬 게임 현상에 대한 검토)
- 사회전체가 얻을 수 있는 편익과 비용에 대한 검토 등

젠트리피케이션 방지를 위한 법제화 설계방향

■ 법제화를 위한 몇 가지 질문

01	02	03	04
누가 해결하는 것이 효율적인가? <small>중앙정부/지자체/민간부문</small>	대상이 명확한가?	목적과 수단간 비례관계가 확보되는가?	사회적 공감대는 형성되어 있는가?

젠트리피케이션방지를 위한 법제화 설계방향

■ **목적의 설정**

- 지역 중소기업상인의 보호/지역상권의 상생 발전
- * 목적 설정의 중요성: 목적 달성을 위한 수단의 결정에 영향을 줌.

■ **수단의 선택**

- 젠트리피케이션 현상을 토지이용의 배분문제로 본다면 도시계획적 수단 모색
- 젠트리피케이션 현상의 요인중 임대료의 급격한 상승에 대해서는 임대료 안정화를 위한 수단 모색
- 지역적특성을 형성하는데 기여했으나 상대적으로 약자인 중소기업상인의 보호를 위한 수단 모색 (임대기간의 안정화 등)
- 젠트리피케이션 발생(우려)지역과 그렇지 않은 다른 지역간 불균형이 발생하지 않도록 하는 수단 모색 (도시 공간 전체에 미치는 영향 분석)

■ **이해관계자 파악**

- 상가건물주(임대인), 상가임차인, 공공부문 등의 역할과 책임 배분

현행 법제의 개선인가 새로운 법제의 제정인가?

도시계획 관련 법령
 상가임대차보호 관련 법령
 도시개발/도시재생에 관련된 법령 등

⇒ *젠트리피케이션에 관련되는 현행 법제*

현행법제의 한계	모델이 되는 법령
<ul style="list-style-type: none"> - 지역적 특성 안정화 등 젠트리피케이션 방지를 위한 용도구역 등 도시계획 수단 부존재 - 상가임대차보호법에 따른 임차인 보호로 충분하지 못하는 비판 - 도시개발/도시재생 관련 법령의 한계 : 물리적 개발에 치중되어 있다는 비판 	<ul style="list-style-type: none"> - 상권활성화구역/상권활성화사업 - 상업기반시설 현대화 지원 - 온누리상품권 - 시장정비사업 등 공공사업과 세제/부담금 감면, 국공유지의 특례 등 각종 지원

현행 법제의 개선인가 새로운 법제의 제정인가?

■ **젠트리피케이션 방지를 위한 새로운 법령 체계의 구축**

- 현재 "지역상권 상생발전에 관한 법률(안)"이 국회 계류 중

정의	· 지역상생발전구역: 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 (이하 '시·도지사'라 한다)가 지역상생발전을 위해 제6조에 따라 지정하는 구역
계획수립	· 중소기업청장이 지역상생발전을 위한 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장 및 시/도지사와 협의하여 5년마다 수립·시행
구역요건	· 구역내 상업지역이 50% 이상이고, 상업활동이 위축되거나 위축될 우려가 있는 곳
지정절차	· 상인(임차인) 및 임대인의 2분의1이상 동의 또는 평균상가임대료가 대통령령으로 정하는 비율이상으로 상승하는 경우 ⇒ 시·도지사가 조례에 따라 지정 및 변경
법적효과	· 상가임대차 계약 갱신요구권 연장, 임대인의 차임 또는 보증금 증액 제한 및 영업 제한 등
사업추진	· 구역 내 상가건물 소유자, 임대인, 임차인 및 관련 사업 종사자 등으로 구성된 지역상생협의체
특례조항	· 조세 또는 부담금의 감면, 상가 소유자에 대한 응자, 국가와 지방자치단체의 건물 또는 토지 매입 등

현행 법제의 개선인가 새로운 법제의 제정인가?

“임차인의 생존권 및 영업권과 임대인의 재산권을 이의 형량의 원칙에 따라 공정하고 합리적으로 판단할 필요”

⇒ 국회 "지역상권 상생발전에 관한 법률(안)" 관련 검토보고서 지적사항

■ **법령 취지에 대한 오해?**

- 임차인의 생존권 및 영업권과 임대인의 재산권 보호라는 가치의 충돌과 조정이 아닌 "도시공간을 채우고 있는 비유형적 가치의 공유와 이를 통한 상생발전"이라는 관점이 강조되어야 할 필요가 있음
- 지적되고 있는 문제점을 보완하면서 "도시공간의 비유형적 가치의 공유와 상생발전"을 위한 새로운 제도 설계가 모색되어야 할 것임

감사합니다



토론 1

젠트리피케이션의 도우미
임대인의 상임법 / 명도소송과 강제집행

구 자 혁

맘편히장사하고픈상인모임 활동가

젠트리피케이션의 도우미, 임대인의 상임법 / 명도소송과 강제집행

구 자 혁
맘편히장사하고픈상임모임 활동가

① 명도소송의 청구취지는

- 부동산을 명도 하라
- 소송비용은 피고가 부담한다
- 가집행 할 수 있다

② 현행 상가임대차보호법 상 명도사유

- 갱신보호기간 5년 초과
- 재건축
- 임차인의 월세 3기 이상 연체
- 임차인의 불법 증개축
- 임대인 동의 없는 전대차 계약
- 건물 노후 등

③ 가집행 할 수 있다.

- 강제집행을 할 수 있다
- 신청인은 사설용역을 몇 백명이건 돈을 주고 고용할 수 있다
- 사설용역은 임차인과 그를 돕는 사람들에게 폭력을 휘두를 수 있다
- 경찰은 현장에 오긴 하지만 상황을 방조한다
폭력 상황을 신고하여도 몸을 돌린다. 끝까지 안본다
- 사설용역은 더욱 강한 폭력을 사용할 수 있다
- 법원장의 명령을 받아 법 집행을 해야하는 집행관은 현장에서 임대인의 명령을 받아 사설 용역을 지휘하기도 한다
- 현장에서는 서류만 들고 있다
- 항의하는 시민들을 피해 다닌다
- 사설 용역은 스스로를 법 집행자라 생각하고
더더욱 강한 폭력을 휘두른다

④ 임대인은 명도소송에서의 승리와 강제집행을 하면 된다는 자신감에 임차상인의 영업가치를 빼앗는 것에 두려움이 없다

- 성신여대 앞 어느 신규 임대인은 임차상인들을 불러 놓고

- "내가 지금까지 내 말 듣지 않은 상인 39명을 명도소송으로 거지로 만들어 날렸다. 40번째가 되고 싶지 않으면 이사비 줄 때 그거나 받고 나가" 라고 하였고
- 그 말에 힘들었던 상인은 재판이 시작 되자 이사비만 받고 그의 권리금 2억 5천만원을 포기하였다.
- 대항을 하지 못한 이유는 5년이 넘었기 때문이었다

⑤ 19개 조항으로 구성된 양상한 현행 '상가임대차보호법'으로는 임차상인의 권리를 절대 보호할 수 없다

※'공중족발' 강제퇴거 경과

- 2009. 4. 공중족발 오픈
 - ▶ 권리금 3천만원 / 보증금 3천만원 / 월차임 263만원 / 시설투자비 3천만원
 - ▶ 상가임대차계약 1년
 - ※ 통상 상가임대차 계약은 1년 또는 2년으로 맺으며 기간 후 갱신합니다. 임차인은 상가법에 준해 최소 5년 이상 영업할 수 있으리라고 기대하며, 보통 한 자리에서 오랫동안 장사할 수 있기를 희망합니다.
- 2013. 1. 노후된 가게 전체 리모델링
 - ▶ 전체 집기 교체 및 인테리어 비용
 - ▶ 총 3,500만원
- 2015. 5. 임대료 인상
 - ▶ 기존 263만원 -> 297만원으로 인상(1년 재계약)
- 2015. 12. 건물 매매로 인한 소유권 이전(건물주 변경)
- 2016. 1. 신규 건물주 통보서 발송
 - ▶ 리모델링을 근거로 점포를 비우되, 우선권을 보장
 - ▶ 리모델링 후 변경될 임대차 조건 -> 보증금 1억, 월세 1,200만원
 - 5년 영업기간 보호 및 9% 임대료 상한선의 적용으로 갱신 시점 마다 인상으로 합의
 - 상가임대차보호법은 5년간의 영업기간을 보호하고, 임대료 또한 9% 이상 올리지 못하도록 제한하고 있지만 건물주가 원하는 임대료를 내지 않을 경우, 임차 기간 내 임차상인이 불리한 상황에 처하게 될 것을 우려해 대부분의 임차상인들은 법에 위반되는 건물주의 요구일지라도 들어주게 되는 것이 일반적입니다.

- 2016. 1. 명도소송의 시작
 - ▶ 3기의 임차료 연체를 기획하여, 계약해지 사유를 근거로 소송제기(통장번호 및 만남거부)
 - ▶ 공중족발은 법원에 임차료를 공탁하는 것으로 대응
 - ▶ 임대인 측 법원 공탁 사실을 알고 리모델링을 근거로 소송제기
 - ▶ 다른 임차상인에게 거짓을 강요(공중족발 사장님이 연대투쟁을 제의했다는 거짓 문구를 쓰는 조건으로)하여, 확인서와 각서를 받고, 보증금을 돌려줌
 - ▶ 그러나 리모델링은 고사하고, 지금도 인근 부동산에 지층과 2, 3층 임대를 홍보 중.

- 2017. 8. 18. 명도소송 패소
 - ▶ 부동산인도강제집행 예정

- 2017. 10. 10. 06시 1차 강제집행 시도
 - ▶ 사설용역 60명과 법원노무자40명을 동원하여 06시에 강행
 - ▶ 사설용역의 폭행으로 여성 연대인 앞니가 부러짐
 - ▶ 경찰은 현행범을 체포하지 않고 방관함
 - ▶ 집행관은 강제집행 불능을 선언하고 감

- 2017. 11. 9. 16시 55분 유체동산 압류 강제집행
 - ▶ 사설용역 19명과 법원 노무자 10여명, 집행관 2명이 영업 중인 가게로 들어옴
 - ▶ 사설용역의 폭행으로 맘상모 활동가, 윤경자 사장님, 훔 써빙 아주머니 밖으로 밀려남
 - ▶ 사설용역의 폭력에 저항하며 가게를 지키던 김우식 사장님이 밖으로 끌려 나오던 중 왼손 2,3,4,5번 손가락이 심하게 다치는 상황 발생
 - ▶ 사설용역, 법원 노무자, 임대인, 집행관은 가게 문을 잠그고 유체동산 압류를 진행
 - ▶ 안으로 들어갈 수 없게 된 김우식 사장님은 몸에 신너를 뿌리고 저항하였음
 - ▶ 경찰과 집행관은 이러한 비상상황에서 집행을 중단하여야 함에도 방관하고 주변 사람들의 호소를 외면하였음.
 - ▶ 현재 신촌연세병원 입원 중이고, 왼손 2,3,4,5번 봉합수술을 진행 하였으나 5번 손가락은 불능

- 앉아서 돈 버는 임대인, 쫓겨나는 임차인
 - ▶ 2016년 1월에 건물을 매입한 임대인은 현재 공시지가 차액만 7억원 이상
 - ▶ 1억 이상을 투자한 임차상인은 쫓겨날 상황

토론 2

김 남 주

변호사 / 민변 민생경제위원

■ 토론문

김 남 주
변호사 / 민변 민생경제위원

■ 터전 내몰림과 관련된 헌법적 가치

- ▶ 경제민주화
자영업자의 물적 경제기반 유지·확보
- ▶ 소유에서 이용·활용으로 중심 이동
예) 공유경제
- ▶ 경제주체의 자율과 창의

■ 용어 제안

젠트리피케이션? 등지내몰림?

-> (삶의)터전내몰림

■ 터전내몰림 원인

- ① 도시재생형 터전내몰림
뉴타운 사업과 도시환경정비사업 등으로 저렴 상권이 대량 파괴됨. → 주요 도시 전역에서 등지/터전 내몰림
※ 서울시 재정비촉진지구 298개소, 25백만㎡, 도시환경정비사업 57개소 1.4백만㎡ 포함, 2017. 11.기준
- ② 뜨는상권형 터전내몰림
신진상인 유입 -> 상권 활성화 -> 부동산 (매매/임대)가격 인상 -> 매매/통임대 -> 재건축/리모델링/임대료폭등 -> 터전 몰림
※터전내몰림 영향 : ①>②. ②의 경우에 연예인들 투자와 맞물려 관심 집중됨. 착시 효과라고 보임.

■ 도시재생형 터전내몰림 대책

- ▶ 인식의 전환
 - 도시 공간은 소득 1분위부터 10분위까지 함께 살고 활용하여야 함.
 - (재)개발이라는 이름으로 저소득자들을 삶의 터전에서 밀어내서는 안 됨.
 - 저소득자들의 공간에도 삶과 희노애락이 있고 인간의 존엄이 있음. 공공이 인간의

존엄을 지키는 것이 헌법적 명령임

- ▶ 저렴상권 유지·파괴제한
 - 대규모 도시재생사업 지양
 - 재건축·도시재생에 대항할 임차인 권리 확대
 - 1) 임대차계약 갱신요구권 행사기간 확대(장기적으로 무제한¹⁾, 최소 10년 이상)
 - 2) 개량형 재건축시에도 갱신요구권/권리금 보장
 - 3) 우선입주권 보장
 - 저렴상가 총량제 도입(농지법상 절대농지와 유사)
- ▶ 저렴상권 조성·공급
 - 감소된 저렴상가 총량을 유지하기 위해 공공이 저렴상권 조성·공급
- ▶ 원상인 재정착 지원 사업
 - 교육/자금/재개발 상가우선입주권 등 지원

■ 뜨는상권형 터전내몰림 대책

터전내몰린 동네 슈퍼마켓 사장님은 지금 어디에서 무엇하고 살까?

경리단길 10년정도 슈퍼마켓을 해온 C씨는 “3년전만 해도 60만 원을 냈는데, 갑자기 150만 원을 달라고 한다. 누가 낼 수 있겠냐”라며 “못 견뎌서 나가는 사람이 한 둘이 아니다. 우리는 (임대료를 대폭 올리지 않는) 좋은 집주인을 만나서 그나마 다행”이라고 말했다. 미디어오늘 2016년 6월 2일 “‘조인성 카페’ 뜨면 동네 카페들이 쫓겨나는 게 현실” 기사

- ▶ 임차상인 권리 보호 강화
 - 위 ‘재건축·도시재생에 대항할 임차인 권리 확대’ 부분 참조
 - 임대료 인상률 상한 현행 9%에서 하향
- ▶ 업종제한
 - 프랜차이즈 매장, 안테나샷 등 입점 제한
- ▶ 상생협약
 - 공공이 임대인/임차인 단체 구성을 지원하고 사회적 상생협약을 맺어 자율 조정할 수 있도록 유도

1) 일본강점시기시 조선농지령(총독부령)은 갱신기간 제한 없음.

토론 3

이 정 형

중앙대 건축학부 교수

“젠트리피케이션 대응방안”

이 정 형
중앙대 건축학부 교수

도시재생, 도시디자인 등 도시공간의 업그레이드 과정은 젠트리피케이션을 동반하게 된다. 젠트리피케이션 현상은 피할 수 없는 현상이며 ‘순기능’과 ‘역기능’을 가진다.

젠트리피케이션의 역기능은 급격한 임대료(상가/주거) 상승 등으로 기존의 커뮤니티를 유지할 수 없게 된다는 점이며, 순기능으로는 젠트리피케이션을 통해 쇠퇴지역을 활성화할 수 있다.

도시공간을 재생하고 도시공간의 질적향상을 도모해 쇠퇴지역을 활성화해 가기 위해서는 젠트리피케이션 현상의 역기능을 최소화해 가는 ‘사회적’ 시스템이 필요하게 된다. 예를 들면, 상생협정제도, 임대료규제(렌트 컨트롤) 등.

즉, 도시공간의 물리적 재생, 디자인 등을 기획하는 초기단계부터 지역 활성화 및 상생협력프로그램, 협정체결 등 지역을 ‘매니지먼트’할 수 있는 시스템이 필요하다. 소위, ‘타운 매니지먼트’수법의 도입이 요구된다.

타운 매니지먼트란, 미국, 유럽, 일본 등 대부분의 선진국에서 상업가로활성화, 주거지역 커뮤니티 보전 등을 위해 이미 제도적으로 도입되고 있다.

지금까지 우리나라에서는 지역을 만들고 재생하는데 역점을 두어 왔고, 재생, 디자인 이후 지역의 유지관리, 지속가능한 매니지먼트 시스템의 도입에 소홀해왔다.

타운 매니지먼트는 지역의 발의로, 지역주민이 주도해 자원과 조직을 만들어 협의체를 통해 지역 지속가능성을 매니지먼트하는 사회적 시스템이다. 자원을 준조세 형태로 납부하는 BID제도(미국, 유럽), 지역협의체가 회비 등으로 충당하는 애리어 매니지먼트(일본) 등이 있다.

지역주도의 지속가능한 매니지먼트를 위해서는 자원마련이 무엇보다 중요한데, 사회적 기업/NPO 등이 참여해 지역의 공공공간을 활용해 자원화하고 그 자원으로 지역을 매니지먼트해가는 수법이다.

이러한 지역 매니지먼트의 제도화를 통해 지역재생, 디자인의 초기단계부터 지역주민의 주도로 지역의 상생협력을 통한 젠트리피케이션의 대응방안을 구체화해 가면서 젠트리피케이션의 역기능을 최소화해 갈 수 있을 것이다.

토론 4

최 명 식

국토연구원 책임연구원

■ 토론문

최 명 식
국토연구원 책임연구원

우리나라의 젠트리피케이션은 해외에서 주로 발생하고 있는 전통적 의미의 젠트리피케이션과는 다른 특징을 가지고 있습니다. 즉, 상업 젠트리피케이션, 문화예술 젠트리피케이션, 관광 젠트리피케이션, 심지어는 최근에 신조어로 등장한 ‘관’트리피케이션 현상도 이미 나타나고 있으며, 앞으로도 우려되고 있는 상황입니다.

이렇게 다양한 해석들에도 불구하고 공통적인 것은 특정 지역에 자본이 몰려든다는 것과, 이로 인해 쫓겨나는 현상이 발생한다는 것, 그리고 그 근본적인 원인은 지역에서 창출된 가치가 공정하게 분배되지 못하고 있기 때문이라는 것입니다. 이와 관련해서 오늘 발표자들의 내용에도 ‘가치의 공유’, ‘공존’, ‘상생’ 등의 가치가 공통적으로 제시되고 있다는 점은 매우 긍정적이라고 생각합니다. ‘사유재산권’을 절대적으로 신봉하고 국가나 개인(시장)에 의한 소유만 인정하던 기존 체제에서는 얼마 전 알쓸신잡에 나온 유시민 작가의 말처럼 ‘인류 역사상 해결된 적이 없고 도무지 해결할 수도 없는 것’이 젠트리피케이션 문제입니다. 그러나 세상이 바뀌어 2008년 세계 경제위기를 전후하여 신자유주의의 부작용이 세계적으로 부각되면서 이를 극복하기 위한 다양한 시도들이 더욱 주목받기 시작했습니다. 즉, 협동조합을 비롯한 사회적 경제, 공유경제 등과 함께 ‘지역 자산의 공유(共有)’라는 부분이 새롭게 등장하고 있습니다.

오늘 발표 내용 이곳저곳에도 등장하고 있는 지역 자산의 공유는 기존에 누구의 소유도 아닌 공유지(공유재)와는 그 성격이 다르다고 할 수 있습니다. 앞으로 만들어 가야 할 공유자산은 너의 소유도 나의 소유도 아닌 것이 아니라 그 일부가 나의 소유가 되고, 그 자산으로부터 발생하는 가치의 일부도 내가 향유할 수 있다는 것이 특징입니다. 해외 사례를 보면 어떤 상가건물을 지역 주민들이 지분투자를 통해 소유하여 임대료를 안정시키고 적지만 수익에 대한 배당도 받는 사례가 있습니다. 물론 공공부문은 이런 상가가 조성되는 데 장기저리 융자를 통해 지원하는 등 적극적으로 지원하되 융자이기 때문에 지역 공동체가 운영하는 상가건물 운영에 대해서는 개입하지 않고 있습니다. 조금 더 적극적으로는 공공이 출자나 투자를 통해 소유구조에 들어오고 의사결정과정에 최소한의 참여를 하며, 상가건물이 특정인에게 매각되거나 부당하게 처분되지 않도록 재산의 안정성을 확보해 주는 등의 역할을 할 수 있습니다.

도시재생에서 젠트리피케이션이 문제가 되는 이유가 ‘관’의 자본투입에 의한 발생이 우려되기 때문입니다. 따라서 ‘관’이 자본을 투입하려면 자본투입의 결과로 인한 지가상승 등의 이익 배분을 통제할 수 없는 방식(종래 공공시설물을 공급하거나 특정 계층에게 리

모델링 비용을 지원하는 방식 등) 보다는 지역 자산을 형성하는 것에 투입한다면 지역 자산은 부동산이기 때문에 공공의 자금이 사라지는 것도 아니면서도 젠트리피케이션의 부작용을 예방할 수 있는 좋은 방안이라고 생각합니다.

지역자산의 형성이 중요한 이유는 개발이익의 공정한 분배도 있지만 지역 주민들의 지역에 대한 관심 증대, 실질적인 주민참여의 확대로 지방자치, 지방분권도 이룰 수 있기 때문입니다. 지금까지는 도시계획 변경 등 지역 문제에 대한 주민참여를 위해 공청회 등의 방식을 활용하고 있으나 주민들의 실질적 참여가 낮아 형식화된 측면이 있습니다. 그러나 지역의 자산 일부를 주민들이 소유하게 되면 방관자가 아니라 지역 내 부동산의 (지분)소유자로서 더 적극적이고 능동적으로 지역 사안에 참여하게 될 것이며, 이것은 이미 여러 차례 증명되고 있습니다. 또한 지역 자산의 형성은 지역에서 발생한 가치의 지역 내 재투자를 가져오게 되어 지역 내 소비증진, 매출 증대, 이를 통한 일자리 창출 등 지역 경제의 선순환 효과를 가져오는 장점이 있습니다.

지역 자산화에 대한 주요 비판으로는 첫째로 해외 성공사례에서 지역공동체의 역할이 우리나라에서 과연 가능하겠는지에 대한 의문입니다. 또 한 가지는 인간의 이기적인 속성을 간과한 이상적인 방안 아니냐는 것입니다. 첫 번째 비판은 상당히 자조섞인 관점인데, 우리나라가 경제 급성장과 더불어 나타난 현상(아파트 위주의 거주 형태, 잦은 이사 등)으로 인해 공동체 형성이 미흡한 면이 있었으나 전통적으로 두레, 향약 등 공동체 의식이 약한 민족이라고 보기 어렵고, 촛불혁명에서 보듯이 잠재력도 충분하므로 희망적이라고 생각합니다. 두 번째 비판에 대해서는 주민들의 희생만 강조하는 방식이 아니라 서로 조금씩 양보하여 목표를 달성하도록 하는 제도와 정부의 역할이 있으면 실현 가능하다고 생각합니다. 예를 들면 지역의 자산을 만들기 위해 크라우드펀딩 플랫폼을 활용하여 다수 주민들의 투자를 이끌어내도록 하고, 투자에 대한 보상은 은행 예금 정도의 이율 또는 배당을 보장해주며, 자산의 안정성은 정부가 보장해주는 시스템이 마련된다면 저금리에 은행에 돈을 맡겨놓느니 지역 자산에 투자해서 의미있게 사용되기를 바라는 소시민들의 참여를 이끌어낼 수 있을 것입니다.

젠트리피케이션 문제 해결을 위해 상가임대차법 등의 제·개정안이 20대 국회에서만 여러 차례 국회에서 발의되었지만 아직 한건도 통과되지 못하고 있는 실정인데 그 원인이 무엇일까에 대해 고민이 필요하다고 봅니다. 지금 논의되고 있는 여러 가지 통제나 규제 중심의 방안이 이미 문제가 심각한 곳에서는 필요하겠지만, 필연적으로 부작용을 가져오게 되고 선의의 피해자들을 막기 위한 논란과 사회적 비용이 또 소모될 것입니다. 그러므로, 지역 자산의 공유 방식을 통해 자연스럽게 젠트리피케이션의 부작용이 나타나지 않도록 예방하는 것이 바람직하며, 특히 아직 도시재생 뉴딜사업이 본격적으로 시행되기 전 단계이므로 이를 적용하기에 적절한 상황이라 할 수 있겠습니다.

토론 5

김 상 석

국토교통부 토지정책과장

