



수시 | 17-25

젠트리피케이션 대응정책의 실효성 제고 방향 : 도시재생사업을 중심으로

Feasible Strategies to Address Gentrification-related Issues
in Urban Regeneration Areas

이진희 외

수시 17-25

젠트리피케이션 대응정책의 실효성 제고 방향 : 도시재생사업을 중심으로

Feasible strategies to address gentrification-related issues
in urban regeneration areas

이진희 외

■ 연구진

이진희 국토연구원 책임연구원(연구책임)

임상연 국토연구원 책임연구원

송지은 국토연구원 연구원

■ 연구심의위원

김명수 국토연구원 선임연구위원

이왕건 국토연구원 선임연구위원

서민호 국토연구원 책임연구원

최명식 국토연구원 책임연구원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 향후 도시재생사업의 진행에 따라 개발압력이 낮은 지방도시에서 지금까지와 다른 양상의 젠트리피케이션 문제가 발생할 가능성이 있음
- 2 최근 젠트리피케이션에 대한 정책적 대응은 관련 법령의 개정과 지자체 주도의 다양한 정책 수단의 시도로 이루어졌으나, 관련 법령과 개별 정책 수단이 복잡하게 얽혀있으므로 가장 효과적으로 문제에 대응할 수 있도록 법·제도를 개선할 필요가 있음
- 3 현재 젠트리피케이션 대응은 실질적인 규제나 지원방안이 미흡하여 추진이 어렵고 효과가 미비하므로, 형평성과 실효성을 제고할 수 있는 다양하고 구체적인 규제방안과 지원방안이 함께 적용되어야 함
- 4 젠트리피케이션 문제를 사전에 감지하고 즉각적인 대응이 가능하도록 이를 진단할 수 있는 시스템의 개발과 함께 주민의 이해를 돕는 공론화 작업이 이루어져야 함
- 5 지자체의 젠트리피케이션 대응 정책 운영을 위해서는 충분한 예산 확보가 중요하므로, 다양한 방안을 통해 예산을 확보하고 운영 주체를 명확히 하는 방안을 모색하여야 함

본 연구보고서의 정책제안

- 1 도시재생사업 추진 시 젠트리피케이션 부작용에 대해 지자체 조례를 통해 대응할 수 있도록 「도시재생법」에 근거 규정을 마련함
- 2 「국토계획법」에서 명시하고 있는 용도지구로 젠트리피케이션 관리지구를 설정, 대응할 수 있도록 함
- 3 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제를 지자체 여건에 맞춰 대응할 수 있도록 도시재생사업 추진과 함께 도시재생 조례를 제·개정함

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	i
--------------------	---

제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	5
3. 선행연구와의 차별성	7
4. 연구의 기대효과	9

제2장 도시재생과 젠트리피케이션

1. 젠트리피케이션 정의 및 이슈	13
2. 도시재생에 따른 젠트리피케이션 문제	21

제3장 젠트리피케이션 대응 정책 현황

1. 관련 법령	27
2. 도시계획적 수단을 통한 관리	30
3. 지자체 조례를 통한 관리	44
4. 젠트리피케이션 대응 정책의 과제	50

제4장 젠트리피케이션 대응 정책 실효성 검토

1. 관련 법령의 실효성 검토	55
2. 도시계획적 수단을 통한 관리	65
3. 지자체 조례를 통한 관리	67
4. 젠트리피케이션 대응정책 실효성 검토를 위한 설문분석	81
5. 요약 및 시사점	89

제5장 결론 및 향후 과제

1. 결론 및 정책제언	95
2. 연구의 한계와 향후 과제	100

참고문헌	101
SUMMARY	106
부 록	109



1

CHAPTER

연구의 개요

- 1. 연구의 배경 및 목적 | 3
- 2. 연구의 범위 및 방법 | 5
- 3. 선행연구와의 차별성 | 7
- 4. 연구의 기대효과 | 9

연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

☐ 정부 정책으로 도시재생사업이 지속적으로 추진 및 확대되고 있음

- 2013년 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)」 제정 이후 ‘도시재생 활성화지역(이하 활성화지역)’ 지정을 통하여 다양한 도시재생사업이 진행 중에 있음
- 최근 정부는 도시재생 뉴딜 정책을 발표, 도시재생사업에 매년 10조원씩 5년간 예산을 투입할 예정임

☐ 도시재생사업에 따라 지역의 인구학적, 사회·경제적 환경이 변화하는 젠트리피케이션 현상이 발생함

- 젠트리피케이션은 지역 경제 활성화와 물리적 환경 개선에 기여하나, 지가 또는 임대료 상승으로 원거주민이 유출되고 기존 공동체가 해체되는 등의 ‘부작용’ 역시 야기할 수 있어 이에 대한 정책적 대응이 필요함
- 특히 도시재생사업이 진행되는 지역은 쇠퇴한 지역경제 활성화를 위해 공공투자가 수반되므로, 이에 따른 부작용 역시 공공정책을 통하여 효과적이고 적절하게 대응하여야 함

□ **젠트리피케이션 부작용에 대한 관심이 증대되면서 다양한 정책의 시도와 함께 관련 제도의 개선 노력이 진행 중에 있음**

- 젠트리피케이션에 따른 대표적 부작용인 **‘비자발적 이주(displacement)’** 예방을 위해 임대차계약, 특히 **상가임대차계약**의 안정화를 위해 「**상가건물 임대차보호법**(이하 상가임대차법)」의 관련 조항에 대한 개정 논의가 빈번함
 - 「도시재생법」에 젠트리피케이션 관련 조항을 포함하는 개정(안)과 상업 젠트리피케이션 방지를 위한 「지역상권 상생발전에 관한 법률(안)」이 국회에서 발의됨
- 이와 더불어 지자체에서는 젠트리피케이션 부작용 방지를 위한 관련 **조례의 신설과 개별 정책 수단의 시도**가 이루어짐

□ **이렇듯 다양한 제도 개선과 정책 수단이 시도되고 있으나, 개별 정책 개선의 한계와 운영 상 과제에 대한 평가는 미진한 상황임**

- 관련 법률의 **개정 및 적용상의 한계**와 개별 정책 수단의 **실제적 효과**에 대한 심도 있는 고민이 필요함
- 젠트리피케이션 부작용 대응을 위한 여러 정책적 수단이 가장 효과적으로 작동하기 위해 어떠한 수준의 제도적 뒷받침이 필요한지 보다 신중한 검토가 요구됨

□ **또한 젠트리피케이션 발생 양상과 부작용은 지역 여건에 따라 다르며 여러 법제도가 연결되어 있어 개별 정책의 개선만으로 해결하기에는 한계가 있음**

- 현재 서울이나 수도권에서 시도되고 있는 젠트리피케이션 대응 정책 수단의 **지방도시 적용** 시 발생할 문제와 한계에 대해 고민할 필요가 있음
 - 도시재생에 따른 젠트리피케이션 문제는 대상 지역이 지방의 쇠퇴도시인 경우가 있을 수 있으므로, 관련 정책의 효과가 서울이나 수도권 등 이미 젠트리피케이션 문제가 심각한 지역과 다를 수 있음
- 효율적이고 체계적인 젠트리피케이션 방지를 위해서는 **관련 정책의 적용 가능성과 실질적인 효과**에 대해 검토하여야 함

2) 연구 목적

☐ 도시재생사업 진행에 따른 젠트리피케이션 문제점 진단

- 젠트리피케이션의 개념과 유형, 발생 원인을 균형 잡힌 시각에서 검토함
- 이미 논의되고 있는 젠트리피케이션 문제 이외에 도시재생사업에 따른 문제점과 정책적 대응의 어려움을 파악함

☐ 국내 젠트리피케이션 대응 정책의 실효성 및 도시재생사업에의 적용 가능성 검토

- 젠트리피케이션 관련 정책의 법·제도적 근거와 논의 중에 있는 개선방안, 적용 사례 및 실제적 효과를 검토함
- 담당 공무원 설문을 통해 젠트리피케이션에 대한 인식과 대응 정책의 시행 상황, 문제점 등을 파악함
- 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 대응 정책의 개선 방향을 모색함

☐ 국외 젠트리피케이션 대응 정책의 적용 가능성 검토

- 젠트리피케이션 예방을 위한 미국의 젠트리피케이션 진단체계(Gentrification early warning systems)의 개발 배경 및 적용 사례를 파악, 시사점을 도출함
- 젠트리피케이션 진단체계의 도시재생사업에의 적용 가능성을 모색함

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구 범위

☐ 공간적 범위: 도시재생활성화지역

☐ 시간적 범위: 2013년 도시재생법 제정 이후

☐ 내용적 범위

- 재생사업 진행에 따른 젠트리피케이션 문제점 진단
- 젠트리피케이션 관련 정책의 실효성 분석
- 미국 젠트리피케이션 관련 정책의 시사점 도출
- 관련 정책 개선방향 제시

2) 연구 방법

☐ 문헌고찰

- 젠트리피케이션의 정의와 발생원인 및 유형, 기대 효과 및 부작용, 진행 양상, 도시재생사업 측면에서의 문제점에 대한 기존 문헌 검토

☐ 사례조사

- 국내 젠트리피케이션 관련 정책 수단 시행에 대한 사례 및 미국 젠트리피케이션 진단체계에 대한 사례 조사

☐ 전문가 자문 및 관계자 인터뷰

- 현행 젠트리피케이션 관련 대응 정책의 사례와 실제적인 효과에 대해 학계 전문가와 지자체 공무원, 이해관계자의 의견 수렴

☐ 관련 정책의 실효성에 대한 지자체 담당 공무원 설문조사

- 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제에 있어 우선적으로 개선해야 할 정책 사항과 대안의 실효성에 대해 관련 공무원을 대상으로 설문조사 실시

3. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

□ 젠트리피케이션 부작용과 제도개선에 대해서는 그동안 여러 연구가 진행되어 왔음

- 송지은 · 이용우(2016)는 정량적 자료를 활용한 상업적 젠트리피케이션 실태조사와 공간분석을 통해 임차인 보호를 위한 관련 법률의 개정과 도시계획적 수단을 통한 대응, 임대인과 임차인 간 상생협약 체결 방안을 제시함
- 김상일 · 허자연(2015)는 서울시 사례를 중심으로 주요 상업가로의 젠트리피케이션 실태를 정량적 자료와 현장조사를 통하여 파악하고 해결 방안을 모색하였으며, 조현수 외(2015)는 성남시 젠트리피케이션 현상 분석을 통한 정책적 대응 방안을 제시함
- 김연진 외(2016)는 문화예술분야 젠트리피케이션에 초점을 맞춰서 현황 파악과 그에 따른 대응 방안을 제시하였고, 라도삼 외(2016)는 서울시 문화지구의 효율적인 운영방안을 제안함

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

□ 선행연구들은 주로 서울이나 수도권 젠트리피케이션 문제를 중심으로 하고 있으며, 최근 시도되고 있는 다양한 정책 수단에 대한 실제적 검토가 부족함

- 대부분 사례가 서울이나 수도권에 맞춰져 있어 실제 도시재생사업이 진행될 지방도시 젠트리피케이션의 실질적인 문제와 정책의 효과 파악이 어려움
- 2016년 이후 지자체 주도의 다양한 정책적 시도가 있었으나 2017년 이전에 진행된 연구에서는 이에 대한 검토가 미흡함

□ 본 연구는 도시재생사업과 연계한 젠트리피케이션 문제를 다루며, 가장 최근에 논의
중에 있는 정책 및 제도의 실효성과 법적 문제를 검토함

- 이를 통해 도시재생사업 시행에 따라 예상되는 다양한 젠트리피케이션 관련 문
제에 효과적으로 대응할 수 있는 정책 개선방향을 제시함

표 1-1 | 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주 요 선행 연구	1	• 과제명: 도시의 상업적 젠트리피케이션 대응 방안 연구 • 연구자: 송지은 외 (2016) • 연구목적: 상업적 젠트리피케이션 실태조사 및 공간분석을 통해 정책 방향 제시	• 실태조사 • 문헌 및 제도 검토 • 해외사례 검토	• 상업적 젠트리피케이션 특징 및 실태 조사 • 국내 젠트리피케이션 대응 정책 검토 • 해외 젠트리피케이션 사례 검토 • 결론 및 정책방향
	2	• 과제명: 문화예술분야 젠트리피케이션 대응을 위한 기초 연구 • 연구자: 김연진 외 (2016) • 연구목적: 문화예술분야 젠트리피케이션의 현황파악과 대응방안 수립	• 문헌조사 • 언론분석 • 현장조사 • 관계자 심층 인터뷰	• 주요 개념 및 관련 제도 흐름 • 젠트리피케이션의 현황 및 주요 사례 분석 • 문화예술분야 젠트리피케이션의 주요 이슈와 대응방안
	3	• 과제명: 서울시 상업 젠트리피케이션 실태와 정책적 쟁점 • 연구자: 김상일 외 (2015) • 연구목적: 서울시 주요 상업가로의 젠트리피케이션 실태 파악 및 대응 방안 제시	• 문헌조사 • 현황조사 • 설문조사 • 관계자 심층 인터뷰	• 상업 젠트리피케이션 논의 • 서울시 사례 검토 • 서울시 실태와 관련 쟁점 파악 • 정책적 대응방향 제시
	4	• 과제명: 성남시의 Gentrification 현상 발생에 따른 전략적 대응 • 연구자: 조현수 외 (2015) • 연구목적: 성남시 젠트리피케이션 현상 분석을 통한 정책 대응방안 제시	• 문헌고찰 • 국내외 사례 검토 • 현황 분석	• 젠트리피케이션에 대한 이해 • 젠트리피케이션 국내외 사례분석 • 성남시 지역여건 및 젠트리피케이션 발생 배경 • 성남시 젠트리피케이션 발생요인 및 대응전략
	5	• 과제명: 서울시 문화지구 활성화를 위한 제도 개선방안 • 연구자: 라도삼 외 (2016) • 연구목적: 효율적인 문화지구 관련 제도 운영을 위한 개선방안 제시	• 제도분석 • 현황분석 • 선행연구 검토 • 전문가 포럼	• 문화지구 제도분석 및 서울시 운영현황 • 운영성과와 문제원인 • 개선방안 토론 및 제시
본 연구		• 젠트리피케이션 관련 국내 정책의 실효성 검토 및 국외 제도의 적용 가능성 제시	• 문헌고찰 • 국내외 사례 검토 • 전문가 자문 • 전문가 설문	• 재생사업 진행에 따른 젠트리피케이션 문제점 진단 • 관련 정책 및 제도의 실효성 분석 • 해외 관련 정책 및 제도의 적용 가능성 검토

자료 : 저자 작성

4. 연구의 기대효과

□ 학술적 기대효과

- 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 대응을 위한 관련 법제도 및 정책적 수단 간 관계와 효과를 이해하는데 도움이 됨

□ 정책적 기대효과

- 도시재생사업의 진행에 따라 활성화지역에 실질적으로 발생할 젠트리피케이션 문제를 이해하고, 이를 통해 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 대응 정책 개선을 위한 기초자료로 활용
 - 다양한 이해관계자의 피해와 갈등에 효과적으로 대응할 수 있는 정책수단 개선에 도움
 - 적용 가능성 및 실제적 효과, 법제적 문제를 검토하여 효과적인 정책 개선에 기여
 - 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제를 도시재생사업 진행과정에 포함하여 선제적 대응과 시의적절한 문제해결에 이바지



CHAPTER 2

도시재생과 젠트리피케이션

- 1. 젠트리피케이션 정의 및 이슈 | 13
- 2. 도시재생에 따른 젠트리피케이션 문제 | 21

도시재생과 젠트리피케이션

1. 젠트리피케이션 정의 및 이슈

1) 젠트리피케이션 정의 및 원인

- 젠트리피케이션은 영국의 사회학자 루스 글라스(Ruth Glass)에 의해 “상위계급의 이주에 따라 하위계급이 축출되는 과정에서 일어나는 지역의 사회적 구조와 주택시장의 변화”를 설명하기 위해 처음 사용됨(Glass, 1964, p.18)
 - 이후 젠트리피케이션 정의에 대해 여러 의견이 있었으나 대부분 쇠퇴한 지역이 활성화되는 과정을 의미함
 - 그 과정에서 고소득 · 고학력 인구가 유입되고 고위 기능이 입주하면서 상대적으로 저소득 · 저학력 인구가 비자발적으로 이주되는 현상으로 설명됨
- 젠트리피케이션의 원인과 양상은 시대와 지역에 따라 달라져 왔으나, 생산적 측면과 소비적 측면, 공공의 개입이 주요 원인으로 논의되어 왔음
 - 전통적으로 젠트리피케이션 발생 원인에 대한 논의는 크게 생산적 측면과 소비적 측면으로 나뉘어져 진행됨
 - 생산적 측면에서 Smith(1979)는 주거여과이론(Filtering Theory)을 토대로 임대료 차이(rent-gap)에 의해 쇠퇴한 도심의 낮은 임대료가 외부 자본을 끌어들이고 이에 따라 젠트리피케이션이 발생한다고 주장함
 - 이와 반대로 소비적 측면에서 Ley(1986)는 산업구조와 주택에 대한 개인의 선호 변화가 젠트리피케이션을 야기한다고 주장함

- Hackworth & Smith(2010)는 미국에서 발생한 젠트리피케이션 양상을 시대에 따라 크게 세 가지 흐름으로 정리하였는데¹⁾, 특히 정부의 역할과 공공투자에 따른 젠트리피케이션을 강조함

- Hackworth & Smith(2010)와 Slater(2011)는 젠트리피케이션의 원인으로 정부의 경기 활성화에 대한 의지를 강조하였는데, 특히 저(低)성장기에는 민간자본 유치를 위한 공공 주도의 도시정비사업이나 도시재생사업의 진행이 젠트리피케이션의 강력한 동기가 된다고 주장함
- 따라서 현재 정부에서 진행하고 있는 도시재생사업과 도시재생 뉴딜사업이 젠트리피케이션 문제와 직접적으로 연결되어 있다고 볼 수 있음

2) 젠트리피케이션 기대효과 및 부작용

□ 도심재생의 관점에서 젠트리피케이션은 쇠퇴지역 또는 재개발 필요 지역이 자연스럽게 개발의 물살을 타게 만들어 도시 활성화를 위한 매력적인 요소로 작용할 수 있음

- 특히 노후 주택 지역이 활성화되면서 중산층이 유입되기 때문에 지역 불균형을 조정하는 역할을 함
 - 지역경제 활성화는 자본이 유입되고 이용계층이 중산층화 되어야 실현될 수 있는 것이므로 도시재생에서의 지역경제 활성화와 젠트리피케이션은 매우 긴밀한 관계임
- Freeman & Braconi(2010)는 젠트리피케이션이 부정적인 결과를 야기하기 보다는 다양한 장점을 가지고 있다고 주장함
 - 젠트리피케이션이 발생했다는 사실은 해당 도시환경이 매력적이라는 반증이기 때문에 이는 더 많은 경제적 기회를 창출할 수 있으며, 도시 환경 증진, 사

1) 미국에서 발생한 젠트리피케이션 양상은 크게 ① 1970년 대 정부 주도의 대규모 도심 재개발, ② 1980년 대 부동산 경기 활성화에 따른 민간 주도의 재건축 사업 진행, ③ 1990년 대 전문업자에 의한 대규모 자본의 투입에 따른 도심 외곽 재개발로 구분됨(Hackworth & Smith, 2010)

회·경제·인종 등의 통합을 유도할 수 있음

- 또한 빈곤의 집중을 감소시키고 더 나은 공공서비스를 이끌어 낼 수 있는 정치적 힘을 이끌어 낼 수 있다는 긍정적 효과도 있음

• Shin & Kim (2016)은 정부주도의 도시재생사업의 경우, 노후화와 쇠퇴가 발생한 도심에 활성화를 목적으로 재개발 등의 강력한 공공투자가 수반될 경우 계층변화가 발생할 수 있다고 주장함

- 따라서 도시재생사업 과정에서 젠트리피케이션을 무작정 피하려고 하기 보다는 부작용을 완화하고 선제적으로 예방하는 방향으로 정책이 수립되어야 함

• 현재 정부에서 주도하고 있는 도시재생사업의 경우도 지역경제 활성화를 목적으로 하는 만큼, 어느 정도의 젠트리피케이션 발생이 지역경제 활성화에 도움이 될 수 있다는 의견이 많음

- 특히 지방의 쇠퇴도시의 경우 젠트리피케이션을 통한 지역경제 활성화에 대한 기대가 높았으며, 이에 따라 젠트리피케이션에 대한 인식 역시 긍정적인 경우가 많음

□ 반면에 지가와 임대료 상승, 용도와 업종의 변화 등으로 기존 거주민이나 영세상인의 비자발적 이주를 야기하는 등 여러 부작용이 존재함

• 젠트리피케이션은 자본과 고소득·고학력 인구의 유입을 통해 지역 활성화에 기여함에도 불구하고, 지역을 활성화시킨 주체, 즉 기존 주민을 축출시킨다는 문제가 있음

- 국내에서는 2016년 1월 국어국립원이 젠트리피케이션을 구도심이 번성해 중산층 이상의 사람들이 몰리면서 임대료가 오르고 원주민이 내몰리는 현상으로 파악, “동지 내 몰림”이란 용어로 등록하였으며²⁾, 여기에는 비자발적 이주라는 부정적 측면이 강조되고 있음

• 김형균 외(2015)에 따르면 부산 도시재생사례지 감천문화마을의 경우 2009 마을 미술프로젝트, 산복도로 르네상스 사업 등의 도시재생사업이 추진된 이후 인지도

2) 국립국어원 (http://www.korean.go.kr/front/refine/refineView.do?refine_seq=27236&mn_id=34), 접속날짜 (2017. 11. 3)

가 확산되기 시작한 2012 전후시점으로 공시지가 16.7%의 큰 폭으로 상승함

- 이에 방문객이 2014년 한 해에만 79만 명을 기록하는 등 주거지에서 관광지로 변함에 따라 전입보다는 전출인구가 증가하는 등 거주 인구수가 지속적으로 감소하는 추세임

• 김연진 외(2016)는 경남 창원시의 창동예술촌 운영 이후 관광객이 집중되면서, 초기에 비해 4배 이상 임대료가 상승하고 있으며 많은 예술가들이 임대료를 감당할 수 없어 이탈할 가능성이 높다고 지적함

• 도시재생사업에 의한 젠트리피케이션의 가장 큰 문제로 논의되고 있는 것은 지역 거주민 및 영세상인과 영세 예술인들의 비자발적 이주 문제로, 이는 재생사업에 따라 지역경제가 활성화되면서 지가 및 임대료가 상승하면서 야기됨

• 도시재생사업에 따른 지가 및 임대료 상승으로 기존 주민 및 상인이 비자발적으로 이주하게 되는 현상을 어떻게 바라볼 것인가에 대한 의견은 분분하나, 중요한 것은 이러한 문제가 공공의 개입에 의해 발생하였기 때문에 공공이 책임을 가지고 이에 대응하여야 한다는 것임

- 소비적 측면이나 생산적 측면에서 발생하는 젠트리피케이션은 산업구조와 금융시장 및 주택시장, 개인의 성향 등 지역의 사회적·경제적 변화에 따른 도시발전현상으로 볼 수 있으나, 그 발생과 진행 양상을 예측하여 그에 따른 부작용을 공공이 직접적으로 대응하기에 한계가 있음

- 젠트리피케이션의 기대효과와 부작용은 어느 것이 좋고 나쁘다고 판단하기 어려우며, 일부에서는 젠트리피케이션이 자연스러운 도시현상이라고 주장하고 있으나, 젠트리피케이션에 대한 긍정적 또는 부정적 의견의 대립에도 불구하고 대부분 공공투자가 수반된 지역에서의 젠트리피케이션 문제는 공공이 적극적으로 대응하여야 한다는 의견임(김갑성, 2016)

□ 도시재생사업과 같은 공공투자에 따른 젠트리피케이션 문제는 정부의 개입에 의해 발생하기 때문에 사업 진행시 젠트리피케이션 방지를 위해 정부의 적극적이고 신중한 정책적 접근이 요구됨

-
- 따라서 본 연구는 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제에 초점을 맞춰 정부 정책에 의해 발생하는 젠트리피케이션 부작용에 선제적으로 대응할 수 있는 법·제도 및 정책 수단의 현황 검토와 실효성 파악을 목적으로 함

3) 젠트리피케이션 유형 및 발생 양상

(1) 젠트리피케이션 유형

□ 최근 국내 젠트리피케이션 연구 경향은 전통적 의미의 젠트리피케이션, 즉 주거 젠트리피케이션에서 나아가 발생 지역이나 원인, 진행 양상 등에 따라 다양한 유형으로 확장됨

- 상업 젠트리피케이션(commercial gentrification)은 상대적으로 임대료가 낮은 지역이 매력적인 상점과 효과적인 마케팅 등으로 명소 화되면서 발생함
 - 그 과정에서 주거지역의 상업화와 대기업의 프랜차이즈와 같은 대규모 자본의 유입으로 임대료가 상승, 지역 내 주민과 영세상인들이 타 지역으로 이주하게 됨(송지은 외, 2016)
- 문화예술 젠트리피케이션(art-led gentrification)은 지역의 문화·예술적 특성이 젠트리피케이션 동기가 되어 외부로부터 인구와 자본이 유입되면서 발생함
 - 젠트리피케이션 과정에서 초기 지역 활성화에 기여했던 지역 내 문화·예술인이 임대료 상승에 따라 이탈하면서 상업화 내지 관광지화 되므로 상업 젠트리피케이션에 포함될 수 있음(맹다미, 2015)
- 이밖에도 다양한 유형의 젠트리피케이션이 나타나고 있는데, 비도시지역 젠트리피케이션(rural gentrification)은 비도시지역에서 발생하는 젠트리피케이션 현상에 초점을 맞춘 유형으로(최명식 외, 2016), 주로 지역의 해체와 산업구조의 변화, 저임금 노동자의 이주 문제를 다룸(Phillips, 1993)
- 슈퍼 젠트리피케이션(super gentrification)은 이미 젠트리피케이션이 발생한 지역에 기존 젠트리피케이션을 이끌었던 고소득·고학력 인구로 정의되는 젠트리 계

층보다³⁾ 더 상위계층이 기존 젠트리 계층을 밀어내는 현상을 의미함(김필호, 2015)

- 신규개발 젠트리피케이션(new-build gentrification)은 신규 개발사업에 따라 발생하는 젠트리피케이션으로(신정엽 · 김감영, 2014), 도시정비사업, 도시재생사업, 주택재개발 등 정부 주도의 개발사업이 주요 원인으로 논의됨(박세롬 외, 2016)

□ 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션은 정부주도, 상업, 문화예술, 관광 등 다양한 젠트리피케이션 유형이 혼재됨

- 도시재생사업에 수반되는 젠트리피케이션은 공공의 개입에 의해 발생하므로 정부주도형 젠트리피케이션(State-led Gentrification)으로 볼 수 있음
 - 정부주도형 젠트리피케이션은 중앙 및 지방정부가 때로는 시행자(디벨로퍼)와 결속하여 정책을 수행함으로써 계층적 변화를 촉진시키거나 장려하면서 발생하는 젠트리피케이션의 한 형태로 발생될 수 있음
 - 정부주도형 젠트리피케이션은 정부의 도시계획 및 정비사업의 진행에 의해 발생한다는 점에서 과거 재개발이나 재건축에 의해 기존 거주민이 이주하였던 신규개발 젠트리피케이션과 일맥상통함
- 도시재생사업이 진행되면서 지역경기가 활성화되고 이에 따라 지가 및 임대료가 상승하고 지역이 명소화 되면서 관광객의 유입이 증가하므로 상업 젠트리피케이션과 문화예술 젠트리피케이션 등이 혼재되어서 나타날 수 있음
 - 도시재생사업이 쇠퇴지역의 역량 강화, 신기능 도입 및 고용기반 창출, 생활환경 개선 등을 목표로 하는 만큼, 사업 추진 과정에서 지역 상권의 활성화, 즉 상업 젠트리피케이션이 수반되고, 그에 따른 지가 및 임대료 상승으로 지역 내 영세상인 또는 저소득 세입자들, 지역 영세 예술가들의 비자발적 이주가 발생함
 - 또한 도시재생사업 진행 시 문화관광을 수단으로 지역 활성화를 꾀하는 과정에서 문

3) 젠트리(Gentry)는 귀족은 아니나 부유하고 전문적인 직업을 가진 영국의 중간 계층을 일컫는 말로 Glass (1964)는 젠트리피케이션 개념을 제한하면서 런던 게토지역의 활성화를 가져온 상위계층(upper-class)을 설명하는 용어로 사용됨

화·예술가들의 진입이 자본투자를 일으키는 문화예술 젠트리피케이션이 발생, 지역의 매력도 및 집객력 제고에 기여한 문화·예술인들이 임대료 상승을 견디지 못하고 이주하게 되는 결과를 야기할 수 있음

- 최근 문화예술 젠트리피케이션을 통하여 지역 활성화를 모색했던 지역을 중심으로 관광객의 급격한 증가에 따른 거주민과의 갈등이 발생하면서 투어리피케이션(touristification) 문제가 새로운 사회 이슈로 떠오르고 있음

• 따라서 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제는 일차적으로 정부 주도로 발생하게 되며 상업 젠트리피케이션, 문화관광 젠트리피케이션, 투어리스트피케이션 등의 현상이 혼재되어 나타나므로 이에 대한 신중한 접근이 필요함

- 이러한 문제에 효과적으로 대응하기 위하여 최근 중앙정부 및 개별 지방자치단체에서는 다양한 젠트리피케이션 대응 정책을 논의 또는 시도 중에 있음

- 상업 젠트리피케이션 또는 문화예술 젠트리피케이션 관련 연구 및 정책은 임대료와 더불어 권리금이라는 특수한 형태의 경제적 원인에 의한 지역내 소상공인의 이탈에 초점을 맞추어 「상가건물 임대차보호법」이나 상업시설 업종 및 입지규제, 소상공인 지원 등을 강조함

- 지방자치단체에서는 개별 조례를 제정하거나 여러 도시계획적 수단을 활용하여 영세 상인의 비자발적 이주를 예방하는 정책을 도입 중에 있음

(2) 젠트리피케이션 발생 양상

□ 젠트리피케이션은 일반적으로 상류층의 유입과 이에 따른 자본의 유입에 의해 발생함

• Clay(1979)는 젠트리피케이션을 4단계로 구분하여 설명함(신정엽 외, 2014, p.69 재인용)

- 첫 번째 단계: 소규모 상류층이 유입함으로써 전통근린이 변화하기 시작

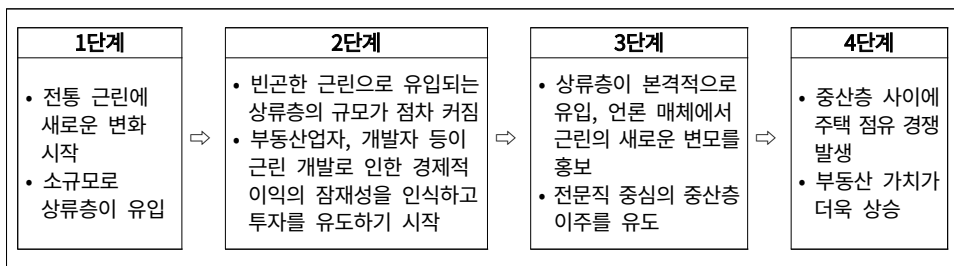
- 두 번째 단계: 유입된 상류층의 규모가 점차 커지며 투자를 유도함

- 세 번째 단계: 매스컴, 전문직 중심의 중산층이 이주

- 최종 단계: 중산층들 간 주택 점유 경쟁이 발생하여 부동산 가치가 더욱 상승

- Clay(1979)의 구분은 근린의 지속적인 변화의 과정을 인과적으로 배열했다는 점에서 의의가 있으며, 최종 단계 이후 다시 지역이 쇠퇴하고 재활성화되는 과정에서 젠트리피케이션 과정이 반복해서 발생할 수 있음(신정엽 외, 2014, p.69 재인용)

그림 2-1 | 젠트리피케이션 발생 단계(Clay(1979))

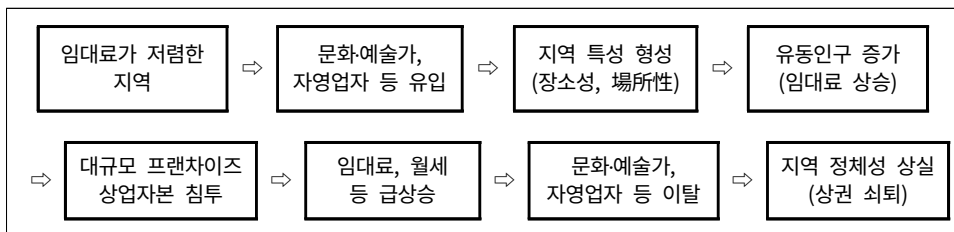


자료 : 신정엽·김감영. 2014. p.69 내용 재정리

□ **서울시특별시(2015)는 임대료가 저렴한 구도심 및 상업공간에 임대료 차이에 의해 상업 젠트리피케이션이 발생하는 과정을 설명함**

- 상업 젠트리피케이션은 일반적으로 임대료 차이에 의해 외부에서 인구가 유입되면서 발생하며, 그 결과 지가와 임대료가 상승하고 최종적으로 기존 주민과 영세상인이 내몰리게 됨

그림 2-2 | 상업 젠트리피케이션 발생 과정

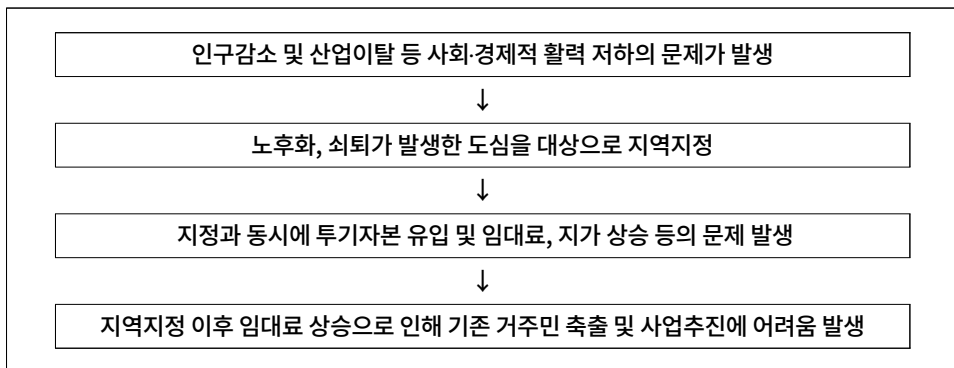


자료 : 서울특별시. 2015. 서울시 젠트리피케이션 종합대책

□ 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 발생은 정부 주도로 도시재생 활성화지역으로 선정되면서 공공재정이 투입, 쇠퇴지역에 자본이 집중되면서 시작되며, 사업이 진행되면서 지가 및 임대료의 상승과 주거지의 상업화 과정에서 기존 거주민과 영세상인이 비자발적으로 이주하게 됨

- 도시재생 활성화지역은 공공 재정을 투입하여 낙후지역의 경제기반을 구축하고 활성화 하는데 목적이 있으나 이 과정에서 젠트리피케이션의 부작용이 나타날 우려도 존재함
- 현재 추진되고 있는 도시재생사업에서 발생되고 있는 젠트리피케이션 양상을 살펴보면 다음과 같이 사업 진행이 되기 이전, 지역 지정과 동시에 투기자본의 유입, 임대료 상승 등의 문제가 발생하고 있음

그림 2-3 | 도시재생사업 추진 과정에서 발생하는 젠트리피케이션



자료 : 저자 작성

2. 도시재생에 따른 젠트리피케이션 문제

1) 공공개입에 따른 젠트리피케이션

□ 도시재생사업이 진행되면서 쇠퇴지역 환경 개선 이후 지역 내 주민 및 영세상인이 퇴출되는 젠트리피케이션의 부작용이 사회적 이슈로 대두됨

- 도시재생사업의 성공사례로 알려진 전주 한옥마을, 부산 감천마을 등에서 재원 투입 이후 임대료가 폭등해 기존 주민과 영세상인이 타 지역으로 이전하고 커뮤니티가 해체되는 사례가 목격됨(송지은 외, 2016)
 - 도시재생사업 계획단계부터 개발압력에 의해 젠트리피케이션 발생할 수 있으며, 실제로 활성화지역 지정 이후 지가 및 임대료가 상승하여 적기에 사업을 추진하기 어려운 경우가 있음(이영은, 2017)
 - 또한 도시재생사업 진행에 따라 급격한 임대료 상승, 지나치게 빠른 상업 젠트리피케이션 속도, 젠트리피케이션 종료 이후 공실 등 다양한 문제가 복합적으로 야기될 가능성이 높음
- 공공투자에 의한 젠트리피케이션 부작용은 공공이 대응할 책임이 있으며, 보다 원활하고 효과적인 도시재생사업 추진을 위해서는 젠트리피케이션 부작용에 선제적이고 즉각적으로 대응할 수 있는 정책수단의 개선이 필요함

2) 지나친 상업화와 다양한 젠트리피케이션 유형의 혼재

- 도시재생사업에 따라 지역이 활성화될 경우 과잉 상업화에 따라 정책 의도와 달리 실질적인 혜택이 활성화에 기여한 지역 주민과 상인에게 돌아가지 않고 지역 공동체가 해체될 가능성이 있으며(김형균, 2016), 다양한 유형의 젠트리피케이션이 혼재되어 발생하여 이에 대한 대응이 어려움
- 쇠퇴지역의 경우 공공투자가 수반되는 도시재생사업이 지역 활성화에 큰 도움이 되나 사업으로 인한 혜택이 소수에게 돌아갈 가능성이 높음
 - 특히 부재지주 등 외부인이나 대기업 프랜차이즈 매장의 영향으로 젠트리피케이션 부작용이 발생하는 경우 지역 활성화가 오히려 지역 커뮤니티에 악영향을 미칠 수 있음
 - 도시재생사업에 따라 지나친 상업화가 발생하여 주거지역이 상업지역으로 바뀌고 상가 임대료가 급상승 하는 등, 주거 젠트리피케이션과 상업 젠트리

피케이션 문제가 동시에 목격되는 사례가 있음

- 공공투자를 수반한 재생사업과 정비사업이 지역 내 임대료의 급격한 상승을 유도, 영세상인을 축출하는 문제가 전주 한옥마을, 부산 감천문화마을, 대구 방천시장 등 지방 여러 도시에서 나타남
- 이러한 지역은 언론과 SNS 등을 통해 많은 사람들에게 노출되면서 지역자체가 관광객에 최적화된 공간구조로 변화하는 양상을 보이며, 그 예로는 주거 등의 기능이 카페, 음식점 등으로 바뀌는 현상이 두드러지게 나타남

그림 2-4 | 주거(左) 및 관광(右) 젠트리피케이션 예시



자료(左) : 춘천시, 소식지 봄내 2016.8; 강원발전연구원 정책메모 2016.09.06., 도심활성화 양날의 검, 젠트리피케이션...
자료(右) : 부산일보, 2015.03.05., 감천문화마을 유명해지니까 건물임대료 치솟고 상인들간 다툼까지, 검색일자. 2017.11.27.

- 젠트리피케이션 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 유형별로 접근 방식이 다르나, 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제는 다양한 양상을 동시에 보이므로, 이에 대한 적절한 대응이 어려움

3) 지방도시의 도시재생과 젠트리피케이션

- 개발 수요가 적은 지방 쇠퇴도시의 경우 지역 활성화가 시급한 과제이기에 젠트리피케이션 부작용 대응정책이 지역의 활성화를 제한하고 그 효과를 감소시킨다는 부정적인 의견이 제기됨

-
- 지역 활성화가 시급한 지역의 경우 젠트리피케이션 대응정책이 도시재생사업에 따른 지역의 활성화를 방해할 수 있다는 인식이 지역 주민과 임대인, 임차인간 불필요한 갈등을 야기할 수 있음

- 특·광역시를 제외한 우리나라 77개 도시 중 37개의 도시가 지역 쇠퇴를 경험하고 있으며(구형수 외, 2016), 이러한 쇠퇴지역은 지역 활성화에 우선순위를 두고 있음

- 지역 활성화가 우선이기 때문에 도시재생사업이 추진에 있어서도 젠트리피케이션 문제에 대해 크게 고려하지 않음

- 젠트리피케이션 부작용에 대한 사전적인 대응이 오히려 임대인의 불안감을 가중, 도시재생사업 착수 이전에 임대료 상승을 가져올 수 있으며 이로 인해 영세상인이 사업 진행과 무관하게 피해를 입을 수 있음

□ 지방도시의 경우 젠트리피케이션 발생 여부가 불투명하나 이를 파악할 수 있는 자료의 부족으로 문제에 적절하게 대응하기에 한계가 있음

- 지방도시의 경우 젠트리피케이션에 대한 지역의 이해와 관심이 부족하고, 젠트리피케이션 현상을 판단할 수 있는 기초자료 구축과 진단 체계가 미흡한 실정임
- 젠트리피케이션 문제에 시의 적절하게 대응하기 위해서는 먼저 이에 대한 공론화 과정과 이해관계자를 대상으로 한 교육, 관련 자료의 구축 등이 요구됨



CHAPTER 3

젠트리피케이션 대응 정책 현황

- 1. 관련 법령 | 27
- 2. 도시계획적 수단을 통한 관리 | 30
- 3. 지자체 조례를 통한 관리 | 44
- 4. 젠트리피케이션 대응 정책의 과제 | 50

젠트리피케이션 대응 정책 현황

1. 관련 법령¹⁾

- 젠트리피케이션 부작용이 최근 사회 문제로 떠오르면서 국회뿐만 아니라 중앙 정부와 지방자치단체, 학계에서 젠트리피케이션 문제 해결을 위한 관련법 및 제도 개선 방안과 다양한 정책 수단을 제안함
 - 도시재생 및 젠트리피케이션 관련 현행 법령으로는 「상가임대차법」, 「도시재생법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (이하 국토계획법)」, 「지역상권 상생발전을 위한 법률(안)」이 있음
- 이들 법령은 젠트리피케이션의 가장 큰 부작용으로 간주되는 영세상인의 ‘비자발적 이주’ 문제와 직·간접적으로 연결되어 있으며, 상가임대차계약에 있어 영세상인을 보호하고 안정적인 영업활동을 보장하도록 하는 것이 법령 개정의 주요 목적임
 - 젠트리피케이션에 따른 저소득 거주민의 비자발적 이주 문제는 정부에서 추진하고 있는 공공임대주택 계획 내에 도시재생사업과 연계한 연간 7천호 수준의 확보 계획을 포함, 관련된 정책 개선방안이 이미 검토 중에 있으므로, 본 연구의 논의 대상에서 주거 젠트리피케이션 문제는 제외함²⁾

1) 선행연구에서는 관련 정책수단 및 운용 사례를 대응 주체별(최명식 외, 2016), 정책 수단별(송지은 외, 2016), 관련 정책의 세부 방안별(김상일 외, 2015), 대응 단계별(이정희 외, 2017)로 구분하여 검토함. 본 연구에서는 먼저 관련 법령을 살펴보고, 법령에서 명시하고 있는 도시계획적 수단과 지자체 조례를 기반으로 진행되는 개별 정책 수단으로 나누어 대응 정책의 실효성을 검토함

2) 정부에서 발표한 ‘사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵(2017. 11. 29)’에서는 무주택 서민의 주거비 부담 경감을 위해 연간 17만호의 공공 임대주택을 공급하는 방안이 명시되어 있으며, 이 중 LH·지방공사 등 공공이 직접 공급하는 공공임대주택(연평균 13만호 ’18~’22년 총 65만호) 물량에 도시재생사업과 연계한 소규모 정비 등을 통한 연간 7천호 수준 확보 방안이 포함되어 있음. 도시재생사업과 연계한 공공임대주택 공급은 도심 내 임대주택을 확보하여 서민들이 외곽으로 내몰리는 현상을 완화하되, 도시재생사업이 지역 주택시장을 자극하지 않는 범위에서 추진하는 것을 목적으로 함 또한 국토교통부는 도시재생 뉴딜 진행에 있어 젠트리피케이션 문제 예방을 위해 ‘전월세상한제’와 ‘계약갱신청구권’을 단계적으로

-
- 이에 따라 다음 장에서는 도시재생사업에 따른 영세상인의 비자발적 이주에 직접적으로 대응할 수 있는 법령인 「상가임대차법」, 「도시재생법」, 「지역상권 상생발전을 위한 법률(안)」만을 검토함

1) 상가건물 임대차보호법

- 2001년 12월 제정된 「상가임대차법」의 목적은 상가건물의 임대차에서 일반적으로 사회·경제적 약자인 임차인의 영업권을 보호하는 것으로, 「민법」상 임대차계약 이외의 특별한 사항을 규정하고 있음
 - 「상가임대차법」은 제정 이후 여러 차례의 개정을 통해 현실적인 문제점을 개선하였는데, 특히 2015년 법 개정에서 임차인의 권리금 회수 보호에 관한 부분이 명시되었으며, 2016년 법 개정을 통해 기존 2년이라는 임대차 보호기간이 5년으로 연장되어 임차인의 영업 기간과 기반 확보가 용이해짐
- 최근 문제가 되고 있는 젠트리피케이션에 따른 영세상인의 비자발적 이주가 궁극적으로는 상가임대차계약 관계에서 발생하고 있으므로, 「상가임대차법」의 개정이 젠트리피케이션 대응에 필수적임
- 하지만, 본 법은 모든 임대차계약에 적용되지 않기 때문에, 재생사업에 따라 임대료가 급격히 상승하는 지역의 문제를 예방하기에는 한계가 있음
 - 임차보증금의 지나친 인상 제한이나 계약기간 연장의 기회 보장 등 임대인과 임차인간 갈등 예방을 위한 기반이 여전히 미흡하고, 임대차계약 시 보호 대상이 한정되어 있음
- 이에 따라, 젠트리피케이션 문제 해결을 위해 20대 국회에서도 지속적인 법안 개정이 요구됨

도입하는 방안과 도시계획 특례 등으로 저소득 거주민의 주거공간을 별도로 확보하는 것을 의무화 하는 방안을 검토 중에 있음
따라서 도시재생사업에 따른 주거 젠트리피케이션에 대한 문제는 정부에서 어느 정도 선제적으로 대응하고 있다고 판단, 본 연구에서는 상업 젠트리피케이션 문제에 초점을 맞추었음

2) 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법

- 「도시재생법」은 쇠퇴도시 문제에 대응하여 공공의 지원을 통해 인구가 감소하고 주거환경이 노후화된 구도심의 경제·사회·문화 등 종합적 재생을 도모하는 것을 목적으로 2013년 7월 제정됨
 - 그 이후 2014년 13개 지역, 2016년 33개 지역이 도시재생 활성화지역으로 선정되어 현재 도시재생사업이 진행 중에 있음
 - 현 정부의 중점 추진과제로 도시재생 뉴딜사업이 발표되는 등 공공주도의 도시재생정책과 사업이 점차 확산됨
- 현재 「도시재생법」 내에는 젠트리피케이션 관련 항목이 부재하나, 최근 현행법에 상생협약에 대한 항목을 신설하는 개정(안)이 국회 발의됨
 - 발의된 개정(안)에는 상생협약의 정의와 상생협약 체결 및 이에 따른 규제와 지원에 대한 전반적인 사항을 국토교통부장관에게 일임하고 있음

3) 지역상권 상생발전을 위한 법률(안)

- 상업 젠트리피케이션에 따른 영세상인의 비자발적 이주와 지역 정체성 상실을 예방하기 위해 「상가임대차법」의 한계를 극복할 수 있는 새로운 법률로 「지역상권 상생발전을 위한 법률(안)」이 2016년 10월 국회 발의됨
- 본 법률(안)의 젠트리피케이션 관련 내용으로는 지역상생발전구역의 지정과 구역 내에 위치한 상가건물 임대차 계약 시 임차인의 계약갱신요구권과 차임 인상률 한도 적용에 대한 상가임대차법의 특례, 구역 내 시설의 업종 및 규모에 대한 제한, 지자체 지원 방안, 상생협약 체결 등이 있음

2. 도시계획적 수단을 통한 관리

1) 지구단위계획 수립을 통한 관리

□ 법적 근거

- 지구단위계획은 토지이용과 건축물, 경관 등 공간계획을 구체화하는 도시계획 수단으로(송지은 외, 2016), 용도지역제에서 규제하기 어려운 보다 구체적인 수준의 공간계획이 가능함
 - 「국토계획법」에서는 지구단위계획을 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획으로 정의함
 - 따라서 용도지구 또는 용도지구를 대체하여 체계적·계획적 관리가 필요한 지역을 지구단위계획구역으로 지정하여 관리할 수 있음
- 지자체장은 필요한 경우 활성화지역 전체 또는 일부를 「국토계획법」에 근거하여 지구단위계획구역으로 지정하고, 지구단위계획을 수립하여 영업형태(업종)와 행위(합필 등) 등의 규제가 가능함
 - 지구단위계획에는 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모, 건축물의 배치와 건축선, 건축물의 형태와 색채 등을 포함하도록 하고 있으므로 이를 통해 활성화지역 내 특정 업종의 영업과 대규모 프랜차이즈의 입주를 제한할 수 있음
 - 젠트리피케이션 부작용의 대표적인 사례가 지나친 상업화³⁾와 대규모 프랜차이즈의 입점에 따른 근린환경의 악화라는 것을 고려할 때, 지구단위계획을 통한 젠트리피케이션 부작용이 예상되는 지역에 대규모 자본의 침해와 장소성 훼손의 예방이 가능함⁴⁾

3) 김형균(2016)은 상권 활성화를 넘어서 현상을 '과잉 상업화'로 규정하고 있으며, 도시재생사업에 따른 과잉 상업화가 지역 주민의 자발적 이주를 야기하고 공동체의 변화를 가져오기 때문에 정책적으로 대응하여야 한다고 주장함

4) 서울시 인사동 및 서촌과 북촌, 전주 한옥마을의 경우 지역의 정체성 보존과 주거지 정주성 보호 등을 목적으로 지구단위계획을 수립, 업종과 합필, 최대개발규모 등을 제한하고 있다.

표 3-1 | 「국토계획법」 및 관련 지침 내 지구단위계획구역 지정 및 계획 수립에 대한 사항

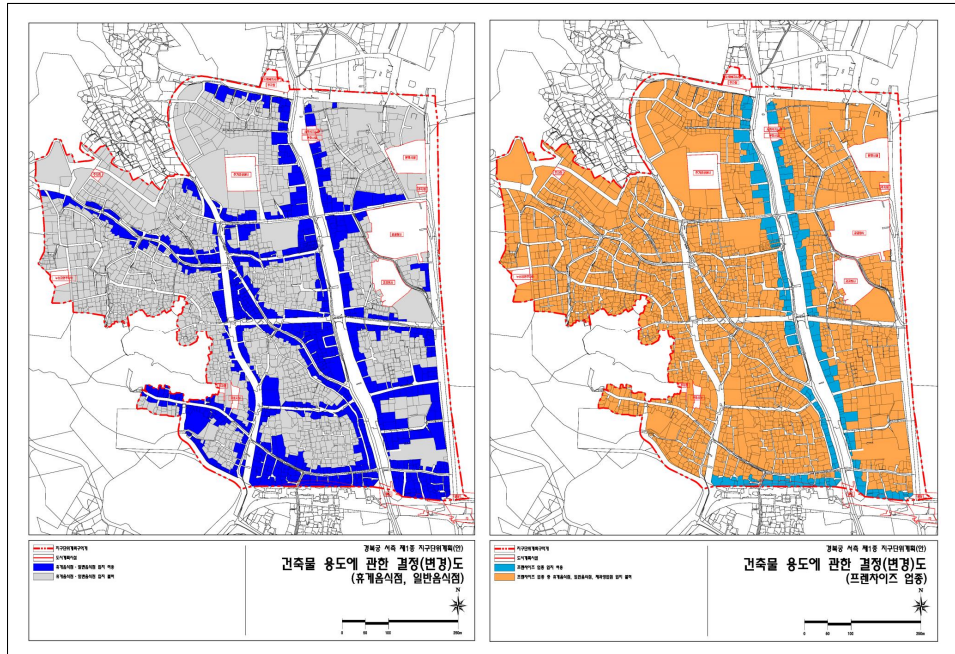
구분	내용
법 제51조 (지구단위계획구역의 지정 등)	① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역의 전부 또는 일부에 대하여 지구단위계획구역을 지정할 수 있다. 1. 제37조에 따라 지정된 용도지구...(중략)... 9. 도시지역의 체계적·계획적인 관리 또는 개발이 필요한 지역
지침 2-2-4	도시지역내 지구단위계획구역을 지정할 수 있는 지역은 다음과 같다. (1) 토지이용을 고도화하거나 특정 목적달성을 위하여 부여한 토지용도의 취지를 개별건축물에 구체적으로 반영하고자 하는 구역 ② 기타 시·도의 조례가 정하는 바에 따라 도시·군관리계획으로 결정된 용도지구...(중략)... (6) 용도지구를 대체하기 위하여 지구단위계획수립이 필요한 지역 (7) 도시지역의 체계적·계획적 관리 또는 개발이 필요한 지역
법 제52조 (지구단위계획의 내용)	① 지구단위계획구역의 지정목적은 이루기 위하여 지구단위계획에는 다음 각 호의 사항중 제2호와 제4호의 사항을 포함한 둘 이상의 사항이 포함되어야 한다. ...(중략)... 4. 건축물의 용도제한, 건축물의 건폐율 또는 용적률, 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도 5. 건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획
지침 3-8-1	지구단위계획구역의 지정목적, 용도지역·용도지구의 특성 등을 고려하여 적절한 건축물의 용도를 지정할 수 있다. ...(중략)...
지침 3-8-3	3-2-9. 및 법에 따라 허용되는 용도라 하더라도 입지특성상 계획목표에 맞지 않는 경우에는 일부 용도를 제한하며, 건축물 전체에 대하여 불허용도를 지정하는 것과 같이 규제위주로 용도를 제한하기 보다는 권장용도를 주요소로 활용하여 시설유치를 유도한다.
지침 3-8-5	지정용도는 복수로 할 수 있으며 지정용도가 적용되는 건축물의 위치와 지정용도의 규모를 함께 지정할 수 있다.

자료 : 저자 작성

□ 서촌(경복궁 서측) 지구단위계획 수립을 통한 관리 사례

- 서울시는 2016년 서촌 일대의 지구단위계획의 재정비를 통해 획지규모와 최대 개발규모, 허용 및 불허용도, 건폐율 및 용적률, 건축물 높이 등을 제한, 한옥밀집주거지라는 지역의 역사적·장소적 특성을 보전·관리하고 있음
- 서울시 종로구 체부동·효자동·옥인동 일대를 아우르는 경복궁 서측 지역, 즉 서촌은 2012년 수성동계곡 복원을 기점으로 관광객이 유입, 역사문화를 기반으로 한 서울의 대표 관광지로 부상함(서울시특별시, 2016)
- 급증한 관광객으로 인해 주요 가로변을 중심으로 급속한 주거지의 상업화를 진행시켰고, 정주환경이 악화되는 등 젠트리피케이션 부작용이 발생하기 시작함

그림 3-1 | 서촌 지구단위계획 건축물 용도 결정도



자료 : 서울특별시, 2016. 경복궁서측 지구단위계획 재정비(안)

- 재정비된 지구단위계획에서는 「국토계획법」에서 규정하고 있는 용도지역별 허용용도 외에 서울시 도시계획조례를 기반으로 정주환경 및 기존상권의 보호, 구역특성 강화를 위해 각 용도지역별 지정·허용·불허용도를 구역별로 차별적으로 계획하여 체계적인 공간계획을 유도함
 - 이에 따라 기존 용도지역제에도 불구하고 휴게·일반음식점의 입지는 주거밀집지에서는 제한되었고, 보행 및 상업활동이 활발한 주요 가로변(옥인길, 필운대로, 자하문로 7길 및 9길 등)에만 허용됨
 - 동네상권 보호를 위해 자하문로와 사직로변을 제외한 전 구역에서 일반·휴게음식점과 제과영업점에 한하여 프랜차이즈 가맹점 입지가 제한됨
 - 옛 도시조직의 보전을 위해 과도한 획지규모를 지양하도록 최대개발규모는 200~400㎡(사직로 구역만 1,200㎡ 적용)로 제한하고 있으며, 한옥지정구역에서는 건폐율 40% 이상 건축물에 한해서는 단독주택만 입지 가능함

표 3-2 | 서촌 지구단위계획 지정·허용·권장·불허용도 규정

적용위치	건축법상 용도분류		비고
지정1 (한옥지정구역1)	단독주택	• 단독주택, 다가구주택	• 단독주택 또는 다가구주택을 지상에 연면적 40% 이상 도입 시 지정용도 충족 [잔여면적은 허용용도(허용1) 도입 가능]
허용1 (한옥지정구역) 허용2 (한옥권장구역)	제1종 근린생활시설	• 소매점, 사무소, 의원 등 주민 진료·치료 등을 위한 시설	• 전층에 대해 적용
	단독주택	• 단독주택, 다가구주택	
	공동주택	• 다세대주택	
	제1종 근린생활시설	• 휴게음식점, 소매점, 제과점, 미용원, 세탁소, 의원 등 주민 진료·치료 등을 위한 시설, 체육도장, 지역자치센터, 파출소, 지구대, 우체국, 보건소, 공공도서관, 마을회관, 지역아동센터, 마을공동작업소, 마을공동구판장	• 전층에 대해 적용 • 지정용도 미적용 • 전시장 접도규정은 관련법 준수 • 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 및 「가맹사업 진흥에 관한 법률」에서 정하는 ‘가맹사업’을 통해 개설된 업종 중, 일반음식점, 휴게음식점, 제과영업점의 경우 입지 불허
	제2종 근린생활시설	• 휴게음식점, 일반음식점, 기원, 서점, 사무소, 출판사, 사진관, 표구점, 학원, 독서실	
	문화 및 집회시설	• 전시장(박물관, 미술관, 문화관, 체험관, 기념관)	
허용3 (한옥권장구역)	교육연구시설	• 학원(제1종 일반주거지역 제외), 도서관	
	단독주택	• 단독주택, 다가구주택	
	공동주택	• 다세대주택	
	제1종 근린생활시설	• 휴게음식점(입지허용지역에 한함), 소매점, 제과점, 미용원, 세탁소, 의원 등 주민 진료·치료 등을 위한 시설, 체육도장, 지역자치센터, 파출소, 지구대, 우체국, 보건소, 공공도서관, 마을회관, 지역아동센터, 마을공동작업소, 마을공동구판장	• 전층에 대해 적용 • 전시장 접도규정은 관련법 준수 • 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 및 「가맹사업 진흥에 관한 법률」에서 정하는 ‘가맹사업’을 통해 개설된 업종 중, 일반음식점, 휴게음식점, 제과영업점의 경우 입지 불허
	제2종 근린생활시설	• 휴게음식점 및 일반음식점(입지허용지역에 한함), 기원, 서점, 사무소, 출판사, 사진관, 표구점, 학원, 독서실	
	문화 및 집회시설	• 전시장(박물관, 미술관, 문화관, 체험관, 기념관)	
권장1 (자하문로 동측 일반관리구역)	교육연구시설	• 학원(제1종 일반주거지역 제외), 도서관	
	문화 및 집회시설	• 공연장, 전시장(박물관, 미술관, 문화관, 체험관, 기념관)	• 건축물 전체 연면적의 80%이상
자하문로구역, 효자로구역, 필운대길구역, 사직로구역, 물길영향구역, 일반관리구역 : 불허용도 외 용도			• 전층에 대해 적용

표 3-2 | 서촌 지구단위계획 지정·허용·권장·불허용도 규정(계속)

적용위치	건축법상 용도분류		비고
불허 1 (한옥지정구역)	• 허용용도 외 용도		• 전층에 대해 적용
불허 2 (한옥권장구역)	• 허용용도 외 용도		• 전층에 대해 적용
불허 3 (자하문로구역, 사직로구역)	단독주택	• 단독주택, 다중주택, 다가구 주택	• 1층에 대해서만 적용
	공동주택	• 아파트, 연립주택, 다세대주택, 기숙사	
	제1종 근린생활시설	• 변전소, 대피소, 양수장, 정수장	• 전층에 대해 적용
	제2종 근린생활시설	• 실내낚시터, 골프연습장, 단란주점, 안마시술소, 테니스장, 물놀이형시설	
	• 창고시설, 위험물 저장 및 처리시설, 자동차 관련 시설, 공장, 교정 및 군사시설, 발전시설, 위락시설		
불허 4 (효자로구역)	단독주택	• 단독주택, 다중주택, 다가구 주택	• 1층에 대해서만 적용
	공동주택	• 아파트, 연립주택, 다세대주택, 기숙사	
	제1종 근린생활시설	• 변전소, 대피소, 양수장, 정수장	• 전층에 대해 적용
	제2종 근린생활시설	• 실내낚시터, 골프연습장, 비디오물 감상실, 인터넷컴퓨터게임시설, 단란주점, 안마시술소, 노래연습장, 테니스장, 물놀이형시설	
	• 창고시설, 위험물 저장 및 처리시설, 자동차 관련 시설, 공장, 교정 및 군사시설, 발전시설, 위락시설		
불허 5 (필운대로구역, 물길영향구역)	공동주택	• 아파트	• 전층에 대해 적용 • 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 및 「가맹사업 진흥에 관한 법률」에서 정하는 ‘가맹사업’을 통해 개설 된 업종 중, 일반음식점, 휴게음식점, 제과영업점의 경우 입지 불허 • 휴게음식점 및 일반음식점은 입지 허용지역에 한하여 입지허용(입지허용지 역 도면 참조)
	제1종 근린생활시설	• 양수장, 변전소, 대피소, 정수장	
	제2종 근린생활시설	• 실내낚시터, 골프연습장, 비디오물 감상실, 인터넷컴퓨터게임시설, 단란주점, 안마시술소, 노래연습장, 테니스장, 물놀이형시설	
	• 창고시설, 위험물 저장 및 처리시설, 자동차 관련시설(주차장 제외), 교정 및 군사시설, 발전시설, 위락시설		
불허 6 (일반관리구역)	공동주택	• 아파트, 연립주택	• 전층에 대해 적용 • 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 및 「가맹사업 진흥에 관한 법률」에서 정하는 ‘가맹사업’을 통해 개설 된 업종 중, 일반음식점, 휴게음식점, 제과영업점의 경우 입지 불허 • 휴게음식점 및 일반음식점은 입지 허용지역에 한하여 입지허용(입지허용지 역 도면 참조)
	제1종 근린생활시설	• 양수장, 정수장, 대피소	
	제2종 근린생활시설	• 실내낚시터, 골프연습장, 비디오물 감상실, 인터넷컴퓨터게임시설, 단란주점, 안마시술소, 노래연습장, 테니스장, 물놀이형시설	
	• 창고시설, 위험물 저장 및 처리시설, 자동차 관련시설(주차장 제외), 교정 및 군사시설, 발전시설, 위락시설		

자료 : 서울특별시. 2016. 경복궁서측 지구단위계획 재정비(안)

□ 전주시 전통문화구역(한옥마을) 지구단위계획 수립을 통한 관리 사례⁵⁾

- 전주시는 한옥마을의 고유성과 지역 정체성을 유지하고 상업시설의 대형화 및 확산을 방지하기 위해 건축물 허용용도 등 규제사항을 보다 구체적으로 명시하는 방향으로 ‘2017년 전통문화구역 지구단위계획’을 변경 수립하였음
 - 한옥마을로 유명한 전주시 전통문화구역(전주시 완산구 풍남동3가, 교동, 전동 일대)은 2007년부터 살고싶은 도시만들기 시범마을, 슬로시티, 한국관광 으뜸명소 등으로 지정되면서 관광객 수가 크게 증가함
 - 한옥마을 조성은 지역 활성화에 크게 이바지 하였으나, 최근 들어 관광객의 급격한 증가가 주거지의 상업화를 가속화하여 순수 주거목적의 한옥이 줄어들고 정주환경이 악화되는 등 문제점이 발생하기 시작함
- 지구단위계획을 통해 전통문화구역을 건축물의 특성과 사업 우선순위, 상업용 건축물 여부, 토지소유현황을 기준으로 5개 지구로 구분, 차별적으로 관리함
 - 기존 지구단위계획에서 제시하였던 지구별 허용용도와 불허용도의 해석이 모호하여 지속적인 논란이 야기됨에 따라 변경된 지구단위계획에서는 한옥마을 내 상업시설에 대하여 허용 및 불허용도를 보다 명확하게 규정함
 - 전통문화구역 지구단위계획구역 내 건축물 용도는 「건축법」과 「식품위생법」을 기준으로 포괄적인 허용방식(positive)과 불허용도를 명확히 하는 불허방식(negative)을 병행하여 규정하되, 불허용도가 허용용도에 우선하도록 함
 - 단독주택을 제외한 모든 용도의 건축물은 한옥보전위원회 심의를 통하여 허용되며, 한옥마을의 정체성 보전을 위해 불허되는 건축물 용도는 「건축법」과 「식품위생법」에도 불구하고 본 계획의 취지에 맞춰 구체적으로 정의함
 - 특히 휴게·일반음식점도 판매하는 메뉴에 따라 허용과 불허를 구체적으로 구분하여 전통문화가 체계적으로 보전될 수 있도록 유도함

5) 전주시. 2017. 전주 전통문화구역 지구단위계획 결정(변경) 보고서

표 3-3 | 전주 한옥마을 지구단위계획 건축물 용도(불허용도) 정의

건축물 용도	개 념
편 의 점	• 편리함을 기본으로 하여 만들어진 소형소매점으로 프랜차이즈 형태를 갖추고 있거나, 24시간을 운영하는 소형점 및 이와 유사한 시설 (예 : 세븐일레븐, 웨미리마트, GS25, 바이더웨이, 씨스페이스, 미니스톱)
프랜차이즈	• 커피숍 커피를 주 메뉴로 하여 전국적인 유통망을 가진 국내·외 프랜차이즈점 (예 : 엔제리너스, 자바데이브, 스타벅스, 탐앤탐스, 카페베네 등)
커피전문점	• 상품의 판매는 프랜차이즈 커피숍과 유사하나, 영업형태가 단독적으로 이루어지는 커피 전문점
다방 및 이와 유사한 찻집	• 프랜차이즈 커피숍, 커피전문점은 아니지만 커피 및 서양차를 주 메뉴로 하여 영업하는 휴게음식점
프랜차이즈 ¹⁾ 제과점, 제빵점	• 프랜차이즈 형태를 가지고 운영하는 제과점, 제빵점으로 주로 전통제과(한과, 떡)가 아닌 제과나 제빵을 조리하고 판매하는 점포 (예 : 파리바게트, 두레주르 등)
서구식 제과점	• 제빵점 프랜차이즈는 아니며, 단독적으로 서양식 제과와 제빵을 조리하고 판매하는 점포
도넛, 햄버거, 패스트푸드점, 꼬치구이	• 도넛, 햄버거, 피자 등 서양식 음식을 판매하는 소규모 점포와 음식냄새와 연기로 쾌적한 한옥마을의 환경을 해치는 꼬치구이(양념 등을 발라 구이용 등으로 판매하는 음식물)
일식,중식,양식 등 외국계음식점	• 판매되는 주 메뉴가 한국이 아닌 외국에 기원을 두고 있는 음식점 (예: 회 및 초밥, 중화요리, 피자, 스파게티, 카레 등)
퓨전형태 음식점	• 음식의 기원 또는 주재료 등이 전통적 음식이나 재료가 아닌 외국에 기원을 두고 있는 음식을 만들어 판매하는 일반음식점

1) 프랜차이즈란, 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 제2조 제1호의 “가맹사업”을 말한다.

자료 : 전주시. 2017. 전주 전통화구역 지구단위계획 결정(변경) 보고서

표 3-4 | 전주시 한옥마을 지구단위계획 건축물 용도계획 (불허용도)

지 구	건축법상 용도분류
전통 한옥 지구	3. 불허용도 (불허용도가 허용용도에 우선한다) 가. 건축법시행령 [별표1] 제3호의 제1종 근린생활시설 중 다음 어느 하나에 해당되는 것 (1) 가목의 소매점 중 “편의점” (2) 나목의 휴게음식점 및 제과점 중 식품위생법에 의해 허가(신고)를 받아야 하는 것으로 영업의 종류가 「식품위생법」 제36조 및 같은법 시행령 제21조 8호 식품접객업 가목의 휴게음식점 영업 및 바목의 제과점영업 중 다음 어느 하나에 해당되는 것 (가) 프랜차이즈 커피숍, 커피전문점, 다방 및 이와 유사한 찻집 (나) 프랜차이즈 제과점·제빵점, 서구식제과점·제빵점, 도넛, 햄버거, 꼬치구이 등 패스트푸드점 및 이와 유사한 제과점 나. 건축법시행령 [별표1] 제4호의 제2종 근린생활시설 중 다음 어느 하나에 해당되는 것 (1) 자목의 일반음식점으로써 당해 바닥 면적이 400㎡이상인 시설 (2) 자목의 일반음식점 중 전통음식 이외 다음 어느 하나에 해당되는 형태의 음식을 조리 판매하는 것 (가) 일식을 조리, 판매하는 음식점 (나) 중식을 조리, 판매하는 음식점 (다) 양식을 조리, 판매하는 음식점 (라) 기타 외국계 음식을 조리, 판매하는 음식점 (마) 외국음식과 결합된 퓨전형태의 음식을 조리, 판매하는 음식점

자료 : 전주시. 2017. 전주 전통화구역 지구단위계획 결정(변경) 보고서

2) 용도지구 지정을 통한 관리

□ 법적 근거

- 「국토계획법」 제37조제3항에 따라 지자체장은 지역여건상 필요한 경우 법에서 규정하고 있는 용도지구 외의 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있음
 - 용도지구 지정을 통해 기존 용도지역에서 규정하고 있는 건축물 용도 외에 건폐율 및 용적률의 조정과 높이 계획, 최대개발규모 제한 등을 추가적으로 규제, 지역 특성에 맞춘 공간계획이 가능함
- 따라서 젠트리피케이션 부작용이 예상되는 지역의 경우 용도지구 지정을 통하여 건축물의 용도나 규모를 규제, 사전에 이를 예방할 수 있음
 - 지구단위계획이 건축물 용도 규제에 초점을 맞추고 있는 것과 달리, 용도지구 지정 시 조례를 통하여 규제 외에도 권장용도 입지 유도를 위한 지원이 가능함(김연진, 2016)

표 3-5 | 「국토계획법」 내 용도지구 지정에 대한 사항

구 분	내 용
법 제2조 (정의)	이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 16. "용도지구"란 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 경관·안전 등을 도모하기 위하여 도시·군관리계획으로 결정하는 지역을 말한다.
법 제37조 (용도지구의 지정)	③ 시·도지사 또는 대도시 시장은 지역여건상 필요하면 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 시·도 또는 대도시의 조례로 용도지구의 명칭 및 지정목적, 건축이나 그 밖의 행위의 금지 및 제한에 관한 사항 등을 정하여 제1항 각호의 용도지구 외의 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다.

자료 : 저자 작성

- 「지역문화진흥법」 제18조제1항에서는 지자체장이 필요에 따라 문화예술 관련 시설이 밀집하거나 지역의 문화적 특성을 보존하여야 하는 지역을 문화지구로 지정하여 관리할 수 있음
 - 문화지구 지정 및 관리는 지자체 조례를 근거로 지자체장이 문화지구 관리계획을 수립하여 진행되며, 건축물 용도 및 최소개발규모 제한 등의 규제와 함께 인센티브를 제공할 수 있음(김연진 외, 2016)

- 도시재생사업이 지역의 문화예술 자원을 활용하여 지역 활성화 방안을 모색하는 경우가 많은 만큼, 재생사업의 특성에 따라 문화지구를 지정하는 것이 젠트리피케이션 부작용에 사전적으로 대응하는 적절한 방법이 될 수 있음

표 3-6 | 「지역문화진흥법」 내 문화지구 지정에 대한 사항

구분	내용
법 제2조 (정의)	이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 7. "문화지구"란 문화시설과 문화업종의 육성, 특성화된 문화예술 활동의 활성화 또는 문화자원과 문화적 특성의 보존을 위하여 제18조에 따라 지정된 지구를 말한다.
법 제18조 (문화지구의 지정·관리)	① 시·도지사 및 대도시 시장은 지역문화진흥을 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 해당 지방자치단체의 조례를 제정하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 문화지구로 지정할 수 있다. 1. 문화시설과 민속공예품점·골동품점 등 대통령령으로 정하는 영업시설이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하려는 지역 2. 특성화된 문화예술 행사·축제 등 문화예술 활동이 지속적으로 이루어지거나 개최되는 지역 3. 그 밖에 유형·무형의 문화자원이나 문화적 특성 보존을 위하여 문화지구로 지정하는 것이 필요하다고 인정되는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역 ...(중략)... ③ 시·도지사 및 대도시 시장은 문화지구의 유지·보존 및 활성화를 위하여 문화지구에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 영업 또는 시설의 설치를 금지하거나 제한할 수 있다. 1. 「사행행위 등 규제 및 처벌 특례법」에 따른 사행행위영업 2. 「식품위생법」에 따른 식품접객업 중 대통령령으로 정하는 것 3. 그 밖에 문화지구의 지정 목적을 해칠 우려가 있는 영업 또는 시설로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 것

자료 : 저자 작성

□ 서울시 성동구 지속가능발전구역 지정을 통한 관리 사례

- 서울 성동구에서는 2015년 9월 제정된 조례⁶⁾ 제6조의 규정에 따라 급격한 임대료 상승에 따른 젠트리피케이션 부작용 방지를 위해 2016년 9월 지속가능발전구역을 지정함
 - 전체 지속가능발전구역 규모는 259,518㎡로 서울숲길, 왕십리로를 중심으로 광나루로, 아차산로 등을 경계로 하는 성수1가제2동 일대를 포함함(성동구, 2017)
- 지속가능발전구역 설정을 위해 성동구청은 빅데이터를 이용, 성수동 지역에 대한 실증분석과 GIS mapping을 수행하였으며, 그 결과를 근거로 전체 구역 설정과 함께 구역을 세분화하고 개별 구역의 특성에 맞춘 관리방안을 수립함

6) 「서울특별시 성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례」

- 지속가능발전구역으로 설정된 서울숲길, 방송대길, 상원길의 3개 지역은 10년(2005 ~ 2015)간 표준지 공시지가 상승률이 서울시 평균보다 높은 지역임
- 특히 서울숲길과 방송대길은 경리단길이나 해방촌 등 서울시 내 대표적인 젠트리피케이션 발생지역과 비슷한 수준이고, 서울시에서 발표한 젠트리피케이션이 발생한 14개 지역⁷⁾ 평균보다도 높은 수준인 것으로 분석됨
- 서울숲길의 경우 2010년부터 2014년까지 5년간의 식음상권증가율이 80% 이상이고, 2014년 상권 활성화지표⁸⁾와 상권 증감지표⁹⁾가 주변 지역이나 경리단길, 해방촌과 같은 젠트리피케이션 발생 지역보다도 높아 이미 젠트리피케이션이 일정 수준 이상 발생한 것으로 나타남

표 3-7 | 성동구 젠트리피케이션 발생여부 분석 결과

구 분	서울숲길	방송대길	상원길	서울시 평균	성동구 평균	타 젠트리피케이션 지역		
						경리단길	해방촌	서울_젠트리
공시지가상승률 (‘10~’15)	109.3%	115.9%	74%	72.2%	79.0%	109.0%	114.7%	80.1%
식음상권증가율 (‘10~’14)	81.8%	22.8%	26.6%	7.7%	12.5%	102.8%	84.4%	24.4%
상권 활성화지표 (‘14)	3.29	1.86	1.61	1.27	1.45	2.91	2.48	1.49
상권 증감지표 (‘14)	0.95	0.42	0.42	0.30	0.49	0.91	0.88	0.61

자료 : 성동구. 2017. 상생으로 가는길(젠트리피케이션 방지 정책백서)

- 데이터 분석을 통해 성동구는 성수동 일대가 젠트리피케이션 초기 단계로 진입한 것으로 판단하고, 젠트리피케이션에 대한 선제적 대응과 지원에 대한 운영방침을 규정한 ‘지속가능발전계획’을 수립함
- 지속가능발전구역 중, 지가 상승률 및 식음상권증가율 등의 관련 지표값이 가장 높은

7) 서울시는 마포구 홍대 일대와 연남동, 성미산마을, 강남구 가로수길, 종로구 삼청동과 북촌·서촌, 인사동, 대학로 일대, 용산구 경리단길, 성동구 성수동의 11개 지역을 젠트리피케이션이 발생한 지역으로, 용산구 해방촌과 영등포구 문래동, 성곽마을 재생사업 지역의 3개 지역을 젠트리피케이션이 예상되는 지역으로 발표함(서울시, 2015)

8) 상권 활성화지표란 운영점포 10개 당 창폐업수로 산정되며 높은 수치일수록 급격한 상권변화를 의미함(성동구, 2017)

9) 상권 증감지표란 창폐업 규모를 나타내며, 1에 근접할수록 상권이 점차 확대되고 있는 것을 의미함(성동구, 2017)

서울숲길은 젠트리피케이션이 이미 발생한 것으로 판단하여 ‘대응지역’으로 분류, 신규 입점 업체 및 업소 선별, 권장용도 선정 및 관리, 프랜차이즈 입점 제한 등의 규제와 함께 상생협약 체결 시 임대인에게 용적률 완화 등의 인센티브를 부여하는 지원방안이 함께 적용됨

- 방송대길은 젠트리피케이션 발생 직전 단계로 판단하여 ‘경계지역’으로 설정, 젠트리피케이션 발생 즉시 선제적으로 대응하기 위하여 상권현황에 대해 지속적으로 모니터링하고 임대료 유지를 위한 지원방안이 적용됨
- 상원길은 젠트리피케이션이 발생하지는 않았으나 풍선효과를 방지하기 위하여 ‘관찰단계’로 설정하고, 상권활성화 프로그램의 운영과 임대료 안전을 위한 상생협약 지원이 적용됨

표 3-8 | 성동구 지속가능발전구역 지정 현황

구 분	면적	위치	지속가능발전구역 위치
서울숲길	73,287㎡	성수동1가 668-80 일대	
방송대길	40,569㎡	성수동1가 656-378 일대	
상원길	145,662㎡	성수동1가 13-440 일대	

자료 : 성동구. 2016. 성수동 지역공동체 지속가능발전계획

표 3-9 | 성동구 지속가능발전구역 세분화 및 젠트리피케이션 대응전략

대상지	세분류	단 계	대응방향	정책기조	주요 대책
서울숲길	대응지역	젠트리피케이션 진입단계	적극대응	공존 지원 규제	- 신규 입점 업체 · 업소 선별 - 권장용도 선정 및 관리 - 용적률 완화 인센티브 부여
방송대길	경계지역	젠트리피케이션 직전단계	선제적 대응	공존 지원	- 상권현황 상시 모니터링 - 임대료 현수준 유지 - 리모델링 지원
상원길	관심지역	젠트리피케이션 관찰단계	풍선효과 방지	공존	- 상권활성화 프로그램 운영 지원 - 임대료 안전 상생협약

자료 : 성동구. 2016. 성수동 지역공동체 지속가능발전계획

- 세 개 지역 중 서울숲길과 방송대길은 기수립된 ‘뚝섬주변지역 지구단위계획’과 ‘서울형 도시재생시범사업’에 포함되어 있으므로 관련 계획 및 사업과 연계하여 관리함
- 이 외에도 성동구에서는 임대인과 임차인간 합리적 분쟁 조정과 관리를 위하여 ‘임대료 분쟁 대응 매뉴얼’을 제작하였으며, 지속가능발전구역 내 임대차 정보 조사와 임대인 면담을 추진하고, 주민 대상 젠트리피케이션 관련 교육을 실시하는 등 공론화 작업을 지속적으로 진행하고 있음

표 3-10 | 성동구 지속가능발전계획 부문별 관리계획

목표부문	부문별 과제	세부내용
지역공동체 생태계 및 지역상권 보호	1.입점업체업소 조정	• 신규 입점 제한 업종 선정 • 지역모니터링을 통한 업종관리 • 모니터링 지표체계 구축
	2.권장용도 선정 및 관리	• 소규모 공방, 서점 등 지역 이미지를대표하는 업종 선정 · 관리
	3.안심상가 조성 및 관리	• 구 재정을 통한 안심상가 조성 • 공공기여를 통한 안심상가 조성 등
	4.임차인 대항력 강화 지원	• 전담법률 · 세무지원단 운영 • 부동산중개업자 교육 및 지도 • 임차인 교육지원 등
상생발전 분위기 확산	1.상생협약 체결	• 모니터링을 통한 협약 이행관리 • 사회적 공감대 확산
	2.상생협약 인센티브 제공	• 상가건물 리모델링비 지원 • 건축물 용적률 완화 등
지역상권 및 문화 활성화	1.상권활성화 프로그램 지원	• 골목길 특화가로 조성 • 상권 활성화 길거리 공연 • 성동디자인위크 개최 등
	2.지역환경 정비 및 개선	• 옥외광고물 관리 • 보행환경 정비 • 조경 및 도로시설물 정비 등
젠트리피케이션 대응 주민역량 강화	1.상호협력주민협의체 구성	• 상가건물주, 임차인, 지역활동가, 직능단체장 등
	2.상호협력주민협의체 운영	• 주민협의체 심의위원회 구성 • 주민협의체 위상강화 방안 마련

자료 : 성동구. 2016. 성수동 지역공동체 지속가능발전계획

□ 서울 인사동 문화지구 지정을 통한 관리 사례

- 인사동은 국내 최초로 문화지구로 지정·관리 중에 있는 지역으로 지구단위계획과 ‘인사동 문화지구 관리계획(이하 관리계획)’을 통해 용도제한, 건축행위 제한 등의 규제가 이루어지고 있음(김연진 외, 2016; 송지은 외, 2016)
 - 인사동 문화 지구는 인사동, 관훈동, 공평동, 견지동, 낙원동, 경운동 일대 전체 175,743㎡ 규모로 공예품점과 화랑, 필방, 표구사, 골동품점 등 전통문화 관련 시설이 밀집한 지역임
 - 1999년 고층빌딩 신축으로 없어질 위기에 있었던 12개 전통가게 퇴출을 막기 위해 진행된 ‘12가게 살리기 운동’을 계기로, 인사동의 전통문화 관련시설을 보호하고 문화예술활동을 지원하기 위해 문화지구 지정 움직임이 시작됨(종로구, 2014)
- 2002년 4월 서울시 종로구는 인사동의 높은 개발압력과 지나친 상업화를 방지하고 기존 커뮤니티와 고유 업종을 보호하기 위해 「문화예술진흥법」 제8조 제1항에 의거 서울시장의 승인을 받아¹⁰⁾ 인사동 문화지구를 지정하였으며¹¹⁾, 2003년 2월 관리계획을 수립함
 - 관리계획에는 문화지구 내 권장시설의 선정 및 지원, 업종 제한, 옥외광고물 관리, 차 없는 거리 조성, 노점상 관리 등 지역의 전반적인 경관관리 내용이 포함됨
 - 2003년 수립된 인사동 문화지구 관리계획은 업종 등 최근 환경변화와 관련 조례의 개정 사항을 반영하고, 지구단위계획과의 용도관리방안의 일체화를 위하여 2014년 수정·보완됨
- 관리계획에서 규정하고 있는 권장시설은 상위법인 「문화예술진흥법」에서 권장하는 업종과 인사동의 전통문화적 특성을 대표하며 미지원시 유지가 곤란한 업종을 기준으로 주민 및 전문가 의견을 수렴하여 결정됨
 - ‘권장시설’은 전통문화시설 관련하여 상위법에 규정된 문화시설로 오랜 세월 동안 인사동에서 영업활동을 하여 지역을 대표하나 심각한 퇴출압력을 받고 있는 시설로 규

10) 「서울특별시 문화지구관리 및 육성에 관한 조례」에 근거함

11) 문화지구 지정 및 관리는 「문화예술진흥법」 제8조(문화지구의 지정·관리 등)에 근거하였으나, 2014년 1월 「지역문화진흥법」 제정으로 관련 조항이 삭제 개정됨에 따라 현재는 「지역문화진흥법」 제18조(문화지구의 지정·관리)를 법적 근거로 함

- 정하고, 상대적으로 영업 기간이 짧고 퇴출압력이 적은 시설은 ‘준권장시설’로 구분됨
- 권장시설과 준권장시설 설치 시 다양한 혜택이 주어지나, 차등적으로 지원됨

표 3-11 | 인사동 문화지구 권장시설 및 준권장시설 지원방안

구 분	지원대상	지원내용
권장시설	골동품점, 표구점, 필방 및 지업사, 화랑, 민속공예품점	• 조세감면 ¹²⁾ , 융자지원 ¹³⁾ , 전통문화상품인증, 입주지원과 공동홍보 등의 직·간접적인 지원수단 적용
준권장시설	전통찻집, 한정식집, 전통생활한복점, 액자점	• 인사동 전통문화시설로서의 홍보 및 인사동 내 업종제한 계획 시 규제업종에서의 최대한 배제 등의 간접적인 지원수단 적용

자료 : 종로구. 2014. 인사동 문화지구 관리계획

- 문화지구에서의 행위제한 업종 및 시설은 「문화예술진흥법」 제4조 제3호에 따라 ‘서울시 문화지구 육성 및 관리에 관한 조례’에서 규정하고 있으며, 사행행위 영업 및 유흥주점 외 지역의 전통문화 특성을 저해할 업종이 포함됨
- 인사동 문화지구에서 가장 많은 관광객이 방문하는 주가로변구역은 인사동의 전통문화 정체성을 보존할 수 있도록 불허용도를 추가하고, 업종의 금지는 전층금지와 1층금지로 구분하여 제한됨
- 서울시 조례에 근거하여 문화지구 내 건축물의 용도 및 규모의 제한이 지구단위계획 수립을 통해 가능하며, 서울시는 문화지구 내 지구단위계획구역으로 지정되어 있는 일부 지역 내 지정용도와 불허용도에 대해 건축법상 용도보다 구체적인 세부용도를 규정하여 관리 중에 있음

12) 「서울특별시 시세 감면 조례」에 근거함

13) 「서울특별시 문화지구 관리 및 육성에 관한 조례」에 근거함

표 3-12 | 인사동 문화지구 내 금지 영업 및 시설

구 분	금지 영업 및 시설
문화지구 내 전반적 금지	사행행위영업, 단란주점 및 유흥주점과 관리계획에서 정하는 세부업태(커피전문점, 패스트푸드점 등), 비디오물감상실업, 게임제공업, 인터넷컴퓨터게임시설 제공업, 복합유통게임 제공업, 노래연습장업, 카지노업 및 유원시설업, 불특정한 사람 상호간의 음성 전화방 및 화상 전화방, 안마시술소, 총포·도검·화약류·분사기·전자충격기·석공의 제조업 및 판매업, 풍속영업 규제에 관한 법률 제2조에 따른 풍속영업
문화지구 주가로변 내 금지	식품제조·가공업, 즉석판매제조·가공업, 식품첨가물제조업, 식품 운반업, 식품보존업, 용기·포장류제조업, 식품접객업 중 휴게음식점·일반음식점·제과점영업(주가로변 1층)과 전통찻집을 제외한 외국식 음식점(일식·중식·양식 등)·분식·뷔페식·카페·호프·소주방 등(주가로변 1층 이외의 층), 공중위생영업(숙박업, 목욕장업, 이용업, 미용업, 세탁업, 위생관리용역업), 공중위생 영업에 속하지 않는 마사지관련 영업, 비디오물 대여업, 이동통신제조판매업(대리점 포함), 화장품점, 비디오물시청제공업, 복합유통·제공업(음반 등배급업, 음반등 판매업, 비디오물 대여업, 비디오물시청제공업, 게임제공업, 인터넷컴퓨터 게임시설제공업, 노래연습장 중 2종류 이상을 동일한 장소에서 하는 영업), 관광숙박업, 만화대여업, 체육시설업 (신고업·수영장, 체육관, 골프연습장, 체력단련장업, 당구장, 썰매장, 무도학원, 무도장업), 의료기관 (종합병원, 병원, 치과병원, 한방병원, 요양병원, 의원, 치과의원, 한의원, 조산원), 의료유사업 (침구사, 접골사 등), 안마사, 의약품 판매업 (한약업사, 의약품 도매상), 유료직업소개사업, 담배판매업, 담배소매업, 부동산중개업, 화장품 제조판매업, 학원, 교습소, 안경사, 제1종 근린생활시설 중 슈퍼마켓과 일용품점 (식품·잡화·생활한복이외의 의류·완구·건축자재·의약품, 의류기기 중 관리계획으로 정하는 영업점)과 제2종 근린생활시설 중 기원, 결혼상담소 등 소개업소, 수리점, 고시원, 운동 시설(탁구장, 테니스장, 에어로빅장, 볼링장, 실내낚시터, 물놀이형 시설, 야구연습장) ¹⁾

1) 「건축법」 시행령 별표1

자료 : 종로구. 2014. 인사동 문화지구 관리계획

3. 지자체 조례를 통한 관리

1) 지자체 조례 제정 현황

- 젠트리피케이션 관련 상위법의 부제로 일부 지자체에서는 조례를 제정, 자체적으로 젠트리피케이션 문제에 대응하고 있음
- 2015년 9월 서울 성동구를 시작으로 2017년 11월 현재 전국 총 12개 지자체가

관련 조례를 제정하였으며, 2개 지자체에서는 조례 제정 중에 있음

- 조례를 제정한 지자체로는 광역 지자체 세 곳과 기초 지자체 아홉 곳 외에, 경기도 성남시와 대구시 중구에서는 발의된 조례가 현재 구의회에 계류 중에 있음
- 이 외에도 현재 부산과 안동 등 여러 지방도시에서도 관련 조례 제정을 준비 중임

표 3-13 | 젠트리피케이션 조례 운영 현황 (2017. 11. 현재)

지자체	조례명	제정일
서울시 성동구	성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례	2015. 09
대구시	서민경제 특별진흥지구 지정 및 운영 조례	2015. 10
서울시	서울특별시 상가임차인 보호를 위한 조례	2016. 01
서울시 중구	중구 지역상권 상생협력에 관한 조례	2016. 05
서울시 도봉구	도봉구 지역상권 상생협력에 관한 조례	2016. 11
전북 전주시	전주시 지역상생 협력에 관한 기본 조례	2016. 12
서울시 서초구	서초구 지역상권 상생협력에 관한 조례	2017. 04
서울시 마포구	마포구 지역상권 상생협력에 관한 조례	2017. 04
서울시 강북구	강북구 지역상권 상생협력에 관한 조례	2017. 05
경기도 부천시	부천시 지역상권 상생협력에 관한 조례	2017. 05
경기도	경기도 지역상권 상생협력 촉진 및 지원 조례	2017. 07
서울시 서대문구	서대문구 젠트리피케이션 방지 및 상권의 지속성장 지원 조례	2017. 08
경기도 성남시	성남시 지역상권 상생협력에 관한 조례	구의회 계류중
대구시 중구	중구 지역공동체상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례	구의회 계류중

자료 : 저자 작성

□ 성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례 운영 사례

- 성동구는 지역 문제의 자체 해결을 위한 법제적 기반 마련을 위해 2015년 「성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례」를 제정함
 - 조례(안) 작성에 앞서 성동구는 8개 관련 부서 담당자들로 이루어진 젠트리피케이션 전담팀을 구성하였으며, 전담팀은 예산 확보와 제도 마련 등 조례 제정을 위한 전반적인 업무를 담당함
 - 본 조례는 전체 18조의 항목으로 구성되어 있으며, 지속가능발전구역 등의 용어 정의와 구역 지정의 기준, 지속가능발전계획 수립 관련 항목과 지역공동체상호협력위원회

설치 및 운영에 관한 전반적인 사항을 포함하고 있음

- 성동구에서 조례를 제정하기 까지 초안 작성부터 입법예고, 구의회 심의, 조례 공포 과정의 약 4개월의 시간이 소요됨
- 성동구 젠트리피케이션 관련 조례의 가장 큰 특징은 젠트리피케이션이 발생한 지역을 구체적으로 설정하고 이에 대응하기 위한 여러 규제와 지원 방안을 제도적으로 명시하였다는 것임
- 젠트리피케이션 관련 조례를 제정한 전국 12개 지자체 중, 구역 설정에 관한 사항과 규제 및 지원에 관한 사항을 조례에 명시한 지자체는 성동구가 유일하며, 성동구에서 진행되는 대부분의 젠트리피케이션 관련 대응은 본 조례를 기반으로 하고 있음
- 조례를 기반으로 지속가능발전구역 지정 및 지속가능발전계획을 수립, 구역 내에서 임대인과 임차인은 상생협약을 체결할 수 있고, 이를 통해 지속가능발전계획에서 규정하고 있는 인센티브를 제공받을 수 있음
- 또한 조례에 따라 전문가로 이루어진 ‘지역공동체상호협력위원회’와 주민들로 이루어진 ‘주민협의체’를 구성하여 지역사회 자체적으로 신규 입점 업소를 선별하고 임차권을 보호할 수 있음

2) 지자체 젠트리피케이션 대응 정책 운영 현황

- 일부 지자체에서는 조례를 기반으로 상생협약 체결과 안심상가 조성, 공공임대상가 제공 및 앵커시설 확보, 젠트리피케이션 문제로 축출될 위기에 놓인 영세상인에 대한 다양한 행·재정적 지원 등 여러 정책적 대응방안을 시도하고 있음
- 특히 서울시는 2015년 말 발표한 ‘서울시 젠트리피케이션 종합대책’에서 공공임대상가 운영과 영세상인에 대한 행·재정적 지원 등을 포함한 7대 대응 방안을 제시함

□ 상생협약 체결 지원 및 안심상가 운영

- 영세 임차인의 안정적인 영업환경 보장을 위한 ‘상생협약’은 현재 상위법이 부재한 상황으로, 대부분 지자체 조례에서 관련 내용을 규정하고 있음

- 상생협약이란 상가임대차 관계에서 임대인과 임차인이 상호이익을 증진하기 위하여 체결하는 협약서로 정의되며, 일반적으로 차임과 차임 인상률, 임대차 기간, 계약갱신요구권에 대한 상가임대차법 특례에 대한 사항을 포함함
 - 서울시와 서울시 성동구 등 일부 지자체에서는 ‘상가임대차 상생 임대차 표준계약서’를 제공, 원활한 상생협약 체결을 유도하고 있음
- 상생협약은 일반적으로 임대인(상가건물 소유자)과 임차인, 지자체 삼자 간에 체결하도록 하고 있으나, 일부 지자체에서는 임차인 대신 상인회나 주민, 또는 지역협의회가 포함되기도 하고, 지자체가 포함되지 않는 경우도 있음
 - 조례를 제정한 전체 12개 지자체 중, 5개 지역에서 현재 상생협약이 체결되어 운영 중에 있으며, 조례를 제정하지 않은 지자체에서도 일부 상생협약을 체결하여 운영 중임
 - 창원시의 경우 지자체 조례는 부재하나, 도시재생 활성화지역에서의 상생협약 체결을 도시재생지원센터에서 지원하여 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제에 대응하고 있음

표 3-14 | 상생협약 체결 사례

지자체		협약 주체
서울시	성동구	건물주 - 임차인 - 성동구 (지속가능발전구역 내)
	성북구	건물주 - 임차인 - 성북구
	서대문구	건물주 - 상인회 - 서대문구
	중구	임대인 - 임차인 - 중구
	종로구	건물주 - 임차인 - 종로구
부산시	중구	건물주 - 임차인(예술가) - 중구 (또따또가 내)
광주시	광산구	건물주 - 임차인(청년상인) - 광산구
경기도	화성시	지역 발전협의회 - 임차인(식품접객업소) - 화성시
충청북도	천안시 동남구	기업(㈜아라리오) - 상인회 / 건물주 - 상인회 - 천안시
전라북도	전주시	건물주 - 주민 - 전주시
경상남도	창원시	도시재생지원센터 - 시장번영회 / 건물주 - 상인회 - 창원시 도시재생지원센터 - 도시재생 뉴딜사업 민관협의회(구암지구, 돌산지구)

주) 12개 지자체 중, 서울시 성동구, 성북구, 서대문구, 중구, 전북 전주시만 젠트리피케이션 관련 조례 제정

자료 : 저자 작성

- 안심상가란 지자체가 지역 내 노후 상가건물의 보수비용 및 편의시설을 지원하는 조건으로 상가임차료 인상을 일정 기간 제한하는 등 안정적 영업환경 조성을 목적으로 운영하는 상가건물이라 할 수 있음
 - 조례를 제정한 12개 지자체 모두 지자체장이 상생협약 체결을 지원하고, 이를 통해 안심상가 또는 상생협력상가를 조성할 수 있음을 조례에 명시함
 - 서울시와 서울시 성동구를 제외한 지자체 조례에서는 상생협약을 체결하여 차임의 과도한 인상 없이 5년 이상 장기임대차 계약이 가능한 상가를 ‘상생협력상가’로 정의하고 있으며, 이는 서울시에서 제안한 안심상가와 같은 개념이라 볼 수 있음¹⁴⁾
- 서울시와 서울시 성동구 등 일부 조례에서는 안심상가 조성을 위해 상생협약을 체결한 임대인에게 건물 리모델링 등 경비의 지원과 조세 감면 및 행정적 지원 등의 혜택 제공을 규정하고 있음

□ 매입형 공공임대상가 운영 및 재정적 지원을 통한 지역 앵커시설 확보

- 매입형 공공임대상가는 중앙정부 또는 지자체가 상가건물을 매입하여 해당 지역의 영세상인 및 영세 예술가를 대상으로 저렴한 임대시설 및 지원공간을 제공하는 방안으로, 임대인과의 마찰로 상생협약 체결이나 안심상가 운영이 어려운 지역에 적용 가능함
 - 국토교통부는 지난 7월 도시재생 뉴딜정책에 따라 젠트리피케이션 부작용이 예상되는 지역에 공공임대상가(가칭 ‘따뜻한 등지’)를 조성하겠다고 발표하였으며, 현재 서울시 성동구와 경기도는 공공임대상가를 운영을 진행 중에 있음
- 서울시 7대 젠트리피케이션 대응 방안 중 하나인 지역정체성 보존을 위한 앵커시설 확보 및 운영은 지역을 대표하는 민간시설을 지자체에서 매입하여 저렴한 임대시설 및 지원공간을 제공한다는 측면에서 매입형 공공임대상가와 유사함
 - 서울시는 또한 부동산을 매입 또는 임차해 지역 특성을 대표하는 앵커(핵심)시설을 만들고 이를 영세 소상공인, 문화·예술인 등에게 저렴한 가격으로 임대하는 지역 자산

14) 서울시 성동구에서는 지난 7월부터 공공소유의 상가건물을 주변보다 저렴한 임대료로 제공하는 ‘장기안심상가’를 운영하고 있으나 이는 지자체 소유의 상가건물을 주변 시세보다 저렴하게 임대하는 것으로 서울시에서 정의한 장기안심상가와 다른 의미임

화 지원 방안을 젠트리피케이션 대응 정책의 일환으로 제안함

- 2016년 199억 원을 투입, 도시재생사업과 연계하여 지역 앵커시설(신촌 문화발전소, 성수동, 해방촌, 창신·승의 마중물 사업, 성미산 마을활력소 등) 우선확보를 목표로 함
- 대학로의 경우 물 형태의 연극종합시설(지상3층~지하2층, 연면적 5,521㎡)을 지어 연극·뮤지컬 극단 등에 저렴한 가격으로 대관하며, 신촌에는 창작기획실, 연습실, 소공연장, 갤러리, 레지던스 등이 포함된 신촌 예술창작 문화복합공간을 조성하여 신촌 활성화 및 예술창작 생태계 구축의 기반을 마련할 계획임(서울시, 2015)
- 서울시는 또한 임대료 인상으로 비자발적으로 사업장을 이전해야 하는 임차인에게 장기 저금리 융자를 제공하여 지역 내 개인 또는 집단이 상가건물을 매입하여 지역 자산화 할 수 있도록 지원하고 있음
 - 서울시는 3년 이상 동종업종을 영위 중이며 해당 사업장에서 1년 이상 영업 중에 있는 소상공인, 사회적 기업, 협동조합을 대상으로 상황기간 최장 15년에 중소기업육성기금에 준하는 이율로 건물 매입비의 50%의 자금 대출을 지원하고 있음¹⁵⁾

□ 임대상인에 대한 행정적 지원

- 지자체가 마을변호사와 마을세무사로 구성된 젠트리피케이션 전담 법률지원단을 구성하여 문제 발생 시 임차상인을 지원할 수 있음
 - 서울시는 젠트리피케이션 부작용이 심각한 6개 지역(대학로, 인사동, 신촌·홍대·합정 지역, 성미산 마을, 해방촌과 성수동 도시재생지역, 북촌 및 서촌)을 대상으로 젠트리피케이션 관련 행정적, 법리적 지원을 위한 지역별 전담 변호사와 세무사를 지정함
 - 6개 지역 소상공인은 젠트리피케이션에 따른 문제 발생 시 전담부서로 상담을 요청, 법률고문 및 내부변호사를 통해 즉각적인 법률자문을 지원받게 되고 발생비용은 법률지원담당관에서 지급함

15) 단, 유흥향락업이나 주점업, 입시학원과 사치성 소매업 등의 일부 업종은 제외됨

4. 젠트리피케이션 대응 정책의 과제

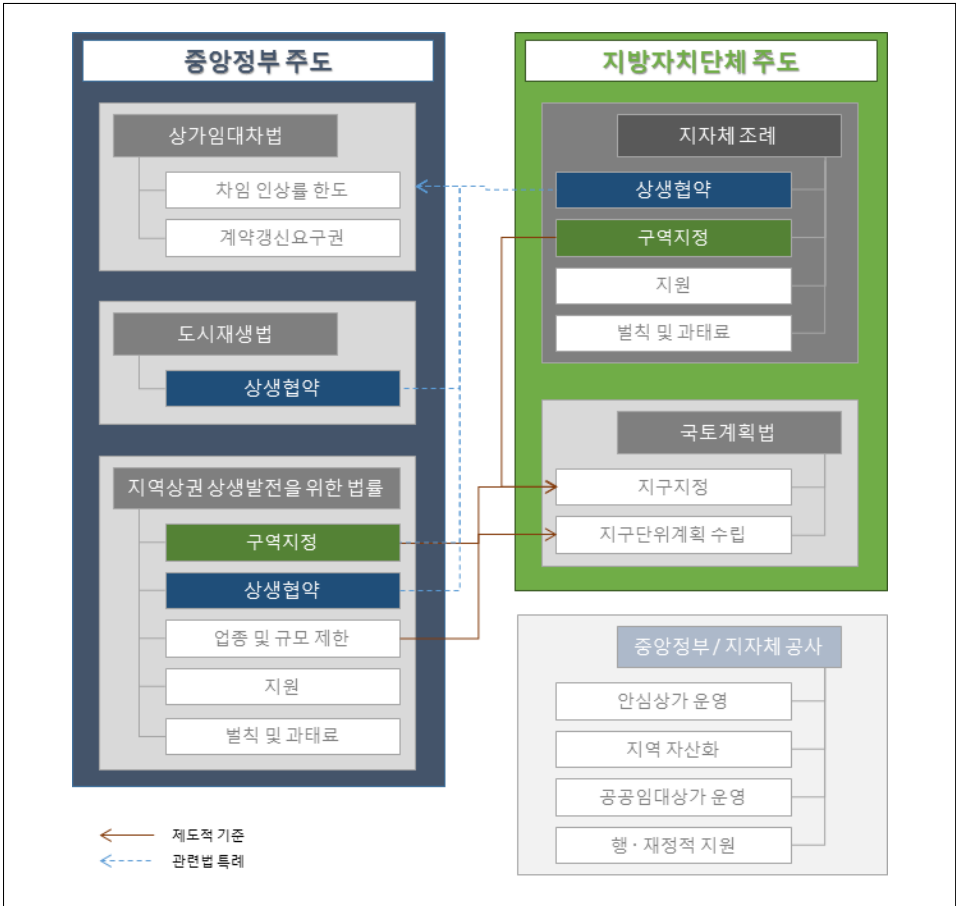
□ 최근 젠트리피케이션 부작용에 대한 대응은 관련 법령에 대한 개정과 지자체 주도의 정책 수단의 운영으로 구분됨

- 관련 법령의 개정은 현재 국회에서 논의 중에 있으며 중앙정부에서도 소상공인과 영세 임차인을 보호하기 위한 여러 방안이 모색되고 있으나, 아직 실제 정책으로 연결되지는 않음
- 일부 지자체에서는 조례 제정과 다양한 정책의 운영을 통해서 자체적으로 젠트리피케이션 문제에 대응하고 있으나 운영 기간이 짧아 그 효과를 판단하기에는 한계가 있음

□ 젠트리피케이션 대응을 위한 개별 정책 수단은 법·제도적 근거가 복잡하게 얽혀 있으며, 법·제도적 근거와 대응 주체에 따라 다양하게 적용 가능함(그림3-3 참고)

- 원만한 임대차계약 수립을 위한 상생협약 체결과 안심상가 조성의 경우 현재 지자체 조례를 통하여 시행되고 있으나, 도시재생활성화 지역 또는 도시재생 뉴딜사업지 내에서는 「도시재생법」에 관련 규정을 마련하여 운영될 수 있음
- 상생협약과 안심상가는 현재 지자체 조례를 기반으로 추진되고 있으나, 「상가임대차법」 관련 내용에 대한 특례사항을 주요 내용으로 하고 있는 만큼, 본 법의 개정을 통해서도 운영이 가능함
- 지구단위계획 수립 및 용도지구 지정을 통한 젠트리피케이션 대응 역시 현재는 「국토계획법」의 규정에 따라 지자체 조례를 통하여 진행되나, 현재 신설 및 개정 논의 중에 있는 「지역상권 상생발전을 위한 법률(안)」이나 「도시재생법」에 관련 규정을 명시하여 도시재생 사업의 추진과 병행하여 진행될 수도 있음
- 또한 영세상인을 위한 다양한 행·재정적 지원이나 공공임대상가 운영 역시 지자체 자체적으로 시행하고 있으나, 일부 「국토계획법」의 규정을 따르고 있으며 상위법에 명시할 경우 실효성이 더욱 높아질 것으로 기대됨

그림 3-3 | 젠트리피케이션 관련 정책 수단 및 제도



자료 : 저자 작성

□ 따라서 젠트리피케이션 대응 정책은 개별 수단과 함께 이를 뒷받침하는 제도의 개선이 함께 논의되어야 함

4

CHAPTER

젠트리피케이션 대응 정책 실효성 검토

1. 관련 법령의 실효성 검토 | 55

2. 도시계획적 수단을 통한 관리 | 65

3. 지자체 조례를 통한 관리 | 67

4. 젠트리피케이션 대응정책 실효성 검토를 위한
설문분석 | 81

5. 요약 및 시사점 | 89

젠트리피케이션 대응 정책 실효성 검토

1. 관련 법령의 실효성 검토

1) 상가건물 임대차보호법¹⁾

□ **현행법 적용범위:** 현행법에서는 환산보증금이 일정 금액 이상인 상가건물에는 상가 임대차계약의 보호가 제한되므로, 현행법 적용범위를 확대

- 법에서 제시하고 있는 현행법 적용을 위한 기준금액(령 제2조 (적용범위))이 실제 보증금에 비해 현저히 낮아 현행법의 적용이 불가능한 사례가 많음²⁾
- 따라서 적용 대상을 특정하지 않거나³⁾ 실태조사를 통해 기준금액을 현실적으로 조정하는 방안⁴⁾이 제기됨
 - 하지만 임차인 역시 임대인과 마찬가지로 임대차계약을 통해 영리를 목적으로 하는 영업활동을 영위하고 있으며 모든 임차인을 법으로 보호하여야 할 사회·경제적 약자라 가정하는 것은 무리가 있으므로, 적용범위를 특정하지 않는 것은 본 법의 본래 목적⁵⁾을 넘어서 지나친 사유재산의 침해가 될 수 있음(국회법제사법위원회, 2016)
 - 기준금액의 현실화를 위해서는 상가건물의 보증금 및 임대료 등에 대한 실태조사가 우

1) 20대 국회(2016. 5. 30 임기 시작)에서 논의되고 있는 개정(안) 중 젠트리피케이션 문제와 관련된 사항은 주로 영세상인의 비자발적 이주 방지에 관한 내용임

2) 2015년 서울의 평균 환산 보증금은 7억 5천 만 원으로 대부분의 상가가 현행법 적용대상(서울 4억 원 미만)에서 제외됨 (정원오, 2016)

3) 상가건물의 임대차 적용범위를 모든 상가임대차계약과 상가임대차를 포함한 모든 특수계약에 확대(2016. 6. 9. 홍익표의원 대표발의)

4) 임대차에 대한 보증금액의 범위와 기준을 적정 수준으로 결정할 수 있도록 상가건물임대차위원회를 수립(2016. 6. 27. 광상도의원 대표발의) 또는 지역 여건을 고려하여 실태조사를 통해 지자체 조례로 결정하는 방안(2017. 3. 16 노회찬의원 대표발의) 등이 제기됨

5) 「상가임대차법」의 목적은 상가건물 임대차에 관하여 「민법」에 대한 특례를 규정하여 국민 경제생활의 안정을 보장하는 것임(법 제1조 (목적))

- 선되어야 하나, 이는 현황조사를 위한 제도적 체계와 예산을 확보해야 하는 문제가 있음
- 「상가임대차법」은 법무부 소관이나, 법무부 내에 임대차계약 현황 파악을 위한 조사 기구가 없기 때문에 지자체가 자체적으로 실태파악을 하여야 하는 상황에서 재정자립도가 낮은 지방도시의 경우 역량 부족으로 법령 개정을 위한 실증분석에 한계가 있음

□ 차임 인상률 한도: 법에서 규정한 9%의 한도를 현실적으로 조정

- 현행법 한도는 서울 및 수도권과 같이 개발압력이 높은 지역과 지방 쇠퇴도시의 차이를 반영하지 못하고 일부 지역의 보증금 폭등 문제를 해결하기에는 미흡함
- 이러한 이유로 최근 발의된 개정안에서는 인상률 한도를 인하하거나⁶⁾, 실제 물가상승률에 맞춰 지역별로 조정하는 내용을 포함하고 있음
 - 하지만 특별한 계약갱신 거절 사유가 없는 임대인에게 현행 9%보다 낮은 비율의 한도에서 5년 동안 재계약을 하도록 법으로 규정하는 것은 경우에 따라 사유재산에 대한 침해나 영업의 자유에 대한 과도한 제한이 될 수 있음(국회법제사법위원회, 2017)
 - 또한 이러한 법 개정은 오히려 개정(안) 시행 이전에 급작스런 차임 상승을 초래할 수 있어 오히려 보호받아야 할 영세상인에게 해가 될 수 있음
 - 차임 비율을 물가상승률을 고려해 지자체 조례에 따라 차등적으로 결정하는 방안 역시 지역 간 불평등 문제를 발생할 수 있으며, 지역 간 상이한 차임 상승률 제한은 임대차 시장에 혼란을 야기할 우려가 있음(국회법제사법위원회, 2017)

□ 최소임대차기간 및 계약갱신 요구: 최소임대차기간(1년) 및 계약갱신요구권 행사기간(5년)을 확대

- 현행법에서 제시하고 있는 최소임대차기간으로는 권리금의 안정적인 회수가 어려우며⁷⁾, 임대인이 건물의 전부 또는 대부분을 철거하거나 재건축할 경우 임대인의 계약갱신요구권을 거절할 수 있어 활성화지역과 같이 노후건물이 많은 지

6) 인상률 한도를 9%에서 5% 이내로 인하, 임차인의 안정적인 영업을 보장하거나(2017. 6. 29 윤호중의원 대표발의, 2017. 9. 12 이언주의원 대표발의), 시도별 소비자물가상승률 2배의 범위에서 지자체 조례로 인상률을 결정(2017. 3. 16 노회찬의원 대표발의)하는 방안이 발의됨

7) 서울시의 경우 2015년 실제 권리금 회수기간이 2.7년으로 최소임대차기간 1년 이내에 권리금 회수가 불가능하고, 평균 총 임대기간 역시 6.1년으로 현행법의 계약갱신요구권 행사기간 5년과 맞지 않아 현행법이 비현실적이라는 비판이 있음 (한국감정원, 2015)

역에서는 영세상인의 영업 보장에 한계가 있음

- 이에 따라 최소임대차기간을 1년에서 2년으로 연장하거나, 계약갱신 청구가능 기간을 현행 5년에서 10년으로 확대하여 임차인의 안정적인 영업보장을 지원하고자 하는 방안이 지속적으로 발의됨⁸⁾
 - 임대인 계약갱신 거절사유를 구체화하고, 건물 철거 또는 재건축시 기존 임차인에게 일정한 보상을 하거나 우선 임대차계약 요구권을 부여하는 방안⁹⁾ 역시 논의 중임
- 하지만 이러한 개정(안)은 오히려 임대인과 임차인 관계를 더욱 악화시킬 수 있음
 - 임대차 계약을 장기간 존속하는 것이 임대인의 소유권에 반할 수 있고 이는 임대인과 임차인의 관계에 있어 비형평성을 야기할 수 있음¹⁰⁾
 - 또한 법에서 임대차기간을 강제할 경우 임대인이 그에 따른 불이익을 만회할 대안¹¹⁾을 강구할 수 있으므로 임대계약기간의 개정에는 보다 신중히 검토되어야 함

□ 현실적 법 개정과 갈등 조정을 위한 개정(안)

- 임대차시장에 대한 실태조사¹²⁾와 임대차분쟁조정위원회 설치¹³⁾를 법에 명시하여 관련 분쟁을 원활히 해소하고 사전에 예방할 수 있는 방안이 발의됨
 - 현재 「주택임대차보호법」에서는 광역지자체별로 분쟁조정위원회를 설치, 주택임대차 계약에 관련된 분쟁을 심의 및 조정할 수 있도록 하고 있음(법 제14조(주택임대차분쟁

8) 홍익표의원 대표발의(2017. 6. 9), 윤호중의원 대표발의(2016. 7. 21), 노회찬의원 대표발의(2017. 3. 16), 이언주의원 대표발의(2017. 9. 12)

9) 안전문제가 우려되는 노후 건물의 경우와 타 법에 따라 건물을 철거 또는 재건축할 경우 임차인에게 우선 임대차계약 요구권을 부여하거나(노회찬의원 대표발의, 2017. 3. 16), 퇴거보상금을 요구(홍익표의원 대표발의(2016. 6. 9), 노회찬의원 대표발의(2017. 3. 16)) 할 수 있도록 함

10) 국회법제사법위원회는 사회경제적 상황 변화에 대한 고려 없이 임대차기간을 장기간(10년) 유지하도록 법에서 규정하는 것은 임대인의 건물에 대한 사용·수익·처분에 대한 권리를 장기간 배제하는 결과를 초래할 수 있으므로 주의가 필요하다는 의견임(2016)

11) 임대인이 임차인 강제 퇴거를 위해 연락을 끊거나 보증금 납부 계좌를 가르쳐 주지 않는 등, 고의로 퇴거 요건을 만드는 경우가 발생함(요즘 '뜨는 동네'는 "조물주 위에 건물주"...서울시 해결책 통할까 [조선일보] (2016.02.29.), 수령 거절로 세입자 쫓아내기...갑자기 임대료 입금 안되면 명도소송 주의 [오마이뉴스] (2014.05.30))

12) 현행법의 적용범위 확대를 위해 보증금액 실태조사를 거쳐 보증금액의 범위와 기준을 수정·보완하는 방안(홍의락의원 대표발의, 2016. 7. 7)과 법무부장관이 상가건물 임대차 실태를 2년마다 정기적으로 조사하는 방안(강창일의원 대표발의, 2017. 2. 7)이 발의됨

13) 광역지자체에 상가건물 임대차에 대한 분쟁 조정을 지원하는 '상가건물임대차분쟁조정위원회'를 설치하여 임대인과 임차인간 분쟁을 신속하게 해결하도록 하는 방안이 발의됨(곽상도의원 대표발의(2016. 6. 27), 박민주의원 대표발의(2016. 7. 21), 강창일의원 대표발의(2017. 2. 7), 이언주의원 대표발의(2017. 9. 12))

조정위원회))

- 하지만 「주택임대차보호법」에서 규정한 분쟁조정위원회(2016. 5. 29 신설)의 실제적 효과가 아직 검토되지 않았고, 분쟁조정위원회의 조정 내용이 「상가임대차법」에 적용에 한계가 있다는 점을 고려할 때, 임대차분쟁조정위원회 설치에 대한 개정 역시 추가적으로 검토할 필요가 있음
- 임대차시장에 대한 실태조사 역시 앞서 언급한 바와 같이 실태조사를 수행할 소관부서가 없는 법무부가 현행법을 주관하고 있으며, 이에 대한 예산 확보 문제도 고려해야 하므로, 현행법 개정에는 장기간이 소요될 것으로 예상됨

표 4-1 | 「상가임대차법」 관련 개정 논의 중인 조항

구분	내용
령 제2조 (적용범위)	① 법 제2조제1항 단서에서 "대통령령으로 정하는 보증금액"이라 함은 다음 각호의 구분에 의한 금액을 말한다. 1. 서울특별시 : 4억 원 2. 「수도권정비계획법」에 따른 과밀억제권역(서울특별시는 제외한다): 3억 원 3. 광역시(「수도권정비계획법」에 따른 과밀억제권역에 포함된 지역과 군지역은 제외한다), 안산시, 용인시, 김포시 및 광주시: 2억4천만 원 4. 그 밖의 지역 : 1억8천만 원
법 제11조 (차임 등의 증감청구권)	① 차임 또는 보증금이 임대건물에 관한 조세, 공과금, 그 밖의 부담의 증감이나 경제사정의 변동으로 인하여 상당하지 아니하게 된 경우에는 당사자는 장래의 차임 또는 보증금에 대하여 증감을 청구할 수 있다. 그러나 증액의 경우에는 대통령령으로 정하는 기준에 따른 비율을 초과하지 못한다.
령 제4조 (차임 등 증액청구의 기준)	법 제11조제1항의 규정에 의한 차임 또는 보증금의 증액청구는 청구당시의 차임 또는 보증금의 100분의 9의 금액을 초과하지 못한다.
법 제9조 (임대차기간 등)	① 기간을 정하지 아니하거나 기간을 1년 미만으로 정한 임대차는 그 기간을 1년으로 본다. 다만, 임차인은 1년 미만으로 정한 기간이 유효함을 주장할 수 있다.
법 제10조 (계약갱신 요구 등)	① 임대인은 임차인이 임대차기간이 만료되기 6개월 전부터 1개월 전까지 사이에 계약갱신을 요구할 경우 정당한 사유 없이 거절하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나의 경우에는 그러하지 아니하다. ...(중략)... 7. 임대인이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사유로 목적 건물의 전부 또는 대부분을 철거하거나 재건축하기 위하여 목적 건물의 점유를 회복할 필요가 있는 경우 가. 임대차계약 체결 당시 공사시기 및 소요기간 등을 포함한 철거 또는 재건축 계획을 임차인에게 구체적으로 고지하고 그 계획에 따르는 경우 나. 건물이 노후·훼손 또는 일부 멸실되는 등 안전사고의 우려가 있는 경우 다. 다른 법령에 따라 철거 또는 재건축이 이루어지는 경우 ...(중략)... ② 임차인의 계약갱신요구권은 최초의 임대차기간을 포함한 전체 임대차기간이 5년을 초과하지 아니하는 범위에서 만 행사할 수 있다.

자료 : 저자 작성

2) 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법

□ 도시재생과 병행하여 지역 내 주민과 임대인 및 임차인 간 협력적 이해관계의 선제적 조성이 요구됨

- 「도시재생법」에 근거하여 진행되는 도시재생사업은 도시의 쇠퇴문제에 대응하여 활성화지역의 종합적인 재생에 주력하나, 활성화 과정에서 지역 내 거주민 및 영세상인 보호는 미흡한 상황임
- 이에 따라 지난 9월 국회 상정된 「도시재생법」 개정(안)에는 도시재생 과정에서 지역 주민과 영세상인, 저소득층 등이 삶의 터전에서 내몰리지 않도록 상생협약 관련 규정을 신설함
 - 하지만 개정(안)에서는 상생협약에 따른 임대차계약 규제 가능성만을 명시할 뿐, 구체적인 기준에 관해서는 국토교통부장관이 정하도록 규정하고 있음
 - 따라서 「도시재생법」이 개정되더라도 상생협약 체결에 대한 별도의 기준이 필요하며, 법적 강제성을 담보할 수 없어 실효성이 없을 것으로 판단됨

표 4-2 | 「도시재생법」 관련 신설 논의 중인 조항

제2조제1항에 제12호를 다음과 같이 신설한다.

12. “상생협약”이란 도시재생활성화지역에서 지역주민, 「상가건물 임대차보호법」에 따른 상가건물의 임대인과 임차인, 해당 지방자치단체의 장 등이 지역 활성화와 상호이익 증진을 위하여 자발적으로 체결하는 협약을 말한다.

제27조의2 및 제30조의2를 각각 다음과 같이 신설한다.

제27조의2(상생협약) ① 도시재생활성화지역 내의 주민, 상가건물의 임대인, 임차인 등 대통령령으로 정하는 자는 상생협약을 체결할 수 있다. ② 국토교통부장관은 제1항에 따른 상생협약 사항에 관한 표준적인 내용을 정하여 고시하고, 그에 따를 것을 권장할 수 있다. ③ 제1항에 따른 상생협약에는 상생협약을 체결한 당사자(이하 “협약당사자”라 한다)별 의무적인 이행사항, 차임과 차임인상을 안정화에 관한 사항, 임대차 기간의 조정에 관한 사항, 상생협약 위반 시 제재사항 등을 포함할 수 있으며, 협약 당사자는 상생협약을 이행하기 위하여 노력하여야 한다.

자료 : 저자 작성

- 보다 효과적인 젠트리피케이션 부작용 대응을 위해서는 「도시재생법」 상에 상생협약에 대한 보다 구체적인 기준과 지원 방안에 대해 명시하는 것이 필요함
- 이와 함께 「도시재생법」을 근거로 한 상생협약 체결 및 지원을 활성화지역 전체에 적용할 것인지, 젠트리피케이션에 취약한 일부 지역에 한정할 것인지에 대한

추가적임 검토가 필요함

- 활성화지역 전체에 적용할 경우 현재 활성화지역에 대한 구체적인 기준이 없으므로 상생협약 체결 시 재정적 지원에 대한 형평성 문제가 발생 가능하며, 일부 지역에 한정할 경우, 적용구역 설정에 대한 구체적인 기준이 필요함
- 그러므로 상생협약에 대한 보다 구체적인 내용, 즉 지원방안과 적용 범위 및 구역 설정 기준에 대해 「도시재생법」에 명시하거나, 관련 지침 및 지자체 조례 등에서 규정할 수 있도록 「도시재생법」의 추가적인 개정(안)의 모색이 요구됨

표 4-3 | 구역 설정을 위한 젠트리피케이션 지표를 활용한 미국의 근린 유형화 사례

구분	내용
시카고	• 젠트리피케이션 지표를 활용, 근린의 변화를 감지 • 젠트리피케이션의 정의: 기존의 저소득가구·영세소상공인·지역소기업이 고소득가구·(준)대형점포·첨단산업체 등의 유입으로 인해 임대료가 오르면서 비자발적으로 밀려나가는 과정 • 젠트리피케이션 지표: 시카고 도시 전체의 평균과 비교해서 각 근린마다 13개의 사회경제적 변수(인종, 연령, 교육수준, 소득, 주택보유, 직업 등)를 종합한 젠트리피케이션 지표 산정 • 근린 유형화: ① 유지형 근린, ② 젠트리피케이션 근린, ③ 쇠퇴 근린
포틀랜드	• 현재 근린의 상황을 통해 젠트리피케이션에 따른 주민의 비자발적 이주를 야기할 수 있는 잠재적인 변화를 예상하고, 지표값이 높은 근린에는 향후 젠트리피케이션이 발생할 가능성이 높다고 판단하여 대응 정책을 마련 • 젠트리피케이션 취약성의 정의: 전체 평균에 비해 세입자나 유색인종이 많고, 평균학력이 낮으며, 소득이 적은 경우에 해당 근린이 젠트리피케이션에 따른 주민의 비자발적 이주에 취약한 것으로 정의 • 젠트리피케이션 지표: 근린 취약성(임대여부, 인종, 교육수준, 소득), 인구 변화(근린취약성 변수의 비율 변화), 주택시장(주택가격, 주택가격 변동률, 주택가격이 높거나 변동률이 높은 근린과의 인접성) • 근린 유형화: ① 젠트리피케이션에 취약한 근린, ② 초기 젠트리피케이션 진행형 근린(젠트리피케이션이 발생하였으나 인구변화가 없는 근린), ③ 초기 젠트리피케이션 진행형 근린(젠트리피케이션이 발생하였으며 인구변화가 있는 근린), ④ 중기 젠트리피케이션 진행형 근린, ⑤ 후기 젠트리피케이션 진행형 근린, ⑥ 지속적 감소형 근린 • 지표 활용: 젠트리피케이션 단계에 따른 대응 정책, 신개발 및 공공투자사업 진행시 참고
샌프란시스코	• 샌프란시스코 만 주민이 기존 커뮤니티의 외부로 밀려나는 전치현상을 초기단계, 위험단계, 진화단계 및 심화단계로 구분하고 모니터링 함으로써 지자체 차원의 전치현상 대응정책 마련에 실질적으로 기여 • 비자발적 이주 유형화: ① 젠트리피케이션에 따른 전치(저소득 근린에서 발생), ② 사회적 배제에 의한 전치(중·고소득 근린에서 발생) • 젠트리피케이션 지표: 인구구조, 교통, 주택, 토지이용, 도시계획 정책 등 관련된 50여개 변수 • 근린 유형화: 저소득층 근린 및 중·고소득층 근린에 따라 각각 선정 ① 젠트리피케이션 미발생 근린, ② 젠트리피케이션 위험형 근린, ③ 젠트리피케이션 및 비자발적 이주 진행형 근린, ④ 젠트리피케이션 심화형 근린 • 지표 활용: 대중교통 신규투자에 적용

자료 : 저자 작성

3) 지역상권 상생발전을 위한 법률(안)

□ 용도지구 지정 및 지구단위계획 수립을 통한 관리: 시·도지사가 필요한 경우 「국토계획법」 상 용도지구를 지정하여 지구단위계획구역 또는 정비구역으로 관리함

- 용도지구 지정 및 지구단위계획 수립을 통해 활성화지역 내 영업형태(업종)와 행위(합필 등) 등을 규제하여 대규모 자본의 침해와 장소성 훼손의 예방이 가능함
- 하지만 지정 기준(상인의 1/2, 임대인의 1/2 동의)의 현실적 달성이 어렵고, 지정된 구역 내의 임대인에게 지원되는 혜택에 대해 구체적인 내용이 없기 때문에 실제 구역 지정과 그에 따른 임대료 안정의 효과에는 한계가 있음
 - 또한 지자체장의 구역 설정 시 지역 주민이 공감할 수 있는 구체적이고 정량적인 자료의 미비와 기준의 부재로 오히려 지역에 갈등을 야기할 가능성이 있음
- 그러므로 구역 지정을 통한 체계적인 젠트리피케이션 대응을 위해서는 현재 발의된 법률(안)에 추가적으로 지역에 대한 실태조사와 지정 기준의 구체화 및 현실화, 해당 구역의 임대인에 대한 다양한 지원 방안에 대한 검토가 필요함

□ 「상가임대차법」 관련 조항의 특례 적용: 지역상생발전구역 내에서는 차임 인상률 한도나 계약갱신요구권 등에 있어 특례를 적용함

- 「상가임대차법」 관련 규정에도 불구하고, 지역상생발전구역 내 상가건물의 경우 9%의 차임 인상률 한도가 환산보증금에 상관없이 적용되며, 임차인의 계약갱신요구권이 10년으로 상향조정되어 임차인의 안정적인 영업의 보장이 가능함
 - 지역상생발전구역 내에 「상가임대차법」 관련 조항의 특례 적용을 위해서는 구체적인 구역경계가 필요하나, 이에 대한 규정이 현재 발의된 법률(안)에는 명시되어 있지 않음
- 「상가임대차법」 관련 조항이 특례 적용되는 지역상생발전구역을 지정하기 위해서는 구역설정을 위한 명확한 기준이 필요하며, 이를 위해서는 임대차계약 등에 대한 기초조사와 함께 구체적인 지정기준이 법상에 명시되어야 함

□ 상생협약: 상생협약 체결에 따른 지원 방안과 규제 방안이 구체적으로 제시됨

- 상생협약 관련해서 법률(안)에는 임대료 인상 안정화와 임대차기간의 조정, 계약갱신요구권 및 권리금 상환 등의 내용이 포함되어 구체화되었으며, 지자체의 상생협약 체결에 대한 지원의 근거 역시 명시되어 있음
- 또한 상생협약을 성실히 이행하는 임대인에 대한 행·재정적 지원 및 편의시설 제공과 미이행 시에 대한 벌칙 및 과태료 부과 방안이 규정됨
 - 중앙정부 및 지자체에서는 지역상생발전구역 내 조세 또는 부담금 감면, 상가건물 리모델링비 용자, 주민에 대한 시설비와 운영비 등의 용자 등을 지원함
 - 지역상생발전구역 내 설치가 제한되는 영업에 있어 관련 평가서와 계획서를 미등록한 경우 징역(1년 이하) 또는 벌금형(3천만 원 이하)에 처하며, 주민 협의체와의 사전 협의 위반 시 500만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있음
- 하지만 행·재정적 지원 없는 상생협약의 의무이행과 강제는 관련 임대인의 반발을 일으킬 가능성이 높으며, 세금 감면과 리모델링 비용 지원과 같은 재정적 지원은 타 지역과의 형평성 문제를 야기할 수 있음
 - 특히 지자체가 포함되지 않은 임대인과 임차인 간 상생협약 체결은 사인과 사인의 계약인 만큼, 한쪽에서 협약을 일방적으로 파기한 경우 이를 약정해제로 간주, 민사소송이 필요하게 됨
 - 따라서 본 법률(안)이 제정된다 하더라도 상생협약 이행 거부 시 강제할 수 있는 방법이 한정되어 있어 실제로 영세 임차인이 법에 의해 보호를 받는 데는 한계가 있음
 - 또한 젠트리피케이션 문제에 있어서는 체결된 상생협약의 승계 문제가 중요하나 현재 법률(안)에서는 이에 대한 사항이 없으므로 승계의 가능성을 법률(안)이나 조례에 명시해야 하며, 이를 위해서는 고지의 의무성을 규정해야 하나 이 경우 임대인에 대한 재산권 침해 문제가 발생할 수 있음
 - 주차장과 같은 편의시설 제공의 경우 지역상생발전구역 외 이용자들의 이용을 제한하는 것이 현실적으로 불가능하므로 상생협약 미체결자들이 반사적 이익을 얻을 수 있는 등의 문제 역시 남아있음

표 4-4 | 「지역상권 상생발전을 위한 법률(안)」 주요 조항

구 분	내 용
제6조 (지역상생발전 구역의 지정 및 관리)	① 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 지방자치단체의 조례에 따라 관할 구역 내에 지역상생발전구역을 지정하거나 변경할 수 있다. 1. 지역상생발전구역으로 지정받고자 하는 구역 내 상시 영업을 하는 상인의 2분의 1 이상의 동의와 같은 구역 내 상가건물 임대인 의 2분의 1 이상의 동의가 있는 경우 2. 평균상가임대료가 대통령령으로 정하는 비율 이상으로 상승하는 경우. 이 경우 평균상가임대료 산정에 대한 구체적인 기준은 대통령령으로 정한다. ... (중략)...
제7조 (지역상생발전 구역 지정의 법적 효과)	① 지역상생발전구역 내 상가건물(「상가건물 임대차보호법」 제2조제1항에 따른 상가건물로써 같은 조 단서규정에 의한 보증금액을 초과하는 임대차를 포함한다. 이하 같다)의 임차인인 상인의 계약갱신요구권은 「상가건물 임대차보호법」 제10조제2항에도 불구하고 지역상생발전구역으로 지정을 받은 날부터 10년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 동안 행사할 수 있다. ② 지역상생발전구역 내 상가건물의 임대인은 「상가건물 임대차보호법」 제11조제1항 단서에도 불구하고 경제사정, 임대료 상승 동향 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 따른 비율을 초과하여 차임 또는 보증금에 대한 증액을 청구하지 못한다.
제11조 (영업제한)	① 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 또는 시설의 설치에 대하여 지역상생발전을 위한 조건을 붙이는 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 제한할 수 있다. 1. 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 제2조에 따른 가맹본부 또는 연매출액이 대통령령으로 정하는 기준 이상인 가맹본부로부터 가맹점운영권을 부여받은 가맹점사업 2. 「유통산업발전법」 제2조에 따른 대규모점포, 준대규모점포 및 체인사업 3. 「사행행위 등 규제 및 처벌 특례법」 제2조제2호에 따른 사행행위영업 4. 「식품위생법」 제36조제1항제3호에 따른 식품접객업 중 단란주점영업 및 유흥주점영업 5. 그 밖에 지역상생발전구역의 지정 목적을 저해할 우려가 있는 업 종, 업태 또는 시설로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 것
제12조 (상생협약)	...(중략)... ② 제1항에 따른 상생협약에는 다음과 같은 사항이 포함되어야 한다. 1. 임대료와 임대료 인상을 안정화를 위한 사항 2. 임대차기간의 조정에 관한 사항 3. 계약갱신요구권 및 권리금 회수기회 보장에 관한 사항
제13조 (지구단위계획 등)	① 시·도지사는 지역상생발전을 위하여 필요한 경우 지역상생발전구역을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조제1항에 따른 지구단위계획구역으로 지정할 수 있다. ... (중략)... ② 시·도지사는 지역상생발전구역을 「도시 및 주거환경 정비법」 제 4조에 따라 정비구역으로 지정할 수 있고 정비계획을 수립한 경우 해당 구역 안에서 건축, 용도변경 등을 하려는 자는 해당 정비계획 에 따라야 한다.
제14조 (지역상생발전 구역에 대한 지원)	① 국가와 지방자치단체는 지역상생발전의 성과를 공유하고 영업 및 행위 제한 등에 따른 지역 공동체 참가자의 손실전보 등 대통령령으로 정하는 요건에 따라 다음 각 호의 지원을 할 수 있다. 1. 법령 또는 조례에서 정하는 범위에서의 조세 또는 부담금의 감면 2. 상가건물 소유자에 대한 건물 개축, 대수선비 등의 용자 3. 지역공동체 당사자에 대한 시설비, 운영비 등의 용자 4. 그 밖에 지역상생협의체 운영지원 등 지역상생발전구역의 육성 및 관리를 위하여 필요한 지원으로 대통령령으로 정하는 사항 ... (중략)...
제17조 (벌칙)	제11조제2항에 따른 등록을 하지 아니하고 영업을 한 자, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 한 자는 1년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다.
제19조 (과태료)	① 제11조제1항 및 제3항에 따른 조건을 따르지 아니 한 자에게는 500만 원 이하의 과태료를 부과한다. ② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장이 부과·징수한다.

자료 : 저자 작성

□ 법령의 일괄적 적용: 개발압력 및 지역 간 역량 차이를 반영하지 못한 젠트리피케이션 대응으로 지방도시의 반발이 우려됨

- 본 법(안)은 상가임대차 시장에서의 젠트리피케이션 대응을 목표로 모든 상가임대차계약에 일괄적으로 적용될 예정이나, 상가임대차 시장이 지역별로 차이가 있으며 도시재생사업에 따른 활성화 정도도 사업의 목표와 지역의 특성에 달라지는 만큼 본 법(안)의 효과가 모든 지역에서 동일할 것이라 예상하기에 한계가 있음
 - 젠트리피케이션 문제에 초점을 맞춘 본 법(안)의 제정은 젠트리피케이션 문제의 효과적인 예방과 함께 지방도시와 같이 지자체 역량이 미흡하고 젠트리피케이션에 대한 이해가 부족한 지자체의 대응에 큰 도움이 될 수 있음
 - 하지만 모든 지역에서 젠트리피케이션 문제가 발생한다고 가정할 수 없고, 오히려 젠트리피케이션에 대한 선제적인 대응이 임대차시장에 혼란을 가져올 수 있으므로 이에 대해 보다 신중한 접근이 필요함
 - 특히 서울 및 수도권과 같이 개발압력이 높은 지역과 지방도시와 같이 개발압력이 낮은 지역의 젠트리피케이션 문제를 동시에 대응하도록 하고 있어, 정책적 대응에 있어 지역 간 차이를 고려하지 못할 수 있음
- 도시재생사업 진행시에도 서울이나 수도권과 같이 개발압력이 높은 지역과 지방의 개발압력이 낮은 지역에서 동일한 젠트리피케이션 문제가 발생한다고 할 수 없으므로, 지역의 특성에 맞춘 탄력적인 젠트리피케이션 대응이 필요함
 - 본 법(안)은 활성화가 우선인 쇠퇴지역의 도시재생사업 진행에 오히려 방해가 될 가능성이 있으며, 활성화지역 지정이 젠트리피케이션을 가속화하여 여러 부작용을 양상할 수 있으므로¹⁴⁾, 젠트리피케이션 대응 정책의 적절한 적용 시기에 대한 검토가 필요함
 - 지방도시의 경우 젠트리피케이션 발생 여부가 불명확하고, 오히려 관련 정책이 임대인과 임차인간 새로운 갈등상황을 야기할 수 있으므로, 지역 특성에 맞춘 접근방안의 모색이 요구됨

14) 대학로는 문화지구지정 전후 임대료 인상으로 인해 기존 건물에 들어있던 공연시설들의 타 지역으로의 이전과 기존 위치에 유류업소 및 상가건물 입주가 가속화된(김연진 외. 2016)

2. 도시계획적 수단을 통한 관리

1) 지구단위계획 수립을 통한 관리

- ☐ **활성화지역 전체 또는 일부에 대해 지구단위계획을 수립, 젠트리피케이션 발생을 가속화하는 건축물 용도나 규모의 제한이 가능함**
 - 특히 활성화전략이나 활성화계획의 목표에 맞춰 특정 용도를 유도, 지역의 정체성 확립에 용이함
 - 또한 상업가로의 특성에 따라 구분하여 용도를 제한할 수 있고, 주거지 상업화의 가장 큰 문제인 근린생활시설의 부족 문제 역시 용도 제한을 통해 어느 정도 해결이 가능함
- ☐ **하지만 지구단위계획 수립 사례가 적은 지방도시의 경우 도시재생사업과 함께 지구단위계획을 수립할 경우, 지역 주민의 반발과 지자체 역량 부족으로 사업 진행이 지체될 수 있음**
 - 기존 지구단위계획과 활성화지역이 겹치는 경우 두 계획을 연계하여 보다 체계적으로 관리할 수 있으나, 지구단위계획구역을 새로이 지정하여야 하는 경우에는 지역 주민의 반대에 대비하여야 하고, 구체적인 지구지정을 위해서는 관련 자료의 구축이 우선시됨
 - 특히 활성화지역 전체를 지구단위계획으로 지정하는 것이 비효율적인 만큼, 일부만 지구단위계획구역으로 지정하기 위해서는 이해관계자를 설득할 수 있는 자료가 요구됨
 - 또한 현재 지자체에서 젠트리피케이션 문제를 다루고 있는 부서가 대부분 도시계획이나 도시재생이 아닌 지역경제 또는 일자리 창출 부서로, 도시계획적 수단에 대한 이해가 부족하여 적절한 정책 수단 적용에 한계가 있음
- ☐ **그러므로 효율적이고 효과적인 젠트리피케이션 예방을 위해서는 젠트리피케이션 문제를 공론화하고 지자체 내 관련 부서 간 긴밀한 업무협조가 요구됨**

2) 용도지구 지정을 통한 관리

□ 용도지구 지정을 통한 젠트리피케이션 문제점 대응은 지구단위계획 수립을 통한 관리와 달리 규제 및 제한과 함께 지원이 가능함

- 특히 성동구 사례와 같이 젠트리피케이션 문제에 초점을 맞춘 지구 지정은 지자체가 보다 효과적이고 체계적으로 상생협약 체결을 지원하는데 도움이 됨
 - 성동구는 타 지자체와 달리 젠트리피케이션 문제가 심각한 지역만을 지속가능발전구역으로 지정, 구역 내에서만 상생협약 체결을 지원하여 협약 체결업체에 대한 규제와 지원이 보다 효율적임
 - 성동구 사례의 경우 구역 지정 이후 일 년 밖에 지나지 않아 그 실효성을 일반화 하는데 한계가 있으나, 실제로 2016년 상생협약 체결 이후 지속가능발전구역 내 임대료 상승률이 2016년 17.6%에서 2017년 상반기 3.7%로 하락한 반면¹⁵⁾, 구역 외 성수동 카페거리의 올 3분기까지 임대료 상승률이 9.1%로 서울 주요 상권 중 가장 높은 것으로 나타남¹⁶⁾
- 용도지구 지정이 「국토계획법」이나 「문화예술진흥법」에 근거하여 조례를 통하여 이루어지는 만큼, 「도시재생법」이나 젠트리피케이션 관련 신설법에 관련 규정을 마련하는 것이 보다 효과적일 수 있음

□ 젠트리피케이션에 대한 대응은 젠트리피케이션 발생 이전에 지구지정을 통하여 관리하는 것이 가장 효율적인 만큼, 지속적인 임대차계약에 대한 실태조사와 지구지정을 위한 지표 개발과 더불어 해당 임대인에 대한 다양한 지원방안의 마련이 필요함

- 이를 위해서는 앞서 언급한 것과 같이 관련 자료의 구축과 구체적인 지정 기준을 조례에서 명시하여야함
- 임대인의 자발적인 상생협약 체결을 유도하기 위해서는 규제 외에도 안정적인 임대차계약에 대한 혜택과 지원에 대한 내용이 포함되어야 함

15) 성동구. 2017. 상생으로 가는길(젠트리피케이션 방지 정책백서)

16) 박광온 의원(더불어민주당) 보도자료 (2017. 10. 31)

3. 지자체 조례를 통한 관리

1) 지자체 조례 운영을 통한 관리

□ **상생협약**: 현재 제정된 젠트리피케이션 관련 조례는 대부분 임차인의 안정적인 영업 활동 보장을 위해 공정하고 지속가능한 상가건물임대차 관계 형성 지원을 목표로 하고 있음(표 4-5 참고)

- 대부분의 조례에서는 임대인과 임차인 간 상호이익 증진을 위한 “상가건물 임대차 상생협약(이하 상생협약)” 체결 시 해당 건물을 “상생협력상가”라고 정의하고 있으며, 본 상가건물의 임대차 계약은 최소 5년이 보장됨
 - 상생협약을 체결한 임대인과 임차인의 임대차계약에서는 젠트리피케이션에 따른 비자발적 이주 문제와 관련된 「상가임대차법」 조항의 특례가 적용됨
 - 이에 따라 지자체는 임대인과 임차인간 상생협약 체결을 위한 경비를 지원할 수 있으며, 임대인이 상생협력상가를 운영할 경우 시설설치 및 재정적 지원 역시 제공 가능함
 - 일부 지자체(서울시 성동구, 전북 전주시)에서는 상생협약을 체결한 임대인에게 세제 및 부담금 감면과 수리비 지원 등의 혜택을 제공하고 있음
- 하지만 조례에 따른 상생협약 체결이 젠트리피케이션 대응에 실효성이 있는지 판단하기에는 사례가 부족하고, 대부분의 조례가 실제적 규제나 지원 방안을 제시하지 못하고 있어 큰 효과가 있을 것으로 예상되지 않음
 - 현재 제정된 전국 12개 지자체 조례 중, 조례를 바탕으로 실질적인 젠트리피케이션 대응정책이 진행되고 있는 지자체는 서울시와 서울 성동구 2개 지자체에 불과함
 - 서울시와 성동구를 포함, 조례를 제정한 6개 지자체(서울시, 서울시 성동구, 서울시 성북구, 서울시 서대문구, 서울시 중구, 전주시)에서 젠트리피케이션 방지를 위한 상생협약을 체결한 사례가 있으나, 조례에 근거하지 않고 상생협약을 체결한 사례도 있는 만큼¹⁷⁾, 지자체 조례 제정이 반드시 상생협약 체결과 연결된다고 보기 어려움

17) 서울시 종로구, 광주시 광산구, 천안시 동남구, 부산시 중구, 경남 창원시, 경기도 화성시, 그리고 성동구 지속가능발전구역 외 지역에서 젠트리피케이션 방지를 위한 상생협약 체결 사례가 있음

표 4-5 | 지자체 젠트리피케이션 조례 주요 내용

지자체	상생협약		
	적용 대상	특례	지원
서울시 성동구	• 지속가능발전구역 ¹⁾	• 조세 및 지방세 감면: 법인세, 소득세, 취득세, 등록면허세, 재산세 등 • 각종 부담금, 조성비, 협력금, 사용료, 기반시설 설치비용 등 감면 또는 제외 • 건폐율/용적률 특례 • 주차장 설치기준 및 건축물 최고높이 완화	• N/A
서울시 중구	• 시장정비사업 ²⁾ • 지원사업 ³⁾ • 지역개발사업 등	• 차임과 차임 인상률, 임대차 기간, 계약갱신요구권에 대한 상가임대차법 특례	• N/A
서울시 도봉구	• 시장정비사업 • 지원사업 • 지역개발사업 등	• 차임과 차임 인상률, 임대차 기간, 계약갱신요구권, 권리금 회수에 대한 상가임대차법 특례	• 협약체결 경비지원
전북 전주시	• 시장정비사업 • 지원사업 • 지역개발사업 등	• 차임과 차임 인상률, 임대차 기간, 계약갱신 요구권에 대한 상가임대차법 특례 • (5년 이상 장기임대) 임대인에 대한 내외부수준 비용 일부 지원	• N/A
서울시 서초구	• 시장정비사업 • 지원사업 • 지역개발사업 등	• 차임과 차임 인상률, 임대차 기간, 계약갱신요구권에 대한 상가임대차법 특례	• 협약체결 경비지원
서울시 마포구	• 시장정비사업 • 지원사업 • 지역개발사업 등	• 차임과 차임 인상률, 임대차 기간, 계약갱신요구권, 권리금 회수에 대한 상가임대차법 특례	• 협약체결 경비지원
서울시 강북구	• 시장정비사업 • 지원사업 • 지역개발사업 등	• 차임과 차임 인상률, 임대차 기간, 계약갱신요구권에 대한 상가임대차법 특례	• 협약체결 경비지원
경기도 부천시	• 시장정비사업 • 지원사업 • 지역개발사업 등	• 차임과 차임 인상률, 임대차 기간, 계약갱신요구권, 권리금 회수(대규모 점포 제외)에 대한 상가임대차법 특례	• 협약체결 경비지원
경기도	• 시장정비사업 • 지원사업 • 지역개발사업 등	• 차임과 차임 인상률, 임대차 기간, 계약갱신요구권, 권리금 회수에 대한 상가임대차법 특례	• 협약체결 ⁴⁾ 경비지원
서울시 서대문구	• 시장정비사업 • 지원사업 • 지역개발사업 등	• 차임과 차임 인상률, 임대차 기간, 계약갱신요구권에 대한 상가임대차법 특례	• 협약체결 경비지원

1) 지속가능발전구역 지정 후 지속가능발전계획을 수립하여 관리함

2) 「전통시장법」에 근거

3) 「도시재생법」에 근거

4) 도지사는 해당 지역에 대해 임대차 관계 실태조사를 실시하여야 함

표 4-5 | 지자체 젠트리피케이션 조례 주요 내용(계속)

지자체	상생협력상가			협업체
	임대기간	지원	혜택	
서울시 성동구	• N/A	• 공공 임대공간 확보 • 행정적·재정적 지원 • 상호협력사업 추진 및 지원 ⁵⁾	N/A	• 임차권 보호 및 지원 • 신규 업체/업소의 영향 분석, 입점 허용 • 발전구역 추진사업 관련 계획 • 주민 의견 수렴
서울시 중구	• N/A	• N/A	• N/A	• N/A
서울시 도봉구	• 5년 이상	• 지역 활성화 사업 지원 (환경개선 및 공공인프라 조성 등)	• 중소기업육성 기금 용자 우선권 부여	• 상생협약 체결 • 상생협력상가 조성 • 지역경제 활성화 방안
전북 전주시	• N/A	• N/A	• N/A	• 지역경제 활성화 방안 • 상생협약 체결 임대인에 대한 지원
서울시 서초구	• 5년 이상	• 지역 활성화 사업 지원 (환경개선 및 공공인프라 조성 등)	• 서울신용보증재단 신용보증 추천	• 상생협약 체결 • 상생협력상가 조성 • 지역경제 활성화 방안
서울시 마포구	• 5년 이상	• 지역 활성화 사업 지원 (환경개선 및 공공인프라 조성 등)	• 중소기업육성 기금 용자 지원	• 상생협력상가 지정 및 지원, 활성화 • 지역상권 보호 및 지역경제 활성화
서울시 강북구	• 5년 이상	• 지역 활성화 사업 지원 (환경개선 및 공공인프라 조성 등)	• 특별신용보증 우선 추천	• 상생협약 체결 • 상생협력상가 조성 • 지역경제 활성화 방안
경기도 부천시	• 5년 이상	• 지역 활성화 사업 지원 (환경개선 및 공공인프라 조성 등)	• 소상공인 특례보증 지원 우선권 부여	• 상생협약 체결 • 상생협력상가 조성 • 지역경제 활성화 방안
경기도	• 5년 이상	• 지역 활성화 사업 지원 (환경개선 및 공공인프라 조성 등) • 상인단체의 상가건물 매입 자금 용자 및 보조	• 공공기관 보유재산 임대차계약 ⁶⁾	• 상생협약 체결 • 상생협력상가 조성 • 지역경제 활성화 방안
서울시 서대문구	• 5년 이상	• 지역 활성화 사업 에 대한 행·재정적 지원 (환경개선 및 공공인프라 조성 등)	• N/A	• 상생협약 체결 • 상생협력상가 조성 • 임차권 보호 • 지역경제 활성화 방안

5) 지속가능발전구역 내 상가에만 적용되며 협업체 동의를 거쳐 입점 업체/업소 조정

6) 2년 이상(계약기간 5년 미만일 경우, 계약갱신요구권 5년 이하), 월평균 소득 이하(1인 가구 70% 이하) 임차인의 경우 임대기간 10년 연장, 차임 또는 보증금 증감 청구: 생산자 물가지수 반영

자료 : 저자 작성

- 서울시 성동구의 경우도 관련 조례를 제정한지 불과 2년밖에 지나지 않아 조례를 통한 관리의 실제적 효과를 분석하기에 한계가 있으며, 대부분 조례의 내용이 임대차관계 안정화를 지원하는 방향으로 강제성이 없어 젠트리피케이션 부작용이 심각한 지역의 문제 해결에 효과적이지 않다는 지적이 있음
- 특히 성동구 이후 제정된 지자체 조례는 대부분이 성동구 사례를 참조했으나 구체적이 내용이 부족하고, 사유재산 침해 문제로 강제 규제사항이 전무한 실정임
- 상생협약을 체결한 임대인에게 여러 혜택을 지원할 수 있음을 조례에서 규정하고 있는 성동구에서도 상생협약 체결에 따른 혜택이 크지 않아 협약 체결을 위한 임대인 설득에 상당한 시간이 소요됨
- 따라서 현재 조례에서 규정하고 있는 젠트리피케이션 대응을 위한 항목은 보다 구체적이고 실질적인 규제와 지원에 대한 항목으로 발전하여야 할 필요가 있음

□ 지방도시의 경우 서울시나 수도권에 비해 지역 활성화가 더욱 우선시되는 만큼, 젠트리피케이션 관련 조례가 재개발사업이나 정비사업에 부정적이라는 인식으로 인해 조례 제정에 어려움을 겪는 경우가 있음

- 김광석 길과 방천시장 일대에 젠트리피케이션 문제를 겪고 있다고 알려진 대구 중구청의 경우 문화예술계에 종사했던 지자체장의 관심으로 지방 도시로는 최초로 2016년 3월 젠트리피케이션 관련 조례를 수립하였으나, 진행 중인 재개발 사업에 부정적이라는 의견으로 현재 구의회에 계류 중에 있음
- 구의회에서는 김광석 길과 방천시장 일대에 임대료 상승 과정에서 언론에서 보도된 내용과 달리 지역 주민들이나 상인들이 겪는 불편함은 거의 없었으며¹⁸⁾, 젠트리피케이션의 실제 발생 여부에 대한 파악이 제대로 이루어지지 않고 있다는 이유¹⁹⁾로 조례 제정을 연기하고 있는 입장임

18) 2009년 문화체육관광부 주도의 '문헌성시사업'과 대구시와 중구청이 주도한 '별의별 별시장 프로젝트' 등의 진행으로 김광석 길과 방천시장 일대가 활성화되고 임대료가 상승했으나, 담당 공무원 인터뷰 결과 그 과정에서 임대차관련 문제 민원은 한 건도 접수되지 않았으며, 지방 쇠퇴도시를 중심으로 한 도시재생사업은 젠트리피케이션을 통한 지역 활성화가 어느 정도 필요하다는 의견이 있음

19) 대구 중구청 의회는 젠트리피케이션 발생에 대한 근거를 토대로 조례 제정 여부를 결정하기 위해 학술용역을 발주, 관련 DB 구축과 정량적인 지표를 통해 실제 젠트리피케이션 발생 여부를 확인하고자 하였으나, 학술용역 중간 결과 젠트리피케이션이 심각하지 않은 것으로 분석됨

- 경기도 성남시 역시 2016년 4월 「성남시 지역상권 상생협력에 관한 조례」 제정을 추진하였으나, 1년이 넘게 시의회 경제환경위원회에 보류 중임
 - 시의회에서는 사유재산을 조례를 통해 제한하는 것은 시장경제에 위배될 수 있으므로 보다 신중한 접근이 필요하다는 입장임²⁰⁾
- 젠트리피케이션에 의한 지역 활성화를 기대하고 있는 지방도시의 경우 젠트리피케이션에 대응하기 위한 조례 제정에 부정적이고, 특히 젠트리피케이션이 실제로 발생하였는가를 판단할 수 있는 구체적인 자료와 진단 체계가 없기 때문에 선제적 대응에 어려움이 있음

□ 따라서 상위법에서 관련 내용에 대한 근거를 마련하거나 중앙정부에서 가이드라인을 제시하여 지자체가 지역 특성에 맞는 조례를 제정, 젠트리피케이션 문제에 대응할 수 있도록 하는 방안이 요구됨

- 상위법이 부족한 상태에서 역량이 부족한 지방도시가 조례를 통해 젠트리피케이션에 대응하기에는 한계가 있으므로, 상위법에서 지자체의 젠트리피케이션 대응을 위한 조례 제정의 근거를 명시하고, 이에 따라 지역 특성에 맞춰 도시재생사업 진행 과정에서 젠트리피케이션 문제에 대응할 수 있도록 지원하는 것이 필요함
 - 특히 이미 젠트리피케이션이 진행된 경우에는 정책적 대응이 무의미하기 때문에 이를 사전에 감지할 수 있는 자료의 구축과 진단체계의 개발이 요구되며, 도시재생사업의 추진과 함께 이러한 작업이 진행될 수 있도록 중앙정부에서 기초자료 구축과 지표 산정을 위한 가이드라인을 제시하여야 함
- 기초 지자체의 경우 지역에 따라 역량 차이가 크므로, 광역 지자체에서 제도적 기반을 마련하고 기초 지자체와의 협의를 통해 관련 정책을 추진할 수 있도록 지원하는 방안도 고려되어야 함

20) 성남시의회 경제환경위원회회의록(제224회 성남시의회 제2차 정례회, 2016. 11. 28)

2) 상생협약 체결 지원 및 안심상가 운영

□ 성동구의 상생협약 체결 지원은 지난 1년간 임대료 상승 억제에 효과가 있었음

- 성동구 지속가능발전구역 지정 및 상생협약 체결 전 후 임대료 인상 실태 조사 결과, 상가임대료 인상률이 이전 년도에 비하여 큰 폭으로 감소함
 - 구역 전체 255개 건물(611개 점포) 중, 약 62.4%인 159개 건물(339개 점포)이 2016년 상생협약을 체결하였으며, 이 중 76.9% 점포가 2017년 상가임대료를 동결함(성동구, 2017년 상반기 계약갱신 업체 조사 결과)
 - 2016년 약 17.6% 인상했던 상가임대료는 2017년 상반기 약 3.7% 밖에 증가하지 않았으며, 협약 체결점포의 경우 임대료 인상률이 2.9%에 그침
 - 2016년과 2017년 상가임대료 차이에는 물가상승률이나 실거래량 등 기타 변수의 영향이 있겠지만, 매매가 대비 임대료 상승이 크지 않고²¹⁾, 지속가능발전구역 외 지역에서 올 3분기까지의 임대료 상승은 서울 주요 상권 중 가장 높았음²²⁾
- 하지만 성동구의 상생협약 체결 지원 결과를 일반화하기에는 사례가 적고 기간이 짧아 근거가 부족하므로, 성동구 사례를 통해 상생협약 체결의 문제와 개선 방향만을 검토함

표 4-6 | 성동구 지속가능발전구역 상가임대료 인상률 비율

구 분	전체 업체 ¹⁾ 인상률		협약 체결업체 ²⁾ 인상률		협약 미체결업체 ³⁾ 인상률	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
지속가능발전구역	17.6%	3.7%	15.6%	2.9%	19.5%	4.5%
서울숲길	19.3%	6.0%	13.5%	5.6%	23.2%	6.3%
방송대길	13.5%	4.6%	12.5%	2.1%	15.0%	8.3%
상원길	18.2%	1.4%	20.2%	1.8%	16.1%	1.2%

1) 전체 283개 건물(611 점포) 중 73개 건물(92개 점포) 대상 조사

2) 전체 159개 상생협약 체결 건물(339개 점포) 중 30개 건물(39개 점포) 대상 조사

3) 전체 124개 상생협약 미체결 건물(272개 점포) 중 43개 건물(53개 점포) 대상 조사

자료 : 성동구 내부자료(2017년 상반기 계약갱신 업체 조사 결과)

21) 성동구 내부 자료에 따르면 매매가가 이전보다 3배 정도 증가한 반면, 임대료는 10% 정도만 상승하여 지속가능발전구역 지정의 효과가 어느 정도 입증되었다고 판단됨

22) 성수동 카페거리의 올 3분기까지 임대료 상승률이 9.1%로 서울 주요 상권 중 가장 높다고 조사됨 (박광은 의원 보도자료, 2017. 10. 31)

□ **상생협약의 효과 제고를 위해서는 협약에 대한 지역 주민의 이해와 임대인에 대한 행**

· 재정적 지원이 필요함

- 성동구의 경우 젠트리피케이션 문제와 협약의 효과에 대한 주민의 이해 제고와 공론화 과정이 정책 추진에 도움이 됨
 - 성동구는 상생협약 체결을 위하여 성수동 상권 및 상가현황 전수조사를 통해 대상건물을 파악하였으며, 담당 공무원과 건물주와의 일대 일 미팅을 통해 전체 지속가능발전구역 내 62.4% 건물의 상생협약 체결을 성공함
 - 약 50개 점포의 상생협약 체결을 추진하는데 약 2개월 정도가 소요됐으며, 전체 159개 점포의 협약 체결은 약 4개월 정도가 소요됨
- 해당 구역 내에 관내 건물주 비율이 높고 타 지역에 비해 임대료 상승이 상대적으로 적었던 지역적 특성 역시 상생협약의 원활한 추진과 이행에 영향을 미침
 - 반대로 이미 성장 중인 상권의 경우 그 과정에서 지역 주민의 이탈이 시작되어 외부인이 비율이 높으므로 지역의 상생발전을 위한 협약체결에 부정적일 가능성이 높음
 - 실제로 성동구 지속가능발전구역 내에서도 관내에 건물주가 있는 경우(전체 127 건물 중 80.3% 협약 체결)가 관외 건물주(전체 128 건물 중 44.5%)와 비교 했을 때, 협약 체결 성공 횟수가 두 배에 달함(성동구, 2017)
- 성동구에서는 ‘성동구 임대료 안정 이행협약 관리지침’을 수립하여 서울숲길 구역의 상생협약 체결 상가 건물주에게는 일정 규모의 용적률 완화 혜택²³⁾을 부여했으며, 의무 불이행에 대한 제재조치 역시 상생협약 효과 제고에 도움이 됨
 - 2016년 협약 체결 이후 성동구는 협약을 체결한 건물주와의 지속적인 면담을 통해 협약 이행 여부를 관리하고 있으며, 상생협약 적용 구역을 확대하여 젠트리피케이션 대응을 이어나갈 예정임
- 실제로 관련 공무원 및 전문가들과의 면담에서도 상생협약 체결 비율 제고를 위해서는 임대인에 대한 실질적인 혜택 제공이 필요하다는 의견이 많았음

23) 서울숲길 용적률 완화: 제1종 일반주거지역(150%) → 제2종 일반주거지역(180%), 제2종 7층 일반주거지역(180%) → 제2종일반주거지역(200%)

- 상생협약 체결을 통해 임대인에게 적절한 혜택을 부여하고 안정적 영업보장을 강제하기 위해서는 상생협약 체결에 지자체가 참여하여야 하며, 도시재생사업 진행에 있어서는 도시재생지원센터가 참여하여 갈등 관리 및 조정의 역할을 담당할 수 있음

□ 서울시 안심상가 조성 및 지원의 지속적 확대로 영세 상인의 안정적 영업활동을 보장함

- 서울시는 상가건물 리모델링 비용 지원을 조건으로 일정기간 임대계약조건을 유지하도록 하는 안심상가 선정을 지속적으로 확대하고 있음
 - 2016년 서울 전역에서 총 34개 상가건물이 첫 장기안심상가로 선정되어 총 125건의 상생협약이 체결되었으며, 상생협약을 통해 최소 5년 이상 임대료 인상 자제를 약속한 경우 상가 규모에 따라 서울시에서 건물 당 1천만 원, 2천만 원, 3천만 원의 리모델링 비용을 차등 지원받았음
 - 2017년 안심상가 모집에서는 총 47곳의 상가건물이 장기안심상가로 선정되어 총 147건의 상생협약이 체결되었으며, 협약 건수 증가로 당초 3천만 원 이내에서 지원받던 리모델링 지원 비용이 최대 2260만 원(최소 400만 원)으로 감소되었음
 - 안심상가에 대한 지원은 인테리어를 제외한 방수, 단열, 창호, 내벽 목공사, 도장, 미장, 타일, 보일러, 상·하수, 전기 등 건물의 내구성 향상을 목적으로 하는 보수공사에 한 하며, 상환보증금(4억 원)과 건물 내 상가수를 기준으로 차등 지급됨
- 재정적 지원과 협약 미이행에 대한 규제 방안 마련을 통해 2016년 상생협약을 체결한 125개 점포의 2017년 임대료 상승률은 0%로 억제되었음
 - 서울시 안심상가 운영의 경우 재정적인 지원이 있는 만큼, 협약 미이행시 지원금 전액 과 이자, 위약금 환수라는 제재 조항이 있어 원활한 운영이 가능함
- 성동구 사례와 마찬가지로 서울시 안심상가 사례의 경우도 그 결과를 일반화하기에는 어려움이 있으나, 상생협약 체결에 지자체가 포함되는 경우 임대인에 대한 다양한 지원과 강제가 가능하므로 어느 정도의 실제적 효과를 예상할 수 있음
 - 다만 지자체 역량에 따라 지원과 강제에 차이가 있을 수 있으므로 이에 대한 검토가 필요함

3) 매입형 공공임대상가 운영 및 재정적 지원을 통한 지역 앵커시설 확보

□ 지자체 매입형 공공임대상가의 경우 실질적인 운영 사례 부제로 실효성 판단이 어려움

- 지자체 매입형 공공임대상가는 경기도와 서울 성동구 등에서 시행 중에 있으나 아직 계획 단계인 만큼 그 효과를 평가할 수 없음
 - 경기도는 공공임대상가 시범사업을 추진하여 현재 사업지 실태조사를 진행하고 있으며, 2017년 연말까지 철도나 도로교량하부 유휴부지를 대상으로 사업지 1곳을 선정, 약 20억 원의 예산을 지원할 계획임
 - 서울시 성동구는 서울시에서 12억 원을 지원받아 지난 7월 지자체 최초로 성수동 서울숲 IT캐슬 지식산업센터 내 4개 점포를 공공임대상가인 ‘공공안심상가’로 조성, 이 중 2개 점포의 단기(1~2년)임대 입주자를 모집하였으나 신청자 없음으로 계획 변경 중에 있음
 - 또한 성동구는 용적률 완화를 조건으로 부영그룹으로부터 260억 원을 기부채납 받아 올 연말까지 주변 임대료의 80% 수준, 계약기간 5년 이상의 장기 공공안심상가 신청자를 모집할 예정임

□ 매입형 공공임대상가의 원활한 추진을 위해 예산 확보가 중요하며, 이를 위해서는 관련법 또는 조례의 개정이 요구됨

- 매입형 공공임대상가는 직접 비용을 지원하는 안심상가(상생협력상가)나 재정 지원을 통한 자산화 방안에 비하여 상대적으로 형평성 논란은 적으나, 도시재생 사업이나 뉴딜사업 사업비 이외의 재원이 추가적으로 투입될 경우 예산확보에 대한 부담과 특정 지역에 대한 형평성 논란이 발생할 우려가 있음
 - 현재 공공임대상가를 계획 중에 있는 성동구 담당 공무원과의 면담을 통해 정책 추진에 있어 예산 확보가 가장 큰 문제인 것으로 나타남
- 따라서 효과적인 공공임대상가 운영을 위해서는 성동구 사례와 같이 기부 등을 통해 별도 예산을 확보하는 것이 좋은 방안이나, 「국토계획법」에 따라 지구단위 계획구역 내에서 용적률 완화 혜택을 위해 기부채납된 공공시설을 공공임대상가로 활용하기 위해서는 조례 개정을 통해 공공시설에 대해 재정의 하여야 함

표 4-7 | 「국토계획법」 및 지구단위계획 수립지침 내 공공시설 기부채납 관련 조항

구 분	내 용
령 제46조 (도시지역 내 지구단위계획구역 에서의 건폐율 등의 완화적용)	① 지구단위계획구역(도시지역 내에 지정하는 경우로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)에서 건축물을 건축하려는 자가 그 대지의 일부를 공공시설 또는 기반시설 중학교와 해당 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 기반시설(이하 이 항에서 "공공시설등"이라 한다)의 부지로 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하는 경우(지구단위계획구역 밖의 「하수도법」 제2조제14호에 따른 배수구역에 공공하수처리시설을 설치하여 제공하는 경우(지구단위계획구역에 다른 기반시설이 충분히 설치되어 있는 경우로 한정한다)를 포함한다)에는 법 제52조제3항에 따라 그 건축물에 대하여 지구단위계획으로 다음 각 호의 구분에 따라 건폐율·용적률 및 높이제한을 완화하여 적용할 수 있다.
지침 3-2-2-4	지구단위계획구역에서 대지면적의 일부가 공공시설부지로 제공되어 지급된 보상금액과 국토교통부령이 정하는 이자를 더한 금액(이하 '반환금'이라 한다)이 반환되는 경우에는 당해 지자체의 조례가 정하는 바에 따라 지침 3-2-2. 규정을 적용하여 당해 건축물에 대한 건폐율·용적률 및 높이제한을 완화할 수 있다. 이 경우 그 반환금은 기반시설의 확보에 사용되어야 한다.

자료 : 저자 작성

표 4-8 | 성동구 공공안심상가 운영 관련 조례 내용

구 분	내 용
지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례	제2조(정의)의 제6호, 제7호, 제8호를 다음과 같이 신설한다. 6. “공공안심상가”란 지역공동체 생태계 및 지역상권 보호를 위하여 구청장이 설치·관리하는 임대상가를 말한다. ...(중략)... 제18조를 제20조로 하고, 제18조를 다음과 같이 신설한다. 제18조(공공안심상가) ① 구청장은 지역공동체 생태계 및 지역상권 보호를 위하여 공공안심상가를 설치·관리할 수 있다. ② 다음 각 호의 용도로 사용·수익을 허가 할 때 수의의 방법으로 할 수 있다. 이 경우 공개모집과 공정한 심사를 거쳐 허가한다. 1. 급격한 임대료 상승으로 내몰린 상가 임차인을 위한 사무실 또는 사업장 2. 「서울특별시 성동구 사회적경제 활성화 지원에 관한 조례」 제2조제2호에 따른 사회적경제 조직을 위한 사무실 또는 사업장 3. 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조에 따른 소상공인의 사무실 또는 사업장 4. 청년창업자를 위한 사무실 또는 사업장 5. 그 밖에 구청장이 공공안심상가에 입주자 필요하다고 인정하는 사무실 또는 사업장 ③ 공공안심상가의 사용·수익허가기간은 2년 이내로 하되, 갱신할 수 있다. 이 경우 사용·수익허가기간은 최대 10년 이내로 한다. ④ 구청장은 공공안심상가의 효율적인 운영을 위하여 법인이나 성동구 출자출연기관에 위탁 운영할 수 있으며, 절차와 방법은 「서울특별시 성동구 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다.
공유재산 및 물품 관리 조례	제20조의2 (행정재산의 수의계약 대상) 영 제13조제3항에 따라 수의계약이 가능한 대상은 다음 각 호의 경우와 같다. 1. 영 제13조제3항제18호가목에 따른 국제기구가 구 내의 공유 행정재산에 사무소를 개설하는 경우 2. 영 제13조제3항제18호나목에 따른 비영리 민간단체가 구 내의 공유 행정재산에 사무소를 개설하는 경우 3. 영 제13조제3항제20호에 따라 「서울특별시 성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례」 제18조제2항 각 호의 경우

자료 : 저자 작성

- 공공임대상가는 개인에게 임대 되는 만큼 일반적인 공공시설로 간주하기 어려우나²⁴⁾, 지구단위계획구역 내 기부채납의 경우 공공시설로 제공할 시 공공시설의 정의에 대해 도시·군계획조례로 정하도록 하고 있으므로, 기부채납을 통해 공공임대상가를 제공 할 경우 조례에서 이를 규정하여야 함(표4-7 참고)

- 또한 공공임대상가를 개인에게 임대할 경우 수의계약에 대한 관련 조례의 개정 역시 필요함

- 성동구의 경우 기업에서 현금을 기부채납 받아 공공임대상가(공공안심상가)를 제공하고 있으며, 이를 위해 독섬주변지역 지구단위계획 변경과 함께 「지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례」와 「공유재산 및 물품 관리 조례」를 개정함

□ 공공임대상가의 원활한 운영을 위해서는 입주자 선정을 위한 구체적인 기준과 함께 지자체와 영세상인, 임대인, 지역 주민 및 단체 간 합의점을 도출하는 중간조직이 필요함

- 공공임대상가의 경우 임대료가 주변의 70~80% 정도로 저렴하므로 주변 지역의 반발과 입주 업체에 대한 형평성 논란이 발생할 가능성이 높으므로, 갈등 예방을 위해서는 명확한 입주자 선정 기준과 갈등을 조정할 수 있는 중간조직이 필요함

- 도시재생사업의 경우 지역 활성화가 사업의 목표인 만큼 신청자 선정에 있어 지역 정체성 확보와 활성화에 도움이 될 수 있는 방안으로 기준을 마련하거나 혜택을 받은 영세상인이 공공임대상가와 지역에 기여할 수 있는 방안을 모색하는 것이 중요함

- 이를 위해서는 임차인의 취약성과 지역사회 기여 정도, 활성화 기여 가능성, 업종의 성장 가능성, 이주 계획 등을 포함하여 지자체가 지역 특성에 맞춰 구체적인 심사기준을 마련하여야 함

- 중간조직의 경우 서울시 성동구에서는 개정된 조례에서 공공안심상가 운영에 관한 주

24) 「국토계획법」령 제4조(공공시설) 법 제2조제13호에서 "대통령령으로 정하는 공공용시설"이란 다음 각 호의 시설을 말한다. 1. 항만·공항·운하·광장·녹지·공공공지·공동구·하천·유수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비·하수도·구거, 2. 행정청이 설치하는 주차장·운동장·저수지·화장장·공동묘지·불안시설, 3. 「스마트도시의 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」 제2조제3호다목에 따른 시설

요사항을 심의하는 협의체인 ‘성동구 공공안심상가 운영위원회’를 규정하였으며, 본 위원회에는 담당 공무원과 지역공동체상호협력위원회 위원 및 주민협의체 위원, 성동구의원 등이 포함됨

- 또한 도시재생사업 추진에 따라 당장 비자발적으로 이주해야 하는 영세상인을 지원하기 위한 단기 공공임대상가 운영도 고려할 사항임

□ **상가건물의 지역 자산화 방안 역시 성공적 추진을 위해서는 예산 확보와 함께 이를 운영 및 관리할 수 있는 중간조직이 필요함**

- 급격한 임대료 상승으로 사업장을 이전해야 하는 임차인이 직접 상가를 소유(자산화)할 수 있도록 금융 지원을 하는 방안이 현재 서울시에서 추진 중에 있음
 - 서울시는 사업자별로 8억 원 내에서 건물매입비의 최대 75%까지 시중금리보다 1%낮게, 최장15년 간 융자하는 방안을 젠트리피케이션 대응 정책의 일환으로 제안함
- 지역 자산화 방안은 도시재생사업이나 문화 관련 법령 및 전통시장 활성화 사업 등과 연계하여 진행이 가능함
 - 서대문구의 경우 ‘신촌동 도시재생활성화지역 도시활성화계획’ 수립 시 서울시 협력 사업으로 복합문화공간인 문화발전소 건립을 연계하였으며, 신촌 문화발전소는 문화예술 진흥법 제5조(문화예술 공간의 설치 권장)에 근거하여 진행됨
 - 최근 지방 전통시장 활성화 계획의 일환으로 소상공인진흥공단에서 추진하고 있는 청년몰 사업²⁵⁾의 경우 청년몰 당 최대 15억 원(국비 50%, 지방비 40%, 자부담 10%)을 지원하고 있음
- 지역 자산화 앵커시설의 지속적 운영을 위해서는 침체된 상권을 활성화할 수 있는 업종의 선택이 중요하나, 문화·예술 및 커뮤니티 시설에 국한되는 경우 성공 여부가 불확실함
 - 청년몰 사업의 경우 폐업이 증가하고 있으며²⁶⁾, 서울시 앵커시설 지원 사례는 아직 실

25) 청년몰이란 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제2조에서 정한 전통시장 및 상점가 내에 빈점포 등으로 방치된 500㎡내외의 일정구역을 39세 이하의 청년들이 입점한 점포 20곳 이상, 고객들을 위한 휴게공간, 커뮤니티 공간 등을 갖춘 물형태로 조성한 곳으로 정의됨(소상공인진흥공단)

제적 효과를 평가할 수 있는 결과가 나오지 않음

- 상가건물의 지역 자산화를 위한 재정적 지원 정책은 예산 집행의 형평성 문제와 소유 및 관리의 책임 문제, 예산확보 문제 등의 선제적 해결이 요구됨
 - 특히 도시재생사업이 진행되는 지역은 이미 공공투자가 수반된 지역인 만큼 젠트리피케이션 부작용 방지를 위한 추가적인 예산 집행 시 타 지역과의 갈등이 예상되고, 개인(소상공인)에게 직접적인 재정적 지원 시 주변의 반발이 우려되며 개인이 아닌 단체에게 지원하여 상가건물을 매입, 지역 자산화 할 경우에는 소유권과 관리의 책임에 대한 갈등이 있을 수 있음
 - 따라서 효율적인 상가건물 운영을 위해서는 지역을 대표하고 전문적으로 건물을 관리할 수 있는 새로운 조직이 필요함
 - 또한 지방도시의 경우 자산화를 지원할 예산 확보에 한계가 있으므로, 공공펀드 조성이나 기업 등에서의 기부 등 다양한 예산확보 방안이 요구됨
- 그러므로 지역 자산화를 위한 지원에 있어 지역의 수요를 충족하고 해당 지역을 대표할 수 있는 업종 또는 시설을 중심으로 지역공동체가 건물을 소유하고 협의에 의해 관리·운영할 수 있는 조직에 대한 검토가 필요함
 - 도시재생사업은 젠트리피케이션 문제 예방을 통한 지역 상권의 보호를 넘어 지역 활성화를 최우선으로 하는 만큼, 지역 자산화가 지역의 경제 지속성 확보에 도움이 되도록 하여야 함
 - 서울시는 ‘서울시 젠트리피케이션 종합대책’에서 서울신용보증재단 내 사업본부를 조직하여 지역자산 발굴 및 매입과 운용을 총괄하는 방안과 민·관 합작회사인 지역자산관리회사를 설립하는 방안을 제시함²⁶⁾
 - 최명식 외(2016)는 민, 관 한쪽으로 치우치지 않는 공유자산 형성을 통해 지역 공동체 주도의 활성화를 위해서는 공유자산 신탁, 공유자산 금융기관, 공유자산 개발조직을 위주로 공유자산 펀딩 플랫폼을 설치해야 한다고 주장함

26) [밀착카메라] 줄줄이 폐업... '전통시장 청년몰'의 현실 [JTBC] (2017. 02. 01)

27) 파리 SEMAEST(파리시 산하 민·관 합동출자회사)를 모델로 함

-
- 또한 지역이 소유한 상가건물에서 발생한 수익이 지역 문제 해결에 이용될 수 있는 선순환 구조의 개발 역시 요구됨

4) 임대상인에 대한 행·재정적 지원

□ 젠트리피케이션 문제가 대부분 임대차계약에서 발생하는 만큼 지자체 내에서 관련 문제에 대한 행정적 지원을 제공하는 것이 필요함(김현아·서정렬, 2016)

- 젠트리피케이션 문제 관련 법률적 서비스 지원은 현재 서울시 내 일부 지자체에 서만 진행 중에 있음
 - 성동구에서는 젠트리피케이션에 따라 상승한 임대료를 부담하지 못하고 임대차계약을 해지, 지역에서 이주할 위기에 놓인 영세상인을 대상으로 2015년 12월부터 법률·세무 상담서비스를 매주 진행하고 있음
 - 이는 서울시 젠트리피케이션 종합대책 중 하나인 마을변호사 및 마을세무사 지원방안의 일환으로, 변호사 3인과 세무사 4인으로 구성되어 있어 법률·세무 문제 발생 시 무료로 상시 전화 상담과 매 주 대면상담을 받을 수 있음
 - 2015년도 하반기 10건의 상담이 이루어 졌으며, 2016년에는 총 23건의 「상가임대차법」 및 「민법」 관련 상담이 이루어짐
 - 이러한 법률적 지원을 통해 사회적 약자인 영세임차인이 당연히 보장받아야 할 권리를 보장하고, 법제도에 대한 이해 부족으로 당하는 불이익을 최소화 할 수 있음
- 하지만 지방도시의 경우 서울이나 수도권 도시와 달리 인력자원이 부족하므로 젠트리피케이션 부작용에 대한 원활한 법률적 지원을 위해서는 추가적인 인력 및 예산 확보가 요구됨

4. 젠트리피케이션 대응정책 실효성 검토를 위한 설문분석

1) 설문 개요

- 본 연구가 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 대응 정책을 중점적으로 다루는 만큼 젠트리피케이션 대응정책과 관련된 설문조사는 각 지자체별 도시재생을 담당하고 있는 공무원을 대상으로 진행함
- 설문내용은 크게 젠트리피케이션에 대한 담당 공무원의 인식과 지역 내 발생 여부, 진행 중에 있는 도시재생사업 관련 내용, 운영 중이거나 논의 중에 있는 젠트리피케이션 대응 정책과 정책의 실효성으로 이루어짐
- 그 중 젠트리피케이션 대응 정책 문항은 크게 관련 법령, 연구 개발, 도시계획적 수단, 조례에 기반한 지자체 자체적 대응, 주민 자체적 대응으로 구분하여 개별 법령 및 정책 수단의 실제적 효과에 대해 평가할 수 있도록 구성됨
 - 관련 법령은 「지역상권 상생발전에 관한 법률」의 신설, 「상가임대차법」의 개정, 「도시재생법」의 개정으로 이루어짐
 - 연구 개발은 젠트리피케이션 진단을 위한 지표 개발로, 여기서 젠트리피케이션 진단 지표란 임대료 상승률 등 관련된 정량적 자료를 이용하여 젠트리피케이션 발생 여부를 파악할 수 있는 시스템을 의미함
 - 도시계획적 수단은 지구단위계획 수립과 상생발전구역 지정 및 관리로 구성되며, 조례에 기반한 지자체 자체 대응은 지자체 조례 제정을 포함, 임차인에 대한 재정적, 법률적 지원과 공공임대상가 및 안심상가 운영으로 이루어짐
 - 주민 자체적 대응은 주민 협의체 구성과 상생협약 체결을 포함함
- 본 설문은 2017년 11월 6일부터 약 3주 동안 전국 230개 시·군·구에 배포하여 모두 91부가 회수됨
 - 응답 지역으로는 경상도 지역이 전체의 32.95%로 가장 높았고, 서울·경기관이 전체 응답자의 26.14%, 충청·세종 지역과 전라도 지역이 약 18%로 비슷한 양상을 보임

- 인구 규모별로는 인구 10만 명 미만과 10만 ~ 30만 명의 중소규모 도시가 전체 응답의 약 75%를 차지하고 있으며, 인구 50만 명 이상 대도시는 10% 미만으로 응답함

표 4-9 | 지역별 설문 응답 비율

지 역	응 답		구 분	응 답	
	사 례	비 율(%)		사 례	비 율(%)
서울/경기	23	26.14	8대 대도시 ¹⁾	35	39.77
강원	3	3.41	8대 대도시 외	53	60.23
충청/세종	16	18.18	인구 10만 미만	33	37.50
전라	16	18.18	인구 10만 ~ 30만	33	37.50
경상	29	32.95	인구 30만 ~ 50만	14	15.91
제주	1	1.14	인구 50만 이상	8	9.09
계	88	100.00			

1) 8대 대도시(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종) 포함 여부

2) 분석 결과

□ 젠트리피케이션 인식: 대다수의 응답자가 젠트리피케이션에 대한 이해가 있음

- 본 설문은 도시재생 담당자를 대상으로 하고 있음에도, 젠트리피케이션 인식 정도에 대한 질문에서 대다수의 응답자가 보통 이상으로 알고 있다고 답함

표 4-10 | 젠트리피케이션에 대한 인식 정도 (%)

구 분		전혀 모른다	잘 모른다	보통이다	잘 안다	매우 잘 안다
8대 대도시	비대도시	5.66 ¹⁾ (3.30) ²⁾	18.87(10.99)	33.96(19.78)	32.08(18.68)	9.43(5.49)
	대도시	2.78(1.10)	5.56(2.20)	41.67(16.48)	41.67(16.48)	8.33(3.30)
수도권	비수도권	6.06(4.40)	15.15(10.99)	37.88(27.47)	33.33(24.18)	7.58(5.49)
	수도권	-	8.70(2.20)	34.78(8.79)	43.48(10.99)	13.04(3.30)
인구 규모	10만 미만	9.09(3.37)	21.21(7.87)	42.42(15.73)	24.24(8.99)	3.03(1.12)
	10~30만	2.94(1.12)	5.88(2.25)	35.29(13.48)	47.06(17.98)	8.82(3.37)
	30~50만	-	21.43(3.37)	21.43(3.37)	35.71(5.62)	21.43(3.37)
	50만 이상	-	-	50.00(4.49)	37.50(3.37)	12.50(1.12)
계		4.40	13.19	38.46	35.16	8.79

1) 해당 지역 응답자에 대한 비율

2) 전체 응답자에 대한 비율

- 전체 응답자 중 82.41%가 보통 이상으로 잘 알고 있다고 하였으며, 특히 8대 대도시 지역과 수도권에서는 90% 이상 응답자가 보통 이상으로 잘 알고 있다고 응답함
- 인구 규모 10만 명 미만 지역에서만 응답자의 약 30%가 잘 모른다고 답함

□ **젠트리피케이션 발생 여부: 대부분 지역에서 젠트리피케이션은 아직 발생하지 않음**

- 젠트리피케이션 발생 여부에 대해서는 응답자 21명, 즉 전체 응답자의 약 23% 만이 해당 지역에 젠트리피케이션이 발생하였다고 응답함
- 특히 8대 대도시 지역(27.78%)과 인구 30만 명 이상 지역(42.86%)에서는 젠트리피케이션이 발생했다는 응답이 높았음
- 젠트리피케이션이 해당 지역에서 이미 발생하였다고 응답한 21명의 응답자 중, 약 73.62%가 지역의 젠트리피케이션 문제가 보통 이상으로 심각하다고 답함

표 4-11 | 젠트리피케이션에 발생 여부 (%)

구 분		발생	미발생	모름
8대 대도시	비대도시	18.87 ¹⁾ (10.99) ²⁾	67.92(39.56)	13.21(7.69)
	대도시	27.78(10.99)	58.33(23.08)	13.89(5.49)
수도권	비수도권	22.73(16.48)	63.64(46.15)	13.64(9.89)
	수도권	21.74(5.49)	65.22(16.48)	13.04(3.30)
인구 규모	10만 미만	12.12(4.49)	72.73(26.97)	15.15(5.62)
	10~30만	23.53(8.99)	64.71(24.72)	11.76(4.49)
	30~50만	42.86(6.74)	35.71(5.62)	21.43(3.37)
	50만 이상	25.00(2.25)	75.00(6.74)	-
계		23.08	63.74	13.19

1) 해당 지역 응답자에 대한 비율

2) 전체 응답자에 대한 비율

□ **젠트리피케이션 관련 정책의 운영: 상생협약과 주민 협의체 구성 등 지역사회 주도의 대응이 대부분임**

- 현재 운영 중에 있는 젠트리피케이션 관련 정책수단에 대해서는 상생협약 체결 지원이 가장 많이 응답되었고, 그 다음으로 주민 협의체 구성(26개), 지구단위계획 수립(20개), 영세상인에 대한 행·재정적 지원(14개)으로 나타남

- 특히 상생협약 체결 지원은 전체 응답 지자체의 과반수 가량(48.86%)이 운영 중에 있는 것으로 답하여 가장 많이 시행되고 있는 젠트리피케이션 대응 정책으로 조사되었으며, 관련 조례의 제정 역시 전체 응답 지자체의 약 14%에서 운영 중에 있음
- 상생협약과 조례 제정이 상대적으로 많이 적용되고 있는 반면, 안심상가 운영은 응답한 지자체 중 단 한 곳에서만 운영 중에 있는 것으로 나타남
- 몇몇 지자체에서는 여러 개의 개별 정책 수단을 동시에 운영 중에 있는 것으로 조사되었으며, 2개 이상의 정책을 운영 중에 있는 지자체는 모두 40개 지자체임

표 4-12 | 젠트리피케이션 대응 정책의 지자체 운영 현황

대응 정책	사례	비율(%)	대응 정책	사례	비율(%)
지구단위계획 수립	20	22.73	상가건물의 지역 자산화	3	3.41
상생발전구역 지정 및 관리	4	4.55	안심상가 운영	1	1.14
관련 조례 제정	12	13.64	상생협약 체결 지원	43	48.86
영세상인에 대한 행정적 지원	14	15.91	주민 협의체 구성	26	29.55
매입형 공공임대상가 제공	5	5.68	관련 학술연구 진행	8	9.09

□ 도시재생사업의 추진: 과반수 이상이 다양한 도시재생사업을 시행 중에 있으며, 대부분 도시재생사업의 추진이 젠트리피케이션 문제에 영향을 미친다고 응답함

- 도시재생사업 관련 질문에서는 전체 응답 지자체의 61.5%가 현재 도시재생사업을 진행 중에 있다고 답함
 - 이 중 「도시재생법」에 따른 국토교통부 주도의 도시재생사업을 추진 중에 있는 지자체는 전체의 약 35.16%로 가장 높았고, 그 다음으로 지자체 주도의 도시재생사업이 약 30%를 차지함
 - 민간 주도의 도시재생사업을 추진 중에 있는 지자체는 전체 응답의 약 7%로 가장 낮음
- 도시재생사업의 젠트리피케이션 영향 정도에 대한 질문에서는 보통 이상의 영향을 미친다는 의견이 전체 응답의 78.02%로 대부분의 공무원이 도시재생사업이 젠트리피케이션 발생에 어느 정도의 영향이 있다고 판단하고 있음

표 4-13 | 진행 중인 도시재생사업

구 분	사례	비율(%) ¹⁾
국토부 주도의 도시재생사업	32	35.16
타부처 주도의 도시재생사업	9	9.89
지자체 주도의 도시재생사업	27	29.67
민간 주도의 도시재생사업	6	6.59
계	56	61.54

1) 응답한 지자체에 대한 비율

표 4-14 | 도시재생사업의 젠트리피케이션 영향 정도

구 분	매우 작음	작음	보통	큼	매우 큼
사 례	5	15	27	42	2
비 율(%)	5.49	16.48	29.67	46.15	2.20

1) 해당 지역 응답자에 대한 비율

2) 전체 응답자에 대한 비율

□ 젠트리피케이션 대응 정책: 「상가임대차법」의 개정과 공공임대상가 제공 등 임대차 계약과 직접적인 연관이 있는 정책 수단의 실효성이 가장 높음

- 개별 정책 수단의 실제적 효과는 ‘매우 작다’와 ‘매우 크다’ 사이의 5점 척도를 사용하여 측정되었으며, 항목의 평균값으로 정책 수단의 실효성을 산정함²⁸⁾
 - 여기에서 평균값이 양의 값인 경우, 해당 정책 수단이 실효성이 있는 것으로, 음의 값인 경우 실효성이 없는 것으로 해석됨
- 제시한 모든 정책 수단에 대한 평균값이 양의 값으로 나와 모두 실효성이 있는 것으로 나타났으며, 그 중 「상가임대차법」의 개정이 실효성이 가장 높은 것(0.68)으로 분석됨
 - 다음으로 지자체 매입형 공공임대상가 운영(0.62), 임차인에 대한 법률적 지원(0.43), 「지역상권 상생발전에 관한 법률」 신설(0.42)과 주민 협의체 구성(0.42)이 실효성이 높은 것으로 나타남

28) 개별 정책 법령 및 수단의 실효성은 5점 리커트 척도(매우 작다(-2), 작다(-1), 보통이다(0), 크다(+1), 매우 크다(+2))로 측정됨

표 4-15 | 젠트리피케이션 대응 정책의 실효성

젠트리피케이션 대응 정책		실효성 정도 (평균값)	응답 비율(%)				
			매우 작음	작음	보통	큼	매우 큼
관련 법령	지역상권 상생발전에 관한 법률 신설	0.42	1.1	11	40.7	39.6	7.7
	상가임대차보호법 개정	0.68	1.1	6.6	30.8	46.2	15.4
	도시재생법 개정	0.38	2.2	7.7	46.2	37.4	6.6
연구 개발	젠트리피케이션 진단을 위한 지표 개발	0.18	2.2	18.7	45.1	27.5	6.6
도시계획적 수단	지구단위계획 수립	0.03	3.3	16.5	56	22	2.2
	상생발전구역 지정 및 관리	0.20	2.2	15.4	47.3	30.8	4.4
조례에 기반한 지자체 자체 대응	지자체 조례 제정	0.16	2.2	17.6	48.4	25.3	6.6
	임차인에 대한 재정적 지원	0.32	2.2	19.8	33	34.1	11
	임차인에 대한 법률적 지원	0.43	2.2	12.1	36.3	39.6	9.9
	지자체 매입형 공공임대상가 운영	0.62	3.3	8.8	31.9	35.2	20.9
	상가건물의 지역 자산화	0.27	3.3	11	49.5	27.5	8.8
	안심상가 운영	0.34	2.2	9.9	47.3	33	7.7
주민 자치	주민 협의체 구성	0.42	4.4	12.1	36.3	31.9	15.4
	상생협약 체결	0.30	4.4	15.4	40.7	25.3	14.3

- 제시한 정책 수단들 중에서는 젠트리피케이션 문제와 관련된 세 가지 법령의 개정 및 신설이 실효성이 높은 것으로 조사되어, 중앙정부 차원의 정책 대응이 우선되어야 함을 알 수 있음
 - 특히 상업 젠트리피케이션 문제와 가장 밀접한 「상가임대차법」은 전체 응답자의 약 61.5%가 개정의 실제적 효과가 크다고 답하였으며, 다른 두 법령의 개정 및 신설 역시 응답자의 약 45% 정도가 효과가 크다고 판단함
- 현재 일부 지자체에서만 시도하고 있는 공공임대상가에 대한 실효성도 높게 평가되어 향후 공공임대상가 운영을 위한 예산확보가 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제 대응에 필요한 것을 알 수 있음
 - 특히 전체 응답자의 56%가 공공임대상가의 운영이 젠트리피케이션 문제 해결에 효과가 크다고 답한 반면, 안심상가 운영의 효과에 대한 의견은 다소 미미함
- 담당 공무원들은 임대인과 임차인의 개인 간 대응에 비하여 지역 주민의 공동

대응이 보다 효과적이라고 생각하고 있는 것으로 나타남

- 가장 많이 시행되고 있는 두 정책 중, 상생협약 체결이 상대적으로 효과가 낮다고 조사된 것과 달리 주민 협의체 구성은 전체 응답 지자체의 약 47.3%가 실효성이 높다고 답하여 비교적 효과가 큰 것으로 조사됨
- 지자체에서 가장 일반적으로 대응하고 있는 관련 조례의 제정은 그 실효성이 높지 않은 것으로 나타났으며, 지구단위계획 수립 역시 가장 실효성이 낮은 것으로 조사됨
- 이러한 결과는 담당 공무원들이 관련 조례와 지구단위계획 수립을 젠트리피케이션 문제에 대한 직접적인 대응 보다는 관련 정책 수단의 효과적인 운영을 위한 부수적인 수단으로 인식하고 있는 것으로 해석됨

□ **젠트리피케이션 대응 정책의 운영 주체: 지역사회 주도의 젠트리피케이션 문제 해결이 가장 효과적임**

- 젠트리피케이션 문제 대응을 위한 가장 효과적인 정책 운영을 묻는 질문에서는 전체 응답 지자체의 과반수가 넘는 58.24%가 지역 주민 또는 단체가 주도적으로 지역의 젠트리피케이션 문제를 해결해야 한다고 답하였으며, 그 다음으로 중앙정부(23.08%), 기초지자체(15.38%) 순으로 응답됨

표 4-16 | 젠트리피케이션 문제 대응을 위한 정책 운영 주체

구 분	사례	비율(%)
지역 주민 또는 단체	53	58.24
기초지자체	14	15.38
광역지자체	3	3.30
중앙정부	21	23.08

□ **젠트리피케이션 대응 정책 운영의 시급성: 젠트리피케이션 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 관련 법률의 개정과 함께 갈등 조정 기구의 구성이 가장 시급함**

- 젠트리피케이션 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 「상가임대차법」 등의 관련 법률 개정의 시급성이 가장 높은 것으로 나타남
- 젠트리피케이션 문제에 효과적으로 대응하기 위한 제도적 개선의 우선순위에 있어,

관련 법률의 개정과 함께 젠트리피케이션 문제의 공론화와 이해 관계자 간 갈등 조정 기구 구성이 가장 시급한 것으로 나타남

- 2순위에서는 행·재정적 지원과 도시계획적 수단의 개선이, 3순위에서는 젠트리피케이션 진단을 위한 지표 개발이 시급한 정책이라고 새로이 응답됨

• 전체 응답수와 가중치를 적용한 평균값을 산정한 결과, 관련 법률의 개정과 함께 갈등 조정 기구 구성, 젠트리피케이션 문제 공론화가 가장 시급한 정책적 개선 방향으로 나타남

- 젠트리피케이션 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 먼저 중앙정부에서 관련 법령을 개정하여야 함

- 지자체에서는 지역 내에서 젠트리피케이션 문제에 대한 지역 사회의 이해를 돕고 갈등 조정을 위한 지역 내 기구를 구성하여야 함

- 지자체 주도의 젠트리피케이션 문제 대응을 위해서는 행·재정적 지원을 위한 예산 확보도 중요함

- 젠트리피케이션 진단을 위한 지표 개발은 지역 내 젠트리피케이션 공론화와 즉각적인 대응을 위해 우선되어야 함

표 4-17 | 젠트리피케이션 문제 대응을 위한 정책 운영의 시급성

구 분	1순위	2순위	3순위	전체	
				응답수 ¹⁾	평균값 ²⁾
관련 법률의 신설 및 개정	40(44.0)	7(7.7)	9(9.9)	56	1.57
도시계획적 수단의 개선	4(4.4)	17(18.7)	9(9.9)	30	0.60
지자체 조례 강화	1(1.1)	10(11.0)	2(2.2)	13	0.27
행·재정적 지원을 위한 예산 확보	6(6.6)	20(22.0)	22(24.2)	48	0.88
이해관계자간 갈등 조정 기구 조성	16(17.6)	23(25.3)	20(22.0)	59	1.25
젠트리피케이션 문제 공론화	20(22.0)	8(8.8)	13(14.3)	41	0.98
젠트리피케이션 진단을 위한 지표 개발	4(4.4)	5(5.5)	14(15.4)	23	0.40

1) 1, 2, 3순위 전체 응답 수

2) 순위별 가중치를 적용한 평균값

□ 젠트리피케이션 대응 시점: 도시재생활성화계획 수립과 함께 젠트리피케이션 대응 정책이 적용되는 것이 가장 효과적임

- 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제에 가장 효과적으로 대응하기 위해서는 활성화계획 수립 이전에 문제 발생을 예상하고 이에 대해 선제적으로 대응하는 것이 필요함
- 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제를 가장 효과적으로 대응하기 위한 정책적 대응 시점에 대해 전체 응답 지자체의 약 68.2%가 도시재생활성화계획 수립 단계 이전에 정책적인 대응이 필요하다고 답함

표 4-18 | 젠트리피케이션의 정책적 대응 시점

구 분	사례	비율(%)
도시재생활성화지역 선정 단계	25	27.5
도시재생전략 및 활성화계획 수립 단계	37	40.7
도시재생사업 시행 단계	17	18.7
도시재생사업 이후 운영관리 단계	12	13.2

5. 요약 및 시사점

1) 관련 법령 개정의 과제

- 상가임대차계약 관련된 법령의 개정은 보다 안정적인 영업환경 보장을 목적으로 하고 있으나, 형평성 문제와 사유재산 침해, 직업 자유의 제한, 임대차 시장의 혼란 등의 문제로 즉각적인 개선에 한계가 있음
- 현재 논의되고 있는 젠트리피케이션 문제가 대부분 임대인과 임차인간 임대차 계약에서 발생하고 있으므로, 「상가임대차법」을 비롯한 관련 법령의 개정 시도는 대부분 임차인의 영업환경을 최대한 보장하는 방향으로 이루어지고 있음

- 하지만 임대차계약에서 모든 임차인이 사회·경제적 약자라 가정할 수 없고 임대인의 사유재산에 대한 권리를 법으로 크게 제한할 수 있으므로, 일정 수준 이상의 임대차계약 관련 개정은 한계가 있을 것으로 판단됨
- 따라서 「상가임대차법」의 개정이나 「지역상권 상생발전을 위한 법률(안)」의 신설이 늦어질 경우, 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제에 대응하기 위해서는 「도시재생법」 상에 관련 규정을 명시하고 지자체 자체적으로 대응할 수 있는 방안을 모색하여야 함

□ 현실을 고려한 법령 개정과 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제를 사전에 대응할 수 있는 관련 근거 마련이 필요함

- 현실적인 법령 개정을 위해서는 임대차시장에 대한 구체적인 실태조사가 이루어져야 하며, 정량적인 지표를 통해 지역 맞춤형 젠트리피케이션 대응방안을 수립할 수 있도록 관련 법령에서 근거를 제시하는 것이 필요함
- 이를 위해서는 지자체별로 젠트리피케이션 관련 기초자료를 구축하고 취약한 지역을 발굴할 수 있는 진단체계의 개발이 요구됨

2) 도시계획적 수단을 통한 관리의 과제

□ 기지정된 지구단위계획 및 용도지구가 부재한 지방도시의 경우, 도시재생사업 추진과 도시계획적 수단을 통한 젠트리피케이션 대응이 충돌할 가능성이 있음

- 지구단위계획의 수립이나 용도지구 지정이 도시재생사업을 통한 지역 활성화에 방해가 될 수 있다는 인식 때문에 별도로 도시계획적 수단을 적용할 경우 지역 주민의 반발과 사업 추진에 지장이 있을 수 있음
- 따라서 지구단위계획 및 용도지구 지정 등 도시계획적 수단을 통한 관리의 필요성과 그 효과에 대한 지역의 이해를 도울 수 있는 구체적인 자료의 구축이 필요함

- 또한 지자체 내 도시계획 관련 부서와 도시재생사업 관련 부서, 젠트리피케이션 관련 부서가 별도로 운영되고 있는 만큼, 개별 수단 간 원활한 연계를 위해서는 담당 공무원들의 긴밀한 협조가 요구됨

□ 도시계획수단을 통한 효율적인 젠트리피케이션 관리를 위해서는 젠트리피케이션 발생 이전에 사전적으로 대응할 수 있도록 관련 법령과 조례에서 이를 뒷받침 할 수 있는 근거를 마련하여야 함

- 젠트리피케이션 발생 이전에 지구단위계획이나 용도지구 지정을 통하여 사전에 관리하는 것이 가장 효율적인 만큼, 도시재생사업과 연계하여 사업 추진 이전에 문제가 발생할 지역을 미리 예측하고 이에 대한 대응 방안을 마련할 수 있도록 관련 법령 및 조례에서 근거를 명시하여야 함
- 이를 위해서는 젠트리피케이션 취약성을 예측하고, 구체적인 경계 설정이 가능한 진단 시스템을 도입하여야 함

3) 지자체 조례를 통한 정책 수단 운영의 과제

□ 젠트리피케이션 관련 조례는 실질적인 문제 해결에 도움이 되기보다는 개별 정책 수단을 위한 제도적 근거로 활용되고 있는 만큼, 보다 구체적인 기준과 대안을 명시할 필요가 있음

- 지자체 조례를 통해 젠트리피케이션 문제를 직접적으로 해결하기 보다는 상생 협약 체결이나 안심상가 운영, 공공임대상가 제공, 주민 협의체 구성 등 개별 정책 수단 운영을 위한 제도적 근거로 이용되는 만큼, 다양한 정책 수단을 마련하고 지역 특성에 맞춰 구체적인 기준을 제시하는 것이 필요함
- 젠트리피케이션에 효과적으로 대응하기 위해서는 일정 수준 이상의 규제와 지원방안이 동시에 필요하므로, 조례에서 지역 특성과 역량에 따라 체계적이고 세밀한 지원과 규제 기준을 제시하여야 함

-
- 필요한 경우 젠트리피케이션 및 도시재생 관련 조례뿐만 아니라 관련 타 조례의 즉각적인 개정 역시 요구됨

□ 개별 정책 수단은 지역의 역량에 맞춰 적용되어야 하며, 효과적인 대응을 위해서는 예산 확보와 다양한 규제 및 지원 방안 마련, 공감대 형성이 필요함

- 안심상가 및 공공임대상가 운영, 영세상인을 위한 행·재정적 지원을 위해서는 지자체의 예산 확보가 중요하며, 재정적 지원을 위한 기준과 다양한 혜택 제공, 상생협약 체결 불이행시 강제 조항 등에 대한 구체적인 규정 마련이 필요함
- 개발압력이 낮고 지자체 역량이 부족한 지방도시의 경우 예산의 문제로 다양한 정책 수단의 운영이 어려울 수 있으므로, 이를 보완할 수 있는 방안과 중앙정부의 지원 방안이 동시에 검토되어야 함
- 또한 조례 제정에 대한 부정적인 여론을 해결하고 지역 주민의 이해를 제고하기 위해 지자체의 지속적인 공론화 작업과 함께 구체적인 자료 제공을 위한 실태조사가 병행되어야 함

CHAPTER 5

결론 및 향후 과제

1. 결론 및 정책제언 | 95

2. 연구의 한계와 향후 과제 | 100

결론 및 향후과제

1. 결론 및 정책제언

1) 주요 연구내용

- 지금까지 젠트리피케이션 문제는 서울 및 수도권 등 개발압력이 높은 지역을 중심으로 발생하였으나, 향후 도시재생사업의 진행에 따라 지방도시에서 다른 양상의 젠트리피케이션 문제가 발생할 가능성이 있음
 - 대도시와 지역 특성이 다른 지방도시의 경우 새로운 양상의 젠트리피케이션 문제가 발생할 가능성이 있으며, 지자체의 대응 역량이 낮아 적절한 대응이 어려울 수 있음
 - 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제는 주거 젠트리피케이션뿐만 아니라 상업 젠트리피케이션을 포함하여 여러 유형이 동시에 발생할 수 있으므로, 이에 대한 지속적인 모니터링과 문제에 적합한 대응방안 마련이 필요함
 - 도시재생을 통한 지역 활성화가 최우선 과제인 쇠퇴지역의 경우 지역 사회가 젠트리피케이션 대응에 부정적일 수 있으므로, 주민의 이해 제고를 위한 구체적인 자료의 구축과 공론화 과정이 요구됨
- 최근 젠트리피케이션에 대한 정책적 대응은 관련 법령의 개정과 지자체 주도의 다양한 정책 수단의 시도로 이루어졌으나, 관련 법령과 개별 정책 수단이 복잡하게 얽혀 있으므로 가장 효과적으로 문제에 대응할 수 있도록 법·제도를 개선할 필요가 있음
 - 실제로 적용되고 있거나 논의 중에 있는 젠트리피케이션 대응을 위한 다양한 정

책 수단은 여러 수준의 제도적 뒷받침(법적 근거)이 가능하므로, 개별 정책 수단이 가장 효과적으로 작동할 수 있는 제도 개선방안을 모색하여야 함

- 제도화 수준은 크게 ① 법령, ② 법령 위임 하의 조례, ③ 독자적 조례, ④ 중앙정부 주도의 행·재정적 지원, ⑤ 지자체 주도의 행·재정적 지원으로 구분됨

- 또한 개별 정책 수단은 중앙정부와 지자체 등 운영 주체에 따라 구분 가능함

- 따라서 향후 개별 정책 수단이 효과적으로 작동할 수 있도록 관련 법령 및 제도적 근거의 개선과 운영 주체 및 적용 시점에 대한 고찰이 중요함

□ **현재 젠트리피케이션 대응은 실질적인 규제나 지원방안이 미흡하여 추진이 어렵고 효과가 미비하므로, 형평성과 실효성을 제고할 수 있는 다양하고 구체적인 규제방안과 지원방안이 함께 적용되어야 함**

- 현재 젠트리피케이션 관련 가장 큰 문제로 논의되고 있는 비자발적 이주가 임대차계약에 따라 발생하기 때문에 젠트리피케이션 문제의 대응이 개인의 사유재산을 침해할 가능성이 높음

- 하지만 도시재생사업의 진행은 해당 지역에 공적자금을 투입, 공공의 개입을 통해 지역 활성화를 유도하고자 하는 사업이므로, 일정 수준의 규제가 가능함

- 이와 함께 다양한 행·재정적 지원방안을 통하여 임대인의 젠트리피케이션 문제 해결에의 자발적인 참여를 유도, 안정적인 영업환경을 보장하는 방안을 모색하여야 함

□ **젠트리피케이션 문제를 사전에 감지하고 즉각적인 대응이 가능하도록 이를 진단할 수 있는 시스템의 개발과 함께 주민의 이해를 돕는 공론화 작업이 이루어져야 함**

- 젠트리피케이션 문제는 도시재생사업 추진과 함께 사전에 대응하는 것이 가장 효과적이므로, 이를 체계적으로 진단할 수 있는 기초자료의 구축과 진단지표의 개발이 우선적임

- 젠트리피케이션 진단지표의 개발에 대한 수요는 효과적인 대응을 위한 구역 설정 및

발생 여부 파악을 위해 꾸준히 제기되고 있는 만큼, 지역의 특성과 도시재생사업의 유형에 맞춰 진단할 수 있도록 제도적 근거 마련이 필요함

- 상생협약 체결 등 젠트리피케이션에 대한 대부분의 정책이 임대인의 사유재산 처분의 권리를 어느 정도 침해할 수 있으므로, 문제의 심각성과 예방의 필요성, 지역 발전과의 연결성 등 젠트리피케이션에 대한 전반적인 이해와 양해를 구하는 공론화 작업이 지속적으로 이루어져야 함

□ **지자체의 젠트리피케이션 대응을 위한 정책 운영을 위해서는 충분한 예산 확보가 중요하므로, 다양한 방안을 통해 예산을 확보하고 운영 주체를 명확히 하는 방안을 모색하여야 함**

- 다양한 기금의 활용과 도시재생 뉴딜형 리츠(REITs: Real Estate Investment Trust) 운용, 민·관·공 공동출자 지역재생회사(CRC) 설립, 지역 공유자산 활동 및 민간의 기부채납 활동 등 여러 루트의 예산 확보 방안을 검토하여야 함
- 예산 확보는 관련 법제도의 개선과 함께 이루어져야 하며, 지역 공유자산 조성 시 이를 효율적으로 이용·관리하고, 수익을 지역 내에 환원하여 지역 활성화에 이바지 할 수 있는 조직의 구성이 동시에 진행되어야 함
- 또한 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제 해결은 관련된 타 사업 및 법령과 연계하여 보다 효율적으로 추진 가능함

2) 정책제언

□ **법령 개정을 통한 관리: 도시재생사업 추진 시 젠트리피케이션 부작용에 대해 지자체 조례를 통해 대응할 수 있도록 「도시재생법」에 근거 규정을 마련함**

- 도시재생사업 추진에 따라 발생하는 젠트리피케이션 문제를 지자체가 도시재생 관련 조례를 제·개정하여 대응할 수 있도록 관련 규정을 「도시재생법」에 마련함

- 가장 큰 문제점으로 논의되고 있는 영세상인이나 영세 예술가의 비자발적 이주 문제는 「상가임대차법」의 개정이나 「지역상권 상생발전을 위한 법률(안)」의 제정을 통해 일부 대응할 수 있으나, 개인의 사유재산 침해 등의 문제로 현행법의 개정 및 신법의 제정에 장시간이 소요될 것으로 예상됨
- 또한 자연스런 도시현상으로 발생하는 젠트리피케이션 문제까지 정부가 개입하여 제도적으로 규제하는 것은 영세한 임대인에게 피해를 주거나 자칫 상가임대차시장의 혼란을 야기할 수 있으므로, 도시재생사업과 같이 공공의 개입에 의한 젠트리피케이션 문제만을 제도적으로 예방할 수 있도록 단기적으로 「도시재생법」의 개정을 통해 대응하는 것이 바람직함
- 「도시재생법」에서는 상생협약 및 주민 협의체의 정의 및 젠트리피케이션 부작용 예측을 위한 관련 자료의 구축 및 지표산정을 위한 근거 등을 명시하도록 하고, 구체적인 방안에 대해서는 시행령에 명시하거나 국토부장관이 정하여 고시하고 그에 따를 것을 권장할 수 있도록 함
- 도시재생 관련 지자체 조례의 제·개정 및 도시재생활성화계획에 젠트리피케이션 대응방안을 구체적으로 삽입하는 방안에 대해서는 「도시재생법」 시행령이나 시행규칙, 도시재생기본방침 등에서 제시하고, 지자체 특성에 맞춘 정책적 대응은 조례를 통해 대응하도록 유도함
- 특히 젠트리피케이션 문제를 사전에 감지하여 가장 취약한 지역에 대한 예방책 마련과 지역 사회의 공론화 작업을 위해서는 젠트리피케이션 관련 기초자료의 구축과 지속적으로 모니터링 할 수 있는 진단지표의 개발이 시급하므로, 도시재생사업 추진 시 관련 자료 구축을 위한 기반을 마련하고, 자료의 구축과 지표 산정을 위한 체계를 「도시재생법」에 명시하여 지속적인 진단이 가능하도록 함

□ 도시계획적 수단을 통한 관리: 「국토계획법」에서 명시하고 있는 용도지구로 젠트리피케이션 관리지구를 설정, 대응할 수 있도록 함

- 도시재생 관련 지자체 조례 제·개정 시 도시재생 활성화지역 내 젠트리피케이션 대응이 필요한 일부 지역을 「국토계획법」에서 규정하고 있는 용도지구로 지정하여 관리할 수 있도록 함

- 지자체 조례를 통해 젠트리피케이션 문제가 심각할 것으로 예상되는 일부 지역을 용도지구로 지정하고 구체적인 건축물 용도나 규모의 규제, 「상가임대차법」 등 관련법의 특혜 적용, 상생협약 체결 지원 및 상생협약을 체결한 임대인에 대한 다양한 행·재정적 혜택 제공 등의 정책을 마련함

- 용도지구 지정 시, 관련 계획 및 사업과 연계하여 관리할 수 있도록 하되, 지구단위계획 수립은 지역 여건에 맞춰 진행하도록 함

□ **지자체 조례를 통한 관리: 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제를 지자체 여건에 맞춰 대응할 수 있도록 도시재생사업 추진과 함께 도시재생 조례를 제·개정함**

- 도시재생사업 추진 이전에 젠트리피케이션 문제에 대한 정책 방안을 「도시재생법」에 근거하여 지자체 조례에 마련하고, 지역 역량에 맞춰 대응함
 - 앞서 언급한 바와 같이, 개발압력이 높은 서울 및 수도권과 개발압력이 낮은 지방도시의 경우 젠트리피케이션 문제의 발생과 그 양상이 다르며 도시재생사업에 따른 활성화 정도 역시 차이가 있으므로, 지역 특성과 여건에 맞춰 젠트리피케이션 문제의 대응이 가능하도록 구체적인 정책 방안을 지자체 조례를 통하여 추진하도록 함
 - 지자체 조례에서 수립하는 젠트리피케이션 대응 방안은 「도시재생법」을 근거로 하되, 구체적인 사항은 「도시재생법」 시행령이나 시행규칙, 도시재생기본방침 등에서 명시한 사항을 따르도록 함
- 특히 안정적 영업환경 보장을 위한 임대차계약 규제에 있어 다양한 규제방안과 지원방안을 지자체 조례에 구체적으로 명시하여 상생발전을 위한 임대차계약이 원활히 이루어지도록 함
- 또한 젠트리피케이션 진단지표는 지역 특성에 따라 상이할 수 있으므로, 진단시스템의 실제적인 추진 역시 지자체 조례를 통해 진행하되, 젠트리피케이션 단계에 따라 차별적인 정책적 대응이 이루어질 수 있도록 함
- 지자체 조례에서는 구체적인 정책 수단의 제시와 함께 도시재생사업 추진 시 젠트리피케이션 문제 및 지역 사회의 갈등 예방을 위한 주민 협의체를 구성하여 지자체 담당자와 주민, 상인회, 전문가, 도시재생사업 관련 이해관계자가 자체

적으로 지역의 문제를 해결할 수 있는 기반 조성을 위한 사항을 포함하도록 함

- 주민 협의체 구성에 대한 구체적인 사항은 「도시재생법」에 근거하여 지자체 조례에서 규정하도록 함
- 주민 협의체에 주도로 젠트리피케이션 문제의 공론화와 임대차관계에서의 갈등 조정, 지역의 지속적인 발전을 위한 입점 업종 및 규모 규제 등 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제를 해결할 수 있도록 함

2. 연구의 한계와 향후 과제

□ 본 연구의 한계

- 본 연구는 상업 젠트리피케이션을 중심으로 현재 운영 중에 있는 관련 법령과 정책 수단을 검토하였음
- 이에 따라 주거 젠트리피케이션 등 도시재생사업 진행에 따라 발생할 다른 젠트리피케이션 유형에 적용하기에는 한계가 있음
- 또한 현재 적용 중에 있는 관련 정책만을 다루었기 때문에, 아직 실현되지 않은 정책이나 시행된 지 얼마 안 된 정책의 실효성 검토는 이루어지지 않았음

□ 향후 과제

- 따라서 향후 지속적인 정책 수단의 실효성 검토와 주거 젠트리피케이션 등 다양한 유형의 젠트리피케이션 대응 정책에 대한 추가적인 효과 파악이 필요함

참고문헌

REFERENCE



【인용문헌】

- 구형수·김태환·이승욱·민범식. 2016. 저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구. 국토연구원
- 김갑성. 2016. 지자체의 젠트리피케이션 정책 대응. 도시문제, 51(576), 35-38.
- 김상일·허자연. 2015. 서울시 상업 젠트리피케이션 실태와 정책적 쟁점. 서울연구원
- 김연진·허자연·박지연. 2016. 문화예술분야 젠트리피케이션 대응을 위한 기초 연구. 한국문화관광연구원
- 김용복. 2016. 지역상권 상생발전에 관한 법률 제정 필요성 (젠트리피케이션 피해 예방을 위한 법제화 마련 토론회)
- 김필호. 2015. 강남의 역류성 젠트리피케이션. 도시연구, (14), 87-123.
- 김현아·서정렬. 2016. 젠트리피케이션(커뮤니케이션이해총서). 커뮤니케이션박스
- 김형균. 2016. 부산 원도심 젠트리피케이션 현황과 대책. 부산발전포럼, (159), 6-15.
- 김형균·김종욱·박상필·서정렬. 2015. 도시재생 사업지역의 주민생활 및 상권변화 연구. 부산발전연구원
- 라도삼·이정현·오찬섭. 2016. 서울시 문화지구 활성화를 위한 제도 개선방안. 서울연구원
- 맹다미. 2015. 해외 젠트리피케이션 대응 사례와 시사점. 서울연구원
- 박새롬·이선우·이제선. 2016. 신개발젠트리피케이션 관점에서 주택재개발사업에 따른 장소애착·공동체의식 및 주거만족도에 관한 연구. 한국지역개발학회지, 28(5), 45-70.
- 박정호. 2017. 미국의 젠트리피케이션 조기경보 시스템 개발과 의미. 건축과 도시공

-
- 간. Vol 26. 2017년 여름호 '건축정책 10년, auri의 노력과 성과.' pp. 64-69.
건축공간도시연구소.
- 송지은·이용우. 2016. 도심의 상업적 젠트리피케이션 대응 방안 연구. 국토연구원
- 신정엽·김감영. 2014. 도시 공간 구조에서 젠트리피케이션의 비판적 재고찰과 향후
연구 방향 모색. 한국지리학회지, 3(1), 67-87.
- 이영은. 2017. 도시재생뉴딜을 통한 주택정책 실현 방안 (세미나 자료)
- 이정희·오민준·진창하. 2017. 젠트리피케이션 방지대책 중요도 평가에 관한 연구.
주택연구, 25(2), 25-44.
- 정원오. 2016. 지속가능한 상생도시를 위한 국회입법과제에 대하여 (젠트리피케이션
폐해 예방을 위한 법제화 마련 토론회)
- 조현수·최혁준·최창열·민윤지. 2015. 성남시의 Gentrification 현상 발생에 따른 전략
적 대응. 평택대학교
- 최명식·이형찬·전은호·이원동. 2016. 젠트리피케이션 대응을 위한 지역 토지자산 공
유방안 연구. 국토연구원
- 한국감정원. 2015. 서울특별시 상가 임대차 정보 및 권리금 실태조사
- Betancur, J. (2011). Gentrification and Community Fabric in Chicago. Urban
Studies, 48(2), pp. 383-406.
- Bates, L. (2013). Gentrification and Displacement Study: Implementing an
Equitable Inclusive Development Strategy in the Context of Gentrification.
Portland, OR: Portland State University.
- Chapple, K., & Zuk, M. (2015). Urban Displacement Project: Executive
Summary Report. Berkeley, CA: University of California.
- Chapple, K., & Zuk, M. (2016). Forewarned: The Use of Neighborhood Early
Warning Systems for Gentrification and Displacement. Cityscape, 18(3),
1-24.

-
- Chapple, K., Waddell, P., Chatman, D., Zuk, M., Loukaitou-Sideris, A., & Ong, P. (2017). Developing a New Methodology for Analyzing Potential Displacement.
- Glass, R. L. (1964). London: aspects of change (Vol. 3). MacGibbon & Kee.
- Hackworth, J. & N. Smith. (2010). The changing state of gentrification. In Lees, L., T. Slater, & E. Wyly (eds.) *The Gentrification Reader*. London, UK: Routledge. 65-75.
- Freeman, L. & Braconi, F. (2010). Gentrification and displacement: New York City in the 1990s. In Lees, L., T. Slater, & E. Wyly (eds.) *The Gentrification Reader*. London, UK: Routledge. 361-374.
- Ley, D. (1986). Alternative explanations for inner-city gentrification: a Canadian assessment. *Annals of the association of american geographers*, 76(4), 521-535.
- Nathalie P. Voorhees Center for Neighborhood and Community Improvement. (2014a). *The Socioeconomic Change of Chicago's Community Areas (1970-2010): Gentrification Index - Executive Summary Report*. Chicago: University of Illinois, Chicago.
- Nathalie P. Voorhees Center for Neighborhood and Community Improvement. (2014b). *Final Report. The Socioeconomic Change of Chicago's Community Areas (1970-2010): Gentrification Index*. Chicago: University of Illinois, Chicago.
- Phillips, M. (1993). Rural gentrification and the processes of class colonisation. *Journal of rural studies*, 9(2), 123-140.
- Shin, H. B. and Kim, S. H. (2016). The developmental state, speculative urbanisation and the politics of displacement in gentrifying Seoul. *Urban Studies*, 53(3), 540-559.

-
- Slater, T. (2011). Gentrification of the city. In Bridge, G. & Watson, S. (Eds.), (pp. 571-585). The New Blackwell Companion to the City
- Smith, N. (1979). Toward a theory of gentrification a back to the city movement by capital, not people. Journal of the American Planning Association, 45(4,) 538-548.

< 관련 법령 및 제도 >

- 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」(법률 제14812호)
- 국토교통부. 2017. 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(법률 제14839호)
- 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」(법률 제15317호)
- 「문화예술진흥법」(법률 제14429호)
- 「상가건물 임대차보호법」(법률 제14242호)
- 서울특별시. 2015. 서울시 젠트리피케이션 종합대책
- 서울특별시. 2016. 경복궁서측 지구단위계획 재정비(안)
- 「서울특별시 성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례」
- 「서울특별시 문화지구 육성 및 관리에 관한 조례」
- 「서울특별시 시세 감면 조례」
- 성동구. 2017. 상생으로 가는 길(젠트리피케이션 방지 정책백서)
- 성동구. 2016. 성수동 지역공동체 지속가능발전계획
- 「성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례」
- 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」(법률 제14545호)
- 종로구. 2014. 인사동 문화지구 관리계획
- 「주택임대차보호법」(법률 제14175호)
- 「지역문화진흥법」(법률 제12354호)
- 「지역상권 상생발전을 위한 법률(안)」

< 언론보도 자료 >

임대인이 임차인 강제 퇴거를 위해 연락을 끊거나 보증금 납부 계좌를 가르쳐 주지 않는 등, 고의로 퇴거 요건을 만드는 경우가 발생함(요즘 '뜨는 동네'는 "조물주 위에 건물주".. 서울시 해결책 통할까 [조선일보] (2016. 02. 29.)

수령 거절로 세입자 쫓아내기... 갑자기 임대료 입금 안되면 명도소송 주의 [오마이뉴스] (2014. 05. 30)

도심활성화 양날의 검, 젠트리피케이션... 춘천시, 소식지 봄내 2016. 8; 강원발전연구원 정책메모 (2016. 09. 06)

감천문화마을 유명해지니까 건물임대료 치솟고 상인들간 다툼까지 [부산일보] (2015. 03. 05)

[밀착카메라] 줄줄이 폐업... '전통시장 청년몰'의 현실 [JTBC] (2017. 02. 01)

SUMMARY



Feasible Strategies to Address Gentrification-related Issues in Urban Regeneration Areas

Lee Jin Hui, Im Sangyeon, Song Jieun

Key words: gentrification, displacement, urban regeneration.

The purpose of this study is twofold. The first is to review various urban policies and policy instruments regarding to gentrification and displacement caused by urban regeneration projects. The second is to identify how to improve such policies.

In terms of urban regeneration, the willingness of government for revitalizing deprived areas is a critical motivation for gentrification. Gentrification is an urban phenomenon which refers to alterations in the social structure and housing markets, from the lower-class to the middle- or upper-class. Even if gentrification may offer various benefits, such as economic opportunity and job creation, it can result in serious concerns like the displacement of disadvantaged existing households and sellers. Therefore, the state-led gentrification should be controlled by urban policies.

In 2013, the Korean government enacted the Special Act on the Promotion and Support for Urban Regeneration in order to support urban regeneration projects aiming at revitalizing an urban area which has been declining due to depopulation, change of industrial structure, indiscriminate expansion of cities, and deterioration of the dwelling condition. Based on this Act, total 46 areas were designated for urban regeneration in 2014 and 2016, and additional 68 areas were chosen for 'Urban New Deal' projects as one of President Moon's campaign promises last year. Continuously, the government plans to select about 100 areas a year for Urban New Deal projects for the next four years. Therefore, it is supposed that a large number of areas would experience gentrification in the future due to these ongoing urban regeneration projects.

In this sense, various gentrification-related urban policy instruments have been implemented and there are attempts to improve relevant policies. However, each policy instrument is linked each other and a single policy instrument or one policy alone is unable to address gentrification-related issues like displacement of the pre-existing community because the causes and problems of gentrification vary depending on each area. In addition, the patterns of gentrification observed in a small city may be different from the general assumption due to low development pressure.

As a result, this study proposes that detailed policy instruments should be implemented, aimed at not only protecting against commercial rent increases but also providing financial benefits to building-owners who

agree not to raise monthly rents for disadvantaged tenants. Also, gentrification indices should be developed to estimate the degree of gentrification or displacement. And appropriate urban policies are required to address different gentrification issues based on the degree of gentrification or displacement. As mentioned above, the patterns of gentrification and its concerns are different in each area, so gentrification issues should be addressed at the local-level, but some local governments may have relatively lower socio-economic capability. Therefore, it is also important to attempt to garner the central government's financial support and to secure budget from various sources.

부 록

APPENDIX



■ 부록1: 미국 젠트리피케이션 진단 정책 및 사례

1. 미국 근린 대상 젠트리피케이션 조기경보 시스템 개요

1) 조기경보 시스템의 등장 배경¹⁾

□ 근린(neighborhood)은 새로운 사람과 자본의 유입과 기존 주민과 자본 유출에 따라 변화를 거듭하고 있음

- 근린의 변화 중 자가주택 보유자(homeowner)의 등장, 신규 건물의 완공, 신규 인프라의 공급, 기존 건물과 인프라의 철거 등은 쉽게 알 수 있음
- 그러나 부동산의 거래 패턴이라든지 세입자(tenant)의 입주 등 일반에 쉽게 공개되지 않는 변화는 파악하기 어려우며, 심지어 변화가 거의 없는 근린도 존재함

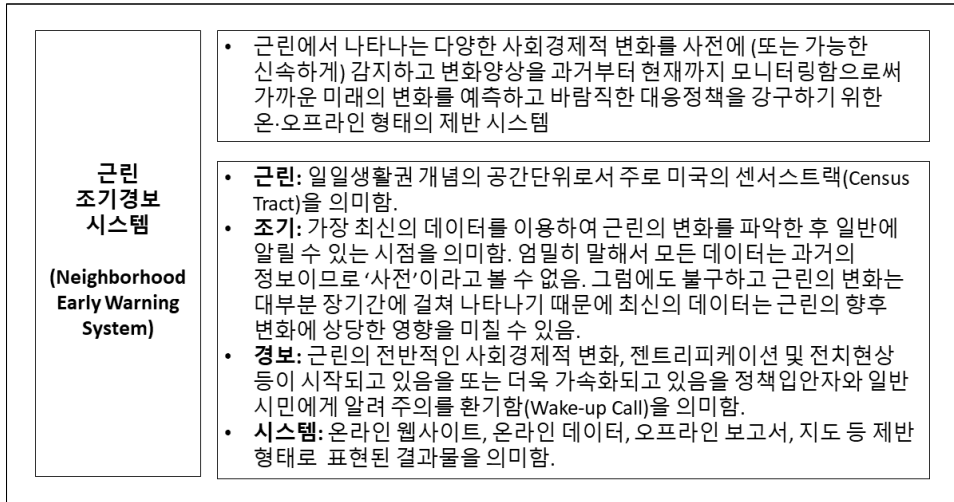
□ 근린에서 일어나는 변화를 감지하고 그 크기를 측정하려는 시도에서 근린 조기경보 시스템(neighborhood early warning systems)이 등장함

- 조기경보(early warning)란 투자(investment), 투자중단(disinvestment) 및 인구 이동(population flows)을 파악함으로써 근린의 변화가 너무 빠르게 진행되거나 고착화되기 이전에 정책입안자들이 효과적인 정책을 마련하여 실행할 수 있도록 사전에 알린다는 의미임

1) Chapple & Zuk, 2016, pp.1-2.

- 특히 근린 쇠퇴(neighborhood decline)에 대한 조기경보 시스템은 범죄다발구역과 낙후되고 방치된 건물을 찾는데 집중하며, 반대로 재활성화 되는 근린에 대한 조기경보 시스템은 주택거래가 활발하거나 주민의 인종구성이 크게 변하거나 새로운 편의시설이 들어서는 곳을 찾는데 집중함
- 이러한 시스템들은 주로 인쇄된 보고서나 온라인 가이드 형태를 띄며, 근린 단위에서 인구 및 부동산 자료를 이용하여 경제적 변화나 인구학적 변화를 분석함

그림 | 근린 조기경보 시스템의 개념



출처 : 저자 작성

2) 세대별 근린 조기경보 시스템의 변화

(1) 1세대 근린 조기경보 시스템 (과거)

□ 1980 ~ 1990년대 사이에 개발된 1세대 근린 조기경보 시스템은 이제 거의 사라짐

- 1세대 조기경보 시스템은 이제는 완전히 사라졌거나 아니면 오랜 기간 업데이트되지 않은 채 방치되어 있으며 주요 시스템들은 다음과 같음

표 | 미국의 1세대 근린 조기경보 시스템 사례

지 역	시스템 사례	담당기관
시카고	시카고 근린 조기경보 시스템 (Chicago Neighborhood Early Warning System)	공공기관(Center for Neighborhood Technology)
로스앤젤레스	로스앤젤레스 근린정보 체계 (Neighborhood Knowledge Los Angeles)	대학 (UCLA Center for Neighborhood Knowledge)
필라델피아	필라델피아 근린정보 체계 (Philadelphia Neighborhood Information System)	대학(University of Pennsylvania)
미네소타	미네소타 근린정보 체계 (Minneapolis Neighborhood Information System)	대학(University of Minnesota)

출처 : 저자 작성

(2) 2세대 근린 조기경보 시스템 (현재)

□ 2000년대부터 젠트리피케이션과 비자발적 이주(displacement) 등의 근린 변화를 파악하기 위한 온라인 서비스로 공급되는 2세대 근린 조기경보 시스템이 등장함

- 2세대 근린 조기경보 시스템은 포틀랜드, 샌프란시스코, 시카고, 미니애폴리스 등에서 처음 도입되었고, 이 외 지역에서도 근린의 변화에 대한 분석을 시작함
 - 분석과정을 살펴보면, 먼저기존 문헌 분석을 통해 경기순환, 지역경제 회복력 등과 관련한 기존 이론 및 연구를 통해 “경제회복력”에 대한 개념정립 및 정량적 측정방법을 검토함
 - 실증분석 과정에서 각 지역별 월별 취업자 수, 제조업 생산지수, 대형소매점 판매액지수 등 시계열 자료 분석을 통해 각 지역별 경기순환의 패턴을 추정하여 분석함
 - 추정된 지역별 경기순환 패턴을 바탕으로 지역경제 회복력을 정량적으로 측정함
- 이를 통해 단순히 근린의 변화를 파악하는 차원을 넘어 근린의 재활성화 또는 안정화를 위해 실제 도시정책을 발전시키는데 기여할 수 있음
 - 예를 들어 스마트시티화 움직임을 바탕으로 현재의 효율성 추구 중심의 도시정책을 벗어나 포용적이고 사전적인 도시정책 개발 정책 추진도 가능함

□ 전반적으로 현재의 근린 조기경보 시스템은 조기경보 기능(wake-up call)에 제한해서 사용되는 것이 적절하다는 것이 중론임

- 정책입안자는 근린 조기경보 시스템을 전체 정책개발 과정에서 초반에 적용하여 변화의 가능성이 높은 근린을 찾는데 유용함
- 요컨대, 일단 변화가 예상되는 근린을 찾게 되면 해당 근린에 대한 정성적인 정보를 추가함으로써 비로소 해당 근린별 미래예측(prediction)이 가능

(3) 3세대 근린 조기경보 및 예측 시스템 (미래)²⁾

□ 지금까지 개발된 근린 조기경보 시스템 중, 젠트리피케이션과 비자발적 이주를 체계적으로 예측·검증한 시도가 있었음

- 휴스턴에서는 미국사회조사자료(ACS: American Community Survey, 2005 ~ 2009)를 이용, 젠트리피케이션 또는 비자발적 이주에 취약한 지역을 도출함
 - 매우 취약하다고 예측된 근린 100개 가운데 75개 지역에서 실제로 젠트리피케이션 또는 비자발적 이주가 나타남(정확성 86%)
 - 다소 취약하다고 예측된 근린 100개 중 50~75개 지역에서도 실제로 젠트리피케이션 또는 비자발적 이주가 발생함(정확성 60%)
- 샌프란시스코에서 1990년대 분석결과를 토대로 미래 젠트리피케이션 발생을 예측한 결과, 2000년부터 2013년 사이에 실제로 젠트리피케이션이 나타난 85개 근린 가운데 86%의 정확도를 보였으나, 오히려 지나친 젠트리피케이션 예측경향(false positives)³⁾이 발생하기도 함

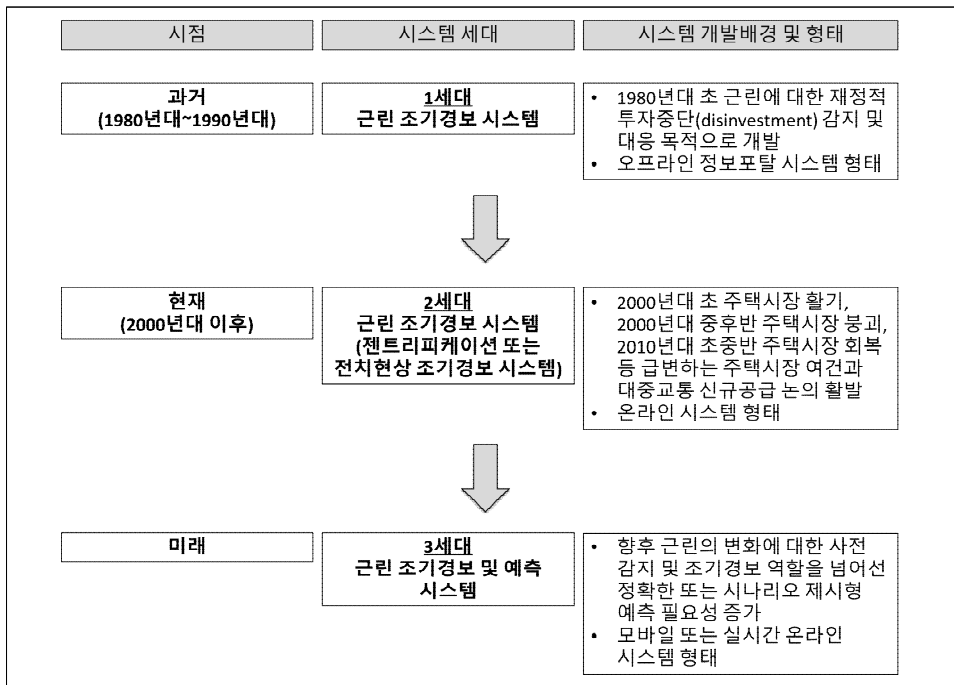
2) Chapple & Zuk, 2016. pp.19-21.

3) 2000년부터 2013년 사이에 실제로는 젠트리피케이션이 나타나지 않았던 512개의 근린 가운데 무려 79%에서 약간의 또는 심각한 젠트리피케이션이 나타날 것이라고 예측하는 과다예측 오류가 있었고, 가구단위의 비자발적 이주 분석결과도 마찬가지로 실제로 비자발적 이주가 일어난 근린에 대한 예측력은 높았으나 실제로는 비자발적 이주가 일어나지 않았던 근린에 대한 예측력이 매우 낮았음

□ 2세대 시스템의 한계에도 불구하고 근린 조기경보 시스템의 예측 능력을 제고할 수 있는 3세대 시스템 개발에 대한 수요가 높음

- 근린 조기경보 시스템 개발자들 스스로 미래 예측에는 한계가 있다고 판단하고 있기 때문에 향후 미래 예측력이 높은 근린 조기경보 시스템의 개발 수요는 점점 높아짐
- 특히 조기경보 시스템을 통해 젠트리피케이션 또는 비자발적 이주가 발생할 것으로 예측되었던 낙후된 근린들이 실제로는 민간개발 유도 등 다양한 방법을 통해 재활성화를 도모, 활력을 되찾기도 하였음
- 결국 조기경보 시스템은 커뮤니티의 문제를 사전에 예측, 예방하는데 도움이 될 수 있으나, 시스템의 정확성이 낮은 경우 오히려 정책개발에 방해가 될 수 있음

그림 | 미국 근린 조기경보 시스템의 세대별 개발배경과 형태



출처 : 저자 작성

2. 미국 조기경보 시스템의 기법과 개발⁴⁾

1) 지리정보시스템(GISs) 기법을 활용한 조기경보시스템의 등장

☐ 오늘날의 근린 조기경보 시스템은 지리정보시스템(GISs: Geographic Information Systems)의 등장과 함께 시작됨

- 자료를 일반에 공개하려는 움직임이 나타나면서 근린의 변화를 파악하려는 자료포탈이 다수 등장하였고, 가장 최근에는 그러한 자료공개 움직임이 진화하여 스마트도시를 구현하는데 초점을 맞추고 있음
- 1990년대 초에 지리정보시스템이 개인용 컴퓨터에 보급되자 어반인스티튜트(Urban Institute)의 국가 근린지표 파트너십(NNIP: National Neighborhood Indicators Partnership)을 포함, 중간개발조직⁵⁾들이 등장하여 자료에 대한 접근성을 향상시킴

☐ 최근에는 정보공개 동향이 스마트도시⁶⁾로 옮겨가서 정보수집, 분석 및 공개를 위해 사용되는 새로운 디지털 기술이 변화를 파악하는 수준을 넘어 도시문제 해결에 직접적으로 적용 중에 있음

- 디지털 기술은 동시에 시민사회의 역량을 증진시켜서 공공부문과 함께 도시의 문제를 해결하는데 기여할 것으로 기대됨
- 그러나 스마트도시를 향한 정보공개 움직임에 있어 근린 간에 동일한 형태의 분석결과 부재, 커뮤니티 단체 참여 부재 등은 해결해야 할 과제임

☐ 분석된 데이터와 지도 등이 도시계획, 정책 및 프로그램 향상을 위한 자료로 활용될 수 있다는 가능성은 인정되나 용처(用處)는 여전히 모호함

4) Chapple & Zuk. 2016. pp.11-12.

5) 중간개발조직이란 대부분 대학과 연계된 커뮤니티에 기반한 단체들로, 이들은 근린단위의 자료를 수집하고 데이터베이스를 구축하며 커뮤니티 이해관계자들이 남의 도움 없이 혼자서도 자료를 분석하거나 지도화 할 수 있도록 도움을 줌

6) 스마트도시(Smart City)란 실시간 모니터링과 관리를 통해 도시의 시스템과 서비스 공급을 최적화된 도시를 의미함

- 커뮤니티 단체와 같은 최종사용자는 수요나 자원을 파악하기 위한 전략적(strategic) 접근, 주의를 환기하거나 해결방안을 실천하기 위한 전술적(tactic) 접근, 도시 서비스 공급을 위한 행정적(administration) 접근, 역량을 구축하기 위한 조직적(organizing) 접근, 단순히 공간분석 결과가 현실을 잘 반영하는지 확인하거나 도시정책적 함의를 도출하기 위한 탐험적(exploration) 접근 등 여러 접근방식을 통해 데이터와 지도를 사용할 수 있음
- 그러나 GIS 분석결과와 지도를 이용하여 도시계획, 정책 및 프로그램을 향상시킬 수 있는 가능성은 예전부터 인정받아 왔으나, 그 가능성을 뒷받침하는 체계적인 증거가 부족한 실정임
- 현재는 주로 정부기관이나 커뮤니티 단체에서 데이터와 자료를 제작한 후 내부 용으로 보관하거나, 일반에 공개하여 주의를 환기하거나 새로운 아이디어를 도출하는데 이용될 것으로 짐작됨

2) 근린 대상 조기경보 시스템 사례

□ 여러 지자체에서 범죄발생 집중지역과 조직폭력범 및 살인 등 범죄 발생지역, 주택 방치 및 압류, 집값 상승, 토지이용 변화, 토네이도 등을 대상으로 근린 조기경보 시스템을 개발함

- 최초의 근린 조기경보 시스템은 1984년경 시카고 Center for Neighborhood Technology 에 의해 개발되었는데, 개발 목적은 근린 차원에서 체납, 지자체 조례 위반, 유틸리티 공급중단 등 주거용 건축물에 대한 정보포탈을 구축하고 근린의 주거환경을 모니터링하여 최종적으로 지자체의 투자를 받기 위함임
- Urban Institute에서 발간한 보고서에 따르면, 로스앤젤레스, 미네아폴리스, 필라델피아, 시카고 등 4개 지역의 조기경보 시스템은 모두 지자체로부터 획득한 필지(parcel) 단위 자료를 이용하여 재정적 투자중단 지표로 개발됨

- 이처럼 근린 조기경보 시스템에 대한 공공기관과 커뮤니티 단체의 관심이 점차 커지면서, 시스템을 통한 분석 결과는 온라인으로 일반에 공개되고 나아가 학계와 연구기관의 관심사로 자리 잡기에 이름
- 지자체들은 젠트리피케이션에 대한 선제적 대응을 통해 지자체의 노력과 비용을 절감하기 위해 조기경보 시스템을 활용하고 있음

3. 미국 젠트리피케이션 조기경보 시스템 적용 사례

□ 2016년 현재 미국에서는 대략 11개의 젠트리피케이션 조기경보 시스템에 관한 연구 프로젝트가 진행 중이거나 완료되었음

- 대부분 젠트리피케이션 현상이 활발하게 나타나고 있는 미국 대도시를 중심으로 해당 도시 소재 대학교 연구진에 의해 개발되어 시(city) 당국에 의해 사용되거나 지자체에서 자체적으로 개발하였음
- 시스템은 인터넷으로 접속하여 수치, 그래프, 지도 및 보고서를 검색할 수 있는 온라인 서비스 형태 또는 연구프로젝트 자료와 보고서 같은 오프라인 서비스 형태로 개발됨
- 젠트리피케이션 조기경보 시스템의 최종소비자는 주로 시당국이나 해당 도시 내 커뮤니티 단체이기 때문에 시스템의 공간 범위는 대부분 해당 도시의 행정경계를 벗어나지 않음
- 젠트리피케이션 현상이 도시의 주요현안으로 대두된 이후, 1990년부터 2010년 또는 2014년까지의 추세를 주로 미국 통계청의 인구주택총조사 자료를 활용하여 모니터링하고 있음⁷⁾

7) 시카고와 세인트루이스에서 개발된 시스템은 그보다 더 오래된 1970년을 시스템의 시작점으로 삼기도 하였음

표 | 젠트리피케이션 조기경보 시스템 적용 사례와 주요내용

시스템 적용 도시	시스템 형태	시스템 개발처	공간 범위	목표	사용처	사용형태	정책 효과
샬롯	근린 변화 분석	샬롯시	도시	균형 및 포용적 발전 방안 모색	시정부, 커뮤니티 단체	내부 보고서	정책 미반영
시카고	젠트리피케이션 지표	일리노이 대학교	도시	변화 측정 및 도구 제공	커뮤니티 단체	보고서 및 온라인 지도	있음
휴스턴	젠트리피케이션 지표 및 위험지표	지자체 이니셔티브 지원단체 (LISC)	도시	LISC의 활동 지원	LISC, 커뮤니티 단체	내부 보고서	있음
로스엔 젤레스	젠트리피케이션 지표	로스 엔젤레스시	도시	그랜트 프로그램 이니셔티브 선정 지원	시정부	내부 보고서	정책 미반영
미네아 폴리스	주택시장 지표	미네소타주 립대학교	트윈시 티	대화 시작, 정책입안자 및 주민에게 정보 제공	커뮤니티 단체, 시정부	보고서 및 온라인 지도	있음
미네아 폴리스 지역	젠트리피케이션 지표 및 위험지표	미네소타 환경보호 센터	지역	토론 지원, 젠트리피케이션 완화, 펀딩 획득	커뮤니티 단체	보고서 및 온라인 양방향 지도	없음
포틀랜드	젠트리피케이션 지표 및 위험지표	포틀랜드 주립대학교	도시	젠트리피케이션 발생 지점 확인	커뮤니티 단체	보고서 및 온라인 지도	있음
세인트 루이스	근린 활력 지표	미주리주립 대학교	도시	재활성화 중인 근린 파악	커뮤니티 단체	온라인 보고서	있음
샌프란 시스코만	젠트리피케이션 지표 및 위험지표	버클리 대학교	지역	근린의 변화패턴 및 도시정책 설명	지방정부, 커뮤니티 단체, 지자체 공무원	보고서 및 온라인 양방향 지도	있음
시애틀	근린 유형 및 젠트리피케이션 위험지표	퓨젓사운드 지역의회	지역	계획 수립시 필요한 정보를 지자체에 제공	지방정부, 커뮤니티 단체	온라인 보고서	있음
워싱턴 디씨 (개발 중)	젠트리피케이션 지표 및 위험지표	메릴랜드 대학교	지역	대중교통 주변의 변화 이해	지방정부	온라인 지도	정책 미반영

주: 버클리대학교 도시 비자발적 이주 연구프로젝트의 일부로 수행된 설문조사 내용을 토대로 작성하였으며, 정리된 11개 젠트리피케이션 조기경보 시스템 이외에도 유사한 형태의 연구프로젝트가 다수 수행되고 있음

자료: Chapple & Zuk 2016 <표 2> 참조

4. 사례 분석: 시카고, 포틀랜드, 샌프란시스코

1) 분석 개요

- 미국에서 개발되었거나 현재 개발 중에 있는 젠트리피케이션 조기경보 시스템 가운데 시카고, 샌프란시스코 및 포틀랜드를 사례지로 선정함
 - 시카고는 도시의 역사만큼이나 젠트리피케이션의 역사가 오래되어 선정함
 - 샌프란시스코는 IT산업 발달의 이면에서 진행된 젠트리피케이션의 특성 파악을 위하여 선정함
 - 포틀랜드는 가장 최근에 젠트리피케이션이 큰 이슈가 되고 있으며, 특히 도시재생사업과 젠트리피케이션의 연관성을 분석하기 위하여 선정함
- 3개 사례 도시의 젠트리피케이션 조기경보 시스템의 개요, 시스템 개발배경 및 목적, 젠트리피케이션 지표 분석결과를 분석함

2) 시카고 젠트리피케이션 조기경보 시스템⁸⁾

□ 개요

- 시카고 젠트리피케이션 조기경보 시스템은 1970년부터 2010년까지 10년 간격으로 시카고 안에 위치한 근린의 변화를 젠트리피케이션을 중심으로 측정함⁹⁾
 - 시카고 시스템에서 정의하는 젠트리피케이션은 ‘기존의 저소득가구 · 영세소상인 · 지역소기업이 고소득가구 · (준)대형점포 · 첨단산업체 등의 유입으로 인해 임대료가 오르면서 비자발적으로 밀려나가는 과정’을 의미함

8) 미국 일리노이 대학교(University of Illinois at Chicago)의 Nathalie P. Voorhees Center for Neighborhood and Community Improvement는 2014년 10월에 지난 40년간 시카고의 젠트리피케이션에 관한 정량분석 결과를 담은 종합보고서를 발간하였는데, 본 절은 Nathalie P. Voorhees Center for Neighborhood and Community Improvement(2014a, 2014b) 보고서에서 필요한 내용을 발췌하여 원고 작성자가 번역한 내용을 중심으로 작성되었음

9) Nathalie P. Voorhees Center for Neighborhood and Community Improvement. 2014a. p.1.

- 시카고 도시 전체의 평균과 비교하여 각 근린마다 13개의 사회·경제적 지표를 종합한 젠트리피케이션 지수가 산정되었고, 이 지수를 바탕으로 근린을 9가지 형태로 유형화함으로써 젠트리피케이션 발생구역, 사회경제적 쇠퇴구역, 또는 큰 변화가 나타나지 않은 구역으로 구분함
- 시카고 젠트리피케이션 조기경보 시스템의 개발 목적은 시카고 근린의 변화를 감지할 수 있는 지수를 마련하고 해석하는 것임
 - 시카고 시스템은 근린¹⁰⁾의 변화 중 젠트리피케이션에 중점을 두었고, 젠트리피케이션 지수(gentrification index)는 젠트리피케이션과 가장 밀접하게 연관된 것으로 실증된 13개의 사회경제적 변수의 조합을 통해 도출됨
 - 미국 인구주택총조사 자료(US Census data)를 이용하여 도출된 사회경제적 변수는 각 근린의 빈부의 변화를 보여주며, 젠트리피케이션 지수의 변화는 10년 단위로 1970년대, 1980년대, 1990년대 및 2000년대 등 4개 연대에 측정됨
- 분석 결과, 일부 부유했던 근린은 더욱 부유해지는 반면, 다수의 낙후되었던 근린은 더욱 낙후되면서 전반적으로 빈부의 격차가 심해졌으며, 동시에 중산계층 수준의 근린의 개수가 감소함
 - 여러 연구에서 시카고의 젠트리피케이션을 부각시켜왔지만, 사실 시카고 전체적으로 봤을 때는 근린의 쇠퇴가 훨씬 두드러지는 것으로 나타남

□ 개발배경 및 목적

- 시카고에서는 백인 중심의 인종적 승계, 탈산업화, 그리고 젠트리피케이션이 진행되면서 한편으로는 서민층과 이민자가 자리 잡았던 근린에서 전치현상이 문제로 대두됨
- 시카고의 젠트리피케이션은 1950년대부터 1970년대에 걸쳐 나타났던 도시 재생(urban renewal)과 함께 시작됨¹¹⁾

10) 시카고의 근린은 커뮤니티(Community Areas)로 정의됨

11) Betancur. 2011. pp.388-389.

- 도심에 살던 백인 중산층이 대다수 교외로 빠져나가 그 빈자리로 흑인과 라틴계 이민자들이 모여들면서 도심의 새로운 주민층을 형성하였고, 라틴계 이민자들이 도심에 자리 잡고 얼마 후 젠트리피케이션이 시작되면서 이들이 다시 도심 외곽으로 밀려나는 현상이 시작됨

• 시카고 시스템은 크게 2가지 목표를 달성하기 위하여 개발됨¹²⁾

- 첫째, 1970년 이후 각 연대별로 시카고 근린의 사회경제적 상태는 어떠했는가?
- 둘째, 1970년 이후 큰 변화가 없었던 근린은 어디이고, 쇠퇴한 근린은 어디이고, 마지막으로 젠트리피케이션이 나타난 근린은 어디인가?

□ 지표 분석결과¹³⁾

• 지난 40년간 시카고에서는 근린의 양극화(neighborhood polarization)와 시카고 중산층의 붕괴(erosion of the city's middle class)가 두드러지는 것으로 나타남

- 1970년에 절반 이상(55%)의 인구가 도시 전체 평균 수준보다 높은 근린에 거주한데 비해, 불과 10년 만인 1980년에는 중간(middle) 수준의 근린이 30%에서 15%로 절반이 줄어드는데, 기존 연구는 이러한 근린쇠퇴를 1970년대에 시카고에서 중산층이 교외로 빠져나가면서 일자리도 교외로 빠져나갔기 때문으로 풀이함

- 시카고 근린의 사회경제적 여건은 1990년부터 다소 회복기를 맞이하여 중간 수준의 근린 수와 시카고시 평균 대비 초과 수준의 근린에 거주하는 인구수가 모두 증가함

- 그러나 가장 최근에는 시카고시의 양극화가 심해져, 고소득층 인구는 점차 몇몇 상위층 근린에만 모여들었고 그 외에 여러 다수의 근린은 점차 쇠락하고 있음

- 2010년 기준으로 중간 수준의 근린은 불과 9개 남았고, 그러한 근린에 거주하는 인구수는 전체 시카고시 총인구수의 10% 밖에 되지 않는데, 이는 중산층의 교외화가 이어지는 한편 미국 전체적으로 경제 대공황의 직격타를 중산층이 맞았기 때문으로 해석됨

• 1970년부터 2010년까지 40년간 매우 낮거나 또는 낮은 사회경제적 여건의 근린 수가 29개에서 45개로 늘어난 점이 주목할 만함

12) Nathalie P. Voorhees Center for Neighborhood and Community Improvement. 2014b. p3.

13) Nathalie P. Voorhees Center for Neighborhood and Community Improvement. 2014b. pp.8-15.

- 같은 기간 그러한 낮은 수준의 근린에 거주하는 인구수도 증가하여 2000년에는 시카고시 전체 인구의 36%까지 올라갔다가 2010년에는 다소 낮아졌으나 여전히 33% 수준임
- 요컨대, 1990년대 회복기를 제외하면 지난 40년간 시카고시에서는 근린의 쇠퇴가 근린의 발전보다도 훨씬 두드러지게 나타났다고 결론지을 수 있음
- 게다가 2010년에는 시카고시에서 가장 부유한 근린에서 인구수가 크게 늘어나서, 상위층 근린 수는 전체 시카고시 근린수의 30%를 차지하지만, 그 상위층 근린에 거주하는 인구수는 전체 시카고시 인구수의 38%에 이르러, 부의 집중(growing concentration of wealth)을 단편적으로 보여줌

3) 포틀랜드 젠트리피케이션 조기경보 시스템¹⁴⁾

□ 개요¹⁵⁾

- 본 시스템의 목표는 젠트리피케이션 대응정책을 마련하기 위해서는 포틀랜드 근린이 어떻게 변해가고 있는지를 파악하고, 나아가 전치현상으로 이어질 수 있는 잠재적인 변화를 예상하는 것임
- 젠트리피케이션과 전치현상 위험성 평가지도는 각 근린별로 현재 젠트리피케이션이 진행되고 있거나 향후 젠트리피케이션이 일어날 가능성이 높은지(취약한지) 보여주 기 위해 주택시장과 인구구조 변화를 보여줌
- 장기간 고(高)소득층 · 고(高)주택가격형 근린, 젠트리피케이션 진행형 또는 심화형 근린, 젠트리피케이션 위험형 근린, 장기간 저(低)소득층 · 저(低)주택가격형 근린 등 유형별로 구분된 근린의 특징이 파악됨
- 정책입안자는 지도와 근린유형 등 본 연구의 분석결과를 활용하여 근린의 변화

14) 본 절은 Bates, L. (2013) 보고서에서 필요한 내용을 발췌하여 원고 작성자가 번역한 내용을 중심으로 작성되었음. 미국 포틀랜드 주립대학교(Portland State University)의 Lisa K. Bates 교수는 2013년 5월 '젠트리피케이션과 전치현상 연구(Gentrification and Displacement Study)'이라는 종합보고서를 발간하였음. 이 보고서는 젠트리피케이션에 관한 정량적 분석결과가 젠트리피케이션 대응정책을 마련하는데 있어서 어떠한 방식으로 활용될 수 있는지 보여주는 사례로, 2017년 말에는 샌프란시스코와 로스앤젤레스의 젠트리피케이션에 관한 온라인 웹사이트에 포틀랜드에 대한 내용이 추가되기도 하였음

15) Bates, L. 2013. p.26.

를 이해할 수 있는데, 본 연구에서는 근린의 변화를 근린별로 주택점유형태, 주택가격 변화, 가구소득 수준, 교육수준, 인종의 변화 등 집계된 자료를 이용하여 파악함

□ 개발배경 및 목적¹⁶⁾

- 젠트리피케이션에 따른 근린의 변화는 인구구조, 사회경제적 수준, 그리고 주택 시장 측면에서 나타남
 - 근린의 유형은 기존 주민이 전치현상에 취약한 정도, 최근 인구구조의 변화 양상, 주택 시장 상황 등을 고려하여 현재 젠트리피케이션이 진행 중이거나 앞으로 일어날 가능성이 높은 근린을 보여줌
 - 포틀랜드 정책입안자는 근린 유형에 대한 분석결과를 바탕으로 근린의 젠트리피케이션과 전치현상을 파악할 수 있음
- 근린의 변화 단계(stage)를 고려하여 각 근린은 6가지 유형 가운데 하나의 유형에 포함되며 근린의 변화 단계와 근린별 특성을 모두 고려함으로써 전치현상과 젠트리피케이션에 따른 부작용을 최소화하기 위한 전략을 마련할 수 있음
 - 근린별 특성은 자료 심층분석(data drilldown)을 통해서 도출되는데, 근린의 유형 도출에 사용된 전치현상에 대한 근린의 취약성(Vulnerability to housing displacement), 인구구조 변화(Demographic changes), 주택시장 활기(Housing market appreciation) 등에 대한 분석결과는 젠트리피케이션의 원인과 결과를 보여주는 여러 복잡한 여건을 드러냄

□ 지표 분석결과

- 분석 방향¹⁷⁾
 - 젠트리피케이션은 어떤 근린이 발전가능성에 비해 시장에서 저평가되었을 때 나타나므로 시장 또는 고소득가구는 이러한 근린의 발전가능성을 인식하고 근린에 변화를

16) Bates, L. 2013. p.26.

17) Bates, L. 2013. pp.28-29.

가져옴

- 공공부문에서도 공공투자를 확대하거나 개발사업에 인센티브를 부여함으로써 해당 근린에 발전가능성이 있음을 간접적으로 보여줌
 - 새로운 가구가 근린으로 유입되면서 기존에 살고 있던 저소득가구는 부담 가능한 주택이 부족해지면서 외부로 밀려나가게 되므로 이러한 현상을 정량화하기 위해서는 주택시장 트렌드와 인구의 변화를 둘 다 포착해야만 함
 - 최종적으로 각 근린은 포틀랜드 도시 전체 평균 수준과 비교하여 주택시장과 인구변화의 조합에 따라 유형이 구분됨
- 근린 취약성
 - 도시 전체 평균보다도 많은 취약인구(임대가구, 유색인종인구, 낮은 교육수준 및 낮은 임금 수준)가 있는 경우에는 전치현상에 취약한 근린으로 정의하며, 이러한 사회경제적 특성을 가진 인구와 가구는 젠트리피케이션에 따른 주택가격 상승을 감당할 수 없기 때문에 전치현상의 위험도가 높다고 볼 수 있음
 - 취약인구에 해당하는 주민수가 많은 근린에서는 장기적으로 투자중단(long-term disinvestment)이 나타날 우려가 깊은데, 주로 젊은 층 인구가 이러한 근린에 유입되면서 젠트리피케이션이 나타나곤 함
 - 인구 변화
 - 젠트리피케이션과 관련된 인구의 변화는 대부분 백인인구의 증가, 자가가구의 증가, 대학졸업자의 증가, 가구소득의 증가 등으로 나타나는데 이러한 변화는 젠트리피케이션과 전치현상의 결과로서 나타나기도 하고 또는 최근에 부유하고 교육수준이 높으면서 자가주택을 구입하려는 인구가 유입되면서 젠트리피케이션과 전치현상이 현재 진행 중임을 보여주기도 함
 - 주로 주택가격이 상승하면서 이를 감당할 수 없는 기존 주민은 비자발적으로 다른 곳으로 이주하게 되고, 점차 다양한 근린의 변화가 나타나게 되며, 다시 말해, 인구의 변화는 젠트리피케이션을 유발하는 새로운 외부인구(gentrifiers)의 유입과 기존 주민의 유출이 뒤섞여 나타난 결과임

• 주택시장 여건

- 시계열 주택시장에 관한 변수는 젠트리피케이션과 전치현상에 따른 주택가격의 변화를 보여주며, 근린 유형화를 위해서는 포틀랜드 도시 전체 대비 중위주택가격과 자가 주택 가격 상승률(%)이 모두 고려됨
- 이미 주택가격이 높은 근린에서 가격이 더 오르는 현상은 젠트리피케이션으로 해석하기 보다는 근린에서 나타나는 변화의 일환으로 보아야 하므로 젠트리피케이션으로 인해 주택가격이 오르는 근린은 애초에 주택가격이 낮거나 보통수준이었던 근린에만 해당됨

표 | 근린 유형과 유형화 기준

근린 대유형	근린 유형	전치현상에 대한 취약 여부	인구구조 변화 여부	주택시장 여건
초기	젠트리피케이션에 취약한 근린	취약	아직 없음	지리적으로 주택가격이 높거나 빠르게 상승하고 있는 근린과 인접함
	초기 유형1 젠트리피케이션 근린	취약	아직 없음	지난 10년간 주택가격의 빠른 상승
	초기 유형2 젠트리피케이션 근린	취약	있음	지리적으로 주택가격이 높거나 빠르게 상승하고 있는 근린과 인접함
중기	중기 젠트리피케이션이 한창 진행 중인 근린	취약	있음	주택가격 상승세
후기	후기 젠트리피케이션 근린	취약	있음	주택가격 오름
	지속적 감소형 근린	미취약	백인비중(%)과 대학 졸업자비중(%) 증가	주택가격 오름

자료 : Bates, L. 2013. Table 1.

• 근린 유형¹⁸⁾

- ArcGIS 프로그램과 근린에 대한 자료를 이용하여 전치현상에 대한 근린의 취약성, 인구구조 변화, 주택시장 여건을 정량화하고 이를 종합하여 포틀랜드 근린의 젠트리피케이션 유형을 6가지로 구분함

18) Bates, L. 2013. pp.29-35.

- 도보로, 도로 및 대중교통 등 20분 소요거리 접근성을 보여주는 지도와 공공투자사업 구역에 대한 지도는 추가적으로 활용됨
- 앞장의 표에 정리된 바와 같이 근린의 6가지 유형은 각각 젠트리피케이션 진행단계를 보여주고, 정책적 활용도를 높이기 위해 크게는 초기, 중기 및 후기 등 3가지 대유형으로 묶을 수 있음

□ 결과 적용

- 포틀랜드 도시계획 및 지속가능발전부(BPS: Bureau of Planning and Sustainability)는 이상의 젠트리피케이션 및 전치현상 취약성 분석결과를 활용하여 젠트리피케이션 대응정책의 수립과 집행에 반영함
- 인구통계 데이터(인종 및 인구 변화 등), 소득수준, 교육수준, 주거 점유기간, 주택가격 변동 등의 공공데이터를 이용하였고, 정부의 지원이 필요한 근린이 어디인지 파악하는 도구로 활용함
- 분석결과를 통해 정책입안자는 정부의 개입이 필요한 지역을 보다 쉽게 선정할 수 있으며 결과를 토대로 주택수리 및 담보대출, 저렴한 주택공급, 소득에 알맞는 주거지를 선정할 수 있도록 5개년 계획을 수립함

4) 샌프란시스코 젠트리피케이션 조기경보 시스템¹⁹⁾

□ 개요²⁰⁾

- 미국 캘리포니아 버클리 대학교의 도시전치현상 연구 프로젝트는 대중교통 신규투자와 근린의 변화간의 관계에 대해 연구하여, 샌프란시스코 만에 위치한 근

19) 본 절은 Chapple & Zuk(2015) 요약보고서와 Chapple et al.(2017) 보고서에서 필요한 내용을 발췌하여 원고 작성자가 번역한 내용을 중심으로 작성되었음. 미국 캘리포니아 버클리 대학교(University of California, Berkeley)의 Karen Chapple과 Miriam Zuk는 미국 캘리포니아주 샌프란시스코 만의 젠트리피케이션과 전치현상에 관한 도시전치현상연구프로젝트(Urban Displacement Project) 연구결과를 2015년 12월에 처음 발표하였음. 도시전치연구프로젝트 공식 온라인 웹사이트에는 후속 연구 결과가 지속적으로 업데이트되고 있다. 해당 웹사이트에서는 로스앤젤레스와 포틀랜드의 젠트리피케이션과 전치현상에 관한 연구 결과도 함께 살펴볼 수 있음. 버클리대학교 연구진은 샌프란시스코 만 주민이 기존 커뮤니티의 외부로 밀려나는 전치현상을 초기단계, 위험단계, 진화단계 및 심화단계로 구분하고 모니터링함으로써 지자체 차원의 전치현상 대응정책 마련에 실질적으로 기여하고 있음(박정호, 2017).

20) Chapple & Zuk. 2015. p.2.

린에서 전치현상의 원인을 규명하였고 전치현상이 일어날 가능성을 지도로 도식화함

- 주로 대중교통 신규투자와 관련된 신규개발이 기존 주민, 특히 저소득층 유색인종 주민들의 삶에 어떠한 영향을 미칠지에 대한 우려가 커짐에 따라 근린 전치현상에 대한 연구가 이루어짐

□ 개발배경 및 목적²¹⁾

- 저소득층 주민 중심의 근린으로 개발자본과 고소득층, 그리고 고소득층이 들어오는 젠트리피케이션 현상은 이미 약 10%의 샌프란시스코 만을 변모시켰음
- 또한 샌프란시스코만 소재 근린의 거의 48%에서는 전치현상이 나타나면서 기존 저소득층 주민이 비자발적으로 떠날 수밖에 없는 상황이며 저소득층과 중산층 · 고소득층이 거주하는 근린은 분리되었음

□ 지표 분석결과

- 젠트리피케이션 지표 분석결과에는 크게 저소득층 주민 중심의 근린과 중산층 · 고소득층 주민 중심의 근린으로 구분하여 도출되었음
 - 저소득층 주민 중심의 근린에서는 젠트리피케이션형 전치현상이 나타난다고 정의하였고, 그 단계는 초기, 위험, 진화 및 심화단계 등 4단계로 구분하였음
 - 마찬가지로 중산층 · 고소득층 중심의 근린에서는 사회적 배제형 전치현상이 나타나는 것으로 정의하고 4단계로 구분하였으며, 각 변화단계가 하나의 독립된 근린의 유형으로 해석됨
- 샌프란시스코 연구결과의 가장 큰 특징은 저소득층 근린에서 젠트리피케이션으로 인해 기존 저소득층 주민이 외부로 밀려나가는 젠트리피케이션형 전치현상과 중산층 및 고소득층 주민 위주의 근린에서 많지 않던 저소득층이 줄어드는 사회적 배제형 전치현상을 구분했다는데 있음²²⁾

21) Chapple & Zuk. 2015. p.2.

22) 박정호. 2017. p.66.

- 이러한 구분을 통해 중산층 및 고소득층 근린에서 저소득층 줄어드는 변화도 전치현상의 한 형태로 포함시켰다는데서 다른 조기경보 시스템과 차별화됨

표 | 샌프란시스코 전치현상 조기경보 시스템의 근린 유형과 단계

젠트리피케이션형 전치현상 (저소득층 근린)	사회적 배제형 전치현상 (중산층 및 고소득층 근린)
• 젠트리피케이션 초기단계 - 하단의 위험, 진화 및 심화단계에 해당되지 않는 근린의 경우에는 초기단계로 진단	• 사회적 배제 초기단계 - 하단의 위험, 진화 및 심화단계에 해당되지 않는 근린의 경우에는 초기단계로 진단
• 젠트리피케이션 위험단계 - 주택시장은 전반적으로 활기 - 대중교통중심개발(TOD) - 역사적 건물 - 민간부문 저렴주택 감소 - 고용중심지	• 사회적 배제 진화단계 - 주택시장은 전반적으로 활기 - 대중교통중심개발(TOD) - 역사적 건물 - 민간부문 저렴주택 감소 - 고용중심지
• 젠트리피케이션 진화단계 - 기존 저소득가구수 및 민간부문 저렴주택수 감소 - 저소득가구 신규유입수 감소 - 총가구수 유지 및 증가	• 사회적 배제 진화단계 - 기존 저소득가구수 감소 - 기존 민간부문 저렴주택 감소 또는 저소득가구 신규유입수 감소 - 총가구수 유지 및 증가
• 젠트리피케이션 심화단계 - 젠트리피케이션 발생 - 근린의 사회경제적 안전성 취약 - 인구구조 변화 - 부동산 투자 활기	• 사회적 배제 심화단계 - 총가구수 대비 기존 저소득가구수의 비중대폭 축소 - 저소득가구 신규유입수 대폭 감소

자료 : <http://www.urbandisplacement.org/map/sf>.

5. 미국 사례의 요약 및 시사점

□ 미국 젠트리피케이션 조기경보 시스템은 주로 대도시 근린을 대상으로 현상 진단 및 가까운 미래 변화 예측, 이를 통한 사전경고 기능을 중심으로 개발됨

- 미국 젠트리피케이션 조기경보 시스템은 주로 미국 대도시 중심부에 위치한 근린(neighborhood)을 대상으로 주거 젠트리피케이션 현상을 진단하고 그 변화를 과거부터 현재까지 모니터링 함으로써 가까운 미래의 변화를 예측하고 바람직한 대응방안을 강구하기 위해 개발됨

-
- 시스템의 가장 기본적인 기능은 정책입안자와 일반 시민에게 사전에 또는 가능한 신속하게 젠트리피케이션이 시작되고 있음을 또는 더욱 가속화되고 있음을 알리는 사전경고 기능(wake-up call)임

□ **젠트리피케이션 진단을 위해서는 시계열 자료 구축과 업데이트, 그리고 자료 분석을 위한 진단지표 체계 마련이 필요함**

- 젠트리피케이션이 시작되거나 가속화되고 있음을 가능한 신속하게 감지하고 일반 대중에게 알리기 위해서는 근린의 변화에 대해 과거부터 현재까지의 자료가 우선적으로 구축되어있어야 하고, 이 자료는 지속적 · 정기적으로 업데이트 되어야 함
- 구축된 자료는 그 자체만으로는 젠트리피케이션의 징후와 진전을 보여줄 수 없고 더욱이 젠트리피케이션 현상은 발생 지역별로 상당히 다른 양상을 띠게 마련이므로, 구축된 기초자료로부터 지역적 특성에 맞게 젠트리피케이션을 진단할 수 있는 지표의 개발이 필요함

□ **지역적 특성에 따라 젠트리피케이션의 진행 양상의 모두 다르므로, 이를 진단하기 위한 지표와 시스템의 구축도 모두 달라야 함**

- 도시의 역사만큼이나 오래된 시카고의 젠트리피케이션, 실리콘밸리의 발전 이면에서 진행된 샌프란시스코의 젠트리피케이션, 가장 최근에 이슈가 되고 있는 포틀랜드의 젠트리피케이션 등 미국의 젠트리피케이션 전개 양상은 지역별로 상당한 차이가 있음
- 그에 맞추어 지역별로 젠트리피케이션 조기경보 시스템의 전체적인 개요, 개발 배경 및 목적, 지표 도출에 사용된 변수, 기초자료, 지표 계산방법, 지표의 분석 결과 및 해석방향, 그리고 미래 예측력에도 상당한 차이가 있음

□ **국내 젠트리피케이션 대응정책의 실효성을 제고하기 위해서는 지역적 특성을 고려한 젠트리피케이션 조기경보 시스템의 국내 도입과 개발 및 적용이 필요함**

- 미국 사례를 통해 젠트리피케이션의 과거와 현재에 대한 공통된 이해를 바탕으로

로 미래를 예측하고 바람직한 방향으로 나아갈 수 있는 정책 마련이 필요함을 알게 됨

- 국내 젠트리피케이션 대응정책이 실효성 있게 추진되기 위해서는 지역적 특성을 고려한 젠트리피케이션 조기경보 시스템의 국내 도입방안, 자체적인 조기경보 지표와 시스템 개발 및 적용방안의 모색이 필요함

■ 부록2: 젠트리피케이션 대응 정책에 대한 전문가 설문조사표

설문지 번호

--	--	--

전문가 설문조사

안녕하십니까?

국토연구원은 국토자원의 효율적인 이용과 개발 및 보전에 관한 국가정책을 연구하는
국책연구기관으로 현재 「**젠트리피케이션 대응정책의 실효성 제고 방향 - 도시재생사업을
중심으로**」를 수행하고 있습니다. 이와 관련하여 지역별 도시재생사업 및 젠트리피케이션
관련 정책의 운용과 제도개선 수요를 파악하기 위해 설문조사를 실시하고 있습니다. 전문
가 여러분의 고견은 향후 정책방향을 제시하는데 소중한 기초 자료로 활용되오니 잠시만
시간을 내어 협조해주시면 감사하겠습니다.

본 조사결과는 연구목적 외에 다른 용도로 이용되지 않습니다. 이 설문지는 익명으로 처리되며 **통계법 제 13조 (비밀의 보호)**에 의거하여 비밀이 엄격히 보장됨을 알려드립니다.

국토연구원 도시연구본부 도시재생센터

본 조사와 관련된 문의사항은 아래로 연락주시면 성심껏 답변해 드리겠습니다.

☞ 문의처 : 도시연구본부 송지은 연구원(☎ 044-960-0674)

이진희 책임연구원(☎ 044-960-0637)

☎ 설문 회송방법 (E-mail : _____, FAX : _____)

이메일이나 팩스를 이용하여 10월 31일까지 보내주시면 감사하겠습니다.

※ 10월 31일까지 설문을 보내주신 분께는 소정의 답례품을 보내드리겠습니다.

■ 젠트리피케이션 관련 일반

1. 귀하는 젠트리피케이션 현상에 대하여 어느 정도 알고 계십니까? ()

①	②	③	④	⑤
전혀 모른다	거의 모른다	보통	잘안다	매우 잘안다

2. 귀 지역에서 젠트리피케이션이 이미 발생하였다고 생각하십니까? ()

- ① 예 ② 아니오 ③ 모르겠다

* ①번을 답하신 분들을 3번 문항으로, ②~③번을 답하신 분들을 4번 문항으로 가 주십시오.

3. 귀 지역에서 젠트리피케이션 문제가 심각하다고 생각하십니까? ()

①	②	③	④	⑤
매우 작은 편	작은 편	보통	큰 편	매우 큰 편

4. 귀 지역에서 젠트리피케이션 문제가 심각해질 것이라고 생각하십니까? ()

①	②	③	④	⑤
매우 작은 편	작은 편	보통	큰 편	매우 큰 편

5. 귀 지자체에서는 젠트리피케이션 관련 정책을 운영 중에 있습니까? ()

※ 해당하는 것을 모두 표시하여 주시기 바랍니다.

- ① 지구단위계획 수립
 - ② 상생발전구역 지정 및 관리
 - ③ 관련 조례 제정
 - ④ 영세상인에 대한 행·재정적 지원
 - ⑤ 지자체 매입형 장기임대상가 제공
 - ⑥ 상가건물의 지역 자산화
 - ⑦ 안심상가 운영
 - ⑧ 주민 협의체 구성
 - ⑨ 상생협약 체결 지원
 - ⑩ 관련 학술연구 진행
 - ⑪ 기타()

▣ 도시재생사업

6. 귀 지자체에는 진행 중인 도시재생사업이 있습니까? ()

- ① 예 ② 아니오 ③ 모르겠다

* ①번을 답하신 분들을 7번 문항으로, ②~③번을 답하신 분들을 8번 문항으로 가 주십시오.

7. 귀 지자체에서 진행 중에 있는 도시재생사업은 무엇입니까? ()

※ 해당하는 것을 모두 표시하여 주시기 바랍니다.

- ① 국토부 주도의 도시재생사업* ② 타부처 주도의 도시재생사업
 ③ 지자체 주도의 도시재생사업 ④ 민간 주도의 도시재생사업
 ⑤ 기타()

* 국토부 주도의 도시재생사업이란 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 (이하 도시재생법)」에 따른 도시재생사업을 말합니다.

8. 귀하는 도시재생사업이 젠트리피케이션 문제에 영향을 미친다고 생각하십니까? ()

①	②	③	④	⑤
매우 작은 편	작은 편	보통	큰 편	매우 큰 편

■ 젠트리피케이션 대응 정책

9. 다음은 현재 운영 중이거나 논의되고 있는 젠트리피케이션 관련 정책입니다. 개별 정책의 실제적 효과(실효성)를 판단하여 주시기 바랍니다.

정책 수단	실효성				
	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
지역상권 상생발전에 관한 법률 신설	①()	②()	③()	④()	⑤()
상가임대차보호법 개정	①()	②()	③()	④()	⑤()
도시재생법 개정	①()	②()	③()	④()	⑤()
젠트리피케이션 진단을 위한 지표 개발*	①()	②()	③()	④()	⑤()
지구단위계획 수립	①()	②()	③()	④()	⑤()
상생발전구역 지정 및 관리	①()	②()	③()	④()	⑤()
지자체 조례 제정	①()	②()	③()	④()	⑤()
임차인에 대한 재정적 지원	①()	②()	③()	④()	⑤()
임차인에 대한 법률적 지원	①()	②()	③()	④()	⑤()
지자체 매입형 장기임대상가 운영	①()	②()	③()	④()	⑤()
상가건물의 지역 자산화	①()	②()	③()	④()	⑤()
안심상가 운영	①()	②()	③()	④()	⑤()
주민 협의체 구성	①()	②()	③()	④()	⑤()
상생협약 체결	①()	②()	③()	④()	⑤()

* 젠트리피케이션 진단지표란 임대료 상승률 등 관련된 정량적 자료를 이용하여 젠트리피케이션 발생 여부를 파악 할 수 있도록 하는 시스템을 말합니다.

10. 귀하는 젠트리피케이션 문제에 가장 효과적으로 대응하기 위해서는 정책 운영의 주체가 누구여야 한다고 생각하십니까? ()

- ① 지역 주민 또는 단체 ② 기초지자체
③ 광역지자체 ④ 중앙정부
⑤ 기타(

)

11. 귀하는 젠트리피케이션 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 어떠한 정책 개선이 우선되어야 한다고 생각하십니까? (, ,)

* 우선순위를 고려하여 세 가지만 선택하여 주시기 바랍니다.

- ① 관련 법률의 신설 및 개정
② 도시계획적 수단의 개선
③ 지자체 조례 강화
④ 행·재정적 지원을 위한 예산 확보
⑤ 이해관계자간 갈등 조정 기구 조성
⑥ 젠트리피케이션 문제 공론화
⑦ 젠트리피케이션 진단을 위한 지표 개발
⑧ 기타()

)

12. 귀하는 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 문제를 가장 효과적으로 대응하기 위해서는 어느 시점에 정책적 대응이 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① 도시재생활성화지역 선정 단계
- ② 도시재생전략 및 활성화계획 수립 단계
- ③ 도시재생사업 시행 단계
- ④ 도시재생사업 이후 운영관리 단계
- ⑤ 기타(

)

인적사항

13. 귀하가 근무하고 있는 부서는 어떤 분야입니까? ()

- ① 도시재생 ② 도시·지역정책 ③ 도시개발
 ④ 도시계획 ⑤ 경제·일자리·산업 ⑥ 기획·경영
 ⑦ 기타()

)

14. 귀하의 해당부서 근무기간은 어떻게 됩니까? ()

- ① 3년미만 ② 3-5년미만 ③ 5-10년미만
④ 10-15년미만 ⑤ 15-20년미만 ⑥ 20년이상

☺ 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다 ☺

수시 17-25

**젠트리피케이션 대응정책의 실효성 제고 방향
: 도시재생사업을 중심으로**

지 은 이 이진희, 임상연, 송지은

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인 쇄 2017년 12월 28일

발 행 2017년 12월 31일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 비매품

ISBN 979-11-5898-279-9

한국연구재단 연구분야 분류코드 B140500

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2017, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

젠트리피케이션 대응정책의
실효성 제고 방향
: 도시재생사업을 중심으로

Feasible strategies to address gentrification-related issues
in urban regeneration areas



제1장 연구의 개요

제2장 도시재생과 젠트리피케이션

제3장 젠트리피케이션 대응 정책 현황

제4장 젠트리피케이션 대응 정책 실효성 검토

제5장 결론 및 향후 과제



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

