

논문

도시재생 사업지역에서의 공공임대상가 도입 운영방안 연구*

A Study on the Introduction and Operation Plan of Public Rental Shops in Urban Regeneration Area

강미** · 주현태*** · 이재우****

Kang, mi · Joo, hyun tae · Lee, jae woo

Abstract

This study intends to make suggestions for improvements in the introduction and operation of public rental shops designed for the prevention of undesirable side effects caused by the revitalization of business districts. To cope with population aging and changed urban development paradigms, the present Government selected urban regeneration projects as its major presidential pledge projects, and is implementing the urban regeneration projects under the name of New-Deal Urban Regeneration. While the New-Deal Urban Regeneration projects create the positive effect of business districts revitalization, they also have the negative effect of gentrification. To minimize such side effects, the construction of public rental shops is being encouraged in the implementation of the New-Deal Urban Regeneration. Actually, however, efficient methods or systems for the construction of public rental shops are inadequate.

To come up with suggestions for improvements in the introduction and operation of public rental shops, this study carried out the study of domestic and overseas cases and FGIs (focus group interviews). Local governments are experiencing difficulty in constructing public rental shops, as in the securing of their sites, the securing of their construction expenses, and the determination of methods for providing public rental shops. In addition, some local governments fail to find methods for the efficient operation of public rental shops because they have no criteria for tenant selection, a rental period, rental cost, the operating subject, and business-type restriction. This study suggests the need for policy support as well as the methods of utilizing state-owned land and the Housing and Urban Fund, as ways to improve methods for securing public rental shops sites and their construction costs, and the system of public rental shops supply. Also in connection with locations of public rental shops supply, this study argues that medium- and long-term

* 본 논문은 LH공사(2018) “도시재생 뉴딜에 따른 영세 소상공인의 ‘등지내몰림’ 방지를 위한 공공임대상가 운영방안” 연구의 일부내용을 바탕으로 수정·보완되었음을 밝힙니다.

** 목원대학교 부동산학 박사(주저자: ddekkbi@naver.com).

*** 누리종합기술단 책임연구원(교신저자: joohyuntae@paran.com).

**** 목원대학교 금융보험부동산학과 교수(공동저자: jaewoo_lee@mokwon.ac.kr).

plans should be worked out to provide public rental shops systematically to relevant regions. As for the methods of operation, this study suggests the need for policy support and the establishment and distribution of guidelines for the selection and management of public rental shops tenants.

주제어: 도시재생, 젠트리피케이션, 공공임대상가

Keywords: Urban Regeneration, Gentrification, Public Rental Shops

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 10여 년 간에 걸쳐 서울의 경리단길, 가로수길, 홍대, 망원동, 삼청동, 서촌 등 낙후된 구도심 지역에서는 지역 활성화 및 재생사업 등으로 인하여 소위 말하는 핫플레이스 지역으로 변화하였다. 상권 활성화로 인하여 임대료가 상승하였으며, 비싼 임대료를 감당하기 어려운 초기의 영세소상공인, 문화·예술인, 원주민 등은 다른 지역으로 이주하게 되고, 지역의 고유한 특수성은 사라지게 되는 등 연쇄적인 부작용이 일어나고 있다. ‘젠트리피케이션(gentrification)’ 또는 ‘동지내몰림’이라 불리는 부작용이 발생하고 있으며, 이러한 현상은 낙후되어 있다 활성화가 이루어진 지역에서 특히 많이 발생하고 있다. 젠트리피케이션이라고 명명되는 이러한 현상은 지역 공간을 자본의 논리에 따라 무차별적으로 재편하면서, 낙후된 구도심의 문화적 매력을 재발견하고, 이를 통해 지역의 독특한 장소성을 창출해 낸 문화·예술가 및 원주민을 축출하는 방식으로 진행되고 있다(정원오, 2017).

서울시와 각 지자체에서는 이러한 젠트리피케이션 부작용의 심각성을 인식하고, 젠트리피케이션의 부정적 현상을 방지하기 위한 조례를 제정·시행하면서 대책을 강구하고 있다. 성동구가 2015년 9월 「서울특별시 성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례」를 제정하면서, 도봉구(2016년 11월), 마포구(2017년 4월), 경기도(2018년 5월) 대구 중구(2018년 3월) 등 지자체들은 젠트리피케이션 부작용 대응을 위한 조례제정을 하고 상가임대인의 자발적 참여를 유도하여 임대료를 안정시키는 상생협약을 맺어 시행하고 있다.

하지만 강제성 없는 자발적 협약이 도시재생사업 과정의 영세상인 동지내몰림 현상을 완화하기에는 실효성이 부족한 한계를 보임에 따라 도시재생사업 추진 과정에서 젠트리피

케이션 부작용을 방지하기 위한 수단으로 공공임대사가 조성방안이 적극 검토되고 있다. 서울시는 장기안심상가를 도입하여 운영 중이고, 성동구는 공공안심상가 조성사업을 추진·공급중이다. 그러나 아직까지 지자체의 공공임대사가의 건설·운영에 대한 경험이 부족하고, 사례도 부족한 상황에서 미시적 입지 수요에 민감한 상가점포의 공공주도 운영에 대한 비판적 시각과 우려도 큰 상황이다.

본 연구에서는 공공임대사가 도입 및 운영과정의 문제를 최소화하기 위해 국내외 유사사례 및 운영사례를 분석하고, 관계자 심층면접조사를 통해 도입운영 효율화를 위한 쟁점과 대안을 모색하였다. 이를 토대로 지자체와 공기업 주도로 도입 예상되는 공공임대사가 운영·관리개선 방안 마련에 기여하고자 한다.

II. 이론 및 선행연구 고찰

1. 젠트리피케이션의 개념

젠트리피케이션은 1964년 영국의 사회학자 Ruth Glass(1964)에 의해 처음 언급된 용어로 도심의 특정 지역 및 공간·장소의 용도가 바뀌거나 그 결과로 부동산 가치가 상승함에 따라 기존 거주자 또는 임차인들이 내몰리는 일련의 과정으로서의 현상을 의미한다. Ley(2003)는 젠트리피케이션을 “빈곤층의 주거지가 외부투자자로 인해 상업화로 이행되는 현상”으로 보았고, Zukin(2010)은 “도심의 산업구조가 제조업에서 서비스 및 문화로 변화하는 과정에서 임대료 및 지가가 상승하여 원주민들의 비자발적 이주가 발생하는 현상”이라 하였다(안지현·김남조, 2018 재인용). Clark(2005)는 젠트리피케이션을 “고정자본 재투자를 통한 건설환경의 변화로 기존 원주민들보다 사회경제적 지위가 더 높은 부유층으로 대체되는 변화를 포함하는 것”으로 정의하였다. 이 정의를 채택할 경우 많은 도시정책이 젠트리피케이션을 촉진하는 계기가 된다(Uitermark et al., 2007). Glass가 정의한 젠트리피케이션 개념은 한 측면에 불과하고(Lees et al., 2008), 젠트리피케이션은 사회적·경제적·공간적인 변화를 포함하는 개념이기 때문에 진행되는 양상 또한 다양하게 나타난다. 우리나라에서 나타난 젠트리피케이션 형성시기는 1단계(2007년~2010년), 2단계(2011년~2013년), 3단계(2014년~2015년), 4단계(2016년~현재)로 구분할 수 있는데, 4단계인 2016년부터 현재까

지는 상업화 젠트리피케이션의 성숙기로 관련 이해관계자들 간의 갈등이 두드러지는 시기라고 할 수 있다(안지현, 2018). 현재 우리나라는 초기의 재개발 사업으로 인한 주거 젠트리피케이션 현상은 주춤해지고, 서구의 상업 젠트리피케이션, 관광 젠트리피케이션, 그리고 문화·예술 주도의 젠트리피케이션과 유사한 면이 많다.

젠트리피케이션 현상은 낙후된 지역의 물리적 환경이 개선되면서 쇠퇴지역의 안정화, 토지이용의 효율성 제고, 부동산가치의 상승, 공실률 감소, 지방재정 증대 등의 측면에서 지역에 주는 긍정적 측면이 있는 반면에 쇠퇴지역이 활성화되는 과정에서 임차인의 비자발적 이주, 지역사회 저항과 갈등, 저렴한 주택 및 상업공간의 소멸, 기존 상권의 위축 등의 부정적인 문제를 야기하기도 한다. 특히 상업 젠트리피케이션은 지역을 매력적인 공간으로 만들었던 초기의 영세 상인들이 임대료의 급등으로 밀려나고 이들이 떠난 자리를 대형 상업자본이 잠식하는 부작용이 두드러진다(허자연 외, 2015).

2. 공공임대상가의 개념

정비사업 등 개발사업 과정에서 의사결정에 참여할 수 없는 상가세입자들은 정해진 기간 내에 이주를 해야 하며 사업시행자의 이주 요구에 협조하지 않을 경우 강제퇴거조치를 당하거나, 개발이 끝난 후에도 건물의 가격이나 임대료가 개발 전에 비해 크게 올라 재정착이 어렵다. 이러한 이유로 주택개발 사업 시 공공임대주택을 공급하는 것과 같이 상가세입자를 위해서도 저렴한 임대료의 공공임대상가를 공급해야 한다는 주장이 제기되기 시작하였다(경기연구원a, 2018). 또한 현 정부에서는 도시재생 뉴딜정책이 추진되면서 재생사업 추진 과정에서 발생할 수 있는 상가임대차 분쟁의 해소와 동지내몰림 극복, 구도심의 재활성화를 위한 수단으로 도입 논의가 본격화되었다. 정부는 2018년 3월 도시재생 뉴딜 로드맵을 통하여 5년간의 추진전략 및 계획을 제시하였으며, 5대 주요과제 중 하나로 ‘동지 내몰림 현상 대응’을 선정하였다. 도시재생 뉴딜사업 추진 과정에서 내몰린 영세상인, 청년 스타트업, 지역예술가 등에게 공공임대상가를 우선 공급하는 안을 제시하였다.

공공임대상가에 대한 관심이 증대되면서 지자체 및 공공기관에서는 건설·매입·임차 등의 방법으로 임대상가를 조성하여 지역의 소상공인, 청년창업자 등에게 저렴하게 임대하고 있다. 공공임대상가는 사업주체에 따라 공공상생상가, 공공임대상가, 공공안심상가 등 다양한 명칭으로 불리고 있다(<표 1> 참조).

표 1. 공공임대상가의 개념

명칭		공공임대상가 개념
공공상생상가	정의	도시재생 활성화 지역에서 최대 10년 동안 저렴하게 지역 영세상인 등에게 임대하는 공공임대상가 (국토교통부, 2018. 07. 03)
	사업주체	-공공(지자체·공공기관·지방기업 등) -민간(마을기업·사회적 기업·협동조합)
공공임대상가	정의	공공임대주택 개념을 상가로 확대 적용한 것으로 일자리 창출, 젠트리피케이션방지 등 사회적 가치 제고를 위해 주변시세 이하로 청년·경단녀·소상공인 등에게 장기간 임대하는 상가(LH공사)
	사업주체	LH공사
성동안심상가	정의	급격한 임대료 상승으로 내몰릴 우려가 있거나 내몰린 임차인을 위한 상가로서, 주변 임대료 시세의 70~80% 수준으로 운영되며, 기본 임대기간은 5년으로 연장 가능하며 장기간 안심하고 영업할 수 있는 상가(성동구)
	사업주체	성동구
장기안심상가	정의	임차인이 장기간 안정적으로 영업할 수 있는 환경을 조성한 상가건물주에게 서울특별시 리모델링비를 최대 3,000만원까지 지원하는 상가건물
	사업주체	서울시
공공안심상가	정의	공공부문이 상권육성 전담회사를 통해 전략적으로 빈점포/노후상가 등을 매입하여 임차상인에 공급
	사업주체	중소벤처기업부
상생협력상가	정의	도시재생지역 내 공공(지자체, 공공기관 등)이 청년 스타트업, 지역 영세 상인 등에게 최대 10년 동안 저렴하게 임대하기 위해 조성한 상업용 건물(국토교통부, 2018.12.31)
	사업주체	공공(지자체, 공공기관 등)

도입목적과 운영 양상을 종합할 때, 공공임대상가는 동지내몰림 현상에 대응해 저렴한 임대 및 장기임차 등 소상공인 보호와 신규창업 육성을 목적으로 공공이 주도하여 건설, 매입하거나 지원하는 상업시설을 의미한다. 아울러 공공상생상가 사례에서 확인할 수 있는 바와 같이 민간이 공공의 목적으로 공급하는 상가까지 확대한 개념으로 해석가능하다.

<표 2>와 같이 공공임대상가는 지역특성과 건설유형, 건축형태에 따라서 구분할 수 있다. 지역특성에 따라 기성시가지형, 신규개발지형, 산업단지형이 있고, 건설유형에 따라 매입형과 건설형, 기부채납형이 있다. 건축형태에 따라서는 단독형과 복합형으로 나누어 볼 수 있다. 본 연구에서는 건설유형과 리모델링지원형에 따라 사례지를 구분하고 비교하였다.

표 2. 공공임대상가의 유형

유형		내용
지역특성	기성시가지형	구도심 상권쇠퇴지역, 젠트리피케이션 우려지역의 노후상가를 매입 또는 임차하고, 국공유지, 공공건축물 리뉴얼, 장기방치건축물 등을 활용하여 사업대상지를 확보
	신규개발지형	노후화된 1기 신도시 내 쇠락한 상가(단지 내 상가 포함)등을 매입 또는 임차하여 공공임대상가로 재활용
	산업단지형	노후화된 산업단지재생활성화구역 내 복합건축물의 일부를 공공임대상가로 확보(공업지역에 지식산업센터 건립, 일부 공공임대상가 조성)
건설유형	매입형	공·폐가, 유휴부지 등을 매입 후 리모델링하여 소규모 임대 점포를 조성하여 청년창업자 및 생활밀착형 소상공인 등에게 공급
	건설형	국공유지 및 공공기관 보유 토지 등을 활용하여 중소규모 집합상가 및 복합시설 조성, 소상공인 및 사회적 기업 등에게 공급
	기부채납형	용적률 완화를 조건으로 일정부분을 기부받아 공공임대상가 조성
건축형태	단독형	상가 전용용도의 복층규모 단일건물이거나 스트리트 상가 형태로 공급되는 임대상가
	복합형	청년 창업공간, 청년임대주택, 공공임대상가, 정부의 지원센터 등 다양한 기능이 한 곳에 입지한 복합 앵커시설
리모델링지원형		상생협약을 체결한 기존상가 건물주에게 리모델링비 지원

3. 선행연구 고찰

국내에서 공공임대상가의 도입운영은 시작단계로서 공공임대상가와 관련한 전문 학술 연구를 찾아보기 어렵다. 다만, 사회적 약자의 등지내몰림과 관련하여 기존 학술연구들은 주거 젠트리피케이션 현상에 초점을 두고 많이 진행되어 왔으며, 도시재생사업의 본격화 과정에서 2014년을 기점으로 상업 젠트리피케이션에 관한 연구가 급격히 증가했다.

초기의 연구는 주거지역의 재개발 과정에서 발생하는 젠트리피케이션 현상을 분석하는 연구가 주를 이루었으나 최근에는 상업지역뿐만 아니라 주거지역의 상업화로 인해 발생하는 젠트리피케이션의 부작용이 이슈화되면서 이에 대한 연구가 이루어지고 있다. 홍대(이기웅, 2015), 한남동(김지윤·이선영), 성수동(김상현 외, 2016), 경리단길(허자연 외, 2015; 서울연구원, 2016), 삼청동(김희진·최막중, 2016), 북촌일대(안지현·김남조, 2018), 전주한옥마을(김주영 외, 2017) 등에서 나타나는 상업 젠트리피케이션 현상을 분석하고 문제점을 제기한 연구들이 많이 진행되었다. 또한 해외 선진국사례를 적용하여 국내의 원도심 활성화

를 위한 방안 대책을 제안한 연구들이 다수 발표되었다(김영기 외, 2009; 정철모, 2010). 이외에 지자체의 역할과 지속가능한 지역공동체 구성의 필요성에 대한 연구(허자연 외, 2016; 박수빈 외, 2016), 상가임대차 및 관련 법·제도에 관한 연구(이하연 외, 2018; 김수영 외, 2018; 김민아, 2019) 등 젠트리피케이션 방지에 관한 연구가 세분화되어 다각도로 이루어지면서 시사점을 제시하고 있다. <표 3>에 상업 젠트리피케이션이 발생한 주요 사례지와 제도관련 연구자의 내용을 정리하였다.

표 3. 젠트리피케이션 대상지와 관련법·제도 관련 주요 선행연구

대상지	연구자	연구내용
홍대	이기웅 (2015)	홍대지역에서 전치를 경험한 상인들의 심층면접을 통해 홍대상권의 젠트리피케이션 효과를 주관적인 차원에서 탐구. 홍대 인근의 신흥 핫플레이스들은 젠트리피케이션과 전치의 산물임
한남동	김지윤·이선영 (2016)	복합예술문화공간인 테이크아웃 드로잉(임차인)의 갈등사례를 도시의 주거, 경제활동공간에서 내몰리는 주민이나 임차인을 도시형 재난으로 정의하고 임차인과 임대인의 갈등해결까지의 과정을 문화적 저항운동의 형태로 사회적 의미와 한계점 분석
성수동	김상현·이한나 (2016)	성수동 일대의 젠트리피케이션 진행과정을 시기별로 파악. 성수동의 젠트리피케이션은 방문객을 위한 서비스업이 들어오면서 발생. 임대료 상승 방지보다는 공방, 카페 등과 원주민들 간의 접점이 중요
경리단길	허자연 외 (2015)	젠트리피케이션을 견인하는 상가들의 진입에는 지대격차, 권리금 형태의 의제자본 등 경제적 유인이 큰 작용. 급격한 상권활성화는 투기자본의 유입 초래
삼청동/가로수길	김희진·최막중 (2016)	상업젠트리피케이션이 사회경제적 측면에서 상위계층에 의한 하위계층 시설유형의 비자발적 이주, 도시문화적 측면에서 문화특화지역의 동질화·획일화에 따른 장소성 상실 초래
북촌일대 (한옥마을/삼청동)	안지현·김남조 (2018)	관광객의 범위를 면밀하게 산출하여 적절히 통제. 대형 프랜차이즈 입점제한, 지구단위계획재정비, 상가임대차보호법 재검토, 사회적 인식 개선. 관광지의 지속가능성은 주민들의 자발적인 참여와 분야 간의 협업 필요
전주 한옥마을	김주영 외 (2017)	관광객들은 주요 역사·문화 관광지 보다 상업적인 요소를 더 많이 이용. 한옥마을의 정체성을 확립 할 수 있는 방안 마련 필요
전주 TB지역	정철모 (2013)	상권활성화의 방안으로 구도심 노후상업지역의 상가재생과 주거복지를 연계한 공공지원형 임대사가 필요성과 추진방안 제시
관련법·제도연구	이하연 외 (2018)	성수동 상가임대료 자료를 바탕으로 상가임대인의 경제적 효용에 근거한 조세지원제도 마련 근거제시. 상행협약을 통한 임대료안정방안 필요
	김수영 외 (2018)	해외사례를 통해 서울시 젠트리피케이션 종합대책 중 지역상생발전 특별법의 문제점과 개선점을 제시
	김민아 (2019)	젠트리피케이션 지역의 상가권리금 분쟁사례를 통해 임차인의 지위 보장, 상가건물임대차분쟁조정위원회, 퇴거보상제 등의 제도 필요

한편, 정철모(2013)는 전주 도시재생TB 상가지구의 활성화 방안으로 LH가 주관하는 영세상인과 저소득계층의 창업을 위한 공공지원형 임대복합상가 추진방안을 제시하였다. 공공지원형 임대복합상가 개발모형에 있어 상업지역의 입지, LH공사와 공공기관의 공동개발, 장기임대, 상가와 주거 오피스를 공동으로 개발하는 방식, 금융지원을 중요도가 높은 것으로 분석하였다.

선행연구를 종합하여보면, 주로 상업 젠트리피케이션의 부작용으로 상가임차인들의 비자발적 이주를 제시하며 상가임차인 보호를 위한 적절한 제도의 필요성을 강조하고 있다. 대응방안으로 해외의 사례를 소개하면서 적용가능성을 검토하였으나 구체적인 실효성분석은 없는 경우가 대부분이다. 임차인들과의 대화, 관련전문가들의 심층면접을 통해 젠트리피케이션의 현황이나 상권활성화에 대한 질적 연구도 눈에 띄었으며, 성공적인 도시재생을 위한 상생방안과 관련 법 개정, 지속가능한 지역공동체구성의 필요성을 주장하기도 하였다. 선행연구를 검토한 결과, 영세상인 보호를 위한 직접적 정책실행수단으로 볼 수 있는 공공임대상가 관련 연구들은 이루어지지 않았다. 따라서 본 연구는 지역공동체의 지속가능한 성장과 지역경제 활성화를 도모하기 위하여 영세 소상공인 및 청년창업자 등에게 안정적인 영업을 보장하고 상업 젠트리피케이션을 방지할 수 있는 공공임대상가조성 및 추진방안에 대해 그 사례를 통해 애로사항 및 개선방안을 제시하는 점에서 선행연구와 차별성을 갖는다.

4. 관련 법·제도 고찰

우리나라의 상권 지원 정책은 전통시장에 국한하여 지원하였으며 정부의 전통상권 지원 예산에도 불구하고 자생력을 확보하지 못하고 지속가능한 발전에 대해 회의적인 시각이 지배적이다. 공공부문의 재정지원에만 의존하는 전통시장 활성화는 실효성이 제한적일 수밖에 없고, 원도심 전통상권의 복잡한 이해관계를 조정하고 이해관계자가 참여하는 거버넌스의 구축, 합리적 규제와 계획수립은 도시재생과 상권활성화에 필수적 조건이다(김상태·류태창, 2018). 현재 지역상권의 회복과 활성화를 도모하기 위해 각 지자체가 활용할 수 있는 주요 정책적 수단으로 도시재생사업과 상권활성화구역 제도가 있으며, 각 지자체는 상권활성화구역을 지정하기 보다는 근린재생형 도시재생의 세부사업으로 전통시장, 상점가, 시가지, 골목상권 등 다양한 상권의 활성화를 도모하고 있다(경기연구원b, 2018). 장기적으로는 상권활성화구역을 건물주 및 상인이 관리조직을 구성하여 협약 및 자체부담금 확보를

통해 자율적으로 상권을 관리하는 상권관리제도로 진화시킬 필요가 있으며 이에 대한 대안으로 미국의 BID(Business Improvement District)를 참고한 자율상권관리제도의 도입이 현재 국내 연구자들과 정부에 의해 지속적으로 논의되고 있다(경기연구원b, 상계서).

최근 ‘자율상권구역의 지정 및 운영에 관한 법률’과 ‘지역상권 상생발전에 관한 법률’의 2개 주요내용을 합한 ‘지역상권 상생 및 활성화에 관한 법률’이 국회에서 심의 중이다. 도심의 상권 상황에 따라 침체 상권은 ‘자율상권구역’으로 임대료상승으로 인해 젠트리피케이션이 발생하는 상권은 ‘지역상생구역’으로 지정하여 각각 협치와 규제를 할 수 있는 제도적 기반과 정부 지원 내용을 규정하고 있다(김상태·류태창, 전계서). 이 법이 제정이 되면 임대료가 일정 비율 이상으로 상승하고 있는 구역을 시·군·구청장이 지역상생발전구역으로 지정하여 임대료의 상승폭을 제한할 수 있고, 지정된 구역에서 지자체 조례를 통해 대규모점포나 과밀업종의 영업을 제한하여 지역 경제 생태계를 보호할 수 있는 것으로 되어 있다. ‘지역상권 상생 및 활성화에 관한 법률’은 현행 「상가건물임대차보호법」과 충돌되는 부분이 있어 심의 중에 있다.

한편, 「상가건물임대차보호법」은 2001년 제정된 이후 지속적인 개정을 하고 있다. 2018년 1월에는 환산보증금 인상과 임대료 인상률 상한을 9%에서 5%로 하는 「상가건물임대차보호법」 시행령을 개정하고, 2018년 10월 법개정을 통해 권리금 회수기간을 3개월에서 6개월로, 계약갱신요구권 행사기간을 5년에서 10년으로 연장하였다. 2019년 4월에는 환산보증금 상한액이 지역별로 상향조정되고, 권리금 보호대상에 전통시장을 포함하며 ‘상가임대차 분쟁조정위원회’의 설치를 담은 개정안이 시행되었다. 가장 이슈가 되고 있는 계약갱신요구권 행사기간 변경은 정상적인 업체의 강제이동 및 폐업 등 손실개념을 고려할 수 있는 것으로(한국노동연구원, 2018), 이동 및 폐업의 경우 고용손실이 발생하고 상가의 지속적인 운영은 고용손실을 방지하게 된다. 임대료 상승률제한의 효과를 볼 때 임차인은 임대료절감에서 오는 수익을 부채상환이나 신규투자 하는 것으로 고려할 수 있고, 기존종사자의 임금증가로 고용의 질을 증진시킬 수 있으며, 신규고용에 따른 고용의 양을 증가시킬 수 있는 이점이 있다. 반대로 임대인은 임대수입의 감소를 가져오고 이로 인한 투자감소 효과가 생길 수 있다. 이에 지자체에서는 용적률, 리모델링비용, 인센티브 등을 제공하는 것으로 상생협약을 유도하고 있으며, 이를 제도화하기 위해 지구단위계획에 반영하는 경우가 늘어나고 있다. 또한 「조세특례제한법」 개정으로 계약갱신청구권 행사기간 5년 이상 보장 시 세금감면 혜택을 부여하기로 함으로써 자발적인 임대인의 참여를 유도하고 있다. 지자체의 적극적인 지역상권 보호 및 지원방안과 임대인, 임차인 간 상생협력이

상권활성화 및 지역경제를 살리는 길임을 감안할 때 「상가건물임대차보호법」의 개정과 ‘지역상권 상생 및 활성화에 관한 법률’의 제정은 필수요소라 할 수 있다. 젠트리피케이션 지역에서의 임대료와 상가권리금 분쟁이 가장 빈번하게 발생했던 원인이 계약갱신거절로 인하여 생기는 것을 볼 때, 이번 「상가건물임대차보호법」 개정안은 젠트리피케이션의 부작용을 줄이는 데 도움이 될 것으로 보인다.

젠트리피케이션의 부작용을 방지하기 위해서는 「상가건물임대차보호법」 이외에 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 상가지역의 상생협약 체결과 안심상가 조성 등의 방안을 활용할 수 있을 것이다. 2017년 12월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 개정을 통해 국토교통부는 도시재생 뉴딜사업에서 발생할 수 있는 등지 내몰림에 대응해 지자체·지역주민 등이 자발적으로 체결하는 상생협약이 법제화되었고, 중소벤처기업부에서는 젠트리피케이션 방지를 위해서 건물주, 임차인 등 상권 주체가 임대료 안정화, 장기계약 보장 등 상생협약 체결 시 상권개발 등을 지원하고 있다. 또한 일부 지자체는 안심상가와 같은 젠트리피케이션 피해 상가를 위한 공공임대상가를 제공하고 추진 중에 있다.

Ⅲ. 공공임대상가 도입·운영 사례

1. 국내사례

1) 공공임대상가 운영사례

본 연구에서는 국내 공공임대상가 운영사례를 사전조사하였으며, 조사결과 성동구의 성동안심상가, 서울특별시의 서울시 장기안심상가, LH공사의 LH공공임대상가(LH희망상가), 경기도시공사의 공공임대상가를 대상으로 사례분석을 실시하였다. 사례분석은 공공임대상가 도입·운영상의 이슈와 시사점 도출 목적으로 공급유형에 따른 사업시행 주체, 사업시행 방식, 공급규모, 공급대상, 제한업종 등을 기준으로 정리하였다(<표 4> 참조).

공공임대상가의 사업주체는 지방자치단체, 공기업, 지자체+공기업 협력방식으로 구분 가능하다. 지자체 시행 선도적 사례로 서울시 성동구의 안심상가가 있으며, 공기업 추진방식으로는 국가공기업인 LH공사의 희망상가 사례가 있고, 지방공기업이 주도하는 공공임대상가 사업은 아직까지 가시화되지 않고 있다. 도시재생뉴딜사업 추진과 함께 젠트리피케이션 부작용 예방책으로써 공공임대상가 확보를 공모사업 선정·평가 시 유도함에 따라 공기업

제한형 도시재생사업 선정지역에서 지자체와 LH공사가 협력하는 공공임대상가 사업이 구상, 추진과정에 있다. 다만 지자체, 공기업 단독시행방식은 공영상가 건설·매입 후 운영사례가 있으나, 지자체+공기업 협력형 사업은 참여주체 간 역할분담에 따른 사업구조가 아직까지 명료하게 가시화되지 못한 상황이다.

표 4. 공급유형에 따른 공공임대상가 비교

	건설형			매입형	리모델링 지원형
	LH희망상가	다산신도시	부영공공기여	서울숲IT캐슬	장기안심상가
사업주체	LH공사	경기도시공사	성동구, ㈜부영	성동구	서울시
공급방식	단지내 상가 및 PF상가 전환	단지내 상가전환	기부채납	매입후 임대	
공급규모	상가 591호 (행복주택 232호, 영구임대주택 229호, PF상가 130호)	145.86m ² (4개호)	총 연면적 6,400m ² 토지:1,458.1m ² (441.8평) 건물: 지하1층, 지상8층(약 6,400m ²) 31개소	총 연면적 132m ² 105호(48.26m ² /14.6평) 106호(83.84m ² /25.4평) (2개소를 4개소로 분할)	
재원구성		경기도 출자	(주)부영에서 토지와 건물을 기부채납	서울시비 52%, 성동구비 48%	1천~3천만 원 지원
공급대상	사회적경제 기업, 취업아로계층, 소상공인, 자영업자, 실수요자 등	사회적기업 및 청년창업기업	서울숲IT캐슬과 동일	내몰린 상가 임차인, 사회경제적 조직, 소상공인, 청년창업자, 노인일자리 창출 사업자, 공유기업 등	서울시 소재 상생협약을 체결한 상가 건물주
대상자 선정	창업아이템, 사업계획 적합성, 지역사회기여도 등		서울숲IT캐슬과 동일	공공안심상가운영위원회 서면 및 면접심사	현장심사, 상생협약내용 등 심사
임대기간	2년(최장 10년)	2년(최장 5년)	5년(최장 10년)	5년(최장 10년)	임대료인상 5%이하 5년 이상 임대조건
임대료	주변시세의 50%~60% 수준	주변시세 30% 수준	주변 시세 80~90%수준	주변 시세 60~70% 수준	
건축형태	LH 보유 상가 및 미분양 상가 전환	단지 내 상가 전환	지하1층~지상8층 31개소	지식산업센터 1층 132m ²	
업종제한	기존상가 시설내 유치 불가능한 업종, 근린상가내 충돌가능성이 높은 업종, 오염물질 배출 업종 등	LH희망상가와 동일	서울숲IT캐슬과 동일	프랜차이즈 외	
운영관리	LH공사	경기도시공사	위탁	위탁(성동미래일자리)	

공공임대상가 사업시행(공급) 방식에는 기존 상가용 건물 매입형(성동 서울숲IT캐슬), 기존 건물 매입·리모델링형, 기존 공공보유시설 전환형(LH 희망상가), 공공임대상가 건설

형(LH 희망상가, 부영공공기여), 민간소유상가 운영 지원형(서울시 장기안심상가) 등으로 구분할 수 있다. 기존 상가용 건물 매입형은 민간건설 상가용 건물을 매입하여 공공임대상가로 운영하며, 기존 건물 매입·리모델링형은 공공이 기존 건물을 매입하되 상가운영에 적합하도록 리모델링 후 활용한다. 기존 공공보유시설 전환형은 공공PF 사업의 분양 목적 상가 미분양분을 공공임대상가로 전환 운영하는 등 공공기관 보유 자산·시설의 전환을 통해 운영될 수 있는 방식이다. 공공건설형 방식은 지자체 또는 공기업이 공영상가 운영목적으로 건축물을 신규건설하는 것으로, 직접 건설하는 경우와 공공기여방식(기부채납)으로 확보하는 방식이 가능하다. 민간소유상가 운영 지원형은 민간소유 상가임대인에게 임대료 인상률 5% 이하 5년 이상 임대조건으로 임차인과 상생협약 체결 시 리모델링을 지원함으로써 소유권 확보 없이 상생과 상권안정화를 유도하는 방식으로 진행된다.

조사한 사례의 사업지역에 따라 공급규모는 차이를 보이거나 매입형, 리모델링형 등 시행공급방식이 다양하고, 공공주도의 일방적 공급이 용이하지 않아 사전적인 적정공급 규모 분석을 통해 추진되는 사례는 없다. 또한 도시재생뉴딜사업이 추진되는 지역에서도 상권 내 기존 상인들의 공공임대상가 공급 거부감 등이 있을 수 있어 도시재생사업지역 내에서의 상당규모 공공임대상가 공급은 어려운 상황이다. 뿐만 아니라 공공임대상가 조성을 위한 자원조달 관점에서도 공공기여에 따른 기부채납 공영상가를 제외하면 신규 건설형이나 매입형의 공급규모는 소규모로 추진되는 것이 현실이다.

공공임대상가의 조성을 추진하거나 운영 중인 사례지역에서는 해당 상권 내 소상공인에 국한하지 않고, 청년창업자, 사회적기업 등 공급대상의 유형을 구분하여 대상유형별로 조성, 운영 중이다. 이는 사례지역 중 도시재생사업추진 과정의 젠트리피케이션 부작용과 무관한 신시가지 내 조성되는 곳이 포함된 것뿐만 아니라 쇠퇴상권 내 기존 소상공인의 반발, 거부감 등을 감안해야하는 현실여건이 고려된 결과로도 이해할 수 있다. 도시재생사업 추진지역에서 공급가능한 공공임대상가의 점포수는 제한적이며, 입지여건에 대한 소상공인 업종별 선호도가 다를 수 있어 공공임대상가 공급 자체가 상권 내 임차점포의 우호적 지지를 확보할 수 있는 것은 아니다. 따라서 기존 임차상인과의 갈등을 줄일 수 있도록 공급대상은 신규 창업자나 비영리기관, 사회적기업 등으로 확대하고 있다.

공공소유운영 방식의 공공임대상가는 모든 사례에서 제한업종을 설정하고 있다. 이는 공공임대상가가 조성되는 지역 내의 기존 자영업자와의 동종업종 경쟁과 마찰을 줄여야 한다는 점에서 고려되어야 할 사항이다. 더불어 유흥, 위락 등 업종특성상 공공성과 거리가 있는 경우는 입점제한이 필요하다. 이와 같은 점에서 지역에 관계없이 공통적으로 제한될

필요가 있는 기본적인 제한업종과 지역상권 여건에 따라 탄력적으로 감안되어야할 제한업종이 고려될 수 있는 입주가능업종 선정기준이 마련되는 것이 타당할 것으로 보인다. 아울러 공공임대사가 조성함에 있어 공급유형 및 사업주체에 따라 공급방식, 공급규모, 공급대상, 대상자선정, 임대료 등이 다르게 나타나고 있다. 이를 고려하여 각 지역의 특성에 맞는 공공임대사가를 조성해야 할 필요성이 있다.

2) 공공임대사가 조성·운영 관계자 심층면접

공공임대사가를 조성하고 있는 지자체(S구, B구)의 구청담당자 및 L공사실무 담당자, 도시재생 뉴딜지역에 포함되는 전북Y시 담당자와의 심층면담을 통해 공공임대사가 사업진행 관련 한계 및 애로사항 등을 확인하였다(<표 5> 참조).

표 5. 심층면담 개요 및 주요 내용

구분	내용
질문 주제	- 공공임대사가 조성을 위한 준비 계획 및 시행 계획 - 공공임대사가 조성을 위한 조성 단계별 계획 및 애로사항
면담자	S구 공공임대사가 담당자 2명, B구 공공임대사가 담당자 2명, L공사인천지역 공공임대사가 담당자, L공사전북지역 공공임대사가 담당자, 전북Y시 공공임대사가 담당자
조성 관련	- 부지 확보의 어려움 - 공공임대사가 조성 재원 확보 어려움 - 상생협약, 임대료 결정의 어려움, 관련법 적용의 어려움(공유재산 및 물품관리법 등)
운영 관련	- 공급방식, 공급대상, 대상자 선정, 임대기간, 임대료, 업종제한 등에 대한 기준 부재 - 이전 조성 사례도 부족하고, 가이드라인도 없어 운영에 필요한 기준 설정에 참고할 만한 자료가 없음 - 운영 및 관리와 관련한 전문가가 없어 정책 및 의사결정이 어려움

다음은 면담 주요 질문내용(<표 4> 참조) 이외의 답변 내용을 지역별로 구분하여 공공임대사와 관련된 고려사항과 문제점 등을 대화형식으로 서술한다.

(1) 지자체(S구)

S구에서는 젠트리피케이션 수업을 위해 2014년 말부터 해외사례를 찾고 여러 가지 대책을 찾아내게 된다. 뉴욕시 59개 커뮤니티보드 같은 민관협치 프로그램을 벤치마킹하여 상호협력 주민협의체를 발족하였다. 주민협의체의 역할과 입점제한에 대해 질문하였다.

“주민협의체 구성은 건물주, 임차인, 지역유지, 지역활동가 5명씩 20명으로 구성되어 있습니다. 건물주 5분은 친정부적이어야 합니다. 그 지역에 오래사시고 봉사활동 많이 하신분이 좋습니다.

주민협의체에서의 특별한 역할이 입점제한을 할 때, 지구단위계획을 재정비하면서 지구단위계획안에다 입점제한 조례에 있는 내용을 그대로 지구단위계획에 반영시켰습니다. 그래서 입점제한에 못 들어오는 업체는 주민협의체에서 심사를 거쳐 동의를 하면 들어올 수 있고 동의를 안하면 못들어 오는 그런 방식으로 합니다. 입점심사가 엄격하여 100%입점이 안되고 있습니다.”-A담당자

도시재생 관련해 가장 손쉽게 할 수 있는 것이 주민협의체를 통해가지고 중앙참여 또는 임대차관계에서의 중재역할 하는 것이 자율상생협약으로 넓혀 나가는 게 가능할 것 같다고 하면서 지역상생법의 제정을 언급하였다.

“우리가 이것을 하는 가장 근본적인 목적은 임대료 상승제지와 임대료 안정화를 이루기 위함입니다.. 자율상생법은 대형유통시장이나 전통시장에 있어 조합을 통한 자율상생협약을 담고 있는데 우리와는 거리가 멀어요. 입점제한이라든지, 특정구역을 지정해가지고 도시계획에 담는다는지, 상생협약을 어겼을 때 제재를 한다든지, 인센티브, 행정재정적 지원 그런 것을 담고 있는 것이 지역상생발전법안인데 그게 되면 젠트리피케이션 문제는 해결하기 훨씬 수월해질 것입니다.”-A담당자

상생협약에 있어서의 어려움이나 불이익에 대해서는 설득을 통해 이루어진다고 하였다.

“젠트리피케이션이 일어난 폐허골목의 스토리라던가 사진이라던가 보도자료나 신문 기사를 스크랩해서 보내드리면서 같이 가야된다고 설득하는 것으로 접근을 합니다. 중요한건 협약체결을 하기 위해서는 건물주를 만나야 되는데 젠트리피케이션이라는 용어정리도 안되고 거부감을 갖고 있기도 하고 그래서 어려운 점이 많습니다.”-A담당자

안심상가를 하는 데 있어 가장 어려웠던 점에 대해서는 공유재산 및 물품관리법과 임대료 결정이라고 답하였다.

“안심상가를 하는 데 있어 제일 어려웠던 것은, 공유재산 및 물품관리법인데 그걸 알지 못하면 추진하지를 못합니다. 공유재산 및 물품관리법은 일반입찰을 모토로 하고 있어요. 공유재산법의 일반입찰은 최고가입찰입니다. 그래서 공유재산 및 물품관리 조례에 공공안심상가 입점자는 수의계약을 할 수 있도록 풀어놨습니다.” -B담당자

“임대료 정할 때가 어려웁니다. 그래서 안심상가운영위원회를 만들었고, 그 운영위원회는 15명으로 구성되어 있는데 7명이 공무원이고 8명이 민간입니다.”-B담당자

이외에 지식산업센터의 기여가 있는데, 건축법상 높이제한을 완화해 주면서 지식산업센터 내의 근생시설 11개소를 공공기여 받는 걸로 협정이 되어 있었다.

(2) 지자체(B구)

인천 B구는 2017년 도시재생 뉴딜사업지역(중심시가지지형)에 선정되었으며, 미군기지의 오수정화조부지를 활용하여 공공임대상가를 포함한 혁신센터를 조성하고자 한다. 혁신센터내 조성되는 60개의 점포를 공공임대상가로 활용예정이며, 푸드플랫폼 조성과 연계하여 활용할 수 있는 업체를 유치할 예정이다. 총사업비는 국비 59.5억원, 지방비 233억원, 공기업투자 400억으로 계획 중이며, 공급대상자, 임대기간, 임대료는 LH희망상가의 기준을 준용할 예정이다. 관리·운영은 LH와 협의 중에 있다. 혁신센터 내 공공임대상가 조성(안)에 관한 의견은 다음과 같다.

“총사업비는 692억이고, 공공임대상가는 면적대비 사업비로 환산했을 때 21억의 조성비용이 드는 걸로 되어 있습니다. 사업규모는 연면적 2,000m², 60호로 계획되어 있습니다. 건축설계를 할 때 여러 가지 기능이 융복합된 어울림플랫폼으로 공공임대상가 60호 중에서 창업자들이 들어갈 수 있는게 30호 정도, 사회경제적분야 30호로 계획하고 있는데 유동적으로 할 생각입니다.”-A담당자

B구에서는 오수정화조부지 및 주변부지 매입과 혁신센터내 공영주차장, 공공지원센터 건설비용을 부담하며, LH공사에서는 토지비 없이 건설비용을 부담한다. 공공임대상가의 운영주체는 LH공사에서 직접 운영하는데 소유주체는 부평구 행정자산으로 적용한다. 향후 공공임대상가를 LH공사가 소유할 것인지 기부채납을 할 것인지에 대한 논의가 진행 중이다.

부지를 매각하는 방식에서의 조성에 대한 질문에는 계획이 없는 것으로 답하였다.

“현시점에서 토지소유권은 매각할 계획이 없습니다, 그런 계획을 가지고 있으면 국토부에서 국비지원이 없을 겁니다. 어려운 것이 저희가 공유재산 및 물품관리법에서 할 수 있는 게 제한적이예요.” -B담당자

이외에 B구 자체에서 공·폐가 2개소를 매입해서 공공임대상가를 시범적으로 운영해보려고 하는데 의회의 동의를 받는 등의 행정적인 절차, 운영미숙, 점진적인 판단에서 어려움

을 토로하였다.

(3) L공사

L공사담당자들의 질문에 대해서는 희망상가 추진 외에 뉴딜지역에서의 공공임대상가 조성 및 추진에 대한 애로사항들을 중점적으로 질문하였다. 사업성관점에서의 답변은 다음과 같다.

“저희의 입장에서 공공임대상가 조성비용을 회수하기 위한 방안이 필요한데, 현재의 이용에 대한 임대료 회수는 초기 투자한 자본을 장기간에 걸쳐 회수하는 한계를 갖고 있으며, 현재와 같은 구도에서는 사업의 경제성이 불확실하여 조성비용 회수에 한계가 있습니다. 투자자본 회수를 위해서는 분양을 통한 방안이 가장 현실적인 방법이나, 사업지에 대한 지분을 확보하지 못하여 향후 분양을 통한 조성비용 회수가 불가능한 상황입니다.” -A 지역담당자

희망상가는 미분양된 단지내 상가를 활용하고 있는데, 뉴딜지역 역시 내부기준에 의한 건설과 운영을 하게 될 것이라 하였다.

“건축형태에 관련하여서는 복합형과 어울림플랫폼형태로 건설하게 됩니다. 주택을 빼고 하는 경우는 지식산업센터만 건축을 할 수 있고, 주택을 빼고 하는 사례는 거의 없습니다.” -A 지역담당자

공공임대상가는 공공성에 무게를 두기 때문에 자본조달과 수익창출에 어려움이 있는데 이에 대한 의견이 있었다.

“공공임대상가의 조성 시 임대주택 및 기타 수익을 창출할 수 있는 활용 방안이 필요합니다. 국비보조 강화, 지자체 부담분 확대, 민간투자 자본 유치 방안 등 다양한 자원조달 방안이 필요합니다. 공공성에 무게를 두고 국가재정, 지방재정의 마중물 사업이 투입될 수 있는 근거가 있으면 향후에 어울림플랫폼 상태에서 공공임대상가가 들어갔을 때 도움이 많이 될 것 같습니다.” -B 지역담당자

(4) 전복Y시

전복Y시의 면담에서는 중심에 위치한 호텔을 매입하여 어울림플랫폼형태로 건설하여 창업과 관련된 기업에 우선적으로 공급할 계획을 가지고 있다. 이 지역은 도시재생 뉴딜지역에 중심시가지형으로 선정된 곳으로 처음에 중심시가지 활성화를 위해 가로상가형태로 계획하였으나 여의치 않아 빈 건물을 매입하여 리모델링 후 일부를 공공임대상가로 조성하

는 것으로 바뀐 경우다.

“저희는 어울림플랫폼으로 창업과 관련된 기업에 우선적으로 공급한 계획을 가지고 있습니다. 창업이라고 해서 청년창업, 노인창업을 구분하지는 않고 기존의 상가 활성화도 중요하다고 생각하기 때문에 기존상가 사람도 컨설팅을 받고 교육을 받는 입장이기 때문에 기존세입자도 포함시킬 예정입니다.”

전북Y시는 L공사와 상세하게 업무협약내용이 진행 되어있는 상태는 아니었다. 여기서도 B구에서처럼 L구의 운영관리를 준용할 예정이다. 다만 이 지역과의 면담을 통해 알 수 있었던 것은 재생지역에서 지자체 자체로만 감당하기에는 자금조달에 어려움이 있었다.

“여기는 신축이 아닌 리모델링이고, 리모델링의 경우 국가재정지원 30%가 나오지 않습니다. 리모델링 비용도 신축의 80%정도 들어가는 걸로 나오는데 구조안전진단도 받아야 하는 문제도 있습니다. 처음에는 도로변의 일반상가를 매입해서 공공임대상가를 조성하는 계획을 잡았었는데 토지매입비나 건물매입비는 국가재정을 사용할 수 없게 되어 있습니다. 지자체자체비용으로는 부담이 됩니다.”

(5) 공공임대상가 조성·운영 시 애로사항

심층면담을 통하여 정리된 공공임대상가 조성에 대한 문제점 및 애로사항을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 건설형 공공임대상가 부지확보의 어려움이다. 젠트리피케이션이 발생하거나, 도시재생사업 추진에 따라 상가내몰림의 발생이 예상되는 지역이라 하더라도, 국공유지가 아닌 경우 사유지 협의매수가 쉽지 않다. 주택과 달리 점포 입지에 민감한 소상공인의 입장을 감안할 때, 공공임대상가 조성 지역이 유동인구가 적은 지역이거나 접근성이 좋지 않은 경우, 입점이 선호되지 않고, 입점 후 상가 운영에 어려움을 겪을 우려가 크다. 그러나 기본적으로 수용방식이 아닌 협의매수 방식에 의해 민간토지를 확보하는 도시재생사업 방식에서 공공임대상가 건설에 적합한 핵심 입지의 민간토지를 확보하는 것이 매우 어려운 현실이다.

둘째, 공공임대상가 조성을 위한 자원 확보 및 활용에 어려움이 있다. 재정이 부족한 지자체는 기반시설 설치에 앞서 공공임대상가를 우선할만한 재정여력이 부족하고, 재생사업의 국비를 활용하고자 하여도 현재 마중물지원사업의 조건상 공공임대상가 조성에는 국비를 활용하여 조성할 수가 없다. 주택도시기금을 통한 자원조달방안은 부채로 계산되어 지자체에서는 활용에 부담이 된다. 공공임대상가를 조성하고 있는 대부분의 지역에서

공공임대상가조성은 공기업, 지자체의 재원으로 조성하고 있다. 하지만 공기업의 경우도 최소한의 운영수익이 예상되지 않는 비수익사업 참여는 재무적인 부담이 가중될 수 있어 공공임대상가 조성은 임대주택이나 기타 수익시설 도입이 가능한 경우로 제약되고 있다. 공기업 입장에서 공공임대상가는 투자한 많은 자본을 장기에 걸쳐 불확실한 임대료로 회수하는 사업구조이며, 지자체 제공부지에 참여하는 경우 지분확보가 되지 않아 상가분양을 통한 조성비용 회수도 어렵다.

셋째, 공공임대상가 조성 후 운영 및 관리에 관한 규정 및 전문가의 부재로 인하여 조성 이후의 사업 진행에 어려움이 있다. 조성된 공공임대상가의 입주대상자 선정, 임대료 기준, 운영 및 관리에 대하여 사례와 경험이 부족하다 보니 관련된 근거와 제규정 마련이 복잡하고, 기준 설정을 위한 전문가도 없는 것이 현실이다. 더욱이 상업지역에서 공공에 의한 상가공급은 또 다른 민원과 불만을 야기할 수 있어 인근 소상공인과의 갈등을 줄일 수 있는 객관적인 기준의 입주대상자 선정 기준, 임대료 기준 등의 마련이 요구되고 있는 상황이다.

2. 해외사례

프랑스 파리시에서는 젠트리피케이션 부작용 방지와 골목상권을 보호하기 위해 2006년 파리도시계획을 발표했다. 전체 도로 길이의 16%를 ‘보호상업가’로 지정하고 거대 프랜차이즈가 진입할 수 없게 하였다. 생활권별로 균형과 조화를 이루고 일상경제활동의 증진과 상업의 다양화를 위하여 동네활성화 사업(Vital’Quartier, 비탈까르티에: 생기있는 거리)을 시행하고 있다. 파리시는 이를 위하여 도시개발 및 관리의 모든 권한을 민관합작회사인 SEMAEST (la Societe d’economie mixte d’amenagement de l’est de Paris)에 위임하여 사업을 진행하고 있다. SEMAEST는 1983년 파리시 균형발전을 목적으로 설립되었으며, 해당 사업 종료 후 2000년부터 동네활성화 사업 등 도시재생관련 사업을 수행하고 있다. SEMAEST는 신시가지 개발 및 기존시가지 재개발, 공공시설 건설 및 재건축, 상업 및 수공예·아뜰리에 정비 등의 역할을 수행하고 있는 회사이다. 파리시에서 출자금의 86.5%, 투자기관으로부터 투자받은 SEMAEST 자체자금 13.5%로 출자된 회사이며, 파리시가 SEMAEST에 사업비 100%를 융자 방식을 통하여 사업을 진행하고, 사업실패 시 파리시는 손해배상 청구가 가능하다. SEMAEST는 프로젝트 관리, 자산관리 등으로 영영수익의 78%를 충당하며, 개발수익 및 기타수익, 이익배당 등을 통하여 나머지 수익을

충당하고 있다.

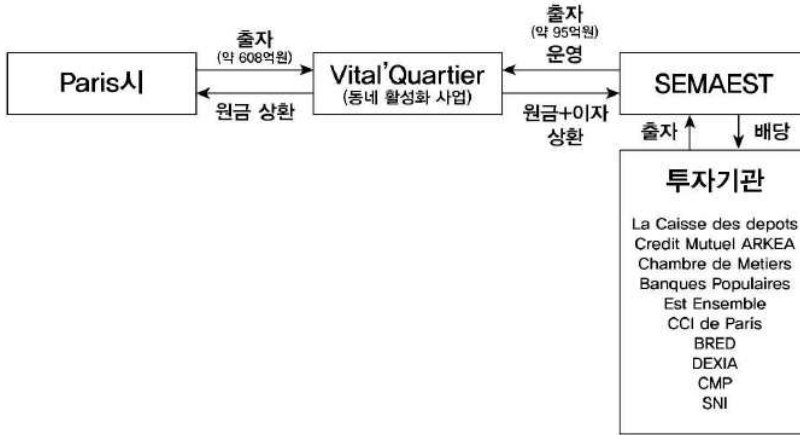


그림 1. 동네활성화 사업(Vital'Quartier) 자원 구조

출처: 박진아, 2017. 「빈점포 활용관련 프랑스 파리시 운용사례 연구」, p.35

SEMAEST의 동네활성화 사업은 상업 활성화 및 상업 다양화 두 가지 유형 중 한가지로 이루어진다. 상업 활성화는 폐점으로 인하여 상업쇠퇴 현상이 보이는 지역을 대상으로 빈점포 및 창고 등을 매입 후 보수하여 필요한 상업업종으로 상점을 임대하는 방식이다. 상업 다양화는 특정업종의 과중으로 인하여 상대적으로 부족했던 근린업종을 늘리고자, 단일 업종에 해당하는 상점의 임대기간 만료시점이나 점포 매각 시점에 SEMAEST에서 협정방식 혹은 매입방식을 통하여 근린업종으로 전환시켜 업종의 다양화를 취하는 방식이다.

공공임대사가 사례로 보다 유사한 SEMAEST의 상업 활성화 사업은 동네활성화 사업구역 내의 점포주가 점포를 매매하려할 때 SEMAEST와 점포주가 협정(protocole)을 체결하거나 해당 점포에 대한 선매권을 행사하여 매입 후 사업을 진행하게 된다. 협정에 의한 사업실행은 근생 이외의 다른 업종으로 전환하지 않는다는 협정을 체결하는 방식이며, 동네활성화 사업구역의 50%가 협정을 체결하고 있다. SEMAEST에서는 협정한 점포에 상점 및 상품 홍보, 상업경쟁력 강화 지원(윈도우 디스플레이 지원, 상점입면파사드 개선, 상점 인테리어공사 업체 연계, e-delivery 위한 어플 개발 및 상인 교육, SEMAEST 일간지(Vital'Quartier) 통한 상점 홍보 등)을 제공한다.

선매권 행사에 의한 사업실행(매입형 빈점포 유동화 방식)의 경우 가로구간 단위로 매입 점포가 결정되며 전체 5%이내의 점포 매입이 진행된다. 소수의 점포를 적극 운영하여

가로상권 자체의 자생력을 높이기 위한 취지이며, 상점매입, 상점 리모델링, 점포 임대, 점포 매각의 순으로 사업이 진행되며, 매입부터 임대까지는 약 1년 정도의 시간이 소요되는 사업이다.

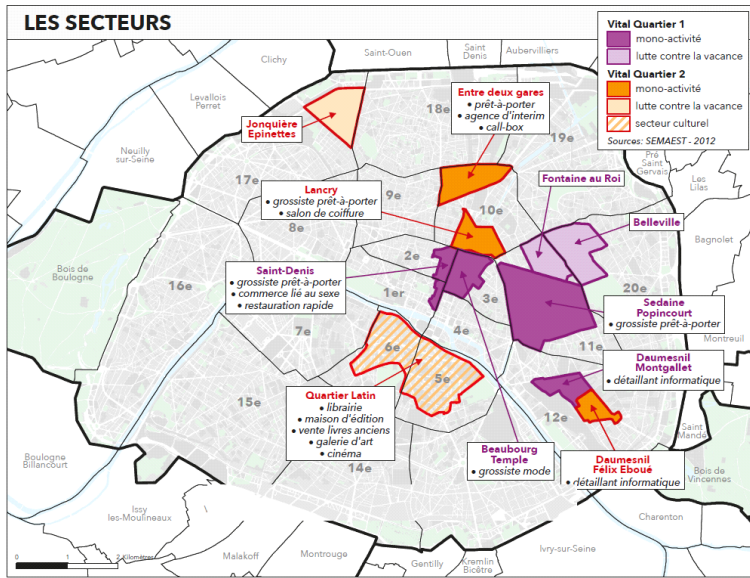


그림 2. 동네활성화 사업(Vital'Quartier) 구역

자료: SEMAEST 홈페이지(<http://www.semaest.fr/>)

SEMAEST는 파리시로부터 동네활성화 사업 진행을 위하여 사업구역내 모든 점포에 대한 선매 권한을 위임 받아 상점을 매입하며, 다음과 같이 세 가지 경우로 사업이 진행된다.

첫째, 빈점포의 경우 점포주에게서 점포를 매입하여 사업을 진행한다. 사업구역 내 빈 점포의 경우 SEMAEST는 점포주로부터 점포를 매입하고, 리모델링 후 임차인을 구하여 직접 점포를 임대하게 된다. 둘째, 사업구역 내 위치하고 있던 상점이 매물로 나올 경우 SEMAEST는 매도자에게 SEMAEST가 요구하는 근생 업종으로 매수자를 찾겠다는 조건에 동의할 경우 협정을 체결하고 동네활성화 사업을 지원한다. 셋째, 사업구역 내 임차인을 구하는 상점의 경우 SEMAEST에서 요구하는 근생 업종으로 운영할 임차인을 구하겠다는 점포주의 동의가 있을 경우 협정을 체결하고 사업을 지원한다. 상권활성화 사업 지원 내역은 크게 4가지 정도로 구분할 수 있다. 첫째, 관리지원이다. SEMAEST는 점포 운영에 필요한 점포관리 및 유지에 필요한 행적, 재정, 기술을 지원한다. 둘째, 디스플레이

이 지원이다. 2011년부터 지원된 추가지원 정책으로 상점 외관에 디스플레이를 지원하여 외관 매력도를 증진시키고, 소비자의 구매력을 향상시킬 수 있도록 지원하고 있다. 셋째, Costo 지원이다. Costo(Connected Store)는 2015년부터 추가 지원된 정책으로 근린상점과 연계할 수 있는 어플리케이션을 개발 지원하고 있다. 마지막으로 직접적인 지원 활동은 아니지만 SEMAEST에서는 단기운영점포를 개설하고 소비자 반응을 모니터링 하여 실제 업종 선정시 해당 업종을 반영할지 여부를 결정하여 상권 활성화 등을 지원하고 있다.

표 6. 프랑스 SEMAEST 사례 요약

구분	내용
대상 임차인	- 상업등기부에 등록된 상인 - 처음으로 상점을 운영할 계획을 가진자로 프랑스 상법전 제L121-1조에서 규정하는 상인
임대기간	- 최소 9년(임차인은 9년 이후 임대갱신 요구 가능, 단 임대인은 퇴거에 대한 보상을 지불하는 조건으로 임대갱신 거부 가능)
임대료	- 주변 시세 반영한 임대료 - (3년 단위로 임차인 또는 임대인이 원할시 재조정가능, 매우 엄격한 인상기준 한계치 적용, 계약 만기시 10%이상 인상 불가)
임대업종	- SEMAEST와 체결한 계약서의 주 업종에 한정(근생 업종) - 지구별 상황에 적합한 업종 권장 (예, 소르본느 대학 주변인 라탱지구(quartier Latin)에서는 학술-문화관련업종(서점, 출판사 등) 우선적 지원)
점포운영 기준	- 점포는 상점이나 수공예 아틀리에로만 활용 (도매업종 및 대규모 창고형 매장 불허)
점포지원 방안	- 관리지원: 점포관리, 유지에 필요한 행정, 재정, 기술 지원 - 디스플레이지원 : 상점 외관에 설치, 구매력 향상 지원 - Costo Stores 지원 : 근린상점 연계 어플리케이션

출처: 김영기(2017), 박정윤(2015), 박진아(2017) 참고 재정리.

SEMAEST의 임대료 책정은 매우 엄격한 인상기준을 적용하고 있다. 또한 주변 시세와 유사한 임대료를 책정하고 있는데 차후 점포를 매각할 때, 점포의 임대료는 점포 가치의 기준이 되고 있기 때문에 공공에서 하는 사업이라고 하여 낮은 임대료를 책정하지는 않는다. 임차인에게는 최소 9년의 임대기간을 보장해주며, 임차인은 3년 단위로 계약해지를 요청할 수 있다. 9년 이후 임대갱신을 요구할 수 있으며, 임대주체인 SEMASEST는 퇴거비용을 보상해주는 조건으로 임대갱신을 거부할 수 있다. 다만 임차인이 임대료의 연체 및 미지급, 임대인 동의 없는 중대한 공사를 진행할 경우 퇴거보상 없이 임대갱신을 거절할 수 있다. 또한 건물 노후화로 인한 재건축이 필요할 경우 퇴거보상을 하지 않아도

되지만, 재건축 이후 기존 임차인에게 우선 입주권이 주어진다.

임차인의 영업 업종은 임대차 계약시 필수적으로 명시하고 있으며, 임차인이 추후 부 업종을 추가하거나 주 업종을 변경 할 경우 임대인에게 상세하게 설명해야 하며, 임대인은 이를 기반으로 3개월 이내에 승인 여부를 회신하여야 한다. 동네 활성화 사업의 경우 근생업종 보호가 목적인만큼 임대주체인 SEMAEST와 체결한 주 업종을 임의로 변경하는 것은 불가능하다. 점포의 운영기준 또한 기본적으로 상점이나 수공예 아틀리에로 활용되어야 하며, 이를 인정받기 위해서는 점포 내 창고의 면적이 1/3 이하여만 한다. 해당 기준은 창고면적이 많이 소요되는 도매업종, 대규모 창고형 매장의 설치를 불허하는 용도로 사용하고 있다.

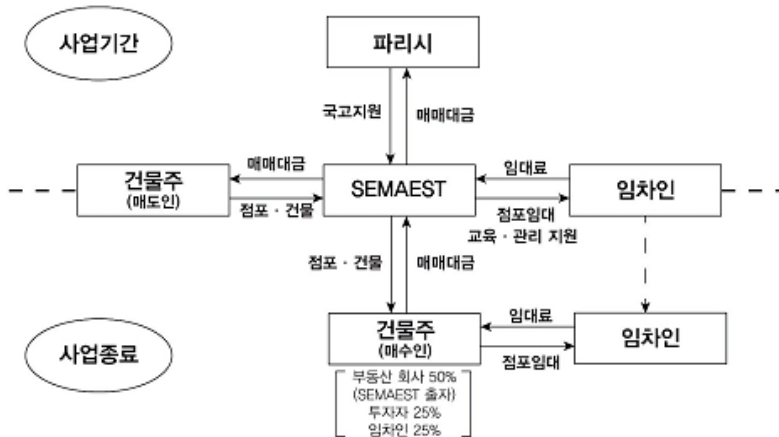


그림 3. 파리시 동네활성화사업(Vital'Quartier) 체계(사업 종료)
출처: 박진아, 2017. 「빈점포 활용관련 프랑스 파리시 운용사례 연구」, p.38.

동네활성화 사업을 수행하는 SEMAEST는 민관합작조직으로서 사업초기에는 파리시로부터 사업비 용자 및 집행을 통하여 수익을 창출하였으며, 사업종료시점까지 사업기간 중 매입한 모든 상점을 다시 매도하여 용자금을 상환하는 방식을 취하고 있다(<그림 3> 참고). SEMAEST는 공적 자금으로 운영되고 있는 기관으로 사업종료 시점에 투입된 공적자금을 100% 회수해야하는 한계를 갖고 있으나, SEMAEST가 관리하던 상점은 매각 후에도 7년간은 동일 근생업종으로서 유지하고, 최장 21년까지 근생 용도를 유지할 수 있도록 업종유지법을 통하여 상권을 보호하고 있다. 이외에도 부동산 자회사(La Fonciere Paris Commerces)를 설립하고, 이를 활용하여 점포를 재매입함으로써 상권을 보호하고 있다.

IV. 사례연구의 종합

1. 사례연구의 시사점

도시재생사업은 주거복지향상, 지역활성화, 일자리 창출 등 도시경쟁력을 강화시키는 장점이 있지만, 지역활성화로 인한 임대료 상승 등 부작용이 발생하고 있다. 도시재생뉴딜사업에서는 이와 같은 부작용을 최소화하고자 공공임대사가 조성 정책을 시행하고자 하였지만, 아직까지 극히 일부 지자체에서 공공임대사가 추진이 이루어질 정도로 조성에 어려움을 겪고 있다. 지자체에서는 공공임대사를 조성하기 위한 부지확보에 어려움을 겪고 있으며, 부지를 확보 하더라도 대상자, 임대료, 임대기간, 관리주체 선정 기준 및 근거 확보에 어려움을 겪고 있다. 결과적으로 신규 부지매입을 통한 건설형 공공임대사가의 도입은 매우 제한적으로 활용가능 할 것으로 여겨진다. 또한 공공임대사가 사업이 수익사업일 것이라는 일부의 예상과 달리, 불투명한 사업성과 공공성 우선 기조로 인해 지자체, 공기업 등 공공사업주체의 적극적 추진이 이루어지지 못하고 있으며, 기금이나 자체재원보다 정부의 국고지원이 중요하게 요구되는 실정이다.

뿐만 아니라 조성 단계를 지나 운영과정에서 담당기관과 담당자들은 공공임대사가 운영에 대한 다양한 관련 지침과 가이드라인 필요성을 느끼고 있으나, 제도 미비와 전문성 부족으로 사업진행에 어려움을 겪고 있는 상황이다. 이와 같은 면에서 상권보호와 활성화라는 공공 목적을 민관합자회사인 SEMAEST 설립을 통해 수익창출 원칙하에 실현해 가는 파리 SEMAEST 사례에 주목할 필요가 있다. 빈점포와 상가에 대한 매입과 운영방식, 사업구조 등은 국내 공공임대사가 운영활성화를 위해 깊이 있게 검토될 필요가 있다. 제도여건의 차이가 있으나, SEMAEST의 사업 과정에서의 선매입 권한 부여, 임대조건과 기간, 사업 이후 점포 매각 이후 업종유지법에 의한 근생용도보호 등은 매우 유용한 시사점을 제공한다.

2. 향후 도입 · 운영 효율화를 위한 개선방향

공공임대사가 도입운영을 보다 효율화하기 위한 방안은 사업방식에 따라 건설형의 경우와

매입형의 경우로 구분해 볼 수 있다. 건설형의 경우 복합용도 시설 내 상가를 조성하는 방안으로, 매입형의 경우 빈점포를 매입하여 상권활성화 차원의 접근으로 검토해 볼 수 있다.

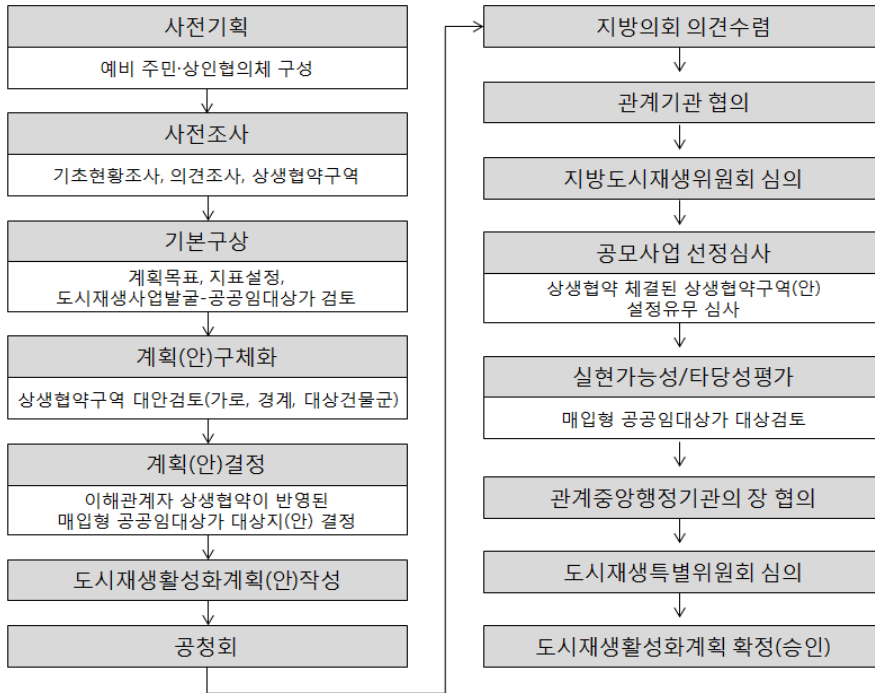


그림 4. 도시재생사업 추진단계별 공공임대상가 매입후보지 발굴 전략

도시재생사업지역에서 나타나는 가장 큰 문제는 부지확보의 어려움으로, 먼저 ‘선부지 확보 후 사업계획 수립’원칙 확립이 필요할 것으로 판단된다. 건설형의 경우, 민간토지 매입 확보가 어려운 경우 공기업·지자체의 활용가능 적정부지를 대상으로 사업추진이 검토되는 것이 타당하다. 부지 검토과정에서는 점포주의 입점선호를 감안할 필요가 있다. 이는 동지내몰림에 직면한 소상공인이나 신규 창업자 역시 시세 대비 저렴한 임대료 조건 외에 입지요건을 중요한 고려요소로 판단하기 때문이다. 따라서 조성 이후의 입점수요와 공공임대상가 활성화를 위해서 부지입지 단계에서 공공임대상가의 운영을 고려한 입지선정이 고려되어야 할 것이다. 아울러 지역상권 내 업종수요, 업종특화 등을 고려한 점포 평면계획이 수립될 수 있도록 건설형 공공임대상가 추진 과정에서의 상권 기초현황, 업종수요 등에 대한 면밀한 사전조사가 요구된다.

매입형의 경우, 도시재생지역의 신규 공공임대조성 방식에 있어서 빈 점포 및 노후 건물을 매입 후 리모델링하거나 기존주택을 복합용도 또는 상업용으로 용도전환하여 활용하는 매입형 공공임대상가의 우선적 검토방식이 필요하다. 다만 쇠퇴한 도시재생사업지역 특성 상 매입대상은 투입재원 대비 재무적 타당성 또는 경제적 효용가치, 물리적 요건 충족(안전도, 잔존 내용연수 등), 법률적 하자 등이 없어야 할 것이다. 매입가격은 인근지역 실거래가격, 유사 거래사례, 수익가치 등을 종합적으로 고려한 감정평가 가격이 합리적일 것으로 판단되며, 매입가능 물건의 분포, 매입시기 등에 따라 운영대상 상가의 집약이 어려울 수 있기 때문에 장기적인 계획 수립 하에 지역 내 상권을 활성화 시킬 수 있도록 추진되어야 할 것이다. 따라서 도시재생사업 추진과정에서 지자체 및 지역주민의 협력을 통하여 사업계획 수립단계부터 지역 특성에 적합한 우선매입 대상지역(가로)이 발굴될 수 있도록 협력형 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 또한 마중물사업 지원 공모사업은 물론 지자체의 자체사업으로 추진되는 도시재생사업은 사업구상 및 도시재생활성화계획 수립 단계에서 공공임대상가 매입운영을 감안한 특화가로 및 집중 활성화 구역 등이 선별될 수 있는 계획이 필요하다. 이를 위해 도시재생활성화 계획 수립 시 빈 점포 분포와 가로특성을 고려하여 상권특화가로구역을 선정하고 사업계획에 반영하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 활성화 계획에서는 상권침체로 인한 빈 점포 유희공간이 발생하는 가로구역을 도시재생사업 추진과정에서 지역상권 활성화를 위한 특화거리로 조성하기 위해 빈점포 매입, 보행가로 정비, 특화가로의 입면정비 등 경관협정사업을 전략적으로 검토하는 방안이 필요하다.

V. 결론

우리나라는 도시개발 패러다임이 기존의 개발 방식에서 도시재생으로 변화하고 있다. 현 정부는 도시재생뉴딜사업을 통하여 낙후지역 회복 및 활성화를 도모하고 있으나 지역내 상권이 활성화 될 경우 임대료 상승으로 인하여 기존의 상인들이 내몰리는 젠트리피케이션 부작용이 발생하고 있다. 정부는 이러한 부작용을 최소화하기 위하여 도시재생뉴딜사업 시행 시 공공임대상가 조성을 권장하고 있으나 지자체에서는 공공임대상가 조성에 어려움을 겪고 있다. 본 연구에서는 이러한 상황을 국·내외 사례조사 및 심층면담을 통하여 파악하고 개선안 및 정책적 시사점을 제안하였다.

국내의 사례로는 공공임대상가공급 유형에 따라 LH의 희망상가, 경기도시공사의 다산

신도시, 부영의 기부채납에 의한 건설형과 서울숲IT캐슬의 매입형, 리모델링 지원형인 서울시의 장기안심상가의 사례를 토대로 사례지역의 사업주체, 공급방식, 공급규모, 재원구성, 공급대상, 대상자선정, 임대기간과 임대료, 건축형태, 업종제한, 운영관리 등을 비교하였다. 각 지역 관계자와의 심층면담을 통해 공공임대상가 조성·운영에 있어 법적인 문제점, 전문가 부재, 상생협약체결시의 어려움, 부지확보 및 조성재원 확보의 어려움 등을 확인할 수 있었다.

국외의 사례로는 공적규제로 젠트리피케이션의 부정적 피해를 줄인 프랑스 파리지의 민관합작회사인 SEMAEST의 사업을 통해 파리지와 임차인 연결구조, 임대료와 임대기간, 임대업종, 점포운영기준과 지원방안 등을 살펴보았다. 사례연구를 통해 빈점포와 상가에 대한 매입과 운영방식, 사업구조 등은 국내 공공임대상가 운영활성화를 위해 깊이 있게 검토될 필요가 있다. 제도여건의 차이가 있으나 SEMAEST의 사업은 매우 유용한 시사점을 제공한다.

현재 공공임대상가 조성에 있어서 지자체들은 부지 및 예산확보에 어려움을 겪고 있다. 이에 2019년 1월 국토교통부는 총 사업비의 5% 범위 내(지방비 매칭)에서 공공임대상가 조성에 활용할 수 있도록 하였으나, 여전히 지자체에게 있어서는 여유롭게 예산을 활용할 수 있는 상황은 아니다. 또한 공공임대상가 운영에 있어 전문 인력이 부족하여 원활한 운영이 어려운 상황이고, 기존의 성동구 사례를 활용하여 정하거나 기준 설정에 어려움을 겪고 있다. 2019년 1월 국토교통부의 가이드라인 설정이 지자체에서 효율적으로 활용할 수 있을지는 추가적인 검토 및 연구가 필요할 것으로 보인다. 성동구 건설형 임대상가인 부영공공임대상가의 경우 외진 곳에 건설되어 상가운영에 어려움이 따르고 있는 것으로 확인되는 것으로 볼 때, 공공임대상가 조성에 있어서도 중장기적인 계획을 설정하고, 상권특화가로구역 선정 등을 통한 전략적인 접근이 필요하다고 하겠다.

본 연구는 사례 연구를 통해 공공주체에서 실행할 수 있는 공공임대상가 제도의 틀과 운영방안을 제시하고자 하였으며, 관련 연구가 부족한 국내 여건에서 초기 연구로서 그 의미가 있다. 다만 연구진행에 있어 임대료 기준, 임차인 선정 기준, 임대기간, 관리주체 등 관리 및 운영 문제점 검토에 필요한 사례들이 충분하지 못하여 보다 구체적인 도입운영 방안과 제도개선안을 제시하지 못한 한계를 갖고 있다. 향후 보다 심층적인 논의와 연구를 바탕으로 등지내몰림 대책으로 시도되고 있는 공공임대상가의 실효성 제고와 상권활성화 목적의 도시재생사업 활성화를 기대해 본다.

인용문헌

- 경기연구원a, 2018. 공공임대사가의 쟁점과 정책방향.
- 경기연구원b, 2018. 경기도의 상권관리제도로써 상권활성화구역의 활용 방안.
- 국토교통부, 2018.12.31. 도시재생지역 상가내몰림 방지를 위해 정부, 지자체 적극 나선다.
- 김민아, 2018. “젠트리피케이션 지역의 상가권리금 분쟁에 관한 연구”, 동의대학교 대학원 박사학위논문.
- 김상태·류태창, 2018. “자율상권구역(BID), 도시재생을 위한 거버넌스-미국·영국의 BID 제도 및 운영 사례연구를 중심으로”, 『주거환경』, 16(4): 197-214.
- 김상현·이하나, 2016. “성수동 지역의 젠트리피케이션 과정 및 특성 연구”, 『문화콘텐츠연구』, (7): 81-105.
- 김수영·신재섭·최재필, 2018. “서울시 젠트리피케이션 종합대책 분석 및 개선점 제안-「지역상생발전 특별법」내용을 중심으로”, 『대한건축학회논문집 계획계』, 34(10): 13-23.
- 김영기·김승희·남영운, 2009. “지역 구도심 상권활성화를 위한 제도도입에 관한 연구”, 『주거환경』, 7(1): 45-60.
- 김영기, 2017. “새 정부 전통시장 및 상권정책”, 충남연구원-한남대학교 MOU 및 학술토론회 자료집, 공주.
- 김주영·허선영·문태현, 2017. “전주한옥마을의 도시재생사업이 지역변화에 미친 영향”, 『한국지역지리학회지』, 23(1): 106-117.
- 김지윤·이선영, 2016. “도시형 재난과 문화적 저항: 테이크아웃드로잉의 안티-젠트리피케이션 운동을 중심으로”, 『공간과 사회』, 26(3): 15-41.
- 김희진·최막중, 2016. “문화특화지역의 상업적 젠트리피케이션 과정과 장소성 인식 변화의 특성: 삼청동과 신사동 가로변을 사례로”, 『국토계획』, 51(2): 97-112.
- 박수빈·남진, 2016. “젠트리피케이션의 부작용 방지를 위한 지역공동체 역할에 관한 연구”, 『서울도시연구』, 17(1): 23-43.
- 박정윤, 2015. “파리시의 중소기업 및 수공업 보호정책”, 『세계와 도시』, 3: 92-97.
- 박진아, 2017. 「빈집포 활용관련 프랑스 파리시 운용사례 연구」, 소상공인시장진흥공단.
- 안지현, 2018. “한국의 젠트리피케이션 이슈에 대한 의미연결망분석: 2007년부터 2018년까지의 국내 웹 뉴스 자료를 중심으로”, 『한국지역개발학회지』, 30(4): 85-112.
- 안지현·김남조, 2018. “관광 젠트리피케이션 현상에 대한 인과순환 구조와 정책지렛대 탐색-북촌일대를 중심으로”, 『관광학연구』, 42(1): 91-118.
- 이기웅, 2015. “젠트리피케이션 효과-홍대지역 문화유민의 흐름과 대안적 장소의 형성”, 『도시연구』, (14): 43-85.
- 이보람·허자연, 2018. “도시재생사업의 공공성 확보를 위한 대안 연구-뉴욕시 로우라인 사례를 중심으로”, 『도시행정학보』, 31(1): 1-19.
- 이하연·이지현·남진, 2018. “젠트리피케이션 부작용 방지를 위한 상가임대인 조세지원 제도의 경제적 효용에 관한 연구-성수동 도시재생활성화지역을 중심으로”, 『국토계획』, 53(6): 61-85.
- 정원오, 2017. “젠트리피케이션 대응 정책수단 유형에 관한 연구-서울시 성동구 정책을 중심으로”, 한양대학교 대학원 석사학위논문.
- 정철모, 2010. “지방도시 상권활성화를 위한 테마상가재생기법에 관한 연구”, 『도시행정학보』, 23(3):

167-192.

- 정철모·이용재, 2013. “노후상가 재생을 위한 공공지원형 임대복합상가 개발모형 연구-전주 도시재생TB 상가지구를 중심으로”, 「한국지역개발학회지」, 25(3): 37-66.
- 허자연·정연주·정창무, 2015. “상업공간의 젠트리피케이션 과정 및 사업자 변화에 관한 연구: 경리단길 사례”, 「서울도시연구」, 16(2): 19-33.
- 허자연·정창무·김상일, 2016. “상업공간의 젠트리피케이션과 지역 상인 공동체에 관한 연구”, 「공간과 사회」, 26(1): 309-335.
- 한국노동연구원, 2018. “상가임대 안정정책의 고용효과”.
- LH공사, 2018. “도시재생 뉴딜에 따른 영세 소상공인의 ‘동지내몰림’ 방지를 위한 공공임대상가 운영방안”.
- Clark, E. 2005. “The Order and Simplicity of Gentrification: A Political Challenge”. In R. Atkinson & G. Bridge(Eds.), *Gentrification in a Global Context: The New Urban Colonialism* (pp.24-30). London: Routledge.
- Lees, L., 2008. “Gentrification and Social Mixing: Towards an Urban Renaissance?”, *Urban Studies*, 45: 2449-2470.
- Ley, 2003. “Artists, Aestheticisation and the Field of Gentrification”. *Urban Studies*, 40(12): 527-544.
- Uitermark, J., Jan Willem Duyvendak and Reinout Kleinhans, 2007. “Gentrification as a Governmental Strategy: Social Control and Social Cohesion in Hoogvliet, Rotterdam”, *Environment and Planning A*, 39: 125-141.
- Zukin, 2010. Gentrification as Market and Place. In J. Brown-Saracino (Eds.), *The Gentrification Debates: A Reader*, New York: Routledge, 37-44

<투고 2019.05.24, 심사 1차: 2019.06.11, 2차: 2019.06.18, 게재확정 2019.06.24>