「지방정부연구」 제22권 제2호(2018 여름): 341-360
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.2 (2018 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.2.14

서울시 젠트리피케이션에 관한 시론적 연구*

최 종 석**
최 현 재***
정 철 현****

국문요약

최근 몇 년 동안 많은 관심을 받고 있는 젠트리피케이션은 주로 부정적인 부분들이 조명됨으로써 마치 도시재생에서 반드시 피해가야만 하는 것으로 인식되고 있다. 물론 부동산 시장을 중심으로 나타나는 젠트리피케이션의 어두운 측면의 결과들은 기존 원주민의 퇴출과 지역 정체성 해체 등 도시재생으로 인한 지역사회의 또 다른 붕괴를 가져왔다. 하지만 실제 도심의 재생 과정에서 나타나고 있는 젠트리피케이션은 부정적인 영향과 함께 지역경제의 순환과 원도심의 매력 강화와 같은 긍정적인 부분들을 가지고 있다. 다만 지역과 관공서 그리고 이해 관련자들이 충분한 준비 없이 시작한 도시재생사업으로 인해 미연에 방지할 수 있는 젠트리피케이션의 부작용들이 너무 쉽게 도드라지게 되었고, 이것이 젠트리피케이션에 대한 부정적 측면을 부각시켜 긍정적인 측면마저 퇴색시킴으로써 그 속에 있는 필요한 가치를 충분히 활용하지 못하는 실정이다.

이에 본 연구에서는 젠트리피케이션의 개념과 유형, 그리고 발생원인 등을 선행연구를 통해 살펴볼 것이다. 이후 젠트리피케이션에 대한 이해를 통해 젠트리피케이션의 긍정적인 측면(明)과 부정적인 측면(暗)을 살펴보고, 기존 원도심의 재활성화를 추진하는 과정에서 일어나게 되는 젠트리피케이션의 부정적 측면을 방지하기 위한 노력들과, 도시재생을 위한 전략에서 젠트리피케이션의 긍정적인 효과를 이끌어 내기 위한 몇 가지 대안을 제시하고자 한다.

주제어: 젠트리피케이션, 도시재생, 재활성화, 젠트리파이어

Ⅰ. 서론

몇 년 전부터 젠트리피케이션(Gentrification)이라는 용어가 유행어처럼 번지고 뜨거운 관심을 받고 있다. 특히 젠트리피케이션에는 홍대, 가로수길 같은 서울에서 가장 핫한 장소성을 가진 곳의 이름이 함께 거론되면서 사회적인 이슈가 되었다. 그동안 젠트리피케이션은 도시계획 및 도시행정 등 관련 학계에서조차 다소 생소한 용어로 인식되었지만 근래에는 일반 시민들까지 관심을

* 2017년도 한국지방정부학회 춘계학술대회에서 발표 논문을 바탕으로 수정·보완한 것임을 밝혀둔다.
** 제1저자
*** 제2저자
**** 교신저자

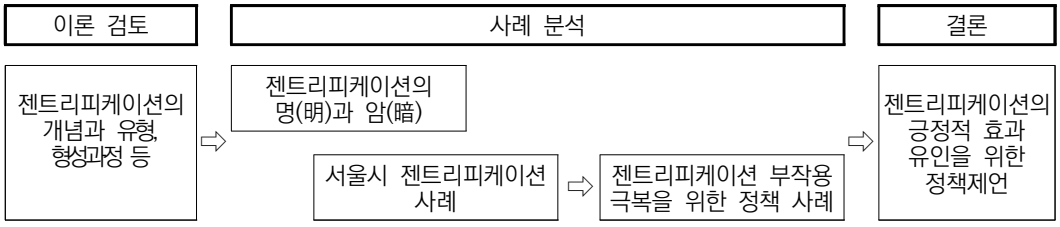
가지는 용어로 부상하면서, 이제는 도시민의 삶과 관련되어 흔히 볼 수 있는 사회적인 현상으로 인식되고 있다. 다시 말해, 젠트리피케이션(Gentrification)은 이제 도시에서 일어나는 사회현상을 설명하는 전문적인 학술용어를 넘어 일반 시민들이 생활현장에서 직접적으로 접하게 되는 현안이 되었다고 할 수 있다.

다른 지역에 비해 도시재생사업을 폭넓게 펼치고 있는 서울시(자치구 포함)의 경우 지역개발 및 정비사업의 진행으로 인해 젠트리피케이션의 문제가 일찍부터 해당지역을 중심으로 이슈가 되기 시작하였다. 일반적으로 도시재생사업은 활기를 잃고 물리적·사회적으로 쇠퇴하기 시작한 지역을 중심으로 진행되며, 물리적 공간의 재개발로 그치는 것이 아니라 기존에 형성되어 있는 맥락과 장소성을 기반으로 사회적 활력의 회복을 목표로 하고 있다(박태원, 2016: 37).[1] 그렇지만 도시재생사업이 진행되면서 물리적으로 낙후된 공간의 기능을 높이거나 새로운 성능 곧, 사회적 활력과 지역의 매력을 높여감에 따라 불가피하게 상승하는 부동산가치에 대응하는 비용지불이 동반되는 상반된 특성을 가지고 있다. 즉 도시재생으로 인해 낙후된 지역이 물리적·사회적으로 기능회복과 활력을 찾게 되지만, 이 과정에서 해당 지역의 경제적 가치가 상승하면서 기존의 주민이나 임대인이 경제적인 부담을 견디지 못하고 이동을 해야 하는 젠트리피케이션이 발생하게 되는 것이다.

실제 젠트리피케이션(Gentrification)은 한국의 도시현상을 설명하는 용어가 아니라 영국이나 미국처럼 우리보다 앞서서 도시화의 다양한 문제들을 경험한 나라들에서 도시문제를 설명하기 위한 학술용어로 널리 사용되었다. 이러한 젠트리피케이션(Gentrification)은 도시행정, 도시지리, 도시사회, 도시계획 등 다양한 분야에서 논의가 되어 오고 있는데, 이를 바라보는 관점 또한 다양하고, 긍정과 부정의 의견이 충돌하는 경우도 있다. 이는 바로 도시재생의 과정에서 발생하게 되는 낙후된 지역의 기능 회복과 활력이라는 긍정적인 측면과 함께 기존의 지역 정체성을 훼손하고 원주민의 대규모 이동을 야기하는 부정적 측면이 젠트리피케이션에 상존하기 때문이다.

본 연구에서는 최근 몇 년 동안 많은 관심을 받고 있는 젠트리피케이션의 명암을 논의하고자 한다. 이를 위해 젠트리피케이션의 개념과 유형, 그리고 발생원인 등을 선행연구를 통해 살펴볼 것이다. 이후 젠트리피케이션에 대한 이해를 통해 서울시의 사례를 중심으로 젠트리피케이션의 긍정적인 측면(明)과 부정적인 측면(暗)을 살펴보고, 기존 원도심의 재활성화를 추진하는 과정에서 일어나게 되는 젠트리피케이션의 부정적 측면을 방지하기 위한 노력들과, 긍정적인 측면을 만들

〈그림 1〉 연구의 흐름



1) 이와 같은 맥락에서 최종석(2016)은 물리적 공간의 개발정책은 내생적이고 지속가능한 선순환적인 발전을 가져오지 못하고 있음을 다양한 논의들을 통해 설명하고 있다.

어 가는 몇 가지 사례를 통해 앞으로의 도시재생을 위한 전략에서 젠트리피케이션의 긍정적인 효과를 이끌어 낼 수 있는 몇 가지 대안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 검토

1. 젠트리피케이션의 개념

흔히 젠트리피케이션은 도시개발과 도시재생의 두 얼굴이라고 할 수 있다. 한국에서의 젠트리피케이션은 재활성화된 상업지역에서의 임대료 상승으로 인해 임차인들이 다른 지역으로 이동하는 것으로 인식하고 있다. 그렇지만 젠트리피케이션은 중산층 이상의 계층이 도심지역의 노후한 주택 등으로 이사 가면서 기존의 저소득층 주민을 대체하는 현상을 말한다(이종임, 2017: 624). 젠트리피케이션은 영국의 전통적 중간계급인 젠트리(gentry)에서 파생된 용어로, 이 개념어가 영국에서 처음 등장했고, 그 용법이 영어권에서 발전되었다(신현준·이기웅, 2016: 28). 젠트리피케이션을 이해하기 위해서는 그곳에서 검토된 학술담론을 먼저 짚어봐야 한다.

젠트리피케이션은 Glass(1964)가 “저소득 노동자층이 고소득 고임금 전문직 계층에 의해 대체되고 저소득 기존 거주민들이 비자발적으로 이주함에 따라 지역이 활성화되어가는 현상”이라고 주장한 것이 그 논의의 시작이었다. 이후, Lees, Slater and Wyly(2008: xv)는 “도심의 노동계급 지역 또는 비어 있던 지역으로 중간계급이 거주용도 및 상업용도로 변화시킨 것”을 젠트리피케이션이라고 하였다. 한편, 젠트리피케이션 이론의 창시자라고 할 수 있는 닐 스미스(Neil Smith)는 “노동계급 주택 및 방치된 주택이 재생되어 그 지역이 중간계급의 동네로 변환되는 것”(Smith and Wiliams, 1986: 1)라고 하였고, 데이비드 레이(David Ley)는 “상대적으로 빈곤하고 부동산 투자가 제한되었던 도심동네가 상품화 재투자가 이루어지는 상태로 이행되는 것”이라고 하였다(Ley, 2003: 2527).

그 외에 브루킹스 연구소(2011)는 젠트리피케이션을 상위소득 거주자가 차하위 소득거주자를 대체함에 따라 기존 지역사회의 고유한 성격과 성향이 변질되어가는 과정으로 정의하며 일반적인 재활성화(revitalization)와는 구별해야한다고 주장하였다. Islam(2005)은 주거의 재개발 및 상업분야로 확장되어 젠트리피케이션이 사회적 변화를 총칭한다고 하였고, 임하경·최열(2009)은 인구이동을 중심으로 보는 개념이었으나 차츰 도시의 다양한 활동을 포괄하는 도시재생 개념으로 확대되었다고 주장하였다. Zukin(1998)은 상업지역의 젠트리피케이션에 주목하고 중산층으로서 젠트리파이어(gentrifier)가 고급스럽고 기호적인 소비 공간의 공급자이자 소비자로서 상점의 고급화를 주도하고 결과적으로는 상점의 획일화와 장소적 정체성을 잃게 되는 과정을 새로운 개념으로 주목하였다.

이들 정의들은 젠트리피케이션이 대도시의 오래된 도심에서 일어난다는 점, “변환”이나 “이행” 등의 표현에서 드러나듯이 결과라기보다는 과정이라는 점, 그리고 중간계급을 젠트리피케이션의

행위자인 젠트리파이어로 여기는 공통점이 있다(신현준·이기웅, 2016: 29). 또한 젠트리피케이션이 이전 도시발전의 지배적 형태와는 다른 과정을 가리키는데, 이는 외곽으로 도시화가 진행되는 교외화(suburbanization) 경향이 역전되어 (신)중간계급이 도심으로 귀환하고 노동계급을 비롯한 하층민은 이곳으로부터 밀려나는 과정이 포함되는 공통점이 있다. 이처럼 젠트리피케이션에 대한 논의들에서 볼 수 있듯이 현재 국내에서 진행되고 있는 도시개발 혹은 도시재생사업의 모습과 문제적 상황을 분석하는데 중요한 근거를 제공하고 있음을 알 수 있다.

2. 젠트리피케이션의 유형

1960년대 글래스(Glass)가 젠트리피케이션이라는 용어를 사용한 이후, 영국을 비롯한 서유럽과 미국의 도시발전 과정에서 나타난 현상을 다룬 젠트리피케이션은 한국에서와는 다른 유형을 보인다. 즉 서구에서의 젠트리피케이션은 주로 주택과 관련된 'Residential gentrificaion'에 초점을 두고 있는데, 도심부의 기성 노후 주거지역의 재개발로 인하여 중산층이 원주민인 저소득계층을 대체하는 일련의 과정이라는 것이 젠트리피케이션의 일반적 정의이다. 한편, 우리나라에서 사회적 문제로 언급되고 있는 젠트리피케이션은 서구의 전통적인 주택 젠트리피케이션과 다른 상업지역에서의 유사현상에 대한 관심도로 급속히 증가하고 있다. 상업지역의 재활성화와 함께 급격한 임대료 상승에 따른 기존 소규모 임차인의 비자발적인 이동과 대형 프랜차이즈의 잠식현상이 사회적 네거티브 이슈로 부상하고 있는 것이다(박태원, 2016: 41). 다시 말해, 주택 젠트리피케이션의 논의가 우리나라에서는 상업지역 젠트리피케이션(commercial gentrification)으로 확장되고 심화되고 있는 것이다. 또한 상업지역에서 문화관광 측면의 매력을 가진 장소성에 의해 방문객들이 늘어나면서 이로 인해 파생되는 문화관광 젠트리피케이션(cultural-tourism gentrification)도 새로운 유형의 젠트리피케이션으로 성격을 보이기도 한다.

한편, 우리나라에서 주택 젠트리피케이션은 주택재개발 정책을 추진해 오는 과정에서 이미 겪었던 사회적 경험을 가지고 있는데, 기존 불량주거 밀집지역에 높은 용적률을 제공하며 민간건설사에게 사업성을 확보하도록 공공의 정책이 지원하였던 합동재개발사업이 대표적이다. 기존의 노후주거지역은 공동주택으로 변모하고 새로운 거주민이 유입되었으며, 기존의 원주민은 거주비용의 부담으로 다시 새로운 불량촌으로 이전하면서 원주민의 재정착이 현실적으로 어려워졌고 결국에는 비자발적 이주로 이어지는 거주민 대체현상을 겪었다. 그렇지만 한국에서 이루어지는 대부분의 논의에서 이러한 현상을 젠트리피케이션으로 다루지 않고 있는 실정이다.

반면에 상업지역 젠트리피케이션에 대한 관심은 주택 젠트리피케이션 현상과 비교할 때, 최근 들어 주목받고 있는 양상이다. 언론을 중심으로 상권의 침체가 미치는 지역경제하락현상을 집중 보도하고 그 주된 원인에 대해 급격한 임대료 폭증을 주범으로 몰고 있다(박태원, 2016: 41; 이종임, 2017: 626-627). 특히, 상대적으로 낮은 임대료분포를 보이던 지역이 다양한 도시콘텐츠를 통해 사람들의 관심을 유발함으로써 명소화 과정을 거치고 있는 상권에 대해 집중적 관심을 보이고 있다. 언론은 명소화로 인한 집객력의 증가로 인해 상권의 활성화가 현실화되자 건물주들이 보다

높은 임대료를 지불할 수 있는 대형 프랜차이즈와 임대계약을 체결하고 기존 임차인과는 계약을 단절하는 양상을 초래한다고 설명한다. 소위 뜨는 상권으로 만든 주도자를 소규모 상인, 예술가들로 보고 있지만, 이들이 상권 활성화로 인한 임대료 상승으로 비자발적 이전이 불가피한 현실에 대하여 비판하고 있는 것이다. 이는 주택 젠트리피케이션에서 기존 원주민이 중산층의 유입에 따라 비자발적 이주가 발생한 것과 유사한 맥락으로 대형 프랜차이즈 등 민간상업자본의 유입이 기존의 소상인의 비자발적 이전을 가져온다고 설명하고 있는 것이다.

이와 함께 문화관광 젠트리피케이션은 상업지역 젠트리피케이션과 연관성이 높은 개념으로(박태원, 2016: 41), 두 유형 모두 방문객을 대상으로 특정 장소에 대한 매력, 즉 장소성에 바탕을 두고 있다. 이러한 매력을 가진 장소성은 원지역민보다는 외부인들의 방문과정 속에서 그들이 지불하는 특정 공간에 대한 소비의 대가가 지역 활성화로 이어지는 수단이 된다. 홍대처럼 상업지역의 활성화 과정에서 문화·예술적 콘텐츠가 강화됨으로써 차별화된 강력한 장소성이 생겨나게 되고, 이를 통해 새로운 장소체험과 경험을 희구하는 신규 방문자의 증가가 이루어지게 된다. 이렇게 문화·예술적 코드가 집중된 지역은 상업지역과 구별되고 세분화되면서 관광 젠트리피케이션의 속성을 강화하게 되어 상업지역에서 발생하는 젠트리피케이션과 다른 장소성에 기반한 문화관광 젠트리피케이션으로 나타나게 된다. 물론 문화관광 상업지역 젠트리피케이션은 지역 경제와 밀접한 관계로 지방정부가 주도적으로 상권활성화를 추진하는 경우가 많고 관광 젠트리피케이션의 경우도 유사한 성격을 띤다. 그러나 임대인과 임차인의 상권 활성화에 대한 시각차가 존재하고 과연 누구를 위한 활성화인가에 대한 사회적 갈등 양상도 존재한다. 더불어 기존 커뮤니티가 갖고 있던 고유한 장소성의 해체와 기호적 공간으로의 편향은 오히려 장소성의 획일화라는 문제를 낳는다는 지적이 많은 것도 사실이다.

3. 젠트리피케이션의 발생원인과 진행과정

젠트리피케이션의 발생원인은 공급과 수요, 생산과 소비, 구조와 주체, 자본과 문화 등의 관점에 따라 다양하게 설명할 수 있다(조명래, 2016: 51-52). 지대격차(rent gap)과 젠트리파이어(gentrifier)의 등장은 젠트리피케이션이 발생되는 원인의 가장 핵심적인 원인이라고 할 수 있지만, 젠트리피케이션의 발생원인을 특정해서 설명하는 것은 매우 어려운 것이 사실이다.

Ley(1980)는 19세기 초에서 20세기 말에 걸친 자본주의 사회에 기초하여 후기산업사회에 대한 경제·정치·사회문화 3가지 수준이 젠트리피케이션을 발생시킨다고 주장하였다. 경제적 수준은 노동자 계층이 감소하고 상대적으로 관리직·전문직·행정적·기술직의 화이트칼라 계층을 증가시키는 것을 말하며, 정치적 수준은 의사결정이나 자원의 배분을 특정장소에서 실행하는 시정부의 정치력 강화를 의미한다. 사회문화수준은 감각적이고 심미적인 문화와 소비를 선호하는 여가계층의 출현을 강조한다. 이러한 엘리트계층이 도시 어메니티를 선호, 직주근접에 유리한 젠트리피케이션을 가속화한다고 주장하였다.

Smith(1979)는 젠트리피케이션이 토지와 주택시장의 구조적 산물이라 주장하였다. 잠재적인 지

대와 현시가로 평가된 지대 사이의 격차를 임대료 격차라고 정의하고 근교의 자본이 임대료가 낮은 도시내부로 역류해 들어온다고 주장하였다.

Clark(1992)는 Ley와 Smith의 주장이 부분적이라 주장하고, 젠트리피케이션이 일어나려면 네 가지 조건이 필요하다는 절충적 측면을 강조하였다. 첫째, 젠트리피케이션이 발생되기 위한 지역의 공급이고, 둘째, 젠트리피케이션을 발생시키는 주체의 생성이다. 셋째, 매력 있는 도심내부의 환경이며, 넷째, 도시내부 주거를 선호하는 문화적 서비스 계층의 존재이다. 즉, 임대료 격차와 신계층의 도심내부에 대한 선호가 있을 때만이 선택적으로 젠트리피케이션이 발생한다고 주장하였다.

한편, 젠트리피케이션은 일반적으로 5단계를 거쳐서 진행된다. 1단계는 노동자 등 저소득층이 거주하는 빈민가 지역으로 저소득층의 예술가들과 자유분방한 삶을 살고자 하는 보헤미안적 예술가, 작가, 문인들이 이주한다. 2단계는 이들 예술가들, 보헤미안적 예술가들, 작가들이 해당 지역의 가치를 상승시키고, 활기를 잃어가는 빈민지역에 색을 입히는 작업을 하게 됨으로써 해당지역은 매력적이면서 활기가 넘치는 지역으로 변한다. 3단계는 지역자치 단체, 부동산개발업자, 부유층이 사람들이 몰리는 것을 보고 투자를 한다. 4단계는 개발이 이루어지면서 지역이 활성화되고, 인구가 줄어들고 범죄가 만연했던 빈민가 지역은 인구가 증가하고 범죄는 줄어들어 사람들이 급격하게 몰려든다. 5단계는 해당 지역의 부동산 가치가 극대화되어 기존 저소득층 주민들과 상인들은 치솟는 임대료를 감당하지 못하고 다른 지역으로 내쫓긴다. 이러한 젠트리피케이션의 단계는 주택 젠트리피케이션뿐만 아니라 상업 및 문화관광 젠트리피케이션도 유사한 측면이 있다. 〈그림 2〉는 서울시에서 발생하는 상업 젠트리피케이션의 일반적인 진행 과정이다.

〈그림 2〉 젠트리피케이션의 발생과 진행과정

※ 자료: http://anystory.tistory.com/224

Ⅲ. 젠트리피케이션 현상에 관한 고찰: 서울시 사례를 중심으로

1. 젠트리피케이션의 두 얼굴

젠트리피케이션은 사회 전반의 다양한 분야에서 여러 가지 긍정적 또는 부정적 효과를 양산하게 된다. 쇠퇴지역이 안정되고 지역 내 부동산 및 자산 가치가 상승하며, 공실률이 감소하는 것은 젠트리피케이션의 순기능이라 볼 수 있다. 또한 이로 인해 지방 세수가 증대되고, 개발 가능성이 지속적으로 증가하고 장려될 뿐만 아니라 도시 외곽지역의 확산, 즉 교외화가 감소함으로써 사회적으로 다양한 계층을 수용할 수 있는 측면도 있다.

반면에, 이러한 과정에서 저소득 원거주민들이 중산층에 의해 대체되는 현상은 젠트리피케이션의 가장 부정적인 측면으로 간주되는 부분이다. 임대료 상승에 따른 기존 저소득 가구의 강제 이주가 이루어지게 되고, 때로는 이들이 무주택자가 되기도 하여 또 다른 사회문제를 야기하기도 한다(조명래, 2016: 57; http://www.hapt.co.kr/news/articleView.html?idxno=35051). 더불어 도심 밖으로 내몰린 원주민들의 경제적인 곤란은 더 가중되고, 아울러 정치·사회적인 힘도 약화되는 측면이 있다. 실제 젠트리피케이션은 삶의 터전을 붕괴시키는 양상으로 번져가기도 한다. 뉴욕타임지가 선정한 세계명소 52곳 중 하나로 알려진 부산의 전포카페거리의 경우 좁은 골목을 중심으로 150여 개의 가게들이 성업했지만, 지역이 알려지기 시작하면서 시작된 젠트리피케이션은 결국 거리 내 95%를 차지하는 영세상인들에게 3년 사이 2배로 상승한 임대료 폭탄을 야기했고, 이로 인해 청년 소상공인들의 생계 기반이 붕괴위협을 받고 있다.[2] 또한 사회 내 개인들 간의 조정능력을 무력화 시킬 만큼의 극단적인 양상을 보이기도 한다. 2018년 6월 임대료 갈등으로 인해 가게의 사장이 건물주를 망치로 폭행했던 서울 서촌 궁중족발 사태의 경우 젠트리피케이션의 부작용이 사회적인 조정과 합의라는 틀을 깨고 나타난 극한의 사례라고 할 수 있다.[3]

〈표 1〉 젠트리피케이션의 부정적 사례

구분	주요내용	비고
부산 전포카페거리	- 임대료 폭등으로 인한 청년 소상공인 상업 활동 기반 위협	임대료 상승
서울 서촌 궁중족발	- 임대인이 고용한 용역업체의 임대차 강제집행 - 임대료 갈등으로 인한 임차인의 임대인 폭행	임대료 상승, 자치단체의 임대차 인도집행 감독권한 부재
서울 로데오거리	- 프랜차이즈/플래그쉽 스토어 등 거대 자본 침투 - 지역의 기발함(매력) 요인 퇴색으로 공동화	임대료 상승과 자치단제의 입점 규제·감독 권한 부재

2) 국제신문, 2017.08.08. 19:12; http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?key=20170809.2201 2003634

3) 연합뉴스, 2018.07.11 13:00; http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/07/11/0200000000AKR 20180711078300004.HTML?input=1195m

이와 함께 중산층으로서 젊고 고소득 전문직을 가진 단일 구성원 혹은 핵가족 형태의 가구들이 도심으로 유입되어 도심지의 저소득 기존 거주민들을 교체한다. 특히 저소득 가구의 경우, 지불 가능한 주거비용이 작기 때문에 거주지의 선택이 다양하지 않고, 여러 가지 제약 속에서 새로운 곳에 정착하게 되는 동안 부수적인 심리적 비용을 부담해야 한다. 이런 중에 지불 가능한 주택이 소멸되어 커뮤니티 간의 충돌이 불가피하며, 지속 불가능한 투기적 부동산 가치 상승이 일어날 뿐만 아니라 이로 인해 상업시설이나 산업시설이 불가피하게 이전을 결정해야 하는 경우도 발생할 수 있다. 또한, 로비나 후원을 통해 지역의 소비에 대한 더 많은 착취가 발생할 수 있으며, 지역 서비스에 대한 비용이 증가하거나 변화할 수도 있다. 더불어 열악한 주거환경에 대한 교체와 주택 수요의 압력이 발생하고, 최종적으로 부유한 계층이 새로운 집단을 형성하여 사회적 다양성을 감소시킴으로써 결국 젠트리피케이션이 이루어진 장소에 대한 인구 감소와 점유율 감소로 이어지게 된다.

더불어, 젠트리피케이션 현상에 따른 변화는 사회적인 측면과 경제적인 측면으로 구분할 수 있다. 젠트리피케이션은 반드시 소셜 믹스와 결부되지는 않지만, 정비지역의 인구 구성이 어떻게 되느냐에 따라 지역사회의 응집성을 약화시키기도 하고 강화시키기도 한다. 젠트리피케이션을 통해 다양한 유형의 주택이 공급되면, 주택 지위(housing status)를 중심으로 하는 계층 위계가 나타난다. 이는 사회적 갈등의 원인이 되기도 하고, 사안에 따라서는 단일화된 합의 모델이 나올 수도 있다.

다음으로, 전술한 젠트리피케이션의 부작용과 함께 몇 가지 주목할 만한 긍정적인 모습 또한 살펴볼 필요가 있다. 젠트리피케이션을 통해 지역사회가 재편되면서 수반되는 경제적 변화는 지방자치단체에게 유리한 다양한 편익을 창출해낸다. 중산층의 유입으로 지방 세수기반이 확대되고 상권이 되살아나며, 공가가 줄고 부동산 자산가치가 상승하면서 갈등을 겪던 지역사회가 안정화되는 등의 효과가 있다. 이러한 일련의 변화들은 경제성장을 촉진하는 여러 형태의 지역개발을 유발하는 긍정적인 피드백을 만들어낸다. 대표적인 예가 주택 소유다. 젠트리피케이션의 경제적 파급 효과가 생길 때 주택 소유는 중요한 변수가 된다. 즉 집을 가지고 있는 거주자들은 세입자나 보상 없이 지역으로부터 밀려난 거주자들에 비해 젠트리피케이션이 만들어내는 경제적 과실을 더 많이 취할 수 있게 된다.[4]

브루킹스 연구소의 스튜어트 버틀러(Stuart Butler)는 젠트리피케이션이 여러 가지 면에서 원래 그 지역에 살고 있던 사람들에게 혜택을 가져다줄 수 있다고 주장한다(http://www.urban114.com/news/detail.php?wr_id=25800). 전문직 종사자들이 도심 지역으로 모여들 때 이들은 그 지역의 학교나 경찰, 그리고 지역 정부가 더 잘 운영되도록 목소리를 내게 되고, 젠트리피케이션으로 주택 가격이 상승하면 월세가 올라가지만 동시에 재산세로 거둬들이는 지역 정부의 수입 역시 늘어나기 때문에 이는 지역 정부가 제공하는 공공 서비스의 질을 향상시키는 원동력이 된다는 것이

4) 물론, 젠트리피케이션이 그 양상과 시기, 효과 등에서 국가와 도시, 지역별로 다르게 나타날 수 있지만, 부가가치 생산의 핵심인 도심오피스 및 서비스업 활동이 중심시가지로 집중됨으로써 중산층 등의 도심회귀 욕구를 증가시키게 되고, 결국 이는 원도심의 활성화를 가져온다는 측면으로 이해할 수 도 있다.

다. 또한 많은 도시에서의 토지사용 제한법은 개발업자들이 새롭게 유입되는 부유한 사람들을 위한 주택뿐만 아니라 부유 주택에서 거둬들인 세금 가운데 일부를 가난한 사람들을 위해 짓는 주택에 보조금으로 지급하도록 규정하고 있기 때문에 주택 가격이 상승하면 보조금으로 지은 주택 역시 증가한다는 주장이다.

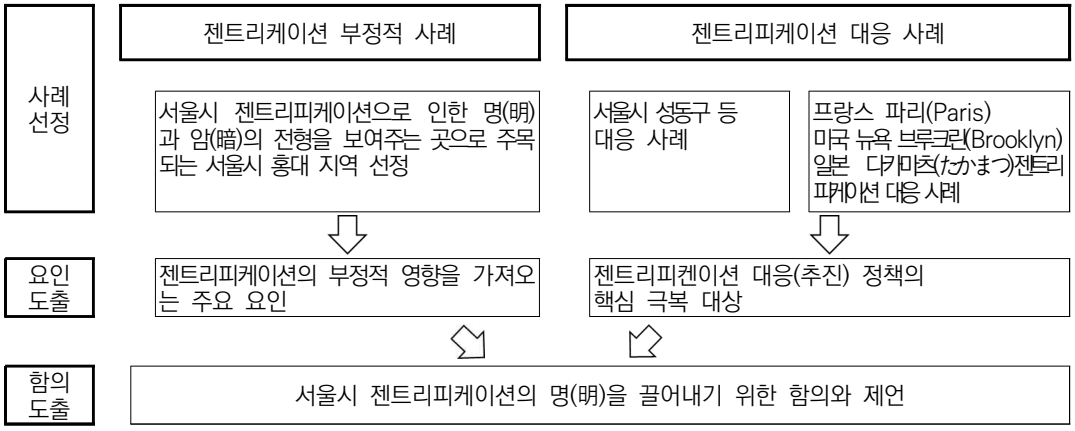
〈표 2〉 젠트리피케이션의 긍정적 효과 vs. 부정적 효과

구분	주요내용
긍정적 효과	- 도심 낙후지역의 안정화로 외곽지역으로의 거주인구 이탈 감소 - 지역 상권 활성화 및 자산가치의 상승으로 공실률 감소 및 지방정부의 세수 증대로 공공서비스의 질 향상에 기여 - 다른 지역에 대한 개발 자극 및 사회적 파급효과 향상 - 잠재적 가치에 비해 떨어지는 현재의 가치(임대료 격차; Rent Gap)와의 격차를 조정 - 도시차원의 부동산가치를 조정하고 여과해주는 기능 수행
부정적 효과	- 임대료 및 주택 매매가격 증가에 따른 원주민의 비자발적 이주(대규모 전치) 증가 - 단기적 부동산 투기로 인한 부동산 가치 상승 및 무주택자 · 영세 임차인 양산 - 해당지역 편의 서비스에 대한 지불비용 증가와 이로 인한 지역 거주인의 변화로 사회적 다양성 감소 - 유입된 새로운 중산층에 의해 기존의 거주민을 밀어내는 침입자적 속성 발생 - 도시파편화(Urban Fragmentation) 현상 유발

※ 자료: 박태원(2016: 42)을 토대로 재구성

위에서 살펴본 바와 같이 젠트리피케이션은 부정적인 측면을 가진 것과 동시에 도시의 성장에 있어 분명 긍정적인 측면을 같이 보여주고 있다. 이에 본 연구에서는 전술한 바와 같이 젠트리피케이션의 부정적인 현상을 극복하고 긍정적인 면을 충분히 활용하기 위한 함의를 얻고자, 부정적인 측면의 사례와 함께 이를 극복하기 위해 시도된 몇 가지 사례들을 분석의 대상으로 한다. 이를 통해 지금의 서울시가 격고 있는 젠트리피케이션의 주요 요인과 부정적 요소들을 극복하기 위한 전략적 수단에 관한 함의를 얻을 수 있을 것이다. 결국 우리가 당면한 문제의 해결을 어떻게 할 것인가를 찾는 것이 젠트리피케이션의 장점을 선순환 시킬 수 있는 방법이라 할 수 있다.

〈그림 3〉 사례분석의 대상과 틀



2. 서울시의 도시재생과 젠트리피케이션

서울시의 젠트리피케이션 현상은 2000년대 초반부터 나타나기 시작했는데, IMF 이후 노동시장이 악화되면서 많은 사람들이 창업 쪽으로 눈을 돌렸고, 유동인구가 많은 공간을 두고 경쟁하는 과정에서 거대 자본을 앞세운 젠트리피케이션 현상이 두드러지게 되었다. 젠트리피케이션은 낙후됐던 구도심 지역에 활기를 불어넣어 지역 경제를 활성화시킬 수 있다는 장점도 있지만, 획일화로 인해 지역 생태계가 파괴되거나 기존에 저소득층 거주민들을 몰아낸다는 문제점도 지니고 있다.

〈표 3〉 서울시의 주요 젠트리피케이션 사례

지역	주요 내용
이태원 및 한남동	- 서울 이태원 옆 해방촌 경리단길은 저렴한 임대료로 2008년부터 이국적인 상가들이 빈번했지만, 2~3년 전부터 언론에 소개되면서 유동인구가 급증하고, 임대료도 상승함 - 10년 새 건물 임대료는 최대 6.5배, 원룸 월세는 3배가 상승함
신사동 (가로수길)	- 2016년 2월 국토교통부가 발표한 통계자료에 따르면 신사동 가로수길의 땅값은 4.74% 상승하였고, 상가임대료도 상승함 - 이곳에 터를 잡고 있던 소상공인들은 땅을 팔거나 혹은 높은 임대료 때문에 업장을 정리한 상황으로 현재는 대기업들의 플래그쉽 스토어가 즐비한 광고판 거리로 변모함
홍대 지역	- 2009년 이후 5년 간 임대시세 20~40%, 권리금 10배 이상 상승

※ 자료: 조명호 외(2016: 5)의 연구 및 서울시 젠트리피케이션 종합대책의 내용을 참고해 재구성

특히, 서울시의 젠트리피케이션 현상은 뉴타운 사업, 주택재개발 사업, 주택재건축 사업, 도시환경정비사업, 주거환경정비사업 등의 정부 주도적 개발사업과 민간 주도의 대규모 부동산 개발사업과 같은 도심 재활성화 정책을 통해 두드러졌다. 그러나 용산참사와 같은 사회적 문제를 발생시키면서 비판의 목소리가 제기되었고, 이는 새로운 도심 재활성화 방식에 대한 요구로 이어졌다. 이와 더불어 고도의 경제 성장을 통해 경제적 여유를 가지게 된 중산층에 의해 문화자본에 대한 수요가 점차 증가하게 되었고, 세계화·정보화의 흐름에 따라 더 특별하고 차별화된 문화적 소비에 대한 욕구를 불러일으켰다.

한편, 낮은 지가와 문화적 잠재력을 지닌 낙후된 구도심 지역은 예술가들의 주거지와 작업실로 사용되었다. 이로 인해 문화예술 기능의 클러스터와 지역 특색이 더해진 개성 있는 소비 공간이 조성되었으며, 방문객이 급증하는 등 기존의 가로가 재활성화 되었다. 특히 홍대 앞, 삼청동, 가로수길, 이태원 등 예술가들에 의해 변모된 낙후 구도심 지역은 중산층의 문화소비 수요와 맞물려 상업화되는 '문화주도적 젠트리피케이션' 현상이 나타났다. 이와 같은 대형 상업자본의 침투는 결국 임대료 상승을 유발했고, 대기업 프랜차이즈 매장의 유입 등으로 인한 획일화를 초래하여 초기 구도심을 재활성화 시킨 주체자들과 거주민들이 밀려나는 역기능을 발생시켰다. 대표적인 곳이 홍대지역인데, 우리나라에서 젠트리피케이션이 사회적 이슈가 되는데 있어 가장 많이 언급된 곳이다. 비록 젠트리피케이션의 본래 의미와 약간 차이가 있지만, 한국에서 젠트리피케이션에 대한 논의가 상업 젠트리피케이션을 주요한 연구대상으로 할 때 가장 적절한 사례라고 할 수 있다.

서울시의 홍대 지역[5]은 예술·문화의 거리로 활성화된 후 부동산 투자 유입 및 임대료 상승으로

기존 문화·예술 공간들이 주변으로 이전해 간 대표적 사례이다(조명호 외, 2016: 5). 홍대 앞 거리는 홍대 미술대학에 재학 또는 졸업한 예술가들이 저렴한 임대료의 홍대 인근지역에 작업실을 두게 되면서 시작되었다. 1990년대 피카소 거리와 같은 미술분야 특화거리, 테라스 카페 등이 등장하고 클럽문화가 발생했는데, 2000년대에는 클럽 중심의 인디문화가 활성화되고, 플리마켓이 번성하였다. 2000년대 후반 대규모 투자가 유입되면서 점차 소비문화 중심의 공간으로 변모하면서 문화예술공간의 이전이 본격화되었다. 이에 원래 주거지에 가까운 곳이었던 상수역 앞 블록은 부동산 투자 유입에 따라 음식점으로 이용 중인 건물이 2006년 34개에서 2015년 160개로 빠르게 증가하면서 젠트리피케이션이 일어난 지역이다. 이런 현상은 홍대 상권이 확장되는 또 다른 곳인 마포구 연남동에서도 마치 복제된 듯 벌어졌는데, 서울시는 2011년 말께 경의선 폐선로를 '경의선 숲길' 공원으로 바꾸겠다는 계획을 공식적으로 내놨고, 2012년 주민 대상 설명회를 열었다. 이어 2013년 8월 경의선 숲길 공사가 시작됐다. 언론에서는 '제2의 홍대 상권'이라는 식의 기사가 나오기 시작했고, 이런 소식들은 부동산 투자 쏠림의 신호가 되었다.[6]

〈그림 4〉 홍대 지역의 변화(건물주가 바뀌어 생긴 변화상)

※ 자료: http://www.huffingtonpost.kr/2016/07/26/story_n_11191292.html

상수에서 벌어진 일은 연남동에서도 그대로 벌어지고 있었다. 부동산 자본가들에게 경의선 숲길 공원 공사는 '투자정보'였다. 같은 기간 음식점으로 운영 중인 건물은 63곳에서 139곳으로 2배 이상으로 늘었고, 외부인 건물주 비율도 2006년 38%에서 지난해 60%로 크게 높아졌다. 외부인이 소유한 건물들은 수익 극대화를 위해 작동하기 시작하였고, 여기서부터 상가 세입자들의 문제가

5) 여기서 홍대 지역은 홍익대 앞 거리와 상수동 및 연남동을 포함한 지역을 말한다.

6) 이곳은 홍대 지하철역, 홍대 상권과 가까웠지만 경의선 폐선로 탓에 부동산 가치가 저평가되어 있었다. 연남동 조사 대상지 건물 148개에 붙은 은행 근저당 설정 총액은 2012년 말 410억원에서 2015년 말 629억원으로 53.2% 늘었다.

시작되어 다른 지역으로 강제 이동해야 하는 젠트리피케이션이 일어났다.

Ⅳ. 서울시 젠트리피케이션 현상의 대응

1. 젠트리피케이션 암(暗)의 방지를 위한 노력

한국, 특히 서울에서의 젠트리피케이션의 양상은 서구 국가들의(영국, 미국, 독일 등) 사례와는 다르게 주택 젠트리피케이션보다는 상업 젠트리피케이션의 모습을 보이는 것으로 그 차이가 있다. 구체적인 그 차이들을 살펴보면 첫째, 젠트리피케이션이 발생한 한국 도심은 미국이나 영국처럼 게토화 되어 있었다고 보기 어렵다. 둘째, 한국의 젠트리피케이션은 주거공간보다 상업공간을 중심으로 이뤄진다. 셋째, 영미 젠트리피케이션에서 중요한 인종 문제를 한국에 그대로 적용하기는 어렵다. 그러나 위의 장소들이 예술가, 장인, 소규모 생산자 및 기업가들의 자발적 미학을 통해 활력을 얻었다는 점, 자본의 진입으로 획일화됐거나 획일화될 위험에 처해 있다는 점, 애초 자신의 땀을 투여해 장소를 만든 사람의 상당수가 자기 노력의 결과로 올라간 임대료 때문에 다른 곳으로 전치됐다는 점, 그리고 도심이 삶의 터전으로써의 의미를 상실하고 내외국인을 위한 관광지로 변화되고 있다는 점 등은 젠트리피케이션의 가장 기본적이고 보편적인 성격을 보여주는 것이라 할 수 있다.

젠트리피케이션은 선한 것인가, 악한 것인가 섣불리 답할 수 없는 문제다. 우리보다 먼저 이를 경험한 선진국들도 뚜렷한 답을 제시하지 못하고 있다. 이런 상황에서 스스로 '젠트리파이어'이면서 피해자이기도 한 젊은 예술가와 기업가들의 행보를 살펴볼 필요가 있다. 서울 마포구 당인동에서 '그문화다방'을 운영하는 문화기획자 김남균은 '맘편히 장사하고픈 상인모임'(맘상모)을 결성해 세입자권리운동을 펼치고, 문화예술공간 '000간'은 의도적으로 젠트리피케이션이 불가능한 종로구 창신동의 비좁은 언덕길 골목에 자리를 잡았다. 과거 홍대 앞, 가로수길, 경리단길 등 소위 '핫플레이스'로 모여들던 예술가들이 창신동이나 중랑구 상봉동 등 주변으로 퍼져나가 젠트리피케이션의 여지를 만들지 않으려 하는 건 그동안의 경험을 통한 학습효과일 것이다. 그들의 이러한 노력이 어떤 결과를 만들어낼지 예측하기는 어렵다. 그러나 젠트리피케이션이란 말이 알려지기 전 행동패턴에 비해 좀 더 성찰적 접근이 가능할 것임은 예상할 수 있다. 젠트리피케이션을 통해 이득을 보려는 세력과 그것을 피하고 방지하려는 세력 간 투쟁이 향후 한국에서 젠트리피케이션의 내용과 방향을 결정할 것이다.

또한, 젠트리피케이션의 부정적인 현상을 해소하기 위한 서울시 자치구들의 자구책 등에도 향후 도시정책의 관점에서 주목해 보아야 할 것이다. 비록 단기간에 가시적인 성과를 제시하기에는 한계가 있지만, 지역상생발전을 위하여 지역공동체 생태계 및 지역상권을 보호하려는 노력들이 진행되고 있다.

〈표 4〉 서울시 자치구의 젠트리피케이션 관련 조례 제정 현황(2017.4.18. 기준)

구분	조례명	제정일
서울시 성동구	서울특별시 성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례	2015.9.24
서울시 도봉구	서울특별시 도봉구 지역상권 상생협력에 관한 조례	2016.11.10
서울시 서초구	서울특별시 서초구 지역상권 상생협력에 관한 조례	2017.4.6
서울시 중 구	서울특별시 중구 지역상권 상생협력에 관한 조례	2016.5.11

대표적으로 서울시 성동구는 젠트리피케이션의 부정적인 현상을 방지하기 위하여 「성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례」를 제정해 시행해오고 있다. 지자체가 직접 젠트리피케이션 문제의 해결에 나선 것은 국내에서는 처음 있는 시도이다. 이 조례는 관할구역에 지속가능발전구역을 지정한 뒤 도심재생사업을 펼쳐 지역상권 발전을 유도하며, 상권이 발전함에 따라 대형 프랜차이즈 등이 입점함으로써 소상공인들이 피해를 보지 않도록 주민들이 협의체를 구성해 외부에서 들어오는 입점업체를 선별할 수 있게 함으로써, 도시경쟁력과 문화다양성을 보호한다는 내용을 담고 있다. 주민협의체는 이 조례를 주도적으로 실행하는 일종의 주민 자치 조직으로 주민자치위원, 임대인·임차인·거주자가 포함되고, 사회적경제기업가, 문화·예술인 등 지역활동가도 참여하게 된다. 이들은 임차권 보호 및 지원에 관한 사항, 신규 업소 입점 조정 사항, 지속가능발전구역 추진사업 사항 등을 협의하게 된다. 따라서 지역공동체 생태계 및 지역상권에 중대한 피해를 입히거나 입힐 우려가 있다고 인정되는 업소일 경우 주민협의체의 사업개시 동의를 받아야 한다. 성동구는 동의를 얻지 못한 입점 업소의 경우 입점 지역·시기·규모 등의 조정을 권고할 수 있다.

구 관계자는 “뜨는 동네가 되면 대형 프랜차이즈 업체나 술집 등이 무분별하게 들어서면서 동네 특유의 매력이 떨어지는 상황을 막기 위해 미국 뉴욕시에서 운영 중인 ‘커뮤니티보드(Community Board)’의 개념을 차용했다”고 설명했다. 이는 지역 주민들로 구성된 커뮤니티 보드가 심의를 통해 토지 이용 방안 등에 대해 결정을 내리면, 뉴욕시가 이를 정책에 반영하는 식이다. 맨해튼·브루클린·퀸스·브롱스·스테이아일랜드 등 뉴욕시 전역에서 총 59개의 커뮤니티 보드가 활동한다. 성동구는 “전국 최초로 젠트리피케이션 방지를 위한 조례를 시행하게 돼 막중한 책임감을 느낀다. 당장 눈앞의 이익보다는 지역 문화를 만들고 높아진 지역의 가치를 함께 공유하는 상생의 길을 걷게 되기를 기대한다”며 “지역공동체 각 구성원들이 상호신뢰와 연대의식을 바탕으로 상호협력을 증진하면 성동구를 지속가능 도시의 서울시 모범으로 만들 것”이라 강조했다. 아울러 “이러한 상생을 위한 상호협력 분위기가 전국 각지로 확산될 수 있는 하나의 전환점이 되기를 희망한다”고 말했다. 이와 함께 성동구는 조례가 공포됨에 따라 주민협의체 구성, 상호협력위원회 설치 및 임대료 권리금 안정화를 위한 자율적 상생협약, 영세 소상공인을 위한 공공 임대점포 확보 등 사업의 추진이 보다 형태를 갖추고 있다. 결국 이런 노력들은 젠트리피케이션의 부정적인 영향을 최소화하고, 긍정적인 면을 조심스럽게 확보하면서 지역의 활성화를 이루어 내기 위한 지역적 규모의 전략으로 이해할 수 있다.

2. 젠트리피케이션의 성공 전략: 명(明)의 부각

전술한 바와 같이 젠트리피케이션은 분명 부정적인 측면으로 인해 정책의 저항이 큰 것도 사실이지만, 도심의 활성화를 이끌어 낼 수 있다는 측면에서 긍정적인 부분을 가지고 있음을 인정해야 한다. 이에 젠트리피케이션의 부정적인 영향을 극복하거나, 그 부정적인 부분들을 미연에 방지해 긍정적인 효과로 이끌어 내는 다양한 정책과 전략들이 생겨나고 있다. 아래에서는 몇 가지의 사례를 통해 젠트리피케이션의 부정적 부분들을 극복함으로써 지역상생과 지역에서 발생하는 유무형의 이익을 공유해 지역사회의 변화를 이끌어 낸 전략을 살펴보도록 한다.[7)]

이를 위해 프랑스 파리(Paris)와 뉴욕의 브루클린(Brooklyn) 그리고 일본 다카마츠(たかまつ)의 사례를 살펴본다. 우선 프랑스 파리는 지역의 경제적 관점에서 대기업과 소상공인들의 상생 경제를 중심으로 지역의 위기를 극복한 사례로 소상공인 보호 정책을 위주로 추진한 경우이다. 파리시는 '보호거리' 제도와 '활기찬 거리' 사업을 병행하여 소상공인들이 도시의 구성원들로서 상생할 수 있는 도시를 만들고 있다. 특히, 프랑스 파리의 사례에서는 기존 용도 및 업종을 유지하고 상권 기능을 강화하기 위한 수단으로 공공의 강력한 법적 규제를 통해 젠트리피케이션의 부정적인 현상에 대응하였다. 특히, 건물주 등의 반발과 상인 보호의 실효성을 위해 파리도시계획(PLU)를 근거로 특정 업종에 대해서 보호정책 명시와 보호거리[8)] 지정 후 임대료 상승 움직임이 시작되는 지역에 사전예방적 차원에서 우선 적용함으로써 그 효과를 담보할 수 있었다. 더불어 파리시와 SEMAEST[9)]의 '활기찬 거리 사업'을 통해 소상공인에게 저렴한 임대공간을 제공함으로써 직접적으로 영세 소상공인들을 지원해 가로경관이나 경제구조의 균형을 유지할 수 있었다.

다음으로 뉴욕 브루클린의 사례는 도심 쇠퇴 지역에 문화예술 기능이 유입되면서 활기를 찾았으나 지나치게 상업화됨에 따라 예술가와 마을 상점을 보호한 사례이다. 브루클린은 1990년대 이후 저렴한 임대료로 인해 예술가들이 자발적으로 유입됨으로써 공방, 카페, 갤러리(화랑)를 내고 지역의 활기를 되찾게 되었다. 하지만 2000~2010년 사이 37,000명의 백인이 유입된 반면 50,000명 이상의 흑인 거주자가 지역을 떠나게 되면서 심각한 젠트리피케이션의 부작용이 나타났다. 이에 뉴욕시가 주도하여 젠트리피케이션의 긍정적인 측면을 이끌어 내기 위해 '문화지구(Brooklyn Cultural District)' 지정을 통한 문화예술 공간 정비를 추진하였고, BID(사업진흥지구 : Business Improvement District) 지정을 통해 부동산 소유자뿐 아니라 상가 세입자, 주거 세입자, 관련 협회 그리고 뉴욕시가 함께 일정 사업구역을 정해 상권활성화를 위한 서비스를 공급하는 등 지역의 문화산업 발전을 위한 민과 관의 협력을 기본으로 지역발전 커뮤니티를 활성화 해 지역의 선순환을

---

7) 사례의 분석을 위해서 서울시 젠트리피케이션 종합대책(2015)를 참조했다.

8) '보호 상업가로' 지정은 저층부에 입점하여 독특한 상권을 형성해 지역색을 가지고 있거나, 상점들이 하나 둘씩 폐점위기를 맞아 상업 이외의 다른 용도로의 전환이 예상되는 곳을 대상으로 한다. 그 내용을 보면 건물 1층에 이미 입점한 기존 상업 혹은 소매상업·수공업 시설의 경우 다른 용도로의 전환이 불가능하고, 특수한 경우 외에는 건물의 리모델링 시에도 현재의 용도를 유지 하도록 한다.

9) SEMAEST는 파리 동부 지역의 도시정비 및 재개발 등 부동산 서비스를 담당하는 민관합동출자회사로 1983년 '상업회사 설립법'에 근거해 설립, 파리시가 회사 주식의 60%를 보유하고 있다.

이끌어 내고 있다.

이와 함께, 일본 다카마츠의 경우는 지방정부와 상점가가 협력하여 도시재생 사업의 과정에서 임대료 안정을 이끌어 냄으로써 젠트리피케이션의 부작용을 미연에 방지한 전략 사례이다. 주목할 만한 것은 다카마츠시는 도시재생사업의 초기 단계에서부터 지가상승으로 인해 발생이 예상되는 문제에 대응하고자 했고, 이를 위해 상점가와 시·현이 협력체계를 구축하여 도시재생사업을 추진했다는 것이다. 특히 토지의 소유권(所有權)과 이용권(利用權)을 분리한 정기차지권[10]을 활용하여 사업비용과 임대료를 낮추고, 마을만들기회사의 설립을 통해 재개발빌딩을 일체적으로 관리함으로써[11] 상인 위주의 상점가가 아닌 소비자 시선에 맞춘 상가 만들기를 실현했다. 이와 함께 변동임대료를 운영해 토지주인과 건물주에게 지불되는 임대료가 마을만들기 주식회사의 매출액에 비례하여 변동되는 시스템을 채택(매상 수수료 방식, 매상의 8%)함으로써 마을만들기회사와 세입자(점포) 그리고 부동산 소유자들 간의 협력관계가 형성되어 지역 내 자금의 선순환 체계를 구축할 수 있도록 했다.

〈표 5〉 젠트리피케이션 예방 전략 사례

구분	중점 목표	주요 내용
파리 (Paris)	소상공인 보호	- 파리도시계획(PLU)에 의한 보호 상업가로 지정 - SEMAEST를 통해 상가부동산 매입 후 근린업종 및 수공업자등에 저렴한 가격으로 임대 - 경영 자문, 지역특성별 발전 전략 등 수립 지원 - 상점 윈도우 디스플레이 및 수공업자 활동 지원 - 골목상권 상업활동 및 테라스 사용허가 신청을 위한 온라인 서비스 개설
뉴욕 브루크린 (Brooklyn)	민-관 협력 커뮤니티를 바탕으로 예술가와 마을 상점 보호	- 브루클린 문화지구(Brooklyn Cultural District) 지정 시행 ·사회적기업 및 비영리단체들과 협력하여 브루클린 박물관, 공공도서관 등 다양한 공공건축물을 조성 - BID(사업진흥지구: Business Improvement District) 설립(문화산업 발전을 목표로 함) ·다운타운 브루클린 소재 市 소유 상가건물의 1층 모두를 일반 소매점으로 임대
다카마츠 (たかまつ)	부동산(토지)의 임대료 안정	- 2002년 다카마츠역 주변 및 마루가메 지역 도시재생긴급정비지역 지정 - 토지 소유권과 이용권 분리(分離) ·정기차지계약(60년) 체결 - 상점가 운영·관리를 위한 마을만들기회사설립 ·정기차지계약에 근거하여 보류면적, 권리면적 및 임대수입, 판매촉진, 상가교육 등 수행 - 마을만들기회사 매출에 비래하는 변동임대료 시행

3. 사례의 정리와 함의

서울의 몇 자치구가 추진하고 있는 조례의 제정을 통해 제도적인 기반을 만들어 가는 것들을 확

10) 토지 소유권을 변경하지 않고 장기적으로 임대하는 방식

11) 이는 관리적 비용뿐만 아니라 공간에서 필요한 점포를 필요한 시기와 장소에 배치할 수 있도록(Zoning)해 소비자의 눈높이에 빠르게 대응할 수 있는 반응성을 확보할 수 있도록 한다.

인할 수 있었다. 또한 프랑스 파리와 뉴욕의 브루클린, 일본 다카마츠의 사례를 통해 젠트리피케이션의 부정적 현상을 방지하기 위한 몇 가지 노력들을 정리함으로써 한국에서의 도시재생에 있어 젠트리피케이션의 긍정적인 부분을 어떻게 끌어내어 활용할 것인지에 대한 함의를 얻을 수 있었다.

사례분석을 통해 살펴본 부정적 영향 요인들과 이에 대한 극복 대상은 다음과 같다. 우선 서울시 젠트리피케이션의 부정적인 측면을 야기하는 원인들을 정리해 보면, 무엇보다 부동산 임대료의 상승을 가장 주요한 요인으로 볼 수 있다. 이와 함께 임차인들의 기대가치를 보장할 수 있는 국가와 자치단체의 조정 권한의 부족을 들 수 있다.

다음으로 젠트리피케이션 대응 사례들에서 공통적인 극복(해결) 대상을 보면 어떻게 임대료의 상승을 조정함으로써 도심 원주민과 지역의 부흥을 가져온 젠트리파이어의 지속가능한 활동을 유지할지 그리고 어떻게 지역의 매력을 유지함으로써 지속가능한 도시기능을 이어갈 것인지에 집중되어 있다. 또한 지역의 문제를 해결함에 있어 결국은 지역의 주민이 정책의 결정과정과 지역의 운영에 개입하게 됨으로써 하나의 가치 사슬에 연결되고, 이것이 도심활성화의 지속성을 유지할 수 있는 전략임을 확인할 수 있음에 따라 공공과 지역공동체가 합의를 이룰 수 있는 제도의 설정이 필요할 것이다. 물론 행정권한의 지나친 개입은 오히려 지역의 다양성을 해치거나 자본의 순환을 막을 수도 있다. 하지만 도심 재개발에 따른 젠트리피케이션의 부작용을 야기하는 자본활동에 대한 공동체의 자발적 제약을 통해 지역사회의 지속성을 유지하는 것과 지역의 자본시장을 자유롭게 열어 두는 것의 균형을 가늠해 대상 지역의 장기적인 활성화를 가져올 수 있는 방법을 모색할 필요가 있다.[12)]

이와 함께 보다 더 구체적이고 실행력을 담보한 대응책의 모색도 필요할 것으로 본다. 결국 임대료의 상승과 정부의 조정능력이 주요한 요소라면 앞에서 언급한 공동체의 자발적인 합의와 함께 법규제의 방식을 이용한 강제적인 조정을 제시할 수 있다. 즉 지대가치를 추구하는 건물주의 과도한 수익을 제한함으로써 상가 임차인의 안정성을 확보할 수 있는 방안을 찾을 필요가 있다. 예를 들어 임차인의 권리금 회수를 적정수준에서 보장하거나, 현행 5년으로 되어 있는 계약의 기간을 10년 이상으로 연장하는 방안을 통해 임차인의 기대 수익을 안정화 시킬 수 있다. 더불어 임대인에게는 재계약 시 주변 시세의 상승과 관계없이 기존 임대료를 유지시키는 경우 세제혜택을 줌으로써 지대가치의 상승효과를 보장해 줄 수 있을 것이다. 아울러 지방자치단체가 지역의 여건과 특성에 맞도록 임대료와 임대차계약의 부분에서 근본적인 해결 능력을 확보할 수 있도록 법적 기반의 권한을 가질 수 있어야한다. 현재 서울시가 추진 중인 앵커상가 그리고 그 산하의 구청들이 추진하고 있는 장기안심상가 정책의 경우 특정 지역의 내 앵커상가의 임대료 조정을 통해 주변

12) 젠트리파이어로부터 만들어진 지역의 특색이 상권의 활성화를 이끌었다는 것은 분명하고, 반면 거대자본으로부터 잠식된 지역의 몰개성화는 또다시 지역의 방문객 유입을 줄어들게 함으로써 지역상권을 얼어붙게 만들게 된다. 이런 이유로 자본의 자유로운 활동을 열어두는 것과, 규제를 통해 성장의 속도와 방식을 통제함으로써 지속적인 상권매력을 유지하는 것의 균형을 찾는 것은 무엇보다 중요한 문제라고 할 수 있다. 다만 개인의 재산권과 같은 중대한 문제와 연결되는 것으로 지역 내 공동체가 추구하는 성장의 균형점을 고려한 신중한 검토가 필요한 부분이다.

임대료 시장의 확대를 억제하거나 또는 임차인의 영업비용을 지원하는 것으로 직접적인 규제가 아닌 간접적인 방식을 통해 진행됨으로써 임대차의 문제를 근본적으로 해결하지 못하는 한계를 지니고 있다. 이에 임대차에 관해 보다 직접적인 영향을 미칠 수 있는 권한의 확보를 통해 젠트리피케이션의 부작용을 해결할 수 있을 것이다.

V. 결론

이론적 논의들과 사례를 중심으로 살펴본 바와 같이 젠트리피케이션은 부동산 가치의 상승으로 인한 원주민의 이동 그리고 지역 정체성 붕괴 등의 현상을 가져왔다. 하지만 이와 함께 젠트리피케이션이 대상지역의 금전적 순환을 가져와 지역경제를 활성화 하는 측면과 도심의 매력을 끌어올려 주변으로부터 인구를 유입시킴으로써 도심지역의 재생을 가져오게 되는 것을 부인할 수는 없다. 이에 본 연구에서는 젠트리피케이션의 부정적인 현상을 억제하면서 긍정적인 현상을 활용하기 위한 방안을 찾고자했다.

앞에서의 논의들에서 살펴본 바와 같이 젠트리피케이션은 부정적인 현상과 긍정적인 현상을 동시에 가지고 있다. 하지만 근래 한국에서 일어나는 도시재생에서 젠트리피케이션은 부정적인 현상이 그 논의의 대부분을 차지하고 있어 긍정적인 면까지 잠식됨으로써 도심재생을 위한 전략의 하나로써 젠트리피케이션이 가진 가치가 제대로 활용되지 못하였다.

하지만 이와 같은 문제들 즉 젠트리피케이션의 부정적인 현상들이 도드라지는 것은 도시재생 정책의 시행을 위한 충분한 준비가 부족함에 따라 일어난 것이 아닐지 짐작해 볼 수 있다. 즉, 우리의 도시재생 정책의 과정에서 일어날 수 있는 문제들을 충분히 고민하고 이를 예방하기 위한 전략들을 폭넓게 준비한다면 분명 젠트리피케이션의 긍정적인 면(明)을 충분히 활용할 수 있을 것이다.

더불어 지역 내 다양한 이해관계자들의 참여와 협력을 통한 거버넌스의 구축을 통해 지역의 가치를 지속적으로 공유할 수 있다는 확신을 모두가 가질 수 있어야 한다. 선진국의 도시재생 사업들은 처음엔 공공이 주도했지만 최근엔 거버넌스를 통한 주민주도로 그 방향을 바꾸면서 행정, 민간기업, 지역주민, 전문가 등 다양한 이해관계자들이 협력의 기반위에서 공동의 가치를 위해 노력하고 있다. 물론 이를 위해서는 도시재생과 관련한 다양한 교육프로그램을 통한 학습 기회가 제공되어 관련 공무원은 물론 지역 주민과 전문가들이 올바른 이해 위에서 도시재생에 참여할 수 있도록 해야 한다.

끝으로 한국의 도시재생이 지속성을 가지기 위한 중요한 부분들을 뒤로하고 속도전과 다름없이 진행되었던 이유 중에 하나가 바로 중앙의 예산을 중심으로 이루어지는 공모사업과 자치단체가 지원하는 사업비 중심의 지역개발사업이었기 때문이다. 이런 과정에서 지역의 지속가능성 그리고 주민의 정주가능성과 정체성의 가치는 뒷전으로 밀려날 수밖에 없었고, 당연히 젠트리피케이션의 부정적 현상이 도드라지게 되었다고 예상할 수 있다. 결국 앞에서도 언급했지만 도시가 가진 다양한 가치와 미래의 지속성을 위한 충분한 준비 그리고 지역의 가치를 공유하고 있는 관련자

들과의 충분한 협력관계(거버넌스)의 구축, 지방자치단체의 조정 능력이 바로 젠트리피케이션의 명(明)을 끌어내어 도시재생의 효과적인 전략으로 활용할 수 있는 방법일 것이다.

참고문헌

박태원. (2016). “해외의 젠트리피케이션: 대응사례와 시사점.”「부동산 포커스」, 98: 37-48.

서울시. (2015). 2025 서울시 도시재생전략계획.

서울시. (2015). 서울시 젠트리피케이션 종합대책.

서울연구원. (2017). 서울형 도시재생 주요 이슈와 향후 과제.

신현준·이기웅 편. (2016). 서울, 젠트리피케이션을 말하다. 서울: 푸른숲.

이종임. (2016). 동네상권과 예술인들의 비자발적 이주, 젠트리피케이션: 가수 싸이와 테이크아수드로잉 소송을 중심으로.「인문사회 21」. 8:1: 621-642.

임하경.최열. (2009). 도시재생에 따른 주거재정착 비용 결정요인에 관한 분석.「대한국토·도시계획학회지」. 44(5):135-147.

정 석. (2016). 행복한 삶을 위한 도시 인문한 도시의 발견. 서울:메디치.

조명래. (2016). 젠트리피케이션의 올바른 이해와 접근.「부동산 포커스」. 98: 49-61.

조명호 외. (2016). 도심활성화 양날의 검, 젠트리피케이션.「정책메모」. 49: 1-11.

최종석. (2016). 도시창조성 요인과 도시재생의 관계 분석. 박사학위논문. 연세대학교.

허자연 외. (2016). 상업공간의 젠트리피케이션과 지역 상인 공동체에 관한 연구.「공간과 사회」, 26(1): 309-335.

Glass, R. (1964)/(2000). London: Aspects of Change. Lees, L, Slater, T. and Wyly, E. (eds). The Gentrification Reader 7. London and New York: Routledge.

Isalm, T., (2006). Outside the core: gentrification in Istanbul. in R. Atkinson and G. Bridge(Eds), Gentrification in a Global Context. Sage:121.

Lee, L., Slater, T. and Wyly, E. (2008). Gentrification. London: Routledge.

Ley, D. (1980). Liberal ideology and the postindustrial city. Annals of the Association of American Geographers. 70:238-58.

_____. (2003). Artists, Aestheticisation and the Field of Gentrification. Urban Studies. 40(12):2527-2544.

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: 544.

Smith, N. and Wiliams, P. (eds). (1986). Gentrification of the city. Boston: Allen and Unwin.

http://www.hapt.co.kr/news/articleView.html?idxno=35051(한국아파트신문 2016년 09월 28일 18:00:29)

http://www.huffingtonpost.kr/2016/07/26/story_n_11191292.html(HUFFPOST- 2016년 07월 26

일 15:59)
http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?key=20170809.22012003634(국제신문 2017년 08월 08일 19:12)
http://www.urban114.com/news/detail.php?wr_id=2580(도시미래신문)
http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/07/11/0200000000AKR20180711078300004.HTML?input=1195m)(연합뉴스 2018년 07월 11일 13:00)
https://opengov.seoul.go.kr/sanction/6878659?from=mayor(서울시 젠트리피케이션 종합대책-서울시 정보소통광장)

정철현(鄭喆鉉): 미국 뉴욕대학교에서 행정학 박사학위를 받고(1995), 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 문화정책과 전자정부 등이 주요 관심분야이며, 주요 논문으로는 "Getting Better or Staying the Same? An Exploratory Study of the Recognition of Informatization by Residents"(2017), "문화예술단체의 조직역량과 자원획득에 관한 연구: 공연예술단체와 문예진흥기금을 중심으로"(2014)," "National Interest and Malaysia's Foreign Policy"(2012) 등이 있다(chul@yonsei.ac.kr).

최현재(崔絢載): 서울시립대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울특별시의회에서 법제팀장으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방자치, 지역정보화, 전자정부 등이며, 최근 논문으로는 "Getting Better or Staying the Same? An Exploratory Study of the Recognition of Informatization by Residents"(2017), "지방자치단체의 정보화 조례 비교 연구"(2016), "지방정부 정책결정과정의 정책네트워크 분석"(2014) 등이 있다(paul@seoul.go.kr).

최종석(崔鍾碩): 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득 후 현재 한국지역정보개발원 수석연구원으로 재직 중이다. 관심분야는 지역정보화, 도시재생, 창조도시 등이다. "지방정부의 창조경제 구현방안 연구: ICT 산업 정책을 중심으로"(2017), "지역정보화의 현황과 새로운 지역정보화의 방향 탐색"(2016), "CCTV Evaluation for the Prevention and Reduction of Crime and Disorder: A Case Study of Seoul Metropolitan CCTV"(2014), 등의 연구를 수행 했다(jschoi@klid.or.kr).

〈논문접수일: 2018. 7. 10 / 심사개시일: 2018. 7. 13 / 심사완료일: 2018. 8. 23〉

Abstract

New Approach toward the Gentrification in Seoul Metropolitan

Choi, Jong Seok
Choi, Hyun Jae
Jeong, Cheol Hyun

In recent years, gentrification is one of big issues in urban regeneration, but many people's reaction was negative. In other words, people have been perceived as threat to urban regeneration, therefore they want to avoid that. Of course, the negative effects of gentrification brought the enforced displacement and disbandment of regional identity in the process of urban regeneration. However, the gentrification includes positive effects like a virtuous circle of regional economy and attractiveness enhance of old city centre. In the process of many urban regeneration projects, local governments and entrepreneur should conduct sufficient studies on the negative effects of gentrification, but they did not prepare for a adverse reaction. As a consequence, clouds are gathering over the gentrification in the urban regeneration for the virtuous circle of regional economy and attractiveness enhance of old city centre.

This article includes the definition, types and causes of gentrification in urban generation projects of South Korea and at the same time explores the positive and negative aspects of gentrification. The article presents the prevention and protection measures of negative gentrification and strengthening policies of positive effects of gentrification.

Key Words: gentrification, urban regeneration, revitalization, gentrifier