pISSN : 1226-7147 eISSN : 2383-9171
https://doi.org/10.17208/jkpa.2018.11.53.6.61

Journal of Korea Planning Association Vol.53, No.6 (2018)
대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제53권 제6호 pp.61-85

젠트리피케이션 부작용 방지를 위한 상가임대인 조세지원 제도의 경제적 효용에 관한 연구*

- 성수동 도시재생활성화지역을 중심으로 -

A Study on Economic Utility of Tax Support System of Commercial Lessors for Preventing the Side Effects of Gentrification

- Focused on Seongsu-dong Urban Regeneration Area -

이하연** · 이지현*** · 남 진****
Lee, Ha-Yeon · Lee, Ji-Hyeon · Nam, Jin

Abstract

The purpose of this study is to provide a logical basis for guarantee the effectiveness of the tax support system, which is one of the main measures to prevent the side effects of commercial gentrification. For this purpose, this study analyzes the combination of tax support to replace the loss of net rental income due to stabilize commercial rents and annual rent increase rate that can be substituted through the tax support system based on economic utility of commercial lessors in Seoung-dong, Seoul. The result of this study shows that the tax support system can be used as an effective means to substitute a considerable portion of the net rental income loss due to stabilize commercial rents of Seongsu-dong. However if the rent price continues to rise every year, the tax support system does not work. In order to guarantee the sustainability of the tax support system, annual rent increase rate should be kept below a certain level.

키 워 드 ■ 젠트리피케이션, 도시재생활성화지역, 상가임대인, 조세지원 제도, 경제적 효용
Keywords ■ Gentrification, Urban Regeneration Area, Commercial Lessor, Tax Support System, Economic Utility

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)」의 제정 이후 국내에서도 도시재생사업이 본격적으로 시작되었다. 중앙정부 및 지방정부는 2014년 지정된 13곳의 도시재생선도지역을 시작으로 33곳의 도시재생일반지역, 27곳의 서울형 도시재생시범지역 등 전국 73개 지역에

* This study is based on master's thesis of Ha-yeon, Lee and conducted with research grants of Urban Architecture Research Project of MOLIT and KAIA(18AUDP-B077107-05)(본 연구는 이하연의 석사학위논문을 수정·보완한 것으로, 국토교통부/국토교통과학기술진흥원 도시건축연구사업의 연구비지원(18AUDP-B077107-05)에 의해 수행되었습니다.)
** Department of Urban Planning & Design, The University of Seoul
*** Department of Urban Planning & Design, The University of Seoul
**** Department of Urban Planning & Design, The University of Seoul (Corresponding author. jnam@uos.ac.kr)

대해 총 2조 6천억 원의 대규모 공공재원을 투입하여 쇠퇴지역의 활성화를 도모하고 있다. 최근에는 5년간 총 50조 원의 엄청난 공공재D원이 투입될 도시재생뉴딜 정책을 핵심적인 국정과제 중 하나로 발표하며 국가 차원의 지속적인 도시재생사업 추진 의지를 내비치기도 했다.

대규모 공공재원이 투입되는 도시재생사업은 낙후된 지역을 활성화하고 도시 경쟁력을 높이는 등의 긍정적인 효과를 가져오지만 동시에 부동산 투기와 같은 다양한 도시문제를 유발할 수 있다. 특히 도시재생사업을 통한 지역 활성화는 젠트리피케이션(Gentrification)을 유발하는 주요 원인 중 하나로 꼽히는데(Hackworth, J. and Smith, N., 2001), 이러한 젠트리피케이션 현상은 쇠퇴지역의 환경개선을 비롯한 다양한 긍정적 효과와 동시에 임대료의 상승으로 인한 임차인의 비자발적 이주, 지역의 획일화, 커뮤니티 내 갈등 증가 등과 같은 부작용을 동반한다.

국내에서는 특히 지역이 소위 '핫 플레이스'로 부상하면서 상가임대료가 급격히 상승하고 지역 인적자원이 비자발적으로 유출되는 상업 젠트리피케이션(Commercial Gentrification)의 부작용이 크게 부각되고 있다. 이에 따라 중앙정부 및 지방정부는 상업 젠트리피케이션의 부작용에 대응하기 위한 다양한 정책을 마련 중이지만, 현행 국내 관련 정책은 상가임대료 안정을 위한 법적 근거 및 실효성이 매우 부족하다.

특히 최근 정부에서는 상가임대인의 자발적 참여를 통해 임대료를 안정시키는 상생협약의 중요성을 인식하고 「도시재생특별법」 개정 등을 통해 관련 근거를 마련하는 등 임차인을 보호하기 위한 실질적인 제도적 장치의 마련을 고심하고 있으나, 이 역시 임대인의 협약 참여를 유도하는 방안이 부재하여 실효성을 담보하기 어렵다는 지적이 있다. 이에 국회·서울시 등에서는 상가임대인에 대한 조세지원 제도를 통해 협약 참여를 유도하는 방안을 논의 중이다. 그러나 현재 구체적인 조세지원의 방안이나 지원이 가능한 범위 등에 관한 근거가 미비하여 조세지원 제도의 실효성에 의문이 제기되고 있다.

이에 이 연구는 상가임대인의 경제적 효용에 근거하여 도시재생활성화지역에서 발생하는 젠트리피케이션의 부작용에 대응하는 주요 방안으로 논의되는 조세지원 제도 마련을 위한 논리적 근거를 제시하고자 한다. 구체적으로는 협약 참여에 따른 임대인의 임대수입 손실을 대체할 수 있는 조세지원의 조합과 조세지원이 가능한 연간 임대료 상승률의 임계치를 분석하여 제도의 실효성을 확보하기 위한 방안을 밝혀내고자 한다. 이를 바탕으로 향후 상생협약의 실효성과 지속가능성을 담보하기 위한 정책에 시사점을 제공하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

연구의 공간적 범위는 〈그림 1〉과 같이 성수동 서울형 도시재생시범지역을 대상으로 한다. 그중에서도 특히 주요 젠트리피케이션 발생 지역인 성수동1가2동 서울숲길 일대를 주요 분석대상지로 한다. 성수동은 서울의 대표적인 젠트리피케이션 발생지 중 하나로, 현재 가장 선도적인 젠트리피케이션 부작용 대응 정책을 펼치고 있는 지역으로 평가받고 있어 연구의 대상지로 적절하다고 판단된다.

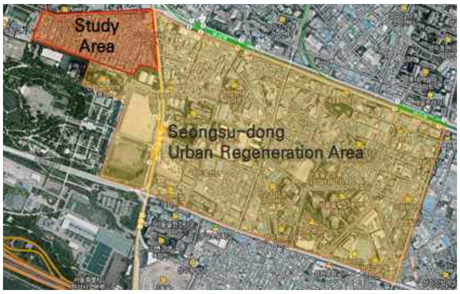

그림 1. 연구의 공간적 범위
Fig 1. Spatial Range of the Study

연구의 시간적 범위는 성수동에 젠트리피케이션 현상이 두드러지게 발생했던 2013년부터 2017년까지

로 한다. 특히 서울숲길 일대를 포함한 성수동 일부 지역에 대해 상생협약을 시행하기 전인 2016년 9월에 조사된 개별 점포 단위의 설문조사 자료를 분석에 중점적으로 사용한다. 일반적으로 상가는 주택이나 오피스와 달리 임대차 관련 자료가 폐쇄적이므로, 성동구 및 성수도시재생지원센터의 내부 자료인 개별 점포 단위의 설문조사 자료를 이용한다.

연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 이론 및 선행연구를 검토하여 젠트리피케이션과 임대인의 경제적 효용에 관한 주요 내용들을 정리한다. 3장에서는 대상지 내 78개의 업체를 대상으로 한 설문조사 자료 등을 통해 서울숲길 일대를 중심으로 성수동의 젠트리피케이션 실태를 분석한다. 4장에서는 설문조사 자료 중 1m²당 임대료 자료 구득이 가능한 56명의 임대인의 개별 점포 단위 임대료 자료를 바탕으로 상가임대인의 경제적 효용에 근거하여 협약 참여에 따른 상가임대인의 임대수입 손실분을 대체할 수 있는 조세지원의 조합과 조세지원이 가능한 연간 임대료 상승률의 임계치 및 이에 따른 상가임대인의 경제적 효용을 시뮬레이션 분석해 조세지원 제도의 실효성 확보 방안을 도출한다. 마지막으로 5장에서는 연구결과를 바탕으로 조세지원의 실효성과 지속가능성을 담보할 수 있는 정책적 제언을 제시한다.

Ⅱ. 이론 및 선행연구 검토

1. 이론적 고찰

1) 젠트리피케이션의 개념 및 영향

젠트리피케이션이라는 용어는 영국의 사회학자 Glass가 하층민의 주거지가 개량되면서 거주자의 계급 구성이 중산층으로 변화하는 과정을 설명하면서 처음 사용되었다(Glass, R, 1964). 이에 따라 과거 영미권에서의 젠트리피케이션은 저소득층 주거지역의 물리적 환경이 개선되고 주거비용이 상승하면서 중산층의 주거지역으로 변화되는 현상을 지칭했다. 그러나 1980년대부터 대규모 도시 재정비사업(Urban Renewal)이 본격적으로 시작되며 주거지역뿐만 아니라 상업지역까지 포함한 확장된 의미에서의 젠트리피케이션 논의가 활발히 이루어졌다.

국내에서는 2000년대 들어 젠트리피케이션이라는 용어가 본격적으로 사용되었는데, 초반에는 영미권의 기존 정의를 차용하여 중산층 및 개발업자들이 쇠퇴한 도시 내부를 물리적으로 복구하고 기능을 개선하면서 저소득층의 퇴거를 야기하는 현상을 지칭했다(김걸, 2007). 그러나 최근 도시재생사업이 활발하게 진행되면서 영미권의 상업 젠트리피케이션과 유사한 논의가 주로 이루어지고 있다. 상업 젠트리피케이션이란 지역이 활성화되면서 새로 유입되는 주민과 상가임차인들이 비자발적으로 이주하는 현상을 의미한다(국토연구원, 2016). 실제로 최근 서울의 젠트리피케이션 발생지역에는 초기의 영세한 상가들이 새로운 상업시설로 전치되는 현상이 관찰되고 있다.

이러한 젠트리피케이션 현상은 낙후된 지역의 물리적 환경이 개선되면서 토지이용의 효율성 제고, 부동산 가치의 상승, 공실률 감소, 지방재정 증대 등의 측면에서 도시에 긍정적 영향을 미친다(Freeman, 2006; Lees, L. et al, 2008). 반면 쇠퇴지역이 활성화되는 과정에서 투기자산의 증가, 임차인의 비자발적 이주, 저렴한 주택 및 상업공간의 소멸, 사회적 다양성 감소, 커뮤니티 내 갈등 증가 등의 문제를 야기하기도 하는데(Freeman, 2006; Lees, L. et al, 2008; 김갑성, 2016), 특히 상업 젠트리피케이션은 지역을 매력적인 공간으로 만들었던 초기의 영세상인들이 임대료의 급등으로 밀려나고 이들이 떠난 자리를 대형 상업자본이 잠식하는 부작용이 두드러진다(허자연 외, 2015; 도시재생실증연구단, 2017). 서울시 역시 지난 2015년 '서울시 젠트리피케이션 종합대책'을 발표하면서 최근 국내에서 상업 젠트

리피케이션의 부작용으로 지역 정체성 상실, 원주민의 퇴출, 지역 기반 공동체의 붕괴, 임차인 삶의 터전 상실 등의 사회 문제가 우려되며 이로 인해 도시경쟁력이 악화되고 있음을 밝혔다(서울시, 2015).

2) 상가임대인의 경제적 효용(Economic Utility)

경제학에서 개인의 의사결정과 관련하여 설정하고 있는 가장 기본적인 가정은 모든 사람들이 합리성(rationality)에 근거하여 행동한다는 것이다(이준구, 2016). 이러한 가정에 근거하여 합리적인 개인은 각 행동의 경제적 효용을 비교하여 효용이 더 커지는 쪽으로 의사결정을 한다(Mankiw, N., 2012). 이때, 경제적 효용이란 주관적이고 상대적으로 작용하므로 미시경제학에서는 개인의 경제적 효용을 측정 불가능한 것으로 보는 서수효용(Ordinal Utility)이론에 기초하여, 특정 행동에 따른 경제적 효용의 상대적인 차이를 비교하는 방법을 사용한다(서승환, 2010).

다수의 연구에서는 특정 행동이나 제도에 따른 경제적 효용의 상대적인 차이를 비교할 때 해당 행동 혹은 제도의 도입으로 인한 이득과 비용을 비교하여 추가적인 경제적 효용의 발생 여부를 판단한다(송경일·남진, 2014; 김용달 외, 2010; 정석환, 2008). 따라서 만약 공공이 공익적 목적 달성을 위해 개인의 행동을 변화시키고 싶다면, 경제적 유인이나 규제 등을 통해 개인이 얻는 이득과 부담해야 하는 비용의 구조를 변화시켜야 한다. 상가임대인 역시 합리적인 개인으로서, 특정 행동에 따른 경제적 효용의 상대적인 차이인 상가임대를 통해 얻을 수 있는 이득과 부담해야 하는 비용의 구조를 비교하여 의사결정을 한다. 젠트리피케이션 발생지역의 경우, 지역의 상권이 활성화되면서 부동산 가치가 크게 상승하는데, 이에 따라 임대인의 이득과 비용이 동시에 증가한다. 그러나 일반적으로 상가임대료 증가폭이 매우 가파르기 때문에 이로 인한 임대인의 이득이 급격히 늘어나면서 임대인의 경제적 효용은 시간이 지날수록 증가하는 형태를 보인다. 따라서 임대인은 시간이 지날수록 증가할 것으로 예상되는 자신의 경제적 효용과 동일하거나 더 큰 효용이 발생할 때만 새로운 의사결정을 한다.

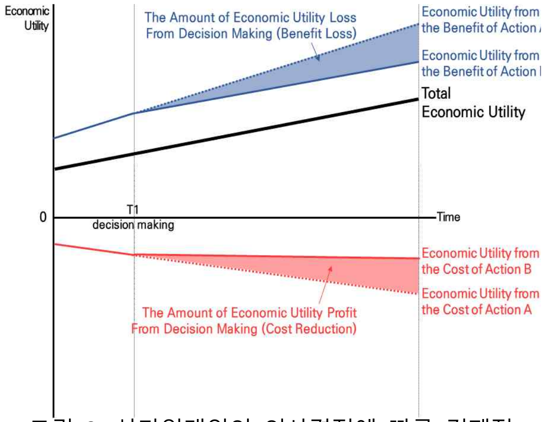

그림 2. 상가임대인의 의사결정에 따른 경제적 효용 구조 변화

Fig 2. Change of Commercial Lessor's Economic Utility Structure by Decision Making

일반적인 젠트리피케이션 발생지역에서 매년 임대료를 올려받는 것을 행동 A라 칭하면, 행동 A로 인해 상가임대인이 얻는 이득의 경제적 효용과 부담하는 비용의 경제적 효용은 <그림 2>와 같다. 만약 행동 B라는 새로운 의사결정으로 상가임대인의 이득에 따른 경제적 효용이 감소한다면, 동시에 비용에 따른 경제적 효용이 증가하여 행동 B에 따른 경제적 효용이 행동 A와 동일하거나 더 클 때만 상가임대인의 의사결정이 발생한다. 따라서 상가임대인이 새로운 행동을 선택하도록 유도하려면, 추가적인 경제적 유인 등을 통해 새로운 의사결정에 따른 임대인의 이득 감소로 인한 경제적 효용 손실분과 비용 감소로 인한 경제적 효용 증가분이 상쇄(trade-off)될 수 있는 구조를 마련해야 한다.

2. 선행연구 검토

1) 젠트리피케이션에 대한 선행연구

국내에서는 2000년대부터 젠트리피케이션애 관한 연구들이 등장하기 시작하다가 도시재생사업 등의 이유로 상업 젠트리피케이션과 현상이 두드러지게 나타난 2014년을 기점으로 관련 연구가 급격히 증가했다.

초기 국내연구는 주로 영미권에서의 전통적인 젠트리피케이션의 의미를 소개하거나 이를 바탕으로 주거지역의 재개발 과정에서 발생하는 젠트리피케이션 현상을 분석하는 연구가 주를 이뤘다(변필성, 2003; 김걸, 2007; 이희연·심재현, 2009), 그러나 최근 상업공간에서 발생하는 젠트리피케이션의 부작용이 이슈화되면서 경리단길·삼청동·성수동 등 국내 상업 젠트리피케이션 발생지역의 현상을 실증 분석하고 문제점을 제기하는 연구들이 다수 등장했다(허자연 외, 2015; 서울연구원, 2016; 김희진·최막중, 2016; 윤윤채·박진아, 2016). 일부 연구들에서는 해외의 젠트리피케이션 사례와 이에 대응하는 정책적 방안을 분석하거나 국내 현행 법·제도의 현황 및 문제점을 지적하면서, 향후 국내 젠트리피케이션 부작용 방지 정책에 시사점을 제시하고 있다(양희진 외, 2015; 박수빈·남진, 2016; 국토연구원, 2016).

이상의 연구들에서는 대부분 상업 젠트리피케이션의 가장 큰 부작용으로 상가임차인들의 비자발적 이주를 제시하며 적절한 제도를 통한 상가임차인 보호의 중요성을 크게 강조하고 있다. 그러나 젠트리피케이션 부작용에 대한 대응방안에 대해서는 대부분 해외 정책을 소개하거나 제안을 하는 것에 그치고 있으며, 구체적인 제도의 실효성을 분석하고 정책적 시사점을 제시하는 연구는 아직 미비하다.

2) 조세지원 제도에 대한 선행연구

일반적으로 이상적인 조세체계가 갖추어야 할 조건은 세수를 충실히 확보하면서도 세 부담의 형평성과 자원 배분의 효율성, 공익적인 목적 달성 등을 도모하는 것이다(김혁구, 2014). 공공은 이와 같은 다양한 목적을 달성하고 주요 정책을 조정하는 수단으로 조세지원 제도를 활용하고 있다, 국내에서는 중소기업의 육성, 기술개발의 촉진, 산업합리화의 유도, 주거 안정 등을 위하여 여러 가지 지원 제도를 운영하고 있다(김영락, 2001). 이 중 주거 안정과 관련되어서는 특히 공공임대주택의 활성화 및 주택 임대료 안정을 위해 공공임대사업자에게 다양한 조세지원 제도를 제공하고 있다.

이에 따라 국내에서는 이와 같은 조세지원 제도가 주택시장에 미치는 영향을 살펴보는 연구들이 다수 존재한다(김종화, 2011; 김유찬·김진영, 2014; 정유석, 2017). 또한 공공임대사업자에게 지원되는 조세제도에 따른 다주택자의 임대사업자 전환 유인을 분석하여 주거 안정을 위해 어떤 조세지원 정책이 제공되어야 하는지와 관련된 연구들도 일부 진행되었다(장경석·백성준, 2009; 현무준 외, 2012; 손기준, 2015). 그러나 상가임대와 관련된 조세지원 제도에 관한 연구들은 거의 전무한 실정이다.

3) 연구의 차별성

최근 국내에서 젠트리피케이션과 관련된 연구들이 급증하고 있으며, 대부분의 연구들에서는 젠트리피케이션의 가장 큰 부작용으로 상가임대료의 급등과 이로 인한 임차인의 비자발적 이주를 지적하고 있다. 그러나 이러한 부작용에 대응하기 위한 구체적인 제도의 실효성을 살펴본 연구는 부족하다. 또한 국민의 기본권 보장 차원에서 이루어지는 주거복지 정책과는 달리, 임차인의 안정적인 경제 행위를 보호하는 차원에서 이루어지는 상가임대인에 조세지원 제도에 관한 연구는 매우 미비한 실정이다. 그러나 최근 국내에서 젠트리피케이션에 대응하기

위한 주요 방안으로 조세지원 제도가 논의되고 있으며 상가임차인의 안정적인 영업을 보장하는 것 역시 공공의 역할이라는 점을 고려할 때, 관련 연구가 필요한 시점이라 판단된다.

다만 국내에서는 이미 오래전부터 임대주택사업자에게 제공되는 다양한 조세지원 제도를 시행해왔으며 관련 데이터가 풍부하게 공개되어 있어 대부분의 선행연구에서 이를 이용하여 조세지원 제도가 주택시장에 미치는 영향을 분석하고 있는 반면, 상가의 경우 현재 구체적인 조세지원 제도의 방안 및 근거 및 실제 적용 사례가 존재하지 않아 주택 조세지원 제도의 연구 방법론을 적용하는 것은 불가능하다. 이와 같이 적용 사례가 없는 제도의 국내 도입 가능성이나 실효성을 분석한 연구는 일반적으로 시나리오를 설정하고 특정 지역을 대상으로 시뮬레이션 분석을 수행하는 방법론을 사용하고 있다(김옥연 외, 장남종·김진, 2013; 김영호, 2015).

이에 이 연구는 조세지원 제도의 시나리오를 설정하고 성수동 도시재생활성화지역이라는 특정 지역을 대상으로 시뮬레이션 분석을 수행하여 상업 젠트리피케이션으로부터 임차인을 보호하는 방안으로 논의되는 조세지원 제도 마련을 위한 근거를 구체적으로 제시한다는 점에서 연구의 차별성을 가진다.

Ⅲ. 성수동의 젠트리피케이션 실태 및 대응

1. 성수동의 젠트리피케이션 실태

젠트리피케이션은 매우 다층적인 사회·경제적 요소들에 의해 복합적으로 발생하는 현상으로, 특정 지역에서 발생한 젠트리피케이션 현상의 실태를 명확하게 파악하는 것은 매우 어려운 일이다(Smith, N., 2002; Lees, L., 2003; Davidson, M., 2011). 따라서 이 연구에서는 대상지인 성수동의 젠트리피케이션 실태를 새로운 집단 및 자본의 유입 과정에 따른 일부 변화들로 한정하여 살펴본다.

성수동은 원래 수제화·인쇄·피혁 등의 산업이 집적해있는 준공업지역으로, 1990년대까지 활기를 띠었으나 2000년대 이후 생산 및 유통환경의 변화로 침체했다(서울연구원, 2016). 다수의 전문가들은 성수동 일대에서 발생한 젠트리피케이션의 배경으로 사회적기업인 ‘아시아공정무역네트워크’가 성수동에 유입된 2012년 이후, 50여 개의 사회적기업 및 비영리단체·공방과 공장 등을 개조한 카페 등이 서울숲 주변에 모여든 것을 꼽고 있다(정원오, 2017). 이는 도시경제 환경의 변화로 침체한 지역이었던 성수동의 상가임대료가 다른 지역에 비해서 상대적으로 저렴했기 때문으로, 도시 준공업지역의 자산을 지닌 공간에 다양한 특성을 가진 집단들이 입주하면서 만들어낸 이색적인 장소성이 성수동의 가치를 상승시키며 젠트리피케이션 현상이 발생했다(성동구, 2016).

이후 2014년 말, 성수동이 서울형 도시재생시범지역으로 선정되면서 해당 지역의 활성화에 대한 기대감이 고조되고, 젠트리피케이션 현상이 더욱 심화되었다. 오랫동안 지역의 전통산업이었던 수제화를 이용하여 지역을 브랜드화하는 등의 도시재생사업을 통해 성수동 일대는 ‘한국의 브루클린’으로 떠오르며 많은 사람들의 관심을 끌었다(서울연구원, 2016).

이렇게 다양한 집단과 새로운 자본이 유입되면서 성수동에는 다양한 변화가 발생했다. 다수의 선행연구에서는 상업 젠트리피케이션의 실태를 파악하는 주요한 지표로 관련 기사 언급, 상권의 활성화 및 식음료 업종의 증가, 건축물 소유자 변화, 상가임대료의 급등 등을 제시하고 있다(서울연구원, 2016; 국토연구원, 2016; 허자연 외, 2016; 서울시 기획조정실, 2015). 이상과 같은 지표를 중심으로 성수동의 네 가지 변화를 분석하면 다음과 같다.

첫 번째로, 성수동에 다양한 집단들이 활발하게

유입되던 2013년을 기점으로 인터넷 뉴스 기사에 성수동이 언급되는 횟수가 두 배 가까이 증가했고, 도시재생활성화지역으로 지정된 다음 해인 2015년에도 뉴스 보도 횟수가 다시 한 번 급격하게 증가했다(서울연구원, 2016). 뉴스 기사 언급과 함께 SNS나 방송 매체 등을 통해 성수동에 대한 언급이 증가하면서 성수동은 소위 '핫 플레이스'로 떠올랐다.

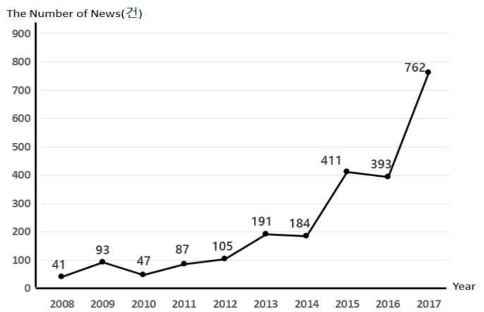

그림 3. 연도별 성수동 보도 뉴스 추이

Fig 3. News report trend of Seongsu-dong

자료 : 네이버 뉴스 검색에서 제목에 '성수동'이 언급된 기사 기준

두 번째로, 도시재생활성화지역이 지정된 2014년을 기점으로 상권이 크게 확대되었다. 성수동의 젠트리피케이션 현상은 주로 서울숲길을 중심으로 진행되었는데, <그림 4>에서 알 수 있듯이, 2010년 서울숲 일대의 상권 활성지표와 증감지표[1]는 모두 서울시 젠트리피케이션 발생지역보다 낮은 수준이었으나 2014년 서울숲 일대의 상권 활성지표와 증감지표는 각각 3.29와 0.95로 급격히 상승해 서울시 젠트리피케이션 발생지역의 평균 및 경리단길, 연남동, 해방촌 등 서울의 대표적인 상권들보다 현저히 높은 수치를 보였다(GIS United, 2016). 특히 대표적인 창·폐업 업종인 식음업종(음식점·카페)의 증가율이 두드러졌다. 성동구에 따르면 2010년부터 2014년 사이 상원길과 방송대길의 식음상권 증가율은 각각 26.6%와 22.8%로 서울시 젠트리피케이션 발생지역의 평균 증가율인 24.4%와 유사했으며, 서울숲길의 식음상권 증가율은 81.8%로 월등히 높은 수치를 보였다(GIS United, 2016).

세 번째로, 건축물 소유자가 급격하게 변화했다.

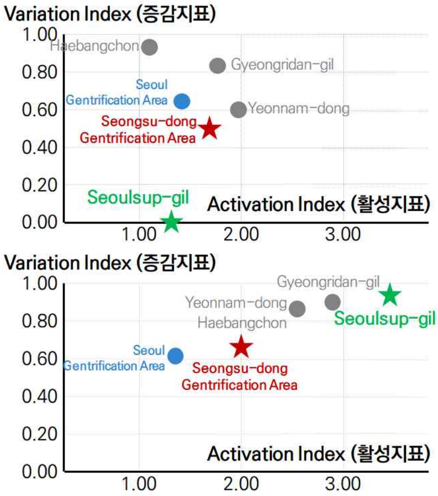

그림 4. 서울시 주요상권 및 성수동 상권지표

Fig 4. Commercial Index of Seoul and Seongsu-dong

출처 : GIS United, 2016을 참고하여 재정리

언론의 주목을 받기 시작한 2013년부터 2018년 4월 사이 서울숲길 일대 207개의 건축물 중 68.1%인 141개 건축물의 소유자가 변화했다(<그림 5> 참고). 특히 소유자가 변화한 건축물 중 65.9%(98개)의 건축물은 성수동이 아닌 타지역에 거주하는 사람의 소유로 나타났다. 젠트리피케이션이 발생하기 이전에 소유자가 변화한 66개의 건축물은 불과 33.3%만이 타지역 거주자 소유였다는 점을 고려할 때, 성수동이 주목받으면서 외지인들이 건물을 매입하는 비율이 급격히 증가했음을 알 수 있다.

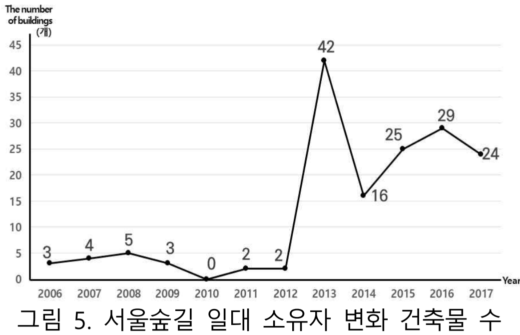

그림 5. 서울숲길 일대 소유자 변화 건축물 수

Fig 5. The Number of Buildings in Seoulsup-gil District which has a Change in the Ownership

마지막으로, 해당 지역의 상가임대료가 〈그림 6〉과 같이 급격히 상승했다. 2011년부터 2014년 이전까지 서울숲길을 포함한 성수동1가 상가의 월 임대료 상승률은 연평균 2.3%로 완만한 변화 추이를 보였다. 그러나 성수동이 도시재생활성화지역으로 지정된 2014년 이후부터 2017년까지 성수동1가의 월 임대료 상승률은 연평균 20.9%로 매우 급격한 증가 추이를 보였다. 공시지가 역시 2014년 이전까지는 연평균 2.7%로 증가하다가 그 이후에는 연평균 5.8%로 두 배 이상 급격하게 상승했다.

이렇게 임대료가 급격히 상승하면서 성수동의 상인들과 전문가들은 성수동 젠트리피케이션 현상의 심화를 우려했다. 일부 언론에서는 성수동 고유의 문화가 변질되고 임대료가 상승하여 지역을 떠나는 상인들을 이슈화했고(정원오, 2017; 한겨레, 2016), 서울시는 2015년 '젠트리피케이션 종합대책'을 발표하면서 임대료 상승으로 인한 임차인의 비자발적 이주 및 문화백화현상 발생 우려가 있는 대표적인 정책 대상 지역으로 성수동을 포함시켰다. 성동구 역시 성수동 일대의 상업 젠트리피케이션 부작용을 인지하고 이를 방지하기 위한 다양한 방안을 선제적으로 마련할 필요가 있음을 밝혔다(성동구, 2017)

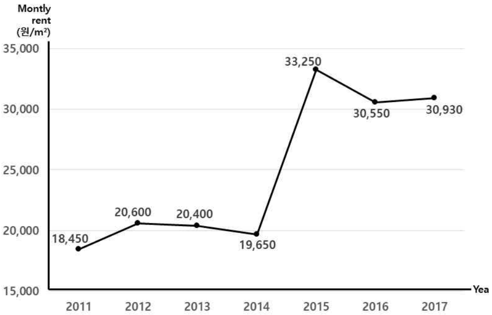

그림 6. 성수동1가 상가 1m²당 월 임대료 추이
Fig 6. Monthly Rent of Commercial Stores . in Seongsu-dong 1-ga
자료: 부동산 114에 등록된 상가매물 기준

2. 성수동 상가임차인의 특성

젠트리피케이션 현상으로 인한 월 임대료 상승 등의 부작용이 해당 지역의 상가임차인에게 어느 정도로 영향을 미칠 수 있는지를 파악하기 위해서는 상가임차 특성을 분석할 필요가 있다. 그러나 국내에서는 상가임대차와 관련되어 공개된 자료가 극히 미비하여 특정 지역의 모든 상가임대차 현황을 살펴보는 것은 어려운 실정이며 관련 자료를 획득할 수 있는 유일한 방안은 설문조사이지만 이 역시 상가임차인과 임대인들이 자료 공개에 거부감을 가지고 있는 경우가 대부분이다.

표 1. 서울숲길 일대 상가임대차 설문조사 개요
Table 1. Overview of Survey

Overview	Contents
Subjects	74 Stores in Seoulsup-gil district
Period & Method	- From May 2016 to July 2016: Present condition investigation - September 2016: Survey and Interview
Investigation items	Basic condition, Type of store, Length of lease, Monthly rent, Deposit

이에 이 연구에서는 성동구에서 2016년 9월, 서울숲길 일대 상가를 대상으로 실시한 개별 점포 단위 상가임대차 정보 설문조사 자료를 바탕으로 대상지의 상가임차 특성을 파악했다. 성동구는 성수동 젠트리피케이션 현상에 대응하기 위하여 2016년 5월부터 7월까지 서울숲길 일대를 비롯한 지속가능발전구역 내 상가 현황을 1차로 조사하였으며, 이후 2016년 9월에 1차 조사 자료를 바탕으로 설문 및 면접조사를 통해 개별 점포 단위 상가임대차 정보를 조사하였다(성동구, 2017). 1차 조사 결과 파악된 서울숲길 일대의 총 170여 개의 업체를 대상으로 설문지를 배부하였으며, 이 중 74개의 업체가 조사에 응하였다. 대상지 내 170여 개의 상가 모두의 현황을 살펴보지 못했다는 점에서 자료의 한계가

있으나, 전체 업체를 대상으로 설문조사를 시도했고 이 중 설문에 응답한 업체의 자료를 모두 이용했다는 점에서 대표성을 가질 수 있다고 판단된다.

다른 젠트리피케이션 발생지역과 마찬가지로 서울숲길 일대의 74개 응답업체 역시 음식점과 카페 업종이 각각 전체 대비 31.1%(23개)와 12.2%(9개)로 높은 비율을 차지했다. 이와 더불어 공방과 사회적기업이 각각 전체 대비 13.5%(10개)와 12.2%(9개)로 높은 비율을 차지하고 있는데, 이는 성수동의 지역적 특성 및 젠트리피케이션 촉발 배경을 반영한다.

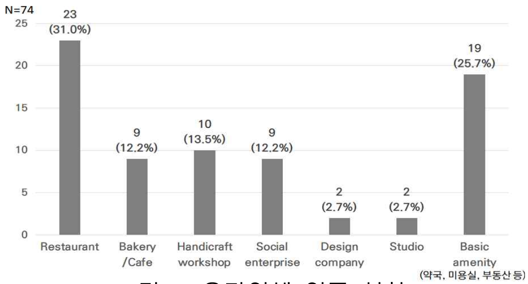

그림 7. 응답업체 업종 현황

Fig 7. Business Type of the Respondents

응답업체의 각 업체별 점포면적의 평균은 약 84.0m² 이며, 98.0m² 이하의 점포가 전체의 66.2%(49개)로 대부분이었다. 국내 소규모 점포 보호 정책이 적용되는 상가들이 주로 점포면적 100.0m² 이하라는 점을 고려할 때, 성수동의 상가들은 대부분 소규모 점포로 분류된다. 특히 점포면적의 중위값은 59.4m²로 평균과는 차이를 보였는데, 스튜디오와 디자인회사의 경우 평균 126.7m²로 비교적 넓은 점포면적을 가지고 있었으나 가장 좁은 점포면적을 가지고 있는 공방의 경우 평균 점포면적이 51.6m²로 나타나 업종별 면적 차이가 두드러졌다.

한편, 응답업체의 평균 임대차 계약기간은 18.7개월로 2년이 채 되지 않았다. 임대차 계약기간이 2년 이하인 업체가 전체의 94.6%(70개)로 대부분이었으며, 1년 이하인 업체도 전체의 47.3%(35개)에 달한다. 즉, 대부분이 단기계약을 체결하고 이후 계약을

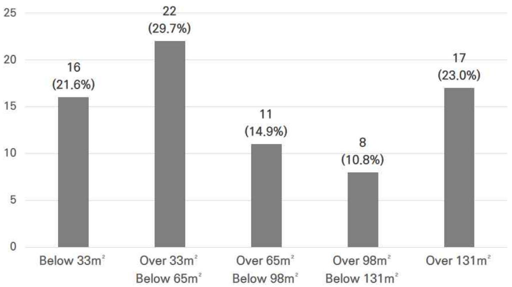

그림 8. 응답업체 점포면적 현황

Fig 8. Store Area of the Respondents

갱신하는 구조를 가지고 있으며 이에 따라 젠트리피케이션의 부작용이 심화되면 임차인의 지속적인 영업권이 위협받을 것으로 우려된다.

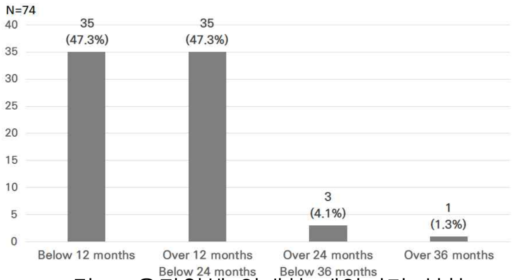

그림 9. 응답업체 임대차 계약기간 현황

Fig 9. Length of Lease of the Respondents

응답업체 임차인이 지불하는 월 임대료의 평균 금액은 153만원으로, 200만원 미만의 금액을 임대료로 지불하는 업체가 전체의 70.3%(52개)였다. 점포 면적에 따른 임대료 차이를 제거한 1m²당 월 임대료의 평균 금액은 약 2만 4천 원으로, 같은 기간(2016년 3분기) 서울시 소규모 상가의 1m²당 월 임대료의 평균 금액인 4만 5천 원의 절반 수준이었다. 특히 사회적기업의 경우 전체 9개의 업체 중 전세계약을 체결한 업체를 제외한 8개 업체 모두가 1m²당 월 임대료 2만 원 미만으로 나타났다. 보증금에 월세환산액을 합해 임차인의 자금 부담능력을 추정하는 환산보증금의 경우 응답업체 중 94.6%(70개)가 4억 이하로, 대부분 「임대차보호법」 적용 대상에 포함되는 것으로 나타났다.[2)]

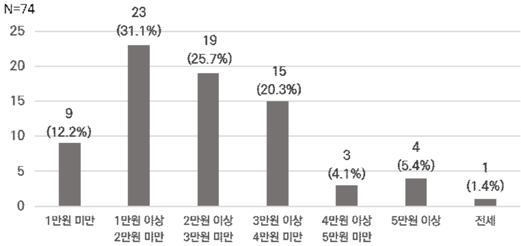

그림 10. 응답업체 1m²당 월 임대료 현황
Fig 10. Monthly Rent of the Respondents per 1m²

3. 젠트리피케이션 부작용 대응 제도

이렇게 성수동의 젠트리피케이션 현상이 심화되면서 공공에서도 젠트리피케이션의 부작용에 대응하기 위한 다양한 정책적 제도를 마련하고 있다. 특히 성동구는 서울시에서 젠트리피케이션 부작용 대응을 위한 정책적 노력을 가장 선도적으로 보여주고 있는 지방자치단체 중의 하나로, 2015년 성수동의 젠트리피케이션 현상이 가시화되자 전담 T/F팀을 신설하고 젠트리피케이션 방지 조례를 제정하는 등 대응 정책을 펼치기 위한 제도적 기반을 적극적으로 마련했다(성동구, 2017).

표 2. 성동구의 젠트리피케이션 주요 대응 정책
Table 2. Major Policy for Gentrification of Seongdong-gu

Major Policy	Contents
Legal and Taxtation Support	Respond to the infringement of the commercial tenants
Consultative Group of Resident	Constitute public-private institution that leading community cooperation
Sustainable Development District	Specify the district where the policy focuses
Public owned Store	Provide stable space for commercial tenants
Coexistent Agreement	Mutual cooperation between lessors, tenants and the public

이러한 제도적 기반을 바탕으로 성동구는 젠트리피케이션의 부작용에 대응하기 위해서 <표 2>와 같은 다양한 정책을 시행했다. 특히 2016년 9월에는 성수동에서 젠트리피케이션 현상이 가장 두드러지는 서울숲길, 방송길, 상원대길을 지속가능발전구역으로 지정하고 해당 구역에 대해 다양한 정책을 중점적으로 적용했다. 특히 지속가능발전구역 내 업체들을 대상으로 임대료 안정을 위한 상생협약 체결을 적극적으로 유도했는데, 실제로 해당 구역 내 과반수 이상의 임대인이 협약에 동참하고 이후 임대료 증가폭이 완만해지는 효과를 얻었다(성동구, 2017).

그러나 성수동의 상생협약은 상가임대인의 지속적인 참여를 유도할 수 있는 구체적인 경제적 유인이나 규제 등 명확한 제도가 뒷받침되지 않았다는 한계가 있다. <표 3>과 같이 성동구 상생협약서에는 임대인·임차인·성동구가 준수해야 할 사항 및 이를 유도하기 위한 방안이 구체적으로 명시되어 있지 않으며 실제로 성동구는 상생협약 체결을 위해서 구청 직원이 상가임대인 개개인을 1:1로 전담하여 설득했다고 밝힌 바 있다(성동구, 2017). 이는 결국 현재 성수동 상생협약의 효과가 상가임대인의 호의에 크게 의존하고 있음을 보여주며, 이에 따라 일부에서는 해당 정책의 지속가능성에 대한 우려를 내비치기도 한다.

표 3. 성동구 상생협약서 주요 내용
Table 3. Major Contents of Coexistent Agreement

Performer	Contents
Lessor	Keep reasonable commercial rent
Tenant	Create pleasant street and environment
Seongdong-gu	Construct public infrastructure and promote environment improvement project

IV. 상가임대인 조세지원 제도의 경제적 효용 분석

1. 분석의 틀

1) 상가임대인의 경제적 효용

이 연구에서는 도시재생활성화지역 내 상업 젠트리피케이션의 부작용으로부터 상가임차인을 보호하기 위한 방안으로써 상가임대인의 효용 측면에서 조세지원 제도의 실효성을 분석하고자 한다. 이를 위해서는 상가임대인의 효용을 산출할 필요가 있으나 일반적으로 개인의 효용은 주관적이고 상대적인 개념으로, 이를 정확하게 측정하는 것은 경제학적으로 불가능하다(송경일·남진, 2014). 따라서 이 연구에서는 상가임대인의 효용의 범위를 경제적 효용으로 한정하고, 조세지원 제도의 적용에 따른 임대인의 효용 변화를 비교한다. 일반적으로 특정 의사결정에 따른 개인의 경제적 효용은 해당 의사결정을 통해 얻을 수 있는 이득과 부담하는 비용에 의해 결정되므로(서승환, 2010), 임대인의 경제적 효용은 상가를 임대하면서 얻을 수 있는 이득과 부담하게 되는 비용의 차이, 즉 순 임대수입으로 정의할 수 있다.

이때 상가임대인이 얻을 수 있는 이득은 월 임대료와 보증금이다. 반면 임대인이 부담해야 하는 비용은 임대사업자가 납부해야 하는 세금과 함께 각 개인의 상황에 따라 건물 관리 및 수선비용, 관련 보험료, 대출이자 등이 있다. 그러나 모든 상가임대인에게 공통적으로 부과되는 세금을 제외하면, 이상의 비용 항목들은 조세지원 제도의 적용에 따라 크게 영향을 받는 항목이 아니며 각각의 상가임대인마다 상이하게 부과되어 자료를 통해 산출하기가 매우 어려우므로 이 연구에서는 제외하고, 세금의 합계만을 비용으로 간주하였다. 따라서 임대인이 1년 동안 상가임대를 통해 얻을 수 있는 이득은 연간 총 임대수입, 상가임대를 위해 부담해야 하는 비용은 연간 상가임대에 부과되는 세금의 합계이며, 이에 따른 임대인의 연간 경제적 효용 산출 항목 및 방법은 〈그림 11〉과 같다.

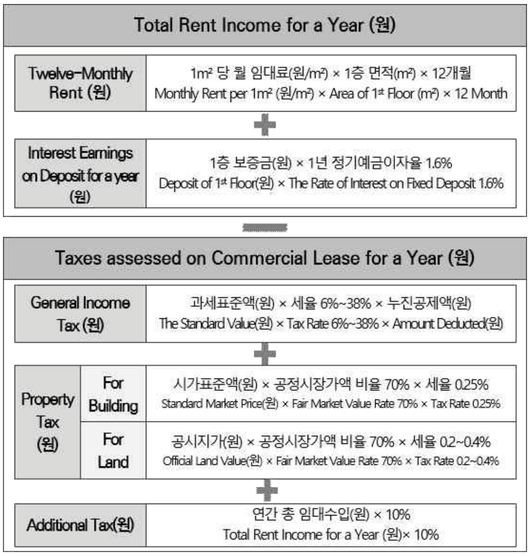

그림 11. 상가임대인의 연간 경제적 효용 산출방법

Fig 11. Annual Economic Utility of Commercial Lessor

상가임대인의 연간 총 임대수입은 12개월분의 월 임대료와 보증금에 대한 1년 이자소득을 더한 금액이다. 이 연구에서는 설문조사에 의해 구득한 56명의 임대인의 1m²당 월 임대료 자료를 바탕으로, 임대인이 공실 없이 1층을 전체 임대하였을 경우를 전제로 하여 12개월분의 월 임대료를 산출하였다. 보증금에 대한 1년 이자소득은 2017년 기준 1년 정기예금이자율인 1.6%를 적용하여 산출하였다.

한편, 우리나라는 상가에 대하여 현행 국세 및 지방세의 세법 가운데 부동산과 관련한 세목 및 조항들을 활동별로 구분하여 부과하고 있다(김혁구, 2014). 이 중 상가로 임대수입을 얻는 임대인이 납부하는 부동산 보유 관련 조세는 종합소득세, 재산세, 부가가치세, 종합부동산세 등이 있다. 종합부동산

세의 경우, 부속토지의 공시지가가 40억 원을 초과하는 상가에게만 부과되므로 이 연구에서는 제외하고 종합소득세, 재산세, 부가가치세의 3가지 세목을 연간 상가임대로 부과되는 세금으로 산출하였다.

이 중 종합소득세의 과세표준액은 연간 총 임대수입에서 이자비용, 수선비용, 제세공과금 등 상가임대를 위해 지출해야 하는 필요경비를 제외한 값이다. 그러나 필요경비는 개개인의 상황마다 상이하게 지출되기 때문에 이 연구에서는 자료를 통해 산출 가능한 재산세와 부가가치세만을 필요경비로 간주하였다. 토지분재산세와 종합소득세의 세율 및 누진공제액은 〈표 4〉, 〈표 5〉와 같이 과세표준액 구간에 따라 상이하게 적용된다.

표 4. 토지분 재산세의 세율 및 누진공제액
Table 4. Tax rate of property tax of land

Tax Base	Tax Rate
Below 200 million won	0.2%
Over 200 million won Below 1 billion won	400,000 won + 0.3% of the increment above 200 million won
Below 1 billion won	2,800,000 won + 0.4% of the increment above 1 billion won

표 5. 종합소득세의 세율 및 누진공제액
Tabla 5. Tax rate of general income tax

Tax Base	Tax Rate	Deductions
Below 12 million won	6%	-
Over 12 million won Below 46 million won	15%	1,080,000 won
Over 46 million won Below 88 million won	24%	5,220,000 won
Over 12 million won Below 1.5 billion won	35%	14,900,000 won
Over 1.5 billion won Below 3 billion won	38%	19,400,000 won
Over 3 billion won Below 5 billion won	40%	25,400,000 won
Over 3 billion won	42%	35,400,000 won

2) 상가임대인을 위한 조세지원의 시나리오

이 연구에서는 상가임대인을 경제학의 합리적인 개인으로 가정하고 상생협약 참여에 따른 임대인의 경제적 효용이 양(+)의 값을 가질 때, 협약 참여 동기가 발생한다고 가정한다. 즉, 상가임대인이 상생협약에 참여할 때 얻을 수 있는 연간 경제적 효용이 협약에 참여하지 않았을 때 얻을 수 있는 연간 경제적 효용보다 크거나 같을 때 조세지원 제도의 실효성이 확보된다.

이때, 상가임대인이 상생협약에 참여하지 않았을 때 얻을 수 있는 연간 경제적 효용은 매년 임대료가 상승하면서 얻을 수 있는 연간 총 임대수입에서 연간 상가임대로 부과되는 종합소득세·재산세·부가가치세의 세금 합계를 제외한 값이다. 상가임대인이 상생협약에 참여할 때 얻을 수 있는 연간 경제적 효용은 협약을 통해 임대료 상승률을 안정시킬 때 얻을 수 있는 연간 총 임대수입에서 연간 상가임대로 부과되는 세금 합계를 제외한 값에 협약 참여로 인해 제공되는 조세지원 제도에 따른 연간 세금감면 금액을 더한 값이다. 이때, 임대료를 동결했으므로 연간 총 임대수입에 따라 부과되는 종합소득세와 부가가치세는 협약에 참여하지 않았을 때보다 적은 금액으로 부과된다. 그러나 토지 및 건축물의 가치마

그림 12. 상가임대인의 협약 참여 동기 발생 조건
Fig 12. Condition for the Lessor's Motivation of Participation

저 동결된 것은 아니므로 공시지가에 따라 부과되는 재산세는 협약 미참여 시와 동일하게 부과된다.

현재 상가임대인에 대한 조세지원 제도의 구체적인 세목 및 감면율이 존재하지 않기 때문에, 상가임대를 통해 부과되는 종합소득세·재산세·부가가치세의 세 가지 세목을 중심으로 조세지원 시나리오를 구성하였다. 이상의 세 가지 세목은 「국세특례제한법」, 「지방세특례제한법」에 따라 공공의 정책 목적을 달성하기 위하여 세법상 감면 특례를 제공해줄 수 있으며, 최근 서울시·중소기업청·국회 등에서 임대인에 대해 지원해줄 수 있는 주요 세목으로 논의되고 있어 조세지원 대상 세목으로 적절하다고 판단된다. 현재 임대주택사업자에게 제공되는 주요 조세지원 세목인 종합소득세와 재산세를 우선 지원 대상으로 선정하였고, 급격한 임대료 상승률을 2가지 세목만으로 대체하기 역부족이고 판단되어 임대소득에 대하여 부가적으로 부과되는 부가가치세를 추가로 조합하여 9가지 조합의 조세지원 시나리오를 구성하였다.

표 6 . 조세지원의 시나리오

Table 6. Scenarios of Tax Support

	Reduction Rate of Tax Items		
	General Income Tax	Property Tax	Additional Tax
Combination1	50%		
Combination2	50%	50%	
Combination3	100%		
Combination4	50%	50%	50%
Combination5	100%	50%	
Combination6	100%	100%	
Combination7	100%	50%	50%
Combination8	100%	100%	50%
Combination9	100%	100%	100%

한편, 현재 국내에는 상가임대인에게 조세지원 제도를 제공하는 조건인 임대료 상승률 안정에 대한 명확한 기준이 부재하며, 이러한 기준은 지역에 따라 상이하게 적용될 수 있다. 따라서 이 연구에서는 조세지원 제도를 제공하는 조건으로 해당 지역의 임대료를 전년도와 같은 수준으로 동결하는 것을 기본 가정으로 하였다. 또한 이상의 모든 금액을 2017년 서울시 평균 소비자물가상승률인 2.0%의 비율을 적용하여 현가로 변환하였고, 점포 면적에 따른 임대수입의 차이를 제거하고 56명의 개별 점포 단위 임대료 자료의 이점을 살리기 위해 모든 개별 임대인의 경제적 효용을 1m²당 평균으로 변환하여 계산한다.

2. 조세지원 시나리오와 상가임대인 경제적 효용의 관계 분석

이 절에서는 젠트리피케이션 발생지역의 임대료 안정을 위한 방안으로써 조세지원 제도가 얼마나 실효성을 가지는지를 알아보기 위해, 협약 참여에 따른 상가임대인의 임대수입 손실을 대체할 수 있는 조세지원의 조합 및 각 조합에 따른 임대인의 경제적 효용변화를 분석한다.

이를 위해서 젠트리피케이션이 발생한 후 3년간 성수동1가의 연평균 임대료 상승률인 20.9%로 임대료가 상승했을 때 상가임대인의 경제적 효용과 임대료의 동결을 조건으로 하는 상생협약에 참여했을 때 상가임대인의 경제적 효용의 차이를 비교하여 임대인의 협약 참여 동기 발생 여부를 분석한다. 이때, 재산세의 산출 기준이 되는 공시지가는 젠트리피케이션 발생 후 3년간 대상지의 연평균 공시지가 상승률인 5.8%로 가정하였다.

분석결과는 〈표 7〉과 같다. 협약에 참여하는 상가임대인 1인의 연간 임대수입 손실의 평균은 임대인이 협약에 참여하지 않았을 때 얻을 수 있었던 연간 순 임대수입에서 협약에 참여하면서 임대료를 동결했을 때의 연간 순 임대수입을 제외한 값이다. 임대료 상승률이 20.9%일 때, 상가임대인 1인이 협약에 참여하지 않았을 때 얻을 수 있었던 연간 순

표 7. 임대료 상승률 20.9%일 때 조세지원 시나리오에 따른 협약 참여 상가임대인의 경제적 효용
Table 7. Economic Utility of Commercial Lessor according to the Tax Support

Combination		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Scenarios of Tax Support System		General Income Tax 50%	General Income Tax· Property Tax 50%	Property Tax 100%	General Income Tax· Property Tax· Additional Tax 50%	General Income Tax 100% / Property Tax 50%	General Income Tax· Property Tax 100%	General Income Tax 100% / Property Tax· Additional Tax 50%	General Income Tax· Property Tax 100% / Additional Tax 50%	General Income Tax· Property Tax· Additional Tax 100% (Reduce total amount)
for 1 year	Additional annual economic utility of individual lessors when participating in association (원/m²)	-33,599	-18,819	-16,340	-2,032	-1,560	**+13,220**	**+15,227**	**+30,007**	**+46,793**
	Additional annual economic utility of individual lessors per average store size when participating in association (원)	-3,165,026	-1,772,750	-1,539,228	-191,414	-146,952	**+1,245,324**	**+1,434,383**	**+2,826,659**	**+4,407,901**
	The number of lessors who have positive economic utility (명)	0 (0.0%)	3 (5.4%)	4 (7.1%)	25 (44.6%)	18 (32.1%)	**49 (87.5%)**	**52 (92.9%)**	**53 (94.6%)**	**56 (100.0%)**
for 2 years	Additional annual economic utility of individual lessors when participating in association (원/m²)	-91,989	-76,379	-75,231	-53,922	-59,621	-44,011	-43,163	-27,553	-11,096
	Additional annual economic utility of individual lessors per average store size when participating in association (원)	-8,665,365	-7,194,902	-7,086,760	-5,644,652	-5,616,298	-4,145,836	-4,065,955	-2,595,493	-1,045,243
	The number of lessors who have positive economic utility (명)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (1.8%)	3 (5.4%)	1 (1.8%)	6 (10.7%)	14 (25.0%)

* 금액은 소수 첫째 자리에서, 비율은 소수 둘째 자리에서 반올림하여 표기

임대수입은 1m²당 288,934원이며, 협약에 참여했을 때는 1m²당 238,077원이다. 따라서 협약에 참여하는 상가임대인에게는 1m²당 연간 50,857원의 임대수입 손실이 발생하며, 종합소득세와 재산세를 100% 감면해주는 조합6 이상의 조세지원이 제공되어야 임대인의 협약 참여 동기가 발생한다. 조합6의 조세지원이 제공될 때 협약 참여에 따리 임대인 1인에게 추가적으로 발생하는 1m²당 연간 효용 평균은 13,220원이며, 56명의 임대인 중 87.5%인 49명의 협약 참여를 유도할 수 있는 것으로 분석되었다.

특히 상가임대로 부과되는 세 가지 세목 전액을 전부 감면해주는 조합9의 조세지원 시나리오를 적용하면 협약 참여에 따라 추가적으로 발생하는 임대인 1인의 1m²당 연간 효용 평균이 46,793원으로 증가하고, 56명의 임대인 전원의 협약 참여 동기가 발생하는 것으로 나타났다. 결과적으로 조세지원 제도는 경제적 효용 측면에서 20.9%라는 급격한 임대료 상승률이 나타나는 상황에서, 협약 참여에 따른 임대수입 손실분의 상당 부분을 대체할 수 있는 실효성 있는 수단으로 분석되었다.

한편, 임차인의 안정적인 생계 활동을 보장하기 위해서는 이와 같은 조세지원 제도를 통한 상생협약 참여 유도 효과가 일회성에 그치지 않고 지속적으로 작동해야 할 필요가 있다. 이에 따라 대상지의 임대료가 2년간 지속적으로 상승할 때 협약 참여에 따른 상가임대인의 경제적 효용 차이를 추가로 분석했다.

대상지의 임대료가 2년간 20.9% 상승할 때, 2년째의 협약 참여에 따른 상가임대인의 경제적 효용을 분석한 결과, 협약 참여에 따른 임대인 1인의 1m²당 연간 총 임대수입 손실분의 평균은 108,747원으로 1년째에 비해 두 배 이상 증가한다. 그러나 부과되는 세액의 증가율은 이에 미치지 못하기 때문에, 종합소득세·재산세·부가세의 세 가지 세목을 전부 감면해주는 조합 9의 조세지원 제도가 제공되어도 임대인의 협약 참여를 유도할 수 없는 것으로 나타났다. 〈표 7〉과 같이 조합9의 조세지원 제도가 제공될 때 협약 참여에 따라 임대인 1인에게 추가로 발생하는 1m²당 연간 효용 평균은 －11,096원에 그치고, 56명의 임대인 중 25.0%에 해당하는 14명에게만 협약 참여 동기가 발생한다. 즉, 젠트리피케이션 발생지역의 임대료가 2년 이상 지속적으로 상승하면 조세지원 제도를 통한 임대수입 상승분의 대체가 불가능하므로 상가임대인의 협약 참여를 유도하기 어려워 임대료를 전년도와 같은 금액으로 동결하지 못하는 것으로 나타났다.

3. 조세지원 가능한 연간 임대료 상승률의 임계치 분석

1) 연간 임대료 상승률의 임계치

조세지원 제도는 도시재생활성화지역 내 젠트리피케이션 발생지역의 급격한 임대수입 증가분을 상당 부분 대체할 수 있는 유용한 수단이지만, 매년 급격한 임대료 상승이 지속되면 실효성을 담보하기 어려운 것으로 분석되었다. 이는 젠트리피케이션 발생 지역의 임대료가 매년 일정 수준 이상으로 가파르게 증가하면 조세지원 제도를 통해 협약 참여에 따른 임대수입 손실분을 대체할 수 없기 때문이다. 따라서 이 절에서는 기간별로 조세지원 제도가 지속적으로 실효성을 담보할 수 있는 연간 임대료 상승률의 임계치를 분석한다.

마찬가지로, 공시지가가 매년 5.8%씩 상승한다고 가정하고 재산세를 산출하였으며, 감면해줄 수 있는 최대 금액인 조합9의 조세지원을 적용했을 때 메워줄 수 있는 연간 임대료 상승률의 임계치를 도출한다. 〈표 8〉은 조합9의 조세지원을 적용하였을 때, 각 기간별로 작동 가능한 연간 임대료 상승률의 임계치를 분석한 결과이며, 〈그림 13〉은 조세지원을 통해 지원할 수 있는 연간 세금의 종합과 연간 임

대료 상승률 임계치별 협약 참여에 따른 순 임대수입 손실금액을 나타낸 그래프이다.

표 8. 조세지원 제도가 작동하는 기간별 연간 임대료 상승률 임계치

Table 8. Upper limit of Rent Increase Rate for the Tax Support System

Period	Upper Limit of Rent Increase for a year
For 1 Year	40.5%
For 2 Years	18.8%
For 3 Years	12.4%
For 4 Years	9.3%
For 5 Years	7.5%
For 6 Years	6.3%
For 7 Years	5.5%
For 8 Years	4.9%
For 9 Years	4.4%
For 10 Years	4.1%

분석결과, 1년의 기간 동안은 40.5%까지 상가임대료가 상승해도 조합9의 조세지원을 통해 임대인의 협약 참여를 유도할 수 있는 것으로 분석되었다. 1년째에 협약에 참여하는 임대인에 대하여 조세지원 제도를 통해 지원 가능한 세금의 총합은 1m²당 97,651원이며, 임대료가 전년도보다 40.5% 상승할 때 협약에 참여하는 상가임대인에게는 1m²당 97,488원의 연간 순 임대수입 손실이 발생한다. 따라서 조합9의 조세지원을 통해 협약에 참여한 상가임대인에게 1m²당 163원의 추가적인 경제적 효용이 발생해 제도의 실효성이 확보된다. 그러나 만약 상가임대료가 전년도보다 40.6% 상승한다면 협약에 참여한 상가임대인에게 1m²당 97,724원의 연간 순 임대수입 손실이 발생하여 협약 참여에 따른 임대인의 추가적인 경제적 효용이 1m²당 −73원이 되므로, 조세지원 제도가 작동하려면 연간 임대료 상승률이 40.5% 이하의 범위에 있어야 하는 것으로 나타났다.

그러나 제도의 지속적인 실효성을 담보하기 위해서는 연간 임대료 상승률이 훨씬 낮은 수준으로 유지되어야 하는데, 현행 「임대차보호법」상 보장되어있는 계약갱신기간인 5년간 조세지원 제도가 작동하기 위한 연간 임대료 상승률의 임계치는 7.5%로 나타났다. 5년째에 협약에 참여하는 상가임대인에게 조세지원 제도를 통해 감면 가능한 세금의 총합은 1m²당 97,989원이며, 5년간 매년 7.5%로 임대료가 상승한 상황에서 협약에 참여한 임대인의 연간 순 임대수입 손실금액은 1m²당 96,993원이다. 이에 따라 협약에 참여한 상가임대인에게는 1m²당 996원의 경제적 효용이 추가로 발생한다. 만약 연간 임대료 상승률이 7.6%라면, 5년째에 협약에 참

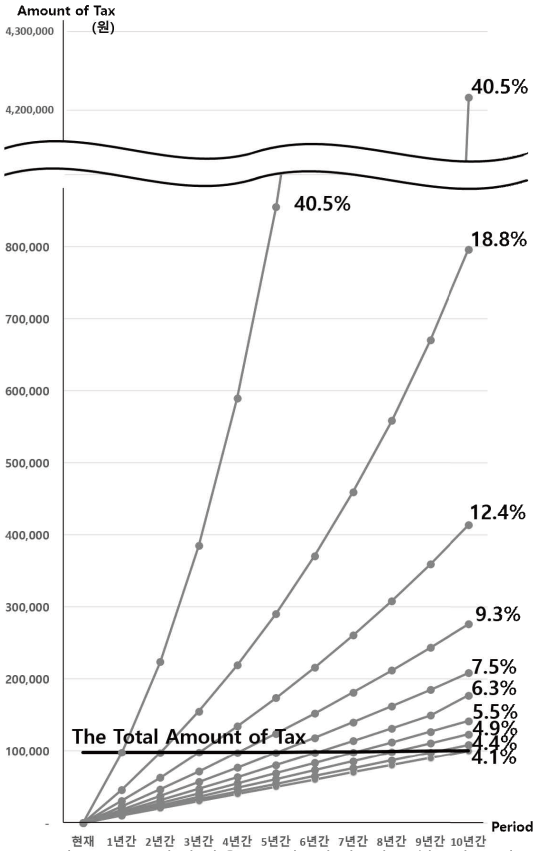

그림 13. 조세지원을 통해 지원 가능한 세금의 합과 연간 임대료 상승률 임계치별 협약 참여에 따른 순 임대수입 손실금액

Fig 13. The Amount of Tax and Income of each Annual Rent Increase

여하는 상가임대인에게 1㎡당 98,455원이라는 연간 순 임대수입 손실이 발생하여 협약 참여에 따른 임대인의 추가적인 경제적 효용이 1㎡당 −66원이 되므로 조세지원 제도가 작동하지 않는다.

마지막으로 10년간 조세지원 제도가 작동하기 위한 연간 임대료 상승률의 임계치는 현행 「임대차보호법」상 상한선보다 낮은 4.1%로 분석되었다. 10년째에 협약에 참여하는 임대인에게 감면 가능한 연간 세금의 총합은 1㎡당 100,617원, 10년간 매년 4.1%로 임대료가 상승하는 상황에서 협약에 따라 임대료를 동결한 임대인의 연간 순 임대수입 손실 금액은 1㎡당 99,885원으로, 임대인은 협약 참여에 따라 1㎡당 732원의 추가적인 경제적 효용이 발생한다. 반면 연간 임대료 상승률이 4.2%일 때, 10년째에 협약에 참여하는 상가임대인의 연간 순 임대수입 손실금액은 1㎡당 102,739원으로, 협약 참여에 따른 임대인의 추가적인 경제적 효용이 1㎡당 −2,122원이 되어 조세지원 제도를 통한 임대료 안정 효과를 기대하기 어렵다.

2) 조세지원에 따른 상가임대인의 경제적 효용

현행 「임대차보호법」상에는 상가임차인에게 최대 5년의 계약갱신청구기간을 보장하고 있다. 또한 최근에는 5년이 충분하지 않은 기간이라는 지적과 함께(도시재생실증연구단, 2017), 해당 기간을 최대 10년으로 확대해야 한다는 논의가 증가하고 있다. 따라서 이 절에서는 5년·10년간 각각 조세지원 제도가 작동하는 연간 임대료 상승률의 임계치 분석 결과를 바탕으로 조세지원의 시나리오에 따른 상가임대인의 경제적 효용변화를 분석한다.

먼저, 5년간 조세지원 제도를 통해 상가임대인에게 협약 참여를 유도하려면 연간 7.5%의 임대료 상승률을 유지해야 한다. 5년간 매년 7.5%씩 임대료가 상승한다면, 처음에는 조합2의 조세지원을 통해 협약 참여에 따른 임대수입 손실분을 대체하고 임대인의 협약 참여를 유도할 수 있지만, 다음 해부터는 〈표 9〉와 같이 조세지원 제도의 조합을 변화시켜야 협약 참여 동기가 발생한다. 5년째에 조합9의 지원을 제공할 때 협약 참여에 따른 임대인 1인의 1㎡당 효용 평균은 996원으로, 56명의 임대인 중 64.3%인 36명의 참여가 유도된다.

매년 임대료가 7.5% 상승한다고 가정하고 〈표 9〉의 결과에 따른 조세지원 시나리오를 적용했을 때, 협약 참여 여부에 따른 상가임대인의 총 경제적 효용은 〈표 10〉, 〈그림 14〉와 같다. 상가임대인

표 9. 연간 임대료가 7.5% 상승할 때 조세지원 시나리오에 따른 협약 참여 상가임대인의 추가적인 경제적 효용

Table 9. Economic Utility of Commercial Lessor according to the Tax Support System

Scenarios of Tax Support System (Combination)		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Additional annual economic utility of individual lessors when participating in association (원/m²)	1 year	-1,324	**+13,456**	**+15,935**	**+30,243**	**+30,715**	**+45,495**	**+47,502**	**+62,282**	**+79,068**
	2 years	-20,581	-4,971	-3,823	**+11,486**	**+11,787**	**+27,397**	**+28,245**	**+43,854**	**+60,312**
	3 years	-40,330	-23,910	-24,062	-7,775	-7,641	**+8,779**	**+8,493**	**+24,913**	**+41,048**
	4 years	-60,668	-43,393	-44,888	-27,575	-27,613	-10,339	-11,795	**+5,480**	**+21,298**
	5 years	-81,703	-63,506	-66,431	-47,998	-48,217	-30,020	-32,709	-14,512	**+996**

* 소수 첫째 자리에서 반올림하여 표기

표 10. 연간 임대료 상승률 7.5%일 때 조세지원 시나리오 적용에 따른 협약 참여 임대인의 5년간 추가적인 경제적 효용 총합

Tabla 10. Economic Utility of Commercial Lessor for 5 years according to the Tax Support System

	Tax support scenario (combination)	Annual amount of tax reduction of individual lessors when participating in association (원/m²)	Annual disbenefit of net monthly rent of individual lessors when participating in association (원/m²)	Additional annual economic utility of individual lessors when participating in association (원/m²)
1 year	2	38,636	25,180	+13,456
2 year	4	62,709	51,223	+11,486
3 year	6	86,966	78,187	+8,779
4 year	8	111,610	106,130	+5,480
5 year	9	136,111	135,115	+996
Total		**436,032**	**395,835**	**+40,197**

* 소수 첫째 자리에서 반올림하여 표기

이 협약에 참여했을 때 5년간 잃게 되는 1m²당 총 임대수입 감소분의 합은 395,835원이며, 협약 참여 임대인에 대해 각 년도 별로 적절한 조세지원 시나리오를 적용했을 때 임대인 1인의 1m²당 감면되는 세금의 합계는 436,032원이다. 결과적으로 상가임대인은 협약에 참여했을 때, 참여하지 않았을 때보다 5년간 1m²당 총 40,197원의 경제적 효용을 더 얻게 되어 협약 참여 동기가 발생한다.

한편, 10년간 조세지원 제도를 통해 상가임대인의 경제적 효용을 대체하고 임대료를 동결하려면, 연간 임대료가 4.1% 이하로 상승해야 한다. 10년간 임대료 상승률이 4.1%일 때, 처음에는 조합1의 조세지원을 통해 협약 참여에 따른 임대수입 손실을 대체할 수 있으며 다음 해부터는 <표 11>과 같이 조합을 변화시켜야 한다. 10년째에 조합 9의 조세지원을 적용할 때, 협약 참여에 따라 임대인 1인에게 추가로

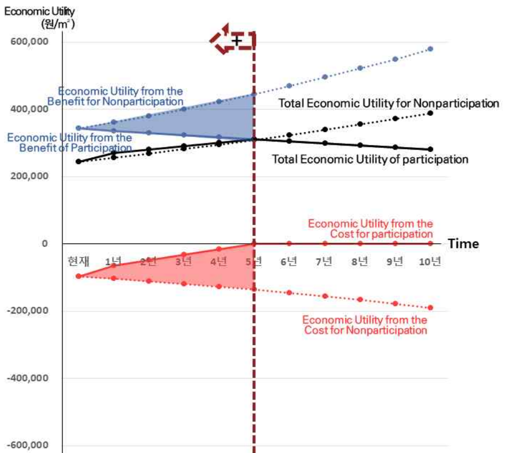

그림 14. 연간 임대료 상승률 7.5%일 때 각 년도 별 조세지원 시나리오 적용 시 상가임대인의 경제적 효용변화

Fig 14. Change of Economic Utility of Commercial Lessor for the Tax Support System

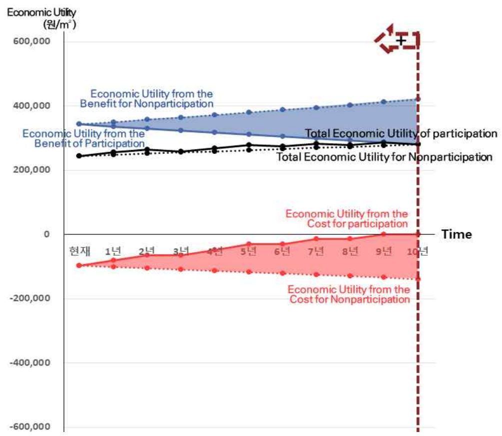

그림 15. 연간 임대료 상승률 4.1%일 때 각 년도 별 조세지원 시나리오 적용 시 상가임대인의 경제적 효용변화

Fig 15. Economic Utility of Commercial Lessor for the Tax Support System

표 11. 연간 임대료가 4.1% 상승할 때 조세지원 시나리오에 따른 협약 참여 상가임대인의 추가적인 경제적 효용

Table 11. Economic Utility of Commercial Lessor according to the Tax Support System

Scenarios of Tax Support System (Combination)		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Additional annual economic utility of individual lessors when participating in association (원/m²)	1 year	**+7,074**	**+21,854**	**+24,333**	**+38,640**	**+39,113**	**+53,893**	**+55,899**	**+70,679**	**+87,466**
	2 years	-3,550	**+12,060**	**+13,209**	**+28,518**	**+28,819**	**+44,428**	**+45,276**	**+60,886**	**+77,343**
	3 years	-13,988	**+2,432**	**+2,280**	**+18,566**	**+18,700**	**+35,121**	**+34,835**	**+51,255**	**+67,390**
	4 years	-24,405	-7,131	-8,625	**+8,688**	**+8,650**	**+25,924**	**+24,468**	**+41,743**	**+57,561**
	5 years	-34,832	-16,635	-19,542	-1,127	-1,346	**+16,851**	**+14,162**	**+32,359**	**+47,867**
	6 years	-45,221	-26,054	-30,422	-10,850	-11,255	**+7,912**	**+3,949**	**+23,116**	**+38,320**
	7 years	-55,634	-35,463	-41,322	-20,557	-21,151	-980	-6,245	**+13,926**	**+28,832**
	8 years	-66,078	-44,869	-52,250	-30,256	-31,041	-9,832	-16,428	**+4,781**	**+19,395**
	9 years	-77,554	-54,271	-63,207	-39,944	-40,924	-18,641	-26,597	-4,314	**+10,013**
	10 years	-87,017	-63,623	-74,148	-49,577	-50,754	-27,360	-36,708	-13,314	**+732**

* 소수 첫째 자리에서 반올림하여 표기

발생하는 1m²당 효용 평균은 732원으로, 56명의 임대인 중 64.3%인 36명의 협약 참여가 유도된다.

매년 임대료가 4.1% 상승한다고 가정하고 각 년도별 적절한 조합의 조세지원 시나리오를 적용했을 때, 협약 참여 여부에 따른 상가임대인의 총 경제적 효용은 〈표 12〉, 〈그림 15〉 와 같다. 임대인이 협약에 참여했을 때 10년간 잃게 되는 1m²당 총 임대수입 감소분의 합은 761,137원이며, 협약 참여 임대인에 대해 각 년도 별로 적절한 조세지원 시나리오를 적용했을 때 임대인 1인의 1m²당 감면되는

표 12. 연간 임대료 상승률 4.1%일 때 조세지원 시나리오 적용에 따른 협약 참여 임대인의 10년간 추가적인 경제적 효용 총합

Table 12. Economic Utility of Commercial Lessor for 10 years according to the Tax Support System

	Tax support scenario (combination)	Annual amount of tax reduction of individual lessors when participating in association (원/m²)	Annual disbenefit of net monthly rent of individual lessors when participating in association (원/m²)	Additional annual economic utility of individual lessors when participating in association (원/m²)
1 year	1	20,839	13,765	+7,074
2 year	2	39,603	27,543	+12,060
3 year	2	43,773	41,341	+2,432
4 year	4	63,851	55,163	+8,688
5 year	6	85,866	69,015	+16,851
6 year	6	90,815	82,903	+7,912
7 year	8	110,758	96,833	+13,926
8 year	8	115,591	110,809	+4,781
9 year	9	134,851	124,839	+10,013
10 year	9	139,659	138,927	+732
Total		**845,606**	**761,137**	**+84,469**

* 소수 첫째 자리에서 반올림하여 표기

세금의 합계는 845,606원이다. 이에 따라 상가임대인은 협약에 참여했을 때, 참여하지 않았을 때보다 10년간 총 1m²당 84,469원의 경제적 효용을 더 얻게 된다.

3) 젠트리피케이션 현상 지속기간별 상가임대인의 경제적 효용

조세지원으로 대체가 가능한 연간 임대료 상승률의 상한선이 존재한다면, 조세지원을 통해 협약참여에 따른 임대수입 손실분을 대체할 수 있다. 그러나 10년간 제도가 작동하도록 하기 위해서는 현행 「임대차보호법」 상의 연간 임대료 상승률 상한선인 5.0%보다 낮은 4.1%의 상승률을 유지해야 하므로, 이에 따른 상가임대인의 반발이 예상된다.

따라서 조세지원으로 대체가 가능한 연간 임대료 상승률의 임계치를 상한선으로 적용했을 때 상가임대인이 얻을 수 있는 경제적 효용이 현행 「임대차보호법」 상 임대료 상승률 상한선인 5.0%를 적용했을 때 얻을 수 있는 경제적 효용보다 커질 수 있는 추가적인 제도의 설계가 필요하다. 특히 최근 서울의 젠트리피케이션 현상의 진행 속도가 점차 빨라지면서(국토연구원,2016; 윤윤채·박진아,2016), '핫플레이스'로 상권이 단기간 활성화되다가 이후 젠트리피케이션 현상이 둔화되는 지역이 종종 관찰되는 상황에서, 젠트리피케이션 및 이에 따른 급격한 임대료 상승 현상 지속기간별 상가임대인의 경제적 효용을 분석할 필요가 있다.

이에 따라 이 절에서는 젠트리피케이션 현상의 지속기간별로 「임대차보호법」에 따른 상가임대인의 경제적 효용을 분석한다. 이후 조세지원 제도가 작동하는 연간 임대료 상승률의 임계치를 상한선으로 적용하되 젠트리피케이션 현상의 둔화 여부와 상관없이 조세감면을 통해 상가임대인에게 일정 수준 이상의 경제적 효용을 담보해준다면 새로운 연간 임대료 상승률의 상한선 적용으로 인한 임대인의 경제적 효용 손실분을 메워줄 수 있는지를 분석한다.

「임대차보호법」의 연간 임대료 상승률의 상한선 규제를 따를 때, 10년의 기간을 기준으로 상권이 활성화되는 기간에는 임대료가 매년 5.0%씩 상승하고 그 이후 젠트리피케이션 현상이 둔화되면서 대상지인 성수동1가의 젠트리피케이션 현상 발생 전의 연평균 임대료 상승률인 2.3%씩 상승한다고 가정하였으며, 공시지가 역시 상권이 활성화되는 기간에는 매년 5.8%씩 증가하다가, 이후에는 젠트리피케이션 현상 발생 전의 대상지 연평균 공시지가 상승률인 2.7%씩 증가하는 것으로 보았다.

조세지원으로 대체 가능한 연간 임대료 상승률의 임계치인 4.1%를 상한선으로 적용하였을 때, 공공이 상가임대인에게 일정 수준의 경제적 효용을 담보해줄 수 있는 방법은 크게 두 가지로 가정하였다. 먼저 10년 동안 매년 임대료가 연간 임대료 상승률의 임계치인 4.1%씩 꾸준히 상승할 때 얻을 수 있었던 연간 순 임대수입을 그대로 보존해줄 수 있다. 두 번째 방법으로는 매년 4.1%씩 임대료가 상승할 때 〈표 11〉의 결과에 따른 각 년도별 적절

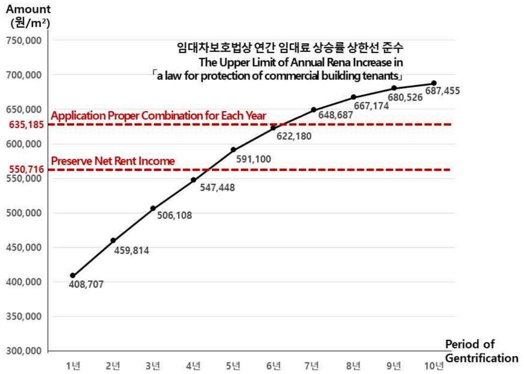

그림 16. 젠트리피케이션 현상 지속기간 및 조세지원 시나리오별 상가임대인의 10년간 경제적 효용 총합

Fig 16. Total Economic Utility of Lessor for 10 Years

한 조세지원 시나리오를 적용해주는 것이다. 이러한 가정에 기초하여 10년간 상가임대인의 경제적 효용의 총합을 분석한 결과는 <그림 16>과 같다.

추가적인 임대료 상승률 상한선 규제인 4.1%를 도입하고 매년 임대인이 얻을 수 있는 임대수입을 그대로 보존해줄 때, 10년간 상가임대인이 협약 참여에 따라 추가로 얻을 수 있는 $1m^2$당 경제적 효용의 총합은 550,716원으로, 최대 4년간 젠트리피케이션 현상이 지속될 때보다 높은 경제적 효용이 발생한다. 만약 임대수입 보존을 넘어서 각 년도별로 적절한 조세지원 조합의 시나리오를 적용해준다면, 10년간 상가임대인의 추가적인 $1m^2$당 경제적 효용의 총합은 635,185원으로, 6년간 젠트리피케이션 현상이 지속될 때보다 높은 경제적 효용이 발생한다.

최근 다수의 언론에서 서울의 젠트리피케이션 현상의 주기가 5년 이하라고 지적하고 있는 점을 고려할 때(뉴시스, 2017;서울경제, 2018), 「임대차보호법」보다 낮은 연간 임대료 상승률 상한선을 설정해도 조세지원 제도의 설계에 따라 상가임대인의 효용이 충분히 높게 발생하는 것으로 나타났다.

V. 결 론

이 연구는 최근 도시재생사업이 본격적으로 추진되고 이로 인한 상업 젠트리피케이션의 부작용이 크게 이슈화되고 있는 상황에서 서울의 대표적인 젠트리피케이션 발생 지역인 성수동 도시재생활성화지역을 중심으로 젠트리피케이션 실태를 파악하고 상가임대인의 경제적 효용에 근거하여 조세지원 제도의 실효성을 분석하였다. 이를 위해서 협약 참여에 따른 상가임대인의 임대수입 손실분을 대체할 수 있는 조세지원의 조합과 조세지원 제도가 작동 가능한 연간 임대료 상승률의 임계치를 도출하였다. 분석결과를 요약하면 아래와 같다.

첫째, 분석 대상지인 성수동은 2014년 도시재생활성화지역으로 지정된 후 상가임대료가 연평균 20.9%로 급격하게 상승하는 등 젠트리피케이션의 부작용을 경험하고 있다. 특히 현재 성수동에서 가장 젠트리피케이션 현상이 두드러지는 서울숲길 일대의 상가들은 주로 점포면적 $100.0m^2$ 이하의 소규모 점포이며 평균 18.7개월의 단기계약을 체결하고 있어 젠트리피케이션의 부작용에 취약할 것으로 예상된다. 성동구는 상생협약을 비롯한 다양한 대안을 마련하고 있으나, 지속적인 실효성을 담보하기 어렵다는 비판이 있다.

둘째, 조세지원 제도는 세목 및 감면율의 조합에 따라 연간 급격한 임대료 상승 상황에서도 협약 참여에 따른 임대인의 수입 손실금액 상당 부분을 대체할 수 있는 실효성 있는 수단이다. 분석 대상지의 임대료가 연평균 20.9%로 상승하는 상황에서, 임대료를 동결하는 협약에 참여한 상가임대인의 임대수입 손실금액은 조합6(종합소득세·재산세 100%)이상의 조세지원을 통해 대체할 수 있다. 그러나 2년 이상 임대료가 지속적으로 상승하면 조합 9의 시나리오를 통해서도 협약 참여에 따른 임대수입 손실분을 대체할 수 없어서 협약 참여를 유도할 수 없다.

셋째, 조세지원 제도가 지속적으로 작동하기 위해서는 연간 임대료 상승률이 일정 임계치 이하로 유지되어야 한다. 1년의 기간 동안은 조세지원을 통해 40.5%까지 임대료가 상승할 때도 협약 참여에 따른 순 임대수입 손실분을 대체할 수 있었으나 조세지원 제도가 6년간 작동하기 위해서는 연간 최대 7.5%, 10년간 작동하기 위해서는 연간 최대 4.1% 이하로만 임대료가 상승해야 하는 것으로 나타났다. 이때 10년간 조세지원 제도가 작동하기 위한 연간 임대료 상승률의 임계치인 4.1%는 현행 「임대차보호법」상 연간 임대료 상승률 상한선인 5.0%보다도 낮은 수치이다. 그러나 젠트리피케이션 현상의 둔화 여부와 상관없이 10년간 매년 임대료가 4.1%씩 상승할 때의 조세지원 제도를 동일하게 제공한다면, 젠트리피

케이션 현상이 최대 6년간 지속되고 해당 기간 동안 매년 5.0%로 임대료가 상승할 때보다 더 높은 경제적 효용이 발생하는 것으로 나타났다.

이와 같은 분석결과를 통해 상업 젠트리피케이션 부작용 방지 방안으로써 조세지원 제도의 실효성 및 지속가능성을 확보하기 위한 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 조세지원 제도의 안정적인 운영을 위해서 법적 근거를 마련하고 구체적인 제도를 설계해야 한다. 조세지원 제도는 협약 참여에 따른 상가임대인의 임대수입 손실을 대체할 수 있는 매우 실효성 있는 수단이나, 현재 관련 근거가 미비한 상황이다. 따라서 「조세특례제한법」 및 자치구의 「구세감면조례」 등을 개정하여 조세지원의 법적 근거를 마련하고 각 지역별로 제도의 구체적인 내용을 마련할 필요가 있다.

둘째, 조세지원 제도의 지속가능성을 담보하기 위해서는 도시재생활성화지역 내 젠트리피케이션의 부작용이 우려되는 지역에 한해 적용되는 연간 임대료 상승률의 상한선에 대한 추가적 규제를 도입할 수 있다. 임대료가 지속적으로 급격하게 증가할 경우 세금을 전액 다 지원해주어도 협약 참여에 따른 임대수입 손실분을 대체할 수 없는 경우가 발생한다. 따라서 「도시재생특별법」 등을 활용하여 젠트리피케이션의 부작용이 심각하게 우려되는 지역에 한해 계약갱신 여부와 상관없이 적용되는 연간 임대료 상승률의 상한선에 관한 추가적 조항을 신설하는 등의 방법을 통해 조세지원 제도의 지속적인 작동을 유도할 수 있다. 그러나 추가적인 임대료 규제를 도입하는 것은 초기 임대료의 대폭 상승, 수요 증대로 인한 임대차 시장의 음성화 등 또 다른 문제를 야기할 수 있으므로 신중한 접근이 필요하다.

마지막으로, 이와 같은 규제가 도시재생활성화지역의 상가임대인에게만 손해를 감수하게 하는 제도가 되지 않도록 유의해야 한다. 이를 위해 젠트리피케이션 현상이 둔화되었을 경우에도 임대인에게 일정 수준 이상의 경제적 효용을 담보해주는 조세지원 제도를 설계할 수 있다. 이와 더불어 현행 「임대차보호법」 상의 임대차 존속기간 및 임대료 상승 상한선 규제의 한계를 보완할 수 있는 제도적 방안이 뒷받침 되어야 한다.

결과적으로 상업 젠트리피케이션의 부작용에 대응하기 위한 실효성 있는 대응 방안의 마련이 필요하다. 현재와 같이 상가임대인의 호의에만 기대를 정책을 탈피하고 상생협약 등을 통한 임대료 안정을 도모하기 위한 실효성 있는 방안의 마련이 필요하다.

이 연구는 국내 젠트리피케이션 발생지역의 개별 점포 단위 상가임대료 자료를 바탕으로 임대인의 경제적 효용에 근거하여 조세지원 제도의 실효성 확보를 위한 방안을 분석했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 이 연구에서는 상업 젠트리피케이션의 부작용 방지 효과만을 고려하여 조세지원 제도의 실효성을 분석했다는 점에서 한계가 있으며, 국가 재정이나 과세 형평성 등의 문제를 고려하였을 때 조세지원 제도의 적용이 합리적인지에 대한 추가적인 연구가 필요하다. 또한 서울숲길 일대라는 좁은 범위를 대상으로 하고 있어, 향후 국내 다른 지역의 젠트리피케이션 현상 및 상가임대인의 경제적 효용을 분석하고 지역별로 조세지원 제도가 어떻게 작동할 수 있는지 살펴볼 필요가 있다.

주1. 활성지표는 운영점포 10개당 창·폐업 점포의 수로, 수치가 클수록 창·폐업지수가 높은 것을 의미하며, 증감지표는 창·폐업 규모로, +1에 가까울수록 상권이 확대되었음을 의미한다.

주2. 서울시는 임대차계약을 맺거나 갱신한 기간이 2018년 1월 26일 이전인 경우 환산보증금 4억 이내, 2018년 1월 26일 이후인 경우 환산보증금 6억 1천 이내인 상가를 대상으로 「임대차보호법」이 적용된다.

인용문헌
References

1. 국토연구원, 2016, 「도심의 상업적 젠트리피케이션 대응방안 연구 – 도시계획적 수단을 중심으로」, 세종.
Korea Research Institute for Human Settlements, 2016, *A Research on Urban Planning Methods for Commercial Gentrification,* Sejong
2. 김갑성, 2016. "지자체의 젠트리피케이션 정책 대응",「도시문제」, 51(576): 35-38.
Kim, K, S., 2016. "Gentrification Policy of Local Government", *Uraban Affair*, 51(576): 35-38.
3. 김걸, 2007. "서울시 젠트리피케이션의 발생원인과 설명요인",「한국도시지리학회지」, 10(1): 37-49.
Kim, K., 2007. "The Causes and Factors Genererating Gentrification in Seoul", *Journal of the Korean Urban Geographical Society*, 10(1): 37-49.
4. 김영락, 2001. "중소기업 조세지원제도의 유효성에 관한 연구", 「세무회계연구」, 9: 1-27.
Kim, Y, R., 2001. " A Study on the Effectiveness of Tax Assistance System for Small and Medium Business", *Tax Accounting Research*, 9: 1-27.
5. 김영호, 2015. "도시재생사업 실현을 위한 TIF 재원조달 시뮬레이션 분석: 서울특별시 시범뉴타운지역을 중심으로", 광운대학교 대학원 박사학위논문.
Kim, Y, H., 2015. "Simulation analysis of TIF procurement funds for realization of urban regeneration", Ph. D. Dissertation, Graduate School of Kwang-woon University.
6. 김옥연·김주진·이영은, 2011. "기성시가지 정비를 위한 도시개발사업의 입체환지 효과 분석",「한국도시설계학회지」, 12(5): 19-30.
Kim, O, Y.·Kim, J, J.·Lee, Y, E., 2011. "Effects of Multi-Level Replotting on Inner-city Urban Development Project", *Urban Design*, 12(5): 19-30.
7. 김유찬·김진영, 2014. "최근 정부의 주택임대차정책 평가와 임대소득과세를 통한 주거급여 지원방안 연구", 「조세연구」, 14(3): 101-125.
Kim, Y, C.·Kim, J, Y., 2014, "An evaluation about House lend lease Plan of The Government and an study on a way to supply the housing benefit through a taxation of rental income", *Tax Research*, 14(3): 101-125.
8. 김종화, 2011. "조세제도가 주택시장에 미치는 영향", 「국제회계연구」, 38: 75-98.
Kim, J, H., 2011. "The Effects of Tax on the housing Market with Special Reference to the Determinant Factors of Housing price and Trading Volume in Seoul", *Korea International Accounting Review*, 38: 75-98.
9. 김혁구, 2014. 「부동산조세론」, 서울: 부연사.
Kim, H, G., 2014. *Theory of Real Estate Tax*, Seoul: Buyonsa.
10. 김희진·최막중, 2016, "문화특화지역의 상업적 젠트리피케이션 과정과 장소성 인식 변화의 특성", 「국토계획」, 51(3): 97-112.
Kim, H, J.·Choi, M, J., "Characteristics of Commercial Gentrification and Change in Perception of Placeness in Cultural Districts", *Journal of Korea Planning Association*, 51(3): 97-112.
11. 도시재생실증연구단, 2017,「도시재생과 연계한 도시계획 수립 기준 재편(Ⅱ), 세종.
Korea Urban Regeneration Center, 2017. *Reorganization of Urban Planning Guideline linked with Urban Regeneration*, Sejong
12. 박수빈·남진, 2016. "젠트리피케이션의 부작용 방지를 위한 지역공동체 역할에 관한 연구", 「서울도시연구」, 17(1): 23-44.
Park, S, B.·Nam, J., 2016. "A Study on the Community Role for Preventing the Side Effects of Gentrification", *Seoul Studies*, 17(1): 23-44.
13. 변필성, 2003. "젠트리피케이션에 관한 일고찰: 레이와 스미쓰의 1980년대 연구를 중심으로", 「한국경제지리학회지」, 6(2): 471-486.
Byeon, P, S., 2003. "Discussion of the

Explanations of Gentrification: Focusing on Ley`s and Smith`s Works in the 1980s", *Journal of the Economic Geographical Society of Korea*, 6(2)" 471-486.

14. 서승환, 2010. 「미시경제학」, 제6판, 서울: 홍문사.
Seo, S, H., 2010. *Microeconomics*, 6th, Seoul: Hongmunsa

15. 서울연구원, 2016, 「작은 연구 좋은 서울 보고서 -성수동 일대 젠트리피케이션 분석」, 서울.
The Seoul Institute, 2016, *Nice little research Seoul-Analysis of Gentrification around Seoungsu-dong*, Seoul.

16. 성동구, 2017.「상생으로 가는 길」, 서울.
Seongdong-gu, 2017. *The Way to Coexistence*, Seoul.

17. 손기준, 2015. "준공공임대사업의 조세제도 개선방안에 관한 연구", 동의대학교 대학원 박사학위논문.
Son, K, J., 2015, "A Study in the Improvement of Tax systems for the Private Cooperative Rental Housing Policy", Ph. D. Dissertation, Graduate School of Dong-Eui University.

18. 송경일·남진, 2014. "2주택 공급 주택재건축사업에 따른 토지등소유자의 효용변화 연구", 「서울도시연구」, 15(3): 59-78.
Song, K, I.·N, J., 2014, "Changes of Property Owner's Utility Caused by the Two Houses Purchase Allowance Policy in a Housing Reconstruction Project", *Seoul Studies*, 15(3): 59-78.

19. 양희진·김민지·최막중, 2015. "전통상업 보호를 위한 한국과 미국의 상업시설 입지규제 특성", 「도시행정학보」, 28(2): 127-144.
Yang, H,Jin.·Kim·M,J.·Choi, M, J., 2015. "Characteristics of Store Location Regulations designed to Protect Traditional Commercial Business in Korea and the U.S.", *Journal of the Korean Urban Management Association*, 28(2): 127-144.

20. 윤윤채·박진아, 2016. "상업용도 변화 측면에서 본 서울시의 상업 젠트리피케이션 속도 연구", 「서울도시연구」, 17(4): 17-32.
Yoon, Y, C.·Park, J, A., 2016. "The Rate of Commercial Gentrification in Seoul focusing on Changing Type of Business", *Seoul Studies*, 17(4): 17-32.

21. 이준구, 2016. 「미시경제학」, 제6판, 고양: 문우사.
Lee, J,K., 2016. *Microeconomics*, 6th, Goyang: Munusa

22. 이희연·심재현, 2009. "서울시 젠트리파이어의 주거이동 패턴과 이주 결정요인", 「한국도시지리학회지」, 12(3): 15-26.
Lee, H, Y.·Shim, J, H., 2009. "The Residential Mobility Pattern and Its Determinant Factors of Gentrifiers in Seoul", *Journal of the Korean Urban Geographical Society,* 12(3): 15-26.

23. 장경석·백성준, 2009. "조세정책을 활용한 저렴임대주택공급에 관한 연구", 「주택연구」, 17(3): 35-62.
Jang, K, S.·Baek, S, J., 2009. "A Study on the Low Income Rental Housing Supply Program using Tax Credit", *Housing Studies Review,* 17(3): 35-62.

24. 장남종·김진, 2013. "도시공원 개발특례제도의 서울시 적용가능성 시뮬레이션",「국토계획」, 48(4): 169-186.
Jang, N, J.·Kim, J., 2013. "A Simulation to Estimate the Applicability of Special Use Permit Policy to Seoul Park System", *Journal of Korea Planning Association*, 48(4): 16-186.

25. 정원오, 2017. "젠트리피케이션 대응 정책수단 유형에 관한 연구", 한양대학교 공공정책대학원 석사학위논문.
Chong, W, O., 2017, "A study on the types of policy instruments for gentrification", M. D. Dissertation, Han-Yang University.

26. 정유석, 2017. "최근 주택임대소득 과세 개정에 따른 세부담과 과세형평성에 관한 연구", 「국제회계연구」, 73: 265-286.
Jeong, Y, S., 2017. "A Study on the Tax

Burden and Equity of Taxation by Revision of Tax Law on Housing Rental Income", *Korea International Accounting Review*, 73: 265-286.

27. 허자연·정연주·정창무, 2015. "상업공간의 젠트리피케이션 과정 및 사업자 변화에 관한 연구", 「서울도시연구」, 16(2): 19-33.
Heo, J, Y·Jeong, Y, J.·Jung, C, M., 2015. "Gentrification Process and Changing Shop Owners in Commercial Area on Gyeongridan Street", *Seoul Studies*, 16(2); 19-33.
28. 현무준·김영우·문영기, 2012. "다주택자의 임대사업자 전환 유인에 대한 연구", 「주택연구」, 20(1): 55-76.
Hyun, M, J.·Kim, Y, W.·Moon, Y, K., 2012. "A Study on the Attraction from Multi-house Owner to Rental-housing Businessman", *Housing Studies Review*, 20(1): 55-76
29. GIS United, 2016. 「성수지역 빅데이터 구축과 GIS 분석을 통한 젠트리피케이션 방지방안 학술연구」, 서울
GIS United, 2016. *Academic research for prevention of gentrification through big data construction and GIS analysis in Seongsu area*, Seoul
30. Davidson, M, 2011. "Gentrification in crisis: towards consensus or disagreement?", *Urban Studies*, 48(10): 1987-1996.
31. Freeman, L, 2005. "Displacement or succession? Residential mobility in gentrifying neighborhoods", *Urban Affairs Review*, 40(4): 463-491.
32. Glass, R., 1964/2010. *London: Aspects of Change", in Slater, T, and Wyly, E (Ed), "The Gentrification Reader*, London and New York:Routledge.
33. Mankiw, M., 2013. *Principles of Economi*cs, 5th edition, Kim, K, H.·Kim, J, S. (Ed), Seoul: CENGAGE Learning
34. Hackworth, J. and Smith, N., 2001. "The Changing state of gentrification", *View issue TOC*, 9: 464-477.
35. Lees, L, 2003. "Super-gentrification: The case of Brooklyn Heights, New York City", *Urban Studies*, 40: 2487-509.
36. Smith, N, 2002. "New Globalism, New Urbanism - Gentrificaion as Global Urban Strategy", *Antipode*, 34: 427-450.
37. Zukin, S., 2009. "New Retail Capital and Neighborhood Change: Boutiques and Gentrification in New York City", *City & Community*, 8(1): 47~64.
38. 박용태, 2016.03.09. "뜨자마자 임대료 상승, 골목문화 설 자리가 없다", 한겨레, http://www.hani.co.kr/arti/society/area/734072.html
39. 이승주, 2017.07.14. "서울 상권 젠트리피케이션... 경리단·성수 심화, 홍대 주춤", 뉴시스, https://news.joins.com/article/21757781.
40. 이재명, 2018.04.16. "가로수길·명품거리, 비싼 임대료 탓 곳곳 썰렁...압구정로데오, 무권리금·맛집 뜨며 부활", 서울경제, http://www.sedaily.com/NewsView/1RYA2NR625

Date Received	2018-04-24
Reviewed(1st)	2018-05-23
Date Revised	2018-06-18
Reviewed(2nd)	2018-07-02
Date Accepted	2018-07-02
Final Received	2018-10-30