

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 713

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

젠트리피케이션 지표 개발과 활용 방안

이진희 책임연구원, 임상연 책임연구원, 박중순 책임연구원, 이왕건 도시연구본부장

요약

- 1 젠트리피케이션은 중산층의 유입과 자본의 투입으로 도시환경 개선에 긍정적 영향을 미치나, 저소득 주민 및 임차인의 축출이나 지나친 임대료 상승에 따른 공실률 증가 등의 부작용 야기
- 2 젠트리피케이션 현상을 설명하는 다양하고 객관적인 자료를 통해 문제 발생 여부와 진행 단계를 진단할 수 있는 지표 개발이 필요
- 3 젠트리피케이션 지표는 해당 현상을 설명하는 다양한 하위변수를 통합한 종합점수로 산정하되, 하위변수별 가중치를 적용해 설명력을 제고
- 4 젠트리피케이션 지표값에 따라 발생 단계를 젠트리피케이션 문제 발생 이전, 정책 추진에 따른 지역 활성화 진행, 부동산 가격 상승, 부작용 심화의 4단계로 구분해 차별적으로 대응
- 5 도시재생사업과 같은 공공투자로 인해 젠트리피케이션 발생이 예상되면 젠트리피케이션 지표를 통해 문제 발생 여부와 진행 단계를 파악하고 지역적 특성을 고려한 적합한 정책 수단 적용 가능

정책방안

- 1 지속적인 젠트리피케이션 대응을 위해 지방자치단체 중심으로 전문화된 인력을 확보해 지표 개발을 위한 자료 수집을 진행하고, 수집된 자료는 중앙정부에서 통합·관리
- 2 젠트리피케이션 지표 적용으로 위험이 감지될 경우 관련 조례 제정 및 구역 지정, 지구단위계획 수립 등 적극적인 대응 정책 추진
- 3 젠트리피케이션 지표값은 시각화를 통해 담당 공무원 및 지역 주민과 공유하고 젠트리피케이션 현상에 대한 이해와 문제점 공론화, 정책적 대응의 근거로 활용
- 4 도시재생사업 선정 및 평가, 공공 토지비축, 공공 임대상가 운영과 같은 정책 추진 과정에 젠트리피케이션 지표를 도입해 지역의 변화에 즉각적으로 대응할 수 있는 기반 마련

1. 젠트리피케이션 지표의 필요성

젠트리피케이션 현상의 발생 여부와 진행 단계를 종합점수(score)로 계량화해 지역의 변화 관찰 및 지역 간 비교 가능

- 젠트리피케이션 지표는 현상을 설명하는 지역 내 인구학적 변화, 부동산 가치와 상업활동 변화 등의 자료를 종합적으로 판단해 문제를 분석할 수 있는 정량화된 수치로 표현
- 젠트리피케이션 지표값이 클수록 젠트리피케이션 현상이 심화된 것으로 해석

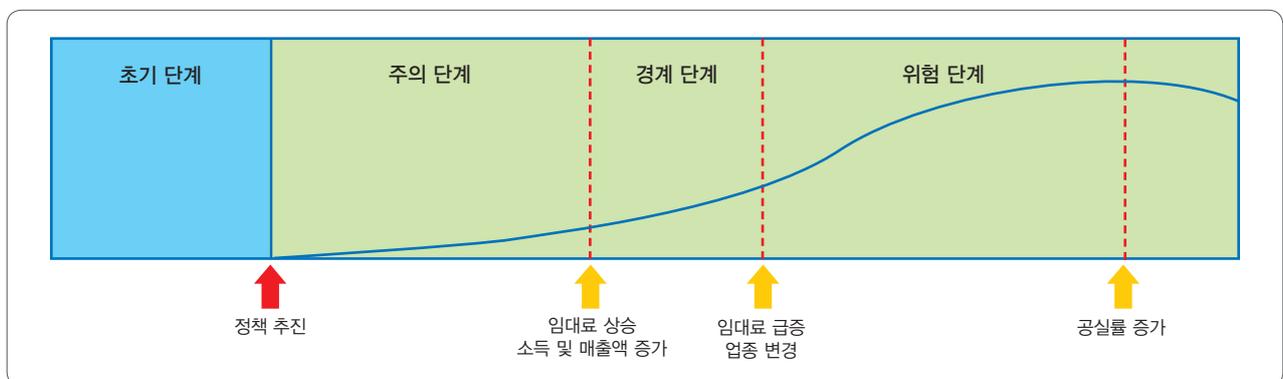
젠트리피케이션 지표는 지역의 변화를 신속히 파악해 정책적으로 적절히 대응하기 위해 필요

- 객관적인 자료 분석을 통해 산정된 정량화된 점수를 통해 젠트리피케이션 발생 여부의 진단과 문제의 심각성 파악이 가능
- 젠트리피케이션 발생 단계와 지역적 특성을 반영한 맞춤형 정책을 적용할 수 있으며, 조례 제정 및 구역 지정 등의 근거 자료로 활용
- 정부 정책 추진 시 수치화·도면화된 분석 결과를 지역 주민에게 제공해 젠트리피케이션 문제 대응을 위한 주민의 이해 증진에 기여

젠트리피케이션 지표값에 따라 젠트리피케이션은 현상 발생 이전부터 문제 심각화까지 4단계로 구분

- (1단계: 초기) 젠트리피케이션 발생 이전 또는 이후의 지역 쇠퇴 상태
- (2단계: 주의) 도시재생사업 추진으로 특정 지역에 자본이 유입, 개발사업 등이 시작되고 상업활동이 증가 하면서 지역 활성화 진행
- (3단계: 경계) 자본의 지속적 유입에 따라 부동산 시세가 상승하고 유동인구와 매출액 증가
- (4단계: 위험) 언론 노출과 외부 자본의 지나친 유입으로 주거지 상업화와 대규모 프랜차이즈의 유입, 급격한 임대료 상승에 따른 비자발적 이주 등 부작용 발생

그림 1 젠트리피케이션 발생 단계



2. 젠트리피케이션 지표의 구축

젠트리피케이션 지표 하위변수 선정

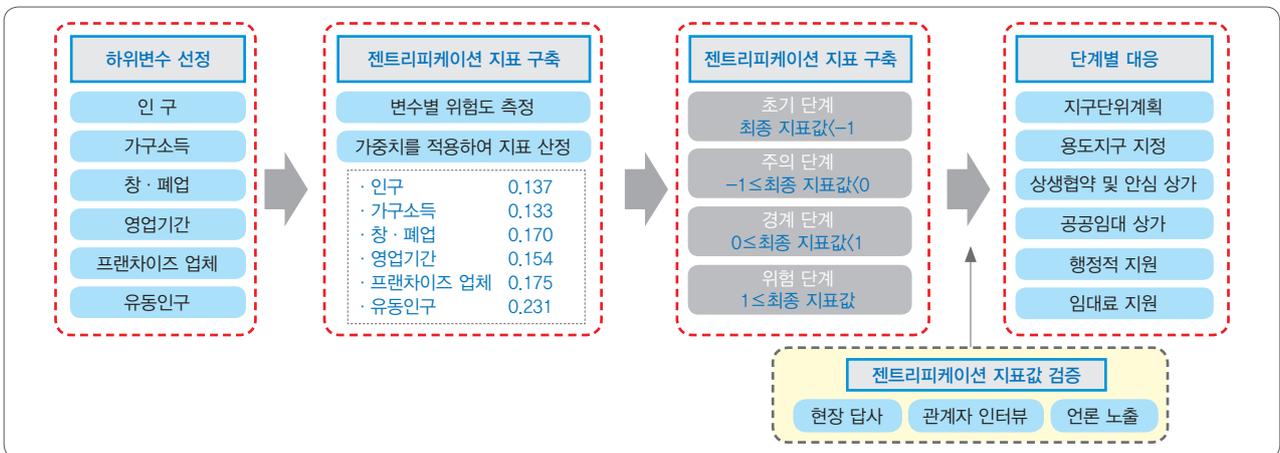
젠트리피케이션 현상은 지역의 인구학적·사회경제적 변화와 부동산 시세 및 상업활동 변화를 통해 파악 가능

- 젠트리피케이션 발생을 정량적으로 분석하기 위한 여러 연구에서는 고학력·고소득 인구 유입과 같은 인구학적 변화로 젠트리피케이션 파악
- 최근 들어 대표적인 젠트리피케이션 부작용인 비자발적 이주 문제를 지역의 주택시장 및 부동산 투자 변화로 분석한 연구도 꾸준히 발표
- 국내는 상업 젠트리피케이션 문제가 매우 심각한 수준이므로 젠트리피케이션 지표 개발에 상업활동 활성화와 관련된 변수 포함 필요

선행연구, 사례 검토자료 구득 여부, 타 변수와의 관계 등을 고려해 6개 변수를 최종 선정

- (인구) 국내의 경우 젠트리피케이션 발생이 주거지의 상업화를 야기해 젠트리피케이션 단계가 심화될수록 인구가 감소하는 경향
- (가구소득) 젠트리피케이션에 의해 지역이 부유해지면 평균 가구소득 증가
- (창·폐업) 지역이 활성화되면 업종 변경 및 신규 창업자의 진입 증가, 기존 임차인의 비자발적 이주 증가로 창·폐업 횟수 상승
- (영업기간) 상권이 활성화되면서 업종 변경이 급속히 진행돼 영업기간 단축
- (프랜차이즈 업체) 활성화에 따라 프랜차이즈 업체가 증가하며 대규모 자본이 유입
- (유동인구) 상권이 활성화되면서 유동인구 증가

그림 2 젠트리피케이션 지표 개발 및 활용 모델



하위변수별 위험도 측정 및 중요도 파악을 통한 지표 구축

변수별 차이를 보정하기 위해 지역 평균값을 기준으로 임계점(표준편차)을 넘을 때마다 이를 서열화해 새로운 점수 부여

- 위험도는 4단계로 구분하되 전체 지역 평균값에 표준편차를 합한 값 이상일 경우 고위험 지역으로, 이하인 경우 저위험 지역으로 구분
- 위험도 재측정을 통해 개별 하위변수의 변화와 지역에 미치는 영향 파악 가능

표 1 개별 변수의 위험도 측정 방법

| 위험도 | 측정 방법 | 점수 |
|--------|---|----|
| 고위험 지역 | 전체 지역 평균값 + 2σ (표준편차) \leq 변수값 | 2 |
| | 전체 지역 평균값 + σ (표준편차) \leq 변수값 < 전체 지역 평균값 + 2σ (표준편차) | 1 |
| 저위험 지역 | 전체 지역 평균값 \leq 변수값 < 전체 지역 평균값 + σ (표준편차) | -1 |
| | 변수값 < 전체 지역 평균값 | -2 |

전문가 AHP 분석(Analytic Hierachy Process; 계층분석)을 통해 6개의 하위변수 간 우선순위와 가중치를 적용해 젠트리피케이션 종합점수(지표값) 산정

- 위험도 측정을 통해 재코딩된 6개의 하위변수에 가중치를 적용해 젠트리피케이션 종합점수 산정
- 하위변수를 상대평가 방식으로 재코딩해 통합했기 때문에 종합점수는 전체 지역의 변화와 비교한 특정 지역의 변화를 파악하는 근거로 활용 가능

$$P_{\text{종합점수}} = 0.137 * A_{\text{인구}} + 0.133 * B_{\text{소득}} + 0.170 * C_{\text{창·폐업}} + 0.154 * D_{\text{영업기간}} + 0.175 * E_{\text{프랜차이즈}} + 0.231 * F_{\text{유동인구}}$$

* A ~ F는 위험도에 따라 재코딩된(-2, -1, 1, 2) 하위변수값

젠트리피케이션 단계 구분

- 젠트리피케이션 지표값은 -2에서 2 사이의 수치로 산정되므로 종합점수에 따라 4단계로 구분

표 2 종합점수에 따른 젠트리피케이션 단계 구분

| 단계 | 단계 구분 기준 |
|----|----------------------|
| 초기 | 최종 지표값 < -1 |
| 주의 | -1 \leq 최종 지표값 < 0 |
| 경계 | 0 \leq 최종 지표값 < 1 |
| 위험 | 1 \leq 최종 지표값 |

3. 젠트리피케이션 지표 적용(서울시 용산구·종로구) 결과

서울시 용산구

분석 기간 동안 젠트리피케이션이 점차 심화되고 있는 것으로 진단

- 전체의 약 11.32%(2015년)였던 주의 단계 비율은 약 15%(2016년), 약 19%(2017년)로 점차 상승
- 경계 단계 비율 역시 1.27%(2015년)에서 2.29%(2016년), 3.81%(2017년)로 점진적으로 증가

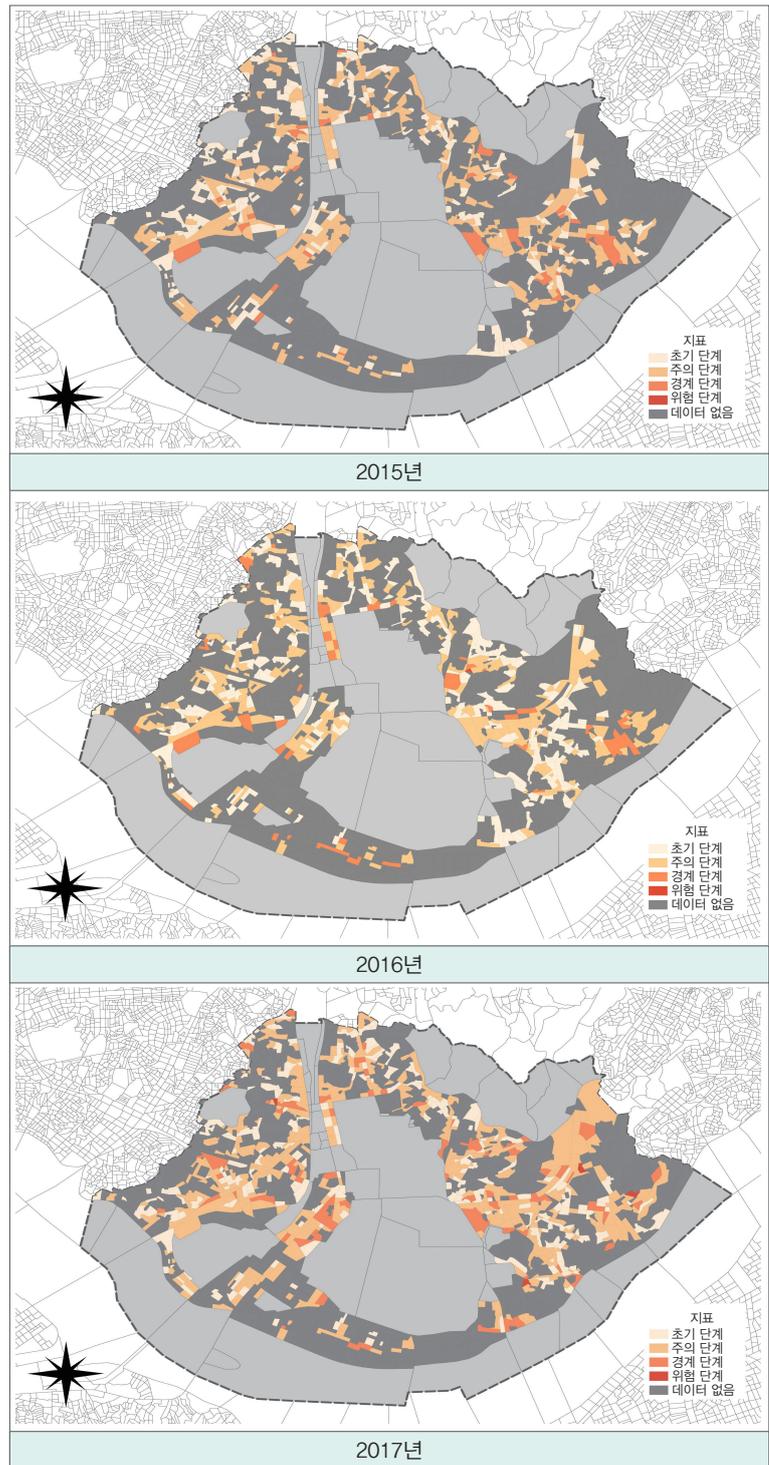
젠트리피케이션 문제 지역은 시간에 따라 변화

- 2015년도에는 한남동 일대, 용산구청 주변, 경리단길과 용산역 인근에서 문제 심각
- 2016년에는 이태원로와 해방촌에서 경계 단계가 더욱 강하게 나타났으며, 2017년에는 삼각지역 주변에서 문제 발견

현장조사·언론기사를 통한 지표값 검증 결과 현실 문제가 반영된 것으로 조사

- 용산구 젠트리피케이션 문제를 다룬 언론기사의 텍스트 마이닝(Text Mining, 비정형 텍스트 데이터에서 새롭고 유용한 정보를 찾아내는 과정 또는 기술) 분석 결과, 한남동과 이태원에서 발생한 젠트리피케이션 문제가 지표에 대부분 반영
- 관계자 인터뷰 결과 이태원, 용산구청 주변, 해방촌, 경리단길, 서울역 서측 지역의 젠트리피케이션 발생 논란이 지표로 검증

그림 3 용산구 젠트리피케이션 지표 적용 결과



서울시 종로구

시간이 지날수록 경계·위험 단계로 분석된 블록 비율이 증가하고 있는 것으로 분석돼 젠트리피케이션 문제가 심화되고 있는 것으로 판단

- 2015년에는 주의·경계 단계로 진단된 블록 비율이 각각 11%, 1.3%에 불과했으나 2017년에 주의 단계 비율은 19%, 경계 단계는 약 4%로 상승
- 2015년과 2016년에 진단되지 않았던 위험 단계 역시 2017년에 처음으로 확인

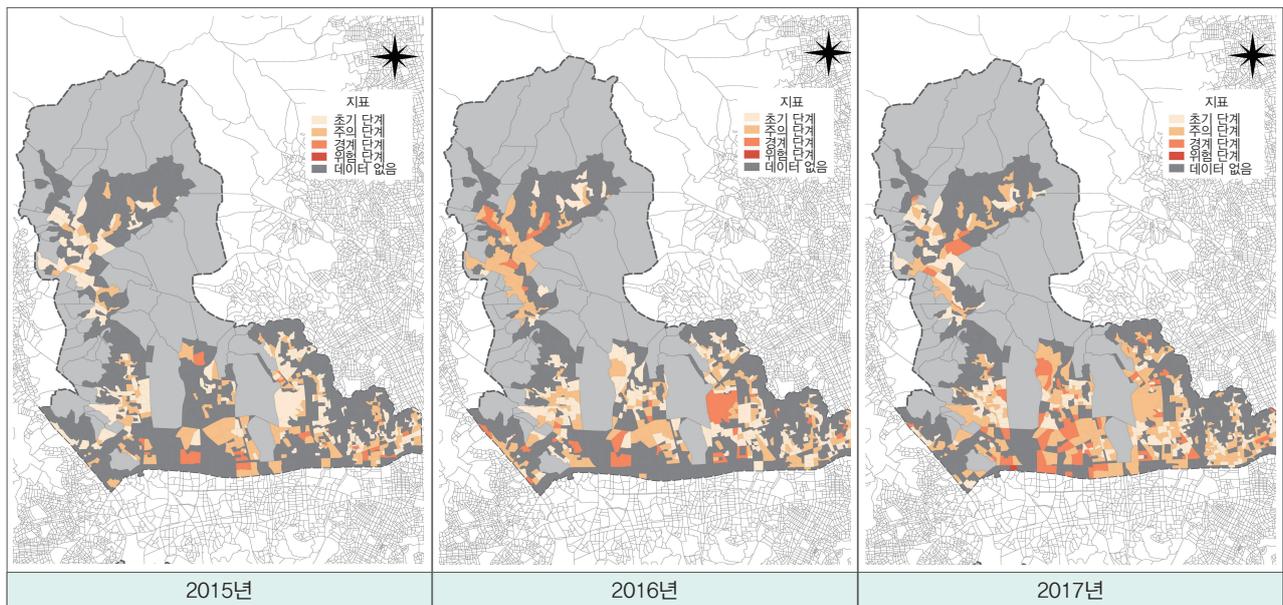
젠트리피케이션 지표값의 공간적 분포 확인 결과, 주의·경계 단계로 진단된 블록이 점차 증가, 특히 남측 상업지역에 집중돼 있음을 확인

- 2015년에는 남측 상업지역 일부에서 확인된 주의·경계 단계 블록이 2016년에 들어 대학로와 부암동 일대에서 증가
- 2017년에는 전반적으로 주의 단계가 증가했으나 삼청동에서 북촌·익선동에 이르는 경복궁과 창덕궁 사이 지역에 경계 단계가 밀집돼 있음을 확인

종로구 젠트리피케이션 발생에 관한 언론기사 보도횟수는 용산구에 비해 약 3배 이상으로 언론의 높은 관심을 받음

- 용산구는 98개 언론기사(전체 6.36%)에서만 젠트리피케이션이 언급된 것과 달리 종로구는 114개 언론기사(전체 17.47%)에서 언급
- 2015년 대비 2016년 줄어들었던 기사 비율이 2017년 1분기부터 상승세를 보였으며, 서촌·북촌·삼청동·광화문 지역에서 발생한 젠트리피케이션이 주로 논의돼 지표값과 일부 일치

그림 4 종로구 젠트리피케이션 지표 적용 결과



4. 젠트리피케이션 지표 활용 방안

지표를 통해 파악된 젠트리피케이션 진행 단계에 맞춰 적절한 정책 수단을 적용해 선제적 문제 대응 필요

표 3 젠트리피케이션 단계별 적용가능한 정책 수단

| 정책 수단 | 내 용 | 적용 단계 |
|------------------|--|--|
| 지구단위계획 수립 | <ul style="list-style-type: none"> 지구단위계획 구역 지정과 지구단위계획 수립을 통해 영업 형태와 행위 등의 규제 가능 건축물 용도와 규모, 건축물 배치, 외관, 특정 업종의 영업과 대규모 프랜차이즈 업체의 입주 제한 가능 규제 외 인센티브 미흡 | 쇠퇴 (해제 예정 시) 경계 위험 |
| 용도지구 지정 | <ul style="list-style-type: none"> 용도지구 또는 지자체의 자체적 구역 지정을 통해 관리 건축물의 용도와 규모, 권장·제한 용도 제한 가능 인센티브 가능 | 쇠퇴 (해제 예정 시) 경계 위험 |
| 상생협약 체결 지원 | <ul style="list-style-type: none"> 상가임대차 관계에서 임대인과 임차인, 해당 지자체 및 상인회 등이 상호이익과 지역상권 안정화를 위해 체결하는 협약서 일반적으로 「상가건물 임대차보호법」에서 규정하고 있는 내용 중 영업권 보장에 관한 내용, 차임과 차임 인상률, 임대차 기간, 계약갱신요구권에 대한 특례사항 포함 대부분 조례를 통해 근거 마련 임대인이 변경된 경우 계약 이행 여부 불분명 계약 불이행 시 강제성 없음 | 쇠퇴 주의 경계 (강제성 확보, 재입주 보장) 위험 (재입주 보장) |
| 안심상가 운영 | <ul style="list-style-type: none"> 노후불량 상가건물의 보수비용·편의시설 지원을 조건으로 지자체가 해당 상가 임대인의 상가 임차료 인상을 일정 기간 제한하는 상가 지자체가 안심상가로 선정된 임대인에게 일정 비용의 상가 보수비용을 제공하거나 주차장과 같은 편의시설을 제공하므로 조건 불이행 시 규제 가능 안심상가 운영을 위해서는 지자체 자체 예산 확보 필요 | 경계 위험 |
| 매입형 공공임대상가 운영 | <ul style="list-style-type: none"> 지자체가 상가건물을 직접 매입, 영세 임차인에게 주변보다 저렴한 임대료로 제공 지자체 예산 확보와 공공유 시설의 개인 임대료에 관한 법령 및 조례 개정 필요 임대료 인하에 대한 주변지역의 반발 예상 | 쇠퇴 (준비) 주의 경계 |
| 재정적 지원으로 앵커시설 확보 | <ul style="list-style-type: none"> 지자체가 건물을 매입해 공공의 목적으로 활용하는 건축물 예산 확보 및 전문적 운영 주체 필요 | 쇠퇴 (준비) |
| 임차인에 대한 행정적 지원 | <ul style="list-style-type: none"> 지자체 주도로 법률·세무 전문가 그룹을 구성해 젠트리피케이션 문제 발생 시 임차인 지원 전문가로 이뤄진 법률·세무 지원단 구성을 위한 예산 확보 및 행정적 지원 필요 | 주의 경계 위험 |
| 임차인에 대한 임대료 지원 | <ul style="list-style-type: none"> 임대료의 급격한 상승이 진행되는 지역에 영세 상인의 비자발적 이주 방지를 위해 지자체에서 임대료 상한분의 일정 부분을 지원 지자체 예산 확보와 임대료 지원을 위한 구체적 기준 마련 필요 | 경계 위험 |



산정된 젠트리피케이션 지표값을 근거로 조례 제정, 구역 지정, 지구단위계획 수립 등 구체적인 기준과 공론화가 필요한 정책에 활용

- 지자체 주도로 젠트리피케이션 지표를 산정하고 결과값을 도면화해 지역 주민의 이해를 돕고 문제를 공론화하며, 지속적인 모니터링을 통해 문제가 심각해질 경우 조례 제정의 근거로 활용
- 젠트리피케이션 지표값을 통한 진단 결과, 문제가 심각한 지역으로 파악되면 구역 설정 및 지구단위계획 수립, 특정 업종의 입점 제한이나 상생협약 체결 지원 및 안심상가 운영 등 정책 추진의 근거로 활용

그림 5 젠트리피케이션 지표 활용 방안



도시재생 뉴딜사업 추진 시 부동산시장 영향 대응을 목적으로 젠트리피케이션 지표 활용

- 도시재생 뉴딜사업 선정과 평가, 연차별 추진실적 평가, 종합적 성과관리에 이르는 재생사업의 전 과정에 해당 지표를 활용해 부동산시장 영향력을 지속적으로 분석하고 상황 변화에 적절하게 대응
- 한국토지주택공사(LH)의 비축토지 매입과 빈집 비축 시범사업 추진, 공공임대 상가 선정 과정에서 젠트리피케이션 지표 분석 결과를 심사 기준으로 활용 가능

※ 본 자료는 “이진희 · 임상연 · 박종순 · 이왕건, 2018. 도시경제기반형 젠트리피케이션 지표 개발 및 활용방안 연구. 세종: 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

이진희 도시연구본부 책임연구원(jhlee@krihs.re.kr, 044-960-0637)
임상연 도시연구본부 책임연구원(sylim@krihs.re.kr, 044-960-0230)
박종순 국토환경·자원연구본부 책임연구원(jspark@krihs.re.kr, 044-960-0233)
이왕건 도시연구본부장(wglee@krihs.re.kr, 044-960-0242)

