

서울특별시 상가임차인 보호를 위한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제423호

나. 발 의 자 : 박성연 의원(찬성자 22명)

다. 발의일자 : 2023년 1월 10일

라. 회부일자 : 2023년 2월 9일

2. 제안이유

- 장기안심상가 조성 지원에 대한 상생협약 이행 여부의 사후관리에 관한 사항을 규정함으로써 정책의 실효성을 담보하고, 상가임차인 권리보장 강화에 이바지하고자 함.

3. 주요내용

가. 장기안심상가 조성 지원에 대하여 상생협약 이행 여부를 점검하는 등 사후관리에 관한 규정을 신설함(안 제6조제4항)

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 장기안심상가에 대하여 상생협약 이행 여부를 점검하도록 하는 등 사후관리 관련 규정을 마련하여 정책실효성을 확보하고 장기안심상가 임차인의 권리보장을 강화하고자 발의됨.

나. 장기안심상가 현황과 사후관리 필요성

- 홍대, 이태원 등 서울내 일부 상권에서 발생하던 ‘젠트리피케이션 현상¹⁾’ 이 부동산 경기 과열로 서울시 전역으로 확산됨에 따라 상가 임차인을 보호하기 위해 「서울특별시 상가임차인 보호를 위한 조례」가 제정(2015.12.21)되면서 ‘장기안심상가’가 조성됨.
- ‘장기안심상가’는 공모를 통해 선정된 지역에 임대인과 임차인이 ‘상가건물임대차 상생협약’ (이하 “상생협약”)을 체결하여 임차인이 임대료 증가에 대한 걱정 없이 장기간 사업을 영위할 수 있게 하고, 임대인에게는 리모델링 비용 등의 인센티브를 제공하는 제도임.

1) 상권이 활성화되면 건물주가 임대료를 급격히 높이면서 임대료를 감당하기 어려운 기존 상인들은 타지역으로 나가고 대기업 브랜드가 상권을 대체하게 되는 현상. 부동산 지가 상승 등 긍정측면과 상권활성화에 기여한 기존 상인들의 권리가 지켜지지 못한다는 부정적 측면이 공존함.

<장기안심상가 지원조건>

- ▶ 임대인과 임차인(전원) 1:1 상생협약 체결(임대계약 조건 유지 등)
 - 특별한 사유가 없는 한 협약시점부터 향후 5년('19년부터 10년) 이상의 임대차기간 보장
 - 협약에 따른 임대차기간 동안 차임 인상률(한도) 설정
 - 임차인의 권리금 회수에 적극 협조
 - 기타 임대인과 임차인의 상호 이해관계 증진을 위한 사항

- ▶ 서울시와 임대인 1:1 약정(상생협약 이행 등)
 - 장기안심상가 선정에 따른 리모델링 지원에 관한 사항
 - 상생협약 이행점검 등 사후관리를 위한 자료제출(제시) 의무
 - 상생협약 및 약정 위반 시 지원금 반환 의무(지원금 및 이자 반환+ 위약금)

- ▶ 장기안심상가 지원 절차


```

                graph LR
                A[대상자 공모] --> B[사전 심사]
                B --> C[대상자 선정]
                C --> D[약체 체결]
                D --> E[사업비 지원]
                E --> F[사후 관리]
            
```

- 장기안심상가 조성사업은 2016년에 처음 시행된 이후 지금까지 159개 상가에서 상생협약을 체결했고, 총 33억 2천 3백만원의 예산이 지출됨.

<최근 5년간 장기안심상가 예산지출 현황>

단위: 백만원, 개, 명

연도	계	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
지출예산	3,323	240	995	565	180	1,343
체결 상가 (임차인 수)	159 (508)	34 (125)	43 (134)	31 (112)	10 (33)	41 (104)

*2021년 이후 신규 협약 없음

- 그러나 임차인의 계약갱신요구권²⁾ 행사 기간을 기존 5년에서 10년으로 확대하는 내용으로 「상가건물 임대차보호법」이 개정(2018.10.16.)되면서 장기안심상가 조성사업의 실효성이 낮아짐.

2) 임대차 만료 기간이 다가올 때 임대인과 임차인은 임대차계약의 조건을 변경하거나 기존의 임대차와 동일한 계약조건으로 합의 갱신할 수 있으며, 임대인은 임차인이 임대차 기간이 끝나기 6개월 전부터 2개월 전까지 계약 갱신을 요구할 경우 정당한 사유 없이는 이를 거절하지 못함.

- 또한, 코로나19 확산으로 임대료 동결이나 인하에 대한 사회적 공감대가 형성되고, 착한임대인사업³⁾ 등 유사 사업이 추진되면서 장기안심상가 조성사업이 위축되자 서울시는 자문회의(2021.3.29)를 거쳐 사업을 종료함[참고자료]
- 다만 2020년에 체결된 마지막 상생협약이 종료되는 2030년까지 계약 파기나 무단변경 등의 상가 임차인 피해가 발생하지 않도록 매년 실태점검을 통한 사후관리를 지속할 예정임.
 - 그동안 담당 공무원이 자체 점검(2017~2020년)하면서 관련 예산이 편성되지 않았으나, 점검 대상이 확대되면서 2021년부터 상가 임대차 상담위원⁴⁾의 점검 예산이 편성됨⁵⁾.
- 최근 코로나19 이전으로의 정상화와 금리·물가상승 압력 등으로 인해 상가 임대료 인상이 예상되면서 이에 따른 상생협약의 파기나 불이행에 대한 우려도 높아지고 있음.

3) 코로나19 확산으로 경제활동이 위축되면서 소상공인·영세업자의 타격이 속출함에 따라 2020년 발표된 정부 대책으로 상가 임대인이 자발적으로 소상공인 임차인 임대료를 인하하는 경우 그 인하액의 일정 비율을 임대인의 소득 및 법인세에서 세액공제하는 혜택이 주어짐.

4) 공정거래상담센터 내 23명의 상가임대차 상담위원이 구성(공인중개사 16명, 변호사 4명, 법무사 2명, 외래교수 1명)되어 있음(점검위원 : 공인중개사 6명).

5) ▶2021년 490만원, ▶2022년 465만원

<코로나 이후 주요 상권 통상임대료⁶⁾ 추이>

단위: 만원

구분	2019년	2020년	2021년	2022년
홍대입구역	7.59	7.14	6.88	9.7
경리단길	5.43	5.21	5.81	7.01
성수동 카페거리	3.52	3.87	3.30	5.28
송리단길	3.86	4.27	4.99	4.88

- 따라서 조례상 근거가 미비했던 상생협약 사후관리를 명시하여 법적 근거를 확보하고 임차인의 권리를 보호한다는 의미에서 적절하고 실효성 있는 입법 조치로 판단됨.

담당 조사관	연락처
이성찬	02-2180-8061

6) 통상임대료: 서울시 주요상권 1층에서 상가임차인이 해당 점포를 영업하기 위해 매월 통상적으로 부담하는 제공미터 당 금액(월세, 관리비, 보증금 월세전환액의 합계)

[참고자료]

장기안심상가 조성사업 추진방안 자문회의 결과

자문개요

- 일 시 : '21.3.29.(월) 16:00~18:00
- 장 소 : 공정경제담당관 회의실(서소문제2청사 15층)
- 참 석 자
 - 전문가(3) : 김○○ 교수, 나○○ 건축사, 박○○ 변호사
 - 내 부(3) : 공정경제담당관, 상생협력팀장, 담당자
- 자문내용
 - '21년 장기안심상가 지원사업 추진여부
 - 장기안심상가 사업 효과성 제고 방안 등
- 자문결과
 - 코로나19로 인한 임대료 동결 또는 임대료 인하의 사회적 공감대가 형성되는 상황으로 임대료 인상 방지를 위한 장기안심상가 조성사업 추진 보류
 - 개별 건물주에 혜택을 주는 기존 방식이 아닌 집합상가 규약에 상생협약을 담는 등의 다른 방식의 지원 방안 강구 필요

자문의견

'21년 장기안심상가 지원사업 추진여부

【김○○ 교수】

- 현행 지원방식은 한시적인 임대료 인상방지에 불과함
 - 젠트리피케이션 발생 지역에 지원하더라도 5~10년 임대료 인상 제한 약정기간 후에는 시장가격으로 회복될 것임.
 - 건물 수리에 따른 건물의 경제적 가치가 더 높아질뿐 임차인의 보호 효과는 미미함

- 공공 임대주택 같은 주거용 부동산에 지원하는 것처럼 상가 수익형 부동산을 지원하는 것은 구조가 다르기 때문에 접근 방식을 고민할 필요가 있음
- 사업자체가 가지고 있는 근본적인 한계에 더하여 코로나19로 인한 상황변화에 따라 사업을 중단하고, 소상공인의 안정적인 임대차 환경 조성을 지원할 수 있는 방안을 강구할 필요 있음

【나○○ 건축사】

- '16년 정책초기에 젠트리피케이션이 발생하기 시작할 때 젠트리피케이션 예방을 위한 좋은 취지로 시작하였음.
 - 서울시의 시도로 상생협약이 확산되고 임차인 보호 필요성 및 공감대가 형성 되었음.
 - 간접적으로 임대인의 상가를 지원해주고 임대인과 임차인의 상생협약을 체결하도록 하면 임차인 보호가 될 것으로 생각하고 사업 설계를 한 것임
- 다만, 초기부터 우려했지만 젠트리피케이션 지역의 변동성이 심하고 사전 예측이 어려워 대상 선정에 한계가 있었음.
 - 수익성을 고려하는 임대인의 특성상 상가 가격이 오를 것을 예측한 상가 임대인이라면 상생협약을 작성하지 않으므로 초기에 장기안심 상가 신청하는 사람이 많지 않았음
 - '20년에 지원내용을 변경해서 도시재생지역까지 포함하는 등 적극적인 시정을 꾀하였지만 젠트리피케이션 방지에 대한 근본적인 한계는 있었음

【박○○ 변호사】

- 차라리 임차인 보호를 위해서 임차인에게 직접 지원하라는 비판이 있지만 젠트리피케이션은 지역별로 발생하므로 지역에 건물을 가지고 있는 임대인을 상대로 지원할 수 밖에 없음

- 젠트리피케이션이라는게 수익형 부동산에 나타날 수 밖에 없는 자연스러운 현상으로 소규모 지원을 통해서 방지가 쉽지 않음
- 지금 현재는 코로나19로 인해 임차인 뿐만아니라 임대인도 상황이 어렵고, 임대료를 동결하거나 자발적으로 인하하는 등 사회적 공감대가 형성 되는 상황에서 임대료 인상을 방지하기 위한 장기안심상가 조성지원 사업은 한시적으로 보류하는 것이 바람직하다고 판단됨.

장기안심사업의 사업 효과성 제고 방안 등

【나○○ 건축사】

- 젠트리피케이션 자체가 명확한 답이 나올 수 없음. 젠트리피케이션을 해결하기 위한 취지로 사업을 추진하기에는 어려움이 있음. 젠트리피케이션이 계속 바뀌기 때문에 발생 지역을 선정해서 사업을 할 수가 없음
- 큰 건물보다는 작은 건물이 밀집된 곳에 소상공인이 많기 때문에 작은 건물을 지원해 주는 것이 소상공인을 보호하는 측면이 강하지 않을까 생각이 됨

【김○○ 교수】

- 젠트리피케이션이 도시재생과도 연계가 많이 되기 때문에 도시재생 사업과 연계를 해서 사업을 해도 괜찮을 것 같음

【박○○ 변호사】

- 지금처럼 개개인의 건물주에 혜택을 주는 것보다는 집합건물, 집합상가에 상생협약의 내용을 규약에 담아서 하는 것이 효과는 지금보다 있을 것 같음