

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 719

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

도심활성화에 따른 투어리스트피케이션과 정책과제 : 서울 북촌과 서촌을 중심으로

박천규 부동산시장연구센터장, 전성제 책임연구원, 노민지 책임연구원, 변세일 연구위원

요약

- 1 지역자산을 보존하는 형태의 도심활성화에 대한 기대가 높아지고 있으나, 일부 도심지역 활성화 과정에서 기존 원 거주민의 비자발적 이주를 야기하는 젠트리피케이션 현상과 더불어 최근 '투어리스트피케이션'(Touristification)이 주요 이슈로 대두
- 2 서촌과 북촌은 대표적인 관광 중심 도심활성화 사례지역으로 2000년대부터 2015년까지 주택수요 증가로 주택가격이 상승했으나 기존 주거용 건물이 상업용으로 바뀌면서 주택재고가 감소
- 3 관광객 급증으로 인한 소음·쓰레기 증가, 주거지 무단 침입에 따른 사생활 침해, 주차 문제 심화 등 주민의 주거환경이 크게 악화되는 문제 발생
- 4 기초편의시설 부족 문제도 주거환경을 악화시키는 주요한 원인이며 해당 지역의 이해관계가 복잡해지면서 주민 간 갈등이 야기되고 그에 따른 지역 커뮤니티가 약화

정책방안

- ① 도심지역에 안정적 주거가 가능한 주택과 기초편의시설, 주거서비스, 커뮤니티 공간 등을 제공할 수 있는 복합형 주택공급 프로그램 마련
- ② 거주민 간, 거주민·상인 간 이해관계 조정을 위한 갈등조정 프로그램과 커뮤니티 활성화를 통한 정주성 강화 목적의 다양한 커뮤니티 프로그램 마련
- ③ 도심활성화로 인해 정주성 약화가 예상되는 지역에 기초편의시설을 선제적으로 구축할 수 있는 프로그램 마련
- ④ 공공임대상가 등을 활용한 기초편의시설 구축과 소규모 지역 영세상인 지원 프로그램 마련

1. 도심활성화 관련 이슈와 ‘투어리스트피케이션’

도심활성화 관련 이슈

최근 다수의 언론이 서울 북촌·서촌 지역 활성화에 따른 주거 문제와 주민의 이탈에 대해 집중 보도

- 공통적으로 제기되는 이슈는 주택가격·임대료 상승으로 대표되는 부동산시장 변동 문제, 주민생활을 위한 기초편의시설이 쫓겨나는 전치(轉置) 문제, 관광객 증가에 따른 주거환경 악화 문제, 주민 간 갈등에 따른 지역 공동체 악화 등 네 가지로 정리
- 네 가지 이슈가 복합적으로 작용하면서 북촌·서촌 지역은 주거지로서의 기능은 약화되고, 주민의 이주 증가와 주거지 공동화 문제가 대두되고 있음

도시재생과 투어리스트피케이션(Touristification)

도시로의 인구집중에 따른 도시성장 과 도시의 외연적 확산, 지역 중심산업의 쇠퇴에 따른 지역 쇠퇴, 도심 공동화 심화에 대응하기 위해 도시재생이 활발히 추진 중이나 부작용도 발생

- 최근에는 도심에 대한 선호 증가, 도시재생 추진에 따른 도시의 매력 증가 등으로 쇠퇴한 도시의 지가·임대료가 급등하면서 기존 원 거주민의 비자발적 이주를 야기하는 젠트리피케이션 현상이 주요한 도시 문제로 대두
- 이 중 일부 도심지역의 지역적 특성이 관광지로서 크게 각광받으면서 나타나는 ‘투어리스트피케이션’(touristification)이 주요한 도심 내 문제로 대두
 - ‘투어리스트피케이션’은 젠트리피케이션 논의에 기반을 둔 개념으로, 젠트리피케이션 현상 중 도시 내 관광산업의 발전과 활성화가 주요한 원인으로 작용해 젠트리피케이션 현상이 나타나는 것을 의미
- 이러한 도심지의 문제점들은 원 거주민의 주거와 관련한 여러 문제를 야기한다는 점에서 주택정책 차원의 대응방안 마련이 필요

2. 도심활성화가 주택시장에 미치는 영향

도심활성화에 따른 주택수요와 재고의 변화

도심활성화 사례지역(북촌·서촌)의 주택수요는 2000년대 들어 크게 증가했고 2015년까지 높은 수요 지속 (주민, 시민단체 활동가, 공인중개사, 관련 공무원 인터뷰 결과)

- 부동산 가격과 임대료가 상승하면서 중산층 위주로 거주지가 재편되고, 게스트하우스 등 사업적인 용도로 한옥을 활용하는 주민들이 증가

- 전통문화에 애착을 가진 계층도 이 지역의 주택수요에 큰 부분을 차지하고 이전 주택가격 상승기에 집을 처분하고 타 지역으로 이주했던 주민들이 다시 이주해오는 경우도 빈번
- 수요자들은 지역 특성을 고려해 수익률보다 상징성에 투자하는 경향도 나타났으나 2016년 이후 과도한 관광객 방문 등에 따른 주거환경 악화, 재산권 행사의 어려움 등으로 해당 지역 주택에 대한 선호 또는 수요가 감소
- 그러나 게스트하우스를 운영하는 주민이나 관광객을 상대하는 상업에 종사하는 주민들의 경우 관광객이 늘어나기를 원하는 등 주민 간 이해관계에 따라 관광객 증가를 보는 시선이 다름

서촌·북촌의 경우 기존 주거용 건물이 용도변경을 통해 상업용으로 바뀌면서 주택재고가 줄어들

- 북촌은 2000년, 서촌은 2010년을 전후해 미디어를 통해 지역의 매력이 집중 조명되면서 관광객이 증가됐고 기존 주거용으로 사용되던 주택이 상업용 건물로 전환되기 시작
- 특히 상업용으로 사용가능한 주택의 자산가치가 높게 형성돼 임대수익이 늘어나면서 용도변경 현상이 다양한 경로로 확산되고, 주거용인 건물을 게스트하우스 등 사업적인 용도로 활용하는 경우가 많아지면서 주민이 거주할 수 있는 주택재고는 감소

도심활성화 지역의 주택가격 변화

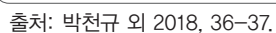
서촌·북촌 지역 내 주택에 대한 수요는 크게 증가한 반면, 거주용 주택재고는 줄어드는 양상이 나타나 2016년 전후까지 주택가격 상승 압력이 높았음

- 주민, 시민단체 활동가, 공인중개사, 관련 공무원 인터뷰 결과 도심활성화 북촌·서촌의 주택가격은 2000년대 부터 급등
- 북촌은 2000년을 전후해 한옥 경관이 미디어 등에서 집중조명을 받고, 서촌은 2010년부터 관심이 높아지면서 주택가격이 상승하기 시작했으며, 두 지역 모두 2016년 전후까지 주택가격이 상승세를 지속
- 북촌은 1996~2000년까지 약 3백만 원/㎡ 수준으로 분포됐으나 현재 재동·계동·가회동을 중심으로 8백만 원/㎡ 이상의 개별공시지가 형성, 서촌은 2010년에 통인동·효자동·창성동의 대로변을 중심으로 5백만 원/㎡ 이상의 개별공시지가가 형성됐으나 현재 높은 가격대의 필지 분포가 확대

최근 주거 매력의 감소와 지구단위계획을 통한 강한 용도규제 등으로 주택가격이 약보합세로 전환

- 북촌·서촌 모두 2016년 전후부터 주택을 포함한 부동산시장이 약보합세를 보이고 있는 것으로 나타났으며, 이는 급등한 주택가격 등의 조정과 지구단위계획에 따른 용도·대출 규제 등의 영향이 복합적으로 나타난 것으로 이해
- 상업용 점포의 경우 최근 일부 공실도 나타나고 있는 것으로 조사되고 있는데 이는 최근 관광객 정체·감소로 인해 수익은 낮아진 반면, 높은 임대료 수준은 그대로 유지되고 있기 때문인 것으로 판단

(단위: 원/㎡)



3. 도심활성화에 따른 주거환경의 변화*

주거환경 변화

관광객 급증으로 인한 주민의 주거환경이 크게 악화되는 문제가 대두

- 관광객 급증으로 인한 소음·쓰레기 증가, 흡연 등의 문제가 주요한 문제로 제기
- 관광객의 무단 침입 등에 따른 사생활 침해 문제도 다양한 형태로 나타나는 실정
- 관광객을 위한 관광버스 등의 도로변 주차로 교통혼잡이 발생하고 주민들의 주차가 어려워지는 등 주차 문제도 주요한 이슈로 제기

기초편의시설 변화

주거환경 악화 문제와 더불어 2차적으로 나타나는 마을 기능 쇠퇴, 즉 기초편의시설 감소도 주거환경이 악화 되는 주요한 요인으로 작용

- (기초편의시설 감소) 관광객을 위한 카페·식당으로 상권이 형성되면서 주민들에게 필요한 세탁소·슈퍼마켓 등 기초편의시설이 사라지거나 감소하면서 생활에 불편함을 가중, 시청과 구청 등 공공기관에서도 기초적인 커뮤니티 공간 제공보다는 관광객을 위한 전시문화 공간 확충에 치중한다고 인식하면서 주민들이 주거환경 개선의 필요성을 크게 느낌
- (교육환경 저하) 해당 지역이 관광객을 위한 공간으로 조성되고 정책적으로도 문화시설 위주로 시설이 확충되면서 주민들은 자녀의 교육환경이 더 나빠지는 것으로 인식하고 있었으며, 이 부분도 젊은 주민들에게 이주를 고민하게 하는 심각한 요인으로 작용
- (마을 고유의 분위기 상실) 마을에 관광객을 위한 공간이 늘어나고 방문자 수가 많아지면서 주민들은 마을 분위기와 정취, 한옥의 장점이 많이 퇴색된 것으로 인식

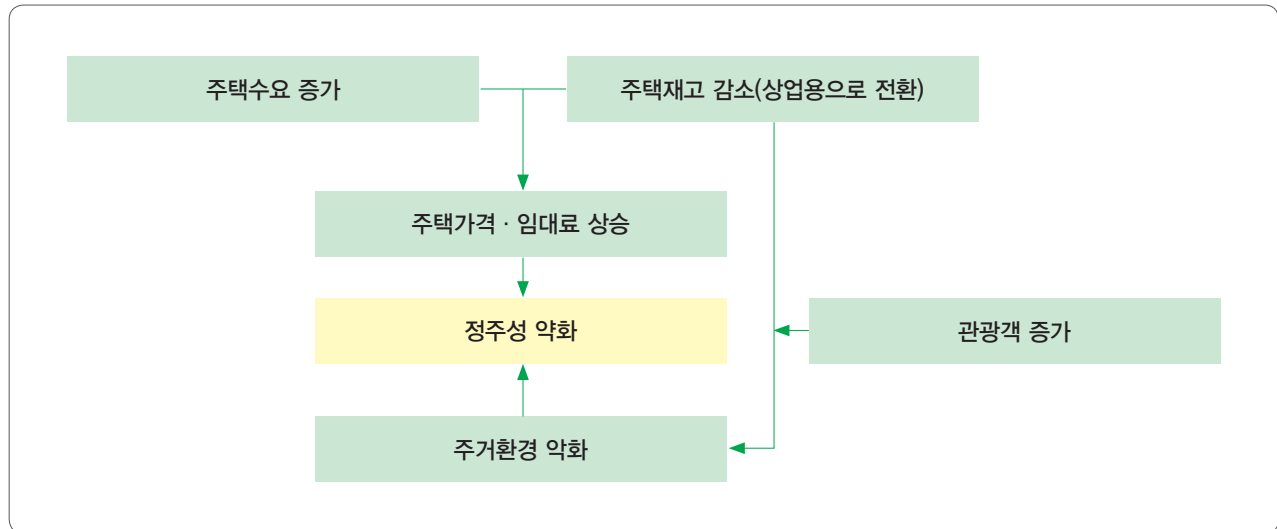
커뮤니티 변화

서촌·북촌 거주민들이 공통적으로 꼽는 장점이 주민 간 정겨운 이웃 문화인데, 그런 부분이 사라지거나 약해지는 부분도 주요한 문제임을 지적

- 주민 거주를 위한 공간에서 관광객을 위한 공간으로 마을 성격이 바뀌면서 기존에는 없던 주민들 간 참여한 갈등이 빈번하게 발생하고 있으며, 그에 따른 주민 공동체 약화도 중요한 문제로 인식
- 실제 해당 지역에 공공부문 사업이나 정책을 추진하기 위한 의견수렴 과정에서도 다양한 이해관계가 나타나며, 그에 따른 주민 간 갈등이 발생하는 것으로 조사

* 주민·공무원 등 관계자와의 인터뷰 결과

그림 2 도심활성화가 주택시장에 미치는 영향



출처: 박천규 외 2018, 49.

4. 도심활성화의 부작용에 대응한 주택부문 정책과제

복합 용도의 주택공급 프로그램 마련

주택시장의 안정화와 관광객 증가로 활성화된 도심지역은 주민의 비자발적 이주를 완화하기 위해 주거서비스, 기초편의시설, 커뮤니티 공간을 제공할 수 있는 주택정책 프로그램의 필요성이 매우 높음

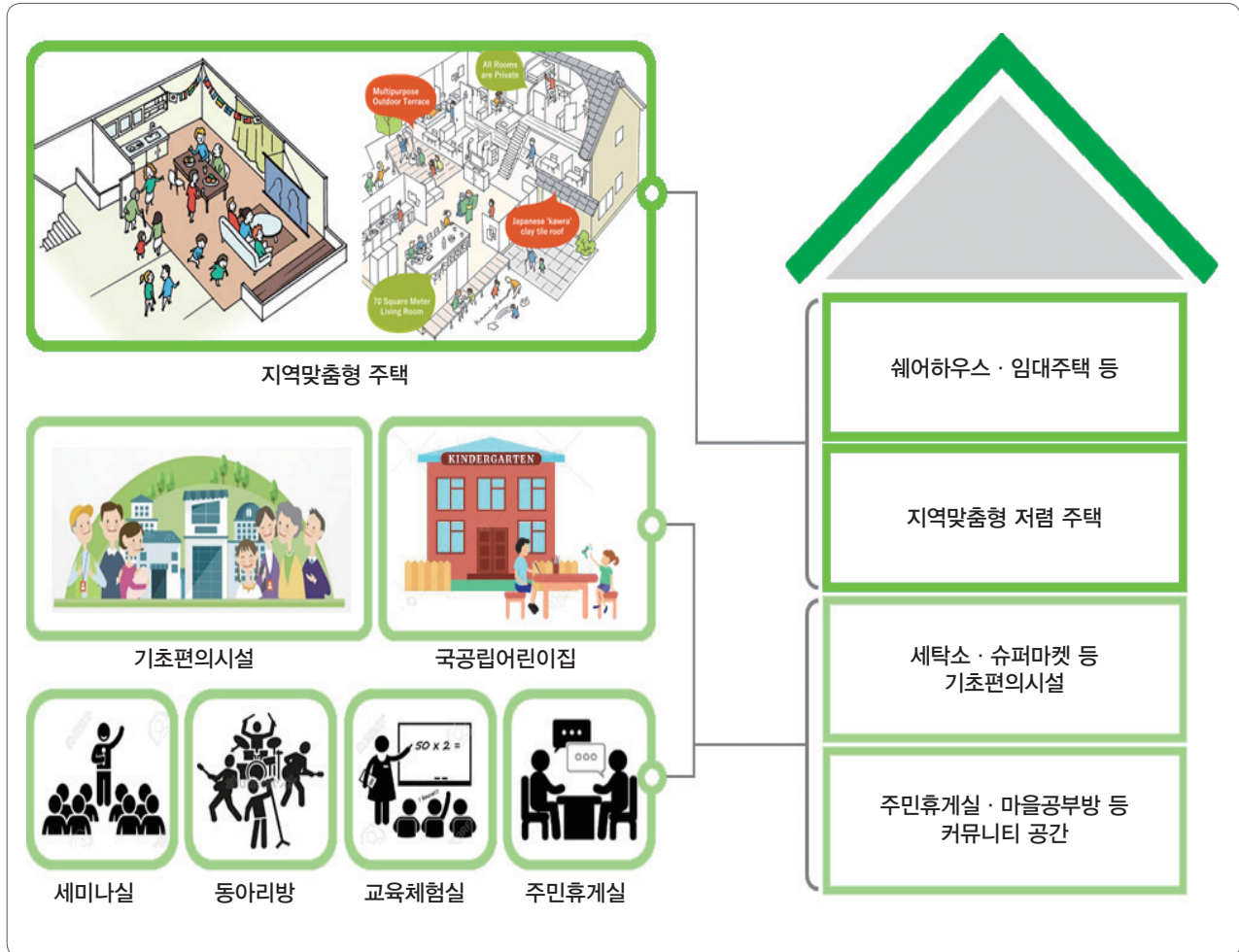
- 도심활성화로 관광객이 증가한 지역은 젠트리피케이션, 주택의 상업용 전환에 따른 재고주택 감소, 관광객 중심의 상업기능 재편에 따른 기초편의시설과 서비스 기능의 악화 등의 문제가 나타남
- 주민들이 활용할 수 있는 커뮤니티 공간에 대한 수요가 높으나, 관광 등의 목적에 따른 공공 공간의 활용이 우선시되는 문제도 제기
- 따라서 이러한 문제의 해소·완화, 주민의 비자발적 이주 완화, 주택재고 확충, 기초 주거서비스나 커뮤니티 공간 제공 등을 할 수 있는 주택정책 프로그램 필요성이 매우 높음

안정적 주거가 가능한 저렴주택, 기초편의시설, 주거서비스, 커뮤니티 공간 등을 제공할 수 있는 복합형 주택 공급 프로그램 제안

- 이 지역에 거주하던 주민이 불편함 없이 계속해서 이 지역에 거주할 수 있도록 편리성이 높은 지역 특성에 부응한 맞춤형 셰어하우스, 임대주택 등을 제공
- 세탁소·슈퍼마켓·유아놀이방·국공립어린이집 등과 같은 기초편의시설과 주거서비스 중에서 해당 지역에 필수적인 서비스 우선 제공 가능
- 주민이 편하게 활용할 수 있는 다양한 커뮤니티 공간을 제공할 수 있는 복합형 주택공급 프로그램을 제안

- 빈집·공공건물·공공용지 등을 활용해 저층에는 세탁소·슈퍼마켓·국공립어린이집 등의 기초편의시설과 마을공부방·주민휴게실과 같은 커뮤니티 공간 등을 제공하고, 그 위에 셰어하우스·임대주택 등 다양한 지역맞춤형 저렴주택을 공급할 수 있는 주택을 공급

그림 3 복합 용도의 주택공급 프로그램 개념



출처: 박천규 외 2018, 52.

북촌·서촌과 유사한 현상을 겪는 도심활성화 지역에도 해당 지역의 특성에 따라 다양한 유형의 복합형 주택 공급 프로그램 추진

- 도심활성화 지역 중 임대로 사는 저소득 고령자가 다수 거주하는 지역, 노인 1인가구나 청년 1인가구 비중이 높은 지역은 복합형 고령자 주택 프로그램 또는 낮은 주거비 부담으로 안정적인 주거생활을 영위할 수 있도록 셰어하우스와 연계한 복합형 주택공급 프로그램 추진 검토

커뮤니티 활성화를 통한 정주성 제고

도심활성화로 정주성이 약화됨에 따른 커뮤니티 활성화도 중요한 문제로 대두

- 상업화·관광지화에 따른 거주민과 상인들 간의 이해관계도 복잡해져 이를 중재할 수 있는 체계 마련도 시급
- 도심활성화에 따른 이해관계가 복잡해져 이에 대한 갈등요소가 증가했으며, 이를 해소할 수 있는 중재 프로그램 마련 필요
- 영국의 피바디(Peabody: 1862년에 설립돼 영국 런던 전역에 사회주택을 공급하고 있는 기관) 그룹은 주민들 간의 이해관계·갈등을 해소하기 위해 갈등 중재서비스(medication service)를 운영하고 있는데 이러한 사례 등을 벤치마킹한 프로그램 마련 필요

도심활성화에 대응한 기초편의시설의 선제적 구축과 유지

기초편의시설 공급에 대한 중요한 평가지표로 정주성 약화 가능성을 활용

- 상업화·관광지화 등에 따른 정주성 약화 가능성을 주거환경 개선을 위한 중요한 지표로 활용해 정주성 약화를 미연에 방지할 필요
- 지역자산을 통해 도심을 활성화하거나 관광자원으로 이용할 경우 반드시 주거환경 개선을 위한 사업을 병행해 정주성 약화를 선제적으로 방지하도록 유도

공공임대상가 등을 활용한 기초편의시설 구축과 소규모 지역 영세상인 지원

등지 내몰림 현상에 대응한 공공임대상가를 공급하고, 도심활성화 지역의 기초편의시설 전치 문제에 대응하기 위해 우선입주대상 업종과 임차인의 자격요건을 규정하는 등 제도적 장치 마련 필요

※ 본 자료는 국토연구원에서 수시과제로 수행한 '박천규·전성제·노민지·변세일, 2018. 도심활성화에 따른 주택시장 영향과 정책과제. 세종: 국토연구원.'의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

박천규 부동산시장연구센터장(cgpark@krihs.re.kr, 044-960-0274)
전성제 주택·토지연구본부 책임연구원(sjeon@krihs.re.kr, 044-960-0277)
노민지 주택·토지연구본부 책임연구원(mjnoh@krihs.re.kr, 044-960-0263)
변세일 주택·토지연구본부 연구위원(sibyun@krihs.re.kr, 044-960-0234)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

