



EMPLOYMENT IMPACT
ASSESSMENT

Brief

고용영향평가브리프

2019년 제3호(통권 제3호)

발행일 2019년 6월 26일 | 발행인 배규식 | 편집인 이규용 | 편집교정 정철

주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원 | 자료문의 KLI 홍보전략팀 | TEL 044-287-6022

상가임대 안정정책의 고용효과

이상영 · 전병유 · 이재우 · 최명섭*

I. 서론

정부는 상가임대료 인상 제한, 임대계약 갱신기간 연장 등 다각도의 상가임대 안정방안을 모색함으로써 과도한 젠트리피케이션(gentrification) 현상을 억제하고, 소규모 상가의 안정적인 영업을 통해 고용안정을 유도하고 있다. 이를 위해 2001년 「상가건물임대차보호법」을 제정한 이래 지속적으로 주요 조항을 개정하였다.

법제정에도 불구하고 2010년 중반 이후 젠트리피케이션 현상이 심화되자 2018년 1월 환산보증금과 임대료 인상을 상한(9%→5%)에 대한 시행령을 개정하였다. 2018년 10월에는 법개정을 통해 계약갱신요구권 행사기간을 5년에서 10년으로 연장한 바 있다. 2019년 4월에는 다시 환산보증금을 인상하여 보호대상을 확대한 바 있다.

이와 관련하여 법무부, 중소기업벤처사업부, 한국감정원, 서울시 등에 의해 정기 또는 비정기적으로 상가임대차실태조사

가 이루어지고 있다. 그렇지만 고용측면의 조사는 거의 진행되지 않아 상가임대 안정정책이 고용에 미치는 영향을 검토하는데에는 한계가 있어 왔다.

본 연구는 고용영향평가를 통해 상가임대 안정정책의 효과를 고용의 관점에서 객관적으로 검증하고, 산업의 정책방향일자리 창출과 잘 연계될 수 있는 정책 제언을 제시하는 것을 목적으로 한다. 상가임대 안정정책과 같은 정책변화, 특히 「상가건물임대차보호법」 변화가 가져오는 고용효과를 고용량과 질의 측면에서 검토하고자 한다.

이를 위해서 상가임대 안정정책의 대상이 되는 노동시장의 특성을 부동산시장의 특성과 함께 분석한다. 이를 기초로 고용창출경로를 분석하여 좀 더 효과적인 상가임대 안정정책의 방향에 대해 논의한다. 최종적으로 법적, 제도적 변화 이외에 실제적으로 현장에서 고용창출에 도움을 줄 수 있는 다양한 정책들을 검토하여 제안하고자 한다.

* 이상영 = 명지대학교 부동산학과 교수, 전병유 = 한신대학교 사회혁신경영대학원 교수, 이재우 = 목원대학교 금융보험부동산학과 교수, 최명섭 = 가톨릭대학교 정부혁신생산성연구소 연구원.

II. 상가건물임대차제도 개선의 고용효과

1. 정책대상 및 일자리 창출경로

본 연구의 분석 정책대상은 상가임대 안정정책 중 「상가건물 임대차보호법」 개정 내용에 한정하여 접근하였다. 즉 2018년 1월 26일에 개정 시행된 내용인 「상가건물임대차보호법」 중 시행령 개정사항인 “환산보증금 인상”과 “임대료 인상률 상한”에 초점을 맞추어 진행하였고, 2018년 10월 법개정 사항(계약갱신요구권 행사기간)을 시나리오 측면에서 포함하였다.

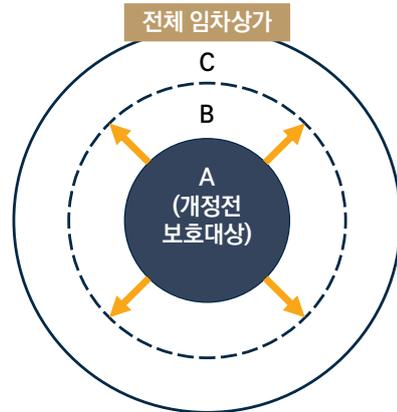
〈표 1〉 상가건물임대차보호법 중 정책대상

구분	정책대상	주요 내용
시행령 개정 (2018.1.26. 시행)	환산보증금 인상	- 환산보증금 상향 (전체 상가임대차의 90% 이상 보호)
	임대료 인상률 상한	- 現 9%에서 5%로 인하
법 개정 (2018.10.16. 시행)	계약갱신요구권 행사기간	- 5년에서 10년으로 연장

「상가건물임대차보호법」은 기본적으로 임대료 상승률 상한 인하를 통해 비용절감의 고용효과를 발생시킨다. 다만 절감된 비용이 임차상가의 사용행태에 따라 고용의 양이나 질에 영향을 줄 수도 있고 영향이 없을 수도 있다. 또한 전체 고용효과를 분석함에 있어 임대료 하락에 따른 고용증가에 대한 고용탄력성과 연차별 분석을 위한 관련 업종의 생존율(폐업률) 등이 파악되어야 한다.

우선, 환산보증금 인상과 고용과의 연계는 환산보증금 인상으로 「상가건물임대차보호법」의 법적 보호를 받는 신규 임차상가의 규모 확대에 나타난다. 개정 전 보호대상이 A이고, 환산보증금 인상에 따라 보호대상이 A에서 인상된 보증금으로 B로 확대되며, 이에 따라 전체 임차상가대비 보호상가의 비율이 증가하게 된다. 이 때 기존 보호대상(A)과 추가 보호대상(B)을 구분하여 접근하여야 한다. 즉, 기존에 법적 보호를 받아 왔던 임차상가(A)는 9%에서 5%의 임대료 인상률 제한을 받게 된다. 환산보증금 인상에 따라 추가로 보호받는 임차상가(B)는 기존에 적용된 임대료 상승률에 대비하여 임대료 인상률 상한(5%)의 보호를 받게 된다. 따라서 분석을 위해서는 기존 보호대상 규모뿐만 아니라 환산보증금 인상에 따라 추가되는 보호대상의 규모를 판단하는 것이 중요하다.

[그림 1] 환산보증금 인상에 따른 보호대상 확대



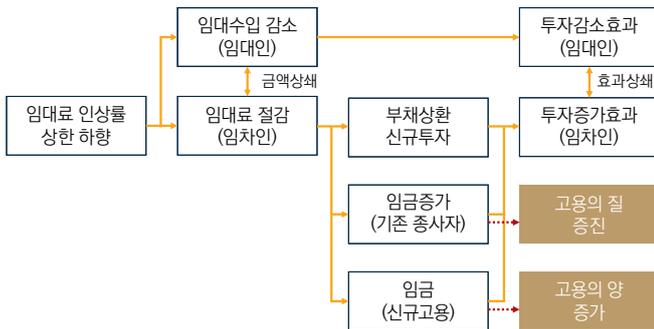
임대료 인상률 상한 제한을 통해 연임대료가 9%에서 5%로 변경됨에 따라 보호를 받는 임차상가 입장에서는 비용절감이 발생하나, 동일한 금액만큼 임대인 입장에서는 임대수입 감소가 발생한다. 기본적으로 임대료 인상률 상한 제한은 임대인으로부터 상가임차인에게 임대료의 4%포인트가 전이되는 개념(추가 보호 임차상가는 그 폭이 클 수 있음)으로 1차적으로는 동일한 금액이 임대인으로부터 임차인으로 이전되는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 경제적으로는 동일한 금액이 집단 간 이전만 이루어지기 때문에 순효과 차원에서는 큰 의미가 없다.

하지만 고용측면에서는 해당 금액을 어떻게 사용하는지에 따라 임대인과 임차인 간에 차이가 있을 수 있다. 임대인의 경우, 임대료 인상률 상한 제한을 통해 임대수입이 감소하기 때문에 직접적으로 수입측면에서는 영향이 있으나, 고용차원에서는 영향이 없거나 적다. 임대인은 단순히 공간을 제공하는 역할을 하며, 기본적인 상가관리는 임차업주가 하기 때문이다.

임차인의 경우는 임대료 인상률 상한은 임대료 감소, 즉 비용 감소이며, 이에 따라 3가지 형태로 임차상가에 영향을 줄 수 있다. ① 임차상가의 부채상환 및 신규투자액으로 사용하는 경우 투자에 따른 과급효과가 발생하지만, 이 금액만큼 임대인의 수입손실이 적용되기 때문에 순효과 차원에서는 동일한 것으로 판단된다. ② 임차업주 및 피고용인의 임금증가가 고용의 질 개선으로 이어지는 경우가 있다. ③ 신규고용의 임금으로 사용되면서 고용의 양 증가로 이어지는 경우가 있다.

이를 도식화하면 임대료 상승률 상한 제한의 고용효과는 기본적으로 비용절감의 효과로 [그림 2]와 같다. 다른 측면으로는 임대인의 초기임대료 설정 행태변화를 통한 부(-)의 효과도 고려할 수 있으나, 이는 임차상가의 초기 진입의 문제이기 때

[그림 2] 임대료 인상을 제한의 고용효과

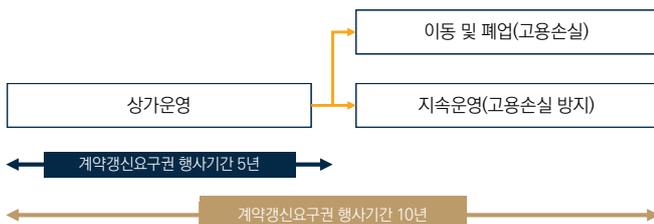


문에 고려하지 않았다. 만약 임대인이 향후 받아야 할 임대수입을 고려하여 초기임대료를 변경한다고 가정하면, 임대료 상승률 제한 이전과 동일하게 되어 효과가 발생되지 않는다.

다음으로 계약갱신요구권 행사기간 변경과 고용과의 연계를 보면, 일정기간 내 안정적인 영업권을 확보하려는 것으로 2018년 10월 5년에서 10년으로 개정되었다. 계약갱신요구권 행사기간은 보증금 상한 이하 임차인의 임대료 인상률이 제한되는 것과 달리 전체 임차상가에 적용된다.

그런데 이러한 임차상가의 보호 운영기간 증가가 반드시 고용증가로 이어지는 않는다. 한 곳에서 오랫동안 운영하는 것이 생산성 증가를 통한 고용의 양 혹은 질의 증가가 동반되어야 하나, 소규모 임차상가의 경우 이 효과를 기대하기가 어렵다. 계약갱신요구권 행사기간 변경의 기본적인 목적은 임대인으로부터 불합리한 강제적 폐업(이전)을 방지하려는 것이다. 따라서 계약갱신요구권 행사기간 변경의 기본개념을 따르면, 정상적인 업체의 강제이동 및 폐업 등 손실개념 등을 고려해야 한다(그림 3 참조). 이를 위해서는 기존에 계약갱신요구권 행사기간 만료로 폐업한 비율을 조사할 필요가 있다. 그렇지만 이러한 정보를 기존 통계로 구득하는 것은 한계가 있기 때문에 본 연구에서는 설문조사를 통해 이 비율을 구하였다. 이 경우 업종별 생존율의 고려가 필요하다.

[그림 3] 계약갱신요구권 행사기간의 영향



2. 소규모 자영업 분야의 노동시장 실태와 임차료 변동에 의한 고용효과

가. 임대료의 고용탄력성 추정

고용효과를 알기 위한 임대료의 고용탄력성을 구하기 위해 도소매업과 서비스업 부문의 소규모 자영업 분야의 임차료와 인건비 구조를 분석하였다. 이를 통해 임차료 변동의 고용효과를 추정하고자 한다. 임차료 정보가 제공되는 통계청의 「도소매업조사」와 「서비스업조사」를 활용하여 도소매업, 음식숙박업, 부동산·임대업, 사업관리·지원서비스업, 보건복지업, 예술·스포츠·오락서비스업, 협회·수리·개인서비스업 등의 비용 구조를 임차료와 인건비 중심으로 분석하였다.

이들 통계에 건물연면적 정보가 임차, 소유, 무상 등으로 구분하여 제공되고 있기 때문에 이를 활용하여 건물임차와 건물임차료의 구조를 업종과 사업체 특성별로 분석하였다. 사업체 수준의 축약형 노동수요 함수를 추정하여 임차료 변동과 인건비 변동이 고용에 미치는 영향을 노동수요탄력성으로 추정한다. 수식 (1), (2)와 같이 노동수요탄력성을 기초로 하여 임차료 변동이 고용에 미치는 효과의 규모를 추정하였다.

$$\ln L = \alpha + \beta \ln w + \gamma \ln r1 + \ln Y \quad (1)$$

$$\ln L = \alpha + \beta \ln w + \gamma \ln r2 + \ln Y \quad (2)$$

L =피고용자수=상용+임시일용, Y =매출액(백만 원)

w =피고용자 1인당 급여액(백만 원)

=인당 인건비=(상용급여+임시일용급여)/(상용+임시일용)

$r1$ =피고용자 1인당 임차료(백만 원)

$r2$ =건물 임차면적당 임차료 = 임대료/건물임차면적(m^2)

(서비스업의 경우 건물임차면적 변수가 없기 때문에 제외)

2016년 현재 통계청의 「도소매업조사」와 「서비스업조사」를 분석해 볼 경우 영업비용 중 임차료 비중은 7.6~18.3% 수준이고, 임차료 비중과 인건비 비중은 부(-)의 상관관계를 가지고 있다. 전체 영업비용에서 임차료가 차지하는 비중을 사업체당 평균으로 분석해 볼 경우, 서비스업이 18.3%로 가장 높게 나타나고 있고, 음식숙박업이 13.1%, 도소매업이 7.6% 등으로 나타나고 있다.

모든 업종에서 피고용자 1인당 임대료의 고용탄력성은 마이너스 계수값을 가지고 있다. 업종별로 보면, 도소매업의 경

우 -0.175로 피고용자 1인당 임대료가 1% 오를 경우, 고용은 0.175% 줄어든다는 의미이다. 10인 미만 사업체를 대상으로 할 경우 이 수치는 약간 줄어들어 -0.159 정도로 나타나고 있다.

한편 피고용자 1인당 인건비의 고용탄력성은 전체 규모로 할 경우 -0.350이고, 10인 미만 사업체로 할 경우 -0.04로 크게 줄어든다. 10인 이상 사업체를 제외할 경우, 임금의 고용탄력성이 전체에 비해 낮아지고, 임대료의 고용탄력성과 비교할 경우에도 상대적으로 작게 나타난다. 즉 영세사업체의 경우, 임대료가 임금보다 고용에 더 큰 영향을 미친다.

건물면적당 임대료의 고용탄력성을 보면, 전체 규모로 볼 경우 -0.032, 10인 미만으로 볼 경우 -0.024로 나타났고, 10인 이상 사업체의 경우에는 -0.010으로 작은 것으로 나타났다. 즉, 건물면적당 임차료가 고용에 미치는 부정적인 영향은 10인 미만 사업체에서 더 크게 나타난다고 할 수 있다.

서비스업의 경우, 피고용자 1인당 임대료의 고용탄력성은 전체 규모로 볼 경우 -0.332로 도소매업보다 높다. 10인 미만 사업체를 대상으로 할 경우 이 수치는 약간 줄어들어 -0.227 정도로 나타나고 있다. 피고용자 1인당 인건비의 고용탄력성은 전체 규모로 볼 경우 -0.365이지만, 10인 미만 사업체로 볼 경우 -0.057로 크게 줄어든다. 10인 이상 사업체를 제외할 경우, 역시 임금의 고용탄력성이 낮아지고, 임대료의 고용탄력성보다 작다. 즉, 서비스업에서도 영세사업체의 경우, 임대료가 임금보다 고용에 영향을 더 미친다.

음식숙박업의 경우, 피고용자 1인당 임대료의 고용탄력성은 전체 규모로 볼 경우 -0.231로 도소매업이나 서비스업보다는 낮은 것으로 나타나고 있다. 10인 미만 사업체를 대상으로 할 경우 이 수치는 -0.283 정도로 상대적으로 크게 나타나고 있다. 피고용자 1인당 인건비의 고용탄력성은 전체 규모로 볼 경우 -0.572이고, 10인 미만 사업체로 볼 경우 -0.308로 줄어들지만 여전히 높은 수치이다. 즉, 음식숙박업의 경우, 여타 업종에 비해 상대적으로 임대료보다는 임금의 고용탄력성이 약간 높게 나타난다.

건물면적당 임대료의 고용탄력성은 전체 규모로 볼 경우 -0.039, 10인 미만으로 볼 경우 -0.046으로 나타났고, 10인 이상 사업체의 경우에는 -0.013으로 나타났다. 즉, 건물면적당 임차료가 고용에 미치는 부정적인 영향은 10인 미만 사업체에서 더 크게 나타난다고 할 수 있다.

나. 종사상 지위에 따른 임대료의 고용탄력성

종사상 지위에 따른 노동수요탄력성은 임대료 변화가 고용의 질에 미치는 영향을 보기 위해서 살펴보았다.

상용직의 추정 결과는 전체 피고용자를 대상으로 추정된 결과와 큰 차이가 나지 않았다. 예를 들어 도소매업만을 볼 경우, 건물면적당 임대료의 고용탄력성은 전체 규모로 볼 경우 -0.052, 10인 미만으로 볼 경우 -0.044, 10인 이상 사업체로 볼 경우에는 -0.002로 나타났다. 이는 전체 피고용자를 대상으로 하나 수치나 구조에서 큰 차이가 나지 않았다.

반면, 임시일용직의 경우, 임금의 고용탄력성은 상대적으로 큰 반면, 임차료의 고용탄력성은 상대적으로 작은 것으로 나타났다. 예를 들어 음식숙박업의 경우, 임시일용직의 건물면적당 임차료의 고용탄력성은 0.031로 유의하지도 않고 탄력성의 부호도 (-)가 아닌 것으로 나타나기도 한다. 반면, 임금의 고용탄력성은 -0.64로 크게 나타나고 있다. 도소매업의 경우에도 건물면적당 임차료의 고용탄력성은 0.03으로 (+)값으로 나타나고 있는 반면, 임금의 고용탄력성은 음식숙박업에 비해 작지만 -0.17로 나타나고 있다. 이는 10인 미만 사업체만을 대상으로 볼 경우에도 유사하게 나타나고 있다.

이상의 결과를 볼 때 종사상 지위별로 보면, 임시일용직은 임차료 변동에 크게 영향을 받지 않는 반면, 상용직의 경우 어느 정도 영향을 받는 것으로 볼 수 있다. 즉, 임차료 변동은 임시일용직보다는 상용직과 같은 양질의 일자리에 더 큰 영향을 주는 것으로 평가할 수 있다.

III. 상가임대 안정정책에 대한 시나리오 분석

1. 고용의 양 분석

고용의 양 분석에서는 「상가건물임대차보호법」 중 임대료 상승률 상한 제한과 계약갱신요구권 기간 변경에 따른 고용효과를 다음과 같은 절차를 통해 분석한다.

- (임대료 상한) 기존 통계자료 분석을 통해 도출한 임대료의 고용탄력성(10인 미만)을 적용하여 추가로 증가하는 고용자수를 분석
- ① 추가고용 증가율 = 임대료 절감률 × 고용탄력성
- ② 증가 고용자수 = 추가고용 증가율 × 보호대상 고용자수
- ③ 보정 피용자수(1인 자영업자 보정) = 증가 고용자수 × (1

- 자영업 비율)

- (계약갱신요구권) 기존 통계와 설문조사를 통해 확보한 생존율을 토대로 폐업방지에 따라 손실되지 않을 고용자수 산출
* [(변경/설문조사) 연차별 생존율 행렬 × 연차별 임차상가 종사자수 벡터 - (기존/통계기반) 연차별 생존율 행렬 × 연차별 임차상가 종사자수 벡터] × (1 - 자영업 비율)

이에 따른 고용효과는 보호대상의 범위에 대한 시나리오별로 검토하였다. 이 때 시나리오 1은 현재수준 유지(환산보증금 범위 확대, 전체 임차상가의 90%), 시나리오 2는 보호대상 규모 확대(환산보증금 범위 대확대, 전체 임차상가의 95%), 시나리오 3은 보호대상 규모 축소(환산보증금 범위 유지, 전체 임차상가의 85%)로 가정하였다.

우선, 임대료 상승률 제한에 따른 피용자 증가효과는 32.5천 명(자영업 4.5천 명, 피고용자 32.5천 명)으로 나타났다. 보호대상 범위에 대한 시나리오(상하 5%)를 적용하면, 피용자 기준으로 30.7~34.4천 명, 자영업 기준으로 4.3~4.8천 명의 범위로 나타난다.

다음으로 계약갱신요구권 기간 변경에 따른 피용자수 손실 방지효과는 96.6천 명으로 나타났으며, 이는 2016년 기준 임차상가 추정 종사자수(4,644,407명)의 2.1%에 해당하는 수치이다. 1인 자영업의 경우도 생존율 증가에 따른 효과가 발생하며, 약 13.4천 명으로 추정된다.

이러한 추정은 설문조사 결과에 기반한 것이다. 즉, 계약갱신요구권 기간 변경에 따른 생존관련 설문결과를 보면, 계약갱신요구권 기간 만료로 인해 사업체를 폐업한 경험이 있는 비중은 2.7%였다. 물론 현재 생존상가들이 답변한 것이기 때문에 실제로는 이 비율이 좀 더 높을 것으로 추정된다. 이처럼 계약갱신요구권 기간 연장에 따른 5년 이상인 업체의 생존율은 이러한 폐업률 2.7%에 기간 연장에 따라 생존에 영향을 받는다고 답변한 비율 48%를 곱해서 구하게 된다. 이렇게 보면 상가생존율은 약 1.30%가 높아질 것으로 추정하였다.

이를 종합하면 상가임대 안정정책으로 인한 고용효과는 145.0~149.2천 명으로 추정된다. 구체적으로 피용자 기준으로는 127.3~130.9천 명, 자영업자 기준으로는 17.7~18.2천 명으로 나타난다.

임대인의 경우는 「상가건물임대차보호법」의 시행으로 관리인원이 줄어들 개연성은 높으나 상가건물(임대인)의 수는 임차인에 비해 현저히 작기 때문에 임차인의 고용증가효과보다

〈표 2〉 계약갱신요구권 기간 만료로 인해 사업체 폐업경험 여부

(단위: %)

구분		①	②	계
전체		2.7	97.3	100
고용	1~4명	1.6	98.4	100
규모	5~9명	11.8	88.2	100
	10~19명	0	100	100
지역	활성화 지역	5.8	94.2	100
	일반상권	0	100	100
	침체지역	3	97	100

〈표 3〉 상가임대 안정정책의 고용효과 종합

(단위: 명)

구분		시나리오1 (기준)	시나리오2 (보호대상 5% 확대)	시나리오3 (보호대상 5% 축소)
임대료 상한 제한	피용자수	32,564	34,373	30,755
	자영업수	4,525	4,777	4,274
	소계	37,089	39,150	35,029
계약갱신 요구권 기간확장	피용자수		96,624	
	자영업수		13,427	
	소계		110,051	
총효과	피용자수	129,188	130,997	127,379
	자영업수	17,952	18,204	17,701
	합계	147,140	149,201	145,080

상대적으로 작을 것으로 판단된다. 다만 장기적으로 상가의 임대수익률 감소로 인해 임대인(공급)측면에서 상가의 신규공급이 감소될 가능성이 있을 수 있지만 본 연구에서는 이러한 내용을 포함하지 못한 한계가 있다.

이를 고용측면으로 종합해보면, 「상가건물임대차보호법」에 따라 임차상가의 고용증가는 발생할 것으로 보이나 그 수준은 낮을 것으로 판단된다. 고용측면에서의 항목별 효과는 계약갱신요구권 기간확장이 임대료 상한 제한이나 환산보증금에 따른 보호대상 확대보다는 큰 것으로 나타난다.

2. 고용의 질 분석

고용의 질 분석을 위해 임금, 근로시간, 비정규직 비중, 근속년수, 남녀임금격차, 4대보험 가입 측면에서 설문결과로 검토하였다. 전반적으로 보면, 「상가건물임대차보호법」의 임대료 상한 제한(9%에서 5%로 변경), 계약갱신요구권 기간 변경(5년에서 10년 연장)은 고용의 질에 큰 영향을 주지는 못하지만, 미미하게 영향이 있다.

이 중 임금, 근속년수, 4대 보험자수는 미미하지만 고용의 질이 향상될 것으로 예상되고, 근로시간, 비정규직 비중, 남녀 간

임금격차는 현재보다 약간 악화될 가능성이 있다. 항목별로 보면, 임대료 상한 제한(9%에서 5%로 변경)보다는 계약갱신요구권 기간 변경(5년에서 10년 연장)이 고용의 질에 더 큰 영향을 주는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 내수경제가 침체되고 있는 상황에서 설문을 통해 도출된 것으로, 향후 내수경제가 활성화될 경우에는 이 보다는 더 긍정적인 효과가 기대된다.

IV. 설문조사 분석 및 FGI 분석

1. 설문조사 개요 및 분석

본 연구의 설문조사 개요는 다음과 같다.

조사대상은 전국 임차인 702명, 임대인 100명이며, 조사내용은 임차인의 경우는 사업체 특성, 사업체 실태조사, 「상가건물 임대차보호법」의 상가안정 실태조사, 고용연계성 조사(양), 고용연계성 조사(질), 개선방안 제안 등 43개 문항이었고, 임대인은 임대인 특성, 임대인 실태조사, 상가건물임대차보호법의 상가안정 실태조사, 개선방안 제안 등 13개 문항이었다. 조사수행기간은 2018년 8월 23일에서 9월 28일이었다.

조사 결과 임차 점포 중 1/3 정도가 임대료 부담, 재계약 거부 등에 의해 이전이 이루어졌다. 건물주의 부당한 요구를 임차인이 시정 요구함에도 불구하고 임대차분쟁으로 이어지는 경우도 많았다. 임차인이 약자의 위치이기 때문에 어쩔 수 없이 요구를 수용하는 경우가 과반을 상회한다(51.4%).

법 시행에 따라 받은 실질적 혜택을 경험한 임차인은 전체의 12.3% 수준이며, 서울권역, 활성화 지역 등 상권이 양호한 지역보다 광역시, 지방, 일반상권, 쇠퇴지역에서 좀 더 효과적인 것으로 나타났다. 혜택 내용에 대해 추가조사한 결과 총 72건의 응답사례 중 38.9%가 '계약갱신권의 임차기간(5년) 보호', 25%가 '임대료의 적절한 증액', 그리고 20.8% '최우선 번제에 의한 보증금 보호'이며, '권리금 보호'는 19.4%였다.

임대료와 보증금 인상 상한 인하(연 9%→5%)와 계약갱신요구권 기간 연장(5년→10년)은 각각 전체의 70.4%, 78.8%가 긍정적 영향으로 답변하였다.

상가 임차인 보호정책 강화에 대한 임대인의 인식은 개정 정책의 내용, 상권유형, 임대인 관내거주 여부 등에 따라 부정적 인식 정도가 차별화되며, 일관되고 뚜렷한 경향이 드러나지는 않았

다. 다만 상대적으로 관내, 일반상권이나 쇠퇴상권의 임대인의 경우에는 임차인과의 상생협약 가능성이 좀 더 높게 나타난다.

현재의 환산보증금 보호대상 상한선에 대해서 임대인의 65%가 적정하다고 응답하였고, 활성화 지역(68.9%)에서 침체 지역(35.0%)보다 높게 응답된 반면, 임대인의 관내외 거주에 따른 인식차이는 없는 것으로 나타났다. 계약갱신요구권 기간 연장(5년→10년) 변경은 임대인의 57.0%가 적정하지 않은 것으로 판단하고 있으며, 활성화 정도에 따른 인식차이는 두드러지지 않았다. 그렇지만 상가가 존재하는 관내외 거주에 따른 차이가 존재해서 관외 임대인의 부정적 인식비율(80.0%)이 관내 임대인의 부정적 인식비율(52.9%)보다 높았다. 상생협약 체결에 대해서는 전반적으로 부정적 의향비율이 높은 가운데 활성화 지역에서의 체결의향이 상대적으로 가장 낮고(37.8%), 침체지역에서의 체결의향이 높게 나타났다(55.5%).

2. FGI 결과와 설문조사를 포함한 시사점

전국 임대인과 임차인에 대한 설문조사와 더불어 서울, 대전, 제주 등 여러 지역에 해당지역 전문가, 임대인/임차인의 FGI를 통해 「상가건물임대차보호법」이 상가임대 안정화에 기여를 하는지, 상가임대 안정정책이 고용성장에 효과가 있는지, 고용성장을 위한 제도권, 비제도권적인 다른 방법들이 있는지에 대해 정성적인 조사를 진행하였다.

「상가건물임대차보호법」의 상가임대 안정화 정책은 상권활성화 지역에 효과가 있을 것으로 보고 있다. 특히 젠트리피케이션이 진행되는 지역의 경우 임대료 인상을 제한이나 의무임대기간 연장의 개정이 효과적일 것이라는 의견을 개진하였다.

반면, 상가가 침체된 지역에서는 임대료 제한보다는 상권활성화가 더 필요하기 때문에 법의 효과가 상대적으로 크지 않을 것으로 전문가들이 예상하였지만, 설문조사 결과는 오히려 법적 보호를 받은 경우가 더 많은 것으로 나타났다. 이상의 FGI와 설문조사를 보면, 법 개정효과가 전체 상권보호에 어느 정도 효과를 보일 것으로 기대된다.

계약갱신요구권 10년 연장의 경우, 상가생존율이 10년 미만인 상황에서 5년에 비해 상대적으로 상가생존에 도움을 줄 것으로 예상되며, 분쟁도 그만큼 줄어들 수 있을 것으로 판단된다. 임차인의 권리향상, 시설비가 많이 들어가는 신규 상가의 진입이 쉬워지는 효과와 사업의 지속성을 갖는 데도 기여할 것

으로 기대되었다.

그렇지만 전반적인 상가임대 안정화는 법에 의한 보호장치의 강화만으로 어렵고, 궁극적으로는 상권활성화에 의한 안정적인 매출이 발생될 때 가능할 것으로 보고 있다.

일부지역에서의 젠트리피케이션과 급격한 임대료 상승은 대기업 프랜차이즈 자본 진입의 영향이 클 수 있고, 지역 상생을 외면하는 투기자본의 문제, 부동산 중개과정에서의 권리금, 임대료를 왜곡하는 문제가 많이 발생하고 있다. 이러한 점에서 지역 내에 대기업 프랜차이즈 자본의 진입을 제한하는 정책이 효과적이라고 의견을 개진하였다. 이러한 측면에서 상생협약과 지자체의 적극적 개입을 통해 대응할 필요성이 있다.

상가임대 안정정책의 고용효과는 상가규모와 매출이 큰 만큼 연동해서 커지기 때문에 임대 안정정책만으로 직접적인 고용창출효과는 크지 않다. 고용을 증가시키려면 상권활성화가 우선적으로 이루어져야 한다. 상가임대 안정정책은 절약된 임대료로 일부 투자나 고용을 통해 고용창출효과와 임금인상 등으로 고용에 기여하는 것으로 판단된다.

그렇지만 가장 큰 효과는 영세 상가들의 경우, 임대계약의 유지와 임대료 부담을 줄임으로써 자영업자 본인과 일부 피고용인을 지속적으로 고용하도록 해주는 효과를 들 수 있다. 일부 지역에서 계약갱신요구권에 의해 상가생존율이 길어짐에 따라 이와 같은 간접적인 고용효과가 예상된다.

여기에 상권활성화가 되면 동일매장 내 매출증가에 따른 고용인원 변화는 크지 않으나, 상권이 쇠퇴하면 발생하는 임대인의 직접 운용, 고용인원 최소화, 공실 등의 고용손실을 막을 수 있고, 매장 확장, 추가 점포 개설 등 상가 총량이 커져 추가 고용창출이 가능하다.

상가임대 안정정책과 더불어 상권활성화가 같이 이루어져야 고용성장에 좀 더 효과적이다. 활성화된 상권을 유지하고 쇠퇴한 상권을 재생시키면서 신규상권을 개발해야 고용창출이 일어난다. 상권활성화에 도움을 받고 실질적으로 상가임대 안정정책에 도움을 받기 위해서는 지자체, 임대인, 임차인의 상생협력이 반드시 필요하다.

도심 재생 등 상권활성화를 위해 지역에서 상가 번영회나 임대인과 임차인협의회 등을 통해 자발적 상생협약을 하고, 지자체가 적극적으로 이와 같은 상생협약에 개입하여 협력을 유도함으로써 효과를 보이는 사례들이 있다. 설문조사에서도 임대인들이 이러한 상생협약을 맺는 것에 호의적이며, 특히 침체상

권에서 상생협약의 필요성을 크게 느끼고 있다.

상생협약 시 지자체 등에서 용적률, 리모델링 비용 인센티브를 제공하고, 이를 제도화하기 위해 지구단위 계획에 이를 반영하는 경우가 늘어나고 있다. 일부 지자체는 안심상가와 같은 젠트리피케이션 피해상가를 위한 공공상가를 제공하기도 한다. 「상가건물임대차보호법」과 더불어 지자체의 적극적인 지역상권보호 및 지원방안이 고용효과를 높이는 데 매우 중요한 정책이 될 수 있다.

V. 결론 및 정책 제언

2018년 10월 「상가건물임대차보호법」 개정에서는 장기안정 계약을 위해서 계약갱신청구권 행사기간 연장 이외에 권리금 보호대상에 전통시장 포함, 주택임대차 분쟁조정위원회를 활용하여 상가임대차 분쟁조정위원회 설치가 이루어졌다. 이와 더불어 「상가건물임대차보호법」 개정을 보완하기 위해 임대인에게 혜택 부여가 필요하다는 판단하에 조세지원방안이 마련되었다. 동시에 「조세특례제한법」 개정으로 계약갱신청구권 행사기간 5년 이상 보장 시 세금감면 혜택을 부여하기로 하였다. 이외에 좀 더 실질적인 감면혜택을 부여함으로써 임대인이 자발적으로 이를 받아들일도록 해야 한다.

고용의 양적 측면에서 보면, 상가임대 안정정책으로 인한 고용효과는 14만 5.1천 명에서 14만 9.2천 명으로 추정된다. 구체적으로 피용자 기준으로는 12만 7.4천 명에서 13만 1천 명, 자영업자 기준으로는 1만 7.7천 명에서 1만 8.2천 명으로 나타났다. 이처럼 고용에 가장 큰 효과가 있는 임대시장 안정정책은 영세 상가들의 경우 임대계약의 유지와 임대료 부담을 줄이는 것이다. 특히 계약갱신요구권 연장에 의해 상가생존율이 커짐에 따라 이와 같은 간접적인 고용효과가 예상된다.

임대인의 경우는 「상가건물임대차보호법」의 시행으로 관리인원이 줄어들 개연성은 높으나 임차인의 고용증가효과보다 상대적으로 작을 것으로 판단된다. 장기적으로 상가의 임대수익률 감소로 인해 임대인 공급측면에서 상가의 신규공급이 감소될 가능성이 있으나, 상가임차인 보호에 대한 임대인의 대응이 상가임대시장에서 철수하기보다는 지속적으로 참여하려는 경향을 보인다는 점에서 고용감소효과는 상대적으로 크지 않을 것으로 예상된다. 고용측면으로 종합해보면, 「상가건물임대차보호법」 개정에 따라 임차상가의 고용증가는 발생할 것으로

로 보이나, 그 수준은 크게 높지는 않을 것으로 판단된다.

고용의 질 분석측면에서 임금, 근로시간, 비정규직 비중, 근속년수, 남녀임금격차, 4대보험 가입 측면에서 검토하였다. 법개정의 항목별로 보면, 임대료 상한선 제한(9%에서 5%로 변경)보다는 계약갱신요구권 기간 변경(5년에서 10년 연장)이 고용의 질에 더 큰 영향을 주는 것으로 분석된다.

이상의 결과로 볼 때 지속적인 상가임대차 보호 강화는 고용측면에서 고용의 양과 질의 개선에 효과를 지속적으로 볼 수 있을 것으로 판단된다. 이에 따라 상가임대차계약 보호대상을 기존보다 확대하고, 추가적인 보호장치를 마련할 필요가 있다.

이를 위해 우선, 「상가건물임대차보호법」 보호대상 범위를 정하는 환산보증금에 대한 실태조사를 거쳐 이 기준을 상향조정할 필요가 있다. 이에 따라 2019년 4월에도 환산보증금 기준이 인상되었다.

둘째, 임차인 보호를 위한 제도 강화를 위해 재건축 후 우선입주요구권을 허용하되, 우선입주가 곤란한 경우 적정수준의 퇴거보상 등을 해야 한다. 현재는 “건물의 노후나 훼손으로 안전사고의 우려가 있는 경우” 또는 “다른 법령에 따라 철거나 재건축이 이루어지는 경우”에는 ‘계약갱신요구권’이 적용되지 않고 있다.

그렇지만 상가임대 안정정책만으로 고용효과를 크게 기대할 수 없다. 따라서 고용을 증가시키려면 상권활성화가 이루어져야 한다. 상권이 활성화되면 임대인의 직접 운용, 고용인원 최소화, 공실 등에 의한 고용손실을 막을 수 있고, 매장 확장, 추가 점포 개설 등 상가 총량이 커져 추가 고용창출이 가능해진다.

상권활성화에 도움을 받고 실질적으로 상가임대 안정정책에 도움을 받기 위해서는 지자체, 임대인, 임차인의 상생협력이 반드시 필요하다. 상생협약과정에서 지자체의 역할이 매우 중요하다. 지자체는 주도적으로 상생협약에 개입하여 협력을 유도해야 한다. 침체상권에서 임대인들이 상생협약을 맺는 것에 호의적이나 활성화 지역은 상당한 노력을 필요로 한다. 지자체의 적극적인 지

역상권보호 및 지원방안이 고용효과를 높이는 데 매우 중요한 정책이 될 수 있다. 지자체가 적극적으로 정책을 구사할 수 있는 것으로 상생협약 이외에도 지구단위 계획에 상가안정정책이나 상생협약에 따를 경우, 용적률인센티브나 리모델링 비용 보조 등의 다양한 정책을 내재화하는 방안을 마련할 수 있다.

「상가건물임대차보호법」 이외에 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(2017년 12월 개정), 상생협약 체결 시 상권개발 등 지원(중소벤처기업부, 2018년 1월), 상가지역의 상생협약 체결, 안심상가 조성 등의 방안을 활용할 수 있다. 2017년 12월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 개정을 통해 국토교통부는 도시재생 뉴딜사업에서 발생할 수 있는 젠트리피케이션(동지내몰림)에 대응해 지자체·지역주민 등이 자발적으로 체결하는 상생협약이 법제화하였다. 상권내몰림(젠트리피케이션) 방지를 위해서 건물주·임차인 등 상권주체가 임대료 안정화, 장기계약 보장 등 상생협약 체결 시 상권개발 등을 지원하기로 했다(중소벤처기업부, 2018년 1월). 상가임대 안정화 정책을 활성화하기 위해 낙후상권활성화 및 상권내몰림(젠트리피케이션) 방지를 위한 근거법률(「(가칭)지역상권 상생 및 활성화법」)을 제정해야 한다.

「상가건물임대차보호법」의 개정만이 아니라 지역전체의 활성화를 위해 타운매니지먼트(TM, Town Management)의 개념과 같이 상권을 활성화할 수 있는 정책을 도입할 수 있다. TM의 개념 확립, 참여주체 형성, 예상확보, 정책 수립 등이 필요하다.

지자체의 역할도 중요하다. 젠트리피케이션의 피해를 최소화하고, 지역선도적인 안심상가를 형성하는 방안을 지방자치단체를 중심으로 마련해야 한다. 지자체(또는 지방공기업)가 공동자산화 전략을 지원하기 위해 직접 매입하거나, 보유하고 있는 부동산자산을 제공하는 방식이다. 인허가과정에서 용적률 인센티브를 민간에 제공하고, 이에 대한 반대급부로 공공기여방식으로 부동산자산을 제공받아 공공기관이 소유권을 확보하고, 이를 민간에 임차해주는 방식도 고려할 수 있다.

참고문헌

- 법무부(2002), 「상가건물임대차보호법 제정을 위한 실태조사 및 연구」.
- 윤윤규 외(2015), 『최저임금인상 고용영향평가 연구』, 한국노동연구원.
- 전병유 외(2005), 『한국의 노동수요 구조에 관한 연구』, 한국노동연구원.
- 정원오(2016), 『도시의 역설, 젠트리피케이션』, 후마니타스.
- 중소기업벤처사업부, 「상가임대차실태조사」, 2003, 2004, 2008, 2013.
- 중소기업벤처사업부(2018.8.22), 「소상공인·자영업자 지원 대책」.

※ 본 「KLI 고용영향평가브리프」에 수록된 내용은 연구자의 의견이며, 본원의 공식 견해와 다를 수 있음을 밝힌다.