



LHRIfocus



vol.47 특집호
2024.12.23



ISSUES

공공임대주택 희망상가 활성화를 통한
지역 커뮤니티 강화 방안

공공임대주택 희망상가 활성화를 통한 지역 커뮤니티 강화 방안

송기욱 수석연구원, 조승연 수석연구원
정소이 연구위원, 우수진 연구원

- 01. 희망상가 현황 및 제도
- 02. 해외 공공임대상가 사례 및 시사점
- 03. 희망상가 공급 편익효과
- 04. 희망상가 운영 기본방향 구상
- 05. 앵커시설 도입을 통한 특화전략
- 06. 커뮤니티 강화를 위한 신기능 도입 모델 및 활용방안
- 07. 관리 제도개선 방안



공공임대주택 희망상가 활성화를 통한 지역 커뮤니티 강화 방안

송기욱 수석연구원, 조승연 수석연구원, 정소이 연구위원, 우수진 연구원

01

희망상가 현황 및 제도

희망상가 현황

- 희망상가는 일자리 창출, 지역경제 활성화, 젠트리피케이션 방지 등 사회적 가치 실현을 위해 청년, 소상공인, 사회적기업 등에게 장기간 저렴하게 임대하는 사업으로 활발히 시행 중
 - LH가 운영하는 임대상가*에는 건설임대, 매입임대, 공공지원건축물, 산업단지내 상가 등으로 분류되며, 대표적 유형인 희망상가는 영구임대상가와 함께 건설임대 축에 속함 ([그림 1] 참조)
 - * 주택단지에 부속된 임대를 목적으로 거주자 편의를 위해 설치하는 복리시설(근생시설, 소매상점)
 - '17년부터 국민임대·행복주택 단지에 공급하기 시작*한 이래 연간 300호씩 증가세, 지난해까지 희망상가는 1,381호로 LH 임대상가누적 보유물량(4,288호) 전체의 32.2%를 점유
 - * 새 정부 국정과제로 코로나19에 의한 소상공인 매출 감소 등 피해 회복의 지원방안 제시

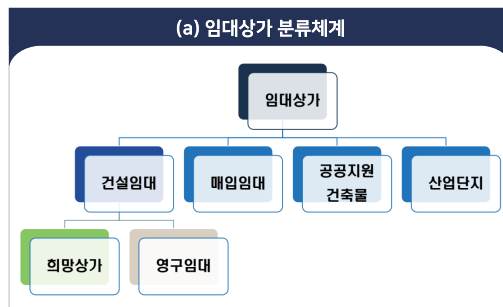
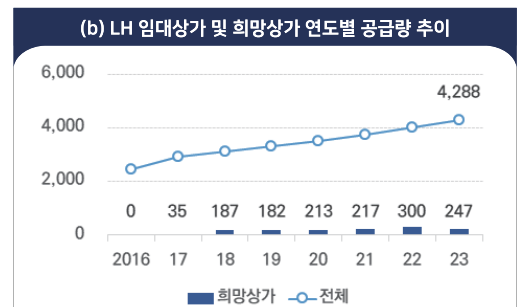


그림-1 공공임대상가 개요 및 공급량



출처 : LH 내부자료(2023)를 바탕으로 연구진 작성

희망상가 한계

- 희망상가 재고는 시간이 지날수록 꾸준히 증가하고 있으나, 경기 침체 및 이커머스 소비패턴 변화 등 외부환경 영향과 내적인 창업주의 상가 활성화 동기 저조로 빈 점포가 늘어남
 - 공공임대상가 공실률은 약 12%(희망상가, 27.0%)에 달하는 것으로 보고, 전국 중대형 상가 평균(12.7%)과 유사한 수준 기록 (출처: 한국부동산원, '24.3Q)
 - 최대 현안과제로 부상한 장기 미임대는 공사의 재무 수익 감소 및 상권 활성화를 저해시키는 불안요소이므로, 지역 특성에 맞춘 공실 해소 전략 마련 시급
 - 특히 희망상가 중 공공지원형 창업주 경우, 입점 후 사업을 활성화하려는 자발적인 동기부여가 낮아 상가 활성화의 제약으로 작용

해외사례 동향

- (홍콩 LINK REITs: 領展) 홍콩주택청이 보유자산(상업시설 130개·주차장 5.7만석) 유동화를 위해 링크리츠를 설립 후, 장기 임대와 리모델링의 수익사업으로 공격적 운영 전개
 - 홍콩주택청 소유 저층부 상업자산을 민간에 매각하지 않는 대신 리츠로 양도 전환함으로써 공모상품 투자기회 부여, 국민에게 배당수익 환원 및 시설운영 효율화 도모
 - (프랑스 GIE Paris Commerces) 파리지 사회주택 기관(Paris Habitat, Elogie-Siemp, RIVP)*이 공동출자, 공공임대주택 저층부는 민간 상업시설 유치해 이익을 해당 단지 활용
 - 낙후지역 개발 및 친환경 상업시설을 저렴한 임대료로 입점, 교육 및 홍보기회 제공 등 쇠퇴지역 이미지 제고를 위한 정책 우선 적용 ([표 1] 참조)
- * 파리지 전역 공공임대주택 소유 7,200여개(전체 10%) 상업시설을 임대·관리 운영

표-1 공공임대상가 해외사례 비교분석

구분	홍콩 LINK REITs	프랑스 GIE Paris Commerces
전경		
설립기관	홍콩주택청 (Housing Authority: HA)	파리 공공주택기관 공동 출자 (Paris Habitat, RIVP, Elogie-Siemp)
공급목적	주주와 투자자 이익 도모 공공자산 운영관리 수익을 통한 지역공동체 활성화	공공임대주택의 상업시설이 지역거점 역할 견인 고품질의 상업 활성화 주도
공급대상	상업시설(쇼핑몰), 주차장, 재래시장, 사무실, 교육시설	소매점, 수공예(공방), 사무실, 의료시설, 창고, 기타 서비스
사업전략	공격적 리모델링 후 임대료 상향 낙후된 중소형 자산매각으로 소득원 창출 신규사업 개발 및 우량자산 매입 등 수익구조 다각화	파리시와 파트너십 지원(5년간 2억유로) 매년 50개 이내 건물 구매 후, 300여개 상업공간 임대
공급가격	상업시설 월 평균 임대료 HK\$64.4/ft2('23년 기준)	상업공간 평균 연임대료 € 384 /m('22년 기준)
지역상생 방안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다양한 사회공헌 활동 수행 및 지원 - 임차인 지속성장을 위한 교육프로그램(참가자 2만명) - 음악공연, 푸드뱅크, 장학금 후원 등 공공성 강화 ○ Link Together Initiatives 프로그램 운영 - 2023-24년간 HK\$1,800만 달러 지원 - 지역사회 복지향상, 주민커뮤니티 지속가능한 생활 - 돌봄 주제로 청소년 건강, 노인 예술치료 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 친환경 요소를 가미한 상업시설 정책 - 업사이클링, 유기농식품 등 친환경 상업시설 고려 - 친환경 정책활동 프로젝트 수행 ○ 낙후지역 개발 관련 상업시설 지원 - 쇠퇴지역 내 의료시설 유치에 임대료 감면(€ 309/m) - '22년까지 GIE 임대건물의 1/3을 낙후지역에 재임대 - 파리 19,20구 등 낙후지역에 상업활동 공간 장려

출처 : 송기욱 외(2018, 2020), LINK REITs, GIE Paris Commerces를 바탕으로 연구진 작성

정책적 시사점

- 해외 사례는 공공임대주택 상가를 수익화 자산으로 운용하되, 지역사회와 연계 등 공공성 (Public Interest) 가치를 균형있게 지향하는 점이 공통적임
 - 선진국에서는 상업시설을 적극 활용하여 주택단지 배후시설이 아닌 임대형(Income gain) 수익자산으로 적극적 운영관리, 발생하는 이익은 임대주택 혹은 지역사회에 환원·재투자
 - 공공이 단순히 상가의 물리적 공급에서만 끝나지 않고, 지역사회와 교류하기 위한 프로그램 발굴 등 지속적인 운영관리 주체로서 참여하여 수익 창출 및 상가 활성화 도모

03

희망상가 공급 편익효과

공급으로 인한 상가 임차인 편익효과 추정

- 희망상가는 정책적 지원대상(청년, 경단녀, 사회적기업, 소상공인) 계층에게 창업초기 임대료 부담 경감 및 관리비 절감에 해당하는 경제적 편익을 제공
 - (임대료 편익) 상가 임차인이 지불하는 임대료 수준은 주변시세 대비 30% 내외이며, 연간 임대료 절감혜택은 사례지구마다 다소 차이가 있으나 약 15.2~30.4억원으로 추산 (표 2] 참조)
 - 가파른 물가상승과 임대료 인상으로 인한 자영업자들의 고통이 가중되는 상황에서 희망상가 임대료 할인책은 소상공인 경영 부담 완화에 효과적

표-2 사례지구별 희망상가 임대료 지불 절감액 추산

구분	단위	A지구	B지구	C지구
상가호수(㉓)	(호)	67	85	25
임대면적 합계(㉔)	(㎡)	9,851	10,921	2,874
주변 임대료(㉕)	(천원/㎡)	35.5	14.6	22.7
LH 상가 임대료(㉖)	(천원/㎡)	9.8	2.8	6.9
월임대료 차이(㉗=㉕-㉖)	(천원/㎡)	25.7	11.8	15.8
월임대료 수준(㉘=㉖/㉕)	(%)	27.6	19.2	30.4
연간 임대료 절감액(㉙=㉗*㉔*12)	(천원)	3,038,048	1,546,414	544,901
월간 상가 점포당 임대료 절감액 (㉚=㉙/㉓÷12)	(천원)	3,779	1,516	1,816

출처 : LH 내부자료(2024)를 바탕으로 연구진 작성
주 : 주변 임대료는 상가 소재지 시군구 임대료 적용(한국부동산원, 2024.3Q)

- (관리비 편익) 사례대상인 A지구는 상가 전체 공용관리비에서 주차장 등 잡비수익 2,300천원/월(1점포당 34천원, 면적별 부과)이 발생하는데, 주민들의 관리비 차감 할인으로 보전 ([표 3] 참조)

표-3 희망상가 잡수익으로 인한 관리비 차감분(A지구)

구분	단위	당월 발생액	당월 부과액			전월 발생액	증감 전월대비
			입점포	LH(공실점포)	합계		
관리비 합계	(천원)	54,105	51,684	2,420	54,105	64,052	-9,948
관리비 차감	(천원)	-2,300	-2,121	-179	-2,300	-2,300	-
관리비 차감후 부과액	(천원)	51,805	49,563	2,241	51,805	'61,752	-9,948

출처 : LH 내부자료(2024)를 바탕으로 연구진 작성

- 비재무적으로는 청년 일자리 창출, 사회적경제 활성화, 젠트리피케이션(동지내몰림) 방지, 지역사회와 상생협력 등 사회적 측면에서 ESG 달성 기여
 - 정부 창업지원 정책 및 ESG 경영실천 이행 일환으로 희망상가를 공급하여, 일자리 창출과 지역경제 활성화 등 사회적 가치 구현 선도 ([표 4] 참조)
 - 사회적기업(공공지원형 상가 임차인)의 선한 영향력 확산으로 지역사회가 당면한 환경파괴, 경제양극화, 주거불안 등 각종 사회문제 해결 및 국민들의 삶의 질 향상에 기여

표-4 희망상가 유형별 공급목적 및 입주대상

구분		공급비중	공급목적	공급대상	임대조건	공급방법
공공 지원형	I	50%	일자리 창출 및 사회적경제 활성화	청년, 경력단절여성, 사회적기업	감정가 50%	자격제한 및 제안서 심사
	II	20%	젠트리피케이션방지	소상공인	감정가 80%	
일반형	III	30%	지역경제 활성화	실수요자	낙찰가	일반경쟁입찰

출처 : LH 홈페이지(2024)

■ 희망상가 리브랜딩 추진

- 희망상가를 과거 주택단지 내 부속시설이라는 소극적 역할의 부정적 인식에서 미래 신사업 수익모델, LH 이미지 제고의 효과적 도구로 적극 활용할 필요
 - 초기 설계부터 지구 입지특성, 수요분석, 키테넌트(Key Tenant) 유치 등 운영을 염두에 둔 차별적 설계(외벽, 벽면녹화, 간판정리, 가로 시설물) 적용 등 임대상가 디자인 개선 (그림2참조)
 - 상가를 주택과 분리한 별도 상품으로 인식하여 부가가치 제고, 수익을 거둘 수 있는 사업모델을 발굴함으로써 이를 단지 내 주거환경 개선에 재투자하거나 입주민 편의 증진에 선순환 사용
 - 미래 중장기적으로는 임대주택과 속성이 다른 희망상가의 전문적 운영관리를 담당하기 위한 별도 PM 조직 신설 및 인력 확대 검토 필요



그림-2 희망상가에 현대적 디자인을 입힌 이미지 개선(안) 예시

출처 : 연구진 작성

■ 상가지원 플랫폼 구축

- 단지별로 관리되고 있는 상가를 권역별로 효율적 관리·지원할 수 있는 플랫폼을 구축하여 상가 수익성 향상 및 만족도 제고 실현
 - 현재 주택단지 당 10~20호 이내의 산재된 소규모 상가를 권역별로 관리함으로써 규모의 경제를 통한 수익성 제고 및 비용 지출 감소

- 입점 후 임차인 대상으로 희망상가 육성을 위한 체계적인 전문교육, 맞춤형 컨설팅 프로그램(S/W), 유사 업종별 공동구매 등 판로개척, 서포터즈 운영을 지원하는 지속가능 쌍방향 플랫폼 구축
 - 플랫폼에 상가 공실, 지역이벤트 개최 정보를 공유토록 하여 희망기업에게 단기 팝업스토어(Pop-up Store)* 전시, 숭인숍(Shop-in-Shop) 형태의 색다른 임대마케팅 홍보 전개 ([그림 3] 참조)
- * 기업 입장에서 초기 비용이 들지 않아 소비자 브랜드 체험 제공 및 임대인 공실 해소 전략으로 이용



그림-3 개방형 플랫폼을 활용한 희망상가 유휴공간 활성화 방안

출처 : 개별 홈페이지를 바탕으로 연구진 작성

05

앵커시설 도입을 통한 특화전략

■ 상가 유형별 특화전략 방향 수립

- 현재 희망상가 대다수가 소규모 음식점·카페 등 주민생활밀착형 서비스 업종의 단조로운 근린생활시설 위주로 운영되고 있는 실정
- 단지 내 주민들이 일상생활에서 이용하는 카페, 식당, 편의점, 미용실, 세탁소, 학원, 병원 등 부대편의시설이 임차할 뿐, 집객력이 큰 앵커시설(Anchor)은 거의 찾아보기 힘들

- 희망상가 개별 입지와 지역적 특성에 따라 핵심 앵커시설 기능 도입 및 차별화 전략 수립 등을 통해 상권 활성화 도모 ([그림 4] 참조)

- (전략Ⅰ. 역세권형) 입지 및 교통 접근성이 양호하고 규모가 큰 상업단지(최소 50호 이상)를 중심으로 앵커테넌트 확보 등 마스터리스(Master Lease)* 사업 계약체결 시범 도입

* 특정 임차인(개발업체)이 건물 전체 또는 대형면적을 장기 임차 후, 재임대하는 방식

※. 책임임대차(마스터리스) 운영방식

- (적용가능성) 수도권 내 규모가 큰 신규 주택단지 개발사업 후보지에 한해 민간사업자에게 통합적 운영관리 검토 가능(LH 역할은 임대운영 대행 사업자 공모 심사·선별)
- (장단점) 사업자가 개발 초기부터 안정적인 전문관리 상가운영으로 경쟁력 있는 MD 구성과 지구 내 상권 활성화를 꾀할 수 있으나, 위탁관리비 전가로 임차인 임대료 상승 우려
- (예) 동탄2신도시 내 단지 저층부에 테라스형 상업시설로 공급한 우미건설의 레이크코모가 대중적 사례이며, 통상 리츠나 부동산 펀드가 장기간 일정 투자수익률 보장으로 선호



출처 : 연구진 작성

- (전략Ⅱ. 공공청사형) 공공시설과 협업가능한 특화유치(교육·체험·학습 기능 외)로 지역거점 플랫폼(Platform)화 추진 강화
- (전략Ⅲ. 산업단지형) 산업단지 배후 입주 기업체 근로자를 위한 단기 오피스 사무실 (Office) 임대와 부대편의시설, 공유창고(Self Storage) 공간으로 사용 전환

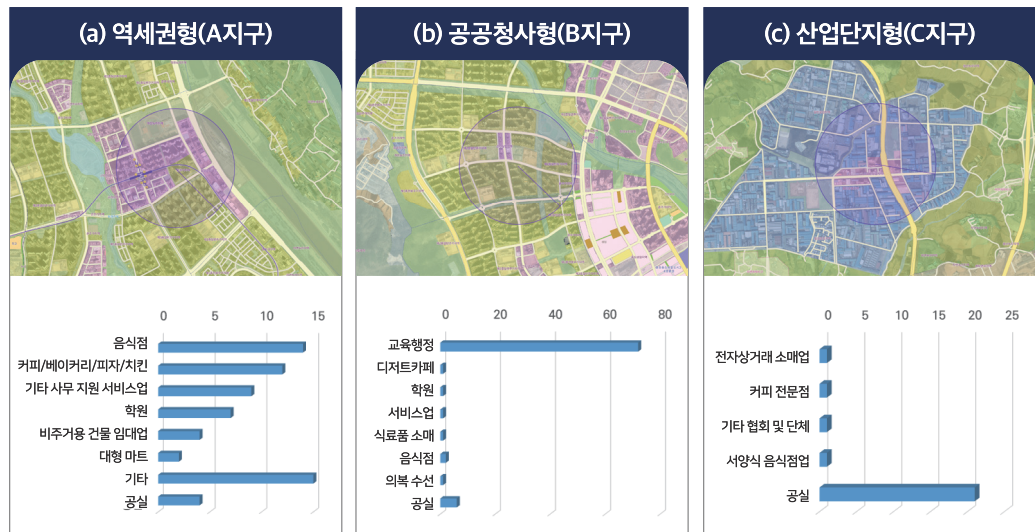


그림-4 지역과 상권 특성에 따른 희망상가 유형별 업종 분석 및 특화전략 출처 : LH 내부자료(2024)를 가공하여 연구진 작성

주민과 함께하는 생활협동조합 혹은 사회적기업 모델

- 지역주민을 위한 일상생활 물품과 서비스를 공급하며, 조합원이 자치적으로 함께 운영해 나가는 생활협동조합 등을 유치, 지역사회와 상생하는 대안적인 협업모델로 확장
 - 배후수요가 풍부한 신도시 대단지 초입부에 일부 대기업 프랜차이즈(F&B)가 자리하고 있으나 한정적이며, 현실적으로 입점가능성은 낮은 상황
 - 그 대안으로 소비자생활협동조합*은 지역주민들의 조합가입(출자금)으로 운영을 꾸려가며, 복지·육아 등 사회서비스 분야와 접목한 일자리 창출 및 공동체 커뮤니티 문화 형성 일조 ([그림 5] 참조)
 - * 국산 친환경 유기농(예. 자연드림, 한살림, 두레생협 등)을 취급하며 안전한 먹거리 제공
 - 기타 비영리단체, 공익법인, 마을기업 등 사회적 경제조직*은 가치 있는 착한 소비를 통해 이웃사회에 선(善)한 긍정적 영향력(Social Impact) 전파
 - * 자원 재활용, 도서기증 물품(예. 아름다운가게, 굿월스토어)을 판매하여 소외계층 지원



그림-5 희망상가에 적용가능한 생활협동조합 혹은 사회적기업 브랜드

출처 : 개별 홈페이지를 바탕으로 연구진 작성

지역성을 살린 로컬 상점과 상생협력 모델

- 지역기반 토착형 로컬 비즈니스(Local Business)를 영위하는 작지만 강한 “강소기업” 브랜드 중점 발굴 또는 전략적 협업 관계 구축으로 상권 명소화 유도
 - 지역다움(Regionality)으로 성장한 농촌, 역사, 문화, 관광, 환경 부문의 개성 있는 동네 로컬 브랜드*를 유치하여 지역 고유 정체성(Identity) 확립 ([그림 6] 참조)
 - * 지역별 이색 특산품인 제과, 커피, 맥주류를 만들어 현지화 성공(예. 대전 성심당, 강릉 테라로사 등)
 - 지역만이 가진 독특한 유희자원이나 공간을 활용해, 재미와 스토리를 입힌 매력적인 상품·콘텐츠(공방, 편집샵)로 연계시켜 청년 비즈니스 창업기회 부여 및 지방소멸 극복의 새로운 로컬가치 창출



그림-6 지역 로컬업체와 전략적 협업가능한 브랜드

출처 : 개별 홈페이지를 바탕으로 연구진 작성

■ [현황] 주택관리규정에 준하여 상가 운영관리 수행

- 상가는 관리규약이 별도 정비되어 있지 않아 현장에서 잡비사용이나, 공용공간 관리를 둘러싼 갈등이 발생하고 있어 임차인의 책무를 포함한 관리규약 제정 필요
 - 현 희망상가는 「주택관리규정」 제23조 및 시행세칙에 따른 주택의 복리시설로서, 상가에 대한 별도 규정 미비
 - 희망상가는 전문화된 자산관리(PM) 서비스가 별도로 없고, 주택관리업체가 시설관리(FM)를 위탁받아 일반상가 대비 청소·경비 등 최소한의 관리업무만 수행
 - 주택관리업체가 임대상가를 위탁관리함에 따라 주차비 등 잡수익이 LH 혹은 임대주택 단지로 귀속되지 않고, 임차인의 관리비 할인에 사용 중* ([그림 7] 참조)
- * LH 「주택관리규정」 제27조에서 영구임대는 상가 임대료수익금으로 입주자 관리비 등 일부 보조
- 임차인은 장기간 임대료 할인 및 관리비 할인 등 중복 혜택을 받고 있을 뿐더러, 사업성 개선에 대한 동기부여가 없어 저렴한 가격에도 불구하고 상가 활력 부족

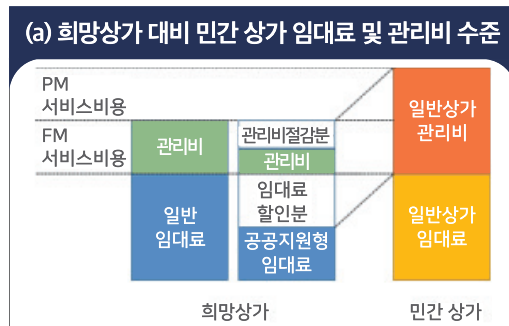
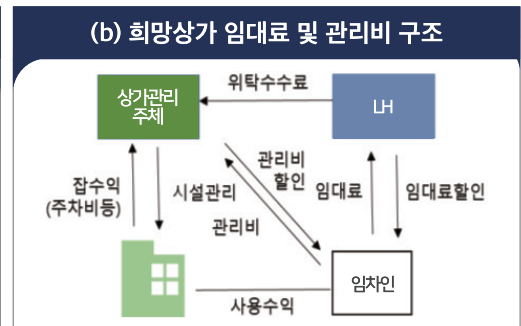


그림-7 희망상가의 임대운영 관리 체계



출처 : 연구진 작성

■ [개선] 희망상가 잡수익을 단지 활성화 목적으로 재투자 필요

- 향후 희망상가 수익성 제고 활동을 통해 발생하는 수익을 해당 상가 혹은 단지 활성화 등에 활용할 수 있도록 관련 규정 개선 및 상가 전담조직 정비 필요
 - 희망상가에서 발생한 잡수익을 관리비 할인 외 PM 서비스, 상가 활성화 등 명목으로 사용할 수 있도록 제반규정 마련 및 세밀한 검토 필요
 - 지역별로 분산된 희망상가의 효율적 관리와 신속 대응하기 위한 권역별 관리 운영체계 및 마스터리스 도입 등을 이행하는 상가 전담조직 설치 강구

※. 주택관리규정 개정

- [신설] 제27조(관리비 등의 보전) ②공사는 국민임대·행복주택단지 내 공급하는 희망상가 등 임대료수익금으로 상가 활성화 등에 사용할 수 있다.

출처 : 연구진 작성

• 본 원고의 내용은 우리 공사의 업무상 필요에 의하여 연구 검토한 기초자료로서 공사나 정부의 공식적인 견해와 관련이 없으며, 우리 공사의 승인없이 원고의 일부 또는 전부를 다른 목적으로 이용할 수 없습니다.

송기욱 수석연구원, 조승연 수석연구원, 정소이 연구위원, 우수진 연구원

발행처 LH 토지주택연구원

