

공공임대주택 단지내 희망상가 현황 및 활성화 방안

Status and Revitalization Strategies
for the Hope Retail Spaces within Public Rental Housing Complexes

송기욱
정기성
최민찬



공공임대주택 단지내 희망상가 현황 및 활성화 방안

Status and Revitalization Strategies
for the Hope Retail Spaces within Public Rental Housing Complexes

송기욱

정기성

최민찬



연구관리 2025-050호

공공임대주택 단지내 희망상가 현황 및 활성화 방안

지은이 송기욱, 정기성, 최민찬
발행인 정창무
발행처 한국토지주택공사 토지주택연구원
주 소 (34047) 대전 유성구 엑스포로 539번길 99
홈페이지 <http://lhri.lh.or.kr>
전화번호 042-866-8513

이 출판물은 우리 공사의 업무상 필요에 의하여 연구 검토한 기초자료로서 공사나 정부의 공식적인 견해와 관계가 없습니다.

우리 공사의 승인 없이 연구내용의 일부 또는 전부를 다른 목적으로 이용할 수 없습니다.

연구관리 2025-050

공공임대주택 단지내 희망상가 현황 및 활성화 방안

Status and Revitalization Strategies for the Hope Retail Spaces within Public Rental Housing Complexes

송기욱·정기성·최민찬

참여연구진

연구책임

송기욱 LH 토지주택연구원 수석연구원

연구진

정기성 LH 토지주택연구원 수석연구원

최민찬 LH 토지주택연구원 연구원

연구심의위원

박지영 LH 토지주택연구원 선임연구위원(심의위원장)

박홍일 LH 건설임대사업처 팀장

황규홍 LH 토지주택연구원 연구위원

임재빈 충남대학교 교수

손정락 하나금융연구소 연구위원

외부필진

서준원 서울시립대학교 교수

안영수 서울신용보증재단 센터장

이양재 엘리펀츠 건축사사무소 소장

●● 서론

오늘날 경기침체 불황 및 소비패턴 변화로 오프라인 상가 공실률 상승과 지역활력 저하에 따라, 공공임대주택 단지내 공급되는 희망상가 역시 공실 해소를 위한 커뮤니티 상권 활성화 방안 모색의 필요성 대두

- 도시개발 패러다임 전환에 따른 공공임대주택 공급·건설에서 벗어나 미래 신사업모델로 저층부 상가분야의 수익화 방안 및 적극적인 운영관리 중요성 부각
- 이러한 배경하에 본 연구는 (Ⅰ) 공공임대 희망상가를 둘러싼 대내외 여건변화 및 (Ⅱ) 국내외 선도사례를 집중 탐구하고, (Ⅲ) 공급·임대부문의 객관적인 현황분석을 토대로 업종 유치가능성 진단하고자 함
- 나아가 (Ⅳ) 지역실정에 맞는 유형별 희망상가 특화전략 및 공실 활용방안을 제시하고, (Ⅴ) 향후 공적 디벨로퍼로서 LH 공적 역할 및 합리적 제도 개선방안 도출에 역점을 두고 진행

●● 상업시설 분야 대내외 여건 변화

상업시설 분야를 둘러싼 대내외 환경 변화에 비추어볼 때 외부시장 동향은 거시경제 지표 약세로 비우호적인 분위기이며, 공사 내부 추진여건 또한 임대주택 대비 열위로 여의치 않으나 미래 성장잠재력 풍부

- 코로나 19 이후 경제 불확실성 지속과 BSI 낙폭에 의한 소비심리 위축, 이커머스 급성장으로 자영업자 경영난 가중, 이로 인해 상가 부동산 시장은 임대료 상승 및 공실률 악화 국면에 직면하는 등 인구위기에 처한 일부 지방 골목상권 몰락
- LH 내부적인 임대주택 부문 손실로 중장기 재무건전성이 위협받는 악조건 속에 주거복지 확대 등 공공성 요구가 강화되고 있으나, 아직까지 희망상가는 주거복지사업군 내 고유업무로 대표성 부족

●● 국내외 공공임대상가 조성 선도사례 및 시사점

국내외 디벨로퍼의 대표적인 유관 선도사례로부터 시사점은 공공임대상가를 이윤을 낼 수 있는 상업적 수익화 자산으로 운용하되, 지역사회와의 연계 강화 등 공공성 가치를 균형 있게 동시 달성하는 전략적 수단으로 활용

- 국토교통부가 도시재생사업 내 상생협력상가의 기본방향을 제시하고, 지자체인 성동구와 서대문구는 젠트리피케이션 방지 조례 제정하에 상가 점포를 공급하는 모델로 실행에 옮기며 동지내몰림 방지 초점
- 해외 사례(美, 佛, 日)는 공공기관 혹은 지분 출자법인의 설립형태로 운영하고, 임대상가를 공급하는데 강력한 통제권(선매권, 정기차지권, 운영권 등)을 지님과 동시에 골목상권 보호 및 업종 다양성 유지를 위해 대형 프랜차이즈 입점 제한의 엄격한 관리를 취함
- 특히 부티크, 공방(수공예), 서점, 갤러리, 카페 등 지역문화상업은 단순히 물건 제작·판매하는 소비공간을 넘어 지역 특유의 정체성 유지와 보존 측면에서 동네 활성화 사업의 성공적인 핵심요소로 거론

●● 공공임대 희망상가 임대현황 및 업종구성 실태분석

주거지내 희망상가 주된 특징은 공급 확대, 임대 활발, 미이용공간의 공실적체 심화, 근생시설 용도에 편중된 업종 획일화 경향으로 집약, 타 민간사와 달리 시민들의 다양한 라이프스타일을 담은 테마형 사업아이템 업종 발굴(반려동물, 메디컬, 친환경 외)과 사회적경제조직 외 대안적 공급모델로 진화·확장 강조

- LH는 2017년부터 정부 일자리 창출 목적의 공공임대상가 브랜드인 희망상가 시범사업 착수, 지난해 전국 234개 단지에 산재한 누적 공급규모는 1,552호(전체 임대상가 재고의 38.7%) 보유 중이며 연간 신규 300호 내외 물량으로 리테일 시장안정화 기여
- 물리적 특성은 신축 5년 이내 건립된 행복·국민임대주택 500세대 이상으로 경기·세종권 집중 분포하에 점포 전용면적 30~50㎡ 미만 구간의 1층 중소형 매장이 압도적 양상, 임대계약 주체인 청년과 소상공인 등 사회적 취약계층에게 주변시세 보다 20~50% 할인의 저렴한 임대료로 공간을 대여해 경제적 지출부담 경감 및 ESG 경영실천 이념 부응
- 외형적 성장세 속에 경기침체 여파로 2024년 기준 409호가 미임대되어 대략 4곳 중 1곳(희망상가에 국한된 수치, 영구임대 등 공공임대상가 합산 시 공실률은 10% 내외로 안정화)이 여전히 빈 점포이며 세종시 민간 중대형 상가 공실률(24.1%)과 흡사, 대개 단지 규모가 적으면서 낡고 오래된 대형 점포일수록 공실 장기화 확률이 높은 경향성을 띠
- 이 사실은 당초 제도설계 시 임차계약 상당수가 정책적 배려가 필요한 공적 수혜대상임

을 고려할 때 당연시 결과로 여겨진 반면, GIS 공간분석의 시각화 결과가 희망상가 공급 여건과 창업·입차하려는 상점주들의 시장수요가 괴리됨을 역설적 반증

- 희망상가 업종군 카테고리 총족률은 14.2%(KSIC 세세분류 171개)로 단지내 커뮤니티 비즈니스 활동을 영위하는 식음료·뷰티·소매용도(체인화 편의점, 미용업, 커피전문점, 음식점 등) 부대편의시설이 주류이며, 대부분 주민생활밀착형 서비스 일변도로 한정적
- 로코노미 시대에 지역성을 가미한 개성 있는 로컬콘텐츠 기반 소형상점, 골목형(Alley) 스타트업들 비롯해 공공친화적이고 주거지 근린상권 내 입점 선호도가 높은 커뮤니티 복합편의점, 반려동물용품, 심야약국, 로컬푸드 직매장(주민생계조합), 무인점포 등 전략적 유치업종 발굴 다변화와 집객력이 뛰어난 앵커테넌트 도입기능으로 효율적인 MD 공간구성 극대화 및 입주민 삶의 질 향상 도모
- 이처럼 공실이 높고 업종도 다원화되지 못한 원인에는 낙찰률 저조, 입지열악, 협소면적, 초기 상권형성 미흡, 근린주구 범위로 수요 제약, 창업주의 내적인 자발적 동기 저하, 운영관리 전문성 부족, 제도적 규제 등이 복합적으로 작용한 결과이자 희망상가 상품의 특수성에 기인, 공급체계상 근본적 사업구조 및 제도개편의 불가피성을 단적으로 시사
- 장래 임대수익 다변화를 위한 대안적인 공급모델로 기존 주대상인 사회적기업(기본형) 외 생활협동조합(확장형), 로컬상점(토착형), 공익목적 단체 등 비영리법인(공공형), 국가·지자체(상생형), 민간사 협력(CSV 등 사회공헌형) 등 여러 주체들과 협업방식으로 진화·발전시켜 나가야 함

●● 공공임대 희망상가 유형별 특화전략 및 공실 대응방안

희망상가의 개별 입지와 규모, 기능(배후산업)에 따라 역세권 중심상업지형 이하 6개 유형으로 분류한 뒤, 입주민 생활편익 증진과 지역 일자리 창출, 그리고 공동체 커뮤니티 활력 제고를 역점에 두고 유형별 사례지구 맞춤형 특화전략 및 공실 활용방안 수립

- 대학가 청년창업형(I)은 캠퍼스타운과 연계한 청년 예술·문화 분야 비즈니스창업 인큐베이팅 지원, 역세권 중심상업지형(II)은 프랜차이즈와 브랜드 앵커테넌트 확보 등 마스터리스 시범사업 추진, 산업단지형(III)은 기업체 근로자 대상 사무실, 작업장, 창고 등 부대편의시설로 용도전환
- (계속) 공공 교육·행정타운형(IV)은 공공시설과 협업가능한 교육·체험·학습기능 특화유치로 지역거점 플랫폼화, 근린주거지형(V)은 로컬관광 및 노인 복지·문화·돌봄서비스 강화, 기타형(VI)은 연령·소득수준이 상이한 입주계층이 융합될 수 있는 공유경제시설, 장터, 플리마켓 행사 개최로 지역사회 통합
- 상가 공실을 적기 해소하는 기법으로 부동산경기 동향에 따라 신규 공급물량 및 유형별

비중 조절(일반형 확대)해 나가면서, 빅데이터 기반 상권수요 추정, 임차인 추천제(수의 계약기관 협력), 임대료 할인(렌트프리), 평형 및 업종 다각화, 민간 전문 위탁관리 시행, 이벤트기획 차별화를 꾀할 수 있음

●● 공공임대 희망상가 활성화를 위한 공적 역할 및 제도 개선사항

미래 대내외 사회트렌드 변화 수용과 공실 해소를 통한 희망상가 경쟁력 향상 관점에서 유연하고 탄력적인 임대공급 및 운영 관리규정의 제도 개선책 마련(「임대상가 공급 및 운영업무 처리지침」, 「건설임대상가 공급 및 운영기준」, 「주택관리규정」 등 후속 개정 반영 검토)

- 향후 LH가 지역경제 번영을 이룩하는 공공디벨로퍼로서 지속가능한 임대상가 공급 및 운영관리자의 중추적 역할에 전념
- 공공임대 희망상가 활성화 진작을 위해 임대조건(임대료 감면), 입점업종(무인점포 허용), 임차권 양도(마스터리스 전대차 계약 동의)를 골자로 다룬 규제완화 조치 등 제반 사항 정비가 수반되어야 함
- 희망상가에서 발생한 잡수익을 해당 단지내상가 활성화 목적(PM 서비스 강화, 커뮤니티 프로그램 존속 유지)으로 사용·재투자를 유도하는 선순환 기제 구축 등 잡비 수익 처리방안 제언

●● 결론 및 시사점

마지막으로 공공임대 희망상가 전반의 공급제도, 임대계약, 업종현황 실태를 토대로 유형별 특화전략 구상, 공실 해소방안까지 총망라한 시초적인 실증분석 연구이며, LH 주거복지사업 분야의 미래 청사진과 공적디벨로퍼 역할을 제시했다는데 중대한 정책적 함의를 지님

- 본 연구 결과물은 차후 임대주택에서 상가운영 관리로 신사업영역 확대에 관한 전사적 공감대 형성 논의의 기틀을 다지며, 희망상가 특성에 기반한 개발방향 및 세부 실행전략 수립, 공공 보호대상 업종관리, 불합리한 제도개선 시 기초자료로 활용

주제어

공공임대주택 희망상가, 업종, 공실, 커뮤니티 활성화, 로컬기반 비즈니스

차례 Contents

제1장 서론

1. 연구배경 및 목적	03
1.1 연구배경 및 필요성	03
1.2 연구목적	05
2. 연구범위 및 구성	06
2.1 연구범위 및 방법	06
2.2 연구구성 및 체계	08
3. 선행연구 동향 및 검토	12
3.1 선행연구 동향	12
3.2 선행연구와의 차별성	14

제2장 상업시설 분야 대내외 여건 변화

1. 내·외부환경	19
1.1 거시경제 및 외부환경	19
1.2 내부여건	23
2. 상가 부동산시장 동향	26
2.1 임대시장	26
2.2 분양 및 투자시장	29
3. 소 결	33

제3장 국내외 공공임대상가 조성 선도사례 및 시사점

1. 분석의 틀	37
1.1 조사개요	37
1.2 공공 주도형 사례선정	37
2. 국내 공공기관 공공임대상가 조성사례	39

2.1 국토교통부 상생협력상가	39
2.2 성동구 성동안심상가	40
2.3 신촌 박스퀘어(신촌 청년푸드스토어)	41
2.4 경기도시공사(GH) 공정상가	42
2.5 서울교통공사 역사 지하상가	43
3. 해외 주요 선진국 기관 공공임대상가 조성사례	46
3.1 미국 뉴욕경제개발공사(NYCEDC) 에식스 마켓(Essex Market)	46
3.2 프랑스 파리지 SEMAEST 동네활성화사업(Vital' Quartier)	47
3.3 영국 Places for London 키드브룩 역 광장(Kidbrooke Square)	48
3.4 일본 UR 도시기구(都市機構) 오갈 프로젝트(オガールプロジェクト)	49
3.5 홍콩주택청 칭롱 쇼핑센터(晴朗商場, Ching Long Shopping Centre)	51
3.6 싱가포르 주택개발청(HDB) 오아시스 테라스(Oasis Terraces)	52
4. 소 결	54

제4장 공공임대 희망상가 임대현황 및 업종구성 실태분석

1. 분석의 틀	59
1.1 조사개요	59
1.2 희망상가 용어 정의	60
2. 공공임대 희망상가 임대 및 공실현황	63
2.1 공급현황	63
2.2 임대현황	65
2.3 공실현황	71
3. 공공임대 희망상가 업종구성 실태	78
3.1 업종구성 분포	78
3.2 전략적 업종유치 가능성 진단	82
3.3 대안적 공급모델	83
4. 소 결	90

제5장 공공임대 희망상가 유형별 특화전략 및 공실 대응방안

1. 공공임대 희망상가 유형화 분류 및 사례지구 선정	97
-------------------------------	----

1.1 유형화 분류	97
1.2 사례후보지 선정	98
2. 공공임대 희망상가 유형별 특화전략	101
2.1 대학가 청년창업형	101
2.2 역세권 중심상업지형	103
2.3 산업단지형	106
2.4 공공 교육행정타운형	108
2.5 근린주거지형	111
2.6 기타형	114
3. 공공임대 희망상가 공실 대응방안	117
3.1 공실 관리 기본방향	117
3.2 공실 해소기법	117
4. 소 결	123

제6장 공공임대 희망상가 활성화를 위한 공적 역할 및 제도 개선사항

1. 결론 및 시사점	129
1.1 연구요약	129
1.2 기대효과 및 활용방안	133
2. 정책적 제언	135
2.1 제도 개선사항	135
2.2 연구 한계점 및 향후 과제	137

부 록

참고문헌	139
설문지	145

표 차례 List of Tables

[표 1-1] 연구 진행과정 및 수행절차	11
[표 1-2] 공공임대상가 관련 선행연구 동향 검토	12
[표 2-1] 주거복지사업 정부경영평가 지표 및 배점현황	23
[표 2-2] 상업시설 분야 대내외 여건 변화 및 영향력 점검	33
[표 3-1] 국내외 공공임대상가 조성 선도사례 종합분석 비교	55
[표 4-1] 희망상가 공급제도 개황	64
[표 4-2] 희망상가 신규 특화업종 발굴 및 전략적 유치가능성 진단	82
[표 4-3] 희망상가 산업분류단계별 주력 업종	92
[표 5-1] 요인별 평가 적합도에 의한 희망상가 사례후보지 선정	100
[표 5-2] 공공임대 희망상가 유형별 사례지구 경쟁력 비교	124
[표 6-1] 공공임대 희망상가 관련 제도 개선사항	136

그림 차례 List of Figures

[그림 1-1] 공공임대상가 공실 이슈 언론보도	03
[그림 2-1] 소비자물가상승률 및 소비자심리지수 추이	19
[그림 2-2] 자영업자 대출규모 및 연체율 추이	20
[그림 2-3] 소상공인 체감경기지수 및 업종별 추이	21
[그림 2-4] 소매판매액지수 및 업태별 추이	22
[그림 2-5] 유통채널별 매출 비중 추이	22
[그림 2-6] LH ESG 경영전략 및 추진체계	24
[그림 2-7] LH 부채 및 임대주택 부문 손익 추이	25
[그림 2-8] 상가 임대가격지수 및 임대료 추이	26
[그림 2-9] 상가 공실률 및 지역별 추이	27
[그림 2-10] 상가 전환율 및 층별효용비 추이	28
[그림 2-11] 상가 권리금 및 업종별 추이	29
[그림 2-12] 분양상가 공급물량 추이	30
[그림 2-13] 상가 투자수익률 및 구성비 추이	31
[그림 2-14] 상가 경매물량 및 낙찰 추이	31
[그림 3-1] 국내외 공공임대상가 조성사례 선정	38
[그림 3-2] 상생협력상가 조성유형 및 천안 도시재생 어울림센터	39
[그림 3-3] 공씨책방 입주로 알려진 성동안심상가	41
[그림 3-4] 신촌역 박스퀘어 청년키움식당 및 마켓	42
[그림 3-5] GH 공유도시 모델로 바라본 경기행복주택 상가	43
[그림 3-6] 서울교통공사 역 구내상가 임대현황	44
[그림 3-7] Essex Crossing의 리테일 공간인 에식스 마켓	46
[그림 3-8] SEMAEST 동네활성화사업	48
[그림 3-9] 키드브룩 역 광장 TOD 사업	49
[그림 3-10] 오갈 프로젝트 설계	50

[그림 3-11] 대단지 칭룽 쇼핑센터 및 전통채래시장	52
[그림 3-12] 싱가포르 근린쇼핑센터 전형, 오아시스 테라스	53
[그림 4-1] 분석대상 실험군 선정 및 DB 구축 시스템	60
[그림 4-2] LH 임대상가 분류체계 내 희망상가 및 건축법상 단지내상가	61
[그림 4-3] 희망상가 키워드로 본 노출빈도 언급량 및 연상 이미지	62
[그림 4-4] 국토교통부 및 LH 공공임대 희망상가 정책	63
[그림 4-5] 희망상가 공급 추이 및 계획물량	65
[그림 4-6] 지역별 주택단지내 희망상가 임대물량	66
[그림 4-7] 희망상가 단지유형 및 배후세대	67
[그림 4-8] 희망상가 건축물 노후도 및 층수	68
[그림 4-9] 희망상가 점포면적 및 전용률	69
[그림 4-10] 희망상가 공급유형 및 사회적약자 대상	70
[그림 4-11] 희망상가 임대기준가 및 할인율	71
[그림 4-12] 희망상가 공실 추이 및 민간 중대형상가 비교	72
[그림 4-13] 희망상가 지역별 미임대물량 및 공실률	73
[그림 4-14] 희망상가 단지유형 및 배후세대별 공실률	74
[그림 4-15] 희망상가 건축물 노후도 및 층수별 공실률	75
[그림 4-16] 희망상가 점포규모별 공실률	76
[그림 4-17] 희망상가 공급유형 및 공가일별 공실률	77
[그림 4-18] 한국표준산업분류 구조 및 항목별 업종코드	78
[그림 4-19] 희망상가 용도군 구성	79
[그림 4-20] 희망상가 산업분류단계별 포괄률 및 테넌트 업종 분포	81
[그림 4-21] 단지내 입주민 고용 및 주거복지서비스를 지원하는 사회적기업	84
[그림 4-22] 주민과 함께 만들어가는 사회적기업 확장형인 생활협동조합	85
[그림 4-23] 로컬기반 콘텐츠가 있는 지역문화상점	86
[그림 4-24] 공익적 목적과 따뜻한 나눔을 실천하는 비영리법인	87
[그림 4-25] 국가, 지자체와 협력하며 더불어 사는 공공상생상가	88
[그림 4-26] 공유가치창출과 사회공헌형으로 접근하는 민간사	89
[그림 4-27] 공공임대 희망상가 기초통계량 및 운용특성	90
[그림 4-28] GIS 공간기법을 활용한 전국 시도 희망상가 부문별 현황분석	91
[그림 5-1] 희망상가 속성 요인별 유형화 분류절차	98

[그림 5-2] 서울가좌 희망상가 일대 상권 현황분석	102
[그림 5-3] 서울가좌 희망상가 일대 건축 디자인 개선안 예시	103
[그림 5-4] 하남미사 C3BL 희망상가 일대 상권 현황분석	104
[그림 5-5] 하남미사 C3BL 희망상가 일대 건축 디자인 개선안 예시	105
[그림 5-6] 화성발안 A1BL 희망상가 일대 상권 현황분석	107
[그림 5-7] 화성발안 A1BL 희망상가 일대 건축 디자인 개선안 예시	108
[그림 5-8] 세종가온7 희망상가 일대 상권 현황분석	109
[그림 5-9] 세종가온7 희망상가 일대 건축 디자인 개선안 예시	111
[그림 5-10] 하동읍내 LH 천년나무 희망상가 일대 상권 현황분석	112
[그림 5-11] 하동읍내 LH 천년나무 희망상가 일대 건축 디자인 개선안 예시	113
[그림 5-12] 남양뉴타운 B10BL 희망상가 일대 상권 현황분석	115
[그림 5-13] 남양뉴타운 B10BL 희망상가 일대 건축 디자인 개선안 예시	116
[그림 5-14] 마스터리스 구조 및 단지내상가 적용사례	120
[그림 5-15] 공공임대 희망상가에 실험적으로 활용가능한 단기 임대마케팅 기법	122
[그림 5-16] 공공임대 희망상가 유형별 기본구상 방향 및 특화전략 도출	123
[그림 6-1] 공공임대 희망상가 유형별 특화전략 구상 예시	131
[그림 6-2] 공공임대 희망상가 공실문제 원인별 대응전략 및 실행방안	132

제1장 서론

1. 연구배경 및 목적

1. 1. 연구배경 및 필요성

■ 경기침체와 온라인 쇼핑으로 상가시장 악영향, 공실 증가

- 깊어가는 경기불황과 전세계적인 코로나19 팬데믹(COVID-19) 이후 소비트렌드 행태 변모, 전통적인 오프라인 매장 위주의 상가시장이 부진하면서 공실 증가가 현안 이슈로 대두(KBS, 2025.05.22.)
 - 경기침체로 소비심리가 크게 냉랭·위축되고 정치적 불확실성(금융시장 변동성)까지 겹쳐 올해 12월 소비자심리지수(CCSI)가 88.4(△12.5P)로 100P 붕괴, 코로나19(86.6, 2022.11) 이래 최대 낙폭과 최저치 기록
 - 코로나19 일상회복에 따른 비대면 활동과 정보통신기술(ICT) 발달에 힘입어 신형 온라인 쇼핑의 이커머스(E-commerce) 시장으로 소비수요 이동도 상가시장 부진의 한 몫을 차지
 - 수많은 언론보도 자료들(아시아경제, 2024.12.19.; 연합뉴스, 2019.10.17.; 부산일보, 2024.12.19.; KBS, 2024.11.19.)에서 공공기관 소유이거나 지역별 높은 상가 공실률(부산시 행복주택 상가, 세종시 집합상가, 고양시 향동 지식산업센터 상가 일대 등)이 비중 있게 심층주제로 다루어짐([그림 1-1] 참조)

[그림 1-1] 공공임대상가 공실 이슈 언론보도



출처: 땅집고(2024.11.02.)

- 올해 상가시장 전망도 낙관적이지 않은 만큼, 상가임대, 매매, 투자수요 저하가 불가피하여 위기감 고조, 공적기관은 수요와 공급조절을 통한 적정 공실 관리가 중대사안일 것으로 예상

■ ESG 실천 이행, 공공의 정책적 지원 역할 요구

- 경기가 어려운 시기일수록 청년, 영세 소상공인 휴·폐업이 늘어나 상가 임차인의 임대료 고통으로 인한 젠트리피케이션(Gentrification, 동지내몰림)¹⁾ 방지와 공공성 회복 등 정책적 지원 노력 강조
 - 정부 정책일환으로 공공임대 희망상가는 국토교통부 일자리포털란에 소개되고 있으며, 창업지원_주거인프라기반 영역에 포함
 - LH는 공공임대 희망상가 공급(연평균 200~300호)을 통해 청년, 소상공인 등 안정적인 영업활동의 경영기반을 지원하며 든든한 버팀목 역할 수행

■ 장기 미임대로 인한 영업수익 감소 등 비수익화 사업모델 개선

- 공공임대상가 보유물량(4,015호)이 점진적 확대되고 있으나 민간사 대비 전문적 운영관리 미흡으로 공실적체 증가 및 수익창출 저하 문제의 비효율(Inefficiency) 발생
 - 영구임대단지를 비롯한 공공임대상가의 공실률은 14% 내외로 보고, 전국 중대형 상가 평균(13.0%)과 유사한 수준 기록(한국부동산원 상업용부동산 임대동향, 2024.4Q)
 - 그러나 희망상가(1,552호)로 한정할 경우, 공실이 네 곳 중 한 채인 무려 26.4%(세종시 중대형 상가: 25.7%)에 달하며, 공공지원형이나 일부 산업단지 인근은 과반을 초과할 정도로 더욱 심각한 상황 직면
 - 공공임대상가의 장기 미임대는 관리비 지출 등 재무수익 감소 및 지역상권 활성화를 저해시키는 최대 불안요소이므로, 지역 특성에 맞춘 공실 해소 전략 강구

■ 개발 패러다임 변화, 주택 외 상가 분야로 미래 신(新)사업영역 확대 준비

- 과거 도시개발·공급주도에서 임대운영 관리기능의 패러다임 전환(Paradigm Shift)에 따라 미래 신사업모델로서 주택 외 수익(Profit)을 낼 수 있는 공공임대상가분야의 적극적 운영관리 대응 필요
 - 기존 민간에 분양하던 임대주택 단지내상가를 판매·처분하지 않고, 공공이 소유하면서 장기간 저렴하게 임대함으로써, 취약계층의 일자리 창출을 지원하는 공공임대주택 저층부 상가의 운영관리 중요성 부각

1) 낙후지역이 재개발되면서 외부인 유입, 임대료 상승으로 본래 거주하던 원주민이 쫓겨나는 현상

- LH는 전형적인 택지판매와 주택분양 등 수익기반이 점차 약화된 반면, 임대주택 등 주거복지 부문은 운영손실 누증에 따른 공사의 지속가능성 위협, 교차보전 구조가 붕괴되지 않도록 상가 등 미래 신사업모델 발굴에 힘써야 함

1. 2. 연구목적

- 공공임대 희망상가 업종 및 공실 현황을 토대로 유형별 맞춤형 특화전략 마련
 - 상기사항을 종합해볼 때 공공임대 희망상가 공실의 체계적 관리를 위해 기초현황 및 실태를 파악할 수 있는 정보가 미비하므로, 무엇보다 이에 대한 선제적인 대응책 마련 급선무
 - 공공임대상가 업종의 실증분석과 공실 해소를 통한 수익 극대화 방안에 관한 전략적 아이디어 제시 필요(실무부서 의견, 2024.11)
 - 본 연구의 목적은 일차적으로 공공임대 희망상가 업종구성 분포에 관한 객관적인 현황분석과 실태를 면밀히 점검하고, 경쟁력을 제고할 수 있는 추진방향 및 실행전략을 아우른 종합적인 대응방안 제시
 - 궁극적으로는 이를 토대로 공공임대 희망상가의 업종 유지가능성 진단을 통해 지역실정에 맞는 활용방안 등 전략적 공실 해소기법(Solution) 모색
 - 나아가 향후 지역경제 활성화를 위한 공공임대 희망상가의 제도적 개선책 마련과 공공디벨로퍼(Public Developer)로서 바람직한 LH 공적 역할을 정립하고자 함

2. 연구범위 및 구성

2. 1. 연구범위 및 방법

1) 연구범위

① 공간적 범위

- LH가 신규 건설하는 국민, 행복, 통합공공임대주택 단지내 임대목적용으로 공급한 국내 전국 소재 희망상가 개별점포 총 1,552호(2024.12월말)를 모집단(Population) 대상으로 취급
 - 희망상가 선정이유로는 그간 선행연구에서 잘 다루어지지 않았을 뿐더러 타 유형 대비 공실이 많고, 신축으로 임차인 구성이 상대적으로 다양하기 때문에 민간 마스터리스 운영기법 적용 등 실험결과 도출 용이
 - 영구임대상가는 절대적 물량이 많고 내구연한이 오래되어 통계구득 어려움, 또한 빼어난 입지와 주택관리공단에 의한 운영관리가 양호하여 공실이 적으므로 분석대상에 부적합
 - 만성적인 악성 미분양에 시달린 PF 상가(e.g. 용인동백 주네브 상가)의 경우, 사업자가 LH에 대물변제한 다량 상가의 매각·판매를 전제로 단지내상가에 속하지 않는 이질적인 성질로 부득이하게 제외

② 시간적 범위

- 공공임대 희망상가가 정책적으로 도입되기 시작한 2017년 초기부터 최근 공급이 완료된 2024년말 기준까지 총 8년간을 설정하되, 코로나19(2019~22) 전후 기간도 포함

③ 내용적 범위

- 공공임대 희망상가 전반적인 임대현황 및 업종 DB 구축을 바탕으로 현주소를 파악하고, 유형별 특화전략 수립과 공실 해소방안을 다룸

2) 분석방법 및 자료

① 분석방법

- 문헌고찰, 법제도연구, 인터뷰(Interview), 현장 사례조사(Case Study), 전문가 자문

회의, 원고의뢰 등 질적 연구와 Arc GIS 및 SPSS 통계프로그램을 이용한 계량분석을
고루 병행키로 채택

- 문헌고찰 및 법제도연구

- 공공임대상가 관련 선행연구 및 이론적 고찰, 정부 정책 및 지자체 상권 활성화 지원 조
례(법제처), LH 사내법규

- 인터뷰

- 상가 공급자(LH, 지자체), 운영관리회사(주거복지지사, 관리사무소), 상인(점포 경영
주·입주자), 공인중개사, 이용자(외부 방문객·지역 거주민) 이해관계자별 면담

- 현장 사례조사

- 입지와 배후상권 특성에 따른 대표 사례지구 유형화를 추출하여 상권분석(유동인구,
매출액, 월임대료), 현안과제에 대응한 맞춤형 특화전략 수립

- 전문가 자문회의

- 공공임대 희망상가 공실의 적기 해소책(민간 투자유치 전략 도입)을 강구하기 위한 다
양한 아이디어 도출 및 적용가능성 논의
- 공실은 공공이 직접 관여하기 힘든 민간 수요영역에 가까우므로, 현장에서 직접 몸소
부딪힌 실무자들의 실질적인 의견청취 수렴

- 원고의뢰

- 해외 공공임대상가 조성사례, LH 공공임대 희망상가 사례지구 유형별 상권분석은 경
험과 실적이 풍부한 외부 원고의뢰로 대체하여 연구결과 정확도 향상 및 신뢰성 담보

- SPSS 통계분석 및 GIS 시각화

- 전국 지역별 공공임대 희망상가 공간적 분포와 업종구성 현황, 임대료 시세 및 공실 정
보를 GIS 시각화 도면과 연계

- 디자인 설계

- 희망상가 사례지구 건축 디자인 설계안에 가상의 3D 렌더링(Rendering)을 입혀 현실
감 있게 이미지화 작업 처리

② 분석자료

- 공공임대 희망상가 공급현황 및 공가실적에 관한 내부 원자료(Raw Data)를 기초로
수집하되, 부정확하거나 누락사항의 경우 현장방문 및 담당자 전화조사를 거쳐 DB
재가공·구축

- 데이터 집합체(Relation)를 구성하는 여러 속성들 중에서 주소지명을 식별키(Primary

Key)로 두어 지역별 빅데이터 현황과 연동해 상권분석

- 수집된 자료결과 해석은 신속한 통계표 작성처리에 능통한 과학적 작업도구(Tool)로 PASW 24.0 프로그램 사용

2. 2. 연구구성 및 체계

1) 주요 연구내용

① 연구설계 및 선행연구 검토

- 착안점 및 이슈
 - 공공임대 희망상가 개념 정의, 선행연구 동향 및 검토를 통해 기존 학술연구와의 차별성은 무엇인가?
- 연구설계
 - 연구배경 및 필요성 제기, 목적
 - 공간·시간적 범위 및 조사대상, 내용구성 체계, 방법론 설정 등 이론적 프레임워크(Framework) 확립
- 선행연구 검토
 - 공공임대상가 현주소 실태를 중심으로 시기별, 주제별, 방법론별 동향 문헌고찰
 - 기존 선행연구와의 차별성

② 상업시설 분야 대내외 여건 변화

- 착안점 및 이슈
 - 상업시설 분야에 영향을 끼치는 대내외적 시장환경 요인은 무엇이며, 어떻게 변해왔는가?
- 상가 분야 대내외 여건 변화
 - 거시경제지표(Macroeconomics: 소매판매액, 소비심리지수) 등 정치·경제·사회·기술적 환경(PEST)
 - LH 내부 추진여건 점검: 재무성과, ESG 지속가능경영, 주거복지사업 현황, 상가 공급 물량 및 조직인력
 - 상가 부동산 시장동향: 임대_임대료, 공실, 분양_분양물량, 매매 및 투자시장_투자수익률

③ 국내외 공공임대상가 조성 심층사례 및 시사점

- 착안점 및 이슈
 - 국내외 공공기관이 임대상가를 조성하여 지역경제 활성화 및 정부 일자리 창출을 견인한 선도사례로부터 배울 수 있는 시사점(교훈)은 무엇인가?
- 국내외 공공임대상가 조성사례
 - 국내 지자체 및 공공기관: 국토교통부 상생협력상가, 성동구 장기안심상가, 신촌 박스퀘어, 경기도시공사(GH) 다산신도시, 부산도시공사(BMC) 아미4지구, 서울교통공사 지하 임대상가
 - 해외 선진국 기관: 미국(뉴욕경제개발공사, 보스턴계획개발청), 프랑스 파리 상업경제공사(GIE Paris Commerces), 영국(런던 교통공사), 일본(UR 도시재생기구, 고베 스마이 마치즈쿠리공사), 싱가포르(도시재개발청, 주택개발청), 홍콩(홍콩주택청)
 - 조사내용: 기업개요, 추진배경, 사업모델(Business Model: BM), 공급·운영관리, 시설, 커뮤니티 프로그램, 핵심 성공요인(Key Success Factor: KSF), 성과평가, 역할
 - 시사점: LH 보유자산 장기 미임대상가를 지역주민들의 자활지원 및 수익사업 인프라 활용, 상가 미래 신사업분야 진출과 종합적인 운영관리를 위한 플랫폼(Platform) 기제

④ 공공임대 희망상가 임대현황 및 업종구성 실태분석

- 착안점 및 이슈
 - 주변상권 대비 공공임대주택 희망상가 임대료와 공실률은 얼마이며, 어느 유형에서 공실이 가장 많이 발생하는가? 그렇다면 공실의 근본적인 원인은 무엇인가?
 - 공공임대주택 희망상가의 주요 업종은 무엇이며, 개인 영세업자 외 대기업 프랜차이즈와 로컬기업 입점 등 경쟁력 비교우위를 가진 상품구성은 어떻게 실현할 수 있는가?
- 공급현황
 - 재고량 및 신규공급, 지역별 구성비
- 임대 및 공실현황
 - 주변지역 상권 대비 임대료 시세 수준 및 공실
 - 공실 및 상가침체 원인: 외부경기(시장상황), 자산, 사업자(입주계약자)
- 업종구성 실태
 - 업종구성 분포: 통계청 한국표준산업분류 체계(대분류~세세분류) 준용, 단지내 입주민을 위한 생활밀착형 서비스(카페, 식당, 편의점, 미용실, 세탁소, 학원, 병의원 등)
 - 전략적 업종유치 가능성 진단 및 대안적 모델: 상가 앵커(Anchor)기능을 담당하는 대기업 계열 프랜차이즈(Franchise), 사회적기업 및 생활협동조합, 로컬비즈니스(Local Business) 기반 상점과 상생협력

⑤ 공공임대 희망상가 유형별 특화전략 및 공실 대응방안

- 착안점 및 이슈
 - 입지와 배후 상관특성에 따른 희망상가 유형을 분류하고, 어떻게 차별화 전략을 피하면 공실을 줄일 수 있는가?
- 유형화 분류 및 사례지역
 - 유형화 분류 기준: 입지, 고객층, 규모, 도시기능
 - 도시기능별 유형화 분류: 대학교 청년창업형(청년·대학생), 역세권 중심상업지(외부 방문자), 산업단지(노동근로자), 근린주거지(입주민), 공공 교육행정타운(공무원), 기타 세대통합형(신혼부부 가구)
 - 대표 사례지역 추출: 유형화 분류기준 적합도와 사업화방안의 실증연계를 고려한 대표 테스트베드(Test-bed) 후보대상지 추천(지역본부 상향식 방식 접근)
- 유형별 맞춤형 특화전략
 - 주민생활밀착형 커뮤니티 서비스 강화, 앵커테넌트 확보 등 마스터리스 시범사업, 공공시설과 협업가능한 특화유치(교육·체험·학습)로 지역거점 플랫폼화, 기업체 근로자를 위한 사무실과 공유창고 공간으로 용도 전환, 청년 비즈니스창업 인큐베이팅 지원
- 공실해소 기법
 - 공급유형 비중 조절(일반형 확대), 공모자격 확대, 책임임대차(Master Lease) 시범사업 계약체결, 임대료 할인(Rent Free), 업종제한 완화, 입점자 선정방식 변경(추첨제), 민간위탁 관리시행

⑥ 희망상가 활성화를 위한 공적 역할 및 제도 개선책

- 착안점 및 이슈
 - 향후 공공임대주택 희망상가 활성화 진작을 위한 제도 개선방안과 미래 LH 공적 역할(지역사회 번영)은 무엇인가?
- LH 공적 역할
 - 지역경제 활성화 차원에서 지속가능한 임대상가 공급 및 운영관리자로서 선진 공공디벨로퍼의 LH 역할 정립
- 제도 개선사항 및 정책 제언
 - 임대공급 제도개선 개정, 운영 관리규정 검토: 「임대상가 공급 및 운영업무 처리지침」, 「건설임대상가 공급 및 운영기준」
 - 공공임대 희망상가 경쟁력 제고 및 최신 시장트렌드 변화를 담을 수 있도록 제반사항

정비: 마스터리스 계약, 임대료, 입점 업종, 잡비 수익 처리방안 등

2) 연구체계

■ 연구구성 및 진행과정

- 본 연구의 기본구성은 배경 및 이론적 고찰에서부터 정책 제언까지 크게 총 6장으로 이루어지며, [표 1-1]에 제시한 합리적인 절차(Process)에 따라 과업 진행
 - 이 가운데 실증분석에 해당하는 희망상가 임대현황 및 업종구성 실태(Ⅲ), 유형별 특화전략 및 공실 대응방안(Ⅳ)이 핵심이라고 말할 수 있음

[표 1-1] 연구 진행과정 및 수행절차

단계		내용구성	수행방법
서론	I	연구설계 및 선행연구 검토 (조사대상 및 방법론 선정, 연구담론, 선행연구와 차별성)	문헌조사 자료수집
	II	상업시설 분야 대내외 여건 변화 (PEST 환경, LH 내부 추진여건, 상가 시장동향)	문헌조사 통계분석
본론	III	국내외 공공임대상가 조성 선도사례 및 적용 시사점 (공공 주도형 국내외 임대상가 조성사례 및 교훈)	사례조사 원고의회
	IV	희망상가 임대현황 및 업종구성 실태분석 (공급제도, 임대, 업종구성, 임대료, 공실, 전략적 업종유치 진단)	통계분석 GIS
	V	희망상가 유형별 특화전략 및 공실 대응방안 (유형 분류, 사례지 현황 및 문제점, 특화전략, 공실 해법)	사례조사 원고의회
결론	VI	희망상가 활성화를 위한 공적 역할 및 제도 개선책 (LH 역할 및 제도 개선안 도출, 정책적 기대효과)	제도연구 전문가 자문 출처: 저자 작성

3. 선행연구 동향 및 검토

3. 1. 선행연구 동향

1) 외부 연구동향

- 상가 분야 선행연구들의 주제별 동향은 크게 (1) 입지특성 및 업종구성 실태조사, (2) 임대료와 공실을 관계, (3) 매출액·거래가격에 미치는 영향, (4) 제도상 노정된 문제점 및 효율적 운영관리 방안 등으로 대별
 - 1990년대부터 최신 2020년대까지 공공임대상가, 희망상가, 단지내상가, 근린생활시설의 키워드 검색으로 본 과제와 연관성이 높은 선행연구 내용을 다음의 [표 1-2]와 같이 간추려 요약 정리
 - 공공이 임대상가를 업종 다각화 및 효율적 운영방안 사업구도에 중점을 둔다면, 민간은 경제적 관점에서 투자수익률과 밀접한 매출액, 임대료, 관리비, 권리금, 거래가, 공실의 결정요인 규명 등 주제별 바라보는 관심사안 상이
 - 전자로 서울시 도시재생사업 공공임대상가 도입방안(김승주·이보람, 2018)과 경기도형 공공임대상가 사업모델의 구체적인 실행전략(신기동 외 3인, 2020)에서 지속적인 운영관리 기능의 중요성 주장
 - 하승호·안정근(2019)은 지역 커뮤니티 비즈니스 활성화 기반 조성수단으로 공공임대상가 활용을 강조, 공공임대상가에 관해 체계적인 기틀을 정립한 선언적 연구로 정책적 당위성 확보와 공공의 개입 피력
 - 김승주·이보람(2018)와 강미·주현태·이재우(2019)는 도시재생사업지역(일반근린재생형) 대상지에 공공임대상가 도입을 검토하고, 지속가능한 운영관리 방향을 도출

[표 1-2] 공공임대상가 관련 선행연구 동향 검토

구분	저자(연도)	분석대상	방법론	주요 내용	비고
본건	송기욱정기성최민찬 (2025)	국민임대·행복주택 전국 희망상가	문헌연구 사례조사 GIS	· 국내의 공공기관 상가 조성사례 및 시사점 · 공공임대 희망상가 현황 및 업종구성 실태 · 공공임대 희망상가 유형별 특화전략	◎
외부 (SHGH)	신기동 외 3인 (2020)	경기도 공공임대상가	법제도고찰 사례조사	· 공공임대상가 법적 쟁점과 유형별 사례 · 경기도 공공임대상가 조성사업 추진방안	○
	하승호·안정근 (2019)	공동주택단지 공공임대상가	사례조사 AHP	· 국내의 공공임대상가 공급사례 및 특성 · 공공임대상가 활성화 방안 수급별 중요도	○
	강미·주현태·이재우 (2019)	도시재생사업지역 공공임대상가	사례조사 심층면접	· 국내의 공공임대상가 도입사례 및 시사점 · 참여자별 사업조성 및 운영단계 애로사항	○
	김승주·이보람 (2018)	근린생활생활지역 공공임대상가	사례조사 GIS	· 근린재생 활성화지역 공공임대상가 도입 · 공공임대상가 도입 활성화를 위한 제언	○

	하승호·안정근·배민철 (2018)	공공임대단지 사회적기업	설문조사 교차분석	· 사회적기업 유형화 분류 및 공급실태 · 사회적기업 입주업체 특성 차이 검증	○
	한다혁·이민석 (2017)	광주 영구임대단지 근린생활시설	사례조사 설문조사	· 근생시설 물리적 현황과 활성화 정도 · 상가 이용자 인식, 문제점 및 개선방향	○
	정철모·이용재 (2013)	전주 도시재생사업 공공지원형 임대복합상가	사례조사 AHP	· 상가지구 물리적 시설, 경제적 요인 조사 · 공공지원형 임대복합상가 개발모형 구축	△
	노경우·강윤식·김기수 (2013)	충주 공동주택 단지내상가	사례조사 상관분석	· 상가 용도군 분류 및 업종구성 분포 · 개발규모와 단지내상가 업종 상관관계	△
	박장순·김지엽 (2023)	수도권2기 신도시 점포주택 상가	분산분석 상관분석	· 지구별 점포주택용지 특성과 공실 현황 · 점포주택 상가 공실을 결정요인	△
사내 (NH)	황규홍 외 3인 (2020)	도시재생사업지역 매입형 공공임대상가	사례조사 사업성 분석	· 매입기준, 재원조달, 공급운영관리 방향 · 매입형 공공임대상가 기본구상과 대안모델	△
	박상학 (2017)	장기공공임대단지 사회적기업	설문조사 사례조사	· 사회적기업 입주유형 및 상가 이용현황 · 장기임대단지 사회적기업 유치와 운영방안	○
	박근석·박신영·김경미 (2012)	영구임대지 임대상가 사회적기업	설문조사 전문가면접	· 단지내 사회적기업 운영실적 평가지표 도출 · 영구임대단지 적합한 사회적기업 모델 사례	○
	박신영·남원석·석혜준 (2011)	보금자리주택 사회적기업	설문조사 FGI	· 사회적기업 및 보금자리주택 입주가구 특성 · 보금자리주택 주민연계형 사회적기업 모델	○
	박은규·백근석·조민경 (2008)	영구임대단지 임대상가	설문조사 현장면접	· 입주자 상가이용과 업종선호, 용도전환 · 상가침체 원인 및 활성화 방안 우선순위	○
	안정근·김기수·강병애 (1999)	주공 단지내상가	설문조사 기술통계	· 개발여건에 따른 주민과 상인 이용행태 · 적정 상가규모 및 배치계획 제시	×

출처: 저자 작성

주: 비교란은 본 연구와 정합성 평가 주관적 판단(◎: 매우 높음, ○: 높음, △: 보통, ×: 낮음)

- 방법론(Methodology)은 이론적 문헌을 통한 법제도 고찰과 사례분석 현장탐구의 질적연구가 주를 이룬 가운데, 상가 임차인 설문조사나 공공데이터 기반의 통계자료를 이용한 수리적 모형 등 계량분석기법(Quantitative Analytic) 움직임 전개
 - 2015년 이후 정부 및 지자체를 필두로 공공임대상가 제도적 공급기반 환경이 비로소 갖추어지면서, 「상가건물 임대차보호법」 상 쟁점사항별 조문과 판례해석을 통해 법리적 타당성 추론
 - 또한 미국·일본·프랑스 등 선진국 해외 공공임대상가가 발달된 유사사례에서 운영상의 시사점과 성공요인을 찾고, 사업모델의 적용가능성을 검토하는 거시적인 연구들이 있으나 대부분 단편적인 현황소개에 그침
 - 한편, 주택단지 입주자 혹은 상가를 운영하는 임차인, 그리고 전문가들로부터 설문조사 일종인 집단표적면접(FGI), 계층화분석법(AHP)을 실시해 이해관계자 집단들의 중요도 인식과 이용행태를 비교 파악(정철모·이용재, 2013; 한다혁·이민석, 2017; 하승호·안정근, 2019)
 - 양적 연구는 민간을 중심으로 종속변수인 상가 매출액·임대료·실거래가격에 유의미한

영향을 끼치는 변수 간 상호관계를 밝히고자 다중회귀모형(Regression)의 미시적인 접근 시도

2) 사내 연구동향

- 지난 40여년간(1980년대 이후) 토지주택연구원(LHRI)에서 수행한 공공임대상가 관련 선행연구는 단 6건에 불과할 정도로 극소수임
 - 그 이유로는 아마도 주택단지내 부대복리시설 개념인 공공임대상가 분야의 관심 및 중요도 인식이 현저히 낮고, 공식적인 통계자료 구득도 어렵기 때문임
 - 초창기 박은규·박근석·조민정(2008)은 복리성 중심의 영구임대단지 임대상가를 대상으로 공실 원인 진단과 대응 해결책을 나열한 수준이나, 후속 연구들이 논의될 수 있는 이론적 토대 구축
 - 2010년대 들어 상가주로서 LH는 임대단지 상가 활성화 방안을 도모하기 위해 주요 공급대상인 사회적기업의 유치성과를 연차적으로 세 차례에 걸쳐 평가하였는데, 보금자리주택(박신영·남원석·석혜준, 2011), 영구임대(박근석·박신영·김경미, 2012), 장기공공임대단지(박상학, 2017)로 하위 주택유형을 점차 세분화 확장
 - 이와 연장선상에서 비록 당장 상가는 아닐지라도 사회적기업 외 입점대상 확대를 고려한다면, 프롭테크(PropTech) 부류 스타트업과 LH 소셜벤처(Social Venture) 지원사업의 성과평가(송기욱 외 4인, 2023; 송기욱 외 4인, 2024)를 측정
 - 기타 실무적인 입장에서 주공단지의 상가계획 규모조정을 위한 사례연구(안정근·김기수·강명애, 1999)와 도시재생사업에 특화된 매입형 공공임대상가 조성 및 운영방안(황규홍 외 3인, 2020)도 진척된 바 있음

3. 2. 선행연구 차별성

- 희망상가를 실증분석한 최초 실용적(Practical)인 연구로 상징성
- 상기 논의한 바와 같이 본 과제는 LH가 주거복지사업 중 공공임대주택 희망상가에만 유일하게 초점을 맞추어 기초현황 및 업종 실태를 파악, 전략적인 공실 해법을 제안하는 국내 최초 실증분석 연구라는데 차별성을 기함
 - 지금까지 공공임대상가와 관련된 연구는 전례를 찾아보기 힘들 정도로 매우 드물어, 향후 공사 업역확대 모색을 위한 미래 중장기 발전방향 차원에서 정기 연구과제로 진행코자 함

- 사내 공공임대상가 유관분야로 한정 시 입주민 삶의 질 향상을 위한 사회복지서비스 제공과 일자리 창출 지원 목적의 사회적기업 입주실적과 연계한 실용적인 연구가 일부 존재하나, 본 희망상가 제의과제 내용과는 유사·중복성이 없음을 확인
- 경기침체가 계속되고 공실이 넘쳐난 시점에서 금번 공공임대주택 희망상가 DB 자료에 근거한 실증분석 결과를 토대로 업종 유치 다변화 및 지속가능한 운영관리 등 공적 디벨로퍼가 나아가야 할 새로운 역할을 제시하는데 정책적 함의를 지님
 - 정부 젠트리피케이션 예방 종합대책(2015.12)의 정책적 방향성²⁾과 큰 틀에서 부합할 뿐더러, 공사가 미래사회 구조와 ESG 경영 패러다임 변화에도 발빠르게 사전 대처하여 시의성 적합 판단

2) 중점영역(Ⅲ.미래선도-3.3.신사업모델 발굴), 경영목표(I.국민 주거생활 향상-3.삶의 질을 높이는 주거복지 구현) 일치

제2장 상업시설 분야 대내외 여건 변화

1. 내·외부환경

1. 1. 거시경제 및 외부환경

1) 물가지표

- 삼중고(고금리·고물가·고환율) 장기화로 인해 글로벌 저성장 속 경기부진(내수시장)이 지속되며, 가계 소비절벽 및 소상공인의 경영부담을 키워 지역상권 침체에 악영향을 미침
 - 2024년말 소비자물가지수(Consumer Price Index: CPI)³⁾는 2020년부터 가파른 상승세 속에 114.18(2020=100.0)로 전년대비 2.3% 올랐고, 품목별로 외식물가(122.45, +2.9%)가 43개월째 앞지르며 등락을 주도
 - 동기간 소비자심리지수(Composite Consumer Sentiment Index: CCSI)⁴⁾가 88.4(△12.5P)로 코로나19(80.4)와 이태원 참사(86.5) 등 대형 악재 후 역대 최저점으로 소비심리 냉랭([그림 2-1] 참조)

[그림 2-1] 소비자물가상승률 및 소비자심리지수 추이



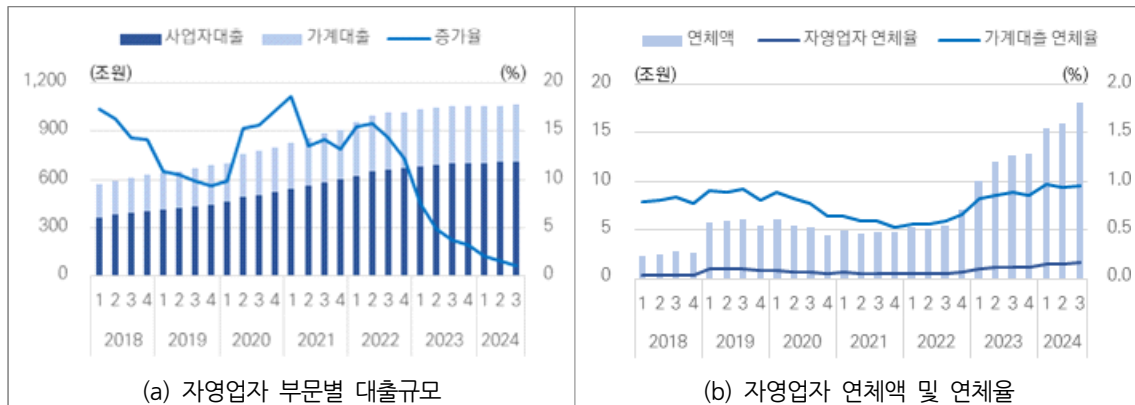
출처: (a)통계청(2024), (b)ECOS(2024)

- 3) 가정이 일상생활을 영위하기 위해 구매하는 상품 및 서비스 가격변동 측정의 근원적 지표(생활물가)
- 4) 소비자들의 경제상황에 대한 심리를 종합적으로 나타낸 지수로 기준값 100 이상이면 낙관적, 그 이하는 비관적 의미

2) 자영업자 대출

- 빚더미에 내몰린 자영업자의 대출규모와 연체율이 동시다발적으로 늘어나 채무상환 부담 한계에 직면하여 부실화 우려
 - 2024년 3분기 자영업자(312.6만 가구)의 금융기관 대출잔액은 1,064.4조원(전년동기 대비 +1.1%)으로 증가세가 둔화 추세이나, 개인사업자대출(711.8조원)이 66.9%를 차지하여 2012년 통계 집계 이래 역대 최대([그림 2-2] 참조)
 - 동기간 자영업자들이 원리금을 제때 갚지 못한 대출 연체액⁵⁾은 18.1조원으로 가파르게 상승, 연체율 또한 일반 가계대출(0.95%) 부문을 2배 가량 상회한 1.7%로 좀처럼 꺾이지 않는 모양새
 - 특히 취약 자영업자 차주(3개 이상 금융기관 다중채무자, 저소득·저신용자)로 한정하면, 대출규모(754.4조원, 70.9%)가 크고 연체율(11.6%)이 현저히 치솟는 특징으로 대출의 질이 나빠짐

[그림 2-2] 자영업자 대출규모 및 연체율 추이



출처: 한국은행(2024)을 토대로 저자 작성

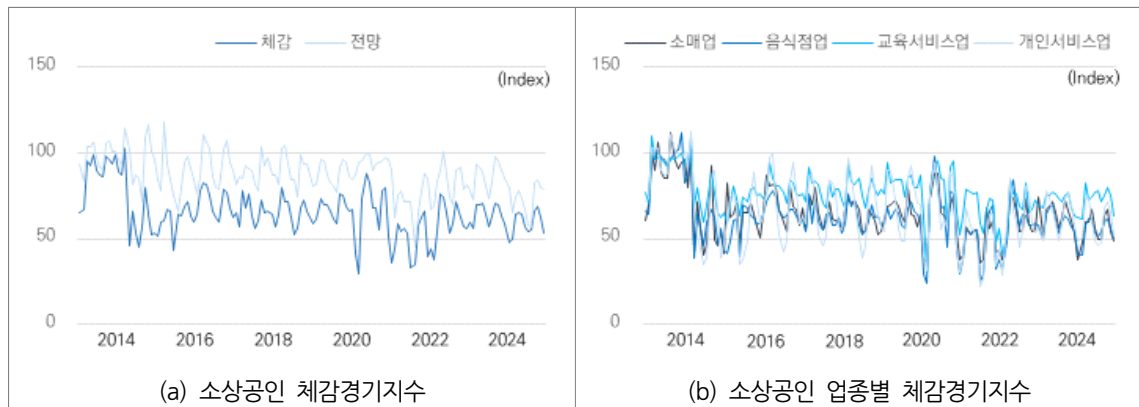
3) 소상공인 체감경기

- 경기에 가장 밀접히 반응한 소상공인 사업체 운영자의 체감 및 전망 BSI 모두 하락세로 시차를 두고 동조화(Coupling) 현상을 보이나, 경영사정이 호전되지 않을 것이란 부정적 의견 우세
 - 실물경제를 상징하는 2024년말 소상공인 체감경기지수(Business Survey Index: BSI)

5) 1개월 이상 연체가 발생한 경우를 대상으로 연체금액을 대출잔액으로 나눈 값

- 에 의하면 53.7로 전월대비 8.7p 하락했으며, 개인서비스업(△13.5p), 교육서비스업(△11.8p), 소매업(△5.7P), 음식점업(△5.8P)이 일제히 낙폭([그림 2-3] 참조)
- 지역별로 공공임대 희망상가가 많이 분포한 경기(54.0)와 세종(57.3)은 전국(53.7) 평균을 웃돌았으나, 각각 전년대비 △2.9p, △11.5%p 하락
- 체감경기 악화 사유로 경기침체로 인한 소비심리 위축(55.0%)과 계엄·탄핵 등 정치적 요인(25.7%)을 지적하며 어려움 가중

[그림 2-3] 소상공인 체감경기지수 및 업종별 추이



출처: 소상공인시장진흥공단(2024)을 토대로 저자 작성

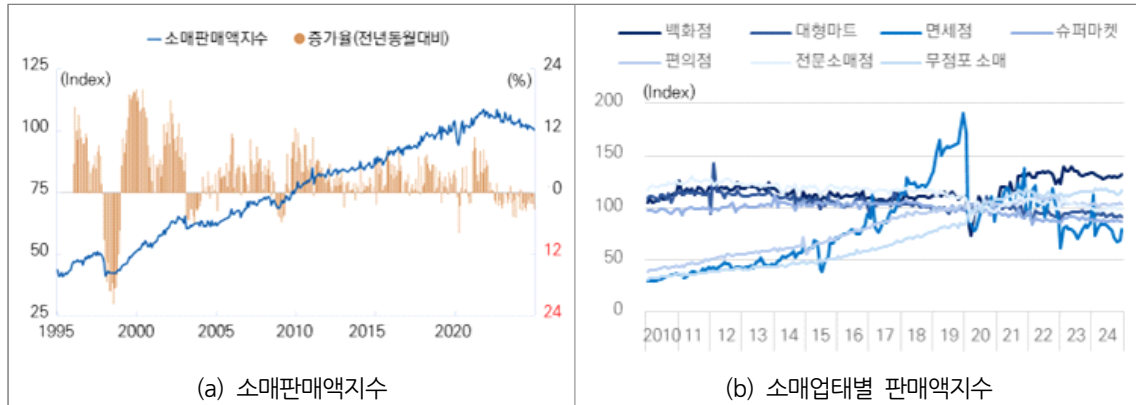
4) 소매판매액지수

- 소매판매액지수는 정체 후 하강 구조로 회복이 더딘 편이고, 대형 판매시설(백화점)과 소형 근린상가(슈퍼마켓 및 잡화점 외)의 업태별 뚜렷한 온도차 극명
 - 소매판매액지수(계절조정, Retail Sales Index: RSI)⁶⁾는 100.4(2020=100.0)로 전년동월대비 △3.3% 감소, 품목별로는 승용차 등 고가품의 내구재(△6.7%)에서 큰 폭으로 하락 견인([그림 2-4] 참조)
 - 업태별로는 코로나19 기점으로 백화점(132.0), 무점포 소매⁷⁾(116.4), 편의점(103.2)이 꾸준히 성장한 반면, 전문소매점(98.7), 대형마트(91.0), 슈퍼마켓 및 잡화점(87.6), 면세점(79.8)은 해를 거듭할수록 둔화되어 대조적 양상
 - 편의점은 저가형 소비를 즐긴 나홀로족(1인 가구) 증가, 대형마트는 전통시장 및 소상공인 보호를 위해 2012년 시행된 영업규제(의무휴업)로 경쟁력 약화

6) 최종수요자에게 판매한 금액을 지수화하여 민간유통 및 소비동향 파악

7) 매장 없이 인터넷, 홈쇼핑, 방문 및 배달 판매 일종의 소매

[그림 2-4] 소매판매액지수 및 업태별 추이

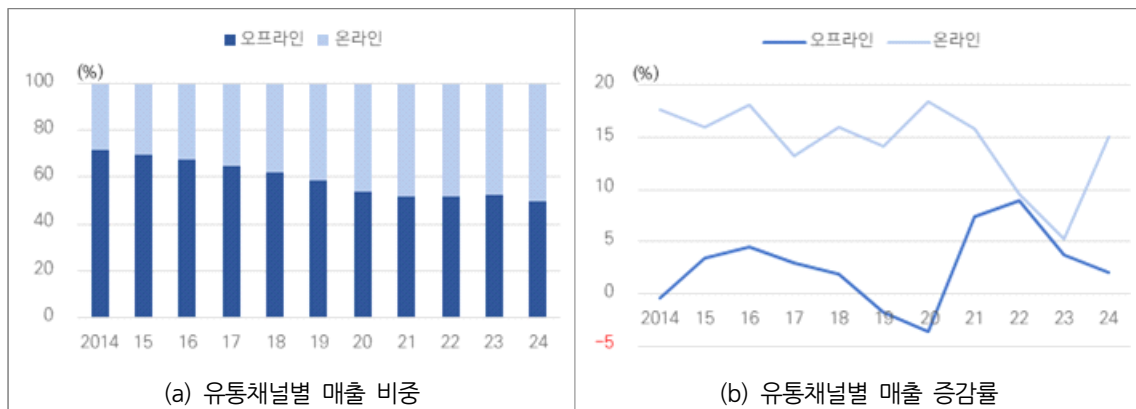


출처: 통계청(2024)을 토대로 저자 작성

5) 유통채널별 매출

- 코로나19 해제와 디지털 경제사회(Digital Economy) 전환이 가속화되면서 유통 소비채널 중심축 또한 과거 오프라인에서 온라인으로 빠르게 재편, 이커머스 업계의 시장지배력 확대 전망
 - 2024년말 유통채널별 매출 비중은 온라인(50.6%)이 오프라인(47.3%)을 추월하면서, 온·오프라인 간 증감폭 차이도 13.0%p로 현저하게 벌어짐([그림 2-5] 참조)
 - 대형마트·백화점·편의점·준대규모점포(Super Super Market: SSM) 등 오프라인 매장 (+2.0%)은 치열한 경쟁으로 출점 한계에 이르러 시장이 잠식되고 있으나, 온라인 (+15.0%)은 매년 두 자릿수 이상 신장하면서 핵심 구매채널로 자리잡음

[그림 2-5] 유통채널별 매출 비중 추이



출처: 산업통상자원부(2024)를 토대로 저자 작성

- 즉시성·편의성을 증시하는 소비문화 확산과 모바일 간편결제 일상화 등 IT 신기술 발달로 배송경쟁력이 한층 강화되면서 무점포소매, 비대면 온라인 쇼핑의 영향력 증대에 기인

1. 2. 내부여건

1) 정부경영평가

- 지금까지 주거복지사업의 정부경영평가 계량지표로 유지되어 왔던 공공임대상가는 공급량 감소 및 고유업무 대표성 부족으로 폐지([표 2-1] 참조)
 - 주거복지사업(16점)의 경영평가지표는 주거취약계층 지원, 유지보수서비스 개선, 글로벌 수준 공가율 관리, 공공임대상가 지원 확대 노력, 주거복지사업 성과관리의 적정성 등 5개 항목으로 구성되었으나, 2024년도 해당 지표를 제외한 4개로 배점 조정
 - 공공임대상가 지원 확대 노력(1점)은 최근 2년간(2022~23) 만점 달성에도 불구하고, 공급물량 감소에 따른 지표 유지 한계 도달 및 주거복지업무 연관성이 떨어진 점을 사유로 들 수 있음

[표 2-1] 주거복지사업 정부경영평가 지표 및 배점현황

구분	평가지표(점)			2023	2024	증감	비고
주요 사업	주거복지사업			16	14	△2	유지
	계량	1	주거취약계층 지원	3	2	△1	
		2	유지보수서비스 개선	3	3	-	
		3	글로벌 수준 공가율 관리	2	2	-	
		4	공공임대상가 지원 확대 노력	1	-	△1	
	비계량	5	주거복지사업 성과관리 적정성	7	7	-	유지

출처: LH 내부자료(2024)

2) ESG 지속가능경영

- 공공부문은 비재무적 가치 요소의 ESG 경영실천을 장려하는 분위기이며, 희망상가 경우 환경(E), 사회(S), 지배구조(G) 영역 중 일자리 창출 및 지역사회 상생발전 등 사회적 가치 성과와 긴밀([그림 2-6] 참조)
 - 희망상가 공급으로 인한 청년, 소상공인, 경력단절여성 등 일자리 창출과 지역경제 활성화 지원을 통해 사회적 가치 구현 등 ESG 경영방향의 선도적 이행
 - LH ESG 지속가능경영보고서(2025)에 입각하면, 사회적 가치 성과(Social Outcome)

를 측정하는 구성항목 중 중소기업·사회적경제주체의 동반성장 지원에 희망상가 공급 지표(호)가 해당

- 추후 지방분권화 시대를 맞이하는 시점에서 희망상가는 지역사회와 상생협력 발전 및 공기업 본연의 미션 그 자체인 사회적 책임 실현을 동시 추구하는 ESG 경영성과 관리에 일조

[그림 2-6] LH ESG 경영전략 및 추진체계

비전	미래를 여는 신뢰, LH와 함께하는 희망내일		
전략목표	E(환경)	S(사회)	G(지배구조)
	친환경 주거공간 조성으로 2050 탄소중립 실현 (온실가스 감축 94만톤)	국민의 삶을 보듬는 사회적 가치 플랫폼 구축 (주거안정 지원가구 225만호)	누구나 신뢰하는 투명경영 확립 (부패·비리 발생 Zero)
2024년 ESG 경영 추진계획			
목표	건설업계 ESG 경영선도		
추진방향	건설업 특화 ESG 경영실현	대외공인 ESG 성과창출	
전략과제	Eco LH	Hope LH	Clean LH
	[1] 저탄소 녹색도시 확산 [2] 제로에너지 주택 선도 [3] 청정에너지 사업 확대 [4] 환경 복원·보전 강화	[1] 포용적 주거안전망 구축 [2] 건설품질·안전관리 강화 [3] 국민신뢰·고객만족 혁신 [4] 균형발전·민간협력 강화	[1] 투명한 경영체계 확립 [2] 청렴한 조직문화 확산 [3] 공정한 사업체계 마련 [4] 건강한 윤리경영 선도
실행과제	제로에너지도시 확산 법정보호중 거점별 서식지 조성 (13개 과제)	아이돌봄시설 클러스터 사업추진 구조-설계 공동계약방식 도입 (19개 과제)	이사회 활동 활성화 전관특혜 차단 입찰심사제 개선 (13개 과제)

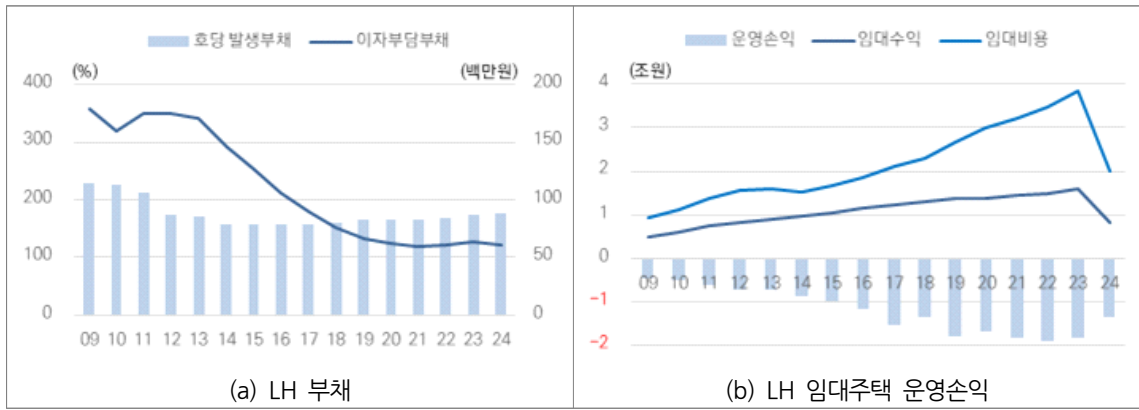
출처: LH(2025)를 토대로 저자 작성

3) 주거복지사업 현황

- 공공임대주택과 희망상가를 포괄한 주거복지사업은 재무적 측면에서 건설 후 임대 운영 과정에서 적자 누증이 불가피하며, 전통적인 비수익기반 분야 점진적 비중 확대로 교차보전 체계 위협 가속화
 - LH 주거복지본부 유관 국정과제(19개) 중 희망상가는 소상공인 임대조건 완화(국정 과제 1번)의 실천과제와 연관
 - 2024년 상반기 LH 이자부담부채는 88.6조원(금융부채비율: 121.5%)으로 점차 줄고 있으나, 임대주택 호당 발생부채는 89백만원으로 견조한 증가

- 동기간 LH 임대주택 운영부문 손익은 0.8조원의 수익을 내고 있으나 2배가 넘는 비용(매출원가 2.0조원)이 지출되어 △1.4조원 결손([그림 2-7] 참조)
- 향후 임대자산 물량 증가(2032년 201만호)와 시설 노후화(준공 20년 이상 경과: 24.5%)로 인한 감가상각비 및 수선유지비 상승을 감안할 때, 주거복지사업의 운영손실폭은 커질 수 밖에 없는 바 정부지원단가 상향이 뒷받침되어야 함

[그림 2-7] LH 부채 및 임대주택 부문 손익 추이



출처: LH 경영공시(2024)를 토대로 저자 작성
 주: 24년 상반기 잠정치

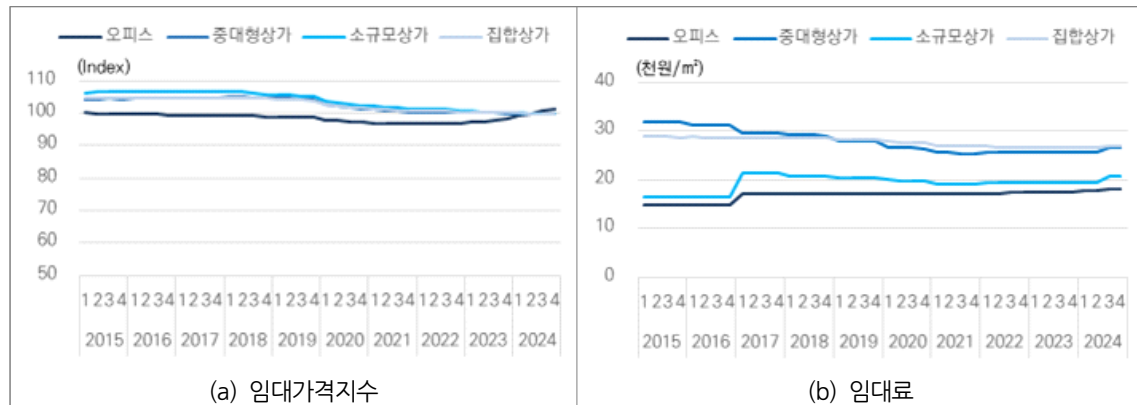
2. 상가 부동산시장 동향⁸⁾

2. 1. 임대시장

1) 임대가격지수 및 임대료

- 상가 임대가격지수(임대료 변동)는 오프라인 매출 감소에 따른 상권 침체로 유형에 상관없이 전체 하락세를 이어가며, 소규모상가⁹⁾ 약세가 두드러짐
 - 2024년 시장임대료 변동을 나타내는 상가통합 임대가격지수(Rental Price Index: RPI, 2024.2Q=100.0)는 △0.14P 하락한 99.8를 기록, 유형별로 중대형 99.8(△0.16P), 소규모 99.7(△0.50P), 집합 99.7(△0.44P) 순임([그림 2-8] 참조)
 - 상가 임차인이 지불하는 월임대료(Monthly Rent)의 경우 집합(27.0천원/㎡), 중대형(26.5천원/㎡)이 비싸며, 비록 소규모(20.7천원/㎡)는 전체 평균(24.7천원/㎡)을 하회하였으나 오피스(18.1천원/㎡)보다 높은 시세 형성

[그림 2-8] 상가 임대가격지수 및 임대료 추이



출처: 한국부동산원(2024)을 토대로 저자 작성
 주: 임대가격지수=(현재시점 임대료/기준시점 임대료)×100

2) 공실률

- 상가는 오피스 대비 공실이 많아 임차인 우위 시장(Tenant's Market)이 전개, 경기에 상호 밀접한 영향으로 등락(Ups & Downs)을 반복하며 지역 및 유형별로 큰 편차를

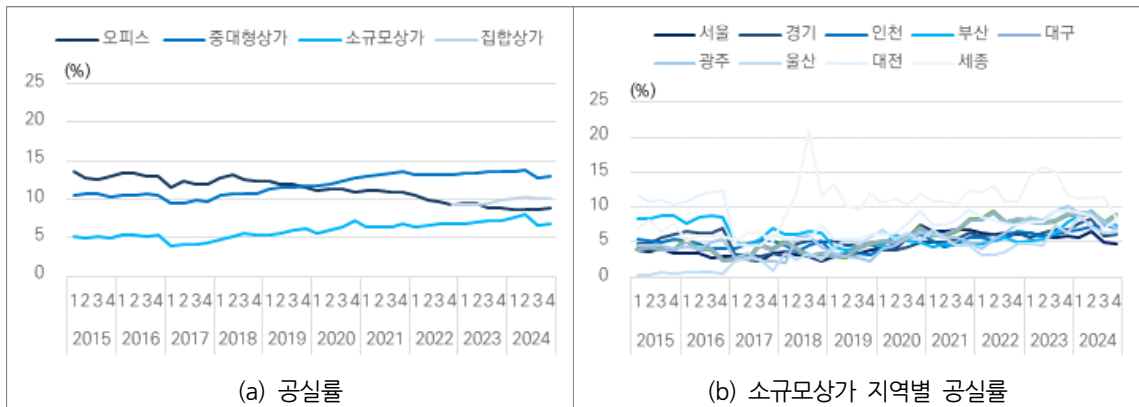
8) 이 절에서 통계는 부동산유형별 조사시점(오피스 및 중대형상가: 2005년, 집합상가: 2014년, 소규모상가: 2015년)이 각기 달라 2015년으로 통일

9) 건축물대장상 주용도가 상가(제1·2종 근린생활, 판매, 운동, 위락시설)로 2층 이하의 연면적 330㎡ 이하인 일반건축물

보임

- 중대형 13.0%(△0.5%p), 집합 10.1%(+0.2%p)로 공실이 증가해 두 자릿수를 초과, 소규모상가만 유일하게 자연공실률에 가까운 6.7%(△0.6%p)로 안정적인 모양새([그림 2-9] 참조)
- 소규모상가의 지역별 공실률은 임차수요가 많은 서울(4.8%)과 경기(6.1%)가 낮은 반면, 지방은 인구 유출과 산업활동 위축으로 빈 점포가 늘어난 대구(9.0%), 개발초기 상가시설 과다수요 추정된 세종(8.4%) 등지에서 심함
- 상권이 아직 발달하지 않은 신도시(김천혁신 42.1%, 인천영종 25.8%, 남양주 다산 13.6%, 김포한강 11.4%) 혹은 미분양 아파트 배후지 상가 인근의 공실률 증가는 임대료 및 투자수익률 악화로 귀결

[그림 2-9] 상가 공실률 및 지역별 추이



출처: 한국부동산원(2024)을 토대로 저자 작성
 주: 공실률=(공실면적/임대가능면적)×100

3) 전환율 및 층별효용비

- 상가 전환율¹⁰⁾은 완만한 하강세 속에 6%로 역대 최저이나 주거용 대비 월세부담이 크며, 층별효용비는 대략 30~50%로 수직적 위치에 따른 접근성, 가시성, 쾌적성 요인의 차이로 임대료 격차 발생
 - 2016년까지 연간 12.0%(월 1%)의 법정 상한선¹¹⁾에 근접하였던 상가 월세 전환율은

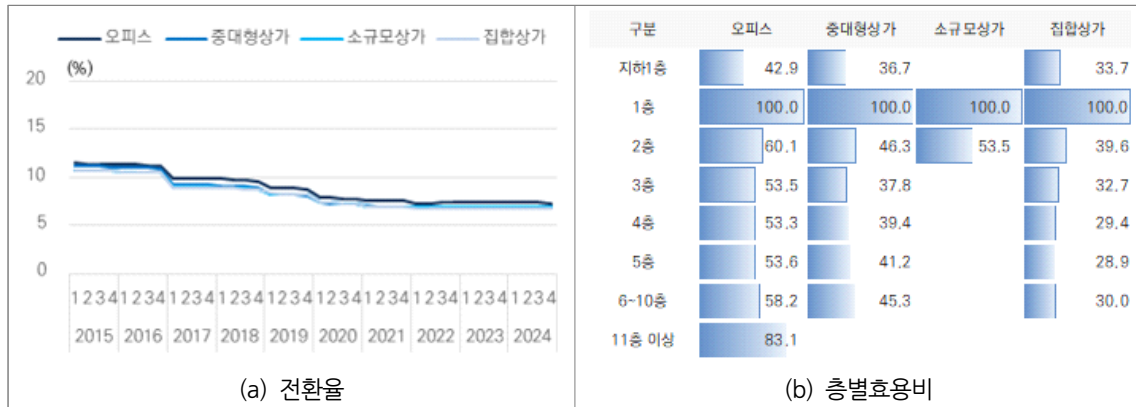
10) 보증금과 월세 환산이율로 임대인은 요구수익률이자, 임차인에게 전월세 선택 및 월세계약 시 기회비용(Opportunity Cost)으로 받아들여짐

11) 「상가건물 임대차보호법」 시행령 제5조는 전환율 상한선을 연 12%(고정값) 혹은 기준금리 4.5배수 중 낮은 값으로

저금리 국면을 맞아 10년 새 절반 가량 축소되어 중대형 6.9%, 소규모 6.8%, 집합 6.8%로 나타났으나, 여전히 주거용(오피스텔 6.2%, 아파트 5.2%) 보다 높음

- 임대료 시세가 가장 높은 기준층(1층=100.0%)을 제외하고, 상가시설로 이용가능한 지하층(33.7~36.7%)과 2층(39.6~53.5%)에 비해 3층 이상의 상층부(32.7~45.3%)로 갈수록 접근성이 떨어져 상가 층별효용비 감소 경향([그림 2-10] 참조)
- 상가 전환을 및 층별효용비 차이가 임대수익에 직결되는 점을 비추어 볼 때, 상품별 최유효활용(Highest and Best Use: HABU)으로 자산가치 극대화를 시킬 수 있는 임차업 중 선정 마케팅 활동이 중요함을 알 수 있음

[그림 2-10] 상가 전환율 및 층별효용비 추이



출처: 한국부동산원(2024)을 토대로 저자 작성
 주: (a) 전환율=(월세×12)/(전세-보증금)×100, (b) 층별효용비=(비교층 임대료/1층 임대료)×100

4) 권리금

- 상가의 독특한 특징인 유·무형자산¹²⁾의 권리금은 3천만원에 달하나, 공공임대 희망 상가에 적용되지 않기 때문에 신규 창업 시 진입장벽 완화 이점
 - 전국 상가 권리금은 전체의 56.5%가 존재한 가운데 월임대료 21.6배인 평균 3,443만원(전년대비 △3.1%)으로 2017년 이후 하락세 지속, 대다수가 소규모의 1~3천만원(38.1%) 구간에 포진
 - 업종별로는 소규모상가 비중이 높은 숙박·음식점(3,818만원), 도소매(3,568만원), 여가관련 서비스(3,641만원), 부동산임대(2,591만원) 순으로 권리금이 비싼 편([그림

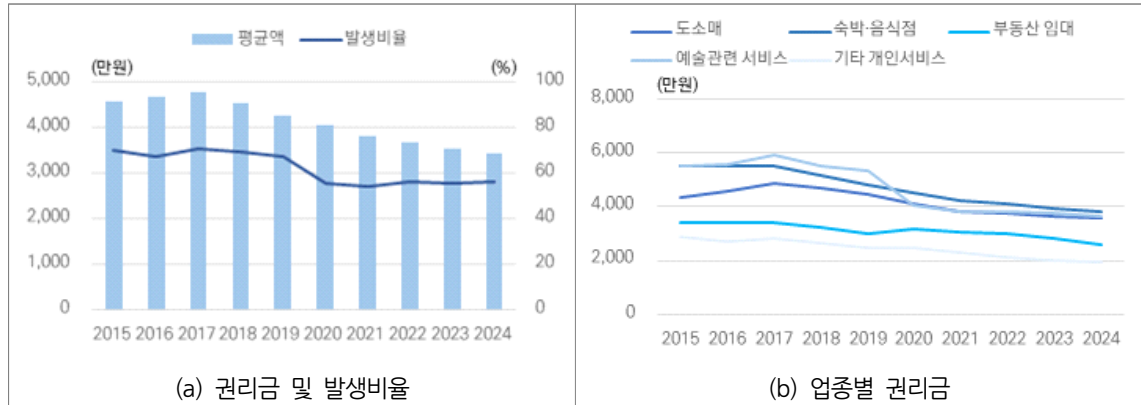
규정

12) 영업시설·비품, 위치, 거래처, 신용·영업상 노하우 등 재산적 가치의 양도 또는 이용에 지급하는 대가

2-11] 참조)

- LH가 직접 공급하는 희망상가는 자격요건 충족 시 무권리금 형태¹³⁾로 입점 가능해 임대인-임차인 간 법적 분쟁소지가 없을뿐더러, 임차인에게 초기 비용부담을 낮추어 저비용의 창업기회 제공

[그림 2-11] 상가 권리금 및 업종별 추이



출처: 한국부동산원(2024)을 토대로 저자 작성
 주: 빈도가 높은 상위 5개 업종(97.4%) 대상

2. 2. 분양 및 투자시장

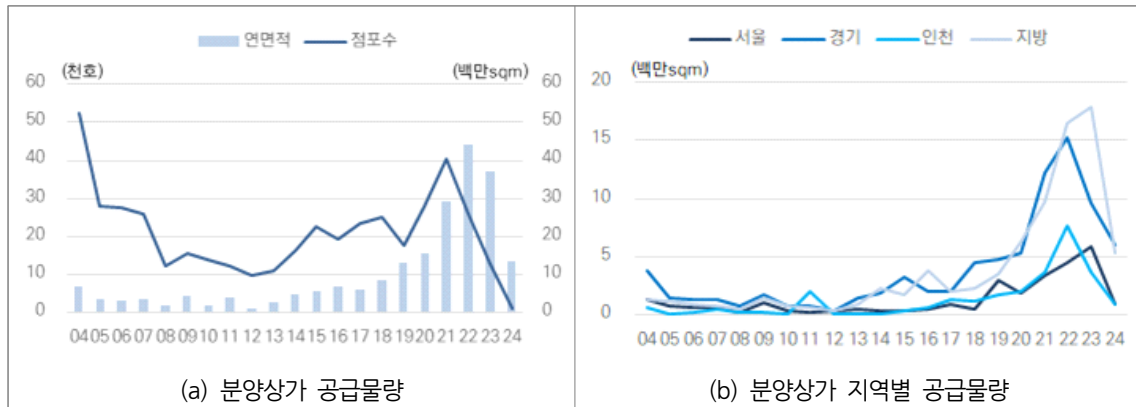
1) 분양물량

- 고금리·경기침체 여파로 전국 분양상가 공급물량 지표인 점포수 및 연면적이 대폭 축소되어, 역대급 한파를 면치 못함
 - 부동산114가 집계한 전국 상가의 신규 점포수 및 연면적은 호황기였던 2021~22년에 각각 40,270개(44,069천㎡)로 최고조에 이른 후 계속 줄어 지난해 역대 최저인 1,225개(13,438천㎡)로 폭락
 - 지난 5년간(2019~23) 공급물량 평균 24,912개(27,818천㎡)와 비교하면, 겨우 1/20에 불과해 사태의 심각성은 더욱 명확해짐
 - 점포당 연면적 환산 시 2020년 559㎡에서 2024년 10,969㎡로 비약적 신장, 소형상가(근린·단지내상가) 위주 공급에서 쇼핑몰·판매시설의 대형화 추세 진입
 - 권역별 공급 비중의 경우 수도권이 약 60%(점포수: 62.8%, 연면적: 59.7%) 내외를 차지하며, 세부지역별로 경기가 가장 많고 인천, 서울 순임

13) 임차인은 어떠한 경우라도 권리금을 요구할 수 없음을 계약서 조항에 명시

- 전국 기준 단위면적당 분양가도 시기마다 편차가 있으나, 2018년(491만원/㎡) 이래 진행된 오름세(2023년 724만원/㎡)가 작년(407만원/㎡)을 기점으로 꺾이며 하락 반전([그림 2-10] 참조)
- 내수소비 부진과 온라인 소비 중심 유통환경으로 분양상가 수요는 당분간 회복하기 어려울 것이라 업계의 관측이 지배적

[그림 2-12] 분양상가 공급물량 추이



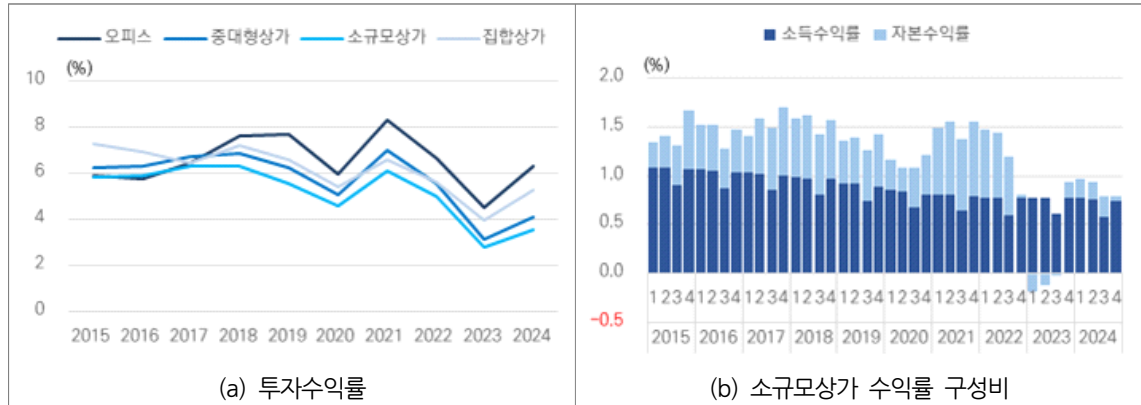
출처: 부동산114 REPS(2024)를 토대로 저자 작성

2) 투자수익률

- 상가 보유에 따른 투자수익률(Return on Investment: ROI) 성과는 연간 3.5~5.3%로 동기간 주식·채권·예금·아파트 등 타 상품대비 양호하며, 불황속 저금리 시대에 여전히 매력적인 유망 대체투자 수단으로 여겨짐
 - 상가의 연간 투자수익률(집합 5.30%, 중대형 4.13%, 소규모 3.54%)은 모든 유형에서 전년대비 0.74~1.34%p 상승([그림 2-13] 참조)
 - 임대료 운영수입(Income Gain)의 소득수익률(2.89~3.98%)은 소폭 하락했으나, 부동산 투자시장 회복에 힘입어 자산가치 증감률 변동을 뜻하는 자본수익률(Capital Gain)이 음(-)에서 양(+: 0.63~1.28%)으로 전환되어 투자수익률 향상
 - 전통적 자산인 3년물 채권금리(국고채 3.11%, 회사채 3.68%), 금융상품(은행 정기예금 3.45%, CD 3.55%)과 상가의 스프레드(Spread)가 150bps 내외, 아파트 매매(0.10%)와 견주어 월등
 - 장기적 운영관점에서 소득수익률 감소세는 공실률 증가와 임대가격 하락의 영향을 받아 상가 투자시장의 불안감을 키우는 요소로 지목, 연말 기준금리 인하(2.50~2.75%)

예고로 상가 투자수익률이 4%대를 벗어나기 힘들어, 하방 압력리스크가 거세질 전망

[그림 2-13] 상가 투자수익률 및 구성비 추이

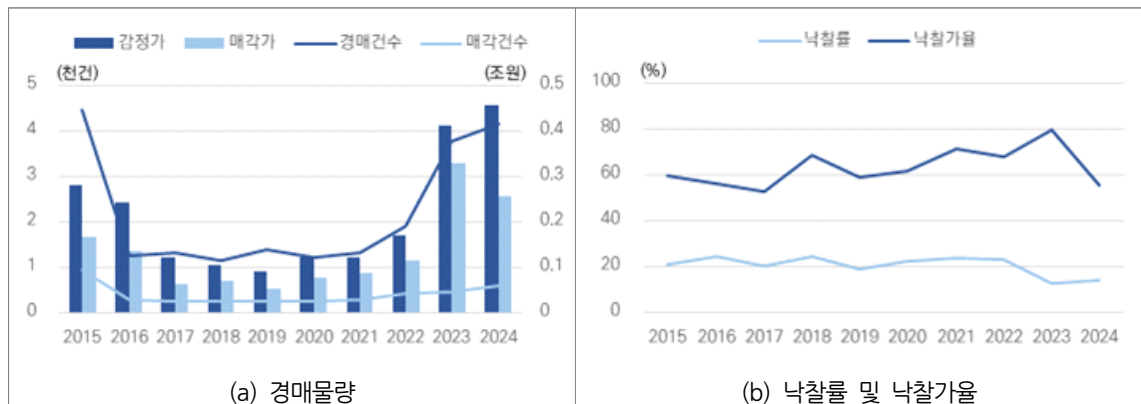


출처: 한국부동산원(2024)을 토대로 저자 작성
 주: 투자수익률=소득수익률(순영업소득/기초자산액)+자본수익률(자산가치변동액/기초자산액)

3) 낙찰률 및 낙찰가율

- 경매시장 규모는 2023년부터 재차 반등하는 분위기로 낙찰률이 약간 신장하였으나, 거래가 성사된 낙찰가율이 큰 폭으로 떨어짐
 - 2024년 상가 경매건수는 4,1천건으로 감정가액이 0.6조원에 육박하며 U자형 곡선을 그려, 상업용(오피스텔, 근생, 겸용 포함) 경매시장의 2% 내외 비중을 점함([그림 2-14] 참조)

[그림 2-14] 상가 경매물량 및 낙찰 추이



출처: 법원경매정보(2024)를 토대로 저자 작성
 주: 낙찰률=(매각건수/경매건수)×100, 낙찰가율=(매각가/감정가)×100

- 실제 매각은 0.6천건만 집행이 이루어져 낙찰률은 14.6%에 지나지 않으며, 감정가 대비 매각가인 낙찰가율이 80.1%에서 56.0%로 급감
- 경매를 통해 부동산시장에서 정상적 매각·처분이 어려운 상가를 저가 매수기회로 삼아 더 나은 임대수익 향유가 가능하지만, 투자를 회피하는 실정을 드러냄

3. 소 결

■ 상가 외부시장 환경은 침체국면 진입, 내부여건은 임대주택사업 대비 열위로 제약

- 이제껏 살펴본 바와 같이 상가를 둘러싼 상업시설 분야의 여러 대내외 여건 변화 및 영향력 점검을 종합적으로 감안할 때([표 2-2] 참조), 내·외부시장 환경은 대체로 비우호적 분위기이나 수익다원화 구도에서 미래 신사업창출 기회요소(Opportunity)라 볼 수 있음
 - 거시경제지표를 통틀어 외부환경은 글로벌 물가상승과 체감경기 악화로 소비심리 위축·급랭, 소비 유통채널별 비대면 문화와 온라인 쇼핑 가속화로 오프라인 매장을 거스린 자영업자의 사업자대출과 창·폐업이 늘어나 소상공인 경영부진 및 일부 지역상권 몰락
 - 내부 추진여건 역시 ESG 지속가능경영 목표와 부합하나, 공사의 중장기 재무건전성이 위협받는 악조건 속에 정부경영평가 배점 및 주거복지사업군 대비 상가 물량의 절대적 비중이 작고 사내 직원들의 관심도 또한 낮아 그리 녹록지 않음
 - 상가 부동산시장 동향은 임대가격지수 보험세와 공실률 증가의 임대인(Landlord)에서 임차인 우위로 확실히 재편된 반면, 코로나19 장기화 및 분양물량 급감 영향에 따른 기저효과(Base Effect)로 잠식되었던 투자수익률 회복

[표 2-2] 상업시설 분야 대내외 여건 변화 및 영향력 점검

구분	지표	현황 및 영향력 점검	비고
거시경제 대외환경	물가	· 소비자물가 전년 대비 2.3% 상승, 심리지수 88.4로 냉랭	☹
	자영업자대출	· 자영업자 사업자대출 712조원 돌파, 연체율 1.7%로 부실	☹
	소상공인 체감경기	· BSI 53.7로 부정적, 소매업과 음식점업 △5~6%대 낙폭	☹
	소매판매액지수	· RSI 100.4로 평균 유지, 백화점, 무점포판매, 편의점 성장	☁
	유통채널별 매출	· 온라인(50.6%) 채널 과반·고속 성장, 이커머스 시장 확대	☹
내부여건	정부경영평가	· 공공임대상가 지원 확대 노력 지표 폐지, 업무 대표성 부족	☹
	ESG 지속가능경영	· 일자리 창출 및 지역사회 상생발전 등 사회적 가치 구현	☀
	주거복지사업 현황	· 임대주택 운영손실 적자 누증, 직원들의 상가 관심도 저하	☹
상가 부동산 시장	임대가격지수	· 상가통합 RPI 99.8로 전 유형에서 하락, 경기둔화 반영	☁
	공실률	· 공실이 많은 임차인 우위 시장, 소규모상가는 안정적(6.7%)	☹
	전환율 및 층별효용비	· 전월세전환율 6%대 형성, 저층부 효용비(34~54%) 우수	☀
	권리금	· 월임대료 21.6배(3,443만원)로 희망상가는 무권리금 이점	☀
	분양물량	· 코로나19로 상가 점포수와 연면적 급감, 분양가 하향 반전	☹
	투자수익률	· 타 금융상품(채권·예금)보다 양호한 투자성과(3~5%) 시현	☀
	낙찰률 및 낙찰가율	· 경매 성사율(14.6%), 감평가 대비 매각가(56.0%) 낮음	☹

출처: 저자 작성

주: 비고는 전망 기상도를 3단계로 분류(☀: 호조, ☁: 혼조, ☹: 부진)

- 상가의 당면과제로 수도권 소규모·집합보다 지방 소도시 상권에 위치한 중대형일수록 경기침체의 직접적인 타격을 받는 등 지역 및 규모별 양극화 심화가 손꼽혀, 부동산시장 하강국면에서 경제활력을 복돋울 수 있는 효과적 대응책 마련 강조
 - 향후 금융시장과 정치적 불확실성의 증폭 상황에서 상가 부동산 임대·투자매력도가 떨어져 좀 더 신중한 관망세가 짙어질 것으로 예상되는 바, 공사는 청년·소상공인 일자리 창출 지원의 지역상생·협력 모델로 꾸준히 상가공급을 통한 시장안정화 노력에 힘써야 함

제3장

국내외 공공임대상가 조성 선도사례 및 시사점

LAND
LAND
LAND
LAND
H
O
I
N
S
T
I
N
G
I
N
S
T
I
T
U
T
E

&

제3장 국내외 공공임대상가 조성 선도사례 및 시사점

1. 분석의 틀

1. 1. 조사개요

- 임대상가 분야 조성·운영의 전문성이 있는 국내외 설립기관 주요 사례탐색
 - 본절은 임대상가 공급·조성 및 운영관리 기법이 고도로 발달한 국내 공공기관과 해외 선진국(미국, 유럽, 아시아권) 기관들의 선도적인 벤치마크(Benchmark) 현장사례를 선정해 심층분석
 - 공공임대상가 선행문헌(김승주·이보람, 2018; 송기욱·장인석·백재민, 2018; 신기동·한지혜, 2018; 강미·주현태·이재우, 2019; 민승현·이슬이, 2019; 하승호, 2019; 신기동 외 3인, 2020; 조상운·정진원, 2020; 황규홍 외 3인, 2020; 송기욱 외 4인, 2024)에서 빈번히 언급, 전문가 인터뷰를 반영하여 국내외 대표적인 기관에서 추진하는 선도사례 수집
 - 조사내용은 기관별 개황, 추진경위 및 배경, 공급목적, 사업방식, 입주대상, 임대료, 업종, 건설·운영관리, 자원구성, 성과평가, 역할, 한계점 등에 주목하여 이를 자세히 소개, LH 희망상가에 적용가능한 정책적 시사점 도출
 - 궁극적으로 기업들의 ESG 지속가능경영이 강조되는 시점에서 국내외 선진 공공기관들은 임대상가를 어떠한 목적에서 취급하며, 공공디벨로퍼로서 기능과 바람직한 역할은 무엇인지를 살펴보고자 함

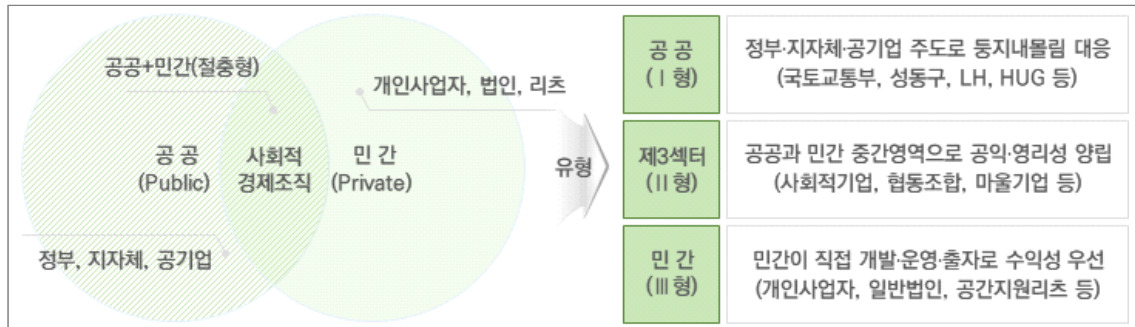
1. 2. 공공 주도형 사례선정

- 사업주체에 따라 공공, 민간, 사회적경제조직의 3개 영역으로 구별, 전자 부류 집중
 - 상가 등지내몰림의 부정적 영향을 최소화하려는 정부, 지자체, 공공기관 주도형(I)이 해당하며([그림 3-1] 참조), LH, GH, HUG, 서울시, 성동구, 서울교통공사가 소상공인 대상의 공공임대상가 시범사업 시행 중
 - (I)형을 해외 선진국 범주로 넓혀보면, 미국 뉴욕경제개발공사, 프랑스 파리 상업경

제공사, 영국 런던 교통공사, 일본 도시재생기구, 싱가포르 주택개발청, 홍콩주택청 등의 상업공간 정책과 개발 프로젝트에 한정

- 공공과 민간 사이 중간절충의 제3섹터(The Third Sector)인 사회적경제주체형(Ⅱ)¹⁴은 사업과정에서 대개 위탁운영 관리회사(Property Management: PM)로 참여하며, 마을기업, 협동조합, 사회적기업, 소셜벤처가 속함
- 영리성이 강한 민간형(Ⅲ)은 개인사업자(토지소유주), 시행사, 건설사, 일반법인(중소·벤처기업), 부동산펀드·리츠(REF/REITs) 등으로 할인점과 대형마트 등 판매시설에 투자하는 성격이 강해 연구목적에서 동떨어져 가급적 조사대상 배제

[그림 3-1] 국내외 공공임대상가 조성사례 선정



출처: 저자 작성

14) 사회적 가치와 수익성을 양립한다는 점에서 공공에 가까운 준공공형(Semi-Public)으로도 취급

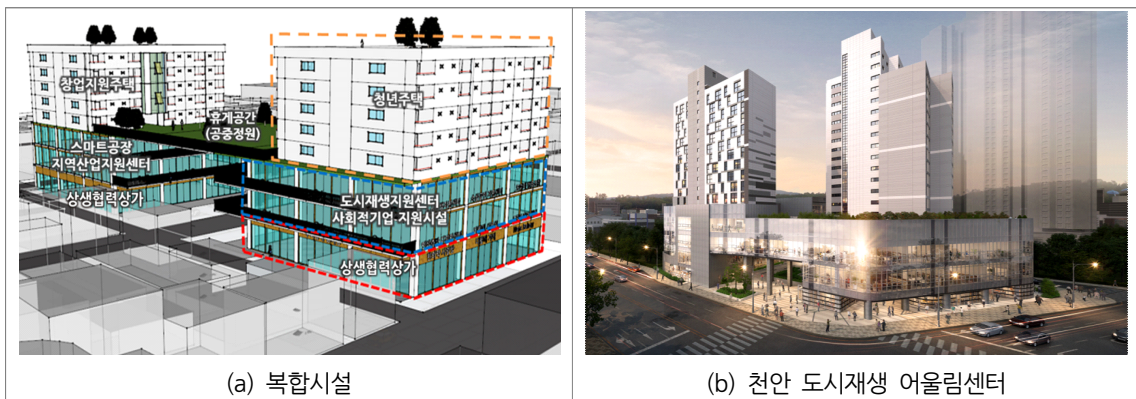
2. 국내 공공기관 공공임대상가 조성사례

2. 1. 국토교통부 상생협력상가

■ 도시재생 뉴딜사업(중심시가지형) 공공임대상가 설치 의무 및 사업비 지원

- 도시재생지역 내 상가내몰림 현상을 미연에 방지하기 위해 공공 주체가 조성·운영하는 상생협력상가 경우 매입형(리모델링)과 건설형으로 추진, 사업신청 요건에 상생협약(지자체-임대인-임차인 등 3자간)을 두어 실행력 확보
 - 도시재생사업지역 내 공공(지자체, 공공기관 등)이 조성 또는 소유하여 소상공인, 창업기업, 사회적경제조직, 사회배려대상(자활, 장애인기업) 등에게 최대 10년 동안 저렴하게(시세 50~80% 이하)로 임대
 - 2019년 상생협약(도시재생특별법 제27조의2)¹⁵⁾ 체결에 근거하여 임차인은 계약갱신권(10년 이상)과 임대료 상한제(5% 이하 인상률)를 보장받되, 임대인에게 리모델링 비용, 용적률·건폐율 완화의 인센티브 지급 강화
 - 상생협력상가 유형은 아래의 [그림 3-2]처럼 쇠퇴 도심이나 젠트리피케이션 우려 지역에 빈집·빈 점포를 매입 후 리모델링 및 용도전환, 유휴 국·공유지를 활용해 일부 공간을 상가로 채운 복합시설의 건설형(신축)으로 조성
 - 천안 도시재생 어울림센터(420억원)는 교육연구시설, 창업지원센터, 행복주택, 저층부 상가시설 등 한 자리에 일자리·주거·상업기능이 융·복합되어 원도심 역세권의 거점 역할 담당

[그림 3-2] 상생협력상가 조성유형 및 천안 도시재생 어울림센터



출처: 국토교통부(2018)

15) 입주자 선정 시, 국토교통부 표준안을 기반으로 지자체가 지역 여건에 맞게 세부기준 탄력적 운용

- 재원조달은 정부 재정(도시재생 뉴딜사업비), 기금(수요자중심형 용자상품), 지자체 예산, 민간투자, 리츠(수익성 부합)로 충당
- 주택도시보증공사(HUG)가 출시한 수요자중심형 용자상품(도시재생 씨앗용자) 중 임대상가 조성자금과 연계하여 차주(상가매수자)에게 총사업비 70% 한도 내 7년간 연 2.0~2.2%의 저리로 지원(기금도시재생포털, 2025)

2. 2. 성동구 성동안심상가

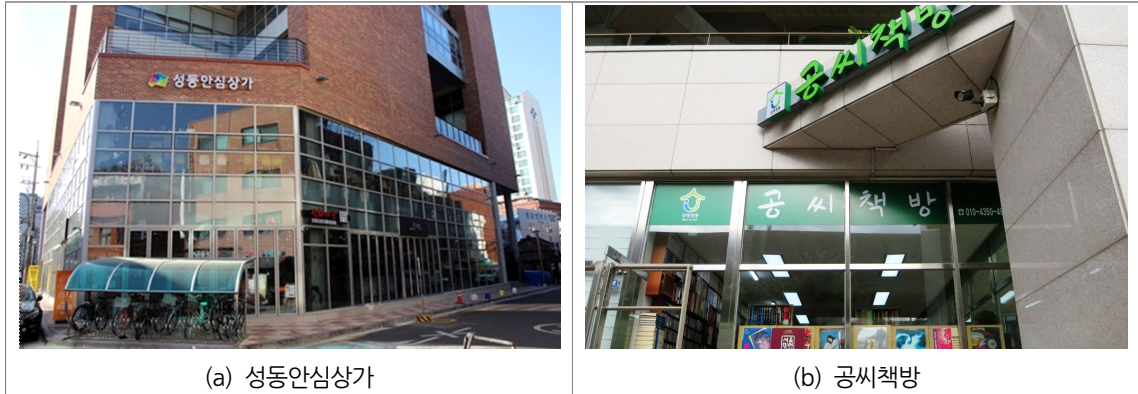
■ 전국 자치구 최초 젠트리피케이션 조례 제정 및 서울형 장기안심상가 시작

- 성동구는 젠트리피케이션 조례 근거하에 지속가능발전구역 고시, 가로구역별 건축물 높이 지정 완화 등 강력한 제도적 규제 수단을 동원함으로써 안심상가 확충 및 상권관리 도모, 지역적 특성이 상이한 타 지자체에 확산될 수 있는 모범사례로 전파
 - 1960년대 낙후된 공장지대였던 성수동 일대(한국의 브루클린)가 가죽·인쇄·제화의 산업중심지에서 예술가 및 사회적기업을 불러들이면서 MZ세대들이 자주 찾는 창조적 동네로 탈바꿈했으나, 매년 팝업스토어 개최 성지로 상가 임대료 상승률이 폭등하는 지역(2020~24년 독점역 연평균 12.1%) 중 하나임
 - 전국 지자체 최초로 성동구는 젠트리피케이션 방지 조례(2015.09)를 선포한 이래, 지속가능발전구역(2016.09 고시, 2,250천㎡) 내 지금까지 대략 90~100여개에 육박하는 공공임대상가를 기 공급(성동구청, 2024.04 기준)
 - 민간사업자(부영주택 공공기여)의 용적률 상향 인센티브로부터 기부채납 받아 조성된 8층 규모의 안심상가빌딩(6,406㎡) 36호실과 시·자치구 예산(1,282백만원)을 들여 직접 매입한 상가(서울숲 IT캐슬 지식산업센터, 2017.07) 4호실이 시초
 - 상가공급 신청대상은 임대료 급등으로 내몰린 상가 임차인 외에도 사회적경제조직, 소상공인, 청년창업자(만19~39세), 노인일자리 창출 사업자(60세 이상), 공유기업에게 주변시세의 70~90% 임대료로 최장 10년 이상 마음 놓고 편히 장사할 수 있도록 함
 - 2018년 8월부터 성동안심상가 1호점에 젠트리피케이션 대표사례로 불리우는 서울시 문화유산으로 지정된 공씨책방¹⁶⁾을 비롯해 윤스김밥, 모비웍스, 아트그라운드 4개 업체가 선정, 1년 영업개시 만에 입주율 만실(100%) 완료([그림 3-3] 참조)
 - 공공안심상가운영위원회(심의·자문기구)를 두어 젠트리피케이션 피해 정도(20점), 지역사회 기여(30점), 사업성과 및 성장가능성(50점)을 종합심사하되, 지역공동체 생

16) 1세대 헌책방으로 47년 전통이 넘는 유구한 세월을 자랑, 2017년 당시 건물주 손바뀜에 의한 명도소송 끝에 역사속으로 사라질 위기에 처했으나, 성동안심상가에 입주 후 꾸준히 영업을 이어감

태계 및 지역상권 보호를 저해할 우려가 있는 대기업 프랜차이즈, 단란주점, 유흥업소, 비디오물 감상실, 안마시술소 업종제한

[그림 3-3] 공씨책방 입주로 알려진 성동안심상가



(a) 성동안심상가

(b) 공씨책방

출처: 서울시 성동안심상가(2025)

2. 3. 신촌 박스퀘어(신촌 청년푸드스토어)¹⁷⁾

- 컨테이너를 활용해 노점상 상가 입점, 민관학 협력모델로 청년 복합문화공간 재탄생
 - 도시재생사업에서 일방적인 강제 철거가 아닌 유희 국공유지를 활용한 컨테이너형 상가 조성의 혁신적 사고 전환, 기존 노점상 입주공간 갈등 해결과 청년이 공존 상생할 수 있는 프로그램 등 협력적 창업지원플랫폼 실험
 - 1980년대부터 이화여대 앞 무분별한 불법 노점상(거리가게) 영업 즐비에 따른 보행자 통행불편과 도시미관 저해, 안전·위생문제 야기로 주민민원이 끊이지 않자 서대문구는 노점정비를 대대적으로 추진, 경의중앙선 신촌 기차역 앞 교통섬 공터를 만남의 광장 컨셉으로 랜드마크(Landmark)화 설치 결정
 - 2018년 9월 개관한 박스퀘어(Boxsquare)는 도시재생차원에서 노점상들의 자영업자 전환, 상업가로 보행환경 정비, 청년창업 일자리 창출 목적으로 영국 런던 명소인 박스파크(Boxpark)를 벤치마킹하여 지자체 예산(43억원) 투입
 - 반영구적 컨테이너(Container) 박스를 지상 3층 규모(774㎡)의 삼각형(Triangle) 형태로 쌓아 건립 ([그림 3-4] 참조), 총 62개 점포로 이루어진 가운데 노점이주상인(1층)과 공모를 통해 역량있는 청년창업자(2~3층) 모집으로 공간구획 분리

17) 컨테이너를 연상시키는 박스(Box)와 광장을 의미하는 스퀘어(Square)가 합쳐진 명칭, 2024년 방문객들이 좀 더 친근하게 다가갈 수 있도록 리브랜딩 진행

- 점포 크기는 7.4㎡(2평 소형)가 남짓하며 월임대로 8만원으로 매우 저렴, 임대기간은 노점의 경우 제한이 없으나 청년창업자는 최대 3년 보장, 입지적 장점과 초기 창업비용이 적고 폭넓은 창업지원 프로그램에 기인하여 외식업 전공 청년층 사이 입점경쟁률이 높음
- 한국농수산식품유통공사(aT) 주관으로 서대문구청, 이화여대, (주)이푸드랩과 공동 컨소시엄 구성, 외식창업 진출을 희망하는 (예비)청년창업자에게 청년키움식당·마켓의 매장운영권(3개월 범위, 연간 5팀 내외 선정) 부여는 물론 초기 사업화 안착을 위한 창업인프라 지원 프로그램(교육·멘토링·컨설팅·홍보 마케팅 등) 제공
- 업종은 식음료 먹거리 코너에서 벗어나 액세서리·잡화, 공유주방, 캠퍼스타운과 연계되어 있으며, 웰컴테라스(테이크아웃 음식 별도 취식가능) 좌석배치로 편안한 개방형 분위기 연출
- 더불어 대학가 상권특성에 맞게 상시 공연·전시·체험행사 등 커뮤니티 교류 활동이 활발하게 열려 볼거리와 즐길거리가 어우러진 쇼핑복합문화공간 거점으로 자리매김

[그림 3-4] 신촌역 박스퀘어 청년키움식당 및 마켓



(a) 신촌 박스퀘어

(b) 청년키움식당 및 마켓

출처: 신촌 박스퀘어(2025)

2. 4. 경기도시공사(GH) 공정상가

- GH 공유도시 모델 밑거름으로 100년간 안정감있게 꾸려갈 경기도형 백년가게 추구
 - 공공의 사회적 책임 이행 및 공정경제 실현 측면에서 지속적 자율운영이 가능한 거버넌스 구성과 지역별 특색을 살린 경기도만의 독자적인 공공임대상가 브랜드 창조
 - 경기도 공공임대상가 공급 및 운영 활성화 조례(지방공기업의 상가건물 신축 시 공급량 20% 이상 의무배정)에 따라 2018년 상반기부터 GH가 남양주시 다산신도시 공공

분양주택 단지대상가 4개호(다산진건 B-2, 4 블록, 14.3%)를 공급하기 시작

- 공급초기 당시 도내 사회적기업과 청년창업기업, 경력단절여성, 영세소상공인을 대상으로 주변시세보다 30~80% 낮게 공급(전용면적 37㎡ 기준, 월임대료 20만원)하되, 임대기간은 2년 단위로 최장 10년까지 계약갱신 가능
- 당초 입주민들의 삶의 질 제고에 기여하는 교육 및 보육(돌봄)서비스를 표방한 생활밀착형 서비스 제공 업종을 권장했으나, 체육학원, 향기용품점, 공방 입점(단, 금융 및 보험업, 부동산업 신청 불허), 그 맥락에는 도민들의 경기도 공공임대상가 인식 및 홍보 부족과 사회적기업 또는 청년창업기업 성격·범위가 제한적으로 유치가 힘든 까닭
- 장차 [그림 3-5]와 같이 GH가 구상하는 미래 지속가능한 공유도시 모델의 근간요소로서 기본주택과 공공오피스와 함께 지역 입지 우월성, 합리적 임대료, 임대기간 보장을 약속한 내몰림 없는 100년 안심(공정)상가¹⁸⁾(체험형, 공유형, 융복합형)를 3대 축으로 개발이익 선순환 강조(파이낸셜뉴스, 2021.05.25.)

[그림 3-5] GH 공유도시 모델로 바라본 경기행복주택 상가



출처: 파이낸셜뉴스(2021.05.25.)

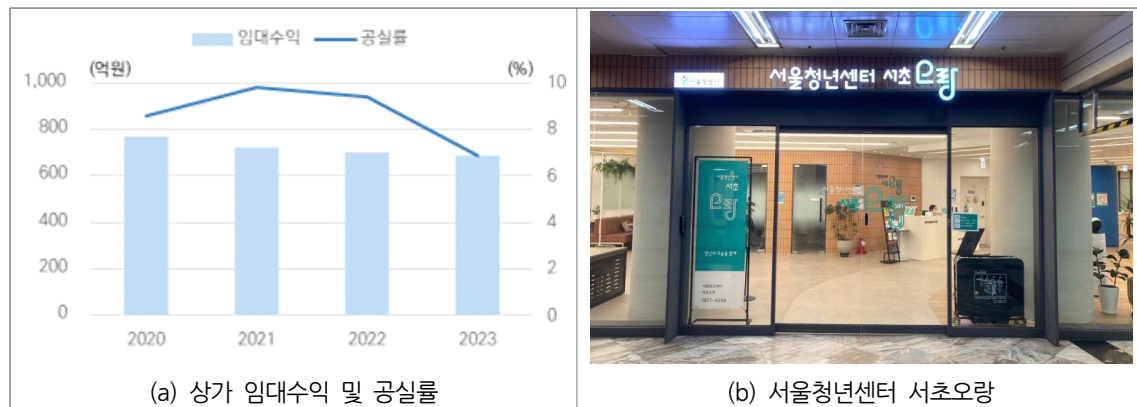
2. 5. 서울교통공사 역사 지하상가

- 교통시설(이동공간)에서 유동인구 기반 시장임대료로 상가수익, 시민생활공간 진화
 - 지하철(Metro) 노선운영 외 역사 내 상가임대 등 부대사업을 수행, 역사 공간가치 제고를 위한 정부부처 협력(행정안전부, 문화체육관광부)과 업종별 테마기획으로 상가 고급화 추진

18) 현재는 공정상가 모델을 수립한 단계이나, 추후 GH 도시혁신 프로젝트로 3기 신도시(과천, 하남교산, 고양창릉) 내 상업용지에 시범사업 준비 중

- 서울 전역에 사업장이 위치한 공사 특성(1~9호선 구간 총 289개역, 312.8km 노선)을 활용하여 지하철 운영과 관련된 상가, 광고 등 비운수수익 분야를 개척하여 재정건전성 확보
- 지하철역 상가가 1,500여개가 넘으나 신규 노선확대 전무 및 시민이동 동선에 방해가 되는 상가통폐합·철거로 매년 축소, 코로나19 이후 4년간(2020~23) 공실증가와 임대수익 감소 직면
- 값비싼 임대료(평당 30만원)에도 불구하고 임대차 계약기간(기본 5~10년)이 긴 특성에 힘입어 상가 공실률은 6.9%(△2.5%p)로 다소 안정적이나, 임대수익 688억원(목표 대비 101%)으로 정체를 면치 못함(서울교통공사, 2024)
- 주 기능 중 역사 내 상가공간 임대(상가광고처 전담)는 공사의 지속가능한 미래 신성장동력원 중 하나로 취급되어, 매트릭스(Matrix) 상 서비스와 사업영역 확대군에 속함
- 기후에 구애받지 않는 쾌적성으로 업종별 구성 분포는 패션잡화, 식음료, 제과, 편의점, 꽃집, 화장품 등 기존 품목에서 반려동물용품점(명일역 외 9개 지점) 등 생활밀착형 신규 특화업종 발굴 및 확대
- 개인창고 대여 서비스(또타스토리: 생활물류센터) 제공, 무인업종(프린트숍)의 전략적 유치, 스마트팜(친환경농업) 체험학습의 장으로 활용, 공유오피스, 독서라운지(취미클래스), 365일 상시운영의 메디컬존(의원·약국), 시니어 스크린파크골프장을 설치하여 시민편의 극대화 및 건강복지 증진
- 역내 장기 공실을 사회기여형 상가(23개소)로 전환, 공공기관 또는 지자체와 연계한 단비장터 운영으로 지역특산품 판매, 관광 홍보, 청년 창업·문화·예술 지원 등 도농 상생발전 및 지역경제 활성화 기여([그림 3-6] 참조)

[그림 3-6] 서울교통공사 역 구내상가 임대현황



출처: 서울교통공사(2024)를 토대로 저자 작성

- 제도적으로는 상가 유찰 시 감액입찰, 중도해지 위약금 부과기준 완화, 업종변경 제한 기간 단축 등 상가관리규정 개정을 통한 사업자 진입장벽 완화 및 영업환경 개선의 부단한 노력을 기울임

3. 해외 주요 선진국 기관 공공임대상가 조성사례

3. 1. 미국 뉴욕경제개발공사(NYCEDC) 에식스 마켓(Essex Market)

- 뉴욕시에서 건설한 가장 유서 깊은 역동적인 최대 공설시장로 관문 역할
- 100년이 넘는 긴 세월 동안 뉴욕시를 지켜온 에식스 마켓은 Essex Crossing의 초석으로 30개 이상 공급업체(vendor)가 신선한 고품질 재료를 취급, NYCEDC 리노베이션 정책에 의해 현지인과 방문객 모두에게 사랑받는 공공소매공간으로 쇠신
 - 뉴욕경제개발공사(New York City Economic Development Corporation: NYCEDC)는 경제활성화, 소상공인 지원, 식품접근성 확대, 지역문화를 보존코자 상가소유·운영
 - NYC가 관여한 공설시장(Public Retail Market)의 상업개발로 19세기 유구한 역사를 지닌 에식스 마켓(구 Essex Street Market, 1818)이 유명(그림 3-7 참조), 1950년대 슈퍼마켓 인기에 힘입어 고객감소로 폐쇄 위기에 몰리자 1995년 NYCEDC가 개별 노점상인으로부터 시장운영권을 인수해 대대적인 시설개보수 및 재활성화 투자(150만\$)
 - 맨해튼 남동부 로어이스트사이드(Lower East Side: LES) 공터와 임시주차장으로 남은 부지를 저소득층·노인 임대주택, 상업, 오피스로 개발하는 Essex Crossing 프로젝트(2013) 추진, 2019년 5월 원래 상인들의 영업활동 보장과 신규 업체까지 합류(21+16개소)하여 종전 면적을 3배 확대(3,437㎡)시킨 저층부 실내시장으로 이전 단장
 - 다양한 인종을 대상으로 독립상인들이 운영하는 식료품점, 제과점, 치즈, 과일, 육류, 생선, 조리식품, 커피숍, 소규모 레스토랑 등이 입점하고, 시장 내 지역 예술공간(LES Girls Club, Cuchifritos Gallery, Project Space), 요리수업 및 시장투어 프로그램 마련

[그림 3-7] Essex Crossing의 리테일 공간인 에식스 마켓



출처: (a)NYCEDC(2025), (b)Essex Market(2025)

3. 2. 프랑스 파리지 SEMAEST 동네활성화사업(Vital' Quartier)

■ 동네활성화사업으로 파리지 전통 골목상권 다양성 및 지역 정체성 보존

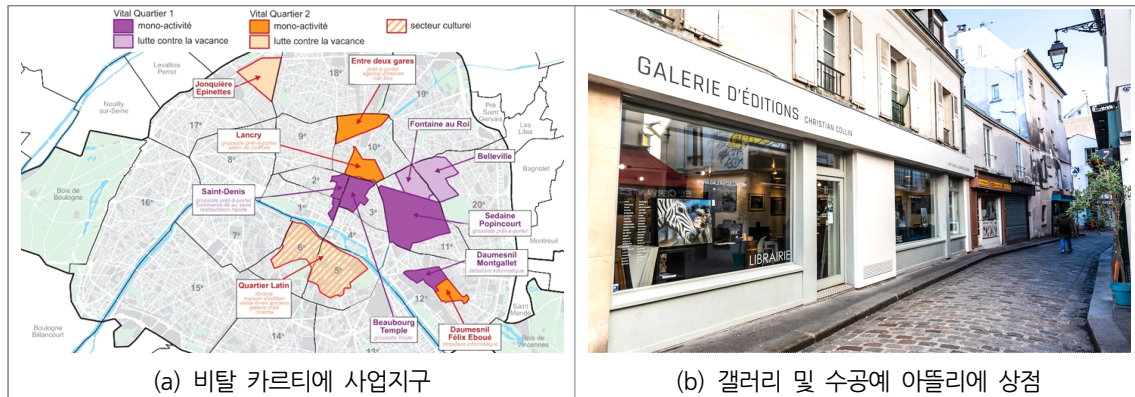
- 파리지시기본계획 수립에 의한 오래된 소규모 상업·수공업 거리보호 대책과 동네활성화사업 프로젝트는 본연의 독특한 지방색을 지켜나갈 수 있도록 도로변 상가 타 용도변경 금지(업종전환 불가), 건축허가 강화 등 세마에스트(SEMAEST)가 엄격한 관리 통제
 - 그간 파리지 동부지역의 보호 상업가로 제도(포괄적 규제)는 정책적으로 소매상업 및 수공업의 총량적 관리만 이루어질 뿐, 질적 측면의 진정한 골목상권 기능과 활력 유지에는 여전히 미비해 새로운 도시계획 차원의 보호조치(대형 프랜차이즈와 투기자본 진입 차단) 대응 제기
 - 쇠퇴한 상권부흥을 위해 파리시는 자본금의 86.5%(8,750만€)를 출자해 민관합작회사인 SEMAEST(Société d'Economie Mixte d'Aménagement de l'Est Parisien)¹⁹⁾를 창립, 지역 상업시설 임대 및 운영관리 창구 일원화
 - 2004년부터 파리지 도시지역계획(PLU)과 연계한 동네활성화사업(비탈 카르티에: Vital' Quartier)을 획기적으로 추진하면서 지역상권 가로의 다양성과 업종균형 유지 목표에 전력, 2003년 시작으로 2~3년 주기마다 구역별 업종분포 실태조사 실시(신기동 외, 2020)
 - 파리 10구 일부 단일업종화(의류·직물도매상), 골목상권 침체, 문화산업 쇠락이슈에 맞선 비탈 카르티에 사업지구의 경우, 상업다양성 보전, 소규모 상공업 보호, 문화적 산업육성(라탱지구, 생제르맹데프레)을 집중 관리하는 국지적 지원 성격이 강해 2014년 기준 관리대상만 11개 구역(290km, 전체 도로망 18%)에 이르는 6만여개 매장에 달함(박정윤, 2015)
 - 비탈 카르티에는 [그림 3-8]과 같이 상업활성화(상업방치 개선), 상업다양화(단일업종 집중 방지), 비선호업종 제한, 문화상업 보호 등 네 가지 유형으로 구분하여, 명료한 구역별 특성에 따라 사업운영·관리 전개
 - SEMAEST는 파리지로부터 지정된 사업지구 안에서 빈 점포나 매물로 나온 1층 상가 건물과 토지분을 상점주와 임대협정 체결(근생업종 유치) 혹은 우선 매입·취득할 수 있도록 강력한 선매권(Right of First Refusal: ROFR) 행사 부여
 - 매입이 되고 나면 일정기간 시설 개보수 및 재정비를 거쳐 가로변 고풍스러운 부티크숍(Boutique: 패션의류, 화장품, 액세서리, 기타 장신구), 수공업과 아틀리에(작업장,

19) 2023년 10월 GIE Paris Commerces와 SEMAEST가 합쳐져 Paris Commerces로 조직 개편

공방)를 기본으로 일상적 경제활동에 긴요하면서 경쟁력이 취약한 업종(식료품, 제과, 서점·출판, 정육점 등) 위주로 9~25년간 장기 저렴하게 임대(보증금: 월세 3개월분), 사업종료 후 활성화가 되면 임차인에게 매도를 취해 융자금 상환 및 판매수익 회수

- 점포관리 지속 유지를 위한 상권활성화의 행·재정·기술 지원책으로 매입비, 인테리어 수리비, 임대료 감면, 대출 등 재정적 도움과 부가적인 경영자문·교육, 상점 입면 파사드 개선, 상품진열 홍보(Display), 온라인배송 어플 개발 및 디지털화 연계(Connected Stores: Costo)가 있음
- 그 밖에 상점주는 상인 역량강화 프로그램 이수 의무와 회원 간 정보·경험교류 네트워크 형성에도 참여를 독려해 자생력 강화(김나래, 2020)
- 동네활성화사업 2단계 사업전후 평가로 지역상점·서비스 부류가 74.0%에 도달한 가운데, 특정 비선호 단일업종(기성복 도매업 △91.3%, 컴퓨터 및 IT 소매점 △66.7%) 감소와 점포내 사무실(△22.0%) 증가 억제, 서점·출판사(27.0%) 부활, 근린상점(식료품점 3.3%) 약진의 눈부신 성과를 거둠(Paris Commerces, 2020)

[그림 3-8] SEMAEST 동네활성화사업



출처: SEMAEST(2025)

3. 3. 영국 Places for London 키드브룩 역 광장(Kidbrooke Square)

- 철도역 환승센터와 광장을 중심으로 한 고밀도 대중교통지향 개발
 - 1960~70년대 도심 외곽 노후주거지였던 키드브룩 역 광장은 상점과 역, 환승센터가 통합된 교통 중심지(Hub)로 거듭나, 주거·상업·커뮤니티의 유기적 조화와 점진적 개발방식을 통해 지역 변화에 유연하게 대처
 - 영국 런던 남동부 소재 키드브룩(Kidbrooke) 역사 인근 유흥지(Brownfield, 1.7ha)에

대한 대규모 복합용도개발(Mixed Use Development: MXD)로 런던 교통국(Transport for London: TfL)의 100% 출자 자회사인 Places for London(PfL)이 사업주도²⁰⁾

- 3단계(Phase 3) 순차적 개발로 진행되어 혼합주택 619호(개인분양 310호, 공동소유 157호, £1,500 수준 저렴한 임대: 152호)과 2,000㎡ 남짓한 상업공간이 건립되며, 친환경적 요소인 녹지·공원(Open Space)과 연계하여 활기를 띠도록 설계
- 상업공간은 커뮤니티 단지 중심부 마을광장(Pavilion Square) 주변으로 식료품점, 카페, 레스토랑, 슈퍼마켓, 미용실 등 생활편의시설이 들어서 있고, 일부 지역 내 소호 창업자 사무실(SOHO) 및 사회적기업의 작업공간(Workspace)으로 우선 입주기회 제공 ([그림 3-9] 참조)
- PfL의 부동산 개발·임대로 벌어들인 수익은 모회사인 TfL에게 배당금으로 전달, 이는 다시 교통인프라 유지·보수비용 보전과 친환경 교통시설 확충 사업에 투입되어 재정 안정화에도 일조

[그림 3-9] 키드브룩 역 광장 TOD 사업



출처: (a)Places for London(2025), (b)Kidbrooke Square(2025)

3. 4. 일본 UR 도시기구(都市機構) 오갈 프로젝트(オガールプロジェクト)

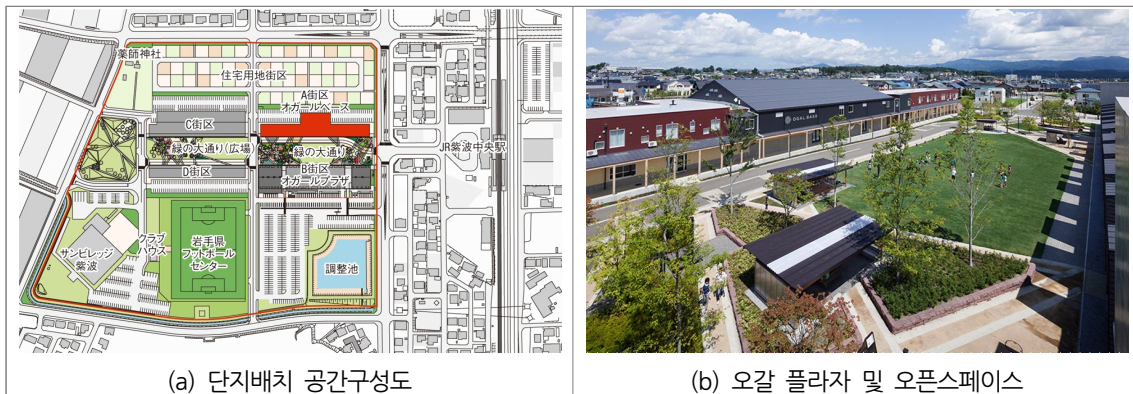
- 도시와 농촌의 공생, 주민들이 살기 좋은 마을만들기로 지방창생(地方創生) 이룩
 - 일본 내 국가보조금에 의존하지 않고 드물게 지역자산화 및 민간자본 유치 성공, 과거 인구산업성장 주도 정비가 아닌 주민의 삶의 질을 최우선하여 콤팩트 생활권 조성으

20) 정확히 말하면 PfL과 비영리 주택조합인 노팅힐 제네시스(Notting Hill Genesis)의 합작투자회사로 2017년 키드브룩 유한책임조합(Kidbrooke Partnership LLP)이 도맡음

로 지속가능한 지방 중소도시 마을만들기(まちづくり): 마치즈쿠리) 구현

- 오갈(Ogal)²¹⁾ 프로젝트는 일본 이와테현(Iwate-ken)의 농업이 번성한 작은 마을로서 시와정(紫波町, 3.4만명)과 공공임대주택 사업기관인 UR이 공동 추진한 관민협력형(Public-Private Partnership: PPP) 도시재생사업
- 당시 시와정은 JR 시와추오(Shiwa-Chuo) 역 앞 방치된 사유지(10.7ha)를 눈 처리장으로 전략, 부지매각으로 일회성 처분 수익 대신 고정 세입창출 및 인구유입을 위한 민간과 공공시설의 복합거점개발 기획
- 프로젝트 구도는 UR이 시와정으로부터 정기차지권(定期借地権)을 받아 일체의 부지개발 및 장기 사용권을 확보한 뒤, 중앙광장과 오갈 플라자(도서관, 민간 상업·의료시설)를 필두로, 친환경 오갈 타운(단독주택 57세대), 오갈 베이스(배구 전용 체육관, 축구장, 호텔), 오갈 센터(동사무소, 어린이집, 지역 열공급시설, 정보교류관 등)를 집약적 조성하여 상호 집객효과 유도([그림 3-10] 참조)
- 도서관, 어린이집 등 공공시설은 시에 매각·귀속하고, 상업공간에 대해 UR이 일부 직접 임대하거나 오갈시와주식회사(オガール紫波, 시와정 100% 출자 SPC)에게 전대(Sublease: 테넌트 임대료 연매출 ≒47.5억원)를 취함
- 오갈시와(株)는 상가테넌트 구성과 용도결정에 적극적으로 개입하여, 오갈 플라자(オガールプラザ) 내 지역기반 창업자 및 소상공인이 운영하는 농산물 판매직판장, 카페, 식당, 소매점, 미용실, 아웃도어 용품점, 병의원, 학원 등 개관시점부터 상업시설 입점 유치율 90% 이상 유지

[그림 3-10] 오갈 프로젝트 설계



출처: 오갈프로젝트(2025)

21) 명칭 유래로 시와정 방언의 성장하다란 '오갈(おがる)'과 프랑스어로 역을 뜻한 'Gare(가ール)'가 조합되어, 지역이 지속 성장하길 바라는 염원을 담음

- 지방 여건과 임대수요를 고려해 건축물은 저층·저밀의 용적률 억제형 재개발(오갈 플라자 103%, 오갈 베이스 89.8%, 오갈 센터: 69.5%)로 임대료 평단가를 높여 사업성 충족, 주민이 기획설계와 운영에도 참여하여 지역 애착과 공동체의식 함양
- 사업 성료 후 이와테현의 공시지가와 지방세수가 전년 대비 2배 증가, 고용창출 170명, 작년 외래관광객 수만 85만명(목표치 30만명 상회)이 다녀가는 유의미한 경제적 성과가 나타남

3. 5. 홍콩주택청 칭롱 쇼핑센터(晴朗商場, Ching Long Shopping Centre)

■ 홍콩주택청 소유, 신시가지 공공주택단지내 지역 커뮤니티 생활권 중심 상업시설

- 홍콩주택청(Hong Kong Housing Authority)이 소유하는 쇼핑센터로 1만세대 이상 공공주택단지 주민들의 생활편의와 서비스를 위한 상점임대 및 체계적 관리기능에 역점
 - 2000년대 금융위기 전후 재무건전성 악화로 홍콩주택청(Housing Authority: HA)은 공공임대주택 외 상가와 주차장 등 보유 관리자산을 대거 부동산투자회사(Real Estate Investment Trusts: REITs)²²⁾로 이양한데 비해, 칭롱 쇼핑센터처럼 일부 핵심시설은 HA가 직접 소유하는 형태로 자체개발·운영
 - 홍콩 구룡시(Kowloon City)의 카이탁(Kai Tak) 공항 활주로 신개발지에 위치한 대형 쇼핑센터로 인근 카이칭(Kai Ching Estate: 5,200세대)과 톡롱(Tak Long Estate: 8,200세대) 등 대규모 공공주택단지 지역주민들에게 일상생활 필수품을 제공하는 쇼핑시설로 자리매김([그림 3-11] 참조)
 - 2013년 중반 완공된 2층 규모(임대면적: 13,300㎡)로 62개 소매상점(패스트푸드, 전문음식점, 생활잡화, 가전제품, 병·의원)과 단일 사업자 총괄운영 아래 신선한 식재료를 판매하는 1층 현대식 전통재래시장(Single Operator Market), 비영리단체가 입주
 - 당초 쇼핑센터 주차공간이 마련된 인접 주택단지와 보행자 육교(Walkway)로 연결되어 지역생활권 주민 및 방문객들의 이용이 편리하게 교통 설계 및 도보 접근성도 매우 뛰어난 특징
 - 뿐만 아니라 구룡과 신계(新界) 지역 도처 쇼핑센터 12개 점포(Choi Hung Estate, Shui Chuen O Plaza 외)에 창업초기 단계 청년 기업가 및 스타트업 대상으로 사업운영에 꼭

22) 홍콩주택청의 상업시설(130개)과 주차장(5.7만석) 유동화 및 운영 효율성을 기하고자 2005년 링크리츠(領展: LINK REITs) 설립 이후, 장기임대, 리모텔링, 비핵심자산 매각으로 공격적인 포트폴리오 전개(송기욱·장인석·백재민, 2018)

필요한 매장 리모델링, 창업교육, 멘토링, 전액 무상으로 상점 공간을 임대하는 프로그램(Well Being·Start-Up Program) 지원

- 참가자가 수익발생 시 순이익의 20%를 프로그램 개발자금으로 납부하여 재투자, 결국 청년창업 촉진과 지역사회에 혁신을 불어넣어 홍콩시장의 소매업 환경을 더욱 활기차게 만들고자 함

[그림 3-11] 대단지 침릉 쇼핑센터 및 전통재래시장



(a) 대단지 쇼핑센터 외부

(b) 현대식 전통재래시장

출처: Housing Authority(2025)

3. 6. 싱가포르 주택개발청(HDB) 오아시스 테라스(Oasis Terraces)

■ HDB 동네 중심 상업·커뮤니티에서 차세대 라이프스타일 근린쇼핑센터로 진화

- 토지가 부족한 싱가포르에서 신도시 단지내 주거·쇼핑·의료·교육·여가·커뮤니티 기능의 통합개발(Integrated Development)로 공공 외부공간 설계 비중이 높고, 워터프론트(Waterfront)와 인접해 테라스형 상업공간 건축물들이 자연환경과 조화를 이뤄 주민 삶의 질 향상

- 2019년 싱가포르 주택개발청(Housing Development Board: HDB)과 보건부(Ministry of Health: MOH)가 북동부 풍골신도시(Punggol, 도심 30km 거리) 수로변에 단지내 상업공간인 근린쇼핑센터(Neighborhood Center: NC)²³로 오아시스 테라스를 개장하여 공공주거서비스 제공
- 건물은 총 7층 규모(27,400㎡)로 슈퍼마켓, 레스토랑, 카페, 푸드코트 등 106개 상점이 있는 상업시설(18,000㎡) 외 커뮤니티 플라자(800㎡), 옥상 커뮤니티 정원(도시농업),

23) 단지계획에 의하면 분구(Precinct)-근린주구(Neighbourhood)-마을(Town)의 위계로 이 중 NC는 주거지 인근에서 외식·의료·쇼핑·은행 등 중규모 생활편의시설 구비, 국내에서는 대형 쇼핑몰보다 작은 지역기반 소매시설을 지칭

체육관, 놀이터의 공용공간, 그리고 정부가 운영하는 의료시설(9,400㎡, SingHealth Polyclinics) 등 3개 구획으로 분리

- 상가 입찰은 민간에게 최고가 낙찰제가 아닌 업종의 다양성(지역사회 필요), 커뮤니티 활성화 등 질적 요소를 반영하여 HDB가 선정·관리
- 프로젝트 조경 전체에 걸쳐 디자인적으로 주 컨셉인 갈지자(Zigzag) 형태의 초목이 우거진 녹색 경사로 및 연속된 정원 테라스를 따라 수로를 거닐 수 있으며, 1층의 넓고 개방적인 실내외 광장은 상업시설 동선과 자연스럽게 이어져 지역행사, 공연개최, 건강 캠페인 등 커뮤니티 프로그램을 수용하는 중대한 역할 담당([그림 3-12] 참조)

[그림 3-12] 싱가포르 근린쇼핑센터 전형, 오아시스 테라스



출처: HDB(2025)

4. 소결

- 해외는 상업적 수익과 공공성 가치를 동시 달성하는 전략적 수단으로 임대상가 활용
- 국내 공기업과 아울러 비록 경제·사회·문화 제도적 환경이 다르지만 소매시장이 융성한 해외 선진국(6개국: 美, 佛, 英, 日, 香, 新) 디벨로퍼의 공공 주도형 유관사례들로부터 현황과 항목별 특성을 심층 비교분석함으로써([표 3-1] 참조), LH 희망상가 공급운영에 벤치마킹할 수 있는 유의미한 정책적 함의 도출
 - 중앙정부인 국토교통부가 도시재생사업 내 조성하는 상생협력상가의 기본방향을 제시하였고, 성동구 장기안심상가와 서대문구 신촌 박스퀘어는 젠트리피케이션 방지 조례 제정하에 공급방식 다원화(매입, 건설, 리모델링형) 및 상인들과 충분한 대화의 정비사업을 빌려 지자체(지방분권형)가 이끌어나감
 - GH 공정상가가 100년 가게를 표방한 경기도형 상가모델을 수립하는가 하면, 서울교통공사 역사 지하상가 또한 불경기 속 분양성이 높은 입지와 시장임대료로 부대사업 수익 증대 등 실무기관으로서 공사들은 미션의 사회적 책무 이행 및 미래 성장동력원에 접근 고려
 - 한편, 서구권에서는 시장운영권 인수 뒤 실내 공설시장 리뉴얼로 백년간 역사적 전통을 지켜온 미국 NYCEDC 에식스마켓과 파리시로부터 가로구역 내 빈 점포의 선매권을 받아 갤러리, 서점, 공방 등 지역문화 골목상권 업종을 보호한 프랑스 SEMAEST 동네활성화사업이 공적 규제를 가동했는데, 공공임대상가 조성의 공공성 인정 방증
 - 뒤를 이어 영국 Pfl 키드브룩 역 광장과 일본 UR 오갈 프로젝트는 버려진 산업부지 재활용을 위해 민관합작 공동출자기구 설립, 주거·상업·커뮤니티 위주 역세권 대중교통 지향 복합용도 개발 및 살기 좋은 마을만들기 명소화 전략으로 지방 중소도시 창생 가능성이 엿보임
 - 아시아권의 홍콩 HA 칭룽 쇼핑센터, 싱가포르 HDB 오아시스 테라스는 전형적인 주거지 인근 생활권 중심 근린 커뮤니티 상업시설로 지역주민들이 이용하기 편리한 교통 접근성 연계와 친환경 요소(녹지, 오픈스페이스) 중시
- 해외 사례들의 공통적 성공요인으로 임대상가를 활용해 재무적 수익성에 더해 범지구적 대의제인 UN SDGs(지속가능발전목표)²⁴⁾나 ESG 경영실천 관점에서 새롭게 부각되는 친환경, 일자리 창출, 커뮤니티 공동체 연계, 지역경제 활성화 견인 등 공공성(Public Interest) 가치를 균형 있게 공존시킴

24) 2030년까지 국제사회(인류)가 달성해야 할 빈곤 종식, 보건과 복지, 양질의 교육, 일자리 등 UN이 택한 17개 공동목표

- 선진국에서는 인구감소와 도시기능 교외이전으로 지방소멸을 방지하고자 상가를 지역 커뮤니티 활성화의 방편으로 사용, 대다수 공공디벨로퍼들이 직접 자산개발에 참여하거나 일부 출자를 통해 만든 독립회사가 자금조달 및 임대운영 관리 개입
- 상가를 주택단지 부대복리시설이 아닌 임대형(Income gain) 수익자산으로 능동적 운영관리를 하면서, 발생이익이 해당 상가 프로그램 존속 유지와 임대주택 혹은 지역사회에 환원·재투자하는 선순환 기제 구축
- 공공이 단순히 상가의 물리적 시설 공급(H/W)에서만 끝나지 않고, 임차인 운영역량을 배양하거나 지역사회와 교류하기 위한 커뮤니티 프로그램(S/W) 지원 등 지속적인 관리·감독 주체로 참여하여 상권 활성화 도모
- 경제적 이윤을 최대화하는 민간 상업시설과 달리, 일상생활에서 자주 접할 수 있는 지역 소기업(Small and Medium-sized Enterprises: SMEs) 상점들을 배치하고 주민들이 자유롭게 만나 물건 구매·교류·행사의 장으로 시장·광장 등 적재적소의 공공시설이 매력적인 요소가 되어 진정한 세대 커뮤니티 통합 성취

[표 3-1] 국내외 공공임대상가 조성 선도사례 종합분석 비교

국가	기관	사례	사업주체	조성방식	운영	주업종	공공성	비고
한국 (韓)	국토부 (2018)	상생협력 상가	중앙정부	매입, 건설	위탁	소매 문화, 예술	●	상생협약 HUG연계
	성동구 (2018)	성동안심 상가	지자체	매입, 건설 (기부채납)	위탁	사회적기업 음식, 책방	●	제도규제 자금조달
	신촌 (2018)	박스퀘어	지자체	건설	직영	음식, 갑화 공유주방	●	부처협업 청년푸드
	GH (2018)	공정상가	공공기관	건설	직영	교육서비스 공방	●	조례제정 이익환수
	교통공사 (2017)	역사 지하상가	공공기관	건설	직영	패션갑화 편의점	●	부대사업 업종다양성
미국 (美)	NYCEDC (2019)	에식스 마켓	공공기관	건설	직영	과일, 육류 레스토랑	●	시장운영권 리뉴얼확장
프랑스 (佛)	SEMAEST (2004)	동네활성화 사업	출자기관	매입, 건설	직영	서점, 공방 갤러리	●	선매권 가로보전
영국 (英)	PfL (2017)	키드브룩 역 광장	출자기관	건설	직영, 위탁	식료품점 작업실	●	복합용도 이익재투자
일본 (日)	UR (2010)	오갈 프로젝트	공공기관	건설	위탁	직판장 의원, 학원	●	정기차지권 용적률억제
홍콩 (香)	HA (2013)	칭룽 쇼핑센터	공공기관	건설	직영	음식, 갑화 채래시장	○	비우량자산 리츠매각
싱가포르 (新)	HDB (2019)	오아시스 테라스	공공기관	건설	직영	레스토랑 종합병원	○	근린중심 친환경

출처: 기관별 홈페이지를 바탕으로 저자 작성
 주: 공공성 강도 세기는 3단계로 평가 판단(●: 강, ●: 중, ○: 약)

- 향후 LH는 국내 공기업 선두주자로서 수익성과 공공성을 적절히 안배한 상가공급을 펼치되, 선진사례 본보기들처럼 친환경 상업정책 장려(재활용, 유기농식품 산업 입점 유도) 및 사회적 편익 요인을 접목해 UN SDGs, ESG 투자기준을 준용하는 등 지속가능한 사업모델로 한 단계 확장 진전시켜 나가야 할 필요가 있음

제4장

공공임대 희망상가 임대현황 및 업종구성 실태분석

LAND
LAND
LAND
LAND
H
O
I
S
I
N
G
I
N
T
U
T
E

&

제4장 공공임대 희망상가 임대현황 및 업종구성 실태분석

1. 분석의 틀

1. 1. 조사개요

1) 조사목적 및 내용

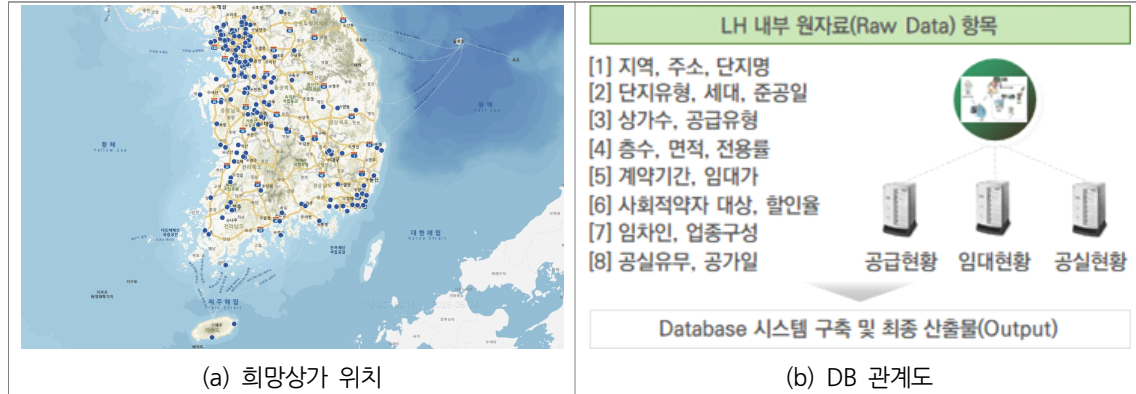
- 본 장은 공공임대 희망상가 현황 및 특성 등 현주소를 개괄적으로 파악할 수 있는 기초자료 생산과 정보 제공에 일차 목적이 있으며, 사업추진 시 미래경쟁력 강화를 위한 발전방향 수립에 활용코자 함
 - 조사내용은 공공임대 희망상가 사업에 관해 공급제도, 임대, 공실현황, 업종구성 등 전반적인 실태를 면밀히 점검, 나아가 LH 특색에 부합한 전략적 업종을 도출해 실질적인 유치가능성을 타진
 - 조사항목은 지역, 관할부서, 단지명, 주소지, 세대수, 노후도(준공년도), 상가호수, 공급유형, 계약면적, 층수, 전용률, 임대가, 업종, 계약년도, 공실유무(공가일) 등 세부사항 특성 인자들임

2) 분석대상 및 자료

- 2017년부터 2025년 초까지 연속형 시계열(Time Series) 기반 LH 내부자료 토대로 실험군 대상은 공공임대 주택단지를 배후지로 둔 희망상가 선정
 - 분석대상은 공공임대 주택단지가 배후(Hinterland)에 존재하는 부대복리시설인 임대상가에 한정하되, 오피스, 지식산업센터, 공공주차장 등 비주거용(Non-Residential) 단일건축물 형태의 상가와 사전 판매를 전제로 한 분양상가는 제함
 - 현 LH 내부시스템에서 희망상가 원시자료(2025.02 기준)를 수집한 뒤, 연구목적에 맞게 일련의 종합 데이터셋(Dataset) 재가공·구축
 - 하단의 [그림 4-1]은 연구 분석대상인 전국 희망상가 주소지를 공간매핑(Mapping)하여 지도상에 알기 쉽게 작은 점(Dot)으로 표기, 이는 가히 모집단의 전수조사에 해당한 것이라 볼 수 있음
 - 방법론으로 지역과 공급유형 범주에 따른 결과의 평균 차이를 검증하고자, SPSS WIN

24 프로그램 패키지를 이용해 빈도 및 기술통계량(Descriptive Statistics), 교차·분산분석 수행

[그림 4-1] 분석대상 실험군 선정 및 DB 구축 시스템



출처: 저자 작성

1. 2. 희망상가 용어 정의

1) 유사 용어

- 공공임대상가는 공공(국가, 지자체, 공공기관, 지방공기업 등)이 공급하는 상가로 사업주체별 바라보는 관점에 따라 상생협력상가(국토교통부), 공공상생상가(HUG), 장기안심상가(서울시), 성동안심상가(성동구), 희망상가(LH), 공정상가(GH) 등 다양한 용어로 쓰임(강미·주현태·이재우, 2019)
 - 사업주체별로 불리우는 명칭만 다를 뿐, 공공임대상가는 사업주체(공공), 공급대상(청년, 소상공인 등), 건축물 용도(근린생활시설), 조성방식(임대) 등 공통된 구성요건(Component)을 채움
 - 그 밖에 SH나 서울교통공사는 특정 브랜드나 별도의 통합 명칭 없이 단지명 임대상가, 역구내상가(지하상가)로 표기
 - LH 운영 임대상가에는 소속 관할부서나 법규·지침이 각기 다른 건설임대, 매입임대, 공공지원건축물, 산업단지내 상가 등으로 분류되며, 아래의 [그림 4-2]처럼 대표적 유형인 희망상가는 영구임대상가와 함께 건설임대(Build-to-Rent: BTR)의 양대 축에 속함(송기욱 외, 2024)
- 본 연구에서 공공임대 희망상가라 함은 기존 공공임대주택 개념을 상가로 확대²⁵⁾한 것으로 LH가 신규 건설하는 국민, 행복, 통합공공임대주택 단지내 공급하는 임대상

가로 정의 내림

- 일반 주택단지에 부속되어 임대 목적으로 거주자 편의를 위해 설치하는 복리시설 중 근생시설, 소매시장, 상점인 임대상가 부류는 좀 더 광의적인 상위 범주이며, 건축법상 단지내상가는 건축물 용도 및 면적으로 구분된 1·2종 근린생활시설과 판매시설을 가리킴
- 민간 시장업계에서 일반적인 상가종류는 근린상가, 단지내상가, 중심상가(도심/부도심), 복합상가, 테마상가(의류·공구·전자상가), 쇼핑몰, 기타상가(지하상가) 등 7가지로 통용되기도 함(하권찬, 2009)
- 이미 언급한 바와 같이 연구자나 기관마다 공공임대상가, 단지내상가, LH 임대상가, 공영상가 등 도입목적과 기능이 비등한 유사용어들이 난립하여, 공공임대 희망상가로 통일화된 학술적 개념 정립 필요

[그림 4-2] LH 임대상가 분류체계 내 희망상가 및 건축법상 단지내상가



출처: (a)송기욱 외 3인(2024). (b)LH 청약플러스(2025)

2) 희망상가 빅데이터 연관 키워드

- 언론보도상 2018년 기점으로 희망상가 키워드 노출빈도량이 현격히 급증한 이래, 상위권에 포진되는 청년, 주택, 공급, 임대, 공공, 지원, 창업, 행복 등 주거복지사업 요소들과 견고한 사회적 관계망(Social Network)을 형성하며 LH 임대상가의 혼종성(Hybridity) 표출
 - 빅카인즈에서 희망상가 검색 뉴스기사(2016~24)는 총 968건으로 집계, 2018년(199

25) 공공임대주택이 저소득층 주거안정의 수단이라면, 희망상가는 창업 취약계층이나 소상공인이 밀려나지 않도록 사회경제적 안전망 기능에 비유

2. 공공임대 희망상가 임대 및 공실현황

2. 1. 공급현황

1) 공급제도

- 희망상가는 민간상가(e.g. 레이크꼬모, 아브뉴프랑)와 달리 본래 수익성 보다 주거복지사업 일환으로 단지내 부대 편의시설 공급 등 창업지원의 정책적 추진, 글로벌 ESG 경영관점에서 지역사회 통합과 상생협력 중시
 - 정부 소득주도 경제성장의 정책 지원에서 출발, 주거복지로드맵(2017.11)과 좋은 일자리 만들기 대책(2018.05)에 근거하여 공공임대상가 개념 도입 및 신규모델 개발(그림 4-4 참조)
 - 기존 민간에 분양해왔던 공공임대주택 단지내상가를 LH가 소유권 이전 없이 계속 보유하면서 장기임대상가로 전환, 마음껏 창업에 도전할 수 있는 안정적 경제활동 공간 마련
 - LH는 입주민 삶의 질 향상을 꾀하고자 2017년 8월 성남여수 등 5개 지구 대상으로 공공임대상가 시범사업 착수 결정

[그림 4-4] 국토교통부 및 LH 공공임대 희망상가 정책



(a) 국토교통부 공공임대 희망상가 정책

(b) LH 희망상가 홍보 안내물

출처: (a)국토교통부 일자리포털(2025), (b)LH 청약플러스(2025)

- 공급목적은 일자리창출, 젠트리피케이션 방지, 지역경제 활성화 등 사회적 가치 실현을 위해 청년, 경력단절여성, (예비)사회적기업, 보훈대상자²⁷⁾, 소상공인 등에게 주

27) 2024년부터 공공지원형(I)에 새롭게 편입된 계기는 생계 어려움을 겪는 국가유공자들에게 합당한 사회적 예우와 지원을 제공

변시세 이하로 장기간 저렴하게 임대

- 공급유형은 청년, 영세소상공인 등 사회적약자 공모자격 대상 감정평가액 이하(시세 50~80%)의 공공지원형(I, II)과 별도 자격제한 없이 실수요자(개인/법인)가 경쟁입찰로 최고가 낙찰가격에 받는 일반형(III)으로 양분화([표 4-1] 참조)
- 특히 공공지원형은 시장원리에서 초월하여 비영리를 담보로 하기 때문에 자격제한과 창업아이템과 실현가능성 등 제안서 심사를 거쳐 사업취지에 적합한 입점자 선별이 이루어짐
- 유형별 공급절차 및 순위의 경우, 실수요자 물량 유찰 방지와 높은 선호도를 참작해 일반형(III), 공공지원형(II → I) 계약 순으로 배정하되, 미임대 시 잔여상가는 유형별 상호 전환 일부 가능
- 희망상가는 입주민 편의증진에 초점이 맞춰진 비수익형의 영구임대상가와 명백히 분리 대조되나, 실상 운영기준이 동일하여 장기적으로 통합추진 계획 중임

[표 4-1] 희망상가 공급제도 개황

구분	비중	공급목적	공급대상	임대조건	공급방법
공공 지원형	I	일자리 창출 사회적경제 활성화	청년, 사회적기업 경단녀, 보훈대상자	감정가 50%	자격제한 제안서 심사
	II	동지내몰림 방지	소상공인	감정가 80%	
일반형	III	지역경제 활성화	실수요자	낙찰가	일반경쟁입찰

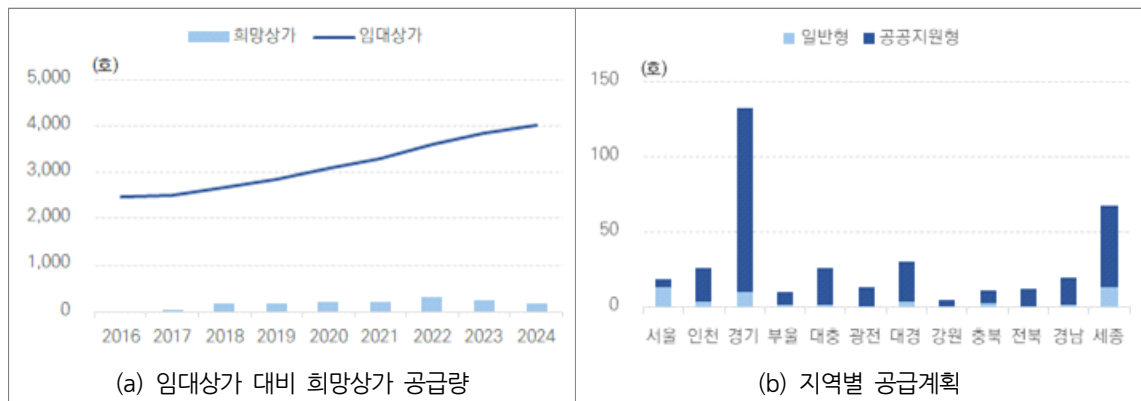
출처: LH(2025)

2) 공급실적

- 박근혜 정부(2013~17) 때 희망상가를 처음 선보인 후, 외형적인 총량 규모면에서 공공임대상가 보유량도 점진적 확대하며 비약적 성장
 - 우리나라에서 공공임대상가의 시대적 변천은 사회적기업육성법(고용노동부, 2007) 제정으로 2009년 LH가 영구임대주택 상가내 31개소 사회적기업 유치 활동이 효시라 할 수 있음(하승호·안정근, 2019)
 - 그러다 2017년부터 공급이 개시된 희망상가는 1,552호(2024년 기준)로 영구임대상가(2,463호, 61.3%)를 합산한 LH 임대상가 보유물량(4,015호)의 38.7%를 점유([그림 4-5] 참조)
 - 영구임대상가가 연차별로 변동이 미미한 가운데, 최근 3년간(2022~24) 희망상가의 신규공급은 200~300호 물량을 가깝스로 유지하고 있지만 약 140만호에 달하는 공공임대주택 재고량에 비하면 턱없이 부족한 실정

- 그 배경에는 희망상가의 시발점이 불과 10년 미만으로 역사가 짧아 미약한 단계이고, 정부 주택공급 방향 역시 과거 건설임대에서 매입임대사업으로 빠르게 전환하면서 단지내상가 공급실적이 축소된 점에 기인
- 올해 희망상가 공고계획(LH, 2025)에 의하면 150개 단지내 375호(공공지원형 319호, 일반형 56호)가 공급될 예정으로 입주민들의 단지내 편의시설 수요 증가에 따라 견조한 흐름의 활황세를 이어갈 전망
 - 국내 경제·부동산시장 상황이 좀처럼 나아지지 않는 점에 미루어 볼 때, 경기(133호)와 세종(68호)의 공급이 많아 지역별 적정규모 배분과 속도조절 검토 고려

[그림 4-5] 희망상가 공급 추이 및 계획물량



출처: (a)LH 내부자료(2024), (b)LH(2025)를 토대로 저자 작성
 주: 부울(부산·울산), 대충(대전·충남), 광전(광주·전남), 대경(대구·경북) 등 광역권으로 표기

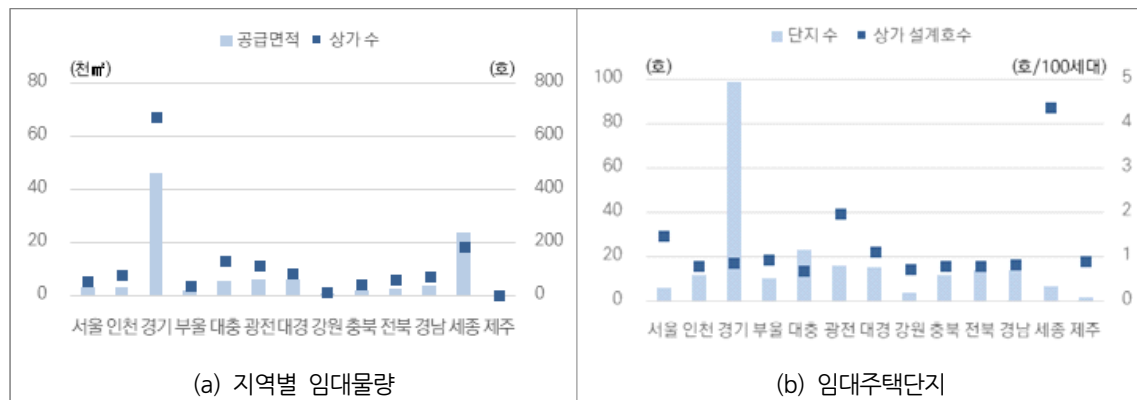
2. 2. 임대현황

1) 지역

- 희망상가는 지리학적으로 수도권과 지방의 분산적 집중(Dispersed Concentration) 구도 아래, 특정 지역을 가리지 않고 전국 도처에 골고루 산재
 - 희망상가는 전국 234개 단지에 누적 재고량(Stock)이 총 1,575호(108천㎡)에 달하며 수도권(51.4%)과 지방(48.6%)이 대등, 입지의 탈수도권화는 지역균형발전 맥락에서 바람직하다고 평가([그림 4-6] 참조)
 - 지역(Region)별로 31개 지자체가 모여 있는 경기 672호(42.7%)를 비롯해 세종 184호(11.7%), 충남 123호(7.8%), 인천 82호(5.2%) 등 수도권에 인접한 대전·충남과 LH 본사가 자리한 경남(76호, 4.8%)에 밀집

- 이 중 기초지자체 단위는 95개 시군구에 산발적으로 공급이 된 가운데, 행정수도 세종(184호), 정보통신(IT)·첨단제조업 등 산업 중심지인 경기남부(화성 164호, 하남 85호, 평택 69호), 경기북부 신도시(고양 44호, 시흥 39호, 양주 39호)가 희망상가의 최대 수요처를 자랑
- 예상외로 서울(56호, 3.6%)의 경우 유동인구와 소비구매력이 뛰어난 입지적 잠재력에도 불구하고, 사업후보지 물색 난항에 더해 상가를 임차 혹은 창업하려는 실수요까지 급감해 상가공급이 원활하지 않음
- 그 외 지방 중소도시는 광주 광산구(54호), 대구 북구(49호), 인천 서구(47호), 충남 아산(43호) 등 기성시가지(도시재생뉴딜, 노후주거지 정비사업)와 신흥 택지개발지구를 거점으로 핫스팟(Hotspot)의 군집현상(Cluster)이 두드러짐
- 이처럼 LH는 지역 특수성 및 행정관리 용이성, 공정한 입점자 선정 등을 기리기 위해 14개 지역본부²⁸⁾가 250개 관할구역 담당
- 전국 희망상가 공급의 원단위는 100세대당 평균 1.0호(연면적: 68.3㎡)로 LH 상가호수 설계기준 규정을 충족하나, 대전·충남은 0.7호로 과부족인 반면 세종은 4.4호로 과공급과 시장포화(Saturation) 상태로 확연히 대립

[그림 4-6] 지역별 주택단지내 희망상가 임대물량



출처: LH 내부자료(2025.02)를 토대로 저자 작성
 주: 부울(부산·울산), 대충(대전·충남), 광전(광주·전남), 대경(대구·경북) 등 광역권으로 표기

2) 단지유형 및 배후세대

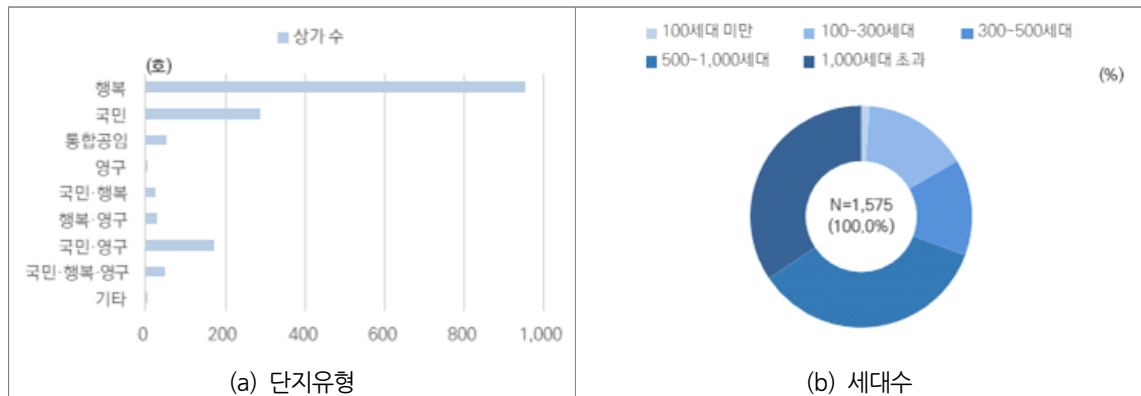
- LH가 공급·관리하는 행복·국민임대주택 건설단지를 필두로 입주인 500세대 이상의

28) LH 희망상가의 공급과 관할지역이 반드시 일치하지 않는데, 가령 부천 소재는 행정구역상 경기북부이지만 실상 인천 지역본부 소관으로 모집공고 진행 중

풍부한 배후세대 확보

- 단지유형(Public Rental Housing Type)은 행복주택 956호(60.7%)와 국민임대 287호(18.2%) 건설이 8할로 단연코 압도적이며, 동일 생활권에 이질적인 둘 이상의 소위 혼합임대단지(행복, 국민, 영구임대 조합)가 함께 들어선 사례들(273호, 17.3%)도 더러 상존([그림 4-7] 참조)
- 공동주택단지 당 세대수는 평균 677.1가구로 500~1,000세대(550호, 34.9%)와 1,000세대 초과(542호, 34.4%) 등 대단지가 많은 편이고, 300세대 미만 소규모 단지는 262호(16.6%)에 그쳐 상권 형성 미약
- 개발단지의 계획규모(Complex Size)가 커질수록 상가 점포 수와 연면적도 정비례 증가, 대체로 우상향하는 경향성이 다분히 관찰(조용석 외 4인, 2005; 노정우·강윤식·김기수, 2013)
- 상가 이용빈도가 잦은 청년, 대학생, 신혼부부 계층들이 입주하고, 각종 생활 인프라와 대단지의 고정 배후수요를 거느린 행복주택·국민임대 이점이 상가의 안정적 운영수익에 대한 기대감으로 투영

[그림 4-7] 희망상가 단지유형 및 배후세대



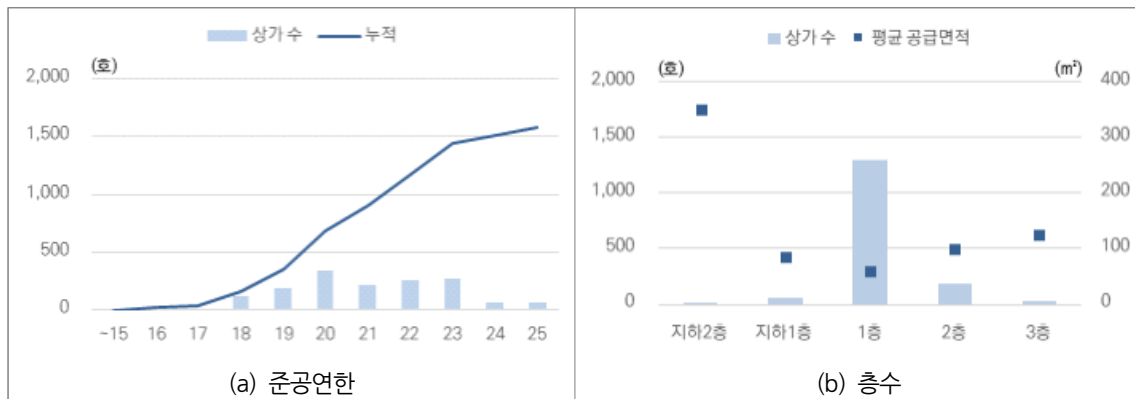
3) 건물 노후도 및 층수

- 희망상가의 공급시기와 맞물려 2020년대 준공된 신축상가들이 상당수로 노후도가 극히 낮고, 주택단지 저층부인 대로변 1~2층에 집중 배치되어 매력적
 - 건축물 노후도(Building Age)가 평균 4.0년(최신식 설비 근접)으로 물리적 건조환경 상태(Physical Condition) 또한 양호하며, 2021년 이래 준공된 5년 미만(2023년 274호,

2022년 256호)이 883호(56.1%)로 과반임([그림 4-8] 참조)

- 희망상가의 99.8%(1,572호)가 준공 후 경과기한 10년이 도래하지 않을 정도로 연식이 짧아, 당장 시설물 노후화에 따른 구조적 결함이나 유지관리·보수·안전문제가 발생할 우려는 적음
- 상층부에 주택, 하층부가 상가로 조성된 복합건축물 형태로 층수(Floor)는 접근성·가시성이 뛰어난 1층(1,302호, 82.7%)~2층(182호, 11.6%)에 위치하며, 지하층(4.2%)과 3층 이상(1.6%)은 드물었음
- 그 이유로 1~2층 위주 공급은 보행자·차량 유출입이 활발한 단지내 주출입구와 대로변에 접한 연도형 상가 배치로 상업적 수요에 충분히 대응, 만약 대지조건 영향을 받거나 배후세대가 크다면 법정 최고용적률 범위 내 주거동과 별개의 독립된 건물동(3층 이상)으로 분리

[그림 4-8] 희망상가 건축물 노후도 및 층수



출처: LH 내부자료(2025.02)를 토대로 저자 작성
 주: 노후도=현재시점(2025년)-준공연도

4) 점포면적 및 전용률

- 희망상가 개별 점포면적은 전용 50㎡ 미만의 중소형 평수라 협소하나 LH 호당 전용면적 권장기준(30~45㎡)에 정합, 공용부 비중이 큰 민간 상업용 부동산²⁹⁾ 대비 전용률 60~70%로 탁월하여 공간 활용도와 경제적 비용 차원에서 유리
 - 전국 희망상가의 순수 전용면적(Net Area)³⁰⁾만 하더라도 총 71천㎡(45.4㎡/호)에 이

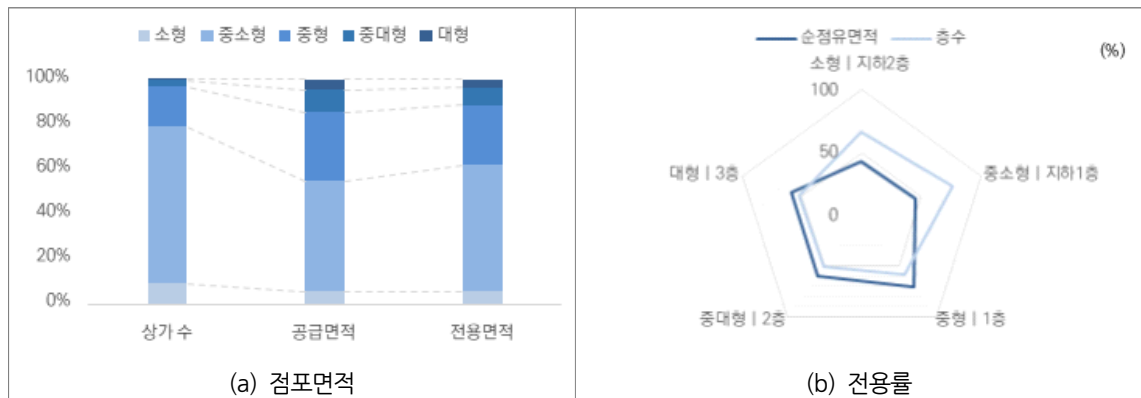
29) 불특정 외부고객이 방문하는 테마쇼핑몰, 주상복합 상업시설은 넉넉한 공용공간이 요구되므로 전용률 40~50%로 전해짐(임상백, 2022)

30) 공급면적에서 공용면적(주차장, 엘리베이터, 현관, 복도, 계단, 옥상, 발코니, 화장실, 전기실, 기계실, 관리사무소) 제외

르고, 계약면적에서 임차인이 독점적으로 내부공간을 점유한 전용률(Efficiency Rate)은 66.1%로 높음

- 지역별로 개별상가 당 공급면적은 세종이 130.3㎡으로 전국 평균(68.7㎡/호)을 2배 가량 웃돌았으나, 본연 소매공간이 아닌 교육·행정용의 사무실(Office)에 가깝게 사용되어 유일하게 전용률 50% 미만(47.3%)에 머무름
- 상가 규모별은 전용 50㎡ 미만인 중소형(1,098개, 69.7%)이 대다수며 그 다음으로 중형 282개(100㎡ 미만, 17.9%), 소형 145개(30㎡ 미만, 9.2%) 순이나, 이를 면적 기준에 국한하면 중소형(56.3%) 하향과 중대형 이상(11.5%) 신장으로 점유율이 약간 완화됨 ([그림 4-9] 참조)
- 상점주가 상가를 운영하는데 매장면적이 비좁고 열악한 경영환경으로 다양한 수요를 담지 못하는 실정, 단적으로 법인 프랜차이즈 임대 가능한 최소 규모인 중대형 이상(100㎡ 초과) 비율이 겨우 3.2%에 지나지 않아 입점유치 곤란
- 전용률(Net Occupancy Rate)은 층수와 규모에 따라 필연적 차이가 확인되는데, 주력 평형의 중소형(75.6%)과 기준층인 1층(70.6%)에서 출중하지만 대개 면적이 크면서 고층·지하층 구조일수록 낮게 나타남

[그림 4-9] 희망상가 점포면적 및 전용률



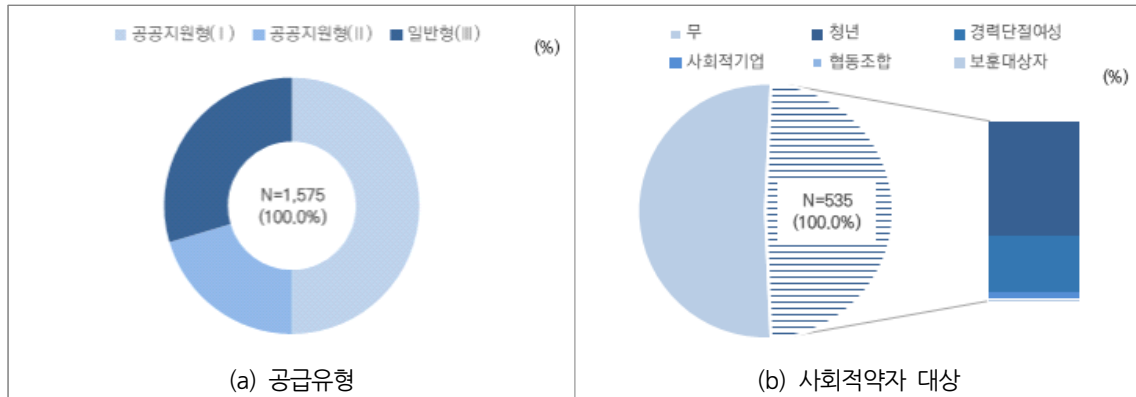
출처: LH 내부자료(2025.02)를 토대로 저자 작성
 주: 전용률=전용면적÷공급면적

5) 공급유형 및 사회적약자 대상

- 희망상가의 공급유형은 공공지원형(70%)이 상대적으로 많고 일반형(자영업자, 실수요자)은 소수에 그쳐, 청년과 경력단절여성 등 사회적약자가 정책적인 지원대상이므로 ESG 경영실천 및 공공성 목표에 합당

- 공급유형(Type of Supply, 수정안)³¹⁾은 공공지원형(Ⅰ) 787개(50.0%), 공공지원형(Ⅱ) 322개(20.4%), 일반형(Ⅲ) 466개(29.6%) 순으로 8:2 비율을 유지하며, 이는 민간상가와 구별짓는 독특한 특징이라고 말할 수 있음
- 지역별 공급유형은 전국적으로 구성비가 균등한 분포를 보인 가운데, 일반형이 표본이 적은 관계로 일부 지역(경북 40.0%, 제주 40.0%, 강원 35.7%)에서 소폭 넘었을 뿐 그리 심하지 않아 적재적소 배치를 시사
- 임대차계약 완료건(1,099호) 중 사회적약자 부류 비중이 535호(48.7%)로 절반이고, 입주대상(Subject)은 청년 342호(64.2%), 경력단절여성 168호(31.5%), (예비)사회적기업 21개(3.9%)에 해당되어 공공의 정책적 수혜계층으로 적합([그림 4-10] 참조)
- 공공지원형 공모자격으로서 당초 (예비)사회적기업은 단지내 입주민 사회복지서비스 제공 및 일자리 창출에 중점 역할을 잘 해낼 것이란 아직 기대에 미치지 못해 능동적인 유치 노력 요청

[그림 4-10] 희망상가 공급유형 및 사회적약자 대상



출처: LH 내부자료(2025.02)를 토대로 저자 작성
 주: 빗금친 영역은 사회적약자 대상군

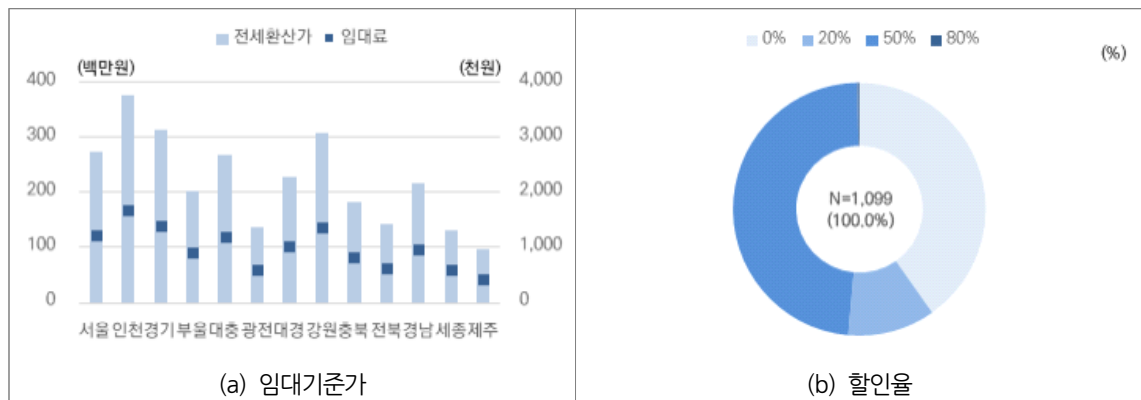
6) 임대가 및 할인을

- 임대기준가는 주변시세 대비 저렴한 편(전용 30㎡ 기준, 월 30~60만원대)으로 가격경쟁력(Price Competitiveness) 우위를 점하나 지역별 격차가 잔존, 공급유형에 따라서 임대료 할인을 차등화 적용

31) 원래 여기에 공공형(국가·지자체), 기본형(영구임대), 자체사용(LH)까지 더해 6개 유형으로 혼재되었으나, 현 공공기준과 맞지 않는 사항(지역분부 담당자마다 다르게 판별 입력, 미지정 사유 등)을 감안해 연구진이 현 공급비율(Ⅰ:Ⅱ:Ⅲ=5:2:3) 수렴으로 임의분류 변경·재조정

- 전국 희망상가의 호당 전세환산가(Jeonse-Equivalent Price) 평균은 258백만원(보증금 27백만원, 임대료 1.2백만원)으로 수도권(인천 146.0%, 경기 121.3%, 서울 106.0%) 등 6개 지역은 100% 이상 상회([그림 4-11] 참조)
- 최근 계약 월임대료가 최저 165천원~최고 16,200천원까지 책정되는 등 약 100배의 간극이 벌어졌으나, 비교적 저가인 100만원 미만(602호, 62.7%)과 100~300만원(286호, 28.9%) 구간에 쏠림
- 임대기간(Lease Term)은 2021~2023년(670호, 61.0%) 계약체결이 증가 되며 최초 2년 설정 후, 입점자격 상실 등 해지사유가 아닐 시 최대 10년간 장기연장(재계약: 인상률 5% 이내)으로 안정적 사업영위를 보장
- 미임대분을 가감한 희망상가 물량의 60%가 이미 계약기간 동안 임대료 지출 절감혜택을 누렸으며, 할인율(Discount Rate)은 공공지원형 시세(감정평가액)의 50%(531호, 48.3%)와 20%(123호, 11.2%) 등 창업주 초기 운영비용 부담 경감
- LH는 코로나19 팬데믹(2020.03~2023.06) 시절 착한임대인 운동에도 동참하여 경기 침체에 빠진 소상공인을 지원코자, 임대조건 동결 및 월임대료의 25% 추가 할인책 시행으로 148억원의 경제적 지원효과 추산(LH, 2023)

[그림 4-11] 희망상가 임대기준가 및 할인율



출처: LH 내부자료(2025.02)를 토대로 저자 작성
 주: 전세환산가=보증금+(임대료×12개월/전월세전환율 6%)

2. 3. 공실현황

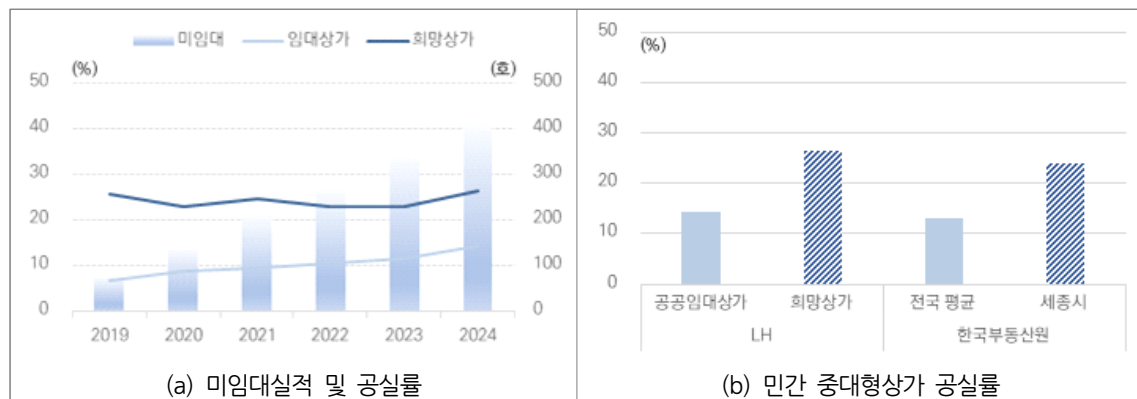
1) 연도별

- 외부 경기침체와 소비패턴 변화로 인한 희망상가 공실 적체 야기로 심각한 문제 직면,

동기간 민간 중대형상가(13.0%) 공실률과 견주어 2배 차이를 시현하여 체계적인 공급 및 운영관리 정책이 긴급

- 지금까지 LH가 공급한 희망상가 재고량 1,552호에서 409호가 여전히 임대되지 않은 상태로 남아있어 공실률(Vacancy)이 약 26.4%에 근사함(영구임대를 포함한 공공임대상가 전체 공실률은 10% 전후로 안정화)
- 이를테면 점포 4곳 중 1곳이 주인을 찾지 못하고 텅 비어 있는 셈인데, 바로 희망상가 공급과 창업하려는 시장의 입주자 수요가 괴리되며 불균형(Mismatching)임을 역설적으로 반증
- 연도별로 2019년 겨우 76호에 불과했던 미임대상가는 매년 50~70호씩 가파르게 상승하면서 2021년 200개, 2023년 300개를 나란히 돌파 등 최근 5년간(2020~24) 연평균 성장률(CAGR) 30.7% 기록
- 2024년 LH 중점사업인 공공임대주택(건설·매입형)의 공가율(6개월 이상)이 3.7%로 대단히 낮은 형편에 비추어, 지속적인 수백호의 신규 공급대기 예정물량을 가정할 때 현안이슈로 대두될 수 있음
- LH 공공임대상가 및 희망상가 공실률 수치는 한국부동산원(2024)의 전국 중대형상가 평균(13.0%)과 지역별 최고의 세종시(24.1%)와 닮은 꼴임을 하단 [그림 4-12]에서 표출, 현 임대시장 불경기 상황하에서 공실률은 크게 우려할 수치가 아니라고 판단
- 물론 희망상가 공실 원인으로 코로나19 및 정치적 불확실성, 경기악화, 인구감소, 입주조건, 상가평형 등 외부환경과 불합리한 상품공급의 구조적 요인이 창업을 고려한 상권형성에 부적합하기 때문임

[그림 4-12] 희망상가 공실 추이 및 민간 중대형상가 비교



출처: LH 내부자료(2024), 한국부동산원(2024)을 토대로 저자 작성

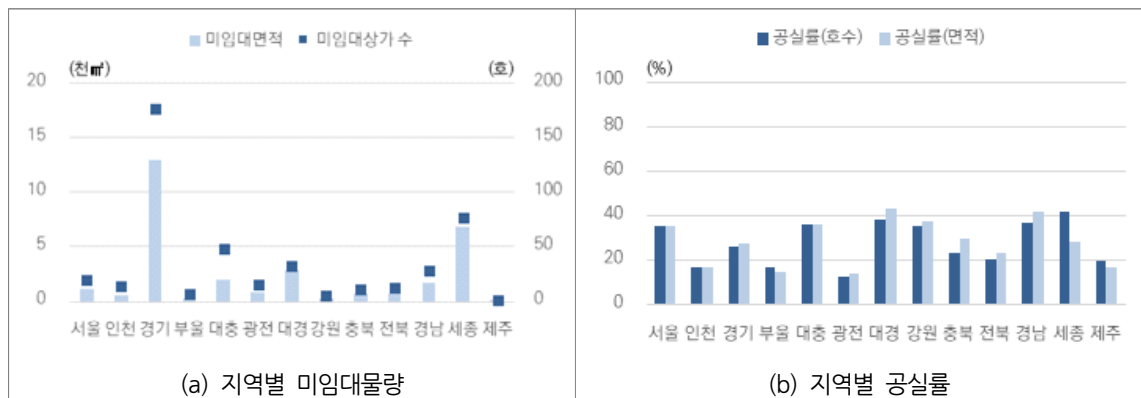
주1: 공실은 임대차계약 미체결

주2: 각 유형별 세분화 시 소표본으로 변동성이 커져 공실률 과대추정 주의(전체 집계기준 해석 권장)

2) 지역별

- 전국적으로 수도권과 지방을 막론하고 미임대상가가 많을수록 공실률 역시 높은 양상을 띄었으나, 세분화된 하위시장(Sub-market)에 따라 지역 간 온도차(고저)가 명확히 구분
 - 희망상가의 미임대면적(Unleased Area) 31천㎡(448호) 가운데 지역별 구성비는 경기 176호(39.3%), 세종 77호(17.2%), 충남 45호(10.0%)가 모두 두 자릿수 비율로 산적하며, 이들 지역은 공통적으로 공급이 대량 집중된 곳임([그림 4-13] 참조)
 - 서울·경기는 신청자 수가 많아 경쟁률이 최소 2:1에서 최대 10:1까지 다다를 정도로 치열한 반면, 전남, 전북, 제주, 경북 등 비수도권에서는 신청자가 거의 없어 모집공고 미달 사례 속출
 - 얼마나 많은 공간의 크기가 비어 있는가를 뜻하는 면적³²⁾ 단위 공실률로 변환 시, 종래 호수 기준치 보다 악화되어 임대수익과 공간 활용도 저하를 유추
 - 지역별 공실률은 광주·전남(13.0%), 부산·울산(16.7%), 인천(17.1%)이 20% 미만을 밑돌아 임대수요가 내재된 데 반해, 상업용지 과잉공급의 대명사인 세종이 1위이자 대구·경북, 경남, 대전·충남, 서울도 30% 초과로 저조

[그림 4-13] 희망상가 지역별 미임대물량 및 공실률



출처: LH 내부자료(2025.02)를 토대로 저자 작성

주1: 부울(부산·울산), 대충(대전·충남), 광전(광주·전남), 대경(대구·경북) 등 광역권으로 표기

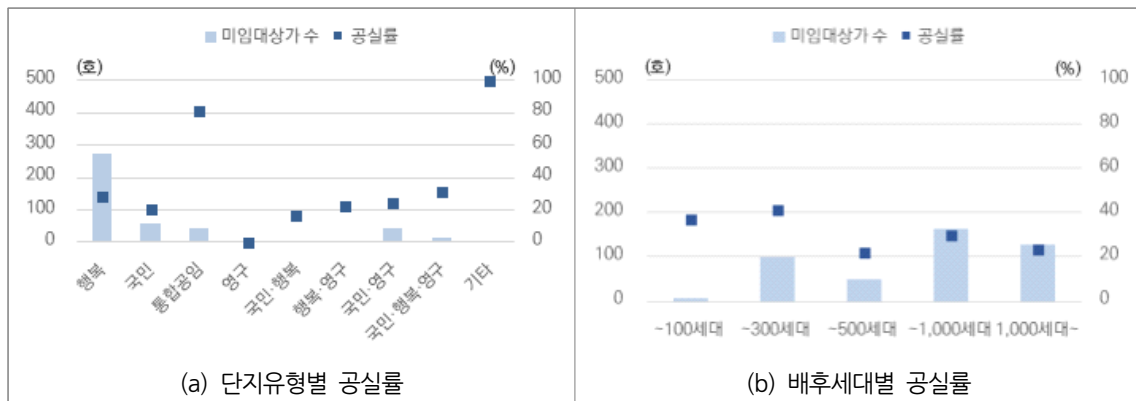
주2: 각 유형별 세분화 시 소표본으로 변동성이 커져 공실률 과대추정 주의(전체 집계기준 해석 권장)

3) 단지유형 및 배후세대별

32) 개별상가(호)마다 크기가 달라 단순히 점포 수만으로 공실률을 계산하면, 임대시장 상황을 왜곡할 여지가 있음

- 행복주택에 공급된 희망상가가 급격히 불어나 국민·영구임대단지 대비 공실률이 상대적으로 높고, 실수요를 대변하는 배후세대 규모가 적을수록 미임대될 확률도 더욱 증대
 - 단지유형별 미임대상가 분포(구성비 기준)는 행복주택이 275호(61.4%)로 월등하고, 뒤를 이어 국민임대 60호(13.4%), 통합공공임대³³⁾ 43호(9.6%), 국민·영구임대 43호(9.6%) 순임([그림 4-14] 참조)
 - LH 행복주택(상층부) 공개율이 7.4%임을 헤아리면, 동일유형 상가 공실률은 28.8%로 4배 가량 신장해 저층부 상업시설의 전문화된 노하우 부재로 운영관리가 힘든 정황을 암시
 - 행복주택(28.8%)의 공실률이 높은 원인은 기성시가지 내 주거생활권에 자리잡아 임차수요가 꾸준한 국민(20.9%)·영구임대와 달리, 외곽에 건설되어 입주초기 상권 미성숙이 한 몫을 차지
 - 한편, 단지규모별 구성비로 500~1,000세대 163호(36.4%)와 1,000세대 초과 129호(28.8%) 등 대단지 미임대상가에 몰렸으나, 공실률은 이와 상반된 100~300세대(41.2%), 100세대 미만(36.8%)에서 임대시장 약세
 - 즉, 배후세대가 두터운 대규모 단지일수록 교통·쇼핑·문화·공공시설 등 주변생활 인프라(infrastructure)가 잘 갖추어져 희망상가를 이용하려는 입주민 수요도 많아 공실률이 낮음을 알려주며, 상가 공실요인을 밝힌 이석희(2022) 연구결과와 합치

[그림 4-14] 희망상가 단지유형 및 배후세대별 공실률



출처: LH 내부자료(2025.02)를 토대로 저자 작성

주1: 기타는 공공분양(공임10년), 지식산업센터

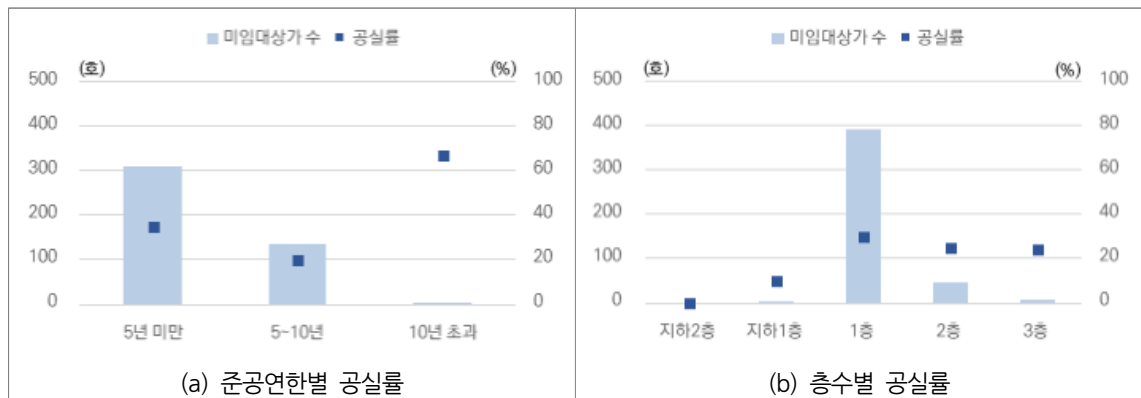
주2: 각 유형별 세분화 시 소표본으로 변동성이 커져 공실률 과대추정 주의(전체 집계기준 해석 권장)

33) 통합공공임대(81.1%)는 영구·국민임대·행복주택 등 여러 공공임대주택 유형의 신청절차, 입주자격, 임대료 체계를 단순화시킨 제도로 2022년 전면 시행 후 오래 지나지 않은 영향

4) 노후도 및 층수별

- 노후도가 낮은 신축 건설상가와 접근성이 뛰어난 전형적 기준층인 1층에서 공실 비중이 높았는데, 상권 활성화까지 안정화기간이 짧고 임대료 시세 부담이 영향을 끼침
 - 희망상가 노후도별 미임대현황 구성비는 5년 미만 311호(69.4%)와 5~10년 135호(30.1%)이고, 준공년도로 2022년 89호(19.9%), 2023년 87호(19.4%), 2025년 63호(14.1%)에 과다 편중([그림 4-15] 참조)
 - 노후도별 공실률 분포는 10년 초과(66.7%), 5년 미만(35.2%), 5~10년(19.6%) 차례이며, 근래 신규 건설되는 상가 공실이 많은 편으로 공급 초창기부터 공격적 임차마케팅 요구
 - 일반적으로 낡고 오래된 노후상가가 불편해 입주를 꺼릴 것이란 사회통념과 정반대로 신축은 점포 입점유치 활동기간이 충분하지 않으면서 상권 활성화 정도가 낮은 점에 연유
 - 층수별 빈 점포 비중이 주로 1층 391호(87.3%)와 2층 46호(10.3%)에 포진하며, 기타 층(3층: 6호, 지하1층: 5호)은 일부에 지나지 않음
 - 민간은 값비싼 임대료에도 불구하고 유동인구 유입이 수월한 1층을 선호하나, 공공임대상가 임차인 취급 업종은 시장성이 약해 이를 감당할 지불능력이 없으므로 저층부로 다가갈수록 공실률 증가가 돋보임(1층 30% > 2층 25.3% > 3층 24.0%)

[그림 4-15] 희망상가 건축물 노후도 및 층수별 공실률



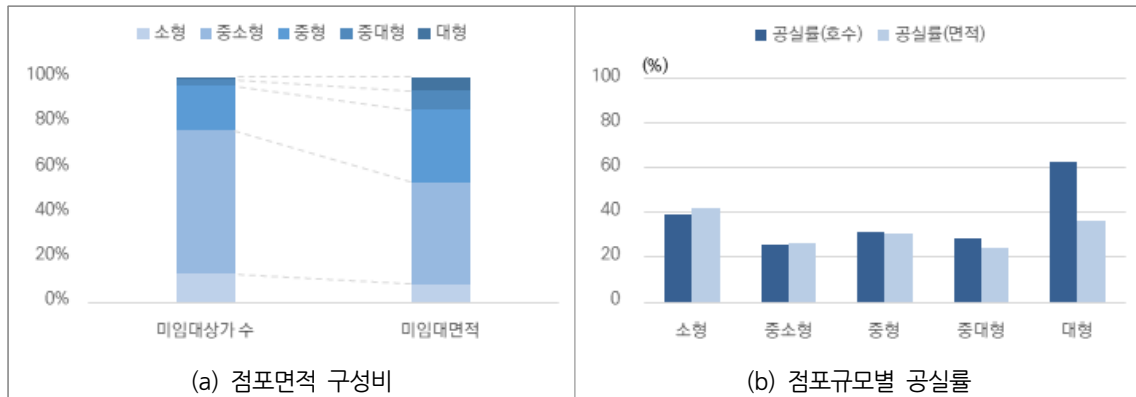
출처: LH 내부자료(2025.02)를 토대로 저자 작성
 주1: 노후도=현재시점(2025년)-준공년도

주2: 각 유형별 세분화 시 소표본으로 변동성이 커져 공실률 과대추정 주의(전체 집계기준 해석 권장)

5) 점포규모별

- 공실은 전용면적 50㎡ 미만(15평 이하)인 중소형 평수에서 대략 3/4 남짓으로 지배적이고, 점포규모가 클수록 창업자의 임대료와 업종 제약이 커져 느리게 소진되는 움직임 관측
 - 규모별 점포면적 구성비는 대표 평형인 30~50㎡ 미만 285호(63.6%) > 50~100㎡ 미만 89호(19.9%) > 30㎡ 미만 57호(12.7%) 등 중소형에 치우친 형국
 - 이를 면적단위 환산 시 30~50㎡ 미만(45.2%)과 50~100㎡ 미만(32.3%)은 기형적 슬림이 다소 줄고, 100~200㎡ 미만(8.5%)과 200㎡ 초과(5.9%) 등 중대형 평형의 점유비가 종전 3.8%에서 14.4%로 증폭([그림 4-16] 참조)
 - 비록 중대형 평형의 상가호수는 적을지라도 호당 단일사업 면적공간이 크므로 그에 맞는 입점 수요자를 찾기 어려울 뿐더러, 지하층처럼 한번 공실이 발생하면 대거 미임대공간으로 남기 쉬워 소형점포 여러 곳 공실보다 훨씬 치명적 영향을 입힘
 - 규모별 공실률은 중형 구간을 탈피한 200㎡ 초과와 30㎡ 미만의 양극단에서 높아, 자칫 점포면적이 너무 크거나 작으면 공간 활용도 면에서 임차인 수요가 대폭 줄어 불리하게 나타남
 - 그리하여 상가개발 시 지역상권 수요와 업종 특성을 분석, 임차인이 선호하는 적정 면적 설계를 통해 공실 위험에 대처하는 예방적 조치가 중요

[그림 4-16] 희망상가 점포규모별 공실률



출처: LH 내부자료(2025.02)를 토대로 저자 작성
 주: 각 유형별 세분화 시 소표본으로 변동성이 커져 공실률 과대추경 주의(전체 집계기준 해석 권장)

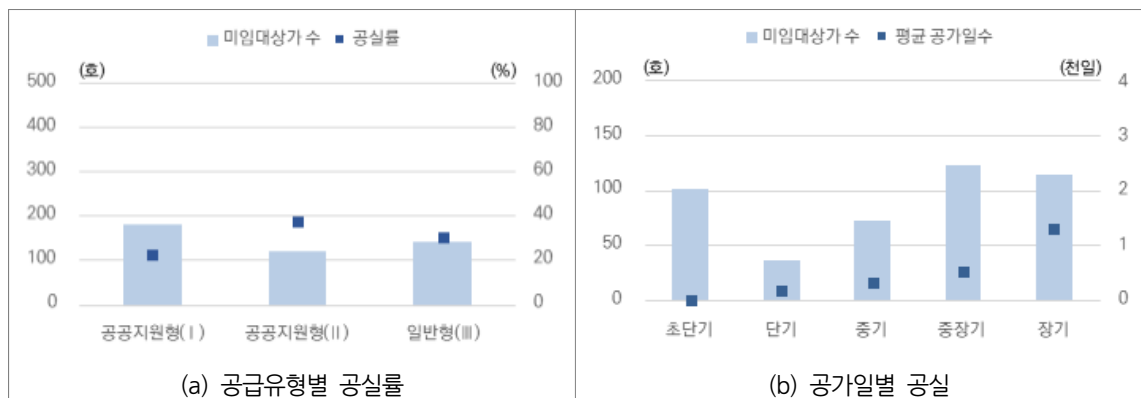
6) 공급유형 및 공가일별

- 공급유형은 소상공인 대상 공공지원형(Ⅱ)의 실질 입주율이 낮아 공실 편차가 명료한 가운데, 공가일은 1년 이상이 절반으로 장기화·지체(Prolongation)되어 임대수익

에 악영향

- 희망상가의 공급유형(수정안)별 미임대 분포는 공공지원형(I) 182호(40.6%), 일반형(III) 144호(32.1%), 공공지원형(II) 122호(27.2%) 등 4:3:3 비율로 균일한 모양새 ([그림 4-17 참조])
- 공급유형별 공실률은 공공지원형(II) > 일반형(III) > 공공지원형(I) 순으로 나타났는데, 공공지원형이 적은 개체수 총량 대비 심사요건이 까다로워 상가입주자 모집에 곤경에 처하는가 하면 일반형은 최고가 낙찰제로 별도 기준 적용을 받지 않아 덜한 것으로 추정
- 게다가 공공지원을 받은 창업주들의 경우, 입점 후 사업을 활성화하려는 의욕과 자발적인 동기부여가 빈약한 점도 공실 요인으로 손꼽힘
- 올해 시점에서 계약해지 종료일을 제한 공가일수(Days Vacant)가 평균 500일 전후로 초단기인 3개월 미만 101호(22.5%)를 배제하고, 12~24개월 123호(27.5%)와 24개월 초과 114호(25.4%)의 중장기에 걸쳐 만성적 공실위험 노출
- 짐작컨대 미임대상가의 연간 임대소득(Rental Income)에 상응하는 공공의 잠재적 손실액(Loss)³⁴이 산술적으로 무려 총 883백만원으로 산출
- 6개월 이상의 장기 미임대상가에 대해서는 무상임대를 통해 한시적 임대료 면제로 공실 해소 촉구

[그림 4-17] 희망상가 공급유형 및 공가일별 공실률



출처: LH 내부자료(2025.02)를 토대로 저자 작성

주1: 공가일=현재시점(2025년)-계약해지 종료일

주2: 각 유형별 세분화 시 소표본으로 변동성이 커져 공실률 과대추정 주의(전체 집계기준 해석 권장)

34) 미임대분(448호)에 대해 보증금 운용수익(27,360천원/호, 이자율 3.0%)과 임대료 평단가(1,152천원/호)를 곱해 계상

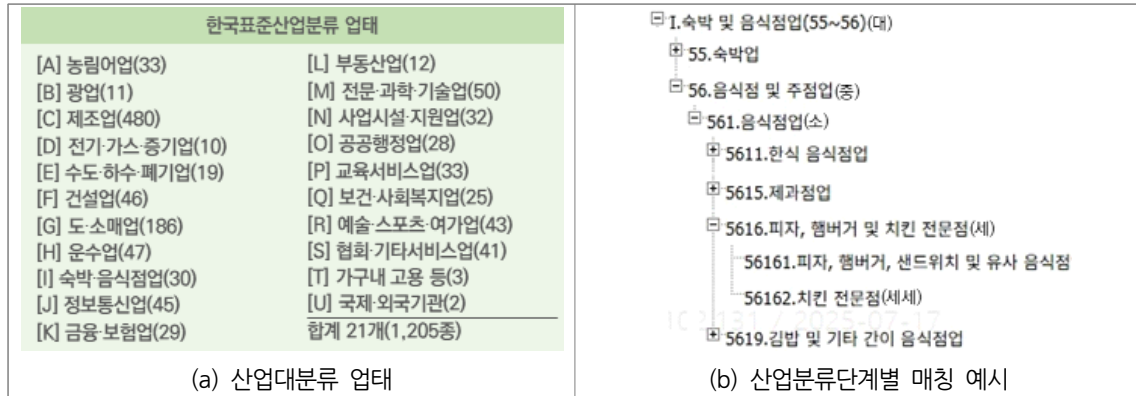
3. 공공임대 희망상가 업종구성 실태

3. 1. 업종구성 분포

1) 업종 분류

- 공공임대 희망상가 업종을 심층분석하기 위해 통계청의 한국표준산업분류 체계(대분류~세세분류, 11차)를 우선적으로 준용
 - 통계청(2024)이 공표한 제11차 개정 한국표준산업분류(Korean Standard Industrial Classification: KSIC)³⁵⁾에 따른 업종(사업자등록 시 세세분류 항목, 5자리 코드)을 기준으로 현황조사 및 실태 파악
 - 업종별 대분류부터 세세분류까지 5단계 구조(Top-Down)로 세분화(Segmentation)되며, 본 희망상가는 업종구성 심사 및 관리에서 유사·중복 입점 방지와 정책 집행 명확성을 기하고자 구체적인 세세분류 단위 기준을 적용
 - 예를 들어 외식업 경기의 바로미터(Barometer)로 삼는 치킨집³⁶⁾ 경우, [그림 4-18]과 같이 숙박 및 음식점업(I)-음식점 및 주점업(56)-음식점업(561)-피자, 햄버거 및 치킨 전문점(5616)-치킨 전문점(56162)으로 분류
 - 희망상가가 전국 소상공인이나 자영업자의 창업을 지원하는 지역상권 활성화 배경에서 국세청(TASIS), 서울시 100대 생활(밀착)업종에 초점을 맞춰 이해할 필요

[그림 4-18] 한국표준산업분류 구조 및 항목별 업종코드



출처: 통계청(2024)을 토대로 저자 작성
 주: 대분류 명칭은 약칭, 신·구 연계표 정보 조회

35) 생산주체(사업체, 기업체)가 수행하는 상품과 서비스의 생산활동을 산업영역으로 유형화하여, 국내외를 통틀어 업종분 석에 대중적으로 쓰임

36) 치킨집 프랜차이즈 가맹점 수만 약 3만여개에 육박, 은퇴자 등 자영업자가 창업에 쉽게 도전하는 분야로 개·폐업 성행

2) 용도군 구성

- 공공임대주택 단지내 희망상가 용도군(Usage)은 대부분 입주민들이 일상생활에서 자주 접하는 편의점, 미용실, 음식점, 커피숍 등 제1·2종 근린생활시설로 지역 및 상권 특성에 따른 업종 차별화 부족(노정우·강윤식·김기수, 2013)
 - 공공이 운영하는 희망상가 업종 상 세탁소, 문구점, 미용실, 부동산, 음식점, 분식집, 커피숍, 제과점, 정육점, 반찬가게, 안경점, 잡화점, 사진관, 교습학원, 병·의원, 슈퍼마켓, 편의점 등 숙칭 주민생활밀착형(Essential Business) 서비스를 제공하는 단지내 부대편의시설들이 규격화되어 주로 채워질 뿐, 앵커형 시설(Anchor Tenant) 부재에 따른 상권 활력이 더딤([그림 4-19] 참조)
 - 희망상가에 입점가능한 업종은 건축법 시행령(별표 1)에 규정된 근린생활시설(제1종: 12개, 제2종: 14개)을 허용토록 함
 - 주거단지 환경보호 측면에서 주민들의 정서에 위배되거나 공공성을 해칠 우려가 있는 장의사, 총포판매소, 단란주점, 안마시술소 원칙적 불가 및 소음·오염물 배출을 제한하되, 공공지원형은 슈퍼마켓, 부동산중개, 아이스크림 할인점, 무인점포로 확장하며 엄격히 관리
 - 이렇듯 단지내상가 업종이 민간 일반상가처럼 다변화되지 못한 이유는 열악한 입지, 근린주구의 최소 상권위계(Hierarchy)³⁷⁾, 소형 점포면적, 입주민 수요 한정, 소득계층 수준, 운영관리 전문성 부족, 제도적 규제 등이 복합적으로 작용한 결과라고 설명(송기욱 외 3인, 2024)

[그림 4-19] 희망상가 용도군 구성



출처: (a)NH집찾기, (b)저자 촬영

37) 도시계획 및 상권분석에서 단지내/근린주구(LH) < 지구중심 < 지역중심 < 광역중심 < 도심 순으로 생활상권 형성의 기초단위(조용석 외 4인, 2005)

- 물론 주거지 상권에서 주민들의 일상생활 지출과 깊숙이 연관된 생활밀착형 서비스업 종(슈퍼마켓, 잡화점)은 단지내 배후 고정수요 확보로 경기에 덜 민감하고 공실영향이 적어 시장방어 성격이 존재하나, 임대주택 단지에 거주하는 저소득계층의 실질구매력이 약해 효과가 미미할 것으로 추정
- 이러한 특성으로 인해 수익성을 지향하는 대규모 유통업체나 계열사 프랜차이즈가 입점을 기피함은 당연시, LH 희망상가 임대조건 및 심사기준과도 거리가 멀어 정책적으로 제하나 단지별 일부 소상공인이 운영하는 가맹점이 예외적 허용(업종전환, 권리양수도)으로 극소수가 영업 중

3) 산업분류별 테넌트 업종 분포

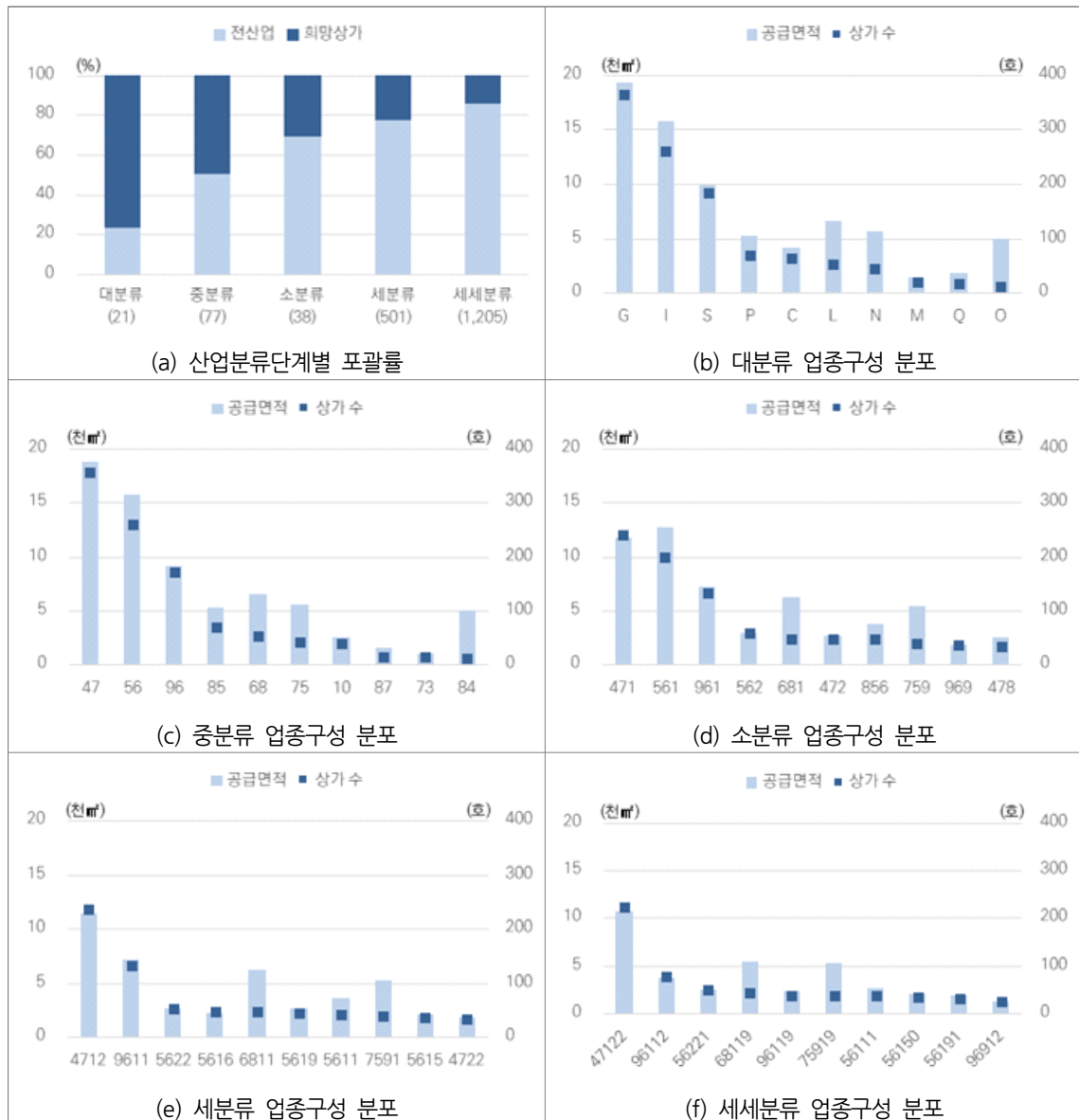
- 대분류에서 세세분류로 단계를 거듭해가며 위계가 낮아질수록 업종은 세분화되어 포괄률(Coverage Ratio)이 점차 하락([그림 4-20] 참조), 질적으로 역동적인 카테고리(Category)를 아우르지 못한 채 업종구성이 생활서비스·소매·음식 등 단조로운 구성 형태에 그침³⁸⁾
 - 한국표준산업분류(2024)에 의하면 대분류(Section, 21개) 중 16개(76.2%) 업종이 희망상가에서 활동 중이며, 도매 및 소매업(G) 365호(32.4%), 숙박 및 음식점업(I) 261호(23.2%), 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(S) 184호(16.3%) 등 생계형 창업(Necessity-driven Entrepreneurship)이 70%를 점함
 - 이어서 중분류(Division, 77개)는 소매업(47) 359호(31.9%), 음식점 및 주점업(56) 261호(23.2%), 기타 개인 서비스업(96) 172호(15.3%) 순으로 총 38개(49.4%) 업종을 두루 섭렵함
 - 주목해야 할 부분은 업종별 소분류(Group, 234개)로서 희망상가 내 72개(30.8%) 업종이 사업을 영위하고, 종합소매업(471) 241호(21.4%), 음식점업(561) 201호(17.8%), 기타 개인 서비스업(961) 134호(11.9%) 등이 나란히 상위권 등급
 - 한 단계를 좁힌 세분류(Class, 501개)에서는 음식료품 위주 종합소매업(4712) 238호(21.1%)와 이용·미용업(9611) 134호(11.9%)가 두 자릿수 비율로 두각을 보이며, 112개(22.4%) 업종이 해당
 - 최하위 세세분류(Sub-Class, 1,205개) 중 희망상가와 연관된 업종은 단 171개(14.2%)로 층위가 얕아, 체인화 편의점(47122) 224호(19.9%), 미용업(96112) 79호(7.0%), 커

38) 지방중소도시 공동주택 단지내상가가 주민복지 증진 목적의 근린생활시설로 업종구성의 다각화가 난제임을 밝힌 노정우·강윤식·김기수(2013) 연구와 경험적으로 일치

피 전문점(56221) 51호(4.5%) 등이 강세

- 소규모 공공임대주택 단지내상가에서는 간단한 식료품 및 생필품 판매류의 슈퍼마켓, 편의점, 커피 전문점, 미용업 등이 빈번히 관찰되어 가장 수요가 많은 업종으로 여겨지나, 현대사회 지역사회 주민들이 몸소 체험하는 다양한 일상생활 욕구(의식주, 복지, 건강, 여가 외)를 모두 충족시키기에 무리가 있음

[그림 4-20] 희망상가 산업분류단계별 포괄률 및 테넨트 업종 분포



출처: LH 내부자료(2025.02)를 토대로 저자 작성
 주: 업태와 업종코드는 각각 알파벳, 숫자로 상위권 10위(Top 10)까지만 표기

3. 2. 전략적 업종유치 가능성 진단

- 공공임대 희망상가가 마주한 공실 해소, 미래 수익창출 모델 정립 등 공간가치 제고와 지속가능성 관점에서 전략적인 신규 업종 발굴의 추진 노력
 - 단일품목에 편향된 동종 근린생활시설만으로 방문동기가 미약하고 민첩한 산업변화 대응이 어려워 경기부진 시 매출잠식 등 상권 경쟁력 상실 야기, 업종 다변화는 다양한 고객층을 유입 촉진시켜 소비자 선택폭 확대 및 공실리스크 분산효과(Diversification Effect)로 생존 유리
 - 업종구성 시 기본방향은 지역 내 주민들에게 기초 편의서비스를 담당하는 생활밀착형 (e.g. 편의점, 미용실, 세탁소, 커피전문점 외)을 바탕으로 하되, 지방주거지 상권특색에 따라 지역성을 가미하거나 혹은 외식, 의류, 쇼핑, 문화, 건강 등 복합기능의 상업적 요소 융합
 - 전자가 지역 및 단지규모와 무관하게 배치되는 전통적인 필수업종(소상공인, 실수요자)이라면, 후자는 고객경험과 개인 취향소비를 중시한 다양각색 체험형 서비스업종(청년, 사회적기업)들로서 이들끼리 균형적 조화 여부가 상권 활성화의 최대관건이라 할 수 있음
- 희망상가 출발점이었던 사회적 가치 구현의 공익성 목표 지향점과 수익성 척도 양립을 착안할 때, 반려동물용품점, 심야약국, 로컬푸드, 무인숍 외 시민들의 다채로운 라이프스타일(Lifestyle)을 담은 창의적 사업아이템 형식의 신규 업종개척이 적합할 것으로 판단
 - LH 희망상가에 전략적 입점유치 가능성을 타진한 결과, 커뮤니티 복합편의점, 반려동물용품점, 심야약국, 로컬푸드(주민생계조합), 무인점포(셀프빨래방), 반찬가게, 공유오피스, 스마트팜(Smart Farm), 리사이클(Recycle)점, 공공배달앱, 시니어택배, 플리마켓 장터 등이 보편타당한 유망 핵심업종으로 도출([표 4-2] 참조)
 - 단적인 예로 ○○건설(2021)이 실시한 공공지원민간임대주택 주거서비스 입주민 만족도에서 단지내 SSM, 세탁소, 플리마켓이 나란히 1~3위를 차지
 - 코로나19 이후 새로운 특화업종을 도입하여 다변화를 이룬 서울교통공사 역사 지하상가의 성공사례를 벤치마킹 삼아, LH 희망상가 또한 주민들이 즐겨찾는 상업공간이자 지역사회 커뮤니티 구심점 역할로 활용토록 함

[표 4-2] 희망상가 신규 특화업종 발굴 및 전략적 유치가능성 진단

구분	현황 및 적용가능성	공공성	수익성	성장성	비고
커뮤니티 복합편의점	소매유통 외 주민 간 정보교류, 사회복지, 심리지원	○	○	○	채택

반려동물용품점	지방소멸 및 인구감소 시대로 반려동물 수요 증가	△	○	○	채택
심야약국	심야운영으로 취약계층에게 의료편익 확대	○	○	△	채택
로컬푸드	농수산물 직거래로 안전한 식자재 공급	○	○	○	채택
무인점포	무인프린트, 빨래방, 밀키트 등 1인 가구 이용선호	×	○	○	보류
개인창고	주거면적 협소로 물품보관 편의, 지하공간 활용	×	△	○	보류
반찬가게	주택가 주변 단골고객층 확보로 인기(경단녀 연계)	×	○	○	채택
생활용품숍	다이소, 천원숍 등 저가 생활잡화점으로 수익앵커	×	○	○	채택
공유오피스	기업 재택근무와 청년 창업지원의 사무공간화	△	○	△	보류
스마트팜	ICT 기반 실내 연중 작물재배 및 체험학습의 장	△	△	○	채택
리사이클점	중고 및 재활용 물품판매 등 친환경문화 확산	○	△	△	채택
레저용품 대여점	자전거, 캠핑장비 대여 등 여가활동으로 건강증진	×	△	△	보류
공공배달앱	수수료 인하와 지역화폐로 경제활력(지자체 협력)	○	○	○	채택
시니어택배	노인층 복지일자리 제공 및 소득보조 활동	○	△	○	채택
플리마켓	단지내 각종 이벤트 행사개최 및 주민참여 제고	○	△	○	채택
문화전시공간	젊은 예술가 창작공간 및 문화경험 향유(리모델링)	○	△	○	채택

출처: 저자 작성

주: 비고는 공공성, 수익성, 성장성 기준으로 정성적 평가(○: 높음, △: 보통, ×: 낮음)

3. 3. 대안적 공급모델

1) 사회적기업(기본형)

- 희망상가의 주 대상인 사회적경제조직 지원의 경우, 주택단지내 요구되는 급식, 가사돌봄(육아·노인), 복지, 교육, 집수리 등 사회 및 주거서비스 분야 일자리 창출과 지역상생 도모로 ESG 경영활동에 부응
 - 장기공공임대주택 300세대 이상 단지내 사회적기업³⁹⁾에 입주공간을 의무 제공하는 규정(공공주택업무처리지침 제34조의6)이 있으나, 현실적으로 재화 중심의 자체 제작·생산·판매류 상점 및 서비스업을 행하는 소규모 사무실이 많음
 - 희망상가에 임차한 사회적기업은 동부케어(방문 복지서비스), 이음발달지원센터⁴⁰⁾(기타 교육지원 서비스), 빨래장이(가정용 세탁), 주황깃(예술품 및 골동품 소매), 트립티(공정무역 원두가공 판매)로 그 수가 적으나, 소셜미션(Social Mission)이 광범위함을 말해줌(송기욱 외 4인, 2024; [그림 4-21] 참조)
 - 장기공실 상가를 단기간내 사회적기업이 상품을 판매·전시·홍보하는 팝업스토어(Pop-up Store) 장소로 대여 또는 지역 주민들이 동참하는 플리마켓(Flea Market: 벼룩상설시장) 행사와 연계 추진하는 사업화 방안(e.g. 세종시 나릿재마을 2단지 사회적

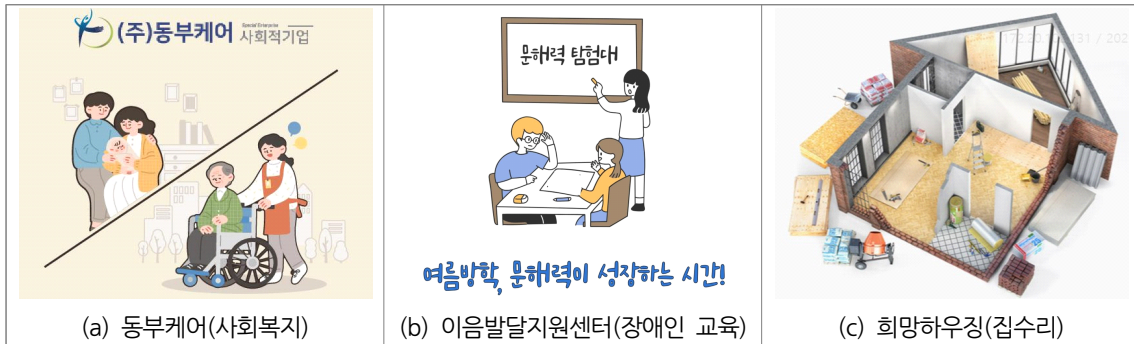
39) 사회적기업 포털을 통해 인증을 받은 3,715개 업체 상세조회 및 유무 판별

40) 사회 적응에 어려움이 있는 느린학습자와 발달장애인 등에게 언어·심리치료, 사회성 멘토링 교육

기업 팝업스토어 & 밤마실 문화행사)⁴¹⁾도 좋은 선례

- 사회적경제조직 부문 예산이 삭감된 시기를 감안할 때, 공공이 공급하는 희망상가야말로 사회적기업의 창업·소득활동 지원 및 입주민 삶의 질 향상 측면에서 중요한 물리적 공간인프라로 작동
- 그러나 과거 영구임대단지내 노후화된 미임대상가를 사회적기업 자활센터 유치로 취약계층 고용과 자립기반 고취에 힘썼다면(박신영·남원석·석혜준, 2011; 박근석·박신영·김경미, 2012; 박상학, 2017), 희망상가는 지역공동체가 당연한 환경, 일자리, 교육, 보건, 안전 문제해결 및 LH 업역과 친숙한 도시재생, 주거복지(이사, 청소, 집수리, 인터넷어, 카세어링 외) 파생분야로 진전시켜야 함
- 취약계층 고용형태나 정부 예산(인건비) 중심으로 운영되는 성격상 사회적기업 성과가 미약하고, 지원대상의 절대적 규모(3,762호, 2024년 기준)도 작기 때문에 골목형(Alley) 스타트업까지 폭넓게 확충 필요

[그림 4-21] 단지내 입주민 고용 및 주거복지서비스를 지원하는 사회적기업



출처: (a)동부케어, (b)이음발달지원센터, (c)희망하우징

2) 생활협동조합(확장형)

- 지역주민들의 요청에 의해 꼭 필요한 일상생활재 물품과 서비스를 영위하며, 조합원이 자치적으로 함께 운영해 나가는 생활협동조합(Cooperative) 등을 유치하여 대안적인 협업모델로 확장
 - 유형별 공급비중은 상가의 원활한 공급 및 사회적 가치 제고를 위해 필요시 공공지원형을 최대 80%까지 늘릴 수 있음
 - 이 때 공공지원형(I)의 경우, (예비)사회적기업 외 (소비자)생활협동조합, 소셜벤처

41) 올해 6.15~19일까지 사회적경제기업 4곳이 제품 판매와 체험 프로그램(한글, 복숭아, 생태 등)을 선보여 성황리 종료

로 공급대상으로 공모자격 확대

- 그 대안으로서 지방자치단위 (소비자)생활협동조합은 지역주민들의 자발적인 조합가입(출자금 납입)으로 운영을 꾸려가며, 사회적 연대의식과 마을공동체 문화 발전의 계기 부여
- 대표적으로 아이쿱(iCOOP)생협의 자연드림(296개), 한살림(239개), 두레생협(117개) 등⁴²⁾은 전국 각지에 수백여 개 지점을 거느려, 국산 유기농 및 친환경 식품 직거래를 취급하며 안전한 먹거리 제공([그림 4-22] 참조)
- 실제 하남미사 C3BL은 팔당생명살림(생산자조직명)의 두레생협(47112, 소비자생활협동조합 소매업) 매장이 연접호를 통합공급 사용조건(상가 호의 칸막이 벽체 제거)으로 계약 체결하여 영업 중
- 조합원은 조합비를 매월 납부하면서 상품구매 시 할인과 행사 혜택, 생협이 결산 후 영업이익 발생 시 출자금(이용실적)에 따라 배당금 지급이 유익
- 생활협동조합의 가장 큰 특징은 조합원들이 공동 소유 및 의사결정(예산, 사업계획)에 직접 참여하는 민주적 절차 운영시스템으로 ESG 요소 중 거버넌스(Governance) 향상에 일조

[그림 4-22] 주민과 함께 만들어가는 사회적기업 확장형인 생활협동조합



출처: (a)아이쿱생협, (b)한살림, (c)저자 촬영

3) 로컬기반 상점(수익형)

- 로코노미 열풍에 힘입어 전국 사업단위 LH 희망상가가 분산된 입지적 강점을 살려 지역기반 토착형 로컬 비즈니스(Local Business)를 영위하는 향토기업 브랜드 중점 육성 발굴로 상권 명소화 유도 및 임대수익 제고

42) 위에 열거한 3곳은 행복중심생협(16개)과 국내 4대 생협으로 유명

- 로코노미(Loconomy)⁴³ 시대, 고령화와 인구절벽으로 닥친 지방소멸 위기 도래에 맞서 로컬기반 브랜드 상점이 라이프스타일 경험을 중시 하는 소비자층을 겨냥해 쇠퇴 지역의 생명력을 불어넣는 자산으로 각광받음
- 지방색(Regionality)으로 무장한 농촌, 역사, 문화, 음식, 관광, 환경 부문의 창의적이고 개성 있는 동네 독립 로컬브랜드 상점(e.g. 다다르다, 여수와, 사계생활 등)을 유치하여 지역 고유 정체성(Identity) 확립([그림 4-23] 참조)
- 지역만이 가진 독특한 유희자원이나 공간을 활용해, 재미와 스토리를 입힌 매력적인 상품-체험 콘텐츠(공방, 편집샵, 특산품점, 여행투어)⁴⁴로 연계시켜 청년 비즈니스 창업기회 부여 및 지방소멸 극복의 새로운 로컬가치 창출
- 지역문화상업이라 불리는 예술가 작업실, 공방(수공예), 전통상점, 서점, 갤러리, 로컬푸드 카페 등은 지방의 독창적 문화와 생활상을 여실히 보여주는 점포로 이미 오랜 기간 상권을 지켜온 프랑스 공공임대상가 해외사례에서 강조된 바 있음
- 희망상가 내 과도한 프랜차이즈는 지역 골목상권 생태계 보호 관점에서 소상공인의 독립 로컬브랜드 상점의 진입·성장을 위축시킬 수 있어 전체적인 상가 업종구성과 비율 조절 필요

[그림 4-23] 로컬기반 콘텐츠가 있는 지역문화상점



출처: (a)다다르다, (b)여수와, (c)사계생활

4) 공익목적 단체 등 비영리법인(공공형)

- 희망상가 내 공익활동 목적의 비영리단체는 자원봉사자나 취약계층 근로자의 소중한 일터이자, 물품기증·후원, 업사이클링, 위탁사업 대행을 통해 풀뿌리 지역사회에

43) Local과 Economy가 결합된 신조어로 지역 특색을 담은 제품개발·소비하는 경제현상

44) 지역별 원재료로 제과, 커피, 맥주 등 이색적인 굿즈(Goods)로 만들어 상품화

즐거운 나눔 문화 전파

- 비영리법인과 공익목적 단체(사회복지법인)는 희망상가를 매개체(Medium)로 가치 있는 착한 나눔의 소비를 일삼아 이웃사회에 선(善)한 긍정적 영향력(Social Impact) 전달
- 통상 버려진 에너지 자원(의류, 페트병, 도서, 생활잡화 등)의 재활용·순환, 시민들이 기부한 중고물품(e.g. 아름다운가게, 굿월스토어, 기빙플러스⁴⁵), 행복플러스가게)을 판매하고, 쌓인 수익금으로 사회복지 사업, 소외계층, 직업교육 훈련지원에 투여([그림 4-24] 참조)
- 상기 업체들이 운영하는 상점들은 공공임대주택 단지내 입주민 계층별 소득수준에서 바라볼 때, 합리적인 가격에 가성비가 좋은 재화를 구매할 수 있어 이용의사가 클 것으로 예상
- 비록 희망상가는 아니지만, 작년 6월경 LH와 밀알복지재단 업무협약 아래 영구임대 아파트단지내 굿월스토어(밀알광주우산 32호점, 690㎡)을 개관한 바 있으며, 2년간 무상임대 및 매장내 경사로 개보수 실시
- 특수목적 설립형 비영리법인인 입지 구속력이 덜하고, 기존 상인과의 영업갈등(신규 매출하락에 관한 거부감)이 적어 장기 사업존속 가능, 다만 수익창출 한계로 재정적 자립도가 취약할 수 있어 임대료 할인 등 전폭적인 지원책 강구

[그림 4-24] 공익적 목적과 따뜻한 나눔을 실천하는 비영리법인



출처: (a)아름다운가게, (b)굿월스토어, (c)기빙플러스

5) 국가 및 지자체 협력(상생형)

- 상업적 활용도가 떨어진 저가치 유품상가를 공적서비스를 제공하는 공공상생상가로

45) 인상적인 점은 긴급위기 가정에게 생계에 필요한 물품을 상시 구매할 수 있도록 바우처(Voucher) 지급

운영 전환하고, 국가·지자체·출연기관 등과 긴밀한 전략적 동반자 협업관계(Strategic Partnership) 구축

- 국가, 지방자치단체, 공공기관 출연·출자기업(자회사)에게 1년 이상 장기 공실을 주거 복지사업 및 입주민 생활편의 증진을 위한 서비스 공간으로 사용 시, 기본임대조건의 30% 또는 무상 임대
- 공사와 상가임대차를 수의계약(공공기관 기능별 적정 임대차목적물 선정) 절차로 진행하며, 대계 공공기관 사무실, 청년 취업·창업, 문화·예술, 복지, 체육, 지역특산품 판매(장터) 등을 지원하는 다목적 공간으로 활용
- 서울교통공사는 역사 내 상업성이 떨어진 상가 19개소를 공익성의 사회기여형 공간으로 용도를 바꾸어 의료, 예방, 건강관리를 포함한 헬스케어(Healthcare) 업종을 유치시킨 바 있음
- 예컨대 보건복지부-지자체(○○시·구청) 협의 하에 초고령사회에 대비해 LH 공공임대주택 단지내 노인들의 여가활동 및 건강증진을 위한 시니어 전용 스크린파크골프장과 실내 게이트볼장 등 체육시설 인프라 설치도 희망상가 시범사업으로 고려([그림 4-25] 참조)

[그림 4-25] 국가, 지자체와 협력하며 더불어 사는 공공상생상가



출처: (a)저자 촬영, (b)서울교통공사, (c)상생플랫폼

6) 민간사 협력(사회공헌형)

- 민간회사와 상호 협력하는 업무협약(MOU) 체결 후, 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR) 또는 공유가치창출(Creating Shared Value: CSV)과 접목한 사업아이템별 맞춤형 사회공헌으로 시행
 - 공공친화적인 협력사로 지역상생에 애착심이 있고 사회공헌 활동이 활발한 민간사와

MOU를 맺고 희망상가를 임대하는 방식인데, 도시재생사업에 기업자원(조직, 자본, 프로그램)을 직접 투자한 부영그룹(사회적기업), 이랜드(청년·대학생), 삼진어묵(지역 예술가·장인), 본투코리아(소상공인) 등이 거론

- 고미술상가 주상복합 건물(구 이랜드 패션사옥) 지하1층(1,090㎡)에 위치한 답십리아트랩 경우, 이랜드문화재단이 낡은 시설을 리모델링해 젊은 예술가들의 실험적인 창작과 전시활동을 돕는 복합문화공간으로 사회공헌형 프로젝트 기획추진([그림 4-26] 참조)
- 성동구는 (주)부영주택과 사회공헌 MOU(2015.12)를 체결해 성동안심상가를 공공기여로 받았고, 백중원의 더본코리아는 외식산업을 넘어 지역경제 활성화 차원의 예산시장 살리기 프로젝트 투자단행(2023.01) 등 가맹점주(소상공인)와의 동반성장 및 상생 협력을 중시
- 지역 향토기업인 삼진어묵은 쇠락한 부산 영도 원도심의 도시재생사업을 위해 삼진어묵(사단법인)을 설립, 전통시장지역 내 인근 공실점포 6개를 매입하여 로컬브랜드 집합소(전통주, 송월타월, 건어물, 커피점, 셀렉트숍, 코워킹스페이스 등 9개 매장)로 청년창업플랫폼(AREA6)⁴⁶⁾ 개관

[그림 4-26] 공유가치창출과 사회공헌형으로 접근하는 민간사



출처: (a)저자 촬영, (b)삼진어묵, (c)예산시장

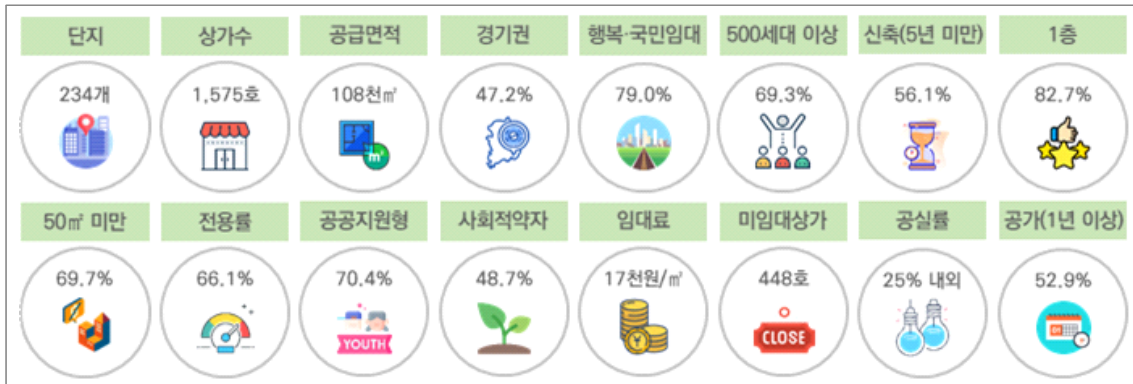
46) Artisan(장인)+Re(재생)+Avenue(골목) 등 세 단어의 첫 글자를 조합, 숫자 6은 낡은 주택 6채이자 상인들의 퇴근시간인 저녁 6시 이후에도 로컬골목을 밝힌다는 뜻

4. 소 결

■ 희망상가 공급 확대 및 임대 활발, 경기부진 악재로 공실 심화와 업종 다양성 부족

- 희망상가의 기초통계량(Descriptive Statistics)으로부터 주된 특성을 도출하면, 공급 및 임대는 각각 광역권 단위 분산적 집중과 사회적약자 입주대상의 공익성, 그리고 공실은 지역·규모별 양극화가 뚜렷한 점으로 집약
 - 전국 기초지자체(226곳) 중 LH 희망상가 재고는 95곳 시군구(42.0%) 산하 234개 행복·국민임대주택(79.0%) 단지에 총 1,575호(108천㎡)가 널리 퍼져 있으며, 올해 신규로 375호 공급 대기 중
 - 지리적으로 경기권(47.2%)의 공간적 밀집 속에 신시가지 위치가 일반적, 물리적 개발 현황은 근래 조성(신축 5년 이내: 56.1%)된 입주민 500세대 이상 대단지 규모(69.3%)로서 개별 점포면적 50㎡ 미만(69.7%)인 1층(82.7%) 중소형 매장이 주류([그림 4-27] 참조)
 - 임대계약에서 상가 공급유형(수정안)은 청년(64.2%) 등 사회적약자를 입주대상으로 한 공공지원형(70.4%)이 독보적이고, 월임대료는 뛰어난 전용률(66.1%)과 주변시세 대비 저렴한 20~50%의 할인율(59.5%)을 적용받아 호실 평균 115만원(17천원/㎡)에 수렴
 - 아직 이용되지 않고 있는 미임대물량 경우 31천㎡(448호)로 공실률이 약 1/4 남짓에 근접해 공가 장기화(1년 이상: 52.9%)가 심화, 상가공급 과잉의 세종(41.8%) 일대 임대료 부담이 큰 1층 및 대형 점포에서 공실률이 치솟는 경향 아래 배후세대, 노후도와 반비례 관계를 지님

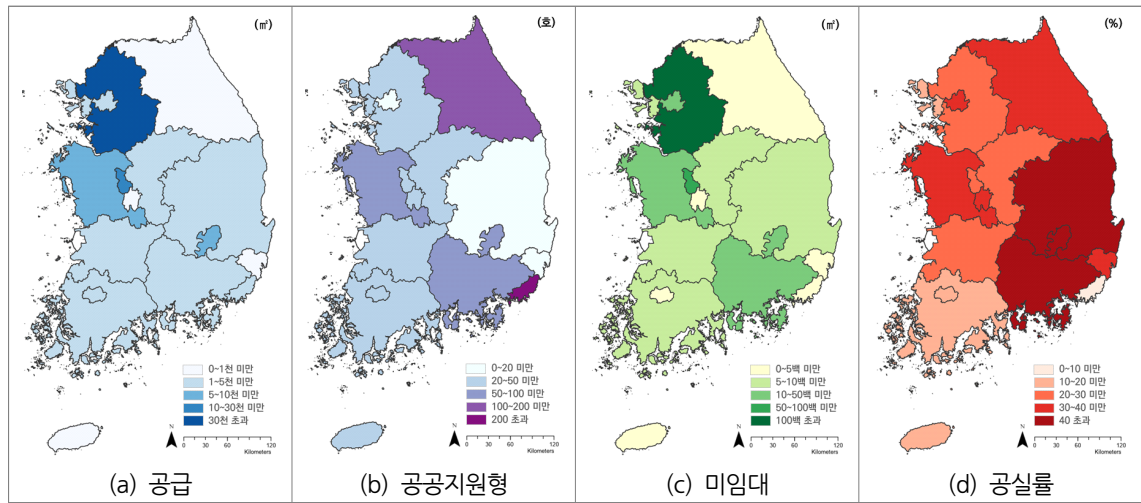
[그림 4-27] 공공임대 희망상가 기초통계량 및 운용특성



출처: LH 내부자료(2025.02)를 토대로 저자 작성

- 요컨대 GIS 분석기법으로 희망상가의 공급, 임대, 공실분포 패턴을 시각화한 지도(GIS Visualization Map) 작업결과에서 각 부문별 특성들이 공간적으로 더욱 유의미하게 발현됨을 확인([그림 4-28] 참조)

[그림 4-28] GIS 공간기법을 활용한 전국 시도 희망상가 부문별 현황분석



출처: LH 내부자료(2025.02)를 토대로 저자 작성
 주: 등급 구간을 5단계로 구분, 음영색 계통이 짙을수록 강도가 세짐

- 주택단지 입주민들의 편의를 위한 근린생활시설 허용용도군 내에서 생활밀착형 서비스업종 일변도로 입점이 이루어져 커뮤니티 비즈니스 기반 공공임대상가 기능에 충실(하승호, 2019), 반면 단색·일률적인 상품구성으로 매출액 부진 및 업종 간 시너지 효과가 미약하여 상권 활성화 한계 봉착

- 희망상가 입점업종은 건축법에서 미리 지정한 소규모 소매점(식품, 잡화 등)과 휴게음식점 등 제1·2종 근린생활시설 용도에만 한하며, 사행성 조장 및 환경오염 유발 등 반사회적 성격의 특정 아이템 불허
- 한국표준산업분류(통계청, 2024) 체계상 희망상가 업태는 도·소매업(G), 숙박·음식점업(I), 기타 서비스업(S: 수리, 협회·단체, 개인 맞춤형 외)이 7할을 점령, 최하위 세세분류 단일업종으로 체인화 편의점, 미용업, 커피전문점, 기타 부동산 임대업(공유업체) 등은 인기가 많아 상위권 안착⁴⁷⁾([표 4-3] 참조)

47) 서울시 100개 생활밀착업종 중 5대 업종은 교육서비스업, 도소매업, 수리 및 기타 개인서비스업, 예술·스포츠 및 여가 관련 서비스업, 음식점업으로 추출되어 LH 희망상가와 흡사(서울신용보증재단, 2024)

- 신도시 대단지 초입부에 상업성이 강한 일부 대기업 프랜차이즈(F&B)가 더러 드물게 자리하고 있어, 기존 임차상인과의 갈등 및 마찰혼선을 빚지 않도록 공공에서 생존권 보호를 위해 엄중한 관리 수반
- 공공지원형인 사회적기업으로 좁힐 경우 급식, 가사, 의료, 돌봄, 교육, 환경, 집수리 등 주거복지서비스를 영위하는 커뮤니티 비즈니스 유사 업종이 임차해 있으나, 절대량이 현저히 부족하고 혁신 기술기반에서 벗어난 저부가가치형 제조·판매 업종으로 경쟁력 열위
- LH 희망상가가 한 단계 도약하려면, 주택단지내 범주(사회적기업 기본형)에서 지역 사회와 부단히 교류·호흡하며 커뮤니티 기능을 발전시킬 수 있는 생활협동조합, 로컬 기반 상점, 비영리법인, 국가 및 자자체, 민간사 협력형의 대안적인 상생모델로 확장·진화를 모색해야 함(송기욱 외 3인, 2024)

[표 4-3] 희망상가 산업분류단계별 주력 업종

구분	대분류	중분류	소분류	세분류	세세분류
1위	도매·소매업 (32.4%)	소매업 (31.9%)	종합소매업 (21.4%)	음식료품 종합소매업 (21.1%)	체인화 편의점 (19.9%)
2위	숙박·음식점업 (23.2%)	음식점·주점업 (23.2%)	음식점업 (17.8%)	이용·미용업 (11.9%)	미용업 (7.0%)
3위	협화·단체 서비스업 (16.3%)	기타 개인 서비스업 (15.3%)	기타 개인 서비스업 (11.9%)	비알코올 음료점업 (4.9%)	커피 전문점 (4.5%)
4위	교육 서비스업 (6.4%)	교육 서비스업 (6.4%)	주점업 (5.3%)	한식음식점업 (4.3%)	기타 부동산임대업 (3.9%)
5위	제조업 (5.8%)	부동산업 (4.9%)	부동산 중개대리업 (4.4%)	부동산 임대업 (4.3%)	기타 협화·단체 (3.5%)

출처: LH 내부자료(2025.02)를 토대로 저자 작성
 주: 상위권 Top 5만 표기(지면 관계상 일부 업종명 축약)

- 그럼에도 불구하고 LH 희망상가 공급은 민간과 대조하여 입지, 규모, 임차인, 업종, 운영관리 전문성, 수익성 창출 경쟁 우위면에서 뒤쳐지나, 청년, 사회적기업, 소상공인 등 명확한 타겟 설정과 임대료 차등화를 두어 초기 창업비용 부담 없이 장기간 낮은 시세로 영업활동과 실질적인 창업기회 보장이 매력적
 - 외부에서는 LH 희망상가 공급제도가 대내외 시장환경 변수에 흔들리지 않고, 전국 광역권으로 사회경제적 주체들에게 일관된 공간지원 정책을 펼친 점이 주효했으리란 평가, 상점주 인터뷰 결과 만족도도 우수한 편으로 대게 일치
 - 전반적 경기불황 추세와 상품입지·수요 제약이 맞물려 임대계약률 둔화로 나타나 공실률 지표가 조금 높게 비춰질 소지가 있는 바, 골목형(Alley) 스타트업을 포함해 타 사

와 차별화되는 신규 특화업종 발굴 확대(커뮤니티 복합편의점, 반려동물용품점, 로컬 푸드, 무인숍 외)와 더불어 향후 급격히 변화하는 부동산 시장동향 예의주시 아래 상가 공급 속도의 원만한 조절을 해가며 공실문제에 대처하는 자세가 바람직

제5장

공공임대 희망상가 유형별 특화전략 및 공 실 대응방안

LAND
LAND
LAND
LAND
H
O
I
N
S
T
I
N
G
I
N
S
T
I
T
U
T
E

&

제5장 공공임대 희망상가 유형별 특화전략 및 공실 대응방안

1. 공공임대 희망상가 유형화 분류 및 사례지구 선정

1. 1. 유형화 분류

■ 희망상가 공급 시 주요특성으로 입지, 규모, 기능을 감안한 유형화(Typology) 시도

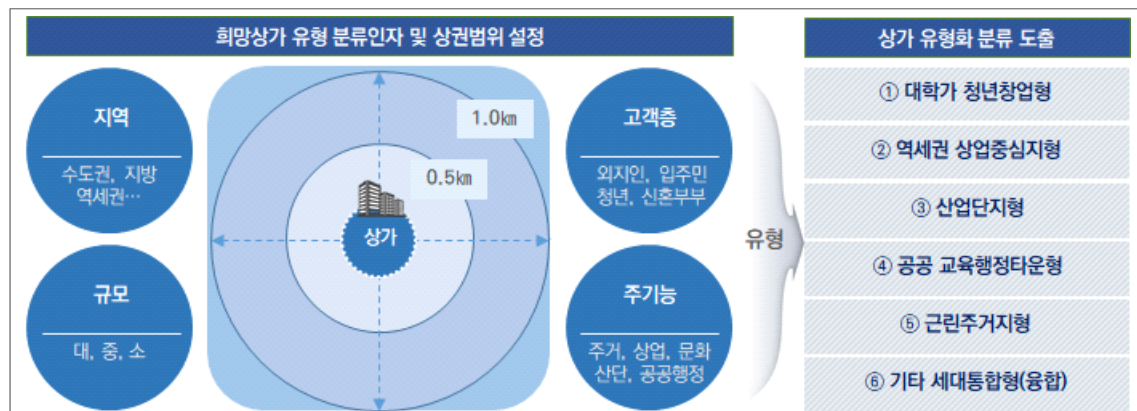
- 다수 선행연구들(김승주·이보람, 2018; 강미·주현태·이재우, 2019; 하승호·안정근, 2019; 신기동 외 3인, 2020)에서 상가 유형화 분류기준은 입지, 고객층, 규모, 주기능 요인이 중점적으로 거론([그림 5-1] 참조)
 - 공공임대상가 유형은 보편적으로 지역특성(기성시가지, 신규개발지, 산업단지형), 건축형태(단독, 복합형), 건설유형(매입, 건설, 기부채납형) 등으로 구분(강미·주현태·이재우, 2019)
 - 하승호·안정근(2019) 역시 공공임대상가를 사업주체(공공, 민간형), 건설참여 유무(건설, 매입, 임차, 지원형), 건축물 유형(공동주택 단지내, 공공청사내, 복합개발, 단독상가)의 단순한 분류에 그침
 - 반면 신기동 외 3인(2020)은 경기도형 공공임대상가를 정책적 사업배경 및 조성목적에 따라 상권안정, 상권재생, 도시정비, 창업거점형 등 독자적인 네 가지 유형으로 설정
 - 경기도 지자체 조례는 공공임대상가 유형 및 공급기준을 도, 출자·출연기관, 지방공기업이 임대한 일반상가, 고가도로 및 철도교량 하부 메이커스페이스, 창업인큐베이터 등 기업지원시설, 코워킹스페이스, GH 임대주택 및 사회주택 상가, 도시재생사업 상가로 한정⁴⁸⁾
 - 그러나 위의 범규처럼 입지특성(공공부지), 공급주체(GH), 관련정책(도시재생사업) 등 상이한 차원들의 기준이 혼용되면서 유형 간 차별성이 모호해져, 이를 하나의 통일된 기준으로 단순화시켜 재정립 요망
 - 이 점에서 민승현·이슬이(2019) 연구를 주목할 필요가 있는데, 주기능에 따라 공공임대상가를 근린상권 활성화(①), 젠트리피케이션 방지(②), 청년 및 소상공인 창업지원

48) 「경기도 공공임대상가 공급 및 운영 활성화 조례」 제5조는 공공임대상가의 유형 및 공급기준 명시

(③), 사회적경제 활성화형(④)으로 나누고 여기서 희망상가는 3, 4번 유형에 해당한다고 간주

- 서울교통공사(2024) 또한 역사 지하상가 임대 및 운영관리에 맞춘 실무형의 특정 분류체계를 빗대어 개별(일반), 복합, 브랜드전문(구 네트워크), 팝업스토어, 소송상가로 구별
- 최근 상업시설의 대형화 및 브랜드화가 진척되면서 상가는 점포배치와 고객동선(체류시간)을 중심으로 몰링(Malling)형, 스트리트(Street)형, 복합(Mixed)형으로 점차 분리 추세
- 본 연구는 상기 논의사항을 종합하여 [그림 5-1]과 같이 희망상가 속성 요인별 유형화 분류절차를 마련, 리테일 업계에 종사 중인 학계·실무자 대상으로 전문가 자문회의(3~4월) 결과 주기능(Function)이 임차테넌트 지위나 업종, 특색을 결정짓는 인자로서 중요성을 답한 사실과 상통

[그림 5-1] 희망상가 속성 요인별 유형화 분류절차



출처: 저자 작성

1. 2. 사례후보지 선정

- 상권쇠퇴 및 특화전략이 필요한 희망상가 유형화 대표 사례지구 5곳 남짓 최종 선정
- 사례후보지 선정 시 기본방향은 권역 간 형평성, 전략수립 시급성, 규모 집적화, 기타 상징성의 4대 원칙(Principle)을 고려
 - 권역별 형평성 및 컨셉 유사도 감안, 시·도 단위 사례후보지를 1~2개씩 선정해 최대한 독립성을 확보함으로써 지역 간 안배 및 중복 방지
 - 희망상가 현안과제 해결(공실이 쌓여 있거나, 운영관리 미성숙 등) 또는 활성화 전략

- 수립이 시급한 지역을 우선순위로 함
- 상가의 효율적인 업종구성 및 배치계획(Merchandising: MD)과 활용방안을 수립할 수 있도록 최소 20호 이상 집적화된 단지 선호
- 다만 규모가 크지 않더라도 사업모델로서 상징적 의미가 존재하거나, 희망상가의 특장점이 살아있는 대체 불가역적인 후보지도 전혀 손색이 없음
- 개발컨셉 도입 전후 특화전략 및 상가 활성화 전략의 기대효과가 입증될 수 있는 시범 사례를 근간으로 타 지역의 적용가능성 확산
- 선정방법으로 사업화방안 실증연계를 염두에 두고, 실무부서 의견청취 수렴의 상향식(Bottom-up) 접근과 심층 현장조사 방문 병행
 - 지역본부별 실무부서 담당자로부터 희망상가 활성화 전략수립 적합 사례지구(단지)에 관해 의견을 구하고자 설문지⁴⁹⁾ 작성
 - 응답자 인적사항(부서), 사례지구(단지명), 추천이유, 현안과제, 개선방안, 기타 특이점 등 6개 문항을 질의하였고, 약 2주(3.18~28) 동안 조사진행 완료
 - 5개 본부(경기남부, 인천, 세종, 광주전남, 전북)에게서 6개 지구 추천의 의견회신을 받았으나, 1~2개 사례(화성발안1, 행복시 6-4생활권 UR2)를 제외하고 나머지는 소규모 단위로 상권 활성화 계획 불필요
- 입지여건, 고객층, 규모, 주기능(주변산업) 조합에 따른 희망상가 유형화 대표 사례지구 6곳을 엄선 후, 이를 테스트베드로 하여금 상권분석의 면밀한 진단을 비롯해 현안과제 맞춤형 특화전략 및 기본설계안 구상
 - 전체 234개 단지에서 상기 조건을 충족한 1, 2차 대상 후보지 18곳을 추출하였고, 이 중 요인별 평가 적합도에 의해 최종 우선순위가 높은 6개 지구를 확정
 - 유형별 선정사례는 [표 5-1]처럼 서울가좌(대학가 청년창업형), 하남미사 C3BL(역세권 중심상업지형), 화성발안 A1BL(산업단지형), 세종가온7(공공 교육행정타운형), 하동읍내 LH천년나무(근린주거지형), 남양뉴타운 B10BL(기타 세대통합형) 등으로 분류
 - 희망상가 사례지구는 개별점포 주소지로부터 도심부는 역세권 반경 0.5km, 그 외 지역은 1km를 상권범위로 지정
 - 항목별 물건개요(입지, 접근성, 단지유형, 규모, 업종)와 주변환경 현황(점포 출점수, 개·폐업수, 매출액, 유동인구, 집객시설, 임대료, 공실)을 전반적으로 분석하고, 상가 MD를 다룬 내·외관 디자인 개선(안)의 건축도면(조감도, 평면도, 배치도, 입면도) 작

49) 자세한 내용은 본 보고서 후면에 수록된 부록을 별도 참고하기 바람

성

- 사례지구의 체계적인 분석을 지원하는 도구로 소상공인정책연구센터 협조하에 전국 빅데이터 상권기반 단위 기초 현황자료 수집과 정교한 시계열 분석이 가능한 소상공인365 서비스를 활용
- 지역상권별 임대료와 공실률은 전국 단위로 매분기 발표하는 상업용부동산 임대동향 조사(한국부동산원, 2024)를 참조, 이 중 단지내상가와 흡사한 성향을 지닌 소규모 상가 유형을 대조군으로 비교
- 분석데이터는 2024년말 최신시점을 가급적 권장하며, 특정상권 정보가 없는 경우 해당 시·도 단위 기타지역으로 대체

[표 5-1] 요인별 평가 적합도에 의한 희망상가 사례후보지 선정

구분	단지명	권역	상권(km)	고객층	주기능	규모(호)	공실(%)	특이사항
1	서울가좌	서울	0.5	청년	문화	25	28.0	시범사업
2	하남미사 C3BL	경기북부	0.5	외부고객	상업	67	14.9	상권 활성화
3	화성발안 A1BL	경기남부	1.0	근로자	산업	25	92.0	공실과다 문제
4	세종가운7	세종	1.0	공무원	공공	86	2.3	최대규모
5	하동읍내 천년나무	경남	1.0	입주민	주거	5	20.0	전국 최초
6	남양뉴타운 B10BL	경기남부	1.0	신혼부부	주거	9	55.6	신규공급 혼합단지

출처: LH 내부자료(2025.02)를 토대로 저자 작성

2. 공공임대 희망상가 유형별 특화전략

2. 1. 대학가 청년창업형

■ LH 희망상가의 전신, 서울시 청년 예술·문화(창작) 창업의 요람으로 발족

- 지역 간 단절되었던 가좌역 유휴 철도부지 상부에 행복주택 및 상가를 함께 공급하여 도시공동체 회복, LH-지자체가 청년 창업육성을 지원하는 인큐베이터로 역할 필요
 - 서울가좌는 2017년 화성동탄2를 비롯한 수도권 5개 지구에 입주민 삶의 질 향상 및 신규 일자리 창출 목적으로 사회적기업 육성에 초점을 둔 공공임대상가 시범사업으로 착수(LH, 2017)
 - 위치는 공항철도(서울역~인천공항)-경의중앙선이 교차하는 교통 결절점(Node)이자, 가좌역 출구 앞으로 상암 DMC, 홍대입구, 신촌 도처(지하철 2, 6호선)와의 환승 접근성이 매우 빼어나
 - 가좌역과 인접한 미사용 철도부지 상부를 청년·대학생 전용 행복주택과 지역사회 공공·문화시설(국공립 어린이집, 도서관)을 짓는 방식 수용, 이 중 하부의 상가는 경의중앙선 철로를 따라 2개 행정구역(마포, 서대문구)에 걸쳐 주거동(19호)과 커뮤니티동(6호)으로 분리(마포구-서대문구)
 - 주거동 상가에는 서울시 우수 사회적경제기업으로 공모에 선정되었던 일자리 제공형의 (주)희망하우징이 집수리, 주거환경개선, 저소득 취약계층 기술·훈련 등을 제공하며 8년째 자리를 지켜온 점에서 지역주민 사회복지서비스 지원이란 정책적인 운영목적에 합당
 - 커뮤니티동 상가는 입주기업체 사무실(20여개 사회적경제조직 또는 예비창업자), 회의실, 코워킹실, 공용라운지가 완비된 서대문 청년창업센터를 필두로 로렌츠(반려동물 용품숍), 삐삐롱스(수제쿠키 판매점), 모래내 1번지(커피·디저트), 디어드리머(공방), 엘리카메라(사진관), 오늘도사시미(일식음식점), 일등선불폰(통신) 등이 성업 중
 - 1층 기준 주변시세(44.2천원/㎡) 대비 월임대료(17.8천원/㎡)가 40.3%의 저렴한 수준에도 공실률이 28.0%로 다소 많지만 업종구성이 다원화된 점에서 고무적(그림 5-2 참조), 소재지 반경 500m 일대 점포 폐업은 150호대로 변동이 거의 없는 채 개업수급감(△16.3%)과 일맥상통해 상권 매력도 감소를 실감할 수 있음
 - 그 원인에는 행복주택 평형(전용 16~36㎡)과 세대수(362가구)가 작고, 인근 가재울뉴타운 개발이 진행되어 인구가 밀집해 있으나 오랜 기간 낙후된 주거지로 소비 구매력(점포당 월매출액: 2,913만원)이 크지 않을 것으로 추정
 - 당 프로젝트에서 주목할 만한 점을 손꼽으면 공공기관-지자체 청년창업지원사업 협

력사업 모델을 통해 LH가 팀별 창업자금 및 컨설팅 비용 1천만원 지급, 서대문구가 창업공간 인테리어 및 임대보증금 50%를 부담하는 체계로 양질의 청년 일자리 창출의 교두보 계기 마련

- 경기도형 공공임대사가 중 고가철도 교량 아래 건설되는 청년 스타트업 창업거점형에 속하며, 13개 기업체가 입주한 Station-G(안산)과 님은폴로 운영(신기동 외 3인, 2020)

[그림 5-2] 서울가좌 희망상가 일대 상권 현황분석



출처: (a)촬영, (b, e)LH 내부자료(2025.02), (c)네이버 지도, (d)LH 청약플러스, (f)한국부동산원(2024)을 토대로 저자 작성
 주: 임대료는 1층 기준으로 본건(LH 계약임대료)과 주변(한국부동산원 환산임대료)의 산정기준 차이가 있음

- 사업대상지 5km 이내 우수한 대학교 캠퍼스타운 10여곳(홍익대, 연세대, 이화여대, 서강대, 명지대, 서울여대, 숙명여대, 추계예술대 등)이 분포해 젊은층으로부터 두터운 잠재수요와 서대문 청년창업센터가 직접 상주하는 지원이점에 미루어, 청년 예술 문화 창업의 전진기지로 활용방안 모색([그림 5-3] 참조)
 - 마치 파리시 SEMAEST 동네활성화사업과 소르본(Sorbonne) 대학가 주변 전통적 라탱지구(Quartier Latin)에서 지역 정체성 유지를 위해 사라져간 학술·문화관련(출판) 업종 우선 지원책을 펼친 것처럼, 청년들이 많이 찾아오도록 골목형(Alley) 스타트업이나 고풍스러운 갤러리, 공방, 독립서점, 사진관, 전시장(쇼룸) 유지

[그림 5-3] 서울가좌 희망상가 일대 건축 디자인 개선안 예시



출처: 저자 작성

2. 2. 역세권 중심상업지형

- 역세권 소비 격전지에서 살아남을 앵커기능 확보 등 신규 마스터리스 추진 검토
 - 수도권 북부 대규모 연도형 라이프스타일 상가로 지역 커뮤니티와 상생을 표방해 모노라운지(Mono Lounge)⁵⁰⁾ 통합 브랜딩 및 사업초기 안정적 상권형성의 활성화 전략 탐색적 시도
 - 서울가좌에 연이어 2018년 LH 사회적 가치 실현의 범대중적 공간을 테마화하여 하남 미사 C3블록 대상으로 길게 죽 뺀 스트리트 형태의 상가동 모노라운지(67호, 9,851 m²)를 공급
 - 서울 동부권 주거벨트 핵심이라 불리는 하남 미사강변도시 중심상권지에 자리잡아 역

50) 개별 독립적인 비즈니스 상가들이 모여 하나의 조화로운 커뮤니티를 지향하는 이중적 의미 내포

세권(지하철 5호선 미사역 300m)과 인접하고, 보행자전용의 미사문화거리에 위치해 주민들과 외부 방문객이 자유롭게 상가로 드나들 수 있음

- 대단지 공동주택(12만명)에 둘러싸여 상업시설 배후수요가 풍부하고, 주변시세(39.6천원/㎡) 대비 절반에 안되는 임대료(17.9천원/㎡)로 맞은편 민간사 호반 씨밋플레이스(C2블록)와 대등할 만큼 가격경쟁력 보유

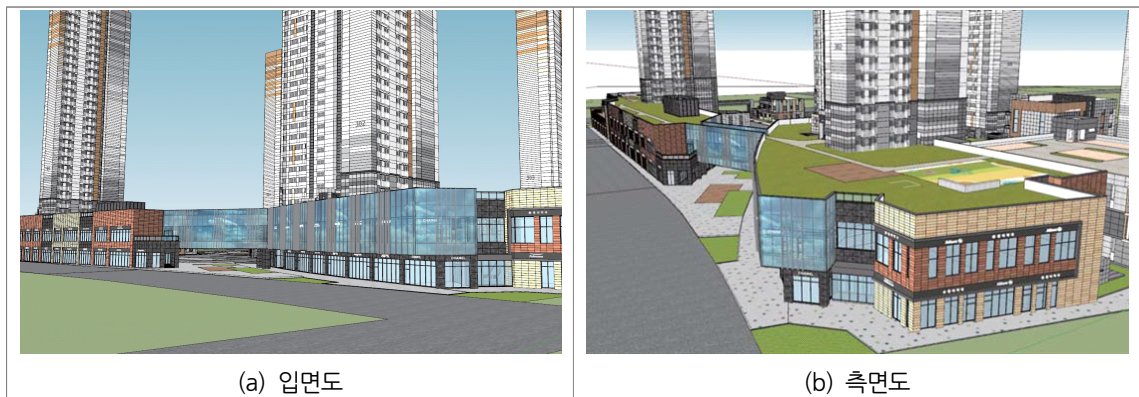
[그림 5-4] 하남미사 C3BL 희망상가 일대 상권 현황분석



출처: (a)촬영, (b, e)LH 내부자료(2025.02), (c)네이버 지도, (d)LH 청약플러스, (f)한국부동산원(2024)을 토대로 저자 작성
 주: 임대료는 1층 기준으로 본건(LH 계약임대료)과 주변(한국부동산원 환산임대료)의 산정기준 차이가 있음

- 2018년 11월 완공 이래 입주율(Occupancy Rate)이 85.0%가 넘는데, 기존 LH 단지내 상가와 달리 주상복합 상가의 최신식 고급 마감재 시공과 테라스 배치 등 서구에서나 접할 수 있었던 세련된 건축 디자인으로 이목을 집중시킨 점이 한 몫 차지([그림 5-5] 참조)
 - 게다가 건설초기 사회적 가치를 부여한 소비공간과 커뮤니티 복합 문화공간 컨셉으로 업종 간 과다 경쟁출혈 예방 및 차별화를 꾀하고자, 세 구역(A: 라이프스타일, B: 뷰티·케어, C: 크리에이터존) 간 층별 조닝 및 호수별 지정업종 구분, 통로(Corridor) 연결 등 입점자 모집에 세심한 신경을 기울임
 - 이로써 상가 업종은 F&B 프랜차이즈(던킨, 이디야)에서부터 달항아리(떡집), 진돈가스(서양식 음식점), 맘스찬(반찬가게), 미사문고(서점), 러쉬룸(패션잡화), 그리고 둘 이상 연결된 공간을 묶어 사용 중인 팔당두레생협(대형마트), 족발당(한식 육류요리 전문점), 용인대 성원태권도장(학원)까지 다채로운 구색을 지님([그림 5-4] 참조)
 - 입점 후 상가임차인 구성의 자발적 커뮤니티 공동체 조직인 모노프렌즈 설립은 업태 그룹별 모임을 통해 상가 발전방향 논의 및 운영규약 준수(위반시 계약해지 강력 조치) 활동으로 상권 활성화 정착에 지대한 공로를 끼침
 - 마지막으로 LH가 중소벤처기업부, 소상공인시장진흥공단과 협업하여 희망상가 입점자에게 창업준비에 필요한 교육 및 컨설팅 무상제공, 민간자원 연계의 체계적 지원을 받을 수 있도록 설계한 점이 돋보임
- 입지 및 교통 접근성이 양호하고 시장성도 충분히 충족된 대형 상업단지(최소 50호 이상)에 한해 앵커테넌트 확보, 책임임대차(마스터리스) 사업 계약체결 추진으로 상가 자산가치 제고를 통한 수익성 증대

[그림 5-5] 하남미사 C3BL 희망상가 일대 건축 디자인 개선안 예시



출처: 모노라운지(2025)

- 공공 부문은 집객력이 큰 앵커시설과 인지도가 뛰어난 브랜드 점포 유치에 힘든 본질 상 수익창출 역량을 지닌 외부 민간업체에 전문 위탁관리를 맡기는 방식으로 상가 운영전략의 선택폭을 넓힘
- 마스터리스 도입은 업종중복 방지, 공실리스크 해소, 임대수익 안정성으로 신속한 상권 활성화가 기대되는 반면, 사업부실 시 리스크가 전이될 수 있어 부동산시장 내 신뢰할 만한 운영사(Operator) 발굴·검증이 관건
- 유동인구가 잦은 변화가(Hot Place) 상권을 감안해 젊은 소비층이 선호하는 단기간 유명 팝업스토어 전시 기획과 안테나숍(Antenna Shop)의 임대운영으로 지역경제 소비활력 촉진
 - 임시방편책으로 공실점포 외에도 전시·공연·체험·휴식 등이 가능한 실내 1~2층 다목적 공유 커뮤니티 시설, 광장 앞 공터를 무대 삼아 식음료, 패션, 뷰티, 잡화류 업종의 유명기업에게 한시적 공간대여 지원

2. 3. 산업단지형

- 전형적 산업단지 배후상가로 입주업체 근로자 타겟 사무실, 작업장, 공유창고 전환
- 스마트산단(Smart Industrial Complex)이 아닌 전통적인 제조형 공장의 저부가가치⁵¹⁾ 생산구조와 산업단지 내 기업체에 의존한 주5일 상권형성으로 대량 공실 속출 및 지역경제 슬럼화(Slum)이 중대한 과제
 - 본 대상지는 화성 발안산업단지(1,839천㎡) 내 일반상업지역에 자리하며 주 간선도로인 39번 국도와 접해 승용차 출퇴근 편리, 단지 앞 버스정류장 2곳이 있으나 대중교통 접근성 미흡
 - 발안산업단지 현황은 입주업체 54개, 고용인원 8,884명, 생산액 3,600억원으로 기계, 전기·전자, 석유화학, 비제조업이 발달한 가운데, 이들 사업장 중 50인 미만(92.3%) 중 소규모 기업이 절대적 비중을 점함(한국산업단지공단, 2024)
 - 공장지대답게 대형 화물트럭 운행이 많은 이동통신상 소음·분진·악취 관리지역으로 환경 유해성의 상가 민원발생 잔존, 다행히 완충녹지와 대로변이 아닌 이면도로에 면해 있는 대신 가시성이 떨어져 이용자들의 불편 초래
 - 전체 상가공급 총 25호에서 유프리양(전자상거래 소매업)과 발안산업단지협의회(기타 협회 및 단체) 단 두 곳만 계약체결 되었을 뿐, 다음의 [그림 5-6]처럼 저가 임대료

51) 북측 향남제약산업단지(기업 51개, 고용 4,409명)의 생산액은 4.7조원으로 고작 1/13에 불과

(주변시세의 60~70%선)에도 불구하고 상당수 물량(92%)이 시장에서 소화되지 못한 채 미입점상태로 고전을 치름

- 준공 후에도 일부 공공지원형의 경우 최대 12개월 임대료 면제 혜택과 무인점포 입점 허용을 골자로 한 추가 모집공고가 활발히 이뤄졌으나, 장기 공실문제가 좀처럼 호전되지 않은 점에서 심각성 유추

[그림 5-6] 화성발안 A1BL 희망상가 일대 상권 현황분석



출처: (a)촬영, (b, e)LH 내부자료(2025.02), (c)네이버 지도, (d)LH 청약플러스, (f)한국부동산원(2024)을 토대로 저자 작성
 주: 임대료는 1층 기준으로 본건(LH 계약임대료)과 주변(한국부동산원 환산임대료)의 산정기준 차이가 있음

- 향남제약, 발안 일반산업단지 내 제조형 공장, 물류창고 밀집으로 주변상권과 유리되어 임차수요가 제한적인 입지여건 및 관련제도·법령(관리기본계획)에 비추어 입주기업체 근로자를 위한 식당 외 소형 오피스 사무실, 작업장, 공유창고(Self Storage)로 변경
 - 주거지와 격리된 산업단지 내 화성시 혹은 연접지역(수원·오산·용인·안산·평택) 소재지 거주민, 근로자(외국인 노동자) 위주 소비로 한정되어 사실상 외부고객 흡인력이 저조한 대신 상가의 물리적 구조⁵²⁾(3층, 전용 77㎡)가 비제조업(사무실, 작업장) 용도에 적합
 - 보통 공장·산업단지라 하더라도 관리지장이 없는 범위안에서 사업운영 지원이나 연구개발의 백오피스(Back Office), 창고(물품보관, 자재관리용), 작업장(Workplace)으로 대체하거나, 부족한 근로자 복지 부대편의시설로 활용해 고용인력 창출 및 인프라 확충([그림 5-7] 참조)

[그림 5-7] 화성발안 A1BL 희망상가 일대 건축 디자인 개선안 예시



출처: 저자 작성

2. 4. 공공 교육행정타운형

- LH 희망상가 중 최대 규모를 자랑, 세종시 공공기관 입주로 행정·교육 기능 특화
 - 2007년 세종시 행복수도 이전으로 정부부처 산하 50여개 공공기관이 집결된 교육행정타운형에 속함, 상가공급 시 부처별 프로그램 지원 등 행정적 협력이 원활하고 사회적 네트워크 구축에 유리한 환경 제공이 용이하지만 도시가 성숙되기까지 공실 과잉

52) 여기에 더해 상가동 내부 엘리베이터가 있고, 지상 1층에 전용 주차장 총 37대로 별도 구획되어 넉넉함

적체의 난관 봉착

- 행정중심복합도시 2-1생활권(가온마을7단지) 내 주거지역에 위치한 지역중심상가로 도로변 내 복합커뮤니티센터, 학교, 근린공원 등 생활편의를 위한 기반시설이 잘 갖추어짐

[그림 5-8] 세종가온7 희망상가 일대 상권 현황분석



출처: (a)촬영, (b, e)LH 내부자료(2025.02), (c)네이버 지도, (d)LH 청약플러스, (f)한국부동산원(2024)을 토대로 저자 작성
 주1: 임대료는 1층 기준으로 본건(LH 계약임대료)과 주변(한국부동산원 환산임대료)의 산정기준 차이가 있음
 주2: 본건 임대료는 과소표본(일반형 3개)의 영향으로 유난히 높게 측정

- 입지는 세종시 핵심권역인 중앙행정타운(국무조정실, 국토부, 기재부 등 45개소), 나성동 중심상업지(BRT 정류장)와 근거리이며, 상가를 대단지 아파트가 빙 둘러선 형태로 학력·소득수준이 상위권인 세종시 공공기관 종사자(공무원, 전문직 등)들이 거주하여 탄탄한 소비력 보유
 - 계획 당시 상가용지 과소지역(타생활권 30% 내외)으로서 최대규모인 85호(10,921㎡)를 설계했으나 무분별한 공급(18세대당 1호꼴)이란 다정동 상가주 민원 및 부정적 여론이 빚발쳐 일반상가분 물량을 대폭 축소하여 입주민(1,538세대) 편의를 위한 희망상가 13호 공급확정
 - 지하2~지상2층⁵³⁾까지 근린생활시설, 교육연구시설(학원, 교육기관) 용도의 4개층이며 각 층을 에스컬레이터로 효율적 동선 연결 및 상가 전용주차장 110면을 확보함으로써, 후문 측에 새롬웃수선, 럭키베이팝(주점), 선한초밥(일식), 다다의숲(미술학원), 판다고미(카페·디저트) 등이 입점완료
 - 지역사회 반발을 고려해 총 85호 중 과반 44호를 현재 세종시(협약형)가 청년센터 유관시설(청년창업사관학교, ICT 이노베이션스퀘어, 직업교육거점센터, 웹툰캠퍼스 외)로 무상임대 중이며, 운영기관으로 중소벤처기업공단, 세종테크노파크, 한국영상대 등 3곳 참여
 - 잔여분을 전통문화대학교(10호), LH(14호)가 세종시 임대물량 증가로 운영전담조직인 주거복지지사, 마이홈센터, BIM지원센터 등 자체 업무공간 사용, 공실률(2.3%)이 대폭 낮아져 단기간내 주변상권에 비해 안정된 효과를 보임([그림 5-8] 참조)
 - 네거리 각각부 입지로 차량이나 보행자로부터 광고노출 효과가 우수한 편이나, 실제 낮은 내부 전용률(43.4%)과 임차인 계약주체 행태(공공기관 사무실), 그리고 커튼월 유리 시공으로 외관상 신축 오피스에 가까운 이미지를 형성한 채 상업시설 본연 기능을 발휘하지 못한 점이 아쉬움
- 세종 행복도시 공공기관들과 연계 협업할 수 있으며 주민에게 우호적인 교육·체험·학습 등 복합기능 중심의 특화상가로 정체성을 유지하되, 건축물 공용부를 활기찬 장터나 이벤트 공간으로 꾸며 지역거점 플랫폼(Platform) 도약
- 자연공실률 5% 미만의 준수한 수치이나, 정책적 목적으로 채워진 공공기관과 LH 자체사용 물량이 아닐 시 대거 공실면적을 외부 임차로 충당해야 하는 잠재 공실리스크가 수반되어 사안에 따라 외부 임대마케팅 시행 권고
 - 특별히 세종시 상가 공실률이 전국 최고(중대형: 25.7%)를 기록해 지하층 외부 임차인을 구하기 어려운 상황에서 새로운 제작연구실 형태의 팹랩(Fab-Lab)⁵⁴⁾이나 도농복

53) 대지 경사차로 단지외부에서 바라봤을 때, 지하1층/지상3층으로 인식

합도시 지역상생 점포인 로컬푸드 직매장⁵⁵⁾(농촌융복합 등 6차산업 확산) 배치 고려, 이들은 공적 성격과 대형면적을 임차가능한 앵커테넌트로 주민들의 주거편익 기여도
가 큰 대안 업종이라 예상

- 상가 전용부보다 방문객을 배려한 외부 공용공간 비율이 확대된 설계적 요소를 살려 출입구 광장과 지하층 중정(Sunken) 주위 동선으로 휴게·문화·체험·대관 및 전시활동을 아우르는 매력적인 소비공간 재창출([그림 5-9] 참조)

[그림 5-9] 세종가온7 희망상가 일대 건축 디자인 개선안 예시



출처: 저자 작성

2. 5. 근린주거지형

■ 지방 중소도시에 산재된 소형 상가로 로컬관광 상품 및 노인 주거복지서비스 지원

○ 수도권이 아닌 쇠락해가는 지방 중소도시급 읍면동 단위에 조성되어 유동인구 부족과 상권협소 제약을 떠안고 있으며, 이는 임대수요 불투명 및 수익성 악화 직면으로 나타나 역세권 중심상업지(2유형)와 대립

- 지역 소멸위기(최근 5년간 타지역 유출로 인구감소)에 처한 경상권 하동읍 중심시가 지내 희망상가는 시범사업을 제하고 전국 최초(2018.04월 공고) 공급한 1호 개점사례로 역사적 효시를 땀
- 경전선 하동역, 하동버스터미널로부터 1.5km내 이격된 지리적 위치로 국도2호선에 면하여 랜드마크인 하동군청 외 관공서(의회, 법원, 보건소, 경찰서, 우체국)가 집적되나

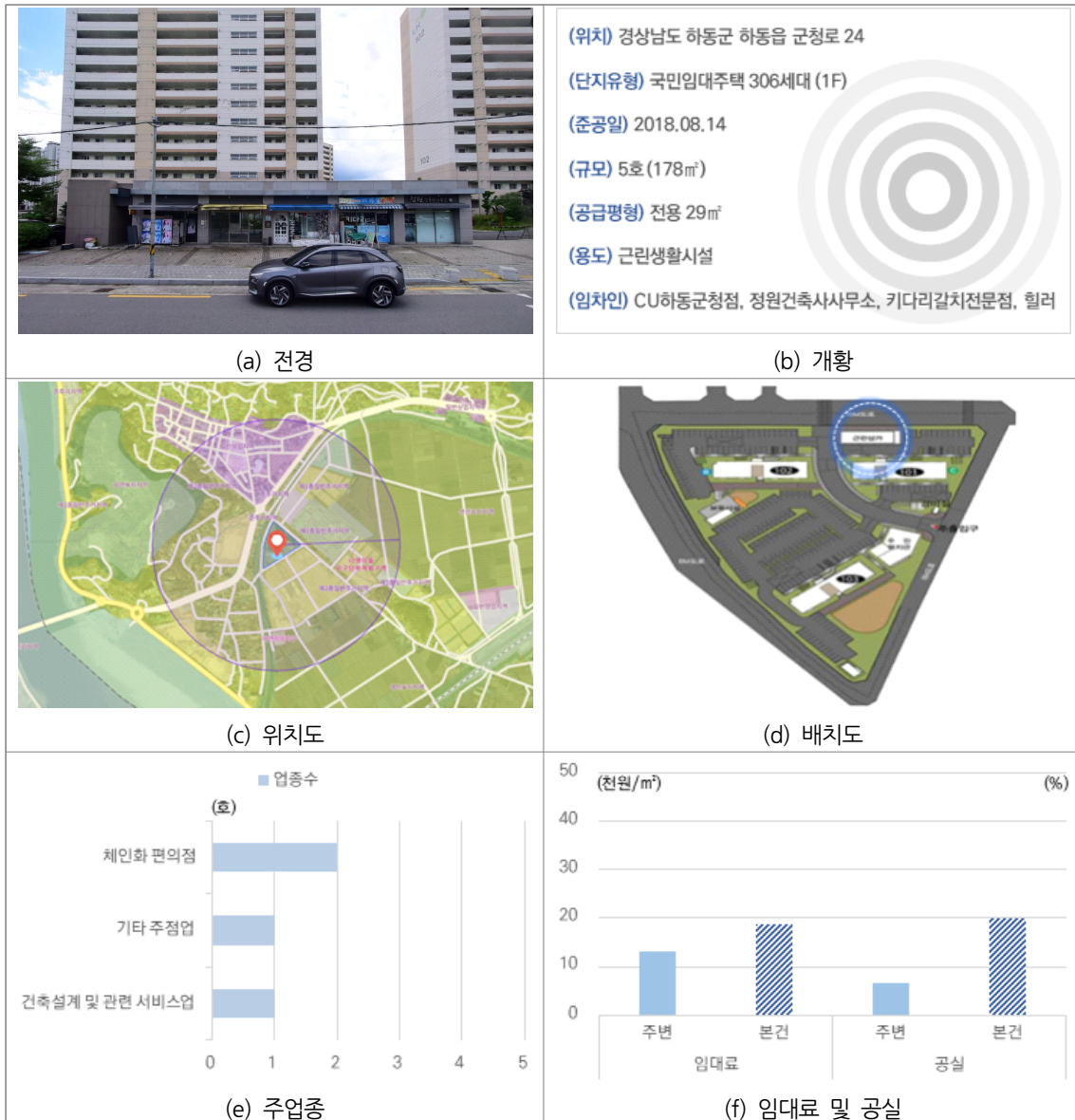
54) 아이디어를 시제품으로 제작하는 메이커스페이스(Makerspace)로 교육·연구·제조활동 촉발의 창업 혁신인프라 부상

55) 입주 초기 로컬푸드 직매장(싱싱장터 이전)을 기획했으나 유동인구 부족과 입지논란으로 무산되었고, 세종다움협동조합이 운영하는 소규모 다정상회를 유치하여 호의적 반응

대부분 노후된 5층 이하 저층주거지(단독주택·빌라) 형성

- 하동읍내 인구가 5만 명이 채 되지 않은 소도시로 지역 상권규모(반경 1km 운영 점포 수: 702개) 협소, 대중교통 접근성 취약, 근린생활시설 부족 등 전반적인 상업환경이 열악하여 경쟁시설로 40여년 남짓 자리를 지켜온 하동공설시장(174개 점포)도 꾸준히 방문객 감소

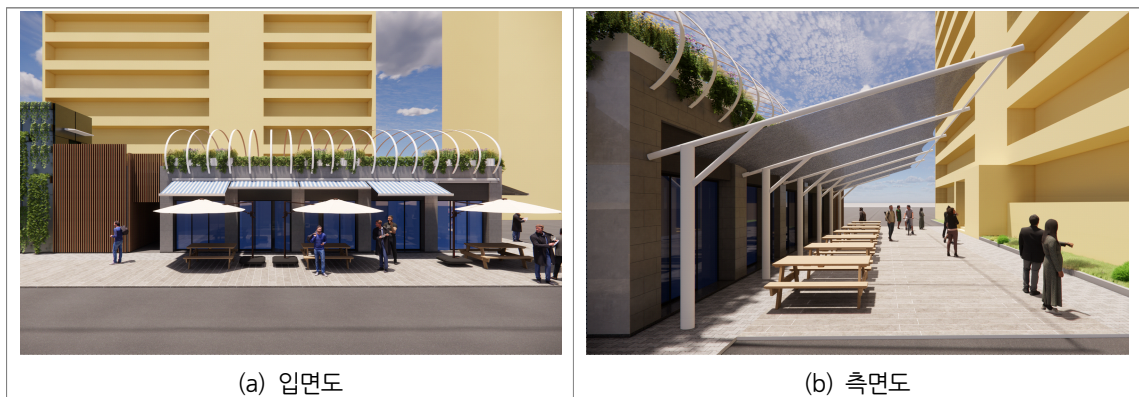
[그림 5-10] 하동읍내 LH 천년나무 희망상가 일대 상권 현황분석



출처: (a, c)네이버 지도, (b, e)LH 내부자료(2025.02), (d)LH 청약플러스, (f)한국부동산원(2024)을 토대로 저자 작성
 주: 임대료는 1층 기준으로 본건(LH 계약임대료)과 주변(한국부동산원 환산임대료)의 산정기준 차이가 있음

- 삼각형 대지 형상에 국민임대주택 306세대(3개동)로 건립된 단지 1층 대로변에는 총 5실(전용 29㎡)의 상가가 들어섰으며, 주업종은 편의점, 건축사사무소, 호프집 용도로 쓰임
 - 경남권 전체 주변상권 대비 하동읍내 LH 천년나무 희망상가의 임대료나 공실은 [그림 5-10]에서 보다시피 약간 높으나, 침체된 지방상권의 녹록지 않은 경제적 형편을 헤아릴 때 나름 선방한 것으로 여겨짐
 - 과거 초창기 공공지원형의 미니갤러리 공방(경력단절여성)과 지역특산물을 건강식으로 판매하던 로컬푸드 카페(청년) 등 개성있는 상점이 오래 버티지 못하고 사라져, 지방상권 쇠퇴의 단면을 여지없이 드러냄
- 초고령화(65세 이상 인구 40%, 전국 평균 2배)가 진행된 지방 농산어촌 중소도시 상권으로 업종별 개업 및 점포 변화가 거의 없는 정체 양상이라고 가늠해 볼 때, 로컬기반 토착형 상점으로 외부 관광객을 끌어들이거나 노인층 주거복지지원의 서비스센터로 접근
- 향후 신규 개발사업 부재와 사회적 인구유입도 전무한 실정에서 오로지 내부 경제력에 의존한 소비만으로 상권존속이 힘든 바, 하동시내 농업자원, 음식문화, 자연경관 등 관광체류형 지역 콘텐츠 기반의 로컬 비즈니스를 영위하는 토착형 브랜드 상점 육성 혹은 로컬 크리에이터 양성으로 외래관광객 유인
 - 지방 마을에 거주하는 노인층 근거리 이용패턴과 도입시설 종류별 서비스 선호도를 반영해, 건강관리 및 웰니스(Wellness) 산업의 고령자 주거수요 맞춤형 디지털 헬스케어 업종, 방문 보건서비스 센터, 작은 복지상담소 유치로 지역상권 부흥 도모([그림 5-11] 참조)

[그림 5-11] 하동읍내 LH 천년나무 희망상가 일대 건축 디자인 개선안 예시



출처: 저자 작성

- 임대주택 단지내 지하 유희상가 공실을 리모델링 후, 어르신들의 건강·돌봄·복지서비스와 여가활동을 결합하여 노인 친화형 멀티플렉스(Multiplex) 공간으로 만든 대덕구 모델(보건복지부·대전시 공모사업 선정, 국비 3억원 투입)은 하동군처럼 재정자립도가 열위한 지자체에도 적용·확산 가능한 혁신적 선도사례로 평가

2. 6. 기타 세대통합형

■ 주택유형이 다른 복수 혼합단지에서 주민소통·교류의 공동체 커뮤니티 공간 확충

- 위에 서술한 제1~5유형 외 어떤 사례에도 해당하지 않는 기타 세대통합형의 동생할권 내 여럿 공공임대주택단지가 혼재된 상가를 들 수 있는데, 주민 간 일상적인 라이프스타일을 공유·소통·교류할 수 있는 기회가 미비하여 공동체 결속 상실

- 남양읍 기성시가지 내 뉴타운(New Town)사업 개발방식의 영구·국민·행복주택 등 3개 유형이 뒤섞여 건설된 혼합임대단지 상가로 최근 준공(2022.10월)을 마쳤으며, 총 1,778세대(10개동) 규모의 대단지 고정적 배후수요 과시
- 화성시 서부권 남양뉴타운(계획인구 4만명) 내 무봉산 자락에 위요된 도심 속 전원컨셉 단지(숲세권)로 비교적 외곽에 멀리 떨어져 있으나, 사업지 맞은편 주택단지 4천여세대(남양1차우미린B16, 사랑으로부영B7~8·15, 남양뉴타운모아미래도)가 순차적인 건설예정에 힘입어 신혼 주거지상권 확장 움직임
- 임대주택단지내 사회적기업(4개호)부터 어린이집, 공동육아나눔터, 키즈스테이션(Kids Station: 승하차장), 작은 도서관, 경로당, 사회복지관, 피트니스센터, 주민운동시설에 이르기까지 연령대별 만족도가 높은 생애주기 맞춤형 커뮤니티시설이 조화롭고 균형감있게 설계
- 상가는 거리(남양중앙로 왕복4차선)를 따라 단지 주출입구 정문에 일자 횡렬(Row)로 나란히 줄지어 9호(338㎡)가 배치되어 있으며, 전면부 보행통행과 내부 경사로로도 이용접근 가능
- 임차인은 유일하게 일반형으로 2호를 일괄공급한 이마트24(체인화 편의점), 파스타 feel라프(서양식 음식점), 라메르커피(카페)가 영업 중인 가운데, 잔여상가 5호(전용 32㎡)의 경우 전부 임대료 할인율(50~80%)을 적용받는 공공지원형이나 아직 미입점 대기로 공실률(55.6%)이 과반임([그림 5-12] 참조)
- 30~40대 중산층들이 실거주하는 특성상 3~4인 가족단위의 소비패턴(점포당 월매출액: 3,339만원)으로 외식 및 여가활동을 즐기려는 수요가 많으나, 단지내 이를 수용할 수 있는 상업시설 불충분

[그림 5-12] 남양뉴타운 B10BL 희망상가 일대 상권 현황분석



출처: (a)경기일보(2024), (b, e)LH 내부자료(2025.02), (c)네이버 지도, (d)LH 청약플러스, (f)한국부동산원(2024)을 토대로 저자 작성
 주1: 임대료는 1층 기준으로 본건(LH 계약임대료)과 주변(한국부동산원 환산임대료)의 산정기준 차이가 있음
 주2: 본건 임대료는 과소표본(총 4개 중 일반형 2개)의 영향으로 유난히 높게 측정

- 청년, 신혼부부, 노인 등 다양한 연령층 세대가 더불어 공존(Coexistence)하는 혼합 임대단지 상가로 입주자 계층별 소득수준(자산요건)이 확연히 상이한 특성을 고려, 잃어버린 공동체 회복 관점에서 공유경제시설과 지역주민들이 참가하는 이벤트 행사 개최로 사회통합(Social Integration)에 기여([그림 5-13] 참조)

- 주거공간의 팝업스토어 전략으로 상가동 인근에서 역동적인 단지내 야시장, 플리마켓, 지역이벤트 행사를 수시 개최하여 상인 매출액 증대는 물론 이웃 주민들이 색다른 경험을 누리며 자연스럽게 어울려 공동체 유대감 확립
- 공실로 방치된 상가를 세대와 관계없이 지역사회 주민들에게 항시 열려있거나 공동 이용하는 공유경제시설(e.g. 공유주방, 가정용 공구장비 및 장난감 대여점, 영상 제작 스튜디오 외)로 공간 활용 극대화 및 생활편의 증진

[그림 5-13] 남양뉴타운 B10BL 희망상가 일대 건축 디자인 개선안 예시



출처: 저자 작성

3. 공공임대 희망상가 공실 대응방안

3. 1. 공실 관리 기본방향

- 상가 공실을 점진적 하향 목표로 수치 구간에 따라 위험등급(안전-경계-심각) 관리
- 희망상가 공실률이 20% 초과인 현 시점에서 완만한 하향세의 단계적 감축을 시행하되, 중장기적 목표는 10% 이내로 안정적 유지가 이상적
 - LH 공동주택은 주로 택지개발지구에서 신규 건설되어 기 도심과 구별되는 독립적 상권을 형성하고, 민간 상업시설 역시 개발초기 미분양이 많아 오픈 후 2~3년차에 접어들어 공실률이 상대적으로 안정화되는 경향에 견주어볼 때 희망상가 활성화까지 오랜 시일이 걸려 공실 초래가 불가피
 - 희망상가의 성공적인 운영과 관련하여 수익 창출, 임대전략 수립, 비용절감 등 관리 효율성, 시장경쟁력 확보 차원에서 핵심지표로 다뤄져야 할 LH 내부 중장기적 공실률 관리의 방향성 부재
 - 최종적으로 달성해야 할 공실률 목표치⁵⁶⁾는 수급균형인 10% 이내를 안전(Safe)의 기준점으로 삼되, 구간마다 경계(Warning, 10~20%: 정상이나 위험감지), 심각(Critical, 20% 초과: 상권유지 난항)을 두어 위험도 수준별 등급제 관리
 - 그러나 지금처럼 부동산시장 수축기와 불경기 상황에서 한 자릿수의 상가 공실률이 결코 쉽지 않은 대단히 도전적 목표임이 중론, 현 임대시장 상황하에서 희망상가는 10~15% 정도가 현실적으로 수용가능한 적정 관리범위라고 여겨짐
 - 특히 임대가 잘 되지 않아 장기간 비어 있는 고질적인 악성상가(2년 이상)를 중점관리 상가로 지정, 공급제도상 운영기준을 대폭 감하여 빠른 기간 내 공실 해소 추진에 각별히 심혈을 기울여야 함

3. 2. 공실 해소기법

1) 공급물량 관리

- 대내외 경제여건과 부동산 시장동향을 모니터링하면서, 총량규모 관리 아래 희망상가 하위시장별 신규 공급물량 유동적 조절
 - 경기침체, 온라인 소비트렌드, 정보기술 발달 등은 지역과 관계없이 오프라인 상가시

56) 이론상 입지 및 상권 시장조사, 경쟁사 분석, 과거 실적추이, 실현가능성을 토대로 정함

장 몰락을 야기한 외부 거시경제요인으로 사실상 업계 전체가 시장리스크를 통제하거나 개별 점포의 노력만으로 공실 타개 불가

- 세대당 상가면적이 적을 시 상권이 비활성화되거나 역으로 많으면 공실위험에 노출되기 때문에 기존 민간과의 경쟁관계를 고려해 시장 교란을 방지하도록 적정량 상가공급 중요
- 이 점에서 현행 아파트 100세대당 평균 1개 점포 꼴로 건설 중이나 미계약률로 공실 발생 등 상가호수 설계기준 하향 필요
- 부동산가격과 거래량 상승의 호황 국면(Expansion Phase)은 공급확대를 시행하여 시장수요 흡수, 반면 가격하락 및 투자심리가 꺾인 침체기(Recession)에는 무분별한 상가 과잉공급을 억제하고 지역·시기별 신중하게 규모 배분

2) 공급유형 비중 조절 및 지원대상 확대

- 희망상가 공급유형을 공공지원형에서 실수요자 일반형으로 확대하는 한편, 정책적 지원대상인 수혜계층 범위를 좀 더 넓혀 다수에게 공정한 창업기회 제공
 - 희망상가 유형 중 대부분 공공지원형(70.1%)에 치중되어 저수익 경향성이 다분, 사회적경제주체가 임차하지 않을 시 대량공실로 변질 개연성 농후
 - 당초 모집단이 적어 미임대가 양산될 수 밖에 없는 청년·경력단절여성·소상공인 계층의 공공지원형을 줄인 대신 실수요자 경쟁입찰로 최고가에 낙찰받는 일반형 점유율 신장
 - 사회적경제조직 외 도시재생, 주거복지, 스마트건설기술 분야에 한하여 상가임대를 희망하는 기업으로까지 유관 분야 민간 스타트업 참여 재설정
 - 다만 종전 공공지원형과 일반형의 구성비를 7:3에서 5:5로 조정할 시, 공실 감축에 효과적이나 자칫 공공성이 약해질 수 있음

3) 타 용도 전환 및 리모델링

- 근린생활시설 허용범위 내 활용이 어려운 잔여호수는 적극적인 용도변경을 통해 새로운 업종 도입, 기능 재설계로 시설유치 한계 극복
 - 기존 상가 건축물 용도규제(근린생활시설)를 소매점 외 주위 상권과의 마찰이 적은 사무실, 교육연구, 문화복합시설 등 다양한 기능을 담는 공간으로 탈바꿈, 그러나 이들은 반드시 건축법상 신고가 아닌 사전허가(지사체, 국토교통부)⁵⁷⁾를 득해야 하는 상위시설군(Upper Facility Group)에 해당

- 뿐만 아니라 최근 공공 상업건축에서는 수요자 이용니즈에 따라 자유로운 평면 변형과 다양한 비즈니스를 담아 트렌드 변화에 적응력을 높인 가변형 공간설계(Flexible Space Design) 추진
- 공급방식은 개별호 단위로 계약하되 추가 임대여가가 있을 시 인접한 호의 통합사용 허용, 가령 가변형(이동식) 벽체, 슬라이딩 도어, 파티션으로 자유롭게 공간을 확장 또는 분리시켜(e. g. 체험형 매장, 소호 창업클러스터 용도) 공실발생 최소화
- 상가마감의 노후화는 LH 공공임대주택 체인지업(Change-Up) 사업⁵⁸⁾과 연계하여 미이용공간 용도변경, 공동시설물 정비·교체, 외관 리모델링 단장 등으로 미관 개선 및 단지인식 제고

4) 수요조사 및 마케팅 용역

- 공급준비 단계 시 안정적인 상권 형성을 위해 지역별 여건에 맞는 업종구성과 활성화 전략 수립이 필요하다고 인정될 경우, 임대여건을 참작해 20호 이상 단지부터 수요조사 및 마케팅 용역 발주 실시 결정
 - 개발규모가 커질수록 단지내 배후세대 증가로 인해 철저한 시장 수요조사에 의거한 다양한 업종의 컨설팅(호별 업종구성 배치, 브랜딩 컨셉, 공용공간 디자인, 지역주민 테마형 행사기획 등) 요구
 - 하나의 단지에 시장 수요조사 및 마케팅 용역수립 범위인 희망상가가 최소 20호 이상은 12곳(5.1%)이며, 역으로 상당수 공급대상 호실이 동일층 유사구역에 위치하여 세부업종별 배치가 무효한 소형 단지임을 입증
 - 지역본부별 상가운영 및 시설물 관리를 일정규모(20~50호) 단위로 사회적경제조직이나 민간사에 2~3년간 위탁하여 효율성 증진 강구

5) 마스터리스 계약

- 입지 및 교통 접근도가 훌륭한 대형 상업단지(최소 50호 이상)를 중심으로 모객력이 큰 앵커테넌트 입점유치 등 공모형 마스터리스 계약체결 시범사업 도입
 - 특정 임차인(개발업체)이 건물 전체 또는 대형면적을 장기 임차한 뒤, 이를 재임대하

57) 공공이 시행하는 사업에서 주택법상 부대복리시설의 업무시설로 용도변경은 승인권자인 국토교통부 협의를 거쳐야 하며, 건축법에 따른 구조안전, 주차, 방화 등 규정사항 준수 여부 심의

58) 2021년 이래 준공 후 25년 이상 경과된 전국 노후 공공임대단지 13개(서울우면 등) 실시, 작년 지역연계형이 더해진 체인지업 2.0으로 상향

는 방식으로 풍부한 보유경험과 역량을 갖춘 전문 운영주체 선별이 안정적 수익창출 및 상권 활성화 견인([그림 5-14] 참조)

- 수도권 내 규모가 큰 신규 임대주택단지 개발사업 후보지에 한해 민간사업자에게 통합적 운영관리(LH 역할은 임대운영 대행의 사업자공모 심사·선정) 적용이 가능할 것으로 판단되나, 마스터리스 대상 50호 초과 집적된 공급단지는 하남미사 C3BL과 세종가온7 등 극소수로 겨우 2곳(0.9%) 뿐임
- 개발 초기부터 전문적인 상가위탁 운영관리로 공공이 경쟁력 있는 MD 공간구성과 지구 내 상권 활성화에 유리한 장점을 갖지만, 단점은 총괄 관리주체 역량에 따라 운영 편차가 크고 임차인 임대료 상승, 사업자 부실 시 손실위험 부담 이전, 기업 특혜시비⁵⁹⁾로 비취질 우려 상존
- 동탄2신도시 내 단지 저층부에 테라스형 상업시설로 2020년 공급한 우미건설의 레이크꼬모(6천여평)가 지역 명소화의 범대중적 사례이며, 통상 리츠나 부동산 펀드가 장기간 일정 투자수익률(Yield) 보장⁶⁰⁾으로 마스터리스 선호

[그림 5-14] 마스터리스 구조 및 단지내상가 적용사례



출처: (a)저자 작성, (b)레이크꼬모(2024)

6) 임차인 추천제(수익계약)

- 공공기관이 예외적으로 임차인 추천제를 받는데 공신력 있는 창업지원기관과의 협업을 증강토록 하고, 수익계약 절차 대폭 간소화
 - 공공지원형을 국가 또는 공사와 협약한 창업교육기관 풀(소상공인진흥공단, 사회적

59) GH가 소유했던 위례신도시 상가 통임대에 대한 마스터리스 방식의 부적절성 지적(디지털타임스, 2024)

60) 시장업계는 최소 5~15년 임대기간 존속과 6~10% 범위 내 요구수익률 기대

기업진흥원, 여성새로일하기센터, 창업진흥원 등)에서 추천한 자에게 수의계약으로 공급 시 사업계획서 심사를 면제

- 교육을 마친 수요자가 상가계약을 희망할 경우 창업지원기관이 사업아이템과 창업의지를 확인, 추천자 결정 후 LH에게 통보하면 임대차계약 체결 성립
- 수요자(예비임차인)는 창업준비 내실화와 입점공간 마련, 창업교육기관은 수요자와 창업공간을 연결해주는 중개자(Bridge) 역할로 LH 또한 희망상가 홍보 및 활성화를 이룩하여 모두가 윈윈(Win-Win) 달성
- 비록 임차인 추천제는 아니지만 장기 유희상가를 공공기관(국가, 지자체)이 지자체 특산물 판매, 관광홍보, 청년 취·창업공간, 사무실, 문화복지, 주민편의시설 등 공적서비스 지원기능을 수행하는 사회적여형 공익상가로 임대추진, 공사과 수의계약을 맺는 절차로 진행되어 임차인은 최적 공실입주와 사업진행이 수월하고 거주민들의 이용만족도 증대

7) 렌트프리

- 장기 공실상가에 대한 신규 임차인 유치 및 기존 소상공인 경제적 지원을 목적으로 한 시적 임대료 감면 혜택 등 임대조건 강력히 인하
 - 수도권 및 신도시 희망상가는 인근시세 대비 저렴한 임대료와 렌트프리를 내세우고 있지만, 여전히 주인을 제때 찾기 힘들어 장기공실 적체가 심각
 - 임대조건으로는 미임대기간별 6개월, 12개월, 24개월 초과 공실에 각각 입점 후 초기 임대료 3, 6, 12개월을 전액 제함(단 계약기간 이전 해지 시 면제한 임대료 납부)
 - 이미 민간시장에서 계약기간 내 무상임대 제공의 렌트프리(3개월)가 보편적으로 쓰여 상업시설 공실해소에 가장 큰 효과가 있는 마케팅기법으로 알려져, 공공이 운영하는 임대상가에 유익한 방안이 될 수 있음
 - 희망상가 실질임대료 할인책 연장은 가파른 물가상승과 금리인상으로 경영난을 겪는 창업자 및 소상공인들이 영업공간의 고정비 지출을 줄여주어 민생경제 고통분담 완화 효과(만일 상권이 회복기 진입 시, 임대조건 현실화 방향 선회)

8) 평형 및 업종 다각화

- 물리적 설계는 공급자 위주 소규모 평형의 획일적인 격자형 배치구획에서 탈피, 중대형 평형공급을 늘려 시장 내 다양한 임차인의 업종수요 충족과 공간활용도 제고로 공실리스크 감소

- 희망상가 주요 평형은 전용 10여평 남짓한 면적으로 1인 창업 소자본(테이크아웃 전문점, 소매점)에 적당, 민간상가 대비 협소한 규모와 업종 다양성 미흡으로 주민 편리성 및 자족성이 낮아 임대경쟁력 상실
- 입주민들이 자주 이용하는 미용실·세탁소·커피숍 등 생활밀착형 업종은 45㎡ 미만으로 무리가 없으나, 규모가 큰 기업체 법인이나 각종 시설장비 설치와 대규모 인원을 수용해야 하는 업종(의료, 교육, 체육, 대형 음식점, 슈퍼마켓 외)은 입점 제약
- 아무리 입지나 상권이 훌륭하더라도 점포면적이 작으면 핵심 앵커시설 존속과 영향력 발휘가 불가한 걸림돌로 작용, 과다 경쟁유발 및 업종중복 방지를 해치지 않는 선에서 코너 각각부 경우 인기가 많은 편의점, 식음료 대상으로 매장규모 확장 등 상가 업종특색(수익+사회적 가치)을 반영한 균형적인 레이아웃 구상 설계
- 공동주택 유희상가 및 커뮤니티 공용부에 민간 팝업스토어 전시(e. g. 대전 공동 일대 스타트업 유치 행사에 골목상권형 소상공인 점포를 팝업으로 일시 대여), 플리마켓 이벤트, 마켓오픈형 매장, 스텝인숍(Shop-in-Shop) 형태의 색다른 단기성 임대마케팅 홍보 전개, 기업 입장에서 초기 비용이 들지 않아 소비자 몰입형 브랜드 체험 제공 및 임대인 공실 해소전략으로 이용([그림 5-15] 참조)

[그림 5-15] 공공임대 희망상가에 실험적으로 활용가능한 단기 임대마케팅 기법



출처: (a)레이크코모, (b)광고 어뮤즈스퀘어, (c)스위트스팟

4. 소 결

- 희망상가 개별 특성과 지역 추진여건이 상이하므로 유형별 전략을 선별적 차등 적용
- 상가 유형별 특화전략 수립 시 기본구상 방향은 단지내 주거 생활편의서비스 제공의 입주민 편익증진(거주자), 효율적인 MD 구성으로 공간이용도 극대화(공급자), 지역 일자리 창출(정부), 공동체 커뮤니티 활력을 통한 상권 활성화(지역사회)의 네 가지 축으로 접근([그림 5-16] 참조)
 - 희망상가 유형화에 중대한 영향을 미치는 입지, 규모, 기능적 요소를 설정해 역세권 중심상업지형 이하 대표적인 6개 군집(Grouping)으로 분류 후, 전체 234개 단지에서 우선순위가 높은 적합 사례지구(하남미사 C3BL 외) 추출·매칭
 - 대학가 청년창업형(I. 서울가좌)은 주변 캠퍼스타운(Campus Town)과 창업지원인프라 기관을 연계한 청년(자립기반 강화) 및 스타트업 중심의 창의적 예술·문화 분야의 신규 비즈니스 창업·성장 촉진
 - 역세권 중심상업지형(II. 하남미사 C3BL)은 입지, 교통 접근성, 규모면에서 최적 조건을 전부 갖춘 완성형 모델에 가까워, 시장성이 충분한 프랜차이즈와 브랜드 점포 등 앵커테넌트 확보, 단기임대형 팝업스토어 단장, 마스터리스 방식의 시범도입으로 자산 가치 제고 및 수익 증대
 - 제조형 공장과 물류단지가 밀집된 산업단지형(III. 화성발안 A1BL)은 소음·분진·악취 환경에 민감한 업종 기피로 공실리스크 악화, 산단 입주기업 근로노동자를 겨냥해 백오피스용 사무실, 작업장, 창고, 근생(식당) 등 복리증진의 부대편의시설로 용도전환

[그림 5-16] 공공임대 희망상가 유형별 기본구상 방향 및 특화전략 도출

상가 유형화	활성화 기본방향	활용가능한 특화전략
① 대학가 청년창업형	주거생활편의서비스 제공	인근 캠퍼스타운과 연계한 청년 예술·문화 분야 비즈니스 창업·성장촉진
② 역세권 상업중심지형		시장성이 충분한 프랜차이즈, 브랜드 앵커테넌트 확보 등 마스터리스 추진
③ 산업단지형	효율적 공간이용 극대화	입주기업 근로자 대상 사무실, 작업장, 창고 등 부대편의시설로 용도전환
④ 공공 교육행정타운형	지역 내 일자리 창출	공공기관 협업, 정체성 살린 교육·체험·학습기능 유치로 지역거점 플랫폼화
⑤ 근린주거지형	공동체 커뮤니티 활력	로컬자원을 접목한 관광 및 고령자층 노인·복지·문화돌봄서비스 강화
⑥ 기타 세대통합형(융합)		주인이 융화될 수 있는 공유경제, 장터, 플라마켓 행사로 지역사회 통합

출처: 저자 작성

- 공공 교육·행정타운형(Ⅳ. 세종가운7)은 중앙부처, 공공기관, 관공서, 연구소 등 고학력·고소득 전문 사무직 종사자가 두드러진 소비구조로, 정체성을 살린 교육·체험·학습 기능 특화유치로 지역거점 플랫폼화 구현
- 지방 중소도시 마을중심 상권의 근린주거지형(Ⅴ. 하동읍내 LH 천년나무)은 인구유출과 초고령화 진입으로 임대수요가 빈약하여 상환경 극히 열악, 내부 자생적 소비만으로 상권을 지탱하기 힘들기 때문에 현지 로컬자원을 접목한 관광상품 판매 및 고령층 디지털 헬스케어(건강관리) 업종 차별화
- 어느 유형(제1~5형)에도 속하지 않는 기타형(Ⅵ. 남양뉴타운 B10BL)으로 하나의 생활권 내 입주자 계층별 연령과 소득수준이 이질적인 영구·국민임대·행복주택 등이 혼재되어 거주민들 간 원만히 소통·교류할 수 있도록 공유경제시설, 장터, 플리마켓 행사를 개최하여 지역사회 통합 및 공동체 의식 함양
- 공공임대 희망상가 유형별 사례지구 경쟁력은 역세권 중심상업지형(하남미사 C3BL)이 거의 모든 세부 평가항목들에서 확실히 우월한 반면, 지방 대다수 근린주거지형(하동읍내 LH 천년나무)은 대조적으로 열세하여 상권 활성화에 불리한 조건임을 유추 ([표 5-2] 참조)
- 희망상가 물건의 개별성과 지역 상권마다 처한 상황(인구, 고객층, 산업, 개발호재, 공실률)이 제각기 다르므로 본 사업추진 시 주어진 대상지 현장여건에 맞춰 유형별 특화 전략을 선별적 차등 적용이 보편타당함
- 결국 이 사실은 단일 공급과 근시안적 운영정책만으로 다양한 상가유형들이 접한 공실 및 수익성 결핍의 복잡다단한 문제를 효과적으로 해결할 수 없음을 의미

[표 5-2] 공공임대 희망상가 유형별 사례지구 경쟁력 비교

No	구분	입지	상권	건축물	임대료	공실	프로그램
I	서울가좌	◎	○	○	◎	▽	◎
II	하남미사 C3BL	◎	◎	◎	◎	△	◎
III	화성발안 A1BL	△	△	△	○	×	△
IV	세종가운7	○	○	◎	▽	◎	◎
V	하동읍내 LH 천년나무	×	×	×	▽	▽	×
VI	남양뉴타운 B10BL	▽	△	△	×	×	▽

출처: LH 내부자료(2025.02)를 토대로 저자 작성

주: 항목별 5개 등급으로 정성적 평가 판단(◎: 최상, ○: 상, △: 중, ▽: 하, ×: 최하)

- 희망상가 활성화를 위해 중장기적으로 달성가능한 적정 공실률 목표치(10~15% 이내) 설정 뒤 위험등급 수준에 따라 임대성이 취약한 장기 공실분을 별도 중점관리상가로 지정하되, 빈 점포를 줄이려는 기법으로 물적, 행·재정적, 기술적 지원의 종합적

수단을 동원하여 대응

- 공실을 해소하는 세부 실행방안으로 물적 측면에서 시기별 유동적 공급물량 관리, 타 용도 전환(사무실 외), 노후시설 리모델링(디자인 환경개선, 공간 재구성)으로 방문 매력도 증진
- 행·재정적 지원은 공급유형 비중 조절(공공지원형 축소), 공모자격 확대(사회적경제 조직 외 유관 분야 스타트업), 업종제한 완화(신업체 허용), 장기 미사용분 임대조건 할인(한시적 렌트프리)으로 상점주 진입장벽을 낮추거나, 책임임대차 계약체결(임차권 전대 인정), 단기임대 활용(팝업스토어 임시매장), 이벤트 행사개최(공연·전시·문화활동, 플리마켓)으로 민간상가 임대운영의 실험적 기법 구사
- 그 밖에 정책적 요소가 있는 기술적 지원은 임차인 추천채(수의계약기관 확장), 풀패키지 창업지원 유인(다부처 프로그램 연계), 빅데이터 기반 상권 수요조사 및 MD 계획수립, 디지털 마케팅 지원(SNS 채널 홍보, 임차인 모집), 민관 상가조직 거버넌스 구축(갈등관리) 창안

제6장

공공임대 희망상가 활성화를 위한 공적 역할 및 제도 개선사항

LAND
LAND
LAND
LAND
H
O
U
S
I
N
G
I
N
S
T
I
T
U
T
E

&

제6장 공공임대 희망상가 활성화를 위한 공적 역할 및 제도 개선사항

1. 결론 및 시사점

1. 1. 연구요약

- 단지내 주민생활밀착형 업종으로 커뮤니티 비즈니스 기반 지역상권 조성에 긍정적
- 오늘날 경기침체 불황 및 소비패턴 변화로 오프라인 상가 공실률 상승과 지역활력 저하에 따라, 공공임대주택 단지내 공급되는 희망상가 역시 공실 해소를 위한 커뮤니티 상권 활성화 방안 모색의 필요성 대두
 - 도시개발 패러다임 전환에 따른 공공임대주택 공급·건설에서 벗어나 미래 신사업모델로 저층부 상가분야의 수익화 방안 및 적극적인 운영관리 중요성 부각
 - 이러한 배경하에 본 연구는 (I) 공공임대 희망상가를 둘러싼 대내외 여건변화 및 (II) 국내외 선도사례를 집중 탐구하고, (III) 공급·임대부문의 객관적인 현황분석을 토대로 업종 유치가능성 진단하고자 함
 - 나아가 (IV) 지역실정에 맞는 유형별 희망상가 특화전략 및 공실 활용방안을 제시하고, (V) 향후 공적 디벨로퍼로서 LH 공적 역할 및 합리적 제도 개선방안 도출에 역점을 두고 진행
- 첫째, 상업시설 분야를 둘러싼 대내외 환경 변화에 비추어볼 때 외부시장 동향은 거시경제 지표 약세로 비우호적인 분위기이며, 공사 내부 추진여건 또한 임대주택 대비 열위로 여의치 않으나 미래 성장잠재력 풍부
 - 코로나 19 이후 경제 불확실성 지속과 BSI 낙폭에 의한 소비심리 위축, 이커머스 급성장으로 자영업자 경영난 가중, 이로 인해 상가 부동산 시장은 임대료 상승 및 공실률 악화 국면에 직면하는 등 인구위기에 처한 일부 지방 골목상권 몰락
 - LH 내부적인 임대주택 부문 손실로 중장기 재무건전성이 위협받는 악조건 속에 주거복지 확대 등 공공성 요구가 강화되고 있으나, 아직까지 희망상가는 주거복지사업군내 고유업무로 대표성 부족
- 둘째, 국내외 디벨로퍼의 대표적인 유관 선도사례로부터 시사점은 공공임대상가를 이윤을 낼 수 있는 상업적 수익화 자산으로 운용하되, 지역사회와의 연계 강화 등 공

공성 가치를 균형 있게 동시 달성하는 전략적 수단으로 활용

- 국토교통부가 도시재생사업 내 상생협력상가의 기본방향을 제시하고, 지자체인 성동구와 서대문구는 젠트리피케이션 방지 조례 제정하에 상가 점포를 공급하는 모델로 실행에 옮기며 동지내몰림 방지 초점
- 해외 사례(美, 佛, 日)는 공공기관 혹은 지분 출자법인의 설립형태로 운영하고, 임대상가를 공급하는데 강력한 통제권(선매권, 정기차지권, 운영권 등)을 지님과 동시에 골목상권 보호 및 업종 다양성 유지를 위해 대형 프랜차이즈 입점 제한의 엄격한 관리를 취함
- 특히 부티크, 공방(수공예), 서점, 갤러리, 카페 등 지역문화상업은 단순히 물건 제작·판매하는 소비공간을 넘어 지역 특유의 정체성 유지와 보존 측면에서 동네 활성화 사업의 성공적인 핵심요소로 거론
- 셋째, 주거지내 희망상가의 주된 특징은 공급 확대, 임대 활발, 미이용공간의 공실적체 심화, 근생시설 용도에 편중된 업종 획일화 경향으로 집약, 타 민간사와 달리 시민들의 다양한 라이프스타일을 담은 테마형 사업아이템 업종 발굴(반려동물, 메디컬, 친환경 외)과 사회적경제조직 외 대안적 공급모델로 진화·확장 강조
 - LH는 2017년부터 정부 일자리 창출 목적의 공공임대상가 브랜드인 희망상가 시범사업 착수 이래, 지난해 전국 234개 단지에 산재한 누적 공급규모는 1,552호(전체 임대상가 재고의 38.7%) 보유 중이며 연간 신규 300호 내외 물량으로 리테일 시장안정화 기여
 - 물리적 특성은 신축 5년 이내 건립된 행복·국민임대주택 500세대 이상으로 경기·세종권 집중 분포하에 점포 전용면적 30~50㎡ 미만 구간의 1층 중소형 매장이 압도적 양상, 임대계약 주체인 청년과 소상공인 등 사회적 취약계층에게 주변시세 보다 20~50% 할인의 저렴한 임대료로 공간을 대여해 경제적 지출부담 경감 및 ESG 경영실천 이념 부응
 - 외형적 성장세 속에 경기침체 여파로 2024년 기준 409호가 미임대되어 대략 4곳 중 1곳(희망상가에 국한된 수치, 영구임대 등 공공임대상가 합산 시 공실률은 10% 내외로 안정화)이 여전히 빈 점포이며 세종시 민간 중대형 상가 공실률(24.1%)과 흡사, 대계단지규모가 적으면서 넓고 오래된 대형 점포일수록 공실 장기화 확률이 높은 경향성을 띠
 - 이 사실은 당초 제도설계 시 임차계약 상당수가 정책적 배려가 필요한 공적 수혜대상임을 고려할 때 당연시 결과로 여겨진 반면, GIS 공간분석의 시각화 결과가 희망상가 공급여건과 창업·임차하려는 상점주들의 시장수요가 괴리됨을 역설적 반증

- 희망상가 업종군의 카테고리 총족률은 14.2%(KSIC 세세분류 171개)로 단지내 커뮤니티 비즈니스 활동을 영위하는 식음료·뷰티·소매용도(체인화 편의점, 미용업, 커피전문점, 음식점 등) 부대편의시설이 주류이며, 대부분 주민생활밀착형 서비스 일변도로 한정적
- 로코노미 시대에 지역성을 가미한 개성 있는 로컬콘텐츠 기반 소형상점, 골목형(Alley) 스타트업을 비롯해 공공친화적이고 주거지 근린상권 내 입점 선호도가 높은 커뮤니티 복합편의점, 반려동물용품, 심야약국, 로컬푸드 직매장(주민생계조합), 무인점포 등 전략적 유치업종 발굴 다변화와 집객력이 뛰어난 앵커테넌트 도입기능으로 효율적인 MD 공간구성 극대화 및 입주민 삶의 질 향상 도모
- 이처럼 공실이 높고 업종도 다원화되지 못한 원인에는 낙찰률 저조, 입지열악, 협소면적, 초기 상권형성 미흡, 근린주구 범위로 수요 제약, 창업주의 내적인 자발적 동기 저하, 운영관리 전문성 부족, 제도적 규제 등이 복합적으로 작용한 결과이자 희망상가 상품의 특수성에 기인, 공급체계상 근본적 사업구조 및 제도개편의 불가피성을 단적으로 시사
- 장래 임대수익 다변화를 위한 대안적인 공급모델로 기존 주대상인 사회적기업(기본형) 외 생활협동조합(확장형), 로컬상점(토착형), 공익목적 단체 등 비영리법인(공공형), 국가-지자체(상생형), 민간사 협력(CSV 등 사회공헌형) 등 여러 주체들과 협업방식으로 진화·발전시켜 나가야 함

[그림 6-1] 공공임대 희망상가 유형별 특화전략 구상 예시



출처: 저자 작성

○ 넷째, 희망상가의 개별 입지와 규모, 기능(배후산업)에 따라 역세권 중심상업지형 이하 6개 유형으로 분류한 뒤, 입주민 생활편의 증진과 지역 일자리 창출, 그리고 공동체 커뮤니티 활력 제고를 역점에 두고 유형별 사례지구 맞춤형 특화전략 및 공실 활용 방안 수립

- 대학가 청년창업형(I)은 캠퍼스타운과 연계한 청년 예술·문화 분야 비즈니스창업 인큐베이팅 지원, 역세권 중심상업지형(II)은 프랜차이즈와 브랜드 앵커테넌트 확보 등 마스터리스 시범사업 추진, 산업단지형(III)은 기업체 근로자 대상 사무실, 작업장, 창고 등 부대편의시설로 용도전환
- (계속) 공공 교육·행정타운형(IV)은 공공시설과 협업가능한 교육·체험·학습기능 특화 유치로 지역거점 플랫폼화, 근린주거지형(V)은 로컬관광 및 노인 복지·문화·돌봄서비스 강화, 기타형(VI)은 연령·소득수준이 상이한 입주계층이 융합될 수 있는 공유경제시설, 장터, 플리마켓 행사 개최로 지역사회 통합
- 상가 공실을 적기 해소하는 기법으로 부동산경기 동향에 따라 신규 공급물량 및 유형별 비중 조절(일반형 확대)해 나가면서, 빅데이터 기반 상권수요 추정, 임차인 추천제(수익계약기관 협력), 임대료 할인(렌트프리), 평형 및 업종 다각화, 민간 전문 위탁관리 시행, 이벤트기획 차별화를 꾀할 수 있음

[그림 6-2] 공공임대 희망상가 공실문제 원인별 대응전략 및 실행방안

구분	공실 문제원인	공실 대응전략 및 실행방안	주체
외부경기	① 경기악화(낙찰률 저조), 인구감소(도시기능 쇠퇴)	경기동향에 따른 공급물량 관리, 유형별 비중 조절	중앙정부 LH
	② 온라인 소비트렌드 변화(이커머스 성장), 플랫폼 발달	무인점포, 팝업스토어 유치 등 제도적 규제 일부 완화	
내부상품 (공급자)	③ 입지 열악, 점포면적 협소, 낮은 입주민 소득수준	평형 및 업종 다각화, 지자체 등 수익계약기관 협력	LH 지자체 민간
	④ 초기 상권 미성숙, 근린주구 범위(단지내 수요 한정)	외부 마스터리스 계약, 임대료 할인(렌트프리)	
수요자	⑤ 창업주 자발적 동기 미약	희망상가 인증제 명판, 운영지원 프로그램 도입	입주계약자 (상점주)
	⑥ 상점주 실태조사 및 지원프로그램 연계 부족	수요조사 및 마케팅 용역, 부처간 프로그램 연계	

출처: 저자 작성

○ 다섯째, 미래 대내외 사회트렌드 변화 수용과 공실 해소를 통한 희망상가 경쟁력 향상 관점에서 유연하고 탄력적인 임대공급 및 운영 관리규정의 제도 개선책 마련(「임대상가 공급 및 운영업무 처리지침」, 「건설임대상가 공급 및 운영기준」, 「주택관리규정」 등 후속 개정 반영 검토)

- 향후 LH가 지역경제 번영을 이룩하는 공공디벨로퍼로서 지속가능한 임대상가 공급 및 운영관리자의 중추적 역할에 전념
- 공공임대 희망상가 활성화 진작을 위해 임대조건(임대료 감면), 입점업종(무인점포 허용), 임차권 양도(마스터리스 전대차 계약 동의)를 골자로 다룬 규제완화 조치 등 제반 사항 정비가 수반되어야 함
- 희망상가에서 발생한 잡수익을 해당 단지내상가 활성화 목적(PM 서비스 강화, 커뮤니티 프로그램 존속 유지)으로 사용·재투자를 유도하는 선순환 기계 구축 등 잡비 수익 처리방안 제언
- 마지막으로 공공임대 희망상가 전반의 공급제도, 임대계약, 업종현황 실태를 토대로 유형별 특화전략 구상, 공실 해소방안까지 총망라한 시초적인 실증분석 연구이며, LH 주거복지사업 분야의 미래 청사진과 공적디벨로퍼 역할을 제시했다는데 중대한 정책적 함의를 지님
 - 본 연구 결과물은 차후 임대주택에서 상가운영 관리로 신사업영역 확대에 관한 전사적 공감대 형성 논의의 기틀을 다지며, 희망상가 특성에 기반한 개발방향 및 세부 실행 전략 수립, 공공 보호대상 업종관리, 불합리한 제도개선 시 기초자료로 활용

1. 2. 기대효과 및 활용방안

- ESG 경영실천 및 정부경영평가 실적에 BP 반영, 희망상가 공급·운영실무 기초자료
- 공공기관 정부경영평가 시 희망상가 공급을 통한 일자리 창출, 상생·협력 및 지역발전 등 포용적인 동반성장 우수사례(Best Practice: BP)로 사회적 책임 부문의 계량지표 배점 획득
 - 공공임대 희망상가는 청년 일자리 창업과 사회적기업의 혁신창출을 이끌어 지역경제 파급력이 크므로 경영평가 지표관리에 BP 활용 추천
 - 윤석열 정부 시기 사회적기업 관련 예산이 대폭 삭감된 상황에도 불구하고, LH는 희망상가 공급의 일관된 지원책을 펼쳐 사회적경제 생태계 활성화 일조로 공공임대상가 존립기반 정당성 확립 및 경영공시 실적에 투영
- 지금까지 논의하였던 공공임대 희망상가의 현 공급정책, 임대계약, 공실현황, 업종구성을 현행화(Update) 및 총괄 집대성하여 장래 개발방향과 세부 실행방안 수립 및 제도개선 시 기초자료로 활용
 - 해외 선진국 디벨로퍼 유사 벤치마킹 조성사례(2장), LH 희망상가 실태조사(4장)는

- 공공이 생존권 차원에서 상가 공급유형의 입점대상 선정 및 보호대상 업종을 지속 관리하기 위한 일차 근거자료로 쓰임
- 또한 실무적으로 희망상가의 미래경쟁력 강화를 위한 LH 업역과 핵심가치에 적합한 전략적 신규 유치업종 도입가능성 타진 및 상세 가이드라인 정비 참고
- 연구결과물은 실무부서 직원들에게 생소하였던 희망상가의 업무지식 및 이해도 향상, 국내 유통산업 저변 확장으로 유용한 인사이트(Insight) 함양
- 본고에서 제시한 희망상가 대표 사례지구 유형별 특화전략은 사업화방안의 실증연구 계로 지자체 현장에 널리 전파·공유되어, 지역별 실정에 따른 맞춤형 활성화 방안을 탐색하는데 취사선택권(Option)의 폭을 한층 넓힐 수 있음
 - 이미 연구의 가시적 성과를 인정받은 답십리아트랩 사례에서 보듯이 민간 사회공헌형 모델 경우, 오랜 기간 방치된 임대주택단지내 변용되어 대형 지하층 공실문제 해법과 주민들에게 예술·문화 접촉기회 부여의 대안이 될 수 있음을 확인
- 부가적으로 단지내 임대상가와 차별화된 창업지원 성격인 희망상가 브랜드 정립을 통해 LH 부정적 이미지 분위기 쇄신의 대외적 위상 및 품격 제고
 - 국민 눈높이에서 희망상가 정보 및 공급제도, 운영사례를 알기 쉽게 설명한 발간물 리플렛 제작 혹은 온·오프라인 홍보마케팅 채널(e. g. LH, 청약플러스, SNS 매체 등)에 공유 게재하여 공공임대상가 추진노력의 ESG 체감성과 확산 홍보 및 투명성 향상

2. 정책적 제언

2. 1. 제도 개선사항

■ 미래 사회트렌드 변화와 공실 대응을 위한 탄력적 임대공급 및 운영 관리규정 정비

- 지역경제 번영을 선도하는 공공디벨로퍼로서 LH가 지속가능한 임대상가 원활한 공급 및 운영관리자의 중추적 역할에 매진하며 청년과 소상공인 등 사회적약자 계층이 성장할 수 있도록 든든한 조력자이자 생활사다리 기능 수행
 - LH가 물리적인 상가건설·공급(H/W)에만 안주하지 않고, 운영관리까지 담당하는 총괄 코디네이터(Coordinator)로서 다자간 사업주체들의 지원프로그램(S/W)과 결합하여 시너지효과 극대화, 임차인은 다른 걱정 없이 본연의 상가 비즈니스 업무에만 몰두할 수 있어 창업 성공확률을 드높임
 - 정부(중소기업부, 고용노동부, 여성가족부), 지자체(일자리경제과), 공공기관(소상공인진흥공단, 사회적기업진흥원)과 긴밀히 협업하여 전후방 단계에 걸쳐 그간 부처마다 분절적으로 진행되어 왔던 인큐베이팅(경영, 법률, 행정교육), 입점자 심사·선발, 컨설팅 등 촘촘한 풀패키지(Full Package) 창업지원 연계 필요
 - 지역상권 활성화는 공사 단독으로 풀 수 없는 공동과제이므로 생태계 참여구성원들 간 유기적인 상호연대 및 돈독한 파트너십 기반의 민관 거버넌스 협치시스템이 뒷받침되어야 할 것임
- 대내외 급변하는 미래 사회트렌드 반영과 즉각적인 공실 해소를 위해 임대조건, 입점업종, 임차권 양도의 규제 완화책에 초점을 둔 관련 임대상가 내부 규정(「임대상가 공급 및 운영업무 처리지침」, 「건설임대상가 공급 및 운영기준」, 「주택관리규정」 등)의 제도 개선([표 6-1] 참조)
 - 코로나19 이후 경제적 타격으로 나타난 상권공실은 특정지역의 국지적 현상이 아닌 국경을 초월해 전세계가 부딪힌 공통 이슈사안으로 오프라인 매출부진에 맞선 시장돌파구 필요, 이는 단적으로 공공임대 희망상가의 근본적인 공급구조 재검토와 제도 개선이 시급함을 시사
 - 올해 초 임대상가 제도는 수의(상시)계약 규정(본사 협의 전제로 입주민 편익시설 유치), 공급유형 결정방식(일부 유형통합 및 변경), 공공지원형 상가 입점자 선정방식(추첨제), 렌트프리(공실분 임대료 감면)의 4가지 사항 개정을 마친 바 있으나
 - 규정상 희망상가의 임차권 양도 및 전대 행위는 원칙적으로 엄격히 금지되나, 공사의 동의를 받아 전대할 수 있도록 예외적 허용⁶¹⁾, 더불어 운영 효율성을 기하기 위해 마스

- 터리스 임대기간 동의 전대차를 포함하는 계약을 수립할 수 있도록 제18조 제3항 규정 신설
 - 장기 공실해소를 위해 비영리성의 사회적기업 등에 공급할 때, 제11조②항에 의한 임대조건 감면 규정 적용 추가
 - 입점업종에서 공공지원형 상가는 일자리 창출 기여도가 적은 무인점포⁶²⁾(e. g. 아이스크림, 세계과자 할인점, 프린트숍, 코인세탁소, 셀프사진관 등)를 제한해왔으나, 미임대상가 공급, 주민생활편의 제고, 상권 활성화를 위해 필요성이 인정되는 경우 허용(제8조④항)
 - 민간 마스터리스 계약체결, 팝업스토어 등 단기임대 방식을 희망상가에 시험적으로 접목하여 자유롭게 운영하는데, 업종변경 제한을 적용받지 않도록 제9조③항의 단서 규정 마련
 - 상가 내 혹은 인근 동종업종의 프랜차이즈가 새로 들어서면 기존 상인들과 이해갈등 및 마찰을 빚을 수 있어 사전 예방조치로서 상가별 임차인 모집공고 시 특정 업종제한의 특약을 명시하는 방안도 고민
- 민간마스터리스 운영사업 추진 또는 상가 임대수익 발생 일부를 해당 단지내 주거복지서비스 향상 및 공동체 활성화 지원프로그램 재원으로 개발이익 재투자 활용방안에 심층적 검토
- 일자리 창출 등 공익성 위주인 공공임대수가 운영의 경우, 민간처럼 전문화된 PM 서비스가 별도로 없고 청소·미화경비 등 최소한의 실비 정도만 부담하므로 관리비 수익이 거의 없는 편이나, 일부 대규모 단지에서 발생하더라도 주거관리비 보전 등 경미한 수준에 불과(송기욱 외, 2024)
 - 차후 희망상가로부터 발생한 잠수익은 해당 단지내상가 지속가능한 활성화를 위해 부동산 자산관리 서비스 강화, 커뮤니티 프로그램 운영, 활동가 교육지원으로 지역주민 단지내로 흘러갈 수 있도록 잡비 수익 처리방안 제언

[표 6-1] 공공임대 희망상가 관련 제도 개선사항

구분		조항	주요 내용
지침	신설	제18조(임차권의 양도 등)	① 임대상가의 임차권은 제3자에게 양도할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 및 그에 준하는 경

61) 국가, 지자체, 공공기관이 출자한 자회사 또는 공유형 오피스로 활용하고자 (예비)사회적기업에 공급하는 경우가 바로 그러함

62) 소자본 창업 및 확장성이 빠른 무인점포 입점은 MZ세대 유입으로 일시적 공실 감소에 도움이 되나, 관리미흡 시 점포 방치로 상가 전체 이미지에 악영향을 끼칠 수 있어 신중한 검토 요망

			<p>우로 사장이 따로 정한 사유에 해당하는 경우에는 지역본부장의 동의를 받아 임차권을 양도할 수 있다.</p> <p>② 임대상가의 임차인은 해당 임대상가를 제3자에게 전대할 수 없다. 다만, 사장이 따로 정한 사유에 해당하는 경우에는 지역본부장의 동의를 받아 임차권을 전대할 수 있다.</p> <p>③ (신설) 사장이 정한 사유에 따라 임대상가를 전체 또는 일부에 대해 전대차계약을 전제로 지역본부장과 사전에 동의를 받는 경우, 해당 임차기간 내에 임대상가를 제3자에게 전대할 수 있다.</p>
	개정	제11조(임대조건의 감면)	<p>① 제10조에 따른 임대조건을 감면할 수 있으며, 세부적인 사항은 사장이 따로 정한다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 상권 활성화, 입주인 생활편의 증진, 기업의 사회적 책임이행, 장기 미임대공간 해소 등을 위해 필요한 경우 지역본부장은 본사 주관부서와 협의를 거쳐 제10조에 따른 임대조건을 감면할 수 있다.</p>
방침	개정	8.입점업종의 제한	<p>① 희망상가에는 「건축법 시행령」 [별표1]의 건축물 종류에 따른 용도에 적합한 업종만 입점 가능하다. 다만, 장의사, 단란주점, 총포판매점 등의 업종과 오염물 배출 및 소음발생 업종 등은 입점을 제한한다.</p> <p>② 공공지원1형에는 단지 내 및 인근 상권과 충돌가능성이 높은 편의점(슈퍼), 부동산중개업, 일자리 창출에 기여가 적은 무인점포는 입점을 제한한다.</p> <p>③ 공공지원2형에는 일자리 창출에 기여가 적은 무인점포는 입점을 제한한다.</p> <p>④ 지역본부장은 ②, ③번의 규정에도 불구하고, 미임대상가의 공급, 주민 생활편의 제고, 상권 활성화 등을 위해 필요한 경우 무인점포의 입점을 허용할 수 있다.</p>
	신설	9.업종중복 및 변경 제한	<p>① 일반형 계약 시 입점업종을 확정하고 그 내용을 게시 공지 하며 공공지원형 접수 및 심사에 반영한다.</p> <p>② 계약체결 후 업종을 변경하려는 경우 공사의 승인을 받아야 하며 지역본부장은 변경사유, 변경업종의 적합성, 업종 충돌 가능성 등을 종합적으로 고려하여 결정한다. 다만, 공공지원형은 특별한 사정이 없으면 영업개시 후 6개월이 지난 경우 업종변경을 신청할 수 있다.</p> <p>③ (신설) 임대상가 전체 또는 일부를 마스터리스로 계약하고, 미임대상가의 공급, 주민 생활편의 제고, 상권 활성화 등을 위해 필요한 경우 상기 ①, ②번의 업종변경 제한을 적용하지 않는다.</p>

출처: 임대상가 공급 및 운영업무 처리지침(2025), LH희망상가 공급 및 운영기준(2024)을 바탕으로 저자 작성
 주: 붉은색은 조항별 문구 수정 및 신설

2. 2. 연구 한계점 및 향후 과제

- 세밀한 임대수요 파악 및 유형별 모델의 일반화 한계, 추후 정기적 실태조사 과제
- 국내 희망상가 연구가 전무한 상황하에 전체 모집단 현황과 특성을 포괄적으로 다룬 점이 대단히 유의미한 성과라고 말할 수 있으나, 현실적인 시간-비용제약 상 설문조사 및 내·외부 통계자료와 연계한 빅데이터 분석 부족
 - 업종선호, 애로사항, 만족도, 지원책 등 기초인식 수준 파악을 위한 주기적(임대차갱

신·종료: 2~3년 단위인 설문조사 실시 숙고(단 필요시 리서치기관 위탁)

- 외부기관의 전국 빅데이터 기반 소상공인 상권정보시스템으로 체계적인 시계열 정량 분석을 시도하였으나, 수도권 대비 지방은 자료구득 취약성으로 통일된 항목추출이 어려운 근원적 한계 봉착
- 4장과 5장에서 분석한 희망상가 임대료 및 공실 현황은 각 유형별 세분화할 시, 작은 표본크기로 인해 변동성이 커져 과대추정 위험이 상존하므로 특별히 해석에 유의
- 희망상가 특화전략 모델링은 입지와 배후기능에 따라 대표성을 띤 6가지로 도출했지만, 이를 전사적 유형화 구분 맵핑과 모든 현장 사례지구에 일괄 적용이 불가한 바 일반화된 결과로 단정짓기 힘들
- 임대상가 제도 개선안도 사전 공실예방 단계의 신규 공급설계 위주로 기존 단지내 재공급·재계약은 미흡하게 다뤄져 다소 간과된 측면이 있음을 밝힘
- 후속 과제로 희망상가 공급지원에 의한 경제적 편익가치를 화폐화 비교측정 또는 실무부서와 협업 아래 특화전략 및 공실 활용방안을 실증 사업지구에 테스트베드 삼아 시험 적용하여 개선점을 찾는 미시적인 작업이 급선무
 - 희망상가 재무수익 외 경제·사회적 성과 계량화에 앞서 입점주체인 기업형태, 매출액, 고용인원(여성·장애인 채용), 업종, 생멸유무(이전, 휴폐업사유) 등 정례적 DB화 갱신 및 통계생산·축적 수반이 선행조건임
 - 추후 운영관리 고도화를 유형 세분화 설계 및 이미지 개선의 희망상가 뉴브랜딩 네이밍(슬로건) 수립 공모로 외부 관심환기, 창업 성공사례 유형별 심층인터뷰 방식의 스토리텔링 질적 연구들도 속히 진행되어야 함

참고문헌 Reference

[국내 문헌]

- 강미·주현태·이재우(2019), “도시재생 사업지역에서의 공공임대상가 도입 운영방안 연구”, 『도시재생』 5(1): 83-110.
- 김나래(2020), 파리 세마에스트의 샹터 재생을 통한 골목상권 살리기, 『건축과 도시공간』 38, 59-63.
- 김승주·이보람(2018), 공공임대상가를 통한 지역재생방안 연구, SH도시연구원
- 노정우·강윤식·김기수(2013), “지방중소도시 충주지역의 개발단지규모와 공동주택 단지내 상가 업종구성 연구”, 『대한건축학회논문집』 29(3): 215-223.
- 민승현·이슬이(2019), 중심시가지형 도시재생활성화지역 내 공공임대시설 확보 방향, 서울연구원
- 박근석·박신영·김경미(2012), 영구임대단지 임대상가내 사회적 기업 운영실적 평가 및 발전 방안 연구, LH 토지주택연구원
- 박상학(2017), 장기공공임대단지내 사회적기업 유치 및 효율적 운영방안 연구, LH 토지주택연구원
- 박신영·남원석·석혜준(2011), 보금자리주택지구 주민연계형 사회적 기업 활성화 방안 연구, LH 토지주택연구원
- 박은규·박근석·조민정(2008), 영구임대단지내 임대상가 활성화 방안, LH 토지주택연구원
- 박장순·김지엽(2023), “신도시 점포주택 필지 특성과 상가 공실률과의 관계 연구”, 『대한건축학회논문집』 39(6): 167-178.
- 박정윤(2015), “파리시의 중소기업 및 수공업 보호정책”, 『세계와 도시』 3: 92-97.
- 서울교통공사(2024), 2023~2024 서울교통공사 지속가능경영보고서, 서울교통공사.
- 송기욱·김준형·임민정·박재웅·김정민(2024), ESG 경영을 고려한 LH 소셜벤처 지원사업 성과평가 및 발전방향, LH 토지주택연구원
- 송기욱·장인석·백재민(2018), 투자자산 다변화를 위한 상업용 건축물 리츠 도입방안 기초연

구, LH 토지주택연구원

송기욱·장인석·임주호·구아라·김민희(2023), 프롭테크 활성화를 위한 공적 역할 정립 연구,

LH 토지주택연구원

송기욱·조승연·정소아·우수진(2024), 공공임대주택 희망상가 활성화를 통한 지역 커뮤니티

강화 방안, 『LHRI focus』 47, 1-12.

신기동·이정훈·박태훈·마주영(2020), 공공임대상가 조성사업 추진방안 연구, 경기연구원

신기동·한지혜(2018), 공공임대상가의 쟁점과 정책방향, 『GRI 정책 Brief』 28, 1-28.

안정근·김기수·강명애(1999), 주공단지의 상가계획 규모조정을 위한 사례연구, LH 토지주

택연구원

이석희(2022), 상가 공실요인 분석 및 대응방안 모색, 『부동산정책 Brief』 1, 1-8.

임상백(2022), 복합상업시설의 테넌트 계획특성이 상가활성화에 미치는 영향, 단국대학교

박사학위논문.

임수환·박선옥(2024), 2024 서울시 소상공인 생활백서, 서울신용보증재단.

정철모·이용재(2013), “노후상가 재생을 위한 공공지원형 임대복합상가 개발모형 연구: 전

주 도시재생 TB 상가지구를 중심으로”, 『한국지역개발학회지』 25(3): 37-66.

조상운·정진원(2020), 50년을 돌아온 사람의 길 도시재생사업 상생협력상가 운영방안 고찰,

인천연구원

조용석·성진용·서옥상·설영산·홍성호(2005), 단지내 상가 설계지침 개발: 단지규모별 설계기

준을 중심으로, 대한주택공사.

하권찬(2009), 상업용 부동산 개발론, 다산출판사.

하승호(2019), 커뮤니티 비즈니스 기반조성을 위한 공공임대상가 활성화 방안에 관한 연

구, 경상대학교 박사학위논문.

하승호·안정근(2019), “공공임대상가 활성화를 위한 운영방안 연구”, 『주거환경』 17(4):

1-13.

하승호·안정근·배민철(2018), “공공임대주택 단지 내 사회적 기업의 공급실태 및 입주업체

특성 연구”, 『주거환경』 16(3): 253-265.

한다혁·이민석(2017), “공공임대주택의 근린생활시설 활성화 방안 연구”, 『한국주거학회논

문집』 28(1): 9-17.

황규홍·김미나·신수훈·황선겸(2020), 도시재생사업지역 매입형 공공임대상가 조성 및 운영 방안, LH 토지구주택연구원

한국부동산원(2025), 2024 상업용부동산 임대동향조사, 한국부동산원

한국은행(2024), 금융안정보고서, 한국은행

한국토지구주택공사(2025), 2024 LH ESG 지속가능경영보고서, 한국토지구주택공사.

[언론보도]

국토교통부(2018), “국토교통 일자리 로드맵”, 05월 14일 기사

국토교통부(2018), “도시재생지역 상가내몰림 방지를 위해 정부, 지자체 적극 나선다”, 12월 31일 기사

경기일보(2024), “자립에 한 걸음 더… 희망상가일자리 지원 주택으로 힘 신는 LH”, 04월 20일 기사

경향신문(2021), “시세보다 50%까지 저렴하게 임대해주는 ‘공공상가’도 있어요”, 12월 05일 기사

디지털타임스(2024), “유영일 경기도의원, GH 소유 상가 마스터리스 임대 특혜소지 있어”, 11월 12일 기사

땅집고(2024), “10평 상가 분양가 12억?…'상가 무덤' 다산신도시, 처참한 공실현황”, 11월 02일 기사

문화일보(2024), “서울교통공사, 지하철 상가 운영 규제 대폭 완화… 업종변경은 신고만”, 02월 17일 기사

부산일보(2024), “120곳 중 19곳이 공실이라니… 텅 빈 부산 행복주택 상가”, 12월 29일 기사

아시아경제(2024), “[르포] 무더기 공급에 공실 무덤된 고양 향동 지식산업센터 임대료 싸다고 소문”, 12월 19일 기사

연합뉴스(2019), “서울시 공공기관 소유 상가 공실 82%, 1년 넘게 비어 있어”, 10월 17일 기사

이데일리(2017), “[아파트 돈보기] 주차장 사용료 잡수입, 어떻게 처리하나요?”, 12월 30일 기사

파이낸셜뉴스(2021), “[GH 새 프로젝트①] '공유도시' 어떻게 운용하나”, 05월 25일 기사
한국토지주택공사(2017), “LH, 단지 내 상가를 활용한 공공임대상가 시범사업 시행”, 08
월 21일 기사

한국토지주택공사(2023), “LH, 소상공인 위해 연말까지 임대상가 등 임대료 25% 인하”,
06월 14일 기사

KBS(2024), “세종 상가공실박람회 개최…공실 해소 대책도 발표”, 11월 19일 기사

[영상 등 시청각 자료]

KBS(2025), “다큐 인사이드: 공실시대, 상가의 몰락(제240회)”, KBS 1TV, 05월 22일 방
영

[법률, 고시, 지침]

통계청(2024), 「한국표준산업분류 제11차」(고시), 01월 01일 개정

한국토지주택공사(2024), 「LH희망상가 공급 및 운영기준」(방침), 01월 03일 개정

한국토지주택공사(2025), 「건설임대상가 공급 및 운영기준」(방침), 01월 07일 개정

한국토지주택공사(2025), 「임대상가 공급 및 운영업무 처리지침」(지침), 01월 07일 개정

한국토지주택공사(2025), 「공공주택 업무처리지침」(지침), 04월 23일 개정

한국토지주택공사(2025), 「주택관리규정」(사규), 06월 19일 개정

[온라인 자료]

경기도 상권영향분석서비스, <https://sbiz.gmr.or.kr>

경기도시공사, <https://gh.or.kr>

공공배달, www.atfis.or.kr/delivery

공공심야약국 스마트서울맵, <https://map.seoul.go.kr/smgis2/short/6NadJ>

공정거래위원회 가맹사업거래, <https://franchise.ftc.go.kr>

광고 어뮤즈스퀘어, <https://yhjoo2001.dgweb.kr>

국세청 국세통계포털, <https://tasis.nts.go.kr>

국토교통부 일자리포털, www.molit.go.kr/good_job

굿윌스토어, www.goodwillstore.org
가금도시재생포털, <https://enhuf.molit.go.kr/fur/index.jsp>
기빙플러스, <https://givingplus.or.kr>
내집어디, www.wherehome.lh.or.kr
네이버 지도, <https://map.naver.com>
다다르다, <https://blog.naver.com/daejeoncafe>
동부케어, www.idbc.kr
레이크코모, www.lakecomo.co.kr
모노라운지, <https://monolounge.kr>
법원경매정보, www.courtauction.go.kr
백년가게 백년소공인 육성사업, www.sbiz.or.kr/hdst
부동산114 REPS, www.r114.com>solution
빅카인즈, www.bigkinds.or.kr
사계생활, www.urbanplay.co.kr/sagye_life
사회적기업 포털, www.seis.or.kr
산업통상자원부, www.motie.go.kr
삼진이음, <https://samjinium-archive.com>
상생플랫폼, <https://sangsaeng.seoul.go.kr>
서울시 상권분석서비스, <https://golmok.seoul.go.kr>
서울시 성동안심상가, www.sd.go.kr/main/contents.do?key=1743&
소상공인 365, <https://bigdata.sbiz.or.kr>
소상공인시장진흥공단, www.semas.or.kr
스위트스팟, www.sweetspot.co.kr
신촌 박스퀘어, www.boxsquare.com
씨:리얼(SEE:REAL), <https://seereal.lh.or.kr>
아름다운가게, www.beautifulstore.org
아브뉴프랑, <https://www.avenuefrance.co.kr>
여수와, <https://yeosuwa.com>

예산시장, <https://yesan.theborn.co.kr>
이랜드문화재단, <https://elandculture.com>
이음발달지원센터, www.ieumdsc.co.kr
일사편리 세종 부동산정보조회시스템, <https://kras.sejong.go.kr>
통계청, www.kostat.go.kr
한국부동산원 부동산통계정보시스템(R-ONE), www.reb.or.kr/r-one
한국은행경제통계시스템(ECOS), <https://ecos.bok.or.kr>
한국산업단지공단, www.kicox.or.kr
한살림, www.hansalim.or.kr
희망하우징, www.heemanghousing.com
2025 나주혁신도시 온라인 공실박람회, <https://bizplacefair.com>
Essex Market, www.essexmarket.nyc
Hong Kong Housing Authority(HA), www.housingauthority.gov.hk
Housing Development Board(HDB), <https://hdb.gov.sg>
iN아이쿱협동조합, www.icoops.or.kr
Kidbrooke Square, www.kidbrookesquare.co.uk
LH 경영공시, www.lh.or.kr/menu.es?mid=a10204020100
LH 법규정보시스템, www.law.lh.or.kr:5186
LH집찾기, <https://blog.naver.com/lhhousingwelfare>
LH 청약플러스, <https://apply.lh.or.kr>
NYCECD, <https://edc.nyc>
Places for London(PfL), www.placesforlondon.co.uk
Paris Commerces, www.pariscommerces.fr
UR都市機構, www.ur-net.go.jp
オガールプロジェクト, <https://ogal.info>

ID			
----	--	--	--

희망상가 활성화 전략수립 관련 사례지구(단지) 선정 등 의견수렴 조사

안녕하십니까? 올해 토지구획연구원(LHRI)은 “희망상가 활성화를 위한 업종 구성 및 공실 해소방안 연구(가칭)”를 수행 중입니다. 이와 관련하여 희망상가 유형별 대표 사례지구(단지)를 대상으로 현안과제에 대응한 특화 전략을 수립할 예정입니다. 따라서 지역본부별로 희망상가 적합 후보사례지 선정을 위해 실무부서 담당자 의견을 청취·수렴하고자 합니다. 바쁘시겠지만 잠시 시간을 내시어 응답에 협조를 부탁드립니다. 별도 문의사항이 있다면 아래 담당자에게 연락주시기 바랍니다. 대단히 감사합니다.

2025년 3월
LH 토지구획연구원



문 의 처

조사담당 : 송기욱 수석연구원

☎ 전화 :

✉ 이메일 :

□ 귀하의 기본정보를 빠짐없이 기재해주시기 바랍니다.

응답자 인적사항	부서명	성명
----------	-----	----

희망상가 활성화 사례지구(단지) 현장 실무의견

문1. (대표사례) LH가 공급한 희망상가들 중에서 전략수립이 필요한 사례지구(단지)는 어디입니까? 주소지도 함께 기입해 주십시오.

최대 100글자 이내로 작성

문2. (추천이유) 그렇게 생각한 이유는 무엇입니까?(예, 공실 과다, 상가 MD 활성화 계획 필요)

최대 100글자 이내로 작성

문3. (현안과제) 해당 사례지구(단지)에서 나타나는 가장 큰 문제점 및 애로사항은 무엇입니까?

최대 100글자 이내로 작성

문4. (개선방안) 위의 문제점을 해결할 방안은 무엇입니까?

최대 100글자 이내로 작성

문5. (기타) 마지막으로 해당 사례지구(단지)의 특이점이나 기타 건의하고 싶은 사항에 대해 자유롭게 의견을 기술해 주십시오.

최대 100글자 이내로 작성

응답에 참여해 주셔서 감사합니다.

Land
Housing
Research
Institute
Basic

LHRI-B