

# 상권활성화를 위한 거점공간 조성 및 운영 개선방안

## - 도시재생사업지역의 상생협력상가를 중심으로 -

Enhancing Policies for Anchor Spaces to Revitalize Local Commercial Districts  
- Focusing on Cooperative Commercial Spaces in Urban Regeneration Areas -

정인아 Jung Ina  
김영하 Kim Youngha  
김종범 Kim Jongbum

( a u r

**상권활성화를 위한 거점공간 조성 및 운영 개선방안**  
**- 도시재생사업지역의 상생협력상가를 중심으로 -**

Enhancing Policies for Anchor Spaces to Revitalize Local Commercial Districts  
- Focusing on Cooperative Commercial Spaces in Urban Regeneration Areas -

지은이 정인아, 김영하, 김종범  
펴낸곳 건축공간연구원  
출판등록 제2015-41호 (등록일 '08. 02. 18.)  
인쇄 2025년 12월 26일, 발행: 2025년 12월 31일  
주소 세종특별자치시 가림로 143, 8층  
전화 044-417-9600  
팩스 044-417-9608

<http://www.auri.re.kr>

가격: 10,000원, ISBN: 979-11-5659-532-8

## 연구진

---

연구책임      정인아 부연구위원

연구진          김영하 부연구위원  
                 김중범 연구원

연구조사원    최진서 조사원

---

연구심의위원    오성훈 부위원장  
                  성은영 기획조정실장  
                  유광흠 선임연구위원  
                  염철호 선임연구위원  
                  박인석 명지대학교 교수  
                  변혜선 충북연구원 수석연구위원

연구자문위원    강효민 중소벤처기업부 지역상권과 사무관  
                  김동준 국토연구원 부연구위원  
                  김우미 전남 화순군 도시재생과 팀장  
                  김원한 행정안전부 지방규제혁신과 사무관  
                  김혜경 또따또가 운영지원센터장  
                  류태창 우송대학교 교수  
                  박성배 사단법인 생태문화교육허브봄 대표  
                  박정환 춘천사회혁신센터 센터장  
                  신상화 한국승강기대학교 교수  
                  안나리 춘천사회혁신센터 운영실장  
                  오승훈 공익마케팅스쿨 대표  
                  우신구 부산대학교 교수  
                  유은진 김해시 도시디자인과 주무관  
                  윤성연 감동협동조합 대표  
                  윤주선 충남대학교 교수  
                  이재민 부산수영구 도시재생활장지원센터 사무국장  
                  이재우 목원대학교 교수  
                  장미홍 고양연구원 부연구위원  
                  정수경 즐거운도시연구소 대표  
                  정은애 중소벤처기업연구원 연구위원  
                  조소희 화순군 도시재생활장지원센터 센터장  
                  조원선 오월첫동네마을관리협동조합 실장  
                  추현지 익산시 도시재생활장지원센터 사무국장  
                  한승현 한국표준협회 전문위원

---



서론

소상공인 폐업 증대 및 골목상권 위기 대응을 위해 새정부는 국정과제로 '상권르네상스2.0'을 추진하고 있으며, 국토교통부의 도시재생사업, 행정안전부의 생활권 단위 로컬브랜딩 활성화 지원사업, 문화체육관광부의 지역관광개발사업 등 다부처에서 상권활성화 관련 정책을 추진하고 있다. 이 중 도시재생사업은 사업지역(643곳, '14~'24 선정) 중 56.6%(364곳)가 「지역상권법」에 따라 중소벤처기업부가 발표한 '지역상권 상생 및 활성화 종합계획('23~'25)'에 제시된 '지역상권(잠정치)'을 포함하고 있어 상권활성화 정책과 밀접한 관련이 있다.

도시재생사업 선정지역('14~'24)의 사업유형별 지역상권 입지 현황 요약

구분		경제 기반형	중심시 가지형	일반 근린형	우리동네 살리기	주거지 지원형	인정 사업	지역특 화재생	뉴빌 리지	특별재 생지역	혁신 지구	계
도시재생사업 선정지역 ('14~'24) (A)	개	15	90	178	99	82	95	37	32	1	14	643
	%	2.3	14.0	27.7	15.4	12.8	14.8	5.8	5.0	0.2	2.2	100.0
지역상권을 포함하는 도시재생 사업지역 (B)	개	12	70	125	42	48	19	22	21	1	4	364
	%	3.3	19.2	34.3	11.5	13.2	5.2	6.0	5.8	0.3	1.1	100.0
사업유형별 지역상권 포함 사업지역 비율(B/A)	%	80.0	77.8	70.2	42.4	58.5	20.0	59.5	65.6	100.0	28.6	56.6

주1. "지역상권"은 2023년 12월 중소벤처기업부에서 발표된 '지역상권 상생 및 활성화 종합계획'의 지역상권 구역계 잠정치 3,540개 중 매출액 정보가 있는 3,507개 구역에 중첩되는 사업지역임

주2. "혁신지구" 유형에 '주거재생혁신지구' 1건 포함

출처 : 국토교통부 주택도시보증공사.(2025.8). 도시재생 사업지역 구역계(643개) 내부자료.; 건축공간연구원. (2023). 지역상권 종합계획 배경과 방향. 중소벤처기업부 지역상권 정책연구TF 자료를 토대로 연구진 작성

도시재생 및 지역활성화 정책사업에서 거점공간은 생활여건 개선을 위한 공공서비스 제공뿐만 아니라, 지역경제 활성화에 참여·협력할 수 있는 여건을 마련하여 지역의 소비 촉진과 일자리 창출을 위한 전략으로 활용된다. 수익 발생 여부와 활성화 목적 및 내·외부 소비수요에 따라 거점공간을 4가지 범주로 구분할 때, 지역의 소비 촉진 및 고용 창출을 위한 거점공간은 주로 공동체 활성화를 기반으로 지역의 내부 소비수요(③)에 대응하거나, 방문객을 위한 외부 소비수요(④)에 대응한 수익시설로 조성된다.

<b>①</b> <b>[비수익·경제활성화]</b> <b>문화·관광·체험시설을</b> <b>통한 체류인구 확대 및</b> <b>지역정체성 강화</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화체험시설</li> <li>전시관</li> <li>생활사박물관</li> <li>전망대</li> <li>관광편의시설</li> <li>마을기록관</li> <li>공원·광장</li> <li>관광안내소</li> </ul>	<b>경제활성화(외부 수요/전문조직 육성)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>마을호텔·게스트하우스</li> <li>체험공방</li> <li>크래프트샵·수공예샵</li> <li>공유오피스</li> <li>공영주차장</li> </ul>	<b>④</b> <b>[수익·경제활성화]</b> <b>상업시설 운영을 통한</b> <b>지역 소비 촉진 및</b> <b>일자리 창출</b>
<b>②</b> <b>[비수익·공동체활성화]</b> <b>공공서비스 제공을</b> <b>통한 생활여건 개선</b>	<b>비수익시설</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>돌봄센터</li> <li>생활공원</li> <li>마을도서관</li> <li>마을사랑방</li> <li>공구대여소</li> <li>놀이터</li> <li>공유주방(커뮤니티형)</li> <li>경로당</li> <li>커뮤니티센터</li> <li>집수리센터</li> </ul>	<b>수익시설</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>로컬푸드마켓</li> <li>공유주방(수익형)</li> <li>마을빨래방</li> <li>마을카페</li> <li>공동작업장</li> </ul>	<b>③</b> <b>[수익·공동체활성화]</b> <b>주민공동체 기반의</b> <b>수익 및 일자리 창출</b>
		<b>공동체활성화(내부 수요/주민조직 육성)</b>	

도시재생사업의 다양한 거점공간의 사분위 개념도

출처 : 국토교통부.(2025.7). 전국 도시재생 공동이용시설 총괄표(간이조사) 내부자료의 시설명을 참고하여 연구진 작성

그러나 거점공간은 「도시재생법」에 따라 ‘공동이용시설’(법 제2조제1항제10호나목)로 주민 복지 증진을 위한 시설로 정의되며, 상권활성화와 같은 경제적 거점에 대한 구체적인 개념은 부재하다. 또한, 사업지역에서는 상권활성화 효과를 기대하며 거점공간을 조성하고 있으나 시설의 기능(상업/문화/관광), 주 이용 대상(지역주민/방문객), 운영방식(운영주체 및 수익 모델) 등이 구체적이지 않아 수익 창출 및 경제 활성화 효과가 제한적이다. 특히, 도시재생사업에서 상권활성화를 위한 대표적인 거점공간인 ‘상생협력상가’는 젠트리피케이션 방지 및 쇠퇴상권 활성화를 목표로 영세 소상공인 및 청년 창업자 등에게 저렴한 창업공간을 제공하고 있으나 사업실적이 저조하고 상권활성화 효과 또한 미흡한 실정이다.

이에 본 연구는 도시재생사업에서 추진되는 상권활성화를 위한 거점공간의 조성 및 운영현황을 상생협력상가를 중심으로 지역상권과 연계하여 종합적으로 검토하여, 정책수단으로서 상권활성화를 위한 거점공간의 실효성을 제고하는 정책 및 제도 개선방안을 제시하는 데 목적이 있다.

## 상권활성화를 위한 도시재생 관련 정책현황

「도시재생법」은 2013년 12월 제정 당시 도시재생의 경제적 활성화 목표를 명시하고 근린재생형 활성화계획에 ‘골목경제 살리기’를 규정하였으며, 2018년 12월 젠트리피케이션 대응을 위한 상생협약의 법적 근거를 마련하였다. 이에 따라 도시재생사업에서 상권활성화 관련 정책은 2014년 선도·일반사업의 ‘쇠퇴상권 기능 회복’에서 2017년 뉴딜사업의 ‘영세상인 보호 및 젠트리피케이션 대응’, 2022년 이후 ‘경제거점 조성 및 지역특화재생’으로 지속되어 왔다. 특히, 2018년 도시재생 뉴딜 로드맵에서는 ‘도시재생 경제활성화’와 ‘상가내몰림 현상에 선제적 대응’을 추진 과제로 설정하고 2019년부터 ‘상생협력상가’ 공급을 본격 추진하였다.

그간의 도시재생사업에서 나타난 상권활성화를 위한 주요 정책수단은 공동체 활성화를 위한 거점공간 조성, 지역경제 활성화를 위한 거점공간, 지역자원을 활용한 역사문화관광 거점공간 등으로 다양한 시설로 조성되고 있다. 또한, 다부처에서 영세상인 보호를 위한 공공임대상가, 청년창업을 위한 창업실험공간, 지역의 생활·경제서비스 제공을 위한 거점공간 지원사업이 추진되고 있다.

도시재생사업의 대표적인 상권활성화 거점공간으로서 상생협력상가는 젠트리피케이션 방지와 쇠퇴 상권 활성화라는 목표를 동시에 추구하고 있다. 「도시재생법」상 상권활성화를 위한 거점공간은 공동체 활성화를 위한 공동이용시설로 관리되고 있으며, 영세한 소상공인 및 사회취약계층을 주요 대상으로 하여 경쟁력 있는 경제적 거점기능 수행에 한계가 있다. 또한, 「도시재생법」의 상생협약은 도시재생 활성화지역 내 임대료 안정 및 상가내몰림 방지에 초점을 두고 있으나, 「지역상권법」의 상생협약은 지역상권 활성화구역 지정 요건으로 법제도 간 적합성이 미흡하다. 이처럼 도시재생사업에서 상권활성화 거점공간은 상이한 정책 목표와 경제주체 대상, 제도적 한계 등의 문제를 내포하고 있다. 이에 따라 사업지역에서 상권활성화를 목적으로 조성 및 운영되는 거점공간의 현황을 지역상권과 연계하여 분석하고, 정책 및 제도 개선 방안을 도출할 필요가 있다.

## 도시재생사업의 상권활성화를 위한 거점공간 조성·운영 현황

전국 도시재생사업 선정지역('14~'24) 643곳 중 지역상권을 포함한 사업지역 364곳의 상권 분석 결과, 해당 지역상권의 활성화 정도는 정체(48.2%), 쇠퇴(28.1%) 상태가 전체 76.3%를 차지하는 것으로 나타났다. 이를 바탕으로 2019년 선정 도시재생 사업지역의 상생협력상가를 전수조사한 결과, 계획 대비 조성률 26.1%(42호실), 운영률 7.5%(12호실)로 저조한 실적을 보였다. 미조성 사유로는 사업비 부족, 사업계획 변경 등이 주요 원인으로 파악되었다. 운영 중인 상생협력상가도 사무공간 위주의 임대, 지역상권과의 연계 부족, 유동인구 활성화와 관련된 업종 미흡 등으로 상권활성화 효과가 제한적인 것으로 나타났다.

### 상생협력상가 2019년 계획 대비 조성 및 운영현황

구분	상생협력상가 계획 (19년)	상생협력상가 조성 (25.5)	상생협력상가 운영(25.5)	계획대비 조성비율	조성 대비 운영비율	계획대비 운영비율
	(A)	(B)	(C)	(B/A)	(C/B)	(C/A)
사업지역 (곳)	20	11	11	55.0%	100.0%	55.0%
건물 수(개)	30	12	11	40.0%	91.7%	36.6%
상생협력상가 (호)	161	42	12	26.1%	28.6%	7.5%

주. 건물 수는 세부사업 수 기준

출처 : 국토교통부. (2019). '19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 76곳 선정. 10월 8일 보도자료. p.19-21.'을 기반으로  
2025년 5월 해당 지자체 담당자와의 전화면담을 통한 전수조사 결과를 토대로 연구진 작성

## 상생협력상가의 반경100m 이내 지역상권 현황

구분		쇠퇴	정체	포화	활성화	합계(개)	합계(비율)
대형상권(업소 200개 이상)		2	8	-	-	10	40.0%
중형상권(업소 100-200개)		1	3	1	1	6	24.0%
소형상권(업소 30-100개)		3	3	1	2	9	36.0%
합계	(개)	6	14	2	3	25	100.0%
	(%)	24.0%	56.0%	8.0%	12.0%	100.0%	-

주1. 2019년 도시재생사업 선정지역 중 2025년 3월 기준 조성된 상생협력상가(38개소) 기준

주2. 지역상권 활성화 정도는 업소 수 및 매출액 증감률을 사분위 범위로 구분하여 '활성화'는 업소감소 및 매출증가, '포화'는 업소증가 및 매출유지, '정체(쇠퇴)'는 업소유지 및 매출감소로 세분화함.

출처 : 국토교통부·주택도시보증공사.(2025.8). 도시재생 사업지역 구역계(643개) 내부자료.; 건축공간연구원. (2023). 지역상권 종합계획 배경과 방향. 중소벤처기업부 지역상권 정책연구TF 자료; 국토교통부. (2019). '19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 76곳 선정. 10월 8일 보도자료. p.19-21.를 토대로 연구진 작성

심층분석은 사업지역 중 상권활성화를 위해 상생협력상가와 관련된 지자체 조례를 설치하여 거점공간을 조성 및 운영하고 있는 지역을 대상으로 하였다. 이에 따라 전북 익산시(인화동, 송학동), 전남 화순군, 부산 수영구, 광주 북구의 4개 지역에 대해 조성목적, 공간구성 방식, 운영현황, 입주자 현황 및 특성 등에 대한 문헌 및 현장조사, 관계자 심층면담을 진행하였다.

심층분석 결과, 사례지역 대부분 상생협력상가가 대규모 복합거점시설 내 부속공간으로 조성되어 가로 및 상권과의 연계가 미흡하며, 영세 사업자를 위한 단순 사무공간 임대로 운영하는 것을 확인하였다. 이에 따라 유동인구 유입이나 소비활동 촉진 효과가 제한적인 것으로 나타났으며 시설 운영을 위한 수익성 부족 및 유지관리에 어려움을 겪고 있는 것으로 확인하였다. 저렴한 임대료로 입주자 만족도는 높은 편이나 입주자의 경쟁력 강화 효과는 미미하고, 주변 상권과의 연계 및 네트워크 형성이 부진하여 실질적인 경제적 성과는 저조한 것으로 나타났다. 다만, 사례지역이 상생협력상가 조성된 지 2~3년에 불과하고 일부 지역에서는 지자체 내 관련 사업을 연계(전남 화순)하거나 골목형 상점이 지정을 추진(광주 북구)하는 등 자구적인 노력을 하고 있어 장기적인 안목에서 사업효과를 모니터링할 필요가 있다.

심층분석 결과를 바탕으로 계획수립, 공간조성, 운영관리, 제도기반의 4개 부문별 주요 현안을 도출하였다. 계획수립 부문에서는 상권분석 미비, 모호한 사업목표 설정, 상권활성화 거점공간 조성 및 운영을 위한 가이드라인 부재가 문제점으로 도출되었다. 공간조성 부문에서는 대규모 신축 조성 및 내부공간 중심의 이용 및 운영으로 인해 지역상권과 연계한 활성화 효과가 미흡하였으며, 단순 사무공간 위주의 임대 운영으로 가로활성화 효과 부족이 현안으로 나타났다. 운영관리 부문에서는 운영주체의 전문성 및 지속성 부족, 입주자 선정기준 및 지원체계 미비, 사후관리 및 후속사업 연계 미흡으로 나타났다. 제도기반 부문에서는 도시재생정책에서 상권활성화 거점공간의 개념이 모호하고, 「도시재생법」과 「지역상권법」 상의 '상생협약' 개념이 상이한 점이 현안으로 도출되었다.

심층사례지역 상생협력상가 조성 및 운영 현황

구분	전북 익산시	전남 화순군	부산 수영구	광주 북구
건물 현황 (상가)	① 익산 인화동 1F 상가, 상가, 상가, 찻집, 외부공간 ② 익산 송학동 3F 익산시자원봉사센터 2F 익산시자원봉사센터 1F 상가, 외부공간(주차장)	2F 사무실 1F 상가, 상가, 외부공간	5F 옥상 4F 도시재생지원센터 3F 공용공간(회의실) 2F 사무실 1F 휴게공간 주차장, 외부공간(가로)	상생상가1 2F 사무실, 사무실 1F 상가, 상가, 외부공간(가로) 상생상가2 3F 영조공간(조성중) 2F 상가(사무실, 교육실) 1F 상가(공방), 외부공간(가로)
입지 현황	제1종일반주거지역	공영주차장, 단독주택지, 화순군 청년센터, 화순 청운신작로	수출입사시영, 다세대주택구, 월인세영	상생상가2, 상생상가1, 다세대주택지
상권 현황				
	①② 쇠퇴, 소형상권	정체, 대형상권	활성화, 대형상권	포화, 소형상권
입지 여건	① 원도심 상권 인접 주거지 ② 공동주택 신규 건설지 인접	구도심 상권 (일반상업지역 제2종일반주거지역)	망미단길 인접 저층주거지 (제2종 일반주거지역)	대화가 배후 상권 (제1종 일반주거지역)
조성 방식	매입-리모델링 (① 1층, 연면적 195㎡)	매입-신축 (2층 연면적 317.24㎡)	신축 (4층, 연면적 481.8㎡)	총 2개 건물 매입-리모델링 (1호점: 2층, 연면적 121.1㎡ 2호점: 3층, 연면적 199.5㎡)
이용 현황	① 3개소의 상점 + 공중화장실 ② 복합기능의 어울림플랫폼	1층 상생협력상가 3호실 입점, 2층 청년창업사무실로 운영)	1층 판매시설, 1.5층 제조시설, 2층 : 사무공간	1호점: 1층 소매업, 2층 메이커 팩토리 운영 / 2호점: 1층 공방, 2층 지역사회서비스투자사업 및 교육실, 3층 양조공간 개편 중
입주 현황	①장애인 대상 미술교육 기업 및 청소업체/ ②정신상담 관련 업체(3개실 중 1개 운영, 운영 초기 라 2개실은 입주자 모집 중)	1호 베이커리, 2호 카페, 3호 체험공방	교육서비스업중 2호실 입주 (사회적기업 및 여성기업)	1호점 : 양조장(1층), 마관협 공간(2층) 2호점 : 소매업(1층 공방), 사회복지기업(2층), 마관협 공간(3층)

출처 : 빅데이터플랫폼 소상공인365, 상권지도(<https://bigdata.sbiz.or.kr/#/sbiz/startupPublic>)(2025.06.01.) ; 씨리얼, <https://seereal.lh.or.kr/main.do> (2025.06.01.), 관계자 면담 및 현장조사를 토대로 연구진 작성

상권활성화 거점공간 조성 및 운영개선 방안

도시재생사업의 상권활성화 거점공간에 관한 정책개선 방향은 '지역의 생활경제 활성화'를 실현하기 위해 정책역할과 조성방식, 그리고 운영체계 차원의 전환을 제안하였다. 정책역할 측면에서는 '단순 시설 공급'에서 지역상권과 연계한 '생활경제 플랫폼 구축'으로, 조성방식 측면에서는 '개별 거점 중심'에서 소비패턴을 반영한 '작은 경제거점의 네트워크'로, 운영체계 측면에서는 '개별주체 및 공공주도'에서 '민관협력 기반 통합 추진체계'로의 전환이 필요하다. 이를 통해 상생협력상가를 비롯한 상권활성화 거점공간이 지역상권 내 소비-창업-고용의 선순환 구조를 형성하는 촉매 역할을 하도록 정책 방향을 개선할 필요가 있다.

	[ 정책역할 전환 ]	[ 조성방식 전환 ]	[ 운영체계 전환 ]
기존	단순 시설공급 저렴한 임대공간 제공	개별 거점 단위 조성 대면 부족 및 내부 공간 중심	개별주체 및 공공주도 부처별·사업별 분절적 운영
개선	지역상권과 연계한 생활경제 플랫폼 소비-창업-고용의 선순환 촉진	작은 경제거점의 네트워크화 기존 상점 + 소규모 거점 연계	민관협력 기반 통합 추진체계 정책·사업 주체의 통합적 운영
[ 지역의 생활·경제 활성화를 위한 상권활성화 거점공간 조성 및 운영 ]			

#### 도시재생사업의 상권활성화 거점공간 관련 정책개선 방향

출처 : 연구진 작성

정책 및 제도개선 방안은 도시재생사업의 상권활성화 거점공간 조성 및 운영에 대한 실행방안으로 계획수립, 공간조성, 운영관리, 제도기반의 4가지 측면에서 제안하였다.

첫째, '상권 진단 및 지역수요 기반의 계획수립'을 위해서는 상권분석 기반의 타당성 검토를 고려한 사업공모 기준 개선, 지역특화재생 사업유형의 상권활성화 특화전략을 생활형, 관광형, 복합형 등 상권유형별 맞춤형 전략으로 개선, 상생계획 구체화 및 계획수립 가이드라인 마련이 필요하다. 둘째, '가로 및 상권을 연계한 상권활성화 거점공간 조성'을 위해서는 면(面) 단위 사업효과 확산을 위한 분산형 소규모 경제거점 조성, 복합거점시설 내 상업 기능 강화, 상권 특성을 고려한 업종 선정, 거점공간의 보행 접근성 확보 및 체류환경 조성 방안을 제시하였다. 셋째, '지역상권과 연계한 운영관리 체계 마련'을 위해서는 지역상권 기획자·관리자 도입 및 민관협력 운영체계 마련, 상권활성화에 기여하는 입주자 선정 및 입주조건 체계화, 창업자 단계별 창업실험 지원 및 지역상권 내 창업·정착지원, 상권활성화 효과와 연계한 사업성과 모니터링 체계 구축이 필요하다. 넷째, '상권활성화 거점공간 관련 제도적 기반 강화를 위해서는 상권활성화 및 수익형 거점시설의 법적 근거 마련, 다부처 협업 사업추진을 위한 제도 개선, 공실상가 활용 및 젠트리피케이션 대응을 위한 제도 개선 방안을 제안하였다.

#### 주제어

상권활성화, 지역상권, 도시재생, 거점공간, 상생협력상가, 공동이용시설

<b>제1장 서론</b>	<b>1</b>
1. 연구의 배경 및 목적	2
1) 연구의 배경 및 필요성	2
2) 연구의 목적	6
2. 연구의 범위 및 방법	8
1) 연구의 범위	8
2) 연구의 방법	10
3. 연구추진절차	11
4. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성	12
1) 선행연구 검토	12
2) 본 연구의 차별성	13
<b>제2장 상권활성화를 위한 도시재생 관련 정책현황</b>	<b>17</b>
1. 상권활성화를 위한 도시재생 정책현황	18
1) 도시재생사업의 상권활성화 관련 정책 전개과정	18
2) 도시재생사업의 상권활성화 관련 법·제도 현황	22
3) 도시재생사업의 상권활성화를 위한 주요 정책수단	29
2. 상권활성화를 위한 거점공간 관련 정책현황	33
1) 영세상인 보호를 위한 공공임대상가	33
2) 청년 창업을 위한 창업·실험공간	35
3) 지역의 생활·경제서비스 제공을 위한 거점 지원	37
3. 소결	41
<b>제3장 도시재생사업의 상권활성화를 위한 거점공간 조성·운영 현황</b>	<b>47</b>
1. 도시재생사업지역의 상권활성화 관련 정책추진 현황	48
1) 도시재생사업지역의 지역상권 현황	48
2) 도시재생사업지역의 상생협력상가 조성 및 운영 현황	53

2. 상생협력상가 운영현황 심층분석	63
1) 심층분석 개요	63
2) 사례지역별 심층분석	66
3. 종합분석 및 주요 현안	83
1) 종합분석	83
2) 주요 현안 도출	88
<b>제4장 상권활성화를 위한 거점공간 조성·운영 개선방안</b>	<b>91</b>
1. 정책개선 방향	92
1) 정책개선 기본방향	92
2) 상권활성화 거점공간 조성 및 운영의 원칙	94
3) 부문별 정책과제 및 단계별 추진체계	96
2. 정책 및 제도 개선방안	98
1) 상권 진단 및 지역수요 기반의 계획수립	98
2) 가로 및 상권을 연계한 상권활성화 거점공간 조성	103
3) 지역상권과 연계한 운영관리 체계 마련	110
4) 상권활성화 거점공간 관련 제도적 기반 강화	117
<b>제5장 결론</b>	<b>123</b>
1. 연구성과	124
2. 연구한계	126
<b>참고문헌</b>	<b>129</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>133</b>

[표 1-1]	도시재생사업 선정지역('14-'24)의 사업유형별 지역상권 현황 요약	3
[표 1-2]	도시재생사업의 거점공간 관련 용어	8
[표 1-3]	본 연구와 관련된 주요 선행연구	14
[표 2-1]	도시재생 선도지역 사업유형	18
[표 2-2]	도시재생뉴딜 추진방향	19
[표 2-3]	상생협력상가 공급 관련 지원내용	20
[표 2-4]	지역특화재생 사업 및 지원내용	21
[표 2-5]	상생협약 표준고시	23
[표 2-6]	공유재산 구분에 따른 위탁방식	24
[표 2-7]	도시재생사업에 따른 거점공간 관련 지자체 조례 내용	26
[표 2-8]	상생협력상가 관련 지자체 조례 현황	27
[표 2-9]	젠트리피케이션 방지 및 지역상권의 상생협력 관련 조례	28
[표 2-10]	공동체 활성화를 위한 거점공간 조성	29
[표 2-11]	지역경제 활성화를 위한 거점공간	30
[표 2-12]	지역자원을 활용한 역사문화관광 거점공간	31
[표 2-13]	성동안심상가 현황	33
[표 2-14]	LH 희망상가 공급유형	35
[표 2-15]	2025년 청년상인지원사업 개요	35
[표 2-16]	공동이용시설의 종류(도시재생법 시행령 제 3 조)	42
[표 2-17]	공공임대상가 및 창업실험공간	43
[표 2-18]	지역경제 생태계 구축을 위한 생활경제 거점 지원사업	44
[표 3-1]	지역상권 포함 도시재생사업지역(2014-2024) 현황	48
[표 3-2]	지역상권 포함 도시재생사업지역(2014-2024)의 사업유형 현황	49
[표 3-3]	도시재생사업지역 및 지역상권의 현황	50
[표 3-4]	도시재생사업지역의 지역상권 규모 및 활성화 정도 현황	51
[표 3-5]	도시재생사업지역(2014-2024) 내 지역상권의 업소 및 매출 증감 현황	51
[표 3-6]	2019년 선정 도시재생사업지역의 상생협력상가 계획 현황	53
[표 3-7]	상생협력상가의 반경 100m 이내 지역상권 현황	54
[표 3-8]	상생협력상가의 반경 100m 이내 지역상권의 업소 및 매출 증감 현황	55
[표 3-9]	상생협력상가 2019년 계획 대비 조성 및 운영현황	56
[표 3-10]	2019년 선정 도시재생사업지역의 상생협력상가 조성 및 운영, 임대 현황	57

[표 3-11]	2019 년 선정 도시재생사업지역의 상생협력상가 미조성 현황	59
[표 3-12]	2019 년 선정 도시재생사업지역의 상생협력상가 미운영 현황	60
[표 3-13]	2019 년 선정 도시재생사업지역의 상생협력상가 임대현황	61
[표 3-14]	심층분석 사례지역 개요	63
[표 3-15]	분석항목	64
[표 3-16]	심층면담 내용	65
[표 3-17]	사례지역별 상생협력상가 규모 및 조성기간	84
[표 3-18]	심층분석 지역별 상생협력상가 조성목적 및 운영현황 요약	84
[표 3-19]	사례지역별 운영현황 및 입주자 특성	85
[표 3-20]	심층사례지역 상생협력상가 공간구성 현황	86
[표 4-1]	상권 기능에 따른 상권활성화 거점공간 도입방안 예시(안)	94
[표 4-2]	지역의 소비수요를 고려한 맞춤형 거점조성 예시	94
[표 4-3]	주요 현안에 따른 개선과제 제시	96
[표 4-4]	중장기 로드맵	97
[표 4-5]	상권분석 기반의 타당성 검토를 고려한 사업공모 기준 개선	99
[표 4-6]	지역수요를 고려한 상권유형별 지역특화재생 사업의 개선안	100
[표 4-7]	도시재생사업의 상생계획 수립내용 개선안	101
[표 4-8]	상권활성화 거점공간 조성 사업추진 단계별 체크리스트(안)	102
[표 4-9]	지역 여건에 따른 상권활성화 거점공간 조성방식 적용(안)	103
[표 4-10]	면 단위 사업효과 확산을 위한 분산형 소규모 경제거점 조성(안)	105
[표 4-11]	생활서비스와 상업·창업 기능 복합 및 가로부 연계 거점사례	106
[표 4-12]	상권유형 및 지역수요를 고려한 업종 분류 예	107
[표 4-13]	상권활성화와 관련된 지역가치 기반의 창업유형(예)	111
[표 4-14]	입주자 선정 기준 관련 가이드라인 개선(안)	112
[표 4-15]	상권활성화 거점공간의 시설 종류 개선(안)	117
[표 4-16]	「도시재생법」과 「지역상권법」의 ‘상생협약’ 조항 비교	118
[표 4-17]	상권활성화 관련 중앙부처별 정책지원 내용	119
[표 4-18]	인구감소 맞춤형 패키지 지원사업 : 생활환경 대상 지역상권 활성화 협업사업 분야	119

[그림 1-1]	도시재생사업의 다양한 거점공간의 사분위 개념도	3
[그림 1-2]	본 연구의 지향점	6
[그림 1-3]	연구의 흐름도	11
[그림 2-1]	상권활성화 관련 공동이용시설 사례	29
[그림 2-2]	지역경제 활성화를 위한 거점공간 조성 사례	30
[그림 2-3]	지역자원을 활용한 역사문화관광 거점공간 조성	31
[그림 2-4]	성동안심상가 현황	34
[그림 2-5]	상가주변도(좌) 및 상가평면도(우)	35
[그림 2-6]	신촌 청년푸드스토어 전경	36
[그림 2-7]	생활권 단위 로컬브랜딩 활성화사업 개념도(좌) 및 특화인프라 조성 예시(우)	37
[그림 2-8]	농촌재생 생활권 중심 통합발전 지원	38
[그림 2-9]	농촌재생거점의 고도화 및 타부처-지자체 자체 사업 간 연계	39
[그림 2-10]	어촌스테이션의 조성 예시	40
[그림 3-1]	도시재생사업지역 및 지역상권 현황	52
[그림 3-2]	상생협력상가 계획 기준 도시재생사업지역 및 지역상권의 입지현황	55
[그림 3-3]	익산 인화동 도시재생 활성화계획 상 상생협력상가 구상(마당+상가)	67
[그림 3-4]	송학동 도시재생 활성화계획 상 상생협력상가 건립구상	67
[그림 3-5]	전북 익산시 상생협력상가 공간구성 현황	68
[그림 3-6]	(좌)상생협력상가와 푸른솔커뮤니티센터, (우)푸른솔커뮤니티센터 내 카페	70
[그림 3-7]	화순군 화순읍 도시재생 활성화계획	72
[그림 3-8]	전남 화순군 상생협력상가 공간구성 현황	73
[그림 3-9]	수영 도시재생 활성화계획 내 상생협력상가(우측 C-1)	76
[그림 3-10]	부산 수영구 상생협력상가 공간구성 현황	76
[그림 3-11]	「광주 북구 대학타운형 도시재생뉴딜사업」활성화계획 변경 고시	80
[그림 3-12]	상생상가 1 및 2 리모델링 전 현황(2021년 5월~7월)	80
[그림 3-13]	광주 북구 상생협력상가 공간구성 현황	81
[그림 3-14]	광주 북구 상생협력상가 외부 공간	82
[그림 4-1]	도시재생사업의 상권활성화 거점공간 관련 정책개선 방향	92
[그림 4-2]	지역의 내·외부 수요를 고려한 시설유형 가이드(안)	101
[그림 4-3]	오픈 카페 등을 활용한 체류환경 조성 사례 : 일본 사회실험	108



# 제1장

## 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법
3. 연구추진절차
4. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

# 1. 연구의 배경 및 목적

## 1) 연구의 배경 및 필요성

### ① 새정부 '상권르네상스2.0' 추진과 도시재생사업의 관련성

#### ■ 소상공인 폐업 증대 및 골목상권 위기 대응을 위한 국정과제로 '상권르네상스2.0' 추진

- 사회경제 여건 및 소비패턴 변화로 소상공인 폐업이 100만 명<sup>1)</sup>에 달하며, 지역 소비 위축, 일자리 감소, 빈점포 및 공실 상가 증대로 지역경제 전반에 부정적 영향을 초래
- 이에 따라 새정부 국정과제로 “상권르네상스 2.0을 통해 민관협업으로 글로벌 상권(대형), 지역 대표상권(중형), 소규모 골목상권(소형)을 육성”<sup>2)</sup>하는 방향을 제시하며 중소벤처기업부가 소상공인 활력 및 골목상권 육성을 위한 정책을 추진
- 또한, 국토교통부 도시재생사업, 행정안전부 생활권 단위 로컬브랜드 활성화 지원사업, 문화체육관광부의 지역관광개발사업 등 관련 정책사업을 통해 다부처에서 지역 내 상권을 연계하여 지역활성화 효과를 제고하고자 함

#### ■ 그 중 도시재생사업은 전국 사업지역 중 56.6%가 지역상권을 포함하여 주요 상권을 중심으로 중심시가지 활성화와 근린재생을 위한 공간조성 및 관련 사업을 추진

- 도시재생사업 선정지역('14~'24) 643곳 중에 「지역상권법」에 따라 중소벤처기업부가 발표한 '지역상권 상생 및 활성화 종합계획('23~'25)'에 제시된 '지역상권' 구역계 잠정치 3,540개<sup>3)</sup>을 포함하는 사업지역은 총 364곳(56.6%)에 달함
- 지역상권이 포함된 도시재생사업지역 364곳 중 일반근린형(125곳, 34.3%), 중심시가지형(70곳, 19.2%)이 전체 53.5%로, 주로 '중심시가지 활성화', '근린재생' 및 '근린상권 활성화'를 목표로 지역 내 주요 상권을 포함하여 사업을 추진

1) 국세통계 기준, 폐업신고 사업자 2024년 986,487명, 2025년 1,008,282명으로, 전년 대비 폐업자 2.2% 증가 (국세통계 포털, <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml>, 검색일: 2025.08.05.)

2) 국정기획위원회.(2025.8.). 이재명정부 국정운영 5개년 계획(안), p.101.

3) 중소벤처기업부.(2023.12.). 지역상권 상생 및 활성화 종합계획('23~'25), p.5.

[표 1-1] 도시재생사업 선정지역('14-'24)의 사업유형별 지역상권 현황 요약

구분		경제 기반형	중심시 가지형	일반 근린형	우리동네 살리기	주거지 지원형	인정 사업	지역특 화재생	뉴빌 리지	특별재 생지역	혁신 지구	계
도시재생사업 선정지역 ('14-'24) (A)	개	15	90	178	99	82	95	37	32	1	14	643
	%	2.3	14.0	27.7	15.4	12.8	14.8	5.8	5.0	0.2	2.2	100.0
지역상권을 포함하는 도시재생 사업지역 (B)	개	12	70	125	42	48	19	22	21	1	4	364
	%	3.3	19.2	34.3	11.5	13.2	5.2	6.0	5.8	0.3	1.1	100.0
사업유형별 지역상권 포함 사업지역 비율(B/A)	%	80.0	77.8	70.2	42.4	58.5	20.0	59.5	65.6	100.0	28.6	56.6

주1. "지역상권"은 2023년 12월 중소벤처기업부에서 발표된 '지역상권 상생 및 활성화 종합계획'의 지역상권 구역계 잠정치 3,540개 중 매출액 정보가 있는 3,507개 구역에 중첩되는 사업지역임

주2. "혁신지구" 유형에 '주거재생혁신지구' 1건 포함

출처 : 국토교통부 주택도시보증공사.(2025.8). 도시재생 사업지역 구역계(643개) 내부자료.; 건축공간연구원. (2023). 지역상권 종합계획 배경과 방향. 중소벤처기업부 지역상권 정책연구TF 자료를 토대로 연구진 작성

## ② 도시재생사업으로 조성되는 상권활성화 거점공간에 대한 모호한 역할 설정의 한계

### ■ 사업지역의 생활서비스 지원 및 경제 활성화를 위한 다양한 거점시설 조성 및 운영

- 면(面)단위의 지역활성화 정책사업에서 거점공간은 생활여건 개선을 위한 공공서비스 제공뿐만 아니라, 지역경제 활성화에 참여·협력할 수 있는 여건을 마련하여 지역의 소비 촉진과 일자리 창출을 위한 전략으로 활용
- 거점공간은 수익 발생 여부와 활성화 목적 및 소비 수요에 따라 ①문화·관광·체험시설을 통한 체류인구 확대, ②공공서비스 제공을 통한 생활여건 개선, ③주민공동체 기반 시설로 수익 및 일자리 창출, ④상업시설을 통한 지역소비 촉진으로 크게 4가지로 구분
- 이 중 지역의 소비 촉진 및 고용 창출을 위한 거점공간은 주로 공동체 활성화를 위해 지역의 내부 소비수요(③)를 고려하거나, 방문객을 통한 외부 소비수요(④)에 대응한 수익시설로 조성

<b>①</b> <b>[비수익·경제활성화]</b> 문화·관광·체험시설을 통한 체류인구 확대 및 지역정체성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전시장</li> <li>• 생활사박물관</li> <li>• 전망대</li> <li>• 문화체험시설</li> <li>• 관광편의시설</li> <li>• 마을기록관</li> <li>• 공원·광장</li> <li>• 관광안내소</li> </ul>	<b>경제활성화(외부 수요/전문조직 육성)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을호텔·게스트하우스</li> <li>• 체험공방</li> <li>• 크래프트샵·수공예샵</li> <li>• 공유오피스</li> <li>• 공영주차장</li> <li>• 팝업스토어</li> <li>• 상생협력상가</li> </ul>	<b>④</b> <b>[수익·경제활성화]</b> 상업시설 운영을 통한 지역 소비 촉진 및 일자리 창출
<b>②</b> <b>[비수익·공동체활성화]</b> 공공서비스 제공을 통한 생활여건 개선	<b>비수익시설</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 돌봄센터</li> <li>• 생활공원</li> <li>• 마을도서관</li> <li>• 마을사랑방</li> <li>• 공구대여소</li> <li>• 놀이터</li> <li>• 공유주방(커뮤니티형)</li> <li>• 경로당</li> <li>• 집수리센터</li> <li>• 커뮤니티센터</li> </ul>	<b>수익시설</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 로컬푸드마켓</li> <li>• 공유주방(수익형)</li> <li>• 마을발레방</li> <li>• 마을카페</li> <li>• 공동작업장</li> </ul>	<b>③</b> <b>[수익·공동체활성화]</b> 주민공동체 기반의 수익 및 일자리 창출	
		<b>공동체활성화(내부 수요/주민조직 육성)</b>		

[그림 1-1] 도시재생사업의 다양한 거점공간의 사분위 개념도

출처 : 국토교통부.(2025.7). 전국 도시재생 공유이용시설 총괄표(간이조사) 내부자료의 시설명을 참고하여 연구진 작성

## ■ 주민복지 증진 목적으로 규정된 공동이용시설과 상권활성화 거점공간의 기능 수행의 한계

- 「도시재생법」<sup>4)</sup>에서 ‘공동이용시설’은 주민복지 증진을 위한 시설로 한정되어, 지역 내 경제활동이나 상권활성화와 같은 경제적 기능의 공간에 대한 개념 정의가 미흡한 실정
  - 공동이용시설은 ‘주민이 공동으로 사용하는 놀이터, 마을회관, 공동작업장, 마을 도서관 등 대통령령으로 정하는 시설’로 정의(「도시재생법」 제2조제1항제10호나목)
  - 시행령 제3조에서 공동이용시설의 종류는 복지증진, 생활편의, 돌봄지원, 소통교류, 공동체 활성화<sup>5)</sup>의 목적으로 주민 대상의 서비스로 한정하여 규정
- 사업지역에서는 상권활성화 효과를 기대하며 거점공간을 조성하고 있으나 시설의 기능(상업/문화/관광), 주 이용 대상(지역주민/방문객), 운영방식(운영주체 및 수익모델) 등이 구체적이지 않아 수익 창출 및 경제활성화 효과가 제한적인 결과를 초래
- 따라서 도시재생 사업지역에서 상권활성화 목적으로 조성 및 운영되는 거점공간에 대한 정책적 역할을 명확히 하고 사업의 실효성을 제고하는 방안 마련이 필요

## ③ 도시재생사업의 상권활성화를 위한 정책수단으로 ‘상생협력상가’ 공급 추진의 한계

### ■ 정부는 도시재생사업지역 내 빈점포 활용 및 복합거점 내 ‘상생협력상가’ 공급 추진

- 정부는 2018년 12월 도시재생사업으로 상가내몰림 현상이 발생할 경우 영세상인 지원 및 구도심 상권 활성화를 위해 사업지역 내 공공임대상가인 상생협력상가 공급을 추진<sup>6)</sup>하며 현재까지 도시재생사업의 공동이용시설로 지속 추진 중
- 상생협력상가는 빈집 또는 빈점포를 매입·리모델링하거나 복합거점시설 내 부속시설로 조성하여 민간 임대시장에서 취약한 영세상인 및 청년창업자에게 안정적인 창업 공간을 제공하고, 다양한 지역 경제주체를 육성하여 지역 내 자생적인 경제생태계 구축과 상권 활성화에 기여하고자 함

### ■ 그러나 상생협력상가의 정책적 역할은 모호하며, 상권활성화의 실질적 효과도 미흡한 실정

- 상생협력상가는 젠트리피케이션 예상 지역 대응과 쇠퇴상권 활성화라는 상이한 정책 목적을 동시에 추구함에 따라 방향성이 불분명하고 사업추진 실적도 저조한 실정임
- 정부는 2019년 상생협력상가 도입 첫해에 20개 활성화지역 내 161호를 조성하는 계획을 발표<sup>7)</sup>하였으나, 2025년 6월 기준 42개 호실( 26.1%)만 조성되었고, 이중 운영 중인

4) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 법률 제21065호. (시행 2025.10.1.)

5) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령」, 대통령령 제35939호. (시행 2025.12.23.)

6) 국토교통부.(2019). 도시재생지역 상가내몰림 방지를 위해 정부 지자체 적극 나선다, 1월 2일 보도자료. p.3

7) 국토교통부.(2019). '19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 76곳 선정. 10월 8일 보도자료, p.19-21

곳은 총 12개 호실(7.5%)<sup>8)</sup>에 불과

- 또한, 사업지역에서는 창업지원·경제주체 육성 등 상권 활성화 거점보다는 주민 생활 편의 및 공동체를 위한 '공동이용시설'과 유사하게 운영되거나, 단순 사무공간 임대시설로 운영되어 지역상권과 연계한 상권 활성화 효과가 미미한 실정임

#### ④ 상생협력상가를 중심으로 상권활성화 거점공간의 현황 점검 및 개선방안 마련 필요

##### ■ 상권활성화를 위한 정책수단으로서 상생협력상가의 정책적 역할 재정립 필요

- 상생협력상가는 도시재생사업에서 상권활성화를 직접적으로 명시하는 대표적인 거점공간으로, 빈집·빈점포를 활용한 공실 해소와 함께 지역 소비 촉진, 일자리 창출, 경제주체 육성 등 다층적인 정책현안을 다루는 정책수단으로서 의미를 가짐
- 상생협력상가는 많은 사업지역에서 쇠퇴상권 활성화, 창업지원 및 경제주체 육성, 수익 창출 등 다양한 정책적 기대가 부여됨에 따라 그 기능과 정책적 역할이 모호한 한계
- 이에 따라 상권활성화를 위한 거점공간의 기능과 역할을 재정립하고 지역 여건에 맞는 실행방안 모색이 필요하며, 이를 위해서는 상생협력상가의 계획·구성·운영 전반에서 발생하는 문제점을 파악하고 실효성 있는 개선 방안 도출이 필요

##### ■ 지역상권과 연계한 상권활성화 거점공간 조성 및 운영 방안 개선 필요

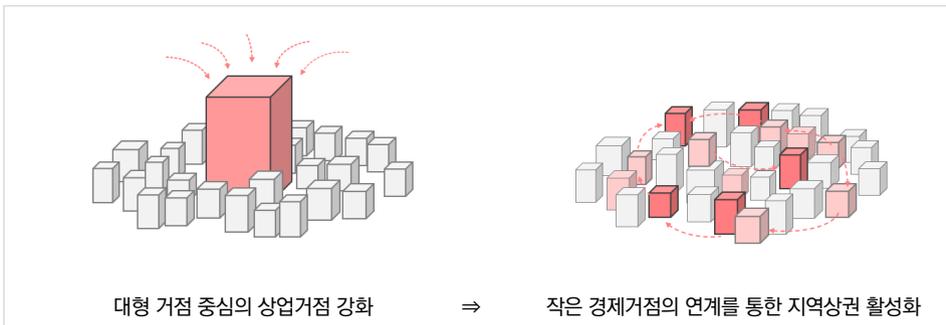
- 상권활성화를 위한 거점공간이 지역의 소비 촉진과 고용 창출을 위한 거점으로 기능하기 위해서는 상권의 규모, 소비 수요 등 지역상권의 여건 진단을 토대로 조성 및 운영될 필요
- 이는 단순 시설 공급 및 저렴한 임대공간 제공으로 개별 거점으로 조성 및 운영되는 것에서 나아가, 지역상권 활성화에 기여하는 플랫폼으로서 거점공간의 새로운 접근이 필요
- 따라서 상생협력상가 등 상권활성화 거점공간이 실질적인 사업효과를 창출할 수 있도록, 지역차원에서 접근하여 지역상권과 연계한 상생협력상가의 계획, 조성, 운영 전반에 대한 체계적인 개선방안 마련 필요

8) 2025년 5월 기초지자체 행정담당자 및 도시재생지원센터 관계자를 대상으로 한 전수조사 결과

## 2) 연구의 목적

### ■ 본 연구의 지향점

- (지역상권과 연계한 공간조성 방안 모색) 사업지역 내 상권을 분석하여 상권의 기능 재편 또는 전환 등을 검토하여 상권활성화를 위한 거점공간 관련 정책 개선방향 모색
  - 인구감소 및 저성장 시기 대응에 따라 소비 축소 및 오프라인 활성화 등에 따른 상업공간의 여건 변화, 생활거점 등 생활권 집약형 도시 조성에 대한 중요성 대두 등 지역상권에 대한 새로운 접근방식의 요구
  - 지역상권의 규모·수요·구매력 등 특성에 따라 상생협력상가를 선별적으로 적용하고, 공간적 연계성과 지역 활성화 전략에 기반한 지역 맞춤형 조성이 필요
- (상권활성화의 촉매제로서 거점공간의 사업효과 제고) 단순 임대공간 공급에서 벗어나 상권 내 유희 공간, 지역상인 등을 유기적으로 연계하고, 나아가 지역 내 창업·고용·소비의 순환 구조 형성에 기여하는 거점으로 전환할 필요
  - 상생협력상가가 상권활성화를 촉진하는 매개 역할을 하기 위해서는 정책목표 및 실현 과정을 검토하여 기획·조성·운영 전 단계의 체계적인 문제점을 파악하여 실효성 있는 개선방안을 도출
- (상권활성화 거점공간 관련 정책 실효성 제고 방안 모색) 사업지역 내 상권 활성화에 기여할 수 있는 공간조성 및 경제주체의 육성 및 지원과 관련된 정책 방안 모색
  - 현재 상생협력상가는 영세상인, 사회적경제조직, 일반 소상공인 및 청년 창업자 등을 포괄하고 있으나, 실질적인 사업효과를 위해서는 사업지역 여건에 따라 다른 핵심적인 경제주체 고려한 공간조성, 운영방안, 입주기준 등의 재검토가 필요



[그림 1-2] 본 연구의 지향점

출처 : 연구진 작성

## ■ 연구목적

- 본 연구는 도시재생사업에서 추진되는 상권활성화를 위한 거점공간의 조성 및 운영현황을 지역상권과 연계하여 종합적으로 검토하고, 실효성을 제고할 수 있는 정책 및 제도 개선방안을 제시하는 데 목적이 있음
- 이에 도시재생사업에서 상권활성화를 목적으로 추진된 대표적인 정책수단인 '상생협력상가'를 중심으로 지역상권과 연계하여 그 현황 및 사업효과를 검토하고, 이를 통해 주요현안 및 과제를 도출하여 개선방안을 제시하고자 하며, 세부 목적은 다음과 같음
  - 상권활성화를 위한 도시재생 및 관련 정책현황 검토를 통한 정책수단을 파악
  - 도시재생사업지역 내 지역상권의 현황과 상생협력상가 조성 및 운영 실태분석
  - 도시재생사업지역 내 상생협력상가 운영 사례지역의 심층분석을 통한 주요 현안 도출
  - 상권활성화를 위한 거점공간 조성 및 운영 관련 정책 및 개선방안 제시

## 2. 연구의 범위 및 방법

### 1) 연구의 범위

#### ① 공간적 범위

##### ■ 연구대상 : 도시재생사업의 상권활성화를 위한 거점공간인 '상생협력상가'

- ('거점공간'의 용어) 도시재생사업에서 조성되는 공간은 '도시재생기반시설', '공동이용시설', '거점시설' 등 다양한 용어가 사용
- 이에 본 연구에서는 이들 용어를 포괄하고 도시재생의 거점으로서 공간적 역할을 강조하기 위해 '거점공간'이라는 용어를 사용하고자 함

[표 1-2] 도시재생사업의 거점공간 관련 용어

용어	정의 및 내용	관련 법 조항
도시재생기반시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설</li> <li>• 주민이 공동으로 사용하는 놀이터, 마을회관, 공동작업장, 마을 도서관 등 대통령령으로 정하는 공동이용시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시재생법 제2조1항10호나</li> </ul>
기초생활인프라	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시재생기반시설 중 도시주민의 생활편의를 증진하고 삶의 질을 일정한 수준으로 유지하거나 향상시키기 위하여 필요한 시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시재생법 제2조1항11호</li> </ul>
공동이용시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법 제2조제1항제10호나목에 놀이터, 마을회관, 공동작업장, 마을 도서관 등 대통령령으로 정하는 공동이용 시설"이란 주민이 공동으로 사용하는 시설</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 놀이터, 마을회관, 마을 도서관 등 주민의 복지 증진을 위한 시설</li> <li>2. 공동으로 사용하는 구판장·세탁장 등 공동작업장, 화장실 및 수도</li> <li>3. 어린이집·경로당 등 아이돌봄서비스시설 및 노인복지시설</li> <li>4. 마을방송국·마을신문사 등 지역주민 간 정보교류 및 의사소통을 위한 시설</li> <li>5. 마을기업·마을카페 등 주민 공동체 활성화를 위한 시설</li> <li>6. 제1호부터 제5호까지의 시설과 유사한 용도의 시설로서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시·군·구의 조례로 정하는 시설</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시재생법 제2조제1항제10호나목</li> <li>• 도시재생법 시행령 제3조</li> </ul>

출처: 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 법률 제21065호.; 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령, 대통령령 제35939호.

- (상생협력상가 운영현황 분석) 정책 도입 첫해인 2019년 도시재생사업에 선정된 사업 지역 중 상생협력상가의 조성계획이 포함된 총 20개 도시재생사업지역의 상생협력상가 161호를 대상으로 분석
- (상생협력상가 운영현황 심층분석) 상생협력상가를 운영 중인 사업지역(20곳) 중 사업 시행 가이드라인에 따라 상생협력상가 관련 지자체 조례를 설치한 지역을 대상으로 최종 4곳의 사례지역을 선정
  - (심층분석 사례지역) 전북 익산시, 전남 화순군, 부산 수영구, 광주 북구

## ② 내용적 범위

### ■ 상권활성화를 위한 도시재생 관련 정책 현황 및 제도 검토

- 도시재생사업의 상권활성화 관련 시기별 정책 전개과정과 「도시재생법」, 「공유재산법」, 「지역상권법」<sup>9)</sup>을 중심으로 관련 거점공간에 대한 제도를 파악하여 도시재생사업에서 상권활성화를 위한 주요 정책수단을 검토
- 상권활성화를 위한 거점공간과 유사한 관련 정책사업을 공공임대지원사업, 창업공간 지원사업, 민간주체를 활용한 생활·경제 거점 지원사업 등을 검토하여 다부처에서 추진되는 관련 정책현황을 검토

### ■ 도시재생사업지역의 지역상권 현황과 상생협력상가 조성 및 운영 현황 검토

- 도시재생사업 선정지역(2014년-2024년, 643곳)의 현황을 토대로, 중소벤처기업부가 발표한 ‘지역상권 상생 및 활성화 종합계획(’23~’25)’에 제시된 ‘지역상권’ 구역계 잠정치 3,540개의 현황을 분석하여 도시재생 사업지역 내 지역상권의 현황을 검토
- 도시재생사업의 상생협력상가 조성 및 운영현황을 2019년도 정책 도입 첫해 계획물량을 기준으로 계획 대비 조성·운영 현황을 사업비, 입지, 운영특징, 미조성 및 미운영 사유 등의 실태를 파악

### ■ 도시재생사업지역의 상생협력상가 현장 실증사례 심층분석 및 현안 도출

- 상생협력상가를 운영 중인 사업지역(20곳) 중 상생협력상가 관련 지자체 조례를 설치한 지역을 대상으로 심층분석 진행
- 심층 사례지역의 지역현황 및 조성과정, 공간구성, 운영방식, 입주자 특성, 지역연계 및 파급효과의 분석항목을 토대로 정량·정성적 분석을 병행하여 주요 현안을 도출

9) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 법률 제21065호.; 「공유재산 및 물품 관리법」 법률 제19990호.; 「지역상권 상생 및 활성화에 관한 법률」. 법률 제20365호.

## ■ 도시재생사업지역의 상권활성화를 위한 거점공간 관련 정책 개선방안 제안

- 도시재생사업지역의 상권활성화 거점공간 정책추진 방향 및 세부 정책 과제를 제시하고 이를 토대로 상권활성화 거점공간 관련 정책 방안을 제시
- 관련 정책 개선의 추진과제는 단기 및 중·장기의 로드맵으로 중앙 정부 및 지방 정부의 세부 추진과제로 제시
- 정책 개선 방안이 현장의 사업지역의 실행방안으로 활용될 수 있도록 도시재생사업 추진과정에서 상생협력상가의 기획, 조성, 운영 전 단계에 대해 검토하여 제시

## 2) 연구의 방법

### ■ 문헌연구

- 상권활성화를 위한 도시재생사업 및 관련 정책 및 제도 현황 파악
- 2019년 상생협력상가 계획 대상 사업지역의 활성화계획 검토

### ■ 현장조사

- 심층분석 사례지역의 상생협력상가 조성 및 지역현황 현장조사
- 정책 개선방향 제안을 위한 관련 국내외 사례 현장조사

### ■ GIS공간분석

- 도시재생사업 선정지역(2014년-2024년), '지역상권 상생 및 활성화 종합계획('23~'25)'의 지역상권 구역계 잠정치의 현황 분석
- 심층분석 사례지역의 도시재생 사업지역, 지역상권, 상생협력상가에 대한 입지 특성 분석

### ■ 관계자 심층면담 및 전문가 자문

- 심층분석 사례지역의 상생협력상가 조성 및 운영현황 파악
- 상생협력상가 운영 및 관리주체, 지자체 담당자 대상 주요 현안 도출 및 정책개선 방향 제시를 위한 관계자 심층면담
- 심층분석 사례지역의 분석항목 설정 및 상권활성화를 위한 거점공간의 조성 및 운영 관련 정책 및 제도 개선방안 제시를 위한 전문가 자문

### 3. 연구추진절차



[그림 1-3] 연구의 흐름도  
출처 : 연구진 작성

## 4. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

### 1) 선행연구 검토

#### ■ 상권 활성화의 특성과 영향요인에 관한 연구

- 강태연·박진아(2021)는 압구정 로데오 상업지역에서 상권 활성화 단계를 분석하고자 했으며, 단계별 특성을 분석하기 위해 6개의 변수를 사용하여 군집분석을 수행하고 점포의 재활성화를 검토할 수 있는 지표와 단계를 제시하여, 상권의 재활성화와 연계된 요인과 과정을 제시
- 박경태·김영훈(2022)은 청주시 골목 단위 상권을 중심으로 상점 생존에 영향을 미치는 요인을 분석하여, 상권규모, 선점점포 비율 등 주요 변수를 중심으로 상권 생존지수와 생존등급을 도출하여 상권의 유형과 특성 제시
- 임보영·윤주선(2022), 도시재생 선도지역을 중심으로 사회, 물리환경 지표를 통해 지역의 연도별 변화 추이를 분석하였고, 이중차분법을 활용해 도시재생사업 시행 전·후의 근린상권 활성화 효과, 생존분석을 통해 이에 영향을 미치는 요인을 분석

#### ■ 도시재생사업에서의 상생협력상가 조성방안 연구

- 강미 외(2019)는 젠트리피케이션 대응을 위해 조성하는 도시재생사업지역 내 공공임대상가의 운영방안 제시를 위해 관련 이론과 법제도 검토, 국내 공공임대상가 운영사례, 국외 관련 사례를 분석을 수행하였으며, 공공임대상가의 도입과 운영과정의 문제를 최소화하기 위한 방향을 제시
- 민승현·이슬이(2019)는 도시재생사업과 공공임대시설 관련 제도와 사례를 분석하여, 도시재생사업지역 내 공공임대시설 조성방향과 자력재생을 위한 기반과 사업의 선순환 구조, 정책추진 방향을 제시
- 조상운·정진원(2020)은 인천시 상생협력상가 관련 정책과 도시재생사업지의 현황을 분석하여 사업지역 성격에 부합하는 상생협력상가의 운영방안을 제안

### ■ 공공임대상가 조성모델 및 운영 활성화를 위한 방안 연구

- 신기동 외(2020)는 경기도에서 수립한 공공임대상가 조례에 근거한 공공임대상가 조성 모델 제시를 위해, 조례상의 공공임대상가 개념을 정의하고 지자체 차원의 구체적인 사업의 목적 설정, 사업유형과 추진방법, 사업주체 등을 제시
- 송기욱 외(2024)는 공공임대상가가 지역의 커뮤니티를 활성화 할 수 있다는 전제로, 공공임대주택의 희망상가를 중심으로 관련 국내외 사례 검토, 희망상가 공급의 편익을 정량적으로 분석하여 희망상가 조성·운영을 위한 근거를 제시하고 기본방향과 특화전략 등을 제시
- 하승호(2019)는 지역의 커뮤니티 활성화를 위한 기반으로 공공임대상가를 바라보고, 관련 특성분석과 전문가 AHP를 통해 공공임대상가 활성화 요소를 도출하여 운영방안을 제안

### ■ 창업지원사업 및 창업지원시설 조성방안 연구

- 김해리·김민지(2020)는 창업지원시설 입주자 실태조사(이용 만족도, 수요분석, 현황조사 등)를 기반으로 업무환경 수요에 대응할 수 있는 창업지원시설의 조성방향을 제시
- 서봉만·오수영(2018)은 창업지원사업의 동향과 인천시의 창업지원 정책을 분석하고, 전문가 AHP 분석을 통해 인천의 창업지원시설인 창업허브 조성을 위한 방향을 제시
- 강선주 외(2024)는 청년 창업을 지원하는 복합 공간의 수요에 대응하기 위해 청년 창업자를 위한 업무 공간의 특성을 파악하고, 창업공간 이용자와 전문가를 대상으로 심층면담, AHP 분석을 통해 창업공간의 공간계획 방향을 제시

## 2) 본 연구의 차별성

### ■ (선행연구 한계) 선행연구는 주로 특정지역 및 단일 시설을 중심으로 하여, 상권 진단 및 영향요인 분석, 공공임대상가·창업지원시설 중심의 조성·운영방안 연구가 개별적으로 진행

- 상권 진단 및 영향요인 분석은 주로 특정 상권의 활성화 단계 및 생존요인 분석, 도시재생사업 시행 전·후 근린상권 활성화 효과 분석 등 특정 지역 중심의 실증분석을 통해 상권 특성과 영향요인을 도출하는 연구가 진행
- 상권활성화 거점공간은 도시재생사업지역 내 공공임대상가·상생협력상가의 조성 및 운영 방안이나 창업지원시설 조성 방향 등에 관한 연구가 진행되어 정책사업으로 조성된 거점시설을 상권과 종합적으로 분석하여 방안을 모색하는 연구는 부재함

■ (본 연구의 차별성) 도시재생사업지역의 상권활성화 거점으로서 상생협력상가를 지역상권을 고려한 종합적인 현황 분석을 통해 정책 및 제도 개선방안을 도출

- 선행연구는 단일 시설 또는 특정 지역 중심으로 한 방안 제시에 그쳤으나, 본 연구는 전국 도시재생 사업지역의 상생협력상가 조성·운영 현황과 지역상권 현황을 종합적으로 분석한다는 점에서 차별성을 가짐
- 특히, 지역상권과 연계한 도시재생 사업지역의 분석과 함께, 상권활성화 거점공간의 대표적인 유형인 상생협력상가 조성·운영 현황에 대한 심층분석 결과를 토대로 정책현안 및 과제를 도출하고 이에 대한 정책 및 제도 개선 방안을 제시

[표 1-3] 본 연구와 관련된 주요 선행연구

구분	no.	연구제목 및 목적	연구방법	주요내용
상권활성화 특성 및 영향 요인 분석 관련 연구	1	• 강대연·박진아(2021), 상권변화과정 분석을 통한 상권 재활성화 진단 연구 • 연구목적: 압구정 로데오 지역의 상업시설 변화과정 및 재활성화 가능성 분석	• 문헌검토 • 군집분석	• 상권변화와 재활성화 단계 고찰 • 상권변화 지수(상권활력도, 허쉬만-허펠 달지수, 상업화 정도 등) 분석을 통한 변화 단계별 특징 분석
	2	• 박경태·김영훈(2022), 청주시 골목상권 생존 요인과 상권 유형별 생존 등급 분류 • 연구목적: 청주시 대상 골목상권 생존에 영향을 미치는 요인 분석	• 문헌검토 • 회귀분석	• 골목상권 영역 설정과 생존요인 분석 개요 • 청주시 골목상권 생존요인의 주요 변수 설정(용도지역, 점포수, 선점점포 비율, 밀집도, 업종 다양성, 유동인구, 임대료 등) • 골목상권 생존지수 도출과 생존 등급분류
	3	• 임보영·윤주선(2022), 도시재생선도지역의 근린상권 실태 분석 • 연구목적: 도시재생사업 종료 지역에 도시재생사업에 따른 근린상권의 활성화 효과에 대한 검증	• 문헌검토 • 사례조사 • 이중차분	• 도시재생선도지역의 근린상권 현황 및 활성화 정책 추진 동향 • 도시재생사업에 따른 근린상권 활성화 정책 효과 분석 • 도시재생사업 종합성과지표의 지표 개선안 제시
도시재생 사업지역의 상생협력상가 조성방안	4	• 강미·주현태·이재우(2019), 도시재생 사업지역에서의 공공임대상가 도입 운영방안 연구 • 연구목적: 공공임대상가 도입 및 운영과정의 문제를 최소화하기 위한 쟁점과 대안 모색	• 문헌검토 • 사례조사 • 심층면접	• 젠트리피케이션, 공공임대상가 개념에 대한 이론 고찰 • 상가관련 법제도 고찰 • 공공임대상가 도입 운영 사례 분석 • 해외사례 분석 • 공공임대상가 조성을 위한 방향 제시
	5	• 민승현·이슬이(2019), 중심시가지형 도시재생활성화지역 내 공공임대시설 확보 방향 • 연구목적: 사업 유형에 적합한 시설 공급, 젠트리피케이션 방지, 도시재생 사업 후 자력 재생의 한계 등 해결	• 문헌검토 • 사례조사	• 공공임대시설 확보를 위한 사업방식과 제도 검토 • 공공임대시설의 바람직한 운영·관리 방식 검토 • 공공임대시설 설치·운영 실현 방안 사례 분석 • 정책 제언
	6	• 조상운·정진원(2020), 50년을 돌아온 사람의 길 도시재생사업 상생협력상가 운영 방안 고찰 • 연구목적: 인천시 도시재생사업의 상생협력상가 운영방안 제시	• 문헌검토 • 사례조사	• 상생협력상가 관련 정책 고찰 • 사업대상지 상생협력상가 조성 특징 • 상생협력상가 운영방안 제언

구분	no.	연구제목 및 목적	연구방법	주요내용
공공임대 상가 조성방안 연구	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하승호(2019), 커뮤니티 비즈니스 기반 조성을 위한 공공임대상가 활성화 방안에 관한 연구</li> <li>• 연구목적: 지역 커뮤니티 활성화 기반 조성 역할을 수행 할 수 있는 공공임대상가 특성 분석을 통해 적절한 운영방안 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌검토</li> <li>• 사례조사</li> <li>• 설문조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공임대상가 특성분석</li> <li>• 공공임대상가 실증분석(AHP, 회귀분석)</li> <li>• 공공임대상가 활성화 방안</li> </ul>
	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신기동·이정훈·박태원·마주영(2020), 공공임대상가 조성사업 추진방안 연구</li> <li>• 연구목적: 경기도 공공임대상가 조례에 근거한 공공임대상가 조성 개념, 사업유형, 사업주체, 추진방법 등 사업모델 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌검토</li> <li>• 사례조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공임대상가 정책 동향과 법규 검토</li> <li>• 공공임대상가 유형화 및 선행사례 분석</li> <li>• 공공임대상가 조성사업 쟁점과 대안 검토</li> <li>• 경기도 공공임대상가 조성사업 추진방안</li> </ul>
	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 송기욱·조승연·정소이·우수진(2024), 공공임대주택 희망상가 활성화를 통한 지역 커뮤니티 강화 방안</li> <li>• 연구목적: 공공임대상가 운영을 위한 활용방안 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌검토</li> <li>• 사례조사</li> <li>• 편익분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공임대시설의 유사 사례검토</li> <li>• 해외 공공임대상가 사례 및 시사점 분석</li> <li>• 희망상가 공급 편익효과 분석</li> <li>• 희망상가 운영 기본방향 및 특화전략 제시</li> </ul>
창업시설 조성방안 연구	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서봉만·오수영(2018), 인천 창업허브 조성 방향</li> <li>• 연구목적: 창업지원 인프라의 핵심공간으로서 조성계획 중인 창업허브의 조성 방향 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌검토</li> <li>• 사례조사</li> <li>• 설문조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 창업지원사업 동향과 인천시 정책 및 인프라 현황</li> <li>• 창업보육센터 사례 검토</li> <li>• 인천시 창업허브 조성 방향과 공간 조성 (AHP)</li> <li>• 인천시 창업허브 조성방안과 운영체계</li> </ul>
	11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 김해리·김민지(2020), 수요맞춤형 창업지원시설 조성방안 연구</li> <li>• 연구목적: 관련 정책 사업 및 시설 입주자(이용자) 실태조사를 기반으로 업무환경 수요에 대응할 수 있는 창업지원시설 조성 방향 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌검토</li> <li>• 면담조사</li> <li>• 설문조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수요맞춤형 창업지원시설의 개념 정의 및 관련 정책 사업 실태 분석</li> <li>• 창업지원시설 조성 및 운영 실태 분석</li> <li>• 창업지원시설 이용 만족도 및 수요 분석</li> <li>• 수요맞춤형 창업지원시설 조성방향 및 후속과제 제언</li> </ul>
	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강선주·이상훈·이건원(2024), 청년창업지원형 업무·주거 복합공간 계획방향</li> <li>• 연구목적: 청년 창업자를 위한 업무 및 주거공간에 대한 공간별 특성을 파악하고, 공간계획 방향과 구성 요소별 중요도 도출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌검토</li> <li>• 설문조사</li> <li>• 면담조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 창업지원 복합공간의 개념 정의</li> <li>• 국내·외 사례 분석</li> <li>• 관계자 면담을 통한 계획 방향 도출</li> <li>• AHP분석을 통한 공간계획 방향 도출</li> </ul>
본 연구		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연구제목: 상권활성화를 위한 거점공간의 조성 및 운영 개선방안 - 도시재생사업지역의 상생협력상가를 중심으로</li> <li>• 연구목적: 도시재생사업에서 상권활성화를 목적으로 추진된 대표적인 정책수단인 '상생협력상가'를 중심으로 지역상권과 연계하여 현황을 검토하여 주요 현안 및 과제를 도출하고 이에 대한 정책 및 개선방안을 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌검토</li> <li>• 사례조사</li> <li>• 현장조사</li> <li>• 심층인터뷰</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상권활성화를 위한 도시재생 정책 및 관련 정책현황</li> <li>• 도시재생사업지역의 지역상권 현황 및 상생협력상가 조성 및 운영현황</li> <li>• 상생협력상가 운영현황 심층분석</li> <li>• 상권활성화를 위한 거점공간 조성 및 운영 개선방안</li> </ul>

출처 : 연구진 작성



## 제2장 상권활성화를 위한 도시재생 관련 정책현황

1. 상권활성화를 위한 도시재생 정책현황
2. 상권활성화를 위한 거점공간 관련 정책현황
3. 소결

# 1. 상권활성화를 위한 도시재생 정책현황

## 1) 도시재생사업의 상권활성화 관련 정책 전개과정

### ■ 쇠퇴상권 기능 회복을 위한 도시재생 선도·일반사업('14-'16)

- 2013년 12월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생법) 제정을 근거로 한국형 도시재생의 성공적 모델 정립을 위해 2014년 시범사업으로 선도지역 사업을 추진
  - 도시재생 선도지역 사업은 쇠퇴한 구도심의 기능 회복을 위한 물리적 환경개선과 함께 사회적·경제적 활력 회복을 주요 목표로 설정
  - 선도지역의 사업유형은 '도시경제기반형'과 '근린재생형'으로 구분하여 중심지 기능 회복이 상권 활성화와 관련이 있음을 명시하며 사업유형별 지원 목표를 규정
  - '도시경제기반형'은 산업·상권 거점의 회복, '근린재생형'은 생활권 단위의 소규모 상권·주거지 회복을 강조하며 사업을 추진

[표 2-1] 도시재생 선도지역 사업유형

사업유형	사업목적	지원내용	비고
도시경제기반형	• 노후산단·항만, 이전적지 등을 복합적으로 재생하고, 주변 배후지역과 연계하여 도시전반 경제활력의 앵커로 활용	500억 (4년)	
근린재생형	• 상권 활성화를 위한 인프라 확충 및 문화·예술·관광 등 사업 등을 통한 쇠퇴한 중심시가지 활성화 • 노후·불량 주거지 환경개선 및 마을기업(안행부)·협동조합(기재부)·사회적기업(고용부) 등을 통한 공동체 중심 일자리 창출	200억 (4년)	

출처: 국토교통부.(2014). 도시재생 선도지역 공모착수, 1월 8일 보도자료, p.4.

- 2015년부터는 선도지역 사업 경험을 토대로 근린재생형의 유형을 세분화하여 '중심시가지형'과 '일반근린형'으로 구분<sup>10)</sup>하여 사업을 추진

10) 국토교통부.(2015). 2016년도 도시재생사업 지원신청 가이드라인.p.3

- 근린재생형의 '중심시가지형'은 행정·상업·업무 등 도심기능을 강화하기 위한 핵심 집객시설 확충·개선과 지역특화사업을 발굴하여 경제·상업 촉진을 위한 프로그램 추진, 민간투자 활용, 행정·지역기업·금융기관·상인 등 조직 간의 협력체계 구축을 추진<sup>11)</sup>
- 근린재생형 '일반형'은 전통시장 등 상권활성화와 마을기업·협동조합 등 사회적 경제와 공동체 중심의 소득 창출과 근린경제 활성화를 통해 근린상권을 회복<sup>12)</sup>하고자 함
- 도시재생 선도·일반사업은 구도심의 전통시장 및 노후 상점가, 주거지의 근린상권을 사업지역에 포함하여 쇠퇴상권 기능 회복을 위한 사업을 추진하였으며, 핵심 거점 조성 및 환경개선과 함께 공동체 중심의 일자리 창출을 위한 SW프로그램 사업이 동시 추진

■ 영세상인 및 청년창업 지원을 위한 도시재생 뉴딜사업(17-21)

- 뉴딜사업에서는 도시재생사업으로 인한 부동산 가격상승 문제가 지속되면서 영세 임차상인 보호에 대한 필요성 대두되어, 정부는 2018년 '도시재생 뉴딜 로드맵'에 '도시재생 경제생태계 조성'과 '상가내몰림 현상에 선제적 대응'을 추진과제로 설정
  - 정부는 도시쇠퇴에 대응하여 지역 주도로 도시공간을 혁신하고 일자리를 창출하는 '도시재생 뉴딜' 정책을 도입하며 '일자리 창출'의 정책목표에 '도시재생 경제 활성화'를 추진 전략으로 하여 '도시재생 경제생태계 조성'을 추진<sup>13)</sup>
  - 이와 동시에 '공동체 회복 및 사회 통합'의 정책목표의 하나로 '상가내몰림 현상에 선제적 대응'을 추진과제로 설정하고 마을관리사회적협동조합, 도시재생회사 등 사회적 경제와 연계한 도시재생 경제조직을 육성하며 정책적 대응을 본격화함

[표 2-2] 도시재생뉴딜 추진방향

비전	지역 공동체가 주도하여 지속적으로 혁신하는 도시, 살기 좋은 대한민국				
정책목표	주거복지실현의 질 향상	도시 활력 회복	일자리 창출	공동체 회복 및 사회 통합	
추진전략	도시공간 혁신		도시재생 경제활성화	주민·지역 주도	
추진과제	노후 저층주거지의 주거환경 정비	구도심을 혁신거점으로 조성	도시재생 경제 생태계 조성	풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축	상가 내몰림 현상에 선제적 대응
	· 선진국 수준의 기초 생활인프라 공급 · 소규모 주택정비사업 활성화 · 주거 젠트리피케이션 완화 및 공격임대 공급	· 컴팩트 네트워크 도시 구축 · 복합기능의 혁신공간 조성 · 지역 특화재생 프로그램 지원 · 스마트 시티형 도시재생 뉴딜 활성화	· 도시재생 경제조직 활성화 지원 · 민간 참여 모델 마련 · 도시재생 뉴딜사업의 일자리 창출 관리	· 지역의 도시재생 역량 강화 · 지역주민의 참여 기반 조성 · 지역의 도시재생 거버넌스 체계 구축	· 동향 모니터링 체계 구축 · 상생협약 체결 활성화 지원 · 임대료 안정공간 (공공임대상가) 공급 · 재생이익의 선순환 유도 및 사회적 규제 합리화

출처 : 관계부처합동.(2018). 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, p.9.

11) 국토교통부.(2015). 2016년도 도시재생사업 지원신청 가이드라인(안), p.5.  
 12) 국토교통부.(2015). 2016년도 도시재생사업 지원신청 가이드라인(안), p.6.  
 13) 관계부처합동.(2018). 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, p.1. p.9.

- 도시재생 뉴딜 로드맵의 '구도심을 혁신거점으로 조성'의 추진과제에 대해 상생협력상가와 관련된 공공임대상가, 빈점포 활용 창업지원 공간 등을 관련 거점이나 주요 상권에 활용하여 일자리 창출 및 지역경제 활성화를 도모
  - 세부과제로 '복합기능의 혁신공간 조성'은 청년 창업공간, 청년임대주택, 공공임대상가 등 복합 기능의 앵커시설로 매년 20곳 이상 조성<sup>14)</sup>을 추진
  - 또한, '지역 특화재생 프로그램 지원'의 세부과제는 구도심 내 전통시장 및 상권을 우선 선정하여 집중적으로 활성화하여 지역의 활력을 제고<sup>15)</sup>하고자 함
- 이에 따라 국토교통부는 2018년 '상생협약 표준안'<sup>16)</sup>을 고시하고, 2019년 상반기부터 도시재생 뉴딜사업 지역에 '상생협력상가' 공급을 추진
  - 2019년 4월, 국토교통부는 쇠퇴한 산업기반 회복과 지역경제 활성화를 위해 도시재생 뉴딜사업에서 혁신공간 조성을 추진하며, 혁신거점 역할을 하는 시설(어울림센터)에 상생협력상가를 포함하여 추진<sup>17)</sup>
  - 2022년 이후 개편된 도시재생사업에서도 쇠퇴지역의 일자리 창출 및 사업의 경제적 효과 창출을 위해 상생협력상가 조성을 지원

[표 2-3] 상생협력상가 공급 관련 지원내용

구분	내용	
조성유형	<b>• 매입형(리모델링) :</b> 빈 점포, 빈집 매입 및 리모델링 비용 지원 	<b>• 건설형(신축) :</b> 국공유지 활용 또는 공공기관 토지에 복합시설 건립 지원 
	<b>• (대상지) 활력이 낮은 상업지역에 인접한 빈집, 쇠퇴한 도심 내 근린상가의 빈 점포 등</b>	<b>• (대상지) 도심 또는 임대료 상승지역 인근 유희부지, 공공기관 보유 토지, 노후 청사·산단 등</b>
입주자 선정방법	<b>• 소상공인, 창업기업(청년창업자, 1인 창조기업 등), 사회적 경제 조직, 사회배려대상(자활기업, 장애인 기업 등) 등 우선 선정</b> <b>• '입주자 선정위원회'를 구성하여 도시재생사업지역 주변 상권과의 조화, 상가내몰림 피해정도, 지역사회 기여도 등 선정기준을 근거로 입주자를 최종 선정</b>	

14) 관계부처합동.(2018). 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, p.20.

15) 관계부처합동.(2018). 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, p.23.

16) 기존 지자체의 상생협약은 임대인과 임차인 간의 권리·의무가 명확하지 않고, 이행 여부가 자물에 맡겨져 있어 실효성에 한계가 있어, 상생협약 표준안을 마련하고 상가내몰림 우려 지역의 상생계획 수립을 의무화함. 국토교통부.(2019). 도시재생지역 상가내몰림 방지를 위해 정부 지자체 적극 나선다, 1월 2일 보도자료. p.1.

17) 2019년 상반기 도시재생 뉴딜사업 선정지역 중 서울 금천구 독산공은 '상권활성화 어울림센터'를 조성하고 상생협력상가를 공급, 전남 순천시의 수산물 판매 특화공간으로 상생협력상가를 도입. 국토교통부.(2019). 19년 상반기 뉴딜사업 22곳 선정...23년까지 1.4조원 투자, 4월 8일 보도자료. pp.5-6.

구분	내용
입주자 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주변시세 대비 80% 이하의 저렴한 임대료 및 최대 10년간 영업 보장</li> <li>• 법률자문, 세무협의 등 기본 창업 교육, 청년창업자 대상 창업컨설팅 제공</li> </ul>
운영 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 필요시 '상가운영위원회' 설치(입주 권장업종, 사용조건, 퇴거 규정 등의 방안 마련)</li> <li>• 입주자 선정기준 및 운영방안 수립 지원</li> </ul>
재원 조달	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시재생 뉴딜사업비: 사업유형별 총 사업비의 5% 범위 내(지방비 매칭)</li> <li>• 주택도시기금: 수요자 중심형 융자상품 활용</li> <li>• 지자체 자체사업비 및 공공기관 자금 연계</li> </ul>

출처 : 국토교통부.(2019). 도시재생지역 상가내몰림 방지를 위해 정부 지자체 적극 나선다, 1월 2일 보도자료. pp.4-6.

### ■ 경제거점 조성과 지역특화재생을 중심으로 하는 도시재생사업('22~'25)

- 2022년 7월 도시재생사업은 전면 개편되면서, 선택과 집중을 통한 '경제거점 조성'과 '지역 특화재생'을 중심으로 사업유형을 대폭 축소<sup>18)</sup>
  - 이에 따라 기존 '경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형, 주거지지원형, 혁신지구' 5개 유형을 '경제재생'과 '지역특화재생'의 2개 유형으로 통폐합
  - 경제재생을 위한 '혁신지구'는 쇠퇴한 원도심에 경제적 파급효과가 큰 거점시설을 주거,업무, 상업 등 도시기능을 복합거점으로 조성하는 사업을 추진
  - 지역특화재생을 위한 '특화재생'은 지역별 고유자원을 활용한 도시브랜드화를 추진하고 창업공간 조성, 중심·골목상권 활성화 등을 도모하는 지역 맞춤형 사업을 추진
- 이중 지역특화재생 사업은 도시브랜드화, 상권 활성화, 창업지원, 로컬 콘텐츠 타운 조성을 위해 추진되며, 상권활성화의 특화전략은 지역 고유자원을 활용한 브랜드 개발, 특화거리 조성, 창업공간지원 등으로 실현하고자 함

[표 2-4] 지역특화재생 사업 및 지원내용

대상지 특성	사업지원 내용	특화전략
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 자산을 활용한 지역 정체성 보존·확립 및 관광객 친화적인 기반시설 정비가 필요한 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 역사, 문화, 건축 등 고유자산을 활용한 관광 거점 조성, 지역명소와 연계한 방문코스 개발, 도시 브랜드 및 테마상품 개발 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ 도시브랜드화</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상권 노후화 등으로 상권 활성화를 위한 시설 정비 및 창업 지원이 필요한 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 특산물 등을 활용한 스토어 브랜드 개발, 특화거리 조성, 상권 컨설팅 및 창업 공간 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ 상권활성화</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역경제 침체 및 고용위기지역, 지역 대학 및 기업과 연계한 창업 지원이 필요한 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스타트업·벤처기업 등을 위한 공유오피스 조성, 경제주체 육성을 위한 모태펀드 투자 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ 창업지원</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일자리 창출, 청년인재 유입을 위해 지역자산을 활용한 로컬크리에이터 집중 육성이 필요한 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 로컬크리에이터 창업 및 네트워킹 공간, 코리빙 하우스 조성 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ 로컬콘텐츠 타운 조성</li> </ul>

출처 : 국토교통부.(2025b). '25년 하반기 도시재생사업 공모 가이드라인(지역특화재생사업, 인정사업), p.6.

18) 국토교통부.(2022). '선택과 집중'을 통한 경제거점 조성과 지역 특화재생까지!. 7월 27일 보도자료, pp.1-2.

## 2) 도시재생사업의 상권활성화 관련 법·제도 현황

### ① 「도시재생법」<sup>19)</sup>의 상권활성화 관련 조항

#### ■ 도시재생의 경제적 활성화 목표 명시 및 근린재생형 활성화계획으로 골목경제 활성화 제시

- 도시재생의 핵심 목표 중 하나로 경제 활성화를 명시하며 복합적인 쇠퇴 위기에 대응하여 지역 활성화를 위한 핵심 분야로 포함됨
  - 법 제2조제1항 제1호는 ‘도시재생’을 “인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역 역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것”으로 정의
- 근린재생형 활성화계획에 대해 생활권 단위의 골목경제 살리기를 명시하고, 주민 주도의 경제활동 조직 운영과 지역경제 주체의 공동이용시설 사용에 대한 근거를 마련
  - “근린재생형 활성화계획”을 ‘생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 계획’(법 제2조제1항 제6호나)으로 규정
  - 법 제30조의2는 도시재생활성화지역 및 도시재생 인정사업이 시행되는 지역 내 공동이용시설에 대한 사용료 면제 또는 경감 근거를 규정하여, 마을기업 등 지역 경제 주체의 초기 운영 부담 완화하는 근거를 마련

#### ■ 도시재생혁신지구 지정에 따른 지역상권 및 경제활성화 연계 근거

- 법 제31조는 도시재생활성화지역 안에서 지역경제 활성화, 산업육성, 혁신역량 제고를 위해 필요한 경우 도시재생혁신지구를 지정할 수 있음을 명시함
  - 도시재생혁신지구는 산업·상업·문화·주거 기능을 집적하고 혁신활동이 이루어질 수 있는 복합거점으로, 단순 정비사업이 아닌 도시 내 경제활성화 거점으로 설정됨
- 법 제31조제3항은 도시재생혁신지구 안에 산업시설, 상업시설, 문화시설, 창업지원시설 등을 설치할 수 있다고 규정함
  - 이에 따라 혁신지구는 산업과 상업이 결합된 복합경제활동 지구로 운영되며, 상권활성화사업·상생협력상가·창업공간 등은 혁신지구 내 주요 시설로 포함될 수 있음
  - 시행령 제39조제2항은 혁신지구의 기능 범위를 지역산업 및 상업활동 촉진, 창업 및 기업지원, 문화·관광활동으로 명시하여, 상권·창업·관광 중심형 경제거점 조성을 위한 법적 근거를 마련함

19) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 법률 제21065호.; 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령」, 대통령령 제35939호.

- 「전통시장법」에 따른 상권활성화구역 지정 및 변경에 대한 의제 처리
  - 법 제21조제3항제6호에는 도시재생활성화계획이 고시된 때 「전통시장법」<sup>20)</sup>제19조의2에 따른 상권활성화구역 지정 및 변경을 받은 것으로 의제 처리됨
  - 이에 따라 별도의 상권활성화구역 지정 절차 없이 도시재생활성화계획의 고시만으로 중소벤처기업부의 상권활성화사업 추진이 통합 추진될 수 있도록 행정절차를 간소화 하여 도시재생사업과 상권활성화사업 정책의 정합성을 확보하기 위한 근거를 마련함
- 젠트리피케이션 대응을 위한 상생협력상가 조성시 체결하는 상생협약의 근거 마련
  - 2019년 1월 정부는 젠트리피케이션 대응을 위해 상생협력상가 조성계획을 발표<sup>21)</sup>하며, 이를 위한 제도적 근거로 상생협약을 ‘도시재생활성화지역에서 지역주민, 상가건물의 임대인·임차인, 지자체장이 자발적으로 체결하는 협약’으로 정의(법 제2조제12호)
  - 법 제27조의2에 상생협약 표준안 고시에 관한 내용을 추가하여 상생협약의 표준적인 내용과 의무 이행사항, 우대조치 및 제재사항에 관한 제도적 근거를 마련
    - 법 제27조의2에는 상생 협약의 체결 주체와 표준안 마련에 대한 사항을 명시하고, 임대료 안정화, 계약기간 조정, 협약 이행시 인센티브 부여 등의 내용을 포함함
    - 상생협약 표준고시안에는 임차인에게 유리한 조건(임대료 인상률 5% 이하, 계약갱신요구권 10년 이상)으로 협약 체결 시, 임대인에게 리모델링 비용, 용적률·건폐율 완화 등 인센티브를 제공하고, 협약 위반 시 제재사항과 지자체의 사후관리 사항을 포함함<sup>22)</sup>

[표 2-5] 상생협약 표준고시

구분	내용
협약 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (인상률 제한) 임대료 인상률을 상가임대차보호법상 한도(5% 이하) 이하로 제한</li> <li>• (임대차 기간) 계약갱신요구권을 상가임대차보호법 기간(10년) 이상으로 연장</li> <li>• 임대인이 소유권 이전 시에도 협약 의무 승계 명시</li> <li>• 지자체, 임대인, 임차인 각각의 의무 명시(인상률 준수, 영업권 보호, 정보제공 등)</li> </ul>
우대조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체 장은 임대인에게 리모델링 비용, 용적률, 건폐율 완화 제공</li> <li>• 상가임대차보호법 수준보다 강화된 협약 체결 시 혜택 부여</li> </ul>
제재사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협약 위반시 지원금 반환(보조금 전액과 이자)</li> <li>• 위약금 지급 의무화(조례 기준 포함)</li> </ul>
사후관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체의 실태조사 및 협약당사자 협조의무 명시</li> </ul>

출처 : 「상생협약 표준 고시」, 국토교통부고시 제2018-955호(2019.1.4.제정)

20) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」, 법률 제20986호.

21) 국토교통부.(2019). 도시재생지역 상가내몰림 방지를 위해 정부 지자체 적극 나선다, 1월 2일 보도자료.p.1

22) 국토교통부.(2019). 도시재생지역 상가내몰림 방지를 위해 정부 지자체 적극 나선다, 1월 2일 보도자료.p.2



### ③ 도시재생사업에 따른 거점공간 조성·운영 관련 지자체 조례

#### ■ 「도시재생법」에 따른 관련 ‘공동이용시설’, ‘거점시설’, ‘시설물’의 사후관리 지원 조례

- 「도시재생법」제2조1항에서는 ‘도시재생기반시설’과 ‘공동이용시설’을 규정하며, 시행령 제3조에서 ‘공동이용시설’을 놀이터, 마을회관, 공동작업장, 마을도서관 등 주민 복지·공동체를 위한 시설 및 조례로 정하는 시설로 정의
- 지자체 조례는 이를 토대로 ‘(주민)공동이용시설’, ‘(주민)거점시설’, ‘시설물’ 등의 용어로 도시재생사업으로 조성된 공간시설에 대한 운영지원 및 사후관리를 위해 지역별 추가 시설을 정의<sup>23)</sup>
  - ‘(주민)공동이용시설’로 정의한 지자체 : 부산 서구, 영양군, 목포시, 태백시, 인천 계양구, 강화군, 문경시, 충주시, 울산 동구, 대구 북구, 거제시, 남해군 등
  - ‘(주민)거점시설’로 정의한 지자체: 옥천군, 문경시, 청송군, 경주시, 세종시
  - ‘시설(물)’로 정의한 지자체 : 보성군, 영양군, 울산 동구
- 도시재생사업에 따른 거점공간과 관련된 운영지원 및 사후관리에 관한 조례는 2014년 도시재생 선도사업 추진 시기 조례 내 운영지원 및 관리 조항을 포함하여 제정을 시작하였으며, 최근 사후관리 및 지원에 관한 별도 조례를 제정하는 추세
  - (도시재생사업 사후관리에 관한 별도 조례) 제주특별자치도(‘21.7)를 시작으로 2025년 10월 기준 42개 지자체가 도시재생사업 사후관리 지원에 관한 별도 조례를 제정<sup>24)</sup>
  - 최근 5년 이내 4개 광역지자체가 도시재생 공간 운영지원 및 사후관리에 관한 조례를 별도 또는 통합 형태로 제정(제주, 부산, 광주, 전라)하였으나 대부분의 광역지자체는 도시재생 활성화 조례에 사후관리 및 운영지원 조항을 포함
  - (도시재생 거점공간 관리 및 운영 관련 별도 조례) 부산 서구(‘21.11)를 시작으로 2025년 기준 총 16개 지자체가 거점공간 관리 및 운영에 관한 별도 조례를 제정함<sup>25)</sup>
- 조례의 내용은 운영지원(활성화 예산, 관리주체 지정, 위탁운영, 주민참여 지원 등)과 사후관리(관리계획 수립, 평가, 지속가능성 확보 등)를 포함하여 구성
  - 운영지원 측면에서는 공간(거점·공동이용시설)의 관리주체 지정, 행·재정적 지원사항, 시설 활성화 방안, 주민참여 프로그램의 지원, 시설 이용 기준 및 운영 매뉴얼 등의 내용으로 조항이 구성

23) 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/> (검색일: 2025.06.01.) 지자체별 조례 내용에 기반하여 작성

24) 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/> (검색일: 2025.06.01.) 지자체별 조례 내용에 기반하여 작성

25) 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/> (검색일: 2025.06.01.) 지자체별 조례 내용에 기반하여 작성

- 사후관리 측면에서는 시설이나 사업지의 안전·유지·활용, 성과관리, 예산지원, 사후관리 조직 구성, 운영점검 등 지속가능성을 뒷받침하는 조항이 다수 포함

[표 2-기] 도시재생사업에 따른 거점공간 관련 지자체 조례 내용

구분	운영지원	사후관리
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시설 운영비 및 유지관리비 지원 기준</li> <li>• 사용료·관리비 감면 또는 면제 규정</li> <li>• 지역주민·단체 등 시설 이용 우선권 부여</li> <li>• 행정적 지원(운영 매뉴얼 제공, 실무 인력 지원 등)</li> <li>• 시설 운영계획 및 연간 활성화사업 계획 수립 의무화</li> <li>• 주민참여 확대 및 공동체 활성화 지원</li> <li>• 운영성과 점검 및 우수사례 발굴·보상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시설물의 안전점검 및 유지관리 의무</li> <li>• 주기적 성과 평가 및 현황 보고</li> <li>• 사후 활용계획 수립 및 이행</li> <li>• 주민·민간 운영체 위탁 후 사후지도·점검</li> <li>• 예산 지원 근거(사후관리비, 유지보수비 등)</li> <li>• 노후화·미사용 시설의 전환·폐쇄·재활용 기준</li> <li>• 사후관리 위원회 또는 협의체 구성·운영</li> </ul>

출처 : 자치법규정보시스템, <https://www.elis.go.kr> (검색일: 2025.10.01.)

### ■ 「도시재생법」에 따른 상생협약 및 상생협력상가 관련 조례 현황

- ‘상생협약’에 대한 지자체 조례는 젠트리피케이션에 대응하기 위한 법적 근거로 제정되어 ‘도시재생 활성화 및 지원’에 대한 조례에 추가되어 전국 32개<sup>26)</sup> 지자체가 설치함
  - 도시재생활성화지역 내에 주민 또는 주민협의체, 상가건물 임대인과 임차인의 상생협약 체결을 권장하는 것으로서 자율적으로 협약이 진행
  - 상생협약 체결을 근거로 하여 관련 주체의 적극적인 참여를 유도하고, 지역 및 상권활성화 등 관련 사업추진에 필요한 경비나 시설 개선 비용 등을 지원할 수 있는 근거로 활용
  - 일부 지역의 경우 「전통시장법」에 따른 시장정비구역이나 직간접적으로 상권 활성화 관련 지역을 명시하고 「상가건물 임대차보호법」<sup>27)</sup>에 따른 상가건물에 대해 상생협약을 체결할 수 있도록 권장함 (광주 남구, 광주 동구 등)
- 도시재생사업에 따른 ‘상생협력상가’의 조례를 별도로 제정한 기초지자체는 전국 5곳으로 도시재생법에 따른 조례 전체(317개)<sup>28)</sup>의 1.6%(5개) 수준
  - 해당 지자체는 광주 북구, 부산 수영구, 전북 익산시, 충북 제천시, 전남 화순군의 5곳으로 상생협력상가 설치 및 운영에 관한 사항을 조례로 규정
- 조례내용은 ‘상생협력상가’ 관련 공급 및 운영기준에 관한 내용으로 구성되어 있으며,

26) 강진군, 고령군, 광주 동구, 김천시, 남양주시, 담양군, 대전 대덕구, 부산 강서구, 부산 동구, 부산 동래구, 부산 북구, 부산 사상구, 부산 수영구, 부산 연제구, 부산 영도구, 강원 속초시, 순창군, 순천시, 여주시, 영암군, 완도군, 완주군, 울산 중구, 장흥군, 정읍시, 진도군, 천안시, 충주시, 칠곡군, 하동군, 화순군 (국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr> (검색일: 2025.06.01.))

27) 「전통시장 및 상점이 육성을 위한 특별법」, 법률 제20986호.; 「상가건물 임대차보호법」, 법률 제18675호.

28) 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>, 검색일: 2025.06.01.)를 활용하여 조례명이 “도시재생”, “도시재생 활성화 및 지원”, “도시재생사업 사후관리 지원”에 해당하는 전체 317개 조례임.

일부 지역은 상생협력상가의 공급 및 관리계획에 관한 조항을 구성

- 상생협력상가 공급 및 관리계획 근거를 마련한 지역은 광주 북구, 전북 익산 2개 지역임
- 상생협력상가의 공급 및 관리계획에 관한 내용은 입지 분석, 상가 내몰림 현황, 수요 및 목표 설정, 운영·관리 방안, 상생협력상가 공급이 주변 기존 상권 등에 미치는 상권 영향조사와 대책, 재원 조달 및 단계별 공급 계획 등이 포함됨

[표 2-8] 상생협력상가 관련 지자체 조례 현황

조항	광주 북구	부산 수영구	전북 익산시	충북 제천시	전남 화순군
목적 및 정의	○	○	○	○	○
시장/구청장의 책무	○	-	○	○	○
적용범위	-	-	○	-	○
지역주민의 참여와 협력	-	-	-	○	-
상생협약 체결 권장 및 지원 등	-	-	-	○	-
상생협력상가 공급 및 관리계획	○	-	○		-
상생협력상가 공급 기준	○	○	○	○	○
상생협력상가 운영 기준/방법	○	○	○	○	○
상생협력상가 운영위원회 구성 및 운영	○	○	○	○	○
시행규칙	○	-	-	○	-

출처 : 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr> (검색일: 2025.06.01.)을 토대로 연구진 작성

#### ■ 「지역상권법」에 따른 젠트리피케이션 방지 및 지역상권 상생협력을 위한 관련 조례

- 도시재생법에 따른 ‘상생협력상가’ 관련 조례와 별도로 「유통산업발전법」 및 「지역상권법」, 「상가건물 임대차보호법」<sup>29)</sup>과 관련하여 젠트리피케이션 방지를 위한 관련 조례가 ‘25년 6월 기준 전국 지자체 66개<sup>30)</sup> 설치
- 관련 조례는 젠트리피케이션 방지를 위한 임대인과 임차인 간의 상생협약을 권장하고 이에 대한 지원 근거의 내용으로 조항이 구성
  - 그 외 경기도, 경주시, 광주 동구는 상생협력상가 조성 및 지원 또는 지정 및 지원에 관한 근거를 마련하고 환경개선 및 공공인프라 조성 등 지역활성화 관련 사업에 대한 행·재정적 지원 근거를 마련

29) 「유통산업발전법」, 법률 제21145호.; 「지역상권 상생 및 활성화에 관한 법률」, 법률 제20365호.; 「상가건물 임대차보호법」, 법률 제18675호.

30) 국가법령정보센터, (<https://www.law.go.kr>, 검색일: 2025.06.01.)을 활용하여 “상생협력상가” 검색

[표 2-9] 젠트리피케이션 방지 및 지역상권의 상생협력 관련 조례

조례명	조례(건)	지자체
젠트리피케이션 방지 및 상생협력	11	경주시, 광주 북구, 광주서구, 인천 남동구, 대전 유성구, 경기 동두천시, 전남 목포시, 부산 해운대구, 서울 서대문구, 인천 미추홀구, 진도군 진도읍
지역상권 상생 및 활성화	14	강원, 경기, 곡성시, 과천, 광주시, 부산 부산진구, 부산 북구, 서울 금천구, 서울 노원구, 성남시, 수원시, 전북, 충북, 화성시
지역상권 상생 활성화 및 착한 임대인 지원	13	강진군, 고양시, 광명시, 광주시, 구미시, 부산 수영구, 부천시, 서울 강서구, 안양시, 영광군, 전주시, 정선군
지역상권 상생협력 (촉진 및 지원)	28	고흥군, 광주 광산구/남구/동구, 남원시, 나주시, 대구 남구/중구, 부산 사상구, 부산시, 부천시, 서울 강동구/강북구/도봉구/마포구/서초구/영등포구/용산구/은평구/중구, 음성군, 익산시, 인천시, 전남도, 창원시, 충남도, 평택시, 하남시, 함평군
계	66	-

출처 : 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr> (검색일: 2025.06.01.)을 토대로 연구진 작성

### 3) 도시재생사업의 상권활성화를 위한 주요 정책수단

#### ■ 상권활성화를 위한 공동체 주도 수익형 공동이용시설 조성

- **(역할 및 기능)** 생활·문화·복지 등 지역 커뮤니티 활동 거점으로 생활서비스를 제공하는 생활SOC 기능을 하며 공동체 활동을 지원하고 유동인구를 유입시켜 지역 활력을 도모
  - 상권활성화 측면에서 안정적인 유동인구 창출의 기반이 되는 거점시설로서, 생활권 및 주요 가로 등의 파급효과를 고려하여 조성
- **(시설유형)** 생활편의, 돌봄·복지, 교육문화, 소통교류 활동을 중심으로 주민공동체 기반 경제활동을 지원하는 ‘공동이용시설’과 여러 시설을 복합 기능으로 조성하는 ‘도시재생 어울림플랫폼’
  - **(공동이용시설)** 도시재생법 시행령 제3조에 따라 다양한 유형의 시설로 지역 주민이 공동으로 이용하면서 복지·돌봄·교류·경제활동 등 생활편의와 공동체 활성화를 도모
  - **(도시재생 어울림플랫폼)** 쇠퇴지역 활성화를 위해 청년창업 및 일자리 지원시설, 문화복지시설, 주민커뮤니티시설 등을 집약하여 조성하는 복합기능의 앵커시설로 조성

[표 2-10] 공동체 활성화를 위한 거점공간 조성

구분	생활편의	돌봄·복지	교육·문화	소통·교류	경제활동
주요 시설	공동세탁실, 공구대여소, 공유주방, 무인택배함, 공유창고	어린이집, 돌봄센터, 마을경로당, 놀이터, 주민건강센터	작은도서관, 공부방, 창작공방, 마을극장, 마을갤러리 등	마을화관, 사랑방, 마을방송국, 마을신문사	마을카페, 마을호텔, 공유오피스, 공동작업장(제조·판매)
기능	생활서비스 제공 및 지원, 공유경제 실현	돌봄 사각지대 해소, 건강 증진	교육지원 및 생활문화 향유, 역량강화	주민 소통·정보 교류와 거버넌스 활성화	주민공동체 기반 경제활동 활성화

출처 : 연구진 작성



[마을카페] 김천 카페자산  
(도시재생 새마을사업)

[마을호텔] 고한 마을호텔 18번가  
(도시재생에비사업 / 뉴딜사업)

[공동작업장] 영주 할매목공장  
(도시재생 선도사업)

[그림 2-1] 상권활성화 관련 공동이용시설 사례

출처 : (좌) 경북여행찬스, <https://encrypted-tbn0.gstatic.com/images?q=tbn:ANd9GcRvsOF6HBAo5tjil7tNnpYD3ZjUJWIEhecW2A&s> (검색일: 2025.10.10.); (중) 마을호텔18번가, <https://www.hotel18.co.kr/> (검색일: 2025.10.10.); (우) 균형발전 정보시스템, [https://www.nabis.go.kr/images/rdsusr/outstand/outstand\\_2018\\_veongju\\_01.jpg](https://www.nabis.go.kr/images/rdsusr/outstand/outstand_2018_veongju_01.jpg) (검색일: 2025.10.10.)

## ■ 지역경제 활성화를 위한 거점공간 조성

- **(역할 및 기능)** 지역 상인·창업자·청년·사회적경제조직 등 경제주체들이 상호 협력·성장하는 공간으로, 지역경제 자생력 회복과 젠트리피케이션 방지를 위한 인프라 역할을 수행
  - 청년창업·소상공인 지원하며 민관협력의 경제활동 거점으로 기능
- **(시설유형)** 영세상인 보호 및 경제주체 육성을 위한 상생협력상가, 창업 교육 및 비즈니스 활동을 지원하는 창업지원시설, 지역 산업 특성을 반영한 혁신지구 지역거점 조성
  - **(상생협력상가)** 공공이 매입·신축·리모델링을 통해 상가·창업지원공간 등을 조성하고 저렴한 임대료로 공급하여 영세상인 보호와 신규 창업을 유도하며 지역경제 순환을 도모
  - **(창업지원시설)** 사업지역 내 청년·소상공인·사회적경제조직이 지역 고유의 자원을 활용한 창업 활동 및 로컬비즈니스 등을 지원함에 따라 공유오피스, 창업인큐베이팅 지원 공간, 메이커스페이스 등 창업 실험을 할 수 있는 공간을 제공함
  - **(혁신지구 지역거점)** 쇠퇴한 원도심 내 이전적지, 국·공유지, 유휴부지 등을 활용하여 산업·상업·주거·복지·행정 등 기능이 집적된 경제적 파급효과가 큰 지역거점을 조성<sup>31)</sup> 하고, 국가시범지구인 혁신지구의 거점은 지역의 산업 및 문화적 특성을 반영한 공유오피스, 특화산업 및 연구시설, 주거와 상생협력상가 등 복합경제거점으로 조성

[표 2-11] 지역경제 활성화를 위한 거점공간

구분	주요시설	주요 내용	기능
상생협력상가	공공임대상가	• 공공이 매입·신축·리모델링하여 상가·창업공간 제공 • 주변 시세의 80% 이하, 최대 10년 장기임대	젠트리피케이션 방지, 지역상권 안정화
창업지원시설	공유오피스, 공동판매·제조공간 등	• 창업교육·멘토링·마케팅 지원 • 공동판매장·팝업스토어 운영, 로컬비즈니스 육성	창업생태계 조성, 로컬비즈니스 촉진
혁신지구 지역거점	주거 + 행정시설 + 특화산업 및 연구시설 등 복합	• 산업·상업·주거·복지·행정 등 복합 기능의 지역거점 • 지역의 산업 및 문화적 특성을 반영한 공유오피스, 특화 산업 연구시설, 주거·상생협력상가 등 복합거점 운영	지역산업 연계, 복합거점 기능 강화

출처 : 관련 자료를 참고하여 연구진 작성



[그림 2-2] 지역경제 활성화를 위한 거점공간 조성 사례

출처 : (좌) 김윤영(2024, 1월 17일 기사), (중) 군포시 도시재생지원센터(<https://www.gunpo.go.kr/urban/index.do>, 검색일: 2025.10.01.), (우) 통영 리스타트플랫폼, <https://www.tyrestart.com> (검색일: 2025.10.01.),

31) 국토교통부.(2025a). 2025년 상반기 도시재생사업(혁신지구) 공모 가이드라인, p.3.

### ■ 지역자원을 활용한 역사문화관광 거점공간 조성

- **(역할 및 기능)** 지역의 역사·문화·자연 자원을 활용하여 지역주민의 문화향유 기회 제공과 방문객 유치를 통해 지역 경제 활성화 및 지역 브랜드 가치를 높이는 거점으로 기능
- **(시설유형)** 지역의 역사적 건축물이나 유휴공간을 리모델링하여 활용 역사문화체험관, 관광안내센터, 문화예술공간, 전시·공연시설, 지역특화 박물관·기념관, 전통시장 연계 체험시설 등을 조성하고 공예·체험·관광 프로그램을 통한 집객 효과 도모
  - **(건축자산 연계형 도시재생)** 한옥, 근대건축물 등 건축자산을 지역특화 자산 또는 지역공동체 거점으로 활용하여 지역특성 보호·강화 및 지역경제 활성화를 도모<sup>32)</sup>하는 것으로 주로 역사문화체험시설, 복합문화예술공간, 관광거점, 생활문화체험시설 등을 조성

[표 2-12] 지역자원을 활용한 역사문화관광 거점공간

구분	주요 시설	기능	예
역사문화체험	역사체험시설, 전시관, 역사문화교육공간 등	지역의 역사적 건축물이나 유휴공간을 리노베이션하여 역사문화체험 및 교육공간으로 활용	군산 근대역사박물관
문화예술복합	문화예술창작소, 공예체험관, 지역아트센터, 복합문화공간	예술인·주민 참여 기반 창작활동 및 문화콘텐츠 생산·전시 공간으로 지역 문화브랜드 가치 제고	인천 아트플랫폼
문화관광거점	관광안내센터, 방문자센터, 역사문화탐방로, 스토리텔링 투어 거점등	지역 스토리텔링과 연계한 관광코스 개발 및 방문자센터 등 편의시설 조성으로 관광 접근성 향상	세종 조치원 문화정원
생활문화체험	생활사박물관, 마을기록관	주민의 생활문화를 수집·전시하여 공동체 정체성 강화 및 관광자원화	영주 근대역사체험관

출처 : 연구진 작성



[그림 2-3] 지역자원을 활용한 역사문화관광 거점공간 조성

출처 : (좌) 데일리대구경북뉴스, [https://www.dailydgnews.com/data/photos/20191148/art\\_15747322525407\\_74bde8.jpg](https://www.dailydgnews.com/data/photos/20191148/art_15747322525407_74bde8.jpg) (검색일 : 2025.10.10.); (중) 광주방송, <https://www.ikbc.co.kr/data/kbc/image/2024/10/25/kbc202410250043.jpg> (검색일 : 2025.10.10.); (우) AURUM, [https://building2.auric.or.kr/Upload/BuildingImg/Large/8528\\_2246edd3-dd3a-4bde-b23d-e09e4dfb90a2.jpg?width=900](https://building2.auric.or.kr/Upload/BuildingImg/Large/8528_2246edd3-dd3a-4bde-b23d-e09e4dfb90a2.jpg?width=900) (검색일 : 2025.10.10.)

32) 국토교통부.(2020). 민간전문가 참여 및 통합디자인 관리체계의 지속적 운용방안 연구. 제2권 지역특화 재생사업 — [부록1] 건축·경관특화/건축자산연계형지역 특화재생 사업 설명자료(상반기), p.110

## ■ 공간환경개선 및 편의시설 조성

- **(역할 및 기능)** 가로경관 개선 및 친환경 보행환경 조성, 주차장 조성 등을 통해 상권 접근성 향상 및 체류시간 증대를 위해 공간환경 개선 및 편의시설을 조성
- **(시설유형)** 지역 특성 및 여건에 따라 주로 보행환경 개선, 공공디자인 적용 및 테마가로 조성, 주차장 및 편의시설이 조성
  - **(보행친화환경 조성)** 상권과 인접한 주요 가로에 통행 특성을 고려하여 배리어프리, 셉테드 등을 적용한 안전한 보행환경을 조성하고 상권 이용의 접근성 향상, 이와 함께 소규모 공원, 옥외 쉼터, 벤치 등 휴게공간을 조성하여 체류시간 증대
  - **(공공디자인 적용 및 테마가로 조성)** 노후 간판 정비 및 통일된 디자인의 가로시설물을 설치, 지역 역사·문화 자원을 활용한 테마가로 조성으로 상권을 브랜딩
  - **(주차장 및 편의시설 설치)** 방문객을 위한 공영주차장, 공중화장실 등 편의시설 조성

## ■ 지역 내 경제주체 육성 및 민간참여 활성화

- **(역할 및 기능)** 도시재생 사업지역의 자생적인 경제기반 마련을 위해 거점시설 운영주체 발굴 및 육성과 민간주체의 창의적 역량을 활용하여 사업효과 제고
  - 사회적경제조직, 청년창업가, 로컬크리에이터 등 다양한 민간 주체를 육성하여 지역자원을 활용한 수익모델 개발, 로컬비즈니스 육성, 지역경제 순환체계 구축을 도모
- **(지원방법)** 도시재생사업에서는 지역경제 활성화와 지속가능한 거점 운영을 위한 사회적경제조직 육성, 청년창업 및 소셜벤처 지원, 민간투자 연계 등을 추진
  - **(사회적경제조직 육성)** 마을기업, 사회적협동조합, 마을관리사회적협동조합 등 주민공동체를 중심으로 하는 운영주체 육성을 지원, 이에 따라 국토교통형 예비사회적기업 지정과 마을관리사회적협동조합에 대한 제도적 기반을 마련
  - **(청년 창업지원 및 소셜벤처 육성)** 지역자원 활용, 지역사회 문제해결 등을 지역비즈니스 모델로 연결하는 청년창업 및 소셜벤처 육성을 위한 교육, 컨설팅, 멘토링 등을 지원하고, 저렴한 창업공간을 제공하거나 공유오피스 및 창업인큐베이팅 공간을 제공
  - **(도시재생 모태펀드 조성)** 도시재생 모태펀드는 활성화지역에 청년기업과 벤처기업을 발굴하여 지원하고, 모태펀드를 통해 투자받은 도시재생기업은 활성화지역 내 청년거주공간 마련, 상업거점 조성 등 지역 일자리 창출 및 도시활력 회복에 기여<sup>33)</sup>
  - 그 외 도시재생 클라우드펀딩, 사회적 금융 등 임팩트투자 구조를 도입하여 지역주도의 사회적 가치 창출과 도시재생사업의 대중참여를 유도하여 민관협력의 기반을 구축

33) 국토교통부.(2019). 쇠퇴지역 청년창업, 중소·벤처기업을 지원 나선다, 12월 11일 보도자료, p.2.

## 2. 상권활성화를 위한 거점공간 관련 정책현황

### 1) 영세상인 보호를 위한 공공임대상가

#### ① 성동구의 공공임대상가 '성동안심상가'

- 성동안심상가는 젠트리피케이션으로 피해를 입은 임차인이 안심하고 영업할 수 있는 상가를 주변시세의 70-90%로 임대료를 책정하고 최장 10년의 임대기간을 보장
  - 성동구는 임대료의 급격한 상승의 폐해를 방지하기 위해 2015년 최초로 젠트리피케이션 방지를 위한 조례를 제정하여 임대료 안정을 위한 정책을 추진<sup>34)</sup>
  - 2015년 (주)부영주택과 사회공헌 MOU를 체결하여 성동안심상가빌딩을 공공기여 받았고, 2017년 성동안심상가를 조성<sup>35)</sup>
  - 성동안심상가는 성동안심상가빌딩, 성동안심상가 1-18호점, 마장청계점으로 구분

[표 2-13] 성동안심상가 현황

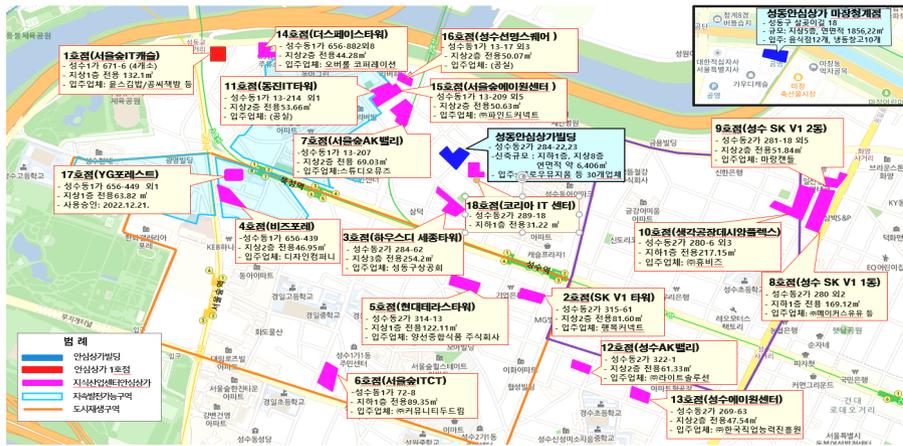
구분	성동안심상가빌딩	성동안심상가 1~18호점	성동안심상가 마장청계점
현황사진			
확보방법	(주)부영주택 공공기여	매입, 공공기여	매입
위치	성동구 성수일로12길 20	성수동 지식산업센터	성동구 살곶이길 18
대상	36개소	26개소	22개소 (냉동창고 10개소 별도)
규모	대지 2,830.51㎡ 건물 6,406㎡(지하1층, 지상8층)	전용면적 1,635㎡	대지 1937.7㎡ 건물 1,856.22㎡(지상5층)
입주시기	2018. 8월	2018. 3월	2023. 11월

출처 : 성동구청, <https://www.sd.go.kr/main/contents.do?key=1746&> (검색일: 2025.5.26.)

34) 「서울특별시 성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례」 서울특별시성동구조례 제1587호.

35) 성동구청, <https://www.sd.go.kr/main/contents.do?key=1746&> (검색일: 2025.5.26.)

- 최초 조성된 성동안심상가빌딩은 2015년 성동구와 ㈜부영주택이 사회공헌 MOU를 체결하며 조성한 상가건물로 270억 원 상당의 부지와 신축건물을 공공기여 받음<sup>36)</sup>
  - 성수2가 284-22번지 일대에 조성되었으며, 지하1층~지상8층, 연면적 6,406㎡ 규모로, 1~3층은 젠트리피케이션 피해상가를 대상으로 음식점과 생활편의시설 조성하고, 4~6층은 소셜벤처, 사회적경제기업 등을 위한 업무공간, 7-8층은 메이커스페이스 등이 조성되어 2018년 8월부터 운영 시작<sup>37)</sup>
  - 계약기간은 5년이며, 신청대상은 급격한 임대료상승으로 내몰린 상가임차인, 사회적경제조직, 소상공인, 청년창업자, 노인일자리 창출 기업, 공유기업 등으로 한정<sup>38)</sup>



[그림 2-4] 성동안심상가 현황  
출처 : 성동구청, <https://www.sd.go.kr/main/contents.do?key=1746&> (검색일: 2025.5.25.)

## ② 공공임대주택단지 내 상가의 'LH희망상가'

- LH희망상가는 일자리창출, 지역경제 활성화, 젠트리피케이션 방지 등 사회적 가치 실현을 위해 청년, 경력단절여성, 소상공인 등에게 장기간 저렴하게 임대하는 LH장기임대주택 단지 내 임대상가<sup>39)</sup>
- (사업내용) LH 공공임대주택의 단지 내 상가를 임대료 50~80% 인하한 조건으로 최대 10년간 임대 기간을 보장(2년 단위 갱신계약)<sup>40)</sup>
  - LH임대주택 내 근린상가 내 위치하며, 일반적인 공동주택 상가 형태로 운영하며, 2025년 기준 총 150개 단지에 희망상가를 공급할 예정(신규 22개 단지, 기존 128개 단지)<sup>41)</sup>

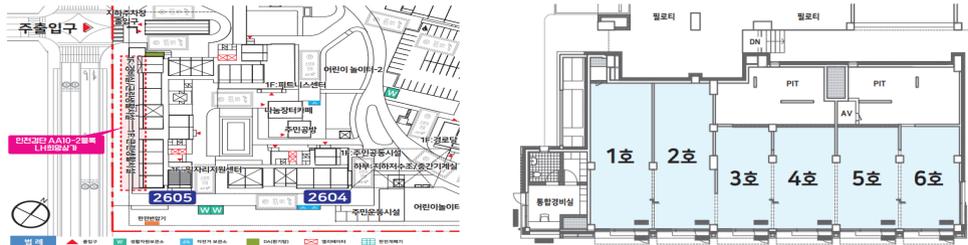
36) 성동구청, <https://www.sd.go.kr/main/contents.do?key=1746&> (검색일: 2025.5.26.)  
 37) 성동구청, <https://www.sd.go.kr/main/contents.do?key=1746&> (검색일: 2025.5.26.)  
 38) 성동구청, <https://www.sd.go.kr/main/contents.do?key=1746&> (검색일: 2025.5.26.)  
 39) 한국토지주택공사, <https://www.lh.or.kr/menu.es?mid=a10401080000> (검색일: 2025.5.26.)  
 40) 한국토지주택공사, <https://www.lh.or.kr/menu.es?mid=a10401080000> (검색일: 2025.5.26.)

- (사업유형) 공공지원형 I, II와 일반형(III)으로 공급목적 대상에 따라 구분하여 지원
  - 공공지원형은 사회적배려가 필요한 계층을 대상으로 I 유형, 동지내몰림방지를 위해 제공하는 II유형으로 구분되어 공공성 제고를 위한 상가로 활용
  - 일반형인 III 유형은 실수요자를 대상으로 일반경쟁입찰을 통해 공급하는 상가로 적정 시장가격으로 공급하는 상가 형태로 공급

[표 2-14] LH 희망상가 공급유형

공급유형	공급목적	공급대상	임대조건	공급방법
공공 지원형	I	일자리 창출 및 사회적경제 활성화	감정가의 50%	자격제한 및 추첨
	II	동지내몰림방지	감정가의 80%	자격제한 및 추첨
일반형	III	지역경제 활성화	낙찰가	일반경쟁입찰

출처 : 한국토지주택공사, <https://www.lh.or.kr/menu.es?mid=a10401080000> (검색일: 2025.5.26.)



[그림 2-5] 상가주변도(좌) 및 상가평면도(우)

출처 : 한국토지주택공사. (2025). LH 인천검단 LH26단지 LH희망상가 입점자 모집공고문.p.4.

## 2) 청년 창업을 위한 창업·실험공간

### ① 전통시장·상점이 청년상인을 지원하는 중소벤처기업부 ‘청년상인지원사업’

- 청년상인 지원사업은 전통시장 및 상점가 내 상점을 운영 중이거나 창업을 희망하는 청년상인을 대상으로 지원
- (지원유형) 기존 청년상인을 지원하는 청년상인 도약지원 유형과 창업을 지원하는 청년상인 창업지원 유형으로 구분
  - 청년상인 창업지원 유형은 창업지원과 이전지원으로 구분되며, 최대 5천만원~2천만원의 금액을 인테리어 등 분야에 지원

[표 2-15] 2025년 청년상인지원사업 개요

구분	지원대상	지원내용
1. 청년상인 도약지원	• 전통시장 및 상점가 내에서 영업 중인 만 39세 이하 청년상인	• 모집규모 : 150명 내외 • 지원금액 : 1인 최대 920만원(국비 기준) • 지원분야 : 개발지원, 홍보·마케팅, 점포개선 등

41) 한국토지주택공사, <https://www.lh.or.kr/menu.es?mid=a10401080000> (검색일: 2025.5.26.)

구분	지원대상	지원내용
2. 청년상인 창업지원	2-1. 창업지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업자등록이 되어 있지 않은 만 39세 이하 예비청년상인</li> <li>• 모집규모 : 40명 내외</li> <li>• 지원금액 : 1인 최대 5,000만원(국비 기준)</li> <li>• 지원분야 : 인테리어, 기반시설, 창업교육 등</li> </ul>
	2-2. 새출발지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년몰에서 영업 중인 상인으로 전통 시장 및 상점가로 점포 이전을 희망하는 상인</li> <li>• 모집규모 : 10명 내외</li> <li>• 지원금액 : 1인 최대 2,000만원(국비 기준)</li> <li>• 지원분야 : 인테리어, 기반시설, 창업교육 등</li> </ul>

출처 : 중소벤처기업부.(2025). 2025년도 청년상인 지원사업 통합공고. p.1.

## ② 청년창업을 위한 실험형 거점을 제공하는 서울 서대문구, '신촌 청년푸드스토어'

- (사업목표) 청년 창업자에게 소규모 상점에서 영업 경험을 제공함으로써, 청년층의 창업 기회 마련과 지역 상권의 활력 회복을 목표로 함
  - 서울 서대문구에서 2018년 신촌역 앞에 조성한 시설로 당초 '박스퀘어'로 명명하였으나, 청년 식음창업 시설로 기능을 강화하며 '신촌 청년푸드스토어'로 개편 운영<sup>42)</sup>
  - 건축면적 641.9㎡, 높이 8.6m, 연면적 774.1㎡에 지상 3층 규모의 시설로 서대문구에서 청년 창업과 노점 상인 지원을 위해 조성<sup>43)</sup>
- (지원내용) 실험형 창업공간 제공 및 창업지원 프로그램 운영하며, 공모를 통한 역량있는 '청년창업가'를 양성하여 청년창업을 통한 일자리 창출과 지역상인과 청년창업가의 상생협력을 통한 상인경쟁력 강화 도모
  - 계약기간은 입점 계약일로부터 2년이며, 지역상권 활성화에 기여할 수 있는 경제·사회적 가치창출 분야를 대상으로 모집
  - 점포면적은 약 7.4㎡ 수준으로 연간 약 93만 원 수준으로 연간사용료를 선납하며, 초기 사업화 지원을 위한 창업교육과 멘토링, 홍보·마케팅을 공공에서 지원함
- 신촌 청년푸드스토어는 청년층에게 저비용 창업을 시작하는 베이스캠프로 청년 창업 생태계의 인큐베이터 역할을 하며, 2025년 6월 현재 총 50여개 호실이 운영되고 있음<sup>44)</sup>



[그림 2-6] 신촌 청년푸드스토어 전경

출처 : 내손안의 서울, <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1290886> (검색일: 2025.5.25.)

42) 내손안의 서울, <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1290886> (검색일: 2025.5.25.)

43) 내손안의 서울, <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1290886> (검색일: 2025.5.25.)

44) 내손안의 서울, <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1290886> (검색일: 2025.5.25.)

### 3) 지역의 생활·경제서비스 제공을 위한 거점 지원

#### ① 행정안전부, 생활권 단위 로컬브랜딩 활성화사업의 ‘특화인프라’

##### — 지역의 분산된 자원 연결과 주민·상인·공동체 연대로 지역소비 및 체류를 활성화

- (사업목표) 생활권을 단위로 지역 고유의 유·무형 자원을 활용해 차별화된 특성을 살려 방문·정착하고 싶은 지역(“살 만하고 올 만하게”)으로 경쟁력을 강화하여 지역의 활력을 제고하며 지방소멸에 대응<sup>45)</sup>
  - 생활권은 행정구역이 아닌 지역 주민·방문객이 일상생활 속에서 경험할 수 있는 도보 15분 정도의 생활권으로 생활인구 유입을 통한 지역경제 활성화 효과를 도모
  - 지역 내 분산된 자원과 개별 사업들을 적극 연결, 지역구성원 참여를 통해 지역 경쟁력과 자생력을 높이고, 생활권 전반 활성화 추진
- (사업내용) 지역특성화계획 등에 따라 생활권 전반을 활성화할 수 있는 지역맞춤형 특화인프라 구축 및 프로그램 운영을 지원하며, 특교세 최대 10억 원을 지원<sup>46)</sup>
- (특화인프라의 역할) 지역활성화가 마을경제로 연결될 수 있는 거점의 역할을 하며, 특화인프라는 지역특성 맞춤형 기반 구축 및 프로그램을 통해 주민·상인·지역공동체 연대 및 생활권 전반의 활성화를 추진
  - 지역특성을 구현하고 지역소비·체류를 활성화하는 거점시설이 지역 거점과 연계되어 생활권에 자연스럽게 스며드는 생활권 전반의 활성화를 추진
  - 특히, 지역 내 분산된 자원과 개별 추진 사업들의 연계·협력과 주민 등 지역구성원 참여·협력을 통한 지역발전 추진으로 자생적인 순환 체계를 구축하여 사업 지속성을 제고



[그림 2-7] 생활권 단위 로컬브랜딩 활성화사업 개념도(좌) 및 특화인프라 조성 예시(우)

출처 : 행정안전부.(2025). 2025년 생활권 단위 로컬브랜딩 활성화사업 공모 추진계획. p.2, p.8

45) 행정안전부.(2025). 2025년 생활권 단위 로컬브랜딩 활성화사업 공모 추진계획. p.2

46) 행정안전부.(2025). 2025년 생활권 단위 로컬브랜딩 활성화사업 공모 추진계획. p.8

## ② 농림축산식품부, 일반농산어촌개발사업의 '농촌중심지 활성화거점'

— '액션그룹'을 연계하여 농촌생활권 중심의 특화 기능으로 활력 창출

- (사업목표) 농촌지역의 생활서비스 인프라 개선 및 다양한 관광·경제·문화 등 특화된 서비스 기능 제공을 통해 농촌 활력창출 및 지속가능성 확보<sup>47)</sup>
  - 농촌 지역에 필요한 기초생활기반 확충 등을 통해 생활서비스 이용접근성 향상 등 농촌 주민의 삶의 질 제고 및 농촌 정주여건 개선
  - 2025년부터 '생활권 육성'과 관련하여 정주뿐만 아니라 경제·사회·문화 등 지역의 통합적 발전을 위해 생활권(농촌재생활성화지역) 단위로 공간적 범위 확대<sup>48)</sup>, 농촌공간 재구조화 및 재생계획 내 농촌재생활성화지역 중심으로 복수의 거점공간을 조성 및 지역 명소화 및 특화 발전에 필요한 기능을 부여



[그림 2-8] 농촌재생 생활권 중심 통합발전 지원

출처 : 농림축산식품부.(2025). 2025년도 일반농산어촌개발사업 추진 및 2026년 신규지구 선정 계획, p.8

- (사업내용) 농촌 중심지(상위거점)에 문화·복지·보육 등 복합서비스 거점 조성 및 배후 마을 서비스 전달체계를 마련하는 것으로 농촌중심지활성화는 기본형과 통합형으로 구분되어, 각각 사업기간 5년 이내 150억 원 및 300억원을 지원<sup>49)</sup>
- (농촌재생거점 역할) 지역 주도의 계획수립과 실행을 하는 실천 주체인 '액션그룹'의 활동을 연계하며, 농촌재생활성화지역(생활권)에서 관광·경제·문화 등 지역자원을 기반으로 지역 명소화 및 특화된 기능을 제공<sup>50)</sup>
  - 정주인구뿐만 아니라 생활·관계인구까지 고려한 관광·경제·문화 등 지역자원에 기반

47) 농림축산식품부.(2025). 2025년도 일반농산어촌개발사업 추진 및 2026년 신규지구 선정 계획, p.2.

48) 농림축산식품부.(2025). 2025년도 일반농산어촌개발사업 추진 및 2026년 신규지구 선정 계획, pp.7-8.

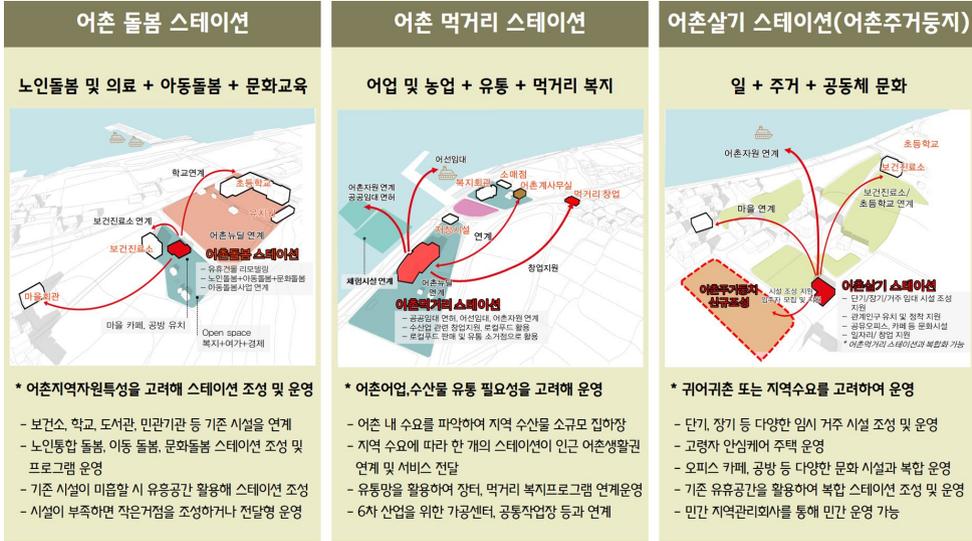
49) 농림축산식품부.(2025). 2025년도 일반농산어촌개발사업 추진 및 2026년 신규지구 선정 계획, p.1, p.13.

50) 농림축산식품부.(2025). 2025년도 일반농산어촌개발사업 추진 및 2026년 신규지구 선정 계획, p.9.



중심으로 복합 또는 분산하여 지역 맞춤형으로 조성

- 어촌생활서비스 공급 및 어촌 경제활성화를 위한 로컬벤처, 소셜 벤처, 로컬크리에이터 등 다양한 지역 경제활동 주체 유입 및 육성 지원
- (어촌스테이션의 역할) 사업효과를 주변지역으로 확산시켜 어촌 생활권의 활력을 높이는 핵심적인 공간으로 주민과 방문객에게 생활·복지·경제·교류 등 다양한 서비스를 제공하기 위한 복합기능으로 조성



[그림 2-10] 어촌스테이션의 조성 예시  
출처 : 해양수산부.(2024). 2025년도 어촌신활력증진사업 공모 가이드라인, p.22.

- (어촌스테이션 조성·운영방법) 민간주체(앵커조직)가 지자체와 협업하여 '사회혁신프로그램'을 통해 지역 실정에 맞는 어촌스테이션 계획 및 조성하고 지역의 '링커조직'과 함께 다양한 생활·경제 서비스 제공하며 운영52)
- 지자체는 공모를 통해 지역에 적합한 앵커조직을 선정하고, 앵커조직은 사업을 주도하며 지역사회 문제해결을 위한 우선순위 사업을 도출하는 사회혁신프로그램을 추진
- 이를 토대로 어촌스테이션의 공간구성과 운영 방안을 마련하며, 공간 조성은 기존 유휴시설을 리모델링하거나 신규시설을 건립하여 조성
- 지역 내 다양한 주체들(어촌계, 청년회, 공공기관, 사회적경제조직 등)을 '링커조직'으로 발굴하고 연계하여 사업의 효과를 지역사회 전체로 확산

52) 서수정, 이상민.(2024). 지속 가능한 어촌·어항재생을 위한 새로운 시도와 과제 - 어촌활력증진 지원 시범사업 추진 현황을 중심으로. auri Brief. 282호. 건축공간연구원. p.3, p.5.토대로 연구진 작성

### 3. 소결

- 도시재생사업에서 상권활성화는 지역경제 활성화를 위해 다양한 사업유형으로 변화
  - 「도시재생법」 제정(2013) 이후 물리적 환경개선 중심에서 다양한 지역경제 주체 육성하여 공간조성 및 운영과 함께 지역 경제생태계 구축을 위한 정책으로 변화
    - 선도·일반사업('14-'16)에서는 쇠퇴한 구도심의 기능 회복을 위해 물리적 환경개선과 주민공동체 중심의 일자리 창출을 위한 SW프로그램을 병행 추진
    - 뉴딜사업('17-'21)에서는 젠트리피케이션 방지와 영세상인 보호를 위해 '상생협력상가'를 도입하며 상생협약 제도를 시행하고, 이와 동시에 청년 창업지원을 함께 추진함
    - 사업 개편 이후('22~)에는 선택과 집중을 통한 '경제거점 조성'과 '지역특화재생'을 중심으로 사업유형을 재편하였으며, 창업지원, 골목상권 활성화, 로컬콘텐츠 타운 조성 등 지역 맞춤형 상권활성화 전략을 강화
  - 「도시재생법」의 근린재생형 활성화계획 기준에 따라 사업유형은 일반·뉴딜사업시기 일반근린형과 중심시가지형, 2022년 이후 도시재생사업 시기 혁신지구와 지역특화재생로 변화하였으며, 지역경제 및 상권활성화는 주요한 정책목표가 됨
- 「도시재생법」에서는 도시재생의 정책 목표를 경제적 활성화를 핵심 목표로 포함하며, 「전통시장법」, 「지역상권법」의 상권활성화 목표를 공유하는 정책목표의 공통점이 존재
  - 「도시재생법」은 쇠퇴한 도시의 물리적·사회적·경제적 재생을 포괄하며, 법 제2조에서 도시재생의 핵심 목표로 '경제적 활성화'를 명시하고, 근린재생형 활성화계획에 '골목경제 살리기'를 포함하여 생활권 단위 상권활성화의 법적 기반을 마련
  - 또한 「전통시장법」에 따른 상권활성화사업이 추진되는 경우 의제 처리됨으로써 제도적 연계성을 강화하는 법적 근거를 마련하였으나, 이와 유사한 「지역상권법」의 자율상권구역(쇠퇴상권 활성화)은 도시재생 활성화지역과 밀접한 관련성이 있으나 제도적 연계 기반은 부재한 실정임

## ■ 상권활성화를 위한 거점공간은 공동체 활성화를 위한 공동이용시설과 혼재되어 운영

- 「도시재생법」제2조제1항에서 거점공간과 관련되는 ‘도시재생기반시설’과 ‘공동이용시설’을 정의하고, 시행령제3조에 공동이용시설에 대한 법적 범주를 설정하고 있으나 구체적인 경제거점 또는 상권활성화 거점공간은 명시적으로 규정하고 있지 않음
  - 법 제30조의2는 공동이용시설에 대한 사용료 면제·경감 근거를 규정하여 마을기업 등 지역 경제주체의 초기 운영 부담을 완화하였으며, 법 제31조는 도시재생혁신지구 내 상업·창업지원시설 설치 근거를 명시하여 복합경제거점 조성 기반 마련

[표 2-16] 공동이용시설의 종류(도시재생법 시행령 제3조)

공동이용시설의 종류	비고
1. 놀이터, 마을회관, 마을도서관 등 주민의 복지 증진을 위한 시설	복지증진
2. 공동으로 사용하는 구판장·세탁장 등 공동작업장, 화장실 및 수도	생활편의
3. 어린이집·경로당 등 아이돌봄서비스시설 및 노인복지시설	돌봄지원
4. 마을방송국·마을신문사 등 지역주민 간 정보교류 및 의사소통을 위한 시설	소통교류
5. 마을기업·마을카페 등 주민 공동체 활성화를 위한 시설	공동체활성화
6. 조례로 정하는 시설	-

주. ■ 수익 발생 예상 및 상권활성화 관련 시설

출처: 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령」, 대통령령 제35396호.

- 「도시재생법」에서 상권활성화를 직접 명시한 거점공간은 ‘상생협력상가’가 유일하며, 그 외 창업지원시설·생활경제공간 등은 법령상 ‘공동이용시설’ 범주에 포함되어 운영
- 이로 인해 주민공동체 활동을 위한 수익형 공간과 지역경제 활성화를 목표로 하는 수익형 공간이 동일한 제도적 틀에서 관리되는 실정임

## ■ 상생협력상가는 제도적으로 명시된 상권활성화 거점공간이나 실질적인 운영 방안 부재

- ‘상생협력상가’는 젠트리피케이션 대응을 위해 조성되는 공간으로 「도시재생법」제27조의2는 상생협약 표준안 고시 근거를 마련하여 임대료 안정화(5% 이하), 계약갱신요구권 연장(10년 이상) 등 구체적 기준 제시함
  - 상생협약 관련 조례는 전국 32개 지자체가 제정하였으나, 상생협력상가 설치 및 운영에 관한 별도 조례를 제정한 지자체는 5곳에 불과하여 제도적 기반이 미흡한 실정
  - 상권활성화 목적의 시설임에도 조성·운영 기준, 위탁·관리 방식이 공동체 중심 시설과 동일하게 적용되어 상권활성화라는 정책 목적 달성을 위한 차별화된 방안 마련 필요
- 한편, 관련 법과의 관계에서 ‘상생협약’은 「도시재생법」과 「지역상권법」이 각각의 의미로 규정하여 부처협업 및 관련 사업추진에 혼란이 우려됨
  - 2018년 법 개정을 통해 제정된 「도시재생법」의 상생협약에 관한 조항(상가내몰림 방

지 목적의 자율적 협약)과 2021년 제정된 「지역상권법」에 따른 상생협약(지역상권 활성화구역 지정 요건)의 차이 존재

- 부처협업으로 국토교통부 도시재생사업과 중소벤처기업부의 상권 활성화 사업 등 관련 사업이 동일한 사업지역 내 추진되는 경우, 법적 개념의 혼란이 우려됨

#### ■ 생활권·중심지 상권 등을 연계한 거점공간 조성 및 민관협력형 관련 사업추진 확대

- 관련 정책사업에서는 공공임대상이 지원을 비롯하여, 청년창업자 지원 및 육성, 민간주체를 활용하여 지역경제 생태계 형성을 위한 사업의 범주로 확장
- 도시재생사업과 유사한 공공임대상가와 창업·실험공간은 중소벤처기업부와 LH, 지자체에서 추진되고 있으며 주로 영세상인 및 사회적경제조직, 취약계층을 중심으로 지원
  - LH희망상가는 주거단지 내 위치 특성을 활용한 생활편의시설 중심 구성, 청년상인지원사업은 전통시장 특성에 맞는 소매업종 지원, 신촌 청년푸드스토어는 역세권 유동인구를 고려한 요식업 특화로 운영
  - 특히 유동인구가 많은 역세권에 위치한 신촌 청년푸드스토어는 요식업에 특화하는 등 입지 여건을 고려한 차별화된 공간 활용 전략을 보여주고 있음

[표 2-17] 공공임대상가 및 창업실험공간

구 분	영세상인 보호를 위한 공공임대상가		청년창업을 위한 창업 실험공간	
	LH희망상가	성동안심상가	청년상인지원사업	신촌 청년푸드스토어
지원대상	• 사회적배려계층 • 임대상가 수요자	• 젠트리피케이션 피해상인 • 사회적경제조직, 소상공인, 청년창업자, 노인일자리 창출 기업, 공유기업	• 청년상인 • 청년창업자	• 청년창업자
지원주체	• LH	• 성동구청	• 중소벤처기업부	• 서대문구청
지원내용	• 상가공간 • 임대료 인하	• 상가공간 • 임대료 인하	• 점포개선, 인테리어시설 • 교육컨설팅	• 상가공간 • 임대료 인하, 창업교육
전체 호수	• 1,381호('23년 기준)	• 84호('25년 기준)	• (지원 통계 미공개)	• 50호('25년 기준)
특징	• 단지 내 상가에 대한 저렴한 조건으로 임대 • 일반 수요자 대상으로도 상업시설을 공급(임대)	• 공공이 조성한 상가로 저렴한 임대료로 젠트리피케이션 또는 상업공간이 필요한 대상으로 지원	• 별도의 공간은 지원하지 않고, 공간 조성을 위한 경비를 보조	• 역 주변에 위치한 임대상가로 저렴한 임대료와 창업교육으로 청년창업을 위한 인큐베이팅 지원
입지검토	• LH임대주택 단지 내	• 성동안심상가 내 한정	• 전통시장·상점가 내	• 청년푸드스토어 내 한정
주요업종	• 상가(식음, 판매시설)	• 상가(식음, 판매시설), 사무실	• 상가(식음, 판매시설)	• 상가(식음, 판매시설), 공유주방

출처 : 한국토지주택공사, <https://www.lh.or.kr/menu.es?mid=a10401080000> (검색일: 2025.5.26.); 성동구청, <https://www.sd.go.kr/main/contents.do?key=1746&> (검색일: 2025.5.25.); 중소벤처기업부.(2025). 2025년도 청년상인 지원사업 통합공고. p.1.; 내손안의 서울, <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1290886> (검색일: 2025.5.25.)을 참고하여 연구진 작성

- 한편, 지역경제 활성화를 정책목표로 하는 관련 정책사업은 공공임대상가뿐만 아니라, 지역의 생활인구 증대, 수익 창출, 지역경제 순환 구조 형성을 직접 목표로 하는 거점공간 조성사업을 추진하고 있으나 구체적인 조성 및 운영 방안 미비
  - 이러한 거점공간들은 독립된 시설 조성에 머물지 않고, 생활권 단위 상권·도심 중심지·관광축 등과 연계된 거점 기반 네트워크형 사업으로 발전하는 경향
  - 또한 주민공동체 중심의 거버넌스를 넘어, 민간사업자·지역기업·로컬크리에이터 등 민간주체의 창의적 역량을 활용하는 민관협력형 사업으로 추진하고 있음

[표 2-18] 지역경제 생태계 구축을 위한 생활·경제 거점 지원사업

구분	해양수산부, 어촌신활력증진사업(유형2)	행정안전부, 생활권 단위 로컬브랜딩사업	농림축산식품부, 일반농산어촌개발사업
입지고려	1·2차 어촌생활권 연계	생활권 단위(도보15분)	농촌생활권
거점공간	어촌스테이션	특화인프라	농촌재생거점
거점성격	돌봄/의료/생활/경제 복합	지역소비·체류 활성화시설	생활·관광·경제·문화 등
추진주체	지자체, 앵커조직, 링커조직	지자체, 주민 등	지자체, 주민 등
사업규모	100억 원 이내 (국비 70%, 지방비 30%, 자부담 별도)	개소당 20억원 이상 (특교세 최대 10억 지원) (국비 50%, 지방비 50%)	세부유형별 60억~300억원 (국비 70%, 지방비 30%)
지원내용	•(HW) 어촌스테이션 조성 •(SW) 관계인구 유입전략 및 창업 지원 계획 수립·시행	•(HW) 지역맞춤형 특화인프라 구 축 •(SW) 프로그램 운영	•(HW) 농촌중심지활성화 거점, 기초생활거점 •(SW) 계획수립, 역량강화사업

출처 : 해양수산부.(2024). 2025년도 어촌신활력증진사업 공모 가이드라인, pp.21-22.; 행정안전부.(2025). 2025년 생활권 단위 로컬브랜딩 활성화사업 공모 추진계획. p.2, p.8.; 농림축산식품부.(2025). 2025년도 일반농산어촌 개발사업 추진 및 2026년 신규지구 선정 계획, p.1, p.13.을 참고하여 연구진 작성

- 그러나 이러한 정책 방향에도 불구하고, 상권활성화를 위한 거점공간의 입지 선정·공간구성·적정규모 등의 구체적인 조성 기준이나, 창업 등 전문 운영주체 육성 방안, 성과 평가 체계 등 실질적인 조성 및 운영방안은 부재하여 정책 실효성에 한계
- 도시재생사업의 상권활성화를 위한 주요 정책수단으로 상생협력상가의 개선방안 마련 필요
- 도시재생사업의 상권활성화 관련 정책수단들은 지역 내 유동인구 활성화 및 소비 촉진을 위해 지역자원을 활용한 지역경제 활성화를 위해 추진된다는 점에서 공통점이 있음
    - 공동이용시설, 어울림플랫폼, 역사문화관광 복합시설, 창업지원시설 등의 모든 거점 공간은 지역주민, 방문객, 창업자 등 다양한 주체가 이용하여 유동인구 확대와 지역 활력을 도모하여 도시재생사업의 경제적 효과를 추구한다는 점에서 공통점이 있음
  - 다만 각 거점공간은 주민공동체, 청년창업자, 방문객 등의 주 이용대상과 수익창출 여부, 인구유입, 창업생태계 구성 등 조성 목적에서 차별성이 있음

- 공동이용시설·어울림플랫폼은 주민공동체 중심의 생활서비스·복지 기능을 중심으로 하며, 상권활성화보다는 기초생활 인프라를 통한 주민복지 증진에 주요 목적이 있음
- 상생협력상가와 창업지원시설, 혁신지구는 청년·창업자 등 경제주체를 중심으로 창업 생태계 조성 및 산업연계 효과를 중점으로 함
- 역사문화관광 거점은 지역자산을 활용한 방문객 유입을 통해 소비활성화에는 기여하지만, 지역 내 직접적인 수익창출을 목적으로 하지는 않음
- 상권활성화를 위한 대표적인 거점공간으로서 상생협력상가의 정책추진 현황 검토 필요
  - 상생협력상가는 「도시재생법」제27조의2의 '상생협약' 근거를 통해 상권활성화의 목적을 규정한 유일한 거점공간이며, 정책 도입 목적 또한 구도심 상권활성화와 젠트리피케이션 방지를 추구하기 위한 정책수단임
  - 또한, 상생협력상가는 지역의 빈집·빈점포 활용을 통한 공실 문제 해소, 지역 소비 촉진 및 일자리 창출, 지역경제 주체 육성 및 경제 네트워크 구축 등 지역상권과 연계된 경제 활성화의 과제를 포괄적으로 추진할 수 있는 거점공간임
  - 다만 상생협력상가는 공동이용시설과 혼재된 개념으로 정의되고 있고, 지자체 조례 설치 현황이 저조함에 따라 정책추진 현황에 대한 검토가 필요



# 제3장 도시재생사업의 상권활성화를 위한 거점공간 조성·운영 현황

1. 도시재생사업지역의 상권활성화 관련 정책추진 현황
2. 상생협력상가 운영현황 심층분석
3. 종합분석 및 주요 현안

# 1. 도시재생사업지역의 상권활성화 관련 정책추진 현황

## 1) 도시재생사업지역의 지역상권 현황

### ■ 사업유형별 도시재생 사업지역의 지역상권<sup>53)</sup> 현황

- 전국 도시재생사업 선정지역(2014-2024) 총 643곳 중 「지역상권법」에 따른 중소벤처기업부 ‘지역상권 상생 및 활성화 종합계획(2023-2025)’의 지역상권을 포함하여 사업을 추진하고 있는 지역은 전체 364곳으로 전체 사업지역의 56.6%를 차지
  - 도시재생 사업지역에 포함되는 지역상권 구역계 잠정치는 총 588개로 전국 지역상권 3,507개의 16.8%에 해당함

[표 3-1] 지역상권 포함 도시재생사업지역(2014-2024) 현황

선정년도	'14	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	계
도시재생사업 선정지역(개)(A)	13	33	68	100	115	117	87	26	31	53	643
지역상권* 포함 도시재생 사업지역(개)(B)	9	30	42	62	67	56	37	16	16	29	364
전체 대비 비율 ((B/A)*100%)	69.2%	90.9%	61.8%	62.0%	58.3%	47.9%	42.5%	61.5%	51.6%	54.7%	56.6%

주. “지역상권”은 2023년 12월 중소벤처기업부에서 발표된 ‘지역상권 상생 및 활성화 종합계획’의 지역상권 구역계 잠정치 3,507개를 기준으로 하여, 지역상권과 도시재생사업지역 구역계가 중첩되는 결과임

출처: 국토교통부·주택도시보증공사.(2025.8). 도시재생 사업지역 구역계(643개) 내부자료.; 건축공간연구원. (2023). 지역상권 종합계획 배경과 방향. 중소벤처기업부 지역상권 정책연구TF 자료를 토대로 연구진 작성

- 전체 도시재생사업 선정지역(2014-2024) 중 지역상권을 포함하는 지역의 비율은 경제기반형(80%), 중심시가지형(77.8%), 일반근린형(70.2%), 뉴빌리지(65.6%), 지역특화재생(59.5%) 순으로 원도심 및 근린 상권과 관련된 사업유형이 다수 포함
  - 지역상권을 포함한 사업지역 전체 364곳 중 일반근린형(125곳, 34.3%)과 중심시가지형(70곳, 19.2%)은 전체 53.5%(195곳)를 차지함

53) 중소벤처기업부가 2023년 12월 발표한 ‘지역상권 상생 및 활성화 종합계획(‘23~’25)’의 지역상권 구역계 잠정치 3,540개 중 매출액 데이터가 있는 3,507개를 대상으로 현황을 분석함

[표 3-2] 지역상권 포함 도시재생사업지역(2014-2024)의 사업유형 현황

구분	도시재생사업 선정지역 (14~'24)(개) (A)	지역상권*을 포함한 도시재생사업지역의 선정연도별 현황(개)										전체 선정지역 중 지역상권 포함 개수 비율(B/A)	
		'14	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24		계 (B)
경제기반형	15	1	4	1	2	2	1	1				12	80.0%
중심시가지형	90	5	9	14	12	17	9	4				70	77.8%
일반근린형	178	3	17	11	25	26	26	17				125	70.2%
우리동네살리기	99			5	10	6	4	3	5	6	3	42	42.4%
주거지원형	82			11	12	12	7	6				48	58.5%
인정사업	95					3	9	5		1	1	19	20.0%
지역특화재생	37								10	9	3	22	59.5%
뉴빌리지	32										21	21	65.6%
특별재생지역	1				1							1	100.0%
혁신지구	14					1		1	1		1	4	28.6%
계	643	9	30	42	62	67	56	37	16	16	29	364	56.6%

주1. "지역상권"은 2023년 12월 중소벤처기업부에서 발표된 '지역상권 상생 및 활성화 종합계획'의 지역상권 구역계 잠정치 3,507개에 중첩되는 사업지역임

주2. "혁신지구" 유형에 '주거재생혁신지구' 1건 포함

출처 : 국토교통부 주택도시보증공사.(2025.8). 도시재생 사업지역 구역계(643개) 내부자료.; 건축공간연구원. (2023). 지역상권 종합계획 배경과 방향. 중소벤처기업부 지역상권 정책연구TF 자료를 토대로 연구진 작성

- 전국 도시재생사업 선정지역 643곳(132,599,365.7㎡)에 중첩되는 지역상권 구역계 588개<sup>54)</sup> 면적(103,223,503㎡)은 사업지역 대비 전체 77.8%의 면적을 차지
  - 사업유형별로 지역상권을 포함하는 도시재생 사업지역의 면적합계 비율은 일반근린형(37.4%), 중심시가지형(24.1%), 경제기반형(22.1%)순으로 나타나며, 이는 사업유형별 선정지역 수와 유사한 경향으로 나타남
- 도시재생사업지역 대비 지역상권은 사업지역 면적의 평균 약 20.8%의 지역상권을 포함하고 있으며, 이는 대체로 주거지 및 근린 재생과 관련됨
  - 사업지역의 면적합계(B) 대비 지역상권의 면적합계(b) 기준, 지역상권을 포함한 사업유형은 우리동네살리기형(36.6%), 뉴빌리지(29.8%), 주거지원형(28.1%), 지역특화재생(25.2%), 중심시가지형(23.7%), 일반근린형(23.3%) 순으로 높게 나타남
  - 이는 중심시가지형과 일반근린형의 사업유형이 전체 사업지역의 58.3%를 차지하지만, 소규모 주거지 재생이나 근린 활성화를 위한 사업의 경우 지역의 주요한 상권을 포함하여 사업구역을 설정하는 경향이 높게 나타남을 의미함

54) 도시재생사업지역의 면적을 기준으로 포함되는 지역상권으로, 사업지역으로 인해 분할되는 중복 개수를 포함하며 588개이며 중복 제외 시 498개 구역계임

[표 3-3] 도시재생사업지역 및 지역상권의 현황

사업유형	전체 도시재생사업 선정지역 현황(14-24)			지역상권 포함 도시재생 사업지역			해당 지역상권 현황			도시재생 사업지역 대비 지역상권	
	개수 (개)	면적합계 (km <sup>2</sup> )	면적비율 (%)	개수 (개)	면적합계 (km <sup>2</sup> )	면적비율 (%)	개수 (개)	면적합계 (km <sup>2</sup> )	면적비율 (%)	개수 (개)	면적 비율
	-	-	-	(A)	(B)	(C)	(a)	(b)	(c)	(a/A)	(b/B)
경제기반형	15	256.7	19.4%	12	227.6	22.1%	46	18.8	8.7%	3.8	8.3%
중심시가지형	90	293.6	22.1%	70	248.8	24.1%	153	59.1	27.4%	2.2	23.7%
일반근린형	178	479.9	36.2%	125	385.8	37.4%	195	89.9	41.8%	1.6	23.3%
우리동네살리기	99	59.5	4.5%	42	21.8	2.1%	48	8.0	3.7%	1.1	36.6%
주거지원형	82	87.2	6.6%	48	52.0	5.0%	66	14.6	6.8%	1.4	28.1%
지역특화재생	37	89.7	6.8%	22	57.3	5.6%	28	14.4	6.7%	1.3	25.2%
뉴빌리지	32	33.2	2.5%	21	22.1	2.1%	28	6.6	3.1%	1.3	29.8%
인정사업	95	4.2	0.3%	19	0.3	0.0%	19	0.3	0.1%	1.0	100%
혁신지구	14	9.6	0.7%	4	3.8	0.4%	4	0.1	0.0%	1.0	2.8%
특별재생지역	1	12.3	0.9%	1	12.3	1.2%	1	3.4	1.6%	1.0	27.2%
합계	643	1,326	100.0%	364	1,032.2	100.0%	588	215.1	100%	1.6	20.8%

주1. "지역상권"은 2023년 12월 중소벤처기업부에서 발표된 '지역상권 상생 및 활성화 종합계획'의 지역상권 구역계 잠정치 3,507개에 중첩되는 사업지역임

주2. "혁신지구" 유형에 '주거재생혁신지구' 1건 포함

주3. '해당 지역상권'은 사업지역으로 인해 분할되는 중복 개수를 포함하며 588개이며 중복 제외시 498개 구역계임

출처 : 국토교통부·주택도시보증공사.(2025.8). 도시재생 사업지역 구역계(643개) 내부자료. ; 건축공간연구원. (2023). 지역상권 종합계획 배경과 방향. 중소벤처기업부 지역상권 정책연구TF 자료를 토대로 연구진 작성

## ■ 도시재생사업지역 내 지역상권의 규모 및 매출특성

- (규모 및 활성화 정도) 도시재생 사업지역 내 지역상권(498개)<sup>55)</sup>은 주로 '쇠퇴·정체' 상태의 '대형 및 소형상권'에 다수 입지
  - 도시재생 사업지역의 지역상권은 소형상권이 전체 41.4%로 가장 많으며, 다음으로 대형상권 38.4%, 중형상권 19.1% 순으로 나타남
  - 해당 지역상권의 활성화 정도를 파악하기 위해 매출액 증감률<sup>56)</sup>을 기준으로 쇠퇴, 포화, 정체(유지), 활성화, 신규상권의 5개 유형<sup>57)</sup>로 구분하여 분석한 결과, 정체(48.2%),

55) 도시재생 사업지역으로 분할되는 지역상권의 수 588개의 중복 제외 시 498개 지역상권 구역계임

56) 업소 증감률과 매출액 증감률은 「지역상권법」에 따른 자율상권구역 구역 지정 요건에 해당하며 개·폐업률이나 점포생존률과 다르게 상권의 특성에 따른 영향을 크게 받지 않으므로 상권 활성화의 일반적 척도로 삼을 수 있는 지표로 판단. (정인아, 서수정, 진태승, 유예슬. (2024). 지역상권 활성화를 위한 공간관리 방안. 건축공간연구원.p.78)

### [지역상권 활성화정도 분석 지표]

지표	산출식	구독자료	단위
5년간 업소증감률	(2023년 업소수-2019년 업소수)/2019년 업소수X100	소상공인진흥공단 (공공데이터포털)	구역계별
전년대비 매출액 증감률	(2023년 매출액-2022년 매출액)/2022년 매출액X100	소상공인진흥공단 (신한카드 추정매출액)	구역계별

출처 : 정인아, 서수정, 진태승, 유예슬. (2024). 지역상권 활성화를 위한 공간관리 방안. 건축공간연구원. p.78.

57) 전국 지역상권의 K-평균 군집분석 실시 결과, 대다수 정체·쇠퇴 군집으로 편중되어 유형 세분화에 한계가 있어 사분위 범위로 활성화정도의 군집유형으로 분석(정인아 외, (2024).p.78)

쇠퇴(28.1%) 상태가 전체 76.3%를 차지하며, 전국 지역상권 분석과 비교해 볼 때, 전년 대비 23년 기준 매출증감은 다소 증가하였으나 업소 수 증감 평균이 감소세로 나타남

[표 3-4] 도시재생사업지역의 지역상권 규모 및 활성화 정도 현황

지역상권 규모	쇠퇴	정체	포화	활성화	미분류	합계(개)	합계(%)
대형상권(업소 200개 이상)	37	127	11	16	-	191	38.4%
중형상권(업소 100-200개)	29	40	6	26	-	101	20.3%
소형상권(업소 30-100개)	74	73	12	45	2	206	41.4%
합계(개)	140	240	29	87	1	498	100.0%
합계(%)	28.1%	48.2%	5.8%	17.5%	0.4%	100.0%	-

주1. 지역상권 활성화 정도는 업소 수 및 매출액 증감률을 사분위 범위로 구분하여 '활성화'는 업소감소 및 매출증가, '포화'는 업소증가 및 매출유지, '정체(쇠퇴)'는 업소유지 및 매출감소로 세분화함

주2. '미분류'는 매출정보 누락에 따른 미분류 건수임

출처 : 국토교통부·주택도시보증공사.(2025.8). 도시재생 사업지역 구역계(643개) 내부자료.; 건축공간연구원. (2023). 지역상권 종합계획 배경과 방향. 중소벤처기업부 지역상권 정책연구TF 자료를 토대로 연구진 작성

- (업소 수 및 매출 증감 특성) 도시재생사업지역 내 지역상권은 업소 수 증감 대비 매출증감 비율이 평균 72.6% 수준으로, 업소 수가 많음에도 불구하고 유동인구나 소비 수요가 충분하지 않아 총 매출이 적은 특징
  - 해당 상권은 업소 수 대비 매출 수준이 기준치(100) 이하로 나타나, 다수의 점포가 존재함에도 상권 전체의 매출 발생이 낮은 것으로 분석됨
  - 이는 수요 대비 공급 과잉 및 업종 불균형, 소비력 부족 등 복합적인 요인으로 상권의 구조 조정 또는 기능 재편이 요구되는 경쟁력이 낮은 지역의 특징

[표 3-5] 도시재생사업지역(2014-2024) 내 지역상권의 업소 및 매출 증감 현황

지역상권 규모	지역상권 수 (개)	평균 면적 (㎡)	'23년 업소 수(개)	업소 증감률 (%)	매출증감률 평균(%)	업소 수 대비 매출비율 평균(%)
대형상권(업소 200개 이상)	191	252,477	339	-7.7	5.5	73.0
중형상권(업소 100-200개)	101	97,723	103	-8.3	6.6	73.2
소형상권(업소 30-100개)	206	42,344	40	-10.9	5.5	71.9
평균	166	134,169	167	-9.1	5.7	72.6
합계	498	-	-	-	-	-

주1.업소증감 평균: 5년간 업소증감률 = (2023년 업소수-2019년 업소수)/2019년 업소수X100

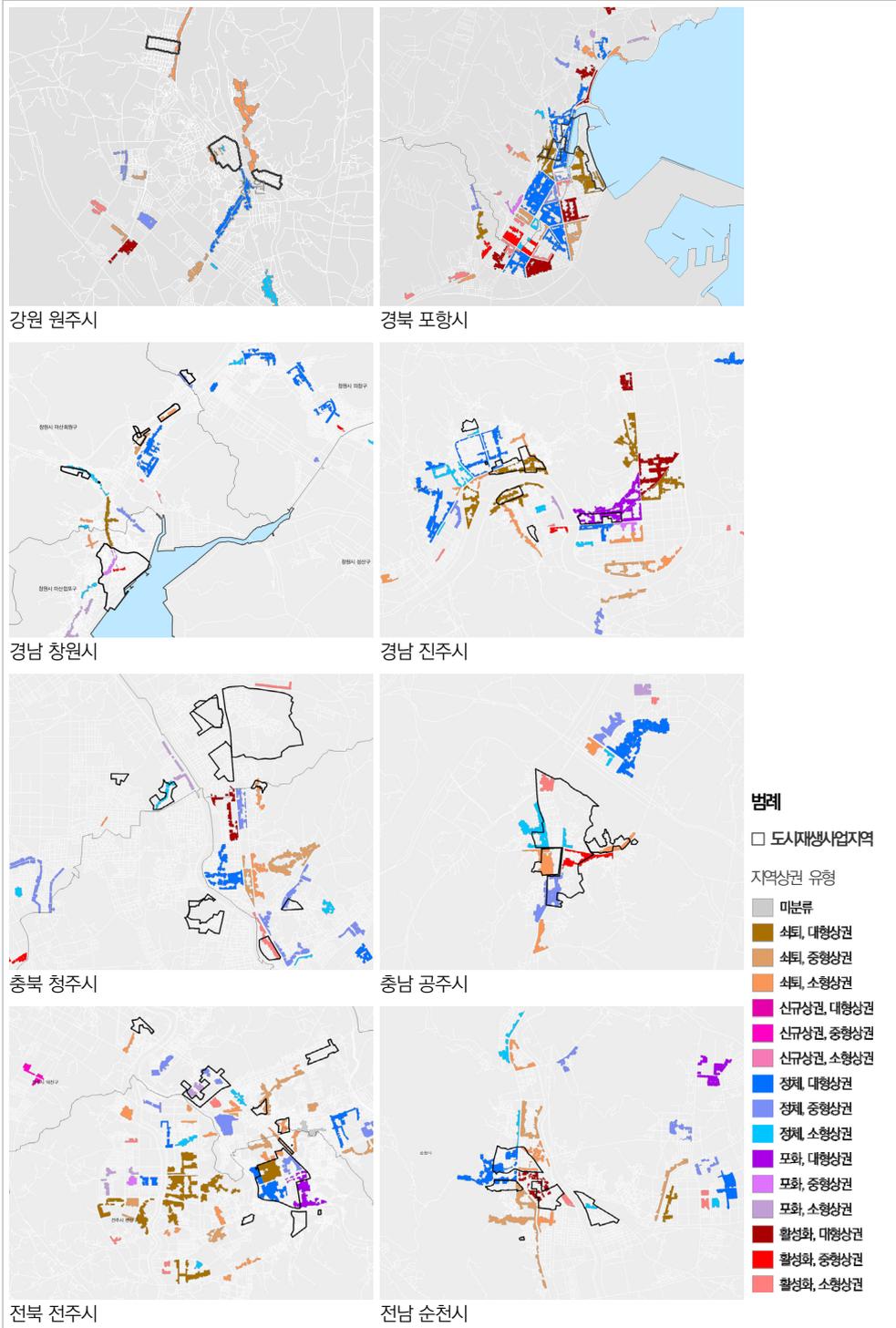
주2.매출증감 평균: 전년대비 매출액 증감률 = (2023년 매출액-2022년 매출액)/2022년 매출액X100

출처 : 국토교통부·주택도시보증공사.(2025.8). 도시재생 사업지역 구역계(643개) 내부자료.; 건축공간연구원. (2023). 지역상권 종합계획 배경과 방향. 중소벤처기업부 지역상권 정책연구TF 자료를 토대로 연구진 작성

#### [K-평균 군집 분석 결과]

연번	군집 수	업소증감률	매출액 증감률	군집특성	군집 유형
1	876	-0.06813	1.13164	업소감소/매출증가	활성화
2	68	2.71036	-0.23258	업소증가/매출유지	포화
3	38	12.61744	0.56389	업소과다증가	신규상권
4	2,513	0.56389	-0.391	업소유지/매출감소	정체(쇠퇴)
합계	3,495	-	-	-	-

출처 : 정인아, 서수정, 진태승, 유예슬. (2024). 지역상권 활성화를 위한 공간관리 방안. 건축공간연구원. p.78.



[그림 3-1] 도시재생사업지역 및 지역상권 현황

출처 : 국토교통부-주택도시보증공사.(2025.8). 도시재생 사업지역 구역계(643개) 내부자료.; 건축공간연구원. (2023). 지역상권 종합계획 배경과 방향. 중소벤처기업부 지역상권 정책연구TF 자료를 토대로 연구진 작성

## 2) 도시재생사업지역의 상생협력상가 조성 및 운영 현황

### ① 상생협력상가 계획 대비 조성 및 운영현황

#### ■ 상생협력상가 조성계획 현황

- (사업유형 및 계획호수) 도시재생사업의 상권활성화를 위한 대표적인 거점공간으로서 상생협력상가는 국토교통부가 2019년 상반기 선정된 76개 도시재생사업 중 20개 사업지역에 상생협력상가 총 161개호를 계획함
  - 상생협력상가 조성계획이 수립된 사업지역 20곳의 사업유형은 일반근린형 8개, 중심시가지형 7개, 주거지지원형 3개, 우리동네살리기형 2개 지역에 계획
  - 상생협력상가의 계획 물량은 8개 광역자치단체에 분포하며, 지역별로 최소 1호에서 최대 35호까지 다양한 규모로 계획되어, 강릉시가 35호, 포천시 30호, 경남 양산시 12호, 부산 남구 10호, 광주 동구 10호 순으로 계획

[표 3-6] 2019년 선정 도시재생사업지역의 상생협력상가 계획 현황

번호	광역시도	기초	사업유형	세부사업 수(개)	상생협력상가 계획(호)	사업비 (억원)	시설명
1	서울	도봉구	주거지지원	2	9	31.0	희망플랫폼, 상생협력상가
2	부산	남구	우리동네 살리기	1	10	20.6	마을플랫폼
3	인천	미추홀구	일반근린	1	5	90.5	어울림센터
4	광주	동구	중심시가지	2	10	52.6	인쇄아카데미, 코워킹스페이스
5	경기	광주시	주거지지원	2	5	83.1	주민복합문화어울림플랫폼, 우리다함께센터
6		평택시	일반근린	1	4	14.3	신장개업 국제상가
7		포천시	일반근린	2	30	65.6	어울림센터 I (오성센터), 어울림센터 II (한음센터)
8		광주시	우리동네 살리기	1	1	55.9	상생협력상가
9	강원	동해시	중심시가지	2	4	107.2	목호텔조성, 청소년어울림센터
10		강릉시	일반근린	1	35	110.4	도시재생 어울림 플랫폼
11	충북	충주시	중심시가지	1	2	61.8	복합행정시설
12		괴산군	일반근린	1	6	2.8	청소년 커뮤니티센터
13		청주시	주거지지원	1	5	39.6	어울림센터
14	충남	논산시	중심시가지	1	2	55.1	해월 어울림센터
15		보령시	일반근린	1	5	33.0	어울림센터
16	전북	익산시	일반근린	2	7	80.1	공동체일자리센터, 도시재생리빙랩센터
17		익산시	일반근린	1	3	25.0	어울림센터
18	경북	김천시	중심시가지	1	3	22.3	해피러닝 어울림 플랫폼
19	경남	양산시	중심시가지	3	12	84.5	사회공헌센터, 생활 플랫폼, 문화역시플랫폼
20		김해시	중심시가지	3	3	170.0	빛어울림센터, 진영노하우센터, 진영상생협력상가
합계	사업지역 20곳			30	161	1,205.4	

출처 : 국토교통부. (2019). '19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 76곳 선정. 10월 8일 보도자료. p.19-21. 사업지역의 활성화 계획을 참고하여 연구진 작성

- (사업비 현황) 20개 사업지역의 상생협력상가 계획 기준 총 사업비는 1,205.4억원으로, 1개 사업지역 당 평균 약 60.3억원(최소 2.6억~최대 170억원)이 투입<sup>58)</sup>
  - 김해시가 170억 원으로 가장 많은 예산을 배정했으며, 강릉시 110.4억 원, 동해시 107.2억 원 순임, 반면 괴산군은 2.8억 원으로 가장 적은 예산이 책정
  - 상생협력상가에 해당하는 총 30개의 세부사업(건물 수)에 1,205.4억원으로, 상생협력상가 건물 1곳당 평균 사업비는 약 40.2억 원이 투입
  - 다만 지역별로 살펴보면 상생협력상가에 해당하는 건물 1곳당 조성비용에는 상당한 편차가 존재하며, 인천 미추홀구는 1개 시설에 90.5억원, 김해시는 3개 시설에 170억 원(시설당 약 56.7억 원)이 투입
  - 반면, 괴산군은 1개 시설에 2.8억 원에 불과한데, 이러한 차이는 지역의 부동산 지가에 따른 부지 매입비용, 매입후 리모델링 또는 어울림플랫폼의 신축과 같은 조성방식에 등에 따라 건물 조성비용에 차이가 발생

#### ■ 조성계획 기준 상생협력상가의 도시재생사업지역 및 지역상권 입지 현황

- 사업지역 20곳에 계획된 상생협력상가 30개 건물 중 반경 100m 이내 지역상권이 입지하는 상생협력상가는 25개로, 대형상권 40%, 중형상권 24%, 소형상권 36%를 차지
  - 상생협력상가가 계획된 지역상권의 활성화 정도는 '쇠퇴(24%)' 또는 '정체(56%)' 상태의 상권이 전체 80%를 차지하며, 이는 해당 입지가 활력이 저하된 쇠퇴 상권임을 의미함

[표 3-7] 상생협력상가의 반경100m 이내 지역상권 현황

구분	쇠퇴	정체	포화	활성화	합계(개)	합계(비율)	
대형상권(업소 200개 이상)	2	8	-	-	10	40.0%	
중형상권(업소 100-200개)	1	3	1	1	6	24.0%	
소형상권(업소 30-100개)	3	3	1	2	9	36.0%	
합계	(개)	6	14	2	3	25	100.0%
	(%)	24.0%	56.0%	8.0%	12.0%	100.0%	-

주1. 2019년 도시재생사업 선정지역 중 2025년 3월 기준 조성된 상생협력상가(38개소) 기준

주2. 지역상권 활성화 정도는 업소 수 및 매출액 증감률을 사분위 범위로 구분하여 '활성화'는 업소감소 및 매출증가, '포화'는 업소증가 및 매출유지, '정체(쇠퇴)'는 업소유지 및 매출감소로 세분화함.

출처 : 국토교통부·주택도시보증공사.(2025.8). 도시재생 사업지역 구역계(643개) 내부자료.; 건축공간연구원. (2023). 지역상권 종합계획 배경과 방향. 중소벤처기업부 지역상권 정책연구TF 자료; 국토교통부. (2019). '19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 76곳 선정. 10월 8일 보도자료. p.19-21.를 토대로 연구진 작성

- 2023년 기준 상생협력상가 반경 100m이내 상권의 업소 수는 전년 대비 평균 7.8% 감소하였으며, 대형상권의 감소(-17.5%)가 가장 크며, 중형상권(6.2%)은 소폭 증가세를 보임

58) 상생협력상가는 독립된 건물로 조성하거나 복합거점시설 내 부속시설로 조성할 수 있으므로, 활성화계획 상에 상생협력상가가 포함된 세부 단위사업 또는 시설 조성에 대한 예산 단위로 사업비를 파악

- 업소 수 대비 매출 수준은 기준치(100) 이하인 평균 67.9%이며, 소형상권(60%), 중형상권(68.7%), 대형상권(74.6%) 순으로 매출 부진이 심화되고 있는 것으로 나타남

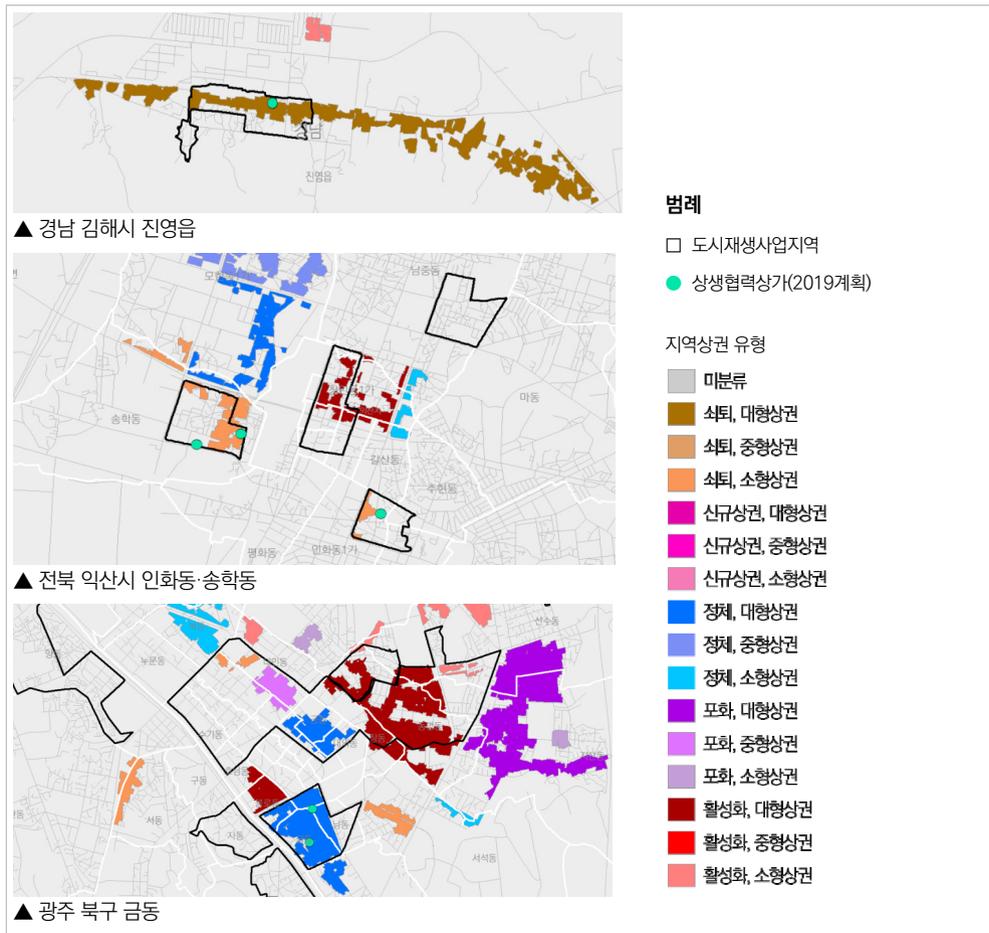
[표 3-8] 상생협력상가의 반경100m 이내 지역상권의 업소 및 매출 증감 현황

구분	지역상권 수(개)	평균 면적 (㎡)	'23년 업소 수 평균(개)	업소 증감율 평균(%)	매출증감율 평균(%)	업소 수 대비 매출비율(%)
대형상권(업소 200개 이상)	10	261,636	407	-17.5	4.3	74.60
중형상권(업소 100-200개)	6	121,237	110	6.2	1.0	68.64
소형상권(업소 30-100개)	9	49,995	33	-6.4	-0.4	59.86
계	25	151,750	201	-7.8	1.8	67.86

주1.업소증감 평균: 5년간 업소증감률 = (2023년 업소수-2019년 업소수)/2019년 업소수X100

주2.매출증감 평균: 전년대비 매출액 증감률 = (2023년 매출액-2022년 매출액)/2022년 매출액X100

출처 : 국토교통부·주택도시보증공사.(2025.8). 도시재생 사업지역 구역계(643개) 내부자료.; 건축공간연구원. (2023). 지역상권 종합계획 배경과 방향. 중소벤처기업부 지역상권 정책연구TF 자료; 국토교통부. (2019). '19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 76곳 선정. 10월 8일 보도자료. p.19-21.를 토대로 연구진 작성



[그림 3-2] 상생협력상가 계획 기준 도시재생사업지역 및 지역상권의 입지현황

출처 : 국토교통부·주택도시보증공사.(2025.8). 도시재생 사업지역 구역계(643개) 내부자료.; 건축공간연구원. (2023). 지역상권 종합계획 배경과 방향. 중소벤처기업부 지역상권 정책연구TF 자료를 토대로 연구진 작성

## ■ 상생협력상가 조성 및 운영 현황

- 상생협력상가의 2019년 조성계획에 대한 조성 및 운영 현황은 2025년 5월 기초지자체 행정담당자 및 도시재생지원센터 관계자를 대상으로 전수조사를 실시하여 파악
- 2025년 5월 기준 전체 2019년도에 계획된 161개 상생협력상가(건물 수 30개) 중 42호 (26.1%)가 시설 조성(건물 12개)을 완료하였으며, 이 중 11호(조성 완료 시설의 28.6%)가 현재 임대하며 운영 중인 것으로 나타남
  - 이는 전체 계획 대비 7.5%의 임대율로, 사업 초기 단계임을 고려하더라도 활성화를 위한 추가적인 노력이 필요함을 시사

[표 3-9] 상생협력상가 2019년 계획 대비 조성 및 운영현황

구분	상생협력상가 계획 ('19년)	상생협력상가 조성 ('25.5)	상생협력상가 운영('25.5)	계획대비 조성비율	조성 대비 운영비율	계획대비 운영비율
	(A)	(B)	(C)	(B/A)	(C/B)	(C/A)
사업지역 (곳)	20	11	11	55.0%	100.0%	55.0%
건물 수(개)	30	12	11	40.0%	91.7%	36.6%
상생협력상가 (호)	161	42	12	26.1%	28.6%	7.5%

주. 건물 수는 세부사업 수 기준

출처 : '국토교통부. (2019). '19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 76곳 선정. 10월 8일 보도자료. p.19-21.'를 토대로  
2025년 5월 해당 지자체의 담당자 전화면담을 통한 전수조사로 파악한 결과를 토대로 연구진 작성

- 상생협력상가 조성이 완료된 지역은 20개 중 11개 지역(55%)이며, 경남 양산시가 12호로 가장 많은 시설을 조성(완료율 100%)
  - 다음으로 경기 광주시와 충북 청주시가 각각 5호, 경기 평택시가 4호를 조성, 반면 서울 도봉구, 부산 남구, 인천 미추홀구 등 9개 지역은 아직 시설조성을 시작하지 못한 상태로, 대도시 지역의 사업 추진이 상대적으로 지연
- 사업유형별로는 일반근린형이 8개 지역 중 6개 지역에서 상생협력상가 조성을 완료하여 가장 높은 추진율을 보임
  - 중심지가지형은 7개 지역 중 2개 지역(양산시, 김해시)만이 상생협력상가를 조성하였으며, 주거지원형은 3개 지역 중 2개 지역이 조성을 완료
  - 우리동네살리기형은 2개 지역 중 1개 지역(경기 광주시)만 상생협력상가를 조성하여 50%의 추진율을 확인
- 임대가 이루어진 지역은 6개 지역에 불과하며, 충남 보령시와 전북 익산시(1)가 각각 3호로 100%의 임대율을 달성
  - 김해시와 전북 익산시(2)의 상생협력상가는 각각 66.7%의 임대율을, 경기 평택시와

강릉시의 상생협력상가는 각각 임대율 25%와 100%로 나타남

- 특히 양산시의 경우 12호를 모두 조성하였음에도 임대가 전혀 이루어지지 않아, 상생협력상가의 조성과 실제 운영 간의 간극이 존재함을 보여줌

[표 3-10] 2019년 선정 도시재생사업지역의 상생협력상가 조성 및 운영, 임대 현황

번호	광역시	기초	사업유형	건물 수 (개)	시설명	상생협력상가		
						계획(호)	조성(호)	임대(호)
1	서울	도봉구	주거지지원	2	희망플랫폼, 상생협력상가	9	-	-
2	부산	남구	우리동네살리기	1	마을플랫폼	10	-	-
3	인천	미추홀구	일반근린	1	어울림센터	5	-	-
4	광주	동구	중심시가지	2	인쇄이카지업, 코워킹스페이스	10	-	-
5	경기	광주시	주거지지원	2	주민복합문화어울림플 랫폼, 우리다함께센터	5	5	-
6		평택시	일반근린	1	신장개업 국제상가	4	4	1
7		포천시	일반근린	2	어울림센터 I (오성센터) 어울림센터 II (한음센터)	30	-	-
8		광주시	우리동네살리기	1	상생협력상가	1	1	-
9	강원	동해시	중심시가지	2	목호텔조성, 청소년어울림센터	4	-	-
10		강릉시	일반근린	1	도시재생 어울림 플랫폼	35	1	1
11	충북	충주시	중심시가지	1	복합행정시설	2	-	-
12		괴산군	일반근린	1	청소년 커뮤니티센터	6	-	-
13		청주시	주거지지원	1	어울림센터	5	5	-
14	충남	논산시	중심시가지	1	해월 어울림센터	2	-	-
15		보령시	일반근린	1	어울림센터	5	3	3
16	전북	익산시(1)	일반근린	2	공동체일자리센터, 도시재생리빙랩센터	7	3	3
17		익산시(2)	일반근린	1	어울림센터	3	3	2
18	경북	김천시	중심시가지	1	해피리닝 어울림 플랫폼	3	3	-
19	경남	양산시	중심시가지	3	사회공헌센터, 생활 플랫폼, 문화역사플랫폼	12	12	-
20		김해시	중심시가지	3	빛어울림센터, 진영노하우센터, 진영상생협력상가	3	2	2
합계				30		161	42	12
비고(사업지역)						(20개 지역)	(11개 지역)	(6개 지역)

주. '임대(호)' 현황은 2025년 5월 해당 지자체의 담당자 전화면담을 통한 전수조사로 파악한 결과임

출처 : 국토교통부. (2019). '19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 76곳 선정. 10월 8일 보도자료. p.19-21.의 상생협력상가  
계획 호수를 토대로 연구진 작성

## ■ 상생협력상가 운영 특징

- (임대 특성) 임대조건 측면에서는 지역실정에 따라 유연하게 적용되어 임대기간이 당초 1년 단기 계약에서 운영 안정성을 위해 3~5년으로 연장되는 추세이며, 익산시는 1년에서 3년으로, 보령시는 5년 장기계약을 체결
  - 임대료는 지역별로 차별화되어 평택시는 3년간 무상임대, 익산시는 송학동 48만원, 인화동 25만 원의 표준임대료를 적용하고 있으며, 보령시는 면적에 따라 차등 적용
- (운영 주체) 계획 당시 당초 청년 창업 중심으로 계획되었던 사업들이 현실적인 수요를 반영하여 협동조합, 마을조합, 지역주민 등으로 다변화되고 있음
  - 평택시와 강릉시는 각각 일반협동조합과 마을조합이 카페를 운영하고 있으며, 김해시는 청년 부족으로 협동조합이 판매 및 공방 체험프로그램을 운영하는 등 지역 공동체 중심의 운영이 확대
- (운영 업종) 운영 업종도 카페, 뷰티공방, 사진·영상 제작, 청소업체, 제빵점 등으로 다양화되어 지역주민의 실생활과 밀접한 서비스를 제공
  - 특히 계획 대비 실제 운영 규모가 축소된 사례가 많으며, 평택시는 4개소 중 1개소만, 김해시는 3개소 중 2개소만 운영되고 있으며, 이는 무리한 양적 확대보다는 실수요에 기반한 안정적 운영을 우선시한 결과로 해석됨
- 2025년 중 다수의 시설이 준공 예정으로 운영률은 점진적으로 개선될 것으로 예상되는데, 경기 광주시, 청주시, 김천시, 양산시 등이 2025년 준공 또는 착공을 앞두고 있으며, 주민협의체와의 협의를 통해 운영 방안을 구체화 중

### 상생협력상가 운영사례 : 평택 신장동 상생협력상가 에그집

- 2019년 도시재생 뉴딜사업으로 선정되어 원도심 상권 쇠퇴 극복과 지역경제 활성화를 목표로 2022년 8월에 준공하고 2024년 정식 개업·운영 중
- (조성목적) 빈 점포가 늘어나 쇠퇴 현상이 심화하는 상황에서 지역자원을 특화하여 신장동만의 브랜드 구축, 국제중앙시장 상인회의 자생적인 노력을 끌어내는 마중물 역할을 부여
- (운영방법) 평택시가 건물주가 되어 지역 상가를 매입해 리모델링 후 주변시세의 80% 이하 임대료로 임대하고 마을협동조합(송탄파워협동조합)이 위탁을 받아 운영 중



[평택 신장동 상생협력상가 에그집]

출처 : 김윤영(2024). 신장동 상생협력상가 '에그집' 개업, 평택시민신문, 1월 17일 기사,  
<https://www.pttimes.com/news/articleView.html?idxno=70931> (검색일: 2025.10.01.)

## ② 상생협력상가 미조성 및 미운영 현황

### ■ 상생협력상가 미조성 현황

- 2019년 도시재생뉴딜사업 선정지역 중 상생협력상가를 계획했던 20개 지역 중 9개 지역(13개 건물)의 55호의 상생협력상가가 미조성되었으며, 사업유형별로는 중심시가지형이 5개 지역 중 4개 지역에서 미조성되어 가장 낮은 조성률을 보임

[표 3-11] 2019년 선정 도시재생사업지역의 상생협력상가 미조성 현황

번호	광역시도	기초	사업유형	세부사업 수	시설명	상생협력상가(호수)		미조성 사유
						계획호수	조성현황	
1	서울	도봉구	주거지원형	2	희망플랫폼, 상생협력상가	6	-	계획취소
2	부산	남구	우리동네살리기형	1	마을플랫폼	10	-	계획취소
3	광주	동구	중심시가지	2	인쇄아카지엄, 코워킹스페이스	10	-	계획변경
4	경기	포천시	일반근린	2	어울림센터 I (오성센터) 어울림센터 II (한음센터)	13	-	계획취소
5	인천	미추홀구	일반근린	1	어울림센터	5	-	계획변경
6	강원	동해시	중심시가지	2	목호텔조성, 청소년어울림센터	4	-	계획취소
7	충북	충주시	중심시가지	1	복합행정시설	2	-	설계변경
8		괴산군	일반근린	1	청소년 커뮤니티센터	3	-	계획변경
9	충남	논산시	중심시가지	1	해월 어울림센터	2	-	계획변경
합계				13		55	-	

출처 : 국토교통부. (2019). '19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 76곳 선정. 10월 8일 보도자료. p.19-21.을 기반으로 2025년 5월 해당 지자체 담당자와의 전화면담을 통한 전수조사 결과를 토대로 연구진 작성

- 상생협력상가 미조성 현황 분석 결과, 전체 계획 호실 중의 34.2%가 조성되지 못했으며, 이 중 96.4%가 계획 취소 또는 변경이 진행됨
  - 이는 계획수립 단계에서의 타당성 검토가 충분하지 않았거나, 사업추진 과정에서 예상하지 못한 변수가 발생했음을 의미
  - 계획 취소(4개 지역, 32호) : 가장 많은 미조성 사유는 '계획 취소'로, 서울 도봉구(6호), 부산 남구(10호), 경기 포천시(13호), 강원 동해시(4호) 등 4개 지역에서 총 32호의 상생협력상가 계획이 전면 취소됨
  - 이는 미조성 전체 물량의 58.2%를 차지하며, 특히 경기 포천시는 13호라는 대규모 계획이 취소되어 가장 큰 영향을 받음
  - 계획 변경 (4개 지역, 21호) : 두 번째로 많은 사유는 '계획 변경'으로, 광주 동구(10호), 인천 미추홀구(5호), 충북 괴산군(3호), 충남 논산시(2호) 등 4개 지역에서 총 21호 해당
  - 이는 미조성 물량의 38.2%에 해당하며, 상생협력상가 조성계획이 다른 사업으로 변경

되었으며, 계획 변경은 지역 여건 변화나 주민 수요를 반영한 결과로 볼 수 있음

- 설계변경 (1개 지역, 2호): 충북 청주시는 유일하게 '설계 변경'을 사유로 2호의 상생협력상가가 조성되지 않았으며, 시설 자체는 유지하되 설계 과정에서 상생협력상가 기능이 제외됨

### ■ 상생협력상가 미운영 현황

- 상생협력상가 조성이 완료되었거나 진행 중임에도 불구하고, 실제 운영되지 않고 있는 상생협력상가 현황을 분석한 결과, 5개 지역에서 총 26호가 미운영 상태인 것으로 나타남
- 미운영 상생협력상가의 69.2%가 아직 시공 중인 점을 고려할 때, 향후 이들 시설의 완공과 함께 운영률이 개선될 것으로 예상됨, 그러나 김천시 사례와 같이 시설은 완공되었으나 운영주체를 확보하지 못하는 경우도 발생
  - 중심시가지형이 2개 지역에서 15호(57.7%)로 가장 많은 미운영 시설이 확인되며, 주거지지원형이 2개 지역 10호(38.5%), 우리동네살리기형이 1개 지역 1호(3.8%) 순임

[표 3-12] 2019년 선정 도시재생사업지역의 상생협력상가 미운영 현황

번호	광역시도	기초	사업유형	세부사업 수	시설명	상생협력상가 (호수)			미운영 사유
						계획호수	조성현황	임대현황	
1	경기	광주시	주거지지원	2	주민복합문화어울림 플랫폼, 우리다함께센터	5	5	-	시공 중
2		광주시	우리동네 살리기	1	상생협력상가	1	1	-	시공 중
3	충북	청주시	주거지지원	1	어울림센터	5	5	-	준공 허가 전
4	경북	김천시	중심시가지	1	해피러닝 어울림 플랫폼	3	3	-	운영주체 모집중
5	경남	양산시	중심시가지	3	사회공헌센터, 생활 플랫폼, 문화역사플랫폼	12	12	-	시공중
합계				8		26	26	-	

출처: 국토교통부. (2019). '19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 76곳 선정. 10월 8일 보도자료, p.19-21.'를 토대로 2025년 5월 해당 지자체의 담당자 전화면담을 통한 전수조사로 파악한 결과를 토대로 연구진 작성

- 상생협력상가 미운영 사유는 공사 진행, 준공 허가전, 운영주체 모집중으로 나타남
  - 공사 진행 중 (3개 지역, 18호): 가장 많은 미운영 사유는 '시공 중'으로, 경기 광주시(주거지지원형 5호, 우리동네살리기형 1호)와 경남 양산시(12호) 등 3개 지역에서 총 18호에 해당함. 이는 전체 미운영 물량의 69.2%를 차지하며, 시설 조성 과정이 진행 중이어서 아직 운영 단계에 이르지 못한 상황임
  - 준공 허가 전 (1개 지역, 5호): 충북 청주시는 5호의 상생협력상가가 '준공 허가 전' 상태로 미운영되고 있으며, 전체 미운영 물량의 19.2%에 해당함. 이에 따라 시설 조성은

대부분 완료되었으나 행정적 절차 이행으로 인해 운영을 시작하지 못하는 상황임

- 운영주체 모집중 (1개 지역, 3호): 경북 김천시는 3호의 상생협력상가가 ‘운영주체 모집중’이며 이는 전체 미운영 물량의 11.5%로, 시설은 완공되었으나 실제 운영할 입주자를 확보하지 못한 상황임
- **(상생협력상가 공실 현황)** 상생협력상가 중 시설은 완공되었으나 공실로 남아있는 현황을 분석한 결과, 6개 지역에서 총 16호가 조성되었으나 이 중 4호(25%)가 공실 상태인 것으로 나타남
  - 당초 30호 계획 대비 16호만 조성되었고, 그마저도 상당수가 공실로 남아 있어 사업의 실효성에 대한 우려
- 상생협력상가 공실 사유는 퇴거, 계획 변경으로 인한 것으로 나타남
  - 퇴거로 인한 공실 (2개 지역, 3호): 경기 평택시와 전북 익산시에서는 ‘퇴거’로 인한 공실이 발생했으며, 평택시는 4호 중 1호가 임대되었다가 퇴거하여 현재 3호가 공실이며, 익산시는 3호 중 2호가 임대되었다가 퇴거하여 현재 1호만 운영
  - 계획 변경으로 인한 축소 조성: 강원 강릉시, 충남 보령시, 전북 익산시, 경남 김해시 등 4개 지역에서는 ‘계획변경’으로 당초 계획보다 축소 조성
  - 강릉시는 3호 중 1호만, 보령시는 5호 중 3호만, 익산시는 7호 중 3호만, 김해시는 3호 중 2호만 조성하여, 총 9호가 조성되지 못함
  - 이는 사업 추진 과정에서 수요 부족, 예산 조정, 사업성 재검토 등으로 규모를 축소한 것으로 파악됨

[표 3-13] 2019년 선정 도시재생사업지역의 상생협력상가 임대현황

번호	광역시	기초	사업유형	세부사업 수	시설명	상생협력상가 (호수)			미운영 사유
						계획호수	조성현황	임대현황	
1	경기	평택시	일반근린	1	신장개업 국제상가	4	4	1	퇴거
2	강원	강릉시	일반근린	1	도시재생 어울림 플랫폼	3	1	1	계획변경
3	충남	보령시	일반근린	1	어울림센터	5	3	3	계획변경
4	전북	익산시	일반근린	2	공동체일자리센터, 도시재생리빙랩센터	7	3	3	계획변경
5		익산시	일반근린	1	어울림센터	3	3	2	퇴거
6	경남	김해시	중심시가지	3	빛어울림센터, 진영노하우센터, 진영상생협력상가	8	2	2	계획변경
	합계			9		22	16	12	

출처: 국토교통부. (2019). ‘19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 76곳 선정. 10월 8일 보도자료. p.19-21.’를 토대로 2025년 5월 해당 지자체의 담당자 전화면담을 통한 전수조사로 파악한 결과를 토대로 연구진 작성

### 상생협력상가 조성 후 미운영 방치 사례

#### ■ 세종 조치원 상생협력상가 청춘조치원 — 운영 주체 발굴 부족 및 입주자 수요파악 미비

- (배경) 조치원역 일원 도시재생 뉴딜사업(2018~2022년)으로 원도심 기능 회복·상권 활성화 목적의 일환으로 추진
- (시설현황) 상생협력상가는 상권활성화를 위한 청년·소상공인 창업지원 목적으로 조성
  - 용도 구성은 1층에 지역특산물 전시 및 임대 상가 공간, 2층은 레시피 개발·교육 공간으로 조성
  - 연면적 250㎡, 지상 2층 규모로 건립 (사업비 7억6천만 원)
  - 임대 상가는 주변 시세 대비 낮은 임대료로 제공
- (운영 과정) 2019년 하반기 준공 및 개관, 2022년 운영 중단, 2023년 상생공방 운영, 현재 상생협력상가 미운영
  - 개관 초기에는생활문화거점시설·상인지원거점시설과 연계하여 프로그램을 운영하려 했으나, 운영 주체 부재와 수요 부족으로 활성화 한계, 공간 활용도가 낮았고, 주민 참여형 프로그램도 한시적으로만 진행
  - 2023년에는 '상생공방'으로 변경 공유주방·팝업스토어를 운영



[세종 조치원 상생협력상가]

출처: 이선형. (2022). 세종시 도시재생사업 부실화 위험수위... '개점휴업' 시설 속출, 뉴스세종·충천, 7월 5일 기사, [https://www.newssejong.com/news/articleView.html?idxno=1661&utm\\_source=chatgpt.com](https://www.newssejong.com/news/articleView.html?idxno=1661&utm_source=chatgpt.com) (검색일: 2025.08.01.)

#### ■ 강원 영월군 텅스텐마을 도시재생 거점상가 — 사전 거점공간 용도 미설정 및 운영주체 발굴 미흡

- (배경) 지역 낙후 해소와 공동체 활성화를 목표로, 도시재생 뉴딜(새마을)사업의 일환으로 상동읍 옛 광산마을인 텅스텐마을 내 거점상가(공동작업장)가 신축·조성됨.
  - 침체된 지역경제에 활기를 불어넣고, 주민·청년 창업 및 공동사업 확산을 지원하고자 공공 예산을 투입
- (시설 현황) 텅스텐마을 거점상가는 신축된 근린생활시설로, 상업·창업·문화협업 공간 등 공동작업장, 점포, 커뮤니티 공간 등 다양한 목적으로 활용될 수 있도록 조성
- (운영 과정) 초기 조성 이후 활용주체 선정 지연과 내부 협의 미흡으로 공실 및 방치가 지속됨.
  - 주민협의체와 지자체 간 활용방안 논의 중이나, 명확한 운영계획과 실수요자 확보에 실패하며 체계적 사후지원과 활성화 전략이 미흡함에 따라 공간 활용이 이루어지지 않고 있음.
  - 이로 인해 공공투자 대비 이용률 저조, 세금 낭비 및 지역사회 내 효용 논란이 계속되고 있음.



[영월군 텅스텐마을 전경]

출처: 조버리, 김대선, 박동주. (2023). 도시재생 10년, 길을 잃었나② 주민 짐 된 거점시설, 사업 끝나자 방치, 뉴스타파, 5월 31일 기사, <https://newstapa.org/article/hgFPz> (검색일: 2025.08.01.)

#### ■ 충북 음성군 청년상권 비틀 — 입주업종 관리 미흡 및 갈등 발생, 사후지원 부족

- (배경) 지역 상권 활성화 및 청년 창업 생태계 조성을 목표로, 2021년 도시재생 뉴딜사업 일환으로 '비틀'을 조성하
  - 구 음성읍복지회관 자리에 도시재생 자금을 투입하여, 청년 창업자의 창업공간과 저렴한 임대 환경을 제공하고 지역경제 활성화를 도모하고자 함
- (시설 현황) 비틀 청년상권은 8개 점포리모델링을 통해 창업지원 복합 시설로 조성
  - 예비 창업자에게 최대 10년까지 임대료 부담 없이 사업 공간을 지원
  - 시설 내 전시·판매 공간, 카페, 식음료 업종 및 각종 서비스업체 입점이 가능하도록 설계됨
- (운영 과정) 지역 수요 분석 부족 및 입점 업종 혼재로 갈등 발생
  - 동일 업종끼리 밀집 입점되면서 기존 창업자의 생존권이 위협받으며 갈등 발생
  - 일부 공간은 공실이나 한시적 운영만 이뤄졌으며 입주 관리와 사후 지원도 부족하여 미운영·방치 문제가 발생

출처: 고병택. (2025). "어디부터 잘못됐나"...음성군 청년상권 '비틀', 동종업체 입점 '논란', 음성타임즈, 4월 23일 기사, <http://www.estimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=29023> (검색일: 2025.08.01.); 임유준. (2025). (심층취재, 이슈 파고) 동종업종 싸움 붙이고 상생하러나...음성군 청년들 불났다, 진천음성신문, 4월 30일 기사, <https://www.jsinews.com/news/articleView.html?idxno=5632> (검색일: 2025.08.01.)

## 2. 상생협력상가 운영현황 심층분석

### 1) 심층분석 개요

#### ■ 분석목적

- 상생협력상가 운영자와 입주자를 대상으로 한 심층면담을 통해 상생협력상가 조성 및 운영과정에서 나타난 정책적 성과와 한계를 분석하여 정책현안을 도출하고자 함
- 특히, 상생협력상가가 도시재생사업에서 '젠트리피케이션 방지 및 상권 활성화'라는 당초 정책목표에 대한 실현 성과와 사업추진 과정의 주요 이슈를 검토하여 정책개선방향 및 과제 도출을 위한 자료로 활용

#### ■ 분석방법

- (범위) 상생협력상가 조성 기획 및 계획단계부터 2025년 8월까지
- (방법) 도시재생 활성화계획과 지역현황 분석, 현장조사 및 관계자 심층면담
- (사례지역 선정) 상생협력상가 관련 지자체 조례를 설치한 지역을 대상으로 하되, 현재 상생협력상가를 운영 중인 사업지역(20곳) 중 전문가 자문을 통해 상생협력상가 조성 및 운영과 관련하여 시사점 도출이 가능하고 대표할 수 있을 것으로 예상되는 4곳 선정

[표 3-14] 심층분석 사례지역 개요

사례지역	사업유형	선정년도	조례유무	입지특성	면담일	면담대상	
						운영자	입주자
1 전북 익산시 인화동	일반근린형	2019	●	원도심 인접 주거지	'25.5.27.	○(센터)	-
	전북 익산시 송학동	일반근린형		2019			
2 부산 수영구 송학동	일반근린형	2019	●	근린상권	'25.6.5.	○(행정)	○(사업자)
3 전남 화순군 화순읍	일반근린형	2018	●	원도심상권	'25.6.12.	○(센터)	○(사업자)
4 광주 북구 용봉동	중심시가지	2018	●	대학상권	'25.8.20.	-	○(사업자)

출처 : 연구진 작성

- (분석내용) 지역현황 및 조성배경, 공간구성, 운영방식, 입주자 특성, 지역연계 및 파급 효과의 다섯 가지 분석항목을 토대로 분석
  - ❶ 지역현황 및 조성과정) 도시재생활성화지역 및 지역상권과 상생협력상가 관계와 입지적 특성, 상생협력상가의 조성과정의 지역 여건과 정책 취지에 부합했는지를 파악
  - ❷ 공간구성) 상생협력상가의 입지, 물리적 환경, 공간 규모와 구성 등이 입주자 활용 및 지역상권 연계에 효과적인 공간구성인지 검토
  - ❸ 운영체계) 안정적인 운영이 가능하도록 상생협력상가의 운영방식, 제도 설치 등의 운영체계를 갖추었는지를 검토
  - ❹ 입주자 특성) 상생협력상가의 입주 자격기준, 현재 입주한 사업체, 소상공인 등의 업종, 지역사회 기여도, 관련 창업 프로그램 지원 등 정책
  - ❺ 지역 연계 및 활성화 효과) 상생협력상가를 통한 인근 상권, 지역사회와의 활동 연계, 후속사업의 추진 여부 등을 검토하여 사업효과 검토

[표 3-15] 분석항목

구분	분석항목	세부내용	주안점
조성배경	❶ 지역현황 및 조성과정	① 활성화지역 및 지역상권의 입지 특성 (주변입지, 상권현황, 유동인구, 상권등급) ② 활성화계획 내 상생협력상가의 전략적 역할, 조성방식 및 조성과정 중 변경사항 ③ 상생협약 체결 및 관련 조례 설치 여부	⇒ 정책 취지에 부합한 사업계획 수립 여부, 당초 계획 후 조성과정에서 변경 여부 등을 검토
공간구성 및 운영현황	❷ 공간구성	① 면적, 호실 수, 용도 등 물리적 현황 ② 상가 운영방식 (판매공간/사무공간) ③ 상가 외 용도 시설 (행정사무/공동시설 등) ④ 현재 입주율 및 공실률	⇒ 상권활성화를 위한 상생협력상가 역할에 부합하도록 공간조성 및 운영현황을 검토
	❸ 운영체계	④ 상생협약 체결 및 조례 기반 운영방식 ⑤ 운영 주체 및 조직 특성(행정/중간/민간) ⑥ 수익구조 및 운영방식, 관리체계 (임대료 설정/행정직영·민간위탁 등)	⇒ 상생협력상가의 안정적인 운영구조 및 관리체계 마련 여부를 검토
지역 파급효과	❹ 입주자 특성	⑦ 입주자 자격기준 및 선정 절차 ⑧ 입주자 업종 및 매출 특성, 창업역량 ⑨ 입주기간, 교체 및 퇴거 사유 ⑩ 주변 상권/지역사회와 협업, 사회적 기여도 ⑪ 입주자 대상 창업교육 프로그램 지원여부	⇒ 입주자격 기준, 관련 지원 등이 정책 취지에 부합한 지역경제 주체 육성으로 추진 여부를 검토
	❺ 지역 연계 및 활성화 성과	⑫ 인근 상권 및 지역사회와의 연계성 (지역 창업생태계 형성 및 발전 여부) ⑬ 후속사업 및 관련 부처사업 추진 여부	⇒ 상생협력상가의 관련 정책목표에 부합하는 효과 발생 여부를 검토
		↓	↓
상생협력상가 정책성과 및 현안 도출		<ul style="list-style-type: none"> <li>• [지역] 활성화지역 및 지역상권과의 연계성 등 상권활성화 효과 등 목표 달성 여부</li> <li>• [공간] 상생협력상가의 공간구성 및 운영구조 적합성</li> <li>• [경제] 공공재정 투입 관점에서 효과성, 입주자의 수익성/성장가능성</li> <li>• [주체] 지역 경제주체 육성, 지역경제생태계 형성 효과</li> </ul>	

출처 : 연구진 작성

## [참고] 상생협력상가 운영자·입주자 대상 심층면담 내용

- 심층면담 대상 : 상생협력상가 운영자 및 입주자
- 심층면담 기간 : 2025년 5월 ~ 8월 진행

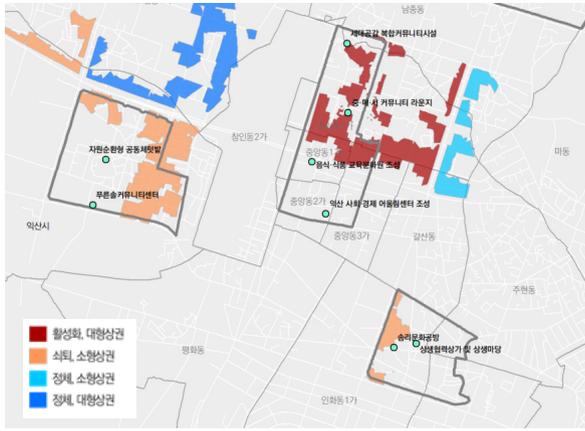
## [표 3-16] 심층면담 내용

구분	심층면담 내용	
상생협력상가 조성단계	상생협력상가 조성배경 및 계기, 사업의 실현 가능성 등 정책도입의 적합성	
	• 계획수립단계에서 상생협력상가의 역할, 목표 등 (상권 침체/창업공간 부족 등)	
	• 활성화계획 내 상생협력상가의 입지, 부지 선정 배경, 사업비(전체 중 본 사업 비중)	
	• 조성과정 중 계획변경 사항, 지역 내 다른 거점시설과의 관계	
상생협력상가 운영단계	공간구성	상생협력상가 공간구성 및 운영 여건 검토
		• 상생협력상가의 운영개시 시점 및 총 운영 기간
		• 상생협력상가 세부공간 용도 및 면적 구성 (사무/판매/제조공간 등)
		• 상가 운영 및 수익구조, 거점시설 운영비용 총당 방법
	운영주체	운영조직 및 운영체계 검토
		• 운영주체 조직의 구성 현황(공공기관, 민간단체, 사회적경제 조직 등)
		• 운영주체 선정방식(도시재생현장지원센터 또는 사업관련 조직 등)
		• 운영담당 인력의 수, 평균연령, 운영방식(직영, 위탁 등), 역할
		• 지자체·주민·관련 단체 등과의 협업 방식 및 거버넌스 구조 (공공사업 위탁 등)
	입주자	지역활성화 효과에 기여하는 입주자 선정 및 입주자의 지역 내 지속 성장 여부
		• 입주자 선정방식 및 입주 자격 기준 (공모 여부, 지역기여 및 공공서비스 제공 등의 기준)
		• 입주자 연령(청년 여부), 사업체 업종 및 공간이용 형태(판매·접객 VS 단순사무)
• 입점 기간 평균, 매출 및 성과 정도, 입주자 교체 빈도 및 이탈 사유		
• 입주 종료 이후 입주자 상황(지역 내 신규점포 조성, 타지역 이주 등)		
• 입주자 대상 임대료 감면, 교육, 컨설팅 등 지원 프로그램 현황		
• 입주 이후 후속지원의 유무 및 유형(성장 단계별 관련 부처정책, 외부조직 연계 여부)		
상생협력상가의 정책성과 및 한계	지역 연계 및 파급효과	상생협력상가 운영으로 지역활성화의 사회·경제적 효과 발생 여부
		• 주변 상권 또는 거점과의 공간·기능적 연계 활동(인근 전통시장/상점가와의 협업 등)
		• 입주자가 지역으로 나와 창업활동 전개, 관련 창업 확산 효과 여부
		• 입주자 간 협업, 지역 커뮤니티와의 관계 형성, 공익활동 등 (사회자본 형성/제도마련)
		• 도시재생 활성화계획 내 목표와 상생협력상가 성과의 일치 정도(정책목표 달성 여부)
	상생협력상가 문제점	* 조성이전, 조성 중, 운영중, 운영중단 등으로 구분하여 단계별 정책현안
		• [지역] 활성화지역과의 연계성, 지역활성화 파급효과 등 목표 달성 여부
		• [공간] 거점시설 공간구성, 운영구조 적합성, 조성과정 중 설계 의견수렴 등 반영여부
• [경제] 지역 관점/ 공공재정 투입 관점에서 효율성, 입주자의 수익성/성장가능성		
	• [주체] 운영주체 발굴, 입주자 공모/자격기준, 입주자 간/지역사회와의 상호 협업	

출처 : 연구진 작성

## 2) 사례지역별 심층분석

### ① 전북 익산시 인화동 상생협력상가, 송학동 도시재생리빙랩스테이션



▲인화동 상생협력상가



▲송학동 도시재생리빙랩스테이션

도시재생활성화지역 및 지역상권 현황		상생협력상가 조성 및 운영현황	
사례지역 및 사업유형	①전북 익산시 인화동 일반근린형 ②전북 익산시 송학동 일반근린형	운영개시 시점	①2022.7 ② 2025.6(예정)
관련 조례	익산시 상생협력상가 공급 및 운영 조례 (2024.10.30. 제정)	건물 규모	① 1층, 건축면적 195㎡, 연면적 195㎡
입지여건	① 원도심상권 인접 주거지 ② LH공동주택 신규 건립지 등 주거지 위치	조성방식	기존 근대건축물 부지 → 매입·리모델링
상권현황	① 쇠퇴, 소형상권 ② 쇠퇴, 소형상권	이용현황	① 3개소의 상가와 공중화장실 ② 복합기능의 어울림플랫폼
상권등급*	유통인구 직장인구 거주인구 매출액 (①기준) 3 2 3 8	입주현황	①장애인 대상 미술교육 기업 및 청소년업체 ②정신상담 관련 업체(3개실 중 1개 운영, 운영 초기라 2개실은 입주자 모집 중)
		임대료	①보증금 300, 월세 25만원 ②보증금 300, 월세 48만원

주: '상권등급'은 10등분하여 등급(순위)을 나누고 입지등급이 낮을수록 10등급, 높을수록 1등급에 가까움  
출처 : 빅데이터플랫폼 소상공인365, 상권지도(<https://bigdata.sbiz.or.kr/#/sbiz/startupPublic>)(2025.06.01.) ; 씨리얼, <https://seereal.lh.or.kr/main.do> (2025.06.01.)을 토대로 연구진 작성

#### ■ 지역현황 및 조성과정

- (지역 현황 및 입지) 익산 인화동(①사례지역)은 익산역에 인접한 구도심으로 전통시장과 골목상권이 밀집한 지역에 위치하며, 상생협력상가 구상 초기에 이미 상권 노후화가 진행 중이었음. 익산 송학동(②사례지역)은 인구 고령화가 진행된 주거지역으로 최근 공동주택 신축이 진행 중이며, 상생협력상가 사업부지는 일반주거지역·계획관리지역·생산관리지역 사이의 완충녹지에 면하는 위치로 도시·농촌의 경계부에 해당
- (활성화계획) 익산은 도시재생 활성화지역 두 곳(인화동: 남부시장지역, 송학동: KTX 서편지역)에 각각 상생협력상가 사업을 포함하여 추진되며 지역 내 원도심 상권 침체와 공실 증가에 대응하고 창업 촉진을 목표로 함

- 익산시는 구도심인 인화동 일대를 전통시장과 연계한 상권을 회복하고, 낙후 주거지인 송학동에는 안심임대사가 건립을 추진하며 활성화계획에 따라 상생협력상가를 운영 중
- 송학동의 경우, 당초 도시재생리빙랩스테이션 내 상생협력상가 6호 및 소셜벤처 인큐베이터 24호를 함께 건립할 계획이었음. 현재는 건립 위치를 변경하고 상생협력상가를 4호로 축소. 익산시내 자원봉사센터와 연계하여 시설을 운영 중



[그림 3-3] 익산 인화동 도시재생 활성화계획 상 상생협력상가 구상(마당+상가)

출처 : 익산시. (2019.11.). 익산 남부시장지역 도시재생활성화계획(일반근린형). 익산시. p.165.



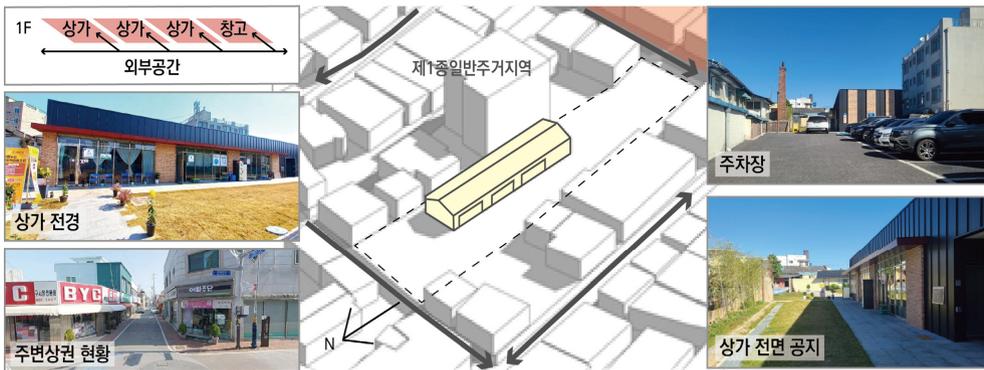
[그림 3-4] 송학동 도시재생 활성화계획 상 상생협력상가 건립 구상(도시재생리빙랩스테이션 내 조성)

출처 : 익산시. (2019.11.). 익산 KTX역 서편지역 도시재생활성화계획(일반근린형). 익산시. p.114.

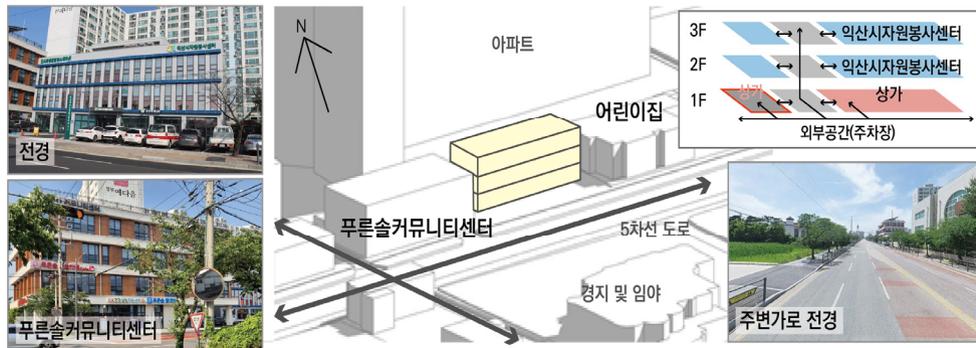
- 인화동 상생협력상가를 전통시장 활력 창출 및 활성화지역 내 '마당'의 개념으로 오픈스페이스 활용할 목적으로 추진
- 송학동의 경우, 공동주택에 면하여 위치한 소규모 상가(빈 점포) 군집 사이에 도시재생리빙랩스테이션을 신규 건립 후 상생협력상가를 조성할 계획이었으나, 계획 변경을 통해 도시재생 커뮤니티센터와 연결하여 사업부지 이동 후 건립

## ■ 공간구성 및 운영 현황

- (공간구성) 인화동 상생협력상가는 건축자산(굴뚝)을 입구로 하는 넓은 오픈스페이스 내에 1층 단일 건축물로 총 3개 점포 공간으로 구성. 송학동 상생협력상가는 주택가에 인접하여 신축된 3층 건물로, 1층에 3개 점포 공간을 배치
  - (인화동 상생협력상가) 건물 입지는 큰길에서 보이지 않는 위치에 있어 접근성과 외부 노출이 다소 떨어지며, 외부에 '상생마당'이라 불리는 잔디 마당이 있어 축제 등 지역 행사를 위한 야외 공간으로 활용
  - (송학동 상생협력상가) 복합기능의 거점시설로 구성되어 건축물 내에는 리빙랩 센터, 창업지원시설, 시청 자원봉사센터 등이 입주하며, 인접 부지에 커뮤니티시설(푸른솔 커뮤니티센터)이 조성



▲ 인화동 상생협력상가



▲ 송학동 도시재생리빙랩스테이션

[그림 3-5] 전북 익산시 상생협력상가 공간구성 현황

출처 : 연구진 작성

- (운영방식) 도시재생지원센터가 공모를 통해 입주자를 선정 후 관리
  - 당초 운영은 도시재생 담당 공무원이 직영 관리하였으나, 현재는 익산시 도시재생지원 센터로 관리 업무를 이관

- 인화동 상생협력상가 중 입주해 있는 2호에 대해서는 도시재생지원센터가 관리하고, 공실인 1호에 대해서는 행정안전부 지원사업인 '고향올래' 담당 부서에서 운영할 예정
- 송학동 상생협력상가는 계약일로부터 3년 내 1회 갱신이 가능하도록 입주 조건을 변경하여 익산시에서 입점자를 공개 모집함(2025년 5월)
- (임대료) 공시지가 등 감정평가액 대비 80% 수준으로 운영
  - 인화동 상생협력상가의 경우, 보증금 300만원에 월세 25만원으로 운영. 현재는 임대료 50%감액 조건에 따라 임대료가 더욱 낮아진 상황
  - 송학동 상생협력상가의 경우, 보증금 300만원에 월세 48.6만원으로 운영 중. 송학동의 경우, 3개실에 대한 입주자 모집 시 공모 참여자의 수는 상당히 많았으나, 선정 과정에서 부적합하다고 판단하여 1개소만 입주를 결정하고 현재 신규 모집 중
- (입주자 특성) 인화동 사례에서는 장애인 미술 교육 기업·지역민을 고용하는 청소업체·전산장비 렌탈업체로 구성. 송학동의 경우는 심리 상담 기업이 입주 예정
  - 인화동의 경우, 초기에는 저렴한 임대료를 바탕으로 입주자를 모집했으며, 최초 모집이 이루어진 2022년 7월 당시, 상가 내몰림 입차인, 소상공인, 사회적 기업, 1인 창조기업, 39세 이하 청년 예비창업자, 65세 이상 노인 고용 사업장 등 모집 대상을 폭넓게 설정
  - 청소업체의 경우, 초기에는 남부시장 일원의 지역민을 고용하여 청소업을 운영하는 등 지역사회에 기여하는 바가 있었으나 현재는 초기의 취지가 약화되었으며, 특히 청소업 특성상 사무실에 상주하지 않아 업무공간 및 창고로 운영 중
  - 장애인 미술교육 기업의 경우, 외부공간을 적극 활용하여 체험활동을 겸하고 있음

#### ■ 상생협력상가에 의한 지역 파급효과

- (지역연계 및 활성화 성과) 인화동 상생협력상가는 시장 내에 입지하여 상업 공간과의 조화 및 외부공간 활용을 고려할 수 있는 여건을 확보하였으나, 송학동 상생협력상가는 도·농 경계부에 입지하여 인접 주거지의 생활서비스를 제공하는 파급효과를 발생
  - (인화동 상생협력상가) 상업지역과 연결하는 준거주지역 내에 넓은 외부공간을 확보한 상생협력상가는 시장으로 연결되는 외부공간을 활용하여 이벤트 공간으로 운영. 미술 교육 기업의 활동이 외부공간에서도 이루어지므로 지역 활성화에 기여. 다만, 청소업체는 지역 고령층과 함께하는 사업을 운영하였으나 현재는 그렇지 못한 상황으로 사업 초기에 비해 지역 파급력은 줄어든 상황. 향후 행정안전부 지원사업을 받는 신규 기업이 입점할 경우, 지역 내 파급효과가 상승할 것으로 예상
  - (송학동 상생협력상가) 조성된 부지는 노후아파트 및 연립주택 밀집지역으로 독거노인이 비율이 높은 지역임.<sup>59)</sup> 또한 상생협력상가가 당초 익산역에 가까운 지역으로 입지가

고려되었으나, 건립 위치가 아파트와 연결한 일반주거지역으로 조정되었음. 특히 부지 남측으로 생산녹지·계획관리지역·생산관리지역으로 연결되는 도농복합지역에 위치하여 지역 상권이 없는 곳에 입지가 결정되었음. 이에 상업시설보다 지역의 생활서비스를 제공하는 측면으로 상가가 운영 중이며 상권 활성화보다는 지역의 생활 여건을 개선하는 파급효과를 발생

- 다만 상생협력상가 부지 서측에 도시재생 차원에서 건립된 푸른솔커뮤니티센터 1층에 마을관리 사회적협동조합이 운영하는 카페와 코인 세탁소가 위치하여, 향후 상생협력상가와 함께 지역 내 거점공간으로 자리할 것으로 기대



[그림 3-6] (좌)상생협력상가와 푸른솔커뮤니티센터, (우)푸른솔커뮤니티센터 내 카페

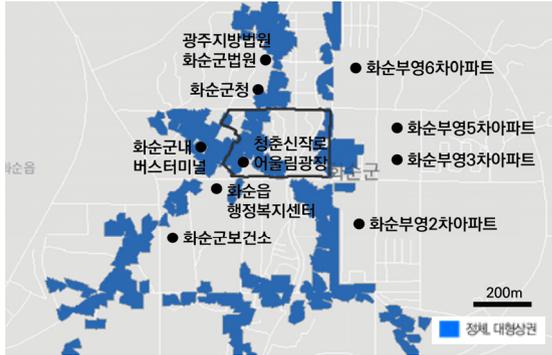
출처 : 연구진 촬영

- (운영성과) 익산 상생협력상가의 운영 성과는 ‘저렴한 임대료를 통한 안정적인 소상공인 사업장 운영’이라는 측면에서는 부분적으로 성과가 있는 상태
  - 인화동 상가는 초기 입주한 3개 점포 중 1곳(전산장비 렌탈업)이 문을 닫았고, 나머지 2곳은 유지되고 있는 상황. 지역에서는 상생협력상가 운영이 어느 정도 성과가 있다고 판단.<sup>60)</sup> 이는 상가내몰림 현상에 대응하기 위한 정책 목표에 부합하였기 때문
- (사회적 효과) 경제적 성과가 미미한 반면, 사회적 성과는 일부 발생하였음. 인화동의 경우 상생협력상가를 전통시장의 상인과의 경쟁 등의 갈등없이 운영 중이며, 송학동의 경우 빨래방 및 심리상담소 등 지역사회에 필요한 서비스를 제공할 것으로 기대
  - 인화동 상생협력상가는 전통시장과 함께 하는 협동 이벤트(축제 참여 등)를 통해 상인회와 관계를 쌓았음. 또한 상생협력상가의 외부공간이 지역의 필요한 공익시설로 부분 활용
  - 송학동은 리빙랩스테이션 내에 상생상가 추진을 위해 도시재생, 일자리경제, 사회복지(봉사센터) 등 여러 부서가 함께 운영공간을 복합화한 효과가 기대

59) 익산시. (2019.11.). 익산 KTX역 서편지역 도시재생활성화계획(일반근린형). 익산시. p.39.

60) 정책 담당자 면담(2025.2.26.), 다만, 이는 도시재생지원센터로 상생협력상가 관리 업무가 이관되기 전 담당부서의 의견임

## ② 전남 화순군 화순읍 청춘신작로 상생협력상가



▲ 화순군 상생협력상가(청춘활력소)

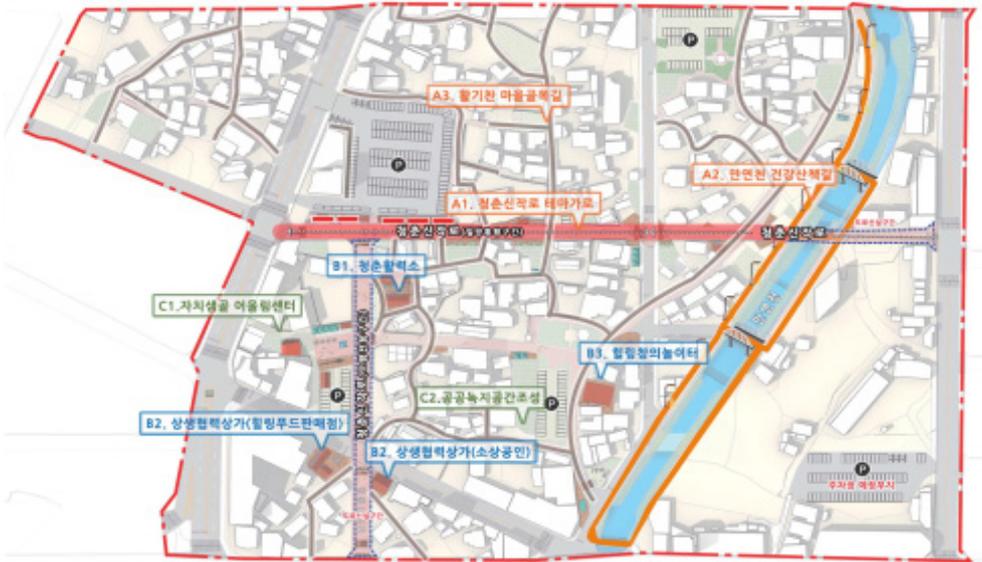
도시재생활성화지역 및 지역상권 현황				상생협력상가 조성 및 운영현황	
사례지역	전남 화순군 화순읍			운영개시 시점	2024.4
사업유형	일반근린형			건물 규모	2층 연면적 317.24㎡ ※ 청춘활력소를 증축하며 소상공인센터(상생협력상가)를 건축(건축면적 총 340.02㎡)
관련 조례	화순군 도시재생 상생협력상가 공급 및 운영 조례(2023.6.30. 제정)			조성방식	매입·신축
입지여건	구도심 상권(일반상업지역 제2종일반주거지역)			이용현황	2층 규모 신축, 1층에 상생협력상가 3호실 입점, 2층은 청년창업사무실로 운영
상권현황	정체, 대형상권(상업가로 이면도로에 신규 조성)			입주현황	1호/2호 : 베이커리/카페, 3호 : 체험공방
상권등급*	유동인구	직장인구	거주인구	매출액	임대료
	3	2	3	8	보증금: 0원, 임대료: 19만원

주: '상권등급'은 10등분하여 등급(순위)을 나누고 입지등급이 낮을수록 10등급, 높을수록 1등급에 가까움  
 출처 : 빅데이터플랫폼 소상공인365, 상권지도(<https://bigdata.sbiz.or.kr/#/sbiz/startupPublic>)(2025.06.01.) ; 씨리얼, <https://seereal.lh.or.kr/main.do> (2025.06.01.)을 토대로 연구진 작성

### ■ 지역현황 및 조성과정

- (지역 및 상권 특성) 화순군 화순읍의 상생협력상가는 군청 인근 구도심의 대형 상권으로 주요 가로를 따라 형성되어 있으나, 활성화정도가 정체 상태인 특성을 보임
  - 상권등급 분석 결과, 유동인구(3등급), 직장인구(2등급), 거주인구(3등급)는 양호한 수준이나, 매출액(8등급)은 상대적으로 낮아 수요 대비 공급 과잉 구조가 나타남
  - 사업 대상지는 과거 도로 인프라조차 미흡한 낙후 주택 밀집 지역이었으나, 도시재생사업을 통해 기반시설을 정비하고 새로운 상권 조성을 목표
- (도시재생 활성화계획 주요 내용) 2018년 수립된 활성화계획에서는 기존 건축물을 철거하고 연면적 151㎡와 252㎡ 규모의 2개동 신축을 계획하였으나, 실제로는 입지를 변경하여 연면적 498.1㎡의 3층 단일 건물로 조성
  - 상생협력상가는 2020년 도시재생 뉴딜사업으로 추진된 청춘활력소의 증축을 통해 소상공인센터로 별도 건축됨

- 청춘활력소는 '지역사회 활성화 기반 조성사업'(특교세 50%)과 도시재생 뉴딜사업을 합하여 조성<sup>61)</sup> 되었으며, 청년의 소통과 공유, 협업의 커뮤니티 활성화 플랫폼으로 기획되어 현재는 상생협력상가의 운영부서인 화순군 청춘신작로팀 사무실과 청년오픈카페, 다목적실, 동아리방, 미디어 공작소가 조성
- 청춘활력소 북측에 연접한 부지에 도시재생 뉴딜사업의 일환으로 소상공인센터를 증축하여 상생협력상가를 운영 중
- 당초 '힐링푸드' 체임·판매 중심으로 계획되었으나, 지역 수요와 현실적 여건을 반영하여 일반 소상공인 유치로 운영 방향이 조정되었고, 상생협력상가는 착공부터 운영까지 약 2년이 소요되어 2024년 4월 운영을 개시



[그림 3-7] 화순군 화순읍 도시재생 활성화계획

출처 : 화순군. (2021.9.). 도시재생 전략계획 및 활성화 계획(변경) 자료. 화순군.p.1.

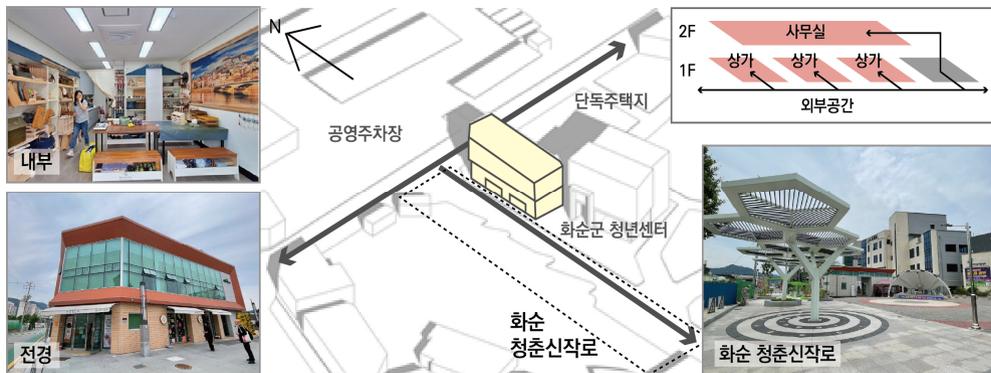
### ■ 공간구성 및 운영체계

- (물리적 현황 및 공간구성) 청춘활력소와 소상공인센터(상생협력상가)는 건축면적 304.02㎡, 연면적 815.37㎡의 3층과 2층으로 각각 건축. 이 중 증축된 2층 규모의 소상공인센터 1층에는 상생협력상가 3개 호실(각 약 33㎡)를 조성하였으며 2층에는 청년창업사무실로 구성
- 도시재생 뉴딜사업을 통해 새롭게 조성된 이면가로를 상업 및 청년사업 공간으로 조성한 사례로, 청춘활력소와 소상공인센터(상생협력상가)뿐만 아니라 어울림센터, 야외

61) 화순군청 내부자료(2025.9.9.)

무대 등과 함께 외부공간을 공유

- 상생협력사가 외에도 도시재생사업으로 조성된 2개 건물과 야외 컨테이너 2실을 포함하여 총 8개의 상업공간로 소규모 상가 클러스터를 형성하는 전략을 취함
- (운영체계 및 관리구조) 화순군의 직영 관리체계로 시설관리는 도시과가, 운영관리는 인구청년정책과 청춘신작로팀(2024.7. 신설)이 담당하는 이원화된 구조로 운영<sup>62)</sup>
  - 2024년 7월 신설된 청춘신작로팀이 청년센터 1층에서 현장 밀착형 업무를 수행하며, 도시재생지원센터와 마을관리협동조합이 프로그램 기획과 일상 운영을 분담
  - 화순군 민선 8기 역점 정책인 저출생·인구절벽·지방소멸 위기 극복을 위해 인구청년정책과가 신설되어, 인구청년정책과와 도시재생지원센터가 청춘신작로 일대의 SW사업의 기획·운영을 전담
  - 도시재생이 노후 공간을 정비하는 데에 집중하였다면, 그 거점을 활용하여 인구문제·청년 일자리·주거문제 해결을 위한 공간으로 변용



[그림 3-8] 전남 화순군 상생협력사가 공간구성 현황

출처 : 연구진 작성

### ■ 입주자 특성 및 운영현황

- (입주자 구성 및 업종) 현재 3개 호실에 답례품 전문점(방울팩토리), 카페(레아브), 공예점(화순공예)이 입주하여 100% 입주율을 달성. 입주자는 청년(40대 이하) 1명과 50대 2명으로 구성되어 청년 중심보다는 지역 소상공인 중심의 운영 특성을 보임
- (임대료 기준 및 지원내용) 호실당 월 임대료는 19만원(무보증금) 수준으로 주변시세의 80% 이하이며, 관리비가 없어 실질적인 창업 부담을 크게 경감시키고 있음
  - 2년 단위 계약으로 안정적인 영업환경을 제공하나, 계약 연장에 관한 조례 근거가 미비하여 장기적 운영 안정성 확보가 과제로 남아 있음<sup>63)</sup>

62) 화순군 관계자 면담 내용(2025..6.12.)

## ■ 지역 연계 및 활성화 효과

- (지역연계 및 활성화 성과) 인근 시설과 연계하여 운영하고 있으며, 관련 부처 사업을 적극 연계하여 시너지를 창출
  - 청춘활력소를 중심으로 인근 청춘들락센터(행정안전부 지역사회 활성화 기반조성사업), 청년주택, 그리고 기존 구도심 상권을 잇는 보행축이 형성되면서 자연스러운 유동 인구 흐름이 창출
  - 특히 청춘신작로 일대에 조성된 8개 상업공간(상생협력상가 3개소, 도시재생사업으로 조성된 건물 2개소, 야외 컨테이너 2개소 등)이 소규모 창업 클러스터를 형성하여, 개별 점포가 아닌 집적화된 상권으로서의 시너지 효과를 발생시키고 있음
  - 이러한 물리적 집약은 청년 창업자와 지역 소상공인들 간의 네트워킹과 협업 기회를 제공하여 지역 창업생태계 활성화에 기여
  - 또한 행정안전부 지원사업을 통해 청년센터를 조성하고 2층 청년창업 사무실 운영하고 있으며, 중소벤처기업부의 전통시장 활성화 지원사업을 통해 인근 화순시장과의 상생 프로그램을 추진 중
- (공간적 시너지 효과) 청춘활력소는 인근 청년센터, 청년주택 등 도시재생 거점시설과의 물리적 인접성을 활용하여 자연스러운 이용자 흐름을 창출하고 있음
  - 청년센터 프로그램 참가자와 청년주택 거주자들이 상생협력상가를 일상적으로 이용하며, 커뮤니티 공간에서 개최되는 문화행사, 플리마켓, 창업 성과 공유회 등이 지역 주민 참여를 유도하는 촉매 역할을 수행
- (창업거점 및 네트워크 효과) 운영개시 1년여 만에 입주 문의가 지속되는 등 조기 안착에 성과가 있었으며 창업자에게 저렴한 임대료를 통해 창업 실험의 장을 제공
  - 일부 업체는 외부 공모사업 선정이나 투자 유치 등의 성과로 성장 가능성을 보이고 있으며, 이는 지역 창업 인큐베이터 역할에 대한 성과가 발생할 것으로 기대

63) 입주자들이 도시재생 역량강화 교육을 받지 않은 점은 체계적인 창업 지원 프로그램의 필요성을 시사하며, 현재는 임대료 지원이 주요 혜택이나, 창업지원금, 홍보·마케팅 지원, 교육 프로그램 등 간접 지원을 검토 중

### ③ 부산 수영구 수영동 도도수영A



도시재생활성화지역 및 지역상권 현황				상생협력상가 조성 및 운영현황	
사례지역	부산 수영구 수영동			운영개시 시점	2023년 5월
사업유형	일반근린형			건물 규모	4층, 건축면적 151.6㎡, 연면적 481.8㎡
관련 조례	부산광역시 수영구 상생협력상가 공급 및 운영 조례(2022.8.1. 제정)			조성방식	신축
입지여건	제2종 일반주거지역			이용현황	1층: 판매시설, 1.5층: 제조시설, 2층: 사무공간
상권현황	활성화, 대형상권			입주현황	2층 내 총 2호실 입주 (교육서비스업의 사회적 기업 및 여성기업)
상권등급*	유동인구	직장인구	거주민구	임대료	월 29~36만원
	1	5	4 6		

주: '상권등급'은 10등분하여 등급(순위)을 나누고 입지등급이 낮을수록 10등급, 높을수록 1등급에 가까움

출처 : 빅데이터플랫폼 소상공인365, 상권지도(<https://bigdata.sbiz.or.kr/#/sbiz/startupPublic>)(2025.06.01.) ;

씨리얼, <https://seereal.lh.or.kr/main.do> (2025.06.01.)을 토대로 연구진 작성

#### ■ 지역현황 및 조성과정

- (지역 현황 및 입지) 수영구 상생협력상가 '도도수영8A'는 주거지역에 입지함
  - 상생협력상가는 도시재생사업으로 조성된 어울림센터의 2층에 입지하며, 사업지역은 저층주거지와 아파트 단지 사이에 위치하며 영세한 주거지 골목상권으로 주민 편의 시설 확충과 골목경제 활성화가 필요한 지역 수요를 반영하여 사업을 추진
  - 수영구는 뉴딜사업 선정 후 노후주택 정비, 주차장 조성 등과 함께 상생협력상가를 기획하여 지역거점으로 삼았음
  - 도시재생 활성화계획 세부사업 구상 단계에서 주거지 지원사업을 변경하여 상생협력상가 지원사업으로 변경<sup>64)</sup>하였으며, 저렴한 임대공간 지원을 통해 지역상권 활력 및 상가 내몰림을 방지하기 위한 상생협력플랫폼을 조성

64) 부산광역시 수영구. (2019.7.). 수영구 도시재생활성화계획. 부산광역시 수영구. p.13.



[그림 3-9] 수영 도시재생 활성화계획 내 상생협력상가(우측 C-1)

출처 : 부산광역시 수영구. (2019.7.). 수영구 도시재생활성화계획. 부산광역시 수영구. p.49.

### ■ 공간구성 및 운영 현황

- (공간구성) 상생협력상가를 복합커뮤니티시설 내 세부시설로 조성
  - 지상 4층 규모의 건물 내 2층에 상생협력상가(창업공간)를 두고 나머지 공간은 주민 커뮤니티 이용 공간으로 활용하도록 조성하여, 3층과 4층은 교육실 등 다목적 강당과 주방을 겸하는 공용 공간, 사무공간(도시재생지원센터)으로 구성



[그림 3-10] 부산 수영구 상생협력상가 공간구성 현황

출처 : 연구진 작성

- 상생협력상가와 커뮤니티시설의 복합화를 통해 경제성과 공공성을 동시에 추구하려는 배경에서 기인한 것으로, 3층의 주민 공용 공간을 상생협력상가 입주자도 회의 및 사업 공간으로도 활용 중<sup>65)</sup>

- (운영방식) 건물 전체의 관리책임은 수영구 도시재생지원센터(기초)에 있고, 센터 사무국장이 시설 운영 전반을 총괄. 2층의 상생상가 점포 2곳은 공개 모집을 통해 선정
  - 상생협력상가의 일상 관리는 도시재생지원센터 사무국장이 직접 관리하며, 수영구청 도시재생 담당 부서가 예산 집행과 성과 관리 등을 맡아 운영 중
  - 상생협력상가 입주자 선정 때 주변 상점에 매출 등의 영향이 적은 업종과 공공성 있는 사업계획을 가진 신청자를 우대하는 등 심사 기준을 적용<sup>66)</sup>
- (임대료) 1년 단위 계약금 형태로 연세로 부과하며 주변시세의 80% 수준으로 면적당 임대료 책정(1㎡당 9,200원~10,200원 적용)
  - 면적 기준에 따른 임대료 책정에 따라 28.1㎡ 실은 290,000원/월, 39.1㎡ 실은 360,000원/월이며, 관리비는 입주자가 별도로 납부
- (입주자 현황) 2개 호실(2개 업체)<sup>67)</sup>이 입주하여 생태교육 관련 사회적기업 과 교육서비스업의 여성기업이 입주
  - (사회적기업) 생태·문화 교육 프로그램을 기획하고 운영하는 비영리 사단법인으로, 숲 해설가나 환경 교육사 등 교육자를 대상으로 하는 전문 교육과 공공기관 대상의 생태 프로그램을 주요 사업으로 함<sup>68)</sup>
  - (여성기업) 축제 기획이나 도서 제작 등 폭넓은 콘텐츠 사업도 함께 수행하며 상주 인원은 약 2~3명으로 상생협력상가 내 입주 자격 기준 중 '여성기업'에 해당
  - 현재 상생협력상가를 사무공간 용도로 사용하고 있으며, 저렴한 임대료와 회의실 등 공유공간의 활용 가능성의 장점은 있으나 복합커뮤니티시설로 운영됨에 따라 공유공간 이용에 시간제한이 있는 단점이 있는 것을 언급함

#### ■ 상생협력상가에 의한 지역 파급효과

- (지역연계 및 활성화 성과) 상생협력상가의 입주업체와 지역연계 효과는 미미하나, 공용공간을 함께 사용하면서 입주 기업 간의 자체 프로그램을 연계하여 실행 중이며, 입주업체가 지역 주민과 함께하는 교육 프로그램을 수행하여 이를 통한 소통·교류 등의 활성화 효과가 있음

65) 인터뷰에 따르면 수영동 뉴딜사업에는 총 8개의 거점시설(상생상가, 생활문화센터, 공영주차장, 게스트하우스 등)이 포함되었는데, 이 중 상생상가 해당 시설은 비교적 계획대로 2023년에 준공되었음을 확인

66) 지자체와 지원센터 주도로 체계적인 거버넌스를 구축하여 사업추진과정에서 혼선 없이 운영을 개시함

67) 두 개 업체 모두 이전 민간기업의 예술지원 공간에 입주하였으나 퇴거 후 본 상생협력상가로 입주

68) 사회적기업 입주자는 공공부문 경력을 바탕으로 사회적 기업에 관심을 갖고 수영구로 회사를 이전했으며, 향후 주민 참여형 환경 프로그램을 구상 중

- 특히, 상생협력상가의 입주업체는 3·4층 다목적 강당과 교육실을 활용하여 교육 및 주민 프로그램을 운영하며, 주거지역 내 입지하는 시설의 장점으로 주민 참여 및 만족도가 비교적 양호한 경향
- (입주자에 대한 경제적 지원 효과) 주거지 내 골목상권에 입지한 상생협력상가로, 교육서비스업 분야의 사업자가 입주하여 상권 활성화 효과는 미미하나 입주자에 대한 경제적 지원 성과 발생
  - 현 입주자 이전에 초기 입주 기업(교육서비스업 운영)은 본 시설의 지원을 통해 안정적인 사업 성장을 이루어 인근 지역으로 독립 및 확장하는 사례를 발생시킨 성과가 있음
  - 입주 공모시 경쟁률이 2:1 이상으로 저렴한 임대료와 대중교통과의 접근성이 비교적 좋은 입지적 장점이 있어 입주 희망자가 많은 경향
  - 수영구는 이를 바탕으로 중소벤처기업부의 로컬크리에이터 지원사업, 행정안전부의 지역주도형 청년일자리사업 등을 연계 추진하여 창업지원 프로그램 확대를 준비 중

④ 광주 북구 상생상가 1·2



도시재생활성화지역 및 지역상권 현황					상생협력상가 조성 및 운영현황	
사례지역	광주 북구 중흥동				운영개시 시점	2023년 하반기
사업유형	대학타운형				건물 규모	1호점: 2층 건축면적 74.5㎡, 연면적 121.1㎡ 2호점: 3층 건축면적 71.1㎡, 연면적 199.5㎡
관련 조례	광주광역시 북구 상생협력상가 설치 및 운영 조례(2021.10.29. 제정)				조성방식	매입·리모델링
입지여건	대학 앞 주거지(제1종일반주거지역)				이용현황	1호점: 1층 소매업, 2층 메이커팩토리 운영 2호점: 1층 공방, 2층 지역사회서비스투자사업 (바우처사업) 및 교육실, 3층 양조공간 개편 중
상권현황	소형상권				입주현황	1호점: 양조장(1층), 마관협 공간(2층) 2호점: 소매업 (1층 공방, 사회복지기업(2층), 마관협 공간(3층))
상권등급*	유동인구	직장인구	거주민구	매출액		
	6	4	2	4	임대료	보증금: 0원, 임대료: 1호점 75만원, 2호점 1층 45만원, 2층 20만원

주: '상권등급'은 10등분하여 등급(순위)을 나누고 입지등급이 낮을수록 10등급, 높을수록 1등급에 가까움  
출처: 빅데이터플랫폼 소상공인365, 상권지도(<https://bigdata.sbiz.or.kr/#/sbiz/startupPublic>)(2025.06.01.) ;  
씨리얼, <https://seereal.lh.or.kr/main.do> (2025.06.01.)을 토대로 연구진 작성

■ 지역현황 및 조성과정

- (지역 및 상권특성) 상생협력상가는 전남대학교 정문 인근의 주거지역에 위치
  - 전남대학교 정문 준주거지역을 중심으로 상업시설이 위치하고 있으나, 해당 상권은 점포들이 분산적으로 형성되어 점포 밀집도는 낮은 지역이며, 상생협력상가가 위치한 자미로 일원은 다세대, 다가구 주택이 밀집한 지역임
- (도시재생활성화계획 주요 내용) 당초 도시재생 활성화계획에 따라 행복어울림센터, 대학 연접지역 오픈스페이스 조성 및 공영 주차장 조성, 쌈지 주차장 조성, 쉼린지 스토어(상생상가) 조성 및 글로컬 문화거리 조성 등을 계획
  - '오월첫동네 마을관리사회적협동조합'이 참여하려고 했던 행복어울림센터 내 공영주차장 운영이 무산되며 현재 상생상가1에 협동조합 사무실을 사용 중
  - '상생상가1'은 기존 2층 단독주택을 매입하여 리모델링을 진행하였으며, '상생상가2'는 상가주택을 리모델링하여 조성



[그림 3-11] 「광주 북구 대학타운형 도시재생뉴딜사업」활성화계획 변경 고시  
출처 : 광주광역시 북구. (2024.12.). 「광주 북구 대학타운형 도시재생뉴딜사업」활성화계획 변경 고시, p.3.



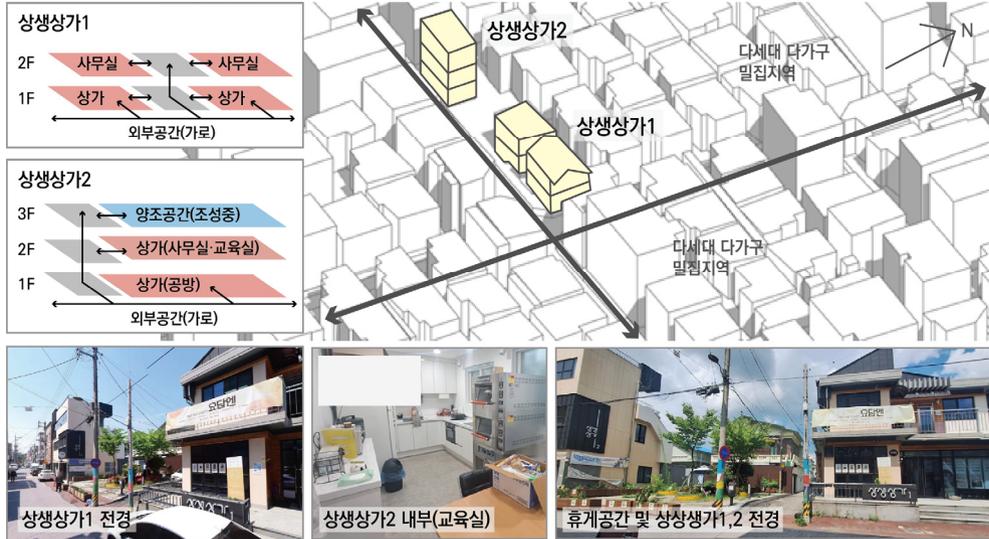
[그림 3-12] 상생상가1 및 2 리모델링 전 현황(2021년5월~7월)  
출처 : 오월첫동네 공식 블로그, [https://m.blog.naver.com/PostView.naver?blogId=ohwol\\_first&logNo=222528308455&referrerCode=0&searchKeyword=%EC%83%81%EC%83%9D%EC%83%81%EA%B0%80](https://m.blog.naver.com/PostView.naver?blogId=ohwol_first&logNo=222528308455&referrerCode=0&searchKeyword=%EC%83%81%EC%83%9D%EC%83%81%EA%B0%80)  
(검색일: 2025.08.12.)

■ 공간구성 및 운영체계

- (공간구성) 마을관리사회적협동조합이 운영 중인 상생협력상가는 총 2개 동으로 조성
  - 3개 동을 매입 및 리모델링하여 이 중 2개 동을 상생상가로 활용 중이며, 나머지 1개 동은 마을관리 사회적협동조합이 입주
  - 1호점은 2층 주택을 개조한 것으로 1층에 소매업 공간과 2층의 메이커스페이스(3D프린터 운용 등)로 활용 중이며, 2호점은 1층에 소매업 공간, 2층에 임대 업무 공간 및 주민교육공간, 3층에 임대 업무공간으로 구성하였으나 2025년 7월 기준 3층은 마을관리 사회적협동조합의 양조사업을 위한 공간으로 변경 준비 중
  - 마을관리사회적 협동조합이 위치한 건물은 커뮤니티센터 및 협동조합 사무국으로 운

영 중이며, 1층 공간은 지자체 재원을 활용하여 어린이 돌봄공간으로 활용 중

- 상생상가1과 상생상가2 사이에 주민을 위한 소규모 휴식 공간인 '쌈지공간'이 조성되어 주택 밀집 지역 내 열린 커뮤니티 공간으로 기능



[그림 3-13] 광주 북구 상생협력상가 공간구성 현황

출처 : 연구진 작성

- (운영체계 및 관리구조) 상생상가1·2는 입주자를 위한 창업지원 공간을 주 용도로 운영하며, 일부 공간(상생상가1의 1층)에 공유주방 및 어린이 돌봄공간(나비잠센터)을 마련하여 주민커뮤니티공간이자 협동조합의 교육서비스 제공 공간으로 활용
  - 상생협력상가 운영 초기에는 광주 북구청에서 입주자를 선정하여 23년 3월부터 마을 관리사회적협동조합이 운영을 전담함. 시설 운영의 임대수익을 협동조합이 가져가는 대신, 입주자 선정·건축물 관리 등의 업무를 맡고 있음<sup>69)</sup>
  - 초기 입주자는 북구청 공모를 통해 선발되었으나, 사업 목적에 부합하지 않거나 비활성화된 팀들이 많았음. 운영 전담이 협동조합으로 이관된 후 조합이 자체적으로 입주자를 섭외하고 활동 실적이나 지역 연계 가능성을 기준으로 입주자를 선정함

#### ■ 입주자 특성 및 운영현황

- (입주자 구성 및 업종, 임대료) 소매업 및 지역사회 서비스업을 중심으로 입주자 구성, 임대료는 시세의 70~80% 수준으로 책정되었으며, 입주자는 대체로 30대 초반~후반의 청년 또는 청년창업 경험자들이 다수

69) 협동조합은 총 64명의 조합원과 4명의 상근직원, 비상근 이사장으로 구성됨. 실무는 실장이 총괄하고, 이사장은 지역 주민자치회 출신의 마을 원주민으로, 지역성과 공동체 이해도가 높음

- (상생상가1) 1층에는 '요담엔(전통주 생산·판매)'의 업체로 전통주 클래스, 막걸리 키트 등 직접 생산·판매하는 청년창업팀으로 임대료 월 75만원(무보증금)에 입주하였으며, 2층은 당초 월 15만원 임대료가 책정되었으나, 현재는 임대하고 있지 않고 메이커 플레이스로 3D프린터를 활용하는 공간으로 운영
- (상생상가2) 1층은 '달모리(옹기공방)'라는 업체로 도자기 공예 기반 지역창작 공간으로 임대료 월 45만원(무보증금)에 입주, 2층은 '샤인트리(서비스업)'업체로 지역사회 서비스 바우처 사업으로 대표 1인과 외부 강사진 네트워크로 운영되며 임대료 월 20만원(무보증금)에 입주

### ■ 지역 연계 및 활성화 효과

- (지역연계 및 활성화 성과) 상생협력상가가 위치한 골목상권은 전남대학교 정문 상권과는 다소 거리가 있고 점포 밀집도가 낮은 지역이며, 상생협력상가 조성되면서 주변 가로에 카페가 창업되는 등 골목상권의 미미한 변화가 발생



[그림 3-14] 광주 북구 상생협력상가 외부 공간(좌: 신규 조성된 카페, 중: 정비된 사거리, 우: 쌈지공원)  
출처 : 연구진 촬영

- (대학연계 및 골목형 상점가 지정) 상생협력상가는 전남대 정문 인근의 주택가 지역으로, 도시재생사업을 통한 '오월 첫동네'라는 지역브랜드를 바탕으로 2024년 광주 서구 골목형 상점가로 지정
  - 오월첫동네 마을관리사회적 협동조합은 160여개 점포와 함께 골목형 상점가 지정을 통해 상점들의 조직화 및 네트워크를 지원
  - 지역 내 상인회가 없어 협동조합이 상인회 역할을 일부 대체하고 있으며, 상생협력상가 일원은 도시재생 거점시설의 커뮤니티 공간과 함께 골목상권 활성화를 도모 중
- (임대수익을 통한 마을조합의 운영자금 마련) 상생상가1·2에서 발생하는 월 임대료는 140만원 수준으로 이는 협동조합의 운영 자금으로 활용되며, 이를 기반으로 신규 사업 개발과 주민 및 상인의 네트워크 구축을 추진 중

### 3. 종합분석 및 주요 현안

#### 1) 종합분석

- 사업지역 내 지역상권은 전체면적의 약 20%를 차지하며 쇠퇴상권 내 상생협력상가 조성
  - 도시재생사업지역 내 지역상권(498개)은 주로 소형(41.4%) 및 대형(38.4%) 상권의 규모로, 정체 및 쇠퇴 상태가 전체 76.3%, 업소 수 증감 대비 매출 증감률이 평균 72.6%로 업소 수는 많으나 총매출이 낮은 쇠퇴상권의 특징이 나타남
    - 사업유형별로는 경제기반형(80%), 중심시가지형(77.8%), 일반근린형(70.2%) 순으로 상권을 포함하며, 사업지역 대비 지역상권 면적은 전체 약 20.8%를 차지함
  - 2019년 도시재생 선정 사업지역에 계획된 상생협력상가의 입지(반경100m이내)는 대형(40%) 및 소형(36%)상권으로 정체 및 쇠퇴 상태가 전체 80%인 지역으로 활력이 저하된 쇠퇴상권으로 젠트리피케이션에 대한 사전대비를 위해 조성
- 상생협력상가는 계획 대비 추진 실적이 저조하며 계획변경 및 사업지연이 빈번히 발생
  - 상생협력상가는 도입 첫해인 2019년 20개 사업지역 30개 건물에 대해 총 161호를 계획하였으나, 2025년 5월 기준 조성 완료 42호(26.1%), 운영 중(7.5%)에 불과
    - 상생협력상가의 미조성은 전체 계획 물량의 34.2%로 계획수립 단계에 타당성 검토 부족 및 사업 추진과정 중의 예기치 않은 변수 발생을 시사함
    - 전체 조성된 상생협력상가(42호)중 운영률은 28.6%(12호)에 불과하며, 미운영률 71.4%(26호)는 대부분 운영을 위한 준공 허가 전 운영 주체 모집 중인 것으로 나타남
  - 심층분석 사례지역에 조성된 상생협력상가는 착공에서 운영개시까지 평균 19.6개월이 소요되며 규모 및 조성방식, 운영준비 과정에 따라 조성기간 차이 발생
    - 규모에 따라 착공에서 운영개시까지 최소 12개월에서 최대 36개월의 시간이 소요되었으며 복합기능의 거점공간으로 신축하는 경우 최대 3년의 기간이 소요
    - 그러나 이는 현재 운영 중인 심층분석 사례지역에 한정하여 도출한 결과이므로, 실제

이외의 사업지역 내 상생협력상가 조성기간은 더욱 소요될 것으로 판단됨

- 특히, 조성과정에서 계획변경, 사전검토 절차 이행에 따른 준공 지연의 문제뿐만 아니라 예비입주자 변경, 운영주체 선정 등의 이유로 준공 후 운영개시까지 예상보다 상당 기간이 소요되는 경향

[표 3-17] 사례지역별 상생협력상가 규모 및 조성기간

사례지역	입지	조성방식	건축물 규모		착공일자 (A)	승인연월 (B)	운영개시 (C)	착공-승인 (A~B)	준공-운영개시 (B~C)	공사시작-운영개시 (A~C)
			연면적	층수						
1 전북 익산시	상권 인접 주거지	매입·신축(인화동)	195㎡	1층	2021.5	2021.11	2022.7	6개월	8개월	14개월
		매입·신축(송학동)	197㎡	1층	2024.4	2024.12.	2025.6	8개월	6개월	14개월
2 부산 수영구	주거지 근린	매입·신축	481.8㎡	4층	2021.7.	2022.06.	2023.5	11개월	11개월	22개월
3 전남 화순군	원도심상권	매입·신축	498.1㎡	3층	2021.4.	2021.09.	2024.4	5개월	31개월	36개월
4 광주 북구	대학상권	매입·리모델링	52.2㎡	1층	2021.1.	2021.11.	2022.1.	10개월	2개월	12개월
평균			263.7㎡	2층	-	-	-	8개월	11.6개월	19.6개월

출처 : 씨리얼, <https://seereal.lh.or.kr/main.do> (2025.06.01.)을 토대로 연구진 작성

■ 활성화계획에 상권활성화 거점공간과 관련된 상권 분석이 부족하며, 상생협력상가 조성 이후에는 당초 계획과는 다르게 현장실정에 맞춰 운영되어 사업효과는 미미한 실정

- 심층사례지역의 활성화계획은 사업구역을 중심으로 현황분석이 있으나 지역상권과 관련된 지역 소비수요 및 특성 분석이 미비한 상태에서 상권활성화 거점공간을 계획
  - 심층사례지역의 상생협력상가 조성목적은 정책목표에 따라 ‘젠트리피케이션 방지와 상권활성화’를 위한 것으로 기존 상권의 회복 및 재도약을 위해 추진
- 그러나 청년 창업 및 소상공인 유치 등 창업촉진을 주 내용으로 담고 있어, 지역 상권에 대한 근본적인 문제해결이나 수요분석이 부재한 상황에서 거점공간을 조성하는 경향

[표 3-18] 심층분석 지역별 상생협력상가 조성목적 및 운영현황 요약

지역	활성화계획서 상 조성 목적	운영현황	비고(상생협력상가의 기능)
익산시 인화동	원도심 상권 침체 및 공실 증가 대응, 전통시장 연계 상권 회복	미술교육 체험업체, 단순 사무 및 장비 보관 청소업체, 전산장비업체 입주	단순 임대공간이 주 기능, 일부 업체 커뮤니티 활동
익산시 송학동	낙후 주거지에 상업시설 형성 및 창업 촉진, 상가내몰림 방지	당초 계획보다 규모 축소, 점포 3개소(2개 실 공실), 자원봉사센터 연계 운영	생활편의시설 거점으로 기능, 주민공동체 활동 증진
부산 수영구	주거지 내 상권 활력 증진 및 상가 내몰림 방지, 편의시설 확충, 골목경제 활성화	일부 층은 실제로 사무공간, 교육·서비스업 상생협력상가 2개호	단순 임대공간이 주 기능
전남 화순군	침체된 구도심 상권 활성화, 지역자원 연계 체험 및 판매, 소상공인 유치	요식업, 예술품 판매 등 개별 소상공인 중심 판매 + 사무 복합공간으로 운영	창업지원을 위한 상가 및 사무실로 운영
광주 북구	대학과 연계한 청년창업자 지역 내 소상공인 활동 지원을 위한 상가 조성	양조장, 지역사회서비스, 공방으로 구성된 상가가 안정적으로 운영	마을관리사회적협동조합 운영, 청년창업의 점포 공방

출처 : 연구진 작성

- 또한, 당초 활성화계획의 목표와 달리, 운영과정에서 지역 실정에 맞게 복합거점기능을 강화하거나 커뮤니티 기능을 강화하는 방향으로 운영 중
  - 부산 수영구와 익산 송학동, 광주 북구의 상생협력상가는 주거지역에 입지하여 상업시설의 밀도가 낮은 지역으로 상권활성화 효과가 제한적으로 나타나며, 주민이용도가 높은 커뮤니티 기능을 강화하는 복합거점(부산 수영구, 익산 송학동)이거나 공부방과 같은 커뮤니티공간과 연계(광주 북구)하여 조성
  - 다만 전남 화순군과 광주 북구와 같이 상생협력상가의 거점공간 조성을 통해 지역의 신규 상권을 형성하는 경향을 보이기도 함
- 상생협력상가는 영세 사업자를 위한 단순 사무공간 임대와 주를 이루며, 시설 운영을 위한 수익성 부족 및 유지관리에 어려움을 겪고 있는 실정
  - 운영주체는 지자체 직영(익산, 부산 수영구, 전남화순) 또는 마을관리사회적협동조합 위탁(광주 북구)형태로 운영되고 있으며, 대부분 도시재생지원센터가 일상관리를 지원
  - 입주자는 개인사업자로 업종은 교육·서비스업, 요식업, 공방 등 다양하나 판매시설보다는 사무공간 활용이 많아 상권 활성화에 직접적으로 연계되는 활동은 부족
    - 특히, 익산 인화동은 청소업체가 상주하지 않아 창고로 활용하고, 부산 수영구는 2층 사무공간을 임대하는 방식으로 운영되는 등 유동인구 활력 창출 효과가 부재
  - 상생협력상가 운영을 통한 수익성 확보 어려움으로 지속가능한 운영에 한계
    - 임대료는 지역별로 월 19만원(화순)에서 75만원(광주)까지 차이가 있으나, 대부분 주변 시세의 80% 수준으로 책정되어 시설 유지관리비도 충당하기 어려운 상황
    - 또한 대부분 지자체 예산에 의존하고 있고 상생협력상가의 물량이 소규모로 지역활성화 파급효과 및 수익성 확보에는 한계가 있음

[표 3-19] 사례지역별 운영현황 및 입주자 특성

사례지역	사업비 (백만원)	운영현황		입주자특성			
		운영방식	월 임대료	업체 수	업종	조직유형	공간이용방식
1 전북 익산시 (인화동)	600	행정직영 (지원센터)	•보증금: 3백만원 •임대료: 25만원	2	교육업, 청소업	개인사업자	사무공간
	4,840	행정직영 (지원센터)	•보증금: 1백만원 •임대료: 48만원	3	기타서비스업 (심리상담)	개인사업자	사무공간
2 부산 수영구	4,035	행정직영 (지원센터)	•보증금: 0원 •임대료: 29/36만원	2	교육·서비스업	개인사업자	사무공간
3 전남 화순군	1,121	행정직영 (지원센터)	•보증금: 0원 •임대료: 19만원	3	요식업·예술품 판매업 등	개인사업자	판매+사무
4 광주 북구	1,186	관리위탁 (협동조합)	•보증금: 0원 •임대료: 75/45만원	2	양조장·지역서비스 (바우처)·공방	개인사업자	판매+사무

출처 : 연구진 작성

■ 심층분석 사례지역 대부분 주요 가로에 인접하고 있으나 유동인구 활성화 효과는 부족하고, 거점공간이 상업 활동의 목적보다는 공동체 활성화를 위한 시설로 이용되는 경향

- 대부분 주요 가로에 인접하여 조성하였으나 1층 가로 전면부를 활용하기보다는 건물의 내부공간을 중심으로 운영하여 가로 활력에 영향을 주는 공간이용이 부족함
- 또한, 익산 송학동, 부산 수영구의 경우 신축으로 복합기능의 공간으로 조성한 경우 여러 공공기관 및 커뮤니티시설 등과 함께 조성되어 생활편의나 커뮤니티 기능을 강화하는 시설로 이용되는 경향이 있음

[표 3-20] 심층사례지역 상생협력상가 공간구성 현황

구분	전북 익산시	전남 화순군	부산 수영구	광주 북구
건물 현황 (■ 상가)	<p><b>익산 인화동</b></p> <p>1F 상가, 상가, 상가, 창고, 외부공간</p> <p><b>익산 송학동</b></p> <p>3F 상가, 익산시자원봉사센터</p> <p>2F 상가, 익산시자원봉사센터</p> <p>1F 상가, 외부공간(주차장)</p>	<p>2F 사무실</p> <p>1F 상가, 상가, 상가, 외부공간</p>	<p>5F 옥상</p> <p>4F 도시재생지원센터</p> <p>3F 공용공간(회의실)</p> <p>2F 사무실</p> <p>1F 휴게공간, 주차장, 외부공간(가로)</p>	<p>상생상가1</p> <p>2F 사무실, 사무실</p> <p>1F 상가, 상가, 외부공간(가로)</p> <p>상생상가2</p> <p>3F 영조공간(조성중)</p> <p>2F 상가(사무실,교육실)</p> <p>1F 상가(광방), 외부공간(가로)</p>
입지 현황	제1종일반주거지역	공영주차장, 단독주택지, 화순군 청년센터, 화순 청춘신작로	이웃연결시장, 다세대·다가구 합설주택, 영미트	상생상가2, 상생상가1, 다세대 합설주택

출처 : 연구진 작성

■ 저렴한 임대료로 인해 입주자 만족도는 높은 편이나, 입주자의 경쟁력 강화 효과는 미흡하고 주변 상권과의 연계 등 활성화 효과 부족

- 공공재정 투입 대비 실질적인 지역경제 활성화 효과는 미미하고 입주자 대부분이 소규모로 사업체를 운영하며, 사업효과 파악을 위한 성과 및 모니터링 체계가 미비함
  - 심층면담 과정에서 입주자들의 구체적인 매출정보를 파악하기 어려웠으나 다수의 입주자가 안정적인 수익 창출과 경영에 어려움을 겪고 있는 것으로 확인됨
  - 상생협력상가의 정확한 성과 판단을 위해서는 매출 정보로 경제적 효과 분석이 필요
- 심층분석 사례지역 대부분 상생협력상가가 주변 상권에 미치는 효과는 미미하며, 이는 상생협력상가의 정책목표인 상권활성화 목적 달성은 제한적
  - 화순군의 경우 100% 입주율을 달성하고 청년주택 등 관련 시설과의 시너지를 창출하는 등 사회적 효과가 나타났으나, 경제적 파급효과는 대부분의 지역에서 제한적이며, 상생협력상가의 효과가 개별 입주자의 임대료 부담 경감 수준에 머물고 있음
- 지역경제 생태계 형성 측면에서 다양한 주체가 입주하였으나 상호 네트워크 체계는 미흡

- 상생협력상가 내 개인사업자, 협동조합, 청년창업자 등 다양한 주체가 입주하였으나 모두 독립적으로 운영하고 있어 기존 상권과의 연계를 통합 협업 활동은 부재한 상황임
- 전북 화순군은 신규 상권 조성 효과는 있으나 기존 상권과의 연계가 부족하고, 익산 인화동은 전통시장과 협동 이벤트를 통해 상인회와 관계 형성을 하였으나 지속에 한계
- 다만 광주 북구는 최근 '골목형 상점가'로 지정하여 주변 160여개 점포와의 연결을 모색하는 등 도시재생사업 사후 정책 연계를 통해 골목상권의 창출을 시도하고 있음

#### ■ 심층분석 지역 외, 조례 미설치 사업지역 또한 이와 유사한 특징을 보이며 사업효과 미미

- 사례지역 외 조례 미설치 사업지역으로 상생협력상가를 주민공동체 활성화를 위한 공간으로 활용하거나 운영 지속성의 문제를 겪고 있는 지역이 다수
  - (김해 진영) 전통시장 주요 가로에 상가를 조성, 건물 조성 단계에서 청년창업 지원프로그램을 운영하였으나, 개시 직전에 청년의 입주 철회로 주민공동체 공간으로 변경 운영
  - (평택 신장동) 관리위탁의 행정 절차를 이행하였으나, 공간 운영권에 대해 행정의 운영 관리 방안을 변경하여 임의로 위탁 운영을 종료
  - (세종 조치원) 전통시장 인접 상권 내 창업지원 거점으로 조성하였으나 단기 운영 후 방치되었고 운영체계 마련 및 운영 주체 발굴에 어려움
- 저렴한 임대료로 공간을 제공하지만, 유동인구가 적고 접근성이 부족한 상권 내 입지하고, 상권에 부적합한 업종 및 시설 미비 등의 문제로 실질적인 영업 활동에 한계
  - (진주 성북지구) 중앙지하도상가 내 5개 점포로 조성 및 운영하고 있으나 경쟁력이 부족한 지하도상가에 조성하여 영업에 어려움을 겪고 있으며, 입지 문제나 상권에 적합한 업종 문제, 기본적인 시설 미비로 인해 창업실험을 추진하기에 한계
- 공공임대상가 운영 시, 상생협약 체결 및 상가운영위원회에 대한 구체적인 운영 기준이 마련되어 있지 않아 임대료 책정 및 입주자 관리 문제로 사업 지속성 부족
  - (춘천 육림고개) 2017년 중소벤처기업부 청년몰 사업으로 점포 20여 개를 매입·조성, 도시재생사업으로 상권활성화를 위한 청년창업공간 및 지원센터 조성을 2020년 완료
  - 그러나 당초 계획과는 다르게 취업 및 구직 서비스 지원시설로 변경 및 관련 예산이 축소<sup>70)</sup>되었고, 상생협약이 강제성이 없는 자발적인 규약으로 입주자의 불성실한 점포 운영, 임차인의 임대료 인상 등으로 결국 켄트리피케이션 발생 후 쇠퇴 상권으로 변화

70) 권소담(2024). '임대, 임대...' 육림고개 청년몰, 이렇게 될 줄 누가 알았을까 mstoday, 2월 16일 기사, <https://www.mstoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=88594> (검색일: 2025.10.01.); 권소담(2024). 육림고개 살리려는 몸부림...춘천시는 자책골로 답했다, mstoday, 2월 22일 기사, <https://www.mstoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=88762>(검색일: 2025.10.01.).

## 2) 주요 현안 도출

### ■ [계획수립] 지역상권을 고려한 수요 분석 및 사업목표 설정 미흡

- 지역상권 진단 및 특성을 고려한 목표설정 부족
  - 도시재생사업지역 내 지역상권은 76.3%가 쇠퇴·정체 상태의 경쟁력이 저하된 상권이거나 상권분석 없이 상권활성화의 정책 수단으로 상생협력상가를 일률적으로 적용
  - 활성화계획 수립시 상권 현황, 업소 수·매출·유동인구 등의 분석 없이 젠트리피케이션 우려에 대한 사전 대비책으로 상생협력상가를 적용하여 지역 중심의 목표 설정 미비
- 상권활성화에 대한 모호한 목표 설정으로 빈번한 계획변경 및 사업지연 발생
  - 젠트리피케이션 방지와 쇠퇴상권 활성화에 대한 상이한 목표설정으로 상생협력상가의 역할 설정됨에 따라 계획변경, 취소가 빈번하게 발생, 당초 사업목표와 다르게 주민 생활편의나 공동체 중심의 공동이용시설로 전환되어 정책 일관성 저하
  - 주민공동체 활성화와 신규 창업 유도를 세부 목표로 설정하고 있으나 해당 상권의 특성이 생활형 상권인지 관광형 상권인지에 대한 고려가 부족하며, 지역 수요와 무관하게 시설 조성이 추진되어 상권활성화의 구체적인 사업계획의 내용이 부족
- 상권활성화 거점공간 조성을 위한 가이드라인 부재
  - 사업 공모시 상생협력상가 조성하는 경우 '상생협력계획' 수립의 의무가 있으나 구체적인 작성 기준이나 검증 체계가 부재하여 형식적 계획수립에 그침
  - 특히, 지역의 소비수요를 고려한 계획수립 방안이나 사전 운영관리 체계에 대한 구체적인 프로세스 및 가이드라인이 부재하여 단순 시설임대로 운영되는 경향

### ■ [공간조성] 상권활성화에 대한 고려가 부족한 거점공간 조성 및 사전준비 한계

- 대규모·내부화된 시설 조성으로 면(面) 단위 상권 활성화 효과 미흡
  - 대형 건물 내부에 상생협력상가를 부속시설로 배치하여 외부 가로에서의 가시성과 접근성이 낮고, 사업지역마다 5개 호실 미만의 상가 조성으로 규모화된 경제활성화 효과 기대에 한계
- 판매·접객보다는 사무공간 중심 이용으로 상권과 연계한 가로활성화 효과 부족
  - 단순 사무공간으로 임대하여 유동인구 유입 및 주변 상권과의 연계 부족, 상업활동을 통한 활력 창출 및 대면 관계 형성이 부족
- 공간조성과 운영단계 연계 미흡 및 운영관리를 위한 사전 준비 부족

- 착공부터 운영개시까지 평균 17.2개월(최대 24개월) 소요되며, 특히 준공 후에도 운영주체 선정·입주자 모집 등으로 평균 9.2개월이 추가 소요 및 사업지연이 되어 거점공간 조성과정과 운영 준비과정 사이에 운영 공백 발생
- 설계 단계부터 운영주체가 참여하여 공간구성 및 프로그램을 기획하는 과정이 부재하고, 시공 중 예비 입주자를 발굴하여 준공 즉시 운영할 수 있는 사전 준비 체계 미흡

#### ■ [운영관리] 운영주체의 전문성 부족 및 입주자의 단계적 지원체계 부족

- 상권활성화 거점공간의 운영주체 전문성 부족 및 성과관리체계 미비
  - 대부분의 사업지역에서 지자체의 행정 직영이나 도시재생지원센터 위탁 방식으로 운영되고 있으며, 상업시설 운영과 창업지원에 대한 전문성 부족<sup>71)</sup>
  - 임대료 수입만 발생하는 구조로 운영되어 운영주체가 시설 유지관리비 충당도 어려워 대부분 지자체 예산에 전적으로 의존하고 있으며, 영세상인 지원을 위한 공공성과 자립적 운영을 위한 수익성 간 균형있는 운영모델 부재
  - 상생협력상가의 성과는 조성 호수 중심으로 파악되며, 종합성과지표의 상권활성화와 관련된 유동인구 및 매출액 변화에 대한 지표가 있으나 정기적인 상권활성화 효과 측정 및 창업자 육성 등에 관한 성과 평가 체계가 미비
- 입주자의 선정 기준 및 지원체계 미비
  - 입주자 선정 기준이 '상가내몰림 피해자, 소상공인, 청년, 사회적기업' 등으로 설정되어, 실제 지역사회 기여도나 경제주체의 성장 가능성보다는 취약성 중심으로 선정
  - 입주자 대부분 생계유지 수준으로 체계적인 창업 교육 프로그램이 대부분 부재하며 입주자의 단계별 성장과 지역 내 정착을 위한 네트워크 구축 등 지원프로그램 부족
- 사후관리 방안 및 후속사업 연계 미흡
  - 화순군(행정안전부 지역사회 활성화 기반조성사업을 통한 청년센터 조성), 광주 북구(골목형상점가 지정) 사례를 제외하면, 대부분 지역에서 관련 사업의 연계가 미흡
  - 상생협력상가 등 상권활성화를 위한 거점공간의 유지관리·운영 지원 예산 확보 방안이 명확하지 않아, 운영 중단 또는 공실 방치 우려

#### ■ [제도기반] 상권활성화 거점공간에 대한 법적 근거 및 제도적 기반 미비

- 공동이용시설로 규정됨에 따라 상권활성화 및 수익형 시설에 대한 개념 모호

71) 다만 화순군의 경우 인구청년정책과 내 청춘신작로팀을 신설(2024.7)하여 현장 밀착형 관리를 시도하고, 광주 북구의 경우 마을관리사회적협동조합이 관리위탁을 맡아 입주자와 함께 전문성을 쌓아가는 과정으로 판단됨

- 「도시재생법」은 '공동이용시설'을 주민 복지·공동체 시설로 한정 정의하여 상권활성화·경제활성화 수익형 거점시설 법적 근거 미흡
- 이에 따라 공동체 활성화와 경제 활성화의 개념이 혼재된 채 상권 활성화를 위한 상생협력상가를 운영하게 되고, 그 결과 공동이용시설과 유사한 형태로 운영
- 상생협약의 실효성 부족 및 관련 법과의 상이한 개념
  - 일부 지역의 경우 「도시재생법」에 따른 상생협약(젠트리피케이션 방지)과 21년 「지역상권법」 제정에 따른 자율상권구역 내 상생협약(쇠퇴상권 활성화) 관련 조례가 함께 설치되어 있어 각각 상이한 개념으로 규정되어 제도적 혼란 우려

# 제4장 상권활성화를 위한 거점공간 조성·운영 개선방안

1. 정책개선 방향
2. 정책 및 제도 개선방안

# 1. 정책개선 방향

## 1) 정책개선 기본방향

### ■ 현행 정책의 한계 및 개선 필요성

- 현행 상권활성화를 위한 도시재생 정책수단인 상생협력상가는 '젠트리피케이션 방지'와 '쇠퇴상권 활성화'라는 상이한 목표를 동시에 추구하여 정책 방향이 모호한 한계
- 이를 개선하기 위해 3장 3절과 같이 계획수립, 공간조성, 운영관리, 제도기반 부문의 주요 현안을 도출하였으며, 지역의 생활·경제 활성화의 정책 실효성 제고를 위한 상권활성화 거점공간의 정책역할 재정립과 조성방식 및 운영체계의 전환을 제안

	[ 정책역할 전환 ]	[ 조성방식 전환 ]	[ 운영체계 전환 ]
기존	단순 시설공급 저렴한 임대공간 제공	개별 거점 단위 조성 대면 부족 및 내부 공간 중심	개별주체 및 공공주도 부처별·사업별 분산적 운영
개선	지역상권과 연계한 생활경제 플랫폼 소비-창업-고용의 선순환 촉진	작은 경제거점의 네트워크화 기존 상점과 신규 거점의 연계	민관협력 기반의 상호 성장 정책·사업·주체의 통합적 운영
[ 지역의 생활·경제 활성화를 위한 상권활성화 거점공간 조성 및 운영 ]			

[그림 4-1] 도시재생사업의 상권활성화 거점공간 관련 정책개선 방향

출처 : 연구진 작성

### ■ (정책역할) '단순 시설 공급'에서 지역상권과 연계한 '생활경제 플랫폼 구축'으로 전환

- 심층분석 결과, 도시재생사업의 상생협력상가는 영세 소상공인 및 창업자를 위한 '저렴한 임대공간 제공'이라는 소극적인 정책 수단의 역할로 한정
  - 그 결과 상생협력상가는 지역의 소비활동, 일자리 및 고용 여건과 무관하게 사무공간 제공의 단순 창업지원 수준으로 운영되어 상권활성화 효과가 미흡
- 상생협력상가를 비롯한 상권활성화를 위한 거점공간이 지역상권 내 소비-창업-고용의 선순환 구조를 형성하는 촉매제로 역할을 재정립

- 지역상권의 배후생활권을 중심으로 주민의 일상적인 소비수요와 이용도를 고려하여 거점공간을 조성 및 운영함으로써 '지역 내 소비 촉진 → 신규 창업 및 일자리 창출 → 수익의 지역 재투자'를 유도하는 생활경제생태계의 플랫폼으로서 기능할 필요
  - 이를 통해 상생협력상가는 단순 임대시설이 아닌, 지역상권을 기반으로 경제활동을 연결 및 확산함으로써 지역경제에 실질적으로 기여하는 생활경제 플랫폼의 역할로 전환
- (조성방식) '개별화된 거점' 중심에서 상업기능을 강화하는 '작은 경제거점의 네트워크'로 전환
- 심층분석 사례지역 대부분 기존 빈점포나 공실 상가를 리모델링 및 활용하기보다는 단일·대형 거점을 신축 조성하고 사무공간 용도로 한정되어 활용
    - 이로 인해 거점공간이 대면활동 및 집객을 위한 장소로 활용되지 않고 주변 가로및 상권 활성화 효과가 미흡하여 유동인구 증가와 소비 촉진으로 이어지지 못하는 한계
  - 지역상권이 일정 수준의 점포 밀도와 기능적 연계를 유지하도록 기존 상점과 신규로 조성된 소규모 거점들이 유기적으로 연결되는 네트워크형 조성 방식을 지향
    - 지역 내 다양한 업종의 점포를 연계하여 소비활동의 다양성과 상권 내 회유성을 높여 작은 경제 거점 간의 상호 연계이용을 강화하여 면(面) 단위 사업효과 확산을 유도
  - 이를 통해 상생협력상가로 조성되는 신규 점포가 기존 지역상권의 기능을 보완하고, 지역 전체의 이용과 체류를 높여 지역상권의 상업기능 강화를 도모
- (운영체계) '개별주체 및 공공주도'에서 '민관협력의 상호 성장을 지원'하는 추진체계로 전환
- 현행 상권활성화를 위한 정책은 소상공인, 민간기업, 사회적경제조직 등을 대상으로 개별적·단편적으로 지원됨에 따라 지역상권 기반의 통합적인 사업 운영 한계
    - 특히, 상권활성화 정책사업이 사업구역 내부 또는 수행주체에 한정되어 폐쇄적으로 운영됨에 따라 정책사업이 지역 내 경제 실정과 유리되어 작동
    - 또한, 공공주도의 공익성 확보와 민간의 수익 창출을 위한 개별적인 경영활동이 유기적으로 연계되지 못해 정책사업을 통한 공익성과 수익성의 균형 확보에 한계
  - 상권활성화를 위한 거점공간은 민간의 상업활동을 장소 단위로 연계하여 공익성과 수익성을 균형 있게 창출하는 민관협력의 추진체계로 전환될 필요
    - 특히, 상생협력상가는 창업자에게 지역상권 진출을 위한 디딤돌 역할을 하며 다양한 창업실험 및 지역 내 정착 가능성을 고려하여 창업자의 단계별 성장을 지원
    - 나아가 개별 점포의 수익 창출과 지역상권의 공익적 효과가 상호 보완되는 구조로 정책을 추진하여 지속가능한 지역상권으로 이어지는 선순환 체계를 구축할 필요

## 2) 상권활성화 거점공간 조성 및 운영의 원칙

### ■ 도시 차원의 지역상권의 위상과 기능 검토를 통한 정책추진 방향 설정

- 도시 차원에서 지역상권의 위상은 기초 및 광역지자체 단위에서 고려해야 하는 주요한 경제 거점으로서 해당 상권이 수행하는 기능 및 역할과 인접 상권과의 관계가 중요
- 지역마다 도시구조와 생활권이 상이하어 지역상권의 위상과 기능에 차이가 있으므로, 상권 규모와 활성화 정도를 지역차원에서 종합적으로 고려하여 정책 추진방향을 설정
- 지역상권의 기능 지속 또는 상실 여부를 검토하여 기능 유지가 가능한 정체상권에 대해서는 기능 회복을, 기능을 상실한 쇠퇴상권에 대해서는 상권 활성화 이외의 정책 추진 방향을 검토

[표 4-1] 상권 기능에 따른 상권활성화 거점공간 도입방안 예시(안)

구분	기능 지속형 쇠퇴상권	기능 상실형 쇠퇴상권
현황	• 주민의 고정 생활수요 존재, 생활서비스필요	• 빈 점포 과다, 유동·고정수요 급감, 중심기능 상실
도입방안 검토	• 생활경제 인프라형 상권 조성, 공공 및 생활 서비스나 커뮤니티 등 복합 기능도입	• 공간전환 또는 용도 재편 검토, 도시계획단위 중심지 체계 조정 및 재설계 필요
공간조성 목적	• 생활편의 서비스 지원 및 지역사회 기여도 제고	• 공간 조성을 전면 재검토 및 용도 전환 고려

출처 : 연구진 작성

### ■ 지역의 소비수요 특성을 고려한 지역맞춤형 상권활성화 목표설정

- 지역의 소비패턴 및 수요를 고려하여 지역의 일상적인 생활경제를 지원하기 위해 항상성을 유지하는 내부 수요(생활형 상권)인지 외부 방문객을 통한 관광 등 지역의 산업경제 효과를 창출하는 외부 수요(관광형 상권)를 기반으로 작동되는 상권인지를 검토
- 이에 따라 지역주민의 내부 수요를 중심으로 기능하는 상권에 대해서는 지역의 '생활경제 인프라'로서, 관광객이나 방문객 등의 생활인구 확보에 기여하는 상권에 대해서는 '문화관광 인프라'로서 상권활성화에 대한 거점공간 조성의 목표를 명확화

[표 4-2] 지역의 소비수요를 고려한 맞춤형 거점조성 예시

구분	생활형 상권	복합형 상권	관광형 상권
수요 특성	내부 수요	내부 및 외부 수요 혼합	외부수요
소비패턴	거주민 중심 규칙적인 소비 발생	거주민 + 직장인구 등이 혼재	관광객 및 방문객
거점역할	[ 생활경제 인프라 ] • 생활서비스 중심 • 근린형 소규모 거점 • 생활권 기반 접근성 강화	[ 복합기능 인프라 ] • 생활+문화+소매 등 복합수요 • 복합기능 및 체류환경 보완 • 대중교통 연계 다층적 소비 동선	[ 문화관광 인프라 ] • 방문객 및 관광객의 체험증진 • 체험, 콘텐츠 등 브랜드 강화 • 관광동선 정비

출처 : 연구진 작성

- 지역의 생활권 및 상권과 연계한 공간조성으로 상권의 회유성 및 활력 제고
  - 지역의 생활권 및 상권과 연계하여 주요 가로에 인접하여 조성하여 접근성을 높이고 개방적인 공간구성과 거점 간의 연계를 통해 유동인구 유입과 가로 활성화를 유도
  - 이를 통해 지역 내 주민, 방문객, 소상공인이 일상적인 경제활동에 참여하며 지역 단위의 사회경제적 관계를 형성하는 공간적 여건을 마련
  - 따라서 거점공간이 단순 시설에 한정되지 않고, 주변 생활권 및 상권과의 기능적 연계를 통해 지역 전체의 회유성 증대 및 상권 활력을 제고
  
- 지역의 생활경제 기반의 다양한 경제활동과 민간주체의 네트워크 촉진
  - 지역상권을 단순 소비공간이 아닌, 생활 서비스·문화·체험·창업 등 복합적 사회경제 활동과 주민의 일상생활을 아우르는 생활경제 기반으로 전환할 필요
  - 이는 지역주민뿐만 아니라 일상생활을 경험하고자 하는 체류형 방문객 등 외부수요에 대응하여 지역 고유의 장소 경험과 일상 문화를 기반으로 한 차별화된 경제 가치를 창출하는 원동력으로 기능할 필요
  - 특히, 지역 내 소상공인, 민간기업, 사회적경제조직, 주민공동체 등이 다양한 협력적 네트워크 형성하여 지역상권의 자생적인 운영관리 역량을 강화하고, 지역 경제주체의 수익모델을 확장함으로써 지속가능한 지역상권의 경제생태계 형성을 도모

### 3) 부문별 정책과제 및 단계별 추진체계

#### ■ 부문별 현안 및 개선과제 도출

- 제3장3절의 종합분석 및 주요현안을 바탕으로, 계획수립, 공간조성, 운영관리, 제도기반의 4개의 부문별 현안에 대한 개선과제를 도출

[표 4-3] 주요 현안에 따른 개선과제 제시

부문	주요 현안 도출	정책 개선과제
계획 수립	지역상권을 고려한 수요분석 및 사업목표 설정 미흡	1) 상권 진단 및 지역수요 기반의 계획수립
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상권 분석 미비 및 모호한 사업목표설정</li> <li>• 상권활성화 거점시설 조성·운영 가이드라인 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상권분석 기반의 타당성 검토를 고려한 사업규모 기준 개선</li> <li>• 지역 수요 및 상권특성을 반영한 사업유형 개선</li> <li>• 상생계획 구체화 및 계획수립 가이드라인 마련</li> </ul>
공간 조성	상권활성화 효과가 부족한 공간 조성 및 이용방식	2) 가로 및 상권을 연계한 상권활성화 거점공간 조성
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대규모 내부화 시설로 면 단위 상권 활성화 효과 미흡</li> <li>• 사무공간 단순 임대 운영으로 가로활성화 효과 부족</li> <li>• 상업적 활력 창출 및 대면관계 형성이 부족한 공간활용</li> <li>• 공간조성과 운영단계 연계 미흡 및 사전 준비 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 여건에 따른 상권활성화 거점공간 조성방식 적용</li> <li>• 상권 특성을 고려한 생활경제 효과를 제고하는 업종 선정</li> <li>• 거점공간의 보행 접근성 확보 및 체류환경 조성</li> <li>• 조성 및 운영 단계 사업 공백 최소화 및 사전 준비체계 마련</li> </ul>
	거점공간 조성-운영 단계 사전준비 부족	3) 지역상권과 연계한 운영관리 체계 마련
운영 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상권활성화 거점공간의 운영주체 전문성 부족</li> <li>• 입주자의 선정 기준 및 지원체계 미비</li> <li>• 사후관리 방안 및 후속사업 연계 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역상권기획자·관리자 도입한 민관협력형 운영체계 마련</li> <li>• 상권활성화에 기여하는 입주자 선정 및 입주조건 체계화</li> <li>• 창업자 단계별 창업실험 지원 및 지역상권 내 창업·정착지원</li> <li>• 상권활성화 효과와 연계한 사업성과 모니터링 체계 구축</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법적 근거 및 제도적 기반 미비</li> </ul>	4) 상권활성화 거점공간 관련 제도적 기반 강화
제도 기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동이용시설로 규정, 상권활성화 개념 모호</li> <li>• 도시재생법·지역상권법 상생협약 개념 상이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상권활성화 거점공간의 법적 근거 마련 및 관련 제도 개선</li> <li>• 다부처 상권활성화 정책 연계를 위한 통합 사업추진체계 구축</li> <li>• 공실 상가 활용 및 지역상권 관리를 위한 제도 개선</li> </ul>

출처 : 연구진 작성

#### ■ 단계별 추진체계

- 도시재생사업의 상권활성화를 위한 거점공간 조성과 운영을 위한 정책 개선과제는 단기, 중기, 장기로 구분하여 단계적으로 추진
- 단기 과제는 현행 제도 내에서 행정적 조정이나 지침 보완으로 실행 가능한 사항을 중심으로 함. 중기 과제는 정책개선과 더불어 제도 간 연계와 운영체계의 개선이 필요한 영역을 중심으로, 장기 과제는 법령 개정 및 제도 정비 등의 개선이 필요한 과제로 설정

- (단기 과제) 주로 계획수립과정, 지침 및 가이드라인 개선 등 즉시 시행 가능한 개선 과제로 구성되며 행정 조치를 통해 신속히 개선할 수 있는 과제로 설정
- (중기과제) 상권활성화 거점공간의 조성 및 운영체계 개선을 통한 지속가능성 확보를 목표로 정책개선을 중심으로 하되, 일부는 부처 간 협업체계를 강화하고 민간 참여 확대를 위한 제도적 장치 마련이 요구됨
- (장기과제) 법·제도의 개선을 목표로 하며, 상권활성화와 관련된 거점공간의 법적 근거 마련, 다부처 협업 사업추진과 공실 상가 및 젠트리피케이션 대응을 위한 제도 개선 등 관련 제도적 기반 개선을 추진

[표 4-4] 중장기 로드맵

정책 개선과제	단기	중기	장기	실행주체
<b>1) 상권 진단 및 지역수요 기반의 계획수립</b>				
• 상권분석 기반의 타당성 검토를 고려한 사업공모 기준 개선	■			중앙부처/광역·기초지자체
• 지역 수요 및 상권특성을 반영한 사업유형 개선		■		중앙부처/기초지자체
• 상생계획 구체화 및 계획수립 가이드라인 마련	■			중앙부처
<b>2) 가로 및 상권을 연계한 상권활성화 거점공간 조성</b>				
• 지역 여건에 따른 상권활성화 거점공간 조성방식 적용		■		중앙부처/기초지자체
• 상권 특성을 고려한 생활경제 효과를 제고하는 업종 선정	■			중앙부처/기초지자체
• 거점공간의 보행 접근성 확보 및 체류환경 조성		■		중앙부처/기초지자체
• 조성 및 운영 단계 사업 공백 최소화 및 사전 준비체계 마련		■		기초지자체/중간지원조직
<b>3) 지역상권과 연계한 운영관리 체계 마련</b>				
• 지역상권기획자·관리자 도입한 민관협력형 운영체계 마련		■		기초지자체/중간지원조직
• 상권활성화에 기여하는 입주자 선정 및 입주조건 체계화	■			기초지자체/중간지원조직
• 창업자 단계별 창업실험 지원 및 지역상권 내 창업·정착지원	■			기초지자체/중간지원조직
• 상권활성화 효과와 연계한 사업성과 모니터링 체계 구축		■		중앙부처/광역·기초지자체
<b>4) 상권활성화 거점공간 관련 제도적 기반 강화</b>				
• 상권활성화 거점공간의 법적 근거 마련 및 관련 제도 개선			■	중앙부처
• 다부처 상권활성화 정책 연계를 위한 통합 사업추진체계 구축		■		중앙부처
• 공실 상가 및 젠트리피케이션 대응을 위한 제도 개선		■		중앙부처/광역·기초지자체

출처 : 연구진 작성

## 2. 정책 및 제도 개선방안

### 1) 상권 진단 및 지역수요 기반의 계획수립

#### ① 상권분석 기반의 타당성 검토를 고려한 사업공모 기준 개선

##### ■ (관련 현안) 상권 분석 및 진단 미비와 상권활성화 목표의 구체성 부족

- 도시재생 활성화계획에 포함된 상권활성화 관련 세부사업에서 해당 상권에 대한 상권 분석 및 진단이 미비하며 업종 구성, 소비수요 등 상권 특성 파악이 부재한 사업 추진
- 상권활성화 사업의 명확한 목표 없이 단순 창업지원 및 상생협력상가 조성이 추진되어 계획변경 및 사업지연이 빈번히 발생하고, 공간 조성 이후에는 당초 사업목표와 다르게 생활편의시설 등 공동체 중심의 거점공간으로 전환되는 한계

##### ■ (개선방안) 상권분석·진단 기반의 상권활성화의 명확한 목표설정 및 사업공모 기준 개선

- (상권 진단 및 특성 분석을 고려한 사업목표 설정) 지자체는 활성화지역 내 지역상권의 위상 및 특성을 분석하여 상권활성화를 위한 명확한 목표를 설정하여 사업추진을 진행
  - 도시재생 활성화지역 내 지역상권의 입지, 업소 수, 업종 유형 과 상권의 활성화정도(쇠퇴/정체/활성화) 등을 종합 분석하여 해당 상권을 진단
  - 지자체는 「지역상권법」에 따른 ‘지역상권 실태조사’ 및 ‘지역별 기본계획’이나 상권활성화 관련 지자체 계획을 활용할 수 있으며, 이를 토대로 도시 차원의 상권의 위상 및 기능을 검토하여 상권활성화에 대한 명확한 사업목표를 설정
- (생활권 및 상권을 고려한 상권활성화 거점공간 입지 선정) 지자체는 생활권의 소비수요와 상권의 규모 및 유형(생활형/관광형 등)을 고려하여 거점공간의 전략적인 입지선정
  - 근린상권(생활형)과 도심상권(관광형/업무형) 등의 상권 유형에 따른 소비 특성에 차이가 있으므로 전략계획 및 관련 계획을 참고하여 주거지 및 공공시설 등을 고려하여 주요 상권의 가로변 또는 전략적인 입지를 선정
- (상권분석 및 진단을 반영한 사업 공모기준 개선) 중앙부처는 상생협력상가 및 상권활

성화와 관련된 수익형 거점시설을 조성하는 경우 상권분석 및 진단 내용을 포함하여 사업공모계획을 제출하도록 사업공모 기준을 개선

- 이에 따라 지자체는 상권분석 및 진단을 기반으로 활성화지역 내 상권활성화 거점공간 조성에 대한 타당성을 사전에 검토하여 사업공모에 참여하고, 이를 위해 중앙부처는 상권분석 및 진단에 필요한 사항을 사업공모 지침에 제시

[표 4-5] 상권분석 기반의 타당성 검토를 고려한 사업공모 기준 개선

구분	실행주체	주요내용
상권분석 및 진단	광역·기초지자체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생활권·상권 특성을 고려한 사업목표 설정</li> <li>• ※「지역상권법」에 따른 실태조사 및 지역별 기본계획 활용</li> </ul>
거점공간 입지선정	기초지자체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소비수요 및 상권유형을 고려한 전략적인 입지선정</li> </ul>
사업공모 기준 개선	중앙부처 (국토교통부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업공모 시 상권분석 포함 의무화</li> <li>• 상권분석 및 진단에 필요한 사항을 사업공모 지침에 반영</li> </ul>

출처 : 연구진 작성

## ② 다양한 지역 수요 및 상권 특성을 반영한 사업유형 개선

### ■ (관련 현안) 지역의 소비수요 반영 미흡과 빈번한 계획 변경 및 사업지연 발생

- 상권활성화와 관련된 도시재생 사업유형은 지역특화재생으로 '도시브랜드화, 상권활성화, 창업지원, 로컬콘텐츠 타운조성'의 특화전략으로 방문객 등 외부 수요 창출에 집중
- 그 결과 주민의 일상적 소비가 이루어지는 생활상권에 대한 고려가 부족하여 상업환경의 자생력 약화뿐만 아니라 사업의 실효성을 저하하여 빈번한 계획변경과 사업지연을 야기하는 원인이 됨

### ■ (개선방안) 상권특성을 고려한 특화전략 세분화 및 사업유형 개선

- (지역특화재생사업의 상권유형별 적용) 중앙부처는 지역특화재생의 사업유형을 상권의 실질적인 수요 기반으로 작동하도록 상권유형을 고려한 특화전략 적용
  - 해당 상권이 생활밀착형일 경우, 주민의 정주환경 개선을 위한 일상적 소비 편의 증진을, 관광형일 경우 방문객의 체류시간 증대 및 생활인구 확대를 위한 사업으로 적용될 수 있도록 지역특화재생의 전략적 세분화 필요
  - 지자체는 활성화지역 내 상권유형에 따라 내외부 소비수요 특징에 맞게 상권활성화를 위한 거점공간의 목적 및 역할을 설정하고, 그에 따른 거점공간의 운영주체 또한 상권 특성에 따라 사회연대경제, 민간주체 및 기업 등을 차별적으로 적용
- (계획변경·사업지연 최소화를 위한 사업공모 가이드라인 개선) 지자체가 상권활성화에 대한 충분한 사전 검토 및 명확한 목표설정 과정을 거쳐 사업에 참여할 수 있도록, 중앙부처

는 지역의 소비수요에 따른 맞춤형 상권활성화에 대한 기준을 사업공모 가이드라인에 마련

- 생활편의, 일상소비에 대한 주민 수요(내부 수요)와 지역특화공간, 문화관광 콘텐츠 등 방문객 수요(외부 수요)를 고려하여 거점공간 조성의 전략 설정 필요
- 지자체는 거점공간 조성 시, '주민공동체 활성화와 '신규 창업 및 상권활성화', '생활형 상권'과 '관광형 상권' 등의 사업목표와 방향이 혼재되지 않도록 우선순위를 명확화
- 지자체는 지역 상인회, 주민, 운영 예정 주체, 입주자 등과의 충분한 협의를 통해 지역사회 공감대 형성이 필요하며 계획변경, 사업지연이 우려되는 위험요소를 사전에 점검
- 중앙부처는 지역 상권의 내부수요(생활형), 외부수요(관광형), 복합수요(혼합형)를 구분하여 지역특화재생사업의 '상권활성화'의 특화전략을 상권유형별 맞춤형 활성화 사업추진을 위한 특화전략을 개선하고 관련 사업공모 가이드라인을 개정

[표 4-6] 지역수요를 고려한 상권유형별 지역특화재생 사업의 개선안

이용수요	상권유형	주 이용자	거점공간 주요 기능 및 프로그램	거점공간 조성사업 추진방향
내부 수요 중심	생활형 상권	지역주민	• 생활편의시설, 생활서비스업, 생활 밀착형 업종 등	• 주민생활의 질 향상, 일상적 소비촉진, 지역소비 기반 강화
외부 수요 중심	관광형 상권	방문객, 관광객, 체험·문화 소비자층	• 지역특화상품 판매, 역사문화체험, 관광·문화콘텐츠, 로컬브랜드숍 등	• 방문객 유입과 체류시간 확대를 통한 관광·체험형 상권활성화
내부+외부 수요 복합	복합형 상권	주민 + 방문객 (혼합형 수요)	• 창업·체험·판매 복합공간, 팝업스토어, 문화행사 등	• 지역주민과 방문객이 함께 이용하는 복합 활성화 및 상생형 상권

출처 : 연구진 작성

### ③ 상생계획 구체화 및 상권활성화 계획수립 가이드라인 마련

#### ■ (관련 현안) 상생계획의 구체적인 계획수립 내용 부재

- 상생협력상가를 조성하는 경우, 사업공모 시 '지자체 사업계획과 연계한 젠트리피케이션 최소화 대책'을 상생계획으로 수립하도록 하고 있으며, 세부내용으로 '상생협약 참여자에 대한 지원방안, 지구단위계획 수립 등'<sup>72)</sup>을 제시
- 그러나 상생계획에 대한 구체적인 계획수립 내용 및 세부사항이 부재하여 상권활성화를 견인할 구체적인 계획 마련하는 데 한계
  - 현행 상생계획은 상생협약 체결 여부를 중심으로 수립됨에 따라 상권특성과의 거점공간의 연계성, 입지 선정의 타당성, 시설의 적정 규모 산정 근거, 구체적인 운영방안 등 사업의타당성을 검증하는데 한계
  - 이로 인해 상생협력상가가 지역상권과 무관한 단순 창업지원 공간 및 사무공간으로 조성 및 운영되는 경우가 빈번하게 발생

72) 국토교통부.(2025b). '25년 하반기 도시재생사업 공모 가이드라인(지역특화재생사업, 인정사업)'. p.58

■ (개선방안) 상권활성화의 거점공간 유형을 고려한 계획수립 가이드라인 마련

- (상권활성화 거점공간 조성 계획수립 가이드라인 마련) 국토교통부는 지자체가 상생협력상가를 상권활성화 거점공간으로 조성하는 경우 실효성 있는 실행계획을 수립할 수 있도록 구체적인 계획수립 가이드라인을 마련
  - 이에 따라 거점공간의 입지 및 상권 연계성, 규모 산정 및 공간구성, 운영관리체계, 성과지표 및 사후관리 방안 등 세부항목별 작성 기준을 마련
  - 지자체 및 사업 주체가 참고할 수 있는 상권활성화 거점공간 계획수립 가이드라인 제공함으로써 상생계획의 질적 수준을 제고하여 계획변경 최소화 및 정책 일관성 확보 필요
  - 특히 사업목적에 따라 거점공간의 유형을 설정할 때 지역주민의 일상 수요 대응을 위한 생활밀착형 상권활성화 거점공간인지, 외부 방문객 유입을 위한 관광·체험문화를 위한 상권활성화 거점공간인지를 고려한 지역 맞춤형 거점공간의 계획수립을 유도

[표 4-7] 도시재생사업의 상생계획 수립내용 개선안

구분	(현행) 상생계획 내용	(개선) 상생계획 내용
① 입지 및 상권 연계	X (상생협약 참여자에 대한 지원방안 중심)	• 상권 규모 및 특성 분석(유동인구, 업종 구성, 소비패턴 등) • 상권 활성화 등급 진단(활성화·정체·쇠퇴 구분) • 상권분석 기반의 목표 설정 및 입지선정 근거 제시
② 규모 및 시설구성	△ (활성화계획 내 포함)	• 상권특성 분석 결과 반영 및 지역 수요 기반의 시설 규모 산정 및 공간 프로그램 구성
③ 운영 및 관리체계	△ (시설운영 관리차원)	• 운영주체 유형(공공·민간·협동조합형 등), • 운영방식(공공직영·위탁 등), 수익·비용 구조
④ 상생협약 내용 구체화	△ (임대료 상승을 제한 등)	• 임대조건·입주자 자격기준, 계약기간 등 협약내용 구체화 • 입주자 사회적기여·지역상생 방안(공동판매·창업지원 등)
⑤ 상권활성화 실행계획	X (젠트리피케이션 방지 중심)	• 상생협력상가와 주변상권 연계 등 상권활성화를 위한 프로그램 등 실행계획
⑥ 사후관리 및 평가체계	△ (활성화계획 내 포함)	• 상생협약 이행점검, 운영성과 평가, 상생협약 갱신 및 피드백 절차 포함

출처 : 연구진 작성

지역 내·외부 수요의 균형을 고려한 상권활성화에 기여하는 비수익형 거점시설 범주	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광안내소</li> <li>• 전시관</li> <li>• 전망대</li> <li>• 마을기록관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광편의시설</li> <li>• 문화체험시설</li> <li>• 생활사박물관</li> <li>• 공원·광장</li> </ul>	지역 내·외부 수요의 균형을 고려한 상권활성화에 기여하는 수익형 거점시설 범주
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 돌봄센터</li> <li>• 생활공원</li> <li>• 마을도서관</li> <li>• 마을사랑방</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을호텔·게스트하우스</li> <li>• 체험공방</li> <li>• 수공예샵</li> <li>• 공유오피스</li> <li>• 공영주차장</li> </ul>	
지역 내·외부 수요의 균형을 고려한 상권활성화에 기여하는 비수익형 거점시설 범주	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 돌봄센터</li> <li>• 생활공원</li> <li>• 마을도서관</li> <li>• 마을사랑방</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공대여소</li> <li>• 커뮤니티센터</li> <li>• 공유주방(커뮤니티형)</li> <li>• 경로당</li> </ul>	지역 내·외부 수요의 균형을 고려한 상권활성화에 기여하는 수익형 거점시설 범주
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을호텔·게스트하우스</li> <li>• 체험공방</li> <li>• 수공예샵</li> <li>• 공유오피스</li> <li>• 공영주차장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 로컬푸드마켓</li> <li>• 공동작업장</li> <li>• 마을발레방</li> <li>• 집수리센터</li> </ul>	

[그림 4-2] 지역의 내·외부 수요를 고려한 시설유형 가이드(안)

출처 : 연구진 작성

- 가이드라인에는 상권활성화 거점공간에 대한 사업추진 단계별 체크리스트를 제공하여 지자체가 사업진행 단계별로 점검하도록 하여 계획변경 및 사업지연을 최소화

[표 4-8] 상권활성화 거점공간 조성 사업추진 단계별 체크리스트(안)

체크항목	세부 내용
<b>① 사업공모 준비단계</b>	
상권분석 및 진단	<input type="checkbox"/> 지역상권 규모, 활성화 정도, 업소 대비 매출비율 등 상권 특성 분석 <input type="checkbox"/> 상권의 쇠퇴·정체·활성화 단계 진단 및 상생협력상가 도입 적합성 검토 <input type="checkbox"/> 임대료 상승률, 유동인구, 젠트리피케이션 발생 여부 등 종합 검토
상생계획 수립	<input type="checkbox"/> 상생협약 체결 또는 상생협력상가 조성계획을 활성화계획서 내 포함 <input type="checkbox"/> 상가내몰림 우려지역의 경우 상생계획 수립 의무화
공간자원 조사	<input type="checkbox"/> 대상지 내 빈 점포, 공공부지, 유휴건축물 등 활용 가능한 공간자원 조사 <input type="checkbox"/> 분산형, 집합형, 복합기능형 등 공간조성 방식 사전 검토
<b>② 계획수립단계</b>	
조성 필요성 및 역할 명시	<input type="checkbox"/> 상생협력상가의 전략적 역할(상권활성화 거점, 경제주체 육성 등) 구체화 <input type="checkbox"/> 지역상권 활성화에 기여할 수 있는 상생협력상가의 핵심 기능 설정
지역맞춤형 공간구성 계획	<input type="checkbox"/> 인구규모, 상권규모, 업종 특성을 고려한 적정 규모 검토 <input type="checkbox"/> 판매·접객 중심/단순 사무공간 이용 구분하여 공간 설계
입주자 선정기준 설정	<input type="checkbox"/> 지역사회 기여도, 상권활성화 관련성을 고려한 입주자 자격기준 마련 <input type="checkbox"/> 상권 조화, 창업역량, 지역연계 가능성 등 평가기준 구체화
운영체계 및 재원조달 계획	<input type="checkbox"/> 주변시세 대비 임대료(50~80%), 계약기간(최대 10년) 설정 <input type="checkbox"/> 국비, 지방비, 주택도시기금 등 자금 조달 계획 수립 <input type="checkbox"/> 운영주체(직영/위탁/민간) 선정 및 전문성 확보 방안
<b>③ 운영 및 관리단계</b>	
상권전문가 참여 운영체계	<input type="checkbox"/> 상권기획자 및 상권관리자 등 관련 전문분야 운영주체 확보 <input type="checkbox"/> 상업시설 운영과 창업지원에 대한 전문성 기반 관리체계 구축
입주자 선정 및 관리	<input type="checkbox"/> 입주자 선정 절차 운영, 입주자 관리 모니터링 체계 구축 <input type="checkbox"/> 권장 업종, 사용조건, 퇴거 및 해지 조항 등 운영규정 제정
지역연계 및 네트워킹	<input type="checkbox"/> 입주자 간 협업 프로그램 및 공동사업 발굴 지원 <input type="checkbox"/> 기존 상인회, 전통시장, 관련 기관과의 연계 네트워크 지원 <input type="checkbox"/> 지역경제주체 간 협력체계 구축을 통한 경제생태계 형성
성과관리 및 모니터링	<input type="checkbox"/> 상권활성화 효과 측정을 위한 객관적 지표 설정 <input type="checkbox"/> 입주업체 매출, 고용창출, 지역연계 활동 등 정기적 성과평가 <input type="checkbox"/> 정책목표 달성도 점검 및 개선방안 도출을 위한 환류체계 구축

출처 : 연구진 작성

## 2) 가로 및 상권을 연계한 상권활성화 거점공간 조성

### ① 지역 여건에 따른 상권활성화 거점공간 조성방식 적용

- (관련 현안) 소규모 및 지역상권과의 연계성이 부족한 거점공간 조성으로 파급효과에 한계
  - 상생협력상가는 사업지역마다 3~5개 호실 수준의 소규모로 구성되어 규모화된 경제 활성화 효과를 기대하기 어렵고 소수의 입주업체만으로 사업 파급효과에 한계
  - 도시재생 사업지역 내 다수의 공실 상가가 방치되고 있음에도 불구하고, 이를 활용한 소규모 경제거점 조성 전략은 미흡하여 대규모 거점공간 신축을 중심으로 사업이 추진
  - 수익형 거점시설이나 상생협력상가가 대형 건물 내부의 부속시설로 한정되는 경우가 많아 외부 가로와 단절되어 운영되고 있으며 이에 따라 상업활동을 통한 대면관계 형성 및 가로 활력 효과가 부족한 실정
- (개선방안) 지역상권 내 점포 형성을 고려한 거점공간 조성방식 적용
  - 거점공간 조성 이전 계획단계에서 상권의 공간구조를 검토하여 지역 여건에 따라 ① 분산형 소규모 경제거점과 ② 복합형 거점공간의 기능을 강화하는 방식을 구분하여 적용
    - 지자체는 기존 점포와 상권을 연계하여 소규모 경제거점의 연결성을 강화하거나, 대규모 거점을 통해 복합서비스를 제공하는 등 지역 여건에 맞게 거점공간의 조성방식을 선정하여 지역 내 여러 업종 및 점포 간의 연계성을 향상

[표 4-9] 지역 여건에 따른 상권활성화 거점공간 조성방식 적용(안)

구분	① 분산형 소규모 경제거점 확산	② 복합형 거점공간의 기능 강화
조성방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 도시재생 사업의 상생협력상가 공급 지원유형 중 “매입형(리모델링)” 방식</li> <li>• 건물주-임차인 간 상생협약 체결 후 공공이 리모델링비·임차료 일부 지원 (예. 성동안심상가)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 도시재생 사업의 상생협력상가 공급 지원유형 중 “건설형(신축)” 방식</li> <li>• 공공이 부지를 매입·신축, 저렴한 상업공간 제공 (예. 어울림플랫폼)</li> </ul>
규모 및 형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공실상가 및 유휴공간을 활용하여 생활권 내 다수의 소규모 거점을 분산 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복합기능(판매·체험문화·생활서비스)을 결합한 통합형 거점 조성을 통해 공간 활용 효율 제고</li> </ul>
가로연계 공간구성 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 골목, 상권 내 점포 리모델링 중심으로 보행축을 따라 회유형 구조 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1층 전면부를 가로와 연계하고 옥외공간을 확장하여 체류형 소비공간 조성</li> </ul>
업종 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인 창업자의 창업·로컬브랜드 중심의 유연한 업종 구성 및 실험형 사업 후 정착 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 판매·체험·문화기능을 생활서비스 및 편의시설과 복합적으로 조성</li> </ul>
사업효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상권 전역의 회유성 및 면단위 사업효과 확산</li> <li>• 공실상가 활용으로 빈점포 비율 저하, 창업자 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복합서비스 제공을 통한 체류시간·소비 확대 및 중심기능 강화</li> </ul>

출처 : 국토교통부.(2019). 도시재생지역 상가내몰림 방지를 위해 정부 지자체 적극 나선다, 1월 2일 보도자료. pp.4-6를 토대로 연구진 작성

## ① 면(面) 단위 사업효과 확산을 위한 분산형 소규모 경제거점 조성

- (공실 상가 활용 및 기존 점포 연계를 통한 상권 회유성 증대) 사업지역 내 공실 상가 활용 및 기존 점포와의 프로그램 연계를 통한 '분산형 소규모 경제거점'을 조성
  - 상권 전역에 경제활동이 확대되도록 유도하고 다양한 창업자 및 소상공인의 참여를 통해 분산형 소규모 거점 네트워크를 형성하여 상권 회유성을 증대
  - 기초지자체는 건물주와 협약을 통해 공실 상가를 매입·임차하여 리모델링 후 상가를 조성하고 중소벤처기업부의 골목형상점가 사업 등의 사업을 연계하여 추진
  - 기존 사업참여자에 한정되는 사업추진방식을 지역 기반의 상인 및 경제주체를 연계하여 사업참여를 유도하도록 개별점포 간의 연계성을 강화

### 빈집·빈점포를 활용한 '거리호텔(まちごとホテル)': SEKAI HOTEL(오사카 부세 상점가)

- 추진배경**
- 오사카 부세(布施) 상점가의 노후화와 공실 문제 해결, 쇠퇴하는 지역상권의 활성화를 위해 추진
  - 관광자원이 부족한 주거형 상권에서 '일상 자체를 콘텐츠화'하여 체류형 소비를 유도
  - 상점가 내 공가를 숙박시설로 리노베이션하고, 지역 상점과 연계하여 '도시 전체를 호텔화'하는 지역브랜드 모델로 추진되었으며, 일본 국토교통성의 「공가활용 지역브랜드형 사업」 공모에 선정되어 지원금 확보
- 사업구조**
- 민간 리노베이션기업 쿠지라(倭)가 공실을 매입·임차 후 리모델링하여 객실 등 공간을 조성
  - 투자자가 리노베이션 완료 건물을 소유하고, SEKAI HOTEL이 장기 일괄임차 형태로 관리·운영
  - 중앙정부(국토교통성) 및 지방정부의 공가활용 보조사업과 연계하여 숙박객, 상인, 주민이 순환하는 '지역 내 순환형 수익구조'를 구축
- 운영방식**
- 상점가 내 흩어진 여러 점포·공가를 객실, 프런트(안내소), 음식점, 체험시설로 분산 배치하여 운영
  - 숙박객은 'SEKAI PASS'를 구매해 제휴 상점 약 10곳에서 할인·무료 체험 등을 이용
  - 기존 상점(전통 상점, 목욕탕, 카페 등)이 '호텔 기능의 일부'로 작동
  - 숙박 수익의 일부(1박당 200엔)를 지역기금으로 적립해 상점가 행사업무·커뮤니티에 환원
- 사업효과**
- 상점가 내 공실을 유류자산에서 경제거점으로 전환, 지역 전체로 소비 회유효과 확산
  - 제휴 상점 매출 증가 및 주변 점포 방문 빈도 상승, 연간 약 170만 엔의 경제 파급효과 창출
  - 숙박객 증가에 따라 상권의 체류형 소비 기반 형성, '상점가 전체의 브랜드 가치' 상승
  - 2025년 총무성 미음만들기 우수사례 수상, 공가활용형 지역경제 모델로 평가됨



출처: 全宅連. (2018). リノベーションと宿泊で汎用性の高い地方創生モデルを作り上げる.

[https://www.zentaku.or.jp/about/research\\_project/renovation/renovation-11549/](https://www.zentaku.or.jp/about/research_project/renovation/renovation-11549/)(검색일: 2025.10.16.); SEKAI HOTEL, <https://www.sekaihotel.jp/>(검색일: 2025.10.16.);

東大阪市役所, <https://www.city.higashiosaka.lg.jp/0000041099.html> (검색일: 2025.10.16.)을 토대로 연구진 작성

- (빈점포 및 공실 상가의 건물주 참여 확대를 위한 지원지침 개선) 리모델링 비용의 10% 수준에 불과한 현행 지원비율을 개선하여, 상생협약 내용(임대료 인상을 제한, 장기임대 등)에 따라 차등 지원하도록 지침 개정
  - 도시재생사업 내 상가리모델링 사업은 상생협약 체결 시 리모델링 비용의 10%<sup>73)</sup>만 지원하도록 되어 있어 건물주의 참여가 낮은 실정이며, 빈점포를 활용한 상생협력상가 조성 확대를 위해 인센티브의 제도적 개선이 필요
  - 또한, 장기적으로 공공과 민간이 공동으로 비용을 부담하는 매칭형 지원 구조를 도입하여 사업 실효성을 높이고, 중앙부처 사업 외에 지자체 공공임대상가, 골목형상점가 지원 등 관련 사업과의 연계를 통해 재원 확보를 다양화할 필요
  - 공실 상가를 도시재생사업의 '상생협력상가'로 제공하는 건물주에 대해 리모델링 비용 지원 외 혜택을 부여할 수 있는 인센티브 제도 보완이 필요

[표 4-10] 면 단위 사업효과 확산을 위한 분산형 소규모 경제거점 조성(안)

구분	실행주체	내용
공실 상가를 활용한 상권 연계를 통해 상권 회복성 증대	기초지자체	공실상가를 매입·임차하여 리모델링 후 상가를 조성하고 중소벤처기업부의 골목형상점가 등의 지원사업을 연계
빈점포 및 공실 상가의건물주 참여 확대를 위한 지원지침 개선	중앙부처	기존 리모델링 지원비율을 개선하여 상생협약 내용(임대료 인상을 제한, 장기임대 등)에 따라 차등 지원, 인센티브 확대

출처 : 연구진 작성

## ② 대규모 복합형 거점공간의 기능 강화를 위한 가이드라인 마련

- (복합거점시설의 가로 및 옥외공간 연계한接客공간 조성) 어울림플랫폼 등 복합거점 시설로 조성하는 경우 생활서비스와 소비활동이 동시에 이루어질 수 있도록 1층 전면 부를 가로와 연계될 수 있도록 외부공간 및接客공간 조성
  - 지자체는 판매, 체험, 문화, 생활서비스 기능 등을 복합적으로 구성하고 가로공간과 연계된 개방형 구조로 지역 주민과 상인 간 대면 접촉 및 커뮤니티 형성을 촉진

생활서비스와 상업·창업 기능의 복합거점 조사례 : 쾰른 (사이타마현 키타모토시)



- 생활서비스와 상업기능이 결합된 상점가형 복합거점시설로, 주민 일상과 창업활동을 동시에 수용
- (공간) 1층 카페·공유주방·오픈이벤트홀, 2층 - 오피스·공유하우스
  - (생활서비스기능) 지역복지·생활상담·교육 등 생활편의시설 조성
  - (상업·창업 기능) 청년창업자 실험점포, 원데이마켓·잡화전
- (가로부 활용) 1층 전면 개방형 슬라이딩 파사드와 내부 중정을 활용하여, 거리에서 직접 진입 가능한 보행자 친화형 구조로 공공성과 민간 상업활동을 연계하는 복합거점으로 옥외공간을 조성

출처 : 中小企業庁. (2022). 商店街における取組事例集 . 経済産業省.p.19.

73) 국토교통부. (2025.7.). 25년 하반기 도시재생사업 공모 가이드라인(지역특화재생, 인정사업). p.77

- (상권활성과 거점공간 조성 관련 가이드라인 마련) 국토교통부는 복합거점시설의 1층 가로 연계 및 개방형 구조와 복합기능의 공간구성을 위한 가이드라인을 제시
  - 특히, 복합거점을 조성하는 경우 주요 가로부와의 연결성과 더불어 생활서비스 제공과 상업 및 경제거점 기능을 함께 할 수 있도록 가이드라인을 제시하여 계획수립에 반영

[표 4-11] 생활서비스와 상업·창업 기능 복합 및 가로부 연계 거점사례

시설명	운영주체	공간구성	생활서비스 기능	상업·창업 기능	가로부 활성화 특징
훗카이도 후라노시 フランマルシェ (Frano Marche)	후라노 마치즈쿠리 주식회사, (시민·기업 금융기관 공동출자)	• 1층 - 지역기념품 소매점·카페·시장형 점포 • 2층 - 문화홀·관광 안내소	• 주민 대상 건강·식생활 프로그램 및 가족 단위 체험행사 운영	• 로컬 식품매장, 창업형 점포, 팝업숍 운영	• 전면 유리 파사드와 보행자 광장형 오픈마켓 조성, 계절 행사·푸드페스티벌을 통해 거리와 내부가 자연스럽게 연결
이와테현 가마이시시 co-ba 釜石 marudai	지역이주자 및 건축리노베이션 기업	• 1층 - 카페, 갤러리, 워크숍공간 • 2층 - 코워킹, 게스트하우스	• 교류·소통공간, 예술·창업공간, 문화행사	• 공유오피스, 소상공인 창업공간	• 가마이시 중심가와 직접 연결된 오픈카페 구조, 외부 테라스 행사와 상점가 연계형 이벤트 상시 개최
사이타마현 키타모토시, 켈른과 중정 (ケルン・中庭)	사단법인 생활의 편집실	• 1층 - 카페, 공유주방, 오픈이벤트홀 • 2층 - 오피스, 공유하우스	• 지역복지 및 생활상담, 교육활동, 자연탐방 및 공원복지 활동	• 청년창업자 실험점포, 원데이마켓, 잡화점	• 1층 전면 개방형 슬라이딩 파사드와 내부 중정(中庭) 결합, 거리에서 직접 진입 가능한 보행자 친화형 구조로 공공성과 민간활동 결합

출처 : 中小企業庁. (2022). 商店街における取組事例集 . 経済産業省. pp.5-8, pp19-20,

지역사회 커뮤니티 및 창업지원 복합거점 사례 : 춘천사회혁신센터(커먼즈필드 춘천)

- (배경) 행정안전부 지역거점별 소통협력공간 지원사업의 일환으로 주민참여를 기반으로 지역의 유휴공간을 재생하는 프로젝트로 2018년 추진되어 2019년부터 운영 중
  - 커먼즈(공유재)와 필드(현장)의 개념을 결합한 명칭으로 지역사회가 소통, 교류하는 광장의 역할을 지향
- (공간구성) 지상 3층·연면적 약 1,950㎡ 규모로, 입주단체 사무공간, 회의실·다목적실, 공유 라운지, 코워킹 스페이스(모두의 데스크) 등으로 구성
- (공간운영) 시민과 사회혁신가를 연결하는 지역거점이자, 입주단체·시민모임·행정이 함께 실험·협력을 이어가는 '혁신문화 플랫폼'으로 춘천사회혁신센터가 운영
  - 사회혁신·사회적경제 관련 단체 10여 개(11~12개 수준)가 입주, 공동체 문화와 사회적 가치를 공유하는 거점으로 활용
  - 입주단체는 전용 사무공간(7개실), 공유주방, 커뮤니티 라운지, 컨퍼런스홀 등을 사용할 수 있으며, 사회문제 해결, 지역 유산·자원 활용, 지역 혁신역량 강화 프로젝트를 수행하는 사회적기업·비영리·로컬 단체를 우선 대상으로 공모



[커먼즈필드 춘천 전경(좌) 및 공간구성 현황(우)]

출처 : 커먼즈필드 춘천, <https://commonzfield.kr/>(검색일: 2025.12.01.)

## ② 상권 특성을 고려한 생활경제 효과를 제고하는 업종 선정

### ■ (관련 현안) 사무공간 위주의 운영으로 소비 촉진 및 상권 활성화 효과 미흡

- 상생협력상가 등 거점공간이 상권의 소비활동을 견인하기보다는 사무공간 위주로 운영되어 대면 접객을 통한 유동인구 확대나 소비수요 창출 효과가 제한적
- 상생협력상가는 지역 상권과의 연계 부족으로 단순 업무공간 임대 형식으로 운영되고 있으며, 거점공간 내 지역 수요 및 상권 특성을 반영하는 업종 선정 기준이 부재

### ■ (개선방안) 상권 활력 제고를 위한 입주 업종 구성

- (소비활동 촉진과 체류시간 증대를 고려한 입주 업종 선정) 지자체는 입주자 선정 시 지역 주민의 생활편의 증진에 기여하는 판매·접객 중심의 업종을 우선 선정하여 유동인구 증대를 유도하고, 대면 소비활동을 통해 체류시간을 증대시켜 상권 활력을 제고할 필요
  - 또한, 입주자 선정 시 생활편의 서비스 및 판매·접객 업종에 대한 우선 선정하고 입주자 선정 시 상권활성화 기여도가 높은 업종에 가점을 부여하는 등 실질적 유인책을 마련하여 상권과 연계된 업종 구성 유도
- (상권 특성별 생활의 필수경제활동을 지원하는 업종구성) 국토교통부는 상권 특성에 따른 권장업종을 유형화하여 거점시설 조성 시 참고하도록 가이드라인에 제시
  - 이에 따라 지자체는 기존 상권 내 일상생활에 필요한 필수 업종의 수요 등을 분석하여 지역주민 생활의 필수경제활동을 지원하는 업종을 우선 선정하여 입주자를 선정
  - 장기적으로 지자체는 외부 수요 창출을 위한 관광형 상권 및 복합형 상권에 대한 대응 방안을 마련하여 지속 가능한 상권 운영을 도모

[표 4-12] 상권유형 및 지역수요를 고려한 업종 분류 예

구분	생활상권(근린형)	복합상권(생활·관광혼합형)	관광형 상권(도심형)
수요특징	내부수요 중심(거주민·직장인)	내부+외부 수요 혼합	외부수요 중심(관광객·방문객)
업종특성	생활서비스·생활소비	지역특화소매·체험·식음료	관광·문화·숙박·엔터테인먼트
소비특성	반복 일상 소비	평일 내부수요, 주말 외부수요	일회성·체류형 소비
주 이용자층	지역 주민, 직장인	지역주민 + 방문객, 근교 지역민	외부관광객, 일시방문객
점포유형 예시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 슈퍼마켓, 식료품점, 편의점</li> <li>• 동네음식점, 동네방집</li> <li>• 세탁소, 미용실</li> <li>• 학원, 부동산, 철물점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생활형 업종 및 소매점</li> <li>• 공방·체험형 점포</li> <li>• 복합문화공간, 카페</li> <li>• 로컬브랜드숍, 셀렉트샵</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특화음식점, 관광안내소</li> <li>• 기념품점, 전통문화상품점</li> <li>• 갤러리·전시관·체험관</li> <li>• 게스트하우스, 호텔</li> </ul>

출처 : 연구진 작성

### ③ 거점공간의 보행 접근성 확보 및 체류환경 조성

#### ■ (관련 현안) 거점공간과 인접 가로·옥외공간의 유동인구 활성화 효과 미흡

- 상권활성화 거점공간이 건물 내부 공간을 중심으로 이용되며 1층 전면부 개방성이 부족하고 지역 내 보행흐름 및 동선의 연계성이 미흡하여 상권의 회유 효과가 제한적
- 특히, 거점공간이 주요 가로부에 입지하여 비교적 보행자 접근성이 양호함에도 인접한 소공원 등 옥외공간의 활용도가 낮아 상업 거점으로서의 흡인력이 미흡하여 방문객의 체류 및 유동인구 활성화 효과가 미흡한 실정

#### ■ (개선방안) 보행동선 연계 및 인접 공간의 장소 활용을 통한 거점공간의 체류환경 조성

- **(보행접근성 확보 및 가로연계형 거점공간 조성)** 지자체는 거점시설 조성 시, 옥외 1층 전면부를 가로와 직접 연결되도록 계획하여 보행자의 접근성을 제고
  - 특히, 거점공간 조성 시 유동인구 활성화를 위해 인접한 공개공지, 소공원, 공공시설 등과의 보행동선 연계 및 시각적 개방성을 확보하여, 주변 가로나 인접 공간이 연계되어 이용될 수 있도록 유도
- **(체류환경 조성 및 민간참여 프로그램 활성화)** 지자체는 거점공간 및 상점 주변의 옥외 공간을 활용한 장소만들기(place-making)의 파일럿 실험프로그램을 통해 소상공인, 지역주민, 방문객 등 다양한 민간 주체가 참여할 수 있는 체류환경을 조성



[그림 4-3] 오픈 카페 등을 활용한 체류환경 조성 사례 : 일본 사회실험

출처 : 국토교통부, <https://www.mlit.go.jp/road/demopro/about/seika.html> (검색일: 2025.10.10.) ; 국토교통부(2019), 川空間のオープン活用事例集, p.53, 141

- **(가로 연계형 상권활성화 거점공간 조성에 대한 사업공모 평가기준 개선)** 사업대상지에 인접하는 옥외공간을 공원 등의 체류환경을 조성하는 경우 가점 부여
  - 현행 도시재생사업 공모 기준에 부족한 보행·가로 연계 및 체류환경 조성에 대한 항목을 '사업추진가능성 및 사업효과'의 세부 항목으로 포함하여 가점을 부여하도록 제도화
  - 이를 통해 단순 시설 조성 중심에서 벗어나 상권 전체의 보행축과 회유 동선을 고려한 가로활성화 거점공간 조성의 확산을 유도

#### ④ 조성 및 운영 단계의 사업 공백 최소화 및 사전 준비체계 마련

##### ■ (관련 현안) 운영주체 발굴 및 사전 준비단계 미흡

- 거점공간 조성단계에서 운영주체 참여를 통한 공간구성 및 프로그램을 기획하는 과정이 미흡하고, 시공 과정 중 진행되는 운영주체 발굴이 적기에 이루어지지 않아 준공 즉시 거점공간을 운영할 수 있는 사전 준비 체계 미흡
  - 특히, 거점공간 조성 이후 운영주체 선정, 입주자 모집 등이 지연되면서 조성단계와 운영단계 사이에 운영 공백이 발생
- 거점공간의 입주자 및 운영주체가 지역의 소비수요 고려나 상권특성을 고려한 콘텐츠 개발 등 인큐베이팅 과정이 부재하여 자생적인 운영 지속성 확보에 한계

##### ■ (개선방안) 조성-운영단계 연계성 강화 및 관련 사업을 활용한 사전 준비체계 강화

- (임시공간 활용 시범사업을 통한 운영주체 및 입주자 발굴) 시공진행 과정에 임시공간을 활용한 팝업 점포 및 창업실험 프로그램으로 입주 희망자 및 운영주체를 조기 발굴
  - 지자체는 중간지원조직과 함께 계획수립 단계의 상권분석 및 실태조사 결과로 파악된 사업지역 내 내 공실 상가 및 빈점포 등을 활용한 시범사업 프로그램을 기획
  - 이에 따라 거점공간 준공 전 예비 입주자가 플리마켓, 팝업점포 등을 통해 창업실험을 수행하도록 하여 창업자의 상권 내 정착을 지원
  - 이러한 인큐베이팅 프로그램을 통해 예비 입주자는 지역의 소비수요 및 상권특성을 고려하여 콘텐츠 기획 및 발굴하고 운영 적합성을 사전에 검증
- (상권활성화 관련 사업 연계를 통한 정책체감도 제고) 도시재생사업으로 추진하기 어려운 사업은 중앙부처 및 지자체의 관련 사업을 연계하여 사업공백을 최소화
  - 지자체의 상권활성화와 관련된 경제, 문화, 관광 등의 부서 간 행정협의회를 활용하여 다양한 사업들은 연계하여 추진
  - 상권활성화 사업, 소상공인 및 청년 창업 지원사업 등 부처사업을 연계하여 단계별 사업운영을 준비하여 사업추진의 지속성을 확보

### 3) 지역상권과 연계한 운영관리 체계 마련

#### ① 지역상권기획자·관리자 도입한 민관협력형 상권 운영체계 마련

##### ■ (관련 현안) 공간환경과 경제 분야를 아우르는 지역관리 차원의 운영 전문성 부족

- 단순 시설관리 중심에서 벗어나 상권활성화와 연계한 공간구성, 브랜딩, 마케팅, 창업 지원 등을 종합적으로 기획·관리할 수 있는 전문가 필요
- 지역상권의 물리적 환경 개선(공간구성, 공공디자인)과 경제적 활성화(상인 지원, 프로그램 운영)의 통합적 운영체계는 지역특화재생 사업이나 관광형 상권에 특히 필요

##### ■ (개선방안) 전문성 있는 민간주체를 연계한 상권활성화 통합운영 체계 마련

- (관련 정책의 지역상권기획자·관리자 도입) 지자체는 사업지역 내 중소벤처기업부의 상권활성화 관련 사업이 추진되는 경우, 지역상권기획자·관리자를 연계하여 거점공간과 통합 운영
  - 지역상권기획자·관리자가 거점공간 운영과 상권 전체 활성화 전략을 함께 고려하여 상권관리 전반의 조정역할을 하도록 관련 정책사업 및 제도를 활용
  - 네덜란드 Centrummanager(도심상권관리자) 제도와 같이 중소도시에서 활발하게 운영 중이며, 중심가의 활성화를 위해 공공과 민간이 협력하여 상권을 총괄 기획·관리, 중심지 상권의 공간구성, 공공디자인, 브랜딩 전략, 상인 네트워크 구축, 이벤트 기획 등을 총괄 지자체, 상인회, 건물주 등 이해관계자 간 조정자 역할 수행

#### 네덜란드 센트럼매니저 (Centrummanager)

- (개요) 네덜란드의 도심, 상업지구, 쇼펜센터 등에서 활동하는 전문 관리자 또는 코디네이터 상인, 부동산 소유주, 지자체, 고객 등 다양한 이해관계자 간의 가교 역할을 하며, 지역 활성화와 상권 경쟁력 강화를 목표로 역할을 수행
- (주요 역할 및 기능) 센트럼매니저의 전문성과 네트워크를 기반으로 지역상권의 자립역량을 강화하고, 민관협력에 기반한 지속가능한 상권관리 모델을 확산
  - 지역 내 다양한 주체(상인, 건물주, 지자체 등)와의 소통 및 협력 네트워크 구축
  - 공공 및 민간 부문과의 중립적이고 독립적인 협상가 역할 수행
  - 상업지구의 이벤트, 마케팅, 프로모션 기획 및 운영, 상권 내 문제(공실, 접근성, 환경 등) 파악 및 해결책 제안
  - 상권 데이터 분석, 리테일 트렌드 반영, 정책·사업계획 제안 등 전문적 컨설팅, 지역경제 활성화 관련 전략 수립·실행
- (관련 정책 BIZ (Bedrijven Investeringszone)) 네덜란드의 대표적인 상권 활성화 정책으로, 특정 지역 내 상인·부동산 소유주 등 이해관계자들이 자율적으로 조합을 구성하고, 공동 발전기금을 조성해 상권 관리 및 활성화 사업을 추진
  - BIZ는 법적 근거를 갖춘 제도로, 조합원 전체의 동의로 추진되며, 이 기금으로 센트럼매니저를 고용하거나 상권 개선 프로젝트(마케팅, 이벤트, 환경정비 등)를 실시

출처: Centrummanager, <https://centrummanager.com/> (2025.06.19.); Rodney Kersten.(2025). Centrummanager Maikel Gijzen: 'Amersfoort moet inzetten op een totaalbeleving', <https://www.destadamersfoort.nl/lokaal/winkels/1164989/centrummanager-maikel-gijzen-amersfoort-moet-inzetten-op-een-> (2025.06.19.)

## ② 상권활성화에 기여하는 입주자 선정 및 입주조건 체계화

- (관련 현안) 취약계층 중심의 입주자 선정에 따른 지역경제 건인 효과 미흡
  - 기존 상생협력상가의 입주자는 영세상인, 사회취약계층, 사회적 경제조직으로 한정하는 경우가 많아 상권활성화 효과가 제한적이며 경제적 파급효과 창출에 한계
  - 또한, 사업지역 한 곳당 입주 규모가 5개 호실 미만인 곳이 주를 이루어 지역 내 영향력 있는 경제주체 간의 네트워크 형성 및 규모의 경제를 실현하기에는 한계
- (개선방안) 상권활성화의 기여하는 창업환경 조성을 위한 세부 기준 마련
  - (수익성과 공공성의 균형을 고려한 입주 규모 및 입주자 선정) 지자체는 상권활성화에 기여하는 창업환경 조성을 위해, 영리 및 비영리 주체의 입주 비율을 상권 특성에 따라 조정하고, 창업환경의 집적 효과 제고를 위해 일정 규모 이상의 입주 규모를 설정
    - 지자체는 창업자의 입주 비율을 상권 특성에 따라 균형 있게 조율하고 입주자 간 협업 및 연계를 통한 시너지 효과 창출이 가능하도록 업종 다양성을 확보
    - 국토교통부는 경제주체 간의 네트워크 및 집적 효과를 고려하여 사업지역 1곳당 최소 입주 규모를 가이드라인에 제시하여 지역 여건에 따라 유연하게 적용할 수 있도록 유도
  - (상권활성화와 직접적으로 관련된 지역 가치 기반 창업자 선정) 지자체는 소비 촉진과 유동인구 활성화에 기여할 수 있는 판매 및 대면 서비스를 제공하는 입주자를 우선 선정
    - 지자체는 입주자 선정 시 상권활성화에 대한 영향력 및 기여도, 지역상권 내 성장가능성, 지역가치 활용도, 지역사회 협력도 등을 포함하여 선정위원회에서 평가
    - 특히, 지역특산물, 지역 장인, 지역 장소 등을 활용하거나, 지역 내 경제주체 간의 네트워크를 형성하는 등의 창업유형을 제시하여 입주자격을 체계화

[표 4-13] 상권활성화와 관련된 지역가치 기반의 창업유형(예)

지역특산물·장인 등 지역가치 활용형	지역상권 기반 개별점포 네트워크형
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역의 오래된 특산물, 브랜드 등을 편집 및 판매</li> <li>• 지역에서 생산, 디자인, 재배된 상품만을 모아 제품을 판매</li> <li>• 지역의 건축자산 등 장소가치를 활용하여 지역특산물, 장인 제품 등을 큐레이션 하여 판매</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거점공간 입주자와 개별상점의 상인 간의 지역화폐, 소비쿠폰, 이벤트 등을 활용한 지역소비 네트워크 구축</li> <li>• 창업자 및 기존 상인 간의 인적 교류 네트워크를 통한 지역 기반 브랜딩으로 공동마케팅 프로그램 추진</li> </ul>

출처 : 연구진 작성

- (지역사회 기여도를 고려한 입주조건 설정) 지자체는 입주 조건으로 지역사회 공공기여 계획서를 제출하도록 하고, 입주 후 입주자의 공공기여 실적을 정기 평가하여 우수 입주자에게 임대료 감면 등의 인센티브 제공
  - 공공프로그램(교육, 문화행사, 나눔활동 등) 운영을 의무화하거나 지역주민·상인이 참여하는 교류 프로그램(워크숍, 공동마켓)등을 통해 입주자의 사회적 기여를 유도

지역사회 공공기여도가 높은 입주자 선정 : 프랑스 코코벨텐(Coco Velten)

- **(조성배경)** 마르세유 시내의 구 도로청(Direction des Routes) 건물을 활용한 임시 점유 프로젝트로 경제적 활동과 사회적 가치를 동시에 지향하는 활동 추진
  - 해당 건물은 국가 소유로, 장기간 비어 있었으나, 방치 대신 사회적·경제적·문화적 실험 공간으로 활용하기 위해 마르세유 주정부가 민간 사회적경제 주체들과 협력하여 임시 활용을 추진함
  - 2019년부터 공공주택 공급 전까지 약 3년간 한시적으로 다양한 사회적 실험과 커뮤니티 프로그램을 사회적 경제조직(Plateau Urbain, Yes We Camp, Groupe SOS Solidarité)이 협력하여 일상 운영과 커뮤니티 활성화를 주도
- **(입주자 선정 및 공공기여 입주조건 설정)** 입주자 모집 시, 지역사회에 실질적으로 기여할 수 있는 사회적 기업, 비영리단체, 예술가, 스타트업 등 공공기여도가 높은 주체를 우선 선발
  - 입주자는 지역사회와 연계된 프로그램(교육, 워크숍, 공공행사 등)에 적극적으로 참여하거나 직접 운영하고 이를 통해 지역사회와의 유대감과 사회적 자본을 강화
  - 다양한 경제주체가 한 공간에 입주하여 상호 협력과 네트워킹을 촉진하고, 경제적 활동과 사회적 가치를 동시에 실현하는 상생 모델을 지향
- **(공간 및 프로그램 운영)** 단순 임대 공간이 아닌 커뮤니티 공간, 문화예술 행사장, 공유 오피스, 레스토랑, 임시 숙소 등 다양한 기능을 복합적으로 제공
  - 운영 주체 및 방식 공공기관과 민간단체가 협력하여 기획·운영하며, 일상 운영은 사회적경제 주체들이 주도하고 입주자 커뮤니티의 자율성과 공공성을 동시에 보장함
- **(운영수익 구조)** 입주자로부터 임대료를 받아 기본적인 운영수익을 창출하고, 공간 내 레스토랑, 문화행사, 워크숍 등에서 발생하는 수익 일부를 공공 프로그램이나 입주자 지원에 재투자함
  - 저가 또는 자유기부형 식사 프로그램, 행사 등에서 발생하는 수익도 프로젝트 운영과 사회공헌 활동에 활용하였으며, 이러한 수익구조는 경제적 지속가능성을 확보하는 동시에, 사회적 목적 실현에 기여함



출처 : Coco Velten, <https://cocovelten.org/> (검색일: 2025.10.10.), Agam. (2020). Coco Velten Marseille (13): La transformation d'un bâtiment vacant en un lieu à vocation sociale et culturelle [Brochure], pp.1-4, Coco Velten. (2023). Coco Velten, État des lieux(2018-2023). pp.36-37, p.60.을 토대로 연구진 작성

- **(입주자 선정 기준 가이드라인 마련)** 국토교통부는 지자체가 거점공간의 입주자를 선정할 때 '상권활성화 기여'를 핵심 원칙으로 입주자를 선정할 수 있도록 사업시행 가이드라인에 제시

[표 4-14] 입주자 선정 기준 관련 가이드라인 개선(안)

개선 방향	세부내용(안)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입주자격 요건에 '상권활성화 기여 또는 관련 권장 업종' 명시</li> <li>• 입주자 영리특성 비율 근거 마련</li> <li>• 입주자 선정 기준에 평가항목 명시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (입주자격) 상권활성화에 기여할 수 있는 제조·판매·서비스 결합형 업종 포함</li> <li>• (입주비율) 사업목표에 따라 영리/비영리 창업자 비율을 조례에 명시하거나 조례 시행규칙으로 위임</li> <li>• (선정기준) 상권활성화 기여도·성장가능성·지역협력도 등 항목별 배점 명시</li> </ul>

출처 : 연구진 작성

### ③ 창업자 단계별 창업실험 지원 및 지역상권 내 창업·정착지원

#### ■ (관련 현안) 창업 초기 중심의 지원 및 창업 성과를 고려한 단계별 지원체계 부재

- 입주자에 대한 단계별 지원체계 및 사업효과가 부족하며, 특히 운영 안정화 및 창업 성과 창출을 위한 인큐베이팅 과정이 부재하여 창업자의 지속적인 사업체 운영에 한계
  - 예비창업자에 대한 지원프로그램은 창업자 발굴 과정의 초기 단계에 집중되어 있고 창업으로 인한 위험부담이 높아 운영개시 단계에서 입주를 철회하는 경우가 발생
  - 현재 입주자에게 창업공간 제공 수준에 머물고 있으며, 입주 기간 종료 후 입주자가 지역상권 내에서 독립 창업하여 안정적으로 정착할 수 있는 출구 전략이 부재

#### ■ (개선방안) 창업실험 기반의 단계별 지역상권 정착을 위한 지원체계 구축

- (창업 가능성을 실험하는 창업환경 제공) 거점공간 입주 전 예비창업자를 대상으로 임시공간을 활용한 팝업 및 임시 점포 등의 시범 창업(Test-bed) 기회를 제공
  - 지자체는 사업지역 내 빈점포, 공원 등의 임시공간을 활용하여 단기 임대 형식으로 예비창업자의 사업 아이디어 검증, 시장 반응 테스트를 추진
  - 시범사업을 통해 지자체는 유동인구 증가, 매출 증대, 지역사회 기여도 등 성과를 평가하여 우수한 예비창업자는 거점공간 정식 입주자로 우선 선정하는 지원체계를 구축
- (거점공간 입주자의 지역상권 내 창업 및 정착지원) 지자체는 입주자 대상 단계별 창업을 지원하며 거점공간 내 창업 성과를 모니터링하고 지역 상권 내 확장을 유도하는 인큐베이팅-스케일업 체계 구축
  - 이에 따라 창업초기 일정 기간 저렴한 임대료로 지원한 후, 성장한 기업은 사업지역 내 공실 상가로 독립 점포 창업을 유도하여 지역상권 내 정착을 지원
  - 입주자가 사업지역 또는 인근 상권 내에서 독립적으로 창업할 경우, 중간지원조직이 관련 사업을 연계하여 사업안정화를 지원
  - 지자체·건물주 협약을 통해 공실상가 우선 임대, 적정 임대료 보장 등 독립창업 공간 마련 등 공실 점포 연계를 지원하고, 멘토링, 경영 컨설팅, 상인회 네트워킹 등 후속 지원 제공으로 안정적 정착 유도
- (창업 단계별 지원체계 마련) 거점공간 입주자의 지역 내 지속적인 사업체 운영을 위한 중앙부처, 지자체, 중간지원조직 간 역할 분담 및 지원체계 마련
  - 입주자가 창업실험 - 독립창업 - 정착 및 사업체 확대 등의 선순환 구조로 작성하도록 지자체는 공실 상가의 매칭 및 임대료 조정을 위한 지원체계를 마련

- 중간지원조직은 지역 여건을 고려하여 창업자에 대한 모니터링과 스케일업을 상시 지원하고, 국토교통부는 상권활성화 거점공간 조성 및 운영과 관련된 중소벤처기업부, 고용노동부 등의 부처 사업과의 정책 지원체계를 마련

#### 창업 실험 기반의 지원사례 : 영국 팝 브릭스톤(Pop Brixton)

- **(개요)** 2015년 램버스구청(Lambeth Council)이 주도하고, Make Shift(사회적기업) 등이 협업한 단기 프로젝트로 추진되었으나, 연간 방문객 100만 명 이상으로 지역경제 활성화에 크게 기여하며 지속 추진 중
  - “Meanwhile Project”라는 임시활용 사회공헌형 비즈니스 모델로 출발했으며, 지역경제 인큐베이터 및 커뮤니티 캠퍼스 역할을 수행, 약 2,000㎡ 규모 유휴지에 재활용 컨테이너를 활용해 소규모 식음료점, 리테일샵, 공방, 스타트업 오피스, 이벤트 공간, 커뮤니티시설을 조성하여 운영
- **(운영방식)** 팝 브릭스톤은 총 50여 개의 컨테이너 공간을 임대하여, 요식업·소매·디자인·공예·문화 등 다양한 창업팀 및 예술가, 사회적 기업이 실험적으로 입주할 수 있도록 하고, 지역 주민 및 청년, 로컬 비즈니스를 우선 대상으로 저렴한 임대료와 단기 임대(2~3년)를 통해 창업실험 기회를 제공, 사업 성장시 지역상권으로 성장을 지원
  - 사업 초기에는 소규모 팀이나 개인이 마켓 출점, 팝업 매장, 공유형 공예·디자인 스튜디오에서 비즈니스를 시험해보고, 성장에 따라 상점을 확장하거나 인근 지역에 독립점을 오픈하는 데 중간 단계 역할을 함
  - 창업자들은 시설 내부 마켓, 거리식당, 라디오 방송국, 청소년 이발소, 문화공간 등 여러 유형의 실험적 창업 공간을 활용하며, 미식축제, 예술 공연, 커뮤니티 행사와 연계해 지역 네트워킹을 추진
  - 공간을 활용하여 실험적으로 운영하며 노하우를 쌓고, 사업이 성장하면 해당 지역이나 주변 다른 상권으로 진출
- **(운영조직)** 구청이 소유한 유휴 공공부지를 활용하여 구청과 민간 건축·운영팀이 파트너십으로 사업을 추진
  - 운영관리는 민간협력을 기반으로 현장실행은 운영팀이 자율성과 독립성을 바탕으로 운영하고, 임대 및 공간관리와 프로그램 기획은 운영조직(Operations Team)에서 일괄 수행하며 전략방향은 구청과 민간사의 관리팀이 공동 설정
  - 입주자 선정 시 지역 사회적기업, 창업기업, 로컬 비즈니스, 예술가, 커뮤니티 단체 등에 우선권을 주어 커뮤니티 중심의 운영 원칙을 엄격히 유지



출처 : Pop Brixton, <https://www.popbrixton.org/> (검색일 : 2025.10.10.); Lambeth, <https://www.lambeth.gov.uk/better-fairer-lambeth/projects/pop-brixton>(검색일 : 2025.10.10.); Popupcity.(2021). Pop Brixton: The Hive That Lets Local Businesses Thrive, <https://popupcity.net/insights/pop-brixton-the-hive-that-lets-local-businesses-thrive/> (검색일 : 2025.10.10.).을 토대로 연구진 작성

- **(생활문화 차원의 창업실험 지원으로 창의적 창업자 발굴·지원)** 창업 전 단계의 예비창업자, 취미 활동가, 주민 등 잠재적 창업자에 대한 창업 실험을 지원하여 창업자 발굴
  - 지자체는 생활문화형 거점공간을 운영 시, 일부 공간을 창업실험 공간(Open-Lab)으로 운영하여 잠재적 창업자 누구나 아이디어 실험 및 커뮤니티 활동에 참여를 지원
  - 이를 위해 창업 아이디어 워크숍, 시제품 제작 등을 지원하여 커뮤니티 활동이 지역 기반 창업으로 이어지도록 하고, 이를 통해 지역 내 창업가, 전문가, 대학, 상인회 등이 연계되는 거버넌스를 구축하여 지역 주도형 창업생태계 조성을 도모

## 지역주도 창업실험을 위한 코워킹 공간 : 일본 스케치랩 (Sketch Lab)

- **(개요)** 스케치랩은 일본 도야마시가 '미래 공생(未来共創)'을 추진하기 위해 조성한 비즈니스 교류 및 공생 시설로, 회원제 코워킹 스페이스이자 이벤트 공간
  - 도야마역 앞 CiC빌딩 3층에 위치하며, 지역 내 다양한 사람들이 자유롭게 모여 교류하고 협업하며 새로운 도전을 시작할 수 있도록 지원하는 플랫폼 역할을 함
  - VUCA 시대(불확실성, 불안정, 복잡성, 모호성)와 AI 등 첨단기술이 사회에 큰 영향을 미치는 환경에서, 단순히 주어진 문제에 답하는 인재보다 스스로 문제를 발견하고 주도적으로 행동하는 인재가 필요하다는 인식에서 출발함
- **(주요 프로그램과 활동)** 매월 개최되는 '스케치 미트업(Sketch Meetup)'은 회원과 비회원 누구나 참여 가능한 정기 교류회로, 참가자 소개, 네트워킹, 프로그램 안내, PR 타임 등으로 구성됨
  - 다양한 분야의 사람들이 아이디어를 공유하고 협업 파트너를 찾으며, 새로운 도전을 위한 첫걸음 공간 역할 수행
- **(운영 조직)** '도야마 미래 공생 팀(とやま未来共創チーム)'이 운영을 담당하며, 시내 창업가, 대학 교수 등으로 구성된 산학관 연계 조직임
  - 미션은 창조적 대화 문화와 기업이 정신을 도야마에 확산시키고, 혁신적 사고법(디자인 사고, 시스템 사고 등)을 배우고 실천할 기회를 제공,
  - 비전은 누구나 자유롭게 이야기하고 동료를 만들며 실패를 두려워하지 않고 도전하는 도야마를 실현하는 데 있음
- **(운영방법)** 운영비는 행정 예산이 아닌 회원들의 회비로 충당, 운영진은 모두 자원봉사로 참여함



출처 : Sketch Lab, <https://sketch.lab.city.toyama.toyama.jp/> (검색일: 2025.06.19.)

#### ④ 상권활성화 효과와 연계한 사업성과 모니터링 체계 구축

##### ■ (관련 현안) 상권활성화 효과 측정 및 성과관리체계 미비

- 상생협력상가 등의 성과가 조성 호수 및 입주자 수의 실적 중심으로 관리되고 있어 거점 공간을 통한 유동인구 유입이나 매출 변화 등 상권활성화 효과 파악에 한계
- 상권활성화 거점공간의 운영 성과는 도시재생 종합성과관리체계와 연계되지 못해 사업성과 평가 및 정책 환류 체계 구축에 한계
  - 현행 종합성과지표는 도시활력 부문의 '민간투자, 유동인구, 매출액' 항목, 일자리 창출 부문의 '민간 창업, 일자리(민간, 사회적경제, 공공부문)'<sup>74)</sup>항목이 제시
  - 그러나 종합성과지표는 지역상권의 매출액 및 유동인구 변화율을 통한 거시적 변화에 대한 파악은 가능하나, 실시간 매출 정보 및 데이터 확보 한계 등으로 거점공간 조성 및 운영을 통해 상권활성화에 얼마나 기여했는지에 대한 효과 파악에 한계

74) 국토교통부.(2021). 도시재생 종합성과지표 구축 매뉴얼(안), p.4

## ■ (개선방안) 상권활성화 효과 중심의 성과 모니터링 및 환류체계 구축

- **(상권활성화 거점공간 운영성과 관리)** 거점공간 운영성과를 매출액 및 유동인구 변화, 지역사회 기여도 등을 실질적인 상권활성화 효과를 파악하는 정량지표로 지자체가 관리
  - 특히, 사업구역 단위의 성과 측정을 거점공간 주변의 상권분석과 연계하여 거점시설 방문객의 주변 상권 이용률 등의 지표로 거점공간의 조성 및 운영에 따른 상권활성화 기여 효과를 구체적으로 평가하도록 개선 필요
  - 지자체는 거점공간에 따른 상권활성화의 효과 및 성과지표를 마련하여 주기적인 모니터링 시스템을 구축하고, 거점시설 운영주체 및 중간지원조직은 입주자별 경영 성과 및 지역사회 기여도를 모니터링
  - 장기적으로 중소벤처기업부가 매년 추진하고 있는 지역상권 실태조사 결과를 도시재생 사업지역의 성과관리 체계와 연동하여 지자체가 별도의 조사비용 없이 객관적인 상권분석 데이터를 활용할 수 있도록 지원
- **(종합성과관리체계와의 연계 및 정책 환류강화)** 도시재생 종합성과지표 중 도시활력 및 일자리 창출 부문의 지표를 상권활성화 거점공간 운영성과와 연계하여 관리하고, 사업운영 개선 및 정책 의사결정으로 이어지는 환류 체계를 구축
  - 이에 따라 기존 종합성과지표를 통해 거시적 변화를 정기적으로 모니터링하는 한편, 거점공간의 운영성과를 비교 분석하면서 이를 바탕으로 거점공간의 운영 개선 및 컨설팅, 추가지원 방안 등을 결정하는 체계를 마련
  - 사업 종료 후 운영 성과에 관한 결과를 골목형상점가 지정, 지역상권 활력지원사업, 소상공인 및 사회연대경제, 민관협력 프로그램 등의 관련 부처의 후속 사업 공모 시 가점 항목으로 반영하여 관련 사업의 연계성을 강화

#### 4) 상권활성화 거점공간 관련 제도적 기반 강화

##### ① 상권활성화 거점공간의 법적 근거 마련 및 관련 제도 개선

###### ■ (관련 현안) 상권활성화 등 경제적 거점시설의 법적 정의 미비 및 부처간 정책 연계 미흡

- 「도시재생법」 제2조제1항과 시행령 제3조에서 정의된 ‘도시재생기반시설’ 및 ‘공동이용시설’은 주민공동체 중심의 복지·생활 기반시설에 초점이 맞추어져 있어, 상권활성화 및 지역경제 활성화 목적의 시설 포괄에 한계
- 일부 사업지역 내 국토교통부 도시재생사업으로 조성된 상권활성화 거점공간과 중소벤처기업부의 정책사업이 연계 추진되고 있으나, 부처별 역할 분담 및 협업체계 미흡

###### ■ (개선방안) 상권활성과 거점공간의 제도적 근거 마련 및 관련 정책 연계를 위한 제도 개선

- (상권활성화 거점공간의 법적 근거 마련 및 시설 범주 재정립) 상권활성화 거점공간 또는 경제거점을 별도 유형으로 신설하여 법적 정의를 명확히 규정
  - 지역경제 활성화를 위해 조성되는 거점공간의 개념을 명확히 하고, 목적에 맞는 운영이 가능하도록 「도시재생법 시행령」 제3조 공동이용시설의 범주를 재정립하고 제3조의2를 신설하여 상생협력상가, 수익형 상업시설 등을 제시
  - 이에 따라 상권활성화 거점시설이란 도시재생 활성화지역에서 창업지원, 상권활성화, 지역경제 활성화를 목적으로 설치·운영되는 시설로 정의하는 등의 방안을 검토

[표 4-15] 상권활성화 거점공간의 시설 종류 개선(안)

공동이용시설(도시재생법 시행령제3조1 개선)		상권활성화 거점시설(도시재생법 시행령제3조2 신설)	
목적 및 기능	시설 종류	목적 및 기능	시설 종류
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민 공동체 활동 지원</li> <li>• 문화·복지·체육 활동</li> <li>• 주민자치 활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 놀이터, 어린이집, 마을회관, 경로당, 마을도서관, 마을방</li> <li>• 송국, 마을신문사</li> <li>• 기타 조례로 정하는 시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 창업 및 사업화 지원</li> <li>• 소상공인 경영지원</li> <li>• 상권 내 경제활동 촉진</li> <li>• 지역상품 판매 및 유통</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상생협력상가</li> <li>• 창업지원시설</li> <li>• 기타 지역경제 활성화를 위해 조례로 정하는 시설</li> </ul>

출처 : 연구진 작성

- (부처 협업의 정책 연계 및 상권 기반의 지원 확대) 도시재생 사업지역의 주요 상권과 연계하여 추진하는 중소벤처기업부의 정책을 연계하여 추진할 필요
  - 국토교통부는 공실 상가 및 빈점포의 물리적 공간을, 중소벤처기업부는 소상공인 및 창업자 지원을 담당하는 부처 협업체계를 강화
  - 「전통시장법」에 따른 상권활성화구역, 골목형상점가, 「지역상권법」에 따른 자율상권 구역으로 지정될 경우, 해당 도시재생사업지역과 연계하여 상생협력상가 공급 및 관리 계획을 포함하도록 하여 사업을 추진

- 「도시재생법」 시행령에 '상생협력상가 설치 및 활용' 조항을 신설하여 「지역상권법」과 연계한 '자율상권구역 내 상생협력상가 우선 공급' 근거를 마련하고, 자율상권구역 지정 시, 도시재생사업과 연계하여 상생협력상가 공급 및 관리계획 포함하여 지원
- 사업지역 내 소수의 개별 건물만의 참여로는 사업전체 구역의 활성화 효과가 미미하므로 다양한 정책지원사업을 연계하여 주요 가로 및 상권 단위로 적용하여 추진
- (「도시재생법」과 「지역상권법」상의 '상생협약' 정합성 확보) '상생협약'은 「도시재생법」과 「지역상권법」이 각각의 의미로 규정되어 부처 협업을 위한 제도 개선 필요
  - 2018년 법 개정을 통해 제정된 「도시재생법」의 상생협약은 상가내몰림 방지 목적으로 개별 건물의 임대료 안정화 및 임대차 기간을 보장하는 것을 목적으로 하며, 2021년 제정된 「지역상권법」의 상생협약은 구역 지정 요건으로 사업참여를 위한 의무 조항임
  - 두 법에서 정의하는 상생협약의 성격과 체결 주체, 협약 내용에 차이가 있어, 도시재생 활성화지역과 지역상권 활성화구역(자율상권구역, 지역상생구역)으로 동시에 지정될 경우, 이중의 상생협약을 체결하게 되므로 제도적 혼란 및 행정 낭비가 발생
  - 따라서 두 법에서 정의하는 상생협약의 적용 범위를 구분하여 개별 건물에 대한 임대차를 보장하기 위해 기본형으로 「도시재생법」의 상생협약을 따르고, 상권활성화 사업이 심화되는 경우 소상공인의 사업 참여 및 공동마케팅 추진을 위해 심화형으로 「지역상권법」의 상생협약을 체결하는 등의 통합 상생협약 제도 마련 필요
  - 또는 동일한 사업지역 내 두 법에 따른 정책지원이 추진될 수 있도록 각 법에 상호 인정제도로 의제조항을 마련하는 방안에 대한 검토가 필요

[표 4-16] 「도시재생법」과 「지역상권법」의 '상생협약' 조항 비교

구분	「도시재생법」의 '상생협약'	「지역상권법」의 '상생협약'
관련 조항	「도시재생법」 제2조제12호, 제27조의2 (상생협약 정의 및 표준안 근거)	「지역상권법」 제10조, 제14조, 시행령 제6조 등
협약의 성격	도시재생활성화지역 내 상가내몰림 방지 목적의 자율적 협약	지역상권 활성화구역(자율상권구역, 지역상생구역) 지정 요건으로서의 법적 요건
체결 주체	지자체장, 지역주민, 임대인·임차인 (자발적 체결)	상인·임대인 등 3분의 2 이상 동의 필요 (설문, 공청회 등 통해 의견수렴)
협약 내용	임대료 안정화, 계약기간 보장, 리모델링 등 인센티브 포함	임대료, 계약기간, 권리금 회수 보장 등 법정 항목 명시

출처 : 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 법률 제21065호.; 「상생협약 표준 고시」, 국토교통부고시 제2018-955호(2019.1.4.제정).; 「지역상권 상생 및 활성화에 관한 법률」, 법률 제20365호.; 「지역상권 상생 및 활성화에 관한 법률 시행령」, 대통령령 제35939호

## ② 다부처 상권활성화 정책 연계를 위한 통합 사업추진체계 구축

### ■ (관련 현안) 다부처의 상권활성화 관련 정책 연계 및 사업효과 미흡

- 국토교통부, 중소벤처기업부, 행정안전부, 문화체육관광부 등 상권활성화와 관련된 사업을 추진하고 있으나 부처별 역할이 명확히 구분되지 않아 중복지원 및 사업효과 미흡

[표 4-17] 상권활성화 관련 중앙부처별 정책지원 내용

구분	관련 정책수단	지역상권 관련 주요 지원내용
국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역특화재생, 혁신지구, 생활SOC, 상생협력상가, 공동이용시설</li> <li>• 공공리츠 등 민관협력형 공간조성 모델</li> <li>• 청년 창업 및 사회경제적조직 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제거점으로 혁신 복합거점 조성</li> <li>• 지역특화재생을 통한 상권활성화, 로컬콘텐츠타운 조성, 도시 브랜드화, 혁신지구를 통한 복합경제거점 조성</li> <li>• 지역활력제고를 위한 역사문화관광 연계한 사업추진</li> </ul>
중소벤처기업부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자율상권구역, 전통시장, 골목형 상점가 등</li> <li>• 소상공인 재정 지원 및 창업지원</li> <li>• 점포 리모델링, 창업 교육 및 컨설팅</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘로컬브랜드 상권육성사업’, ‘소상공인 특성화 지원’ 등을 중심으로, 지역상권의 정체성을 강화하고 경쟁력 있는 브랜드를 육성</li> <li>• 소상공인 회복, 재기, 창업을 위한 금융 및 교육지원</li> </ul>
행정안전부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘청년마을 만들기’, ‘고향올래’, ‘마을공동체 활성화’, 인구감소지역 지정 등</li> <li>• 마을기업 육성, 사회연대경제 육성</li> <li>• 마을자치 실현 및 거버넌스 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘청년마을 만들기’, ‘고향올래’, ‘지역공동체 활성화 사업’ 등을 통해 생활거점 중심의 마을 단위 브랜드와 정주기반 조성</li> <li>• 사회연대경제를 통한 성장 동력 육성, 마을기업 및 청년마을 확대를 통한 일자리 및 청년 유입 지원</li> </ul>
문화체육관광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• K-문화관광, 대한민국 문화도시 등</li> <li>• 교육 프로그램, 공연, 체험, 축제 등의 문화적 콘텐츠 발굴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 체류형 콘텐츠와 관광수요 연계를 통한 상권 가치 확장</li> <li>• 지역의 유휴공간을 활용한 문화관광 거점 조성</li> <li>• 지역문화 기반의 교육, 문화, 체험 프로그램 창작 및 운영지원</li> </ul>

출처 : 국토교통부(2025a); 국토교통부(2025b); 중소벤처기업부(2025.12.). 업무보고 ; 중소벤처기업부.(2025.12). 2026년 중소벤처기업부 소상공인 지원사업 통합 공고; 행정안전부(2025.12.). 행정안전부 업무보고, p.10-14.; 문화체육관광부(2023). 대한민국 문화도시 추진전략 및 지정 가이드라인.; 문화체육관광부(2025.12.). 문화체육관광부 업무보고 자료를 토대로 연구진 작성

### ■ (개선방안) 부처협업 사업 연계 및 효과 제고를 위한 통합 사업추진체계 구축

- (부처협업 사업추진 프로세스 설정 및 사업공모 기준 개선) ‘인구감소지역 맞춤형 패키지 지원사업’ 추진과 같이 관계부처 합동으로 추진되는 사업의 경우 상권 진단, 지역자원 발굴, 계획수립, 공간 조성, 운영체계 구축, 콘텐츠 개발 등 정책수단이 유사함에 따라 부처별 체계적인 역할 분담 필요
- 지자체는 중앙정부의 부처별 사업을 지역 실정에 맞게 통합하며 사업 간 중복 등을 조정하는 상권활성화 통합관리 조직을 설치하고, 이를 종합적으로 관리할 수 있는 실행체계를 마련하여 기초지자체 단위의 통합사업 추진이 필요

[표 4-18] 인구감소 맞춤형 패키지 지원사업 : 생활환경 대상 지역상권 활성화 협업사업 분야

중앙부처	국토교통부	중소벤처기업부	행정안전부	지자체
지원목적	• 도시기반 및 인프라 조성 지원	• 로컬주체 양성, 상권활력 제고	• 청년 유입, 지역특성 살리기	• 유휴공간 및 자체사업 지원
정책수단	• 도시재생 씨앗용자	• 상권발전기금	• 청년마을, 지역특성살리기	• 인프라 제공

중앙부처	국도교통부	중소벤처기업부	행정안전부	지자체
	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역특화재생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>로컬크리에이터</li> <li>로컬브랜드</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방소멸대응기금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>골목상권 지원</li> </ul>
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>공동협업공간, 커뮤니티 공간 등 조성 지원</li> <li>창업플랫폼 조성,</li> <li>지역특화거리 정비 등 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>로컬크리에이터 양성</li> <li>브랜드 및 상품 개발</li> <li>소상공인 협업 및 글로벌 축제지원</li> <li>빈점포 활용 입주 지원 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>청년 활동공간 조성·채류 지원</li> <li>지방특성살리기</li> <li>지방소멸대응기금 활용 관련 인프라 조성 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>유희시설, 공유재산 활용, 주차장 조성 지원</li> <li>지역축제 개최, 공동체 육성 지원</li> <li>골목형상점가 지정 등</li> </ul>

출처 : 관계부처합동. (2024.12). 인구감소지역 맞춤형 패키지 지원 추진방안.p.9.

### ③ 공실 상가 활용 및 지역상권 관리를 위한 제도 개선

#### ■ (관련 현안) 젠트리피케이션 등 사업지속성 한계 및 지역상권 관리 체계 미비

- 소유주와 협약을 통해 조성되는 개별점포의 상생협력상가는 건물주가 계약 전 임대료를 미리 인상하거나 부동산 가격 인상으로 계약기간 만료 후 재임대를 거부함에 따라 지속적인 상권 운영에 한계
  - 춘천 약사명동(육림고개), 대구 북성로 등 도시재생 사업지역 내 발생한 젠트리피케이션 사례와 같이 도시재생사업을 통한 공공재정 투입 및 활성화 효과 지속에 한계
- 사업지역 내 공실 현황 등의 정보체계가 미흡하여 창업 수요자와 유희공간을 적기에 연결하는 관리체계가 미흡하고, 상권 전반을 관리하는 통합적인 지역관리 체계 부재

#### ■ (개선방안) 장기 임대 및 영업환경 안정화 유도와 지역상권 관리체계 마련

- (장기임대차 협약 체결 및 임대료 안정화 유도) 매입·임대방식으로 지역상권 내 상생협력상가 조성 시, 건물주와 장기 임대차 협약 체결을 의무화하고, 협약 내용을 근거로 입주자의 안정적인 영업환경 확보
  - 지자체는 상생협력상가 조성 시 건물주 협약 체결 조건(최소 임대기간, 임대료 인상률 상한 등)에 대한 이행을 의무화하고, 협약 이행 여부에 대한 정기 점검 및 미이행 시 사업참여 제한 등 실효성 확보 방안을 조례에 보완
  - 중앙부처는 장기 임대를 지원하는 건물 소유주에 대해 건물 리모델링 비용 지원, 도시재생사업 참여에 대한 인센티브 방안을 마련하고, 장기적으로 재산세 감면 등 조세 인센티브는 관계부처와 협의하여 중장기 과제로 검토
- (공실 상가 활용을 위한 정보 연계 및 매칭 체계 구축) 사업지역 내 공실상가 현황을 체계적으로 관리하고 창업희망자와 연계하여 공실 해소 및 활성화 도모
  - 지자체는 「지역상권법」에 따른 실태조사 내용과 연계하여 사업지역 내 공실상가 현황

DB를 구축하고, 건물주 협약을 통해 적정 임대료 수준의 공실 상가 물량을 확보하여 예비 창업자의 지역 정착을 유도

- 상권활성화 거점공간 운영주체 및 중간지원조직은 거점공간 창업 희망자와 공실 상가 소유주 간 매칭 지원 및 입주 후 정착 컨설팅 제공
- 또한, 장기적으로 지자체는 지역상권의 기능 저하 및 쇠퇴가 심화되어 상업공간으로서의 활력 제고가 어려울 것으로 판단되는 경우, 빈점포를 상업공간 외 예술창작 공간, 커뮤니티시설, 주거시설 등 새로운 용도로 전환·활용할 수 있도록 공간관리를 지속

#### 유류공간을 활용한 예술가 창작공간 지원사례 : 부산 중구 원도심 창작공간 또따또가

- **(개요)** 부산 중구 중앙동 40계단과 동광동 인쇄골목 일대 분산된 원도심 창작공간으로 음악, 미술, 문학, 연극, 예술 등 다양한 장르의 예술가가 입주하여 작업, 전시, 공연, 교육 등을 지원
  - '또따또가'는 문화적 다양성을 나타내는 프랑스어 '폴레랑스와 '따'로 활동하지만 '또' 같이 활동하는 거리라는 뜻을 의미
  - 2010년 부산시 문화관광과가 주도해 원도심 공실 40곳을 아트스페이스로 전환하며 1기를 시작했고, 2015년 지역문화대상 수상, 2기에는 1기 자립 작가들이 정착하면서 1·2기 연대 활동을 통해 주민 대상 교류가 확대
  - 3기부터는 해외교류와 레지던스 기능을 강화하며 부산문화재단이 시로부터 위탁을 받아 추진했으며, 이후 부산예술교육연합회가 5기까지 운영, 2025년부터는 민간업체 '리멘'이 또따또가 운영지원센터를 위탁 운영 중
- **(공간구성)** 2025년 기준 건물 6개, 총 25실(1실 1팀 지원)로 구성되어 있으며, 임대료 총액은 연간 약 2억 원 수준
  - 개별 공간은 약 10평에서 41평까지 다양하며, 설치·시각예술 등 공간 요구가 큰 장르는 큰 스튜디오, 문학 기획 등은 소규모 공간을 사용, 임대계약은 일반 부동산 계약 방식으로 소유주와 체결하여 월세 지급 방식으로 운영
- **(입주자 구성·운영방식)** 2025년 6기 기준 25팀 내외를 선발하며, 약 60%가 청년, 40%가 경력 작가로 구성되고, 운영지원센터 상근 인력은 3인 체제로 관리·기획을 담당
  - 지원 자격은 부산 내 거주 및 활동 예술가·예술단체(컨소시엄 포함)이며, 장르를 시각/비시각으로 구분하고 창작공간이 없는 예술가를 우선하여 최대 3년까지 무상으로 작업실을 제공
  - 청년·신진 작가(활동 2년 이내, 일정 경력)에게 최소 3회 이상 개인 프로젝트 실적을 요구하고, 1년 단위 입주 후 성과에 따라 최대 3년 연장이 가능
  - 심사는 장르별 전문가로 구성된 9인 심사위원단이 서류·면접으로 진행하며, 리서치 기반 예술작업을 중심으로 계획의 명확성, 현실성, 실현가능성을 핵심 평가 기준으로 설정하여 평가
- **(운영성과)** 1기~5기 동안 작가들이 작업실을 매개로 지역에 정착해 약 60여 팀이 주변 지역에 자생적으로 자리 잡았고, 현재 또따또가는 예술가의 자립을 시험하는 테스트베드 역할을 수행
  - 지원 초기에는 시민사회와 연계한 교육프로그램, 거리미술제, 상인 대상 디자인 개선 등 프로젝트가 활발히 진행
  - 매년 성과 모니터링과 평가를 통해 창작성과 공간 활용도를 점검하고, 입주 예술가의 공간 상주를 상시 점검



[개인 창작 스튜디오 임대]

[또따또가 스페이스 닷(공유공간)]

[또따또가 스페이스 닷(공유공간)]

출처 : 또따또가, <https://totatoga.com/index> (검색일: 2025.10.15.); 오금아.(2021). 작가의 작업실에서 예술 보물을 찾는다, 부산일보 10월 6일 기사. <https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2021100619160544793> (검색일: 2025.10.15.), 관계자 면담(2025.10.29.)을 토대로 연구진 작성

- (젠트리피케이션 우려 지역에 대한 사전 관리체계 구축) 도시재생사업지역 내 젠트리피케이션 발생에 대한 조기 감지 및 선제적 대응을 위한 모니터링시스템 구축
  - 장기적으로 정부는 소상공인365 시스템을 개편하여, 지역활성화 관련 정책을 추진하는 국토교통부, 행정안전부, 문화체육관광부의 사업지역 내 지역상권을 모니터링하는 시스템을 마련하여 지역관리 차원의 종합적인 대응이 필요
  - 지자체는 「지역상권법」에 따른 실태조사 결과를 활용하여 도시재생 사업지역 내 임대료 변동 추적, 공실률 등에 대한 상권 진단 및 모니터링 추진하여 장기적으로 도시재생 종합정보체계와 연계하는 통합시스템 마련
  - 또한, 지역 내 소상공인 및 창업자의 안정적인 사업체 운영을 위해 건물주와의 협약 체결을 의무화하고 선제적인 조치를 시행할 수 있는 관리체계를 마련

75) 빅데이터플랫폼 소상공인 365시스템(<https://bigdata.sbiz.or.kr/>(검색일: 2025.10.20.)은 현재 행정동 기반의 상권 분석과 소상공인의 창업 시 경영진단 및 상권분석을 중심으로 이용 가능함

# 제5장 결론

1. 연구성과
2. 연구한계

## 1. 연구성과

### ■ 도시재생사업의 상권활성화 관련 정책 및 제도 현황분석

- 도시재생사업의 상권활성화 정책이 2014년 선도·일반사업의 '쇠퇴상권 기능 회복'에서 2017년 뉴딜사업의 '영세상인 보호 및 젠트리피케이션 대응', 2022년 이후 '경제거점 조성 및 지역특화재생'으로 정책 목표가 전환되어 온 과정을 분석
- 「도시재생법」, 「공유재산법」, 「지역상권법」 등 상권활성화 거점공간 조성 및 운영과 관련된 법·제도 현황을 분석하고, 상생협약 표준고시, 지자체 조례 등 제도적 기반을 검토
- 영세상인 보호를 위한 공공임대상가, 청년창업을 위한 창업·실험공간, 지역의 생활·경제서비스 제공을 위한 거점 등 상권활성화를 위한 정책수단을 유형화하고, 다부처의 상권활성화 관련 유사 정책사업과의 연계 가능성을 검토
- 현행 도시재생사업의 상생협력상가가 '젠트리피케이션 방지'와 '쇠퇴상권 활성화'라는 상이한 목표를 동시에 추구하여 정책 방향이 모호한 한계를 도출

### ■ 도시재생사업지역 내 지역상권과 연계한 상생협력상가의 조성 및 운영 현황분석

- 전국 도시재생사업 선정지역(2014-2024) 643곳 중 「지역상권법」에 따른 지역상권을 포함한 사업지역 364곳(56.6%)의 상권 현황을 분석하고, 도시재생 사업유형별 지역상권의 규모, 활성화 정도(쇠퇴/정체/활성화) 등을 정량적으로 분석
- 2019년 선정 도시재생 사업지역의 상생협력상가 계획 현황(42곳)을 전수조사하여 조성 및 운영현황, 임대현황, 미조성·미운영 사유 등을 파악
- 전북 익산시(인화동, 송학동), 전남 화순군, 부산 수영구, 광주 북구의 4개 사례지역에 대한 심층분석으로 상생협력상가의 조성목적, 공간구성, 운영현황, 입주자 특성 등을 현장조사 및 관계자 심층면담을 진행
- 심층분석 결과를 토대로 계획수립, 공간조성, 운영관리, 제도기반의 4개 부문별 주요 현안을 도출하고, 상권분석 미비, 사무공간 위주 운영, 운영주체 전문성 부족, 입주자 선정 기준 미비, 사후관리 부재 등의 문제점을 구체화

### ■ 지역상권을 연계하여 상권활성화를 위한 거점공간 관련 정책 및 제도 개선방안 제시

- 도시재생사업의 상권활성화 거점공간의 정책 방향을 정책역할 관점에서 '단순 시설 공급'에서 '생활경제 플랫폼 구축'으로, 조성방식 관점에서 '개별 거점 중심'에서 '작은 경제거점의 네트워크'로, 운영체계 관점에서 '공공주도'에서 '민관협력 기반 통합 추진체계'로 전환할 것을 제안
- 계획수립 부문에서는 상권분석 기반의 타당성 검토, 지역특화 재생사업의 상권활성화 전략 개선, 상생계획 구체화 및 계획수립 가이드라인 마련 방안을 제시
- 공간조성 부문에서는 면(面) 단위 사업효과 확산을 위한 분산형 소규모 경제거점 조성, 복합거점시설 내 상권활성화 기능 강화, 상권 특성을 고려한 업종 선정, 보행 접근성 확보 및 체류환경 조성 방안을 제시
- 운영관리 부문에서는 지역상권기획자·관리자 도입, 상권활성화에 기여하는 입주자 선정 및 입주조건 체계화, 창업자 단계별 창업실험 지원 및 지역상권 내 정착지원, 상권활성화 효과와 연계한 성과 모니터링 체계 구축 방안을 제시
- 제도기반 부문에서는 상권활성화 및 수익형 거점시설의 법적 근거 마련, 다부처 협업 사업추진을 위한 제도 개선, 공실상가 활용 및 젠트리피케이션 대응을 위한 제도 개선 방안을 제시

## 2. 연구한계

### ■ 본 연구의 한계

- 전국 도시재생 사업지역의 상권활성화 거점공간 현황 관련 데이터 구축 한계
  - 본 연구는 전국 도시재생사업지역 내 상권활성화 거점공간의 조성 및 운영현황에 대한 데이터 확보에 한계가 있음
  - 상생협력상가를 포함한 거점공간에 대한 전국 단위의 통합 DB가 구축되어 있지 않아, 2019년 선정 도시재생 사업지역의 상생협력상가를 중심으로 개별 지자체 자료를 수집 및 관계자 확인을 통해 현황을 파악
  - 거점공간의 조성 여부, 운영현황, 입주비율, 매출 변화 등 정량적 성과지표에 대한 체계적인 모니터링 자료가 부재하여 상권활성화 효과에 대한 실증적 분석에 한계
  - 이에 따라 상권활성화 거점공간에 대한 운영실태 파악 및 시계열 분석에 제약이 있어 특정 시점 및 지역의 현황을 중심으로 분석을 진행
- 지역상권과 연계한 상권활성화 거점공간 사업효과에 대한 정량적 분석의 한계
  - 본 연구의 심층분석 결과, 상생협력상가의 조성 및 운영을 통해 지역상권 활성화에 미치는 파급효과는 매우 미미한 것으로 나타남
  - 상생협력상가에 인접한 지역상권의 업소 수 및 매출 변화를 분석한 결과, 통계적으로 유의미한 상관관계를 확인하기 어려웠으며, 이는 사업지역마다 상생협력상가의 수가 2-3개 수준의 소규모로 상권을 견인할 수 있는 거점 역할이 미흡한 것에 기인
  - 또한, 상생협력상가가 단순 임대공간으로 운영되어 이로 인해 소비 촉진 및 지역경제 선순환 구조를 형성하는 연쇄효과 파악에 한계
  - 따라서 향후 연구에서는 거점공간에 따른 효과를 상권과 연계하여 분석하고, 지역상권 활성화에 실질적으로 기여할 수 있는 거점공간의 조성 및 운영 전략 마련을 위한 후속 연구가 필요

- 심층분석 사례지역 4곳에 한정된 주요 현안 및 과제 도출
  - 본 연구의 심층분석 사례지역은 지자체 조례를 설치하여 상생협력상가를 조성 및 운영 중인 전북 익산시, 화순군, 부산 수영구, 광주 북구의 4개 지역 5개 사례에 한정되어 도심형 상권, 농어촌 중심지 상권 등 다양한 지역 여건과 상권 특성을 포괄하는 데 한계
  - 또한, 심층면담 대상이 지자체 담당자, 중간지원조직, 운영주체에 집중되어 있어, 입주자(소상공인, 창업자) 및 지역주민의 정책 수혜자 관점에서 상권활성화 거점공간에 대한 정책 체감도 파악에 한계
  - 향후 지자체 차원의 지속적인 모니터링을 기반으로 정책 실효성 제고를 위한 현안 및 개선 방안을 도출하는 연구가 필요

### ■ 후속과제

- 상권 특성 및 지역수요를 고려한 상권 활성화 계획수립 방안 구체화 필요
  - 상권분석 및 진단 기반의 상권활성화 거점공간 계획수립에 대한 구체적 방법론과 실행 가이드라인 마련을 위한 후속 연구 필요
  - 생활형 상권, 관광형 상권, 복합형 상권 등 상권유형별 특성에 따른 차별화된 거점공간 조성 및 운영모델 마련이 필요하며, 지역에 필요한 상업공간의 수요 조사 및 지역상권의 활성화 정도(쇠퇴/정체/활성화) 진단에 따른 맞춤형 정책지원 방안 마련이 필요
  - 또한, 부처협업 사업 추진의 실효성 제고를 위해 「지역상권법」에 따른 실태조사 결과와 도시재생사업의 상권활성화 계획을 연계하는 구체적인 계획수립 프로세스 및 가이드라인 마련이 필요
- 전국 지역상권과 연계한 상권활성화 거점시설 전수조사 및 현황실태 분석
  - 본 연구의 데이터 한계를 보완하기 위해 전국 단위의 도시재생사업으로 조성된 거점공간에 대한 체계적인 현황조사 및 DB 구축 필요
  - 도시재생사업지역 내 상생협력상가, 창업지원공간, 공공임대상가 등 수익형 거점시설에 대한 전수조사를 통해 조성현황, 운영실태, 입주현황 등 기초자료 구축
  - 거점시설과 인접 지역상권 간의 연계 효과(유동인구 변화, 매출 증감, 공실률 변화 등)를 실증적으로 분석할 수 있는 성과지표 개발 및 모니터링 체계 구축 연구가 필요
  - 이에 따라 상권활성화 거점시설의 사업성과에 대한 영향 요인을 유형화하고, 지역 여건별 최적의 거점공간 조성 및 운영 관련 사업모델을 도출하기 위한 비교 분석이 필요
- 다부처 상권활성화 정책 연계 및 민관협력 운영체계 마련을 위한 정책 실행방안 연구
  - 국토교통부, 중소벤처기업부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림축산식품부 등 중앙

부처별 상권활성화 관련 정책수단의 역할과 지원방안을 고려하여 구체적 실행방안 마련 필요

- 다부처 협업뿐만 아니라 지역상권 기반의 민관협력 운영체계 구축을 위한 향후 과제로 지자체 및 중간지원조직, 민간기업, 사회적경제조직 등 다양한 주체 간 협력적 거버넌스 구축을 위한 방안 마련이 필요
- 또한, 지역상권과 연계한 상권활성화 거점공간 운영의 지속성 확보를 위한 민간 참여 확대 및 수익 창출과 지역경제 선순환 체계 구축을 위한 방안 모색이 필요

- 강미, 주현태, 이재우. (2019). 도시재생 사업지역에서의 공공임대상가 도입 운영방안 연구. 도시재생. 5(1), 83-110.
- 강선주, 이상훈, 이진원. (2024). 청년창업 지원형 업무·주거 복합공간 계획방향. 도시설계. 25(3), 53-68.
- 강태연, 박진아. (2021). 상권변화과정 분석을 통한 상권 재활성화 진단 연구. 국토계획. 56(3), 78-91.
- 건축공간연구원. (2023). 지역상권 종합계획 배경과 방향. 중소벤처기업부 지역상권 정책연구TF 자료.
- 경북여행찬스, <https://encrypted-tbn0.gstatic.com/images?q=tbn:ANd9GcRvsOF6HBAo5tjil7tNnpYD3ZjUJWIEhecW2A&s> (검색일: 2025.10.10.)
- 고병택.(2025). “어디부터 잘못됐나”...음성군 청년상권 ‘비틀’, 동종업체 입점 ‘논란’, 음성타임즈, 4월 23일 기사, <http://www.estimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=29023> (검색일: 2025.08.01.)
- 관계부처합동. (2024.12). 인구감소지역 맞춤형 패키지 지원 추진방안.
- 관계부처합동.(2018). 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵.
- 광주광역시 복구. (2024.12.). 「광주 복구 대학타운형 도시재생뉴딜사업」활성화계획 변경 고시.
- 광주방송, <https://www.ikbc.co.kr/data/kbc/image/2024/10/25/kbc202410250043.jpg> (검색일: 2025.10.10.)
- 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/> (검색일: 2025.06.01.)
- 국세통계 포털, <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml> (검색일: 2025.08.05.)
- 국정기획위원회.(2025.8.). 이재명정부 국정운영 5개년 계획(안).
- 국토교통부.(2014). 도시재생 선도지역 공모착수, 1월 8일 보도자료.
- 국토교통부.(2015). 2016년도 도시재생사업 지원신청 가이드라인(안).
- 국토교통부.(2019). 도시재생지역 상가내몰림 방지를 위해 정부 지자체 적극 나선다. 1월 2일 보도자료.
- 국토교통부.(2019). 19년 상반기 뉴딜사업 22곳 선정...23년까지 1.4조원 투자. 4월 8일 보도자료.
- 국토교통부.(2019). '19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 76곳 선정. 10월 8일 보도자료.
- 국토교통부.(2019). 쇠퇴지역 청년창업, 중소·벤처기업을 지원 나선다. 12월 11일 보도자료.
- 국토교통부.(2020). 민간전문가 참여 및 통합디자인 관리체계의 지속적 운용방안 연구. 제2권 지역특화 재생사업 —[부록1] 건축경관특화/건축자산연계형지역 특화재생 사업 설명자료(상반기).
- 국토교통부.(2021). 도시재생 종합성과지표 구축 매뉴얼(안).
- 국토교통부.(2022). '선택과 집중'을 통한 경제거점 조성과 지역 특화재생까지!. 7월 27일 보도자료.

- 국토교통부.(2025a). 2025년 상반기 도시재생사업(혁신지구) 공모 가이드라인.
- 국토교통부.(2025b). '25년 하반기 도시재생사업 공모 가이드라인(지역특화재생사업, 인정사업).
- 국토교통부.(2025.7). 전국 도시재생 공동이용시설 총괄표(간이조사) 내부자료.
- 국토교통부·주택도시보증공사.(2025.8). 도시재생 사업지역 구역계(643개) 내부자료.
- 군포시 도시재생지원센터, <https://www.gunpo.go.kr/urban/index.do>, 검색일: 2025.10.01.)
- 권소담(2024). '임대, 임대...' 육립고개 청년몰, 이렇게 될 줄 누가 알았을까 mstoday, 2월 16일 기사, <https://www.mstoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=88594> (검색일: 2025.10.01.)
- 권소담(2024). 육립고개 살리려는 몸부림...춘천시는 자책골로 답했다. mstoday, 2월 22일 기사, <https://www.mstoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=88762>(검색일: 2025.10.01.)
- 균형발전 정보시스템, [https://www.nabis.go.kr/images/rdsusr/outstand/outstand\\_2018\\_yeongu\\_01.jpg](https://www.nabis.go.kr/images/rdsusr/outstand/outstand_2018_yeongu_01.jpg) (검색일: 2025.10.10.)
- 김영하, 장민영, 이경제. (2022). 도시재생 거점시설의 지속가능한 운영방안. 건축공간연구원.
- 김윤영. (2024). 신장동 상생협력상가 '에그집' 개업, 평택시민신문, 1월 17일 기사, <https://www.pttimes.com/news/articleView.html?idxno=70931> (검색일: 2025.10.01.)
- 김해리, 김민지. (2020). 수요맞춤형 창업지원시설 조성방안 연구. 건축공간연구원.
- 내손안의 서울, <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1290886> (검색일: 2025.5.25.)
- 농림축산식품부.(2025). 2025년도 일반농산어촌개발사업 추진 및 2026년 신규지구 선정계획.
- 문화체육관광부.(2023). 대한민국 문화도시 추진전략 및 지정 가이드라인.
- 문화체육관광부.(2025.12.). 문화체육관광부 업무보고.
- 포따포가, <https://totatoga.com/index> (검색일: 2025.10.15.);
- 데일리대구경북뉴스, [https://www.dailydgnews.com/data/photos/20191148/art\\_15747322525407\\_74bde8.jpg](https://www.dailydgnews.com/data/photos/20191148/art_15747322525407_74bde8.jpg) (검색일 : 2025.10.10.)
- 마을호텔18번가, <https://www.hotel18.co.kr/> (검색일: 2025.10.10.)
- 민승현, 이슬이. (2019). 중심지가지형 도시재생활성화지역 내 공공임대시설 확보 방향. 정책리포트 제308호. 서울연구원
- 박경태, 김영훈. (2022). 청주시 골목상권 생존 요인과 상권 유형별 생존 등급 분류. 지역과 지리. 28 (4), 387-405.
- 부산광역시 수영구. (2019.7.). 수영구 도시재생활성화계획. 부산광역시 수영구.
- 빅데이터플랫폼 소상공인365시스템, <https://bigdata.sbiz.or.kr/> (검색일: 2025.10.20.)
- 빅데이터플랫폼 소상공인365시스템, 상권지도, <https://bigdata.sbiz.or.kr/#/sbiz/startupPublic> (검색일:2025.06.01.)
- 서봉만, 오수영. (2018). 인천 창업허브 조성 방향. 인천연구원.
- 서수정, 이상민.(2024). 지속 가능한 어촌·어항재생을 위한 새로운 시도와 과제 - 어촌활력증진 지원 시범사업 추진 현황을 중심으로. auri Brief. 282호. 건축공간연구원.
- 성동구청, <https://www.sd.go.kr/main/contents.do?key=1746&> (검색일: 2025.5.26.)
- 송기욱, 조승연, 정소이, 우수진. (2024). 공공임대주택 희망사가 활성화를 통한 지역 커뮤니티 강화 방안. LHRI Focus 제47호. LH토지주택연구원.
- 신기동, 이정훈, 박태원, 마주영. (2020). 공공임대사가 조성사업 추진방안 연구. 경기연구원.
- 씨리얼, <https://seereal.lh.or.kr/main.do> (2025.06.01.)

- 오금아.(2021). 작가의 작업실에서 예술 보물을 찾는다, 부산일보 10월 6일 기사. <https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2021100619160544793> (검색일: 2025.10.15.)
- 오월첫동네 공식 블로그, [https://m.blog.naver.com/PostView.naver?blogId=ohwol\\_first&logNo=22252\\_8308455&referrerCode=0&searchKeyword=%EC%83%81%EC%83%9D%EC%83%81%EA%B0%80](https://m.blog.naver.com/PostView.naver?blogId=ohwol_first&logNo=22252_8308455&referrerCode=0&searchKeyword=%EC%83%81%EC%83%9D%EC%83%81%EA%B0%80) (검색일: 2025.08.12.)
- 이선형. (2022). 세종시 도시재생사업 부실화 위험수위...‘개점휴업’ 시설 속출, 뉴스세종·충천, 7월 5일 기사, [https://www.newssejong.com/news/articleView.html?idxno=1661&utm\\_source=chatgpt.com](https://www.newssejong.com/news/articleView.html?idxno=1661&utm_source=chatgpt.com)(검색일: 2025.08.01.)
- 익산시. (2019.11.). 익산 KTX역 서편지역 도시재생활성화계획(일반근린형). 익산시.
- 익산시. (2019.11.). 익산 남부시장지역 도시재생활성화계획(일반근린형). 익산시.
- 임보영, 윤주선. (2022). 도시재생사업 거점시설이 주변 상업공간 변화에 미치는 영향 연구. 건축공간연구원.
- 임요준. (2025).(심층취재, 이슈 파고) 동종업종 싸움 붙이고 상생하라니...음성군 청년들 빨났다, 진천 음성신문, 4월 30일 기사. <https://www.jsiineews.com/news/articleView.html?idxno=5632> (검색일: 2025.08.01.)
- 자치법규정보시스템, <https://www.elis.go.kr> (검색일: 2025.10.01.)
- 정인아, 서수정, 진태승, 유예슬. (2024). 지역상권 활성화를 위한 공간관리 방안. 건축공간연구원.
- 조버리, 김대선, 박동주. (2023). 도시재생 10년, 길을 잃었나② 주민 집 된 거점시설, 사업 끝나자 방치, 뉴스타파, 5월 31일 기사, <https://newstapa.org/article/hgFPz> (검색일: 2025.08.01.)
- 조상운, 정진원. (2020). 50년을 돌아온 사람의 길 도시재생사업 상생협력상가 운영방안 고찰. 인천연구원.
- 중소벤처기업부.(2023.12.). 지역상권 상생 및 활성화 종합계획('23~'25).
- 중소벤처기업부.(2025). 2025년도 청년상인 지원사업 통합공고.
- 중소벤처기업부(2025.12.). 업무보고.
- 중소벤처기업부.(2025.12). 2026년 중소기업부 소상공인 지원사업 통합 공고.
- 커먼즈필드 춘천, <https://commonzfield.kr/>(검색일: 2025.12.01.)
- 통영 리스타트플랫폼, <https://www.tyrestart.com> (검색일: 2025.10.01.)
- 하승호. (2019). 커뮤니티 비즈니스 기반조성을 위한 공공임대소가 활성화 방안에 관한 연구. 경상대학교 박사학위 논문.
- 한국토지주택공사, <https://www.lh.or.kr/menu.es?mid=a10401080000> (검색일: 2025.05.26.)
- 한국토지주택공사. (2025). LH 인천검단 LH26단지 LH희망상가 입점자 모집공고문.
- 해양수산부. (2024). 2025년도 어촌신활력증진사업 공모 가이드라인.
- 행정안전부. (2025). 2025년 생활권 단위 로컬브랜딩 활성화사업 공모 추진계획.
- 행정안전부.(2025.12.). 행정안전부 업무보고.
- 화순군. (2021.9.). 도시재생 전략계획 및 활성화 계획(변경) 자료. 화순군.
- 화순군청 내부자료(2025.9.9.)
- 「공유재산 및 물품 관리법」. 법률 제19990호.
- 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」. 법률 제21065호.
- 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령」. 대통령령 제35939호.

- 「상가건물 임대차보호법」. 법률 제18675호.
- 「상생협약 표준 고시」. 국토교통부고시 제2018-955호(2019.1.4.제정).
- 「유통산업발전법」. 법률 제21145호.
- 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」. 법률 제20986호.
- 「서울특별시 성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례」. 서울특별시성동구조례 제1587호.
- 「지방자치법」. 법률 제20986호.
- 「지역상권 상생 및 활성화에 관한 법률」. 법률 제20365호.
- 「지역상권 상생 및 활성화에 관한 법률 시행령」. 대통령령 제35939호.

- Agam. (2020). Coco Velten Marseille (13): La transformation d'un bâtiment vacant en un lieu à vocation sociale et culturelle [Brochure]
- AURUM, [https://building2.auric.or.kr/Upload/BuildingImg/Large/8528\\_2246edd3-dd3a-4bde-b23d-e09e4dfb90a2.jpg?width=900](https://building2.auric.or.kr/Upload/BuildingImg/Large/8528_2246edd3-dd3a-4bde-b23d-e09e4dfb90a2.jpg?width=900) (검색일 : 2025.10.10.)
- Bazin, C., & Plateau Urbain. (2020). Temporary urbanism and social innovation: The case of Coco Velten in Marseille. In *Urban Studies Journal*, 57(2), 233-245.
- Centrummanager, <https://centrummanager.com/> (2025.06.19.)
- Coco Velten, <https://cocovelten.org/> (검색일: 2025.10.10.)
- Coco Velten. (2023). Coco Velten, État des lieux(2018-2023).
- Lambeth. <https://www.lambeth.gov.uk/better-fairer-lambeth/projects/pop-brixton>(검색일 : 2025.10.10.).
- Pop Brixton, <https://www.popbrixton.org/> (검색일 : 2025.10.10.)
- Popupcity.(2021). Pop Brixton: The Hive That Lets Local Businesses Thrive, <https://popupcity.net/insights/pop-brixton-the-hive-that-lets-local-businesses-thrive/> (검색일 : 2025.10.10.)
- Rodney Kersten.(2025). Centrummanager Maikel Gijzen: 'Amersfoort moet inzetten op een taalbeleving', <https://www.destadamersfoort.nl/lokaal/winkels/1164989/centrummanager-maikel-gijzen-amersfoort-moet-inzetten-op-eeen-> (2025.06.19.)
- SEKAI HOTEL, <https://www.sekaihotel.jp/>(검색일: 2025.10.16.);
- Sketch Lab, <https://sketch.lab.city.toyama.toyama.jp/> (검색일: 2025.06.19.)
- 国土交通省, <https://www.mlit.go.jp/road/demopro/about/seika.html> (검색일: 2025.10.10.)
- 国土交通省.(2019), 川空間のオープン活用事例集,
- 東大阪市役所, <https://www.city.higashiosaka.lg.jp/0000041099.html> (검색일: 2025.10.16.)
- 全宅連. (2018). リノベーションと宿泊で汎用性の高い地方創生モデルを作り上げる. [https://www.zentakaku.or.jp/about/research\\_project/renovation/renovation-11549/](https://www.zentakaku.or.jp/about/research_project/renovation/renovation-11549/)(검색일: 2025.10.16.)
- 中小企業庁. (2022). 商店街における取組事例集 . 経済産業省.

---

## Summary

### Enhancing Policies for Anchor Spaces to Revitalize Local Commercial Districts

- Focusing on Cooperative Commercial Spaces in Urban Regeneration Areas -

Jung, Ina Kim, Youngha Kim, Jongbum

#### Introduction

To address the rising number of small business closures and the crisis in local commercial districts, the administration has adopted “Commercial District Renaissance 2.0” as a key national agenda. Various ministries are implementing policies to revitalize local economies, including the Ministry of Land, Infrastructure and Transport’s urban regeneration projects, the Ministry of the Interior and Safety’s living area based local branding initiatives, and the Ministry of Culture, Sports and Tourism’s region-specific tourism development projects. Notably, 56.6% (364 sites) of the total 643 urban regeneration project areas (selected from 2014 to 2024) encompass 'local commercial districts' as defined in the 'Comprehensive Plan for Win-win and Vitalization of Local Commercial Districts (2023-2025)' announced by the Ministry of SMEs and Startups pursuant to the Regional Commercial Districts Act, demonstrating a close strategic alignment with commercial revitalization.

In urban regeneration projects, anchor spaces serve as strategic platforms not only for delivering public services to improve living conditions but also for fostering environments that facilitate participation in local economic activities, thereby stimulating consumption and creating jobs. However, under the Urban Regeneration Act, these spaces are narrowly defined as ‘shared-use facilities’ for enhancing resident welfare, leaving a conceptual void for economic anchors aimed at commercial revitalization. Consequently, while projects are established with the expectation of revitalizing local trade, the lack of specificity regarding facility

functions, target users, and operational models limits their capacity to generate profit and stifles tangible economic revitalization outcomes.

Cooperative Commercial Spaces, which serve as the flagship anchor spaces for commercial revitalization, are designed to combat gentrification and stimulate distressed commercial districts by offering subsidized startup spaces to small-scale entrepreneurs and young founders. However, despite their strategic intent, their operational outcomes have fallen short of expectations, with a negligible impact on broader commercial revitalization.

This study comprehensively reviews the creation and operational status of commercial revitalization Anchor Spaces in urban regeneration projects, with a focus on Cooperative Commercial Spaces and their linkage to local commercial districts. It proposes policy and institutional improvement measures to enhance the effectiveness of Anchor Spaces as tools for commercial district revitalization.

### Analysis of Current Policies and Key Implications for Commercial Revitalization

'Cooperative Commercial Spaces' suffer from ambiguous policy direction, as they simultaneously pursue the conflicting objectives of mitigating gentrification and reinvigorating declining districts. Under the Urban Regeneration Act, these revitalization hubs are governed by the same regulatory framework as community-oriented 'shared-use facilities.' Because they primarily target small-scale merchants and vulnerable groups, their capacity to function as competitive economic anchors is structurally constrained.

Furthermore, there is a lack of institutional alignment between different statutes regarding mutual growth agreements. While agreements under the Urban Regeneration Act focus on rent stabilization and preventing displacement within project areas, those under the Local Trading Areas Act serve as statutory requirements for designating revitalization zones. These factors collectively indicate that anchor spaces for commercial revitalization face inherent challenges: clashing policy goals, a limited range of economic actors, and regulatory bottlenecks. Therefore, a detailed analysis of project implementation in conjunction with local commercial districts is essential for formulating effective policy and institutional reforms.

## Identification of Key Issues through the Status Analysis of Anchor Space Creation and Operation and In-depth Case Studies

Analysis of 364 project sites containing local commercial districts revealed that 76.3% of these areas are either stagnant (48.2%) or in decline (28.1%). A full-scale census of 'Cooperative Commercial Spaces' in areas selected in 2019 confirmed substandard performance: the completion rate stood at only 26.1% (42 units) of the original plan, while the operational rate was a mere 7.5% (12 units). Primary obstacles included budgetary constraints and frequent revisions to project plans. Even for spaces currently in operation, the impact on revitalization remains constrained due to office-oriented leasing, a disconnect from local commercial districts, and a dearth of businesses capable of stimulating foot traffic.

An in-depth analysis was conducted in four regions — Iksan Inhwa· Songhak-dong, Hwasun, Busan Suyeong, and Gwangju Buk-gu — where local ordinances had been enacted to support these spaces. The study employed a multi-faceted methodology, including literature reviews, field surveys, and in-depth stakeholder interviews.

Key Issues Identified across Dimensions:

- **Planning:** Superficial commercial district analysis, ill-defined project objectives, and the absence of standardized guidelines for the development and management of anchor spaces.
- **Space Creation:** A predominance of large-scale, inward-looking spatial designs that fail to connect with local districts, office-centered leasing that undermines street-level vibrancy.
- **Operation and Management:** Deficiencies in the expertise and longevity of operating entities, coupled with inadequate tenant selection criteria and post-project follow-up mechanisms.
- **Institutional Framework:** Conceptual ambiguity surrounding commercial revitalization anchors within urban regeneration policy, and legal dissonance regarding the definition of mutual growth agreements between the Urban Regeneration Act and the Local Trading Areas Act.

## Measures for Improving the Creation and Operation of Anchor Spaces to Revitalize Local Commercial Districts

To vitalize local living economies, this study proposes a paradigm shift in the role, development, and operation of anchor spaces within urban regeneration projects. Policy roles must transition from simple facility supply to establishing living economy platforms; development methods from individual hubs to networks of small-scale economic hubs reflecting consumption patterns; and operational systems from public-led management to public-private cooperative governance. These shifts will enable anchor spaces, including 'Cooperative Commercial Spaces,' to serve as catalysts for a virtuous cycle of local consumption, entrepreneurship, and employment.

Actionable measures are proposed across four dimensions. First, for demand-based planning, project criteria should incorporate feasibility reviews based on commercial analysis, while tailoring strategies to specific district types and establishing standardized guidelines. Second, for spatial development, the focus should be on distributed small-scale hubs that facilitate area-wide diffusion, while strengthening commercial functionality and pedestrian accessibility for environments conducive to extended visits. Third, for operation and management, the study suggests introducing commercial district managers, systematizing tenant selection, and providing phased startup support linked to performance monitoring. Finally, to strengthen the institutional foundation, it is essential to establish legal grounds for revenue-generating anchors, enhance multi-ministerial collaboration, and refine regulations for utilizing vacant shops and addressing gentrification.

### Keywords :

Commercial District Revitalization, Urban Regeneration, Local Commercial Districts, Anchor Spaces, Cooperative Commercial Spaces, Shared Facilities