

국토이슈리포트

제 20 호

2020년 6월 5일

| 발행처 | 국토연구원 www.krihs.re.kr | 발행인 | 강현수 | 주 소 | 세종특별자치시 국책연구원로 5

코로나19 피해가 큰 원도심 상업지역 빈 점포·상가 현황과 대응방안은?

요약

- 코로나19 이후 도심상권 매출감에 따른 자영업 폐업 증가가 불가피할 것으로 예상되며 그 피해는 빈 점포·상가 비율이 높은 원도심 상업지역에서 더욱 심각할 것으로 전망
 - 외곽 신규개발, 공공기관 이전 등으로 인해 원도심 상업지역 내 빈 점포·상가는 꾸준히 증가세에 있었기 때문에 코로나19 이후 상권침체와 소상공인 피해는 타 상권보다 더욱 심각할 것으로 예상됨

- 전염병 확산 이후 지역경제 침체 장기화를 막기 위해 원도심 상업지역 빈 점포·상가 현황, 특성 파악이 필수적이나 현재 빈 점포·상가 현황자료는 부재한 실정
 - 빈집은 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따라 지자체별로 실태조사를 실시하고 관리계획을 수립 중에 있으나, 빈 점포의 경우 실태조사를 실시하고 있지 않음
 - 한국감정원, 소상공인지원센터 등에서 공실·폐점 현황을 발표하고 있으나 표본조사 실시, 과거 데이터 활용 등의 한계로 정확한 빈 점포·상가 현황 파악은 어려움

- 중심시가지형 도시재생사업에서 빈 점포·상가 현황조사를 통해 재생사업을 발굴하고 있으나 활성화지역만을 대상으로 하고 있으며 창업, 문화공간 활용에 집중
 - 빈 점포 현황, 상권 특성, 수요 등과 관계없이 창업>문화공간>교육센터>게스트하우스 순으로 활용 선호도가 높게 나타났으며, 계획수립 이후 추가조사는 이뤄지지 않고 있음

- 원도심 상업지역 빈 점포·상가를 활용한 지속가능한 상권활성화 방안 마련 시급
 - (빈 점포·상가 통합플랫폼 구축) 중앙정부에서 에너지 사용량 기반의 빈 점포·상가 현황을 통합플랫폼에 탑재하여 지자체에 배포하고 이를 토대로 실태조사 후 결과를 업데이트
 - (상권 현황 모니터링 및 신속한 정책 발굴) 통합플랫폼을 활용하여 전염병 취약업종 및 피해점포 밀집지역 등을 파악하고 이를 해결하기 위한 맞춤형 정책 신속 발굴·추진
 - (지역맞춤형 빈 점포·상가 활용방안 마련) 코로나19로 인한 빈 점포 일시적 증가 지역, 코로나19 사태 이전부터 지속된 빈 점포 증가 지역을 구분하여 정책 지원방안 차별화
 - (원도심 상권 지속가능성 확보) 빈 점포 등을 활용한 재생사업 우선 추진, 빈 점포를 활용한 생활SOC 조성·공급, (가칭) '지역경제활성화 특별구역' 지정을 통한 통합 지원 (예: 안심상가 운영, 소상공인 지원공간 및 프로그램 확대, 세금 감면), 일자리지원사업과 연계 추진

박정은 연구위원
박성경 연구원

1 코로나19 이후 지역 소매상권 상황은?

코로나19 확산으로 도심상권 매출 급감

코로나19가 확산되면서 도심상권 매출감소 피해 사례가 급격하게 증가하고 있음

2019년부터 실물경제 위축과 최저임금 인상 등의 영향으로 경기가 침체*되었던 골목상권은 코로나19 사태 이후 피해가 더욱 클 것으로 전망됨

* 골목상권 2019년 매출 및 순이익 전망치 각각 -13.7%, -17.0%(2019년 10월 조사, 한국경제연구원 2019)

한국경제연구원 조사 결과 올해 코로나19가 확산된 2~3월 골목상권 매출·순이익은 절반 가까이 폭락한 것으로 나타났으며, 10곳 중 6곳은 6개월을 넘기기 어렵다고 응답(한국경제연구원 2020)

코로나19 이후 골목상권 경기 현황 설문조사 결과

코로나19가 확산된 2~3월 중 골목상권 매출 -42.8%, 순이익 -44.8% 전망

유통·의류점·가구점 순이익 -80% 이상 급락, 금은방·음식점 등도 -60%대 급락

경기 악화가 지속된다면 6개월 후 10개 중 6개 이상(63.4%) 점포 폐업 위기



출처: 한국경제연구원 2020.

소상공인연합회가 소상공인 1,097명을 대상으로 실태조사를 실시한 결과, 코로나19 이후 사업장 매출이 감소했다는 응답비율은 97.6%에 달함(소상공인연합회 2020)

실제로 대전광역시의 대표적인 상권인 은행동은 코로나19 확진자가 방문한 것으로 확인돼 매출이 올해 1~3월 사이 50~79%까지 큰 폭으로 하락한 것으로 나타남(중부매일 2020)

대구광역시 서구의 소상공인 피해 실태조사 결과, 고용인원이 없는 소규모 임차상인이 대다수로 매출이 70% 이상 감소한 곳이 43%, 매출감소와 감염 우려로 29%가 휴업, 영업시간을 단축한 상가는 27%(노컷뉴스 2020)*

* 대구광역시 서구 전통시장, 아파트·골목상권 상가 등 서구 상가 56곳 설문조사 실시(대구 서구 국회의원 후보 장태수, 2020년 3월 20일)

코로나19가 바꾼 일상, 자영업 폐업을 증가 예상

비대면 소비가 선호되며 자영업 폐업→빈 점포·상가 증가는 순차적으로 발생할 전망

경기침체, 온라인 소비 활성화 등에 따라 자영업 폐업률은 계속해서 증가세를 나타냄(2018년 89% 기록)

도·소매, 음식·숙박업 등 4대 업종 폐업률: 81.0%(2015년) → 77.7%(2016년) → 87.9%(2017년) → 89.2%(2018년)(국세청 통계연보 2015~2018년)

코로나19 이후에는 비대면 소비가 일상화되고 이러한 현상은 더욱 두드러지게 나타날 것으로 전망

폐업 증가에 따른 원도심 상업지역 빈 점포·상가 피해 더욱 심각

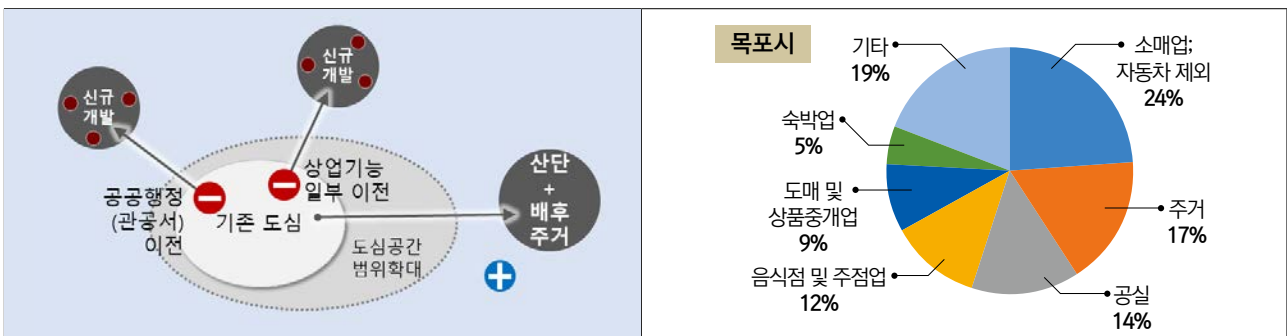
원도심 상권은 기존에도 공실률이 높았던 지역으로 코로나19 이후 빈 점포·상가 급증, 장기화 피해 예상

④ 외곽 신규개발, 공공기관 이전 등으로 원도심 상업지역은 코로나19 발생 이전부터 빈 점포·상가 비율이 높았음

- 2015년 국토연구원 조사 결과, 목포시 원도심 상업지역 건축물 1층 공실률은 14.17%, 지층 52.38%, 2층 23.82%, 3층 36.62%로 1층 이외는 대부분 비어있는 상태가 지속되고 있었음(박정은 외 2015)

* 목포시 원도심 상업지역 내 공실은 특히 과거 공공기관이 밀집해 있던 복만동(구 만호동) 일대에서 높게 나타남

〈그림 1〉 목포시 원도심 상업지역 1층 공실 현황(2015년)

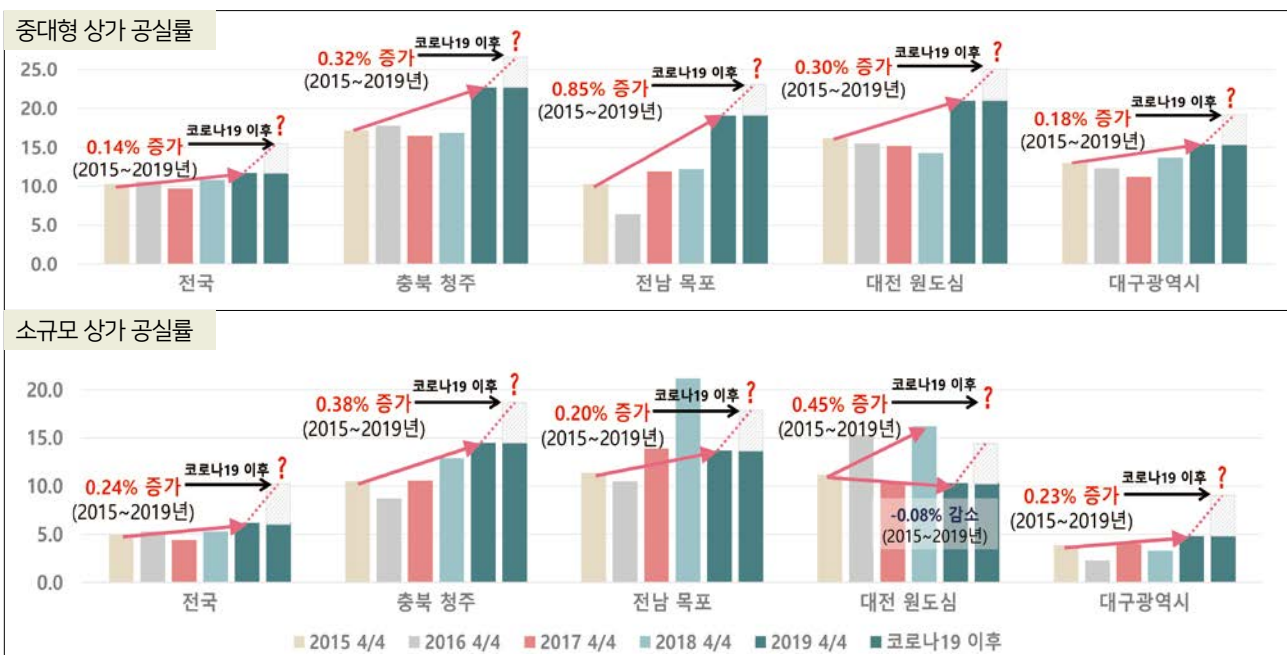


출처: 박정은·유재윤·정소양·배유진·김태영 외 2015.

④ 대전광역시, 대구광역시, 청주시 등에서도 원도심 상권의 중대형·소규모 공실률은 꾸준히 증가해 왔으며, 2018년부터 공실률은 급격한 증가세를 나타냄

④ 원도심 상업지역은 기존에도 빈 점포·상가가 많았기 때문에 코로나19 이후 빈 점포·상가 급증, 장기화 등 피해가 더욱 클 것으로 예상

〈그림 2〉 중대형·소규모 상가 공실률



출처: 한국감정원의 상업용부동산 임대동향 조사(2015~2020년)를 바탕으로 저자 재작성.

2 원도심 상업지역에 빈 점포 · 상가는 얼마나 있나?

빈 점포·상가 전국적 현황 파악 불가능

도심 내 유휴공간인 빈집DB는 구축 중이나, 상업지역 유휴·방치 부동산의 문제가 심화되고 있음에도 불구하고 빈 점포·상가에 대한 DB는 현재 부재함

- 빈집의 경우 「소규모주택 정비법」에 따라 2019년부터 실태조사를 실시하고 있으나, 빈 점포는 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특례법」에 의한 전통시장 내 상점에 한해 실태조사를 제한적으로 실시하고 있어 상업지역 전체의 빈 점포 현황 파악은 불가능함

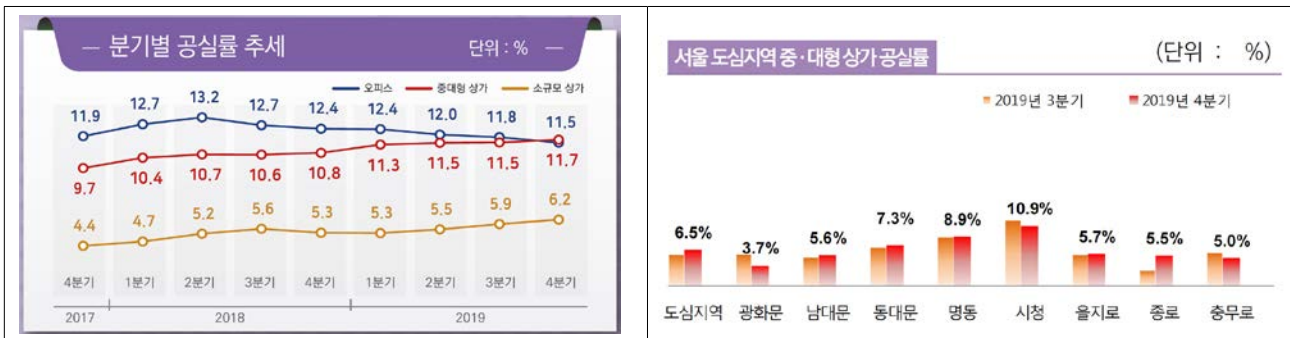
〈표 1〉 빈집 및 빈 점포 실태조사 현황

구분	실태조사 근거	조사 대상	한계
빈집	「소규모주택 정비법」	전국 주택가	-
빈 점포 (일부)	「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특례법」	전국 전통시장 내 상점	<ul style="list-style-type: none"> 일반상업지역 미포함 자료 부재로 대책 마련 어려움

한국감정원·소상공인진흥원 등 현황자료 활용 한계

- 한국감정원은 상업용부동산 임대동향조사를 통해 전국의 상업용부동산(오피스, 매장용)의 지역별 공실률 현황을 파악하고 있으나, 시·도별 광역상권과 하위상권으로 구역을 설정해 표본조사를 실시하고 있어 조사 시점의 상권 활력정도만 파악이 가능하며 실질적인 공실상가 현황 파악은 어려움
- 소상공인진흥원의 상권정보에서 폐업자 현황과 점포이력 분석 등을 통해 공실 현황을 유추해볼 수 있지만, 이는 국세청에서 발표한 과거 데이터를 활용한 것으로 정확한 빈 점포·상가 현황 파악은 어려움

〈그림 3〉 상업용부동산 분기별 공실률 추세 및 서울 도심지역 중·대형 상가 공실률



출처: 한국감정원 2020.

일부 지자체에서 도시재생활성화지역에 한해 빈 점포 실태조사 실시

도시재생활성화계획 수립을 위해 활성화지역 내 빈 점포 현황조사 실시

- 계획수립 과정에서 도시재생활성화지역 내 빈 점포 현황을 조사 중이나 상업지역 중 일부에 해당하거나, 원도심 상업지역 이외의 근린상권을 대상으로 하는 경우가 많아 원도심 상업지역의 빈 점포·상가에 대한 종합적인 현황 파악은 불가능함

〈그림 4〉 도시재생활성화계획 수립 시 지자체 빈 점포·상가 실태조사 현황(예시)



출처: A·B시 도시재생활성화계획(안), 내부자료.

- 대전광역시의 경우 2019년 1월 공동화되고 있는 원도심을 살리기 위해 원도심의 빈 점포 실태조사를 실시
 - 선화동 등 중앙로프로젝트 사업 구역 내 총 480곳의 빈 점포가 있음을 확인(대전광역시 2019)한 바 있으나 이와 같이 전수조사를 실시하는 지자체는 극히 소수임

원도심 상권의 쇠퇴 특성, 빈 점포 현황 분석을 통해 체감도 높은 상권 활성화 방안 마련 시급

- 코로나19 사태 이후 깨진 유리창 효과로 인해 상권 침체 심화·장기화될 가능성이 높은 원도심 상권의 빈 점포·상가 현황을 파악하는 것이 급선무이며, 이를 활용한 실효성 있는 상권 활성화 방안 마련 시급
- 원도심 상권의 빈 점포·상가 현황DB 구축을 통해 코로나19 피해업종이 밀집한 상권, 빈 점포 밀집 상권, 빈 점포 상태가 장기간 지속되고 있는 상권 등에 대한 특성 파악 필수
- 현황분석 결과 코로나19 사태 이전부터 빈 점포·상가 문제가 지속·장기화되는 상권의 경우, 기능전환 및 복합화, 상인 및 소비자 서비스 확대 등 근본적·현실적 해결방안 모색 필요

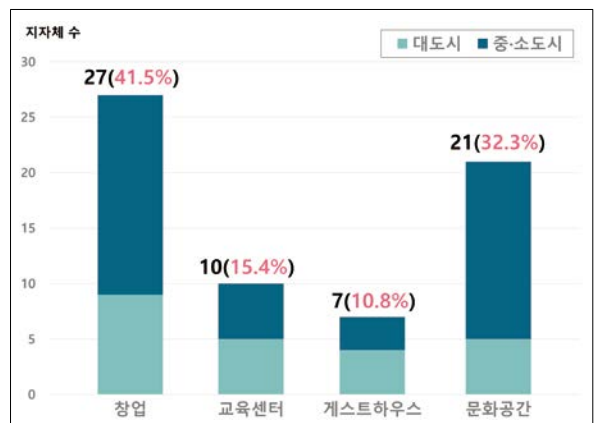
3 도시재생사업에서 빈 점포·상가는 어떻게 활용되고 있나?

획일적인 빈 상가·점포 활용계획

지역·상권 특성과 관계없이 활용계획은 전국적으로 유사

- 2014년부터 현재까지 추진 중인 중심시가지형 도시 재생사업 도시재생활성화계획 38개를 분석한 결과, 대부분 빈 점포·상가를 청년창업, 교육센터, 게스트 하우스, 문화공간으로 활용할 계획임
 - 중소도시에서 창업 관련 활용계획이 큰 비중을 차지 하고 있는 것으로 나타나 사업의 실현·지속 가능성 등 측면에서의 신중한 접근 필요
- 현재 빈 점포·상가가 밀집한 지역에 대한 유동인구, 수요 등에 대한 조사가 병행되지 않아 이와 같은 공공 공간으로의 활용비율이 높게 나타난 것으로 볼 수 있음

〈그림 5〉 중심시가지형 도시재생활성화계획에서 빈 점포의 주요 활용 용도



출처: 각 지자체의 도시재생활성화계획을 참고해 저자 재작성.

- 빈 점포·상가 주변지역 현황조사가 미비할 경우 청년창업, 교육센터 등 조성 이후 운영관리 문제 발생 가능

지속적인 빈 점포·상가 관리방안 부재

도시재생활성화계획 수립 이후 지속적인 빈 점포·상가 현황DB 관리, 사업관리 방안 등은 찾아보기 어려움

- ④ 도시재생활성화지역에서의 빈 점포·상가 현황조사는 대부분 계획수립 단계에서만 일회성으로 실행되고 있으며, 계획수립 이후 빈 점포·상가 증감 등 현황DB를 관리하는 지자체는 찾아보기 어려움
- ④ 빈 점포·상가를 창업, 문화공간 등으로 활용한 이후의 성과와 효과에 대한 관리도 거의 이뤄지지 않고 있어 사업의 실효성을 가늠하기 어려움

4

원도심 빈 점포·상가, 지역경제 활성화 위해 어떻게 활용해야 하나?

코로나19 사태 이후 소상공인 맞춤형 정책 지원을 위한 빈 점포·상가 통합플랫폼 구축

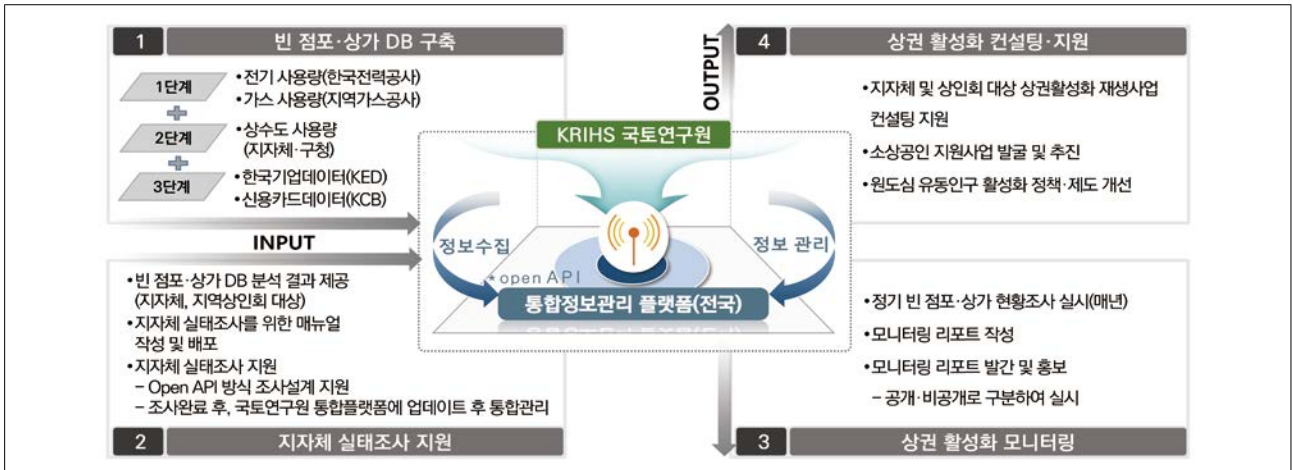
지역실정에 맞는 통합플랫폼 구축 및 운영

- ④ 빈집 실태조사 시 가장 먼저 에너지 사용량 자료를 활용하여 빈집 조사대상을 작성한 뒤, 현장조사를 통해 실제 빈집여부를 확인하는 절차를 거침
- ④ 빈 점포 실태조사도 같은 과정이 필요하나, 지자체 인력 현황을 고려할 때 에너지 사용량 현황 분석을 위한 추가인력 확보가 불가능하므로 중앙정부 차원에서 빈 점포 인벤토리를 선 구축한 뒤 지자체에서 실태조사 등의 과정을 거쳐 DB를 구체화할 수 있도록 단계적 통합플랫폼 구축
- ④ (1단계) 중앙정부 차원에서 원도심 상업지역 빈 점포·상가 통합플랫폼을 구축하여 에너지 사용량 등 자료를 활용한 빈 점포·상가 현황을 지자체에 제공
 - 에너지 사용량(한국전력 전기료, 가스공사 도시가스료 등), 상수도 사용량 등 현황자료의 활용과 함께 한국기업 데이터(KED), 신용카드데이터(KCB) 등의 빅데이터를 이용해 기초자료의 정확성을 높이는 방법 고려 가능
- ④ (2단계) 지자체는 통합플랫폼의 빈 점포·상가 현황을 그대로 사용하거나, 원하는 경우 이를 활용하여 실태 조사를 실시하고 그 결과를 통합플랫폼에 재입력(업데이트)

빈 점포·상가 통합플랫폼을 활용한 원도심 상권 모니터링 및 신속한 정책 발굴

- ④ 에너지 사용량 등 1단계의 빈 점포·상가 현황조사를 매년 정기적으로 실시할 경우, 원도심 상업지역 내 빈 점포 증감, 빈 점포 지속기간 등에 대한 종합적인 파악이 가능함
- ④ 빈 점포·상가 통합플랫폼을 활용한 원도심 상권 모니터링 및 신속한 정책 발굴
- ④ 빈 점포의 일시적 증가 또는 지속적 증가 여부, 빈 점포 밀집 지역, 공실기간 등에 대한 특성에 따라 신속한 정책적 대응이 가능해짐

<그림 6> 지역경제 활성화를 위한 빈 점포·상가 통합플랫폼(예시)



출처: 저자 작성.

원도심 상업지역 빈 점포·상가 활용방안 차별화

빈 점포·상가 밀집지역, 지속기간 분석을 통한 이슈 도출

- 📍 통합플랫폼을 활용하여 감염병에 취약한 업종, 빈 점포 밀집지역, 발생기간 등을 파악하고 대응방안 모색
 - 📍 빈 점포·상가 지속기간, 코로나19 사태 이후 피해 정도 등에 대한 정확한 파악을 통해 상권 특성별 이슈 발굴
- 코로나19 사태 이후 일시적으로 빈 점포·상가가 증가한 상권**
- 📍 사회적 거리두기로 인해 폐업이 일시적으로 증가한 경우 폐업률을 낮추기 위한 소상공인 지원에 집중
- * (예) 지역화폐 사용 및 인센티브 확대, 세금 인하, 고용보험 지급 지원 등

코로나19 사태 이전부터 빈 점포·상가가 지속적으로 증가해온 상권

- 📍 원도심 상업지역과 같이 코로나19 사태 이전부터 빈 점포·상가가 많았던 상권은 빈 점포 등 유휴공간 활용방안 및 소상공인 지원방안을 복합적으로 적용
- 📍 인구감소, 외곽 신규개발 등으로 배후 인구가 감소한 상권은 타 기능으로 활용할 수 있도록 상업지역 내 토지이용 유연성 확보 필요 (새로운 점포 유치·개설보다는 향후 수요가 증가할 경우를 대비하여 ‘비워두기’ 전략 활용 장려)
- 📍 지역주민, 상인 등 삶의 질 제고 측면에서의 공공 공간 등 확대
 - 생활SOC 시설을 접근성이 좋은 상업지역 내에 입지시켜 삶의 질 제고와 유동인구 증가효과를 기대
 - 상업지역 내 1인가구 주택의 계획적 공급방안도 검토 가능(무분별한 도시형생활주택 난립 방지대책 병행 필요)

지속가능성 관점에서의 상권 활성화 방안 마련

원도심 상업지역 내 빈 점포·상가를 활용한 도시재생사업 활성화

- 📍 (단기) 재생사업 추진 시 원도심 빈 점포·상가 우선 활용방안 마련(공모 선정 시 인센티브 부여), 소상공인 지원을 위한 재생사업 발굴·추진, 원도심 빈 점포를 활용한 생활SOC(코로나19 안심시설) 조성방안 등 마련

- ② (중장기) 코로나19 등 전염병 취약업종 밀집지역, 피해점포 밀집지역 등을 대상으로 (가칭) '지역경제활성화 특별구역'을 지정하고 안심상가 운영, 소상공인 지원시설 확충 등 지속가능한 지원방안 마련

맞춤형 소상공인 지원을 통한 상권 활성화 지속가능성 확보

- ② (가칭) '지역경제활성화 특별구역'을 대상으로 세금 감면, 소상공인 생활지원 시설 확대 등을 추진하고 상권 활성화의 지속가능성 확보·유지를 위해 다양한 연령층을 고려한 일자리지원사업을 연계하여 추진
 - 소상공인을 지원하는 마케팅 관련 업종 유치(20~30대, 민간), 상점 유지·보수를 위한 점포관리센터 신설(20대~, 민간), 생활SOC 시설 공급·운영(20대~, 공공), 소규모 택배센터 설치·운영(20대~, 민간 또는 공공) 등

장기적 관점에서의 원도심 상업지역 관리방향 마련

비대면 소비 증가추세를 고려한 장기적 원도심 상업지역 관리방향 마련

- ② 온라인 구매율이 높은 업종을 분석하여 공실률이 높은 원도심 상업지역의 업종 전환 및 다양화
- ② 향후 소비패턴 변화에 유연한 상업지역 기능 및 공간 재편 등 장기적 측면의 대응방안 마련
- ② 상업지역 내 소규모 물류센터 등 공동이용시설 설치를 통해 비대면 주문·배달 등 차별화된 서비스를 제공하고 동시에 지역 일자리 창출에 기여

감염병 발생 시 이용가능한 원도심 상업지역 관리방향 마련

- ② 감염병 발생 시 피해가 가장 큰 업종인 숙박·음식·도소매 업종이 밀집해 있는 원도심 상업지역에 피해를 최소화할 수 있도록 차별화된 시설기준 적용
- ② 감염병 발생 시 상업지역 전체가 섯다운(Shut Down)되지 않도록 도시규모, 배후 인구 규모 등을 고려하여 장기적으로 업종의 다양화 유도
- ② 상업지역 내 오픈스페이스를 확보하여 감염병 발생 시 밀집도를 낮추고 실외 이용이 가능하도록 공간 재편

☑ 참고문헌

- 국세청 국세통계. 2015~2018. 국세통계연보.
- 노컷뉴스. 2020. 장태수 후보 '대구 서구 자영업자 절반 가량, 매출 70% 급감' . 3월 30일, <https://www.nocutnews.co.kr/news/5318476> (2020년 5월 29일 검색).
- 대전광역시. 2019. 대전시, 빈 점포 활용 원도심 살리기 '팔걸어', 3월 7일. 보도자료.
- 박정은·유재윤·정소양·배유진·김태영. 2015. 도심의 기존기능과 연계한 점진적 도시재생방안. 안양: 국토연구원.
- 소상공인연합회. 2020. '코로나19' 사태 관련 소상공인 2차 실태조사 결과보고서. 서울: 소상공인연합회.
- 중부매일. 2020. 코로나19 직격탄 맞은 지역 소매업계 상황은... 3월 25일, <http://www.jbnews.com/news/articleView.html?idxno=1284092> (2020년 5월 29일 검색).
- 한국감정원. 2020. 상업용부동산임대동향조사. 대구: 한국감정원.
- 한국경제연구원. 2019. 골목상권 경기동향 및 전망, 10월 28일. 보도자료.
- _____. 2020. 골목상권 경기현황 및 내년도 최저임금 의견 결과, 4월 1일. 보도자료.
- A·B시 도시재생활성화계획(안). 내부자료.

박정은 국토연구원 도시재생연구센터 센터장(jepark@krihs.re.kr, 044-960-0284)

박성경 국토연구원 도시재생연구센터 연구원(seongkyung@krihs.re.kr, 044-960-0264)