

# 영세상인보호를 위한 재래시장 활성화

배 병 일\*

## I. 재래시장의 현황

### 1. 재래시장의 연혁

재래시장은 마을 장터의 의미로서 계획적으로 조성된 시장이라기보다는 자연발생적으로 소비자 생활 속에서 생성되고 발전되어온 시장이다. 재래시장은 다수의 수요자와 공급자가 상시 또는 정기적으로 모여 물품을 매매하는 일정규모 이상의 건물매장 또는 장터로서, 주로 근대적 유통시설이 본격적으로 개발되기 이전, 즉 1980년 이전에 개설된 상설시장 또는 정기시장을 의미하며, 근대적인 대규모 소매업 기능이 취약하고 건물시설이 노후화하여 대부분 재개발 및 근대화를 필요로 하는 시장을 말한다.

법적으로 재래시장의 개념을 살펴보면, 1914년 총독부령 제136호 시장규칙에서는 시장을 4종으로 분류하고 있다. 즉 지방에서 농민들이 농산물을 판매하고 생활필수품을 구매하는 정기시장, 다시 말해서 우리나라 고유의 "장"을 제1호시장으로 지적하고, 도시소비자를 위한 일용품시장을 공설시장으로 하여 제2호시장이라 하였으며, 판매방법에 의하여 청과물과 수산물 등을 거래하는 시장을 제3호시장, 그리고 곡물과 유가증권거래점을 제4호시장으로 각각 분류하였다. 제2호 공설시장을 보면, 1916년 시장 수는 1개이었다가 1922년에는 7개, 1936년에는 28개로 증가하였으며, 제3호시장(어채시장)은 1905년 부산수산주식회사의 어시장을 발전시킨 것으로 3호시장에는 생선만 파는 가게, 청과물 전문 가게와 생선점영가게, 신탄(연료)전문 가게가 있었다. 이때의 정기시장은 재래시장을 의미한다. 일제는 시장규칙을 통하여 시장개설과 감독권 및 상권과 시장세 징수권을 장악하였다. 일제는 시장조사사업의 착수와 더불어 한반도에 있어서의 상권을 파악하고 난 후, 일본인의 도매시장에 대한 독점적 권익을 더욱 강화하기 위하여 제정한 것이 중앙도매시장법이다. 중앙도매시장법은 1923년에

---

\* 영남대 법대 교수

제정되어 1950년까지 시행되었던 법으로 식민지배이론에 기초하여 전통적인 우리나라 물상객주 및 여객제도를 폐지하고 상권장악을 위해 일본계 특수상인층의 독점적 권익보호 측면에서 제정되었다. 1935년 부산중앙도매시장을 설치하고 1936년에는 경성중앙도매시장을 설치하였으며, 이는 명목상 우리나라 최초의 도매시장이 되고 있다.

해방이후 처음으로 제정된 중앙도매시장법(1951.6.22. 법률 제207호)은 도시의 거주민에게 공급되는 일상식료품의 공급의 원활과 가격의 적정을 기함을 목적으로 제정되었다. 중앙도매시장은 지방공공단체에 한하여 이를 개설할 수 있고, 생선어류, 패개류, 염건어개류, 염장어개류, 해조류, 과일류, 소채류, 조수육류, 조란류 기타 일용식료품 중 그 일부 또는 전부의 도매를 하게 하기 위하여 시장을 개설하고자 할 때에는 업무규정과 사업계획서를 구비한 신청서를 제출하고 상공부장관의 허가를 받아야 한다(중앙도매시장법 제2조, 제3조).

이 후 1961년에 제정된 시장법(1961.8.31 법률 제704호) 제2조에서 시장이라 함은 먼저 내화구조의 벽으로써 구획된 건물로서 소방법 제10조의 규정에 의한 설비와 상, 하수도 및 변소설비, 오물처리장의 설치, 시장구역내의 도로포장, 건물 내의 채광과 환기설비 및 기타 서울특별시시장 또는 도지사 정하는 설비 등의 시설을 구비하고 구획된 지역에서 매일 다수의 수요자와 공급자가 來集하여 물품의 매매교환을 행하는 장소, 전호의 시설을 구비하지 아니하였더라도 구획된 지역에서 정기 또는 계절적으로 다수의 수요자와 공급자가 來集하여 물품의 매매교환을 행하는 장소, 20인 이상의 영업자가 각령으로 정하는 시설을 구비한 동일 건물 내에서 물품의 매매교환을 행하는 장소에 해당하는 것을 말한다고 하여 재래시장에 관한 근거법령을 처음으로 제정하고 있다.

이 시장법은 1981년에 전문개정 되어(1981.12.31 법률 제3537호; 폐지 1986.12.31 법률 제3896호) 제2조에서 시장을 상설시장과 정기시장으로 구별하여, "상설시장"이라 함은 상설시장개설허가건물면적 또는 상설시장개설허가매장면적의 100분의 30이상으로 하는 자기소유 건물 또는 직영점포와 자본금 5천만원이상을 갖춘 상법상 회사로서 일반소매시장의 경우 건물면적이 1천5백제곱미터이고 매장면적은 건물면적의 60%이상으로서, 유용물시설(전기, 급배수시설 등), 소비자보호시설(상담실, 소비자 휴게소, 자유계량대, 공중전화 등), 점포기본시설(샷다, 점포의 내장, 간판, 표지물, 홍보판 등), 위생시설(수세식화장실, 오물수거장, 공동작업장 등) 등 건물매장면적 및 시설을 갖추고 있을 것, 업무규정의 내용이 상설시장의 건전한 운영을 기함에 적합할 것, 사업계획의 내용이 시장의 위치상권 및 점포의 합리적 배치에 적합할 것 등 시장개설요건을 갖추고 일정구역안의 하나의 건물(지하도에 부설된 시설을 포함한다. 이하 같다) 안에서 일반소매시장의 경우 10인 이상의 영업자가 상시 물품의 매매교환이나 기타 이를 지원하는 용역의 제공을 하는 영업장을 말한다. 이 경우에 지붕기둥 또는 벽을 공통으로 하는 건물 및 동일 구역 안에 2개 이상의 동을 이루는 건물 또는 건물에 부속건물이 있을 때에는 이를 하나의 건물로 본다. "정기시장"이라 함은 일정구역 안에서 대지가 1천제곱미터 이상(다만, 계절적으로 개설되는 계절시장의 경우에는 350제곱미터 이상이어야 한다.)으로서 급수

시설배수시설위생시설(화장실오물수거장등) 기타 필요한 시설(다만, 계절시장의 경우를 제외한다.) 등 시설기준을 갖추고, 정기 또는 계절적으로 다수의 수요자와 공급자가 모여 물품의 매매교환이나 기타 이를 지원하는 용역의 제공을 하는 장소를 말한다.

그 후 1986년 도소매업진흥법(1986.12.31. 법률 제3896호; 폐지1997.4.10 법률 제5327호)을 제정하여 제2조에서 시장은 일정구역안의 건물 또는 지하도에 설치된 점포시설에서 도소매업자 및 이를 지원하는 용역업자가 계속적으로 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 영업장으로서 점포면적 30제곱미터이하인 점포가 전체 점포수의 2분의 1이상에 해당하는 영업장 규모이하의 소규모점포가 다수를 차지하는 영업장을 말한다고 하면서, "정기시장"이라 함은 일정구역 안에서 다수의 수요자와 공급자가 정기적 또는 계절적으로 모여 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 장소를 말한다. "대규모소매점"이라 함은 일정구역안의 건물에서 소매업자가 근대적인 시설과 운영체제를 갖추고 직영 또는 임대형태로 상품을 소매하거나 용역을 제공하는 영업장을 말한다고 하였다.

중소기업의구조개선및경영안정지원을위한특별조치법(1995.12.29 법률 제5093호)을 1995년에 2006. 2.28.을 기한으로 한시법으로 제정하였다가 1997.1.13. 법률 5283호로 개정하면서 제2조에서 "시장"이라 함은 일정구역안의 건물 또는 지하도에 설치된 다수의 점포에서 도소매업자 또는 용역업자가 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 장소로서 매장의 분양이 허용되는 것과 일정구역 안에서 다수의 수요자와 공급자가 정기적 또는 계절적으로 모여 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 장소를 말한다고 하였다. 그런데 이 법에서는 재래시장의 재개발을 촉진하기 위하여 자금을 지원할 수 있도록하고 재개발을 쉽게 하기위한 절차상의 특례를 정하였고, 여기에서 "시장 재개발 재건축"이라 함은 중소기업청장이 시장재개발사업시행구역 또는 시장재건축사업시행구역으로 선정한 시장의 유통현대화를 촉진하고 시장기능의 회복을 위하여 그 사업시행구역의 토지나 건축물의 소유자(이하 "토지등의 소유자"라 한다) 또는 시장재개발조합이 시행하는 재개발사업과 토지등의 소유자 또는 시장재건축조합이 시행하는 재건축사업을 말한다고 규정하고 있다.

1997년에 유통산업발전법(1997. 4.10. 법률 제5327호)을 제정하여 대규모점포와 정기시장으로 구분하여 "정기시장"이라 함은 일정구역 안에서 다수의 수요자와 공급자가 정기적 또는 계절적으로 모여 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 장소를 말하고, "임시시장"이라 함은 일정구역 안에서 다수의 수요자와 공급자가 당해 시장의 개설자가 지정한 기관에 일시적으로 모여 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 장소를 말한다고 규정하고 있다. 또한 "상점가"라 함은 일정범위안의 가로 또는 지하도에 50 이상의 도매점포소매점포 및 용역점포가 밀집하여 있는 지구를 말한다고 한다.

그런데 유통시장의 전면개방과 대형할인매장의 등장, 통신판매업 등 유통채널의 다양화, 소비자들의 구매패턴의 변화 등 새로운 유통환경이 전개되고 있으나, 재래시장은 변화된 유통환경에의 대응능력 부족, 건물의 노후화, 주차시설 등 편의시설의 부족 등으로 인하여 경쟁력을 상실하고 있다. 이에 종전의 중소기업의구조개선및경영안정지원을위한특별조치법에 규정된 특례규정만으로는 재래시장

활성화에 한계가 있어 재래시장을 재개발하거나 재건축하는 경우에는 용적률을 완화하는 등 도시계획법에 대한 특례조항을 규정하고, 과밀부담금의 감면근거를 신설하는 등 재래시장을 활성화하는 데 필요한 사항을 보완한 중소기업의 구조개선과 재래시장활성화를 위한 특별조치법(2002. 1.26. 법률 제6639호; 폐지 2004.10.22 법률 제7235호)을 2007. 3. 31.까지 한시법으로 제정하였다. 이 법 제2조 제3호에서 "재래시장"(이하 "시장"이라 한다)이라 함은 일정 구역안의 건물 또는 지하도에 설치된 다수의 점포에서 도매업자 소매업자 또는 용역업자가 상시 또는 정기적으로 모여 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 장소로서 근대적인 유통기능이 취약하여 경영현대화 및 정보화를 필요로 하거나 건물시설이 노후화되어 개보수 또는 재개발재건축을 필요로 하는 장소를 말한다라고 규정하였다. 이 법에서도 "시장재개발 재건축"이라 함은 중소기업청장이 시장의 유통현대화를 촉진하고 시장기능의 회복을 위하여 시장재개발사업 시행구역 또는 시장재건축사업 시행구역안의 토지나 건축물(이하 "토지등"이라 한다)의 소유자 또는 시장재개발조합이 시행하는 재개발사업에 관한 행위와 토지 등의 소유자 또는 시장재건축조합이 시행하는 재건축사업에 관한 행위를 말한다라고 규정하고 있다.

그런데도 불구하고 재래시장의 붕괴가 계속되고, 유통구조와 소비자 구매형태의 변화에 따라 상권이 급격히 위축되고 매출이 감소하고 있었다. 이에 재래시장을 서민생활과 밀착된 자생력을 갖춘 지방 중소유통업이 핵심 축으로 육성하기 위하여 시장의 시설과 환경을 개선하고, 경영기법과 상거래의 현대화 및 시장혁신을 주도할 상인조직의 육성 등 소프트웨어에 대한 지원을 강화함으로써 재래시장을 종합적으로 육성 발전시켜 영세상인을 보호하는 한편, 소비자의 편익을 높여 유통산업간 균형 있는 성장을 도모하고 지역경제의 활성화와 국민경제의 발전에 이바지할 수 있도록 하기 위해 2004년에는 위 중소기업의구조개선과재래시장활성화를위한특별조치법을 폐지하고 재래시장육성을 위한 특별법(2004.10.22. 법률 제7235호)을 2014.12.31.을 기한으로 하는 한시법을 제정하였다. 이 법 제2조에서 "재래시장"이라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 것으로서 시설이 노후화되어 개보수 또는 정비가 필요하거나 유통기능이 취약하여 경영개선 및 상거래의 현대화촉진이 필요한 장소를 말한다. 가. 유통산업발전법 제8조의 규정에 의하여 대규모 점포로 등록된 시장, 나. 도매업자 소매업자 또는 용역업자가 대통령령이 정하는 기준 이상의 면적과 점포를 갖춘 일정구역 안에서 상시 또는 정기적으로 모여 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 장소로서 시장 군수 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 인정하는 곳으로 규정하고 있다.

이 법에서는 재래시장을 유통산업발전법에 의하여 대규모점포로 등록된 시장과 사실상 시장의 기능을 행하고 있다고 시장 군수 구청장이 인정하는 시장 중에서 시설이 노후화되고 유통구조가 취약한 곳으로 정의하고, 이 법의 적용대상이 되는 재래시장의 기준을 명확히 하여 법 적용상의 혼란이 해소하고자 하였다.

위 재래시장육성을 위한 특별법을 전면 개정하여 2006년에 재래시장 및 상점가육성을 위한 특별법을(2006. 4.28 법률 제7945호)을 제정하여 2016.12.31을 기한으로 하는 한시법을 만들었다. 이

법 제2조에서는 재래시장"이라 함은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 장소로서 상업기반시설이 노후화되어 개보수 또는 정비가 필요하거나 유통기능이 취약하여 경영개선 및 상거래의 현대화촉진이 필요한 장소를 말한다. 가. 「유통산업발전법」 제8조의 규정에 의하여 대규모점포로 등록된 시장(이하 "등록시장"이라 한다), 나. 등록시장과 같은 기능을 행하고 있으나 「유통산업발전법」 제2조 제3호의 규정에 의한 대규모점포의 요건을 갖추지 못한 곳으로서 도매업 소매업 또는 용역업을 영위하는 점포에 제공되는 건축물과 편의시설(주차장 화장실 및 물류시설 등을 포함하며, 도로를 제외한다. 이하 같다)이 점유하는 토지면적의 합계가 1천 제곱미터 이상인 곳과 상가건물 또는 복합형 상가건물 형태의 시장인 경우에는 판매 영업시설과 편의시설을 합한 건축물의 연면적이 1천 제곱미터 이상인 곳으로서 도매업 소매업 또는 용역업을 영위하는 점포의 수가 50개 이상인 기준에 적합하다고 시장군수구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 인정한 곳(이하 "인정시장"이라 한다)라고 규정하여 재래시장을 등록시장과 인정시장으로 구분하고 있다.

## 2. 재래시장의 어려움

전국의 재래시장은 1,608개로 약 24만개의 점포가 입주하여, 39만 명의 상인이 종사하고 있고, 이중 등록시장은 1,016개(61.2%)이고 무등록시장이 644개(38.8%)이라고 한다. 점포가 100개미만인 시장이 61.9%에 달하는 등 전반적으로 시장규모가 영세하고, 임차점포도 약 59.1%에 달한다. 최근 유통구조는 재래시장 중소 슈퍼 등 생계형 중심에서 백화점 대형할인점 등 기업형으로 급속히 전환 중에 있고, 1998년 이후 대형할인점 매출액은 연평균 27%이상 증가하고 있으나 재래시장은 연평균 7.8% 감소하고 있고, 입주상인의 노령화(40대 이상 87%), 건물 노후화, 편의시설 부족 등으로 재래시장의 경쟁력이 저하되고 있는 실정이다. 특히 2003. 9. 기준으로 점포가 비어 영업을 하지 못하고 있는 공점포율이 전국적으로 약 17.7%에 달하고, 지역적으로는 울산 52.1%, 경기 27.5%, 부산 24.6%, 서울 10.7% 등으로 심각한 실정이다. 특히 1997년 이후 100개(재건축 79, 재개발 21) 시장에서 재개발이 추진되고 있으나 입점상인 보상, 복잡한 절차, 자금부족 등으로 추진이 부진한 실정이다.

## 3. 재래시장의 장점

재래시장은 1970년대까지만 해도 우리나라 유통의 중심적 기능을 담당하여 온 것으로 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 재래시장의 입지적 유리성을 들 수 있다. 재래시장은 우리나라 산업화 과정을 거치면서 상설적으로 발달한 유통 업태로서 도시의 형성과 발전에 영향을 받으며 성장하였다. 대도시에 위치한 시장은 도시 중심이나 주택가 생활권 중심에 위치하여 발전된 경우가 많다. 지방중소도시에 위치한 시

장은 대부분 상업중심지역이나 주거지역에 위치하여 그 지역의 유통 중심지나 지역주민에 밀착된 지역에 위치하는 등 좋은 입지조건을 가지고 있다. 따라서 재래시장은 지역주민에 밀착되어 있는 시장으로서 소비자가 직접 걸어서 갈 수 있는 범위 내에서 활성화되어 오던 장소이다. 그러나 최근에는 자가용을 이용한 시장보기가 유행하고 있기 때문에 지역적인 밀착성은 그렇게 문제가 되지 않고, 오히려 접근성이 더욱 문제가 되고 있다. 이러한 접근성에는 종전과 같은 도보보다는 자가용을 이용한 접근을 의미하기 때문에 주차장 문제가 새로이 부각되고 있다.

둘째, 다양한 업종구성과 일괄구매의 기회를 제공한다. 재래시장은 단일 점포로 구성되어 있는 것이 아니라 수많은 소규모 점포로 구성되어 있다. 또한 다양한 업종이 서로 보완적으로 상점을 구성하고 있고, 다양한 품목의 상점이 나열되어 있다. 전국적으로 대구의 서문시장은 포목전으로 유명하였고, 부산의 자갈치시장은 활어시장으로 유명하였다. 그러나 재래시장은 그러한 한 가지 품목만으로 형성된 시장이 아니고 수많은 생활품의 집합체로서의 시장을 형성하여 왔기 때문에 일상 생활용품의 일괄구매가 가능하였다.

셋째, 재래시장의 가격은 비교적 저렴하고, 지역경제와의 관련성이 깊다. 야채, 과일 등 농수산물은 대형할인점에 비교해서도 신선도가 떨어지지 않으며, 가격 경쟁력도 떨어지지 않는다. 특히 중 저소득층에게는 재래시장이 필요한 유통업체이고, 재래시장 제품의 생산자는 주로 그 지역 농업 및 수산업, 임업농가와 중소기업이 대부분이므로 지역경제 활성화에 크게 이바지 할 수 있다. 즉 대형할인점이나 대형백화점이 고급브랜드를 주로 취급하는데 비해, 재래시장은 그 지역 생산품을 주로 취급하기 때문에 지역경제와 밀접한 관계를 지닌다. 재래시장에서는 정찰제가 시행되지 않는 반면에 덤이라는 명목으로 사실상(de facto) 상당한 할인제가 실시되고 있어 시장에 가는 즐거움을 주기도 하였다. 그래서 재래시장의 붕괴는 지역상권의 붕괴로 이어지고, 이는 결국 지방경제의 붕괴로 이어지는 악순환을 가져온다.

넷째, 지역의 정치적 사회적 문화적 공간의 조성고 교류의 장으로서의 역할도 수행해 왔다. 재래시장은 각 생활권별로 입지함으로써 지역 주민간의 만남과 교류의 장으로서의 역할도 수행함으로써 지역민의 정치적 소통의 역할을 했고, 문화적인 교류와 접촉의 장을 형성해 왔다. 특히 재래시장은 정치적 정보전달장소로서의 기능을 해왔다. 조선시대이후 시장은 사람이 모이는 장소로서 정보의 집합처였다. 특히 일제하 3. 1운동과 같은 민족항쟁도 재래시장에서의 정보전달로 인해서 시작되었다. 해방이후 지금까지 정치권에서 음력 설(舊正)을 새해 정치의 시발로 보고 있는 까닭은 재래시장을 통한 정치정보의 확산과 증폭을 인식하고 있기 때문이다. 또한 지방자치제가 실시된 이후 최근에는 지역 풍물과 축제의 중심무대가 되기도 한다.

다섯째, 신분상승의 계기가 되는 장소로 이용되기도 하였다. 이른바 노점상을 통하여 경제적 부를 이룩하여 이를 소규모의 상점으로 이어가는 통로로서 역할을 함으로써 재래시장이 경제적 부의 축적을 통한 지역 경제구조체제의 변화를 도모하였다. 이러한 부의 축적을 통하여 점차 상업자본을 형성

하여 이를 통하여 신분상승의 계기를 마련하기도 하였다.

이와 같은 특성을 가진 재래시장이 붕괴된다면, 전통적 유통기능이 붕괴될 뿐 아니라 지역경제가 크게 위축되며 나아가 지역사회의 기반 자체가 붕괴될 수 있는 심각한 사회적 경제적 문제가 발생한다. 재래시장의 붕괴는 결국에는 중소 유통 상인 뿐 아니라 지역민의 생존권마저 크게 위협받을 수 있는 심각한 정치적 문제가 된다. 재래시장의 문제는 단순한 경제적 지배구조체제의 문제가 아니라 지역민의 경제적기반의 붕괴로 이어지는 사회적 파탄을 의미하고, 이는 결국 중대한 정치적 문제로 비화될 수 있는 심각한 문제이다.

#### 4. 재래시장의 기능

재래시장은 각 지방에 일정한 시일마다 개시되는 재래시장으로서 사회경제적 여건변화에 의하여 도심지역에서 상설시장으로 확대 발전해 왔다. 오늘날까지 유지되고 있는 농촌지역의 5일 시장은 재래시장의 원형이라 할 수 있다. 이러한 5일 시장이 인구 밀집지역이나 도시지역의 아파트단지에서도 1주일에 한번 씩 개설되는 화요시장(매주 화요일에 개설되는 임시시장. 이하 동일하다.), 수요시장, 목요시장 등이 있고 그 기능은 다음과 같다.

##### 1) 사회 경제적 기능

재래시장은 농수산물 및 공산품의 국내유통에 중심적 역할을 수행하면서 농촌과 도시간 또는 상이한 지역 간의 생산품의 거래, 즉 도농 간, 지역 간 교환기능을 충실히 수행해 왔다. 재래시장은 경제적 교환 기능 외에도 농촌 주민에게는 새로운 문물의 소개와 전파, 뉴스, 사교 및 오락 등을 접할 수 있게 해준 중요한 기관 또는 장소로 이용되었다. 5일장은 농업의 상업화와 농산물의 생산증대, 상인의 기업가 정신함양, 지역의 시장 체계망을 통한 통합화 기능 등에 기여하기도 하였다. 재래시장은 다양한 상품과 서비스 제공, 잉여 농산물의 거래 장소 제공, 상품 구입 시 이동 및 시간의 절감, 농민에게 부업(상업)기회 제공과 이로 인한 소득증대, 사회문화적인 기능의 제공과 농촌 주민의 복지증진에 기여해 왔다. 또한 재래시장은 도시지역에서 인근지역 농산물 생산자와 수집상들의 주요 생활 근거지가 되고 있다.

##### 2) 유통 경제적 기능

지방의 재래시장은 농업생산물의 수집과 분산, 공산품과 농산물이 교환하는 기능을 담당하고 있다. 도시의 재래시장은 소비자에 대한 상품 제공, 도매시장으로서의 기능, 일용품을 중심으로 하는 소매

시장의 기능을 수행하고 있다. 재래시장은 사회적으로는 유통의 마지막 단계에서 대량소매유통기능을 담당하고 있고, 소비자에게 다양한 상품의 선택 가능성과 일괄구매의 편리성을 제공함으로써 외국의 쇼핑센터 혹은 대형소매기관의 역할을 수행해 왔다. 특히 신선식품은 생활구조와 유통구조로 보아 부패를 막고 선도를 유지해야 하기 때문에 근대적 건물시설 내에서 취급하기가 용이하지 않고 오히려 비용이나 다양성, 선도, 가격 면에서 재래시장이 유리한 면도 있다. 또한 재래시장이 영세상인의 생활터전을 제공하는 기능도 있다.

## II. 재래시장의 환경변화

### 1. 내 외부적인 여건변화

재래시장을 둘러싼 외부적인 여건변화는 크게 유통경쟁심화와 소비형태변화로 나눌 수 있다. 유통시장개방, 유통시장구조 전환, 제조업에서 유통업체로의 가격결정권의 이동 등 전반적인 유통환경변화와 인터넷쇼핑몰 등 전자상거래의 증가, 대형할인점의 증가 등이 외부적인 여건변화의 요소이고, 이로 인하여 각 업종 간 상호 침투전략에 따라 경쟁은 심화되고 있다. 소비형태변화로는 라이프스타일의 변화로서 맞벌이 부부의 증가 등에 따른 물품구매 패턴 변화, 즉 대량구매형태 확산, 저가격 고품질에 대한 요구 등으로 차별화되고 있다.

내부적인 측면으로는 재래시장의 시설노후화와 전근대적 경영을 들 수 있다. 물리적 시설의 노후화는 채광 통풍 오폐수 처리 등을 어렵게 하여 시장이용에 큰 불편을 초래하고 있으며, 이는 누수 누전 등 화재 위험과 안전상의 문제까지 가져오고 있다. 더욱이 건립된 지 오래된 재래시장은 화장실, 휴게실 등 기초적 편의시설이 부족하고, 도로가 좁고 주차장이 부족하게 되는 등 변화하는 구매패턴에 대응하지 못하고 있다. 경영 측면에서도 시장점포 운영이 전근대적이며, 할인행사 등 마케팅 활동은 거의 이루어지지 못하고 있다. 이러한 대내외적 여건변화에 따른 재래시장의 영향은 다음과 같다.

#### 1) 경쟁업체 등장으로 인한 상권 축소

재래시장의 인근에 할인점이나 쇼핑센터 등 경쟁업체의 등장으로 상권이 축소되고 있다. 재래시장이 있는 곳은 기존에 상권이 존재하는 곳으로 거래시장의 노후화 및 쇠퇴와 맞물려 경쟁업체가 입지함으로써 재래시장의 상권을 흡수하거나 위축시키는 경우가 나타나고 있다.



## 2) 재래시장의 경쟁력 약화

유통시장 개방으로 국내외 대형유통업체의 진출 확대로 재래시장의 상권은 크게 위축되어 있으며, 대형할인점 등 새로운 업종의 등장과 전자상거래의 확대로 유통산업구조는 급격히 변화하고 있다. 재래시장은 주차장이나 휴게시설 등 각종 고객편의시설이 부족하여 편리하고 쾌적한 쇼핑을 기대하기 어려운 실정이다. 또한 소비자의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있는 복합기능을 갖추고 있지 못한 상황이며 친절과 서비스가 부족하고 현금 영수증 발급, 신용카드의 사용이 곤란하며 가격에 대한 불신이 높은 등 소비자가 원하는 서비스를 갖추지 못하고 있는 실정이다.

## 3) 재래시장의 이용기피 현상 증대

재래시장은 일반적으로 자본규모가 영세하며 경영합리화에 대한 인식도 부족한 실정이다. 재래시장 점포의 일반적인 면적은 3-5평 정도에 지나지 않으며, 상품의 배치, 유통, 관리는 기존의 방식을 답습하는 등 전근대적으로 운영되고 있다. 현대의 소비자들은 구매 이외의 다양한 활동 공간으로서의 시장을 희망하고 있으며, 쇼핑 시에도 생활용품의 일괄구매를 원하고 있다.

## 4) 지역 커뮤니티 중심지로서의 기능 약화

재래시장은 각 생활권별로 입지함으로써 지역 주민들 간의 만남과 교류의 장인 지역의 커뮤니티 역할을 수행해왔다. 그러나 이러한 측면은 재래시장의 경쟁업체인 타 업체에서 고객편의시설, 휴게시설, 여가시설, 등의 기능을 강화시켜 편리하고 쾌적하게 이용할 수 있게 함으로써 커뮤니티 공간이 옮겨가고 있는 양상이 나타났다. 이와 같이 사회 전반적으로 개인화 되어 가는 양상 속에서 기존의 주요 커뮤니티 기능을 가지고 있던 재래시장의 강점은 약화되고 있다.

## 5) 생산성 및 효율성 저하

전근대적인 영업방식과 관리의 부재 등으로 인해 물적 유통활동이 타 업체에 비해 효율적이 못하고 유통정보화가 매우 미흡하여 타 업체에 비해 경쟁력이 위축되고 있는 실정이다.

재래시장의 생산성은 백화점 등 동일 업종의 다른 업종에 비해 매우 낮은 수준이다. 재래시장 점포당 매출액, 매장면적당 매출액, 종업원당 매출액 등은 매우 낮은 수준이다.

## 6) 유지관리기능의 약화

관리기능 측면에서도 기본적인 관리만을 담당하고 있으며, 무등록시장의 경우 관리주체가 없는 경우도 많다. 또한 시장운영이 비효율적이며 시장 내 복잡한 이해관계로 인해 조직화 수준이 낮아 활성화 사업 추진이 어려운 실정이다.

**2. 재래시장의 쇠퇴원인**

이러한 재래시장의 외부환경과 내부여건의 변화는 재래시장이 점차 침체되어 기존에 재래시장이 가지고 있던 강점들을 약화시키고 재래시장의 붕괴로 이어지고 있다.

재래시장은 시장이 발생하면서부터 지금까지 서민들에게 있어서 생활의 일부분으로서 수요와 공급의 장소를 넘어 하나의 삶의 장으로서 복합적인 형태를 가지고 있었으며 지역경제 발전에도 중심적인 역할을 해왔다. 그러나 소비패턴의 변화, 경쟁업체의 출현 및 유통산업의 발전 등 많은 변화가 급속도로 나타나고 있는데 재래시장은 이런 변화에 신속한 적응변화능력을 가지고 있지 못해 결국 재래시장은 위축상태에 이르고 많은 문제점들을 야기하고 있다.

## 1) 시설측면

재래시장 내부의 환경은 열악성을 면치 못하여, 환풍 및 악취, 조명시설, 위생시설, 점포시설, 편의시설 등 많은 문제점을 가지고 있다. 대부분 재래시장의 안전성 문제는 화재의 위험성이다. 이러한 열악한 상가내부 시설로 인해 소비자들의 구매에 불편을 주고 있으며 위생적으로도 문제점을 안고 있다. 소비자들은 쾌적성과 안정성 그리고 청결성 등을 추구하고 있기 때문에 재래시장은 시설개선이 필요하다.

## (1) 시장에서의 접근성-주차장의 부족

전국적으로 재래시장은 주차장의 문제가 심각한 수준이다. 자동차 보급의 확산으로 대부분의 소비자들이 자가용을 이용하여 쇼핑하는 경우가 많은데 재래시장은 주차장 확보가 충분하지 않다. 주차장은 시장에 대한 거리와 상관관계를 가지고 있기 때문에 상권의 범위와도 관계가 있다. 대형할인점으로 소비자가 이동하는 가장 중요한 원인 중의 하나가 바로 주차장의 존재 여부이다.

## (2) 좁은 매장면적

재래시장은 좁은 매장을 가지고 있고, 그 법률관계도 소유나 임대차가 대부분이다. 그런데 소유의 경우에도 건축법령 등 각종 법령에 의하여 단독으로 소유하지 못하고 이웃과 공유로 등기가 되어 있는 경우가 많다. 그래서 법원에서는 이러한 법률관계를 구분소유적 공유라고 하여 외부적으로는 공유등기로 되어 있지만, 내부적으로는 위치를 특정하여 점유하는 것을 말한다. 이러한 토지나 건물은 제3자에게 매매되거나 환지가 되는 경우에는 복잡한 법률관계를 만들어 낸다. 종전에는 이러한 법률관계의 해소를 위해서 3차례나 공유토지분할에 관한 특례법(1차 제정 1986.5.8 법률 3811호, 폐지 1991.12.31; 2차 제정 1995.1.5 법률 4875호, 폐지 2000.3.31; 3차 제정 2003.12.31 법률 7037호, 2006.12.31.)을 제정되기도 하였다.

### (3) 전근대적인 매장시설

재래시장의 매장은 소규모로 되어 있고, 영구적인 칸막이가 되어 있어 고객들이 필요한 상품을 구입하기 위해서는 시장 전체를 둘러보아야 한다. 시장내부의 조명시설이 어둡고 밝지 못하여 소비자에게 불편한 인상을 심어주고, 깨끗하지 못한 위생시설은 사용하기에 주저하도록 만들고 건강상으로도 불결하다. 점포와 점포간의 통로 폭이 좁아 시장 카트를 사용할 수가 없고, 시장바닥이 고르지 못해 통행하는데 불편함을 준다. 오물처리설비의 부족, 공용화장실 및 상하수도시설 미비, 식품보관을 위한 공간 및 설비의 부족으로 위생적으로 불결한 환경을 초래하고 있다. 소비자들은 이러한 불결한 위생환경으로 쇼핑하는데 불편을 느끼며 상대적으로 깨끗한 대형할인점을 선호하게 된다.

### (4) 고객편의시설 미비

시장에 가는 것은 생활에 필요한 상품을 구입하기도 하지만, 소비자에게 쇼핑의 즐거움을 주는 시간이기도 하다. 그래서 더위와 추위를 막을 수 있는 냉난방시설이나, 유아를 동반한 부모를 위한 유아놀이시설, 편안하게 쉴 수 있는 휴식시설 등이 있어야 고객들을 유인할 수 있고, 또한 점포 내에 오랜 시간 동안 체류할 수 있게 할 수 있다. 재래시장은 이러한 고객편의 시설이 거의 설치되어 있지 않기 때문에 소비자들이 상품구입 장소로서 기피하고 있다.

## 2) 운영측면

### (1) 상인의 영세성 및 서비스정신의 부족

재래시장의 임대점포는 판매액에 비하여 과중한 임대료를 납부하는 관계로 소매마진이 높고 부당한 판매가격을 설정하여 가격표시제의 실시를 어렵게 만들고 있다. 이러한 상인은 그 영세성으로 인해 폭리를 일삼을 수 있고 이로 인하여 상인들과 소비자 간의 갈등이 생기게 된다. 소매업에 있어서 가격에 의한 상품들의 적절한 구분보다는 고객들에 대한 서비스가 더 많이 갖추어져야 한다. 고객들

은 구매활동, 상품교환, 신속한 상품배달, 그리고 구입한 상품에 대한 만족감 등 다양한 형태의 서비스를 원한다. 서비스가 우선적으로 얼마나 더 갖춰졌는지 여부는 소비자를 유인하는데 매우 중요한 요소이다. 이 때문에 상인들의 서비스 문제는 재래시장에 침체원인에 가장 큰 영향을 미치고 있다.

#### (2) 소비자의 구매형태 변화

종전의 소비자는 직접 품목을 선택하고 시각적으로 확인함으로써 구입을 하게 되었지만, 지금은 많은 정보와 의식 소득수준의 향상, 그리고 소비형태의 변화 등으로 최고의 상품과 저렴한 가격에 품목을 구입할 수 있는 등 여러 여건을 갖추고 있다. 종전의 재래시장은 소비자의 구매형태의 변화에 따른 대응전략이라는 개념이 부족하여 종전의 판매방식을 그대로 유지하여 소비자의 취향을 따라 잡지 못하는 경우가 많다.

#### (3) 관리주체의 문제

재래시장의 관리주체는 등록시장과 자연발생적으로 형성된 무등록시장에 따라 구분된다. 등록시장은 일정한 절차를 거쳐 형성된 시장으로 개인이나 법인 등의 시장 개설자가 존재하고 있어 자연발생적으로 형성된 무등록시장에 비해서는 비교적 계획적이지만, 여러 측면에서 문제를 안고 있는 것도 사실이다. 시장 개설자의 상당수는 시장설계 시 균형 있는 매장기능을 고려하여 건물을 설계하기보다는 가능한 많은 수익을 올릴 수 있도록 만들었기 때문에 시장공간의 계획성이 극히 부족한 실정이다. 더구나 분양이나 임대료가 완료된 이후에는 이 대상의 업종구성이나 배치운영방법, 그리고 입점 상인과 종업원에 대한 자질 향상 및 서비스 개선을 위한 교육 등과 같은 재래시장 활성화를 위한 노력을 전혀 하지 않고 있다. 등록시장은 대부분 법인 형태를 취하고, 무등록시장은 변영회 같은 친목단체를 구성하고 있지만, 이러한 조직은 단순히 시장의 관리차원에서만 업무를 수행하고, 정작 상가 활성화를 위한 판매전략, 경영전략, 상거래 질서 등 상가활성화에 필요한 전략적 접근에는 실천의지가 부족하여 운영되지 않는 실정이다.

#### (4) 상인들의 주인의식부족

재래시장의 활성화를 위한 주체로서 가장 먼저 나서야 할 사람들은 시장 안에서 영업을 하고 있는 당사자인 상인이다. 재래시장의 상인들은 소규모 상점의 소유자도 있지만, 대부분 소규모 상점을 임차한 상인들이 대부분이다. 특히 상점의 건물과 토지의 소유자가 다른 경우가 많은 등 법률관계도 복잡한 양상을 띠고 있는 경우가 많다. 노점상의 경우는 근본적으로 법적인 소유관계라기 보다는 연고권에 의지하는 등 법적으로도 많은 문제점이 있다. 그래서 재래시장의 상인들은 상인간의 단합이나 시장 활성화에 대한 열의가 부족하고 주인의식의 결여로 인하여 많은 문제점을 가지고 있다. 경영악화로 당장의 생계유지에 급급한 나머지 소비자에 대한 서비스도 부족한 실정이고 이로 인하여

소비자들의 외면은 갈수록 커지고 있다.

#### (5) 가격표시제 미정착과 가격불신

재래시장의 대부분은 가격정찰제가 실시되지 않고 있으며, 일부 실시되고 있어도 형식적이어서 최종가격은 상인과 소비자의 흥정으로 결정되고 있다. 이러한 상품 판매방식에 흥미를 느끼는 계층도 있지만 그 수는 점차 감소하고 있으며 많은 사람들이 정찰제를 선호하고 있다. 재래시장에서는 에누리, 덤으로 더 주기, 환불 등이 아직도 남아 있다. 종전까지 재래시장에서도 믿음과 신뢰가 있었지만, 사회가 발달함에 따라 거래행위에 있어서 기본적인 요소인 신의가 상당부분 미약해지고 있다. 이에 따라 가격에 대한 신뢰도가 종전보다는 많이 낮아지고 있고, 이에 가격흥정에 대한 불안감 때문에 소비자들은 대규모소매점으로 몰리고 있다.

### III. 재래시장의 활성화 전략

#### 1. 재래시장 활성화 필요성

재래시장은 단순한 수요, 공급차원의 매매기능 뿐만 아니라, 인적관리측면, 도시공간측면, 지역경제측면 등 여러 가지 복합된 내용을 포함하고 있다. 물질적인 재래시장 활성화 필요성뿐만 아니라 비물질적 측면 즉 전통재래시장이 사람들로 하여금 정서적 안정감과 우리의 전통문화를 계승 발전 유지할 수 있는 기회를 제공할 수도 있다. 이런 측면에서 재래시장이 미치는 영향이 단순히 지역경제차원을 떠나 그 중요성을 인식하기 때문에 재래시장의 활성화가 필요하다.

##### 1) 지역경제의 측면

지역 내 재래시장의 매력감소로 주민들이 인근 지역에 소재한 현대화된 유통시설을 이용함에 따라 소득의 역외유출이 확대되면서 지역경제의 기반이 약해지고 지방정부의 세수기반 또한 취약해지는 결과를 초래하고 있다. 자가용의 보급 확대에 따른 소비자의 이동성 증대로 원거리 구매통행이 용이해지면서 지방 주도도시에서는 이미 그러한 부정적 현상들이 나타나고 있다. 이 경우 재래시장의 활성화는 해당 지역 전체의 경제기반 강화를 위해서도 역점을 두고 추진해야 할 과제라고 할 수 있다. 또한 재래시장의 대부분의 공산품이 중소기업제품을 이용한다는 차원에서도 그 지역의 중소기업의 존립기반에도 문제가 생길 것이며, 재래시장의 주변 상인들의 생존과 생계에의 장소를 제공하는 재래시장이 없어진다면 서민들의 생계에도 많은 영향을 미칠 것이다.

## 2) 고용안정

재래시장에서 종사하는 대부분이 중소기업인과 서민들로서 생계의 수단으로서 장소적 중요성을 갖고 있으며 노점상인들 또한 재래시장은 삶의 터전이다. 이러한 재래시장이 위축되거나 소멸된다면 재래시장에 삶의 터를 가지고 있는 중소기업인과 노점상들의 고용문제 뿐만 아니라 생계에 대한 위협을 가할 수 있다.

## 3) 지역특산물 판매장

재래시장의 대부분은 직거래를 통한 거래가 이루어지고 있기 때문에 여러 지역의 특산물 및 토산물 거래가 이루어진다. 특히 노점상들은 그 지방의 특산물 및 토산물을 판매하기 때문에 재래시장의 위축으로 이런 특산물 및 토산물의 판매량이 감소되면 지역경제 차원에서 많은 문제점을 나타낼 수 있다.

## 4) 도시환경

재래시장의 경우 도시의 중심지에 자리 잡고 있는 경우가 많은데, 도시의 노후한 재래시장을 재개발하거나 기타 방법으로 개선하지 않고 방치 시에는 재래시장이 붕괴되어 도시의 슬럼지대로 변할 가능성이 있다. 이러한 도심중심지에 위치한 재래시장의 위축으로 도심공동화 현상이 나타나 활성화에 문제점을 발생한다. 한편 재래시장의 활성화를 하는데 있어서 주변 여건을 수용하지 않은 채 재개발 재건축을 한다면 더 큰 도시환경의 문제점을 야기할 수 있기 때문에 재래시장의 활성화시 다각적 측면을 고려해야 할 것이다.

# 2. 재래시장의 활성화 방안

## 1) 시장정비사업

### (1) 철거개발방식

철거개발방식은 전근대적이고 낙후, 불결 등으로 인식되고 있는 재래시장을 새로운 환경으로 변화하는 방법이다. 철거방식은 건축물이 전반적으로 악화되어 있는 지구, 건축물의 배치나 이용 및 지구 전체의 설계가 잘못되어 충분한 생활환경 또는 경제환경의 장으로서 조건을 잃어버린 지역에 실시하

는데 이 지역이나 건물에 대해서는 기존의 건축물을 없애고 시가지를 정리하여 그 지역 주변지역을 유용하게 이용하기 위해 이루어진다. 재건축을 통한 활성화가 실효를 거두지 못한 이유는 재래시장의 특성을 고려하지 않은 개발, 기존의 상권과 가로시장을 고려한 도시계획적인 접근의 부족, 한정된 업종으로 기존 상인들의 재입주 불가 및 투기성 개발, 기존 시장의 장소성 파괴, 개별점포의 특성을 살린 다양한 매장의 공간 구성이나 운영의 부족, 불편한 지하매장의 진입과 공공편의시설의 미확보 등을 들 수 있다. 이런 무계획적이고 특히 주거지역내에서의 재건축은 도시미관상이나 소음, 교통체증 등의 문제점을 유발하고 있다. 따라서 종전 재래시장 활성화사업의 내용이 주로 환경개선, 재개발 재건축위주로 규정되어 재래시장의 경영현대화에 대하여는 상대적으로 소홀하였고, 이에 시장정비사업방식으로 변경되었다. 정부와 지방자치단체는 전자상거래 활성화 등 상거래현대화촉진, 상품상표포장지의 공동개발 등 공동사업의 활성화, 시장상품의 판매촉진 및 시장의 홍보활동 지원, 경영교육 등 재래시장의 경영현대화를 위하여 필요한 지원을 할 수 있도록 하여야 한다.

## (2) 재정비 보수방식

시장정비사업은 저소득층 주거지역내 위치하는 재래시장의 개발이익을 기대할 수 없거나 조합원이 영세하여 개발의 여력이 없는 경우에는 그 효과가 미지수이다. 그러나 재정비보수방식은 주민들의 자발적인 노력이 환경개선의 주요한 원동력으로 작용하며 적절한 정부의 지원은 비교적 적은 비용으로 환경개선의 효과를 얻을 수 있다. 재정비보수방식의 장점은 전통적인 재래시장의 모습을 그대로 유지할 수 있다는 것이다. 이것은 지금의 재래시장의 활성화 방안의 시점에서 우리에게 주요한 메시지를 전달한다. 시장정비사업으로 재래시장의 모습이 사라지고 영세상인과 노점상들이 없어지는 경우가 많은데 이런 점에서 재정비 및 보수방식은 재래시장의 좋은 개발방향이라 할 수 있다.

## 2) 시장환경개선사업

### (1) 가로 및 간판정비

재래시장은 일반적으로 대부분 80년대 이전에 설립된 건물로서 노후된 건물, 무질서한 점포배열, 무계획적인 가로, 잘 정돈 되지 않은 간판 등 여러 가지 문제점을 안고 있다. 또한 재래시장의 바닥포장은 제대로 되어 있지 않은 상태로서 카트나, 유모차가 다니기에 어려움에 있고, 외곽의 점포진열과 노점상의 난잡으로 소비자의 교통에 불편을 주고 있다. 점포의 간판은 불규칙적인 모습을 갖고 있는 것이 대부분인데, 통일된 간판이나 블록별로 구분된 간판을 설치할 필요가 있다. 그리고 시장입구에는 안내표시판을 설치하여 고객으로 하여금 구입품목을 쉽고 빠르게 찾아 갈 수 있도록 해야 한다.

**(2) 공공시설 개발**

재래시장에서는 공동창고나 회의실 등이 절대적으로 부족하여 이에 따른 여러 가지 문제점이 발생하고 있다. 재래시장은 대부분 창고가 없어서 폐점 시에는 점포 내에 상품을 쌓아놓았다가, 개점 후 점포의 앞에 점두진열을 하고 있어서 고객의 통행과 차량의 진입을 방해하고 있으며 각 점포별로 창고를 마련하는 것은 비용이 많이 필요하므로 시장 전체에서 사용할 수 있는 공동창고를 개발하여야 한다. 재래시장에는 번영회 사무실이 있지만, 사무실이 회의실 또는 연수실로 사용하는 경우도 있고, 많은 시장은 이러한 시설이 없는 상태로 시장상인의 교육에 필요한 시설이 마련되어 있지 않다.

**(3) 주차장 확보**

당초 1986년 도소매업진흥법에 의하여 대형할인점이 도입될 당시만하더라도 우리나라 소비자들의 구매의식이나 소비자행동이 서구풍의 대형할인점에 대하여 거부감이 많았고, 특히 자동차를 이용한 쇼핑이라는 것은 자가용차량의 부족으로 거리감이 있었다. 건설교통부의 자료를 인용하여 본 결과, 자동차등록대수가 1988년에는 204만대였던 것이 1998년에는 1,047만대로 폭발적으로 늘어났고, 2005년에는 1,540만대로 늘어나서 자동차를 이용한 쇼핑이 자연스러운 일상이 되어버렸다.

표 1) 자동차등록현황(2005 건설교통부 통계자료)

(단위:만대)

년도	1988	1993	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005
대수	204	627	1047	1206	1291	1395	1459	1493	1540

자가용 승용차의 보급률은 계속 증가할 것이고, 소비자들이 자가용 승용차를 이용하여 구매를 하는 형태는 계속적으로 증가할 것이다. 그런데 주차장이 전혀 없는 재래시장이 대부분이고, 그래서 재래시장의 주차장 확보는 시급한 과제이다. 현재는 자가용 승용차를 이용하여 구매를 하는 고객들이 시장의 인근에 불법주차를 많이 하고 있어 교통문제를 유발시키고 있다. 영세한 재래시장에서는 필요한 주차시설을 단기간에 마련하는 것은 사실상 어려운 실정이며, 따라서 공영주차장의 신설이 필요하다. 주택가에 위치한 재래시장에서는 재래시장 이용자 뿐 아니라 인근주민들을 위한 공영주차장을 확보해 줌으로써 주차장의 공영성을 유지할 수 있다. 도시권 내에 하천이 흐르는 경우에는 하천 부지에 공영주차장을 개설할 수 있다.

**3) 운영 관리측면****(1) 홈페이지 개설**

재래시장 홈페이지를 개설하여 소비자에게 재래시장의 전통적인 모습이나 이용안내 그리고 시장을



찾아오는 노선이나 교통상황, 취급하는 상품, 점포배열 등을 소개함으로써 소비자에게 더 많은 정보를 제공할 수 있으며, 품목을 선택 구입하는데 많은 정보를 제공할 수 있다. 그리고 물류시스템과 연계가 된다면 소비자가 그 지역의 재래시장에서 판매되고 있는 전통상품을 주문해서 받아볼 수 있다.

#### (2) 신용카드의 활용

현재 신용카드에 의한 대금지불이 가능한 재래시장은 거의 없다. 신용카드는 재래시장에서는 쉽게 사용되기는 힘들고, 노점상들도 신용카드 결제에 대한 방법은 실질적으로 없다. 그러나 변화하는 환경에 대응하기 위해서는 소비자의 현의를 최대한 존중하고 소비자 만족의 극대화를 최고의 목표로 삼아야 하므로 신용카드를 조건 없이 받는 체제를 갖추어야 한다.

#### (3) 업종별 군집화

재래시장에서는 동일한 상품을 취급하는 점포가 여러 개여서 소비자의 비교구매가 가능하다는 것이다. 그러나 현재는 점포들이 무질서하게 형성되어 있어서 소비자가 비교구매를 하기 위해서는 시장 전체를 둘러보아야 하는 실정으로, 비슷한 업종이 군집화 되면 소비자의 비교구매가 가능해질 수 있다.

#### (4) 풍물시장 개설

재래시장의 주 고객은 중장년층으로서 이들은 과거의 재래시장에 대한 향수를 간직하고 있는 계층이다. 이들은 재래시장이 갖고 있는 풍물시장적 성격에서 옛날의 추억을 느낄 수 있는 장점이 있기 때문에 재래시장을 찾기도 한다. 또한 자녀들에게 전통적인 생활을 체험시키기 위해 동반하기도 하며, 이에 참여한 자녀들은 성인이 되어서도 재래시장에 친근감을 유지할 수 있다. 관광지에 위치한 재래시장은 단순한 풍물시장이 아닌 관광 시장적 성격을 가진 풍물시장으로서의 전환도 바람직하다.

#### (5) 상인조직 강화

재래시장에는 상인조직이 전혀 없는 경우가 많고, 이는 시장의 발전을 위한 기본적인 단결에 있어서 문제가 되고 있다. 상인조직이 없는 곳에서는 시장의 재개발이나 활성화를 위한 시설개선을 위한 논의기구도 없으며, 공동 관측행사도 불가능하며 재래시장의 침체를 벗어나기 힘들다. 시장의 문제점을 논의하고 발전방향을 모색하기 위한 번영회 등의 조직이 반드시 필요하므로 시장마다 상인조직을 구축하도록 한다. 또한 노점상 관리 등을 위하여 조직된 번영회는 시장발전을 위한 번영회 등의 조직이 반드시 필요하므로 시장마다 상인조직을 구축하도록 한다. 또한 노점상 관리 등을 위하여 조직된 번영회는 시장발전을 위한 상인조직으로 전환하도록 하고, 상인조직과 점포주조직으로 이원화되어 있는 조직은 조직 간의 협조가 가능하도록 지도한다.

**(6) 공동판매 촉진**

재래시장은 전혀 판촉행사를 실시하고 있지 않으며, 이러한 소극적인 상행위로는 연중 판촉행사를 실시하는 백화점, 대형할인점과 경쟁할 수 없다. 할인판매나 경품행사 등을 실시할 때 전단광고나 매체광고를 실시하여 고객들에게 널리 홍보하고 지속적인 행사의 실시로 재래시장이 고객들에게 친근한 이웃으로 자리 잡아야 하며, 또한 재래시장이 고객의 인근에 1년 365일간 항상 같이하고 있다는 것을 주지시켜야 한다. 지방자치단체마다 많은 지역축제 행사를 개최하여 관광산업을 진흥시키고자 노력하고 있는 바, 재래시장도 이 축제에 적극 참여하여 소비자들과 함께하는 시장으로서 위상을 정립하여야 한다.

**IV. 재래시장 및 상점가육성을 위한 특별법의 문제점**

재래시장에 대한 육성 및 지원을 목적으로 제정된 법안으로는 1995.12.29. 중소기업의 구조개선 및 경영안전지원을 위한 특별조치법이 있었다. 이 법에서는 재래시장의 재개발 및 재건축을 위한 융자지원의 근거를 마련하였다. 2002. 1.26.에는 중소기업의 구조개선과 재래시장활성화를 위한 특별조치법을 제정하여 재래시장의 재개발 및 재건축에 있어서 융적률의 특례 등에 대한 근거를 마련하였다. 2004.10.22.에는 재래시장육성을 위한 특별법을 제정하여 재래시장에 대한 지원체계를 강화하였고, 2006. 4.28.에는 위 재래시장육성을 위한 특별법을 전면 개정하여 재래시장 및 상점가육성을 위한 특별법을 제정하였다. 그러나 재래시장 및 상점가육성을 위한 특별법은 시장 및 상점가의 실태조사를 할 수 있는 근거를 마련하는 등 상당히 노력한 흔적은 있지만, 등록시장 및 인정시장 이외에도 주말시장, 관광지시장, 임시시장, 공설시장 등 여러 종류의 시장에 대한 용어를 사용함으로써 혼란을 주고 있다. 또한 재래시장에 대한 시장정비사업을 한 결과, 그 목표를 대규모소매점으로 하고 있어(법 제44조), 재래시장에 대한 입법이라기보다는 재래시장의 대규모소매점화를 목적으로 하는 있다는 비판을 받을 수 있다. 시장정비사업에 있어서 설립인가에 관한 요건이 도시 및 주거환경정비법에서는 3/2 및 4/5의 요건이 이 법에서는 과반수 3/5으로 그 요건을 완화하여 문제가 될 수도 있다.

**1. 현재 국회에 계류중인 법안**

종전에 재래시장을 활성화하려는 법안들이 많이 제출되어 있었고, 2004년 10월 22일 「재래시장육성을 위한 특별법」의 제정 공포로 그 결실을 맺게 되었다. 그 이후에도 오영식의원의 발의 등으로 2006. 4.28 법률 제7945호로 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법<한시법 : 2016.12.31>으

로 개칭되어 시행되고 오고 있다. 2006. 4.28. 법이 개정된 이후에도 송영길 의원 등 10인의 의원이 제출한 법안이 제출된 상태에 있다. 또한 2006. 4.28. 이전에 발의된 법안이지만, 김정부 의원 등 13인의 의원이 발의한 법안은 2006. 4.28. 이전에 제안된 것이기는 하지만 개정 시에 반영되지 않는 것으로 검토해볼 필요가 있다. 그 내용은 다음과 같다.

#### 1) 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부 개정법률안(송영길 의원 대표발의)

(1) 발의연월일 : 2006. 10.26.

(2) 발의자 : 송영길, 김태년, 한광원, 박상돈, 박재완, 안상수, 정성호, 박명광, 이인기, 김성곤 의원(10인)

##### (3) 제안이유

국가 지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 공급하는 부동산임대업, 도소매업 등의 경우 부가가치세가 면제되어 왔으나 지방자치단체 등이 부동산임대업과 같은 수익사업을 영위하는 사례가 증가함에 따라 민간기업과의 조세부담의 불형평이 발생한다는 지적으로 인해 부가가치세 면제의 해택을 폐지하기로 하였음.

이에 국가 지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 재래시장 및 상점가에 공급하는 부동산임대업의 경우에도 부가가치세를 부담하게 됨에 따라 실질적인 임대료 인상효과가 발생하여 장기화된 불경기 속에서 서민경제에 막대한 부담과 악영향을 미칠 뿐만 아니라 창업 및 투자 등에 대한 부담이 가중되어 상인의 생업에 큰 타격이 있을 것으로 보이는바 국가 지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 재래시장 및 상점가에 공급하는 부동산임대업에 대하여는 부가가치세를 면제할 수 있도록 근거규정을 둠으로써 재래시장 상권을 활성화하여 대형매장의 진출로 어려움을 겪고 있는 상인들의 시장경쟁력을 높이는 한편 재래시장 및 상점가의 육성에 기여하려는 것임

##### (4) 주요내용

국가 지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 재래시장 및 상점에 공급하는 부동산 임대용역에 대하여는 조세특례제한법이 정하는 바에 따라 부가가치세를 감면할 수 있도록 함(안 제18조의2 신설).

#### 2) 재래시장육성을 위한 특별법 중 개정 법률안(김정부 의원 대표발의)

(1) 발의연월일 : 2004. 10. 28.

(2) 발의자 : 김정부, 권경석, 김문수, 김양수, 김용갑, 김효석, 안경률, 엄호성, 윤건영, 이재웅, 이종구, 임인배, 최경환 의원(13인)

(3) 제안이유

유통시장 개방 이후 유통점의 출점 가속화, 유통구조와 소비자 구매 형태의 변화에 따라 전통재래 시장은 경쟁력을 상실하고 상권이 급격하게 위축되고 매출이 감소하고 있음

지역경제의 발전을 도모하고 서민생활과 밀착된 자생력을 갖춘 시장으로 만들기 위해 재래시장 활성화를 위한 노력들이 지속적으로 이루어져야 함.

재래시장의 공동사업촉진 및 재래시장 상거래 활성화를 위해 전국재래시장통합상품권을 발행할 수 있는 관련규정을 마련하고자 함.

(4) 주요내용

재래시장의 공동사업의 촉진 및 재래시장 상거래 활성화를 위해 전국 재래시장통합상품권을 발행할 수 있는 관련규정을 마련하고자 함(안 제11조 제3항 신설).

## 2. 법안의 검토

송영길 의원 등이 제출한 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부 개정법률안은 부과가치세의 면세는 재래시장의 상권을 다시 활성화시켜서 제품의 가격인하, 소비자인 지역주민의 선택기회 확대 등을 통하여 국가나 지방자치단체에게 되돌아올 수 있다는 점에서 타당한 안으로 생각된다. 또한 상품권발행을 허용하는 김정부의원의 안도 상품의 이미 상품권을 발행하고 있는 대규모소매점과의 형평의 문제라는 점에서 생각해보아도 도입할 만하다고 할 수 있다. 다만 최근의 상품권이 도박을 보조하는 수단으로 이용되고 있다는 점을 볼 때 도박의 수단으로 이용될 수 없는 보완책을 마련할 필요가 있다.

## V. 결론

우리나라의 WTO가입이후 대규모점포는 빠른 속도로 날로 증가하였다. 대규모점포의 증가는 지역 사회에 기반을 두고 있는 재래시장을 위축시키는 결과를 가지고 왔다. 재래시장은 지역경제의 활성

화, 고용안정, 특산물 또는 토산물의 유통망확보, 도심중심지의 슬럼화방지를 위하여 반드시 부흥시켜야 할 필요성이 있다. 재래시장을 활성화시키는 방법으로는 시장정비사업의 꾸준한 시행, 가로 및 간판정비, 공공시설의 개발, 주차장확보라는 환경개선사업, 홈페이지 개설, 신용카드 쿠폰의 활용, 업종별 군집화, 품목시장의 개설, 상인조직의 강화, 공동판매의 촉진이라는 운영 관리측면에서의 개선이 필요하다. 하지만 이러한 환경 경영상의 활성화대책만으로는 어려움에 처해있는 재래시장을 활성화시키기에는 역부족이다.

이러한 인식아래 재래시장을 활성화하려는 노력들은 재래시장 상인들에게 용자지원을 목적으로 1995년의 중소기업의 구조개선 및 경영안전지원을 위한 특별조치법을 제정하고 2002년에는 동법을 재래시장의 재개발 및 재건축에 있어서 용적률의 특례를 인정하는 방향으로 법을 개정하기도 하였다. 그러나 재래시장의 상인들의 직접적으로 지원하는 법률로 의미 있는 것은 2004년의 재래시장육성을 위한 특별법이었다. 이 법에서는 재래시장에 대한 지원체계를 강화할 목적으로 제정되었으며 2006년의 전면개정으로 입법된 재래시장 및 상점가육성을 위한 특별법에는 지방자치단체의 시장활성화 구역의 지정, 정부의 재래시장의 현대화사업지원, 국공유지 등의 사용료 점용료를 감면, 재래시장고객의 공영주차장 사용료의 감면, 시장정비사업의 지원 등을 통하여 재래시장을 직접적으로 활성화하려는 노력을 하고 있다. 이에 더해서 현재에는 재래시장 및 상점에 공급하는 부동산임대용역에 대해서는 부가가치세를 감면하여야 한다는 개정안과 전국 재래시장 통합상품권을 발행할 수 있도록 하자는 개정안이 제출되어 있는 상태이다.

생각건대 지금과 같이 재건축 및 재개발을 통하여 대규모점포가 포함된 건축물을 건설하기 위한 시장정비사업을 주목적으로 하는 재래시장활성화대책만으로는 재래시장이 활성화될 수 없다. 재건축이나 재개발과 같은 시장정비사업은 기존의 노점상이나 영세한 임차인을 희생시키는 대책이고, 결국 재래시장을 폐쇄시키고 대규모소매점을 활성화시키는 정책이다. 오히려 재래시장의 활성화대책의 기본적인 전제는 기존의 재래시장의 특색을 유지하면서 접근성을 쉽게 하도록 하는 것이 가장 중요한 요체이다. 어떤 방법을 동원하더라도 현재의 장소에서, 현재의 사람에 의하여 운영되는 재래시장의 주변에 재래시장에 쉽게 접근할 수 있는 공영주차장이 준비가 될 수 있다고 한다면 재래시장은 저절로 활성화될 수 있다.