

서울 소재 전통시장의 활성화 방안

2012. 11. 26 제129호

조달호 / 서울연구원 연구위원

〈 목 차 〉

요약

- Ⅰ. 서울시 전통시장의 현황 및 특징
- Ⅱ. 서울시 전통시장의 문제점
- Ⅲ. 전통시장 활성화를 위한 정책방안

요 약

1996년 유통산업이 전면 개방된 이후 대형마트 및 SSM 등 새로운 형태의 유통업체 진출이 자유로운 상황이다. 전통시장은 점포의 영세성, 비효율적 경영 및 조직, 시설의 노후화 등으로 점점 경쟁력을 상실해 가고 있어 서울시 전통시장의 기능을 회복하고 활성화할 수 있는 대책마련이 시급하다.

대형마트·SSM이 비약적으로 증가한 반면 전통시장은 위축세 심화

전통시장은 전근대적인 시설과 경영방식에서 탈피하지 못한 상태에서 대형마트 및 SSM과의 경쟁으로 인해 기반이 빠르게 무너지고 있다. 최근 5년간 서울 소재 SSM은 52개소에서 265개소로 늘어나 비약적 성장세를 보인 반면 전통시장은 44개가 감소하였다. 서울 소재 전통시장의 상인은 약 15,000명이 감소하였고, 점포당 종사자수는 2.0명에서 1.8명으로 감소하는 등 점포규모의 영세화도 가속화되고 있다. 현재 서울에서는 325개의 전통시장이 329개의 대형마트 및 SSM과 근거리에서 치열하게 경쟁하고 있어 이대로 방치할 경우 대부분이 중소형 시장으로 구성된 전통시장의 침체는 불가피해 보인다.

기존의 전통시장 활성화 지원정책은 중앙정부 주도의 하향식 구조

중앙정부는 전통시장의 활성화를 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나 지원이 정부에 의해 일방적으로 주도됨으로써 상인들의 동의와 자발적인 참여가 미흡하여 정책은 실효를 거두지 못하고 있다. 각기 다른 사정을 가지고 있는 시장임에도 불구하고 지원은 유사하거나千篇일률적인 형태로 이루어지고 있어 향후에는 지원방식의 변화가 불가피한 실정이다.

상인의 자발적 참여를 유도하는 상향식 지원방식과 서울의 지역적 특성을 고려해야

기존의 획일적·하향식 지원방식에서 상향식 지원방식으로 전환함으로써 현장의 목소리를 반영하고, 이를 통해 전통시장 활성화정책의 실효성을 확보할 필요가 있다. 그 방안으로는 공모전이 적합한데 상인들이 자율적·능동적인 개발계획을 마련하여 정부에 지원을 요청하고, 정부와 지자체는 이들 중 좋은 안을 선별하여 지원하는 것이 핵심이다. 공모전을 통해 상인들의 참여가 활성화되고, 지원 내용도 시장별로 달라져 전통시장들이 서로 다른, 개성 있고 독특한 형태로 발전할 수 있을 것이다. 서울에서는 인구 1000만의 대도시라는 특성을 고려한 서울형 정책이 필요하다. 첫째, 높은 지가로 주차면 확보가 어려운 상황을 고려하여 시장 주변 도로 주차장 완화 및 주차도우미 도입이 필요하다. 둘째, 전통시장 입구에 버스 정류장을 배치하여 고객을 유인하고 고객의 편리를 도모한다. 셋째, 전통시장 맛집 지도, 팸플릿 제작 등 관광명소로서의 장점을 적극 활용한다. 넷째, 가격경쟁력 확보를 위해 경매시장과 상인 간 인터넷거래시스템 및 배송시스템을 구축하는 방안을 제안한다. 마지막으로 서울에 있는 기존의 대형농수산물 시장에 전통시장 저장센터를 조성하는 방안을 제안한다.

I. 서울시 전통시장의 현황 및 특징

서울에 있는 전통시장은 대부분 소규모이고 감소 추세

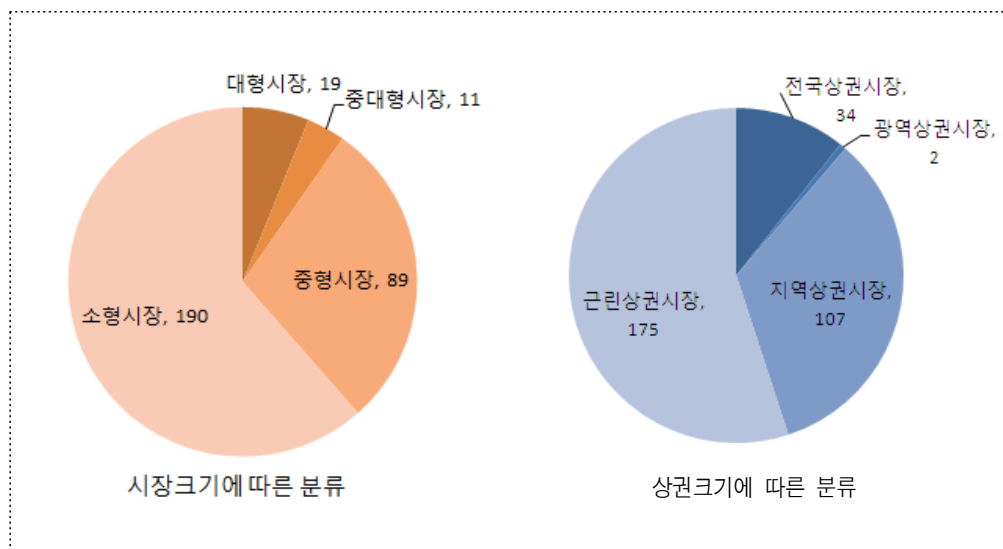
□ 서울시 전통시장은 소형시장이 대다수

- 서울시 전통시장은 대형시장이 19개소(6.1%), 중대형시장 11개소(3.6%), 중형시장 89개소(28.8%), 소형시장이 190개소(61.5%)로 중형 및 소형시장이 대다수를 차지

전통시장 규모 판단 기준

- 대형시장 : 시장 내 점포수 1,000개 이상
- 중대형 시장 : 시장 내 점포수 500개~999개
- 중형시장 : 시장 내 점포수 100개~499개
- 소형시장 : 시장 내 점포수가 100개 미만

- 상권 크기별로도 90% 정도의 전통시장은 지역이나 근린상권의 소형시장
- 지역상권시장이 107개소(33.6%), 근린상권시장이 175개소(55.0%)



[그림 1] 시장 · 상권크기에 따른 서울시 전통시장 분류

□ 서울시 전통시장의 1/4은 정부지원에서 제외되는 미등록시장

- 서울시 전통시장 중 등록 시장은 156개소(48%), 인정시장이 88개소(27.0%)로 등록시장 및 인정시장은 전체 시장의 75%에 불과
- 미등록시장은 실체를 인정받지 못해 정부 지원에서 제외

등록시장 : 유통산업발전법 제2조 제3호의 규정에 의한 대규모 점포의 요건을 갖추고 동법 시행령 제3조 규정에 의한 시장에 해당하는 곳으로서 동법 제8조의 규정에 따라 등록을 한 재래시장(전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 제2조 제1호)
인정시장 : 등록시장과 같은 기능을 하고 있으나 대규모 점포의 요건을 갖추지 못한 곳으로서 대통령령으로 정하는 기준에 적합하다고 특별자치도지사·시장·군수·구청장이 인정한 곳 (전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 제2조 제1호)
미등록시장 : 등록 및 인정시장을 제외한 재래시장

□ 서울시 전통시장 중 1/3은 상인회도 부재

- 서울시 전통시장 중 217개소(66.8%)는 상인회 조직이 있는 반면, 나머지 108개(33.2%) 전통시장에는 상인회가 조직되어 있지 않은 것으로 조사
- 상점가와 인정시장은 상인회가 조직되어 있는 반면, 등록시장과 무등록시장은 절반 정도만 상인회가 조직
- 상인회가 조직되지 않은 시장은 상인들에 의한 자발적인 시장개선 운동이 거의 전무한 실정

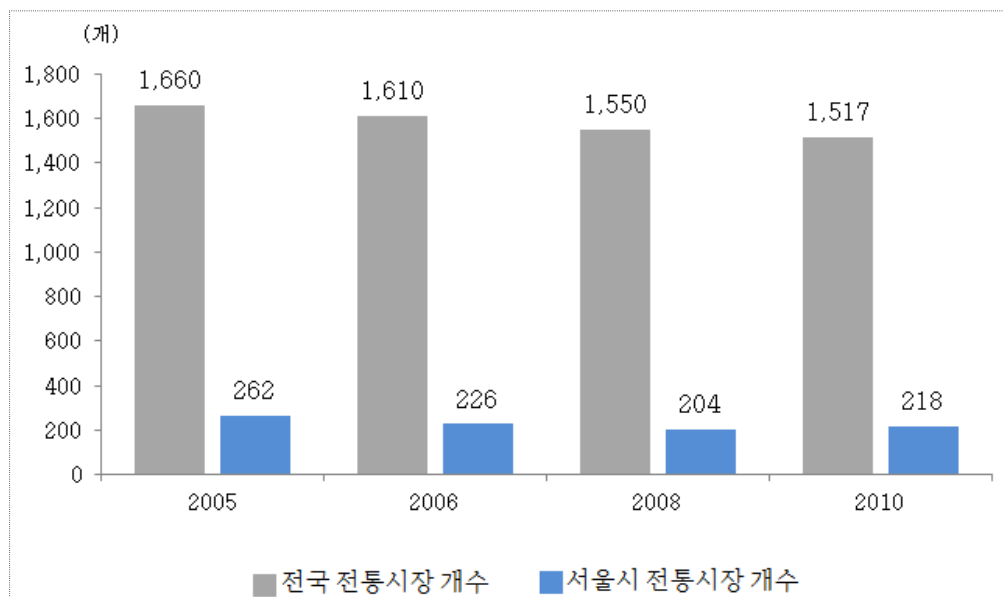
<표 1> 서울시 전통시장의 등록·무등록에 따른 상인회 조직현황

(단위 : 개소)

	등록	무등록	상점가	인정	합계
상인회 조직	73 (46.8%)	27 (56.2%)	33 (100%)	84 (95.5%)	217 (66.8%)
조직 없음	83 (53.2%)	21 (43.8%)	—	4 (4.5%)	108 (33.2%)
합 계	156 (100%)	48 (100%)	33 (100%)	88	325 (100%)

□ 서울에서의 전통시장 숫자도 점차 감소

- 서울시 전통시장 갯수는 등록 및 인정시장 기준으로 2005년 262개에서 2010년 218개로 감소
- 2005~2010년 중 서울시의 전통시장 숫자는 연평균 3.6%로 감소하여 전국평균 1.8%보다 2배 빠른 감소 추세



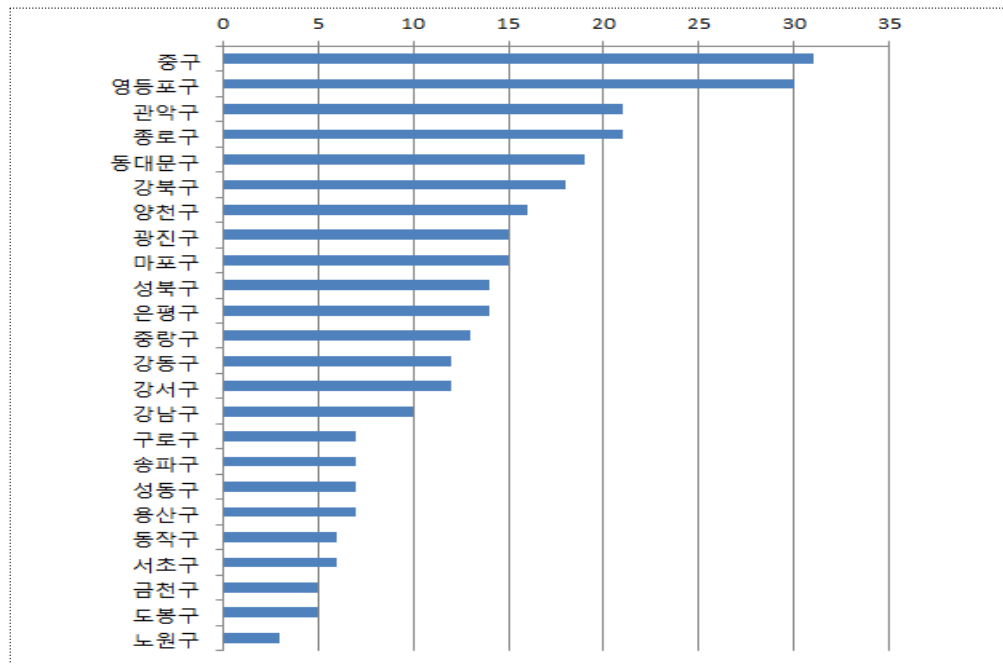
주: 등록 및 인정시장 기준
자료: 시장경영진흥원, 재래시장실태조사 통계자료

[그림 2] 서울 및 전국의 전통시장의 갯수 추이

서울시 전통시장은 강북지역의 도심과 영등포구에 집중 분포

- 서울시 전통시장은 아파트 밀집의 신개발지역보다는 강북지역의 기존 도심이나 영등포구, 관악구 등에 주로 분포
- 중구, 종로구 등 도심과 영등포구 등 부도심에 존재하는 전통시장 수는 106개로 서울시 전체의 32.6%를 차지

- 강남구, 서초구, 송파구 등 강남 주요 3개구에 존재하는 전통시장 수는 23개(7.0%)에 불과하여 상대적으로 적은 수준



[그림 3] 서울시 내 자치구별 전통시장 분포 현황

II. 서울시 전통시장의 문제점

낙후된 시설 및 전근대적인 경영 방법으로 경쟁력 취약

- 전통시장의 시설은 노후화되고 전근대적인 점포운영으로 침체 지속
 - 대부분의 전통시장은 1970년대 이전에 건축되어 건물이나 시설이 물리적으로 노후
 - 고객편의시설이 부족하고 주차장 등이 확보되어 있지 않아 대형할인점에 비해 시설면에서 취약
 - 소비자의 구매패턴 변화에 기민하게 대응하지 못하고 고객 응대 시 불친절
 - 가격에 대한 신뢰도가 낮고, 현금 위주의 거래라 불편하며, 원산지 표시가 되지 않아 상품의 신뢰도 저하
- 전통시장의 침체로 인해 상인의 수도 줄고 점포 규모도 점차 영세화되고 있어 시장침체의 가속화를 초래
 - 서울시 전통시장의 종사자수는 2005년 99,774명에서 2010년 85,482명으로 연평균 3.0% 감소

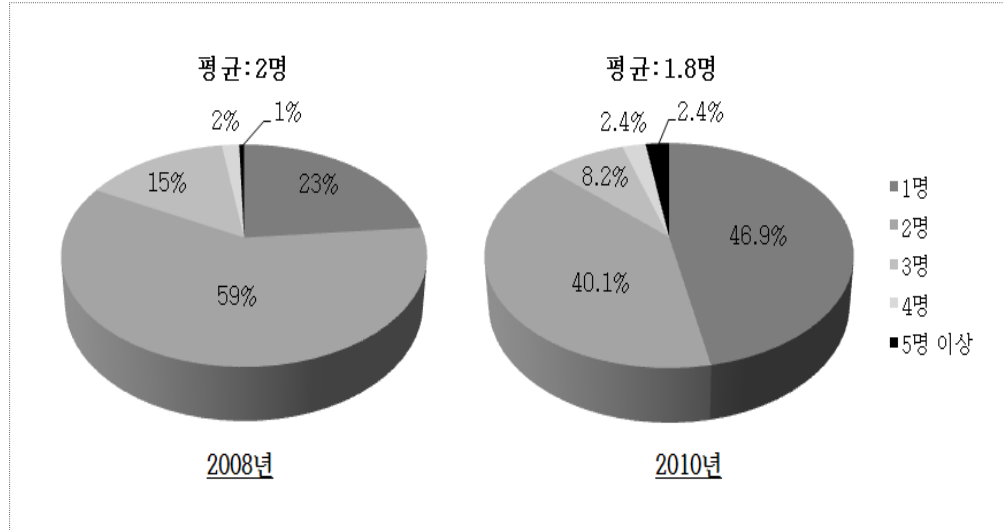
<표 2> 서울시 전통시장의 종사자수 추이

(단위: 명)

2005년	2006년	2008년	2010년
99,774	99,369	102,085	85,482

자료: 시장경영진흥원, 점포경영실태조사

- 점포당 평균 종사자수도 2008년 2명에서 2010년 1.8명으로 축소



자료 : 시장경영진흥원, 점포경영실태조사

[그림 4] 서울시 전통시장 내 점포 종사자수 비율

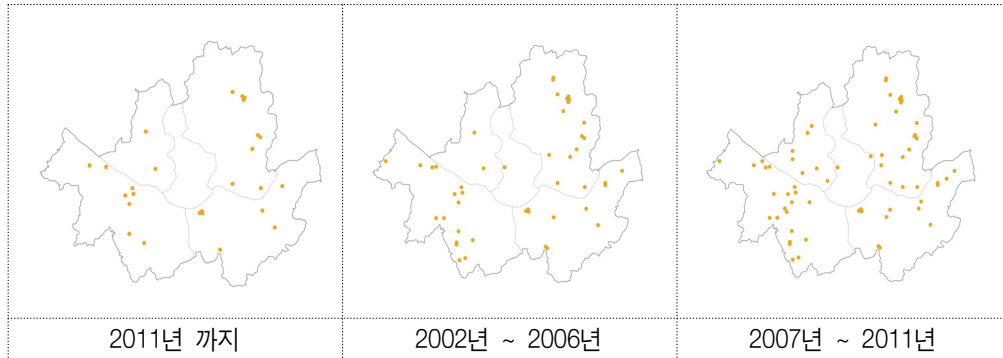
SSM의 비약적 증가로 전통시장의 기반을 위협

- 최근 5년간 서울시 내의 대형마트는 비교적 안정적으로 늘어난 반면 SSM은 폭발적으로 증가
- 최근 5년간(2007~2011) 대형마트는 18개소가 증가하여 지속적인 증가세를 보였으나, 증가율은 점차 둔화되는 포화상태

<표 3> 서울시 대형마트 점포수 및 증가율

(단위 : 개소)

	개설 점포수	누적 점포수	증가율
2001년 이전	26	26	
2002년 ~ 2006년	20	46	77.0%
2007년 ~ 2011년	18	64	39.1%



[그림 5] 서울시 대형마트 개설 추이

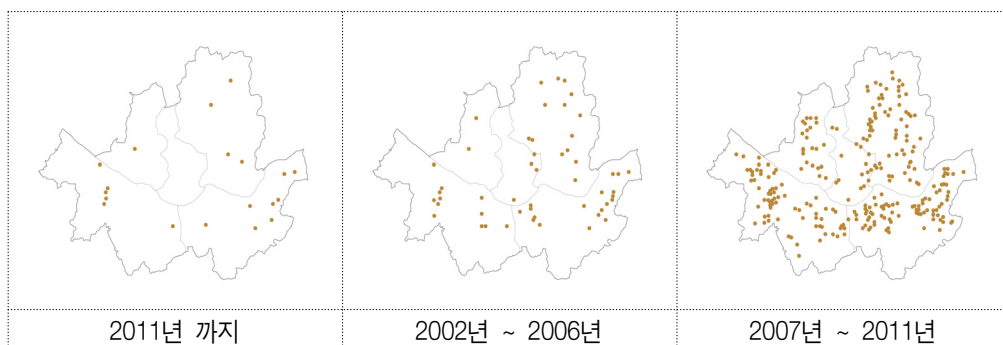
□ 최근 5년간 SSM은 급성장하며 전통시장을 위협

- 서울시내 SSM은 2001년 이전에는 개설 점포수가 19개에 불과했으나 2002년에서 2006년 사이에 33개소가 추가
- 2007년에서 2011년 사이의 최근 5년간 SSM은 폭발적으로 증가하여 213개소가 신규로 개설

<표 4> 서울시 SSM 점포수 및 증가율

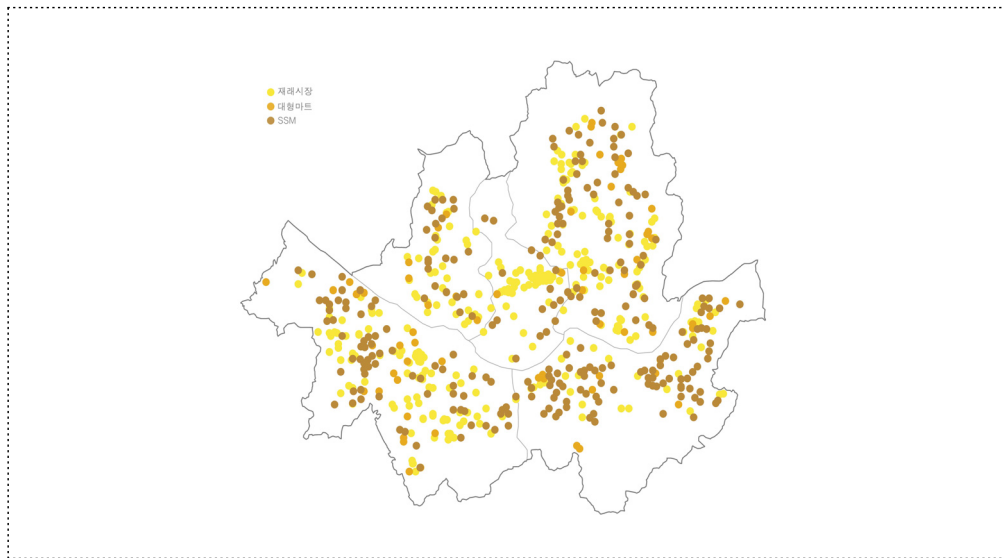
(단위 : 개소)

	개설 점포수	누적 점포수	증가율
2001년 이전	19	19	
2002년 ~ 2006년	33	52	173.7%
2007년 ~ 2011년	213	265	409.6%



[그림 6] 서울시 SSM 개설수 변화추이

- 서울시내 대형마트 · SSM의 지속적 증가로 전통시장은 이들과 근거리에서 경쟁하는 것이 불가피
- 2011년 기준 SSM 점포수는 265개, 대형마트는 64개로 전통시장 325개와 서울시 곳곳에서 경쟁 구도를 형성



[그림 7] 전통시장 주변 대형마트 및 SSM 분포

중앙정부 주도의 하향식 지원정책으로 실질적 기대효과 미흡

- 현재의 지원정책을 보면, 중앙정부가 일괄적으로 지원정책 및 사업계획을 정하고 상인과 지자체는 사업비 일부를 부담하는 매칭펀드 형태의 사업이 대다수
- 정부 주도의 지원정책으로 상인들의 자율적인 제안이 지원정책에 반영되는 경우는 극히 제한적
- 이에 따라 시장마다 똑같은 비가림막(아케이드) 설치 등의 천편일률적인 지원이 이루어지고 있는 실정

- 시설현대화 위주의 획일적 지원방향은 각 전통시장이 갖고 있는 특성과 장점을 살리는 활성화 전략으로는 미흡함 점이 많은 것으로 분석
- 정부는 2002년부터 2010년까지 777개 시장을 대상으로 약 2조원을 지원하였으나 전통시장의 어려움은 더욱 가중
- 정부가 7년간 지원했음에도 불구하고 전통시장은 점차 사라져가고 있으며 상인 숫자와 점포 규모도 지속적으로 감소

Ⅲ. 전통시장 활성화를 위한 정책방안

일률적·하향식 지원에서 자율적·상향식 지원방식으로 전환 필요

- 개성 있고 독특한 전통시장의 발전을 위해 하향식 정책에서 탈피가 필요
 - 기존의 획일적이고 하향적인 지원방식에서 상인 중심의 자율적이고 상향적인 방식으로 전환하여 현실을 반영하는 지원정책으로서 효율성을 높이는 전략이 필요
 - 실질적으로 상인회의 의지 및 상인들의 자발적 참여는 전통시장 활성화의 승패를 좌우하는 중요한 요인

□ 서울지역의 특성에 적합한 도시형 지원방안의 도입이 필요

- 서울시 전통시장은 대형마트·SSM과 근거리의 경쟁관계에 있고, 또한 높은 지가와 새로운 공간창출을 위한 가용토지의 여유가 없어 지방 중소도시와는 차별화 필요

□ 주요 추진전략

정책방향	추진전략
전통시장의 지원방식을 하향식에서 상향식으로 전환	- '나는 서울의 전통시장 이다'라는 공모전 실시를 통한 맞춤형 지원
서울형 전통시장 활성화 프로그램 개발	- 전통시장 주변도로 주정차 완화 및 주차 도우미 도입 - 전통시장 입구에 버스 정류장 설치 - 전통시장의 관광 명소화를 위해 맛집 지도 및 팸플릿 제작 - 경매시장과 상인 간 인터넷거래시스템 도입으로 가격경쟁력 확보 - 대형농수산물 시장에 전통시장별 저장시설 조성 - 전통시장 생태계 조성 및 대형마트·SSM과 상생방안 마련 - 청년상인 창업지원 프로그램 도입 및 시장 닥터제 실시

전통시장 지원방식을 하향식에서 상향식으로 전환

□ 「나는 서울의 전통시장이다」라는 공모전을 개최

- 전통시장별로 상인회가 상인동의율, 재원마련 부분들까지 포함된 자율적 발전계획안을 마련하여 정부에서 공모하는 시장활성화 사업에 응모
- 우수계획안을 제출한 시장을 선정하여 선별적으로 정부에서 지원함으로써 전통시장 현장에 적합한 맞춤형 지원을 실시
 - 중앙정부가 추진하던 대로 따르던 기존의 비자율적 구조를 변화시키고자 하는 것이 주 목적
 - 지원이 필요한 프로그램 및 우선순위를 파악할 수 있고, 사업을 원하는 시장에, 꼭 필요한 정책 지원만을 제공하는 경제적 효율성도 동시에 달성
- 제출된 프로그램을 심사하여 프로그램 기획에 필요한 소액을 1차로 지원한 후, 최종적으로 당선된 제안에 대해서는 2차로 본격적인 지원
 - 각 시장에 필요한 효율적인 지원뿐만 아니라 시장구성원들의 관심을 유발하여, 추후 상인회/번영회의 자율적인 개선 움직임 및 자부담을 유도

지역적 특성을 고려한 서울형 전통시장 지원정책 프로그램 구축

□ 주차도우미 도입 및 주차규제 완화

- 주차장을 확보하는 대신 팔레파킹제(주차도우미) 도입 및 시장 주변도로의 주차규제 완화 등 기존 공간을 적절히 이용하는 정책 도입이 필요
 - 주차장 건설에는 많은 예산이 필요하고, 서울시의 상황에 비추어볼 때 부지를 매입하여 주차면수를 확보하는 것은 거의 불가능

- 시내버스 및 지하철을 이용한 홍보와 전통시장 주위에 버스 정류장 배치
 - 전통시장 주변 가까운 곳에 버스 정류장을 설치함으로써 고객접근성을 제고
 - 마을버스나 시내버스 통과노선에는 정류장을 전통시장 입구에 배치
 - 전통시장 인접의 정류장 배치가 어려울 경우 버스정류장에 시장 안내표지판을 설치
 - 지하철역의 경우 지하철 노선도의 여백을 이용하여 역 주변 전통시장을 홍보

- 맛집 지도와 팸플릿 제작을 통한 젊은 층과 외국인의 관심을 유도
 - 젊은 층이 맛집에 관심이 많다는 점을 고려하여 지하철 노선도와 연계한 전통시장 및 맛집 지도를 제작
 - 외국인은 한국방문 전에 인터넷을 통해 많은 정보를 수집한 후 여행경로를 정한다는 점을 고려하여 외국인을 위한 팸플릿 제작 및 서울시 관광사이트 게재, 스마트폰 활용 등의 방안을 고려

- 거점 도매시장(가락, 양곡, 강서)을 활용하여 유통단계 최소화에 필요한 상인 간 인터넷 거래시스템을 도입
 - 경매를 통한 유통 간소화나 농수산물 직거래를 전통시장에 바로 도입하기에는 현실적으로 무리
 - 대신 거점 도매시장을 이용한 경매에 참가하여 구입가격을 낮추는 방안을 모색
 - 이를 위해 상인 간 인터넷 거래 시스템을 구축하고 경매시장과 전통시장

간 농수산물 배송·결제 시스템을 구비

- 경매를 통한 유통 간소화가 체계적으로 이루어지기 위해 현대적인 인터넷 거래 시스템의 선(先) 구축이 필요
 - 가격경쟁력 확보를 위한 경매에는 개별 상인이 아닌 중도매인이 전통시장의 대표가 되어 참가
 - 상인들의 농수산물 구매량 집계 및 농수산물의 품질 등급 분류 등이 가능하도록 인터넷 거래 시스템을 구축
- 농수산물 배송시스템 및 결제까지 한 번에 이루어질 수 있는 시스템을 구축하고 배송 및 구매 과정의 신뢰도를 높여 상인들의 적극 이용을 권고
 - 이 시스템을 상인들 간에 구매정보, 상품정보 등 정보를 공유하는 소통의 장으로 사용
 - 이를 위해 상인들을 대상으로 인터넷 기반 시스템에 대한 교육이 필요
 - 또한 시장상인의 구매기록, 상인정보 및 물품 정보 등을 포함한 거래 시스템의 정보를 외부침입으로부터 보호하는 정보 보안의 구축이 필요

□ 대형 농수산물시장에 전통시장의 공동물류센터를 건립

- 대형 농수산물시장에 전통시장 상인회가 주주가 된 저장센터를 설치하여 인근 지역의 전통시장들이 공동으로 이용할 수 있는 기반을 마련
 - 각 점포별로 창고를 마련하는 것은 많은 비용이 요구되므로 전통시장 전체에서 사용할 수 있는 공동창고를 설치
- 공동물류창고의 운영방법은 물류창고 설치에 동의하는 상인연합회에 주주의 형태로써 많이 출자할수록 많은 지분(이용권한)을 주는 방법이 적합

□ 시장생태계의 조성

- 1기업 1시장 결연을 통하여 식자재 납품, 명절 물품 구매 시 협약 시장을 우선 이용
- 결연을 맺은 기관은 온누리 상품권의 적극적인 구매를 권장
 - 온누리상품권 : 서울시 공무원 및 산하기관에서 사용하는 복지포인트 중 5~10%를 온누리상품권으로 부여함으로써 상품권의 확대 사용을 통한 전통시장의 수요를 진작
- 시장방문의 날 : SSM 및 대형마트가 휴무하는 매달 2, 4주째 일요일을 시장방문의 날로 지정하고 세일 등 이벤트를 진행하여 고객을 집중 유치함으로써 매출을 늘리고 새로운 고객층을 확보

□ 대형마트·SSM과의 상생 유도

- 현재 상황에서 무조건 대형마트와 SSM에 대해 적대적인 입장을 취하기보다는 '핵점포(key store) 입주' 등 대형마트와 상생하는 방안을 모색
- 대형마트 및 SSM과 주차 공간의 공동이용, 상품권 공동이용 등 상생방안 검토
 - 대형마트 포인트 카드를 전통시장 및 상점가와 연계하여 전통시장과 마트에서 모두 적립 가능하고, 장소에 관계없이 어디서든 포인트 사용을 가능하게 하는 사례가 일본에는 존재

□ 청년상인의 창업지원 프로그램 도입

- 전통시장이 고령화될수록 환경 변화에 대한 대응이 어려운 경향이 있으므로

로, 청년 상인의 창업을 지원하여 전통시장의 소생을 도모

- 청년 상인은 경영 마인드와 상품 전시에서도 현대적 감각을 입히고, 인터넷 판매, 홈쇼핑, 산지 직거래 등 현대적 유통방식의 도입을 시도하는 등 시장 전체에 활력을 유도
- 서울신용보증재단 소상공인지원센터, 서울산업통상진흥원을 통하여 전통 시장 내 청년 벤처상점의 창업과 경영을 지원

□ 시장 doctor제 도입

- 전문가가 직접 시장을 찾아가거나 일정 기간 동안 시장에 머물며 시장별 여건을 고려한 특화상품 개발을 돕는 등 맞춤형 컨설팅을 제공

조달호 | 서울연구원 연구위원

02-2149-1233

dhcho@si.re.kr