

요약 및 정책건의

1

연구의 개요

1 1

배경 및 목적

- 서울시는 노후화되고 경쟁력이 없어진 전통시장의 기반시설을 정비하고 건물을 현대화하여 상권을 활성화하며 시장경쟁력을 확보하기 위해 「전통시장 및 상점가 육성」을 위한 특별법에 의한 「시장정비사업」을 추진해왔음.
- 「시장정비사업」은 상권활성화와 시장경쟁력 확보를 위해 지방세 및 과밀부담금 등을 감면해주고, 용적률, 건폐율 등 도시계획상 특례를 협용하고 있음. 그러나 전통시장 활성화라는 당초 취지와는 달리 주상복합중심의 획일적인 정비, 주변지역과의 부조화, 입점상인이 배제된 사업 등 부작용이 나타나고 있음.
- 시장정비사업 시 각종 특례를 통해 사업성을 향상시켜 판매시설은 법정기준(3천m²)에만 맞추고 공동주택면적을 최대화함. 이로 인해 사업 완료 후 기존 상인들의 재입점률은 매우 낮고 기존의 다양한 판매기능이 사라지고 있는 실정임. 또한 수많은 이해관계자가 얹혀 있어 사업 추진 자체가 어렵고 이해관계자 간의 갈등이 사업 추진 전, 추진기간, 사업 완료 이후에도 지속되는 양상을 보임.
- 전국에서 서울시가 시장정비사업이 가장 활발히 이루어졌음에도 불구하고 사업추진 실태 및 모니터링이 제대로 이루어지지 않고 있는 실정임.
- 따라서 이 연구는 서울시 시장정비사업구역을 대상으로 기초분석 및 사례조사를 통해 문제점을 도출하고 이를 개선할 수 있는 제도적 개선방안과 정책 건의사항을 제안하고자 함.

1 2

연구 범위 및 내용

- 이 연구는 전통시장법에 의한 시장정비사업의 대상이 되는 시장을 공간적 범위로 하고 있음.
 - 시장정비사업이 완료된 48개소와 추진 중인 26개소를 대상으로 분석하였음.

연구의 결과는 향후 시장정비사업의 추진이 가능한 시장을 대상으로 적용이 가능함.

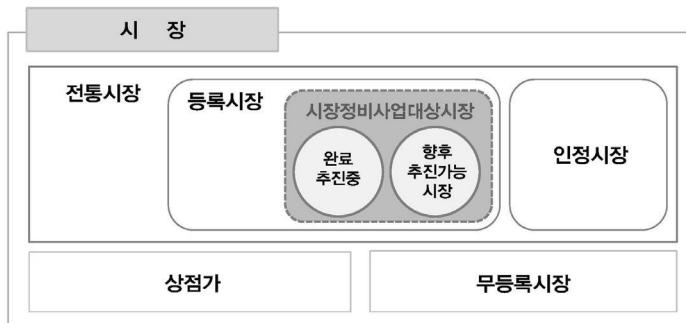


그림 1 연구범위

- 시장정비사업과 관련한 법 제도는 문헌을 통해 검토하였으며, 서울시 시장정비사업에 대한 실태분석은 서울시 최신 데이터를 토대로 하였음.
- 서울시 시장정비사업에 대한 추진현황 분석은 2000년 이후 완료된 서울시 시장정비사업구역 48개소와 추진구역(공사 중, 인허가준비 중, 착공 중) 26개소를 대상으로 하였음.
- 사례연구는 정비사업 완료구역 3개소(상계중앙, 흑석, 등촌), 추진구역 3개소(강북종합, 모래내·서중, 영등포기계상가)를 대상으로 대상지 현황조사, 상인 설문조사, 인터뷰를 실시하였음.
- 자치구 및 서울시 관련 담당자, 정비사업의 추진주체, 전문가 등 시장정비사업에 관련된 다양한 관계자들과의 인터뷰를 통해 실질적인 이슈를 도출했음.
- 마지막으로 도출된 쟁점들에 대해 전문가 자문을 통해 시장정비사업의 제도 개선방안을 마련하였음.

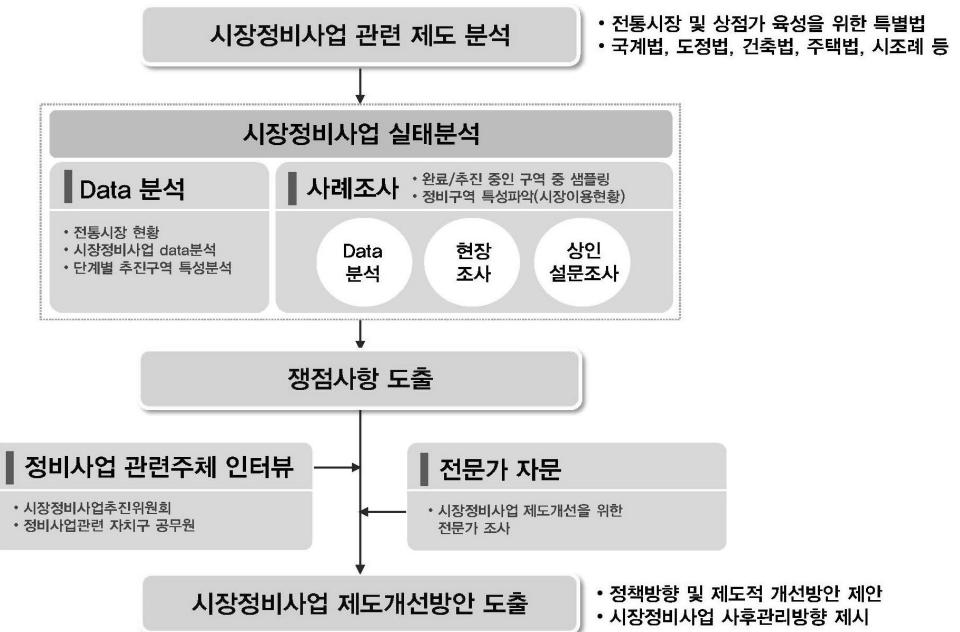


그림 2 연구흐름도

2

연구결과

2.1 서울시 시장정비사업 추진현황

- 서울시 전체 전통시장 중 시장정비사업이 완료되었거나 추진 중인 곳은 총 74개소 (완료 48개소, 추진 중 26개소)임.
- 48개 완료구역 중 40개소(83%)가 주상복합 건축물 형태이며, 시장정비사업 전후로 사업규모면(건축연면적, 용적률, 층수 등)에서 대형화되고 있음.
 - 완료구역의 65%가 일반주거지역에 위치
 - 주상복합건축물의 평균 판매시설 면적은 공동주택 평균 연면적의 약 1/4
 - 평균 건폐율은 57.5%, 평균 용적률은 385.5%(약 2.7배 증가)이며, 사업추진 계획승인(변경)일로부터 공사완료 시까지는 평균 6.2년 소요
 - 평균 층수는 2층(사업전)에서 13층(사업후)으로 고층화

2 2 상인 설문조사 결과

- 상인 설문조사 결과 시장 입점상인 대부분이 임차인이며, 정비사업 후 재 입점한 비율은 4.4%로 나타남. 사업비 증가에 따른 부담(임대료 상승)으로 정비사업 이전부터 재입점에 대한 의향이 낮음.
- 추진 중인 구역 상인들은 정비사업이 시작되면 고령 등으로 폐업을 계획하거나, 사업의 장기화로 영업보상을 받고 다른 곳에서 영업을 원하는 경우가 많음.
- 시장정비사업 후 물리적 환경개선에 대한 만족도는 높은 반면, 주변 상권형성에 대한 만족도는 낮음.
- 시장정비사업 전후 비교결과 1일 방문고객수, 점포규모, 매출액은 감소한 반면, 보증금, 관리비는 증가함.
- 상인들이 원하는 입점상인 보호대책으로는 금전적 손실보상에 대한 요구가 높으며, 이어 임시시장 마련, 재입점 시 우선권 부여 순임.

2 3 시장정비사업의 쟁점

- 시장정비사업이 완료되었거나 추진 중인 구역의 대부분은 일반주거지 내에 입지하고 있어 특례로 인한 돌출경관, 일조권, 조망권 등 주변지역과의 부조화를 야기
- 도시관리자원에서 주변지역의 밀도와 연동되도록 특례(건폐율, 용적률 등) 재조정이 필요함.
- 전통시장법에 의한 시장정비사업의 구역지정요건은 안전성, 경쟁력 상실 등 포괄적이고 모호하여, 토지등소유자의 동의율만 얻는다면 사업추진 신청이 가능함. 동의율도 특례를 적용받아 다른 정비사업에 비해 낮은 편임.
- 무분별한 시장정비사업의 진행을 막기 위해서는 시장정비사업을 도시관리체계 내로 편입시킬 필요가 있음.
- 특히 시장정비사업심의 때 일관된 원칙과 기준이 필요함. 시장정비사업 대상은 서울시 시장정비심의위원회를 거쳐 결정되는데, 시장정비구역의 적정성, 범위 등 심사기준이 모호하고 형평성에 대한 논란도 있는 실정임.
- 전통시장법 내 입점상인에 대한 대책을 마련하도록 규정되어 있으나 구체적이고 명문화된 보상기준이 마련되어 있지 않아 사업시행자와 입점상인 간 분쟁이 발생함.
- 전통시장법이 준용하는 타 법률의 개정 및 보완이 필요함.

결론 및 정책건의

3.1 전통시장법상 제도적 개선 방안

- 점적인 건물의 재건축이 아닌 상생차원으로 시장정비사업을 접근해야 함.
 - 해당시장과 주변지역이 더불어, 입점상인과 소유자가 더불어 상생할 수 있는 방안이 필요함.
 - 획일적인 물리적 정비가 아니라 도시관리자원에서 시장정비사업을 바라보고 체계적인 관리체계 마련이 필요함. 물리적 정비가 반드시 필요한 구역에 대한 최소화 원칙과 과정을 마련해야 함.
 - 지역사회의 균형생활기능을 강화하여 입점상인과 소유자가 원-원(win-win) 할 수 있는 방안 마련이 필요함.

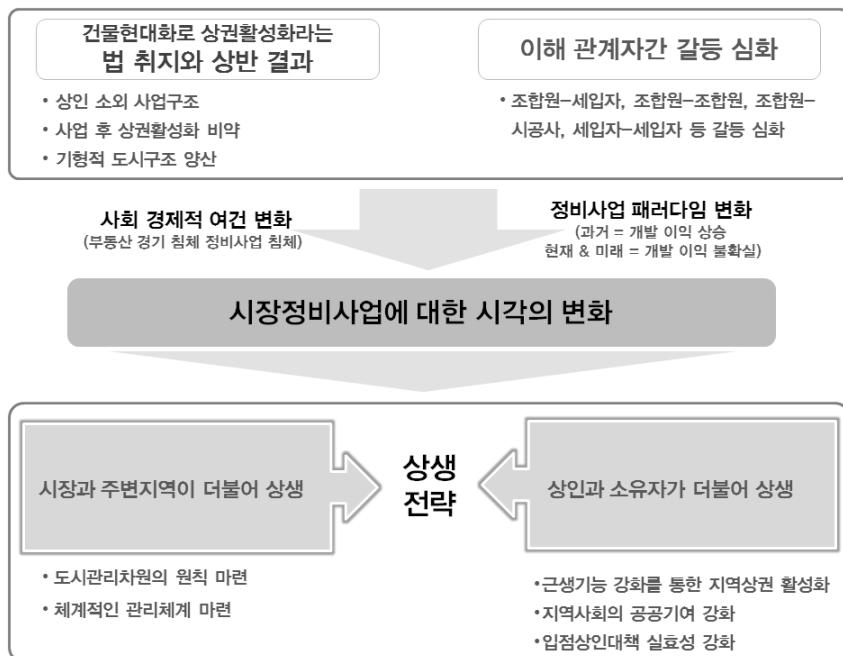


그림 3 시장정비사업의 실태 진단을 통한 향후 개선방향

- 시 조례상 시장의 업종, 영업실태 등을 구역지정요건으로 구체화
 - 전통시장법에서 구역지정요건을 시·도지사에게 위임하도록 하여 시 조례를 통해 판단 및 평가할 수 있도록 함.

- 시 조례에 건축물의 안전진단 요건 강화, 공점포 비율, 매출액 평가와 함께 현 시장의 업종분석 등을 구역지정요건으로 활용함.
- 동의요건은 도정법과 같은 수준으로 강화함.

표 1 시 조례에서 구역지정요건 구체화(안)

현재 시설물의 안전에 결함	경쟁력이 없어진 시장	동의 요건
▼	▼	+
구체화 안전진단 요건 ※도정법에서는 건축물의 노후불량정도에 관해 안전진단 절차를 받도록 되어 있음.	빈 점포 비율 (예: 50% 이상인 곳) 매출액 평가 (예: 3년간 매출액 감소가 큰 곳) 임대료 수준 (예: 주변지역 내 임대료 수준 비교)	동의요건 강화 (3/5 → 3/4) ※도정법과 같은 수준 + 현 시장 업종분석

- 주변지역의 밀도와 연동하여 견폐율 및 용적률 등 특례 운영
 - 효과적이고 체계적인 도시환경을 조성하기 위해서는 도시관리 차원에서의 현 실적 수준에 맞게 관리가 필요함.
 - 특히 일반주거지역 내 시장정비사업은 용도지역별 주변 여건을 반영하여 주변 지역의 용적률, 층수, 규모 등과 비교하여 연동형으로 제어함.
 - 공공임대상가 마련은 특례인정에 따른 공공기여에 대한 부분으로 인정함.
- 서울시 전통시장조례 개정: 시장정비사업 추가
 - 현재 서울시 전통시장 및 상점가 육성에 관한 조례는 시장의 활성화를 위한 지원계획으로 시장정비사업에 관한 내용은 없는 실정임.
 - 시장정비사업에 대한 구역지정 기준, 특례 및 공공기여, 시장정비사업심의위원회 심의 가이드라인 등을 포함하는 조례 개선이 요구됨.
- 시장정비사업의 기본방향으로서 시·도 지원계획의 역할 강화
 - 전통시장법에 의한 시·도 지원계획은 지역추진계획의 지원 역할에 그치고 있는데, 시장정비사업의 기본방향을 제시할 수 있도록 역할 강화가 바람직함.

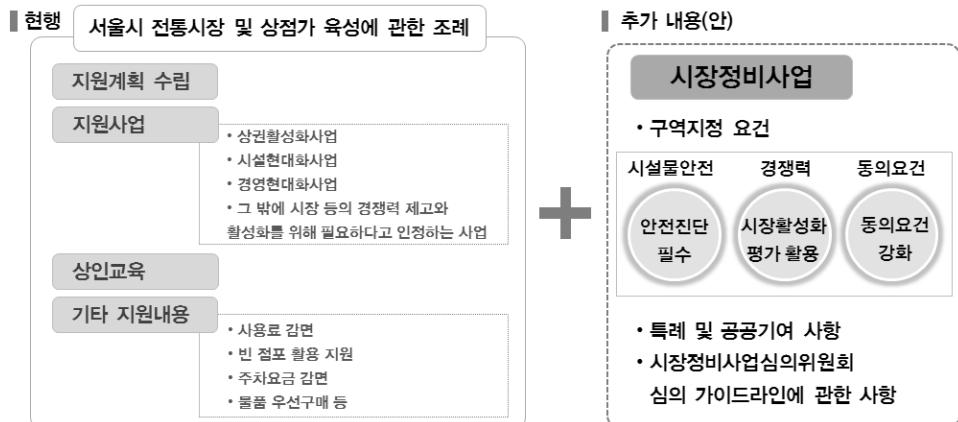


그림 4 서울시 전통시장 및 상점가 특성 조례 개정(안)

- 근린생활기능 활성화를 위한 대규모 소매점포로 등록 기준 변경
 - 사업 후 대규모점포로의 등록을 대규모 소매점포로 변경할 필요가 있음. 대규모 소매점포는 건축법상 제1,2종 근린생활시설이 자율적으로 입점할 수 있어 빈 점포 비율도 낮추고 기존 상인들을 유인할 수 있음.
 - 시장의 판매기능 부여와 상권활성화 차원에서 대규모 소매점포는 유통산업발전법이 아니라 전통시장법 내에서 관리하는 방안을 검토함.
- 입점상인의 영업권 보장을 위한 공공임대상가 도입
 - 시장정비사업기간에 임차상인 등을 포함한 입점상인이 영업활동을 계속 할 수 있는 저렴한 임대료의 공공임대상가 도입이 필요함.
 - 지자체의 여건에 따라 조성된 공공임대상가는 직영관리 혹은 위탁관리가 바람직함.
- 입점상인에 대한 금전적 손실보상 기준 강화
 - 전통시장법 내 제도개선방안보다는 타 법률 개정을 통한 근본적 해결책이 필요함.
 - 임차인의 계약갱신요구권 인정기간 연장(상가건물 임대차보호법 관련), 최저 손실보상금 규정 보완(도정법, 전통시장법 관련), 영업정상화를 위해 소요비용 지원을 위한 상가안정화 자금지원 신설(토지보상법 관련) 검토가 요구됨.

3.2 관리·운영상 개선방안

- 업무의 일관성과 전문성을 위한 시·구 업무의 일괄조정
 - 현재 서울시와 자치구별 상이한 업무담당부서를 일괄적으로 조정하여 전문적인 업무추진과 원활한 소통을 유도함.

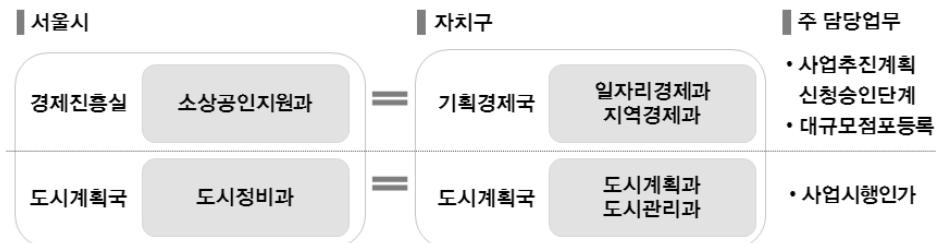


그림 5 서울시-자치구 간 행정업무 일괄조정

- 전문성과 지속성 강화를 위한 업무인력 운영
 - 시장정비사업 특성상 업무의 지속성과 전문성을 요하고 있으므로, 승진 및 교육, 주요 보직 총원 시 장기근무자 우대, 수당지급, 성과급 산정 시 가산점 부여 등 다양한 인센티브를 통해 지속근무 유도가 필요함.
- 시장정비사업 심의위원회 가이드라인 마련
 - 일관성 있고 체계적인 도시관리차원에서 시장정비사업 심의위원회에서 사용할 수 있는 심의 가이드라인이 필수적임.
 - 심의 가이드라인에는 정비사업구역의 지정요건 등 적정성, 주변지역 용도 및 밀도현황에 따른 특례 적용방안, 공공기여방안, 입점상인 보호대책의 실행계획 등 내용이 포함되어야 함.

3.3 정책견의 및 향후과제

- 도시재생법과 연계한 재생방안 마련 필요
 - 기존 시장정비사업과 같이 해당시장만을 정비하는 것이 아니라 주변지역의 현황에 따라 면적 혹은 선적으로 관리 및 개선하는 통합적인 재생과의 연계방안 마련이 요구됨.

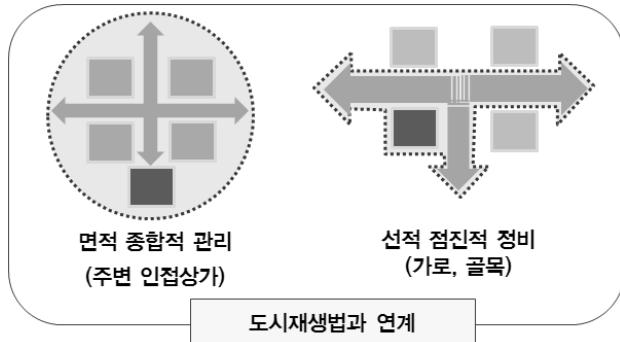


그림 6 도시재생법과의 연계방안

- 리모델링 등 시장정비사업방식의 다양화 필요
 - 시장정비사업의 사업방식도 건물형 시장의 안전성과 노후도에 따라 전면철거 방식과 리모델링 방식을 도입할 수 있음. 리모델링 방식은 구조적으로 안전하지만 노후화된 시설을 개선하고 판매기능의 역할을 유지하는 것이 필요한 시장에 적용할 수 있음.
- 도시계획시설인 시장의 기능과 역할 재조명
 - 도시계획시설의 지정 목적은 공공성 향상임. 유통구조, 소비트렌드 등 여건변화를 반영하여 도시계획시설로서 시장을 재점검할 필요가 있음.
 - 향후 지역주민을 위한 문화시설, 입점상인을 위한 교육·훈련아카데미, 입점상인을 위한 공공임대상가 등 다른 유형과 기능으로 공공성을 재정립할 수 있음.
- 시장정비사업 제도개선을 위한 장단기 추진방안
 - 전통시장법에 의한 시장정비사업 제도개선은 장·단기적 단계별 접근이 필요함.
 - 단기적으로는 서울시 도시정비과 및 소상공인지원과 관련 공무원, 관련 전문가 등으로 구성된 '(가칭)시장정비사업 태스크포스(TF)'를 구성하여 운영함. 이를 통해 서울시 전통시장조례의 개정, 시장정비사업 심의 가이드라인 작성, 리모델링방식에 대한 적용가능성 등을 수행함. 조직차원에서는 행정업무의 관리운영방안 개선이 필요함.
 - 장기적으로는 전통시장법 및 임차상인 보호와 관련된 법의 정비가 필요하며, 도시재생법과 연계한 재생방식을 구체적으로 실행해야 함.

표 2 제도개선 및 관리운영방안의 장·단기 적용 로드맵

구분	단기 적용방안	중·장기 적용방안
제도 개선		
전통 시장법		<ul style="list-style-type: none"> -시장정비사업 구역지정요건의 시·도지사 위임 -대규모점포 등록 조항 개선 : 대규모 소매점포로 변경 -공공기여의 내용 및 범위 확대 : 공공임대상가 등 -일반주거지역의 용적률 및 건폐율 특례사항 개선 : 주변지역과 밀도 연동 제어 -현행 시·도 지원계획의 내용 강화(필요시 시장정비사업기본계획 수립)
관련법		<ul style="list-style-type: none"> -입점상인을 위한 보상(전통시장법) -금전적 손실보상(상가건물임대차보호법, 토지보상법, 도정법, 전통시장법)
서울시 조례	<ul style="list-style-type: none"> -시장정비사업 관련 조항 신설 : 구역지정 요건, 심의 가이드라인, 특례 및 공공기여 사항 추가 -시장정비사업 심의위원회 가이드라인 마련 	
사업 방식	<ul style="list-style-type: none"> -“도시재생법”과의 연계방안 도입 -리모델링방식의 적용성 검토 및 도입 	- 도시재생법과 연계한 재생방식 실행
관리 운영 조직		<ul style="list-style-type: none"> -시장정비사업 TF 구성 및 운영 -서울시와 자치구 간 행정업무의 일괄 조정 -전문직위제, 보직관리제 등을 활용해 전문성, 지속성 강화를 위한 업무인력 운영