

환경개선사업시행 후 재래시장활성화 방안에 관한 연구

1. 연구의 배경 및 목적
2. 이론적 검토
3. 서울시 재래시장 활성화 정책의 현황
4. 재래시장활성화 정책의 평가분석지표개발
5. 재래시장활성화를 위한 정책방안

목 차

1. 연구의 배경 및 목적

2. 이론적 검토

- 1) 재래시장의 개념과 활성화 정책
- 2) 재래시장활성화의 정책평가(Policy Evaluation)
- 3) 재래시장활성화를 위한 Local Governance
- 4) 학제적인 이론과 검토(도시계획론과 지역경영론)

3. 서울시 재래시장활성화 정책의 현황과 분석

- 1) 서울시 재래시장활성화 정책의 개요
 - (1) 서울시 재래시장 현황
 - (2) 재래시장활성화의 정책 시행
- 2) 서울시 재래시장활성화 정책의 문제점
- 3) 서울시 재래시장활성화 정책의 개선방안

4. 재래시장활성화 정책의 평가분석지표개발

- 1) 성과분석평가의 틀
- 2) 평가의 지표개발

5. 재래시장활성화를 위한 정책방안

- 1) 정책과정 관리적 관점의 정책방안
- 2) 자치구의 특성에 맞는 재래시장활성화추진 거버넌스 확립
- 3) 개별 재래시장의 환경과 조건에 부합한 활성화 추진
- 4) 도시계획관리적 관점의 정책대안
- 5) 재건축추진 시장에 대한 재래시장 존치방안

<별첨> 재래시장 시설현대화사업 추진현황 분석

<표 4-1> 재래시장활성화협의회 심의위원 분포(2005년 4월 현재)

<그림 1-1> 연구의 분석틀

<그림 2-1> 재래시장활성화정책 관련 Local Governance

<그림 2-2> Local Governance와 재래시장 정책경영공동체

<그림 4-1> 재래시장활성화 정책추진체제

<그림 4-2> 재래시장활성화 정책목표와 시설현대화 사업목표의 차이

<그림 5-1> 지역공동체의 이상적 의견수렴 구조

1. 연구의 배경 및 목적

○ 재래시장은 지역커뮤니티에서 지역의 유통기능을 수행하고 지역민들의 커뮤니케이션을 돕는 역할을 해왔던 공간이다. 역사적으로는 농축산물을 교환하고 공산품을 정기적으로 판매하는 곳이었고, 정보를 교환하고 지역 공동체의 문화가 창출되는 곳이었다.

○ 70년대 이후 도시화의 진행으로 새로운 주거공간이 형성되면서, 일정한 지점에 지역유통공간을 도시계획론적인 입장에서 형성하였던 지역시장이나, 도시화의 진전에 따라 지역의 자연발생적인 필요에 의한 상인의 집합적 공간이 형성된 무등록 시장이 형성되었다.

○ 90년대 이후 재래시장이나 지역시장은 시설적 기반이나 환경변화에 대한 경영의 적응능력에서 낙후되게 되었다. 시설기반이 노후하였고, 재래적 시장이미지를 변신하려는 노력부족, 소비자들의 소비행태의 변화, 대형유통업체의 진출 등으로 인하여 재래시장의 지역내 역할과 기능이 쇠퇴하게 되었음

○ 재래시장은 그 특성상 상인들의 집합적 공동체이므로, 재래시장활성화를 위한 정치적 요구를 정치권에 요청하고, 국회의원들에 의해 입법화하여 재래시장의 시설개선과 경영활성화를 위한 정책적 지원을 받기에 용이한 측면이 있음

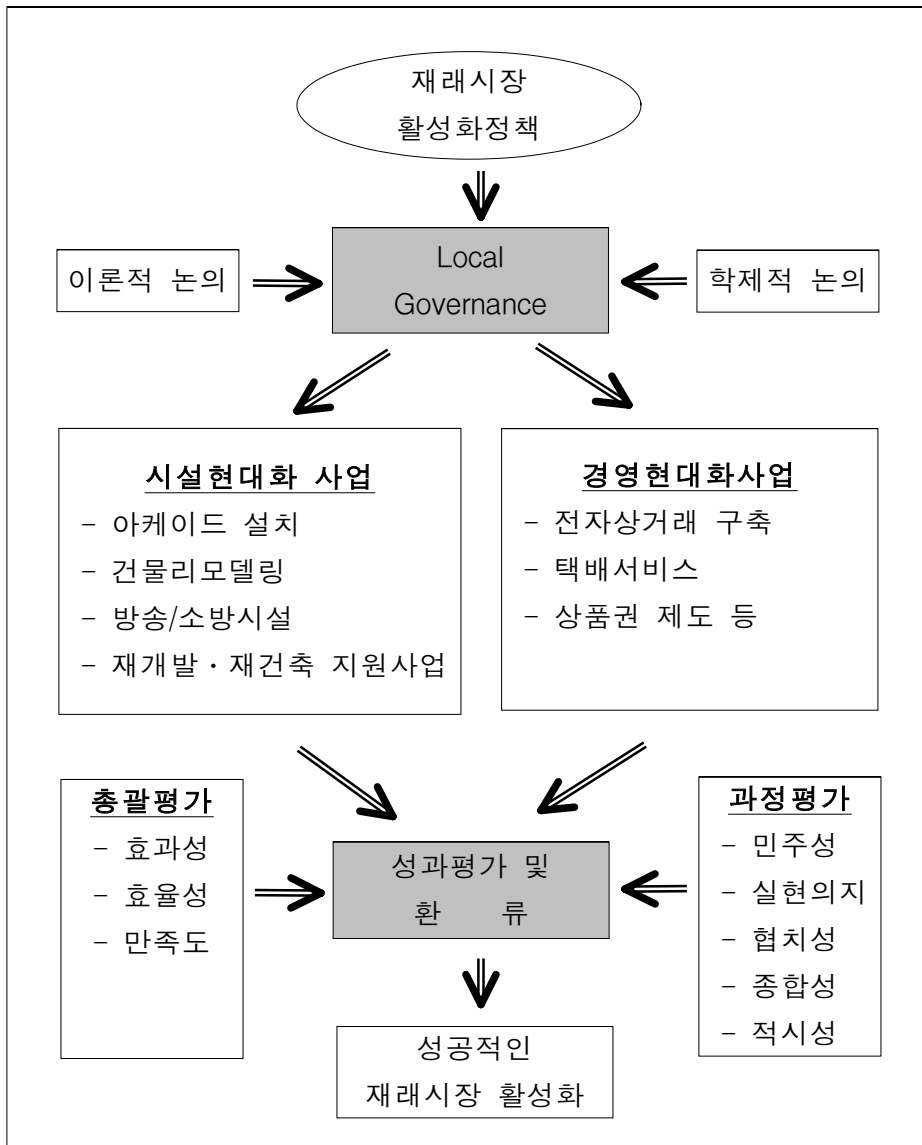
○ 재래시장정책(policy)은 시설개선을 위한 사업(project)과 경영활성화를 위한 사업(project)으로 구분하여 추진된다고 보여지고, 이 두가지 사업을 통하여 재래시장의 경쟁력을 회복하는 정책목표를 지향한다고 볼 수 있음. 단, 재래시장정책은 시장의 경쟁력확보란 정책목표이외에도, 지역경제회생을 위한 배분정책, 지역환경의 정비를 위한 도시정비계획, 낙후된 재래상인들에 대한 간접적 복지재배분정책과 같은 정책목표를 다중적으로 가지고 있는 정책임.

○ 본 연구가 대상으로 삼고 있는 환경개선사업은 시설개선을 위한 사업(project)로서의 성격을 가지는 것으로, 이 사업(project)의 사업목적은 낙후되고 무질서한 재래시장의 환경을 현대화하고, 정비된 시장환경으로 바꾸려는 환경개선을 달성하는 것임. 따라서 환경개선사업이 재래시장의 상인들의 소득을 높이려 하는 정책결과(policy outcome)를 직접적으로 기대하는 것은 논리적인 비약임. 단지 재래상인의 소득을 높이고 재래시장의 경쟁력을 확보할 수 있는 필요조건의 하나는 될 수 있으나, 충분조건은 아님.

○ 환경개선사업은 주로 중앙정부의 예산이나 광역정부의 예산을 보조금으로 받아서 시행하는 사업이므로, 정부의존적인 사업임. 관료제적인 사업기획과 사업통제, 사업집행방식의 전형적인 모습이 나타날 수 있고, 시장선정이나 사업의 우선순위, 사업의 종류를 결정하는 데 있어 관료제적인 수직적이고 집권적인 의사결정행태, 정치권의 비합리적이고 불투명한 요구들이 반영될 소지가 있는 사업임. 따라서 환경개선사업의 추진에 관련된 참가자들의 입장과 선호, 환경개선사업의 산출(Output)의 효용의 배분, 사업추진의 민주적 가버넌스(democratic governance)에 대한 정책평가가 이 사업의 효율성(efficiency)과 책임성(responsibility)을 결정할 것임.

○ 환경개선사업이 효율적이고 책임성있게 추진되어진다면, 사업목적을 최적의 수준으로 달성하게 될 것임. 효율성이란 평가지표는 관련된 사업대안에 대한 비교평가, 현장적응적 대안, 효과적인 대안, 최소비용의 대안이 선택되어질 때 확보되어 지는 것이고, 책임성이란 평가지표는 광역행정공무원, 기초정부행정공무원, 상인대표자모임, 지역주민대표모임 등이 소비자들의 재래시장이용에 대한 만족수준을 높일 수 있도록 각자의 입장과 정보를 교환하고 조정하여, 가버넌스적 최적의 대안들을 선택한다는 의미임. 환경개선사업추진에 대한 가버넌스의 리더십, 효율적인 추진업체의 선정, 공무원과 상인대표간의 협치적 파트너십 등이 확보된다면, 환경개선사업의 품질은 높아질 것임.

<그림 1-1> 연구의 분석틀



2. 이론적 검토

1) 재래시장의 개념과 활성화 정책

○재래시장의 법적 개념은 주로 시설적인 측면의 개선에만 중점을 두어 정의하고 있음

- “일정구역안에 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 개·보수 또는 재개발·재건축을 필요로 하는 장소”로 정의하고 있음(중소기업의 구조개선과 재래시장활성화를 위한 특별조치법).

- “시설이 노후화되어 개·보수 또는 정비가 필요하거나 유통기능이 취약하여 경영개선 및 상거래의 현대화촉진이 필요한 장소”로 정의함(재래시장육성을 위한 특별법).

○재래시장은 역사적으로 지역농산물의 교환거래(조선시대), 문물전파의 장, 정치적 집회의 장소(일제시대), 공동생활권형성의 매개체(해방이후)의 기능을 했으며, 60년대 이후 기능이 약화되었고, 농촌지역에서는 생활의 중심지 역할을 수행하고 있음.

○서울과 같은 도시지역에서는 지역공동체가 공동화되고 있는 가운데, 지역유통기능을 매개로 한 지역공동체의 역할이 기대되고, 지역생활복지와 지역경제의 활성화를 위한 파트너로서 재래시장은 지방정부운영에 참여할 여지가 있음.

○ 재래시장활성화 정책은 영세상인들의 소득증가 및 고용창출, 지역소비자들의 생활편의, 지역커뮤니티형성, 지역문화환경개선의 정책목표를 가지고 정책대안들이 단계적으로 추진되어지는 것이라 볼 수 있음.

○ 재래시장의 정책문제는 내부적인 것과 외부적인 것으로 나눌 수 있음

- 내부적 문제점

- ① 건물 및 시설의 낙후성, 편의시설의 부족(시설적 측면)
- ② 통일된 의사결정의 어려움
- ③ 경영합리화에 대한 개선노력 부족

- 외부적 문제점

- ① 유통업체의 경쟁력향상(유통환경)
- ② 소비자행태의 변화 (소비자)
- ③ 자금지원과 전문성제고의 한계

○ 재래시장 활성화를 위한 정책(policy)은 환경개선사업(project1)과 재개발·재건축지원사업(project2), 시장경영활성화사업(project3)으로 나누어서 진행됨.

- 환경개선사업 : 기반시설확충지원
- 재개발·재건축지원사업: 용적률상향조정, 도시계획절차간소화, 과밀부담금감면, 시장재발·재건축자금의 융자지원, 세제지원
- 시장경영활성화사업 : 시장경영지원센터, 고유브랜드개발

2) 재래시장활성화의 정책평가(Policy Evaluation)

○ 정책평가의 내용적 유형으로서는 총괄평가와 과정평가로 구분됨

- 총괄평가 : 사업집행 후에 의도했던 정책효과가 발생하였는가
- 과정평가 : 사업집행이 끝난 후 사업집행과정에서 나타난 정책목표, 사업목표, 집행과정, 투입예산, 참여자만족, 사업산출, 정책효과 등을 검토하고 점검하여 바람직한 사업집행전략을 수립하는데 도움을 주는 평가임

○ 총괄평가는 사업목표에 대한 ‘효과성평가(효과성)’, 사업추진의 ‘능률성평가’, 사업의 수혜자에 대한 집단간의 배분의 ‘공평성평가(만족성)’로 나눌 수 있음

○ 과정평가는 사업목표와 사업효과간의 인과관계를 사업수단을 통하여 파악하고 경로를 검증하고 확인하는 ‘인과관계과정평가’와 사업의 의도한 대로 집행되어졌는지를 확인하는 ‘집행과정평가’로 구분할 수 있다. 또 참여에 의한 집행과정의 효율성과 합리성이 제고된다는 가버넌스적 효율성을 반영하여 ‘참여평가(민주성)’, 네트워크의 ‘리더십평가(실현의지)’, 공무원과 시장대표간의 ‘파트너십의 정도(협치성)’을 기준으로 평가할 수 있을 것이다.

○ 과정평가의 지표가 높다면, 총괄평가의 지표가 높아질 개연성이 높지만, 총괄평가지표가 반드시 높다고는 하기 어렵다. 이는 재래시장을 둘러싼 외생변수들의 영향으로 경기침체시에는 사업의 과정이 참여적이고 협치적으로 진행되었다고 하더라도, 그 총괄평가는 낮을 수 있다. 그러나, 민주적 가버넌스(democratic governance)의 가치가 강조되는 참여정부에서, 사업자체의 총괄평가보다도 사업의 과정상에 있어서의 참여적이고 협력적인 ‘자율성을 가진 자기조직적 네트워크의 지역경영’기반이 조성될 수 있다면 이는 정책평가에서 매우 긍정적인 것으로 여겨짐.

3) 재래시장활성화를 위한 Local Governance

○재래시장활성화정책에는 기초지방정부와 재래상인조합간의 협치(governance)가 정책의 과정평가에 결정적인 영향을 준다고 보임. 기초지방정부가 정책결정과 정책집행에 대한 자율성과 경영책임능력을 가지고 있지 못하다고 보여지는 현실에서 광역지방정부(서울시)는 정책과정에 주도적으로 개입하게 될 것임

○ 재래상인조합의 경우도 상인들로부터의 대표성확보, 상인조합공동체의 경영능력(내부관리, 외부관리), 재래시장 발전을 위한 비전제시의 리더

십, 분담비용의 확보능력, 민주적인 의견조정능력, 자발적인 공동체참여의 사 등이 함양, 성숙되어져 있는가가 정책의 과정평가에 영향을 줄 것임.

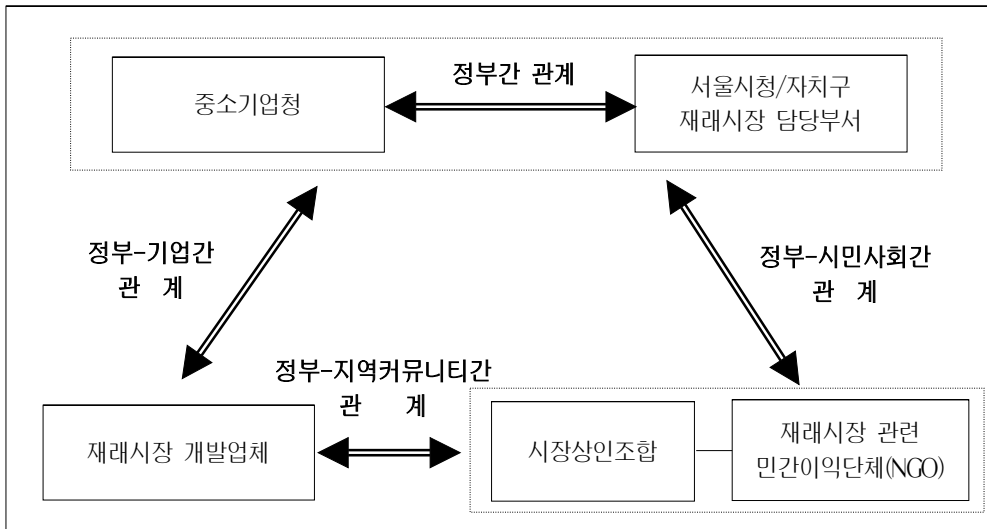
O Local governance는 지방정부(local government)와 사회(society)와의 수직적이고 일방적인 관계에서 지방정부와 사회가 상호작용(interaction)하는 수평적이고 협력적인 관계로 변해가는 것을 의미함(Kooiman, 1994).

O Local Governance는 지방정부부분의 개입을 축소하고, 민간부분의 관리개념을 도입하여 계약과 경쟁원리, 가격과 이윤개념을 내재화하여 공공성의 시장적 경영을 의미한다(Rhode, 1997). 따라서 local governance의 중심적인 역할을 해야 할 지방정부의 공무원은 공공성의 원칙에 따른 법규성이나 형평성에 의한 수동적이고 의존적인 업무행태를 벗어나, 시장성의 원칙에 따라 창의적이고 효율적 경영을 생각하는 능동적이고 자치적인 업무행태로 변화되어야 함을 의미한다.

O Local governance는 기초지방정부의 재래시장담당의 공무원이 정책추진에 있어 협치(governance)의 주역임을 의미하고, 자치구내의 재래시장에 대한 정책문제를 세밀하게 파악하고, 이 문제를 해결하기 위해 창의적이고 효율적인 지역경영전략과 추진능력을 구비하여야 할 것이다. 따라서 자치구의 재래시장담당자는 지역경영의 협치파트너로서 상인조합대표와 지역정책경영의 공동체를 구성하게 된다. 정책결과에 대하여는 공동책임을 져야 한다.

O Local governance가 성공적으로 운영되기 위해서는 파트너의 상호간에 상호 신뢰(trust)와 믿음(belief), 존중(respect)가 있어야 한다. 이는 단지 이기적인 행태로서의 부처이기주의나 조합이기주의를 극대화하기 위한 공동작업이 아니라, 지역공동체의 지역경영을 위한 지역사랑과 봉사, 헌신을 위한 자발성과 공의성을 위한 상호신뢰와 믿음을 의미한다.

<그림 2-1> 재래시장 활성화정책 관련 Local Governance

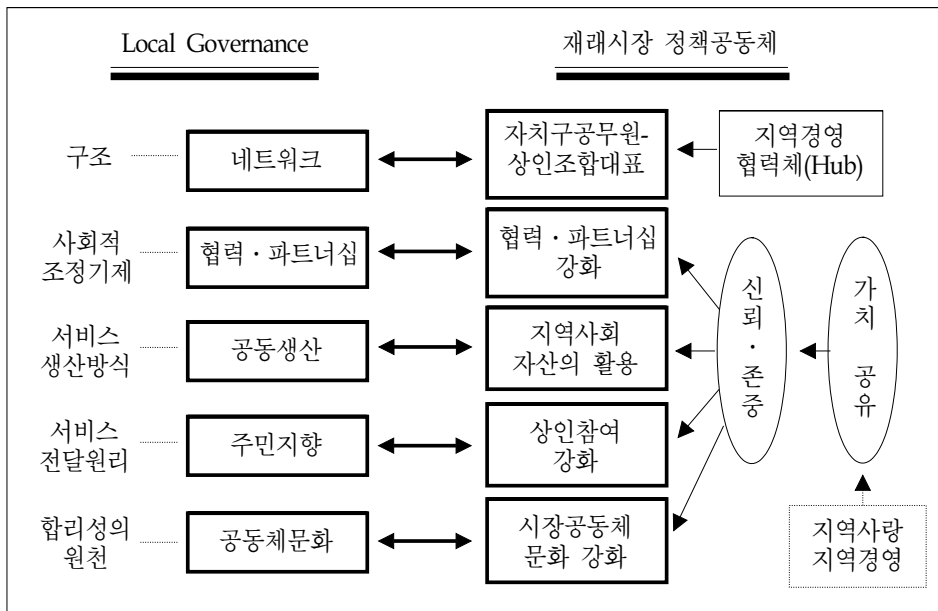


4) 학제적인 이론적 검토(도시계획론과 지역경영론)

- 재래시장활성화 정책에는 재래시장의 입지가 일반주거지역이나 준주거지역에 위치하고 있으므로, 이를 재개발이나 재건축을 할 경우 도시계획론적인 규제정책을 따라, 용적률의 규제와 사업진행을 위한 도시계획절차를 준수하여야 함
- 골목형시장의 환경개선사업의 경우, 공용도로상에 아케이드와 같은 구조물을 설치하여야 하므로, 공용도로의 이용료납부, 시설물고도제한 등의 도시계획관리상의 제약이 있음
- 지역공동체의 입장에서 보면, 지역경영(locus management)에서 재래시장은 하나의 지역공간이므로, 지역공동체의 삶의 질과 복지향상을 위하여 재래시장의 역할이나 기능이 지역자산의 일부로서 평가되어짐. 따라서 지역커뮤니티의 활성화를 위한 주요한 자산지향성(asset orientation)의 대상임

○ 지역공동체의 관리를 위해서는 ① 지역경영의 비전설정, ② 지역공동체 가버넌스의 내부관리, ③ 지역공동체 가버넌스의 외부관리를 통하여 지역공동체의 삶의 질과 생활복지수준을 높이게 됨. 이러한 지역공동체의 관리를 위해서는 local governance의 리더십의 확보와 지역공동체경영의 유능하고 공공의식(public spirit)에 충만한 인재의 확보가 중요한 핵심관건임

<그림 2-2> Local Governance 와 재래시장 정책경영공동체



3. 서울시 재래시장 활성화 정책의 현황과 분석

1) 서울시 재래시장활성화 정책의 개요

(1) 서울시 재래시장 현황

○ 서울시의 재래시장현황은 전체 312개의 재래시장이 있으며, 이중 112개(35.9%)가 무등록시장임. 등록시장은 200개로서 30년 이상된 시장이 44개, 20년 이상된 시장이 116개, 10년 이상된 시장이 40개임.

- 건물형 시장이 177(57%)개로 가장 많고, 골목형 시장은 73개(23%)이며 혼합형이 62개 있음

- 건물안전등급으로 보면, A가 14개, B가 68개, C가 92개, D가 15개이며 E와 철거가 11개임

○ 서울시의 재래시장은 160개(51%)의 시장이 20년이상된 오래된 시장으로서 건물이 노후화되고, 주차장이나 화장실 등의 고객편의시설이 미비되어 있고, 통행로가 협소하고 불결하고 무질서하여 쇼핑환경이 열악한 상태임. 또 상인들의 고령화와 구태의연한 상관습으로 인해, 젊은 층의 재래시장 이용율이 급감하고 있음.

○ 특히 1996년 유통시장의 개방정책 이후, 대형할인점이 증가하고, 인터넷 등을 통한 전자상거래의 증가와 같은 유통시장의 환경변화와, 맞벌이 부부들의 소비패턴이 대량일괄구매로의 소비행태의 변화, 대량저장을 가능하게 하는 대형냉장고의 보급증대 등으로 인한 소비자 환경변화는 재래시장에 대한 현저한 고객감소를 초래하였음.

- 대형할인점의 매출증대는 연평균 27%증가

- 대형할인점은 96년 7개에서 99년 18개, 2001년에는 37개, 2003년에는 48개로 증가일로에 있음

- 재래시장의 매출액은 연평균 7.8%감소하고 있음

- 등록된 재래시장의 점포 45,763개 중에서 9.9%에 해당하는 4,519개가 공점포임

○ 균형발전정책의 일환으로 농어촌의 낙후지역에 대한 정부지원만이 아니라, 도시지역의 낙후지역인 재래시장에 대한 정부의 지원이 정책적으로 요청됨

(2) 재래시장활성화의 정책시행

○ 재래시장활성화 정책(policy)의 추진을 위해 3가지의 사업(project)을 시행하고 있음

- 시설현대화 및 환경개선 지원사업
- 재개발·재건축지원사업
- 활성화 연구용역·시장브랜드개발사업

○ 사업의 추진에는 반드시 시장상인의 사업추진주체가 있어야 함. 재래시장활성화 정책의 파트너가 되는 조건은 1)재래시장육성을 위한 특별법 제40조규정에 의한 시장상인회, 2)유통산업발전법 제18조의 규정에 의한 상점가진흥조합, 3)중소기업협동조합법에 의한 사업조합, 4)민법에 의한 사단, 재단법인, 조합, 5) 시장상인 1/2이상이 가입한 상인조직으로서 시장번영회, 상가번영회, 상인협회 등으로 구청장이 인정하는 조직, 6)무등록시장의 경우 재래시장육성을 위한 특별법 시행령 제3조의 규정에 의거하여 구청장으로부터 ‘인정시장 확인서’를 교부받은 경우

가. 환경개선사업

○ 시설현대화 및 환경개선 지원사업은 2002년과 2003년에 39개, 2004년에 21개가 지원되었고, 2005년에는 16개가 추진중에 있음. 2004년까지 시행된 지원사업중 국비지원사업이 24개이고 시비지원사업이 36개임.

- 등록시장은 34개이고 골목형시장은 26개임
- 사업내용은 ① 아케이드설치 ②간판설치 ③하수도 정비 ④냉난방시설 등을 설치하는 것임

나. 재개발·재건축사업

○ 재개발·재건축사업은 시장 재개발사업과 시장 재건축사업으로 구분된다. 시장재개발사업은 ‘중소기업청장이 시장의 유통현대화를 촉진하고 시장기능의 회복을 위하여 선정한 시장재개발 사업시행구역 안의 토지나 건축물의 소유자 또는 시장재개발조합이 시행하는 재개발사업에 관한 행위’를 의미하고, 이는 집합건물이 아닌 건축물로 구성된 시장을 철거하고 신축하는 사업을 말한다.

시장재건축사업은 ‘중소기업청장이 시장의 유통현대화를 촉진하고 시장기능의 회복을 위하여 선정한 시장재건축 사업시행구역 안의 토지나 건축물의 소유자 또는 시장재건축조합이 시행하는 재건축사업’을 의미하고, 집합건물인 건축물로 구성된 시장을 철거하고 신축하는 사업을 말한다.

- 시장 재개발/재건축 사업시행구역을 선정하고 변경하는 권한은 중소기업청의 중소기업정책국 지식서비스기업과에서 가지고 있음(정책의 선정권한이 중앙정부에 집중되어 있음)
- 시장 폐지 등의 도시계획심의를 서울시 도시계획국 시설계획과에서 가지고 있음
- 시장재개발/재건축 업무를 관리하는 역할은 뉴타운사업본부 재래시장 대책반에 있음
- 시장재개발/재건축 추진의 사업비를 융자해 주는 것은 서울신용보증재단과 서울시의 시 산업지원과의 협력을 받아야 함
- 자치구는 시장재건축과 재개발에 협조하는 역할이고 자율적으로 자치적인 경영관리는 하고 있지 않음(광역자치정부와 수직적인 관계)

○ 재래시장의 재개발·재건축사업에 관한 지원사항은, ① 용적율의 상향조정(서울특별시 도시계획조례 제55조), ②도시관리계획 절차의 간소화

또는 생략, ③과밀부담금의 감면(특별조치법 제19조), ④ 시장재개발 · 재건축사업의 자금융자지원 ⑤ 양도소득세와 지방세면제와 같은 세제지원 ⑥ 사업동의 요건완화(80% 또는 67%→60%) 등이 있다.

○ 2003년까지 50개가 추진되었고, 2004년에는 10개가 추진되었으며, 재개발/재건축이 완료된 것은 8개이고, 공사중인 것이 12개, 건축허가 준비 중인 것이 40개이다. 2004년에는 시장 재개발 · 재건축사업 시행구역으로 선정된 것이 4개이고, 사업시행구역으로 변경된 것이 16개 있다.

다. 활성화 연구용역 · 시장브랜드개발사업

○ 활성화 연구용역사업은 주로 환경개선 또는 재개발 · 재건축여부를 결정하는데 한정하여 실시되는 것으로 활성화 연구용역이 2003년에 19개소, 2004년에 8개소이고, 시장브랜드나 캐릭터의 개발은 2003년과 2004년에 각각 2개에 불과하다. 중소기업청의 방침이 이 사업은 최소화하도록 지시하고 있음.

2)서울시 재래시장활성화 정책의 문제점

가. 환경개선사업

○ 환경개선사업의 문제점으로 지적되는 것은 건물형시장에 특히 집중되고 있음. 건물형시장의 환경개선사업은 주로 리모델링, 건물부설주차장설치, 엘리베이터 설치 등으로 개인이나 법인의 재산가치 증대수단으로 이용되어, 정책의 효과가 예정된 정책수혜집단인 재래시장의 영세상인에게서 벗어나고 있음

○ 환경개선사업 완료후에 과대한 임대보증금의 요구나 임대료 인상 등

으로 인해 입차상인에 대한 정책적 고려가 미흡하였음. 이는 입점상인의 입장을 정책 가버넌스의 과정에 반영하지 않고 주로, 관료제적 정책집행의 행태로 인한 부작용임.

○ 환경개선사업의 예산투자효과에 대한 비용-편익(benefit-cost)의 분석이 이루어지지 않고 사업이 우선순위에 대한 합리적인 선택과정이 확보되지 않았음.

○ 시공업체가 공사비를 절감하여 상인부담을 조성해 주겠다고 제안한다든지, 상인부담을 시공업체가 부담하겠다고 제의하는 경우는 불법적인 사업진행임

○ 시공업체가 대부분의 공사를 하청을 주는 경우나 하청을 줄 때, 공사비의 상당부분을 삭감하는 경우는 사업이 부실해 질 가능성이 높음. 또 공사중에 설계변경을 시공업체가 임의로 하는 경우는 원래 사업의 품질을 달성하기 어려움.

○ 시공업체선정을 위해 입찰을 공개하지 않고, 시장골목의 게시판에 잠시 공고만 하여, 사업자선정에 있어 투명성과 공개경쟁을 하지 않고 수의계약이 됨으로서 사업의 품질이 떨어질 위험이 있음

○ 자치구에서 상인측과 사전 협의없이 환경개선사업을 신청한다든지, 상인측이 원치 않는 사업을 자치구가 강요하는 경우나, 교부금을 받은 후 시장상인들이 사업을 반대하는 경우도 건전한 정책집행을 어렵게 하는 경우임.

나. 시장 재건축·재개발 사업

○ 도시계획의 특례로 주변지역과 부조화되는 건축물이 탄생되어 도시미관을 저해하고 교통혼잡 등의 생활환경이 악화됨

- 사업완료후 임대료 인상, 상권변화로 기존상인의 재입점이 저조함
- 재건축·재개발사업을 하는 입장에서는 분양과 관리가 편리한 대형점 포위주로 설계함으로서 재래상인의 점포수가 대폭 감소됨
- 사업의 시행구역으로 선정된 사업규모가 도시계획위원회 심의시 대폭 수정되어 재래시장협의회의 심의와 상충되는 경우 발생

다. 도시계획관리적 관점의 문제점

- 골목형 시장에 대한 아케이드의 설치는 공용도로상에 설치된 것이므로 이에 대한 중장기적인 관리책임을 누구로 할 것인가에 대한 문제
- 지역의 입지특성이나 환경친화적인 환경개선사업이 필요함
 - 지역의 고유문화를 반영하고 특성화할 수 있는 아케이드 디자인
 - 인근지역주민의 재래시장구조물에 대한 의견수렴, 반영여부
- 도시계획절차를 간소화 또는 생략하는 과정상에서 자치구의 도시계획 자문위원회의 자문을 얻는 것과, 자치구 지방의회의 의견을 듣는 과정을 생략하는 방식을 특별법을 통하여 규정하였는데, 이는 민주적인 거버넌스(democratic governance)를 통하여 얻을 수 있는 정책품질의 효율성을 저해하는 규정이다. 의사결정의 신속성이란 점에서의 효율성은 있을지 모르나, 선정된 시장의 정책집행상의 낭비와 비효율, 비적실성 등의 정책문제가 발생할 수 있음
- 용적률을 도시계획조례로서 일반주거지역의 경우 2배이상(즉, 150%-300%를 400%에서 700%)로 상향조정함으로서 준주거지역의 용적률상향조정(이전에는 350%-600%를 450%-700%로)에 비해 지나치게 높음으로 일반주거지역에서 재개발·재건축사업시행으로 인한 특혜시비가 빈번할 수 있음. 또 이에 대한 특혜를 결정하

는 재래시장활성화협의회에 대한 정치적 로비의 가능성이 높음

※ 재래시장 시설현대화사업 시행과정상 문제점에 대한 보다 구체적인 분석내용은 <별첨> 참조.

3)서울시 재래시장활성화 정책의 개선방안

가. 환경개선 지원사업

- 건물형 시장에 대한 환경개선사업의 제한
 - 입점상인과 건물소유주, 지역주민이 공동으로 이용할 수 있는 시설에 한하여 제한적 지원(local governance적인 참여와 협력전제)
- 환경개선사업의 사업비 지원에 상응하는 임대료 인하나 동결을 협약하도록 하여, 입점상인 보호대책을 수립할 것
- 환경개선사업의 아케이드 표준의 설계안, 사업비의 표준화로 예산과다 책정을 사전예방

나. 시장 재건축·재개발 지원사업

- 재래시장 퇴출차원의 주상복합 건물의 경우는 인근 지역의 도시계획과 조화를 이루도록 심사 강화
- 재래시장 존치 및 상가활성화계획의 심사 강화
- 1시장 1촌이상의 협약에 의한 낙후 농어촌의 특산물을 판매하도록 지원강화

다. 상거래 현대화 지원 사업의 도입

○ 재래시장활성화 정책의 정책대안으로 환경개선사업과 시장 재건축·재개발지원사업만으로는 한계가 지적되고 있기에, 재래시장활성화의 지속적인 추진을 위하여 추가적인 지원사업의 도입이 필요하게 되었음

○ 추가적인 사업들로서 시장의 특성에 따라 부분적으로 도입하는 사업은 다음과 같음. 이들 사업은 중소기업청의 신규사업이므로 국비지원사업에 한하여 시비도 보조하는 것으로 함. 민자도 20%확보하여야 시행 가능

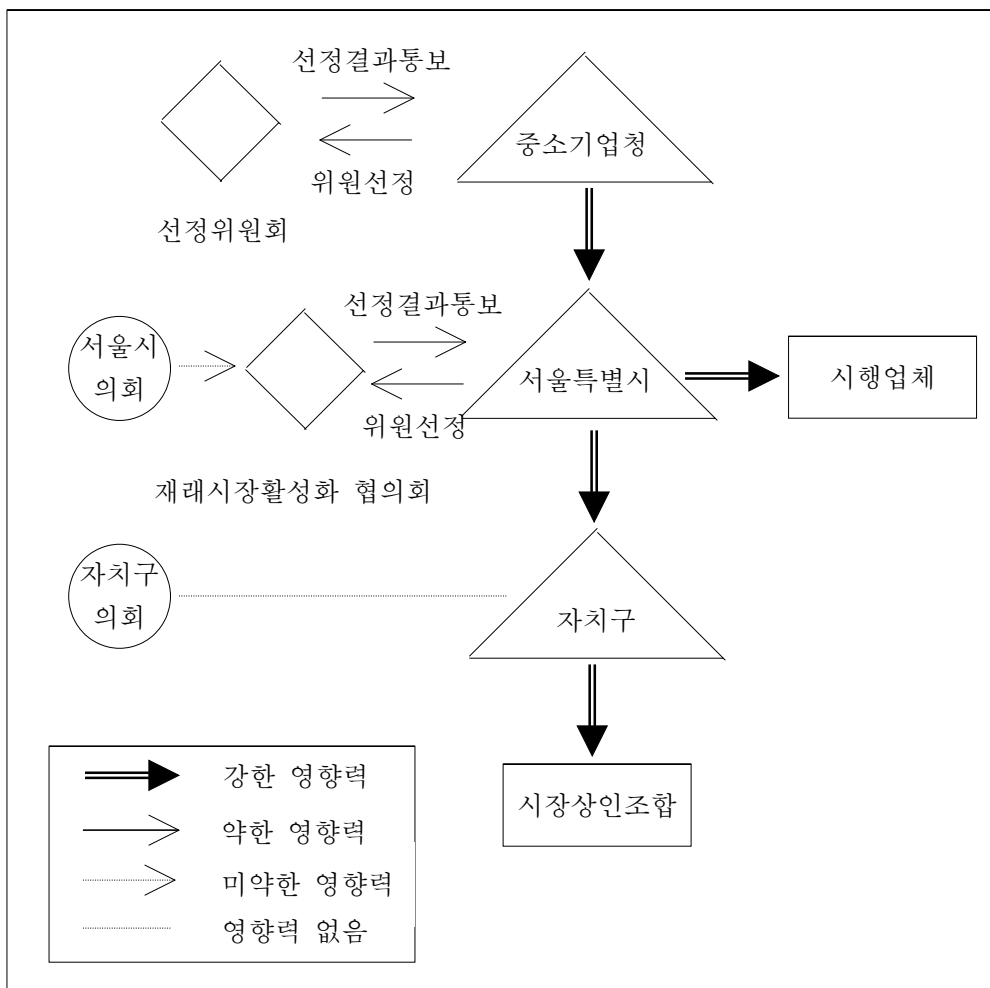
- ① 대형 전문시장을 중심으로 전자상거래망의 구축사업을 실시하는 방법
- ② 신용카드 결재를 위한 하드웨어 장비 단말기 및 시스템 지원
- ③ 이용자의 편의를 위한 주차장설치와 화장실 설치사업: 이 사업은 ‘주택가 공동주차장 사업(교통국소관)’과 연계하여 재래시장 인근에 설치하도록 지도함
- ④ 디자인 및 신상품 개발을 위한 지원사업: 이를 위해 디자인 개발실을 공동으로 운영하고 전문디자이너를 채용하는 방안
- ⑤ 공동구매를 통한 원가절감과 공동저장과 보관창고를 위해 공동물류창고를 설치하거나, 장소임차료에 대한 지원사업
- ⑥ 재래시장 상품 판매활성화를 위한 지원사업: 일괄적인 지원이 아니라, 이벤트 추진실적이나 사업계획등을 고려하여 차등지급함
- ⑦ 재래시장내에 빈 점포를 활용하여 고객의 안내와 편의도모 및 지역 특산품의 홍보, 전시판매 등을 위한 공간으로 활용하도록 지원
- ⑧ 환경개선사업이 완료된 시장에 대하여 맞춤형 아이디어 사업을 시장별 특성에 맞게 발굴하여 지원함. 이를 통해 재래시장간의 선의의 경쟁을 하게 하여 재래시장의 활성화를 지향해 감
 - 상인유통경영 교육
 - 우리동네 시장 그림그리기 대회 개최
 - 상품권 발행 및 경품행사
 - 동영상문자 전광판 설치
 - 주차장 설치

4. 재래시장활성화 정책의 평가분석지표개발

1) 성과분석평가의 틀

가. 정책추진 체제

<그림 4-1> 재래시장활성화 정책추진체제



○ 재래시장활성화협의회는 시의원과 공무원, 전문가, 시장관계자의 4부류로서 11명으로 구성되고 있음

- 시의원은 협의회의 위촉직으로 도시관리위원회의 부위원장이 위원으로 들어와 있음(의회-관료제의 관계)
- 시 공무원으로선는 당연직으로 뉴타운사업본부장, 재래시장대책반장이 들어 있음(관료제 우위의 의사결정구조)
- 전문가가 6명 들어 있음. 전문분야는 법률, 회계, 도시계획전문가, 유통전문가로서 3명이 들어 있음. 유통전문가의 비중이 높고 심의 결정에 대한 영향력이 높을 수 있음
- 시장관계자는 2명으로 전국시장현대화연합회회장과 재래시장의 대표이사가 1명 들어 있음(대표성의 확보)

<표 4-1> 재래시장활성화협의회 심의위원 분포(2005년 4월 현재)

구분	당연직	위촉직						총계
전문 분야	공무원	시의원	전문가				시장 관계자	
			법률	회계	도시계획 전문가	유통 전문가		
인원 구성	2	1	1	1	1	3	2	11

○ 자치구의 재래시장담당자는 3년마다 교체되고 있으므로 재래시장의 현황과 문제점에 대한 전문성이 떨어질 가능성이 있음. 재래시장활성화정책 시행의 가버넌스에 있어 협치의 주된 당사자가 됨을 인식하고 그 역할과 책임에 대한 높은 자부심(pride)를 갖지 못하고 있는 경우가 있음

- 재래시장 담당자 중에는 단지 서울시와 상인조합의 연결만을 시켜주는 통로역할로 인식할 정도로 소극적인 경우도 있음
- 자치구의 지역적 특성에서 재래시장활성화정책이 주된 업무가 될 수 없는 경우도 있어, 다른 지역경제정책의 우선순위에서 밀리는 경우가

있음. 조직구조에서도 재래시장전담의 담당자가 없고 타업무와 겸업을 하는 경우도 있음

- 반면 어떤 자치구의 담당자는 창의적이고 독자적인 아이디어를 내어 최고의 품질과 아케이드 구조와 시설내용을 만들기 위해 능동적으로 노력하는 경우도 있었음
- 업무수행과정에서 bottom-up 식의 사업대상시장을 선정하는 것이 아니라, top-down 식의 사업대상시장이 선정되어 내려와, 재래시장 담당자는 단지 낙하산식 결정을 수족으로 사무적인 조건구비해주는 역할에 머무는 경우가 있음. 이로 인해, 재래시장활성화 사업에 대한 자율적이고 창의적이며 능동적인 의욕이 저상된 경우가 있음

나. 재래시장선정심의체제:재래시장활성화협의회를 중심으로

- 협의회의 심의권한은 예산지원대상 시장을 결정하는 권한을 가지고 있음
- 사업의 지원선정을 결정하는 권한은 지방의회로부터 위임된 것임. 이는 지방의회와 행정관료제의 관계에서 원칙적으로 지방의회가 구체적인 정책집행을 행정관료제에 위임한 것이지, 정책결정을 위임한 것은 아님.
 - 돈주머니에 대한 권한(power of the purse)는 의회가 가지는 핵심적인 권한임. 실질적으로 금전의 수입이나 지출에 관련된 모든 활동은 의회의 의결대상인 것임
- 단지, 기관대립형(chief system or presidential system)의 의회-관료제 관계에서 강시장형(strong mayor-council form)의 정책결정 행태를 가질 경우, 시장에게 정책결정권이 위임(delegation)되어 있는 것으로 보는 관행이 있었고, 이것은 권위주의적인 행정문화 (administrative culture)에서 인정되었던 것이다. 의회우위의 지방자치와

시민참여적인 정책결정의 로컬 가버넌스(local governance)에서는 행정관료제가 전유하고 있었던 사업선정권한을 행정관료제의 외부로 공개하고 투명하게 진행하여야 할 것임

- 현재의 재래시장활성화협의회 시스템은 사업시장선정 결정권이 행정관료제에 있으며, 시의원의 경우도 위촉으로 참여하고 있음
- 협의회의 위원인선과 구성의 정당성확보와 제도화가 필요
- 중소기업청이 가지고 있었던 사업선정권을 광역지방정부인 서울시로 2005년 3월부터 이관하였으므로, 선정위원회의 위원구성을 어디에, 어떤 방식으로 인선을 할 것인가가 중요한 논점이 됨. 이는 참여적이고 로컬 가버넌스적 효율성을 확보할 수 있도록 구성되어야 할 것임

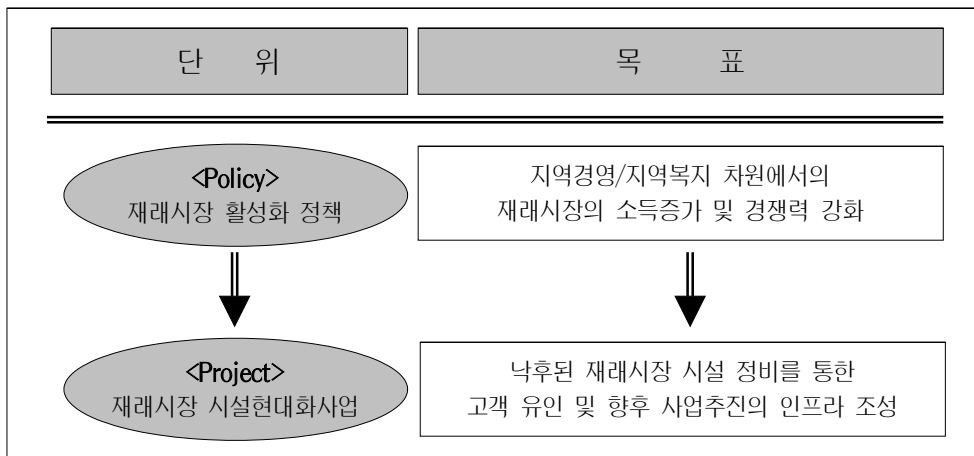
다. 정책문제구조

- 재래시장활성화 정책의 목표는 1) 상인매출증대 2)시장환경정비 3)방문고객증가이며 이를 달성하기 위한 수단으로서 1)환경개선사업 2) 시장재개발·재건축지원사업 3)경영현대화 사업을 들고 있음
- 환경개선사업의 사업목표는 1)시장환경정비 2)전천후 쇼핑가능성확보 3)청결하고 정돈된 시장분위기정비를 들 수 있다. 특히 골목형시장의 경우 2)의 사업목표가 우선되고, 아케이드를 설치하게 되었음. 아케이드의 구조에도 환풍장치, 소방장치, 간판정비, 조명장치, 구조물의 높이, 천장재질의 투명성과 내구성, 소재의 방화능력 등의 기술구조적인 우수성을 확보하도록 사업목표를 설정할 수 있음
- 이러한 사업목표의 달성정도는 먼저, 상인조합의 대표가 이러한 기술전문적인 점검사항들에 대한 경영관리능력이 있는가에 따라 달라질 것이고, 둘째로, 기초자치정부의 담당공무원이 시행업자에 대한 행정

지도능력과 계약감독능력에 따라 달라 질 것임.

○ 재래시장활성화정책의 문제구조를 정리하면 다음과 같음

<그림 4-2> 재래시장활성화정책목표와 시설현대화사업목표의 차이



2) 평가의 지표개발

○ 정책문제구조로부터 총괄평가의 지표를 유도해내고, 정책추진체제로부터 과정평가의 지표를 유도해 냄

○ 선분권 후정책평가감사를 위해서는 재래시장활성화정책의 정책문제구조로부터 사업의 효과성, 효율성, 만족도에 대한 총괄평가를 해야 할 것이고, 재래시장활성화정책의 추진체제가 민주적 가버넌스 (democratic governance)에 적합하게 추진되어졌는가에 대한 과정평가가 필요할 것이다.

○ 총괄평가의 지표로서는 시설현대화사업시행으로 인한 ① 효과성, ② 효율성 ③만족도를 측정하여야 한다.

○ 과정평가의 지표는 시설현대화사업시행에 대한 정책추진체제에 대한 진단을 위한 것이다. 과정평가의 지표로서는 ① 참여평가(민주성), ② 네트워크의 리더십평가(실현의지), ③ 공무원과 시장대표간의 파트너십(협치성), ④ 지역공동체의 지역경영적 관점이 반영되었는가에 대한 경영종합성(종합성), ⑤ 정책집행의 타이밍과 우선순위반영의 합리성(적시성)을 들 수 있음

○ 선분권 후정책성과감사를 위한 지표를 정리하면 다음과 같은 8가지 문항이 될 것임. 측정방법은 리커트 5점척도를 사용함.

* 총괄평가

- ① 시설현대화사업(건물형의 경우:건물시설정비, 골목형의 경우: 환경정비 및 전천후 쇼핑 가능성, 공통: 시장청결과 질서)은 사업 목적을 달성하였다고 보십니까?
- ② 시설현대화사업의 사업목적에 비추어 투입비용(시장당 20억이 내)은 효율적(최소한의 비용)으로 사용되었다고 보십니까?
- ③ 시설현대화사업을 통하여 재래상인들은 만족(예를 들어 사업혜택의 배분 등)하십니까?

* 과정평가

- ① 귀하는 시설현대화사업의 진행과정에 충분히 참여하셨습니까?
- ② 상인조합대표는 시설현대화사업을 진행하는데 있어 비전과 열정을 가지고 리더십을 잘 발휘하였다고 생각하십니까?
- ③ 자치구의 재래시장담당공무원과 상인조합은 사업의 목적달성과 성공적인 사업수행을 위해 충분히 협력하였다고 생각하십니까?
- ④ 재래시장활성화정책은 지역공동체의 지역경영적 관점에서 종합적인 지역비전하에서 진행되었다고 생각하십니까?
- ⑤ 재래시장활성화정책은 합리적인 시간내에, 적절한 타이밍과 사업집행의 우선순위에 맞게 추진되었다고 생각하십니까?

3) 정책시행 시장에 대한 조사결과

<< 정책토론회 이후 활성화된 시장과 비활성화된 시장에 이
평가지표를 적용해 보아, 재래시장활성화정책의 과정평가를 실시함>>

5.재래시장활성화를 위한 정책방안

1) 정책과정 관리적 관점의 정책대안

○ 선 분권 후 정책성과 감사

- 재래시장활성화협의회가 가진 개별시장에 대한 심의권을 기초자치정부에 이관함(선분권)
- 기초자치정부는‘자치구 재래시장활성화협의회’를 만들어 확보한 예산에 대한 배분을 심의 결정함(자치구의 사업시행의 우선순위에 따라 자율적인 결정)
- 자치구 재래시장활성화 협의회는 자치구의원-담당공무원-재래시장대표-전문가 유식자로서 투명하게 구성함
- 서울시라는 광역정부의 역할은 자치구의 특성에 따라 재래시장활성화정책의 예산을 총액으로 배분하는 결정을 함. 이러한 결정은 자치구의 재래시장활성화에 대한 서비스수요와 자치구의 재정상황, 지역경제의 비전, 정책추진능력 등을 평가하여 결정함

- 기초자치정부에 대한 권한이양으로 지방자치에서 ‘보충성의 원칙’을 선도적으로 실현하여, 지방분권을 구체적인 정책차원에서 실현하여야 할 것임

2) 자치구의 특성에 맞는 재래시장활성화추진 가버넌스확립

- 선분권이 이루어지면, 수권기반능력을 기초자치정부에서 확립하여야 할 것임. 이를 위해선 먼저 재래시장활성화정책의 담당자가 전문성을 확보하고, 정책추진에 대한 자율적인 책임능력을 가지고 있어야 할 것임

- 재래시장담당자에 대한 주기적인 순환인사의 제한
 - 전문성의 확보위해 선정결정과정을 투명화, 공개화 함으로서 부당한 불신의 여지를 제거함
 - 자치구의 재래시장담당자는 자치구내의 재래시장의 현황, 문제점, 조직화 정도, 대표자들과의 대면적인 대화와 활성화를 위한 비전공유를 통해 함께 재래시장을 부흥시킬 파트너로서의 역할을 체득하여야 할 것임
- 재래시장담당자는 실무적인 역할을 담당하지만, 구체적인 내용은 시행업체에게 외주(out-sourcing)을 주게 될 것이므로 계약에 관련된 전문적인 지식과, 법적인 계약조건의 설정과 확보방안에 대한 전문적인 식견이 요망됨
- 재래시장담당자는 행정관이므로, 정책집행과정에서 발생하는 정치적인 조정을 담당할 재래시장담당과장과의 2인1조의 내부팀웍이 필요함. 정치적 조정기능과 행정적 관리기능의 역할분담은 수평적인 본인-대리인(principal-agent)관계가 주축이 될 것임. 그러나, 행정관료제의 업무추진의 효율성을 위해 수직적인 명령-복종관계의 주인-사용인(master-servant)관계에 있음도 동시에 명심하여, 양자의 균형과 조화가 요청됨

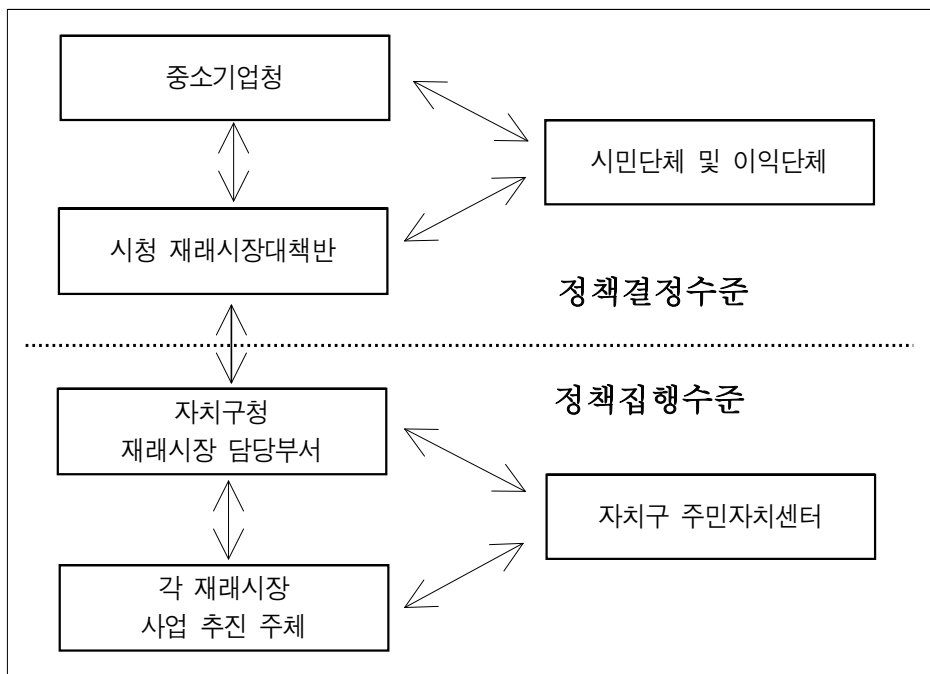
3) 개별 재래시장의 환경과 조건에 부합한 활성화추진

- 개별 재래시장은 내부적으로는 상인들의 상업지역에 대한 문제이지만, 지역공동체의 관점에서는 지역주민의 생활권의 문제이고, 소비자의 관점에서는 유통서비스를 제공받는 소비문제이기도 함. 따라서 지역공동체의 지역자치문제를 다루는 ‘주민자치센터 자치위원회’의 재래시장에 대한 발전방안에 대한 의견을 반영할 필요가 있다고 보여짐.
- 지역경영의 관점에서 재래시장에 대한 지역공동체의 의견반영필요

-지역경영의 관점에서 대형할인마트의 입지를 견제하고 재래시장의 입지와 활성화가 지역주민들의 생활의 질과 편의성을 향상시킨다는 의견을 얻게 되면, 재래시장활성화정책에 대한 정당성이 높아짐

- 지역공동체의 특정문제에 대한 위원회의 의견도 반영하여, 재래시장의 장기적인 비전과 방향에 대한 협력적 검토가 필요함. 예를 들어 교육운영위원회의 의견, 지역복지협의회의 의견 등을 통해 재래시장정책에 대한 종합성(comprehensiveness)와 참여(participation)을 확보하여야 함

<그림 5-1> 공동체의 이상적 의견수렴 구조



4) 도시계획관리적 관점의 정책대안

- 도시계획심의위원회에 심의 대상지역의 주민자치센터 위원 1명을 당연직으로 참여하도록 하여, 그 지역의 재개발, 재건축에 대한 의견을 참여하도록 제도화할 필요가 있음
- 중소기업청이 가지고 있는 재건축, 재개발사업의 선정권을 광역지방정부로 위양하여 분권을 실질적으로 추진하여야 할 것임. 단, 중소기업청의 광역지방정부의 선정권에 대한 감사는 엄밀하게 하여, 지방정부에 부정부패나 정치적 간여의 여부를 막아주어야 할 필요성이 있음

5) 재건축추진 시장에 대한 재래시장존치방안

- 1재래시장 1촌 자매결연에 의해, 농촌의 특산물을 도시지역에서 판매 유통할 수 있도록 농촌지원사업을 실시. 이는 실질적으로 균형발전을 위해 서울시가 할 수 있는 정책대안이라고 보임
- 재래시장의 존립이 불가능할 경우, 재래시장의 입지에정공간에 어린이집, 놀이방, 방과후 놀이방과 같은 복지시설을 설치할 수 있도록 함.
- 재래시장이 지역공동체에서 공공의 공간이었으므로, 재래시장으로서 더 이상 존립이 어렵다면, 리사이클 센타나 지역 도서관 및 전자도서관의 설치를 통해 지역주민들의 애용공간으로 지원하는 방안도 있을 수 있음

참 고 문 헌

- 정정길, 「정책학원론(개정판)」, 박영사, 1997.
- 정정길 외, 「정책평가 : 이론과 적용」, 법영사, 2004
- 신창호·문경일, 「재래시장 활성화방안 연구 : 준거틀과 유형화」, 시정개발연구원, 2003.
- 중소기업청, 「재래시장 지원업무 편람」, 2002.
- 서울특별시, 「재래시장 활성화 지원업무 편람」, 2004.
- 허정옥, “지방재래시장의 활성화에 관한 사례분석”, 「마케팅관리연구」 제9권 제2호, 2004.
- 김광웅, “정책평가 -이론적조망-”, 「한국행정학보」 제17권, 1983.
- 김정렬, “부의 미래와 거버넌스 - 신공공관리와 정책네트워크”, 「한국행정학보」 제34권 제1호, 2000.
- 강근복 외, “과학기술 정책과정의 정책네트워크 분석”, 「한국행정학보」 제13권 제2호, 2004.
- 방민석, “전자정부 구축과정의 정책네트워크 분석”, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문, 2003.
- 최영출, “로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제”, 「지방행정연구」 통권 56호, 2004.
- 김일룡, “지역경영으로써 관광지활성화 전략에 관한 연구”, 「관광연구」 제14권, 1999.
- 신창호, “재래시장 활성화 방안 연구”, 서울시정개발연구원, 2003.
- 경기개발연구원, “경기도 재래시장의 합리적 재개발방안과 모형연구”, 1998.
- 안성호·이정주, “로컬거버넌스와 지역경쟁력”, 2004년도 하계학술대회 발표논문집, 2004.
- Suchman, Edward A., Evaluative Research. New York:Russell Sage Foundation, 1967.

- Nakamura, R.T&F. SmallWood., The Politics of Policy Implementation,
N.Y.:St.Martin Press, 1980.
- Kooiman, Jan., Modern Governance : New Government-Society Interactions,
London:Sage, 1994.
- Rhodes, R.A.W., Understanding Governance : Policy Networks, Governance
and Accountability, Buckingham:Open University Press, 1997.
- John, Peter., Local Governance in Western Europe, London:Sage, 2001.

<별첨> 재래시장 시설현대화사업 추진현황 분석

1. 분석의 측면 정립

재래시장 시설현대화사업 시행의 과정 및 결과를 분석하고 권장사항 및 문제점에 대한 논의를 전개함에 있어서의 기준을 설정하면 다음과 같다.

1) 환경개선사업/재개발재건축사업

이는 재래시장활성화 정책의 물리적환경개선사업의 내용에 따른 분류이다. 환경개선사업과 재개발/재건축사업이 다른 내용과 방법에 의해 추진되었기 때문에 이를 구분하여 분석할 것이다.

2) 시장내/외부적 측면

(1) 시장내부적 측면

시장내부적 측면은 주로 시장공동체의 측면에서 재래시장활성화 정책 추진 및 재래시장 유지주체로서의 시장공동체의 역할 및 조직에 관한 내용을 살펴보는 것이다. 구체적으로 재래시장활성화 정책을 추진하는 데에 있어서의 시장상인의 의견을 민주적으로 조합하고 구청을 도와 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 하는 시장상인조직의 리더의 역량 및 경영의식, 그에 대한 시장상인들의 적극적이고 자발적인 참여, 사업추진 및 시장유지에 소요되는 민자의 확보, 노점상문제의 해결방안 등을 주요내용으로 한다.

이러한 시장내부적 측면에서의 재래시장활성화 정책의 현황을 살펴봄에 있어서 시장의 형태(골목형/건물형)별로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 건물형시장의 경우 주로 등록시장으로서, 주식회사 혹은 개인소유 형태의 건물소유주체가 시장의 대표자로서

민자를 형성하여 사업을 추진하고, 건물입점상인들의 시장공동체가 별도로 존재하지 않아 실질적으로 건물주가 시장상인의 대표역할을 하고 있기 때문이다. 반대로 골목형 시장은 주로 무등록시장으로서, 골목형태의 상점가의 시장상인 50인 이상의 동의로서 선출된 시장상인조합의 대표자가 주체가 되어 상인들의 의견을 수렴하고 민자를 형성하여 활성화 정책을 추진한 형태를 취한다. 따라서 건물형시장과 골목형시장의 시장내 부적 측면에 대한 논의는 별도로 행해져야 할 것이다.

(2) 시장의부적 측면

시장외부적 측면은 주로 재래시장에 행해진 사업에 의한 정부의 지원에 대한 것과 사업추진과정상의 문제, 그리고 재래시장에 관련된 환경적 요인(구의 특성, 유통구조, 인구구조 등)에 대한 내용이 주가 된다. 이는 골목형시장과 건물형시장의 비슷한 내용으로 행해졌으므로 별도의 구분없이 논의를 전개할 것이다.

2. ‘환경개선사업’의 추진현황 분석

먼저 재래시장 활성화 정책 중 ‘환경개선사업’의 추진현황을 분석하고 문제점 및 권장사항을 도출해 보기로 한다.

환경개선사업이 실시되어 완료된 시장 중 우선적으로 분석된 16개 시장 중 사업의 효과로 인해 활성화되었거나 사업후에도 활성화되지 못한 시장을 분류하면 다음과 같다.

<표> 재래시장시설현대화사업 시장의 전반적 활성화정도에 의한 분류

활성화 시장	골목형	마장축산물시장(성동구), 우림골목시장(중랑구), 화곡본동골목시장(마포구), 남문시장(골목형) 이상 4개
	건물형	수유(골목)시장(건물형/골목형) 이상 1개
비활성화 시장	골목형	뚝도시장(성동구), 길음시장(성북구) 이상 2개
	건물형	전농로타리시장(광진구), 면목시장(중랑구), 송인시장(건물), 신수시장(건물) 이상 4개

1) 시장내부적 측면

골목형시장은 상인들 내부에서 선출된 조합장에 의해 시장공동체가 운영되고 있는데 반해, 건물형시장은 사업체 대표자에 의해 일방적으로 운영되는 양상을 보인다.

(1) 건물형 시장

먼저 건물형 시장은 대부분의 경우 단일소유주체가 건물을 소유하고 상인들은 그 안에서 점포를 임대받아 재래시장이 운영되는 형태를 취하고 있기 때문에 사업추진 주체 역시 건물소유주 일인이며 건물소유주가 민자를 형성하여 사업이 추진되는 형태를 보인다. 따라서 사업주체가 임대상인들의 동의만 쉽게 유도해 낼 수 있다면 사업추진에 필요한 민자형성에 있어서 용이하여 골목형시장에 비해 다소 신속한 사업추진이 이루어질 수 있다는 장점이 있다.

하지만 그러한 장점에도 불구하고 실질적으로는 건물형시장의 경우 대부분이 사업추진상 상인들의 의견이 상당부분 배제되는 등 사업추진과정이 원활치 못하였으며¹⁾, 사업 이후에도 시장활성화가 미비하거나 오히려 저하된 경향을 보였다.²⁾ 건물소유주의 의견이 너무나도 강하게 작용하기 때문에 입점상인들은 사업에 있어서 별다른 의견을 내기가 힘들뿐더러 사업시행 이후에 생기는 부작용들(예를 들어 임대료 인상 등)에 대해 항변할 수 있는 상인조합 등의 기제도 마련할 수가 없는 실정이기 때문인 것으로 판단된다. 또한 건물자체가 일인소유이기 때문에 시장자체가 소유자의 의지에 의해 움직일 여지가 다분하며 따라서 재래시장의 기능을 상실할 우려도 있었다.

1) 면목시장의 경우 상인들의 적극적 의견제시가 있었지만, 그러한 의견들이 잘 반영되지 못하는 경향을 보였음

2) 본 연구에서 샘플로서 조사한 건물형 시장들(전농로타리시장(광진구), 면목시장(중랑구), 길음시장(성북구), 송인시장(강북구), 신수시장(마포구)) 모두 환경개선사업의 진행과정이 원활치 못했거나 사업이 이루어진 후에도 전과 별반 다를 게 없는 것으로 나타났다. 예외적으로 수유시장(강북구)의 경우 바로 옆에 있는 수유골목시장과의 상호관계에 의한 시너지효과로 인해 활성화되어 있는 모습을 보였고, 인왕시장(서대문구)의 경우 사업대표자(사업주체)의 적극적인 노력에 의해 어느 정도 사업이 원활하게 추진된 경향을 보였다. 하지만 인왕시장의 경우에도 사업의 성과가 바로 매출증대로 이어지는 것으로 보이지는 않았다.

환경개선사업에 의한 시설개선 등의 편익의 대부분이 건물주에게 귀속된다는 것도 문제로 지적할 수 있을 것이다. 물론 기존 입점 상인들이나 시장소비자들도 깨끗해진 환경의 편익을 어느 정도는 누리겠지만, 대부분의 건물형시장에서는 기존에 있던 상인들도 환경개선사업의 부작용의 일종으로서 발생하는 임대료 상승을 감당하지 못해 이중적인 피해를 입게 되는 경우도 있었다³⁾. 또한 건물형 재래시장은 그 기능을 상실하고 다른 용도로의 전환이 불가피하게 되어 실질적으로 재래시장활성화 정책의 목표가 변질되어 버리는 경우가 발생할 우려까지 있는 듯 하다.⁴⁾

(2) 골목형 시장

골목형 시장은 건물형시장과 달리 일정구역 내에서, 건물마다 다른 건물주들에 임대료를 지불하고 점포를 운영하는 시장상인들로 구성되어 있다. 이러한 형태의 재래시장은 시장으로서 정부에 등록되어 있지 않아 사실상 무등록시장이지만 활성화 정책의 추진을 위해 50인 이상의 상인들의 동의를 얻은 시장상인조합의 등록에 의해 ‘상점가’로 등록하여 사업이 추진된 시장형태이다. 따라서 그러한 시장상인조합의 구성형태 및 조합장의 의지, 그에 대한 상인들의 자발적이고 적극적인 참여 등의 요소들이 환경개선사업 이후의 시장활성화 여부에 영향을 미치는 것으로 보인다.

구체적으로 살펴보면, 환경개선사업 이후 시장이 보다 활성화되고 있는 시장들의 경우 시장내부에서 시장상인들의 동의에 의해 정해진 시장상인대표가 적극적인 경영마인드와 열의로서 시장상인들의 의견을 민주적인 절차에 의해 수렴하고 건물주들의 동의를 얻어내어 환경개선사업을 추진한 것으로 나타났다.⁵⁾ 또한 그러한 시장상인대표는 구청공무원과의 긴밀한 연계를 끌어냄으로써 사업의 추진을 더욱 원활하게 하였다. 그리고 그에 대한 시장상인들의 협조와 참여도 적극적이어서 전체적으로 시/구청의 계획과 시장상인 및 상인대표자의 적극적인 집행노력의 긴밀한 연계에 의해 재래

3) 그러한 대표적 예로서는 송인시장(강북구)의 사례를 들 수 있다.

4) 예를 들어 길음시장(성북구)의 경우 시장대표간판의 대부분이 개인 소유의 불가마사우나 현판으로 되어 있는 실정이다.

5) 이러한 시장의 대표적 예로서, 우림골목시장(중랑구), 화곡본동골목시장(강서구), 남문시장(금천구) 등을 들 수 있다.

시장활성화 정책으로서의 환경개선사업이 성공을 거둘 수 있었던 것으로 보인다.

하지만 그러한 시장들에도 사업 이후의 시장시설물 유지/보수비용의 지속적 발생과 시장환경개선에 의한 부작용으로서의 임대료 상승 등은 문제점으로 나타났다.⁶⁾ 또한 건물형시장의 경우와 마찬가지로 환경개선사업에 의한 편익의 귀속객체가 주로 건물주들이므로 이에 대한 방안도 고려되어야 할 것으로 보인다. 이는 특히 ‘비용부담 대비 편익의 형평성 제고’의 차원에서도 심각하게 고려되어야 할 사항인 것으로 보인다. 노점상 문제의 해결 또한 과제로 남아있다. 재래시장의 환경이 개선되면서 기존에 있던 노점상들은 시장조합과 단합하여 시장에 순화되었으나 환경개선 이후에 편익을 누리기 위해 차후에 시장에 진입하여 시장공동체 질서를 어지럽히고 있는 노점상인에 대해서는 시장이나 구청 차원에서의 문제해결방안이 필요할 것 같다.⁷⁾

2) 시장외부적 측면

시장외부적 측면에서는 사업에 의한 지원 자체에 대한 분석 및 사업정책과정의 측면, 그리고 재래시장 인근의 구의 환경적 측면 등을 살펴볼 것이다. 이 때 이러한 측면들에는 건물형 시장과 골목형 시장 간의 차이가 없기 때문에 별도의 구분 없이 살펴보기로 한다.

(1) 사업에 의한 정부의 지원의 측면

사업에 의한 정부의 지원의 측면은 다시 a) ‘사업 자체의 각각의 적정성 및 실효성의 측면’, b) ‘시/구 정부의 지원의 적극성의 측면(관리책임성)의 측면’ 그리고 c) ‘사업

6) 이러한 점들은 환경개선사업이 시행된 대부분의 재래시장에서 공통적으로 나타나는 문제점에 해당한다.

7) 이러한 노점상의 문제에 대한 해결은 대부분의 재래시장에서 필요하지만, 특히 환경개선사업이 원활히 추진되기 위한 요소로서 유의미성을 가지는 것으로 보인다. 예를 들어, 상인조합이 잘 형성되어 있는 우림골목시장이나 화곡본동골목시장 및 남문시장 등의 경우 노점상을 원활하게 흡수하는 방안을 마련하여 화합을 원활히 형성하고 있는데 반하여, 그렇지 못한 시장의 경우 노점상의 문제나 무임승차적 요소가 또 다른 갈등요소(특히 민자형성에 있어서)가 되어 사업추진이 원활히 이루어지지 못한 측면을 나타내었다.

시행 재래시장에 대한 지속적 지원의 여부 및 정도' 등으로 구분지어 살펴볼 수 있다.

먼저 '사업 자체의 각각의 적정성 및 실효성의 측면'에서, 전반적으로 시장의 환경이 사업시행 전에 비해 깨끗해져 시장상인이나 이용주민 공히 만족을 표시했지만 거의 비슷한 형태와 내용의 사업이 시행됨으로써 시장의 환경과 실정에 맞는 내용의 사업이 추진되지 못하였다는 인식도 있었다. 물론 일부구에서는 구청공무원의 적극성에 의해 보다 나은 내용의 사업을 추진하긴 하였지만⁸⁾ 대체적으로 획일적인 내용과 품목에 의해 사업이 추진되었다. 그리고 그러한 환경개선이 시장의 실질적인 매출 증대에 끼치는 영향은 미비한 것으로 나타났다. 어차피 재래시장을 이용하는 소비자는 일정한 주민들로 형성되어 있고 단지 그러한 고객들이 좀 더 편하게 그리고 더 깨끗한 상품을 쇼핑할 수 있도록 하며 시장상인들 또한 좀 더 깨끗하고 편한 환경에서 상업을 행할 수 있게 된 데에서만 의의를 찾을 뿐 환경개선으로 인해 전에 비해 월등히 많은 사람들이 시장을 찾을 것은 기대도 하지 않는다는 인식을 가지고 사업에 임했을뿐만 아니라, 실제로도 그러한 특별한 매출증대효과는 나타나지 않은 것이다. 따라서 일련의 재래시장활성화 정책이 실효성을 나타내려면 환경개선사업으로 인해 한 번 찾은 고객이 다시 찾을 수 있도록 하는 경영마인드 이식 및 기타 경영현대화사업 등이 부차적으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

이와 더불어 또 하나 생각될 수 있는 것이 구청 당국의 재래시장활성화정책에 대한 적극적 자세 즉 사업시행상의 '관리책임성'의 문제와 향후 재래시장활성화 정책에 있어서의 정부의 지속적 지원 여부의 문제이다. 먼저 '관리책임성'의 차원에서, 대부분의 구에서는 시청에서 내려오는 기획안을 그대로 각 재래시장의 시장조합에 전달하여 각 시장으로부터 사업신청을 받아 다시 그대로 시청에 전달하는 전달/연결 통로의 역할만을 하고 있는 실정이다. 따라서 자치구가 지역자치구내의 시장지원의 우선순위를 설정하고 사업의 구체적 내용을 감리하며, 전체시장을 조율하고 필요한 사업을 걸러주는 정화의 역할은 거의 없는 것으로 나타났다.

그러한 원인으로서 여러 가지를 생각해 볼 수 있겠으나 가장 큰 원인은 재래시장 활성화 정책의 관리에 필요한 업무량과 노력에 비해 각 구청의 재래시장 전담반의 규

8) 광진구의 경우 사업담당구청공무원이 적극적인 수준에서 직접 업체와 물품 등을 선정하고, 사업내용을 구상하는 등 각 재래시장별로 적당한 형태와 내용의 사업을 추진하였다.

모와 입지가 다소 작은 데에 있는 것으로 판단되었다. 실질적으로 한개의 구에 10-20개 정도의 재래시장이 있는 반면에 재래시장담당 공무원은 적게는 2명에서 많아야 4명 정도에 불과했고 그나마 다른 업무와 연계하여 수행하고 있어서 재래시장활성화 정책에 매진할 수 없는 현실이었다. 또한 그나마도 시청에서 내려오는 사업내역을 원칙내에서 대부분 그대로 수행해야 하고, 개별시장내의 사업관련 분쟁 또는 갈등요소를 나서서 해결해야 하는 입장이어서 상하로부터의 압박도 상당히 심하게 느끼고 있는 것으로 나타났다. 이러한 현실하에서 재래시장활성화정책 담당 구청공무원들에게 보다 창의적이고 적극적인 사업계획 및 시행을 요구한다는 것은 다소 무리인 것으로 보이며 따라서 적실적이고 효과적인 사업의 시행에 있어서 한계점을 노출하였다.

‘사업시행 재래시장에 대한 지속적 지원여부 및 정도’에 대해서, 환경개선사업이 시행된 시장에서 추가적으로 발생하는 시설 유지/보수 비용과, 그러한 환경개선사업 이후에 있어서의 추가적인 활성화 정책 시행에 있어서의 비용 등에 대한 지원 여부 및 그 정도에 대해 시장상인과 시/구 당국간의 의견차가 상당수준 있는 것으로 나타났다. 이는 ‘행정의존성의 강화’와 ‘행정책임성’이라는 두가지 차원의 갈등이라고 볼 수 있을 것이며, 이러한 갈등은 사업의 원활한 추진에 장애요소로서 작용하는 것으로 나타났다. 따라서 그러한 지속적 지원책에 대한 협의과정 및 대안모색이 필요할 것으로 보인다.

(2) 사업정책과정의 측면

사업정책과정의 측면은 다시 a) ‘시-구-상인-주민’간의 관계성의 측면과 b) ‘정책과정상의 각 관련집단의 의견수렴/반영기제’의 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

먼저 ‘시-구-상인-주민’간의 관계에서, 앞의 ‘현행 활성화정책 과정’에서도 알 수 있듯이 현재의 정책과정상에서는 시청(또는 중기청)과 구청, 그리고 구청과 재래시장상인간에는 다소 수직적인 관계가 존재하는 것으로 나타났다.

각 구청의 재래시장담당부서는 시청에서 통과된 사업의 범위 내에서 해당시장에 사업시행계획을 내려 보내고 다시 구청은 각 재래시장 사업주체가 그러한 내용의 사업을 시행하도록 감리하는 역할을 행한다. 따라서 하위노드에서 상위노드의 의견을 제시

하거나 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 기제는 거의 없는 실정이고, 일견 그러한 노력도 기울이지 않는 것으로 나타났다. 실질적으로 각 구의 환경적 특성과 해당구 내의 각 재래시장의 상황을 잘 파악할 수 있는 주체는 중간에 위치한 ‘구청’일 것임에도 불구하고, 현실적으로는 구청이 의견을 낼 수 있거나 의견을 내는 부분은 적은 것이다.

또한 사업의 내용 결정에 있어서 공급주체인 시장상인 및 당국의 입장만 있을 뿐 재래시장에서의 실질적인 소비주체인 ‘인근주민’의 의견반영기제 또한 미비한 실정이다. 그 재래시장에서 어떠한 불편함을 느끼고 있으며 어떠한 점이 개선되면 좋을 것인지를 실제로 체감하는 소비주체의 의견이 반영되는 것도 중요한 요소라고 생각할 수 있을진대 그러한 기제는 찾아보기가 힘든 것이다.

끝으로 재래시장활성화 정책의 최하위노드로서 실질적 사업집행 및 유지주체인 시장상인회의 지속성의 문제도 거론하지 않을 수 없다. 사업초기에는 적극적인 자세로 사업을 추진하고자 했던 시장상인 및 대표자가 사업이 진행됨에 따라 나타나는 정책과정상의 갈등요소들에 의해 점점 그 의욕을 상실해 가고 따라서 사업의 원활한 추진에 있어 장애요소가 나타나는 현실에서는 사업이 성공적으로 집행되기 어려울 것이다. 따라서 이러한 시장상인조직이 지속적으 활동을 할 수 있는 실질적인 여건을 보장해 주는 것도 활성화방안의 하나로서 고려할 수 있을 것이다.

(3) 구의 환경적 측면

구의 환경적 측면이란, 주로 각 재래시장이 속해 있는 구의 인구구조(예를 들어 주민연령층 또는 성별 등의), 유통구조 또는 구매패턴, 경쟁업체(주로 대형할인마트) 존재여부, 구의 특화대상 특수산업 기타 재래시장이 접하고 있는 제반의 환경적측면에서 각 재래시장들의 생존가능성 및 올바른 사업추진방향, 그리고 올바른 재래시장상을 정립하는 측면이라 할 수 있다.

각 구의 특성에 맞는 재래시장의 모습을 찾고 그러한 것들을 시장활성화 정책에 반영하는 것은 아주 중요한 요소일 것이나 실제적으로는 사업추진과정에서 인근의 대형할인마트와의 경쟁성 및 지역특수성의 사업에의 반영, 지역 유통구조(또는 구매패턴) 등의 고려등이 미비한 수준에서 이루어진 것으로 보인다. 이러한 요소들을 고려하

여 차후적인 사업방안을 마련하는 것이 필요할 것이다.

3. ‘재개발/재건축 사업’의 추진현황 분석

다음으로 ‘재래시장 재개발/재건축 사업’의 성과를 분석하고 문제점 및 권장사항을 도출해보기로 한다. ‘재개발/재건축 사업’이 시행된 시장은 2004년 6월 기준으로 총 8 개로서 그 중 세곳(이수중앙시장, 시흥중앙시장, 삼양시장 등)의 현황을 조사한 결과는 다음과 같다.

	잘되고 있는 점	잘 안되고 있는 점
이수중앙시장 (서초구)	- 세 시장 공통적으로 재래시장 활성화 정책의 근본취지를 살리고 있는 부분을 찾기 힘들었음	- 시장의 기능을 대부분 상실하고 현재에는 주상복합의 형태로 지하에는 별도 운영 주체의 마트 운영 - 지상2층까지는 점포가 비어 있어 공간효율성 현저히 저하 - 3층 이상은 주상복합으로 건축되어, 재래시장활성화라는 사업의 기본취지와 전혀 다른 방향으로 사업 추진되었다는 문제점 노출
시흥중앙시장 (금천구)		- 이 역시 재래시장의 기능을 상실하고 사우나업이 주를 이루는 듯함 - 상인들도 모두 근처 골목으로 상점을 옮기고 매장은 직원들로 채워져 있지만 이마저 활성화되지 못한 상태 - 역시 재래시장활성화를 목적으로 한 사업의 근본취지를 찾아보기 힘들
삼양시장 (강북구)		- 재건축 사업 후 오히려 임대료가 비싸졌고, 상인들도 모두 흩어지는 부작용 발생 - 시장의 기능을 상실하고 임대업으로 전환되고 있는 실정

1) 시장내부적 측면

재개발/재건축사업이 시행된 재래시장은 모두 건물형 시장이므로, 건물형시장에 대한 환경개선사업과 마찬가지로 일인소유의 건물에 대한 특혜가 부여된 형태이다. 하지만 건물형 시장에 대한 환경개선사업이 시장환경개선에 대한 재정적 지원임에 반해 재개발/재건축 사업은 자금지원이 아닌 시장 재건축에 대한 건축법상 특혜에 의한 지

원이다. 따라서 건물형 시장과는 달리 재건축 형태에 따라 재래시장의 형태를 상실할 우려가 있고 실제로도 재개발/재건축이 행해진 재래시장은 시장이라기보다는 주상복합이나 대형마트가 주가 되어버린 현황을 보였다.

이러한 상황에서 시장상인들 마저 사업시행전 혹은 시행중에 대부분이 권리금을 받고 인근지역으로 나가거나⁹⁾, 그나마 남아있는 상인들에게도 더 이상 상업적 의지가 남아있지 않은 모습을 보였다. 따라서 시장상인회라는 것은 생각도 할 수 없는 상황이며, 오히려 시장안의 매장은 백화점이나 마트의 형태로서 입점상인보다는 고용직 직원들이 상업활동을 하고 있는 실정으로서 더 이상 재래시장이라고 볼 수 없었다.

2) 시장외부적 측면

(1) 사업에 의한 정부의 지원의 측면

사업에 의한 정부의 지원의 측면으로서 a)'사업 자체의 각각의 적정성 및 실효성의 측면'과 b)'시/구정부의 지원의 적극성의 측면' 그리고 c) '사업시행 재래시장에 대한 지속적 지원의 여부 및 정도' 등으로 구분지어 살펴볼 수 있겠으나, 재개발/재건축 사업이 시행과정상이나 결과적으로 보았을 때 재래시장의 모습을 유지하고 있지 않은 현실을 볼 때 사업의 각각의 적정성이나 실효성을 평가하기란 힘들 듯 하다. 그리고 시/구 정부의 지원 및 그 지속성에 대한 분석 역시 재래시장 재개발/재건축 과정에서 재래시장의 모습이 상실되어 가는 과정이 나타났다고 보았을 때 오히려 정부 입장에서는 지원이 축소되는 것이 바람직했을 것이기 때문에, 지원의 측면에서 재개발/재건축 시장에 대한 분석을 행하는 것은 무의미한 것으로 판단된다.

(2) 사업정책과정 및 구의 환경적 측면

재개발/재건축 사업이 시행되는 과정에서 입점상인이나 인근주민의 의견반영은 거

9) 시흥중앙시장(금천구)의 경우 본래 시장안에 있던 상인들이 인근골목으로 나가서 새로운 골목형태의 시장(은행나무 골목시장)을 구축하였다.

의 이루어지지 않은 것으로 보인다. 입점상인의 경우 건물형 시장의 임대상인이기 때문에 건물주의 의견에 적극적인 거부의를 밝힐 수 없을뿐더러 오히려 좋은 조건에 업종전환 혹은 이주할 수 있는 기회로 인식되기도 한 듯 하다.¹⁰⁾ 또한 인근주민의 경우 재개발/재건축 사업에 의해 주상복합 등의 주거시설이 생기면 지역 지가 상승의 간접적 원인이 될 수 있고 또한 지역내에서 별로 필요성을 느끼지 않는 재래시장보다는 편의시설이 입점할 수 있는 기회로 인식하여 사업에서의 특혜에 대해 신경쓰지 않거나 반대하지 않은 듯 하다.¹¹⁾

환경적 측면에서도 재래시장의 기능을 포기함에 따라 인근 마트와의 경쟁의 여지도 없고, 재래시장의 기능을 포기하는 대신 사우나 등의 편의시설 위주의 업종전환도 이루어진 측면이 있어서 사업과정에서 환경적 측면에 대한 고려도 별로 이루어지지 않은 듯 하다.¹²⁾

10) 이러한 내용은 이수중앙시장(서초구)의 경우에서 알 수 있었다.

11) 단, 시흥중앙시장(금천구)의 경우 재래시장의 기능이 상실된 데 대한 인근주민의 반대가 있긴 하였으나 그러함에도 불구하고 재개발·재건축사업이 적극적으로 추진된 경향이 있다.

12) 삼양시장(강북구)의 경우 재래시장에서 탈피하여 임대업으로의 업종전환이 이루어지고 있는 실정이다.