





환경개선사업 시행 후
재래시장 활성화 방안

A Study for Revitalizing Local Markets After Operating
Surroundings-improvement Project

2005

서울시정개발연구원
Seoul Development Institute

연구진

연구책임 김 찬 동 • 도시경영연구부 부연구위원

연구원 박 종 철 • 도시경영연구부 위촉연구원

자문위원 김 성 수 • 한국외국어대학교수

박 현 호 • 서울시 재래시장대책반장

변 명 식 • 한국유통학회 회장, 장안대학교수

신 기 동 • 경기개발연구원 책임연구원

임 희 지 • 서울시정개발연구원 책임연구원

최 돈 구 • 중소기업청 재래시장소기업과 과장

홍 인 옥 • 한국도시연구소 산업노동부장

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

I. 연구의 개요

1. 재래시장 활성화정책시행의 개요

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

○ 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 형성됨

○ 90년대 이후 재래시장이나 지역시장은 시설적 기반이나 환경변화에 대한 경영의 적응능력에서 낙후되게 되었음. 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 입법화되어 재래시장의 시설개선과 경영활성화를 위한 정책적 지원을 받기에 용이한 측면이 있음

○ 재래시장활성화‘정책’(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.

○ 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

○ 환경개선사업은 단지 재래상인의 소득을 높이고 재래시장의 경쟁력을 확보할 수 있는 필요조건인 하나는 될 수 있으나, 충분조건은 아님. 재래시장의 시설현대화를 통해 상인들의 소득이 증가하고 재래시장이 활성화되기 위해서는 환경개선과 함께 경영의 현대화도 함께 이루어져야 함. 그래야 비로소 재래시장 활성화사업의 효과성을 측정할 수 있을 것임.

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

2. 서울시 재래시장의 현황

- 서울시에는 312개의 재래시장이 있으며, 이중 112개(35.9%)가 무등록 시장

임. 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, A등급이 14개, B등급이 68개, C등급이 92개, D등급이 15개이며 E등급과 철거대상 시장이 11개임.

- 서울시의 재래시장은 160개(51%)의 시장이 20년 이상된 오래된 시장임. 따라서 대부분 건물이 노후화 되었고, 주차장이나 화장실 등의 고객편의시설이 부족하며, 통행로가 협소하고 불결하여 쇼핑환경이 열악한 상태임. 또 상인들의 고령화와 구대의연한 상관습으로 인해, 젊은 층의 재래시장 이용율이 급감하고 있음.

- 특히 1996년 유통시장의 개방정책 이후, 대형할인점의 증가, 인터넷 등을 통한 전자상거래의 급증과 같은 유통시장의 환경변화와, 대형냉장고의 보급증대 등으로 인한 대량일괄구매와 같은 소비행태의 변화는 재래시장에 대한 현저한 고객감소를 초래하였음.

- 대형할인점의 수는 96년 7개에서 2003년에는 48개로 비약적으로 증가하였으며 매출액은 연평균 27%씩 증가하고 있음. 반면, 재래시장의 매출액은 연평균 7.8%감소하고 있으며 등록된 재래시장의 점포 45,763개 중에서 9.9%에 해당하는 4,519개가 공점포임.

- 이와같이 재래시장의 지역내 역할과 기능이 현저히 쇠퇴함에 따라 균형발전정책의 일환으로 도시지역의 낙후지역인 재래시장에 대한 정부의 지원이 정책적으로 필요한 상황임

<표 1> 서울시 재래시장 현황(총 시장수 312개)

등록여부		형태구분		연수구분 (등록시장 대상)		안전등급 (등록시장 대상)	
등록 시장	200개 (64.1%)	건물형	177개 (56.7%)	30년 이상	44개 (22%)	A등급	14개 (7%)
무등록 시장	112개 (35.9%)	골목형	73개 (23.4%)	20 ~ 30 년	116개 (58%)	B등급	68개 (34%)
		혼합형	62개 (19.9%)			C등급	15개 (7.5%)
						D등급	15개 (7.5%)
						E등급, 철거대 상	11개 (5.5%)
계	312개 (100%)	계	312개 (100%)	계	200개 (100%)	계	200개 (100%)

3. 서울시 재래시장 활성화정책의 추진 현황 및 문제점

○ 재래시장 활성화정책의 개요

- 재래시장 활성화 정책은 시설개선을 위한 사업(환경개선사업)과 경영활성화를 위한 사업(경영현대화사업)으로 구분하여 추진되고 있으며, 재래시장의 경쟁력 확보를 목표로 하고 있음. 그렇지만 재래시장 정책은 시장의 경쟁력확보란 정책목표 이외에도, 지역경제회생을 위한 배분정책, 지역환경의 정비를 위한 도시정비계획, 낙후된 재래상인들에 대한 간접적 복지재분배 정책의 성질도 지니고 있음

- 환경개선사업에는 하드웨어적인 시설현대화사업과 재건축·재개발 지원사업으로 구분되고, 경영현대화사업은 소프트웨어적인 전자상거래, 신용카드결제 등의

상거래 현대화사업이 포함되어 있음

- 재래시장 활성화정책에서는 재래시장의 문제를 바라보는 시각에 따라 다양한 정책수단들을 사용하고 있음. 즉, 재래시장의 시설노후화가 문제라고 보면 도시 계획론적인 대응수단들을 사용하게 되고, 재래시장의 유통기능의 취약을 주된 문제로 본다면, 유통경쟁력향상을 위한 소프트웨어적인 프로그램의 도입을 대응수단으로 사용하게 됨. 또 재래시장을 지역경제의 주요 구성부문으로 보게 되면, 지역경제 활성화를 위한 지역 경영적 관점에서 대응정책수단들을 모색하게 됨.

○ 서울시 재래시장 활성화 정책 추진현황

- 서울시는 재래시장 활성화정책의 추진을 위해 ①재래시장 시설현대화 및 환경개선 지원사업 ②재래시장 재개발·재건축 지원사업 ③재래 시장 활성화 연구 및 시장브랜드 개발사업 등 3가지 사업을 행하고 있음.

- 시설현대화 및 환경개선사업으로 2002년과 2003년에 39개 사업이, 2004년에 21개 사업이 지원되었고, 2005년에는 16개 사업이 추진 중에 있음. 2004년까지 시행된 지원사업 중 국비지원사업이 24개이고 시비지원사업이 36개임. 이중 등록시장은 34개이고 골목형 시장은 26개임. 사업내용으로는 ① 아케이드설치 ②간판설치 ③하수도 정비 ④냉난방시설 등을 설치하는 것이고 건물형시장은 리모델링을 실시하는 것임.



<사업시장(건물형)>



<사업시장(골목형)>

- 재개발·재건축사업은 시장 재개발사업과 시장 재건축사업으로 구분됨. 시장 재개발사업은 ‘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 말함. 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 말함.

- 재래시장의 재개발·재건축사업에 관한 지원사항은 ①용적률의 상향조정(서울특별시 도시계획조례 제55조) ②도시관리계획 절차의 간소화 또는 생략 ③과밀부담금의 감면(특별조치법 제19조) ④시장재개발·재건축사업의 자금융자지원 ⑤양도소득세와 지방세면제와 같은 세제지원 ⑥사업등의 요건완화(80% 또는 67%에서 60%로 완화) 등이 있음.

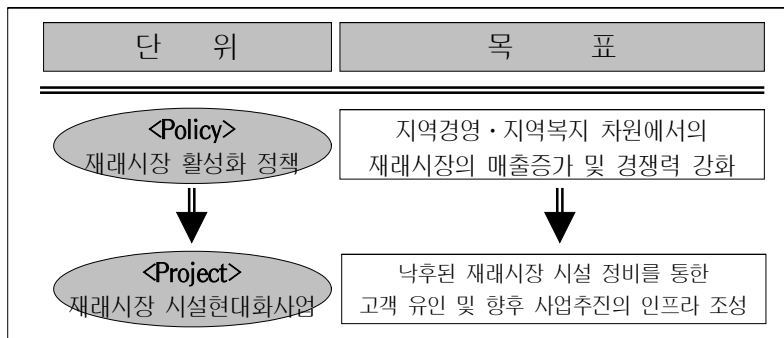
- 재래시장의 재건축·재개발사업은 2003년까지 50개가 신청되었고, 2004년에는 10개가 신청되었는데, 지금까지 서울시에서 재래시장 재개발·재건축이 완료된 것은 8개이고, 공사 중인 것이 12개, 건축허가 준비 중인 것이 40개임.

- 재래시장 활성화 연구사업은 주로 환경개선 또는 재개발·재건축여부를 결정하는데 한정하여 실시되는 것으로 2003년에 19개소, 2004년에 8개소에 대한 활성화 연구가 있었음. 시장브랜드나 캐릭터의 개발은 2003년과 2004년에 각각 2개에 불과하였음.

4. 서울시 재래시장 활성화정책에 대한 평가

○ 평가구조 및 평가지표

- 정책평가를 위해 정책(policy)과 사업(project)의 관계구조를 구분하고, 각각의 목표들에 있어서의 차이를 정리하면 [그림 2]와 같음.



[그림 2] 재래시장 활성화 정책과 사업의 목표

- 정책문제 구조로부터 총괄평가의 지표를 유도해 내고, 정책추진체제로부터 과정평가의 지표를 유도해 냄.

- 총괄평가 지표로는 시설현대화사업 시행의 ①효과성, ②효율성 ③만족도를 측정하고, 과정평가의 지표는 시설현대화사업 시행의 정책추진체제에 대한 진단을 위한 것으로 ①참여평가(민주성), ②네트워크의 리더십평가(실현의지), ③공무원과 시장대표간의 파트너십(협치성), ④지역공동체의 지역경영적 관점이 반영되었는가에 대한 경영종합성(종합성), ⑤정책집행의 타이밍과 우선순위반영의 합리성(적시성)을 들 수 있음

○ 총체적 평가결과 제시

- 재래시장 환경개선사업에 대한 평가결과는 사업결과(효과성, 효율성, 만족도 등)와 사업과정(민주성, 실현의지, 협치성, 종합성, 적시성 등)에 대하여 각각 공무원-상인 간 차이, 활성화시장-비활성화시장 간 차이, 골목형시장-건물형시장 간 차이를 중심으로 제시할 수 있음.

* 당해 사업에 대한 자치구 공무원과 상인 간 인식차이(표5, 표6, 표7)

- 자치구 공무원들과 상인들은 사업의 외관적인 효과를 다소 긍정적으로 평가하고 있지만, 그러한 사업으로 인해 시장의 매출이 증대되거나 고객이 늘어났는가를 묻는 사업결과의 효율성에 대해서는 의견이 나뉨. 자치구 공무원들은 사업의 외관적인 효과와 함께 사업결과에 있어서도 긍정적인 인식을 하고 있는 반면, 상인들은 사업결과에 대해서는 부정적인 인식을 보였음.

- 적어도 시설개선사업 만으로는 재래시장 활성화에 대해 큰 효과를 기대할 수 없다는 것을 보여주는 대목이라 할 수 있음. 상인들이 공개되지 않는 사업비의 내역에 대해서는 별 관심을 두지 않고 그냥 상인대표들이나 조합장이 책정하고 집행하는 대로 따르는 소극적인 태도를 보이는 것으로 나타남.

- 자치구공무원들과 상인들 모두 사업의 추진과정에 있어서 사업주체들의 적극적인 실현의지와 평균수치상 더블포인트의 차이를 나타내고 있음. 그리고 민주성에 대한 평가는 공무원과 상인의 의식이 현격한 차이가 남을 알 수 있음.

- 하지만 앞서 언급했듯이 그러한 사업결과의 외관적인 효과가 고객을 일시적으로 증대시키긴 했지만, 그러한 것들이 꾸준히 이어져 궁극적인 재래시장 활성화가 이루어지기 위해서는 부차적인 사업들이 지속적으로 진행되어야 할 것으로 보임.

<표 5> 사업결과(효과성, 효율성)에 대한 자치구 공무원과 상인들의 인식

사업결과의 효과성							
		시장미관 향상	시장환경의 청결	시장통로 정비	시장내 환기 향상	전천후 쇼핑 가능	총 합
공무원	평균	1.82	1.35	1.18	0.88	1.71	1.39
	표준편차	0.39	0.61	0.39	0.93	0.47	0.67
상인	평균	1.13	1.06	0.74	0.23	0.78	0.79
	표준편차	0.60	0.56	0.76	0.95	0.81	0.74

사업결과와 효율성						
		매출증대	고객증대	공점포 감소 효과	상가 전체 분위기	총 합
공무원	평균	0.88	1.12	1.18	1.29	1.12
	표준편차	0.49	0.60	0.95	0.59	1.00
상인	평균	-0.13	0.03	-0.01	0.24	-0.03
	표준편차	0.82	0.97	0.87	1.1	0.94
사업비 집행의 효율성						
		사업비 부담의 적정성	사업비 집행의 낭비	사업비 집행의 부정부패 요소	사업비 책정의 적절성	총 합
공무원	평균	-	1.59	1.71	1.00	1.43
	표준편차	-	0.80	0.77	0.79	1.29
상인	평균	0.21	0.29	0.36	0.25	0.28
	표준편차	0.84	0.88	0.90	0.67	0.83

<표 6> 사업과정에 대한 자치구 공무원과 상인들의 인식

민주성								
		적극적 의사표현 의지	상인의견반영기제 (회의체 등)		상인의견 반영도			총 합
			존재	상인의사 반영	시청 공무원	구청 공무원	상인대표	
공무원	평균	0.88	0.71	0.82	1.00	1.41	1.06	0.98
	표준편차	0.86	1.05	0.73	0.71	0.62	0.66	1.20
상인	평균	0.28	0.17	0.09	-0.16	-0.01	0.28	0.11
	표준편차	0.97	0.95	0.77	0.95	0.93	0.94	0.92
실현의지								
		자치구 구청장	자치구 공무원	상인조직 대표	건물주	상인들	지역 주민들	총 합
공무원	평균	1.53	1.18	1.18	-0.24	0.47	0.53	0.77
	표준편차	0.62	0.81	0.64	0.66	0.94	0.87	1.05
상인	평균	0.35	0.27	0.59	-0.08	0.47	0.35	0.32
	표준편차	0.87	0.92	0.86	1.05	0.76	0.82	0.88

협치성						
		상인대표-자치구	상인대표-서울시청	상인대표-지역주민	서울시청-자치구	총 합
공무원	평균	0.88	1.35	1.18	1.12	0.69
	표준편차	1.17	1.90	2.38	0.99	1.32
상인	평균	0.53	0.29	0.35	0.27	0.36
	표준편차	0.86	0.67	0.70	0.63	0.71
종합성						
		사업의 실질적 지역으로부터의 노력	주도자의 협력 자구	사업이 지역발전과 커뮤니티 개발의 종합적인 관점에서 추진되었는지	총 합	
공무원	평균	0.59		0.76	0.68	
	표준편차	0.62		0.83	1.27	
상인	평균	0.30		0.36	0.33	
	표준편차	0.82		0.83	0.83	
적시성						
		사업추진의 원활성	사업내용의 적실성	사업우선순위의 적정성	총 합	
공무원	평균	0.47	1.12	0.94	0.84	
	표준편차	0.80	0.60	0.75	1.06	
상인	평균	0.42	0.41	0.37	0.40	
	표준편차	0.98	0.78	0.80	0.85	

* 활성화 시장과 비활성화 시장 간 차이(표7)

- 활성화되고 있는 시장의 상인들이 그렇지 못한 시장의 상인들에 비해 시설 개선사업의 효과를 더 크게 인식하고 있음. '사업비의 책정 및 집행 내역공개의 투명성'에 대해서도 활성화시장과 비활성화 시장간 차이가 뚜렷이 나타나 전반적으로 비활성화시장의 상인들에 비해 활성화시장의 상인들이 사업비 공개가 더 투명한 과정에 의해 이루어지는 것으로 인식하고 있는 것으로 나타남.

- 하지만 활성화시장과 비활성화 시장 모두에서, 상인들이 상인대표조직의 사업비 책정 및 집행에 대해 다소 무관심적이고 소극적이어서 공개되지 않는 사업비의 내역에 대해서는 알고 하는 의지를 별로 보이지 않는 것으로 나타나, 사업과정에 있어서의 상인들의 관심이 필요함.

<표 7> 활성화비활성화 시장간 지표별 차이 분석

			평 균	표준편차	t-value
효과성		활성화 시장	7.60	3.54	0.68
		비활성화 시장	6.70	5.58	
효 율 성	사업 결과의 효율성	활성화 시장	1.67	3.28	4.77***
		비활성화 시장	-2.87	3.61	
	사업비 집행의 효율성	활성화 시장	0.73	2.32	2.15**
		비활성화 시장	-0.35	1.30	
	효율성 종합	활성화 시장	2.40	4.41	5.04***
		비활성화 시장	-3.22	3.45	
만족도		활성화 시장	1.00	2.91	0.05
		비활성화 시장	0.96	3.07	

총괄평가 지표 종합		활성화 시장	11.87	7.79	2.99***
		비활성화 시장	4.61	9.88	
민주성	활성화 시장	0.53	6.28	1.10	
	비활성화 시장	-1.30	5.74		
실현의지	활성화 시장	3.47	6.47	1.88*	
	비활성화 시장	0.35	5.28		
협치성	활성화 시장	5.33	3.76	3.34***	
	비활성화 시장	1.52	4.55		
종합성	활성화 시장	4.17	2.84	0.51	
	비활성화 시장	3.78	2.59		
적시성	활성화 시장	4.00	3.93	2.79***	
	비활성화 시장	0.70	4.69		
과정평가 지표종합	활성화 시장	17.50	15.11	2.75***	
	비활성화 시장	5.04	17.80		

* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : p<0.01, ** : p<0.05, * : p<0.1)

** 음영은 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

- 활성화시장과 비활성화시장에 대한 환경개선사업의 효과성은 유의미한 차

이가 나타나지 않지만, 사업집행결과의 효율성에 있어선 유의미한 차이가 나타남. 실현의지(특히 자치구 공무원), 협치성(특히 상인대표와 자치구 간의 협력관계), 적시성(특히 사업내용의 적실성 및 우선순위의 적정성) 등의 항목에서 양자간 뚜렷한 차이를 보이는 것으로 나타남.

사업이 시장활성화에 기여하려면 a)상인들의 사업실현의지 고취(상인들의 행정의존주의 및 행정불신주의로부터의 탈피 및 자치구 공무원들과 상인들간 상호 신뢰관계 구축), b)상인대표와 자치구공무원간의 협력관계 강화, c)사업내용의 적실성, 사업우선순위의 적정성 제고 등의 노력이 필요함.

* 골목형시장과 건물형시장 간 환경개선사업의 성과 차이(표 9)

- 주로 골목형시장의 사업이 비교적 성공적이었고, 건물형시장의 경우에는 소기의 효과 및 결과를 달성하지 못한 것으로 나타남. 하지만 건물형시장의 경우에도 여전히 상인들이 시장시설현대화사업의 효과에 대한 긍정적인 기대를 가지고 있으므로 건물형시장의 사업과정적인 측면을 개선하고 사업의 방향을 올바르게 적절한 방향으로 재조정하여 추진할 수도 있을 것임. 그 과정에서 상인들의 참여도를 높일 수 있다면 건물형시장의 사업도 성공적으로 이룰 수 있는 가능성은 있음.

- 건물형시장은 골목형시장에 비해 전반적으로 사업이 실패한 경향이 있고, 시장분위기도 활성화되지 못한 면이 있음. 그 사업과정을 보더라도 ‘사업내용의 적시성’을 제외한 모든 사업과정항목에서 골목형 시장에 비해 떨어지는 것으로 나타남. 따라서 사업추진주체로서의 건물주 혹은 시장대표자는 적극적이고 의지있는 상인들의 의견을 수렴하고 사업과정에 반영할 수 있도록 상인조직의 대표자가 적극적인 역할을 할 수 있는 방안을 마련하고 그를 통해 상인들의 의견을 충분히 반영할 수 있도록 노력하여야 할 것임.

<표 9> 골목형-건물형 시장간 지표별 차이 분석

			평 균	표준편차	t-value
효과성		골목형 시장	0.84	1.01	2.78**
		건물형 시장	0.63	0.93	
효율성	사업 결과의 효율성	골목형 시장	0.06	1.35	3.51***
		건물형 시장	-0.30	1.47	
	사업비 집행의 효율성	골목형 시장	0.48	1.66	2.32**
		건물형 시장	0.15	1.45	
사업의 정책기여기대성		골목형 시장	0.48	0.81	1.69*
		건물형 시장	0.28	0.76	
만족도		골목형 시장	1.00	2.91	0.05
		건물형 시장	0.96	3.07	

민주성		골목형 시장	0.17	1.36	3.33***
		건물형 시장	-0.09	0.97	
실현의지		골목형 시장	0.37	1.20	2.19**
		건물형 시장	0.18	1.15	
협치성		골목형 시장	0.42	1.21	3.39***
		건물형 시장	0.18	0.87	
종합성	골목형 시장	0.42	0.83	2.23**	
	건물형 시장	0.03	0.73		
적시성	골목형 시장	0.04	1.51	0.16	
	건물형 시장	0.38	1.25		

* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검정력이 높음을 의미함.(*** : $p<0.01$, ** : $p<0.05$, * : $p<0.1$)

** 음영은 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

II. 정책건의

1. 개별 재래시장의 특성에 근거한 활성화 정책 추진

-본 연구의 분석결과에 따르면 우선 재래시장의 유형에 따라 개선해야 할 문제가 다르게 나타남. 먼저 골목형 재래시장의 경우, 환경개선사업 이후에 개선된 시설물에 대한 유지·보수의 비용과 책임 문제, 그리고 노점상의 관행적인 활동에 따른 환경개선의 효과 감소, 그리고 후속적인 경영현대화사업의 부진 등임. 이와 달리 건물형 재래시장의 경우는 건물주와 입점상인 간의 지대(rent) 배분 문제, 즉 행위자간의 갈등관리가 주요한 문제임

- 골목형 시장에 대한 환경개선사업의 성과는 건물형 시장에 비해 높은 것으로 나타남으로, 골목형 시장에 대한 경영현대화사업의 계속적 실시는 타당하나, 건물형 시장에 대한 경영현대화사업의 실시는 유보할 필요가 있음.

-개별 재래시장은 내부적으로는 상인들의 상업지역에 대한 문제이지만, 지역공동체의 관점에서는 지역주민의 생활권 문제이고, 소비자의 관점에서는 유통서비스를 제공받는 소비문제이기도 함. 따라서 지역공동체의 재래시장에 대한 발전방안에 대한 의견을 반영할 필요가 있음.

- 재래시장 활성화를 위해 1재래시장 1촌 자매결연에 의해, 농촌의 특산물을 도시지역에서 판매·유통할 수 있도록 농촌지원사업을 실시하는 보완적인 방법을 검토해 볼 수 있음.

2. 자치구로의 권한 이양 및 자치구의 전문성 강화

- 기초자치정부에 권한을 이양하는 것은 지방자치에서 ‘보충성의 원칙’을

선도적으로 실현하여, 지방분권을 구체적인 정책차원에서 실현하는 것임. 먼저 분권이 이루어지면, 수권기반능력을 기초자치정부에서 확립하여야 함. 이를 위해서는 먼저 재래시장활성화정책의 담당자가 전문성을 확보하고, 정책추진에 대한 자율적인 책임능력을 가지고 있어야 함.

- 전문성의 확보를 위해 재래시장담당자에 대한 주기적인 순환인사를 제한하고 선정결정과정을 투명화, 공개화 함으로써 부당한 불신의 여지를 제거함. 자치구의 재래시장담당자는 자치구내의 재래시장의 현황, 문제점, 조직화 정도를 심도 있게 파악하고, 대표자들과의 대면적인 대화와 활성화를 위한 비전 공유를 통해 함께 재래시장을 부흥시킬 파트너로서의 역할을 수행해야 함. 재래시장담당자는 실무적인 역할을 담당하지만, 구체적인 내용은 시행업체에게 외주(out-sourcing)를 주게 되므로 계약에 관련된 전문적인 지식, 법적인 계약조건의 설정 및 확보방안에 대한 전문적인 식견이 필요함.

- 중소기업청이 가지고 있는 재건축, 재개발사업의 선정권이 2005년 3월부터 광역지방정부로 이양되었으나, 분권을 실질적으로 추진하기 위하여 경영현대화 사업에 관련된 선정권도 총액베이스로 광역정부에 이양하면 지방분권에 기여할 것임.

3. 관-민의 지속적인 파트너십 및 투명성 제고

- 재래시장의 환경개선사업이 당초에 의도한 효과를 내기 위해서는 사업의 관련 행위자들이 단기적인 이익만을 보고 지대추구적인 행위를 할 경우 이를 효과적으로 막을 수 있어야 함. 따라서 관련 사업의 성공과 실패에 대해 위기의식을 공유하고 투명한 사업집행이 이루어져야 함.

- 활성화시장과 비활성화 시장 모두에서 상인들이 상인대표조직의 사업비 책정 및 집행에 대해 다소 무관심하고 소극적이어서 공개되지 않는 사업비의 내역에 대해서는 알려고 하는 의지를 별로 보이지 않는 것으로 나타나, 사업과정에 있

어서 상인들의 관심이 필요함. 투명하게 공개되지 않는 사업비의 내역에 대해서는 별 관심을 두지 않고 있기에 이러한 문제의 해소를 위해 상인들의 사업비 분담비율을 늘리는 것도 한 방안임.

- 재래시장 활성화가 이루어지기 위해서는 경영현대화 등의 소프트웨어적인 사업들이 지속적으로 진행되어야 함. 특히 사업과정적인 측면에서 시장활성화에 기여하려면 상인들의 의견반영 기제 및 의견반영노력 등의 마련과 그를 통한 상인참여의지 고취, 상인들의 행정의존주의 및 행정불신주의로부터의 탈피 및 자치구 공무원들과 상인들간 상호신뢰관계 구축 등이 요구됨.

- 지속적인 파트너십과 투명성의 제고를 통해 상인들의 참여도를 높일 수 있다면 사업성과에서 부진한 건물형시장의 사업도 성공적으로 이룰 수 있는 가능성이 있음. 사업추진주체로서의 건물주 혹은 시장대표자는 적극적이고 의지있는 상인들의 의견을 수렴하고 사업과정에 반영할 수 있도록 상인조직의 대표자가 적극적인 역할을 할 수 있는 방안을 마련하고 그를 통해 상인들의 의견을 충분히 반영할 수 있도록 노력하여야 할 것임.

4. 재래시장을 타 용도를 활용하는 방안

- 재건축된 공간내에 재래시장의 존립이 불가능할 경우, 재래시장의 입지 예정공간에 어린이집, 놀이방, 방과후 놀이방과 같은 복지시설을 설치할 수 있도록 함. 단 이 경우 운영의 책임성과 경영성을 확보하기 위하여 경쟁입찰로 책임운영기관을 선정할 필요가 있음.

- 또 재래시장은 지역공동체에서 공공의 공간이었으므로, 재래시장으로서 더 이상 존립이 어렵다면, 재활용센타나 지역 도서관 및 전자도서관의 설치를 통해 지역주민들의 애용공간으로 지원하는 방안도 고려해 볼 수 있음.

- 재래시장을 다른 용도로 활용할 경우 기존의 재래상인들에 대한 전업이나 전직에 대한 일정한 보상과 소득재분배적인 복지적 고려가 전제되어야 함.

목 차

제 I 장 연구의 개요	3
제 1 절 연구의 배경 및 목적	3
제 2 절 연구의 범위와 방법	5
제 II 장 선행연구의 검토 및 이론적 논의	11
제 1 절 재래시장의 개념	11
1. 재래시장의 개념 및 활성화근거와 현황·문제점	11
2. 재래시장 활성화정책	22
3. 재래시장 활성화를 위한 국내 및 해외 사례	26
제 2 절 재래시장 활성화정책의 평가에 관한 이론적 논의	37
1. 정책평가의 개념 및 종류	37
2. 정책평가의 평가기준	40
3. 본 연구의 관점	42
제 3 절 재래시장 활성화 비전에 관한 이론적 논의	49
1. Governance 및 local governance적 측면	49
2. 재래시장의 도시계획적 측면	58
3. 지역경영의 측면	60
제 III 장 서울시 재래시장 활성화 정책의 현황	67
제 1 절 서울시의 재래시장 활성화 정책의 개괄 및 유형	67
1. 환경개선사업	67
2. 재래시장 재개발·재건축 사업	70
3. 상거래 현대화 지원 사업	73
제 2 절 재래시장 시설현대화사업	76
1. 사업목표	77

2. 사업 추진 주체 및 대상집단	78
3. 사업 추진 과정	79
제 3 절 재래시장 시설현대화사업 추진현황 분석	83
1. 분석의 기준 설정	83
2. ‘환경개선사업’의 추진현황 분석	85
3. ‘재개발·재건축 사업’의 추진현황 분석	93
제Ⅳ장 ‘재래시장 시설현대화사업’의 성과 분석평가	99
제 1 절 성과분석평가의 틀 정립	99
1. 재래시장활성화정책 추진체제	99
2. 재래시장 선정심의체제 : ‘재래시장활성화협의회’를 중심으로	101
3. 정책문제구조	102
제 2 절 사업평가 방법 및 지표의 정립	103
1. 총괄평가 및 과정평가에 관한 성과 분석 및 평가지표 정립	103
2. 각 평가지표 및 평가항목의 타당성 및 신뢰성 검토	106
3. 재래시장 시설현대화사업 평가 후 대책	117
제 3 절 서울시 ‘재래시장 시설현대화사업’ 성과의 분석 평가	119
1. 사업성과 분석 방법 및 총체적 분석 결과	119
2. 활성화·비활성화 시장간 지표별 차이 분석	132
3. 골목형·건물형 시장유형간 지표별 차이 분석	153
제Ⅴ장 재래시장 활성화 사업 및 정책의 개선방안	177
제 1 절 재래시장 활성화 사업에 대한 단기적 차원의 개선안	177
1. 골목형 시장에 대한 사업의 문제점 및 개선안	177
2. 건물형 시장에 대한 사업의 개선안 및 향후 추진방향	184
3. 재개발·재건축 시장에 대한 사업의 개선안 및 향후 추진방향	189
제 2 절 재래시장 활성화 정책에 대한 중·장기적 차원의 개선안	192

1. 사업과정 전반의 하향적 분권화 통한 ‘선분권 후평가 제도’ 정립	192
2. 자치구의 지역적 기반의 중요성에 대한 인식 및 노력	196
3. 지역과 함께 하는 재래시장의 모습 정립	198
 제Ⅵ장 결 론	 203
 참고문헌	 207
 부록	 215
 Abstract	 246

표 목 차

<표 2-1> 재래시장의 시대별 발전과정과 역할기능	13
<표 2-2> 현대사회에서 구현가능한 재래시장의 기능	15
<표 2-3> 재래시장의 사업에 의한 활성화도의 구분	17
<표 2-4> 재래시장의 변천과정	18
<표 2-5> 재래시장 매출액 추이	19
<표 2-6> 시장내부적 측면에서의 재래시장의 문제점	19
<표 2-7> 시장외부(환경)적 측면에서의 재래시장의 문제점	21
<표 2-8> 하드웨어적 측면에서의 재래시장활성화 지원 사업	23
<표 2-9> 소프트웨어적 측면에서의 재래시장활성화 지원 사업	25
<표 2-10> 수원팔달문시장 활성화사업 내역	28
<표 2-11> 선행연구에 나타난 정책평가기준과 유형의 종합적 정리	41
<표 2-12> 평가종류에 의한 정책평가기준들의 분류	42
<표 2-13> 재래시장 활성화 정책 및 사업에의 평가기준의 적용	45
<표 2-14> ‘재래시장 시설현대화사업’ 평가 기준	48
<표 2-15> 정책네트워크의 환경적 조건	56
<표 2-16> 정책네트워크의 네트워크구조화 전략	56
<표 2-17> 정책네트워크의 내부운영 룰 구성전략	57
<표 2-18> 지역경영의 기반	61
<표 2-19> 재래시장 활성화를 위한 지역경영의 기반	62
<표 3-1> 서울시 재래시장 재개발·재건축 유관기관(부서)	71
<표 3-2> 재개발·재건축 시행 시장 현황	72
<표 3-3> 환경개선사업 대상재래시장 선정기준	80
<표 3-4> 재래시장 재개발·재건축 시장의 현황	94
<표 4-1> 재래시장활성화협의회 심의위원 분포	101

<표 4-2> 재래시장 시설현대화사업의 총괄평가 기준 및 지표	104
<표 4-3> 재래시장 시설현대화사업의 과정평가 기준 및 지표	105
<표 4-4> 측정항목들간 신뢰계수(Cronbach's alpha)	111
<표 4-5> 총괄평가 지표들간의 상관관계	111
<표 4-6> 과정평가 지표들간의 상관관계	112
<표 4-7> 총괄평가와 과정평가 지표들 사이의 관계성에 관한 회귀분석 결과	113
<표 4-8> 활성화·비활성화 시장간 지표별 차이 분석	116
<표 4-9> 사업결과(효과성·효율성)에 대한 자치구공무원 및 상인들의 인식	122
<표 4-10> 사업에 의한 시설개선·정비에 대한 자치구공무원 및 상인들의 만족도	126
<표 4-11> 사업과정에 대한 자치구공무원 및 상인들의 인식	128
<표 4-12> '사업의 외관적 효과성에 대한 활성화·비활성화 시장 간 상인인식의 차이	133
<표 4-13> '사업비 집행의 효율성에 대한 활성화·비활성화 시장 간 상인인식의 차이	134
<표 4-14> '시설개선·정비 만족도'에 대한 활성화·비활성화 시장 간 상인인식의 차이	138
<표 4-15> '사업의 정책기여기대성에 대한 활성화·비활성화 시장 간 상인인식의 차이	138
<표 4-16> '사업과정의 민주성에 대한 활성화·비활성화 시장 간 상인인식의 차이	140
<표 4-17> '사업담당자들의 실현의지에 대한 활성화·비활성화 시장 간 상인인식의 차이	142
<표 4-18> '사업관련자들간 협치성에 대한 활성화·비활성화 시장 간 상인인식의 차이	144
<표 4-19> '사업에서의 종합적 관점에 대한 활성화·비활성화 시장 간 상인인식의 차이	145
<표 4-20> '사업에서의 적시성에 대한 활성화·비활성화 시장 간 상인인식의 차이	146
<표 4-21> 사업과정지표와 사업결과지표들간의 관계성 분석 위한 회귀분석 결과	150
<표 4-22> 시장유형과 시장활성화 여부간의 관계성에 관한 카이스퀘어 검정 결과	155
<표 4-23> '사업결과의 효율성'에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이	156
<표 4-24> '사업의 외관적 효과성에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이	158
<표 4-25> '사업비 집행의 효율성에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이	160
<표 4-26> '시설개선·정비 만족도'에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이	163
<표 4-27> '사업의 정책기여기대성에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이	164
<표 4-28> '사업과정의 민주성에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이	165

<표 4-29> ‘사업담당자들의 실현의지에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이’	167
<표 4-30> ‘사업관련자들간 협치성에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이’	168
<표 4-31> ‘사업에서의 종합적 관점’에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이	170
<표 4-32> ‘사업과정의 적시성’에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이	171

그림목차

<그림 1-1> 본 연구의 분석틀	7
<그림 2-1> 재래시장 정책(policy)과 단위사업(project)간 평가기준의 차이	47
<그림 2-2> 재래시장 활성화정책 관련 정책네트워크 행위자	55
<그림 2-3> Local governance와 재래시장 정책경영공동체	63
<그림 3-1> 환경개선사업 시행 시장의 분포(골목형 시장)	69
<그림 3-2> 환경개선사업 시행 시장의 분포(건물형 시장)	69
<그림 3-3> 재래시장활성화정책과 시설현대화사업의 목표의 구분	78
<그림 3-4> 재래시장 재개발·재건축 사업 추진 과정	81
<그림 3-5> 재래시장활성화정책 과정상의 의사결정흐름	92
<그림 4-1> 서울시의 재래시장활성화정책 추진체제	100
<그림 4-2> 총괄평가와 과정평가 지표간의 영향 관계	114
<그림 4-3> 재래시장 시설현대화사업 평가모델	118
<그림 4-4> 사업비 공개의 투명성에 대한 자치구 공무원 및 상인들의 인식	124
<그림 4-5> 사업비 책정·집행 내역에 대한 상인들의 관심도	125
<그림 4-6> 사업의 실질적 주도자에 대한 자치구공무원 및 상인들의 인식	130
<그림 4-7> ‘사업비 공개의 투명성’에 대한 활성화·비활성화 시장 간 상인들의 인식의 차이	136
<그림 4-8> ‘사업비 책정·집행내역’에 대한 활성화·비활성화 시장 간 상인들 의 관심도의 차이	136
<그림 4-9> 재래시장 활성화 요인에 관한 지표별 영향관계	151
<그림 4-10> ‘사업비 공개의 투명성’에 대한 시장유형 간 상인인지도의 차이	159
<그림 4-11> ‘사업비 책정·집행 내역’에 대한 시장유형 간 상인인지도의 차이	159
<그림 4-12> 사업수행의 실질적 주도자에 대한 시장유형 간 인식의 차이	169

제 1 장 연구의 개요

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위와 방법

제 1 절 연구의 배경 및 목적

재래시장은 그간 농축산물 등이 교환되는 장소로서 그리고 정보가 교환되고 지역공동체 문화가 창출되는 장소로서의 의의를 가지고 있었다. 지역경제의 안정에 중요한 역할을 해왔으며, 지역의 유통기능을 수행하는 등 지역사회에 있어서 중요한 역할을 수행해 온 것이다. 그런데 현대의 대형유통시장들이 지역공간에 경쟁적으로 설치됨으로 인해 재래시장의 역할과 기능이 위축되고 있고, 파생적으로 재래시장이 지역의 경제안정이나, 지역문화와 지역교류의 공간으로서 지역복지와 지역자치에 기여하는 영역이 위협받고 있다고 할 수 있다.

특히 서울과 같은 도시공간에 있어 재래시장은 지역계획에 있어 일정한 역할과 비중을 가지고 설치되었지만, 소비자의 소비패턴과 대형유통업체를 중심으로 한 시장경쟁상황, 기존재래시장의 노후화와 비체계성으로 인해 재래시장의 존속과 진로에 대한 정책적인 검토가 필요하게 되었다.

이에 재래시장의 존속과 지역경제의 안정을 위해 재래시장에 대한 활성화정책이 입안되어 추진되고 있다. ‘재래시장활성화정책’은 크게 재래시장의 시설개선을 위한 사업과 재래시장의 경영현대화를 위한 사업으로 구분되어 추진되고 있으며, 이러한 두가지형태의 사업의 순차적 연계추진을 통하여 궁극적으로 재래시장 영세상인들의 경쟁력을 회복함과 동시에 활성화된 재래시장을 통해 지역공동체 형성 및 활성화를 도모한다는 정책목표를 지향한다고 볼 수 있다. 재래시장활성화정책의 의의는 이에 그치지 않고, 시장의 경쟁력확보라는 정책목표 외에도, 지역경제회생을 위한 배분정책, 지역환경의 정비를 위한 도시정비계획, 낙후된 재래상인들에 대한 간접적 복지재배분정책과 같은 정책목표 및 의의를 복합적으로 내포하고 있는 정책이라 할 수 있다.

이러한 ‘재래시장활성화정책’을 위한 정책수단으로서의 단위사업 중 본 연구에서 연구의 대상으로 설정하고 있는 것은 주로 ‘재래시장 환경개선사업’ 및 ‘재래시장 재개발·재건축사업’ 등의 ‘재래시장 시설현대화사업’이며, 특히 그 중에서도 특히 ‘환경개선사업’을 연구의 주 대상으로 한다. 재래시장 시설현대화사업의 목적은, 낙후되고 무질서한 재래시장의 환경을 정비하고 현대화하여 상인과 고객들이 청결하고 편리한 재래시장의 환경 속에서 상업활동과 구매활동을 행할 수 있도록 함으로써 고객을 재래시장으로 유치하려는 것이다. 그리고 그러한 환경을 토대로 보다 더 많은 사업을 통해 재래시장이 경쟁력을 갖출 수 있도록 하는 인프라를 제공하자는 데에서 사업의 일차적인 목적을 찾을 수 있을 것이다. 환경개선사업만으로 재래시장의 상인들의 소득의 안정적 증가라는 정책결과(policy outcome)를 직접적으로 기대하는 것은 다소 성급한 기대라 할 수 있는 것이다. 따라서 현행의 환경개선사업의 효과는 일시적일 수 있으므로, 재래시장에 대한 지속적인 발전가능성이란 관점에서 재래시장을 둘러싼 정책 환경과 제도 등에 대한 제안과 시장활성화를 위한 방법론적 전략이 필요할 것이다.

하지만 그렇다고 해서 막대한 예산과 각종 특혜가 부여되는 환경개선사업과 재개발·재건축 사업에 대한 성과평가가 등한시되어서는 안 될 것이다. 시설현대화사업으로 인한 효과 또는 만족도 등의 사업 결과적 측면, 그리고 당초 계획된 대로 사업이 원만히 추진되었는지, 그리고 사업추진과정은 민주적이고 적실성 있는 수준에서 다양한 검토를 거쳐 원만하게 추진되었는지 등의 사업과정적 측면 등에 대한 고찰이 필요할 것이다.

본 연구의 연구배경 및 목적은 이러한 점에서 출발한다. 재래시장 시설현대화사업의 추진결과 및 추진과정상의 기본적인 한계와 문제점을 검토하여, 그 원인을 밝혀내고 그러한 문제를 해결할 수 있는 구체적인 처방과 정책적 제언을 모색함을 본 연구의 목적으로 한다. 이 때 비단 사업의 결과만을 검토하는 것이 아니라, 사업이 추진되는 과정에서의 민주적이고 거버넌스적인 요소의 존재, 지역경영적 관점 및 지역여건에 맞는 사업방향의 설정 등이 이루어졌는지 등의 사업과정적 측면에서의 검토도 중요한 수준에서 이루어질 것이다. 그럼으로써 시설현대화사업의 원만한

추진체제를 정립하고 더 나아가 향후의 부차적 사업들이 적실성 있고 원활하게 계획되고 추진될 수 있는 기틀을 마련하고자 함이다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

재래시장활성화정책은 지방정부 내지는 지역경제에서의 재래시장 및 재래영세상인의 중요성을 인식하고 정부예산을 정책적으로 지출해서라도 재래시장을 활성화시키는 것이, 경제적 효율에서는 그다지 효과적이지 않을지 몰라도, 적어도 지역경제를 균형 있게 살릴 수 있고, 지역주민의 복지를 간접적으로 지원할 수 있는 방안이라는 개념에서 출발한다. 이러한 관점에서 재래시장 활성화정책은 지역경영과 지역 자치라는 관점에서 그 의의를 높이 평가할 수 있는 것이다.

따라서 본 연구에서는 재래시장을 활성화시킬 수 있는 다양한 정책수단(단위사업)들을 검토하고 그러한 수단(특히 외형적인 환경개선사업)들이 가지는 현실적 한계점들을 명확히 한 후, 이에 대한 대처방안을 다양한 관점에서 검토하려고 한다. 구체적으로 먼저 시설현대화사업의 현황 및 문제점을 분석한 후, 재래시장의 특성¹⁾에 따른 활성화유형을 정리분류하기로 한다. 그리고 그러한 시장유형별로 활성화사업이 추진될 때 고려되고 개선되어야 할 점들을 분석해보고 성공적 사업을 유도할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 둘째로는 재래시장 활성화사업후의 시장활성화요인을 사업 과정적 측면 및 사업 결과적 측면에서 각각 비교하여 재래시장 활성화요인을 도출하고 개선안을 모색해 볼 것이다. 셋째로는 아무리 좋은 정책이라도 정책대상자들과 정책고객들의 참여와 희생을 동반한 동의 없이는 그 정책이 성공하기 힘들 것이라는 견지에서, 정책에 대한 협치(governance)의 파트너가 될 상인조직의

1) 본 연구에서는 주로 시장형태에 따라 골목형시장 및 건물형시장으로 분류하여 각각의 활성화방안을 연구할 것이다.

리더십과 지역경영을 위한 지역커뮤니티의 참여가 수반되어야 할 것으로 보고, 유통기능과 복지기능의 복합화를 통하여 상부상조할 수 있는 지역경영전략도 고려되어야 할 것이다. 이 때 그러한 지역경영전략이 사업과정에 반영되기 위해서는 자치구수준에서의 지원역할이 무엇보다 확대되어야 할 것이라고 생각되어 자치구공무원 및 재래시장상인, 그리고 지역주민들의 역할 및 협력관계의 측면에 대해서도 논의할 것이다.

이와 같은 논의를 위한 이론적 기초로서, 지방정부의 '지역경제 경영'이라는 관점이 중요하게 고려될 것이다. 지방정부가 이제껏 행해 왔듯이 중앙정부의 행정에 대한 수동적이고 보조적인 기능의 수행에만 그치지 않고, 지역개발과 지역의 지속가능한 경영의 관점에서 정책을 수립하고, 중앙정부의 관료적 할거주의로 인한 한계와 문제점들을 지역경영이라는 종합적 관점에서 해결해 낼 수 있는 리더십이 지방정부에 요청된다고 할 수 있다.

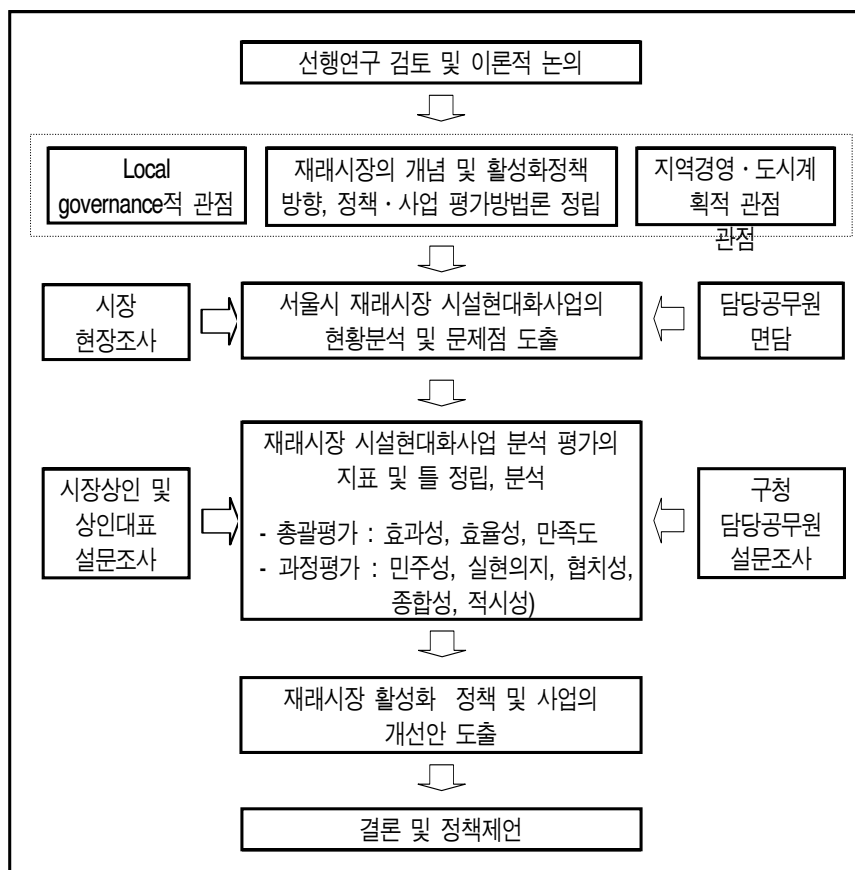
이러한 관점에서 재래시장활성화정책이라는 중앙정부의 정책에 대해 지방정부의 입장에서 가질 수 있는 입장 및 문제점과 한계를 이론적으로 살펴보고, 지방정부가 지역경영이라는 통합적인 관점에서 정책의 실효성을 높이기 위해 행할 수 있는 개별적이고 독특한 정책적 노력들에 대해 검토하고자 한다. 즉, 서울특별시라는 지방정부의 경우, 중앙정부에 대하여서는 지방정부이지만 자치구내에서는 조정과 통합의 정책노력이 필요할 것인 바, 이러한 관점에서 재래시장활성화정책이 자치구의 지역경영 내지는 지역경제활성화를 어떻게 끌어낼 수 있을 것인가를 살펴보기로 한다.

그에 대한 연구방법은 다음과 같다.

- 재래시장 활성화정책의 추진과 관련된 local governnace적 요소에 대한 이론적 분석 및 논의
- 기존의 재래시장의 문제점과 활성화정책에 대한 현황분석
- 환경개선사업에 의한 재래시장활성화 효과조사(현장조사, 인터뷰)

- 환경개선사업 평가를 위한 지표설정 및 지표타당성 검토
- 재래시장환경개선사업 성과분석(설문조사, 인터뷰)
- 재래시장활성화정책에 대한 전문가와 관계자의 브레인스토밍

이와 같은 연구목적 및 범위, 방법에 따라 본 연구의 분석틀을 정리하면 <그림 1-1>과 같다.



<그림 1-1> 본 연구의 분석틀

제 II 장 선행연구 검토 및 이론적 논의

제 1 절 재래시장의 개념

제 2 절 재래시장 활성화 정책의 평가

제 3 절 재래시장 정책의 비전

제 II 장 | 선행연구의 검토 및 이론적 논의

제 1 절 재래시장의 개념

1. 재래시장의 개념 및 활성화근거와 현황문제점

1) 재래시장의 개념

본 절에서는 자칫 애매해질 수 있는 ‘재래시장의 개념’을 정립하고 재래시장을 활성화의 근거를 제시한다. 이 때 재래시장의 활성화가 가지는 경제적 의의 뿐만 아니라 재래시장만이 가질 수 있는 역할 및 기능의 역사적 변화과정을 살펴보고 그러한 점을 되살릴 수 있는 방안도 모색해 본다는 차원에서 개념 정립을 시도할 것이다. 특히 거버넌스적 측면에서 재래시장의 중심적 역할에 대해서도 논하기로 한다.

‘재래시장’의 개념에 대해, ‘「재래시장육성을위한특별법」 제2조 제1호’에서는 ‘시설이 노후화되어 개·보수 또는 정비가 필요하거나 유통기능이 취약하여 경영개선 및 상거래의 현대화 촉진이 필요한 장소’로서 규정하고 있다.²⁾

경기개발연구원(1998)은 ‘재래시장 활성화 방안에 관한 연구’에서 재래시장을

2) 또한 재래시장 개념규정의 세부 항목으로서 다음과 같이 제시하고 있다.

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 곳

‘다수의 수요자와 공급자가 상시 또는 정기적으로 모여 물품을 매매하는 일정규모 이상의 건물매장 또는 장터로서, 주로 근대적 유통시설이 본격적으로 개발되기 이전, 즉 대략 1980년 이전에 개설된 상설시장 또는 정기시장을 의미하며, 근대적인 대규모 소매업 기능이 취약하고 건물시설이 노후화하여 대부분 재개발 및 근대화를 필요로 하는 시장’으로 보고 있으며, 허정옥(2004)은 재래시장을 ‘상행위를 위한 최소한의 환경을 갖춘 시설로써 쾌적성이나 편리성이 제공되는 현대적 쇼핑의 개념을 찾아보기 어려운 유통시설’로 정의하고 있다. 위와 같이 재래시장에 대한 법적·정책적 그리고 학문적인 개념들은 주로 시설적인 측면의 개선에만 중점을 두어 정의한 경향을 보인다.

하지만 우리나라의 재래시장은 마을장터의 의미로서, 계획적으로 조성된 시장이라기보다는 자연발생적으로 소비자의 실생활 속에서 형성되고 발전되어온 의미의 시장이라 할 수 있다. 재래시장의 시대별 역할 기능을 살펴보다라도 단순히 농축산물의 거래뿐만이 아니라 각각의 시장상인들이 매개체가 되어 지역내에서의 문물전파의 장, 공동체 강화의 기능, 정치적 기능 등을 수행하는 것으로 나타난다.

본 연구는 재래시장의 이러한 전통적 기능들에 착안하여, 재래시장의 활성화 방안을 도출함에 있어 시설적 측면의 개선에 있어서 중요한 요소들을 논함과 동시에, 향후 추진되어야 할 활성화 정책의 방향, 즉 재래시장의 역사에서 파생되는 재래시장 고유의 특징적인 기능의 부각에 초점을 맞추어 재래시장 활성화 방안을 도출하고자 하고자 한다.

그러한 견지에서, 재래시장의 개념을 정립하기에 앞서 재래시장이 각 시대별로 어떠한 과정을 거쳐 변천해 왔으며, 각 시대별 재래시장의 역할과 기능은 어떠한가를 파악해 본 후, 그러한 재래시장 고유의 기능에 따라 재래시장의 개념을 정립하고 그에 근거하여 재래시장 활성화 방안을 논하고자 한다.

재래시장은 단순히 농축산물의 거래뿐만이 아니라 지역 내에서의 문물전파의 장, 공동체 강화의 기능, 정치적 회합의 장소 등 정치적 기능, 공동생활권 형성의 매개체 기능과 같은 역할들을 수행하며, 그러한 기능이 현대에서 되살아날 수 있는

방안을 모색하고 그와 더불어 재래시장의 시설현대화 사업을 병행한다면 보다 발전된 방향의 재래시장 활성화 방안을 도출할 수 있을 것이라 기대된다.

재래시장의 역사 및 각 시대별 역할·기능을 살펴보면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 재래시장의 시대별 발전과정과 역할기능

시대별	발 전 과 정	역 할 기 능
고조선 및 삼한 시대	- 철을 화폐로 사용(「후한서」) - 매매교환 성행 - 삼한시대 : 街路市, 祭典市, 境界市, 城邑市 등의 정기적형태의 시장 발전	
삼국 및 통일신 라 시대	- 사회적 생산력의 비약적 발전 - 국가차원의 시장정책 채용 - 관설시장 개설 - 향시 등 지방시장의 광범위한 분포 - 대내외 교역의 활성화	
고려 시대	- 철전의 보급 - 개경, 동경, 서경 등의 상설적 상가 설립 - 보부상의 대외 무역 활동 - 농촌의 5일장과 같은 시장 출현	
조선 시대	- 대표적 상업구조 : 서울의 시전, 지방의 향시, 대외무역시장 - 대동법 시행, 실학의 경제사상 대두로 인해 재래시장 더욱 발달 - 임진왜란으로 인한 농민의 상인화에 따라 재래시장의 정체 형성	- 상품의 생산지역내 잉여분 거래 활발이 이루어짐 - 소식, 정보교환, 사교, 오락, 정치적 기능 수행 - 농촌계몽, 농촌의 소득향상에 공헌(특수작물의 상품화 등)

일제 시대	- 일제가 시장의 운영권 장악 - 일제의 재래시장 장려정책, 인구증가 등으로 인한 재래시장의 급성장	- 농산물의 교환 기능 수행 - 일제의 농산물 수탈로 인한 농산물 거래 증대 - 거래품목의 다양화 - 도·농간 생필품 거래의 매개 - 문물전파의 장 - 오락기회 제공 - 독립운동 등 정치적 집회의 장소
해방 이후	- 물가고와 생필품 부족 상태로 경제 침체 - 6·25 전쟁으로 인한 유통경제 마비 - 미국의 경제원조, 인구성장, 시장경제의 일시적 활성화로 인해 재래시장도 발달할 수 있었으나 - 70년대 이후 공업화, 도시중심의 산업사회로의 변모로 인해 재래시장 쇠퇴 시작	- 도시의 상설·도소매시장의 발달로 인해 재래시장의 거래기능 상대적 약화 - 농축산물 거래가 주류를 이룸 - 경제적·오락적 기능, 농촌주민의 결속과 공동생활권 형성의 공동매개체 기능 수행 - 60년대 이후 이전의 기능 약화됨 - 하지만 재래시장은 여전히 농촌주민의 생활중심지 기능 수행

지방정부에 있어서 재래시장은 지역경제의 안정과 지역유통시장기능을 담당하면서, 지역생활복지와 지역경제활성화의 주요 파트너 또는 지역공동체의 한 구성요소로서 지방정부운영의 한 참가자로 볼 수 있다. 따라서 재래시장은 단순히 시설이 노후화되어서 재개발 및 경영근대화의 정책대상이 되는 것으로만 정의할 것이 아니며, 지역경영과 지역자치의 중요한 축을 형성하는 대상으로서 고유의 문화와 역할을 갖고 있는 지방정부의 참가자로서 정의되어야 할 것이다. 이러한 재래시장에는 지방정부의 유권자들과 이들의 복지, 경제적 기반이 달려 있으므로, 단순히 유통기능의 쇠락이란 관점에서 그 사명을 다했다고 폐기처분할 대상은 아닌 것이다.

이러한 견지에서 본 연구에서의 재래시장의 개념을 정립하면 다음과 같다. 즉, ‘재래시장’이란, ‘지역경제 활성화에 있어 중요한 역할주체 중의 하나로서, 지역복지와 지역문화형성을 위한 관점에서도 지원하여야 할 대상이 되는 시장’으로서 정의 내릴 수 있을 것이다. 그리고 그 구체적인 대상은 그러한 ‘재래시장’내에서 생업에

종사하고 있는 ‘입점상인’들이 될 것이다.

재래시장은 몇가지의 기준, 즉 a)시장의 형태, b)특화여부 및 c)시장의 규모 등에 따라 분류될 수 있다. 먼저 ‘시장의 형태’에 따라서는 ‘골목형 시장’과 ‘건물형 시장’으로, ‘특화여부’에 따라서는 ‘특화·전문시장’과 ‘일반시장’으로 분류할 수 있으며, ‘시장의 규모’에 따라서는 ‘대규모시장(전국을 범위로 하는 시장)’, ‘중규모시장(서울시를 범위로 하는 시장)’, ‘소규모시장(자치구를 범위로 하는 시장)’으로 구분할 수 있다.

2) 재래시장의 기능과 역할

역사 속에 반영되어 있는 재래시장의 개념을 파악해 보았다. 그렇다면 이러한 재래시장의 개념을 현대사회에서 재구현할 수 있는 여지가 있는지의 여부를 확인해 보기 위해 재래시장의 기능에 대해 현대적 접근을 시도해 보기로 한다. 현대사회에서 재래시장이 수행할 수 있는 기능을 살펴보면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 현대사회에서 구현가능한 재래시장의 기능

재래시장의 기능	내 용
고용창출 및 직거래의 장	- 생업적 영세상인, 농민들이 살아갈 수 있는 생활의 터전을 제공 - 사회복지정책에서 소외된 사람들의 고용기회를 창출
지역커뮤니티 (네트워크) 형성의 공간	- 다양한 사람들이 한 곳에 모여 정보를 주고 받고 인적교류를 행할 수 있는 장

지역문화 형성의 주 축	- 재래시장을 통해 각 지역의 특징적인 문화를 부각시킬 수 있으며 발전·계승시켜 나갈 수 있음
지역경제 활성화의 장	- 소비자에게 다양한 상품선택과 대면구매의 편의성을 제공 - 동종 다점포화에서의 경쟁가격 형성으로 인한 저가판매 가능 및 중저소득층에 대한 상품구매기회 확대

이로부터 본 연구에서의 재래시장 ‘활성화’의 개념 및 활성화 근거를 정립하면 다음과 같다. 첫째 ‘인적요소’의 측면에서, 재래시장에서 생업에 종사하는 시장상인의 소득과 복지증대란 관점에서 보는 재래시장의 활성화이다. 따라서 재래시장 활성화 정책을 통해 재래시장내의 상인들의 소득수준과 복지수준이 향상될 수 있을 때 재래시장이 활성화 되었다고 할 수 있을 것이다. 둘째로 ‘유통기능’의 측면에서 대형유통업체에 의한 일괄적인 가격책정과 유통보다는 재래시장을 통해 다양한 상품이 다양한 가격에 거래 되어지고 지역주민들에 보다 더 다양한 상품구매기회를 제공할 수 있는 기능이 활성화 됨으로써 더 많은 고객들이 재래시장을 찾을 수 있는 기반이 마련되었을 때에 재래시장이 활성화 되었다고 할 수 있을 것이다. 셋째로 ‘지역경영’의 측면에서, 재래시장의 활성화를 통해 지역경제가 살아나고 재래시장이 해당지역의 지역개발에 기여할 수 있을 때 시장이 활성화 되었다고 할 수 있을 것이다.

다음으로 재래시장 활성화 사업의 결과로서의 재래시장의 분류는 a)‘활성화된 시장’, b)‘비활성화된 시장’ 및 c)‘사업이 실패한 시장’으로 이루어질 수 있을 것이며 그 내용은 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 재래시장의 사업에 의한 활성화도의 구분

구 분	내 용
활성화된 시장	사업 이전의 시장의 형태가 유지되면서 시장내의 상인들의 소득 및 복지, 재래시장에의 고객방문도가 향상된 경우
비활성화된 시장	사업 이전의 시장의 형태가 유지되고 있지만 소득이나 고객증가에 있어 사업 이전과 이후의 변화가 거의 없거나 오히려 퇴보한 경우
사업이 실패한 시장	사업 이후에 시장상인들의 소득이나 고객이 증가되기는커녕 이전 시장의 형태 및 기능마저 상실한 경우

‘활성화 된 시장’의 경우처럼, 사업을 통해 재래시장의 기존의 형태가 유지되면 서도 시장내의 상인들이 소득이 향상되어야 비로소 재래시장이 활성화되어 사업이 성공적으로 이루어졌다고 할 수 있을 것이다. 만약 사업의 시행에도 불구하고 사업 이전과 비교하여 상인들의 소득증가 효과나 고객증가 효과가 없지만, 시장의 형태가 변질되지 않고 재래시장의 모습을 갖추고 있는 정도라면 사업을 지속적으로 추진하여 개선할 여지가 남아있는 것으로 판단할 수 있을 것이다.

그러나 사업을 시행한 이후에도 재래시장 상인들의 소득이 증가하거나 고객이 증가하는 효과가 나타나지는커녕 오히려 시장의 모습이 왜곡되고 변질되어 버려 재래시장의 모습을 더 이상 갖추고 있지 않은 경우에는 사업이 실패한 것으로 간주하여 추가적인 지원을 행하지 않음이 옳을 것이다.

즉, 본 연구에서 관심있는 것은 사업이 기시행된 재래시장 중 재래시장이 활성화되어 사업이 어느 정도 성공하였거나, 사업이후에도 시장이 비활성화되고 있지만 재래시장의 모습은 변질되지 않고 유지하고 있어 사업개선의 여지가 남아 있는 시장들에 대한 개선안을 도출함에 있으며, 재래시장의 모습이 변질되어 전적으로 개인의 수익적 사업만을 추구하는 시장들에 대해서는 본 연구에서 개선안 모색 시장으로서 고려하지 않을 것이다. 그러한 시장은 재래시장활성화정책에서의 고려대상에서 제외되어야 할 것이라는 견지에서이다.

3) 재래시장의 현황과 문제점

(1) 재래시장의 현황

재래시장의 현황을 파악하기 위해 앞서 재래시장의 변천과정을 살펴보면 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 재래시장의 변천과정

시기	특성	변화요인과 내용	변화과정
1960년대 이전	재래시장 존속	- 상인의 상품가격, 방어적 마케팅, 문화적 전통 - 소자본 영업가능성, 소비자 구매관습, - 지역사회통합의 기능, 도시영세민의 수요, 영세업자의 경제활동 행위	공간형 (정기시장)
1960 ~ 70년대	재래시장 증가	- 인구증가, 상품경제화 - 교통기관의 발달, 사회경제 근대화 - 소비자 소득증대, 주민의 생활향상과 행동범위확대	수요에 무계획적 대응
1980년대	재래시장 쇠퇴	- 근대적 유통기관의 출현, 다양한 유통시설의 출현, 국민의 소득증대에 따른 구매방식의 변화 - 인구의 도시화, 농수산물 출하체계정비, 대중교통기관의 발달, 도시기능 강화	노후화된 공간, 건물
1990년대 이후	재래시장 부흥모색	- 새로운 산업환경에의 대응, 낙후된 환경의 개선 - 토지 이용효율의 증대 - 재래시장의 사회·경제적 기능 회복 - 전자상거래의 활성화	기존점포 재정비 및 재개발

자료: 중소기업청(1996), 재래시장 재개발사업의 효율적 추진방안

전국의 재래시장 수는 1,608개('02년 12월말 현재)이며, 이중 76%가 시장으로 등록되어 있다. 구체적으로 상설시장은 723개, 정기시장은 500개, 그리고 무등록시장은 385개이다. 서울시 내에는 총 312개의 시장이 있으며 이중 등록시장은 200개, 무

등록시장은 112개이다.

재래시장의 총 점포수는 219,828개로 시장당 평균 137개의 점포를 보유한 것으로 나타났다. 시장유형별로 평균 점포수를 살펴보면, 상설시장에는 176개, 정기시장에는 76개, 그리고 무등록시장에는 141개의 점포가 평균적으로 존재하는 것으로 나타났다. 그리고 점포의 운영형태는 소유자 직영이 57.8%, 임대가 42.2% 인 것으로 나타났다. 재래시장의 종사자는 총 277,291명이며, 영업활동 점포당 평균 1.7명 수준인 것으로 확인됐다.

재래시장의 매출액의 현황을 살펴보면, 재래시장의 연간매출액은 '02년말 현재 총 14조 2,000억원으로 점포당 평균 1.25억원 규모(무등록시장 제외)이며, 이는 중소유통업체 연평균 매출액인 2.21억원에 비해서도 낮은 수준이다. 게다가 대형할인점 및 백화점의 매출액은 증가하고 있는 반면, 재래시장의 매출은 연평균 7.8%씩 감소하는 추세인 것으로 나타난다(<표 2-5> 참조).

<표 2-5> 재래시장 매출액 추이

연 도	1998년	2000년	2002년
재래시장 매출액	20조 6천억	14조 9천억	14조 2천억

(2) 재래시장의 문제점

이처럼 재래시장의 매출액이 매년 감소하는 것은 대형유통업체에 비해 재래시장이 가지는 한계점에 기인할 것이다. 그러한 문제점을 시장내부적 측면과 시장외부(환경적)적 측면으로 구분하여 파악해 보면 다음과 같다.³⁾

3) 신창호·문경일(2003)에서 재래시장의 여건변화를 대내·외적 측면으로 구분하고 살펴보고 있다.

ㄱ) 시장내부적 측면에서의 재래시장의 문제점

시장내부적 측면에서의 재래시장의 문제점은 a)‘시설적 측면’에서의 ‘건물 및 시설의 낙후성과 편의시설의 부족’을 들 수 있다. 그리고 b)‘시장상인의 인적측면’에서는 ‘시장상인들의 경영합리화 개선노력의 부족’ 및 ‘시장상인들간 통일된 의사결정의 어려움’ 등을 들 수 있다. 보다 구체적으로 살펴 보면 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 시장내부적 측면에서의 재래시장의 문제점

구분	항 목	내 용
시설적 측면	건물 및 시설의 낙후성과 편의시설 의 부족	- 건물의 노후화로 인한 붕괴 및 화재 등 안전상 위험 상존 - 주차장, 화장실, 전천후 시설을 비롯한 고객서비스 시설의 미비로 인한 소비자의 이용 기피 - 무질서한 상품진열, 물류시설 부족, 점포·통행로 협소, 노점상의 도로 불법점용에 따른 유모차·쇼핑카트 통행 곤란으로 인한 쾌적한 쇼핑분위기 저해 - 시설청결 및 위생관리 측면에서도 매우 열악한 실정 - 특히 도심에 위치한 노후된 재래시장은 도시미관 훼손, 청소년들의 우범지대화 및 교통환경 악화 유발
시장 상인의 인적 측면	경영합리 화에 대한 개선노력 부족	- 가격표시제 미정착과 에누리관행 만연에 따른 가격 신뢰도 저하 - 무계획한 상품진열과 매장배치, 불친절, 반품거절 등 대고객서비스마인드 부족 - 청소년 선호제품 및 유명브랜드 상품 부재 - 신용카드 미취급, 판촉활동 미흡 등 소비자 유치활동 부재
	통일된 의사결정 의 어려움	- 시장 번영회 등의 결집이 미흡하여 시장상인들의 의견통일이 어려워 원활한 사업추진이 곤란 - 입점상인 고령화와 기존상인들의 보수적 태도로 인한 환경변화 대응능력이 미약하고 시장활성화 의지 결여 - 권리금, 점포소유자간의 매출액 차이, 통일적 관리주체 부재, 노점상 문제 등 이해관계자간 갈등심화 등으로 재개발·재건축을 위한 동의수렴조차 어려운 실정

ㄴ) 시장의부(환경)적 측면에서의 재래시장의 문제점

시장외부적 또는 환경적 측면에서의 재래시장의 문제점은 a)‘유통환경적 측면’에서의 ‘유통업태 및 소비행태구조의 변화’와 b)‘지원적 측면’에서의 ‘자금지원의 한계’ 및 ‘전문성제고의 어려움’ 등을 들 수 있다. 보다 구체적으로 살펴 보면 <표 2-7>과 같다.

<표 2-7> 시장의부(환경)적 측면에서의 재래시장의 문제점

구분	항 목	내 용
유통 환경의 측면	유통업태 및 소비행태 구조변화	- '96년 유통시장의 전면개방 이후 국내·외 대형할인점·전문점의 출점 확대, 홈쇼핑·전자상거래·우편판매 등 통신판매업과 방문판매업 등 유통채널의 다양화 등으로 인한 고객분산 - 여성 사회진출 증가, 승용차 보급 확대 및 쇼핑의 레저화경향에 따른 주말 대형할인점 등을 이용한 대량구매와 브랜드 제품 선호, 편의성 추구 등 소비성향 변화 - 고급·고가품은 백화점을, 생활필수품은 대형할인점을 이용함에 따라 재래시장은 소외됨
지원의 측면	자금지원 의 한계	- 시장재개발·재건축사업은 통상 수백억원의 공사비가 소요되나, 영세상인으로 구성된 재래시장은 동 자금의 자체조달이 곤란 - 건설업체의 참여기피 및 재개발·재건축자금 융자에 필요한 담보능력 부족 : 수익성 저조, 이해관계자간 갈등심화로 인한 공기지연 등으로 건설업체 참여기피, 담보부족으로 인한 정책자금 융자곤란
	전문성 제고의 어려움	- 그간 재래시장에 대한 사회적 관심이 다른 업태에 비해 상대적으로 저조하여 전문가 양성이 미흡 - 재래시장 활성화업무 수행을 위한 지방자치단체의 전담조직이 없으며, 소수의 담당공무원이 다양한 업무를 수행함에 따라 전문성 부족 및 관심도 저조

이러한 재래시장의 시장 내·외부적 문제로 인하여 재래시장 상인들의 소득은 감소일로에 있으며, 이러한 점은 지역경제의 측면에서도 문제가 있다는 생각에서 재래시장활성화 정책이 펼쳐지고 있다. 그에 따라 다양한 측면에서 다양한 종류의

재래시장 활성화사업이 시행되고 있다. 그러면 재래시장 활성화 정책에 대하여 살펴보기로 한다.

2. 재래시장 활성화정책

1) 재래시장 활성화 정책의 정책목표

위와 같은 재래시장의 시장내·외적 한계 및 문제점에 의해 소비자들이 재래시장을 외면하게 된 현실을 인식하고, 가능한 정책한도 내에서 그러한 재래시장의 문제점들을 보완하고 해결하기 위한 방안으로서 입안되고 추진된 것이 ‘재래시장 활성화 정책’이다. 그러한 ‘재래시장 활성화 정책’의 정책목표는 크게 ‘지역경영’과 ‘지역복지’의 차원에서 고려될 수 있을 것이다.

먼저 ‘지역경영’의 차원에서, 자치구 단위로 재래시장에 대한 제반 지원 정책을 추진함으로써 궁극적으로 해당 지역구 내의 재래시장 영세상인들의 소득 증가를 도모하여 지역경제 활성화에 기여할 수 있다는 점, 그리고 재래시장 상인들에게 현대적인 경영마인드를 이식해 줌으로써 재래시장 활성화가 자발적이고 근본적인 수준에서 이루어 질 수 있도록 한다는 점에서 ‘재래시장 활성화 정책’의 목표를 찾을 수 있을 것이다.

또한 재래시장의 소비주체인 주민들이 편안하고 청결한 분위기 속에서 재래시장을 이용할 수 있도록 하고, 재래시장의 상인들 또한 그러한 청결한 시장환경 속에서 상업활동을 행할 수 있도록 한다는 ‘지역복지’의 측면에서도 ‘재래시장 활성화 정책’의 정책목표를 찾을 수 있다. 지역복지의 차원에서는 재래시장상인들에 대한 간접적인 소득지원정책으로서의 의미도 있을 수 있다. 환경개선사업으로 인하여 입점상인들의 소득이 증가하게 된다면, 이는 입점상인들에 대한 간접적인 소득지원정책의 의미를 가진다고 볼 수 있다.

2) 재래시장 활성화 정책의 정책수단 : 단위사업(project)

‘재래시장 활성화 정책’의 정책목표를 달성하기 위한 수단으로서 몇몇 개의 단위사업(project)들이 시행되었으며, 그러한 단위사업들은 크게 시설개선 등의 하드웨어적인 측면과 경영현대화 등의 소프트웨어적인 측면으로 구분지어 살펴볼 수 있다.

(1) 하드웨어적 측면

하드웨어적 측면에서의 재래시장 활성화 지원사업에는 크게 a)재개발·재건축 지원사업과 b)환경개선 지원사업 등이 있다.⁴⁾ 구체적으로 살펴 보면 <표 2-8>과 같다.

<표 2-8> 하드웨어적 측면에서의 재래시장활성화 지원 사업

사업	시책	지원내용	근거법	비고
재개발 · 재건축 지원*	용적률 상향조 정	- 일반주거지역 400~700%이하(이전에는 150~300%이하), 준주거 지역 450~700%이하(이전에는 350~600%이하)에서 도시계획조례로 정함 - 서울시의 경우 일반주거지역 400%이하, 준주거지역 500%이하 용적률 적용**	특별법 시행령	서울 시 조 례
	도시계 획절차 간소화 또는 생략	- 복합형상가 건축을 위한 도시계획시설 변경 및 용도지역변경을 위한 도시계획절차 간소화 - 기존 8단계인 ①기초조사(구) ②공람공고 ③지방의회 의견청취 ④구 도시계획위 자문 ⑤관계기관 협의 ⑥시 도시계획위 심의 ⑦계획결정 ⑧지적고시에서 ①~⑤단계는 생략	특별법 시행령	

4) 본 연구에서는 이러한 하드웨어적 측면에서의 사업을 통틀어 ‘재래시장 시설현대화 사업’ 또는 ‘시설현대화사업’이라 한다.

재개발 · 재건축 지원*	과밀 부담금 감면	- 수도권지역에서 상업용도 15,000m, 복합용도 25,000m 이상 건물건축시 부과되는 과밀부담금(표준건축비의 10%) 50% 감면	특별법 시행령	
	시장재개 발· 재건축* 자금 융자지원	- 지원한도 :총사업비의 75%내 최대 100억원 - 융자조건 : 연리 4.5%, 5년거치 10년 분할 상환	특별법	서울 시 4.5 %
	세제 지원	- 양도소득세 부과제외 : 사업완료 후 기존 토지, 점포소유자에게 분양하는 토지나 점포를 도시개발법 환지로 간주하여 부과대상에서 제외	특별법 도시 개발법	
		- 지방세 면제 : 사업 시행 위해 취득하거나, 사업 완료 후 기존 토지나 분양처분으로 취득 하는 토지와 건물에 대해 등록세, 취득세 면제		
환경 개선 사업	환경 개선사업 지원	- 화장실, 주차장, 진입도로, 전천후시설 등 기반시설 확충 지원 - 지원비율 : 정부(60%), 지방자치단체(30%), 민간(10%)	특별법	

* 재개발·재건축지원사업은 재래시장육성을 위한 특별조치법 제4절의 '시장정비사업'에 해당함.

** 시토지계획위원회 심의·가결시 일반주거지역의 경우 500% 이하, 준주거지역의 경우 600% 이하 가능.

(2) 소프트웨어적 측면

소프트웨어적 측면에서의 재래시장 활성화 지원사업에는 a)시장경영지원센터의 설립 운영 및 b)경영현대화지원사업 등이 있다. 보다 자세한 사항은 <표 2-9>와 같다.

<표 2-9> 소프트웨어적인 측면에서의 재래시장활성화 지원 사업

사업	시책	지원내용	근거법
시장경영 지원센터	시장경영 지원센터 지정운영	- 재래시장 상인 및 중소유통업체 경영지도, 경영·정보화마인드 교육·연수 - 전문가들로 구성된 경영지원단이 교육·연수	특별법
경영 현대화 지원	재래시장 경영현대 화지원	- 재래시장 활성화 연구용역, 고유브랜드 등 개발, 전자상거래 촉진	

3) ‘재래시장 활성화 정책’의 정책대상집단

정책대상집단 혹은 정책대상자란 정책의 적용을 받는 집단이나 사람들을 의미한다. 이는 ‘정책의 혜택을 받는 집단’인 ‘정책수혜집단(beneficiary group)’과 ‘정책 때문에 희생을 당하는 집단’인 ‘정책희생집단’으로 구분 지을 수 있다. 하지만 재래시장활성화정책의 경우 정책에 의해 피해를 입는 집단은 없는 것으로 보이며, 다만 정책에 의해 재래시장이 경쟁력을 얻게 되면 대형할인마트 등과 경쟁이 가능하게 될 것이므로 ‘정책희생집단’보다는 ‘잠정경쟁집단’으로서 대형할인마트를 설정할 수 있을 것이다.

(1) 정책수혜집단

‘재래시장 활성화정책’에 의한 수혜집단은 먼저 직접적 수혜집단으로서 ‘시장 상인’ 및 ‘재래시장 건물주’, 그리고 간접적 수혜집단으로서 ‘재래시장 개발업체’ 및 ‘재래시장 이용 인근주민’ 등을 들 수 있다.

‘재래시장 활성화 정책’이 직접적인 지원대상으로 하는 것은 ‘재래시장’이다. 재래시장 내의 시설을 정비하고 갖가지 경영현대화 사업을 추진하는 것이다. 따라

서 본 정책에 의해 직접적인 혜택을 받는 집단은 ‘재래시장 상인들’ 및 ‘지원대상 재래시장 내의 건물 소유주들’인 것이다.

또한 그러한 개발정책에 의해 직접적으로 지원을 받지 않지만, 재래시장의 환경이 깨끗해지고 이용이 편해짐으로써 재래시장의 인근주민들의 효용도 증가할 것이므로 ‘재래시장 이용 인근주민’들도 정책에 의한 간접적 수혜집단으로 볼 수 있다. 그리고 재래시장 활성화 사업에 참여하여 사업을 행하는 민간업체들 또한 간접적 수혜집단으로 볼 수 있다.

(2) 잠정적 경쟁집단

앞서 언급했듯이 ‘재래시장 활성화정책’은 청결하고 편리한 재래시장 쇼핑환경을 조성해 주는 배분정책의 성격이 강하므로, 그에 의해 직접적으로 피해를 보는 집단은 없는 것으로 보여진다. 다만, 정책에 의해 재래시장이 경쟁력을 얻게 되면 대형할인마트 등과의 경쟁이 가능하게 될 것이므로 잠정적 경쟁집단으로서 ‘대형할인마트’ 등을 고려해 볼 수 있다. 하지만 이 경우에 있어서도 재래시장과 대형할인마트간에는 갈등적 경쟁보다는 협력적 경쟁이 이루어질 수 있도록 하는 방안도 중요하게 작용할 것이다.

3. 재래시장 활성화를 위한 국내 및 해외 사례

1) 국내사례 : 수원 팔달문 시장 사례

(1) 팔달문시장 개요 및 사업 이전의 문제점

경기도 수원에 위치한 팔달문 시장은 화성의 남쪽문인 팔달문 주변에 위치하고 있는 자연발생적 재래시장이다. 수원팔달문 시장은 ‘팔달문 1번가 시장’, ‘영동시장’, ‘지동시장’, ‘남문시장’, ‘시민백화점’, ‘못골시장’ 등 6개의 시장으로 구성되어 있다. 전통적으로 경기 남부지역 상권의 중심지로서 직거래 및 정기시장형태로 발달되어 온 시장이지만, 수도권에 위치해 있어 유통시장의 개방과 함께 대형 신유통업체들과 경쟁해야 하는 상황에 처해 졌고, 또한 그 외에도 다음과 같은 문제점들을 지니고 있었다.

먼저, 시장 개설자 및 관리자들이 입점상인들을 위한 공동사업 및 후생복지사업이나 소비자 보호 및 편익증진사업, 임대상인의 업종 구성 및 배치, 상거래질서 확립, 입점상인과 종사자에 대한 친절서비스 교육 등의 시장활성화를 위한 노력을 기울이지 않았다. 대신 그들의 역할은 주로 임대료 및 관리비를 징수하여 청소경비 및 설비보수를 행하는 데에 그쳤다.

그리고 시장상인들의 영세한 자본력과 생업 위주의 경영방식은 시설 및 쇼핑환경개선 등의 시장활성화 위한 재투자를 불가능하게 하였다. 특히 임대점포 상인들의 임대료 부담은 부당한 판매가격 설정을 초래하여 상거래질서를 문란하게 한 측면이 있었다.

또한 팔달문시장의 공공시설과 서비스시설이 상당히 열악하여 불편하였을 뿐만 아니라 상품진열상의 문제로 인해 소비자들로 하여금 상품구매에 큰 불편함을 느끼게 하였다.

끝으로 고객센터와 관련하여 상인들은 불량품에 대한 상품교환 거절, 가격표시제 미실시, 일관성 없는 점포배치, 전근대적 방식의 거래관행 등으로 소비자들에게 신뢰를 주지 못하고 고객흡인력을 떨어뜨리고 있었다.

(2) 시장 활성화 사업 내역 및 개선점

수원시가 주축이 되어 시행된 수원 팔달문시장 활성화 사업은, 크게 하드웨어적인 측면과 소프트웨어적인 측면의 두 가지 차원에서 행해졌다. 먼저 하드웨어적인 측면에서, 시장환경 개선 및 고객편익시설의 확충을 위해 1998년부터 2003년까지 총 135억원이 투자되었다. 구체적으로, 팔달문시장 도심경관조성사업, 팔달문길 가로환경개선사업, 팔달문길 가로환경 개선사업, 종합방송망 설치사업, 팔달문 시장 고객지원센터 건립 및 쉼터 조성사업, 팔달문 상가와 영동시장 경계지역간 전천후 쇼핑공간으로 단장하는 아케이드시설사업, 지동시장의 먹거리장터 점포개선사업, 지동시장 및 영동시장의 15개 환경개선사업 등이 행해졌다.

또한 소프트웨어적인 측면에서, 상인의식을 개혁하고 관광과 연계된 특색있는 민속시장을 육성하기 위해, 시장상인 모두가 참여하는 강력한 리더조직을 구축해 각종 현안사업을 주도적으로 추진하였다. 뿐만 아니라 새로운 유통업체와 경쟁하기 위한 마케팅, 의식개혁, 서비스 기법 등 상인의식을 개선하기 위한 교육을 수시로 실시하였다. 그리고 화성관광과 연계하여 쇼핑관광을 유도하기 위해 421명이 참여한 월드컵통역도우미를 운영하였다. 그리하여 시장을 찾는 외국관광객들의 상품구매를 지원하는 한편, 상인들에게 외국관광객안내용 필수회화를 제작 배부하였고, 팔달문시장 거리축제를 개최하기도 하였다. <표 2-10>은 수원 팔달문시장의 활성화 사업의 내역을 정리한 것이다.

<표 2-10> 수원 팔달문시장 활성화 사업 내역

일 자	사 업 내 용
2002.10.10	영동시장 환경개선사업 완료
2002.11.15	팔달문시장 아케이드 거리 조성
2002.11.27	팔달문시장 고객지원센터 준공 및 개소
2002.11.30	지동시장 환경개선사업 완료
2003.05.18	시민백화점 환경개선사업 완료
2003.07.30	유통경영시민대학 1기 배출 (전국최초)
2003.11.24	유통경영시민대학 2기 배출
2003.11.30	팔달문길 정비 (팔달문~지동교간)
2003.12.29	팔달문시장 쉼터 조성
2003.12.29	팔달문시장 홈페이지(전자상거래) 구축 (http://팔달문시장)

자료 : 수원 팔달문시장 홈페이지(http://www.paldalmun.com/shop/a02_history.phtml)

그러한 활성화사업에 의해 개선된 점은 다음과 같다. 먼저, 재래시장 상인들의 의식이 서서히 변화되었다. 팔달문 시장을 활성화시키는 주체는 시장상인이라는 인식의 증가, 마케팅 및 고객서비스에 대한 교육프로그램에 대한 참여 증가, 변화하는 유통환경에 대한 조직적 대응 등 상인들의 적극적인 변화 움직임이 나타나기 시작한 것이다.

팔달문 시장 고객지원센터의 건립으로 재래시장 쇼핑환경도 크게 달라졌다. 고객지원센터로 인해 소비자의 권익보호, 시민과 관광객들의 쇼핑편의 및 휴식 도모, 주부들의 쇼핑지원, 휴게·전시·회의 등의 부가서비스가 가능해 짐으로써 고객 흡인력도 높아진 것이다.

또한 팔달문시장의 도심경관조성, 팔달문길 가로환경개선, 그리고 전천후 쇼핑공간인 아케이드 설치 등에 의해 쾌적하고 깨끗한 쇼핑거리가 조성되고 영업환경이 개선되는 등 재래시장에 대한 이미지가 일신되면서 유동고객의 증가도 이루어졌다.

2) 외국사례

(1) 일본 재래시장 활성화 사례

일본은 우리나라와 비슷한 재래시장 역사를 지니고 있으며, 상업의 근대화 과정에서 소매업의 상권변화 및 신업태 출현으로 인한 전통 재래시장의 위축 또한 유사한 측면을 지니고 있다. 따라서 일본재래시장의 활성화 사례에 대한 분석은 의미가 있다 하겠다.

일본의 시장재개발은 시장의 역사적인 측면을 보존하려는 노력 하에서 이루어지며, 따라서 시장의 정비도 철거나 재개발 형식보다는 보존 및 개선이라는 방식을

선호한다. 따라서 오래전부터 있는 가로변의 상점가와 역전 등 입지가 비교적 좋은 상점가에는 전통의 과시, 오랜 역사, 입지적 유리성을 활용함과 동시에 상행위가 활발하게 이루어지는 이유에 대한 깊은 성찰이 이루어지고, 그러한 점이 설계에도 적극적으로 반영된다.

시장자체의 시설에 대해서는, 기존시설의 경우 일정기준을 마련하기 위한 정비를 제검토하고, 신규시설과 개조 시에는 전체적인 상업환경의 구성측면에서 건축계획을 고려하는 등 세밀한 것까지 계획에 반영시킨다. 그리고 일본 어느 곳의 상점가라도 대량생산 시스템, 상품에 따른 독특한 점포 구성, 상품구색의 패턴 등이 전국적으로 비슷하게 되어있다. 또한 소비자의 구매행태가 변화됨에 따라 소매시장의 기능이 달라지면서 원스톱 쇼핑의 이점 및 접근의 편리성이 강화된 대형소매기관이 확산되는 추세이다. 시장의 존재를 이벤트화·상품화 시켜 축제시장을 만드는 것 또한 중요한 소매업부흥전략이다.

이러한 사례로서 들 수 있는 것은 일본 나하시의 ‘나하시 중심시까지 활성화기 본계획’을 들 수 있다. 일본 나하시는 1999년, 지역주민과 관광객의 집객력 강화를 통한 소매업 진흥 및 지역경제 활성화를 핵심으로 하고 ‘나하시 중심시까지 활성화기 본계획’을 수립하여 상업의 활성화를 위한 사업을 행하였다. 그러한 사업의 세부 내역으로서 시가지개발사업, 상업시설정비사업, 상업활성화를 위한 소프트사업, 이벤트개최 등 4개 분야 59개 사업을 추진하였다. 그러한 사업의 결과, 제2차 세계대전 중에 폐허로 변해버렸던 나하시의 국제거리는 현재 아름답고 쾌적한 거리로 복구되어 현재 ‘기적의 1마일’이라고 불리고 있다.

또 다른 사례로 대도시권의 상점가에 대한 것이다. 일본 동경도의 상점가는 물건이나 서비스를 제공하는 역할뿐만 아니라, 지역을 지탱하는 거점으로서 상점가와 공점포, 지역인재들을 살린 지원사업을 전개 중이다. 택배서비스나 노인들의 물건구매를 위한 상점가안내서비스, 영유아 양육환경의 정비, IT거점의 개설 등을 통해, 지역주민과 행정, NPO단체가 적극적으로 연대함으로써 상점가활성화의 네트워크를 만들고 있다.

그러한 사례로서, 먼저 일본 도쿄도의 이다바시구(板橋區) 상점가연합회의 여성부(女姓部)가 ‘구매지원 볼런티어(volunteer)’를 결성하여, 상점가에 올 수 없는 사람들의 구매의향을 도와주는 활동을 통해, 상점가활성화를 도모하고 있는 사례를 들 수 있다. 이는 이다바시구에 있는 노인양육원(養育院)의 시설이용자를 대상으로, 여성부원들이 근린상점가에서 구매활동을 지원하는 프로그램을 기획하면서 시작되었다. 앞으로는 이러한 구매지원활동을 이다바시구의 각지로 확대하여, 상점가에 대한 고객확보를 촉진해 나갈 계획이라고 한다.

2002년10월24일에는 도쿄도의 양육원 ‘나싱홈’이 이다바시의 고령자7명을 대상으로 하여 시험적으로 구매지원을 실시하였다. 먼저 의자차(장애인용 2륜의자)의 사용방법에 대해 나싱홈의 직원으로부터 조언을 받았다. 그리고 3명의 여성도우미가 1명씩의 노인을 도와 지역의 해피로드 오오야마 상점가로 갔다. 그들은 참가한 고령자가 희망하는 상점이나 예산액을 들은 후, 윈도우쇼핑을 겸해서 천천히 상점가를 거닐었다. 노인이 맛있는 빵이 먹고 싶다고 하면, 유명한 수제빵집을 소개한다든지 하는 방식을 통해, 단순히 노인에 대한 구매지원에 그치지 않고, 그들에게 구매정보를 제공하기도 하였다. 그들은 상점가를 지나는 사람으로부터 수고한다는 격려를 듣기도 하였고, 상점가활성화활동에 대한 공감을 불러 일으키기도 하였다.

상점가연합회 여성부는 이전부터 이 양육원 ‘나싱홈’을 통해 이다바시지역에서 커피서비스의 봉사(volunteer)활동을 해왔다. 이처럼 축적된 볼런티어(volunteer) 활동의 연장선상에서 이번의 구매지원 도우미활동에까지 이어지게 된 것이다.

대도시권에 대한 다음의 사례로 들 수 있는 것이, 상점가의 공점포를 커뮤니티 서비스의 거점으로 소생시키기 위한 스기나미구(杉並區)에서의 노력이다. 스기나미구의 미나미가사야 스즈란(南加佐谷すずらん) 상점진흥조합에서도 공점포를 거점으로 택배, 휴게소, 핫가이드 후랜초의 안테나숍⁵⁾을 개설하기도 하였던 것이다. 이의 운영을 위해서는 지역의 실버인재를 채용함으로써, 문자 그대로 지역주민에 의한 지역주민을 위한 커뮤니티 비즈니스의 거점이 되도록 하였다. 이 사업의 최대

의 핵심은 주로 고령자를 대상으로 한 당일택배사업이다. 택배료는 회당 2,000원 정도로서 스기나미 카드에 의한 포인트로 지불하면 보다 저렴하게 이용할 수 있다. 또한 택배용 3륜택배차를 8대 정도 구입하여 주문이 들어오는 대로 당일택배를 하였다. 택배나 사무소요원은, 지역의 자치회나 노인회 등으로부터 소개를 받은 지역의 실버인재를 채용하였다. 전화나 팩스, E-메일, 홈페이지를 통해 주문이 들어오기도 하고, 단골고객에게는 직접 전화를 걸어 물어보기도 한다.

특히 그들은 방문개호(介護)를 담당하는 지역 NPO와 연대하여, 그 이용자를 고정고객으로 하여 대상을 확대해 가기로 할 계획을 가지고 있다. NPO로부터 택배 이용자를 소개받기도 하고, NPO소개를 받은 이용자에 대해 택배료를 무료로 제공하기도 한다. 택배가맹점의 부담은 택배에 의한 매상의 5%로 한다.

택배사업 외에도 빈점포에 홋카이도(北海道) 후렌초(町)의 특산물에 대한 안내나눔을 설치하기도 하였다. 후렌초는 스기나미구의 자매도시로서, 봄에는 후렌초 아스파라축제, 가을의 스즈란 페스티벌을 할 때, 농산물에 대한 판매를 하는 이벤트에 연결시키기도 하였다. 이러한 시도는 상점가에 고객을 끌어들이는데 기여하고 있으며, 사업수행에 드는 비용은 스기나미구의 '천객만래 action'이라는 상점가사업의 보조금으로 해결하고 있다.

이처럼 일본에서는 복지활동나 구제활동 등을 지역을 기반으로 하는 거버넌스(governance)적 종합지역경영의 틀 속에서 상점가활성화에 대한 활로를 모색하고 있다. 또한 대형소매점에 대항하여 소비자들이 올바른 지역의식을 가지게 할 수 있도록 재래시장에 지역의 특색을 반영해 나가는 방향으로 전략을 수립하고 있다. 특히 오래되고 보존가치가 있는 건물이 있는 경우 적극적인 보존을 통해 지역시장의 특색을 확보하고 있으며, 동시에 소비자의 요구를 충족시키기 위해 현대적 상업환경을 재구성하기도 한다.

5) 자사제품에 대한 소비자의 평가를 파악하거나 타사제품에 대한 정보를 입수하기 위해 운영하는 유통망. Antenna Shop

(2) 네덜란드 재래시장 활성화 사례

‘알스미어 생화시장’은 120여년이라는 역사를 가진 최고의 명성을 가진 네덜란드의 화훼 경매시장으로서, 암스테르담외곽 알스미어(Aalsmeer)시의 Legmerdijk 거리에 위치하고 있다. 알스미어 생화시장은 약 42,000평의 면적에 건축연면적 230,000m²이고, 시장종사인원은 12,000명정도이다. 알스미어 생화시장은 전자경매를 통해 효율적인 도매유통을 담당하고 있고, 약 90%가 수출된다. 또한 경매시장을 관광상품으로 개발하여 경매시장을 체험하는 댓가로 4.5유로의 유료로 관람시키고 있으며, 하루 7,000명에서 8,000명의 방문객이 찾고 있다.

알스미어 화훼경매장은 재배농민들이 결성한 협동조합으로 5천여명의 회원으로 구성되어 있다. 네덜란드는 땅이 척박하고 소금기가 있어 경쟁력 있는 작물재배가 어려웠기 때문에 대신 꽃을 재배하기 시작하였다. 그런데 농민들이 생산한 꽃을 대도시나 카페에 판매하는 일이 쉽지 않았다. 그리고 그 틈새를 중간상인들이 들어와 발떼기거래를 통해 6배 이상의 폭리를 취하게 되었다. 이렇게 착취를 당하던 농민들이 자발적으로 모임을 만들어, 경매장을 설립하여 이 문제를 해결하려 하였다. 처음에는 1914년 17명의 농민들이 각자의 출자로 2만5천 길드를 모아 경매장을 짓는데 투자하였고 지금은 알스미어 화훼경매장의 매출액이 2조원에 이르는 세계최대의 화훼경매장이 되었다.

그러나, 경매장에 가지고 나온 꽃의 품질이 급격히 악화되어 농민들만의 능력으로는 해결할 수 없는 한계에 부딪히게 되었다. 이에 정부에 화훼연구소를 만들어 설치해 줄 것을 건의하게 되었다. 이 연구소도 전액정부출자가 아니라, 1/2에 대해서는 정부투자를 하지만, 나머지는 경매장과 관련된 사람들이 투자하였다. 연구소에 근무하는 연구원들의 급여도 일부는 정부로부터 보조받지만, 나머지는 출자농민들이 자기들의 수입금에서 떼어주고 있다.

그러다가 시간이 흐름에 따라, 또 다시 알스미어 화훼시장을 이어갈 후계자

문제가 생기게 되고, 후계자 양성을 위해 학교를 지어줄 것은 정부에 건의하였다. 그리하여 화훼대학을 짓게 되었고, 이를 계기로 명실상부한 꽃시장의 경쟁력을 갖게 된 것이다.

이처럼 네덜란드의 화훼경매시장은 처음에는 영세하였지만, 상인조직의 자발성과 헌신성, 조직성의 강화가 오늘날 세계적인 명성을 가진 화훼시장으로 성장하는 기반이 되었다고 할 수 있다.

(3) 미국 재래시장 활성화 사례

미국의 소매시장 개발전략은 지역의 특수성에 의존하며, 현재 존재하고 있는 백화점들과 통과역, 백화점과 공공시설물, 그리고 백화점과 호텔, 백화점과 소매시장 간의 연계성을 고려하는 것이다. 이처럼 주요 상점들간에 쇼핑물 형태를 취하고 소매시장의 연결고리를 형성하는 효과는 도시근교의 쇼핑물에서 증명되어 왔다.

또한 미국의 복합적인 소매시장 재개발방식은, 현재 존재하고 있는 백화점에 소매시장을 재건축한다든지, 새로운 재래적 쇼핑물을 개발하거나, 소매시장 구역에 리노베이션을 하는 것이다. 또 복합용도의 개발계획이나 창조적인 소규모개발을 통하여 이들을 재개발계획과 조화시키는 것이다.

최근 미국 쇼핑센터개발의 기본개념은 ‘모이는 장소(Gathering Place)’와 ‘제3의 생활장소(가정도 직장도 아닌)’라는 요소를 강조하면서, 기존의 폐쇄형 몰(mall)에 개방형 몰을 과감히 도입시키며 조화를 이루는 방식으로 변화하고 있다.

미국사례의 하나로서 들 수 있는 것은 ‘사우스 코스트 플라자(South Coast Plaza)’의 사례이다. ‘사우스 코스트 플라자’는 캘리포니아주의 로스엔젤레스로부터 남쪽으로 약 72Km 떨어진 곳에 위치해 있는 거대한 초대형 쇼핑타운으로서, 이 시장의 주고객은 캘리포니아 오렌지카운티 지역 중상류층 주민과 외국관광객들이다.

건물연면적은 388,400㎡로서 총점포수는 267개, 상권인구 200만명, 주차 수용대수만
도 120,709대에 이른다.

본 시장의 특징적인 것은, 건물형태가 H형으로서 고급업체와 중저가업체가
건물양편으로 양분되어 있다는 것이다. 그리고 단순히 상업기능뿐만 아니라, 쇼핑물
부대시설로서 고객서비스센터, 회전목마, 플라자호텔, 야외조각공원, 문화예술회관,
연극공연장, 영화관 등의 고객지원시설과 문화시설들을 갖추고 있다는 것이다. 또한
모두 8군데로 나누어진 백화점에는 유럽브랜드와 미국의 고급브랜드점을 골고루 갖
추었으며, 인기있는 캐릭터 상점, 예술애호가를 위한 2곳의 박물관 상점도 구비하는
등 상업의 다변화를 위한 많은 노력을 행했다는 점이다. 고개만족서비스, 고급상품
취급업체 입주, 최고의 상품선택, 가치있는 상품 취급 등을 경영전략의 핵심으로 본
것이다.

3) 사례들의 시사점

(1) 지역중심의 재래시장 활성화 사업

재래시장은 지역주민과 함께 공존하며 지역의 환경에 부합하는 방향으로 발전
되어야 할 것이다. 따라서 재래시장이 지역에서 원하는 모습을 갖추도록 노력하고
실제적인 고객인 지역주민의 생활향상에 기여할 수 있는 방향으로 발전되어 나가는
것이 바람직할 것이다. 그럼으로써 지역이 재래시장의 필요성을 절감하고 자발적인
노력에 의해 재래시장을 활성화시키고자 하는 노력을 기울일 수 있을 것이다.

비슷한 논리로 가까이에서 생활의 편리함을 가져다 줄 수 있고, 지역적 특색
을 대변해 줄 수 있는 재래시장의 모습을 갖추 수 있도록 도울 수 있는 영향력을
가진 지역주민 또는 지역공동체들의 노력을 통해 재래시장활성화 사업은 효율성있
고 효과적으로 수행되어 질 수 있을 것이다.

(2) 고객중심의 재래시장 구현

재래시장이 변하고 활성화 되기 위한 가장 첫걸음은 재래시장 상인 자신들의 자구적인 노력일 것이다. 단순히 물건만 팔면 된다는 전통적인 점포 운영방식에서 벗어나, 고객에게 먼저 다가가고 고객의 입장에서 생각할 수 있어야 한다. 이러한 시장상인의 모습을 갖추려면 먼저 상인의식의 개혁이 활성화 사업에 선행되어야 할 것이다. 이것이 근본적인 차원에서의 재래시장 활성화를 도모하는 길일 것이다.

(3) 시장에서의 접근성 확보

소비자들이 재래시장을 외면하고 대형할인마트를 찾게 되는 원인 중 하나로서 차량에 의한 접근성이 중요한 요인으로 작용하고 있다. 인근주민들의 도보에 의한 시장방문만으로는 재래시장 활성화가 일정한 수준 이상으로 이루어지기 힘들 것이다. 따라서 소비자들이 보다 편리하게 시장에 접근할 수 있도록 하는 것도 재래시장 활성화 사업의 기초가 될 것이며 중요한 요소가 될 것이다.

(4) 재래시장의 상품 및 기능의 다변화

전통적으로 재래시장은 단순히 물건을 사고 파는 장소로서의 기능뿐만 아니라 다양한 계층의 사람들이 모여 함께 정보를 공유하고 어울리는 장소로서의 기능을 수행하였음은 재래시장의 역사를 통해 확인할 수 있었던 바다.

그러한 재래시장의 전통적 기능을 살려 다양한 계층과 다양한 수요의 고객들을 충족시킬 수 있는 영업 업종 및 업태 그리고 품질의 다변화와 전문화를 꾀하여 다양한 사람들이 많이 모일 수 있는 장소로서의 본모습을 되찾고, 먹거리나 볼거리가 풍성한 문화적 장소로서 재래시장의 모습을 갖추어 고객을 유인하는 방향을 고

려해야 할 것이다. 더 나아가 인근 관광상품과의 연계나 생활복지시설과의 연계를 통해 보다 더 많은 사람들이 시장을 찾을 수 있도록 해야 할 것이다.

(5) 인근 대형소매업체와의 연계 및 조화

얼핏 보면 대형소매업체와 재래시장은 유통에 있어 대립적 구조를 가지는 당사자들로 인식된다. 하지만 대형소매업체가 할 수 없는 부분을 재래시장이 행할 수 있고, 반대로 재래시장의 한계가 되는 부분을 대형소매업체가 메워줄 수 있는 관계라고도 생각해 볼 수 있다. 오히려 미국의 사례처럼 대형소매업체와 재래시장이 긴밀한 연계관계를 가질 수 있다면 시너지 효과를 기대해 볼 수 있는 영역이 있을 것이다.

제 2 절 재래시장 활성화정책의 평가에 관한 이론적 논의

1. 정책평가의 개념 및 종류

1) 정책평가의 개념

정책평가란, 정책집행이 일어난 이후에 집행과정이나 정책결과를 대상으로 하는 평가적·지적 활동을 이른다. 이러한 ‘정책평가’라는 개념은 종종 ‘사업평가’라는 개념과 혼용되기도 하는데, 이는 정책평가론에서 평가하는 정책의 구체적인 내용이 결국 사업인 경우가 대부분이기 때문이다. 사업평가에서의 사업은 정책집행을 위하여 구체화된 정책수단인 경우가 대부분이며, 경우에 따라서는 하위수준의 정책과 거의 동일하게 사용되는 것이다(Macrae, 1988). 또한 정책평가의 방법과 사업평가의 방법도 평가방법의 면에서 거의 동일하다. 따라서 재래시장을 활성화하기 위한 정

책의 하위수단으로서의 ‘재래시장 물리적환경개선사업’에 대한 평가도 정책평가의 맥락에서 행해질 수 있을 것이다.

정책평가 혹은 사업평가는 다음과 같은 이유로 인해 중시된다. 먼저 정책평가를 통해 정책의 집행과정이나 집행 후에 나타난 정책결과에 의해서 획득한 정보를 환류시켜 효과적인 집행전략을 수립하거나 정책추진 여부 및 정책내용의 수정·결정에 도움을 준다. 또한 정책평가는 정책과정상의 책임성, 즉 ‘법적·회계적 책임성’, ‘관리상의 책임성’ 및 ‘정치적 책임성’ 등의 확보를 가능케 해준다.⁶⁾

2) 정책평가의 종류

정책평가는 크게 ‘총괄평가’와 ‘과정평가’로 구분할 수 있는데, ‘총괄평가’란 ‘정책의 집행 후에 과연 정책이 의도했던 정책효과가 발생했는지를 확인·검토하는 평가’이고, ‘과정평가’란 ‘정책집행이 끝난 후에 정책집행과정에 나타난 집행계획·집행절차·투입자원·집행활동 등을 검토하고 점검하여 바람직한 집행전략을 수립하는데 도움을 주는 평가’이다. 이 중 총괄평가는 주로 양적방법에 의존하고, 과정평가는 질적방법에 의존하는 경향이 매우 강하다(정정길, 2004).

6) 이 때 ‘법적·회계적 책임성’이란, ‘집행과정에서 법률에 합치되도록 집행이 이루어지는지, 그리고 재정·회계규칙에 따라 자금이 사용·지출되고 있는지에 대한 책임성’을 의미한다. 그리고 ‘관리상의 책임성’이란, ‘과정평가와 집행평가를 통해서 집행설계·절차·활동 등을 평가함으로써 집행관리자에게 보다 효율적이고 능률적인 관리를 하게끔 자극·유도·강제할 때 확보될 수 있는 책임성’이다. 끝으로 ‘정치적 책임성’은 ‘정치체제의 담당자가 국민들에게 지는 책임성’으로서 구체적으로 선거를 통해서 지게 된다.

(1) 총괄평가

‘총괄평가’는 정책이 집행되고 난 후에 정책이 사회에 미친 영향을 추정하는 판단활동으로서, 이는 다시 그 평가대상과 목적에 따라 ‘효과성 평가’, ‘능률성 평가’ 그리고 ‘공평성 평가’ 등으로 구분할 수 있다. ‘효과성 평가’란 단순히 의도했던 효과가 어느 정도 발생했는지를 판단하는 것에만 그치지 않고 해결하고자 했던 정책 문제가 어느 정도 해결되었는지, 그리고 문제가 완화 또는 악화되었는지 등을 파악하는 것이다. 그리고 ‘능률성 평가’란 흔히 ‘투입과 산출의 비율’로서 표현되는 것으로서, 효과성 뿐만이 아니라 사업이나 정책추진의 비용까지 고려하여 투입과 산출을 다같이 측정이 가능한 동일한 척도인 화폐가치(즉 경제적 가치)로써 측정하여 비용-편익분석 등을 행하는 방법이다. 끝으로 ‘공평성 평가’란 정책결과에 있어서 정책효과와 비용의 사회집단간의 배분 등이 공평한지를 평가하는 것이다.

(2) 과정평가

‘과정평가’는 정책집행 및 활동을 분석하여 이를 근거로 보다 효율적인 집행전략을 수립하거나 정책내용을 수정·변경하며, 정책의 중단·축소·유지·확대를 결정하는데에 도움이 되는 정보를 제공하는 평가이다. 또한 정책효과와 부작용 등이 발생한 경로를 밝혀서 총괄평가를 보조하는 기능을 수행한다.

이러한 ‘과정평가’는 그 평가대상과 목적에 따라 다시 ‘협회의 과정평가’와 ‘집행분석 또는 집행과정평가’로 구분 지을 수 있다. 먼저 ‘협회의 과정평가’란 총괄평가, 그 중에서도 주로 효과성평가의 완성을 위해 이루어지는 것으로서, 정책수단이 구체적으로 어떠한 경로를 거쳐서 정책효과를 발생시켰는지를 파악하려는 것이다. 다시 말해, 정책효과를 결과로 하고 정책수단을 원인으로 하여 인과관계를 파악하되 도중에 개입되는 매개변수도 확인함으로써 인과관계의 경로를 검증·확인하려는 것이다.

‘집행분석’ 또는 ‘집행과정평가’란 정책이 의도했던 대로 집행 되었는지를 확인·점검하려는 것으로서, 정책의 집행이나 사업의 운영이 원래의 집행계획이나 집행설계에 따라 이루어졌는지를 확인하여 이에서 벗어난 부분을 파악하려는 것이다. 구체적으로, 정책집행활동을 그 계획에 비추어 점검하되 그 활동에 치명적인 영향을 주는 집행절차(process 또는 procedure)와 자원(input), 정책대상자에의 서비스전달(service delivery), 정책의 대상영역(coverage) 등을 계획에 대비하여 점검하는 것이다.

2. 정책평가의 평가기준

정책평가의 기준에 대한 선행연구는 다음과 같다. 먼저 Suchman(1967)은 정책평가의 기준으로서, a)노력(effort), b)성과(performance) c)충분성(adequacy), d)능률성(efficiency), e)과정(process) 등을 들고 있다. Nakamura와 Smallwood (1980)는 a)목표달성, b)능률성, c)주민의 만족도, d)수혜자의 대응성, e)체제유지 등을 정책평가의 기준으로 들고 있다. 김광웅(1983)은 정책평가의 기준으로서 a)‘목표달성도’, b)‘효율성’, c)‘만족도’, d)‘대응성’ 및 e)‘체제유지’ 등의 요소를 들고 있다.

정정길은 정책평가의 기준을 ‘내용적 정책평가기준’과 ‘절차적 정책평가기준’으로 구분하고 있다. 이 때 ‘내용적 정책평가기준’을 다시 ‘정책목표’, ‘정책수단’, ‘정책대상자’, ‘정책상황’으로 구분하여 a)정책목표에 대하여서는 ‘적합성’과 ‘충분성’을, b)정책수단에 대하여는 ‘효과성과 ‘능률성’, ‘실현가능성’을, c)정책대상자에 대해서는 ‘공평성’과 ‘균형성’을 그리고 d)정책상황에 대해서는 ‘일관성’과 ‘실현가능성’을 그 각각의 기준으로써 들고 있다. 한편 ‘절차적 정책평가기준’으로는 ‘분석적 합리성’과 ‘정치적 민주성’, ‘정책집행과정평가’ 등을 들고 있다.

손연기와 한세억(2001)은 국내외 학자들에 의해 제시된 정책평가기준들을 개념적 유사성에 입각하여 <표 2-11>과 같이 종합적으로 정리하고 있다.

<표 2-11> 선행연구에 나타난 정책평가기준과 유형의 종합적 정리

구 분	평가기준이 내포하는 의미
체계적 연관성	체계적 연관성(연관성, 일관성), 정책영역의 연관성, 정책체계의 통합성, 종합적 연계, 정책의 상호의존성, 체계적 균형성, 기존 정책과의 관련성, 개별적 최적성
실행가능성	실행가능성(재정적, 기술적, 정치적 수단), 현실성(구체성), 수단성, 실현성, 자원 조달 방법의 적절성
효과성	조직목표(정책목표), 정책목표의 달성 정도, 정책목표와의 연관성
만족도	정책대상집단 및 시민의 반응
능률성	성과(목표달성)/노력, 투입, 비용
형평성	파레토 최적화 기준
반응성	대응성, 반응성, 지지자의 만족도, 수혜 계층의 효과성
적정성	적당성, 적절성, 타당성, 논리성, 적합성
창의성	차별성, 독창성, 독특성
합법성	합법성, 관계법령
시의성	적시성, 시의성
실현의지	실천의지, 경영철학

자료 : 손연기·한세억, '정보통신기반정책 평가기준의 새로운 탐색', 2001, p.74

이러한 정책평가기준들을 '총괄평가'와 '과정평가'의 관점에서 재분류하여 살펴볼 수 있을 것이다. '총괄평가'에서는 '적정성'과 '효과성', '효율성', '만족도', '형평성' 등의 기준들에 의해 평가가 이루어질 수 있을 것이고, '과정평가'에서는 '민주성', '실현의지', '대응성', '합법성' 및 '적시성'의 차원에서 정책평가를 행할 수 있을 것이다.

정책평가의 여러 기준들을 '총괄평가'와 '과정평가'로 구분하면 <표 2-12>와 같

다.

<표 2-12> 평가종류에 의한 정책평가기준들의 분류

구 분	기 준	내 용
총괄평가	적정성	정책수단의 정책목표수립에의 연관성 또는 적절성
	효과성	정책수단의 정책목표 달성도
	효율성	주로 양적인 측면에서의 투입(비용) 대비 성과(산출)의 정도
	만족도	정책에 대한 정책대상자 기타 정책관련자의 반응 또는 인식
	형평성	정책수단 또는 정책결과에 의한 수혜의 배분의 균형성 및 적정성
과정평가	민주성	정책과정상의 민주적·거버넌스적 절차성
	실현의지	정책집행주체의 정책집행에 있어서의 자발성 또는 적극성 등의 의지
	대응성	정책대상집단의 의견 및 요구에 대한 즉시적 대응성
	합법성	정책집행과정의 법적 적합성
	적시성	사업지원의 적시성 또는 사업우선순위 부합성

3. 본 연구의 관점

1) 평가종류의 설정

어떠한 정책을 평가함에 있어 ‘총괄평가’와 ‘과정평가’는 동시에 행해져야 할 것으로 보인다. 하지만 ‘대단위 정책(policy)’에 대한 평가와 ‘단위사업(project)’에 대한

평가에 있어 ‘총괄평가’와 ‘과정평가’의 상대적 비중이 달라질 것으로 보인다. ‘재래시장 활성화 정책’에 대한 평가에서도 마찬가지로, ‘재래시장 활성화정책’이라는 ‘policy’에 대한 평가와 ‘재래시장 시설현대화 사업’이라는 ‘project’에 대한 평가는 구분되어야 할 것으로 보인다.

구체적으로, ‘재래시장 활성화 정책’은 궁극적으로 ‘재래시장에 대한 소비자들의 방문을 지속적으로 향상시킴으로써 시장상인소득의 실질적이고 지속적인 증가를 이루어 냄’을 목적으로 한 정책(policy)이다. 따라서 ‘정책이 추진되는 과정’보다는 ‘그러한 목표의 달성도’가 보다 중시된다. 그러한 관점에서 ‘재래시장 활성화 정책’이라는 정책(policy)을 평가함에 있어서는 정책 추진상의 정책수단이라 할 수 있는 ‘단위사업(project)’들에 대한 ‘과정평가’보다는 정책의 추진결과적 성격이 강한 ‘총괄평가’에 초점이 맞추어 질 것이다.

하지만 그러한 ‘재래시장 활성화’라는 정책목표를 달성하기 위한 수단으로서의 ‘시설현대화 사업’이나 ‘경영현대화 사업’ 기타 단위사업(project)들 자체로서 특별한 소득증가나 방문객증가 등의 산출을 기대할 수도 있겠지만, 그보다는 그러한 단위사업들이 당초 기대했던 대로 원활하게 추진되어 전체적인 정책에 기여할 수 있도록 하는 데에 보다 더 중요한 사업의 목표가 있다 하겠다. 따라서 이 때에는 ‘총괄평가’보다는 단위사업이 원활하게 추진되었는지에 대한 ‘과정평가’가 보다 중시된다. 여기서 주의할 것은 ‘재래시장 활성화정책’에서는 ‘과정평가’가 그리고 ‘재래시장 시설현대화사업’에서는 ‘총괄평가’가 무시됨을 의미하는 것은 아니라 다만 그 상대적 비중에 있어서 차이가 있다라는 것이다.

이러한 관점에서, ‘재래시장 활성화 정책’이라는 정책(policy)의 하나의 단위사업으로서 시행되고 있는 ‘재래시장 시설현대화 지원사업’에 대한 평가는 ‘총괄평가’와 ‘과정평가’ 모두의 차원에서 다뤄질 수 있을 것이며, ‘총괄평가’보다는 ‘과정평가’가 좀 더 중점적으로 이루어져야 할 것이다. ‘총괄평가’에서는 주로 ‘효과성 평가’의 측면과 ‘공평성 평가’의 측면에서 평가가 이루어질 것이며, ‘과정평가’에서는 ‘정책이 의도했던 대로 집행되었는지를 확인·점검’하는 ‘집행분석(집행과정평가)’의 관점에서 평가가 행해질 것이다. 그러한 과정평가의 기준 및 지표들 총괄평가의 기준 및

지표들과의 관계성 및 방향성에 대해서도 살펴볼 것이다.

2) 성과평가기준의 설정

위에서 살펴본 바에 따라 정책(policy)단위의 ‘재래시장 활성화 정책’과 단위사업(project)인 ‘재래시장 시설현대화사업’간의 목표의 차이에 따라 성과평가기준도 각각 다르게 적용되어야 할 것으로 보인다. ‘재래시장 시설현대화 사업’을 평가하기 위한 기준을 설정하기에 앞서 <표 2-12>에 정리된 성과평가기준들을 ‘재래시장 활성화 정책’과 ‘재래시장 시설현대화사업’에 적용하여 살펴보면 <표 2-13>와 같다.

‘재래시장 활성화 정책’의 총괄평가에 적용될 수 있는 기준들로는 <표 2-13>에서 보는 바와 같이 ‘적절성’, ‘효과성’, ‘효율성’, ‘만족도’, ‘형평성’ 등을 들 수 있고, ‘과정평가’의 기준으로는 ‘민주성’, ‘실현의지’, ‘대응성’, ‘합법성’, ‘적시성’ 등을 들 수 있다. 그리고 ‘과정평가’보다는 ‘총괄평가’의 비중이 더 크게 작용한다. 하지만 ‘재래시장 시설현대화 사업’이라는 단위사업(project)의 수준에 있어서의 평가는 ‘총괄평가’보다는 ‘과정평가’에 초점이 맞춰져야 할 것임은 전술한 바와 같다.

총괄평가의 기준들 중 ‘적절성’과 ‘형평성’에 대한 평가는 사업이 시행된 후에 평가되기 보다는 사업이 시행되기 전에 미리 고려되어야 할 요소에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 ‘재래시장 시설현대화사업’에 대한 ‘총괄평가’에 적용될 수 있는 평가 기준은 위에서 제시된 다섯 가지의 기준 중 ‘효과성’과 ‘효율성’ 그리고 ‘만족도’에 대한 평가를 적용할 수 있을 것이다.

<표 2-13> 재래시장활성화 정책 및 사업에의 평가기준의 적용

구분	기준	재래시장 활성화 정책	재래시장 시설현대화 사업
총괄 평가	적절성	‘재래시장 활성화’라는 정책목표 달성 위한 정책수단으로서의 각각의 단위사업(시설현대화 사업, 경영현대화 사업 등의)의 적절(정)성, 적합성	‘재래시장 활성화 정책’의 일환으로 시행된 ‘재래시장 시설현대화사업’의 각각의 내용의 시장 적합성·적절성
	효과성	정책이 당초 기대했던 ‘재래시장 활성화’라는 정책목표가 어느 정도 달성되었는지의 목표달성도	사업이 목표로 했던 ‘시장환경정비’가 이루어진 정도로서, 각각의 사업내역이 목표로 한 결과의 산출 정도
	효율성	정책 전반에 걸쳐 투입된 비용과 정책 시행 후 증가된 재래시장 상인 소득의 비율	‘시설현대화 사업’ 투입비용 대비 사업전후의 시장상인의 소득증가분의 비율
	만족도	정책의 전반적 측면에 대한 시장상인 및 인근주민의 만족도	‘시설현대화 사업’에 대한 시장상인 및 인근주민의 만족도
	형평성	서울시내 自治區間 또는 自治區內 재래시장간의 정책대상예의 선정 및 지원의 형평성	서울시내 自治區間 또는 自治區內 재래시장간의 ‘시설현대화사업’ 대상예의 선정 및 지원의 형평성
과정 평가	민주성	정책전반에 걸친 의견수렴·의사결정 과정의 민주성	시설현대화 사업 과정에서의 다양한이해관계자 또는 지역주민들의 의견수렴·의사결정 과정의 민주성
	실현의 지	정책관계자(정책 직접당사자)들의 정책구현·실천 의지	사업관계자(정책 직접당사자)들의 사업집행 의지
	대응성	정책과정 및 내용에 대한 직·간접 이해당사자들의 의견예의 반응성	사업에 대한 직·간접 이해당사자들의 의견예의 반응성
	합법성	정책내용 또는 정책수단(단위사업)이 법의 범위안에서 이루어지는지의 여부	시설현대화 사업의 사업내역이 특별법의 범위안에서 행해지는지의 여부
	적시성	정책수단이 적당한 때에 시의적절하게 행해졌는지의 여부	사업에 대한 지원이 시의적절하게 이루어졌는지의 여부

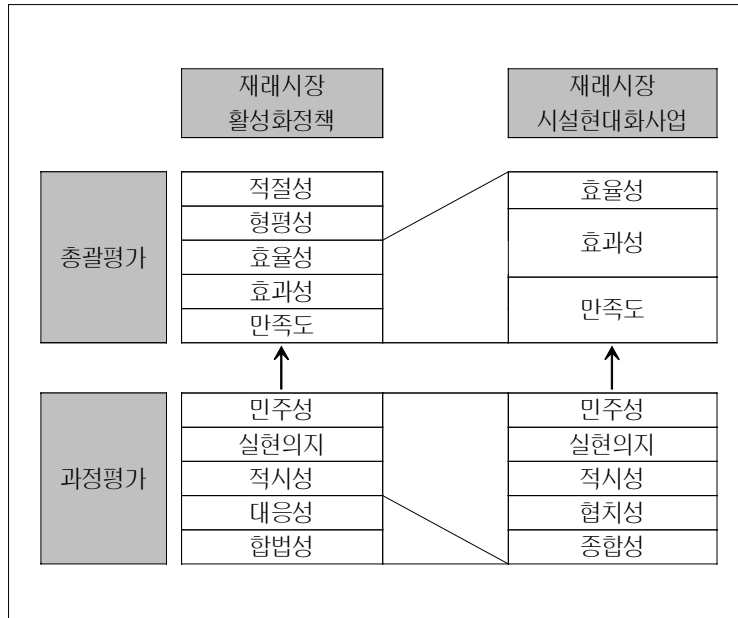
‘재래시장 시설현대화 사업’의 ‘과정평가’에 적용될 수 있는 기준들 중 ‘대응성’

은 ‘민주성’과 ‘적시성’의 개념과 일맥상통할 수 있을 것으로 보인다. 추진주체가 정책대상 즉 시장상인 및 지역주민들의 의견을 민주적인 기제에 의해 수렴하고 즉시적으로 대응하였는지의 여부에 해당하는 ‘대응성’의 개념은 ‘민주성’ 및 ‘적시성’과 같은 맥락에서 이해될 수 있다는 견해이다. 또한 ‘합법성’에 대해서는 물론 사업의 추진절차가 규정에 따라 적법하게 이루어져야 하겠지만, 세부적인 집행내역에 있어서 자치구 공무원 및 시장상인대표조직에 어느 정도의 재량이 주어져야 더욱 발전적인 사업추진이 가능할 것이라는 거버넌스적 관점에서 ‘합법성’의 기준도 배제하기로 한다.

대신 과정평가의 기준으로서 ‘협치성’ 및 ‘종합성’의 기준을 추가하여 분석할 것이다. 먼저 ‘협치성’에 대해서는, 재래시장 활성화정책이 서울특별시-각 자치구-시장상인-시장개발업체-지역주민 등의 거버넌스 구성요소들간의 협력적 노력에 의해 이루어질 때에 현실을 보다 더 잘 반영하고 보다 깊은 수준의 사업추진이 가능할 것이라는 local governance적 입장에서 ‘협치성’은 중요한 기준이 될 것으로 보인다. 그리고 ‘종합성’에 대해서는 재래시장 활성화의 목표를 지역경제의 활성화 및 지역복지 도모에서 찾을 때에 그러한 목표를 달성하기 위해 사업입안 및 추진주체에게 필요한 지역경영마인드, 즉 지역상황을 종합하여 발전전략을 제시하고 그를 재래시장활성화와 연계할 수 있는 종합능력을 측정하는 기준으로서 ‘종합성’ 또한 중시된다 할 수 있다.

이러한 관점에서 과정평가의 기준으로서 a)민주성, b)실현의지, c)협치성, d)종합성, e)적시성 등의 다섯 가지의 기준들을 고려해 볼 수 있을 것이다. 그리고 이러한 재래시장 시설현대화 사업의 집행과정에서 과정평가의 기준들 즉 ‘민주성’, ‘실현의지’, ‘협치성’, ‘종합성’, ‘적시성’ 등이 높게 형성된 것으로 나타나면 사업의 결과 즉 ‘효과성’과 ‘효율성’ 그리고 ‘만족도’도 높게 나타날 것으로 기대된다.

‘재래시장 활성화 정책(policy)’에 적용가능한 평가기준과 그 수단으로서의 ‘재래시장 시설현대화사업(project)’에 적용가능한 것으로 위의 과정을 통해 정립한 평가기준을 비교해보면 <그림 2-1>과 같다.



<그림 2-1> 재래시장 정책(policy)과 단위사업(project)간 평가기준의 차이

<그림 2-1>은 ‘재래시장 활성화 정책’에 대한 평가기준과 ‘재래시장 활성화 사업’에 대한 평가기준이 다소 다를 수 있음을 보여주고 있다. 즉, 단위사업에 대한 ‘총괄평가’에 있어서는 ‘적절성’, ‘형평성’의 항목이 평가기준에서 제외되고 ‘효과성’과 ‘효율성’, ‘만족도’가 총괄평가의 기준으로 설정될 수 있음을 나타내고 있다. 그리고 ‘과정평가’의 부분에 있어서는 ‘대응성’과 ‘합법성’의 기준보다는 ‘협치성’과 ‘종합성’의 기준이 중요하다는 관점에서 ‘민주성’, ‘실현의지’, ‘적시성’, ‘협치성’, ‘종합성’이 과정평가의 기준으로 설정될 수 있음을 나타내고 있다.

또한 <그림 2-1>에서 보는 바와 같이 ‘과정평가’의 기준들과 ‘총괄평가’의 기준들은 일정한 관계를 가질 수 있을 것으로 보인다. 정책집행 과정에서 ‘과정평가’의 기준들이 높은 수준으로 이루진다면 ‘총괄평가’의 기준들이 높은 수준으로 달성될 수 있을 것으로 기대되는 것이다. 물론 과정평가의 지표가 높다고 해서 이가 바로 총괄평가 지표 또한 반드시 높게 나타날 개연성은 그리 크지 않겠지만⁷⁾, 적어도 사

업과정상에 있어서 ‘자율성을 가진 다양한 이해관계 조직’들이 참여적이고 협력적인 ‘민주적 거버넌스’ 속에서 참여할 수 있는 기제가 마련된다면 이는 사업의 효과를 높여 총괄평가 지표를 높일 것으로 기대되는 것이다. 그리고 이로부터 과정평가의 의의를 찾을 수도 있을 것이다.

‘재래시장활성화사업’에 대한 총괄·과정평가의 기준을 정리하여 제시하면 <표 2-14>와 같다.

<표 2-14> ‘재래시장 시설현대화사업’ 평가 기준

구분	기 준	내 용
총괄 평가	효과성	사업의 각각의 내용이 당초 기대했던 효과가 실제로 나타났는지의 여부
	효율성	사업이 재래시장의 고객 증가 및 소득증가와 연결된 정도
	만족도	시설현대화사업에 대한 시장상인 및 인근주민들의 만족도
과정 평가	민주성	사업 추진과정에서의 다양한 수준의 이해관계자의 참여정도로서, 주로 거버넌스적 차원에서의 기준
	실현의 지	사업 기획·집행 당사자들의 사업추진여지의 정도
	협치성	공무원과 시장대표간의 파트너십의 정도
	종합성	사업추진과정에 지역공동체의 지역경영적 관점이 반영되었는가의 경영종합성 기준
	적시성	사업에 대한 재정적·인적 자원의 지원이 시의적절하게 이루어졌는지의 여부

그리고 이러한 평가기준들은 일정한 상호관계를 가질 것으로 기대된다. 즉 과정이 원활하게 이루어지면 결과도 좋을 것이라는 현실적 가정하에, ‘민주성’·‘실현

7) 그러한 원인으로서, 재래시장을 둘러싼 외부변수의 영향(예를 들어 경기침체 등의)을 들 수 있다.

의지'·'협치성'·'종합성'·'적시성' 등의 과정평가지표들이 높게 나타날 수록, 결과 지표에 해당하는 '효과성'·'효율성'·'만족도' 등의 총괄평가지표들이 높게 나타날 것으로 기대할 수 있으며, 이로부터 사업과정의 중요성도 도출해 볼 수 있을 것이다.

제 3 절 재래시장 활성화 비전에 관한 이론적 논의

1. Governance 및 local governance적 측면

1) 개념

거버넌스의 개념에 대해서는 수많은 학자가 개념 정의를 내리고 있다. 예를 들어, Kooiman(1994)은 '거버넌스란 정부와 사회의 일방적이고 독단적인 관계에서 탈피하여, 정부와 사회가 하나가 되어 상호작용하는 관계로 변해가는 것이며, 여기에서는 역동성·복합성·다양성이 중요한 개념이 된다.'라고 하고 있으며, Rhodes(1997)은 '거버넌스는 정부개입의 축소, 민간부문의 관리개념을 공공부문에 적용, 공공부문에 이윤개념 내재화, 시장의 경쟁원리를 구현하는 새로운 공공관리를 통해 공정하고 효율적인 정부 구현, 민주주의를 지향하는 사회적 사이버네틱스 체계, 공공, 민간 및 자원봉사 조직간의 자기조직화 네트워크 등을 포함한다.'라고 하고 있다.

또한 John(2001)은 '거버넌스는 개인들의 네트워크에 기초를 둔 공공의사결정의 유동적인 패턴이며, 공공의사결정은 계층적으로 조직화 된 관료들에 의해 이루어지는 것이 아니라 다양한 지역차원에서의 다양한 조직에 속해있는 중요한 개체들간의 장기적인 관계에 의해 이루어진다.'라고 하고 있다.

이처럼 수많은 학자들이 거버넌스에 대한 개념정의를 내리고 있으며, 그러한

논의를 종합하여 본 연구에서의 거버넌스에 대한 개념정의를 하면 다음과 같다. ‘거버넌스란 다양한 수준의 다양한 조직의 의견 및 입장을 대표하는 정책문제 관련 정책행위자(참여자)들이 일정한 권한·의무를 지는 게임의 규칙 속에서 상호작용하는 정책네트워크 구축을 통해 정책의 입안, 결정, 집행 및 평가, 환류 등 정책과정 전반에 공동참여 함으로써 정책문제를 공동의 노력으로 해결하는 기제’를 의미하는 것으로서, 그러한 정책네트워크는 유동성, 역동성, 자율성, 복잡성, 다양성 등의 성격을 지닌다.

또한 이 때의 정부의 역할은 과거 정책과정에서의 일방적 주도자로서의 역할에서 조정자, 중재자로서의 역할을 수행하며 정책네트워크가 원활하게 운영될 수 있도록 하며 그러한 네트워크를 통해 얻어진 아이디어와 결정들을 적극 수용하려는 의지를 가진 주체로서의 역할을 담당하게 된다.

local governance는 이러한 거버넌스를 지방의 수준에 적용하는 것으로서, 이를 통해 지역문제의 해결에 있어서 보다 발전되고 심층적인 차원에서의 해결을 도모할 수 있을 것이다.

2) local governance의 특징 및 그 핵심요소로서의 정책네트워크

(1) local governance의 특징

local governance는, a)상호의존성(호혜성), b)지속적 상호작용, c)게임의 규칙, d)자율성을 가진 자기조직적 네트워크 및 e)조직간 느슨한 연계 등의 특징을 지니고 있다. 먼저, ‘상호의존성(호혜성)’이란, ‘중앙과 지방정부, 정치·사회적 단체, NGO 등의 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크를 통해 상호간에 이익을 도모한다는 것’으로서, 자금·물자·정보 등 구성원 자신이 갖지 못한 것을 상대방에게서 얻을 수 있음을 확신한 때 상호의존성은 높아질 수 있을 것이다.

지속적 상호작용이란, ‘자원을 교환하고 목적을 공유할 필요성을 지닌 네트워크 참여자들 간에 지속적인 상호작용이 존재한다는 것’으로서, 네트워크 구조의 영향으로 행정에서 중요한 것은 정부 내부의 기획이나 정책결정이 아니라 정부와 사회, 그리고 다양한 참여자들 사이의 신뢰를 바탕으로 한 상호작용이다.

게임의 규칙에 대해서는, 파트너 상호간의 신뢰와 믿음이 없이는 게임의 규칙이 지켜질 수 없을 것이므로 게임의 규칙이 공정하게 이루어지기 위해서는 파트너 상호간의 신뢰, 존경, 갈등, 권한차별 등의 관계가 중요할 것이다.

‘자율성을 가진 자기 조직적 네트워크’에 대해서는, 네트워크 내에서의 정부의 역할은 사회정치적 상호작용을 가능케 하고 문제해결을 위한 다양한 노력을 조장하는 것이므로, 이러한 네트워크를 구성하는 데에는 네트워크의 관리주체, 이해관계자의 범위, 네트워크의 구성형태, 책임소재, 참여방식, 참여단체 등이 중요한 요소로 작용할 것이다.

조직간 느슨한 연계관, 거래당사자간의 자율성을 보장하며, 복수의 리더가 존재하면서 구성원의 진입과 퇴출이 자유롭다는 것이다.

(2) local governance의 핵심요소로서의 정책네트워크

이러한 로컬거버넌스의 특징에 기초하여 본 연구에서는 로컬거버넌스의 구현 수단으로서의 ‘정책네트워크’에 주목하고, 재래시장활성화 정책 전개에 있어서 시·구 자치정부-시장상인조합-지역주민자치단체-재래시장 관련 시민단체 간의 의사전달체계의 중요성을 강조하기 위해 그러한 관계성예의 ‘정책네트워크’의 적용 및 활성화의 중요성을 부각하기로 한다.

이와 관련하여 김정렬(2000)은 협의적 의미의 거버넌스를 ‘기존에 정부가 독점했던 권력의 행사를 대치하는 정책행위자간 상호작용의 네트워크’로 정의하며, 거버넌스의 개념정의 및 구현에 있어서의 정책네트워크의 중요성을 강조하고 있다.

3) 본 연구의 관점 ; 정책네트워크의 확립

앞서 언급한 바와 같이 본 연구에서는 재래시장 활성화 및 그를 위한 재래시장 활성화정책의 추진에 있어서의 거버넌스적 요소, 그 중에서도 특히 정책네트워크적 요소를 재래시장의 중장기적 활성화방안 비전의 하나로 설정하고, 그러한 거버넌스적 요소의 구현을 위한 방안의 틀을 정립하기로 한다.

(1) 정책네트워크의 개념

정책네트워크에 대해 학자들은 다음과 같이 개념 정의를 내리고 있다. 강근복(2004)은 정책네트워크를 ‘정책과정에 있어서 복수의 정책행위자간에 형성되는 연계구조로서 상호작용이 이루어지는 관계의 집합’이라 하고 있다. 방민석(2003)은 ‘정책과정에서 동태적 변화를 유도하는 복수의 행위자들간에 형성되는 관계구조로서, 상호의존적 작용이 지속적으로 이루어지는 집합양식’을 정책네트워크라 하고 있다.

이 외에도 정책네트워크에 대한 수많은 개념으로부터 공통요소를 추출하면 a) 정책과정, b)복수의 정책행위자, c)그들 간의 연계구조, d)상호의존적 관계성 및 e) 행위자 집합이라는 요소를 추출할 수 있다.

이에 따라 본 연구에서의 ‘정책네트워크’에 대한 개념 정의를 내리면, ‘정책네트워크란 정책과정 전반에 걸쳐 의사를 반영하고 결론을 도출함에 있어서 적극적인 참여가 보장되는 정책행위자들이 상호의존적으로 연계하여 발전된 의사결정을 내릴 수 있도록 하는 정책기제’라 할 수 있다.

(2) 정책네트워크의 특징

정책네트워크는 정책을 중심으로 형성되며, 일반적으로 행위자들간의 관계의 집합을 망이라고 할 경우 다양한 수준의 망이 존재하며, 그러한 행위자들간의 망이 정책을 중심으로 참여하게 될 때를 정책네트워크라 할 수 있을 것이다.

정책네트워크에서 조직화된 행위자의 수는 정책네트워크의 중요한 개념적 특성을 규정하고, 다양한 정책네트워크의 유형을 구별하는데 기여한다. 실제적인 측면에서 정책과정의 접근은 모든 관련자에게 개방되어 있지 않으며, 정책네트워크의 형성과 정책네트워크 내에서의 행위자들간의 전략적 상호작용도 소수의 행위자들간에만 이루어진다는 점에서 행위자의 수에 대한 어느 정도의 제한적 관점이 타당할 것이다.

정책네트워크는 다수의 행위자들간의 상호의존적 작용에 의해 이루어지며, 이러한 상호의존적 작용은 수직적이라기보다는 수평적으로 연계되어 있는 경우가 많다. 정책네트워크는 정책맥락과 같은 정책환경의 동태적 변화에 계속적으로 반응하며, 이는 정책네트워크가 형성된 뒤에 폐쇄적 구조로서 유지되어 가거나 환경변화에 의해 기계적으로 변형되는 것이 아니라 선택적이고 의도적인 적응을 수행한다는 것을 의미한다.

(3) 정책네트워크의 구성요소 및 활성화전략

① 정책네트워크의 구성요소 및 관계성

정책네트워크의 구성요소에는 a)정책행위자, b)연계구조, c)정책행위자 간 상호작용 등이 있다. 먼저 정책행위자란 '정책과정에 자신의 주장을 반영하고자 하는 정책참여자'로서 이러한 요소의 활성화 정도를 파악하기 위해 a)정책행위자의 참여범위(어떤 행위자들이 참여하는가)와 b)역할기능(그러한 행위자들이 정책네트워크 안에서 주도적인 역할을 하는가 또는 보조적인 역할에 머물러 있는가의 여부) 등을

분석할 수 있다.

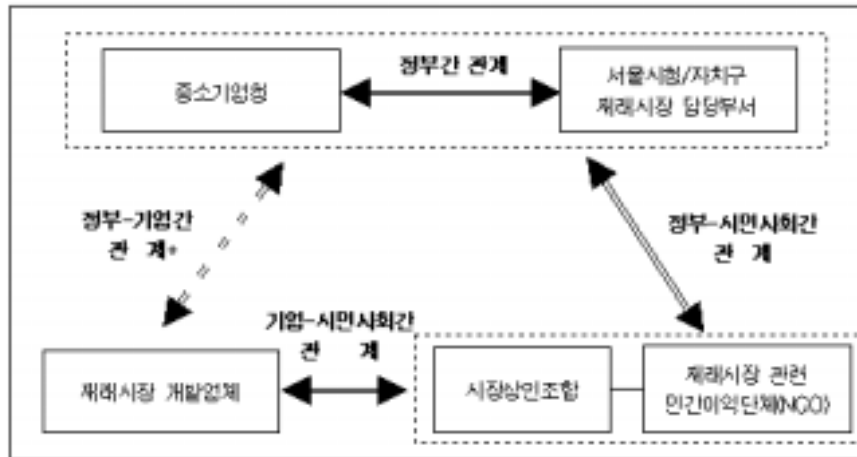
다음으로 연계구조란 ‘정책행위자간의 관계 형태 또는 상호작용과 연계양식이 결합되어 만들어지는 틀’을 이르는 것으로서, 그 분석요소에는 a)개방성, b)연계성, c)원활성(상호작용의 빈도 및 성격) 및 d)지속성 등이 있다.

마지막으로 상호작용이란 정책행위자들간의 상호작용을 이르는 것으로서 그 분석요소로서 a)빈도(접촉통로별 상호작용 횟수), b)성격(상호작용이 협력적인지 갈등적인지의 여부), c)영향관계(정책행위자간에 주고 받는 영향의 정도 및 영향력의 원천) 및 d)조정과 합의(이견이나 갈등이 있을 경우 이를 제도적으로 해결할 수 있는 조정기제와 합의에 도달하는 과정) 등을 들 수 있다.

이러한 정책네트워크의 구성요소간의 관계의 측면에 대해서 선행연구들은 크게 세가지로 분류하고 있는데 그에는 a)‘정부간 관계’(중앙-지방정부간 관계)의 측면, b)‘정부-기업간 관계’의 측면, 그리고 c)‘정부-시민사회간 관계’의 측면이 있다.

이 중 먼저 ‘정부간 관계’의 측면은 중앙정부와 지방정부간의 관계를 이르는 것으로서 ‘분권화’를 지향하며, 재래시장 활성화 정책과 관련하여서는 중소기업청과 서울시청의 재래시장담당부서 및 각 구청의 재래시장담당부서가 이에 해당할 것이다. 다음으로 ‘정부-기업간 관계’의 측면은 주로 ‘시장의 활성화’를 지향하며, 재래시장 활성화 정책과 관련하여서는 ‘중소기업청 및 서울시·구청 담당부서-사업시행주체의 관계가 이에 해당한다. ‘정부-시민사회간 관계’의 측면은 주로 ‘중간조직의 활성화’를 지향하며, 재래시장 활성화 정책과 관련하여서는 ‘정부-시장상인조합 및 재래시장 관련 NGO’의 관계가 이에 해당할 것이다. 위의 세가지 외에 재래시장활성화 정책 또는 사업과 관련해서는 또 하나의 관계가 정립되는 것으로 보이는데, ‘재래시장개발업체와 ‘시장상인조합 및 재래시장 관련 NGO’간의 관계인 ‘기업-시민사회간 관계’가 그것이다. 이는 ‘사업집행의 효율성’을 지향한다고 볼 수 있다.

이러한 논의로부터 재래시장 활성화 정책과 관련된 정책행위자들과 그들간의 정책네트워크적 관계를 도식화하면 <그림 2-2>와 같다.



*시는 자금배정 후 공사완료시까지 일체의 간섭을 하지 않으므로 연결관계 없다고 함.
 <그림 2-2> 재활시장 활성화 정책 관련 정책네트워크 행위자

② 정책네트워크 활성화 전략

정책네트워크 활성화 전략으로서 a)환경적 조건, b)네트워크 구조화 전략(네트워크의 구성) 및 c)내부운영의 룰 구성전략 등을 들 수 있다.⁸⁾

먼저 ‘환경적 조건’의 요소에는 a)자원, b)파트너의 특성, c)파트너들간의 관계, d)파트너십 특성, e)외부환경 등이 있다. 그 내용을 살펴보면 <표 2-15>와 같다.

8) 최영출, “로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제”, 「지방행정연구」 통권 56호, 2004.3, pp.21-33.

<표 2-15> 정책네트워크의 환경적 조건

조 건	내 용
자 원	자금, 공간·장비·재화, 기술·전문지식, 정보, 사람·조직·집단에 대한 연계, 승인(endorsement), 소집능력(convening power)
파트너의 특성	이질성(heterogeneity), 관여수준(level of involvement)
파트너들간의 관계	신뢰, 존경, 갈등, 권한차별
파트너십 특성	리더쉽, 행정 및 관리, 운영체제, 효율성
외부환경	지역사회 특성, 공공 및 조직정책

‘네트워크 구조화 전략(네트워크의 구성)’을 구성하는 요소들은 <표 2-16>과 같다.

<표 2-16> 정책네트워크의 네트워크 구조화 전략

전 략	요 소
네트워크 구조화 전략 ; 네트워크의 구 성	네트워크 관리의 주체자
	이해관계자(stakeholder)의 범위
	네트워크의 구성형태
	결정사항에 대한 책임분담문제
	이해관계자들의 참여방법
	관여 정책분야의 한계설정
	참여단계

‘내부운영의 룰 구성전략’을 구성하는 요소들은 <표 2-17>과 같다.

<표 2-17> 정책네트워크의 내부운영 룰 구성전략

전 략	요 소
내부운영의 룰 구성전략	네트워크 활성화(network activation)
	상호작용 주선(arranging interaction)
	중개(brokerage)
	상호작용 촉진(facilitating interaction)
	조정과 중재(Mediation and arbitration)

이러한 요소들에 기초하여 정책네트워크 활성화 통한 재래시장 활성화 정책 성공 전략 마련의 틀을 살펴 보면 다음과 같다. ‘local governance’ 개념 및 특징에 서도 알 수 있었듯이 ‘local governance’는 기초자치단체 수준의 문제에 대하여 중앙수준의 광역자치정부의 개입은 물론 기초지방정부부분의 개입을 축소하고, 민간 부문의 관리개념을 공공부문에 도입하여 공공부문에 계약과 경쟁원리, 가격과 이윤 개념을 내재화함으로써 공공부문에 있어서의 효율적인 시장적 경영을 지향한다는 의미를 내포한다.

따라서 local governance의 중심적인 역할을 해야 할 기초지방정부(자치구)의 공무원은 공공성의 원칙에 따른 법규성이나 형평성에 의한 광역정부(서울시청)에의 수동적이고 의존적인 업무행태를 벗어나, 시장성의 원칙에 따라 창의적이고 효율적 경영을 생각하는 능동적이고 자치적인 업무행태로 변화되어야 할 것이다.

이처럼 local governance는 기초지방정부의 재래시장담당 공무원이 정책추진에 있어 협치(governance)의 주역임을 의미하고, 따라서 기초자치단체의 공무원은 자치구내의 재래시장에 대한 정책문제를 세밀하게 파악할 수 있는 능력과, 그러한 문제를 해결하기 위한 창의적이고 효율적인 지역경영전략과 추진능력을 구비하여야 할 것이다. 따라서 자치구의 재래시장담당자는 지역경영의 협치파트너로서 상인조합대표와 지역정책경영의 공동체를 구성하게 된다. 또한 정책결과에 대하여는 공동 책임을 져야 할 것이다.

그리고 Local governance가 성공적으로 운영되기 위해서는 파트너의 상호간에 상호 신뢰(trust)와 믿음(belief), 존중(respect)가 있어야 한다. 이는 단지 이기적인 행태로서의 시장상인조합 내부의 부처이기주의나 조합이기주의를 극대화하기 위한 공동작업이 아니라, 지역공동체의 지역경영을 위한 지역사랑과 봉사, 헌신을 위한 자발성과 공의성을 위한 상호신뢰와 믿음을 의미한다 하겠다. 그러한 틀 속에서 재래시장이 지역주민과 함께 하는 모습을 되찾아 재래시장 활성화정책의 정당성 및 지역공동체의 적극적인 정책참여도 기대할 수 있을 것이다. 재래시장활성화 정책에 있어서 local government가 중시되는 이유도 이에 있다 하겠다.

2. 재래시장의 도시계획적 측면

재래시장은 그 입지에 있어서 주로 일반주거지역이나 준주거지역에 위치하고 있으므로, 재래시장활성화정책에 따라 이를 재개발·재건축 할 경우, 도시계획론적인 규제정책을 따라 용적률의 규제와 사업진행을 위한 도시계획절차를 준수하여 주위 환경과의 조화를 이룰 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한 골목형시장의 환경개선사업의 경우, 공용도로상에 아케이드와 같은 구조물을 설치하여야 하므로, 공용도로의 이용료납부, 시설물고도제한 등의 도시계획관리상의 제약이 있어야 할 것이다.

이처럼 재래시장은 그 입지 위치에 따라 주거지역, 준주거지역, 상업지역 등의 지구단위계획에 의한 제약을 받는다고 할 수 있다. 일반주거지역에 위치한 재래시장은 용적률이 150%에서 400%로 되어 제약되어 있고 준주거지역의 경우는 350%에서 450%로 제약이 되어 있다. 따라서 이러한 재래시장을 재개발·재건축을 할 경우에, 용적률을 상향조정해 주는 것으로서 재래시장의 환경개선사업에 대한 인센티브를 부여하게 되는 것이다.

이처럼 인센티브가 주어지는 것과 다른없는 재래시장의 재개발·재건축에 대한 심의절차는 지구단위계획의 심의 절차를 따르게 되는데, 지구단위계획의 심의는 기

본적으로 시장, 군수, 구청장이 기초조사 및 예비조사를 하고, 도시계획자문위원회의 자문을 받아, '지구단위계획구역 지정안을 작성한다.

그리고 이러한 작성안을 가지고 주민의 의견을 청취하고, 지방의회의 의견을 청취하도록 되어 있다. 그 후 시군구 도시계획자문위원회의 자문을 거쳐, 시군구의 지구단위계획구역의 지정입안을 마치게 된다. 그러면, 이 안을 가지고 지정결정신청을 시·도지사에게 하게 된다. 관계행정기관과의 협의를 거쳐, 시도 도시계획위원회의 심의를 거쳐, 지구단위계획구역의 지정결정 및 고시를 행하게 된다. 결정고시후 2년이내에 지적고시를 시장, 군수, 구청장은 하게 되어 있다.

이처럼, 현재에는 지구단위계획의 결정권이 광역정부에 집권되어 있다고 볼 수 있지만, 재래시장은 자치구 단위의 지역환경과 함께 하는 공동체라고 볼 때, 그에 대한 사업의 결정에 있어서 중앙정부보다는 보다 재래시장에 가까이 있는 자치구의 지역경영의 개별적인 사정과 입장들이 반영되는 것이 보다 큰 적실성을 보장해 줄 것으로 본다. 그러기 위해서는 자치구가 결정권을 가지고, 그 권한의 행사에 대하여는 책임을 질 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 그럼으로써 효율적인 재래시장활성화정책이 추진될 수 있을 것이다.

또한 골목형 시장의 경우에는 공용의 도로위에 아케이드를 설치하여야 하는데, 이는 공용도로의 점유에 따른 허가와 수수료의 문제가 발생한다. 이러한 장애들에 대하여 일반적인 법적 규정을 다 준수하려고 하면 정책추진자체가 어려워지고, 많은 시간이 걸릴 수 있다. 따라서 이러한 장애들을 극복하기 위해서는 법개정을 미리 함으로써 정책추진의 장애요소들을 극복할 필요성이 있고, 재래시장활성화정책의 추진과정을 통하여 발견되는 장애극복방안들을 통해 법규들을 고치는 작업이 필요하게 된다.

이처럼 재래시장활성화 정책은 local governance적인 측면뿐만 아니라, 도시계획적인 측면에서의 검토를 충분히 거치면서 추진되어야 할 정책영역이다.

3. 지역경영의 측면

1) 지역경영의 개념 및 기반

(1) 지역경영의 개념

흔히 ‘경영’이라 하면 기업의 경영을 떠올리지만, ‘경영’의 의미는 이에 머물지 않고 중앙정부가 국정을 효율적으로 운영하는 것도 ‘국가경영’의 관점에서 파악되고 있다. 이러한 정부의 ‘경영’ 마인드는 지방자치시대와 맞물려 지방자치단체의 ‘경영 마인드’가 중시되고 있기도 하다.

‘지역경영’ 혹은 ‘도시경영’은 이러한 마인드에서 출발한다. 즉 ‘지역경영’이란 지방자치단체가 하나의 통합된 지역사회를 경영하는 것이다. 지역사회에는 고유한 자기 목적을 가진 조직이 각각의 행동기준에 따라서 경영되어지고 있다. 그러한 자기목적적 조직이 조화를 이루어 지역사회전체를 보다 높은 수준으로 그리고 보다 좋은 환경으로 만들기 위한 지역 전체적 차원에서의 경영마인드가 중시되는 것이다. 동시에 지역경영이 효율적으로 이루어지기 위해서는 해당 지역사회 경영에 대한 명확한 방향 즉 지역사회의 비전이 없으면 안된다.

이러한 차원에서, ‘지역경영’은 ‘기업의 경영’과 그 목적부터가 다르다고 할 수 있다. ‘기업경영’의 목적이 ‘이윤의 극대화’인 반면, ‘지역경영’의 목적은 ‘최소의 시민부담으로 최대의 주민 복지를 추구’하는 것이다. ‘기업경영’에서와는 달리 ‘지역경영’에서는 ‘공공성’과 ‘지역환경에 대한 책임 분담’의 개념이 중시되는 것이다.⁹⁾

9) 김일룡, “지역경영으로써 관광지활성화 전략에 관한 연구”, 관광연구 제14권, 대한관광경영학회, 1999, pp.2-3.

이러한 점들을 토대로 ‘지역경영’의 개념을 정리해보면, 지역경영이란 ‘지방자치 단체 수준에서 해당지역사회의 발전과 복지 증진을 위해, 공공성과 책임에 근거하여 지역사회를 운영해 나가기 위한 지역사회구성원의 공동적·협조적 노력’이라고 정의할 수 있을 것이다.

(2) 지역경영의 기반

이러한 지역경영이 원활히 이루어지기 위한 요소 또는 기반으로서는 a) 자연적 기반, b)물적기반, c)인적기반, d)제도·조직적 기반, e)재정적 기반 등을 들 수 있다. 각각의 내용들을 살펴보면 <표 2-18>과 같다.

<표 2-18> 지역경영의 기반

기 반	내 용
자연적 기반	지형, 하천, 토양, 토질, 지하자원, 기상 등
물적 기반	교통체계, 각종 공공시설 및 개인·기업에 대한 공공서비스(infrastructure)
인적 기반	인구
제도·조직적 기반	민간·공공, 제3섹터
재정적 기반	예산

3) 본 연구에서의 관점

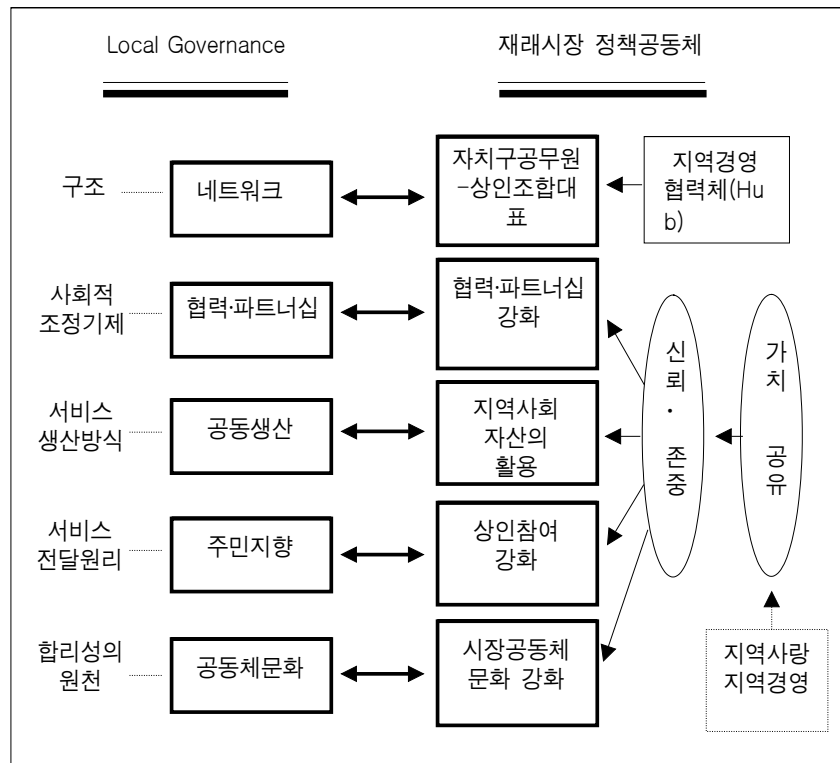
위와 같은 지역경영의 개념 및 기반에 비추어 재래시장의 활성화에 있어서의 지역경영의 기반을 도출해 보면 <표 2-19>와 같다.

<표 2-19> 재래시장 활성화를 위한 지역경영의 기반

기 반	내 용
자연적 기반	- 재래시장이 활성화 될 수 있는 지리적·환경적 요건(입지, 기후 등의)
물적 기반	- 재래시장 접근성을 용이하게 해 주는 교통체계의 확립 - 재래시장 활성화를 위한 제반 여건 마련에 있어서의 지역구 공동의 노력
인적 기반	- 재래시장 활성화 정책 추진을 위한 충분한 인적 요소의 투입 노력
제도·조직적 기반	- 재래시장 활성화 정책 관련 제도적·조직적 노력
재정적 기반	- 재래시장 활성화 정책에 소요되는 예산 확보 의지 및 감사역

지역공동체의 입장에서 보면, 지역경영(locus management)에 있어서 재래시장은 하나의 지역공간이므로, 재래시장의 역할이나 기능은 지역공동체의 삶의 질과 복지향상을 위한 위와 같은 지역자산의 중요한 부분으로서 고려될 수 있다. 지역커뮤니티의 활성화를 위한 주요한 자산지향성(asset orientation)의 대상인 것이다.

지역공동체의 관리를 위해서는 ① 지역경영의 비전설정, ② 지역공동체 가버넌스의 내부관리, ③ 지역공동체 가버넌스의 외부관리 등이 필요할 것이며 이를 통하여 지역공동체의 삶의 질과 생활복지수준 향상들을 도모할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 지역공동체의 관리를 위해서는 local governance적인 리더십을 확보하고 지역공동체경영을 위한 유능하고 공공의식(public spirit)이 충만한 인재의 확보가 중요한 핵심관건이 될 것이다. <그림 2-3>는 그러한 local governance와 지역정책경영공동체간의 관계성에 대한 틀을 설명하고 있다.



<그림 2-3> Local Governance 와 재래시장 정책경영공동체

제Ⅲ장 서울시 재래시장 활성화 정책의 현황

- 제1절 서울시의 재래시장 활성화 정책의 개괄 및 유형
- 제2절 재래시장 시설현대화 사업
- 제3절 재래시장 시설현대화사업 추진 현황 분석

제Ⅲ장 | 서울시 재래시장 활성화 정책의 현황

제 1 절 서울시의 재래시장 활성화 정책의 개괄 및 유형

서울특별시가 최근 재래시장을 활성화하기 위해 행한 사업 또는 정책은 크게 a)환경개선사업, b)재개발·재건축 사업 등의 ‘하드웨어적 측면’의 사업과 c)재래시장 활성화 연구용역 지원, d)재래시장 경영현대화 촉진사업, e)재래시장 통합콜센터 구축사업 등의 ‘소프트웨어적인 측면’의 사업으로 구분될 수 있다.

이 중 본 연구에서 관심 있는 대상사업은 서울특별시가 주로 추진한 사업인 ‘환경개선사업’과 ‘재개발·재건축 사업’등의 하드웨어적 측면의 재래시장활성화사업이므로 주로 이에 초점을 맞추어 각 사업의 현황을 알아보고 평가해 보며 문제점 또는 개선방안 등을 모색해 보기로 한다.

1. 환경개선사업

서울시는 재래시장의 낙후된 시설물들을 정비하고 각종 편의시설을 부가하여 재래시장을 찾는 소비자 및 재래시장의 시장상인들이 청결하고 편리한 환경에서 상업활동을 행할 수 있도록 하기 위하여 환경개선사업을 시행하고 있다. 이를 통해 재래시장으로의 고객 유인을 도모하고 상인들의 자활의지를 북돋움으로써, 궁극적으로 재래시장활성화의 근본적 틀을 형성함을 그 목적으로 한다. 이러한 환경개선사업의 개요를 살펴보면 다음과 같다.

1) 사업비 지원기준

(1) 사업비 분담비율

국비사업(시장당 50억 한도)은 국비 60%, 시·구비 30%, 민자 10%의 비율로 사업비를 분담하고, 시비사업(시장당 20억 한도)은 시·구비 90%, 민자 10%의 비율로 사업비를 분담하였다. 시·구비 분담은 “자치구 재정표준지원 기준율”을 적용하였다.

(2) 추진주체 : 자치구

추진주체는 자치구이다. 단, 등록시장이나 상점가진흥조합을 설립한 무등록시장은 구청과 『협약서』를 체결한 후 당해시장(조합 등)이 추진할 수 있다.

2) 지원 대상시장

지원 대상시장은 유통산업발전법 제8조의 규정에 의한 등록시장(상설), 무등록시장 중 유통산업발전법 제18조의 규정에 의한 상점가진흥조합이 결성된 시장이나 사업 추진주체는 없으나 지방자치단체가 필요하다고 판단하여 직접 환경개선사업을 주관·추진하고자 하는 시장, 02년도 및 03년도 국고보조금 지원시장중 추가지원이 필요한 시장 및 특별교부금 지원을 받아 사업을 추진한 시장 중 사업내용의 중복이 없는 시장이다.

3) 사업시행시장 현황(2005. 5월 현재)

2005년 5월 현재 환경개선사업이 시행되었거나 시행중인 시장의 현황은 <부록 1>에 나타나 있다. 그러한 사업대상시장들의 분포도를 시장형태에 따른 유형별로

방학동 도깨비 시장

신창골목시장

청량리 청과물시장

동부골목시장

우형골목시장

동원골목시장

연복골목시장

전농로타리시장

종곡제일골목시장

자양골목시장

노론산/노론산골목시장

쪽도시장

마장 축산물시장

서울중앙시장

방산종합시장

남문골목시장

구로시장

고척근린시장

동서남부 골목시장

경창골목시장

월정로 골목시장

화곡중앙 골목시장

송화 골목시장

화곡본동 골목시장

목4동 골목시장

길음시장

신진상가

길음시장

통인시장

만리시장

A map of Seoul, South Korea, with 12 designated markets highlighted by red dots. Lines connect each dot to a label in a light blue box. The labels are as follows:

- 송인시장 (Songin Market)
- 수유시장 (Suyeou Market)
- 동대문종합상가 (Dongdaemun Complex Market)
- 중랑교쇼핑센터 (Jongnanggyo Shopping Center)
- 동대문D동상가 (Dongdaemun D-dong Market)
- 면목시장 (Myeongmuk Market)
- 삼익패션타운 (Samik Fashion Town)
- 재일평화시장 (Jaeyul Peace Market)
- 신수시장 (Shinsu Market)
- 메리어엑스 (Meriar Ex)
- 사려가시장 (Saryegam Market)
- 통일상가 (Tongil Market)
- 관악종합시장 (Gwanak Complex Market)
- 사당시장 (Sadang Market)

〈그림 3-2〉 환경개선사업 시행 시장의 분포(건물형시장)

2. 재래시장 재개발·재건축 사업

1) 재래시장 재개발·재건축 사업의 개념 및 유관기관

재래시장 재개발·재건축 사업이란, 시장의 유통현대화를 촉진하고 시장기능의 회복을 위하여 각 시·도지사가 선정한 시장 재개발·재건축 사업 시행구역안의 토지나 건축물의 소유자 또는 시장재개발조합이 시행하는 재개발사업에 관한 행위와 토지 등의 소유자 또는 시장재건축조합이 시행하는 재건축사업에 관한 행위이다.¹⁰⁾

이 중 ‘시장 재개발사업’은 ‘집합건물이 아닌 건축물로 구성된 시장을 철거하고 신축하는 사업’을 말하며, 집합건물과 집합건물이 아닌 건축물이 혼재되어 있는 시장을 철거하고 신축하는 경우에도 시장재개발사업으로 구분한다.

‘시장 재건축사업’은 ‘집합건물인 건축물로 구성된 시장을 철거하고 신축하는 사업’을 이른다. 서울시의 재래시장 재개발·재건축 유관기관(부서)은 <표 3-1>과 같다.

10) 「재래시장육성을위한특별법」 제18조에 의하면, ‘시·도지사는 시장정비사업을 촉진하기 위하여 시장·군수·구청장이 추천한 시장을 제19조제1항의 규정에 의한 사업시행구역선정심의위원회의 심의를 거쳐 사업시행구역으로 선정할 수 있다’라고 규정하고 있다. 당초 「중소기업의구조개선과재래시장활성화를위한특별조치법」(폐지법령)에서는 중소기업청이 사업시행구역을 선정하는 권한을 가지는 것으로 규정하고 있었으나, 이 법이 폐지되고 대신 「재래시장육성을위한특별법」이 제정(2004. 10. 22 제정)되면서 사업시행구역선정권한이 중소기업청에서 각 시·도지사에게로 이관되었다.

<표 3-1> 서울시 재래시장 재개발·재건축 유관기관(부서)

기 관	업 무
서울특별시 - 뉴타운사업본부 재래시장대책반 - 도시계획국 시설계획과 등 - 서울신용보증재단, 시 산업지원과 - 사업시행구역선정위원회	- 시장재개발·재건축 업무총괄 - 시장 폐지 등 도시계획심의 - 시장 재개발·재건축 추진 사업비 융자 - 시장 재개발·재건축 사업시행구역 선정·변경
서울시 자치구 - 시장 관련업무 부서 - 주택 관련부서 - 건축 관련부서 - 도시계획 관련부서	- 시장관련 업무총괄 - 시장 재개발 협조 - 시장 재건축 협조 - 도시계획관련 협조
중소기업청	<확인 예정>
중소기업협동조합 및 대한상공회의소	- 시장 재개발·재건축 추진관련 상담·자문

2) 서울시 재래시장 재개발·재건축 관련 법령 및 지원사항

(1) 관련법령

서울시 재래시장 재개발·재건축 관련 법령으로는, 재래시장육성을위한특별법 및 동법시행령, 유통산업발전법 및 동법시행령, 동법시행규칙, 도시및주거환경정비법, 집합건물의소유및관리에관한법률, 국토의계획및이용에관한법률 및 동법시행령, 동법시행규칙, 서울특별시도시계획조례, 건축법 및 동법시행령, 동법시행규칙, 서울특별시건축조례, 중소기업기본법 및 동법시행령, 서울특별시중소기업육성기금설치및운용조례 등이 있다.

(2) 재래시장 재개발·재건축 관련 지원사항

재래시장 재개발·재건축을 용이하게 하기 위해, 용적률을 상향조정(서울특별

시도시계획조례 제55조 제8항, 제9항)하고, 도시관리계획 절차를 간소화하거나 생략 하였고, 과밀부담금을 감면(특별조치법 제19조 제2항)하였다. 또한 시장 재개발·재건축 자금 용자를 지원하고, 양도소득세·지방세를 면제해주는 등의 세제지원이 있었으며, 동의요건을 완화(4/5 또는 2/3이상에서 → 3/5이상)해주고, 국·공유지 매각 시 수의계약 및 분할납부를 허용하였다.

3) 서울시 재래시장 재개발·재건축 사업 현황

위와 같은 내역에 따라 2004년 6월 현재 사업이 완료된 시장의 현황은 <표 3-2>과 같다.

<표 3-2> 재개발재건축 시행 시장 현황

시장명	소재지	선정일	용도	대지면적(㎡)	건물형태
서울중부시장	중구	2001/8/23	일반상업	3,805	상가전용(지하3, 지상5)
삼양시장	강북구	1997/7/5	일반주거	4,718	상가전용(지하1, 지상3)
홍연시장	서대문구	1997/10/17	일반주거	1,917	주상복합(지하2, 지상15)
양천종합시장	양천구	1997/11/3	일반주거	2,419	주상복합(지하3, 지상13)
시흥중앙시장	금천구	1997/9/12	준주거	3,620	상가전용(지하4, 지상5)
난곡종합시장	관악구	1998/1/31	준주거	5,573	상가전용(지하2, 지상3)
이수중앙시장	서초구	1997/8/26	일반주거	3,299	주상복합(지하4, 지상12)
둔촌시장	강동구	1998/12/29	일반주거	3,316	주상복합(지하4, 지상12)

3. 상거래 현대화 지원 사업

서울특별시시는 재래시장 활성화와 관련하여 위의 환경개선사업 및 재개발·재건축 사업 외에 a)재래시장 경영현대화 촉진 사업, b)재래시장 활성화 용역사업, c)재래시장 통합콜센터 구축사업, d)재래시장 상인모임 지원사업 등의 ‘상거래현대화 지원사업’을 수행하고 있다. 이는 주로 소프트웨어적인 사업에 해당한다.

1) 재래시장 경영현대화 촉진사업

(1) 사업비 지원기준

재래시장 경영현대화 촉진사업은 시장당 2천 5백만원 이내의 총사업비에, 지원금액은 시장당 2천만원 이내로 하고, 사업비는 국비 60%, 시·구비 30%, 민간부담(자부담) 10%로 분담하였다.

(2) 지원 대상시장

지원 대상시장은 유통산업발전법 제8조의 규정에 의한 등록시장(상설), 무등록시장 중 유통산업발전법 제18조의 규정에 의한 상점가진흥조합이 결성된 시장이나 사업추진주체는 없으나 지방자치단체가 필요하다고 판단하여 사업을 직접 주관·추진하고자 하는 시장이다.

(3) 보조대상사업

보조대상사업은 재래시장의 고유브랜드·통합로고 제작과 현대적 판매기법 도입 등 경영현대화 및 이미지 개선을 위한 사업이다. 구체적으로는 지역특산물, 무공

해농산물, 관광·문화상품에 대한 고유브랜드(PB)화 사업, 점포통일·표준화, 공동 마케팅, 시장조직화를 위한 통합로고(CI) 사업, 시장당 4억원을 지원하여 대형전문 시장을 중심으로 전자상거래망을 구축하고, 상점별 쇼핑물·상품 전자카달로그를 제작하는 전자상거래망 구축 사업, 신용카드 결재를 위한 하드웨어 장비인 단말기 및 시스템 지원, 각종 지불·결제·빌링 관리를 위해서 점포당 5백만원을 지원하는 신용거래 시범점포 사업, 디자인 개발실 공동운영, 전문디자이너 채용, 상인협동화사업 추진계획을 수립한 경우 에 3천만원 이내로 지원하는 디자인 및 신상품 개발지원 사업, 공동구매를 통한 원가절감 및 저장·보관창고 설치지원, 장소 임차료 및 시설비 지원을 내용으로 하는 공동물류창고 사업이 있다.

2) 재래시장 활성화 연구용역사업

(1) 사업비 지원기준

재래시장 활성화 연구용역사업은 시장당 2천 5백만원 이내의 총사업비에, 지원금액은 시장당 2천만원 이내로 하고, 사업비는 국비 60%, 시·구비 30%, 민간부담(자부담) 10%의 비율로 분담하였다.

(2) 지원 대상시장

지원 대상시장은 유통산업발전법 제8조의 규정에 의한 등록시장(상설), 무등록시장중 유통산업발전법 제18조의 규정에 의한 상점가진흥조합이 결성된 시장이나 사업추진주체는 없으나 지방자치단체가 필요하다고 판단하여 사업을 직접 주관·추진하고자 하는 시장이다.

(3) 보조대상사업

보조대상사업은 재래시장의 시설 및 경영현대화 등 활성화 방안 도출을 위한 연구용역사업이다. 구체적으로는 재개발·재건축, 환경개선 및 리모델링 등을 포괄하는 시설현대화 사업과 재래시장의 경영기법 혁신 등 경영현대화를 위한 각종 방안을 도출하는 경영현대화 사업이 포함된다.

3) 재래시장 통합콜센터 구축사업

(1) 사업비 지원기준

재래시장 통합콜센터 구축사업은 시장당 10억원 이내의 총사업비에, 지원금액은 시장당 8억원 이내로 하고, 사업비는 국비 60%, 시·구비 30%, 민간부담(자부담) 10%의 비율로 분담하였다.

(2) 지원 대상시장

지원 대상시장은 유통산업발전법 제8조의 규정에 의한 등록시장(상설), 무등록시장중 유통산업발전법 제18조의 규정에 의한 상점가진흥조합이 결성된 시장이나 사업추진주체는 없으나 지방자치단체가 필요하다고 판단하여 사업을 직접 주관·추진하고자 하는 시장이고, 전문특화시장이나 지역대표시장은 우선 지원한다.

(3) 보조대상사업

보조대상은 콜-전화 등 콜장비, 사무실, 창고·배송차량 등 물류시설비 등이다.

4) 재래시장 상인모임 지원

(1) 사업내용

재래시장에 대한 상호 정보공유 및 이를 통한 공동의 발전을 모색하는 재래시장 관계자간 자발적 모임을 지원하는 사업이다.

(2) 구 성

재래시장 상인모임은 재래시장 상인, 재래시장 관련 전문가, 기타 유관기관 관계자 및 관계 공무원으로 구성된다.

(3) 주요활동

재래시장 상인모임은 재래시장활성화 방안 연구·논의, 국내외 시장활성화 관련사례 조사 및 선진유통기법 소개, 시장시설 및 경영현대화 사업에 관한 연구, 기타 회원 권익신장을 위한 제도개선 및 친목도모 등의 활동을 한다.

(4) 지원방법

재래시장 상인모임 운영에 대해 행정적·재정적 지원을 제공한다.

제 2 절 재래시장 시설현대화사업

전절에서 살펴보았듯이 ‘재래시장활성화 정책’의 단위사업으로서 여러형태의 사업이 추진되었지만 본 연구에서 관심을 가지고 있는 사업은 재래시장의 활성화에 있어서 근간이 되는 재래시장의 시설을 정비하고 현대화하기 위한 ‘재래시장시설현

대화사업'의 문제점 분석 및 추진방향 및 체제 정립에 있으므로 '재래시장 시설현대화사업'에 대해 분석해 보기로 한다.

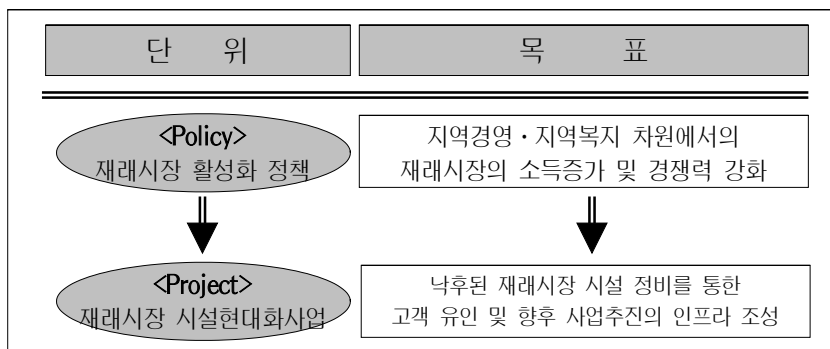
1. 사업목표

‘재래시장 활성화 정책’의 목표는 ‘지역경영’과 ‘지역복지’의 차원에서 시설적으로나 소득적인 측면에서 낙후되어 있는 재래시장의 환경개선과 시장내 영세상인들의 자활의지 고취를 통해 궁극적으로 재래시장의 소득증가 및 경쟁력있는 재래시장 상 정립을 도모함에 있다라는 것은 전술한 바와 같다.

이러한 재래시장 활성화 정책의 단위사업(project)의 하나로서 시행되는 재래시장 시설현대화 사업은 ‘재래시장 환경개선사업’과 ‘재래시장 재개발·재건축 사업’의 두가지 차원에서 행해진다는 것도 앞서 살펴본 바와 같다. 따라서 단위사업인 ‘재래시장 시설현대화사업’의 목표는 정책수준의 ‘재래시장 활성화사업’의 목표와 다를 것이다.

재래시장 시설현대화사업은 재래시장의 시설의 노후 및 편의시설 부족현상을 개선하고 시장환경을 깨끗하게 정비하여 소비자들이 재래시장을 찾아올 수 있도록 하는 사업으로서 재래시장 활성화 정책 전반에 걸친 기초적 사업에 해당한다.

이와 같은 재래시장 활성화 정책과 재래시장 시설현대화 사업간의 관계성 및 목표의 차이성을 도식화 하면 <그림 3-1>과 같다.



<그림 3-3> 재래시장활성화정책과 시설현대화사업의 목표의 구분

재래시장 시설현대화사업의 목표는 그에 의해 재래시장 환경을 편하고 안전하며 청결하게 만듦으로써 고객들을 재래시장으로 유인하는 기초를 조성한다는 데에서 찾을 수 있을 것이다. 고객들을 재래시장의 고정고객으로 정착시킬 수 있는 차후의 경영현대화 사업 등의 재래시장활성화방안을 진행하는 데 있어서의 인프라를 구축한다는 데에 사업의 의의가 있는 것이다.

2. 사업 추진 주체 및 대상집단

재래시장 시설현대화 사업을 추진하는 주체는 ‘기획주체’와 ‘집행주체’로 구분지어 볼 수 있다. 먼저 ‘기획주체’로서는 a)국비지원주체인 ‘중소기업청’, b)시비지원주체인 ‘서울시 시장지원반’을 들 수 있으며, ‘집행주체’로서는 a)구비지원주체인 ‘각 자치구 재래시장 전담부서’, b)사업의 실질적 집행자인 ‘시장상인조합 또는 시장대표자’, 그리고 c)사업을 수주 받아 개발사업을 추진하는 ‘시장개발업자’ 등으로 구분할 수 있다.

사업대상집단으로는 먼저 직접적 대상집단이자 직접적 수혜집단인 ‘시장상인들’과 ‘시장건물주’ 그리고 간접적 수혜집단으로서 ‘재래시장 소비자(주민)’를 들 수 있다.

3. 사업 추진 과정

1) 환경개선사업

(1) 사업대상 선정방법 및 절차

환경개선사업의 사업대상시장을 선정하는 방법 및 절차는 다음과 같다.

- 자치구에서 사업추진 희망시장으로부터 사업계획 신청을 받아 추진의 지, 민자부담액 확보, 사업의 타당성 등을 종합적으로 평가, 우선순위를 정하여 시에 추천
- 서울시 재래시장활성화협의회¹¹⁾ 심의를 거쳐 지원 대상시장 선정
 - ※ 국비 지원대상 시장은 중소기업청에 추천
- 선정된 시장은 아케이드시설의 도시환경디자인 심의, 옥외광고물 심의 결과가 첨부된 계획서를 제출, 시에서 검토 후 보조금 교부결정

(2) 대상시장 선정시 고려사항

재래시장활성화협의회가 사업대상시장을 선정할 때에는 다음과 같은 사항들을 고려한다.

- 사업의 타당성 검토 : 자치구에서는 사업의 타당성, 보조금 지원한계, 사업규모의 적정성 등을 면밀히 검토하여 추천
- 사업추진의지 확인 : 구체적 사업추진계획 및 자부담액의 확보능력 검

11) '재래시장활성화협의회'에 대해서는 본문 제4장 제1절의 <표 4-1> 참조.

토·확인

※ 시장재개발·재건축사업 추진시장은 제외

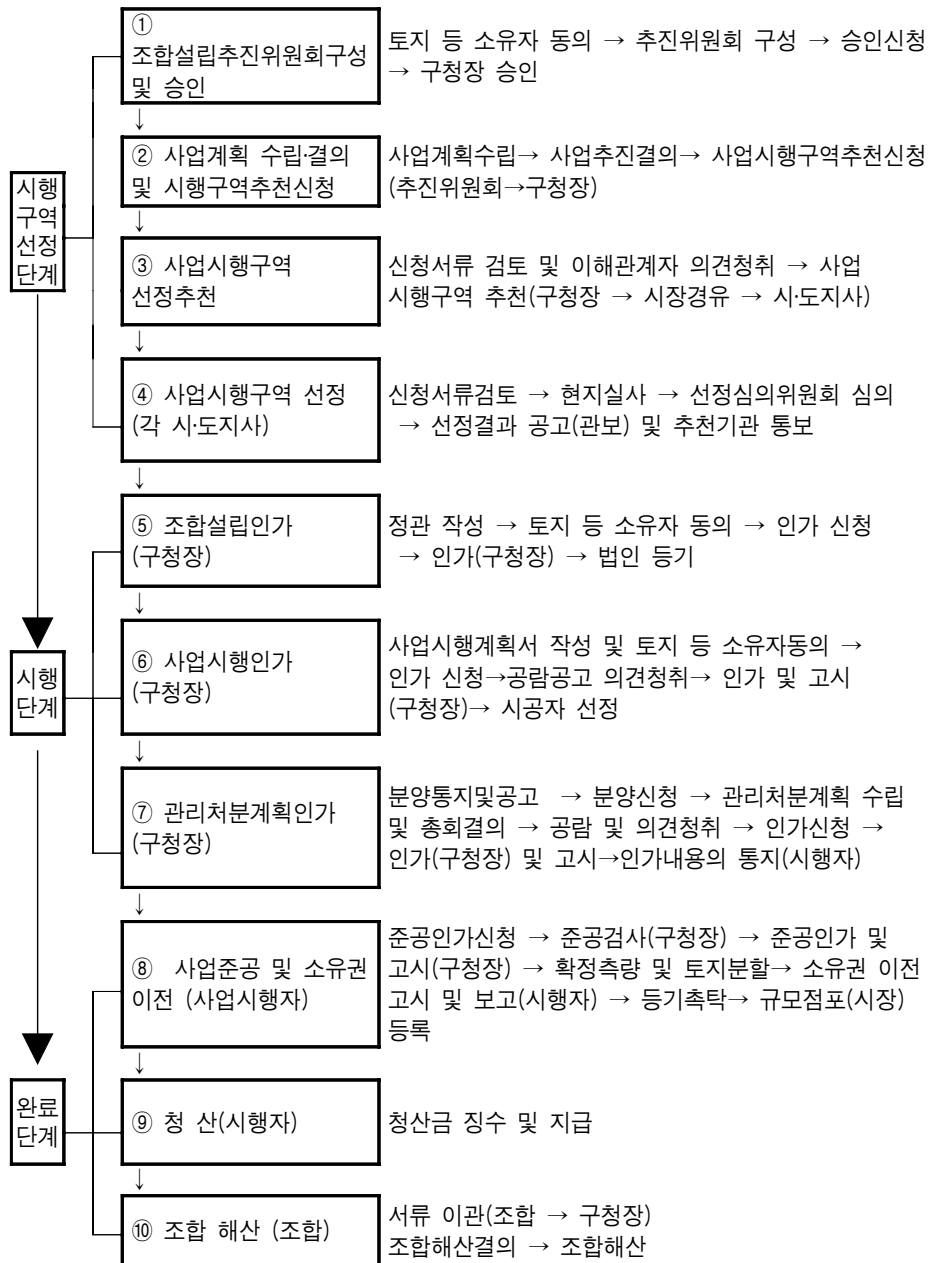
이러한 고려사항들을 보다 구체적으로 살펴보면 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 환경개선사업 대상재래시장 선정 기준

대 항 목	소 항 목
활성화 가능성	시장의 입지 및 경쟁구조
	시장의 특성
	잠재력 보유
사업내용의 타당성 및 추진가능성	사업내용의 타당성 및 사업비 산정의 적정성
	사업의 시급성
	사업의 추진가능성
시장측 자구의지 및 지자체의 의지	조직화 실태
	자체사업 추진실적 및 민간부담금 조성 가능성
	지방자치단체의 의지 및 지방비 조성 여부
지원대상 선정시 우대시장	상인자부담률이 높은 시장
	지방비 및 상인자부담을 이미 확보한 시장
	입점상인에 대한 임대료 인하 약속시장
	상인들의 사업의지가 높은 시장
	시장활성화 연구용역 완료시장
	경영현대화 교육실적이 있는 시장

2) 재개발·재건축 사업

(1) 재개발·재건축 사업 추진 절차



<그림 3-4> 재래시장 재개발재건축 사업 추진 과정

(2) 사업시행구역선정¹²⁾

재개발·재건축 사업구역의 선정은 다음과 같은 자격을 갖춘 위원들(위원장 1인 포함 총 13인 이내, 임기 2년)로써 구성된 ‘사업시행구역선정심의위원회’의 심의에 의해 이루어진다.

위원장은 시·도에 소속하는 3급 이상 공무원 중 시·도지사가 지정하는 자(현재에는 ‘서울시 뉴타운사업본부장’)가 맡게 된다.

위원은 당연직(공무원)과 위촉직으로 구성된다. 당연직(공무원)은 시·도에 소속하는 4급 이상 공무원으로서 시·도지사가 지정하는 자(도시계획국 시설계획과장 또는 도시계획과장, 뉴타운사업본부 재래시장대책반장), 관할 지방중소기업청장에 소속하는 4급 이상 공무원으로서 지방중소기업청장이 지정하는 자가 맡는다. 한편 위촉직은, 재래시장 또는 유통분야를 연구하는 학계 및 연구기관·단체의 전문가, 도시계획·건축 또는 유통분야를 연구하는 학계 및 연구기관·단체의 전문가, 서울시의회 의원, 「재래시장육성을위한특별법」 제42조(‘시장상인연합회’ 설립에 관한 조항임. 자세한 내용은 법조항 참조)의 규정에 의하여 설립한 시장상인연합회의 대표 또는 그 대표가 추천하는 자, 「재래시장육성을위한특별법」 제43조(‘시장경영지원센터’의 설치 및 업무에 관한 조항임. 자세한 내용은 법조항 참조)의 규정에 의하여 설치한 시장경영지원센터의 대표, 시민단체(「비영리민간단체지원법」 제2조의 규정에 의한 비영리민간단체를 말함)에서 추천하는 자, 그 밖에 재래시장의 활성화 및 시장정비사업에 관한 풍부한 지식과 경험을 갖춘 자 중에서 시·도지사가 위촉하는 자가 맡게 된다.

12) 「재래시장육성을위한특별법 시행령」 제15조 참조

제 3 절 재래시장 시설현대화사업 추진현황 분석

1. 분석의 기준 설정

재래시장 시설현대화사업, 즉 ‘환경개선사업’과 ‘재래시장 재개발·재건축 사업’의 시행과정 및 결과를 분석하고 권장사항 및 문제점에 대한 논의를 전개함에 있어서의 기준을 설정하면 다음과 같다.

1) 환경개선사업·재개발재건축사업

재래시장 시설현대화 사업을 ‘환경개선사업’과 ‘재개발·재건축 사업’으로 분류하는 것은 재래시장활성화 정책의 물리적환경개선사업의 내용에 따른 분류이다. 환경개선사업과 재개발·재건축사업이 다른 내용과 방법에 의해 추진되었기 때문에¹³⁾ 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 것이

13) 예를 들어, ‘환경개선사업’은 재정적인 지원이 이루어진 반면, ‘재개발·재건축 사업’은 재정적인 지원 없이 건축법상 특례가 주어진 것등이 그 예이다.

다. 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 주요 내용으로 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 존재하는 곳이 많지 않아 실질적으로 건물주가 시장상인의 대표역할을 하고 있기 때문이다. 반대로 골목형시장은 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 시장내부적 측면에 대한 논의는 별도로 행해져야 할 것이다.

(2) 시장외부적 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 추가 된다. 골목형시장과 건물형시장에 있어서 시장형태에 따른 외부환경의 차이가 크지 않으므로 이에 대해서는 별도의 구분 없이 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 분류하여 각각의 현황을 분석한 결과는 다음과 같다.

1) 시장내부적 측면

(1) 건물형 시장

먼저 건물형 시장은 대부분의 경우 단일소유주체가 건물을 소유하고 상인들은 그 안에서 점포를 임대받아 재래시장이 운영되는 형태를 취하고 있기 때문에 사업 추진 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 못하였으며¹⁴⁾, 사업 이후에도 시장활성화가 미비하거나 오히려 저하된 경향을 보였다.¹⁵⁾

14) 일부 건물형 시장의 경우 상인들의 적극적 의견제시가 있었음에도 불구하고 시장주체측은 이를 묵과한 경향을 보이기도 한 것으로 조사되었다.

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.

환경개선사업에 의한 시설개선 등의 편익의 대부분이 건물주에게 귀속될 수 있다는 것도 문제로 지적할 수 있을 것이다. 건물형 시장에 대한 환경개선사업으로 인해 시장이 리모델링되고 주차장과 엘리베이터 등의 시설이 설치됨에 따라 건물형 시장 건물의 재산가치가 크게 증대됨으로써 건물소유주에게 크게 이익이 되는 결과를 낳았다. 물론 기존 입점 상인들이나 시장소비자들도 깨끗해진 환경의 편익을 어느 정도는 누리겠지만 사업에 의한 시설개선효과가 영세상인에게 돌아가는 혜택은 상대적으로 크게 미비하였으며, 오히려 대부분의 건물형시장에서는 기존에 있던 상인들도 환경개선사업의 부작용의 일종으로서 발생하는 임대료 상승을 감당하지 못해 이중적인 피해를 입게 되는 경우도 있었다. 또한 건물형 재래시장의 상인들이 계속 빠져나가고 있어 자칫 그 기능을 상실하고 다른 용도로의 전환이 불가피하게 되어 실질적으로 재래시장활성화 정책의 목표가 변질되어 버리는 경우가 발생할 우려까지 있는 듯 하다.¹⁵⁾

(2) 골목형 시장

15) 본 연구에서 샘플로서 조사한 여섯군데의 건물형 시장들 모두 환경개선사업의 진행 과정이 원활치 못했거나 사업이 이루어진 후에도 사업 이전의 상황과 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.

16) 예를 들어 어떤 시장의 경우 시장간판이 아예 추진위원장 소유의 불가마사우나 현판으로 되어 있는 실정이다.

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.¹⁷⁾ 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 집합노력의 긴밀한 연계에 의해 재래시장활성화 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.¹⁸⁾ 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 사항

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

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

인 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.¹⁹⁾

사업추진주체인 상인대표조직과 시공업체간의 관계, 즉 ‘기업과 시민사회간 관계’에서의 문제점도 있는 것으로 나타났다. 예를 들어, 시공업체 선정을 위한 입찰 내역을 공개하지 않고 시장골목의 게시판에 잠시 공고만 한 시장들의 경우 사업자 선정에 있어서의 투명성과 공정성을 기하려는 노력이 결여되어 사업의 질을 저하시킨 측면도 있었다. 또한 시공업체 일방에 의한 재하청이나 임의적 설계변경 또한 시장개발사업의 질을 떨어뜨리는 요소가 되는 것으로 보인다.

자치구와 시장상인조직간의 관계, 즉 ‘정부-시민사회간 관계’의 측면에서도, 자치구가 상인측과 사전 협의없이 거의 일방적으로 환경개선사업을 신청한다든지, 상인측이 원치 않는 사업을 자치구가 강요하는 경우, 그리고 교부금을 받은 후 시장상인들이 사업을 반대하여 사업진행이 차질을 빚는 경우 또한 건전한 정책집행을 어렵게 하는 경우에 해당하였다.

2) 시장의외부적 측면

19) 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.

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) '사업시행 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 추진하기는 하였지만²⁰⁾ 대체적으로 획일적인 내용과 품목에 의해 사업이 추진되었다. 그리고 그러한 환경개선이 시장의 실질적인 매출 증대에 끼치는 영향은 미비한 것으로 나타났다. 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.

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

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 원인으로서는 여러 가지를 생각해 볼 수 있겠으나 가장 큰 원인은 재래시장활성화 정책의 관리에 필요한 업무량과 노력에 비해 각 구청의 재래시장 전담반의 규모와 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

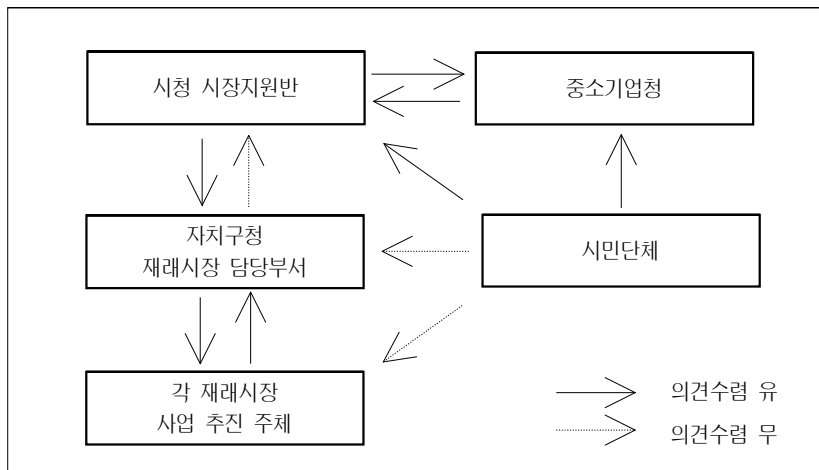
것으로 나타났다. 이는 ‘행정의존성의 강화’와 ‘행정책임성’이라는 두가지 차원의 갈등이라고 볼 수 있을 것이며, 이러한 갈등은 사업의 원활한 추진에 장애요소로서 작용하는 것으로 나타났다. 따라서 그러한 지속적 지원책에 대한 협의과정 및 대안 모색이 필요할 것으로 보인다.

(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 <그림 3-3>과 같은 관계가 존재하는 것으로 나타났다.

<그림 3-3>은 재래시장활성화정책의 의사결정의 흐름을 나타내고 있는데, 각 구청의 재래시장담당부서는 시청에서 통과된 사업의 범위 내에서 해당시장에 사업 시행계획을 내려 보내고 다시 구청은 각 재래시장 사업주체가 그러한 내용의 사업을 시행하도록 감리하는 역할을 행한다. 따라서 하위노드에서 상위노드의 의견을 제시하거나 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.



<그림 3-5> 재래시장활성화정책 과정상의 의사결정흐름

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 지속적을 활동할 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. 또한 아직은 재래시장으로의 고객 유인 및 시장상인 소득 증가에 사업의 초점이 맞춰진 듯 하여 사업계획단계에서부터 지역속에서의 재래시장의 모습에 대한 고려가 잘 이루어지지 않고 있는 듯 하다. 하지만 깔끔하고 편리한 환경속에서 각종 할인행사를 감행하며 많은 고객을 유치하고있는 대형할인점과의 경쟁속에서 재래시장이 살아남기 위해서는 지역속에서 지역주민과 함께 하며 지역의 특색을 반영하고 대표하는 재래시장의 모습을 갖추는 것이라고 볼 때, 사업계획단계에서부터 이러한 지역적·환경적 요소들을 고려하여 사업계획차후적인 사업방안을 마련하는 것이 필요할 것으로 보인다.

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 8개로서 그 중 세 곳(이수중앙시장, 시흥중앙시장, 삼양시장 등)의 현황을 조사한 결과는 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 재래시장 재개발·재건축 시장의 현황

	잘되고 있는 점	잘 안되고 있는 점
I 시장 (서초구)	- 세 시장 공통적으로 재래시장 활성화 정책의 근본취지를 살리고 있는 부분을 찾기 힘들었음	- 시장의 기능을 상실하고 현재에는 주상복합 의 형태로써 지하에는 별도 주체의 마트 운영 - 지상2층까지는 비어있어 공간효율성 현저히 저하 - 3층 이상은 주상복합으로 지어져 재래시장 활성화라는 사업의 기본취지와 전혀 다른 방향으로 사업 추진되어 문제점
S 시장 (금천구)		- 이 역시 재래시장의 기능을 상실하고 사우나 업이 주를 이룸 - 상인들도 모두 근처 골목으로 상점을 옮기고 매장은 직원들로 채워져있지만 이마저 텅 빈 상태 - 역시 재래시장활성화를 목적으로 한 사업이 무색해 짐
S 시장 (강북구)		- 재건축 사업 후 오히려 임대료가 비싸졌고, 상인들도 모두 흩어지는 부작용 발생 - 시장의 기능을 상실하고 임대업으로 전환된 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 지원이다. 또한 사업의 시행구역으로 선정될 당시의 사업규모가 도시계획위원회 심의시 대폭 수정됨으로서 재래시장협의회의 심의와 상충되는 경우도 발생하였다. 이에 따라 건물형 시장과는 달리 재건축 형태에 따라 재래시장의 형태를 상실할 우려가 있고 실제로도 재개발·재건축이 행해진 재래시장은 시장이라기

보다는 주상복합이나 대형마트가 주가 되어버린 현황을 보였다.

이러한 상황에서 시장상인들 마저 사업시행 전 혹은 시행중에 대부분이 권리금을 받고 인근지역으로 나가거나²¹⁾, 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 지원의 측면

사업에 의한 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.

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

(2) 사업정책과정 및 구의 환경적 측면

재개발·재건축 사업이 시행되는 과정에서 입점상인이나 인근주민의 의견반영은 거의 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 인식된 듯 하다.²²⁾ 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.²³⁾

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.²⁴⁾

종합적으로 보았을 때, 재래시장 환경개선사업과는 달리 재래시장 재개발·재건축 사업은 재래시장 활성화 및 재래시장상인 자활의지 고취라는 정책의 근본취지와는 사뭇 다른 방향으로 사업이 전개되는 양상을 보였다. 정책에 의한 각종 도시계획적·건축법적 특혜에 의해 특정집단 혹은 특정인에게 수익이 부가되는 형태를 보였으며, 따라서 이를 재래시장 활성화 정책의 범주에 포함시키기에는 무리가 있는 것으로 보인다. 그러므로 이에 대해서는 별도의 논의가 필요할 것으로 보인다.

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

23) 단, 시흥중앙시장(금천구)의 경우 재래시장의 기능이 상실된 데 대한 인근주민의 반대가 있긴 하였으나 표현되지 않았고 구의 지원도 가미되어 적극적으로 추진된 경향이 있다.

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

제Ⅳ장 재래시장 시설현대화 사업의 성과분석평가

제 1 절 성과분석평가의 틀 정립

제 2 절 사업평가 방법 및 지표의 정립

제 3 절 서울시 ‘재래시장 시설현대화 사업’ 성과의 분석 평가

제Ⅳ장 '재래시장 시설현대화사업'의 성과 분석평가

제 1 절 성과분석평가의 틀 정립

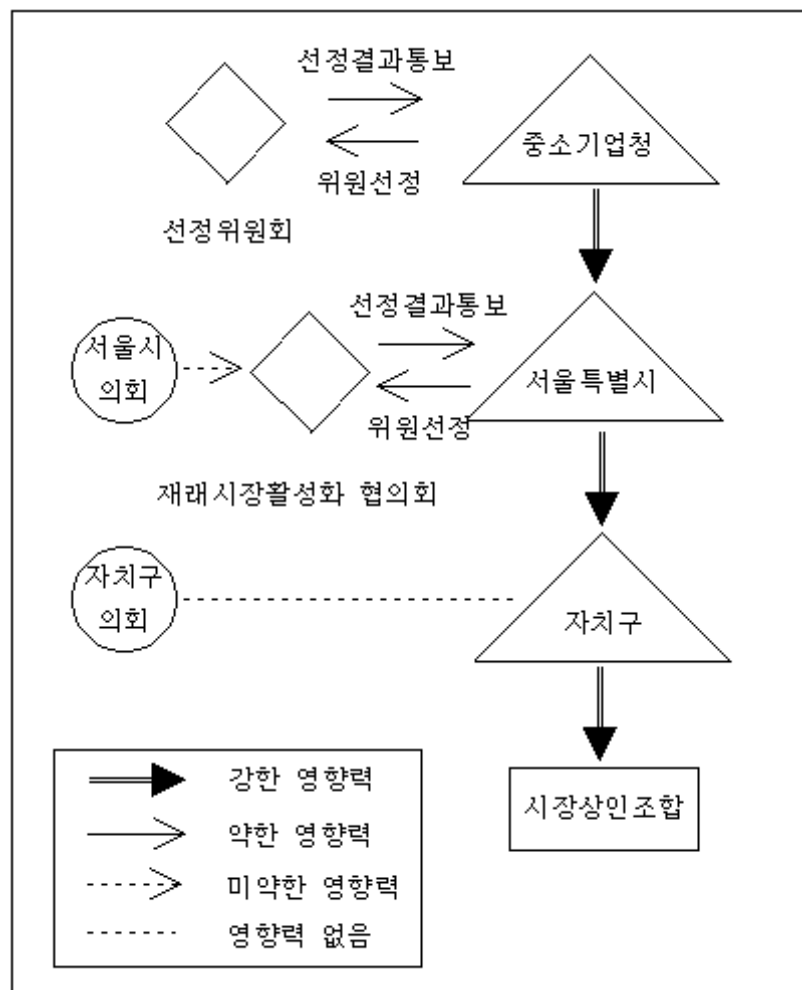
1. 재래시장활성화정책 추진체제

현재 서울시 자치구의 재래시장담당자는 3년마다 교체되고 있으므로 재래시장의 현황과 문제점에 대한 전문성이 떨어질 가능성이 농후하다. 또한 재래시장활성화정책 시행상의 거버넌스에 있어 자치구 공무원이 협치의 주된 당사자가 됨을 인식하지 못함과 동시에 그 역할과 책임에 대한 높은 자부심(pride)를 갖지 못하고 있는 경우도 많다. 단지 서울시와 상인조합의 연결만을 시켜주는 통로역할로 인식할 정도로 소극적인 경우도 많은 것이다.

자치구의 지역적 특성에 따라 어떤 경우에는 재래시장활성화정책이 주된 업무로 인식되지 못하여, 여타의 다른 지역경제정책에 비해 우선순위에서 밀리는 경우도 있다. 이러한 것은 조직구조에도 반영되어, 재래시장전담의 담당자가 없고 타업무와 겸업을 하는 경우도 있는 것으로 나타났다.

어떤 자치구의 담당자는 창의적이고 독자적인 아이디어를 내어 최고의 품질과 아케이드 구조와 시설내용을 만들기 위해 능동적으로 노력하는 경우도 있었지만, 대부분의 경우에는 업무수행과정에서 bottom-up 식의 사업대상시장을 선정하는 것이 아니라, top-down 식으로 사업대상시장이 선정되어 하달되며, 자치구의 재래시장 담당자는 단지 낙하산식 결정에 대한 수족의 역할로서 사무적인 조건을 구비해주는 역할에 머무르는 경우가 많았다. 이로 인해, 재래시장활성화 사업에 대한 자율적이고 창의적이며 능동적인 의욕이 저하되고 있는 실정이었다.

현재 서울특별시의 재래시장활성화정책 추진체제를 도식화하면 <그림 4-1>과 같다.



<그림 4-1> 서울시의 재래시장활성화정책 추진체제(2005년3월이전)

2. 재래시장 선정심의체제 : 재래시장활성화협의회를 중심으로

재래시장활성화협의회는 시의원과 공무원, 전문가, 시장관계자 등의 11명으로 구성되고 있다. <표 4-1>은 재래시장활성화협의회 구성을 나타내준다.

<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

협회의 당연직으로는 공무원이 해당하며, 뉴타운사업본부장과 재래시장대책반장이 이에 해당한다. 이는 관료제 우위의 의사결정구조를 대변한다 하겠다. 시의원은 위촉직으로서 도시관리위원회의 부위원장이 이에 해당한다. 위촉직에는 또한 법률, 회계, 도시계획전문가, 3인의 유통전문가가 소속되어 있는데, 그 중, 유통전문가의 비중이 높아 심의 결정에 대한 영향력이 높을 것으로 고려된다. 시장관계자는 2명으로 전국시장현대화연합회회장과 재래시장의 대표이사가 그에 해당한다. 이는 시장상인의 대표성 확보에 의의가 있다 하겠다.

협회는 사업지원대상 시장을 결정하는 권한을 가지고 있으며, 이러한 권한은 지방의회로부터 위임된 것이다. 원칙적으로 이는 지방의회와 행정관료제의 관계에서 지방의회가 구체적인 정책집행을 행정관료제에 위임한 것이지, 정책결정 자체를 위임한 것은 아니라는 견해이다. ‘돈주머니에 대한 권한(power of the purse)’은 의회가 가지는 핵심적인 권한으로서, 실질적으로 금전의 수입이나 지출에 관련된 모든 활동은 의회의 의결대상에 해당하는 것이다.

단지, 기관대립형(chief system or presidential system)의 ‘의회-관료제 관계’에서 강시장형(strong mayor-council form)의 정책결정행태를 가질 경우, 시장에게 정책결정권이 위임(delegation)되어 있는 것으로 보는 관행이 있었고, 이것은 권위주의적인 행정문화(administrative culture)에서 인정되었던 것이다. 따라서의회우위의 지방자치와 시민참여적인 정책결정의 로컬 가버넌스(local governance)에서는 행정관료제가 전유하고 있었던 사업선정권한을 행정관료제의 외부로 공개하고 투명하게 진행하여야 할 것이다.

그러나 현재의 재래시장활성화협의회 시스템에서는 사업시장선정 결정권이 행정 관료제에 있으며, 시의원의 경우에는 당연직이 아닌 위촉직으로 참여하고 있다. 따라서 협의회의 위원인선과 구성의 정당성확보와 제도화가 필요하다고 보여진다.

이와 더불어 중소기업청이 가지고 있었던 사업선정권을 광역지방정부인 서울시로 2005년 3월부터 이관하였으므로, 선정위원회의 위원구성을 어떻게 할 것이며, 어떤 방식으로 인선을 할 것인가가 중요한 논점이 되는데, 참여적이며 로컬 가버넌스적인 효율성을 확보할 수 있도록 구성되어야 할 것이다.

3. 정책문제구조

앞서 언급했듯이 ‘재래시장활성화정책(policy)’와 ‘재래시장시설현대화사업(project)’의 목표는 구분되어야 할 것이며, 본 연구에서 평가지표를 설정하고자 하는 재래시장시설현대화사업의 목표는, ‘낙후된 재래시장 시설의 정비를 통해 고객을 유인하고 향후 사업추진에 있어서의 인프라를 조성함’에 있으며, 그를 통해 재래시장 영세상인들의 소득증가를 도모하고 경쟁력을 강화시켜 궁극적으로 지역경제 및 지역복지 활성화를 꾀하려는 ‘재래시장활성화정책’의 정책목표를 달성하고자 함에 있다 하겠다.

따라서 재래시장활성화사업은 ‘재래시장활성화정책’의 성공의 노정에 위치해 있으며, 그러한 견지에서 정책의 총체적인 측면에 대한 평가에 비해 사업에 대한 평

가는 총괄적인 산출의 측면보다는 그러한 사업이 추진되는 과정에 대한 평가가 주를 이루어야 할 것으로 보인다. 예를 들어, 사업목표의 달성정도는, 상인조합의 대표가 기술·전문적인 점검사항들에 대한 경영관리능력이 있는가, 그리고 기초자치정부의 담당공무원이 시행업자에 대한 행정지도능력과 계약감독능력을 갖추고 있는가 등의 요소에도 영향을 받을 것으로 보인다.

제 2 절 사업평가 방법 및 지표의 정립

전절에서 살펴본 ‘재래시장활성화사업’의 정책문제구조로부터 총괄평가 지표를, 그리고 정책추진체제로부터 과정평가 지표를 도출해 낼 수 있을 것이다. 거버넌스적 정책집행체제에서는 ‘선분권 후정책평가감사’가 중요한 요소가 될 것이고, 이를 위해서는 정책문제구조로부터 도출되는 사업의 효과성, 효율성 및 만족도 등 즉 사업의 1차적인 결과치에 대한 총괄평가를 행해야 할 것이다. 그리고 재래시장시설현대화사업, 더 크게는 재래시장활성화정책의 추진체제가 민주적 거버넌스적 입장에서 적합하게 추진되었는지에 대한 과정평가도 중요한 요소가 될 것이다.

1. 총괄평가 및 과정평가에 관한 성과 분석 및 평가지표 정립

1) 총괄평가에 관한 성과분석 및 평가지표 정립

재래시장시설현대화사업의 일차적인 효과 및 결과 즉 ‘총괄평가’에 대한 분석기준으로서 ‘효과성’, ‘효율성’ 및 ‘만족도’등이 가능할 것이다. 각각의 분석기준에 대한 세부지표를 정리하면 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 재래시장 시설현대화사업 의 총괄평가 기준 및 지표

기 준	내 용	지 표
효과성	사업내용면에서 기대했던 효과가 실제 나타났는지의 여부	① 시장 미관 향상도 ② 시장환경 청결도 ③ 시장통로 정리정도 ④ 시장내 공기의 환기정도 ⑤ 아케이드에 의한 전천후 쇼핑 가능도
효율성	사업이 재래시장의 고객 증가 및 소득증가와 연결된 정도·사업이 경제적이고 투명하게 집행된 정도	① 매출증가 ②고객 증가 ③ 공점포 감소 ④ 주변상인의 매출 ⑤ 사업비 사용내역의 공개 ⑥ 사업비분담의 공정성 ⑦사업집행의 낭비, 부정부패, 가격책정수준
만족도	시설 현대화사업에 의해 개선된 시설에 대한 시장상인의 만족 및 불만족 순위	①천장아케이드 ②간판 ③조명 ④건물내외벽도색 ⑤도로정비 ⑥공용화장실 ⑦주차시설 ⑧방송시설 ⑨시장간판 ⑩ 소방시설 ⑪ 전기통신시설정비 ⑫ 하수도공사 ⑬ CCTV

효과성이란 ‘사업의 각각의 내용이 당초 기대했던 효과가 실제로 나타났는지의 여부’를 알아보는 항목이다. 그리고 효율성의 기준은 ‘투입예산 대비 결과의 정도’를 보는 것으로서 ‘사업이 재래시장의 고객을 증가시키고 영세상인의 소득을 증가시킨 정도’를 알아보는 것이다. ‘만족도’란 ‘시설현대화사업에 대한 시장상인 및 고객(인근 주민)들의 만족도’를 알아보는 기준이다.

2) 과정평가에 관한 성과분석 및 평가지표 정립

제2장의 이론적 논의에서도 살펴보았듯이, ‘재래시장시설현대화사업’의 추진과정에 대한 과정평가 분석기준으로서는 a)민주성, b)실현의지, c)협치성, d)종합성 및 e)적시성 등이 가능할 것이다. 과정평가의 각각의 기준에 대한 세부지표를 정리하면

<표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 재래시장 시설현대화사업 의 과정평가 기준 및 지표

기 준	내 용	지 표
민주성	사업 추진과정에서 다양한 수준의 이해관계자의 참여정도로써, 주로 거버넌스적 차원에서의 기준	① 의견표시의지 ② 의견반영회의체 존재 ③ 시청공무원의 경청노력 ④ 자치구공무원의 경청노력 ⑤ 상인대표의 경청노력
실 현 의 지	사업 기획·집행 당사자들의 사업추진의지또는 리더십의 정도	① 자치구공무원의 의지와 열의 ② 상인조직대표의 의지와 리더십 ③ 건물주의 열의 ④ 자치구 구청장의 비전과 열의 ⑤ 상인들의 참여의지 ⑥ 지역주민들의 참여의지
협치성	공무원과 시장대표간의 협력과 갈등에 대한 파트너십의 정도	① 상인대표와 자치구공무원 ② 상인대표와 서울시청공무원 ③ 서울시청공무원과 자치구공무원 ④ 상인대표와 지역주민대표
종합성	사업추진과정에 지역공동체의 종합적인 지역경영능력과 경영책임을 가지고 추진된 여부	① 사업수행의 실질적 주도자 ② 하자발생시 책임자 ③ 지역경영적 협력여부 ④ 지역경제와 지역커뮤니티개발 관점 존재
적시성	사업에 대한 재정적·인적 자원의 지원이 시의적절하게 이루어졌는지의 여부	① 계획된 일정준수여부 ② 사업내용의 적합성 ③ 사업세부내용간의 우선순위 반영 여부

먼저 민주성이란 사업 추진과정에서의 다양한 수준의 이해관계자의 참여정도를 나타내는 기준으로써, 주로 거버넌스적 차원에서의 기준이다. 실현의지란 사업 기획·집행 당사자들의 사업추진의지 또는 리더십의 정도를 나타낸다.

협치성이란, 공무원과 시장대표간의 파트너십의 정도를 나타내며, 종합성이란 사업추진과정에 지역공동체의 지역경영적 관점이 반영되었는가의 경영종합성 기준을 의미한다. 마지막으로 적시성이란 사업에 대한 재정적·인적 자원의 지원이 시

의적절하게 이루어졌는지의 여부를 나타낸다.

2. 각 평가지표 및 평가항목의 타당성 및 신뢰성 검토

1) 지표의 타당성 및 신뢰성 검증방법 정립

위에서 설정된 총괄평가와 과정평가의 각 지표가 재래시장 시설현대화 사업을 평가하는 지표로서 타당하며 어느 정도의 신뢰성을 가질 것인지를 확인하기 위해 활성화되고 있다고 판단되는 시장(우림시장 및 자양골목시장)과 활성화되고 있지 못한 시장(D시장 및 G시장) 각각 두 곳씩 총 4군데의 시장의 상인들을 대상으로 설문지를 배포하여 그 지표의 타당성을 검증해 보았다.

지표의 타당성 및 신뢰성을 검증하기 위해 설문지법을 선택한 것은, 재래시장 시설현대화 사업에 직접 간여하고 영향을 받는 시장상인들의 견해를 듣고자 함이고, 여러 시장의 다양한 상인들의 의견을 취합하기에 가장 적절한 자료수집법이 질문지법이라는 판단에서이다. 표본으로서 활성화되고 있는 시장과 그렇지 못한 시장 각각 두 곳을 선정한 것은 그러한 설문지표 및 항목들이 시장의 현재상황을 잘 반영할 것인지를 측정하기 위해서이다. 또한 이는 시설현대화사업이 시행된 시장 전체에 대해 조사 분석하기 전에 질문지의 타당성 및 신뢰성을 검증하기 위한 사전조사로서의 성격을 지니고 있다.

2) 질문지 구성

재래시장 시설현대화 사업을 평가하기 위해 설정된 평가지표의 타당성 및 신뢰성을 검증하기 위해 작성된 질문지의 구성을 살펴보면 다음과 같다.²⁵⁾

(1) 총괄평가 지표 측정 항목

먼저 총괄평가의 지표들을 측정하고 검증하기 위한 항목들로서는 a)효과성에 대한 판단과 b'효율성에 대한 판단, 그리고 c)만족도에 대한 판단들로 구성된다. 효과성에 대한 판단은 시장의 미관, 시장환경, 통로의 정비, 시장내 공기의 환기 및 전천후 쇼핑 가능성 등에 대한 판단으로 구성된다.

효율성에 대한 판단은 두 가지로 구분될 수 있다. 먼저 사업 시행으로 인해 시장분위기가 전반적으로 활성화 되었는지에 대한 판단, 즉 시장매출증대, 고객증가, 공점포수 감소, 시장내 상인들의 분위기 등에 대한 지표를 들 수 있다. 그리고 시설 현대화 사업에 투입된 예산의 집행과정상의 효율성에 대한 판단으로서 사업비 사용 내역의 투명성, 상인들의 사업비 부담의 공정성, 사업비 집행에 있어서의 낭비·부정부패적 요소의 존재, 사업비 책정의 적정성 등에 대한 지표를 들 수 있다.

만족도에 대한 판단은 사업에 의해 조성되거나 정비된 각각의 시설들에 대한 시장상인들의 만족 또는 불만족 수준을 묻고, 그러한 시설들이 향후 재래시장으로의 고객유인에 도움이 될 것인지에 대한 판단을 묻는 항목으로 구성된다.

(2) 과정평가 지표 측정 항목

과정평가의 지표들을 측정하고 검증하기 위한 항목들로서는 a)민주성에 대한 판단과 b)실현의지에 대한 판단, c)협치성에 대한 판단 d)종합성에 대한 판단 그리고 e)적시성에 대한 판단들로 구성된다.

25) 질문지는 <부록 1> 참조.

먼저 ‘민주성’에 대한 판단에 대해, ‘재래시장 활성화 사업에 대한 상인들의 의견개진 의사’, ‘상인 의견반영 기제 존재여부 및 반영의 정도’, ‘서울시청·구청 공무원, 상인대표들의 상인의견 반영 정도’ 등에 대한 지표들로 구성된다.

그리고 ‘실현의지’에 대한 판단에 대해서는, ‘자치구 공무원 및 상인조직대표, 건물주, 자치구 구청장, 상인들, 지역주민들 각각의 사업참여의지’에 대한 견해를 묻는다.

‘협치성’에 대한 항목은 상인대표와 자치구공무원, 시청공무원 및 지역주민들 간의 협력 또는 갈등의 정도를 측정하며, ‘종합성’에 대한 항목은 ‘사업수행에 있어서의 실질적 주도자’, ‘사업하자발생시 주책임자’, ‘사업 주도자의 지역경영적 마인드’, ‘사업이 지역발전의 종합적 관점에서 추진되었는지’에 대한 판단으로 구성된다.

마지막으로 ‘적시성’에 대한 항목은 ‘사업이 계획대로 원만하게 추진되었는지의 여부’, ‘사업내용들의 적실성’, ‘사업내용간 우선순위의 적절성’ 등에 대한 판단으로 구성된다.

3) 측정 및 지표의 타당성 및 신뢰성 검증

위와 같은 항목들로 구성된 질문지를 우림골목시장, 자양골목시장(이상 활성화 시장)과 D시장, G시장(이상 비활성화 시장)의 상인들(총 53부)에 배포하여 취합된 결과들을 토대로 질문지 항목들의 타당성 및 신뢰성을 검증한 결과는 다음과 같다.

(1) 응답분포 및 항목들간 신뢰성 검증

먼저 각 항목에 대한 응답의 편향성을 측정하기 위해 각 항목에 있어서의 응답분포도를 살펴보고, 각 지표별 문항간의 신뢰도를 측정하기 위해 ‘내적일관성’을 나타내는 ‘크론바하 α (Cronbach's alpha)’²⁶⁾값을 측정하였으며 그 결과는 다음과 같다.

먼저 ‘효과성’에 대한 판단에 있어서는 부정적인 견해보다는 ‘좋아졌다’와 ‘그저 그렇다’ 등에 분포가 많아, 약간은 긍정적인 응답이 나왔다. 활성화 시장과 비활성화 시장의 상인들 모두 사업의 효과성에 대해서는 전반적으로 긍정적인 평가를 하였지만 편향된 반응이 나오지 않음을 확인할 수 있었다. ‘효과성’ 측정 항목들간의 신뢰도를 나타내는 크론바하 알파값은 ‘ $\alpha=0.74$ ’로 나타나 ‘효과성’을 측정하는 문항들은 신뢰성을 확보하였다.

다음으로 ‘효율성’에 대한 판단 중 사업결과에 대한 판단에 대해서는 효과성보다는 다소 부정적인 견해를 보였지만 긍정적인 답변도 비슷한 수로 나타나, 전반적으로 편향된 응답양상을 보이지 않았다. 사업비 사용의 효율성에 관한 판단에 대해서도 긍정적인 답변과 부정적인 답변이 비슷한 수로 나타났으며, ‘효율성’ 측정항목들의 전반적인 신뢰도는 ‘ $\alpha=0.64$ ’로 나타나 만족할 만한 수준의 내적일관성을 확보하였다.

‘만족도’에 대한 판단은 전반적으로 긍정적인 응답양상을 보였지만 이 역시 편중된 결과를 나타내지 않았다. 만족도를 측정하는 항목을 3개 이상의 다수항목으로 구성되어 있지 않고 개별 시설에 대한 만족의 여부 및 정도만을 측정하였으므로 신뢰도 측정을 행하지 않고 그대로 지표로서 반영하였다.

26) ‘Cronbach's alpha’란 동일한 개념을 측정하기 위해 여러개의 항목이 존재하는 경우 그 측정결과의 일관성을 확보하여 신뢰성을 높이기 위하여 다른항목들과의 일관성이 없는 항목, 즉 신뢰성을 저해하는 항목을 배제시키는 방법이다. 크론바하 알파값이 적어도 ‘0.60’ 이상은 되어야 어느 정도 신뢰할 수 있는 측정항목들이라 볼 수 있으며 그 값이 ‘1’에 가까울수록 신뢰도가 높은 것으로 판단할 수 있다. 따라서 이 수치가 ‘0.90’ 이상이면 상당 수준 신뢰할 수 있는 항목들이라는 판단이 가능하다.(채서일, 2003)

이러한 결과로 볼 때 전반적으로 ‘총괄평가’의 각 항목들은 응답에 있어서 편향되지 않고 분산된 경향을 보였으며 각 지표별 항목들간에도 신뢰가능한 수준으로 내적일관성이 존재하는 것으로 확인되었다.

다음으로 과정평가 측정항목들의 응답분포 및 신뢰성을 분석해 보기로 한다. 먼저 ‘민주성’ 지표에 대한 항목들에 있어서 긍정적인 답변과 부정적인 답변이 비슷한 수준에서 고르게 분포하였으며 내적일관성도 $\alpha=0.74$ 로서 높게 나타났다. ‘실현의지’에 대한 항목들에 있어서도 ‘건물주의 사업의지’를 제외하고는 대체적으로 부정적인 견해에 비해 긍정적인 견해가 많은 것으로 나타났으나, 전반적으로 고르게 분포하였으며, 신뢰도도 $\alpha=0.71$ 로서 높은 것으로 나타났다.

‘협치성’에 대해서는 ‘상인대표와 자치구공무원’ 사이의 관계에 대한 항목을 제외한 나머지 세 개의 항목 즉 ‘상인대표와 서울시 공무원’, ‘서울시 공무원과 자치구 공무원’, ‘상인대표와 지역주민들’ 간의 관계성에 대해서 약 45%에 달하는 응답자가 ‘알 수 없다’라는 답을 하였으나²⁷⁾, 나머지의 응답에 있어서는 대체적으로 ‘협력적’이라는 긍정적인 응답이 나왔다. 하지만 긍정적인 답에 편향되지는 않는 분포를 보였다. 신뢰도에 있어서도 $\alpha=0.87$ 로서 상당히 높은 수준의 신뢰도를 보였다.

‘종합성’에 대한 판단에 있어서도 다소 긍정적인 반응을 보였으며 분포 또한 중간을 기준으로 하여 긍정 및 부정으로 분산되는 경향을 보였다. 신뢰도는 $\alpha=0.70$ 으로서 높게 나타났다. 마지막으로 ‘적시성’에 대해서는 대부분이 긍정적인 응답양상을 보였으나 편향되지는 않았고, 신뢰계수는 $\alpha=0.88$ 로서 상당히 높게 나타났다.

이러한 항목들간 신뢰계수를 정리하면 <표 4-4>와 같다.

27) ‘상인대표와 자치구 공무원’ 사이의 관계성에 대해 ‘알 수 없다’라고 응답한 비율은 ‘25%’로 나타났다.

<표 4-4> 측정항목들간 신뢰계수(Cronbach's alpha)

지 표	효과성	효율성	민주성	실행의지	협치성	종합성	적시성
신뢰계수(α)	0.74	0.64	0.74	0.71	0.87	0.70	0.88

위와 같은 분석 결과로 미루어 볼 때, ‘과정평가’의 지표들에 대한 항목들은 타당성 및 신뢰성을 확보한 것으로 나타난다.

(2) 지표간 상관관계 분석

본 항에서는 총괄평가와 과정평가 각각의 항목들 간의 상관관계 유무를 판단할 것이며 이를 통해 각 지표들의 타당성을 판단해 볼 수 있을 것이다.

각 평가기준 내의 지표들은 서로 독립성을 가져야 할 것이다. 그럼으로써 상호간 영향을 받지 않고 독립적인 위치에서 사업에 대한 평가가 가능할 것이기 때문이다. 예를 들어, 총괄평가의 기준들 즉 ‘효과성’, ‘효율성’, ‘만족도’ 사이에는 상관관계가 존재하지 않아야 할 것이며, ‘과정평가’의 지표들 사이에서도 마찬가지이다.

각 평가기준들의 지표별 상관관계를 나타낸 것은 <표 4-5>와 <표 4-6>과 같다.

<표 4-5> 총괄평가 지표들간의 상관관계

	효과성	사업결과의 효율성	사업비 집행의 효율성	만족도
효과성	·	0.383	0.189	0.366
사업결과의 효율성	0.383	·	0.189	0.146
사업비 집행의 효율성	0.189	0.189	·	0.033
만족도	0.366	0.146	0.033	·

<표 4-6> 과정평가 지표들간의 상관관계

	민주성	실현의지	협치성	종합성	적시성
민주성	.	0.528	0.372	0.439	0.324
실현의지	0.528	.	0.583	0.328	0.354
협치성	0.372	0.583	.	0.403	0.369
종합성	0.439	0.328	0.403	.	0.128
적시성	0.324	0.354	0.369	0.128	.

표에서도 알 수 있듯이, 총괄평가와 과정평가 각각의 지표들 사이에는 어떠한 유의미한 상관관계도 발견되지 않았다. 따라서 각 지표들은 상호 독립적인 관계속에서 사업의 각각의 측면들을 반영하여 측정할 수 있을 것으로 보인다.

이처럼 ‘총괄평가’와 ‘과정평가’의 각각의 지표들 사이에는 상호독립적인 관계가 있지만, ‘총괄평가’와 ‘과정평가’ 사이에는 어떠한 관계성이 있을 것으로 보인다. ‘과정평가’의 지표들 즉 ‘민주성’, ‘실현의지’, ‘협치성’, ‘종합성’ 및 ‘적시성’ 등에 있어서의 지수가 높게 나타남으로써 ‘총괄평가’의 지표인 ‘효과성’, ‘효율성’ 및 ‘만족도’가 높게 나타날 것이라는 사실을 현장조사를 통해 발견하였고 그러한 현실을 반영하여 지표를 설정하였다. 따라서 실제로 그러한 관계가 평가지표들 사이에 나타나는지를 확인해 볼 필요가 있을 것이다. <표 4-7>은 ‘총괄평가’와 ‘과정평가’의 지표들 사이의 관계성을 ‘다중회귀분석’을 통해 분석한 결과이다.

<표 4-7> 총괄평가와 과정평가 지표들 사이의 관계성에 관한 회귀분석 결과

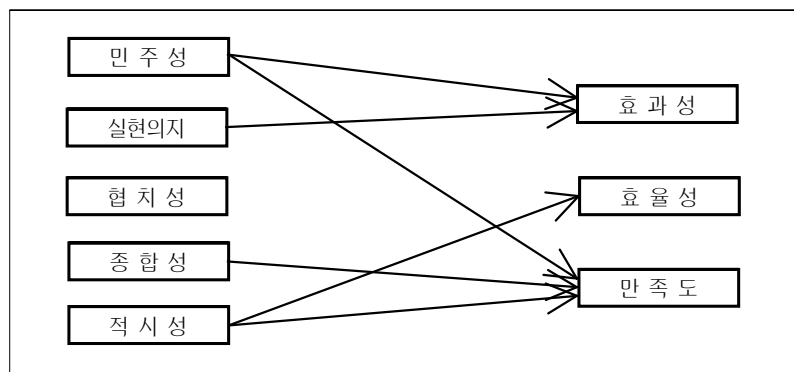
		t-value	표준화 회귀계수	F-value	R-square	
효과성	민주성	2.11**	0.282	5.62***	0.342	
	실현의지	1.81*				
	협치성	0.81				
	종합성	-0.48				
	적시성	1.83*				
			t-value	표준화 회귀계수	F-value	R-square
효율성	사업 결과의 효율성	민주성	0.56	0.177	3.23**	0.256
		실현의지	-0.95			
		협치성	1.32			
		종합성	-0.32			
		적시성	2.97***			
	사업비 집행의 효율성	민주성	-0.29	-0.075	0.28	0.029
		실현의지	-0.58			
		협치성	0.28			
		종합성	0.86			
		적시성	0.36			
	효율성 종합	민주성	0.32	0.122	2.44**	0.206
		실현의지	-1.03			
		협치성	1.20			
		종합성	0.13			
		적시성	2.57**			
만족도		민주성	2.12**	0.222	3.96***	0.296
		실현의지	0.08			
		협치성	-1.16			
		종합성	1.74*			
		적시성	1.77*			
총괄평가지표 종합		민주성	2.25**	0.356	6.75***	0.418
		실현의지	0.19			
		협치성	0.30			
		종합성	0.35			
		적시성	3.26***			

* '*'의 수는 변수간 관계성에 대한 검증력이 높음을 의미함. (*** : p<0.01, ** : p>0.05, * : p<0.1)

** 음영은 유의미한 관계가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

<표 4-7>에서 알 수 있듯이, ‘총괄평가’와 ‘과정평가’의 특정지표들간에는 유의미한 관계성이 나타나는 것으로 보이며, 특히 만족도와 ‘총괄평가지표의 종합적인 측면’에서 ‘과정평가’의 지표들이 영향을 미치는 것으로 보인다. 이러한 관계들을 정리하면 <그림 4-2>와 같다.

<그림 4-2>에서 보는 바와 같이, 민주적인 절차에 의해 사업이 시행되면 사업의 ‘효과성’과 사업에 대한 ‘만족도’가 높아지며, 사업추진주체들의 ‘실현의지’가 강할수록 보다 효과적인 사업이 이루어질 수 있다. 사업입안 및 추진주체들이 지역발전적이고 종합적인 관점에서 사업을 추진한다면 사업에 대한 ‘만족도’가 증가할 것이고, 사업이 적시적인 수준에서 원활히 추진된다면 사업결과의 ‘효율성’ 및 사업에 대한 ‘만족도’가 증가할 것이다. 이 때 ‘협치성’에 대해서만 아무런 영향관계가 없는 것으로 나타나나 ‘협치성’이라는 지표가 아직 사업 시행에 있어 그 필요성만 제기되었을 뿐 실제로 이에 대한 인식이 부족한 상태라 설문상 무응답이나 ‘알수없다’라는 답변이 많아서 그 영향관계에 대한 파악이 힘들었던 것으로 보인다. 사업기획 및 추진주체들간 상호협력관계가 보장된다면 보다 원활하고 효과적인 사업추진이 가능할 것이라는 견해에서 협치성도 중시되는 지표라 생각된다.



<그림 4-2> 총괄평가와 과정평가 지표간의 영향 관계

종합컨대, ‘총괄평가’와 ‘과정평가’의 각 기준내에서의 지표들은 상호독립적인 관계에 있는 것으로 나타났으며, ‘총괄평가’와 ‘과정평가’의 지표들간에는 일정한 영향관계가 있는 것으로 파악되었다. 이러한 것은 각 지표들 및 항목들이 타당성을 지니고 있음을 나타낸다 하겠다.

(3) 활성화·비활성화 시장간 지표별 차이 분석

위에서 사업을 평가하기 위한 각 지표들의 신뢰성 및 타당성을 살펴보았다. 이러한 것들을 보다 명확히 하기 위해 활성화시장(우림골목시장, 자양골목시장)과 비활성화시장(D시장, G시장)간의 지표 측정치에 있어서의 차이를 살펴보기로 한다. 이를 통해 각 지표들이 양 시장간의 차이를 반영하고 있는지, 그리고 구체적으로 어떠한 항목에서 유의미한 차이를 보이는 지를 살펴볼 수 있을 것이다. <표 4-8>은 활성화시장과 비활성화시장의 측정치와 그러한 측정치들간에 유의미한 차이를 보이는 항목을 정리한 것이다.

<표 4-8>에서 알 수 있듯이, 1차조사 결과 활성화시장과 비활성화시장간에는 ‘효과성’과 ‘만족도’에 있어서는 뚜렷한 차이를 보이지 않았으나, ‘효율성’의 측면에서 확연한 차이를 보였고 그에 따라 ‘총괄평가’의 종합적인 지표에 있어서도 큰 차이를 보였다. 이는 시장상인들이 사업시행 및 그 효과에 대해서는 시장활성화 여부에 관계없이 대체로 긍정적인 인식과 만족도를 보이거나, 활성화되고 있는 시장의 경우 사업의 시행 결과 가 시장분위기 형성에 크게 기여하고 있는 반면, 비활성화되고 있는 시장의 경우 사업의 시행이 시장분위기 형성에 기여하지 못하고 있다는 판단이 가능하다.

과정평가의 지표에 있어서는 활성화시장과 비활성화시장간에 ‘실현의지’, ‘협치성’ 그리고 ‘적시성’의 지표에 있어서 큰 차이를 보였다. 이는 활성화되고 있는 시장이 그렇지 못한 시장에 비해 사업추진과정에 있어서 보다 다양한 수준의 참여자들이 적극적이고 협력적인 자세로 적시적인 과정에 의해 사업을 추진

<표 4-8> 활성화비활성화 시장간 지표별 차이 분석

			평 균	표준편차	t-value
효과성		활성화 시장	7.60	3.54	0.68
		비활성화 시장	6.70	5.58	
효 율 성	사업 결과의 효율성	활성화 시장	1.67	3.28	4.77***
		비활성화 시장	-2.87	3.61	
	사업비 집행의 효율성	활성화 시장	0.73	2.32	2.15**
		비활성화 시장	-0.35	1.30	
	효율성 종합	활성화 시장	2.40	4.41	5.04***
		비활성화 시장	-3.22	3.45	
만족도		활성화 시장	1.00	2.91	0.05
		비활성화 시장	0.96	3.07	
총괄평가 지표 종합		활성화 시장	11.87	7.79	2.99***
		비활성화 시장	4.61	9.88	

민주성	활성화 시장	0.53	6.28	1.10
	비활성화 시장	-1.30	5.74	
실현의지	활성화 시장	3.47	6.47	1.88*
	비활성화 시장	0.35	5.28	
협치성	활성화 시장	5.33	3.76	3.34***
	비활성화 시장	1.52	4.55	
종합성	활성화 시장	4.17	2.84	0.51
	비활성화 시장	3.78	2.59	
적시성	활성화 시장	4.00	3.93	2.79***
	비활성화 시장	0.70	4.69	
과정평가 지표 종합	활성화 시장	17.50	15.11	2.75***
	비활성화 시장	5.04	17.80	

* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : $p<0.01$, ** : $p<0.05$, * : $p<0.1$)

** 음영은 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

하였으며 이러한 과정상의 차이가 양유형간의 사업성공을 결정한 것으로 볼 수 있을 것이다.

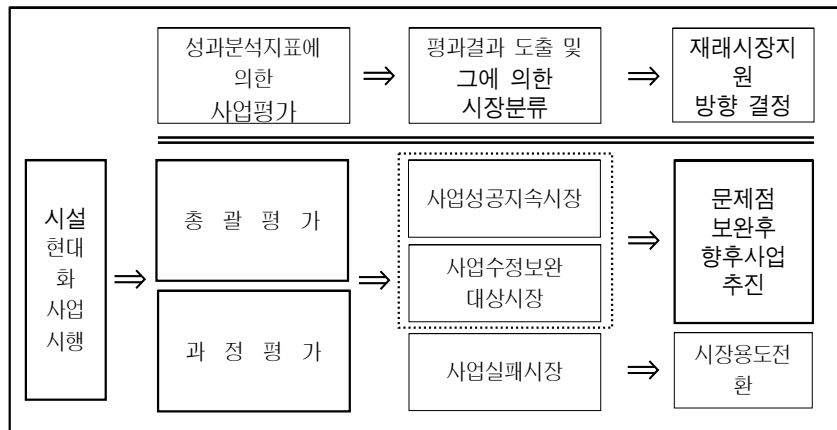
반면 ‘민주성’과 ‘종합성’의 측면에서는 양유형간에 큰 차이를 보이지 않았으나, 민주성에 있어서 활성화시장들의 경우 다소 긍정적인 인식이 있었던 데 반해, 비활성화시장의 경우에는 다소 부정적인 인식이 있었다는 결과로 볼 때, 활성화되고 있는 시장에서 조금이나마 더 민주적인 절차에 의해 사업이 추진되었음을 확인할 수 있다. 하지만 종합성의 측면에 있어서는 양유형 모두 다소 종합적인 관점에서 사업이 추진된 것으로 인식하고 있는 경향을 보였다.

이러한 결과들을 볼 때 활성화되고 있는 시장과 비활성화되고 있는 시장간에는 여러지표에 있어서 유의미한 차이를 보이고 있으며, 이는 사업을 평가하는 지표들이 현실을 어느 정도 잘 반영하고 있음을 나타내고 있다. 따라서 본 지표들의 타당성도 어느 정도 확보될 수 있다 하겠다.

3. 재래시장 시설현대화사업 평가 후 대책

위의 과정을 통해 설정된 평가지표들을 통해 재래시장에 대한 물리적환경개선 사업의 평가모델을 설정해보면 <그림 4-3>과 같다.

사업대상으로 선정되어 물리적환경개선사업이 진행중인 재래시장을 대상으로 하여 일정기간 경과 후 위에서 제시된 성과분석지표에 따라 그 과정을 ‘시장내부적·외부적 측면’에서 각각의 지표들에 의해 평가한다. 그런 다음 그러한 평가결과에 따라 재래시장을 a) 사업과정이 원활하게 진행되었고 그에 따라 환경개선이 당초 계획대로 원만하게 이루어졌다고 판단되는 시장인 ‘사업성공지속시장’, b) 사업과정에 있어서 원활치 못한 부분이 많았고 그 결과도 당초의 계획과는 조금 다르게 추진된 경향이 있지만 어느 정도 보완이 가능하다고 판단되는



<그림 4-3> 재래시장 시설현대화사업 평가모델

시장인 ‘사업대폭수정보완시장’ 그리고 c) 사업추진과정이 전혀 원활치 못했고 사업결과도 당초 계획도 전혀 다른 방향으로 이루어진 시장인 ‘사업실패시장’으로 구분한다. 그리고 그 중 ‘사업성공시장’과 ‘사업대폭수정보완시장’은 문제점으로 지적된 부분을 보완하여 예산이 허용되고 민자에 의한 사업지원이 가능한 한도 그리고 현재의 진행상황과 상충되지 않는 범위내에서 보완작업을 거친 후 물리적 환경개선 사업을 완료하고 다음단계의 사업을 진행한다. 하지만 ‘사업실패시장’의 경우 사업을 중단하여야 한다.

그러한 판단을 행함에 있어 사업에 대한 평가가 우선시되어야 할 것이고 그를 위해 위에서 정립한 평가지표 및 항목들을 통해 ‘재래시장 시설현대화 사업’을 평가하고 그 결과를 환류하는 과정을 거치는 것이 바람직할 것으로 보인다. 따라서 다음절을 통해 사업이 이미 시행된 재래시장들은 대상으로 위의 평가지표들을 적용하여 그 결과를 분석해보고 그로부터 정책적 시사점을 찾아보기로 한다.

제 3 절 서울시 ‘재래시장 시설현대화사업’ 성과의 분석 평가

1. 사업성과 분석 방법 및 총체적 분석 결과

1) 조사방법 정립

본 절을 통해, 서울시가 2004년부터 시행해 온 ‘재래시장 시설현대화사업’ 중 환경개선사업의 성과를 분석하고, 그러한 사업이 재래시장 활성화에 기여하기 위해 중요시된다고 판단되는 요소들을 분석해 보기로 할 것이다.

이를 위해, 그동안 환경개선사업이 시행된 17개구의 32개 시장의 시장상인 및 사업추진대표자 그리고 각 구청 공무원(실무담당자)들을 대상으로, 본 연구에서 설정한 사업평가지표들에 대한 설문조사를 실시하였다. 사업진행에 있어서 중요하다고 판단되는 요소들이 사업추진과정에 반영되어 있는지 그리고 그러한 요소들에 따라 활성화사업의 효과가 달라지는지의 여부를 검증해 보고 그로부터 향후 사업추진 과정상 중요한 요소들을 도출해 내는 정책적 시사점을 얻기 위해서이다.

또한 이 과정에서 시장상인들 및 상인대표들을 대상으로 설문조사를 실시한 것은, 각 시장에서의 사업추진과정 및 사업결과의 영향을 체험적으로 파악하고 있는 것이 실제 시장에서 상업을 행하고 있는 상인들일 것이라는 견지에서이다. 그러한 자치구 공무원 및 상인들을 대상으로 무작위표본추출방법을 통해 표본을 추출하였으며, 표본의 수는 시장상인을 대상으로 한 설문은 시장당 시장대표자 2매, 일반상인 5매를, 그리고 자치구공무원을 대상으로 한 설문은 각 자치구당 2매씩의 설문지를 배포하였다²⁸⁾. 사업이 시행된 시장 전체를 대상으로 함으로써 시장활성화요인 및 환경요인에 의한 오차를 어느 정도 통제하였다.

이렇게 하여 수집된 정보들을 토대로, 활성화된 시장과 비활성화된 시장을 구분하여 양집단간에 어떠한 지표에서 차이를 보이는지, 시장형태에 따라서는 어떠한 차이를 보이는지, 그리고 그 외에 사업활성화 요인에는 어떠한 것이 있을지에 대해 통계적 검증을 토대로 분석해 볼 것이다. 이 때 시장간 비교에 있어서는 자치구공무원을 제외한 상인들의 응답만으로 분석을 행할 것이다.

통계분석에 사용될 기법으로는 a)응답분포의 정규성 및 빈도를 분석하기 위한 빈도분석, b)지표간의 상관성을 파악하기 위한 상관분석 및 다중회귀분석, c)집단간 지표의 차이의 유의성을 검증하기 위한 T-검정 등을 응용할 것이다.

2) 응답자 분포

설문지를 통한 사업성과분석에 앞서, 설문에 응답한 응답자들의 분포를 살펴보는 것은 중요하다 하겠다. 편중된 분포로 인한 오차를 판단하기 위해서이다. 먼저 성별 분포를 보면 남(50.4%), 여(49.6%)로서 1:1 정도의 균등한 분포를 보였다. 그리고 연령대별로 보면 29세 이하(0.8%), 30세-39세(10.1%), 40-49세(38.7%), 50-59세(34.3%), 60세 이상(15.7%), 무응답(0.4%)로서 이 또한 일반적인 재래시장 상인 연령분포가 고령화되는 추세에 비춰보아 적절하게 배분된 것으로 보인다. 상업활동 종사기간에 대해서는 1년이하(3.2%), 1년-3년(8.5%), 4년-10년(21.8%), 11년-20년(38.7%), 21년-30년(18.2%), 30년 이상(7.7%), 무응답(1.9%)로 나타나 정규분포를 나타내는 것으로 보인다.

업종별 현황을 살펴보면, 농·수·축산물 관련 업종 상인이 27.0%, 가공식품업종 상인이 14.5%, 식당·분식집·떡집 등의 요식업 상인이 12.5%, 포목·침구류

28) 자치구 공무원을 대상으로 한 설문은 우편조사법을 택하였으며, 회수율은 약 75% 정도였다.

관련 상인이 12.9%, 신발·그릇·의류 등의 공산품 상인이 21.0%, 기타 업종이 13.1%로 나타났다. 이러한 응답분포를 볼 때 설문조사는 지나치게 편중되지 않게 분포되어 있다고 판단된다.

3) 응답분포과약 및 설문결과의 전반적인 분석

각 지표별로 자치구 공무원 및 상인대표·일반상인들이 어떠한 응답성향을 보이는지를 분석해 보기로 한다. 그리고 각각의 지표 및 항목에 대하여 자치구공무원과 재래시장상인들은 어떠한 견해의 차이를 보이는지도 살펴보기로 한다.

각각의 지표에 대한 응답자들의 응답분포의 평균을 구하면 다음과 같다. 이 때 설문지가 각 문항에 대해 리커트 5점척도를 적용하였으므로, 응답의 분포는 ‘매우 긍정적’인 반응에 대한 ‘2’에서부터 ‘매우 부정적’인 반응에 해당하는 ‘-2’까지의 범위를 갖는다. 즉, 평균수치가 ‘2’에 가까울수록 해당 문항에 대해 매우 긍정적인 인식을 하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 반대로 평균수치가 ‘-2’에 가까울수록 부정적인 인식을 하고 있다고 생각할 수 있다. 각각의 지표에 대한 자치구 공무원 및 상인들의 인식을 살펴보기로 한다.

(1) 사업결과에 대한 인식

먼저 사업의 결과에 해당하는 지표 중 효과성, 효율성(사업결과의 효율성·사업비 집행의 효율성)에 대한 자치구공무원 및 상인들의 인식을 살펴 보면 <표 4-9>와 같다.

사업의 외관적인 효과, 즉 시장의 미관이 향상되고 시장통로가 정비되는 등 쇼핑환경 전반적인 편의성의 향상에 대한 자치구공무원과 상인들의 인식은 <표 4-9>의 수치에서도 알 수 있듯이 모두 다소 긍정적임을 확인 할 수 있다. 특히 간판의 정비 및 천장 아케이드 설치 등을 통해 전통적 재래시장에서의 다소 난잡하고 지저분한 이미지에서 탈피하여 정리되고 깔끔한 분위기를 형성함으

<표 4-9> 사업결과(효과성·효율성)에 대한 자치구공무원 및 상인들의 인식

사업비 집행의 효율성							
		사업비 부담의 적정성	사업비 집행의 낭비	사업비 집행의 부정부패 요소	사업비 책정의 적절성	총 합	
공무원	평균	-	1.59	1.71	1.00	1.43	
	표준편차	-	0.80	0.77	0.79	1.29	
상인	평균	0.21	0.29	0.36	0.25	0.28	
	표준편차	0.84	0.88	0.90	0.67	0.83	

효과성							
		시장미관 향상	시장환경의 청결	시장통로 정비	시장내 환기 향상	전천후 쇼핑 가능	총 합
공무원	평균	1.82	1.35	1.18	0.88	1.71	1.39
	표준편차	0.39	0.61	0.39	0.93	0.47	0.67
상인	평균	1.13	1.06	0.74	0.23	0.78	0.79
	표준편차	0.60	0.56	0.76	0.95	0.81	0.74

사업결과의 효율성							
		매출증대	고객증대	공점포 감소 효과	상가 전체 분위기	총 합	
공무원	평균	0.88	1.12	1.18	1.29	1.12	
	표준편차	0.49	0.60	0.95	0.59	1.00	
상인	평균	-0.13	0.03	-0.01	0.24	-0.03	
	표준편차	0.82	0.97	0.87	1.1	0.94	

로써 시장의 미관이 향상되었다는 것을 가장 큰 효과로 인식하였다. 그리고 시

장의 통로가 정비되고 아케이드 등을 통해 기후에 관계없이 전천후 쇼핑이 가능해진 데 대해서도 긍정적인 반응을 보였다.

하지만 시장내 공기의 환기에 대해서는 다른 항목들에 비해 다소 부정적인 반응을 보인 것은 아케이드로 인해 자칫 환기가 잘 이루어지지 않을 수도 있는 부분에 대한 고려가 다소 미흡했던 것으로 보여 이에 대한 시정이 필요한 것으로 나타났다.

이처럼 자치구 공무원들과 상인들은 사업의 외관적인 효과를 다소 긍정적으로 평가하고 있지만, 그러한 사업으로 인해 시장의 매출이 증대되거나 고객이 늘어났는가를 묻는 사업으로 인한 결과의 효율성에 대해서는 의견이 나뉘었다. 자치구 공무원들은 사업의 외관적인 효과와 함께 사업결과에 있어서도 긍정적인 인식을 하고 있는 반면, 상인들은 사업결과에 대해서는 다소 부정적인 인식을 보였다.

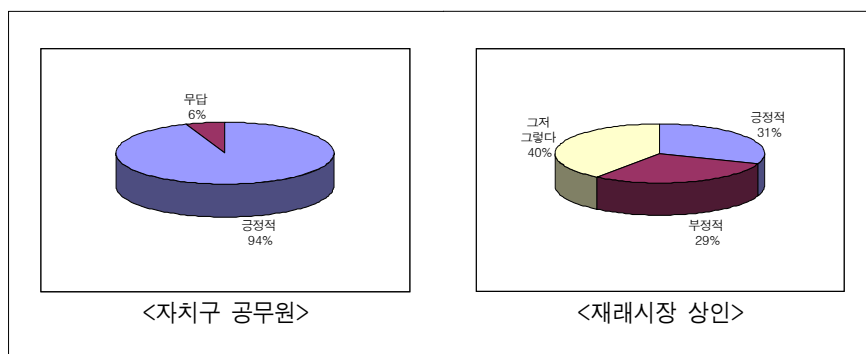
그 중에서도 상인들은 사업으로 인해 고객이 조금은 증가하고 그럼으로써 시장의 전체적인 분위기에 활기가 생기긴 했지만, 사업으로 인해 매출증대나 공점포 감소 등의 직접적인 효과는 별로 나타나지 않은 것으로 인식하였다.

물론 시설개선 등의 일차적인 사업만으로 상인들이 원하는 만큼의 매출증대효과를 기대할 수는 없겠지만, 상인들이 사업의 외관적인 효과에 대해서는 긍정적으로 평가하는 데 반해 그 결과 또는 사업의 영향에 대해서는 다소 부정적인 입장을 가지고 있다는 것은, 적어도 시설개선사업 만으로는 재래시장 활성화에 대해 큰 효과를 기대할 수 없다는 것을 보여주는 대목이라 할 수 있다. 즉, 시설개선사업에 의한 시장환경 개선을 토대로 부차적인 사업들을 지속적으로 행함으로써 먼저 재래시장으로의 고객유인을 행한 후에 그러한 고객들이 다시 찾을 수 있게 할 부차적인 사업들이 꾸준히 지속적으로 추진되어야 할 것이라는 것을 보여주는 대목이라 할 수 있다.

사업비 집행에 있어서도 자치구공무원이나 상인들 모두 사업비의 책정 및 부담이 대체적으로 적절하게 이루어졌고, 사업비 집행에 있어서도 낭비적 요소나 부

정부패적 요소가 별로 없었던 것으로 인식하고 있었다.

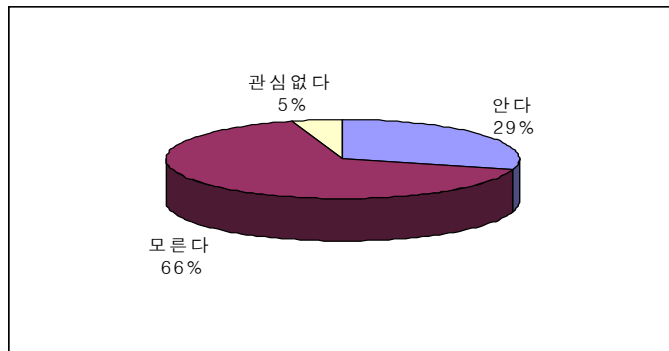
사업비 공개의 투명성에 대한 인식에 대해서는 자치구공무원과 상인들의 의견이 달라, 자치구공무원은 94%가 사업비 공개에 대해 투명한 것으로 생각하는 반면, 상인들은 긍정적인 답변이 31%, 부정적인 답변이 29%로 나타났다(<그림 4-4>).



<그림 4-4> 사업비 공개의 투명성에 대한 자치구 공무원 및 상인들의 인식

상인들이 사업비의 책정 및 집행 내역에 대해 알고 있는지에 대해서 설문대상 상인들의 29%만이 ‘알고 있다’라고 대답한 반면, ‘모르고 있다’나 ‘관심이 없다’라고 답한 상인들이 71%의 수치를 보임을 <그림 4-5>를 통해 확인할 수 있다.

그 중 ‘사업비 공개의 투명성’과 ‘사업비 집행내역에 대한 인지도’의 비율이 각각 31%와 29%로서 비슷하게 나타난 반면, 사업비 공개가 불투명하다고 인식하는 상인들(그림 4-4에서 29%)에 비해 사업비 집행 내역에 대한 불인지도(그림 4-5에서 66%)가 훨씬 크게 나타나는 것은, 상인들이 불투명한 공개되지 않는 사업비의 내역에 대해서는 별 관심을 두지 않고 그냥 상인대표들이나 조합장이 책정하고 집행하는 대로 따르는 소극적인 태도를 보이는 것으로 나타



<그림 4-5> 사업비 책정·집행 내역에 대한 상인들의 관심도

나 이에 대한 시정이 필요할 것으로 보인다.

사업에 의한 시설개선·정비에 대한 상인들의 만족도를 확인한 결과(<표 4-10>), 상인들은 대체적으로 비슷한 수의 시설에 대해 만족 및 불만을 표시하였다. 반면에 자치구 공무원들은 일반상인들이 생각하는 만족시설의 2배에 해당하는 평균 6개정도의 시설물에 대해 만족을 표하였다.

구체적인 시설에 대해서는 자치구공무원과 상인들의 인식이 비슷하여 주로 천장아케이드 설치, 도로의 정비, 간판 정비, 조명시설, 방송시설 등에 대해 만족스러운 반응을 보인 반면, 주차시설이나 공용화장실의 관리, CCTV 등에 대해서는 사업과정에서 잘 이루어지지 않아 불만족스럽다는 반응을 나타냈다. 이러한 시설개선 및 정비가 향후 재래시장활성화에 기여할 것인가에 대한 질문에 대해서는 자치구 공무원과 상인들 모두 다소 긍정적인 인식을 하고 있었으며 특히 공무원들은 강한 기대감을 나타내고 있음을 확인할 수 있다. 이는 자치구내의 여러 시장을 담당하며 돌아보고 있는 자치구 공무원의 입장에서 재래시장 환경개선사업의 의의를 높게 보고 있는 것으로 해석할 수 있는 부분이다. 물론 상인들도 마찬가지이며 이로써 시설개선사업은 재래시장활성화사업의 기초단계로서 의의가 있는 사업인 것으로 볼 수 있을 것이다.

<표 4-10> 사업에 의한 시설개선·정비에 대한 자치구공무원 및 상인들의 만족도

		평균개수	시설물(우선순위에 따라)
만족 시설	자치구 공무원	6개(6.0)	a) 천장아케이드, b) 도로정비, c) 조명시설 d) 간판정비, e) 소방시설, f) 시장브랜드간판 등
	상인	약 3개(2.9)	a) 천장 아케이드, b) 도로 정비, c) 간판 정비 d) 조명시설, e) 방송시설 등
불만족 시설	자치구 공무원	약 3개(2.8)	a) 주차시설 부족, b) 건물 내·외벽 도색 미비, c) 공용화장실 부족·관리, d) CCTV 설치 등
	상인	약 2개(1.8)	a) 주차시설 부족, b) 공용화장실 관리, c) CCTV 설치 등
		평균	표준편차
시설개선을 통한 시장 활성화에의 기대성	자치구 공무원	1.29	0.59
	상인	0.44	0.80

이상의 결과를 종합컨대, 자치구공무원 및 재래시장상인들은 재래시장 시설현대화 사업의 외관적인 효과에 대해서는 대체적으로 긍정적인 인식을 하고 있고 이러한 사업이 재래시장활성화정책의 기본으로서 고객유인의 효과가 있는 것으로 인식하였다. 하지만 시장상황을 체감하고 있는 상인들이 사업결과의 효율성을 다소 부정적으로 평가하는 것은, 시설개선사업만으로 재래시장 상인들의 매출증대효과를 직접적으로 꾀하기 보다는, 시설개선에 의해 유인된 고객들이 다시 찾을 수 있도록 하는 차후적인 사업의 지속적인 추진이 필요하다는 시사점을 을 통해 재래시장 활성화를 도모해야 할 것이라는 시사점을 남겨주는 것으로 볼 수 있다.

(2) 사업추진과정에 대한 인식

다음으로 사업추진과정에 대한 설문결과를 분석해 보기로 한다. <표4-11>은 재래시장 시설개선사업의 사업과정에 대한 자치구공무원 및 상인들의 인식을 보여

주고 있다. 이에서도 역시 평균수치가 '2'에 가까울수록 매우 긍정적인 반응임을 나타내며, 반대로 '-2'에 가까울수록 부정적인 반응에 해당함을 나타낸다.

먼저 사업과정에 있어서의 민주성의 측면에 대해서도 자치구공무원들의 인식이 상인들의 인식에 비해 다소 높게 나타나는 가운데, 상인들도 사업과정에서의 민주성에 대해 대체적으로 긍정적으로 인식하고 있었다. 그 중 상인들은 사업과정에 대해 의사표현을 행할 의지를 어느 정도는 가지고 있었지만, 시·구청 공무원들이 그러한 의견을 반영하려는 의지를 별로 보이지 않는다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 그 중에서도 구청공무원보다는 시청공무원에 대해 조금 더 많은 불신감을 가지고 있었다. 하지만 구청공무원들은 본인들이나 시청공무원들이 상인의 의견을 적극적으로 수렴하고 있다고 하여 양자간에 큰 인식차이를 보였다.

그러나 상인들은 상인대표의 상인의견수렴 의지에 대해서는 다소 긍정적인 평가를 하고 있었다. 이는 상인들이 보다 가까이에서 사업을 추진하는 주체들과 대화할 수 있는 기회가 더 많기 때문에 가지는 인식이라고 볼 수 있었으며, 앞의 자치구공무원들에 대한 인식과 비교해 보았을 때, 상인들이 공무원들에 대해 어느 정도 불신감을 가지고 있다는 사실을 내비치는 대목으로 볼 수 있을 것이다.

따라서 각 자치구청에서 재래시장 관련 사업을 담당하는 실무자들은 이러한 점을 감안하여 시장상인 대표들과만의 대화가 아니라 재래시장 상인들에 좀 더 가까이 다가가서 직접 대화함으로써 재래시장 상인들의 생각과 불만사항을 직접 수렴하려는 의지를 가지고 사업을 관리해야 할 것이라는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

<표 4-11> 사업과정에 대한 자치구공무원 및 상인들의 인식

민주성								
		적극적 의사표현 의지	상인의견반영기제 (회의체 등)		상인의견 반영도			총 합
			존재	상인의사 반영	시청 공무원	구청 공무원	상인대표	
공무원	평균	0.88	0.71	0.82	1.00	1.41	1.06	0.98
	표준편차	0.86	1.05	0.73	0.71	0.62	0.66	1.20
상인	평균	0.28	0.17	0.09	-0.16	-0.01	0.28	0.11
	표준편차	0.97	0.95	0.77	0.95	0.93	0.94	0.92
실행의지								
		자치구 구청장	자치구 공무원	상인조직 대표	건물주	상인들	지역 주민들	총 합
공무원	평균	1.53	1.18	1.18	-0.24	0.47	0.53	0.77
	표준편차	0.62	0.81	0.64	0.66	0.94	0.87	1.05
상인	평균	0.35	0.27	0.59	-0.08	0.47	0.35	0.32
	표준편차	0.87	0.92	0.86	1.05	0.76	0.82	0.88
협치성								
		상인대표- 자치구	상인대표- 서울시청	상인대표- 지역주민	서울시청- 자치구	총 합		
공무원	평균	0.88	1.35	1.18	1.12	0.69		
	표준편차	1.17	1.90	2.38	0.99	1.32		
상인	평균	0.53	0.29	0.35	0.27	0.36		
	표준편차	0.86	0.67	0.70	0.63	0.71		
종합성								
		사업의 실질적 주도자의 지역으로부터의 협력 자구 노력			사업이 지역발전과 커뮤니티 개발의 종합적인 관점에서 추진되었는지		총 합	
공무원	평균	0.59			0.76		0.68	
	표준편차	0.62			0.83		1.27	
상인	평균	0.30			0.36		0.33	
	표준편차	0.82			0.83		0.83	

적시성					
		사업추진의 원활성	사업내용의 적실성	사업우선순위의 적정성	총 합
공무원	평균	0.47	1.12	0.94	0.84
	표준편차	0.80	0.60	0.75	1.06
상인	평균	0.42	0.41	0.37	0.40
	표준편차	0.98	0.78	0.80	0.85

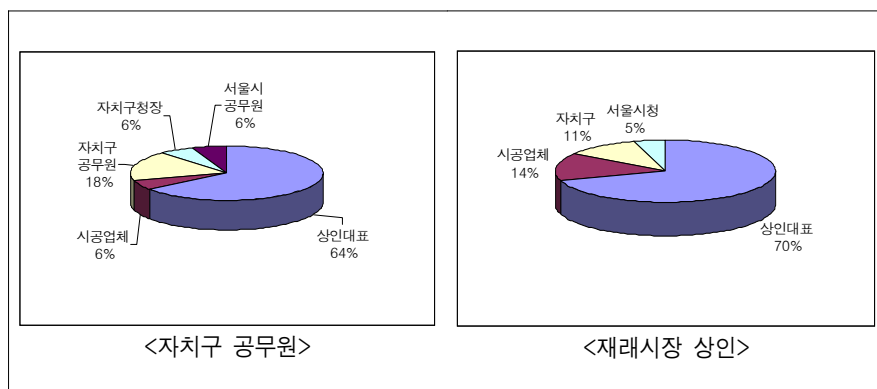
사업추진과정에서 각 추진주체들의 실현의지에 대한 인식은 자치구공무원이나 상인들 모두 대체적으로 긍정적인 것으로 나타났다. 특히 상인조직대표나 상인 자신들의 사업의지를 높게 평가하였다. 자치구청측이나 지역주민들의 사업의지에 대해서도 긍정적인 평가를 하였지만, 건물주들의 사업의지에 대해서는 양자 모두 다소 부정적인 견해를 보였다. 이는 건물주들이 재래시장 시설개선사업에 의한 건물 환경 개선으로 인해 간접적으로는 편익을 받지만, 재래시장 활성화를 통해 직접적으로 얻는 편익은 적을 뿐만 아니라, 건물용도에 대한 여러 대안을 가지고 있는 입장이기 때문에 상대적으로 사업에 대한 추진의지를 가지지 않기 때문인 것으로 보이며, 상인대표나 자치구공무원 모두 그러한 입장의 건물주들과 갈등을 빚고 있다는 의미로도 해석될 수 있다. 하지만 사업이 원활하게 추진되기 위해서는 시장내 건물주들의 동의가 있어야 하고, 임대료 등의 인상요인이 없어야 상인들도 적극적인 입장에서 사업추진에 동참할 수 있을 것이기 때문에, 사업과정에 있어서의 건물주들의 의지는 중요한 요소라 할 수 있기 때문에 건물주들의 인식전환 노력 및 그를 위한 상인 및 자치구공무원들의 노력도 더욱 필요할 것으로 보인다.²⁹⁾

29) 설문대상인 32개 시장에서 상인들이 직접 점포를 소유하고 있는지의 여부에 대해 조사한 결과, 응답자의 72%가 임대상인에 해당하였고, 23%만이 본인소유의 점포를 운영하고 있었다(5%는 무응답). 사업이 추진되기 위해서는 건물주들의 동의가 전제된다는 점을 감안하면, 위와 같은 현실에서 사업대상 시장내의 건물주의 사업의지는 매우 중요한 요소에 해당한다 할 수 있다.

사업과정에 있어서의 시청-구청-상인대표-지역주민집단 간의 상호협력관계에 대해서도 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 특히 상인들의 인식에 있어서는 상인들이 직접 인지할 수 있는 상인대표와 자치구간의 협력관계에 대해 가장 긍정적인 반응이 나왔고, 다음으로 상인대표와 지역주민간의 관계를 긍정적인 협력관계에 있는 것으로 보았다.

사업주체들간의 협력관계에 대해서도 자치구공무원들은 대체적으로 상인들에 비해 높게 평가하고 있었지만, 그만큼 공무원들간 표준편차도 상당히 크게 나타난 것은 공무원들은 협치성에 대한 인식이 서로 전혀 다른 양극적인 차원으로 나뉘기 때문인 것으로 보인다.

사업과정에 있어서의 사업주체들의 지역경영적인 종합적 마인드에 대해서도 상인들은 대체적으로 긍정적인 반응을 보였다. 자치구공무원과 상인들 모두 사업추진과정에 있어서의 실질적인 주도자를 주로 '상인대표'라고 생각하고 있으며(<그림 4-6>), 그러한 사업주도자가 지역의 각 단체들로부터 지역경영적인 협력을 구하려는 노력을 기울였다고 보는지에 대해 대체적으로 긍정적인 반응을 보였다. 또한 환경개선사업이 단지 재래시장 상인만을 위한 사업이 아니라, 지역의 경제발전과 커뮤니티 개발에 도움이 되는 방향으로 추진되었다고 보는지에 대해서도 양자 모두 긍정적인 반응을 보였다.



<그림 4-6> 사업의 실질적 주도자에 대한 자치구공무원 및 상인들의 인식

이는 자치구공무원은 물론이고 상인들도 사업이 단지 재래시장의 매출 증대만을 꾀할 것이 아니라 지역과 더불어 발전하는 재래시장의 모습을 정립하는 방향으로 추진되어야 할 것이며, 실제로도 다소 부족한 면이 있지만 그러한 양상으로 추진되고 있다고 느끼고 있다는 것을 보여준다.

마지막으로 사업과정 및 내용의 적시성에 대해서도 자치구 공무원과 상인들 모두 긍정적인 인식을 가지고 있었으며, 이 역시 자치구공무원의 인식이 상인들에 비해 다소 높게 나타났다. 사업추진의 원활성에 대해서는 자치구공무원과 상인들의 인식에 있어서의 차이가 별로 없었지만, 사업의 내용들이 시장이 필요로 하는 것들을 우선순위에 맞게 잘 반영하여 추진된 편이라고 생각하는지에 대해서는 상인들에 비해 자치구공무원들의 인식이 다소 긍정적으로 나타나고 있었다. 하지만 상인들도 그러한 점에 대해 긍정적으로 보고 있었다.

종합컨대, 자치구공무원들과 상인들 모두 사업의 추진과정에 있어서 사업주체들의 적극적인 실현의지와 대체적으로 민주적인 절차, 그리고 종합적인 관점에서 적시적이고 적절하게 추진된 것으로 보고 있었다. 그리고 그러한 과정으로 인해 어느 정도 효과적인 사업결과가 나온 것으로 보았다. 하지만 앞서 언급했듯이 그러한 사업결과와 외관적인 효과가 고객을 일시적으로 증대시키긴 했지만, 그러한 것들이 꾸준히 이어져 궁극적인 재래시장 활성화가 이루어지기 위해서는 부차적인 사업들이 지속적으로 진행되어야 할 것으로 보인다.

2. 활성화·비활성화 시장간 지표별 차이 분석

1) 활성화·비활성화 시장의 구분 기준

재래시장이 활성화되고 있는지의 여부를 파악하기 위해 사용될 수 있는 도구로는 여러 가지가 있을 것이다. 예를 들어, 재래시장 상인들의 매출증감액, 재래시장의 일평균 방문고객수의 증감분, 상품의 일일 유통량 증감 등을 통해 직·간접적으로 재래시장의 활성화 여부를 파악해 볼 수 있을 것이다. 하지만 재래시장에서의

돈이나 상품의 유통현황을 정확히 파악해 내기가 힘들다는 점과 재래시장을 찾는 사람들이 재래시장 자체만을 위해 방문하였는지를 파악하기 힘들다는 점³⁰⁾ 등은 재래시장의 활성화 여부를 판가름하기에 나름대로의 한계로서 작용한다.

본 연구에서는 이러한 정량적 도구들의 적용에 있어서의 한계 및 그러한 자료에의 접근 자체에 있어서의 한계를 인지하고, 재래시장에서 직접 상업에 종사하면서 시장상황을 어느 정도 정확히 파악하고 있는 시장상인들에 대한 몇가지 관련설문을 통해 해당 재래시장의 활성화 여부를 간접적으로 측정해 보았다. 재래시장 활성화 여부의 간접적 판단을 위해 사용된 설문문항은 ‘사업결과의 효율성’을 묻는 네 개의 문항, 즉 a) ‘사업시행 이전에 비해 매출이 증대되었는지의 여부’, b) ‘사업시행 이전에 비해 해당 상점의 고객이 증가했는지의 여부’, c) ‘사업시행 이전에 비해 시장내의 공점포수가 어떻게 변했는지’, d) ‘사업시행 이전에 비해 주위 상인들의 상황은 어떠한지’ 등이다.

이러한 설문에 대한 응답현황 파악을 통해 각 재래시장의 상황을 간접적으로 파악함으로써 사업이 기시행된 32개의 재래시장을 활성화시장과 비활성화시장으로 구분한 후, 활성화시장 중 상위 11개 시장, 비활성시장 중 하위 11개 시장을 대상으로 활성화·비활성화 요인을 분석해 볼 것이다.³¹⁾ 각 집단의 표본 수는, 활성화시장은 11개 시장의 86명 그리고 비활성화시장은 11개 시장의 85명으로서 총 171명이다.

30) 예를 들어 그냥 재래시장을 통과해 가기 위해 올 경우도 있고, 인근 상가에 갔다가 잠시 둘러갈 수도 있을 것이며, 이러한 고객들을 재래시장의 고객들로 보기는 힘들 것이다.

31) 물론 이러한 방법에도 한계는 있다. 예를 들어 상인들은 자신들의 소득에 대해 부정적으로 응답하는 경향이 있다는 점, 극히 상인의 주관적인 생각에 의존하게 된다는 점 등이 그것이다. 하지만 직접적인 대면조사방법을 통해 그러한 한계를 극복하려 노력하였으며, 이는 정확히 파악되지 못하는 재래시장의 순수한 계량적 수치에만 의존하는 것보다는 어느 정도 더 정확할 것이라는 견지에서 이러한 방법을 선택하였다.

2) 활성화 · 비활성화 시장간 지표 · 항목별 차이 분석

(1) 사업결과지표에서의 차이 분석

먼저 사업의 결과적 측면, 즉 사업결과에 대한 외관적 효과성과 사업비 집행에 있어서의 효율성, 그리고 시설개선 · 정비에 대한 만족도에 있어서의 인식의 차이를 살펴보기로 한다.

가) 사업결과에 대한 효과성에 대한 인식의 차이

<표 4-12>는 상인들의 사업결과에 대한 인식 중 ‘사업결과에 대한 외관적 효과성’에 관한 인식을 나타낸 표이다. 이 때에도 역시 ‘0’을 기준으로 ‘2’에 가까울수록 긍정적인 반응임을, ‘-2’에 가까울수록 부정적인 반응임을 나타낸다.

<표 4-12> ‘사업의 외관적 효과성’에 대한 활성화비활성화 시장 간 상인인식의 차이

구 분 \ 항 목		시장미관 향상	시장환경의 청결	시장통로 정비	시장내 환기 향상	전천후 쇼핑 가능	총 합
시장 전체	평균	1.13	1.06	0.74	0.23	0.78	0.79
	표준편차	0.60	0.56	0.76	0.95	0.81	0.74
활성화 시장	평균	1.3	1.22	0.91	0.33	1.00	0.95
	표준편차	0.57	0.49	0.71	0.95	0.75	0.89
비활성화 시장	평균	0.92	0.94	0.62	0.08	0.47	0.60
	표준편차	0.62	0.54	0.85	0.95	0.90	1.14
t-value		4.20***	3.52***	2.35**	1.67*	4.15***	4.37***

* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : $p < 0.01$, ** : $p < 0.05$, * : $p < 0.1$)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

재래시장 시설현대화 사업의 외관적인 효과에 대한 상인들의 인식이 다른 지표들에 비해 상대적으로 긍정적으로 나타난다는 것은 전항을 통해 살펴볼 수 있었다. 그러한 효과성의 차이는 활성화시장과 비활성화시장간에도 나타나고 있어, <표 4-12>에서 알 수 있듯이, 현재 활성화되고 있는 시장의 상인들과 그렇지 못한 시장의 상인들의 사업의 외관적인 효과에 대한 인식이 상당히 차이가 있음을 알 수 있다. 물론 두유형의 시장 모두에서 효과성에 대한 평가가 긍정적으로 나타나기는 하지만 그 차이가 두드러지는 것이다.

특히 ‘시장미관의 향상’에 대한 인식과 ‘시장환경의 청결’ 그리고 ‘아케이드에 의한 전천후 쇼핑 가능성의 향상’에 대한 인식에서 많은 차이가 나타나, 이러한 시설들의 차이가 고객유인에 영향을 미칠 것이라고 간접적으로 판단할 수 있을 것이다. 하지만 ‘시장내의 환기’에 대한 인식은 다른 항목들에 비해 별로 차이가 나지 않는 것으로 나타난다.

나) 사업비 집행의 효율성에 대한 인식의 차이

다음으로 사업비 집행의 효율성에 관한 양집단간 차이를 살펴보면, <표 4-13>과 같다.

<표 4-13> ‘사업비집행의효율성’에 대한 활성화·비활성화시장간 상인인식의 차이

항 목 구 분		사업비 분담의 적정성	사업비 집행의 낭비	사업비 집행의 부정부패 요소	사업비 책정의 적절성	총 합
시장 전체	평균	0.21	0.29	0.36	0.25	0.28
	표준편차	0.84	0.88	0.90	0.67	0.83
활성화 시장	평균	0.47	0.49	0.64	0.36	0.48
	표준편차	0.84	0.99	0.96	0.67	1.36
비활성화 시장	평균	-0.05	0.05	0.09	0.10	0.07
	표준편차	0.72	0.85	0.88	0.65	1.05
t-value		4.29***	3.11***	3.93***	2.59**	4.42***

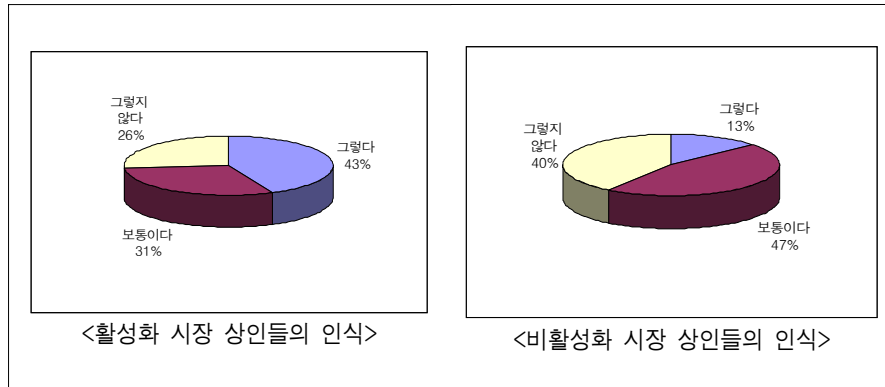
* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : $p < 0.01$, ** : $p < 0.05$)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

사업비 집행에 있어서의 효율성에 대한 상인들의 인식도 활성화 시장과 비활성화 시장간에 확연하게 차이가 난다. 이는 활성화되고 있는 시장의 상인들이 그렇지 못한 시장의 상인들에 비해 시장대표조직이 사업비를 집행하는 데에 있어서 보다 효율적으로 집행했다고 인식하고 있다는 것을 나타낸다. 그러한 차이는 특히 ‘사업비 분담의 적정성’에 있어서 확연하게 나타난다. 활성화 시장의 상인들은 본인들이 사업비를 분담하는 수준이 비교적 적정했다고 판단하는 반면, 비활성화시장의 상인들은 비록 그 수치가 보통 수준인 ‘0’을 기준으로 그렇게 크게 떨어지지는 않지만, 적어도 부정적으로 생각하고 있다라는 사실을 보여준다.

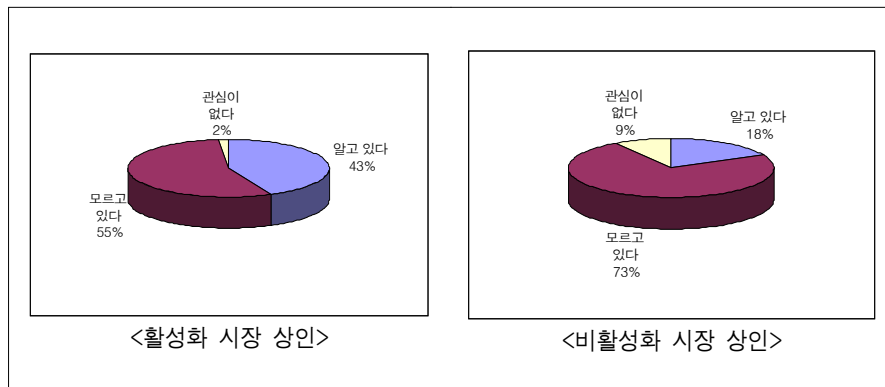
그 외에도 ‘사업비 집행의 낭비 및 부정부패적 요소의 존재’, ‘사업비 책정의 적절성’ 등의 항목에 있어서도 ‘활성화 시장’의 상인들과 ‘비활성화 시장’의 상인들간에 상당한 인식차이가 있는 것으로 나타나 전반적으로 ‘사업비집행에 있어서의 효율성’에 대한 인식은 활성화·비활성화시장의 상인들간 인식차이가 있는 것으로 나타났다.

‘사업비 집행내역이 투명하게 공개되었다고 생각하는지’에 대한 상인들의 인식도 양집단간에 상당한 차이를 보였다. <그림 4-7>은 그러한 차이를 보여준다. <그림 4-7>을 보면, 활성화시장의 상인들은 사업비 집행내역의 공개에 대해 43%의 상인들이 대체적으로 긍정적인 것으로 평가하는 반면, 비활성화시장의 상인들은 13%의 상인들만이 사업비 공개가 투명하였다고 인식하고 있는 반면에 40%에 달하는 상인들은 사업비 공개가 불투명하였다고 인식하고 있었다. 활성화시장과 비활성화시장의 상인들간에 사업비 공개의 투명성에 대한 인식이 크게 차이가 난다는 것을 보여주는 대목이다.



<그림 4-7> '사업비 공개의 투명성'에 대한 활성화비활성화 시장 간 상인들의 인식의 차이

그리고 사업비의 책정·집행내역에 대한 상인들의 관심도 또한 양집단간에 차이를 보이고 있음을 <그림 4-8>을 통해 확인해 볼 수 있다. <그림 4-8>은 사업비 책정 및 집행 내역에 대해 상인들이 얼마나 관심을 가지고 있는지를 보여주고 있다.



<그림 4-8> '사업비 책정·집행내역'에 대한 활성화비활성화 시장간 상인들의 관심도의 차이

그림을 통해서도 알 수 있듯이, 활성화시장이 비활성화시장에 비해 상인들의 사업비에 대한 관심이 높게 나타난다. 활성화시장의 상인들 중 43%가 사업비에 대해 관심을 가지고 그 내역에 대해 파악하고 있는 반면, 비활성화시장의 상인들은 18%만이 사업비에 대해 관심을 가지고 있고, 나머지 82%는 그 내역을 모르고 있거나 관심이 없는 것으로 나타났다.

양집단간의 사업비 내역에 대한 인지도의 차이의 원인을 알아보기 위해 <그림 4-7>과 <그림 4-8>을 비교하면, 활성화시장에서나 비활성화시장에서나 ‘사업비 공개의 투명성에 대한 인식’과 ‘사업비 내역에 대한 인지도’의 비율이 비슷하게 나타남을 확인할 수 있다. 즉, 사업비가 투명하게 공개되는 비율과 상인들이 사업비 내역을 인지하는 비율이 비슷하다는 것은 사업비가 투명하게 공개되면 상인들은 그러한 내역에 대해 인지하게 되지만, 불투명하게 공개되지 않는 사업비의 내역에 대해서는 활성화시장이나 비활성화시장의 상인들 모두, 그에 대해 별 관심을 두지 않고 그냥 상인대표들이나 조합장이 책정하고 집행하는 대로 따르는 소극적인 태도를 보이는 것으로 나타나 이에 대한 시정이 필요할 것이라는 전향에서의 시사점을 강조하는 대목이라 할 수 있다.

다) 사업에 의한 시설개선·정비 만족도 및 사업기대성에 대한 인식의 차이

사업의 결과에 의한 재래시장 시설개선·정비내역에 대한 상인들의 만족도를 살펴 보면 <표 4-14>와 같다.

먼저 만족시설에 대해서는 시장전체의 평균개수인 2.9개에 비해 활성화시장에서의 만족시설의 평균개수가 3.3개, 비활성화시장에서는 평균 2.3개 정도인 것으로 나타나 양시장간에는 만족시설에 대한 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 반면에 불만족시설에 대해서는 양시장간에 차이가 없었으며 오히려 활성화시장에서 다소 불만족스러운 요소가 다소 더 있는 것으로 나타났지만 그 차이가 크지는 않았다.

<표 4-14> '시설개선·정비 만족도'에 대한 활성화·비활성화 시장 간 상인인식의 차이

		평균개수	t-value	시설물(우선순위에 따라)
만족 시설	활성화 시장	약 3개(3.3)	2.44**	a) 천장 아케이드, b) 간판 정비, c) 도로 정비, d) 조명시설, e) 방송시설 등
	비활성화 시장	약 2개(2.3)		
	시장 전체	약 3개(2.9)		
불만족 시설	활성화 시장	약 2개(-1.8)	-1.35	a) 주차시설 부족 b) 공용화장실 관리 c) CCTV 설치 등
	비활성화 시장	약 1개(-1.4)		
	시장 전체	약 2개(-1.8)		

* '*'의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(** : $p < 0.05$)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

이러한 시설개선 및 정비사업이 향후의 재래시장활성화 정책 전반에 기여할 것으로 보는가에 대한 설문에 대해서도 활성화시장의 상인들과 비활성화시장의 상인들간에는 뚜렷한 인식의 차이가 있었다(<표 4-15>). 활성화시장과 비활성화시장의 상인들 모두 시설개선사업이 재래시장 활성화에 대체적으로 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 보았지만, 특히 활성화시장의 상인들이 비활성화시장의 상인들에 비해 시설개선사업의 정책기여도를 상대적으로 높게 평가하고 있음을 보여주는 것이다.

<표 4-15> '사업의 정책기여기대성'에 대한 활성화·비활성화 시장 간 상인인식의 차이

		평균	표준편차	t-value
시설개선을 통한 활성화에의 기대성	활성화 시장	0.71	0.81	3.86***
	비활성화 시장	0.24	0.80	
	시장 전체	0.44	0.80	

* '*'의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : $p < 0.01$)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

라) 종합적 분석 및 시사점 도출

위와 같은 설문조사 및 분석결과를 종합컨대, 적어도 상인들은 ‘재래시장 시설개선사업’이 외관적인 효과면에 있어서 다소 긍정적인 평가를 내리고 있으며, 사업에 의해 개선 또는 정비된 시설들에 대해서도 대체적으로 긍정적으로 받아들이고 있는 것으로 나타났다. 그리고 활성화되고 있는 시장의 상인들이 그렇지 못한 시장의 상인들에 비해 시설개선사업의 효과를 더 크게 인식하고 있었다.

‘사업비의 책정 및 집행 내역의 공개의 투명성’에 대해서도 활성화시장과 비활성화 시장간 차이가 뚜렷이 나타나 전반적으로 비활성화시장의 상인들에 비해 활성화시장의 상인들이 사업비 공개가 더 투명한 과정에 의해 이루어지는 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 활성화시장과 비활성화 시장 모두에서, 상인들이 상인대표조직의 사업비 책정 및 집행에 대해 다소 무관심적이고 소극적이어서 공개되지 않는 사업비의 내역에 대해서는 알려고 하는 의지를 별로 보이지 않는 것으로 나타나, 사업과정에 있어서의 상인들의 관심이 필요할 것이라는 시사점을 남겨 주었다.

그러한 사업의 효과성 및 사업비집행의 효율성 그리고 시설에 대한 만족도의 차이는 ‘사업예의 기대성’의 차이로 이어져 활성화시장의 상인들이 그렇지 못한 시장의 상인들에 비해 사업의 향후 기대성을 높게 가지고 있었다. 하지만 그러한 시장활성화 여부를 떠나, 상인들은 사업자체의 필요성에 대해서는 전반적으로 긍정적인 인식을 가지고 있었다.

(2) 사업과정에서의 차이 분석

가) 사업과정의 민주성에 대한 인식의 차이

활성화시장의 상인들과 비활성화시장의 상인들은 사업과정의 지표들에 대해 어떠한 인식의 차이를 보이는 지 살펴보기로 한다. 먼저 사업과정의 ‘민주성’에 대한 양집단간 인식의 차이를 보면 <표 4-16>과 같다.

<표 4-16>은 활성화시장의 상인들과 비활성화시장의 상인들이 민주성의 측면에 해당하는 모든 항목 즉, a)상인들의 의사표현 의지, b)상인의견반영기제 존재 및 반영정도 및 c)시·구청공무원, 상인대표 등의 상인의견 반영도 등의 모든 항목들에 대한 인식에 있어서 뚜렷한 차이를 보이고 있음을 나타내준다.

특히 회의체 등의 ‘상인의견 반영기제의 존재 및 상인의사 반영여부’, ‘구청공무원의 상인의견 반영의 노력 및 정도’ 등의 항목은 활성화시장과 비활성화시장의 상인들의 의견이 각각 긍정적인 인식과 부정적인 인식으로 갈리는 결과를 보였다. 그리고 상인들의 의견표현 의지도 활성화시장과 비활성화시장의 상인들 사이에서 큰 차이를 보였다. 이는 활성화시장에서는 상인의견을 반영할 수 있는 기제가 존재하고 그러한 것들은 상인들의 의견을 어느 정도 반영하려는 노력을 기울이고 있는 것으로 인식되는 반면, 비활성화시장에서는 상인들의 의견을 반영하는 기제나 의지가 부족하여 상인들로 하여금 의사를 표현하려는 의지를 갖는 것을 어렵게 하고 있다라는 해석이 가능한 부분이다.

<표 4-16> ‘사업과정의 민주성’에 대한 활성화비활성화 시장 간 상인인식의 차이

항 목 구 분		상인들의 의사표현 의지	상인의견반영기제 (회의체 등의)		상인의견 반영도			총 합
			존재	상인의사 반영	시청 공무원	구청 공무원	상인대표	
시장 전체	평균	0.28	0.17	0.09	-0.16	-0.01	0.28	0.11
	표준편차	0.97	0.95	0.77	0.95	0.93	0.94	0.92
활성화 시장	평균	0.50	0.43	0.23	-0.05	0.19	0.48	0.29
	표준편차	0.92	0.90	0.83	0.96	0.96	0.98	1.31
비활성 화 시장	평균	0.00	-0.12	-0.11	-0.34	-0.20	0.03	-0.12
	표준편차	0.93	0.98	0.76	0.93	0.88	0.89	1.18
t-value		3.55***	3.80***	2.69***	1.95**	2.73***	3.17***	4.35***

* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : p<0.01, ** : p<0.05)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

이러한 것은 활성화시장과 비활성화시장, 특히 비활성화시장에서 시·구청공무원이나 상인대표 등이 상인의견을 반영하고 있다라고 생각하는 상인이 활성화시장에 비해 유의미하게 낮게 나타난다는 사실에 의해서도 알 수 있다.

특히 구청공무원에 대한 인식은 활성화시장과 비활성화시장의 상인들의 인식이 달라, 활성화시장에서는 구청공무원의 상인의견 경청에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 반면, 비활성화시장의 경우에는 부정적으로 인식되고 있었다. 이는 시장활성화·비활성화의 요인을 구청의 요인으로 돌리려는 행정의존주의적인 인식으로 생각할 수도 있겠지만, 반대로 사업성패에 있어서 구청공무원의 역할이 중요하다는 의미로 해석될 수도 있어, 이에 대한 구청공무원들의 고려가 있어야 할 것으로 보인다.

그 외에 시청공무원에 대한 인식은 시장의 활성화여부를 떠나 모두 부정적이었으며, 반대로 상인대표에 대한 인식은 모두 긍정적이었다. 따라서 비활성화시장에서는 시·구청공무원과 상인대표의 적극적인 노력과 참여(특히 구청공무원과 상인대표) 하에, 정기적인 회의체 등의 기제를 통해 의지있는 상인들의 적극적인 의견표현을 귀담아 듣고 사업에 적극 반영하려는 노력을 기울여야 할 것이다.

나) 사업주체들의 사업실현의지에 대한 인식의 차이

다음으로 활성화시장의 상인들과 비활성화시장의 상인들간의 '사업 담당자들의 사업 실현의지'에 대한 인식을 분석한 결과는 <표 4-17>과 같다. <표 4-17>에서 알 수 있듯이, '사업담당자들의 사업실현의지'에 대한 활성화시장과 비활성화시장의 상인들간의 인식에는 차이가 있는 것으로 나타났다. 특히 '자치구 공무원'의 경우, 활성화시장의 상인들은 '0.55'로서 긍정적인 반응을 보인데 비해, 비활성화시장의 경우 자치구 공무원의 의지에 대해 '-0.02'로서 다소 부정적인 반응을 보였다.

<표 4-17> '사업담당자들의 실현의지'에 대한 활성화비활성화 시장 간 상인인식의 차이

항 목 구 분		자치구 구청장	자치구 공무원	상인조직 대표	건물주	상인들	지역 주민들	총 합
시장 전체	평균	0.35	0.27	0.59	-0.08	0.47	0.35	0.32
	표준편차	0.87	0.92	0.86	1.05	0.76	0.82	0.88
활성 화 시장	평균	0.55	0.55	0.79	0.12	0.55	0.57	0.52
	표준편차	0.84	0.86	0.90	1.08	0.79	0.85	1.20
비활 성화 시장	평균	0.09	-0.02	0.41	-0.07	0.40	0.09	0.15
	표준편차	0.89	0.87	0.78	0.87	0.76	0.87	1.13
t-value		3.42***	4.29***	2.95***	1.25	1.23	3.63***	4.15***

* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : $p < 0.01$)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

물론 보통 수준인 ‘0’에 비해 크게 떨어지지는 않지만, 활성화시장에서의 인식에 비해 어느 정도 부정적인 경향을 보인다는 데 주목할 필요가 있을 것이다.

이러한 점은 다른 사업담당자들에 대한 인식과 비교에서도 알 수 있는데, 활성화시장의 경우 자치구 구청장이나 상인조직대표와 비교했을 때 자치구 공무원의 실현의지에 대한 인식이 시장전체에서의 자치구 공무원에 대한 인식에 비해 상대적으로 다소 높게 평가되는 것으로 나타났는데³²⁾, 이는 비활성화시장에서 자치구 공무원들의 실현의지가 구청장이나 상인조직대표에 비해 상대적으로 현격히 떨어짐을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

또 하나 알 수 있는 사실은 상인들은 시장의 활성화와 비활성화의 요인을 시장대표보다는 자치구 공무원의 실현의지의 차이로 보는 경향이 있다는 사실이다. <표 4-17>을 보면, 활성화된 시장에서는 자치구와 상인대표의 실현의지에 대한 인

32) 예를 들어, 시장전체에서는 ‘자치구 공무원’의 실현의지에 대한 인식이 다른 담당자들에 비해 다소 떨어지는 것으로 인식되었지만, ‘활성화시장’들에서는 ‘자치구 공무원’의 실현의지가 다른 담당자들과 비교적 동등한 수준에서 평가되고 있음을 확인할 수 있다. 하지만 ‘비활성화시장’의 경우에는 낮게 평가되고 있다.

식이 시장전체의 평균에 비해 비슷한 정도로 높게 평가하고 있는 반면, 비활성화된 시장에서는 상인대표보다는 자치구 구청장이나 공무원 특히 자치구 공무원에 대한 인식이 상대적으로 큰 폭으로 떨어짐을 알 수 있다. 이는 상인들이 시장의 비활성화의 원인을 자치구 공무원의 실현의지의 부족에 의한 과정적 결함으로 보는 경향이 있음을 나타내주며, 이로부터 아직도 상인들사이에는 ‘행정의존주의’ 내지는 ‘행정불신주의’가 존재한다는 사실을 확인할 수 있는 대목이다.

하지만, 활성화시장과 비활성화시장간에는 건물주와 상인들의 사업실현의지에 대한 인식에 있어서는 별 차이가 없는 것으로 나타났으며, 특히 건물주의 사업실현의지에 있어서 활성화시장에 있어서는 건물주들의 사업실현의지가 시장전체의 평균에 비해 높게 나타났지만, 비활성화시장에 있어서는 상인들이 건물주들의 사업실현의지에 대해 시장전체평균에 비해 그다지 낮게 평가하고 있지 않은 것으로 나타났다. 이는 비활성화시장의 상인들은 사업과정에서 건물주들의 실현의지에 문제가 있는 것으로 보고 있지 않고 다른 주체 즉, 자치구의 공무원들로부터 문제를 찾는 경향이 있음을 의미한다 하겠다.

시장에의 활성화사업이 성공적으로 이루어지고 시장의 활성화되기 위해서는 시청공무원보다는 시장에 한걸 가까이 있고 실질적으로 사업을 집행하는 구청수준에서의 노력과, 그러한 구청을 도와 실질적으로 사업을 행하는 입장인 시장상인 대표 및 일반상인들의 행정의존주의에서의 탈피 및 자주·자활적 노력이 필요하다 하겠다. 그리고 그러기 위해서는 현재의 사업집행수준이 보다 낮은 차원으로 하향분권화되어 구청과 시장상인들의 역할이 더 커질 수 있도록 하는, 그리고 그들이 그러한 역할을 수행할 수 있는 기반을 마련할 수 있도록 하는 기제가 마련되어야 할 것이다.

다) 사업관련자들간의 협치성에 대한 인식의 차이

‘사업관련자들간의 협치성 즉 협력과 갈등관계’에 대한 상인들의 인식의 차이를 살펴보면 <표 4-18>과 같다. 이 항목의 경우 일반상인들이 파악하기 힘든 부분이 있어서인지 상인들의 무응답률이 높게 나타났다. 특히 서울시청과 다른 주체들간의 관계에 대해서는 무응답률이 50%에 가깝게 나타났다. 따라서 ‘협치성’에 대한 판단은 시장문제에 대해 관심있는 상인들의 응답에 의해 분석된 결과로서의 나름의 의미를 가진다 할 수 있다.

<표 4-18> ‘사업관련자들간 협치성’에 대한 활성화비활성화 시장 간 상인인식의 차이

구 분 \ 항 목		상인대표-자치구	상인대표-서울시청	상인대표-지역주민	서울시청-자치구	총 합
시장 전체	평균	0.53	0.29	0.35	0.27	0.36
	표준편차	0.86	0.67	0.70	0.63	0.71
활성화 시장	평균	0.83	0.38	0.49	0.36	0.52
	표준편차	0.99	0.78	0.78	0.72	1.33
비활성화 시장	평균	0.32	0.20	0.31	0.15	0.24
	표준편차	0.77	0.61	0.74	0.56	1.07
t-value		3.87***	1.64**	1.11	1.60**	2.92***

* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : $p < 0.01$, ** : $p < 0.05$)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

다른 사업과정지표들과 마찬가지로 ‘사업담당자들간의 협력·갈등관계’ 즉 ‘협치성’에 대한 활성화시장과 비활성화시장의 상인들간 인식에도 차이가 있는 것으로 나타났다. 특히 ‘상인대표와 자치구’의 관계에 대한 활성화시장의 상인과 비활성화시장의 상인들간의 인식의 차이는 다소 크게 나타났다. 활성화시장과 비활성화시장 모두에서 ‘상인대표와 자치구공무원’간의 관계가 협력적인 것으로 보았지만, 특히 활성화시장에서 그러한 협력관계가 더 강하게 나타나는 것으로 인식하였다. 이 역시 시장사업의 성공 및 시장활성화에 있어서 ‘시장대표’와 ‘자치구’라는 실질적·집행적 수준에서의 협력관계가 중요함을 보여주는 대목이라 하겠다. ‘서울시청과 상인

대표’ 그리고 ‘서울시청과 자치구’간의 관계에 대한 인식도 활성화시장과 비활성화시장의 상인들간에 인식의 차이를 보였지만, 그리 크게 나타나지는 않았으며, ‘상인대표와 지역주민’의 관계는 활성화시장과 비활성화시장 간에 별 차이가 없는 것으로 나타났다.

라) 사업추진의 종합적 관점에 대한 인식의 차이

활성화시장과 비활성화시장의 상인들은 ‘사업에 있어서의 종합적인 관점’에 대해서는 큰 차이를 두고 있지 않은 것으로 나타났다. <표 4-19>는 ‘사업에서의 종합적 관점’에 대한 활성화시장과 비활성화시장 상인들간의 인식의 차이를 보여주고 있는데, 각 시장에서의 평균지수와 시장전체에서의 평균지수를 비교해 보면, ‘사업추진과정에서 지역발전적 관점 투영여부’의 항목에 대해서 활성화시장과 비활성화시장의 상인들의 인식이 차이를 보임을 확인할 수 있다. 이는 활성화되고 있는 시장의 상인들이 사업의 사회적 기대효과를 높게 보고 있으며, 반대로 비활성화시장의 상인들은 활성화시장의 상인들에 비해 그 사회적 효과를 상대적으로 낮게 기대하고 있음을 나타내준다고 하겠다.

<표 4-19> ‘사업에서의 종합적 관점’에 대한 활성화비활성화 시장간 상인인식의 차이

항 목 구 분		사업의 실질적 주도자의 지역으로부터의 협력 자구 노력	사업이 지역발전과 커뮤니티 개발의 종합적인 관점에서 추진되었는지	총 합
시장 전체	평균	0.30	0.36	0.33
	표준편차	0.82	0.83	0.83
활성화 시장	평균	0.38	0.52	0.45
	표준편차	0.87	0.84	0.85
비활성화 시장	평균	0.23	0.24	0.23
	표준편차	0.81	0.77	0.79
t-value		1.25	2.35**	1.74*

* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(** : $p<0.05$, * : $p<0.1$)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

ㄱ) 사업과정 및 내용의 적시성에 대한 인식의 차이

마지막으로 ‘사업과정 및 내용의 적시성’에 대한 활성화시장과 비활성화시장 상인들간의 인식의 차이를 살펴보면 <표 4-20>과 같다.

<표 4-20> ‘사업과정의 적시성’에 대한 활성화비활성화 시장 간 상인인식의 차이

		사업추진의 원활성	사업내용의 적실성	사업우선순위의 적정성	총 합
시장 전체	평균	0.42	0.41	0.37	0.40
	표준편차	0.98	0.78	0.80	0.85
활성화 시장	평균	0.43	0.57	0.51	0.52
	표준편차	1.07	0.83	0.79	1.57
비활성화 시장	평균	0.25	0.26	0.19	0.23
	표준편차	0.94	0.67	0.85	1.33
t-value		1.19	2.68***	2.93***	2.55**

* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : $p<0.01$, ** : $p<0.05$)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

먼저 사업추진과정이 예정된 계획에 따라 원만하게 추진되었는지에 대한 항목에 대해서는 활성화시장의 상인들과 비활성화시장의 상인들간에 인식의 차이가 없는 것으로 나타나, 활성화·비활성화시장 모두에서 사업이 원만하게 추진되었으며, 사업이 원만하게 추진되는 것만으로는 시장활성화에 기여할 수 없다는 것을 나타낸다 하겠다. 아무리 사업추진이 원활하게 이루어진다 하더라도 적실성이 결여되고 우선순위가 적절하지 않은 내용의 사업이라면 사업결과의 효과 및 시장활성화에 별로 기여하지 못할 것이기 때문이다. 하지만 적실성있고 적절한 우선순위로 사업이 원활하게 추진된다면 사업의 효과는 극대화 될 것이며 ‘사업과정의 원활성’의 의미는 그로부터 찾을 수 있을 것이다.

그러나 ‘사업내용의 적실성’과 ‘사업내용의 우선순위의 적정성’에 대한 판단에 대해서는 활성화시장의 상인들과 비활성화시장의 상인들간에 차이를 보이고 있다. 활성화시장의 상인들이 비활성화시장의 상인들에 비해 사업내용이 적절하고 적정한 수준에서 행해진 것으로 보고 있는 것이다. 이를 통해 사업이 성공적으로 수행되어 소기의 목적을 달성하기 위해서는 그 과정에 있어서 사업의 내용이 적실성 있고 적절하게 책정되고 행해져야 할 것이라는 시사점을 준다 하겠다.

바) 종합적 분석 및 시사점 도출

종합컨대, 활성화시장과 비활성화시장의 상인들간에는 민주성(특히 상인들의 의견표현의지, 상인의견반영기제·반영도, 각 주체들의 상인의견 반영도), 실현의지(특히 자치구 공무원), 협치성(특히 상인대표와 자치구 간의 협력관계), 종합성(특히 사업에 있어서의 지역발전적인 종합적 관점) 및 적시성(특히 사업내용의 적실성 및 우선순위의 적정성) 등의 항목에서 양자간 뚜렷한 차이를 보이는 것으로 나타났다.

이로부터, 사업이 시장활성화에 기여하려면 a)민주성의 확보(상인들의 의견반영 기제 및 의견반영노력 등의 마련과 그를 통한 상인참여의지 고취), b)상인들의 사업실현의지 고취(상인들의 행정의존주의 및 행정불신주의로부터의 탈피 및 자치구 공무원들과 상인들간 상호신뢰관계 구축), c)상인대표와 자치구공무원간의 협력관계 강화, d)사업추진과정에서의 지역발전적 요소 반영 및 e)사업내용의 적실성, 사업우선순위의 적정성 제고 등의 노력이 필요할 것이라는 시사점을 얻을 수 있다. 더 나아가 자치구와 상인들의 협력관계가 원활하게 이루어지고 그들이 사업에 있어서 행할 수 있는 실질적인 역할이 더욱 증대될 수 있도록 하는 정책적 기제가 마련되어야 할 것이다.

3) 시장활성화 영향요소들간 관계성 파악

위의 분석결과로부터 활성화된 재래시장과 비활성화된 재래시장간에는 사업의 결과적인 측면, 즉 사업의 외관적인 효과성, 사업비 집행의 효율성 및 사업의 향후 사업 및 정책에의 기여기대도 등에서 차이가 있음을 알 수 있었다. 이는 사업의 결과와 시장활성화간에 어떠한 유의미한 관계성이 있을 것이라는 가정을 가능케 한다.

그리고 활성화된 시장과 비활성화된 시장간에는 사업의 과정적인 측면에서 사업의 민주성, 사업추진주체들의 실현의지, 사업주체들간의 협력관계, 사업내용의 종합적 관점 및 사업내용의 적실성과 사업내용간의 우선순위의 적정성 등에 대한 상인들의 인식에 있어서 차이를 보임을 알 수 있었다. 이는 또한 그러한 과정상의 차이가 사업의 결과에 영향을 미쳤을 것이라는 가정을 가능케 한다.

이러한 가정들을 기초로 하여 사업의 결과지표와 과정지표들간의 관계성에 대한 분석의 필요성이 제기된다. 과정지표들이 곧바로 사업결과의 효율성에 영향을 미치고 있는지 아니면 다른 결과지표들에 영향을 미쳐 그러한 차이가 활성화시장과 비활성화시장간 지표의 차이를 나타내고 있는지를 파악할 필요가 있는 것이다. 그를 통해 각각의 과정지표들은 주로 어떠한 결과지표들에 영향을 주는지의 영향관계도를 파악함과 동시에, 더 나아가 그러한 관계성을 토대로 향후의 재래시장 활성화 사업 및 정책이 성공적으로 추진되기 위한 시사점을 간접적으로 찾을 수 있을 것이다. 물론 전절의 지표검증의 부분에서도 지표들간 관계성에 대해 언급하기는 하였으나, 몇 개의 시장을 대상으로 한 조사결과와 사업대상 시장 전체를 대상으로 한 조사결과 사이에는 약간의 차이가 있을 것으로 보인다. 그리고 전 시장을 대상으로 한 조사결과를 토대로 한 관계성 검증이 보다 타당할 것으로 보인다.

그러한 분석을 위해 사업과정지표들과 사업결과지표들간의 관계성에 대한 다중회귀분석을 행하였다. 이는 각각의 사업결과지표, 즉 사업결과의 외관적인 효과성, 사업비 집행의 효율성, 시설개선·정비 만족도, 사업의 시장활성화에의 기여도 등에 대한 사업과정지표 각각의 상대적 영향력의 크기를 비교해 보기 위함이다.

이 때 주의하여야 할 것이 독립변수간의 연관관계의 유무를 나타내는 ‘다중공선성(multicollinearity)’의 문제이다. 이는 추정된 회귀계수의 불안정성과 관련된 것으로서, 설명변수들간에 심각한 선형적 연관관계가 존재함으로써 일어난다. 이러한 다중공선성이 발견되는 회귀모형으로부터 추정되는 모든 결과들은 잘못 해석될 수 있으므로 이를 해결하기 위한 방법의 하나로서 ‘분산확대인자(Variance Inflation Factor : VIF)’를 측정할 필요가 있다. ‘분산확대인자(VIF)’란 설명변수 사이에 발생하는 다중공선성으로 인한 분산의 증가를 의미하는 것으로서, 일반적으로 VIF의 값이 10을 넘어서면 다중공선성에 심각한 문제가 있는 것으로 보고, 1에 가까울 수록 다중공선성이 낮아서 회귀모형에 아무런 문제가 없는 것으로 판단한다.³³⁾ 본 연구에서도 각각의 사업결과지표라는 종속변수예의 독립변수에 해당하는 과정지표들 간에 다중공선성이 존재하지 않아야 할 것이며 이를 파악하기 위하여 ‘분산확대인자(VIF)’를 측정할 필요가 있는 것이다.

이러한 점들을 염두에 두고 재래시장 시설현대화 사업의 결과 및 과정에 대한 상인들의 인식들을 토대로 과정지표와 결과지표의 각 지표간 관계성을 파악하기 위하여 회귀분석을 행한 결과는 <표 4-21>과 같다.

먼저 활성화시장과 비활성화시장간에 차이가 있는 것으로 나타난 결과지표들인 ‘효과성’, ‘사업비집행의 효율성’, ‘만족도’, ‘기대도’ 등에 대해 어떠한 과정지표들이 영향을 미치고 있는지에 대해 살펴보면, ‘사업결과의 외관적 효과’에 대해서는, ‘사업과정의 민주성’, ‘사업주체들의 사업실현의지’, ‘사업주체들간의 협치성’ 등의 요소가 높을수록 사업의 외관적인 효과에 대한 인식이 높아지는 것으로 나타났다. 그리고 ‘사업비 집행의 효율성’에 대해서 역시 ‘사업과정의 민주성’, ‘사업주체들의 실현의지’, ‘사업주체들간의 협치성’, 그리고 ‘사업내용의 종합성’ 등의 요소가 높을수록 사업비집행의 효율성에 대한 인식이 긍정적으로 나타났다.

33) 이성희 외, 「WIN SAS V.8」, 서울:교우사, 2002, p.314.

<표 4-21> 사업과정지표와 사업결과지표들간의 관계성 분석 위한 회귀분석 결과

		t-value	표준화 회귀계수	F-value	R-square
효 과 성	민주성	3.23***	0.394	23.10***	0.412
	실현의지	1.77*			
	협치성	2.48**			
	종합성	1.07			
	적시성	0.66			
사업비 집 행 효율성	민주성	4.00***	0.463	30.30***	0.479
	실현의지	2.07**			
	협치성	1.99**			
	종합성	1.70*			
	적시성	0.90			
만 족 도	시설 만족도	민주성	0.75	7.68***	0.189
		실현의지	3.37***		
		협치성	-1.62		
		종합성	1.56		
		적시성	0.44		
	사업의 정책기여 기대도	민주성	0.92	14.71***	0.308
		실현의지	2.66***		
		협치성	0.41		
		종합성	3.25***		
		적시성	0.37		

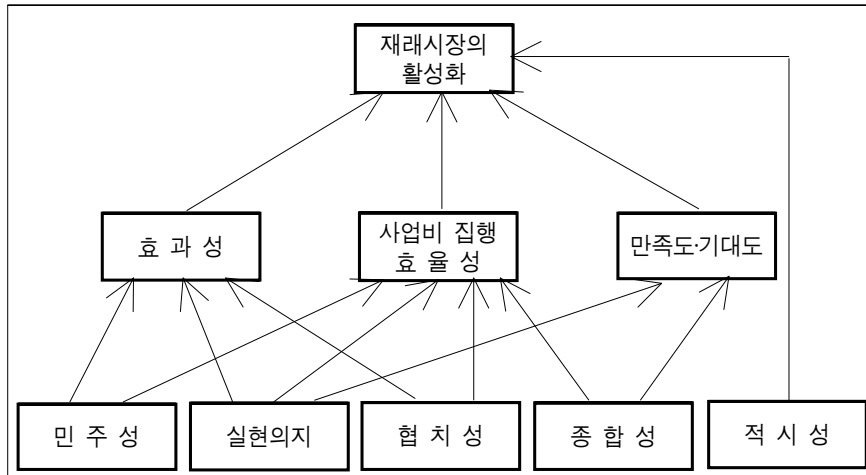
* 다중공선성(VIF) : 2.41로서 변수간 상관관계는 별로 없어 보여 결과의 타당성이 검증됨.

** '*'의 수는 변수간 관계성에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : $p < 0.01$, ** : $p > 0.05$, * : $p < 0.1$)

*** 음영은 유의미한 관계가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

‘사업에 의한 시설개선·정비에 대한 만족도의 측면’ 중 ‘시설만족도’에 대해서는 ‘사업주체들의 사업실현의지’가 ‘사업의 정책기여에 대한 기대도’에 대해서는 역시 ‘사업주체들의 사업실현의지’와 ‘사업내용의 종합성’이 높을 수록 사업에 대한 만족도 및 기대도가 높아지는 것으로 나타났다.

이러한 관계 및 그러한 관계가 재래시장의 활성화·비활성화 여부에 미치는 영향관계도를 도식화하면 <그림 4-9>와 같다.



<그림 4-9> 재래시장 활성화 요인에 관한 지표별 영향관계

<그림 4-9>는 전항에서 분석한 ‘활성화·비활성화 시장간 지표의 차이’ 분석 결과와 <표 4-21>의 ‘과정지표와 결과지표간 관계성 회귀분석’ 결과를 종합하여 지표간 관계성 및 그러한 관계에 의한 재래시장 활성화 요인을 도식화 한 것이다.

먼저 ‘사업결과의 외관적인 효과’는 ‘사업과정의 민주성’, ‘사업주체들의 사업실현의지’, ‘사업주체간의 협력관계(협치성)’ 등이 높을수록 그 효과도 높아지는 것으로 나타났다. 사업주체들이 적극적인 사업실현의지를 가지고 서로 협력적인 관계를 유지하면서 사업을 추진할수록, 그리고 그러한 사업과정이 민주적인 절차에 의해 상인들의 의지를 적극 반영하며 추진될수록, 해당 시장에 적합한 내용의 사업을 적극적으로 효과적으로 추진할 수 있게 되어, ‘사업의 외관적인 효과’에 대한 인식이 긍정적인 수준으로 높아질 수 있음을 의미하는 것이다.

그리고 ‘사업비 집행의 효율성’은 ‘사업과정의 민주성’, ‘사업주체의 실현의지’, ‘사업주체간의 협력관계(협치성)’ 및 ‘사업내용의 지역발전적인 종합성’ 등에 의해 영향을 받는 것으로 나타났다. 이 역시 사업주체들이 적극적인 사업실현의지를 가지

고 서로 협력적인 관계를 유지하면서 사업을 추진할수록, 그리고 민주적인 절차에 의해 상인들의 의지를 적극 반영하면서 지역발전적이고 지역공동체 협력적인 관점에서 사업을 추진할수록 사업비의 책정 및 집행내역도 투명하게 공개될 수 있고, 그럼으로써 ‘사업비 집행의 효율성’도 높아질 수 있음을 의미한다 하겠다.

‘사업에 의한 시설개선·정비에 대한 만족도 및 그러한 사업내용의 향후 지속적 효과에 대한 기대’는 ‘사업주체의 실현의지’, ‘사업내용의 지역발전적인 종합성’ 등이 높을수록 그러한 기대도 높아지는 것으로 나타났다. 사업주체들이 적극적인 의지로서 사업을 추진하고 그러한 사업이 지역발전적이고 지역공동체 협력적인 관점에서 추진될수록, 사업에 의한 시설개선 및 시설정비에 대한 만족도가 증가하고 그러한 사업내용들에 대해 기대감을 가져올 수 있을 것임을 나타낸다.

그리고 그러한 과정적 변수들에 의해 ‘사업의 효과성’, ‘사업비 집행의 효율성’, ‘시설에 대한 만족도 및 기대도’가 높게 나타나는 시장들이 전반적으로 활성화되고 있는 것으로 나타났다.

이 때 주목할 것이 ‘사업내용의 적시성 및 사업내용간 우선순위의 적정성’의 과정변수인데, ‘적시성’의 항목은 활성화된 재래시장과 비활성화된 재래시장간에 유의미한 차이를 보이는 항목이었지만, 회귀분석에 따르면 그 ‘사업결과의 효율성’을 제외한 그 어떤 항목에도 영향을 주지 않는 것으로 나타났다³⁴⁾. 이는 ‘적시성’ 구체적으로 ‘사업내용의 적정성’ 및 ‘사업내용간 우선순위의 적정성’의 항목이 ‘사업결과의 효율성’에 직접적으로 영향을 미친다고 해석할 수 있으며, 따라서 재래시장의 효율

34) <표 4-21>의 ‘회귀분석표’에 나타나지는 않았지만, ‘적시성’의 항목이 ‘사업결과의 효율성’에 미치는 영향관계는 ‘유의수준 : $p < 0.01$ ’의 상당히 높은 수준에서 ‘t-value : 3.20’로서 매우 유의한 것으로 나타났으며, 이는 ‘적시성’이 ‘사업결과의 효율성’에 큰 영향을 미친다는 회귀분석 결과를 나타내준다.

성을 결정짓는 변수로서 재래시장 활성화에 있어서 매우 중요한 요소로 작용함을 알 수 있다. 이로부터 사업계획단계에서의 사업내용의 적시성에 대한 판단은 매우 중요한 비중으로 검토되어야 할 것이라는 시사점을 얻을 수 있다.

3. 골목형·건물형 시장유형간 지표별 차이 분석

1) 시장의 유형별 특성 및 활성화도의 차이

(1) 시장의 유형별 특성

재래시장은 그 형태에 따라 ‘건물형 재래시장’과 ‘골목형 재래시장’으로 구분할 수 있음은 본서 제3장 제3절에서 논의한 바와 같다. ‘건물형 시장’은 대부분의 경우 단일소유주체가 큰 시장건물을 소유하고 상인들은 그 건물안에서 임대상인의 형식으로 임대료를 지불하고 상업을 행하고 있는 형태이다. 따라서 자연스럽게 건물소유자가 사업추진주체가 되며, 그러한 점은 상인들의 동의를 얻어내기 쉽고, 민자형성에도 용이하여 신속하고 원활한 사업추진이 가능하다는 장점을 지닐 수 있다. 하지만 그러한 단일소유주라는 점이 오히려 단점으로 작용한다면 독단적인 의견에 의해 사업이 추진될 여지가 다분하며 상인들은 자신이나 시장전체의 이익에 반하는 결정에 대해 쉽게 의견을 내거나 저항하지 못하고 소극적인 자세로서 끌려다니게 되는 경우도 발생할 수 있다. 또한 사업이후의 건물시설·환경 개선효과로 인해 건물의 가치가 올라가고 덩달아 임대료도 인상됨으로써, 사업으로 인한 편익이 자칫하면 거의 대부분 건물소유주 일인에 귀속되게 될 여지도 다분하다는 단점이 있다.

반대로 골목형 시장은 일정한 구역안의 여러 건물에서 상업에 종사하는 여러 상인들이 모여 있는 시장형태를 이르는 것으로서, 그들은 조합을 결성하여 지방자치단체에 사업자 등록을 함으로써 사업을 추진할 수 있게 된다. 이러한 시장유형은

여러 상인들의 다양한 이익들이 반영될 수 있고, 사업을 추진하는 주체가 상인 본인이기 때문에 건물형시장에 비해 상인들의 이익이 직접 반영될 수 있는 사업의 내용 설정 및 추진이 가능하다는 장점이 있다. 그리고 그러한 사업의 효과도 특정인들이 아닌 여러 상인들에 고루 분배될 수 있다는 점도 이점으로 작용한다. 하지만 많은 상인들 및 각기 다른 건물주들의 2/3 이상의 동의가 필요하므로 사업추진이 원활치 않을 수도 있다는 점, 상인조합장을 쉽게 떠맡지 않아 사업에 공백이 생길 수 있다는 점, 그리고 사업이후에 발생하는 노점상의 문제 등 여러 사회적 문제들을 해결할 수 있는 상인들 스스로 해결할 수 있는 역량과 기제가 부족하다는 점 등은 단점으로 작용한다.

(2) 시장유형과 활성화여부의 관계성

2년 남짓 재래시장활성화 사업의 일환으로서 재래시장 시설현대화사업이 추진된 결과, 골목형 시장은 주로 성공적인 사업결과를 보인 반면, 대부분의 건물형 시장은 사업과정상의 문제들로 인해 사업의 폐단 및 문제점만을 노출하였다.

<표 4-22>는 시장유형과 시장활성화 여부의 관계성을 분석하기 위한 카이스퀘어 검정 결과를 나타내주고 있다.³⁵⁾

35) 이 때의 시장활성화여부의 판단 기준은 전항(pp.104-105)에서 적용한 기준을 따라 판단하였다.

<표 4-22> 시장유형과 시장활성화 여부간의 관계성에 관한 카이스퀘어 검정 결과

	골목형 시장	건물형 시장	계
활성화 시장	15	2	17
비활성화 시장	8	7	15
계	23	9	32
x2	4.802(유의수준 : $p < 0.05$)		

<표 4-22>는 골목형시장과 건물형시장의 시장유형과 활성화여부간의 관계에 대한 카이스퀘어 검정결과를 보여준다. 표를 보면 사업이 시행된 23개의 골목형시장중 15개의 시장이 활성화되었다고 판단되는 반면, 8개의 시장은 비활성화되고 있는 것으로 나타났으며 그 비율은 ‘활성화 : 비활성화 = 2 : 1’ 정도이다. 하지만 건물형 시장의 경우, 사업이 시행된 총 9개의 시장중 2개의 시장만이 활성화된 것으로 보이는 반면, 나머지 7개 시장은 비활성화되고 있는 것으로 나타났으며 그 비율은 ‘활성화 : 비활성화 = 1:3.5’이다. 그러한 분석에 대한 카이스퀘어 값은 ‘4.802’로 나타나며, 이러한 관계성은 95%이상(유의수준 : $p < 0.05$)의 수준에서 신뢰할 수 있는 것으로 나타난다. 이러한 결과에 대한 설득력을 높이고 그 원인을 살펴보기 위해, 상인들에 대한 설문조사 결과에 의한 사업과정·사업결과 지표들간의 차이를 분석해 보기로 한다.

2) 시장유형별 사업과정·결과지표의 차이 분석

골목형시장과 건물형시장간에는 사업과정 및 사업결과에 있어서 어떠한 차이를 보이는지를 구체적인 지표 및 각항목들의 비교를 통해 살펴보기로 한다. 먼저 사업결과지표에서의 양자간 차이를 살펴보면 다음과 같다. 이 때에도 역시 보통수준을 나타내는 ‘0’을 기준으로 평균수치가 ‘2’에 가까울수록 긍정적인 인식임을 ‘-2’에 가까울수록 부정적인 인식임을 의미한다.

(1) 사업결과지표에서의 차이 분석

‘사업의 외관적인 효과성’, ‘사업결과 및 사업비집행의 효율성’, ‘사업에 의한 시설개선·정비효과에 대한 상인들의 만족도’ 등에 있어서의 골목형시장과 건물형시장의 상인들간 인식차이를 살펴보기로 한다.

가) 사업결과의 효율성에 대한 인식의 차이

먼저 골목형시장과 건물형시장의 활성화도를 알아보기 위해 사업결과의 효율성을 비교해 보기로 한다. <표 4-23>은 재래시장 시설현대화사업의 결과의 효율성에 대한 골목형시장과 건물형시장의 상인간의 인식의 차이를 보여주고 있다.

<표 4-23> ‘사업결과의 효율성’에 대한 골목형·건물형 시장간 상인인식의 차이

구 분 \ 항 목		시장매출 증대	시장고객 증대	시장내 공점포수 감소 효과	시장 상인들의 분위기	총 합
시장 전체	평균	-0.13	0.03	-0.01	-0.03	-0.07
	표준편차	0.82	0.97	0.87	0.98	1.41
골목형 시장	평균	-0.05	0.12	0.09	0.05	0.06
	표준편차	0.82	0.99	0.81	0.95	1.35
건물형 시장	평균	-0.38	-0.25	-0.30	-0.29	-0.30
	표준편차	0.76	0.84	0.99	1.04	1.47
t-value		2.82***	2.62***	2.76***	2.33**	3.51***

* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : $p < 0.01$, ** : $p < 0.05$)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

<표4-23>을 보면 사업시행 이후의 시장의 매출증대, 시장에의 고객 증대, 시장내 공점포수의 감소, 시장상인들의 분위기 등의 모든 결과에 있어서 골목형시장의 결과가 건물형시장의 결과에 비해 큰 것으로 나타났다. 특히 시장매출의 증대를

제외한 다른 모든 항목, 즉 시장고객의 증대효과, 시장내 공점포수의 감소효과 및 시장상인들의 전반적인 분위기의 활성화 등의 항목들에 대해서 골목형시장에서는 긍정적으로 나타나고 있는 반면, 건물형시장에서는 부정적으로 나타나고 있었다.

시설현대화사업의 일차적인 목표를 직접적인 재래시장 상인들의 매출증가에 두지 않고, 우선 재래시장에서 떨어진 고객의 관심을 다시 재래시장으로 유인하고 재래시장내의 공점포수를 감소시켜 궁극적으로 상인들의 재활의지를 북돋아 주기 위함이라고 본다면, 골목형시장의 시설현대화사업은 어느 정도 성공적인 반면, 건물형시장의 사업결과는 다소 실패했다고도 볼 수 있는 대목이어서, 이에 대한 고려가 필요할 것으로 보인다. 또한 이러한 현상은 전반적으로 골목형시장에 비해 건물형시장의 사업이 실패하고 있다라는 기초조사 결과와도 부합하는 것이어서 건물형시장의 사업에 대한 재조정이 필요할 것으로 보인다.

나) 사업의 외관적인 효과성에 대한 인식의 차이

전항에서의 논의를 통해, 활성화시장과 비활성화시장간에 사업과정 및 결과 지표의 모든 항목에서 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 위의 결과와 같이 골목형 시장이 건물형시장에 비해 사업의 결과가 전반적으로 성공적으로 이루어졌다면, 활성화·비활성화 시장간에 차이를 보이는 항목이 골목형시장과 건물형시장간의 지표·항목 비교에서도 비슷한 수준으로 나올 것으로 가정할 수 있다. 그리고 그로부터 재래시장활성화사업의 사업개선안도 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

먼저 시설현대화사업에 의한 시장환경개선효과에 대한 시장유형간 인식의 차이를 살펴보기로 한다. <표 4-24>은 사업의 환경개선 효과성에 대한 그러한 시장유형간 인식차이를 나타내주고 있다.

<표 4-24> '사업의 외관적 효과성'에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이

항 목 구 분		시장미관 향상	시장환경의 청결	시장통로 정비	시장내 환기 향상	전천후 쇼핑 가능	총 합
시장 전체	평균	1.13	1.06	0.74	0.23	0.78	0.79
	표준편차	0.60	0.56	0.76	0.95	0.81	0.74
골목형 시장	평균	1.19	1.10	0.82	0.22	0.85	0.84
	표준편차	0.57	0.53	0.75	0.86	0.81	1.01
건물형 시장	평균	0.93	0.93	0.48	0.23	0.58	0.63
	표준편차	0.66	0.41	0.70	0.89	0.76	0.93
t-value		2.88***	2.57**	3.09***	-0.07	2.25**	2.78***

* '*'의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : $p < 0.01$, ** : $p < 0.05$)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

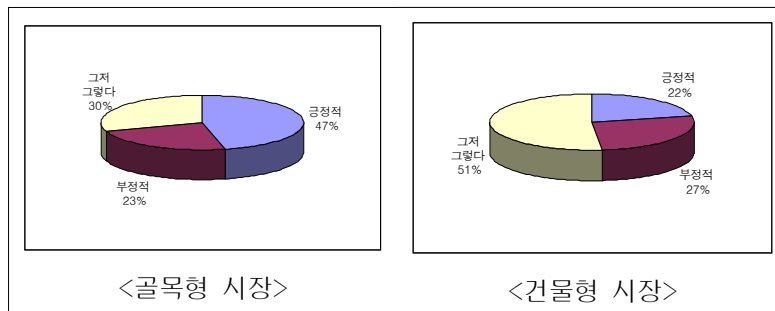
골목형시장에 비해 건물형시장의 활성화도가 낮게 나타난다는 카이스퀘어분포와 부합하게, 그리고 전항에서 분석한 활성화·비활성화 시장간 지표차이의 결과와 부합하게, 사업의 외관적인 효과에 대한 상인들의 인식도 시장유형간에 큰 차이를 보이고 있었다. 더욱이 그러한 차이는 골목형시장의 평균수치들이 시장전체의 수치들에 비해 두드러지게 높게 나타나서가 아니라 그 반대로 건물형시장의 평균수치들이 시장전체의 수치들에 비해 현저히 낮게 나타나기 때문에 발생하는 차이인 것으로 보인다. 그만큼 건물형시장들의 활성화도가 전반적으로 낮게 나타나고, 그에 따라 건물형시장 상인들의 사업의 결과에 대한 인식도 상당히 부정적인 수준에 머무르는 것으로 해석된다.

골목형시장의 상인들은 건물형시장의 상인들에 비해 '시장내 공기의 환기'의 항목을 제외한 모든 항목, 즉 '시장의 미관향상 및 시장환경의 청결', '시장통로정비' 등의 항목들에서 긍정적인 평가를 하였다. 사업의 시행으로 인해 시장이 한결 깨끗해지고 잘 정비되어 시장환경이 크게 개선되었다고 보기는 하지만, 환기의 문제에 대한 고려가 다소 미흡했다는 생각은 건물형시장과 골목형시장의 상인들이 공통적으로 하고 있는 것이다. 특히 골목형시장의 경우에는 아케이드를 설치하면서 공기의 환기문제에 대한 고려는 별로 이루어지지 않은 것으로 보이며, 따라서 환기의

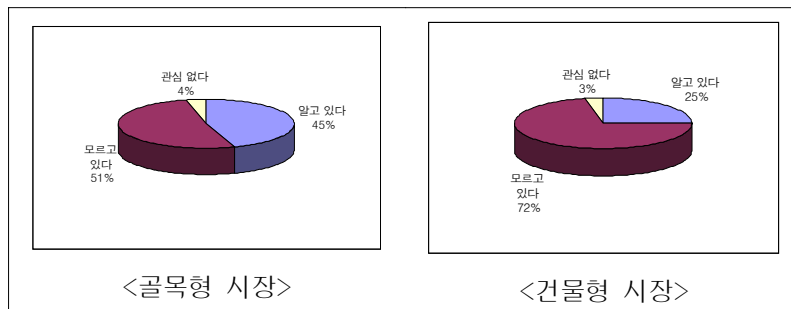
문제는 향후 중요하게 고려되어야 할 사항일 것으로 생각된다.

다) 사업비 집행의 효율성에 대한 인식의 차이

다음으로 '사업비 집행의 효율성'에 대한 시장유형간 상인들의 인식차이를 살펴보기로 한다. 그에 앞서 골목형시장과 건물형시장 각각의 상인들이 '사업비 공개의 투명성'에 대해 어떻게 생각하고 있는지 그리고 '사업비 책정 및 집행 내역'에 대해 어느 정도 알고 있는지에 대해 살펴본 결과는 각각 <그림 4-10>, <그림 4-11>과 같다.



<그림 4-10> '사업비 공개의 투명성'에 대한 시장유형간 상인인식의 차이



<그림 4-11> '사업비 책정·집행 내역'에 대한 시장유형간 상인인지도의 차이

<그림 4-10>에서 알 수 있듯이, 사업비의 공개가 불투명했다고 보는 비율이 골목형시장의 상인들과 건물형시장의 상인들 사이에 별 차이가 없는 것으로 나타났다

다. 대신에 사업비의 공개가 투명하게 이루어졌다고 보는 상인의 비율이 골목형시장에 비해 건물형시장에서 적게 나타나며 건물형시장의 상인의 대부분은 사업비 공개의 투명성에 대해 보통의 정도인 것으로 인식하였다. 하지만 <그림 4-11>을 보면, 사업비의 책정 및 집행 내역에 대해 알고 있다고 답한 상인의 비율이 골목형시장에 비해 건물형시장에서 훨씬 낮게 나타나며, 반대로 사업비의 내역을 모르는 상인의 비율이 건물형시장에서 크게 나타난다.

이러한 결과는, 건물형시장의 상인들이 사업비에 대해 부담하는 비율이 골목형시장에 비해 작고, 그 형식도 분담금이 아니라 거의 임대료인상의 형식으로 이루어지기 때문에 사업비 책정 및 집행내역에 대해 별로 관심을 두지 않는 것으로, 그리고 그렇기 때문에 골목형시장에 비해 건물형시장에서 사업비의 공개가 어느 정도는 덜 투명하게 이루어지고 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

그렇다면 양시장유형에서 사업비집행내역에 대해 알고 있는 상인들을 대상으로 ‘사업비 집행을 효율성’에 어떻게 생각하고 있는지에 대해 설문조사를 행하여, 시장유형간 비교분석한 결과는 <표 4-25>와 같다.

<표 4-25> ‘사업비 집행을 효율성’에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이

항 목 구 분		사업비 분담의 적정성	사업비 집행의 낭비	사업비 집행의 부정부패 요소	사업비 책정의 적절성	총 합
시장 전체	평균	0.21	0.29	0.36	0.25	0.28
	표준편차	0.84	0.88	0.90	0.67	0.83
골목형 시장	평균	0.28	0.30	0.40	0.28	0.48
	표준편차	0.85	0.94	0.94	0.67	1.66
건물형 시장	평균	-0.02	0.24	0.24	0.17	0.15
	표준편차	0.75	0.67	0.72	0.64	1.45
t-value		2.39**	0.68	1.41	1.14	2.32**

* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(** : $p < 0.05$)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

<표 4-25>를 보면, ‘사업비 집행의 효율성’에 대해서는 ‘사업비분담의 적정성’의 항목을 제외한 다른 항목, 즉 ‘사업비집행에 있어서의 낭비나 부정부패적 요소’ ‘사업비책정의 적절성’에 대해서는 시장유형간에 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다. ‘사업비 분담의 적정성’의 항목에 대해 건물형시장 상인들의 인식이 다소 부정적으로 나온 것은, 임대료인상을 통해 상인들에게 사업비를 부담시키는 데에 대한 불만으로서, 건물주가 사업비를 임대상인들에게 전가할 것이 아니라 사업비의 대부분을 부담하여야 할 것이라고 생각하는 상인들이 있기 때문인 것으로 보인다. 물론 건물형시장의 환경이 개선되고 건물이 정비되면 건물주가 가장 많은 편익을 보겠지만, 시장이 활성화되면 상인들도 수익을 얻는 측면도 있으므로 적정한 수준에서의 사업비 분담은 바람직 할 것이며, 다만 사업이후의 지속적이고 부차적인 임대료 인상에 대해서는 별도의 방안이 모색되어야 할 것으로 보인다.

‘사업비 집행에 있어서의 낭비나 부정부패적 요소의 존재’, 그리고 ‘사업비 책정의 적절성’에 대해서 골목형시장과 건물형시장의 상인들간에 큰 의견차이가 없었던 것은, 골목형시장에서는 상인들이 자신들의 대표집단이 사업비를 운용하는 내역에 대해 신뢰를 보내고 있으며, 건물형시장의 경우 사업비가 대부분 건물주의 부담에 의해 형성되고 있고 따라서 상인들은 건물주 본인이 손해보지 않기 위해서는 성실하게 사업비를 운용할 것이라고 생각하기 때문으로 보인다.

하지만 그렇다 하더라도, 앞의 <그림 4-11>에서 보는 바와 같이 사업비의 책정 및 집행내역에 대해 절반 이상이 모르고 있거나 관심이 없다라고 답한 것은 상인들의 사업에 대한 관심이 낮고 소극적이라는 것을 보여주기도 하는 것이어서, 이에 대한 상인들의 적극적인 의식전환이 필요할 것으로 생각되며, 그럼으로써 보다 적실성있고 효과적인 사업비 집행이 가능할 것으로 기대된다.

라) 사업에 의한 시설개선·정비효과의 만족도 및 사업기대성에 대한 인식의 차이

다음으로 시설현대화사업에 의한 시설개선 및 정비효과에 대한 상인들의 만족도를 분석한 결과는 <표 4-26>과 같다.

만족시설에 대해서는 골목형시장의 평균적인 만족시설의 개수가 건물형시장에 비해 많은 것으로 나타났다. 이는 건물형시장에 비해 골목형시장에 새로이 설치되거나 정비된 시설물이 많았고 그러한 사업으로 인한 체감적인 개선효과도 건물형시장에 비해 크기 때문인 것으로 보인다. 시장형태가 다르기 때문에 만족스러운 시설에 대한 내용도 달랐는데, 골목형시장 상인들의 경우에는 천장아케이드로 인한 비가림효과, 통로 및 간판 정비에 의한 시장환경개선 등의 효과를 특히 만족스럽게 생각하였고, 건물형시장의 상인들의 경우에는 건물 내외벽의 도색 및 공용화장실의 정비를 특히 만족스러운 사업으로 생각하고 있었다.

불만족시설에 대해서는, 역시 건물형시장에 비해 사업의 내용이 많았던 골목형시장에서 더 많은 불만이 나왔다. 특히 주차시설과 공용화장실의 설치 및 유지, 그리고 천장아케이드에 의한 환기의 어려움 등은 많은 불만을 야기하였다. 건물형시장의 경우도 마찬가지로 대형마트에 비해 현저히 협소한 주차시설의 확충, 그리고 공용화장실의 유지보수에 관련된 사항들에 대해서는 불만을 표시하였다. 이러한 내용을 향후 정책과정에 반영하여 사업의 개선을 도모하는 것도 바람직한 방법이 될 것으로 보인다.

<표 4-26> '시설개선·정비 만족도'에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이

		평균개수	t-value	개선·정비 내역
만족 시설	골목형 시장	약 3개(3.3)	5.48***	a)천장아케이드(비가림), b)통로정비, c)간판정비
	건물형 시장	약 2개(1.6)		a)건물 내·외벽 도색, b)공용화장실 정비
	시장 전체	약 3개(2.9)		
불만족 시설	골목형 시장	약 2개(-2.1)	-4.62***	a)주차시설, b)공용화장실, c)천장아케이드(환기)
	건물형 시장	약 1개(-0.9)		a)주차시설, b)공용화장실 관리 문제
	시장 전체	약 2개(-1.8)		

* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : $p < 0.01$)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

그렇다면 이러한 시설개선·정비가 향후의 재래시장 활성화 사업 내지 정책, 더 나아가 재래시장 활성화에 기여할 수 있을 것으로 보는지에 대한 시장유형간 상인인식의 차이는 <표 4-27>과 같다.

표에서 알 수 있듯이, 시설현대화사업에 의한 시설개선효과가 향후의 재래시장 활성화에 기여할 것으로 보는지에 대한 설문에서도 시장유형간에 인식의 차이를 보였다. 물론 골목형시장과 건물형시장의 상인들 모두 시설현대화사업이 재래시장 활성화에 기여할 것으로 보고 있기는 하지만, 그 정도에 있어서 골목형시장의 상인들이 건물형시장의 상인들에 비해 더 많은 기대를 하고 있는 것으로 나타났다.

건물형시장의 경우에도 상인들의 ‘사업의 정책기여기대성’에 대한 반응이 약간이나마 긍정적으로 나타난다는 것은, 비록사업의 결과가 성공적이지 않더라도 상인들의 의지를 고취시킬 수만 있다면 건물형시장에 대한 사업의 내용을 재조정하고 정비하여 추진하는 방향으로 사업의 방향을 조정해야 할 것이라는 시사점을 주는

대목이라 할 수 있다.

<표 4-27> '사업의 정책기여기대성'에 대한 골목형·건물형 시장간 상인인식의 차이

		평균	표준편차	t-value
시설개선을 통한 활성화에의 기대성	골목형 시장	0.48	0.81	1.69*
	건물형 시장	0.28	0.76	
	시장 전체	0.44	0.80	

* '*'의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함. (* : $p < 0.1$)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

마) 종합적 분석 및 시사점 도출

이처럼 골목형시장과 건물형시장간의 사업결과의 차이에 대한 분석 결과, 주로 골목형시장의 사업이 비교적 성공적이었고, 건물형시장의 경우에는 소기의 효과 및 결과를 달성하지 못한 것으로 나타났다. 하지만 건물형시장의 경우에도 아직까지는 상인들이 시장시설현대화사업의 효과에 대한 긍정적인 기대를 가지고 있으므로 건물형시장의 사업과정적인 측면을 개선하고 사업의 방향을 올바르게 적절한 방향으로 재조정하여 추진할 수도 있을 것이다. 그 과정에서 상인들의 참여도를 높일 수 있다면 건물형시장의 사업도 성공적으로 이룰 수 있는 가능성은 있다고 할 수 있다. 그리고 건물형시장의 상인들도 단지 건물주만이 사업을 추진하는 주체라는 의식에서 탈피하여 함께 사업을 꾸려나간다는 적극적 의식의 함양이 필요할 것이다.

또한 골목형시장의 경우에도 시설개선의 긍정적인 측면뿐만 아니라 그로 인한 부작용, 예를 들어 천장아케이드에 의한 환기의 어려움, 또는 복사열로 인한 시장내 온도상승 가능성, 소모성 또는 부식성 시설물에 대한 지속적 유지방안의 마련 등에 대한 고려도 계획단계에서 함께 이루어져야 보다 더 효과적이고 긍정적인 사업결과를 창출할 수 있을 것으로 보인다.

(2) 사업과정지표에서의 차이 분석

앞에서는 시장유형간의 사업결과지표에 있어서의 차이를 알아보았다. 본항에서는 골목형시장과 건물형시장의 사업추진과정에 있어서 양유형사이에는 어떠한 차이가 있었으며 그러한 것은 사업결과에 어떠한 영향을 미쳤을 지를 분석해 보기로 한다.

가) 사업과정의 민주성에 대한 인식의 차이

먼저 사업과정의 민주성에 대한 골목형시장과 건물형시장의 상인들간 인식의 차이를 보면 <표 4-28>과 같다. 사업과정에 대한 민주성에 대한 인식도 골목형시장과 건물형시장의 상인들간에 인식의 차이가 있는 것으로 나타났으며, 골목형시장의 상인들은 민주성에 대해 긍정적인 반응을 보인데 반해 건물형시장의 상인들은 부정적인 반응을 나타내었다.

<표 4-28> ‘사업과정의 민주성’에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이

구 분		상인들 의 의사표 현 의지	상인의견반영기제 (회의체 등의)		상인의견 반영도			총 합
			존재	상인의사 반영	시청 공무원	구청 공무원	상인대표	
시장 전체	평균	0.28	0.17	0.09	-0.16	-0.01	0.28	0.11
	표준편차	0.97	0.95	0.77	0.95	0.93	0.94	0.92
골목형 시장	평균	0.34	0.23	0.16	-0.13	0.07	0.36	0.17
	표준편차	1.00	0.97	0.80	0.95	0.95	0.97	1.36
건물형 시장	평균	0.08	-0.02	-0.15	-0.25	-0.23	0.00	-0.09
	표준편차	0.80	0.85	0.60	0.91	0.83	0.71	0.97
t-value		2.02**	1.75*	3.17***	0.87	2.21**	3.10***	3.33***

* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : $p<0.01$, ** : $p<0.05$, * : $p<0.1$)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

특히 상인의견을 반영할 수 있는 회의체 등의 기제가 존재하는지 그리고 그러한 기제는 상인의 의사를 반영하고 있는지에 대한 질문에 대해 골목형시장의 상인들은 긍정적인 반응을 보인데 반해, 건물형시장의 상인들은 다소 부정적인 반응을 보였다. 골목형시장은 여러 상인들 중 대표로 나서는 상인이 주도적으로 사업을 추진하는 형태이기 때문에 그나마 여러 상인들의 의견을 수렴하는 기제가 어느 정도 마련되어 있는 반면, 건물형시장은 건물소유주가 자기소유의 건물에 대한 사업을 주도적이고 다소 독단적인 입장에서 추진하기 때문에 나타나는 반응의 차이일 것으로 보인다. 상인대표(건물형시장의 경우에는 사업추진주체인 건물주)의 상인의견의 반영도에 대한 상인들의 인식에 있어서 골목형시장이 건물형시장에 비해 높게 나타난다는 사실은 이를 뒷받침해주고 있다.

하지만 건물형시장의 경우에도 보다 적실성있고 효과적인 사업내용을 추진하기 위해서는 실제 상업활동을 행하여 고객과 마주치는 일이 많은 상인들의 의견을 적극 수렴하고 반영하려는 기제를 갖추는 것이 바람직할 것으로 보인다. 특히 비록 시장유형간에 차이가 있기는 하지만 건물형시장에서도 상인들이 본인들의 의사를 표현하고자 하는 의지를 어느 정도 가지고 있는 것으로 나타난다는 것은 그러한 기제의 필요성을 강조해주고 있다 하겠다.

구청공무원의 상인의견반영도에 대한 상인들의 인식에도 시장유형간에 차이를 보이고 있으며, 골목형시장의 상인들이 건물형시장의 상인들에 비해 공무원의 상인의견반영의지를 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 이러한 결과는 골목형시장의 상인들이 구청공무원의 상인의견반영의지를 높게 평가하는 것이라기 보다는, 건물형시장의 상인들이 구청공무원들에 대해 다소 불신감을 가지고 있기 때문에 나타나는 차이인 것으로 해석된다. 이는 건물형시장의 상인들은 구청공무원들이 본인들의 의견을 잘 듣지 않거나 자신들이 구청공무원에게까지 의견을 제시할 필요가 없다고 생각한다는 것을 나타내고 있는 것으로 볼 수 있어, 이에 대한 구청공무원들의 고려도 있어야 할 것으로 보인다.

나) 사업주체들의 사업실행의지에 대한 인식의 차이

사업주체들이 사업을 실현하려는 적극적 의지는 시장유형간에 어떠한 차이를 보이는지를 살펴본 결과는 <표 4-29>와 같다.

<표 4-29> '사업담당자들의 실현의지'에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이

구 분	항 목	자치구 구청장	자치구 공무원	상인조직 대표	건물주	상인들	지역 주민들	총 합
	평균	0.35	0.27	0.59	-0.08	0.47	0.35	0.32
시장 전체	표준편차	0.87	0.92	0.86	1.05	0.76	0.82	0.88
골목형 시장	평균	0.38	0.33	0.70	-0.09	0.53	0.38	0.37
	표준편차	0.89	0.94	0.84	1.08	0.76	0.84	1.20
건물형 시장	평균	0.24	0.08	0.22	0.00	0.28	0.25	0.18
	표준편차	0.76	0.86	0.78	0.92	0.72	0.72	1.15
t-value		1.12	1.82*	3.94***	-0.62	2.18**	1.10	2.19**

* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : p<0.01, ** : p<0.05, 8 : p<0.1)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

사업추진주체들의 사업실행의지에 대한 상인들의 인식도 시장유형에 따라 차이를 보이며, 주로 자치구공무원, 상인조직대표, 상인들의 적극성에 대한 인식에서 차이를 보이고 있다. 특히 상인조직의 대표에 대해서는 골목형시장과 건물형시장에서의 차이가 큰 것으로 나타났다. 이는 골목형시장에서의 상인조직 대표가 실질적인 사업주도자에 해당하지만, 건물형시장에서는 상인조직대표 자체가 아예 없거나 있더라도 유명무실한 존재에 불과하기 때문인 것으로 풀이된다.

골목형시장의 상인들은 건물주의 사업실행의지를 다소 부정적으로 보고 있었다. 이는 아직도 골목형시장에서 건물주들의 사업동 의나 역할이 부족하다는 것을 의미하여, 골목형시장에서 보다 원활한 사업추진을 위해 고려되어야 할 부분으로 생각된다.

다) 사업관련자들간의 협력관계(협치성)에 대한 인식의 차이

사업주요관련자(시·구청 공무원, 상인대표, 지역주민들)들 간의 협력관계에 대하여 시장유형간 상인인식의 차이를 살펴본 결과는 <표 4-30>과 같다.

<표 4-30> '사업관련자들간 협치성'에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이

구 분 \ 항 목		상인대표- 자치구	상인대표- 서울시청	상인대표- 지역주민	서울시청- 자치구	총 합
시장 전체	평균	0.53	0.29	0.35	0.27	0.36
	표준편차	0.86	0.67	0.70	0.63	0.71
골목형 시장	평균	0.61	0.34	0.41	0.28	0.42
	표준편차	0.86	0.71	0.74	0.68	1.21
건물형 시장	평균	0.23	0.15	0.15	0.16	0.18
	표준편차	0.76	0.51	0.48	0.37	0.87
t-value		3.08***	2.20*	3.21***	1.89*	3.39***

* '*'의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : $p < 0.01$, * : $p < 0.1$)

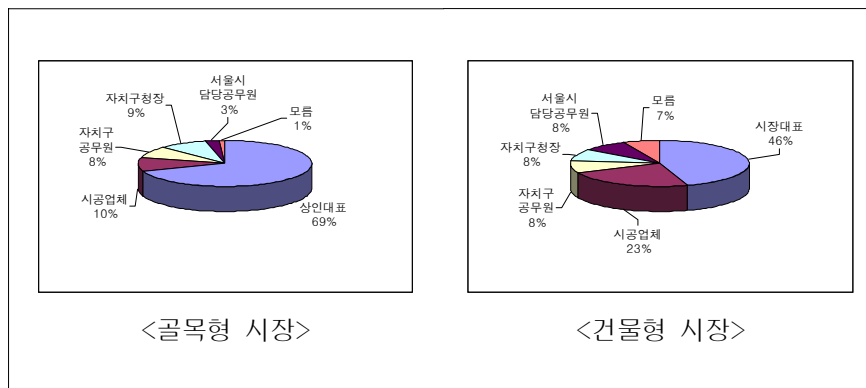
** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

골목형시장의 상인들은 건물형시장의 상인들에 비해 사업관련자들간에 협력 관계가 잘 이루어지고 있는 것으로 보고 있었다. 특히 상인대표와 자치구공무원, 그리고 상인대표와 지역주민간의 협력관계에 대한 시장유형간 인식의 차이가 큰 것으로 나타났다.

이 때 상인대표에 대해서는 건물형시장의 경우에는 사업을 추진하는 시장대표의 의미로서, 그러한 사업추진주체가 골목형시장의 상인조합장에 비해 자치구 및 지역주민과의 협력관계 유지에 대해 다소 소극적인 경향을 보이는 것으로 인식하고 있었다. 특히 상인대표와 지역주민의 관계에 대해서는, <표 4-18>에서 나타난 활성화·비활성화시장간의 차이에서는 상인대표와 지역주민간의 관계가 활성화시장과 비활성화시장간에 큰 차이를 보이지 않았지만, 골목형 시장과 건물형시장 사이에서는 차이가 나타나는 것은 건물형시장의 사업추진주체가 지역주민들과의 관계성에 특히 소극적인 자세를 유지하고 있다라는 의미로 해석될 수 있어 이에 대한 고려가 있어야 할 것으로 보인다.

라) 사업내용의 종합적 관점에 대한 인식의 차이

사업의 내용이 지역경영적이고 지역공동체적인 종합적 관점을 반영하여 추진되고 있는지에 대한 시장유형간 상인인식의 차이를 살펴보기로 한다. 먼저 사업수행에 있어 실질적 주도자에 대한 시장유형간 인식의 차이를 살펴보면 <그림 4-12>와 같다.



<그림 4-12> 사업수행의 실질적 주도자에 대한 시장유형간 인식의 차이

<그림 4-12>를 통해 알 수 있듯이, 시장유형에 따라 사업의 실질적 주도자가 다르게 인식되고 있는 것으로 나타났다. 골목형시장이나 건물형시장의 상인들 모두 사업의 실질적인 주도자는 ‘상인대표(건물형시장의 경우 시장대표)’라고 생각하였지만, 그 비중에 있어서 양시장유형간에 차이를 보였다. 대신 건물형시장에서는 골목형시장에 비해 ‘시공업체’의 역할을 중요하게 생각하였다. 이러한 것은 골목형시장의 경우 시설의 개선 및 정비가 주로 공용시설에 대하여 이루어지기 때문에 상인대표가 아닌 일반상인들과 시공업체가 직접 대면할 기회가 많지 않은 반면, 건물형시장의 경우 건물에 대한 리모델링(re-modeling)의 차원에서 이루어지기 때문에 개별상인들과 시공업체가 대면할 기회가 골목형시장 상인들에 비해 조금은 더 많아 그러한 인식을 하는 것으로 생각된다. 그렇지만 골목형시장이나 건물형시장의 상인

들 모두 사업추진과정에서 주도적인역할을 하는 주체로서 상인대표 혹은 시장대표의 역할을 중요하게 생각하고 있었다.

이처럼 사업추진과정에서 주도적 역할을 담당하는 상인대표 혹은 시장대표, 그리고 자치구의 담당공무원들이 사업을 계획하고 집행하는 과정에서 지역공동체와의 협력노력이나 지역경영적이고 지역발전적인 관점을 투영하여 사업을 추진하고 있다고 생각하는지에 대한 설문에 대해서도 골목형시장과 건물형시장의 상인들은 인식의 차이를 보였다. <표 4-31>은 그러한 시장유형간 인식의 차이를 보여준다.

<표 4-31> ‘사업에서의 종합적 관점’에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이

구 분	항 목	사업의 실질적 주도자의 지역경영적 협력 자구 노력	사업이 지역발전과 커뮤니티 개발의 종합적인 관점에서 추진되었는지	총 합
시장 전체	평균	0.30	0.36	0.33
	표준편차	0.82	0.83	0.83
골목형 시장	평균	0.38	0.45	0.42
	표준편차	0.81	0.85	0.83
건물형 시장	평균	-0.02	0.08	0.03
	표준편차	0.77	0.69	0.73
t-value		3.50***	3.32***	2.23**

* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : $p < 0.01$)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

사업의 실질적 주도자가 지역공동체로부터의 협력을 이끌어내려는 노력을 행하고 있는지에 대한 항목에 대해 골목형시장의 상인들은 대체적으로 긍정적인 인식을 하고 있는 반면, 건물형시장의 상인들은 다소 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 또한 사업의 내용이 지역발전적인 관점에서 추진되고 있다고 생각하는지에 대한 항목에서도 골목형시장의 상인들이 건물형시장의 상인들에 비해 더

긍정적으로 생각하고 있었다.

이는 골목형시장이 건물형시장에 비해 지역주민이나 지역공동체와의 관계성에 더 주목하면서 지역속에서의 시장의 모습을 찾기 위해 노력하고 있는 것으로 상인들이 인식하고 있다라는 의미로 해석될 수 있으며, 건물형시장에서도 이러한 노력을 더욱 기울여 지역과 함께 하는 재래시장의 모습을 찾을 수 있는 방향으로 사업이 추진되어야 할 것으로 보인다.

마) 사업과정의 적시성에 대한 인식의 차이

마지막으로 사업과정의 적시성에 대한 시장유형간 상인인식의 차이를 살펴보면 <표 4-32>와 같다.

<표 4-32> ‘사업과정의 적시성’에 대한 골목형·건물형 시장 간 상인인식의 차이

		사업추진의 원활성	사업내용의 적실성	사업우선순위의 적정성	총 합
시장 전체	평균	0.42	0.41	0.37	0.40
	표준편차	0.98	0.78	0.80	0.85
골목형 시장	평균	0.36	0.45	0.38	0.40
	표준편차	1.02	0.78	0.82	1.51
건물형 시장	평균	0.58	0.27	0.30	0.38
	표준편차	0.83	0.70	0.72	1.25
t-value		-1.70*	1.62	0.70	0.16

* ‘*’의 수는 집단간 차이에 대한 검증력이 높음을 의미함.(*** : $p<0.01$, ** : $p<0.05$)

** 음영이 있는 항목은 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난 항목을 의미함.

먼저, ‘사업추진의 원활성’에 대해서, 사업결과가 건물형시장에 비해 비교적 성공적이었다고 보여지는 골목형시장의 사업과정이 오히려 건물형시장에 비해 원만하지 못했던 것으로 나타났다. 이는 건물형시장의 사업추진 특성상, 여러 상인들의 의견을 수렴하고 여러 이해관계를 조정해야 하는 골목형시장에 비해 사업추진이 원활할 수 있다는 것은 시장유형간 특성의 차이에서도 가정할 수 있는 부분이다.

하지만 그러한 사업추진의 원활성은 전체적인 시장활성화의 요인으로서 별 영향을 주지 않음은 전술한 바와 같다. 아무리 사업추진이 원활하게 이루어진다 하더라도 적실성이 결여되고 우선순위가 적절하지 않은 내용의 사업이라면 사업결과 의 효과 및 시장활성화에 별로 기여하지 못할 것이며, 다만 적실성있고 적절한 내용의 사업들이 원활하게 추진된다면 사업의 효과가 극대화될 것이라는 데에서 ‘사업과정의 원활성’의 의의를 찾을 수 있는 것이다. ,

‘사업내용의 적실성’이나 ‘사업우선순위의 적정성’등에 있어서 골목형시장과 건물형시장간에 별 차이가 없는 것으로 나타났다. 이는 골목형시장에서 사업내용의 적절성이나 우선순위의 적정성이 떨어지기 때문이라기 보다는, 건물형시장에서도 그러한 것들이 어느 정도는 이루어졌기 때문이라고 해석할 수 있다. 하지만 그러한 사업내용들을 추진하는 과정에서 상인들의 의견이 지속적으로 반영되거나 지역주민 기타 지역협력적인 관점에서 사업이 추진되지 않고, 건물주 혹은 시장대표의 단독적인 결정에 의해 사업이 추진되었기 때문에 사업의 방향이 그릇된 방향으로 흘러간 경향이 있었다는 데에서 건물형시장을 대상으로 한 사업실패의 요인을 찾을 수 있음을 보여주는 대목이다.

바) 종합적 분석 및 시사점 도출

골목형시장은 건물형시장에 비해 전반적으로 사업결과도 성공적이고 시장분위기도 활성화되어 있다. 그 사업과정에 있어서도 건물형시장에 비해 ‘사업과정의 민주성(특히 상인의견의 반영기제)’, ‘사업주체들의 사업실현의지(특히 자치구공무원, 상인조직대표, 상인들)’, ‘사업관련자들간의 협력관계(특히 상인대표와 지역주민, 상

인대표와 자치구 간의 관계)', '사업내용의 지역발전적인 종합적 관점' 등이 다소 높은 수준에서 이루어진 것으로 상인들은 인식하고 있었다.

하지만 아직까지도 건물주들의 사업실행의지가 부족하고 여러 상인들의 통일된 의견취합이 힘들어 사업추진과정이 건물형시장에 비해 원활하게 이루어지지 못한다는 점, 그리고 사업내용의 적실성이나 사업내용간 우선순위의 적정성이 확보되지 못하고 시청이나 자치구청 공무원으로부터 하달되는 다소 형식적인 사업내용들에 의해 사업을 추진하는 경향이 있다는 점 등은 향후 개선되어야 할 사항으로 남는다.

건물형시장은 골목형시장에 비해 전반적으로 사업이 실패한 경향이 있고, 시장분위기도 활성화되지 못한 면이 있다. 그 사업과정을 보더라도 위에서 언급한 것처럼 '사업내용의 적시성'을 제외한 모든 사업과정항목에서 골목형시장에 비해 떨어지는 것으로 나타난다.

따라서 사업추진주체로서의 건물주 혹은 시장대표자는 적극적이고 의지있는 상인들의 의견을 수렴하고 사업과정에 반영할 수 있도록 상인조직의 대표자가 적극적인 역할을 할 수 있는 방안을 마련하고 그를 통해 상인들의 의견을 충분히 반영할 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 또한 활성화사업이 단지 재래시장의 매출증대만을 꾀하고 상인 및 시장대표(또는 건물주) 본인의 이익 도모라는 목적만을 달성하기 위한 사업이 아니라, 지역주민 기타 지역공동체들과 함께 갈 수 있는 방향으로 진행될 수 있도록 지역주민 및 자치구와의 관계성에 유의하면서 재래시장의 올바른 모습을 정립할 수 있는 차원에서 사업이 계획되고 추진되어야 할 것이다.

제 V장 재래시장 활성화정책의 평가에 근거한 개선방안

제 1 절 재래시장 활성화 사업에 대한 단기적 차원의 개선안

제 2 절 재래시장 활성화 정책에 대한 중장기적 차원의 개선안

제 V 장 재래시장 활성화 사업 및 정책의 개선방안

제 1 절 재래시장 활성화 사업에 대한 단기적 차원의 개선안

1. 골목형 시장에 대한 사업의 문제점 및 개선안

골목형 시장 유형은 다양한 업종의 상인들이 자발적인 의지에 의해 시장상인조합을 결성하고 시장상인대표자(또는 조합장)을 선출하여 재래시장 활성화 사업을 추진하였다. 따라서 사업 추진에 있어서의 실현의지에 있어 적극적인 측면이 가미될 수 있었고, 사업추진과정에 있어서도 민주적인 절차에 의해 상인들 및 건물주들의 동의를 이끌어 내어 대체적으로 사업을 비교적 성공적으로 추진할 수 있었다. 이에 따라 골목형 시장들은 건물형 시장들에 비해 상대적으로 활성화되고 발전된 모습을 갖출 수 있게 되었다.

하지만 그러한 골목형시장에서도 활성화사업 추진과정상 개선되어야 할 문제점들은 발견되었으며, 앞의 현장조사와 성과분석 결과 나타난 그러한 문제점들 중 핵심적인 것들을 정리해 보고 그러한 문제점들을 개선할 수 있는 방안을 제시해 보면 다음과 같다.

1) 문제점

(1) 사업이후 시설물 유지·보수 비용에 대한 부담 : 지속적 지원의 방향

골목형시장의 사업비 중 민자부담액은 대부분 시장상인조합에 의한 부담으로 이루어졌으며, 이는 조합에 소속된 시장상인들의 공동부담에 의해 형성되었다. 그렇

게 하여 시장내의 시설물의 개선 및 정비는 이루어졌으나, 그러한 시설물들은 대부분이 소모성이라 지속적인 정비가 이루어져야 할 필요성이 있다.

하지만 그러한 시설물들은 그 유지에 있어서도 신설과 맞먹을 정도로 상당한 비용이 소요된다. 이러한 점은 시장상인들의 재래시장 유지비용을 지속적으로 증가 시킴으로써 상인들에게 또 다른 부담으로 작용할 여지가 다분한 것이며, 실제로도 그러한 불만을 토로하는 재래시장 및 상인들이 많았다.

그러나 이에 대한 시청이나 자치구청의 입장은 단호하여 재래시장의 시설현대화 사업에 대한 80-90%의 지원 이후에 지속적인 지원은 시설물개선이 아닌 경영현대화 등의 부차적인 측면에 그 초점이 맞춰져야 하며, 그렇지 않으면 재래시장사업에 투입되는 비용이 지속적으로 증가하게 되는 결과를 초래할 수도 있다는 입장이 대부분이다.

현재에는 시설물들이 신설되거나 정비된 지 얼마되지 않아 유지비용이 얼마 들지 않기 때문에 상인들이 그러한 유지보수비용을 분담하고 있긴 하나 향후 어느 정도의 시간이 흘러 그러한 시설물들의 노후화가 재래시장의 또 다른 문제로 작용할 여지가 다분하여 이에 대한 개선방안이 마련되어야 할 것으로 보인다.

(2) 사업비 부담주체와 편익주체의 불일치 : 점포건물주 및 노점상

앞에서도 언급했듯이, 골목형 시장의 활성화사업 추진에 있어서 사업비 부담은 대부분 시장조합 소속상인들의 공동부담에 의해 이루어졌다. 하지만 그러한 사업에 의해 시장의 환경이 정비되고, 재래시장의 소득이 증가될 경우, 직간접적으로 이익을 보는 것은 일반상인들 뿐 아니라 그러한 점포를 소유하고 있는 각 건물주들도 그러한 이익을 향유할 수 있을 것이다. 실제로도 일부 시장을 제외하고는 대부분의 경우 사업 이후에 임대상인들의 임대료가 상승하였다는 조사결과를 얻을 수 있었다.

재래시장의 건물주들은 대부분 직접 상업에 종사하지 않기 때문에, 재래시장 활성화 사업에 굳이 비용을 분담할 유인이 없다고 볼 수 있다. 또한 건물주들은 자신의 건물이 어떠한 임차인에 의해 어떠한 형태로 운영이 되는 임대수익만 확보되면 된다는 생각을 가지기 쉽기 때문에 재래시장활성화 사업에 적극적으로 참여할 동기를 가지지 못하는 게 현실이다.

이러한 원인들에 의해 사업에 대한 건물주들의 동의를 쉽게 얻어내기 힘들고, 그러한 상황에서 건물주들에게 사업비 분담을 요청하는 것은 더더욱 어렵다 하겠다. 하지만 사업에 의해 건물환경이 개선되고 시장이 활성화되면, 건물주들은 직접적으로는 임대료상승이라는 이익을 간접적으로는 건물정비 등의 이익을 얻게 된다. 반면 일반상인들은 비록 소득증가라는 이익을 얻을 수는 있겠지만, 임대료 상승 및 추가적인 사업비 부담이라는 부담을 지게 된다.

이러한 문제는 노점상에 의해서도 나타난다. 노점상 문제는 골목형이나 건물형 모두에서 해결해야 할 과제인 것으로 나타났다. 골목형시장의 경우에는 사업 시행 이전부터 시장 근처에서 오랫동안 상업활동을 행해 온 노점상들을 조합으로 흡수하여 사업비를 공동으로 분담하고 그 혜택을 분배함으로써 사업과정상에서의 노점상과의 융합문제를 해결하였다.³⁶⁾

하지만, 노점상이 특히 문제되는 것은 사업시행 이후로서, 사업이 시행되어 시장환경이 개선되고 고객이 늘자 주변의 노점상인들이 해당 재래시장으로 모여들고, 그 위치를 고객이 많이 드나드는 입구쪽에 자리잡음으로써, 조합원으로써 사업비를 분담한 일반상인들의 고객을 먼저 빼앗는 악영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다.

이 또한 사업비 부담의 주체와 객체의 불일치로 인해 시장상인들의 사업의지 저하요인으로 강하게 작용하고 있어, 이에 대한 개선방안이 고려되어야 할 것으로

36) 물론 이러한 경우에도 일부 노점상들은 사업비 분담을 거부하고 시장환경개선에 의한 혜택을 누리고자 하였으며, 이에 대해서도 각 시장조합은 조합원 상인들과의 협의 및 동의하에 나름대로의 대책을 강구하려는 노력을 기울였다.

보인다.

(3) 시설개선의 부작용에 대한 고려 결여

시설개선효과에 대한 현장조사와 시장상인 설문조사, 그리고 그를 토대로 한 사업성과분석 결과, 골목형시장에 설치된 천장 비가리개, 즉 아케이드는 직사광선을 차단하여주고 비와 눈을 막아줌으로써 마트에 비해 재래시장이 가지고 있는 결정적 한계 중의 하나인 전천후 쇼핑 및 쇼핑의 편리성을 제공해 주었다. 하지만 그러한 아케이드는 또한 시장내 공기의 순환이나 복사열 방출의 어려움이라고 하는 부작용도 나타내어 시장공기를 다소 악화시킨 부분도 발견되었다.

시장내에 설치된 공용화장실 또한 처음에는 시장상인 및 고객의 편의성을 증대시켜 주었지만, 시간이 흐르면서 화장실의 관리가 소홀해짐으로 인해 화장실에서 배어나오는 악취나 세균이 그대로 시장으로 유입되면서 시장공기가 악화되었고, 아케이드로 인한 환기의 어려움과 맞물려 환기와 통풍이란 측면에서 악화되는 문제도 나타났다.

이처럼 시장환경을 개선하고 고객의 쇼핑 편의성을 증대시키기 위하여 마련된 시설개선정비가 오히려 부정적인 요소로 작용하는 경우가 여럿 발견되었으며, 이러한 점들 또한 사업추진의 저해요소로 작용하고 있어서 이에 대한 고려도 이루어져야 할 것으로 보인다.

(4) 시공업체의 책임성 결여

재래시장 시설현대화 사업은 대부분 시장상인조합과 시공업체의 상호관계에 의해 집행된다. 자치구청은 사업의 내용을 승인하고 예산을 배분하고, 실질적으로 공사를 행하는 것은 상인대표와 시공업체에 의해 이루어지는 것이다. 그런데 이 때 상인대표는 아무래도 설비 전문가인 시공업체의 설계와 사업비책정을 원안 그대로

받아들일 수 밖에 없는 입장이 되기 쉽기 때문에 공사의 대부분을 업체에 맡길 수 밖에 없게 된다.

이러한 점 때문에 사업추진에 있어서의 시공업체의 책임감도 중시되지만, 실제적으로는 그렇지 못한 경우가 많음을 확인할 수 있었다. 시공업체의 선정에 있어서도 대부분이 몇몇 업체 중 수의계약에 의해 업체가 선정되는 경향이 있었다. 또 이들 업체는 다른 시장의 사업까지 맡게됨으로써 자칫 시공업체의 일방에 의한 재하청이 발생하고 임의적 설계변경 등으로 인해, 결과적으로 시설개선공사의 질적 저하가 발생할 여지가 다분하였다. 따라서 이러한 과정에 대한 개선방안도 강구되어야 할 것으로 보인다.

2) 개선방안

(1) 재래시장활성화사업의 지속적인 책임경영진의 확립

재래시장의 환경개선사업은 재래시장을 활성화시키기 위한 정책의 기반조성에 불과하다. 이 정책이 제대로 효과를 나타내기 위해서는 사업의 성과뿐만 아니라, 지속적으로 환경변화와 시장특성에 부합한 창의적 아이디어와 전략을 가지고 재래시장을 활성화시킬 경영자가 필요하다.

현재의 재래시장의 환경개선사업은 시설물의 유지와 보수에도 재원을 가진 관리책임자가 필요하고, 지역의 시장활성화를 위한 창의적인 전략개발을 주도해 나갈 경영진이 필요하다. 또 환경개선사업자체가 사업비의 80-90%를 정부의존적인 것이었기에 이 사업이 자립적이고 자율적으로 운영되기 위한 훈련과 경험이 덜 되어 있다고 할 수 있다.

재래시장이 대형할인점과 경쟁하면서 활성화의 기회를 포착하기 위해서는 조직적이고 전략적인 책임경영진의 형성을 지원해야 할 것이다. 이러한 사회적 자본이라고 할 인프라의 구축과 양성을 위해 행정의 지원과 역할이 무엇보다도 중요할 것

이다. 자율적이고 자립적인 시장공동체의 형성은 시장공동체를 사랑하고 섬기려는 지도력의 형성에서부터 출발한다고 할 수 있다.

단순한 시장상인들의 친목단체이거나, 정부지원의 보조금을 받기 위해서 급조되는 정부의존적 단체가 아니라, 재래시장과 지역시장의 활성화를 위해 형성된 상인공동체의 자율적이고 능동적이며, 창의적 전략을 가진 책임경영진의 확립이 무엇보다도 요청된다고 할 수 있다.

이러한 책임경영진의 신뢰(trust)를 훈련하고 심사하기 위하여 사업시행에 관련된 예산의 운영과 그 성과에 대한 객관적이고 분석적인 평가가 필요할 것이다. 그리고 행정측은 책임경영진과 사업성과에 대한 정보를 축적하고 공유하여, 이 정보를 바탕으로 시장상인에 대한 지원의 효율성을 높이도록 하여야 할 것이다. 그렇다고 해서, 행정측이 일일이 사업의 추진과정이나 세부사항까지 간여하여 통제적인 입장에 서서는 안 될 것이고, 일정한 기준의 매뉴얼을 미리부터 정하여, 이에 적합하게 추진되도록 지도하고, 최종적인 성과로서 평가하도록 하여야 할 것이다.

(2) 정보공개와 기존상인의 동의확보

정부지원사업이든 지역공동체의 자발적인 사업이든 공동체의 정책추진을 위해서는 무엇보다도 관련된 사업의 정보공개가 우선이다. 비록 정부로부터 80-90%이상의 지원을 받은 것이지만, 이 자금은 서울시민과 국민의 세금으로 조성된 것이므로, 이에 대하여 서울시와 자치구에도 보고하여야 하지만, 무엇보다도 상인들과 지역주민들에게도 어떤 내역으로 사용되는지에 대하여 공개하여 설명해야 할 의무가 있는 것이다. 설명책임(accountability)은 단지 보조금을 주는 행정공무원이 두려워서 서류양식을 구비하여 보고하는 것이 아니다. 오히려 사업의 혜택을 받고 그 사업의 성과여부를 직접적으로 평가할 상인들과 그 지역주민들에게 충분히 설명하고 사용내역에 대한 평가를 받아야 하는 것이 참된 자치이고 민주주의의 정신을 구현하는 것이라고 할 수 있다.

두려워할 것은 예산을 집행하고 결정하는 공무원만이 아니라, 그 예산을 납부한 시민이고, 정책대상집단인 상인들의 만족도를 최대화시켜주어야 하는 것이다.

특히 재래시장활성화정책은 입점상인들의 경쟁력상실을 회복시켜주기 위한 정책이므로, 기존의 상인들의 교육과 동의확보는 필수적이다. 원자화되어 있고 노령화되어 있는 상인들에게 새로운 상가활성화의 비전을 심어주면서, 추진정책에 동의하고, 적극적이고 능동적으로 동의하게 하기 위해서는 사업의 추진주체가 솔선하여 모범을 보이고 헌신적인 봉사가 필수적이라고 할 수 있다. 이를 위해 건물주에 대하여 사업후 일정기간동안 임대료인상을 하지 않도록 협약을 체결한다든지, 사업후 시장 근처에서 고객을 가로채는 노점상들의 흡수 방안이나 노점상으로부터의 상인상권보호를 위한 대책 마련 과 같은 구체적이고 현실적인 노력과 준비작업이 필요하다. 자치구의 입장에서 예산을 지원하는 것에 그치지 말고, 사업추진의 전후에 발생할 다양한 상황들을 미리 관심을 가지고 진단하여 준비하는 것을 도울 필요가 있다.

(3) 지역사회에 대한 신뢰회복

환경개선사업을 통하여 재래시장은 지역사회에 대한 외면을 벗어날 수 있는 발판을 마련하였다고 볼 수 있다. 또 자치구로부터도 지역경제활성화를 위한 관심과 주목을 받게 되었다는 점에서는 긍정적인 평가를 할 수 있다.

그러나 아직도 정찰가격이라든지, 상품에 대한 품질보증 등에 있어 대형할인점에 비해 신뢰받지 못할 부분들이 남아 있다. 재래시장은 지역과 밀착해 있으므로, 지역주민들의 쇼핑에는 편리한 잇점을 많다. 유가가 급등하는 환경속에서 소비자들은 차량으로 이동하여 쇼핑하기 보다는 근린지역쇼핑을 선호할 수도 있고, 일주일 단위의 계획된 대량구매에 비해 순간순간의 필요에 따른 소량구매의 가능성도 항상 열려있다고 할 수 있다.

새로운 환경변화는 새로운 기회를 가져올 수 있다. 또 특정시장의 특화된 장점

을 부각시키는 재래시장경영전략은 다른 상점에도 시너지효과를 가져와서 시장활성화의 틈새를 발굴해 낼 수 있다. 환경개선사업을 통한 지속적인 정비에 더하여 경영현대화를 통하여 소비자의 구매패턴과 행태에 편안함과 신뢰감을 줄 수 있는 활성화프로그램들을 지속적으로 개발해나가야 할 것이다. 무엇보다도 지역주민들에게 쇼핑에 대한 높은 신뢰감을 회복하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

친환경적인 생활방식을 강조하면서 ‘자전거로 재래시장쇼핑’과 같은 프로그램을 만든다면, 수십억이 드는 자동차의 주차장을 만들 것이 아니라, 짐싣는 수납장치가 된 수십대의 자전거를 비치하여 인근지역 쇼핑객들에게 편의를 제공한다는지, 단골고객에 대한 택배서비스를 신뢰있게 제공하는 프로그램 등을 개발할 수 있을 것이다. 맛벌이 부부를 위하여 가공된 식품과 농산물 등의 정기적인 배달프로그램 등도 생각할 수 있을 것이다.

2. 건물형 시장에 대한 사업의 개선안 및 향후 추진방향

건물형 시장은 여러 상인들이 입점해 있는 거대한 건물 전체가 단일 소유주에 의해 운영되고 있는 형태로서, 상인들은 그러한 소유주에 대해 점포 임대료를 지불하며 상업에 종사하고 있다. 이러한 시장유형에서는 사업추진 역시 그러한 건물소유주 또는 주식회사 등의 소유주의 대리(법)인에 의해 사업이 일괄적으로 추진되는 양상을 보인다.

따라서 소유주의 의지 여하에 따라 사업의 원활한 추진 여부가 결정되며, 사업의 내용 또한 그러한 소유주의 의지에 따라 결정되는 경향을 보인다. 이러한 점은 건물형시장의 사업이 골목형 시장에 비해 원활하게 추진될 수 있다는 장점으로 작용할 수도 있겠지만, 반대로 생각해 보면 일반상인들의 의견반영 과정 없이 자칫 독단적인 사업추진이 이루어질 수도 있는 여지가 있다 하겠다. 물론 그 과정에서 상인들의 의견을 묻는 경우도 있겠지만, 대부분은 소유주의 의지에 따라 시장의 방향이 결정되며, 상인들도 입점상인에 불과하다는 의식에서 사업내용에 대해 별 반

응을 나타내지 않는 경향이 있는 것으로 나타난다.

이러한 건물형시장의 사업추진형태, 기타 건물형 시장의 여건에 따라 건물형시장의 대부분은 사업시행 이후에도 시장의 분위기가 활발해지지 못한 경향을 보이며, 어떤 경우에는 사업의 방향이 왜곡되고 변질된 경우도 찾아볼 수 있었다. 건물형시장의 사업추진과정에서의 문제점을 정리하고 그에 대한 개선안을 모색해 보면 다음과 같다.

1) 문제점

(1) 건물소유주의 이익만을 반영한 사업내용

건물형 시장은 시장건물전체를 단일 소유주체가 소유하고 있고, 상인들은 그러한 건물의 점포를 소유주체로부터 임대받아 상업활동을 행하고 있다. 따라서 시장건물을 어떠한 방식으로 운영할 것인지에 대한 결정도 소유주체의 의사에 따를 수밖에 없다. 이러한 점 때문에 건물형 시장에 대한 사업의 내용도 다분히 시장소유주의 이익에 부합하는 형태로 진행되는 양상을 띠 수밖에 없고, 임대상인들은 그러한 범위 내에서 상업활동을 행할 수밖에 없다.

물론 사업의 방향이 시장전체의 이익을 도모하는 방향으로 진행된다면 이는 건물형시장의 특성이 긍정적으로 작용하는 것이라 볼 수 있을 것이다. 하지만 대부분의 경우에는 사업의 내용들이 시장전체적인 발전이 아니라 건물소유주 또는 일부 상인들을 위하여 사업이 행해진 경우가 대부분이었다. 어떤 경우에는 사업시행 이전에 사업 이후의 재입점을 약속하며 상인들을 일시퇴거시켰다가 나중에는 재입점 약속을 지키지 않고 시장운영방침에 부합하고 동의하는 상인들만을 입점시키는 경우까지 있었다는 사실은 건물형시장의 사업에 대한 충분한 사전적 검토의 필요성을 인식시켜준다 하겠다.

(2) 입점 상인들의 참여 결여

건물형시장의 사업비 중 민자부담액의 대부분은 시장건물소유주의 부담에 의해 형성된다. 물론 시장건물 소유주가 사업비를 부담하는 것은 당연하다 볼 수 있으나, 이러한 점은 일반입점상인들이 사업추진에 있어서 자신의 의사를 표현하기 힘든 부분으로 작용할 수 있다.

건물주들은 자기 소유의 건물을 리모델링하는 데에 있어서 민자부담분을 대부분 본인이 부담하였으므로 사업내용도 본인이 결정할 수 있고, 상인들 역시 그에 대해 별 이의를 제기하지 않을 것이지만, 이러한 점 때문에 오히려 사업의 방향이 왜곡될 여지가 발생한다고 볼 수 있는 것이다.

다른 각도에서 살펴보면, 건물형시장에 대한 사업비용의 대부분은 건물주가 아닌 세금에 의한 국비·시비에 의해 지원된다고 볼 수 있다. 건물주는 그러한 전체비용 중 극히 일부분만을 부담하는 것이다. 그리고 그러한 지원금은 시장건물주의 이익을 위해서가 아니라 입점상인들의 이익을 위해서 그리고 더 나아가 그러한 시장을 찾는 고객들을 위해 지원되는 예산이다. 이러한 점에서 본다면 건물형시장에 대한 사업의 내용결정 및 사업추진에 있어 비단 건물소유주의 목소리만이 중요하게 작용해서는 안될 것이라는 것을 알 수 있다.

또한 상인들이 비록 직접적으로 사업비 부담금을 내고 있진 않더라도 사업시행 이전이든 이후이든 임대료인상 등을 통해 간접적으로 사업비를 부담하고 있는 것이나 마찬가지라 하겠다. 따라서 입점상인들도 그러한 비용분담자로서 주체의식을 가지고 건물주들의 사업추진과정에 대해 의견을 표시할 필요가 있는 것이다.

이러한 관점에서 건물형시장의 상인들이 사업추진과정에 의사를 반영할 수 있는 기제를 마련해주는 방안이 고려되어야 할 것으로 보인다.

(3) 상인조직의 부재

건물형시장에서는 시장운영형태가 건물주의 의사에 따라 결정되기 쉽고 이에 반하거나 동의하지 않는 상인들은 자발적인 형태로 시장을 떠나게 되는 경우가 다반사이다. 따라서 현재 대부분의 건물형시장에서는 공점포가 많이 발견되었다.

상황이 그렇다 보니 건물형시장에서는 골목형시장의 경우처럼 다수의 상인들이 조합을 결성하여 목소리를 낼 수 있는 기제가 마련되기가 힘든 것이 현실이다. 그리고 그러한 점은 건물형시장에서 일반상인들의 소극적태도를 부추기는 원인이 되고 있는 것이다.

2) 개선방안

(1) 입점상인들의 일정비 사업비 부담 통한 주인의식·책임감 부여 방안

재래시장활성화정책은 먼저 재래시장을 활성화하자는 목적도 있지만, 이 정책은 상대적으로 낙후된 상인들에 지원정책 혹은 배분정책의 의미가 있다고 할 수 있다. 경쟁력을 강화하고 있는 대형할인점들의 급격한 팽창으로 인해, 경쟁력을 상실하고 있는 재래시장을 경쟁력 있도록 도와주는 배분정책인 것이다. 이러한 배분정책의 혜택은 주로 재래시장상인들에 대한 간접적인 상업지원사업의 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.

그런데 건물형 시장의 경우는 재래시장을 활성화시킨다는 정책의 1차적 목적에는 기여할지 모르나, 그 2차적인 혜택이 건물주에게 편향되는 결과를 초래하므로, 재래시장상인들에게 간접적인 상업지원사업의 성격을 상실하고 있다는 점이다. 건물형 시장의 경우, 환경개선사업지원금을 보조받아서 시장시설이 현대화되고 나면, 기존의 상인들은 퇴출되어버리는 현상이 공통적으로 발생하고 있다. 이는 정책의 의도하지 않은 결과를 초래한 것이다.

이 점에서 기존의 재래시장상인들이 의견과 선택을 먼저 구하여야 하겠지만, 기본적으로는 재래시장상인들의 영업이 지속될 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해선 다소 시간이 걸리고 합의형성에 난관들은 있겠지만, 실질적이고 직접적으로 사업비를 분담함으로써 입점상인들의 책임감과 관심을 유도하는 것이 필요할 것이다.

최소한 환경개선사업과 재래시장활성화 사업에 있어서는 입점상인들이 정책의 주인의식을 가질 수 있도록 배려되어야 할 것이다.

(2) 건물형 시장내 상인조직 결성 의무화 및 지원 방안

재래시장은 하드웨어적인 시설만으로 이루어지는 것은 아니다. 재래시장의 독특한 살아 있는 소프트웨어도 중요한 사회적 자산이다. 따라서 시설현대화사업을 위하여 지원되는 정부보조금이 시설적인 내용에 대한 것이라고 하더라도, 입점상인들의 입장과 이해관계를 반영하여 동의를 구하면서 추진되어야 할 것이다.

시설현대화사업이라고 하여, 건물형 시장의 건물주의 동의만으로 사업이 추진될 경우, 건물주의 입장과 이해관계를 반영한 시장형태가 될 것이고, 임대관리상의 편리함이나, 건물리모델링으로 인한 자산가치증식의 입장에서 정부보조금이 사용되어질 수 있다. 이는 건물형 시장에 입점해 있는 상인들의 의견이나 시장에 대한 비전을 반영하지 못하는 결과를 초래한다.

재래시장활성화정책의 정부보조금은 하드웨어와 소프트웨어의 양면으로 구성된 재래시장의 활성화가 목적이므로, 하드웨어의 건물주와 소프트웨어의 입점상인이 협력하여 지역에서 원하는 모습으로 재래시장의 모습을 정립해야 할 것이다.

이를 위해서는 건물형 시장 내에 입점해 있는 상인들의 공동체의 동의를 얻는 것이 필요하고, 이는 입점상인들의 조합이나 공동체가 조직화되어 있어야 할 것이

다.

물론 이런 단체들이 자신들만의 이기적인 이익만을 지향하는 조직이 되어 정부 사업의 효율성을 떨어뜨리는 것도 문제이지만, 재래시장활성화를 위한 새롭고 창의적인 아이디어와 입장에서 나오는 전략을 듣고 토론하는 장(場)으로서 필요한 것이라고 보여진다.

3. 재개발·재건축 시장에 대한 사업의 개선안 및 향후 추진방향

1) 문제점

(1) 건물형태의 왜곡 : 재래시장의 모습 상실 및 개인수익사업으로의 변모

재개발·재건축시장에 대한 지원사업에는 정부의 예산적인 측면의 지원은 없고, 오히려 용적률을 상향조정해 주고, 시군구의 도시계획자문위원회의 자문과 시군구의 지구단위계획구역의 지정입안 등에 있어서 필요절차를 생략할 수 있는 특혜를 부여하고 있다.

이러한 특혜는 정책의 본말을 전도시키는 결과를 초래하고 있다. 원래의 정책은 재래시장을 활성화시키기 위한 정책의도를 가지고 시작되었지만, 재개발과 재건축이 시행된 곳을 보면, 재래시장은 사라지고, 현대식의 유통매장들이 들어와서 최소한 재래시장대책으로서의 정책은 실패한 것으로 보여진다. 또 입지에 따라서는 적합한 상점들이 들어오지 못하여 공점포로 존재하는 경우도 있다.

그럼에도 불구하고, 낙후된 재래시장에 재건축과 재개발이 진행된 데에는 용적율의 특혜를 바탕으로 주상복합의 아파트를 지어 분양의 수익을 올리기 위한 방편으로 사용되는 경우도 있다. 또 입지에 따라서는 재래시장과는 무관한 대형매장이 들어와 기존의 재래시장상인들을 구축하여 인근의 골목시장으로 자리를 옮긴 경우

도 보인다.

이처럼 재래시장의 재건축과 재개발사업에 대한 특별법의 적용은 재래시장활성화라는 의도된 목적을 벗어나게 되어, 정책실패사례로서 지적된다고 할 수 있다.

(2) 기존 입점상인들의 자발적·비자발적 퇴출

건물형 시장의 입점상인들의 경우는 임대하여 영업을 하고 있는 경우가 많으므로, 재건축이나 재개발을 한 경우 현대화된 시설에 다시 임대하기에는 재정적으로 어려운 경우가 많고, 건물주의 입장에서조차도 모처럼 재건축과 재개발을 하는데, 굳이 경쟁력이 떨어지는 재래식의 시장형태를 유지하려는 유인도 적다고 할 수 있다.

결과적으로 새로 시장이 재건축이나 재개발이 되면, 기존 입점상인들은 퇴출될 수밖에 없고, 업종구성이 완전히 바뀌게 된다. 또 시장의 영업방식도 바뀌게 된다. 과거와 같은 소규모의 소매업보다는 할인점이나 대형마트와 같은 점포가 들어와서 연관된 업종들이 병렬되는 구조가 선호되게 되어, 건물형 시장의 업종구성이나 공간활용방식이 바뀌게 된다.

자연히 기존의 입점상인들은 자발적으로 퇴출이 되거나, 불가피하게 다시 들어올 여건이 되지 않아 비자발적으로 퇴출되게 된다.

2) 개선방안

(1) 잔존 입점상인들에 대한 보호책 강구

재래시장활성화 특별법을 통하여 낙후된 시설에 대한 건축법상의 특혜를 주고자 할 경우, 이러한 정책혜택이 정책이 의도한 대상집단에게 흘러갈 수 있도록 일정한 제약조건을 구비하도록 하여야 할 것이다. 이러한 제약요건으로서 잔존 입

점상인들이 기존의 시장공간에서 영업을 지속할 수 있도록 협약을 체결하는 것을 예로 들 수 있다. 물론 현대화되어진 공간에 구래의 업종과 업태를 가지고 그대로 들어가겠다는 것은 쉽지 않을 것이므로, 새로운 재건축·재개발의 공간에 대한 시장구성의 기획 및 경영능력이 요구된다고 할 수 있다.

기존의 입점상인들의 영업권과 생존권이 유지되고 지속될 수 있는 지원조치가 필요할 것이다. 이를 위해 새로운 시장구성을 위한 기획컨설팅도 필요할 것이고, 전업을 위한 교육훈련도 필요할 것이다. 이 기회를 활용하여 노령화되고, 경직화된 재래시장의 거둬나는 교육훈련을 통해, 대형할인매장에 대응할 수 있는 친절과 신용의 지역시장문화를 만들어 나가야 할 것이다. 혹은 지역에 밀착되면서도 현대화되고 단골고객들에 대한 쇼핑지원 및 관리서비스를 통해 맞춤형의 영업방식도 고려할 수 있을 것이다.

(2) 재래시장 모습 유지 및 지역예의 기대 위한 방안

재래시장활성화를 위한 특별법을 통해 재건축 및 재개발이 이미 진행되어졌는데, 기존의 입점상인들은 새로 들어오지 못하고, 대형할인매장도 들어오지 못해, 빈공간으로 남아 있는 경우 어떻게 할 것인가에 대한 문제이다.

특별법상의 제약으로 일정한 공간을 쇼핑공간으로 하는 전제조건이 있었기에 다른 공간으로 사용할 수는 없다고 하면, 이 공간은 공익을 위하여 정책적으로 사용되어질 수 밖에 없을 것이다.

재래시장의 유지를 위한 방안으로 생각할 수 있는 것은 첫째, 1재래시장 1촌 자매결연 사업 통해 공점포에 농촌특산물 등의 도농연계사업 추진을 추진하여 지역 균형발전이라는 공익의 국정목표에 기여하는 것이다.

만일 재래시장으로서 유지가 어렵다고 할 경우, 지역사회에 대한 기여할 수 있는 공간으로서 공공적 복지사업의 추진 통하여 지역사회에 기여하는 공간활용방안이다. 이는 지역이 필요로 하는 공공의 어린이집, 현대화된 유아방, 노인복지시설,

공민관과 같은 시설을 유치하도록 하는 방안이다. 또 recycle center 또는 지역도서관 혹은 지역전자도서관 등의 운영 통해 지역의 생활필요에 기여할 수 있는 공간으로 활용하는 것이다.

제 2 절 재래시장 활성화 정책에 대한 중장기적 차원의 개선안

전절에서 제시한 방안들이 시장유형별로 제시된 단위사업에 대한 단기적차원의 개선방안이었다면 본절에서 제시되는 방안들은 재래시장 활성화 정책 및 사업에 있어서의 근본적이고 장기적인 관점에서의 방안들이라 할 수 있다. 이는 정책의 틀을 구성하는 차원에서 그리고 정책전반에 걸쳐 제시되는 방안들에 해당한다.

1. 사업과정 전반의 하향적 분권화를 통한 ‘선분권 후평가 제도’ 정립

1) 사업과정 전반의 하향적 분권화 추구

이는 로컬거버넌스적 관점에서 제시될 수 있는 방안으로서, 사업의 기획·집행·환류 과정 전반에 있어서 자치구 이하 실질적 추진주체들의 권한을 강화하자는 방안이다. 물론 상위기관인 중소기업청과 서울시의 역할을 대폭 축소하자는 이야기가 아니라, 중소기업청과 서울시는 각 자치구의 사업추진방향 및 과정에 대한 종합적이고 정책적인 부분에서의 조정의 역할만을 행하고, 사업의 세부적인 내용 및 집행에 대한 권한과 예산은 자치구와 시장상인조직에 대폭 위임하자는 것이다.

예를 들어 중소기업청과 서울시청은 정책기관으로서, 각 자치구의 사업기획에 대한 대략적인 지침만을 제공하고 총액적인 예산만을 지원하며, 사업대상시장 선정부터 시작하여 그 이하의 사업의 세부적인 기획단계에서부터의 과정과 각 자치구의

재래시장에 대한 사업내용 결정 및 예산배분은 각 자치구의 권한으로 이양하는 방안이다. 그리고 각 자치구도 또한 각 재래시장에서의 사업내용 입안 및 예산사용내역에 대해서는 시장조합의 자율적 경영의지와 경영능력에 맡기는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

각 자치구의 재래시장 전체를 두루 조율하고, 사업이 꼭 필요한 시장과 발전가능성이 전혀 없어 보이는 시장을 선별할 수 있으며, 각 재래시장에 필요한 것들을 걸러주는 지역종합행정의 역할을 할 수 있는 것은 시청이 아닌 자치구청의 수준일 것이다. 또한 각 구의 환경적 특성과 해당자치구의 각 재래시장에 대한 상황을 잘 파악할 수 있는 주체 역시 중간에서 중간관리자적 역할을 행하고 있는 구청공무원임에도 불구하고 그에 대한 권한위임이 별로 없고 따라서 의무감도 없는 것이 현실이다. 그에 따라 구청의 입장에서 재래시장 활성화방안을 모색하도록 권한위임(empowerment)을 해주는 것이 서울시의 입장에서 광역적으로 활성화방안을 추진할 때 생기는 비효율을 줄일 수 있는 방법이다. 이는 자칫 자치구 공무원의 사기저하에 의한 적극성 결여로 이어질 수 있는 대목인 것이다.

개별시장의 입장에서도 마찬가지로, 각 시장에 필요한 사업의 내용, 그리고 각 시장을 찾는 고객들이 원하는 것들을 제대로 파악하고 있는 것은 다름 아닌 시장상인이라고 할 때, 실제적으로는 그러한 것들이 반영될 수 있는 기제가 미약하다고 할 수 있다. 따라서 사업의 하향적 분권화를 통해, 자치구공무원과 시장상인조합이 의사결정과정상에서 실질적으로 협력할 수 있고, 그를 통해 적실성 있고 원활한 사업추진이 가능해 질 것이다. 또한 그러한 분권화 과정을 통해 자치구공무원과 시장상인조합 상인들이 책임성과 지역경영능력을 훈련할 수 있을 것으로 기대된다. 더 나아가 이러한 하향적 분권화를 통해 각 자치구간의 정보공유 및 사업연계도 더 깊은 수준에서 이루어질 수 있을 것이다.

이러한 분권화 방안의 구체적인 방안으로서 다음과 같은 것들을 검토해 볼 수 있을 것이다.

① 재래시장활성화협의회가 가진 개별시장에 대한 심의권을 기초자치정부에 이관함(선분권)

② 기초자치정부는 ‘자치구 재래시장활성화협의회’를 만들어 확보한 예산에 대한 배분을 심의 결정함(자치구의 사업시행의 우선순위에 따른 자율적인 결정)

③ 자치구 재래시장활성화 협의회는 자치구의원-담당공무원-재래시장대표-전문가 유식자로서 투명하게 구성함.

④ 서울시라는 광역정부의 역할은 자치구의 특성에 따라 재래시장활성화정책의 예산을 총액으로 배분하는 결정을 행함. 이러한 결정은 자치구의 재래시장활성화에 대한 서비스 수요와 자치구의 재정상황, 지역경제의 비전, 정책추진능력 등을 평가하여 결정함.

⑤ 기초자치정부에 대한 권한이양을 통해 지방자치에서의 ‘보충성의 원칙’을 선도적으로 실현함으로써, 지방분권을 구체적인 정책차원에서 실현하여야 할 것임.

⑥ 중소기업청이 가지고 있는 재건축, 재개발사업의 선정권이 2005년 3월부터 광역지방정부로 위양되긴 했지만, 보다 실질적인 분권의 추진을 위해, 경영현대화사업에 관련된 선정권도 총액베이스(total-sum base)로 광역정부에 이양하여야 할 것임. 단, 중소기업청은 정책성과의 입장에서 광역지방정부의 선정권의 행사에 대해 수행하는 감사는 예정된 규정에 따라 엄밀하게 하여, 지방정부에 부정부패나 정치적 간여의 여부를 막아주어야 할 필요성이 있음. 그렇다고 통제의 목적으로 적법성 감사를 지나치게 까다롭게 수행하여, 사업성과를 위한 자율성을 제약해서는 곤란할 것임.

2) 사업결과에 대한 정책기관 차원에서의 평가 : 거버넌스 요소의 중시

위에서 사업과정 전반의 분권화 방안을 언급함과 동시에 자치구 및 시장상인조합차원에서 권한에 따른 관리책임성 및 지역경영책임성에 대해서도 언급하였다. 하지만 이러한 것들이 실질적으로 보장되기 위해서는 서울시청의 정책기관 수준에서의 ‘사업시행후 사업평가’가 정해진 매뉴얼에 따라 이루어져야 할 것이다. 이 때 사업에 대한 ‘사후적 감사’의 개념이 아닌 ‘사업과정 및 결과에 대한 평가’의 개념이 중시되어야 할 것이다.

‘감사’와 ‘평가’는 구청입장에서 느껴지는 바가 다를 것이며, ‘감사’의 개념에는 이미 자치구의 사업집행에 대한 자율성의 여지가 상당 부분 배제되기 쉽다. 반면에 ‘평가’가 이루어지게 된다면 자치구의 입장에서는 ‘감사’에 비해 그 결과에 대한 구속성에서 상당 부분 탈피하여 자율적인 사업기획 및 집행이 가능할 것이다. 그리고 그 환류에 있어서도 ‘감사에 의한 법·규정적 책임’이 아닌 ‘사업비 운영에 대한 자율적 경영책임’의 수준에서 평가결과가 심의되어야 할 것이다.

사업평가에 있어서는 외관적인 사업의 결과에만 의존하지 않고 그 추진과정에 조금 더 포커스를 맞추어 평가가 이루어져야 할 것이다. 사업의 결과에만 평가의 초점을 맞추게 되면 결과에 맞추어 과정이 왜곡될 여지가 다분하고 이는 재래시장의 중·장기적 활성화에 있어서 전혀 도움이 되지 않는 방향으로 사업이 진행될 여지가 있기 때문이다.

따라서 사업이 그 과정상에 있어서 여러 사업관계자들의 충분한 의견수렴을 거친 민주적 과정, 그리고 그 과정상에서의 자치구공무원 이하 주체들의 적극적 실현 의지와 협력관계, 지역이 요구하는 모습과 지역에 기여할 수 있는 모습의 재래시장 상 정립, 사업추진과정에 있어서 각 재래시장에 필요한 적실성있고 적절한 사업내용의 원활한 추진 등이 이루어질 수 있도록 유도하는 차원에서 사업에 대한 평가가 이루어져야 할 것이다. 그럼으로써 자연스럽게 지역상황과 고객이 원하는 바에 맞는 재래시장의 모습을 갖추으로써, 대형할인마트에 대응하여 지역속에서 공존하며

경쟁력을 갖춘 재래시장의 활성화를 기대할 수 있을 것이다.

또한 그러한 과정적 측면의 중시 및 그에 대한 평가를 통해 자치구 및 사업대상 시장의 수권 능력 및 지역적기반을 배양하는 가능성을 확인할 수 있으며, 그에 따라 각 자치구 및 재래시장에 대한 사업의 지속적 지원 및 추진 가능성 여부에 대해서도 어느 정도 예측할 수 있을 것이다.

2. 자치구의 지역적 기반의 중요성에 대한 인식 및 노력

재래시장활성화 사업이 각 자치구의 수준에서 분권적이고 거버넌스적인 원리에 의해 원활히 추진될 수 있기 위해서 필요한 것이 각 자치구 공무원 및 시장상인조합의 수권능력 등의 지역적 기반의 문제이다. 이러한 수권능력의 확보에는 그 주체들의 노력도 요구되겠지만, 그러한 능력을 확보할 수 있도록 제도적·물리적 기반을 조성하려는 상위기관의 노력도 필요하다 하겠다.

1) 자치구 차원의 노력

재래시장 활성화 사업에 있어서의 각 자치구적 수권 능력 배양을 위해 자치구 입장에서 행할 수 있는 노력에는 다음과 같은 것이 필요할 것이다. 먼저 재래시장 활성화정책의 담당자가 전문성을 확보하고 정책추진에 대한 자율적인 책임능력을 가지고 있어야 할 것이다. 그리고 전문성의 확보를 위해 사업대상 선정 및 사업내용 결정과정을 투명하게 공개함으로써 불신의 여지를 제거하고 정당성을 확보하여야 할 것이다.

또한 자치구의 재래시장담당자는 자치구내의 재래시장의 현황 및 문제점·조직화 정도의 파악, 대표자들과의 대면적인 대화와 활성화를 위한 비전 공유를 통해 지역공동체들과 함께 재래시장을 부흥시킬 정책파트너로서의 그들의 역할을 인정하

고 협력하려는 거버넌스적 마인드를 체득하여야 할 것이다. 또한 시장상인대표만이 아닌 일반상인들의 의견을 직접 들으려는 노력도 필요할 것이다.

재래시장담당자는 실무적인 역할을 담당하지만, 구체적인 내용은 시행업체에게 외주(Out-sourcing)하게 될 것이므로, 계약에 관련된 전문적인 지식과 법적인 계약조건의 설정·확보방안에 대한 전문적인 식견을 어느 정도는 갖추어 시공업체의 선정 및 사업이행 과정에 대해 감찰할 수 있는 능력을 보유하여야 할 것이다.

재래시장담당자는 행정관이므로, 정책집행과정에서 발생하는 정치적인 조정을 담당할 재래시장담당과장과의 2인1조의 내부팀웍이 필요할 것이다. 그리고 그러한 정치적 조정기능과 행정적 관리기능의 역할분담은 수평적인 본인-대리인(principal-agent)관계가 주축이 될 것이다. 그러나, 동시에 행정 관료제의 업무추진의 효율성을 위해 수직적인 명령-복종관계의 주인-사용인(master-servant)관계에 있다는 사실도 동시에 명심하여, 양자간 균형과 조화를 이루려는 노력이 요청된다 하겠다.

2) 시장상인조합 및 상인들의 노력

상인들도 재래시장 활성화 사업이 비단 상인들만을 위한 사업이 아니라 지역경제의 부흥 및 지역활성화를 위한 사업임을 인식하고, 사업에 대한 소극적 태도(예를 들어 사업비에 대한 무관심 등)와 행정의존주의 및 행정불신주의에서 벗어나 자활의지를 가지고 보다 적극적인 자세를 가져야 할 것이다.

그리고 재래시장활성화 사업은 구청공무원과 상인들만이 관심을 가지고 추진하는 것이 아니라, 궁극적으로 지역주민과 함께 공생해야 하는 것임을 인지하고, 실질적 고객인 지역주민의 의견도 충실히 파악하고 반영하려는 노력을 더욱 더 기울

이고 그러한 내용을 구청 및 시청에 전달하려는 노력을 기해야 할 것이다.

건물주들도 사업추진에 있어 건물주들의 동의가 가장 중요한 요소에 해당하므로 재래시장이 활성화되면 지역주민으로서의 건물주들의 이익도 높아질 수 있다는 의식전환도 필요할 것이다.

3) 정책기관(서울시)의 노력

서울시는 재래시장담당자에 대한 주기적인 순환인사를 제한하여 각 자치구공무원들이 재래시장에 대하여 얻은 경험과 인적네트워크를 정책전반에 대하여 발휘할 수 있도록 하는 기제를 마련해주어야 할 것이다. 이러한 기제의 하나로 ‘지역경영팀’과 같은 팀제운동을 통하여 전문적인 정책사업 경영능력과 성과를 제고해 나가는 방법을 들 수 있다. 그리고 각 자치구간의 정보공유 및 사업연계가 가능할 수 있도록 중간자적 입장에서 조율하려는 노력도 필요할 것이다.

시장상인조직의 지속적 발전 기제도 마련되어 충분한 동기부여가 가능토록 하는 실질적 여건 보장도 중요할 것이다.

3. 지역과 함께 하는 재래시장의 모습 정립

개별 재래시장은 내부적으로는 상인들의 상업지역에 대한 문제이지만, 지역공동체의 관점에서는 지역주민의 생활권의 문제이고, 소비자의 관점에서는 유통서비스를 제공받는 공급-소비의 문제이기도 하다.

따라서 지역공동체의 지역자치문제를 다루는 ‘주민자치센터 자치위원회’가 제시하는 재래시장에 대한 발전방안에 대한 의견을 반영할 필요가 있을 것이다. 또한 지역경영의 관점에서 재래시장에 대한 지역공동체의 의견반영이 필요할 것이다.

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

지역공동체의 특정문제에 대한 위원회의 의견도 반영하는 등의, 재래시장의 장기적인 비전과 방향에 대한 협력적 검토가 필요하다. 예를 들어 주민자치센터운영위원회의 의견, 지역복지협의회의 의견 수렴 및 반영 등을 통해 재래시장정책에 대한 종합성(comprehensiveness)와 참여(participation)를 확보하여야 할 것이다.

이미 지방의 몇몇 자치구들은 재래시장이 가지는 지역경제활성화 및 지역복지제고의 차원에서 의의를 인식하고 해당 지역에서의 대형할인마트의 입점을 제한하고 재래시장상인들의 상권을 보호해 주기 위한 자치구 내의 정책적 고려를 행하고 있다.³⁷⁾ 물론 이러한 것은 일견 법적으로 문제가 있는 조례에 해당하기는 하지만 재래시장이 지역경제에서 차지하는 비중이 크다는 것을 각 자치구가 인식하고 있다는 것을 반영한다.

재래시장이 지역경제 및 지역복지의 차원에서 가지는 의의는 크다 하겠다. 하지만 벌써부터 지역주민들은 편의성을 추구하며 대형할인마트를 찾고 있다. 이에 대응하여 재래시장이 그러한 대형할인마트에 대한 경쟁력을 갖추고, 재래시장활성화정책이 정당성을 확보하기 위해서는 지역경제에 이바지하고 지역의 특성을 살릴 수 있어, 지역주민들로부터 인정받는 지역속의 올바른 재래시장의 모습을 정립하려는 노력을 기울여야 할 것이다.

37) 동아일보 기사(2005. 7. 25일자) 참조.

제Ⅵ장 결 론

재래시장문제를 바라보는 시각에는 다양한 시각이 있을 수 있다. 재래시장의 시설낙후와 경영의 경쟁력상실로 인해, 상인들의 매출과 소득이 떨어지고, 재래시장을 찾는 고객이 현격히 줄어들고 있는 원인과 대응방안은 재래시장문제를 바라보는 입장에 따라 달라질 수 있다. 유통시장의 관점에서 보면, 대형할인점의 등장과 확산으로 인해, 대형할인점의 편리한 쇼핑, 저렴한 대량판매, 현대적인 경영기법, 문화 및 주차편의시설과의 퓨전 등을 통한 고객유치에 성공하고 있기에 재래시장의 경쟁력이 떨어지고 있다고 본다면, 재래시장을 대형할인점수준의 시설개선, 경영기법, 투자확대가 필요하다고 진단할 것이다. 또 도시관리계획상의 관점에서 보면, 노후화된 시장을 현대적인 시설로 재건축·재개발하여야 한다고 할 것이다. 또 지역균형발전론의 시각에서 보면, 대형할인점의 입점을 규제하고, 지역상인들의 보호를 위해, 재분배적인 지원정책을 수립해야 한다고 볼 것이다.

그런데, 현재의 재래시장활성화정책의 추진현황을 보면, 주로 도시관리계획상의 관점이 우세하여, 2002년의 ‘중소기업의 구조개선과 재래시장활성화를 위한 특별조치법’은 주로 재건축·재개발을 위한 도시관리계획상의 특혜적 지원사업이었다고 할 수 있고, 2004년의 ‘재래시장육성을 위한 특별법’의 경우는 하드웨어적인 환경개선을 위한 시설현대화사업 및 소프트웨어적인 경영현대화사업에 역점을 두고 있다. 그런데, 이의 추진주체와 추진자금의 결정권이 주로, 중앙정부 내지는 광역정부주도로 추진됨으로서 재래시장의 현장의 참여와 지역경영적 관점에서 사업성과의 평가가 결여된 채 관성적으로 정책이 추진되는 경향이 보인다.

재래시장은 서울의 1960년대 이후 도시형성과정에서 지역의 중요한 유토기능을 담당하였으나, 시설의 노후화, 경영능력낙후로 인해 대형할인점의 등장과 소비자구

매패턴의 변화추세에 부응하여 못하고 있다. 이에 특별법 등을 통하여 중앙정부는 정책적인 예산지원과 도시공간관리상의 특혜를 주는 지원사업을 벌이고 있으나, 지역현장과 자치구의 자율적이고 자치적인 참여와 파트너십부족으로 정책성고가 떨어지고 있다. 이에 정책성고가 상대적으로 높은 골목형 시장에 대해서, 경영현대화사업을 추진하여야 할 것이다.

서울시에 재래시장활성화사업이 2002년부터 2004년까지 추진된 17개구의 32개 시장에 대한 사업성과평가조사에 의하면, 골목형시장에 대한 사업의 효과성, 효율성, 만족도로 구성된 총괄평가가 높게 나타나고, 건물형시장에 대한 총괄평가가 낮게 나타남을 알 수 있다. 또 민주성과 실현의지, 협치성, 종합성, 적시성을 평가하는 사업시행의 과정평가에서도 골목형 시장이 건물형시장에 비해 높은 평가를 받고 있다.

과정평가지표와 총괄평가지표간의 관계를 보면, 민주성이 높으면, 사업의 효과성과 효율성, 만족도가 높아지고, 협치성이 높으면, 사업의 효과성과 사업집행의 효율성, 만족도가 높아짐을 알 수 있다. 실현의지와 종합성, 적시성이 높으면 사업의 만족도가 높아짐을 알 수 있었다.

현대정부의 운영에서 중앙정부가 정책을 주도적으로 추진하기 보다는 지방정부 내지는 기초지방정부가 정책에 대한 현장파악과 지역적 특성과 입장을 반영하여 효율적이고 만족도 높은 지역경영을 위해서는 정책의 권한과 예산이 선분권되고, 후 성과감사를 하는 중앙-지방관계의 시스템전환이 필요하다. 자치구의 입장에서든 수권기반능력을 확보하기 위해, 로컬 거버넌스의 리더십, 전문성과 설명책임성(accountability)확보가 가능한 지방정부가 되어야 할 것이다. 이를 위해 무엇보다도 재래시장의 상인조합의 자율적이고 능동적인 조직참여가 제도적 및 행태적으로 확보되어야 할 것이다. 분권시대에 정책대상집단의 자율적인 자치경영능력이 조성되도록 행정의 역할이 전환되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

강근복 외, “과학기술 정책과정의 정책네트워크 분석”, 「한국행정학보」 제13권 제2호, 2004.

강창현, 지역복지공급 거버넌스 연구 : 네트워크 접근, 「한국행정학보」 제36권 제2호, 2002

경기개발연구원, “경기도 재래시장의 합리적 재개발방안과 모형연구”, 1998.

김광웅, “정책평가 -이론적조망-”, 「한국행정학보」 제17권, 1983.

김선경 · 양재대 · 원준연, 도시계획 결정과정의 정책네트워크 분석, 행정논총 제41권 제4호

김일룡, “지역경영으로써 관광지활성화 전략에 관한 연구”, 「관광연구」 제14권, 1999.

김정렬, “부의 미래와 거버넌스 - 신공공관리와 정책네트워크”, 「한국행정학보」 제34권 제1호, 2000.

김정태, 재래시장의 물리적 환경개선방안, 충남대학교 대학원 건축학과 박사학위논문

김중식, “재래시장 재개발사업의 효과분석 및 활성화 방안”, 2002

김형양, “로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구: 부산광역시의 사회복지 및 환경분야를 중심으로”, 한국행정논집 제16권 제1호, 2004

남대문시장, “남대문시장 전자상거래 구축사업 성과보고”, 2005.4.17

- 동대문포럼, 동대문: 위기의 재래시장에서 패션문화명소로, 동대문포럼 2001정책자료집
- 류재현, 지방정부의 거버넌스형 시장리더십, 한국지방자치학회보 제14권 제3호, 2002.9.
- 방민석, “전자정부 구축과정의 정책네트워크 분석”, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문, 2003.
- 변명식, “전통재래시장 활성화 방안”, 2001년 추계학술대회 발표논문집
- 변명식·김영이·주운황, 월곶신도시 상권 활성화 방안연구, 2002년 학술대회 발표 논문집
- 서울특별시, 「재래시장 활성화 지원업무 편람」, 2004.
- 신창호, “재래시장 활성화 방안 연구”, 서울시정개발연구원, 2003.1
- 신창호·문경일, 「재래시장 활성화방안 연구 : 준거틀과 유형화」, 시정개발연구원, 2003.
- 신창호 외 편역, 일본상점가의 생존전략, 서울시정개발연구원 번역자료23, 2003
- 안성호·이정주, “로컬거버넌스와 지역경쟁력”, 2004년도 하계학술대회 발표논문집, 2004.
- 이도형, “로컬거버넌스 전략: 자활사업을 중심으로”, 한국행정학보 제38권제3호, 2004.6
- 이상옥, 한국재래시장의 변천과 유통근대화에 관한 연구, 단국대학교 대학원 박사학위 논문
- 이은구 외, 로컬 거버넌스, 법문사, 2003.6.
- 전영평, 지방정부의 거버넌스 모형구축 : 공익형 NGO의 형성정도와 정책참여 수준을 중심으로, 행정논총제41권제1호,

- 정정길, 「정책학원론(개정판)」, 박영사, 1997.
- 정정길 외, 「정책평가 : 이론과 적용」, 법영사, 2004
- 중소기업청, 「재래시장 지원업무 편람」, 2002.
- 중소기업협동조합중앙회, 재래시장활성화 매뉴얼, 2003.1.
- 채서일, 「사회과학 조사방법론」, 학현사, 2003.
- 최영출, “로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제”, 「지방행정연구」 통권 56호, 2004.
- 한부영·최은석, “지방정부의 정책네트워크 활용에 관한 연구”, 한독사회과학논총 제10권 제1호, 2000
- 허정옥, “지방재래시장의 활성화에 관한 사례분석”, 「마케팅관리연구」 제9권 제2호, 2004.
- 황종환·변명식·윤재한·서윤정, 향토산업육성에 관한 연구, 2003년 한국유통학회 추계학술대회
- 홍인옥, 재래시장의 문제점과 활성화방안, 도시와 빈곤 통권54호, 2002
- 홍인옥, 재래시장활성화방안 연구, 한국도시연구소 연구보고 2002-2, 2002.6.

2. 외국문헌

- Andrew, C. & M. Goldsmith., “From Local Government to Local Governance - and Beyond?”, 「International Political Science Review」, Vol. 19(2), pp. 101-107, 1998
- Chaskin, R. & Abunimah, A., “A view from the city: local government perspectives on neighborhood-based governance in community-building

- initiatives", 「Journal of Urban Affairs」, Vol. 21(1), pp. 57-78, 1999
- Foster, D. & Francis J. Plowden., 「The State Under Stress - Can the Hollow State be Good Government?」, Open University Press, 1996
- Ingraham, P. & K. Donahue., "Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity", in C. Heinrich and L. Lynn, Jr.(eds), 「Governance and Performance: New Perspectives」, Washington D.C.: Georgetown University Press, 2000
- Kooiman, J., Modern Governance : New Government-Society Interactions, London: Sage, 1994.
- MacRae, D. and Wilde, J. Policy Analysis for Public Decisions, Belmont:Duxbury Press. 1988.
- Mark Bevir & R. A. W. Rhodes., 「Interpreting British Governance」, Routledge, 2003
- Nakamura, R. T and F. SmallWood., The Politics of Policy Implementation, N.Y.: St.Martin Press, 1980.
- Peter. J. Local Governance in Western Europe, London:Sage, 2001.
- Pierre, J., "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics", 「Urban Affairs Review」, Vol.34(3), pp.372-396, 1999
- Rhodes, R., "The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme", Public Administration, Vol.78(2), pp. 345-363, 2000
- Rhodes, R.A.W., Understanding Governance : Policy Networks, Governance and Accountability, Buckingham: Open University Press, 1997.

- Stoker, G., "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, Vol. 50(1), pp. 17-28, 1998
- Stoker, G., *The New Politics of British Local Governance*, St. Martin Press, 2000
- Suchman, Edward A., *Evaluative Research*. New York: Russell Sage Foundation, 1967.

부 록



서울시정개발연구원
SEOUL DEVELOPMENT INSTITUTE

지역(자치구) : (), 시장명 : ()

연 구 원 박 종 철 (전화: 2149-1309)

I. 사업전반에 대한 총괄평가와 관련된 항목입니다.

■ 서울시는 이 시장에 대하여 환경개선사업을 실시하였습니다. 낙후된 시장환경을 개선하기 위해 아케이드를 설치하여 쇼핑하고 싶은 환경이 되도록 하였습니다. 이에 대한 귀하의 의견을 묻기 위한 설문입니다.

1. 사업 이전에 비해 <u>시장들의 미관이</u> 전반적으로 좋아졌다고 생각하십니까? ()
① 매우 좋아졌다 ② 좋아졌다 ③ 그저 그렇다 ④ 나빠졌다 ⑤ 매우 나빠졌다
2. 사업 이전에 비해 <u>시장들의 환경이</u> 대체적으로 청결해졌다고 생각하십니까? ()
① 매우 좋아졌다 ② 좋아졌다 ③ 그저 그렇다 ④ 나빠졌다 ⑤ 매우 나빠졌다
3. 시장들의 <u>통로가 넓어지고 잘 정리되어</u> 질서가 잡혔다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
4. <u>시장내 공기의 환기는</u> 잘 이루어진다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
5. 아케이드 등의 해가림과 비막음 시설이, <u>기후에 관계없이</u> 쇼핑을 하는 데에 도움을 주었다고 생각하십니까? ()
① 매우 효과적이다 ② 대체로 효과적이다 ③ 그저 그렇다 ④ 별로 효과가 없다 ⑤ 매우 효과가 없다

■ 시장의 환경개선사업을 시행하는데, 시민의 세금이 80%이상이 들었습니다. 이러한 세금이 현재의 아케이드와 환경개선사업에 적합하게 사용되었는지의 여부에 대한 귀하의 의견을 묻기 위한 설문입니다.

1. 사업 시행 이전에 비해 매출은 증대되었습니까? ()
① 많이 늘었다 ② 조금은 늘었다 ③ 변함 없다 ④ 조금 줄었다 ⑤ 많이 줄었다
2. 사업 시행 이전에 비해 시장고객은 많아졌습니까? ()
① 많이 늘었다 ② 조금은 늘었다 ③ 변함 없다 ④ 조금 줄었다 ⑤ 많이 줄었다
3. 사업 시행 이전에 비해 시장내의 공점포수가 줄었습니까? ()
① 많이 줄었다 ② 조금은 줄었다 ③ 변함 없다 ④ 조금 늘었다 ⑤ 많이 늘었다
4. 사업 시행 이전에 비해 시장내의 주변상인들의 상황은 어떤 것 같습니까? ()
① 많이 좋아졌다 ② 조금은 좋아졌다 ③ 변함 없다 ④ 조금 안좋아졌다 ⑤ 많이 안 좋아졌다
5. 사업비 사용내역은 투명하게 공개되었다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
6. 사업비 부담에 있어서 귀하는 적당한 수준에서 공평하게 부담하였다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
6-1. 위의 6번 문항에서 ④나 ⑤로 답하셨다면 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까? ()

7. 사업비의 책정 및 집행내역에 대해 어느 정도 알고 계십니까?
① 많이 알고 있다 ② 대강 알고 있다 ③ 모른다 ④ 거의 모른다 ⑤ 관심이 없다
※ 다음의 7-1부터 7-3의 문항은 위의 7번 문항에서 ①이나 ②로 답하신 분만 답해주시기 바랍니다.
7-1. 사업비의 집행에 있어 낭비적 요소가 있었다고 생각하십니까?
① 거의 없다 ② 적다 ③ 그저 그렇다 ④ 많다 ⑤ 매우 많다
7-2. 사업비의 집행에 있어 부정부패적 요소가 있었다고 생각하십니까?
① 거의 없다 ② 적다 ③ 그저 그렇다 ④ 많다 ⑤ 매우 많다
7-3. 사업비는 적절하게 저렴한 수준으로 책정되어 집행되었다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

■ 환경개선사업이 시행되고 나서 시장내에 바뀐 시설에 대해, 귀하께서 만족스럽게 생각하시는 곳과 불만족스럽게 생각하시는 부분을 확인하고자 하는 설문입니다.

1-1. 환경개선사업의 대상시설물 중 귀하께서 만족스럽게 생각하시는 것은 어떤 것입니까?(이 때 복수답변도 가능합니다. 단, 복수답변시에는 가장 만족스러운 시설물을 1, 다음을 2, ... 등으로 하여 순위를 매겨주시기 바랍니다.)

- | | |
|---------------|---------|
| 1) 천장 아케이드 | () |
| 2) 간판 | () |
| 3) 조명 | () |
| 4) 건물 내·외벽도색 | () |
| 5) 도로정비 | () |
| 6) 공용화장실 | () |
| 7) 주차시설 | () |
| 8) 방송시설 | () |
| 9) 시장브랜드간판 | () |
| 10) 소방시설 | () |
| 11) 전기 통신시설 등 | () |
| 비 | () |
| 12) 하수도공사 | () |
| 13) CCTV | () |

1-2. 위에서 열거된 시설물 외에 환경개선사업의 내용 중 만족스럽게 생각하시는 시설이 있다면 기재해 주십시오.

2-1. 환경개선사업의 대상시설물 중 귀하께서 불만족스럽게 생각하시는 것은 어떤 것입니까?(이 때 복수답변도 가능합니다. 단, 복수답변시에는 가장 만족스러운 시설물을 1, 다음을 2, ... 등으로 하여 순위를 매겨주시기 바랍니다.)

- | | |
|---------------|---------|
| 1) 천장 아케이드 | () |
| 2) 간판 | () |
| 3) 조명 | () |
| 4) 건물 내·외벽도색 | () |
| 5) 도로정비 | () |
| 6) 공용화장실 | () |
| 7) 주차시설 | () |
| 8) 방송시설 | () |
| 9) 시장브랜드간판 | () |
| 10) 소방시설 | () |
| 11) 전기 통신시설 등 | () |
| 비 | () |
| 12) 하수도공사 | () |
| 13) CCTV | () |

2-2. 위에서 열거된 시설물 외에 환경개선사업의 내용 중 불만족스럽게 생각하시거나 사용하지 않는 시설이 있다면 기재해 주십시오.

3. 위와 같은 시설들의 개선사업이 향후 재래시장으로의 고객유인에 도움이 될 것으로 생각하십니까? ()

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

II. 사업의 추진과정에 대한 항목입니다.

■ 서울시는 재래시장활성화정책을 추진하는 과정에서 많은 사람들의 의견을 듣고 조정을 하는 과정을 통해 최선의 정책우선순위와 정책성과를 내기 위해 노력하고 있습니다. 귀하의 의견과 입장이 이 사업추진에 어떻게 반영되었는가를 확인하고 합니다.

1. 귀하는 재래시장 활성화 사업에 대한 귀하의 의견을 적극적으로 개진할 의사가 있으십니까? ()

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

2. 재래시장의 시설개선사업 추진과정에서 귀하의 의견을 반영할 수 있는 회의체(예를 들어 토론회 등의 참여의 장)가 마련되어 있다고 생각하십니까? ()

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

2-1. 위의 2번 문항에서 ①이나 ②로 답하셨다면, 위와 같은 의사반영 기제가 귀하의 의견을 잘 반영하였다고 생각하십니까? ()

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

3. 재래시장활성화정책을 담당하는 <u>서울시청의 공무원들이</u> 상인들의 의견을 경청하고 적극 반영하여 사업을 추진하고 있다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
4. 재래시장활성화정책을 담당하는 <u>자치구 공무원들이</u> 상인들의 의견을 경청하고 적극 반영하여 사업을 추진하고 있다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
5. <u>상인대표들이</u> 귀하의 의견을 폭넓게 듣고, 다양한 의견들을 잘 반영하여 사업의 구상 및 추진을 행하고 있다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

■ 재래시장에 대한 활성화 정책이 보다 많은 성과를 이루기 위해서는, 이를 담당하는 핵심적인 인물들이 사업에 대해 비전과 열정, 추진의지와 능력, 지역사랑과 자발적 헌신을 가지고 사업을 추진해야 할 필요성이 있다고 할 수 있습니다. 이에 대한 귀하의 의견을 확인하는 설문입니다.

1. <u>자치구의 공무원이</u> 사업추진에 있어 적극적인 의지와 열의를 가지고 있다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
2. <u>상인조직의 대표</u> 는 사업추진에 적극적인 의지와 열의를 가지고 있다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

3. 건물주는 사업추진에 적극적인 의지와 비용 부담 노력 등을 보여줬다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
4. 자치구의 구청장은 재래시장활성화사업에 관심·비전 및 열의를 가지고 있다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
5. 전반적으로 상인들이 재래시장 활성화정책에 대한 관심과 적극적인 참여의지를 가지고 있다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 아주 그렇지 않다
6. 이 시장의 지역주민들은 환경개선사업의 시행에 대해 적극적인 관심을 가지고 있다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

■ 재래시장 환경개선사업의 시행에 있어서, 사업에 구체적으로 관련되는 인물들간의 정보를 교환과 상호 협력의 바탕에서 사업이 추진되어야 좋은 성과를 낼 수 있고 경쟁력있는 작품이 나올 수 있을 것입니다.

귀하는 그러한 핵심참여자들간에 협력이 이루어졌다고 생각하십니까 아니면 갈등이 있었다고 생각하십니까? 각 당사자들간의 협력의 정도, 즉 협동과 갈등의 정도를 <예시>에 맞게 수치로 표현해 주십시오.

<예시>

- ① 매우 협력적이다 ② 다소 협력적이다 ③ 그저 그렇다
④ 다소 갈등적이다 ⑤ 매우 갈등적이다 ⑥ 알 수 없다

1) 상인대표와 자치구 (담당 공무원)

2) 상인대표와 서울시청 (담당공무원) ()

3) 서울시청(담당공무원)과 자치구(담당공무원) ()

4) 상인대표와 지역주민들(주민자치센터위원장) ()

■ 환경개선사업은 재래시장의 입장에서 종합적인 비전과 검토를 가지고 경영능력과 경영책임을 가지고 추진되어야 할 것입니다. 이러한 환경개선사업시행의 리더는 재래시장활성화사업을 종합적이고 총체적으로 경영하고 책임을 질 수 있어야 할 것입니다. 이에 대한 귀하의 의견을 확인하는 설문입니다.

1. 사업수행에 있어서의 실질적인 주도자는 누구라고 생각하십니까? ()

① 상인대표 ② 시공업체 ③ 자치구 담당공무원 ④ 자치구청장 ⑤ 서울시 담당공무원

2. 사업수행에 있어서의 하자발생시 주된 책임자는 누구라고 생각하십니까? ()

① 상인대표 ② 시공업체 ③ 자치구 담당공무원 ④ 자치구청장 ⑤ 서울시 담당공무원

3. 귀하가 생각하는 사업의 실질적 주도자는 인근지역의 공공시설이나 공공조직 또는 자치조직 등으로부터, 지역경영에 있어서의 협력을 구하려는 노력을 행하였다고 생각하십니까? ()

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

4. 환경개선사업이 단지 재래상인만을 위한 사업이 아니라, 지역의 경제발전
과 지역의 커뮤니티개발이라는 보다 종합적인 관점에서 추진되었다고 생각하
십니까? ()

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지
않다

■ 환경개선사업의 추진에 있어서, 그 시장이 가장 필요로 하는 것이
필요한 때에 알맞게 진행될 때, 사업의 성과가 극대화될 수 있을 것입니다.
그 재래시장에 실제로 필요한 것들이 이루어졌는지, 그리고 환경개선
사업이 가장 적절한 시기에 실시되었는지의 여부에 대한 귀하의 의견을 확
인하는 질문입니다.

1. 사업은 당초 계획된 일정대로 원만하게 시행되었다고 생각하십니까? ()

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지
않다

2. 환경개선사업의 구체적인 내용들이 해당 시장이 가장 필요로 하는 것을 대
체적으로 잘 반영하였다고 생각하십니까? ()

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지
않다

3. 각 시장에 필요한 사업 내용들 간의 우선순위가 대체적으로 잘 반영되어
실시되었다고 생각하십니까? ()

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지
않다

■ 환경개선사업(시설현대화사업) 및 향후 전개될 차후적 사업(경영현대
화 사업 등)에 대한 상인 여러분의 의견을 묻는 질문입니다.

1. 본 시장에 행해진 시설현대화 사업에 있어서 본인이 생각하기에 잘
된 점과 잘못된 점이 있다면 제시해 주시기 바랍니다.

1) 잘된 점

--

2) 잘못된 점

--

2. 재래시장에서 상업활동을 하는 주체로서, 재래시장을 활성화시키기 위한 아이디어를 가지고 계신다면 제시해 주시기 바랍니다.

--

★ 설문에 친절하게 답변해 주셔서 감사드립니다. 마지막으로 통계적 분석을 위해 필요한 귀하의 기본적 사항에 관한 설문입니다. 통계법 제8조에 의해 본 사항은 통계목적 외에는 사용할 수 없게 되어 있으므로 안심하시고 답변에 응해주시기 바랍니다.

<부록 2> 설문지-공무원용



재래시장 활성화 정책에 대한 시장상인 및 서울시민 설문조사

<자치구 공무원 대상>

안녕하십니까? 서울시정개발연구소 도시경영연구부에서 재래시장활성화정책에 관한 연구를 수행하고 있는 연구진입니다. 직접 찾아뵙지 못하고 이렇게 우편으로 설문조사를 행하게 되었음을 송구스럽게 생각합니다. 널리 양해해주시기 바랍니다.

서울시에서는 낙후된 재래시장을 활성화시키기 위하여 환경개선사업을 시행하였습니다. 아케이드를 만들고 거리를 정비하는 등 재래시장의 상권이 회복될 수 있도록 돕기 위해 시비와 구비를 통하여 보조금을 지원하여 사업을 시행하고 있습니다. 이러한 지원사업이 성과가 있는지, 그리고 그 추진과정에 충분한 참여와 협력이 있는지를 확인하기 위하여 이 설문조사를 시행하고 있습니다.

이 조사내용은 순수히 통계자료로만 활용될 것이며, 귀하의 소중한 의견은 향후의 정책 방향을 설정하는 데에 매우 귀중한 자료로써 활용될 것입니다. 아울러 귀하의 개인적인 신상의 비밀을 철저히 지켜질 것임을 약속드립니다. 협조해 주셔서 감사합니다.

2005년 7월

서울시정개발연구원

연락처 : 서울시정개발연구원 도시경영연구부

부연구위원 김 찬 동 (전화: 2149-1214)

연구원 박 종 철 (전화: 2149-1309)

1. 사업전반에 대한 총괄평가와 관련된 항목입니다.

■ 서울시는 이 시장에 대하여 환경개선사업을 실시하였습니다. 낙후된 시장환경을 개선하기 위해 아케이드를 설치하여 쇼핑하고 싶은 환경이 되도록 하였습니다. 이에 대한 귀하의 의견을 묻기 위한 설문입니다.

1. 사업 이전에 비해 <u>시장들의 미관이</u> 전반적으로 좋아졌다고 생각하십니까? ()
① 매우 좋아졌다 ② 좋아졌다 ③ 그저 그렇다 ④ 나빠졌다 ⑤ 매우 나빠졌다
2. 사업 이전에 비해 <u>시장들의 환경이</u> 대체적으로 청결해졌다고 생각하십니까? ()
① 매우 좋아졌다 ② 좋아졌다 ③ 그저 그렇다 ④ 나빠졌다 ⑤ 매우 나빠졌다
3. 시장들의 <u>통로가 넓어지고 잘 정리되어</u> 질서가 잡혔다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
4. <u>시장내 공기의 환기는</u> 잘 이루어진다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

5. 아케이드 등의 해가림과 비막음 시설이, 기후에 관계없이 쇼핑을 하는 데에 도움을 주었다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 효과적이다 ② 대체로 효과적이다 ③ 그저 그렇다
④ 별로 효과가 없다 ⑤ 매우 효과가 없다

■ 시장의 환경개선사업을 시행하는데, 시민의 세금이 80%이상이 들었습니다. 이러한 세금이 현재의 아케이드와 환경개선사업에 적합하게 사용되었는지의 여부에 대한 귀하의 의견을 묻기 위한 설문입니다.

1. 사업 시행 이전에 비해 재래시장들의 매출이 전반적으로 증대되었다고 보십니까?
()

- ① 많이 늘었다 ② 조금은 늘었다 ③ 변함 없다 ④ 조금 줄었다 ⑤ 많이 줄었다

2. 사업 시행 이전에 비해 시장고객은 늘어났다고 보십니까? ()

- ① 많이 늘었다 ② 조금은 늘었다 ③ 변함 없다 ④ 조금 줄었다 ⑤ 많이 줄었다

3. 사업 시행 이전에 비해 시장내의 공점포수가 전반적으로 줄었다고 보십니까?
()

- ① 많이 줄었다 ② 조금은 줄었다 ③ 변함 없다 ④ 조금 늘었다 ⑤ 많이 늘었다

4. 사업 시행 이전에 비해 시장내 상인들의 분위기는 어떤 것 같습니까? ()

- ① 많이 좋아졌다 ② 조금은 좋아졌다 ③ 변함 없다 ④ 조금 안좋아졌다 ⑤ 많이 안 좋아졌다

5. 사업비 사용내역은 시장상인들에게 투명하게 공개되었다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

6. 시장상인대표들의 <u>사업비의 집행에 있어 낭비적 요소</u> 가 있었다고 생각하 십니 까? ()
① 거의 없다 ② 적다 ③ 그저 그렇다 ④ 많다 ⑤ 매우 많다
7. 시장상인대표들의 <u>사업비의 집행에 있어 부정부패적 요소</u> 가 있었다고 생각 하십니 까? ()
① 거의 없다 ② 적다 ③ 그저 그렇다 ④ 많다 ⑤ 매우 많다
8. 사업비는 <u>적절하게 저렴한 수준으로 책정되어 집행되었다고</u> 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

■ 환경개선사업의 내용중, 귀하께서 만족스럽게 생각하시는 것과 불
만족스럽게 생각하시는 부분을 확인하고자 하는 설문입니다.

1-1. 환경개선사업의 대상시설물 중 귀하께서 만족스럽게 생각하시는 것은 어 떤 것입니까?(이 때 복수답변도 가능합니다. 단, 복수답변시에는 가장 만족스 러운 시설물을 1, 다음을 2, ... 등으로 하여 순위를 매겨주시기 바랍니다.)	
1) 천장 아케이드	()
2) 간판	()
3) 조명	()
4) 건물 내/외벽도색	()
5) 도로정비	()
6) 공용화장실	()
7) 주차시설	()
8) 방송시설	()
9) 시장브랜드간판	()
10) 소방시설	()
11) 전기 통신시설 정 비	()
12) 하수도공사	()
13) CCTV	()
1-2. 위에서 열거된 시설물 외에 환경개선사업의 내용 중 만족스럽게 생각하 시는 시설이 있다면 기재해 주십시오.	

2-1. 환경개선사업의 대상시설물 중 귀하께서 불만족스럽게 생각하시는 것은 어떤 것입니까?(이 때 복수답변도 가능합니다. 단, 복수답변시에는 가장 만족스러운 시설물을 1, 다음을 2, ... 등으로 하여 순위를 매겨주시기 바랍니다.)

1) 천장 아케이드	()
2) 간판	()
3) 조명	()
4) 건물 내/외벽도색	()
5) 도로정비	()
6) 공용화장실	()
7) 주차시설	()
8) 방송시설	()
9) 시장브랜드간판	()
10) 소방시설	()
11) 전기 통신시설 정비	()
12) 하수도공사	()
13) CCTV	()

2-2. 위에서 열거된 시설물 외에 환경개선사업의 내용 중 불만족스럽게 생각하시거나 사용하지 않는 시설이 있다면 기재해 주십시오.

3. 위와 같은 시설들의 개선사업이 향후 재래시장으로의 고객유인에 도움이 될 것으로 생각하십니까? ()

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

II. 사업의 추진과정에 대한 항목입니다.

■ 서울시는 재래시장활성화정책을 추진하는 과정에서 많은 사람들의 의견을 듣고 조정을 하는 과정을 통해 최선의 정책우선순위와 정책성과를 내기 위해 노력하고 있습니다. 이에 대한 귀하의 의견을 확인하기 위한 설문입니다.

1. 귀하는 재래시장 활성화 사업에 대한 <u>귀하의 의견을 적극적으로 개진할 의사가 있으십니까?</u> ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
2. 재래시장의 시설개선사업 추진과정에서 <u>상인들의 의견을 반영할 수 있는 회의체(예를 들어 토론회 등의 참여의 장)가 마련되어 있다고 생각하십니까?</u> ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
2-1. 위의 2번 문항에서 ①이나 ②로 답하셨다면, <u>위와 같은 의사반영 기제가 상인들의 의견을 잘 반영하였다고 생각하십니까?</u> ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
3. 재래시장활성화정책을 담당하는 <u>서울시청의 공무원들이</u> 상인들의 의견을 경청하고 적극 반영하여 사업을 추진하고 있다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
4. 귀하는 <u>상인들의 의견을 경청하고 적극 반영하여</u> 사업을 추진하고 있다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
5. <u>상인대표들이 시장상인들의 의견을</u> 폭넓게 듣고, 다양한 의견들을 잘 반영하여 사업의 구상 및 추진을 행하고 있다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

■ **재래시장에 대한 활성화 정책이 보다 많은 성과를 이루기 위해서는,**
이를 담당하는 핵심적인 인물들이 사업에 대해 비전과 열정, 추진의지와
능력, 지역사랑과 자발적 헌신을 가지고 사업을 추진해야 할 필요성이 있
다고 할 수 있습니다. 이에 대한 귀하의 의견을 확인하는 설문입니다.

1. <u>귀하는 본인이 사업추진에 있어 적극적인 의지와 열의를 가지고 있다</u> <u>고 생각하십니까?</u> ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
2. <u>상인조직의 대표는 사업추진에 적극적인 의지와 열의를 가지고 있다고 생</u> <u>각하십니까?</u> ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
3. <u>재래시장내의 건물주는 사업추진에 적극적인 의지와 비용 부담 노력 등을</u> <u>보여줬다고 생각하십니까?</u> ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
4. <u>자치구의 구청장은 재래시장활성화사업에 관심/비전 및 열의를 가지고 있다</u> <u>고 생각하십니까?</u> ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
5. <u>전반적으로 상인들이 재래시장 활성화정책에 대한 관심과 적극적인 참여의</u> <u>지를 가지고 있다고 생각하십니까?</u> ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 아주 그렇지 않다

6. 귀하가 소속된 자치구의 지역주민들은 환경개선사업의 시행에 대해 적극적인 관심을 가지고 있다고 생각하십니까? ()

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

■ 재래시장 환경개선사업의 시행에 있어서, 사업에 구체적으로 관련되는 인물들간의 정보를 교환과 상호 협력의 바탕에서 사업이 추진되어야 좋은 성과를 낼 수 있고 경쟁력있는 작품이 나올 수 있을 것입니다.

귀하는 그러한 핵심참여자들간에 협력이 이루어졌다고 생각하십니까 아니면 갈등이 있었다고 생각하십니까? 각 당사자들간의 협력의 정도, 즉 협동과 갈등의 정도를 <예시>에 맞게 수치로 표현해 주십시오.

<예시>

① 매우 협력적이다 ② 다소 협력적이다 ③ 그저 그렇다
④ 다소 갈등적이다 ⑤ 매우 갈등적이다 ⑥ 알 수 없다

1) 상인대표와 자치구 (담당 공무원)

()

2) 상인대표와 서울시청 (담당공무원)

()

3) 서울시청(담당공무원)과 자치구(담당공무원)

()

4) 상인대표와 지역주민들(주민자치센터위원)

()

■ 환경개선사업은 재래시장의 입장에서 종합적인 비전과 검토를 가지고 경영능력과 경영책임을 가지고 추진되어야 할 것입니다. 이러한 환경개선사업시행의 리더는 재래시장활성화사업을 종합적이고 총체적으로 경영하고 책임을 질 수 있어야 할 것입니다. 이에 대한 귀하의 의견을 확인하는 설문입니다.

1. 사업수행에 있어서의 <u>실질적인 주도자</u> 는 누구라고 생각하십니까? ()
① 상인대표 ② 시공업체 ③ 자치구 담당공무원 ④ 자치구청장 ⑤ 서울시 담당공무원
2. 사업수행에 있어서의 <u>하자발생시 주된 책임자</u> 는 누구라고 생각하십니까? ()
① 상인대표 ② 시공업체 ③ 자치구 담당공무원 ④ 자치구청장 ⑤ 서울시 담당공무원
3. 귀하가 생각하는 <u>사업의 실질적 주도자</u> 는 인근지역의 공공시설이나 공공조직 또는 자치조직 등으로부터, <u>지역경영에 있어서의 협력을 구하려는 노력</u> 을 행하였다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
4. 환경개선사업이 단지 재래상인만을 위한 사업이 아니라, <u>지역의 경제발전과 지역의 커뮤니티개발</u> 이라는 보다 종합적인 관점에서 추진되었다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

■ 환경개선사업의 추진에 있어서, 그 시장이 가장 필요로 하는 것이 필요한 때에 적시적으로 진행될 때, 사업의 성과가 극대화될 수 있을 것입니다. 그 재래시장에 실제적으로 필요한 것들이 이루어졌는지, 그리고 환경개선사업이 가장 적절한 시기에 실시되었는지의 여부에 대한 귀하의 의견을 확인하는 질문입니다.

1. 사업은 <u>당초 계획된 일정대로 원만하게 시행되었다고</u> 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다
2. 환경개선사업의 구체적인 내용들이 해당 시장이 가장 필요로 하는 것을 <u>대체적으로 잘 반영하였다고</u> 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

3. 각 시장에 필요한 사업 내용들 간의 우선순위가 대체적으로 잘 반영되어
실시되었다고 생각하십니까? ()

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지
않다

■ 시설현대화사업 및 향후 전개될 차후적 사업에 대한 귀하의 의견을
묻는 질문입니다.

1. 본 시장에 행해진 시설현대화 사업에 있어서 본인이 생각하기에 잘
된 점과 잘못된 점이 있다면 제시해 주시기 바랍니다.

1) 잘된 점

--

2) 잘못된 점

--

2. 귀하가 소속된 자치구의 재래시장 시설현대화사업을 직접 담당하시

는 공무원으로서, 지금까지의 재래시장 활성화 정책의 전반적인 문제점 및 개선방안, 그리고 재래시장을 활성화시키기 위한 아이디어를 가지고 계신다면 제시해 주시기 바랍니다.

1) 재래시장 활성화 정책의 전반적인 문제점 및 개선방안

2) 재래시장 활성화를 위한 담당공무원으로서의 아이디어

★ 설문에 친절하게 답변해 주셔서 감사드립니다. 마지막으로 통계적 분석을 위해 필요한 귀하의 기본적 사항에 관한 설문입니다. 통계법 제8조에 의해 본 사항은 통계목적 외에는 사용할 수 없게 되어 있으므로 안심하시고 답변에 응해주시기 바랍니다.

1. 귀하의 직책은 무엇입니까? ()
 ① 과장 ② 팀장 ③ 실무자(담당)
2. 귀하의 성별은 무엇입니까? ()
 ① 남자 ② 여자
3. 귀하의 연령은 어떠합니까? ()
 ① 20대이하 ② 30-39세 ③ 40-49세 ④ 50-59세 ⑤ 60세-69세 ⑥ 70세이상
4. 귀하께서 소속 자치구를 막론하고 재래시장 관련 업무에 종사하신 총연한은 어떠합니까? ()
 ① 1년 이하 ② 1년-2년 ③ 2년-3년 ④ 3년-5년 ⑤ 5년 이상
5. 귀하께서 소속된 자치구에서의 '재래시장 활성화 업무 관련부서'의 중요도는 다른 부서에 비해 어떠하다고 보십니까? ()
 ① 상당히 중요한 편이다 ② 다소 중요한 편이다 ③ 보통이다
 ④ 중요도가 낮은 편이다 ⑤ 중요도가 매우 낮은 편이다
6. 재래시장 활성화 사업 과정에 있어서 구청내의 각 부서간 업무연계과정이 원활히 이루어지고 있다고 보십니까? ()
 ① 매우 원활하다 ② 원활한 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 원활하지 못하다 ⑤ 매우 원활하지 못하다
7. 재래시장 활성화 사업 과정에 있어서 각 자치구 간 업무연계과정이 필요하다고 보십니까? ()
 ① 매우 필요하다 ② 조금은 필요하다 ③ 그저 그렇다
 ④ 별로 필요하지 않다 ⑤ 전혀 필요하지 않다
- 7-1. 위 7번 문항에서에서 필요하다고 생각하셨다면 현재 각 자치구간 업무연계는 어느 정도 이루어지고 있다고 보십니까? ()
 ① 매우 원활하다 ② 원활한 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 원활하지 못하다 ⑤ 매우 원활하지 못하다
8. 귀하는 상인대표들의 사업추진행태에 대하여 어느 정도의 신뢰감을 가지고 계십니까? ()
 ① 매우 신뢰한다 ② 신뢰하는 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 별로 신뢰하지 않는다 ⑤ 매우 신뢰하지 않는다
9. 귀하는 한달 평균 어느 정도 재래시장 현장을 방문하시는 편입니까? ()
 ① 2번 이하 ② 3번-5번 ③ 6번-12번 ④ 13번-20번 ⑤ 20번 이상

<부록 3> 환경개선사업 시행 시장 현황

소속구	시장명	사업내용	사업비	준공일
종로구	동대문 종합시장	- 건물리모델링 - 화장실 개·보수 - 외부 창호 교체 - 휴게실 설치	1,300백만원 (시비 520, 구비 520, 민자 260)	'04. 8. 7
	통인시장	- 아케이드 등	770백만원 (국비 462, 시비 116 구비 115, 민자 77)	'05
	동대문 D동상가	- 천정 보수 등	1,058백만원 (시비 476, 구비 476 민자 106)	'05
	신진상가	- 아케이드 등	1,120백만원 (시비 512, 구비 511 민자 97)	'05
중구	방산 종합시장	- 건물내 · 외부 보수공사 - 엘리베이터(3개)설치 - 화장실 개 · 보수(8개소)	1,006백만원 (국비 503, 시비 150.9, 구비 150.9, 민자 201.2)	'04. 11.12
	통일상가	- 냉 · 난방 보일러교체 - 조도보완, 변전실, 천장보수 - CCTV설치, 소화설비공사 등	1,288백만원 (국비 644, 시비 193.2, 구비 193.2, 민자 257.6)	'69. 5. 28
	삼익 패션타운	- 냉 · 난방공사 - 주차장보수공사 - 옥상 및 옥탑방수공사 - 건물내 · 외벽공사 - 전기 · 통신공사	1,000백만원 (국비 500, 시비 60 구비 240, 민자 200)	'85. 12.25

중구	서울 중앙시장	- 아케이드 설치(274m) - 간판(511개) - 좌판정비(331개) - 셔터(180개) - 건물전면 파사드(120개)	1,512백만원 (국비 801.2, 시비 90, 구비 390, 민자 290.8)	'04. 11.30
	제일 평화시장	- 냉·난방 보수 등	1,127백만원 (국비 856, 시비 214 구비 211, 민자 142)	'05
	에리어 식스	- 냉난방 보수 등	1,058 (시비 450, 구비 450 민자 100)	'05
용산구	만리시장	- 아케이드 설치 - 화장실 정비 - 점포 개·보수 - 하수관로 정비 - 외벽 도색	1,030백만원 (국비 515, 시비 185, 구비 124, 민자 206)	'04. 6. 29
성동구	축산물시장	- 아케이드 설치 - 간판정비 - 소화전 설치 - 전기·통신주 이설 - 차광막 설치 등	2,250백만원 (국비 225, 시비 1,025, 구비 440, 민자 560)	'04. 3. 26
	뚝도시장	- 아케이드 설치 - 간판정비 - 전선 및 전화선 교체 - 도로포장 등	2,150백만원 (시비 1,097, 구비 577, 민자 476)	'04. 6. 2
광진구	노론산시장	-건물리모델링(화장 실보수, 조명시설, 상·하수도 설치, 소방·전기·전화공사 등)	372백만원 (시비 182, 구비 78, 민자 112)	'04. 3. 18
	노론산 골목시장	- 아케이드 설치 - 전기·통신공사 - 하수관공사 - 도로포장	834백만원 (시비 424, 구비 181, 민자 229)	'04. 3. 18

광진구	자양 골목시장	- 아케이드 설치 - 간판 정비 - 시장통로 아스콘포장 - 전기통신공사 - 하수관공사 등	1,210백만원 (시비 637, 구비 273, 민자 300)	'04. 7. 8
	중곡 제일골목시 장	- 아케이드(400m) - 간판(146개) - 아스콘포장 - 하수도 및 전기 통신공사 - CCTV설치	1,795백만원 (국비 897.5, 시비 897.5, 구비 376.95, 민자 299)	'04. 9. 24
동대 문구	청량리 청과물	- 차광막 설치 - 간판정비 - 전기공사	280백만원 (시비 157, 구비 67, 민자 56)	'03. 12.22
	전농 로타리시장	- 아케이드 설치, 전면간판 및 간판정비 - 전선 - 통신선 정비	495백만원 (시비 277, 구비 119, 민자 99)	'04. 1. 20
중랑구	면목시장	- 건물 리모델링(내부공사, 창호공사, 기계 및 전기설비공사, 주차장 설치 등)	1,757백만원 (국비 527, 시비 365, 구비 365, 민자 500)	'03. 9. 4
	우림 골목시장	- 편의시설(화장실,휴 게실,주차장,회의실, 사무실) - 점포개·보수 - 소방설비 - 소형간판 설치 등	1,760백만원 (국비 500, 시비 365, 구비 365, 민자 530)	'03. 12.27
	동부 골목시장	- 특화거리조성(375m) - 가로등(50개) - 간판(114개) - 전선지중화사업 - 차양시설교체(83개) 등	1,960백만원 (시비 1,488, 구비 372, 민자 100)	'04.11. 24

중랑구	면목 골목시장	- 아케이드 설치 - 소방시설 확충 및 장애시설물 정비 - 점포 개·보수 - 진입로정비 등	330백만원 (시비 584, 구비 446, 민자 300)	'03. 9. 4
	중랑교 종합 쇼핑상가	- 간판(35개) - 냉·난방시설, 옥상방수·지붕재공사 - 내부사인공사(42개) - 확장실 보수 등	1,560백만원 (국비 936, 시비 374.4, 구비 93.6, 민자 156)	'04.11. 24
	동원 골목시장	- 아케이드 등	2,262백만원 (국비 1357, 시비 543 구비 135, 민자 226)	'05
성북구	길음시장	- 아케이드 설치 - 좌판 및 점포 개·보수 - 도로포장 - 하수관로 및 노면 정리 - 주차장 설치 등	1,630백만원 (시비 847, 구비 363, 민자 420)	'03. 11.19
강북구	수유시장	- 엘리베이터 설치 - 인테리어공사 - 건물도색 - 가로등 설치	400백만원 (국비 200, 시비 96, 구비 24, 민자 80)	'03. 9. 10
	수유 골목시장	- 아케이드 설치 - 간판정비 - 도로포장 - 전기·통신공사 - 하수관공사 - CCTV 설치 등	1,044백만원 (시비 640, 구비 160, 민자 244)	'04. 10.14
	송인시장	- 냉·난방기 설치 - 시장 전체 단장 - 점포 개·보수	1,296백만원 (국비 500, 시비 240, 구비 60, 민자 496)	'03. 9. 15
	우이 골목시장	- 아케이드 등	1,213백만원 (국비 746, 시비 298 구비 74, 민자 124)	'05

도봉구	방학동 도깨비 시장	- 아케이드 설치 - 조명설비 - 소방설비 - 시장간판 -방송시설 설치	980백만원 (시비 490, 구비 294, 민자 196)	'04. 1. 14
	신창 골목시장	- 아케이드 등	1,511백만원 (시비 973, 구비 117 민자 151)	'05
서대 문구	인왕시장	- 아케이드 설치 - 진열대 교체 - 건물 개·보수 - 도로포장 - 간판정비, - 전기시설 정비 등	940백만원 (국비 282, 시비 188, 구비 188, 민자 282)	'03. 12. 19
마포구	신수시장	- 건물리모델링 - 시장간판 설치 - 옥상조경 및 - 휴게시설 - 옥상 방수공사 등	1,000백만원 (시비 480, 구비 320, 민자 200)	'04. 8.19
양천구	월정로 골목시장	- 아케이드 설치 - 점포시설 개선 - 도로포장 및 - 하수관 정비 - 가로등 설치, 통로 - 타일 및 - 우뢰탄 시공 등	1,153백만원 (시비 494, 구비 329, 민자 330)	'03. 8.29
	목4동 골목시장	- 아케이드 등	1,360백만원 (국비816, 시비 245 구비 163, 민자 136)	'05
	경창 골목시장	- 아케이드 등	1,170백만원 (시비 632, 구비 421 민자 117)	'05

강서구	송화 골목시장	- 아케이드 설치 - 간판정비 - 점포 개·보수 - 도로포장 등	1,000백만원 (시비 480, 구비 320, 민자 200)	'04. 6. 24
	화곡본동 골목시장	- 아케이드 설치(175m) - 간판(63개) - 좌판정비(6개) - 소방·통신시설, 도로포장	900백만원 (시비 486, 구비 324, 민자 90)	'04. 11.25
	동서남부 골목시장	- 아케이드 설치 - 간판정비 - 점포 개·보수 - 도로포장 등	1,000백만원 (시비 480, 구비 320, 민자 200)	'04. 6. 22
	화곡중앙 골목시장	- 아케이드 등	1,150백만원 (시비 621, 구비 411 민자 115)	'05
구로구	고척 근린시장	- 아케이드 설치 - 간판정비 - 점포 개·보수 - 도로포장 등 - 전기·소방설비 등	890백만원 (시비 498, 구비 214, 민자 178)	'04. 6. 29
	구로시장	- 아케이드 등	2,000백만원 (국비 1200, 시비 420 구비 180, 민자 200)	'05
금천구	남문시장	- 아케이드 설치 - 소방·전기시설 정비 - 도로포장 - 간판정비 등	948백만원 (시비 531, 구비 227, 민자 190)	'04. 3. 12
동작구	사당시장	- 지붕 개·보수 - 노후 소방시설 정비	28백만원 (시비 16, 구비 7, 민자 5)	'03. 12.19

관악구	관악 종합시장	- 건물외벽 리모델링 - 옥상방수 - 창호 및 내장공사 - 간판정비 - 냉·난방기 설치 등	1,007백만원 (시비 640, 구비 160, 민자 207)	'04. 8. 31
영등포구	사려가 시장	- 주차장 등	1,326백만원 (국비 795, 시비 119, 구비 278, 민자 132)	'05

<부록 4> 조사시장 활성화/비활성화 구분 리스트

시장유형 활성화여부	골목형 시장	건물형 시장
활성화 시장	방학동 시장, 송화골목시장, 남문골목시장, 화곡본동골목시장, 서울중앙시장, 동서남부골목시장, 자양골목시장, 고척근린시장, 노론산(골목)시장, 수유골목시장 (총 10개)	송인시장 (총 1개)
비활성화 시장	월정로 골목시장, 방산종합시장, 뚝도시장, 인왕시장, 마장축산물시장, 길음시장, 만리시장 (총 7개)	삼익패션타운, 중랑교종합쇼핑 상가, 통일상가, 사당시장 (총 4개)

** 활성화 여부는 효율성 지수로 평가.

A Study for Revitalizing Local Markets After Operating Surroundings-improvement Project

<u>Project Number</u>	<u>SDI 2005-R-33</u>
<u>Research Staff</u>	<u>Chan-Dong Kim (in Charge)</u> <u>Jong-Cheol Park</u>

This purpose of this study is to evaluate ‘Surroundings- improvement Project’ and to suggest policy alternatives for revitalizing local markets in Seoul. Local markets have played an important role as local distributive networks of farm products and commodities. However, the rapid growth of large-size discount retail stores erode the boundary of the local markets.

The policies for revitalizing local markets consist of surroundings- improvement project , business-management modernization project and redevelopment(reconstruction) support project. A special law was made to support the policy for revitalizing local markets in terms of both supporting budgetary subsidies and cutting procedure on inquiry commission for revitalizing local markets.

There are various approaches in order to evaluate the policy for revitalizing local markets. Among them, this study is based on the view point of Local governance, in which five actors participate in the process of the policy for revitalizing local markets. The main three actors are Seoul Metropolitan Government, autonomous districts government, and shop-keeper association. The rest two actors are central government and selective committee. The former participates in decision making process for selecting competitive local markets. The latter is to appraise relevant documents on revitalizing local market through budget subsidies.

The study developed three dimensions of general evaluation and five dimensions of process evaluation. Three dimensions of general evaluation are consisted of 1) effectiveness of project 2) efficiency of policy and project and 3) satisfaction of project. Five dimensions of process evaluation are consisted of 1) democratic participation 2) will of materialization 3) governance 4) comprehensiveness and 5) timing of project execution.

The analyses on this study are processed of preliminary and main researches.

The preliminary research analyze four local markets divided by revitalization market and non-revitalization market. As the results the analysis of preliminary research, eight indicates can be considered as reasonable and valid. Based on the preliminary research, the main research analyse 32 local markets in 17 autonomy districts from 2002 to 2004 year. As the result, alley-type local markets have high scores on general and process. On the other hand, edifice-type local markets have low scores on general and process. Therefore, alley-type local markets shall have priority on modernization project.

Finally, the suggestion of this study is to take over authority of selecting local markets for subsidy to autonomy districts in the view point of decentralization and self-government. To do this, 1) autonomy districts must have business capacity to manage revitalizing policy and project, 2) the role of large-unit government must change from project control into outcome assessment and 3) association of shop-keepers must organize participation and agreement of stakeholders.

Table of Contents

Summary and Policy Recommendations

Chapter 1 Introduction

1. Background and Purpose
2. Scope and Method

Chapter 2 Proceedings and Theoretical Study of Revitalizing Local Markets

1. Concept on Local Market and Revitalizing Policy
2. Evaluation on Revitalizing Policy of Local Markets
3. Vision on Revitalizing Policy of Local Markets

Chapter 3 Present State on Revitalizing Policy of Local Markets and Preliminary investigation

1. Patterns of Revitalizing Policy of Local Markets
2. Present Conditions on Surroundings-Improvement Project
3. Preliminary Investigation of Surroundings-Improvement Project

Chapter 4 Analysis on Products and Outcomes of Revitalizing Policy of Local Markets

1. Structure of Analysis on Products and Outcomes
2. Methods and Indexes of Project Evaluation
3. Analysis of Revitalizing Policy of Local Markets in Seoul

Chapter 5 Strategies For Improvement on Project and Policy on Revitalizing Local Markets

1. Short-term Strategies For Revitalizing Local Markes
2. Long-term Strategies For Revitalizing Local Markes

Chapter 6 Summary and Recommendations

- ***References***
- ***Appendices***

시정연 2005-R-33

**환경개선사업 시행 후
재래시장 활성화 방안**

발 행 인 백 용 호

발 행 일 2005년 7월 31일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울시 서초구 서초동 391번지

전화 (02)2149-0000 팩스 (02)2149-0000

값 9,000원 ISBN 89-8052-401-3-93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.