

Consideration of the Traditional Market-Related Law Revision Plan: Focus on Moranjang in Seongnam

전통시장 관련법 개정 방안에 대한 고찰 : 성남 모란시장을 중심으로

Lim, Jin(임 진)*, Kim, Young-Ki(김영기)**, Lee, Min-Kweon(이민권)***,
Kim, Yoo-Oh(김유오)****, Youn, Myoung-Kil(윤명길)*****

Abstract

Our distribution industry still lacks legal and institutional supplementary frameworks. Therefore, we urgently need systematic supporting schemes for targeting small merchants, including those in traditional markets. In 2004, the scope of and target for traditional markets took shape through the enactment of the 'Special Act for Nurturing the Traditional Markets'. Though restricted to a single market, it expanded the target and scope to include markets and stores, market improvement districts, and business improvement districts. However, the Special Act for Nurturing the Traditional Markets, the criterion for the revitalization of and support for the traditional market, applies a uniform standard. Accordingly, the Special Act for Nurturing the Traditional Markets has revealed problems, such as the deficit of legitimate ideas about unregistered markets.

This study identifies the problems with the Special Act for Nurturing the Traditional Markets. We take the Moranjang case as an example.

This study offers the problems new insight. We discuss the problems in terms of their empirical reality. We focus on unregistered markets, which are not protected by law. Most previous studies have applied empirical methods, but this study also provides legal and institutional perspectives on the prospect for efficient outcomes by applying the normative study methods applicable in the field.

Keywords : Traditional Market, No-registration Market, Moranjang, Special law for upbringing at a traditional market and a shopping street

국문초록

우리나라의 유통산업분야에는 아직도 법적·제도적 보완시책이 부족하며, 특히 전통시장을 비롯한 중소 영세상인들에 대한 보다 체계적인 육성·지원방안이 시급한 실정이다. 이러한 전통시장을 지원하기 위해 2004년도에 제정된 전통시장 특별법의 지원대상과 범위는 종전에는 단위시장으로 국한하였으나, 이후 시장 및 상점가, 시장활성화구역, 더 나아가 상권활성화구역을 지정하여 지원할 수 있도록 확대시켜왔다. 그러나 전통시장 활성화 및 지원에 관한 기준이 되는 특별법이 전통시장의 개념을 다소 획일적으로 규정함으로써 인해 무등록시장에 대한 법률적 개념의 미비함과 같은 문제점을 지니고 있다. 여기서 무등록시장이란 특별법에서 정한 계량화된 기준을 충족하지 못함에 따라 실제 시장기능 수행여부와 무관하게 법률적인 전통시장에 포함되지 않는 시장을 일컫는다. 본 연구는 이러한 특별법 규정에 대한 문제점을 도출하고 개선방안을 찾고자 논의를 전개한다. 사례는 모란민속5일장을 중심으로 한다.

본 연구는 새로운 시각으로 접근하고자 한다. 즉, 경험적인 측면에서 현실에 직접적으로 접목할 수 있는 논의를 하고자 한다. 따라서 최근 이슈화되고 있는 논의 중에 법적 보호를 받지 못하는 무등록시장을 중심으로 논의하는 한편, 연구방법론 측면에서 볼 때 규범적 연구방법론을 견지한다. 유통학 분야에 있어 기존의 연구가 대개는 경험적 분석기법을 많이 활용하지만, 본 연구의 특성상 법적·제도적인 관점으로 접근할 때 가장 효율적인 논의가 되기 위해서는 현장에서 바로 접목이 가능한 규범적 연구방법론을 택하여 본 연구를 전개하고자 한다.

주제어 : 전통시장, 무등록시장, 모란시장, 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법, 유통산업발전법

I. 서론

1. 연구의 목적과 배경

전통시장은 서민의 추억과 애환이 오롯이 서려 있는 장소이다. 그러나 급변하는 유통환경에 능동적으로 대처하지 못한 전통시장들은 차츰 경쟁력을 상실해 가고 있다. 이에 정부는 전통시장을 되살리기 위해 법적·제도적 지원은 물론, 금전적 지원을 아끼지 않고 있다. 일부에서는 전통시장의 노후화된 시설환경이 개선되기 어렵고, 기존의 상거래 방식에서 크게 탈피하지 못하고 있는 전통시장 및 영세유통업체들에 대한 지원을 중단하고, 자연 도태되도

* Local government official for Conventional Market in Seongnam, Korea.

** Team Leader, Research Team for Commercial Districts Development, Agency for Traditional Market Administration, Korea.

*** Director, Business Headquarters, Agency for Traditional Market Administration, Korea.

**** Director, Commercial Districts Activation Headquarters, Agency for Traditional Market Administration, Korea.

***** Corresponding author. Professor, College of Health Industry, Eulji University, Korea. Tel: +82-10-2263-7292. E-mail: retail21@hanmail.net

록 하는 것이 옳다고 주장한다. 그러나 오늘날 전통시장의 존재여부를 경쟁논리만으로 대입할 수 없는 이유는 고유의 전통문화를 존속시켜야 한다는 차원뿐만 아니라 노동집약적 산업 특성에 따른 고용창출 효과와 서민경제 안정을 위한 기여도가 높고, 장기적인 관점에서 대기업이 주도하는 상권구조는 독과점의 우려가 내재돼 있기 때문이기도 한다(Youn et. al., 2004).

따라서 국민의 정서를 넘어 지역경제 안정과 활성화를 위해 전통시장의 침체를 방관하기 어려운 실정이다. 이에 정부는 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법(법률 제7235호, 2004.10.22)을 통해 서민경제 활성화를 위한 정부의 의지를 보여 왔다. 즉, 특별법상 지원대상과 범위를 종전에는 단위시장에 국한하였으나, 이후 시장 및 상점가, 시장활성화구역, 더 나아가 상권활성화구역을 지정하여 지원할 수 있도록 확대시켜왔다. 그러나 정작 전통시장 활성화 및 지원에 관한 기준이 되는 현행법이 전통시장의 개념을 다소 획일적으로 규정함으로써 실제 존재여부와 무관하게 관련법에 따른 등록대상에서 특정시장을 제외시키는 문제점을 낳았다. 여기서 등록되지 않은 시장이란(이하, 무등록시장) 전통시장 관련 연혁법에 따라 개설되거나 대통령령에 따른 계량화된 기준을 충족하지 못해 특별법 제2조 규정에 따른 등록시장 또는 인정시장에 포함되지 않는 시장을 일컫는다.

중소기업청 및 시장경영진흥원에서 발표한 2010년도 전통시장 및 점포 경영 실태조사에 따르면, 전국 전통시장 1,517개 중 234개(15.4%)가 무등록시장으로 존재하며, 총 1만5166개 점포에 3만805명이 종사하는 것으로 조사되었다.

경기도 성남시에 소재한 모란민속5일장(4.9장)은 장날 하루 평균 10만여 명이 방문하는 우리나라 최대 규모의 민속시장이다. 그러나 현행법상 전통시장 기준에 적합하지 않다는 이유로 무등록시장으로 존치되고 있다. 즉, 지방자치단체인 성남시가 953개 점포의 영업공간으로 1만2200㎡의 면적을 직접 제공하여 정기적인 형태로 개설하였음에 불구하고, 특별법 시행령 제2조에서 규정하고 있는 건축물인 점포 50개 이상이 도로를 제외한 1,000㎡ 이상을 점유해야 한다는 규정을 충족하지 못한다는 사유로 특별법 제2조 제1호 나목에 따른 전통시장으로 인정받지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 무등록시장의 경쟁력 제고를 위한 일부 지방자치단체의 노력과 지역의 명소 등과 결합하여 지역상권 활성화 차원에서 무등록시장을 육성하기 위한 정부차원의 적극적인 자세는 매우 고무적이다. 그러나 아직도 법적·제도적 미비함에 대한 보완책이 부족하다는 점을 인식해야 한다(윤명길, 2011). 따라서 이제는 보다 심도 있게 전통시장에 대한 육성 및 지원방안을 강구해야 할 것이다. 이러한 차원에서 본 연구에서는 현행 특별법 상의 문제점을 도출하고 그 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

본 연구는 기존의 연구방법론과는 다른 새로운 시각으로 접근하고자 한다. 즉, 최근 이슈화되고 있는 논의 중에 법적 보호를 받지 못하는 무등록시장에 대한 논의를 중심으로 현장과 경험적인 측면에서 직접 현실에 접목할 수 있는 연구방법론을 견지하고자 한다.

2. 기존연구 검토 및 연구의 한계점

전통시장에 관한 수많은 논의 중 대표적인 논의를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 전통시장 경쟁력 강화방안에 관한 연구가 있다. 대표적인 연구로 김유오 등(2009)은 전통시장 활성화를 위한 상품권 유통방

안에 대하여 고찰을 하였다. 김상철(2004)은 전통시장의 경쟁력 강화방안에 관한 연구를 한바 있으며, 임용택 등(2010)은 전통시장을 유형별로 구분하고, 각 유형별 특성과 활성화방안을 도출하고 있다. 최승재 등(2009)은 전통시장의 기능과 문제점 분석을 통해 활성화 방안을 제시하고 있으며, 강명주 등(2007)은 부산지역의 전통시장 실태와 문제점 분석을 통해 활성화 방안을 제시하였다.

둘째로 정부정책에 관한 연구가 있다. 대표적으로 김유오 등(2005)은 선진국 중소기업 정책에 고찰을 통하여 국내 정책의 시사점을 도출하고 있으며, 정용우 등(2010)은 국내 중소기업의 정부지원정책에 대하여 살펴보고 있다. 박주영(2009)은 전통시장의 상품구성이 활성화에 미치는 영향을 분석하고 이를 통해 전통시장 정책에 대한 시사점을 도출하고 있으며, 김영기(2010)는 전통시장 주변 노점상의 실태분석을 통한 관리 및 운영 방안을 단기·중기·장기로 구분하여 제시하고 있다. 그리고 이재하(2007)는 전통시장 정책의 평가와 대안을 경상북도를 사례로 살펴보고 있다.

셋째, 전통시장의 소비자인식도와 관련된 연구가 있다. 김판진 등(2009)은 전통시장 시설현대화에 따라 소비자 인식도에 관한 연구를 수행하였으며, 서근하 등(2009)은 전통시장 상인의 창업가정신과 상품화 전략이 시장이미지와 경영성과에 미치는 영향에 대해서 살펴보고 있다. 이종인 등(2009)은 전통시장과 대형마트 이용고객의 실태조사를 중심으로 춘천지역에 소재한 전통시장의 활성화 방안을 연구하였으며, 진현정 등(2009)은 전통시장의 흥정에 대한 소비자 인식에 대하여 조사하였다. 그리고 오동욱 등(2007)은 전통시장의 서비스 품질과 소비자 만족과의 관계에 대해 살펴보고 있으며, 김용진 등(2008)은 전통시장 소비자의 지각된 서비스 품질이 고객만족, 고객충성도, 재방문 의도에 미치는 영향에 대해서 조사하고 있다.

이처럼 전통시장에 관한 연구는 경쟁력 강화방안에 관한 연구, 정부정책에 대한 평가와 대안제시, 전통시장 소비자인식도에 관한 연구 등이 주를 이루고 있다. 이 외에도 다양한 연구가 존재하나 상기 기술한 범위를 벗어나지 않는다.

본 연구에서는 기존의 논의나 연구방법론과는 달리 현행 전통시장 지원의 근본이 되는 특별법의 문제점에 대해 현장중심으로 고찰함으로써 전통시장 활성화 정책을 실제 최일선에서 집행하고 있는 지방자치단체가 현장에서 바로 접목할 수 있는 연구방법론을 견지하고자 한다. 즉, 규범적 연구방법론(윤명길, 김유오, 2007)에 따라 본 연구를 전개하고자 한다.

II. 전통시장 개념의 법·제도적 변천 정리

본 장에서는 국내 전통시장 관련법의 변천과정을 논의하고자 한다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

1. 시장규칙

일제강점기인 1914년 조선총독부는 식민지 경영의 일환으로 시장규칙을 제정하였다. 우리나라 종래의 시장을 재래시장, 식료품 판매시장, 수산·청과 경매시장으로 구분하고, 이를 각각 제1호, 2호, 3호 시장으로 일컬었다. 이후 1920년 건본 또는 상표에 의해 물품 또는 유가증권을 거래하는 시장인 제4호 시장을 총독허가형태로 추가하였으나 10여년 후 폐지되었다. 제1호 시장은 장육을 설치하거나 또는 설치하지 않아도 구획된 지역에서 매일 또는 정기적으

로 다수의 수요자와 공급자가 모여 화물을 판매하는 장소로 규정하였으며, 전래시장(傳來市場) 또는 재래시장(在來市場)이라 하였다. 제2호 시장은 20인 이상의 영업자가 하나의 장옥에서 곡물과 식료품을 판매하는 장소로서 공설시장(公設市場)이라 일컬어 졌다. 제3호 시장은 어물과 청과물을 위탁받아 경매하는 조매시장(糶賣市場)으로 어채시장(魚菜市場) 및 중앙도매시장이라 지칭했다. 위 모든 시장의 상거래 활동은 시·읍·면의 허가사항이었으며, 제2호 시장인 공설시장의 경우에는 시에서 선정한 일본인에게만 그 운영권이 주어졌다. 동 규칙이 발표된 이후에는 시장의 설치, 변경, 개소수의 증감 등을 도지사의 허가사항으로 두었다(윤명길, 김유오, 2010).

특히, 곡물 등 식료품과 일상생활용품을 주로 판매하는 제2호 시장인 공설시장은 한국 내 거주하는 일본인들의 생활편의를 도모하기 위한 목적으로 개설된 경우로서 부산의 일한시장(日韓市場)이 시초가 되어 이후 1909년 사설 부평동시장에서 1910년 6월 부산에 거주하는 일본인들을 위한 시장으로, 1915년 부산공영 공설시장으로 바뀌었다. 당시 거래규모가 가장 큰 공설시장으로서 점포수가 490개에 이르렀으며, 일일 방문객 수가 2만 3천여 명에 달했다. 해방 이후에는 미군부대에 물품을 파는 깡통시장, 한국전쟁 후에는 도깨비시장, 현재는 부평동시장으로 명맥이 유지되고 있다.

<표 1> 시장규칙에 따른 점포시설의 분류

구분	주요 내용
시장 분류	1914 · 제1호 시장(재래시장) · 제2호 시장(공설시장) · 제3호 시장(어채시장, 중앙도매시장)
	1920 · 제4호시장(곡물, 유가증권, 현물거래소) 신설
	1931 · 제4호시장(곡물, 유가증권, 현물거래소) 폐지 · 조선거래소령에 의한 시장(유가증권거래소) · 조선미국시장주식회사령에 의한 시장(미국 선물·미착물·현물시장)
개설 허가	· 제1호 내지 제3호 시장 : 도지사 · 제4호 시장 : 총독
경과 조치	· 시행당시 종전의 규정에 의하여 개설된 시장은 동법에 의하여 개설된 것으로 인정하며, 기존 시장은 일정기간 안에 규정요건을 갖추도록 함.

2. 시장법

대한민국 정부 수립 이후에도 계속 사용해오던 시장규칙은 중앙도매시장법(법률 제207호, 1951.6.22)에 일부 내용이 흡수되고, 서울특별시 중앙도매시장 업무규정 조례(서울특별시 조례 제93호, 1956.8.14)의 부칙에 따라 시장규칙 중 중앙도매시장관련 조항이 폐지되었다. 이후 시장법(법률 제704호, 1961.8.31)이 제정되어 부칙 제2항에 따라 시장규칙은 완전히 폐지되었다. 일제강점기에 제정된 시장규칙이 시장의 성격과 기능에 따른 분류방식이었다면, 시장법은 장소, 시설, 개설주기에 따라 시장을 분류하고 있다는 특징을 지녔다. 시장법에 따른 제1호 시장(상설시장)은 각령으로 정한 시설을 구비하고, 구획된 지역에서 매일 다수의 수요자와 공급자가 모여(來集) 물품의 매매교환을 행하는 장소로 규정하였다. 제2호 시장(정기시장)은 제1호 시장이 요구하는 시설을 구비하지 아니하였더라도 구획된 지역에서 정기 또는 계절적으로 다수의 수요자와 공급자가 모여 물품의 매매교환을 행하는 장소로 일컬었

며, 마지막으로 제3호 시장(건물형 상설시장)의 경우, 20인 이상의 사업자가 각령으로 정하는 시설을 구비한 동일건물 내에서 물품의 매매교환을 행하는 장소로 규정하였다(윤명길, 김유오, 2010).

특히, 제2호 시장인 정기시장의 경우에는 일정 구역 안에서 정해진 시설을 갖추고, 정기 또는 계절적으로 다수의 수요자와 공급자가 모여 물품의 매매·교환이나 기타 이를 지원하는 용역의 제공 장소로서 대지 면적이 1,000㎡이상인 곳으로 규정하였으며, 급수, 배수, 위생시설(화장실, 오물 수거장)만은 갖추도록 하였다. 다만, 계절적으로 개설되는 정기시장의 경우에는 시장의 면적을 350㎡으로 축소하고, 급·배수 및 위생시설에 대한 설치요건의 충족은 강제하지 않았다.

그러나 1961년 시장법이 일제의 시장규칙에 근거를 두고 제정됨에 따라 다음과 같은 여러 가지 문제점을 초래하였다.

첫째, 시장에 대한 정의와 범위가 애매하여 시장 주변의 유사시장과 무허가 노점상을 번창시켰다. 둘째, 법적 규제는 시장 개설자만이 받게 되고, 시장 주변에서 실질적으로 시장의 혜택을 받는 유사시장(類似市場)은 법적 규제와 의무대상에서 제외되는 모순을 낳았다. 셋째, 시장법이 장소와 시설만을 규정하는데 그쳐 거래질서 유지에 필요한 명확한 규정이 없어 혼란하고 무질서한 상거래를 바로 잡을 대책조치 마련하지 못하였다. 넷째, 시장 개설이후 사후규제가 미비하여 시장의 개설을 이권화 하는 한편, 시장의 건물이 부동산 투기와 부동산 임대업으로 변질되는 문제를 낳았다.

<표 2> 시장법에 따른 점포시설의 분류

구분	주요 내용
시장 분류	1961 · 제1호 시장(상설시장) · 제2호 시장(정기시장, 계절시장) · 제3호 시장(대형점, 백화점)
	1981 · 상설시장(도매시장, 일반소매시장, 백화점, 쇼핑센터, 대형점) · 정기시장
개설 권자	1961 · 지방자치단체 · 서울특별시 또는 도지사가 공익상 필요하다고 인정되는 법인
	1981 · 상설시장 : 서울특별시, 광역시장, 도지사 · 정기시장 : 시장·군수·구청장 · 계절시장 : 시장·군수·구청장이 지정한 자
경과 조치 (1981)	· 종전 규정에 따른 기존 시장은 동법에 따른 시장으로 간주 · 기존시장 개설자는 대통령령이 정하는 기간 안에 규정된 허가요건을 갖추어야함(자기 소유건물 또는 직영점포와 자본금을 갖춘 상법상의 회사)

1981년 개정된 시장법(법률 제3537호, 1981.12.31)은 시장의 종류를 상설시장과 정기시장으로 구분하고, 시장법 시행령(대통령령 제10887호, 1982.8.9)을 통해 상설시장을 업태별 종류, 내용, 건물·매장의 면적, 시설기준으로 구분하였다. 즉, 종전의 장소와 개설주기에 따른 분류방식에서 기능, 업태, 규모에 따라 구분하였으며, 나아가 근대화 건물과 시설에 대한 개념을 도입시켰다. 또한, 시장 개설자의 성격을 부동산 임대업자에서 유통경영인으로 전환시키면서 판매사 제도를 신설하였으며, 개설자의 자격요건 또한 일정규모 이상의 자기소유 건물이나 직영점포를 보유토록 의무화하여 강화하였다. 즉, 종전의 시장법(1961)과는 달리 1981년에 개정된 시장법은 '20인 이상의 영업자' 또는 '동일 건물 내'를 '업태별 유형에 따라 일정 수 이상의 영업자'나 '일정지역 내의 하나의 건물(지

하도에 부설된 시설 포함'로 개정함으로써 지하상가도 시장법의 적용대상이 되도록 하였으며, 개설자는 허가된 매장면적의 30% 이상을 소유하도록 의무화 하였다.

<표 3> 시장법(1981)에 따른 상설시장의 업태별 분류기준*

구분	내 용	영업자 수	건물면적 (연면적)	시설기준
도매 시장	주로 최종소비자 외의 자에게 공산품 위주로 매매·교환 기타 용역을 제공하는 시장	10인 이상	5,000㎡ 이상	·유용물시설 (전기, 급·배수시설 등) ·소비자보호 시설(상담실, 소비자 휴게소, 자유계량대, 공중전화 등) ·점포기본시설 (샷다, 점포의 내장, 간판, 표지물, 홍보판 등) ·위생시설 (수세식화장실, 오물수거장, 공동작업장 등)
일반 소매 시장	주택가시장·상가 기타 명칭여하에 불구하고 주로 최종소비자에게 물품의 매매·교환 기타 용역을 제공하는 시장	10인 이상	1,500㎡ 이상	
백화점	각종 상품을 부문별로 구성하여 최종소비자로 하여금 일괄구매할 수 있도록 직영 위주(직영 매장비율이 50% 이상이어야 한다)로 운영하는 대규모 점포	1인 이상	5,000㎡ 이상	
쇼핑센터	백화점·수퍼마켓 등 핵점포가 있고 각종 전문점을 비롯하여 레저시설·공공시설 등 편의시설과 주차장을 완비하고 직영 또는 임대로 운영되는 소매업의 집단	1인 이상	10,000㎡ 이상	
대형점	대중종합점(G.M.S)·염매점(D.S)·수퍼마켓·전문점 등 명칭여하에 불구하고 하나의 점포가 별표 2의 건물면적 이상인 대형소매점	1인 이상	1,500㎡ 이상	

*, 상설시장의 건물면적당 매장비율 60% 이상이어야 한다.

가 차별화된 발전을 할 수 있도록 계기를 마련하였다. 상설시장은 “일정구역안의 건물 또는 지하도에 설치된 점포시설에서 도·소매업자 및 이를 지원하는 용역업자가 계속적으로 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 영업장으로서 점포면적이 30㎡이하인 점포가 전체의 2분의 1 이상을 차지하는 곳”으로 규정하였으며, 정기시장은 “일정구역안에서 다수의 수요자와 공급자가 정기적 또는 계절적으로 모여 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 장소”로 규정하였다. 또한, 1995년 도·소매업진흥법 시행령(대통령령 제14718호, 1995.7.6)에 대한 전부개정을 통해 시장 등의 개설에 관한 규제를 완화하기 위하여 개설허가대상의 매장면적을 시장은 1,000㎡이상에서 3,000㎡ 이상으로, 대형점은 1,000㎡이상에서 2,000㎡이상으로 상향조정하였다. 다만, 시장에 관한 관리 권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 당해 업무가 이양됨에 따라 요건을 갖추지 못한 시장에 대한 폐지, 관계 법령의 경과조치에 따라 다른 시장으로 편입되는 시장에 대한 확인, 정기시장에 대한 관리에 미흡함으로 허가된 시장과 무허가 시장이 혼재되어 체계적인 관리에 어려움을 겪었다. 이후 재래시장 육성을 위한 특별법(법률 제7235호, 2004.10.22)에 따라 2005년 실시한 재래시장 실태조사를 실시하기 전까지 전국의 시장 현황 조사 파악하지 못하였다.

<표 4> 도소매업진흥법에 따른 점포시설의 분류

구분	내 용	
	1986·1991	1995
업태 분류	1. 시장(상설시장) 2. 정기시장 3. 대규모소매업 ① 백화점 ② 쇼핑센터 ③ 대형점 4. 도매센터 5. 연쇄회사업 6. 상점가	1. 시장(상설시장) 2. 정기시장 3. 대형점 4. 대규모소매업 ① 백화점 ② 쇼핑센터 5. 도매센터 6. 연쇄회사업 7. 상점가
개설 허가	1981 1991 1995	·상설시장 : 시·도지사 ·정기시장 : 시장·군수·구청장 ·계절시장 : 시장·군수·구청장이 지정하는 자 ·정기시장 : 시설기준, 운영 등에 관한 필요 사항은 시·군·구의 조례로 위임
경과 조치	1981 1991 1995	·종전 시장법에 따라 허가를 받은 상설시장은 새로운법에 따른 시장, 대규모소매점, 도매센터로 허가 받은 것으로 간주 ·시장 등의 개설에 관한 조건부 허가 경과조치 ·종전 법률에 따른 시장, 대형점, 대규모소매점, 도매센터의 개설통지를 받은 자는 종전 규정에 따라 허가

3. 도·소매업진흥법

도·소매업을 효율적으로 진흥하고, 건전한 상거래질서를 확립함으로써 국민경제의 균형발전을 도모한다는 취지아래 1987년 제정된 도·소매업진흥법(법률 제3896호, 1986.12.31)은 소매업태를 시장(상설, 정기), 대규모소매점, 도매센터, 연쇄회사업, 상점가로 구분하였다. 또한, 오늘날의 현대식 소매업태인 백화점, 쇼핑센터, 대형점을 “일정구역안의 건물에서 소매업자가 근대적인 시설과 운영체제를 갖추고 직영 또는 임대의 형태로 상품을 소매하거나 용역을 제공하는 영업장으로 정의”하여 시장에서 분리함으로써 소매업태

4. 유통산업발전법

국내 유통시장의 개방은 다국적 대형유통업체의 진출과 기업형 대형마트에 대한 국내 유통업체의 적극적인 투자로 이어져 급격한 유통산업구조의 변화로 가져왔다. 이에 따라 민간의 자유로운 투자와 경쟁을 촉진할 수 있도록 도·소매업진흥법을 폐지하고, 유통산업발전법(법률 제5327호, 1997.4.10)을 제정하여 시장을 대규모점포에 포함하고 정기시장, 임시시장을 구분하였으며, 상점가는 별도의 조문으로 규정하였다.

유통산업발전법에 따른 시장은 “동일한 건물 또는 지하도에 설

<표 5> 유통산업발전법에 따른 점포시설의 분류

법령 개정 시기별 점포시설(소매업체 ¹⁾)의 구분					
1997	1999	2003	2006	2009	
1. 대규모점포 ① 시장 ② 대형점 ③ 백화점 ④ 쇼핑센터 ⑤ 도매센터 2. 상점가 3. 전문상가단지 4. 체인사업 5. 임시시장, 정기시장	1. 대규모점포 ① 시장 ② 대형점 ③ 백화점 ④ 쇼핑센터 ⑤ 도매센터 ⑥ 기타대규모점포 2. 상점가 3. 전문상가단지 4. 체인사업 5. 임시시장, 정기시장 6. 무점포판매	1. 대규모점포 ① 할인점 ② 전문점 ③ 백화점 ④ 쇼핑센터 ⑤ 시장 ⑥ 그 밖의 대규모점포 2. 상점가 3. 전문상가단지 4. 체인사업 5. 임시시장 6. 무점포판매	1. 대규모점포 ① 대형마트 ② 전문점 ③ 백화점 ④ 쇼핑센터 ⑤ 그 밖의 대규모점포 2. 상점가 3. 전문상가단지 4. 체인사업 5. 임시시장 6. 무점포판매	1. 대규모점포 ① 대형마트 ② 전문점 ③ 백화점 ④ 쇼핑센터 ⑤ 복합쇼핑몰 ⑥ 그 밖의 대규모점포 2. 상점가 3. 전문상가단지 4. 체인사업 5. 임시시장 6. 무점포판매	
등록 인가	1997	· 대규모점포 : 시·도지사에게 등록 · 임시·정기시장 : 시장·군수·구청장이 개설(운용조례 제정)			
	1999	· 시장·군수·구청장에게 등록			
경과 조치	1997	· 종전의 도·소매업진흥법 제6조의 규정에 따라 허가 받은 시장, 대형점, 대규모소매점, 도매센터는 이 법의 대규모점포로 등록 인정 · 법 시행일로부터 6월 이내에 필요한 자격 구비조건 부여(법인, 상법상 회사, 대통령령이 정하는 규모의 매장면적 및 시설기준 등)			
	1999	· 도·소매업진흥법에 따라 허가 받은 시장·대형점·백화점·쇼핑센터 또는 도매센터를 인정			
	2006	· (시장에 대한 경과조치) 종전 규정에 시장으로 등록한 경우 그 밖의 대규모점포로 인정			

치된 다수의 점포시설에서 도·소매업 및 용역업이 혼재되어 있는 매장으로서 매장의 분양이 가능한 것”으로 정의되었으며, 매장면적은 도소매업진흥법 당시보다 확대된 3,000㎡ 이상으로 정하였다. 정기시장은 “일정구역 안에서 다수의 수요자와 공급자가 정기적 또는 계절적으로 모여 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 장소”라 하였고, 임시시장은 “일정구역 안에서 다수의 수요자와 공급자가 당해 시장의 개설자가 지정한 기관에 일시적으로 모여 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 장소”로 정의하였으며 개설방법, 시설기준, 운영 및 관리에 관한 사항은 시·군·구의 조례로 정하도록 하였다. 그러나 유통산업발전법(법률 제6959호, 2003.7.30) 제2조 제4호의 규정이 임시시장에 정기시장의 개념을 포함시켜 “다수의 수요자와 공급자가 일정한 기간 동안 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 일정한 장소”라고 개정된 이후 정기시장에 대한 별도의 정의는 사라지게 되었다. 또한 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률에 의한 농수산물도매시장, 농수산물 공판장, 농수산물물류센터 및 축산법에 의한 가축시장도 시장에서 제외되었다.

한편, 한국유통과학회 유통학정의위원회에서 지속적으로 건의한 결과, 소매업체의 정의가 제대로 안된 소매업체분류를 개정토록 한바 있다(윤명길, 김유오, 2010). 이러한 사실로 시장은 소매업체가 아니라, 소매업체와 소매업종이 복합한 건축물이라는 한국유통과학회 유통학 정의위원회의 권고를 받아들여서 소매업체라는 용어 안에 포함시키지 않았다. 즉, 유통산업발전법 시행령(대통령령

제19542호, 2006.6.22)이 권고에 따라서 개정되어 대규모점포로서의 시장을 하나의 독립된 소매업체의 유형에서 제외하였으나, 동령 시행이후에도 종전에 따라 시장으로 등록한 경우에는 법 제8조에 따른 대규모점포로 규정하도록 경과 조치하였다.

따라서 현재는 유통산업발전법에 따라 등록된 시장을 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법(법률 제10356호, 2010.6.8)에서는 등록시장으로 정의되고 있다.

5. 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법

유통산업의 근대화와 신업태의 출현은 상대적으로 경쟁력이 취약한 전통시장의 경영악화로 이어짐에 따라 서민경제 안정에 불안요소로서 작용되어 사회적인 문제로 대두되었다. 이에 중소기업의 구조개선과 재래시장 활성화를 위한 특별조치법(법률 제6639호, 2002.1.26)을 제정하여 일제 강점기 당시 시장규칙에 따른 암묵적인 의미로서의 재래시장을 최초로 법률적인 개념으로 사용하고, 양성화하였다. 특별법에 따른 재래시장의 정의는 “일정 구역안의 건물 또는 지하도에 설치된 다수의 점포에서 도·소매업자 또는 용역업자가 상시 또는 정기적으로 모여 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 장소로서 근대적인 유통기능이 취약하여 경영현대화 및 정보화를 필요로 하거나 건물시설이 노후화되어 개·보수 또는 재개발·재건축을 필요로 하는 장소”로 규정하였다. 즉, 기능적인 측면에서 그 동안 시장관련법에서 정의하고 있는 개념과 유사하였으나, 요건적인 측면에서는 근대적 유통기능취약, 건물시설 노후, 개·보수 또는 재개발·재건축이 필요한 곳으로 정의함에 따라 전래기

1) 현재 한국유통과학회 유통학정의위원회에서는 소매업체중에서 할인점이나 대형마트는 소매업체의 시스템적인 측면과 특성을 감안하여 “중합슈퍼”로 용어를 통일하여 칭한다.

간 등에 대한 기준이 배제된 상태로 재래시장이라는 용어를 단순히 낮은 시장이라는 개념으로 해석하였다. 뿐만 아니라 등록여부에 따른 지원범위를 명확히 규정하지 못함에 따라 정책적 집행과정에 문제점으로 작용하였다.

재래시장 육성을 위한 특별법(법률 제7235호, 2004.10.22)은 재래시장을 소관 하는 독립법률로 제정되어 재래시장을 “시설이 노후화되어 개·보수 또는 정비가 필요하거나 유통기능이 취약하여 경영개선 및 상거래의 현대화촉진이 필요한 장소”로 정의하고, 유통산업발전법에 따른 대규모점포로 등록된 시장(등록시장)과 시장·군수·구청장이 특별법이 정한 기준에 충족한 시장을 법률적 의미의 전통시장으로 인정하는 형태(이하, 인정시장)로 구분하였다. 즉, 유통산업발전법에 따른 대규모점포의 개설 요건을 충족하지 못하여 시장으로 개설되지 못했던 무등록시장에 한하여 특별법 시행령의 일정 요건을 충족할 경우 지원 대상으로 명문화한 것이다. 다만, 무분별한 인정시장의 난립을 막기 위하여 특별법 시행령에 따라 도·소매업 또는 용역업을 영위하는 점포의 수가 50개 이상인 곳으로 건축물과 편의시설(주차장·화장실 및 물류시설 등은 포함, 도로는 제외)이 점유하는 토지면적의 합계가 1,000㎡ 이상인 곳이거나 상가건물 또는 복합형 상가건물 형태의 시장인 경우에는 판매 및 영업시설과 편의시설을 합한 건축물의 연면적이 1,000㎡ 이상인 곳으로 10년 이상 시장기능을 수행하였으며, 시·군·구의 도시계획에 따라 10년 이상 시장으로 유지될 수 있는 곳으로 제한하였다. 또한, 토지와 건축물을 소유자들의 2분의 1이상(토지는 면적의 2분의 1이상)의 동의와 영업상인의 2분의 1이상의 동의를 받도록 하고, 이미 등록된 시장과 중복되지 않도록 하여야 한다.

재래시장에 관한 독립법률인 재래시장 육성을 위한 특별법은 2006년 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법(법률 제7945호, 2006. 4. 28)으로 전부 개정되어 유통산업발전법과 비교하여 임시시장에 대하여 더욱 상세한 기준을 제시하였다. 즉, 유통산업발전법 제14조의 규정에도 불구하고 “일정한 기간 동안 시장의 기능을 행하는 시장을 토지 면적 또는 건축물의 연면적 기준으로 1,000㎡ 이상이면 시장·군수·구청장에게 등록하고 개설할 수 있게 하였다. 이외에도 재래시장에 대한 시장정비사업 등 재개발, 재건축에 따른 공사기간 중의 입점상인의 임시영업이 필요한 경우, 천재·지변 또는 이에 준하는 상황으로 인하여 시장의 기능을 정상적으로 수행할 수 없어 긴급하게 시장의 개설이 필요한 경우, 지역주민, 인근지역 농어민 또는 시장 및 상점가의 상인, 공공기관·단체가 정해진 날에 농수축산물·생활용품 및 중고품 등의 매매·교환을 하기 위한 경우, 대규모의 행사에 따라 관람객·관광객 등을 위한 판매장소가 필요한 경우, 저소득층·실업자·노년층 및 농어민 등이 소득증대를 위하여 판매장소가 필요한 경우 등을 충족할 때 임시시장을 개설할 수 있도록 하였다.

최근 일부 개정된 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법(법률 제10356호, 2010.12.30)은 그 동안 사용해 오던 시장의 대표명칭을 재래시장에서 전통시장으로 변경하였다. 특히, 주목되는 부분은 2개 이상의 시장 또는 상점가가 인접하여 하나의 상권을 형성하고 있는 곳을 시장활성화구역으로 시장·군수·구청장이 지정하여 지원하는 방식을 개선한 점이다. 즉, 개정 전에는 시장, 상점가 또는 시장활성화구역과 인접하여 하나의 상권을 형성하고 있을지라도 정부의 지원 대상에서 포함되지 못했던 점포밀집지역이 자생력을 갖춘 상권의 조성과 지역 발전을 촉진한다는 차원에서 시장활성화구역을 지정하여 육성할 수 있도록 개정된 것이다.

다만, 시장활성화구역으로 지정되기 위해서는 특별법 제2조 제4

호에 규정하고 있는 다음 요건을 모두 충족하여야 한다.

첫째, 등록·인정시장 또는 상점가 1개 이상이 포함된 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상의 상업지역이어야 한다.

둘째, 지방자치단체의 인구가 50만명 이상인 경우에는 상권활성화구역에 700개 이상의 점포가 상업활동을 영위하여야 하며, 이외의 경우에는 점포 수 400개 이상이 요구된다.

셋째, 최근 2년간에 걸쳐 해당구역에 포함된 전통시장 및 상점가의 매출과 구역이 속한 행정동의 인구 및 사업체 수가 감소하여 해당구역의 주요 상업활동이 위축되었거나 위축될 우려가 있다는 객관적인 자료를 제시하여야 한다. 이 외에도 특별법 제19조의2에 따라 시장·군수·구청장 또는 상인조직을 대표하는 자가 상권활성화구역을 지정하기 위해서는 시·도지사의 추천을 받아야 하며, 이 경우 시·도지사와 중소기업청과의 협의를 통해 승인 여부가 결정된다. 뿐만 아니라 최근 중소기업청이 발표한 2011년도 상권활성화 지원사업(중소기업청 공고 제2011-80호)에 대한 공고내용과 같이 전통시장과 인근 상권을 연계한 지원을 통해 침체된 상권의 활성화를 위하여 시장활성화구역을 지정하려는 경우에는 상인조직을 대표하는 자는 특별법 제19조의2 제1항 전단에 따라 시장활성화구역 지정 및 변경 승인신청서와 구비서류(구역경계도, 구역 내 상인조직 등의 총회에서 상권활성화구역의 지정 또는 변경 신청에 동의한 회의록, 주민의견서)를 갖춰 시·도지사에게 제출하여야 하며, 시·군·구청장이 신청하려는 경우에는 주민공람 및 지방의회의견청취 절차를 거쳐 구역지정 및 변경 승인신청서와 구비서류(기초조사서, 구역 지정·변경 승인신청 사유서, 소요예산 및 조달계획, 구역지정의 효과, 구역경계도, 시장활성화사업의 개략적인 내용, 상권관리기구 운영계획서, 관련 행정기관과의 협의결과 및 조치계획서, 구역 내 상인조직 등의 총회에서 시장활성화구역의 지정 또는 변경 신청에 동의한 회의록, 주민의견서)를 시·도지사에게 제출하여야 한다.

시장활성화구역으로 지정받은 경우에는 제19조의4 및 동조의5에 따라 특별법 제20조, 제21조 및 제23조부터 제30조까지의 규정에 따른 경영개선 및 기반 인프라 구축사업으로 구성된 시장활성화사업계획을 수립하여, 시·도지사 및 중소기업청장의 승인을 받아 상권관리기구 등을 설치하여 지원을 할 수 있도록 개정되었다.

III. 전통시장 특별법의 문제점 및 사례

본장에서는 현행법에 따른 전통시장의 법적·제도적 개념상의 문제점과 사례를 중심으로 논의한다. 사례는 대표적인 국내 민속5일장인 성남의 모란시장을 들었다.

1. 전통시장 특별법의 문제점 도출

지난 2009년 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법이 개정되어 시장에 대한 법률적 용어가 재래시장에서 전통시장으로 변경되었다. 그러나 상업기반시설이 노후화되어 개·보수 또는 정비가 필요하거나 유통기능이 취약하여 경영개선 및 상거래의 현대화 촉진이 필요한 장소라는 용어의 정의가 변경되지 않은 채 전통시장의 법적 개념이 유지되고 있다. 즉, 시대적 요구와 사회적 필요에 의한 생성 동기가 유통산업 및 경제적 측면에서의 기능과 특징이 함축적인 개념 정립이 요구됨에도 불구하고 노후화된 시설의 개선과 경영선진화, 시장정비사업의 대상을 선정하기 위한 정부의 기준으

로 활용할 목적으로 전통시장의 개념을 규정하고 있는 것이다. 최근 전통시장의 개념을 재규정하고 현행법상 미비한 부분에 대해 개선하고자 시장경영진흥원(2010)에서는 전통시장 관련법령 등에 대한 연구를 통해 전통시장 개념 재정립에 대한 대안을 제시한바 있다. 이에 본 연구는 앞서 언급한 전통시장 개념 재정립에 대한 논의와 병행하여 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법의 일부 미비함을 지적하고, 정부 지원정책의 형평성을 확보하고자 한다.

1.1. 획일화된 기준에 따른 전통시장 개념상의 문제

현행법상 전통시장은 등록시장과 인정시장으로 구분된다. 등록시장은 유통산업발전법 제8조 및 동법 제2조 제3호에 따른 대규모 점포로 등록된 시장으로서 2006년 6월 22일 동법 시행령 제3조 및 별표1(대규모점포의 종류)이 전문 개정되어 시장이 대규모점포의 종류에서 삭제됨에 따라 더 이상 등록시장이라는 신규시장이 출현할 수 없게 되었다. 한편, 인정시장은 등록시장과 같은 기능을 수행하고 있으나 대규모점포의 요건을 갖추지 못한 곳으로서 대통령령으로 정하는 기준에 적합하다고 시장·군수·구청장이 인정한 곳을 말한다. 즉, 인정시장이란 도매업, 소매업 또는 용역업을 영위하는 점포의 수가 50개 이상인 곳을 지칭하며, 점포에 제공되는 건축물과 주차장, 화장실 및 물류시설 등을 포함한 편의시설이 점유하는 토지면적의 합계가 1,000㎡ 이상인 곳을 일컫는다. 단, 면적을 산정함에 있어 도로는 제외된다. 또한, 인정시장으로 등록하고자 하는 시장이 상가건물 또는 복합형 상가건물의 형태의 경우에는 판매·영업시설과 편의시설을 합한 건축물의 연면적이 1,000㎡ 이상인 곳이라는 기준을 충족하여야 한다. 외형적인 기준 이외에도 인정시장을 등록하고자 하는 구역의 상시 영업상인의 2분의 1이상의 동의와 해당구역 안의 토지 소유자의 2분의 1이상 동의와 동의를 얻은 토지소유자의 토지면적의 합계가 전체 토지면적의 2분의 1이상이어야 하며, 건축물 또한 소유자의 2분의 1이상의 동의가 선행되어야 한다. 또한, 과거 10년 이상 시장기능을 행하였고 인정되어야 하며, 등록시장과 중복되지 않고, 향후 도시계획에 따라 10년 이상 시장기능을 수행할 수 있다고 판단될 때만이 인정시장의 등록대상이 될 수 있다. 이와 같이 전통시장을 규정함에 있어 계량화된 기준을 시행령으로 정하여 인정시장의 무분별한 난립을 막고, 정부의 한정된 예산을 보다 효과적인 집행을 위해 불가피한 조치였다는 점은 상당부분 이해되어진다. 그러나 국민들의 정서적 공간이며, 삶의 터전인 전통시장을 정의함에 있어서 오랜 기간 우리 주변에서 전래되고 있는 정기시장 등을 포함하지 못한 점은 문제점으로 지적된다. 즉, 실제 시장기능 수행여부와는 관계없이 등록시장 또는 인정시장으로 분류되지 못한 전국의 1,517개 전통시장 중 234개 시장을 무등록시장으로 방치하는 결과를 초래하였으며 특히, 지방자치단체가 시설환경개선사업 등을 통해 무등록시장을 합법적 시장으로 양성시키기 위하여 각종 사업을 시행하려는 경우에도 해당시장은 국비지원 대상에서 제외됨은 물론, 예산을 집행한 해당 지방자치단체의 부담으로 작용될 수 있다. 다만, 최근 들어 소비자의 최소한의 편의와 안전을 위해 전기, 가스, 화재예방 등에 관한 시설에 한하여 일부 무등록시장을 지원하고는 있으나, 이 또한 현행법에 걸맞지 않은 재정적 지원이라는 점에서 개선의 여지가 다분하다.

1.2. 정기시장 및 점포에 대한 규정 미비

중소기업청 산하 시장경영진흥원에서 실시한 전통시장 및 점포 경영실태조사(2010)에 따르면, 전국에는 328개의 정기시장이 개설

되고 있으며, 전체 시장 중 정기시장이 21.6%를 차지하고 있다. 이 외에도 정기시장이면서 상설로 운영되는 시장(이하 정기·상설시장) 148개소를 포함하면 31.4%에 육박한다. 전국의 1,517개 전통시장에 종사하는 35만 9375명의 상인 중 8만8591명(24.7%)이 정기시장과 정기·상설시장을 생계터전으로 삶을 영위하고 있다. 그럼에도 불구하고 현행법상 정기시장에 대한 법적 개념은 어디에서도 찾아보기 어렵다. 현재 정기시장 또는 장육형시장에 대한 개념은 전통시장 특별법이 아닌 전통시장 및 점포 경영 실태조사 보고서에서 정의한 용어를 차용하기로 한다. 즉, 일정 주기로 개설되거나 영업을 하는 시장이나 노점을 포함한 대부분의 점포가 일정 주기로 영업하는 곳을 정기시장으로 정의하고 있으며, 장육형시장의 경우, 일정한 건물이 존재하지 않더라도 일정한 장소에 대한 소유권을 가지고 재화의 판매 또는 서비스의 제공이 이루어지는 장육으로만 구성된 시장을 일컫는다.

정기시장의 법률적인 정의는 앞서 논의된 전통시장 관련법령의 변천과 수차례에 걸친 제·개정 과정에서 삭제된 것으로 보인다. 정기시장에 대한 법적 개념은 일제 강점기 시장규칙의 경우, 상설시장과 정기시장을 구분하지 않고 장육을 설치하거나 또는 설치하지 않아도 구획된 지역에서 매일 또는 정기적으로 다수의 수요자와 공급자가 모여 화물을 판매하는 장소로 규정하였다. 또한 시장규칙에 근거하여 제정된 시장법은 상설시장과 정기시장을 최초로 분리하여 “상설시장이 요구하는 시설을 구비하지 아니하였더라도 구획된 지역에서 정기 또는 계절적으로 다수의 수요자와 공급자가 모여 물품의 매매교환을 행하는 장소”를 정기시장으로 정의하고, 급수, 배수, 화장실, 오물수거장 등을 갖추도록 하였다. 이후 도·소매업진흥법이 제정되면서 시장(등록·정기)과 백화점, 쇼핑센터, 대형점과 같은 오늘날의 소매점으로 분리하였으며, 정기시장의 개념은 “일정한 구역 안에서 다수의 수요자와 공급자가 정기적 또는 계절적으로 모여 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 장소”로 규정되었다. 1997년 제정된 유통산업발전법에서는 상설시장, 대형점, 백화점, 쇼핑센터, 도매센터를 묶어 대규모점포로 규정하고, 정기시장과 임시시장을 별도로 규정하였으나 동법 제2조 제4호를 개정하면서 정기시장의 개설주기별 특성인 정기적 또는 계절적이라는 단어가 삭제되었다. 이후 2004년 제정된 재래시장에 관한 독립법인 재래시장 육성을 위한 특별법에서 도매업자·소매업자 또는 용역업자가 대통령이 정하는 기준 이상의 면적과 점포를 갖춘 일정구역 안에서 상시 또는 정기적으로 모여 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 장소로서 인정하는 곳이라는 개념을 되살리면서 정기시장의 명맥을 유지할 수 있었다. 그러나 대부분의 정기시장의 점포가 시설을 구비하지 못한 노점형태로서 동법 시행령 제3조에서 규정하는 인정시장 기준을 충족하지 못함에 따라 정기시장에 대한 법률적 개념은 유통산업 고도화를 지향했던 사회적 분위기를 반영한 유통산업발전법의 개정과 낙후된 전통시장의 활성화를 위하여 정부가 명확한 기준에 의해 지원 대상을 선별할 목적을 담은 특별법 시행령이 제정됨에 따라 사라졌다고 볼 수 있다.

전통시장의 점포에 대한 규정 또한 자연발생적 또는 사회적 필요에 의해 일정범위의 구역이나 건물 또는 지하도에 설치된 다수의 점포를 특별법에서는 명확하게 규정하지 못하고 있다. 즉, 특별법 시행령 제2조 제1호에 따라 도매업·소매업 또는 용역업을 영위하는 장소로만 단순히 규정되고 있는 것이다. 또한 앞서 언급한 정기시장 개념상의 미비함과 더불어 오랜 기간 건축물이 아닌 관습적 의미의 노점형 점포는 인정시장 등록을 위해 대통령이 정하는 기준인 점포수 산정 시 제외됨에 따라 정부의 지원 대상에서 소외되고 있다.

다만, 특별법 관계법령 중 유통산업발전법 제2조제2호 규정에 따라 매장이라는 법률적 용어로서 상품의 판매와 이를 지원하는 용역의 제공에 직접 사용되는 장소를 지칭하고, 그 범위를 동법 시행령 제2조에 해당하는 시설이 설치된 장소로서 해당시설이란 건축법 시행령 별표1에 따른 제3호 나목부터 마목까지의 규정에 따른 제1종 근린생활시설, 제4호에 따른 제2종 근린생활시설, 제5호에 따른 문화 및 집회시설, 제13호에 따른 운동시설, 제14호 나목에 따른 일반 업무시설(오피스텔 제외) 등으로 정하고 있으나 이를 전통시장의 점포개념으로 대치하기에는 무리가 따른다.

2. 성남 모란민속5일장 사례

모란이라는 지명은 1958년 당시 재향군인회 개척단이라는 사설 조직이 황무지를 개간하다가 평양 출생의 개척단 대표(김창숙)가 어머니를 그리는 의미와 모란봉을 연상하여 개척단의 이름을 모란 개척단으로 변경하여 유래되었다. 당시 개척단원들의 자녀교육과 생필품 조달을 해결하기 위하여 개설된 5일장은 1962년경 자연발생적으로 형성된 것으로 추정되며, 1963년 당시 광주군청에 시장 개설 신청서를 제출하여 1964년 4월에 시장개설허가를 얻어 태동하게 되었다. 성남시로 승격된 이후에는 1974년 10월에 시장이 폐지되었으나 1975년 구)시외버스터미널 주변 및 하천제방인근에 다시 발생되었으며, 1991년 6월, 평일은 공영주차장으로 이용하고, 장날에 한하여 5일장으로 이용하는 형태로 존속되고 있다.

<그림 1> 모란민속5일장의 현장사진



<표 6> 모란민속5일장의 업종별 상인현황

구 분	회원수	취 급 품 목
계	953	
화훼부	16	화초류, 난류, 묘목 등
잡곡부	77	곡류(잡곡, 씨앗, 누룩, 찹쌀, 기타)
약초부	40	약초류, 건강식품 등
의류부	143	신사복, 부인복, 포복 등
신발부	18	운동화, 등산화, 장화, 고무신, 구두 등
잡화부	88	생활·주방용품, 피혁제품, 수입잡화 등
생선부	92	냉장·냉동 어패류, 건어물 등
야채부	109	야채, 청과, 나물류 등
기타부	171	야채, 생선, 건어물, 골동품, 의류, 젓갈 등
음식부	40	콩국수, 칼국수, 분식, 과자류, 음료 등
고추부	77	마른고추, 마늘 등(도매 27, 소매 50)
애견부	50	강아지(말티즈, 요끼, 시추), 고양이 등
가금부	32	개, 오리, 닭, 꿩, 염소 등

모란민속5일장은 경기도 성남시 중원구에 위치한 약 1만2200㎡ 규모의 복개지 위에 매월 4일과 9일에 개설되고 있는 5일장이다. 현재의 위치는 1990년을 전후하여 지방자치단체가 상인 953명을 시설물이 아닌 구획된 지역을 개별점포로 배정한 형태로서 오늘날 국내 최대 규모의 민속5일장으로 자리매김하고 있다. 모란민속5일장은 현재 화훼부, 양곡부, 약초부, 의류부, 신발부, 잡화부, 생선부, 민물부, 야채부, 고추부, 애견부, 가금부, 음식부 등 13개부서로 분류되어 성업 중에 있으며, 성남비전 2020 장기발전계획(2009)에서 정하고 있는 3대 생활권인 수정·중원권, 분당권, 판교신도시권 등 성남시 전역을 범역상권으로 두고 있으며, 서울·인천은 물론, 수도권 전지역(고양, 광주, 수원, 안산, 용인, 이천, 하남 등)과 충청, 강원지역 인구를 유입하고 있는 광역상권을 형성하고 있다. 현재 평일 장날에는 4만2000명이 방문하고 있으며, 주말이 장날과 겹치는 경우에는 방문객 수가 9만2000명에 달한다.(성남시, 2010).

현재 모란민속5일장의 장터로 이용되고 있는 부지는 성남여수지구 보금자리주택단지 실시계획(2007)에 따라 도로 기능이 회복될 예정이다. 이에 성남시에서는 남측 인접부지인 중원구 성남동 4747번지에 2만2575㎡ 규모로 장날에는 세계적인 수준의 한국을 대표하는 민속5일장으로 육성하고, 장날이 아닌 평일에는 시민들이 후생증진을 목적으로 하는 복합문화공간을 조성한다는 목표로 이전사업을 추진하고 있다. 그러나 5일장 이전사업에 소요되는 막대한 예산문제와 노점으로 구성된 무등록시장에 대한 양성화를 위하여 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 제2조 제1호 나목에 따른 인정시장으로 등록 후 국·도비를 지원 받아 이전사업을 추진하려 하였으나 현재 모란민속5일장으로 활용되고 있는 부지가 도로 위 노점형시장이라는 사유로 인정시장의 요건을 충족시키지 못하여 등록대상에서 제외되고 있는 실정이다. 즉, 지방자치단체가 영업에 직접 제공한 면적 1만2200㎡에 953개 점포가 정기적으로 개설되고 있음에 불구하고 특별법 시행령 제2조에 따라 건축물인

점포 50개 이상이 도로를 제외한 1,000㎡ 이상을 점유해야 한다는 규정을 충족하지 못함으로써 법적 시장으로의 등록 및 정부와 지방자치단체의 지원 대상에서 제외되고 있는 것이다.

<그림 2> 모란민속5일장 이전계획도



<그림 3> 모란민속5일장 명품화사업 조감도(예정)



IV. 전통시장 특별법 개정 방안 제시 및 개선점 도출

본 장에서는 앞서 논의된 내용에 근거하여 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법에 대한 개정방안을 제시한다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전통시장의 법률적 개념과 대상에 대한 재정립이 필요하다. 현행법은 전통시장을 법 제2조 제1호에 따른 등록시장과 인정시장만으로 정의되고 있다. 관련법의 변천과정을 통해 알 수 있듯이 과거 전통시장 관련법상 허가 등 등록대상인 전통시장이 현행법에서 정하고 있는 기준에 따른 경우 등록 대상에서 제외되고 있는 실정이다. 즉, 유통산업발전법에 따른 대규모점포의 요건을 갖

추지 못한 시장이 특별법 시행령 제2조의 규정을 모두 충족하지 못할 경우, 실제 시장기능 수행여부와 무관하게 법률적으로 더 이상 전통시장이 아닌 것이다. 따라서 인정시장의 요건을 갖추었으나, 인정시장으로 등록하지 아니한 곳 또는, 인정시장의 요건을 갖추지 못한 곳으로서 시장·군수·구청장이 전통시장의 기능을 수행하고 있다고 판단되는 곳(이하 “기타시장”이라 한다)을 특별법 제2조 제1호 다목으로 신설하여 전통시장의 기능을 갖춘 정기시장 등 무등록시장에 대한 법적·제도적 지원근거가 시급히 마련되어야 할 것이다.

둘째, 점포에 대한 명확한 정의가 필요하다. 법률적인 의미의 점포의 개념은 유통산업발전법 제2조 제2호에서 규정하고 있는 상품의 판매와 이를 지원하는 용역의 제공에 직접 사용되는 장소라는 매장의 개념이 전통시장 특별법에 비해 상대적으로 구체성을 지니고 있다. 그러나 전통시장 점포의 개념으로 직접 도입하기에는 다소 무리가 따른다. 따라서, 유통산업발전법상 매장의 개념을 전통시장 점포의 기본적인 개념으로 수용하되 상시 또는 정기적으로 영업에 제공되는 장소라는 의미의 개설주기의 특성을 반영하고, 시설환경적 측면에서 정기시장 또는 장육형시장의 경우에 한하여 건축물이 아니더라도 시장·군수·구청장이 직접 영업에 제공하는 장소를 점포로 볼 수 있도록 특별법 제2조 제12호에 명문화되어야 할 것이다.

셋째, 무등록시장에 대한 선별적 지원규정이 필요하다. 즉, 특별법 제2조 제1호 다목으로 기타시장이 신설되었다는 가정 아래 동법 제20조에 따른 상업기반시설에 대한 현대화사업의 지원 규정이 기타시장에 모두 도입된다면 인정시장과의 구분이 모호해지고, 무분별한 지원을 조장할 수 있다. 따라서 본조 제3항에 기타시장의 경우 법 제20조 제1항 제2호의 공동시설 중 전기·가스·화재 등에 관한 안전시설물의 설치·개량에 한하여 지원을 할 수 있다는 규정을 신설해야 한다. 단, 시장·군수·구청장과 시·도지사가 특정 기타시장의 활성화를 추진하기로 특별법 제7조의 규정에 따라 지역추진계획에 협의하여 반영하고, 또한 지원 후 현행법에서 정한 인정시장의 모든 요건을 충족할 수 있다고 인정되는 경우에 한하여 법 제20조 제1항의 각호의 내용인 영업에 제공되는 건물과 시설물의 개량과 수리에 관한 사항, 상인이나 고객이 공동으로 이용하는 비가리개, 창고, 상인교육시설, 전기·가스·화재 등에 관한 안전시설의 설치·개량, 관광(테마)거리 조성, 주차장, 진입로, 화장실, 고객지원센터의 설치·확장 등에 관한 시설현대화사업에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원하거나 보조할 수 있도록 개정하는 것이 바람직하다.

나아가 전통시장의 사회·경제적 기여도를 고려하고, 앞서 언급한 현행 전통시장 특별법에 대한 개정 방안이 실용화 될 수 있도록 한시법으로 존치되고 있는 특별법에 대한 기한의 연장 또는 일 방법으로 전환의 필요성을 제기한다. 더불어 전통시장 특별법 관계법령의 정비도 병행되어야 할 것이다. 예를 들어 유통산업발전법 제2조 제4호에서 규정하고 있는 임시시장의 경우, 특별법에서도 개설 및 촉진에 관한 사항이 중복·병행되고 있으며, 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙(시행 2003.7.1)의 경우, 개정 당시에는 도시계획시설로서의 시장을 유통산업발전법 제2조 제3호 및 제4호의 규정에 의한 대규모점포 및 정기시장으로 규정하였다가 이후 정기시장이 개념에 대한 명확한 설명 없이 삭제되고 임시시장으로 개정되었다. 이처럼 현존하는 우리나라 전통시장은 법적·제도적인 측면에서 안정적으로 자리 잡지 못하고 있는 실정이다. 따라서, 해석상에 모호함을 초래할 수 있는 전통시장

의 개념을 신중히 검토하여 서민경제를 대표하는 안정적인 유통의 시설로서 육성시킬 수 있도록 재차 한시법에 대한 기한연장 또는 일반법으로의 전환 필요성을 적극 제기한다.

V. 결론

우리나라의 유통산업분야에는 아직도 법적·제도적 측면에서 미흡함이 남아 있기 때문에 이를 보완하기 위한 논의가 필요하다. 이에 본 연구에서는 최근 이슈화되고 있는 논의 가운데 법적 보호를 받지 못하는 무등록시장에 대한 논의를 중심으로 전통시장 관련법인 특별법의 미비함을 보완하기 위하여 논의하였다.

전장에서 전술한 바대로, 실제 전통적 상거래 방식으로 시장 기능을 수행하고 있는 전국 1,517개 시장 중 234개 시장이 전통시장 및 상점이 육성을 위한 특별법(이하 특별법)에서 정한 획일화된 기준에 미달되어 등록 및 지원 대상에서 제외되고 있다. 다만, 최근 들어 소비자의 최소한의 편의와 안전을 위해 전기, 가스, 화재 예방 등에 관한 시설에 한하여 등록되지 않는 일부 전통시장을 지원하고는 있으나, 이 또한 법적 근거가 마련되지 않은 채 집행되고 있는 실정이다. 특히, 해당 지방자치단체가 영세 상인의 보호와 육성을 위하여 무등록시장에 대한 경영 및 시설환경개선사업 등을 직접 시행하려는 경우에도 현행법상 지원근거가 없어 사업추진에 많은 어려움을 겪고 있다.

따라서 본 연구에서는 문제점으로 도출한 몇 가지 사항에 대하여 다음과 같이 논의될 수 있을 것이다.

첫째, 실제 시장기능 수행여부와는 달리 현행법령에서 전통시장을 계량화된 기준으로 정의함으로써 이를 충족하지 못한 수많은 전통시장이 무등록 상태로 방치되고 있다.

둘째, 관계법령이 수차례에 걸쳐 제·개정되는 과정에서 정기시장에 대한 정의가 삭제되어 현존하고 있는 5일장을 법률적으로 규정하기 어렵고, 지원조차 힘든 실정이다.

셋째, 정기시장 개념상의 미비함과 더불어 오랜 기간 건축물이 아닌 관습적 의미의 노점형 점포 등을 포괄할 수 있는 점포에 대한 개념을 명확하게 규정하지 못하고 있다.

이상과 같은 사항에 대하여 전장에서 논의한 개정방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정부차원의 한정된 예산을 효과적으로 집행하기 위하여 전통시장 지원 대상을 계량화하여 선별하고자 했던 불가피성은 인정된다. 그러나 실제 시장기능 수행여부를 배제한 채 획일화된 기준으로 전통시장 개념을 정립하고 있다는 점은 문제시 된다. 따라서 특별법 제2조 제1호 다목으로 기타시장을 신설하여 인정시장의 요건을 갖추었으나, 인정시장으로 등록하지 아니한 곳 또는, 인정시장의 요건을 갖추지 못한 곳으로서 시장·군수·구청장이 전통시장의 기능을 수행하고 있다고 판단되는 곳으로 정의함으로써 전통시장의 기능을 갖춘 정기시장 등 무등록시장에 대한 법적·제도적 지원근거가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 현행법상 점포에 대한 정의가 미비하고, 시행령에서 조차 단순히 도·소매업 또는 용역업을 영위하는 곳으로만 규정하고 있어 전통시장 점포에 대한 법적 정의가 요구되어 진다. 따라서 유통산업발전법에서 규정하고 있는 매장의 개념을 전통시장 점포의 기본적인 개념으로 수용하되 상시 또는 정기적으로 영업에 제공되는 장소라는 개설 주기적 특성을 반영하고, 시설 환경적 측면에서 정기시장 또는 장옥형시장의 경우에 한하여 건축물이 아니더라도

시장·군수·구청장이 직접 영업에 제공하는 장소를 점포로 볼 수 있도록 특별법 제2조 제12호에 명문화되어야 할 것이다.

셋째, 특별법 제2조에 기타시장이 신설되었다는 가정 아래 무등록시장에 대하여 선별적으로 지원가능한 규정이 마련되어야 한다. 즉, 특별법 제20조 제3항에 기타시장의 경우 동조 제1항 제2호의 공동시설 중 전기·가스·화재 등에 관한 안전시설물의 설치·개량에 한하여 지원을 할 수 있다는 규정의 신설이 필요하다. 단, 시장·군수·구청장과 시·도지사가 특정 기타시장의 활성화를 추진하기로 특별법 제7조의 규정에 따라 지역추진계획에 합의하여 반영하고, 또한 지원 후 현행법에서 정한 인정시장의 모든 요건을 충족할 수 있다고 인정되는 경우에 한하여 법 제20조 제1항의 내용을 준용하여 지원하거나 보조할 수 있도록 개정하는 것이 바람직하다.

본 연구는 연구방법론 측면에서 규범적 연구방법론을 견지한다. 기존 유통학 분야의 대개의 연구가 경험적 분석기법(윤명길, 김유오, 2007)을 많이 활용하고 있으나 본 연구를 통해 주로 논의된 전통시장에 관한 법적·제도적 개선방안에 관한 논의는

전통시장에 대한 관습적 의미를 배제한 채 다소 획일화된 기준으로 전통시장을 규정함에 따른 현행법령의 문제점을 지적하고, 나아가 실제 시장기능 수행여부와 관계없이 법령에서 정한 전통시장으로 인정받지 못하고 있는 전국 234개 무등록시장의 양성화 방안을 제시함에 있다. 즉, 전통시장 및 상점이 육성을 위한 특별법의 전부 또는 일부개정을 통하여 기타시장에 대한 개념을 도입하고, 법령으로 정한 기준을 충족할 경우, 정부와 지방자치단체의 지원 대상으로 포함될 수 있는 방안을 제시하고 있다. 이는 전통시장 활성화를 위한 정부차원의 지원정책이 보편적 가치에 대한 증진을 추구한다는 점에서 일맥 한다고 사료된다.

이러한 차원에서 본 연구는 시장에 대한 법적·제도적 변천과정에 대한 고찰과 무등록시장 중 국내 최대 규모의 민속5일장인 성남의 모란장의 사례분석을 통한 규범적 연구방법론을 견지함으로써 실제 정부정책이 집행되는 현장에 접목이 가능하도록 관계법령에 대한 구체적인 조문 개정안을 제안하고자 하였음을 재차 강조하는 바이다.

Received: April 24, 2011.

Revised: May 23, 2011.

Accepted: June 10, 2011.

References

- 강명주, 임채길(2007), “부산지역 재래시장의 활성화 방안에 관한 연구”, *유통경영학회지*, 제10권 제3호, 73-109.
- 권오철, 김진성, 김판준, 김판진, 김홍섭, 남궁석, 박영근, 박철주, 박형진, 윤명길, 이장환, 황화철, 김유오(2007), “소매업체 용어 통일화에 대한 소고”, *유통과학연구*, 제5권 제2호, 5-16.
- 김상철(2004), “재래시장의 경쟁력 강화방안에 관한 연구”, *유통과학연구*, 제2권 제2호, 17-32.
- 김영기(2010), “전통시장 및 인접구역의 생계형 노점상 관리방안에 관한 연구”, *유통연구*, 제15권 제5호, 155-172.
- 김용진, 배일현(2008), “재래시장 소비자의 지각된 서비스 품질이 고객만족, 고객충성도, 재방문의도에 미치는 영향”, *유통경영학회지*, 제11권 제1호, 151-174.

- 김유오, 이민권, 윤명길(2005), “선진국 중소기업 정책에 관한 연구(I)”, *유통과학연구*, 제4권 제1호, 77-100.
- 김유오, 지해명, 윤명길(2009), “전통시장 활성화를 위한 상품권 유통방안에 관한 소고: 전통시장 상품권 중심으로”, *유통과학연구*, 제7권 제4호, 37-46.
- 김판진, 김경조, 남궁석, 윤명길(2009), “재래시장 시설현대화에 따른 소비자 인식도에 관한 연구”, *유통과학연구*, 제7권 제1호, 55-70.
- 박주영(2009), “재래시장의 상품구성이 활성화에 미치는 영향에 대한 분석과 재래시장 정책에 대한 시사점”, *중소기업연구*, 제31권 제2호, 137-155.
- 서근하, 윤성욱, 서창수(2009), “한국 재래시장 상인의 창업가정신과 상품화 전략이 시장 이미지와 경영성과에 미치는 영향과 재래시장 정책에 대한 시사점”, *유통과학연구*, 제7권 제3호, 71-100.
- 오동욱, 오완근(2007), “재래시장의 서비스 품질과 소비자 만족과의 관계에 관한 연구”, *중소기업연구*, 제29권 제1호, 117-134.
- 윤명길(2011), “전통시장 육성 법적·제도적 보완 필요”, *세계일보*, 3월 13일자.
- 윤명길, 김유오(2010), *유통학원론*, 서울: 도서출판 두남.
- 이재하(2007), “재래시장 활성화 정책의 평가와 대안 모색 : 경상북도를 사례로”, *한국경제지리학회지*, 제10권 제3호, 304-318.
- 이종인, 노성훈, 신해식, 정윤필(2009), “춘천 재래시장의 활성화 방안 연구 : 재래시장과 대형마트 이용고객의 실태조사를 중심으로”, *식품유통연구*, 제26권 제3호, 51-74.
- 임용택, 전석모(2010), “전통시장의 유형별 특성화 활성화 방안”, *지역발전연구*, 제10권 제1호, 165-189.
- 정용우, 김판진(2010), “국내 중소기업의 정부지원정책에 관한 연구”, *유통과학연구*, 제8권 제2호, 33-43.
- 진현정, 정아영(2009), “재래시장의 흥정에 대한 소비자 인식 조사”, *식품유통연구*, 제26권 제4호, 101-122.
- 최승재, 최영만(2009), “재래시장 활성화 방안에 관한 연구”, *한국여성교양학회지*, 제18권, 131-151.
- Youn, Myoung-kil, Kim, Yoo-oh, Lee, Min-kweon & NamKung, sok (2006), “Domestic Restrictions on the Opening of Retail Stores”, *Journal of Distribution Science*, 4(1), 121-160.