

[Field Research]

# A Study on the System Improvement Plan for an Efficient Market Maintenance Project

## 시장정비사업의 효율적 실시를 위한 제도개선방안 연구

Seung-Hee Kim(김승희)\*, Young-Ki Kim(김영기)\*\*

### Abstract

**Purpose** - This paper attempts to identify the problems and limitations of a market maintenance project conducted according to the 「Special Act for the Development of Traditional Markets and Shopping Street」 and to present a revised direction for the special law and lay the groundwork for market maintenance projects to be promoted smoothly.

**Research design, data, and methodology** - The revised direction for the legislation and the proposal were written based on an investigation of the problems and the legal system, and proposed measures for market maintenance operation and system improvements to derive the improvements needed for market maintenance projects.

**Results** - A market maintenance project has been conducted as a means to reinvigorate traditional markets that are economically depressed, and to revive the local economy. It was largely conducted in the form of reconstruction and redevelopment and represents the interests of landowners and merchants. Thus, it is most likely to contribute to the gradual disappearance of traditional markets. First, as part of a market maintenance project, many companies are building multipurpose buildings or high-rise residential buildings to increase profits. In these high-rise buildings, they can raise rents, which may not be affordable for some existing small businesses. To solve such problems, the large-scale store registration requirement needs to be relaxed or abolished once the market maintenance project is completed. If the large-scale store registration requirement is to be abolished, the term 'large retail store' should be changed in the 「Special Act for the Development of Traditional Markets and Shopping Street」. After registration, the Small and Medium Business Administration should train merchants, offer consultations, and support events, to the extent that the existing traditional market management modernization project permits, and further continue to manage and support its ongoing activities. However, unless large-scale store registration is abolished, adding an exception clause in the special law to relax large-scale store registration criteria, and permitting changes to building use is another option. At the end of a market maintenance project, empty

stores should be purchased by the Small and Medium Business Administration, and local government, etc., at the actual construction cost, to utilize them as public rental shopping areas, which in turn may be re-utilized as a temporary market for another market maintenance project. The second problem in market maintenance projects is merchant-protection. Currently, the special law prescribes that a temporary market be created for merchants to conduct business during the rental period of a market maintenance project.

**Conclusions** - In reality, a market maintenance project is conducted usually in big metropolitan cities with 500,000 residents or more. The main building type created under these projects is a multipurpose building. For this reason, it is very difficult to secure a location for a temporary market in the surrounding area of such a project. To solve this problem, this study suggests 'public rental shopping areas' as mentioned above.

**Keywords** : Market Maintenance Project, Large-Scale Stores, Public Rental Shopping Area.

**JEL Classifications** : R58, R59, Z18.

### 1. 서론

#### 1.1. 연구의 배경 및 목적

오랜 기간 동안 우리나라 소매 유통업의 중추적 기능을 수행해 온 전통시장은 상품의 교환 또는 매매라는 단순한 기능 이외에도 지역 문화의 생성과 발산지 기능을 통하여 지역 문화를 이끄는 중추적인 역할을 수행하였다. 또한 친목도모, 정보교환, 오락 기능 등의 추가적인 기능까지 담당하여 왔다.

그러나 1996년 국내 유통시장이 개방되면서 다국적 대형 유통업체가 국내에 말려들어오고, 기업형 대형 유통업체가 빠르게 발전하였다. 이때부터 시장이라는 전통 상권에 서서히 위기가 찾아왔다.

우선 대형 유통업체들은 풍부한 자금력, 다양한 상품구색, 첨단 유통시스템, 국제적인 구매력과 공급선 등을 바탕으로 빠르게 성장하였으며, 또한 디지털 발달로 인한 TV 홈쇼핑과 같은 새로운 형태의 유통업체가 급속하게 성장하였다. 이러한 환경 속에서 전통시장은 전근대적인 건물시설과 환경, 영세한 규모 및 비효율적인 운영, 무질서한 거래형태 등으로 소비자들로부터 외면을 받기 시작하였다.

전통시장의 쇠퇴는 이를 생활기반으로 하고 있는 영세상인의 몰락은 물론이고, 도시 내의 지역간·산업간 균형발전에도 악영향을

\* First Author. Research Fellow, Research Institute for Gangwon, Korea. Tel: +82-33-250-1367. E-mail: shkim@rig.re.kr

\*\* Corresponding Author. Senior Researcher, Agency for Traditional Market Administration, Korea. Tel: +82-2-2174-4371. E-mail: youngki-00@hanamil.net

초래하는 한편, 주변 지역민들의 생활전반에 걸쳐 영향을 미치고 있는 것이 현실이다. 또한 전통시장의 쇠퇴는 지역 중심상권의 쇠퇴로 이어져 지역 경제 전반에 부정적인 영향을 끼칠 뿐만 아니라 토지이용의 효율성 측면에서도 국가적인 손실을 초래하고 있다.

이에 정부는 1995년 전통시장의 재개발·재건축에 관한 특례규정을 주요 골자로 하는 「중소기업의 구조개선과 재래시장 활성화를 위한 특별조치법」을 제정하여 시행하였으며, 2002년 4월 1일에 새로이 개정하여 여러 가지 완화조치를 취하였다. 그리고 2004년 10 월에는 「재래시장 육성을 위한 특별법」이 제정되어, 침체되어 있는 전통시장의 기능 회복 및 지역 활성화를 위한 방편으로 노후화된 시장의 시설물 현대화와 시장의 기능전환을 위해 시장정비사업이 추진되고 있다.

기존의 전통시장 재개발 및 재건축 관련 법률은 「도시재개발법」, 「건축법」, 「주택법」, 「도시계획법」 등 일반적인 도시건축물의 재개발 또는 재건축 사업 관련 규정에 근거하여 추진되어 왔다. 그러나 이는 전통시장의 기능침체 원인을 시설의 낙후성에 찾으면서 시설의 현대화에만 초점을 두는 단편적인 분석이며, 실제 전통시장의 소유자나 영세한 상인들의 특성을 고려하지 못한 적용이라 할 수 있다.

그러나 재건축재개발 위주의 이와 같은 정책의 추진 또한, 지주와 상인의 이익을 대변할 뿐 결과적으로는 전통시장을 사라지게 할 위험성이 크다는 지적이 많이 발생하였다. 시행사가 수익을 고려하여 주상복합 또는 상가복합 형태의 시장으로 사업을 추진하고 있으며, 고층으로 지을 경우 임대료가 올라 기존 영세 상인들이 쉽게 입점하기 어려워지고, 특히 시장정비사업 완료 후 대규모점

포 등록 조건을 맞추기 위하여 지하층 또는 지상1층을 판매시설용으로 건축하고 있으나 대부분 빈 점포로 남아 있는 등 심각한 문제에 직면하고 있는 것이 현실이다.

또한 정비대상이 되는 전통시장의 경우 당초 등록·인정된 시장 이외에 진입로 및 주변지역으로 시장구역이 확대되어 있으나, 시장정비사업은 등록시장 위주의 국지적인 개발로 진행됨에 따라 주변상가와 연계를 통한 상권회복 차원에서 정비사업이 추진되지 못하고 있는 실정이다(Small & Medium Business Administration, 2005).

이에 본 연구에서는 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 근거하여 실시되고 있는 시장정비사업의 문제점 및 법·제도상의 한계점을 도출하고, 이를 바탕으로 원활한 시장정비사업이 추진될 수 있는 토대를 마련하기 위한 특별법의 개정방향을 제시하고자 하는데, 본 연구결과를 토대로 중소기업청 및 지방자치단체가 현장에서 바로 접목할 수 있는 규범적 연구방법론(Youn & Kim, 2007)을 견지하고자 한다.

## 2. 이론적 고찰

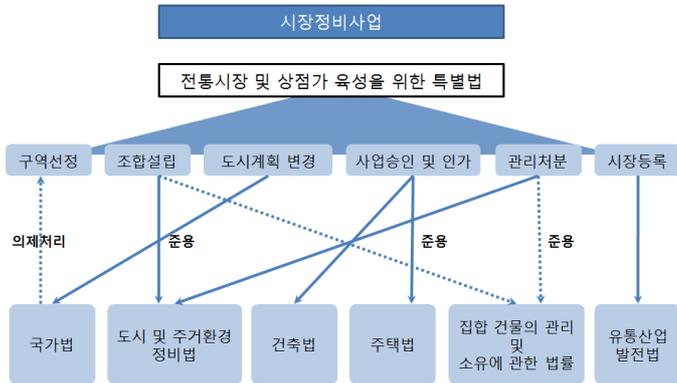
### 2.1. 시장정비사업 관련법 체계

시장정비사업은 「도시 및 주거환경 정비법」 상 재개발과 재건축에 한정하고 있으며, 이에 따라 적용법은 「전통시장 및 상점가

<표 1> 시장정비사업 단계별 적용법률

구분	내용		관련법규
사업 추진 계획	동의율	•동의율 : 토지면적 3/5 이상의 토지소유자의 동의와 토지 등 소유자 총수의 각 3/5 이상의 동의	특별법 제34조
	절차	•수립 : 토지 등 소유자 및 추진위원회 등	특별법 제33조
		•승인신청 : 시장·군수·구청장 •승인 : 시·도지사	특별법 제35조
	도시관리 계획결정특례	•사업추진계획 승인 시 ‘도시 및 주거환경 정비법’에 의한 지구 지정으로 봄 •도시계획시설결정 해제시 시·도 도시계획위원회의 심의외의 절차에 관한 사항은 적용하지 않음	특별법 제37조 특별법 제54조
지구단위 계획특례	•사업추진계획 승인시 건축제한 등의 규정이 없을 경우 지구단위계획구역의 지정에 관한 도시관리 계획 및 건축허가의 제한규정에 불구하고 사업시행인가를 받아 사업시행 가능	특별법 제48조 국계법 제51조 건축법 제18조 제2항	
	조합설립 인가	동의율 : 토지면적 3/5 이상의 토지소유자의 동의와 토지 등 소유자 총수의 각 3/5 이상의 동의 인가권자 : 시장·군수·구청장	특별법 제34조 도정법 제16조
사업시행 인가	동의율	•토지면적 3/5 이상의 토지소유자의 동의와 토지 등 소유자 총수의 각 3/5 이상의 동의	특별법 제34조
	내용	•토지이용계획·정비기반시설 및 공동이용시설의 설치계획 등이 포함된 사업시행계획서 작성 •입점상인에 대한 대책 수립 필요	도정법 제30조
	인가권자	•시장·군수·구청장	특별법 제39조
	절차	•관계서류 30일 이상 공람 → 공람기간 내 의견 청취 → 사업시행인가 → 고시	도정법 제28조, 제31조
관리처분 계획인가	특례	•상업지역 또는 준주거지역내 300세대 미만의 주택과 주택이외의 시설을 동일건축물로 건축 •전체 건물연면적 중 주택연면적이 90% 미만인 경우 사업계획승인 예외	특별법 제39조 주택법 제16조
	분양신청	•사업시행자는 사업시행인가 고시가 있는 날로부터 분양공고를 한 후 분양을 받고자 하는 토지 등 소유자는 분양신청	도정법 제46조
	인가권자	•시장·군수·구청장	도정법 제48조
준공인가 등	절차	•관리처분계획 수립 → 30일 이상 토지 등 소유자에게 공람 → 의견청취 → 인가	도정법 제49조
	공급	•사업시행자는 시장정비사업으로 건설된 건축물을 인가된 관리처분계획에 따라 토지 등 소유자에게 공급	도정법 제50조
	인가권자	•시장·군수·구청장	도정법 제52조
대규모점포개설 등록	절차	•공사완료 → 준공인가 → 고시	도정법 제52조
	특례	•준공인가고시가 있는 때에는 토지분할절차를 거쳐 관리처분계획에 정한 사항을 통지한 후 소유권 이전. 이때 시장정비사업을 통해 취득하는 대지 및 건축시설은 도시개발법의 규정에 의한 한지로 봄	도정법 제54조 특별법 제42조 도시개발법 제27조
		•매장면적이 3,000㎡ 이상이 되는 경우 완료일로부터 6월 이내에 유통산업발전법에 따라 대규모점포의 개설 등록	특별법 제44조 유통산업발전법 제8조

육성을 위한 특별법」에 근거하고, 「도시 및 주거환경 정비법」상 도시환경정비사업과 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」을 준용하고 있다. 이외에 사업계획승인 및 절차는 「주택법」을 준용하고 있으며, 도시 관리계획의 결정 등에 관한 절차 등은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 준용하고 있다.



<그림 1> 시장정비사업 관련법 적용 체계

<표 1>은 사업단계별 적용되는 법률에 대해 나타난 것으로, 사업추진부터 조합설립인가까지는 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」을 적용받고 조합설립인가 이후부터는 「도시 및 주거환경 정비법」을 적용받는다.

<그림 2>는 시장정비사업과 「도시 및 주거환경 정비법」상 정비사업의 추진절차를 비교한 것이다. 시장정비사업은 추진위원회를 우선적으로 승인받고 추진위원회가 사업추진계획 승인을 받는다. 그 이후 조합이 설립되어 사업추진을 하는 절차이다.

시장정비사업에서의 추진위원회는 도정법상의 추진위원회와 달리 그 성격이 모호한 부분이 있다. 시장정비사업에서 추진위원회는 사업추진계획을 수립하고 있어 도정법상의 정비사업에 시장·군·수구청장이 역할을 하고 있는 것이다. 사업추진절차상 도정법과 그 절차가 매우 유사하나, 사실상 시장정비사업은 도정법상의 절차를 거칠 필요는 없다. 즉, 시장정비사업의 절차를 간소화하여 신속한 추진이 될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

2.2. 시장정비사업에 대한 일반적 고찰

2.2.1. 시장정비사업의 현황

시장정비사업은 주택재개발 및 재건축의 정비사업과는 달리 그 대상을 시장으로 한정하고 있는 사업으로, 전통시장의 경쟁력 확

<표 2> 시장정비사업 관련 법률 주요 내용

법률명	제정일	시행일	주요 내용
중소기업의 구조개선 및 경영안정 지원을 위한 특별조치법	1995.12.29	1996.3.1	◦등록 및 무등록 시장에 대한 재개발/재건축 허용 ◦시장재개발/재건축 특례 및 절차상 특례 적용
중소기업의 구조개선과 재래시장 활성화를 위한 특별조치법	2002.1.26	2002.4.1	◦재개발/재건축 동의를 완화 ◦재개발/재건축 용적률, 도시계획 등에 관한 특례 적용
재래시장 육성을 위한 특별법	2004.10.22	2005.3.1	◦재래시장 재개발/재건축사업 명칭 변경 → 시장정비사업 ◦등록 및 인정시장만 정비사업 허용 → 무등록시장 제외 ◦입점상인 보호대책 규정 신설 ◦건축물 높이 제한 완화, 국세·지방세 등 감면 규정 신설 ◦시장정비사업 심의 위임 → 시도시장
재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	2006.4.28	2006.10.29	◦등록시장만 가능 → 인정시장 제한 허용 ◦도시관리계획 절차 간소화 추진 → 시장정비사업심의위원회 규정 조정 ◦입점상인 보호대책 규정으로 다소 강화



<그림 2> 사업추진절차 비교

보를 위해 1997년 「중소기업의 구조개선 및 경영안정 지원을 위한 특별조치법」으로 시작하여, 용적률 확대, 세재감면 등 여러 가지 지원책을 정비사업의 대상구역에 적용하였다. 그럼에도 불구하고 상권의 지리적 위치에 따른 매출액의 차이, 권리금 문제와 노점상 등 이해관계자들의 갈등으로 시장 재건축 및 재개발사업이 크게 진전을 보지 못하자 기존 법률을 폐지하고, 2002년 「중소기업의 구조개선과 재래시장 활성화를 위한 특별조치법」을 새롭게 제정하였다. 이 법에서는 전통시장의 재건축 및 재개발에 한하여 주상복합건물의 건축과 용도지역의 변경에 필요한 도시계획 결정 절차를 대폭 완화하였으며, 그 외에도 수도권 과밀금 부담금 50% 감면, 동의 관련 특례, 용적률 특례 등을 허용하여 전통시장 활성화를 위한 지원 기반을 마련하였다.

이 법을 근간으로 2004년에 「재래시장 육성을 위한 특별법」을 제정하고 이 후 몇 차례의 개정을 거쳐 운영하고 있는데, <표 2>와 같이 시장 재개발 및 재건축은 관계 법령의 변천에 따라 현재 시장정비사업으로 통합 운영하고 있다.

2008년 12월 현재 각 지역별 시장정비사업의 진행 또는 완료된 현황을 살펴보면, 총 129개 구역 중에서 시장정비사업이 진행 중인 구역은 79개, 완료된 구역은 50개이다. 또한 서울에서 진행 또는 완료된 정비구역이 각각 44개 및 33개 구역으로 전체 정비사업이 약 59.7%를 차지하고 있다(Seoul Metropolitan Government, 2008).

이처럼 시장정비사업이 서울을 중심으로 한 대도시에서 주로 추진되는 원인은 대형마트가 많이 입점하고 있는 대도시에서 대형

마트의 공격적인 마케팅 등으로 인해 전통시장의 수요가 지속적으로 낮아지고 있기 때문이라고 할 수 있다. 또한 시장정비사업이 활발하게 추진되고 있는 지역은 시장정비사업을 통해 전통시장을 현대화하는 것이 아니라 전통시장의 기능이 거의 전문한 주상복합으로 변화하고 있는 문제점이 존재한다.

<표 3> 시장정비사업 추진 현황

구 분	진행(취소/실효)	완 료	계
계	79(13)	50	129
서울	44(7)	33	77
부산	7	4	11
대구	8	-	8
인천	6(2)	-	6
광주	1(1)	-	1
대전	2	2	4
울산	2(1)	1	3
경기	4	4	8
강원	1	-	1
충북	1(1)	-	1
충남	-	1	1
전북	-	1	1
전남	2(1)	1	3
경북	-	1-1	
경남	1	2	3

2.2.2. 시장정비사업 완료 시장의 실태

본 절에서는 서울시를 중심으로 시장정비사업이 완료 된 시장의 실태를 살펴보고, 이를 토대로 시장정비사업의 문제점을 도출하고자 한다. 2002년부터 2010년 9월까지 서울시에 위치한 전통시장 중 84개 시장이 사업추진계획 승인을 받은 후 36개 시장이 사업을 완료하여 「유통산업발전법」에 의하여 대규모점포등록을 함으로써 기존 시장보다 약 2.3배 매장면적이 증가하였다. 그러나 일부시장을 제외하고는 대다수의 시장이 사업완료 후 경쟁력 약화로 상권을 상실하고 있다. 이는 대부분의 시장이 이용하기 불편한 지하주차장, 편의시설 부족 등 이용고객이 접근하기가 어렵고, 특히 사업완료시장 인근에 대형마트 등이 입점하고 사업기간 중에 발생한 노점상, 골목시장 등으로 신축상가의 상권이 위축되는 등 상가로서의 기능이 상실되고 있는 실정이다.

시장정비사업 완료 후 매장면적은 당초 면적보다 평균 2.3배 증가하였다. 이는 시장정비사업 완료 후 「유통산업발전법」에 의하여 매장면적 3,000㎡ 이상의 기타 대규모점포로 등록하는 기준에 따라 매장면적이 증가한 것으로 판단된다.

시장정비사업으로 복합형상가건물을 건축하여 공동주택은 분양이 완료되고, 상가의 점포는 분양 또는 임대되었으나 상가의 점포 대부분이 빈 점포로 남아있다. 그리고 시장정비사업 승인 후 사업완료까지 평균 5년 4개월이 소요된 것으로 확인되었다. 사업완료 시장 중 최단 사업기간은 성북구 장석시장의 2년 10개월이며, 최장 사업기간이 걸린 시장은 성북구 종암시장과 양천구 신평시장으로 9년 6개월이 소요되었다.

특히, 기존상인이 신축상가에 재입점하는 경우는 3%로 이하로 매우 저조한데, 그 이유는 사업추진 단계에서 임차상인 등은 현금보상을 받고 타 지역으로 이주하거나, 사업완료 후 조합원 공동지

분의 상가에 할인점이 입점하거나 법인(개인) 직영형태로 전환하여 기존상인이 입점하지 못하기 때문이다. 또한 조합원으로서 분양 또는 임대를 받은 점포를 타 상인에게 임차 또는 매매하고 입주를 포기하거나, 공사기간 중 사업장을 타 지역으로 이전하거나 타 업종으로 변경하였기 때문인 것으로 판단된다.

2.2.2.1. 빈 점포 발생으로 상권상실

길동시장, 신교시장, 등촌시장, 장석시장 등은 상가 방문객이 이용할 수 있는 임시주차장, 편의시설 등이 부족하고, 상가건물 전면 에 그늘막, 녹지대 등 각종 시설물의 설치로 상가 접근성이 떨어져 지하 또는 지상층 대부분이 빈 점포로 남아 있는 등 상권 활성화가 이루어지지 않고 있다.

염창종합시장, 시흥중앙시장, 자원종합시장, 양천종합시장 등은 시장정비사업 완료시장 인근에 소재한 백화점이나 대형마트(이마트, 롯데마트, 아웃렛, 홈플러스 등)와의 경쟁력이 떨어져 수시로 입점업체가 교체되는 등 빈 점포 발생으로 상권을 형성하지 못하고 있는 실정이다. 또한 종암시장, 돈암시장, 월곡시장 등은 시장정비사업 완료 후 소규모 토지 등 소유자들이 상가(판매시설)를 공유지분으로 소유하게 되어 있어, 상가의 개별분양 및 임대가 어렵고(관리비 부담 등), SSM 또는 임시 공동판매장(이류 등)을 유지하고 있으나 영업포기로 상가의 대부분이 빈 점포로 방치되고 있다.

2.2.2.2. 노점상 및 골목시장 형성으로 인한 상권상실

태릉시장, 등촌시장 등은 시장정비사업 전 기존상인 등이 시장 주변에서 노점상 또는 골목시장을 형성 한 후 신축상가에 입점을 하지 않고 시장정비사업 완료 후에도 계속 영업을 함으로써 신축상가에 입점업체가 없어 상가로서의 기능이 상실되고 있다.

방신종합시장, 둔촌시장 등은 사업추진시장 주변에 형성되어 있는 골목시장(무등록 및 인정시장) 및 노점상 등을 정비하지 않고 사업을 추진함으로써 사업완료 후 이들과의 경쟁력이 떨어져 상가의 기능이 상실되고 있다.

2.2.2.3. 조합과 조합원 또는 시행자(조합 및 법인)와 시공사가 분쟁으로 상권상실

창신시장, 석우종합시장, 신평종합시장 등은 시장정비사업 완료 후 조합원들이 상가지분을 현금청산을 요구하면 소송을 제기하고 입점하지 아니하여 상권이 상실되고 있다. 성북시장, 월곡시장, 둔촌시장 등은 사업완료 후 조합(또는 법인)과 시공사와의 분쟁으로 인한 소송 등으로 상가 전체 또는 일부를 폐쇄하여 상가로서의 기능을 상실하고 있다.

2.2.2.4. 대규모점포 개설 등록 규정 미 준수 사례

중부시장, 토우마트시장 등은 대형 전통시장 내 일부만 정비함으로써 기존 시장과의 경쟁력이 떨어져 입점업체가 없어 도·소매 판매시설에 음식점, 공장, 업무시설 등이 입점하여 운영하고 있다. 또한 청룡시장, 종암시장, 길동시장 등은 시장정비사업 완료 후 도·소매시설(판매시설)의 업종이 입점하지 못하고 판매시설에 입점할 수 없는 근린생활시설 등이 입점하여 영업을 하고 있다.

### 3. 시장정비사업 문제점

#### 3.1. 특별법상 운영체계와 실제 사업추진 절차상 정합성 결여

시장정비사업을 촉진시키기 위하여 특별법에서는 도시관리계획 변경 결정을 위한 의견청취나 도시계획위원회의 자문, 관계기관협의 등의 행정절차를 간소화하도록 하였으나(특별법 제37조), 실제 운영과정에서는 일반 사업과 마찬가지로 모든 절차가 그대로 적용되는 것이 일반적이다. 또한 주상복합용으로 전환하기 위해 도시계획시설 상 시장용으로 폐지, 변경하고자 할 경우에도 특별법에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 지구단위계획 수립을 생략할 수 있도록 하고 있으나(특별법 제48조), 도시계획위원회 심의과정에서 지구단위계획 수립 수준의 계획조서를 요구하는 경우가 많은 것이 현실이다.

특히, 사업시행계획인가 제외대상인 주상복합건축물이나 소규모 상가건축물의 경우(특별법 제39조), 특별법에 따라 건축허가를 위한 행정절차를 추진하는 과정에서 도시계획위원회의 자문을 받도록 행정청에서 요청함에 따라 추진과정에서 상위계획 수준에 해당하는 지구단위계획을 별도로 작성해야 하는 경우도 발생하고 있다.

사업규모에 따라 교통영향평가나 재해영향평가 등을 받아야 하는 주상복합건축물의 경우, 「주택법」상 사업승인 예외대상이 됨에 따라 사업시행주체가 건축허가행위와 별도로 각 행정부처에 영향평가심의를 받아야 하므로 각종 영향평가나 관련부처 협의가 일괄 의제처리 되는 사업승인절차보다 더 복잡한 것이 현실이다.

이와 같이 특별법에서 규정하고 있는 시장정비사업에 대한 운영체계와 실제 사업추진절차상의 정합성의 결여는 시장정비사업 추진을 지연시키는 요인이 되고 있으며, 사업추진과정에서 사업자체를 포기하는 원인이 되고 있다. 이는 시장정비사업을 규정하고 있는 특별법과 구역지정절차에 이르는 행정절차의 소관부서는 중소기업청이지만, 실제 사업시행인가나 관리처분계획은 국토해양부가 관할하는 「도시 및 주거환경 정비법」을 준용하고 있어 운영상 일관성을 확보하기 어렵기 때문이라고 할 수 있다(Small & Medium Business Administration, 2005).

#### 3.2. 대규모점포 등록의 문제

현행 특별법에서는 시장정비사업 추진과정에서 도시계획시설로서 시장기능이 폐지되었더라도, 제44조에 의거하여 시장정비사업 완료 후 「유통산업발전법」에 의하여 용역의 제공 장소를 제외한 매장면적 3,000㎡ 이상 또는 용역의 제공 장소를 포함하여 매장면적의 합계가 3,000㎡ 이상이며 용역의 제공장소를 제외한 매장면적의 합계가 전체 매장면적의 50/100 이상인 대규모점포 개설 등록을 하도록 규정하고 있다.

현재 대부분의 시장정비사업은 공설시장이나 지역 중심시장을 제외하고 사업성 측면에서 주상복합 형태로 이루어지고 있다. 특히 대부분의 재원조달을 주택분양에 따른 이익으로 충당하고 있어 주상복합으로 재건축되지 않으면 사업자체가 불가능한 것이 일반적인 현황이다.

이러한 대규모점포 등록 조건을 충족하기 위해 시장정비사업을 완료 한 건축물에서는 지하층 또는 지상1층을 판매시설용으로 건축하지만 대부분 빈 점포로 남아 있는 것이 현실이다. 이는 앞에서 언급한바와 같이 사업완료 후 주변 상권과의 경쟁력이 떨어져

도·소매점포의 입점업체가 없으며, 입점한 업체도 영업이 부진하여 단기간에 이전하여 상가가 빈 점포로 방치되는 등 많은 문제점이 발생하고 있는 것이다.

특히, 사업완료 후 기존상인이 신축 상가건물에 재입점하는 비율이 매우 저조한데, 그 이유로는 첫째 사업추진 단계에서 임차상인 등이 현금보상을 받고 타 지역으로 이주하는 현상이 발생하기 때문이다. 둘째 사업완료 후 조합원 공동지분의 상가에 할인점 등이 입점하건, 법인(개인) 직영형태로 전환하여 기존 임차상인이 입점하지 못하고 있는 경우도 있다. 셋째 조합원으로서 분양 또는 임대받은 점포를 타 상인에게 임차 또는 매매하고 입주를 포기하는 사례도 있으며, 넷째 공사기간 중 사업장을 타 지역으로 이전하거나 타 업종으로 변경하는 사례도 있기 때문이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 시장정비사업 완료 후 대규모점포 등록조건을 완화하거나 폐지하는 방법을 검토하는 것이 필요하다.

#### 3.3. 입점상인보호대책 문제

시장정비사업은 주택정비와 달리 영세 소규모 상인들의 생존권 문제와 직결된 사항이기 때문에 입점상인들의 권리보호 문제가 심각하게 대두되고 있다. 현행 특별법에서는 제49조에서 시장정비사업 기간에 임차상인 등을 포함한 입점상인이 영업활동을 계속할 수 있도록 임시시장을 마련하도록 하고 있으며, 정비사업 완료 후 입점우선권 부여 또는 임대료 할인 및 임대점포 마련 등의 입점상인에 대한 보호대책을 수립하도록 규정하고 있다.

또한 시장·군수·구청장은 사업추진계획 신청 전에 사업시행자와 입점상인 간의 분쟁이 있는 경우 시장분쟁조정위원회에 조정을 신청할 수 있도록 하고 있으며, 입점상인 보호대책 수립 및 시행(재입점)을 위한 필요자금을 융자할 수 있도록 하고 있다. 그리고 무주택 입점상인에게 1세대 1주택에 한하여 주택 우선분양권을 부여할 수 있다. 이외에도 시장·군수·구청장은 사업시행인가 또는 관리처분계획인가 시 이행여부를 확인하고, 미흡한 경우 일정기한을 정하여 시정을 요청할 수 있으며, 시정 요청사항을 정당한 이유 없이 이행하지 않을 경우 사업비용의 중단 및 회수할 수 있도록 하고 있다.

그러나 이상과 같은 입점상인 보호대책에는 몇 가지 문제점이 존재한다. 우선 계속적 영업활동을 위하여 임시시장을 마련하는 문제인데, 실제 시장정비사업은 도시지역에서도 광역시 규모 이상 또는 인구 50만 이상의 대도시에서 주로 이루어지고 있으며 대다수가 주상복합형태 건물로 지어지고 있다. 이러한 이유로 실제 정비 사업지 주변에 임시시장 부지를 확보한다는 것은 현실적으로 매우 어려울 것으로 판단된다. 단, 일부 소도시 규모의 지방도시의 경우 시장정비 사업지 주변 유휴 공공 공지 또는 공용주차장 등을 활용하여 임시시장을 개설한 사례는 있다.

둘째 정비사업 완료 후 입점우선권 부여 또는 임대료 할인과 주택 우선분양권 문제를 살펴보면, 정비사업 전 시장은 일반적으로 내부 점포는 거의 비어 있는 경우가 많으며, 도로에 면한 외곽 점포들만이 영업을 하고 있는 상황이다. 또한 영업을 하고 있는 이들 점포 역시 시장 점포 임대료가 시설 노후화로 인하여 주변에 비해 상대적으로 저렴한 편이다. 또한 일반적으로 대규모점포 등록 조건이 있기에 전용면적 3,000㎡ 이상의 점포를 형성하고 사업비 조달을 위해 종전의 점포 분양가격이 월등히 높은 편이다.

이렇듯 여러 이유로 인해 입점상인들에게 우선 입점권 및 임대료 할인의 조건을 부여한다 하더라도 현재의 업종으로 거의 대다

수가 재입점하기란 매우 곤란한 것이 현실이다. 또한 사업기간 동안 다른 곳에서 영업을 해야 하기 때문에 영업을 위한 시설 재투자 및 단골고객 유치 차원에서 재입점이 더욱 어렵게 된다. 즉 사업기간 동안 이주한 곳에 또 다른 시장이 형성되는 것이 현실이다. 주택우선분양권 조항은 일부 영업을 그만 둘 의사를 가진 입점상인들을 위하여 마련된 조치이다. 그러나 이 역시 사업시행자들의 사업성 제고를 위하여 책정된 주택가격이 입점상인들이 감당하기에는 다소 벅찬 부분이라고 할 수 있다.

셋째 영업활동 중단으로 인한 금전적 손실 부분인데, 상가와 같은 이유로 사실상 정비사업 시 입점상인에 대한 보호 대책의 대부분이 영업 손실에 따른 현금 보상의 방법으로 조정되는 경우가 많다. 이러한 결과를 가져오는 또 다른 이유로 대다수 입점상인들의 연령대가 60세 전후로 고령 상인들이 많아 정비사업을 계기로 장사를 그만둘 의사를 가지고 있기 때문이다. 그러나 이 방법 역시 구체화되고 명문화된 보상 기준이 마련되어 있지 않아 항상 분쟁의 소지로 작용하고 있으며, 일선 지방자치단체에서 수립 이행에 대해 권고 사항만을 담고 있는 다소 선언적인 법 규정으로 인하여 명쾌한 법집행이 어려운 것이 현실이다.

분쟁 발생 시 '시장분쟁조정위원회'의 조정 신청을 할 수 있으나 실제로 위원회가 구성된 지방자치단체가 어느 정도 존재하는지 명확하게 파악되어 있지 않으며, 설령 존재하더라도 조정 기준 역시 명확하지 않고 조정에 대한 법적 효력이 없어 번거로운 절차에 불과한 경우가 많다.

## 4. 시장정비사업 운영방안 및 제도개선

시장기능을 상실하여 쇠퇴한 전통시장은 슬럼화 과정을 거쳐 해당 시장은 물론 주변 상권에도 영향을 미쳐 지역 자체가 급격하게 침체되는 원인이 되고 있다. 따라서 시장정비사업은 경쟁력을 상실한 전통시장을 대상으로 상업기능 회복 및 상권회복을 전제로 기존 도시공간구조와 정합하면서도 새로운 활력을 부여할 수 있는 도시재생사업의 하나로 인식되어야 한다. 이를 위해서는 ① 종합적이고 체계적인 도시관리방안의 일환으로 시장정비사업 정착, ② 시장정비사업을 통한 도시기능 회복 및 도시공간구조 재편, ③ 시장이 중심이 되는 정비사업을 통한 상권회복 및 신규상권 형성 등과 같은 기본원칙 하에 정비사업이 추진될 수 있도록 관련 제도가 개선되어야 한다(Small & Medium Business Administration, 2005).

그러나 상기에서 시장정비사업의 문제점으로 언급한 '특별법상 운영체계와 실제 사업추진 절차상 정합성 결여'의 문제는 실질적으로 시장정비사업이 추진됨에 있어 현장에서 일어나고 있는 문제이지 특별법 개정을 통해 개선할 성격은 아니기 때문에, 본 연구에서는 대규모점포 등록 문제와 입점상인 보호대책 문제에 대해서만 언급하도록 한다.

### 4.1. 대규모점포 등록 문제

앞에서 언급한 바와 같이 이 규정에 의하면 시장정비사업 완료 후 대부분의 상가가 빈 점포로 남아 있는 등 많은 문제점이 존재한다. 이를 해결하기 위해서는 첫째 대규모점포 개설 등록을 폐지하는 방안, 둘째 특례조항을 두어 대규모점포 등록기준을 완화해 주고 용도변경을 허용하는 방안, 셋째 각 지방자치단체 또는 중소기업청이 빈 점포를 매입하여 가칭 '공공임대상가'를 운영하는 방안 등을 고려할 수 있다.

### 4.1.1. 대규모점포 등록제도 폐지

특별법에 의하여 시장정비사업을 완료 후에는 대규모점포 개설을 조건으로 하고 있다. 그러나 각 지역의 중심상권에는 유동인구가 많고 교통이 편리한 지역에 대형마트, 쇼핑센터, SSM 등 다양한 현대식 시설을 갖춘 대규모점포가 출점하여 영업을 하고 있으나, 앞에서 언급한 바와 같이 다양한 이유로 인해 상권을 형성하지 못하고 상가의 기능을 상실하고 있는 실정이다.

이를 해결하기 위한 적극적인 방법으로는 특별법에 의하여 시장정비사업을 추진할 경우 대규모점포 등록 기준을 폐지하고, 상업시설 3,000㎡ 이상은 건축하되 건축법 제1종2종 근린생활시설이 자율적으로 입점하도록 상권을 형성하도록 등록기준이 개선되어야 한다.

또는 특별법에 가칭 '대규모 소매점포'라는 개념을 신설하고 등록하게 하는 방법도 고려할 수 있다. 이 경우 '대규모 소매점포' 요건에는 도소매점포 면적을 최소화하고, 건축법 제1종2종 근린생활시설이 자율적으로 입점하도록 하며, 떡 방앗간이나 참기름집 등과 같은 가내수공업시설 및 콩나물공장 등과 같은 제조생산가공시설 등도 입점하여 기존 상인들과 상호보완적인 관계를 구축할 수 있도록 하는 방안도 가능하다.

단, 이 경우 특별법에 '대규모 소매점포'의 정의를 규정하고 시장정비사업 후 '대규모 소매점포'로 등록하도록 한다면 어떠한 형태로든 이 '대규모 소매점포'에 대하여 중소기업청이 관리 또는 지원을 해야 될 것으로 판단된다. 그 방안으로는 시장정비사업 완료 후 '대규모 소매점포'로 등록한 경우에는 기존 전통시장 경영 현대화사업에 한해서 상인교육이나 컨설팅, 이벤트 지원 등을 고려할 수 있다.

### 4.1.2. 대규모점포 등록기준 완화 및 용도변경 허용

대규모점포 등록제도 폐지가 어려울 경우에는 특별법에 특례조항을 두어 대규모점포 등록기준을 완화해 주고 용도변경을 허용하는 것도 하나의 방법이다. 즉 매장면적의 10~30%만 판매시설로 등록하도록 완화하거나, 또는 판매시설을 300㎡ 이상, 1,000㎡ 미만으로 완화하는 등의 특례조항을 두어 정비사업 완료 후 상가가 빈 점포로 방치되는 문제점을 해결하도록 한다.

그리고 사업완료 후 일정기간(3~5년) 경과 후 판매시설을 근린생활시설 등으로 용도변경을 허용하는 것도 해결책이 될 수 있다.

### 4.1.3. 공공임대상가 도입

공공임대상가 도입이란 각 지방자치단체 또는 중소기업청이 시장정비사업 완료 후 상가 일부를 건축비 및 대지조성비 등 실비로 매입하여 공공임대상가로 운영하는 것을 말한다.

예를 들어 서울시가 서울시내 시장정비사업이 완료된 건축물의 지하층 또는 지상1층의 점포를 건축비 및 대지조성비 등 원가로 매입하여 공공임대상가를 운영하면서, 또 다른 정비사업을 실시하고자 하는 시장의 기존 상인들이 희망 시 이 공공임대상가로 이전하도록 하여 임차상인보호대책의 문제점을 일부 해결할 수 있을 것으로 판단된다. 단, 이 경우 다른 시장의 공공임대상가로 이전하는 것은 상인들의 자율적 선택사항으로 하는 것이 바람직하다.

지방자치단체가 매입 의지가 없거나 매입할 능력이 없는 지방의 경우에는 중소기업청이 직접 매입하여 공공임대상가를 조성하고, 그 운용 권한을 전문 업체에 위탁관리하는 것도 가능할 것으로 판단된다. 이를 위해서는 중소기업청의 전통시장 지원 예산 부분에서 시장정비사업 완료 후 공공임대상가 조성을 위한 매입비용을

새롭게 신설하여 선정하는 작업이 필요하다.

중소기업청이 매입한 공공임대상가 운용권을 위탁받은 전문 업체는 공공임대상가 운용계획을 수립하고 직접 운용, 관리하도록 한다. 이렇게 매입한 공공임대상가에 청년 창업을 희망할 경우 저렴하게 점포를 임대해 주어 청년실업대책의 일환으로 활용이 가능하다.

#### 4.2. 입점상인 보호대책 문제

현재 특별법에서는 관리처분계획에 대하여 별도의 규정을 두지 않고 있으므로, 「도시 및 주거환경 정비법」의 관리처분계획을 준용하여 시장정비사업을 진행하고 있다. 시장정비사업의 사업시행자는 시장정비사업을 하려고 하는 경우 「도시 및 주거환경 정비법」 제30조에 따라 사업시행계획서를 작성하여야 하지만(준용), 이 중 임시수용시설을 포함한 주민이주대책, 세입자의 주거 및 이주대책, 임대주택의 건설계획은 사업시행계획에서 제외된다.

일부 전문가들의 의견에 의하면 시장정비사업의 법률적 체계가 「도시 및 주거환경 정비법」의 도시환경정비사업을 준용하게 되어 있기 때문에 입점상인보호대책 또한 동법 제40조를 적용할 것으로 판단하고 있으나, 제40조는 “정비구역 안에서 정비사업의 시행을 위한 토지 또는 건축물의 소유권과 그 밖의 권리에 대한 수용 또는 사용에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다”고 정의하고 있다. 그러나 시장정비사업이 도시환경정비사업의 상당부분을 준용한다고 해서 「도시 및 주거환경 정비법」의 도시환경정비사업 관련 규정을 모두 준용하는 것은 아니며, 따라서 입점상인 보호를 위해 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용할 수 없다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」은 공익사업에 필요한 토지 등을 협의 또는 수용에 의하여 취득하거나 사용할 때 그에 따른 손실의 보상에 관한 사항을 규정한 것으로 시장정비사업의 경우 수용이나 취득에 관한 사항이 아니다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조 제1항, 같은 법 시행령 제40조 제3항 제2호에 의하면, 사업시행자는 도시개발사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자를 위하여 공익사업법 시행령이 정하는 바에 따라 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 한다. 따라서 입점상인 보호대책은 그에 대해 직접적으로 규정하고 있는 특별법 제49조를 적용하는 것이 타당하다. 현재 특별법 제49조에 의하여 시장정비사업기간에 임차상인 등을 포함한 입점상인이 영업활동을 계속할 수 있도록 임시시장을 마련하도록 되어 있으나, 이 임시시장을 마련하기 어려운 경우에는 상가에서 언급한 공공임대상가를 지방자치단체나 중소기업청이 매입하여 임시시장 대용으로 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

그러나 공공임대상가의 위치가 시장정비사업 대상인 시장과 원거리인 경우, 임대가능시기가 시장정비사업의 시기와 일치하지 않는 경우, 여분의 공공임대상가가 존재하지 않는 경우 등의 문제가 존재할 수 있다. 시장정비사업 기간 후에도 입점상인들이 공공임대상가를 계속 사용할 수 있도록 하는 방안은 법률로 규정하는 것이 부적합할 것으로 판단된다. 입점상인들에 대한 특례는 시장정비사업 기간이라는 한시적인 기간을 원칙으로 하여야 하며, 이 한시적 기간이 종료된 후에 입점상인들이 계속 공공임대상가를 사용하고자 한다면 공개모집에 응해야 하는 것이 타당하다. 이에 대한 자세한 내용은 법률 개정안에서 논하기로 한다.

그러나 공공임대상가 도입은 상기 외에도 다음과 같은 문제점이 존재하기 때문에 신중하게 접근할 필요가 있을 것으로 판단된다. 서울의 경우 시장정비사업 완료 후 경쟁력을 확보할 수 있다고 판단한 전통시장의 경우 특별법에 따라 정비사업을 완료(84개 시장) 하였으나, 8M 도로 이하의 이면도로에 접한 시장, 골목시장과 연결한 시장, 소규모시장으로서 인접 주택지역 등을 포함하지 않고는 개발이 어려운 시장, 점포주 및 임차상인 등과의 분쟁이 있는 시장, 지역여건상 주변에 산재한 노점상 등의 해결이 곤란한 시장 등 시장정비사업 완료 후 경쟁력이 없어 상권을 형성하기 어려운 것이 현실이며, 또한 대부분의 시장이 사업추진 주체간의 불일치로 사업추진에 어려움을 겪고 있는 실정이다.

현재 시장정비사업 완료 후 용역제공 장소 및 매장을 구분하지 않고 점포를 분양하거나 임대하여 관련법을 위반하고 있음에도 불구하고 빈 점포로 남아 있는 경우가 대부분인데, 이를 중소기업청이나 지방자치단체가 매입하여 임대사업을 하는 것은 또 다른 분쟁을 야기할 우려가 있다.

그리고 서울의 경우 서울시가 서울시 내의 지하상가 등을 운영·관리하고 있으나 서울시와 임차인과의 임대보증금 및 임대료 등으로 인한 분쟁이 계속되고 있으며, 상가의 불법 전대 및 매매로 인하여 운영·관리에 많은 어려움을 겪고 있다. 또한 우리나라에서 1970~1980년대에 각 지방자치단체 및 공단(공무원연금공단) 등에서 건물을 매입 또는 임대하여 상가를 운영하거나, 주택공사가 건설하는 임대주택단지 등에 직영상가를 운영한 바 있으나 대형마트 등과의 경쟁력 부족으로 인한 영업손실을 이유로 대부분 매점을 폐쇄하고 영업을 중단하고 있는 실정이다.

따라서 시장정비사업 완료 후 임대 또는 분양이 되지 않고 있는 지하상가 또는 후면상가를 중소기업청 또는 지방자치단체가 매입하여 운영·관리하게 되면 경제적 손실로 인한 책임문제는 물론, 시장주체와의 운영·관리를 위한 분쟁 등으로 많은 문제가 발생할 것으로 판단되며, 관리처분이 되지 않은 미분양 상가를 매입하는 것은 또 다른 분쟁을 일으킬 소지가 있을 것으로 예상된다. 단, 시장정비사업을 특별법 제42조의 규정에 따라 LH공사 또는 지방공사가 시행하는 경우 판매시설을 시공비 등으로 매입하여 지역여건에 맞는 특수시장으로 활용하는 것은 검토할 수 있을 것으로 판단된다.

### 5. 시장정비사업 관련 법률 개정안

#### 5.1. 대규모점포 등록

대부분의 노후된 건물의 영세 상인들이 추진하는 시장정비사업은 주로 주택밀집지역에 위치한 소규모시장으로 사업 완료 후 「유통산업발전법」에 따른 대규모점포로 등록해야 하며, 이 대규모점포의 등록기준으로 인하여 사업완료 후에도 상권을 형성하지 못하고 상가의 기능을 상실하고 있다는 문제점은 앞서 살펴본 바와 같다. 이에 대규모점포의 등록에 관한 기준을 보다 완화하는 방법과 “대규모 소매점포”라는 새로운 개념을 신설하여 등록하는 방법 두 가지를 제안하도록 한다.

전자가 완화된 기준을 통하여 시장정비사업이 완료된 점포의 집단에 「유통산업발전법」상 대규모점포의 지위를 부여하는 것이 라면, 후자는 특별법상 대규모소매점포로 등록하여 관리하는 방법이다. 등록은 일정한 사실이나 법률관계를 행정기관에 비치된 장부에 등재하고 이에 따라 일정한 사실이나 법률관계의 존부를 공

적으로 증명하는 것을 말한다. 등록은 사실이나 법률관계의 존부를 형식적으로 증명하는 것이므로 사업 활동에 대한 규제와는 전혀 다른 성질의 문제이다. 그런데 현행법에서는 등록을 규제의 정도가 허가과 신고의 중간에 속하는 규제의 의미로 많이 사용하고 있다. 즉, 등록제를 약화된 허가제의 규정방식으로 보는 것이다.

등록의 경우 등록요건, 결격사유, 등록의 취소 및 사업 활동의 정지, 무등록 사업활동자에 대한 제재 등 전체적인 규정내용이 허가에 준하는데, 허가에 비하여 행정기관의 재량이 폭이 다소 좁다는 점을 제외하면 허가과 별로 구분되지는 않는다. 따라서 등록신청의 수리·거부에 대한 행정기관의 재량의 여지를 두게 되면 등록제는 사실상 허가제와 같게 되어 양자를 구분하는 실익이 없게 되므로 등록의 경우에는 등록여부를 결정할 때 공익성의 판단 등 행정기관의 재량이 개입될 여지가 없도록 등록기준을 구체적이고 일의적으로 규정하고 등록기준에 적합한지 여부가 외관상 명백하게 판단될 수 있도록 하여야 한다.

5.1.1. 제1안 - 대규모점포의 등록에 관한 특례 신설

특별법 제44조에 의하면 시장정비사업이 완료된 경우, 사업시행자는 그 완료일로부터 6개월 이내에 대규모점포의 개설등록을 하여야 하므로, 정비가 완료된 시장은 「유통산업발전법 시행령」 [별표 1] 제6호에 의한 ‘그 밖의 대규모점포’의 요건을 갖추어야 한다. 이에 따르면, ① 용역의 제공장소를 제외한 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단이거나, ② 용역의 제공장소를 포함하여 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단으로서 용역의 제공장소를 제외한 매장면적의 합계가 전체 매장면적의 100분의 50 이상을 차지하는 점포의 집단이어야 한다. 즉, 용역의 제공장소를 제외한 순수 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상이거나 용역의 제공장소를 포함하여 3천제곱미터 이상인 점포라 하더라도 매장면적의 합계가 전체 매장면적의 절반이상을 차지해야 한다는 것이다.

앞서 살펴보았듯이 사업완료 후 주변상권과의 경쟁력이 떨어져 도·소매점포의 입점업체가 없으며, 입점한 업체 또한 영업부진 등으로 인해 단기간에 이전하여 상가가 빈 점포로 방치되는 문제점이 발생하여 개정안에서는 등록요건을 보다 완화하여 적용하였다. 즉, 시장·군수·구청장이 지역경제의 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 한해 용역의 제공장소를 포함하여 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단이라 하더라도 용역의 제공장

<표 4> 대규모점포의 등록에 관한 특례 신설

현행	개정안
제44조(대규모점포의 등록) 사업시행자는 시장정비사업이 끝났을 때(「도시 및 주거환경 정비법」 제52조 따른 정비사업의 준공인가를 말한다)에는 그 완료일로부터 6개월 이내에 「유통산업발전법」 제8조에 따라 대규모점포의 개설등록을 하여야 한다.	제44조(대규모점포의 등록) 사업시행자는 시장정비사업이 끝났을 때(「도시 및 주거환경 정비법」 제52조 따른 정비사업의 준공인가를 말한다)에는 그 완료일로부터 6개월 이내에 「유통산업발전법」 제8조에 따라 대규모점포의 개설등록을 하여야 한다. 다만, 다음 각 호에 해당하는 경우에는 「유통산업발전법」 제23조 제3호에도 불구하고 같은 법 제8조에 따른 대규모점포의 개설등록을 할 수 있다. 1. 시장·군수 또는 구청장이 지역경제의 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 2. 용역의 제공장소를 포함하여 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단으로서 용역의 제공장소를 제외한 매장면적의 합계가 전체 매장면적의 100분의 10 이상 100분의 30 미만을 차지하는 점포의 집단에 해당하는 경우

<표 5> 대규모 소매점포의 등록

현행	개정안
제44조(대규모점포의 등록) 사업시행자는 시장정비사업이 끝났을 때(「도시 및 주거환경 정비법」 제52조 따른 정비사업의 준공인가를 말한다)에는 그 완료일로부터 6개월 이내에 「유통산업발전법」 제8조에 따라 대규모점포의 개설등록을 하여야 한다.	제44조(대규모 소매점포의 개설등록 및 변경등록) 사업시행자는 시장정비사업이 끝났을 때(「도시 및 주거환경 정비법」 제52조 따른 정비사업의 준공인가를 말한다)에는 그 완료일로부터 6개월 이내에 지식경제부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 대규모 소매점포의 개설등록을 하여야 한다. 등록된 내용을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.

소를 제외한 매장면적의 합계가 전체 매장면적의 100분의 10 이상 100분의 30 미만을 차지하는 점포의 집단에 해당하는 경우에는 대규모점포의 개설등록을 할 수 있도록 한 것이다. 이로써 「건축법 시행령」에 따른 제1종·제2종 근린생활시설, 문화 및 집회시설, 운동시설, 일반업무시설 등이 보다 자율적으로 입점할 수 있을 것으로 기대된다.

5.1.2. 제2안 - 대규모 소매점포로 등록

이 방안은 시장정비사업의 완료 후 「유통산업발전법」상의 대규모점포가 아니라, 이 법에 의한 ‘대규모 소매점포’로 별도의 개설등록을 하는 것이다. 그러나 이 방안을 위해서는 단순히 ‘대규모 소매점포’라는 개념만을 신설하는 것이 아니라, ‘대규모 소매점포’의 개념이 무엇인지를 비롯하여 이것이 기존 ‘대규모점포’와는 어떠한 차별성이 있는지, 이를 별도로 등록함에 따라 발생하는 효과는 무엇인지, 이와 관련된 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」상의 법적·제도적 지원 및 관리방안은 어떠한 것들이 있는지에 관한 사항이 충분히 갖추어져야 한다.

이하에서는 관련 규정으로 ‘대규모 소매점포’의 등록에 관한 제44조의 규정과 더불어 개념의 정의, 등록의 기준과 절차, 등록의 취소, 대규모 소매점포 개설자의 업무에 관한 사항에 등에 대하여 간략한 모델을 제시하도록 한다. 그러나 이하의 관련 규정 외에도 보다 세부적인 관리방안과 지원정책이 보완되어야 함은 앞서 밝힌 바와 같다.

5.1.2.1. 대규모 소매점포의 정의

<표 6> 대규모 소매점포의 정의

신설
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용의 뜻은 다음과 같다. 12. “대규모 소매점포”라 함은 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 매장을 보유한 점포의 집단을 말한다. 가. 시장정비사업이 완료된 상가건물 또는 복합형 상가건물일 것 나. 상시 운용되는 매장일 것 다. 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단으로서 용역의 제공장소를 제외한 매장면적의 합계가 전체 매장면적의 100분의 10 이상 100분의 30 미만을 차지하는 점포의 집단일 것

‘대규모 소매점포’는 기본적으로 ‘대규모점포’에서 파생된 것이라 할 수 있으므로 그와 어느 정도 개념상의 유사성을 가질 수밖에

에 없다. 즉 나목의 “상시 운용되는 매장”일 것, 다목 중 “매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단”일 것 등은 바로 이러한 점을 반영한 것이다.

‘대규모점포’와 차별성이 있다면, 시장정비사업이 완료된 상가 건물이나 복합형 상가건물일 것과 매장면적 대비 용역의 제공장소를 제외한 면적의 합계를 대규모점포의 기준에 비해 완화하였다는 것이다.

5.1.2.2. 대규모 소매점포의 개설등록 및 변경등록

<표 7> 대규모 소매점포의 개설등록 및 변경등록

신설
<p>시행규칙 제11조의2 (대규모소매점포의 개설등록 등) ①법 제44조에 따라 대규모 소매점포의 개설등록을 하려는 자는 별지 제1호서식의 대규모소매점포 개설등록신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제17조에 따른 행정시장 또는 국제자유도시 조성을 위한 특별법) 제17조에 따른 행정시장에 포함한다. 이하 같다)·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 제출하여야 한다.</p> <p>1. 다음 각 목의 사항이 포함된 사업계획서 가. 사업의 개요(개설자·사업추진일정 및 영업개시예정일 등에 관한 사항을 포함한다) 나. 건축물의 위치도 및 구조 다. 사업의 규모(대지면적·건축물면적·매장면적·점포수 및 종사자수 등에 관한 사항을 포함한다) 라. 시설의 명세 및 점포의 배치도(분양·직영 및 임대계획에 관한 사항을 포함한다) 마. 업종의 구성 바. 운영·관리계획(기구 및 인력에 관한 사항을 포함한다) 사. 재무구조</p> <p>2. 대지 또는 건축물의 소유권 또는 그 사용에 관한 권리를 증명하는 서류(토지등기부 등본 및 건물등기부 등본 외의 서류를 말한다)</p> <p>3. 건축물의 건축 또는 용도변경 등에 관한 허가서 또는 신고필증 사본</p> <p>②법 제44조 후단에 따라 변경등록을 하여야 하는 사항은 다음 각 호의 어느 하나의 사항을 말한다.</p> <p>1. 법인의 명칭·대표자의 성명·소재지(개인의 경우에는 주소지를 말한다) 및 상호 2. 매장면적의 10분의 1 이상의 변경 또는 업태</p> <p>③법 제44조 후단에 따라 변경등록을 하려는 자는 별지 제1호서식의 대규모소매점포개설(변경)등록신청서에 변경내용을 증명하는 서류 및 대규모소매점포개설(변경)등록증을 첨부하여 시장·군수 또는 구청장에게 제출하여야 한다.</p> <p>④시장·군수 또는 구청장은 대규모소매점포의 개설등록 또는 개설변경등록을 한 때에는 그 신청인에게 별지 제2호서식의 대규모소매점포 개설등록증(대규모소매점포의 개설변경등록을 한 때에는 뒤쪽에 그 사실을 기재한 대규모소매점포개설(변경)등록증)을 교부하여야 하며, 별지 제3호서식의 대규모소매점포개설(변경)등록관리대장을 비치하고 개설(변경)등록에 관한 사항을 기록·관리하여야 한다.</p> <p>⑤제1항에 따른 대규모소매점포개설등록신청서를 제출받은 담당공무원은 「전자정부법」 제21조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 다음 각 호의 서류를 확인하여야 한다. 다만, 제2호의 경우 신청인이 확인에 동의하지 않는 경우에는 이를 첨부하도록 하여야 한다.</p> <p>1. 법인등기부 등본(신청인이 법인인 경우만 해당한다) 2. 주민등록표 초본(신청인이 개인인 경우만 해당하며, 신청인의 신분을 확인할 수 있는 신분증명서의 확인으로 이에 갈음할 수 있다) 3. 토지등기부 등본 4. 건물등기부 등본</p>

등록제의 경우 신청인이 등록기준을 모두 갖추었으면 등록신청을 받아 주어야 하므로 등록에는 조건을 붙일 수 없다. 따라서 조건을 붙여야 하는 영업이라면 처음부터 등록제로 할 것이 아니라 허가제로 하여야 할 것이다.

등록한 사항을 변경하는 경우 모든 등록사항을 변경등록의 대

상으로 하지 않고 중요한 변경사항만 등록하도록 하고 경미한 사항을 신고하거나 이에 별도의 절차 없이 변경할 수 있도록 규정하기로 한다.

법 제44조에 따른 이 시행령에는 대규모 소매점포의 개설등록과 변경등록에 관한 구체적인 사항을 명시하였다. 제1항에서는 대규모 소매점포 개설등록 시 그 신청서에 첨부해야 할 서류들을, 제2항에서는 변경등록을 해야 할 사항들을, 제3항에서는 변경등록 신청 시 첨부해야 할 서류와 제4항에서는 개설 또는 변경등록에 대한 등록증의 교부와 관리대장의 기록에 관한 사항을, 마지막 제5항에서는 「전자정부법」에 따른 해당 서류의 확인에 관한 사항을 각각 규정하였다.

5.1.2.3. 인·허가의 의제

<표 8> 인·허가의 의제

신설
<p>제44조의2(허가 등의 의제 등) ① 제44조의2의 규정에 의하여 대규모소매점포등을 등록함에 있어서 다음 각 호의 신고·지정·등록 또는 허가(이하 이 조에서 "허가등"이라 한다)에 관하여 시장·군수·구청장이 제3항의 규정에 의하여 다른 행정기관의 장과 협의를 한 사항에 대하여는 당해 허가등을 받은 것으로 본다.</p> <p>1. 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」에 의한 비디오물제작업·비디오물배급업, 「게임산업진흥에 관한 법률」에 의한 게임제작업·게임배급업·게임제공업 또는 「음악산업진흥에 관한 법률」에 의한 음반·음악영상물제작업 및 음반·음악영상물배급업의 신고 또는 등록 2. 「담배사업법」 제16조제1항의 규정에 의한 소매인의 지정 3. 「식품위생법」 제37조제1항 또는 제4항에 따른 식품의 제조업·가공업·판매업 또는 식품접객업의 허가 또는 신고로서 대통령령이 정하는 것 4. 「식품위생법」 제88조제1항에 따른 집단급식소 설치·운영의 신고 5. 「관광진흥법」 제5조제4항의 규정에 의한 유원시설업의 신고 6. 「평생교육법」 제23조제2항의 규정에 의한 평생교육시설 설치의 신고 7. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제20조의 규정에 의한 체육시설업의 신고 8. 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제12조제1항의 규정에 의한 통신판매업자의 신고 9. 「공연법」 제9조제1항의 규정에 의한 공연장의 등록 10. 「옥외광고물 등 관리법」 제3조의 규정에 의한 광고물 또는 게시시설의 허가 또는 신고 11. 「외국환거래법」 제8조의 규정에 의한 외국환업무의 등록 12. 「주세법」 제8조제3항의 규정에 의한 주류판매업의 신고 13. 「축산물위생관리법」 제24조의 규정에 의한 축산물판매업의 신고 14. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제33조의 규정에 의한 배출시설 설치의 허가 또는 신고 15. 「폐기물관리법」 제17조의 규정에 의한 사업장폐기물배출자의 신고 16. 「약사법」 제20조에 따른 약국개설의 등록 17. 「의료기사 등에 관한 법률」 제12조의 규정에 의한 안경업소개설의 등록</p> <p>②제1항 각호의 규정에 의한 허가등의 의제를 받고자 하는 자는 대규모소매점포등의 개설등록신청서에 제1항 각호의 허가등에 필요한 서류를 시장·군수·구청장에게 함께 제출하여야 한다.</p> <p>③시장·군수·구청장은 대규모소매점포등의 등록신청서류와 제2항의 규정에 의한 서류를 제출받은 경우 제1항 각호의 1에 해당하는 사항이 다른 행정기관의 권한에 속하는 경우에는 미리 그 다른 행정기관의 장과 협의하여야 한다.</p>

개발사업 등이 다양한 요건들에 적절히 부합하는 여부를 판단하기 위해 행정절차상 활용되고 있는 인·허가 절차는 기본적으로 사업시행에 따른 부작용이나 부정적인 영향들을 사전에 검토하고, 장차 시행될 사업의 적정성을 판단할 수 있는 절차를 마련한다는 긍정적 측면이 있다. 하지만 해당 사업자에게는 이러한 복잡한 절차를 준수하는 것 자체가 물리적·시간적·경제적으로 매우 부담스러

운 요소로 작용하는 것 또한 사실이어서, 수요자인 국민에서 편의를 제공하고 사업이 원활하게 진행되도록 하기 위해 행정절차들을 정비하여야 할 필요성이 그동안 계속 요청되어 왔다. 이러한 인식을 기반으로 현행 개발사업 관련 법률들에서는 각종 절차에서 요구되는 인·허가 사항들을 보다 신속하고 효율적으로 운용하기 위한 방안의 하나로 인·허가 의제제도를 활용하고 있다.

특히 도시개발계획이나 택지개발사업 등 대규모사업계획과 관련된 절차에서는 일단 사업계획이 확정되면 해당 사업을 시행하는데 필요한 다른 법령에서 규정하고 있는 그 밖의 인·허가는 이미 받은 것으로 의제하거나, 근거법상의 주된 허가나 특허 등을 받으면 그 시행에 필요한 다른 법률에 의한 인·허가 또한 받은 것으로 간주하는 규정을 두고 있는 경우가 많은데, 이 경우 당해 사업계획에 인정되는 효력을 인·허가의 의제라고 한다. 이와 같은 것으로 독일 행정법상 계획확정절차에서 인정되는 행정계획의 집중효(Konzentrationswirkung) 제도가 있는데, 이 또한 행정처분으로서의 행정계획이 청문 등 일련의 절차를 거쳐 확정되는 때에는 당해 행정계획의 수행에 필요한 다른 행정청의 인·허가, 승인 등을 대체하는 효과가 발생하여 당해 인·허가 등을 따로 받지 않아도 되는 효과를 의미한다. 예컨대 「택지개발촉진법」 제11조 제1항에 따라 사업시행자가 택지개발사업실시계획의 승인을 받으면, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등에 의한 인·허가 등을 받은 것으로 의제하는 것과 같다.

법 제44조의2의 취지도 이러한 인·허가 의제의 취지와 크게 다르지 않다. ‘대규모 소매점포’의 등록 자체를 (시장·군수·구청장이 다른 행정기관과의 장과 협의를 하였다든 전제 하에서) 이 조문 제1항 각 호에서 제시하고 있는 사항에 대한 허가를 얻은 것으로 보려는 것이다. 예를 들면 대규모 소매점포에 입점하게 될 비디오 대여점, 담배가게, 음식점, 학원, 휘트니스 센터 등 다양한 점포 중 입점이 가능한 부분을 우선적으로 선별하여 관련 법률상의 신고, 등록 또는 지정에 관한 사항들을 이 법에 따른 등록절차만으로 인정하도록 한 것이다. 물론 필요하다면 위의 17가지 외의 신고, 등록, 지정 등을 추가하는 것이 가능하다.

#### 5.1.2.4. 기타사항

상기에서 언급한 사항 이외에도 ‘대규모 소매점포’ 신설과 관련하여 등록의 결격사유 및 취소, 청문, 대규모소매점포 개설자의 의무, 대규모소매점포 개설자의 지위승계, 대규모소매점포의 휴업·폐업 신고 등에 관한 사항을 규정할 필요가 있는데, 이에 대해서 간략하게 살펴보고자 한다.

우선 등록의 결격사유는 임용·고용·위임관계 등에서 당해 법률관계의 당사자가 될 수 없는 사유, 국가가 창설하여 운영하는 각종 자격제도에서 그러한 자격을 취득할 수 없거나, 그러한 자격을 기초로 업무를 개시할 수 없는 사유, 인·허가 영업에서 그러한 인·허가를 받을 수 없는 사유 등의 개념으로 사용된다. 특정 직업 또는 사업의 요건으로 결격사유를 규정하는 것은 고도의 전문기술 또는 윤리성이 요구되는 직업이나 사업영역에 종사하는 자의 자질을 일정 수준 이상으로 유지함으로써 일반 국민을 불완전한 서비스로부터 보호하기 위한 것이다. 이와 같이 결격사유 규정은 사회생활의 안전과 건전한 경제 질서 유지라는 공익상 이유로 인정되는 것이지만, 그 결과로 해당 자격요건을 갖추지 못한 자는 특정 분야의 직업이나 사업을 영위할 수 없게 되어 헌법상 보장되는 직업선택의 자유나 경제활동의 자유를 제한받게 된다. 따라서 대규모소매점포의 결격사유에 관해서는 민법상의 행위무능력자인 금지산자·한정치산자·미성년자를 포함하여, 파산선고를 받고 아직 복권

되지 아니한 자, 이 법을 위반하여 실형을 선고 받고 그 집행이 종료되거나 집행면제 후 1년이 경과되지 아니한 자, 집행유예선고를 받고 그 유예기간 중에 있는 자 등 기본적으로 상행위를 할 수 없는 자들을 선정할 필요가 있다.

거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 한 경우나 등록기준에 미치지 못하게 된 때에는 시장·군수·구청장이 등록을 취소할 수 있도록 한다. 취소의 요건은 각 법률의 목적과 내용에 따라 다를 수 있기 때문에 여기서는 대규모소매점포 개설자가 등록 후 정당한 사유 없이 1년 이내에 영업을 개시하지 않거나 1년 이상 휴업한 경우, 그리고 등록의 결격사유에 해당하게 된 경우에도 등록을 취소할 수 있도록 한다. 그리고 등록의 취소는 상대방에게 커다란 불이익을 주는 것이므로 등록을 취소할 때에는 원칙적으로 청문을 실시하는 규정을 두는 것이 필요하다.

대규모소매점포 개설자의 의무에 대한 별도 규정이 필요하다. 예를 들면 대규모소매점포 개설자는 상거래질서의 확립, 소비자의 안전유지와 소비자 및 인근지역주민의 피해·불만의 신속한 처리, 그 밖에 대규모소매점포 등의 유지·관리를 위하여 필요한 업무 등에 대하여 업무를 수행해야 한다는 규정이 필요하며, 그리고 대규모소매점포가 분양되었을 때는 대규모소매점포 개설자를 대신하여 상기와 같은 업무를 수행하여야 한다는 규정을 신설하는 것이 필요하다.

대규모소매점포 개설자의 지위승계에 관한 규정이 필요하다. 예를 들면 대규모소매점포 개설자가 사망하거나 대규모소매점포를 양도한 때 또는 대규모소매점포 개설자인 법인의 합병이 있는 때에는 상속인·양수인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병에 의하여 설립되는 법인이 그 대규모소매점포 개설자의 지위를 승계하도록 한다. 영업의 양도·양수는 본래 「상법」의 규율대상인데, 영업허가의 요건과 절차가 매우 복잡한 경우 새로운 영업자가 다시 영업허가를 받아야 하는 번잡함을 덜어주기 위한 경우나 종전의 영업자에 대한 행정처분의 효과가 새로운 영업자에게 승계되도록 하기 위한 경우에 다른 법에서도 영업의 양도·양수에 관한 규정을 두는 경우가 있다. 영업의 양도·양수를 인정할 것인지 여부는 영업허가의 성격이 무엇인지에 따라 결정된다. 일반적으로 대인적 허가의 경우 그 효과는 허가를 받은 자의 일신에 전속하므로 다른 사람에게 이를 양도할 수 없고, 대물적 허가는 허가 신청인이 갖추고 있는 물적 설비, 지리적 여건 등 객관적 사정에 의하여 부여되므로 다른 사람에게 양도할 수 있다. 대규모소매점포 개설자의 지위승계에 관한 규정은 혼합적 허가라 할 수 있는데, 허가신청인의 자격·기능 등의 인적사항은 물론 물적 설비 등 객관적 사정을 함께 심사하여 자격이 부여되는 것이므로 법령에 규정이 있는 경우에만 하여 다른 사람에게 양도할 수 있다.

휴업 또는 폐업에 관한 신고를 받을 필요가 있는 경우에는 반드시 법률에 이에 관한 근거규정을 두어야 한다. 휴업이나 폐업의 신고는 사전신고로 하는 것이 일반적이나, 신고의 목적달성에 지장이 없다면 사후에 신고하게 하거나 신고증을 반납하는 방식으로 규정할 수도 있다.

## 5.2. 공공임대상가의 도입

### 5.2.1. 공공임대상가의 정의

앞에서 언급한 바와 같이 공공임대상가란 각 지방자치단체 또는 중소기업청이 시장정비사업 완료 후 입점이 원활하게 이루어지지 않고 있는 상가 일부를 건축비 및 대지조성비 등 실비로 매입하여 임대 운영하기 위한 것을 말한다. 그러나 정의 규정 자체에

는 이러한 취지까지는 담지 않은 채 “국가 또는 지방자치단체가 임대할 목적으로 상가건물 또는 복합상가건물로 시장정비사업이 완료된 것”이라고 개념 짓고, 그 취지는 공공임대상가를 통한 지원에 관한 규정에 담는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

<표 9> 공공임대상가의 정의

신설
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 13. “공공임대상가”라 함은 국가 또는 지방자치단체가 임대할 목적으로 매입한 상가건물 또는 복합상가건물로 시장정비사업이 완료된 것을 말한다.

<표 10> 공공임대상가를 통한 지원

신설
제17조의2(공공임대상가를 통한 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 공공임대상가로 활용할 목적으로 미분양된 상가건물 또는 복합상가건물의 일부를 매입할 수 있다. ② 국가 또는 지방자치단체가 공공임대상가를 매입하여 임대하려는 경우에는 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 건설원가로 분양하거나 지식경제부령으로 정하는 임대료로 임대할 수 있다.

공공임대상가를 통하여 영세 상인을 지원하기 위하여 국가 또는 지방자치단체가 공공임대상가를 매입할 수 있음을 제1항에서 규정하였다. 제2항은 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에 대한 예외규정을 두었는데, 「국유재산법」상 일반재산의 대부분은 행정재산의 사용료에 관한 규정(제32조)을 준용하고 있으므로 해당 재산가액에 1천분의 50 이상의 요율을 곱한 금액으로 하게 되며(시행령 제29조), 「공유재산 및 물품 관리법」 일반재산의 대부분은 시가를 반영한 해당 재산 평가가격의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 하고 있다(시행령 제31조). 이상의 규정에도 불구하고 시행규칙에는 이들 각각의 법에 나타나 있는 사용료와 대부분의 2분의 1 이상에 해당하는 금액을 임대료로 정할 수 있도록 하였다.

<표 11> 국가 등이 설치한 공공임대상가의 임대료 - 시행규칙

신설
시행규칙 제11조의4(국가 등이 설치한 공공임대상가의 임대료) 법 제49조의2제2항에서 “지식경제부령으로 정하는 임대료”란 「국유재산법」에 따른 대부분 및 「공유재산 및 물품 관리법」에 따른 대부분의 2분의 1 이상에 해당하는 임대료를 말한다.

5.2.2. 공공임대상가의 임대

<표 12> 공공임대상가의 임대

신설
제17조의3(공공임대상가의 분양) 공공임대상가를 매입한 국가·지방자치단체는 공공임대상가를 임대하려는 경우에는 모집공고안을 작성하여 시장·군수 또는 구청장에게 통보한 후 공개로 입주자를 모집하여야 한다. 통보한 사항 중 지식경제부령으로 정하는 중요사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

제17조의3에서는 공공임대상가를 매입한 국가 및 지방자치단체는 매입한 공공임대상가를 임대하려는 경우에는 모집공고안을 통한 공개입찰 형식으로 입주자를 모집하도록 규정하였다. 이 모집공고안은 입주자의 모집 전에 시장·군수 또는 구청장에게 통보되어야 하는데, 이미 통보한 사항 중 중요사항을 변경하려는 경우에

도 그러하다.

<표 13> 공공임대상가의 분양 - 시행규칙

신설
시행규칙 제11조의5(공공임대상가의 분양) ① 법 제17조의3제1항 후단에서 “지식경제부령으로 정하는 중요사항”이란 다음 각호에 해당하는 사항을 말한다. 1. 공공임대상가의 소재지, 건설규모 및 소유자의 명명 2. 입주자의 자격 및 입주대상 업종 3. 공급가격(토지매입비, 건축비 등 세부산출내역을 포함한다)과 계약금·중도금 등의 납부 시기 및 방법 4. 층별·매장별 허용 하중, 진동 및 소음기준 등 건축물의 구조와 입주대상 시설의 기준에 관한 사항

5.3. 입점상인의 보호

입점상인의 보호에 대해서는 크게 두 가지 규정으로 구분하였는데, 하나는 입점상인의 보호를 위한 국가 및 지방자치단체의 책무이고, 다른 하나는 입점상인의 보호를 위한 사업시행자의 책무이다.

5.3.1. 국가 및 지방자치단체의 책무

<표 14> 입점상인 보호를 위한 공공임대상가의 분양

신설
제17조의4(입점상인 보호를 위한 공공임대상가의 분양) 공공임대상가를 매입한 국가·지방자치단체는 제17조의3에도 불구하고 시장정비사업으로 인해 영업활동에 지장이 있는 임차상인 등을 포함한 입점상인이 영업활동을 계속할 수 있도록 공공임대상가를 우선적으로 임대할 수 있다.

제17조의3에 대한 특례 규정으로써 공공임대상가를 매입한 국가 및 지방자치단체는 매입한 공공임대상가를 임대하려는 경우에는 모집공고안을 통한 공개입찰 형식으로 입주자를 모집하여야 하지만, 시장정비사업으로 인하여 영업활동에 지장이 있는 입점상인에게 우선적으로 임대할 수 있도록 하였다.

5.3.2. 사업시행자의 책무

5.3.2.1. 규정의 취지

사업시행자의 관한 부분은 현행 제49조를 보완하는 방식을 택하였다. 현행 규정에 따르면 시장정비사업을 실시함에 있어 사업시행자는 입점상인들이 영업활동을 계속할 수 있도록 임시시장을 마련해야 하고, 임시시장 마련이 어려울 경우 금전적 손실에 관한 부분을 보전하도록 하고 있다.

개정안에서는 추가적으로 임시시장의 개설이 어려운 경우 공공임대상가를 우선적으로 임대할 수 있도록 하는 규정을 신설하였다. 물론 이러한 규정을 두더라도 해당 지역에 공공임대상가가 존재할지의 여부를 비롯하여 공공임대상가의 위치가 시장정비사업대상인 시장과 원거리인 경우, 임대가능시기가 시장정비사업의 시기와 일치하지 않는 경우, 여분의 공공임대상가가 존재하지 않는 경우 등의 문제가 여전히 남아있기는 하다. 그러나 임시시장 마련에 대한 현실적인 대안을 제시하였다는 것에 이 규정의 의의가 있다.

5.3.2.2. 공공임대상가의 사용 연장

새로 신설된 규정의 적용을 받아 시장정비사업 중인 입점상인

<표 15> 사업시행자의 책무

현행	추가개정
제49조(입점상인 보호대책) ① 사업시행자는 시장정비사업을 할 때 다음 각 호의 사항을 포함한 입점상인 보호대책을 수립·시행하여야 한다. 1. 시장정비사업기간에 임차상인 등을 포함한 입점상인이 영업활동을 계속할 수 있도록 임시시장을 마련하는 일에 관한 사항 2. 제1호에 따른 임시시장을 마련하기 어려운 경우 영업활동의 중단으로 인한 금전적 손실의 보전(補填) 등에 관한 사항 3. 사업추진계획의 승인·고시 당시의 임차상인 등 입점상인에 대하여 시장정비사업 완료 후 재입점을 위한 점포의 우선 분양 또는 임대료할인·임대점포마련 등에 관한 사항	제49조(입점상인 보호대책) ① 사업시행자는 시장정비사업을 할 때 다음 각 호의 사항 등을 포함한 입점상인 보호대책을 수립·시행하여야 한다. 1. 시장정비사업기간에 임차상인 등을 포함한 입점상인이 영업활동을 계속할 수 있도록 임시시장을 마련하는 일에 관한 사항 2. 시장정비사업기간에 임차상인 등을 포함한 입점상인이 영업활동을 계속할 수 있도록 공공임대상가를 임대하는 일에 관한 사항 3. 제1호에 따른 임시시장을 마련하기 어려운 경우 또는 제2호에 따른 공공임대상가의 임대가 어려운 경우 영업활동의 중단으로 인한 금전적 손실의 보전(補填) 등에 관한 사항 4. 사업추진계획의 승인·고시 당시의 임차상인 등 입점상인에 대하여 시장정비사업 완료 후 재입점을 위한 점포의 우선 분양 또는 임대료할인·임대점포마련 등에 관한 사항

이 공공임대상가를 임차하였고 시장정비사업기간 후에도 입점상인들이 공공임대상가를 계속 사용하기를 원할 경우가 있을 수 있으나, 입점상인들에 대한 특례는 시장정비사업기간이라는 한시적인 기간을 원칙으로 하여야 할 것이다. 이 한시적 기간이 종료된 후에 입점상인들이 계속 공공임대상가를 사용하고자 한다면, 제17조의3을 통하여 공개모집에 응해야 한다. 입점상인에 대하여 시장정비사업 완료 후 재입점을 위한 점포의 우선 분양 또는 임대료할인·임대점포 마련 등에 관한 사항을 마련하고 있음에도 불구하고, 공공임대상가에 대한 지속적 이용을 보장하는 것은 과중한 특혜일 수 있기 때문이다.

요컨대, 입점상인 보호를 위한 공공임대상가의 분양에 관한 이 규정은 시장정비사업기간 중이라는 한시적인 기간에만 적용되어야 하는 특례이며, 이 특례에 의한 계약이 종료된 경우(시장정비사업이 완료된 경우)에는 입점상인들은 법 제49조 제1항 제4호에 의해서 정비사업이 완료된 시장을 우선 분양받을 수 있게 된다. 이 규정에 의해서 시장을 우선 분양받을 것인지, 그렇지 않으면 공공임대상가를 계속 사용할지의 여부는 개개 입점상인의 선택의 문제이며, 후자의 경우는 법률에서 보장할 수 있는 사항이 아니라 계약 종료에 따라 별도의 모집공고를 통한 입찰 및 새로운 계약으로 규율되어야 할 문제이다.

5.3.2.3. 권리금 등의 보전

영업용 건물의 임대차에 수반되어 행해지는 권리금의 지급은 임대차 계약의 내용을 이루는 것은 아니고 권리금 자체는 거기의 영업시설·비품 등 유형물이나 거래처, 신용, 영업상의 노하우 또는 점포 위치에 따른 영업상의 이점 등 무형의 재산적 가치의 양도 또는 일정기간 동안의 이용대가라고 볼 것이어서, 그 유형, 무형의 재산적 가치의 양수 또는 약정기간 동안의 이용이 유효하게 이루어진 이상 임대인은 그 권리금의 반환의무를 지지 아니하고, 다만 임차인은 당초의 임대차에서 반대되는 약정이 없는 한 임차권의 양도 또는 전대차의 기회에 부수하여 자신도 그 재산적 가치를 다른 사람에게 양도 또는 이용케 함으로써 권리금을 지급받을 수 있을 것인바, 임대인이 그 임대차의 종료에 즈음하여 그 재산적 가치를 도로 양수한다든지 권리금 수수 후 일정한 기간 이상으로 그 임대차를 존속시켜 그 가치를 이용케 하기로 약정하였음에도 임대인의 사정으로 중도 해지됨으로써 약정기간 동안의 그 재산적 가치를 이용케 해주지 못하였다는 등의 특별한 사정이 있을 때에만 임대인은 그 권리금 전부 또는 일부의 반환의무를 진다(2000다26326판결). 따라서 입점상인보호를 위한 목적으로 권리금을 보전하기 위한 별도의 규정을 신설하는 것은 사실상 무리가 있다.

6. 결론

본 연구는 경쟁력을 상실하고 침체되어 있는 전통시장의 기능을 회복하고 지역 활성화를 위한 방편으로 노후화된 시장의 시설물 현대화와 시장의 기능전환을 위한 시장정비사업의 문제점 및 현재 법·제도상의 한계점을 도출해보고, 이를 바탕으로 원활한 시장정비사업이 추진될 수 있는 개선방안을 제시하였다.

현재 시장정비사업의 가장 큰 문제점은 시장정비사업 완료 후 「유통산업발전법」상의 대규모점포로 등록하도록 규정하고 있는 점이다. 이 규정으로 인해 시장정비사업을 완료 한 건축물에서는 지하층 또는 지상1층을 판매시설용으로 건축하지만 대부분 빈 점포로 남아 있는 것이 현실이다. 이는 사업완료 후 주변 상권과의 경쟁력이 떨어져 도·소매점포의 입점업체가 없으며, 입점한 업체도 영업을 부진하여 단기간에 이전하여 상가가 빈 점포로 방치되는 등 많은 문제점이 발생하고 있는 것이다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 대책으로 시장정비사업 완료 후 대규모점포 등록조건을 완화하거나 폐지하는 방안을 제안하였다. 우선 대규모점포 등록조건을 폐지할 경우 「전통시장및상점가육성을위한특별법」에 가칭 ‘대규모 소매점포’라는 개념을 신설하고 등록하게 한 후 중소기업청이 기존 전통시장 경영현대화사업에 한해서 상인교육이나 컨설팅, 이벤트 지원 등을 실시하여 지속적으로 활성화를 위한 관리 또는 지원이 필요할 것으로 판단된다. 또한 대규모점포 등록제도 폐지가 어려울 경우 특별법에 특례조항을 두어 대규모점포 등록기준을 완화해주고 용도변경을 허용하는 것도 하나의 방안이다. 그리고 시장정비사업 완료 후 빈 점포로 남아 있는 공간을 중소기업청이나 지자체가 건축비 및 대지조성비 등 실비로 매입하여 공공임대상가로 운영하고, 이를 타 시장정비사업을 실시하는 시장의 임시시장으로 활용하는 방안도 제안하였다.

시장정비사업의 두 번째 문제점은 입점상인 보호대책 문제이다. 현재 특별법에서는 시장정비사업을 실시할 경우 사업기간에 임차상인 등을 포함한 입점상인이 영업활동을 계속할 수 있도록 임시시장을 마련하도록 규정하고 있다. 그러나 현실적으로는 실제 시장정비사업은 도시지역에서도 광역시 규모 이상 또는 인구 50만 이상의 대도시에서 주로 이루어지고 있으며 대다수가 주상복합형태 건물로 지어지고 있다. 이러한 이유로 실제 정비 사업지 주변에 임시시장 부지를 확보한다는 것은 매우 어려운 것이 현실이다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안으로 본 연구에서는 상기와 같은 공공임대상가 도입 방안을 제안하였다.

이처럼 시장정비사업 완료 후 빈 점포로 방치되고 있는 현실을 극복하기 위하여 본 연구에서는 대규모점포의 등록문제 해결과 공공임대상가 도입을 제안하였다. 현재 시장정비사업 완료 후 용역

제공 장소 및 매장을 구분하지 않고 점포를 분양하거나 임대하여 관련법을 위반하고 있음에도 불구하고 빈 점포로 남아 있는 경우가 대부분인데, 이러한 상황에서 중소기업청이나 지자체가 이를 매입하여 공공임대상가를 운영하는 것은 또 다른 분쟁을 야기할 우려가 있다는 것이 이 연구의 한계점이라고 할 수 있다. 특히 서울의 경우 서울시가 서울시 내의 지하상가 등을 운영·관리하고 있으나 서울시와 임차인과의 임대보증금 및 임대료 등으로 인한 분쟁이 계속되고 있으며, 상가의 불법 전대 및 매매로 인하여 운영·관리에 많은 어려움을 겪고 있는 현실을 고려하면 공공임대상가 도입은 좀 더 구체적인 연구를 통하여 합리적인 운영방안을 도출하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

Received: February 09, 2013.

Revised: February 27, 2013.

Accepted: April 15, 2013.

## References

- Kim, Sang-cheol (2004), "A Study on the Competition Strategies for Traditional Market", *Journal of Distribution Science*, 2(2), 17-32.
- Kim, Yoo-oh & Lee, Min-kweon & Youn, Myoung-kil (2005), "A Study on the Policy of Small and Medium Retail business in Advanced Country(I)", *Journal of Distribution Science*, 3(2), 77-100.
- Seoul Metropolitan Government (2008), *A study on the revitalization of commercial districts and the improvement of system after the completion of market renewal projects.*
- Small & Medium Business Administration (2005), *A study on promotion the market renewal projects.*
- Youn, Myoung-kil & Kim, Yoo-oh, (2007), "A Study on the Methodology of Distribution Study in Korea", *Journal of Distribution Science*, 5(1), 75-88.
- Kim, Pan-Jin, Kim, Kyeong-Cho, Namkung, Suk & Youn, Myoung-Kil (2009), "A Study on the Customers' Awareness for Modernizing the Facilities of Traditional Market", *Journal of Distribution Science*, 7(1), 55-70.