

전통시장 선진화를 위한 제도개선에 관한 연구

— 공설시장을 중심으로 —

김수암 (시장경영진흥원 차장)*

황보운 (호서대학교 교수)**

국 문 요 약

전통시장은 2008.6월 현재 전국에 1,500개가 있으나, 1996년 유통시장 개방 이후 대형마트, SSM 등에 밀려 전통시장은 위축되어 왔다. 2002년 이후 정부와 지방자치단체는 막대한 예산을 들여 시설현대화 및 경영현대화를 지원하고 있으나 성과가 그리 크지 않다. 그 요인으로는 전통시장 지원제도와 지원방식, 낙후된 시설, 다양하지 못한 상품, 고령상인의 주먹구구식 경영과 부족한 서비스 등으로 볼 수 있다.

본 연구는 전통시장의 지원성과 제고를 위해 공설시장을 전국 전통시장의 활성화 모델로서, 그리고 지역별 거점시장으로서 활용하는 방안 연구에 그 목적을 두었다.

전통시장 중 388개 달하는 공설시장은 주로 지방자치단체가 소유한 것으로 일반시장과 달리 시설, 상품, 서비스 등을 상권에 맞게 최적화시킬 수 있다. 또한 공설시장에 전문 인력을 투입해 시장 활성화 모델 겸 인근 전통시장과 연합하여 공동마케팅, 공동구매 등을 할 수 있는 거점시장으로 만들 경우 지원성과 제고에 크게 기여할 수 있다.

본 연구의 한계는 공설시장의 지원제도, 거점시장으로서 전환에 국한된 것이며, 상품구색, 서비스 등의 자세한 활성화 방안은 제시하지 못하고 있다.

핵심주제어: 전통시장, 공설시장, 거점시장, 전통시장 지원제도, 창업교육

1. 서 론

1996년 유통시장 전면개방 이후 전통시장은 대형마트, SSM, 온라인쇼핑 등 신유

* 제1저자, 시장경영진흥원 마케팅지원팀 차장, kimsuam@hanmail.net

** 교신저자, 호서대학교 글로벌창업대학원 교수, yun@hoseo.edu

통업태의 성장과 낙후된 시설, 취약한 경영과 상품구색 등으로 침체를 거듭하고 있다. 전통시장은 2004년 1,702개에서 2005년 1,660개, 2006년 1,610개, 2008년 1,550개, 2010년 1,514개 등으로 줄어들고 있으며 매출이나 상인 수 또한 감소하고 있다. 이러한 침체는 상인들의 일자리, 생계, 지역 생산물의 판로, 지역경제 등을 위축시켜 사회안전망이 부족한 우리나라로서는 방관할 수 없는 사회경제적 문제가 되고 있다. 이에 따라 정부는 「중소기업의 구조개선과 재래시장 활성화를 위한 특별조치법」을 제정(2002.1.26)하며 전통시장 지원을 시작했으며, 이후 「재래시장 활성화를 위한 특별법」 제정(2004.10.22), 「전통시장 및 상점가활성화를 위한 특별법」(2006.4.6)으로의 개정 등으로 지원기반을 확충하고 예산도 대폭 늘렸다. 지원내용도 초기 시설현대화 및 시장정비를 통한 기능전환에서, 상인교육, 공동마케팅, 자문 등의 경영현대화를 추가했으며, 시장경영진흥원(2005.3.15)과 전국상인연합회(2006.5.26)를 설치했다. 그런 점에서 정부의 노력은 평가를 받을 만하나 2002년 이후 전통시장의 침체 지속, 국회 등의 지원성고가 낮다는 평가를 볼 때 근본적인 전환이 필요하다.

그러나 평균 53세의 고령상인, 다양하지 못한 상품, 부족한 서비스 등의 전통시장 내부의 문제는 해결이 쉽지 않다. 정부의 예산체계, 유통경험이나 지식이 부족한 사업담당 공무원에 의한 사업추진 등의 문제도 성과를 내는데 걸림돌로 작용하고 있다. 특히 개인 사유재산인 일반시장의 경우 시설, 상품, 서비스의 조정은 매우 어려운 게 사실이다. 그런 점에서 주로 지방자치단체 소유인 공설시장은 사용권 조정을 통해 상인과 상품을 조정할 수 있고 소비자 중심의 시설, 다양한 상품구색과 서비스 보강이 가능해, 공설시장을 전통시장 활성화 모델 겸 거점시장으로 육성·활용할 경우 전통시장 활성화에 기여할 가능성이 높다. 그리고 거점시장에는 유통전문인력을 투입·활용해 인근 전통시장을 대형마트, SSM 등과 대응할 수 있는 공동마케팅, 공동구매, 상인교육, 상품다양화, 서비스 개발을 하고 보급하는 역할을 할 경우 전통시장의 변화에 촉매제로 작용해 활성화 지원성고를 높일 수 있다.

이에 본 연구는 공설시장을 전국 전통시장의 활성화 모델로서, 그리고 지역별 거점시장으로서 활용하는 방안에 관한 연구를 하였다. 기존의 전통시장이 단순한 시설현대화와 상인교육, 공동마케팅 등을 지원하여 활성화시키려는 것이었다면, 공설시장은 시설, 상품, 서비스의 균형 있는 시장을 체계적으로 육성하자는 것이다.

이러한 공설시장에 대한 연구는 전통시장 경영현대화 지원사업을 담당하고 있는 시장경영진흥원의 연구 외에는 많지 않다. 공설시장에 관한 연구가 있다하더라도 시설현대화 지원을 받기 위한 조건을 충족하려는 개별시장에 대한 연구가 있는 정도이다. 따라서 본 연구에서는 공설시장을 지역별 거점시장으로 육성·활용하며, 이를 위해 정부의 지원제도, 지원성고, 그리고 지원정책을 살펴보고, 공설시장을 거점시장으로 육

성할 가능성이 있는지에 관하여 문헌조사를 통해 국내외 유사사례를 분석·정리했다. 그런 점에서 본 연구는 공설시장을 체계적으로 육성·발전시키며 활용도를 높이는 연구이다.

II. 이론적 배경

2.1 전통시장의 개념과 현황

2.1.1 전통시장의 개념

재래시장(2009년 이후 ‘전통시장’으로 바뀜)의 사전적 의미는 ‘예전부터 있어 오던 시장을 백화점 따위의 물건 판매 장소에 상대하여 이르는 말’이며, 법률적 정의는 「전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법」 제2조에서 “상업기반시설이 노후화되어 개·보수 또는 정비가 필요하거나 유통기능이 취약하여 경영개선 및 상거래의 현대화촉진이 필요한 장소를 말한다.”로 되어 있다. 시기적으로는 ‘1980년 이전에 개설된 시장으로 시설이 노후화되어 재개발 및 근대화의 필요성이 있는 시장’으로 보고 있다. 이 기준은 신도시에 따른 새로운 골목시장 형성 등으로 시기적으로 규정하는 것이 현실에 맞지 않다는 지적이 있다. 이와 관련된 법률과 법률적 정의를 비교하면 <표 1>과 같다.

<표 4> 전통시장에 대한 법률적 정의 비교

법률명	기 능	요 건
중소기업의 구조개선과 재래시장활성화를 위한 특별조치법(2002)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일정구역안의 건물 또는 지하도에 설치된 다수의 점포에서 도매업자·소매업자 또는 용역업자가 상시 또는 정기적으로 모여 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 장소 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근대적 유통기능이 취약하여 경영현대화 및 정보화가 필요한 곳 ○ 건물시설이 노후화되어 개·보수 또는 재개발·재건축이 필요한 곳
전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법(2006)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유통산업발전법에 의하여 대규모 점포로 등록된 시장(등록시장) ○ 시장·군수·구청장이 재래시장이라고 인정한 곳(인정시장) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시설이 노후하여 개보수 또는 정비가 필요한 곳 ○ 유통기능이 취약하여 경영개선 및 상거래 현대화 촉진이 필요한 곳

2.1.2 전통시장 기능

전통시장의 기능에 대해 문혜옥(2009)은 첫째, 사회적 기능으로는 농촌 주민에게 새로운 문물의 소개와 전파, 뉴스, 사고 및 오락을 접할 수 있게 하며, 경제적 기능면에서 다양한 상품과 서비스 제공, 잉여 농산물의 거래장소 제공, 상품구입을 위한 이동 및 시간의 절감, 농민에게 부업과 소득증대 기회 제공, 상인의 기업가정신 함양 등을 한다고 보았다. 둘째, 유통·경제적 기능에서 전통시장은 농업생산물의 수집과 분산, 공산품과 농산물의 교환, 영세상인의 생활터전의 기능을 수행하며, 특히 영세상인의 생활터전 기능을 수행함에 따라 사회정책적인 대비책이 없이 시장 환경개선을 시도한다면 중대한 사회문제를 야기할 수 있다고 보았다.

중소기업중앙회(2008)는 서민을 위한 구매 장소의 기능, 저소득층에 대한 상품구매 기회 확대 제공, 지역상품 판매를 통한 지역민의 소득원 기능, 오랜 역사를 통해 지역문화의 계승 발전, 지역의 반실업적 인구에 대한 고용기회 제공으로 생업적 영세상인의 생활터전을 제공함에 따른 사회안전망 역할 등으로 보고 있다. 이에 따라 전통시장을 포함한 중소유통의 붕괴는 지역 사업형태 재편, 부의 양극화 현상 심화, 지역인구감소 및 지역경제에 위기를 초래한다고 말하고 있다. 특히 대형마트에 의해 경제력의 외부유출로 지역경제에 심각한 위기를 초래할 수 있다고 하여 전통시장의 역할을 평가하고 있다.

이외에 문준연(2000)은 상품구색 제공기능, 상품의 분할 기능, 재고보유기능, 서비스 제공 기능으로 분류했다. 조민(2010)은 소비자에게 다양한 상품선택권과 일괄구매의 편의성을 제공하는 등의 일반적 기능, 농촌 주민에게 문물의 소개와 전파, 뉴스, 사고 및 오락 등을 접할 수 있게 해준 중요한 장소의 기능, 지역 사회 커뮤니티 기능, 1900년대 후반 도시로 유입된 반실업적 인구의 생업을 위한 수단 및 고용기회를 제공하는 기능, 서민층의 구매 장소의 기능 등을 한다고 보았다. 이들을 종합하면 전통시장의 기능은 상품거래의 기능, 영세상인의 생활 터전, 반실업 인구의 고용흡수, 상업적인 기업가 정신의 함양, 지역경제의 중요한 기반 등의 역할을 수행하며, 특히 일자리 유지를 통한 사회안전망이라는 중요한 기능을 하는 곳으로 볼 수 있다.

2.2 공설시장에 관한 선행연구

공설시장에 관한 종합적 선행연구는 많지 않다. 공설시장에 관한 종합적 첫 연구로 2008.3월에 시장경영진흥원이 연구한 “지방공설시장의 중장기 개발방향에 관한 연구”가 있다. 이 연구는 공설시장에 관한 매출액, 고객수, 점포수 등의 데이터와 시장

이 입지하고 있는 지역의 사회경제적 지표 등을 입력하여 2006년 기준 427개 공설 시장 중 100개의 샘플을 대상으로 시행했다. 이 연구는 공설시장을 <표 2>와 같이 6개의 유형으로 구분해 개발방향을 제시하고 있다.

<표 5> 공설시장의 유형별 활성화 전략

유형	시장특성	개발 방향
I	<ul style="list-style-type: none"> • 전반적인 경쟁력 열위 • 배후인구 및 매력 저하 • 약 37% 내외가 해당 	<ul style="list-style-type: none"> • 상당수 퇴출 • 지역특화 기반시장은 특화시장으로 유도 • 일부 잠재력보유 시장은 시설환경을 개선으로 활성화 유도
II	<ul style="list-style-type: none"> • 전반적인 경쟁력은 양호 • 배후 인구규모 및 증가 저조 유형 • 약 6% 차지 	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁력 보유로 지속 발전방안 도출(시설/마케팅 전략) • 지역성격에 따라 특화여부 판단(외부 고객 유입전략 수립)
III	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁력, 배후 인구 등 평균적 유형 • 약 18% 차지 • 개별시장에 대한 세부평가 필요성 대두 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역성격에 따라 현대식 상설마트형 혹은 지역특화형 시장으로 개발 • 경쟁력 제고방안 제시(시설/마케팅)
IV	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁력 및 인구규모 열위유형 • 배후인구 및 규모 매력 저하 • 약 19% 차지 	<ul style="list-style-type: none"> • 상당수 퇴출 • 지역특화 기반시장은 특화시장으로 유도 • 일부시장 회생검토
V	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁력수준은 평균이나 인구매력도 양호 유형 • 인근 경쟁점포에 대한 세부 분석 필요성 • 경쟁우위/열위 여부에 따른 대응전략 구분 • 약 13% 차지 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역특성, 경쟁상황 세부분석 후 현대식 상설마트 개발 or 활성화방안 수립 검토 • 입지 및 상권 세부 분석에 따른 대응 • 경쟁력 제고방안
VI	<ul style="list-style-type: none"> • 전반적인 경쟁력 및 인구매력도 양호 • 시설수준은 저조 • 약 7%에 불과 	<ul style="list-style-type: none"> • 시설현대화 지원을 통한 지속발전 지원 • 지역특성감안 상설마트 전환지원 - 지역특화시장은 지역특화형 시장으로 변모 - 차별화마케팅 방안 적극지원

그리고 현재와 같은 공설시장의 보편적인 상품구색만으로는 시설현대화를 하더라도 경쟁력을 높이기 힘들며, 지역의 특화된 자원과 연계, 지역주민 지향, 지역커뮤니티 지향의 활성화 전략 3가지를 제시하고, 이를 실현하기 위해 상인의식 개혁, 상인조직 활성화, 상품력 강화, 시설현대화, 경영현대화를 들고 있다. 상설마트형으로 전환하는 시장에는 기존 상인회가 아닌 운영법인화를 만들거나, 기존 슈퍼마켓 사업자 위탁운영, 별도의 공설시장 운영관리조직 등을 제안하고 있다. 지역특화형으로 전환하는 시장에는 지역특산물과 전통상품의 발굴·유지, 차별화된 이벤트와 홍보 등을 위해 지방자치단체의 전략적 지역 만들기 차원의 지원과 상인조직의 활성화를 제안하고 있다. 재원조달 방안으로는 중소기업청과 지방자치단체의 보조금으로 사업을 추진하되 유지

관리는 지방자치단체 또는 별도 공공위탁기관을 설립하는 것을 제안했다.

이외에 개별 시장연구인 광양시(2010)의 “광양5일장 활성화를 위한 업종 및 운영 방안 연구”는 그간 전통시장 지원시 활성화 방향에 관한 연구와 달리 활성화에 필요한 업종과 점포배치 등을 담고 있는데, 광양5일장의 활성화를 위한 방안으로 상인혁신과 주변과 연계한 하나의 상권으로 개발이 필요하며, 상인혁신의 우선 시행, 상설시장과 5일장 시설을 활용한 야시장 등으로 공간활용 극대화, 다양한 문화관광 및 마케팅 프로그램 운영, 전문운영팀의 투입, 특산품 등의 상품강화 등을 제안하고 있다. 특히 광양5일장의 현대화된 시설 중 5일장 시설을 활용해 5일장이 서지 않는 야간시간과 주간을 이용해 야시장 70개, 나눔장터 70개, 직거래장터 60개, 음식장터 70개 등 약 350개의 점포를 설치할 경우 현재 441개의 점포를 820개로 증가시킬 수 있어 창업을 활성화할 수 있는 활용방안을 제시하고 있어 의미가 크다.

시장경영진흥원의 연구가 공설시장 활성화에 관한 종합적인 첫 연구라는 점에서는 의의가 크며 공설시장의 경쟁력 확보를 위해서 전문인력과 전담기관의 설치를 대안 중의 하나로 제시하고 있다. 그러나 상품개발, 상인교육, 공유재산으로서의 공공성 강화, 공동구매 및 판매, 물류 등을 종합적 지원해 거점시장으로 육성하려는 방안은 제시하지 않은 한계를 지니고 있다. 또 개별시장 연구에서는 공통적으로 상인의식혁신, 상품다양화, 시설현대화 등을 지적하고 있으나, 공설시장 지원정책을 전반적으로 바꿀 내용은 제시되지 않고 있다.

III. 전통시장 현황과 국내외 성공 사례

3.1 전통시장 현황

국가통계포털에 따르면 전체 소매업태의 매출 규모는 2005년 203.4조원에서 2009년 251.5조원으로 23.6% 성장을 했으며, 동기간 대형마트는 32.1%가 성장했고, 온라인 쇼핑과 홈쇼핑을 포함한 무점포판매도 52.2%나 성장했다. 반면 전통시장은 2005년 32.7조원에서 2008년 25.9조원으로 △20.8%가 줄었으며, 시장수도 2005년 1,660개에서 2008년에는 1,550개로 감소하고 있다.

이러한 전통시장의 분류는 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 상에 나와 있으며 등록유무, 상권규모, 시장크기 등 8개 항목으로 되어 있다.(〈표 3〉 참조)

<표 6> 특별법 시행규칙에 따른 전통시장 구분(등록유무제외)

구분	세부구분	구분기준
등록유무	등록시장	유통산업발전법 제2조제3호에 의한 대규모 점포의 요건을 갖추고 시행령 제3조의 규정에 해당하는 것
	인정시장	「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제2조제1호 나목 및 동법 시행령 제2조제1호의 규정에 따라 시장·군수·구청장이 인정한 전통시장
	기타시장	시·군·구에서 전통시장의 기능을 행하고 있다고 임의로 분류한 시장
상권규모	전국상권시장	전국을 대상으로 상권이 형성된 시장(예, 남대문시장, 동대문평화시장 등)
	광역상권시장	1개 이상의 시도를 대상으로 상권이 형성된 시장(예, 청주육거리시장 등)
	지역상권시장	시장이 소재한 시·군·구를 대상으로 상권이 형성된 시장(예, 구리시장 등)
시장크기	대형시장	시장내 점포수가 1,000개 이상인 시장
	중대형시장	시장내 점포수가 500개 이상, 1,000개 미만인 시장
	중형시장	시장내 점포수가 100개 이상, 500개 미만인 시장
	소형시장	시장내 점포수가 100개 미만인 시장
시장소유	법인시장	민법 또는 상법에 의한 법인이 소유·관리하는 시장 ※1인소유시장 또는 10인이하의 주주로 구성된 등록(인정)시장으로 영업매장의 50%미만을 분양한 시장 및 법인으로 등록했으나 위의 요건을 충족한 경우
	개인시장	개인이 시장을 소유하고 관리하는 시장
	공설시장	지방자치단체가 직접 개설하였거나 관리하고 있는 시장
	공동시장	상인들이 공동으로 개설하였거나 자연발생적으로 형성된 시장
시장형태	상가형건물시장	1동의 건물 중 구조상 구분된 수개의 부분이 독립된 건물로 사용될 수 있는 때에 그 각 부분은 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 각각 소유의 목적이 될 수 있으며, 이 각각의 구분 소유권으로 독립할 수 있는 건물의 집합체로서의 시장
	노점형시장	노점상만으로도 구성된 시장
	장옥형시장	일정한 건물이 존재하지 않더라도 일정한 장소에 대한 소유권을 가지고 재화의 판매 또는 서비스의 제공이 이루어지는 장옥만으로 구성된 시장
	상가주택복합형 시장	골목시장 등과 같이 1개 이상의 집합건물의 집합으로 이루어진 시장
개설주기	상설시장	상시적으로 영업을 하는 시장
	정기시장	일정 주기로 개설되거나 영업을 하는 시장(예, 5일장) 또는 노점을 포함한 대부분 점포가 일정주기로 영업을 하는 곳
	상설+정기시장	상설시장과 정기시장의 성격을 동시에 갖고 있는 시장
취급상품	일반시장	생활용품, 공산품, 농축수산물 등 다양한 상품을 종합적으로 취급하는 시장
	전문시장	동일상품 또는 유사 상품군을 취급하는 점포의 비중이 50%이상인 시장(예, 부산진시장, 풍기인산시장 등)
소재지별	대도시	서울 및 6대 광역시에 위치한 시장
	중소도시	시 단위에 위치한 시장
	읍면지역	군 단위에 위치한 시장

위의 분류기준에 따른 전통시장의 현황은 <표 4>과 같다. 이 표에서 보면 지원을 받을 수 있는 등록 및 인정시장은 2008년 기준으로 1,247개로 전체 1,550개의 80.4%이며, 시장크기상은 소형시장이 65.3%, 소유별로는 공동시장이 54.8%이며 공설시장이 388개로 25.0%이다.

<표 7> 구분별 전통시장 현황

구분		단위	2005년		2006년		2008년	
전체 전통시장		개, %	1,660	100.0	1,610	100.0	1,550	100.0
등록유무	등록시장	개, %	1,016	61.2	991	61.6	858	55.4
	인정시장	개, %	205	12.3	302	18.8	389	25.1
	기타시장	개, %	439	26.4	317	19.7	303	19.5
시장크기	대형시장	개, %	32	1.9	22	1.4	23	1.5
	중대형시장	개, %	43	2.6	53	3.3	38	2.5
	중형시장	개, %	558	33.6	540	33.5	477	30.8
	소형시장	개, %	1,027	61.9	995	61.8	1,012	65.3
시장소유	법인시장	개, %	420	25.3	413	25.7	226	14.6
	개인시장	개, %	151	9.1	129	8.0	87	5.6
	공설시장	개, %	423	25.5	427	26.5	388	25.0
	공동시장	개, %	666	40.1	641	39.8	849	54.8
상권크기	전국상권	개, %	73	4.4	-	-	28	1.8
	광역상권	개, %	170	10.2	-	-	74	4.8
	지역상권	개, %	758	45.7	-	-	394	25.4
	근린상권	개, %	659	39.7	-	-	1,054	68.0
시장형태	상가건물형시장	개, %	-	-	864	53.7	731	47.2
	노점형시장	개, %	-	-	179	11.1	78	5.0
	장육형시장	개, %	-	-	257	16.0	216	13.9
	상가주택복합형 시장	개, %	-	-	310	19.3	525	33.9
개설주기	상설시장	개, %	1,197	72.1	1,155	71.7	1,042	67.2
	정기시장	개, %	463	27.9	455	28.3	377	24.3
	상설+정기시장	개, %	-	-	-	-	131	8.5
취급상품	일반시장	개, %	1,492	89.9	1,479	91.9	1,468	94.7
	전문시장	개, %	168	10.1	131	8.1	82	5.3
소재지	대도시	개, %	702	42.3	655	40.7	646	41.7
	중소도시	개, %	425	25.6	432	26.8	562	36.3
	읍면지역	개, %	533	32.1	523	32.5	342	22.1

3.1.1 전통시장 지원의 필요성

전통시장은 2008.6월 현재 전국에 1,550개, 점포수 207,329개, 총종사자 362,960명이며 매출액이 25.9조원에 달하고 있다. 이중 종사자 총 362,960명 중 점포소유 상인 43,428명, 임차상인 134,213명, 종업원 118,364명, 노점상인 66,955

명으로 구성되어 있다. 특히 종업원 중 86.6%가 무급가족종사자로서 사실상 전통시장의 점포는 한 가족의 생계를 책임지는 일자리이자 소득원이 되고 있다.

이러한 전통시장의 지원 필요성에 대해 최윤희·임창욱(2007)은 유통환경 변화로 심각한 위기에 처한 전통시장을 계속 방치할 경우 우려되는 사회적 문제와 정부의 부담을 완화하고자 하는 의도가 있다고 보았다. 문혜옥(2009)은 사회안정적인 측면에서 수많은 가족과 잠재실업 흡수라는 중요한 역할을 하고 있으며, 정치적 측면에서는 지역여론형성이 되기에 민선 자치단체장들로서 간과할 수 없어 전통시장 활성화에 적극적인 자세를 보이고 있고, 경제적 측면에서 전통시장 활성화가 지역경제 기반강화로 이어질 수 있다는 점 때문으로 보았다.

시장경영진흥원은 전통시장은 전후방연쇄 효과가 크지는 않으나, 소매업(전통시장 관련)이 타 산업의 생산을 견인하는 산업으로 향후 경제성장과 소매업(전통시장 관련) 활성화가 본격화될 경우 국민경제, 지역경제, 문화 및 사회적 파급효과 면에서 중요한 산업으로 인식될 것으로 보고 있다.

3.1.2 전통시장 지원과 성과

전통시장 지원예산은 2005년 이후 연평균 약 1,800억원대로 1,500억원 가량이 시설현대화에, 300억원 가량이 상인교육, 공동마케팅, 공동상품개발 등의 경영현대화에 쓰이고 있다. 시설현대화는 지방자치단체의 재정자립도에 따라 차이는 있으나 국비 60%, 지방비 30%, 민간자부담 10%의 비율로 지원하고 있다. 지방비는 기초자치단체와 각 시도가 분담하며, 민간자부담은 건물소유주 혹은 상인이 부담하도록 되어 있다. 공설시장은 국비 60% 지방비 40%의 비율로 전액 예산으로 지원하고 있다. 경영현대화에는 상인교육, 마케팅, 이벤트 등이 있으며, 상인교육을 전액 국비로, 마케팅은 국비 90%, 민간자부담 10% 등의 비율로 지원한다. 이러한 지원에서 시설현대화는 중소기업청이, 경영현대화는 시장경영진흥원이 그리고 공동사업은 전국상인연합회가 담당하고 있다. 이중 시설현대화는 2002년 이후 국비만 약 1조1,853억원이 지원되었으며, 지방자치단체의 지원분을 합하면 약 2조원 이상이 될 것으로 추정되고 있다.(<표 5>참조)

<표 8> 연도별 시설현대화 국비 지원 현황

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	계
신규지원시장(개)	75	145	171	77	87	82	72	68	58	835
지원건수(건)	75	182	263	169	201	227	281	261	259	1,918
지원금액(억원)	228	816	1,608	1,068	1,228	1,616	1,968	1,749	1,572	11,853
시장당지원금액(억원)	3.04	5.63	9.40	13.87	14.11	19.71	27.33	25.72	27.10	14.20

여기에 2004년부터 2010년까지 경영현대화에 투입한 국비는 <표 6>과 같이 총 1,775억원에 이른다. 경영현대화 지원사업 중 공동마케팅 등에는 민간자부담 10%가 포함되어 있어 이를 포함하면 약 2,000억원이 지원된 것으로 추정된다. 따라서 시설현대화 약 2조원 이상, 경영현대화 2,000억원을 모두 합하면 그간 약 2조2,000억원 이상 투입된 것으로 추정할 수 있다.

<표 9> 연도별 경영현대화 국비 지원 현황

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	계
지원금액(억원)	60	200	250	290	319	287	369	1,775

전통시장은 시설현대화 지원으로 아케이드, 주차장, 화장실 등의 기반시설과 편의시설이 개선되고, 경영현대화 지원으로 통제 상인의식전환, 점포경영 역량개선 등에서 성과가 있었다. 시장경영진흥원의 “2008년도 전통시장 활성화 수준 평가분석”에 따르면 2006년에 비해 활성화수준이 ‘매우 양호(A등급)’ 한 시장은 0.3%p, ‘양호(B등급)’ 한 시장은 1.2%p, ‘보통(C등급)’ 한 시장은 3.6%p가 개선되었으며, ‘미흡(D등급)’ 한 시장은 $\Delta 0.2$ p, ‘매우 미흡(E등급)’ 한 시장은 $\Delta 4.9$ p가 개선된 것으로 나타났다.

<표 10> 2006-2008년 전통시장 활성화 수준 비교

구 분	2006년			2008년			증감
	시장수	평균점수	비율(%)	시장수	평균점수	비율(%)	
전체	1,610	41.4	100	1,550	43.2	100	-
A수준	25	68.8	1.5	28	67.1	1.8	0.3
B수준	143	58.7	8.9	157	59.3	10.1	1.2
C수준	446	49.2	27.7	485	48.6	31.3	3.6
D수준	560	40.2	34.8	536	40.0	34.6	$\Delta 0.2$
E수준	436	27.8	27.1	344	31.5	22.2	$\Delta 4.9$

또 지원을 받아 시설을 개선한 시장과 개선하지 않은 시장과의 비교에서 일매출 증가율은 시설개선시장은 7.6%가 증가한 반면, 미 개선시장은 $\Delta 17.8$ %가 감소했으며, 빈점포율도 시설개선시장은 11.0%인 반면 미 개선시장은 20.5%로 나타나고 있다. 또 전통시장 총매출액 측면에서도 2005년부터 2008년 사이에 전통시장에 투입된 국비가 6,976억 원인 반면 매출액 기여효과는 약 2조8,000억 원으로 추산되어 투입된 국비의 약 4배 수준의 투입대비 효과가 있었다고 밝히고 있다. 그러나 이런 지원에도 불구하고 전통시장의 수나 매출이 지속적으로 감소하고 있다는 점은 지원정책이나 전

통시장이 소비자의 구매행태 변화를 수용하지 못하는 것으로 볼 수 있다.

3.2 공설시장 현황

3.2.1 공설시장의 특징과 현황

공설시장은 소유주체가 국가나 지방자치단체라는 점이 가장 큰 특징이다. 공설시장이 공유재산임에 따라 임대료가 일반시장에 비해 저렴하며, 사용권을 조정해 상인을 퇴출할 수도 있으나 그간 관리를 하지 않아 사유재산으로 인식되어 사용권이 매매되고 있기도 하다. 이러한 공설시장은 2008.6월 현재 388개가 있으나, 전통시장이 2005년 대비 2008년에 110개(6.6%)가 줄어들음에 비해, 공설시장은 39개(9.1%)가 축소되어 위축세가 더 심하게 나타나고 있다. 이는 공설시장이 인구고령화와 인구감소의 영향이 큰 지방에 소재한 것이 많기 때문이다.

388개 공설시장은 대도시에 23개, 중소도시에 143개, 읍·면에는 222개가 있는 것으로 나타나고 있다. 서울시, 대전시에는 공설시장이 없으며, 경북 97개, 전남 94개, 경남 62개, 충남과 전북이 각각 38개, 경기 19개, 제주 11개, 울산 7개, 대구 5개, 부산·인천·충북이 각각 4개, 광주 3개, 강원 2개 순으로 있다. 다양한 상품을 취급하는 일반시장이 385개(99.2%)이며, 인삼 등 상품이 전문화된 시장이 3개(0.8%)이다. 법적단체가 있는 곳이 149개(38.4%), 친목단체 수준의 임의단체가 있는 곳이 98개(25.3%)이며 상인조직이 없는 곳도 141개(36.3%)에 달한다.

상인 수는 48,955명이며, 점포를 소유한 상인은 305명(0.6%), 임차상인은 18,913명(38.6%)이며, 종업원은 4,176명(8.5%), 노점상은 25,561명(52.2%)으로, 전체 전통시장의 점포소유상인 11.9%, 임차상인 36.9%, 종업원 32.6%, 노점상 18.4%의 구성비와는 큰 차이를 보인다. 이것은 일반시장에 비해 소유주가 지방자치단체라는 점과 5일장 상인은 노점상으로 집계되기 때문이다. 점포수를 보면 총점포는 22,419개이며, 자기점포수는 312개(1.4%), 임차점포 19,231개(85.8%), 빈점포 2,414개(10.8%), 창고 등의 영업용도외 사용점포가 462개(2.1%)이며, 시장당 점포수는 57.8개로 전통시장 평균 점포수 133.6개에 비해 43.3%에 불과해 규모가 영세하다.

3.2.2 공설시장의 활성화 수준

2008년에 시장경영진흥원이 조사한 자료를 살펴보면 공설시장 활성화 수준은 평균 '미흡(D)'로 나타나고 있다. 6개 세부분야별로는 상권매력도 48.2점, 시장운영

47.5점, 시설 46.3점으로 '보통'에 해당할 뿐, 점포경영 34.6점, 상인조직 34.2점, 공동마케팅 22.2점의 3항목은 '매우미흡(E)'한 수준이다. 이중 시장운영을 제외하면 인적자원이 관여된 점포경영, 상인조직, 공동마케팅은 모두 '매우미흡(E)'수준으로 상인들이 자조적인 활동이 부족함을 할 수 있다. 2006.12월, 2008.6월의 활성화수준 자료를 비교해 보면, 전체적인 활성화 수준은 1.1점, 상인조직은 5.7점, 상권 매력도는 0.7점, 시설은 3.3점, 점포경영은 2.3점이 향상된 것으로 나타나고 있다. 그러나 일부 향상되기는 했으나 시설은 '보통(C)'수준이며, 점포경영, 상인조직은 '매우미흡(E)'수준에 머무르고 있어 지원성과는 미흡한 것으로 볼 수 있다.

<표 8> 2006-2008년 전통시장-공설시장 활성화 수준 비교

(단위 : 점)

구분	전체	상인조직	상권 매력도	시설	점포경영	공동마케팅	시장운영
전체①	2008	43.2(D)	42.8(D)	53.2(C)	45.6(C)	39.1(D)	50.2(C)
	2006	41.4(D)	35.0(D)	51.2(C)	43.9(C)	35.5(D)	-
공설시장②	2008	39.2(D)	34.2(E)	48.2(C)	46.3(C)	34.6(E)	47.5(C)
	2006	38.1(D)	28.5(E)	47.5(C)	43.0(C)	32.3(E)	-
차이(②-①)	2008	△4.0	△8.6	△5.0	0.7	△4.5	△3.6
	2006	△3.3	△6.5	△3.7	△0.9	△3.2	-

※ A-매우양호(65점초과), B-양호(65~55점초과), C-보통(55~45점초과), D-미흡(45~35점초과), E-매우미흡(35점이하)

시장소유주체별로 비교로 보면 '매우양호(A)-보통(C)'한 시장은 법인시장이 38.3%, 개인시장이 37.9%, 공설시장이 27.9%, 공동시장이 49.5%이며, '미흡(D) 및 매우미흡(E)'한 시장은 법인시장이 51.8%, 개인시장이 62.1%, 공설시장이 72.2%, 공동시장이 50.5%로 나타나고 있어, 공설시장이 '미흡 및 매우미흡'한 비율이 가장 높다.

<표 12> 전통시장과 공설시장 평균연령 등 비교

구분	평균연령	영업연수	평균종사자	임대료	관리비
전체①	52.9세	13.0년	1.7명	64.6만원	20.0만원
공설시장②	57.1세	17.2년	1.5명	25.9만원	9.8만원
차이(②-①)	4.2세	3.2년	△0.2명	△38.7만원	△10.2만원

공설시장은 전통시장 평균에 비해 평균연령은 4.2세가 높고, 영업연수는 3.2년이 길며, 임대료와 관리비는 월평균 48.9만원이 낮게 나타난다. 특히 공설시장에는 30세

미만의 젊은 상인은 1.1%에 불과하며, 50세미만의 비교적 젊은 상인도 27.9%에 불과해 전체 평균인 4.0%, 39.1%에 비해 상당히 낮은 수준이다. 임대료와 관리비가 낮다는 것은 그만큼 경쟁력이 높게 작용하기도 하지만 반면 상인들이 매출과 수익이 낮아지더라도 점포를 유지하는 요소가 되어 전반적으로는 시장의 경쟁력을 낮추는 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다.

3.3 공설시장 활성화 성공 · 미흡사례

3.3.1 국내 사례

공설시장 중 활성화 사례로 평가받는 곳은 정남진 장흥 토요일시장(전남 장흥군 장흥읍 소재)이다. 1961년에 생긴 장흥5일장은 전남에서도 유명한 장이었으나, 1980년 이후 장이 쇠퇴하기 시작해 명맥만 유지되었다. 그러던 중 주5일제 도입으로 가족단위 여행객이 증가하고 옛것들이 주목받는다라는 점을 감안해 시설과 경영현대화를 추진했다.

시설면에서 2003년부터 2006년까지 4년 동안 상가형 건물을 재건축하는데 총 75억 원(국비 50억 원, 지방비 25억 원)을, 장육을 개선하는데 5억3000만원(국비 3억2000만원, 지방비 2억1000만원)을 들여 전면 개보수 했으며 공연장, 쉼터, 특산품 판매장을 만들었다. 당초 2·7일에만 장이 서던 5일장을 매주 토요일에도 운영하는 주말장 개념을 도입했고, 명칭도 정남진장흥토요일시장으로 바꾸었다. 소비자들에게 시장을 찾는 즐거움을 더하기 위해 지역할머니들 2,000여명이 참여하는 ‘고향할머니장터’를 개설하고, 전국에서도 가장 많은 한우가 있음에 착안해 ‘장흥한우’를 브랜드로 하는 특화상품을 마련했다. 이런 노력의 결과로 시장의 일평균 매출액은 2005년 120만원, 2006년 1억3,000백만 원, 2008년 1억5660만원으로 급증한 것으로 나타났다. 활성화 수준면에서도 2005년 매우양호(A), 2006년 양호(B), 2008년 매우양호(A)로 평가되고 있다.

속초관광수산시장은 강원도 속초시 중앙동에 소재한 시장으로 공설시장은 아니며, 속초종합중앙시장과 속초중앙재래시장이 합쳐진 것이다. 속초시 구도심 중심에 위치한 속초관광수산시장은 2006년까지 주차장조성 등에 73억5,100만원을 투입했으나 지원성과가 미흡해 중소기업청으로서는 추가적인 지원이 어렵다는 의견을 제시했던 시장이다. 그러던 중 2006.7월에 상인 540명중 243명이 참석한 상인대학 입학식을 가진 것으로부터 변화가 시작되었다. 여기에 속초시의 전담팀 시장 내 설치, 루미나리에 설치, 시장청소 지원 등과, 상인교육과 전문가를 통한 지속적인 변화유도, 하나로마트 유치 등으로 2006년 초 502개 점포 중 빈 점포가 304개(60%)였던 것이

2010년 47개(9.4%)로 획기적으로 감소되었고 지하어시장은 172개 점포 중 2006년 초 빈 점포가 104개던 것이 2008년 특화장터로 바뀌면서 빈 점포가 없어졌다. 주차장 입차 실적을 보면 2007년 연간 224,551대가 2009년에는 377,798대로 59%나 증가되었으며, 하나로마트로 인해 1일 집객고객이 1,300여명이 추가되어 시장 활성화에 크게 도움이 되었으며 소비자는 원스톱 쇼핑이 가능해져 소비자와 상인이 모두 만족하는 결과를 낳았다.

정남진장흥토요시장, 속초관광수산물시장의 활성화 사례를 보면 시설현대화만으로는 시장 활성화가 불가능하며, 전문가의 참여, 상품의 다양화, 상인의식혁신과 서비스 개선, 지방자치단체의 적극적인 참여 등이 필요하다는 점을 보여준다. 장흥군이나 속초시가 3~5명의 전담팀을 구성해 공무원이 시장전문가 수준에 올라서고 그간 많은 시행착오를 거쳤다는 점을 보면, 이러한 부담을 전담기관이 맡아 시설현대화 및 경영현대화 사업을 체계적으로 추진하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

반면 공설시장 지원 중 약 80억 원 이상의 대규모 예산이 투입된 영천공설시장(113억 원), 영해5일장(89.9억 원), 익산남부시장(88억 원)의 경우에는 지원에 비해 활성화 성과가 미흡하게 나타나고 있다. 영천공설시장(경북 영천시 소재)은 1955년 개장한 이래 대형마트가 들어서기 전까지만 해도 대구약령시장, 안동시장과 함께 영남의 3대 시장으로 꼽힐 만큼 유명한 시장으로, 194개의 점포와 20개의 노점 등 모두 21개의 점포가 있으며, 상인은 임차상인 182명, 종업원 212명, 노점 20명 등 총 414명이 있는 시장이다. 시설 면에서는 2002년 국비 52억 원과 지방비 61억 원으로 시설현대화를 추진해 기존 시장건물을 상가형으로 신축하고 고객편의를 위해 엘리베이터, 실내주차장(230대), 카트까지 갖췄다. 경영현대화 측면에서는 2005년 이벤트 공연, 2006년에 풍물놀이, 2007년에 경품행사, 2008년에 활성화 연구용역 등 모두 1억3,700만원을 투입하고, 상인대학 등 상인교육을 시행했다. 그러나 영업현황 측면에서 일평균 매출액은 2005년 9,800만원, 2006년 6,000만원, 2008년 3,330만원으로 줄어들고 있으며, 고객수도 2005년 6,000명, 2006년 2,500명, 2008년 2,368명으로 나타났다. 이런 요인에는 시설현대화 이후 기존 상인, 기존 상품의 재입점이 작용한 것으로 보인다.

익산남부시장(전북 익산시 인화동 소재)은 당초 1940년대 개설된 시장으로 1995년 남부시장으로 명칭이 바뀌었으며 2006년에 상인회가 등록되었다. 점포는 임차점포 145개, 기타점포(창고 등) 70개로 총 215개가 있다. 종사자는 임차상인 145명, 종업원 70명 등 215명이 종사하고 있다. 익산 시내에 있으나 대형마트 등의 확산으로 인해 침체의 길로 들어섰으며, 시장활성화를 위해 시설면에서는 2005년부터 2007년까지 재건축에 88억3,100만원을 투입했으며 2009년에 재개장을 했다. 시설내부는 기존상인들의 요구에 따라 칸막이형으로 설계 및 건축되었다. 시설현대화 이

후 재입점에는 기존상인들이 구조조정 없이 입점했다. 경영면에서는 2002년 시장활성화 연구용역, 상인교육은 2009년에 맞춤형 특강교육(2Hr)을 시행했다. 영업현황면에서는 일일 평균매출이 2004년 4,000만원, 2005년 3,500만원, 2006년에 3,000만원 수준으로 나타났으며 2008년에는 재건축 관계로 조사에서 제외되었다. 그러나 이후 시장활성화는 당초 기대대로 활성화되어 있지 않은 것으로 평가되고 있다.

앞의 사례에서 보면 대규모 예산이 투입되었음에도 불구하고, 시설현대화가 칸막이 형으로 설치되고 기존상인과 기존 상품의 재입점으로 상품다양화가 안되었으며, 상인회의 시장운영역량 부족, 유통지식과 경험이 부족한 공무원의 사업추진, 활성화 방향만 제시되고 상세한 상품구색과 배치전략 등이 부족한 연구용역 등이 복합적으로 작용해 활성화가 미흡하게 나타났다.

3.3.2 해외 사례

영국의 코벤트리마켓(Queen Victoria Road Coventry CV1 3HT 소재)에 있는 코벤트리마켓은 영국의 자동차산업 부흥기인 1958년에 개설된 공설시장이다. 코벤트리는 한때 영국 4대 도시였으나 경기침체와 주민이주 등으로 인구가 30만명 수준으로 축소된 곳이다. 코벤트리마켓에는 170여개 점포가 있으며 채소, 과일, 식품, 의류 및 악세사리가 주력 상품이다. 시장관리는 시청공무원이 담당하고 있었으며, 빈점포가 없이 비교적 양호한 상태를 유지하고 있다. 시장 주변에는 대형마트, 전문상가 등이 들어서 있어 하나의 쇼핑타운을 형성해 있어 매주 약 8만명에서 최대 13만명이 유동인구가 있다. 점포계약은 6개월 마다 갱신을 하며, 빈 점포가 발생할 경우 선착순으로 임대한다. 시장 내에 관리사무소가 있으며, 관리인은 월요일부터 토요일까지 근무를 한다. 시장활성화를 위해 시청이 시장홍보 및 다양한 판촉행사를 갖고 있으며, 고객들에게 시장바구니는 연 2회에 걸쳐 지급한다. 시장홍보는 영국의 전국상인연합회 NMTF(National Market Trader's Federation)와 연계해 시행하며, 이벤트로는 요일별 즉석 이벤트 프로모션(Sprite)이 있으며 프로모션 상품으로는 건강식품, 신선식품(과일, 야채 등) 등을 활용한다. 이외에도 지역신문 및 라디오 광고, 카페 어린이 교실 유치, 지역신문에 신규상인 입점 광고, 신규상인가이드 등의 활동을 하고 있다.

일본의 후레스코상점가(오오사카에 소재)는 1995.12월에 개설된 상점가(우리나라의 시장에 해당)로서 조합원수는 30명의 소규모 상점가이다. 이 상점가는 공동마트로 1995년에 시설현대화를 했다. 이러한 변신에 약 3년이 소요되었는데 이중 시설현대화에는 6개월이 소요되고 나머지는 상인들의 의식전환과 공동운영에 대한 동의 등에 많은 시간이 들었다. 시설현대화 이전에는 약 30명이던 상인이 시설현대화 이후에는 공동운영자로 바뀌면서 15명으로 축소되었다. 시설에는 총 3.7억엔이 투입되었으며,

시설현대화에 2.7억엔이 상점가를 떠난 상인에게 전별금 형태로 지급된 것이 1억엔이다. 이 과정에는 오오하시라는 경영전문가가 참여했으며, 월 15일로 3년간 지도를 했다. 오오하시씨는 후레스코상점가의 활성화에 첫째, 해보자는 의식개혁에 성공했으며, 둘째, 후레스코를 소유와 경영이 분리된 공동출자회사를 만들었다는 점(경영의 활성화), 셋째, 고객이 사준다는 생각을 기반으로 상품위치도 고객을 고려해서 결정했다는 점(판매의 활성화), 넷째는 건물도 고객이 구매하기 용이하고 매출액을 높이는데 중점을 두면서도 소형이지만 고객이 쉽게 짜증내지 않고 고객이 즐길 수 있는 점포배치와 칼라도 고객을 고려한 편한 느낌을 주도록 했다는 점(건물의 활성화)을 들고 있다. 또 상점가 활성화에는 1단계: 의식혁신, 2단계: 경영활성화, 3단계: 판매활성화, 4단계: 건물활성화의 단계로 추진하는 것이 효과적이나 대부분 거꾸로 함에 따라 실패로 전부를 잃게 된다고 강조했다.

(주)구로카베(黒壁)는 나가하마에 있는 제3섹터 회사로 현재 8명이 근무하고 있으며, 1987년에 민간 기업 8개가 자본금 9천만엔을 출자해 설립된 회사이다. 이 회사는 약 23년간에 걸린 노력을 통해 대형점과 차별화된 점포, 상품을 개발해 2010년 현재 직영점포 12곳, 협력점포 17곳을 운영하는 회사로서 연간 200만명의 관광객을 끌어들여 지역활성화에 기여하고 있다. 구로카베가 처음 만들어진 것은 1900년 百三十은행 나가하마 지점으로 1954년부터 교회로 사용되던 유럽풍의 건축물을 보존하기 위한 1987년 주민운동에서 시작되었다. 이 건물을 매입하고 개축하는데 총 1억3천만엔이 소요되었는데 민간 자본금 9천만엔과 나가하마시의 4천만엔으로 조성되었다. 이 건물의 활용을 위해 역사성, 문화·예술성, 국제성을 살리는 컨셉을 설정하고 사업을 구상하 중에 ‘유리공방’로 방향을 잡고 사업을 추진했다. 초기에 유리공방은 가능성에 의문이 확대되기도 했으나, 결국 유럽 베니스의 베니스로 기술도입을 위한 협의를 추진했다. 처음에 상점가 활성화가 목적이 아니었으나, 유리공방을 보기 위한 관광객이 오기 시작하며 관광객이 증가하고 체류하기 시작하면서 유리공방 사업에서 음식점 등으로 다각화가 진행되고 확대되어 나갔다. 이러던 중 NHK의 지역방송에 소개되고, 고급여성잡지 ‘루루’에도 실리면서 관광객이 급증했다. 이에 따라 회사는 구옥민가를 개조해 분위기를 통일시켜 나가기 시작했고 마을만들기(마치츠쿠리) 차원에서 인정받기 시작했다. 유리공방도 스테인드 글라스 분야로 분야도 확대되고 회원제도도 도입되었고 경제산업성 등에서 지원도 다양화되었다. 이러한 과정을 통해 9년째부터 관광객이 매년 100만명을 넘었으며 한때 240만명이 다녀가기도 했다. 2009년에는 189만명으로 줄어들었으나 관광객의 재방문율은 30%로 추산하고 있다. 현재 구로카베가 운영 중인 직영점포의 매출은 8억엔 수준이며, 협력점포는 월 1.5만엔을 내며 홍보에 동참하고 있다. 구로카베는 협력점포에는 경영지도를 통해 새로운 상품, 서비스 개발 등을 지원해 발전 기반을 넓혀가고 있다. 협력점포는 최초 가입시 50만

엔의 보증금을 내고 기존 회원의 동의를 받아 추가 협력점포를 가입시키고 있다. 이런 영향으로 상점가도 활기를 뿜자 상인도 40대로 젊어지고 빈 점포가 없어졌다. (주)구로카베의 사례를 보면 새로운 상품개발과 이를 뒷받침하기 위한 전문가 조직, 지방자치단체의 참여 등이 있을 경우 지역활성화, 상점가 활성화 등의 성과를 가져올 수 있음을 볼 수 있다. 또 한국의 행정주도형 지원이 아닌 민간주도형 제3섹터로 채산성이 맞는 사업으로도 상점가를 활성화할 수 있음을 보여주고 있다.

이러한 해외사례에서 나타난 주요 시사점으로는 첫째 지방자치단체가 체계적으로 관리할 경우 공설시장 활성화가 가능하다는 점이다. 둘째 상품이나 서비스가 차별화 되어 있다는 점이다. 셋째 상품개발, 시설현대화 등에서 역량 있는 전담기관이 필요하다는 점이다. (주)구로카베의 경우 200만명에 달하는 관광객 유치를 해낼 수 있는 새로운 상품개발을 해내고 지역업체들과 함께 해 지역경제 활성화에 기여하고 있어 본 연구에서 제시하고자 하는 거점기능을 해내고 있는 사례이다.

IV. 거점시장의 육성과 활용

4.1 거점시장의 필요성

“거점”이란 ‘어떤 활동의 근거가 되는 중요한 지점’ (사전적 의미)으로, 거점시장은 대형마트·SSM 등 기업형 유통업체에 대응할 수 있는 활성화 모델시장이자 지역 전통시장과 연합해 공동구매, 상품개발, 공동마케팅 등을 기획·추진을 선도하는 시장으로 연구자는 정의했다. 이러한 거점시장의 기능으로는 지역별 전통시장이 연합해 공동마케팅, 특가판매 등을 통해 대형마트, SSM의 출점이 가속화되는 것을 저지하며, 인근 전통시장 상인에게 시장활성화의 학습모델로 기능하는 것을 보여줌으로써 모방을 촉진해 정부와 지방자치단체의 지원성과를 높일 수 있기 때문이다.

이런 거점시장 1개가 인근 시장 10개를 선도할 수 있다고 보면 전통시장 1,550개 중 지원이 어려운 기타시장 303개를 제외한 1,247개 시장을 살리는데 약 120개의 거점시장이면 될 수 있다. 388개 공설시장 중 상권매력도가 ‘보통(C)’이상인 공설시장이 210개이고 이들을 거점시장으로 육성할 경우 매우 효과적인 예산투입이 될 수 있다. 이런 거점시장으로 육성이 가능한 것은 앞서 언급한 바와 같이 공설시장은 소유와 개설주체가 국가나 지방자치단체가 소유한 시장으로, 전통시장 지원정책의 문제점으로 들고 있는 예산확보의 한계를 극복하면서도 선택과 집중을 통해서 전문성 있는 인력이 시설 및 경영현대화 사업을 수행해나가며 고령상인들을 구조조정해 상권내 소비자에게 맞는 시장으로 최적화할 수 있기 때문이다. 거점시장에는 선택과 집중을 통해 시설현대화 및 네트워킹, 물류센터 확보, 상인과 상품조정, 상인교육 의무화, 유

통전문인력 배치를 하며, 이를 바탕으로 지역별로 대형마트, SSM을 저지하며, 청년상인 육성을 포함한 교육받은 상인의 육성, 공동구매와 판매, 지역특산물의 상품화, 인근 시장과 연합해 대형마트·SSM으로 쏠린 소비자의 발길을 돌리게 할 수 있을 것이다.

4.2 거점시장 육성의 애로사항

전통시장 지원사업 중 시설현대화사업의 지원절차를 보면 시·군·구의 신청을 거쳐 시·도가 예산 실링 범위내에서 지방비의 조달가능성 등을 바탕으로 지원대상을 선정하고 중소기업청은 국비의 예산범위내에서 신청한 시장에 대해 특별한 사유가 없는 한 지원을 승인하는 구조이다. 이것은 광특회계 중 지역발전계정에 포함되어 있어 중소기업청이 필요에 따른 예산을 조정하기 어렵기 때문이다. 시설현대화 지원절차는 <표 10>과 같다. 여기에 경영현대화 사업은 일반회계에 편성해 시장경영진흥원을 통해 주로 지원하며, 일부는 전국상인연합회를 통해 지원한다. 이러다 보니 시설현대화와 경영현대화 지원이 분리되어 일관성 있고 체계적인 지원과 육성이 어려운 상황으로 선택과 집중을 통한 거점시장 육성은 한계에 부딪칠 수밖에 없게 되어 있다.

<표 10> 시설현대화사업의 예산편성 및 보조금 교부절차

<예산 편성절차>		<보조금 교부절차>	
연중	연구용역, 컨설팅실시 (시장경영진흥원, 전문기관)	시설현대화 자문위원회 심의 (시장경영진흥원)	연중
전년12월~1월	사업신청 (전통시장·상점가 → 시·군·구)	보조사업계획 수립 통보 (중기청 → 시·도)	1월
5월초	예산안 제출 (시·군·구 → 시·도)	보조금 교부결정 신청 (시·군·구 → 시·도 → 중기청)	1월~2월
5월	실태조사 (지방중기청·시장경영진흥원)	보조금 교부결정 및 통지 (중기청 → 시·도 → 시·군·구)	3월~4월
5월말	지자체 실링범위내 예산안 제출 (시·도 → 중기청)	보조금 교부 신청(사전준비 완료후) (시·군·구 → 시·도 → 중기청)	3월~4월부터
6월중	시장별 사업 적정여부 검토 (중기청)	보조금 교부 (중기청 → 시·도 → 시·군·구)	3월~4월부터
6월말	예산(안) 검토의견 제출 (중기청 → 기획재정부)	보조사업 수행 (시·군·구)	사업변경승인 (시·도 → 중기청) 3월~4월부터
12월	예산 확정 (국회)	1차 사후 집행점검 (지방중기청, 시장경영진흥원)	사업수행 기간중
* 시도가 실링내 시군구 균형예산 분배를 함에 따라 국비의 집중지원 불가		보조사업 실적보고 (시·군·구 → 시·도 → 중기청)	매분기
		보조사업 완료보고 (시·군·구 → 시·도 → 중기청)	사업완료시
		2차 사후 집행점검 (지방중기청, 시장경영진흥원)	사업 완료후

여기에 유통지식과 경험이 풍부하지 않는 공무원과 일회성 참여자(연구, 설계, 시공), 역량이 부족한 상인회의 시장운영으로 인해 시설현대화 지원이 성과가 낮게 나타나는 결과를 피할 수 없게 되어 있다. 예산 편성 전에 시행하는 연구용역의 경우도 대부분 지방자치단체가 발주하고 있어 활성화가 어렵다는 결론을 내리기가 어려워 전문가적 견해가 충분히 반영되기 힘든 구조라는 것도 문제점이며, 연구용역비도 대부분 3000~5000만원 내외로서 1회성 연구에 그치며 그나마 1회성 연구도 사업추진 여부만 판단하는 근거자료로만 활용되어, 실제 활성화에 필요한 업종구성과 배치, 시장운영 등에 충분한 연구가 이루어지지 않고 있다.

4.3 거점시장 육성사례

공설시장을 거점시장으로 육성·전환하려는 것에 가장 근접한 것이 시장경영진흥원의 모델시장육성사업이다. 이는 시장경영진흥원이 2009.1월에 「전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법」 제68조와 「전통시장 및 상점가 시설현대화를 위한 운영지침」 제18조에 근거해 지방자치단체로부터 위탁을 받아 지역거점 겸 활성화 모델시장으로 개발하려는 사업이다. 시장경영진흥원에 따르자면 공설시장 중 2010년 6월 현재 활성화된 모델시장으로 육성하고자 지방자치단체와 위탁을 받아 사업을 진행하고 있는 곳은 전라북도 군산시 군산공설시장과 경상북도 경산시 하양공설시장이다. 이 사업은 해당 지방자치단체로부터 연구용역, 설계, 시공과 시설현대화 이후 시장운영까지의 전부를 위탁받고 있다. 이는 최초로 MD(merchandise), 운영방안을 연구해 설계와 시공에 반영하며, 전문운영팀을 투입해 상권에 최적화된 시장으로 전환시키는 사업이다.

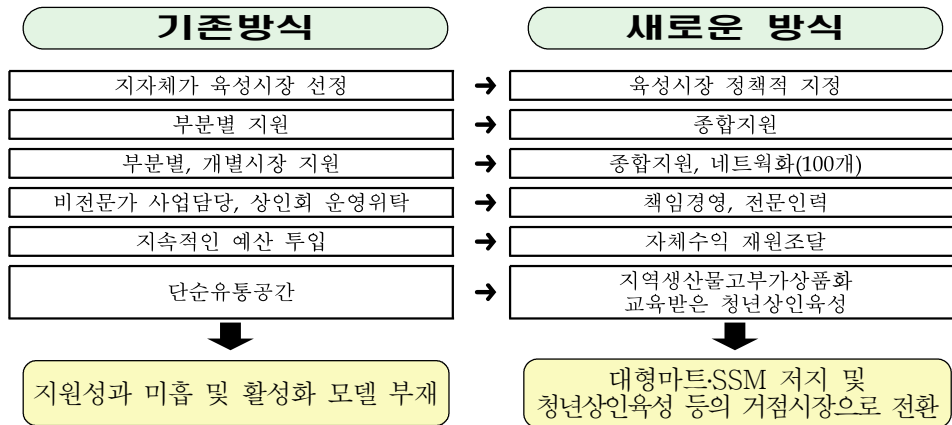
2009.2.11.에 경산시와, 2009.2.16.에 군산시와 시장경영진흥원은 각각 하양공설시장과 군산공설시장의 ‘시설 및 경영선진화사업’에 대한 위·수탁 협약식을 맺었다. 주요 내용으로는 시설과 경영 등 모든 면에서 전국 공설시장 활성화 모델로 육성하며, 시장재건축 후 취약한 공설시장의 상인교육, 마케팅, 상품개발, 시장관리 등 경영선진화를 위해 2년간 시장경영진흥원이 시장운영을 담당한다는 것이다.

이런 형태의 사업은 전통시장 지원사업이 2002년 시작된 이후 처음으로 전문기관에 의한 사업추진이 이루어진 것이다. 대형마트나 SSM은 전문인력이 자본을 바탕으로 소비자 구매행태에 맞게 변화를 거듭해 높은 성장을 하고 있는 반면, 공설시장을 포함한 전통시장은 비전문가인 공무원, 일회성 사업참여자인 연구, 설계, 시공 등이 사업을 추진하는 등 비교할 수 없는 지원체제를 유지하고 있었다는 점에서는 새로운 시도라고 볼 수 있다. 그러나 이런 시도는 시설현대화사업과 경영현대화사업의 분리 지원, 상인 이기주의, 최적규모로 재건축할 사업비 확보 등에서 어려움을 겪고 있다.

V. 공설시장의 거점시장 활용방안

전통시장 지원에 관한 문제점을 종합해보면 몇 가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 전통시장 지원을 담당하는 공무원 등 사업관계자 대부분이 유통전문가가 아니며, 전담 조직도 없다는 점이다. 둘째, 시설현대화와 경영현대화 사업이 분산 지원되고 있다는 점이다. 셋째, 개별시장 지원에 그친다는 점이다. 넷째, 지원대상 시장을 지방자치단체장이 선정함에 따라 마트형, 문화관광형 등 특성별 육성이 어렵고, 종합적인 시설 및 경영현대화를 통한 시장활성화 경험축적이 되지 않는다는 점이다. 다섯째, 시장운영면에서도 역량이 없거나 취약한 상인회에 운영을 위탁해 전문인력이 운영하는 대형마트·SSM와 경쟁할 수 없는 상황이다. 여섯째, 소비자는 전통시장의 가장 큰 취약점으로 ‘상품’을 꼽고 있으나 이를 개선할 수 있는 방안이 부재한 상황이다. 취급상품수(SKU)에서 대형마트는 7만여가지, SSM도 2만여 가지나 되나 전통시장은 취약하며 세부적으로 조사된 바가 없다. 일곱째, 시장활성화를 위해 필요한 집객기능을 고려하지 않은 지원이라는 점이다. 이러한 문제점을 고려해 보면 앞으로 상인, 상품, 시설 등을 종합적으로 조정이 가능한 공설시장을 지역별 거점시장으로 육성·활용하는 방안을 추진하려면 지원정책의 전환이 필요하며 요약하면 <표 11>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 14> 거점시장 육성에 관한 새로운 정책방향



첫째, 지원정책의 방향전환이다. 지역별로 거점시장으로 육성할 대상을 정책적으로 지정하고, 네트워크해 거점시장으로서 기능을 부여하는 것이다. 공설시장 388개중 약

100개의 공설시장을 체계적으로 육성하고, 인근 7~10개시장의 거점시장 역할을 할 경우 전국 1,550개 전통시장 중 지원이 어려운 기타시장을 제외한 303개를 제외한 1,247개의 시장을 선도해 나가는데 어려움이 없다는 결론이 도출된다.

둘째, 공설시장을 종합적으로 육성할 전담기관의 설치이다. 공설시장의 시설과 경영현대화, 네트워크 등을 체계적으로 추진해나갈 전담기관을 설치하는 것이다. 전담기관은 시장경영진흥원에 사업부로 두거나, 공사형 기관을 설치하는 것이다.

셋째, 공설시장을 청년실업해소, 지역농산물 고부가화 상품개발, 상인교육, 문화센터 등 공공기능 강화해 지역에 밀착된 시장으로 전환해 나가는 것이다.

넷째, 지역특산물과 관광자원, 상권과 지원성과 등을 고려해 ‘재건축-리모델링-지원제한’의 3가지로 구분해 지원예산의 효율성을 높이는 것이다.

다섯째, 상품다양화, 가격경쟁력 제고, 소비자 분석 등을 위해 공동구매 및 물류, POS 등 기반사업을 지원하는 것이다. 전통시장에 대한 매력을 높이기 위해서는 시장을 찾는 소비자를 지속적으로 조사하고 분석해야하며 소비자의 욕구가 충족될 수 있도록 상품개발, 가격경쟁력제고 등이 필요하다.

여섯째, 상인관리를 강화하는 것이다. 즉, 한번 입점하면 사유재산화되는 사용권 부여를 공유재산관리법, 임대차보호법 등을 준용해 2~3년 단위로 재계약을 하며, 최장 10년 후에는 졸업하는 제도를 도입하는 것이다.

일곱째, 예산제도의 개선이다. 현행 광역·지역발전계정에 묶여 있어 군산공설시장과 하양공설시장이 상권에 맞는 최적규모로 사업을 추진하는데 애로가 있다는 것을 보면 체계적인 육성을 위해 반드시 필요한 부분이다.

이러한 개선을 통해 공설시장을 지역별 거점으로 육성·활용할 경우 전통시장 지원성과를 높이며, 소비자 구매행태 변화를 깊이 있게 연구해 대형마트, SSM 등과는 차별화된 시장으로 바뀌어나갈 수 있을 것이다. 이런 가능성은 공설시장의 경우 예산의 집중, 전담기관의 설치와 유통전문인력 확보가 가능하며, 상인, 상품, 서비스의 체계적이고 종합적인 개선을 할 수 있는 곳이 공설시장이라는 점 때문이다. 이런 변화와 더불어 공설시장의 빈점포와 주변 공간을 활용해 저비용 창업기회를 마련하고, 교육장을 활용해 창업교육을 지원할 경우 청년창업, 지역특산물의 상품화 등도 활성화할 수 있을 것이다.

VI. 결 론

본 연구는 전통시장의 지원성과 제고를 위해 공설시장을 전국 전통시장의 활성화 모델로서, 그리고 지역별 거점시장으로서 활용하는 방안에 관해 그 목적을 두었다. 기존의 전통시장이 단순한 시설현대화와 상인교육, 공동마케팅 등을 지원하여 활성화시

키려는 것이었다면, 공설시장은 시설, 상품, 서비스의 균형 있는 시장을 체계적으로 육성하자는 것이다.

앞으로 상인, 상품, 시설 등을 종합적으로 조정이 가능한 공설시장을 지역별 거점시장으로 육성·활용하는 방안을 추진하려면 지원정책의 전환이 필요하며 정책방향은 다음과 같다.

첫째, 지원정책의 방향전환이다. 지역별로 거점시장으로 육성할 대상을 정책적으로 지정하고, 네트워킹화 거점시장으로서 기능을 부여하는 것이다.

둘째, 공설시장을 종합적으로 육성할 전담기관의 설치이다. 전담기관은 시장경영진흥원에 사업부로 두거나, 공사형 기관을 설치하는 것이다.

셋째, 공설시장을 청년실업해소, 지역농산물 고부가가치 상품개발, 상인교육, 문화센터 등 공공기능 강화해 지역에 밀착된 시장으로 전환해 나가는 것이다.

넷째, 지역특산물과 관광자원, 상권과 지원성과 등을 고려해 ‘재건축-리모델링-지원제한’의 3가지로 구분해 지원예산의 효율성을 높이는 것이다.

다섯째, 상품다양화, 가격경쟁력 제고, 소비자 분석 등을 위해 공동구매 및 물류, POS 등 기반사업을 지원하는 것이다.

여섯째, 상인관리를 강화하는 것이다. 즉, 한번 입점하면 사유재산화되는 사용권 부여를 공유재산관리법, 임대차보호법 등을 준용해 2~3년 단위로 재계약을 하며, 최장 10년 후에는 졸업하는 제도를 도입하는 것이다.

일곱째, 예산제도의 개선이다. 현행 광역·지역발전계정에 묶여 있어 군산공설시장과 하양공설시장이 상권에 맞는 최적규모로 사업을 추진하는데 애로가 있다는 것을 보면 체계적인 육성을 위해 반드시 필요한 부분이다.

본 연구에서 전통시장 지원사업의 성과를 높이기 위해서는 상품-시설-서비스의 종합적인 개선과 전문인력 투입 등이 가능한 공설시장을 거점시장으로 육성해 활용하는 방안을 제안하였으나 이번 연구는 초보적인 수준에 지나지 않는다.

공설시장을 체계적으로 개발하기 위해서는 무엇보다도 예산체계가 바뀌지 않으면 실현은 한계가 있을 수밖에 없다. 이것은 중소기업청이 해결해야 할 과제이나 지방자치단체가 반발할 수도 있어 쉽지는 않을 전망이다. 그러나 유통에서 가장 중요한 가격경쟁력을 확보하며, 공유재산인 공설시장이 지역 생산물의 유통과 창업교육을 통한 청년상인 육성 등의 공공재로서의 기능을 활성화하기 위해서는, 현재처럼 개별시장 지원방식, 유통경험과 지식이 없는 지방자치단체 공무원의 사업추진은 바뀌어야만 한다. 그렇지 않을 경우 지원성과를 높이는 데는 한계가 있으며, 바로 상인들의 일자리 축소, 지역경제 악화 등으로 사회안전망이 부족한 국가의 부담으로 귀속될 수밖에 없기 때문이다.

참 고 문 헌

- 경기개발연구원(1998), 『경기도 재래시장의 합리적 재개발 방향과 모형연구』 .
- 광양시(2010), 『광양5일장 활성화를 위한 업종 및 운영방안 연구』, 광양시청.
- 권주홍(2009), 『재래시장 활성화 방안에 관한 연구』, 호서대학교 석사학위논문.
- 김동혁(2010), 『재래시장 활성화를 위한 지원제도 개선방안에 관한 연구』, 동신대학교 석사학위논문.
- 김종국(2007), 『한국재래시장의 유형분류와 전략적 유형정의에 관한 연구』, 숭실대학교 박사학위논문.
- 김희영(2009), 『재래시장 현대화사업의 효과분석 및 활성화방안에 관한 연구』, 대구대학교 석사학위논문.
- 문혜옥(2009), 『도심 재래시장 활성화 전략에 관한 연구』, 호남대학교 석사학위논문.
- 박대용(2004), 『재래시장 재개발의 문제점과 바람직한 추진방안에 관한 연구』, 건국대학교 석사학위논문.
- 삼성경제연구소(2001), 『국내 할인점시장 현황과 성장전략』 .
- 시장경영지원센터(2006), 『2005년 기준 재래시장 실태 및 경쟁력(요약)』 .
- 시장경영지원센터(2006), 『재래시장이 지역경제에 미치는 영향』 .
- 시장경영지원센터(2007), 『2006년 기준 재래시장 실태조사보고』 .
- 시장경영지원센터(2008), 『2008년도 전통시장 및 점포경영 실태조사』 .
- 시장경영지원센터(2008), 『지방 공설시장의 증장기 개발방향 연구』 .
- 시장경영지원센터(2009), 『2009 자문점포지도위원워크샵』 .
- 시장경영지원센터(2009), 『2010년 전국 전통시장 및 상점가 지원사업 담당공무원 교육』, 시장경영지원센터, pp.88.
- 시장경영진흥원(2009), 『2009년 제284회 국회답변 자료』, 시장경영진흥원, p75.
- 시장경영진흥원(2010), 『공설시장 모델시장 육성사업』, 시장경영진흥원, p.111.
- 신민식(2006), 『대형마트의 물리적 특성과 소비자 점포선택 속성이 소비자 행동에 미치는 영향에 관한 연구』, 대구대학교 박사학위논문.
- 이수동·여동기(2006), 『소매경영』, 학현사.
- 조민(2010), 『전통 재래시장 선택 속성의 중요도, 만족도 비교 및 지출액과의 상관관계에 대한 연구』, 세종대학교 석사학위논문.
- 조병찬(2004), 『한국시장사』, 동국대학교출판부.
- 중소기업중앙회(2008), 『중소유통의 대형마트 확산 대응방안』 .

- 중소기업청 (2005), 『재래시장 활성화를 위한 정책방향』 .
- 중소기업청 (2006), 『재래시장 활성화 종합계획』 .
- 중소기업청 (2008), 『2008년 전국전통시장총람Ⅱ-지역편』 .
- 중소기업청 (2008), 『전통시장 지원정책 평가』, 중소기업연구원.
- 중소기업청 (2008), 『전통시장 활성화 종합계획』 .
- 중소기업청 (2009), 『2009년 중소기업에 관한 연차보고서』 .
- 중소기업청 (2009), 「전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법」 시행규칙 (지식경제부령 제135호), 별표.
- 중소기업청 (2009), 『2009년도 전통시장 정책자료』 .
- 중소기업청 (2010), 『2009년도 중소기업에 관한 연차보고서』 .
- 중소기업청 (2010), 『전통시장 및 상점가 활성화사업 운영지침』 .
- 중소기업청 · 시장경영지원센터 (2007), 『2007 재래시장 · 상점가 상권활성화 워크샵』 .
- 중소기업청 · 시장경영지원센터 (2008), 『잘되는 시장 성공이야기』 .
- 중소기업청 · 시장경영지원센터 (2008), 『잘되는 시장, 그곳에는 상인대학이 있다』 .
- 중소기업청 · 시장경영지원센터 (2008), 『해외에서 배우는 전통시장 활성화』 .
- 최운홍 · 임창욱 (2007), “재래시장 운영 활성화 방안에 관한 연구”, 『호남대 학술논문집』, 제28권, pp.193.
- 한국체인스토어협회 (2009.8), “2009유통업체연감”, 한국체인스토어협회출판부.
- 국가통계포털, www.kosis.kr/.
- 시장경영지원센터, www.sijang.or.kr/.

Study on Policies and Strategies for Fostering Traditional Markets – Focused on Improving Efficacy of Public Markets Development–

Kim, Su Am* · Hwangbo, Yun**

Abstract

With the liberalization of distribution services industry since 1996 as well as changes in customers' appetite to spend and consumer behaviors, new forms of distribution services have mushroomed such as superstores and SSM(Super Supermarket), online shopping, TV shopping channels. On the contrary, traditional markets have sunk into a swamp of stagnation. As this stage of stagnation of markets negatively affects tradespeople's employment, livings, and local economy, the Korean government has conducted policies to support improvement of market facilities and management since 2004. However, the government has separated facility improvement from management improvement.

As of June 2008, there are 1,550 traditional markets in Korea and among these there are 388 public markets which local governments have established and managed. Public markets have possibilities to be developed as successful models of market revitalization since they can get all-expenses-paid supports for facility improvement, control of merchandise assortment, educational program for merchants.

Such successful (strategic hub) markets could become the benchmark for other neighboring markets and tradespeople which could lead other successful cases. In order to produce such effects, the market should have optimized facilities, merchandise and services, co-marketing strategies with

* Deputy General Manager, Agency for Traditional Market Administration

** Professor, The Graduate School of Global Entrepreneurship at Hoseo University

nearby markets, group purchase strategies. The hub market could play a critical role in distribution of local goods and developing high value products.

Keywords: *traditional market, public market, hub market, market revitalization policy, entrepreneurship education*