

전통시장 및 인접구역의 생계형 노점상 관리방안에 관한 연구

김영기*

노점상은 도시 저소득층의 주요한 생계수단이며 일종의 자구적 실업대책이기도 하다. 노점상은 전통시장 활성화를 둘러싸고 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 가지고 있고 이러한 노점상의 이중적인 측면으로 노점상에 대한 문제 인식에 각 이해집단 간 혼란이 있는 것이 사실이다.

본 연구에서는 노점상 특징을 분석하여 이에 대한 문제점을 파악하고, 관련 이해집단들의 관계를 분석하여 노점상의 효과적인 관리방안을 제시하였다.

기존의 노점상 관리 방법이 단속과 정비를 중심으로 이루어져왔기 때문에 노점상과 정부당국과의 관계는 상호 협조적이지 못했으며, 노점상은 정부 정책에 대한 불신으로 인해 조직적으로 대응하는 현상까지 나타나고 있다.

노점을 하나의 유통형태로 인정한다는 전제 하에 노점상을 관리하는 방법은 양적, 질적, 조직적으로 다양하게 접근할 수 있겠으나, 모든 접근방법이 일시에 단면적으로 시행하는 것은 바람직하지 않다. 아직까지 팽배해 있는 노점상들의 정부 정책에 대한 불신 때문에 성급하고 무리한 제도권 유입을 위한 노력은 심각한 오해와 부작용을 낳을 수 있기 때문이다. 정책적으로 보더라도 정책의 형성단계와 집행단계에 있어 시의성이 요구되기 때문에 무리한 정책의 추진은 성과로 연결되기 힘들며 단계적 접근방법이 요구되듯, 노점상에 대한 정부의 관리 정책 또한 단계별 시행이 요구된다.

노점상 관리방안은 단기, 중기, 장기적으로 마련될 수 있다. 단기방안은 노점상들의 불신을 줄이고 그들에게 정책적·제도적 부담을 최소화 시키는 방안과 사업들이 마련되어야 하며, 중기방안은 노점상들을 질적으로 성장시켜 많은 노점상들이 본격적으로 제도권 안으로 유입될 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 장기방안은 노점상들이 정부의 정책에 성공적으로 안착하고 이를 지속적으로 유지할 수 있도록 관리해 나가는데 도움이 되는 방안들로 구성되어야 한다. 또한 노점상과 관련된 정책은 다양한 이해관계자와 다양한 시각의 사업이 필요하기 때문에 포괄적인 노점상 관리를 위해서는 많은 이해관계자와 사업들이 유기적으로 연계되어 시행되어야 한다.

주제어: 노점상, 전통시장, 노점상 관리, 노점유도구역, 노점자율기구

* 시장경영진흥원 책임연구원 (youngki-00@hanmail.net)

I. 서론

1. 연구의 배경

우리나라의 경우 해방이후 급속한 도시화 현상이 나타났으며, 1960년대 이래로 전개된 경제개발은 「신 성장, 후 분배」라는 정책에 입각하여 그 과정에서 국가는 소수 재벌을 중점적으로 지원하여 자본의 집적·집중 현상을 낳았고, 정부의 주도하에 실시된 저 농산물 가격정책은 대량 이농현상과 인구의 도시집중으로 인한 과잉 도시화가 발생하면서 사회적·경제적 문제가 야기되었다.

특히 급증하는 도시인구를 흡수할 수 있는 조직적인 공식부문의 고용창출이 한계에 도달하여 상당한 수의 도시빈민이 창출되기 시작했고, 1970년대 이후 중화학공업 등의 수출위주정책에 따른 농민의 도시로의 강제 배출로 도시빈민은 더욱 증가하게 되었다. 이들 이농민들은 불균형 상태에 있는 도시 경제에서 공식부문에 취업하지 못하고 주변적인 비공식부문에 취업하게 되었다. 이런 비공식부문 중에 도시노점상은 도시빈민들에게 아주 좋은 취업기회를 제공하였다. 여러 가지 제약조건으로 공식부문에 취업하지 못한 이들 빈민들은 당장의 생계를 위해 노점상에 종사하는 경우가 많았다.

노점상 문제 해결을 위해 정부에서는 주로 단속위주의 정책을 시행하였으나, 단속위주의 정책은 문제해결에 효과가 없었으며 1980년대 이후에는 노점상과의 직접 충돌이 야기되는 등 많은 사회문제가 발생했다. 또한 1996년 유통시장 개방으로 정부정책의

기본방향은 유통시장에서의 경쟁촉진에 무게중심을 두고 있어, 대형할인점의 진입을 유무형적으로 억제했던 법적·제도적 규제가 철폐되어 유통산업의 발전과 유통질서 확립이라는 면에서는 긍정적인 성과가 있었으나, 전통시장과 중소기업의 붕괴를 초래했다.

노점상은 전통시장 주변의 주요 도로와 이면도로에서 지속적으로 증가하고, 또 계속되는 단속에도 여전히 존재하고 있는 것이 현실이다. 특히 전통시장을 중심으로 주요 간선도로에도 보행자 도로를 점유한 노점상들로 인해 시민들의 보행에 지장을 초래하고 있으며, 도시미관을 해치는 문제가 발생하고 있다. 그러나 다른 한편으로 노점상은 도시 저소득층의 주요한 생계수단이며 최근 경기에서는 일종의 자구적 실업대책이기도 하다. 이렇듯 노점상은 전통시장 활성화를 둘러싸고 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 가지고 있고, 이러한 노점상의 이중적 측면으로 노점상에 대한 문제 인식에 각 이해집단 간 혼란이 있는 것이 사실이다.

그러므로 본 연구에서는 이러한 현상을 고려하여 노점상의 특징을 분석하여 이에 대한 문제점을 파악하고, 관련 이해집단들의 갈등관계를 분석하여 노점상의 효과적인 운영 및 관리 방안을 모색하는데 목적이 있다.

2. 연구의 방법

본 연구에서 다루는 노점상은 전통시장 내와 전통시장 주변에서 상주하고 있거나

정기적으로 영업을 하고 있는 노점상에 국한한다. 또한 각 지역 및 전통시장마다 상황이 상이하기 때문에 시장 주변의 범위를 거리로 측정하는 것은 무의미하여 일률적인 거리 제한은 두지 않는다.

노점상은 일반적으로 공공장소, 특히 가로에서 상행위를 하는 경제 활동을 총칭하는 개념으로 정의할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 간선도로로 대표되는 가로에 위치하는 노점상은 정책대상에서 제외하고 있다. 물론 장기적으로 이들 노점상을 포함하는 적극적인 관리정책을 지향하지만, 현재로서는 전통시장 및 주변에서 정기적으로 영업하는 노점 상인들을 대상으로 정책을 개발하는 것을 목적으로 한다.

II장에서는 기존 노점상 정책의 문제점 및 노점상의 긍정적·부정적인 역할과 기능에 대해 고찰하였고, III장에서는 전통시장 상인, 노점상, 지자체, 소비자들을 대상으로 설문조사를 실시하여 그들의 요구 사항을 분석하고 정책적 수요를 파악하였다. IV장에서는 결론으로 노점상의 관리방안을 제안하였다.

3. 선행연구 검토

문헌검색을 통해 노점상에 대한 연구는 다음과 같이 정리할 수 있다.

노점상의 대표적인 외국 연구자는 브롬리(Bromley)와 맥기(McGee)를 들 수 있다. 맥기는 1977년 동남아시아 6개 도시를 대상으로 노점상의 실태분석과 정책연구를 수행하였는데, 이 연구는 노점상에 대한 사회·

경제·지리적 연구에 있어 대표적인 연구라고 평가받고 있다. 또한 1978년 연구에서는 일반 소매상과 노점상의 비료 연구를 통하여 순회행상들의 공간적 행동과 이동성에 대하여 분석하고 있다. 브롬리는 콜롬비아의 노점상이 대기업이나 중소기업과 맺고 있는 연계성을 중심으로 특성 분석을 시도하였다.¹⁾

국내에서 노점상에 대한 연구가 본격적으로 이루어진 것은 1980년대 이후라고 할 수 있다. 이강혁(1983)은 노점상의 단속과 법적 문제에 대해 제도를 종합적으로 고찰하는 연구를 발표하였으며, 김선영(1984)은 도시 소규모 경제활동에 관한 전반적인 접근 시도를 노점상을 사례로 실시하였다. 이주희(1989)는 노점상 대책의 일환으로 제도적 측면에서 실태와 문제점을 파악하고 외국의 사례를 분석하여 우리나라 실정에 맞는 제도적 장치를 제안하였으며, 이희봉(1989)은 노점상의 부정적 이미지를 파악·분석하여 개선방향을 모색하고 있다. 또한 김영모(1989)는 노점상의 의미와 발생원인, 성격, 기능, 정책방향 등의 분야를 사회·경제적인 측면에서 다루고 있다.

1990년대에 들어서 홍인옥(1999)은 노점상을 둘러싼 관련 집단들 간의 갈등구조를 분석하고 그 해소방안을 제시하고 있으며, 장재준(1991)은 도시 노점상의 계급성에 대하여 언급하고 있다. 또한 김수현(2000)은 기존 노점상 정책의 성과와 한계에 대해서 언급하고 새로운 노점상 정책 수립에 있어 필요한 전제와 원칙을 제시하고 있다.

국내 노점상의 대표적인 연구로는 서울

1) 최상철 등(1993), 노점상의 실태와 대응방안. 서울시정개발연구원. 서울. p29. 재인용.

시장개발연구원이 수행한 『노점상의 실태와 대응방안』(1993)과 『노점상 관리방안 중·장기 대책 모색』을 들 수 있다. 이 두 연구 모두 노점상의 실태조사를 통한 결과를 토대로 구체적인 관리방안을 제시하고 있는 종합연구라고 할 수 있다.

이처럼 국내 노점상에 대한 연구는 노점상의 사회·경제적 성격규명 작업이 주를 이루고 있으며, 제도적인 측면에서 노점상을 어떻게 관리할 것인가에 대한 정책적인 제안이 다수를 이루고 있다.

본 연구에서는 기존의 접근방식과는 달리 노점상과 전통시장 점포상인의 관계 및 노점을 이용하는 소비자들을 대상으로 노점상에 대한 의식조사를 실시·분석하여 노점상들의 관리방안을 고찰하고자 한다.

II. 노점상 정책의 역할과 기능

1. 노점상 문제의 본질

노점상에 대해서는 서로 다른 두 개의 시각이 존재한다. 극단적으로 본다면 노점상은 완전히 금지되어야 한다는 입장에서부터 완전히 허용하거나 아니면 오히려 보호·육성되어야 한다는 입장까지 가능하다. 노점상들에 대한 문제가 끊임없이 지속되고 있는 데에는 몇 가지 중요한 이유가 있다.

첫째, 우리 사회가 노점상을 바라보는 시각이 다분히 이중적이라는 것이다. 한편으로는 노점상이 보호와 구호가 필요한 도시 저소득층의 자구적 생계수단이라는 측면에서 긍정적으로 평가하고 있으나, 다른 한편

으로는 모든 사람들의 공간인 도로를 독점으로 무단 점유하여 상행위를 하고 있다는 측면에서 부정적으로 보고 있다. 이러한 이중적인 시각은 노점상 대책에도 반영되어 어떤 때에는 강력한 단속을, 어떤 때에는 제한적 허용을 하게 하였다.

둘째, 노점상 문제는 관련된 이해집단들이 다양하며, 이들의 이해관계가 복잡하게 얽혀있어 사안에 따라 갈등을 빚고 있다. 노점상과 직간접적으로 관련이 있는 집단으로는 점포 상인, 일반시민, 그리고 정부(지자체)를 들 수 있다. 점포 상인은 노점상과 가장 첨예한 이해관계를 갖는 집단으로, 이들은 임대료나 각종 세금도 전혀 내지 않고 영업을 하는 노점상에 대한 불만, 취급품목 일치에 대한 불만, 자기점포 인근에 입지한 노점상에 대한 불만 등을 가질 수 있다. 일반시민들은 노점상이 제공하는 상품과 서비스를 이용하는 집단으로, 노점상들이 공공용지인 도로를 사용하기 때문에 이들 또한 직간접적인 영향을 받는다. 정부는 노점상 문제에 있어 이해관계보다는 법에서 제시한 원활한 규제와 관련된 문제를 가지고 있다. 외적 이해관계 외에 노점상이 급속히 증가하면서부터 노점공간을 둘러싼 노점상들 간의 이해 대립이 심화되기도 하고 있으며, 이러한 이해집단 간 대립이 누적되고 있다.

셋째, 노점상 문제와 관련한 정부부처는 다양하나, 주관부처가 분명하기 않은 점도 노점상 문제 해결을 어렵게 하고 있다. 지자체는 차치하더라도 중앙부처의 경우 행정안전부, 환경부, 보건복지가족부, 국토해양부, 노동부, 중소기업청 등이 노점상 문제에 관련되어 있으나, 부처 간에 입장의 차이가 있으며, 또한 어떻게든 민감한 노점상 문제에

책임지지 않으려는 방향으로 일을 처리하고자 한다. 뿐만 아니라 노점상을 둘러싼 중앙 정부와 지자체 간의 갈등은 노점상 문제 해결을 어렵게 하는 중요한 원인이 된다.

2. 기존 노점상 정책의 문제점

기존의 정부의 노점상 정책의 문제점을 검토해 보면, 첫째 노점상 문제를 행정적, 치안적 차원에서 접근했다는 데 있다. 정부는 노점상 단속정책을 명랑한 거리질서 확립을 위하여 불법 주정차, 노상 적치물과 함께 노점상을 취급하였으며, 공공도로의 확보와 사회질서의 확립, 그리고 대다수 국민의 도로교통관과 보건위생 등을 보호하기 위한 최소한의 조치로 보았다. 따라서 행정당국의 노점상 정책은 행정력을 동원한 노점상 증가 억제와 기존 노점상의 관리를 벗어나지 못하였으며, 도로기능, 거리질서, 도시미관, 법질서 및 기초질서 확립이라는 지극히 행정적이고 치안적인 차원의 노점상 문제 접근이 이루어 졌다.

둘째, 관련부서의 중복과 행정낭비가 이루어졌다. 노점상의 단속은 국무총리실, 행정안전부, 국토해양부, 보건복지가족부, 법무부, 중소기업청, 시청, 구청, 경찰서, 파출소 등 대부분의 부서가 관여하고 있다. 이는 노점상에 대한 일관된 정책, 부서, 관련법의 부재에 기인하며 이로 인한 행정력 및 예산의 손실은 아마하다 할 수 있다. 시기와 사안에 따라 부서가 옮겨지는 현재의 모습은 노점상 정책의 일관성을 잃게 하는 주요한 요소이며, 따라서 노점상 문제를 전담하는 특별기구나 부처로의 주관된 관리가

필요하다.

셋째, 노점상 관련 대책이 비현실적이었다. 정부는 노점상을 단속할 때마다 소위 노점상 대책을 제시해 왔는데, 생계형 노점상에 대한 가로 판매대, 품물시장, 생업자금 융자, 농촌이주, 전업 등이 그것이다. 이는 예산이 허용되는 범위 안에서 매우 제한적일 수밖에 없으며, 한시적인 조치에 그치고 있다.

결국 1989년 이후 노점상 관련 대책은 대부분 실패로 귀결되었으며 현재는 그나마의 대책도 없이 단속 위주로 집행되고 있다. 더욱이 노점상 구역이나 품목, 영업시간, 허가 및 등록제 등에 대한 기준이나 근거조차 마련되지 못하고 있으며, 소위 생계형 노점상의 분류 또한 주택 소유여부, 나이 등 매우 단순한 지표에 의존하고 있어 노점상 이외의 방법으로 생계를 유지할 수 없는 대다수의 노점상을 단속의 대상으로 설정하고 있다.

넷째, 노점단속의 폭력성 또한 문제가 되었는데, 뚜렷한 대책이 부재한 채 물리력을 동원한 강제 단속에만 의존하여 노점상은 생존을 위해 저항하게 되었으며, 이렇게 되자 당국은 노점상 단속을 위해 단속반, 용역반을 구성하게 되었다. 여기에 경찰력까지 동원하여 손수레와 물품을 파손하고 압수하는 무차별적이고 폭력적인 강제단속이 이루어졌다. 또한 형사고발·과태료 부과 등은 생계를 위해 영업 중인 노점상들에게는 단속반의 폭력 외에 추가적인 새로운 폭력으로 인식되었으며, 이것이 또 하나의 심각한 사회불안으로 작용하였다.

마지막으로 제기되는 문제는 노점상을 단속하더라도 기준과 원칙 없이 진행된 단

속의 무차별성이라 할 수 있다. 우리 사회의 노점상은 그 형성과 존재의 역사가 특수한 만큼 노점상의 성격과 특성도 지역에 따라, 품목에 따라, 연령에 따라 다양하게 나타난다. 당연히 정부의 대책도 포괄적이고 일관적인 정책 기조 속에 지역과 노점상의 특성에 따라 다양하게 구체화 되어야 한다. 그러나 정부의 대책이 단속과 정비를 보다 용이하게 하기 위한 부차적인 보조수단으로 여겨지고, 이에 따라 행정은 결과로서 단속된 노점상의 숫자에 보다 중요한 의미를 부여하였다. 정해진 숫자만큼의 노점상을 정해진 기간 내에 단속해야 할 임무를 부여받은 행정은 비현실적인 대책이나 단속대상 노점상의 성격과 특성이 어떠한지는 관심 밖의 일이 되었다.

3. 노점상 방치에 따른 문제

지속된 경기 침체로 인해 노점상 증가가 이루어지고 있지만, 노점상들이 방치됨으로써 일어나는 문제가 사회적으로는 심각하게 받아들여 질 수 있다.

첫째, 노점상은 시민들의 보행을 방해하고 원활한 교통흐름을 저해한다. 당연하지만, 노점상의 입지 자체가 유동인구(차량)가 많아 구매할 가능성이 높은 곳에 있기 때문에 시민들 입장에서는 주요 도로변, 지하철역 주변, 전통시장 주변 등에서의 쾌적한 이동이 방해 받게 된다. 특히 최근 지자체와 정부 각 부처의 사업으로 도시 내 등장한 ‘걷고 싶은 거리’, ‘보행자 천국’, ‘차 없는 거리’ 등 정부 및 시민들의 보행권 욕구가 높아지고 있기 때문에 노점상은 이러한

욕구와 충돌을 일으킬 수 있다.

둘째, 점포상인들의 형평성 문제도 제기된다. 임차료와 세금을 정상적으로 부담해야 하는 점포상인들의 경우 노점상으로 인해 상권의 침해를 받음으로써 매출과 고객의 하락을 가져올 수 있으며, 이로 인한 상대적 손해가 발생된다는 것이다. 노점상 단속을 요구하는 민원을 신청하는 것도 대부분 점포상인들이다. 더구나 점포상인들은 노점상과의 형평성을 핑계로 진열대나 입간판을 보도 쪽으로 돌출시켜 거리를 더욱 혼잡하게 만드는 경우도 있다.

셋째, 전반적인 거리환경 악화에 대한 우려가 있다. 위생, 쓰레기, 배출수 등의 공중보건적인 측면 외에도 노점상으로 인해 가로 질서나 환경이 악화되는 경우가 많이 있다. 행정 입장에서 단순히 국제적 이벤트를 앞두고 거리를 정리하는 차원을 넘어, 사회기강 내지는 질서의 문제와 관련되어 있다. 아직 권위주의적 행정 관행이나 획일적 질서의식을 청산하지 못한 우리나라에서 노점상이나 불법주차, 적치물 등의 방치는 곧 사회기강의 문제로 간주되는 경향이 있다.

넷째, 일부 노점상은 음식물을 조리하여 판매함으로써 불결하고 비위생적 문제를 야기시킬 수 있다. 이는 포장마차나 간이음식 조리대를 설치하여 직접 음식을 조리하여 판매하는 노점상은 물론, 가공식품 및 1차식품의 보관에도 문제가 발생할 수 있어 음식물을 구매 및 섭취하는 소비자의 건강상에 문제가 발생할 확률이 매우 높다. 보다 심각한 문제는 비위생적인 음식물을 섭취한 소비자의 건강에 문제가 발생했다 하더라도 이에 대한 보상 및 적절한 조치를 취할 수 없으며, 이에 대한 손실을 소비자

가 고스란히 떠안아야 한다는데 있다. 또는 대부분의 노점상들이 식품위생법 제26조의 건강진단 및 동법 제27조의 위생교육을 받지 않은 상태에서 영업을 하기 때문에 그 위험성은 훨씬 높아진다고 볼 수 있다.

마지막으로, 공간의 독점에 관한 문제가 발생할 수 있다. ‘기업형 노점’이라는 말이 함축하고 있는 바와 같이 불가피한 ‘생계형’과 달리 ‘돈벌이를 위해 악용하는’ 노점상에 대한 여론적 거부감이 발생된다. 특히 권리금이나 폭력배의 갈취, 신규 노점상의 진입을 거부하는 배타적인 태도 등은 노점상에 대한 부정적 인식을 형성하는 요인이 되고 있다.

4. 노점상의 긍정적 역할과 기능

노점상에 대한 부정적 인식이나 사회적·공간적 부작용에도 불구하고 그 순기능 내지는 불가피성 또한 존재한다. 첫째, 노점상이 자구적 사회 안정망 기능을 하고 있다는데 주목할 필요가 있다. 즉, 노점상이 도시의 많은 실업인구를 흡수하고 있는데, 외환위기 이후 정부정책이 초래한 취약계층의 경제적 어려움이 심각하며, 특히 중·고령 임시·일용직의 상황이 심각하다. 최근 급증한 노점상은 이처럼 노동시장에 취업하기 어려운 계층이나 그 가족이 생계유지를 위해 참여한 경우가 대부분이라고 볼 수 있다.

둘째, 노점상은 저렴한 제품이나 서비스를 저소득층에 공급하는 역할을 수행한다. 이는 소비자의 입장에서의 노점상의 역할로, 대형마트의 경우 규모의 경제에 의해

저렴하게 제품 조달이 가능하여 소비자들에게 같은 마진비율로 공급이 가능하나, 많은 형태가 묶음(Bundle)으로 판매되어 소비자들이 1회 구입 시 많은 비용을 발생하게 한다. 저소득층의 경우 이러한 비용지출에 대한 부담을 갖고 있으나, 전통시장이나 노점상에게서 구매할 경우 저렴한 가격에 낱개 제품이나 서비스의 구매가 가능하여 이러한 부담을 덜 수 있다.

셋째, 노점상이 기존 제품 유통망을 보완하고 있다는 점이다. 이는 공급자의 입장에서 노점상 역할로, 동네 구멍가게나 슈퍼마켓이 편의점이나 대형마트로 대체되는 등 유통망 자체가 급속히 현대화 되고는 있지만, 아직까지 분명 전통시장이 그 역할 중 일부를 담당하고 있으며, 이 외에도 노점상들이 현대식 유통업체들이 본격적으로 감당하기 어려운 분식류나 유사품, 영세기업 생산품 등의 유통을 보완해 주고 있다.

넷째, 노점상이 반드시 기존 점포상인과 대립·경합관계에 있는 것만은 아니다. 업종에 따라서는 상호 보완적인 관계가 형성될 수 있는데, 현장에서는 점포상인이 가게를 잠시 비울 때, 손님이 많아 일손이 부족할 때 등 점포 앞에서 영업을 하고 있는 노점상들이 도움을 주는 경우가 많이 있다. 또한 노점상은 업종 변경이 용이하고 소비자의 욕구변화에 능동적으로 대처가 가능하기 때문에 유행 물품이나 업종을 신속히 상권에 도입할 수 있는 장점 또한 갖고 있는데, 이러한 점들이 점포상인과의 보완관계를 유지할 수 있는 요인이 된다.

다섯째, 노점상에 흔히 강조되는 품물적 요소 또한 빼놓을 수 없는데, 외국 도시의 이름난 구경거리에서 전통시장이나 벼룩시

장, 노점 상가는 빠지지 않는다. 보행 불편에 관한 논리는 그 지역을 통과하려는 사람들에게만 해당되며, 통과하는 것만이 목적이 아닌 사람들의 경우에는 노점상 자체가 풍물적 요소이자 그 자체가 문화상품이 될 수 있다. 따라서 보행권이나 질서라는 것대만으로 일률적으로 생각하기 보다는 풍물적인 접근이 가능한 도시거리에서는 지자체에서 오히려 노점상을 단속의 대상보다는 육성 대상으로 여길 수 있다.

마지막으로 노점상은 도시경제의 활성화에도 기여를 하는데, 노점상이 불법으로 영업하는 경우도 많이 있지만 농촌지역 뿐만 아니라 일부 도시의 경우 예도 도시 유통의 중심역할을 수행하고 있다. 성남의 모란시장, 오산의 중앙시장 등이 대표적인 예로 대형마트와 기타 유통업체들이 지역 내에 충분히 존재함에도 불구하고 대규모로 밀집한 노점상들이 유통기능을 담당함으로써 지역경제의 활성화에 큰 몫을 담당하고 있다.

Ⅲ. 노점상 실태조사

1. 표본의 특성

설문조사는 도시지역 전통시장 인근에서 영업을 하고 있는 노점상들의 실태를 파악하여 노점상 관리방안을 마련하는 기초자료로 활용하고자 실시되었다. 노점상 표본은 도시지역에 있는 전통시장 및 인근지역에서 영업을 하고 있는 노점상인들을 대상으로 하였는데, 노점형태에 상관없이 무작위로 선택하여 1,503개의 표본을 추출하였다.

점포상인 표본은 노점상이 영업하고 있는 인근의 전통시장 점포상인으로 하였는데 노점상이 위치하고 영업을 함으로써 점포 영업에 긍정적이든 부정적이든 영향을 받는 점포의 운영자를 중심으로 1,504개의 표본을 추출하여 설문을 실시하였다. 소비자 표본은 전통시장 및 인근에서 영업하고 있는 노점상에게 구매를 한 소비자를 선택하여 1,504개 표본을 추출하였는데, 노점상 정책을 수립하기 위해서는 노점을 이용하지 않는 소비자도 설문을 하는 것이 보다 바람직하겠지만, 본 연구의 방향성이 노점 이용상태와 노점상 관리방안에 초점을 맞추어 진행되는 점을 감안하여 노점상을 이용하는 소비자로 국한하여 조사를 실시하였다.

2. 설문조사 결과

2.1. 지자체 설문조사 결과

노점상을 단속하고 있는 지자체는 97.7%로 거의 대부분이 노점상을 단속하고 있는데, 평균 2.4일에 한 번씩 단속을 실시하고 있으며, 단속은 정기적으로 이루어지는 지자체가 많은 것으로 나타났다. 노점상이 불법이기 때문에 단속을 한다는 답이 많았으며, 주민과 상인들의 민원에 의해서도 단속을 하는 것으로 나타났다. 현장 단속방법은 주의나 경고를 주는 방법, 영업장소에서 쫓아내는 방법, 기물이나 제품을 압수하는 방법 등이 많이 사용되고 있었다.

노점상을 제도권 안으로 편입하려는 노력을 하고 있는 지자체는 29.5% 밖에 되지 않고 있으며, 나머지 70.5%의 지자체에서는 관리를 아예 하고 있지 않는 것으로 나타났

다. 현재 많이 사용하고 있는 관리방법은 노점유도구역을 설치하여 운영하는 방법이며, 많은 지자체에서 바람직한 관리방안 또한 노점유도구역을 설치하는 것으로 응답하였다. 반면 노점상의 영업시간을 제한하는 방법은 그리 바람직하지 않다고 판단하고 있다.

2.2. 노점상 설문조사 결과

노점상 설문조사 결과 농·축·수산물과 가공식품, 음식 등 식품류를 취급하고 있는 노점상들은 식품위생법 제26조의 건강진단과 동법 제27조의 위생교육을 받은 비율이 매우 낮아 식품류를 취급하고 있는 노점상들의 위생상태가 매우 심각한 것으로 나타났다.

장소적인 측면에서 노점상들은 영업장소를 변경하지 않는 경우가 80.0%로 매우 높게 나타나 전통시장 인근의 노점상들은 영업장소에 있어 일반 도로변 노점상들에 비해 상대적으로 안정적인 측면을 보유하고 있다. 영업장소를 선택하는 가장 큰 기준은 유동인구가 많은 곳이며, 다른 노점상이 많아 규모의 경제가 일어나는 곳과 동종 업종이 많아 범위의 경제가 일어나는 곳 또한 영업장소로 선택하는 이유로 작용하고 있다.

대상 노점상들은 점포상인과 인간적 관계에서 갈등관계보다는 보완관계에 있는 것으로 나타났는데, 판매를 도와주는 경우(53.0%), 수도 및 전기의 공급(30.2%), 정보 제공(14.7%) 등의 도움을 주고받는 것으로 나타났다. 한편 영업을 하면서 가장 심한 갈등관계를 형성하고 있는 집단을 공무원(경찰 포함)으로 나타났다. 전통시장 상인회

와의 협업 등 결속력은 매우 낮은 것으로 나타났는데 그 이유는 상인회에 가입했다 하더라도 노점상의 경우 상인회 가입과 상관없이 단속을 받는 등 그 혜택이 적기 때문인 것으로 나타났다.

지자체 설문결과와 마찬가지로 노점상 단속 형태는 주의나 경고(49.5%)의 경우가 가장 많았으며, 영업 자리에서 쫓겨나는 경우(21.8%)도 많은 것으로 나타났다. 전통시장 인근의 노점상들 단속 시 기물을 부수거나 경찰서로 끌고 가는 경우는 거의 없는 것으로 나타나 지자체에서의 노점상 대책은 폭력성 대신 관리의 형태로 변화하고 있는 것으로 분석된다. 단속이 이루어질 경우 노점상들의 대응 방법으로는 잠시 피했다가 다시 영업하는 경우(32.4%)가 많았으며, 본인들이 단속을 받는 이유에 대해 노점상들은 교통이나 보행을 방해하고 있기 때문이라는 이유(46.4%)와 세금을 내지 않기 때문(26.3%)이라고 응답하였다.

처벌을 받은 노점상들은 단속 후 처벌에 대해 부당하다고 생각하는 경우(42.8%)보다 당연하다고 생각하는 노점상들이 많았는데(57.2%), 이는 노점상들이 처벌에 대해 어느 정도의 감수는 하고 있는 것으로 분석되었다.

지자체에서 노점 관리를 위해 등록·허가제를 실시하는 것에 대해 노점상들은 긍정적으로 생각하는 비율이 높아(48.5%) 다수의 노점상들이 등록·허가제에 참여할 수 있을 것으로 분석된다. 또한 영업시간과 관련하여 일정 시간에만 영업을 허용하는 것(부정 50.4%)과 일정 장소에서만 영업을 허용하는 노점 유도구역 운영(부정 59.5%), 그리고 도로를 무단으로 점용하는 것에 대

해 점용료를 부과하는 것(부정 49.3%)에 대해 노점상들은 긍정적인 측면보다 부정적인 측면이 강하게 나타났다. 그러나 부득이하게 도로점용료를 부과한다면 평균적으로 17,172원을 낼 의향이 있는 것으로 나타났다.

현재 불법으로 규정되어 있는 노점상이 국가 제도권 안으로 들어와야 할 것인가에 대해 노점상 스스로는 65.0%가 제도권 안으로 들어오길 희망하고 있으며, 또한 노점상이 제도권 안으로 들어와야 한다는 노점상 중 국가가 일정 수준까지 노점상들에게 규정을 지킬 것에 대해 대다수의 노점상들이 지킬 의향이 있다(93.9%)고 응답하였다.

노점상들은 영업을 하고 있는 지자체에 실제 거주하고 있는 경우가 88.8%로 높게 나타나 노점상 관리대책 및 지원이 이루어진다면 판매를 통한 수익이 지자체 밖으로 유출되는 현상이 적을 것으로 예상된다.

2.3. 전통시장 상인 설문조사 결과

전통시장 상인들의 설문조사결과 시장 상인들은 평균적으로 12.3명의 노점상들로부터 긍정적이건 부정적이건 영업에 영향을 받고 있는데, 전통시장 점포에 미치는 영향에 대해 점포 상인들은 부정적이라는 응답(29.2%)이 긍정적이라는 응답(19.1%)보다 높은 것으로 나타났으나, 노점상과의 인간적 관계에 대해서는 불편한 관계(11.3%)보다는 친한 관계(21.5%)가 더 많은 것으로 나타났다.

점포 상인들은 노점상이 존재함으로써 인해 가장 좋은 점을 고객유인효과(73.2%)로 높게 평가하였으며, 시장과의 제품연계의 긍정적 효과(9.8%) 또한 있는 것으로 평가

하였다. 또한 전통시장 상인들은 노점상으로부터 긍정적 영향을 받은 경우 노점상으로 인해 매출은 평균 5.5%, 고객은 평균 7.2% 증가한 것으로 인식하였다.

노점상이 존재함으로써 가장 안 좋은 점으로는 주변 환경을 불결하게 만든다(36.0%)와 고객의 동선을 방해한다(29.3%), 영업을 방해된다(20.3%)고 인식하고 있었으며, 노점상들로부터 부정적 영향을 받은 경우 노점상으로 인해 매출은 평균 8.0%, 고객은 평균 8.1%로 감소한 것으로 인식하였다.

해당 시장 주변 노점상의 존치에 대해 74.0% 전통시장 상인들이 계속 존재해야 한다고 생각하고 있어 제도권 안에서의 노점상 관리에 대한 상인들의 반발은 크지 않을 것으로 예상된다.

노점상 단속에 대해 전통시장 상인들은 정기적으로 단속해야 한다는 의견(31.4%)과 단속하지 말고 양성해야 한다는 의견(30.3%)이 비슷하여 노점상 단속에 대한 이중적 시각이 나타나는 것으로 분석되었다.

시장 및 주변 노점상 관리를 위한 바람직한 방향으로 시장 상인들은 등록 및 허가제(34.7%)를 가장 바람직한 관리방안으로 생각하고 있으며, 다음으로 영업장소를 따로 마련하여 이전시키는 방법(31.9%), 영업시간을 정해서 관리하는 방법(19.8%), 도로점용료를 부과하는 방법(13.9%)의 순으로 생각하고 있다.

2.4. 소비자 설문조사 결과

마지막으로 소비자 설문 결과를 보면, 소비자들이 평소 노점상을 이용하는 경위는 구매 계획에 의해 의도적으로 구매하는 경

우(57.7%)가 많은 것으로 나타났으며, 평균적으로 노점상을 1주에 3.8회 이용하는 가운데, 노점상들은 타 유통업체에 비해 가격(56.2%)과 접근성(28.9%)에서 경쟁력을 바탕으로 소비자를 유인하고 있는 것으로 분석되었다.

노점상 이용 시 불편한 점에 대해 소비자들은 주차, 쇼핑환경 등 이용편의성이 떨어지는 것(31.4%)과 다양한 품목을 구매할 수 없는 점(26.0%), 다양하지 못한 지불수단(19.2%), 상대적으로 낮은 품질(16.5%) 등을 문제점이라 응답하였다. 소비자들은 노점상이 보행이나 차량의 통행에 미치는 영향에 대해 부정적 입장(37.3%)을 취하고 있는 것으로 나타났으며, 노점상이 도시 이미지에 미치는 영향에 대해서도 소비자들은 부정적 입장(31.5%)을 취하였다. 이 밖에도 주변 상가에 대한 피해와 세금을 내지 않는 것 등도 문제로 지적하였다.

지자체에서 노점상에 대한 관리를 하게 된다면, 소비자들은 노점상이 취급하고 있는 제품에 대해 조금 더 신뢰할 것으로 응답(62.5%)하였으며, 또한 통행하고 있는 거리에서 노점상들이 계속 존속해야 한다는 강한 의지를 보이고 있어(95.4%) 노점상 관리에 대한 타당성을 찾을 수 있을 것으로 보인다. 또한 노점상 단속에 대해 소비자들은 단속하지 말고 묵인했으면 좋겠다는 의견(37.1%)이 높았으며, 또한 노점 구매비율은 총 쇼핑 구매액의 25.1%로 노점상을 하나의 유통업체로 인정하고 있었다.

지자체에서 일정 구역에 노점구역을 만들어 노점을 이동시킨다면 목적구매를 하는

소비자들은 노점유도구역을 이용할 것(77.7%)으로 판단되었으며, 일정시간에만 노점상을 운영하게 하는 노점상 시간관리 대책에 대해 시간규제 시 크게 이탈하지 않을 것으로 분석되었다.²⁾

2.5. 설문조사 결과를 통한 시사점

설문조사를 통해 노점상 관리와 관련하여 지자체, 노점상, 점포 상인, 소비자들로 구성된 이해집단 간에는 견해의 유사점과 차이점을 발견할 수 있다.

우선, 생계형 및 기업형 노점상과 관련해서는 오랜 영업기간으로 인해 전통시장 및 인근지역의 경우 기업형 노점상의 수가 적기 때문에 제도권 안으로의 유인 및 제도화 시 크게 문제가 되지 않을 것으로 보인다. 또한 단속과 관련한 것으로 지자체는 불법으로 영업하고 있는 노점상을 단속할 수밖에 없는 입장으로 주의나 경고의 방법을 많이 사용하고 있는 것으로 나타났으며, 노점상은 당연히 단속에 반대하지만 본인들 스스로 노점행위가 불법임을 잘 알고 있기 때문에 단속과 처벌에 대해 어느 정도는 감수하고 있는 것으로 나타났다. 전통시장 점포상인들은 정기적으로 단속해야 한다고 하지만, 노점이 가지고 있는 긍정적인 측면 또한 함께 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 소비자들은 노점상에 대해 단속보다는 유지나 양성을 원하는 것으로 나타났다.

다음으로 관리방안에 대해서 지자체는 노점유도구역 운영을 선호하고 있으며, 전통시장 상인들은 등록 및 허가제, 소비자들은 노점유도구역 및 시간제한에도 불구하고

2) 노점상 시간규제 시 그 시간대에 구매할 것이라는 의견이 71.2%로 나타남

노점을 지속적으로 이용할 것으로 분석되었다. 노점상들은 등록 및 허가제에 대한 수용의지가 있지만, 도로점용료 부과 시 월 17,000원 정도의 비용은 지불할 의사가 있는 것으로 나타났다.

노점상과 전통시장 점포 상인과의 공존과 관련해서는 노점상의 긍정적 효과와 부정적 효과가 함께 존재하는 가운데 많은 점포상인들이 노점상이 함께 공존해야 고객유인 등 상권이 활성화된다고 인식하고 있다. 다만, 점포 상인들은 노점상으로 인해 주변 환경의 불결문제와 고객 동선 방해 등의 피해를 보고 있으므로 노점상의 적절한 배치 및 관리가 필요할 것으로 보인다.

영업시간 및 시간과 관련하여 점포 상인들은 금요일, 토요일, 월요일에 가장 영업이 활발하게 이루어지고 있으므로 고객 유인효과가 높은 노점상들을 상대적으로 영업이 저조한 일요일, 화요일, 목요일에 활용하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

IV. 노점상 관리방안

설문조사 결과를 토대로 노점상의 관리방안을 제안하는 것으로 본 연구의 결론을 대신하고자 한다.

노점상을 국가 차원에서 관리한다는 것은 지금까지 ‘불법’으로 정의되어 단지 단속의 대상이었던 노점상을 제도권 내로 유입하여 그들이 갖고 있는 유통기능을 인정하고, 이들이 정상적인 영업을 할 수 있는 방안을 마련하겠다는 것을 의미한다.

노점을 하나의 유통형태로 인정한다는

진계 하에 노점상을 관리하는 방법은 양적, 질적, 조직적 등 다양하게 접근할 수 있겠으나, 모든 접근방법이 일시에 단면적으로 시행하는 것은 바람직하지 않다. 아직까지 팽배해 있는 노점상들의 정부 정책에 대한 불신 때문에 성급하고 무리한 제도권 유입을 위한 노력은 심각한 오해와 부작용을 낳을 수 있기 때문이다. 정책적으로 보더라도 정책의 형성단계와 집행단계에 있어 시의성이 요구되기 때문에 무리한 정책의 추진은 성과로 연결되기 힘들며 단계적 접근방법이 요구되듯, 노점상에 대한 정부의 관리정책 또한 단계별 시행이 요구된다. 이렇듯 노점상 관리방안은 단기, 중기, 장기적으로 마련될 수 있다.

1. 단기방안

우선 노점상들을 관리하기 위한 단기방안으로는 지자체를 중심으로 노점상 실태조사가 우선적으로 이루어져야 한다. 단속이 아닌 제도권 유입으로 정책을 실현하기 위해서는 정책대상의 규모와 현황을 정확히 파악해야 하기 때문에 실태조사가 반드시 필요하며, 실태조사를 통해 노점상 관리제도 수립을 위한 근거를 마련하는데 그 의의를 둘 수 있다.

실태조사의 내용으로는 노점상의 인적사항 및 거주지 등과 같은 기초정보를 포함하여 영업(경영)·매출·상품조달에 관련된 사항 등이 포함되어야 한다. 그러나 실태조사를 실시할 때 고려해야 할 사항은 실태조사에 대한 비용이 발생한다는 점으로, 지자체 별로 실태조사 예산을 추가적으로 확보해야

하는 문제점을 우선적으로 해결해야 한다.

또 다른 단기방안으로 노점상들에 대한 식품위생법에서 강제적으로 적용하고 있는 건강검진과 위생교육의 시행³⁾과 서비스교육을 들 수 있다. 노점상들의 건강검진과 위생교육, 서비스 교육은 최종 소비자들에게 안전한 제품이나 서비스를 제공하고 신뢰도를 높이기 위해 실시되어야 하며, 지금까지 제도의 사각지대에 있던 노점을 제도권 안으로 유입하기 위한 기본적인 조건이라 할 수 있다.

실태조사에서도 나타나듯 식품을 취급하는 노점상들의 대부분이 위생교육과 건강검진을 받고 있지 않는데, 이러한 기본적인 조건들이 충족되지 않기 때문에 위생에 대한 사고의 발생이 초래되며 소비자들의 불신을 가중시키는 것이라 할 수 있다. 이러한 위생교육과 건강검진의 중요성에도 불구하고 제대로 이루어지지 않는 이유는 노점상들의 중요성에 대한 인식부족과 무성의함에도 있겠지만, 영업장소를 이탈할 수 없는 노점상들에게 검진과 교육이 현장에서 이루어지지 않기 때문이기도 하다. 건강검진은 보건소나 병원에서 그리고 위생교육은 보건복지가족부장관이 지정·고시하는 위생교육 전문기관 또는 단체에서 받게끔 되어 있다.⁴⁾ 종업원이 없고 영업장소가 일정하지 않은 노점상의 특성 상 일정 장소를 지정하고 그곳으로 그들을 유인하여 정부가 목적하는 건강검진이나 위생교육을 실시하기에는 무리가 있기 때문에 현장에 찾아가서 실시하는 방안을 강구할 필요가 있다. 특히

중소기업청·시장경영진흥원에서 실시하고 있는 전통시장 상인교육의 경우 현장교육이 성공적으로 수행되고 있기 때문에 노점상의 경우에도 보건소나 지정병원의 현장출장 서비스 차원의 건강검진, 현장 밀착형 위생·서비스교육이 높은 성과를 볼 수 있을 것으로 판단된다.

단기적으로 노점상의 조직적인 관리 또한 필요한데, 서비스업(도·소매업)인 노점상의 판매행위에 대한 서비스품질을 높이고 그들의 영업력을 극대화 할 수 있는 방안의 마련, 그리고 국가에서 본격적으로 정책을 시행할 경우 이에 대한 대응조직이 필요하기 때문에 조직적 관리가 매우 중요하다고 할 수 있다.

노점상 조직관리는 전통시장 상인회와 같은 '노점상 자율기구'의 수립을 들 수 있다. 전국적으로는 전국노점상연합회가 같은 조직이 구성되고 많은 노점상들이 여기에 가입되어 있지만, 실제 노점상들의 현장의 목소리를 지역 내에서는 대변하기는 힘들기 때문에 중앙정부, 지자체, 그리고 시장 점포상인들과 제도적으로 대응할 수 있는 지역 내 노점상 조직이 필요하다. 이들은 전통시장 상인회와 같은 성격의 조직으로 지역 노점상의 구심적 역할을 수행하게 된다. 노점상인들의 자율기구가 설립되면 이를 지자체에 등록하게 하고, 체계적 관리를 받기 위해 고유번호증을 발급받도록 하는데, 노점상을 상인조직으로 인정하고 제도권 안으로 유입시키기 위한 방안이라 할 수 있다.

노점상들은 자율적 성격의 자조직을 구

3) 건강검진과 위생교육은 음식을 취급하는 노점상들에 한한다.

4) 식품위생법 시행규칙

성하게 되는데, 이 때 영업장소와 영업시간 등이 일정하지 않는 노점상들의 특성상 조직화가 쉽지 않으리라 예상되지만 노점상의 체계적 관리를 위해서는 이 과정이 반드시 필요하다. 또한 조직 결성 후에도 상인회비의 납부 등 노점상 간 결속방안을 마련하는 것이 중요하므로 노점상 자율기구라 하더라도 지자체의 지속적 관심이 요구된다.

2. 중기방안

노점상 관리를 위한 대표적인 중기방안으로는 노점유도구역을 마련하여 시행하는 것이다. 시장 인근에 노점유도구역을 조성하여 노점상들을 집적시키고 이를 체계적으로 관리하는 것을 목적으로 한다. 구역을 마련하면 기본적인 시설현대화가 이루어져야 하는데, 구역 내부적으로는 노점의 업종별 규격화 작업이 필요하며 구역 사용에 대한 점용료 부과 또한 함께 시행되어야 한다. 또한 한 사람의 노점이 구역을 오래 점용하다보면 향후 이에 대한 소유권 또는 장기적 영업권을 주장할 수 있기 때문에 구역 내 일정한 기준을 갖고 시간과 장소의 순환제를 실시하여 이러한 발생 가능한 문제를 사전에 방지할 필요가 있다.

연구 및 제도의 범위가 도시이기 때문에 시장 인근에 노점유도구역을 조성할 수 있는 토지를 확보할 수 없는 경우도 발생할 수 있는데, 이 경우 시장 내 통로를 확보하여 노점가로를 형성하는 방법, 또는 부득이한 경우 지역 내 노점 특화거리를 조성하는 방법도 대안이 될 수 있다. 그러나 시장 내 노점가로를 형성할 경우 체계적인 관리에

한계를 가질 수 있으며, 시장 점포 상인과의 품목마찰이 일어날 수 있기 때문에 이를 고려한 업종배치가 필요하다. 또한 노점 특화거리를 조성하는 방안은 동일 지역 내 새로운 상권이 형성되는 것을 의미하며, 이는 새로운 경쟁상권의 등장으로 기존 전통시장의 영업에 심각한 타격을 줄 수 있기 때문에 신중하게 고려하여 방안을 마련해야 한다.

그러나 노점유도구역이 시행되기 위해서는 해결해야 할 문제점들이 있는데, 가장 중요한 것이 예산의 확보로, 토지의 확보 및 시설현대화와 같은 대규모 예산이 투입되어야 하는 경우가 발생되기 때문에 중앙정부와 지자체의 의사결정이 필요하게 된다. 또한 노점유도구역의 품목배치에도 신경을 써야 하는데, 품목의 결정은 노점상뿐만 아니라 영향을 받는 전통시장 상인들의 생존권과도 연결이 되기 때문이다.

또 다른 중기방안으로는 단기방안에서 실시한 실태조사를 바탕으로 지역 내 노점상의 실태를 파악하고 이를 데이터화 시키는 것, 그리고 이 데이터들을 노점관리 시스템을 구축하여 노점상을 체계적으로 관리할 수 있는 토대를 마련하는 것을 들 수 있다. 노점상 관리가 제도화되어 노점상을 효과적·효율적으로 관리하기 위해서는 이를 체계적인 시스템으로 관리할 필요가 있다. 시스템이 구축되면 지자체에서 실시한 실태조사의 결과를 시스템에 입력하게 되고, 입력된 각 지자체의 노점상 현황은 시스템에 의해 전국 규모의 데이터베이스가 형성되며, 이 데이터를 기초로 정형화된 노점상 관리방안 및 정책수립의 기반을 마련할 수 있다.

노점관리시스템을 구축하고 관리하기 위

해 고려할 사항으로는 중앙정부에서 시스템 구축 및 유지보수, 관리에 발생하는 비용을 감당할 수 있는 예산을 마련하는 것과 구축된 시스템을 현재 구축되어 관리되고 있는 전통시장 DB와 연계하는 방안을 마련하는 것이라 할 수 있다.

이 시기가 되면 노점상 조직도 보다 체계적으로 관리가 되어야 하는데, 전통시장 상인회와 노점상 자율기구와의 연합회를 구성할 수 있을 것이다. 노점유도구역을 포함하여 지역 내 전통시장과 노점상은 정책적으로 연계될 수밖에 없기 때문에 조직체 또한 연계시키는 방안이 마련되어야 한다.

연합회가 구성되면 지자체에 그 조직을 등록하게 하고 지자체는 조례를 제정하여 조직을 통해 인센티브 제공과 관리를 시행한다. 다만, 현행으로는 노점상이 불법으로 규정되기 때문에 이를 조직화하여 전통시장과 동일한 차원에서 관리한다는 것이 문제가 될 수 있으나, 제도화와 관리를 위해서는 대안이 없기 때문에 불법적 요소를 최소화 시킨 노점상 자율기구를 상인조직으로 인정하고 불법행위를 감소시켜 나가는 것이 현실적 대안이라 볼 수 있다. 전통시장과 노점상들은 각각의 조직을 인정하여 유기적인 활동을 수행하게 하는데, 이때 고려할 사항으로 서로의 조직이 이해관계가 다르기 때문에 연합회장 선출 시 불협화음이나 영향력 행사 등 부정적 요소가 발생할 수 있으므로 지자체의 관리 하에 연합회가 구성되고 운영되는 것이 바람직해 보인다.

3. 장기방안

노점상 관리의 장기방안으로는 지역 내 노점상 실명제 및 등록 작업 후 영업권(라이선스 등)을 부여하는 방법을 사용한다. 우선적으로 노점유도구역에 입점한 노점상들을 대상으로 실시하는데, 지자체에서 담당자를 지정하여 노점상에게 부여한 영업권에 대하여 취득·소멸 관리를 시행케 한다. 또한 조례를 제정하여 노점상 실명제 및 영업권 관리에 대한 근거를 마련하도록 한다.

노점상 관리의 또 다른 장기방안으로는 궁극적으로 노점상들이 합법화된 영업을 영위할 수 있도록 그들에게 점포창업을 유도하는 것이라 할 수 있다. 이 사업은 장기적으로는 노점상의 수를 감소시키고 기업형 노점을 억제시킬 수 있는 등 음식활동의 노점을 양지로 이끌 수 있는 기대효과를 가지고 있다. 대부분의 전통시장이 빈 점포 문제로 고심하는 시점에서 노점상의 점포창업을 유도하기 위해서는 노점상들을 점포로 유입시키기 위해서는 현재 영업상태를 벗어날 수 있는 강력한 동기부여가 필요한데, 창업·전업·취업 등 3UP 교육의 실시가 필요하며, 점포 창업 시 자금을 저리로 융자해주거나 정상적으로 세무서에 사업자 등록을 하고 영업을 시작할 경우 일정기간 조세감면의 혜택을 주는 등의 인센티브를 제공하는 것도 하나의 방안이라 볼 수 있다.

전통시장 상인회는 점포창업을 시작하는 노점상의 상인회 가입 및 초기적응을 위한 노력과 함께 점포주(건물주)와의 원활한 관계유지를 위해서도 도움을 주는 것이 바람직하다. 노점상의 점포창업 유도 시에도 고

려사항이 필요한데, 소상공인정책자금 등과 같이 용자에 필요한 예산을 확보하는 문제와 과거 영업악화로 점포상인에서 노점상으로 전락한 상인들의 복귀 가능성 등 빈 점포 발생원인과 점포영업의 매력도를 노점상에게 느끼게 할 수 있는 방안 또한 고려해야 한다. 또한 장기적으로 노점상들을 양적으로 관리할 필요성도 나타난다. 정부 입장에서 보면 무분별하게 확산되는 노점상, 특히 기업형 노점상들의 확대를 방지하고 지역 점포상인을 보호해야 하는 책임이 있기 때문이다.

양적으로 노점상을 관리하기 위해서는 무분별하게 확산되는 노점상들을 일정부분 규제할 필요가 있는데, 자연발생적으로 발생하여 증가하는 노점상들을 단속이라는 강제성을 부여하지 않은채 현실적으로 규제한다는 것이 쉬운 일은 아니지만, 정부가 노점의 유통기능을 인정하고 제도권 내에서 노점상을 체계적으로 관리하고자 한다면 불가피하게 시행되어야 한다.

이 시점에서는 실명제를 통한 '등록제'를 장기적으로 '허가제'로 전환시켜 노점상을 양질의 차원에서 관리할 필요가 있는데, 이때 수반되어야 하는 것이 철저한 단속과 관리가 요구된다. 이 때 급속한 노점상 정리는 많은 노점상과의 갈등을 유발할 가능성이 있기 때문에 지자체가 정해놓은 규칙을 지키지 않을 경우 사안에 따라 벌점을 부과하고 벌점이 누적되어 일정 수준이 초과되면 퇴출시키는 방법이나, 한 번 규칙을 어길 때마다 주의→경고→퇴출의 방법을 사용하는 삼진아웃제도 등을 활용하는 것이 필

요하다.

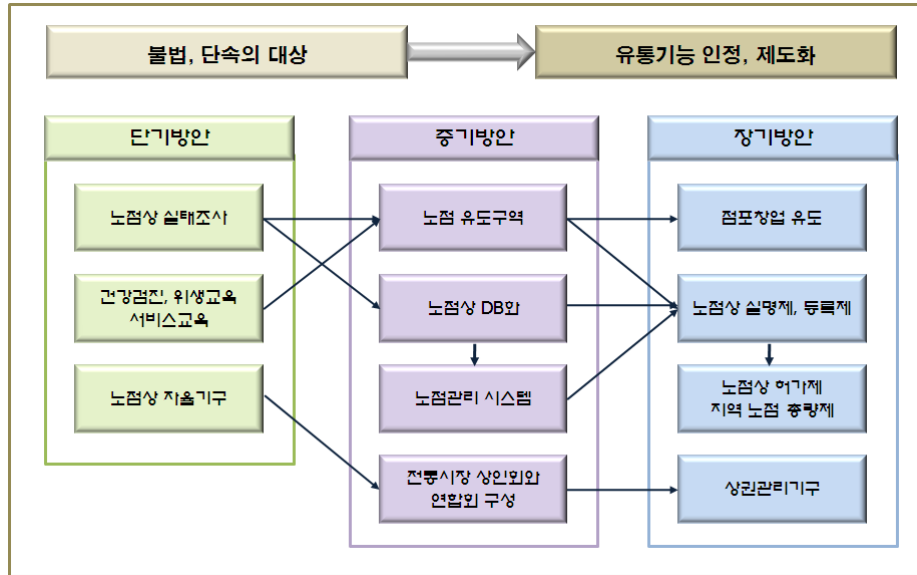
노점의 양적 관리방안 중 제안될 수 있는 것이 노점 총량제인데, 지역의 노점 수를 제한하는 방법으로, 지역 점포상인 보호의 차원에서 실시할 수 있는 명분이 마련된다. 지자체의 역할 또한 매우 중요한데, 실질적인 노점 총량을 지자체에서 관리를 해야 하며 강력한 단속도 그들의 몫이라 할 수 있다. 또한 중앙정부에서 법적으로 근거를 마련하듯 지자체에서도 총량제에 대한 조례를 마련하여 이를 관리해야 한다. 지역 노점 총량제는 지역 상권과도 밀접한 관계를 갖는데, 노점상들은 지역 점포상인과 품목의 연계를, 점포상인들은 노점상과의 품목연계를 유기적으로 협력해 나가야 한다.

만약 노점 총량제가 시행된다면, 고려할 사항으로는 노점의 질적관리 방안 중 노점 유도구역방안과 연계가 필요하며, 지속적으로 경기가 침체되어 실업률이 급증할 경우 신규노점을 어떻게 억제할 것인가, 또한 한정된 노점의 수 안에서 승계 및 서로간의 양도를 어떻게 금지시키고 관리할 것인가, 기존 노점상, 점포상인들을 포함하여 지역 전체의 업종관리를 어떻게 가져가는 것이 가장 효과적인 것인가 등의 방안이 마련되어야 한다.

또한 노점상들이 지역의 유통기능을 수행하고자 한다면, 2010년 7월부터 중소기업청이 시행하고 있는 「지역상권활성화제도」의 상권관리기구에 노점상이 포함되어 역할을 수행하는 방안이 있을 수 있다. 기존 연구⁵⁾에서 상권관리기구의 이사회 구성원엔 토지등소유자(건물주), 지자체, 상공회의소

5) 김영기. 2008. 지역상권활성화를 위한 상권관리조직 운영방안. 시장경영지원센터. 서울. pp100-109.

〈그림 1〉 노점상 관리 방안



· 시민단체, 교수 등 전문가, 지역 주민과 함께 시장·상점가 상인회가 포함되는데, 이 때 노점상 또는 전통시장 및 노점상연합회도 이들과 함께 이사회의 구성원이 되어 지역상권 활성화를 위한 의사결정과정에 참여하게 하는 것이 바람직하다.

이상과 같이 노점상과 관련된 정책은 단계적으로 시행하되, 노점상을 둘러싼 사회, 경제, 정치적으로 다양한 이해관계자가 존재하기 때문에 포괄적 노점상 관리를 위해서는 각 정부부처 및 지자체의 역할분담과 이해관계자, 단계별 사업들이 유기적으로 연계되어 시행되어야 성공의 가능성이 높아진다.

논문접수일: 2010. 11. 18

게재확정일: 2010. 12. 9

참고문헌

- 김건식(2000), “노점상정책의 비판적 검토”, 도시와빈곤 제47권, 한국도시연구소, 5-18.
- 김선영(1984), “도시소규모 경제활동에 관한 연구”, 이화여자대학교 석사학위 논문.
- 김수현(2000), “노점상 문제에 어떻게 접근할 것인가”, 도시와빈곤 제47권, 한국도시연구소, 28-40.
- 김영기(2008), 지역상권활성화를 위한 상권관리 조직 운영방안, 시장경영지원센터.
- 김영모(1989), “사회경제적 측면에서 본 노점상 실태”, 지방행정 제38권. 대한지방행정공제회, 38-49.
- 김한수·양민화(1998), “생활공간에 있어서 노점상의 이용과 개선방안에 관한 연구”, 한국주거학회지 9(2), 43-50.
- 노기남·조병수·윤효진(2001), “도심상업지역에 있어서의 노점상의 입지분포 및 이미지연출 특성”, 대한건축학회 학술발표대회 논문집 21(2), 대한건축학회, 775-778.
- 서울시정개발연구원·한국도시연구소(2001), 노점상 관리방안 중·장기 대책 모색.
- 이강혁(1983), “노점상의 단속과 법적문제”, 고시계 제319호, 고시계사, 162-168.
- 이종철(1986), “대단위 아파트 단지내의 가로상 연구”, 서울대 환경대학원 석사논문.
- 이주희(1989), “제도적 측면에서 본 노점상 대책”, 지방행정 제38권. 대한지방행정공제회, 50-60.
- 이희봉(1989), “도시노점상의 생리적실태와 그 분석”, 지방행정 제38권, 대한지방행정공제회, 61-69.
- 장재준(1991), “도시 노점상의 계급성에 관한 일 연구”, 사회와 역사 제29권, 한국사회사학회, 133-188.
- 최상철 등(1993), 노점상의 실태와 대응방안, 서울시정개발연구원.
- 한우섭(1985), “상업공간으로서의 노점상 입지형태와 입지요건에 관한 연구”, 서울대학교 토목공학과 석사논문.
- 홍인옥(2000), “노점상 문제에 대한 재인식과 대책방안 모색”, 한국노동연구원.
- 홍인옥(1999), “노점상문제 현황 및 갈등구조 분석”, 대한지리학회 학술대회논문집, *대한지리학회*, 17-23.
- T. G. McGee(1977), *Hawkers in Southeast Cities*. Ottawa. IDRC.

A Study on Management Measures of Street Vendors in the Vicinity of Traditional Markets

Kim, Young Ki*

Abstract

In many cases, street vendors are means of living and/or a solution to unemployment for low income group. Street vendors have both of positive and negative effects on traditional market revitalization. This two-sided perspective of the vendors has produced different views of interests groups.

In this study, the features of street vendors are examined to present related issues, and a survey result conducted on interests groups is presented to offer effective management measures.

As traditional management about street vendors are focused on crackdown, relationship between street traders and government has been not very much mutually cooperative, and at times some traders organized groups who are against government policies.

With the premise admitting street vendors as one element of distribution network, it is possible to access the management measures for street vendors in organizational, quantitative or qualitative perspectives. However, I believe it is not recommendable to enforce multi-perspective approach at a time. It is because street traders still have quite strong animosity against government policies. Therefore, serious misunderstanding and side-effects on our society could be brought if the government makes hasty and forcible attempts to legalize street vendors. In political position, overreaching actions of government could hardly produce positive results because policy making and its enforcement need each of timeliness. In a similar way, government's policies for street vendors need to come into effect gradually.

Management measures for street vendors can come in short-, mid- and long-term. In

* Senior researcher, Agency for Traditional Market Administration

short-term, government should try to reduce animosity of street traders along with minimizing institutional and political pressure on them. As a mid-term solution, plans to bring vendors over to institutional boundaries by improving them are required. Last but not least, in the long term, government should design policies which are to help street vendors settle down and maintain successfully in the boundaries. Besides, policies related to street vendors need to come in effect in a way that closely connected to interests groups and businesses because those policies would get involve many interests groups and businesses in diverse perspectives.

Key Words: Street Vendors, Management of Street Vendors, Traditional Markets, Street Vendor Concentration Zone, Street Trader Association