

서울특별시 전통시장 및 상점가 육성에 관한 조례

일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제1624호

나. 발 의 자 : 이숙자 의원(찬성자 14명)

다. 발의일자 : 2024년 02월 05일

라. 회부일자 : 2024년 02월 07일

2. 제안이유

- 종전 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에서는 시장정비구역 면적에 상관없이 대규모점포의 경우 3천제곱미터 이상 매장면적을 의무적으로 확보하도록 하고 있어 소규모 시장의 정비사업 추진에 큰 걸림돌이 되었음.
- 이에 따라 주거지역과 준공업지역 내 소규모 시장의 정비사업 활성화를 위해 전통시장법 제44조의2(대규모점포의 등록에 관한 특례)가 신설되면서, 시장정비사업시행자에게 대규모점포 매장면적의 합계가 1천 제곱미터 이상 3천제곱미터 미만의 범위에서 조례로 정하도록 개정 되었음.

- 개정안은 법개정 취지와 상권 활성화를 종합적으로 고려하여 매장면적 합계의 규모는 1천제곱미터 이상 3천제곱미터 미만의 범위에서 시장 정비구역 면적 이상으로 확보하도록 기준을 설정함.

3. 주요내용

- 가. “시장정비사업” 및 “시장정비구역”에 대한 정의를 신설함(안 제2조제8호 및 제9호).
- 나. 시장정비사업에서 대규모점포 특례의 적용대상을 매장면적 합계 규모는 1천제곱미터 이상 3천제곱미터 미만의 범위에서 시장정비 구역 면적 이상으로 확보하도록 규정함(안 제14조).

4. 검토의견 (수석전문위원 이준석)

가. 개정안의 개요

- 동 개정조례안은 주거지역과 준공업지역 내 소규모 시장의 정비 사업 활성화를 위해 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」(이하 “전통시장법”)이 개정(2023.09.29.시행)됨에 따라 상위법에서 위임된 사항을 조례에 반영하고자 발의됨.

나. 시장정비사업의 도입 경위와 주요 내용

- 전통시장은 1980년대 도시화와 산업화로 인한 인구증가와 경제

성장을 기반으로 ▶ 상품 거래, ▶ 정보 교환, ▶ 만남 및 교류 등 지역주민과 상인 간의 공동체 문화를 형성하는 교류 장소의 역할을 담당해왔음.

- 그러나 전통시장은 유통시장 개방(1996년)으로 인한 대형마트 등 거대 유통산업의 등장과 비대면 온라인 거래의 활성화 등으로 인해 상권의 중심에서 밀려나고 지역 내 커뮤니티 공간으로서의 기능도 점차 사라지게 됨.
- 이에 정부는 경쟁력이 사라진 전통시장의 기반시설 정비, 상가의 건물 현대화로 시장경쟁력을 확보할 수 있도록 “전통시장법”에 시장정비사업¹⁾을 추진할 수 있는 근거를 마련함.

〈 시장정비사업 개요 〉

정 의	▶ 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제41조에 따른 시장정비사업시행자가 시장의 현대화를 촉진하기 위하여 상업기반시설 및 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제4호에 따른 정비기반시설을 정비하고, 대규모점포(매장면적 3,000㎡ 이상)가 포함된 건축물을 건설하기 위하여 이 법과 「도시 및 주거환경정비법」 등에서 정하는 바에 따라 시장을 정비하는 모든 행위
관계 법령	▶ 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 및 동법 시행령, 동법 시행규칙 ▶ 「도시 및 주거환경 정비법」 ▶ 「국토의 이용 및 관리에 관한 법률」 ▶ 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」

- 1) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
6. “시장정비사업”이란 제41조에 따른 시장정비사업시행자가 시장의 현대화를 촉진하기 위하여 상업기반시설 및 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제4호에 따른 정비기반시설을 정비하고, 대규모점포가 포함된 건축물을 건설하기 위하여 이 법과 「도시 및 주거환경정비법」 등에서 정하는 바에 따라 시장을 정비하는 모든 행위를 말한다.

사업 대상	▶ 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제31조에서 규정하고 있는 전통시장으로서 시장의 상업기반시설이 매우 오래되고 낡아 시설물의 안전에 결함이 있거나, 경쟁력이 없어진 시장
제외 대상	▶ 「도시 및 주거환경정비법」 제28조에 따른 사업시행인가를 받은 시장 ▶ 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받은 시장 또는 「주택법」 제16조에 따른 주택건설사업계획의 승인을 얻은 시장 ▶ 「도시개발법」 제3조에 따라 도시개발구역으로 지정된 구역 내에 위치한 시장으로서 시장·군수·구청장이 주변지역과의 조화 등을 고려하여 제한이 필요하다고 인정하는 시장
사업시행자	▶ 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제41조(사업시행자 등)에 따른 토지 등 소유자, 시장정비사업법인, 시장비사업 조합, 시·군·구청장 등
대규모점포 등록	▶ 사업시행자는 시장정비사업이 끝났을 때(「도시 및 주거환경정비법」 제52조에 따른 정비사업의 준공인가를 말한다)에는 그 완료일부터 6개월 이내에 「유통산업발전법」 제8조에 따라 대규모점포의 개설등록을 하여야 함

○ 한편 시장정비사업은 시장의 현대화를 촉진하기 위하여 기반 시설을 정비하고, 대규모점포²⁾가 포함된 건축물을 건설하고자 시장을 정비하는 모든 행위를 말함.

- 시장정비사업 대상 시장³⁾은 ▶상업기반시설 노후화로 시설물 안전에 결함이 있거나 경쟁력이 상실된 시장, ▶화재나 홍수 등 자연재해로 시장의 기능이 상실되거나 수리로는 기능 회복이 불가능한 시장,

2) 매장면적 3,000㎡ 이상으로 하나 또는 다수의 상시 운영되는 매장을 가진 점포의 집단

3) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제31조(시장정비사업 대상 시장) ① (생략)

② 제1항에 따라 시장정비사업의 대상이 될 수 있는 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 곳이어야 한다. 다만, 시장정비구역의 국·공유지 면적(「도로법」 제2조제1호에 따른 도로, 「하천법」 제2조에 따른 하천 및 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제2조에 따른 공유수면은 제외한다. 이하 제41조와 제47조에서 같다)이 전체 토지면적의 2분의 1 이상이어야 한다.

1. 상업기반시설이 매우 오래되고 낡아 시설물의 안전에 결함이 있거나 경쟁력이 없어진 시장
2. 화재나 홍수, 태풍, 폭설 등 자연재해로 인하여 상업기반시설 등이 훼손되어 시장의 기능을 정상적으로 수행할 수 없거나 수리하는 것만으로는 그 기능을 회복할 수 없는 시장
3. 그 밖에 시장·군수·구청장이 상권활성화와 도시개발을 위하여 필요하다고 인정하는 시장

▶ 구청장이 상권활성화와 도시개발을 위해 필요하다고 인정하는 시장이 포함됨.

- 이러한 시장정비사업의 목적은 노후화된 상업기반시설의 정비와 시장의 현대화를 통한 시장경쟁력 확보와 상권활성화로 지역경제 발전을 도모하려는 것임.
- 현재 일반주거지역, 준주거지역 및 준공업지역에 위치한 시장의 공실률이 매년 상승하고 있고, 온라인 시장의 급격한 성장으로 상권이 더욱 열악해지고 있음에도 불구하고 대규모점포의 개설 등록 의무⁴⁾ 부과가 시장정비사업을 저해하는 주된 요인으로 지적되고 있음.
- 대규모점포 개설등록 의무는 소규모 영세상인들의 생존권 문제를 해결하고자 정비사업 완료 후 영세상인들의 대규모점포 우선 입점을 통한 영업 보장을 위한 취지임.
- 이에 정부는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 주거지역과 공업지역 중 일정 지역에 위치하고, 시장정비사업 추진계획에서 정한 매장면적의 합계가 1천제곱미터 이상 3천제곱미터 미만의 범위에서

4) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제44조(대규모점포의 등록) 사업시행자는 시장정비사업이 끝났을 때(「도시 및 주거환경정비법」 제83조에 따른 정비사업의 준공인가를 말한다)에는 그 완료일 부터 6개월 이내에 「유통산업발전법」 제8조에 따라 대규모점포의 개설을 등록하여야 한다. 이 경우 개설 등록할 수 있는 대규모점포의 종류는 제33조 및 제37조에 따라 신청·승인된 사업추진계획에서 정한 바에 따른다.

시·도의 조례로 정하는 규모에 해당하는 시장정비사업의 사업시행자에 대해서는 대규모점포의 개설등록 의무를 면제함.

다. 개정안의 주요 내용

1) ‘시장정비사업’ 및 ‘시장정비구역’ 정의 추가 (안 제2조제8호 및 제9호 신설)

- 동 개정조례안은 조례의 정의에 ‘시장정비사업’과 ‘시장정비구역’을 “전통시장법”에서 사용하는 용어와 동일하게 정의하여 신설함.

「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」	개 정 안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 6. “시장정비사업”이란 제41조에 따른 시장정비사업시행자가 시장의 현대화를 촉진하기 위하여 상업기반시설 및 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제4호에 따른 정비기반시설을 정비하고, 대규모점포가 포함된 건축물을 건설하기 위하여 이 법과 「도시 및 주거환경정비법」 등에서 정하는 바에 따라 시장을 정비하는 모든 행위를 말한다. 8. “시장정비구역”이란 시장정비사업을 추진하기 위하여 제37조에 따라 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 승인·고시한 구역을 말한다.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. 8. “시장정비사업”이란 시장정비사업시행자가 전통시장의 현대화를 촉진하기 위해 상업기반시설 및 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제4호에 따른 정비기반시설을 정비하고, 대규모점포가 포함된 건축물 건설을 위해 법 및 「도시 및 주거환경정비법」 등에서 정하는 바에 따라 시장을 정비하는 모든 행위를 말한다. 9. “시장정비구역”이란 시장정비사업을 추진하기 위하여 법 제37조에 따라 서울특별시가 승인·고시한 구역을 말한다.

- 이와 관련하여 “전통시장법” 제44조의²⁵⁾는 대규모점포의 등록에

5) 제44조의2(대규모점포의 등록에 관한 특례) 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 시장정비사업의 사업

관한 특례를 시·도의 조례로 정하도록 위임하면서 시장정비사업과 시장정비구역의 개념을 인용하고 있으나, 현행 조례에는 ‘시장정비사업’에 관한 내용이 부재하여 “전통시장법”에서 규정하고 있는 ‘시장정비사업’과 ‘시장정비구역’에 대한 정의를 신설한 것임.

- 이는 조례안에서 사용하는 용어에 대한 정의를 명확히 규정함으로써 조례를 해석하고 적용하는데 있어 의문점과 논란을 없앨 수 있다는 점에서 바람직한 입법조치임.

2) 대규모점포 등록에 관한 특례 (안 제14조 신설)

- 안 제14조는 시장정비사업의 특례 적용대상을 인정하고 있는 “전통시장법” 제44조의2제2호에 따라 시장정비구역 면적 3천제곱미터 미만인 경우(주거·공업지역) 매장면적 규모의 합계는 1천제곱미터 이상 3천제곱미터 미만의 범위에서 시장정비구역 면적 이상으로 확보하도록 규정함.

현행	개정안
<신설>	제14조(시장정비사업의 대규모점포 등록에 관한 특례) 법 제44조의2제2호에 따른 매장면적 합계의 규모는 1천제곱미터 이상 3천제곱미터

시행자에 대해서는 제44조를 적용하지 아니한다.

1. 제33조 및 제37조에 따라 신청·승인된 사업추진계획에서 정한 시장정비구역이 3천제곱미터 미만이고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제1호가목에 따른 주거지역과 같은 호다목에 따른 공업지역 중 대통령령으로 정하는 지역에 위치할 것
2. 제33조 및 제37조에 따라 신청·승인된 사업추진계획에서 정한 매장면적의 합계가 1천제곱미터 이상 3천제곱미터 미만의 범위에서 시·도의 조례로 정하는 규모일 것

현행	개정안
제14조(생략)	터 미만의 범위에서 시장정비구역 면적 이상으로 한다. 제15조(현행과 같음)

- 이는 소규모 시장정비사업의 대규모점포의 개설 등록 의무를 면제함으로써 시장정비사업을 촉진하고, 지역 상권의 균형 있는 성장에 기여한다는 점에서 의미가 있음.
- 한편 현재 서울시 시장정비사업구역(2023년 6월 기준)은 모두 197개소로 완료 62개소, 공사중 5개소, 사업시행인가 10개소, 사업추진계획 승인 5개소, 사업추진계획 수립 중 10개소, 미추진 중인 곳은 105개소이며, 이 중 ‘대규모점포의 등록에 관한 특례’에 따른 주거지역 및 공업지역에 위치한 3천제곱미터 미만의 시장은 총 43개소임.

〈 시장정비사업 추진현황 〉

(단위: 개소)

구분	공사 완료	공사중	사업시행 인가	사업추진 계획 승인	사업추진 계획 수립중	미추진	합계
시장정비사업	62	5	10	5	10	105	197

〈 적용대상 미추진 시장 〉

(단위: 개소)

구분	대지면적(㎡)					
	계	1,000㎡미만	1,500㎡미만	2,000㎡미만	2,500㎡미만	3,000㎡미만
계	43	2	11	7	14	9
1종 일반주거	-	-	-	-	-	-

구분	대지면적(㎡)					
	계	1,000㎡미만	1,500㎡미만	2,000㎡미만	2,500㎡미만	3,000㎡미만
2종 일반주거	20	2	3	3	5	7
3종 일반주거	8	-	4	-	3	1
준주거	13	-	4	2	6	1
준공업	2	-	-	2	-	-

- 한편 매장면적 완화기준과 관련하여 서울연구원에서 검토한 연구 결과 보고서에 따르면⁶⁾ 기존 상가의 조용적률⁷⁾ 중위값을 고려하여 사업대상지 토지면적의 150%와 100%의 적용(안) 중 토지면적의 150%로 설정하는 것이 바람직하다는 의견이 제시됨.
- 그러나 소규모 전통시장의 시장정비사업의 활성화를 고려하여 전체 대상 구역에 특례 적용이 가능하도록 기준 설정이 필요하다는 전문가 (시장정비사업 심의위원) 자문 결과에 따라 시장정비구역 면적과 연계한 동일한 기준 적용이 바람직하다는 의견이 제시됨.

〈 매장면적 규모 기준 전문가 자문의견 〉

전문가 A	전문가 B	전문가 C
온라인 쇼핑, 1인가구 증가 등 오프라인 시장을 통한 상업 활동이 계속 위축되고 있고, 사업후 장기간 매장 미분양에 따라 지역슬럼화 되는 실태가 있으므로, 시장정비구역 면적과 연계하여 동일한 기준 적용이 바람직함.	오프라인 상가 공실 증가, 소규모시장의 기능상실 여부 등을 종합적으로 고려할 때 토지면적의 100% 적용이 적합할 것으로 판단됨.	매장면적 규모는 시장정비구역 면적과 연계하여 동일한 기준을 적용하고, 용적률 상향에 대해서는 임대주택 등 공공기여를 통해 환수하는 것이 바람직함.

6) 대규모점포 등록 특례 적용구역의 매장면적 규모 기준(안) 연구, 서울연구원, 2023.08.17.

7) 연면적(매장면적, 지하부 포함)을 토지면적으로 나눈 값

- 따라서 동 개정조례안은 유통구조와 소비자 구매형태의 변화로 상권 위축과 매출이 감소하고 있는 현실에서, 시설 환경 개선을 통해 전통시장을 육성·발전시켜 영세상인을 보호하고 소비자의 편익을 높임으로써 유통산업 간 균형 있는 성장을 도모한다는 점에서 바람직한 입법조치라고 할 수 있음.
- 다만 전통시장 활성화라는 시장정비사업의 당초 목적과는 달리 주상복합 중심의 획일적 정비, 주변 지역과의 부조화 등의 부작용이 발생할 우려도 있으므로 시장정비사업 해당 시장과 주변 지역이 함께 성장할 수 있는 상생 방안 모색이 선행되어야 할 것임.

라. 기타의견

- 동 개정조례안은 “전통시장법”의 개정 사항을 반영하여 소규모 시장정비구역에서 대규모점포 개설 의무를 완화함으로써 시장정비사업의 원활한 추진을 위한 체계를 마련한다는 점에서 입법 타당성과 필요성은 인정됨.
- 다만 주거지역과 준공업지역 내 소규모 시장의 정비사업 활성화 방안 마련을 위한 “전통시장법”의 개정이 2023년에 이루어졌음에도 불구하고 후속 입법 조치가 다소 지연되었는바, 상위법 개정 시기를 실기하는 일이 없도록 집행기관의 주의가 요구됨.

담당 조사관	연락처
김용우	02-2180-8062

