

서울특별시 시민시장 활성화에 관한 조례안
(김진철 의원 대표발의)

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1160호
- 나. 제출자 : 김진철 의원 외 18명
- 다. 제출일자 : 2016년 4월 26일
- 라. 회부일자 : 2016년 4월 26일

2. 제안이유

- 사회적 가치 실현을 목적으로 시민이 자발적으로 특정한 장소에 모여 서울시의 표준규약에 따라 상품 또는 용역의 거래를 하는 시민시장을 지원할 수 있는 법적 토대를 마련하여 시민이 자생력을 가질 수 있는 시민주도의 사회적경제생태계를 조성하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 시민시장, 사회적가치, 시장개설자, 시장참여자 등에 관하여 정의함(안 제2조)

- 나. 시장은 시민시장의 활성화를 위하여 지원계획을 수립·시행하고 필요한 지원을 할 수 있음(안 제5조·제6조)
- 다. 시민시장 활성화에 관한 사항을 심의·자문하기 위하여 시민시장운영위원회를 설치함(안 제7조)
- 라. 시장은 시민시장의 운영과 관리에 대한 표준규약을 제정하고 보급하여야 함(안 제8조)

4. 검토의견(수석전문위원 윤병국)

가. 조례안의 개요

- 본 조례안은 시민시장에 대한 지원과 표준규약의 제정·보급 및 시민시장운영위원회의 설치 등에 관한 사항을 규정을 하여 시민시장의 활성화를 위한 지원방안의 법적 근거를 마련하려는 것임

나. 시민시장 운영 현황과 서울시의 시민시장 활성화 계획

- 사회적 경제, 재활용, 문화예술 등 공익을 목적으로 하는 시민시장은 현재 16개의 단체(사회적 기업 10개, 협동조합 3개 등)가 20곳의 장소(공원 5곳, 공터 8곳, 전통시장 3곳 등)에서 개최 중임.
 - 시민시장은 핸드메이드, 개인 창작·중고품, 먹거리 등의 상품을 판매하고 있으며 이벤트 등 문화행사를 함께 개최하고 있음.



- 하지만 현재 시민시장은 지속적·안정적 개최를 위한 장소 확보에 어려움이 있으며 「식품위생법」에 따라 조리식품의 판매가 금지되어 있고 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 등에 따라 공원 내 상행위가 제한되어 있어 활성화에 장애요인이 되고 있음.
- 따라서 서울시는 ‘시민시장 활성화 추진 계획’에 따라 시민시장의 개최를 위한 공간 확보와 규제 완화를 통한 시민시장의 활성화 기반을 마련하고 시민의 자발적 참여와 시민시장 문화의 지속성을 담보하기 위하여 지원책을 추진하고 있음.
 - 서울시민시장협의회 소속 시민시장을 대상으로 2016년 예산에 시민시장 참여자 및 기획자 교육 실시 3천만원, 시민시장 박람회 개최 지원으로 7천만원이 각각 편성되어 있음
- 향후 서울시는 시민시장 활성화 추진계획을 따라 단계적으로 시민시장의 개수를 50곳으로 늘이면 이를 통하여 신규 일자리가 4,000개가 함께 창출할 것으로 예상하고 있음.

<단계별 시민시장 활성화 추진계획>

추진내용		“1단계”	“2단계”	“3단계”
		수요조사에 따른 시범 확대 개최	추가 발굴확대로 시민시장 확산 기반 마련	서울 전역 확대에 따른 상시 개최
정책지표	’15년	’16년 상반기	’16년 하반기	’17년 이후
시민시장 개소 수	20개소	30개소	40개소	50개소
일자리 창출 수	1,700개	2,400개	3,200개	4,000개

다. 조례안의 주요 내용

(1) 시민시장의 정의(안 제2조)

- 조례안 제2조에 제1호에 따르면 시민시장은 「유통산업발전법」 제2조제5호에 따른 임시시장으로 시민의 자발적인 참여, 사회적 가치의 실현, 서울시의 표준규약 준수를 요건으로 규정하고 있음.

「유통산업발전법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “임시시장”이란 다수(多數)의 수요자와 공급자가 일정한 기간 동안 상품을 매매하거나 용역을 제공하는 일정한 장소를 말한다.

「유통산업발전법」 제14조 (임시시장의 개설 등) ① 임시시장의 개설방법·시설기준과 그 밖에 임시시장의 운영·관리에 관한 사항은 특별자치시·시·군·구의 조례로 정한다.

- ② 지방자치단체의 장은 임시시장의 활성화를 위하여 임시시장을 체계적으로 육성·지원하여야 한다.

- 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 과 동법 시행령에서는 임시시장의 지원, 임시시장의 신고절차, 개설기준, 운영 및 관리, 그 밖에 필요한 사항은 기초자치단체장의 권한 사항으로 규정하고 있음.

「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제14조(임시시장의 개설) ① 시장·군수·구청장은 「유통산업발전법」 제14조에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 일정 기간 시장의 기능을 하는 시장(이하 "임시시장"이라 한다)을 개설할 수 있다. 다만, 임시시장의 면적이 대통령령으로 정하는 규모 이상인 경우에는 임시시장을 개설하려는 자(시장·군수·구청장은 제외한다)는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.

1. 제49조제1항제1호에 따라 시장정비사업기간 동안 입점상인의 임시 영업을 위하여 필요한 경우
2. 천재지변 또는 이에 준하는 상황으로 인하여 시장의 기능을 정상적으로 수행할 수 없어 긴급하게 시장을 개설할 필요가 있는 경우
3. 지역주민, 인근 지역 농어민, 시장과 상점가의 상인 또는 공공기관·단체가 정하여진 날에 농수축산물, 생활용품 및 중고품 등을 매매·교환하기 위하여 필요한 경우
4. 대규모 행사에 따라 관람객, 관광객 등을 위한 판매장소가 필요한 경우
5. 저소득층, 실업자, 노년층 및 농어민 등의 소득증대를 위하여 판매장소가 필요한 경우

「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 시행령」 제6조(임시시장의 면적) 법 제14조제1항 각 호 외의 부분 단서에서 "대통령령으로 정하는 규모"란 토지의 면적 기준으로 1천 제곱미터 또는 건축물의 연면적 기준으로 1천 제곱미터를 말한다.

② 시장·군수·구청장은 임시시장의 개설을 위하여 필요하면 국유지나 공유지의 사용을 정부와 시·도지사에게 요청하거나 소관 공유재산, 공공장소 및 교통에 지장을 주지 아니하는 장소 등을 일시적으로 사용하게 하는 등 임시시장 개설과 관리에 필요한 지원을 할 수 있다.

③ 임시시장의 신고절차, 개설기준, 운영 및 관리, 그 밖에 필요한 사항은 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 시·군·구의 조례로 정한다.

- 따라서 광역자치단체인 서울시가 임시시장에 해당하는 시민시장에 관한 조례를 제정할 수 있는지 논란의 소지가 있어 본 조례안은 시민시장의 지원에 한정하여 규정하였음.

- 또한 「유통산업발전법」 등에서 시민시장의 개설자 등에게 권리 제한과 의무 부과에 대한 근거 규정이 없어 조례에 시장개설자와 참여자의 의무 등을 규정하지 못하여 본 조례안에서는 시민시장의 요건을 사실상 표준규약에서 정하도록 하고 있음.
- 실제 서울시의 표준규약안에서는 시장개설자의 역할, 판매금지 품목, 시장참여자의 준수사항 등 권리의 제한과 의무의 부여에 해당하는 사항들을 규정하고 있음(서울시 표준규약안은 붙임자료 1 참조).

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “시민시장”이란 사회적 가치 실현을 목적으로 시민이 자발적으로 특정한 장소에 모여 **서울특별시의 표준규약에 따라** 상품 또는 용역의 거래를 하는 「유통산업발전법」 제2조제5호의 임시시장을 말한다.
 3. “상품”이란 각 목의 품목 중 시민시장의 목적, 건전한 사회질서 및 상거래질서에 반하지 않는 품목을 말한다.
- 마. 그 밖에 제8조의 “표준규약”에서 정한 품목

(2) 시장의 책무 등(안 제3조부터 제6조)

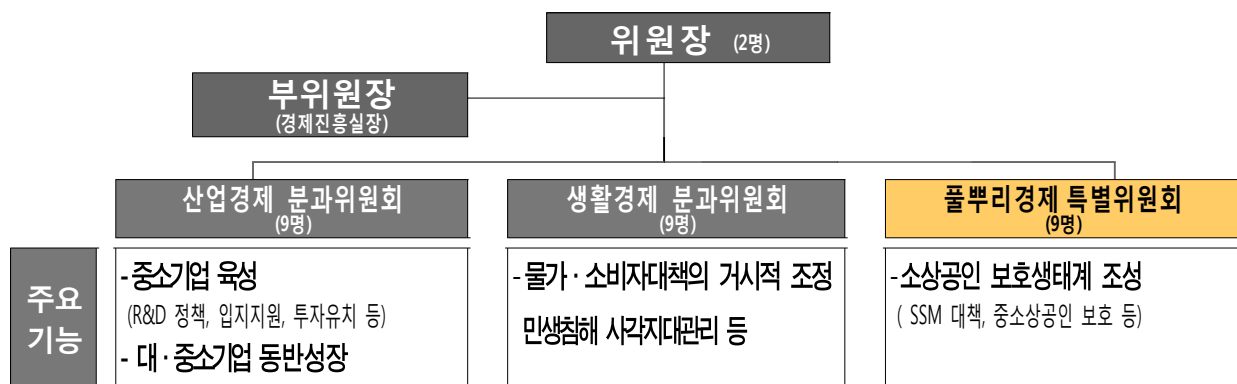
- 안 제3조는 시민시장의 활성화를 위하여 시장에게 시민시장 운영의 기회 제공과 체계적인 지원을 하도록 하고, 시장개설자에게 구체적인 의무를 부여할 수 없는 점을 감안하여 표준규약의 준수 등에 대한 추상적인 책무를 담고 있음.
- 안 제5조는 시민시장의 체계적인 지원과 육성을 목적으로 시민시장 활성화를 위한 기본목표와 추진방향, 규제 완화와 제도적 개선방안 등에 대한 지원계획을 매년 수립하도록 하고 필요한 경우 실태조사 실시와 공청회 등을 통하여 실질적인 시민시장 활성화에 기여하도록 하고 있음.

- 안 제6조는 시장개설자와 참여자에 대한 교육 및 정보의 제공, 개설장소의 확보와 판로지원, 전시회와 박람회의 개최 등의 지원을 규정하여 시민시장의 지속가능성을 확보하도록 하였음

(3) 시민시장운영위원회의 설치 및 기능(안 제7조)

- 안 제7조는 시민시장의 활성화에 관한 사항을 심의·자문하기 위하여 시민시장운영위원회를 설치하고 이를 서울시 희망경제위원회가 대행하도록 규정하고 있으며, 이에 따르면 희망경제위원회의 분과위원회 중 풀뿌리경제특별위원회가 이를 담당할 것으로 판단됨.

<희망경제위원회 현황>



- 또한 시민시장운영위원회는 시민시장 지원계획의 수립, 표준규약의 제정 등의 기능을 수행하도록 규정되어 있는 바, 이를 대행하는 풀뿌리경제특별위원회는 향후 위원 위촉시에 해당 분야의 전문가 위촉을 고려할 필요가 있음.

- 풀뿌리경제특별위원회는 경제와 유통 그리고 중소기업 등의 분야에 전문가들로 구성이 되어 있으며 금년 말로 임기가 만료될 예정임.

(위원 현황은 붙임자료 2 참조)

(4) 표준규약(안 제8조)

- 안 제8조 제1항은 시장이 시민시장의 운영과 관리에 관한 별도의 표준규약을 만들어 이를 시민시장을 개설하려는 사람 등에게 제공하도록 규정하고 있음.
- 또한 안 제8조 제2항에 따르면 표준규약에 시민시장의 운영과 관리 전반에 관한 사항, 판매할 수 있는 상품, 시장참여자의 준수사항, 그 밖에 시민시장의 원활한 운영을 위하여 필요한 사항들을 포함하도록 하고 있음.
- 이처럼 시민시장의 법적 성격, 법령상 위임규정의 부존재에 따라 시민시장의 운영과 관리에 관한 구체적인 사항이 표준규약을 통하여 규율된다는 점에서 표준규약은 본 조례안과 상호 보완적 관계에 있음.
- 한편, 시민시장 표준규약안에 따르면 시장개설자의 역할, 시민시장의 상품과 용역, 시민시장의 금지 품목, 시장참여자의 준수사항, 시민시장의 제한 등 주민의 권리제한과 의무부여에 관한 사항들을 포함하고 있음.
- 일례로, 표준규약안 제7조에 따르면 ‘직접 조리한 조리식품’, ‘직접 만든 가공식품’ 등이 포함되어 있으나 이른바 가정제조식품의 판매는 법적으로 허용되지 않고 있어 표준규약안에서 배제되어야 하며 그 외의 표준규약안이 포괄적이고 급조되었다고 판단되므로 이에 대한 면밀한 검토가 추가적으로 요구됨.
- 또한 시민시장은 일반 시장과 달리 사회적가치의 실현을 목적으로 하고 있어 표준규약에서 시민시장의 운영 방향과 시민시장 구성원들의 의무 등을 상세하게 규정하여 시민시장의 정체성을 확보할 필요가 있음.

- 아울러 시민시장의 개설로 인하여 전통시장 등 기존의 상권 상인들과의 갈등이 발생할 수 있어 이에 대한 상생방안의 마련 등의 고민이 표준규약에 추가로 포함될 필요가 있음.

라. 종합의견

- 일반시장과 달리 시민의 자발적 참여를 통하여 운영되는 시민시장은 사회적 가치의 실현과 문화에 기반한 지역사회의 소통을 추구하며 각종 이벤트와 볼거리 제공으로 관광객을 유치하여 지역경제 활성화에도 기여할 수 있을 것으로 보임.
- 또한 이런 시민시장의 특성을 고려하면 시민시장에 대한 지원사항들을 규정한 본 조례안의 제정을 통하여 시민시장 활성화를 위한 법적 제도적 기반을 마련하는 것으로 입법 취지는 이해될 수 있음.
- 다만, 임시시장이라는 시민시장의 법적 성격과 상위법령에서 위임사항이 없어 시민시장의 운영과 관리에 필요한 사항을 조례에 직접적으로 규정할 수 없다는 한계가 있음.
- 또한 지나치게 간소한 표준규약에 대하여 전문가와 관련 종사자들이 참여하는 공청회 등을 개최하여 이에 대한 문제점을 분석하고 다양한 의견을 수렴할 필요성이 있고, 표준규약이 시민시장의 운영과 관리에 대한 구체적인 가이드라인과 기준이 될 수 있도록 전면적인 보완이 요구됨.
- 아울러 시민시장의 확대에 따라 전통시장 등 기존 상권과 갈등이 발생하지 않도록 지역 상권과의 연계 또는 상생 방안을 적극적으로 강구하고 이를 표준규약에 반영할 필요가 있음.

<붙임자료 1>

시민시장 표준규약(안)

제1조(목적)

-이 규약은 서울시 조례에 의거해서 열리는 시민시장의 효율적인 운영을 위하여 시민시장의 운영과 관리에 필요한 제반사항을 규정해 시민시장의 활성화를 통해 시민문화와 사회적경제 등 사회적 가치를 실현하는데 목적이 있다.

제2조(적용범위)

-이 규약은 서울시 조례에 의거해서 열리는 서울시내에서 열리는 시민시장에 적용한다.

제3조(용어의 정의)

-‘시민시장’이라 함은 사회적 가치 실현을 목적으로 시민이 자발적으로 특정한 장소에 모여 상품 또는 용역의 거래를 하는 「유통산업발전법」 제2조제5호의 임시시장을 말한다.

-“시장개설자”란 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제14조와 자치구의 관련 조례에 따라 임시시장을 개설한 「서울특별시 사회적경제 기본 조례」 제3조 제2의 사회적경제기업과 사회적 가치를 추구하는 단체 및 개인을 말한다.

-“시장참여자”란 시장 개설자의 승인을 받아 시민시장에서 상품과 용역을 거래 하는 사람 또는 단체를 말한다.

제4조(시민시장의 종류와 정의)

-예술시장

창작자와 창작단체 등이 참여해서 창작품과 창작행위를 선보이는 시장

-재사용장터/나눔장터

시민이 직접 사용하던 물건을 가지고 판매,교환,나눔 등 목적으로 활동을 하는 시장

-농부시장

농부가 직접 자기 생산물을 가지고 참여하는 시장

-마을시장

마을 주민이 자기 생산물,창작품,재사용품 등을 가지고 주민 소통과 공동체를 위해서 열리는 시장

-도농직거래장터

도농직거래를 통해 합리적인 소비와 농업의 활성화를 꾀하는 시장

-사회적경제장터

사회적경제 활성화를 위한 장터

-기타

제5조(시장개설자의 범위)

-사회적경제기업(마을기업, (예비)사회적기업, 협동조합, 소셜벤처, 자활기업)

-사회적 가치를 추구하는 단체

-지역의 주민공동체나 모임

-기타

제6조(시장개설자의 역할)

[계획수립과 실행]

-시장 운영계획 수립 및 관련 기관과 공유

-시장취지에 맞는 시장 운영과 관리

-시장 참여자와 시민의 안전 유지

-시장 개최 장소의 시설물의 보호

-시장 참여자에 대한 교육

-시장개설장소와 관련한 이해관계자들과 소통

[정보의 투명한 공개]

-시장 운영 내용과 운영결과 및 재정에 대한 투명한 공개

-시장 참여자의 원활한 시장 참여를 위한 정보 제공과 안내

-시장 안내 홍보물 비치

[시민시장 홍보와 확산]

-시민시장 문화 확산을 위한 활동

-시민시장 홍보와 정책 수립에 필요한 정보 제공

[기타]

-시장의 임의 양도나 전대의 금지

-시장의 상업적 종교적 정치적 이용의 금지

-조리음식을 판매하는 시민시장은 그에 맞는 시설과 환경의 조성 및 운영.

-기타 시민시장운영위원회에서 규정한 내용에 따른다.

제7조(시민시장의 상품과 용역)

- 국내에서 적법하게 생산된 농수축산품
- 직접 생산한 농산물
- 직접 조리한 조리식품
- 직접 만든 가공식품
- 직접 창작한 개인창작품과 창작행위(공연,퍼포먼스,전시,설치 등)
- 시민이 직접 사용한 재사용품(중고품)
- 공정무역단체나 사회적경제기업의 공정무역상품
- 주민모임, 비영리민간단체 등의 상품과 용역
- 사회적경제기업의 상품과 용역
- 창작을 매개로 한 교육프로그램
- 시민문화와 사회문제 해결을 위한 캠페인
- 기타 시장이 정한 품목과 활동 등

제8조(시민시장의 금지 품목)

- 일반 기업의 대량생산품
- 대량생산된 새물건
- 땀처리 물건, 떼온 물건
- 수집한 물건
- 동물, 약품류, 성인용품, 위험물품, 불법복제품 등

제9조(시장참여자의 준수사항)

- 참여하는 시장의 운영규칙
- 시민시장이 정한 소정의 참가비 납부
- 시민시장 취지에 맞는 상품과 용역으로 참여
- 시장 정보와 안내에 대한 정확한 인지
- 시장에 대한 설문과 정보 제공
- 시장 운영에 대한 다양한 의견 제출
- 시장참여 권리의 양도나 전대 금지
- 호객행위, 고성방가, 고객과 실랑이 등의 행위 금지
- 쓰레기 투척과 시설물 훼손 금지

제10조(시민시장의 제한)

- 표준규약에 따르지 않는 시민시장은 공공공간의 제공 등 지원을 하지 않는다.
- 시설물 훼손, 안전사고 발생, 불투명한 운영, 심각한 민원 등등 시민시장운영위원회가 심대한 문제가 있다고 판단할시에 시장 개설과 운영 등을 제한할 수 있다.

제11조(규약의 변경)

- 시민시장운영위원회는 시민시장 활성화를 위해서 정기적으로 규약을 현실에 맞게 개정한다.
- 규약 변경시 시민시장 개설자 등과 충분한 논의 등등 공론화 과정을 거친다.

제12조(이 규약에 정하지 않은 사항)

- 이 규정에 정하지 않은 사항과 규정의 해석에 관하여는 서울특별시 시민시장 조례, 관계 법령 또는 선량한 풍속 기타 사회질서 등 사회적인 규범과 제도에 따른다.

<붙임자료 2>

서울시 풀뿌리경제특별위원회 위원 명단

연번	성명	성별	생년월일	현직	학력 및 주요경력	비고(임기)
1	이정희 (위원장)	남	1961. 6.12	중앙대학교 경제학부 교수	오글라호마주립대 졸업 한국유통학회 회장 공정거래위원회 경제정책 자문위원	연 임 (14.12.3~16.12.2)
2	김미선	여	1973. 1.24	에듀머니 공공사업 본부장	중앙대 졸업 유원텍스프로무역 에이전시 PCA FP	연 임 (14.12.3~16.12.2)
3	배재홍	남	1967. 12.25	전국유통상인연합회 사무국장	명지실업전문대 졸업 용산희망나눔센터 대표	연 임 (14.12.3~16.12.2)
4	양창영	남	1971. 3.16	민변변호사 (법무법인 정도)	연세대 졸업 대우 재경팀 서울가정법원 국선보조인	연 임 (14.12.3~16.12.2)
5	이주환	남	1955. 9.23	서울상인연합회 총무이사	성균관대 대학원 부동산학과 수료 답십리 현대시장 회장 전국상인연합회 대의원	연 임 (14.12.3~16.12.2)
6	조수진	여	1977. 7.14	민변 변호사	경북대 졸업 국회 국회의원 4급 및 5급 보좌관 조수진법률사무소 대표	연 임 (14.12.3~16.12.2)
7	최인숙	여	1975. 4.9	중소상인살리기 전국 네트워크 사무국장	수원여자대 졸업 시민사회 중소기업 정책기획담당 참여연대 민생경제팀 간사	연 임 (14.12.3~16.12.2)