

전통시장 운영주체로서 지역상권관리기구의  
역할 강화를 위한 정책적 지원방안  
- 협동조합 활용을 중심으로 -

배경화

# 발 간 사

지금까지 전통시장은 경제적 약자인 서민들이 본인들이 직접 상거래에 참여하고 이용하는 유통업태로서 지역에서 산출되는 재화가 지역에서 유통되고 소비되는 지역경제의 중심축을 담당해 왔습니다. 특히, 전통시장이 자리 잡고 있는 지역상권에서 신유통업태와 경쟁함에 있어 이들의 주도적으로 이끌어 갈 주도적인 조직체가 절실히 요구되고 있습니다. 이러한 조직체로서 대표적인 것이 상권관리기구라 할 수 있는데 그 역할을 전통시장의 상인을 중심으로 한 협동조합을 통해 가능하다고 판단됩니다.

그러나 중앙정부와 지자체, 기초자치단체의 전통시장 재건축과 재개발에 대해 각종 지원과 규제완화에도 불구하고 경쟁력 회복은 부족한 상황입니다. 따라서 지역 전통시장의 자생력을 키워 대형마트와 SSM의 지역상권 잠식을 막기 위한 중추적으로 역할을 할 수 있는 운영주체로서 협동조합으로의 결성을 유도할 필요가 있습니다.

이에 본고에서는 충남지역 전통시장과 주변 영세도소매업자들의 활성화를 위한 운영주체로서 협동조합 형태의 운영주체로서의 그 역할을 강화할 수 있는 정책적 지원 방안을 제시하였습니다.

이 연구를 통해 충청남도의 전통시장이 경쟁력을 회복하고, 지역상권의 경쟁력을 높여 갈 수 있는 기구로서 협동조합의 역할에 대한 지속적인 연구와 정책이 개발될 수 있기를 바라며 본 연구를 수행한 중소기업진흥공단 배경화 박사의 노고에 깊이 감사드립니다.

2015년    월    일  
충남연구원장    강 현 수

# 연구요약

## I. 연구의 배경 및 목적

본 연구에서는 충남지역 전통시장과 주변 영세도소매업자들의 활성화를 위한 운영주체로서 협동조합 형태의 운영주체 역할강화하기 위한 정책적 지원방안을 제시하고자 하였다. 특히, 충남지역 전통시장의 상인연합회의 현황과 문제점을 고찰해 보고, 협동조합 형태로 운영가능성 여부, 그리고 유럽이나 북미 국가들의 활용실태 등을 벤치마킹하여, 적극적인 지역 전통시장의 운영주체로 역할을 할 수 있는 정책적 지원방안을 제시하고자 하였다.

## II. 충남지역 전통시장의 운영주체 및 협동조합에 대한 이론적 고찰

최근 전통시장의 쇠퇴는 지역경제의 위축뿐만 아니라 영세 자영업자, 주변 소상공인의 생계수단 박탈 및 실업문제 발생, 그리고 지역특산물 판로의 위축 및 전통적 커뮤니티 공간의 붕괴 등 경제적, 사회적, 문화적 문제를 야기하고 있다. 그러나 전통시장이 지역경제에 어떠한 영향을 미치는지 그 중요성에 대해서 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 전통시장은 지역경제 활성화에 기여한다. 둘째, 전통시장은 지역의 공간구조 측면에서 중요한 역할을 한다. 마지막으로, 전통시장은 지역공동체 형성에 있어서 중요한 역할을 한다. 이처럼 중요한 의미를 가지는 전통시장에 대해 지금까지 기반인프라나 시설현대화, 환경조성 등을 위해 지속적인 재정적 지원을 해오고 있다.

한편, 최근에 와서는 전통시장을 중심으로 한 지역상권의 운영주체로서 전통시장 운영이 협동조합형태 변화하고, 수익을 창출하여, 다시 이를 조합원을 대상으로 하는 다양한 사업을 추진하기 시작하고 있다. 이러한 노력으로 시장 환경 개선 및 판매기법 향상 등에서 부분적인 성과는 거두었으나, 전통시장 활성화를 위한 핵심사항인 상인조

직의 역량강화와 상인조직의 체계적인 수익모델 개발 등에 있어서는 상인조직화의 문제 등으로 많은 한계가 존재하기 때문이다. 실제로, 2013년 기준으로 전통시장의 상인조직화율을 보면, 전체 법적단체인 시장은 1,326개(88.3%)이며, 등록 상인회는 1,502개 전통시장 중 955개(63.6%), 상점가진흥조합은 7개(0.5%), 사업조합 및 협동조합은 28개(1.9%), 민법상의 사단법인은 94개(6.3%)로 조사되었다.

충남도 전통시장은 전통시장현황을 보면, 2010년에 71개, 2012년에 73개, 2013년에 66개, 2014년 말에 67개로 점차 줄어들고 있으며, 우리나라 전체의 비중에서도 4.4%를 차지하는 수준이다. 특히 이들 전통시장 중에서 충남은 등록시장이 28개(42.4%), 인정시장이 32개(48.5%), 무등록시장이 6개(9.1%)로 나타나고 있다. 또한, 시장의 크기에 있어서도 중대형시장이 2개, 중형시장이 20개, 소형시장이 44개로 조사되었다. 더욱이, 충남지역의 전통시장 상권규모를 보면 광역상권중심형 시장이 3개, 지역상권형 시장이 26개, 근린생활형 시장이 37개로 조사되었다. 최근에 충남도에서 조한 바에 따르면, 2014년 말 현재 충남의 전체 전통시장은 67개이며, 점포수가 8,239개, 노점 3,968개, 상인수가 12,851명이다. 또한, 충남도의 전통시장 경쟁력을 활성화 정도에 따라 구분해 보면, 경쟁력이 높은 전통시장보다는 취약하거나 보통수준인 곳이 상당수 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

한편, 우리나라는 2010년 국가적 차원에서 “전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법”을 개정하여 상권 활성화 구역 제도를 도입하였다. 이 법률에 의하면, 상권관리기구란, 상권활성화사업과 관련된 계획수립과 사업을 직접 수탁 운영하는 법적 요건을 갖춘 기관 (전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법 제19조의8, 상권관리기구의 설치)을 의미한다. 여기서 협동조합이란, “공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체 (enterprise)”로서 공동의 경제, 사회, 문화 욕구를 충족시키는 것을 그 목적으로 하는 자조조직이다. 즉, 협동·연대·신뢰를 주 원칙으로 삼고 있으며, 전통적 협동조합·신세대 협동조합(NGC)·후원자투자 협동조합(PIC)·노동자소유 협동조합으로 크게 네 가지 형태로 구분이 가능하다. 말 그대로, 협동조합은 1) 네트워크 강화를 통한 수익 창출과 취약점 극복, 2) 지역 활성화에 대한 기여, 3) 복지수요의 일부분에 기여하는

역할을 수행한다. 이미 유럽국가나 북미 국가들에게 있어서는 영리를 추구하는 협동조합 모델을 통해 다양한 지역상권 주체를 형성하고 운영해 오고 있다. 협동조합은 2015년 4월 현재 일반협동조합은 6,713개, 사회적 협동조합은 278개 설립하여 운영되고 있다. 현재 협동조합의 지원체계를 보면, 정부는 협동조합에 대한 효과적인 지원을 위하여 관련법령에 기획재정부 중앙부처, 지방자치단체 중간지원기관 등의 역할에 대한 규정을 마련하고 있다. 이처럼 협동조합지원정책에 있어 전통시장과의 관계를 보면, 지금까지 중앙정부나 지자체들이 많은 비용과 시간을 투입하여 시행해 온 전통시장의 시설현대화나 접근성 제도 등의 전략으로는 다양한 유통채널이 만들어지고 있는 상황에서 역부족이라는 것이다. 즉, 단순히 낙후된 시설을 현대화하고, 전통시장의 주차장이나 도로정비 만으로는 고급화된 소비자의 니즈를 만족시키기에는 문제가 있다는 것이다. 따라서 전통시장의 근본적인 경쟁력을 강화해야 하는데 그것은 다름 아닌 상인조직의 경쟁력을 높이는 것이다. 즉, 상인조직의 협동조합화를 통해서 전통시장의 상권관리기구로서 그 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다.

한편, 충남도의 협동조합 운영실태를 보면, 설립목적이 지역사회 기여가 55.4%이고, 주로 62.2%가 사업자 중심의 일반협동조합으로 구성되어 있다. 충남도는 8개도(경기 제외) 평균대비 도소매업, 개인서비스업, 사회복지서비스업 등의 비중은 낮은 반면 농림어업, 교육서비스업, 숙박 및 음식점업 비중이 높은 상황이다. 이 농림어업 협동조합 비중은 경북에 이어 전국에서 두 번째로 높은 수준이다. 그리고 충남도의 협동조합 소재지를 살펴보면, 천안, 아산, 서산 등 충남 북부지역에 편중되어 있으며, 주로 인구가 밀집되고 경제여건이 양호한 지역을 중심으로 활성화되어 있다. 그럼에도 불구하고 충남도의 1인당 평균 출자금액이 100만원 미만인 협동조합이 52.5%를 차지하고 있다.

### III. 주요 선진국의 지역상권관리기구에 대한 운영실태분석

주요 선진국의 지역상권관리기구로서 영국은 지역상권관리로서 TCM과 BID로 나누어 살펴볼 수 있다. 1980년대 말부터 TCM 시책을 도입하여 상권 개발을 입체적으로 추진하기 위하여 PPG 6(Planning Policy Guidance 6(1986년 제정)을 시행하였다. TCM

사업은 유럽의 보편적인 상권개발 모델로 1990년대 이후 각국에서 보급·시행되었다. TCM의 목적으로는 활기찬 도심을 만들기 위한 것으로 지역 경제의 향상을 도모·추구하며 지역 특성에 맞는 활성화 방안 존중, 문화 및 관광 전략과 연계한 지역의 지속 가능한 발전 전략을 추구하고자 시행되었다. 영국은 기능이 위축된 중심상가지역의 상권 활성화를 위해 도시 계획과 조화되는 새로운 지역상권 재개발(Regeneration) 사업으로 도심상업지역의 환경개선, 더 나아가서는 지역 전체의 효과적인 재개발을 목표로 영국 BID는 지역 중심상권과 도시계획의 조화를 추구하기 위해 TCM 보다 성과관리가 확실한 미국식의 BID를 추구하고자 한 것이다. TCM은 활기찬 도심을 만들기 위한 지역경제의 향상 도모하였다. 지역특성에 맞는 활성화 방안 존중, 문화 및 관광 전략과 연계한 지역의 지속가능한 발전 전략 추구하고였으며, BID는 기능이 위축된 중심상가지역의 상권 활성화를 위해 도시 계획과 조화되는 새로운 지역상권 재개발(Regeneration)사업으로 영국에서의 BID는 지역 중심상권과 도시 계획의 조화를 추구하기 위해 TCM보다 성과관리가 확실한 미국식의 BID를 추구한 것이다. TCM의 운영주체와 구성을 보면, 종합적인 상권개발을 목적으로 하는 비영리 파트너십 단체 또는 제3섹터 주식회사 형태로 공익목적을 추구한다. 지자체, 부동산개발 사업자, 상인대표, 건물주인, 지역시민 및 민간단체 등이 참여하는 파트너십이 형성되어야 하며, 주식회사는 지자체, 부동산개발 사업자, 건물주인, 상인 등으로 운영위원회를 구성, 각각 자본금을 투자한다. TCM의 재원확보 수단을 보면, 중앙정부, 지자체, EU 보조금 등 정부계 보조금이 80% 정도이며, 건물소유자, 상인회비, 대기업후원금, 광고비, 이벤트 수입 등 민간 부담금이 20% 내외이다.

한편, 미국의 지역 상권을 중심으로 한 지원정책의 대표적인 것은 중심시가지 활성화와 파머스 마켓 운영을 들 수 있다. 우선, 미국은 중심시가지 상권의 침체를 막기 위해 BID(Business Improvement District)를 도입하여 해당지역의 상권 활성화를 위해 지방정부의 허가에 의해 설립된 상권 활성화 및 관리를 위한 자발적 비영리 민간 협의체 조직이다. BID제도는 주정부 및 지자체의 세금에 의존하던 방식에서 수익권을 갖는 해당지역의 관계자가 부담하는 방식으로 전환하여 사업을 수행하는 이른바 수익자부담원칙에 의해 시행되는데, 일부에서는 이로 인해 지역에 따라 부담 능력이 있는 지역

과 없는 지역 사이에 격차가 발생한다는 비판도 있다. BID의 사업운영 및 추진은 주민 대표로 구성된 지구운영협회(DMA : District Management Association)가 수행하도록 BID법에 명시하고 있는데, 지구운영협회는 시 공무원, 상인, 주거지역 세입자, 토지주 등의 대표로 구성되는 비영리 조직으로 출범하였다. 미국 내에서 BID단체는 1,400여개 이상이 활동 중이며, BID의 재정기반은 정부·지자체의 TCM이나 TMO처럼 세금 의존 방식이 아닌 부담금에 의한 비용배분을 함으로써 지구 내 모든 부동산 소유자·사업자를 대상으로 비용을 분담하는 수익자 부담 원칙(재산세의 5-6%)으로 하고 있다. 둘째, 미국의 농산물을 생산하는 농민과 고객이 직접 정기적으로 시장을 형성하고, 상설시장을 운영하는 파머스 마켓(Farmers Market)은 우리나라의 장터와 같은 개념으로 운영되고 있다. 이 파머스 마켓은 여러 명의 농부와 작물 재배 자가 정기적으로 지역 주민이나 고객들에게 직접 재배한 과일과 채소, 여타 농작물을 판매하는 공동시설이나 장소를 말한다. 그리고 시장은 상인 혹은 상인이 선출한 이사회에 의해 경영되며, 일부는 급여를 받는 관리자나 정부관리 및 비영리법인이 운영하고 있다. 시장의 82%는 자립 운영되고 있는데 시장 수입만으로 시장운영과 관련된 모든 경비를 충당할 수 있는 것으로 보고되고 있는데 반면에 나머지 12%는 그렇지 못한 실정이다. 대부분 시나 카운티, 주 및 연방정부를 비롯한 정부기관과 비영리법인, 개인의 기부금이나 출연에 의존하고 있다. 이 파머스 마켓은 초기에는 미농무부의 관심과 지원을 받지 못하다가, USDA/AMS주도로 파머스 마켓의 전미 확산을 위한 지원을 강화하고 있다. 미국 전통시장의 경쟁력 강화와 보호를 위해서 대형 유통업을 규제하기 위한 연방법 차원에서의 특별법은 없으나, 사회 정책적 차원에서 간접적인 규제는 허용하고 있다.

#### IV. 전통시장 운영주체로서 지역상권관리기구의 역할 강화를 위한

##### 정책적 지원방안 : 협동조합을 중심으로

##### 1) 충남도 전통시장 상인연합회의 협동조합화 도모

현재 우리 전통시장의 상권 활성화 제도의 목적은 개별시장 및 상점가만을 지원하는 현행박식을 확장하여, 전통시장과 주변상권에 대해 기반 인프라 구축 및 경영개선을

연계 지원하는 사업이다. 이 사업과 관련하여 충남도의 기초자치단체에 위치한 전통시장 입점 상인들과 건물주는 변화의 당위성은 인식하지만 구체적인 대안이 없는 상황이다. 따라서 충남도 전통시장의 자생력과 경쟁력을 키워 지역의 대형마트와 SSM의 지역상권 잠식을 막기 위해서는 전통시장을 중심으로 한 전통시장 상인연합회를 협동조합형태로 발전시킬 필요가 있다.

이를 위해 구체적으로, 우선, 성공사례로 등장하는 대부분의 전통시장에서 중요한 것은 상인들 간의 강한 의지와 단합, 충남도 기초자치단체의 적극적인 지원, 민관협력이 효과적으로 이뤄졌다는 것을 알 수 있다. 따라서 협동조합을 구성에 노점상인들도 가입을 적극 유도하고, 협동조합을 중심으로 정부지원 시설현대화사업이나 경영현대화사업 등을 확대할 필요가 있다. 또한 충남도의 적극적인 지원이 필요하다. 중소기업청에서 지원되는 것을 충남도에서 지원받는 식에서 탈피하여, 상급기관을 적극적으로 설득하여 전통시장의 활성화에 적극적인 입장을 보여줘야 할 것이다. 다음으로, 전통시장의 상인과 행정기관의 긴밀한 협력관계를 유지하기 위한 정례적인 회의와 협의를 통해 충남도 전통시장의 위협요인과 단점을 보완해 나가야 할 것이다. 이를 위해 기존에 개별로 운영되는 다양한 서비스를 좀 더 구체화하고, 체계화하는 등의 역할 수행을 위해서 충남도 전통시장 협동조합을 결성하여 그 영향력을 확대해 나갈 수 있는 조직과 운영기반을 만들어 나가야 할 것이다. 말 그대로, 충남도는 전통시장을 중심으로 하여 지역 상권을 활성화할 수 있는 관리기구의 주체로서 협동조합을 활용해야 할 것이다. 즉, 지역상권활성화 구역은 충남도 지역경제의 중심인 전통시장은 물론 전통시장 주변 일대의 도·소매업자들과 함께 추진해야 할 사업이다. 마지막으로, 충남도 전통시장의 경쟁력 강화는 전통시장은 물론 주변지역의 상권이 함께 활성화될 수 있도록 구역 지정을 확대해야 할 것이다. 지역상권활성화 구역은 필요한 지역의 범위를 설정한 후 그 지역 내 상권 활성화를 위해 필요한 제반 시설 및 보조를 지원하는 사업이나 상권은 하드웨어만 갖추어서는 될 수 없는 것이다.

## 2) 충남도 지역상권관리주체로서 수익창출 중심의 협동조합화

2010년부터 정부에서는 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 개정 및 '상권

활성화'제도를 시행하고 있다. 상권 활성화제도가 도입됨에 따라 전통시장과 상점가는 물론 주변지역을 함께 광역적으로 정비할 수 있게 되었다. 따라서 기존의 충남도 전통시장 자체만을 활성화하기 위한 정비방안보다는 충남도 전통시장을 중심으로 한 지역상권관리기구로서 협동조합이 적극적으로 나서야 할 것이다. 즉, 전통시장이 비즈니스 창출의 공간이 되고, 그 속에서 자생력 있는 자영업이나 소상공인이 나올 수 있는 비즈니스 공간을 만들고, 지역상권관리기구의 주체로서 협동조합이 다양한 수익사업을 추진해 나가야 할 것이다. 충남도는 「전통시장 활성화 지원계획(2013~2015년)」에 의거해서 로컬 푸드와 연계한 수익사업을 추진할 계획을 세웠다. 특히 전통시장 협동조합 설립을 통해서 로컬 푸드의 인식확산과 이를 통해 협동조합 설립 및 운영체계를 구축하여 추진하고자 하였다. 이에 대해 구체적인 정책대안을 제시하면 다음과 같다. 우선, 충남도의 특성상 서해안 인근지역인 태안군(안면도 수산시장, 태안상설시장, 태안서부시장), 서천군(서천특화시장, 장항전통시장 등)은 수산물이나 건어물 등을 중심으로 한 특산물이 상품의 주류를 이루고 있다. 그리고 금산군(금산인삼전통시장, 금산인삼국제시장 등), 논산시(강경대홍시장, 강경젓갈시장 등)등이 또한 지역특산물을 중심으로 운영되고 있다. 이들 지역의 전통시장은 이미 일정 수준으로 홍보와 상품에 대한 검증이 되었다면, 이들 지역 시장에 대한 접근성을 강화하고, 전통시장에 굳이 오지 않아도 고객이 동일 수준의 상품을 구매할 수 있도록 하는 신뢰와 네트워크를 구축하는 것이다. 이러한 역할을 협동조합이 나서서 적극적으로 해야 한다. 즉, 지역 자체의 브랜드 인지도를 높이기 위한 상품개발이나 브랜드 개발, 고객의 접근성을 용이하게 할 수 있는 온라인쇼핑몰 강화 등이 그것이다. 둘째, 충남도 전통시장협동조합을 중심으로 하여 수익사업과 공익사업을 동시에 추구할 수 있도록 사회적 기업화하는 것을 검토할 필요가 있다. 전통시장을 중심으로 한 각종 지역자원을 활용, 지역공동체에 기초한 다양한 시장상인 지원프로그램을 지원하고, 수익을 창출하여 다시 상인들을 지원할 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다. 셋째, 충남도는 중기청과 공동으로 전통시장을 중심으로 한 협업화지원을 강화해야 할 것이다. 그리고 협업화 추진은 중기청이나 중소기업중앙회 등을 통해 정책금융을 지원받을 수 있어 궁극적으로는 대형 유통점과 경쟁할 수 있는 규모의 경제를 확보할 수 있다. 지금까지의 협업화형태는 주로 공동물류 등의 입지적인 부문을 중간업체가 주체 역할을 했다면, 전통시장의 협동조합

이 그 주체 역할을 해야 할 것이다. 즉, 기존 전통시장 상인연합회에서 전환한 협동조합이 시장단위나 지역단위의 공동사업 및 공동마케팅, 공동배송을 추진함으로써 고객의 신뢰와 원가 절감, 매출 증대의 시너지 효과를 창출할 필요가 있다. 이를 위해서는 충남도와 중기청에서 주관하여 시장간, 지역 간 연대한 강력한 협동조합 설립이 필요하다.

### 3) 충남도 전통시장 협동조합중심의 정부지원강화

충남도 전통시장을 중심으로 한 협동조합이 확대되기 위해서는 입주상인들의 협동조합에 대한 설립지원을 지원하는 다양한 경영컨설팅 프로그램 지원과 수익모델 발굴 등의 지속적인 지원체계가 갖추어져야 할 것이다. 이러한 지원을 정부로부터 적극적으로 받기 위해서는 기존 충남도 전통시장은 기존 상인회나 번영회, 상인친목단체가 아니라 별도의 법인격을 갖는 독립조직으로서 협동조합화를 정책적으로 추진해야 할 것이다. 그리고 설립운영 등에 대한 전반적인 사항들이 조합원들의 출자금과 사업운영 수익으로 운영되며, 일정 수준의 조직역량을 갖추기 위해서는 유급 임원이나, 종업원을 고용하여야 할 것이다. 즉, 기존에 일반적인 상인연합회나 친목형태의 조직보다는 정책적으로 우선하여, 협동조합화를 유도해야 할 것이다. 이러한 협동조합에 대해 우선적으로 협동조합에 대한 자금 및 컨설팅지원이 강화하고, 공동마케팅 전략 등을 지원해야 가야 할 것이다. 지금은 단일 전통시장을 중심으로 한 홍보나 마케팅이 전부이다. 초기 협동조합의 출범에서 중요한 것은 일정규모이상의 자본금이다. 충남도는 과거와 달리 전통시장의 추진주체를 명확히 하여, 협동조합화함으로써 전통시장이 이를 조달할 수 있도록 법률상으로 조합원의 출자금을 근간으로 결집될 수 있는 분위기를 조성할 필요가 있다. 둘째, 협동조합을 통한 전통시장내 점포입지 및 청년창업지원을 강화해야 할 것이다. 현재 전통시장에 대한 한국소상공인시장진흥공단에서는 다양한 청년창업공간으로 활용하고자 하는 계획을 세우고 있다. 따라서 충남지역의 청년창업 희망자들을 선별하여, 자영업 창업을 희망하는 청년창업자들을 대상으로 한 전통시장내 창업공간을 마련하여 지원을 강화해 나가야 할 것이다. 기존에 신기술을 바탕으로 한 창업공간으로서 대학의 창업선도대학이나 창업보육센터 등의 입지는 조성이 되어

있으나, 자영업 창업을 희망하는 청년창업자에 대한 입지지원은 전무한 현실을 고려할 때 중앙정부(중소기업청)-한국소상공인시장진흥공단-지방정부(충남도)가 협업을 통해 전통시장의 일부를 중앙정부에서 매입하여 임대하는 형식의 창업공간 지원을 검토할 필요가 있다.

#### 4) 충남도의 전통시장의 서민대출 금융 확대 및 강화

충남도도 현재 운영 중인 서민금융제도를 중앙정부와 협의하여 지역상권의 중심을 이루고 있는 전통시장의 자금지원 수단으로 활용할 수 있도록 그 역할을 재정비해야 할 것이다. 실제, 충남도는 물론이고 전통시장 주변의 서민금융을 담당하는 기관은 대부분 상호금융기관인데, 이들은 특정지역이나 단체를 영업구역으로 하므로 지역적 분포, 조직체 구성, 고객관계 등의 측면에서 관계형 금융을 추진하고 있다. 그러므로 충남도 지역상권을 관리하는 상인주체인 협동조합을 중심으로 한 서민금융을 강화해 나갈 필요가 있다. 물론, 충남지역 광역단위의 협동조합을 중심으로 한 금융업무 지원도 검토해 보아야 할 것이다. 최근에 발표된 일본금융청의 자료에 따르면 전반적으로 지역기업들은 지역밀착형 금융기관의 활동에 대해서는 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다.

### V. 결론

결론적으로, 충남도 전통시장이 지금까지 조직력이 약한 상인회 조직으로 움직여 왔다면, 향후 협동조합 관련 법령을 바탕으로 한 협동 조합화를 적극 추진해 가야 할 것이다. 협동조합은 누구도 아닌 상인들의 자발적인 의지와 노력을 바탕으로 이루어지는 것임으로 충남도 전통시장 입점상인들의 적극적인 노력과 정책당국의 지속적인 정책적 지원이 뒷받침되어야 할 것이다.

# 차 례

제1장. 서 론 .....	1
1. 연구의 배경 및 필요성 .....	1
2. 연구의 방법 및 논문의 구성 .....	3
제2장. 충남지역 전통시장의 운영주체 및 협동조합에 대한 이론적 고찰 .....	6
1. 전통시장 및 협동조합의 의미와 실태분석 .....	6
1) 전통시장의 의미와 중요성 .....	6
2) 충남도의 전통시장 현황 .....	11
2. 전통시장의 지역상권 관리기구로서 협동조합의 역할 .....	13
제3장. 주요 선진국의 지역상권관리기구에 대한 운영실태분석 .....	22
1. 영 국 .....	22
2. 미 국 .....	26
제4장. 전통시장 운영주체로서 지역상권관리기구의 역할 강화를 위한 정책적 지원방안 : 협동조합을 중심으로 .....	29
1. 정책적 지원방향 .....	29
2. 정책적 지원 방안 .....	30
1) 충남도 전통시장 상인연합회의 협동조합화 도모 .....	30
2) 충남도 지역상권관리주체로서 수익창출 중심의 협동조합화 .....	32

3) 충남도 전통시장 협동조합중심의 정부지원강화 .....	36
4) 충남도의 전통시장의 서민대출 금융 확대 및 강화 .....	39
<b>제5장. 결 론 .....</b>	<b>44</b>
참고 문헌 .....	47

## 표 차례

<표 1> 본 연구의 내용과 방법 .....	5
<표 2> 2015년도 중소기업청의 전통시장 유형별 특성화 지원계획 .....	8
<표 3> 2015년도 중소기업청의 전통시장지원사업 주요 내용 .....	10
<표 4> 충남도의 연도별 전통시장현황 .....	11
<표 5> 충남도의 상권크기 현황 .....	11
<표 6> 충남도 전통시장의 경쟁력 활성화 수준 .....	12
<표 7> 전국대비 충남도 전통시장의 경쟁력 순위 .....	12
<표 8> 협동조합과 영리기업의 비교 .....	17
<표 9> 전통시장 협동조합 도입을 위한 협동조합기본법 주요 실무절차 .....	18
<표 10> 중소기업진흥공단의 협동화 지원 사업 개요 .....	20
<표 11> 우리나라의 지역개발 관련 추진사업 .....	34
<표 12> 국내 실업률 및 청년실업률 추이 .....	38
<표 13> 국가별 청년층(1)중 NEET족 비율 비교 .....	38
<표 14> 국내의 정책성 서민금융상품 지원현황 .....	40
<표 15> 해외 마이크로크레딧 현황 .....	41
<표 16> 우리나라의 서민금융 지원제도 .....	42

## 그림 차례

<그림 1> 충남지역 협동조합 설립목적 .....	16
<그림 2> 충남도의 일반협동조합 유형별 비중 .....	16
<그림 3> 충남도의 업종별 협동조합 비중 .....	16
<그림 4> 충남도의 농림어업 협동조합 비중 .....	16
<그림 5> 충남 시군별 협동조합 신고현황 .....	17
<그림 6> 충남도 협동조합의 1인당 평균출자금 .....	17
<그림 7> 충남도의 로컬 푸드와 연계한 전통시장 협동조합 추진 방안 .....	33
<그림 8> 충남도의 청년상인 입지공간제공을 위한 협동화사업 조성 프로세스 .....	39

# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경 및 필요성

디지털경제시대의 급속한 확산으로 말미암아 기존의 소비문화패턴이 인터넷이나 디지털기기 등과 결합하여 다양한 형태로 변화해 가고 있다. 이러한 소비패턴의 변화속에서 전통시장이 본연의 모습을 살리면서 대형마켓과 경쟁에서 살아남기 위해 시설현대화와 경영지원만으로는 한계가 있음을 인지하기 시작하였다. 실제, 우리나라에서 전통시장이란, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」, "전통시장"이란 자연발생적으로 또는 사회적·경제적 필요에 의하여 조성되고, 상품이나 용역의 거래가 상호신뢰에 기초하여 주로 전통적 방식으로 이루어지는 장소를 의미한다.<sup>1)</sup> 즉, 전통시장은 유통산업의 한 축으로서 국가경제에서 차지하는 비중이 크며, 특히 지역경제 활성화의 중요한 부문임에도 불구하고, 소비자의 소비패턴 변화와 대기업의 다양한 유통업체 등의 등장으로 어려움을 겪고 있다. 지금까지 전통시장은 경제적 약자인 서민들이 본인들이 직접 상거래에 참여하고 이용하는 유통 업체로서 지역에서 산출되는 재화가 지역에서 유통되고 소비되는 지역경제의 중심축을 담당해 왔다.

그러나 역사적으로 가장 오래되고 지역주민들이 수시로 이용하는 전통시장의 쇠락은 다시 말해 지역의 시장상인들 뿐만 아니라 지역생산자와 소비자 유통형태에도 악영향을 끼치는 결과를 초래하고 있다. 실제, 지역의 전통시장이 가지고 있는 내재적 한계인 기반시설 노후화는 정부의 지속적인 지원결과로 많은 부문이 현대화되어 가고 있다. 반면에, 전통시장의 운영주체의 경영기법 낙후, 상인조직 취약 등의 열악함은 타 유통 업체와 비교하여 아직 취약한 상황에 있다. 즉, 전통시장이 경쟁력을 강화하기 위

1) 법률적으로 다음 각 목의 요건을 모두 충족한다고 특별자치도지사·시장·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말한다. 이하 "시장·군수·구청장"이라 한다)이 인정하는 곳을 말한다.  
가. 해당 구역 및 건물에 대통령령으로 정하는 수 이상의 점포가 밀집한 곳일 것  
나. 「유통산업발전법 시행령」 제2조에 따른 용역제공장소의 범위에 해당하는 점포수가 전체 점포수의 2분의 1 미만일 것  
다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 것

해서는 다른 무엇보다도 전통시장을 이끌어 가고, 개선된 경영기법 도입할 수 있는 강력한 상인조직이 필요하다. 예를 들어, 전국적으로 전통시장의 상품으로 이를 알리고 있는 서울 중곡제일시장의 '아리청정'<sup>2)</sup>참기름은 2004년 상인협동조합 결성 후 2011년 마을기업을 설립해 '아리청정'자체 브랜드를 개발하여 추진해오고 있다. 여기서 주목해야 할 것은 기존에 전통시장내 참기름 가게의 개별적으로 마케팅에서 탈피하여, 상인협동조합을 추진주체로 하여 마케팅을 더욱 강력하게 추진해오고 있다는 것이다. 그리고 상인협동조합을 중심으로 모바일 상품권 사업도 주도하고 있다. 전통시장이 협동조합 형태로 대형마트와의 경쟁에서 더욱 강력한 경쟁력을 확보하거나, 이를 기반으로 마을기업을 설립하여 경쟁력을 강화해나가고 있다. 이러한 조직체로서 대표적인 것이 상권관리기구로서 중앙정부의 상권 활성화 종합지원 기본방침을 바탕으로 각 지자체장이 지정한 상권활성화구역 안에서 상권활성화사업의 시행계획을 수립하고 지자체의 승인을 받아 사업을 시행하는 것을 목적으로 설립되는 지역 밀착형 조직을 의미한다.

이처럼 전통시장을 이끌고 갈 상인주체로서 이를 상권관리기구라 할 수 있는데, 각 지역의 전통시장의 상권 활성화 성패를 좌우하는 중요한 역할을 담당한다고 할 수 있다. 건전하고 지속력이 있는 상권관리기구는 장기적인 활동을 구축하고 유지해나가는 데 있어 필요한 안정성을 구축할 수 있다. 따라서 체계적으로 조직화되어 자금력과 적정한 운영체제를 가지는 것이 지역 상권 활성화 활동을 하는데 있어 불가결한 조건이라고 할 수 있다.

이에 본고에서는 충남지역 전통시장과 주변 영세도소매업자들의 활성화를 위한 운영주체로서 협동조합 형태의 운영주체 역할강화하기 위한 정책적 지원방안을 제시하고자 한다. 특히, 충남지역 전통시장의 상인연합회의 현황과 문제점을 고찰해 보고, 협동조합 형태로 운영가능성 여부, 그리고 유럽이나 북미 국가들의 활용실태 등을 벤치마킹하여, 적극적인 지역 전통시장의 운영주체로 역할을 할 수 있는 정책적 지원방안을 제시하고자 한다.

구체적으로, 첫째, 기존의 지역 전통시장의 운영주체로서 주로 상인연합회를 중심으로 그 역할과 한계를 논하였으나, 본고에서 최근에 개정되어 시행되는 협동조합기본법 상에서 제시된 다양한 형태의 협동조합을 역할 모델을 제시하고자 한다. 둘째, 전통시

---

2) 서울 광진구는 서울 25개 구 중에서 한강을 가장 크게 끼고 돌고 있는 지역으로서 한강의 옛 이름인 '아리수'에 착안한 브랜드 네임을 아리청정으로 만들고 판매 중이다.

장 운영주체로서 상인연합회와 더불어 지자체, 중앙정부 등의 역할이 지속적으로 강조되어 오고 있으나, 상인연합회의 재정적 취약성과 지자체의 중앙정부 의존도가 높아 지역별로 차별화된 전통시장 운영모델을 만들어가지 못하고 있는 실정이다. 따라서 본고에서는 충남지역에서 협동조합 형태의 상인연합회를 통해 수익을 창출하고, 그 수익이 전통시장입점 상인들에게 피드백(feedback)될 수 있는 실질적 방안을 도출할 수 있다. 마지막으로, 기존에 지역상권관리기구가 정부주도하에 추진되어 왔다면, 협동조합 형태의 상인연합회는 운영방안을 제시하고자 한다.

## 2. 연구의 방법 및 논문의 구성

본 연구의 방법은 크게 3가지 방법으로 접근하고자 하였다. 우선, 충남지역의 전통시장 지역 상권에 운영주체로 기존의 상인연합회 역할과 한계, 문제점 등을 기존 실태조사결과와 관련 단체 인터뷰를 통해서 도출하고자 한다. 둘째, 본고에서 제시하고자 하는 협동조합 형태의 운영주체에 대한 실효성과 역할 모델에 대해 유럽국가와 북미 국가들의 사례수집을 통해 제시하고자 한다. 마지막으로, 본고에서 제시된 충남지역 전통시장 운영주체로서 협동조합 형태에 대한 타당성을 검증하기 위한 전문가 자문 등을 통해 진행하고자 한다. 또한, 본 연구의 범위는 충남지역의 전통시장으로 법률적으로 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 의거하여 규정한 전통시장을 주요 연구범위로 하고자 한다. 동법상 전통시장이라 함은, 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 장소로서 상업기반시설이 오래되고 낡아 개수·보수 또는 정비가 필요하거나 유통기능이 취약하여 경영개선 및 상거래의 현대화 촉진이 필요한 장소를 의미한다.<sup>3)</sup>

한편, 기존의 선행연구 현황을 보면, 임채운의 연구는 전통시장이 자생력을 갖추고 지속적으로 활성화되기 위해서는 지배구조, 지원서비스, 소비자신뢰 세 가지 부분에서 혁신적 변화가 필요하다는 것을 주장하고 있다. 특히, 취약한 지배구조가 개선되지 않

---

3) 가. 유통산업발전법 제8조 및 동법 제2조 제3호에 따른 대규모점포(이하 “대규모점포”라 한다)로 등록된 시장(등록시장)  
 나. 등록시장과 같은 기능을 하고 있으나 대규모점포의 요건을 갖추지 못한 곳으로서의 대통령령으로 정하는 기준에 적합하다고 특별자치도지사·시장·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말함. 이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)이 인정한 곳(인정시장)  
 다. 등록시장 또는 인정시장은 아니지만 시·군·구에서 전통시장의 기능을 행하고 있다고 임의로 분류한 시장(기타시장)

고서는 전통시장이 자생력을 키울 수 없으므로, 전통시장이 자립할 수 있는 역량과 자원을 갖추기 위해서는 상인회 조직의 법인화와 전통시장의 법인시장 전환이 추진되어야 할 것임. 동 연구는 시장매니지먼트회사를 구성하여 전문가 집단이 전통시장에 통합서비스를 상시적으로 제공할 필요가 있다.(임채운, 2014.12.) 임준홍외 3인은 '상권 활성화구역'제도와'상권관리자'제도라는 새로운 제도가 도입됨에 따라 충남도와 시군 역시 어떤 전통시장이 정책의 대상이 되는가를 분명히 분석하고, 이에 능동적으로 대비하고자 연구를 진행하였다. 특히, 본 연구를 통해 충남의 75개 전통시장을 대상으로 ① 전통시장의 실태와 특성을 분석하고, ② 새로운 도입된 상권 활성화구역으로 지정 가능한 전통시장이 어디이며, ③ 이를 활성화하기 위한 지원방안이 무엇인가를 제시하고자 함으로써 전통시장 활성화, 지역 상권강화를 위한 하나의 대안으로 제시하고자 하였다.(임준홍외 3인, 2010.6.)

〈표 1〉 본 연구의 내용과 방법

장별	목 차	주요 내용	연구방법
제1장	서 론	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연구의 필요성 및 목적</li> <li>- 연구의 방법</li> </ul>	- 문헌 조사
제2장	충남지역 전통시장의 운영주체 및 협동조합에 대한 이론적 고찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전통시장 및 협동조합의 의미와 실태분석</li> <li>- 전통시장의 지역상권 관리기구로서 협동조합의 역할</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌 조사</li> <li>- 자료 분석</li> </ul>
제3장	영국과 미국의 지역상권 관리기구의 운영실태 및 시사점 도출	- 영국과 미국의 지역상권 관리기구로서 TCM 및 BID제도 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌 조사</li> <li>- 사례 조사</li> </ul>
제4장	전통시장 운영주체로서 지역상권관리기구의 역할 강화를 위한 정책적 지원방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 운영방향</li> <li>- 정책적 지원방안</li> <li>① 충남도 전통시장 상인연합회의 협동조합화 도모</li> <li>② 충남도 지역상권관리주체로서 수익창출 중심의 협동조합화</li> <li>③ 충남도 전통시장 협동조합중심의 정부지원강화</li> <li>④ 충남도의 전통시장의 서민대출 금융 확대 및 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌 조사</li> <li>- 사례 조사</li> </ul>
제5장	결 론	- 향후의 연구방향 및 한계	

## 제2장. 충남지역 전통시장의 운영주체 및 협동조합에 대한 이론적 고찰

### 1. 전통시장 및 협동조합의 의미와 실태분석

#### 1) 전통시장의 의미와 중요성

최근 전통시장의 쇠퇴는 지역경제의 위축뿐만 아니라 영세 자영업자, 주변 소상공인의 생계수단 박탈 및 실업문제 발생, 그리고 지역특산물 판로의 위축 및 전통적 커뮤니티 공간의 붕괴 등 경제적, 사회적, 문화적 문제를 야기하고 있다.(시장경영진흥원, 2009, pp.32-33.) 따라서 전통시장은 지역경제의 근간이며, 단순하게 지역의 한 유통체인으로만 치부하기에는 중요한 의미가 있다. 전통시장이 지역경제에 어떠한 영향을 미치는지 그 중요성에 대해서 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.(조성찬, 2013, pp.16-17.)

우선, 전통시장은 지역경제 활성화에 기여한다. 전통시장은 1960년대 이후 산업화로 인해 농촌에서 도시로 유입된 많은 사람들에게 생업을 위한 수단 및 고용기회를 제공하고, 서민들을 위한 저가의 구매 장소로서의 기능을 수행해 왔다. 따라서 전통시장이 침체되면 그곳에서 생계를 이어오던 영세소상공인이나 자영업자가 몰락하여 실업률 상승과 양극화 심화, 그리고 지역주민의 소비감소 등으로 지역경제에 악영향을 끼칠 것이다.

둘째, 전통시장은 지역의 공간구조 측면에서 중요한 역할을 한다. 전통시장은 지역의 중심에 위치하면서 그 지역에서 가장 많은 유동인구를 보유한 구역인 경우가 대부분이다. 따라서 지역의 공간적·입지적 중심지 역할을 할 뿐만 아니라 지역사회 전체의 활력을 불어넣는 역할을 한다.

마지막으로, 전통시장은 지역공동체 형성에 있어서 중요한 역할을 한다. 최근에 마을 만들기 사업이라든지, 협동조합을 통한 지역경제 주도, 사회적 기업 육성 등 산업적 역할과 결부시켜서 지역주민간의 네트워크 구성이 가능하다는 것이다.

이처럼 중요한 의미를 가지는 전통시장에 대해 지금까지 기반인프라나 시설현대화, 환경조성 등을 위해 지속적인 재정적 지원을 해오고 있다. 물론 중앙정부에서 시장매니저나 경영혁신, 마케팅, 홍보 등을 위해 다양한 지원을 해오고 있음에도 불구하고, 아직도 전통시장의 경쟁력은 미약한 상황이다. 특히 이를 주도적으로 추진할 수 있는 상인조직은 현대화된 시설과 서비스를 바탕으로 하는 대형유통업체와는 비교가 안 될 정도로 경쟁력이 떨어져 있다. 이는 중앙정부에서 시설개선이나 기초적인 서비스만을 개선해서 그 효과를 기대하기는 무리가 있다. 이는 전통시장에 대한 중앙정부의 지원에 앞서 선진국의 경우 정부의 보조에만 의존하려는 사회적 분위기를 극복하기 위해 다양한 노력들을 하고 있다. 따라서 국내 전통시장의 상인들이 스스로 경쟁력을 갖출 수 있는 의지와 분위기를 조성한 후에 정책적인 지원이 도모되어야 할 것이다.

더욱이 대형화·현대화된 경쟁 유통업체의 쾌적한 편의시설, 다양한 결제편의 제공 등으로 고객확보가 점차 어려워지는 상황에서 전통시장 고유의 장점을 살릴 수 있는 차별화된 전략이 부족한 상황이다. 더욱이 대형마트, 복합쇼핑몰, 기업형 슈퍼마켓(SSM), 선진국의 대형유통할인점<sup>4)</sup> 등 경쟁업체에 대한 체계적인 대응여력이 약하고 인터넷 쇼핑 등을 비롯한 새로운 소비 형태를 고려한 자구책 마련 노력도 미흡한 실정이다.(중소기업중앙회, 2015.1.) 더욱이 전통시장의 주체인 상인들도 시장 활성화를 위한 협력부족과 시장환경 개선 등을 주도적으로 추진할 상인의식도 미약한 실정이다. 그리고 전통시장은 광고, 홍보 등 매출증대를 위한 마케팅활동이 미미하여 청년층을 비롯한 신규고객 창출에 취약한 상황이다. 이로 인해 대형소매점 매출이 증가하면서 지역 전체 소득은 늘어날 수 있지만, 전통시장과 관련된 저소득계층의 개인소득이 감소함에 따라 지역경제의 양극화가 심화될 수 있다. 즉, 전통시장 매출이 감소할 경우 상인의 개인소득은 줄어드는 반면에 대형소매업의 기업소득은 증가하는데 기인한다.

---

4) 2014년 12월 18일 경기도 광명시에 개점한 이케아(IKEA)는 조립식 가구를 중저가에 판매하는 덴마크 업체이다. 최근 중소기업중앙회에서 조사한 결과에 따르면, 이케아 입점 후 최근까지 전년 동기 대비 매출이 감소하였다고 응답한 비중은 55%, 매출액에 변화가 없다는 비중은 45%로 나타나고 있다. 더욱이 이케아의 입점이 광명지역의 상권에 도움이 될 것인가라는 질문에 84%의 응답자가 아니오 라고 응답하였다.

이처럼 취약한 전통시장의 경영능력을 극복하기 위해서는 무엇보다도 전통시장 상인들이 유통환경 변화에 대응하고 시장경영혁신을 자발적으로 이끌어 나갈 수 있도록 상인의 의식전환을 유도해 나가야 할 것이다. 특히 기존 상인회가 공동마케팅 등으로 경영혁신을 주도할 수 있도록 하는 한편 자체 수익사업을 추진하는 상인회에 대해 법인 전환 및 협동조합 설립을 적극적으로 지원해 나가야 할 것이다. 지역 상권활성화를 위해서 지역상권을 주도적으로 끌고 갈 수 있는 추진주체의 마련이 시급하다.

〈표 2〉 2015년도 중소기업청의 전통시장 유형별 특성화 지원계획

시장유형	특성화 내용	육성계획		2015년 예산
		2015	2017	
골목형	• 마케팅·상품진열·요리전문가를 투입하여 “1시장 1특색”을 개발하고 대표 브랜드로 육성	70개	200개	210억 원
문화관광형	• 예술공방·도서관 등 시장에 작은 문화공간을 설치하고, 지역 예술인·주변관광지 등 연계	87개	165개	249억 원
글로벌명품	• K-pop 이벤트, 명품거리 조성 등 한류와 연계한 명품시장 육성	5개	10개	50억 원

자료 : 중소기업청, 대통령 업무보고, 2015.1.23.

다만, 국내 전통시장중에서도 전통시장의 상인들이 중심이 되어 경쟁력을 강화해 나가고 있다. 예를 들어, 용인시 처인구 4개동 전통시장인 용인중앙시장은 교통 및 시장 접근이 유리하고, 지역 상권과 연계되어 있어 성장 잠재력을 보유하고 있는 시장으로, 용인 전통 품목과 지역분화 체험할 수 있는 등 다양한 서비스를 제공하고 있다. 용인중앙시장상인회는 시장을 찾아 주시는 소비자에게 무료로 배송하는 무료배송서비스 사업을 실시하여, 전통시장의 활성화를 꾀하는 것을 물론이고 지역의 신규 일자리창출을 도모하고 있다. 일본에서도 ‘지역상점가 활성화법’을 통해 시설정비와 같은 하드웨어 사업뿐만 아니라 소프트웨어 사업에도 역점을 두면서 지역의 문제를 상점가 스스로 대처방안을 제시하고 지역주민과 연계한 커뮤니티 형성 활동을 촉진하고 있다.

이렇게 정책적으로 중요한 의미를 가진 전통시장은 지금까지 그 운영 주체가 시장연

합회가 그 역할을 추진하고 있으나, 역할의 한계와 지방재정에 의존하다보니 제대로 된 역할 추진에 한계가 있어 왔다. 따라서 지역 전통시장과 주변 영세도소매상에 대한 활성화를 위해서는 시장상인과 지주 및 지자체와의 활성화에 대해 통일된 의지가 필요한 실정이다. 그리고 지역 전통시장 상인회의 간부 및 지자체의 지속적인 관심과 노력이 없다면 장기간에 걸쳐 진행되어야 할 전통시장을 중심으로 한 지역상권 조성에는 한계가 있을 수밖에 없다.

이에 지역상권관리기구로서 전통시장 운영이 협동조합형태 변화하고, 수익을 창출하여, 다시 이를 조합원을 대상으로 하는 다양한 사업을 추진하기 시작하고 있다. 2000년 이후 전통시장의 급격한 매출감소와 경영악화로 인한 시장 상인들의 퇴출 등의 문제에 대응하기 위해 2004년 전통시장을 위한 특별법이 제정되었고, 이를 바탕으로 대규모의 시설현대화 및 경영현대화 사업이 추진되어 왔다. 이러한 노력으로 시장 환경 개선 및 판매기법 향상 등에서 부분적인 성과는 거두었으나, 전통시장 활성화를 위한 핵심사항인 상인조직의 역량강화와 상인조직의 체계적인 수익모델 개발 등에 있어서는 상인조직화의 문제 등으로 많은 한계가 존재하였다. 즉, 상인조직이 전통시장의 운영 주체이면서 전통시장 활성화를 위한 구심점 역할을 수행하고 있으나 그 역할에 한계를 드러내고 있는 것이다. 상인회 조직은 등록상인회, 상점가 진흥조합, 사업조합, 사단법인, 주식회사, 임의단체 등 다양한 형태로 구성되어 있고 그 중 일부가 수익사업을 추진해 오고 있지만 조직구성의 문제, 노하우의 부족, 자체 수익모델의 부재 등으로 성과를 내기에는 역량이 부족한 실정이다.(김유오외 2인, 2012.) 즉, 자체적으로 추진되고 있는 수익사업의 경우에도 주차장 운영관리, 물류배송 서비스, 광고, 특산물 판매, 식자재 납품 등 제한적인 영역에서 정부지원이 이루어지는 사업들을 중심으로 이루어지고 있고 그 규모가 작아 장기적 성장 가능성이 취약한 상황이다.

실제로, 2013년 기준으로 전통시장의 상인조직화율을 보면, 전체 법적단체인 시장은 1,326개(88.3%)이며, 등록 상인회는 1,502개 전통시장 중 955개(63.6%), 상점가진흥조합은 7개(0.5%), 사업조합 및 협동조합은 28개(1.9%), 민법상의 사단법인은 94개(6.3%)로 조사되었다. 이처럼 조직화가 되어 있지 않은 상태에서 전통시장이 고객의 니즈를 따라가기에는 역량이 턱없이 부족하다. 그 이유는 상인조직이 자체적으로 수익모델을 가지고 다양한 사업을 추진하는데 역량이 부족하기 때문이다. 따라서 새로운 조직형태인

협동조합을 전통시장에 도입하여 상인들을 조직화하고, 그들의 역량을 향상시켜서 다양한 사업모델을 만들어가야 할 것이다.(김용진, 2014.12, p.244.)

〈표 3〉 2015년도 중소기업청의 전통시장지원사업 주요 내용

구분	사업명	지원내용	지원한도	지원조건
시장 경영 혁신 지원 사업	공동 마케팅 지원사업	○ 고객 및 매출 증대를 위한 이벤트 행사, 홍보 및 특화사업 등 마케팅 활동지원 - 이벤트 및 경품행사, 공동쿠폰, 광고·홍보, 패션쇼, 특가판매 등 가능	시장규모별 9백만 원 ~ 40.5백만 원	국비 90% 상인회 10%
	상인대학 (점포 대학)	○ (상인대학) 경영 및 의식혁신, 상인조직 및 시장 활성화, 우수시장 벤치마킹 등 종합교육 ○ (점포대학) 핵심포 육성을 위한 업종별 전문교육	20~25회 교육 (40~50시간)	국비90% 상인회 10%
	상인조직 역량강화	○ 전통시장 행정지원 전문인력(시장매니저) 채용 인건비 보조	시장규모별 51~119만원 (월 170만원 기준)	국비 30~70% 상인회·지자체 70~30%
	우수시장 상품 전시회	○ 지역 전통시장 우수상품 및 특산품 홍보·판촉을 위한 전시회 개최 비용 (시장 10곳, 상인 50명 이상 참가)	지회당 48백만 원 이내	국비 70% 상인회·지자체 30%
	전통시장 ICT 육성	○ 전통시장의 콘텐츠(시장·상품정보 등)와 ICT가 융합함으로써 고객 편의성을 제고하고 전통시장의 경쟁력을 강화	시장당 20백만 원 이내	국비 100%
	글로벌 명품시장 육성사업	○ K-POP 등 한류공연·음식, 한국문화 체험 등 외국인 관광객을 위한 다양한 종합 서비스 제공을 통해 필수 관광코스로서 한국을 대표하는 글로벌 명품시장으로 육성	시장당 3년간 5,000백만 원 이내	국비 50% 지방비 50%
	문화 관광형 시장 육성사업	○ 지역의 역사문화관광자원 및 특산품 등과 연계해 장보가·문화체험·관광이 어우러진 시장으로 육성	시장당 3년간 1,800백만 원 이내	국비 50% 지방비 50%
골목형 시장 육성사업	○ 상품개발, 진열개선(VMD), 핵심포 육성, 커뮤니티 조성 등 1시장 1특색을 개발하고 대표브랜드로 육성 지원	시장당 600백만 원 이내	국비 50% 지방비 50%	
시설현대화사업	○ 아케이드, 고객지원센터, 진입도로 등 고객편의 및 공동이용시설, 전기·가스·소방시설 및 CCTV 등 안전시설	80억 원(점포수 700개 이상인 시장은 110억 원)	국비 60% 지방비 30% 자부담 10%	
주차환경개선사업	○ 공영주차장 설치·개량, 공공시설주차장 활용(주차요원 급여, 주차관제시설 설치 등), 사설주차장 이용 보조	-	국비 60% 지방비 40%	

## 2) 충남도의 전통시장 현황

충남도 전통시장은 전통시장현황을 보면, 2010년에 71개, 2012년에 73개, 2013년에 66개, 2014년 말에 67개로 점차 줄어들고 있으며, 우리나라 전체의 비중에서도 4.4%를 차지하는 수준이다. 특히 이들 전통시장 중에서 충남은 등록시장이 28개(42.4%), 인정시장이 32개(48.5%), 무등록시장이 6개(9.1%) 로 나타나고 있다. 또한, 시장의 크기에 있어서도 중대형시장이 2개, 중형시장이 20개, 소형시장이 44개로 조사되었다.5)

〈표 4〉 충남도의 연도별 전통시장현황

구 분	단 위	2010년		2012년		2013년	
전 체	개, %	1,517	100.0	1,511	100.0	1,502	100.0
충 남	개, %	71	4.7	73	4.8	66	4.4

자료 : 한국소상공인시장진흥공단, 『2013 전통시장·상점가 및 점포경영 실태조사』, 2013.12.

더욱이, 충남지역의 전통시장 상권규모를 보면 광역상권중심형 시장이 3개, 지역상권형 시장이 26개, 근린생활형 시장이 37개로 조사되었다. 최근에 충남도에서 조한 바에 따르면, 2014년 말 현재 충남의 전체 전통시장은 67개이며, 점포수가 8,239개, 노점 3,968개, 상인수가 12,851명이다.

〈표 5〉 충남도의 상권크기 현황

구 분	전국상권시장		광역상권 중심형시장		지역상권형 시장		근리생활형 시장		전체	
	개수	%	개수	%	개수	%	개수	%	개수	%
전체	29	1.9	80	5.3	402	26.8	991	66.0	1,502	100.0
충남	-	-	3	4.5	26	39.4	37	56.1	66	100.0

자료 : 한국소상공인시장진흥공단, 『2013 전통시장·상점가 및 점포경영 실태조사』, 2013.12.

5) 중대형시장이 영업 점포수 500~999개, 중형시장이 영업점포수 100~499개, 소형시장이 영업점포수 100개 미만의 기준이다.

또한, 충남도의 전통시장 경쟁력을 활성화 정도에 따라 구분해 보면, 경력이 높은 전통시장보다는 취약하거나 보통수준인 곳이 상당수 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 6〉 충남도 전통시장의 경쟁력 활성화 수준

구 분	단 위	전 체	활발		보통	취약	
			A수준	B수준	C수준	D수준	E수준
전 국	개	1,511	89	340	563	415	104
	%	100	5.9	22.5	37.3	27.4	6.9
	평균점수	49.3	68.7	59.1	49.9	40.4	32.4
충 남	개	68	4	18	24	17	5
	%	100	5.8	26.5	35.3	25.0	7.4
	평균점수	50.9	67.7	58.4	51.4	40.6	32.3

주 : A수준 : 우수, B수준 : 활발, C수준 : 보통, D수준 : 미흡, E수준 : 침체

자료 : 충청남도, 2013.12.

더욱이 2013년도 기준으로 전국의 전통시장 중 충남에 소재한 전통시장 중 1~10위를 보면 다음과 같다.

〈표 7〉 전국대비 충남도 전통시장의 경쟁력 순위

시장명	순 위		시장명	순 위	
	충남(68)	전국(1,511)		충남(68)	전국(1,511)
온양온천시장	1	36	부여시장	6	159
보령동부시장	2	41	연무안심시장	7	171
안면도수산시장	3	49	논산화지중앙시장	8	199
천안성정5단지시장	4	68	보령한내시장	9	201
당진상설시장	5	157	청양정산시장	10	217

자료 : 충청남도, 2013.12.

## 2. 전통시장의 지역상권 관리기구로서 협동조합의 역할

2010년 국가적 차원에서 “전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법”을 개정하여 상권 활성화 구역 제도를 도입하였다. 이 법률에 의하면, 상권관리기구란, 상권활성화사업과 관련된 계획수립과 사업을 직접 수탁 운영하는 법적 요건을 갖춘 기관 (전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법 제19조의8, 상권관리기구의 설치)을 의미한다. 이러한 상권 관리기구의 구성요소를 구체적으로 살펴보면, 우선, 업무범위는 상권 활성화 사업의 계획 수립에 필요한 자료의 제공 등 지원 업무, 상권활성화 사업, 상권활성화와 관련된 사업으로서 시장·군수·구청장이 위탁하는 사업을 할 수 있도록 되어 있다. 그리고 법인격은 민법에 의한 비영리 법인으로 하고 있다. 다만, 상권 활성화사업 운영지침에서는 정부 또는 지방자치단체는 예산의 범위 내에서 상권관리기구에 대해 지원하거나 보조할 수 있도록 규정되어 있다. 예를 들어, 상권활성화 업무담당 상권관리전문가의 인건비, 세미나 및 연수회 경비, 조사연구비, 기타 상권관리기구의 효율적 운영을 위해 필요하다고 중소기업청장이 인정한 비용 등으로 하고 있다.

이처럼 전통시장을 중심으로 한 지역상권을 관리하는 기구로서 협동조합이 강조되기 시작하였다. 여기서 협동조합이란, “공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체(enterprise)”로서 공동의 경제, 사회, 문화 욕구를 충족시키는 것을 그 목적으로 하는 자조조직이다.(강일선, 2004, pp.1-20) 즉, 협동·연대·신뢰를 주 원칙으로 삼고 있으며, 전통적 협동조합·신세대 협동조합(NGC)·후원자투자 협동조합(PIC)·노동자소유 협동조합으로 크게 네 가지 형태로 구분이 가능하다. 말 그대로, 협동조합은 1) 네트워크 강화를 통한 수익 창출과 취약점 극복, 2) 지역 활성화에 대한 기여, 3) 복지수요의 일부분에 기여라는 역할을 수행한다. 협동조합기본법은 제7장 제119조로 구성되어 있으며, 2010년 10월 한국협동조합연구소가 국회사무처에 제출한 보고서로부터 시작하여, 2011년 12월 26일 하나의 대안을 만들고, 28일 기획재정위원회와 법제사법위원회를 통과, 12월 29일 국회 본회의를 전격 통과하였으며, 2012년 12월 1일부터 공포한 날에 상관없이 시행되고 있다. 이미 유럽국가나 북미 국가들에게 있어서는 영리를 추구하는 협동조합 모델을 통해 다양한 지역상권 주체를 형성하고 운영해 오고 있다. 국내에는 대표적인 곳이 원주나 서울시 등에 협동조합 형태로 운영을 모색하고 있다.

법률상으로 협동조합기본법상 협동조합이란, 앞에서 살펴본 바와 같이 '재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직'으로 정의한다면, 전통시장에서 지역상권관리기구의 역할을 충분히 수행할 수 있을 것으로 판단된다. 기존에 전통시장 상인회 또는 연합상인회 등이 공동으로 공동물류센터 등 공동사업을 영위하기 위한 특별법에 의한 협동조합을 설립하기 위해서는 설립요건이 까다로웠으나, 협동조합기본법의 시행으로 조합원 5인 이상이 원하기만 하면 쉽게 설립할 수 있게 되어 기존 전통시장 상인회 또는 공동 사업목적은 보유한 상인들이 쉽게 협동조합을 설립할 수 있게 되었다. 따라서 지자체의 주도하에 전통시장을 활성화하는데 가장 근본인 추진주체에 대한 명확한 설정과 이 상권관리기구를 통한 지자체 및 중앙정부의 사업을 추진할 필요가 있다. 전통시장이 경쟁력을 강화하고, 다양한 형태의 유통채널에 대응하기 위해서는 강력한 조직역량을 갖춘 상권관리기구가 필요한데, 이를 위한 대안이 협동조합이라고 할 수 있다. 또한, 상권 활성화는 한 개인의 매출증대보다는 지역전체 상권을 위해 추진하는 사업으로 사업주체들의 참여와 관계자의 참여가 필요하므로, 현실적 사업추진 가능성과 연결시켜 상인들이 참여하는 협동조합 형태로 운영되는 것이 바람직하다.

정부에서도 2012년 12월 협동조합기본법 시행 이후 2년이 지난 상황에서 협동조합이 양적 성장은 했으나, 질적인 성장은 미흡한 상황임을 인지하고, 다양한 측면에서 활용하고자 방안을 모색하고 있다. 협동조합은 2015년 4월 현재 일반협동조합은 6,713개, 사회적 협동조합은 278개 설립하여 운영되고 있다. 현재 협동조합의 지원체계를 보면, 정부는 협동조합에 대한 효과적인 지원을 위하여 관련법령에 기획재정부 중앙부처, 지방자치단체 중간지원기관 등의 역할에 대한 규정을 마련하고 있다. 그리고 정책수립에 대한 관계 기관 간 원활한 업무협조와 민간의 의견수렴을 통한 정책의 현장체감도 제고 등을 위해 '협동조합정책심의위원회'를 구성·운영하고 있다. 동 위원회는 기획재정부 장관소속으로 위원장은 기획재정부차관, 위원은 관계중앙행정기관의 고위공무원단 및 협동조합에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 기획재정부장관이 위촉하는 인사로 구성된다. 정부는 협동조합 지원정책의 목표를 '자주', '자립', '자치' 등 협동조합의 기본이념 구현을 위한 '건전한 협동조합 생태계조성'으로 정하고, 지원방식은 인건비·운영비 등 직접지원은 지양하는 대신 교육·홍보·회계 및 정보화 등 간접지원

을 원칙으로 정하고 있다.

이러한 협동조합지원정책에 있어 전통시장과의 관계를 보면, 지금까지 중앙정부나 지자체들이 많은 비용과 시간을 투입하여 시행해 온 전통시장의 시설현대화나 접근성 제도 등의 전략으로는 다양한 유통채널이 만들어지고 있는 상황에서 역부족이라는 것이다. 즉, 단순히 낙후된 시설을 현대화하고, 전통시장의 주차장이나 도로정비 만으로는 고급화된 소비자의 니즈를 만족시키기에는 문제가 있다는 것이다.(김용진, 2014,12, p.237.) 따라서 전통시장의 근본적인 경쟁력을 강화해야 하는데 그것은 다름 아닌 상인조직의 경쟁력을 높이는 것이다. 즉, 상인조직의 협동조합화를 통해서 전통시장의 상권관리기구로서 그 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다. 기존과 같이 물리적 환경개선에만 충남도에서 자원과 시간을 투입한다면, 정부지원사업의 한계에 봉착할 것이다. 따라서 보다 근본적인 수익사업을 추진하기 위한 전통시장 상인조직의 협동조합화를 적극적으로 추진해야 할 것이다. 그러나 지금 현실이 충남도 상인조직이 개인이나 연합회 조직으로 전통시장의 활성화를 도모하기 어려움으로 중앙정부와 협조하여 협동조합화를 확대해 나가야 한다.

결국, 전통시장의 상인조직이 협동조합화된다면, 상인들 간의 상호협력을 증진하고, 전통시장을 찾는 고객의 니즈를 파악하여 다양한 수익모델을 만들어갈 수 있다.(김유오외 2인, 2012, p.44.)<sup>6)</sup> 예를 들어 공동구매 및 공동판매사업 시스템 구축이나 청년상인 양성, 전통시장 임대점포의 협동화점포사업 추진, 그리고 기존에 외부 전문가들을 섭외한 경영 및 마케팅 컨설팅은 물론이고, 전통시장 자체의 디자인 개발과 브랜드 개발 등을 추진할 수 있다. 이미 서울시의 경우에는 “2016년까지 5개 선도 서울형 新시장 모델”육성을 발표한 바 있다. 여기에는 정릉(도심권), 영천(서북권), 신창(동북권), 신원(서남권), 길동(동남권) 5개 시장을 전통시장의 변화를 선도할 권역별 선도시장으로 선정하고 16년까지 육성해오고 있다. 충남도의 협동조합 운영실태를 보면, 설립목적이 지역사회 기여가 55.4%이고, 주로 62.2%가 사업자 중심의 일반협동조합으로 구성되어 있다. 충남도는 8개도(경기 제외) 평균대비 도소매업, 개인서비스업, 사회복지서비스업 등의 비중은 낮은 반면 농림어업, 교육서비스업, 숙박 및 음식점업 비중이 높은 상황이다. 이 농림어업 협동조합 비중은 경북에 이어 전국에서 두 번째로 높은 수준이다. 그

6) 스페인 몬드라곤 협동조합의 정관에 보면 비조합원을 10%이상 고용하는 것이 금지되어 있고, 실제로 비조합원을 10%이상 고용하는 것이 금지되어 있다.

리고 충남도의 협동조합 소재지를 살펴보면, 천안, 아산, 서산 등 충남 북부지역에 편중되어 있으며, 주로 인구가 밀집되고 경제여건이 양호한 지역을 중심으로 활성화되어 있다. 그럼에도 불구하고 충남도의 1인당 평균 출자금액이 100만원 미만인 협동조합이 52.5%를 차지하고 있다.

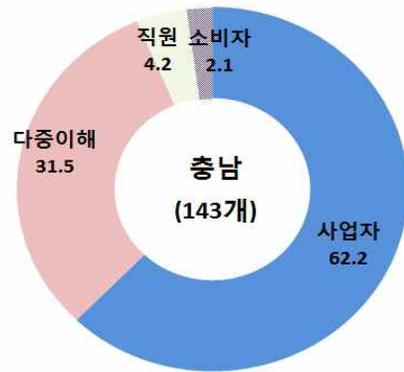
<그림 1> 충남지역 협동조합 설립목적



(응답비율)

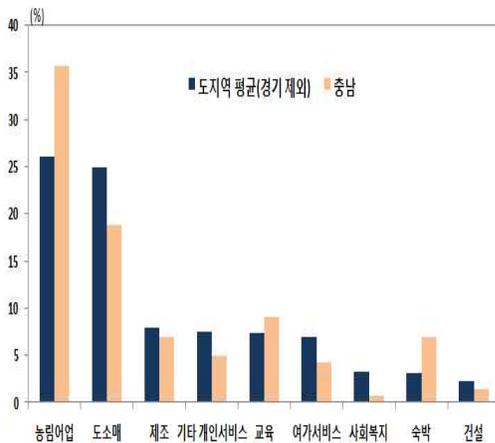
주 : 복수응답 포함  
 자료 : 충남발전연구원 실태조사(2013.12월, 응답수 62개)

<그림 2> 충남도의 일반협동조합<sup>1)</sup> 유형별 비중



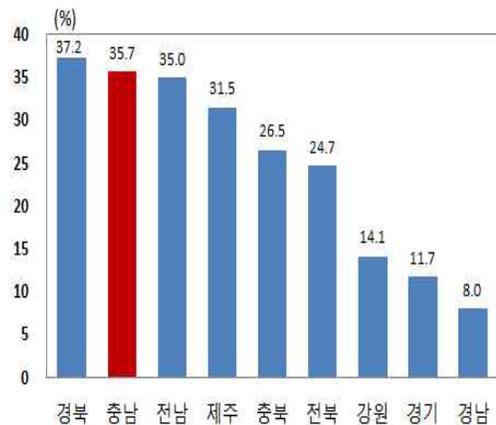
주 : 1) 사회적협동조합의 경우 법령상 서로 다른 유형의 이해관계자로 구성해야 하는 다중이해관계자 협동조합이므로 유형별 비중 산정시 제외  
 자료 : 기획재정부(2014.2월말 기준)

<그림 3> 충남도의 업종별 협동조합 비중



자료 : 기획재정부(2014.2월말 기준)

<그림 4> 충남도의 농림어업 협동조합 비중

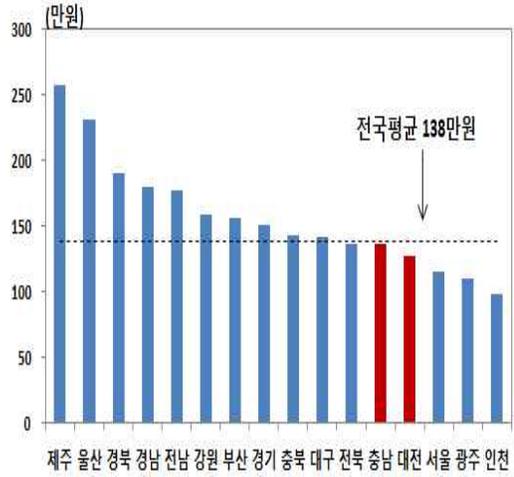


<그림 5> 충남 시군별 협동조합 신고현황



자료 : 충남도청(2014.2월말 기준)

<그림 6> 충남도 협동조합의 1인당 평균출자금



자료 : 기획재정부(2014.2월말 기준)

<표 8> 협동조합과 영리기업의 비교

구 분	협동조합	영리기업
소 유 자	· 조합원	· 주주
목 적	· 조합원의 경제적, 사회적, 문화적 지원향상(조합원의 편익)	· 주주의 이익
이 념	· 가치(values)	· 사회적 책임, 윤리경영
이익목표	· 적정 이익	· 이익 극대화
전 략	· 원칙+경영전략	· 경영전략
사업관건	· 조합원의 참여	· 고객 확보
가격책정	· 원가, 원가+적정이익, 혹은 시가	· 원가+이익
의사결정	· 1인 1표	· 주식 비례
배 당	· 출자배당 제한, 이용 고배당	· 제한 없음
경쟁력	· 기본	· 기본

자료 : 전성군, 『최신 협동조합론』, 2008.

〈표 9〉 전통시장 협동조합 도입을 위한 협동조합기본법 주요 실무절차

#### 가. 협동조합의 설립

- ① 협동조합을 설립하려는 경우에는 5인 이상의 조합원 자격을 가진 자가 발기인이 되어 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 거친 후 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시·도지사에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하는 경우에도 또한 같다. 〈개정 2014.1.21.〉
- ② 창립총회의 의사는 창립총회 개의 전까지 발기인에게 설립동의서를 제출한 자 과반수의 출석과 출석자 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.
- ③ 시·도지사는 제1항에 따라 협동조합의 설립신고를 받은 때에는 즉시 기획재정부장관에게 그 사실을 통보하여야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 협동조합의 설립신고 및 변경신고에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 〈신설 2014.1.21.〉

#### 나. 정관에 포함하여야 할 사항

1. 목적
  2. 명칭 및 주된 사무소의 소재지
  3. 조합원 및 대리인의 자격
  4. 조합원의 가입, 탈퇴 및 제명에 관한 사항
  5. 출자 1좌의 금액과 납입 방법 및 시기, 조합원의 출자좌수 한도
  6. 조합원의 권리와 의무에 관한 사항
  7. 잉여금과 손실금의 처리에 관한 사항
  8. 적립금의 적립방법 및 사용에 관한 사항
  9. 사업의 범위 및 회계에 관한 사항
  10. 기관 및 임원에 관한 사항
  11. 공고의 방법에 관한 사항
  12. 해산에 관한 사항
  13. 출자금의 양도에 관한 사항
  14. 그 밖에 총회·이사회 운영 등에 필요한 사항
- ② 제1항제5호에 따른 출자 1좌의 금액은 균일하게 정하여야 한다. 〈신설 2014.1.21.〉
- ③ 협동조합의 정관의 변경은 설립신고를 한 시·도지사에게 신고를 하여야 그 효력이 발생한다. 〈개정 2014.1.21.〉

#### 다. 출자 및 책임

- ① 조합원은 정관으로 정하는 바에 따라 1좌 이상을 출자하여야 한다. 다만, 필요한 경우 정관으로 정하는 바에 따라 현물을 출자할 수 있다.
- ② 조합원 1인의 출자좌수는 총 출자좌수의 100분의 30을 넘어서는 아니 된다.

- ③ 조합원이 납입한 출자금은 질권의 목적이 될 수 없다.
- ④ 협동조합에 납입할 출자금은 협동조합에 대한 채권과 상계하지 못한다.
- ⑤ 조합원의 책임은 납입한 출자액을 한도로 한다.

#### 라. 의결권 및 선거권

- ① 조합원은 출자좌수에 관계없이 각각 1개의 의결권과 선거권을 가진다.
- ② 조합원은 대리인으로 하여금 의결권 또는 선거권을 행사하게 할 수 있다. 이 경우 그 조합원은 출석한 것으로 본다.
- ③ 제2항에 따른 대리인은 다른 조합원 또는 본인과 동거하는 가족(조합원의 배우자, 조합원 또는 그 배우자의 직계 존속·비속과 형제자매, 조합원의 직계 존속·비속 및 형제자매의 배우자를 말한다. 이하 같다)이어야 하며, 대리인이 대리할 수 있는 조합원의 수는 1인에 한한다.
- ④ 제2항에 따른 대리인은 정관으로 정하는 바에 따라 대리권을 증명하는 서면을 협동조합에 제출하여야 한다.

#### 마. 조합원의 제명

- ① 협동조합은 조합원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 해당 조합원을 제명할 수 있다.
  1. 정관으로 정한 기간 이상 협동조합의 사업을 이용하지 아니한 경우
  2. 출자 및 경비의 납입 등 협동조합에 대한 의무를 이행하지 아니한 경우
  3. 그 밖에 정관으로 정하는 사유에 해당하는 경우
- ② 협동조합은 제1항에 따라 조합원을 제명하고자 할 때에는 총회 개최 10일 전까지 해당 조합원에게 제명사유를 알리고, 총회에서 의견을 진술할 기회를 주어야 한다.
- ③ 제2항에 따른 의견진술의 기회를 주지 아니하고 행한 총회의 제명 의결은 해당 조합원에게 대항하지 못한다.

#### 바. 협동조합의 기관

협동조합의 기관은 총회, 대의원 총회, 이사회, 임원으로 이사장, 이사, 감사를 둔다

#### 사. 협동조합의 사업

- ① 협동조합은 설립 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업을 자율적으로 정관으로 정하되, 다음 각 호의 사업은 포함하여야 한다.
  1. 조합원과 직원에 대한 상담, 교육·훈련 및 정보 제공 사업
  2. 협동조합 간 협력을 위한 사업
  3. 협동조합의 홍보 및 지역사회를 위한 사업
- ② 협동조합의 사업은 관계 법령에서 정하는 목적·요건·절차·방법 등에 따라 적법하고 타당하게 시행되어야 한다.

③ 협동조합은 제1항과 제2항에도 불구하고 「통계법」 제22조제1항에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업을 영위할 수 없다.

협동조합은 대통령령으로 정하는 사업을 제외하고는 조합원의 이용에 지장이 없는 범위에서 정관으로 정하는 바에 따라 조합원이 아닌 자에게 그 사업을 이용하게 할 수 있다.

#### 아. 협동조합연합회

① 협동조합연합회(이하 "연합회"라 한다)를 설립하려는 경우에는 회원 자격을 가진 셋 이상의 협동조합이 발기인이 되어 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 거친 후 기획재정부 장관에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. <개정 2014.1.21.>

② 창립총회의 의사는 창립총회 개의 전까지 발기인에게 설립동의서를 제출한 협동조합 과 반수의 출석과 출석자 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

③ 제1항과 제2항에서 규정한 사항 외에 연합회의 설립신고 및 변경신고에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2014.1.21.>

한편, 우리나라의 협동조합은 현재 제도권에서 추진하는 협동화사업으로서 중소기업진흥공단은 1979년 이래로 현재까지 3개 이상의 중소기업들이 '집단화', '공동화', '협업화'의 유형으로 지원되는 협동화지원사업(협동화 및 협업자금 융자)을 추진해오고 있다.

<표 10> 중소기업진흥공단의 협동화 지원 사업 개요

구분	사업내용	추진유형사례
집단화	중소기업자들이 공동으로 경쟁력 강화를 위해 일정지역에 사업장과 그 부대시설을 집단화하는 경우	· 제조공장집단화 · 시험연구집단화
공동화	중소기업자들이 개별적으로 설치하기 어려운 고가의 생산시설, 연구개발시설, 환경오염방지시설 및 물류창고, 제품전시판매장 등을 공동으로 설치하여 이용하는 경우	· 공동제조공장 · 공동제품전시판매장 · 공동물류창고 · 공동폐수처리시설 · 공동시험검사시설
협업화	중소기업자들이 경영개선을 위하여 기술개발 및 제품개발, 상표개발, 판매활동, 원자재구매, 품질관리, 정보수집, 해외시장진출, 수출협업 등을 공동으로 추진하는 경우	· 기업간 컨소시엄사업 · 공동제품개발 · 공동상표개발 · 원자재공동구매

이 지원 사업은 시설자금(대출금액 : 70억 원, 대출기간은 10년, 거치기간 5년 포함) 및 운전자금(대출기간 : 5년 이내, 거치기간 2년 포함, 단 10억 원 이상 시설투자기업 및 협동화(협업화), 승인가업의 운전자금은 연간 10억 원)등을 지원하고 있다. 특히 이 사업은 과거 제조업 중심으로 이루어져 왔으나, 최근에는 지식기반서비스 업종 등 비제조업종의 협동화단지도 조성되고 있다.

# 제3장. 주요 선진국의 지역상권관리기구에 대한 운영실태분석

## 1. 영 국

영국의 지역상권관리는 TCM과 BID로 나누어 살펴볼 수 있다. 1960~1970년대 산업화의 영향으로 구도심(중심시가지)의 위축된 밀집 상점가의 활성화를 위해, 1980년대 말부터 TCM 시책을 도입하여 상권 개발을 입체적으로 추진하기 위하여 PPG 6(Planning Policy Guidance 6(1986년 제정)을 시행하였다. TCM 사업은 유럽의 보편적인 상권개발 모델로 1990년대 이후 각국에서 보급·시행되었다. TCM의 목적으로는 활기찬 도심을 만들기 위한 것으로 지역 경제의 향상을 도모·추구하며 지역 특성에 맞는 활성화 방안 존중, 문화 및 관광 전략과 연계한 지역의 지속가능한 발전 전략을 추구하고자 시행되었다. 또한 TCM은 1970년대 지자체 토지이용정책에 의한 대형점 출점 규제에 반하여 인구의 교외화와 자동차 생활 문화의 진전으로 인한 급격한 정주 인구의 외곽화가 진행되었고, 1980년대 규제 완화 정책으로 인한 빈 점포, 공터, 폐허가 급속히 증가함에 따른 도시 공동화 문제에 대응하고 Town Centre와 소매업에 대하여 지속가능한 개발 가이드 제시를 통하여 소비자 권익을 우선 실현하는데 있다. TCM의 타운 센터 개발은 ① 접근성 향상, ② 시설개선, ③ 매력성 증대의 3가지 요소로 분류하며, TCM은 이 세가지 요소의 개선을 중심으로 추진된다. 삶의 질 향상과 지속 가능한 커뮤니티 개발을 위한 모든 지원을 위하여 ODPM's(Office of the Deputy Prime Minister)에서 관할하고 있다.(남운형, 2010)

한편, 도시중심부에서는 대형유통매장의 도시외곽 개설, 상권의 이동, 구도심 이용 불편 등에 따라 재래상권의 고객 감소와 상권위축 심화, 빈 점포 발생, 범죄·노숙자 등 슬럼가 형성과 주차공간 부족 등 중심시가지의 쇠퇴와 함께 여러 가지 사회문제가 발생하였다. 기능이 위축된 중심상가지역의 상권 활성화를 위해 도시 계획과 조화되는 새로운 지역상권 재개발(Regeneration) 사업으로 도심상업지역의 환경개선, 더 나아가서는 지역 전체의 효과적인 재개발을 목표로 영국 BID는 지역 중심상권과 도시계획의 조화를 추구하기 위해 TCM 보다 성과관리가 확실한 미국식의 BID를 추구하고자 한

것이다.

TCM과 BID의 가장 큰 차이점은 자금공급의 안정성과 조성방법으로 TCM의 운영자금은 정부지원, 복권펀드(Lottery Funds) 및 각 지역에서 자금기부에 동의하는 기업들에 의해 모금되기 때문에 이 조성방법은 모금양이 불규칙적이고 장기적인 계획을 세우고 실행하는데 단점으로 작용하였다.

TCM은 활기찬 도심을 만들기 위한 지역경제의 향상 도모하였다. 지역특성에 맞는 활성화 방안 존중, 문화 및 관광 전략과 연계한 지역의 지속가능한 발전 전략 추구하였으며, BID는 기능이 위축된 중심상가지역의 상권 활성화를 위해 도시 계획과 조화되는 새로운 지역상권 재개발(Regeneration)사업으로 영국에서의 BID는 지역 중심상권과 도시 계획의 조화를 추구하기 위해 TCM보다 성과관리가 확실한 미국식의 BID를 추구한 것이다.

1991년 영국 타운센터매니지먼트연합회인(ATCM : The Association of Town Centre Management)을 설립하여 영국 전역에 걸쳐서 타운과 시티센터가 비즈니스와 투자 중심축이 되도록 도와주는 역할을 조직하였다. 현재 전체 500여개 조직 중 329개 정도의 조직이 활발한 활동을 하고 있다. ATCM은 1998년 옥스퍼드브룩스대학(Oxford Brooks University)과 연계하여 1년여 과정개발을 통하여 타운센터 매니저 양성코스를 설립하였지만 뚜렷한 결과는 없으며, 이는 TC매니저의 직업안정의 대우와 보수체계가 정착되지 못한 결과이며 이로 인하여 교육과정이 활성화 되지 못하였다. ATCM 관계자 인터뷰 시 자격증 도입 방안을 준비하고 있으며, 현재 교육은 1년에 1~2회 정도 지역대학과 연결하여 개최하고 교육 프로그램은 대부분 케이스 사례 발표형태로서 지역 마케팅, 웹사이트 정보관리 및 온라인 홍보, 소매마케팅, 지역기반체제 구축, 관광 마케팅 등에 관한 프로그램이다. TMO의 타운센터 매니저 양성코스도 이 과정을 벤치마킹하였다.

1996년에는 EU 15개국 주축이이 되어 유럽타운센터협회(EFTC : European Federation of Town Centres)벨기에 본부를 두고 설립하여 EU의 지역상권 활성화에 공헌하고 있다. ATCM의 주요역할로는 1만여 개의 정부 관련 단체와 연결하여 Know-How 상호교류와 아이디어 확산 보급하는 것으로 야간경제, 프로모션, 환경, 삶의 질, 소매상권 활성화 등 ATCM Awards 5부문도 시상하고 있다. 또 다른 역할로는

빈점포 문제해결을 위해 개인에서 출발하여, 지자체와 상인들이 참여하는 이사회와 운영위원회를 조직하고 있으며, 관계자 커뮤니티, 정보제공, 성공사례와 정책이슈 개발하고 있다. 그리고 상가의 매출증대를 위한 마케팅 분야에서는 상가 전체가 참여하는 세일 이벤트, 지역축제, 시민단체와 연대 행사, 우수상인 선발, 상권 홍보대사를 임명하고 있다. 상가 내의 범죄 예방을 위한 경비 및 청소분야에서는 CCTV설치, 방법 연락망, 방법초소, 야간순찰, 도로청소, 낙서제거를 하고 있고, 파트너십도 촉진하고 있다. ATCM에서 정보를 제공받기 위해서는 회원가입을 해야 하며, 가입비와 연간회비를 내야한다. ATCM의 구조 운영의 9개 모델을 통하여 지역에 적합한 모델을 채택하는 것이다.

TCM의 운영주체와 구성을 보면, 종합적인 상권개발을 목적으로 하는 비영리 파트너십 단체 또는 제3섹터 주식회사 형태로 공익목적을 추구한다. 지자체, 부동산개발 사업자, 상인대표, 건물주인, 지역시민 및 민간단체 등이 참여하는 파트너십이 형성되어야 하며, 주식회사는 지자체, 부동산개발 사업자, 건물주인, 상인 등으로 운영위원회를 구성, 각각 자본금을 투자한다. TCM에는 각 파트너가 참여하는 의사결정기구로 운영위원회(Board), 집행사무국에는 상권개발, 마케팅, 도시 개발 관련 등에 능력을 갖춘 민간전문가가 근무하며, TCM 전문가 양성을 위한 훈련 과정(100일)을 협회에서 운영하며, Board하부에 워킹그룹 구성하여 환경정비, 치안경비, 상업촉진, 사회복지 등의 업무를 수행하며 ATCM의 타운 매니저 파견을 통한 조정과 지원을 한다.

한편, TCM의 재원확보 수단을 보면, 중앙정부, 지자체, EU 보조금 등 정부계 보조금이 80% 정도이며, 건물소유자, 상인회비, 대기업후원금, 광고비, 이벤트 수입 등 민간 부담금이 20% 내외이다. 상인회비 납부자와 미납자 문제로 인해 징수가 부진한데 회비를 내지 않고 개발이익을 누리게 되는 무임 승차자가 있기 때문이다. 재원확보로는 EU와 공공부문의 보조금 및 민간부문의 지원으로 나눌 수 있다. Structural Fund는 EU지역의 균형 발전 및 사회 안전망 구축과 경제발전을 위해 사용하는 지역개발 기금이다. 영국정부의 성과 경쟁방식의 SRB(Single Regeneration Budget)예산제도 운용으로 성과 측정결과에 따라 5~7년 동안 자금을 지원한다. 실제, 미국 BID의 운영주체가 공무원, 상인, 주거지역 세입자 및 토지주의 대표로 구성되는 지구운영협회(DMA : District Management Association)인 것과는 달리 영국 BID는 대부분 3섹터형식의 특

별법인에서 사업을 수행하며, 2003년 BID법(Local Government Act 2003)이 제정되어 2005년 추진기구가 공식 출범하였고 2007년 12월 현재 57개의 BID를 운영 중에 있다.

영국의 Town Centre Management 협회(ATCM)나 National Trust·Main Street Center(MSC) 등에서는 중심시가지를 거점으로 하는 안정된 조직을 만드는 것을 활동의 가장 우선적인 목적으로 하고 있다. MSC에서는 'Main Street(Town Management) Program'은 기존의 다양한 기관이나 조직에서도 실시할 수 있지만, 이상적인 조직은 모순된 의제가 일절 없으며 목적을 중심시가지활성화로 하는 독립된 새로운 비영리조직을 만드는 것이 최선의 선택이다. 독립조직으로 함으로 인해, 객관적인 환경에 관과 민의 관심을 잘 연결하여 중심시가지활성화에만 집중시켜서, 중심시가지에 영향을 미치는 문제에 명확하게 초점을 맞추어 대응할 수 있는 경우가 많다' 고 지적하고 있다. 그리고 MSC에서는 성공하기 위한 가장 기본적인 조직의 특성을 다음과 같이 지적하고 있다.(신기동, 2011)

- ① 지역을 지원하는 활동을 보급할 것
- ② 폭 넓은 지역에 지원을 하며, 지원을 위한 명확한 대표자를 설치할 것
- ③ 명확한 대상구역을 설정할 것
- ④ 정의된 목표·목적에 더하여 명확한 사명과 비전을 명시할 것
- ⑤ 확실한 재원과 운영예산을 확보할 것
- ⑥ 전문적인 검토·활동부회의 설치와 활동적인 이사회를 설치·운영할 것
- ⑦ 전문적으로 관리·운영할 것
- ⑧ 4가지 활동 Approach(디자인, 조직, 프로모션, 경제재건축)에 근거한 종합적인 활동계획을 전개할 것
- ⑨ 활동 공약을 제시할 것
- ⑩ 강력한 민관 파트너십 형태를 형성하여 활동할 것

---

7) 이 프로그램은 역사, 경제적 건강성, 시민사회 자긍심 등 도심 상점가 활성화를 목표로 설계, 가구, 프로모션, 경제 구조조정 등 4개 접근요소에 따라 실행하며, 메인스트리트 기구(MBO ; Main Street Organization)를 설치하여 도심을 위한 공고한 조직기반 설립을 목표로 하고 있음.

## 2. 미 국

미국의 지역 상권을 중심으로 한 지원정책의 대표적인 것은 중심시가지 활성화와 파머스 마켓 운영을 들 수 있다. 우선, 미국은 중심시가지 상권의 침체를 막기 위해 BID(Business Improvement District)를 도입하여 해당지역의 상권 활성화를 위해 지방정부의 허가에 의해 설립된 상권 활성화 및 관리를 위한 자발적 비영리 민간 협의체 조직이다. 미국은 1980년 지역상권의 쇠퇴를 막기 위한 시민단체, 중심시가지 상점소유주 등으로 구성된 민간협의체에 의해 추진되고 있다. BID정책은 지방정부의 허가에 의해 설립된 상권 활성화 및 관리를 위한 자발적 비영리 민간협의체 조직에 의해 운영된다. BID 정책은 상권 활성화를 위해 정부가 직접적으로 개입하기보다 지역상인과 부동산 소유자들로 구성된 자치조직을 허가하여 이들 스스로의 노력을 통해 경쟁력을 향상시키고자 하였다.<sup>8)</sup> BID제도는 주정부 및 지자체의 세금에 의존하던 방식에서 수익권을 갖는 해당지역의 관계자가 부담하는 방식으로 전환하여 사업을 수행하는 이른바 수익자부담원칙에 의해 시행되는데, 일부에서는 이로 인해 지역에 따라 부담 능력이 있는 지역과 없는 지역 사이에 격차가 발생한다는 비판도 있다. BID의 사업운영 및 추진은 주민대표로 구성된 지구운영협회(DMA : District Management Association)가 수행하도록 BID법에 명시하고 있는데, 지구운영협회는 시 공무원, 상인, 주거지역 세입자, 토지주 등의 대표로 구성되는 비영리 조직으로 출범하였다. 미국 내에서 BID단체는 1,400여개 이상이 활동 중이며, BID의 재정기반은 정부·지자체의 TCM이나 TMO 처럼 세금 의존 방식이 아닌 부담금에 의한 비용배분을 함으로써 지구 내 모든 부동산 소유자·사업자를 대상으로 비용을 분담하는 수익자 부담 원칙(재산세의 5-6%)으로 하고 있다. 부담금은 시에서 일반 세금과 함께 징수하며, 지구운영협회에 전액 지원하되 지구 계획에 따라 해당지구에만 사용하고 지구에 따라 세금 징수를 운영주체에 위임하는 경우도 있다. 이밖에 이벤트 개최 등에 의한 사업 수입, 시로부터의 조성 기금, 채권 발행 등을 통해 지원하고 있으며, 이러한 기금 조성의 어려움으로 지방자치단체인 주 중심의 추진 현상이 나타나고 있다.

둘째, 미국의 농산물을 생산하는 농민과 고객이 직접 정기적으로 시장을 형성하고,

---

8) 미국 워싱턴 DC시의회는 식품 및 비과세상품의 경우 매장의 15%이상을 할애하지 못하게 하는 조례를 제정하여 운영하고 있다.

상설시장을 운영하는 파머스 마켓(Farmers Market)은 우리나라의 장터와 같은 개념으로 운영되고 있다. 이 파머스 마켓은 여러 명의 농부와 작물 재배 자가 정기적으로 지역주민이나 고객들에게 직접 재배한 과일과 채소, 여타 농작물을 판매하는 공동시설이나 장소를 말한다. 미국 농무성 통계자료에 의하면, 매년 파머스 마켓 수는 증가하고 있다. 미국 파머스 마켓에 참여하는 농민과 소비자의 수가 매년 증가하는 이유는 크게 세 가지로 볼 수 있다. ① 생산자와 소비자가 직접 만나서 판매하는 체제이다. ② 지역 후원농업을 들 수 있다. ③ 파머스 마켓이 있는 지역의 사회복지정책과 연계된 프로그램을 적극적으로 활용하였다는데 있다. 실제 파머스 마켓 중 가장 활성화된 것은 LA 길모어 파머스 마켓이다. 이 파머스 마켓은 할리우드에 인접한 전통시장으로 100여개의 점포에서 500여명의 종업원이 다양한 품목을 판매하고 있다. 특히 이곳은 관광산업과 연계하고, 시장내에서 통용이 가능한 상품권 유통하며, 지속적으로 새로운 사업을 추진하고 있다. 미국의 파머스 마켓의 유형은 크게 장소적 특성상 옥외/작물 수확기에 집중되는 계절장형식이며, 개장일에 따라 요일장 혹은 상설장으로 구분된다. 그리고 시장은 상인 혹은 상인이 선출한 이사회에 의해 경영되며, 일부는 급여를 받는 관리자나 정부관리 및 비영리법인이 운영하고 있다. 시장의 82%는 자립 운영되고 있는데 시장 수입만으로 시장운영과 관련된 모든 경비를 충당할 수 있는 것으로 보고되고 있는데 반면에 나머지 12%는 그렇지 못한 실정이다. 대부분 시나 카운티, 주 및 연방정부를 비롯한 정부기관과 비영리법인, 개인의 기부금이나 출연에 의존하고 있다. 이 파머스 마켓은 초기에는 미농무부의 관심과 지원을 받지 못하다가, USDA/AMS주도로 파머스 마켓의 전미 확산을 위한 지원을 강화하고 있다. 파머스 마켓을 지원하는 주요기관으로는 정부기관으로서 AMS/Marketing Seices Branch(MSB)와 비영리법인 농민시장연대(Farmers' Market Coalition)과 북미농민직관협회(North American Farmers' Direct Marketing Association)을 들 수 있다. 대표적인 파머스 마켓으로는 LA의 길모어파머스 마켓은 로스앤젤레스를 방문한 관광객들이 찾는 명소로 자리 잡아, 연간 600만 명이 찾는 정규관광루트로 정착됨으로서 시장마케팅차원에서 집객효과를 극대화 및 연중 개최되는 이벤트를 제공함으로써 폭넓은 계층을 지속적으로 유인하고 있다. 또한 2002년 3월에 개장한 The Grove와 연결하는 녹색 전동차 셔틀의 가동으로 파머스 마켓에 대한 접근성을 제고하고 있다. 특히 다른 무엇보다도 지역의 역사성과 전통성을 가미

한 향취를 소비자에게 느끼게 해 줌으로서 누구도 가질 수 없는 시장경쟁력을 가지게 된 것이다.

한편, 미국 전통시장의 경쟁력 강화와 보호를 위해서 대형 유통업을 규제하기 위한 연방법 차원에서의 특별법은 없으나, 사회 정책적 차원에서 간접적인 규제는 허용하고 있다. 즉 “용도지역제(Zoning)”에 근거한 지방정부의 조례를 통해 간접적인 규제가 시행되고 있다. 여기서 용도지역제란, 토지의 이용과 개발로 발생할 수 있는 교통 혼잡, 소음 등으로부터 생활환경을 보존하기 위한 토지이용 규제제도를 의미한다. 최근에는 용도지역제(Zoning)를 이용해 관료들이나 환경보호주의자들이 스마트 성장(Smart Growth)정책을 추구하고 있다. 이 스마트정책은 도시가 외곽으로 계속 성장해 나가는 도시 스프롤 현상을 방지하기 위한 정책을 말하기도 한다.(소상공인진흥원·크리에이티브(주), p9.) 그리고 미국의 중심시가지 활성화는 BID 제도를 통한 지역 상인들과 건물 소유주들의 자발적인 노력과 협력에 의해 추진되었다는 점이다. 미국의 중심시가지활성화는 정부의 직접개입보다는 지역 상권 위한 지역상민 및 주민자치조직을 허가하고 지역상인과 건물주들의 자발적인 노력에 의해 추진됨으로서 실질적인 경쟁력을 확보하게 되었다는 것이다. 또한 파머스 마켓은 농산물 생산자에게 판로제공과 소비자에게 보다 신선한 농산물 제공이라는 목적으로 정부의 장소제공 및 세제혜택 등의 지원이 이루어지고 있다. 일부 파머스 마켓은 규모화 되고 민영화되면서 정기시장에서 상설시장으로 변모하고 정부지원이 아닌 자체 노력에 의해 운영되고 있다는 것이다. 미국의 지역상권 활성화를 위한 이 두 가지의 지원제도는 재건축이나 재개발보다는 리모델링과 지역향토문화를 기반으로 한 마케팅전략을 활용하고 있다는 것이다. 일부 시설을 리모델링하는 하드웨어적 개선에서는 지역 상권을 방문하는 소비자의 편의성을 높이는 데 주력하고 취급제품의 차별화와 홍보, 그리고 다양한 이벤트 개최 등을 통해 근접 지역 주민의 유도는 물론 지역관광 메카로서의 역할을 함으로서 경쟁력을 확보한 것이다. 특히 미국은 직접적인 규제제도는 없으며, 소매영향평가를 통해 간접규제를 해 왔다. 그리고 BID를 운영하여 상권을 체계적으로 관리·개발해 왔다.(김영기2008.3)

## 제4장. 전통시장 운영주체로서 지역상권관리기구의 역할 강화를 위한 정책적 지원방안 : 협동조합을 중심으로

### 1. 정책적 지원방향

충남지역 전통시장의 효과적인 운영시스템과 차별화를 위한 조직 및 운영에 있어 충남전통시장만의 전통시장중심의 지역상권관리기구의 강화와 운영시스템을 구축할 필요가 있다. 지금까지 충남지역 전통시장의 주체는 시장연합회가 그 역할을 추진하고, 미약한 지방재정을 통해 추진되어 왔다. 전통시장과 주변 영세도소매상에 대한 활성화를 위해서는 시장상인과 지주 및 지자체와의 활성화에 대해 통일된 의지가 필요하다. (조성찬, 2014, p.102.)<sup>9)</sup>

충남지역의 각 전통시장 상인들의 간부 및 기초자치단체는 물론이고, 충남도 전통시장 담당부서 등의 지속적인 관심과 노력이 없다면 장기간에 걸쳐 진행되어야 할 전통시장을 중심으로 한 지역상권 조성에는 한계가 있을 수밖에 없다. 흔히, 협동조합은 크게 협동조합과 사회적 협동조합으로 구분되어지고, 협동조합은 시도지사에게 신고, 사회적 협동조합은 기획재정부에 인가를 받아 시행하고 있다.

현재 협동조합이 운영 중에 있거나 운영계획중인 전통시장은 공주산성시장, 강원정선시장, 충북 단양구경시장 등으로 현재는 조합의 형태를 갖추기보다는 시험적 조합 성격을 가지고 있는 상황이다. 따라서, 협동조합은 조합원이 직접 출현 또는 출자해 조합원들끼리 운영하는 조합체로 외부의 지원 없이 운영되어야 하는 시스템임에도 불

9) 서울 중곡제일시장의 상인협동조합을 보면, 2003년 11월에 설립되었는데, 당초에는 시설현대화를 위해 아케이드 설치에 대한 지자체 공사비 보조를 받기 위해 설립되었다. 전국적으로 전통시장이 쇠퇴하고 있는 상황에서, 상인협동조합을 중심으로 한 중곡제일시장은 두 가지 면에서 중요한 성과를 보여주었다. 먼저, 지속적인 매출의 증가이다. 또 하나는, 모든 상인들이 협동조합에 가입했다는 것이다. 상인협동조합이 사업을 투명하고 성공적으로 진행해 가면서 상인들의 신뢰를 얻게 되고, 모든 상인들이 가입을 하게 된 것이다. 그리고 상인협동조합이 여러 대행사업이 성공적으로 이루어지면서 2003년 128억 원 수준의 중곡제일시장 연 매출액이 2011년 216억으로 늘었다는 것이다.

구하고 기존 지원 방식과 동일시하는 경향이 있다. 이러한 운영 방식에 있어 보다 심도 있는 의견과 인식이 배양되어야 할 필요 사항으로 여겨지며 목적과 목표를 갖지 않고 협동조합을 설립할 경우 상인회 또는 이와 유사한 조직에 분란을 일으킬 수 있는 단초로 작용할 수 있다.

그러므로 충남도 전통시장의 지역상권관리기구로서 기존의 이익단체가 협동조합이라는 새로운 형태로 만들어지고, 추진되기 위해서는 이들이 자발적으로 성장할 수 있도록 수익모델을 개발하고, 그에 따른 정책적 지원도 강화되어야 할 것이다.

## 2. 정책적 지원 방안

### 1) 충남도 전통시장 상인연합회의 협동조합화 도모

현재 우리 전통시장의 상권 활성화 제도의 목적은 개별시장 및 상점가만을 지원하는 현행박식을 확장하여, 전통시장과 주변상권에 대해 기반 인프라 구축 및 경영개선을 연계 지원하는 사업이다. 이 사업의 지원방식은 시장 인근 상권을 포함한 면 및 권역 단위 지원(문화/테마거리조성/리모델링/마케팅)하고 있다.<sup>10)</sup> 다만, 기반인프라 구축사업은 시/도 시설현대화사업 예산 한도 내에서 확보해야 하므로, 지원예산의 규모에 대해서는 사전에 시/도와의 협의를 완료해야 한다.<sup>11)</sup> 경영개선사업은 3년간 지원예정이며 한도금액은 구역당 20억 원 내외로 국비에서 100% 부담하고 있다.

그러나 중앙정부와 충청남도, 기초자치단체의 전통시장 재건축과 재개발에 대해 각종 지원과 규제완화에도 불구하고 지지부진한 상태이다. 즉, 충남도의 기초자치단체에

---

10) 상권활성화구역지원사업의 신청대상은 '전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법' 제2조 제4항의 각목의 요건에 해당하는 곳으로서 다음과 같다.

1. 시장 또는 상점가가 하나 이상 포함된 곳
2. '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'에 따른 상업지역에 해당하는 곳
3. 해당구역 안에 대통령령으로 정하는 수 이상의 도매점포/소매점포 또는 용역점포가 밀집하여 하나의 상권을 형성하는 있는 곳  
\* 시행령 제3조의 제1항 : 구역을 관할하는 시/군/구의 인구가 50만 이상인 경우 700개, 50만 미만의 경우 400개
4. 법 제9조에 따른 실태조사를 실시한 결과 매출액 감소 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당구역의 주요 상업 활동이 위축되었거나 위축될 우려가 있다고 판단되는 것  
\* 상권 활성화 구역요건 2는 개정예정이며 현재 국회법안 심의 중이다.

11) 국비 60%, 지방비 40%

위치한 전통시장 입점 상인들과 건물주는 변화의 당위성은 인식하지만 구체적인 대안이 없는 상황이다. 따라서 충남도 전통시장의 자생력과 경쟁력을 키워 지역의 대형마트와 SSM의 지역상권 잠식을 막기 위해서는 전통시장을 중심으로 한 전통시장 상인연합회를 협동조합형태로 발전시킬 필요가 있다.

이를 위해 구체적으로(배경화, 2012), 우선, 성공사례로 등장하는 대부분의 전통시장에서 중요한 것은 상인들 간의 강한 의지와 단합, 충남도 기초자치단체의 적극적인 지원, 민관협력이 효과적으로 이뤄졌다는 것을 알 수 있다. 충남도의 전통시장은 기존의 입점상인과 노점상인간의 갈등도 내재해 있다. 따라서 협동조합을 구성에 노점상인들도 가입을 적극 유도하고, 협동조합을 중심으로 정부지원 시설현대화사업이나 경영현대화사업 등을 확대할 필요가 있다. 또한 충남도의 적극적인 지원이 필요하다. 중소기업청에서 지원되는 것을 충남도에서 지원받는 식에서 탈피하여, 상급기관을 적극적으로 설득하여 전통시장의 활성화에 적극적인 입장을 보여줘야 할 것이다.

다음으로, 전통시장의 상인과 행정기관의 긴밀한 협력관계를 유지하기 위한 정례적인 회의와 협의를 통해 충남도 전통시장의 위협요인과 단점을 보완해 나가야 할 것이다. 이를 위해 기존에 개별로 운영되는 다양한 서비스를 좀 더 구체화하고, 체계화하는 등의 역할 수행을 위해서 충남도 전통시장 협동조합을 결성하여 그 영향력을 확대해 나갈 수 있는 조직과 운영기반을 만들어 나가야 할 것이다. 말 그대로, 충남도는 전통시장을 중심으로 하여 지역 상권을 활성화할 수 있는 관리기구의 주체로서 협동조합을 활용해야 할 것이다. 즉, 지역상권활성화 구역은 충남도 지역경제의 중심인 전통시장은 물론 전통시장 주변일대의 도·소매업자들과 함께 추진해야 할 사업이다.

마지막으로, 충남도 전통시장의 경쟁력 강화는 전통시장은 물론 주변지역의 상권이 함께 활성화될 수 있도록 구역 지정을 확대해야 할 것이다. 지역상권활성화 구역은 필요한 지역의 범위를 설정한 후 그 지역 내 상권 활성화를 위해 필요한 제반 시설 및 보조를 지원하는 사업이나 상권은 하드웨어만 갖추어서는 될 수 없는 것이다. 실제 미국이나 일본의 BID나 TMO 등은 지역상권을 활성화시키기 위한 제도적 장치로 충남도 전통시장에 어울리는 모델개발이 시급한 실정이다.

## 2) 충남도 지역상권관리주체로서 수익창출 중심의 협동조합화

2010년부터 정부에서는 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 개정 및 ‘상권 활성화’<sup>12)</sup>제도를 시행하고 있다. 상권 활성화제도가 도입됨에 따라 전통시장과 상점가는 물론 주변지역을 함께 광역적으로 정비할 수 있게 되었다. 따라서 기존의 충남도 전통시장 자체만을 활성화하기 위한 정비방안보다는 충남도 전통시장을 중심으로 한 지역상권관리기구로서 협동조합이 적극적으로 나서야 할 것이다. 즉, 전통시장이 비즈니스창출의 공간이 되고, 그 속에서 자생력 있는 자영업이나 소상공인이 나올 수 있는 비즈니스 공간을 만들고, 지역상권관리기구의 주체로서 협동조합이 다양한 수익사업을 추진해 나가야 할 것이다. 더욱이 일부 수익사업의 경우에도 주차장 운영관리, 배송 서비스, 광고, 특산물 판매, 식자재 납품 등 제한적인 영역에서 소규모 수익을 내고 있지만 상인회가 100% 중앙정부 및 지자체로부터 자립해 상인회를 운영하기에는 상당히 어려운 상황이다. 실제 충남도를 비롯한 전국의 전통시장 1600여 곳을 소개하는 인터넷 홈페이지인 ‘전통시장 통통’이 충남도 전통시장의 주요상품이나 먹거리, 볼거리 등 상세한 정보를 제공해 주지 못하고 있다. 전통시장 통통은 전국시장 찾기, 문화관광형 시장, 장보기 및 배송 등 메뉴를 갖추고 있다.

충남도는 「전통시장 활성화 지원계획(2013~2015년)」에 의거해서 로컬 푸드와 연계한 수익사업을 추진할 계획을 세웠다. 특히 전통시장 협동조합 설립을 통해서 로컬 푸드의 인식확산과 이를 통해 협동조합 설립 및 운영체계를 구축하여 추진하고자 하였다. 그러나 그 실효성에 있어 의문을 제기할 수밖에 상황으로, 실제, 충남발전연구원이 충남지역 21개 협동조합을 대상으로 사업추진 여부를 조사(2013.7월)한 결과 6개만이 사업진행중인 것으로 응답하였으며 충청투데이가 충남지역 122개 조합에 대해 분석(2014.2월)한 결과 46개(37.7%)만이 조합 운영에 의지가 있는 것으로 나타나고 있다.

---

12) 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 제2조 4항에 따르면, 상권 활성화란, “시장 또는 상점가가 하나 이상 포함된 곳이나 도소매점포가 밀집되어 하나의 상권을 형성하는 구역 중 상업 활동이 위축되거나 위축될 우려가 있는 구역”을 의미한다.

〈그림 7〉 충남도의 로컬 푸드와 연계한 전통시장 협동조합 추진 방안



자료 : 충청남도, 『전통시장 활성화 지원계획(2013~2015년)』, 2013.2.

그러나 충청남도 자체에서 운영하는 전통시장 인터넷 사이트인, 충남넷내의 전통시장을 좀 더 효과적으로 운영할 필요가 있다. 즉, 온라인상의 전통시장과 오프라인의 전통시장이 연계 강화를 통한 수익사업 추진이 필요하다. 이에 대해 구체적인 정책대안을 제시하면 다음과 같다.

우선, 충청남도의 특성상 서해안 인근지역인 태안군(안면도 수산시장, 태안상설시장, 태안서부시장), 서천군(서천특화시장, 장항전통시장 등)은 수산물이나 건어물 등을 중심으로 한 특산물이 상품의 주류를 이루고 있다. 그리고 금산군(금산인삼전통시장, 금산인삼국제시장 등), 논산시(강경대흥시장, 강경젓갈시장 등)등이 또한 지역특산물을 중심으로 운영되고 있다. 이들 지역의 전통시장은 이미 일정 수준으로 홍보와 상품에 대한 검증이 되었다면, 이들 지역 시장에 대한 접근성을 강화하고, 전통시장에 굳이 오지 않아도 고객이 동일 수준의 상품을 구매할 수 있도록 하는 신뢰와 네트워크를 구축하는 것이다. 이러한 역할을 협동조합이 나서서 적극적으로 해야 한다. 즉, 지역 자체의 브랜드 인지도를 높이기 위한 상품개발이나 브랜드 개발, 고객의 접근성을 용이하게 할 수 있는 온라인쇼핑몰 강화 등이 그것이다. 예를 들어 강경젓갈시장의 경우 시장안내나 홍보수준, 점포의 운영 등에 대해서는 인터넷홈페이지 잘 소개되어 있으나,

소비자가 인터넷 홈페이지를 통해 구매하거나 구매 시 신뢰도, 개별점포보다는 상인회 중심의 협동조합을 통한 적극적인 온라인구매대행 등에서 부족한 부문이 있다. 태안상설시장도이나 다른 특산물시장도 홍보나 안내수준에 그쳐, 온라인상으로 고객과 직거래가 이루어지지 않고 있음을 고려할 때 이를 협동조합에서 적극적으로 개입하여 운영할 필요가 있다.

둘째, 충남도 전통시장협동조합을 중심으로 하여 수익사업과 공익사업을 동시에 추구할 수 있도록 사회적 기업화하는 것을 검토할 필요가 있다. 전통시장을 중심으로 한 각종 지역자원을 활용, 지역공동체에 기초한 다양한 시장상인 지원프로그램을 지원하고, 수익을 창출하여 다시 상인들을 지원할 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다. 현재 중소기업청은 전통시장의 가치창출과 활성화를 위한 전통시장의 사회적기업화를 추진하기로 하고, 수익기반을 갖춘 상인조직을 활용하여 전통시장을 대상으로 사회적기업화를 추진하여 오고 있다.

〈표 11〉 우리나라의 지역개발 관련 추진사업

사회적기업	마을기업	농어촌공동체회사	커뮤니티 비즈니스시범사업
고용노동부	안전행정부	농림수산식품부	산업자원부
고용창출	고용창출	고용창출+소득창출	지역경제활성화
취약계층중심	일반시민중심	농어촌주민+귀촌인	일반시민중심
복지적 접근	복지+경제적 접근	경제적 접근	경제적 접근
사회서비스생산에 의한 고용창출	자원활용을 통한 고용창출	마을기업을 통한 소득창출	지역자원활용을 통한 지역문제 해결
정부중심	지자체중심	정부중심	전문민간기구중심 (커뮤니티비즈니스센터)
사회적 기업인증지원기관	교육 및 컨설팅 기관위탁	보육센터 육성	중간지원조직육성
사회적기업 육성법	-	농어업인 삶의 질 향상법 일부개정	-

자료 : 황진호, 『SSM이 지역상권에 미치는 영향 및 대응방향』, 울산발전연구원, 2011,p.72.

(사례 1) 온양온천 전통시장(상인연합회 예비 사회적 기업)

❖ 형태 : (주) 온양온천시장(10. 11 예비 사회적 기업으로 지정)

❖ 추진사업 : 주차장 사업, 온궁 휴양카페 유유자적 사업, 기타 사업

❖ 운영인력: 추진 사업별 인원과 행정 총무팀 등 총 24명

❖ 세부 사업별 현황

① 주차장사업

- 온양온천 내 주차장 운영 관리 사업으로 온양온천시장을 이용하는 고객들에게 편의를 제공하고 있음
- 온양온천시장 상인들이 주차 표를 구입하여 고객들에게 제공하고 있음

② 온궁휴양카페 유유자적

- 온양상설시장 2층에 200평 규모의 공간을 이용하여 온궁휴양카페 유유자적 오픈(10년 문화관광형시장 사업으로 진행)
- 푸드코트, 온궁미니방송국, 창작공방, 정보방, 민속품진열공간으로 온양온천시장 방문고객에게 휴식공간으로 활용

③ 기타사업

- (쇼핑몰 사업) 쇼핑몰은 지역에서 생산되는 특산물과 온양온천시장 상인들이 운영하는 업소를 쇼핑몰에 올려 사업진행
- (유통사업) 온양온천시장에서 유통되고 있는 농산물을 보다 싼 가격으로 제공하기 위해 사회적 기업에서 상인들의 공동체로 하여 공동구매를 유도

셋째, 충남도는 중기청과 공동으로 전통시장을 중심으로 한 협업화지원을 강화해야 할 것이다. 전통시장의 협업화지원은 기존 중기청에서 중소기업이 동일업종, 공정간 연계 업체 및 컨소시엄, 원부자재 공동구매 및 단위 부품단지를 조성하고 운영할 수 있도록 지원하는 사업이다. 그 사례로는 여러 가지 형태가 있으나, 정부의 주도로 추진되는 것이 서울 목동에 설치된 행복한세상(중소기업유통센터 운영 중)이라는 백화점이다. 이 협업화추진은 전통시장에 입점해 있는 소상공인이 유통에서 많은 비용을 차지하는 구매나 물류비용을 절감할 수 있으며, 대형유통점과 달리 매장과 자금의 열세를

극복할 수 있으며, 점포간 시너지 효과를 창출할 수 있다. 그리고 협업화 추진은 중기청이나 중소기업중앙회 등을 통해 정책금융을 지원받을 수 있어 궁극적으로는 대형 유통점과 경쟁할 수 있는 규모의 경제를 확보할 수 있다. 지금까지의 협업화형태는 주로 공동물류 등의 입지적인 부문을 중간업체가 주체 역할을 했다면, 전통시장의 협동조합이 그 주체 역할을 해야 할 것이다. 즉, 기존 전통시장 상인연합회에서 전환한 협동조합이 시장단위나 지역단위의 공동사업 및 공동마케팅, 공동배송을 추진함으로써 고객의 신뢰와 원가 절감, 매출 증대의 시너지 효과를 창출할 필요가 있다. 이를 위해서는 충남도와 중기청에서 주관하여 시장간, 지역 간 연대한 강력한 협동조합 설립이 필요하다. 실제, 앞에서 살펴본 바와 같이, 미국의 BID는 적극적인 운영주체와 더불어 전통시장은 물론이고, 지역상권과 공동의 비즈니스를 창출해 나가고 있다.(이영주·임은선, 2011.12.25.,pp.65.)<sup>13)</sup> 또한 일본의 경우도, 교토에서 운영하고 있는 일명 '건강한 지역만들기'펀드와 같은 차별화된 금융지원체계의 수립이 필요하다. 일본 교토부에서 정부와 관련 단체의 협력 속에 50억엔(한화 약 500억 원 정도)규모의 '건강한 지역만들기 펀드'를 조성하여 사회적기업과 중소기업들에 다양한 사업이 전개될 수 있도록 하고 있다.<sup>14)</sup> 이 펀드의 규모는 50억 엔으로 기금 조성기간은 2008년 10월부터 10년간이다. 교토부내의 농림수산물, 전통산품, 문화재, 경관 등 지역자산을 최대한으로 활용한 사업과 상점가 활성화, 복지향상, 환경대책에 기여하는 사업 등 신사업의 창출을 지원하여 지역재생을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.

### 3) 충남도 전통시장 협동조합중심의 정부지원강화

충남도 전통시장을 중심으로 한 협동조합이 확대되기 위해서는 입주상인들의 협동조합에 대한 설립지원을 지원하는 다양한 경영컨설팅 프로그램 지원과 수익모델 발굴 등의 지속적인 지원체계가 갖추어져야 할 것이다. 예를 들어, 지역특산물의 브랜드나

13) 이영주의 1인의 연구에서 보면, 공주 산성시장은 신시가지의 생성과 함께 상권도 신시가지로 이동하여 구도심과 전통시장이 함께 쇠퇴한 경우라고 지적하고 있다. 공주는 관광도시이자 역사도시로 전통시장을 명품 화하여 관광 콘텐츠를 발굴하고자 노력하고 있으나, 구경거리 및 흥밋거리 등의 콘텐츠 발굴이 미비하고, 이에 수반되는 기반시설 등의 재원조달 문제를 해결하지 못하고 있다. 이 밖에도 다양한 문제들을 지적하고 있다.

14) <http://www.prefkyoto.oto.jp/ouenfund-business>.

신규사업발굴 등에 대한 컨설팅 등이 강화되어야 하고, 창업을 희망하는 청년점포창업자에 대한 컨설팅, 소상공인정책금융의 활용방법 등에 대한 컨설팅이 이루어져야 할 것이다. 이는 소상공인시장진흥공단의 다양한 지원정책을 효과적으로 활용하고, 지속적인 사후관리를 받아야 할 것이다. 이러한 지원을 정부로부터 적극적으로 받기 위해서는 기존 충남도 전통시장은 기존 상인회나 번영회, 상인친목단체가 아니라 별도의 법인격을 갖는 독립조직으로서 협동조합화를 정책적으로 추진해야 할 것이다. 그리고 설립운영 등에 대한 전반적인 사항들이 조합원들의 출자금과 사업운영 수익으로 운영되며, 일정 수준의 조직역량을 갖추기 위해서는 유급 임원이나, 종업원을 고용하여야 할 것이다. 즉, 기존에 일반적인 상인연합회나 친목형태의 조직보다는 정책적으로 우선하여, 협동조합화를 유도해야 할 것이다. 이러한 협동조합에 대해 우선적으로 협동조합에 대한 자금 및 컨설팅지원이 강화하고, 공동마케팅 전략 등을 지원해야 가야 할 것이다. 지금은 단일 전통시장을 중심으로 한 홍보나 마케팅이 전부이다. 초기 협동조합의 출범에서 중요한 것은 일정규모이상의 자본금이다. 충남도는 과거와 달리 전통시장의 추진주체를 명확히 하여, 협동조합화함으로써 전통시장이 이를 조달할 수 있도록 법률상으로 조합원의 출자금을 근간으로 결집될 수 있는 분위기를 조성할 필요가 있다. 실제, 초기 자본금이 조달되지 못하면 실질적인 공동사업을 추진하기 어려워 당초 협동조합 설립의 취지를 살리기 어려운 게 현실이다. 기존 상인회 등의 가장 큰 문제가 다른 아닌 독자적인 수익모델을 확보하지 못함에 따라 사업을 수행할 수 있는 자금의 부족이다. 이처럼 충남도 전통시장 협동조합이 사회적 기업이나 중소기업과 같이 지속적으로 성장하기 위해서는 안정적인 자금조달과 운영이 필요하다. 이러한 협동조합화를 통해 충남도 전통시장이 안정적인 수익모델을 발굴하고, 시장경쟁력을 가질 수 있도록 지원해야 할 것이다. 실제, 일본의 마찌쓰쿠리 조직의 자체활동 자금확보사례를 참고할 필요가 있다. 일본의 마찌쓰쿠리의 주요 수익사업은 특산품 등 판매사업, 주차장 등 운영수익, 전광판 등을 이용한 광고수익 등으로 구성되어 있다.

둘째, 협동조합을 통한 전통시장내 점포입지 및 청년창업지원을 강화해야 할 것이다. 현재 전통시장에 대한 한국소상공인시장진흥공단에서는 다양한 청년창업공간으로 활용하고자 하는 계획을 세우고 있다. 실제, 우리나라의 청년실업률은 2009~2010년 중 8%대로 상승한 이후 하락하는 모습을 보이다 2013년에 다시 8%대 수준을 기록하여

글로벌 금융위기 발생 이전인 2007년 수준을 상당 폭 상회하고 있다.

〈표 12〉 국내 실업률 및 청년실업률 추이

(단위 : %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
실업률	3.2	3.2	3.6	3.7	3.4	3.2	<b>3.1</b>
청년실업률(15~29세)	7.2	7.2	8.1	8.0	7.6	7.5	<b>8.0</b>

자료 : 통계청

그리고 다른 나라와 비교하더라도 우리나라의 청년실업은 심각한 수준이라고 할 수 있음. OECD 국가들의 청년층(15~29세 기준) 중 NEET(Not in Employment, Education, and Training)족 비율을 살펴보면 우리나라가 34개 회원국 중 일곱번째로 높은 수준이다.

〈표 13〉 국가별 청년층<sup>1)</sup>중 NEET족 비율 비교

(단위 : %)

룩셈부르크	노르웨이	스위스	일본	독일	영국	미국	한국
7.1	8.5	9.7	9.9	12.0	15.9	16.1	<b>19.2</b>

주 : 1) 15~29세 기준

자료 : ILO, 2013.

현재 정부는 중소기업청(창업진흥원)을 포함, 53개 기관이 약 218개에 달하는 지원사업을 시행하고 있다. 그 외에도 각 지자체에서도 창업진흥원, 기술보증기금, 중소기업진흥공단 등의 기관과 협력한 사업뿐만 아니라 독자적인 형태로도 청년창업을 지원하고 있어서 수백 개에 달하는 창업관련 지원제도가 시행기관에 따라 지원되고 있다. 또한, 산업현장과 대학교육과의 괴리가 커서 산업수요와 대학교육간의 미스매치 현상이 발생하고 있을 뿐만 아니라, 국민소득의 증가에 따라 취업시 최소요구임금(유보임금) 수준이 상승하고 있어 구직자의 눈높이가 높아지고 있다. 실제, 2013년 우리나라 대학생 창업자 수는 407명으로 전체 졸업생(약 56만명)대비 0.0007%에 불과하다. 이는 10~20%의 미국이나 2%의 중국보다도 낮은 수치이다. 특히, 우리나라 대학생 등의 청년층의 창업활동을 보면, 주요국에 비해 크게 저조한 모습을 보이고 있는데, GERA<sup>15)</sup>

15) Global Entrepreneurship Research Association. 2005년 설립된 비영리 국제조직으로 기업가정신을 국

에 따르면 우리나라 청년층(18~24세)의 창업활동지수(2012년 기준)는 2.3%로 혁신주도형 경제국가군(우리나라, 미국, 일본 등 24개국) 평균인 10.1%에 비해 크게 낮은 수준을 기록하였다.

이렇게 국내 창업의 활발한 양적 성장에도 불구하고, 국내 신규 창업자의 대부분은 생계형 1인 창업에 집중돼 있어, 질적 성장 측면에서는 부진한 모습을 보이고 있다. 2012년 기준 국내 창업유형 비중은 생계형 및 기회추구형(기술혁신형 창업 포함)이 각각 2.3%, 4.3%로 다른 선진국에 비해 생계형 창업비중이 큰 상황이다. 따라서 충남지역의 청년창업희망자들을 선별하여, 자영업 창업을 희망하는 청년창업자들을 대상으로 한 전통시장내 창업공간을 마련하여 지원을 강화해 나가야 할 것이다. 기존에 신기술을 바탕으로 한 창업공간으로서 대학의 창업선도대학이나 창업보육센터 등의 입지는 조성이 되어 있으나, 자영업 창업을 희망하는 청년창업자에 대한 입지지원은 전무한 현실을 고려할 때 중앙정부(중소기업청)-한국소상공인시장진흥공단-지방정부(충남도)가 협업을 통해 전통시장의 일부를 중앙정부에서 매입하여 임대하는 형식의 창업공간 지원을 검토할 필요가 있다.

〈그림 8〉 충남도의 청년상인 입지공간제공을 위한 협동화사업 조성 프로세스



#### 4) 충남도의 전통시장의 서민대출 금융 확대 및 강화

국내 제도금융권으로부터 금융서비스를 받을 수 없는 빈민층이 창업을 통하여 빈곤으로부터 탈출할 수 있도록 지원하기 위해 2000년 최초로 민간 마이크로크레딧기관인

가별로 비교평가하는 프로그램을 수행한다.

‘신나는 조합’ 창립되었다. 그리고 2002년 ‘사회연대은행’이 발족하는 등 신나는조합, 사회연대은행, 아름다운기금, 창원지역 사회복지은행 등 민간 마이크로크레딧이 운영 중이다. <표 14>에서 보는 바와 같이 정책성 서민금융상품으로는 미소금융, 햇살론 등이 운영되고 있다.

<표 14> 국내의 정책성 서민금융상품 지원현황

구분	미소금융( '14.4)	햇살론( '14.4)	새희망홀씨( '14.4)	바꿔드림론( '14.4)	
재원	휴면예금·기부금 2.2조원 조성	정부·서민금융기관 보증재원 2조원 조성(95% 보증)	은행 자체 재원	국민행복기금 자체 재원 (100% 보증지원)	
대출 대상	7~10등급 기초수급자, 차상위계층	6~10등급(4천만원 이하), 연소득 3천만원이하	6~10등급(4천만원 이하), 연소득 3천만원이하	6~10등급(4천만원 이하), 연소득 3천만원이하	
이자율	연 2~4.5%	연 12% 이하 (보증료 1% 포함)	연 12% 이하	연 12% 이하(은행이자 5.5% + 보증료) ※ 11.12부터 0.5% 인하	
취급 기관	미소금융재단	서민금융회사 (지역신보 보증)	은행	은행 (국민행복기금 보증)	
대출 한도	운영자금 : 2천만원 창업자금 : 7천만원 무등록사업자: 5백만원	긴급생계 : 1천만원 운영자금 : 2천만원 창업자금 : 5천만원 대환자금 : 3천만원	2천만원	3천만원(전환한도) ※ 13. 9월말까지 한시적 으로 4천만원까지 확대	
대출 실적 누계	기간	08.7월 ~ 14.4월말	10.7.26 ~ 14.4월말	10.11.8 ~ 14.4월말	08.12.18 ~ 14.4월말
	금액	12,184억원	50,169억원	61,228억원	21,798억원
	건수	131,348건	561,381건	652,113건	205,697건

자료: 금융위원회, 『서민금융지원체계 개편방안』, 2014.

그러나 선진국에서는 사회빈곤계층이나 신용불량자 등을 대상으로 하여 마이크로크레딧을 일찍부터 시행하고 있다. 특히 낙후지역기업이나 영세소상공인 등을 대상으로 저리의 대출을 통해 자금지원은 물론이고, 후속적인 컨설팅이나 교육 등을 지속적으로

지원하고 있다.

〈표 15〉 해외 마이크로크레딧 현황

구 분	미국 ACCION	영국 GRF	프랑스 ADIE	방글라데시 Grameen Bank
설립년도	· 1961년 베네주엘라에서 설립 · 1991년 Accion USA 설립	· 1993년 글래스고우 지방의 빈민지역 개발을 위해 설립	· 1988년 민간주도로 설립된 공익목적의 특수금융기관	· 1976년 설립
법적형태	· 소액대출기관	· 정책기관	· 특수목적기관	· 은행
대출대상	· 청년창업자 · 신용불량자제외	· 낙후지역기업	· 사회취약계층 · 신용불량지원	· 농촌빈곤여성 중심
대출기준	· 18~21세 이상 성인 · 5월이상 경력	· 영세기업 · 제조/서비스업	· 장기실업자 · 금융소외집단	· 재산기준
대출방식	· 개인·공동 · 신용대출 (담보/보증인)	· 개인·공동 · 신용대출 (담보/보증인)	· 개인·공동 · 신용대출 (담보/보증인)	· 개인·공동 · 대출자 공동보증
대출금액	· 5만달러 이하	· 제한없음	· 평균 3만프랑 (약 5,000달러)	· 평균 75달러
대출이자	· 16%(고리)	-기본이자+3% (저리)	· 6%(저리)	· 20%(저리)
기타지원	· 경영지도 중심	· 직업훈련 · 경영지도	· 직업훈련 · 경영지도	· 기초교육중심
조직	· 지역분권형	· 지역분권형	· 지역분권형	· 중앙집중적
재정	-자체기금중심	-정부지원중심	· 정부/민간	· 자체기금중심
성과	· 상환율 97%	· 창업성공 44%	· 창업성공 75%	· 상환율 95%

<표 16> 우리나라의 서민금융 지원제도

		지원 창구	지원 방식	주요 지원대상* (신용대출 기준)
서민금융	일반 금융	은행	신용담보 대출	신용 1~3등급
		상호금융	"	신용 2~6등급
		여전회사	"	신용 4~7등급
		저축은행	"	신용 5~9등급
		대부업체	"	신용 7~10등급
* 2010.11월 현재, NICE의 신용등급별 非주택담보대출금액을 기준으로 분류				
서민금융	서민우대 금융	은행	새희망홀씨 (신용대출)	신용 5~10등급
		상호금융, 저축은행 등	햇살론 (신용대출)	신용 6~10등급
		미소금융재단, NGO 등	미소금융 (신용대출)	신용 7~10등급
		신용회복위원회, 신용회복기금	개인워크아웃 (신용회복지원)	신용 9~10등급
서민 신용보증	서민 신용보증	신용회복기금	전환대출 (신용보증)	신용 6~10등급
		지역신용보증재단	신용보증	영세자영업자 등
복지		정 부	기초생활보장	경제활동 능력 없는 자

따라서 충남도도 현재 운영 중인 서민금융제도를 중앙정부와 협의하여 지역상권의 중심을 이루고 있는 전통시장의 자금지원 수단으로 활용할 수 있도록 그 역할을 재정비해야 할 것이다. 실제, 충남도는 물론이고 전통시장 주변의 서민금융을 담당하는 기관은 대부분 상호금융기관인데, 이들은 특정지역이나 단체를 영업구역으로 하므로 지역적 분포, 조직체 구성, 고객관계 등의 측면에서 관계형 금융을 추진하고 있다. 즉, 대부분의 지역금융기관들은 지역적으로 면 또는 동 단위의 영업지역을 대상으로 점포를 운영하며 지역내 고객과의 오랜 유대관계를 통해 지역 고객에 대한 정성적 정보를 이미 상당부분 축적하고 있다.(서봉만·정복용, 2014. 12.)

그러므로 충남도 지역상권을 관리하는 상인주체인 협동조합을 중심으로 한 서민금융을 강화해 나갈 필요가 있다. 물론, 충남지역 광역단위의 협동조합을 중심으로 한 금융업무 지원도 검토해 보아야 할 것이다. 최근에 발표된 일본금융청의 자료에 따르면 전반적으로 지역기업들은 지역밀착형 금융기관의 활동에 대해서는 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다.<표 17> 참조)

<표 17> 지역밀착형 금융기관의 대처 사례

구 분	내 용
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사업재생·중소기업금융의 원활화에 관한 대처 사례</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 창업, 신사업 지원기능 등의 강화</li> <li>- 거래선 기업에 대한 경영상담 및 지원기능의 강화</li> <li>- 사업재생을 향한 적극적인 대처</li> <li>- 담보, 보증에 과도하게 의존하지 않는 융자의 추진 등</li> <li>- 고객에 대한 설명 자세의 정비, 상담 고충 처리기능의 강화</li> <li>- 인재의 육성</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경영력 강화에 관한 대처 사례</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 리스크 관리 태세의 충실</li> <li>- 수익관리태세의 정비와 수익력의 향상</li> <li>- 거버넌스의 강화</li> <li>- 법령 등 준수태세의 강화</li> <li>- IT의 전략적 활용</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역 이용자의 편리성 향상에 관한 대처 사례</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이용자의 만족도를 중시한 서비스 제공을 위해 이용자 대상 앙케이트 조사 실시</li> <li>- 지역공헌에 관한 정보를 잡지에 게재</li> <li>- 지역에 있어 PFI사업에 적극적으로 참여</li> </ul>

자료: 일본금융청, 2014.

## 제5장. 결 론

유통산업의 패러다임이 급속도로 바뀌고 있는 현 시점에서 갈수록 경쟁력을 잃어가는 지방 전통시장의 경쟁력 확보는 서민경제 활성화에 중요한 부문이다. 그러나 전통시장을 비롯한 영세도·소매업자들의 경쟁력은 더욱 어려워지고, 선진국의 특화된 전문유통모델들이 속속들이 국내에 들어오면서 침체속도는 더 빨라지고 있다. 여기에 기존 기업형 슈퍼마켓(SSM)이 골목상권까지 장악하여, 소형 슈퍼를 몰락시키고 영세소매업체들의 생존권에 위협이 가해지는 상황이 전개되고 있는 상황이다.

과거 전통시장이 훈훈한 정감을 주던 장터의 모습은 점차 사라지고 덤도 흥정도 없는 서구식 상품거래 시장으로 변모하고 있는 실정이다. 특히 우리 전통시장의 경쟁력 상실의 원인은 본고에서도 살펴본 바와 같이 복합적이다. 전통시장은 오랜 시간 동안 정체된 반면 새로운 경쟁업체들의 등장과 소비자의 소비형태의 변화가 맞물리면서 전통시장의 경쟁력은 계속해서 떨어져 간 것이다. 중앙정부의 정책적지원에도 불구하고 본질적인 경쟁력 회복에 한계가 있다. 그 이유는 지금까지 중앙정부 중심의 전통시장 지원정책과 더불어 하드웨어적인 부문에 치중하다보니 근본적인 해결책을 마련하지 못한 상태이다. 따라서 중앙정부 중심 전통시장지원정책에서 탈피하여, 지역의 전통시장의 주체인 상인을 중심으로 한 하의상달식 정책추진이 필요하다.

이에 본 연구를 통해 시행되는 협동조합기본법 개정안이 현재 내수경기 침체와 대규모 유통 할인점 등의 등장으로 설자리가 없어진 충남지역 전통시장 여건에서 그들의 운영주체로 활용할 수 있는 구체적이며, 다양한 수익모델을 제시할 수 있다. 또한, 협동조합이 과거 농협이나 수협, 중소기업분야에 국한되던 것이 다양한 형태로 수익모델을 가져갈 수 있게 되었으며, 특히 자발적인 역할 강화를 통해 경쟁력을 강화할 수 있는 계기가 되었다.

따라서 본고를 통해 충남지역 전통시장 운영주체인 상인연합회 등이 협동조합으로 발전해 갈 수 있고, 그들의 역할 강화부문을 자금지원, 입지지원 등을 자발적으로 충남 지역 민관협력 파트너십으로 추진할 수 있는 구체적인 대안을 모색해야 할 때이다.

최근에 기업형 유통점의 확산은 도시지역은 물론이고, 농어촌지역까지 지속적으로 확대되고 있다. 대형마트가 포화상태에 이르게 되고 규제에 의해 출점이 어려워짐에 따라, 대형마트의 신규출점을 대체할 수 있는 수단으로 SSM 확장 및 사업다각화를 통해 전통시장을 위협하고 있다. 특히 점포가 많은 지역에 경쟁사가 입지하는 집중화 현상이 두드러지고 있다.(이영주·임은선, p.14) 따라서, 전통시장이 급변하는 유통산업의 변화에 적응하며, 대기업과 직접적으로 경쟁하기 위해서는 혁신적인 개선책이 절실히 필요하다. 이에 지방정부는 직접적인 지원보다는 전통시장의 강점을 살리면서 약점을 보완하며 지속가능한 자생력을 키우는 방향으로 정책방안이 수립되어야 한다.(임채운, 2014.12,p.190.)

본고에서는 2012년 12월 실시된 협동조합기본법을 토대로 전통시장에 적용하는데 있어 가장 취약한 상인조직을 협동조합화하는 부문을 충남지역을 중심으로 살펴보았다. 전통시장의 내생적 한계라고 할 수 있는 상인조직이 수익모델을 만들어가고, 자생력을 확보하기 위해서는 강력한 조직체가 필수이다. 기존 전통시장에 있는 협동조합들은 협동조합의 기본취지를 살리지 못하고 구조적인 한계라고 할 수 있는 상인의 고령화, 대기업의 상권 침해, 상인들의 의지부족 등으로 인해 그 역할을 제대로 하지 못하고 있다. 더욱이 열악한 자금조달로 인해 스스로 자생력을 가지고 역할을 하는데 있어 주먹구구식의 운영과 소속감의 부족 등도 한 몫하고 있다. 이러한 모든 문제와 한계를 극복하고, 전통시장이 지역 상권을 관리하는 핵심기구로서 그 역할을 다해야 할 것이다. 유럽의 협동조합이 자체혁신과 새로운 비즈니스를 창출하는 것으로 벤치마킹하여 지역경제 활성화의 중심으로 역할을 해야 한다. 그리고 전통시장 입점상인들은 친목단체나 단순한 가입의지보다는 지역상권 활성화의 핵심 축이라는 인식도 확고히 해 나가야 할 것이다.

충남도의 전통시장 협동조합화는 입점상인들만의 의지로 추진되는 한계가 있으므로, 지자체의 적극적인 협력과 분위기 조성도 필요하다. 그리고 기존 충남도 전통시장 중에서 상인회형태로 운영되는데 조직의 한계를 보이며, 수익사업 모델 창출, 운영 노하우 부족 등의 문제로 어려움을 겪고 있다. 따라서 다수의 의지가 있는 상인들이 별도의 조직을 만들어 협동조합을 개설하는 경우 좀 더 정책적인 지원이 강화되어야 할 것이다. 이들 협동조합을 중심으로 한 전통시장 경쟁력 강화와 활성화를 지속적으로 추

진해 가야 할 것이다.

현재 전통시장을 중심으로 한 지역 상권은 대기업의 할인점이나 SSM 등이 다양한 선진형 점포들로 인해 그 시장이 점점 위축되고 있다. 특히, 지역의 전통시장은 선진국의 유통시스템을 따라가는데 주체가 없거나 경쟁력이 부족한 상황에서 협동조합을 통해 새로운 비즈니스 모델을 만들어가야 한다. 이러한 변화의 움직임은 충남도 전통시장도 마찬가지이며, 이를 통해 상인들 간의 네트워크 강화와 시너지 효과 창출이 이루어져야 할 것이다.

결론적으로, 충남도 전통시장이 지금까지 조직력이 약한 상인회 조직으로 움직여 왔다면, 향후 협동조합 관련 법령을 바탕으로 한 협동 조합화를 적극 추진해 가야 할 것이다. 협동조합은 누구도 아닌 상인들의 자발적인 의지와 노력을 바탕으로 이루어지는 것임으로 충남도 전통시장 입점상인들의 적극적인 노력과 정책당국의 지속적인 정책적 지원이 뒷받침되어야 할 것이다.

## 참고 문헌

- 강일선(2004), “협동조합의 혁신 논리와 발전 잠재력에 관한 연구”, 『한국협동조합연구』, 제22권 제1호.
- 김영기(2008.3), 『지역상권 활성화 한국형 모델에 관한 연구』, 시장경영지원센터
- 김용진(2014.12), “협동조합화를 통한 재래시장 활성화 방안”, 『중소기업연구』 제36권 제4호, 한국중소기업학회.
- 김유오외 2인(2012), 『전통시장 협동조합 도입에 관한 연구』, 한국소상공인시장진흥공단.
- 남윤형(2010), 『전통시장 지원정책 방향 재정립에 관한 연구』, 중소기업연구원.
- 배경화(2012.12), 『인천 인천 서구 내 전통시장 및 도·소매업소 활성화 방안』, 인천발전연구원.
- 서봉만·정복용(2014.12), 『인천지역 서민금융의 실태와 정책대응 방안』, 한국은행 인천본부·인천발전연구원.
- 소상공인진흥원·크리에이티브(주)(2010.10), 『소매업 성장발전을 위한 정책방안 연구보고서』.
- 시장경영진흥원(2009), 『지역상권 구조변화와 전통시장 정책대응방안』.
- 신기동(2011), 『영국의 지역상권재생정책 연구』, 경기개발연구원.
- 이영주·임은선(2011.12.25), 『서민경제 안정을 위한 지역상권 활성화 방안 연구』, 국토연구원,
- 임준홍외 3인(2010.6), 『충남 전통시장의 실태와 「상권활성화구역」 지정여건 분석』, 충남발전연구원.
- 임채운(2014.12), “전통시장의 자생적 활성화 방안: 지배구조, 지원서비스 및 소비자신뢰를 중심으로”, 『중소기업연구』 제36권 제4호, 한국중소기업학회.
- 전성군(2008), 『최신 협동조합론』.
- 조성찬(2013), 『전통시장의 사업기반 안정화를 위한 토지협동조합 모델 연구 : 광진구 중곡계 일시장 사례를 중심으로』, 서울연구원.
- 중소기업중앙회(2015.1), 『광명 이케아(IKEA) 입점에 따른 지역상권 영향 실태조사』.
- 중소기업청(2015.1.23), 대통령 업무보고.
- 충청남도(2013.2), 『전통시장 활성화 지원계획(2013~2015년)』.
- 한국소상공인시장진흥공단(2013.12), 『2013 전통시장·상점가 및 점포경영 실태조사』.
- 황진호(2011), 『SSM이 지역상권에 미치는 영향 및 대응방향』, 울산발전연구원.