

서울특별시 지역상권 상생 및 활성화에 관한 조례안 검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제636호

나. 발 의 자 : 임춘대 의원(찬성자 20명)

다. 발의일자 : 2023년 03월 29일

라. 회부일자 : 2023년 04월 03일

2. 제안이유

- 지역공동체 당사자 간 공존과 상생의 협력적 이해관계를 증진하고 쇠퇴해가는 구도심 상권 활성화, 지역에 특화된 문화의 지속적인 발전 및 지역서민경제의 활성화를 도모하고자 「지역상권 상생 및 활성화에 관한 법률」과 같은 법 시행령이 제정·시행(2022.4.28.)됨.
- 이에 법령에서 위임한 지역상생구역 기준 및 활성화구역 운영, 지역별 기본계획 시행에 필요한 사항과 지역상권위원회 구성 및 운영에 필요한 사항, 활성화구역에 대한 필요한 사항 등을 규정하고, 서울시가 자체적으로 추진 중인 로컬브랜드상권 사업의 근거를 마련하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 지역별 기본계획의 수립에 대한 내용을 규정함(안 제3조).
- 나. 지역상권 상생 및 활성화를 위한 각종 시책 및 사업지원 근거를 명시함(안 제4조 및 제5조).
- 다. 지역상권위원회의 구성 및 운영, 위원의 임기, 제척·기피·회피·회의 운영 등에 관한 사항을 명시함(안 제6조부터 제13조까지).

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 제정안의 개요

- 「지역상권 상생 및 활성화에 관한 법률」과 같은 법 시행령의 제정·시행(2022.4.28.)에 따라 법령에서 위임된 사항 등을 반영하여 지역상권 구성원 간의 상호협력 증진과 지역상생발전 및 자생적·자립적 상권 운영 지원을 통해 지역경제 활성화를 도모하고자 발의됨.

나. 제정안의 입법 배경

- 젠트리피케이션¹⁾ 현상이 지역상권을 중심으로 발생하면서 홍대 앞, 이태원 경리단길, 마포구 망리단길, 성동구 수제화 거리 등에서 상권 활성화로 인한 임대료 상승으로 영세 상인들이 밀려나고 임차인

1) 상류사회계층인 젠트리(gentry)에서 파생된 것으로 특정도시를 고급스럽게 변화시키는 젠트리파이(gentrify)과정으로서 주거지의 고급화 현상을 의미함.

영업권 보장 문제가 사회적으로 대두됨.

- 이에 계약갱신요구권(5년 → 10년) 연장 등의 내용을 담은 「상가 건물 임대차보호법」을 개정(2018.10.16.)²⁾하였으나, 젠트리피케이션 현상 해결을 위한 제도적 한계가 발생함.
- 또한 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따라 상권 활성화를 위한 시설현대화 사업 등의 정책적 지원을 하고 있으나, 상권의 자율적 운영과 소상공인들의 자립에 한계가 있다는 지적이 꾸준히 제기됨.
- 이에 정부는 상권 젠트리피케이션 현상을 방지하고 쇠퇴한 지역 상권을 활성화하기 위해 「지역상권 상생 및 활성화에 관한 법률」(이하 “지역상권법”)을 제정·시행(2022.4.28.)함.

< 「지역상권 상생 및 활성화에 관한 법률」 목적 >

- ▶ 지역상권의 젠트리피케이션(상가내몰림)현상 예방
- ▶ 지역상권 구성원 간의 상호 협력 증진
- ▶ 구도심 상권 활성화를 통해 골목상권·전통시장 등 지역 서민경제 활성화

- 제정안은 서울시의 지역상권 상생과 활성화를 위한 필요한 사항들을 마련하여 지역상권 중심으로 발생하고 있는 젠트리피케이션 현상을 예방하고 쇠퇴해가는 구도심 상권과 지역 경제의 활성화를

2) ▶임차인의 계약갱신요구권 행사기간 연장(5년→10년), ▶권리금 회수 보호기간 확대(3개월→6개월), ▶상가 권리금 보호대상에 전통시장 포함, ▶상가임대차 분쟁조정위원회 신설

도모하고자 발의됨.

- 한편 2022년말 4분기 현재 서울시 상권 매출 규모는 9조 3,482억원으로, 전분기(9조 190억원) 보다 3.65% 성장했으며, 소매업(41.6%), 서비스업(31.9%), 외식업(26.5%)의 순으로 형성되어 있음³⁾.

< 서울시 상권현황 >

(단위 : 개소, 억원)

구 분		2021년 4분기	2022년 1분기	2022년 2분기	2022년 3분기	2022년 4분기
상권현황	점포 수계	572,605	575,518	577,194	575,039	575,515
	일반점포	527,092	529,935	531,897	530,310	531,075
	프랜차이즈	45,513	45,583	45,297	44,729	44,440
	매출액	90,629	81,805	90,538	90,190	93,482

다. 주요사항 검토

(1) 입법체계

- 조례안은 중소벤처기업부 표준조례안에 따라 지역상권 상생과 활성화를 위한 각종 시책 및 사업지원 근거 등의 사항을 담아 3장 14개 조항으로 구성됨.
- 주요 내용은 “지역상권법”에서 위임한 지역상생구역 기준, 활성화 구역 운영과 지원, 지역별 기본계획, 지역상권위원회 구성·운영 등과 서울시 자체사업인 로컬브랜드 상권 등에 대한 지원 근거를 담고 있음.

3) (서울시 상권분석서비스, 2022년 서울시 상권현황)

< 서울시 조례안과 표준조례안의 조문 구성 >

조례안		표준조례안		내용
조 항	조 제 목	조 항	조 제 목	
제1장 총칙				
제1조	목적	제1조	목적	
제2조	정의	제2조	정의	
제2장 기본계획 수립 등				
제3조	지역별 기본계획의 수립	제4조	지역별 기본계획의 수립	지역별 기본계획 수립 및 행·재정상의 조치
제4조	시장의 책무	제3조	행정상·재정상의 조치	
제5조	지원사업			
제3장 지역상권위원회의 구성 및 운영				
제6조	지역상권위원회의 설치	제5조	지역상권위원회의 구성·운영	지역상권위원회 구성 및 운영
제7조	위원회의 구성			
제8조	위원의 임기			
제9조	위원의 제척·기피·회피 등			
제10조	위원의 해촉	제6조	위원의 해촉	
		제8조	비밀의 누설 금지	
제11조	위원장의 직무 등			
제12조	위원회의 회의			
제13조	관계기관 등의 협조요청	제7조	자료의 제출 및 그 외의 협력	
제14조	시행규칙	제13조	시행규칙	
		제9조	자율상권내 자율상권조합의 사업에 대한 지원	자율상권구역의 지정 및 운영
		제10조	자율상권조합 사업지원의 절차	
		제11조	자율상권조합의 사업결과 보고	
		제12조	활성화구역에 대한 지원	

(2) 정의(안 제2조)

- 안 제2조는 ▶ 지역상권, ▶ 지역상생구역, ▶ 자율상권구역, ▶ 지역상생 협의체, ▶ 자율상권조합, ▶ 활성화구역, ▶ 로컬브랜드 상권에 관하여 정의하고 있음.
- 조례의 제정 목적이 법령에서 위임한 사항을 규정하는 것이므로 법 체계의 정합성과 통일성을 확보하도록 법률과 조례에서 사용하는 용어를 가능한 한 같게 정의할 필요가 있음.

- 제정안은 법령과 조화롭게 개념 정의를 함으로써 지역상권과 지역상생구역 등에 대한 이해와 인식을 쉽게 하고 그 적용과 해석에 있어 불필요한 혼란을 방지할 수 있게 됨.
- 다만, “지역상권법”의 대상이 되는 활성화구역(지역상생구역 및 자율상권구역)의 경우 서울시 전체 1,339곳의 상권 중 65곳(4.8%)에 불과함.

< 서울시 점포 수 및 상업/준주거지역 조건별 상권 수 >

(기준: 2022년 4분기)

상권 분류		전 체	골목상권	발달상권
상권 수		1,339개소	1,090개소	249개소
점포 수 100개 이상		863개소	616개소	247개소
상업지역	50%이상	65개소	6개소	59개소

- 이는 “지역상권법”상의 활성화구역 충족요건(상업지역 50%이상, 100개 이상 점포)과 실제 후보 대상지와 괴리가 있기 때문으로, 지역상권 활성화에 제약 요인으로 작용하는 법정 충족요건의 완화가 필요함.

< 지역상생구역 및 자율상권구역 비교 >

구분	지역상생구역	자율상권구역
구역특성	임대료가 상승 중인 지역	상권이 쇠퇴한 지역
요건	공통	· 사업체수, 매출액, 인구수 중 2개 이상이 최근 2년간 계속 감소
	개별	
운영조직	· 지역상생협의체 * 상인, 임대인, 토지소유자 1/2 동의, 전문가 등과 함께 구성	· 자율상권조합 * 상인, 임대인, 토지소유자 1/2 동의 * 특별조합원(지자체, 공공기관) 포함 가능

구분	지역상생구역	자율상권구역
업종제한	<ul style="list-style-type: none"> · 단란주점, 유흥주점 · 중소기업 규모초과 기업본부채인본부의 직영점 등 * 지역상생협의체와 협의 및 지역상권위원회 심의를 거쳐 영업 가능 	

(3) 기본계획 수립 등(안 제3조 ~ 안 제5조)

- 안 제3조는 지역상권 상생과 활성화를 위해 지역별 기본계획을 3년마다 수립·시행하도록 하고, 활성화구역이 지정된 경우 매년 기본계획을 수립·시행하도록 함.
- 기본계획에는 ▶ 활성화구역 지정의 목표와 발전방향, ▶ 지역상권 상생과 활성화 사업·지원, ▶ 재원 조달·운용 등에 관한 사항을 포함함.
- 이는 서울의 지역상권 특성을 고려한 중기계획을 수립·시행함으로써 다양하게 변화하고 있는 지역상권의 환경에 체계적·전략적으로 대처하기 위한 입법 조치임.
- 다만, 안 제3조제1항 단서의 활성화구역 기본계획은 본문의 기본계획과 중복되어 위원회 심의나 협의 등 불필요한 절차 반복과 집행 과정에서 혼선이 발생할 우려가 있으므로 시행계획으로 수정이 요구됨.

< 수정의견 >

조 례 안	수정의견
<p>제3조(지역별 기본계획의 수립) ① 서울특별시 장(이하 “시장”이라 한다.)은 법 제6조에 따라 지역상권 상생 및 활성화 종합계획을 반영하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 지역별 기본계획을 3년마다 수립·시행해야 한다. 다만, 활성화구역이 지정된 경우 매년 기본계획을 수립·시행해야 한다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>②·③ (생략)</p>	<p>제3조(지역별 기본계획의 수립) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- 구역 내 시행계획-----.</p> <p>1. ~ 3. (조례안과 같음)</p> <p>②·③ (조례안과 같음)</p>

(4) 지원사업(안 제5조)

- 안 제5조는 시장에게 ▶ 지역상생협의체 또는 자율상권조합, ▶ 활성화 구역, ▶ 로컬브랜드 상권 등의 사업에 대해 재정적 지원을 할 수 있도록 규정함.
- 지역상권 상생과 활성화를 위해서는 민간부문의 역량이 활발히 발휘될 수 있도록 다각적 정책지원이 필요하다는 점에서 정책의 실효성과 대응성을 확보하는 입법 조치로 판단됨.
- 특히 로컬브랜드 상권지원은 2022년부터 특색과 매력을 갖춘 골목 상권을 지역 기반 로컬콘텐츠와 연계하여 ‘머물고 싶은 상권’으로 육성하고 있는 서울시의 자체사업으로, 조례상에 사업추진 근거를 마련하는 의미가 있음.

(5) 지역상권위원회의 구성 및 운영(안 제6조부터 안 제 13조까지)

- 안 제6조와 안 제7조는 활성화구역에 관한 사항을 심의하기 위하여 지역상권위원회(이하 ‘위원회’)를 설치하고 그 구성에 필요한 세부 내용을 규정함.
- 위원회는 ▶활성화구역의 지정 또는 변경·해제, ▶임대인과 임차인 간 분쟁조정, ▶지역상생구역에서 금지·제한되는 영업 또는 시설 등의 사항을 심의하고 11인 이상 15인 이하의 위원으로 구성함.
 - 위원회 위원은 서울시 상권 활성화 업무를 담당하는 과장이 당연직이 되고, 위촉직 위원은 ▶상권 활성화 관련 전문지식과 경험을 갖춘 사람 중 대학 또는 연구소의 교수(조교수 이상)나 연구원, ▶판사·검사·변호사 경력자 또는 재직자, ▶감정평가사·공인회계사·법무사·공인중개사 경험자, ▶서울특별시의회 추천 전문가, ▶그 밖에 지역 상권 상생 및 활성화를 위해 필요하다고 인정되는 사람으로 구성함.
- 다양한 분야의 전문가들이 참여하여 활성화구역에 대한 의견과 이해를 조정하고 전문지식을 활용함으로써 행정의 민주성·공정성을 확보할 수 있게 됨.
- 다만, 안 제6조제2호의 “활성화구역 내 임대인과 임차인 간 분쟁 조정”은 법 제11조에 관한 사항을 조례로 규정하고 있으나, 「상가

건물 임대차보호법」에 따른 서울시 상가건물임대차분쟁조정위원회와
기능과 역할이 중복될 우려가 있어 위원회 간의 분쟁조정 기능에
대한 우선순위와 적용지역에 대해 좀 더 명확한 구분이 필요함.

- 또한, 위원회의 심의대상인 “지역상생구역에서 금지·제한되는 영업 또는 시설”(안 제6조제3호)은 법 제31조에서 업종제한에 대한 권한을 시장이 아닌 구청장에 부여하고 있으므로 이를 삭제할 필요가 있음.

< 수정의견 >

조 례 안	수정의견
제6조(지역상권위원회의 설치) 시장은 법 제11조 제1항에 따라 활성화구역에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 지역상권위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. 1.·2. (생략) 3. <u>지역상생구역에서 금지·제한되는 영업 또는 시설에 관한 사항</u> 4. (생략)	제6조(지역상권위원회의 설치) ----- ----- ----- 위하여 서울특별시 -----. 1.·2. (조례안과 같음) <삭제> 3. (조례안 제4호와 같음)

- 안 제8조부터 안 제12조까지는 위원회 위원의 임기, 위원의 제척·기피·회피, 위원의 해촉, 위원장의 직무와 위원회 회의 등에 관한 일반적인 사항을 규정함.
- 다만, 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」의 개정사항을 반영(2023.3.27.)하여 위원 해촉 요건에 출석률 50퍼센트

미만과 회의 일정 통보기간을 15일 전까지로 하는 규정을 추가할 필요가 있음.

라. 종합의견

- 조례안은 “지역상권법”의 제정·시행에 따라 서울시 차원의 체계적인 지역상생발전 및 자생적·자립적 상권 운영 지원과 지역경제 활성화를 도모하기 위한 입법·정책적 근거를 마련한다는 점에서 의미가 있음.
- 다만, 기본계획과 시행계획을 통해 활성화구역의 체계적인 발전과 효율적 관리를 위해서는 활성화구역에 대한 실태조사가 뒷받침되어야 하므로, 제정안에 실태조사에 관한 내용을 보완할 필요가 있음.
- 또한, 활성화구역 대상 상권의 충족요건 완화(상업지역 비율 등)와 활성화 구역 지정을 위한 임대인들의 참여를 위해 「지방세특례제한법」에 임대인 조세 감면을 위한 근거조항이 마련되어야 함.
- 이 밖에도 법령에서 조례로 위임한 활성화구역에 대한 조세와 부담금의 완화, 매입·임차 부동산에 대한 입주 대상자의 자격 범위 등을 추가하여야 함.

담당 조사관	연락처
김용우	02-2180-8062