

서울품물시장 관리·운영 민간위탁 동의안

검 토 보 고

I . 회부경위

1. 의안번호 : 제3084호
2. 제 출 자 : 서울특별시
3. 제출일자 : 2025년 08월 11일
4. 회부일자 : 2025년 08월 14일

II . 제안이유

- 가. ‘서울품물시장’은 과거 동대문운동장 일대 노점 형태로 영업하던 상인들을 제도권으로 편입시키고자 2008년 동대문 신설동 서울교육청 부지에 건물을 신축하여 조성된 공공 관리형 시장임.
- 나. 최초 약 800여개 점포가 입점하여 전통 골동품·생활용품 등 판매, 한국의 생활사 자료 및 체험관을 선보이며 지속적인 관심과 호응을 얻고 있으며 국내·외 방문객들에게 독특한 문화적 경험을 선사하는 서울시 특화시장으로 자리매김하고 있음.
- 다. 그러나 기존 노점 상인들의 전문역량 부족에 따라 관리상의 문제점이 발생하고 있고 낮은접근성, 협소한 점포 등 지리적·구조적 한계에 따라 시장활성화 또한 정체된 상황임.
- 라. 이에 전문성을 갖춘 기관에 위탁함으로써 공정하고 투명한 시장환경을 조성하고 건전한 상거래 질서 확립 및 시장활성화를 도모하고자 ‘서울품물시장’ 사업을 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조에 따라 서울특별시의회 동의를 받고자 함.

Ⅲ. 주요내용

가. 위탁사무명 : 서울풍물시장 관리·운영

나. 민간위탁 추진 근거 및 추진필요성

○ 추진근거

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조(민간 위탁 사무의 기준) 및 제6조(민간위탁 사무내용)
- 「서울특별시 소상공인지원에 관한 조례」 제8조(경영 및 창업 지원) 및 제11조(사무의 위탁)

○ 추진경위

- ' 07.08.21. : 동대문풍물벼룩시장 이전 협의
- ' 07.10.11. : 청계천풍물시장 위탁관리업체 선정
- ' 07.10. ~ ' 08.03 : 서울풍물시장 신축 건축공사
- ' 08.04.26. : 서울풍물시장 이전 및 개장
- 위탁현황

위탁기간	수탁업체	협약체결일	비고
'07.10.11.~'10.10.10.	(주)에스마름	'07.10.11.	신규
'10.10.11.~'11.11.23.	(주)코스모리치	'10.09.17.	임금채불 등 사유로 협약 해지
'11.11.24.~'11.12.31.	(주)대호지앤씨	'11.11.23.	협약해지에 따른 한시적 위탁
'12.01.01.~'13.10.10.	(주)백상코퍼레이션	'11.12.26.	당초 협약 기간 중 잔여기간
'13.10.11.~'16.12.31.	(주)백상코퍼레이션	'13.10.10.	재위탁(공모)
'17. 1. 1.~'19.12.31.	(주)백상코퍼레이션	'16.12.23.	재위탁(공모)
'20. 1. 1.~'22.12.31.	(주)백상코퍼레이션	'19.12.30.	재위탁(공모)
'23. 1. 1.~'25.12.31.	(주)백상코퍼레이션	'22.12.31.	재계약

○ 민간위탁 추진 필요성

- 점포임대차 계약 만료(' 21.5.26. ~ ' 26.5.25.)에 따른 신규 입찰 시행 예정으로 낙찰 제외된 기존 상인과 법적다툼이 예상되며, 향후 약 700여개 점포 및 500여명 상인들의 상거래 질서 확립을 위한 전문적인 노하우 및 관리 인원이 필요함.
- 더불어, 중대재해 예방을 위한 안전관리 및 품물시장 고유의 특색 있는 시장운영 등에 대한 홍보 강화를 위해서는 해당 경험 풍부한 민간 전문업체에 위탁하는 것이 효율적인 관리 및 활성화에 기여할 것으로 판단됨.

다. 위탁사무내용

- 위탁대상 사무 : 서울품물시장 운영 및 시설물 관리 전반
 - 시설물(부대시설, 비품·장비 포함) 유지 및 안전관리
 - 점포관리, 임대·차 계약, 관리비용 징수, 공유재산 사용료 납입 고지서 교부 및 징수독려 등
 - 시장활성화 추진 종합대책 수립(점포재배치, 마케팅 홍보, 관광 객유치 등)
 - 유통 및 상거래 질서의 확립 업무, 상인 입주 및 그 관련 사항
 - 고객의 안전유지 및 고객과 인근지역 주민의 피해·불만의 처리
 - 시장 주변의 환경 정비 및 관리

라. 위탁시설 개요

- 위 치 : 동대문구 천호대로 4길 21(신설동, 서울품물시장)
- 규 모 : 토지 6,535㎡, 연면적 8,513.76㎡
 - 시설현황 : 총 821점포, 지상2층, 상인교육장(231.87㎡)
 - 기타시설 : 방재실·야외무대·재활용수집장 등(407.84㎡)

마. 민간위탁 예정기간 : 3년(' 26.1월 ~ ' 28.12월)

바. 수탁자 선정방식 : 공개모집

사. 소요예산 및 산출근거 : 1,945백만원(' 26년)

- 민간위탁금 : 1,734,733천원
 - 인건비 : 897,813천원
 - 운영비 : 215,720천원
 - 시설물 유지보수 : 241,200천원
 - 사업부대경비 : 380,000천원
- 민간위탁사업비 : 210,000천원
 - 시설환경개선비(관리사무소이전) : 210,000천원

IV. 참고사항

가. 관계법령

[서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례]

제4조(민간위탁 사무의 기준) ① 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무
4. 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무

제6조(민간위탁 사무내용) 제4조에 따라 민간에 위탁할 수 있는 사무는 다음 각 호와 같다.
9. 그 밖에 제4조의 기준에 적합한 사무로서 시장이 필요하다고 인정하는 사무

[서울특별시 소상공인 지원에 관한 조례]

제8조(경영 및 창업지원) 시장은 소상공인의 경영 및 창업지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 실시할 수 있다.

4. 홍보, 디자인 또는 공동브랜드 개발, 판매촉진 등 마케팅 지원
7. 그 밖에 소상공인의 경쟁력 강화를 위해 필요하다고 시장이 인정하는 사업

제11조(사무의 위탁) ① 제8조 및 제9조에 대한 사무는 사업추진의 전문성이 있는 산하기관 또는 민간기관·단체에 위탁할 수 있다.

나. 예산조치 : 2026년 예산안 편성

다. 합 의 : 해당사항 없음

V. 검토의견(수석전문위원 이준석)

1. 동의안의 개요

- 동 동의안은 기존의 민간위탁 기간(2023. 1. 1.~2025. 12. 31.)이 만료될 예정인 ‘서울풍물시장 관리·운영’ 사무에 대해 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3제1항¹⁾과 같은 조례 시행규칙 제2조제1항²⁾에 따라 서울특별시의회의 동의를 얻어 재위탁³⁾을 추진하기 위해 제출됨.

2. 서울풍물시장 관리·운영 현황

- 2003년 7월부터 2005년 12월까지 추진된 청계천 복원사업으로 인해 청계천에서 영업하던 노점상인들이 종전의 동대문운동장 부지로 이전하여 동대문벼룩시장을 개장(2004. 1. 16.)하였음.
- 이후 서울특별시(이하 “서울시”)는 2007년 12월부터 2014년 3월까지 동대문디자인플라자(DDP)를 조성하기 위해 신설동 소재 서울특별시교육청(이하 “교육청”) 소유 부지(종전의 승인여중 부지)에 가설건축물을 신축(2007. 10.~2008. 3.)한 후 2008년 4월 동대문벼룩시장 상인들을 재이전하도록 하고 서울풍물시장을 개장하였음.
- 서울풍물시장은 서울시가 조성한 공유재산(시유재산)으로, 개장(2008. 4. 26.) 이후 현재까지 시설형 민간위탁⁴⁾을 통해 관리·운영되어 왔으며, 2025년

1) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3(의회동의 및 보고) ① 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우와 위탁사무의 중요내용에 변경이 있는 경우, 제2조제4호에 따른 재위탁을 하는 경우에는 서울특별시의회의(이하 "의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다.

2) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 시행규칙」 제2조(의회동의) ① 서울특별시시장(이하 "시장"이라 한다)은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」(이하 "조례"라 한다) 제4조의3 및 제5조제2항에 따라 민간위탁을 하고자 하는 경우 해당 사무에 대해 민간위탁운영평가위원회의 심의를 받은 후 서울특별시의회의(이하 "의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다.

3) ‘재위탁’이란 기존 민간위탁 사무의 수탁기관을 공개모집을 통해 다시 선정하여 위탁하는 것을 의미함(「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제2조제4호).

12월에 위탁기간이 만료될 예정입니다.

< 서울풍물시장 개요 >

- 시장 개장일자 : 2008. 4. 26.
- 시장 위치 : 동대문구 천호대로 4길 21 (신설동)
- 시장 규모
 - ▶ 토지(교육청 소유) : 6,535㎡
 - ▶ 가설건축물(서울시 시유재산) : 지상 2층 규모, 연면적 8,513㎡
 - ▶ 시설 중에는 상인교육장(231.87㎡), 방재실·야외무대·재활용수집장 등 기타시설(407.84㎡) 포함
- 시장 내 점포 현황
 - ▶ 821점포(공점포 81개 포함), 515명 상인
 - ▶ 무지개색 구역화 : 빨강동(식당가), 주황동(구제의류), 노랑동(생활잡화), 초록동(골동품), 파랑동(의류), 남색동(생활잡화), 보라동(취미생활)
 - ▶ 현재 영업 중인 상인들에 대한 사용허가기간 : 2021. 5. 26. ~ 2026. 5. 25. (5년간)
- 시장 영업시간
 - ▶ 10시부터 19시까지(단, 식당가는 22시까지, 청춘1번가는 18시까지)
 - ▶ 매주 화요일은 정기 휴무
- 현재 운영방식
 - ▶ 민간위탁을 통해 운영 중
 - ▶ 수탁업체 : (주)백상코퍼레이션
 - ▶ 수탁기간 : 2023. 1. 1. ~ 2025. 12. 31. (3년간)
- 2025년도 예산 : 총 23억 7천 1백만원
 - ▶ 민간위탁금 15억 4천 9백만원
 - ▶ 사무관리비 8억 1천 7백만원
 - ▶ 공공운영비 5백만원

- 현재의 위탁기간(2023. 1. 1.~2025. 12. 31.) 동안 서울풍물시장은 연간 방문객 수가 2023년도에는 약 389만명이었으나, 2024년도에는 약 551만명으로 약 162만명 증가되었음.
- 아울러 서울시는 ▶2023년 1월부터 2025년 8월말까지 불법전대(8건), 방치 점포(8건), 사용료 체납(8건)을 이유로 총 24건의 계약을 해지하고, ▶시장 개장 이후 임의증축된 시설물(9개소) 중 건축법에 위반되는 6개소를 철거 및 복구하는 등 위법 상황을 해소하고 시장 활성화를 도모하였음.

4) '시설형 위탁의 경우, 행정재산의 효율적인 관리를 위해 지방자치단체 외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁하는 것으로 "민간위탁 조례"뿐만 아니라 공유재산 관련 법령과 조례도 적용됨.

- 그러나 이러한 노력에도 불구하고 사용료 체납건수와 체납액은 ▶2022년도말 기준 155건, 1억 3천 5백만원, ▶2023년도말 기준 164건, 1억 1천 5백만원, ▶2024년도말 기준 185건, 1억 3천 2백만원, ▶2025년 8월말 기준 149건 1억 1천 4백만원으로 적지 않은 체납이 지속적으로 발생하고 있으며, 특히 3개월 이상 체납된 관리비의 경우 체납건수는 해마다 감소하는 경향이 있으나 체납액은 오히려 증가하고 있는바, 현 시점까지는 체납 징수강화에 따른 효과가 가시화되지 못한 것으로 확인됨.

< 서울품물시장 운영성과 >

(단위 : 명, 천원, 건)

구분		직전 민간위탁 (위탁기간 : '20. 1. 1. ~ '22.12.31.)	현재 민간위탁 (위탁기간 : '23. 1. 1. ~ '25.12.31.)		
		2022년도	2023년도	2024년도	2025년도
연간 방문객 수		2,663,694	3,889,726	5,509,346	3,054,462
사용료 체납현황	누적 체납건수	155	164	185	149
	누적 체납액	134,782	115,054	132,355	114,244
관리비 체납현황 (3개월 이상)	누적 체납건수	32	17	19	17
	누적 체납액	4,641	6,428	6,177	9,255
연간 계약해지 건수	계	-	-	13	11
	불법전대 점포	-	-	1	7
	방치 점포	-	-	4	4
	사용료 체납	-	-	8	-
	기타 사유	-	-	-	-

※ 2022년도부터 2024년도까지는 '연도말 기준', 2025년도는 '8월말 기준'으로 작성된 것임.

- 한편, 서울시(민생노동국 상권활성화과)가 지난 2025년 5월 수립한 '재위탁 추진계획'에 적시된 내용과 같이 서울품물시장은 상인의 자구노력 부족 등으로 인해 시장 활성화가 정체되고 있고, 이와 관련하여 재위탁을 위한

사전절차인 민간위탁 운영평가위원회 심의(2025. 7.)에서도 ‘낮은 임대료로 인한 상인들의 소극적 운영 경향을 완화하고 자율적인 경영 의지를 제고할 수 있는 유인책을 마련할 필요가 있다’는 권고의견이 제시된 바 있음.

- 아울러 서울품물시장은 ▶서울시가 2022년도부터 2024년도까지 주요 재정사업 평가를 실시한 결과 3년 연속으로 활성화 효과가 ‘미흡’하다는 평가를 받고 있고, ▶2025년 7월 전문기관(한국산업관계연구원)에 위탁하여 실시한 민간위탁 종합성과평가(이하 “종합성과평가”)에서도 75.02점으로 평가되어 상당히 저조한 평가를 받고 있음.⁵⁾

< 서울품물시장 관리·운영에 대한 민간위탁 종합성과평가 결과 >

(단위 : 점)

평가영역	평가범주	평가지표	지표배점	득점
공통 사무	1. 사업인프라	조직 및 인력 운영	4.00	3.08
		재정구조 및 예산집행 효율성	8.00	5.95
		사회적 가치 기여	5.00	4.12
	2. 사업활동	사업계획 집행수준	4.00	2.82
		사업활성화 개선노력	5.00	3.80
개별 사무	3. 사업성과	안전하고 쾌적한 시장환경 조성	18.00	16.68
		시장 활성화를 위한 지원	18.00	16.68
		효율적인 시장운영을 위한 관리	9.00	8.28
		대외적 우수사례성과창출 수준	3.00	2.40
	4. 지도점검 이행노력	지도점검에 대한 이행률	3.00	2.79
		지도점검에 대한 이행 노력도	3.00	2.37
사용자 만족도	5. 만족도 제고노력	시민만족도 평가결과	20.00	16.05
6. 감점사례		협약사항 위반 ^{주1)}	△2.00	△8.00
		수탁기관 필수교육 ^{주2)} 미이수	△2.00	△2.00
합계			100.00	75.02

※ 주1) 협약사항 위반은 개별 건마다 △2점씩 감점된 것임.

주2) ‘수탁기관 필수교육’은 인권, 청렴, 성희롱·성폭력 교육을 의미하는 것임.

5) 종합성과평가에서 저조한 점수(75.02점)를 획득한 것은 ▶4건의 협약사항 위반(△8점 감점)과 ▶필수교육 미이수(△2점 감점)로 인해 감점을 받았고, ▶시민만족도 평가결과(△3.95점 감점)와 ▶재정구조 및 예산집행 효율성(△2.05점 감점)에 대해 저조한 평가를 받았기 때문임.

※ 협약사항 위반(4건)은 ▶노동자 공개채용 시 공고기간 미준수 1건, ▶노동자 공개채용 시 심사위원회 외부위원 포함 미준수 등 1건, ▶일용직 근로자 근로계약서 미작성 1건, ▶이행보증보험증권 제출기한(협약체결일로부터 15일 이내) 미준수 1건임.

- 참고로 동 위탁사무가 종합성과평가에서 획득한 점수(75.02점)는 2025년 1월부터 9월 현재까지 종합성과평가를 실시한 민간위탁사무 총 51건 중 75점 이하를 획득하여 재계약이 배제되는 5건을 제외하고는 가장 점수가 낮은 것임.⁶⁾
- 또한 서울특별시의회(이하 “의회”)는 행정사무감사 등을 통해 ▶시장규모 대비 관리·운영 인력과 조직(팀)이 과도하게 많다는 점, ▶전대 등 불법 행위에 대해 적절한 조치가 이루어지지 않고 있다는 점, ▶영업시간 중에도 운영하지 않는 점포들에 대한 조치가 미흡하다는 점, ▶사용료·관리비 체납에 대한 관리체계를 구축하고 적극적인 징수가 필요하다는 점, ▶시장 활성화 방안을 마련할 필요가 있다는 점 등을 지적하여 왔음.
- 그리고 이와 관련하여 서울시는 ▶2025년 7월 관리·운영 인력을 기존(24명) 대비 △7명 감소된 17명으로 조정하였으며, ▶불법으로 전대하거나 방치하는 점포에 대해 임대차계약 해지를 추진하고 있고, ▶독촉 및 체납고지서를 수시로 교부하고 상습 체납점포에 대해서는 계약해지도 추진하는 등 체납징수를 강화하고 있으며, ▶2026년 5월, 현재의 임대차계약이 만료되어 새로운 계약을 체결하는 시점에는 계약서에 영업시간 중 미운영 점포에 대한 조치근거를 마련할 계획으로 보고함.

3. 민간위탁(재위탁)의 적법성 및 적정성 검토

가. 민간위탁(재위탁) 추진 개요

- 동 동의안은 서울풍물시장의 관리·운영에 대해 기존과 같이 민간위탁을 지속해야 하는 이유로 ▶점포임대차 계약기간(2021. 5. 26.~2026. 5.25.)이 만료되어 신규 입찰을 진행하게 되면 낙찰되지 않은 기존 상인들과 법적 분쟁이 발생될 것이 예상된다는 점과 ▶상거래 질서 확립, 안전 관리, 홍보 강화를 효율적으로 추진할 필요가 있다는 점에서 경험이 풍부하고 전

6) 51건 중 점수가 가장 높은 위탁사무를 1위, 가장 낮은 위탁사무를 51위라고 할 경우 서울풍물시장 관리·운영은 46위에 해당하는 것임.

문적인 민간업체에의 위탁 필요성을 제시하였음.

- 이와 관련하여 민간에 재위탁(공개공모)하려는 사무의 구체적인 내용은 다음과 같음.

< 민간위탁(재위탁) 추진 개요 >

- 위탁사무명 : 서울품물시장 관리·운영
- 위탁유형 : 시설형 민간위탁
- 위탁사무 : 서울품물시장 운영 및 시설물 관리 전반
 - ▶ 시설물(부대시설, 비품·장비 포함) 유지 및 안전관리
 - ▶ 점포관리, 임대차 계약, 관리비용 징수, 공유재산 사용료 납입고지서 교부 및 징수독려 등
 - ▶ 시장활성화 추진 종합대책 수립(점포재배치, 마케팅 홍보, 관광객유치 등)
 - ▶ 유통 및 상거래 질서의 확립 업무, 상인 입주 및 그 관련 사항
 - ▶ 고객의 안전유지 및 고객과 인근지역 주민의 피해·불만의 처리
 - ▶ 시장 주변의 환경 정비 및 관리
- 위탁 예정기간 : 2026. 1. 1. ~ 2028. 12. 31.(3년간)
- 수탁자 선정방식 : 공개모집
- 2026년도 예산 : 총 27억 6천 7백만원 (민간위탁 예산^{주1)} : 19억 4천 5백만원)

(단위 : 천원, %)

구 분		2026년도(안)	2025년도	증감액	증감률	비고
합 계		2,766,513	2,370,971	395,542	16.7	
민간위탁 예산 ^{주1)}		1,944,733	1,549,191	395,542	25.5	
민 간 위 탁 금		1,734,733	1,549,191	185,542	12.0	
인 건 비		897,813	920,412	△22,599	△2.5	○ 2026년도 예산(안)은 17명(소장 1명 포함)의 인건비를 반영한 것임
운 영 비		215,720	221,331	△5,611	△2.5	○ 부가가치세 1억 1백만원, 위탁수수료 7천 6백만원, 사무실 운영비 3천 2백만원 등이 포함된 것임
사 업 비		621,200	407,448	213,752	52.5	○ 2026년도 예산(안)은 소송·법률비용 3억원, 시설물 유지보수비 2억 4천 1백만원, 그 밖의 사업부대경비 8천만원이 포함된 것임
민간위탁사업비		210,000	-	210,000	순증	○ 2026년도 예산(안)은 관리사무소 이전을 위한 시설환경개선비를 편성하려는 것임.
기 타 예 산		821,780	821,780	-	-	
사 무 관 리 비		816,780	816,780	-	-	○ 교육청에 부지사용료를 납부하기 위한 경비 등이 포함된 것임.
공 공 운 영 비		5,000	5,000	-	-	○ 사유재산(공유재산)에 대한 손해보험료를 납부하기 위한 것임.

※ 주1) 수탁기관에 교부하지 않고 서울시가 직접 집행하게 될 사무관리비와 공공운영비는 제외한 것임.

나. 민간위탁(재위탁)의 적법성 검토

- 동 동의안은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」(이하 “민간위탁 조례”) 제4조제1항과 제6조제9호, 「서울특별시 소상공인 보호 및 지원에 관한 조례」 제8조제4호와 제8조제9호 그리고 같은 조례 제11조제1항을 민간위탁(재위탁)의 추진근거로 들고 있음.
- 이와 같은 조례의 규정은 「지방자치법」 제117조제3항이 ‘조례로 정하는 바에 따라’ 위탁할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 이를 근거로 위탁에 관한 내용을 규정한 것인바, 조례(“민간위탁 조례” 제4조제1항)와 그 근거가 된 법률 규정(「지방자치법」 제117조제3항)에 따르면 민간위탁을 실시하기 위해서는 해당 사무가 ‘주민의 권리·의무와 직접 관련되지 않을 것’을 요구하고 있음.

「지방자치법」 제117조(사무의 위임 등)

- ③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조(민간위탁 사무의 기준)

- ① 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다.
 1. 단순 사실행위인 행정작용
 2. 능률성이 현저히 요청되는 사무
 3. 특수한 전문지식이나 기술이 필요한 사무
 4. 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무

「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제6조(민간위탁 사무내용) 제4조에 따라 민간에 위탁할 수 있는 사무는 다음 각 호와 같다.

- 9. 그 밖에 제4조의 기준에 적합한 사무로서 시장이 필요하다고 인정하는 사무

「서울특별시 소상공인 보호 및 지원에 관한 조례」 제8조(경영 및 창업지원) 시장은 소상공인의 경영 및 창업지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 실시할 수 있다.

- 4. 홍보, 디자인 또는 공동브랜드 개발, 판매촉진 등 마케팅 지원
- 9. 그 밖에 소상공인의 경쟁력 강화를 위해 필요하다고 시장이 인정하는 사업

「서울특별시 소상공인 보호 및 지원에 관한 조례」 제11조(사무의 위탁)

- ① 제8조 및 제9조에 대한 사무는 사업추진의 전문성이 있는 산하기관 또는 민간기관·단체에 위탁할 수 있다.

- 이와 관련하여 동 동의안에 따른 민간위탁 사무에는 ‘임대차계약’과 ‘공유재산 사용료 납입고지서 교부 및 징수독려’가 포함되어 있는데, 이 중 ‘임대차계약’은 그 표현에도 불구하고 실제로는 행정재산(서울특별시시장)의 ‘사용허가’이며⁷⁾ 사용허가는 시민(상인)의 권리·의무와 직접 관계되어 있어⁸⁾ 민간위탁이 불가능한 사항이라고 파악할 경우에는 동 동의안에 대해 법적인 하자가 있다고 잘못 판단될 가능성이 있음.
- 그러나 동 동의안에서 위탁근거로 적시하지 않은 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 “공유재산법”) 제27조는 행정재산(서울특별시시장)의 효율적인 관리를 위해 필요할 경우 지방자치단체 외의 자(수탁기관)에게 관리를 위탁할 수 있다고 하여 시설형 위탁의 근거를 규정하고 있으며, 이 경우 수탁기관을 사용허가를 받은 자로 보되, 관리위탁의 조건에 위반되지 않는 범위에서 지방자치단체장의 승인을 받아 다른 자(서울특별시시장의 상인)에게 사용·수익하게 할 수 있다고 규정하고 있음.

「공유재산 및 물품 관리법」 제27조(행정재산의 관리위탁)

- ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁(이하 “관리위탁”이라 한다)할 수 있다.
- ④ 제1항에 따라 행정재산의 관리위탁을 받은 자는 제20조에 따라 해당 행정재산의 사용허가를 받은 자로 본다.
- ⑤ 제4항에 따라 행정재산의 사용허가를 받은 것으로 보는 자는 관리위탁의 조건에 위반되지 아니하는 범위에서 제20조제3항 본문에도 불구하고 지방자치단체의 장의 승인을 받아 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 있다.

- 그리고 「자치법규 입안 길라잡이」에는 원칙적으로 행정재산의 관리위탁에 대해 자치사무의 민간위탁에 관한 규정보다 “공유재산법”이 우선

7) 공유재산에는 행정재산과 일반재산이 있는데, 이 중 행정재산은 일반재산과는 달리 대부(임대)의 대상이 아니며 사용허가의 대상이 될 뿐이기 때문에 이와 같이 파악할 여지가 있음.

「공유재산 및 물품 관리법」 제19조(처분 등의 제한) ① 행정재산은 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제나 출자의 대상이 되지 아니하며, 이에 사권을 설정하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예외로 한다. (각호 생략)

「공유재산 및 물품 관리법」 제20조(사용허가) ① 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용허가를 할 수 있다.

8) 참고로 서울고등법원은 사용허가가 있는 뒤 이를 취소하는 것은 국민의 권리를 제한하는 행위라고 판시한 바 있음(서울고등법원 2019. 5. 21. 선고 2018누69082 판결).

적으로 적용된다고 명시되어 있어⁹⁾ 행정재산인 서울품물시장은 “공유재산법”에 따라 관리위탁하는 것이 가능하고, 이 경우 수탁기관은 서울특별시시장의 승인을 얻어 상인에게 사용·수익하도록 할 수 있음.

- 한편, “민간위탁 조례” 제4조¹⁰⁾와 제4조의2¹¹⁾는 각각 민간위탁 사무의 기준과 민간위탁의 적정성 검토에 대해 규정하고 있으나, 동 동의안의 경우 이와 관련하여 별도의 문제는 없음.
- 따라서 동 동의안은 서울품물시장의 관리·운영을 민간전문업체에 재위탁함에 있어 법리상의 문제는 없는 것으로 판단됨.
- 다만, 서울시(민생노동국 상권활성화과)는 동의안에 대해 우선적으로 적용되어야 할 법률(“공유재산법”)은 위탁근거에서 누락하고, 보충적으로 적용되는 서울시의 조례는 제명과 조문을 부정확하게 기재함으로써¹²⁾ 안전심사의 효율성을 저해시키고 있으므로 향후 유사사례가 재발되지 않도록 주의할 필요가 있음.

9) 법제처, 「2022 자치법규 입안 길라잡이」 (2022. 8.), p.158

10) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조(민간위탁 사무의 기준) ① 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식이나 기술이 필요한 사무
4. 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무

11) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의2(민간위탁의 적정성 검토) 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여 민간위탁의 적정성을 사전에 검토하여야 한다.

1. 다른 사무방식으로의 수행 가능성
2. 서비스 공급의 공공성 및 안정성
3. 경제적 효율성
4. 민간의 전문지식 및 기술 활용 가능성
5. 성과 측정의 용이성
6. 관리 및 운영의 투명성
7. 민간의 서비스공급 시장여건 등

12) 동의안에는 위탁 추진근거 중 하나로 ‘서울특별시 소상공인 지원에 관한 조례’ 제8조제7호’를 들고 있으나 이는 오기된 것으로, 종전의 「서울특별시 소상공인 지원에 관한 조례」는 2024년 3월 일부개정을 통해 「서울특별시 소상공인 보호 및 지원에 관한 조례」로 제명이 변경되었으며, 종전 조례에서 제8조제7호를 통해 규정하던 내용(그 밖에 소상공인의 경쟁력 강화를 위해 필요하다고 시장이 인정하는 사업)은 2025년 5월 일부개정을 통해 제8조제9호로 변경되었음.

다. 민간위탁(재위탁)의 적정성 검토

- 종합평가결과에 따르면 2012년 1월부터 2025년 9월 현재까지 13년 8개월 간 서울풍물시장 관리·운영 업무를 위탁받아 수행하고 있는 수탁기관(주)백상코퍼레이션은 시설관리, 경비, 사무 등 관련 분야의 사업을 다양하게 수행한 실적이 있으며, 소속된 인력들도 시장 업무, 마케팅 업무, 유통업무 등 다양한 경력과 전문 자격증을 보유하고 있음.
- 그러나 서울풍물시장은 민간업체를 통해 운영 취지에 맞게 활성화하고 관리·운영에 있어 효율성을 제고하기 위해 시장 개장시점(2008. 4. 26.)부터 민간위탁 방식으로 운영해 왔음에도 불구하고 당초 기대한 만큼의 목표가 달성되었는지 의문스러운 상황임.
- 특히 동일한 수탁기관이 10년 이상 서울풍물시장을 관리하였음에도 불구하고 주요 재정사업 평가에서는 3년 연속으로 ‘미흡’ 하다는 결과가 도출되었으며, 종합성과평가에서도 상당히 저조한 평가를 받은 것은 기존 방식의 민간위탁을 통해서는 서울풍물시장을 충분히 활성화시키는 데에 한계가 있다는 것을 반증하는 것임.
- 따라서 서울시의 개선 의지를 고려하여 재위탁을 추진할 수 있을 것이나, 현재까지 총 6차례의 민간위탁을 추진하였음에도 민간의 전문성 등을 활용하여 시장 여건을 효율적으로 개선하는 데에 한계가 있었다는 점에서 단기적으로는 시설관리 용역 등을 통해 민간의 역량을 활용하되, 장기적으로는 시장의 개설자이자 사용허가권자인 서울시가 직영하는 방안도 논의해 볼 필요가 있을 것으로 사료됨.

입법조사관	연락처
강민수	02-2180-8062