

# 검 토 보 고

## 1. 경 과

가. 발 의 자 : 이숙자 의원 외 2명 (찬성자 13명)

나. 의안번호 : 제 1114 호

다. 발의일자 : 2023. 8. 14.

라. 회부일자 : 2023. 8. 21.

## 2. 제안이유

- 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제17조의2에서 영세 소상공인의 안정적인 영업 환경을 보장하고자 공유재산의 사용·수익허가와 대부 기간을 10년으로 하고, 5년 단위로 갱신할 수 있도록 하며, 갱신 횟수 및 조건 등에 관한 사항을 조례에 위임하고 있음.
- 하지만, 서울시는 상점가별 특성과 상황에 대한 고려없이 모든 지하도상가를 일반입찰(최고가입찰)에 따라 5년마다 대부계약을 신규 체결하는 방식으로 운영하고 있어 상권 쇠퇴에도 불구하고 임대료 부담이 가중되고 있으며, 상권브랜드 조성(강남고속버스터미널의 고투몰 등) 등 상인이 주체인 법인에서 그 동안 추진한 상권 활성화를 위한 노력들이 모두 사장될 위기에 있음.
- 따라서 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」의 입법취지

에 따라 상인들의 안정적인 영업 환경을 보장하고, 상가 활성화에 상인들의 역량을 결집해 지하도상가에 활력을 제고할 수 있도록 상인들로 구성된 법인 등에 대한 대부기간 갱신을 허용함.

### 3. 주요골자

- 가. 상가 또는 점포의 계약 기간은 5년으로 하되, 해당 상가에서 영업 중인 상인 3분의 2 이상이 조합원 또는 구성원으로 참여해 설립한 법인은 5년 단위로 계약을 갱신할 수 있음(안 제6조).
- 나. 조례 시행 이전에 계약을 체결한 상가에도 적용됨(안 부칙 제2조).

### 4. 참고사항

- 가. 관계법규 : 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제17조의2
- 나. 예산조치 : 원안 참조
- 다. 기 타 : 해당 없음

## 5. 검토의견

### ■ 개요

- 본 개정안은 지하도상가의 상가 또는 점포를 계약함에 있어 해당 상가에서 영업중인 상인의 3분의 2 이상이 조합원 또는 구성원으로 참여해 설립한 법인에 대해 5년 단위로 계약을 갱신할 수 있도록 단서조항을 추가하는 한편,
- 개정되는 조례 시행 이전에 계약을 체결한 지하도상가에도 적용하도록 부칙에 적용례를 규정하려는 것임.

[표] 개정안 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
<p>제6조(계약기간) 상가 또는 점포 계약의 기간은 5년 이내로 한다. &lt;신설&gt;</p> <p style="text-align: center;">&lt;부칙신설&gt;</p>	<p>제6조(계약기간) 상가 또는 점포 계약의 기간은 5년 이내로 한다. <u>다만, 해당 상가에서 영업 중인 상인의 3분의 2 이상이 조합원 또는 구성원으로 참여해 설립한 법인은 5년 단위로 계약을 갱신할 수 있다.</u></p> <p style="text-align: center;">부칙</p> <p>제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.            제2조(계약기간 갱신 특례에 관한 적용례) 제6조의 개정 규정은 이 조례 시행 이전에 계약을 체결한 지하도상가에도 적용한다.</p>

## ■ 지하도상가 운영 및 계약기간 현황

- 서울시 25개소 지하도상가는 시장으로부터 관리·운영 업무를 위탁받은 서울시설공단(이하 '공단')이 관리<sup>1)</sup>하고 있으며 이중 4개 상가<sup>2)</sup>는 공단직영 방식으로 나머지 21개 상가는 상가단위 민간위탁 방식으로 운영되고 있음([표] 참조).

[표] 서울시 지하도상가 현황

연번	상가명	임대면적(m <sup>2</sup> )	수탁자	계약기간	現 대부료(백만원)
	계	59,174	-	-	37,114
1	을지로	6,327	(주)대현프리몰	'22.05~'27.05	744
2	시청광장	1,567	(주)을지입구쇼핑센터	'22.01~'27.01	266
3	을지입구	886	(주)을지입구쇼핑센터	'23.02~'28.01	234
4	인현	1,016	세운상가 공공공간 조성공사에 따른 한시적 폐쇄		
5	신당	2,595	공단 직영	'21.05~'26.05 등	82
6	종각	1,946	박00	'22.04~'27.04	591
7	종로4가	1,147	김00	'23.02~'28.01	149
8	종오	1,841	(주)깨움	'18.05~'23.05	491
9	청계5가	1,015	(주)청계5가쇼핑몰	'23.02~'28.01	116
10	청계6가	413	(주)청계6가지하쇼핑센터	'23.02~'28.02	142
11	마전교	583	종로5가마전교지하쇼핑타운(주)	'23.02~'28.01	54
12	동대문	1,032	(주)동대문지하쇼핑센터	'18.06~'23.06	432
13	청량리	172	청량리 4구역 도시환경정비 사업 관련 공사중 ('17.01~)		
14	명동	1,418	(주)명동지하쇼핑센터상인회	'23.02~'28.01	886
15	소공	2,635	(주)소공쇼핑센터	'18.08~'23.08	770
16	명동역	935	김00	'22.01~'27.01	807

1) 현재 제18조에 따라 서울시설공단이 시장으로부터 지하도상가의 관리를 위탁받아 관리하고 있음..

「서울특별시 지하도상가 관리 조례」 제18조(관리의 위탁) 시장은 지하도상가의 효율적인 운영을 위하여 필요하다고 판단되는 경우 관리·운영을 서울시설공단 또는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따라 민간에 위탁할 수 있다.

2) 공단직영 상가: 인현, 신당, 청량리, 잠실지하광장 이상 4개소

17	회현	3,718	(주)회현지하쇼핑센터	'23.03~'28.02	560
18	남대문	1,656	(주)남대문지하도상가상인연합	'19.01~'24.01	296
19	강남역	4,765	김00(한국플랜트)	'20.11~'25.11	7,661
20	잠실역	3,368	정00	'18.09~'23.09	3,143
21	잠실지하광장	865	공단 직영	'21.03~'26.02 등	3,204
22	터미널	13,327	(주)고투몰	'10.02~'23.11	13,154
23	영등포역	1,690	김00	'20.06~'25.06	1,223
24	영등포로타리	2,650	(주)영등포로타리지하쇼핑센터	'18.07~'23.06	1,977
25	영등포시장	1,607	(주)영등포시장지하쇼핑센터	'23.02~'28.01	132

- 공유재산 중 '일반재산'에 해당하는 지하도상가는 대부계약 체결 시 「공유재산 및 물품 관리법(공유재산법)」 제29조제1항3)과 현행 조례 제5조제1항4)에 따라 일반입찰 방법으로 수탁자를 선정하고,
- 낙찰자는 「공유재산법 시행령」 제26조제2항5)에 따라 최고가격으로 응찰한 자로 선정하고, 최고가격 입찰자가 2명 이상인 경우 지정정보처리장치인 온비드6)의 운영 규정7)에 따라 난수

- 
- 3) 「공유재산 및 물품 관리법」 제29조(계약의 방법) ① **일반재산을 대부하거나 매각하는 계약을 체결할 때에는 일반입찰에 부쳐야 한다.** 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 제한경쟁 또는 지명경쟁에 부치거나 수의계약으로 할 수 있으며, 증권의 경우에는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제9항에 따른 증권매출의 방법으로 하며, 이 법 제4조제1항제2호 및 제3호의 일반재산을 매각하는 경우에는 제76조제3항을 준용한다.
  - 4) 「서울특별시 지하도상가 관리 조례」 제5조(계약의 체결) ① 관리인이 계약을 체결하고자 할 때에는 **상가(인접상가 포함)단위별 또는 각 점포단위별 일반입찰 방법으로 한다.**
  - 5) 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제26조(계약의 방법) ② 법 제29조에 따른 일반입찰, 제한경쟁 또는 지명경쟁은 **예정가격 이상으로 입찰한 1개 이상의 유효한 입찰이 있는 경우에 최고가격으로 응찰한 자를 낙찰자로 한다.**
  - 6) 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제26조제1항에서 일반입찰로 대부하는 경우 지정정보처리장치를 이용토록 규정하고 있으며 「행정안전부 고시」 제2023-16호에서 지정정보처리장치를 '온비드'로 지정함.
  - 7) '전자자산처분시스템 최고가입찰참가자 준수규칙' 제10조(낙찰자 및 차순위 매수신고인 결정)
    - ① 낙찰자는 입찰공고에서 정한 바에 따른 유효한 입찰참가자 중 최고가격 입찰자를 낙찰자로 결정합니다.
    - ② 제1항의 **최고가격 입찰자가 2명 이상인 경우에는 온비드에 설치된 난수발생기에 의한 무작위**

발생기에 의한 무작위 추첨방법으로 낙찰자를 결정하고 있음.

- 서울시 지하도상가의 임대 계약기간은 「공유재산법」 제31조 제1항8) 일반재산(토지와 그 정착물)의 대부기간은 5년을 초과할 수 없다는 규정에 따라 현행 조례 제6조9)에서 5년 이내로 규정하고 있음.
- 이와는 별도로 「공유재산법」 제31조제3항10)에서는 입찰로 계약을 한 경우 최초 계약기간과는 별개로 1회 5년의 범위 내에서 갱신할 수 있도록 규정하고 있으나 현행 조례에서는 반영하지 않고 있음.
- 한편, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법(전통시장법)」 제17조의2<sup>11)</sup>에서는 지역상권을 활성화하고자 공유재산을 대부하는 전통시장과 상점가에 대해 최초 계약기간을 5년 이내로 제한하는 「공유재산법」에도 불구하고 계약기간을 10년 이내

---

추첨 방법으로 낙찰자를 결정합니다. 다만, 은비드의 전산장애 등 특별한 사정이 있는 경우에는 이용기관회원이 정하는 바에 따릅니다.

- 8) 「공유재산 및 물품 관리법」 제31조(대부기간) ① 일반재산의 대부는 다음 각 호의 구분에 따른 기간을 초과할 수 없다. 다만, 지역경제의 활성화를 위하여 대통령령으로 정하는 경우에는 예외로 한다.
  - 1. 토지와 그 정착물: 5년
  - 2. 제1호 외의 재산: 1년
- 9) 「서울특별시 지하도상가 관리 조례」 제6조(계약 기간) 상가 또는 점포 계약의 기간은 5년 이내로 한다.
- 10) ③ 지방자치단체의 장은 제2항의 적용을 받지 아니하는 자에 대하여도 1회로 한정하여 대부계약을 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신하는 대부기간은 제1항에 따른 대부기간을 초과할 수 없다.
- 11) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제17조의2(공유재산의 사용·수익허가 및 대부에 관한 특례) ① 지방자치단체의 장은 시장 및 상점가에서 직접 사업을 하고자 하는 자에 대하여 「공유재산 및 물품 관리법」 제21조 및 제31조에도 불구하고 지방자치단체 소유의 토지와 그 정착물의 사용·수익허가기간 또는 대부기간을 10년 이내로 할 수 있다.
  - ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 사용·수익허가 또는 대부를 받은 자가 사용·수익허가조건 또는 대부조건에 합의하는 경우에는 5년 단위로 사용·수익허가 또는 대부계약을 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신 횟수 및 조건 등에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

로 할 수 있도록 규정하면서,

- 계약조건을 합의한 경우, 5년 단위로 계약을 갱신할 수 있도록 하고 갱신 횟수 및 조건 등에 관한 사항은 조례로 정하도록 위임하고 있음.
- 다만, 「전통시장법」과 관련하여 서울시 25개 지하도상가 중 「전통시장법」 제2조제2호<sup>12)</sup> 및 「유통산업발전법」 제2조제7호<sup>13)</sup>의 상점가 기준 요건을 충족하여 「전통시장법」상 상점가로 등록된 지하도상가는 21개소이며 공단이 직영관리하는 4개소는 미등록된 상태임.
- 지하도상가의 점포 계약기간 및 갱신과 관련하여 타 지방자치단체의 사례를 살펴보면(〔표〕 참조), 지하도상가 관리 조례를 운영중인 9개 자치단체 중 점포 임대차 또는 사용·수익허가 기간을 10년 이내로 정하고 있는 곳은 부산, 제주를 비롯한 6개 자치단체이고, 나머지 3곳은 5년 이내로 제한하고 있음.

12) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

**2. “상점가”란 「유통산업발전법」 제2조제7호에 따른 상점가를 말한다.**

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

7. “상점가”란 일정 범위의 가로(街路) 또는 지하도에 대통령령으로 정하는 수 이상의 도매점포·소매점포 또는 용역점포가 밀집하여 있는 지구를 말한다.

「유통산업발전법 시행령」 제5조(상점가의 범위) 법 제2조제7호에서 “일정 범위의 가로(街路) 또는 지하도에 대통령령으로 정하는 수 이상의 도매점포·소매점포 또는 용역점포가 밀집하여 있는 지구”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지구를 말한다.

1. 2천제곱미터 이내의 가로 또는 지하도에 30개 이상의 도매점포·소매점포 또는 용역점포가 밀집하여 있는 지구

2. 상품 또는 영업활동의 특성상 전시·판매 등을 위하여 넓은 면적이 필요한 동일 업종의 도매점포 또는 소매점포(이하 이 조에서 “특성업종도소매점포”라 한다)를 포함한 점포가 밀집하여 있다고 특별자치시장·시장·군수·구청장이 인정하는 지구로서 다음 각 목의 요건을 모두 충족하는 지구

가. 가로 또는 지하도의 면적이 특성업종도소매점포의 평균면적에 도매점포 또는 소매점포의 수를 합한 수를 곱한 면적과 용역점포의 면적을 합한 면적 이내일 것

나. 도매점포·소매점포 또는 용역점포가 30개 이상 밀집하여 있을 것

다. 특성업종도소매점포의 수가 나목에 따른 점포 수의 100분의 50 이상일 것

- 계약기간과는 별도로 경기 의정부시, 경남 창원시, 강원 춘천시를 제외한 6개 자치단체는 계약기간 갱신을 규정하고 있으나 갱신했수 및 조건은 자치단체별로 상이함.

[표] 타 지방자치단체의 지하도상가 임대차 계약 및 갱신 현황

자치단체	계약 및 갱신 기간	근거
부산광역시	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 점포별 임대차 계약: 10년 이내</li> <li>□ 계약기간 갱신: 1회, 10년</li> </ul>	「전통시장법」제17조의2
인천광역시	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 점포 사용·수익허가 기간: 5년 이내</li> <li>□ 계약기간 갱신: 1회, 5년내</li> </ul>	「공유재산법」제21조
제주특별자치도	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 점포별 임대차계약: 10년 이내</li> <li>□ 계약기간 갱신: 2회, 5년단위</li> </ul>	「전통시장법」제17조의2
경기도 수원시	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 점포 임대차 계약: 10년 이내</li> </ul>	「상가임대차법」제9조 및 제10조
전라남도 순천시	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 점포별 임대차 계약: 10년 이내</li> <li>□ 계약기간 갱신: 1회, 5년</li> </ul>	「전통시장법」제17조의2
경기도 의정부시	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 점포 임대차 계약: 10년 이내</li> </ul>	「상가임대차법」제9조 및 제10조
경상남도 진주시	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 점포 사용허가기간: 5년 이내</li> <li>□ 계약기간 갱신: 1회, 5년 이내</li> </ul>	「공유재산법」제21조
경상남도 창원시 합성동	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 점포 임대차 계약: 10년 이내</li> </ul>	「상가임대차법」제9조 및 제10조
강원도 춘천시	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 점포 사용·수익허가 기간: 5년 이내</li> </ul>	「공유재산법」

### ■ 개정안에 대한 의견

- 안 제6조는 상가 또는 점포의 계약기간은 5년 이내로 하되, 해당 상가에서 영업중인 상인 3분의 2 이상이 조합원 또는 구성원으로 참여해 설립한 법인은 5년 단위로 계약을 갱신할 수 있도록 하고, 부칙에 적용례를 규정하여 조례 시행 이전에 계약을 체결한 지하도상가에도 개정안을 적용토록 하려는 것으로,
- 상인들로 구성된 법인 수탁자의 계약이 만료될 예정인 경우 입찰로 신규 수탁자를 선정하지 않고 5년 단위로 계약을 갱신함



에 따라 상인들의 안정적인 영업환경을 보장하고 자발적으로 발전방안을 마련토록하여 지하도상가의 상권이 활성화되도록 하려는 취지로 이해됨.

- 그러나, 본 개정안은 계약기간을 갱신할 수 있는 대상을 ‘해당 상가에서 영업중인 상인 3분의 2 이상이 조합원 또는 구성원으로 참여해 설립한 법인’으로만 한정하고 있어 이에 해당하지 않는 법인 또는 개인 수탁자 및 임차인은 계약을 갱신할 수 없는 형평성 문제를 안고 있다 할 것임.
- 더불어, 갱신 횟수나 조건 등의 제한없이 5년 단위로 계약을 무한 갱신할 수 있도록 하고 있는 바, 「전통시장법」에서 지방자치단체의 사정에 맞도록 갱신 횟수 및 조건 등에 관한 사항은 조례에서 정하도록 위임한 법률의 취지와 부합하지 않을 뿐만 아니라,
- 갱신 조건에 부합하는 특정 법인이 영구적으로 관리운영권을 행사할 수 있게 된다는 점에서 공유재산을 특정 법인 수탁자가 사유화하는 문제가 제기될 수 있음.
- 또한, 지하도상가는 서울시에서 관리하는 공유재산으로 시민 누구나 운영할 수 있는 기회를 부여하도록 일반재산을 대부 또는 매각시 일반입찰에 부치도록 「공유재산법」 제29조제1항에서 명시하고 있다는 점에서 본 개정안은 이를 저해할 진입 장벽이 될 수 있음.
- 참고로, 서울시는 시 방침<sup>14)</sup>에 따라 소상공인 보호 등을 목적

으로 상가단위별 입찰의 경우 최고가 입찰 낙찰상한율을 120%로 제한하고 있고,

- 입찰하기 전에 해당 지하도상가 점포 임차인들에게 신규 수탁자로부터 임차기간 보장이 포함된 입찰동의서를 제출받아 기존 점포 임차인들의 안정적인 영업환경도 충분히 보장하고 있다는 입장임.
- 결과적으로, 본 개정안은 계약을 갱신할 수 있는 대상이나 갱신횟수 및 조건에 대해 내·외부 기회의 형평성 측면에서 면밀한 검토가 필요해 보이고, 공유재산(일반재산)인 지하도상가의 공익성 측면에서도 신중한 검토가 요구된다 하겠음.
- 

---

14) 2017년 지하도상가 관리 추진계획, 행정2부시장 방침 제126호 (2017.5.22.)  
2017년 하반기 지하도상가 임차인 선정 계획, 보도환경개선과-16620호 2017.12.28.)