

충남도의회 의원 연구모임 결과보고서

상가 브랜드화를 통한 상가 활성화 방안

(내포신도시/월산상가 지역을 중심으로)



충청남도의회

목 차

1. 흥성과 내포신도시의 이해	1
2. 흥성의 상점가 / 시장 현황	2
가. 상점가(명동시장)	2
나. 전통시장(흥성 전통시장 외4개소)	4
다. 관계 법령 및 조례	6
1) 소상공인기본법	6
2) 소상공인 보호 및 지원에 관한 법률	6
3) 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	7
4) 유통산업발전법 시행령	8
5) 지방자치법	8
6) 지방조례	10
3. 내포신도시 및 월산 상가 및 상인현황	14
가. 내포신도시	14
나. 월산상가	14
4. 내포신도시 및 월산상가 활성화 방안 분석	15
가. 관련법령 등 관련 정부지침 확인 후 조례의 구체적 제정	15
나. 내부 역량 강화	16
다. 외부환경 변화에 적극적 대응	17
5. 결론	18

소상공인 상가 브랜드화를 통한 활성화 방안

(내포신도시/월산상가 지역을 중심으로)

1. 흥성의 이해

흥성군은 옛 홍주군과 결성군을 합한 군으로 조선시대 1413년 현감을 두었다가 1895년 군으로 승격, 1914년 홍주군·결성군 및 보령군의 일부를 통합하여 흥성군이 되었다. 이후 1941년 홍주면이 흥성읍으로, 1942년 광천면이 읍으로 되었다. 1983년 2월 전국 행정구역 조정에 따라 서산군 고북면 대사리와 결성면 와리를 갈산면에, 흥동면 월림·대평·운용리를 광천읍에, 결성면 중리를 서부면에, 흥북읍 내법리, 흥동면 구룡리를 흥성읍에 각각 편입하여 흥성·광천읍 갈산·결성·구항·금마·서부·은하·장곡·흥동·흥북 등 2개읍 9개면으로 개편된 후, 2017년 7월 1일 흥북면이 흥북읍으로 전환되면서 2읍 9개면에서 3개읍 8개면(흥성·광천·흥북읍, 갈산·결성·구항·금마·서부·은하·장곡·흥동면)으로 개편되었다.

한편 내포신도시는 “도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법”¹⁾에 따라 2020년 계획인구 10만 명을 수용할 도시로 흥성군 흥북읍(총 면적의 63%), 예산군 삽교읍(총 면적의 37%) 일원에 계획되어 현재도 추진되고 있다. 또한 신도시 개발방향은 충청남도의 상생발전과 지역통합에 의한 공동번영을 실현하기 위한 지속가능한 충남발전을 선도하는 LOHAS²⁾형 신도시로, 구체적으로는 도시건설의 기반이 되는 생태도시³⁾, 안전도시⁴⁾, U-city⁵⁾의 개념을 중심으로 전체적인 도시계획의 기초를 이루게 되고, 도시의 주

- 1) 제3조(기본이념과 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 도청이전신도시 건설의 성과가 주변 도시에 확산되어 지역균형 발전에 기여하도록 하여야 하며, 이전기관에 대한 지원을 통하여 수준 높은 행정·주거·교육·문화 등의 정주(定住)환경을 갖추도록 하여야 한다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 국가균형발전을 촉진하기 위하여 추진하는 도청이전신도시 건설 및 지원에 필요한 예산을 확보하고 관련 시책을 수립·추진하여야 한다.
- 2) LOHAS(Lifestyles Of Health And Sustainability) : 건강과 지속적인 성장을 추구하는 생활방식을 의미하며, 공동체의 환경과 미래에도 지속이 가능한 발전을 고려하는 '사회적 웰빙'이라는 관점에서 지역주민의 전체적인 삶의 질을 높여주는 신개념적인 접근방법
- 3) 자연과 인간이 어우러지는 친환경적인 생태도시(Eco-city)
인간과 자연이 조화를 이루는 친환경적인 도시공간구조 구축. 삶의 질 향상과 도시의 쾌적성을 위한 생태주거단지, 친수공간(親水空間), 녹지 체계 등에 의한 친환경도시 구현
- 4) 각종 재난 및 재해에 안전한 도시건설(Safe city) : 사전재해영향성 평가를 통한 안전한 도시건설.
안전성과 효율성을 고려한 도시방재관리시스템 구축
- 5) 정보화 기반의 유킴퓨터스 도시(U-city) : 공공서비스의 정보화 : 도시통합정보 네트워크 구축.
공공행정 및 기업 활동의 효율성을 높이는 혁신환경의 구축.

요 성격 및 기능을 담아내는 Triangle City 즉, 첨단산업도시⁶⁾, 통합형 행정도시⁷⁾, 건강복지도시⁸⁾의 3가지 주요 개발방향이 설정된 도시이다.

2. 흥성의 상점가 / 전통시장 현황(6개소, 상인회 군청등록)

가. 상점가(흥성 명동상가)현황

시장·상점가·활성화구역명	흥성 명동상점가		
구 분	상설(), 정기() / 공설(), 사설(●), 법인(), 개인()		
소재지	충남 홍성군 홍성읍 아문길29 71-6		
전화번호	팩스번호	041-634-5077	
대표자	관리자 (상인회, 조합)	명동상점가 상인회	
개설일자	2006	건축일자	1980
건물구조	지하1층, 지상2층	점포수	300
대지면적(㎡)	35,000㎡	건물연면적(㎡)	70,000㎡
매장면적(㎡)	평균 66㎡	부대시설	명동종합상황실, 고객센터, 주차장,
취급품목	의료, 금융, 잡화, 외식업 등		

1) 상점가 주요 추진 / 진행사업

사업기간	사업구분 (보조/자체)	사업내용	사업비 내역 (단위 : 천원)					비고 (사업유형)
			합계	국비	지방비		민간	
					광역	기초		
2007~2009	국비	전선지중화	1,500,000	1,000,000	-	450,000	50,000	시설
2009~2010	국비	현대화사업	300,000	200,000	-	100,000	17,000	시설
2016	보조	주차환경개선사업	98,404	59,043		39,361		
2019	국비	특성화첫걸음사업						완료
2020	국비	문화관광형사업						진행

6) 지식기반형 첨단산업도시(Technopolis, High-tech city) : 도시의 지속가능한 발전을 위한 경제적 지속성을 뒷받침하는 원동력으로써, 지식기반형의 첨단산업기반구축.

정보화도시 기반구축 및 지역산업 육성, 대학과의 긴밀한 연계 등을 통해 직주근접(職住近接)의 도시환경 조성 및 지역인재의 지역착근 유도.

7) 지역균형발전을 위한 통합형 행정도시(Administrative city)

충청남도의 행정기능의 통합/연계 : 지역균형발전의 총추적인 구심점 역할 수행.

지역의 정치, 경제, 사회, 문화 등 전 분야에 걸친 중심행정 서비스 기능을 강화

8) 고품격 건강복지도시(Wellbeing city) : 소외된 지역 및 계층이 없는 체계적인 복지정책 마련.

주민의 건강과 지속적인 성장을 추구하는 LOHAS개념의 쾌적한 웰빙도시 구현.

2) 상점가 분석

- 가) 명동상점가 현실태 : 읍 단위 생활권 중심으로 전통(상설·5일장) 시장, 의료·금융·쇼핑 등의 상가가 모여 있는 홍성군의 중심 상가 역할 감소/소멸위기
- 나) 공동체 구성 : 내포신도시 형성으로 다수 이주자 진행
- 다) 내부역량 : 홍성지역의 인구현황과 소득수준, 소비성향 등을 LSM(Local Store Marketing)에 근거한 SWOT분석 등 논리적 근거 요구
- 라) 상점가 활성화 목적 : 지역민, 유동인구 유입으로, 상인 소득향상
- 마) 경제여건 : 지역특산품, 신선품, 숙성품 부족, 편의품(선매품)위주 판매로 상인들의 자존감이 하락, 공격적 마케팅 노력 필요
- 바) 문화창조 : 특정시간, 요일 등 선택과 집중 없어 주간 계속 근무, 중심권과 외곽, 옥상, 빈상가 등 공간의 보편적 활용
- 사) 최근 사회현상 : 저출산, 청년실업, 중장년 조기퇴직, 노후준비 안된 노년층 과다

3) 문제점

- 가) 시장 활성화가 상인 자체노력으로 한계점 도달
- 나) 지역의 대표적인 양돈, 축산에 관련된 신선상품과 숙성상품 등 지자체가 메뉴개발에 소극적
- 다) 전일제 주간(늦은시간) 상시근무로 상인들의 피로도 증가
- 라) 시장 내 빈점포, 옥상, 중심과 외곽지대 등 효율적 활용계획 검토
- 마) 최근 사회현상을 반영한 업종의 진입장벽 여부 및 유인책 개발

4) 해결방안

- 가) 소상공인시장진흥공단의 특성화첫걸음 사업 등 긍정적 신호
- 나) 돼지와 소를 이용한 모든 요리 총 본산 : 홍성의 특산품화
- 다) 고객성향 빅데이터를 분석 적극 활용
- 라) 업종별 시간(요일)별 선택과 집중 근무제 도입 검토
- 마) 고객 다수를 유인할 수 있는 공간(평생교육센터, 주부교실, 여성회관, 커뮤니티센터, 역사시설 보존 등)를 배치 운영함으로써 역사와 문화 공유

- 바) 유아원, 유치원, 청년창업센터(중간조직화 : 전통계승), 중장년 퇴직자 활용
- 사) 현 상인회장 체제와 같은 적극적, 도전적인 활성화사업 추진단 지속적 적극적 활용

5) 기대효과

- 가) 상인에게 소득향상을, 지역민과 유동인구에게 희망을 주면서, 흥성의 역사, 문화, 특산품을 즐길 수 있도록 고객이 필요한 시간에, 고객에게 가용한 용역과 재화를, 고객의 요구에 맞게 제공, 사람이 모이고 경제활동이 활발한 문화관광시장으로의 명동상가 육성

나. 전통시장(5개소)

1) 개요

(홍성군 제공, 2019년 현황)

시장명	등록유무	개설주기	소유형태	토지면적(㎡)	매장면적(㎡)	총점포수	노점수	시장상인수	개설일자	등록/인정일자
갈산전통시장	인정	정기	공설	3,612	700	18	44	62	1943	2006
광천전통시장	등록	정기	공설	10,771	2,522	177	50	227	1926	2008
광천원동시장										
홍성상설시장	등록	상설	법인+사설	5,867	3,999	92	70	162	1943	2005
홍성전통시장	등록	정기	공설	15,990	10,240	139	351	490	1943	2006

2) 세부내용

가) 홍성전통시장의 주요특징

- (1) 홍성역과 홍성터미널이 인접, 관광객 접근성이 좋음
- (2) 홍성 특산물인 축산물과 인근 바닷가의 수산물 등 먹거리 시장
- (3) 최근 지원사항 : 아케이드, 장옥, 공동마케팅, 주차장 등 설치

나) 광천전통시장의 주요특징

- (1) 국내 3대 젓갈시장인 광천토굴새우젓(자연환경을 이용한 토굴저장방식)과 재래맛김 등으로 인지도가 높음.
- (2) 매년 10월 중 광천토굴새우젓, 재래맛김 축제 및 오서산 역사품 축제를 개최 방문객들에게 볼거리 먹거리 제공.
- (3) 최근 지원사항 : 아케이드, 장옥, 공동마케팅, 주차장 등 설치 문화관광형 시장육성 3회(2015, 2016, 2017년)지원

다) 흥성 상설시장

- (1) 흥성군청 주변 재래시장인 매일시장으로 고객 접근성이 좋음.
- (2) 옛시장 모습의 직접 재배한 농산물 직거래 장터
- (3) 최근 지원사항 : 아케이드, 공동마케팅, 비가림, 옥상방수 설치 쉼터 설치 및 상인대학(2015년) 운영

라) 갈산전통시장

- (1) 인구감소 지역으로 시장의 기능이 축소되고 있으나 농공단지 및 대규모 산업단지 등 인구유입으로 시장 활성화 기대.
- (2) 흥성 톨게이트 입구로 서해안 일대 관광객 유입 용이
- (3) 최근 지원사항 : 아케이드, 장옥, 주차장 등 설치

3) 전통시장 자생력 제고 방안(중소벤처기업부 활성화 방안 고려)

가). SOC 확충(고객 편의시설, 주차장 등)

- (1) 외곽에 설치된 시설을 중앙으로 이전, 출입시 자연스런 쇼핑
예) 외곽 주차장 : 고객보다 외부업무로 주차장만 활용
- (2) 주민센터 프로그램 등을 시장내 빈점포 활용
- 프로그램利用者 전통시장 쿠폰, 포인트 등 제공
- (3) 복합공간조성 : 어린이집, 회의공간, 주부교실, 평생학습공간 등

나). 영업환경 개선(불러오는 영업보다, 찾아오는 영업환경 조성)

- (1) 창업보육센터 및 on-off line 통합배송시설 운영.
- (2) 문화관광형시장의 다양한 이벤트 개발.
- (3) 둘레길을 시장길에 포함.

필수코스로 월 00회 통과시 포인트, 온누리상품권 제공

다. 관계 법령 및 조례

1) 소상공인 기본법

소상공인기본법

[시행 2021. 2. 5] [법률 제16954호, 2020. 2. 4, 제정]

중소벤처기업부(소상공인정책과) 042-481-3988

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 소상공인의 지속가능한 성장과 경영안정을 촉진하고 사회적·경제적 지위 향상 및 고용안정을 도모하기 위한 시책의 기본적 사항을 정함으로써 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) ① 이 법에서 "소상공인"이란 「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 소기업(小企業) 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 자를 말한다.

1. 상시 근로자 수가 10명 미만일 것

2. 업종별 상시 근로자 수 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당할 것

② 제1항을 적용할 때 소상공인이 그 규모의 확대 등으로 소상공인에 해당하지 아니하게 된 경우 그 사유가 발생한 연도의 다음 연도부터 3년간은 소상공인으로 본다. 다만, 소기업 외의 기업과 합병하거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 소상공인에 해당하지 아니하게 된 경우에는 그러하지 아니하다.

제3조(정부와 지방자치단체의 책무) ① 정부는 소상공인의 보호와 자주적 육성을 위한 종합적인 소상공인시책을 수립·시행하여야 한다.

② 지방자치단체는 제1항에 따른 소상공인시책에 따라 관할 지역의 특성을 고려하여 그 지역의 소상공인시책을 수립·시행하여야 한다.

③ 정부와 지방자치단체는 소상공인 보호·육성에 필요한 재원을 지속적이고 안정적으로 확보하여야 한다.

④ 정부와 지방자치단체는 상호 간의 협력과 소상공인시책의 연계를 통하여 소상공인에 대한 지원의 효과를 높일 수 있도록 노력하여야 한다.

2) 소상공인 보호 및 지원에 관한 법률

소상공인 보호 및 지원에 관한 법률 (약칭: 소상공인법)

[시행 2020. 2. 21] [법률 제16652호, 2019. 11. 26, 타법개정]

중소벤처기업부(소상공인정책과) 042-481-3988

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 소상공인의 자유로운 기업 활동을 촉진하고 경영안정과 성장을 도모하여 소상공인의 사회적·경제적 지위 향상과 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 "소상공인"이란 「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 소기업(小企業) 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 자를 말한다.

1. 상시 근로자 수가 10명 미만일 것
2. 업종별 상시 근로자 수 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당할 것

제2조(정의) 이 법에서 "소상공인"이란 「소상공인기본법」 제2조에 따른 소상공인을 말한다.

[전문개정 2020. 2. 4.]

[시행일 : 2021. 2. 5.] 제2조

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 소상공인의 경영안정과 성장을 위한 종합적인 지원 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 지방자치단체는 제1항에 따른 시책에 따라 관할 지역의 특성을 고려한 지역별 소상공인 지원 시책을 수립·시행하여야 한다.

3) 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법

전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 (약칭: 전통시장법)

[시행 2019. 2. 15.] [법률 제15744호, 2018. 8. 14., 일부개정] 공포법령보기

중소벤처기업부(시장상권과), 042-481-4335, 4562

제1장 총칙 <개정 2010. 6. 8.>

제1조(목적) 이 법은 전통시장과 상점가의 시설 및 경영의 현대화와 시장 정비를 촉진하여 지역상권의 활성화와 유통산업의 균형 있는 성장을 도모함으로써 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2012. 12. 11., 2013. 5. 28., 2015. 11. 20., 2017. 2. 8., 2017. 7. 26., 2018. 6. 12.>

1. "전통시장"이란 자연발생적으로 또는 사회적·경제적 필요에 의하여 조성되고, 상품이나 용역의 거래가 상호신뢰에 기초하여 주로 전통적 방식으로 이루어지는 장소로서 다음 각 목의 요건을 모두 충족한다고 특별자치시장·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

2. "상점가"란 「유통산업발전법」 제2조제7호에 따른 상점가를 말한다.

4) 유통산업발전법 시행령

유통산업발전법 시행령

[시행 2019. 1. 1.] [대통령령 제29421호, 2018. 12. 24., 타법개정]

산업통상자원부(유통물류과), 044-203-4381

제1조(목적) 이 영은 「유통산업발전법」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. <개정 2009. 10. 1.>

중간 생략

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. <개정 2018. 1. 30.>

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

5) 지방자치법

지방자치법

[시행 2019. 12. 25.] [법률 제16057호, 2018. 12. 24., 타법개정]

행정안전부(자치분권제도과-지방자치법 총괄), 044-205-3307

행정안전부(선거의회과-지방의회, 제30~92조), 044-205-3378

제1장 총강(總綱)

제1절 총칙

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.

제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다. <개정 2011. 5. 30.>

1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도
2. 시, 군, 구

중간생략

제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다. <개정 2007. 4. 6., 2007. 5. 17., 2009. 12. 29., 2011. 7. 14., 2017. 4. 18., 2018. 12. 24.>

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무

2. 주민의 복지증진에 관한 사무

- 가. 주민복지에 관한 사업
- 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리
- 다. 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원
- 라. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진
- 마. 보건진료기관의 설치·운영
- 바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역
- 사. 묘지·화장장(火葬場) 및 봉안당의 운영·관리
- 아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도
- 자. 청소, 오물의 수거 및 처리
- 차. 지방공기업의 설치 및 운영

3. 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무

- 가. 소류지(小溜池)·보(淤) 등 농업용수시설의 설치 및 관리
- 나. 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통지원
- 다. 농업자재의 관리
- 라. 복합영농의 운영·지도
- 마. 농업 외 소득사업의 육성·지도
- 바. 농가 부업의 장려
- 사. 공유림 관리
- 아. 소규모 축산 개발사업 및 낙농 진흥사업
- 자. 가축전염병 예방
- 차. 지역산업의 육성·지원
- 카. 소비자 보호 및 저축 장려
- 타. 중소기업의 육성
- 파. 지역특화산업의 개발과 육성·지원
- 하. 우수토산물 개발과 관광민예품 개발

4. 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무

5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무

6) 지방 조례

조례제정 관련 대법원 판례 및 지방자치법

“헌법 제117조제1항과 지방자치법 제15조에 의하여 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있으나, 이 때 사무란 지방자치법 제9조제1항에서 말하는 지방자치단체의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하게 된 단체위임사무를 가리키므로 지방자치단체가 자치조례를 제정할 수 있는 것은 원칙적으로 이러한 자치사무와 단체 위임사무에 한하므로 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무와 같이 지방자치단체의 장이 국가기관의 지위에서 수행하는 사무일 뿐 지방자치단체의 사무라고 할 수 없는 것은 원칙적으로 자치조례의 제정범위에 속하지 않는다(대법원 2001. 11. 27. 선고 2001추47판결례).”

지방자치법

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, “주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임”이 있어야 한다.

제23조(규칙) 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 자치입법권을 가진다. 지방자치단체는 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고, 지방자치단체의 장은 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다(「지방자치법」 제22조(조례) 및 제23조(규칙)).

지방자치단체의 사무에는 ① 지방자치단체가 자신의 책임과 부담 하에 주민의 복리를 위하여 처리하는 사무와 자치단체의 존립목적을 위한 사무인 자치사무, ② 일정한 사무를 국가사무 또는 광역지방자치단체의 사무로 정한 후 그 사무를 광역지방자치단체나 기초지방자치단체에 위임한 단체위임사무, ③ 일정한 사무를 국가사무 또는 광역지방자치단체의 사무로 정한 후 그 사무를 광역지방자치단체의 장이나 기초지방자치단체의 장에게 위임한 기관위임사무로 구분된다.

조례를 제정할 수 있는 사무란 원칙적으로 ‘자치사무’와 법령에 따라 지방자치단체에 위임⁹⁾된 ‘단체위임사무’를 말하고, 지방자치단체의 장에 위임된 ‘기관위임사무’는 포함되지 않는다. 따라서 지방자치단체의 소관에 속하지 아니한 국가사무 기관위임사무 및 다른 지방자치 단체의 소관에 속하는 사무(예컨대 기초지방자치단체의 소관에 속하는 사무에 대해 광역지방자치단체의 조례로 정하거나 광역지방자치단체의 소관에 속하는 사무에 대해 기초지방자치단체의 조례로 정하는 경우)에 대해서는 개별 법령에 특별한 규정이 없는 한 조례를 제정할 수 없다.

「지방자치법」 제22조 단서 규정이 헌법 제117조 제1항에서 법령의 범위에서 조례를 제정할 수 있도록 한 규정보다 강화하여 법률의 위임을 요구하고 있다는 점에서 헌법의 취지를 제약하고 있다는 주장도 있으나, 해당 규정은 국민의 기본권 제한과 관련하여 법률유보 원칙을 선언한 헌법 제37조제2항의 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로 제한할 수 있으며, 제한하는 경우도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”는 규정에 근거한 것으로 헌법 제117조도 이러한 헌법 제37조제2항의 원칙에 의하여 제한될 수밖에 없습니다.

그래서, 조례로 “주민의 권리를 제한하거나 의무”를 부과하려는 경우에는 “법률의 위임”이 있는지를 살펴보아야 하고, ‘법률의 위임’이 없는 경우에는 필요성이 있다고 하더라도 조례로 “인·허가, 등록, 신고 등을 신설하거나 정년제한, 의무사항 신설 등과 같은 주민의 권리 제한 및 의무 부과에 관한 사항을 규정해서는 아니 된다. 비록 구체적인 의무 규정을 신설하지 않더라도 행위를 강제하는 취지의 규정을 두는 경우에도 「지방자치법」 제22조 단서에서 규정하고 있는 법률 유보의 원칙을 위반하는 것으로 볼 수 있을 것입니다.”

9) 행정법상 : 행정관청이 그 자체의 법령상의 권한의 일부를 다른 관청에 이양하여행사하게 하는 권한의 위임이 있다. 권한을 이양 받은 관청은 그 자체의 명의로 책임으로 그 권한을 행사한다. 권한의 위임이라는 것은 법령으로 정하여진 권한을 다른 기관에 옮겨 주는 것이므로, 법적 근거를 필요로 하며(지방자치법 95조, 교육법 175조), 권한의 전부를 위임하지는 못한다. [네이버 지식백과] 위임 [mandate, 委任] (두산백과)

(나) 자치법규의 종류

자치법규는 자치법규를 정립하는 주체, 절차 및 형식에 따라 법령의 범위에서 그 사무(자치사무)에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 제정하는 조례(「지방자치법」 제22조), 지방자치단체의 장 이 법령 또는 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 규칙(「지방자치법」 제23조) 및 교육감이 법령 또는 조례의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 교육규칙(「지방교육자치에 관한 법률」 제25조제1항)이 있다.

그 밖에 지방의회가 의회의 내부운영에 관하여 정하는 의회규칙(「지방자치법」 제43조)과 지방의회의 회의 운영에 관하여 정하는 회의규칙(「지방자치법」 제71조)이 있다. 조례는 법령의 위임에 따라 제정되는 위임조례와 법령의 위임 없이 제정되는 자치조례로 구분된다.

기관위임사무에 관한 조례나 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례 및 벌칙을 정하는 조례는 법령의 위임이 있어야 한다. 또한 조례는 지방의회가 임의로 제정 할 수 있는 임의적 조례가 원칙이나, 법령의 규정에 따라 조례를 제정하여야 하는 필수적 조례가 있다. 이렇게 볼 때 주민의 권리의무와 벌칙에 관한 조례는 거의 대부분이 ‘위임조례’나 ‘필수조례’에 해당하게 된다.

(다) 입법의 필요성 및 가능 여부 판단

지방자치단체에서 결정한 정책의 시행을 위해 자치법규가 필요하다고 판단되는 경우에도 자치법규 제정이 가능한지에 대한 검토가 필요하다. 지방자치단체의 소관에 속하지 않는 “국가사무”나 “기관위임사무”에 대한 조례 제정, 광역지방자치단체의 조례에 위임된 사항에 대한 기초지방자치단체 조례의 제정이나 그 반대의 경우, 교육감의 소관에 속하는 사항에 대한 시·도지사의 규칙의 제정 등은 “법률에 특별한 위임”이 없는 한 제정할 수 없다. 또한, “국민의 권리를 제한하거나 국민에게 의무를 부과하는 사항”인 경우에는 “법률의 위임”이 필요 하므로 관계 법령을 분석하여 “법률의 위임”이 있는지를 살펴보아야 한다.

그리고, 관계 법령을 분석하여 살펴보았을 때 “법률의 위임”이 없다면 입법의 필요성이 있다고 하여도 “국민의 권리를 제한하거나 국민에게 의무를 부과하는 사항”은 조례 및 규칙으로 제정할 수 없다.

- 첨부1) 충청남도 소상공인 지원에 관한 조례
- 첨부2) 홍성군 유통업 상생협력과 소상공인 지원 조례
- 첨부3) 홍성군 소상공인 특례보증지원에 관한 조례
- 첨부4) 홍성군 전통시장 및 상점가 육성을 위한 조례

(라) 예산군 소상공인 지원 조례

예산군 소상공인 지원 조례

[시행 2020. 4. 3.] [충청남도예산군조례 제2580호, 2020. 4. 3., 일부개정]

충청남도 예산군(산업건설국 경제과 경제팀), 339-7254

제1조(목적) 이 조례는 「지방자치법」 제9조에 따라 예산군에 소재하고 있는 소상공인의 건전한 육성을 위하여 경영안정 및 특례보증, 이차보전 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "소상공인"이란 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조 및 같은 법 시행령 제2조제1항에 따른 사업자를 말한다.
2. "특례보증"이란 소상공인이 금융기관으로부터 자금의 대출을 받는 조건으로 부담하는 금전채무를 예산군(이하 "군"이라 한다)과 협약한 신용보증기관이 보증하는 것을 말한다.
3. "이차보전"이란 소상공인이 금융기관을 통하여 용자 받은 대출금의 이자 일부를 예산군수(이하 "군수"라 한다)가 예산의 범위내에서 보전해 주는 것을 말한다.
4. "금융기관"이란 「은행법」 제2조제1항 및 「중소기업은행법」 제4조제2항에 따른 법인, 「농업협동조합법」 제2조제1호 또는 「수산업협동조합법」 제2조제4호에 따른 조합과 「신용협동조합법」 제2조제1호에 따른 조합, 「새마을금고법」 제2조제1항에 따른 새마을금고 등을 말한다.
5. "신용보증기관"이란 「지역신용보증재단법」에 따른 지역신용 보증재단을 말한다.

3. 내포신도시 및 월산상가, 상인현황

* 소상공인관련 현황, 정책 등 세부내용 없음

가. 내포신도시 상가 현재 상태



나. 월산상가 현재 상태

4. 내포신도시 및 일산상가 활성화 방안

가. 관련법령 등 관련 정부지침 확인 후 조례의 구체적 제정

중기부 뉴스

[보도설명자료] 「상점가 기준 완화 유통산업발전법 시행령 개정」 보도관련 - 2018. 1. 30(화) 서울경제 A01·03면 기사

중소벤처기업부 2018. 1. 31. 14:23

URL 복사 +이웃추가

“
언론 보도내용

□ 국정과제와 최저임금 지원대책 등에 포함된 방안임에도 구체적인 예산 소요에 관한 최소한의 추정도 없이 법부터 서둘러 개정

* 상점가 기준, 50→30개 완화(유통산업발전법 시행령 개정·공포, '18.1.30 시행)

◇ 최저임금 보장의 여파로 예상보다 예산수요가 커질 가능성이 높아 별도의 예산이 없을 경우 전통시장과의 다툼도 생길 수도 있음

* 상점가 기준 완화로 최대 25배(5,500개) 증가/ '18년 예산안 : 3,521억원, 상점가 지원실적 130억원

기사 내용에 대한 설명

□ 상점가 등록현황

- 상점가는 220곳('16년 기준)으로, 법적요건을 충족하고 상인회를 등록하거나 진흥조합(사업, 협동)을 결성한 경우 지원대상에 진입
 - * (상점가현황) 일반 157곳, 지하도 63곳 / 점포 5.2만개, 상인 10.7만명
 - * (상점가범위) 2,000㎡이내에 **50개 이상 점포 밀집지구**(도·소매업 1/2 이상)
 - * (등록절차) 상인회 설립(전체상인의 1/2이상 사전동의) → 신청서(동의인명부, 총회 회의록, 규약·정관, 사업계획서 등) → 등록증(기초자치단체, 14일이내 발급)
 - * (지원사업) 시설현대화, 주차환경개선, 시장경영혁신, 온누리상품권 등
- 골목상권 활성화 및 소상공인의 경영환경 개선을 위해 **상점가 범위를 완화 (50→30개)하고 정책적 지원·육성 추진(국정과제)**
 - * 유통산업발전법 시행령 개정·시행('18.1.30)

□ 상점가 수요 전망 및 지원계획

- 상점가 기준을 완화할 경우 신규등록 상점가는 구역설정(면적기준), 업종분포 및 조직결성(상인동의) 등 변수로 5,500개 등록은 과다 추정

- * (과거사례) 상점가 지원제도 도입('06년) 당시 전망에 따르면, 상점가 수를 4,328개(50개이상 점포수로 추출)로 추정하였으나, 현재 등록된 상점가는 220개
 - '18년 현재 신규 상점가에 대한 상인조직 역량강화를 위해 상인교육·점포컨설팅 및 온누리 상품권 취급 등 지원 추진
 - 향후 상점가 증가추이에 따라 예산당국과 협의하여 추가예산 확보 및 '19년 지원예산 확대 등을 적극 검토할 계획
- * 이 보도자료와 관련하여 보다 자세한 내용이나 취재를 원하시면 중소벤처기업부 시장상권과 오성태 사무관(☎ 042-481-4574)에게 연락주시기 바랍니다.

- 1) 법령의 위임 범위 내 적극적이고 구체적인 조례 작성이 필요
 - 가) 위임법령 : 지방자치법, 소상공인 기본법 등 다수 법령 개정 및 제정
 - 나) 상점가 : 법령으로 통제
 - 다) 법정 상점가보다 규모가 작은 상권의 상인들 보호대책 누락

- 2) 도 및 군의원과 시민단체의 연계된 조례제정팀 편성
 - 가) 의원연구모임의 조례제정 모임으로 확대
 - 나) 시민들의 요구사항을 조례에 포함하는 노력이 필요
 - 다) 홍성 및 예산 도의원간 협력
 - 라) 도 의원과 군의원간 협력
 - 마) 내포신도시 내 홍성 상인회와 예산 상인회의 협력
 - 바) 의원과 시민단체의 협력으로 조례제정

- 3) 소상공인을 도울 수 있는 상권 발전을 위한 **상권전문상담사(가칭) 운영**

나. 상인회 자체 내부 역량 강화

- 1) 각 사업장 대표의 역할
 - 고객(종업원)은 황제이고 스승이다.
 - 품질과 서비스는 창업자의 자존심이다.
 - 프로 비즈니스의 자질을 갖추어라.

새로운 경영마인드, 마케팅 기법을 도입.
 창업자의 적성에 맞는 업종 선택.
 정보수집과 분석, 전문화 차별화를 꾀하라.
 작게 시작해서 내실 있고, 크게 키워라.

2) 소점포 경영전략

가) 경영자(판매원)

무엇을 만들고 무엇을 파느냐
 어떻게 만들고 어떻게 파느냐(정보, 지식, 경험)
 최소 서비스에서 배려 서비스를 넘어 고객 감격(탄) 서비스를
 제공하라
 고객관리(특성파악, STP전략의 DATA화)

나) 점포(매장)관리

광고효과 : exterior, interior, 조명, 청결성
 공간관리 : 출입구, 화장실, 계산대, 조리실, 객실

다) 상품관리 및 홍보

주력/유인상품 구분, 특성을 고려한 노출성 확대
 POP광고, FBI 관심

다. 외부환경 변화에 적극적 대응

1) 상거래 변화환경의 인식

구분	전통적 상거래	전자 상거래
유통채널	기업 →도매상→소매상→소비자	기업 →소비자
거래지역	일부지역	전세계
거래시간	제약된 영업시간	24시간
고객 수요 파악	영업사원이 획득 정보 재입력 필요	온라인으로 수시 획득 재입력 없는 디지털데이터
마케팅활동	구매자의 의사에 상관없는 일방적인 마케팅	쌍방향 통신을 통한 일대일 마케팅
고객 대응	니즈 포착이 지연, 대응 지연	니즈 신속한 포착, 즉시 대응
판매 거점	판매 공간이 필요	사이버 공간

2) 상업환경의 변화에 대한 적극적인 대처

소비자의 변화	사회의 변화	시대적인 변화
스마트 슈머 (smartsumer)	개성적 차별화된 소비증가	평생직장의 개념 변화
싱글 라이프 스타일 (single lifestyle)	모바일 활용한 시간중시	청년 창업 증가
사이버 협업 (cyber collaboration)	건강 및 생활의 질 중시	여성 창업 증가
즐거움 (Enjoyment)	수요의 국제적 표준화	소자본 창업 증가
브랜드 체험 (experience of brand)	창업인프라 구축	SOHO사무실 대여업
에로틱 자본 (erotic capital)	활발한 창업교육	창업 유형 / 종목 다양화

3) 공공기관의 활용(소상공시장진흥공단 등)

4) 중간조직 및 단체의 가입(소상공인 연합회 등)활동

5. 결론

내포신도시는 홍성군과 예산군 사이에 일정 공간을 확보하여 도청 등 공공기관을 이주시키는 법률에 의해 탄생된 도시이다. 그러나 도지사 및 군수 등 단체장들의 관심과 이주한 시민들의 지역발전에 대한 욕구는 도처에서 막히고 있다.

이를 극복하기 위해 최근 혁신도시 지정을 위한 노력으로 응집된 힘을 보여주었으며 이를 계기로 공공기관 이전 및 민간기업 유치에 다시 한 번 정치적인 역할이 필요하다.

이처럼 내포신도시 활성화를 위한 노력은 지속적으로 계속되어지고 있으나 성과는 쉽게 보이지 않는다. 따라서 지속가능한 발전을 위한 시민조직이 필요하고 이를 위해 충남도의회 의원회의원을 중심으로 의원연구모임과 의정토론회 기타 시민단체 모임등이 각자의 목소리를 내고 있다

그 중 하나가 내포신도시 상권 활성화와 월산상가 활성화를 위한 미등록

상인회의 외침이다. 따라서 지역경제 활성화와 상점가로 등록되지 못하는 소상공인들의 상권 발전을 위한 몇 가지 대책을 정리하였다.

1. 구체적인 조례제정이다. 지방자치법과 소상공인 기본법 등 소상공인들을 보호하고 육성하기 위한 법령이 제정되고 있는 만큼 조례도 이들의 의견을 충분히 반영하여 구체적이고 적극적인 지원이 되도록 제정되어야 한다.
2. 내부역량 강화이다. 지금까지 그랬지만 정부나 자치단체에 의존하는 소상공인이 아니고 스스로 체질개선을 단행하는 내부적 역량을 키워야 한다. 예를 들면 음식점의 맛 개선과 사업주의 고객 상대 마인드, 그리고 새로운 마케팅 기법 등을 배우고 적용하는 과정이 필요하다.
3. 외부환경 변화에 적극적 대응이다. 월산상가의 내포신도시 탄생으로 상권이 규모가 축소되어가는 어쩔 수 없는 현상이 된다. 하지만 특성화 상권으로 변모되는 노력도 중요하고, 내포신도시는 흥성과 예산이 하나의 상권으로 연결되어 각자의 지자체와 건의하고 요구하는 내용을 하나의 단일화된 창구를 만들어 지속적으로 요구하는 가칭 상권전문상담사 등을 영입하는 방안도 고려해 볼 수 있다.
4. 이러한 요구사항외 지역사회 발전과 함께 하는 상권이 되기 위하여 시민단체연합회가 결성되어 흥성군과 예산군이 통합할 수 있도록 내포신도시에서 기폭제가 되는 역할이 되어야겠다.
5. 이러한 지역민의 애로사항을 현장에서 발굴하여 조치하려는 조승만도의 원님의 노력이 돋보이는 것은 작은 것에도 소홀히 하지 않고 묵묵히 자신의 역할을 수행하는 자세라 하겠다.