

정책자료	2000-11
------	---------

# 노점상 문제에 대한 재인식과 대책방안 모색

홍 인 옥

## 목 차

I. 서 론 .....	1
1. 문제제기 및 연구목적 .....	1
2. 연구방법 .....	2
II. 노점상 현황 및 기존 대책 .....	5
1. 노점상 현황 .....	5
2. 노점상대책 추이 및 문제점 .....	12
III. 노점상 갈등구조 분석 .....	17
1. 갈등의 정의 .....	17
2. 노점상의 갈등구조 .....	17
3. 노점상의 갈등해소 방안 .....	23
IV. 노점상 문제 해결을 위한 대책방안 모색 .....	26
1. 기존 노점상 대책의 문제점 .....	26
2. 노점상 대책수립의 전제와 기본방향 .....	27
3. 노점상 대책유형 .....	30
4. 노점상대책의 추진방안 .....	38
V. 결 론 .....	41
참고문헌 .....	43
부록 1: 노점상 이용자 및 주변 보행인에 대한 설문지 .....	45
부록 2: 제주도 노점상 관련일지(1993~99년 현재)-제민일보를 중심으로 .....	47

## 표 목 차

<표 1> 노점상의 규모 .....	6
<표 2> 노점상의 판매 형태별 비중 .....	7
<표 3> 노점상의 취급 품목별 비중 .....	7
<표 4> 입지별 노점상의 규모 .....	8
<표 5> 노점 관리구역 구분 .....	9
<표 6> 노점상의 성별·연령별 현황 .....	10
<표 7> 노점 경력 현황 .....	10
<표 8> 노점상의 주거실태 .....	11
<표 9> 노점상의 문제점 .....	21
<표 10> 노점상의 긍정적 역할 .....	21
<표 11> 노점상을 이용하는 이유 .....	22

## I. 서론

### 1. 문제제기 및 연구목적

IMF 이후 전 산업부문으로 실업이 확산되면서 노점상이 눈에 띄게 늘어나고 있다. 주요 간선도로변이나 전철역 주변은 물론이고, 이제는 한적한 주택가 골목에서도 쉽게 노점상을 찾아볼 수 있게 되었다. 최근 노점상은 저기술·저학력·저소득층 실업자에게 일종의 자구적 실업대책이 되고 있다. 그렇지만 아무나 거리로 나와 쉽게 노점상을 할 수 있는 상황은 아니다. 우선 노점상은 불법적인 상업행위로 단속의 대상이 되기 때문에 하루에도 몇 차례씩 단속을 피해 숨기도 하며, 간혹 단속에 걸려 물건을 압수당하는 등 온갖 수모를 겪기도 한다. 또한 거리에는 나름대로 각자 자신의 영역을 갖고 있는 기존 노점상들이 자리를 잡고 있다. 이들은 한편으로는 경쟁이 심해져 자신들의 수입이 줄어드는 것에, 다른 한편으로는 노점상의 수가 늘어나 단속이 강화되는 것을 우려하여 신규 노점상에 대해 배타적일 뿐만 아니라 간혹 신규 노점상의 활동을 방해하기도 한다. 이처럼 어떻게 해서라도 먹고 살기 위해 어렵게 거리로 나왔지만, 노점상 역시 결코 쉽게 할 수 있는 사정은 아니다. 그렇다면 어쩔 수 없이 거리로 나온 사람들이 한시적이거나 편하게 노점상을 할 수 있는 방안은 없는가?

노점상은 도시에서 긍정적인 역할과 부정적인 역할을 동시에 수행하고 있다. 도시화 과정에서 광범위하게 발생한 도시 저소득층의 주요한 생계수단으로서의 노점상은 노점상의 긍정적인 역할 중의 하나라면, 공공 공간을 무단으로 점유하여 이루어지는 불법적인 상행위로서 노점상은 부정적인 측면 중의 하나이다. 1980년대까지 노점상은 가난한 사람들이 생계를 꾸려가는 마지막 수단이라는 인식이 강했을 뿐만 아니라 당시 도시경제 여건상 근대적 유통구조가 제대로 구축되지 않아 노점상은 어쩔 수 없는 존재로 받아들여졌다. 그러나 1980년대 후반을 전후하여 우리 사회는 노점상이 수행하는 긍정적인 역할보다는 노점상의 부정적인 측면에 비중을 두게 되었다. 즉 저소득층의 생계수단으로

서 노점상보다는 일종의 불법적 상행위로 규제의 대상으로서 노점상이 부각되어 이들에 대한 대대적인 단속이 이루어지기도 하였다. 이 과정에서 노점상 문제를 해결할 수 있는 여러 방안들이 모색되어, 그 중 일부 방안은 실제로 노점상 문제의 해결책으로 채택되어 시행되기도 하였는데, 현재 주요 간선도로변의 가로판매점이나 풍물시장 등은 당시 실시한 노점대책들이다. 하지만 이들 대책들은 현재 대부분 실패로 드러났으며, 노점상 문제는 해결의 실마리를 찾지 못한 채, 최근까지 일종의 제한적 허용정책하에 단속과 저항의 악순환을 반복하고 있다.

그렇다면 이미 만들어진 일자리인 노점상을 적극적으로 활용하여 특히나 일자리가 부족한 저소득층의 일자리로 활용할 수는 없는가? 본 연구는 IMF 이후 도시 저소득층의 생활실태를 살펴보는 가운데, 비록 규제의 대상이나 저소득층의 생활에 기여하고 있는 노점상을 적극적으로 활용하기 위해 노점상 문제의 해결방안을 모색하는 데 그 목적이 있다. 그런데 일자리이자 자구적 생계대책으로 노점상을 활용하기 위해서는 노점 활동이 갖고 있는 근본적인 문제에 대한 규명이 있어야 한다. 특히 노점상 문제는 오랜 기간 누적되면서 관련 이해집단이 분명하게 형성되어 있으며, 이들간에 갈등이 존재하고 있다. 다만 현재는 암묵적 합의상태로 사안에 따라 부분적이고 일시적으로 갈등이 표출되고 있다. 그러나 노점상에 대한 인식전환을 위해서는 노점상의 갈등구조를 분석하고 그 해소방안을 모색해야 한다.

이에 따라 본 연구는 노점상을 일자리로서 활용하기 위해서는 우선 노점 활동이 안고 있는 보다 근원적인 문제가 해결되어야 하며, 이를 위해 그동안 간과해 온 관련 주체들간의 갈등에 대한 이해가 선행되어야 한다는 관점에서 노점상 문제를 분석하고, 여기에 대한 해결방안을 모색하고자 한다. 그리고 나아가 이를 토대로 노점상 문제해결을 위한 대책방안을 제시하고자 한다.

## 2. 연구방법

본 연구는 노점상의 실태를 파악하는 부분, 노점상의 갈등구조 분석, 그리고 앞으로의 노점상 대책방안을 모색하는 세 부분으로 나누어진다. 노점상의 실태를 파악하기 위한 일반 현황부분은 1998년 서울특별시가 금지구역, 잠정 허용

구역, 유도구역의 노점관리구역과 기타 도로구역, 도로 이외 지역의 기타구역 내 노점상 19,419명을 대상으로 실시한 조사 결과를 주로 이용하였으며, 또한 일부 사항의 경우 과거와의 비교를 위해 1989년 조사 결과<sup>1)</sup>를 이용하였다. 그리고 실효성 있는 대책수립을 위해 노점상 30명을 대상으로 심층 면담조사를 실시하였는데, 여기서는 노점경력, 1일 노점 영업시간과 매상, 전기와 상수도 등 각종 기반시설 조달방법, 그리고 기존 대책에 대한 의견 및 원하는 대책방안 등 구체적인 사항들을 조사하였다. 면담조사 대상자는 1차적으로 지역을 근거로 주요 간선도로변(13), 재래시장주변(7), 주택가 이면도로(10) 등으로<sup>2)</sup> 구분하여 선정하였으며, 다음으로는 취급품목을 고려하여 음식물류(24), 농수산물(7), 공산품(11)으로 나누었다. 조사는 1999년 4월 6일부터 10일간 실시하였다.

한편 노점상에 대한 면담조사와 함께 노점상의 갈등구조를 파악하기 위하여 노점상과 가장 밀접한 이해관계를 갖고 있는 주변 점포상인에 대한 면담조사도 실시하였다. 조사대상 점포상인은 총 21명이며, 이들 역시 노점상 면담조사 지역과 동일 지역에서 업종을 고려하여 선정하였다<sup>3)</sup>. 여기서는 노점상과 노점 활동에 대한 입장 및 향후 노점상 대책방향 등과 관련한 사항을 중심으로 조사하였다.

그리고 노점상 이용자이면서 공공 공간인 도로의 공유자라고 할 수 있는 일반 시민을 대상으로 이들이 과연 노점상 및 노점 활동에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 파악하기 위해 노점상의 긍정적 측면과 부정적 측면, 그리고 노점상 존속 여부 등에 대한 설문조사를 실시하였다(조사내용은 <부록 1> 참조). 일반시민에 대한 설문조사 역시 노점상 및 점포상인에 대한 면담조사 지역과 동일한 지역에서 조사하였다<sup>4)</sup>. 조사대상자의 연령별 분포를 보면 20대가 51%로

- 1) 서울특별시가 대한국토·도시계획학회에 의뢰하여 수행한 “서울시 노점상 실태분석과 효율적 관리방안”(1989) 연구이다.
- 2) 주요 간선도로로는 명동, 종로, 신촌, 여의도 지역을, 재래시장 주변은 남대문시장, 동대문시장, 청량리시장으로, 그리고 주거지역으로는 난곡지역, 남가좌동, 화곡동 등을 선정하였다. 이것은 서울특별시의 노점관리 구역에 근거한 구분으로 대체로 노점 활동지역의 특성을 잘 반영하고 있을 뿐만 아니라 관리 구역의 유형에 따라 단속 여부가 결정되며, 이것은 노점활동에 직접적인 영향을 미치고 있다.
- 3) 지역별로는 주요 간선도로 주변(12)과 재래시장 주변(6), 그리고 주택가 이면도로(3)로 구분하였으며, 업종별로는 음식점(7), 한·양약방(3), 농산물(2), 문구(1), 안경(1), 액세서리(1) 등으로 구분된다.
- 4) 조사대상자를 지나가는 행인을 대상으로 무작위로 추출하였기 때문에 특정계층에 편중된

가장 많으며, 다음으로 30대(26%), 10대(12%), 40대(8%)의 순으로 나타나, 대체로 젊은층들이 노점상을 많이 이용하고 있음을 보여주고 있다. 그러나 이러한 연령분포는 조사 결과가 지나치게 특정 연령층의 인식에 치중되기 때문에 이를 일반화하는 데 유의하여야 한다.

## II. 노점상 현황 및 기존 대책

### 1. 노점상 현황

#### 가. 노점상의 정의

일반적으로 노점상은 공공장소 특히 도로에서 상품이나 서비스를 판매하는 경제활동을 총칭한다. 그런데 노점상은 다양한 형태를 취하고 있어 하나의 공통적 기준으로 구분하기는 어려우나, 대체로 세 가지 측면에서 정의할 수 있다. 첫째, 법적으로 노점상은 공공장소에서 불법적으로 상업활동을 하는 상인이며, 둘째, 경제적인 측면에서 소규모 자본으로 경영하는 소상공인 집단으로 이들은 고정된 건물 내에서 임대료, 세금 같은 비용을 부담하지 않으며, 마지막으로 공간적인 측면에서 일반적인 상인들과 달리 물품판매를 위한 공간 이동이 자유롭다는 점이다(McGee & Yeung, 1977).

그런데 노점상을 어떻게 규정하느냐는 노점상 규모를 파악하는 문제와 밀접하게 관련되어 있다. 노점상의 규모에 대해서는 아직까지 정확한 수치나 일치된 견해가 제시되지 않고 있는데, 이는 노점상이 비공식 부문의 하나로 공식적인 통계상으로는 파악하기 어려운 데다 여태까지 한번도 전국적인 차원에서 노점상에 대한 전수조사가 이루어지지 않았기 때문이다<sup>5)</sup>. 일부 도시에서 매년 자체적으로 노점상의 수를 개략적으로 파악하고 있으나, 이것 역시 노점상의 현황을 파악하기 위해서라기보다는 행정적인 차원에서 형식적으로 이루어지고 있어 신뢰성이 떨어진다. 이에 따라 그 동안 제시된 노점상의 규모 역시 자료를 제시하는 측의 입장에 따라 상당한 편차를 보이기 때문에 해석상에 주의를 요한다<sup>6)</sup>(표 1 참조).

- 5) 노점상 규모에 대한 신뢰할 만한 데이터가 없는 것은 우리나라뿐만 아니라 체계적인 노점상 관리가 이루어지지 않고 있는 나라들의 공통된 특징이다(Hays-Mitchell, 1994).
- 6) 행정측에서는 가능한 그 수를 줄이려는 데 비해 노점상 관련조직은 많이 잡는 경향이 있어 양측에서 제시한 규모에 상당한 차이가 있다.





&lt;표 1&gt; 노점상의 규모

	서울대 환경계획연구소 <sup>1)</sup>	대한국토 계획학회 <sup>2)</sup>	전국노점상 연합회 <sup>3)</sup>	서울시· 행자부 <sup>4)</sup>	노점환경개선 협의회 <sup>5)</sup>
서울	118,026	20,305	300,000	13,551	158,551
전국	-	60,000여개	1,000,000	59,935	583,935

주 : 1) 1984년 서울특별시 전체 노점상의 규모를 추정한 것임.

2) 1989년 서울시내 간선도로와 노점상 밀집지역에 대한 전수조사 결과임.

3) 1989년 전노련이 추정된 서울 및 전국 노점상 규모임.

4) 1998년 10월 현재 간선도로변 노점상의 규모임.

5) 1999년 노점환경개선협의회에서 추정된 규모임.

IMF 이후 노점상의 증가는 서울특별시에서 발표한 자료에서 알 수 있는데, 서울의 경우 IMF 이전인 1997년 주요 간선도로변 노점상의 수는 10,000여 개 정도였으나, IMF 이후인 1998년 10월 현재는 13,551개로 나타났다<sup>7)</sup>. 주요 간선도로변은 대부분 노점 금지구역으로 지정되어 지속적인 단속이 이루어지는 지역일 뿐만 아니라 오랜 기간 강한 유대관계를 갖고 있는 기존 노점상들의 밀집한 지역임을 감안할 때 간선도로변 노점상이 35% 이상 증가한 것은 IMF 이후 우리 사회에서 노점상이 얼마나 많이 늘어났는가를 보여주는 것이라 하겠다.

#### 나. 노점상의 일반 현황

노점상은 판매 형태, 취급 품목, 활동장소 등 다양한 분류 기준에 따라 여러 유형으로 나눌 수 있다(Bromley, 1998). 우선 판매 형태에 따라 노점상은 좌판, 손수레, 포장마차, 트럭, 가건물 등으로 나누어진다(표 2 참조). 취급 품목이 다양해지면서 품목별로 특화된 판매시설이 등장하는 등 판매형태가 점차 다양해지고 있는데, 특히 최근 들어 차량을 이용한 노점행위가 급증하고 있다<sup>8)</sup>. 실제로 서울특별시의 조사에 의하면 현재 서울의 주요 간선도로변 노점상 중 약 10.6%가 차량 노점상으로 1989년의 0.4%에 비해 급격하게 증가하였음을 알 수 있다. 차량을 이용할 경우 활동 영역이 확대되어 상대적으로 많은 고객을

7) 서울특별시 내부자료, 1998년 10월.

8) 청주시의 경우 노점상의 증가로 1~2.5톤 소형 화물차와 밴승합차의 수요가 증가하여 다른 차종에 비해 가격이 상승하였을 뿐만 아니라 품귀현상까지 나타났다고 한다(한겨레신문, 1998년 4월 4일자).

접할 수 있을 뿐만 단속도 비교적 용이하게 피할 수 있어 고정된 공간 확보와 단속에 민감한 신규 노점상들의 상당수가 차량을 이용하고 있다. 이에 비해 포장마차는 1989년 21.3%에서 1998년 8.8%로 급격하게 줄어들어 1990년대 초에 실시한 포장마차 단속이 효과를 거두었음을 보여준다.

<표 2> 노점상의 판매 형태별 비중

	포장마차	순수레	보따리·좌판	차 량	기 타	전 체
1989	21.3	38.4	37.5	0.4	2.4	100
1998	8.8	35.8	40.3	10.8	4.2	100

주 : 1989년과 1998년 자료는 서울특별시가 간선도로변 노점상을 대상으로 실시한 조사자료임.

한편 취급 품목에 따라 구분해 보면, 현지에서 직접 조리·가공하는 식품류(떡볶이, 어묵, 튀김, 피자 등), 농수산물류(과일, 야채, 생선 등), 공산품류(액세서리, 의류, 공구류, 화장품 등), 서비스 판매류(구두닦이, 열쇠수선, 칼갈이 등), 기타 등으로 나눌 수 있다(표 3 참조). 그런데 노점상의 취급품목을 1989년과 1998년을 서로 비교해 보면, 상당한 변화가 있었음을 발견할 수 있다. 우선 가장 큰 변화는 주류를 취급하는 노점상의 비중이 급격하게 줄어들었는데, 이것은 앞에서 살펴본 판매 형태면에서 포장마차의 비중이 줄어든 것과 무관하지 않다. 주류를 취급하는 노점상이 줄어든 것은 1989년부터 시작된 포장마차 일제단속 때문으로, 이 과정에서 포장마차 노점상의 일부는 실내포장마차 형태로 정식 건물에 입주하거나 간이시설로 형태를 바꾸기도 하였다. 그리고 공산품을 판매하는 노점상의 비중 역시 감소한 것으로 나타났다. 이에 비해 식품류를 취급하는 노점상, 소위 말하는 ‘젓은 음식물’인 식품류와 농수산물류의 비중은 늘어나 전체의 약 60%를 차지하고 있다. 이러한 취급 품목의 변화는 유통구조와 밀접한 관련이 있으며, 또한 노점상의 취급 품목이 일부 품목으로 특화되는 것을 보여주기도 한다.

<표 3> 노점상의 취급 품목별 비중

	식품류	주류	공산품	농수산물	기타	전 체
1989	17.9	18.7	16.2	23.0	24.2	100
1998	26.5	8.0	12.8	32.3	20.4	100

주 : 1989년과 1998년 자료는 서울특별시가 간선도로변 노점상을 대상으로 실시한 조사자료임.

그런데 취급 품목의 경우 노점상은 대체로 처음 시작한 업종을 유지하되, 구체적인 품목은 계절적 요인이나 제반 상황을 고려하여 선택하는 것으로 나타났다<sup>9)</sup>. 공산품의 경우 단순 판매만을 하기 때문에 비교적 품목 변경이 쉬운 편이나, 젓은 음식물을 취급할 경우 장비를 갖추고 있어 사실상 품목 변경이 어려운 것으로 나타났다. 그런데 최근 들어 특별한 시설을 갖추어야 하는 젓은 음식물, 예를 들어 피자, 즉석우동 등을 취급하는 노점상의 경우에는 체인점을 모집하여 시설뿐만 아니라 각종 원료, 심지어 활동지역까지 지원하는 등 노점상을 대상으로 하는 기업들이 등장하고 있어, 여기에 대한 각별한 대책이 수립되어야 할 것으로 보인다<sup>10)</sup>.

또한 노점상은 주활동 장소에 따라 주요 간선도로변, 이면도로, 재래시장 등으로 구분된다. 일반적으로 노점상이라 할 경우에는 주요 간선도로변과 주택가 이면도로를 말하며, 재래시장 등은 제외되고 있다. 그런데 일반적인 노점상 논의에서 재래시장 노점상은 제외되고 있으나, 이것은 재고의 여지가 있다. 한 자료에 의하면 재래시장 노점상은 12만명으로 전체 노점상의 76%를 차지하는 것으로 나타났다(표 4 참조). 이처럼 이들은 규모면에서 상당한 비중을 차지할 뿐만 아니라 재래시장의 유통구조나 활성화에 중요한 역할을 담당하고 있어 간선도로변 노점상과는 다른 차원에서 다루어질 필요가 있다. 더구나 최근 들어, 재래시장들이 점차 재개발을 통해 현대식 건물로 바뀌고 있어 노점 활동이 어려워지고 있으며, 이로 인해 상가변영회와 갈등을 보이는 등 앞으로 이들에 대한 대책도 별도로 마련되어야 할 것으로 보인다.

한편 도시관리적 측면에서 노점 활동공간을 금지구역, 잠정 허용구역, 유도

<표 4> 입지별 노점상의 규모

	간선도로변	이면도로 등	재래시장	전 체
수(개소)	13,551	25,000	120,000	158,551
비중(%)	8.5	15.8	75.7	100

자료 : 노점환경개선협의회 자료(1999년).

9) 면담조사 결과.

10) 어떤 업종이 유망하고, 또 지역별로 상권이 어떻게 형성되어 있는지 등 노점과 관련한 각종 정보를 소개한 책자도 출판되어 현재 판매되고 있다(이성호(1999), 『노점상, 시작부터 월수 5백까지』).

구역의 세 가지 유형으로 구분하여 각 구역에 따라 차별적으로 관리하고 있다 (표 5 참조). 1999년 현재 서울특별시의 노점관리구역 현황을 보면, 금지구역 139개소, 잠정 허용구역 137개소, 유도구역으로 285개소가 지정되어 있는데<sup>11)</sup>, 이는 노점관리구역 지정 당시인 1989년과 비교할 때, 금지구역의 경우 그 수가 3배 이상 확대된 것으로 현재 노점 활동을 할 수 있는 지역이 상당히 줄어들었음을 알 수 있다<sup>12)</sup>.

<표 5> 노점 관리구역 구분

	기 준	관 리 방 법
금지구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노점행위시 통행 불편, 도시미관 저해 등 폐해가 심하여 노점상 행위가 일체 금지되는 지역</li> <li>• 대상지역                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요간선도로</li> <li>- 역·터미널 광장</li> <li>- 보·차도가 구분되지 않은 보조간선도로 및 이면도로</li> <li>- 보도폭이 3m이하인 도로</li> <li>- 지하도</li> <li>- 전철역 입구에서부터 5m 이내의 지역</li> <li>- 버스정류장 주변</li> <li>- 횡단보도 앞</li> <li>- 차량진출 입구</li> <li>- 기타 노점 행위시 통행 불편, 도시미관 저해 등 폐해가 심한 지역</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노점상 행위 절대금지</li> <li>• 신규 재발생 방지</li> </ul>
잠정 허용 구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이면, 지선도로 등에 노점상들이 영업하고 있으나, 통행·도시미관 등 폐해 정도가 덜하여 철거 준비를 잠정적으로 유보한 지역</li> <li>• 대상지역                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 금지구역 및 유도구역 이외의 지역</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노점상 행위 잠정허용</li> <li>• 규모, 영업시간, 품목제한</li> <li>• 신규 발생 강력단속</li> </ul>
유도구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노점행위의 폐해가 적어 장기간 노점행위를 허용할 수 있는 지역</li> <li>• 대상지역                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택가와 분리된 도심 외곽지의 이면공터</li> <li>- 차량통행이 적은 복개천</li> <li>- 장기간에 걸쳐 노점상이 형성된 재래시장내의 도로</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 허용행위, 영업시간, 품목 등 제한</li> <li>• 상행위 질서, 도시미관 차원의 현지정비</li> <li>• 상·하수도, 공중변소 등 행정지원 및 주변 청결 관리</li> </ul>

11) 노점 관리구역은 지역의 사정을 감안하여 자치구에서 요청·지정하기 때문에 가변적이다.  
 12) 1989년 노점 금지구역의 수는 절대금지구역 46개 노선, 상대금지구역 21개 노선으로 총 67개였다.

#### 다. 노점상 개인별 현황

노점상 개인의 성별·연령별 현황을 살펴보면, 성별로는 여자의 비중이 높으며, 연령별로는 40대가 가장 많고, 다음으로 50대로 이들이 전체의 약 60%를 차지하고 있다(표 6 참조). 그리고 남자의 경우 30~40대의 비중이 높은 데 비해 여자는 40~50대 그리고 60대의 비중이 높은 것으로 나타났다. 즉 나이가 적을수록 남자가 많고, 나이가 많을수록 여자가 많다.

한편 노점 경력을 살펴보면, 5년 이상인 경우가 47.6%이며, 이 중 10년 이상인 경우도 34.9%에 이르고 있는 것으로 나타났다(표 7 참조). 이들에게 노점상은 주요한 생계수단이며, 또한 직업으로 자리잡았음을 말해준다. 그리고 노점 경력이 1년 이내, 즉 IMF 이후 노점상을 시작한 경우가 26.0%에 달하고 있어 IMF 이후 노점상이 또 다른 생계수단이며, 일종의 자구적 실업대책으로 활용되고 있음을 알 수 있다<sup>13)</sup>.

<표 6> 노점상의 성별·연령별 현황

	20세 미만	20~29	30~39	40~49	50~59	60세 이상	전 체
남 자	58 (0.7)	601 (7.2)	2,135 (25.7)	2,726 (32.8)	1,883 (22.7)	896 (10.8)	8,299 (100)
여 자	36 (0.4)	396 (3.9)	1,612 (15.9)	2,957 (29.1)	3,217 (31.7)	1,936 (19.1)	10,154 (100)
전 체	94 (0.5)	997 (5.4)	3,747 (20.3)	5,683 (30.8)	5,100 (27.7)	2,832 (15.4)	18,443 (100)

자료 : 서울특별시 내부자료(1998년 10월).

<표 7> 노점 경력 현황

	1년 이내	1~3년	4~5년	6~7년	8~9년	10년 이상	전 체
현 황	4,996 (26.0)	3,111 (16.2)	1,950 (10.1)	1,282 (6.7)	1,160 (6.0)	6,712 (34.9)	19,221 (100)

자료 : 서울특별시 내부자료(1998년 10월).

13) 도시 저소득층 밀집지역의 실직자를 대상으로 실시한 한 조사에 의하면 대안적 일자리로서 노점상을 원하는 경우는 전체의 2.1%에 불과한 것으로 나타나기도 하였다(이장원 외, 1999).

그런데 지역별 노점상 면담조사에 의하면 종로, 신촌 등 주요 간선도로변과 재래시장의 경우 경력이 10년 이상된 노점상의 비중이 높은 것으로 나타났다. 여기서 한 가지 흥미있는 사실은 이 지역의 1년 미만 신규 노점상의 경우 이전부터 부모님이 노점상을 하던 곳이거나, 노점상 아르바이트를 통해 주변 노점상들과 이미 친숙한 경우 등 해당지역과 특별한 연고가 있었던 것으로 밝혀졌다. 그리고 대형 재래시장도 간선도로변과 사정이 비슷한 것으로 나타났다. 이에 비해 상대적으로 노점상의 수가 적은 이면도로의 경우 신규 노점상의 진입이 용이한 것으로 나타났다.

이 같은 사실은 노점상 구역에 대한 거래가 이루어지고 있다는 주장을 간접적으로 보여주는 게 아닌가 판단되는데, 여기에 대해 조사대상 노점상들은 부정하였다. 그보다는 이는 주요 간선도로변이나 대형 재래시장의 경우 기존 노점상의 강한 유대관계와 결속으로 신규로 진입하는 데 상당한 어려움이 있음을 의미한다. 이들은 오랜 노점활동 과정에서 서로간의 타협을 통해 최대한 효율적으로 활용 가능한 공간을 사용하고 있다고 생각하고 있어 신규 노점상이 참여할 경우 자신의 영역이 침해받겠다고 판단하기 때문으로 이 문제는 기존 노점상과 신규 노점상 간에 가장 큰 갈등요인이 되고 있다.

그리고 노점상의 주거실태를 보면 전세가 41.6%로 가장 많으며, 다음으로 월세(33.9%), 자가소유(20.3%)의 순으로 나타났다.

한편 서울시의 조사대상 노점상 중 생활보호대상자는 1,094명으로 전체의 5.8%에 불과한 것으로 나타났다<sup>14)</sup>.

<표 8> 노점상의 주거실태

구분	자가	전세	월세	합숙소	친·인척집	기타	전 체
현황	3,901 (20.3)	7,995 (41.6)	6,517 (33.9)	27 (0.1)	306 (1.6)	6,712 (2.4)	19,211 (100)

자료 : 서울시 내부자료(1998년 10월).

14) 생활보호대상자 총 1,094명 중 자활보호자가 647명, 거택보호자가 131명 그리고 기타 보호자가 316명이었다.

## 2. 노점상대책 추이 및 문제점

### 가. 노점상의 법적 규제

노점상은 도로, 공원, 광장 등 공공의 장소나 사유의 공지를 점유하여 불법적 또는 탈법적으로 이루어지는 상행위이다. 따라서 원칙적으로 노점상은 법·제도적으로 규제의 대상이 될 수밖에 없으며, 우리나라의 노점상 대책은 사실상 이 원칙에 입각해 있다.

노점상에 대한 법적 규제는 크게 노점상의 입지와 관련한 공간적 규제와 판매하는 상품과 관련한 행위내용에 대한 규제로 구분된다. 공간적 규제에 대한 근거 법규는 도로법과 도로교통법을 들 수 있다. 먼저 도로법의 경우 제40조에 “도로의 구역 안에서 공작물, 물건, 기타의 시설을 신설·개축 또는 제거하거나 기타의 목적으로 도로를 점유하고자 하는 자는 도로관리청의 허가를 받아야 한다”라고 허가를 받을 수 있는 대상을 규정하고 있는데, 노점상은 허가대상에서 제외되어 있어, 법규의 적용으로부터 벗어날 수 없게 되어 있다. 그리고 동 법 제82조에는 위의 제40조의 점용 허가를 받지 않은 경우에 대한 벌금과 체형의 규정이 있어 노점상이 처벌대상이 되고 있다. 그리고 도로교통법에서는 누구든지 교통에 방해가 될 만한 물건을 함부로 도로에 방치해서는 아니 되고 이를 위반한 사람에 대해서는 시정 또는 제거를 명할 수 있는 규정이 있다. 특히 이 규정은 관할 경찰서장에게 교통상의 위험을 제거하기 위하여 필요하다고 인정되는 물건과 사람을 물리적으로 제거할 수 있는 권한을 부여함으로써 노점상 영업을 현장에서 단속할 수 있게 하고 있다.

한편 노점상의 행위내용에 대한 법규는 간접적 규제의 성격을 띠거나 특별한 장소, 예컨대 시장이나 공원 같은 곳에서의 규제에 관한 법률들이다. 여기에는 무허가 시장의 개설을 금지한 시장법, 인체를 해할 우려가 있는 식품 또는 첨가물의 판매를 금한 식품위생법과 불량·부정 상품의 판매를 금한 소비자보호법 그 외에도 오물청소법, 고물영업법 등 다양한 노점상 규제와 관련한 법규가 있다.

이처럼 노점상은 공간적 불법성으로 인해 직접적으로 규제되고 있고, 상행위의 내용, 형식 그리고 사회적 영향과 관련되어 간접적으로 규제받고 있다.

그러나 이는 다른 적법한 상행위에도 마찬가지로 적용되기 때문에, 상행위와 관련하여 노점상이 별도로 관리되지는 않는다. 그런데 노점상에 대한 법적 규제장치는 노점상에만 해당되는 법규는 아니며, 일반적으로 적용되는 법규에 노점상의 행위가 저촉되고 있다. 이것은 노점상 대책 수립에 있어 법적 규제와 관련한 문제는 비교적 쉽게 접근할 수 있음을 의미한다고 하겠다.

#### 나. 기존 노점상 대책 추이

노점상이 도시에서 수행하는 역할과 기능에는 긍정적인 부분과 부정적인 부분이 공존하고 있다. 노점상이 수행하는 가장 긍정적 역할은 그동안 저기술·저학력의 도시 저소득층에게 주요한 생계수단이었던 점인 데 비해 가장 부정적인 부분은 노점상이 공공장소 혹은 사유지를 무단점유하여 이루어지는 불법적인 상업행위라는 사실이다. 고속성장기였던 1960년대와 1970년대 노점상은 농촌에서 상경한 사람들의 자구적 생계대책으로 불가피한 존재라는 인식이 강하였으나, 상대적으로 사회가 안정기에 접어든 1980년대 중반부터 노점상에 대한 인식도 이전의 긍정적인 시각에서 부정적인 시각으로 바뀌었다. 그리고 부정적 시각에 기초한 노점상 대책들이 이 무렵부터 구체적으로 모습을 드러내기 시작하였다. 즉 정부의 노점상 정책은 일단 발생한 문제의 현상적 원인이 노점상에 있기 때문에 우선적으로 그 존재를 부정하는 방향으로 전개되었다. 그러나 한편으로 노점상 정책은 노점상의 영세성을 감안한 보호적 측면도 갖고 있었으나, 여기에 대한 구체적인 정책들은 거의 실현되지 않은 채 주로 단속 등 규제 정책을 중심으로 전개되어 왔다.

노점상 문제가 본격적으로 현실에 대두된 것은 1980년대이다. 물론 그 이전에도 노점상 문제가 없었던 것은 아니나 당시는 절대빈곤의 시기였기 때문에 대대적인 단속은 불가능하였으며, 대신 국지적·일시적인 규제가 관행적으로 이루어졌다. 1980년대 노점상 대책 역시 1983년 IPU 총회와 ASTA 총회, 1986년 아시안 게임, 그리고 1988년 올림픽 등 대규모 국제행사를 위한 강력 단속과 행사 후 묵인 내지는 방조의 연속이었다.

그러다 1989년을 고비로 노점상 문제는 새로운 전환기를 맞게 되는데, 1989년부터 실시된 포장마차 일제 단속은 변화의 단적인 예라고 할 수 있다. 이는



그동안 전근대적인 성격이 강하던 유통구조가 전면적으로 재편되면서 급속히 늘어나는 노점상을 더 이상 방치해서는 안 된다는 인식들과 무관하지 않았다. 그 결과 서울특별시를 필두로 노점상은 더 이상 도시미관을 해치는 일시적 단속의 대상이 아니라 지속적이고 강력한 단속이 필요한 불법 집단으로 취급하게 되었다. 이에 따라 지방자치단체는 노점 단속을 위한 정비정책을 수립하게 되었다.

당시 마련한 서울특별시 노점상 정비대책의 주요 내용으로는 주요 간선도로를 절대금지구역과 상대금지구역로 구분하여 관리하고 교통방해나 민원을 유발하는 지역을 철거·정비하는 한편, 다른 한편으로 가로판매점(키오스크)<sup>15)</sup>의 설치·임대, 한강 시민공원 내 간이매점 설치, 생업자금 지원, 시장 내 점포입주 지원, 그리고 일부 노점상의 경우 ‘풍물시장’이라는 집단적 노점 허용구역을 조성 이주하는 등 노점상에 대한 생활지원대책을 주요 정책으로 하였다. 이는 규제를 전제로 한 노점상 생활지원대책으로 현재도 우리나라 노점상 대책의 주요 골자를 이루고 있다.

한편 1990년대 접어들어서도 노점상 정책은 여전히 묵인과 방조, 그리고 단속이라는 악순환을 반복하였다. 단지 1980년대에 비해 상대적으로 노점상에 대한 관심이 줄어들면서 전국적인 차원에서의 강력 단속은 실시되지 않고 있으나, 아직도 일부 지방자치단체는 노점상 문제로 부심하고 있다. 그러다 IMF 이후 실업이 확산되면서 노점상이 급증하자, 정부는 별다른 대책을 마련하지 못한 채 기존의 입장을 유지하고 있는 실정이다. 단지 1998년 9월 대통령이 지시한 노점상 단속 완화가 현재 정부의 공식적인 노점상 대책인 셈이다. 서울특별시의 경우 여기서 한 단계 더 나아가 생계형 노점상은 단속을 완화하고, 기업형 노점상은 단속을 강화하는 지침을 수립하였다. 이는 노점상 문제 자체를 해결하기 위한 것이라기보다 시대적 상황을 반영한 것에 불과하며, 노점상 정책은 여전히 구체적인 대책 없이 규제만을 그 기조로 하고 있는 뿐이다.

15) 가로판매점은 1983년 신문판매를 위해 679개가 처음 설치되었으며, 그리고 1989년 대대적인 노점상 정비과정에서 생활보호대상자 등 생계가 어려운 노점상을 위해 1,069개가 설치되었다. 그 외에 거리에는 가로판매점과 유사한 버스트코인(카드) 판매소(488)와 구두미화원 박스(1,715)가 있다. 원래 가로판매점은 1년 단위 계약을 통해 여러 사람들에게 기회를 제공할 계획이었으나, 이후 관리가 제대로 이루어지지 않아 최초의 계약자가 10년이 지난 지금까지 운영하고 있으며, 이것 역시 실제로는 상당수가 불법 전매를 통해 이루어진 것으로 나타났다(서울특별시, 내부자료; 중앙일보, 1999년 7월 21일자).

#### 다. 최근의 노점상 대책

IMF 이후 실업의 확산에 따라 노점상이 급증하면서 노점상 단속이 사회적 무리를 일으키게 되자 그동안 단속 이외에 별다른 대책이 없었던 정부는 결국 단속을 완화하는 정도의 방침을 지시하였다. 그러나 이후 여기에 대한 정부 차원의 구체적인 대책은 제시되지 않고 있으며, 단지 지방자치단체별로 노점상 문제에 대처하고 있다. 우리나라 노점상 정책을 주도하고 있는 서울특별시도 단속완화 방침 이후 다음과 같은 대책들을 마련하였다. 첫째는 단속방법의 재정립을 통한 노점상 정비계획이며, 둘째는 생계형 노점상에 대한 생계대책, 그리고 마지막으로 노점상 관리대책이 그것이다.

##### ■ 단속방법의 재정립을 통한 노점상 정비계획

노점상 단속방법을 기존의 단속 일변도에서 생계형 노점상에 대해서는 금지구역 외에서는 단속을 자제하는 데 비해 기업형 노점상<sup>16)</sup>에 대한 단속은 강화한다. 따라서 금지구역 내 노점상과 기업형 노점상이 단속대상이 된다. 이와 함께 예방적 단속 활동을 강화하여 노점이 금지된 지역에는 단속인력을 미리 배치하여 노점상이 발생하는 것을 사전에 방지한다.

##### ■ 생계형 노점상에 대한 생계대책

생계형 노점상에 대한 생계대책으로는 먼저 노점상 유도구역의 확대를 들 수 있다. 주택가와 분리된 도심 외곽지의 이면 공터나 차량 통행이 적은 복개천, 그리고 공원 주변 등을 유도구역으로 지정하여 이들 지역에서 노점 활동이 가능하도록 한다. 또한 유도구역은 아니지만 주택가 공터, 아파트 단지, 학교 운동장 등에 주말시장 형태의 벵룩시장이나 알뜰시장의 운영을 확대하여 노점 활동의 활성화를 기하고 있다.

한편 실업대책과 연계한 노점상 지원방안을 추진하는데, 이것은 우선 취업 정보센터의 등록관리를 통해 취업을 알선하고 필요할 경우 취업훈련도 실시하며, 또한 공공근로사업에 참여할 수 있도록 등록·관리하고 그리고 자립 여유가 있는 실직 노점상에 대해서는 실직자 대부에 대한 지원알선을 통해 직종 전

16) 기업형 노점상은 가건물 형태의 고정형 노점과 대형 포장마차 등이 해당된다.

환을 유도한다.

■ 노점상 관리계획

노점상 관리의 공정성과 객관성을 확보하기 위해 각 자치구별로 ‘노점상 관리위원회’를 구성하여 노점상 관련사항, 예를 들어 자치구 노점상 관리방안 수립, 노점상 건의사항 수렴, 자율질서 활동과 관련한 의견교환 등을 심의하는 기능을 수행하게 한다. 그리고 이와 함께 보다 효율적인 노점상 관리를 위해 노점상 실태에 대한 전수조사를 실시한다.

### Ⅲ. 노점상의 갈등구조 분석

#### 1. 갈등의 정의

사회는 다양한 개인 및 집단으로 구성되어 있으며, 이들은 서로 다른 가치관과 이해관계를 가지고 있다. 이 때문에 이들은 서로 갈등하기도 한다. 갈등은 사회적으로 희소한 자원을 배타적으로 획득하고자 하는 권력과 권위의 배분을 둘러싸고 일어나는 대립이다(Dahrendorf, 1957). 이러한 갈등의 원천은 가치관의 차이, 신념 또는 규범에 대한 충성심이나 의무감의 충돌 등과 같은 심리적인 것과 희소 자원에 대한 권리 주장과 같은 사회적인 것으로 구분할 수 있다. 그런데 갈등은 반드시 부정적인 것만은 아니며, 어떤 측면에서의 갈등은 사회적 변화를 추동하는 기본 동력이 되기도 한다.

도시 갈등은 현상적으로 일시에 발생하기도 하나, 오랜 기간 누적되면서 내재화되기도 한다. 그러나 도시의 변화·발전 과정에서 제반 영역의 상호 연관된 문제는 결국 마찰을 일으키고, 이것은 발전을 저해하기도 한다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 갈등에 대한 적절한 조정과 대책이 마련되어야 한다. 노점상 문제 역시 이러한 맥락에서 갈등구조에 대한 규명과 그에 따른 갈등해소 방안들이 검토되어야 한다.

#### 2. 노점상의 갈등구조

노점상 문제를 해결하기 위해서는 먼저 노점상 문제의 본질을 규명하는 작업이 선행되어야 한다. 현상적으로 노점상 문제는 도로의 무단 점유에서 비롯되고 있고, 그동안 노점상 문제에 대한 접근 역시 이 점을 중심으로 이루어졌다. 하지만 노점상 문제는 도로의 무단 점유뿐만 아니라 도로의 무단 점유로 인해 발생하는 제반 문제들이 중요한 부분을 차지하고 있는 것이 사실이다. 특히 오랜 기간 노점상 문제가 지속되면서 노점상과 관련한 다양한 제반 집단간

의 이해관계 대립은 갈등으로 고착되어 노점상 문제의 실질적인 핵심이 되고 있다. 따라서 노점상 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 현실적인 대책방안을 모색하기 위해서는 먼저 노점상을 중심으로 한 갈등구조에 대한 분석이 이루어져야 한다. 따라서 여기서는 노점상을 둘러싼 관련 이해집단의 갈등구조를 중심으로 노점상 문제를 살펴보고자 한다.

노점상과 직·간접적으로 관련이 있는 집단으로는<sup>17)</sup> 우선 가장 직접적인 이해관계자인 노점 활동 지역 내 영업하고 있는 점포상인을 들 수 있으며, 다음으로 노점상의 상품과 서비스를 이용하는 집단이 있고, 그리고 노점상으로 인해 직·간접적인 영향을 받는 일반시민을 들 수 있다. 그런데 여기서 노점상 이용자는 노점상으로 인해 영향을 받는 일반시민이며, 또한 이들은 잠재적인 이용자이기 때문에 노점상 이용자와 일반시민은 사실상 동일 집단이라고 할 수 있다. 다만, 이들은 자신의 상황에 따라 이용자로서 해당지역 주민으로서, 또는 일반시민으로서 노점상에 대해 다양한 입장을 보이기도 하나, 기본적으로 일반시민과 노점상은 공유 공간인 도로를 둘러싸고 갈등관계에 있다.

한편 노점 공간을 둘러싼 노점상들간의 대립 또한 갈등의 양상을 보이고 있는데, 특히 최근 들어 노점상의 수가 급격히 늘어나면서 일부 지역에서는 기존 노점상과 신규 노점상 간의 갈등이 심각하게 나타나고 있다.

따라서 노점상을 둘러싼 갈등구조는 노점상과 점포상인 간의 갈등, 노점상과 일반시민 간의 갈등, 그리고 노점상과 노점상 간의 갈등 등으로 구분할 수 있다.

### 가. 노점상과 점포상인 간의 갈등

점포상인은 노점상과 가장 첨예한 이해관계를 갖는 집단이다. 사실 노점상과 점포상인의 문제는 엄밀한 의미에서 갈등이라기보다 점포상인의 불만이라고 할 수 있다. 이 같은 사실은 현재 노점상 단속의 근거가 되는 민원의 대부분이 점포상인들에 의한 것이라는 점에서도 잘 나타나고 있다<sup>18)</sup>. 그러나 점포상

17) 행정당국의 경우 표면적으로는 노점상과 가장 많이 부딪히며, 갈등을 빚고 있는 것으로 보이나, 이것은 노점 활동과 관련한 제반 갈등을 조정하고 규제하는 과정에서 비롯된 문제라 하겠다. 따라서 노점상과 행정당국의 관계는 이해관계의 대립에 따른 갈등관계로 파악하는데 한계가 있으며, 여기서는 관리 차원의 문제로 파악하고자 한다.

18) 양천구의 경우 1998년 9월 한 달 동안 접수된 노점상 관련 민원 83건 중 90%에 해당하는 75건이 점포상인에 의한 것이었으며, 나머지 10% 정도가 통행 방해, 쓰레기, 소음 등으로

인들의 노점상에 대한 입장은 다분히 이중적이다. 노점상이 있음으로 인해 자신의 영업에 부정적인 영향을 미치기도 하지만, 어떤 측면에서 노점상은 사람들을 모으기도 하고 거리에 활기를 불어넣으며, 또한 해당지역 상권을 활성화하는 등 긍정적인 역할을 하기도 한다. 실제로 사람들의 통행 공간이 확보되고, 자신들이 판매하는 품목과 중복되거나 지장을 주지 않을 경우 실제로 점포상인은 노점 활동을 크게 문제 삼지 않는 것으로 나타났다.

노점상과 점포상인의 가장 첨예한 갈등요인은 취급 품목과 입지로 요약된다. 점포상인들은 인근 지역에 동일 품목을 취급하는 노점상이 입지하는 것을 가장 꺼려 하며, 이로 인해 노점상과 점포상인은 가장 많은 갈등을 겪는 것으로 나타났다. 물론 면담대상 점포상인의 상당수가 노점상으로 인한 거리의 혼잡이나 지저분함 등에 대해 다분히 감정적인 거부감을 갖고 있었으나, 그러나 영업에 직접적인 지장을 주지 않는 한 크게 문제삼지는 않고 있었다. 결국 노점상과 점포상인 간의 가장 주요한 갈등요인은 영업과 관련한 문제로, 점포상인들은 노점상의 품목과 입지에 따라 다양한 이해관계를 갖는다. 그런데 동일품목을 판매하는 노점상이 인접지역에 입지할 경우 점포상인은 먼저 입지 이동 내지는 품목의 변경을 요구하며, 이것이 여의치 않을 경우 결국 구청에 민원신고라는 방법을 선택하였다. 물론 민원으로 문제가 해결될 것이라 생각하지는 않으나, 그래도 자신의 점포 인근에서 동일품목을 판매하는 것에 대한 일종의 위협이라고 할 수 있다.

한편 경제적 형평성 문제, 즉 임대료를 비롯한 각종 세금과 제반 비용을 지불하는 점포상인과 일체의 비용을 부담하지 않는 노점상 간의 형평성 문제는 심각한 갈등요인이 되지 않는 것으로 나타났다. 오히려 노점상에게 점용료 내지는 세금을 부과하는 데 대해 점포상인의 경우 반대 입장을 보이고 있다. 여기에는 한편으로는 노점상의 어려운 생활에 대한 배려와 함께 다른 한편으로 노점 활동의 비용부과에 따른 도로 공간의 권리 주장에 대한 우려가 동시에 작용하고 있다. 따라서 점포상인들에게는 경제적 형평성보다 노점상으로 인한 매장 부진, 즉 영업의 문제가 더 직접적인 갈등요인이 되고 있다.

그런데 최근 들어 노점상과 점포상인 간에 새로운 갈등양상이 나타나고 있다. 이는 노후하고 전근대적 형태의 재래시장의 재개발 과정에서 노점상의 영

---

인한 일반시민들의 민원인 것으로 나타났다(담당공무원 면담조사 결과).

업 문제를 둘러싼 갈등이 바로 그것이다. 대부분의 재래시장들은 시장 내 노점상들에게 청소비 등의 명목으로 일정 금액을 부과하며, 또한 노점상들은 영업허용에 대한 대가로 부과된 비용을 납부하고 있다. 그런데 시장이 재개발될 경우 노점상은 당장 영업을 못할 뿐만 아니라 재개발 이후에도 시장이 현재와 같은 노점의 난전 형태가 아닌 현대식 건물로 바뀌게 되어 더 이상 시장 안에서 노점활동을 할 수 없게 된다. 따라서 노점상은 그동안 시장 운영에 일정 비용을 부담해 왔기 때문에 재개발 과정에서 자신들에 대한 보상 내지는 권리를 주장하고 있으며, 여기에 대해 시장상인들은 근거가 없다고 노점상의 요구를 거부하면서 갈등이 발생한다. 그런데 재래시장 재개발 과정에서 발생하는 점포상인과 노점상 간의 갈등은 노점상의 권리 인정에서 출발하여 심한 경우 인천 신기시장 재개발 과정에서 나타난 바와 같이 철거 반대와 같은 물리적 충돌을 빚는 등 심각한 사회 문제로 대두될 수도 있다. 여기에 대해 아직까지 별다른 대책이 마련되어 있지 않으며, 개별적으로 문제를 해결하고 있다. 그런데 서울시내 약 400개에 달하는 재래시장 중 상당수가 재개발 계획을 갖고 있는 것을 고려할 때 재래시장 내 점포상인과 노점상 간의 갈등에 대한 보다 근본적인 검토가 이루어져야 한다. 특히 재래시장 내 노점상의 경우 간선도로변이나 이면도로와는 그 성격이 다르기 때문에 이들에 대해서는 기본 방침만 수립하고 구체적인 대책은 지역의 성격을 고려하여 각 시장별로 별도로 마련되어야 할 것이다.

#### 나. 노점상과 일반시민과의 갈등

노점상과 일반시민 간의 갈등은 공공 용지인 도로의 사용을 두고 이루어지는 이른바 ‘공유지의 비극’이라 하겠다. 원래 통행을 위해 만들어진 도로라는 제한된 공간을 노점상들이 무단으로 차지하여 일반인의 통행에 지장을 주는 것이 노점상과 일반시민 간의 가장 주요한 갈등요인이 되고 있다. 특히 폭원이 좁은 도로나 횡단보도 근처, 그리고 재래시장 인근도로 등의 노점상 밀집지역은 한 사람이 간신히 다닐 수 있는 정도여서 노점상으로 인해 통행에 상당한 어려움을 겪고 있다. 이러한 사실은 일반시민들을 대상으로 실시한 설문조사에서도 나타났는데, 노점상의 가장 큰 문제점으로 통행에 지장을 준다는 점이 지적되었다.

<표 9> 노점상의 문제점

(단위 : %)

전 체	통행에 지장을 초래함	상품이 비위생적임	도시미관을 저해함	상거래 질서를 혼란	기타
100	44.8	23.4	9.5	7.0	15.4

자료 : 설문조사

다음으로 노점상과 일반시민의 또다른 갈등요인으로는 노점상의 위생 문제를 들 수 있다. 특히 식품류를 취급하는 노점상이 약 13,000여 개로 전체의 60% 이상을 차지하고 있으나, 조리과 식기 세척에 필수적인 물은 주변 건물을 이용하거나 아예 집에서 가져와서 사용하는 등 물이 절대적으로 부족한 상태이다. 물론만 아니라 음식물 쓰레기 역시 대부분 현지에서 일반 쓰레기와 같이 처리하고 있어 전반적으로 음식물을 취급하는 노점상의 위생상태가 상당히 열악한 실정이다. 특히 음식물을 취급하는 노점상이 밀집된 지역의 경우 쓰레기와 악취 등으로 보행자에게 불쾌감을 주기도 한다.

그러나 일반시민과 노점상이 항상 갈등관계에 있는 것은 아니다. 대부분의 시민들은 노점상 이용자이며, 또한 노점상이 경제활동에서 담당하는 역할을 긍정적으로 평가하고 있다. 조사결과 노점상이 행하는 긍정적인 역할로는 상품 구입이 용이하다는 점(38.8%)을, 그리고 가격이 저렴하다는 점(23.9%) 등이 지적되었다(표 10 참조).

<표 10> 노점상의 긍정적 역할

(단위 : %)

전 체	상품구입이 용이함	가격이 저렴함	저소득층의 생계수단	도시거리의 활력소	특수상품의 구입이 가능	기타
100	38.8	23.9	22.4	6.5	4.0	4.5

자료 : 설문조사

또한 노점상을 이용하는 가장 주요한 이유에서도 노점상의 긍정적 역할과 마찬가지로 쉽게 접근할 수 있다는 사실(65.2%)과 값이 저렴하다는 점(20.9%)을 들고 있는데, 이는 일반시민들이 노점상에 대해 구입이 용이한 장소에서 저렴한 상품을 판매하는 긍정적인 존재로 평가하고 있음을 반영한 것이다. 그리



고 이 같은 사실은 앞으로 노점상의 존속 여부에 대해서도 마찬가지로 나타나고 있는데, 응답자의 87%가 노점상 존속에 찬성하고 있으며, 그 이유는 노점상의 긍정적 역할 때문인 것으로 나타났다. 이에 비해 노점상 존속에 반대하는 경우는 9.0%로 극히 소수일 뿐만 아니라 그 이유 역시 통행 불편과 위생 및 도시미관 문제로, 따라서 일반시민과 노점상의 갈등은 노점활동의 원칙이 마련된다면 쉽게 해결될 것으로 여겨진다.

<표 11> 노점상을 이용하는 이유

(단위 : %)

전 체	쉽게 접근할 수 있어서	가격이 저렴해서	분위기가 좋아서	다른 곳에 없는 품목을 살 수 있어	기타
100	65.2	20.9	4.5	1.0	8.5

자료 : 설문조사

#### 다. 노점상과 노점상 간의 갈등

공공 공간을 무단 점유하기 때문에 장소에 대한 아무런 점유권이 보장되지 않은 노점상에게 영업 공간을 둘러싼 문제는 가장 큰 갈등요인이 되고 있다. 특히 IMF 이후 노점상의 수가 지속적으로 늘어나면서 이전부터 해당지역에서 영업을 해오던 기존 노점상과 실직 등으로 비교적 최근에 노점상에 뛰어들어 신규 노점상들간에 제한된 공간을 두고 심각한 대립양상을 보이고 있다. 물론 이전에도 노점 공간을 두고 노점상들간에 갈등이 없었던 것은 아니나, 당시에는 노점상을 하려는 사람의 수가 그리 많지 않았기 때문에 큰 문제가 되지 않았다. 그러나 노점상이 빠른 속도로 늘어나면서 노점 공간을 둘러싼 노점상들간의 갈등이 심화되고 있는데, 일부 지역에서는 기존 노점상들이 노점상 증가에 따른 단속 강화와 수입 감소 등을 이유로 신규 노점상의 구역 내 진입 자체를 방해하고 있으며, 일부 지역에서는 기존 노점상과 신규 노점상 간에 물리적 충돌을 빚기도 하였다(한겨레신문, 1998. 7. 22).

이러한 사실은 노점상에 대한 면담조사에서도 알 수 있는데, 조사대상 신규 노점상들 중 간선도로변이나 노점상 밀집지역의 경우, 특별한 연고가 없이는 진입이 어려우며, 대신 비교적 진입이 쉬운 지역이나, 상대적으로 기존 노점상

의 유대관계가 약한 지역인 재래시장 주변이나 이면도로 등을 선택하는 것으로 나타났다. 그런데 이것은 노점 공간에 대한 일종의 기득권 문제로 이는 공간의 문제일 뿐만 아니라 다른 한편으로 노점상들의 문제라고 할 수 있다.

공간을 둘러싼 기존 노점상과 신규 노점상의 문제는 ‘전국노점상연합(전노련)’나 ‘전국영세상인연합’과 같이 특정 단체를 통해 조직화된 노점상과 그렇지 않은 노점상간의 문제로 접근할 수 있다. 노점상의 공식적인 모임이라고 할 수 있는 ‘전국노점상연합’나 ‘전국영세상인연합’ 등은 전체 노점상의 이해관계를 대변하나, 보다 직접적으로는 소속 회원들의 권익에 보다 많은 비중을 두고 있다. 이는 구체적인 문제, 예를 들어 기존 노점상과 신규 노점상들의 대립이 발생할 경우 소속 회원인 기존 노점상의 이해관계를 반영하게 되며, 이것은 결국 조직적인 노점 공간에 대한 일종의 기득권 유지라는 성격을 띄게 된다. 물론 이러한 기존 노점상과 신규 노점상 간의 갈등은 노점상들이 조직화되어 있지 않은 지역에서도 마찬가지로 발생하나 이 경우 개인적 차원의 문제인 데 비해, 단체가 결성된 지역의 경우 조직의 문제와 관련되기 때문이다.

노점 공간을 둘러싼 노점상들의 갈등은 기득권 문제와 관련된 것으로, 실제로 노점상 단속이 어느 정도 완화된 현상태에서 가장 큰 갈등요인이 되고 있다. 그리고 이것은 노점상 양성화를 추진할 경우 심각한 문제가 될 것으로 예상되기 때문에 여기에 대한 구체적인 대안이 마련되어야 할 것이다.

### 3. 노점상의 갈등해소 방안

#### 가. 갈등해소의 기본원칙

갈등해소는 대립되는 이해관계를 지닌 주체들간의 불공정한 역학관계를 시정하는 것일 뿐만 아니라 갈등하는 이해관계 사이에서 중립적인 성격의 개입을 통하여 원활한 협상이 이루어지고, 의견일치가 이루어지도록 하는 것을 의미한다. 그런데 갈등을 해소하는 방법으로는 여러 가지가 있으나, 흔히 사용하는 것으로는 강압(coercion), 타협(negotiation and bargaining), 재정(adjudication), 조정(mediation), 그리고 중재(arbitration) 등의 다섯 가지 방안을 들 수 있다(Schellenberg, 1996: 13). 여기서 타협은 논의를 통해 자발적인 합의를 도

출하는 것을 말하며, 재정은 국가권력이나 법체계에 의한 권위적인 결론을 통해 갈등을 해소하는 경우를 말한다. 그리고 조정은 제3자의 도움으로 상호간에 만족할 만한 합의를 도출하는 것인 데 비해 중재는 당사자의 합의를 거쳐 제3자가 결정하는 방식을 말한다. 따라서 강압이나 재정보다는 타협이나 조정 등이 갈등해소를 위한 바람직한 방안이라고 하겠다.

그런데 갈등해소를 위해서는 무엇보다 합리적인 절차와 원활한 의사소통이 이루어질 수 있는 환경을 조성하는 등의 사전 요건이 마련되어야 한다. 이것은 노점상 문제도 마찬가지여서 행정당국을 포함한 관련 이해집단간의 갈등을 해소해 나가기 위해서는, 우선 서로간의 원활한 의사소통이 이루어질 수 있는 환경의 조성이 필요하다. 현재 일반시민을 포함하여 노점상, 점포상인, 행정당국 중 어디에서도 서로의 의견이 교류되지 못하고 자신들의 주장만을 되풀이하고 있는 실정이다. 그러므로 관련 집단의 원활한 의사소통을 위해서는 각 집단별로 자신들의 입장을 표명할 수 있는, 즉 노점상 문제의 공론화가 이루어져야 한다. 그리고 이 과정은 최대한 합리적인 절차에 따라 진행되어야 한다. 대부분의 공론화 과정이 일부 집단에 의해 주도되거나, 그렇지 못한 경우 제대로 진행되지 못하고 표류하기도 하는데, 이 경우 타협을 통해 합리적 대안을 모색하기보다 오히려 이해관계의 첨예한 대립을 가져온다. 따라서 노점상 문제와 같이 오랜 기간 동안 대립이 지속되면서 각 집단별 이해관계가 첨예한 경우에는 긴 시간을 소요하더라도 충분한 의견교류 과정을 거쳐야 할 것이다.

실제로 이러한 사실은 비록 제한적이긴 하지만 나름대로 지역적 특성을 감안하여 노점상 문제를 해결한 제주시의 사례를 통해 잘 나타나고 있다. 제주시는 노점상에 대한 장기계획 수립 이후 시의회나 시민의견 수렴 등을 통해 노점상 문제를 공론화하고, 이 과정에서 구체적 해결방안의 검토 등 합리적 절차로 진행하면서 원활한 의사소통이 이루어질 수 있었다(부록 2 참조). 그리고 대책의 추진을 위해 행정당국은 지속적인 조정·중재의 역할을 수행하였으며, 그리고 노점상, 점포상인 그리고 지역주민의 타협을 통해 부분적으로 노점상 문제를 해결할 수 있었다. 이처럼 노점상 문제는 공적 이익(public interest)을 위한 관련 주체들의 양보가 문제해결의 대전제임을 보여준다고 하겠다.

## 나. 갈등해소 방안

노점상과 관련한 갈등은 노점상과 점포상인, 노점상과 일반시민, 그리고 노점상과 노점상 간의 갈등으로 요약된다. 일반시민의 경우 노점상과 갈등이 있기는 하나, 간접적이며 대부분 행정당국의 불분명한 원칙에서 기인하고 있다. 따라서 보다 근원적인 노점상과 관련한 갈등해소를 위해서는 점포상인, 그리고 노점상들간의 갈등요인들이 해결되어야만 한다.

노점상과 점포상인은 현상적으로 취급 품목과 입지가 갈등요인이 되고 있다. 이는 경제적 형평성보다는 노점상으로 인한 영업침해가 점포상인에게 더 문제가 됨을 의미한다. 따라서 점포상인과의 갈등을 해소하기 위해서는 점포영업에 최소한의 영향을 주는 노점상의 배치가 이루어져야 하며, 이는 합리적 공간대책을 통해 해결될 수 있다. 노점상과 일반시민 간의 갈등을 해소하기 위해서는 합리적 공간대책이 요구되며, 이와 함께 체계적인 관리를 위한 방안들이 마련되어야 한다.

그리고 노점상과 노점상 간의 갈등은 노점 공간에 대한 기득권 문제가 가장 주요한 요인이 되고 있다. 이것은 현실적으로 노점상들간의 이해와 타협, 즉 양보를 통해서 해결될 수 있으며, 제도적으로 해결하는 데는 한계가 있다. 다만 이해와 타협이 가능할 수 있도록 하는 사회적 여건을 조성함으로써 노점상들간의 갈등해소에 기여할 수 있다. 그러나 이것 역시 노점상 문제에 대한 제도적인 해결책이 전제된다.

이처럼 노점상과 관련한 제반 이해집단들간의 갈등해소를 위해서는 현상적인 접근으로는 한계가 있으며, 보다 심층적인 합리적 대책마련이 무엇보다 중요함을 알 수 있다. 따라서 노점상과 관련한 갈등을 해소하기 위해서는 노점상 문제 전반에 대한 근원적인 대책이 마련되어야 한다.

## IV. 노점상 문제 해결을 위한 대책방안 모색

### 1. 기존 노점상 대책의 문제점

그동안 노점상 대책은 합리적 대안에 의해 적극적으로 노점상 문제를 해결하려고 하기보다 소극적·부정적 입장에서 정비, 단속, 잠정 허용의 악순환으로 요약할 수 있다. 이에 따라 구체적인 대책을 수립하여 노점상 문제를 근본적으로 해결하기보다 현안문제 해결을 위한 임시조치를 수립에 급급하였다. 이것은 노점상 정책을 일관성을 가지고 지속적으로 시행하려는 노력이 없고, 또한 노점상 문제를 담당하는 행정조직이 제대로 편성되어 있지 않은 데서도 잘 나타나고 있다. 실제로 노점상 문제에 대한 주관 부처가 분명하지 않으며, 게다가 관련된 부처도 다양하다. 현재 중앙정부의 경우 노점상 문제에 행정자치부, 보건복지부, 건설교통부 등이 관련되어 있으나, 부처간에 입장 차이가 있으며, 또한 어떻게든 노점상 문제를 책임지지 않고, 떠넘기기식으로 일을 처리하고 있다. 더구나 최근 실업이 확산되면서 일자리 창출 문제로 부심하고 있는 노동부가 노점상을 하나의 일자리로 간주하면서 기존에 규제를 원칙으로 하던 행정자치부와 상당한 의견 차이를 보이는 등 노점상 문제를 두고 중앙부처간에 혼선을 빚고 있다. 그리고 중앙정부와 지방자치단체도 노점상 대책을 누가 주도적으로 수립하느냐 하는 문제를 두고 서로에게 책임을 전가하고 있는 실정이다. 이처럼 노점상 문제를 전담하는 중앙부처의 부재와 그리고 중앙부처와 일선 부서 간의 갈등은 실효성 있는 노점상 정책의 수립을 어렵게 하고 있으며, 또한 그나마 수립된 대책을 일관성 있게 시행하는 데 큰 걸림돌이 되고 있다. 실제로 행정자치부에서는 지역 개발과가 노점상 문제를 담당하고 있으며, 서울특별시의 경우 건설행정과가 담당하는 등 노점상 행정과 관련 조직의 난맥상을 보이고 있다.

한편 현재 서울특별시가 시범적으로 마련하여 추진하고 있는 노점상 대책은 기존의 단속 일변도에서 사회적 상황을 반영한 현실적인 대책이라는 점에서 긍정적이나, 구체적인 측면에서 문제를 안고 있다. 각 항목별 문제점을 살펴보

면 먼저 생계형 노점상과 기업형 노점상의 구분이 지나치게 자의적이며, 정확한 기준이 없다는 점을 들 수 있다. 현재 제시한 기준은 대체로 판매 형태를 중심으로 구분하고 있으나, 이것은 임의적 기준으로 노점상 대책을 수립하기 위해서는 우선 노점상에 대한 실태조사를 토대로 한 노점상 유형에 대한 엄격한 구분이 이루어져야 할 것이다.

다음으로 노점상 생계대책은 현재 급증한 실직노점상을 중심으로 한 생계형 노점상에 대한 생활안정에 중점을 두고 있으며, 이 또한 구체적인 방안을 제시하기보다 대책방향을 제시하는 수준에 불과하다. 그런데 노점상 생계대책은 장기적으로 노점상의 자립·자활 방안과 서로 맞물려 있는 사항으로 노점상 문제를 해결하기 위해서는 생계대책 및 자립·자활 방안 두 가지를 종합적으로 검토한 구체적인 방안들이 제시되어야 한다. 또한 노점상 대책수립의 기초 자료로 노점상 전수조사가 이루어져야만이 구체적이고 현실적인 대책의 수립이 가능할 것이다.

그런데 현재 서울특별시가 마련한 노점상 대책은 대부분 과거 1989년 서울특별시가 수립하였던 노점상 대책에서 언급되었던 내용들로, 이는 결국 노점상 문제해결의 관건은 실현 가능한 대책의 수립뿐만 아니라 수립한 대책의 일관성 있는 시행이 더 중요하다고 사실을 보여주고 있다.

## 2. 노점상 대책수립의 전제와 기본방향

### 가. 노점상 대책수립의 전제

노점상 문제는 더 이상 법적 규제에 근거한 단속을 통해서는 근본적으로 해결하기 어려운 상태에 이르렀다. 이는 노점상을 불법적인 행위로 규정한 상태에서는 노점상 문제에 대한 합리적인 대안을 모색하는 것이 사실상 불가능함을 의미한다. 그러나 설부른 노점상의 양성화는 오히려 노점상 문제를 더 악화할 수도 있기 때문에 노점상 문제는 진퇴양난의 난관에 부딪혀 있다.

따라서 노점상 문제 해결을 위한 대책을 수립하기 위해서는 먼저 두 가지 대전제가 실현되어야 한다. 첫째는 노점상을 우리 사회에 존재하는 하나의 실체로 받아들이는 사회적 합의가 이루어져야 한다는 점이다. 우선 노점상을 인정

하는 사회적 합의를 도출하기 위해서는 무엇보다 노점상에 대한 인식의 전환이 이루어져야 할 것이다. 사회적 수요가 있는 한 도로에서 노점상의 존재는 불가피하다. 이는 국민소득이 향상되어 선진국이 된다고 하더라도 마찬가지일 것이다. 그런데 그동안 우리 사회에서 노점상을 바라보는 시각은 대체로 노점상의 부정적 측면을 강조하며, 이에 따른 단속 위주의 대책이 주를 이루었다. 그러나 노점상 문제 해결을 위해서는 노점상이 수행하는 긍정적인 역할을 최대한 활용하며, 또한 동시에 부정적인 측면을 가급적 해소하는 방향에서 대책이 모색되어야 할 것이다. 따라서 단기간에 무조건 없애는 대책을 통해 노점상 문제를 해결하기보다는 거시적 관점에서 규제대책과 유도대책 등 다양한 접근을 통한 장기적인 추진이 필요하다. 예를 들어, 사회적 안전망이 제대로 구축되기 이전에 일종의 도시 저소득층의 생계대책으로서 노점상이라는 사회정책적 차원이나 최근 확산되고 있는 일자리로서 노점상은 자구적 실업대책으로 한시적으로 활용하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

둘째, 노점상을 인정하는 사회적 합의를 도출하기 위해서는 저소득층은 누구나 쉽게 노점상을 할 수 있는, 말하자면 공공 공간인 도로의 형평성이 확립되어야 한다. 이것은 거리질서와 도로기능 회복의 차원뿐만 아니라 사회정책적 차원에서도 노점상 문제를 해결하기 위해 반드시 처리되어야 한다. 현재 주요 간선도로변은 해당지역 노점상이 보이지 않는 경계로 자신의 구역을 정해 놓고, 다른 노점상의 진입을 막고 있다. 이는 오랜 기간 온갖 규제와 단속을 무릅쓰고 확보한 자신의 노점 공간에 대한 일종의 기득권인 것이다. 이 주장은 일면 타당성을 지니는 듯하나, 공공 공간으로서 도로의 원래 기능을 고려할 때 근본적으로 문제가 있음을 알 수 있다. 따라서 도로의 형평성 확립은 기존 노점상의 기득권과 밀접한 관련이 있기 때문에 노점상 스스로의 의식 변화가 가장 중요한 변수인 것이다. 결국 노점상에 대한 사회적 합의 도출과 도로의 형평성 확립은 노점상 대책수립의 대전제이자 문제의 핵심으로 결국 노점상 대책은 결국 위의 두 가지 대전제를 충족해야만이 실효성을 거둘 수 있을 것이다.

#### 나. 노점상 대책의 기본방향

이상의 두 가지 전제를 토대로 노점상 대책은 IMF로 인한 실업의 확대, 저

기술·저학력·저소득층의 일자리 창출이라는 시대적 상황과 노점상 양성화에 따른 파급효과를 동시에 고려하는 차원에서 수립되어야 할 것이다. 이에 따른 노점상 대책의 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 노점상 대책과 관련하여 우선적으로 노점상에 대한 기존의 묵시적 정책에서 명시적 정책으로의 정책 전환이 이루어져야 한다.

둘째, 노점상의 긍정적 역할 특히 사회정책적 차원의 긍정적 역할을 최대한 고려하되, 이것은 도시공간 질서를 확립하는 차원에서 대책방안들이 검토되어야 한다.

셋째, 첫째와 같은 맥락에서 노점상 대책은 일종의 상행위 관점에서 사회·경제적 파급효과를 평가한 후 대책이 수립되어야 한다.

넷째, 노점상 대책은 시기적으로 장기대책과 중·단기 대책을 구분하여 수립해야 한다. 당분간 노점상은 저소득층의 자구적 생계수단이며, 또한 실업대책으로 적극적으로 활용할 수밖에 없으나, 장기적으로 노점상은 고용대책과 생계안정대책을 통해 상당수를 흡수하면서 점차 그 규모를 줄여나가야 하는 부문이다. 따라서 한편으로는 당면한 노점상 문제 해결을 위한 직접적인 방안들을 모색하며, 다른 한편으로는 사회적 안전망의 확립과 다양한 형태의 일자리 창출로 포괄적으로 노점상 문제를 해결해 나가야 한다.

그리고 마지막으로 노점상 대책의 기본방향은 중앙정부나 광역자치단체가 수립하나, 구체적인 사항에 대해서는 기초자치단체 차원에서 현상 중심으로 지역의 특성을 감안한 대책이 수립·집행되어야 한다.

한편 면담조사에서 나타난 노점상들이 원하는 대책은 크게 현재하고 있는 노점 활동을 어떻게든 계속 할 수 있게 해달라는 소극적 대책과 전업 등 대안적 방안을 원하는 적극적 대책으로 구분된다. 소극적 대책으로는 계속 노점상을 할 수 있게 해달라는 것과 단속 완화를 들 수 있는데, 이들은 대체로 5년 이상 비교적 장기간 노점 활동을 한 사람들이며, 연령상으로는 30대에서 60대에 이르기까지 다양하게 나타났다. 적극적 대책으로는 전업을 할 수 있는 대책 마련을 요구하였는데 특히 점포를 얻을 수 있는 자금지원 방안을 원하고 있으며, 그리고 비교적 안정적으로 편하게 노점 활동을 할 수 있는 가로판매점의 제공이나 공터나 복개천 등에 간이시장의 설립 등을 원하는 것으로 나타났다. 그러나 다른 직업을 원하는 경우는 극히 일부이며, 이들 역시 지금보다 수입이 더



나은 안정적인 직업을 전제로 하고 있다.

이처럼 기존 노점상들은 특별한 대책보다는 단속 완화 등 현재하고 있는 노점 활동을 편하게 할 수 있기를 더 바라고 있는데, 여기에는 다음과 같은 요인들이 작용하고 있다고 하겠다. 첫째, 노점상이 노동조건이나 단속 등으로 힘들기는 하나 이미 생계를 유지하는 하나의 직업이 되었다는 점이며, 둘째, 현상태를 유지하고자 하는 노점상들의 성향<sup>19)</sup>, 그리고 마지막으로 그동안의 현실성 없이 추진된 노점대책 등을 반영한 것이라고 사료된다.

한편 노점상과 직접적인 갈등관계에 있는 점포상인들이 생각하고 있는 노점상 대책 역시 체계적인 관리를 전제로 한 노점 활동의 허용인 것으로 나타났다(면담조사 결과). 일부는 노점상의 전면적인 철거를 주장하기도 하였으나, 대다수는 도로여건과 도시미관을 고려한 적정수의 노점상과 이들의 위생적이고 엄격한 자율에 의한 노점 활동을 원하고 있었다<sup>20)</sup>. 실현가능한 노점대책을 수립하기 위해서는 이러한 사항들을 충분히 검토하여 대책에 반영하여야 할 것이다.

### 3. 노점상 대책유형

노점상 대책은 노점상이라는 하나의 생계수단을 대상으로 하는 것이나, 그에 관련되는 사회현상의 복잡성과 다양성을 고려할 때 단순한 문제의식과 부분적인 접근방법으로는 한계가 있다. 더구나 노점상 문제는 오랜 기간 누적·왜곡되면서 한두 가지 단편적인 대책이나 일과성 대책만으로는 해결이 불가능한 상태에 이르렀다. 따라서 노점 대책은 보다 종합적이며, 다차원적인 접근이 요구된다. 이처럼 노점상 대책은 그 자체로 문제를 완전하게 해결할 수 없으며, 도시 저소득층에 대한 생계 및 생활지원대책과 실업대책, 그리고 사회안전망 구축이 동시에 고려되어야 한다. 즉 합리적 노점대책과 함께 도시 저소득층

19) 멕시코의 경우 각 지역별 노점상(tianguis) 조직의 연합회인 Confederacion de Comerciantes y Organizaciones Populares는 자신들의 지위를 유지하기 위해 대통령 선거에서 특정 후보의 선거운동을 하는 등 적극적인 정치활동을 전개하기도 한다(J. Cross, 1991).

20) 전체 조사자 20명 중 노점상의 전면 철거를 원한 사람은 3명(15%)이며, 나머지는 노점 활동은 인정하되, 도로여건 등을 감안한 적정수와 이들의 공간 배치, 그리고 주변상가와의 업종 배려 등 철저한 관리를 전제로 하고 있는 것으로 나타났다.

생계 및 실업대책이 동시에 추진되어야 할 것이다.

이에 따라 노점상 대책의 기본방향은 한편으로는 노점상을 점차 줄여 나가며, 다른 한편으로는 노점상을 체계적으로 관리할 수 있는 대책을 모색하는 방향으로 추진되어야 한다. 우선 노점상의 감소는 크게 유통구조 변화나 일반시민의 생활양식의 변화로 노점상의 수요가 줄어들어 자연적으로 노점상이 감소하는 방안과 대안적 생계대책 방안을 고려할 수 있다. 전자는 노점상이 도시의 풍물거리로 남아 있는 관광상품이 되고 있는 선진국에서 찾아볼 수 있다. 사실 우리도 지난 10년간 노점상의 성격이 상당히 변화해 온 것을 감안할 때, 장기적으로 노점상의 자연적 감소는 가능하리라 예견된다. 그러나 현재는 IMF로 인한 고실업 문제가 노점상 문제의 또 다른 변수로 작용하고 있으나, 이것은 시간의 문제일 뿐 장기적으로 노점상은 감소하리라 판단된다. 다만 이러한 자연적 감소만으로 우리가 안고 있는 노점상 문제를 해결하는 데 현실적으로 한계가 있다.

여기에 대해 대안적 생계대책을 통한 노점상 문제해결 방안이 마련되어야 하며, 또한 노점상에 대한 체계적 관리방안이 수립되어야 한다. 이에 따라 현 시점에서 노점상 대책은 현실적인 유도책과 합리적인 규제책이 동시에 마련되어야 하며, 여기서는 이를 노점상 생활 및 생계지원대책과 노점상 관리대책으로 구분하고자 한다. 대안적 생계대책은 중·단기대책에서 제시된 제반 대책을 저소득층의 생활대책 및 실업대책과 연계하는 방안을 중심으로 그리고 노점상의 체계적 관리방안은 노점상 관련 조직구성 및 허가제 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

### 가. 노점상 생활 및 생계지원대책

#### 1) 기존 대책의 활성화

IMF 이후 서울특별시는 노점상 생활 및 생계지원대책으로 노점상 취업알선과 취업훈련 그리고 실직자 대부에 대한 지원알선 등을 마련하였는데, 이는 실업대책과 연계한 노점상 지원방안으로 앞으로 노점상의 직종 전환을 유도하는 수단으로 더욱 활성화되어야 할 것이다. 이와 함께 이들 방안들이 현실적으로 추진 가능하게 하는 구체적 방안들이 마련되어야 할 것이다. 예를 들어 취업훈

련의 경우 훈련을 담당할 기관, 훈련기간의 생계 문제, 그리고 훈련 후 취업보장 등에 대해 구체적인 내용들이 마련되어야 하며, 또한 노점상에 대한 대부지원 알선 역시 대상 선정 기준과 그 내용이 구체화되어야 할 것이다. 이러한 노점상 생계대책은 장기적으로 실업대책이자 생활보장대책의 일환으로 자활사업을 연계하는 방안도 마련하여야 할 것이다. 이 경우 세부사항에 대한 구체적인 기준을 충분히 검토하여 시행해야 한다. 뿐만 아니라 노점상 중 노령자, 장애인 등 노점 활동이 어려운 극빈자는 취로사업 기회뿐만 아니라 생활보호대상자로 지정할 수 있도록 한다.

## 2) 저소득층의 생활 및 실업대책으로 노점상 대책

그동안 수립된 노점상대책은 대부분 한시적이며, 보조적 생계대책의 성격이 강하였다. 그런데 저소득층의 실업이 상대적으로 높은 편이며, 또한 장기화되고 있는 점을 감안할 때 노점상을 저소득층의 생활 및 실업대책으로 적극 활용할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 실제로 우리 사회에서 노점상이 안정된 직업(established jobs)의 양상을 보이기는 하나, 이들 중 일부는 생계를 유지하기 위한 수단으로 스스로 일하기 위해 직접 찾아나서 마련한 일자리이기도 하다. 따라서 이들에 대한 생활 및 실업대책으로 노점상을 활용하는 방안을 모색하여야 한다.

노점상을 저소득층의 생활 및 생계대책으로 활용하기 위해서는 일단 대상 선정 기준과 실제 적용에 대한 구체적인 방안들이 마련되어야 한다. 선정 기준은 대안적 생계수단을 갖지 못하고 있는 저소득층 실업자 중 기술과 자본이 없는 사람을 대상으로 하는데 그 중에서도 특히 장애인, 고령자, 생활보호대상자, 여성가장, 소년소녀가장 등에게 우선순위를 준다. 그러나 기본적으로 노점상은 한시적 생계수단으로 이들 역시 지속적으로 노점상을 할 수 없도록 해야 하며, 다만 안정적인 취업 이전에 노점 활동을 통해 자신의 생계를 꾸려 갈 수 있도록 한다. 이와 함께 장기 실업자와 반실업 상태에 있는 저소득층에게도 노점 기회를 부여하여 자립기반을 마련할 수 있도록 한다.

저소득층의 생계 및 생활보호 방안이자 또한 일자리를 제공하는 실업대책으로 노점상을 활용하기 위해서는 관련된 제반 사회정책-예컨대 고용보험의 확대 실시나 생활보호제도의 개선 등과, 한시적이긴 하지만 현재 이루어지고 있

는 공공근로사업이나 실업자대부사업 등 실업대책들과 유기적 관련 속에서 노점상 대책이 추진되어야 한다.

#### 나. 노점상 관리대책

##### 1) 현황조사

노점상 관리대책 수립을 위해 가장 먼저 이루어져야 할 작업은 노점상 현황 파악이다. 현재 일부 자치단체별로 현황조사가 이루어지기도 하나, 대부분 형식적이며 이것조차 제대로 이루어지지 않고 있다. 따라서 노점상 전수조사를 실시하여 전국 노점상의 현황 파악이 이루어져야 한다. 1차 현황조사가 실시된 후에는 2년 단위로 정기적인 조사가 이루어져 노점상의 변화를 지속적으로 파악해야 한다. 그리고 노점상 전수조사에서 (등록)관리카드 작성을 고려할 수 있다. 이 관리카드는 노점상 실태를 파악하는 기초자료이며, 이후 장기적으로 노점상의 신규 참여나 기존 노점상의 전직 등을 기록하는 일종의 관리대장으로 활용할 수 있을 것이다.

나아가 이러한 현황조사를 토대로 노점상의 구체적인 유형화가 가능하다. 현재 노점상은 대체로 노점상의 규모와 경제 정도를 기준으로 기업형 노점상과 생계형 노점상으로 구분하고 있는데, 그 기준이 막연할 뿐만 아니라 노점상을 제대로 분류하지 못하고 있다. 현황조사에 근거하여 노점상의 경제상태, 취급 품목, 판매 형태, 그리고 개인적 상황 등을 기준으로 노점상의 전반적인 유형화가 이루어져야 한다. 이러한 구체적인 유형 구분은 향후 유형별 노점상대책수립에 적극 활용할 수 있을 것이다.

한편 현황조사는 노점상들뿐만 아니라 도로여건, 통행량, 국·공유지 비중 등을 고려한 노점 활동 가능공간에 대한 조사도 함께 이루어져야 한다. 이것은 현재 노점상과 관련한 최대의 이해집단인 점포 상인의 갈등요인은 공간 문제로 나타났으며, 일정기간 우리 사회에서 노점상이 불가피하다면, 공간 문제와 관련한 갈등해소 대책들이 마련되어야 한다. 현황조사를 통해 도로의 물리적 여건과 주변 점포의 업종 등에 대한 전반적인 파악이 이루어지고, 이것은 향후 지역별 노점상의 취급 품목이나 입지대책 등에 반영되어야 한다.

## 2) 노점상 관리조직(가칭 ‘노점상관리대책위원회’)의 구성

노점상 대책은 도시마다 당시의 행정적 환경 또는 시대적 상황에 따라 주무 부서가 달라지고, 각 부처의 필요에 따라 간헐적·산발적으로 대책이 시행되어 왔기 때문에 노점상을 하나의 실체로서 인식하기보다 각 소관 부서의 필요에 따른 행정대상으로만 취급해 왔다고 할 수 있다. 이처럼 주무부서가 불명확하기 때문에 노점상에 대한 책임 있고 일관성 있는 정책이 수립되지 못하고 있다. 뿐만 아니라 노점상 문제는 사회정책적 차원이나 도시 공간적 규제만으로는 해결하기 어렵기 때문에 보다 종합적인 대책이 수립되어야 한다.

노점상 문제를 장기적·종합적으로 접근하기 위해서는 노점상 문제를 전문적으로 담당하는 조직을 구성할 필요가 있다. 물론 그동안 각 자치단체별로 노점상대책위원회, 노점상관리위원회가 구성되기도 하였으나, 원래의 목적에 부합하는 종합적인 대책이나 운영이 제대로 이루어지지 못하였다. 이로써 관리조직의 구성 자체가 문제 해결책이 될 수 없으며, 어떻게 잘 운영하느냐가 더 중요함을 알 수 있다. 그런데 그동안 노점상 관리조직이 제대로 운영되지 못한 가장 주요한 요인 중의 하나는 조직 구성과 밀접한 관련이 있다. 이미 지적한 바와 같이 현재 노점상 관리조직은 대부분 정부의 입장을 대변하는 지방의회 의원, 경찰 등 행정당국, 그리고 점포상인 등이 주를 이루며, 노점상은 1~2명이 형식적으로 포함되어 있는 실정이다. 현재 노점상대책위원회는 노점상 문제 해결을 위한 보다 근본적인 대책을 제시하지 못하고 있으며, 일부 제안하는 대책 또한 부정적인 관점에 집중되어 있다.

이에 따라 행정당국, 노점상, 점포상인, 일반시민(혹은 시민단체) 그리고 전문가들로 구성된 공공과 민간의 중간 형태인 노점상 관리조직 가칭 ‘노점상관리대책위원회’를 구성하여 지역별 노점상 문제에 대한 장기적·종합적 대책과 관리, 예를 들면 노점상 정책수립, 노점상 현황조사, 노점 구역의 지정 및 관리, 그리고 정책의 집행에 이르기까지 제반사항들을 담당할 수 있도록 한다.

노점상관리대책위원회의 구성은 두 가지 형태를 검토할 수 있는데, 하나는 새로 조직을 구성하는 경우이며, 또 다른 하나는 기존 조직인 노점상관리위원회 등의 확대·개편을 통해서이다.

## 3) 노점상 자율단체의 구성

지역 곳곳에 분산되어 있는 노점상을 행정적으로 모두 관리하는데는 한계가

있기 때문에, 노점상에 대한 관리는 자율적인 자체 조직을 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 노점상의 자율적 조직을 육성할 경우 자율정비의 효과를 얻을 수 있다. 예컨대 노점 활동과 관련하여 식수 공급, 하수 및 쓰레기 처리 등의 문제를 해결할 수 있고, 나아가 자율적 질서유지 및 상호 친목을 도모할 수 있다. 그리고 노점상을 대표하는 단체로 공공기관과 협조를 구할 수 있게 된다. 실제로 노점상이 양성화되어 있거나, 노점상의 자율관리가 잘 되고 있는 일본이나 말레이시아 등에는 노점상의 자율단체가 중요한 역할을 담당하고 있다. 뿐만 아니라 노점상 자율단체가 구성될 경우 단속이나 대책에 대해 자발적인 협조를 구하기가 상대적으로 용이해져, 단속에 필요한 행정적 인력이나 예산의 부족 문제 등을 해소할 수 있다.

노점상 자율단체의 구성방법은 여러 가지 방안을 고려할 수 있다. 우선 취급 품목을 중심으로 하는 방안, 판매 형태별로 하는 방안, 그리고 지역별로 구성하는 방안 등이 있다. 현재도 지역을 기반으로 한 노점상 자율단체로 전국노점상연합회, 노점환경협의회 등이 구성되어 있으나, 이들 조직은 기존 노점상의 임의 조직으로 현재 불법단체로 규정되어 있으며, 노점상의 기득권 문제와도 밀접하게 관련되어 있기 때문에 신중한 대책이 마련되어야 할 것이다. 그러나 전노련 등 기존 노점상 단체가 대표성이나 법적으로 한계를 갖고 있는 것은 사실이나, 현실적으로 이 단체를 배제하고 노점상 자율단체를 별도로 구성하기는 힘들 것으로 예상된다. 따라서 노점상 자율단체의 구성은 기존 단체의 참여를 유도하면서 지역 내에 있는 단체에 소속되지 않은 노점상의 참여를 중심으로 구성되어야 한다. 그리고 장기적으로 노점상의 입장을 대변하게 하여 기존 조직을 발전적으로 해체하도록 하는 것이 가장 바람직하다고 하겠다.

한편 노점상 취급 품목이 점차 떡볶이, 어묵 등 소위 말하는 젓은 음식물이나 값싼 공산품 등 일부 품목으로 특화되어 가는 점을 고려할 때 취급 품목을 중심으로 자율단체를 구성하는 방안도 노점환경 변화에 능동적으로 대처할 수 있다는 측면에서 적극적으로 검토할 수 있다.

#### 4) 노점상 허가제의 도입

장기적으로 노점상은 허가제를 통해 관리되어야 한다. 이는 노점상을 장려하는 것이 아니라 노점상이 저소득층의 생활 및 생계대책으로 활용되기 위해

서는 허가제를 통해 노점상이 효율적으로 관리되어야 하기 때문이다. 그런데 이것은 어디까지나 장기대책이며, 만약 현상태에서 허가제를 도입할 경우 기존 노점상을 인정하는 일종의 노점상 합법화로 인식될 수 있기 때문에 여기에 대해서는 상당한 주의가 요망된다.

허가제의 내용에 대해서는 도입 당시 상황을 감안한 구체적인 검토가 필요하나, 그 주요 골자는 다음과 같이 제안하고자 한다.

먼저 노점상의 수는 총량적으로 관리한다. 이는 예컨대 노점상의 전체 수를 설정하고 이를 기준으로 지역별 노점상 수나 노점상 허가 발급 수를 조정하도록 한다. 이를 위해서는 먼저 단위지역별로 적정 노점상의 수를 정하는 작업이 이루어져야 한다. 예컨대 서울특별시 전체의 적정 노점상 수와 해당 구별 적정 노점상의 수가 정해져야 하는데, 이것은 노점상과 노점 활동 가능공간에 대한 현황조사를 토대로 엄격하게 설정되어야 할 것이다.

다음으로 허가 기준을 설정해야 하는데, 노점상 허가의 기본원칙은 영세민 보호원칙으로 도시 저소득층 중 활동이 가능한 장애인, 고령자, 생활보호대상자, 여성가장, 소년소녀가장 등에게 허가 기회를 부여하고, 다음 저소득층의 한시적 실업대책으로 실업자 중 이전의 월평균 소득이 일정액 이하인 경우 한시적으로 노점상 허가 기회를 부여할 수 있도록 한다. 그런데 어떤 경우이든 노점상을 허가하기 전에 반드시 재산실사 작업이 이루어져야 하며, 허가를 받은 노점상도 이 과정에서 일정액 이상의 재산이나 소득이 있는 경우 허가를 취소하는 등 엄격한 관리가 이루어져야 한다.

품목의 경우 크게 노점상 금지품목, 감독·검사품목 그리고 자유품목으로 구분하고, 구체적인 품목은 상황을 고려하여 지속적으로 관리하도록 한다. 그리고 허가 내용에 품목 부문도 지정하여 관리하는데, 감독·검사품목 중 노점상의 주요 취급 품목일 것으로 예상되는 소위 ‘젓은 음식물’은 위생 문제를 고려하여 설비부분에 대한 규제도 필요할 것이다. 또한 품목별 판매형태, 예컨대 가판대나 포장마차 등에 대한 크기, 색상 기준을 설정하여 도시미관을 향상시킬 수 있도록 한다.

다음으로 허가제를 도입하기 위해서는 공간적인 측면에서 해당 도시의 공간 위계, 도로상태, 보행빈도, 지역적 특성 등을 기준으로 노점 활동 공간을 구분해야 한다. 노점상 금지구역, 잠정 허용구역, 그리고 유도구역과 같은 현재의

노점관리구역 구분은 모든 지역에 일률적으로 적용되고 있어, 실제 노점상에 게 많은 제약이 따른다. 따라서 앞으로의 노점 활동과 관련한 공간 문제는 해당 자치단체에서 지역의 제반 여건뿐만 아니라 접근성을 추구하는 노점상의 요구를 충분히 반영한 대안이 마련되어야 할 것이다.

이와 함께 노점 활동시간을 지정하는 방안도 검토할 수 있다. 예컨대, 주말 베틀시장이나 점심시간대의 반짝시장과 같은 시간대별 영업 가능지역의 지정 을 통해 노점상을 도시의 활력소이자, 볼거리로 만드는 방안도 고려할 수 있다.

한편 허가의 주체는 중앙정부가 담당하는 것이 바람직하며, 실제 허가제의 운용은 지방정부가 담당하도록 하는데, 여기에 자치단체별로 구성되어 있는 노점상 관리조직 즉 가칭 노점상관리대책위원회를 충분히 활용하도록 한다.

그런데 허가제를 제대로 실시하기 위해서는 몇 가지 사항에 대한 대책이 마련되어야 한다. 먼저 노점 활동과 관련한 요금의 부과 문제로 여기에는 허가료 와 도로 점용료의 문제가 있다. 장기적으로 노점상은 대부분 도시 저소득층인 것을 감안하여 현실적인 요금 부과가 이루어져야 한다. 허가료와 도로 점용료 는 일괄적으로 적용할 수도 있으나, 지역이나 취급 품목에 따라 판매규모가 다르기 때문에 일정 기준에 따라 차등적으로 적용하는 방안을 고려할 수 있다. 실제 일본 오사카의 경우에는 취급 품목별로 영업허가 수수료를 다르게 규정 하고 있다. 그런데 징수한 허가료와 도로 점용료는 별도 관리하여 거리환경 개선이나 노점상 공동시설 설치 등 노점환경의 개선에 필요한 재원으로 활용하 도록 한다.

다음으로 노점상 허가증의 이권화 문제에 대한 대책이 검토되어야 한다. 노 점상 허가증은 공공 공간에 대한 사용 허가권으로 그 자체로 충분히 이권화의 가능성을 안고 있다. 더구나 노점대책으로 마련한 가로판매점(키오스크)에서 이미 이권화를 경험한 바 있다. 따라서 허가증의 불법적 전매를 방지할 수 있는 방안들이 마련되어야 한다. 여기에 대해서는 노점상 허가기간을 1년으로 하고 상황을 고려하여 연장하도록 하는데, 이 경우에는 재산실사 작업 등 갱신에 필 요한 절차를 통해 이권화를 방지할 수 있도록 한다. 그리고 관리를 통해 원래 허가받은 사람이 아닌 경우에는 즉시 허가를 취소하는 철저한 관리가 이루어져 야 할 것이다. 이와 함께 허가증은 1년을 기본으로 2~3회까지 연장할 수 있도 록 하며, 그 이상 연장할 경우에는 좀더 엄격한 심사과정을 거치도록 하며, 가



능한 3년 이상 지속적으로 노점상을 하지 않도록 대안을 마련해야 할 것이다.

한편 노점상 허가제를 실시할 경우 발생할 관련 이해집단과의 갈등 문제도 고려대상이 된다. 실제로 제주시의 사례에서 나타난 바와 같이 제반 여건이 갖춰졌다 하더라도 해당 지역주민이나 점포상인들이 반대할 경우 합법적으로 노점상을 하기 어렵기 때문이다. 그런데 점포상인의 경우 가장 큰 갈등요인은 이미 지적한 바와 같이 입지 문제와 취급 품목인데, 이 문제는 허가 과정에서 품목과 지역에 대한 규제를 통해 해결할 수 있을 것이다. 그리고 일반시민의 경우 가장 큰 불만사항인 보행 불편과 환경 문제에 대해서는 노점상의 자율적인 관리와 또한 행정당국의 지속적인 관리를 통해 해결이 가능할 것이다. 한편 노점상들간의 갈등, 즉 허가받은 노점상과 그렇지 못한 노점상들 간의 문제는 노점상 문제일 뿐만 아니라 생활대책과 관련된 것으로 여기에 대해서는 대안적 생계대책이 다각도로 검토되어야 한다. 또한 행정당국과의 경우 이전보다 더 많은 노점상 관련업무를 담당하게 될 것이기 때문에, 제반 규정사항 위반에 대한 벌칙 및 법적 규제 등 체계적인 관리근거가 마련되어야 할 것으로 사료된다.

#### 4. 노점상대책의 추진방안

이상에서 제안한 노점상대책을 가장 효과적으로 추진하기 위해서는 다음 사항들이 동시에 검토되어야 한다.

##### 가. 투명한 정책 결정

노점상 대책을 시행하기 위해서는 우선 대안에 대해 관련 이해당사자, 이용자, 행정당국 그리고 전문가 등이 참석한 공청회나 워크숍을 개최하여 이들의 의견을 수렴할 수 있는 여론수렴 과정을 거쳐야 한다. 이 과정에서 관련 이해집단들과의 갈등요인에 대한 사전 검토 및 논의가 충분히 이루어져야 한다.

##### 나. 단계별 추진전략 수립

앞에서 제시한 노점대책은 시기적으로 중·단기대책과 장기대책으로 구분

하여 추진되어야 한다. 우선 실시해야 할 중·단기대책으로는 실업 문제와 관련한 것과 장기적으로 근본적인 노점 문제 해결책 마련의 사전작업으로 구분된다. 실업 문제와 관련해서는 이미 제시된 노점상 대책을 구체화하여 적극적으로 활성화하며, 근본적인 대책 수립의 사전작업으로는 노점상 현황조사, 노점상 관리조직 및 자율조직 구성 등을 들 수 있다. 한편 장기대책은 중·단기대책에서 제시된 사항들을 저소득층 생활 및 실업대책과 연계하는 방안과 노점상 허가제의 실시가 해당된다. 현단계에서 노점상대책은 기존에 마련한 노점상대책을 제대로 추진하며, 동시에 합리적 대책 수립의 기본이 되는 노점상 전수조사가 이루어져야 할 것이다. 이와 함께 노점상 자율단체나 노점상관리위원회가 제대로 구성되어 이들이 적극적으로 노점상 문제에 대처해 나가야 할 것이다.

#### 다. 지역여건을 고려한 자치단체별 추진

노점상 대책은 중앙정부가 큰 방향을 결정하며, 구체적인 내용과 추진방안은 자치단체별로 특성을 감안하여 진행되어야 한다. 그리고 제시한 대책들 역시 지역여건을 고려하여 선별적으로 채택·실시할 수 있어야 한다.

#### 라. 노점상 시범지구의 조성 및 운영

노점상 종합대책을 전국적으로 확대 실시하기에 앞서 특정 가로를 대상으로 해당 지역의 가로 경관과 주변 점포의 분포, 그리고 일반시민들의 통행여건 등 제반사항을 전반적으로 고려한 노점상 시범지구 내지는 시범가로를 조성하여 자율적으로 관리·운영하는 방안을 적극적으로 검토할 수 있다. 시범지구를 통해 채택된 노점상대책의 기대효과를 확인할 수 있을 것이며, 다른 한편으로 이 과정에서 노점상 도입에 따른 부작용을 사전에 파악하고 점검할 수 있을 것이다. 맥락은 다르지만, 일종의 노점상 시범지구라 할 수 있는 제주시의 노점상대책과 그 추진 과정은 우리에게 노점상대책과 관련하여 상당한 시사점을 던져 주고 있다.

---

#### 마. 마련된 대책의 지속적 추진

노점상 대책이 실효를 거두기 위해서는 지속적으로 추진되어야 한다. 1980년대 말에서 1990년대 초 정부의 강력한 노점상대책으로 전체적으로 거리의 노점상 수가 줄어들었으며, 특히 절대 및 상대금지구역으로 지정된 지역에서는 노점상이 사라지기도 하였다. 그러나 지속적인 유지·관리가 뒤따르지 못하자 노점상의 수가 점차 늘어났으며, 결국 지금과 같은 상황에 이르게 되었다. 따라서 노점상 문제를 해결하기 위해서는 합리적인 대책을 마련하는 것뿐만 아니라 마련한 대책을 일회성이 아닌 지속적으로 추진해 나가는 것이 더 중요하다고 하겠다. 이를 위해서는 지금의 관리체제를 보완한 다양한 행정적·법적 방안들이 마련되어야 할 것이다.

## V. 결론

그동안 노점상 문제는 사회 문제가 되는 것을 우려한 행정당국과 현상태를 유지하고자 하는 노점상의 이해관계가 일치하면서 근본적인 대책마련 없이 현재까지 지속되고 있다. 물론 일부 지역들에서는 국지적인 단속과 그에 대한 노점상의 저항으로 문제가 발생하기도 하지만 여전히 관심의 대상이 되는 것을 우려하고 있는 실정이다. 실제로 노점상대책은 어떤 형태로든 상당한 과장을 불러올 것이며, 심각한 사회 문제가 될 수도 있다. 그러나 실업의 확산으로 인한 노점상의 증가와 그에 따른 갈등은 언제까지 현재와 같은 무대책으로 노점상 문제를 방관할 수만은 없게 만들고 있다. 따라서 이제는 노점상 문제 해결을 위한 근본적인 대책이 수립될 시점에 이르렀다고 사료된다. 따라서 여기서는 현시점에서 노점상 문제에 보다 근본적으로 접근하고자 노점상과 관련한 갈등구조를 분석하였으며, 이를 토대로 앞으로 노점상 대책방안을 제시하였다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

노점상 갈등구조는 노점상과 점포상인, 일반시민, 그리고 노점상 간의 갈등으로 요약된다. 여기서 노점상과 다른 이해집단의 대립은 노점대책을 통해 해결할 수 있으나, 노점상간의 갈등은 서로간의 이해와 타협이 이루어져야 한다. 그런데 노점상 대책방안을 수립하기 위해서는 무엇보다 노점상 문제에 대한 공론화 작업이 이루어져 사회적 합의를 도출하여야 한다. 이와 함께 문제 해결을 위해서는 도로 공간의 형평성이 확립되어야 한다. 그런 연후에 구체적으로 대책방안이 추진되어야 하는데, 앞으로 노점상 대책방안은 그 성격에 따라 노점상의 생활 및 생계지원 대책과 노점상 관리대책으로 구분하였다. 생활 및 생계지원 대책으로는 기존대책과 실업대책과의 연계방안을 중심으로 살펴보았으며, 노점상의 체계적 관리방안은 노점상 관련 조직구성 및 허가제를 중심으로 살펴보았다.

노점상대책의 효과적인 추진을 위해서는 여론수렴 과정을 통한 정책 결정이 이루어져야 하며, 단계별 제반 추진전략을 통해 추진하고, 그리고 또한 자치단체

별로 대책을 추진하되, 지속적으로 추진해야 한다. 그리고 이와 함께 노점시범지구를 조성하여 운영하는 방안도 효과적인 대책 모색에 필요하리라 생각된다.

그리고 시기별로 중·단기대책으로는 기존 대책을 활성화하고 전국적 차원의 노점상 현황조사가 이루어져야 하며, 그리고 노점상 관리조직 및 자율단체 구성을 추진하여야 한다. 장기적으로 노점상대책은 저소득층의 생활 및 실업 대책으로 접근해야 하는데, 그 구체적인 방안으로 제반 사회정책과 유기적 관련을 갖고 추진되어야 한다. 그리고 노점상의 관리는 노점상 허가제를 통해 이루어져야 할 것이다.

여기서는 노점상대책으로 여러 방안들을 제시하였다. 실제 대책 수립을 위해서는 각 방안별로 구체적인 내용과 더불어 대책 실시에 따른 각종 부작용과 문제점에 대한 연구·검토가 이루어져야 할 것으로 생각된다.

더 이상 미룰 수 없는 노점상 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 행정당국의 의지와 그리고 노점상을 비롯한 시민사회의 공익을 위한 양보와 타협이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 우선 노점상 문제에 대한 사회 전반적인 공론화가 이루어져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강정원(1989), “노점상의 특성과 사회관계에 관한 일 연구”, 서울대 학위논문.
- 강현수(1995), “도시 비공식 부문 이론의 새로운 전개와 우리 나라 대도시 연구에 대한 함의”, 국토계획 31(2), 대한국토·도시계획학회지 노점 환경개선협의회 자료
- 서울시 내부자료(1998). 9월, 10월.
- 서울시(1984), “서울시 가로경제부문의 실태분석에 관한 연구”.
- 서울시(1989), “서울시 저소득층 실태파악과 대책수립에 관한 연구”.
- 서울시정개발연구원(1993), “노점상의 실태와 대응방안 - 서울시를 중심으로-”.
- 이성호(1999), 『노점상, 시작부터 월수 5백까지』, 은행나무.
- 이영남(1999), “IMF 실업과 노점상”, 「IMF 실업과 노점상」 공청회 자료집.
- 이장원 외(1999), 『저소득 실직자 자활대책에 관한 연구』, 한국노동연구원.
- 이주희(1989), 「제도적 측면에서 본 노점상 대책」, 『지방행정』, 10월호.
- 한국도시·환경연구소(1994), 「노점운동의 평가와 전망」, 『도시와 빈곤』 제7집.
- 한국도시연구소(1996), 『도시서민의 삶과 주민운동』, 발언.
- 한국도시연구소(1998), “IMF 이후 도시 저소득층의 생활변화와 대응방안”.
- 한국산업경제연구원(1989), “서울시 저소득층 실태파악과 대책수립에 관한 연구”.
- 한국지방행정연구원(1986), “도시비공식부문에 관한 연구”.
- Bromley, R. D. F.(1998), “Informal Commerce: Expansion and Exclusion in the Historic Centre of the Latin American City”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(2).
- Chickering, L. & Salahdine, M.(ed)(1991), *The Silent Revolution: the informal sector in five Asian and near Eastern countries*, ICS Press.
- Cross, J. C.(1998), “The Political Economy of Formalization: Two Moment

in the Repression of Street Vending”.

\_\_\_\_\_ (1991), “Streetvending in Urban Mexico: Refuge or Career?”

\_\_\_\_\_ (1995), “Taking Street Vendors off the Street”.

de Soto, Hernando(1989), *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, New York: Harper and Row.

Hays-Mitchell, M.(1994), “Streetvending in Peruvian cities: the spatio-temporal behavior of ambulantes”, *Professional Geographer*, vol.46.

Leonard, M.(1998), “The Long-term Unemployed, Informal Economic Activity and the ‘Underclass’ in Belfast: Rejecting or Reinstating the Work Ethic”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1)

McGee, T.G.(1977), *Hawkers in Southeast Asian Cities*, Ottawa, IDRC

Portes, A., M.Castells, and L. A. Benton(1989), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Rakowski, C. A.(1994), *Contrapunto: The Informal Sector Debate in Latin America*, New York: State University of New York Press.

Schennenberg, J. A.(1996), *Conflict Resolution : Theory, Research, and Practice*, State University of New York Press.

## 부록 1: 노점상 이용자 및 주변 보행인에 대한 설문지

1. 노점상을 이용한 적이 있습니까?

- ① 예            ② 아니오

2. 노점상을 이용한 적이 있다면 이용빈도는 어느 정도입니까?

- ① 하루에 한 번 이상   ② 2~3일에 한 번 정도   ③ 3~4일에 한 번 정도  
④ 일주일에 한 번 정도   ⑤ 기타

3. 노점상에서 가장 많이 이용하는 품목은 무엇입니까?

- ① 의류    ② 음반류    ③ 음식물(튀김, 떡볶기 등)   ④ 채소류  
⑤ 생선류   ⑥ 과일류    ⑦ 액세서리    ⑧ 화초류    ⑨ 생활용품  
⑩ 기타 \_\_\_\_\_

4. 노점상을 이용하는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ① 값이 저렴해서    ② 쉽게 접근할 수 있어서    ③ 분위기가 좋아서  
④ 취급하는 물품이 다른 데는 없기 때문에    ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

5. 오늘 노점상에서 구입한 물품은 무엇입니까? 그리고 노점상 이용을 미리 계획한 것입니까?

1) 구입물품 \_\_\_\_\_

2) 노점상 이용경위

- ① 계획하고 나옴    ② 지나치다 우연히    ③ 기타 \_\_\_\_\_

6. 만약 이 지역에 노점상이 없었다면 현재 이용한 물품(서비스)은 어디서 해결할 생각입니까?

- ① 근처 상가에서    ② 백화점이나 쇼핑센터에서



- ③ 집 근처의 상가나 시장에서  
 ④ 사지 않는다    ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

7. 노점상이 행하는 가장 긍정적인 점은 무엇입니까?

- ① 구입이 용이            ② 값이 저렴            ③ 특수물품의 구입 가능  
 ④ 도시(거리)의 활력소    ⑤ 관광상품            ⑥ 저소득층의 생계수단  
 ⑦ 기타 \_\_\_\_\_

8. 노점상으로 인해 가장 불편한 점은 무엇입니까?

- ① 통행에 지장을 초래    ② 도시미관을 저해    ③ 상품이 비위생적  
 ④ 주변상가에 지장을 초래하는 등 상거래 질서에 혼란  
 ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

9. 노점상의 존속에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 찬성 (이유 : \_\_\_\_\_ )  
 ② 반대 (이유 : \_\_\_\_\_ )

10. 연령 : \_\_\_\_\_ 세

11. 성별 : 남 (    ), 여 (    )

12. 직업

부록 2: 제주시 노점상 관련 일지(1993~99년 현재)

- 제민일보를 중심으로 -

◆ 1993년

1993년 3월 6일

- 노점상 실태에 대한 일제 재조사 및 문제점을 진단하고 지역실정에 맞는 개선방안 강구
- 1993년 현재 제주시내 잠정허용 노점상수는 143개소
- 잠정허용구역 노점상을 매년 10%씩 감축. 1997년까지 50%로 감소시키는 노점상 정비관리 5개년계획 수립

◆ 1994년

1994년 12월 6일

- 향후 3개월간 노점상, 노상적치물 정비기간 지정. 가로질서 위반행위 집중단속 · 자율정비위원회 구성/ 3단계 정비작업 실시

◆ 1995년

1995년 8월 1일

- 탑동일대 노점상 시청향의 방문
- 요구사항에 대한 전반적인 검토작업 후 부분적인 양성화 조치

1995년 9월 23일

- 시내 주요도로변 노점상에 대한 실태 파악 및 의견수렴후 대책수립

◆ 1996년

1996년 1월 13일

- 제주시 이전지 선정 문제로 부심. 탑동매립지와 라곤다호텔 서쪽 복개지에 풍물시장 조성. 집단이주계획에 대해 주민들의 반대

1996년 1월 24일

- 23일부터 노점상 및 노상적치물에 대한 강력단속 실시
- 72군데 도로 무단점용 현황

1996년 3월 12일

- 중앙로 교통대책 차원에서 노점상 문제 접근

1996년 4월 13일

- 중앙로 이면도로를 활용한 교통대책 수립

1996년 4월 24일

- 노점상 양성화 대책안 수립 : 노점상 전대 및 전매행위 금지, 도로 점용료 징수
  - 특정지역 집단이주, 양성화를 위해 간이구조물을 설치하는 대신 도로 점용료, 구조물 사용료, 폐기물 수수료, 상·하수도료 부과
  - 노점 잠정허용구역(오현로 69개, 탑동 스위트호텔 앞 16개소)과 금지구역(탑동매립지 일대 21개소) 모두 116개소를 양성화
  - 대상기준: 타시도 거주자, 생업자금 용자 등 생활지원을 받은 자, 연간 재산세 납부 합계가 2만원 초과자 제외
  - 양성화된 노점상에게 개인별 ID카드 발급, 영업시간 오후 6시부터 새벽 2시까지 제한

1996년 6월 23일

- 탑동매립지 노점상 문제화

1996년 7월 4일

- 3일 탑동지역 노점상 강제철거

1996년 7월 31일

- 탑동지역 노점상 다시 극성

1996년 9월 10일

- 제주시 확대간부회의에서 노점상에 대한 시장 지적
- 탑동지역 노점상의 조직화 및 조직폭력배 개입 우려. 기존 노점상 친목회 조직 신규 노점상의 진입 금지

1996년 9월 11일

- 시 '교통정비기본계획(안)' 도에 제출. 해당 도로 노점상의 이주계획에 대

한 노점상의 동의 여부 및 이주지역 선정이 이루어지지 않음.

1996년 12월 13일

- 시 노점상 대책에 대한 비판
- 12일 시정조정위원회 노점상 정비계획 수립
  - 오현로 주변 69개 노점상 중앙로, 관덕로, 동문로터리, 탑동로, 남문로, 북신로, 서문로 등 구시가지 중앙도로와 신대로 등 신제주 지역 중심도로와 이면도로에 118개 가두판매대 설치지정·이전 추진 → 도로점용료 징수, 가두판매대는 개당 250만~300만원 소요. 광고협회에 의뢰 지원제작. 시에 기부채납. 광고비의 1/3을 시에 납부
  - 탑동 및 칠성로 주변 55개 노점상은 탑동 해변공연장 뒤쪽에 구역 지정. 1999년까지 3년 동안 영업을 허용
  - 24개 해안도로 포장마차는 가설건축물을 허가. 시에 기부채납한 후 10년간 무료사용

1996년 12월 16일

- 사설에서 노점상 대책에 대한 비판

1996년 12월 18일

- 시의회의 지적을 통해 노점상 정비계획 수정·보완을 통한 재검토

1996년 12월 31일

- 탑동조립식 주차장 건설시 오현로와 탑동지역 노점상들에게 정식 영업허가를 통해 임대

#### ◆ 1997년

1997년 3월 3일

- 제주시가 의회에 설문조사 형식을 빌려 구체적 노점상 대책요구

1997년 5월 9일

- 노점상 3년 기한 양성화
  - 노점상 종합관리운영지침을 마련. 기존 노점상 중 희망자를 대상으로 등록을 받아 식품위생법에 의한 허가를 주기로 함. 허가된 노점상은 도로 점용료와 사용료를 부과하고 위생검사를 실시하는 등 제도권으로 수용 양성화

- 규모는 5평 이내 3년 한시적으로 영업하고 공증각서를 받아 매년 계약을 갱신하는 한편 전대나 전매, 고용인 채용을 금지
- 허용구역은 유도구역인 해안도로와 잠정허용구역인 해변공연장 북측, 상대금지구역인 칠성로

1997년 5월 19일

- 노점상 대책위원회 구성, 허용구역 내 입주희망자에 대한 재산조회 실시
- 17일 확정 발표한 노점상 종합운영관리지침
  - 잠정허용구역, 유도구역, 풍물시장, 상대금지구역으로 노점상 관리정비 지역을 지정·관리
- 노점상대책위원회: 부시장을 위원장, 시민·노점상 대표, 법조계, 공무원 등 20명 이내로 구성

1997년 6월 4일

- 민선자치 2년 도민 여론조사에서 노점상 정책과 관련하여 잘한다고 57.3%, 잘못하고 있다고 36.2%로 구체적인 성과는 없으나, 지속적인 관심과 정비 계획에 대한 긍정적 평가

1997년 6월 20일

- 민속5일시장 입주경쟁 치열: 장옥, 노천시장(1500여 평), 할머니장터(평균 2평 단위로 200명 수용)

1997년 6월 28일

- 제주시 노점상 정비대책 뼈격
  - 잠정허용구역에 다른 노점상(서부두 일대 노점상으로 구성된 칠노회)의 선점. 기득권 주장 → 폭력사태로 비화
  - 오현로 노점상의 병목천 복개지 가건물 이주 무산

1997년 7월 19일

- 제주시의 노점상 단속에 대한 비판
  - 오염방지와 관련하여 노점상을 전부 해안도로변에 집단화하여 풍물거리 조성, 관광자원화하고 완벽한 오염방지 시설을 통해 주변 환경오염을 차단
  - 할머니 좌판의 경우 5일장터에 상설시장화하여 수용하는 방안

1997년 7월 22일

- 민선2년 노점상 문제 등과 관련한 시민 만족도 설문조사

1997년 8월 12일

- 노점상 이전대상지역 주민들의 강력반발
  - 노점상으로 인한 환경오염과 자연경관 훼손
  - 고성방가와 잦은 사건 등 생활권 침해와 청소년 교육문제
  - 불법주차 등으로 인한 교통체증과 사고위험 등을 제시

1997년 8월13일

- 노점상 정비대책에 대한 ‘불가피론’과 ‘불법 특권을 인정하는 무원칙한 행위’라는 대립

1997년 8월 14일

- 시의회는 어영마을 주민들의 진정서에 고심

1997년 8월 15일

- 탑동 공연장 주변 52개 노점상 철거 강행
- 공연장 주변 노점상은 광장 쪽으로 이전을 거부하고 현위치에서 영업허용을 요구

1997년 8월 18일

- 공연장 주변 노점상 자진철거. 그러나 해당지역 주민들의 반발. 이전과 관련한 예산확보의 문제도 대두

1997년 8월 19일

- 서부 두 지역 횡집업소 주인들의 시청 항의농성. 노점상을 허용할 경우 3년간 세금면제, 탑동광장 일정지역 횡집전용 주차장 제공 등 요구
- 시는 일고의 가치가 없는 이기적 발상으로 취급

1997년 8월 21일

- 부동산, 고급 승용차 등을 소유한 노점상은 불허
  - 빌딩이나 큰 재산을 보유한 노점상은 없으며, 개인주택을 소유한 경우는 있음.

1997년 9월 6일

- 고민수 시장은 노점상 문제 처리의 시 대응방식에 대한 비판에 원칙론 교수

1997년 9월 13일

- 어영마을 주민은 마을회관 겸 일반음식점 신축, 신축부지 마을 귀속, 3년간 한시적 허용에 대한 공증인 각서 등 3개항의 요구사항을 주장. 이것이 받아들여지지 않을 경우 이주반대

1997년 9월 25일

- 노점상 재산실사가 뜨거운 감자로 대두

1997년 10월 6일

- 한라문화 제시 노점상에 대한 강력 대응으로 노점상 문제는 별로 발생하지 않음.

1997년 10월 11일

- 노점상 문제 또다시 난관 봉착
  - 신제주 현대오피스텔 인근주민들의 강력반발로 이설계획 백지화. 어영부락 역시 가건물 착수도 하지 못한 상태

1997년 11월 5일

- 노점상 이전지마다 주민들의 반발

1997년 12월 3일

- 무단 도로점용에 대한 강력한 제재조치를 위한 법규 정비 촉구

1997년 12월 23일

- 민속5일시장 입주 우선권은 기존 상인-도두동 자생단체-토지소유자-노점상-국가유공단체-산지천세입자-영세시민

1997년 12월 31일

- 5일시장 번영회 시운영 방침에 반발. 노점상, 산지천 철거건물 입주자, 생보자 등 입점 대상에서 제외 요구.

#### ◆ 1998년

1998년 1월 16일

- 노점상 정비계획에 의거 잠정허용구역을 재정비하였으나, 이면도로에 노점상 증가. 신규 노점상에 대한 강제철거를 원칙으로 지속적 단속 실시

1998년 4월 30일

- 오현로 노점상(기존 등록 노점상 68명, 종합시장 주변 야채상 5명, 도로를

침범하여 영업해 온 점포 등) 10년 만에 정비

- 68명의 경우 31명은 어영풍물시장으로, 12명은 5일시장으로, 나머지는 전업 내지는 잠정허용구역으로 이전

1998년 6월 17일

- 오현로 다시 노점상들 잠식
  - 노점상들과 주변상가의 불법 적치물 증가

1998년 8월 25일

- 탑동 주차빌딩 건설 백지화로 1층으로 입주계획을 갖고 있던 노점상 문제 다시 제기

1998년 9월 14일

- 개장을 14일 앞둔 민속5일시장의 노점상 문제 등과 관련, 시와 입주예정 점포간의 대립

1998년 9월 24일

- 제천행사와 관련 타시·도에서 노점상들이 몰려들고 있어 제주시 부심

1998년 11월 9일

- 노점상 단속 수위를 두고 시가 부심

1998년 12월 17일

- 제주시내 노점상의 증가

1998년 12월 23일

- 21일 터미널 인근에서 노점 단속에 항의, 분신자살 기도
- 21일 칠성로 근처에서 분신자살 기도
- 노점상 동사무소 방문 단속완화 요구. 그러나 기존 업소의 고발이 증가 단속이 불가피. 시와 노점상의 마찰 불가피

1998년 12월 24일

- 분신기도 노점상 공무집행방해, 식품위생법 위반으로 입건. 불가피하다는 입장과 지나쳤다는 입장이 대두

1998년 12월 25일

- 김태환 시장 제주시 도시기본계획 재수립
  - 기업형 노점상에 대한 강력조치가 불가피하다는 입장 표명



## ◆ 1999년

1999년 2월 1일

- 노점상에 대한 도로 점용료와 과태료가 부과, 압수된 물품은 되돌려 주지 않는다는 등 강력 단속 실시방침
  - 한시적 잠정허용구역인 탑동, 칠성로, 어영부락, 떡거리장터 등 4군데에 ID카드를 만들어 관리
  - 3차례 계도 후 철거하지 않으면, 일체 물품 압수
- 계도 위주의 단속을 탈피. 강력 단속으로 시 입장 선회