

거리가게*와 보행자 모두 행복한 거리 만들기

박태주
서울시 보행정책과장

거리가게 허가제 추진 배경

“‘공공장소’, 특히 사람들이 많이 오가는 가로에서 상품이나 서비스를 ‘소규모로 판매’하지만, 적법한 규제를 받지 않은 채 ‘임시적이며 가변적인 형태’로 이루어지는 ‘(도시의) 경제활동’.”

거리가게(노점)에 대한 사전적 의미이다. 그간의 거리가게 정책은 시기별로 조금씩 정도의 차이가 있었다. 단속과 제재, 임의적 허용 또는 암묵적 인정과 같이 과거 86아시안게임이나 88올림픽과 같은 국제행사를 앞두고 정부 차원의 노점정책이 있었다면, 지방자치제와 함께 노점정책의 주체가 지자체로 바뀌면서 민선기관장에 따라 노점정책이 변화하고 자치구별 차이가 생기기도 하였다.

거리가게 정책에 대하여 전문가들은 한결같이 “매우 복잡하고 오래된 거리가게 문제를 해결하기 위해서는 사회적 합의가 선행되어야 하며, 일선에서 노점정책을 시행하는 자치구에서 따를 수 있는 최소한의 원칙을 만들어야 노점 문제의 답을 찾을 수 있을 것”이라고 말한다.

서울시는 시민들이 안전하고 쾌적하게 걸을 수 있는 권리를 보장하는 동시에 거리가게 운영자가 합법적으로 생계수단을 보장받을 수 있는 방법을 꾸준히 고민해 왔다. 이에 따라 2013년부터 거리가게 단체, 상인, 시민, 각계 전문가로 상생정책자문단을 구성하고 총 36회에 걸친 논의 끝에 2018년 6월 마침내 ‘서울시 거리가게 가이드라인’을 마련하였다. 5년여 동안 거리가게 단체와의 의견 충돌, 탈퇴와 가입이 반복되는 우여곡절을 겪은 끝에 얻은 성과이다.

‘거리가게 가이드라인’은 거리가게의 합법화를 전제로 도로점용료 부과 징수, 운영권 전매·전대 금지 등 운영자 준수사항과 유효보도 폭 2.5m 이상 확보

* 서울시에서 2013년 시민친화적인 ‘노점’ 명칭을 공모한 결과 ‘거리가게’와 ‘노들가게’가 선정되었으며, 서울시는 노점을 ‘거리가게’로 순화하여 쓰고 있다.

와 같은 보행권 확보 및 안전에 대한 사항을 담고 있다. 가이드라인 마련 이후 6개월간의 유예기간을 거쳐 2019년 1월부터 ‘거리가게 도로점용 허가제’ 정책을 시행하고 있다. 이는 광역지자체 차원에서 처음으로 하는 조치로, 제도권 내에서 보행자와 거리가게 및 일반 상인이 공존·상생함을 목표로 한다. 구체적으로는 시민의 보행권과 도시미관을 해치지 않는 일정 요건을 갖춘 거리가게에 정식으로 도로점용 허가를 내 주고, 운영자는 점용료 납부 등 의무를 다하여 안정적으로 거리가게 영업을 할 수 있도록 한 제도이다.

거리가게 허가제의 경과 및 성과

서울시는 가이드라인 발표 이후 거리가게 정밀실태 조사, 거리가게 관리 종합계획 수립, 관리규정(조례) 제정 같은 행정 준비작업을 착실히 진행하였다. 정책 시행 첫해인 2019년에 안정적인 제도 정착의 마중물 역할을 할 수 있도록 33억 원의 예산을 확보하고, 영등포구 영중로 등 5곳을 시범사업지로 선정하였다. 사업지 내 규격화한 판매대, 수도·전기 등 위생 및 편의시설 설치, 보도정비, 조경 등을 내용으로 한 거리가게시범사업은 기존 디자인거리사업이나 특화거리 사업과 비슷해 보이지만, 허가제를 통해 시민과 거리가게 및 일반 상인이 상생을 추구한다는 점에서 단순히 보도 폭을 넓히고 장애물을 제거하는 방식의 물리적 보행환경개선사업과는 차별화된다고 할 수 있다. 2019년 선정된 5곳의 시범사업지는

▲영등포구 영중로(45개소 → 26개소 완료) ▲종로구 동대문역 일대(현재 137개소) ▲관악구 신림역 일대(현재 22개소) ▲중랑구 태릉시장(현재 106개소) ▲동대문구 제기역 일대(현재 75개소)이다.

이번 사업의 첫 성과는 서울의 대표적 보행환경 열악 지역인 영등포역 앞 영중로로, 지난 9월 걷기편한 보행친화거리로 재탄생하였다. 영중로 보행환경개선사업은 영등포역 삼거리~영등포시장 사거리 390m 구간에 난립한 노점상(당초 45개소)을 26개 거리가게로 새단장하고 보도 폭을 최소 2.5m 이상으로 확장하였다. 러시아워 때 버스를 타려면 차도까지 나와야 하였던 위험천만한 버스정류장도 통폐합(4곳 → 2곳)해 시민들이 안전한 환경에서 통행할 수 있게 되었다. 50여 년간 무질서하게 난립하던 노점상을 허가된 거리가게로 새단장하고, 노점상이 차지하고 있던 보도를 넓찍하게 확장해 노점상 때문에 비가 오면 우산을 펼 수조차 없을 정도로 혼잡하던 거리는 탁 트인 보행로가 됐다. 출퇴근 시간 때면 버스를 타기 위해 차도까지 내려가야 하던 불편도 사라졌다. 지역의 해묵은 현안이던 보도 위 불법 노점상을 물리적 충돌 없이 철거하고 보행환경개선사업을 마무리하기까지에는 시와 자치구, 거리가게, 일반 상인 간 100차례 가까운 소통과 타협의 과정이 있었다.

앞서 5개 시범사업과는 별도로 서울시와 동대문구는 청량리역 앞 등 동대문구의 5곳 78개 무허가 노점을 모두 허가된 거리가게로 정비하는 사업도

거리가게 허가제 시범사업지

(단위 : 백만 원, 사·구 분담비율 6:4)

연번	자치구	사업명	총사업비	규모
합계			6,368	거리가게 385개소
1	영등포	영중로 보행환경개선보행환경개선사업	2,670	연장 390m, 거리가게 45개소
2	중랑	태릉시장 주변 거리가게 특화거리 조성사업	1,587	연장 320m, 거리가게 106개소
3	동대문	제기역~경동시장사거리 가로환경개선사업	1,011	연장 255m, 거리가게 75개소
4	종로	동대문역~동묘앞역 거리가게 시범사업	200	연장 600m, 거리가게 137개소
5	관악	신림역 일대 거리가게 시범사업	900	연장 444m, 거리가게 22개소



영등포구 영중로 개선 전(상)·후(하)

추진하여 규격화한 판매대 설치를 먼저 마치고, 전기와 공용수도 등 나머지 기반공사도 마무리하였다.

가장 크게 탈바꿈하는 곳은 52개 노점이 참여하는 청량리역 일대로, 이곳은 지하철 버스 이용객과 시장 방문객으로 유동인구가 많은 데다 무허가 거리가게(노점)가 보도 절반 가까이를 차지해 거리가 혼잡하고 걷기가 불편하였다. 하지만 이번 사업을 통해 청량리교차로 일대(52개)를 비롯하여 회기역(14개), 전농사거리(8개), 장한평역(3개), 신설동역(1개) 일대의 무허가 노점이 허가거리가게로 전환되고 무질서하게 난립하던 기존 노점이 작지만 하나의 가게로서 모습을 갖춘 규격화(가로 3종류, 세로 2종류)된 거리가게로 질서정연하게 들어섰다. 거리가게 크기가 이전보다 작아지면서 보도 폭이 최소 2.5m 이상 확보되었고, 노후 보도 교체 정비도 완료되어 시민들의 보행 편의는 크게 향상되었다.

영등포구 영중로가 노점이 밀집한 대규모 지역을 종합 정비하는 사업이었다면, 동대문구는 대규모 지역(청량리역 일대)부터 그 이외 지역의 소규모

및 개별 가게까지 다양한 유형이 혼합된 형태다. 즉 서울시는 대규모 시범사업과 함께 소규모·개별 거리가게 등 다양한 규모의 사업을 동시에 추진한 것이다. 이는 거리가게 허가제 사업 유형을 다각화하는 계기가 될 것으로 기대되며, 정책 확산 측면에서도 바람직하다고 보고 있다.

이번 사업은 이해관계자(거리가게, 일반 상인 등) 간 80여 차례의 대화와 협의 끝에 결실을 거둔 것이다. 이에 앞서 2019년 6월에는 거리가게운영자(단체)와 협약을 체결하여 공감대를 형성하였다. 동대문구 5곳의 사례는 이해관계자 간 상생 공존의 공감대만 형성되면 소단위 또는 개별 거리가게 사업도 적은 예산으로 단기간에 성공할 수 있음을 보여줬다.

앞선 사업 외에 다른 시범사업(4개)도 현재 운영자 협의 등 차근차근 진행 중인데, 다소 지연되더라도 이해관계자 간 충분한 대화와 협의를 거쳐 진행할 계획이다.

서울시는 2019년 이어 2020년에는 관악구 서울대입구역 주변(31곳)을 비롯하여 송파구 새마을시장 주변(32곳)과 은평구 연서시장(37곳) 등 3



동대문구 청량리역 일대 개선 전(상)·후(하)

거리가게 시험사업지 추진 현황

- ▲ 종로구 동대문역 일대 : 동대문역~동묘앞역 사이 600m 구간은 보도 좌우로 난립한 무허가 노점 137개소를 허가 거리가게로 전환한다. 현재 판매대 교체와 정비를 추진 중으로, 최근 디자인 용역을 마무리하고 2020년 초 허가 거리가게로 재배치할 계획이다.
- ▲ 관악구 신림역 일대 : 신림역 4번 출구 인근 440m 구간의 노점을 정비하는 사업이다. 2019년 말 판매대를 설치한 데 이어 보도정비 등 시설공사는 2020년 초에 마무리할 계획이다.
- ▲ 중랑구 태릉시장 : 시장 주변 동일로 320m 구간에 좌우로 늘어선 노점을 허가 거리가게로 전환해 특화거리를 조성하는 내용이다. 최근 복잡하게 자리하던 전주를 지중화하기로 결정해 당초 계획보다는 다소 늦어질 전망(2020년 초 착공)이지만, 지중화를 통해 보행안전과 환경이 크게 개선될 것으로 기대된다.
- ▲ 동대문구 제기역 일대 : 제기역~경동시장사거리 사이 255m 구간으로, 2019년 6월 거리가게단체와 협약서를 체결하고 최종 관리규정 합의 단계를 진행 중이다.

개소를 사업지로 선정하였으며, 소규모 단위나 개별 거리가게를 대상으로 하는 사업도 적극 발굴하여 시민이 체감하는 정책으로 만들어갈 계획이다.

거리가게 허가제의 의의와 기대효과

거리가게(노점)의 문제점으로는 보행환경 저해, 상인들과의 형평성 문제, 환경(위생, 도시미관) 악화, 거리의 사유화 등을 들 수 있다. 하지만 사실 선진국이나 후진국 할 것 없이 거리가게가 없는 나라가 없고, 노점 문제를 완벽하게 해결한 나라도 없다.

편의점이 넘쳐나고 온라인 구매가 대세인 4차 산업혁명 시대에 무슨 거리가게 관리정책이냐고 의아할 수도 있지만, 선진국일수록 거리가게의 현실성을 인정하는 가운데 적극적인 관리를 통해 부작용을 최소화하고 시민들과 타협점을 모색한다. 우리나라는 2019년 10월 25일 WTO에서 개발도상국의 지위를 내려놓았고, 대내외적 지표에서도 선진국으로 인정받고 있다. 이런 가운데 서울시가 2019년부터 시행한 거리가게 허가제 정책은 5년여에 걸친 사회적 합의 과정을 거쳐 탄생한 상생·공존의 선진국형 제도라는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

얼마 전 아세안 4개국(태국TV 등)에서 서울시의 거리가게 정책을 취재하였다. 급성장 중인 아세안 국가에서도 거리가게 문제 해결에 차츰 눈을 돌리고 있는 것이다. 전문가들은 “거리가게를 제대로 관리하기 위해서는 합리적인 원칙과 정책의 일관성이 필수적이다. 특히 정책의 일관성은 모든 정책의 기본이고 당연한 사항으로, 거리가게 정책에서 무엇보다 중요하다”라면서도 “하지만 일관성 있게 추진하는 것은 결코 쉽지 않다”라고 입을 모은다. 전문가들은 또 “정책이 정착하기까지는 길고 힘든 과정을 거쳐야 하고, 이후로도 끊임없이 점검하고 관리해야 하는데, 이를 위해서는 정책의 뒷받침은 물론 업무 담당자의 열정과 노력도 중요하다”고 강조한다.

첫술에 배부를 수는 없겠지만, 거리가게 허가제 정책은 앞서 영종로와 청량리역의 사례에서 보듯이 수십 년간 해묵은 거리가게 문제를 해결해 제도의 효과와 파급성을 보여주었고, 또 사업규모의 다각화 등으로 정책 확산을 기대케 하고 있다.

현재 서울시 거리가게는 총 6,501개가 있다. 이들 중 도로점용허가가 가능한 곳은 3,419개(기허가 1,711개 포함)이고, 위치 부적정 등 가이드라인을 만족하지 못하는 곳이 3,082개이다. 시는 허가 가능한 거리가게부터 점진적으로 허가제로 전환하고, 주변 환경으로 허가가 힘든 지역은 위치 조정이나 환경 조성 등의 정책 지원을 통해 정비해 갈 예정이다.

아울러 서울시는 자치구별 거리가게가 처한 환경과 여건이 다를을 인정하고 최대한 자율성을 보장하되, 정책의 비전을 제시·공유하고 정책의 지속성과 일관성을 유지하여 서울의 대표적 상생·공존 제도로 발전시켜 나아갈 계획이다.

참고문헌

- 1 홍인옥. (2016). 거리가게 관리방안 마련을 위한 국내의 정책사례 연구. 서울특별시
- 2 서울시정개발연구원. (2001). 노점상관리방안 중·장기대책모색.