

파리 시와 제네바 시의 상업가로 활성화 정책

임유경
건축도시공간연구소
부연구위원

들어가며

많은 사람들이 방문하고 다양한 활동이 일어나는 상업가로는 도시에 활력을 불어넣는다. 중심상업가로는 도시 이미지를 결정하고, 지역상업가로는 지역경제의 중심이 되며, 시장가로는 주민 일상생활이 이루어지는 교류의 장이다. 세계 주요 도시는 도시 경쟁력을 높이고 고유의 정체성을 지키기 위해 상업가로를 별도의 관리 대상으로 인식하고 가로를 활성화하기 위해 노력하고 있다.

중세시대부터 상업이 번성하였으며 유럽 주요 도시로 성장한 파리 시와 제네바 시는 상업가로를 활성화하고 업종의 다양성을 유지하며 오랜 시간 동안 가업을 이어온 소상공인을 보호하기 위한 정책을 추진하고 제도를 운영하고 있다. 이 글에서는 두 도시의 상업가로 활성화 정책과 제도, 공공공간의 상업적 점유 제도를 살펴보고자 한다.*

상업가로를 도시 활성화 요소로 인식, 상업가로 관리계획 수립

파리 시와 제네바 시는 상업가로를 도시 정체성을 나타내고 도시를 활성화하는 주요 요소로 인식하고 상업기능을 유지·보존하기 위한 정책을 추진하고 있다. 두 도시에서는 우리나라의 도시관리계획에 해당하는 지역도시계획(Plan Local d'Urbanisme: PLU, 파리)과 토지이용계획(Plan d'Utilisation du Sol: PUS, 제네바)에 '상업가로'를 지정하였다.

지정 대상은 도시와 지역을 대표하는 주요 상업가로뿐 아니라 주거지역에 생활서비스를 제공하는 생활가로는 시장가로를 포함한다. 상업가로는 면적저층부를 대상으로 용도변경 규제, 가로 입면의 연속

* 이 글은 건축도시공간연구소 2014년 기본과제로 수행한 「상업가로 변 건축물 저층부 및 전면공간의 합리적 이용을 위한 제도 개선 연구」(임유경·오성훈·임강륜)를 바탕으로 작성하였다.

성 유지, 상업 관련 시설물에 대한 점용 허가가 관리 제도의 주요 내용을 이룬다.

가로 성격에 따라 근린상업시설, 수공업 관련 상업시설 등 고유의 용도를 유지하도록 주거·업무 등 다른 용도로의 변경을 금지하는 한편 가로 입면이 연속적으로 조성되도록 규정하고 있다.

파리 시 지역도시계획(PLU)의 상업가로 (rue commerciale)

대를 이어 장인들이 생산하고 판매하는 빵·치즈·육가공품·포도주 등의 식료품과 각종 수공업품은 프랑스를 대표하는 특산품이며, 이들 물품과 가게는 파리 시 고유의 이미지를 형성한다.

파리 시에서는 다양한 용도의 상업 행위를 유지·보존하기 위해 도시관리계획에서 파리 전체 상업시설의 50%를 차지하는 총 연장 270km의 ‘상업가

로’를 지정, 지상층 용도를 강력하게 규제하고 있다. 지정 대상은 ‘대표적 상업가로’, ‘주요 상업가로’, ‘식료품 가로’로 구분한다.

대표적 상업가로는 샹젤리제가와 생토노레가 등 파리를 상징하는 상업가로, 주요 상업가로는 이탈리아와 제네랄 르클레르가 등 지역 차원에서 활발한 상행위가 일어나는 가로, 식료품 가로는 주변 지역 주민들이 주로 이용하는 시장가로를 포함한다.

상업가로로 지정된 가로에서는 주거나 업무 시설 등 다른 용도로의 변경이 금지된다. 시장 논리에 따라 끊임없이 변화하는 용도 변경 수요를 반영하고자 지역 주민의 의견을 수렴하여 규제 내용을 지속적으로 현실화하고 있다. 주민 의견 수렴 절차를 통해 상업가로변 건축물의 용도 및 형태 규제에 대한 주민들의 반발을 최소화하고 공감대를 형성한다.



Voies comportant :
 ■ une protection du commerce et de l'artisanat
 ■ une protection renforcée du commerce et de l'artisanat
 ■ une protection particulière de l'artisanat

파리 시 지역도시계획(PLU)상 상업보호가로
 자료: 파리 시청 홈페이지(www.paris.fr)

제네바 시 토지이용계획(PUS)의 상업가로 (rue commerçantes de quartier)

제네바 시는 ‘다양성이 확보된 도시’를 도시기본 계획 목표로 설정하고, 주거지역 주민들이 일상생활 용품을 구입하는 ‘근린상업시설(commerces de proximité)*’의 수’를 지표로 설정하였다.

시는 근린상업시설 개수와 업종의 다양성을 유지하기 위해 토지이용계획에서 상업가로를 지정하고 용도를 관리하고 있다. 특히 주거와 상업 용도의 조화로운 공존을 꾀하는데, 지역을 활성화하기 위해 공공이 접근 가능한 용도(상업, 수공업, 여가, 사회·문화시설)를 활성화하는 정책을 추진하고 있다.

상업가스로 지정된 가로에서는 빈 점포가 발생했을 때 특정 용도만 입점할 수 있고 다른 용도로의 변경은 불허함으로써 근린상업가로의 특성을 유지한다. 정책 시행 결과 근린상업시설 개수가 꾸준히 증가하여 2010년과 2013년 사이에 157곳의 상업시설이 추가되어 총 878곳으로 집계되었다.



제네바 시의 토지이용계획(PUS)
붉은 실선 : 지역의 상업가로(rues commerçantes de quartier)
자료: 제네바 시청 홈페이지(www.ville-geneve.ch)

상업가로변 건축물 저층부 및 전면공간의 합리적 이용을 위한 제도 마련

상업시설은 이용자의 접근을 용이하게 하고 판매와 영업, 광고 면적을 최대화하기 위해 가로와의 접면부 공간으로 확장하는 경향을 보인다. 이에 국외 주요 도시에서는 상업가로를 활성화하기 위해 저층부 및 전면공간을 상업적으로 점용하기 위한 제도를 운영한다. 특히 공공공간을 상업적으로 점유하는 절차와 기준을 공식적으로 운영하는 경우가 많다.

파리 시와 제네바 시에서는 테라스, 매대, 광고시설물 등 상업 행위와 관련된 시설물과 차양, 어닝 등 건축물의 부속 시설물들이 공공공간(도로)의 일부를 점유할 수 있도록 허가하고 점유세를 징수한다.

파리 시의 공공공간 점유 제도 및 ‘매대와 테라스 설치 규정’

파리 시는 공공공간 정책 목표를 ‘다양한 주체들이 조화롭게 공유(Assurer un partage harmonieux de l’espace public)’하는 것으로 설정하고 제품 판매를 위한 매대와 식음 행위를 위한 테라스 설치를 위해 공공공간을 점유하는 제도를 운영한다.

공공공간 점유 제도와 ‘매대 및 테라스 설치 규정’은 「공공 소유 자산에 대한 코드」, 「지자체 운영을 위한 코드」, 「도로 코드」에 근거한다. ‘매대 및 테라스 설치 규정’에서는 매대와 테라스(폐쇄식 테라스와 개방형 테라스) 설치를 위한 법적 근거, 허가 절차, 설치 원칙과 기준을 규정한다.

매대나 테라스 설치에 대한 점용료는 ‘도로 점용료 부과 기준(tarifs applicables aux droits de voirie)’을 따르는데, 이 기준에서는 파리 전역의 도로를 1~5단계로 구분하고 시설별 점용료를 부과한다. 상업화 정도와 가로에 면한 점포의 임대료를 고려하

* 주택으로부터 걸어서 접근 가능한 위치에 있으며 주민들이 일주일에 한 번 이상 방문하는 시설을 말한다.



파리 시의 '매대 및 테라스 설치 규정'

자료: 파리 시청 홈페이지(www.paris.fr)



여 도로를 구분하는데, 단계 구분은 정량적인 기준보다는 정성적인 평가에 따라 이루어진다. 점용료를 결정하는 과정에서는 전문가 자문, 구청 의견 조회, 관련업자의견 청취 절차를 거친다.

점용 허가 및 세금 부과는 소유주 개인을 대상으로 하며, 점포 소유주가 바뀌면 허가를 재신청해야 한다. 소유주가 허가받고자 하는 공간에 대한 계획도면, 점용 전·후 비교 사진, 테이블과 의자에 대한 구체적인 설치 도면을 갖추어 담당 부서에 제출하면 이후 각 구청에서 허가 여부를 검토한다. 점용 허가 신청서 접수 후 허가를 취득하기까지의 기간은 경우에 따라 다르지만 보통 2개월 정도 소요된다. 고정적으로 설치하는 '달힌 테라스'의 경우 허가 기간이 가장 오래 소요되며, 최대 5~6개월까지 소요되는 경우도 있다. 공공공간에 대한 사적 점유는 보행자들의 안전과 통행권 확보를 전제로 이루어져야 하므로 보행로의 최소 폭(1.8m)을 확보할 수 있는 지역에서만 허가된다.

파리에서는 허가 절차와 기준을 명시한, 법적 위계를 갖는 규정 외에 매대와 테라스 설치를 위한 가이드라인(Cahier de Recommandation)을 수립해서 허가 때 참고하고 있다.

제네바 시의 공공공간 점유 제도

제네바 시에서는 '모든 사람은 공공공간을 사용할 권한이 있다'는 전제하에 다양한 용도로 공공공간을 사용하고자 하는 수요를 반영하여 점유 제도를 운영하고 있다. 특히 상업 용도로 공공공간을 점유하는 것이 지역 활성화에 기여한다고 보고 심사를 거쳐 테라스, 매대, 신문판매대의 공공공간 점유를 허가한다.

테라스는 가로변에 입지한 상업시설과 연계된 경우에 한해 설치를 허용하며, 포장마차 등 이동시설의 상업 행위는 엄격하게 제한한다. 테라스 또는 매대 설치를 위한 지침을 운영하고 있으나, 보행로를 충분히 확보해야 한다는 기본 전제하에 점유 요청이 들어올 때마다 주변 상황과 보행 가능성을 종합적으로 분석하여 허용 여부를 결정한다.



스위스 제네바 시의 주차구획 영업공간 활용 사례



©로뉴장

최근 공공공간의 상업적 이용은 보도 공간에 그치지 않고 도로에 마련된 주차구획까지 확대되고 있다. 제네바 시에서는 공영주차장으로 조성된 주차구획의 일부 구간을 영업 공간으로 활용하는 것을 허용한다. 공공공간 점유에 대한 일반 규정을 준용하되, 허가 시 반드시 도로·교통 담당 부서와 협의하도록 하고 있다. 점용을 허가받은 점포주는 상업시설에 면한 주차구획 1~2곳에 데크를 설치하여 테이블과 의자를 놓고 영업할 수 있다.

나오며

사람들은 상업가로에서 물품을 구매하고 음식을 먹는 것뿐 아니라 가로의 활기를 느끼면서 산책을 하고 휴식을 취한다. 상업가로를 활성화하기 위해서는 다양한 행위가 자연스럽게 일어나고 다양한 이용 주체들이 공간을 공유할 수 있도록 제도가 뒷받침되어야 한다.

파리 시와 제네바 시에서는 공공공간의 상업적 이용을 제도화하여 공식적으로 허가 절차를 거치도록 함으로써 보행공간을 확보하면서도 다양한 상업행위가 일어나도록 하고 있다. 최근에는 도로 위 주차장까지 상업 공간으로 활용할 수 있도록 하는 등 활력 있는 상업가로를 조성하기 위해 노력하고 있다.

우리나라에서도 카페가 증가하고 테라스 문화가 도입되면서 상업가로 건축물 전면공간을 적극 활용하려는 사례가 증가하고 있으므로 이를 효과적으로 관리하기 위한 제도를 마련할 필요가 있다.

두 도시에서는 또한 ‘상업가로’를 별도의 관리 대상으로 지정하여 가로입면의 연속성을 유지하도록 하는 등 건축 행위를 규제할 뿐 아니라 업종의 다양성을 유지하고 소상공인을 보호하기 위해 용도를 관리하고 있다.

최근 우리나라에서는 주거지역이 상업화되면서 정주환경이 악화되고 고급화(gentrification) 현상이 나타나고 있으며, 사회 문제로 대두되고 있다. 우리나라 도시 내에 여러 규모의 상업가로는 형성되고 활성화되고 있는 현 시점에서, 두 도시의 상업가로 관리 제도는 가로의 활력을 유지하면서도 고유의 특성을 유지·보존하는 데에 시사하는 바가 크다.

참고문헌

- 임유경 오성훈 임강룡, 「상업가로변 건축물 저층부 및 전면공간의 합리적 이용을 위한 제도 개선 연구」, 건축도시공간연구소, 2014.
- 박진아, 「시장경제 속 소형 상업의 위험, 도시계획적 해법은 없는가: 프랑스 파리시 지역상점 보호 및 상업가로 활성화 정책 연구」, 『한국도시계획학회지』 v.13 n.(5), 2012, pp.51-69.
- 제네바 시청 홈페이지(<http://www.ville-geneve.ch/>)
- 파리 시청 홈페이지(<http://www.paris.fr/>)