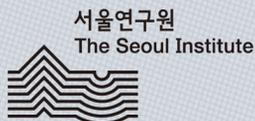


2012-PR-43

작은 연구 좋은 서울 01

특화거리조성사업의 성과와 과제: 종로노점거리를 중심으로

홍인옥



특화거리조성사업의 성과와 과제 :
종로노점거리를 중심으로

2012



Ⅱ 연구진 Ⅱ

연구책임 홍 인 옥 • 도시사회연구소 소장

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

목 차

I. 서론	3
1. 연구 배경 및 목적	3
2. 연구 방법 및 내용	6
II. 서울시 노점대책과 특화거리조성사업	11
1. 서울시 노점대책	11
2. 서울시 특화거리조성사업	14
3. 노점특화거리조성사업의 도입과 주요 내용	17
III. 종로특화거리조성사업의 전개과정과 현황	27
1. 종로노점특화거리조성사업의 전개과정	27
2. 노점특화거리별 추진과정과 현황	32
IV. 종로노점특화거리조성사업의 성과와 과제	63
1. 성과	63
2. 종로노점특화거리조성사업의 과제	67
V. 결론	75
참고문헌	79

표 목 차

〈표 2-1〉 서울시 노점대책 전개과정	12
〈표 2-2〉 2007년 노점관리특별대책	14
〈표 2-3〉 걷고싶은 도시만들기사업 주요 구성	15
〈표 2-4〉 지자체별 특화거리 조성현황	16
〈표 2-5〉 디자인 노점 조성 실적	18
〈표 3-1〉 종로노점특화거리 현황	32

그림목차

〈그림 2-1〉 서울시 노점대책 방향	20
〈그림 2-2〉 노점특화거리조성사업 추진절차	22
〈그림 2-3〉 노점특화거리조성유형 및 추진절차	23
〈그림 3-1〉 걷기편한 종로거리 조성방안	29
〈그림 3-2〉 종로노점특화거리 현황	30
〈그림 3-3〉 젊음의 거리 현황	33
〈그림 3-4〉 빛의 거리 입구에 입지한 노점	39
〈그림 3-5〉 빛의 거리에서 영업 중인 포장마차 노점들	42
〈그림 3-6〉 다문화거리 탐골공원 측 노점	45
〈그림 3-7〉 다문화거리 도로변 노점	46
〈그림 3-8〉 녹지거리 노점현황	51
〈그림 3-9〉 녹지거리에 방치된 노점판매대	51
〈그림 3-10〉 화훼·묘목거리 입구	54
〈그림 3-11〉 화훼·묘목거리 남쪽 대학천남길 먹거리노점	54
〈그림 3-12〉 차도를 이용하고 있는 화훼·묘목거리 노점	57
〈그림 3-13〉 화신먹거리촌 입구	58
〈그림 3-14〉 화신먹거리촌 내부	59

I . 서론

1. 연구 배경 및 목적
2. 연구 방법 및 내용

I

서론

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

노점문제는 정답이 없다. 그래서 노점대책은 단지 적절한 해법을 찾으려고 것이고, 타협점을 마련하려고 노력하는 것이다. 특히 공공공간에 대한 인식이 모호한 우리나라에서는 공공공간을 마치 자신의 공간으로 사용하는 경우가 많고 여기에 대한 행정의 대응 또한 일관성이 결여된 채 사안이나 또는 사회적 분위기에 따라 묵인과 정비를 반복하면서 노점문제가 누적·심화된 측면이 있다.

2000년 이후 몇 차례 노점대책이 마련된 적이 있었으나, 노점에 대한 분명한 입장과 철학에 기반을 둔 체계적이고 합리적인 대책이라기보다 사실상 임기응변식으로 대처하는 경우가 많았다. 때문에 일시적으로 효과를 보이다가도 시간이 지나면 이전과 크게 달라지지 않은 채 노점문제가 반복되고 있다. 그런데 이것은 대책 자체가 갖고 있는 한계와 일관되지 못한 추진방식 등이 가장 큰 문제이지만 대책의 추진과정을 체계적으로 정리하고 평가하는 작업을 제대로 실시하지 않은 점도 문제가 된다. 사실 평가는 고사하고 최소한의 기록이나 정리도

남기지 않은 채 대책이나 사업을 마무리하는 경우가 대부분이었다. 종로특화거리조성사업 역시 사정이 크게 다르지 않아 여러 노점 대책 중의 하나로 그 의미가 축소되고 있고 심지어 제대로 평가도 하지 않은 채 점점 잊혀가고 있는 실정이다. 따라서 더 늦기 전에 종로특화거리조성사업에 대한 정리와 평가작업이 이루어져야 한다.

그런데 종로노점특화거리조성사업은 이전의 노점대책과 달리 거리조성사업 방식으로 진행되었다. 비록 노점 위주의 특화거리이긴 하나 특화거리사업으로서 종로특화거리사업에 대한 평가도 필요하다고 하겠다. 현재 우리나라에는 보행환경개선과 지역활성화 방안의 일환으로 다양한 형태의 거리만들기사업들이 지방자치단체 주도로 이루어지고 있다. 걷고싶은거리만들기를 비롯하여 특화거리조성사업, 걷기편한거리만들기사업 등이 그것이다. 현재 시행하고 있는 거리만들기사업은 대체로 특정 가로를 대상으로 가로의 각종 시설물과 적치물, 노점 등을 정비하고 가로 상징물 등 시설 보완 및 설치작업 중심으로 이루어지고 있다. 이러한 거리만들기사업을 통해 거리가 정비되고 해당 가로의 보행여건이 개선되고 있다. 그런데 이들 거리만들기사업의 대부분이 거리활성화로 이어지지 못하고 있고, 심지어 사업을 통한 정비효과도 지속되지 못한 채 보행환경이 다시 악화되는 사례가 발생하고 있다.

2010년 4월 사업완료를 발표한 걷기편한 종로거리만들기사업 역시 지방자치단체 거리만들기사업의 사례이다. 서울시와 종로구가 공동으로 추진한 걷기편한 종로거리만들기사업은 거리만들기사업 중에서도 특히 노점특화거리 조성을 중심으로 한 거리만들기사업이다. 사업 이후 종로거리는 보행자와 노점상, 그리고 각종 적치물이 뒤얽혀 있던 과거의 모습과 확연히 달라졌다. 각종 적치물이 정리되었고, 가로시설물들도 개선되었으며, 무엇보다 종로대로변 곳곳에 늘어서 있던 노점상들이 이전하면서 걷기가 이전에 비해 한결 편안해졌다. 전반적으로 종로거리의 보행환경이 눈에 띄게 개선되었다.

종로특화거리는 모두 6개 지구로, 거리별로 주요 이용고객, 인근 상권의 성격

등 제반 특성을 고려하여 서로 구분되는 거리로 조성하여 대로변 노점상을 이전시켰다. 특화거리조성사업을 통해 종로대로변은 이전에 비해 거리가 정비되었으며, 보행환경도 상당히 개선되었다. 그러나 대로변에서 이전한 노점상을 중심으로 조성된 특화거리에서는 여러 문제가 나타나고 있다. 거리별로 차이가 있으나, 노점이전지역으로 부적합한 곳을 특화거리로 조성한 경우에서부터 특화거리 내 입지를 둘러싼 공간배치문제, 점포상인, 노점상, 그리고 행정의 주요 주체들 간의 갈등에 이르기까지 다양한 문제가 발생하고 있다.

종로노점특화거리조성사업은 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있는데, 하나는 특화거리조성사업 차원에서의 접근이며, 다른 하나는 노점대책 차원에서의 접근이 그것이다. 사실 종로특화거리조성사업은 거리조성사업 및 노점대책 차원에서 소기의 성과를 거두었으나, 다른 한편으로 해결해야 할 과제 또한 안고 있다. 따라서 종로거리만들기사업이 어떻게 추진되었고, 현재 어떻게 운영되고 있는지 종합적으로 살펴보고 조성된 특화거리를 어떻게 관리운영해야 하는지 검토가 필요하다고 하겠다.

2) 연구 목적

이 연구는 두 가지 목적을 갖고 있다. 하나는 종로노점특화거리조성사업이 어떻게 만들어지고 추진되었는지 그 과정을 정리하는 것이며, 다른 하나는 종로노점특화거리조성사업을 평가하는 것이다. 종로노점특화거리사업은 특화거리만들기사업이자 노점대책이기 때문에 여기서는 거리만들기사업 및 노점대책 차원에서 종합적으로 평가하여 성과와 과제를 도출하고자 한다.

이를 위해 우선 사업입안에서부터 사업시행 및 사업완료를 거쳐 현재에 이르기까지 사업의 전 과정을 살펴보고, 사업추진과정에서 나타난 제반 문제점을 점검한다. 다음으로는 가로현황과 보행여건 등 물리적 환경을 분석하고, 이와 함께 거리만들기사업에 직간접적으로 관련된 노점상, 점포상인, 행정 등 관련 주체들의 평가를 살펴보고자 한다. 그리고 사업추진과정에 대한 검토와 함께

조성된 특화거리의 물리적 환경 및 노점 관련 주체들의 평가를 토대로 종로특화거리조성사업의 성과를 확인하고, 앞으로 종로노점특화거리가 해결해야 할 과제 및 이후 노점특화거리조성사업의 과제를 제안하고자 한다.

2. 연구 방법 및 내용

1) 연구 방법

이 연구는 특화거리조성사업과 관련한 각종 자료 및 현장조사, 그리고 관련 주체들을 대상으로 한 면담조사 방법을 활용한다. 특히 면담조사에 중점을 두고 진행하는데, 그 이유는 우선 기록이나 행정자료로는 파악하기 힘든 사업추진과정의 제반 상황을 생생하게 살펴보기 위해서이며, 다른 하나는 조사대상인 이해관계자들이 사업을 어떻게 평가하고 있고, 앞으로 특화거리가 해결해야 할 사항들이 무엇인지 당사자들의 의견을 파악하기 위해서이다.

면담조사는 사업의 주요주체인 노점상과 점포상인, 그리고 행정으로 구분하여 직접 관련이 있는 대표 내지 담당자를 대상으로 하며, 조사방법은 개별 면담조사로 실시한다. 우선 노점상은 당시 종로노점상연합회 회장과 전 종로노점상연합회장, 젊음의 거리 노점구역장, 그리고 전국노점상조직 관계자를 조사하였다. 점포상인은 상인회 조직 대표 내지 실무자를 대상으로 하였고, 그리고 행정은 서울시의 특화거리사업 담당자, 종로구청 전직 담당자 및 현직 담당자를 대상으로 면담조사를 하였다.

한편 특화거리조성사업, 특히 종로특화거리 조성을 별도로 정리한 자료가 없어 현재 서울시청과 구청에서 보관하고 있는 각종 행정자료를 활용하여 사업추진경위 및 과정을 정리하였다.

1) 낙원상인변영회 회장, 전 관철동문화발전위원장, 그리고 관수동 상가변영회 총무

2) 연구내용

이 연구는 걷고싶은종로만들기사업으로 추진된 종로노점특화거리사업을 대상으로 한다. 이 사업은 걷고 싶은 종로거리를 만들고 종로지역 이면도로 상권 활성화 등을 목적으로 하고 있으나, 근본적으로는 노점상, 특히 종로노점상 문제를 해결하기 위한 대책이라고 하겠다. 따라서 여기서는 먼저 서울시 노점상 대책 및 특화거리조성사업, 그리고 전체 노점특화거리사업에 대해 개략적으로 살펴보고(2장), 종로노점특화거리조성사업 및 6개 종로노점특화거리 각각의 추진과정과 현황을 살펴보고자 한다(3장). 또한 현장조사 및 면담조사 결과를 토대로 사업의 성과와 과제를 도출하고 제안하고자 한다(4장).

구체적인 연구내용은 우선 서울시의 노점대책을 정리하고, 다음으로 특화거리조성사업이 어떻게 도입·추진되었는지를 살펴보고자 한다. 그리고 현장 실태조사를 통해 6개 종로노점특화거리가 각각 어떻게 운영·관리되는지 확인하고 이와 함께 관련 주체들은 과연 사업을 어떻게 인식하고 있는지 파악하고자 한다.

II . 서울시 노점대책과 특화거리조성사업

1. 서울시 노점대책
2. 서울시 특화거리조성사업
3. 노점특화거리조성사업의 도입과 주요내용

II

서울시 노점대책과 특화거리 조성사업

1. 서울시 노점대책

1) 서울시 노점대책의 전개과정

우리나라 노점정책은 “노점상은 어쩔 수 없는 존재이나, 공식적으로 이를 인정할 수는 없다”로 요약할 수 있다. 공식적으로 인정한 노점들이 있기는 하나 극히 일부에 제한된 노점들이며, 지금도 여전히 공식적으로는 수많은 노점상을 인정하지 않고 있다. 이처럼 모호한 입장은 노점을 둘러싼 사회 제반 상황, 예컨대 노점상들이 주장하는 생존권과 일반 시민들의 보행권, 그리고 공공공간의 배타적 사용 등을 고려한 불가피한 선택이라고 할 수 있으나, 다른 한편으로 우리나라 노점상 문제가 왜곡되는 빌미가 된 것도 사실이다.

그런데 현재 우리나라 노점정책의 경우 중앙정부는 노점문제에 대한 최소한의 기본원칙과 관리방향조차 제시하지 않고 있으며, 지방자치단체가 모든 것을 책임지고 있다. 이에 따라 ‘노점상을 어떻게 할 것인가’라는 노점문제를 안고 있는 지자체의 주요 쟁점사안이 되고 있다. 특히 서울시는 오랜 노점역사를 갖고 있으며, 이전에 비해 규모가 줄어들기는 하였으나 그 수 또한 상당하다. 때문에 서울시는 노점문제를 해결하기 위해 다양한 방안들을 모색·추진하였으

나, 현실적인 한계로 많은 어려움을 겪었다.

그동안 서울시의 노점대책은 그 성격에 따라 대체로 3개 시기로 구분될 수 있다. 첫 번째 시기는 서울시가 체계적인 대책을 처음 도입한 1989년부터 1996년까지이다. 이 시기에는 이전까지 대책없는 집중단속으로 늘 시민들의 비난과 질타의 대상이었던 서울시가 1989년 노점대책을 마련하고 이를 토대로 노점정비를 추진하였다. 당시 마련한 노점대책은 서울시내 주요가로를 노점금지구역과 노점관리구역으로 구분하고 구역별 노점활동 기준을 설정하여 이를 근거로 단속관리를 실시하였다. 특히 노점금지구역은 일체의 노점을 허용하지 않는 절대금지구역과 오후 시간에 노점을 허용하는 상대금지구역으로 나누어 관리하였다. 종로지역은 상대금지구역으로 지정되었다. 이는 이미 영업하는 노점들이 많아 절대금지구역으로 지정하는 것은 사실상 불가능하였기 때문인데, 상대금지구역이 되면서 종로지역은 오히려 노점이 더 늘어나는 요인이 되었다. 그런데 전반적으로 이 시기는 구역별 노점관리대책과 함께 1990년대 점차 경제가 활성화되면서 노점상도 서서히 감소하는 등 노점상이나 행정 모두에게 노점문제에서 상대적 안정기에 해당하는 기간이었다.

〈표 2-1〉 서울시 노점대책 전개과정

구분	1989~1996	1997~2006	2007년 이후
기본 방향	- 대책없는 단속에서 노점대책 마련 - 구역별 관리기준에 근거한 단속	- 경제위기로 인한 단속자체 (특히 생계형) - 구역구분+ 중점관리구역 지정	- 단속위주에서 관리로 전환 시도 - 지역여건에 맞는 노점대책 마련
주요 내용	- 전반적인 노점감소 - 서울시내 도로 구역구분 : 절대 금지구역과 상대금지구역 및 노점관리구역으로 구분	- IMF 경제위기 이후 노점급증으로 생계형 노점단속 자체, 기업형 및 신규 노점단속 - 단속업무 외부용역	- 시간제·규격화 실시 - 특화거리 조성(디자인노점) - 서울시 가로환경개선추진단 활동

두 번째 시기는 1997년 IMF 경제위기 이후 약 10년간이다. 이 시기에는 경제위기의 여파로 생활이 막막해진 사람들이 생계수단으로 노점상을 시작하면서 그 이전까지 줄어들고 있던 노점상들이 점점 늘어났다. 실직 후 중고차량을 구

입하여 이동하면서 장사하는 차량노점들이 눈에 띄게 늘어났다. 갑자기 늘어난 노점으로 인해 주요 거리는 걷기 힘든 지경이 되었고, 노점자리를 두고 기존 노점상과 신규 노점상 간에 갈등이 종종 발생하였다. 그러나 노점단속을 자제하라는 정부 방침에 따라 서울시는 생계형 노점 단속을 자제하되, 기업형 노점은 단속한다는 원칙을 마련하였다. 기업형 노점의 기준을 두고 논란이 있기는 하였으나, 본인이 직접 하지 않고 종업원을 고용하여 별도의 테이블을 일정 수 이상 설치하여 영업하는 경우 등을 기업형 노점으로 규정하였다. 대형 포장마차가 대표적인 기업형 노점에 해당한다. 이후 자치구별로 노점특화거리를 지정하고 운영하기도 하였고, 노점관리중점구간을 지정하여 노점지하철역 입구, 횡단 보도 근처, 버스정류장 주변 등을 특별 관리하는 등 보행환경 개선을 위한 다양한 대책을 도입·시행하였다. 그러나 노점문제는 큰 진전이 없었다.

세 번째 시기는 2007년부터 현재까지이다. 이 시기에는 2007년 시간제와 규격화로 대표되는 노점상 특별관리대책을 발표하면서 서울시의 노점대책은 새로운 국면을 맞게 되었다. 현재까지 기초가 이어져오고 있는 대책의 주요 내용은 생계형과 기업형의 단속원칙을 계속 이어가되, 노점자율개선위원회를 구성하여 노점 현안문제 논의 및 지역별 해결책을 마련토록 하였고, 노점실태조사를 수행하였다. 그런데 무엇보다 중요한 것은 시간제·규격화의 도입이었다. 노점 시간제·규격화는 단순정비만으로는 효과를 거둘 수 없는 노점밀집지역의 장기간 고착화된 노점상을 체계적으로 관리하여 시민보행권 침해를 최소화하고 도시미관을 개선하기 위해 도입한 대책이다. 즉 노점 시간제·규격화는 노점특화거리를 대상으로 영업시간, 특히 시작시각을 정해 노점활동시간을 조정하며 노점판매대를 규격화하여 운영토록 하는 것이다. 그리고 노점영업을 하지 않는 시간에는 노점판매대를 별도의 보관장소로 이동·보관토록 하여 거리에 방치해 놓지 않도록 규정하였다. 이전에 비해 상당히 위축된 측면은 있으나, 시간제·규격화 노점특화거리는 지금도 서울시의 주요 노점대책으로 추진되고 있다.

〈표 2-2〉 2007년 노점관리특별대책

- 2007년 노점상 특별관리대책의 주요내용(서울시, 2007년 2월 26일)
- ▶ 기본방향
 - ① 지역실정에 맞는 노점현안(관리, 정비) 해결창구 개설운영
 - ② 신발생, 기업형, 시민보행권 침해 노점행위 강력정비 : 노점감축
 - ③ 노점시간제, 규격화 시범사업을 통한 단계적 보완 추진 : 미관개선
 - ④ 노점문제에 대한 사회적 공감대 형성 : 기초질서 확립
- ▶ 세부추진계획
 - ① 서울시 및 자치구 노점개선자율위원회 구성 운영
 - ② 정밀 실태조사 : 현장답사, 관리카드 작성
 - ③ 노점 시간제 규격화 시범사업 추진 : 자치구별 1개 지역 사업 후 확대
 - ④ 시민보행불편 및 기업형 노점 지속적 정비 추진 : 정비기준 설정(단 현장여건에 맞게 위원회에서 조정 설정)
 - 지하철 역 및 지하상가 출입구로부터 3m 구간
 - 횡단보도 및 택시승차대로부터 3m 구간
 - 버스정류장구역 전후방 3m 구간
 - 기업형 노점 : 점용면적 3×2.5m 이상, 리어카 2×1.5m 이상, 체인점, 종업원 고용노점 등
 - ⑤ 노점상 취업 및 창업지원 : 서울신용보증재단
- ▶ 자치구 시범가로
 - 관악구 신림사거리
 - 성북구 미아 신세계앞
 - 노원구 롯데백화점 건너편
 - 영등포구 신세계백화점 건너편

2. 서울시 특화거리조성사업

1) 특화거리조성사업의 전개과정

특화거리조성사업은 법적으로 규정된 공식용어가 아니나, 보행환경과 가로경관 등 거리의 체반 여건을 개선하기 위해 이루어지는 다양한 활동이나 사업을 지칭하는 용어로 널리 사용되고 있다. 실제로 특화거리조성사업으로 역사거리, 문화거리, 그리고 걷고 싶은 거리 등 다양한 목적의 각종 거리만들기 사업을 비롯하여 공공 디자인 차원에서 행해진 가로시설물 정비나 간판문화개선사업, 그리고 노점대책에 이르기까지 내용이나 목적에 관계없이 거리를 대상으로

하는 사업이 ‘특화거리’라는 명칭으로 추진되었다. 이처럼 특화거리조성사업은 다양한 성격의 사업들이 해당하고 있으며, 여러 부문을 포괄하고 있다.

특화거리조성사업이 공식적으로 처음 사용된 것은 1998년 서울시의 『걷고 싶은 도시만들기사업』에서였다. 서울시는 1997년 보행권 확보 및 보행환경개선을 위한 조례²⁾를 제정하고 이를 실현하기 위해 이듬해 ‘걷고 싶은 도시만들기사업’을 추진하였다. 걷고싶은 도시만들기사업은 크게 4개 사업, 즉 걷고싶은 거리만들기 사업, 보행안전 및 편의증진 관련 사업, 지하철 이용편의를 위한 사업, 그리고 기타 사업으로 구분하여 진행되었는데, 특화거리조성사업은 걷고싶은 거리만들기사업의 일환으로 추진되었다(<표 2-3>). 여기서 특화거리사업은 역사탐방로를 비롯하여 걷고싶은 녹화거리, 지하철 복구구간 등 서로 다른 5개 거리를 대상으로 진행되었다.

<표 2-3> 걷고싶은 도시만들기사업 주요 구성

구분	주요 사업	세부사업
걷고싶은 거리만들기사업	시범가로조성사업	서울시 시범가로
		자치구 시범가로
	특화거리조성사업	역사탐방로 조성사업
		걷고싶은 녹화거리 조성사업
		지하철 복구구간 조성사업
		보도정비 시범사업
보행안전 및 편의 증진	조망가로 조성사업	
	횡단보도 확충	
	차없는 거리 조성	
	안전한 동네길 조성	
지하철 이용편의	기타 관련사업	지하 보·차도 개선
		보행편의시설 확충
기타 관련사업	기타 관련사업	기성상업지 환경개선
		옥외광고물 정비

2) 서울특별시보행권확보와보행환경개선에관한기본조례(1997.1.15.) 제정

건고싶은 도시만들기사업 이후 특화거리조성사업은 여러 부문에서 다양한 형태로 이루어지고 있다. 전국 각지에서 다양한 특화조성사업이 진행되고 있는데, 사업이 워낙 많을 뿐만 아니라 성격 또한 각양각색이어서 종합적으로 정리하는 데는 한계가 있다. 다만 전반적으로 볼 때 시기별로 사업성격의 차이를 볼 수 있는데, 초기 특화거리사업은 보행권 및 보행환경개선에 중점을 둔 사업이었다면, 2000년 중반 이후 사업은 지역활성화 방안의 일환으로 해당 거리의 상권살리기에 중점을 두고 있다. 최근의 특화거리는 상업적 성격이 강한 동종 업종의 집단화된 거리를 중심으로 여기에 거리의 특성을 고려하여 특정한 테마를 정하고 이를 중심으로 거리를 조성하는 사업을 특화거리조성사업으로 추진하고 있다. 대부분 지자체가 사업을 주도하고 있는데, 지자체에 따라 사업추진 방식은 다양하다(<표 2-4> 참조).

<표 2-4> 지자체별 특화거리 조성현황

지역	개소	명칭
서울	17	가족의 거리, 화랑의 거리, 패션거리, 가구거리, 무역금융거리, 첨단산업거리, 선사문화거리, 문화거리, 국악거리, 전통문화거리, 문화예술거리, 조각거리, 시인의 거리, 영화의 거리, 가을축제거리, 한의약거리, 문구·완구거리
대전	16	한복거리, 인쇄거리, 한의약거리, 공구거리, 건축자재거리, 중부건어물거리, 은행동 패션거리, 충무 자동차거리, 서대전 가구거리, 부사동 인삼·약초거리, 맞춤형패션거리, 종교동 가구거리, 문창·대흥 오토바이거리, 선화동 전문음식특화거리, 오류동 전통음식거리
울산	4	로데오거리, 가구거리, 시계탑거리, 패션거리
대구	3	고미술품거리, 봉산문화거리, 야시거리

자료 : 김경수(2011)

한편 여기에 더해 2000년대 후반부터는 공공디자인 개선 및 지역이미지 강화 사업의 일환으로 특화거리조성사업이 추진되고 있다. 대표적인 예로는 서울시의 디자인 서울거리사업³⁾과 글로벌 특화거리조성사업⁴⁾을 비롯하여 과천시

3) 디자인서울거리조성사업은 서울시가 공공시설물, 간판의 통합디자인으로 가로 전체가 조화를 이루는 거리조성을 목표로 주민과 행정, 전문가가 함께 참여하는 가로경관만들기 사업으로 2008년부터 2009년까지 두 차례에 걸쳐 추진한 사업이다. 1차에서는 10개 지구, 2차에서는 20개 지구 등 모두 30개 지구가 디자인서울거리로 조성되었다.

경마관광도시로서의 이미지를 조성하기 위해 추진한 과천특화거리 조성사업(2008), 경기도 공공시설 디자인시범사업으로 추진한 시흥시 은행동 디자인 특화거리조성사업(2008) 등 지자체별로 크고 작은 다양한 거리조성사업들이 이루어지고 있다.

그런데 특화거리나 특화거리조성사업 자체가 지역이나 사업주체, 그리고 사업목적 등에 따라 다양하게 구성되어 있기는 하나, 서울시의 노점특화거리조성사업은 기존 특화거리조성사업들과 사업내용면에서 상당한 차이가 있는 것이 사실이다.

3. 노점특화거리조성사업의 도입과 주요 내용

1) 노점특화거리의 도입과 전개과정

노점특화거리는 2007년 「시간제·규격화 특화거리조성사업」에서 처음 시작되어 디자인 서울거리사업의 영향으로 「시간제·규격화 디자인 노점거리」⁵⁾로 불리다가 2009년 가로환경개선추진단의 「2009 노점관리정책 및 실행계획」에서 노점특화거리라는 용어가 공식적으로 등장하였다. 이후 노점특화거리를 조성하는 사업이 노점대책의 일환으로 본격적으로 추진되었다.

시간제·규격화 특화거리는 실효성 없는 단순정비만을 반복하던 노점밀집지역의 장기간 고착화된 노점상을 체계적으로 관리하기 위해 도입한 방안이다. 이것은 노점관리가 필요한 거리를 특화거리로 지정하면 해당 거리에서는 정해

4) 2009년 서울시는 중구 무교동의 무교동길 300m, 마포구 연남동의 동교로 360m, 그리고 서초구 반포동 서래로 540m를 외국인들을 위한 글로벌 특화거리로 지정하고 사업을 추진하였는데, 주요사업 내용은 3개 거리 모두에서 차도 폭을 줄이고 대신 보도를 넓히며, 이와 함께 무교동길의 경우 보도블록에 세계 20개 서울시 자매도시 상징 그림과 글로벌 소공원 조성을, 연남동 동교로에는 청동사자상 설치를, 그리고 반포동 서래로의 경우 가로등과 벤치 등을 프랑스풍으로 교체하는 등의 사업을 추진하였다(서울신문, 2009년 2월25일자).

5) 2008년 2월 서울시 내부자료

진 시간에 노점영업을 인정한다. 단 이 경우 지역 내지는 거리여건을 고려하여 정한 규격에 따라 노점 판매대를 바꾸어야 하며, 영업시간 이외에는 이동보관토록 하여 거리에 방치되지 않도록 하였다. 시범사업에 대한 긍정적인 평가와 함께 2010년 세계디자인 수도선정 등을 고려하여 서울시는 2008년 「시간제·규격화 디자인 노점거리」를 시 전체로 확대하였다⁶⁾. 당시 서울시는 자치구별로 1개 이상의 디자인 노점거리를 지정하여 2009년 12월 말까지 서울시 전체 노점 12,351개(2007년 12월 말 기준)를 디자인 노점으로 조성할 계획을 수립하였다.

노점특화거리사업의 전개과정을 보면, 2007년 15개 자치구에서 노점시범가로를 지정하여 310개의 디자인 노점 배치계획을 마련하였는데, 최종적으로 220개가 조성되었다. 이후 디자인 노점들이 서울시 곳곳에 조성되었는데, 그 규모는 2008년 618개, 2009년 1,143개, 2010년 508개로 2010년까지 모두 2,489개의 디자인 노점을 조성한 것으로 나타났다(서울시, 2011).

〈표 2-5〉 디자인 노점 조성 실적

(단위 : 개소)

계	2007년	2008년	2009년	2010년
2,489	220	618	1,143	508

자료 : 서울시 내부자료(2011.4)

그런데 시간제·규격화 디자인 노점 조성실적은 시기나 자료에 따라 통계수치에 약간의 차이가 있다. 예컨대 2009년 서울시 내부자료⁷⁾에는 2008년 말까지 총 1,296개의 디자인노점을 조성한 것으로 되어 있는데, 2011년 자료의 실적과는 상당한 차이가 있다. 이는 디자인 노점에 참여하기로 한 노점들이 최종적으로 참여하지 않기로 하였거나, 디자인 노점으로 조성된 노점 중에서 포기한 노점들이 발생하였기 때문으로 판단된다.

6) 2008년도 시간제·규격화 디자인 노점거리 확대 추진계획(서울시 가로환경개선추진단, 2008년 2월)

7) 자료는 '09년 노점관리정책 및 실행계획(2009.3)임

2) 노점특화거리조성사업의 주요내용

(1) 방향

노점특화거리조성사업은 주요 간선도로변 곳곳에 다양한 크기와 형태로 자리 잡고 있는 노점들을, 판매대를 일정 크기와 형태로 규격화하여 지역 여건에 맞게 재배치하고 정해진 시간에 나와서 영업하도록 하는 사업으로, 가로환경을 개선하는 동시에 노점상의 안정적 영업을 보장하려는 사업이다. 사실 노점특화거리는 한편으로는 노점상을 정비하여 보행권을 보장하면서 다른 한편으로 노점을 통해 볼거리와 먹거리 등 다양한 즐길거리를 제공하다는 측면에서 특화거리조성사업의 특성을 잘 보여주고 있다. 하지만 노점특화거리조성사업은 가로환경을 개선하고 활성화하는 특화거리사업이나 보다 근본적으로는 노점대책이라고 하겠다.

노점특화거리조성사업은 무엇보다 노점상을 단속해야 하는 정비대상으로만 보는 기존 입장에서 한 단계 나아가 관리의 대상으로 접근하였다는 점에서 노점대책의 일대 전환이라고 하겠다.

그동안의 노점대책은 공공공간을 무단 점유하여 실정법을 위반하고 영업하는 불법적 존재이기 때문에 기본적으로 단속 위주로 추진되었다. 그런데 노점특화거리에서는 영업시간과 규격요건을 충족하는 노점은 영업을 인정하고 가로환경을 개선해 나가겠다는 것이다. 즉 노점상은 보도 점용을 허가받음으로써 단속의 대상이 아니라 관리의 대상이 된 것이다. 노점특화거리조성에 따른 서울시의 노점대책은 <그림 2-1>에서 잘 나타나고 있다. 여기서는 노점상을 관리대상, 정비대상, 그리고 신규발생노점으로 구분하고 있는데, 신규노점은 노점진입 방지를 위해 취업알선이나 직업훈련 등 계도에 중점을 두고 있다. 그런데 여기서 주목할 점은 바로 기존 노점상을 관리대상과 정비대상으로 구분한 것이다. 이는 그동안의 생계형과 기업형으로 노점을 구분하는데서 벗어나 장소와 영업형태 등을 고려하여 특정 장소에서 일정 요건을 갖춘 노점을 관리대상으로 규정하여 제도화하였다. 그리고 그 외 노점은 정비대상으로 구분하였는데, 이들

또한 이전을 유도하는 등 단속만이 아니라 다양한 관리방안을 고려하였다는 점에서 노점대책이 한 단계 나아졌다고 하겠다.



〈그림 2-1〉 서울시 노점대책 방향

(2) 내용

노점특화거리조성사업의 주요 내용은 5가지로 요약된다. 첫 번째는 「시간제·규격화」의 정착이다. 이는 정해진 시간에 정해진 규격의 노점들이 영업하는 것으로, 거리에 고정된 채 영업시간 이외에도 거리에 그대로 방치되어 있는 이른바 고정형 노점을 정비하는 것이다. 노점 판매대 규격은 2×1.5m 이내에서 거리여건을 고려하여 자치구⁸⁾에서 노점과 함께 정하도록 하였다.

두 번째는 특화거리 내 노점배치 원칙과 기준을 준수하는 것이다. 특화거리는 시민들의 보행불편을 최소화하면서 노점영업을 허용하는 지역이다. 때문에

8) 당초에는 행정과 노점, 점포상인, 그리고 전문가 등으로 구성된 자치구의 노점자율관리위원회에서 정하도록 하였으나, 제대로 구성·운영되지 않은 경우는 노점과 행정이 협의하여 결정함

시민들의 통행이 많은 이른바 노점중점관리구역인 지하철 입구, 버스정류장, 횡단보도 등의 경우 3m 거리는 확보하여야 하며, 그 외 일반 가로 또한 보행에 불편을 주지 않을 정도의 적정보행공간은 확보해야 한다. 그리고 차도 점유노점은 단속한다.

세 번째는 이면거리 이전 배치 사업을 적극 추진한다. 이는 지역여건을 고려하여 간선도로변 노점을 이면거리에 시설·환경개선 후 이전 배치하는 것이다. 특히, “나홀로 노점”이나 “시민불편 가중지역 노점”은 적극적으로 이면거리에 특화거리 조성 후 재배치하고자 하였다.

네 번째는 노점관리를 위한 「지역 거버넌스」활성화이다. 노점특화거리별로 노점과 지역상인, 그리고 주민이 참여하는 지역협의체를 구성·운영하는데, 이 협의회가 노점배치·이전관련과 관련하여 사업방향은 물론 주요 쟁점사항들도 협의하도록 하였다. 특화거리조성 자체를 지역협의체가 논의한 후 상호조정을 거쳐 조성하는 것으로 하였다.

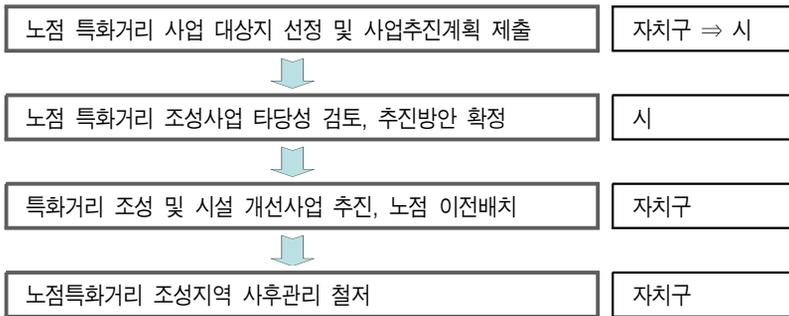
그리고 마지막은 조성된 노점특화거리의 사후관리문제이다. 노점특화거리가 보행불편을 최소화하면서 노점 영업을 보장하고 거리활성화를 도모하기 위해서는 조성하는 것뿐만 아니라 그보다 조성 이후 어떻게 운영하고 관리되는지가 더 중요하다. 정해진 시간에 정해진 위치에서 영업하고 영업 후 쓰레기 처리 및 주변청소 등을 해야 한다. 무엇보다 노점상 스스로 자율적으로 하는 것이 중요하며 행정 또한 수시로 점검해야 한다.

(3) 추진

노점특화거리조성사업은 서울시와 자치구가 서로 역할을 분담하여 추진하였다. 그런데 서울시에서는 종합적인 가로관리를 위해 만든 조직인 가로환경개선추진단이 사업을 담당하였는데, 이 가로환경개선추진단이 사실상 노점특화거리조성사업의 시행에 결정적인 역할을 담당하였다고 하겠다. 이전의 노점행정은 도로관리업무를 담당하는 부서에서 다루었다. 때문에 여기서 노점상은 도로

를 불법 점유하여 통행에 지장을 주는 존재이기 때문에 단속과 정비의 대상이었다. 그런데 가로환경개선추진단⁹⁾이 노점업무를 담당하면서 노점상을 가로환경을 구성하는 요소로 접근하여 종합적인 관리방안의 일환으로 노점특화거리 조성사업을 적극 추진한 것이다.

사업추진절차는 자치구가 대상거리를 선정, 사업계획을 수립하여 서울시에 제출하면 시는 타당성을 검토하여 추진여부를 결정한 뒤 추진방안을 확정하였다. 확정된 추진방안이 자치구에 전달되면 자치구는 해당 가로의 시설개선을 비롯하여 특화거리 조성을 위한 물리적 사업과 함께 노점과 협의를 통해 규격화, 노점재배치 등 관련 작업을 추진하였다. 그리고 조성된 후의 사후관리와 관련한 사항도 자치구가 담당하였다.



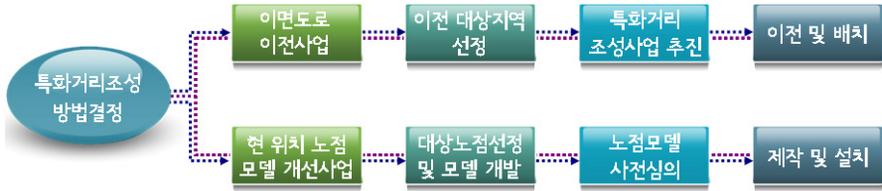
〈그림 2-2〉 노점특화거리조성사업 추진절차

(4) 유형

노점특화거리의 조성유형은 크게 두 가지로 구분되는데, 하나는 간선도로변 노점을 이면도로에 특화거리를 조성하여 이전·배치하는 형태이며, 다른 하나는 간선도로변 노점을 규격화·이동형으로 노점모델을 개선하는 형태이다. 전자는 이면도로 이전형이라 하고 후자는 노점모델 개선형이라 하였다. 서울시에

9) 가로환경개선추진단은 가로환경 전반을 개선하기 위해 만든 조직으로, 여기서는 특화거리 조성을 노점문제 해결의 주요 대안으로 보고, 시내 곳곳에서 지역에 맞는 다양한 형태의 특화거리 조성사업을 추진하고 지원하였다.

서는 노점의 이면도로 이전을 권장하였으며, 이면도로에 특화거리를 조성하는 것이 여의치 않은 지역에서는 노점모델¹⁰⁾을 개발하여 일정규격의 이동식으로 배치하였다.

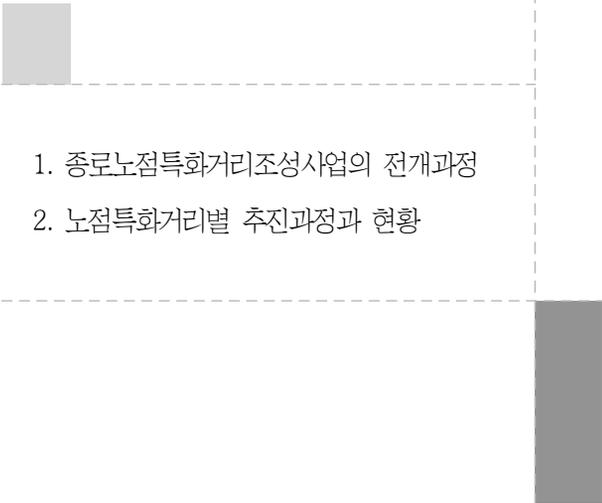


자료 : 서울시 내부자료(2011)

〈그림 2-3〉 노점특화거리조성유형 및 추진절차

10) 노점모델은 자치구에서 선정하고, 선정한 모델은 서울시의 심의를 거쳐 최종 확정하였다. 선정 후 기능적 보완요구 등은 기본형 변경이 없는 범위에서 선별 검토 후 반영토록 하였다.

Ⅲ . 종로특화거리조성사업의 전개과정과 현황

- 
1. 종로노점특화거리조성사업의 전개과정
 2. 노점특화거리별 추진과정과 현황

III

종로특화거리조성사업의 전개과정과 현황

1. 종로노점특화거리조성사업의 전개과정

1) 시간제 · 규격화 노점특화거리 시범사업

종로노점특화거리조성사업은 당초 시간제 · 규격화 노점특화거리에서 출발하였다. 2007년 노점상 특별관리대책에서 도입된 이 사업은 2007년 15개 지역 시범사업을 거쳐 2008년부터 서울 전역으로 확대 추진되었는데, 종로는 2007년 시범사업 지역이었다.

“서울시 가로환경개선추진단에서 특화거리조성사업을 하는데, 서울의 대표거리에서 해야 하지 않겠느냐는 제안이 왔고, 종로구청에서도 거부할 이유가 없었다. 종로의 특성도 있고, 사업비 지원규모가 많아 안 할 이유가 없었다.”(종로구청 노점담당팀장)

시간제 · 규격화 노점특화거리 시범사업은 노점단체의 반대에도 불구하고 단속걱정 없이 떳떳하게 장사할 수 있어 해당 특화거리 노점들에게 긍정적인 것으로 평가되었으며, 종로 노점상들도 마찬가지였다. 그런데 한 가지 주목할 사실은 종로지역노점조직인 종로노점상연합회가 특화거리사업에 동의하고 참여하였다는 점이다¹¹⁾. 노점단체들의 전국조직인 전국노점상연합회는 사업에 반

대하고 참여를 거부하였으나, 종로노점상연합회는 참여하기로 결정하고 시간제·규격화를 받아들였다. 종로노점상연합회가 전국노점상연합회와는 별도의 독자노선을 택한 것이다¹²⁾. 이는 드러나지는 않았지만 종로노점특화거리조성 사업을 추진하는데 지대한 영향을 미쳤다고 하겠다.

그런데 종로노점상연합회를 비롯하여 종로 노점상들이 노점특화거리사업에 동의를 한 배경에는 종로 전체 중앙버스차로제 시행 움직임이 결정적인 요인으로 작용한 것으로 보고 있다. 청계천복원공사와 함께 광화문 세종로사거리에서 동대문을 잇는 중앙버스전용차로 설치계획을 공식적으로 발표한 적이 있고¹³⁾, 실제로 청량리에서 동대문까지의 중앙버스차로 공사를 진행하면서 이것을 광화문까지 연결할 계획을 갖고 있었다. 조만간 종로에도 중앙차로가 설치될 것이고, 노점영업이 힘들 것이라는 우려와 위기감이 노점상들 사이에 자리 잡게 되었다. 위기의식을 느낀 종로지역 노점들이 시간제·규격화를 통해 안정적으로 영업하기 위해 특화거리조성사업에 참여하였다고 한 것이다.

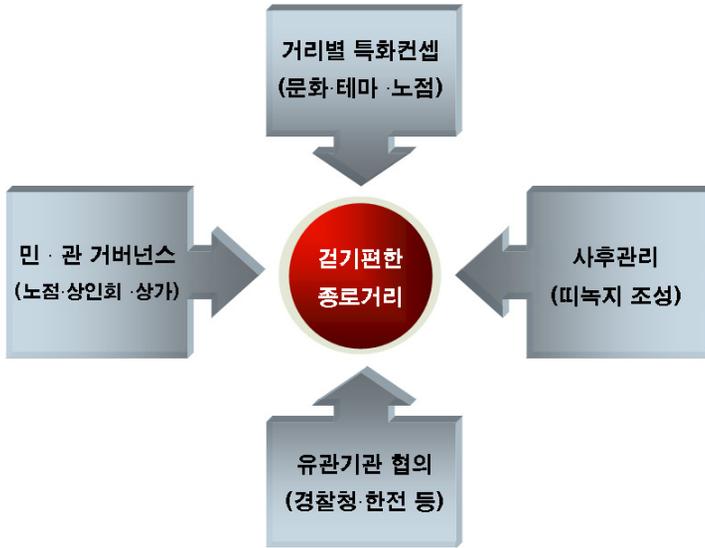
“아무래도 중앙차로제 실시계획이 직접적인 영향을 미친 것으로 본다. 중앙차로제를 실시하면 시민들이 보도가 아니라 차도 내 정류장에 집중되면서 노점매출이 크게 떨어는데, 차로제 한 지역들의 경험이 노점상에게 위기의식을 갖게 만들었는데, 이런 와중에서 시와 구에서 특화거리사업을 제안하였기 때문에 기대를 갖고 참여하게 된 계기라고 생각한다.”(종로구청 노점담당자)

2) 본격적인 노점특화거리조성사업의 추진과정

종로노점특화거리조성사업은 시간제·규격화 디자인 노점에서 한 단계 더 나아가 이면도로에 노점특화거리를 조성하여 대로변 노점을 이전하고 이면도

-
- 11) 당시 종로노점상연합회 회장(故 유득일)이 결정한 사항으로, 그 이유에 대해서는 여러 이야기가 있으나, 추측일 뿐 정확한 배경은 확인이 불가능한 실정이다.
 - 12) 여기에 대해 종로노점상연합회는 전국노점상연합회에서 탈퇴하였다고 하고, 전국노점상연합회에서는 제명하였다고 주장하였다(면담조사 결과).
 - 13) 2004년 5월 6일 서울시 발표자료

로 활성화를 도모하였다. 『걷기편한 종로거리 만들기』 프로젝트로 진행된 이 사업은 사실상 종로대로 비우기와 맞물려 있었다. 2008년 11월부터 본격적으로 검토되기 시작한 이면도로 활성화 방안은 2009년 1월 제출된 『종로 이면거리 활성화 사업』 기본계획 연구결과를 토대로 계획안이 마련되었다.



〈그림 3-1〉 걷기편한 종로거리 조성방안

걷기편한 종로거리 만들기 프로젝트, 즉 종로노점특화거리조성사업은 종로 대로변 노점정비와 함께 거리별 특색을 살린 “문화, 테마, 노점”공간을 조성하고 청계천~종로~동대문을 잇는 새로운 형태의 도시명소 지향을 목표로 내세웠다. 여기서는 종로 2가에서부터 종로 6가까지 구간별 노점의 취급품목 실태와 주변상가 및 상권 특징을 파악하는 한편, 이전 가능한 지역을 고려하여 거리별 특화공간 조성계획을 마련하였다. 모두 5개 거리를 특화거리로 조성키로 하였는데, 젊음의 거리, 빛의 거리, 다문화(음식)거리, 녹지거리, 묘목·화훼 특화거리가 그것이다(서울시 내부자료, 2009).



〈그림 3-2〉 종로노점특화거리 현황

2009년 시작된 이 사업은 당초 2010년 2월말까지 완료될 예정이었다. 서울시와 종로구청 자료에 의하면 사업시행을 위해 2009년부터 해당 거리의 상인, 지역주민 등을 대상으로 24차례에 걸쳐 사업설명회를 개최하였고 노점상을 대상으로 한 설명회 또한 6회 실시한 것으로 나타났다(종로구청 내부자료).

처음 사업을 시작한 젊음의 거리에서는 다른 지역과는 달리 공식적인 설명회 뿐만 아니라 관철동 상인회를 통한 사전협의도 함께 진행하였다. 본격적으로 사업이 시작된 이후 관철동 젊음의 거리에서 상인들의 집단적 조직적 반대에 부딪히기도 하였으나, 비교적 원만하게 사업이 진행되어 2009년 6월 17일 최초의 종로노점특화거리인 젊음의 거리가 개장하였다.

“사업설명회 몇 개월 전부터 구청에서 연락이 왔다. 합의해서 의견을 도출해서 했으면 그럴 텐데 초기에는 구청 앞에서 데모를 했다.”(관철동 상인회)

그런데 젊음의 거리를 조성하는 과정에서 먹거리 노점문제가 쟁점이 되었다. 상인회가 젊음의 거리에 먹거리 노점이 들어오는 것을 결사적으로 반대하였기 때문에 종로2가 도로변에서 영업하던 먹거리 노점문제와 함께 관철동 내 영업하고 있던 기존 노점도 문제가 되었다. 노점상들 내부에서 불만이 터져나오기 시작하면서 어렵게 동의한 특화거리조성사업의 추진여부가 기로에 놓이게 되

었다. 상황이 이렇게 되자 서울시는 인사동 내 서울시 소유의 주차장 부지를 노점먹거리촌으로 조성하여 종로2가 일대 먹거리노점상들이 이전·영업할 수 있도록 하였다. 이렇게 해서 당초 계획에는 없었던 화신먹거리촌이 종로노점특화거리사업으로 만들어진 것이다.

1단계 젊음의 거리에 이어 2단계 사업에 해당하는 수표다릿길은 북측과 남측을 구분하여 각각 다문화거리와 빛의 거리로 거리 조성방향을 설정하였다. 빛의 거리에 해당하는 관수동 지역은 외국어학원, 유흥가, 요식업, 아크릴 및 공구상 등이 혼재한 지역이며 상권이 침체된 지역이지만, 다문화거리인 낙원동은 요식업과 숙박업이 밀집된 유흥가로 유동인구가 상당히 많은 지역으로 특화거리 조성에 강력 반대하였다. 동시에 진행하려던 수표다릿길 특화거리사업에 차질이 발생하였고, 결국 빛의 거리를 우선 추진하였다. 빛의 거리 역시 진행과정에서 크고 작은 갈등이 발생하여 중단되기도 하였으나, 2009년 12월 12일 개장하였다.

그러나 다문화거리는 특화거리조성을 둘러싸고 상인들 간에 갈등이 발생하면서 사업에 반대하는 상인들이 별도의 번영회를 조직하면서 상인들이 둘로 나누어졌다. 번영회를 중심으로 다문화거리 조성에 반대하는 것으로 상인들의 의견이 모아지면서 사업이 사실상 중단되었다. 게다가 사업 갈등이 담당공무원과 번영회 회장 간의 감정싸움으로 번져 결국 법정소송으로까지 이어졌다. 다문화거리는 우여곡절 끝에 마지막 특화거리로 2010년 4월 29일 간신히 개장하였다.

한편 창경궁로를 따라 조성된 녹지거리는 비교적 원만하게 사업이 이루어져 2009년 10월 12일 개장하였다. 당초 세운상가 이전 예정지였던 이 지역은 주변에 상권이 거의 형성되어 있지 않은 거리여서 노점특화거리를 통해 유동인구 유입으로 상권 활성화를 기대하였다. 그러나 세운상가 이전계획이 변경되면서 유동인구가 거의 없고 노점상도 종로 입구쪽 일부를 제외하면 대부분 영업을 하지 않고 있는 실정이다.

종로 5,6가 보도에 무질서하게 조성되어 있던 화훼 묘목시장을 이전하여 조

성한 화훼·묘목 특화거리는 2010년 3월 29일 개장하였다. 현재 성공적인 특화거리로 평가되고 있는 이 화훼·묘목거리는 원래 입지하고 있던 종로 5,6가의 화훼·묘목시장이 오래 되었을 뿐만 아니라 전문시장으로 자리 잡고 있었다. 게다가 할아버지, 할머니 고령 노점상들이 많아 이전이 쉽지 않을 것으로 예상하였으나, 지속적인 설득을 통해 조성될 수 있었다. 화훼·묘목거리와 종로를 사이에 두고 남쪽으로 이어진 대학천 남길에는 먹거리노점거리가 조성·운영되고 있다.

〈표 3-1〉 종로노점특화거리 현황

특 화 거 리 명 칭	조 성 현 황	노점수	입 점 품 목	
종로2가	젊음의 거리(관철동)	완료('09. 6. 17)	96	공산품(액세서리 등)
	화신 먹거리촌(공평동)	완료('09. 9. 28)	53	먹거리
종로3가	다문화거리(낙원동)	완료('10. 4. 13)	90	먹거리(다문화 음식), 공산품
	빛의 거리(관수동)	완료('09. 12.18)	42	먹거리 및 공산품
종로4가	녹지거리(창경궁로))	완료('09. 10.15)	150	공산품(잡화), 의류
종로6가	화훼·묘목거리(양사길)	완료('10. 4. 6)	140	화훼·묘목
	대학천 남길		40	먹거리

2. 노점특화거리별 추진과정과 현황

1) 젊음의 거리

(1) 입지특성

젊음의 거리는 관철동 내 남북 150m 길이로 조성된 특화거리이며, 북쪽은 종로쪽으로, 남쪽은 청계천변과 약간의 거리를 두고 입지하고 있다. 젊음의 거리가 조성된 이곳은 사실상 종로의 중심에 해당하는 지역이자 차량통행도 금지되어 있어 대로변이 아닌데도 유동인구가 많은 지역이다. 특히 통행인의 대부분

이 좁은 층이어서 특화거리 이전부터 젊음의 거리로 불리던 지역이었다. 또한 이곳을 피아노거리라고도 부르는데, 이전에 피아노거리로 조성되었던 것을 정비하여 만들었기 때문이다. 이 지역은 주변에 상업·업무기능이 집중되어 있는데, 은행, 각종 외국어학원과 여행사를 비롯하여 커피숍, 음식점, 유흥업소 등과 액세서리 등 잡화나 휴대폰 판매 등 다양한 업종들이 분포하고 있다.

사업계획에 따라 젊음의 거리에는 모두 96개의 노점이 배치되었다. 업종은 액세서리, 각종 기념품과 화장품 등 공산품이 주를 이루고 입구에는 꽃을 파는 노점이 입지하고 있다. 그 외 타로점집, 네일 케어 등 서비스업종들도 일부 입지하고 있다. 그리고 중간부분에 논란이 되었던 먹거리노점이 자리 잡고 있다.



〈그림 3-3〉 젊음의 거리 현황(2012. 9. 19)

(2) 추진과정

젊음의 거리는 종로특화거리조성사업의 첫 번째 사업지역으로, 추진상황에 따라 향후 사업여부를 가늠할 수 있는 시범지역에 해당하는 곳이었다. 때문에

서울시와 종로구는 사업계획을 발표하기 전 상가변영회에 사전설명을 실시하는 등 신중하게 진행하였다. 그런데 이 지역은 오랜 전부터 관철동 상가변영회가 구성되어 있었는데, 여기는 관철동뿐만 아니라 종로지역 현안에 의견을 개진하며 적극적으로 참여하던 곳이다. 특히 관철동 상가변영회는 상가 임차인들로 구성되어 있는 다른 지역 상인회와 달리 건물소유주가 회원으로 참여하고 있고, 사단법인으로 등록되어 체계적으로 운영하고 있었다. 현재 관철동상인회는 단순한 친목단체 수준이 아니라 상가운영·관리를 논의할 정도로 활성화되어 있고, 지역사회에서의 영향력도 상당한 편이다.

“관철동 상인회의 경우 상인 중심의 다른 상인회와는 달리 건물주 중심으로 구성되어 있어 반대가 극심하지는 않았다. 그제 젊음의 거리를 만들 수 있는 기반이 됐다고 할 수 있다. 실제로 나머지 거리는 젊음의 거리를 언급하면서 비교적 쉽게 접근할 수 있었다.”(종로구청 담당자)

젊음의 거리 조성 전 이곳은 지역활성화를 위해 상인회가 추진하던 민자유치사업¹⁴⁾이 중간에 업체부도로 실패하면서 조성되어 있던 피아노조형물이 불법 시설물로 철거대상으로 전락하는 등 전반적으로 상당히 위축되어 있었다. 그럼에도 불구하고 관철동상가변영회는 노점특화거리 조성계획에 강하게 반대하였다. 우선 협의없이 행정에서 사업계획을 수립한 것이 문제였고 무엇보다 노점상들이 집단적으로 지역에 들어와 장사를 한다는 것 자체를 인정할 수 없었다.

“저희와 합의는 관(官)이라는 게 합의해서 의견을 도출해서 했으면 그럴 텐데, 대한민국이 그렇지만 안을 만들어 놓고, 사업설명회 몇 개월 전부터 구청에서 연락이 왔다.”(관철동 상인회)

“반대하는 이유는 노점때문이었다. 우리 전혀 예상 못했던 일이었다. <중략> 관철동 내 부분적으로 노점상이 있었다. 거기에 대해서는 상인들이 개입을 안했

14) 상가변영회와 민간업체가 사업비를 분담하여 각종 조형물을 설치하고 해당업체가 20년간 사용한 후 기부채납하는 방식이었는데, 공사가 70% 이상 진행되었다가 자금부족으로 공사가 중단되고 결국 사업이 취소되었다.

다. 왜냐면 상인들은 먹고 살만한 사람들이고 노점상들은 어려운 사람들이어서 뭐랄까 때법이랄까. 예전에 처음에 장사할 때 힘든 사람들에게 대해 안타까워서 가게 앞에 노점상들을 하게 했는데, 이 사람들이 다른 사람들을 생각을 안 해요. 그러면 노점상연합회에서 와서 집회, 시위를 하고 그래서 사람들이 상대를 안 하려고 했죠.”(관철동 상인회)

시와 구가 지속적으로 협의를 진행하였고 이 과정에서 서로 의견을 조율하면서 합의에 이르게 되었다.

“사람들을 접촉을 하다 보니 인정을 하게 된 것이지. 종로 보행권이라는 큰 틀에서 시에서 하는 걸 인정할 건 인정하고 요구할 건 요구하자고 했다.”(관철동 상인회)

그런데 젊음의 거리는 종로노점특화거리사업 전체의 성패를 좌우하는 최대 변수였기 때문에 반대하는 상인회를 설득하기 위해 결국 시에서 인센티브를 제공하였다. 청계천변 자투리 공간에 주차장 7면을 조성하고 그 관리·운영권을 관철동 상인회에 제공한 것이다. 상인회가 사업에 동의하는 데 이 인센티브는 상당한 영향을 미친 것으로 행정은 평가하고 있다. 관철동 상인회가 젊음의 거리조성사업에 합의한 사실은 이후 특화거리사업을 추진하는데 좋은 전례가 되었고, 행정에서도 이를 적극 활용하였다.

“시가 상인회를 설득하기 위해 제시한 인센티브로, 청계천변에 주차장 7면을 새로 조성하고 그 운영관리를 상인회에게 맡겼다. 사실 이러한 제안이 상인회가 동의하는데 영향을 미친 것으로 보고 있다. 현재 상인회 1년 운영비를 주차장 관리를 통해 확보하고 있다고 한다. 그런데 이러한 제안은 구청 차원에서는 불가능하고, 시에서 했기 때문에 가능했다.”(종로구청 담당자)

젊음의 거리 조성에 합의한 후 입점할 노점상의 판매품목을 두고 노점상과 한 차례 갈등을 겪었다. 상인회는 먹거리노점이 들어오는 것을 결사 반대하였

다. 먹거리노점이 장사를 하게 되면 주변상가의 각종 음식점이 지장을 받기 때문에 절대 양보할 수 없다는 주장이었다. 먹거리노점이 젊음의 거리에 전혀 들어오지 못할 경우 종로2가의 많은 ‘김떡순(김밥, 떡볶이, 순대의 줄임말)’ 노점이 갈 곳이 없는데다 관철동 내 영업하고 있던 기존 포장마차 노점상도 문제가 되었다. 그러나 상인회의 입장이 워낙 강경하였기 때문에 먹거리노점이 입점할 경우 젊음의 거리 자체가 무산될 상황이었다. 여기에 노점상들 또한 더 이상 양보할 수 없다고 대립하면서 갈등이 심각해지는 양상이었다.

먹거리노점 대책을 마련할 수밖에 없게 된 행정은 결국 공평동 시 소유 주차장 부지에 포장마차촌을 조성하여 먹거리노점을 이전키로 결정하면서 노점업종을 둘러싼 상인과 노점 간의 갈등을 해소하였다. 그런데 노점상들의 지속적인 요구로 상인회와 논의 끝에 결국 1년 뒤 젊음의 거리에 먹거리노점 10개는 입점하였다.

“노점상과의 갈등은 초기에 먹거리 10개를 두고 갈등을 하였다. 사실 10개 들어와서 상권이 영향을 받는 건 아닌데, 상가번영회에서는 믿을 수 없다는 게 문제였다. 의견충돌이 있었고, 관에서도 이야기를 했는데, 반대하는 원로들을 설득 시켰다. 특화거리사업이 끝나고 나서 1년 정도 합의를 하고 나서 들어왔다. 그 사이에는 비워두었다. 나머지 업종에 대해서는 관여하지 않았다.”(관철동 상인회)

(3) 평가 및 현안

젊음의 거리는 최초의 특화거리 조성지역으로 이후 사업에 영향을 주었을 뿐만 아니라 무엇보다 조성 이후 관리·운영면에서 상인과 노점 간에 협의체계를 구축하였다는 점에서 성공적인 사례라고 하겠다. 현재 관철동 상인회는 사)관철동문화발전협의회로 조직을 정비하여 운영하고 있는데, 이 협의회에 젊음의 거리 노점대표가 부회장과 총무로 참여하고 있다. 즉 노점상들이 상인들과 함께 논의할 수 있는 조직체계를 갖추고 있으며, 여기서 이들은 공식적으로 노점상들의 입장을 대변하고 의견을 개진하는 등 제반 사항을 협의하고 있다.

“길상(노점상을 지칭)도 번영회 부총무로 여기에 참여하고 있다. 여기는 함께 안고 가는 거니까 다른 데와는 다르다. 그런 점에서 여기는 성공이라고 할 수 있다.”(관철동 상인회)

“노점상과 관련한 사항은 사무실에서 같이 논의하고 있다. 번영회에 노점들이 이사 한 분과 부총무가 직접 참여하고 있다. 회장님이 들어오라 해서 함께하게 된 것이다.”(젊음의 거리 노점상)

젊음의 거리가 안고 있는 최대 현안은 장사가 안 되는 것이다. 이는 젊음의 거리뿐만 아니라 모든 특화거리의 최대 과제이기도 하다. 그나마 젊음의 거리는 다른 특화거리에 비해 상대적으로 나은 편이었는데, 최근 들어 점점 사정이 나빠지고 있고 영업하지 않는 노점수가 조금씩 늘어나고 있는 실정이다. 이는 우리나라의 전반적인 경기침체도 영향을 미치고 있지만 사실 종로 중심의 도심 상권이 인근 명동지역과 동대문, 그리고 강남지역으로 옮겨가면서 이전에 비해 약화되고 점점 더 침체하는 것이 직접적인 요인으로 작용하고 있다. 여기에 중저가상품을 취급하는 전문상점들이 늘어나 어디에서든 살 수 있고 저렴하고 편리한 인터넷쇼핑이 빠르게 확산되면서 젊음의 거리 입주 노점상의 대표적 업종이자 종로노점상의 트레이드마크라고 할 수 있던 액세서리나 인형, 기념품 등 각종 공산품에 대한 경쟁력이 크게 약화된 점도 영향을 미치고 있다. 이런 점에서 품목을 전문화하여 틈새시장을 노리는 전략도 제안되고 있으나, 50, 60대 이상인 노점상들의 연령을 고려할 때 힘든 실정이다.

“불경기의 여파로 노점매출이 상당히 줄어들고 있고, 여기에 종로상권이 침체되는 것도 영향을 미치고 있다. 또한 노점상의 품목 역시 문제가 되는데, 지금 노점상은 포장마차를 비롯하여 먹거리 이외는 경쟁력이 없어 유지하기 힘들 것으로 본다. 틈새시장을 노리는 품목 전문화가 필요하다.”(종로구청 노점담당자)

그런데 젊음의 거리 침체는 특화거리 차원에서도 문제가 되고 있는데, 하나는 당초 계획대로 행정지원이 이루어지지 않고 있다는 점이며, 다른 하나는 점

용료율 문제¹⁵⁾였다. 사실 이 문제는 젊음의 거리뿐만 아니라 모든 특화거리에 해당하는 사항이다. 어렵게 추진한 노점특화거리조성사업이 당초 목표인 보행권 확보와 지역활성화, 그리고 노점대책으로 자리 잡기 위해서는 특화거리 활성화 등 다양한 유지 관리대책들이 마련되어야 한다.

“대한민국이 이렇게 큰 프로젝트로 노점상을 집어넣었으면, 거기에 대한 사후 관리를 해야 된다. 이게 왜 활성화가 안 되느냐에 대한 대책을 마련해야 된다.”
(관철동 상인회)

2) 빛의 거리

(1) 입지특성

빛의 거리는 수표다릿길 남측 관수동 지역에 남북으로 180m 길이로 조성된 노점특화거리이다. 빛의 거리가 입지하고 있는 관수동 일대는 트로피 등 상패와 각종 기념품 제작가게와 공구상 등이 집중된 지역이며, 빛의 거리 남쪽으로는 대형 주차장 건물이 자리 잡고 있어 북쪽 입구구간을 제외하면 전반적으로 상권이 침체된 지역이라고 할 수 있다. 종로의 다른 거리들에 비해 업종구성이 다양하여 많은 상점이 일찍 문을 닫고 있기 때문에 어두운데다가 빛의 거리를 위해 바닥에 설치한 작은 등들이 거의 보이지 않아 빛의 거리라는 명칭이 무색할 정도로 빛과는 아무런 관계가 없는 상태이다.

“이 동네는 상패가게가 많은데, 7시 되면 문을 닫으니까 빛의 거리하고 안 맞다. 원래는 구청에서 입구에 빛의거리를 상징하는 아치 같은 구조물을 해주기로 했는데, 골목을 활성화하기로 해줬는데, 그걸 안 해 주고 있다.”(관수동 상인회)

15) 점용료율 문제는 특화거리 노점이 점용허가를 받아 영업하기 때문에 조례에 근거하여 도로점용에 따른 점용료가 부과되는데, 그 요율이 가로판매대의 두 배인 0.02가 적용하여 상당한 부담이 된 것이다. 노점들의 지속적인 요구로 2012년 결국 0.01로 조정되면서 해결되었다. 다만 상당수의 특화거리 노점상 중 다수가 그동안의 점용료를 내지 못한 연체상태여서 이것 또한 문제가 되고 있다.

사실 이 지역은 국일관이 자리 잡고 있는 지역으로 한때 종로의 대표적인 유흥가로 번성하던 지역이었으나, 간신히 명맥만 유지하다 클럽들이 폐업하면서 그나마도 끊긴 상태이다. 그런데 야간에 이 지역은 종로의 대표적인 기업형 노점상에 해당하는 대형 포장마차들이 줄지어 늘어선 채 영업하던 곳이었다. 노점상으로 인해 야간보행환경이 극히 열악한 지역으로 늘 문제가 되던 곳이었다.

도로환경 또한 열악하여 차량 통행이 적음에도 불구하고 차도가 넓고 보도는 좁을 뿐만 아니라 가로수, 가로등을 비롯하여 한전 분전함, 변압기 등 각종 가로시설물 60여개가 무질서하게 배치되어 있어 보행여건이 나쁜 지역이었다. 이곳에 차선을 1개로 줄여 차도를 줄이는 대신 보도를 늘리고 각종 가로시설물을 정비하여 확보한 공간에 노점을 재배치해서 조성한 것이 바로 빛의 거리이다. 2009년 12월 개장 당시 논란 끝에 최종적으로 모두 45개의 노점을 배치하였는데, 업종은 대부분 먹거리이며 일부 잡화를 판매하는 노점이 있다. 주변상가에 음식점들이 상당수 자리잡고 있어 품목은 중복되지 않도록 조정하였다. 그러나 2m가 채 안 되는 간격을 두고 먹거리노점과 음식점이 마주하고 있는데다 장사가 잘 안되면서 힘들어하고 있는 실정이다. 현재 입구 노점만 정상적으로 영업하고 있고, 중간에 입지한 노점들은 10여개 이상이 제대로 영업하지 않고 있어 사실상 휴점상태에 있다.



〈그림 3-4〉 빛의 거리 입구에 입지한 노점(2012. 9. 19)

(2) 전개과정

빛의 거리를 포함한 수표다릿길을 중심으로 한 특화거리조성사업은 1단계 젊음의 거리에 이은 2단계 사업대상에 해당한다. 2009년 초 종로구청에서 작성한 사업 추진계획 자료에 따르면 2단계 수표다릿길은 1단계 젊음의 거리지역 상인 및 건물주의 사업합의가 도출되면 연이어 사업을 추진할 계획으로 먼저 이해관계자 사업설명회를 개최할 계획이었다. 그런데 빛의 거리가 입지한 관수동 지역은 사업 추진당시 공식적인 상인조직이 구성되어 있지 않았다. 사업을 진행하면서 상인들 내부에서 필요성이 제기되었고 구청도 상인조직의 구성을 제안하여 관수동 상가변영회를 만들게 되었다. 이후 상가변영회는 사업과정에 상인들의 입장을 대변하는 조직으로 참여하였다.

“업주들이 위기의식을 느껴 변영회라는 조직을 만들었다. 구청하고도 협상을 하고 포장마차는 협회가 있는데, 그쪽하고 협의하는 게 힘들었다. 싸우고. 변영회는 강제가 아니고 필요한 사람이 참여하는 것으로 했다. 과거에는 친목을 목적으로 몇몇 업주들이 하다가 포장마차가 들어온다는 이야기를 듣고 위기의식을 느끼고 자발적으로 나섰던 것 같다.”(관수동 변영회 총무)

사실 빛의 거리 상인들이 변영회를 구성한 것은 자신들의 의견이 제대로 받아들여지지 않는다는 위기의식 때문이었다. 초기 이곳 상인들은 가능한 사업에 협조한다는 입장이었으나, 사업내용에 대한 충분한 협의도 하지 않은 상태에서 영업에 영향을 주는 각종 공사, 예컨대 보도확장, 가로시설물 이전·정비 등을 사전통보도 없이 진행하면서 문제가 되었다. 그러나 상인회가 발족한 것은 2009년 11월25일로 사실상 사업이 한창 진행되어 거의 막바지에 이른 시점이였다. 물론 노점 수, 입지시기나 방식, 노점판매대의 포장을 어떻게 하느냐 등을 두고 격렬한 몸싸움이 발생하였고, 노점수를 45개로 정한 것은 상인회의 요구가 관철된 부분이나, 전반적으로 빛의 거리는 상인보다 행정과 노점상 주도로 사업이 진행되었다고 하겠다.

(3) 평가와 현안

빛의 거리는 종로노점특화거리 중 상대적으로 무리없이 조성된 지역이라고 하겠다. 여기에는 여러 가지 요인들이 작용하였는데, 무엇보다 점포상인들의 대응이 상대적으로 강경하지 않았기 때문에 큰 갈등없이 마무리되었다. 사실 이곳은 점포가 밀집된 지역임에도 불구하고 워낙 성격이 다른 업종들로 구성되어 있어 주도적인 역할을 담당하는 주체가 없었고 이해관계 또한 차이가 있어 상인들의 의견합의가 제대로 이루어지지 못하였다. 이는 상인조직인 번영회의 구성시기를 보면 잘 알 수 있다. 번영회 간부의 이야기처럼 가능한 사업에 협조하려고 했고, 문제가 되는 사안을 풀어가려 하였는데, 노점상들이 집단적으로 움직이면서 결국 조직적으로 대응할 수밖에 없어 부랴부랴 번영회를 구성한 것이다.

그러나 보도정비 등 각종 공사는 이미 추진되었고 노점 판매대의 사이즈와 형태, 입점 노점개수와 품목 등 주요 쟁점사안들은 사실상 합의된 상태였기 때문에 번영회가 사업의 전면적인 재검토를 요구하기 힘든 상황이었다. 가능한 충돌없이 점포상인에게 도움이 되는 방향으로 사업을 좋게 마무리하는 것이 과제였다.

마지막으로 노점상이 들어오는 과정에서 번영회와 구청이 합의사항을 무시하고 노점상들이 일방적으로 밀고 들어오면서 몸싸움이 발생하기는 하였지만 심각한 갈등없이 비교적 원만하게 사업이 완료되었다. 여기에 대해 상인들은 많은 부분을 양보하였기 때문이라고 평가하고 있으며, 실제로 자신들의 경험이 수포다리 윗길인 다문화거리 상인들에게 영향을 주었다고 보고 있다.

“처음에는 구청에 심하게 반발한 것은 아니지만 가능한 협조를 많이 했다. 우리가 먼저했는데, 우리 하는 걸 보고 그쪽(다문화거리)에서는 조직적으로 반발했던 것 같더라.”(관수동 상인회)

그런데 관수동 점포상인들이 조직적으로 대응하기보다 사업을 인정하고 이

처럼 받아들인 데는 종로노점특화거리조성사업이 추구하는 노점특화거리를 통한 종로 이면도로 활성화에 대한 기대가 주요하게 작용하였다. 특별히 내세울 것이 없던 지역을 빛의 거리로 조성할 경우 상당한 효과가 있을 것으로 평가하였다. 실제로 개장 초기에는 빛의 거리를 보기 위해 일부러 찾아오는 사람들도 생겨나면서 유동인구가 크게 늘어나 거리가 상당히 활성화되기도 하였다.

또 다른 요인은 대형 포장마차 문제를 해결한 점을 들 수 있다. 이전에 이 일대에는 포장마차들이 줄지어 보도를 점령한 채 늘어서 있어 보행이 힘든 실정이었다고, 여기저기 술 취한 사람들로 거리가 마치 유흥업소와 같은 지경이었다. 이 지역만이 아니라 종로일대의 가장 문제가 되는 노점상이었다. 그런데 빛의 거리를 조성하면서 이들을 규격화하고 이동식으로 바꾼 것은 그동안 하지 못한 대단한 작업을 한 것으로 이것만으로도 빛의 거리는 노점특화거리로서 의미를 갖는다고 하겠다.



〈그림 3-5〉 빛의 거리에서 영업 중인 포장마차 노점들(2012. 9. 19)

빛의 거리가 안고 있는 최대 현안은 빛의 거리라는 이름에 걸맞은 거리를 만들고 이를 활성화하는 것이다. 개장 초기에는 보도바닥에 설치한 LED등과 가로수를 중심으로 설치한 루미나리에, 그리고 대형 크리스마스 트리가 함께 어우러져 시민들에게 빛의 거리를 강력하게 심어주었다. 그러나 지금은 왜 빛의 거리라고 불리는지를 알 수 없을 정도로 빛과 관련된 것을 찾기 힘든 지경이다. 현재 보도블록에 붙어 있는 검처럼 관리되지 않은 채 박혀 있는 LED등의 희미한 빛이 상황을 말해주는 듯하다. 번영회와 노점상들은 빛의 거리를 나타내는 상징물 설치를 요구하고 있으나, 상징물 설치의 당장 효과가 있을지 모르나 그것만으로는 한계가 있다. 오히려 그보다는 빛의 거리를 계속 유지해야 하는지, 유지하기 위해서는 무엇이 필요하고 어떻게 해야 하는지 현실에 기반을 둔 보다 근본적인 논의를 해야 한다.

“제가 볼 때 (특화거리사업의) 서울시의 궁극적인 목적이 대로변을 깨끗하게 청소하기 위한 것이다. 최종 결과물을 보면, 특화거리하면서 예산을 많이 부른 것 같은데 그만큼 효과를 못 본 것 같다. 가장 큰 피해를 본 것은 노점상이다. 왜냐하면 지금 장사가 안되기 때문에. 우리는 있으나마나, 있거나 없거나 큰 관계는 없다.”(관수동 상인회 총무)

한편 더 시급한 사항은 점포상인들과 노점상들 간의 협의체계를 만드는 것이다. 노점입점과정에서 갈등이 발생한 후로 노점과 상인들 간에 공식적인 협의는 더 이상 이루어지지 않고 있다. 노점상이나 점포상인이 개인적으로나 비공식적으로 해결할 사안도 있지만 쟁점사항들은 공식적인 협의가 필요하며 함께 결정해야 한다. 협의체계가 없는 상태에서 현재는 구청에 민원을 제기하거나 노점담당자를 통해 필요한 사안들을 전달하고 있으나 이것조차 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 따라서 빛의 거리를 제대로 운영·관리하고 활성화하기 위해서는 노점과 상인들이 함께 논의할 수 있는 공식적인 협의체가 구성돼야 할 것이다.

3) 다문화거리

(1) 입지특성

다문화거리는 수표다릿길 북측 낙원동 일대에 남북으로 210m 길이로 조성된 특화거리이다. 이 거리는 입구에 규모가 큰 귀금속 전문점 건물이 입지하고 있고, 수표다릿길을 따라 들어가면 음식점들이 즐비한 먹거리 위주의 거리이다. 주변 골목은 주차장과 숙박업소, 쪽방촌 등이 자리 잡고 있다.

특화거리 조성 전 이 거리는 유동인구가 많아 통행량이 많은데다 각종 도로 시설물이 여기저기에 입지하고 있어 보행환경이 상당히 좋지 않은 상태였다. 때문에 전신주 등 한전시설 지중화를 비롯하여 가로등 배치조정 등 보행환경 정비가 절실한 지역으로 이전부터 보행환경개선이 검토되던 지역이었다. 그런데 보도와는 달리 차도는 2차선이었으나 통행량이 적어 비교적 한적한 편이었다. 이에 따라 종로구청은 차선을 한 개로 줄이고 보도를 확장하여 보도환경을 개선하고 여기에 노점을 이전·배치하여 다문화거리를 조성하는 계획을 수립 하였다.

그런데 낙원동 골목에 종로노점상연합회 사무실이 위치하고 있는데도 불구하고 다문화거리를 조성하기 전 이곳에는 포장마차 노점 5대만⁶⁾ 유일하게 영업하고 있었고 그 외 노점은 없었다. 이 지역 상인들이 노점상이 들어오는 것에 대해 적극적으로 반대하였기 때문으로, 노점상에 대한 강한 반발과 견제가 존재하고 있던 지역이었다.

“사업 전에 낙원동 이 거리에는 술파는 포장마차 노점 3개가 있었다. 3개는 오래전부터 하고 있어서 다들 인정을 하고 있었고 다른 노점상들이 들어오면 번영회가 구청에 신고해서 못 하게 하면서 못 들어오게 했다. 3개는 십년 이상 했다. 그래서 일종의 기득권을 갖고 있었지”(낙원동 상인회)

16) 종로구청 자료에는 5대로 나와 있으나, 상가번영회측에서는 3대라고 주장함

다문화거리에는 80개의 노점을 배치하고, 각 노점은 세계 각국의 다양한 먹거리를 판매하여 세계의 주요 음식들로 특화된 노점거리를 조성하는 계획이었다. 이에 따라 노점상들은 다문화거리에 걸맞은 외국 음식을 판매하기 위해 요리교육을 받기도 하였다. 그런데 나이 든 노점상들이 몇 번의 교육만으로 노점에서 외국음식을 만들어 판다는 것은 쉽지 않은 일이었다. 게다가 오랫동안 김밥, 떡볶이, 순대, 이른바 김떡순을 판매하다 케밥, 타코 등 이름도 생소한 음식으로 바꾸기가 결코 간단치가 않은 일이었다. 결국 얼마 지나지 않아 노점상들이 결국 자신들의 원래 품목으로 돌아갔고 야심차게 시작한 다문화거리는 유명무실해져 버렸다. 현재 다문화거리에는 다양한 음식문화의 흔적은 찾아보기 힘든 실정이다.



〈그림 3-6〉 다문화거리 탑골공원 측 노점(2012. 9. 19)



〈그림 3-7〉 다문화거리 도로변 노점(2012. 9. 19)

(2) 전개과정

2단계 특화거리사업에 해당하는 수표다릿길을 따라 조성된 다문화거리는 사업 초기부터 상인들의 반대에 부딪혀 어려움을 겪기 시작하여 난항을 거듭하다 특화거리 중 가장 늦게 2010년 4월 간신히 완료되었다. 처음 사업을 공식적으로 시작한 것은 2009년 6월 서울시 주관으로 다문화거리조성사업에 대한 설명회를 개최하면서부터였다. 그런데 이때 이미 상인들의 사업반대가 시작되었다. 사전협의는 고사하고 어떤 의견도 듣지 않은 채 설명회를 개최하여 통보하듯 사업을 알리는 전달방식이 상인들은 못마땅하였다. 더구나 음식점이 상가의 주를 이루고 있는 이곳에 다양한 나라의 외국음식이라고는 하나 사실상 먹거리 노점을 80대나 배치하는 것은 상인들로서는 받아들이기 힘든 사업이었다고 한다.

“2009년 6월 서울시 주관으로 동사무소에서 처음 설명회를 했는데, 그때 처음으로 알았어요. 상인들이 반대했는데도 주민의 의사를 무시했다. 이미 여기에 집

어넣는다는 계획을 다 세우고 임의대로 세우고 반강제적으로 듣기만 하라고 했다. 몇 사람은 알았는지 모르지만 공식적인 협의는 전혀 없었다.”(낙원동 상인회)

“정부가 주민들의 동의를 구하고 충분한 설명도 없이 선을 그어놓고 좁은 골목에 포장마차를 80개 집어넣는다니 반대할 수밖에 없죠. 포장마차 성을 쌓는데 반대하지 않겠어요.”(낙원동 상인회)

설명회 자체를 거부하고 무산시키려는 격렬한 조직적인 반대는 아니었지만 상인들이 반발하고 반대하는 것을 확인하면서 설명회는 마무리되었다. 이후 구청은 상인과 노점 그리고 구청 담당자가 참여하는 협의체를 구성하였으며, 다문화거리와 관련된 의견을 수렴하기 시작하였다. 설명회 직후 구성하여 몇 차례 모임을 가진 이 협의체는 사업 자체에 대한 의견을 듣고 추진여부를 논의하는 회의라기보다 특화거리를 조성한다는 것은 이미 결정한 상태에서 어떻게 할 것인가를 논의하는 자리였기 때문에 서로 간의 근본적인 입장 차이를 해결하지는 못하였다.

더구나 사업 추진여부를 두고 상인들 간에 갈등이 발생하면서 반대하는 상인들이 기존 상인회(낙원발전협의회)를 탈퇴하고 이들은 다른 상인조직을 구성하였다. 이것이 바로 현재 활동하기 있는 상인회인 낙원 상인변영회이다. 2009년 11월 변영회가 발족하면서 상인들은 더 이상 개인이 아니라 조직 차원에서 사업반대를 주장하였다. 요구사항을 중심으로 한 협상 노력에도 불구하고 상인회와 구청 간의 갈등이 점점 더 깊어졌으며, 구청 담당자와 상인회 회장 간의 갈등이 심화되면서 결국 법정소송으로 이어져 심각한 상황이 되었다.

사실 다문화거리 조성을 두고 발생한 행정과 상인들 간의 갈등은 원만한 합의점을 찾지 못하였으나, 이와는 별개로 보도정비사업은 진행되었다. 차선을 줄이고 보도를 확장하여 노점상이 들어오더라도 보행공간이 줄어들지 않게 하였으며 한전시설물은 지중화하고 다른 시설물들은 정비하는 등 보도환경을 개선하였다. 이 과정에서도 크고 작은 충돌이 있었으나, 이것은 특화거리를 조성하기 위해 보도를 정비하는 작업이기는 하나 노점없이 진행된 것이기 때문에

공사는 계속 진행되었다. 공사가 마무리되고 2010년 4월 노점상들이 입주하는 과정에서 심각한 충돌이 발생하였다. 상황을 예상한 구청이 경찰에 요청해 경찰 입회하에 노점들이 입주하였기 때문에 불미스러운 사태는 발생하지 않았지만 심한 몸싸움과 한동안 대치하는 과정을 거쳐 결국 우여곡절 끝에 노점들이 다문화거리로 들어오게 되었다. 상인들의 조직적인 반대, 입주과정의 소란 등으로 상인과 노점들은 겉으로는 문제가 없는 듯 보이나, 여전히 껄끄러운 것이 사실이다. 그리고 행정과의 관계 또한 여전히 편치 않은 실정이다.

(3) 평가와 현안

특화거리 조성과정에서 가장 문제가 된 특화거리가 바로 이곳 다문화거리이다. 다른 지역과는 달리 이곳에서는 반대하는 상인들이 사업에 미온적인 입장을 취한 기존 상인회에서 나와 별도로 상인회를 구성하고 대응하였기 때문에 반대가 조직적이었고 지속적으로 진행되었다. 그런데 상인들의 반대가 심했던 근본적인 원인은 음식점 밀집지역에 먹거리노점을 80대나 배치한다는 계획 때문이었다. 낙원동 이 일대는 노인들의 휴식공간인 탑골공원과 연결되어 있고 이면도로에는 저렴한 거처인 쪽방들이 입지하고 있어 이들을 대상으로 저렴한 먹거리를 판매하는 음식점들이 이미 상가의 대부분을 차지하고 있었다.

“여기에 포장마차와 같은 업종이 없다면 구색이 맞겠지만, 여기는 분식집이 수십개 있는데, 여기다가 포장마차 노점을 넣은 거다. 원래 이 골목은 먹거리 골목이다.”(낙원동 상인회)

이들 상인에게 먹거리노점은 사실상 경쟁점포와 마찬가지로여서 노점이 들어오는 것 자체를 반대한 것이다. 다양한 먹거리들이 모이게 되면 일종의 집적의 효과를 기대할 수도 있으나, 업종의 성격상 집적효과보다 한정된 손님을 두고 경쟁만 치열해질 수밖에 없기 때문에 특화거리조성에 상인들의 반대가 심했다. 다양한 먹거리를 통한 거리활성화라는 원래 계획취지는 일견 타당성이 있지만 상인들의 의견수렴 없이 계획을 수립한데다 사전협의도 없이 공식 설명회를 개

최하는 등 추진과정이 처음부터 문제가 있었다고 하겠다.

사업내용 면에서 다문화거리의 문제는 노점상의 규모로, 210m 길이에 80개의 노점을 배치한 것은 무리가 있다. 물론 거리 길이당 적정 노점수가 정해져 있는 것은 아니나 도로변 건물 1층에 거의 다 공간을 분할한 작은 점포들이 자리 잡고 있는 낙원동 지역의 상가여건을 고려할 때 80대 노점은 감당하기 힘든 규모이다. 현재 장사가 안 돼서 영업을 하지 않는 노점들로 생긴 빈 공간으로 덜 답답하지만 여전히 과밀한 상태이다.

“전반적으로 특화거리 내 노점상의 수가 많은 편이며, 다문화거리는 지역여건에 비해 특히 그 수가 많아 문제가 되는 곳이다.”(종로구청 노점담당자)

그런데 특화거리조성사업을 통해 다문화거리를 조성하면서 이 지역의 전반적인 도로사정은 나아졌다. 특히 보도가 확장되고 각종 시설물이 정비되면서 이전에 비해 보도의 보행여건은 크게 개선되었다. 물론 노점상들로 인해 체감 효과는 실제보다 작게 느껴질 수 있을지 모르나, 전체적으로 다문화거리의 물리적 환경은 개선되었다.

“개인적으로 낙원동은 잘 될 줄 알았다. 전선 지중화공사도 서둘러 했고, 가로수 수종도 변경했다. 상인들 요구사항도 많이 들어줬는데...”(종로구청 전 사업담당자)

“보행권을 확보하기 위해 도로를 넓혀준다고 했다. 차도를 줄여서 양쪽에 1m씩을 넓혔는데, 그런데 여기에 노점을 넣으니까 보도가 더 좁아진 거다. 오히려 기존 도로를 포장마차가 잠식한 거다. 포장마차 리어카가 1m×1.8m인데 여기에 의자 놓고 뒤에 공간 차지하고 결국 2.4m가 된다. 그러면 기본 도로를 1.4m나 잠식한 거다.”(낙원상가번영회 회장)

한편 다문화거리를 조성하면서 내세운 ‘노점을 통한 다문화거리 조성’이라는 계획 또한 점검이 필요하다. 현재 다문화음식이라고 할 만한 노점은 하나도 없으며, 대부분 일반 노점 먹거리와 잡화를 판매하고 있다. 사실상 다문화거리의 특

성이 사라진 상태에서 앞으로 다문화거리의 성격을 보완할 것인지, 그냥 같 것인지, 그리고 명칭은 어떻게 할 것인지 등의 문제는 정리해야 할 과제라고 하겠다.

4) 녹지거리

(1) 입지현황과 특성

녹지거리는 종로4가에서 원남동 사거리에 이르는 창경궁로 왼쪽 편을 따라 남북 300m 길이로 조성된 특화거리이다. 보도 폭이 5.5m로 넓어 도로 쪽으로 노점이 입지하고 있음에도 충분한 보행공간을 확보하고 있다. 더구나 유동인구가 적은데다 보행자들도 많지 않아 서울 도심지역이라고 하기 힘들 정도로 한산한 곳이다. 사실 이 일대는 세운상가 일대를 재개발하면서 세운상가의 임시 이전 대체상가로 개발된 세운스퀘어 지역이다. 서울시는 서울의 녹지축 복원이라는 프로젝트에 따라 세운상가 재정비사업을 추진하였고, 세운상가 상인들의 영업권을 보장하기 위해 국방부 토지를 임대하여 세운스퀘어를 개발하였다. 이 계획에 근거하여 조성한 특화거리가 바로 녹지거리이다.

그런데 SH공사가 수립한 사업계획이 문화재청의 반대로 수차례 미뤄졌고, 아직도 사업계획은 중구청 인가를 받지 못한 상태이다. 게다가 귀금속 상가는 건물 내부구조나 상가배치가 업종특성에 맞지 않아 많은 상인이 입주를 포기하는 등 이런 저런 이유로 세운스퀘어는 고전을 면치 못하고 있다. 이 지역에 제대로 상권이 형성되지 못하면서 녹지거리는 사실상 개점휴업 상태이다.

당초 녹지거리는 세운상가를 중심으로 한 종로3가에서 4가 구간이 세운녹지축 구성에 따라 노점전면금지구역으로 지정되면서 이 일대 150개가 넘는 노점상의 자율 이전을 통해 조성한 곳이다. 업종은 액세서리, 의료기기, 레코드, 시계 등 잡화가 주를 이루고 여기에 일부 먹거리 노점들이 입지하고 있다.

세운스퀘어가 제대로 자리 잡지 못하면서 녹지거리 역시 계획과는 달리 초기부터 어려움을 겪었고, 지금은 대부분의 노점이 영업을 포기한 상태이며 여기 저기에 방치된 판매대들이 특화거리를 무색하고 있다.



〈그림 3-8〉 녹지거리 노점현황(2012. 10. 5)
 입구쪽에 일부 노점만 영업 중이며, 안쪽은 휴점상태



〈그림 3-9〉 녹지거리에 방치된 노점판매대(2012. 10. 5)

(2) 추진과정

녹지거리는 비교적 원만하게 사업이 진행된 곳이다. 무엇보다 보도여건이 좋은 편이라 다른 거리에 비해 별다른 정비사업 없이 노점들을 배치할 수 있었다. 무엇보다 세운스퀘어 개발로 인근에 상권이 제대로 형성되어 있지 않아 직접적인 이해관계자인 상인이 거의 없었다는 점이 크게 작용하였다. 다만 건너편 창경궁로 오른쪽 편인 주상복합건물 주민들이 노점특화거리 구성에 반대해 민원을 제기하는 등 집단행동을 한 적이 있는데, 구청에서 종로 보행권 확보를 언급하며 주민들을 설득하였고 이들이 사업에 동의하면서 원만하게 녹지거리가 조성되었다.

“여러 업종이 들어있기 때문에 큰 건물 앞에 특화거리를 조성할 경우 반대가 심했을 수도 있다. 예를 들면 녹지거리 맞은 편 주상복합건물에서 입주자대표회의와 부녀회가 노점거리 구성에 심하게 반대했다. 건물 앞이 아니라 맞은 편인데 그렇게 심하게 반대할 정도였으니, 대형건물이 있었으면 힘들었을 것이다.”
(종로구청 노점담당자)

(3) 평가와 현안

녹지거리는 특화거리 중 실패한 곳으로 평가되고 있다. 조성과정은 큰 문제가 없었으나, 조성되고 난 직후부터 녹지거리는 어려움에 직면하였고, 지금도 대책을 마련하지 못한 채 사실상 방치된 상태이다.

“문제는 노점이 되는 곳이 있고 안 되는 곳이 있다. 종로5가에 가기 전 녹지거리가 있는데, 주로 할머니 할아버지가 하는 노점인데, 세운스퀘어가 옹기면서 장사가 안됐다.”(종로구청 특화거리사업담당 팀장)

원래 예상과는 달리 세운스퀘어 계획에 차질이 생기면서 녹지거리가 문제가 된 부분도 있지만 녹지거리 계획에도 무리한 부분이 있다. 사실 녹지거리는 처음부터 계획적으로 조성한 노점특화거리라기보다 세운상가 앞 종로 3·4가의 세

운상가 노점을 이전 재배치한 것이라고 하겠다. 물론 세운녹지축 노점금지구역 지정으로 노점이전이 불가피하였지만 대부분 일반 잡화를 취급하는 노점 155개를 보행자들도 적은 거리에 입주토록 한 것은 노점대책이라고 하기에 문제점이 있으며, 이면도로 활성화 대책으로도 문제가 있다.

녹지거리 노점상들의 불만이 터져나오자 결국 노점상 대표가 나서 녹지거리 활성화를 위해 노력하던 중 문제가 생기면서 현재 녹지거리는 누구도 책임지지 않은 채 지금에 이르렀다.

“전 지역장이 녹지거리 활성화를 위해 고민을 많이 했다. 죽제품 특화거리로 만들려고 이곳저곳 다니고 중국까지 다녀온 것으로 안다. 그 사람이 제안했던 각종 활성화 방안이 순전히 혼자 고민해서 만든 사항들이 많아 이후 대책을 마련하지 못하고 중단된 상태다.”(종로구청 담당자)

“사실 중국에서 죽제품을 생산 판매하는 작업 역시 시제품을 만들어 시작하기 직전이었는데, 문제가 발생하면서 재정적으로 힘들었던 것 같다.”(종로노점상 연합회 전 대표)

5) 화훼 · 묘목 특화거리

(1) 입지현황과 특성

화훼 · 묘목거리는 양사길의 화훼 · 묘목(160)과 대학천남길의 먹거리노점(42)으로 크게 구분된다. 그런데 일반적으로 종로의 화훼 · 묘목거리는 양사길에서 충신시장에 이르는 232m에 조성된 화훼와 묘목을 판매하는 노점특화거리를 지칭하고 있다. 실제로는 양사길과 함께 종로를 가로질러 이어진 대학천남길에 조성된 먹거리노점들도 특화거리에 해당한다.



〈그림 3-10〉 화훼 · 묘목거리 입구(2012. 10. 8)



〈그림 3-11〉 화훼 · 묘목거리 남쪽 대학천남길 먹거리노점(2012. 10. 9)

화훼·묘목 특화거리는 원래 종로4가 광장시장에서부터 동대문역까지 보도를 따라 무질서하게 자리 잡고 있던 화훼·묘목시장을 양사길로 이전하여 조성한 곳이다. 이 거리는 노점특화거리 조성이라는 사업취지에 가장 맞는 사례지역이라고 할 수 있다. 취급품목이 특정 부문으로 특화되어 있고, 보도상에 무질서하게 분포하고 있던 노점들을 정비한 이면도로에 이전 배치하여 보행환경을 개선하고 이면도로의 활성화를 도모하였기 때문이다. 다만 노선버스가 다니는 양사길을 이면도로라고 하기에는 다소 무리가 있으나, 시외노선을 운행하는 버스들의 회차 지점으로 유동인구가 많지 않고 상권은 활성화되지 않은 채 침체된 지역이었다. 그런데 화훼·묘목특화거리를 통해 이 일대의 유동인구가 크게 늘어났고 주변 상권 또한 그 영향으로 활성화되었다.

사실 종로 4가에서부터 5가와 6가에 자리 잡고 있던 노점을 이전하는 일은 결코 쉬운 작업이 아니었다. 봄철 꽃과 나무에 대한 수요가 많은 시기에 이 일대는 판매하려고 이곳저곳에 펼쳐두고 쌓아둔 상품들과 이 상품들을 사려고 오가는 사람들로 보도는 그야말로 북새통을 이루었다. 차도도 사정은 마찬가지여서 상품을 실기 위해 대기하고 있는 배달차량과 오토바이, 여기에 손님들이 갖고 온 승용차들이 뒤섞여 혼란 그 자체였다. 때문에 이 지역은 단속을 차치하고 보행을 위해 최소한의 질서를 지켜달라고 계도를 해야 하는 곳이었다.

이런 노점들을 이전하여 특화거리를 조성한 것은 구청과 노점대표의 지속적인 설득작업이 있었기 때문에 가능하였다. 특화거리로 이전하면 점용료를 내고 안정적으로 영업할 수 있다는 사실과 디자인된 판매대에서 정돈된 상태로 영업을 하면 매상에도 도움이 될 것이며 특히 한 군데 몰려있기 때문에 이전보다 더 많은 사람들이 찾아올 것이라는 이야기에 동의하는 노점들이 늘어나면서 결국 합의가 이루어진 것이다.

“놀라운 것이 할머니조차 날 죽이고 가라고 했는데 가서 그림을 보여주고 이렇게 된다고 하니까 수십년을 한 노점을 자리를 잡아서 이동하는 게 얼마나 좋겠는가? 박스종이 같은데다가 이전 세일한다고 적어놨더라. 스티로폼 같은데

이전 50% 세일. 그걸 보는 순간 옮겨지는구나는 생각이 들었다. 누구도 종로 5~6가는 안 될 줄 알았다.”(종로구청 사업담당자)

“12월 31일이었다. 꽃시장 이전하는 날. 엄청 추운 날이었다. 노점들이 가곤 뒤 나무조각, 쓰레기가 어마어마하게 나왔다. 그걸 그날 밤에 전부 다 치웠다. 밤 11시까지 다 치웠다. 연초에 눈이 많이 와서 그때 치우지 않았으면 그 일대가 난리가 났을 것이다. 이걸 공무원이 아니면 누가 하겠는가?”(종로구청 사업담당자)

(2) 평가와 현안

화훼·묘목 특화거리는 노점특화거리의 취지에 걸맞은 특화거리 조성으로 노점상은 물론 지역상권 활성화에도 기여한 성공적 사례로 평가할 수 있다. 화훼·묘목 특화거리가 앞으로도 지금처럼 활발하게 유지되기 위해서는 무엇보다 이용자의 안전문제를 해결해야 할 것이다. 현재 이 거리에는 보도편과 차도편 노점이 서로 등을 맞대고 있는 형태로 시설물이 설치되어 있다. 그런데 차도편 노점들이 차도에 상품을 진열 전시하면서 손님들이 차도를 따라 이동하고 있어 매우 위험한 실정이다. 더구나 이 길은 노선버스가 다니는 길로 무방비 상태로 차도를 이용하고 있어 언제든지 사고가 발생할 수 있어 대책이 시급한 상태라고 하겠다. 사실 원래 화훼·묘목거리는 양사길을 일방통행로로 만들고 이 길을 이용하여 회차하는 버스의 노선을 변경하며, 1개 차선을 줄이면서는 보도를 모두 넓혀 양사길 양쪽으로 특화거리를 조성하여 노점을 배치할 계획이었다. 그런데 경찰청과의 차선 축소 및 버스노선 조정협회가 실패하면서 지금처럼 만들어진 것이다. 특화거리가 활성화되어 이용객이 많은 것은 바람직한 현상이나 사고의 위험도 높아지고 있어 대책마련이 시급한 실정이다.



〈그림 3-12〉 차도를 이용하고 있는 화훼·묘목거리 노점(2012. 10. 9)

6) 화신먹거리촌

(1) 입지특성

화신먹거리촌은 공평동 태화빌딩 뒤편 주차장 부지에 677m² 규모로 자리 잡고 있다. 이곳은 종로 1,2가와 관철동 내 45개의 먹거리노점과 포장마차 노점이 이전하여 만든 일종의 노점촌으로, 사무실 밀집지역 내 입지하여 접근성이 좋고 다양한 먹거리를 편하게 이용할 수 있어 먹거리촌으로 활성화되어 있다¹⁷⁾.

화신먹거리촌은 종로노점특화거리조성사업을 통해 만들어졌으나, 5개의 다른 노점특화거리와는 성격이 다른 곳이다. 형태상 거리를 따라 조성된 노점특화거리와는 달리 이곳은 일정 공간에 풍물시장 형태로 조성되어 있다. 또한 이곳은 종로특화거리조성사업에 따라 계획적으로 선정·조성한 지역이 아니라 사업을 추진하는 과정에서 만들어진 지역이다.

17) 최근에는 신용카드 사용도 가능해져 더욱 편리해졌으며, 활성화를 위해 다양한 노력들을 하고 있다.

“화신먹거리는 좀 다른 맥락이었다. 젊음의 거리는 먹거리는 안 된다고 했는데, 노점이 하겠다고 하였다. 그런데 상인들이 거부하였기 때문에 액세서리 위주로 조성하였다. 그리고 종로 안쪽에 기존 노점이 30개 정도 있었는데, 이걸 고려하지 못했다. 그래서 그들이 갈 장소로 화신먹거리를 만들었다.”(종로구청 노점담당자)

젊음의 거리를 조성하는 과정에서 상인들이 먹거리노점의 입점을 강력하게 반대하자 그 대안으로 바로 이곳 화신먹거리촌을 만든 것이다. 먹거리노점은 상인이나 노점이나 모두 양보할 수 없는 문제였고, 결국 행정에서 대안을 마련하지 않으면 젊음의 거리를 조성하지 못할 상황이었다. 사실 젊음의 거리는 종로노점특화거리조성사업의 시범사업 지역으로 어떻게 진행되느냐에 따라 사업 전체가 영향을 받을 수밖에 없었다. 이런 연유로 서울시가 나서 주차장 부지를 제공하면서 먹거리촌을 조성하여 노점을 이전시켰고 젊음의 거리도 무사히 조성된 것이다. 이런 점에서 화신먹거리촌은 종로노점특화거리조성사업에서 중요한 역할을 담당한 곳이라고 하겠다.



〈그림 3-13〉 화신먹거리촌 입구(2012. 10. 16)



〈그림 3-14〉 화신먹거리촌 내부(2012. 10. 16)

IV . 종로노점특화거리 조성사업의 성과와 과제

1. 성과

2. 종로노점특화거리조성사업의 과제

IV

종로노점특화거리 조성사업의 성과와 과제

1. 성과

1) 관리개념을 도입한 새로운 노점대책

종로노점특화거리조성사업의 최대 성과는 무엇보다 관리의 개념을 노점대책에 도입하였다는 점이다. 이 사업은 기존의 단속위주 정비에서 벗어나 관리를 통한 정비라는 노점대책의 일대 전환을 가져왔다. 여기에 더해 해당 거리 내 전체 노점을 일정 규격으로 만들고 정해진 시간에 영업하고 이동하여 보관하도록 한 것은 노점을 가로공간상의 하나의 시설물로 파악하고 가로환경 차원에서 접근함을 의미한다. 이러한 접근은 도로를 무단점유하고 불법적으로 영업하는 존재로 파악하는 이전의 접근과 분명히 차원을 달리한다. 특히 단순히 크기에 따라 노점을 생계형과 기업형으로 구분하고, 보도공간을 많이 차지한다는 이유로 기업형을 단속하는 기존 노점대책과는 상당한 차이를 보인다.

“서울시 가로환경개선추진단에서 특화거리조성사업을 하는데, 서울의 대표거리에서 해야 하지 않겠느냐는 제안이 왔고, 종로구청에서도 거부할 이유가 없었다. 종로의 특성도 있고, 사업비 지원규모가 많아 안 할 이유가 없었다.”(종로구청 노점담당팀장)

“그 할머니들은 노점상을 하면서 사람대접을 못 받았다. 마음 속에 그런 게 있는데 겉으로는 대응이 되니까 못했다. (특화거리사업이) 그런 응어리를 풀어준 것이다.”(종로구청 담당자)

또한 종로노점특화거리조성사업은 제한적이긴 하나 노점을 법적으로 인정하고 있다. 젊음의 거리, 화훼·묘목거리 등 일부 노점은 도로점용허가 대상으로 점용료를 내고 영업하기 때문에 노점을 인정한 것이다. 물론 시간제, 규격화, 그리고 이동식이라는 노점상이 갖추어야 할 기본요건과 함께 해당 가로의 제반여건을 고려하여 제한적으로 이루어지기는 하였으나, 노점상의 도로점용을 인정하고 점용료를 부과한 것은 중요한 의미를 갖는다.

“이제 점용료를 내고 하기 때문에 세금을 내는 거라 구청에서 번호를 받아서 사업자등록증을 낼 수 있다 세무서에서.”(젊음의 거리 타로 노점)

사실 특화거리조성사업은 오랜 기간 노점상들로 인한 보행권 문제로 어려움을 겪던 종로구로서는 획기적인 노점대책이었다. 종로노점은 다른 지역에 비해 그 수가 많을 뿐 아니라 다양한 대책들을 경험하면서 조직적 대응능력을 갖추고 있기 때문에 다루기 쉽지 않은 조직이다. 게다가 구역에 따라 이해관계에 차이가 있어 종로노점 전체가 참여하는 사업을 추진하는 것은 쉽지 않은 작업이다. 이런 여건하에서 사업을 추진한 것은 그 자체로 충분히 인정받을 만하다고 하겠다. 비단 종로구만 아니라 서울시도 처음 시도한 노점대책이었음에도 노점관리 체계를 구축하고 종로대로의 보행여건을 개선한 점은 종로특화거리조성사업의 중요한 성과라고 하겠다.

“종로특화거리조성사업은 서울시, 종로구, 종로노점상 이 삼박자가 맞아서 가능했던 사업이었다.”(서울시 담당자)

“지금 성공했다고 하기에는 좀 그렇지만 일단 대로변을 비운 것에 대해서는 자화자찬인지 모르나 서울시나 종로구에서 전무후무한 게 아닌가 생각한다.”(종로구청 담당자)

2) 특화거리의 특성과 지역 특성을 살린 거리조성사업

현재 다양한 성격과 형태의 특화거리조성사업들이 추진되고 있다. 추구하는 목적과 내용이 서로 다름에도 불구하고 결과적으로 대부분의 사업들이 거리의 물리적 환경을 정비하는 수준을 벗어나지 못하고 있다. 그런데 노점특화거리는 거리활성화를 전제로 노점을 정비하고 걷기 편한 가로환경을 조성하는 것으로 분명한 사업대상과 내용, 그리고 방식을 갖고 있기 때문에 다른 거리만들기 사업들과 구분된다.

노점을 특화한다는 점에서 대상이 분명한데다 노점 판매대를 규격화하는 동시에 가로여건을 정비하여 재배치하기 때문에 가시적으로 노점특화거리의 특성을 확인할 수 있다. 더구나 노점특화거리에서는 노점 재배치를 통해 보행환경이 개선되고 이전에 비해 사람들의 통행량이 늘어나면서 거리활성화를 도모할 수 있다.

“처음에는 보행자에게 보행권을 주자는 것에서 출발했다.”(종로구청 담당자)

“종로대로변이 깨끗해진 것은 좋다. 전에는 너무 무질서했다. 바깥에서 음식 만들면 안 좋잖아요. 사실 (거리)환경도 많이 좋아졌다. 여기에 처음 개장했을 때는 크리스마스 트리도 해줬다.”(관수동 상인회)

그런데 종로노점특화거리조성사업은 거리별로 주제를 정하여 거리를 조성하였다. 젊음의 거리나 화훼·녹지거리처럼 해당지역이나 입주노점의 특성을 고려하여 정한 거리도 있으나, 일부는 다소 의욕적으로 정한 거리들이 있다. 다문화거리, 빛의 거리 등이 여기에 해당하는데, 비록 당초 목적을 달성하였다고 하기는 어려우나 시도 자체는 충분히 의미가 있다고 하겠다. 김떡순을 중심으로 한 먹거리나 저렴한 액세서리류의 공산품 등 일부 품목에 집중되어 있어 변화가 힘든 노점에서 새로운 시도기회를 제공하고 품목특화로 노점거리의 활성화를 도모한 점은 앞으로 노점대책에 활용할 수 있는 방안이라고 하겠다.

“노점상 내부적으로는 대부분 60~70대의 고령이기 때문에 업종을 바꾸는 데 부담을 갖고 있다. 다문화거리처럼 노점이 하던 먹거리가 아니라 다른 나라 음식으로 새로 바꾸는 작업이 쉽지 않다.”(종로구청 사업담당자)

“불경기의 여파로 노점매출이 상당히 줄어들고 있고, 여기에 종로상권이 침체된 것도 영향을 미칠 것이다. 그런데 노점상이 파는 품목 역시 문제가 되는데, 지금 노점상은 포장마차를 비롯하여 먹거리 이외는 경쟁력이 없어 유지하기 힘들 것으로 본다. 인터넷 통신판매가 노점보다 더 쉽게 살 수 있기 때문에 앞으로 노점상은 틈새시장을 노리는 품목 전문화가 필요하다고 생각하고 노점들한테도 이야기하고 있는데 잘 안 듣는다.”(종로구청 노점담당자)

3) 노점대책으로서의 종로특화거리조성사업의 구체적인 성과들

노점대책의 일대 전환을 가져온 종로노점특화거리조성사업은 구체적 사업내용에서도 상당한 성과를 거두었다고 하겠다. 첫째는 노점대책에서 점포상인들을 적극 고려한 점이다. 이전에도 점포상인은 노점대책의 협의대상으로 계획수립단계에서 설명회 등을 통해 의견수렴을 하였으나, 형식적인 참여나 요식행위에 지나지 않았다. 실제 대책을 마련하고 추진하는 과정에서 상인은 협의나 논의의 대상이 아니었다. 그런데 종로특화거리조성사업에서는 점포상인이 사업의 추진여부를 결정하는 중요한 주체이며, 노점대책을 수립하고 추진하는데 반드시 협의해야 한다는 사실을 인식하고 적극적으로 협의를 실시하였다.

두 번째는 지역 내 구체적인 노점협의체계를 구축하고 운영한 점이다. 사업추진과정에서 대부분 협의체계를 마련하고 세부사항과 주요 쟁점을 협의하면서 사업을 진행하였다. 더 중요한 사실은 사업 완료 후에도 노점과 상인 간의 협의체계를 유지하면서 관리운영을 함께 하고 있다는 사실이다. 이곳은 젊음의 거리로 여기서는 관철동문화발전협의회라는 상가번영회에 노점들이 이사와 운영진으로 참여하면서 노점문제를 논의하고 있다. 특화거리사업이 노점과 상인 간의 새로운 형태의 협력모델을 보여주고 있다는 것이다.

그리고 마지막으로 노점대책에서 시와 자치구 간의 관계설정 부분이다. 종로특화거리조성사업은 서울시가 노점특화거리조성사업의 기본방향을 설정하고 종로구에 사업을 제안하였으며, 종로구는 지역여건을 고려하여 사업을 검토하고 구체적인 사업계획을 수립·추진하는 방식으로 진행되었다. 그런데 서울시는 단순히 행정적으로 사업을 독려한 것이 아니라 재정적으로 사업비를 지원하여 구청의 사업추진을 실질적으로 뒷받침하였다. 특히 합의도출이 어렵거나 사업이 난관이 부딪힐 때 서울시가 중재에 나서기도 하고 시 소유 부지를 제공하는 등 적극적으로 개입하였다. 물론 종로노점특화거리조성사업이 처음 시도하는 노점대책으로 자치구에서 제반 사안을 감당하기에는 무리가 있어 서울시가 다각적인 지원을 하였다. 그러나 시의 역할은 단지 종로노점특화거리조성사업에서만 아니라 다른 대책에서도 마찬가지로 중요하다. 즉 종로노점특화거리조성사업은 노점대책에서 시와 자치구의 역할분담 중요성과 함께 구체적 모델도 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

2. 종로노점특화거리조성사업의 과제

1) 대상거리 선정방식의 정비

종로노점특화거리조성사업 계획은 행정주도로 수립되었다. 다양한 이해관계자 특히 해당 거리의 건물소유주나 점포상인의 의견이 제대로 반영되지 않은 채 진행되었고, 다문화거리나 빛의 거리 등 일부 거리는 사실상 사전협의 없이 주민설명회 자리에서 일방적으로 사업계획을 제시하면서 갈등요인이 되었다. 종로 노점 수나 이면도로현황 등 제반 여건을 고려할 때 현재 조성된 노점특화거리를 선정할 수밖에 없을 것으로 이해는 되나, 앞으로 사업을 위해 대상거리 선정방식은 정비되어야 한다.

우선 대상거리를 선정할 때 가로의 물리적 상태 및 해당가로의 상권에 대한

객관적인 기준과 함께 해당 거리 내 건물소유주와 상인들의 사전협의를 통한 의견수렴과정은 반드시 이루어져야 한다. 만약 사전협의를 원만하게 이루어지지 않을 경우 반대하는 원인을 놓고 협의를 계속해 나가야 한다. 그런데 반대 주장이 타당하고 이들의 요구사항을 수용하기 힘든 경우 당초 계획하였던 것과 다른 대안도 함께 고려해야 할 것이다.

“중로특화거리조성사업은 종로대로를 비우려고 노점상을 이면도로에 집어넣는 사업이다. 큰 도로에 사람들 많이 다니는 데는 보행권을 확보해주고, 이면도로에 사람들 작게 다니는 데는 보행권을 무시해도 된다는 게 그게 과연 보행권 이냐?”(낙원동 상인회)

“특화거리를 만들려면 제대로 하라는 거다. 처음부터 잘 생각을 해봐야 된다. 그래서 피해를 보는 사람이 생겨서는 안된다.”(낙원동 상인회)

한편 종로사업은 노점을 배치하더라도 기존 보도폭을 유지할 수 있도록 차도를 줄이고 보도를 넓히는 방법을 적용하였다. 노점판매대를 1m×2m로 규격화했기 때문에 보도를 최소 1m, 가능한 한 그 이상을 넓히려고 하였으며, 실제 특화거리에 노점판매대를 배치해서 보도폭이 줄어들지는 않았다. 문제는 노점 영업은 판매대를 기준으로 노점상과 이용자가 해야 되기 때문에 앞뒤에 여유공간이 필요하다. 게다가 날개 내지 휘장을 사용하기 때문에 차지하는 공간은 당초 계획보다 더 넓을 수밖에 없다. 따라서 모든 여건을 고려하더라도 최소 2m 이상의 보도를 유지할 수 있는 거리에 노점특화거리를 조성하도록 선정기준을 정해야 한다.

“먹거리 매대와 포장마차 매대의 날개를 펴는 것을 두고 문제가 있었다. 원래 사이즈와는 달리 날개를 펴는 문제로 협상이 결렬되었다. 포장마차는 먹거리 매대는 한쪽 날개만 펼 경우 2.4로 하기로 했다. 양쪽을 펴면 3.0이 되기 때문에 한쪽만 펴라고 요구했는데, 날개를 협의하다가 실패했다.”(관수동 상인회)

“차도를 줄여서 양쪽에 1m씩을 넓혔는데, 여기에 노점을 넣으니가 보도가 더 좁아졌다. 오히려 기존 도로를 포장마차가 잠식한 거다. 포장마차 리어카가

1m×1.8m인데 여기에 의자 놓고 뒤에 공간 차지하고 결국 2.4m가 된다. 그러면 기본 도로를 1.4m나 잠식한 거다.”(낙원동 상인회)

2) 주체 간의 자율성 보장 및 적절한 역할분담

노점특화거리조성사업뿐만 아니라 노점대책에서 가장 중요한 사항 중의 하나는 행정과 노점과의 관계설정이다. 사실 몇 년 전만 하더라도 행정은 도로를 무단점유하여 상행위를 하는 노점상을 법을 위반한 단속 대상으로 간주하였다. 때문에 협의는 고사하고 함께 한자리에 앉아 제대로 대화를 나누는 것 자체가 쉽지 않았다. 그러다 2007년부터 시간제·규격화와 함께 노점특화거리사업을 진행하면서 행정과 노점 간에 협의를 통한 협력관계가 형성되고 있다. 그런데 행정과 노점의 관계에서 노점 측은 노점조직이나 지역장을 중심으로 협의가 이루어지고 관계가 형성되고 있다. 물론 노점조직이 노점들을 대표하는 조직으로 인정받고 있기는 하나 실제 그 대표성이나 운영방식 등에서 확인되지 않은 부분이 존재하고 있다.

“회원들의 반대가 많았다. 그래도 추진할 수 있었던 것은 지역장과 지부장들이 강행했기 때문이다.”(전 종로런 회원)

이런 상황에서 특정 조직이나 소수의 대표들이 사실상 행정의 권한을 위임받아 노점 판매대 선정이나 노점 배치 및 위치지정 등 현장작업을 진행하고 있다. 노점배치나 위치지정은 매우 민감한 사안이자 노점관리에서 매우 중요한 사안으로 노점에게 위임하는 것은 공정성이나 형평성 측면에서 문제가 있다. 따라서 특화거리조성사업의 핵심 주체로서 노점을 인정하고 노점에게 행위의 자율성은 보장하며, 역할을 수행토록 하되, 이해관계가 걸려있는 쟁점사항은 관련 주체들이 함께 논의하며 최종 결정과 책임은 행정이 감당해야 한다.

적절한 역할분담은 노점과 상인, 그리고 행정 등 관련 주체들이 일을 서로 나누어 효율적으로 사업을 추진하는 것이며 결정이나 책임까지 나누는 것은 아

니다. 사업의 투명성과 공정성 확보를 위해 노점배치나 판매대 형태 등은 행정이 수행해야 한다. 이것은 특화거리조성사업뿐만 아니라 다른 노점대책도 마찬가지이다. 그리고 사업을 통해 불이익을 받는 사람들이 없도록 형평성은 반드시 지켜져야 되고 유지해야 한다.

“(지역장이) 제일 잘못된 것은 혼자서 그 일을 추진한 것이다. 모든 일을 혼자서 다 했다. 시청이나 구청에 몇 차례 함께 들어간 적이 있는데, 중요한 협의를 할 때는 혼자서 했다.”(종로런 (전)부회장)

“시끄럽게 떠들며 조직적으로 대응하는 사람의 권익은 소중하고 조직적으로 대응하지 않는 말없는 절대다수의 권익은 무시해도 되는가?”(낙원동 상인회 회장)

3) 사업의 지속가능성 확보방안

그동안의 경험에 비추어 볼 때 노점대책에서 가장 중요한 사항은 사업의 지속가능성을 어떻게 유지할 것인가이다. 사실 노점문제를 해결하기 위해 의욕적으로 추진한 사업들이 중간에 무산된 경우가 많은데 이는 계획을 수립하고 어떻게 만들것인지에 워낙 중점을 두고 진행하여 정작 사업 이후의 유지관리나 구체적인 운영방안을 마련하지 않는 경우가 많았기 때문이다.

사실 특화거리조성사업은 어떤 면에서는 조성된 사업을 어떻게 유지할 것인지 사후 운영관리가 조성하는 것보다 더 중요한 사업이라고 하겠다. 특히 기존 입지에서 시간제·규격화를 통해 노점특화거리를 조성하는 방식과 달리 노점을 이면도로로 이전하여 노점특화거리를 조성하는 방식은 노점특화거리를 유지하기 위한 사후관리체계를 반드시 만들어야 한다.

종로노점특화거리조성사업 역시 거리를 조성하는데 중점을 두었고 정작 사후관리체계는 마련하지 않았다. 물론 운영관리의 중요성을 인식하고 거리별 관리체계 구축을 언급하였으나, 구체적인 대안은 별도로 마련하지 않았다. 현재 종로특화거리사업이 여러 가지로 어려움을 겪고 있는데, 여기에는 관리체계의 부재가 중요하게 작용하고 있다. 따라서 앞으로 특화거리조성사업에서 사업의

지속성을 위해 사업 후의 운영관리체계를 반드시 구축하고 거리별로 주민협정 내지는 규약 등 제도적 장치도 필요하다고 하겠다. 그리고 보다 근본적으로는 노점조례와 같은 법적 근거를 마련해야 할 것이다.

4) 이면도로 활성화를 위한 구체적이고 현실적인 추진방안 마련

사실 종로노점특화거리조성사업의 양대 목표는 종로대로의 보행권 확보와 이면도로 상권 활성화이다. 특화거리사업을 통해 보행환경은 크게 개선되었으나, 이면도로가 활성화는 고사하고 보행환경이 크게 악화된 것이 사실이다. 그런데 앞으로 노점특화거리조성사업을 위해서는 특화거리 조성 이후의 관리운영체제와 함께 당초 목표인 이면도로 활성화에 대한 구체적인 방안도 마련해야 한다. 사실 종로는 노점대표가 활성화를 고민했는데, 이것은 노점에 맡겨둘 사안이 아니라 노점과 행정, 그리고 상인들이 함께 논의하여 그 방안을 모색해야 한다.

“제가 볼 때 (특화거리사업의) 서울시의 궁극적인 목적이 대로변을 깨끗하게 청소하기 위한 것이다. 최종 결과물을 보면, 특화거리하면서 예산을 많이 부른 것 같은데 그만큼 효과를 못 본 것 같다. 가장 큰 피해를 본 것은 노점상이다. 왜냐하면 지금 장사가 안되기 때문에 그렇다. 우리는 있으나마나, 있거나 없거나 큰 관계는 없다.”

“노점상을 (이면도로로) 집어넣는데 급급했지 장사가 잘 되게 해주지 않았다.”(관철동 노점상)

“이면거리 활성화가 아니라 장사 못 하게 하고 망하게 한 게 바로 이면거리 활성화사업이다. 여기에 포장마차와 같은 업종이 없다면 구색이 맞겠지만, 여기는 분식집이 수십개 있는데, 여기다가 포장마차 노점을 넣은 거다. 같은 업종이 모이면 두 가지 효과가 있는데, 하나는 사람이 모이는 것이고 또 하나는 모인 사람들을 쪼개먹는 효과가 있다. 원래 이 골목은 먹거리 골목이다.”(낙원동 상인 회장)

“특화거리로 들어오고 난 뒤 시에서 해주기로 한 것들을 안 해줬다. 입구에 아치를 세워주기로 했고, 도안까지 해서 줬는데 아무 말이 없다. (가로환경개선) 추진단이 없어지고 나니까, 구청은 모른다고 하고...”(관수동 상인회)

V. 결론



V

결론

종로노점특화거리조성사업의 최대 성과는 관리개념을 도입한 새로운 노점대책으로 노점대책의 일대전환을 가져온 점이다. 게다가 내용면에서도 노점을 가로시설물의 하나로 가로공간 차원에서 접근하였고, 그동안 노점대책에서 간과한 상인들을 대책의 주체로 인정하여 협력체계를 구축하였다는 점에서 진일보하였다고 하겠다. 또한 거리만들기사업으로서 노점특화거리조성사업은 분명한 사업목표와 특색있는 사업내용으로 여타의 거리만들기사업과 구분되는 특성을 갖는다.

그런데 종로노점특화거리조성사업은 해결해야 할 과제도 여럿 안고 있다. 사업의 지속가능성을 보장할 관리운영방안 및 체계를 구축해야 하며, 노점특화거리가 조성된 이면도로 활성화 방안과 구체적인 추진방안을 하루속히 마련해야 한다. 이 문제가 해결되지 않으면 종로노점특화거리는 지금의 모습을 유지하지 못하고 과거로 돌아갈 수도 있다. 한편으로 종로노점특화거리조성사업의 평가를 토대로 앞으로 특화거리조성사업은 대상거리 선정 시 관련 주체, 특히 상인들과 협의하여야 하며, 주체들 간의 적절한 역할분담은 반드시 해야 하지만 행정의 역할을 분명히 할 필요가 있다.

우리 사회의 오래된 과제인 노점문제는 축적된 경험에 토대한 대책을 통해

해결의 실마리를 찾을 수 있을 것이다. 경험을 축적하는 작업의 일환으로 종로 특화거리조성사업을 정리하고 평가하였다. 사업이 마무리된 지 2년밖에 지나지 않았는데, 자료를 수집하고 정리하는 작업이 쉽지 않았다. 게다가 조사 또한 관련 주체들에 대한 면담조사를 중심으로 평가를 진행하였기 때문에 사업에 대한 평가가 다소 주관적인 한계가 있다.

참 고 문 헌



참고문헌

- 김경수, 2011, “특화거리의 물리적 환경분석을 위한 체크리스트 연구”, 한남대 석사 학위논문
- 김민경. 안미정, 2008, “가로환경개선을 통한 디자인 서울을 위한 고찰”, 시정연구 논총, 제15권, 통권42호
- 서울특별시, 2008, 디자인서울거리 조성사업 사업추진 매뉴얼
- 윤정숙, 2007, “보행환경개선사업이 상업환경에 미치는 영향 분석”, 서울시립대 석사학위 논문
- 이소민, 2010, “디자인서울거리의 가로특성별 유형에 따른 평가지표 설정에 관한 연구”, 한양대 석사학위논문
- 정진섭, 2010, “강남대로 특화거리 조성사업에 따른 인식평가에 관한 연구”, 서울시립대 건축학과 석사학위논문
- 서울시 내부자료
- 종로구청 내부자료
- Anastasia Loukaitou-Sideris & R. Ehrenfeucht, 2009, *Sidewalks-Conflict and Negotiation over Public Space*, The MIT Press

서울연 2012-PR-43

특화거리조성사업의 성과와 과제 : 종로노점거리를 중심으로

발행인 이창현

발행일 2012년 11월 4일

발행처 서울연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1319

비매품 ISBN 978-89-8052-933-9 93320

본 출판물의 권리는 서울연구원에 속합니다.