

# A Study of Efficient Measures for Installing and Managing Traditional Market Arcades

## 전통시장 아케이드의 설치 및 관리 효율화 방안 연구

Young-Ki Kim(김영기)\*, Heon-Soo Kang(강헌수)\*\*, Seung-Hee Kim(김승희)\*\*\*

### Abstract

It has been 10 years since the facility modernization projects of traditional markets was rigorously undertaken. Although more than 835 traditional Korean markets nationwide have already completed these projects, there does not exist a specific set of standards of installation, future maintenance, and management. As a result, the complaints made by civil stakeholders in accordance of the actual facility installation caused problems and delays of related projects. In addition, while some local governments secured and implemented their own differing standards, others have not yet established their own separate standards for maintenance and management. Specifically, 694 traditional markets nationwide were supported for the cost of installing arcades by 2010. For the short period of time after the arcade-supported projects were deployed, the number of the traditional markets had been rapidly growing as a prime example of the facility modernization projects.

The arcade facilities are being planned and installed merely for screening the rain or the sun. Without fundamental data for the newly landscaped environments or information on the actual conditions of usage and assessment, there is a lack of comprehensive approaches that could possibly organize the public environments. Furthermore, the amount of support needed for repairs, maintenance, and management from the central and local governments is gradually increasing. Thus, it becomes both crucial and necessary to complement the current set of standards.

The purpose of this study is to examine the actual conditions of usage, maintenance, and management among those traditional market facilities that were installed with the supports of the facility-modernization projects, especially for arcades. This will be carried out through investigating the local problems, issues, and considering international case studies. The results of this study will provide measures for effective and efficient installation and management of traditional market arcades.

Improvements in the use of public resources could be directed towards transforming public business, as well as public enhancement and functional maintenance and reinforcement. Under this condition, the arcade is not a simple area to avoid rain or sunlight; it becomes a public space. It is highlighted that the arcade should establish its public business not only to activate markets but also to refine street environments and revitalize local communities. A more specific way to improve is introduced through systematic supplementation. This is needed to attract effective participation from local residents and is done so by conducting a fair procedure from the first stage of business and by providing guidelines for establishing arcades as public facilities.

The study points out to the problem of merchants-centered plans and street use. It presents the need to expand to involve residents and customers. Given that the arcade is a public facility and merchants' ability to maintain it is limited, manuals and systems for its maintenance needs to be introduced through multi-party agreement of merchants, government, residents and customers.

Keywords: Traditional market, Arcade, Facility modernization project, Public facilities

### 국문초록

전통시장 시설현대화사업이 본격적으로 시행된 이후 10년이 경과하였고, 전국 835개 이상의 시장이 이미 사업을 완료한 상황임에도 불구하고 공적 소유물인 다양한 시설에 대한 명확한 설치기준과 유지 및 관리에 대한 기준이 마련되어 있지 않은 실정이다. 이로 인해 실제 시설 설치에 따른 이해관계자들의 민원 발생으로 사업이 차질을 빚고 있거나 지방자치단체마다 각기 다른 시설 설치 기준을 확보하여 시행하고 있으며, 일부 지방자치단체의 경우 유지·관리를 위한 별도의 기준을 마련하지 못하고 있는 상황이다.

그 중 특히 아케이드 관련 사업은 2010년까지 전국 694개 시장에 아케이드 설치를 위한 사업비가 지원되었다. 지원 사업이 전개된 이후 짧은 기간 동안 급속하게 증가 된 전통시장 시설현대화사업의 대표적인 사례라고 할 수 있는데, 이처럼 많은 증가에도 불구하고 아케이드 설치 및 향후 유지와 관리에 대한 명확한 기준이 마련되어 있지 않다.

그리고 아케이드 시설의 경우 새롭게 조성된 환경에 대한 기초적 자료나 이용실태 조사 및 평가 없이, 그리고 공적(公的)환경을 정비하는 종합적인 접근 시각이 부족한 상태에서 단순히 비 또는 햇빛을 가리는 장치물로서 계획 및 설치되고 있는 실정이다. 또한

\* Corresponding author. Team Leader, Research Team for Commercial Districts Development, Agency for Traditional Market Administration, Korea. Tel: +82-2-2174-4371. E-mail: youngki-00@hanamil.net

\*\* Town Manager, Seongnam City, Korea. Tel: +82-31-729-2594. E-mail: kang3088@dreamwiz.com

\*\*\* Research Fellow, Research Institute for Gangwon, Korea. Tel: +82-33-250-1367. E-mail: shkim@rig.re.kr

공공 시설물임에도 불구하고 유지·관리에 대한 명확한 주체와 가이드라인이 없어 초기에 아케이드가 설치된 시장의 경우 시설 보수, 유지 및 관리에 대하여 정부 및 지방자치단체에 사업비 지원 요청이 점차 증가되고 있다는 점을 감안할 때 보완이 필요하다.

이에 본 연구에서는 시설현대화사업에 의해서 설치된 전통시장의 시설물 중 아케이드를 중심으로 이용실태 및 유지·관리 실태를 조사하고 문제점 도출 및 해외사례를 통하여 효율적인 설치 및 유지·관리를 위한 방안을 제시하고자 한다.

주제어 : 전통시장, 아케이드, 시설현대화사업, 공공시설물

## I. 서론

### 1. 연구의 배경

대형마트, 편의점, 온라인 판매 등과 같은 산업태의 급속한 확산에 따른 가격파괴와 소비자의 구매패턴 변화로 인한 전통시장의 상권 위축을 극복하기 위한 방법으로 중소기업청은 2005년부터 특별법을 제정하여 각종 지원을 펼치고 있다. 전통시장 활성화 정책은 시설개선을 위한 사업과 경영활성화를 위한 사업으로 구분하여 추진되며, 이 두 가지 사업을 통하여 전통시장의 경쟁력을 회복하는 정책목표를 지향한다고 볼 수 있다.

본격적으로 전통시장을 지원한 것은 「재래시장육성을위한특별법」이 제정된 2005년부터라 할 수 있지만, 시설에 대한 지원은 「중소기업의구조개선과재래시장활성화를위한특별조치법」에 의한 2002년부터라 할 수 있다. 이러한 법률에 근거하여 현재까지 진행되고 있는 전통시장에 대한 지원사업은 크게 경영현대화사업과 시설현대화사업, 시장정비사업으로 나눌 수 있으며, 그 중 시설현대화사업은 전통시장의 상입기반시설을 개선하기 위한 물리적 환경개선 위주의 사업이라 볼 수 있다. 시설현대화사업의 주요 사업으로는 아케이드 설치, 주차장 설치, 공연장 및 조형물 설치, 고객화장실 설치 등 다양한 형태의 사업들이 진행되고 있다.

하지만 전통시장 시설현대화사업이 본격적으로 시행된 이후 10년이 경과하였고 전국 835개 이상의 시장이 이미 사업을 완료한 상황임에도 불구하고 공적 소유물인 다양한 시설에 대한 명확한 설치 기준과 유지 및 관리에 대한 기준이 마련되어 있지 않은 실정이다. 이로 인하여 실제 시설 설치에 따른 이해관계자들의 민원 발생으로 사업이 차질을 빚고 있거나 지방자치단체 마다 각기 다른 시설 설치 기준을 확보하여 시행하고 있으며, 일부 지자체의 경우 유지·관리를 위한 별도의 기준을 마련하지 못하고 있는 상황이다.

따라서 공적 자금이 투입된 공공 시설물이라는 인식하에 시설물의 설치 및 유지·관리에 대한 명확하고 현실적인 기준 설정이 무엇보다도 필요한 시점이 도래하였다고 볼 수 있다.

### 2. 연구의 목적

2002년부터 2010년까지 시설현대화사업은 전국 1,517개 시장 중 절반 이상의 시장들이 추진하여 왔다. 시설현대화사업의 대표적인 것으로 초기에는 아케이드 설치와 주차장 확보 사업을 주로 지원하였으며, 최근 들어 고객지원센터 건립 지원 사례가 점차 증가 추세에 있다.

그 중 특히 아케이드 관련 사업은 2010년까지 전국 694개 시장에 아케이드 설치를 위한 사업비가 지원되었다. 지원 사업이 전개된 이후 짧은 기간 동안 급속하게 증가된 대표적인 사업으로 전통시장 시설현대화사업의 대표적이고 일반적인 유형이라고 할 수 있다. 그리고 주차장 확보사업 역시 대다수 시장 상인들의 우선적 요구사항으로서 시장 및 인근 상점가로의 고객 접근성 향상을 위하여 해마다 많은 예산을 투입하고 있는 실정이다. 최근 많이 지원되고 있는 고객지원센터는 한 단계 진일보한 고객 편의시설로서 고객 사랑방, 배달센터, 상인회사무실 및 교육실, 공용화장실 등 시장의 행정 및 기능의 중추적 역할을 담당하는 기구 건물로 새롭게 자리매김하고 있다.

그러나 이러한 시설들의 많은 증가에도 불구하고 시설 설치 및 향후 유지와 관리에 대한 명확한 기준이 마련되어 있지 않고 있다. 이는 시설 설치에 대한 공급 측면에서 행정력이 집중되어 온 결과로서 향후 더욱 다양해지는 시설현대화사업 내용과 지원 확대를 감안한다면 기 지원된 시설들의 이용실태 및 유지관리 실태에 대한 기초적 자료 확보가 무엇보다도 필요하다.

특히 아케이드 시설의 경우 새롭게 조성된 환경에 대한 기초적 자료나 이용실태 조사 및 평가 없이, 그리고 공적(公的) 환경을 정비하는 종합적인 접근 시각이 부족한 상태에서 단순히 비 또는 햇빛을 가리는 장치물로서 계획 및 설치되고 있는 실정이며, 하나의 표준화된 형태의 시설물로 계획되어 전통시장 활성화를 위한 지원 정책 사업이라는 형식으로 짧은 기간 내에 전국적으로 보급 및 확산되는 결과를 초래하고 있다.

또한 공공시설임에도 불구하고 이러한 시설의 유지·관리에 대한 명확한 주체와 가이드라인이 없어 초기에 아케이드가 설치된 시장의 경우, 시설 보수, 유지 및 관리에 대하여 정부 및 지자체에 사업비 지원 요청이 점차 증가되고 있다는 점을 감안할 때 조속한 지침 마련이 필요한 실정이다.

이에 본 연구에서는 시설현대화사업에 의해서 설치된 전통시장의 시설물 중 아케이드를 중심으로 이용실태 및 유지·관리 실태를 조사하고 문제점 도출 및 해외사례 조사를 통하여 효율적인 설치 및 유지·관리를 위한 방안을 제시하고자 하며, 본 연구결과를 토대로 중소기업청 및 지방자치단체가 현장에서 바로 접목할 수 있는 규범적 연구방법론(윤명길, 김유오, 2007)을 건지하고자 한다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 전통시장 시설물 설치 및 유지·관리 관련 제도

#### 1.1. 시설현대화사업

앞에서도 언급하였듯이 전통시장의 활성화 정책은 시설개선을 위한 사업과 경영활성화를 위한 사업으로 구분하여 추진되며, 이 두 가지 사업을 통하여 전통시장의 경쟁력을 회복하는 정책목표를 지향한다고 볼 수 있다. 본 연구의 대상으로 삼고 있는 환경개선 사업은 시설개선을 위한 사업으로서의 성격을 가지는 것으로, 이 사업의 목적은 낙후되고 무질서한 전통시장의 환경을 정비하는 데 있다.

시설현대화사업은 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」(이하 ‘특별법’이라 한다) 제20조에 의거 상입기반시설 현대화사업을 행정적 편의에 의해 사용되는 용어로서 전통시장 환경개선사업을

의 모든 내용을 포괄하는 법률적 용어로 볼 수 있다. 사업의 구체적인 내용은 동법 시행령 제9조에서 자세히 언급하고 있는데, 영업에 직접 제공되고 상인이 공동으로 사용하는 상업시설, 상인이나 고객이 공동으로 이용하는 공동시설, 고객이 주로 이용하는 고객편의시설로 구분하고 있다.

시설현대화사업의 법률적 지원 범위를 살펴보면 공공역역인 시장 가로 공간 내로 한정하여 지원범위를 설정하고 있으며, 시장의 편의시설 확충을 위하여 주차장, 공용화장실, 고객지원센터 등 상인 또는 고객이 공동으로 사용 내지는 이용하는 시설에 한정하여 그 지원범위를 제한하고 있다.

아케이드 사업과 관련하여 더욱 구체적으로 살펴보면, 개인영역에 포함되는 건물이나 점포의 내부 또는 외부 파사드 개선은 내용에 포함되지 않고, 공공영역인 도로의 노면포장, 하수 및 우수관로 정비 사업에 포함된다. 반면 간판정비는 개인영역임에도 불구하고 아케이드 계획 시 부속된 사업으로 범위에 일부 포함되어 추진된 사례가 다수 있다. 이는 개인 소유물임은 하지만 도시 경관개선이라는 공공적 환경 개선의 효과가 크다는 점에서 지원의 범위에 포함되고 있는 것이다.

진열대 개선은 관계법 제정 이전이나 제정 이후 시행 초기에는 명확한 운영지침이 없어 부분적으로 사업범위에 포함되었으나, 현재 시설현대화사업 운영지침에는 사업 내용에 포함되지 않고 있다. 가로형 전통시장의 특징적 요소인 노점의 경우에도 법률적 지원 대상에 포함되지 않지만 대다수 시장들이 아케이드 설치 시 환경정비 차원에서 계획적 고려 대상으로 포함시키고 있으며, 일부 노점 판매대 제작과 같은 시설비를 지원하고 있는 실정이다.

## 1.2. 아케이드 설치 관련 법규 및 계획지침

아케이드 설치와 관련된 법률은 전통시장 지원에 관한 전반적인 내용을 담고 있는 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」과 아케이드라는 시설물을 설치하기 위한 시설 설치 기준을 다루는 관계법으로 「건축법」과 「소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률」이 있으며, 아케이드가 설치되는 도로의 점유와 사용에 대한 사항을 언급하고 있는 「도로법」이 있다.

### 1.2.1. 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법과 운영지침

우선 아케이드 설치사업은 앞서 언급한 시설현대화 사업에 해당되는 사업으로서 상인이나 고객이 공동으로 이용하는 공동시설 중 가목에 해당되는 시설이다. 특별법 시행령 제9조 제3항에 의하면 시설현대화사업의 신속하고 원활한 인허가 행정을 처리하고 철저한 사후관리를 위하여 필요한 사항을 지방자치단체 조례로 따로 정하여 정할 수 있다. 그 내용을 살펴보면 시설물의 소유권에 관한 사항, 화재 및 안전예방 등 관리에 관한 사항, 시설물 사용료에 관한 사항, 인·허가 일괄처리에 관한 사항 등이다.

또한 아케이드 설치와 관련한 시설현대화사업을 원활하게 수행하기 위하여 '전통시장 및 상점가 시설현대화사업 운영지침(이하 운영지침이라 한다)'을 제정하여 운영하고 있다. 아케이드 설치 사업과 관련한 내용을 살펴보면, 민간부담금 대상사업으로 지원을 받기 위해서 사업추진 주체가 명확하고 일정한 요건을 갖추어야만 한다. 운영지침에는 아케이드 설치와 관련한 일련의 사업절차를 언급하고 있는데 설치를 원하는 전통시장 상인회와 건물 등 소유자와의 사업합의서를 작성하도록 하고 있다. 합의의 주요 내용은 아케이드 설치에 대한 동의 여부와 건물주의 민간자부담의 부담

여부, 설치 이후 임대료 동결에 대한 것이다. 하지만 이러한 제도는 최근 운영지침 개정으로 인해 정립된 내용으로 과거 동일 사업에 대해서는 다소 느슨한 합의나 동의하에서 사업이 진행된 경우가 많았으며, 이로 인한 많은 민원이 유발되어 개정된 것이다.

또한 사업의 집행단계에서도 운영지침에서는 구체적인 언급은 없으나 행정 지도차원에서 추진위원회를 구성하여 추진하도록 권고하고 있다. 추진위원회는 사업집행에서의 투명성과 공정성을 높이기 위하여 구성된 조직으로 지자체에서 구성하고 참여위원을 5인 이상으로 상인회 2인 이상, 공무원, 외부전문가, 시민단체 추천자 등으로 구성하고 있다.

### 1.2.2. 건축법 외 관련 법규

일반적으로 시장의 공지 또는 도로에 설치하는 아케이드는 건축법상 가설건축물로 분류되며 「건축법」 제20조(가설건축물)의 규정을 적용하고 있다.

설치되는 아케이드의 규모는 일반적으로 가설건축물이지만 건축허가와 착공신고를 해야 하며 건축 감리 대상 시설물에 속한다. 그리고 준공 이후 가설 건축물 관리대장에 의해 관리된다. 또한 아케이드 설치를 위한 건축법과 관련된 세부적 사항은 지자체 조례에 규정되어 있다.

아케이드 설치 계획 시 시장 내부에서 발생할 수 있는 화재에 대한 초기 대응 및 진압을 위하여 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」에 따라 각종 소화설비를 갖추도록 규정하고 있다.

도로위에 설치되는 아케이드의 경우 도로의 사용 또는 점용과 관련된 사항은 「도로법」 제38조의 규정을 적용받고 있으며, 지자체에서 아케이드 설치와 관련된 도로점용 허가 및 도로 점용료에 대한 비용을 감면해 주는 조례를 별도로 마련하고 있는 추세이다.

### 1.2.3. 아케이드의 계획 지침

전통시장의 아케이드 설치는 단순히 비나 햇빛을 차단하기 위한 역할뿐만 아니라 기존의 무질서하게 조성되어 있던 시장가로의 노점, 가판대, 뒷개막, 파라솔 등과 같은 공공 도로를 점용하고 있던 시장가로의 2차 요소인 가변적 요소들을 정비 계획에 포함시켜 아케이드 사업과 동시에 진행하고 있다.

시장가로의 종합적 정비 차원에서 아케이드 설치의 계획적 고려 사항으로 비상시(화재)에 대비할 수 있는 소방도로를 확보, 개별 점포 앞의 가판대 정비를 위한 상인들의 동의, 도로를 점용하여 사용하는 노점에 대한 대책 수립, 가로변 기존 건축물과의 관계성 등이다.

아케이드 설치 사업은 2003년 이후 본격화되기 시작하였지만, 설치에 따른 기본적인 계획적 검토 및 기준 없이 시설 설치가 시작되다가 2004년 서울시가 '재래시장 아케이드 표준설계 지침'(이하 표준설계지침이라 한다)을 마련하게 되었다. 그러나 일본의 경우 중앙정부인 건설성 차원에서 아케이드 설치기준을 마련하고 있는 반면에 우리는 정부 차원에서 보다 더 세밀한 설계지침이 마련되어 있지 않고 그에 대한 정확한 평가나 검토 없이 지금까지 많은 아케이드를 설치해오고 있는 실정이다.

표준설계지침의 내용을 살펴보면, 아케이드 설계 시 고려사항과 분야별 세부 설계지침으로 마련되어 있다. 세부지침은 도로계획, 아케이드계획, 조형·취·간판·가판대계획, 전기·조명·시설계획, 소방·안전시설계획 등 총 5개 부분으로 나누어 마련되어 있다.

### 1.3. 시설물 소유 및 관리제도

#### 1.3.1. 전통시장 및 상점가 시설현대화사업 운영지침

시설현대화사업으로 마련된 각종 시설들에 대한 소유 및 관리에 관한 규정은 특별법 제20조와 동법 시행령 제9조에 언급하고 있는데, 시설현대화사업에 의해 설치된 시설물의 사후관리와 지원 절차에 관하여서는 시·군·구의 조례로 정하도록 규정하고 있다. 구체적인 사후관리에 관한 규정은 시설현대화 운영지침에서 다루고 있는데 그 내용을 살펴보면, 우선 국비 보조 사업으로 취득하는 토지, 건물, 공작물, 기타 물품 등은 민간자부담이 없는 경우에는 원칙적으로 시장·군수·구청장이 소유권을 갖고 관리하며 다만, 시장·군수·구청장의 관리가 곤란한 것에 대하여는 예외 규정을 두고 있다. 또한 민간자부담이 있는 경우의 소유권 및 관리는 조례가 정하도록 하고 있다.

운영지침에서는 시설물의 존속기한을 별도로 규정하고 있는데 일정기간 본래의 용도에 사용하여야 하며, 당해 시설물이 본래의 기능을 할 수 없는 철거, 훼손, 이전 등을 원칙적으로 금지하고 있다.

시설물 소유에 관한 지자체 조례를 서울시 사례를 중심으로 살펴보면 설치비용 전부를 지자체나 정부가 부담한 시설(주차장, 도로 등 기반시설 및 공중화장실 등 도시계획시설)은 구청장 소유를 원칙으로 규정하고 있다. 상인 조직이 소유할 수 있는 시설물은 설치비용의 10% 이상을 부담한 시설물과 10% 미만이지만 관리에 효율을 기할 수 있다고 판단되는 경우에는 상인조직이 시설물을 소유할 수 있도록 일반적으로 규정하고 있다. 또한 상인조직이 소유하고 있는 시설물이라 할지라도 폐기 또는 매각할 경우 구청장의 승인을 얻도록 규정하여 자의에 의한 시설물 처리를 엄격히 제한하고 있다.

시설물 관리는 일반적으로 상인조직에 위탁하는 경우가 많아 이에 대한 규정을 별도로 마련하고 있는데 시설물의 효율적인 운영·관리를 위하여 상인조직에 위탁관리를 하게하며, 이 경우 상호 위탁관리에 대한 협약을 체결하도록 규정하고 있다. 또한 위탁관리 협약의 내용에는 위탁관리의 대상범위 및 위탁관리기관, 연간 사용료 또는 대부료 납부방법 등을 언급하도록 규정한다. 관리에 대한 수탁자의 의무규정에는 수탁자가 시설물을 임의로 새로운 시설물을 설치하거나 변경하지 못하며 관리운영에 대한 무리한 징수로 인한 민원발생을 유발하지 않도록 규정하고 있으며, 이를 위반할 시 시정조치를 받도록 명문화하고 있다.

#### 1.3.2. 공유재산 및 물품관리법

시설현대화사업에 의해 설치된 시설물은 공공용 재산으로 볼 수 있으며, 이러한 공유재산의 취득과 효율적 관리에 대한 일체의 행위를 규정하고 있는 「공유재산 및 물품관리법」에 준용하도록 되어 있다.

구체적으로 살펴보면 우선 아케이드, 주차장, 고객지원센터 등은 공유재산 중 행정재산으로 지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 결정한 공공용 재산으로 볼 수 있다.

공유재산의 처분이나 관리에 대한 내용을 살펴보면 행정재산은 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제하거나 출자를 목적으로 하지 못하는 것으로 원칙으로 하고 있으며, 사용 또는 수익허가에 대해서도 공개경쟁입찰을 원칙으로 하고 있다.

공유재산을 사용하는 경우 이에 대한 사용료를 내야하며 상황에 따라 지방자치단체의 조례에 의해 그 사용료를 감면할 수 있다

록 규정하고 있다. 그리고 효율적인 행정재산 관리를 위하여 관리위탁이 가능하며 이에 대한 규정은 동법 제27조에서 규정하고 있다. 그 내용을 살펴보면, 관리 위탁을 받은 자는 사용·수익허가를 받은 자로 보며 관리위탁의 조건에 위반되지 않는 범위 내에서 제3자에게 전대가 가능하다. 또한 이에 대한 징수로 징구가 가능하며 관리위탁으로 생긴 수익의 일부 또는 전부를 지방자치단체와의 협의에 의해 수탁자의 수입으로 할 수 있다.

수탁재산에 대한 관리는 공익적 목적에 부합되어야 하며, 원형이 변경되는 대규모 보수 또는 수리의 경우 지방자치단체가 직접 시행하도록 규정하고 있다.

전통시장의 주요 시설물에 대해 동법과 관련한 지방자치단체의 규정을 살펴보면, 일부 지자체의 경우 상인조직의 관리위탁의 경우 사용료 또는 대부료 감면에 대한 내용을 별도로 규정하고 있다. 이러한 지방자치단체의 사용료 및 대부료 감면 조항은 특별법 제18조 및 동법 시행령 제7조의 규정에 의거 새롭게 규정하고 있다. 그러나 동 규정에 대하여 중소기업청은 시설현대화사업에 의해 새로운 시설 설치를 위한 국·공유지를 사용할 경우 그 사용에 대한 사용료·대부료 또는 점용료에 대한 감면을 규정하고 있는 것으로 유권해석을 하고 있다. 다시 말해 설치된 시설물의 사용·수익허가를 위한 사용료 감면 조항은 아닌 것으로 해석되고 있는 것이다. 따라서 중앙정부와 지방정부가 각기 다른 해석을 하고 있음을 알 수 있다.

## III. 아케이드 유지관리 실태 및 의식조사

### 1. 설문조사 개요

전통시장 아케이드 설치 및 관리 현황 조사를 통해 전통시장의 시설관리 상태를 파악해보고 문제점 및 개선점을 도출함으로써 효율적인 운영방안을 정립하는데 기초자료로 활용하기 위하여 설문조사를 실시하였다. 우선 설문 대상 모집단을 전통시장 상인대표와 지자체 담당 공무원으로 나누어 시행하였는데, 기본적인 조사 방법과 표본 수 및 기간에 대한 내용은 다음과 같다.

<표 1> 설문조사 개요

| 구분    | 전통시장 시설물 설치 및 관리를 위한 효율적 운영방안 조사 |                        |
|-------|----------------------------------|------------------------|
|       | 전통시장 상인대표                        | 지자체 담당자                |
| 모집단   | 전국 아케이드 보유 시장                    | 전국 아케이드 보유 시장 해당 지자체   |
| 조사 방법 | 구조화된 설문지와 숙련된 면접원을 활용한 개별면접조사    |                        |
| 유효 표본 | 283명                             | 129명                   |
| 조사 기간 | 2011년 10월 27일 ~ 11월 1일           | 2011년 10월 27일 ~ 11월 1일 |

아케이드 유지관리에 관하여 전통시장 상인대표와 지자체 담당자에게 동일한 내용으로 설문하여 상호 입장 차이를 규명하고자 하였다. 구체적인 설문내용은 관리매뉴얼 보유, 자체 예산 확보 여부 및 예산규모, 관리인력 확보여부 및 보강계획, 점검 실시, 주기, 소유권자 및 견해, 재산세 및 도로점용료 납부 여부, 공공용전기 구분 여부 및 부담주체·전기로 수준, 보수 시 상인회 부담 의향,

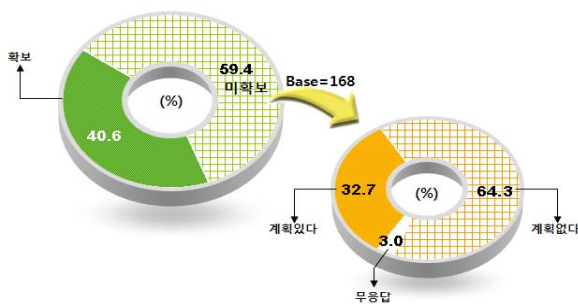
리모델링 필요여부 및 중앙정부 지원 필요여부-상인자부담 수준 등이다.

## 2. 설문조사 주요 결과

전통시장 상인조직의 경우 아케이드 준공이후 효율적인 유지관리를 위하여 지자체와 협의하거나 조직 자체적으로 마련된 시설 유지관리 매뉴얼이나 자체 규약이 있는 시장은 전국에 유일하게 대전 서남신시장 1곳으로 조사되었다. 동일 문항에 대한 지자체 공무원 답변 역시 대부분 시설관리 매뉴얼을 갖추고 있지 못한 실정이었다(7.7%에 불과). 이는 아케이드 유지관리에 대한 인식이 상당히 부족하다는 점을 알 수 있다는 점에서 상당한 시사점을 보여준다.

상인조직 자체적으로 시장 내 아케이드 관리를 위한 자체 유지관리비를 확보하고 있는 시장은 전체의 17.0%였으며, 예산 규모는 평균 1,870만원으로 조사되었다. 예산 규모를 범주별로 살펴보면 1,001~2,999만원이 22.9%로 가장 높았으며, 농어촌 지역(6.8%) 도 도시지역(19.1%) 소재 전통시장이 예산을 확보하고 있는 비율이 높았다. 이는 시장의 매출 규모가 상대적으로 높고 이러한 배경으로 인하여 상인조직력과 활동력이 높은 것에 기인한 것으로 판단된다. 지자체의 경우 시설유지 및 관리를 위한 자체예산을 확보하고 있는 곳은 40.4%로 나타났으며, 이들의 예산 규모는 연평균 2,990만원 수준으로 조사되었다. 아케이드 시설 유지관리를 위한 비용을 지자체에 상당 부분 의존하고 있는 실정임을 유추할 수 있는 결과로 평가된다.

상인조직 내에 아케이드 유지관리를 위한 인력을 확보하고 있는 시장은 전체의 40.6%로 조사되었으며 인력확보가 이루어지지 않는 곳이 59.4%로 더 높게 나타났다. 관리 인력이 없는 168곳의 시장 가운데 인력보강 계획이 있다는 응답은 32.7%에 불과한 것으로 조사되어 필요성은 인식하고 있지만 상인조직 자체적 시설 유지관리를 위한 경제적 기반 조성에 많은 어려움이 있음을 보여주는 결과로 볼 수 있다.



<그림 1> 아케이드 관리인력 확보여부 및 인력보강 계획

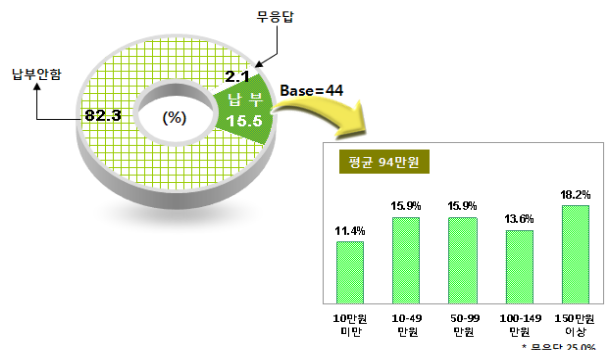
상인조직의 아케이드 시설 점검 및 청소 실시 여부에 관한 사항으로 큰 비용 없이 상인회 자체적으로 할 수 있는 가장 기본적인 시설 유지관리 사항으로 지붕홍통 점검, 지붕 물청소, 바닥 청소 기타 4가지로 구분하여 조사하였다. 조사결과 지붕홍통 점검 62.2%, 지붕 물청소 25.1%, 바닥 물청소 77.0%, 기타 소유물점검 및 청소 81.3%로 조사되었으며, 연간 실시 횟수는 지붕홍통 점검 14.8회, 지붕 물청소 3.4회, 바닥 물청소 93.2회, 기타 소유물점검 및 청소 146.7회로 나타났다. 기본적인 유지관리 사항임에도 불구하고 자체적 또는 자발적 유지관리에 대한 의식이 상당히 부족한 결과로 평가된다.

조사 대상지 시장 아케이드의 71.0%가 지자체 소유이고, 상인회 소유인 경우는 26.9%로 지자체 소유가 월등히 많은 것으로 조사되었다. 그 외 개인소유(0.7%)와 공동소유(0.7%)라는 응답이 각각 2건으로 나타났다. 개인소유인 경우 모두 법인 소유의 건물형 등 록시장인 것으로 확인되었으며, 지자체와 공동소유로 되어 있는 경우는 인천 모래내시장과 충북 보은의 원남전통시장으로 조사되었다. 소유권 구분 현황 조사결과 대도시의 경우가 상인회 소유 비율이 월등히 높은 것이 가장 큰 특징으로 조사되었다. 이는 시설현대화사업 운영지침이 마련되어 있지 않았던 지원 초기에 대도시, 특히 서울을 필두로 아케이드를 설치하기 시작하였고, 이후 시설 소유에 관한 사항 역시 별도의 규정이 없어 이러한 결과가 나타난 것으로 분석된다.

아케이드 소유권에 대한 견해에 대해서 시장상인대표의 64.3%는 소유권이 지자체에 있는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였으며, 상인회에서 소유해야 한다는 견해는 23.9%로 나타났다. 좀더 구체적으로 분석해보면 조사대상 시장 283개소 중 상인회 소유로 되어 있는 시장 76개소 중 '지자체 소유가 바람직하다'는 견해를 밝힌 시장의 수는 29개소(38.2%)로 약 1/3 이상이 이러한 의견을 개진하였다. 반대로 현재 지자체 소유인 시장의 경우 상인회 소유 견해를 피력한 시장은 총 201개 시장 중 47개 시장(23.4%)에 불과한 것으로 파악되었다. 이러한 결과의 원인으로 초기 상인회 소유에 대한 막연한 기대감이 크게 작용하였으나 시설 유지관리의 비용과 시간이 소요되고 일부 재산세 납부 등 상당한 경제적 부담감이 주요 요인으로 판단된다.

아케이드 소유권에 대한 담당 공무원의 의견 결과를 살펴보면 '상인회' 55.8%, '지자체' 42.3%로 상인회가 가져야 한다는 의견이 13.5%p 정도 많은 것으로 조사되었다. 이는 앞서 조사된 상인회의 의견과 대립되는 결과로서 시설 유지관리에 대한 범위와 세부적 기준이 명확하지 않고, 지자체 소유인 경우 시설 파손 및 보수에 대한 민원 발생이 빈번하여 행정 지원의 고충이 가중되고 있는 실정이 반영된 결과로 판단된다. 실제 시설의 소유권이 상인회에 있음에도 불구하고 실질적 유지관리 비용을 대다수 지자체에 일부 또는 전부를 의존하고 있는 실정이다. 일부 공무원의 경우 실질적인 사용자 또는 수익자인 상인회가 소유하고 관리하는 것이 행정의 합리성에 맞는 것이라는 의견도 있다.

아케이드에 대한 재산세를 납부하고 있는 시장은 15.5%에 불과하며, 대전과 울산의 시장을 모두(100%) 재산세를 납부하고 있지 않았다. 재산세를 납부하고 있는 시장 44곳의 재산세 평균 금액은 94만원이며 범주별로 살펴보면 '150만원 이상'이 18.2%로 가장 높은 응답률을 보였다.

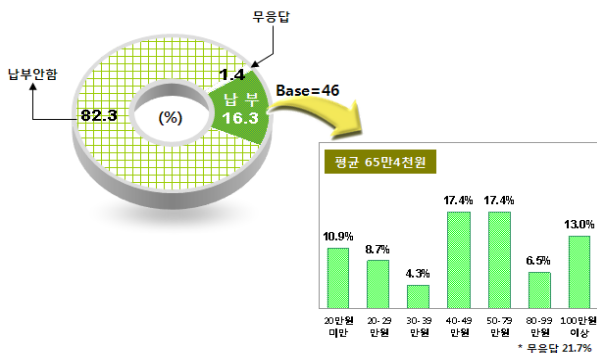


<그림 2> 아케이드 재산세 납부 여부 및 납부 금액

실제 아케이드 소유권을 가지고 있는 시장 중 재산세를 납부하고 있는 경우를 살펴보면 전체 76개소 시장 중 납부하지 않는 시장이 60개소(78.9%)로 조사되었으며, 납부하는 시장은 16개소(21.1%) 시장에 불과한 것으로 파악되었다. 이는 소유에 대한 권리만을 향유할 뿐 소유에 따른 의무를 전혀 이행하고 있지 않은 것으로 해석될 수 있다. 이러한 해석을 뒷받침할 수 있는 자료로서 아케이드 관리를 위한 상인회 자체 예산을 확보하고 있는 정도를 살펴보면, 소유시장 76개소 중 관리를 위한 자체 예산을 확보하고 있는 시장은 17개소(22.4%)에 불과하며 미확보 시장은 59개(77.6%) 시장으로 대부분 확보를 하지 못하고 있으며, 확보하고 있는 금액 역시 평균 연간 24만원에 불과하여 실질적인 관리비용 지출에는 턱없이 부족한 실정이며 많은 부분을 지방자치단체에 의지하고 있음을 알 수 있다.

상인회의 아케이드의 도로점용료 납부여부에 대해서는 ‘납부한다’는 응답이 46개 시장(16.3%)으로 나타났고, 대전, 울산, 제주지역에서는 도로점용료 납부 시장이 한 곳도 없는 것으로 조사되었다. 도로점용료 납부 금액의 평균은 65만 4천원이며, 범주별로는 ‘40~49만원’과 ‘50~79만원’이 17.4%로 가장 높게 응답되었다.

서울(72.7%)의 경우 대부분 도로점용료를 납부하고 있으며 이외 대다수 지역에서는 도로점용료를 납부하지 않는 비율이 월등히 높았다. 그리고 도시지역(20.6%)에서 납부비율이 상대적으로 높은 반면 농어촌지역(94.6%)에서 거의 납부하지 않는 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 지방자치단체의 재정 및 경제상황, 지역정서 및 특성, 전통시장 정책 우선순위 등에 따라 다양하게 반영된 결과로 분석된다.



<그림 3> 아케이드 도로점용료 납부 여부 및 납부 금액

아케이드 설치를 통한 전통시장 환경개선 시 도로점용의 범위에 대해 아케이드 구조물 설치에 대해서만 부과하는 것과 이와 함께 도로를 점유하고 있는 개별점포의 가판대영역까지를 포함하여 부과하는 것에 대해 상인회와 지자체 공무원의 의견을 물었다. 상인회의 의견으로 57.6%의 응답자가 구조물에 한정하여 부과하기를 원하는 것으로 조사되었으며, 공무원의 의견 역시 이와 유사한 결과(41.3%)가 나타났다. 하지만 상대적으로 가판대영역을 포함해야 한다는 의견(27.9%)도 높게 나타났다.

아케이드 설치 이후 시설보수 경험이 없는 시장은 전체의 44.9%로 가장 높게 나타났으며 평균적인 보수 횟수는 1.4회로 조사되었다. 이러한 결과는 시설 완공시점이 오래되지 않아 나타난 것으로 파악된다. 그러나 아케이드 설치사업을 일찍 시작한 서울, 인천, 울산 등 대도시의 경우 2회 이상의 보수경력이 많이 있는 것으로 조사되었다. 아케이드 보수경험이 있는 시장 156곳의 평균

보수비용은 연간 3,290만원으로 조사되었으며 지출비용을 범주별로 살펴보면 500만원 미만인 29.5%로 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 그러나 1,500만원 내외의 보수비용도 다수 있고 보수사례가 많은 서울의 경우 평균 2,500만원인 점을 고려할 때 점차 보수비용이 증가할 것으로 예상된다.

아케이드 보수가 필요한 경우 상인회에서 부담할 의향이 없다는 의견이 62.5%로 가장 높게 나타나 이는 시설보수비용에 대한 많은 경제적 부담을 느끼고 있다는 점을 나타낸다. 전통시장 상인 대표들은 아케이드 존속기간이 10년 경과하여 노후화되었을 때 리모델링이 필요하다는 견해가 85.9%로 상당히 높은 수치를 보였다. 공무원의 견해 역시 비슷한 수치를 보이는 것으로 조사되었다. 향후 리모델링이 필요할 경우 현재와 같이 중앙정부의 사업비 지원의 필요성에 대해서는 거의 대다수인 92.6%가 필요하다고 응답하였다. 공무원 역시 95.2%로 비슷한 결과를 보이고 있다. 그리고 리모델링 시 현재와 같이 민간자부담 수준을 10% 이내의 수준으로 원하고 있는 시장이 89.4%로 조사되었다.

## IV. 일본의 아케이드 설치 관련 법규 및 절차

### 1. 일본 아케이드 설치 관련 법규

#### 1.1. 아케이드 설치기준

1955년에 제정된 ‘아케이드 설치기준’은, 아케이드의 필요성은 인정하고 있지만 방화, 교통 및 위생상에 폐해를 수반하는 건축물이기 때문에 기본적인 방침은 아케이드를 억제하는 것에 그 목적이 있다. 따라서 아케이드의 설치를 장려하는 의미를 가지는 것이 아니라 불가피하게 인정되는 경우에 한해 설치하는 최저 기준을 정한 것이다.

이 설치기준은 법률이 아니라 통달(通達)이다. 통달이란 상급행정청이 하급행정청에 대하여 상세한 직무사항이나 법률의 해석·판단의 구체적인 지침을 내림으로 인해 행정상 처리의 통일을 기하기 위하여 문서로 지시를 내리는 것을 말한다. 즉, 아케이드 설치를 위해서는 각 관련 부서 법률의 해석 및 협의가 필요한데, 이에 대한 구체적인 지시사항을 나타낸 것이라고 할 수 있다. 이 아케이드 설치기준은 1955년 제정 이후 오늘날까지 추가적인 개정 작업이 이루어지지 않고 있다.

일본의 아케이드는 건축기준법 제22조 제1항, 소방법 제7조, 도로법 제32조 제1항 제4호, 도로교통단속법 제26조 제1항 제4호(현행 도로교통법 제77조) 등의 법률에 근거하여 설치기준이 마련되어 있다.

#### 1.2. 기타 관련 법률

건축기준법에는 도로내의 건축제한과 관련하여 공공용 보랑에 속하는 아케이드의 경우 도로 내에 건축할 수 있도록 규정하고 있으며, 아케이드 설치와 관련하여 별도의 설치기준을 마련하고 있다.

도로법에서는 도로의 점용허가와 관련하여 제32조 제4항에 아케이드를 설치하기 위해서는 점용허가를 득해야 한다고 규정하고 있으며, 각 자치단체는 이를 근거로 독자적인 점용허가 기준을 마련하고 있다. 예를 들어 니가타현의 도로점용허가기준을 보면 아케이드 설치에 대한 허가기준이 제시되어 있으며, 규정 이외의 사항은 1955년의 아케이드 설치기준에 따르도록 정하고 있는데 대부



분의 자치단체 또한 이를 준용하고 있는 상황이다.

소방법에서는 건축물의 신축이나 증축, 개축, 이전, 보수, 용도 변경 또는 사용에 대하여 행정기관의 동의를 얻지 않으면 허가를 받을 수 없다고 규정하고 있다.

도로교통법에서는 도로에서 공사 또는 작업을 하고자 하는 자 또는 해당 공사 또는 작업의 청부인은 관할 경찰서장의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있다.

## 2. 일본 아케이드 설치 절차

아케이드 건설공사의 인허가는 해당 시의 도로관리과, 소방국(예방과), 도도부현 및 특정 행정청의 건축지도과, 경찰서(교통기획과 및 교통규제과)로 구성되는 ‘아케이드 연락협의회’를 시작으로 하는 다양한 관계 기관의 지도 조정이 필요하게 된다.

<표 2> 일본의 아케이드 설치관련 인허가 절차

| 관계성청(關係省廳)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 아케이드 연락협의회                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>도도부현 및 특정 행정청 건축주사</li> <li>국가(국도부분)·시의 도로관리자</li> <li>시 소방장·소방서장(예방과) 및 도도부현(경방과)</li> <li>경찰서장(교통기획과 및 교통규제과)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 절차(手続)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>건축허가</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>건축허가 신청</li> <li>아케이드 연락협의회 : 건축허가 가부 또는 허가조건에 대해 협의</li> <li>건축심사회 : 연락협의회 결과 토대로 건축심사회에 자문을 구하며, 건축심사회는 전문가 수명으로 구성하여 자문한 후 도도부현 지사 또는 시장의 허가를 받음</li> </ul> <b>2. 도로점용 허가</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>도로점용 허가신청</li> <li>도로관리자에게 아케이드에 의한 도로점용의 허가</li> <li>점용료 면제 받는 도시도 존재함</li> </ul> <b>3. 건축확인</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>건축확인 신청</li> <li>구조·강도·설비 등의 체크</li> <li>소방 동의</li> <li>건축확인 통지 교부</li> </ul> <b>4. 도로사용 허가</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>도로사용 허가 신청</li> <li>국가(국도부분)·시의 도로 관리자 : 공사기간 중 도로사용 상황을 설명하고 허가를 받음</li> </ul> |

## 3. 일본 아케이드 계획 및 유지관리

### 3.1. 아케이드 설치를 위한 사전 조건

#### 3.1.1. 아케이드 설치를 위한 도로점용

한국의 경우 아케이드는 가설 건축물로 취급되고 있지만, 일본의 경우에는 일반 건축물로 취급되고 있다. 또한 아케이드는 상점가진흥조합의 공유재산으로 취급되고 있기 때문에 아케이드 설치에 대한 정부의 보조금 또한 조합을 대상으로 지원을 하고 있다.

일본에서는 원칙적으로 공공 도로에서의 상품진열 판매는 불법으로 간주하여 단속의 대상이 되고 있다. 따라서 아케이드가 설치된 상점가에서 일부 개별 점포의 가판대가 도로에 나와서 영업을 하는 경우는 원칙적으로 금지되어 있으며, 도로관리자 및 경찰이

단속을 하여 불법점용에 대한 시정권고를 내리는 등 현지 순찰지도를 실시하고 있다. 단, 상점가가 이벤트 등을 실시하기 위하여 임시 가판대를 설치해야만 하는 경우에는 임시 도로사용 허가를 받아야 한다.

아케이드 공사 착공 전에 아케이드 점용허가를 받아야 하며 일반적으로 5년에 1번 갱신 절차를 밟아야 한다. 단, 아케이드 점용허가는 아케이드의 소유권을 가지고 있는 상점가진흥조합이 공공 도로 위에 아케이드를 설치하는 것이기 때문에 아케이드 설치면적 부분에 대한 점용허가를 받는 것이다.

아케이드 설치의 도로점용 및 사용허가는 소유권을 가지고 있는 상점가진흥조합 또는 공동조합이 도로관리자 및 경찰의 허가를 받아야 하며, 이 경우 시 소유의 도로(이하 시도)는 점용료가 면제되는 것이 일반적이며 국도나 현 소유의 도로(이하 현도)는 점용료를 지불하는 경우도 있다.

#### 3.1.2. 아케이드 설치를 위한 사전동의 및 건설자금

아케이드 설치 즉, 건설 동의는 100%를 받아야 하는 것이 원칙이다. 그러나 현실적으로는 80~85% 이상의 동의가 있으면 실시하는 경우가 대부분이며, 건설 동의도 물론 중요하지만 아케이드 자금 조달계획이 사업실시의 중요한 판단기준이 되기 때문에 각 상점가 조합에서는 자체 규약으로 납부자금 액수 등을 자체적으로 정하고 있다. 동의서는 전 점포를 대상으로 모집하여 연락협의회에 제출한다.

현재 일본에서 아케이드를 설치하는 경우 중소기업 활력 향상 사업, 전략적 중심시가지 상업 등 활성화 지원 사업 등으로부터 보조금이 나오며, 또한 조합이 부담해야 되는 자금에 대해서도 80%를 상한으로 용자를 해주는 고도화자금 등의 지원제도가 있다. 이 고도화자금의 적용대상은 중소소매상업진흥법의 인정을 받은 상점가 정비계획에 근거하여 아케이드와 컬러포장 등의 상점가의 공공적 공동시설을 설치하는 사업이며, 반환기한은 20년 이내이며 무이자로 대부하고 있다.

### 3.2. 아케이드 계획 지침

#### 3.2.1. 아케이드 설치 시 주안점

원칙적으로 아케이드를 설치하면 그 아래는 보행자 전용도로로 하는 것이 일반적이다. 즉, 차량 통행을 금지하는 것이 일반적이다. 그러나 시간대별로 경찰의 허가를 얻어 차량 통행을 인정하는 경우도 있다. 일반적으로 공사 관계 차량은 심야 0시~6시, 점포 납품 차량 통행은 오전 10시까지 등으로 예외적으로 인정하고 있다.

아케이드 설치 시 지방자치단체의 아케이드 설치 연락협의회회의 심의를 반드시 거치도록 하고 있는데, 설치에 따른 주안점으로는 첫째 아케이드를 설치하는 데 있어 공공성이 있는가에 대한 판단, 둘째 재해(지진, 화재 등)에 안전한가에 대한 판단, 셋째 통행자에게 방해가 되지 않는가에 대한 판단 등이다.

아케이드 설치기준에는 도로의 전면 또는 대부분을 덮는 아케이드는 도로의 폭이 4m 이상 8m 이하일 것으로 규정되어 있다. 그러나 현실에는 도로 폭이 8m 이상인 상점가 아케이드도 다수 존재한다. 이는 아케이드 설치 기준이 정해진 1955년 당시 기술로 8m 이상 도로에 아케이드를 설치할 경우 안전상에 문제가 있을 것으로 판단되기 때문에 금지하였다는 주장이 존재하는 한편, 앞에서 언급한 바와 같이 아케이드를 설치하면 보행자 전용도로가 되는 것이 원칙이기 때문에 8m 이상의 도로에 아케이드를 설치하

면 시내 교통 흐름에 문제가 있기 때문에 금지하였다는 주장도 존재한다. 여하튼 아케이드 설치기준은 구속력을 가지지 않기 때문에 현재는 각 지역의 연합협의회에서 상황을 고려하여 8m 이상의 도로에도 아케이드를 설치하고 있는 곳이 다수 존재한다.

### 3.2.2. 기술적 세부 지침

일본의 경우 공공시설로서 아케이드에 대한 인식은 물론 아케이드에 대한 명확한 정의와 설치계획과 관련한 별도의 ‘아케이드 설치기준’을 마련하고 있다는 것은 이미 앞에서 언급하였다.

그 내용을 살펴보면 우선 중앙정부와 지방정부가 이원화되어 기준이 마련된 우리와는 달리 아케이드 설치관련 내용들을 일원화하여 별도의 기준을 제정하였다. 그리고 아케이드의 설치가 가능한 위치 및 장소의 범위를 명확히 규정하고 있어 공공시설로서 설치에 의한 인근에 미치는 영향을 적극적으로 고려하는 신중함을 엿볼 수 있으며, 아케이드의 유형 분류를 다양화하여 유형별 규정을 제시하고 있다.

또한 연합협의회라는 기구를 지방자치단체에 설치하여 아케이드 설치와 관련된 기술 지원 및 법률 검토와 설치로 인하여 발생할 수 있는 문제점에 대하여 사전 진단하는 역할을 수행한다. 이는 설치과정에서 발생하는 이해관계자들의 요구에 대한 적극적인 대응에 그 주안점을 두고 있다. 그리고 무엇보다도 화재 및 안전에 대한 기준을 명확히 제시하고 있으며 인근 건물에 대해서도 그 기준을 적용하고 있는 것이 특징이다.

### 3.3. 아케이드 유지관리

일본은 아케이드가 상점가진흥조합 또는 공동조합의 공유재산이기 때문에 아케이드의 유지관리 책임 또한 원칙적으로 조합이 진다. 따라서 각 조합은 아케이드 관리 규약을 자체적으로 책정하여 유지관리에 필요한 자금을 확보하고 있는 곳이 대부분이다.

예를 들면 쿠마모토 시 上通五丁目상점가진흥조합의 경우 ‘상점가진흥조합 및 아케이드 관리 등에 대한 규약’을 제정하여, 조합의 사업 활동을 위한 경비 및 아케이드의 유지관리 등을 위한 비용으로 충당하는 일반 부과금을 각 점포 입구 1m 당 매월 5,200엔을 징수하고 있으며, 아케이드 건설비용을 상환하는데 충당하는 특별 부과금을 각 점포 입구 1m 당 매월 2,898엔에 소비세 5%를 더하여 징수하고 있다.

아케이드 정기점검은 조합이 전문 관리업자와 계약을 체결하여 실시하며, 비용은 당연히 소유·관리주체인 상점가 조합이 부담을 한다.

## V. 효율적 유지관리를 위한 개선방안

### 1. 문제점 및 개선방향

#### 1.1. 시설계획의 문제점 및 개선방향

##### 1.1.1. 공공 시설물로의 인식 전환

전통시장의 아케이드 설치 사업은 우선 시장 상인의 필요와 그에 따른 지자체나 정부에 대한 사업 요청에 의해 시작된다. 그리고 아케이드 설치사업은 이러한 상인들의 민원성 요구에 의한 지역 현안 문제의 해결이라는 측면에서 많은 부분 인식되고 있고 그

러한 이해에서 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 또한 사업초기 사업비의 일부를 상인 또는 건물주 자부담이라는 항목으로 상인비용의 일부를 부담하였기 때문에 지금까지의 사업주체는 누구보다도 ‘상인’이라는 인식이 강하게 작용하였으며, 도시 내 전통시장의 공공적 기능과 역할이라는 부분이 간과된 채 전통시장 환경개선을 통한 지역경제 활성화라는 일면만이 강조되어 추진되어 왔다. 이러한 배경으로 현재까지 아케이드 설치사업은 구체적인 가로 현황에 대한 면밀한 검토 없이 지원 정책사업의 일환으로 상인회 요청에 의해 무분별하게 지원되어 온 것이다.

아케이드 설치사업은 무질서한 가로환경을 정비하여 보다 더 쾌적한 쇼핑환경을 조성하기 위한 사업으로 궁극적으로 이러한 환경개선을 통하여 시장의 활성화를 도모하기 위한 사업이다. 관련 법령에 근거하여 국가의 예산이 투입되는 사업으로 공공 가로에 아케이드 등 상업기반시설을 설치하는 공익적 사업이라 할 수 있다. 앞서 일본의 사례에서 살펴보았듯이 아케이드 설치를 공익적 사업으로 명확히 규정하고 있으며, 상업 활동을 위해 불가피하게 설치되지만 반드시 공공성이 확보되어야 하는 것으로 규정하고 있다.

따라서 아케이드 설치에 의한 환경개선사업은 단일 건물에 한정되어 설치되는 것이 아니라 도시 내 공공가로에 설치되는 것으로 단순히 비 또는 햇빛을 차단하기 위한 시설물이나 장치물의 설치 차원이 아닌 시장가로의 다양한 기능을 살리면서 도시 내 무질서한 환경을 정비하는 공공적 사업으로 인식이 전환되어야 한다. 또한 이러한 인식의 대전환과 함께 설치의 신중함과 단지 상인의 소유물이 아닌 지역의 중요한 공공자원으로서 이에 걸맞은 계획과 지속적 유지관리를 위한 제도적 보완과 개선이 필요하다.

#### 1.1.2. 시설 설치의 절차 공공성 확보

앞서 조사결과에서도 나타나듯 환경개선 이후 많은 문제점의 핵심적 사항은 상인 중심적 계획과 이용에 있는 것으로 파악되었다. 특히 아케이드 설치로 인한 인근 거주민의 일조 및 소음, 환기와 같은 생활환경 악화는 물론 2층 이상 점포의 시선차단으로 인한 영업 손실에 대한 민원 등 많은 부분들이 계획단계에서 이들에 대한 고려가 부족하다. 또한 정치적 선심성 지원 성격이 강하고 지역시장 상인의 민원해소 차원에서 성급하게 지원 및 시행하게 된 배경으로 인해 인근 거주민들의 참여가 부족하고 이들의 합의를 도출하지 못한 상태에서 추진된 결과로 볼 수 있다.

현재 관련 법률 또는 지침을 살펴보면 사업추진 과정에서 이들의 참여를 배려한 제도적 장치가 명문화되어 있지 않으며, 단지 2009년 이후 행정적 지침에 의해 시설현대화사업 추진 시 추진위원회를 구성하도록 권장하고 있다. 하지만 추진위원회 구성을 권장하게 된 배경은 사업비 집행관련 문제가 많이 발생하여 이를 제도적으로 보완하기 위한 명목이 크다고 할 수 있다.

추진위원회 구성원은 일반적으로 상인회 2인 이상, 공무원, 외부전문가, 시민단체 추천자 등으로 권고하고 있으며, 실제 입주인이나 건물주의 참여가 거의 없는 것으로 파악되었다. 추진위원회 구성에 대해 서울시 전통시장 관련 조례에서 유일하게 광진구에서만 찾을 수 있다는 것은 이러한 인식 부족을 반증하는 것이라 할 수 있다.

전통시장의 가로는 상인과 고객 간의 거래가 이루어지는 판매 및 구매활동이 이루어지는 공간과 동시에 인근 거주민의 생활공간이기도 한 특수한 장소적 특성을 지니고 있다. 이러한 점을 고려할 때 시장가로에 설치되는 아케이드의 공익성 측면에서 계획 단계에서부터 인근 건물 거주민의 적극적인 참여가 필요하다. 또한



이들을 배려한 절차의 공정성을 확보하여야만 진정한 지역 커뮤니티의 장으로서 그 기능과 역할을 충분히 수행 가능할 것이다.

### 1.1.3. 계획적 고려대상 확대

앞서 언급하였듯 아케이드 설치 사업은 상인 중심으로 전개되어 왔으며, 상인이 건축주가 되어 이들의 의견을 최대한 반영하는 계획으로 추진되었다고 볼 수 있다. 이러한 추진과정이나 사업의 성격으로 인하여 대부분 상인들의 영업활동에 유익한 방향으로만 계획이 진행되어 고객과 거주민과의 갈등 요소들을 형성하게 되었다.

특히 시장 영업활동과 직접적 연관성이 없는 인근 건물 거주민과의 갈등 요소가 더욱 많은 것으로 파악되었다. 이는 일반 고객의 경우 조성된 시장 환경에 노출되는 시간이 적은 반면 인근 건물 거주민의 경우 환경에 직접적인 영향 받으며 일상생활 속에서 항상 노출되어 있기 때문이다.

이러한 갈등 요소들 중 빛 조절에 대한 사항이 가장 대표적인 사례라 볼 수 있다. 진열 상품의 손상을 막고 진열 효과를 극대화하기 위한 부분과 과도한 빛 유입으로 아케이드 내부 복사열이 증가하는 문제를 보완하기 위하여 가급적 빛 투과율이 낮은 지붕재료를 선택하고 있다. 이는 상인들의 적극적인 요구사항으로 아케이드 계획에서 가장 중요한 계획적 고려사항으로 인식되고 있다.

하지만 이러한 상인들의 요구를 적극적으로 반영한 결과 가로변 2층 이상의 주거에서 생활하고 있는 입주민의 일조 및 환기, 이사, 건축행위 등의 문제로 인한 생활불편 민원이 끊이지 않고 있다. 즉 이는 상인의 영업활동의 편의성 및 쾌적성 측면과 고객 및 거주민의 편의성 및 쾌적성이 상호 충돌하는 것이다.

이러한 갈등 요소와 연관된 이용실태를 살펴보면 과도한 빛 유입을 차단하기 위한 부가적인 장치들을 측벽이나 지붕에 설치하고 파라솔 등과 같은 가변요소가 재등장하는 점과 이들 부가적 장치들이 주로 과도한 가판대영역의 확장으로 추가적으로 빛 유입을 차단하기 위한 방편으로 행해지고 있다는 점을 볼 때 많은 부분 상인 중심적 인식과 계획에서 비롯된 것으로 판단된다.

실태조사에서 나타난 또 다른 문제점으로 시장 가로 주변 건물의 용도에 대한 계획적 고려가 부족하여 이로 인한 영업활동의 많은 지장을 초래하고 있다. 상가용도 건물의 경우 1층 점포와는 달리 상층부점포는 고객의 인지성 확보가 영업활동의 최대 관건이다. 아케이드 설치 과정에서 이러한 문제로 인하여 건물주나 점포주와 상인간의 많은 갈등을 보이고 있으며 갈등 해소가 되지 않아 사업 포기에 이르는 경우도 발생하거나, 부분적 시행에 거치는 경우도 발생한다. 이와 같이 상당한 갈등을 유발하는 요소임에도 불구하고 이에 대한 계획적 배려가 부족하여 환경개선 이후 아케이드 내부에 부가적인 간판이 무질서하게 부착되는 결과를 가져왔다.

전통시장 아케이드 설치사업의 공공성을 확보하고 공익적 사업에 의한 피해를 최소화하기 위해서는 상인 중심적 계획이 아닌 고객이나 거주민을 고려하는 계획적 대상을 확대하는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 물론 모두를 만족시키는 계획은 만들지 못하지만 적어도 모두가 합의될 수 있는 계획과 실행 과정이 필요하다.



<그림 4> 아케이드 계획의 새로운 인식 전환

## 1.2. 시설 유지관리의 문제점 및 개선방향

### 1.2.1. 소유 및 관리주체 명료화

시설현대화사업에 의해 조성된 시설물의 소유권에 대해서는 지방자치단체의 조례에 의해 원칙적으로 지방자치단체장 소유로 하고 일정 부담비율 이상인 경우 상인회 소유로 하고 있어 조사 결과 자치단체에 따라 다소의 차이를 보이고 있다.

하지만 상인회 소유임에도 불구하고 유지 관리를 위한 지속적인 지원을 요구하는 사례가 빈번하며 실제 일부 지자체의 경우 다양한 사유에 의해 지원을 하고 있다. 이러한 주된 이유는 상인회의 유지관리 재원 및 관리 인력 부족이라 할 수 있다. 영세한 상인들의 집합체인 상인회의 능력으로는 유지 및 관리를 위한 지속적 비용 지출은 현실적으로 기대하기 어려운 실정인 것이다.

관리 주체의 경우 절반 이상이 상인회에 위탁관리를 하고 있는 것으로 파악되었다. 하지만 상인회의 시설물 관리 수준은 극히 초급단계의 수준에도 미치지 못하고 있는 실정이다. 이 역시 상인회 조직의 미성숙이 가장 큰 원인이라 볼 수 있으며, 또한 설치 완료된 지 얼마 되지 않아 직접적인 관리의 필요성을 느끼지 못하고 있다는 점과 이에 따라 관리에 관한 세부적인 가이드라인 마련의 필요성을 느끼지 못하고 있다는 점이다.

하지만 일본의 경우 많은 상점가들이 아케이드 노후화, 유지비 문제, 오픈 몰의 개방적 공간 선호 등으로 인하여 철거 또한 상당수 진행되고 있다. 특히 쇠락한 상점가의 경우 아케이드 유지관리 부실로 인하여 오히려 도시의 흉물로 전락하여 상점가의 우범지대로 인한 사회문제를 야기하고 있다는 점은 우리에게 시사 하 바가 매우 크다.

서울시 자체 지원에 의해 진행된 시장의 경우 9년이 경과한 현 시점에서 비록 아케이드 시설물의 내구연한을 10년으로 정하고 있지만 일부 시장의 경우 벌써부터 시설 하자 및 관리 소홀로 인한 추가적 시설 설치, 교체 설치 및 개보수에 대한 지원 신청이 진행되고 있는 실정이며 머지않은 시점에는 이러한 지원 요청이 봇물처럼 쇄도할 것으로 예상된다. 하지만 소유권자인 해당 지방자치단체의 경우 유지 관리를 위한 비용 지출에 대해 대부분 부정적 입장을 보이고 있으며 이 문제로 인한 양자 간의 갈등을 보이는 곳도 있다.

시설현대화사업의 상징물처럼 설치된 아케이드는 시장이 존속하는 한 시설물의 유지는 지속될 것으로 예상된다. 따라서 도시 공공공간에 설치되는 공공시설물로서 위탁 관리의 책임과 관리의 범위 등을 구체적이면서 상인회 관리 능력을 고려한 현실적인 협

약 내용과 효율적 유지관리를 위한 제도개선이 시급히 요구된다고 할 것이다.

### 1.2.2. 시설관리 체계 구축 및 매뉴얼 마련

환경개선의 가장 큰 특징은 아케이드설치와 함께 가로이용 측면에서 통행로영역과 가판대영역에 대한 명확한 구분과 공간설정이라 할 수 있다. 이 계획은 기존에 영업을 해왔던 상인의 입장에서 매우 민감한 사항으로 기존의 진열대 점유공간에 비해 상당 부분 축소해야 하는 것으로 상인과의 최대 갈등 요소이지만 공공성 확보측면에서 가장 중요하며 실질적 효과가 큰 과제로서 환경개선 이후 안전성, 쾌적성, 접근성, 인지성 측면에서 상당한 증진의 효과를 가져왔다.

하지만 이용실태 결과 많은 문제점이 나타났다. 우선 가로이용 측면에서 보면 우선 황색선에 의해 구분되어 상인 상호간 또는 상인과 지자체 간 합의된 시장이라 할지라도 대다수 시장들이 이를 준수하지 않고 있는 실정이며 합의된 경우라도 상인들의 판매활동 편의에 의해 임의로 재조정하기도 한다.

그리고 상인들의 시설물 이용실태를 보면 상품 전시 및 홍보를 위한 수단으로 이용하거나 판매활동의 필요에 따라 시설물을 임의로 파손 또는 개보수하고 가판대영역을 완전 차단하여 개인 사유공간화 하는 등 공공공간에 설치된 공공 시설물임에도 불구하고 상인 중심적 시설 및 가로이용이 심각한 수준인 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 오랜 동안 시장가로를 사유화하여 이용하였던 가로 이용에 대한 인식과 관습에서 기인한 것이라 할 수 있다.

하지만, 공공가로로서 기능 회복이라는 공공성 확보 측면과 고객 보행동선 확보에 의한 보다 더 많은 고객 유입과 지역 커뮤니티 중심의 장으로서 내부 활동 공간의 확보 측면에서 '시장가로의 주인은 상인이다'라는 상인 중심적 인식과 행동은 많은 문제점을 유발시키며 공공사업인 환경개선 사업의 본질적 목적에 부합하지 않는 것이다. 따라서 상인들의 자발적 개선을 유도하고 공공시설물 관리 차원에서 추가적 제도 마련이 필요하다.

우선 관리 재원이 별도로 마련되어 있지 않고 관리 주체 역시 모호한 현실적 상황을 고려하여 시설물 관리를 위한 구체화된 예산 및 관리 체계 구축이 시급히 필요하며, 상인조직의 상시 점검이 가능하도록 중앙이나 지방 정부 차원에서 시설 관리에 대한 매뉴얼을 작성 배포함으로써 관리 운영의 효율성을 적극 도모할 필요가 있다.

시설물 관리 매뉴얼은 크게 아케이드 시설과 가판대영역 관련 시설로 구분하여 정리하고 각 시설별 주요 관리 대상을 정하고 대표적으로 나타나는 징후나 외관상 표시되는 증상들을 언급하고 이에 대한 대처 방법이나 교체주기, 점검주기 등을 상세히 수록할 필요가 있다.

특히 가판대 영역의 경우 상인 개인화, 소유화 경향이 강하게 나타나는 곳이며 업종변경에 대한 긴밀한 대응력이 필요한 곳이다. 따라서 이러한 특성을 감안한 보다 더 구체적이고 효율적인 시설 이용에 관한 지침 및 규제 성격이 반영되어야 한다.

## 2. 아케이드 설치를 위한 절차 개선방안

### 2.1. 개선의 필요성

아케이드 설치 사업은 단일 필지에 설치되는 것이 아니라 공공도로 위에 공공자금이 투여되어 조성되는 공익적 사업임에도 불구하고 상인 중심적 계획과 이용에 의한 많은 문제점이 있는 것으로

평가된다. 특히 계획 초기 즉, 국고보조금 신청 시점부터 건물주 및 인근주민들의 반대민원이 많이 발생하고 설치 공사 시에도 지속적으로 유발되는 것으로 조사되었다.

이러한 문제는 전반적으로 공익적 사업이라는 인식 부족과 아케이드 시설계획 초기에서부터 완료 시까지 지역 주민이 참여할 수 있는 협의체의 구성이 없기 때문이다. 인근 지역주민들의 참여는 아케이드 설치에서뿐만 아니라 설치 이후 시장의 활성화를 위한 다양한 프로그램 운영과 고객으로서 지속적이고 지대한 영향력을 미치고 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

따라서 현재까지 상인 중심적인 아케이드 계획 및 설치, 그리고 유지관리에서 벗어나 가급적 많은 이해관계자들이 참여하는 공동의 협의체 구성이 필요하다.

### 2.2. 개선방안

#### 2.2.1. 시설현대화사업 추진위원회 구성

현재 다양한 이해관계자들의 의견을 직접적으로 수렴하는 협의체는 법률적으로 규정되어 있지 않다. 다만 시설현대화사업 추진을 위한 공무원 및 상인대표 대상 교육 자료에 '시설현대화사업 추진위원회'(이하 추진위원회)의 구성을 언급하고 있고, 일부 지자체의 경우 특별법 관련 조례에 이를 반영하고 있는 수준이다. 또한 시설현대화사업 운영지침 제11조에 사업내용, 민간자부담 등에 대한 합의 및 이에 대한 동의서 첨부을 의무화하고 있다.

그러나 현재의 추진위원회는 사업예산 확보 및 집행에 대한 관리감독의 역할에 그 주안점을 두고 있는 경향이 강하다. 그리고 현재의 추진위원회 구성에서 실질적 당사자인 건물주의 참여가 배제되어 있어 실제 사업 추진 시 많이 요구되는 이해관계자간의 상호 의견의 조율이나 기술적 해결 또는 합리적인 방안 도출이라는 실질적인 현안문제를 논의하는 기능이 제대로 가동되지 않고 있으며, 이러한 결과 대다수 상인 중심적 의견이 반영되는 결과를 초래하는 것이다. 따라서 행정적 권고사항으로 가동되고 있는 추진위원회의 구성을 의무화하고 이에 대한 관련 규정을 명문화하여 다양한 이해관계자들의 참여를 유도하고 조직의 지속적 운영을 위한 체계와 예산지원이 무엇보다도 필요하다.

현재 추진위원회의 기능 중 일부 보완되어야 할 사항으로 건물주의 참여를 의무화하고 의견 충돌 시 기술적 자문이 필요할 경우 시설현대화 운영지침 제5조의 시설현대화 자문위원회에 자문을 요청할 수 있도록 체계화할 필요가 있다.

#### 2.2.2. 일관협의 및 처리를 위한 공동협의기구 설치

현재 아케이드 설치를 위한 인허가 과정을 살펴보면 지방자치단체의 담당부서인 지역경제과가 주무부서로서 허가 신청을 받게 되면, 이를 관련부서인 건축과, 도로과 등에 협의를 보내고 외부관련 기관인 소방서에 주로 협의를 구하게 된다.

그러나 일반적으로 아케이드 설치 이후 가로이용 형태가 대부분 보행자 전용으로 변화되고 실제 차량 통행이 거의 불가능한 경우가 많이 발생한다. 이러한 점은 아케이드 설치로 인한 지역주민 생활에 미치는 영향에 대한 면밀한 사전 검토와 협의가 부족했던 것이 주요 요인이라 할 수 있다. 특히 아케이드는 공공도로에 설치되기 때문에 기존의 전신주 및 변압기 등 관련 전기시설의 이전 및 재설치 문제, 도로하부 매설물 등 기존의 공적시설물에 대한 처리문제가 포함될 수밖에 없다. 따라서 공공시설물로서 인허가 과정에 관련부서 및 기관들의 사전 협의가 필요하다.

이러한 문제점을 보완하고 설치에 따른 종합적인 검토를 위하여 지방자치단체 내부 관련부서는 물론 외부 관련기관으로 소방서, 경찰서, 한국전력공사, 한국가스안전공사 등이 다각적으로 참여하는 협의운영기구를 설치할 필요가 있다. 앞서 언급한 일본의 사례에서 보듯 ‘아케이드 설치 연락협의회’라는 조직을 운영하고 있으며, 동일 사안에 대한 종합적인 검토 기구로서 인허가 이전에 반드시 이 조직의 검토를 거쳐야 하는 것으로 정하고 있어 우리에게 시사 하는바가 크다고 할 수 있다.

### 3. 아케이드 계획지침 개선방안

#### 3.1. 개선의 필요성

아케이드 계획에 대한 지침은 현재 중앙정부 차원에서 마련되어 있지 않고 2004년 서울시에서 연구용역 의뢰하여 마련한 ‘서울시 재래시장 아케이드 표준 설계 지침’이 유일한 관련 지침이라 할 수 있다.

전국에 많은 전통시장에서 설치되고 있는 시설현대화의 상징적 시설물인 아케이드에 대한 표준화된 계획지침이 중앙정부 차원에서 마련되어 있지 않다는 것은 이에 대한 중요성을 간과하고 있음을 보여주는 것이다.

또한 지금까지 아케이드 계획 시 일반적으로 적용하고 있는 서울시 아케이드 표준설계지침은 현재 설치되고 있는 다양한 형태, 기술 발달 및 적용에 대한 변화된 내용을 수용하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 현재 조사된 아케이드 유형이나 적용 기술, 이용 실태, 유지관리 등을 토대로 현실성 있는 계획 지침이 시급히 마련되어야 한다.

본 연구에서는 기존의 서울시 아케이드 표준계획지침을 기반으로 추가적으로 보완되어야 할 사항을 위주로 그 방안을 제시하고자 한다.

#### 3.2. 개선방안

##### 3.2.1. 아케이드 용어 신설 및 설치 제한 규정 신설

지금까지 시설현대화사업의 대표적인 시설로서 ‘아케이드’라는 용어는 이미 행정적으로도 일반적으로도 사용되고 있는 용어이다. 법률적으로 살펴보면 특별법 및 운영지침, 지자체 조례 등에서는 명확한 규정 없이 ‘비가리개’ 또는 ‘햇빛가리개’라는 용어를 혼용하여 사용하고 있다. 이러한 용어는 단순히 시설의 기능만을 의미하는 단어로서 공공 시설물로서 새로운 인식 전환과 향후 이와 관련한 유지 관리 등 다양한 법률적 관련 규정을 정립하기 위해서는 기능, 설치 장소, 형태 등을 명확히 규정할 필요가 있다. 따라서 아케이드는 “아케이드란 시설현대화사업에 의해 설치되는 시설물로서 햇빛, 비 또는 눈 등을 피하기 위하여 도로 또는 대지내 공지에 상당 구간 연속하여 설치하는 공익상 필요한 건축물, 공작물 또는 이와 유사한 시설물”이라고 정의할 수 있다.

현재 아케이드는 별다른 제약 없이 지방자치단체장의 판단 하에 설치되고 있다. 도시 내 공공시설물로서 중요성을 감안한다면 무분별한 설치에 대한 최소한의 기준은 마련될 필요가 있다. 따라서 본고에서는 도로에 설치하는 아케이드에 대해 지자체의 설치 유무를 판단하는 데 필요한 최소한의 기준을 제공하고 다양한 아케이드 유형별 설치 가이드라인을 제공하며, 주변 환경을 고려한 아케이드 설치와 관련한 내용을 명확히 제시하고자 한다.

우선 공통적으로 다음의 조건을 가진 경우 아케이드의 설치를

제한하는 것이 바람직하다. 첫째 아케이드 설치로 인하여 원활한 교통 흐름을 저해할 우려가 높은 곳, 둘째 도시계획 광장 또는 도로의 설치가 예정되어 있거나 완료되지 않은 장소, 셋째 인화성, 발화성 혹은 폭발성 물건 또는 대량 가연물을 취급하는 점포가 밀집해 있는 구역 및 기타 소방상 특히 위험한 구역, 넷째 도로 폭이 4m 이하의 도로, 다만 관할 소방서와 협의에 의해 소방시설을 설치하거나 소방 활동에 지장이 없다고 인정하는 곳은 예외, 다섯째 가로수의 생육에 우려가 높은 구역, 여섯째 시장·군수·구청장이 아케이드 설치로 인하여 지역 환경 및 주민생활에 불편을 초래할 것으로 예상되는 경우 등이다.

그리고 전개형 아케이드의 경우 도로 폭이 12m 이상인 도로이거나, 아케이드 설치구역 내 각 건축물로부터 피난거리 50m 이내에 피난에 유효한 도로, 공원 등 이와 유사한 기능을 수행할 수 있는 장소가 없는 경우에는 설치할 수 없도록 규정하는 것이 바람직하다. 편개형 아케이드의 경우에는 설치하고자 하는 도로에 보도와 차도가 구분되어 있고 상시 차량 통행이 가능한 경우 차도 구간에 기둥이나 지붕 등과 같은 아케이드 구조물을 설치할 수 없도록 규정하는 것이 타당하다.

##### 3.2.2. 피난 및 안전에 관한 내용 강화

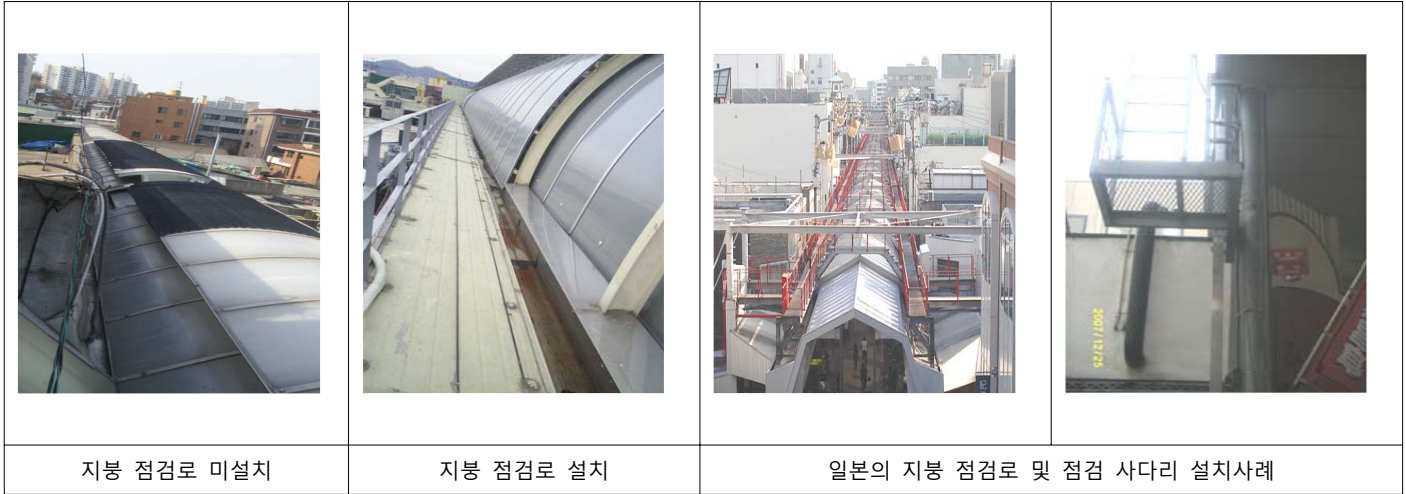
피난 및 안전에 관한 내용은 서울시의 아케이드 표준설계 지침의 내용을 전반적으로 수용하여 재설정하는 것을 원칙으로 하며, 다만 일부 항목에 대해 실태조사 결과 문제점이 드러난 사항에 대해서 보완 및 강화하여 설치기준을 제시하고자 한다.

우선, 아케이드 시설물의 유지관리 및 소방 활동을 위한 지붕 점검로 설치를 의무화하고 지붕점검로에 접근이 용이하게 하기 위하여 점검구 및 사다리 설치 또한 의무적으로 설치하도록 규정하고자 한다. 또한 지방자치단체의 조례에 규정되어 있지만 그 내용이 명확하지 않아 실제 규정 적용이 어려운 항목으로 재료의 선택 기준이다. 일반적으로 불연 또는 난연재료로 규정하고 있는 사항을 기둥 등 주요 구조부에 해당하는 것은 불연 재료를 사용하고, 지붕재료 및 내부 마감재의 경우 난연재료 이상의 등급을 사용하도록 명확히 구분하여 규정하고자 한다. 그리고 어닝이나 천막 비가림시설로서 지붕이 고정되어 있지 않는 경우에 한하여 방염처리가 된 천막을 사용하도록 의무화하여 화재 시 구조물 붕괴와 같은 대형 사고를 미연에 방지하고자 한다.

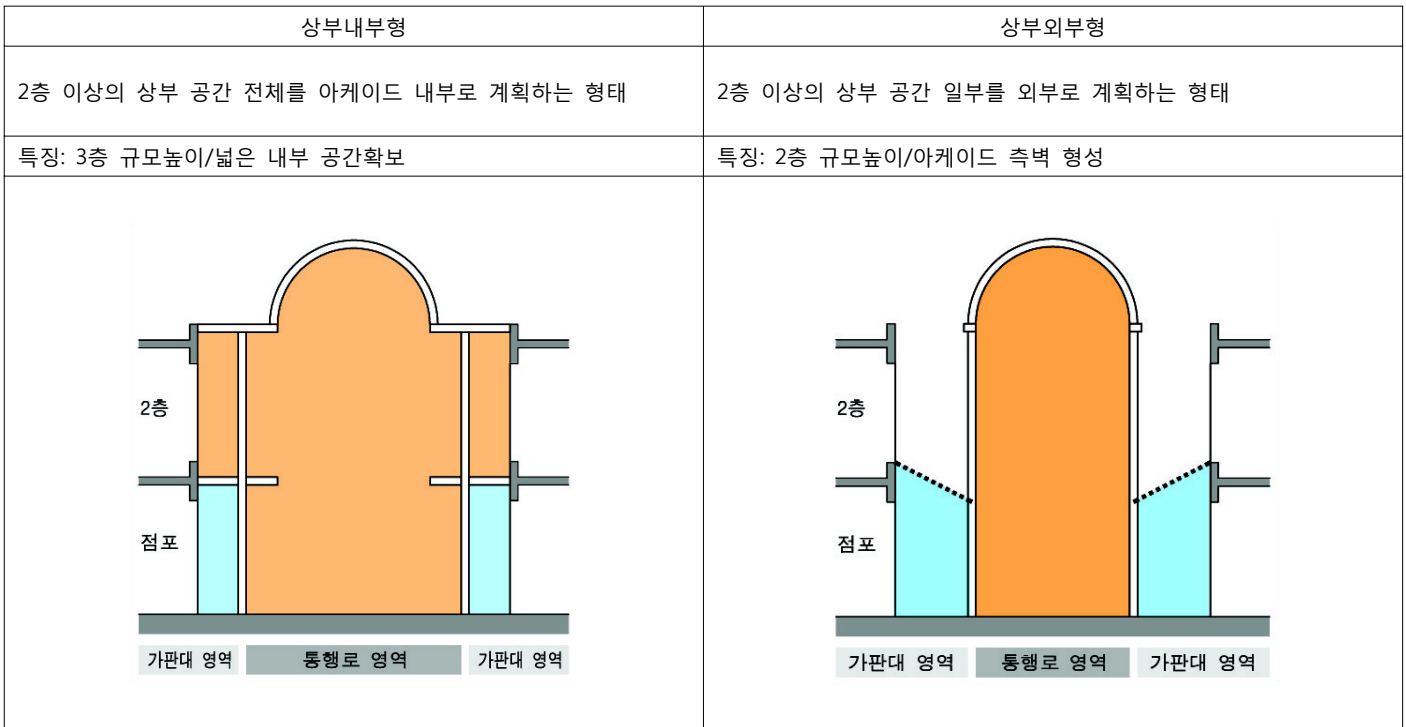
서울시 아케이드 표준설계 지침에서 규정하는 내용들 중 현재 많이 설치되는 아케이드 시설 구성물 중 아케이드 측벽에 대한 내용이 누락되어 있어 이에 대한 명확한 규정이 필요하다. 아케이드 측벽의 기능은 비, 바람, 햇빛을 차단하는 역할뿐만 아니라, 환기가 가능한 구조로 설치되어야 한다. 그리고 인근 주민들의 주요 민원 사항인 건물의 공사, 이사 등 생활 활동에 지장을 주지 않도록 개폐 또는 탈부착이 가능한 구조로 설치될 필요가 있다. 아케이드 지붕 역시 이러한 민원 해결을 위하여 반드시 개폐가 가능한 구조로 설치되어야 하며 화재 시 자동으로 열리는 설비를 갖추어야 한다.

##### 3.2.3. 효율적 관리를 위한 계획 개선 사항

공공시설물의 효율적 유지관리를 위해 아케이드 계획에서부터 이를 위한 사전계획 및 설치가 절대적으로 필요하다. 시설 이용에 따른 전기사용량과 같은 기본적인 것에서부터 상인들의 사유화가 심각한 가판대영역의 이용에 대한 가이드라인 마련이 시급히 요구된다. 따라서 이와 관련한 규정들을 의무사항과 권장사항으로 구



<그림 5> 아케이드 지붕 점검로 설치실태 및 일본 사례



<그림 6> 아케이드 상부내부형 및 상부외부형 평면도

분하여 제시하고자 한다.

우선 아케이드 계획 시 효율적인 유지관리를 위하여 전기설비를 공공용 전기, 상인공용 전기, 개별 전기로 구분하여 설치하도록 의무화하고, 전기설비 설치 시 반드시 한국전력과 설치 및 유지관리에 관한 사전 협의를 하도록 규정하는 것이 바람직하다.

그리고 공공시설물로서 설치에 따른 인근 주민의 피해를 최소화하기 위하여 가로환경 등을 고려하여 아케이드 설치 계획을 하여야 한다. 앞에서 언급하였듯 계획 초기에 반드시 추진위원회 구성을 의무화하여야 하며, 이해관계자들의 상호의견 대립이 있거나 이에 대해 조정이 필요할 경우 시설현대화 자문위원회의 의견을 듣도록 규정하고 있다. 아래의 규정은 아케이드를 설치하고자 하는 자의 사전 검토사항으로 권장사항으로 규정하고자 한다.

가로변 건축물의 2층 이상의 용도가 주거시설이 많은 경우에는

지붕재료 선택 시 낮은 빛 투과율 재료 선택에 신중을 기하여야 하며, 여건에 따라 구간별 빛 투과율이 다른 재료를 선택하는 것을 고려하여야 한다. 그리고 인접 건물의 일조 및 환기, 소음 등 생활환경에 대한 영향을 고려하여야 하며, 아케이드의 단면 유형은 2층 이상의 상부 공간 일부를 외부로 계획하는 ‘상부외부형’으로 선택하는 것이 바람직하다. 반면 가로변 건축물 2층 이상의 용도가 상업시설이 많은 경우에는 2층 이상의 점포에 대한 인지성 확보 계획을 수립하는 것이 바람직하며, 또한 2층 이상 점포의 간판 위치 및 크기에 대한 사전 계획을 수립하여야 한다. 그리고 화재 전이에 대한 방재 계획을 적극적으로 검토하는 것이 바람직하며, 아케이드 단면 유형은 2층 이상의 상부 공간 전체를 아케이드 내부로 계획하는 ‘상부내부형’으로 선택하는 것이 바람직하다.

또한 무분별한 상인들의 가판대에 의한 가로 점유면적을 제한

하고 지속적인 유지관리를 위하여 가판대 영역의 점유 폭은 가로 폭 2m 이내로 제한하고, 단 일시적 상인회 공동 판촉활동이나 지역민 참여행사를 위한 경우에는 예외 규정을 두도록 하는 것이 필요하다.

#### 4. 아케이드 유지관리 지침 개선방안

##### 4.1. 개선방향

앞서 조사된 바와 같이 아케이드 소유와 관리 주체가 불명확하게 운영되고 있고 실질적 관리 운영체계가 정립되어 있지 않은 점이 가장 큰 문제점으로 인식되었다. 따라서 향후 지속적으로 증가 추세에 있는 아케이드 시설물의 유지 및 관리에 대해 공적 자금이 투입된 공공시설물이라는 인식하에 시설현대화사업으로 조성된 아케이드 시설물의 소유권은 지방자치단체의 소유로 하고, 소유권을 가진 자가 유지관리의 책임을 지는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

다만 이럴 경우 아케이드 시설에 대한 상인조직의 방만한 시설 이용에 대한 우려가 높을 것으로 예상되는 바, 이에 대한 보완적 사항으로 아케이드 시설의 이용에 대한 사용료를 부과하여 시설 보수 및 관리에 소요되는 비용의 일부를 충당하는 방안을 제시하고자 한다. 그리고 유지관리 체계를 보다 더 명확하게 하여 수시 점검, 정기점검, 특별점검으로 세분화하고 이에 대한 관리 내용을 구체적으로 정하여 효율적이고 경제적인 유지관리 방안을 모색해 보고자 한다.

##### 4.2. 개선방안

###### 4.2.1. 시설 유지관리 및 소규모 보수를 위한 예산체계 변경

현재 시설 유지관리 및 보수비용은 광역특별회계 지역발전계정의 예산 방식으로 탄력적인 예산 운영이 현실적으로 어려운 단점이 있다. 특히 점차 증가 추세에 있는 소규모 보수의 경우 사인의 긴급성 등을 감안한다면 예산 집행 방식을 광역발전계정으로의 변경이 불가피할 것으로 판단된다. 변경의 필요성을 정리하면 다음과 같다.

<표 3> 소규모 보수 예산체계 변경의 필요성

| 구분           | 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 예산체계 변경의 필요성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소규모 보수의 경우 현 예산체계로는 다소 비합리적</li> <li>- 예산 신청에서 보수까지 1~2년 이상 소요</li> <li>○ 보수 내용들이 대부분 긴급성을 요하는 경우가 많음(누수 등)</li> <li>○ 소규모 보수 예산 신청 시 보수비용 과다 신청 사례 다수</li> <li>- 직접 관리자 외 보수 규모 산출 곤란</li> <li>- 특히 LED등 기구 교체와 같은 소모품인 경우 산출 비용 다양</li> <li>- 따라서 효율적 보수 예산 집행에 많은 문제점 내포</li> </ul> |

예산의 규모는 현재 시도별 아케이드 설치 현황을 검토하여 시장별 개수에 비례하여 보수예산을 산정하는 것이 바람직하며, 앞서 조사된 내용에서 1개 시장 당 연간 평균 3,000만원의 보수비용이 소요되고 있는 점을 감안하여 예산 규모를 산정하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

###### 4.2.2. 소유권과 유지·관리체계 개선

아케이드는 공적자금이 투입된 공공시설물이라는 인식하에 아케이드의 소유권은 지방자치단체의 소유로 하는 것이 바람직하다. 실제 상인회 소유임에도 불구하고 재산세를 부과하지 않는 사례가 78.9%로 조사되었고, 취득세 및 재산세에 대한 특별법 제56조에 의거 감면조항이 있지만 지방자치단체의 관련 조례를 살펴보면 대부분 이에 대한 언급 사항이 없는 곳이 대다수이다. 이는 관련 법률적 근거 없이 재산세 부과 및 징수업무를 소홀히 하는 것으로 엄연히 불법적 행정행위라 할 수 있다.

또한 관리 능력이 거의 없거나 부족한 상인조직의 현실적 실정을 감안할 때 아케이드의 소유권과 유지관리 책임을 구분하여 운영하지 않고 함께 보는 것이 행정의 혼선을 해결하는 방안이라 판단된다. 따라서 아케이드의 소유권은 민간자부담의 납부 여부에 관계없이 지방자치단체의 소유로 하는 것이 효율적 유지관리 차원에서 바람직하다.

기존에 설치된 아케이드 시설의 경우 그 소유권은 기존의 소유권을 그대로 인정하며, 다만 상인회 소유인 경우 지자체로의 이전을 요청하는 경우에 대해 지방자치단체는 그 소유권을 이전 받아야 하는 것이 바람직하다. 그리고 소유권이 상인회로 지속되는 경우 소유권자가 유지관리의 책임권자라는 대원칙에 의거 유지 및 관리의 책임은 원칙적으로 상인조직의 책임으로 한다. 다만, 지자체 관련 조례에 의거 일부 지자체가 부담할 수 있다. 또한 소유에 대한 명확한 재산세 부과를 하거나 상인조직의 부담을 경감해 주기 위해서는 재산세 감면에 대한 관련 조례를 신속히 마련하여야 할 필요가 있다.

향후 조성 예정인 아케이드의 경우에는 앞서 언급한 바와 같이 모두 지방자치단체의 소유로 한다. 다만, 개인 사유지의 대지내 공지에 설치한 경우 소유권의 명확한 구분이 불가능하고 효율적 유지관리를 위하여 상인회 또는 건물주의 소유로 할 수 있도록 한다.

아케이드의 유지관리는 소유권자의 책임에 있는 것으로 한다. 이 경우 대부분의 유지관리는 지자체의 업무가 된다. 지자체의 효율적 유지관리 업무를 수행하기 위해서는 관리 체계의 개선이 우선적으로 요구된다. 지금까지 지자체 소유의 아케이드 유지관리 실태를 살펴보면 시설관리 전문 인력이 부족하거나 예산 부족 및 보수시기가 도래하지 않은 이유 등으로 별다른 행정 업무를 수행하지 않고 있는 지방자치단체가 많이 존재한다. 특히 지방의 중소도시나 농어촌 지역의 경우 지자체 소유가 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있음에도 불구하고 보수 및 유지관리에 대한 취약성을 많이 보여주고 있는 실정이다.

효율적 유지관리를 위해서는 보수의 규모에 따라 대규모와 소규모 보수로 구분하여 시행하고, 점검시기를 명확히 규정하여 일상점검, 정기점검 또는 특별점검으로 구분하여 체계적으로 관리할 필요가 있다. 소규모 보수는 연간 1개 시장의 보수액이 3,000만원 미만인 보수공사를 말하며 그 이상의 사업은 대규모 보수로 보는 것이 타당하다. 점검시기 구분 중 일상점검은 상인조직 내 관리조직과 담당자를 두고 보급된 시설관리 매뉴얼에 의해 일상적으로 시설물 상태를 점검하는 행위를 말하며, 정기점검은 1년에 2회 실시하는 것으로 전문 인력에 의해 정기적으로 점검하는 것을 말한다. 또한 특별점검은 강우 및 강설 시기에 시설 안전을 위해 특별히 점검이 필요하거나 정기점검 시 시설안전에 지대한 영향을 미치는 사항이 발견되었을 경우 시행하는 것이다.

이러한 점검 업무를 수행하기 위해서 우선 지자체별로 전문 인

력의 배치와 활동이 의무화되어야 하며 이에 대한 예산이 추가적으로 필요하다. 이는 현실적으로 지자체에게 많은 부담으로 작용할 여지가 크다. 따라서 아케이드 시설의 경우 보다 더 전문성을 갖추고 일관되고 집중화된 유지관리 체계를 구현할 수 있는 전문업체에 유지관리 및 소규모 보수업무를 위탁하는 방안이 적절할 것으로 판단된다.

#### 4.2.3. 사용료에 대한 명확한 관련 규정 정비 및 징수

아케이드의 소유권과 유지관리의 주체를 지방자치단체로 명확히 구분하여 공공시설물의 유지관리 업무의 효율성을 기하는 한편, 공공시설물의 사용자인 상인조직에게 명확한 공유재산의 사용료를 부과하기 위하여 우선 관련 법률과 지자체 조례의 명확한 규정이 필요하다.

특별법 제18조 및 동법 시행령 제7조에는 국·공유지 사용료에 대한 감면 특례 내용이 수록되어 있다. 그러나 이 조항은 시설현대화사업으로 조성되는 시설물을 설치하기 위하여 필요한 국·공유지의 사용료 등에 대한 감면 규정을 언급하고 있는 것이다. 다시 말해 시설현대화사업으로 조성된 시설물을 사용하기 위한 대부료, 사용료에 대한 감면규정이 아닌 것이다.

이와 관련하여 지자체 조례(인천광역시 동구 등)를 살펴보면 특별법 제18조 및 동법 시행령 제7조 규정에 대해 시설현대화사업으로 조성된 시설 사용에 대한 사용료 감면을 “공유재산 및 물품관리법 조례”에 규정하여 적용하고 있어 중앙정부와 지방정부간의 법 해석에 많은 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.

따라서 상인조직에게 아케이드의 사용료 또는 가판대 점유에 대한 도로점용료 등을 부과하거나 부과된 금액을 경감해 주기 위해서는 특별법에서 공유재산 사용에 대한 감면 내용이 수록된 법률 개정 작업을 하거나 지금의 법안에 대한 유권해석을 확대하여 설치된 시설물의 사용에 대한 감면까지 포함하여 적용할 수 있도록 조치를 취하여야 한다. 또한 지방자치단체에서도 사용료, 대부료, 점용료와 관련한 조례 규정을 신설 또는 개정할 필요가 있다. 지금까지 근거 규정 없이 또는 잘못된 법률 해석에 의해 진행된 많은 행정 행위들에 대한 일체 재검점이 필요한 것이다.

#### 4.2.4. 가판대 영역의 유지관리

아케이드 설치 이후 가로 현황에서 일본과 가장 큰 차이점은 개별점포의 전면에 설치된 가판대 영역의 활용이라고 할 수 있다. 일본은 높이 4.5m 이하에 기둥을 제외한 어떠한 구조물도 설치할 수 없지만 우리나라의 경우 거의 모든 시장에서 가판대영역을 형성하고 있으며 최대 3m의 폭에 이르는 사례도 조사되었다.

이는 아케이드 설치 시 가판대의 가로 점유를 사실상 묵인하고 있는 것으로 도로점용에 대하여 상인조직과 지자체가 상호 달리 해석을 하고 있는데 기인한다. 구체적으로 살펴보면 도로점용의 범위를 상인조직은 아케이드 구조물과 가판대영역의 모두에 해당된다고 보고 있으며, 이에 반해 지자체는 아케이드 구조물에만 있는 것으로 해석하고 있다. 이러한 상호 의견 차이와 오랫동안 가로를 점유하여 상행위를 해왔던 가로 이용의 관습적 측면에서 행정이 묵인하거나 문제를 삼지 않는 것으로 도외시하고 있는 실정이다.

그러나 가판대영역은 아케이드 설치 유무와 상관없이 공공의 가로를 사적으로 점유하여 사용하고 있기 때문에 이에 대한 명확한 행정적 규정이 필요하다. 그리고 본 사업의 주체가 공공이며 도로점용의 주체 역시 공공이기 때문에 상인조직이 도로의 점용을

받았다고 보기 어렵다. 따라서 공공시설물(공유재산)의 사용하고 있거나 아니면 공공도로를 사용하고 있는 것이기 때문에 이에 대해 명확하게 그 사용료 또는 점용료를 부과하는 것이 적법한 행정행위인 것이다.

도로점용료 부과에 대해 검토해 보면, 아케이드 시설물의 설치 는 공유재산이므로 이에 대한 도로점용료는 면제대상에 해당된다. 가판대영역 부분만을 대상으로 도로점용료를 부과한다면 아케이드 설치지역과 미설치지역과의 차별적 적용이라는 법적용의 모순이 봉착하게 된다. 따라서 도로점용료의 부과보다는 아케이드를 공공 시설물, 즉 지방자치단체의 공유재산으로 보고 이에 대한 사용료를 부과하는 것이 보다 더 명확한 법 적용이라 판단된다.

공유재산의 사용료(대부료) 부과에 대해 검토해 보면, 아케이드를 공유재산으로 해석하고 이에 대한 시설 이용료를 부과하는 형태이며, 이는 가판대영역을 형성하는 구조물 역시 공공시설물이며 이를 사용하는 상인이 그 면적만큼 대부료 형식으로 지불하는 것이다. 따라서 지금까지 가판대영역의 점유가 합법적인 것이냐 아니면 불법적인 것이냐에 대한 법률적 모호함을 해결할 수 있고 가판대 점유가 단순히 무상으로 사용되는 공간이 아닌 공공재산을 빌려 사용하고 있다는 인식을 명확하게 부여함으로써 시설에 대한 소유 및 유지관리에 대한 인식을 분명하게 부여할 수 있는 장점이 있다. 그리고 지자체는 징수된 대부료를 아케이드의 유지관리 및 보수 예산으로 활용하여 부족한 예산 확보의 보완책으로 활용할 수 있다. 물론 지자체의 재정 사정과 지자체장의 의지에 따라 대부료에 대한 감면 역시 가능할 수 있어 지자체가 탄력적으로 활용할 수 있는 장점이 있다.

한편, 아케이드 사용료 부과는 개별 점포단위 보다는 상인조직 단위로 부과하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이는 개별 부과에 따른 행정적 시간적 낭비를 최소화하고 상인조직 단위의 부과는 이를 징수하는 조직 임원단의 권한을 강화시켜주는 역할을 하게 되며 이는 장기적으로 상인조직력의 강화 및 상습 위반자에 대한 자율적 규제강도가 더욱 강화될 수 있는 장점이 있기 때문이다. 또한 과태료 규정 등을 적용하여 점유면적을 무단으로 확장하는 사례를 점차 감소시킬 수 있는 강제적 규제 사항으로 활용할 수 있다.

아케이드 시설의 무단변경 및 파손의 행위가 가장 많이 나타나는 곳은 가판대영역으로 오래된 시장의 경우 개인 사유화 현상이 아주 심화되어 개인 점포로 구획되어 이용되고 있는 실정이다. 이러한 이유는 명확한 가판대영역에 대한 소유개념 인식이 부족하여 대다수 개인 소유로 착각하는 경향이 강하며, 시설 파손의 경우 상인들이 직접적으로 활동하고 이용하는 공간이기 때문에 그 사례가 많은 것으로 판단된다.

따라서 아케이드 시설의 효율적이고 지속적인 유지관리 측면에서 가판대영역의 구체적이고 명확한 규정 마련이 시급하다. 가판대영역의 유지관리 규정을 정리하면 다음과 같다. 첫째 가판대영역 내 시설의 일상적 관리(청소, 시설점검 등)의 책임은 사용자에게 있으며 그 책임을 다하여야 한다. 둘째 가판대 영역의 측면부 및 전면부에 소방 및 유지관리 활동에 지장을 주거나 출입을 제한하는 차단시설을 설치할 수 없다. 단, 점포 상호 간의 협의에 의해 점포 사이의 칸막이를 설치하고자 하는 경우 상인회의 의견을 들어 설치하여야 한다. 셋째 점포 사이의 칸막이 재료는 투명한 소재로서 불연 또는 난연재료를 사용하여야 한다. 넷째 가판대영역에서 음식 조리 등 열기를 배출하는 경우 직접 외부로 열기를 배출할 수 있는 배기시설(후드)을 설치하여야 한다. 마지막으로 가판



대영역에서 영업활동을 위한 간판, 조명, 배기시설 등 추가적 시설을 설치하거나 기존의 시설을 변경 또는 철거하고자 하는 자는 사전에 설치계획을 시설 관리자에게 제출하여 승인을 받아야 한다.

## VI. 결론

### 1. 연구결과 요약 및 정책적 시사점

본고는 경쟁력을 상실해가는 전통시장을 회생시켜 지역 경제 활성화를 도모하고자 마련된 전통시장 활성화제도 중 시설현대화 사업에 의해 설치되는 대표적인 시설물인 아케이드의 설치와 유지 및 관리에 대한 효율적인 방안을 도출하여 관련 제도의 정비와 개선에 그 의의가 있다고 할 것이다. 본 연구는 전통시장에 설치 완료된 아케이드를 대상으로 설문조사를 실시하여 유지 및 관리 실태를 조사했고, 이러한 조사를 바탕으로 아케이드 시설 계획 지침 및 유지관리 개선방안을 제시하였다.

아케이드의 개선 기본방향으로 공익사업으로의 인신전환과 공공성 강화, 공공자원으로서의 기능유지 및 강화를 제시하였다. 이러한 배경으로 아케이드 설치를 통한 환경개선사업은 단순히 비 또는 햇빛을 가리기 위한 설치물이 아니며, 또한 개인 영역에 한정하여 설치하는 것이 아닌 공공가도로 설치하는 것으로서 시장 활성화 도모뿐만 아니라 가로 환경정비 및 지역 커뮤니티 재생의 효과를 가져 올 수 있는 공적 자금이 투입되는 공익적 사업임을 강조하였다.

구체적인 개선방안으로 추진 단계에서부터 인근 건물주의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 ‘시설현대화사업 추진위원회’ 제도를 신설하여 기술적 자문, 아케이드 설치 여부 검토 등 다양한 활동과 기능 부여의 필요성을 제시하였다. 또한 공공시설로서 아케이드 설치의 범위를 명확히 제시하였고, 아케이드 계획 지침을 명문화하였다. 아케이드 유지관리 지침으로 공공시설물로서 유지관리의 책임을 지자체에 명확히 두고 상인회에는 공유재산의 사용료를 부과하는 방안을 제시하였다. 그리고 관리 체계를 일상점검, 정기점검, 특별점검으로 세분화할 것을 제안하였으며, 가판대영역의 유지관리에 대해서도 가이드라인을 제시하였다.

사실 지난 10년간 시설물의 성격과 도시 및 건축적 특성 등에 대한 명확한 파악이나 시설물이 미치는 영향력에 대한 평가 없이 다분히 지원 일변도의 정책을 추진해 온 것이 사실이다. 이러한 결과 공유재산임에도 불구하고 법률에 맞지 않는 행정 처리와 합리적이고 현실적 행정 집행을 위한 관련 규정 확보에 소홀히 해왔다.

이러한 측면에서 본 연구는 시설현대화사업이 본격적으로 시행되어온 10년간의 결과를 평가하고 시설 지원 정책위주의 방향에서 시설 관리위주의 정책 방향 모색의 기틀을 제공하였다는 측면에서 정책적 시사점이 크다고 할 것이다. 특히 도로라는 공공영역에 설치되는 아케이드 시설의 경우 시설물의 성격을 공공시설물이라는 점을 명확히 제시하고 이와 관련된 일본의 선진사례와 제도를 바탕으로 우리나라 실정에 맞는 가이드라인을 제시하고 있다는 점에서 그 의의가 크다고 판단된다. 그리고 아케이드 시설 점검 체계와 관련 예산의 조성 방안 제시, 소규모보수의 필요성과 이를 전담하는 전문기관의 필요성 제시는 기존의 지원 틀이나 체계의 변화를 가져오는 중요한 사항으로 다소 생소하고 부분적으로 다른 의견이 있을 수 있지만 장기적이고 효율적인 유지관리를 위해서

검토해볼 가치는 충분히 있다고 판단된다.

그러나 광범위한 지난 10년간의 조성된 시설물에 대한 개괄적 조사에 의해 수행된 연구 방법론적 한계점이 있었다는 점에서 보다 더 심도 있는 연구의 결과를 도출하지 못한 점도 존재하며 추가적인 연구의 필요성과 함께 본 연구의 한계로 인식된다.

### 2. 추가적 제언

효율적인 시설물의 유지관리를 위해서 우선 특별법 제18조 규정의 명확한 유권 해석이 무엇보다도 필요하다. 이 법에서는 국유재산 또는 공유재산의 사용료 감면에 대한 사항을 언급하고 있는 것으로, 현재의 중소기업청의 해석으로는 시설물 조성을 위한 국유재산 및 공유재산 사용 시에만 적용되는 것이지 조성된 시설물의 사용료 감면 규정은 아니라는 해석이다. 그러나 대다수 지방 관련 조례에는 이 규정을 근거로 사용료 감면 조항을 규정하고 있으며 실제 행정적으로 시행하고 있는 실정이다.

본 연구에서도 상인조직의 재정적 어려움과 유지관리 인력 부족 등 현실적으로 안고 있는 문제점을 파악하였다. 그리고 이러한 문제점의 인식하에 아케이드의 사용료를 명확하게 부과하고 감면 조항을 두어 지방자치단체의 사정에 따라 탄력적으로 조절하는 방안으로 제시하였다. 이는 상기 특별법 제18조 규정의 개정이나 법 적용의 확대를 대전제로 하고 있기 때문에 추가적인 조치가 필요하다.

그리고 본 연구에서 제시된 아케이드 계획지침을 행정적으로 적용하는 과정에서 다소 경직된 운영의 오류를 범할 수 있는 여지가 있다. 이는 개별 시장마다 다르고 복잡한 시장 환경의 현실적 문제나 특성을 간과하여 경직되게 적용할 때 발생하는 것이다. 행정 당국의 유연한 지침 적용과 시설현대화 자문위원회를 통한 상시적 기술적 재검토 및 지속적 적용 사례 수집을 통한 보완적 작업이 병행하여 추진될 필요가 있다.

Received: February 09, 2012.

Revised: February 22, 2012.

Accepted: March 16, 2012.

## References

- 강헌수(2010), "가로형 재래시장의 환경개선에 관한 연구: 주거지 아케이드 설치 시장을 중심으로", 성균관대학교 박사논문.
- 강헌수(1996), "재래시장 가로 특성을 살린 시장 환경개선에 관한 연구", 성균관대학교 석사논문.
- 김광호, 김태연, 노지웅, 김병선(2007), "아케이드형 재래시장의 형태와 설계요소 조사연구", *대한건축학회논문집*, 23(2), 157-164
- 김상철(2004), "재래시장의 경쟁력 강화방안에 관한 연구", *유통과학연구*, 2(2), 17-32.
- 김유오, 이민권, 윤명길(2005), "선진국 중소소매업 정책에 관한 연구(I)", *유통과학연구*, 4(1), 77-100.
- 김찬동(2005), "환경개선사업 시행 후 재래시장의 활성화방안을 위한 연구", 서울시장개발연구원.
- 김철영, 배웅규(2008), "상업가로 정비에 있어서 자주협정의 역할과 개선방안에 관한 연구", *대한건축학회논문집*, 24(11),



199-206

- 김판진, 김경조, 남궁석, 윤명길(2009), “재래시장 시설현대화에 따른 소비자 인식도에 관한 연구”, *유통과학연구*, 7(1), 55-70
- 시장경영지원센터(2007), “2006년 기준 재래시장 실태조사 보고서”.
- 시장경영지원센터(2008), “2008년도 전통시장 및 점포경영 실태조사”.
- 시장경영지원센터(2008), “2008 전통시장 활성화수준 평가 분석”.
- 윤명길, 김유오(2007), “한국에서의 유통학문 연구 방법론에 대한 소고”, *유통과학연구*, 5(1), 75-87.
- 이영아(2008), “시장영역에 있어서 관련제도와 공간구조 간의 상관성에 관한 연구”, *건축학회논문집*, 24(5), 193-200
- 중소기업청(2005), “재래시장 현대화 전략”.
- 중소기업청(2007), “재래시장 및 상점가 육성계획”.
- John Lang(1994), *Urban Design: The American Experience*, New York; Van Nostrand Reinhold.
- Peter Coleman(2007), *Shopping Environments: Evolution, Planning and Design*, Oxford; Architectural Press.
- Arai Yoichi(2000), *Pasaju / yuho no shogyo kukan*, Tokyo; SHOTENKENCHIKU Inc.
- Sato Atsushi, Arima Takahumi, Hagishima Satoshi, Sakai Takeru(2004), “The relationship between the distinctive characteristics of store-front appearance and appeal of local shopping streets”, *Journal of Architecture and Planning*, 582, 132-142..
- Machida Eriko, Minobe Yukio(2004), “The urban space by the connection of the urban elements with the arcades in Tokyo”, Summaries of technical papers of Annual Meeting Architectural Institute of Japan. F-2, History and theory of architecture 2004, 735-736.
- Tsujihara Makihiko, Fujioka Rika(2004), “Historical study on arcades distributed in east Japan”, *Journal of Architecture and Planning*, 584, 51-58.
- Tsujihara Makihiko, Kobayashi Masami, Nakamura Yasuto, Toyama Tadashi(1999), “Historical study on arcades distributed in west Japan”, *Journal of Architecture and Planning*, 52, 215-222.
- Tsukune Hiroaki, Shimizuata Takahiko, Kitahara Toshio(2005), “A study on the possibilities of holding events at internal space of enclosed arcades”, Summaries of technical papers of Annual Meeting Architectural Institute of Japan. F-1, Urban planning, building economics and housing problems 2005, 545-546.
- Kimura Atsushi, Komatsu Hisashi(2002), “A study on the private Usage of public spaces by retails”, Summaries of technical papers of Annual Meeting Architectural Institute of Japan. E-1, Planning 2004, 1001-1002.