



해외 도시 옥외영업공간 운영 법·제도 비교 연구^{*,**}

: 뉴욕, 토론토, 시드니를 중심으로

A Comparative Study on Urban Outdoor Dining Space Management

: Focused on NYC, Toronto and Sydney

윤윤정^{***}

Yun, Yun-Jung

Abstract

This study conducts a comparative analysis of outdoor dining space regulations of advanced overseas cities: New York City, Toronto, and Sydney. The legal content regarding outdoor dining spaces was analyzed according to six characteristics: legal base, public objectives, facility types and permit areas, design and operation standards, and public property occupation fees. The three city governments have established a basic and required standard for outdoor dining space management, which are applied at the lower administrative borough level. The related departments such as the city planning department and the health and sanitation bureau link together with detailed regulations and specify the regulations for the purpose of allowing and managing open-air cafes to improve the vitality and quality of outdoor space. The Seoul City government should therefore prepare for the role of establishing the space management and operation standards in the Urban Planning Bureau and the Food Policy Bureau with respect to the outdoor business regulations that are currently defined in the Food Sanitation Act.

주제어 옥외영업공간, 노천카페, 공공소유공간, 공공 공간의 사적 점용, 보행 편의 및 쾌적성

Keywords Outdoor Dining Space, Sidewalk Cafe, Sharing Realm, Privately Used Public Space, Pedestrian Amenities

1. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

2000년대 이후 국내 도시를 중심으로 옥외 수요가 증대함에 따라 점포의 전면부와 같은 외기(外氣)에 노출된 공간을 적극적으로 활용하는 물리적 현상이 확산되고 있다. 외기로 노출된 건물의 전면부 공지가 영업공간으로 활용되는 경향은 도시 내 대기질 및 소음의 개선으로 영업장에서 제공하는 식음을 야외에서 즐길

수 있게 되었고, 가로 환경의 정비로 시각적 매력도를 증진시킬 수 있을 정도의 일상적인 가로 풍경(street scape)으로 정착되어 가고 있음을 반영한다. 또한, 영업자 측면에서 옥외 공간의 적극적인 활용을 통한 영업 전략의 모색과 소비자 차원에서 생활양식 변화에 따른 옥외 수요의 증가 또한 카페와 같은 민간 시설이 도시 근린의 어메니티 시설로서의 기능 분화를 가져오게 되었다. 이에 따라 관공특구에 한정되어 예외적으로 허용되던 옥외영업활동은 2019년 11월, 옥외영업이 전면 허용되는 관련 법·제도 개정이라는 수순을 밟고 있다.

* 본 연구는 윤윤정(2019) 박사학위논문 일부를 수정보완하고, 분석대상을 변경하여 재구성함.

** 본 논문의 기초 연구자료가 된 박사학위논문 원문에 조언을 아끼지 않으신故최막중 지도교수님과 심사위원분들에게 감사드립니다.

*** Associate Research Fellow, Seoul Institute (Corresponding Author: yjyun@si.re.kr)

국내 도시 가로변 공지를 영업장 공간으로 활용하는 현상은 전국적으로 나타나고 있으며, 2010년 이후 보다 본격적으로 언론의 주목을 받게 된다.¹⁾

특히, 옥외영업공간을 ‘해외(유럽) 노천카페’, ‘유럽풍 테라스’, ‘카페거리’, ‘야외카페’ 등 도시민의 일상 어메니티를 질적으로 증진하는 시설의 상징적 표현과 함께, ‘파라솔 영업’, ‘노변 영업’ 등 대중적이면서 서민적 표현이 함께 언급되고 있다. 이는 국내 도시 차원의 옥외영업공간에 노천카페 시설을 설치하여 거리환경을 보다 매력적인 공간으로 조성하는 민간의 긍정적인 기여와 함께 외기에 노출된 영업 행위로 인한 사회적인 문제점 즉, 부정적 외부효과(도로의 불법점용에 대한 자치구의 소극적 대응, 소음, 매연 등 주변 지역의 민원 증가, 옥외영업 허용 및 불허 지역 간 형평성, 기존 관련 법령과의 상충성 문제 등) 문제를 보여주고 있다.

한편, 도시가로변 옥외영업활동 확산에 대하여 이를 긍정적으로 보고 체계적으로 이를 관리할 필요가 있다는 학술적, 정책적 연구도 함께 이루어졌음을 주목할 필요가 있다. 국내 옥외영업공간에 관한 연구는 2000년 후반부터 성남시 분당구 정자동 카페거리, 서울시 강남구 신사동 가로수길, 송파구 석촌호수 카페거리 등 자연발생적으로 노천카페가 공간 테마가 되어, 대중적으로 주목을 받았고, 이러한 도시민의 옥외수요에 대한 요구는 2012년 ‘식품위생법’ 개정으로 매우 한정적으로 허용되었던 옥외영업이 지방자치단체장이 허용구역을 자율적으로 지정할 수 있게끔 사회적, 제도적 여건의 변화와 맞물린다고 볼 수 있다. 서울시에서도 식품위생법 개정과 맞물려 일부 자치구에서 관광특구 외 옥외영업허용 구역/가도가 지정되어 운영되고 있다.²⁾

서울시 을지로 노가리 호프 골목과 같이 도로의 일정부분을 차지하는 옥외영업 방식이 허용되는가 하면, 기차/지하철역 역세권 등 주변 광장, 도로 다이어트 수법을 통해 보도부 확장, 보행전용 가로 및 테마 거리의 확대, 주말 등 시차를 두어 보행 위주의 가로로 활용되는 등 점차 확산될 것으로 예상되는 공공소유부지에서의 옥외영업활동 허용 문제에 대해서는 제도적 검토가 부족하다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 공공소유영역인 보도와 보차혼용도로를 점유하는 옥외영업공간의 물리적 입지 특성의 대표적인 사례인 노천카페를 선제적으로 운영 및 관리하는 국외 주요 도시의 법·제도 내용과 이의 공간관리 사례를 심층적으로 살펴보는 것은 매우 의미미한 작업이라고 판단된다.³⁾

이에 노천카페가 옥외영업공간 관리 차원에서 선진적으로 이루어지는 뉴욕, 토론토, 시드니를 중심으로 관련 법제도 규정을 구조적으로 검토하고, 관련 가이드라인을 비교분석하고자 한다. 이를 통하여 사례 도시는 민간이 운영하는 노천카페의 공공성을 어떻게 해석하고 있으며, 법제도상에서 이에 대한 규정을 내용적으로 어떻게 담고 있는지 분석하고자 한다. 이는 도시 조례의 실증적 논거가 되어 추후 국내 도시의 도로 및 보도점용 옥외영업공간 운용의 기본 방향을 정립하는 데 유용할 것이다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

본 연구에서 논의하는 ‘옥외영업공간’은 점포 건물 밖에서 행해지는 외기로 노출된 식음료 서비스 영업공간을 의미한다. 국내 ‘옥외영업’에 관한 근거법은 ‘식품위생법’이 유일한데, 일반음식점, 휴게음식점, 제과점에 한해 신고된 실내 영업장 밖에서 제조된 식음료를 제공하는 것으로 보고 있다. 이는 옥외영업시설이 설치 및 이용되는 ‘공간’에 대한 정의로 보기는 어렵고, 옥외영업 ‘행위’가 가능한 업종을 분류하고 있는 것으로 판단된다. 다만, ‘신고된 실내 영업장 밖’이라는 규정은 푸드 트럭, 포장마차와 같이 노점 형태의 독립된 시설에서 식음료 판매 행위가 이루어지는 공간은 옥외영업의 유형에 포함하지 않고 있는 것을 확인할 수 있다. 본 연구에서도 노점(거리 가게)은 공간적 범위에서 제외하고자 한다.

한편, 본 연구에서의 옥외영업공간의 공간적 범위는 분석 도시에 운영 및 관리하는 노천카페(sidewalk cafe) 형태의 옥외영업시설이 보도의 일정부분을 차지하여 운영관리되고 있는 공간적 범위를 대상으로 한다(〈그림 1〉 참조).

2) 연구 방법

본 연구 방법은 이론적 문헌연구와 외국 제도상의 법령 및 행정자료에 대한 내용 분석으로 구성된다. 이론적 문헌연구를 통하여 거리 환경에서 이루어지는 옥외영업 행위에 대한 담론과 국내외 도시 정책을 연결시켜 이론적 논점을 정립하였다. 도시 및 환경설계 분야에서 옥외영업공간은 가로의 공공성 및 매력 증진과 관련하여 논의되어온 만큼, 토지소유권에 기반한 공공과 민간공간의 배타적 구분을 극복할 필요가 있다는 관점에서 선행 담론과 연구를 검토하였다.

옥외영업에 대한 외국 법·제도 연구는 사례연구 방법을 도입하였다. 사례연구를 통해 각 도시의 옥외영업 관련 법제도와 그것이 적용되는 도시적 맥락을 연결시켜 구체적으로 검토하고자 하였다(〈그림 2〉 참조).

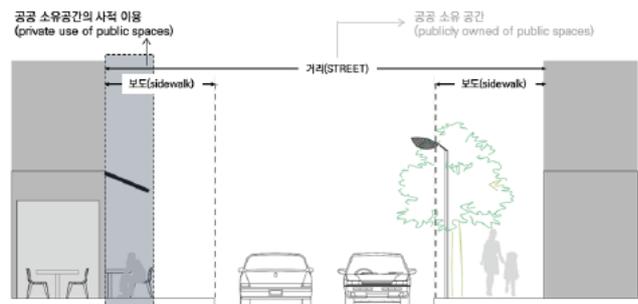


그림 1. 연구의 공간적 범위
Figure 1. Spatial range of the research

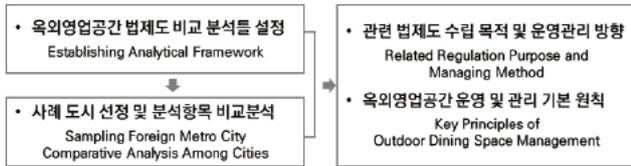


그림 2. 연구 프로세스
Figure 2. Research process

II. 이론적 고찰 및 선행연구 검토

1. 민간 옥외영업공간의 공공성에 대한 논의

현대 도시의 공지(오픈 스페이스)에 대하여 민간소유공간의 공적 이용을 비롯한 공공소유공간의 사적 이용은 모두 적절히 관리될 경우 공공성 증진에 기여할 수 있다는 관점에서 도시공간 관리의 ‘현대적 공공성(contemporary publicness)’을 논의하고자 한다. 현대 도시 공간의 주요한 특징 중 하나는 공간에 대한 경직성 탈피라 할 수 있다. 소유권과 같은 전통적 공간 경계의 구축보다는 인간과 공간과의 관계성에 기반하여 이를 수용하고 그 삶의 패턴을 설계하는 것을 의미한다(심은주, 2010; 2011). 이는 현대 사회에서 공공 공간(public spaces)을 비롯한 도시의 오픈 스페이스를 보다 유연하게 다차원적으로 접근하는 방식의 재조명을 요구한다.

이러한 맥락에서 미국의 도시 정책학자인 Banerjee(2001)가 주장하듯이 공공 공간, 준 공공 공간(semi-public space) 그리고 그 사이의 물리적 경계를 정확하게 정의하기보다는 공공의 생활(public life) 차원에서 인간 활동에 기초한 사회문화적 공공 영역으로 전환하여 도시 설계가 요구된다는 언급은 오늘날의 노천카페와 같은 공공 영역의 민간 점유를 구체적으로 검토할 시점이 되었음을 인지하게 한다. 또한 공중 생활(public life)은 공공 공간에서만 아니라 커피숍, 서점, 제3의 장소와 같은 민간시장에서 제공하는 공공장소로 확대되어 보다 이러한 생활이 풍요로워질 수 있게 된다고 본다. ‘제3의 장소(the third places)’ 개념은 Oldenburg(1989)의 저서 「정말 멋진 장소」(The Great Good Place)에서 처음 등장하였는데, 제1의 장소인 집과 제2의 장소인 직장 외에 개인적인 체류 및 사회적 교류의 공간을 의미하고 있다. 또한, 장소의 특성과 유형은 전형적 특성을 지니기보다는 국가와 도시의 사회문화적 배경에 따라 이의 유형이 다르게 나타날 수 있다고 보았다.⁴⁾

경제학적 관점에서 사회경제적 변화에 따른 소비 공간 변화에 관한 담론을 확인할 수 있다. Pine et al.(1999) 저서 「체험경제학(Experience Economy)」에서 공공의 생활을 제공하는 환경은 더 이상 전통적, 제도적으로 규정된 공공 공간에 한정되지 않고, 소비문화와 새로운 체험 경제로부터 제공되는 기회에 의해 공적 공간의 영역이 확산되어 간다고 본다. 영국 도시설계 및 지리학 교수인 Aelbrecht(2009; 2010) 또한 공공의 생활양식 변화에 부응하여 도시 계획 및 설계 차원에서 새롭게 나타나는 비공식적 공

공 공간(informal public spaces)에 대한 새로운 역할이 필요함을 주장한다. 국내 신도시 개발과 맞물려 개발되는 대규모 쇼핑몰이 몰링(malling)과 같은 체험과 체류를 위한 공간을 확대하고 강조하는 것도 이러한 맥락에서 해석될 수 있다.⁵⁾

국내 연구 차원에서는 건물 전면공간을 공공계획 요소로서 주목한 연구가 2000년대 후반부터 등장하기 시작하였다(이상목·김도년, 2009; 여혜진·한광야, 2010; 이상훈 외, 2011; 박현신 외, 2014). 이들 연구는 주로 건물의 전면공간을 준 공공 공간으로써 공공성 차원에서 운용될 수 있는 방안을 탐색하였다. 특히, 박현신 외(2014) 연구는 준공공 매개공간으로부터 보행자의 사회적 교류와 상관성을 지닌 도시설계 요인들을 분석하고 있다.

결과적으로 도시 건물전면공간의 적절한 활용은 공공성 창출에 건물전면공간의 기능이 큰 영향을 미침을 보여주고 있다. 그러나 이들 연구는 민간대지 내의 건물 전면공간을 대상으로 하고 있고, 보도와 도로 같은 공공소유공간의 옥외영업 문제는 직접적으로 다루고 있지는 않다. 다만, 민간이 사유한 공지와 이에 면한 공공 공간이 일체화되어 도시 가로의 활력을 논의한다는 측면에서 서구에서 논의된 현대 사회 가로환경의 공공성과 사회적 가치를 국내의 그것과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

2. 공공 공간의 사적 적용 차원에서의 옥외영업공간에 대한 논의

도시의 공공소유공간에서 발생하는 민간 옥외영업활동을 토지이용론 관점에서 공공 편익(public benefit)과 부정적 외부성(negative externality) 관점의 논의가 가능하다.

1) 공공 편익(public benefit)

옥외영업공간의 물리적 환경으로 나타나는 노천카페 시설은 도시 가로의 활력, 사회적 교류가 증진하는 잠재적 장소로 기능함에 대한 연구와 논의는 도시계획 및 정책 차원에서 ‘공익’ 실현의 공간관리수단으로 나타나게 된다.

민간의 옥외영업공간 운영이 ‘공공성’ 차원에서 언급되는 이유는 이 공간이 사적 영업행위 장소로 끝나지 않고, 사적인 영업시설의 설치가 제대로 관리된다면 도시 가로의 활력의 주요한 물리적 촉매제가 되면서, 사회적 교류의 잠재적 장으로서 기능하는 ‘공익’ 역할을 기대할 수 있기 때문이다. Franck(2005)는 옥외영업과 같은 음식의 공적 소비(the public consumption)가 이루어짐으로 인해 사람들과의 사회적 교류, 상호작용을 이끌어내고 도시 생활에 활력과 생기를 제공한다고 주장한다. 사람들이 어우러져 먹고 마시는 소비 활동을 통하여 이는 타인과 어울리는 접촉 기회의 수단이 되는 것이다. 그래서 최근 확산되는 차별화된 카페와 숍(shop)의 입점이 도시재생의 수단과 연계되는 것은 그의 주장에 기반한다고 볼 수 있다.

보다 더 진보적 관점에서 옥외영업공간의 물리적 특성이 사회적 교류가 확산될 수 있는 공간적 잠재성을 논의하는 연구 결과는 옥외영업공간의 양성화를 뒷받침하는 근거가 되기도 한다. Oosterman(1992)의 연구에서 그는 노천카페가 운영됨으로써 파생되는 사람들의 행태(체류, 구경, 휴식, 만남, 사회적 교류 등)는 도시 공간의 스펙터클(spectacle)을 이끌어낸다고 표현하는데 이는 곧 도시 활력으로 이해할 수 있다. 이러한 옥외영업공간과 같은 건물 전면공간의 기능과 가치에 대해서는 서구에서 상대적으로 일찍이 담론화되고 연구되어 왔다(Jacobs, 1961; Whyte, 1980; Gehl, 1987). 일찍이 Goffman(1963)은 사회적 교류 행위를 지원(support)하는 물리적 환경을 '사회적 환경(social setting)'으로 정의하였다. 그는 사회적 환경 하에서 행인들(pedestrians) 간의 소통이 빈번하게 발생하게 되는데 이러한 상호 교류행위는 연인과의 대화만큼이나 '우호적(sociable)'인 가치를 지닌다고 본다. 이러한 옥외영업의 잠재력에 대한 인식을 바탕으로 서구 도시에서는 생활양식 변화에 부응하여 노천카페 운영이 정착되어 있으며, 공공성을 지닌 사회적 공간으로 기능하고 있음을 최근 여러 실증 연구로써 보여지고 있다(Mehta, 2007; 2009).

2) 부정적 외부효과(negative externality)

도시 내 옥외영업은 공공편익성을 지님과 동시에 옥외에서 이루어지는 영업활동으로 인한 부정적 효과(negative externality)를 동반하고 있음을 부인할 수 없다.

옥외영업 행위로 인해 쓰레기와 음식 조리로 인한 연기, 냄새, 흡연 문제 등 공중위생과 관련된 사회적 문제가 제기된다는 점이다. 여기에서 주목할 점은 실내 영업장에서 조리되어 서비스되는 음식의 위생 문제가 아닌 옥외영업에 따라 옥외영업공간을 비롯한 주변 환경에의 위해성 문제라는 측면에서 토지이용 관리와 긴밀하게 연관되어 있음을 주목할 필요가 있다. 뿐만 아니라 거리를 지나는 보행자와 시설점용에 따른 공간 이용 상의 상충이 발생하는 문제 또한 토지의 효율적 이용이 필요함으로 귀결되고 있다는 점이다. 이러한 공적 침해 문제는 보도와 같은 공공용지에 옥외영업활동을 허용할 경우에도 동일한 문제가 발생할 수 있으며, 특히 보도를 점용한 옥외영업공간의 경우 보도의 고유한 공적기능인 보행통행권을 침해할 우려가 있다.

이러한 부정적 외부효과 발생은 비단 한국 도시뿐만 아니라 노천카페 문화가 정착된 유럽 도시에서도 노천카페가 확산되면서 발생되었던 공통적인 부정적 외부효과 문제이기도 하다. 네덜란드 유티레히트시의 경우 1970년대 이후 노천카페의 수가 급격히 증가하여 정부에서 승인한 최대 허용 면적을 상회하는 점유 밀도에 다다르자 거주자와 거리 이용자와의 공간 이용에서 상충으로 인한 갈등이 발생하였다(Oosterman, 1992). Montgomery(1997) 연구에서도 Oosterman(1992) 연구에서 언급된 네덜란드 유티레히트 지역과 마찬가지로 영국에서도 마찬가지로 보행 방해와 공

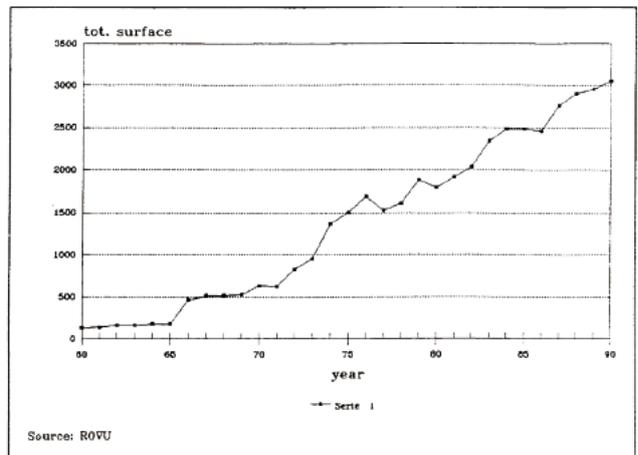
적 침해가 발생하는 문제가 나타났고, 결과적으로 이는 인근 주거지역의 어메니티에 부정적 외부 효과를 끼친다고 보았다(<표 1> 참조).

3. 도시 공공영역에 대한 공적 관리

도시 내 옥외영업공간이 운영됨으로써 도시의 활력, 지역경제 활성화와 같은 사회적 편익과 더불어 도시 공간에의 무분별한 확산은 부정적 외부효과가 수반됨을 확인하였다. 따라서, 도시 내 공공 공간은 사회적 편익증대뿐만 아니라 부정적 외부효과 저감을 위한 균형 있는 공적 관리가 필요하다고 볼 수 있다. 즉, 현대 도시사회의 토지이용 차원에서 공공과 민간의 적정한(optimum) 공간의 이용 경계에 대한 사회적 합의를 모색하는 과정으로 설명될 수 있다(<그림 3> 참조).

도시 노천카페의 확산은 한정된 공적 공간 내에 사적인 영업시설의 점유면적의 확산이라 볼 수 있고, 이는 공공소유영역을 사적으로 침해하여 여기에서 취득된 옥외영업 수익은 영업자에게 귀속되고, 결과적으로 국민 모두에게 이익이 균등하게 배분되지

표 1. 1960~1990년 네덜란드 유티레히트시의 노천카페 증가
Table 1. Sidewalk cafe increase of Utrecht City in 1960~1990s



출처: Oosterman(1992), 윤윤정(2019) 재인용
Source: Oosterman (1992), Yun (2019) recited

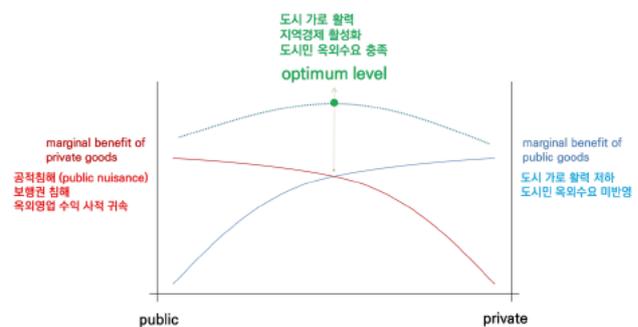


그림 3. 옥외영업공간의 적정한 관리를 통한 도시의 공공성 증진 방향
Figure 3. Optimum of private sidewalk cafe management on publicly owned space

못하는 낱게 된다. 이러한 맥락에서 노천카페와 같은 옥외영업공간의 증대는 도시 공공 공간을 재편할 필요가 있음을 시사한다. 이는 곧 공공부문(정부 및 지자체)이 도시 옥외영업공간의 관리를 도시관리 차원에서 접근해야 한다는 것을 보여주고 있다.

4. 선행연구 검토 및 연구 차별성

국내 도시 내 옥외영업공간에 관한 정책적 연구는 2010년 이후 활발하게 연구되었다. 서울연구원을 비롯한 건축도시공간연구소, 경기개발연구원 연구진은 지자체 차원에서 옥외영업 공간이 실질적으로 운용될 수 있도록 하는 정책과 가이드라인을 제안하는 연구를 수행하였다(이성창·박현찬, 2012; 오성훈·진현영, 2012; 임유경 외, 2014; 장운배 외, 2015).

이성창·박현찬(2012) 연구는 서울시를 대상으로 건물전면 옥외영업 가이드라인을 제안하였다. 이 연구가 옥외영업을 허용할 수 있는 가로 선정을 위한 기준을 선정하는 데 초점을 두었다면 오성훈·진현영(2012) 연구는 상업가도에 옥외영업공간으로 설치된 데크·테라스 시설에 보다 주목하여 관련 지침과 제도적 대응방안을 도출하는 데 중점을 두었다. 임유경 외(2014)는 준공공 영역인 건물 전면공간을 합리적으로 운영될 수 있는 제도개선 방안의 내용을 담고 있다. 가로변 옥외영업공간을 주목한 이들 연구는 민간소유대지 내 공지에서의 옥외영업 행위 운영방안에 대해 공통적으로 초점을 두고 있다. 즉, 민간대지 내 건축선 후퇴공간과 같은 건물전면의 활용이 도시민의 옥외 수요에 적극적으로 부응하고 있음을 지적하면서, 일부 상충되고 있는 법령의 개정, 특례 제정 등 옥외영업 운영 개선방안을 제안하고 있다. 영업 공공소유부지에 대한 민간 옥외영업활동의 공익성을 옹호하고 이의 도입을 주장한 전무형 외(2014)는 뉴욕, 뉴캐슬, 시드니의 노천카페 가이드라인을 중심으로 노천카페를 허용하는 위치, 시설 기준, 운영관리 가이드라인을 확인하고, 이와 유사한 제도의 국내 도입을 제안하고 있다. 그러나 도시설계 관점에서 노천카페 디자인 가이드에 한정되어 근거법과 도로점용료 등 보다 근본적이고, 지속가능한 운영관리, 경제적 선순환 관점에서의 논의까지는 발전시키지 못한다는 한계를 지니고 있다. 이상과 같이 국내 선행연구는 도시 내 옥외영업공간의 출현에 대하여 아직까지 민간대지 내 옥외영업을 중심으로 검토되어 왔고, 공공소유공간의 옥외영업허용에 대해서는 논의가 시달된 단계로 시설 설치와 허용 기준을 다루는 데 그치고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 공공소유부지에서의 옥외영업 허용문제를 다룬다는 점에서 이들 선행 연구를 확장하고자 한다. 본 연구는 도로점용료와 같이 공공소유공간의 사적 이용에 대한 '공공성' 확보 문제를 도시 설계학뿐만 아니라 경제적 측면을 함께 상세히 비교·분석하였다. 또한, 기존 연구에서 다루지 않았던 토론토시 사례를 추가 분석하였는데, 이는 노천카페 증대에 따라 보도 점용에 따른 보행로 방해, 소음/매연 발생 등 부정적 외부효

과가 나타나 시 조례 제정을 통해 보다 정례화한 사례로 한국과 같이 옥외영업 초기 도입에 따른 장래 도시관리 방향에의 시사점을 제시할 수 있을 것으로 판단하였다(〈표 2〉 참조).

III. 법·제도 비교 분석틀 설정

1. 법·제도 비교분석 위한 사례 도시의 선정

1) 선정 기준

본 연구의 분석대상이 된 도시는 미국 뉴욕, 캐나다 토론토, 호주 시드니로 총 3개 도시이다. 당해 도시를 선정한 이유는 서울과 같은 대도시 차원에서 비교할 수 있으면서 공공소유공간을 점유하는 옥외영업공간 운용의 원칙과 제도가 정비되어 있고, 도시 계획 및 관리와 연계되어 운용되는 다양한 경험과 선례를 보여주고 있기 때문이다. 뉴욕과 토론토는 '노천카페(sidewalk cafe)'라는 시설 중심의 접근임에 반하여, 시드니의 경우 '옥외영업(outdoor dining)⁶⁾ 가이드라인으로 명시되고 있는데, 소상공 지역경제 운영차원의 접근으로 한국의 옥외영업 운영 및 관리에 보다 근접하다. 따라서, 시설 운영 및 지역경제 측면을 함께 살펴볼 수 있는 사례 도시로서 적합하다고 판단하였다. 또한, 세 사례 도시는 공통적으로 사회제도적 변화, 도시민의 일상적 옥외문화의 변화에 따라 새롭게 조성된 공간 형태로서의 옥외영업공간 운영 및 관리의 접근이라 할 수 있다.⁷⁾

2) 도시별 노천카페 시설 발생 및 허용 배경

뉴욕의 노천카페는 법적으로 허용되어 운영된 시점은 1930년대 후반으로 상업적 목적의 시설 입지는 토지 이용의 고려를 수반하게 된다. 때문에 '뉴욕시 용도지역 조례(NYC zoning resolution)'에서 '노천카페 규정(sidewalk cafe regulation)'을 함께 다루고 있는 것이 특징적이다.

호주 시드니의 경우 2000년 시드니 올림픽 개최와 맞물려 노천카페 정비를 통하여 도시 브랜드를 높이고자 하였다. 결과적으로 이에 대한 가시적 성과가 나타났고, 이에 고무된 캐나다 토론토시에서도 기존 노천카페 가이드 조례를 대대적으로 정비하는 움직임이 조례 정비가 2014년 3월부터 시작되어, 약 3년여에 걸쳐 2017년에 조례 개정이 수립되었다. 특히 토론토시의 경우 서울시에서 옥외영업 허용으로 인한 부정적인 외부효과를 동일하게 경험하였기 때문에 국내 대도시에서 보도와 보차혼용도로에 옥외영업을 허용할 경우 관련 법·제도 제정 및 운용 방향에 유의미한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 판단하였다.

2. 연구분석틀 설정

본 연구는 세 개 사례 도시의 노천카페 법·제도, 가이드라인을

표 2. 선행연구와의 차별성 Table 2. Distinction of precedent studies

구분 Category	선행 연구 Advanced research				본 연구 This study
저자 (년도) Author(Year)	이성창·박현찬(2012) Lee and Park (2012)	오성훈·진현영(2012) Oh and Jin (2012)	임유경 외(2014) Lim et al. (2014)	전무형 외(2014) Jeon et al. (2014)	
연구명 Research title	건물전면 옥외영업 가이드라인 수립 연구 A study on establishment of the open cafe guidelines of frontage building	상업가로 활성화를 위한 도시설계 방안 연구: 건축물과 가로의 연결공간을 중심으로 Urban Design for vibrant commercial streets: value of spatial linkage between building and street	상업가로변 건축물 저층부 및 전면공간의 합리적 이용을 위한 제도 개선 연구 Reforming planning regulations of neighborhood commercial street	가로활성화를 위한 노천카페거리 디자인가이드라인에 관한 연구 Walkside cafe street design guidelines for street revitalizaion	해외 도시 옥외영업공간 관리 법·제도 비교 연구 A comparative study on urban outdoor dining space regulations
해외 제도관련 분석 도시 Sampling cities	<ul style="list-style-type: none"> 미국 뉴욕, 레드우드 Redwood (NY, USA) 영국 출리 Chorley (UK) 호주 시드니 Sydney (Australia) 프랑스 파리 Paris (France) 	<ul style="list-style-type: none"> 미국 시애틀 벨레뷰, 샌프란시스코, 맨하탄, 뉴포트, 레드우드 Seattle Bellevue, San Francisco Manhattan, Newport, Redwood(USA) 호주 멜버른 Melbourne (Australia) 	<ul style="list-style-type: none"> 프랑스 파리, 리옹 Paris, Lyon (France) 스위스 제네바 Geneva (Switzerland) 미국 앨리, 버지니아 하이랜드 Rally, Virginia Highland (USA) 	<ul style="list-style-type: none"> 미국 뉴욕 New York City (USA) 영국 뉴캐슬 Newcastle (UK) 호주 시드니 Sydney(Australia) 	<ul style="list-style-type: none"> 미국 뉴욕 New York City(USA) 캐나다 토론토 Toronto (Canada) 호주 시드니 Sydney (Australia)
근거법 Applicable act	○	△	○	△	○
허용 목적 Permit purpose	○	-	-	○	○
시설별 설치 및 운영기준 Facilities guidelines	○	○	○	○	○
옥외영업공간 허용 기준 Permit area criteria	○	-	○	○	○
법 제도 분석 항목	○	-	-	-	○
Comparison factors	도로점용료 Consent fee	<ul style="list-style-type: none"> 점용료 부과제도 간단히 언급 draft introduction on consent fee 	<ul style="list-style-type: none"> 건축물 저층부 및 건물전면 합리적 이용을 위한 제도 regulations of resonable frontage space 	<ul style="list-style-type: none"> 디자인 가이드라인 design guide 	<ul style="list-style-type: none"> 관련 법령 제정 배경 background law establishment 관련 조항 및 규정 상세 제시 detailed examining related regulations 상세 적용기준 specific regulation criteria 점용료 산정 방식: 면적, 소비자 물가지수 반영 등 consent fee estimation: area, consumer price Index etc. 점용료 차등화 방식(시즌별, 면적별, 토지 지가별 등) consent fee differentiation (seasonal, area types, land value) 노천카페 입지하는 토지이용 특성 및 물리적 환경 특성 land use characteristics and physical properties

분석하면서, 각 분석 항목에 대한 사례 도시의 운영 현황을 구체적으로 이해하고자 하였다. 본 연구에서는 분석 항목을 총 5개로 설정하였다. 1) 뉴욕, 토론토, 시드니의 노천카페관련 법령체계를 조감하고, 관련 조례에 대하여 2) 옥외영업공간 관리 목적, 3) 옥외영업공간 허용위치, 4) 옥외영업시설 기준, 5) 옥외영업 운영에 따른 공유지 사용료 부과에 대하여 분석하였다. 공공이 공유하면서 보행 혹은 비움으로 전용(專用)되었던 보도 및 보차혼용도로의 공간이 식품접객관련 옥외영업으로 일부 점용이 되면서도, 부정적 외부효과를 어떻게 해결하고, 결과적으로 도시 공공 공간의 공공편익을 달성하는 균형적 관리를 이루어냈는지를 분석하였다(〈그림 4〉 참조).

1) 근거법 및 관련 법령

공공 부문에서 노천카페 운영을 하는 데 있어 근거가 되는 법령을 분석 항목으로서 설정하였다. 보도 및 도로와 같은 공공소유 공간의 점용을 허용하는 법적 근거를 확인하고자 한다. 이는 노천카페와 같은 옥외영업공간이 정부차원에서 단순히 공중위생(public health) 차원의 단속에 한정되는 식품위생법의 대상인지, 도로법을 비롯한 건축법, 교통법과 연동되는 도시공간 관리의 대상인지를 확인하는 법적 근거를 확인할 수 있는 분석항목으로써 검토될 수 있다. 만약 후자의 경우라면 어떤 지역에서 허용이 되고, 불허가 되는지 허용/불허 구역의 실질적인 판단 기제로써 활용될 수 있다.

2) 옥외영업공간 관리 목적

법·제도에서 언급하는 노천카페 운영을 허용하는 목적 또한 분석 항목으로써 유용하다. 이 법·제도에서 규정된 허용 목적을 통하여 공공이 인식하는 노천카페 운영을 통한 ‘공공 편익(public benefit)’이 무엇인가를 도출하려는 것이다. 이는 옥외영업활동에 있어 이익과 사익을 조화시키는 데 중요한 논제가 된다. 보도(sidewalk, footway) 점용방식의 운영과 관리에 있어, 해당 도시

정부가 공공 편익을 실현하는 데 있어 민간의 기여를 함께 인지하고 있는지를 판단하는지를 살펴볼 수 있는 근거가 된다.

3) 옥외영업공간의 허용/불허 위치

노천카페 혹은 옥외영업을 허용하는 지역과 보도상 위치 지침은 공공 의사결정의 법리적, 도시관리적 특성을 도출하고자 함이다. 노천카페 유형과 허용 구역의 기준을 어떻게 두고 있는지를 비교분석하는 것은 각 도시적 맥락에서 해당 도시의 토지이용규제 체제(네거티브 혹은 포지티브 규제) 내에서의 적합한 옥외영업공간 운영 방식을 판단하는 중요한 근거가 된다. 포지티브 규제체제에 의해 도시 옥외영업공간 관리를 하는 경우 옥외영업을 허용하는 기준의 근거가 되는 법령과 규정을 확인을 할 수 있다. 네거티브 규제도 마찬가지로 옥외영업이 모든 지역에서 가능하나 예외규정으로 두고 있는 규정을 확인함으로써 국내 옥외영업공간 관리 방향의 기본 입장을 정립할 수 있는 실증적 근거가 된다.

4) 옥외영업시설 운영 가이드라인

옥외영업공간에 설치되는 시설에 대한 지침을 분석하는 것은 옥외 공지(空地)를 민간 영업공간으로 점용되는 과정에서 기본적으로 담보되어야 하는 보도의 기능을 확인할 수 있는 근거가 된다. 보도상에 옥외영업시설을 설치함에 있어 가로의 공공 편익을 증진하면서 동시에 보행방해 및 각종 부정적 외부효과 문제를 해결하기 위한 규제 요소와 기준을 확인할 수 있다.

5) 보도 점용에 따른 점용료 부과방식

옥외영업에 따른 수수료/사용료 부과에 관한 규정은 보도와 같은 공유재산을 민간의 사적 옥외영업활동으로 인해 점용되는 부분에 대한 점용료 부과 기준을 검토하는 것이다. 도로점용료는 노천카페 시설운영 가이드라인의 일환으로 볼 수 있으나, 점용료 규정을 통하여 노천카페 시설이 도시관리 차원에서 어떠한 대상으로 보는지에 관점을 확인할 수 있다. 즉, 도시의 활력을 가져오는 시설이나 공공 공간 본래의 기능을 저하를 방지하고, 공공복리라는 공공 공간 본연의 목적을 유지하기 위한 영업시설에 대한 사용료 부과 관점을 구체적으로 살펴보기 위함이다.



그림 4. 분석의 틀

Figure 4. Analytical framework

IV. 해외 도시 옥외영업 법·제도 비교분석

1. 도시 옥외영업공간 법·제도 수립 목적과 기본 운영 방향

1) 市정부 차원의 자치적 운영 및 관리 방향 제시

사례 도시에서의 옥외영업은 공통적으로 市정부(city council) 자치 조례에 법적 근거를 두거나 도로법, 지방법령 등 상위법 내용을 근거로 가이드라인을 수립하고 있었다(〈표 3〉 참조).

뉴욕시 노천카페 규정(sidewalk cafe regulation)은 뉴욕시 용도지역 조례(NYC zoning resolution) 내 마련되어 있는데 이는 시의 자치적 입법과정을 거친 조례이다. 토론토시 역시 온타리오 주의 자치입법권한의 위임에 따른 것이다. 시드니시의 경우 별도의 조례를 수립하지는 않았으나, 상위법에 기반하여 조례에 준하는 市の 관할영역인 보도 점용에 대해 자치적인 공간 관리 가이드라인을 수립했다고 볼 수 있다. 따라서 이는 중앙 또는 상위정부가 노천카페 설치 및 운영에 특화하여 입법권한을 부여한 것은 아니고 전반적인 자치권의 부여로 보아야 하며, 노천카페 규정은 이들 도시의 자치적 목적에 따른 입법 결과물로 보아야 할 것이다. 이러한 자치적 입법을 통해 노천카페와 같은 공공소유공간에 대한 옥외영업의 운영이 도시전체 차원에서 관할되고 관리되고 있다는 것을 확인할 수 있다. 관할 주체가 市정부(광역 지자체)이기 때문에 도시권역 내 작은 행정단위의 옥외영업공간 운영이 일관성 있게 운영관리 될 수 있는 행정 방식이라 할 수 있다.⁸⁾ 다시 말하면, 도로법, 건축법 등 도로공간의 점용 및 시설에 관한 중앙정부의 관계법령을 적용하면서도 각 도시의 특성에 맞게 옥외영업공간에 대한 자치적인 입법행위를 하고 있는 것이다.

한편, 국내에서는 식품위생법상에서 옥외영업공간에 대한 규정이 유일하게 포함되어 있고, 식약처에서 제공하는 옥외영업 운영에 관한 지침이 있긴 하지만 이마저도 매우 기본적인 내용이 담겨져 있고, 관련 법령과의 상충성을 자치구가 개별적으로 검토하도록 제시하고 있다.

따라서 표면적으로는 국내에도 옥외영업공간에 대한 자치적 입법의 여지가 확보되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 중앙정부의 도로법은 노상카페와 같은 도로공간의 점용을 명시적, 적극적으로 허용하지 있지 않고 있으며, 이에 대한 지자체의 자치적 입법권한도 법적근거를 확보하지 못한 상태이다. 본 연구의 사례 도시와 달리 국내 지자체의 경우 옥외영업을 통한 가로 활성화를 유도하는 법제도적 기반이 매우 취약하다고 볼 수 있다.

2) 민간의 보도점용과 활용에 따른 긍정적인 기여 유도를 통한 가로활성화

〈표 3〉에서 분석된 노천카페와 같은 옥외영업 공간 관리에 관한 조례와 가이드에서 명시하고 있는 공간관리의 목적을 문맥적으로 살펴보면, 민간의 옥외영업행위로 수반되는 테이블 및 의자 배치, 펜스 및 조명 설치, 입간판 등의 물리적 요소가 가로의 활력과 매력을 증진시키는 긍정적 기능을 적절하고 적절한 관리를 통해 합리적인 공간관리 수단을 적용하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

뉴욕시의 경우 노천카페 시설 설치 및 운영을 통하여 가로경관과 연계된 시각적 아메니티 증진을 제고하고자 함을, 토론토시는 적주성(適住性, 살기 좋음), 공간이용의 다양성 제고를, 시드니시의 경우 거리의 활력과 사회적 교류의 장으로 활용의 기대 방향을 언급하고 있는데 이는 공공 영역(정부 및 지자체)에서 제공하는

역할이 아니라 민간차원에서 옥외영업시설과 보도환경을 어떻게 활용하느냐에 따라 영향을 주는 요소라 할 수 있다. 다시 말하면, 민간의 옥외공간의 영업적 활용을 적절히 유도하여, 이를 가로의 아메니티 요소로써 끌어들이고자 하는 현대 도시적 관점의 공공성으로 해석될 수 있는 부분이라 할 수 있다. 이에 반하여 국내의

표 3. 노천카페 조례명 및 운영 기본 방향

Table 3. Sidewalk cafe regulations, purpose and key guideline

구분 Category	조례명 및 운영 기본 방향 Regulation Title and Management Objectives
뉴욕 NYC	<ul style="list-style-type: none"> • 뉴욕시 조닝 조례 NYC zoning regulations • 적정 위치 노천카페 설치 통한 공중 보건, 안전, 아메니티 증진 Enhancing public health, safety, amenities by appropriate installing sidewalk cafe facilities - 노천카페에 인접한 보도상 적정한 보행폭 확보 Ensuring keeping minimum sidewalk width - 가로 경관과 연계된 시각적인 아메니티 증진 Increase visual amenities connected to street landscape - 도시 전반의 근린의 특성 유지 및 제고 Preserving and enhancing neighborhood characteristics - 노천카페를 위한 행정적인 절차의 간소화 및 집행 절차의 강조 Simplifying administrative process and emphasizing implementation process - 바람직한 토지 이용을 통해 토지 및 건물 가치 보존과 도시의 세수 확보 Land & Building value preservation by proper land use and ensuring city revenue
	<ul style="list-style-type: none"> • 토론토 노천카페 및 파크렛, 매대 설치 종합 조례 Harmonized bylaw and fees for sidewalk cafes, parklets and marketing displays • 안전 및 접근성 Safety and accessibility - 연령, 장애 여부 상관없이 안전하고, 접근가능한, 편안한 보도 제공 To offer safe, accessible and comfortable sidewalk regardless of age, disability • 활력 Viability - 거주성 위한 지역 수요와 함께 공간 이용 다양성/균형 Space use animation for livability with local needs • 경제 활력 Economic prosperity - 디자인 선택과 보도 점용료 이행 방식을 제공하여, 지역경제 산업 지원 Supporting local economy by offering sidewalk cafe types & consent fee charge • 디자인 질적 제고 Design excellence - 세련된 카페 디자인 유형 제안 및 지역민의 카페 체험 제고 Producing attractive sidewalk cafe types and enhancing local sidewalk cafe experience
토론토 Toronto	<ul style="list-style-type: none"> • 옥외영업 가이드라인 Outdoor dining guideline • 거리의 활력 Street livability - 옥외영업을 통한 지역의 활력 Local viability through outdoor dining
시드니 Sydney	<ul style="list-style-type: none"> • 안전 및 접근성 확보 Safety and accessibility - 보도 본연의 기능 유지되면서 운영 Keeping clearing walking pathway • 사회적 교류 기대 Enhancing social interaction - 지역민, 이웃과의 교류 장려 Encouraging interaction among locals and neighborhood

옥외영업 행위와 공간 관리는 전 지자체 허용을 하고 있다 하더라도 여전히 불법점용의 단속 대상으로 관리되고 있다고 볼 수 있다. 윤운정(2019) 연구에서는 서울시 자치구 차원에서 옥외영업 허용 구역이 지정되기 시작한 2014년부터 2017년까지 약 3년 간 서울시내 전면공지/보도 불법점용 유형별 단속건수를 파악한 결과 점용 유형으로 데크/테라스 설치로 인해 단속된 건수 비율이 45.1%로 가장 많이 차지한 것으로 나타났다. 이는 식약처에서 규정하고 있는 옥외영업의 운영 규정만으로는 자치구의 적발대상에서 해당 시설물을 제외할 수 있는 법적 근거도 매우 취약하고, 여전히 옥외영업은 민간의 불법 도로 점용행위로 인식되고 있음을 보여준다고 볼 수 있다.

3) 공공 영역 본연의 기능 유지

사례도시의 노천카페 법·제도 규정에서 공통적으로 확인되는 중요한 부분 중 하나는 보도상 '보행 행위(pedestrian's walking)', '통행로(pathway)'로서의 기능이 담보되는 상황 하에서의 옥외영업 행위를 허용하고 있다는 점이다. 노천카페를 허용함에 있어, 보행편의 및 쾌적성 유지를 담보하는 범위 내에서 옥외영업을 허용하고 있고, 이에 대한 가로 설계 지침을 상세하게 규정하고 있다. 옥외영업공간 운영에 따른 공익과 이를 통해 공공 편익을 증진시키고자 하는 정책목표가 있다 하더라도 민간 용도에 의한 공적 공간의 점용이 공공용지가 수행해야 할 공공성의 우위에 있지 않은 즉, 타협의 대상이 될 수 없는 것을 의미한다. 노천카페를 설치하는 데 적절한 유효 보행폭과 보행로(clear pathway)를 확보 규정이 이에 해당한다.

의무적으로 확보해야 하는 최소 보행폭의 정도는 평균 2.0m로 일반 성인 2인 기준 보행자의 교행(交行), 아이와 보호자의 보행, 휠체어 이용자와 마주 오는 보행자와의 통행이 확보되는 수준에 해당한다. 도시별로 도로 특성별 보행 폭을 별도로 규정하거나 허용하지 않는 차이의 정도는 있지만 이는 지역 특성별 물리적 보행환경 특성, 주변 지역의 토지이용과 맞물려 규정된 것으로 기본적인 기준은 보도상 '통행'의 기능을 담보함이 우선이라 할 수 있다(〈표 4〉 참조).

2. 옥외영업공간 운영 및 관리의 기본 원칙

1) 부정적 외부효과 방지

도시 내 옥외영업 특성상 외기에 노출되어 식품 접객 서비스가 이루어지는 공간적 특성으로 인해 외부 환경 및 그 주변을 지나가는 행인들의 영향은 불가피하다. 옥외영업에 따른 음식 냄새, 매연, 소음은 기존 주변 환경 및 거주 환경에의 부정적인 외부효과였음이 선진적으로 노천카페 문화가 정착된 도시에서도 확인되었다. 이는 공공소유공간에 허용되는 사적인 옥외영업이 부정적 외부효과를 초래하는 것을 미연에 예방하는 것을 함께 고려하고 있음

을 보여준다. 분석 도시에서 공통적으로 확인되는 관련 규정은 주거지역으로부터의 일정 거리 이격, 차량 위주의 도로변 영업장 운영 및 설치 불가와 같은 허용 위치 지침, 영업시간 규제, 공해요소에 대한 직접적 제어로 나누어 볼 수 있다(〈표 5〉 참조).

(1) 토지용도 고려한 옥외영업 허용위치 지정

뉴욕시는 뉴욕시 조닝(용도지역제) 조례에 노천카페 관리 규정을

표 4. 보도폭 및 보행로 규정

Table 4. Sidewalk width standard for installing sidewalk cafe

구분 Category	보도폭 및 보행로 규정 Sidewalk width standard for installing sidewalk cafe
뉴욕 NYC	<ul style="list-style-type: none"> 최소 보행폭 8피트 (약 2.2m) 확보 Ensuring over minimum eight-foot sidewalk width 최소 12피트 (약 3.6m) 이상 확보되는 보도에서 설치 가능 To allow sidewalk cafe installation on sidewalk with minimum twelve-foot sidewalk
토론토 Toronto	<ul style="list-style-type: none"> 일반도로 1.8m, 집산도로 및 대로 2.1m 확보 Local road 1.8 meters, Boulevard 2.1 meters 연중 임시 위요 카페(임시증축시설 영업장 설치)의 경우 최소 보행폭 2.5m 확보 Ensuring 2.5 meters minimum sidewalk width to install temporary year-round enclosed sidewalk cafes
시드니 Sydney	<ul style="list-style-type: none"> 2m 의무적 확보 Ensuring minimum 2 meter pedestrian pathway - 도심부 가로의 경우 1.2미터 Central lane way 1.2 meters - 자전거 등 보차혼용의 경우 4m Four meters in mixed used sidewalk like bike lane way - 보행이 우세한 도로의 경우 2m 이하 Less 2 meters in predominant pedestrian way - 차량이 많이 다니는 도로의 경우 노천카페 허용하지 않음 Not to allow installing outdoor dining in predominant vehicles

표 5. 옥외영업 허용위치 기준

Table 5. Permit area for installing sidewalk cafe

구분 Category	옥외영업 허용위치 기준 Permit area for installing sidewalk cafe
뉴욕 NYC	<ul style="list-style-type: none"> 용도지역 기반 허용/불허지역 구분 Criteria land use based permit/not to permit area 지역별 특정가로 허용/불허 지정 Permit sidewalk area in local specific streets 특별지구 등 상업활성화 지역 지정 Special district for sidewalk cafe
토론토 Toronto	<ul style="list-style-type: none"> 도시 전역에서 허용가능 Permitted in all city regions - 주거지역, 아파트 단지로부터 최소 30m 이격 Minimum 30 meters separated from residential area and apartment area
시드니 Sydney	<ul style="list-style-type: none"> 도시 전역에서 허용가능 Permitted in all city regions - 역사지구, 해안가/부둣가, 교외지역 설치 시 담당 부서와 상의하여 설치 Provisional permit in historical district, marina area and suburban area with related department

포함하고 있는 것이 특징적이다. 고밀 주거지역(R10H district), 상업 지역(commercial district), 제조업 지역(manufacturing district), 역사 지구, 랜드마크 건물 주변에 허용하고 있으나, 역사지구, 랜드마크 건물 주변 노천카페 허용은 관련 보존 위원회의 추가 승인을 필요로 한다. 한편, 노천카페 설치가 금지되는 용도 지역 또한 규정하고 있는데 C3 district,⁹⁾ 휴스턴 가(Houston street), M1-5A, M1-5B¹⁰⁾가 이에 해당한다. C3 district는 강변가 혹은 저밀 주택가 지역이고, 휴스턴 가의 경우 차량 통행을 위주로 이용되는 광로(boulevard)에 해당한다. M1-5A, M1-5B지구는 공장 건물이 밀집한 지역의 용도 특성을 보이는 지역이다.

토론토시의 경우 도시 전역에 노천카페 설치를 허용하고 있으나 주거 지역(residential zone), 아파트 주거지역(residential apartment zone)에 인접할 경우 최소 30m 거리 이격 규정을 마련하고 있다. 한편, 도로연석에 면하여 설치하는 스탠딩 카페 유형과 같이 보도상 점유 면적을 크게 차지하지 않는 경우에 영업허가 신청절차 없이 설치 가능한 것도 주목할 만하다.

시드니시는 토론토시와 마찬가지로 시 전역에서 허용가능하나 역사지구와 같이 기존 블록의 기능이 유지되어야 하는 구역의 경우 담당부서와 상의 하에 설치하는 것을 규정하고 있다. 결과적으로, 세 도시 공통적으로 노천카페의 공간적 점유를 허용하는 기준은 토지용도와 매우 긴밀하게 관련되어 있음을 확인할 수 있다.

(2) 공적 공해에 관한 규제

옥외영업으로 인한 부정적 외부효과를 무엇으로 볼 것인가와 그것을 어떻게 제어할 것인가에 대한 구체적인 규정은 도시의 특성, 옥외영업이 허용되는 가로와 주변지역의 특성 등에 따라 달라질 수 있다. 세 도시는 공통적으로 옥외에서 이루어지는 영업행위로 인해 발생하는 소음, 쓰레기, 흡연으로 인한 매연 등 공적 침해를 제어하기 위한 지침을 공통적으로 담고 있는 것을 확인할 수 있다(〈표 6〉 참조).

옥외영업시간 지침과 옥외영업장 관리에 관한 책무가 이에 해당하는데 기존의 도시생활 환경의 정온함과 쾌적성을 유지하기 위한 규정이라 할 수 있다.

뉴욕시의 경우 노천카페 시설 유형별로 영업시간을 차등화하고 있다. 개방형 노천카페의 영업시간규정을 자정, 늦어도 새벽 1시까지 정해놓은 지침도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 또한, 고정식 설치물 금지, 소화전과 같은 공공시설물과의 일정거리 이격 등은 보도 점유물의 난립을 방지하여 가로 환경의 안전과 편의성이 우선적 확보에 따른 허용이라 볼 수 있다.

2) 도시가로의 공공편익 증진

(1) 옥외영업시설 디자인 질적 관리 통한 가로 경관 형성

사제 도시는 도시 가로의 경관 제고, 사회적 교류 증진, 지역경제 활성화, 옥외 수요 충족을 긍정적인 공공복리의 일환으로 인

표 6. 공적 공해요소 규제에 대한 규정

Table 6. Public nuisance prevention guidelines

구분 Category	공적 공해요소 규제에 관한 규정 Public nuisance prevention guidelines
뉴욕 NYC	<ul style="list-style-type: none"> 위요형 노천카페 Enclosed sidewalk cafe • 월-토: 오전 8시-다음날 새벽 4시 Mon-Sat.: AM 8:00-the next day AM 4:00 • 일요일: 오전 10시-월요일 새벽 4시 Sun.: AM 10:00-Mon. AM 4:00 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> 개방형/소규모 노천카페 Unenclosed/ Small sidewalk cafe • 일: 오전 10시-자정 Sun.: AM 10:00-Midnight • 월-목: 오전 8시-자정 Mon.-Thu.: AM 8:00-Midnight • 금: 오전 8시-토요일 새벽 1시 Fri.: AM 8:00-Sat. AM 1:00 • 토: 오전 8시-일요일 새벽 1시 Sat: AM 8:00-Sun AM 1:00 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 옥외영업공간에서의 소음 규제 Amplification regulations on sidewalk cafe • 옥외 영업장 관리 책무 Outdoor management responsibilities - 보도상 조리 행위, 쓰레기 적치 금지, 고정식 시설물 금지 Prohibited cooking on street, piling up litters, fixed facilities • 카페 설치 시 공공시설물과의 일정거리 이격 Separated regular distance between public facilities <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 영업시간 규정: 오후 11시까지 운영 허용 Operated hours: by PM 11:00 • 옥외영업공간에서의 소음 규제 Amplification regulations on sidewalk cafe - 모든 노천카페 시설 유형에서 소음 발생 금지 Noise prohibited in every sidewalk cafe type
토론토 Toronto	<ul style="list-style-type: none"> • 옥외 영업장 관리 책무 Outdoor management responsibilities - 허가구역 내 조리행위 허용 Permit cooking in specific area - 청소, 정리, 위생관리 Cleaning, organization, public health management <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 영업시간 규정: 주택가와의 인접성, 식당 규모에 따라 관할 부서가 결정 Operated hours: determined by department according to proximity to residential area and outdoor dining size
시드니 Sydney	<ul style="list-style-type: none"> • 옥외영업장 관리에 대한 영업자 책무 명시 Outdoor management responsibilities

식되고 있다. 이는 가로의 어메니티와 관련이 있는 경우 민간의 옥외영업시설 설치를 적극적으로 유도하거나 반대로 공공편익에 부정적인 영향을 주는 경우에는 엄격하게 관리되고 있음을 보여 준다(〈표 7〉 참조).

토론토시의 경우 특정 기간에 한해 상점 전면에 증축형태의 영업장(temporary year-round cafe enclosure) 설치를 허용하고 있는데 이는 야간시간대 침체될 수 있는 가로의 분위기를 민간 영업장 증축 방식의 어두컴컴한 가로 분위기로 인해 통행 환경을 민간 영업장을 노변으로 확장하여 가로의 활력을 일정부분 유도하게끔 하는 수단이 활용되고 있기도 하다. 어닝과 펜스, 조명 등과

표 7. 옥외영업 시설 설치 및 관리 지침
Table 7. Sidewalk cafe facilities guidelines

구분 Category	적용되는 옥외영업 시설 및 가이드 Applying regulations on outdoor dining spaces management	
뉴욕 NYC	어닝 Awning	<ul style="list-style-type: none"> • 반드시 접이식으로 설치 Must be folding installation • 허가받은 면적 이내 설치 To install within permitted area
	노천카페 입구 Entrance	<ul style="list-style-type: none"> • 입구 폭 최소 3feet(94cm) Minimum entrance with 3 feet-width • 미끄러지지 않는 재료 램프 설치 Ramp installation with non-slip material
뉴욕 NYC	위요형 카페 Enclosed sidewalk cafe	입면 Facade <ul style="list-style-type: none"> • 설치 재료 Installation material - 투명한 재료 Transparent materials - 불투명한 재료는 지면에서 30cm 까지만 허용 Non-transparent material permitted by 30 centimeters from ground • 광고물 부착 금지 Prohibited to attach advertisement
	옥외영업장 바닥 Sidewalk cafe ground	바닥 Ground <ul style="list-style-type: none"> • 18cm 이상 단차 금지 Prohibited over 18 centimeter step • 18cm 이상 설치시 도시계획위원회 승인 Over 18 centimeter step from city commission permission • 카펫, 페인트칠, 잔디, 인공물 덮개 금지 Prohibited to install carpet, painting, grass and artificial cover
토론토 Toronto	천막 Visual screen	<ul style="list-style-type: none"> • 국지도로변 노천카페에 한해 설치 허용 Only permitted on local road outdoor dining • 최대 높이 1.8m Maximum 1.8 meters height • 도로 신호, 역사적 건물 특징 방해하는 경우 설치 불허 Prohibited if covering traffic light, historical building
	펜스 Fence	<ul style="list-style-type: none"> • 소형, 파크렛 노천카페에는 설치 금지 Prohibited small and parklet sidewalk cafe • 보행자 상해입지 않도록 모서리 둥글게 마감 Rounding edge not to hurt pedestrians • 이동식 설치(고정식 금지) Portable facilities
	일정기간임시적, 소형노천카페 Temporary with specific operation period	<ul style="list-style-type: none"> • 소형 입구부 카페: 11/15-4/14 Small frontage cafe: 11/15-4/14 • 소형 연석부 카페: 5/16-9/14 Small curbside cafe: 5/16-9/14 • 임시 패널 설치: 9/15-5/15 Temporary pane installation: 9/15-5/15

다음에 계속(Continue on next)

구분 Category	적용되는 옥외영업 시설 및 가이드 Applying regulations on outdoor dining spaces management	
시드니 Sydney	특별 구역에 한하여 상세 시설규정 적용 Specific regulations to special district	<ul style="list-style-type: none"> • 특별구역 Special district - 마틴 플레이스(CBD) Martin Place(CBD) - 랭켈리 플레이스(골목상권) Llankelly Place(local business) - 포츠 포인트(중부 번화가) Potts Point(midtown commercial place)
	조명 Light	<ul style="list-style-type: none"> • 가로 경관 질적 수준 유지 Encouraging streetscape design quality
	입간판 Standing sign	<ul style="list-style-type: none"> • 1개만 허용 Only one installation by each business • 가로경관에 거슬리지 않는 단순한 디자인 Simple design not to bother streetscape amenities

같이 민간영업시설이나 재료와 색채, 디자인 같은 거리 환경의 질적인 측면에 영향을 주는 물리적 요소의 경우 공공의 개입을 통하여 디자인 제어를 하고 있는 점을 주지할 필요가 있다.

한편, 규제 내용이 상세하다 하더라도 확일적으로 적용되지 않도록 허용위치와 지역 특성을 반영하여 유연하게 적용하게끔 하는 점도 주목할 만하다. 시드니시의 경우 특별구역과 같이 중심지와 주요 상업지역에서는 상세 규정을 별도로 적용하고 있고, 토론토시의 경우 파라솔과 같은 천막 시설을 국지 도로에 한하여 설치를 허용하는 점이 이를 반영한다.

(2) 보도점용료 부과를 통한 지역 경제 선순환

노천카페 운영에 따른 보도 점용료 징수에 관한 규정은 공통적으로 확인되는 주요 기준의 하나이다. 공통적으로 보도의 민간 옥외영업시설의 보도점용에 대한 점용료를 부과하는 규정을 두고 있다는 점은 옥외영업시설이 인센티브 성격의 대상이 아니라 가치중립적인 도로점용시설의 일부로 관리하고 있는 것을 확인할 수 있다. 지역별 토지가격을 기본 기준으로 하여 시설유형, 점용면적, 점용시기에 따라 보도 점용료를 차등화하여 부과하는 방식이 이의 실증적 논거가 된다(〈표 8〉 참조).

뉴욕시의 경우 점용료를 부과하는 대 기준을 토지 지가별로 크게 두 구역(Zone1, Zone2)으로 나눈 후, 옥외영업시설이 점용하는 면적별로 점용료 부과 기준을 산정하고 있고, 소비자물가지수를 함께 반영하고 있다. 두 개의 구역으로 크게 나누는 기준은 임대료와 같은 상업활성화 정도 또한 중요한 산정 변수가 된다. 월가(Wall Steer)를 비롯한 우리나라 관광특구 형태 용도를 지닌 이태리(Little Italy)가 입지한 Zone1이 뉴욕시 교외지역에 해당하는 브록클린이 있는 Zone2에 비하여 보도 점용료를 높게 책정되고 있는 것이 바로 이의 사례라 할 수 있다(〈그림 5〉 참조).

표 8. 노천카페 점용료 규정

Table 8. Consent fee regulation on sidewalk cafe operation

구분 Category	노천카페 점용료 규정 Consent fee regulation on sidewalk cafe operation
뉴욕 NYC	<ul style="list-style-type: none"> • 지가에 따라 점용료 구역(Zone) 차등화 Two consent fee zone categorized by land value - 구역1: 로어 맨하탄 ~ 96번가 사이 Zone 1: Lower Manhattan ~ 96th street - 구역2: 맨하탄 96번가~ 맨하탄 북부 나머지 가로 구역, 브록클린, 퀸즈, 스테이튼 아일랜드 지역 Zone2: Manhattan 96th street ~ rest of street districts of Upper Manhattan, Brooklyn, Queens, Staten Island • 지가(임대료), 점용 면적, 소비자물가지수 연동하여 점용료 산정 Estimated by land value(rental fee), occupying area, consumer price index
토론토 Toronto	<ul style="list-style-type: none"> • 지가에 따라 점용료 구역(Zone) 차등화 Two consent fee zone categorized by land value - 센트럴 존: 토론토 도심부 Central zone: city center - 외곽부 존: 토론토 도심부 외곽 Outer zone: outer of the central Sydney • 지가(임대료), 점용 면적, 상설/임시 운영 여부에 따라 산정 Estimated by land value(rental fee), occupying area, regular/temporary sidewalk cafe operation • 소형 카페시설 유형 점용료 부과하지 않음 No charge to small sidewalk cafe type
시드니 Sydney	<ul style="list-style-type: none"> • 지가를 비롯한 변화한 정도에 따라 8개 점용료 구역(Zone) 차등화 Eight consent fee zone categorized by land value and commercial livable degree - 도심부 점용료 존은 2개 존으로 보다 상세구분(Zone1, Zone1A) Two consent fee zoning in central sydney - Zone 8(경전철 주변부) 점용료 미부과 No charge in zone 8: Light Rail Zone



그림 5. (좌) 뉴욕시 구역 1 (금융업무지구 펄가), (우) 구역 2 (브록클린 딘 거리) 노천카페 사례

Figure 5. (left)NYC Zone 1: Financial Distirct Pearl St. Sidewalk Cafe, (right), Brooklyn Dean St. Sidewalk Cafe 출처: 직접 촬영(filmed by the author-self)

토론토와 시드니시의 경우 도심부, 도심 외곽 부로 나누어서 옥외영업시설 점용에 따라 수수료를 부과하는 기준을 두고 있다. 시드니시의 경우 도심부 존을 두 구역으로 나누어 상세 점용료를 산정하여 부과하고 있고, 토론토시는 소규모 스탠딩 옥외영업시설에 한하여 점용료를 면제하고 있는 점도 주목할 만하다(그림 6) 참조.

도로점용료 부과는 옥외영업시설 운영으로 발생된 민간 옥외 영업수익의 일부가 도로 점용료로 도시정부의 세금으로 납부되

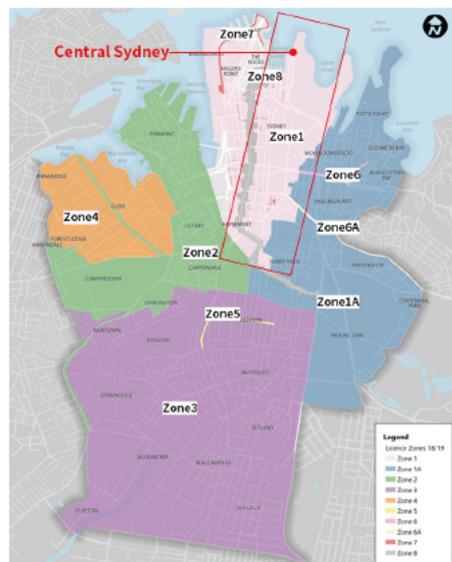
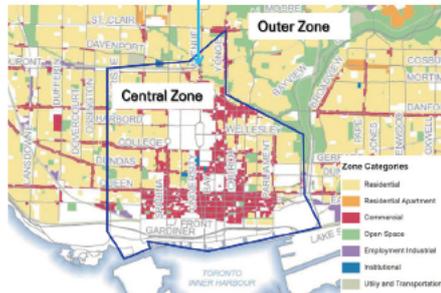
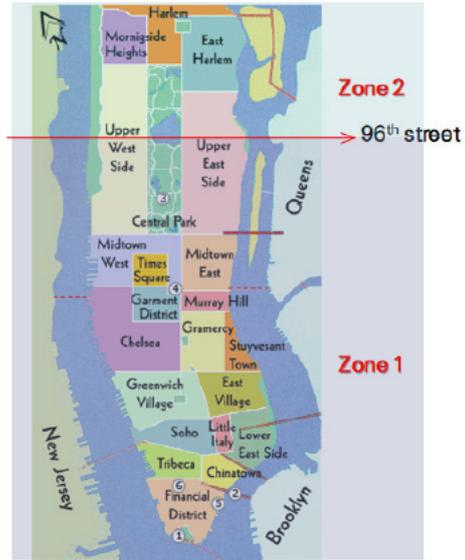


그림 6. 분석 도시별 점용료 구역 현황(상: 뉴욕, 중: 토론토, 하: 시드니)

Figure 6. Sidewalk cafe consent fee zones (top: NYC, middle: Toronto, bottom: Sydney)

Source: Yun (2019) requotation, City of Toronto (2017), City of Sydney (2016)

고, 이것이 가로 환경 정비 등 도시 관리의 예산으로 확보되어 활용되는 경제적 선순환을 가능하게 한다. 즉, 공공 공간의 사적 점용에 따른 민간차원에서 적정한 비용의 지불을 통해 민간은 점용료분에 해당하는 공간 사용권한을 획득하면서, 공공에게 재분배되는 수익을 제공하고 있음을 확인할 수 있다.

3. 소결

옥외영업공간 관리에 관한 뉴욕, 토론토, 시드니시 법·제도 비교분석을 통하여 공통적으로 확인되는 도시 가로환경 관리 원칙을 다섯 가지 차원으로 요약할 수 있었다.

첫째, 도시정부 차원의 관리 지침을 수립하여, 하위 도시 행정단위가 옥외영업공간 운영과 관리를 할 수 있는 기본 지침을 수립하고 있다는 점이다. 해당 조례와 가이드라인은 상위법 혹은 관련 법령이 함께 연동되고 있다는 점도 주목할 만하다. 뉴욕 노천카페 가이드는 뉴욕시 공중보건법, 행정법, 뉴욕시조례를 함께 검토되고 있으며, 토론토의 경우 토론토 시법(city law)과 온타리오 식품위생 규정, 시드니시의 경우 도로법, 지방자치법이 함께 검토되어 가이드가 제시되고 있었다.

한편, 국내 옥외영업제도는 '식품위생법'에 특례 규정으로 해당 자치구에서 타 법령과의 상충 여부를 검토하게끔 하고 있다는 것이 분석된 도시의 법·제도 위계와 규정상의 큰 차이점이라 할 수 있다. 허용지역과 설치 기준, 상위법과의 상충성 등 일련의 옥외영업공간운영 가이드를 자치구에게 재량 위임하는 현 규정은 기본적인 옥외영업공간 운영 목적과 공간관리 원칙이 없는 자치구 담당자가 상위법과의 연계검토와 상충성을 '알아서' 검토하기란 불가능하다고 볼 수 있다. 그래서 옥외영업을 전면 허용한다는 식약처, 기획재정부의 입장이 있어도 건축법, 도로법을 관할하는 국토교통부 등 상위 부처와 서울시와 같은 광역지자체에서 선제적으로 검토하지 않는 이상 도시 어메니티로서 옥외영업공간이 구현되는 것은 쉽지 않을 것으로 예상된다.

두 번째, 보도나 도로상의 점유를 통한 노천카페 운영을 허용하는 것인 만큼 공적 공간의 본래 기능은 담보하면서, 옥외영업이 제공하는 공공편익을 함께 도모한다고 볼 수 있다. 이는 옥외영업이 제공하는 공공 편익을 증진하고자 하는 정책적 목표와 운영 방향을 지니고 있다 하더라도 가로 환경은 기본적으로 '통행'이라는 이용자의 보행 활동을 보장해주어야 한다는 의미다. 관련 법제도에서 공통적으로 최소 보행폭과 보행로 확보에 관한 규정을 둔 것은 타협의 대상이 될 수 없는 물리적 가로 환경의 공공성이라 해석될 수 있다.

세 번째, 옥외영업공간 관리를 통해 가로의 공공 편익을 증진시키는데 기여해야 한다는 것이다. 공공 부문(정부 및 지자체)에서 보도와 도로 같은 국유 자산에 민간의 옥외영업을 허용하는 것은 그것이 공공 편익의 증진에 기여한다고 판단하는 데 기인한

다. 세 도시의 옥외영업공간 운영과 관리 지침에서 시설의 기준을 보다 상세화하고, 디자인 지침을 둔 것은 거리의 공공 편익적 기능을 제고한다는 기본 방향에 따른 것이라 볼 수 있다. 이러한 법·제도적 장치를 통해 옥외영업 시설물과 활동은 가로의 활력과 매력을 높이면서 도시가로의 사회성과 다양성을 높이는 공공 편익을 만들어내게 되는 것이다.

네 번째, 옥외공간에서 이루어는 영업행위 특성상 이에 따른 음식냄새, 매연, 소음, 불빛, 쓰레기 등의 공적 침해를 예방하기 위한 규정을 영업자 책무로서 의무적으로 포함하고 있다는 점이다. 공적 침해와 같은 부정적 외부 효과는 전통적으로 토지이용 계획이 필요한 주요한 이유 중의 하나로 언급된다.¹¹⁾ 허용위치 지정, 영업시간 규제 및 공해요소에 대한 규정은 옥외영업으로 인해 생활 방해받을 수 있는 주변 거주 환경의 정온함과 쾌적성을 유지하기 위한 지침이라 할 수 있다.

다섯 번째, 도시계획시설이자 국유제인 보도나 도로 공간에서 민간의 사적인 영업활동을 허용함에 따른 발생된 부가적 수익을 어떻게 배분하는가에 대한 공공 부문의 공간운영 관리 방식에 관한 관점을 확인할 수 있다. 분석된 해외 도시의 노천카페 법·제도에서는 공통적으로 '도로점용료'의 형태의 공간 사용료를 민간 영업자에게 지불하게끔 하고 있다. 이는 공공 공간을 점유하는 옥외영업에 따른 매출 증가분이 전적으로 민간에 귀속되지 않도록 하게 하면서, 공공에의 재분배로 연계되는 장치이다. 보도와 도로는 공공의 세금으로 정비 및 관리되는 도시계획시설이기 때문에 이 공간에서 발생된 옥외영업 수익의 일부는 공공부문의 재정으로 환수되어 가로 환경 정비 등 도시정부의 거리환경 사업예산으로 활용되는 사회경제적 선순환을 가능하게 한다.

V. 결론

1. 결론 및 정책적 제언

뉴욕, 토론토, 시드니시 옥외영업법제도 분석을 통하여 공통적으로 도출된 도시관리 방향은 시 정부 차원에서 공공성을 지향하는 목표와 이에 따른 운영 가이드를 제시하였다는 점이다. 이를 통해 민간의 보도 활용을 통한 가로 활성화와 최소 보행폭과 통행로 유지와 같은 공공 영역의 본연의 기능을 유지하는 방향으로 수립하였다는 점이다. 옥외영업공간 운영 및 관리 원칙으로서 부정적 외부효과 방지와 공공 편익 증진이 공존하는 가이드라인을 제안하고 있다. 부정적 외부효과 방지는 토지용도를 고려한 옥외영업 허용위치 지정 규정과 공적 공해에 관한 규제를 통해 확인할 수 있다. 도시 가로의 공공편익 증진은 옥외영업시설의 디자인 가이드를 제시하고, 보도점용료를 부과를 통하여 지역경제 선순환을 유도하는 방향으로 운영관리를 하고 있다는 점에서 이를 확인할 수 있다.

본 연구를 통하여 서울을 비롯한 한국 도시에서 확산되고 있는 옥외영업이 공중보건 차원의 '영업행위 및 식음료 위생'에 한정되는 문제가 아니라 도시 내 공지를 점용하는 '공간관리 수단'과 함께 보다 폭넓게 대응할 필요가 있다는 점에서 시사하는 바가 크다. 해외 도시의 노천카페 법·제도 분석으로 통하여 도출될 수 있는 시사점은 네 가지 차원에서 논의가 가능하다. 첫째, 도시 옥외영업공간에 대한 공공성을 인식하고 이를 뒷받침하는 정교한 법·제도를 정비하여 갖추고 있다는 점이다. 국내 옥외영업에 관한 법적 근거는 '식품위생법' 시행규칙 상 예외 조항으로 규정되어 있어서 옥외영업에 대한 도시 오픈 스페이스 관리 차원으로 접근할 수 있는 별도의 법적 근거는 마련되어 있지 않다고 볼 수 있다. 옥외영업을 식품위생관리의 대상을 넘어 도시 오픈스페이스의 공공성을 증진시키는 요소로서 접근하기 위해서는 옥외영업을 허용하는 목적, 허용위치, 시설 및 운영기준, 도로점용료 징수 등에 대한 구체화된 법·제도적 근거를 마련해야 할 것으로 보인다. 옥외영업을 도시관리 차원에서 다루기 위해서는 이의 근거 법령은 현 '식품위생법'보다는 국토 및 도시 관련법령에 마련하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

두 번째 시사점은 옥외영업에 대한 관리가 도시정부 주도로 이루어지고 있다는 점이다. 사례도시 노천카페 법·제도 조항의 내용을 보면 옥외영업의 허용위치, 시설유형, 시설 및 운영기준, 도로점용료 등에 대한 관할은 도시전체를 관할하는 시정부에 의해 수행되고 있었다. 이들 도시에서는 옥외영업이 도시전체의 도시 계획 및 공간 전략 연계되어 운영되고 있는데 반하여 한국 도시는 옥외영업 운영 방식을 근거법에서 자치구의 개별적인 재량 행위로 위임하고 있다. 이는 서울시와 같은 광역자치단체가 옥외영업 관리주체로서의 역할을 할 수 없는 법·제도 체계라 볼 수 있다. 다만, 자치구별 다양성과 자율성을 반영할 수 있다는 장점을 지니고 있으므로 도시전체 차원의 관리가 불가능한 한계를 극복할 수 있는 공간 운영 제도 방식에 관한 고민이 필요하다고 판단된다.

세 번째 시사점은 공적소유공간에 민간이 운영하는 옥외영업을 허용함에 있어 공·사 이익의 조화를 위한 기본 운영방향을 한국 도시차원에서 정립하고, 이에 따른 법 규정을 상세하게 마련하여 시행할 필요가 있다는 점이다. 분석된 사례도시의 노천카페 법·제도 규정으로 1) 공공 공간 본연의 기능 유지, 2) 부정적 외부효과 예방, 3) 가로의 공공 편익 증진, 4) 도로점용료 부과를 통한 영업수익의 공공 환원이라는 기본 운영 방향을 확인할 수 있다. 도시민의 옥외공간 수요를 충족시키면서도 가로의 활력과 경관을 증진시키는 방식으로 옥외영업공간은 조성되어야 하고, 이를 위해서는 상세한 옥외영업시설물의 디자인을 비롯한 설치, 운영에 관한 가이드라인이 적용될 필요가 있다. 그리고 공공용지의 사적인 점용과 이용에 대해 점용료를 부과함으로써 옥외영업에 따른 수익이 공공 재정에 환원토록 하여, 공익과 사익의 조화를

도모해야 한다는 시사점을 확인할 수 있다.

네 번째, 공공 공간을 점용하는 옥외영업공간에 대한 도로점용료 부과를 현실화할 수 있는 합리적인 산정 기준을 마련할 필요가 있을 것이다. 옥외영업공간의 도로점용료는 보도 및 도로의 사적인 이용에 대한 대가로써 부담하여 할 의무를 지닌다는 해외 도시 사례 법제도를 근거로 공감대를 형성할 필요가 있다. 이와 함께 점용 시설의 특성(지가, 비/성수기 차등화, 점용공간 면적 등)을 감안한 산정 방식의 현실화도 함께 검토될 필요가 있을 것이다.

2. 연구의 의의 및 한계

본 연구는 옥외영업공간 관리에 대한 해외 법·제도의 실증적 비교분석에 초점을 맞춘다는 점에서 다음과 같은 연구의의를 지닌다.

본 연구는 민간대지 내 옥외영업공간 운영문제에 초점을 맞춘 선행연구와 달리 공공소유공간에서의 민간 옥외영업 허용시 현실적으로 제기될 수 있는 도시 공공 공간의 관리 방향, 공·사 이익의 조화, 공공 공간 사용에 대한 공간 사용료 부담 방식 등 도시관리 문제를 이론적, 법리적 차원에서 새로운 과제으로써 논의를 시도했다는 점에서 의의를 지닌다. 또한, 옥외영업활동의 공익성에 주목한 기존 연구를 확대하여 부정적 외부효과에 대한 논의를 추가하면서 공공 공간의 사적 점용에 대한 담론과 관련 법제도 운영 방향을 검토했다는 측면에서 도시 공공 공간 연구로써 유용한 가치를 지닌다.

그러나 분석된 세 도시는 대체로 가로에 면해 건물이 배치되어 대지 내 공지 없이 보도에서 옥외영업이 이루어지는 공간을 대상으로 하였기 때문에, 한국의 주된 옥외영업공간의 대상이 되는 민간 대지 내 공지, 전면공지 등 사유지의 점용에 대한 직접적 대안을 제안하고 있지는 않다는 점에서 연구의 한계 또한 존재한다. 다만, 기존 미관지구 건축선 후퇴공간도 이제까지는 현 규정상 시설물 설치가 금지되고 있으나, 옥외 공간에 대한 시민 욕구의 증대, 옥외 공간 활용을 통한 가로의 활력 증대와 같은 현대 도시적 관점의 공익성을 비추어볼 때 전향적으로 활용하는 방식에 대한 검토가 필요할 것으로 예상된다. 또한, 옥외영업공간이 조성되면서 가로 활성화로 이어지는 물리적 요인(입면부 디자인, 데크/테라스, 자발적 유지관리를 통한 청결 유지 등)과 함께 공적 침해가 발생하는 요인(보행폭 축소, 소음, 매연 발생 등)은 유용한 시사점을 제공하며, 이를 제어하기 위한 관련부처의 공간관리 수단의 개입이 필요함을 주지할 필요가 있다.

보행전용거리를 비롯한 다양한 테마 거리의 조성, 도로 다이어트 사업에 따른 새로운 보도 환경의 적정한 활용, 지하철역을 비롯한 기차역 주변부 광장의 재정비, 점차 증가하고 있는 지자체 내 옥외영업 허용구역 지정 경향²⁾ 등은 도시 내 공공 공간에서의 옥외영업 운용을 위한 도시계획 및 관리차원에서 대비할 필요가 있음을 보여준다. 본 연구에서 제안하고 있는 옥외영업공간 운용

의 기본 방향은 도시 특성별로 선별적으로 적용할 수 있을 것이다. 이와 더불어 도시관리 차원에서 옥외영업공간 운용에 대한 관련제도와 가이드라인을 정비할 수 있는 근거법령과 관련 조례에 대한 재검토가 필요할 것이다.

- 주1. 윤윤정(2019)은 국내 카페화 확산 경향을 2011~2017년까지 약 7년간의 관련 뉴스보도, 신문기사를 참고하여 그 경향을 서술하고 있다. 특히, 영남일보 백경열(2013.8.13) 기자의 2013년 보도된 "에어컨보다 자연 바람" 노천카페도 대안, 동아일보 송충현(2019.11.14) 기자의 2019년 보도자료 "해외 노천카페처럼... 옥외영업 허용"을 통해 2013년에 비하여 옥외영업이 2019년에 보다 활발하게 운영되고 있는 한국적 현상을 목도할 수 있다. 또한, 황성경·김진아(2015)의 국내 카페의 확산과 상업입면 공간의 적극적 활용을 문화적 차원에서 해석한 연구가 등장하는 것도 이러한 맥락에서 이해 가능하다.
- 주2. 2020년 7월 기준, 서울시의 경우 25개 자치구 중 5개 자치구(서대문구, 서초구, 송파구, 중구, 종로구)에서 옥외영업이 허용되어 운영되고 있다.
- 주3. 최종고(1995)에 의하면 법학에서의 비교연구방법은 한 국가의 적합한 행정체제와 법령을 선택하는 데 있어 외국의 유사 법제를 검토하지 않을 수 없다고 언급한다. 각국의 제도를 비교검토하여 좋은 것을 채택하는 방식으로 국내 옥외영업 법제는 특례조써 운영되고 있기에 이를 보다 정례화하여 일반 법령하에서 적용하여 운영될 수 있게 하는 방안으로써 비교법제 연구는 도시 관리방안을 검토하는 합리적 연구방법의 하나가 된다.
- 주4. Oldenburg(1989)는 제3의 장소의 사례로 파리의 노천카페, 독일은 맥주 가든(beer garden), 영국은 펍(pub), 미국은 반스앤 노블스(Barns & Nobles) 서점을 언급한다.
- 주5. 하남 위례 및 고양시 스타필드, 서울시 은평구 롯데몰 등이 이에 해당한다.
- 주6. 시드니시 보도변 옥외영업은 outdoor dining 외에 footway dining, footway restaurant으로도 표현된다.
- 주7. Banerjee(2001)는 이러한 도시 오픈 스페이스를 invented street라고 명명하기도 한다.
- 주8. 각 도시의 옥외영업 제정 목적에 관한 내용은 뉴욕시 조닝 조례, 시드니시 옥외영업 가이드라인, 토론토시 노천카페 및 매대 운영 조례에 규정과 지침을 참고하여 작성하였다. 관련 자료리스트는 참고문헌 참조할 것.
- 주9. 뉴욕시 상업 지역은 C1-C4 Commercial Districts, C5-C8 Commercial Districts로 구분된다. (C는 commercial의 약자)
- 주10. M1 district는 Manufacturing 1 district를 의미한다.
- 주11. 토지 이용계획이 필요한 이유로 크게 두 가지 차원에서 언급되는데 하나는 토지자원의 효율적 이용과, 다른 하나는 외부 효과와 같은 파급효과를 긍정적인 것은 최대화하고, 부정적인 것은 최소화하는 노력으로 본다(강병기 외, 2008)
- 주12. 고양시의 경우 코로나19로 인해 지역경제활성화를 위하여 관광특구(킨텍스~웨스턴돔 일대)와 지구단위계획(신원마을 일대) 일부 지역에서 허용하던 옥외영업을 고양시 전역으로 확대하여 운영하고 있다(2020년 8월 28일 기준).

인용문헌
References

1. 강병기 외, 2008, Chapter.5 토지이용계획의 목표 설정, 대한국토도시계획학회, 서울: 보성각.

Kang, B.G., Chaper.5 Establishing Land Use Planning Objectives, Korea Planning Association, Seoul: Bo Sung Gak.

2. 박현신·박성진·김성보, 2014, "초고층 주상복합건축물의 저층부 디자인과 준공공 매개공간의 활용이 보행자 행태에 미치는 영향", 「도시설계」, 15(3): 73-89.

Pack, H.S., Pack, S.J., and Kim, S.B., 2014. "Modeling the Design Impacts of Quasi-Public Intermediate Zones on Pedestrian Activities around High-Rise Residential Complexes", *Urban Design*, 15(3): 73-89.

3. 백경열, 2013.8.13. "에어컨보다 자연바람" 노천카페도 대안, 영남일보.

Back, K. Y., 2013.8.13. "'the Natural Winds than Air Conditioner' Alternatives to Open-air Cafes", *YoungNamilbo*.

4. 송충현, 2019.11.14. "해외 노천카페처럼..옥외영업 허용", 동아일보.

Song, C.H., 2019.11.14. "Like an Open-air Cafe..Outdoor Business Permit", *DongAilbo*.

5. 심은주, 2010, "현대의 공간개념과 디자인 변화에 따른 다학제적 교육특성에 관한 연구", 「디지털디자인학연구」, 10(4): 413-421.

Sim, E.J., 2010. "Characteristics of Multidisciplinary Education Approaches according to Changes in Modern Space Concepts and Designs", *Digital Design Research*, 10(4): 413-421.

6. 심은주, 2011. "현대 도시 공간디자인에 나타나는 영역의 융합 유형 및 특성", 「디자인학연구」, 24(2): 47-56.

Sim, E.J., 2011. "Types and Characteristics of Territorial Convergence in Modern Urban Space Designs", *Design Research*, 24(2): 47-56.

7. 여혜진·한광야, 2010. "건물전면공간 디자인을 통한 보행활성화 전략", 「SDI정책리포트, 서울연구원」, 77: 1-19.

Yeo, H.J. and Han, G.Y., 2010. "Walking-Friendly Strategy by Designing Building Frontage Space", *Policy Report of Seoul Development Institute, Seoul Institute*, 77: 1-19.

8. 오성훈·진현영, 2012. 「상업가로 활성화를 위한 도시설계 방안 연구: 건축물과 가로의 연결공간을 중심으로」, 건축도시공간연구소.

Oh, S.H. and Jin, H.Y., 2012. *Urban Design for Vibrant Commercial Streets: Value of Spatial Linkage between Building and Street*, Architecture & Urban Research Institute.

9. 윤윤정, 2016. "사회적 변화에 따른 식음료 점포의 건물전면공간 기능에 관한 고찰: 공공 및 사회적 기능 확대를 중심으로", 「한국 도시설계학회 추계학술대회논문집」, 305-311.

Yun, Y.J., 2016. "Exploring Building Frontage Space's Functions Resulted from Social Change on Urban Streets: Focused on Public and Social Supportive Roles", *Urban Design Institute of Korea Autumn Conference Paper*, 305-311.

10. 윤윤정, 2019. "도시 옥외 영업공간 운용의 기본 원칙 정립을 위한 해외 제도 연구: 뉴욕, 파리 토론토를 중심으로", 서울대학교 박사학위 논문.

Yun, Y.j., 2019. "A Case study on Key Principles of Urban Outdoor Commercial Space Management System: Focused on Sidewalk Cafe Regulations of NYC, Paris and Toronto", Ph.D. Dissertation Seoul National University.

11. 이상목·김도년, 2009. "도시공공환경의 계획요소으로써 건물전면 공간에 관한 연구: 국내 테헤란로와 국의 동경 마루노우치 나가도리 건물전면공간 사례를 중심으로", 「대한건축학회논문집 계획계」, 25(8): 123-134.

- Lee, S.M. and Kim, D.N., 2009. "A Study on Frontage Space of Building as a Design Element of Urban Public Environment -Focused on Theheran Street & Marunouchi Nakado-ri Frontage Space of Building-", *Architectural Research*, 25(8): 123-134.
12. 이상훈·정운남·김세용, 2011. "건물전면공간의 이용현황 및 만족도 분석에 관한 연구: 서울시 종로구, 중구 일대를 중심으로", 「한국도시설계학회 춘계학술발표대회 논문집」, 91-103.
Lee, S.H., Jeong, Y.N., and Kim, S.Y., 2011. "A Study on the Analysis of Utilization and Satisfaction of the Front Spaces of Buildings - Focused on Jongno-gu and Jung-gu in Seoul", *2011 Spring Conference Urban Design Institute of Korea*, *Urban Design Institute of Korea (UDIK)*, 91-103.
13. 이성창·박현찬, 2012. "건물전면 옥외영업 가이드라인 수립 연구", 서울연구원.
Lee, S.C. and Pack, H.C., 2012. "A Study on Establishment of the Open Cafe Guideline of Frontage of Building", The Seoul Institute.
14. 임유경·오성훈·임강륜, 2014. "상업가로변 건축물 저층부 및 전면공간의 합리적 이용을 위한 제도 개선 연구: 일반주거지역 내 상업화 지역을 중심으로", 건축도시공간연구소.
Im, Y.H., O, S.H., and Im, K.R., 2014. "Reforming Planning Regulations of Neighborhood Commercial Street: Measures for Management of the Street Frontage", *Architecture & Urban Research Institute*.
15. 장윤배·이수진·이주아, 2015. "경기도 상업특화거리 특성과 활성화 방안", 경기개발연구원.
Jang, Y.B., Lee, S.J. and Lee, J.A., 2015. "Promoting Policy Specialized Commercial Districts in Gyeonggi-Do", *Gyeong-gi Research Institute*.
16. 전무형·김도년·손세형, 2014. "가로활성화를 위한 노천카페거리 디자인가이드라인에 관한 연구: 뉴욕, 뉴캐슬, 시드니 가이드라인을 중심으로", 「도시설계」, 15(3): 91-106.
Jeon, M.H., Kim, D.N., and Son, S.H., 2014. "Walkside Cafe Street Design Guideline For Street Revitalization - Focusing on Guidelines of New York, New Castle and Sydney", *Urban Design*, 15(3): 91-106.
17. 최종고, 1995. "법학의 비교연구방법", 「비교문화연구」, 2: 143-166.
Ch, J.G., 1995. "Comparative Methodology in the Studies of Law", *Journal of Institute of Cultural Studies*, 2: 143-166.
18. 황성경·김진아, 2015. "국내 카페 파사드에서 읽어낸 문화적 의미", 「도시인문학 연구」, 7(2): 107-133.
Hwang, S.G. and Kim, J.N., 2015. "The Cultural Meaning of Korean Cafe Facades", *Studies in Urban Humanities*, 7(2): 107-133.
19. Aelbrecht, P.L.S., 2009. "How Can Urban Design Bring Strangers Together?", *Design Principles and Practices: An International Journal*, 3(4): 191-206.
20. Aelbrecht, P.S., 2010. "Rethinking Urban Design for a Changing Public Life", *Journal of Place Management and Development*, 3(2): 113-129.
21. Banerjee T., 2001. "The Future of Public Space: Beyond Invented Streets and Reinvented Places", *Journal of the American Planning Association*, 67(1): 9-24.
22. City of Toronto, 2017. "Toronto Sidewalk Cafe Manual".
23. Franck, K.A., 2005, "Food for the City, Food in the City", *Architectural Design*, 75(3): 35-42.
24. Gehl, J., 1987. "Life between Buildings: Using Public Space", translated by Koch Van Nostrand, Reinhold, New York.
25. Goffman, 1963. *Behavior in Public Place*, New York: The Free Press.
26. Harmonized Bylaw and Fees for Sidewalk cafes, Parklets and Marketing, Displays, Report for Action, JC 1.1 (2017.11.24.).
27. Jacobs, J. 1961. *The Death and life of Great American Cities*, USA: Knopf Doubleday Publishing Group.
28. Mehta, V., 2007. "Lively Streets: Determining Environmental Characteristics to Support Social Behavior", *Journal of Planning Education and Research*, 27(2): 165-187.
29. Mehta, V., 2009. "Look Closely and You Will Hear: Urban Design and Social Interaction on Streets", *Journal of Urban Design*, 14(1): 29-64.
30. Montgomery, J., 1997. "Cafe Culture and the City: The Role of Pavement cafes in Urban Public Social Life", *Journal of Urban Design*, 2(1): 83-102.
31. Oldenburg, R., 1989. *The Great Good Place*, MA: Da Capo Press.
32. Oosterman, J., 1992. "Welcome to the Dome, Play and Entertainment in Urban Public Space: The Example of the Sidewalk Cafe", *Built Environment*, 18(2): 155-164.
33. Pine, B.J., Pine J., and Gilmore, J.H., 1999. *The Experience Economy: Work is Theatre & Every Business a Stage*, Boston, MA: Harvard Business School Press.
34. Whyte, W., 1980. *The Social Life of Small Urban Spaces*, Washington, DC: The Conservation Foundation.

Date Received 2020-07-27
Date Reviewed 2020-08-25
Date Accepted 2020-08-25
Date Revised 2020-09-03
Final Received 2020-09-03