OOH광고학연구 : 제14권 4호 (2017)
Journal of OOH Advertising Research, Vol.14, No.4 (2017)
pp.29-49

# 영국과 런던 피카딜리 서커스 일대의 옥외광고물 관리 체계 연구

이승지*/ 인천가톨릭대학교 환경디자인학과 교수

우리나라의 첫번째 옥외광고물 자유표시구역이 지정되고 곧 운영이 시작될 예정이다. 이러한 자유표시구역의 성공적인 정착과 발전을 위하여 대표적인 해외사례로 언급되는 런던 피카딜리 서커스 일대의 옥외광고물 관리수단을 검토하고자 한다. 본 연구는 영국의 도시계획 체계 속에 포함된 옥외광고물 관련 법과 계획을 구분하고 수립 주체에 따른 단계별로 그 내용을 추적하여 제시하고 궁극적으로 피카딜리 서커스의 옥외광고물 관리수단을 분석하고 시사점을 제시하는 것을 목적으로 한다. 옥외광고물 관련 내용이 수록되어 있는 법은, 상위법으로서 「도시·농촌계획법 1990」과 하위법으로서「도시·농촌계획(광고물 규제) 규칙 2007」이 제정되어 있다. 계획은 국가(NPPF)-광역(RSS)-지방(LDF)의 각 위계별로 수립되어 다층적인 구조를 형성한다. 피카딜리 서커스가 위치하는 광역런던 내 시티오브웨스트민스터에는 LDF로서 통합개발계획(UDP)와 웨스터민스터시계획이 수립되어 있다. 각 위계별 도시계획 속에 광고물 관련 내용이 포함되어 있는 반면 계획보완서들은 분야별로 수립되기 때문에 옥외광고물에 대한 가이드라인들이 별도로 마련되어 있다. 피카딜리 서커스에 적용되는 옥외광고물 관리수단은 별도의 세부기준이 마련되어 있다기 보다는, 기존 국가와 지방정부 차원에서 수립된 관리체계의 기준들을 피카딜리 서커스는 지역적 특수성을 인정하여 예외적으로 적용하지 않는다는 내용으로 귀결된다. 우리나라의 옥외광고물 자유표시구역에 대한 시사점은 첫째, 도시계획과 유기적으로 연계되어야 하며, 둘째, 도시문화 형성에 기여하여야 하며, 셋째, 원칙을 지키는 실행력을 확보하여야 한다. 피카딜리 서커스와 같이 해당 지역의 특수성에 대하여 사회적인 공감대를 형성하고, 이 외의 지역에 대한 관리를 더욱 강화함으로써, 자유표시구역의 정체성을 확보할 필요가 있다.

키워드 : 피카딜리 서커스, 옥외광고물 자유표시구역, 영국 옥외광고물 관리체계, 옥외광고물법과 계획

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

2016년 1월 6일 개정된「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」(이하 옥외광고물법)이 2016년 7월 7일부터 시행에 들어갔다. 개정된 옥외광고물법은 옥외광고산업의 지원 강화를 강조하고 있으며 대표적 정책으로서 옥외광고물 자유표시구역 제도 도입을 들 수 있다. 옥외광고물 자유표시구역은 옥외광고물 등이 설치되는 공간의 특성 및 환경을 고려하여 다양한 옥외광고물 등을 설치·표시함으로써 옥외광고산업을 진흥하기 위한 구역이다 (국가법령정보센터 www.law.go.kr). 법률의 시행 이후 2016년 12월 1일 삼성동 무역센

* seungji@iccu.ac.kr

터 일대가 우리나라 최초 옥외광고물 자유표시구역으로 지정되었다. 무역센터 옥외광고 자유표시구역 운영위원회는 2017년 11월 코엑스 아티움과 동문(크라운)에 대형 광고물 설치를 시작으로, 2023년에 이르기까지 단계적인 설치 계획을 발표하였다(한국무역협회, 2017).

옥외광고물 자유표시구역이 개정된 법률에 포함되기 까지 오랜 기간 동안 필요성과 타당성 등에 대한 다양한 논의들이 진행되었고, 벤치마킹 대상으로서 해외 사례들이 제시되어 왔다. 하지만 제시된 해외 사례들은 옥외광고물이 자유롭게 설치되어 있는 현상에 초점이 맞추어져 있고, 옥외광고물이 자유롭게 설치되어 있는 해당 지역의 지역적 특성과 관리 체계 등에 대한 구체적인 내용이 간과되어 온 경향이 있다. 자유표시구역이 지정되었고 곧 운영에 들어갈 현 시점에서 이제는 해외 사례의 구체적인 내용을 고찰하고 시사점을 도출하여 관리 및 운영에 적용할 필요가 있다. 특히 옥외광고물 관리가 잘 이루어지지 않는 우리나라의 상황에서 해외사례의 구체적인 관리 체계와 내용을 고찰하는 연구는 그 필요성과 의의를 가진다.

옥외광고물 자유표시구역의 대표적 해외 사례로 뉴욕 타임스퀘어와 런던 피카딜리 서커스가 항상 언급된다. 뉴욕 타임스퀘어와 관련된 규정과 관리 방안 등은 선행 연구에서 체계적으로 제시된 측면이 있는 반면, 런던 피카딜리 서커스에 대해서는 연구가 미흡하다. 다수의 문헌에서 영국과 런던, 그리고 피카딜리 서커스의 옥외광고물과 관련된 규정들을 소개는 하고 있지만, 법과 제도의 체계가 설명되지 않은 채 단편적인 내용들만 제시되어 혼란을 야기하는 한계를 가진다. 또한 런던 피카딜리 서커스는 옥외광고물이 자유롭게 표시되어 있는 구역으로서의 특징 보다 역사적으로 불법광고물의 철거와 옥외광고물의 무분별한 확산을 방지하기 위한 관리에 초점이 맞추어져 왔음이 간과되어 왔다.

우리나라는 옥외광고물법이 단독으로 존재하지만, 영국은 도시계획법에 포함되어 있을 뿐만 아니라, 법, 계획, 가이드라인 등 다수의 관리수단이 다층적으로 존재한다. 따라서 영국의 옥외광고물 관련 법과 제도는 도시계획 관련 법과 제도, 그리고 지역적 특성을 고려한 체계 속에서 분석될 필요가 있다. 따라서 본 연구의 목적은 도시계획 체계 속에 옥외광고물 관련 법과 계획을 구분하고 수립 주체에 따른 단계별로 그 내용을 추적하여 피카딜리 서커스의 옥외광고물 관리수단을 분석하고자 한다. 이를 통하여 우리나라 옥외광고물 자유표시구역이 본격적으로 시행되는 과정에서 필요한 시사점을 제안하고자 한다.

## 2. 선행연구 분석

영국, 런던, 또는 피카딜리 서커스의 옥외광고물 관련 규정을 직접적으로 연구 대상으로 하는 연구는 전무하다. 다만 권수미(2010)는 옥외광고물 허가를 완화해주는 특례에 대하여 한국, 미국, 그리고 영국 법규의 비교 연구를 하는 과정에서 영국의 옥외광고물법을 검토한 바 있다. 허가완화 특례 대상으로서 인허가 대상 광고물을 검토하고 시사점을 도출하였다. 따라서, 영국의 옥외광고물법에 대한 체계적 설명보다는, 잉글랜드(England)에서 작성한 광고물 가이드라인(Outdoor advertisements and signs: a guide for advertisers) (Department for Communities

and Local Government, 2007)을 활용하여 허가 완화 대상에 대한 구체적 고찰을 제시하였다.

이 외에 연구보고서 및 단행본에서 영국, 런던, 피카딜리 서커스에 대한 관련 규정을 해외 사례 조사의 일환으로 소개하고 있다. 한국옥외광고센터(2013)는 자유표시구역 추진을 위한 국외 사례로서 런던 피카딜리 서커스를 검토하였는데, 그 과정에서 잉글랜드의 규제체계, 옥외광고의 검토 절차, 조명광고와 관련된 각론, 그리고 피카딜리 서커스 조명 광고 규제의 내용을 제시하였다. 이 선행연구는 미국연방도로청에서 해외 옥외광고 관리제도를 비교 검토 하는 과정에서 정리한 영국의 법제도를 참고하여(Federal Highway Administration, 2011) 서술하였다. 또한, 한국옥외광고센터에서 매년 발행하는 '옥외광고 해외통신원 연간활동보고서' 역시 특정 주제별로 접근하다 보니 전체적인 법제도에 대한 설명이 부족한 실정이다.

위와 같이 선행연구들은 주로 법과 제도의 내용적인 측면을 정리해 놓은 가이드라인 등을 활용하였기 때문에 체계와 적용에 대한 설명은 미흡하다. 영국 옥외광고물의 법과 제도, 관리는 도시계획제도 속에서 운용되는데, 영국의 도시계획법과 제도의 체계가 복잡하고 계속적으로 업그레이드 됨에 따라 제도의 명칭 등이 바뀌는 경향으로 인하여, 체계에 대한 이해 없이는 혼란이 가중된다. 실제로 일부 문헌에서는 오류가 발견되기도 한다. 예를 들어 연합왕국(United Kingdom)으로 구성된 영국은 네 개의 나라(잉글랜드, 스코트랜드, 북아일랜드, 웨일스)별로 법과 제도가 차이가 있는데 특정 나라에만 적용되는 법을 영국 전체의 법으로 해석한다던지, 또는 가이드라인 성격의 계획지침서를 법규로 서술한다던지의 문제점 등이 발견된다. 따라서, 본 연구는 영국의 도시계획법과 제도의 체계 속에서 옥외광고물 관련 규정과 피카딜리 서커스에 적용되는 규정을 분석함으로써 선행 연구와 차별성을 가진다.

## II. 영국의 옥외광고물 관리수단

2장은 우선적으로 영국의 옥외광고물 관리수단으로서 법과 계획을 각 분석한다. 계획은 특정 도시 및 자치구를 대상으로 수립되므로 분석을 위하여 본 연구 대상지에 해당하는 피카딜리 서커스가 위치하는 도시 및 자치구의 계획을 검토한다.

우리나라는 옥외광고물 관련하여 별도의 법과 관리체계를 구축하고 있는 반면, 영국은 도시계획 체계 속에서 관리되기 때문에 이에 대한 이해가 필요하다. 영국의 도시계획 체계는 크게 법과 계획으로 구분할 수 있다. 국가는 관련법을 제정하고 이를 기반으로 국가 전체의 방향성을 제시하는 지침서 성격의 기본계획을 수립한다. 각 지방정부는 국가의 기본계획을 기반으로 법정계획을 수립하여 법적 구속력을 가지는 실행력을 확보한다. 즉 지방정부는 별도의 조례 없이 계획을 통하여 제도적 장치를 구축하고 있다. 이 외에도 다양한 비법정계획으로서 가이드라인 및 지침서들을 통하여 체계를 보완한다.

### 1. 법

영국의 법 체계는 의회법인 'Act'를 상위법으로 하여 각 지방 의회 법률이 제정되며 하위법

(secondary legislation)으로서 각 부의 장관이 의회의 승인을 거쳐 정하는 령(Orders), 규칙(Regulations) 등이 있다 (건축도시공간연구소, 2012, p.6). 광고물 관련법의 체계 역시 상위법과 하위법으로 구분된다. 상위법은「도시 • 농촌계획법(Town and Country Planning Act 1990)」이며, 하위법은 「도시 • 농촌계획(광고물 규제) 규칙(Town and Country Plannning (Control of Advertisements) Regulations) 2007」이 제정되어 있다.[1)]

영국은 연합왕국(United Kingdom of Great Britain and Northern Island)으로서, 잉글랜드, 스코트랜드, 북아일랜드, 웨일스 네 나라로 구성된다. 네 개의 나라가 개별적 의회를 운영하고 있는 영국의 특성에 따라 법과 제도는 나라별로 차이가 있다. 본 연구는 런던 피카딜리 서커스를 중심으로 진행되므로 런던이 위치하는 잉글랜드를 기준으로 분석을 진행한다.[2)]

### 1) 상위법 : 도시 • 농촌계획법

영국 옥외광고물법은 「도시 • 농촌계획법(Town and Country Planning Act 1990)」의 체계 속에 포함되어 있다. 영국은 오래 전부터 경제발전과 환경보호라는 두 가지 가치 사이의 균형을 유지하고자 토지 이용에 대한 체계적인 규범을 정립하고자 하는 노력을 기울여 왔다 (한국법제연구원, 2008a, p.20). 이를 위한 영국 도시계획법 체계의 근간을 이루는 것이 도시 • 농촌계획법으로, 1954년에 최초로 제정되어, 1959년, 1972년, 1985년에 개정되었다가 1990년 다시 현재의 체계로 제정되었다. 이 법의 핵심 내용은 도시 • 농촌계획에 관한 중앙정부와 지방계획당국의 역할분배, 개발계획에 대한 승인제도를 통한 규제시스템, 개발승인에 관련한 보상, 정부와 지방계획당국의 강제집행 등이다 (한국법제연구원, 2008a, p.21). 이에 근거하여, 지방자치단체가 지방계획당국(local planning authority)이 되어 다양한 계획을 수립하고 개발을 규제하게 된다. 중앙정부는 지방자치단체가 수립한 다양한 계획들을 승인하고, 한편으로는 지방계획당국의 결정에 이의를 제기하는 청원을 처리하는 일을 담당하는 것으로 업무체계가 분담되어 정착되었다.

옥외광고물 관련 규정은 '제8부 특별관리'에 포함되어 있으며, 그 중 제3장이 광고물에 해당되는 내용이다. 도시 • 농촌계획법은 최상위법이므로, 광고물의 표시를 규제하는 목적으로서 '어메니티(amenity)'와 '공공의 안전'을 제시하고, 광고물 관리를 위한 기본틀을 구축하였다. 최상위법에서 제공하는 이러한 광고물 표시 규제의 목적으로서 어메니티와 공공의 안전은 이후 하위법과 계획에서 수립하는 구체적인 규제 내용들의 근거가 되므로 매우 중요하다.

위에서 언급한 것처럼 도시 • 농촌계획법이 중앙정부와 지방계획당국의 역할구분에 초점이 맞추어져 있으므로, 광고물 관련 규정에서도 역시 관련 내

1) 광고물 관련하여 새로운 매체와 표현방법 등이 등장함에 따라 디지털 디스플레이 및 빛공해 등 기존의 법으로 대응할 수 없는 문제들이 발생한다. 이를 위해 「청정근린 • 환경법 (Clean Neighborhoods and Environment Act 2005」 등과 같이 새로운 법이 제정되지만, 광고물 관련 내용은 위의 광고물을 대상으로 하는 법에 포함되어 개정되는 과정을 거친다. 따라서 일부 선행연구에서 새롭게 제정되는 법을 명시하고 이에 따라 광고물이 관리된다고 서술하는 부분은 오류로 판단된다.

2) 예를 들어, 옥외광고물 관련 내용이 포함되어 있는 도시계획법은 다음과 같이 각 나라별로 차이가 있다.
- 잉글랜드 : 1990년 도시 • 농촌계획법 (Town and Country Planning Act 1990)
- 스코트랜드 : 1997년 스코트랜드 도시 • 농촌계획법 (Town and Country Planning (Scotland) Act 1997)
- 북아일랜드 : 2011년 북아일랜드 계획법 (Planning Act (Nothern Ireland) 2011)
- 웨일스 : 1990년 도시 • 농촌계획법 (Town and Country Planning Act 1990) (잉글랜드와 동일).

용 중심으로 총 3편 6조로 간단하게 구성된다. 광고물 표시를 규제하는 규칙을 제정할 수 있도록 근거를 제시하였고, 광고물 규제에 대한 권한을 지방계획당국에 부여하고 벌금 등을 통하여 규정을 강제할 수 있는 권한을 구축하는 등의 내용이 포함되어 있다.

### 2) 하위법 : 도시 • 농촌계획 (광고물 규제) 규칙

도시 • 농촌계획법을 모법으로 그 하위법으로서 「도시 • 농촌계획(광고물 규제) 규칙(Town and Country Planning (Control of Advertisements) Regulations) 2007」에서 광고물의 관리기준에 대한 구체적 내용을 제시한다. 총 5편(part) 32조(regulation) 5부칙(schedule)으로 구성된다. 중앙정부에서 제정한 이 규칙은 대원칙적인 내용들로 제한된다. 제1부 일반사항, 제2부 인가, 제3부 허가, 제4부 특별 규제 지역, 제5부 기타로 구성된다.

제1부 일반사항의 주요내용은 지방계획당국의 권한을 명시하고, 인허가의 종류와 광고물 규제의 목적으로 제시된 어메니티와 공공의 안전에 대한 해석이다. 어메니티와 공공의 안전은 광고물 규제의 근거가 되므로 이에 대한 자의적인 해석 등의 오류를 방지하기 위하여 개념적인 설명을 제시한다. 옥외광고물의 승인은 세 가지 종류가 있다.[3] 각 대상 광고물 및 지켜야 하는 규정들은 부칙에 자세히 제시되어 있다.

1) 인허가와 관련 없는, 지방계획당국의 직접적 규제가 배제되는 광고물

2) 인가(Deemed Consent) : 기준들을 준수할 경우, 허가가 필요하지 않은 광고물

3) 허가(Express Consent) : 명시적인 허가가 필요한 광고물

제 2부는 인가 대상 광고물 등 인가에 대한 사항으로 구성된다. 허가를 득하지 않는 인가인 만큼, 장관(Secretary of State)의 지시로 인가를 제한할 수 있는 경우와 지방계획당국이 어메니티와 공공의 안전이 저해된다고 판단되면 인가 중지 명령을 내릴 수 있는 경우 등 예외적인 경우에 대해 제시되어 있다. 부칙 3에 인가 대상 광고물과 기준들이 자세히 제시된다.

제3부는 허가에 대한 사항으로 구성된다. 허가는 위 승인의 종류 중 1번에 포함되지 않고, 2번 인가 대상에 포함되는데 제시된 기준을 준수하지 않을 경우와 또는 그 외 유형의 광고물들이 대상이다. 허가는 설치하고자 하는 광고물과 관련된 신청서와 서류를 작성하여 접수하고 이를 지방계획당국이 검토하고 설치여부를 최종적으로 승인하는 과정을 거친다. 따라서, 허가 신청서 접수 절차와 신청서를 수령한 이후 지방계획당국의 절차, 의무사항, 관련 부서의 자문, 결정사항의 통지, 그리고 항소 등이 제시되어 있다.

제4부는 특별 규제 지역의 지정 및 규제 사항에 관한 사항들이 제시된다. 특별 규제 지역은 보전지역(conservation area), 실험적인 지역, 특별한 규제를 위한 지역에 지정 가능하다. 특별 규제 지역의 지정 및 관리는 지방계획당국에 의해 이루어지지만, 지정은 장관의 승인을 필요로 한다.

제5부는 기타사항으로 전자문서, 불법 광고물 철거에 따른 비용의 상환, 신청서의 접수, 벌금 등의

3) '인가'는 '제삼자의 법률 행위를 보충하여 그 효력을 완성하는 일'이며, '허가'는 '법령에 의하여 일반적으로 금지되어 있는 행위를 행정 기관이 특정한 경우에 해제하고 적법하게 이를 행할 수 있게 하는 일'로 각 정의된다 (네이버 국어사전. dic.naver.com). 인가와 허가는 모두 법정행위를 의미하며 실제로는 인허가로 통칭되어 사용되거나 혼용되고 있지만, 그 의미는 위와 같이 차이가 있다. 즉, 인가는 관의 개입 없이 조건과 절차만 갖추면 승인하는 경우를, 허가는 관이 승인 여부를 결정하는 경우이다. 본 연구에서는 이러한 의미에 부합하게 Deemed Consent를 인가로, Express Consent를 허가로 번역한다.

내용이 포함된다. 부칙은 우리나라의 별표와 같은 성격으로 승인의 유형별로 광고물의 종류와 조건들이 명시되어 있고, 그 외 특별 규제 지역의 지정 과정 등이 제시된다.

## 2. 계획

영국의 도시계획 체계는 국토, 광역지역, 지방 등 계획이 미치는 공간적 범위에 따른 계층적인 구조를 이루고 있다. 또한 수립된 계획은 해당 내용을 이해하기 쉽도록 정리한 계획보완서를 통하여 보완된다. 도시계획이 제도적으로 변화하는 과정 속에서 이전에 수립된 계획이 완전히 대체되지 않고 공존하고 있기 때문에 혼란이 야기되는데, 본 연구에서 이를 추적하여 제시함으로써 정리하고자 한다.

상위단계로서 중앙정부 차원에서 국가 차원의 지침에 해당하는 '국가정책계획프레임(National Planning Policy Framework : NPPF)'을 수립함으로써, 계획체계의 운용 원칙과 지방정부가 수립하는 개발계획의 방향을 제시한다. 이를 바탕으로 중간 및 하위단계로서 지역별로 수립되는 개발계획이 정책을 집행하는 영국 도시계획의 중심이라고 할 수 있다. 계획보완서로서 '계획실무안내서(Planning Practice Guidance : PPG)'가 수립되는데, 옥외광고물에 대해서는 온라인에서 제공되는 계획실무안내서와 '옥외광고물과 사인 : 광고주들을 위한 안내 (Outdoor advertisements and signs: a guide for advertisers)'이 각 수립되었다.

중간단계인 광역지역 차원에서는 '지역공간전략(Regional Spatial Strategies : RSS)'이 수립된다. 피카딜리 서커스는 광역런던(Greater London)에 위치하는데 광역런던은 RSS를 공간개발전략 (Spatial Development Strategy : SDS)으로 명명하고, '런던계획(The London Plan)'을 수립하였다. '런던계획'에는 옥외광고물 관련 별도의 내용이 없으므로 본 연구의 대상에서 제외된다.

하위단계인 지방(기초지자체) 차원에서는 '지방개발프레임(Local Development Framework : LDF)'이 수립된다. 피카딜리 서커스는 시티오브웨스트민스터(City of Westminster)에 위치하고, LDF로서 '통합개발계획(Unitary Development Plan : UDP)'과 '웨스터민스터시계획(the Westminster's City Plan)'이 수립되어 있다. 이러한 지방에서 수립되는 계획들은 법정계획으로서 법적 구속력을 가지며 지방계획당국의 관리의 기준이 된다. 계획보완서로서 계획보완문서(Supplementary Planning Documents : SPD)가 수립되는데, 옥외광고물에 대해서는 '광고물 디자인 가이드라인 (Advertisment Design Guidelines (1992))'과 '상점 전면부, 블라인드, 그리고 사인 (Shopfronts, Blinds, and Signs (1993))'이 각 수립되어 있다. 이를 정리하면 표1과 같다.

〈표1〉 영국의 도시계획 체계 및 단계별 수립 현황

| 단계 | 계획 | | 계획보완서 | |
|---|---|---|---|---|
| | 유형 | (연구 대상 지역의) 계획서 | 유형 | (옥외광고물 관련) 계획보완서 |
| 국가 | 국가정책 계획프레임 NPPF | – | 계획실무 안내서 PPG | - 온라인 계획실무안내서<br>- 옥외광고물과 사인 : 광고주들을 위한 안내 |
| 광역 | 지역공간전략 RSS | - 런던계획 | – | – |
| 지방 | 지방개발 프레임 LDF | - 통합개발계획<br>- 웨스터민스터 시계획 | 계획보완 문서 SPD | - 광고물 디자인 가이드라인<br>- 상점 전면부, 블라인드, 그리고 사인 |

### 1) 국가 차원

#### ① 계획 : 국가계획정책프레임 (NPPF)

영국은 중앙정부에서 수립하는 계획의 방침서가 국토 전체를 종합적으로 관리하는 제도적 장치로서 도시 및 지역계획의 기본 틀을 형성한다고 볼 수 있다. 이러한 중앙정부 차원의 방침서는 2000년 이후 두 번의 큰 변화를 겪었다.

중앙정부 차원의 분야별 계획 방침서로서 2004년 이전까지 계획정책지침(Planning Policy Guidances : PPGs)이 수립되어 있었고[4], 2004년에 제도개정을 통하여 계획정책문서(Planning Policy Statements : PPSs)로 변경되었다. PPG는 비법정계획이며 임의의 정책지침이었으나, PPS는 비법정계획이라는 성격은 유사하지만, 지방정부에 대하여 배려의무를 강하게 요구하는 '고려사항(Material Consideration)'을 담고 있는 명령서라는 점이 다르다 (서울시정개발연구원, 2009, p.45). 이 때 기존 PPGs가 단계적으로 PPSs로 대체되었는데, 'PPG 19 옥외광고물 규제(Outdoor Advertisement Control)'는 대체되지 않고 유지되었다. 즉, 옥외광고물 관련해서는 PPS는 존재하지 않고, PPG가 계속 적용되어 왔다. PPG는 중앙정부가 수립하여 지방정부에 제시하는 계획정책의 지침서인 만큼, 법에서 명시하는 규정들을 지방정부들이 어떻게 정책적으로 적용해야 하는지에 대하여 상세하게 설명되어 있다. 예를 들어, 지방정부에서 광고물 디자인 가이드라인들을 수립하는데, 국가 경제적인 측면에서 광고물의 중요성을 인지하고, 가이드라인의 내용들이 너무 구체적이어서 디자인 또는 새로운 기술들이 너무 구속되지 않도록 할 것을 명시하고 있다.

2012년 영국의 도시정책은 큰 변화를 겪게 되는데, 기존의 하향식 계획체계에서 상향식 계획체계로의 전환을 전제로, 지역 공동체를 계획수립과 시행의 주체로 강조하는 것이다. 중앙정부의 하향식 지침에 해당하는 PPS와 PPG를 없애고, 최소한의 원칙들에 해당하는 국가계획정책프레임(National Planning Policy Framework : NPPF)이 도입되었다. 기존 계획정책문서들이 25가지 항목들에 대하여 대략 1300페이지 남짓에 이르렀다면, NPPF는 13가지 항목들에 대하여 65페이지 분량으로 통합되고 간략하게 정리되었다 (국토교통부, 2016, pp.36-42).

광고물 관련한 내용은 '7.좋은 디자인에 대한 요구'의 항목 내에 두 개의 조항으로 간단하게 정리되었다. 즉, PPG에서와 같이 별도의 항목으로 구분되지 않고 좋은 디자인이라는 큰 카테고리에 포함되었으며, 지방계획당국이 옥외광고물을 규제를 행할 수 있는 제한적인 상황에 대한 내용으로 구성되어 있다 (표2 참조). 특정 광고물에 대한 상세한 평가의 조건, 특별 규제 지역의 지정, 특정 광고물 유형을 인가가 아닌 허가 대상으로 지정과 같이 규제에 해당하는 부분들에 대하여 지방계획당국이 신중하게 접근할 것을 요구하고 관련 단체 및 개인들의 의견 청취를 통한 협의를 강조한다. 옥외광고물에 대하여 보수적인 경향이 있는 영국에서 중앙정부가 지방정부에 제시하는 계획의 방침서에 과도하게 옥외광고물을 규제하지 않도록 하는 것에 초점이 맞추어져 있다는 점은 주목할 만하다.

4) 이 후 변화된 NPPF의 체계 속에서 제시되는 계획실무안내서 (Planning Practice Guidance) 역시 약자가 PPG이지만, 이와는 구분하여 이해되어야 한다.

〈표2〉 NPPF 내 옥외광고물 관련 지침

7. 좋은 디자인에 대한 요구 (56항 부터 68항 까지)

– 67. 잘못 배치된 광고물은 건물과 자연 환경의 모습에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 옥외 광고물에 대한 규제는 개념과 운영 측면에서 효율적이고 효과적이며 단순해야 한다. 건물 또는 주변 환경에 상당한 영향을 줄 수 있는 광고물들에 한하여 지방계획당국의 상세한 평가를 거치도록 한다. 광고물은 어메니티와 공공의 안전을 위해서만 규제될 수 있으며, 이는 집단적인 영향을 고려하여야 한다.

– 68. 어메니티를 이유로 특별한 수준의 보호가 정당화 되는 지역은, 특별 규제 지역이 승인될 수 있다. 특별 규제 지역을 공식적으로 제안하기 전에, 지방계획당국은 지역의 사업 및 어메니티 관련 단체들과 상담을 진행하도록 한다. 특정 광고물에 대하여 인가(deemed planning consent)의 대상으로부터 배제하도록 지시하기 전에, 15개의 지방계획당국은 그러한 지시가 시각적인 어메니티를 향상시키고 그 특정 부류의 광고물의 표시를 효과적으로 규제하는 다른 방법이 없다는 것을 증명하도록 한다. 그 지시로 인하여 영향을 받을 수 있는 단체와 개인들의 의견은 절차의 일부로서 청취되어야 한다.

② 계획보완서 : 계획실무안내서 (PPG)

영국 계획 수립의 특징은 계획과 함께 가이드라인 성격의 계획보완서가 제시된다는 것이다. NPPF가 수립되고, 이를 현장에서 적용하기 위한 계획실무안내서(Planning Practice Guidance : PPG)가 광고물을 포함하여 50개의 각 분야별로 마련되어 있다. PPG는 NPPF의 내용 뿐만 아니라 법의 내용까지 광범위하여 포함하여, 신청서 접수와 관련된 논의사항, 절차, 예외사항 등 광고물을 설치하고자 하는 일반 대중에게 안내서의 역할을 한다.

2012년 NPPF가 도시계획의 새로운 체계로서 도입된 후, 온라인으로 PPG를 제공한다 (www.gov.uk/guidance/advertisements). 온라인 PPG는 질문과 답변(Q&A) 형식으로 이해하기 쉽게 정리되어 있다. 이에 더하여, 2007년 기 수립된 '옥외광고물과 사인 : 광고주들을 위한 안내(Outdoor advertisements and signs: a guide for advertisers)' 역시 PPG의 일환으로 포함시켜 가이드라인의 지속성을 담보하였다.

2) 지방 차원

① 계획 : 지방개발프레임 (LDF)

지방에서는 중앙정부가 제시하는 국가적인 정책에 맞추어 각각의 지방에 맞도록 지방계획을 세운다. 2004년 이전의 대도시권 및 도시차원의 계획 체계는 2단 구조로 구성되어 있었다. 대도시권 차원에서 준비하는 상위계획으로서 기본계획(Structure Plan)과 지방 차원에서 준비하는 지방계획(Local Plan)으로 크게 나눌 수 있는데, 광역도시지역(Unitary Authority)에서는 이를 통합한 '통합개발계획(Unitary Development Plan : UDP)'을 수립하였다.

〈표3〉 웨스트민스터시 UDP 내 광고물 관련 정책

DES 8 : 사인과 광고물

목표

10.92 모든 광고물에 대하여 높은 수준의 디자인과 도시경관과의 조화를 담보하고자 한다.

정책

(A) 사인과 광고물

1) 다음과 같은 사인과 광고물에 대하여 승인이 주어진다:
   a) 디자인이 잘 되어 있고, 거리의 풍경 내에 세심하게 위치한다.
   b) 고정되어 설치될 건물의 특성, 규모, 그리고 건축적 특징과 조화를 이룬다.
   c) 상점 사인의 경우, 처마널(fascia)의 위치에 설치한다.
   d) 상점 블라인드의 경우, 전통적인 개폐식의 캔버스 어닝으로 구성한다.
2) 다음과 같은 경우에는 일반적으로 승인이 주어지지 않는다:
   a) 가로시설물 또는 지면에의 사인 및 광고물. 특히 보전지역, 런던 스퀘어, 또는 로얄 공원, 등록문화재, 또는는 기타 민감한 위치들 근처인 경우
   b) 주거 지역 내 상업용도의 건물들에 표시되는 커다란 광고물
   c) 보전 지역 또는 주거 지역에서 내부 조명이 있는 박스 형태의 처마널 또는 돌출물의 사인
   d) 로얄 공원과 일부 런던 스퀘어 근처 지역에서의 조명 광고
   e) LED와 비디오 스크린, 움직이는 디지털 디스플레이와 메시지 보드, 그리고 간헐적인, 반짝이는, 또는 조명이 설치된 돌출된 사인(light-projected signs)
   f) 제안된 광고물이 기존 사인들과 함께 봤을 때, 건물에서 시각적인 혼란을 형성하는 경우
   g) 높은 위치의 사인판
   h) 풍선 광고
   i) 영구적 또는 일시적인 공사가림막. 지역적 맥락과 세심하게 연관되어 있고 명백한 또는 거슬리는 상업적인 내용 또는 표시가 최소화된 경우는 제외
   j) 건물 또는 가로 시설물에 설치하는 임시 프로모션 배너와 기타 다른 형태의 일시적인 광고물

k) 영구적이거나 또는 여러 개의 깃대, 깃발 또는 배너 광고물

(B) 부동산 중개업자의 보드

1) 규정 7(Regulation 7)[5]의 지시사항이 적용되는 지역에서는, 부동산 중개업자의 보드가 상업 용도의 건물에 설치되고, 건물의 특징, 규모, 그리고 건축적 특징과 충분히 연관될 경우에만 승인이 주어진다.

2) 주거 용도의 건물에는 일반적으로 부동산 중개업자의 보드가 표시되는 것에 대한 승인이 주어지지 않을 것이다.

2004년 이후에 새로운 계획체계가 도입되었다. 이전의 UDP가 광역지역 차원의 '지역공간전략(Regional Spatial Strategies : RSS)'과 지방 차원의 '지방개발프레임(Local Development Framework : LDF)'으로 구성된 시스템으로 바뀌었다. 이러한 지방 차원의 계획은 계획허가제를 통한 규제의 기준으로 작용하므로, 명확하고 구체적인 내용의 제시를 원칙으로 한다.

웨스트민스터시는 지방계획으로서 수립된 UDP를 2007년까지 계속적으로 수정하여 발전시켜 왔다. 이후 변화된 제도에 따라 UDP를 LDF에 해당하는 '웨스트민스터시계획(the Westminster's City Plan)'으로 변경 하는 데 있어서, 이전의 UDP가 웨스터민스터시의 주요 이슈와 전략을 잘 나타내고 있으므로 상당 부분을 그래도 유지하는 것으로 결정되었다. 즉, 현재 시점에서는 2007년 수립된 'UDP'와 2016년 수립된 '웨스트민스터시계획'이 공존하고 있다.

광고물 관련 내용은 UDP에서 수립된 내용이 유지되고 있다. UDP의 '제10장 도시디자인 및 보전'의 8번째 규정(DES 8)으로서 '사인과 광고물' 내용이 제시된다. 내용은 목표와 정책, 그리고 정책의 적용으로 구성된다. 목표와 정책은 〈표 3〉과 같으며, 이 후 정책의 실행을 위한 적용 방안이 15개 조항으로 구분되어 제시된다. UDP는 법정계획으로서 계획 내용은 법적 구속력을 가지며, 웨스터민스터시는 이를 근거로 옥외광고물을 관리한다.

② 계획보완서 : 계획보완문서 (SPD)

지방 차원에서 계획을 수립하면, 수립된 정책에 대하여 구체적인 정보들을 보완적으로 제공하기 위한 계획보완서들이 수립된다. UDP의 체계에서 수립된 보완서들은 계획보완지침(Supplementary Planning Guidances : SPGs)으로 구분되었는데, LDF의 체계에서는 이를 계획보완문서(Supplementary Planning Documents : SPDs)로 확장하였다. SPD들이 모두 새롭게 수립된 것이 아니라, 이전에 수립된 다양한 지침과 가이드라인들을 새로운 LDF 체계에 따라 SPD의 카테고리에 분류해 재정리한 것들을 포함한다.

광고물 관련 보완서는 i) 광고물 디자인 가이드라인(Advertisment Design Guidelines (1992))과 ii) 상점 전면부, 블라인드, 그리고 사인(Shopfronts, Blinds, and Signs (1993)), 두 개가 형성되어 있는데 모두 지방 계획의 체계가 바뀌기 전에 수립된 것으로 SPG에 해당하며, 현재는 SPD의 체계 속에 포함되어 있다.

이와 같이 도시계획 관련 법과 계획들이 계속적으로 변화하여 왔기 때문에 1992년과 1993년 가이드라인들은 내용적으로 맞지 않는 부분들이 있다. 예를 들어 현재 UDP 내에 옥외광고물 관련 내용은 10장에 포함되어 있지만, 1992년과 1993년에는 해당 내용이 9장에 위치하였기 때문에 UDP의 9장을 참조하라고 되어 있다. 이러한 혼란에 대하여, 가이드라인 첫 페이지에 UDP를 포함하여 법제도와 관련된 내용은 작성된 시점을 기준으로 하기 때

5) 영국에서는 부동산 중개업자가 거래 대상 건물에 '임대(To Let)' 또는 '매매(For Sale)'를 표시하는 보드 형태의 표지판을 설치한다. 특정 지역에서는 부동산 중개업자의 보드가 무분별하게 설치되면 도시의 환경 및 어메니티를 저하시킬 수 있다는 판단 하에, 'Regulation 7' 지역을 지정하여 관리한다. 해당 지역에서는 부동산 중개업자의 보드들은 모두 '인가'가 아닌 '허가' 대상이다.

문에, 내용적인 변화는 직접 UDP를 찾아보거나 또는 관련부서에 문의하도록 설명되어 있다. 오랜 기간 동안 법과 제도의 체계가 바뀌었다고 하더라도, 광고물에 대한 지방정부의 기본적인 원칙과 기조는 변하지 않았기 때문에, 디자인 가이드라인의 내용은 지금도 유효하게 적용 가능한 것으로 판단된다.

#### i) 광고물 디자인 가이드라인

웨스터민스터시는 광고물 디자인 가이드라인을 통하여 광고물 관리에 있어서 개별 광고물의 디자인과 그리고 그러한 광고물들이 집합되어 있을 때 지역의 특성과 일반적인 도시경관에 미치는 영향이 중요하다고 설명한다. 이를 강조하기 위하여 다음과 같이 명시한다.

"일반적으로 광고물의 질은 그 광고물들이 설치되어 영향을 미치는 건축물과 지역에 대하여 고려를 하는 지의 여부에 따라 주로 결정되며, 이러한 배려를 통하여 광고를 보는 일반 대중을 존중하게 된다. 거의 예외 없이 이러한 좋은 디자인의 기본적인 원칙을 따르는 것은, 시각적이고 상업적인 성공으로 이끈다" (City of Westminster, 1992a, p.2).

각 개별 광고물이 가로경관에 영향을 미치는 요소들은 광고물의 전체적인 디자인, 크기, 재료, 조명, 건축물의 유형, 건축물에서의 위치, 주변 건축물의 모습, 집합적으로 모여 있을 때의 효과로서, 광고물 디자인 자체에만 머무르지 않는다. 또한, 시가 옥외광고물의 승인을 위하여 고려하는 일반적 원칙으로 제시하는 원칙들 모두가 설치되는 광고물과 주변과의 조화에 초점이 맞추어져 있다: 1) 지역의 모습 또는 특징 2) 건물의 모습과 특징 3) 건물 또는 가로에서의 위치 4) 건물 또는 가로에서 기 설치된 다른 광고물들의 개수 5) 재료, 조명, 그리고 디자인의 디테일.

#### ii) 상점 전면부, 블라인드, 그리고 사인

웨스트민스터시는 변화하는 시장에 대응하기 위하여 상점 전면부의 디자인이 계속적으로 변화하는 과정에서 역사적인 건축물의 완전성이 훼손되고 가로의 전체적인 분위기가 저해될 수 있기 때문에 상점 전면부에 대한 가이드라인을 1993년 수립하였다. 상점 전면부의 개조, 복원, 수선은 일반적으로 간판의 변경을 수반하기 때문에 이와 관련된 내용들이 포함되어 있다. 그 대상은 처마널(fascia) 사인, 돌출 사인, 블라인드, 그리고 깃대와 깃발로서, 상점 전면부에 부착되는 옥외광고물들이다.

## III. 피카딜리 서커스의 옥외광고물 관리

3장에서는 연구 대상지에 해당하는 피카디릴 서커스의 옥외광고물에 대하여 그 특징 및 관리수단을 분석한다. 이를 위하여 피카딜리 서커스의 지역적인 특징과 함께 옥외광고물의 변천에 대하여 고찰함으로써 옥외광고물에 대한 지방정부의 기조를 이해한다. 또한, 2장에서 정리된 옥외광고물 관리수단 중 피카딜리 서커스에 적용되는 내용을 추출하여 분석한다.

## 1. 지역적 특징

### 1) 역사적 지역

피카딜리 서커스는 광역 지역으로서 광역런던(Greater London)에 포함되며, 지방(자치구)는 시티오브웨스트민스터(City of Westminster)에 위치한다[6] (그림 1 참조).

시티오브웨스트민스터는 런던의 랜드마크와 유서 깊은 장소가 많은 지역이다. 다양한 시대의 수준 높은 경관을 유지하고 있고 독특한 지역적 특성을 유지하고 있는 지역이 많다. 따라서 「계획(등록건축물 및 보전지역)법 (Planning(Listed Buildings and Conservation Areas)」에 근거하여 53개소의 보전지역(conservation area)이 지정되어 있고 이는 웨스트민스터시의 약 75%를 차지한다 (그림 2 참조). 보전지역이란 특별한 건축적 또는 역사적 중요성이 있는 지역으로 그 특성과 모습을 보존하거나 또는 강화시키는 것이 바람직하다고 판단되는 지역이다 (City of Westminster, 1992b, p.2). 그 중 피카딜리 서커스 일대는 '리젠트 가로(Regent Street)'와 '소호(Soho)' 보전지역의 경계에 위치한다. 현재 대형 전광판이 설치되어 있는 건물은 '리젠트 가로 보전지역'에 위치한다 (그림 3 참조).

(출처: wikipedia)

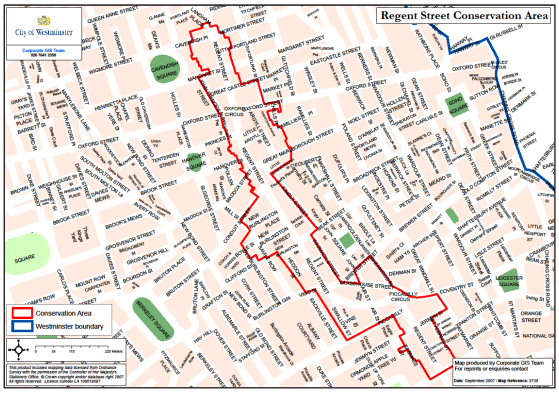
(출처:City of Westminster, 1992b)

### 2) 관광 거점

피카딜리 서커스는 주요 도로가 교차하는 교차점이라는 입지적 중요성에 의해 1880년대부터 런던의 최대 번화가로서 가장 유명한 장소로 자리매김 하여 왔다. 시에 의하여 정책적으로 '웨스트 엔드 특별 상업 정책 지역(West End Special Retail Policy Area) '으로 지정 및 관리되고 있는 것에서 알 수 있듯이, 피카딜리 서커스 일대는 주요 쇼

6) 우리가 일반적으로 런던으로 부르는 지역의 공식 명칭은 광역런던(Greater London)이며, 시티오브런던(City of London)과 32개의 자치구들(borough)이 연합된 도시이다. 시티오브웨스트민스터(City of Westminster)는 실제로는 시티오브런던과 같이 자치구가 아닌 도시 지위를 지니고 있기 때문에 이름에 '시티오브'가 들어가지만, 자치권이 시티오브런던과 같이 강하지 않아서, 32개의 자치구에 포함되어 구분된다.

핑 및 엔터테인먼트 지역, 극장 밀집지역 등으로의 연결 거점이며, 그 자체로 사람들의 만남의 장소이다. 존 내쉬(John Nash)에 의해 설계된 리젠트 가로를 따라 잘 보전되어 있는 유선형 건축물 등 중요한 건축물로 둘러싸여 전통과 현대의 조화가 이루어지는 런던의 대표적인 관광 명소이다 (이승지. 2015, p.94). 이렇듯 관광거점으로서 많은 사람들이 모이는 지역적인 특성은 역사적으로 광고물의 설치가 증가하고 조명 광고의 요새로서 자리 잡을 수 있었던 배경으로 인식된다.




〈그림 3〉 Regent Street 보전지역 / (출처: City of Westminster, 1992b)

〈그림 4〉 웨스트 엔드 특별 상업 정책 지역 (출처: City of Westminster, 2016)

## 2. 옥외광고물의 변천 및 특징

(F H W Sheppard (Eds.), 1963 / Wikipedia)

런던에서는 1890년대부터 광고 수단으로서 조명이 부착된 문자를 주요 건물의 파사드에 부착하기 시작하였다. 1920년대 초기에 이르러서는 대형 조명 광고판이 카페 모니코(Cafe Monico)[7]와 런던 파빌리온(London Pavillion) 두 건물의 입면을 둘러싸게 됨으로써, 피카딜리 서커스는 조명 광고의 요새가 되었다. 피카딜리 서커스는 런던의 최대 번화가로서 주요 관광 거점의 역할을 하므로, 카페 모니코의 광고물은 중요한 관광 요소로 자리 매김하였다. 하지만, 지방정부는 이를 불법 광고물로 인지하고 오랜 기간 동안 이를 철거하기 위한 싸움을 해 왔다고 볼 수 있다.

〈그림 5〉 카페 모니코와 런던 파빌리온의 위치

### 1) 반짝이는 조명 사인 금지 시도의 실패

1899년 런던에서 활동하는 다수의 건축가들이 조명 사인의 규제 필요성에 대하여 런던시에 호소하였고, 1900년 런던시는 교통에 위험을 초래하는

7) 현재 대형 전광판이 설치되어 있는 건물의 애칭이다. 건물의 특별한 이름이 없이 한 때 유명했던 모니코 카페가 위치하였던 것을 바탕으로 카페 모니코로 불린다 (Wikipedia).

반짝이는 조명(flash light)을 도로를 향하여 노출하는 것을 금지하는 조례를 제정하였다. 런던시는 완전한 금지를 통하여 런던 전체에서 움직이는 조명 사인을 일시에 없애고자 하였으나, 시의 계획안을 내무장관(the Home Secretary)이 확인하는 과정에서 '교통에 위험을 초래하는'이라는 단서를 붙였다. 1901년과 1902년 두 건을 성공적으로 철거하였으나, 교통에 위험을 초래한다는 것을 증명해야 하는 어려움 때문에 이 조례는 규제 수단으로서의 효력은 상실하였다.

### 2) 조명 사인 규제 시도의 실패

1894년 런던 건축법은 런던시의 허가 없이 어떤 가로에서도 건축물들이 이루는 일반적인 선을 넘어서 돌출된 '건축물 또는 구조물'의 설치를 불허하는 것으로 강화되었다. 이를 근거로 공공도로 위로 돌출되는 램프와 사인 등의 구조물에 대한 조례를 제정할 수 있도록 하였다. 하지만 일부 자치구에서 조명 광고의 소유자들을 자치구가 공급하는 전기의 소비자로 인식하는 등 다양한 주체들이 이해관계가 얽히면서 조례의 통과는 용이하지 않았다. 또한 1901년과 1905년 사이, 대법원에서 세 건의 조명 사인에 대하여 각각 런던 건축법에서 규정하는 구조물 또는 돌출물에 속하지 않는다는 결정을 내림으로써, 런던시의 노력은 더욱 힘을 잃게 된다. 오랜 논의 끝에 21년만인 1915년 통과된 램프와 사인 등의 구조물에 대한 조례는, 런던시가 원래 제안했던 것보다 훨씬 완화된 형태로 공공도로 위로 돌출되는 사인들에 한하여 적용됨으로써 실효성이 미미하게 되었다.

### 3) 불법 사인 철거의 실패

1904년 사진 기록을 보면, 상점의 간판 위의 건축물 입면에 3ft(0.9m) 높이의 조명을 설치한 문자 형태의 광고물들이 있지만 런던시에는 어떠한 접수 기록도 남아있지 않다. 즉 불법 광고물이었으며, 런던시도 이를 인지하였으나, 위에서 언급한 대법원의 결정 측면에서 보면 이를 철거하기 위한 노력들이 성공하지 못할 것이라고 판단하게 되고 이를 묵인하게 된다.

1908년에는 8ft(2.4m) 높이의 타사광고 설치에 대하여 런던시가 설치 허가를 거부하였음에도 불구하고 불법으로 설치되었고, 1913년에서야 이를 철거하기 위한 행동에 돌입하였다. 카페 모니코와 런던 파빌리온 건물 모두 런던시가 소유주[8]고 이를 임대를 주고 있었는데, 임대계약서에 '벽을 자르거나 또는 훼손하지 않도록 하고, 소유주의 동의 없이 건물 입면 또는 건축적 장식에 변화를 줄 수 없다'는 조항이 있었다. 이러한 조항을 근거로 철거 명령을 내렸고 법적인 조치를 취하였는데, 광고업자들은 벽을 자르거나 훼손하지 않는 범위 내에서 해당 조명 사인을 설치하는 방법을 찾아냈을 뿐만 아니라, 대법원은 사인의 설치가 입면의 변화에 해당하지 않는다고 결정하였다.

설치되는 사인들은 모두 공공도로에 돌출되지 않았으므로 1915년 제정된 램프와 사인 등의 구조물에 대한 조례의 적용을 받지 않았고, 또한 임대계약을 위반하지도 않았기 때문에 두 건물들이 조명 사인의 기지로 활용되는 것을 막을 방법이 없었다. 조명 사인은 높이 25ft(7.6m), 길이 87ft(26.5m)에 이르는 대형으로 설치되었고 심지어 건축물을 훼손

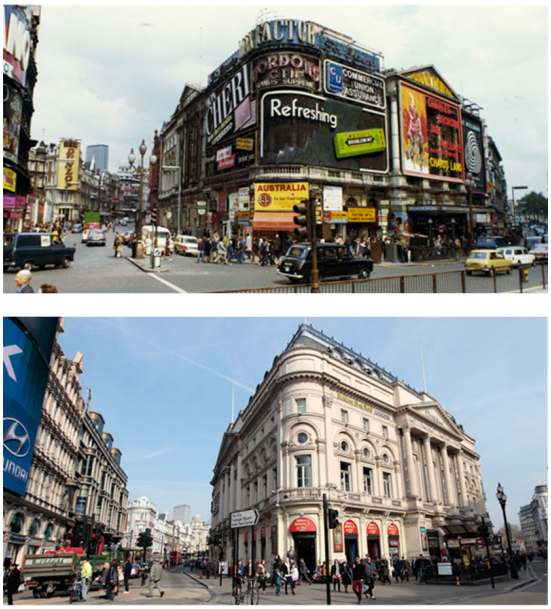
8) 1970년대부터 Land Securities Group의 소유이다.

하는 등의 계약사항 위반 사례가 있어도 런던시는 그 동안의 실패 경험으로 더 이상의 행동을 취하지 않는 지경에 이르렀다.

피카딜리 서커스의 북동쪽 두 건물(카페 모니코와 런던 파빌리온, 그림5 참조)이 조명 사인으로 뒤덮인 데 반하여 다른 세 면의 건물들에는 조명 사인이 설치되지 않았던 이유는 바로 임대계약서에 있다. 다른 세 면의 건물 소유주는 영국의 왕실이며 임대계약의 표준적인 문구는 '건물들 앞에 어떠한 것도 세울 수 없다'이다. 카페 모니코와 런던 파빌리온의 임대계약서 조항이 구체적인 조건을 명시함으로써 오히려 대형 사인을 허용하는 빌미를 제공한 반면, 다른 세 면의 건물들은 대원칙을 명시함으로써 불법 광고물을 원천적으로 방지할 수 있었다. 영국 왕실은 대형 광고판을 설치하도록 설계되지 않은 건축물에 이를 설치 시 외관을 훼손할 수 밖에 없다는 태도로 1920-30년대에 광고물 설치와 관련해서 어떠한 양보도 거절하였으며, 그 정책은 지금까지 유지되고 있다.

#### 4) 런던 파빌리온 건물의 사인 철거

1885년 음악당(music hall)의 용도로 런던 파빌리온이 건축되었다. 1934년 구조적인 변경을 통하여 극장으로 변경되는 과정을 거쳤으며, 오랜 기간 동안 카페 모니코와 함께 조명 사인이 건물 전체 입면에 설치된 건축물이었다. 1986년 런던 파빌리온은 재건축되었는데, 이 때 1885년 건축물의 입면을 다시 복원함으로써 역사적인 건축물 그 자체가 가지는 아름다움을 중요한 가치로 부각시켰다. 런던시는 런던 파빌리온을 포함하여 복원된 역사적 건물에 과도한 사인 설치가 되풀이 되는 것을 반대한다는 입장을 명확히 하고 있다 (City of Westminster, 1992a, p.17). 이에 따라 이제 피카딜리 서커스는 카페 모니코가 유일하게 조명 사인이 설치된 건물로 남게 되었다.




〈그림6〉 런던 파빌리온 복원 전후
(출처: https://www.pinterest.co.kr/pin/95983035785281103)

## 2. 옥외광고물 관리

피카딜리 서커스에 설치되는 옥외광고물의 관리는 2장에서 검토한 법과 계획의 체계에 의하여 이루어진다. 각 관리수단에서 피카딜리 서커스와 관련된 내용들을 추출하여 분석하고자 한다. 중앙정부에서 수립한 규칙에는 조명광고와 허용 광고물 인정과 같이 일반적인 내용이 관련이 있으며, 지방정부가 수립한 계획에는 피카딜리 서커스의 지역적 특수성을 예외적으로 인정하는 내용으로 구성된다.

### 1) 법 : 도시 • 농촌계획 (광고물 규제) 규칙

① 조명 광고

우선적으로 보진지역에서의 조명광고는 모두 허가를 받아야 한다. 카페 모니코 건물은 '리젠트 가로 보전지역'에 속해 있다. '인가' 대상 광고물 중 4번째 종류는 상업적 용도의 부지에 설치되는 조명광고이다. 조명광고도 규칙에서 제시하는 기준에 부합하면 허가 없이 인가 만으로 승인된다. 하지만, 피카딜리 서커스의 카페 모니코 건물의 광고물은 인가 대상에서 제외되어 허가 대상이다. 또한 타사광고를 하고 있고, 움직이는 영상을 표출하며, 크기 기준도 규칙에서 제시하는 기준을 상회한다.

② 허용 광고물로 인정

역사적인 변천에서 고찰하였듯이 피카딜리 서커스의 광고물들은 명목적인 허가를 받으며 설치되지 않았다. 하지만 현재는 '인가' 대상 광고물 중 13번째 종류(Class 13)에 해당되어 인가된 광고물로서 인정 받는다. 「도시 • 농촌계획(광고물 규제) 규칙」의 부칙 3에 명시된 13번째 종류는 지난 10년간 허가를 받지 않았지만 계속적으로 광고물이 노출된 대상지에서의 광고물이다. 기준으로서는 10년의 기간 동안 해당 광고물이 변형, 크기 등 양적으로 증가, 또는 설치된 건축물 또는 구조물의 변화 등이 없었다는 조건에 한한다. 즉 이 종류는 10년동안 동일한 조건으로 계속 노출된 불법광고물을 양성화해주는 것으로 이해된다. 최근에는 6개로 구분된 스크린을 하나의 대형 스크린으로 바꾸는 리노베이션 작업[9]을 하는 과정에서 시와의 협의 속에 허가를 득하였다.

### 2) 계획 : 지방개발프레임 (LDF)

UDP의 '제10장 도시디자인 및 보전'의 8번째 규정(DES 8)으로서 사인과 광고물에 대한 내용이 제시된다. 제시된 정책들을 적용하기 위한 방안의 일부로서 피카딜리 서커스의 지역적 특수성을 인정하는 내용이 〈표 4〉와 같이 명시되어 있다. 과도한 크기와 움직임, 휘도의 광고물은 건축물과 웨스터민스터시의 역사적인 도시경관을 훼손하는 요인으로 간주하지만, 피카딜리 서커스만은 예외로 인정한다는 내용이다.

**〈표 4〉 UDP 내 피카딜리 서커스 관련 지침**

| |
|---|
| 10.95 크기, 움직임, 휘도가 증가된 사인과 광고물의 확산은 개별 건축물, 거리, 그리고 도시의 지역들의 모습을 훼손할 수 있다. 특히 개별 건물과 건물군의 건축적 완결성은 세심하지 못한 광고물에 의해 훼손 될 수 있다. 건물에 설치되는 사인과 광고물은 건물의 전통적인 비율과 관련되어야 한다. 높은 위치에 설치되는 사인과 광고물, 홍보 배너, 풍선 광고, 그리고 움직이고 회전하거나 전기를 사용하는 사인은 웨스트민스터의 특성에는 부적합하다. 하지만, 피카딜리 서커스와 같이 기존의 광고물의 그 지역의 특성 및 모습에 긍정적인 기여를 하는 지역에서는 위와 같은 광고물에 대한 제안에 대해서도 고려될 수 있다. |

### 3) 계획보완서 : 계획보완문서 (SPD)

웨스터민스터시의 광고물 디자인 가이드라인에서는 '특정 지역에서의 광고물'을 별도로 구분하여 지침을 제시한다. 피카딜리 서커스 일대 역시 특정 지역 중 하나로서 별도의 지침으로 〈표 5〉와 같이 제시된다. 피카딜리 서커스 일대의 광고물들이 불법으로 시작되었고 따라서 이에 대한 웨스터민스터시의 시각은 보수적인 경향을 보인다. 피카딜리 서

9) 2017년 1월부터 가을까지로 약 9개월로 예정된 피카딜리 서커스 광고물의 리노베이션은 기존의 6개로 분리된 스크린을 790㎡에 달하는 세계 최대의 하나의 스크린으로 교체하는 작업니다. 이를 통하여 기술적으로 세계 최고이기를 자처하며 또한 그 운영에도 혁신적인 아이디어들을 도입할 예정이다.

커스 일대의 특수성은 인정하지만 카페 모니코 건물에 설치된 조명 및 디지털 광고물이 타 건물로 확산되는 것은 허용하지 않겠다는 단호한 입장이다.

〈표 5〉 UDP 내 피카딜리 서커스 관련 지침

13. 특정 지역에서의 광고물

13.2 피카딜리 서커스와 레스터 광장

현재 피카딜리 서커스는 대규모의 조명 광고물로 인식되는 특성을 가진다. 이러한 특성이 그 지역의 모습을 구성하는 필수적인 부분이라고 할지라도, 각 개별 건물의 규모와 건축에 대한 고려가 이루어져야 한다. 유지관리를 위한 갠트리(gantries)와 지지 구조물은 디자인의 중요한 부분을 구성하여야 하고 이는 모든 승인 신청에서 검토될 것이다.

대규모의의 광고물은, 특히 건물과 관련 없는 상품을 홍보하는 경우에는, 적당하다고 판단되는 건물에만 허용될 것이다. 일반적으로, 영화 화면과 같이 높은 수준의 움직이는 광고는 허용되지 않을 것이다.

시는 광고물과 관련하여 일부 지역의 특별한 전통을 수용함에도 불구하고, 그러한 장소에서 가능한 모든 곳에 설치하는 지나친 방법과 유형의 광고물에 대해서는 거부할 것이다. 피카딜리 서커스에 위치하는 런던 파빌리온의 경우 역사적인 극장의 복원을 통하여 최근에 건물과 지역의 모습에 과도한 광고물이 미치는 영향을 감소시키는 데 있어 상당한 진전이 이루어졌다. 시는 이 지역 내 복원된 건물에 과도한 광고물이 다시 설치되는 것을 거부할 것이다.

# IV. 결론

## 1. 요약

옥외광고물 자유표시구역의 도입이 가시적으로 논의될 때부터 한국판 타임스퀘어 또는 피카딜리 서커스가 생기는 것으로 회자되어 왔다. 하지만 이러한 해외 사례들은 옥외광고물이 자유롭게 설치되어 있는 현상에 초점이 맞추어진 채, 지역이 가지는 오랜 역사적 특수성과 관리 체계 등에 대해서는 간과되어 온 경향이 있다. 특히 피카딜리 서커스에 대해서는 선행연구가 미흡한 채로, 다수의 내용들이 오류가 섞인 채로 사용되고 있는 실정이다. 영국의 옥외광고물법은 도시계획법에 포함되어 있을 뿐만 아니라, 법, 계획, 가이드라인 등 다수의 관리수단이 다층적으로 존재한다. 따라서 본 연구는 이러한 영국의 도시계획 체계 속에 포함된 옥외광고물 관련 법과 계획을 구분하고 수립 주체에 따른 단계별로 그 내용을 추적하여 제시하고 궁극적으로 피카딜리 서커스의 옥외광고물 관리수단을 분석하고 시사점을 제안하는 것을 목적으로 한다.

영국의 도시계획 체계는 크게 법과 계획으로 구분된다. 국가가 관련법을 제정하고, 이를 기반으로 국가 전체의 방향성을 제시하는 기본계획을 수립하여 제시한다. 각 지방정부는 국가의 정책적 방향을 준수하며 법정 구속력을 가지는 법정계획을 수립하여 실행력을 확보하는 체계이다. 이를 통하여 지역의 독립성과 정체성을 강화하는 방식으로 발전한다.

옥외광고물 관련 내용이 수록되어 있는 법은, 상위법으로서 「도시・농촌계획법(Town and Country Planning Act 1990)」과 하위

〈표 6〉 피카딜리 서커스의 옥외광고물 관리수단

| 구분 | 수립주체 | 법/계획 | | 피카딜리 서커스 적용 내용 |
|---|---|---|---|---|
| 법 | 국가 | 도시 • 농촌계획법 | | – |
| | 국가 | 도시|농촌계획 (광고물 규제)규칙 | | • 조명광고<br>– 보전지역에서 모든 조명 광고는 허가 대상<br>• 허용광고물 인정<br>– 허가를 받지 않은 불법 광고물이 10년의 기간 동안 변화없이 표출되면 양성화 |
| 계획 | 국가 | 계획 | 국가정책계획프레임<br>NPPF | – |
| | | 계획실무안내서<br>PPG | • 온라인 계획실무안내서<br>• 옥외광고물과 사인<br>: 광고주들을 위한 안내 | |
| | 지방 | 지방개발프레임<br>LDF | • 통합개발계획 (UDP)<br>• 웨스터민스터시계획 | • 지역적 특수성<br>– 과도한 크기, 움직임, 휘도의 광고물에 대하여 피카딜리 서커스만 예외적으로 고려 |
| | | 계획보완<br>문서<br>SPD | • 광고물 디자인 가이드라인<br>• 상점 전면부, 블라인드, 그리고 사인 | • 지역적 특수성<br>– 대규모의 조명 광고물이 현재의 카페 모니코 외 기타 건물로 확산되는 것은 부정적 |

법으로서 「도시 • 농촌계획(광고물 규제) 규칙(Town and Country Plannning (Control of Advertisements) Regulations) 2007」이 제정되어 있다. 계획은 국가(NPPF)–광역(RSS)–지방(LDF)의 각 위계별로 수립되어 다층적인 구조를 형성한다. 피카딜리 서커스가 위치하는 광역런던 내 시티오브웨스트민스터에는 LDF로서 통합개발계획(UDP)와 웨스터민스터시계획이 수립되어 있다. 각 위계별 도시계획 속에 광고물 관련 내용이 포함되어 있는 반면 계획보완서들은 분야별로 수립되기 때문에 옥외광고물에 대한 가이드라인들이 별도로 마련되어 있다.

피카딜리 서커스는 조명 광고가 본격적으로 도입되기 시작한 시기부터 조명 광고의 요새로서 자리잡았고, 이러한 광고물은 피카딜리 서커스의 독특한 정체성으로 인정된다. 하지만, 처음 시작은 불법광고물로 부착되었고 지방정부는 이를 철거하기 위한 노력들이 번번히 실패되는 과정을 겪어 왔다. 따라서 현재는 세계적으로 명성을 얻고 있는 피카딜리 서커스의 특수성을 수용하지만, 역사적인 보전지역으로 지정된 주변 지역으로 이러한 조명 광고가 무분별하게 확산되는 것을 막기 위한 기조를 명백히 밝히고 있다.

영국의 도시계획은 계획허가제로서 지방정부의 자유재량권이 보장되는데, 도시계획 체계 내에 위치하는 옥외광고물 관리 역시 마찬가지이다. 또한 최근에 지역 공동체 (neighbordhood) 단위에서 계획을 수립하고 시행하는 것을 강조하기 때문에 국가 및 지방정부에서의 관리수단은 축소되고 있다. 하지만 우리나라와는 다르게 사회 전반적으로 옥외광고물에 대하여 보수적인 경향이 강하여 중앙정부가 수립하는 계획의 방침서에 지방정부가 과도

하게 옥외광고물을 규제하는 기준을 수립하지 않도록 할 것을 권고하는 상황일 정도이다. 따라서 제도적으로 옥외광고물 관리수단의 체계 구축에 초점이 맞추어지고 관리기준 등의 내용이 구체적이지는 않은 것을 확인할 수 있다.

각 위계별로 수립된 계획서들과 계획보완서들의 주요 내용과 피카딜리스 서커스에 적용되는 내용들을 정리하면 〈표 6〉과 같다. 계획 중 광고물 관련 내용이 없는 광역 단위의 RSS는 분석에서 제외하였다. 피카딜리 서커스에 적용되는 옥외광고물 관리수단은 별도의 세부기준이 마련되어 있다기 보다는, 기존 국가와 지방정부 차원에서 수립된 관리체계의 기준들을 피카딜리 서커스는 지역적 특수성을 인정하여 예외적으로 적용하지 않는다는 내용으로 귀결된다.

## 2. 시사점

첫째, 도시계획과 유기적으로 연계되어야 한다. 영국의 경우 옥외광고물을 도시계획법에서 다루고 있을 뿐만 아니라 중앙정부 및 지방에서 수립하는 도시계획 속에 포함하고 있다. 옥외광고물은 도시경관을 구성하는 주요한 요소이므로, 지방 및 특정 지역의 도시계획에서 중요하게 다루는 것은 타당한 것으로 판단된다. 우리나라의 경우 옥외광고물법과 도시계획법이 법적으로 분리되어 있기 때문에, 옥외광고물의 측면에서 도시계획을, 도시계획적 측면에서 옥외광고물을 각기 소홀하게 다루는 경향이 있다. 옥외광고물 자유표시구역의 옥외광고물은 도시에 미치는 영향이 상당할 것으로 판단되므로 도시계획과의 유기적인 연계가 필수적이다. 옥외광고물 자유표시구역 운영계획에서는 도시계획적 분석과 영향이 중요하게 다루어져야 하며, 또한 무역센터 일대의 지구단위계획과 관광특구 관리계획 등의 도시계획은 옥외광고물 자유표시구역의 내용이 포함되어 재수립되는 절차를 밟아야 한다.

둘째, 도시문화 형성에 기여하여야 한다. 피카딜리 서커스 일대의 옥외광고물은 독특한 문화 및 지역을 형성하는 주요 요인으로 자리 잡아 왔다. 우리나라의 첫 번째 옥외광고물 자유표시구역으로 지정된 삼성동 무역센터 일대는 역사성 및 문화적인 특수성이 결여되어 있는 상황이다. 2014년 12월 관광특구로 지정되었지만 그 내용을 살펴보면 컨벤션센터, 백화점, 호텔 등이 밀집되어 있는 기반시설을 활용한 관광과 마이스(MICE) 산업을 활성화시키고자 하는 목적을 분명히 하고 있다. 따라서 첫 번째 옥외광고물 자유표시구역 내 옥외광고물이 위의 관광과 산업을 위한 홍보수단에 머무르지 않도록, 옥외광고물을 통한 새로운 도시문화 형성에 기여하고 이를 통한 지역적 특수성을 강화하여 나갈 필요가 있다. 최근 무역센터 일대는 글로벌비지니스센터(GBC)와 영동대로 지하공간 통합개발 등의 변화가 예정되어 있다. 이러한 개발계획들과 연계하여 옥외광고물 자유표시구역은 독특한 도시문화 형성에 기여하는 것을 목표로 삼아야 한다.

셋째, 원칙을 지키는 실행력을 확보하여야 한다. 피카딜리 서커스 일대는 옥외광고물이 자유롭게 설치되어 있는 구역이라고 표현할 수 없고 하나의 건축물에만 건물 전면에 옥외광고물이 설치되어 있는

상황이다. 해당 건물 외의 건물로 대형 옥외광고물이 확산되는 것을 허용하지 않겠다는 런던시의 기조는 명확히 실행되고 있다. 무역센터 일대의 옥외광고물 자유표시구역은 약 78,400㎡으로 피카딜리 서커스와는 비교할 수 없을 정도로 광범위한 면적에 걸쳐 지정되어 있다. 옥외광고물 관리의 실행력이 미흡한 우리나라에서 이러한 광범위한 지역의 옥외광고물이 자유롭게 설치되면 주변으로 광고물이 더욱 확산되는 부작용이 우려된다. 따라서 피카딜리 서커스와 같이 해당 지역의 특수성에 대하여 사회적인 공감대를 형성하고, 이 외의 지역에 대한 관리를 더욱 강화함으로써, 자유표시구역의 정체성을 확보할 필요가 있다.

## 참고문헌


건축도시공간연구소(2012), 건축 관련 법제의 체계적 정비 방안 연구, *auri brief, 62*, 1-12.

국토교통부(2016), *미래 도시정책 수립 방안에 대한 연구.*

권수미, 김성훈(2010), 옥외광고물 허가완화 특례에 대한 한국과 미국 그리고 영국 법규의 비교 연구, *옥외광고학연구, 7*(2), 107-134.

서울시정개발연구원(2009), *국토 및 도시계획체계의 재정립을 위한 국제비교 연구 -미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본-.*

이승지(2015), 도시 공간적 특성을 고려한 옥외광고물 자유표시구역의 지정 방안, *OOH광고학연구, 12*(1), 78-105.

한국무역협회(2017), *무역센터 옥외광고물 자유표시구역 사업 설명회 발표자료.*

한국법제연구원(2008a), 영국의 Town and Country Planning Act 1990 (I), *최신외국법제정보*, 2008(3). 20-27.

한국법제연구원(2008b), 영국의 Town and Country Planning Act 1990 (II), *최신외국법제정보*, 2008(3), 28-33.

한국옥외광고센터(2013), *옥외광고 산업진흥 종합전략 수립.*

City of Westminster(1992a), *Advertisement Design Guidelines.*

City of Westminster(1992b), *Conservation Areas - A Guide for Property Owners.*

City of Westminster(1993), *Shopfronts, Blinds and Signs - A Guide to their Design*

City of Westminster(2016), *Westminster's City Plan.*

Department for Communities and Local Government(2007), *Outdoor advertisements and signs: a guide for advertisers.*

Department for Communities and Local Government(2012), *National Planning Policy Framework.*

Federal Highway Administration(2011), *Outdoor Advertising Control Practices in Australia, Europe, and Japan, International Technology Scanning Program.*

F H W Sheppard (Eds.) (1963), The rebuilding of Piccadilly Circus and the Regent Street Quadrant', in Survey of London: Volumes 31 and 32, St James Westminster, Part 2, London : London City Council, 85-100. British History Online http://www.british-hisctory.ac.uk/survey-london/vols31-2/pt2.

https://www.law.go.kr

https://en.wikipedia.org/wiki/Piccadilly_Circus

https://www.pinterest.co.kr/pin/95983035785281103

https://www.gov.uk/guidance/advertisements

# ABSTRACT

## Outdoor Advertising Management System in UK and London Picadilly Circus*

Lee, Seung Ji
Professor, Department of Environmental Design, Incheon Catholic University

Korea's first Free Outdoor Avertising Zone is designated and operation will start soon. For the successful settlement and development of this Free Zone, I would like to examine the means and system of outdoor advertising management in London Piccadilly Circus as a representative overseas case. The purpose of this study is to distinguish between the laws and plans related to outdoor advertising included in the urban planning system in the UK, to trace the contents according to the constituent bodies in stages, and ultimately to analyze the outdoor advertising management system of Piccadilly Circus. The laws containing the advertising regulations are the Town and Country Planning Act (1990) and the Town and Country Plannning (Control of Advertisements) Regulation 2007. Plans are established for each hierarchy of the country (NPPF) – region (RSS) – local (LDF) to form a multilayered structure. City of Westminster in Greater London, where Piccadilly Circus is located, has an Unitary Development Plan(UDP) and Westminster's City Plan as an LDF. While the contents of the advertisement regulation are included in the plans for each hierarchy, the guidelines for the outdoor advertisement are prepared separately because the plan supplementaries are established by the fields. Rather than having a separate set of standards for outdoor advertising management applied to the Piccadilly Circus, in recognition of regional specificity, the Piccadilly Circus exceptionally does not apply the criteria of the management system established at the existing national and local government levels. The implications for Korea's Free Outdoor Advertising Zone should be firstly linked with urban planning, secondly, contributing to the formation of urban culture, and third, ensuring the executive power to follow the principles. It is necessary to promote social consensus on the specific characteristics of the area such as the Piccadilly Circus, and to secure the identity of the Free Outdoor Advertising Zone by strengthening the management of the other areas.

Keyword : Piccadilly Circus, Free Outdoor Advertising Zone, UK outdoor management system, Outdoor advertising laws and plans

* 최초투고일 2017년 9월 30일 / 심사일 2017년 10월 30일 ~ 11월 14일 / 게재확정일 2017년 11월 14일