

영국의 지역상권 재생정책 연구

*A Study on the Policies for
Traditional Shopping Centres
in the UK*

Gyeonggi Research Institute

정책연구 2011-74

신기동

연구책임

신기동 (경기개발연구원 연구위원)

일반정책연구 2011-74

영국의 지역상권 재생정책 연구

- 인 쇄 2011년 12월
- 발 행 2011년 12월
- 발 행 인 홍순영
- 발 행 처 경기개발연구원
- 주 소 (440-290) 경기도 수원시 장안구 파장동 179
- 전 화 031)250-3114 / 팩스 031)250-3111
- 홈페이지 www.gri.kr

등록번호 제 99-3-6호 © 경기개발연구원, 2011
I S B N 978-89-8178-697-7 93320



영국의 지역상권 재생정책 연구

본 연구는 영국에서의 전통 상업지역 쇠퇴현상에 대응하기 위한 지역상권 재생 정책의 논의 동향과 추진사례를 조사 분석함으로써 우리나라의 전통 상업지역 재활성화의 효과적인 방법론과 실행대안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

영국의 지역상권 활성화 또는 재생을 위한 정책은 크게 계획 시스템 측면과 파트너십 사업 측면으로 구분되어 상호보완적으로 전개되었다. 계획 시스템은 대형 점 출점억제 및 입지 조절에 큰 역할을 하여 전통 상업중심지의 급속한 위축을 방지하는 데 많은 기여를 한 것으로 평가되며, 파트너십에 기반한 상권 활성화 사업들은 지역상권, 특히 도심상권의 경쟁력을 강화하는 데 많은 기여를 한 것으로 평가된다. 영국도 최근 지역상권 위축이 심화됨에 따라 지역상권 재생을 위한 대책을 수립하기 위한 정책연구를 강화하고 있다. 최근 발표된 “The Portas Review”가 대표적인 사례로서, 이 보고서에서는 high street의 미래를 상업기능 중심지라는 과거의 모델이 아닌 community 중심지라는 새로운 역할 모델 속에서 찾고 있다.

우리나라의 경우 과거의 취약한 정책논리와 방법론으로 전통 상업중심지에 대한 보호와 지원을 지속하는 것은 명분과 실효성 어느 것도 충족시키지 못하는 상황에 이른 것으로 판단된다. 이제는 전통 상업중심지가 지니는 공간정책적 존재의의를 재확립하는 과정이 있어야 할 것이다. 영국 계획 시스템에서처럼 지속가능 개발이라는 최상위 가치 차원에서 기존 상업중심지의 정책적 중요성을 부여할 수도 있다. 또한 소비자 선택의 다양성이라는 측면에서 대기업 점포의 확대를 견제할 명분이 있을 수도 있다.

중장기적 관점에서는 지속가능 개발과 소비자 중심주의라는 보편적 가치를 지

역상권 활성화의 상위 가치이자 핵심 목표로 설정하고 이를 구현하기 위한 실행방안을 확립하는 방향으로 계획 시스템의 선진화 작업이 있어야 할 것이다. 이와 관련하여 영국의 공간계획(spatial planning), 계획정책(planning policy), 도심부전략(town centre strategies) 등의 계획제도 및 실행사례를 참고할 가치가 있으며, 특히 Sequential Test와 같은 대형소매점 입지조절 장치의 도입방안을 강구할 필요가 있다.

단기적으로는 TCM을 중심으로 한 파트너십 기반의 상권활성화 사업 추진사례를 위주로 도입, 활용하는 데 주력할 필요가 있다. 제2장에서 소개된 실행사례들 가운데 실행의 용이성이나 상권활성화 효과 측면에서 국내 도입을 적극 검토할 만한 것으로는 Borrowing private car parks(접근성), First impression exercise(거리경관), The Kirkcaldy Art Trail(거리경관), Community workshops(장소성), Developing a general town centre website(고객 유인책), Empty property scheme(사업체 유인책) Auction(고객 유인책), ShopWatch scheme(안전), Summer sounds better in Colchester(야간경제 활동), Get young learners to learn through retail(인재 개발) 등을 들 수 있다.

한편, 도심부에 편중된 TCM 실행사례들과 달리 도시내의 중소규모 상업중심지와 영세 자영점의 쇠퇴 양상이 더 심각하여 이에 대응한 활성화 대책으로 제시된 정책들도 참고할 필요가 있다. 먼저, 런던의 일부 자치구에서 시도되고 있는 기초서비스(essential services) 공급 정책의 도입을 검토할 수 있다. 기초서비스 접근성의 확보를 위한 지속가능성을 갖춘 교통인프라 확충이 공공부문의 과업이 될 것이다. 다음으로, 지역 주민들의 소비지출 행태를 변화시키기 위한 소프트웨어 성격의 사업으로 런던시와 일부 자치구에서 시행하고 있는 웨지카드(Wedge Card) 운용 프로그램을 적극 참고할 가치가 있다. 웨지카드의 가장 큰 장점은 가맹점포에서 이용고객에 대한 보상내용을 자율적으로 결정한다는 것으로, 가맹점포 운영자들의 창의성과 경쟁동기를 자극하고 소비자들의 만족도를 높이는 효과가 있는 것으로 보인다.



■ 제1장 연구의 개요

- 1. 연구의 배경 및 목적 3
- 2. 연구의 범위 및 방법 3

■ 제2장 영국의 지역상권 활성화 지원 정책

- 제1절 계획 시스템을 통한 지역상권 활성화 지원 정책 9
 - 1. 소매업 입지규제 및 재래상권 보호정책 개괄 9
 - 2. 도심 활성화를 위한 계획 시스템 11
 - 3. 도심상권 진단 및 평가 지표(Health Checks) 22
- 제2절 파트너십을 통한 지역상권 활성화 사업: TCM 및 BID 26
 - 1. TCM의 조직 및 사업 26
 - 2. BID의 도입 및 추진현황 29
 - 3. 도시재생 사업과 지역상권 활성화 31
 - 4. 지역상권 활성화 사업 실행사례 32

■ 제3장 영국의 지역상권 변화와 정책 대응 동향

- 제1절 대형소매점 확산 심화와 정책 대응 동향 40
 - 1. 소매업 자본집중 심화와 지역상권 관련 정책 방향 40
 - 2. 소비자 선택권 및 소매업 다양성 관련 쟁점 41
 - 3. 대형소매업체의 기존 상업중심지 진입 확대와 정책 이슈 42
- 제2절 소상공점 및 중소 상업중심지 쇠퇴문제와 정책 대응 동향 46
 - 1. 소상공점 및 중소 상업중심지의 위축실태와 활성화 필요성 46
 - 2. 소상공점 및 중소 상업중심지 보호, 육성의 정책논리 및 실행사례 47
 - 3. 시사점 51

제3절 Mary Portas High Street Review

- : 영국 전통 상업중심지 재생정책의 새로운 시도 52
- 1. Mary Portas Review의 개요 52
- 2. 연구 배경과 추진 과정 53
- 3. Mary Portas Review의 주요 내용과 쟁점 55
- 4. 시사점 58

■ 제4장 한국 지역상권 재생정책의 문제점과 과제

- 제1절 한국 지역상권 재생정책의 현황과 문제점 65
 - 1. 국내의 지역상권 위축현상 및 정책적 대응 개괄 65
 - 2. 한국 지역상권 재생정책의 현황 및 추진실태 67
- 제2절 한국과 영국 지역상권 재생정책의 특징 비교 및 시사점 ... 70
 - 1. 양국의 지역상권 재생정책 특징 개괄 70
 - 2. 지역상권 활성화 관련 계획 시스템의 역할 71
 - 3. 정책논리에 있어 소비자 중심주의의 의의와 역할 72
 - 4. 지역상권 활성화의 주체로서 파트너십의 역할 73

■ 제5장 결론

■ 참고문헌

■ 표차례

<표 2-1> 대형소매점 개발의 영향과 도심의 활력 및 생존력 상실간의 연결고리 ... 24

<표 2-2> TCM 실천계획의 세부 사업 영역 27

<표 3-1> Mary Portas High Street Review의 5대 목표 및 주요 실행대안 ... 56

제 1 장

연구의 개요

제 1 장

연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

신개발 중심의 도시 교외화로 인한 구도심 등 전통적 상업기능 밀집지역의 쇠퇴는 해당 지역상인들의 생존조건 악화 외에도 도시 전반적인 경쟁력과 지역주민 삶의 질 악화라는 도시정책적 이슈를 촉발하고 있다.

전통 상업지역 쇠퇴의 문제에 대응하여 그 동안 재래시장 및 상점이 활성화 지원사업이 국가 및 지방정부 차원에서 다양하게 시행되어 왔으나 성공사례보다는 실패사례가 훨씬 더 많을 정도로 정책의 성과가 미흡한 실정이다.

최근에는 SSM(기업형 슈퍼마켓) 문제에 대응하여 개정된 유통산업발전법에 서 ‘전통상업지역’ 보호를 명분으로 SSM의 입지를 규제토록 하였는데, 중소소매업의 역량 강화가 아닌 보호 위주의 정책은 지속가능성에 한계가 있다.

영국은 우리보다 훨씬 앞서 도심 등 전통 상업지역 쇠퇴현상을 다양하게 경험하면서 이에 대응하기 위한 효과적인 정책방법론을 발전시켜 왔으며, 특히 TCM(Town Centre Management)이라는 상권활성화 제도는 영국 대다수의 도시에서 활용하고 있고 성공사례도 적지 않다.

본 연구는 영국에서의 전통 상업지역 쇠퇴현상에 대응하기 위한 지역상권 재생 정책의 논의 동향과 추진사례를 조사 분석함으로써 우리나라의 전통 상업지역 재활성화의 효과적인 방법론과 실행대안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

(1) 주요 연구 목표

한국 이슈의 영국식 해법을 탐색한다. 한국 지역상권 활성화 정책의 문제

점과 한계 관련 이슈들을 정리하고 이러한 정책 이슈들이 영국의 경우 어떠한 형태로 전개되고 풀어가고 있는지 고찰한다.

보다 구체적인 접근방법으로는, 한국과 영국의 정책에 있어 차이점을 분석하고 시사점을 도출한다. 영국의 지역상권 활성화 정책의 성격과 내용, 실행과정이 한국과 어떤 질적, 양적 차이가 있는지, 이러한 차이가 왜 발생했는지, 그리고 한국이 배울 점은 무엇인지 등을 분석하고 탐색한다.

(2) 세부 이슈별 탐구 과제

○ 영국 지역상권 구조 및 정책 이슈

지역상권 관련 정책의 배경이 되는 소매업의 성장 및 변화과정, 구조적 특징 및 정책 이슈 등에 관한 이론적 논의를 고찰하고 정리함으로써 영국 지역상권 재생정책을 포괄적, 체계적으로 이해하고 해석하기 위한 기초적 맥락을 확립한다.

○ 영국 지역상권 재생 관련정책 고찰

지역상권 활성화 또는 재생과 관련이 있는 영국의 중앙 및 지방정부 차원의 법률, 제도, 시책 등을 전반적으로 조사하고 체계적으로 정리함과 동시에 한국의 지역상권 재생정책과의 비교를 통해 그 특징을 파악하고 시사점을 도출코자 한다.

○ 영국 지역상권 재생정책 실행사례 조사분석

영국의 전통 지역상권 활성화에서 중요한 부분을 차지하는 계획 시스템, 상권활성화기구(TCM 및 BID), 도시재생사업 등의 주요 성공적 실행사례를 조사하며, 제도와 실행의 측면에서 한국에서 배울 점을 도출한다.

○ 영국의 최근 정책동향과 시사점

유통산업 구조변화, 글로벌 금융위기 등 세계 각국의 공통 정책현안에 대응한 영국 지역상권 활성화 정책의 최신 이슈와 정책변화 동향을 고찰하고 한국에서 배울 점을 추출한다. 아울러 영국에서 선도적으로 제기되고 학술적, 정책적으로 활발히 부각되는 이슈들을 고찰하고 한국적 상황에서 도입, 발전시킬 가능성을 검토한다.

(3) 과업의 주요 내용

- 영국 지역상권 구조 및 쇠퇴 현상의 특징
- 영국 지역상권 재생정책의 유형과 전개 과정
- 영국 지역상권 재생정책의 실행사례 조사분석
- 영국 지역상권 재생정책의 특징과 성과 및 한계
- 한국 지역상권 재생정책의 문제점과 개선과제

(4) 연구 방법

- 영국의 지역상권 재생 관련 이론적 논의와 정책 동향 문헌연구
- 영국내 지역상권 재생 관련 실행사례 자료 및 현장 조사, 분석
- 문헌연구 및 사례조사 종합분석: 양국간 비교분석 및 정책함의 도출

제 2 장

영국의 지역상권 활성화 지원 정책

- 제 1 절 계획 시스템을 통한
지역상권 활성화 지원 정책
- 제 2 절 파트너십을 통한 지역상권
활성화 사업: TCM 및 BID

제2장

영국의 지역상권 활성화 지원 정책

제1절 계획 시스템을 통한 지역상권 활성화 지원 정책

1. 소매업 입지규제 및 재래상권 보호정책 개괄

영국에서 소매점 개설을 위해서는 부동산 개발업자 또는 유통업체가 시 정부에 소매점 개발에 관한 계획서를 제출하여 승인(planning permission)을 받아야 한다. 즉 모든 소매점포의 신규 개설은 허가 사항이며 기존 점포의 업종 변경은 미허가 사항이다. 1990년대에 영국 소매업 관련 계획시스템에 큰 변화가 있었는데, 이는 중앙정부의 지침(guidance)을 바탕으로 도시 정부 차원의 소매업 입지에 관한 규칙(rule)을 수립하게 된 것으로 1980년대에는 없던 일이다. 이러한 변화는 곧 소매업 입지규제의 강화를 의미하며 1995년경에 그러한 규제가 한층 강화되었다. 규제 강화의 내용적 핵심으로 대형소매점 개발에 대한 허가 요건을 명시하였는데, 그 첫 번째가 ‘대형점 개발이 기존 시장에 미치는 부정적 영향이 없다’는 것을 입증하여야 하고, 둘째 ‘대형점 개발로 자동차 통행 유발이 없다’는 것을 입증해야 한다는 것이다. 이러한 입증 과정을 Impact Test라 한다. 이러한 규제 강화로 인해 영국내에서 대형점포 개발 부지를 찾기가 어려워지게 되었다.

2000년 경에 소매점 입지규제가 더욱 강화되었는데 강화된 규제의 핵심내용은 대형점 개발주체가 개발수요에 관해 타당한 근거를 제시하여 입증할 것을 요구하는 것이었다. 이를 Needs Test라 하는데, needs를 세분하여 양적 needs 측면에서는 향후 5년간 수요 전망 예측에 따른 개발 필요성을 입증해야 하며, 질적 needs 측면에서는 대형점 입지로 인해 주변 거주민들의 소비관련 삶의 질이 제고되는 효과(예를 들어 신규 고용창출, 환경 개선, 쇼핑의 질 개선 등)가 있음을 입증해야 한다는 것이다.

소매점 입지규제 강화추세가 지속되면서 planning permission 받기가 더욱 어려워졌다. 허가 요건이 더욱 구체화되어 대형점 출점시 city centre 또는 district centre에 우선적으로 입지하는 방안을 검토하도록 요구받고 있으며, 나아가서 계획서에 제안된 출점 점포수를 더 축소할 여지는 없는지 검토할 것을 요구받고 있다. 이러한 과정을 Sequential Test라 한다.

이상과 같은 대형소매점 허가 요건 강화의 배경에는 도심 보호라는 정책 목표가 작용하였다. 영국에서 대형점 출점시 가해지는 입지규제는 중소상인 보호보다는 도심 보호라는 명분이 전제가 되고 있으며 도심 보호의 논리는 크게 다음과 같은 두 가지 주장을 근거로 한다. 첫 번째는 도심 쇠퇴시 도시민들은 이를 자신들의 삶의 질 저하로 인식하게 되며, 따라서 도시민들의 전반적인 삶의 질 향상을 위해 도심 보호가 필요하다는 것이다. 두 번째는 도시 외곽이나 교외로의 대형점 출점의 경우와 비교할 때 도시의 활성화가 자동차 이용 감소에 기여하며 이는 곧 지속가능한 개발이라는 정책 목표에 훨씬 잘 부합한다는 점이다.¹⁾

그런데 2005년 및 2009년에 영국 정부의 소매업 계획 정책이 개정되면서 대형소매점에 대한 입지규제가 점차 완화되는 경향을 보이고 있다. 특히 2009년에는 Needs Test를 폐기하여 입점절차를 간소화하는 대신 Impact Test를 강화하여 그 공백을 최소화한다는 것으로 개정이 되었는데, Needs Test가 지니는 진입장벽 효과가 크게 약화된다는 점에서 중소상인 단체들의 심각한 문제제기가 있었다.²⁾

이상과 같은 개괄적인 소매업 입지 관련 정부정책의 변화는 영국 정부의 기본 정책문건인 PPG(Planning Policy Guidance) 및 PPS(Planning Policy Statement) 시리즈에 대한 분석을 통해 파악할 수 있다. 이들 문건에는 대형점 입지규제 외에도 도심상권 보호 및 활성화를 위한 정책 방향과 실행 지침들이 포함되어 있다.

1) 신기동(2005). 『재래시장 경영현대화 지원사업 추진방안 연구』. 경기개발연구원, 93-95쪽.

2) London Assembly (2010). *Cornered Shops: London's Small Shops and the Planning System*, p.46.

2. 도심 활성화를 위한 계획 시스템: PPS6(2005) 내용 검토

영국 정부는 기존의 도심부 활성화 관련 계획 정책을 담고 있는 「Planning Policy Statement 6: Planning for Town Centres(PPS6)」(2005)를 폐기하는 대신 이를 대체하는 정책 문건으로 「Planning Policy Statement 4: Planning for Sustainable Economic Growth(PPS4)」(2009)를 공표하여 시행중에 있다. PPS4(2009)는 문건의 명칭이 함축하듯이 도심 외에 농촌, 관광, 주차 등 지속가능한 경제발전을 뒷받침하는 데 관련된 계획 요소들을 포괄하고 있다. 아울러 PPS4 외에 「Practice guidance on need, impact and the sequential approach」(2009)를 별도로 발간하였는데, 여기에는 도심개발전략 수립, retail needs, impact, sequential 평가 등에 관한 개념과 실무지침 등이 사례와 함께 상세히 설명되어 있다.

영국 정부는 PPS4(2009)를 작성하기 위하여 PPS6(2005)의 도심보호 및 활성화에 관련된 계획 정책들의 시행 성과와 문제점에 대한 광범위한 설문조사를 관련 공공 및 민간 전문가 집단을 대상으로 실시한 바 있다. 이 설문조사의 결과를 바탕으로 PPS6(2005)의 내용 중 일부가 수정되거나 첨삭되어 PPS4(2009)에 담겨졌다.

그런데, 대다수의 영국 지역상권 관련 문헌자료가 PPS6(2005) 패러다임을 전제로 한 것들이기 때문에 이러한 문헌들에 대한 조사분석을 위해서는 PPS6(2005)에 대한 이해가 필수적이다. 또한 기존 정책의 내용과 그 실행 경험에 대한 분석 자체만으로 한국의 상황에 시사하는 바를 얻을 여지는 충분하므로 PPS6(2005)를 위주로 정책내용을 살펴보고자 한다.

PPS6(2005)의 내용은 The Government's Objectives(Chapter 1), Positive Planning for Town Centres:A Plan-led Approach(Chapter 2), Development Control(Chapter 3), Monitoring and Review(Chapter 4) 등 크게 네 부분으로 구성되어 있다. 정책의 목적과 목표(1장), 공공부문 주도의 개발(2장), 민간개발 통제(3장), 도심상태평가(4장) 등으로 간략히 표현할 수 있다.

2장과 3장에서는 개발에 따른 수요 및 영향 평가, 적정 부지 선정 등의

내용이 공통적으로 포함되어 있다. 4장은 도심에 대한 건강진단(Health Checks)에 관한 내용이 위주로 되어 있는데 도심의 활력(Vitality)과 생존력(Viability)이 도심 건강진단의 핵심 요소로 제시되고 이를 평가하기 위한 세부 조사 항목들이 제시되어 있다. 이하에서는 PPS6(2005)의 각 장별로 주요 내용과 그 의의를 검토하고자 한다.

1) 제1장: The Government's Objectives

제1장에서는 먼저 도심부 관련 계획정책의 핵심 목표를 제시하고 있는데, ‘지속가능개발(Sustainable development)’을 최상위 정책목표로 설정하고 있다. PPS6의 내용 전반을 살펴보면, 지속가능개발이 최상위 정책목표로서 선언적으로 제시된 데 그치지 않고 하위 정책목표들과 구체적인 실천지침들의 방향과 내용을 결정하는 데 대원칙으로 일관되게 작용하고 있다. 적어도 정책논리 측면에서는 상당한 완결성을 갖추고 있다고 평가된다.

한편으로, ‘활력과 생존력을 갖춘 도심(vital and viable town centres)’을 중간(하위) 목표로 제시하고 있으며, ‘성공적이고, 번영하는, 안전하고 통합적인 지역사회(successful, thriving, safer and inclusive communities)의 개발 및 지원’도 중요한 정책목표로 설정하고 있다.

이러한 하위 정책목표들 가운데 도심상권 활성화와 직접적으로 관련된 핵심적 정책 목표는 ‘도심의 활력(vitality)과 생존력(viability)을 향상(promote)’시키는 데 있다. 이를 위한 실행 방법으로는, 첫째 기존 도심의 성장과 개발을 위한 계획을 수립하도록 하였다. 둘째로는 기존 도심의 활성화를 촉진하고 위상을 높이도록 하였는데, 이를 위한 방법은 도심에 개발을 집중시키고(focusing) 다종다양한 서비스 기능이 좋은 환경과 접근성을 갖추고 제공되도록 유도하고 지원할 것을 제안하고 있다.

도심관련 정책목표 추구에 있어 고려해야 할 여타의 정부정책 목표들도 제시되고 있는데, 소비자 선택권 고양(enhancing consumer choice), 소비자 서비스의 경쟁력 제고(efficient, competitive and innovative; productivity), 접근성 개선(improving accessibility) 등이 중요한 키워드라 할 수 있다. 특히

소비자 선택권과 관련해서는 사회적 소수집단의 수요충족을 강조하고 있다.

한편, 도심상권 활성화와 간접적으로 연계되어 있지만 보다 광의의 정책 목표들도 제시되고 있는데, 사회적 통합 촉진(promote social inclusion), 낙후 지역 재생(regenerate deprived areas) 투자 촉진, 지역/지방/도시의 경제성장(economic growth) 촉진, 지속가능한 형태의 개발(sustainable patterns of development) 추진 등이 그러한 목표들이다. 또한 품격 높고 통합성이 있는 디자인(high quality and inclusive design) 촉진, 공공 영역(public realm)과 녹지 공간(open spaces)의 질 개선, 건축적 역사적 유적의 보호 및 이미지 제고, 지역사회 및 도시 활동에 대한 장소의 의미와 구심점 제공 등을 통하여 도심부가 사업자, 쇼핑객, 거주민들에게 매력적이고 접근성이 높고 안전한 환경을 제공하도록 만들 것을 제안하고 있다. 이상과 같은 정책 목표들은 ‘상권활성화’에 국한되지 않은, 도심부가 지니는 도시정책 차원의 다양하고 포괄적인 가치와 이를 구현할 구체적 실행과제들을 기술한 것으로 볼 수 있다.

이상과 같은 도심 활성화 관련 정책 목표의 실현을 위한 실천전략으로는 지자체에서 수립하는 지역개발계획(regional spatial strategies, local development documents 등)에 다음과 같은 다섯 가지의 도심 활성화 관련내용을 포함하도록 권고하고 있다.

- 지역내 상업중심지(centres)의 위상 설정 및 네트워크 개발
- 도심기능에 대한 추가수요 평가 및 추가수요에 대한 도심부 수용력 확보
- (도심기능 추가수요에 대응하여) 기존 상업중심지의 개발 또는 확장을 중시
- 도심부 관리의 개선 및 강화(promote town centre management)
- 도심활성화 성과의 정기적인 모니터링 및 분석(monитор and review)

이상에서 특히, 도심부 관리와 관련하여 도심의 개발, 개선, 유지를 위한 파트너십(partnership) 형성, 저녁 및 야간 경제(evening and night-time economy) 관리 등이 강조되고 있다. 이러한 내용이 바로 도심상권 활성화의 핵심 사업인 TCM(Town Centre Management)의 역할 부여 및 공공 지원의 근거가 되고 있다. 모니터링은 정책 실행이 도심부 활력 및 생존력 증진에 미치는 영향 및 정책의 효과성에 초점을 두고 있다.

마지막으로, 도심활성화 관련 계획 시스템의 한계, 즉 경쟁 영역 비개입 원칙을 기술하고 있다. 시장경쟁을 제한하거나(restrict competition), 기존의 상업적 이해관계(기득권)를 보호하거나(preserve existing commercial interests), 혁신을 저해하는(prevent innovation) 것은 계획 시스템의 역할이 아니라는 점을 명확히 하고 있다. 대형점 입지 규제와 도심상권 활성화 정책에 토대가 되는 PPS6에서 경쟁 영역 비개입 원칙을 명시하고 있다는 것은, 현실적, 결과적으로는 시장개입의 성격을 띠는 입지 규제나 중소 소매점 지원 시책들을 정당화하고 합리화할 수 있는 대의명분을 확보하고 있다는 자신감의 표현일 수도 있다. 즉, 지속가능 개발, 소비자 편익 등의 상위 가치 측면에서 도심활성화 정책이 충분한 뒷받침될 수 있다는 것이다. 한편으로는, 시장영역 비개입 원칙을 강조함으로써 중소상인들의 기득권 주장이나 무리한 공공지원 요구를 차단할 수 있는 조절장치를 확보하는 효과가 있다고 여겨진다.³⁾

2) 제2장: Positive Planning for Town Centres: A Plan-led Approach

PPS6(2005)의 제2장은 도심활성화를 위한 계획주도적 접근을 제시하고 있다. 다음에 살펴 볼 제3장이 민간주도의 개발행위에 대한 규제장치의 성격이 강하다면 제2장의 내용은 계획당국이 도심활성화를 위한 소매업 개발을 능동적으로 추진하기 위한 포괄적, 체계적 접근틀 및 전략으로서의 의의가 있다. 사실상 제3장의 내용은 제2장의 내용 가운데 민간개발 규제와 관련해서 공통적으로 적용될 부분을 선별하여 서술형태만 조정한 정도라 할 수 있으므로, 제2장에 도심활성화와 관련된 계획정책의 내용이 망라되어 있다고 볼 수 있다.

제2장의 서두에 계획주도적 접근의 목표 및 핵심 전략을 제시하고 있는데, 도시의 활력(vital)과 생존능력(viable) 제고가 목표이고 특히 기존 상업중심지의 기능을 강화하거나 재생시키는 데 주안점을 둘 것을 강조하였다. 이러한

3) 영국 PPS6에 대응하는 우리나라의 대형점 입지규제 및 재래시장, 상점가 지원사업에서는 지속가능개발이나 소비자편의 측면에서 정책적 개입의 명분을 내세우는 경우가 거의 없었다. 현실적으로는 중소상인 보호가 목적이라 하더라도 정책논리에서는 더 상위의 가치를 표방함으로써 정책의 원칙과 실행 간의 일관성, 완결성을 높이고 있는 영국의 경우를 참고할 필요가 있는 것이다.

목표의 실현을 위한 추진 전략으로는 다음의 세 가지를 제안하였다.

- 도심의 성장과 변화를 능동적으로 촉진
- 지역내 중심지들의 위상과 네트워크를 재정립
- 지역개발계획에 도심활성화를 위한 선행적, 계획주도적 접근에 따른 정책내용을 포함

지자체의 능동적 접근을 위한 실행수단으로는 'area action plans', 'compulsory purchase orders', 'town centre strategies' 등의 구속력이 있는 계획장치를 활용토록 하였다. 이하에서는 상기의 세 가지 추진 전략별로 구체적인 실행방안과 지침들을 소개하고 있다.

(1) 전략 1: Promoting Growth and Managing Change in Town Centres

첫 번째 전략은 도심부의 성장과 변화를 계획적, 정책적으로 촉진 및 유도한다는 것으로, 도시정책 차원에서 적극적, 선도적으로 도심상권의 활성화를 추구할 것을 제시하였으며 이는 곧 도심상권 활성화에 있어 도시정부(공공부문)의 역할을 중시하고 있음을 말해 준다. 도심부의 성장과 변화를 촉진하기 위한 구체적인 실행 방안으로 다음의 내용들이 제시되어 있다.

첫째, 지역단위 개발계획서에 중심지의 성장 및 변화유도에 관한 계획을 적극적으로 수립토록 하였다. 계획의 내용은 보다 구체적으로, 기존 상업중심지의 선별적 성장 및 기능 강화, 기존 중심지로 충족하지 못하는 수요에 대응한 신규 상업중심지 개발 계획 등을 포함하고 있다. 신규 중심지는 적절한 규모 및 입지 선별의 필요성이 강조되고 있다.

둘째, 도심기능의 성장을 위한 공간의 확충을 위한 단계적 접근을 제시하고 있다. 일차적으로 기존 도심 내부의 토지, 건물의 효율적 활용을 도모하며, 기존 도심으로 성장 추구가 어려울 경우 핵심 쇼핑 지구(primary shopping area) 또는 도심 전체구역의 확장을 계획토록 하였다. 쇼핑지구나 도심구역 확장을 계획할 경우, 기존 및 신규 기능지역 간의 디자인과 도보 접근성 측면에서의 통합성 도모를 강조하였다.

셋째, 새로운 상업중심지 개발시, 낙후지역을 그 대상지로 우선적으로 고려토록 하였다.

넷째, 쇠퇴중인 중심지에 대한 정책 방향으로서, 중심기능의 실태와 강약점 평가를 통해 중심지 기능의 다양화와 환경 개선을 추구토록 하였다.

다섯째, 회복가능성이 없는 중심지에 대한 정책 방향으로서, 중심지 위계상의 위상을 강등하고, 소매업 용도 점포의 다른 용도로의 전환을 허용할 것을 제안하였다.

(2) 전략 2: Networks and Hierarchies of Centres

지역내 상업중심지의 네트워크와 계층구조를 설정하거나 재정립함으로써 중심지의 위상에 부합하는 적절한 상업기능의 확충을 추구하기 위한 전략으로서, 상업중심지 네트워크의 계획시 다음의 세 가지 요소를 고려토록 하였다.

- 최대(최상위) 중심지의 과도한 지배력 경계
- 도심 용도의 편중 분포 지양(more even distribution)
- 일상적 수요(everyday needs)는 local level에서 충족

이러한 전략과 기준에 입각한 보다 구체적인 실행 방향으로서는 다음의 세 가지를 제시하고 있다.

- 상위 상업중심지로의 과도한 성장 집중 회피
- 여타 하위 중심지들, 특히 재생이 필요한 중심지에 투자와 성장 유도
- 미충족 수요에 대응한 중심기능 강화 또는 신규 중심지 지정

이상과 같은 정책들은 결국 공공정책 주도로 상업중심지 체계의 변화를 유도하는 데 목적이 있다. (민간 주도의) 계획승인 신청에 대응하는 소극적 접근이 아닌, (공공 주도의) 개발 계획 수립 과정을 통하여 상업중심지들의 역할과 기능에 중대한 변화를 유도한다는 것이다. 이러한 정책의 실행을 위한 수단으로는 regional spatial strategies, development plan documents, transport policies and strategies 등의 지자체 단위 법정 계획들을 활용할 수 있다.

(3) 전략 3: A Pro-Active, Plan-Led System

도심활성화를 위한 세 번째 핵심 전략은 능동적인 계획주도적 시스템을 확립하고 실행하는 것으로, 앞서 살펴 본 첫 번째와 두 번째 전략인 상업중심지 네트워크

확립, 중심기능의 성장 및 변화 등의 전략을 실천적으로 뒷받침할 계획의 수립에 관련된 보다 구체적인 지침과 실행방안을 제시하고 있다.

먼저, 광역자치단체 차원의 계획안에 반영할 사항으로 The Role of Regional Plans을 제시하였는데, 광역 차원의 상업중심지 네트워크 발전 전략 위주로 방향을 제시하며 대규모 교외 쇼핑센터 신설이 기존 상업중심지에 미칠 부정적 영향 관련 대응방향을 제시토록 하였다.

다음으로는 광역보다 하위의 지방정부 차원에서의 개발 계획의 역할을 기술하고 있는데, 관찰지역내에서의 상업중심지 네트워크와 계층구조에 관한 공간적 비전을 제시토록 하였다. 특히 계획안에는 local centres(도심보다 하위의 중소 상업중심지)를 포함한 모든 유형의 중심지를 포괄토록 하였다. 계획수립은 이해관계자 및 지역사회와 긴밀한 연계를 통해 추진하되, 계획안에는 다음의 내용들을 포함토록 하였다.

- 도심 기능들에 대한 새로운 수요 추정: 필요 연상면적 도출(양, 질 동시 고려)
- 부족기능 규명, 기존 중심지의 수용력 평가를 통해 신개발 방향 설정: 핵심 상업지구나 도심구역 확장, 관리가 필요한 쇠퇴 중심지 선별 포함
- 핵심 상업지구나 도심구역 확장의 범위 확정
- 사업대상지의 선정 및 배치, 재배치 등
- 낙후지구 투자 촉진

한편, 지자체 관찰구역 전체를 대상으로 하는 개발계획과는 별도로 도심부를 대상으로 한 발전전략, 즉 도심부 발전전략 (Town centre strategies)을 수립, 시행토록 하였다. 도심부 발전전략은 도심 활성화를 위한 중요한 계획안으로서, 실행계획을 포함한 개발계획서의 기초자료 중 일부로 포함되며, 사업대상 토지의 강제 수용을 위한 근거가 될 수 있다.

이상의 내용들이 도심활성화를 위한 개발계획의 밑그림을 그리는 데 해당하는 것이라면, 그러한 밑그림을 구체적이고 상세하게 채워나가는 과정과 관련된 지침들로는 다음과 같은 내용들이 제시되고 있다.

- Promoting high-quality design and making efficient use of land
- Site Selection and Land Assembly

- Other Relevant Matters
- Assembling Sites
- Designation of New Centres
- Providing for Local Shopping and Other Services
- Rural Centres

이하에서는 이들 7개 항목들 가운데 구체적인 실행지침과 관련하여 주목할 만한 내용을 선별적으로 고찰해 보고자 한다.

○ Promoting high-quality design and making efficient use of land

먼저, ‘고품격 디자인과 효율적 토지이용 촉진’과 관련해서는 ‘도심이 매력적이고 경쟁력 있는 곳으로 남아있고자 하면, 질 높고 안전한 환경을 제공하는 일이 기본적으로 중요하다’는 명제를 설정하고 있다. ‘질 높고 안전한 환경’은 TCM과 같은 도심부 활성화 프로그램에 있어 핵심 키워드이자 목표로서 중시되고 있다. 보다 구체적으로는 ‘편안, 안전, 매력, 접근성, 내구성’ 등을 도심부 환경 측면의 중요한 요소로 제시하고 있다. 나아가서 ‘고밀도, 고층, 복합용도’ 등을 디자인 요소로 중시하고 있는데, 도심기능을 강화하기 위하여 고밀화를 지향하고 있다는 점이 특징적이다.

한편, 건축, 디자인 등의 물리적 환경 측면이 아닌 도심부 환경 요소로서 야간 경제활동 및 재래시장 활성화를 강조하고 있다. 야간 경제활동(Evening and Night-time Economy) 활성화와 관련해서는 다음과 같은 추진방향과 실행과제, 부정적 효과 최소화 방안 등을 제시하고 있다.⁴⁾

- 수요집단의 포괄성: 다양한 연령대와 사회집단에 어필할 필요
- 활동내용의 다양성: 영화관, 극장, 레스토랑, 공공주택, 주점, 나이트클럽, 카페 등
- 활동규모의 적정성: 도심기능 경쟁력 저하, 반사회적 행위, 범죄, 인근 거주민 어메니티 침해 등 고려 여가기능 개발의 규모 조절

4) 야간경제활동의 활성화는 지역상권 재생을 위한 다양한 시도들 가운데서도 매우 중요한 분야로 자리잡고 있다. ATCM에서는 야간경제활동 활성화의 우수사례 도시를 선발하여 공표하는 인증제(purple flag)를 실시하고 도심상권의 영업실적을 '종일 기준' 및 '야간 기준' 두 가지로 구분하여 발표하는 등 야간경제활동 활성화에 큰 전략적 의미를 부여하고 있다.

필요

- 주점허가 신증: 도심활성화의 긍정, 부정적 측면을 동시에 고려하여 주점허가제도의 신축적 운용

재래시장, farmer's market 등의 노천 및 옥내 시장(Street and covered markets)에 대해서도 간략하게 정책 방향을 제시하고 있다.⁵⁾ 먼저 이러한 시장들은 쇼핑에 있어 선택권 확대 및 다양성에 기여하고 도심 및 농촌 경제의 활력에도 기여하는 것으로 그 의의를 부여하고 있다. 시장 활성화를 위한 정책 방향으로, 기존 시장의 유지 및 기능강화, 신규 시장 설치 등을 기본 대안으로 고려하며, 이를 위한 실행방안으로 시장의 매력도 및 경쟁력 제고를 위한 지자체 차원의 투자의 필요성을 제기하고 있다.

○ Site Selection and Land Assembly

도심기능 확충을 위한 신규 개발의 필요성을 전제로 적정한 개발규모와 입지를 선정하고 접근성을 확보하기 위한 단계적 실행과제와 세부 실행지침들을 제시하고 있다. 단계적 실행과제는 개발수요 평가(need), 적정규모 도출(scale), 적정부지 선정절차(sequential approach), 개발이 기존 중심지에 미치는 영향 평가(impact), 다양한 교통수단을 통한 접근성 확보(accessible) 등의 5가지 요소로 구성되어 있다.

이 가운데 개발수요의 평가는 Retail and Leisure 기능이 주요 대상이며 Quantitative Need와 Qualitative Need의 두 측면에서 평가토록 하였으며, 추가적으로 Office and other main town centre uses에 대해서도 개발수요를 평가토록 제안하고 있다. 쇼핑과 여가활동이 모두 도심기능에 있어 핵심적인 비중을 차지하고 있다는 점을 고려한 접근이라 할 수 있다.

○ Other Relevant Matters

지역개발계획 수립시 도심기능 확충 관련 개발입지 선정과정에서 고려해

5) 한국의 재래시장(상설시장, 5일장, 노점상 등)에 해당하는 영국의 markets에 대한 계획 시스템 차원의 지원정책 내용은 여기 소개된 것이 전부이다. 재래시장의 유통산업 내 비중이 매우 미약한 수준이기 때문에 계획정책의 주요 현안이라기보다는 상업중심지의 특색을 살리는 사업의 일부분으로 고려되는 정도로 취급되고 있다.

야 할 여타의 정책 목표들로, “물리적 재생, 고용, 경제 성장, 사회 통합” 등 네 가지를 명시하고 있다. 도심기능 확충이 지방정부의 다양한 정책 목표 차원에서 긍정적인 방향으로 입지 선정이나 개발 형태 등의 의사결정이 이루어져야 함을 의미한다. 정책 분야별 연계성과 통합성을 도모하고 있다는 점에서 참고할 필요가 있다.

○ Providing for Local Shopping and Other Services

지금까지의 내용들이 대부분 도심기능의 확충과 관련된 계획정책에 해당한다면, 여기서는 local centres, 즉 도심보다 하위계층의 중소규모의 상업중심지의 역할 및 기능 강화를 위한 정책방향과 실행지침을 제시하고 있다. 쇼핑 수요 가운데에서 일상적 수요(day-to-day needs)를 local centre에서 충족시키는 것이 바람직하며, local services(health centre, 소규모 커뮤니티 시설 등)에 대한 접근성 향상이 중요한 정책 과제임을 제시하고 있다.

특히, 낙후 지역(deprived areas)에서의 local services 공급 부족 현상을 완화하기 위한 공공부문의 대응이 필요하다고 강조하며, 이를 위해 기존 상업중심지의 기능 강화 또는 새로운 상업중심지 발전 유도과 같은 추진 전략을 제안하고 있다.

3) 제3장: Development Control

제2장에서 공공주도의 도심 등 상업중심지 발전정책 방향을 제시하고 있다면, 여기서는 민간부문에서 도심기능과 관련이 있는 개발계획 허가 신청을 할 경우 지자체의 대응방향과 세부 실행지침을 제시하고 있다. ‘개발 통제’의 방향과 구체적인 실행지침들은 공공주도의 상업중심지 정책에 부합하는지 여부의 판단기준과 이에 부합하도록 개발을 유도하기 위한 방법 등을 포함하고 있다. 제2장의 공공주도의 상업중심지 정책내용에서 새로운 중심기능 수요에 대한 평가, 기존 상업중심지 역할 강화에 초점을 둔 개발 입지 선정과정 등을 제시한 바 있는데, 이러한 공공주도의 정책방향을 기준으로 민간개발사업의 적합성이나 방향성을 평가하는 데 관련된 실행방안이 제3장의 주요 내용이라 할 수 있다. 이러한 이유로 상업중심지 체계

의 발전방향 등 공공차원에 국한된 이슈들은 제3장에서 다루어지지 않았으며, 포함된 내용들의 경우도 제2장에서 제시된 것을 민간부문에 대한 통제업무에 적용하는 형태로 서술형태만 일부 조정한 정도에 불과해 실질적인 내용은 거의 중복되고 있다. 따라서 이하에서는 세부 실행지침보다는 기본 목적과 추진방향 정도만 살펴보고자 한다.

상업중심지 기능과 관련된 민간개발에 대한 통제의 궁극적 목적은 ‘활력있고 생존력있는 도심 조성’이라는 목표를 구현하는 데 있으며, 정책의 기본방향은 도심을 강화하거나 재생할 수 있도록 민간개발이 기존 중심지들에 집중되도록 유도해야 한다는 것이다. 이러한 정책방향에 따라 제3장에서는, 다음과 같은 도심부의 주요 용도(기능)와 관련된 모든 개발사업 제안서에 대한 계획허가 신청을 판단함에 있어 지자체에서 고려해야 할 사항들을 담고 있다.

- 신규 개발
- 기존 시설물의 재개발
- 기존 시설물의 확장
- 개발이 수반되는 용도 전환
- 현존 계획허가의 갱신
- 기존 계획 조건의 변경 또는 삭제 신청: 연상면적 증가, 취급 상품 범위의 변화, 개발의 규모나 특성의 변화 등을 수반하는 경우

4) 제4장: Monitoring and Review

PPS6(2005)의 마지막 제4장에는 모니터링과 리뷰에 관한 정책내용을 담고 있다. 모니터링은 도심부에 대한 효과적인 계획 및 관리를 위해 필수적이다. 모니터링의 용도는, 개발대상지 선정과 도심부 정책 실행에 대한 검토결과를 제공하고 도심부 변화의 초기 징후들을 파악하여 적절한 대응을 가능토록 해 준다는 것이다. 유동성과 변화속도가 빠른 도심부 상업환경의 특성을 고려할 때 일회성 청사진 형태의 계획이 아닌 지속적으로 변화, 발전해 나가는 계획정책을 지향하고 있다는 점에서 모니터링은 중요한 의의가 있다.

도심활성화 계획정책에 관한 모니터링은 법정 지역단위 계획들의 집행과 관련하여 제도화된 모니터링의 일부분으로 포함되어 있다. 즉 “Planning and

Compulsory Purchase Act 2004”에서 광역 및 기초 지자체들은 연례 모니터링 보고서를 중앙정부(Secretary of State)에 제출해야 한다고 규정하고 있다. 이와 관련 "Monitoring Regional Spatial Strategies" (ODPM, 2005), "Local Development Framework Monitoring: A Good Practice Guide" (ODPM, 2005) 등의 모니터링 방법에 관한 별도의 지침서들이 발간되어 활용되고 있다. 지역계획, 도시개발정책 등의 핵심 성과 지표에는 다음과 같은 도심부 관련 지표들이 포함되어 있다.

- 소매, 오피스, 레저 분야의 완료된 개발 총량
- 이들 완료된 개발이 도심전체에서 차지하는 비중(%)

그런데 이러한 지표들은 협의의 성과 지표에 해당하는 것으로, 이와 함께 다음과 같은 보다 큰 틀에서의 정책 현안들에 대한 주기적인 조사분석 및 평가(review)를 실시토록 하고 있다.

- 상업중심지의 네트워트 및 계층구조(광역 및 기초 지자체 공통 해당)
- 추가적 개발 필요성
- 상업중심지의 활력과 생존력(기초 지자체 해당)

○ Measuring Vitality and Viability: Health Checks

마지막으로, 도심의 활력과 생존력을 측정할 12개 항목을 제시하고 있는데, Health Check로 지칭하고 있다. 이는 도심부의 상태를 진단하고 도심활성화 정책의 성과를 평가하는 데 필요한 기본적인 지표의 성격에 해당하는 것으로 앞에서 언급한 일반적인 지역개발계획과 관련된 모니터링보다 더 세부적이고 체계적인 내용으로 구성되어 있다. 이러한 Health Check는 ATCM 등 도심활성화 관련 기관들에서 도심부 진단에 관한 표준화된 평가틀로 활용되고 있다.

3. 도심상권 진단 및 평가 지표(Health Checks)

앞의 PPS6(2005) 내용 검토에서 간략히 소개되었지만, PPS6(2005) 및 PPS4(2009)에서 공통적으로 제시하고 있는 도심부에 대한 건강진단(Health Checks)은 도심상권의 경쟁력 또는 매력도 등에 대한 평가의 의미가 있다. 상업기

능의 교외화로 인한 기존 도심 위축문제의 심각성을 인식한 영국정부는 1985년에 ‘활력(vitality)’과 ‘생존력(viability)’을 도시의 주요 특성으로 설정하고 활력과 생존력 두 가지 측면에서 도시의 상태를 진단하고 대형점 출점시 도심상권에 미치는 영향을 평가하는 지표들을 제시한 바 있다. 특히 영국정부는 대형점 출점의 영향 분석에 있어 단순히 거래량 손실에만 초점을 맞추지 말고 도시의 활력과 생존력에 초점을 맞출 것을 권고하고 있다. DTEDC(Downtown Economic Development Committee) 문건에 따르면 대형소매점이 새로이 출점할 경우 이것이 기존 소매업의 시장영역에 침투하여 기존 상점들의 영업 실적 악화, 폐점 등의 파급효과를 가져오고 더 나아가서 기존 상업중심지의 주변부로부터 서서히 상권 쇠퇴가 진행되며 이에 대응하여 토지이용의 변화가 나타나거나 재개발 사업이 시도되기도 하는 것으로 대형점 출점의 도심상권 파급효과를 묘사하고 있다.⁶⁾

도심 상태의 진단을 위한 핵심 개념인 활력과 생존력의 의미를 살펴보면, 활력은 ‘도심부가 얼마나 활기찬가? 다양한 시간대와 (도심부 내부) 지점에 걸쳐 얼마나 바쁜가(번화한가)? 하는 정도’이며 생존력은 ‘현재 수준의 투자를 유지하고 새로운 개발을 유도할 수 있는 지속적인 능력의 정도’를 뜻한다.⁷⁾

6) Guy, C. (2007). *Planning for Retail Development: A Critical View of the British Experience*, Routledge, London and New York, p.127.

7) Ravenscroft, N. (2000). “The Vitality and Viability of Town Centres”, *Urban Studies*, Vol37, No.13, pp.2533-2549.

〈표 2-1〉 대형소매점 개발의 영향과 도심의 활력 및 생존력 상실간의 연결고리

쟁점	논평
새로운 소매 개발은 기존의 소매 상권에 영향을 미칠 것이다.	<p><가정></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 하나의 시장만이 존재 2. 추가되는 매장면적은 만족스런 서비스를 제공한다. 3. 가격의 하락과 새로운 상품의 등장에도 불구하고 소비자 지출의 총액은 동일
효과는 기존 소매 상권에 손해를 끼친다.	<p><가정></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 거래의 감소는 소매상의 순익을 감소시킨다. 2. 단기적으로 소매상들은 공급량을 줄이는 것으로 대응하지만, 이는 소비자들에게 상점의 매력을 감소시키는 요인으로 작용할 수 있다. 3. 장기적으로는 소매상들은 집세나 인건비 등 투입비용을 줄이는 것으로 대응한다.
손해는 지속적인 피해를 가져온다.	만약 새로운 중심지(centre)가 기존의 것보다 더 효율적으로 작동한다면 이는 사실이다.
피해는 상점들의 폐점을 야기한다.	새로운 중심지와 기존의 중심지의 상점들의 특성과 기능은 어느 정도 일치하는지에 달려있다.
폐점이 재개발을 유도하지는 않는다.	중심지에서 덜 번성한 곳은 이미 쇠퇴하기 시작
재개발이 이루어지지 않으면 전체적인 중심지의 지속력과 생존능력의 손실을 유도할 것이다.	버려진 상점의 토지는 다른 용도로 전용될 수 있다.

자료: Guy(2007), P127.

PPS6(2005)에서는 도심부 활력과 생존력의 평가 지표로 다음과 같은 12개의 항목이 제시되고 있다.

- diversity of main town centre uses (by number, type and amount of floorspace)
- the amount of retail, leisure and office floorspace in dge-of-centre and out-of-centre locations
- the potential capacity for growth or change of centres in the network
- retailer representation and intentions to change representation
- shopping rents
- proportion of vacant street level property
- commercial yields on non-domestic property (ie the capital value

in relation to the expected market rental)

- pedestrian flows (footfall)
- accessibility
- customer and residents' views and behaviour
- perception of safety and occurrence of crime
- state of the town centre environmental quality

PPS4(2009)에는 위의 12개 항목에 'Land values and the length of time key sites have remained undeveloped'라는 항목이 추가되어 모두 13개 항목을 도심 건강진단의 평가 지표로 제시하고 있다.

제2절 파트너십을 통한 지역상권 활성화 사업: TCM 및 BID

대형소매점 개발 및 입지 규제가 기존 상업중심지 보호에 초점이 있다면, 이들 상업중심지 기능의 강화를 위한 보다 적극적인 정책수단으로 도입된 것이 바로 TCM(Town Centre Management)이다. PPG6(Planning Policy Guidance 6, 1986년 제정)에 의거하여 80년대 말부터 TCM 시책을 도입하여 상권 개발을 추진하기 시작하였으며, 영국에서 도심 활성화를 위한 직접적인 지원 정책은 상당부분 TCM을 통해 수행되고 있다. 한편, TCM과 병행하여 BID(Business Improvement District)가 지역상권 활성화 사업으로 새로이 도입되어 보급되고 있다.

1. TCM의 조직 및 사업

1) TCM의 운영체계 및 사업내용

TCM의 운영주체는 종합적인 상권개발을 목적으로 하는 비영리 파트너십 단체 또는 제3섹터 주식회사이다. 파트너십에는 지자체, 부동산개발사업자, 상인대표, 건물주인, 지역시민 및 민간단체 등이 참여하고 있으며, 주식회사 형태일 경우 지자체, 부동산개발 사업자, 건물주인, 상인 등으로 운영위원회를 구성하고 각각 자본금을 투자하여 참여하고 있다. TCM에는 각 파트너가 참여하는 의사결정기구로 운영위원회가 있으며, 집행사무국에는 상권개발, 마케팅, 도시개발 관련 등에 능력을 갖춘 민간전문가(Town Centre Manager)가 근무하고 있다.

TCM의 재원은 중앙정부, 지자체, EU 보조금 등 정부계 보조금과, 건물소유자, 상인회비, 대기업후원금, 광고비, 이벤트 수입 등 민간 부담금 등으로 구성된다. 정부의 지원금은 통상 5년간 지급되며, 매년 수치목표를 달성했는지 점검을 실시한다. 민간부문의 보조금은 지역단체나 소매업체들의 자발적인 기부금으로 TCM의 재원 충당에 큰 역할을 하고 있다.

TCM은 지역사회를 기반으로 하여 각 지역의 독창적인 비즈니스 플랜의 개발을 통한 활성화와 지역사회의 생존능력 증대를 목표로 하고 있다. TCM의

효과적인 운영을 위해서는 타운센터 매니저와 같은 전문가의 역할이 필수적이다. 타운센터 매니저는 TCM의 개발단계부터 완성단계까지 총괄적이고 일관적인 관리를 맡게 되며, 액션플랜을 개발하고 이행하는 데 중추적인 역할을 담당한다. 중앙정부, 지역정부, 소매상들, 시민단체 등 다양한 추진세력들 간의 커뮤니케이션과 상호협력을 도모하며 각 세력들간의 분쟁을 중재한다.

TCM의 운영이 효과적으로 이루어지기 위해서는 또한 개발 전략 수립이 필수적이며, 수립된 전략들을 어떻게 구체적으로 실행할 것인지에 대한 세부적인 실천 계획은 이해관계 조직에게 명확한 목적과 실행방법을 제시한다. TCM 차원에서의 개발은 접근성 향상, 시설개선, 매력성 증대의 3가지의 요소로 크게 구분할 수 있으며, 세부적인 실천계획은 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> TCM 실천계획의 세부 사업 영역

접근성 향상	
접근의 용이성	주차, 거리, 서비스, 각종 시설에 대한 명확하고, 일관성 있는 안내판 설계
보행자 보호	도시 내에서의 범죄와 폭력을 최소화 할 수 있는 시내도로 설계와 치안정비
신체적 약자를 위한 배려	접근성은 장애인, 노인, 유아, 유아를 동반한 부모 등의 입장을 우선적으로 고려
시설개선	
대중교통과 주차 시설	대중교통과 승용차를 위한 시내 접근의 용이성을 고려하고, 주차시설은 위치와 관리 시스템, 요금체계, 조명, 안전, 청결 등의 사항을 종합적으로 고려
치안	거리조명, CCTV, 경찰력의 배치 등 치안과 관련된 시설
도심설계	거리 조형물, 공원, 유적, 거리 자체의 청결성 등 도시 환경과 관련된 시설
기타	벤치 설치와 공공 화장실 등의 시설과 거리에서의 이벤트와 엔터테인먼트 프로그램 설계, 거리환경 개선
매력성 증대	
유인성	소매와 서비스 업체(제인 업체와 자영업체 소매상 포함), 사무실, 레저와 오락시설, 교육·역사문화적인 장소의 개발
다양성	아메니티의 증가, 야간시간대 활동의 활성화, 가치있는 경험 제공

TCM의 주요 사업분야별 사례를 간략히 소개하면 다음과 같다.

- 야간 환경 개선 : 조명시설 확충, 화단 조성, 거리 청결 유지, 보행 안전

확보 등 야간에 발생할 수 있는 문제를 미리 예방하기 위해 주변 환경 개선을 실시함.

- CCTV 설치와 범죄예방대책 마련: 주요 지역에 CCTV를 설치하고 각종 범죄예방책을 마련함. 주변 환경의 안전뿐만 아니라 안전한 주차장 운영과 상점 내 도난을 방지하기 위한 상점 감시를 위한 비즈니스정보범죄시스템(Business Information Crime System)가동했으며, 상점 내에 감시 전담 매니저를 고용함.
- 대중교통수단 편성 개편: 도심과 도시내 여러 지역들이 서로 편리하게 연결될 수 있도록 대중교통 계획을 보완하고, 늦은 밤시간에 시내에 운집해 있는 사람들의 안전한 귀가를 위해 대중교통 대책을 마련함.
- 주점 허가제도: 음주 제한 구역을 설정하여 음주자로 인해 야기되는 불미스러운 사건들을 사전에 차단함.
- 카페 및 클럽 문화 활성화: 먹자골목, 노천카페, pub, 클럽 등 다양한 활동이 이루어질 수 있는 새로운 공간들을 창조해 내고 있음. 이러한 새로운 공간 문화의 형성은 방문객 수의 증가뿐만 아니라 반사회적인 행위의 감소를 야기시킴.
- 미아보호 프로그램 : 미아를 위한 safe house를 마련하고, 사업에 참여하는 점포들은 미아보호계획의 참여 로고를 부착함. 이것은 상점을 홍보하는 하나의 수단이 되고 있음. 미아보호계획은 반사회적인 행동 및 소매치기 등과 같은 범죄발생을 감소시키는 등 긍정적인 효과를 배가시키는 촉매제 역할을 함.
- 홈페이지 개설 : 지역에 위치하고 있는 상점들에 대한 정보를 제공하고 광고하기 위해 홈페이지를 개설함. 그러나 단순한 정보 제공뿐만 아니라 타운센터의 포토 갤러리를 만들어 실제로 방문하지 않고도 인터넷을 통해서 간접 경험 할 수 있는 기회를 만들어 놓았음.
- 로열티 카드: 로열티 카드의 가장 큰 특징은 구매와 동시에 이루어지는 즉각적인 현금 할인 혜택임. 즉각적인 할인 혜택은 가시적인 효과가 있어 소비자의 높은 호응을 얻고 있음.

2) ATCM(Association of Town Centre Management)

1991년에 설립된 ATCM은 영국 전역에 걸쳐서 타운 및 시티 센터가 비즈

니스와 투자의 중심축이 되도록 도와주는 역할을 하는 조직이다. 정규 회원조직인 각 도시별 TCM은 물론 기업, 정부기관, 학술단체, 에이전시 등 10,000개가 넘는 조직들과 서로 파트너 관계를 형성하여 지역에 대한 정보를 제공한다.

ATCM에서는 매년 우수한 TCM 사례를 선정하여 수상하고 있다. 도심 활성화 관련 이슈의 변화에 따라 우수 사례 선정 분야도 조금씩 달라지고 있는데, 2011년에는 다음의 6개 분야로 구분하여 우수사례를 선발하였다.

- Chairman's Award for Best New Talent
- Marketing, Events and Promotions
- Outstanding Work by BID or Partnership
- Design, Regeneration and Streetscape Improvement
- Improving the Business Mix
- Developing the Evening and Night Time Economy

최근의 ATCM의 조직구성을 보면 다음과 같은 4개의 Committee가 설치되고 각각의 전담 책임자가 있어 운영을 총괄하고 있다.⁸⁾

- TCM Committee
- Night-time economy Committee
- International Committee
- BIDs Committee

이러한 조직구성은, TCM 전반에 관한 전담조직 외에 야간경제활동(Night-time economy)과 관련된 전담조직을 별로 설치할 정도로 야간경제활동의 활성화가 도심상권 활성화에 있어 핵심 현안이자 사업 목표로서 중요시되고 있음을 말해 준다.

2. BID의 도입 및 추진현황

1) BID(Business Improvement District)의 도입

TCM이 대다수의 지자체에 도입되어 많은 성과를 거두고 있는 것으로 평

8) ATCM (2011). *ATCM Business Plan (2011-2013)*, p.4-5.

가되지만 몇가지 문제점과 한계가 노출되고 있다. 도심의 단순한 관리 차원을 넘어 새로운 성장 수요를 반영한 개발사업의 추진력이 미흡하다는 점과, TCM 사업의 재원을 자선, 기부금 등에 의존함에 따라 소극적 방임자(freeloader, 무임승차자) 문제가 심화되고 있다는 것이다. BID는 TCM이 안고 있는 문제점을 극복할 수 있는 목표지향적인 강력한 사업추진 방식으로서 그 필요성이 인식되어 2004년에 제도적 장치가 마련되어 이미 많은 지자체에서 실행되고 있다.

BID는 부가적인 서비스와 시설을 제공하는 등의 지역 사업 환경 개선을 위하여 지역 사업체들로 하여금 추가적인 비용 부담에 동의하도록 하는 하나의 메커니즘이다. 따라서 비즈니스 환경을 개선시키기 위해 공동으로 투자하고자 하는 지역 사업체들이 있는 곳이면 어디에나 존재할 수 있다.

BID는 사업제안서에 대한 투표를 통해 결정이 되며, 투표가 통과되면 그 구역에 있는 사업체들은 추가적인 비용을 특별세 형식으로 납부할 것을 요구받게 된다. 그래서 BID 제안서가 투표를 통해 통과되면 지방정부(local authority)는 BID에 대한 세금을 징수하고 이를 BID 사업을 위한 펀드에 분배한다. BID에 의해 제공되는 서비스는 거리 청결 사업, 범죄 예방, 거리 미관 개선, 접근성 향상, 지역을 알리기 위한 브랜드 광고나 이벤트 행사 등이다.

2) BID 사업 추진현황

UKBIDs 웹사이트를 보면, 2011년말 현재 144건의 BID 사업안이 통과되어 시행중이며 투표에서 부결된 경우는 30건에 불과하다. 또한 144건 가운데 24건은 1차 사업기간 5년이 종료된 이후 2차 사업기간에 대한 투표가 통과된 지역이다. 비교적 짧은 기간에 매우 많은 도시에서 BID 사업이 시행되고 있고 2차 사업기간 진입 사례도 증가하는 등 BID의 효과에 대한 인식이 매우 긍정적인 것으로 보인다.

한편, UKBIDs 웹사이트에서는 BID의 유형을 City, Market Town, Industrial Estate/Business Park, Commercial 등 네 가지로 구분하고 있는데 도심 상업지구의 성격이 있는 Market Town 유형이 절대 다수를 차지하고 있

다.⁹⁾ 이 연구의 주제인 지역상권 활성화와 관련해서는 특히 Market Town 유형의 BID 사업이 주요 참고 대상이 될 것이다.

3. 도시재생 사업과 지역상권 활성화

영국에서 도시재생(Urban Regeneration)은 도시의 물리적 기능 저하 또는 노후화의 문제를 해소하기 위한 재개발사업의 성격에 더하여 도시경제 성장기반 확충, 도시민의 삶의 질 개선 등 도시 문제의 제반 요소를 포괄하는 종합적이고 다차원적인 도시발전전략으로 그 의의와 성격이 확대되고 있다. 도시재생사업의 중요성이 증대되고 대규모 재정이 투입되어 시행됨에 따라 도시재생사업이 도심상권의 위상과 생존조건에 직접적인 영향을 미치는 경우가 증가하고 있다. 아울러 도시재생에 있어 특히 도심부의 역할이 중요하다는 인식에 따라 도심재생과 관련하여 다양한 정책들이 실행되고 있다.

영국의 도시재생 사업은 제조업 공동화에 따른 도시경제 전반적인 쇠퇴현상이 핵심적인 배경으로 작용하고 있으며, 이는 도시재생이 산업적 측면에서 서비스업 성장을 통한 도시경제 재활성화를 추구하는 전략으로 귀결되고 있음을 의미한다. 그런데 서비스업 가운데 첨단 지식기반서비스업종은 런던과 같은 대도시에서 편중 발전하는 경향이 있기 때문에 대다수의 영국내 중소 도시들은 소매업을 핵심으로 하는 도심형 소비자서비스업의 성장을 통한 도시경제 재생을 추구하게 된 것으로 볼 수 있으며, 이는 곧 도시재생 사업에서 도심상권의 재생이 핵심 목표이자 사업 영역으로서 중요성을 지니게 된 것을 의미한다.

그런데, 도시재생사업은 도심상권 재생이 목적이거나 주요 사업내용인 경우도 있으나 그렇지 않은 경우도 많기 때문에 도시재생사업이 도심상권에 긍정적인 영향을 미치기도 하지만 반대로 부정적 영향을 미칠 수도 있다. 또한 도시재생사업이 도심상권 보호 또는 활성화를 위한 정책과 상충되는 경우도 발생할 수 있다. 따라서 도심상권 재생에 긍정적 혹은 부정적 효과를 창출한 다양한 도시재생사업의 사례들을 비교 검토하여 한국 도시재생사업에 대한 시

9) UKBIDs 웹사이트 <http://www.ukbids.org>

사점을 추출할 필요가 있다. 특히 Retail-led Regeneration 사례를 중점적으로 검토할 필요가 있다.

비도심 도시재생사업의 사례로, 유럽에서 가장 규모가 크다고 소개되는 Cardiff Bay 도시재생사업의 경우 사업구역내에 대규모 Retail Park(대형판매 시설 집적단지)를 조성하여 분양함으로써 투자금 회수를 앞당기고 주거, 위락, 비즈니스 등 여타 관련 시설의 후속 투자를 촉진하는 효과를 거둔 것으로 평가된다. Retail Park 내에는 Asda(hypermarket), IKEA(category killer), ALDI(hard discounter) 등 다양한 업태의 대규모 소매점들이 입지하고 있다. 이러한 개발방식을 Retail-led Regeneration이라 하는데, 재생사업 자체의 개발속도를 높이는 데는 효과적이나 도시 전체적으로 상업시설의 과잉공급을 초래함으로써 기존 상업중심지 보호 육성이라는 계획 정책의 목표와 상충한다는 문제점도 제기되고 있다.¹⁰⁾

4. 지역상권 활성화 사업 실행사례

최근 ATCM, Local Government Improvement and Development, National Skills Academy for Retail, Institute of Place Management 등 4개 기관에서 공동으로 작성하여 발간한 “100 ways to help the high street”라는 자료집은 영국내 각 도시에서 실행되어 온 상권활성화 사업들을 거의 집대성하다시피 하여 주요 사업유형을 분류하고 유형별로 구체적인 사업내용들을 간략하게 소개하고 우수 실행사례도 소개하는 내용을 담고 있다. 이 자료집에서는 상권활성화 사업을 다음과 같은 8개 유형으로 구분하고 있다.¹¹⁾

- 파트너십 : [Building a sustainable partnership](#)
- 접근성 : [Accessing the high street](#)
- 거리경관 : [Enhancing the streetscape](#)
- 장소성 : [Place identity, branding and experience](#)

10) Cliff Guy (2008), Retail-led regeneration: Assessing the property outcomes, *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, Vol. 1, 4, pp. 378-388.

11) Local Government Improvement and Development 웹사이트 <http://www.idea.gov.uk>

- 유인책 : Attracting new people and businesses to the high street and keeping the old ones
- 안전성 : The safe and secure high street
- 야간경제활동 : The evening and night-time economy
- 인적자원 : Training, development and accreditation

이들 8개 유형은 TCM과 같은 상권활성화 기구를 통해 수행되는 사업들을 비교적 체계적으로 포괄하고 있으며, 지역상권 활성화의 주요 성공사례가 사실상 망라되어 있다고 해도 과언이 아니다. 이 자료에 소개된 사업 아이템 또는 성공사례들 가운데 우리나라에 도입할 만한 가치가 크다고 여겨지는 것을 선별하여 소개해 보고자 한다.

○ 접근성 개선

- Borrowing private car parks: 도심 주차난 해소를 위하여 공휴일이나 야간에 폐쇄되는 빌딩 주차장 등을 빌려 쇼핑객 주차장으로 임시 사용
- Park and Ride: Oxford와 같은 관광지에서 도심 주차공간이 절대적으로 부족하여 도시 외곽 주요 진입로에 대형 주차장을 설치하고 도심을 왕래하는 저렴한 요금의 셔틀버스를 운행
- Manchester Metroshuttle: Manchester시에서 운행하는 무료 도심부 버스 서비스의 명칭으로 도시의 주요 간선도로 및 철도역과 도심부 상업, 금융, 문화 핵심구역을 연결. 운수회사, 도시정부, 주차관련기관, 부동산개발회사 등이 파트너십 구성하여 운영. 연간 1백2십만 파운드 소요

○ 거리경관 개선

- First impression exercise : ATCM에서 개발하여 실행중인 사업으로 다른 도시의 타운센터 메니저들의 시각으로 해당 도시의 강점과 약점을 명확하게 파악할 수 있는 비용-효과적인 방법
- Capital Street project in Edinburgh : 참여형 거리경관 만들기의 계획 및 실행 사례로서, 이해관계자 및 지역주민의 광범위한 참여와 자문을 통하여 거리 설계, 기대이상의 성과를 거둔 것으로 평가
- The Kirkcaldy Art Trail : 스코틀랜드의 소도시 Kirkcaldy에서

빈점포에 예술작품을 설치하고 작가와의 동행 트립 이벤트를 개최하여 큰 호응을 얻음. 빈점포 활용사례로서 동적, 소프트웨어적 운영전략의 중요성 시사

○ 장소성, 브랜드, 체험 마케팅

- Community workshops : 향토역사, 전통요리, 자녀교육 등 지역주민들의 관심사 관련 활동공간을 지역상권 내 점포의 협조를 받아 확보. 해당 점포는 이미지 제고, 홍보 효과. 지역공동체 거점으로서 상권 위상의 제고 기여
- Easter Hops - Jump into Poole this Easter : Poole시의 TCM에서 주도한 부활절 타깃의 집객 이벤트로서 ‘가족중심 이벤트’로 콘셉트를 명확히 하고 연계 프로그램을 풍부하게 개발. 높은 집객효과와 매출 증대

○ 고객 및 사업체 유인책 개발

- Developing a general town centre website : 도심부 상업시설에 관한 총괄 웹사이트를 운영하는 것으로, 이 사이트를 통해 개별점포의 콘텐츠와 링크가 되도록 하여 수시로 변하는 각 점포들의 마케팅 내용이 자동으로 업데이트되는 시스템 확립. 효과적이고 간편한 웹사이트 모델의 개발 보급이 중요
- Town centre loyalty card : 적립된 포인트를 쇼핑 이외의 교통, 여가 등의 용도로 사용이 가능. 도심 기능들 간의 시너지 효과 유도
- Empty property scheme : 빈점포를 신성장 비즈니스의 창업, 육성을 위한 인큐베이터로 활용. 산업정책 측면의 명분과 공점포 문제 해소를 동시 충족. London New Enterprise 프로그램 사례
- Marketing with neighbouring town centres : 웨일스의 Rhonda Cynon Taff 지역내 8개 소규모 상업중심지들이 공동의 홍보, 마케팅 전개. 웹사이트에서 각 중심지의 특징과 매력요소 소개. 카디프라는 인근 대도시 상권의 성장에 따른 공동 대응의 성격
- Auction : 상권내 점포별로 비인기 상품을 초저가로 경매 처분. 경매 수익은 상가발전 기금으로 적립(지역 환원 차원). 지역주민의 흥미와 관심 유발에 효과적이고 저비용의 이벤트. 크리스마스와 같은 특별한 날에 실시

○ 안전한 거리 만들기

- ShopWatch scheme : 별도의 안전요원 고용 대신에 상권내 상점의 임직원들이 교대로 거리 순찰 자원봉사 실시. 저비용에 점포운영자의 도난방지 학습효과도 높은 방식

○ 야간경제활동 활성화

- Purple Flag : ATCM에서 야간경제활동 우수사례 도시를 선정하여 수여하는 인증의 명칭. 청결하고 안전한 환경, 멋진 주점과 클럽, 다양한 예술 및 문화적 매력, 훌륭한 교통 연계성 등이 핵심 요소로 평가됨
- Summer sounds better in Colchester : 7-9월의 하절기를 타깃으로 야간 집객 프로그램 실행. 길거리에서 진행되는 라이브 음악이 핵심 요소이고, 상점 영업시간 연장, 교통정체 완화, 카페문화 조장 등의 방안을 병행. 각종 업소에서 지역 음악인 공연 장소를 제공

○ 인재 개발

- Get young learners to learn through retail : 14-19세 대상의 소매업 전문가 양성과정으로, 소매기업과 전문가들이 주도적으로 운영. 한국의 실업고 과정과 유사하나 비정규 학교로서 정규학교 과정 이수와 병행 가능. 풀타임, 파트타임(취업 병행), 온라인 과정 다양한 형태로 운영. Leeds 및 Nottingham 두 도시에서 class based 과정 운영. 소매업 전문지식과 일반 교양의 종합적 교육 제공. 한국의 현업 자영업자 위주 교육 프로그램과 차별화된 내용으로 진로 결정 단계의 청소년들의 관심과 참여 유도 효과적. 대학진학 위주의 교육과정에 부적응 학생들의 대안적 교육 과정으로 유효성 기대

제 3 장

영국의 지역상권 변화와 정책 대응 동향

- 제 1 절 대형소매점 확산 심화와 정책 대응 동향
- 제 2 절 소상공점 및 중소 상업중심지 쇠퇴문제와
정책 대응 동향
- 제 3 절 Mary Portas High Street Review
: 영국 전통 상업중심지 재생정책의 새로운 시도

제3장

영국의 지역상권 변화와 정책 대응 동향

영국의 소매업 발달과정을 간략히 짚어 보면, 1970년대에 영국내에 대형 소매점이 본격적으로 증가하기 시작하였으며 당시 하이퍼마켓의 성장이 두드러졌다. 이후 1980년대와 1990년대를 거치면서 비식품류 취급점이 크게 증가하는 양상을 보였다. 현재 영국의 소매업 구조는 대기업의 시장점유율이 매우 높다는 특징을 지닌다. 대기업 가운데서도 Tesco라는 유통기업이 가장 막강한 시장지배력을 보유하고 있다. 상품유형별 소매시장 점유율을 살펴보면, food retailing 부문은 Tesco 등 4대 업체가 70% 이상의 점유율을 보이고 있으며, Tesco 한 업체의 시장 점유율은 30%를 넘어서고 있다.

한편, 영국의 경우 미국보다는 도심상권 쇠퇴가 미약한 편이지만 소매업 교외화에 따른 도심상권 위축이 정책 현안이 되긴 마찬가지이다. 소매업체의 공간적 분포 특성은 도시에 약 30%가 밀집해 있으며 교외의 retail park에 약 11%의 소매업체가 입지해 있는 것으로 파악된다. retail park은 영국 전역에 약 600개가 분포하고 있다. 나머지 소매업체들은 도심을 제외한 도시내부의 크고 작은 상업중심지들에 분산되어 있다. 우리나라의 재래시장과 같은 형태의 상업시설 집적지는 거의 소멸되어 시장점유율이 매우 미미한 상태이다. 최근 도시정부들은 노천시장(open market) 또는 farmer's market 활성화에 대한 지원을 적극적으로 시도하고 있다.

대형점포들의 특징은 대부분 1층 건물 형태이고 대형주차장을 보유하고 있으며 3-4ha의 대규모 부지규모가 소요되어 주로 도시외곽에 입지하는 경향을 보였다. 대형점의 입지 형태는 소비자의 구매 패턴에 따라 상이한 양상을 보인다. 즉 생필품 쇼핑(convenience shopping)에 관련된 점포들(수퍼마켓, 슈퍼스토어 등)은 도시내 여러 지역에 분산 입지하는 경향을 보이는 반면, 선

매품 쇼핑(comparison shopping)에 관련된 점포들(패션몰, DIY 및 홈 퍼니싱, 카테고리킬러 등)은 군집된 형태의 입지 패턴을 특징으로 하는데 이러한 입지 형태가 바로 retail park이다.¹²⁾

제1절 대형소매점 확산 심화와 정책 대응 동향

1. 소매업 자본집중 심화와 지역상권 관련 정책 방향

Tesco로 대표되는 거대 유통기업의 시장 지배력이 증대되면서 소매업에 있어 자본집중이 심화되고 소규모 상점들이 갈수록 줄어드는 현상에 대해 지속적인 문제 제기가 있어 왔다. 현 영국 정부에서 소매업 입지 정책을 담당하는 부처인 Department for Communities and Local Government (DCLG)는 지방정부가 도심(town centre)에 있어 소매업의 다양성(retail diversity)과 소비자 선택권(consumer choice)이 향상될 수 있도록 가용한 계획제도를 최대한 잘 활용하도록 권고하고 있다. Consultation Paper on a New Planning Policy Statement 4: Planning for Prosperous Economies (DCLG, 2009) 보고서에서는 소매업 다양성과 소비자 선택권 향상을 위한 방향과 실행과제를 다음과 같이 제시하고 있다.

“지방 계획 당국은 소비자 선택권 신장을 위하여 적극적으로 계획하고, 경쟁력있는 타운 센터 환경을 조성해야 한다. 이를 위한 실행 과제로는,

첫째, 타운 센터 전체의 용도의 다양화를 촉진한다.

12) retail park의 개발주체는 공공과 민간 부문의 합작형태가 많은데 민관합작 개발후 토지는 개발주체가 소유 하며 점포 이용권은 개별 소매업체들에 임대하는 형식이 일반적이다. 이와 달리 순수 민간주도로 개발된 retail park도 있는데 이러한 것들은 계획적 개발이라기보다 도시 외곽 대로변에 형성된 개별 점포들의 자연발생적 군집형태가 많아 전체적인 배치 구조와 설계 등이 좋지 않으며 이 때문에 차량 접근성, 점포간 연계성 등의 이용편의성 측면에서 민관합작 개발의 경우에 비해 불량한 것으로 평가된다. 순수한 민간주도 개발방식은 민관합작 개발보다 더 최근인 1980년대와 1990년대에 많이 나타나고 있다. 신기동(2005), 『재래시장 경영현 대화 지원사업 추진방안 연구』, 경기개발연구원, 92-93쪽.

한국에서는 대형할인점이 핵심 기능인 식품류 및 일상용품 쇼핑 기능 이외에 선매품 쇼핑 기능도 상당부분 수용하고 있다. 이는 카테고리킬러와 같은 대형 전문소매점의 발달이 미약한 상태에서 전통적인 전문상점이 이용고객들이 상품구색이 다소 취약하지만 쇼핑편리성이 훨씬 뛰어난 대형할인점 내부의 비식품류 전문매장을 이용하는 경우가 늘었기 때문이다.

둘째, 강도 높은 소매업 혼합(strong retail mix)을 위한 계획을 수립한다. 그렇게 함으로써 비교구매 및 편의성 측면에서 소매업이 제공하는 바의 범위와 질적 수준이 배후상권 소비자의 수요를 충족시키도록 해야 할 것이다.

셋째, 소규모 상점들이 타운 센터의 특징과 역동성을 확실히 고양시킬 수 있으며 소비자 선택권에 대해 값진 기여를 할 수 있다는 점을 인식해야 한다.”

영국 정부가 소비자 선택권 및 소매업 다양성을 공식 정책으로서 강조하게 된 것은 2004년의 “복제도시(Clone Towns)” 라는 보고서가 중요한 계기라 할 수 있다. 이 보고서는 도시들 간에 도심의 정체성이나 특징이 흐려지는 경향에 대한 문제제기를 하고 있다. 어떤 도시의 도심에 가든지 같은 상호의 슈퍼마켓, 휴대폰 대리점, 커피숍 등이 가득 차 있는 반면 지역의 특징을 보여주는 소규모 자영업자나 오래된 상점들은 점차 사라져 가는 현상을 집중 부각시키고 있다. 이러한 현상의 촉진 요인으로, 상업시설 개발업자들은 대규모 개발에 있어 지역적 특색을 살리기보다는 전국적 브랜드 체인을 선호하고, 계획가들은 소규모 전통 사업자들을 지원하거나 전통적 건물 외관을 보존하는 데 열의를 보이지 않는다는 점을 지적하고 있다.¹³⁾

2. 소비자 선택권 및 소매업 다양성 관련 쟁점

‘소비자 선택권’ 문제와 관련하여, Tesco나 IKEA 등의 대형점 출점이 소비자 선택권 신장에 긍정적으로 작용한다는 의견이 있는가 하면, 전통 도심의 다양성과 친근함을 보존하기 위하여 ‘불공정한 경쟁’으로부터 소규모 상점들을 보호할 필요가 있다는 인식도 적지 않다. 즉 소비자 선택권과 관련해서는 다양하고 상반된 관점으로 해석될 여지가 있는 것이다.

이에 비해 ‘소매업 다양성’은 소규모 상점들을 보존해야 한다는 관점과 직결되며, 이를 위해 Tesco Express, Starbucks 등 다국적 유통업체 체인점의 도심상권 진입을 규제하려는 시도가 있어 왔다. 하지만 이러한 시도는 대개 실패하였는데, 이는 계획가들이 개발 통제 과정에서 대형유통업체 계열 체인

13) Cliff Guy (2009), One massive Tesco, *Town & Country Planning*, October, pp. 402-404.

점이라는 이유로 차별적으로 규제할 수 있는 법적 근거가 없기 때문이다.¹⁴⁾

그런데, 최근 독과점이나 불공정거래 여부에 초점을 둔 정부 차원의 연구에서는 대형 점포가 지역기반 자영업점을 쓸어내 버린다는 전통적 관점은 충분한 근거를 보여주지 어렵다는 결론을 내린 바 있다.¹⁵⁾ 하지만 런던 대도시권에서 멀리 벗어난 지역일수록 대형점 출점에 따른 청과, 정육, 조제식품 등 기존 소매점 퇴출의 강도가 높은 편이며 이로 인해 소매업 다양성 또한 약화되는 것으로 나타나고 있는데, 이는 대형점 출점의 영향이 지역간에 큰 차이가 있음을 말해 준다.¹⁶⁾

3. 대형소매업체의 기존 상업중심지 진입 확대와 정책 이슈

1) 대형유통업체 점포입지 패턴의 변화 경향

20년 전까지만 해도 유통업체들은 대규모 점포를 짓고 식료품 쇼핑 행동의 큰 줄기(main food shopping trip)를 흡수하는 데 중점을 두었으며, 점포 입지는 도로 접근성이 좋고 넉넉한 주차공간을 갖춘 중심지일탈형(out-of-centre) 입지가 최적이었다. 그러나, 1996년에 소매점 개발허가 요건

14) 한국의 Homeplus Express와 마찬가지로의 대형유통업체 계열 체인점인 영국의 Tesco Express에 대해서도 출점 규제가 실패하였다는 사실은 한국의 SSM 규제 실패 사례와 관련하여 시사하는 바가 적지 않다. 영국은 한국보다 강력한 계획적 개발 통제 수단을 보유하고 있고 소매업 다양성, 소비자 선택권 등의 성숙한 정책 논리를 갖추고 있음에도 대형 유통업체 산하 체인점의 입지 규제에 실패한 것이다. 한국의 경우는 계획 시스템을 통한 SSM 입지 규제 수단이 사실상 부재한 데다 소매업 다양성, 소비자 선택권 등의 측면에서 SSM의 부정적 효과를 인식하거나 문제제기를 하는 접근이 정책 당국에서조차 제대로 시도되지 않았다. 한국은 소비자가 아닌 중소상인들과 SSM 간의 이해당사자 간 협상을 통해 갈등을 해소하도록 유도하는 제도, 즉 SSM 사업조정제도가 운영되었다는 점이 특징적이며 이 제도를 통해 SSM 출점을 다소간 지연시키는 효과는 있었다고 평가된다.

그렇지만 소비자 선택권이나 소매업 다양성이라는 개념 또는 정책 목표는 모두 소매업 입지 정책에 있어 소비자 주권이라는 상위 가치 또는 이념을 지향한다는 대전제 아래 설정된 구체적인 정책 논리라고 볼 수 있는데, 한국의 SSM 규제 과정에서는 소비자 주권의 관점이 거의 개입되지 못한 채 중소상인 보호라는 측면에서만 접근되고 있다. 영국에서도 자영 소규모 점포의 보호 필요성이 제기되고 있으나 이는 소비자 선택권 및 소매업 다양성이라는 상위의 정책 이념에 따른 실행 과제의 성격을 띠는 정도이다.

15) Competition Commission(2008). *The supply of groceries in the UK - market investigation*.

16) Neil Wrigley, Julia Branson, Andrew Murdok, Graham Clarke (2009), Extending the Competition Commission's findings on entry and exit of small stores in British high streets: implications for competition and planning policy, *Environment and Planning A*, volume 41, pp.2063-2085.

으로 Sequential Test 가 도입되면서 대형소매업체들이 도심, 지구중심 등 기존 상업중심지에 점포를 개발하도록 압박하게 만들었다. 체인업체들은 비도심 점포 개발을 지속함과 동시에 기존 상업 중심지 내부 또는 외곽에서 출점 기회를 찾는 경향이 커지고 있다.¹⁷⁾

Sequential Test에 대응한 유통업체들의 출점전략 변화를 보면, 처음에는 ‘대형 슈퍼마켓(large supermarket)’ 형태를 취하면서 기존 중심지 진입을 시도하였는데, 이러한 점포는 규모가 슈퍼스토어(superstore, 매장면적 2,500㎡ 이상 식료품 위주 대형소매업체)보다 작으면서 식품 및 잡화 취급 품목의 범위는 거의 동일한 수준이다. ‘Tesco Metro’가 이러한 대형 슈퍼마켓에 해당한다.

보다 최근에는 두 가지의 상이한 개발 형태가 두드러진 양상이다. 하나는, ‘Tesco Extra’로 대표되는 하이퍼마켓(hypermarket, 슈퍼스토어보다 더 대규모이고 비식품류 취급범위도 넓은)의 증가로서, 대규모 복합용도 개발사업의 일부분으로서 도입되곤 한다. 다른 하나는, ‘Tesco Express’ 및 ‘Sainsbury's Local’로 대표되는 소형 매장(convenience store)이다. 여기서 특히 주목할 것이 대형유통업체의 소규모 점포의 출점 확대이다. 소형 매장의 출점 목적은 이전에는 생활협동조합(Co-op)과 자영업자들의 영역이었던 장바구니 쇼핑(basket shopping) 시장에 침투할 새로운 기회를 만드는 데 있다.¹⁸⁾

17) Sequential Test는 새로운 소매점 개발에 대한 계획허가를 득하기 위한 절차 가운데 하나로서 신규점포 출점시 적정 부지를 기존 상업중심지(도심, 지구중심 등) → 중심지인접지 → 중심지일탈지 등의 순으로 검토하도록 하여 기존 상업중심지에 우선 입지하도록 유도하는 데 중요한 목표가 있는 제도이다. 이 제도는 유통업체들이 도심일탈형 입지를 점포 부지로 선정하는 데 적지 않은 부담으로 작용하여 기존 상업중심지 출점 확대로 전략을 수정하는 계기가 되었다.

또 한 가지 시사하는 바는, Sequential Test라는 도시계획제도를 통해 소매업 입지패턴을 실질적으로 변화시키는 일이 가능하였다는 점이다. 한국에서는 공공정책이 대형유통업체의 점포입지 패턴에 대해 의도된 영향을 미치는 경우가 거의 없다. 제도 자체의 유효성 평가와는 별개로, 민간부문의 행태를 제대로 이해하고 이를 효과적으로 제어하기 위한 제도적 장치를 개발, 운용하는 영국의 사례는 부동산 개발, 특히 상업시설 개발에 있어 시장을 주도하지 못하고 끌려가면서 결과적으로 난개발을 양산하고 있는 한국 계획시스템의 개선을 위해 참고할 여지가 많다.

18) 한국의 Homeplus Express는 점포규모나 명칭 상으로는 영국의 Tesco Express와 유사하지만 업체 성격으로는 대형 슈퍼마켓에 해당하는 Tesco Metro와 거의 동일하다. 그런데, 한국의 SSM(super supermarket)은 사실상 점포 규모보다는 운영주체가 대형유통업체라는 점을 기준으로 사용하는 용어이기 때문에 소규모 슈퍼마켓도 상당수 포함하고 있다. 한국의 경우 CVS(convenience store)가 SSM과 구분되는 독립된 소매업체로서 차별화되는 시장 영역을 형성하고 있기 때문에 Homeplus Express를 점포 규모가 작더라도 슈퍼마켓이라는 운영형태를 기준으로 SSM에 포함시키는 데 무리가 없다. 이에 비해 영국 Tesco의

2) 도심입지 대기업 식료품점이 도심전체 상권구조에 미치는 영향

대형유통업체들의 기존 상업중심지 출점 경향이 확대되면서 이들 중심지에 존재하던 소규모 상점들에 미치는 영향이 또다른 논란이 되고 있다. 도심에 위치한 슈퍼스토어는 도심에서 멀리 떨어진 경우보다 도심부 소규모 식료품점들에게 더욱 치열한 경쟁부담을 안겨줄 것으로 이해하는 경우가 많다. 이와 다른 의견은, 도심부 슈퍼스토어가 도심에 보다 많은 소비자를 끌어들이며, 이렇게 증가한 소비자들은 연계 통행(linked trip)을 통해 다른 소규모 상점들에 계도 이익을 안겨준다는 것이다.

이러한 논란과 관련하여, 8개 상업중심지에서의 슈퍼스토어 개발의 영향을 조사한 자료에 따르면 전반적으로 긍정적 영향이 우세한 것으로 나타났다고 한다. 또 대다수 도심부 쇼핑객들은 새로운 슈퍼스토어 개발을 반기고 있다. 전반적으로 볼 때 도심부 슈퍼마켓들도 소규모 식료품점들에 대해 부정적 영향을 거의 미치지 않는 것으로 분석되고 있다.¹⁹⁾

3) 대기업 소매점의 기존상권 진입 확대에 따른 입지 규제에 한계

대형소매점의 기존 상업중심지 출점에 따른 영향과는 별개로, 출점을 규제하는 데 있어 계획 시스템의 한계가 많다는 점이 또 다른 쟁점이 되고 있다.

경우 hypermarket인 Tesco Extra와 supermarket인 Tesco Metro가 점포 규모와 취급 품목 범위에서 차이가 있긴 하지만 가격구조가 거의 동일한 데 비해, Tesco Express는 편의점(CVS) 업태 콘셉트에 충실하여 Extra와 Metro에 비해 높은 상품가격을 특징으로 하고 있다. 하지만 Tesco Express의 출점 목적이 틈새 시장 포섭에 있고 출점 반대자들과의 입지 갈등을 유발하고 있다는 점에서 한국의 SSM과 유사한 성격도 지니고 있다.

- 19) Neil Wrigley, Dionysia Lambiri and Katherine Cudworth (2009) Linked trips and town centre viability, *Town & Country Planning*, Vol.78 Oct, pp.433-438; Neil Wrigley, Katherine Cudworth and Dionysia Lambiri (2010) Further evidence on linked trips and foodstore development, *Town & Country Planning*, Vol.79 Apr, pp.187-193; Cliff Guy (2009), One massive Tesco, *Town & Country Planning*, 2009, Vol 78, Oct, pp.404-406.

그런데, 이러한 평가는 대형소매점이 출점한 도심부에 한정된 미시적 분석이라는 한계가 있다고 판단된다. 대형점 출점으로 해당 도심부의 총량적 고객 유입 증가, 연계 통행 유발 등으로 도심부 내부의 중소 소매점들에게는 긍정적 이익을 안겨 줄 수도 있으나, 광역적 측면에서 도심에 슈퍼스토어가 신규 출점하게 되면 도심, 부도심, 지구중심, 교외 쇼핑센터 등 도시 전체 상업중심지들 간의 상권 경쟁 구도에 변화가 초래되어 도심 이외의 중심지들에는 고객 감소의 부정적 영향이 미치게 될 가능성이 크다. 적어도 광역 상권 내 소비자들의 총 소비지출이 증가하지 않는다는 전제하에서는 특정 중심지의 성장이 여타 중심지의 쇠퇴를 수반할 것으로 추정할 수 있다.

우선 영국 소매업 입지규제의 핵심 정책목표인 ‘소비자 선택권(consumer choice)’ 및 ‘소매업 다양성(retail diversity)’의 관점에서 소규모 상점들을 보존해야 한다는 판단에 따라 Tesco Express 등 다국적 유통업체 체인점의 도심상권 진입을 규제하려는 시도가 있어 왔다. 하지만 이러한 시도는 대개 실패하였는데, 이는 계획가들이 개발 통제 과정에서 대형유통업체 계열 체인점이라는 이유로 차별적으로 규제할 수 있는 법적 근거가 없기 때문이다. 또한, 점포 규모를 기준으로 도심이나 지구중심 등의 대형점 신규 출점시 입지 제한을 할 수도 있으나 해당 중심지의 특성과 관련된 설득력 있는 논거가 뒷받침되어야 한다는 점에서 규제 시도가 관철되지 못하는 경우가 많다.

한편으로는 토지이용규제의 제도적 취약점과 관련하여, 기존 소매업 용도의 부지에 대형 슈퍼마켓이 출점하는 경우 계획 당국이 효과적으로 개입하기 어렵다는 문제가 대형점 출점반대 운동가들에 의해 지적되고 있다. 소매점 출점시 신개발의 경우 또는 용도변경의 경우에만 계획 허가를 받아야 하고 기존 상업시설을 매입하여 출점하는 경우는 허가받을 필요가 없기 때문이다. 런던 시의회에서는 이러한 문제에 대한 보완책으로 계획제도상의 부동산 용도 범주 가운데에서 ‘A1 use class’ (shops 용도)를 ‘supermarket’과 ‘other retail’로 분리할 것을 제안한 바도 있다. 이렇게 할 경우 대형유통업체들이 출점을 위하여 용도 변경 승인 신청을 하게 될 가능성이 커질 것이기 때문이다.²⁰⁾

하지만, 기존 상업중심지에서의 대기업 체인점의 진출 확대로 유발되는 문제와 논란에 대해 중앙정부의 적극적 관심과 대응노력이 미미한 반면, 대응 필요성을 크게 느끼는 지방정부는 계획 시스템 측면에서 독자적 문제 해결의 수단이 취약한 상태이다.

20) London Assembly (2010). *Cornered Shops: London's Small Shops and the Planning System*, pp.40-45.

제2절 소상공점 및 중소기업중심지 쇠퇴문제와 정책 대응 동향

1. 소상공점 및 중소기업중심지의 위축실태와 활성화 필요성

우리나라와 마찬가지로 영국에서도 대형소매점의 확산에 따라 기존의 도시내 상업중심지와 소형소매점이 쇠퇴하는 현상이 문제로 인식되고 이에 대응한 정책의 개발과 실행, 시행착오 그리고 조정의 과정이 반복되어 왔다. 대체로 1980년대까지는 기업활동에 대해 호의적인 보수당 정부의 정책 기조의 영향으로 대형소매점이 빠르게 증가하였으며 특히 기존 시가지 외곽에 각종 업태의 대형 소매점과 도매점들이 밀집하는 유통단지가 발달하였다. 노동당 정부가 들어선 이후 1990년 후반부터 대형소매점 교외 확산에 따른 부정적 파급효과를 최소화하기 위한 정책적 대응이 강화되었으며 현재까지 유사한 수준의 규제정책이 지속되고 있다.

한편, 대형소매점에 대한 입지규제와 동시에 기존 상업중심지의 활성화를 위한 적극적인 촉진책도 다양한 형태로 전개되어 왔다. 기존 상업중심지 활성화 정책은 TCM을 비롯한 도심부 활성화 프로그램에 절대적 비중을 두고 추진되었으며 도심을 제외한 지구중심, 근린중심 등의 상권체계상 하위 상업중심지들에 대해서는 정책적 관심과 지원이 상대적으로 미약하였다. 대형소매점 출점에 따라 기존 중심지의 총체적 위축이 불가피하기 때문에 도시민 전체가 이용하는 도심부의 보호 및 활성화에 정책 역량을 집중하는 것이 정책 효과성 측면에서 타당하다고 볼 수 있다. 이러한 정책적 노력의 결과로 상당수의 도시에서 도심상권이 유지, 강화되는 성과가 있었던 것으로 평가되고 있다.

그런데 최근 도심에 비해 기존 중소기업 상업중심지들의 쇠퇴가 상대적으로 심각한 것으로 파악되고 이러한 지역밀착형 상업중심지들의 존재 가치에 대한 인식이 확대되면서, 중소기업 상업중심지 활성화를 위한 정책의 필요성과 방법론에 관한 논의가 전개되고 실제 다양한 정책적 실험이 시도되고 있다. 중소기업 상업중심지는 도심과 달리 기업형 대형소매점의 비중이 크지 않고 영세 자영업 점포 위주로 구성되어 있다는 점에서 중소기업 상업중심지 활성화 정책은 자영업 또는 소상공점 활성화 정책으로서도 의의가 크다. 정책의 성과 측면에서 많은 한계를 안고 있지만 영국의 중소기업 상업중심지 활성화 정책

이 지향하고 있는 이념과 정책 목표, 추진전략, 구체적 실행사례 등을 살펴보면 우리나라의 상업입지정책에 대해 시사하는 바가 상당하며 특히 자영업 활성화를 위한 입지정책 수단의 개발이라는 측면에서도 참고할 여지가 적지 않다.

2. 소상점 및 중소 상업중심지 보호, 육성의 정책논리 및 실행사례²¹⁾

1) 소비자 주권, 지속가능 개발이 상업입지정책의 핵심 가치

영국의 상업입지정책에서 대형소매점 입지규제와 기존 상업중심지 보호, 육성은 동전의 양면과 같이 상호 연계된 핵심적 정책 목표로서 이를 뒷받침하는 문제의식 또는 기본이념에 있어 한국의 경우와 많은 차이가 있다. 즉 대형소매점 출점 확대에 의해 생존 위협을 받고 있는 중소소매점의 보호가 중요한 정책 목표가 되고 있다는 점에서는 유사하지만, 한국의 경우 중소소매점 보호의 명분이 대-중소기업간 불공정거래 문제 또는 막연히 사회적 약자 보호 차원에서 논의되는 경향이 있다. 반면 영국에서는 대형소매점의 불공정거래 여부에 대해 객관적 조사분석을 토대로 논의되고 있고 중소 자영업자를 사회적 약자로서 보호의 대상으로 간주하지는 않고 있다. 오히려 서비스업으로서 소매업의 본질적 가치 측면에서 소비자 편익에 얼마나 기여하는가의 차원에서 대형소매점이든 중소소매점이든 그 역할과 가치를 평가하고 정책적 의의를 부여하는 접근을 취하고 있다. 대형소매점 출점시 Needs Assessment를 거치도록 한 것이 대표적인 사례로서 적어도 형식적으로는 중소소매점이 아닌 소비자의 입장에서 대형소매점의 필요성을 평가함으로써 시장경제에 대한 정부개입 또는 경쟁제한이라는 비판을 최소화하고 있다.

소비자 주권의 관점과 함께 영국의 상업입지정책에서 핵심 가치로서 자리 잡고 있는 것이 ‘지속가능 개발’의 이념이다. 지속가능 개발은 이미 모든 사회경제정책에 있어 보편적 최상위 가치로서 수용되고 구체적 실천단계에 진입해 있는 상황이며 이러한 맥락에서 상위 국가정책의 방향성에 부합한다는 차원에

21) 이 부분의 내용은 다음 문헌을 주로 참조하여 작성됨. London Assembly (2010). *Cornered Shops: London's Small Shops and the Planning System*.

서 상업입지정책 또한 지속가능 개발의 관점에서 많은 부분 수정, 보완되고 있다. 특히 지속가능성 측면에서 원거리 자동차 쇼핑통행에 의존하는 교외형 대형소매점의 부정적 속성들이 대형소매점 입지규제의 논리적 근거로 강조되고 있으며, 이와 반대로 대중교통과 도보통행에 주로 의존하는 기존 상업중심지들의 지속가능 개발 측면의 긍정적 가치가 부각되면서 도시내부 기존 상업중심지 활성화 정책의 정당성이 강화되고 있다.

2) 소상점 및 중소 상업중심지의 가치와 역할

소비자 주권과 지속가능 개발은 도심을 포함한 기존 상업중심지 전반에 대한 긍정적 인식과 정책적 대응의 이념적 기반이 되고 있는데, 도심을 제외한 도시내부 중소규모 상업중심지의 특별한 가치에 대한 인식과 정책 대응 노력은 보다 다양한 근거를 지니고 있다. 우선 도심을 제외한 중소규모 상업중심지의 자영업 종사자수가 여전히 절대적으로 많다는 점과, 지역내 생산품의 유통 및 연계 생산직 일자리 창출에 기여하는 점, 그리고 소수인종 등 취약계층의 고용에 기여한다는 점 등 고용측면의 중요성이 높다고 평가된다. 이와 함께 지구중심 또는 근린중심 등의 상업지구들이 해당 지역의 역사성과 정체성을 구성하는 중요한 요소라는 점이 강조되고 있다. 또한 도심에 비해서 도보통행 비중이 높다는 점에서 중소규모 상업중심지의 지속가능성 측면의 가치가 특별히 부각되고 있다.

한편으로, 커뮤니티 정책 차원에서 중소규모 상업중심지의 역할이 중시되고 있다. 런던시에서 작성한 장기발전계획안에는 평생 이웃(lifetime neighbourhoods)의 형성, 발전을 위한 전략과 실행방안을 포함하고 있는데, 인프라스트럭처, 상업서비스, 대중교통 등에 대한 최적의 접근성을 확보하는 것이 중요 실행과제가 되고 있다. 특히 근린상업중심지의 일상적 상업서비스에 대해 도보로 용이하게 접근할 수 있어야 한다는 지침은 상업입지정책 측면에서 구체적 실행대안을 마련해야 할 과제를 제시한 것으로 볼 수 있다.

3) 기초서비스 개념의 도입 및 접근성 확충 시책들

중소규모 상업중심지 정책에 있어 고용효과 측면은 정책의 성과에 대한 평가척도로서 의의가 있는 반면 지속가능성 또는 커뮤니티 개발 측면은 정책 논리와 실행방안의 개발에 대한 방향을 제시하는 것이다. 런던의 일부 자치구에서는 기초서비스(essential services)라는 개념을 공식적으로 정의내리고 기초서비스의 배치 및 구성 기준을 설정하고 있다. 기초서비스는 커뮤니티 또는 네이버후드의 형성 조건이 되는 근린상업중심지의 존재를 전제로 하고 있으며 특히 중소 자영업 중심의 소매업 기능이 핵심이 되고 있다. 이러한 기초서비스가 도시 내부의 적정 입지에 분포하고 적정한 기능을 수용하고 있어야 한다는 방향을 도시계획의 내용으로 포함시키고 이를 실현하기 위한 지자체 차원의 공공 인프라 확충이나 상업지역 토지이용계획을 구체화하는 과정이 이어지고 있다.

그런데 계획 정책의 한계상 기초서비스의 확충을 위한 상업기능의 인위적 변화를 단시일에 도모하기는 어려운 반면, 기초서비스 접근성의 확보를 위한 교통인프라 확충은 공공정책의 영역에서 주도적으로 수행 가능한 과업이다. 특히 지속가능성이라는 상위 정책 이념에 부합하도록 지속가능 교통수단의 확충을 중시하고 있는데 자전거 주차장 확충, 자전거 도로 및 보행로 개선 등이 그러한 사례이다. 아울러 접근성 개선 차원에서 승용차 이용 수요의 흡수를 위하여 단기 무료주차 제도를 운영하는 자치구가 다수인 것으로 확인된다. 승용차 이용의 경우 교외 대형소매점보다 근거리 상업중심지 이용을 확대함으로써 전반적으로 승용차 이용거리의 감소 효과가 있다는 측면에서 지속가능 개발 정책으로서 의의가 있다. 단기 무료주차 제도는 근린상가보다는 상업기능 범위가 넓은 지구중심 상가 정도에서 30분간 무료주차를 허용하는 경우가 일반적이다.

4) 지역단위 loyalty card의 운용: Wedge Card 사례

중소규모 상업중심지 활성화를 위한 정책으로서 이상과 같은 계획 시스템의 활용을 통한 방법 이외에 지역 주민들의 소비지출 행태를 변화시키기 위한

소프트웨어 성격의 사업들이 다양하게 시도되고 있다. 대표적인 것이 런던시와 일부 자치구에서 시행하고 있는 웨지카드(Wedge Card) 운용 프로그램이다. 이 카드는 백화점 멤버십 카드와 유사한 일종의 loyalty card로서 도시 전역 또는 자치구 단위의 광역적 통용이 특징이다. 5개 점포(독립, 자영 점포 위주) 이상 참여하는 일정한 단위구역을 'Wedge Card Areas'로 지정하고 각 Area 및 가입 점포 현황을 자치구 홈페이지에서 공개하고 있다. Kensington and Chelsea 자치구에서는 2010년 3월에 15만장의 Wedge Card(유료 구입시 10파운드 해당)를 지역내 주민과 종사자들에게 무료로 배포하였으며 이 카드로 지역내 500여개 독립 소매점, 식당, 카페 등을 이용시 가격 할인 등의 혜택을 받을 수 있다.

그런데 포인트 적립후 재사용하거나 현금 보상 등의 혜택을 주는 기존의 loyalty card 방식과 달리, 웨지카드는 가맹점포에서 이용고객에 대한 보상내용을 자율적으로 결정하는 방식을 특징으로 한다. 예를 들면, 월요일에서 수요일까지 50% 할인(식당), 주중 야간 dinner 주문시 와인 한병 무료, 자켓 구매시 셔츠 무료 등 가맹점포의 업종특성을 살려 효과적인 고객 유인책들이 시도될 수 있다. 이러한 운영방식은 가맹점포 운영자들의 창의성과 경쟁동기를 자극하고 소비자들의 만족도를 높이는 효과가 있는 것으로 보인다. 앞서 웨지카드를 도입 운영중인 Waterloo와 Camden 자치구에서도 소비자와 가맹점 모두에게 만족도가 높은 것으로 평가받고 있다.

우리나라에서 중소소매점, 특히 전통시장 활성화를 위해 도입한 전통시장 온누리상품권의 경우 그 목적은 영국의 웨지카드와 유사하나 접근방법론에 있어 큰 차이가 있다. 상품권은 화폐가치가 액면가로 고정되어 있는 반면 웨지카드는 사용액수의 제한이 없다. 때문에 웨지카드는 가맹점포의 카드소지 고객의 만족도 제고 노력을 촉발하여 고객의 재방문 빈도를 높이는 효과가 기대되나 온누리상품권의 경우 단순한 지불수단의 성격에 가깝기 때문에 상품권 소지고객에 대해 특별한 고객만족 노력을 기울일 동기를 유발하기 어렵다. 오히려 정부, 지자체의 강력한 판촉노력에 힘입어 온누리상품권의 높은 판매실적이 유지되고 있고 전통시장 이용 의향을 지닌 소비자의 자발적 구매 비율은 높지 않을 것이며, 때문에 상인 입장에서 상품권 소지고객이 일회성 구매에

그칠 것으로 판단하고 고객 만족에 적극적인 태도를 취하지 않을 가능성이 크다. 결국 가맹점의 소비자 만족도 제고 노력을 촉발하는 정도에서 웨지카드와 온누리상품권은 많은 차이가 있다고 여겨지며, 가맹점포들의 경쟁력 제고노력을 유발하는 장치가 보완되지 않으면 온누리상품권 사업은 지속가능성이 그리 높지 않다고 판단된다.

3. 시사점

이상에서 살펴 본 영국의 중소기업 상업중심지 활성화 정책의 동향과 실행사례들은 한국 상황에 곧바로 접목시키기 어려운 것들도 적지 않다. 경제발달의 단계, 소득수준, 정주공간체계의 특징(특히 개발밀도의 차이), 정부정책의 역사적 맥락(특히 계획시스템의 차이), 사회구조와 생활양식(특히 고령화, 정주의식 차이) 등 많은 부분에서 영국과 한국은 차이가 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 영국의 경우를 고찰함으로써 한국의 정책에 있어 부족한 부분이 무엇인지를 인식하고 중요한 의제를 일부 도출할 수 있다는 점에서는 의의가 있다.

지속가능 개발의 이념은 한국에서도 정책 전반에 있어 핵심 가치로 자리잡는 과정이기 때문에 상업입지정책을 지속가능성의 관점에서 재정립하는 일은 당면 과제로 설정할 필요가 있다. 커뮤니티 관점에서 상업입지정책을 보완하는 일은 한국 도시공간구조의 특성과 커뮤니티 정책의 미성숙 등의 여건을 감안할 때 기초연구가 더 필요하다고 여겨진다. Wedge Card 사업의 경우는 많은 장점과 기대효과를 내포하고 있으며 한국적 상황에 도입할 만한 가치가 충분하다고 판단된다.

제3절 Mary Portas High Street Review

: 영국 전통 상업중심지 재생정책의 새로운 시도

1. Mary Portas Review의 개요

최근 영국에서는 보고서 하나가 발표되었는데 이 보고서를 둘러싸고 폭넓은 사회적 관심과 논쟁이 촉발되고 있다. 정책연구 보고서로는 이례적이라 할 정도로 전문가, 언론은 물론 일반인들까지 보고서 내용에 대해 갑론을박 하는 화제의 중심에 있는 것은 “The Portas Review: An independent review into the future of our high streets”라는 제목의 보고서이다. 제목에서 어느 정도 엿볼 수 있듯이 이 보고서는 영국의 high streets 활성화를 위한 문제점 분석 및 제안을 담고 있다.²²⁾ 그런데 일반적인 보고서와 크게 다른 점은 보고서 제목에 저자의 이름이 명시되어 있다는 사실이다. 보고서의 서술방식 또한 일인칭 문장으로 되어 있다는 점이 특징적이다. 보고서가 학술적 또는 객관적 연구의 결과물이 아니라 Portas라는 사회적 명성을 지닌 개인의 식견을 바탕으로 작성되었으며 주관적 의견이나 주장도 포함되어 있다는 인상을 준다.

이 보고서의 저자인 Mary Portas는 고급백화점 임시직원으로 시작하여 여러 패션업체를 거치면서 체득한 현장지식을 토대로 retail, visual marketing, brand communication 분야의 컨설팅, 저술로 유명해졌으며, 2007년부터 TV 프로그램 ‘Mary Queen of Shops’, ‘Mary Queen of Charity Shops’, ‘Mary Queen: Secret Shopper’ 등의 시리즈를 진행하면서 소매업 현장의 문제에 대한 해법을 실천적으로 제시하며 높은 대중적 명성을 확보하고 있는 인물이다. 학술적, 사회적 기여도를 인정받아 2009년에는 Herriot-Watt University에서 명예박사학위(Doctorate of Letters)를 수여받은 바도 있다.

22) High Street는 ‘the primary business street of towns or cities’를 지칭하는 용어로서 주로 영국에서 통용되고 있다. 한 도시의 가장 고급, 고차의 상업기능과 업무기능이 집중되어 있는 가로변 상업지구로서 도심보다 공간적으로 더 좁은 개념이지만 거의 동일시 되고 있다. 아울러 대도시의 경우 도심 외에도 부도심, 지구중심 등 하위 상업중심지들의 중심상가를 high street로 칭하기도 한다. 한 조사에 따르면 UK 내에 High Street라는 가로명을 쓰는 곳이 5,410개에 달할 정도로 도시 규모에 관계없이 상업기능이 밀집된 변화를 지칭하는 일반적인 용어로서 인식되고 있다. 특히 교외 쇼핑센터 등의 신흥 상업중심지와 대비되는 전통 상업중심지를 상징하는 용어로서 high street가 사용되고 있다. (http://en.wikipedia.org/wiki/High_Street 참조)

결국, “The Portas Review”는 영국 정부가 갈수록 심각해지고 있는 high streets 쇠퇴문제를 해결하기 위하여 학자나 컨설팅기관이 아닌 Mary Portas라는 현장 전문가의 명성과 능력에서 새로운 혁신적 대안의 가능성을 기대하고 부여한 과제라 할 수 있다. 정부 정책을 개발하기 위한 연구로서는 매우 새롭고 신선한 시도라고 여겨지며 그 결과물 또한 비교적 긍정적인 평가를 받고 있다.

2. 연구 배경과 추진 과정

2011년 5월 17일 영국 총리와 부총리는 high streets의 미래에 대한 독립적 연구를 수행할 책임자로 Mary Portas를 임명하였다. 연구 주관 및 지원 부처는 우리나라의 지식경제부에 해당하는 Department for Business, Innovation and Skills (BIS) 이다. 연구의 목적은 보다 풍요롭고 다채로운 high streets의 개발을 촉진하기 위하여 정부, 지자체, 업계에서 무엇을 할 수 있는지를 규명하여 제시하는 데 있다. 연구의 배경은 high streets의 공점포율이 최근 2년간 2배로 증가하는 등 high streets 쇠퇴 현상이 심각해지고 있어 기존의 정책들과는 다른 더 효과적이고 혁신적인 정책 대안의 필요성이 높아졌다는 데 있다. 아울러 중앙 정부 차원에서 high streets 쇠퇴 현상을 총리가 직접 챙길 정도의 중요한 현안으로 인식하고 있는 문제의식이 없었다면 이러한 새로운 접근을 통한 연구가 시도될 수 없었을 것이다.

연구 착수 단계에 David Cameron 총리는 “high streets는 모든 지역사회에 있어 가장 핵심에 자리잡고 있어야 한다. 사람들이 모이고, 기초적 서비스를 제공하고, 일자리와 투자를 창출하는 곳으로서. 그래서 high streets가 번성토록 하는 데 필요한 가능한 모든 노력을 기울이는 것이 매우 중요하다.”라는 발언을 하였는데, 이를 통하여 high streets에 대해 단순한 상업활동 구역이 아닌 community의 중심지로서 보다 폭넓은 역할을 설정하고 있다는 것을 엿볼 수 있다. 이는 영국에 있어 community 정책이 매우 중시되고 있고 다양한 community 활성화 시책 프로그램이 시행중인 상황과 맥락이 맞닿아 있다.

당초 제시된 연구의 구체적 과업 범위는 크게 네 가지로 요약되고 있다.²³⁾

- 공점포 문제에 대한 대응방안 제시
- 오늘날 쇼핑객들의 수요에 부합하는 high streets의 새로운 비즈니스 모델 제시
- ‘clone towns’의 증식 방지²⁴⁾
- 소규모 도심부에서 영업하는 소형, 독립 소매점 수의 증대

이상과 같은 세부 과업들에서 키워드는 공점포, 쇼핑 수요, clone town, 독립 소매점 등이다. 이들 과업은 소매업 구조변화 및 상권변화의 메가 트렌드를 되돌리거나 그 진행속도와 방향에 영향을 주려는 결코 쉽지 않은 난제라 할 수 있다.

연구의 진행은 전적으로 Mary Portas의 책임하에 이루어졌으며, England 지역내의 많은 도심부를 방문하고 이해관계자들이 참여하는 이벤트를 개최하는 방식으로 현장의 목소리를 청취하고 아이디어를 수집하였다. 아울러 Mary Portas 공식 웹페이지에 high streets의 현실과 대안에 관한 토론방을 개설하였는데 2011년 12월 9일 현재 약 1900여 건의 코멘트가 올라 있는 것으로 확인된 바 있다.²⁵⁾ 코멘트 내용 또한 결코 가볍지 않은 진지하고 심도있는 의견들이 적지 않았다. 이렇듯 온라인과 오프라인을 망라하여 수집된 방대한 자료들을 종합, 정리, 분석한 후 Mary Portas 본인의 식견과 통찰력이 가미되어 보고서가 작성되었다. 그리고 착수 7개월만인 2011년 12월 13일에 연구결과가 담긴 최종 보고서를 “The Portas Review: An independent review into the future of our high streets”라는 제목을 달아서 발표하였다.

23) BIS(Department for Business, Innovation and Skills) 웹페이지 <http://www.bis.gov.uk/news>

24) ‘clone town’은 영국 도시의 도심부와 high street가 유명업체의 간판을 단 chain store들로 채워지고 전통있는 토착브랜드와 소규모 점포들은 사라져 감에 따라 도시간에 상업경관에서의 특징과 차별성이 약화되는 현상을 함축하는 용어이다.

25) Mary Portas 공식 웹페이지 <http://www.maryportas.com>

3. Mary Portas Review의 주요 내용과 쟁점

Mary Portas는 최종보고서의 서두에서 community의 중심으로서 high streets의 부활을 핵심 목표이자 비전으로 내세우고 있다. 대형 소매점과 쇼핑몰, 온라인 및 모바일 쇼핑 확산이라는 소매업 경관의 변화흐름 속에서 high streets가 살아남을 새로운 대안이자 희망을 community 중심으로서 위상을 재확립하는 데서 찾고 있다. ‘쇼핑, 사교, 문화, 건강, 복지, 창조, 학습 등 활동의 목적지로서 high streets의 이미지 재확립’으로 미래상을 표현하고 있다.

Mary Portas는 high streets 위기의 주범으로 대형유통업체를 비난할 생각이 없으며 과거 번영기의 high streets를 미화하고 동경하는 것도 옳지 않다는 언급을 한 바 있는데, 결국 시장의 흐름과 충돌하지 않으면서 이념적 가치와 현실적 가능성을 내포하는 정책 목표로서 ‘community 중심으로서 high streets 역할 재정립’을 제시하였다고 볼 수 있다.

community 중심의 접근은 필연적으로 지역주민의 역할을 강조하는 실행 대안으로 연결될 수밖에 없다. 지역주민이 참여하거나 협력하지 않고 상업적 측면에서만 접근하면 high streets에 대한 투자는 무용지물이 되고 실패할 가능성이 크다고 주장한다. 상업 중심지로서의 기능과 지역사회 중심지로서의 기능이 복합되어야 한다는 것이다.

이상과 같은 비전의 구현을 위한 구체적인 정책제안은 크게 5대 목표를 설정하고 이에 관련된 세부 실행대안 28개를 제시하는 형식으로 구성되어 있다. 5대 목표와 그 의의, 주요 실행대안 등을 요약하면 다음 <표 3-1>과 같다.

〈표 3-1〉 Mary Portas High Street Review의 5대 목표 및 주요 실행대안

5대 목표	의의 ²⁶⁾	주요 실행대안
Get town centres running like businesses	도심부(변화가) 전체를 하나의 사업단위처럼 통합적으로 관리하는 시스템을 강화함	‘Town Team’ 신설, Business Improvement District (BID) 모델 발전
Get the basics right to allow businesses to flourish	high streets의 영업활동에 대한 규제와 과세부담을 완화하여 경영수지 및 고객 접근성을 개선함	영세자영업 세금부담 경감, 도심부 무료주차 확대, 업종규제 완화
Level the playing field	교외센터 및 대형유통업체 대비 도심부 및 중소자영업자의 절대적 취약성 보완	교외 대비 도심부 중시 계획정책 강화, 대형소매업체의 high streets 지원 유도
Define landlords’ roles and responsibilities	지주, 건물주의 적극적인 참여 동기를 제공하여 활성화 사업 추진의 원활화 도모	공점포 방치(임대 소극적)에 대한 벌칙, 공점포 관리소홀시 지자체 개입권한 부여(강제매수권 포함)
Give communities a greater say	지역주민의 참여, 역할 확대를 통해 지역사회 중심으로 high streets 위상 강화	기초지역사회계획에 high streets 포함, 공점포의 공동체 용도 활용

자료 : BIS 웹페이지 <http://nds.coi.gov.uk/content/detail.aspx>.

28개 실행대안들에는 새롭고도 파격적인 제안이 적지 않다. 관련 법, 제도의 대폭적인 조정이 필요하거나 새로운 시책 또는 시스템의 개발이 필요한 것들이 많다. Town Team 신설, Super-BIDs 개발, free parking 도입, Empty Shop Management Orders 제정 등이 그러한 경우들이다. 급진적 대안이 많다 보니 보고서 발표 이후 현실적 측면이나 이념적 측면에서 많은 비판과 문제제기가 표출되고 있다.

우선, Town Team 신설과 관련하여 TCM 조직에서 매우 민감한 반응을 보인다. Town Team은 기존의 TCM 조직의 역할을 확대하고 공공성을 강화하는 성격의 것으로 이 보고서의 실행대안들 가운데 가장 핵심적 중요성을 지닌다. Town Team이라는 보다 강력한 추진주체를 확립하는 데에서 출발하여 나머지 상당수 실행대안들의 현실화를 위한 후속작업이 가능하기 때문이다. 영국에서도 산발적이고 중복된 비체계적 공공투자의 문제점이 있는데 Town Team이 high streets 활성화와 관련된 비효율적 중복투자를 해소하는 역할을

26) ‘의의’는 다소 추상적, 함축적으로 표현된 5대 목표의 의미와 취지를 필자가 보완설명한 내용이다.

할 것으로 기대하고 있다. 그런데 TCM 협의체인 ATCM에서는 Town Team 이 ATCM이 애초부터 지향해 오던 이상적 모델과 동일한 것으로 새롭거나 급진적인 것은 아니며, 그러한 이상을 실현하는 데 많은 장애물들이 있는데 이런 장애물을 어떻게 극복할 것인지가 보고서에 제시되지 않았다고 지적하였다.²⁷⁾

노천시장 또는 노점의 high streets 활성화 효과 측면에서 이에 대한 규제를 제거하는 방안에 대해서는, 저소득층 소비지출을 흡수하여 상설점포의 피해를 유발하고 유해 또는 위조 상품의 거래시장이 확대될 부작용을 우려하는 시각이 있다. 또한 community 중심지로서 이미지를 침해한다는 측면에서 마권판매업에 대한 규제를 강화하는 방안에 대해서, high streets의 공점포율이 높은 상황에서 베틱 솥이 그러한 공점포를 일정 부분 채워주고 있고 전국적으로 연간 1조 파운드의 세금을 납부하고 10만명의 일자리를 제공하며 high streets의 유동인구를 증가시키는 데에도 기여한다고 해당 업계에서는 반박한다.²⁸⁾

한편, 최종보고서 발표 직후 Mary Portas의 웹사이트에 개설된 토론방에는 보고서 내용에 대한 다양한 찬반 의견과 코멘트가 올라오고 있는데, 의미 있는 지적들도 적지 않다. 특히 도심이나 high streets에 지자체 운영 free parking 공간을 확충하는 방안에 대해서 승용차 이용자의 유인 효과가 크다는 측면에서 업계에서는 환영하는 입장인 반면, 승용차보다는 대중교통, 자전거, 보행 등의 친환경적 교통수단 확충이 더 중요하며 여타 유럽국가들의 도심부 승용차 이용억제 정책과도 괴리되므로 free parking 확충방안은 시대역행적이라는 비판도 만만치 않다. 공영 주차장을 무료로 운영할 경우 혜택은 high streets 내 점포들과 승용차 이용자가 누리는 반면 주차장 운영비용은 대중교통 의존도가 높은 저소득층, 노인을 포함한 전체 시민이 부담하게 되므로 수익자 부담원칙과 위배되고 부의 편중을 심화시키는 효과가 우려된다는 의견 또한 의미 있는 지적이라 여겨진다.²⁹⁾

28개 실행대안에 대한 찬반 의견 외에 추가적인 제안이나 대안 실행에 따

27) ATCM 웹사이트 <http://atcm.org>

28) The Daily Mirror Newspaper 2011년 12월 13일자 <http://www.mirror.co.uk>

29) Mary Portas 공식 웹사이트 <http://www.maryportas.com>

른 현실적 문제점을 지적한 의견들 가운데에도 주목할 만한 내용이 Mary Portas 토론방에 적지 않다. 지자체의 경직되고 과도한 영업활동 규제와 조세 부담의 개선, high streets 점포들의 영업시간 연장 필요성, 도심 내부 무료 교통수단 확대 등의 의견이 그러하다. 한편으로는, high streets의 쇠퇴가 대중들의 선호에 따른 민주주의적 결과물이기 때문에 이를 부정하는 인식 자체의 불순함을 지적하고 구대적인 케인지안 정부 개입을 시도하는 것으로 규정하는 의견이 있는가 하면, Mary Portas라는 인물을 ‘naive empiricism’으로 평가절하를 하는 등 보고서 전반적으로 근본적인 한계가 있다는 인식도 없지 않다.

4. 시사점

Mary Portas Review의 정책제안이 영국 정부에 의해 모두 수용될 것인지는 불확실하다. 이 보고서에 대한 검토 결과에 따라 2012년 봄에 정부의 공식 정책이 제시될 것이라 한다. Mary의 제안이 정부 정책으로 얼마나 채택이 될 것인지와는 별개로 하나의 정부 정책을 수립하는 과정 자체가 시사하는 바가 크다. 정책 연구와는 거리가 먼 현장 전문가에게 어떤 제약조건도 없이 최소한의 연구 목적과 과업 범위만 던져주고 자유롭게 연구설계, 진행, 보고서 작성을 주도할 수 있도록 무한책임을 부여하였는데, 그야말로 혁신적 정책대안의 도출을 위해서 시도해 볼 만한 모델이라 여겨진다. 학자나 직업적 연구원이 아닌 현업 경험이 풍부한 현장 전문가의 식견과 통찰력 속에서 공공정책의 새로운 비전과 접근수단을 찾는다는 점에서 신선한 시도라 할 수 있다. 또한 최종보고서를 발표하고 이에 대한 다양한 이해관계 집단과 일반 시민들의 의견을 on-line과 off-line을 망라하여 수렴하고 정부 부처에서도 나름대로 보고서 내용에 대한 타당성 검토를 거친 후 공식 정책을 확정할 예정인데, 정부 정책을 결정하는 과정에서 초안을 공론화의 과정을 거쳐 문제점을 검증, 보완하고 사회적 합의의 효과까지 기대할 수 있는 방식이라는 점에서 여러모로 장점이 있는 정책수립과정의 모델이라 할 수 있다.

한편으로, Mary Portas가 주도하는 정책개발 연구와 별도로 전문연구기관에 high streets의 현황과 문제점, 정책대응 실태 및 변화전망 등에 대한

분석을 의뢰하여 그 결과물이 Mary Portas Review와 동시에 발표되었는데,³⁰⁾ 비전 개발 연구가 현실적 기반을 가질 수 있도록 학술적 조사분석 연구를 병행하여 상호 연계시키는 이러한 방식 또한 참고할 만하다. 우리나라는 정책개발 연구들이 학술적 분석작업에 강점이 있는 학자, 연구기관 등에 의해 수행되는 경우가 많아 신선하고 혁신적 정책의 도출이라는 측면에서 미흡한 경우가 많다는 점에서 비전 개발과 현상 분석을 구분하여 진행하는 방식을 적극 활용할 필요가 있다. 아울러 비전 개발의 경우 앞서 언급한 바와 같이 초안에 공론화의 과정을 거치는 방식이 매우 중요하고 유용하다고 판단된다.

정책개발 연구의 새로운 모델로서 Mary Portas Review의 의의와는 별개로, 이 보고서의 정책제안 내용들 가운데 한국의 전통 상업중심지 쇠퇴 문제와 관련한 정책 대안을 모색함에 있어 참고할 부분도 적지 않다. 기본적인 관점과 비전 제시에서 부각되었듯이, 상업기능에 한정된 접근으로는 전통상권의 재생에 한계가 있음을 인정하고 community 중심지라는 새로운 역할을 부여하고 이에 부합하는 여건의 확충을 공공정책 차원에서 뒷받침하고 결과적으로 상업기능과 공공기능이 복합된 새로운 중심지 모델의 창출을 지향하고 있다. 아직 우리나라는 community 정책에 큰 중요성을 부여하는 단계가 아니지만, 공점포 증가 등 쇠퇴현상이 심화되고 있는 구도심이나 재래시장 등 전통 상업중심지가 community 거점으로서 역할을 수행토록 문화, 예술, 복지, 교육 등의 기능을 복합화하는 방안을 활로의 하나로서 검토할 필요가 있다.

한편, 28개의 실행대안 가운데 한국적 상황에 적용하거나 참고할 여지가 있는 아이디어로는 강력한 추진체계의 확립(Town Team, Super-BIDs), 승용차 이용자의 도심부 유입 촉진(free parking), 공간계획에서 상업중심지의 공공적 역할 부여(High Streets in Neighbourhood Plans), 공점포 관리강화 및 이용촉진을 위한 공적 개입(Compulsory Purchase Order, Empty Shop Management Orders) 등으로 여겨진다. 상당수의 제안들이 한국의 여건에서는 도입되기 어려운데 이는 한국의 계획시스템이나 세제, 영업규제 등이 영국에 비해 매우 미약하거나 이질적인 부분이 많기 때문이다. 또한 앞서 살펴보았

30) BIS (Department for Business, Innovation and Skills) (2011.12). *Understanding High Street Performance*. (연구수행기관은 GENECON LLP and Partners)

듯이 이 보고서 내용 자체에 대한 다양한 비평들까지 포함하여 도입 타당성이 검토되어야 할 것이다. 그렇지만 쇠퇴하는 전통 상업중심지를 살리기 위해 기존의 제도와 시스템을 벗어나는 혁신을 시도하는 접근방식과 Mary Portas Review의 정책대안들이 함축하는 문제의식을 창조적으로 해석하고 살려 나가면 우리나라 상황에 적용할 만한 유용한 아이디어를 도출할 가능성이 많다고 판단된다.

[첨부] “The Portas Review”의 28개 Recommendations 요약

1. Put in place a “Town Team”: a visionary, strategic and strong operational management team for high streets
2. Empower successful Business Improvement Districts to take on more responsibilities and powers and become “Super-BIDs”
3. Legislate to allow landlords to become high street investors by contributing to their Business Improvement District
4. Establish a new “National Market Day” where budding shopkeepers can try their hand at operating a low-cost retail business
5. Make it easier for people to become market traders by removing unnecessary regulations so that anyone can trade on the high street unless there is a valid reason why not
6. Government should consider whether business rates can better support small businesses and independent retailers
7. Local authorities should use their new discretionary powers to give business rate concessions to new local businesses
8. Make business rates work for business by reviewing the use of the RPI with a view to changing the calculation to CPI
9. Local areas should implement free controlled parking schemes that work for their town centres and we should have a new parking league table

10. Town Teams should focus on making high streets accessible, attractive and safe
11. Government should include high street deregulation as part of their ongoing work on freeing up red tape
12. Address the restrictive aspects of the ‘Use Class’ system to make it easier to change the uses of key properties on the high street
13. Put betting shops into a separate ‘Use Class’ of their own Page 5
14. Make explicit a presumption in favour of town centre development in the wording of the National Planning Policy Framework
15. Introduce Secretary of State “exceptional sign off ” for all new out-of-town developments and require all large new developments to have an “affordable shops” quota
16. Large retailers should support and mentor local businesses and independent retailers
17. Retailers should report on their support of local high streets in their annual report
18. Encourage a contract of care between landlords and their commercial tenants by promoting the leasing code and supporting the use of lease structures other than upward only rent reviews, especially for small businesses
19. Explore further disincentives to prevent landlords from leaving units vacant
20. Banks who own empty property on the high street should either administer these assets well or be required to sell them
21. Local authorities should make more proactive use of Compulsory Purchase Order powers to encourage the redevelopment of key high street retail space
22. Empower local authorities to step in when landlords are negligent with new “Empty Shop Management Orders”

23. Introduce a public register of high street landlords
24. Run a high profile campaign to get people involved in Neighbourhood Plans
25. Promote the inclusion of the High Street in Neighbourhood Plans
26. Developers should make a financial contribution to ensure that the local community has a strong voice in the planning system
27. Support imaginative community use of empty properties through Community Right to Buy, Meanwhile Use and a new “Community Right to Try”
28. Run a number of High Street Pilots to test proof of concept

제 4 장 한국 지역상권 재생정책의 문제점과 과제

- 제 1 절 한국 지역상권 재생정책의 현황과 문제점
- 제 2 절 한국과 영국 지역상권 재생정책의 특징 비교
및 시사점

제4장

한국 지역상권 재생정책의 문제점과 과제

제1절 한국 지역상권 재생정책의 현황과 문제점

1. 국내의 지역상권 위축현상 및 정책적 대응 개괄

1) 도심 공동화 및 도심상권 위축 현상

국내에서 도심상권의 위축과 직접 관련된 연구는 도심부 상업기능에서 큰 비중을 차지하는 재래시장의 위축실태 분석 및 활성화 방안에 관한 연구, 대형 할인점의 영향 측면에서 도심부 중소유통업의 쇠퇴현상을 분석한 연구, 그리고 신시가지 개발에 따른 상권체계의 변화 측면에서 도심상권의 위축현상을 분석하는 연구 등이 있다.

우리나라의 도시들이 겪고 있는 도심쇠퇴 현상은 서구도시에서 나타나는 현상들과 그 과정은 어느 정도 유사한 양상으로 전개되고 있다. 교외지역에 만들어진 새로운 주거지에 다양한 형태의 판매시설이 입지하게 되면서 전통적인 상업의 중심지 역할을 해오던 도심 상점가 및 재래시장이 급격히 위축되고, 이에 따라 상주인구의 유출이 가속화 되었다. 이러한 주거, 상업 기능의 교외 유출과 함께 행정, 교육 등 공공기관과 기업의 본사 등 업무 기능의 교외로의 이전이 뒤따르게 되면 도심지의 쇠퇴가 본격화 되는 것이다.

2) 도심부 상업기능 활성화에 관한 논의 및 정책 동향

도심공동화, 대형할인점 등장 등의 환경적 변화에 따라 도심부의 전통 상업지역들이 상권위축으로 쇠퇴해 가는 양상이 이어지고 있어 이러한 구도심상권의 재활성화를 위한 노력들이 전개되고 있다. 구도심상업중심지는 크게 재래시장과 전문상점가, 대형소매점 등으로 구성되어 있으나 중소도시들에서는 재래시장이 도심상권의 핵심적 역할을 하는 경우가 많다. 따라서 중소도시 구

도심상권의 재활성화를 위해서는 구도심 재래시장의 활성화가 핵심 과제가 되고 있으며 최근에는 재래시장과 인근 상점가를 포괄한 지역상권 차원의 활성화 사업을 추진코자 하는 시도들이 증가하고 있다.

재래시장 활성화를 위해 선진사례를 벤치마킹하여 적용하려는 시도가 적지 않으며 특히 우리나라와 시장특성이 유사한 일본사례에 대한 벤치마킹이 학자, 정책입안자, 시장관계자 등 다양한 이해관계자들에 의해 포괄적으로 이루어지고 있다. 그러한 벤치마킹 노력에 비해 국내 재래시장에 적용하려는 노력과 그 성과는 미흡한 것으로 여겨지는데, 이는 일본과 한국의 재래시장 특성상 차이점도 있지만 외국의 우수한 사례를 도입, 적용할 수 있는 시장내부 혁신 주체세력의 형성이 미흡하다는 점이 결정적인 원인이라 판단된다.

도심상권 활성화와 관련하여 도심재생 방안으로 제시되는 것들은 대규모 개발사업과 인프라 확충 등 하드웨어 측면의 대안들이 큰 비중을 차지하는 경향이 있다. 그런데 하드웨어 중심의 접근은 몇 가지 한계가 있다. 많은 사업비가 투입되기 때문에 사업성이 없으면 실행되기 어렵다는 점과, 사업의 추진기간이 길고 그 성과가 현실화되기까지 많은 시간이 소요된다는 점 등이 그러하다. 쇠퇴하는 도심부 상업지역에서 영업중인 많은 자영업자들은 시급히 상권이 회복되어 생계 문제가 해소되는 것이 최대의 현안이자 관심사이며, 거시적이고 장기적인 도심재생사업보다는 이들을 위한 단기적이고 미시적인 상권경쟁력 강화 처방이 더 중요한 과제가 될 것이다.

도시계획적 접근의 연구에서 제시된 도심상권 활성화에 관한 대안들을 살펴보면, 상권의 속성, 특히 소매업의 구조적 특징, 혁신업태의 등장과 확산, 업태간 경쟁 심화, 입지패턴의 변화 등 상권연구의 토대가 되는 소매업 특성과 변화동향에 관해 충분한 지식과 문제의식이 미약한 상태에서 일반론적, 개론적 수준의 대안을 제시하는 경향이 있다. 도심상권 회복방안으로 도심 전문화 기능의 선별적 강화(도심 지역별 강화시킬 전문화 기능과 유치지역 선정), 신구도심간 차별화된 특성 부여(도심과 부도심, 지구중심의 위계에 따른 상권기능 배분, 신도심과의 경합 및 보완관계 유도), 광역 및 지역생활권 중심지 기능 강화(고차 위락·문화서비스 및 전문상품 공급, 노후시설 재정비와 상가 고급·전문화 강화), 도심 테마상가 조성(재래시장 경쟁력 강화 방안) 등을 제시하고

있으나, 이러한 제안들의 상당부분은 공공주도의 정책으로 추진하기에는 실현 가능성이 미약한 비현실적 목표를 추구하고 있다. 상권의 형성과 발전 과정에서 정책의 역할도 없지 않지만 소매업 내부의 경쟁논리와 입지논리가 결정적 요인이 되기 때문에 그러한 시장의 흐름과 시스템을 인정하고 적응하는 형태의 정책 수단을 강구하는 것이 필요하다.

2. 한국 지역상권 재생정책의 현황 및 추진실태

1) 한국 지역상권의 특성과 정책적 대응의 특징

한국의 지역상권 재생정책을 검토하기에 앞서 지역상권의 특징을 먼저 짚어 볼 필요가 있다. 한국 소매업 구조의 특징 또는 주요 이슈는 중소유통업의 비중이 월등히 높다는 점, 재래시장이 여전히 절대적으로 높은 시장 점유율을 보이는 점, 대형소매점이 포화상태에 근접해 있다는 점, 틈새시장을 겨냥한 SSM이 급증하고 있다는 점 등을 꼽을 수 있다. 대형점 포화, SSM 급증 등은 영국과 유사한 상황이라 할 수 있으나 중소유통업 비중이 높다는 점은 한국의 특수한 상황이다.

소매업 입지 및 중심지체계의 특징으로는, 교외(도시외곽) 입지 미발달, 도시내 대형점 무질서 출점(개별입지 과다), 기존 상업중심지 위축, 교외형 패션 아울렛 확산 등으로 요약할 수 있다. 교외 쇼핑센터(retail park)가 대다수 도시에서 발견되는 영국과 달리 한국은 시가지 내부의 비도심 입지가 발달된 점이 특징이라 할 수 있다.

대형소매점 확산과 중소유통업 위축에 대응한 정부 정책의 특징은, 공간정책(계획)이 아닌 경제정책 측면에서 접근하고 있다는 점이 영국과 크게 대조된다. 이는 소매업태 개념에 입각한 입지 계획시스템의 부재에 기인하는 것으로 토지이용계획상 상업시설 용도구분이라는 물리적 측면에서 접근하고 있다. 또한 공간계획 차원의 상업중심지 육성정책이 미약하여 재래시장, 상점가 등 소규모 상업지구 단위로 접근하는 데 그쳐 효과적이지 못하였다. 한편으로는, 상업입지정

책에 있어 소비자중심의 정책논리가 미약한 대신 중소기업 보호 측면을 부각시켜 왔다는 점에서 정책의 보편성과 완결성이 취약하였다.

2) 한국 지역상권 활성화 정책의 특징과 문제점

한국의 지역상권 활성화 정책 전개과정과 특징을 살펴보면, 재래시장 활성화 지원사업이 절대적 비중을 차지하였다는 점을 우선 들 수 있다. 최근 보다 광역단위의 지역상권 활성화를 지원하기 위한 ‘상권관리지구’ 관련 법, 제도 도입이 이루어지고 있는 단계이다. 이와 별도로 SSM 확산과 지역상권 갈등 고조에 따라 대형점 입지규제 강화를 위한 관련 법률 개정이 이루어지기도 하였다.

한국 지역상권 관련 정책의 성과와 한계를 살펴보면, 먼저 대형유통점 확산의 속도 및 강도 조절에 실패하였다는 점을 지적할 수 있다. 대형유통점 출점의 거시경제적 기여도, 시장경쟁 논리의 불가침성 등이 대형점 규제 실패의 배경으로 작용하였다고도 볼 수 있다.

대형점 규제 실패에 더하여, 중소기업 육성 자생력 강화 유도에도 실패한 것으로 평가된다. 이는 정부주도형 사업추진 방식, 효과적인 전략부재로 인한 하드웨어 사업 편중 등과 같은 정책논리와 방법론의 미숙함이 주요 원인이라 할 수 있다. 또한 경제정책의 영역에 사회정책 논리가 과잉 개입되었다는 점도 문제라 할 수 있다. 즉 중소기업 대책을 사회적 약자 보호 논리로 접근하고 있다는 것이다. 이는 소비자 중심주의 논리의 취약함과도 직결되는 문제이다.

대형점 규제 실패 책임을 회피하기 위한 진정성 없는 중소기업 지원사업의 전개로 볼 여지도 있다. 즉 중소기업인들의 정부비판에 대응한 선심성 재정지원사업 성격, 체계적인 정책논리 개발 소홀 등이 복합적으로 작용한 결과라 할 수 있다. 체계적인 이론적, 실증적 연구에 기반한 정책개발 과정이 결여된 채 정치논리에 따른 중소기업 지원정책들이 양산되었으며 많은 정책자금이 효과도 없이 소모되어 왔다고 할 수 있다. 물론 재래시장 활성화 사례와 같은 부분적 성과도 있다고 하나 이러한 경우도 지속성이 불확실하거나, 정책 지원과 무관한 민간주도의 혁신 결과인 경우가 더 많은 것이 사실이다.

한국 지역상권 관련정책의 이론적, 실천적 문제점을 다음과 같이 요약할

수 있다.

- 유통, 소매업 이론의 취약한 기반: 효과적 경쟁논리 개발 실패
- 소비자주의 결여: 중소기업인을 경제주체가 아닌 사회적 약자로 간주
- 상위 도시정책과 유리된 상권활성화 추구: 도시계획(토지이용규제, 도심재생) 또는 도시경쟁력(경제활성화) 차원의 의미 부여 및 전략 부재
- 실행력이 결여된 제도의 과잉: 정책당국, 지방정부, 상인단체 등의 전문성 결여, 지역상권 관련 민간 전문가 풀도 취약, 선진 제도의 효과적 실행능력 부재

이러한 문제점들을 극복하기 위해서는 다음과 같은 기본 과제를 설정하고 대안을 모색해 나갈 필요가 있다.

- 중소기업육성, 지역상권 활성화라는 정책의 당위성, 목표, 전략, 방법론 등 전반적 재검토
- 정책의 이론적 취약점 보완: 거시적 관점에서 정책의 위상, 목표 재정립
- 재정립된 목표에 따른 전략과 방법론 모색: 선진 사례 벤치마킹

제2절 한국과 영국 지역상권 재생정책의 특징 비교 및 시사점

1. 양국의 지역상권 재생정책 특징 개괄

한국과 대비한 영국 지역상권 재생정책의 특징은 크게 다음 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 계획 시스템의 역할이 크다. 대형점 입지규제, 중심지 위계 설정 및 성장유도 정책 등이 계획 시스템의 뒷받침으로 효과적으로 추진되었으며, 이에 따른 중심지 개발계획, 설계, 인프라 확충 등의 실효적으로 전개되었다. 특히, 계획 시스템에 의한 대형점 입지규제로 인해 기존 상업중심지들의 쇠퇴가 완화되는 효과가 컸다고 평가된다.

둘째, 민간부문의 자생력을 효과적으로 강화해 왔다. TCM, BID 등 파트너십을 통하여 지역상권 입점업체들의 집단적 경쟁력이 강화될 수 있었다고 평가된다. 공공차원에서는 도심, 지구중심 등의 정책적 의의를 인식하고 활성화를 적극 지원하였으며, 민간차원에서는 상업지구의 이해당사자들의 적극적인 참여가 동반되었다.

셋째, 정책논리의 성숙함이 특징적이다. 중소상인 보호가 아닌 도심 보호(또는 공동체 중심 보호)라는 상위 가치체계를 정립하고 이에 부합하는 실행수단으로서 정책을 제시하고 있다. 성숙한 정책논리를 토대로 대형점 입지규제 및 도심상권 활성화 지원 등의 정책방향에 대한 정당성과 실행력을 확보할 수 있었다고 평가된다.

이상과 같은 영국 정책의 특징과 대조되는 한국 지역상권 정책의 취약점을 요약하면, 첫째 계획 시스템의 역할이 취약하다는 점을 들 수 있다. 도시 전체적 관점의 지역상권 육성 전략이 취약하며 특히 도심기능 강화를 위한 실질적인 실천수단(가치, 당위성, 방법론)이 취약하다. 정책의 가치체계 정립을 통한 당위성 확보, 시장의 흐름을 조절 및 주도할 수 있는 효과적 방법론 개발 등이 한국에서는 취약하였다고 여겨진다.

둘째, 정부 정책이 지역상권 활성화의 실질적 주체가 되어야 할 민간부문의 자생력 강화에 비효과적이거나 부정적 영향을 미쳤다는 점이 문제라 할 수 있

다. 공공재정의 지원이 비체계적으로 나누어주기식으로 이루어진 측면이 강하여 선택적 집중의 효과를 기대하기 어려웠으며, 지원사업의 성과관리 또한 부재하여 정책의 효과성 검증 및 개선작업이 결여되었다.

셋째, 이상과 같은 문제점들은 모두 충분한 사전 검토 없이 부실하게 수립된 제도와 정책에서 비롯된 것으로 정책논리의 취약성이 문제라 할 수 있다. 소비자주의의 관점이 결여된 결과 중소기업인 보호 위주의 접근을 취함에 따라 실질적인 상권 활성화의 효과와 무관한 지원사업이 전개되기도 하였다. 대형유통점을 배제한 채 중소기업 위주로 전개되는 상권 매력 제고 사업은 한계에 직면하고 있다. 또한 정부 주도적 사업방식의 폐해는 민간부문의 자율성과 주도적 노력 부족의 문제를 유발하고 민간부문의 리더십 배양과 전문성 강화를 유도하는 데에도 실패한 것으로 평가된다.

2. 지역상권 활성화 관련 계획 시스템의 역할

영국에서는 공간계획정책을 통하여 기존 상업중심지(도심, 지구중심, 근린중심 등) 보호, 육성이라는 정책 목표를 설정하고 구체적인 계획 시스템적 실행수단을 확립함으로써 상업집적지의 외연적 확산과 난개발을 억제하는 데 실질적인 성과를 거둔 것으로 평가된다. 대처 정부 시기의 규제완화 환경에서 교외 쇼핑센터 개발이 대거 이루어지기도 하였으나, 전반적으로는 비도심 교외입지형 소매업 집적지의 개발이 적절히 제어되어 왔다고 평가된다.

계획 시스템에 의한 비도심 상업입지 규제의 성과로 인해 기존 상업중심지의 쇠퇴 속도가 크게 둔화된 것으로 여겨진다. 비도심 쇼핑센터들이 점진적으로 증가하면서 기존 상권을 잠식해 왔음에도 그러한 규제의 효과로 인해 도심상권에 미치는 충격이 완화되고 경쟁력 강화를 통한 재활성화의 여지를 마련할 수 있었던 것이다.

한국의 경우, 공간정책적으로 기존 상업중심지 보호, 육성이 중요한 정책목표로 설정되고 있지는 않고 오히려 이에 역행하는 신도시 개발 중심의 정책이 주도적이었다. 신시가지내 신흥 상업중심지 성장으로 기존 상업중심지는 상권체계

상 위상이 하락하여 도심부주차 기능을 상실하고 ‘구도심’으로 전락하는 사례가 상당수 도시에서 발견된다. 이 외에도 대형할인점, 아웃렛 몰 등이 비도심 입지에 산발적으로 입지하는 소매업 집적지의 난개발이 전개되었으나 공간정책적 규제장치가 미흡하여 거의 방치하여 왔다. 이와 관련된 문제 인식도 미흡하여 정책목표 조차 제대로 정립되지 않고 있다.

결국, 소매업 입지 규제정책의 부재로 인한 비도심 상업집적지의 외연적 확산, 난개발 현상이 기존 상업중심지의 쇠퇴를 가속화시킨 정책적 요인이 되고 있으며, 이러한 정책 환경하에서 기존 상권의 활성화를 위한 정책적 지원은 근본적인 한계를 안고 있다.

공간(입지)정책과 연계되지 않은 상권활성화 정책의 한계가 한국의 경우 핵심 정책 이슈이자 극복 과제라 판단된다. 영국의 경우도 비도심 상업시설 입지규제 정책이라는 측면적 지원이 없었다면 TCM의 활성화 및 그 성과가 훨씬 미약했을 것으로 추정된다. 즉, 거시적인 상권 환경의 악화를 정책적으로 제어해 주는 일이 소프트웨어적인 상권활성화 노력에 앞서 대전제로 요구된다.

3. 정책논리에 있어 소비자 중심주의의 의의와 역할

PPS6(2005)의 정책목표에서 표현되었듯이, 영국의 소매업 입지정책은 공급자가 아닌 소비자 입장에서 질 좋은 서비스를 편리하게 향유할 수 있는 환경의 조성에 초점이 모아져 있기 때문에 중소상인 지원정책 또한 이러한 상위 가치에 부합하는 범위내에서 선별적으로 수행되었다.

한국은 그러한 상위가치의 판단기준이 명확하지 않고 중소상인 생존권 보호가 막연히 중요한 이슈로 인식되고 있어 소비자 선택권 확대나 서비스 질 향상 등의 소비자 편익에 기여하는 효과가 엄격하게 검증되지 않은 정책들이 시행되어 왔다. 특히, 도심상권 전체 관점이 아닌 도심내 중소상인 밀집구역인 재래시장이나 상점가 단위로 분절적으로 활성화가 추구되면서 도심 전체의 소비자 선택권 확대나 이용의 편리성 등의 관점에서 통합적인 활성화 정책이 수립되는 경우는 적었다. 이러한 분절적 접근은 도심 전체는 물론 개별 상업구역의 활성화 목표 달성에도 효과적이지 않다.

또한 공급자 중심 접근경향도 문제이다. 소비자서비스의 질적 향상을 위해서는 중소기업들의 자기혁신이 필요하고 대형유통점의 수용도 고려될 필요가 있으나 재래시장 등의 상인조직들과 대형유통업체 간의 대립적 관계가 심화된 상황에서는 그러한 혁신이 시도되기 어렵다. 양자간의 협조적, 보완적 관계의 필요성과 기대효과에 대한 입증 및 설득이 공공차원에서 있어야 할 것이다.

이러한 문제의 개선을 위해서는 도심상권 활성화 지원정책에 있어 소비자 중심 및 통합적 발전의 관점에 충실한 방향과 방법론을 확립하고 이에 부합하는 내용의 사업에 대해서만 공공재원의 투입을 집중하는 전략적 접근이 요구된다.

4. 지역상권 활성화의 주체로서 파트너십의 역할

영국의 지역상권 활성화를 주도하고 있는 TCM은 한국의 지역상권 지원사업의 수혜자이자 사업주체가 되고 있는 상인단체들과 그 조직 및 운영형태에 있어 많은 차이를 보인다. TCM은 민간주도로 출발하여 민관 파트너십으로 발전하는 성장과정이 있었으며 특히 대형유통업체(Boots, Sainsbury's)의 역할이 중요하였다. TCM은 단순 중소기업 연합체가 아닌 도심부의 대중소 사업자들을 포괄하는 공동협의체 조직인 것이다. 한국의 중소기업 중심 조직화와는 대조적이다. 이러한 조직 구성의 특성으로 인해 TCM이 공급자 중심의 접근을 탈피하고 소비자 중심의 관점에서 도심상권 전체의 활성화를 추구하는 접근이 가능했다고 볼 수 있다.

재정적인 측면에서 TCM은 상당수준의 자립을 이루고 있다. 기본적으로 조직 구성과 운영은 멤버십 방식에 기반한 회비를 기본 재원으로 하여 민간 자율성을 확보하고 있는 것이다. 다만, 상권 활성화 관련 개별 사업, 프로그램 단위로 공공부문의 파트너십이 작동하며 공공재원이 투입되기도 한다.

이와 대조적으로 TCM을 상당부분 벤치마킹하여 제정되었다는 한국의 상권관리기구 관련 법률에는 공공재원 투입을 전제로 한 정부주도(지방이 아닌 중앙정부)의 조직 설치 및 운영관리 시스템을 지향하고 있어 민간 자율성과 창의성을 발휘하기 힘든 형태라 판단된다. 과거 정부주도의 재래시장 활성화 지원사업의 시행착오가 반복될 우려가 있다. 시간이 더 걸리더라도 상인주도의 시스

템 형성을 유도하고 측면 지원하는 정도로 정부의 역할을 제한할 필요가 있다. 이러한 접근이 상인들의 자생력 강화에 더 효과적이고, 적자생존의 시장경제 원칙과 조화되며, 소비자 중심주의 접근과도 부합될 수 있어 훨씬 성숙되고 효과성이 높은 정책이 될 수 있는 것이다.

제 5 장

결론

제5장

결론

영국의 지역상권 활성화 또는 재생을 위한 정책은 크게 계획 시스템 측면과 파트너십 사업 측면으로 구분되어 상호보완적으로 전개되었다. 계획 시스템은 대형점 출점억제 및 입지 조절에 큰 역할을 하여 전통 상업중심지의 급속한 위축을 방지하는 데 많은 기여를 한 것으로 평가되며, 파트너십에 기반한 상권 활성화 사업들은 지역상권, 특히 도심상권의 경쟁력을 강화하는 데 많은 기여를 한 것으로 평가된다. 계획 시스템과 파트너십 사업 모두 오랜 시간을 거치면서 정교한 논리와 방법론이 발달되어 왔으며 성공사례가 풍부하게 축적되어 있다.

우리나라와 마찬가지로 영국도 대형유통업체의 기존 상업중심지 출점 확대와 세계적인 경기 침체 등과 같은 대내외적 환경요인들이 작용하면서 최근 공점포율이 급속히 증가하는 등 지역상권 위축은 더 심화되고 있다. 이러한 현실에 대응하여 영국의 중앙정부와 지방정부에서는 지역상권 재생을 위한 대책을 수립하기 위한 정책연구를 강화하고 있다. 최근 발표된 “The Portas Review”가 대표적인 사례로서, 이 보고서에서는 high street의 미래를 상업기능 중심지라는 과거의 모델이 아닌 community 중심지라는 새로운 역할 모델 속에서 찾고 있다. 다소 이념적 색채가 강한 비전이긴 하나 재생을 위한 적절한 돌파구를 찾기 어려운 전통 상업중심지의 현실을 고려할 때 그러한 혁신적인 접근을 시도할 필요가 있다고 여겨진다.

영국이 우리나라에 비해서는 지역상권 관련 정책이 잘 갖추어져 있으나 큰 틀에서 볼 때 대형유통업체의 비중이 한국보다 훨씬 높고 그 비중이 지속적으로 증가하고 있다는 것은, 그러한 정책의 효과가 절대적이지는 않고 제한적인 범위에 그친다는 현실을 말해 준다. 실제로 영국은 독일, 프랑스 등 여타 유럽 국가들에 비해서 대형점 규제가 미약한 편이고 중소유통업에 대한 보호

정책이 강하지 않은 편에 속한다. 즉 시장경쟁의 원칙이 더 잘 관철되는 국가에 해당한다는 것이다. 이러한 특성은 PPS 등 계획정책 문건에서 경쟁 영역 비개입을 강조하고 소비자 선택권과 소매업 다양성 등 시장지향적 가치를 중요한 정책 목표로 설정하고 있는 데서 확인할 수 있다.

그러나 역설적이게도 시장경쟁이 치열한 환경속에서 생존하는 과정에서 영국의 지역상권 주체들은 다른 유럽국가들에 비해 더 강해지고 풍부한 노하우를 축적할 수 있게 된 것으로 보인다. ATCM을 중심으로 한 파트너십 조직은 매우 체계적으로 상권 활성화 프로그램을 개발하고 실행해 나가고 있으며 참고할 만한 성공사례가 적지 않다. 한국에도 막 도입된 상권관리기구 제도의 성공적 정착을 위해서는 TCM에 대한 보다 깊이있는 벤치마킹이 필요하다고 여겨진다.

그런데 Mary Portas가 기존 TCM의 틀을 뛰어넘는 Town Team의 설치를 제안한 것은 상업기능에 국한된 접근으로 도심부와 같은 상업중심지의 활성화에 한계가 있다는 것을 말해 준다. 실제 영국내 도심들에서 내부적으로 유동인구가 밀집한 구역과 그렇지 않은 구역의 명암이 뚜렷이 구분되는 경우가 적지 않은데 이러한 현실은 TCM이 주력하는 장소 마케팅 측면의 접근보다 더 포괄적인 도시정책 차원의 접근이 요구된다는 것을 의미한다.

좋은 정책을 갖추고도 악화되고 있는 영국 지역상권의 상황을 볼 때 한국 전통 상업중심지의 전망도 그리 밝다고 볼 수는 없다. SSM을 비롯한 대형유통업체의 출점 확대는 지속되고 있으며, 특히 최근에는 편의점 부문으로 출점 경쟁이 격화되면서 대형 유통업체의 시장점유율이 급증하는 것으로 파악된다. 구도심 또는 재래시장으로 대표되는 전통 상업중심지들의 소비자 매력도는 갈수록 하락하고 있어 적어도 소비자 중심주의 관점에서는 전통 상권 활성화를 위해서 많은 공공재원을 투입할 명분이 크지 않다.

과거의 정책논리와 방법론으로 전통 상업중심지에 대한 보호와 지원을 지속하는 것은 명분과 실효성 어느 것도 충족시키지 못하는 상황에 이른 것으로 판단된다. 이제는 전통 상업중심지가 지니는 공간정책적 존재의의를 재해립하는 과정이 있어야 할 것이다. 영국 계획 시스템에서처럼 지속가능 개발이라는

최상위 가치 차원에서 기존 상업중심지의 정책적 중요성을 부여할 수도 있다. 또한 소비자 선택의 다양성이라는 측면에서 대기업 점포의 확대를 견제할 명분이 있을 수도 있다.

문제는 새로운 정책논리를 확립하고 현실적 상황속에서 관철하기 위해서는 그 타당성과 기대효과를 실증적으로 입증할 필요가 있다는 것이다. 이러한 입증은 결코 쉬운 일이 아니며 체계적이고 포괄적인 기초연구와 사례연구가 축적되어야 가능할 것이다. 한편으로, 가치중립적인 선택이 강한 영국의 지역상권 관련 정책논리를 한국에 그대로 도입할 경우 상당한 무리가 따를 것으로 예상된다. 시장논리가 한국에서도 보편적으로 인정되고 있지만 자생력이 매우 취약한 한국의 중소기업 부문의 현실을 고려할 때 시장지향적 정책이 강화될 경우 소매업 자본집중이 더욱 가속화될 우려가 있기 때문이다.

그렇지만, 중장기적 관점에서는 지속가능 개발과 소비자 중심주의라는 보편적 가치를 지역상권 활성화의 상위 가치이자 핵심 목표로 설정하고 이를 구현하기 위한 실행방안을 확립하는 방향으로 계획 시스템의 선진화 작업이 있어야 할 것이다. community 정책의 관점에서 지역상권 활성화를 추구하는 접근 또한 검토할 필요가 있다. 중앙정부 차원에서 진행이 되지 않으면 경기도 지역단위의 지역상권 발전계획을 수립하고 실행 방법론을 발전시키는 선행적 노력을 시도하는 것도 검토할 수 있다. 우리나라에서 가장 많은 인구가 살고 있고 가장 많은 수의 도시가 분포하고 있는 경기도에서 실행되는 지역상권 활성화 정책은 전국적 모범사례가 될 여지가 충분하다. 지역상권 육성정책의 중장기 과제를 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같은 것들이 될 것이다.

- 첫째, 기존 재래시장, 상점가 지원정책 및 지역상권 활성화 정책을 공간계획 정책의 영역으로 흡수하여 재정립한다. 이를 위해서는 국토해양부 차원에서 기존 도심 보호 및 기능강화를 도시계획에 있어 중대 현안으로 인식하고 이를 정책화하기 위한 제도개선 작업이 있어야 한다.
- 둘째, 도시계획에 소매업태 기준 설정 및 업태별 입지 규제 장치를 도입할 필요가 있다. Sequential Test가 대표적 사례라 할 수 있다.
- 셋째, 상업중심지의 체계화 필요성에 관한 정책논리를 정립하고 이와

관련된 실행제도를 도입한다. 이와 관련해서는 영국의 공간계획(spatial planning) 제도 및 실행사례들을 참고할 필요가 있다.

- 넷째, 도심부 활성화 정책을 강화하는 것으로, 도시 내부 상업중심지들 가운데 활성화 잠재력이 큰 도심에 정책역량을 집중한다. 영국내 도시들의 Town centre strategies 수립 및 실행 사례가 참고가 될 수 있다.
- 다섯째, 현행 재래상권 활성화 지원사업의 효과적 방법론 및 실행대안을 확충하는 것으로 이는 단기대안으로 추구될 필요가 있다. TCM 및 BID의 추진체계 및 사업실행 사례에 대한 벤치마킹이 매우 유용할 것이다.
- 여섯째, 지속가능성장, 고령화, 저성장, 스마트폰 대중화 등의 새로이 등장하는 정책 이슈와 관련하여 지역상권 정책의 방향성과 추진전략을 지속적으로 재정립할 필요가 있다.

그런데, 계획 시스템 측면의 소매업 입지규제 정책을 우리나라에 도입하는 일은 한국의 계획 시스템 전반에 대한 재편작업이 있어야 가능할 정도의 큰 과제이기에 단기적으로는 실현가능성이 크지 않다. 오히려 TCM을 중심으로 한 파트너십 기반의 상권활성화 사업 추진사례를 위주로 도입, 활용하는 데 주력할 필요가 있다. 제2장에서 소개된 실행사례들을 보면 신선한 아이디어들이 적지 않다는 것을 알 수 있다. 이 가운데 실행의 용이성이나 상권활성화 효과 측면에서 국내 도입을 적극 검토할 만한 사례들을 엄선하여 다시 소개하면 다음과 같다.

- (접근성 개선) Borrowing private car parks: 도심 주차난 해소를 위하여 공휴일이나 야간에 폐쇄되는 빌딩 주차장 등을 빌려 쇼핑객 주차장으로 임시 사용.
- (거리경관 개선) First impression exercise: ATCM에서 개발하여 실행중인 사업으로 다른 도시의 타운센터 매니저들의 시각으로 해당 도시의 강점과 약점을 명확하게 파악할 수 있는 비용-효과적인 방법.
- (거리경관 개선) The Kirkcaldy Art Trail: 스코틀랜드의 소도시 Kirkcaldy에서 빈점포에 예술작품을 설치하고 작가와의 동행 트립 이벤트를 개최하여 큰 호응을 얻음. 빈점포 활용사례로서 동적,

소프트웨어적 운영전략의 중요성 시사.

- (장소성, 브랜드, 체험 마케팅) Community workshops: 향토역사, 전통요리, 자녀교육 등 지역주민들의 관심사 관련 활동공간을 지역상권 내 점포의 협조를 받아 확보. 해당 점포는 이미지 제고, 홍보 효과. 지역공동체 거점으로서 상권 위상의 제고 기여.
- (고객 및 사업체 유인책 개발) Developing a general town centre website: 도심부 상업시설에 관한 총괄 웹사이트를 운영하는 것으로, 이 사이트를 통해 개별점포의 콘텐츠와 링크가 되도록 하여 수시로 변하는 각 점포들의 마케팅 내용이 자동으로 업데이트되는 시스템 확립. 효과적이고 간편한 웹사이트 모델의 개발 보급이 중요.
- (고객 및 사업체 유인책 개발) Empty property scheme: 빈점포를 신성장 비즈니스의 창업, 육성을 위한 인큐베이터로 활용. 산업정책 측면의 명분과 공점포 문제 해소를 동시 충족. London New Enterprise 프로그램 사례.
- (고객 및 사업체 유인책 개발) Auction: 상권내 점포별로 비인기 상품을 초저가로 경매 처분. 경매 수익은 상가발전 기금으로 적립(지역 환원 차원). 지역주민의 흥미와 관심 유발에 효과적이고 저비용의 이벤트. 크리스마스와 같은 특별한 날에 실시.
- (안전한 거리 만들기) ShopWatch scheme: 별도의 안전요원 고용 대신에 상권내 상점의 임직원들이 교대로 거리 순찰 자원봉사 실시. 저비용에 점포운영자의 도난방지 학습효과도 높은 방식.
- (야간경제활동 활성화) Summer sounds better in Colchester: 7-9월의 하절기를 타깃으로 야간 집객 프로그램 실행. 길거리에서 진행되는 라이브 음악이 핵심 요소이고, 상점 영업시간 연장, 교통정체 완화, 카페문화 조장 등의 방안을 병행. 각종 업소에서 지역 음악인 공연 장소를 제공.
- (인재 개발) Get young learners to learn through retail: 14-19세 대상의 소매업 전문가 양성과정으로서, 소매기업과 전문가들이 주도적으로 운영. 한국의 실업고 과정과 유사하나 비정규 학교로서 정규학교 과정 이수와 병행 가능. 풀타임, 파트타임(취업 병행), 온라인 과정 다양한 형태로 운영. Leeds 및 Nottingham 두 도시에서 class based 과정 운영. 소매업 전문지식과 일반 교양의 종합적 교육

제공. 한국의 현업 자영업자 위주 교육 프로그램과 차별화된 내용으로 진로 결정 단계의 청소년들의 관심과 참여 유도 효과적. 대학진학 위주의 교육과정에 부적응 학생들의 대안적 교육 과정으로 유효성 기대.

물론, 이러한 영국 사례들을 도입, 시도하기 위한 추진주체의 형성이 미흡하다는 점이 또 다른 과제이기도 하나, 지자체에서 주도를 하든 기존 상인조직이 주도를 하든 상권 활성화의 성공사례를 만들어 가는 과정 자체가 상권 주체의 발전에 긍정적 기반이 될 수도 있는 것이다.

한편, 도심부에 편중된 TCM 실행사례들과 달리 도시내의 중소규모 상업 중심지와 영세 자영업점의 쇠퇴 양상이 더 심각하여 이에 대응한 활성화 대책으로 제시된 것들도 참고할 필요가 있다.

먼저, 런던의 일부 자치구에서 이미 개념을 정립하고 실행을 도모하고 있는 기초서비스(essential services) 공급 정책의 도입을 검토할 수 있다. 기초서비스는 커뮤니티 또는 네이버후드의 형성 조건이 되는 근린상업중심지의 존재를 전제로 하고 있으며 특히 중소 자영업 중심의 소매업 기능이 핵심이 되고 있다. 기초서비스의 확충을 위한 상업기능의 인위적 변화를 단시일에 도모하기는 어려운 반면, 기초서비스 접근성의 확보를 위한 교통인프라 확충은 공공주도로 수행 가능한 과업이다. 특히 지속가능성이라는 상위 정책 이념에 부합하도록 지속가능 교통수단의 확충을 중시하고 있는데 자전거 주차장 확충, 자전거 도로 및 보행로 개선 등이 그러한 사례이다. 아울러 접근성 개선 차원에서 승용차 이용 수요의 흡수를 위하여 30분간 단기 무료주차 제도를 운영하는 자치구가 다수인 것으로 확인된다. 이러한 제도는 부도심, 지구중심 등 중규모 상업중심지를 대상으로 주로 시행되고 있다. 승용차 이용의 경우 교외 대형소매점보다 근거리 상업중심지 이용을 확대함으로써 전반적으로 승용차 이용거리의 감소 효과가 있다는 측면에서 지속가능 개발 정책으로서 의의가 있다.

다음으로, 중소규모 상업중심지 활성화를 위한 정책으로서 접근성 개선대책 이외에, 지역 주민들의 소비지출 행태를 변화시키기 위한 소프트웨어 성격의 사업으로 런던시와 일부 자치구에서 시행하고 있는 웨지카드(Wedge Card) 운용

프로그램을 적극 참고할 가치가 있다. 이 카드는 도시 전역 또는 자치구 단위의 광역적 통용이 특징이며, 5개 점포(독립, 자영 점포 위주) 이상 참여하는 일정한 단위구역을 ‘Wedge Card Areas’로 지정하고 각 Area 및 가입 점포 현황을 자치구 홈페이지에서 공개하고 있다. 이러한 방식은 상업지구 단위의 상생 분위기를 유도할 수 있다는 점에서도 의의가 있다. 웨지카드의 가장 큰 장점은 포인트 적립후 재사용하거나 현금 보상 등의 혜택을 주는 기존의 loyalty card 방식과 달리 가맹점포에서 이용고객에 대한 보상내용을 자율적으로 결정한다는 것이다. 예를 들면, ‘월요일에서 수요일까지 50% 할인’(식당), ‘주중 야간 dinner 주문시 와인 한병 무료’(주점), ‘자켓 구매시 셔츠 무료’(의류점) 등 가맹점포의 업종특성을 살려 효과적인 고객 유인책들이 시도될 수 있다. 이러한 운영방식은 가맹점포 운영자들의 창의성과 경쟁동기를 자극하고 소비자들의 만족도를 높이는 효과가 있는 것으로 보인다. 그런데, 우리나라에서 전통시장 활성화를 위해 도입한 온누리상품권의 경우 일회성 지불수단의 성격에 가깝기 때문에 상품권 소지고객에 대해 재구매 유도를 위한 고객만족 노력을 기울일 동기를 유발하기 어렵다. 가맹점포들의 경쟁력 제고노력을 유발하는 효과가 큰 웨지카드 방식의 판촉활동이 강화될 필요가 있다. 웨지카드를 우리나라에 도입할 경우 사업 초기에는 무료로 배포하다가 가맹점포가 증가하고 보상 서비스의 질이 향상되어 고객 만족도가 높아짐에 따라 유료화하는 단계적 접근이 바람직하다.



참고문헌

신기동(2005). 『재래시장 경영현대화 지원사업 추진방안 연구』, 경기개발연구원.

ATCM (2011). *ATCM Business Plan (2011-2013)*.

BIS (Department for Business, Innovation and Skills) (2011.12). *Understanding High Street Performance*. (연구수행기관은 GENECON LLP and Partners)

Competition Commission(2008). *The supply of groceries in the UK - market investigation*.

DCLG (2005). *PPG6(Planning Policy Guidance 6)*

DCLG (2009). *PPS4(Planning Policy Statement 4)*

Cliff Guy (2007). *Planning for Retail Development: A Critical View of the British Experience*, Routledge, London and New York.

Cliff Guy (2008). "Retail-led regeneration: Assessing the property outcomes", *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, Vol. 1, 4, pp.378-388.

Cliff Guy (2009). "One massive Tesco, *Town & Country Planning*", Vol 78, Oct, pp.404-406.

Local Government Improvement and Development (2011). *100 ways to help the high street*, <http://www.idea.gov.uk>

London Assembly (2010), *Cornered Shops: London's Small Shops and the Planning System*.

Neil Wrigley, Julia Branson, Andrew Murdok, Graham Clarke (2009). "Extending the Competition Commission's findings on entry and exit of small stores in British high streets: implications for competition and planning policy", *Environment and Planning A*, volume 41, pp.2063-2085.

Neil Wrigley, Dionysia Lambiri and Katherine Cudworth (2009). “Linked trips and town centre viability”, *Town & Country Planning*, Vol.78 Oct, pp.433-438.

Neil Wrigley, Katherine Cudworth and Dionysia Lambiri (2010). “Further evidence on linked trips and foodstore development”, *Town & Country Planning*, Vol.79 Apr, pp.187-193.

Ravenscroft, N. (2000). “The Vitality and Viability of Town Centres”, *Urban Studies*, Vol37, No.13, pp.2533-2549.

ATCM <http://atcm.org>

BIS (Department for Business, Innovation and Skills) <http://www.bis.gov.uk/news>

Mary Portas <http://www.maryportas.com>

UKBIDs <http://www.ukbidsorg>

Wikipedia http://en.wikipedia.org/wiki/High_Street

The Daily Mirror Newspaper(2011년 12월 13일자) <http://www.mirror.co.uk>