

일본의 지역 상권 활성화 정책 - TMO를 중심으로 - *

백 인수**

일본은 최근 몇 년 동안에는 기존의 대규모점포법을 폐지하고 마찌꾸쿠리(마을 조성) 3법을 제정하여 지역 상권 및 경제 활성화에 대한 지원을 추진해 왔다. 그럼에도 불구하고 일본에서 중심시가지 활성화 시책의 효과가 가시적으로 나타나고 있지는 않으나, 향후 고령화 사회가 가속화함에 따라 컴팩트한 중심시가지를 활성화하는 것은 지역 경제 활성화에 필수불가결한 정책으로 인식되고 있다. 일본은 기존의 지원 방식이 무차별적이었다는 진단에 따라 지자체의 계획에 대해 우선 순위를 정하고 선택과 집중 원리를 적용할 계획이다. 우리나라의 경우, 중소기업통업에 대한 지원정책은 재래시장에 대한 지원 방식 위주로 진행되어 왔으나, 향후 지역 상권 활성화 방향으로 전환하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

Key Words: TMO, 중심시가지활성화법, 지역 상권 활성화

* 본 연구는 중소기업청 시장경영지원센터의 정책 연구 지원에 의하여 이루어진 것임.

** 산업연구원(KIET) 부연구위원

I. 서론

1996년 유통시장 개방 정책 이후 우리나라의 대형유통업은 급속히 성장한 반면, 중소유통업은 크게 위축되어 왔다. 이 같은 현상은 대형 유통업이 지방으로 출점을 확대함에 따라 기존의 중소소매업과의 업태간 경쟁이 심화되면서 가속화되기 시작했다.

기존의 대표적인 중소소매업인 재래시장의 매출이 격감함은 물론, 시장 내에 입점하고 있는 점포들이 영업을 포기하면서 공점포율이 증가하고 있어 상업집적으로서의 집객 능력이 저하되고 있는 실정이다. 특히 재래시장은 준주거지역 및 중심 상업지역이 위치한 중심시가지에 입지하고 있는 경우가 많아 재래시장의 위축은 중심 상권의 매력을 약화시키는 결과를 초래하고 있다. 이는 지역 상권의 붕괴와 지역 경제의 악화를 불러일으킬 수도 있다.

이미 선진국에서는 대형유통업이 급속히 성장함에 따라 기존의 중소유통업과의 경쟁이 첨예화되자 이에 대한 대책을 마련하는 움직임이 제도화되어 왔다. 본고는 선진국이 실시해 온 중심시가지 활성화 제도 가운데 일본의 TMO에 초점을 맞추어 제도 및 사례를 중심으로 고찰해봄으로써 우리나라 실정에 적합한 정책적 대안이 무엇인지를 제시하는 것을 목적으로 한다.

II. 중심시가지활성화법의 제정

1. 법률 제정

일본에서는 1990년대 후반 이후 유통정책과 도시정책 연동의 필요성에 관한 인식이 강해지기 시작했다. 1998년에 시, 읍, 면 등이 중심시가지의 활성화를 목적으로 한 관련시책을 총합적으로 실시하기 위한 여러 제도를 정리한 중심시가지활성화법(정식으로

는 「중심시가지에 대한 시가지의 준비 및 상업 등의 활성화의 일체적 추진에 관한 법률」이 제정되었다.

중심시가지활성화법은 통산성(지금의 경제산업성), 운수성(지금의 국토교통성), 자치성(지금의 총무성), 경찰청, 국토청, 문부성(지금의 문부 과학성), 후생성(지금의 노동후생성), 농림수산청, 운송성, 우정성, 노동성이라는 11청성의 공동관할체제로 되어 있다. 또한 대규모소매점포법 대신 제정된 대규모소매점포입지법과 개정도시계획법과 세트로 제정된 것부터 그것들을 합쳐 「마을조성 3법」이라고 부른다.

중심시가지는 상업, 업무, 거주 등의 도시기능이 집적해서 문화나 전통을 육성하는 「마을의 얼굴」이라고 불리는 지역으로, 지역의 변화한 마을 조성에 있어 필수불가결한 지역이다. 일본에서는 모타리제이션에 대한 대응 지연과 상업을 둘러싼 환경변화에 따른 상점가의 침체, 주민의 감소와 고령화의 진행 등으로 인해 도시중심기능이 저하(중심부의 공동화)되고, 시가지가 교외로 이전하고 있는 상황이다.

2. 주요 내용 및 절차

중심시가지활성화법은 다음과 같은 기본적 입장에서 시, 읍, 면 등이 중심시가지활성화사업에 주체적으로 관여할 수 있는 각종지원을 실시하고 있다. 먼저 중심시가지 활성화법은 '시, 읍, 면 주도권'을 중시한다. 즉 지역의 특성을 살린 우수한 마을조성을 행정과 상점가 등의 관계자가 연계 책정하고, 이것에 중점적인 지원을 실시하는 것이다. 또 관계성청의 연대와 협력을 통해 도로, 주차장의 정비, 구획정리사업, 공동교통기관의 정비, 각종공공시설과 주택의 정비 등의 관련시책을 일체적으로 실시하는 시스템을 갖추고 있다. 마지막으로 점(개별 점포, 특정상업집적)대책과 선(상점가)대책에서 면(중심시가지)대책으로 전환을 통해 「타운

매니지먼트」를 도입하였다. 이는 특정중심시가지에 대한 상업, 서비스업, 도시형 신사업의 입지를 집중적으로 지원하는 동시에 점포배치, 업종구성 등의 관리를 실시하는 것을 말한다.

정부에 의한 중심시가지 활성화사업의 인정 프로세스는 정부가 책정한 「기본방침」(정식으로는 「중심시가지에 있어서 시가지의 정비개선 및 상업 등의 활성화의 일체적 추진에 관한 기본적인 방침」)에 준하여, 시, 읍, 면 등이 「기본방침」을 작성하는 것부터 시작된다. 그리고 시, 읍, 면 등의 「기본방침」에서는 중심시가지의 운영, 관리(타운 매니지먼트)를 진행하는 기관(TMO)과 민간사업자 등이 각종 사업계획을 작성, 이것을 국가가 인정하여 지원을 진행하게 된다.

3. 대상 지역

중심시가지 활성화사업의 대상이 되는 구역은 기본적으로 각각의 시, 읍, 면에서 한 개의 구역으로 되어 있으며(「기본방침」에 따라), 다음과 같은 요건을 갖추어야 한다.

첫째, 해당 시가지에 상당수의 소매사업자가 집적 및 도시기능이 상당 정도 집적해 있어, 그 존재하고 있는 시, 읍, 면의 중심으로서의 역할을 완수하고 있는 시가지일 것(법 제2조 제1호). 둘째, 해당 시가지의 토지이용 및 상업 활동의 상황 등으로 볼 때 기능적인 도시 활동의 확보 또는 경제 활력의 유지에 지장이 발생했거나 발생할 것으로 우려되는 시가지일 것(법 제2조 제2호). 셋째, 해당 시가지의 정비개선 및 상업 등의 활성화를 일체적으로 추진하는 것이 해당 시가지에 존재하는 시, 읍, 면 및 그 주변의 지역발전에 의해 유효하고 적절하다고 인정될 것 등이다.

중심시가지 활성화법에 따른 시책은 다방면에 걸쳐 있으나 이 가운데 지역상업의 활성화에 따른 시책으로서는 「중심시가지의 상업지전체를 하나의 쇼핑물로 진단하고, 종합적이면서 동시에

독자성이 뛰어난 계획에 따라 추진되는 사업」에 역점을 두고 있다. 이 때 사업을 추진하는 주체로서 시, 읍, 면이 타운 매니지먼트 기관(TMO)을 인정하여 그곳에 다양한 지원을 실시하는 동시에, 도로, 주차장의 정비와 구획정리사업 등 상업의 활성화에 이바지하는 사업에 지원을 집중한다. 다만 사업의 대부분은 새로운 것이 아니라, 종래의 시책을 재편성한 것이 추가 된다.

4. 지원 사업

1) 경제산업성 관계의 지원사업

경제산업성 관계의 사업은 중심시가지에 대한 상업, 서비스업의 입지를 촉진하는 목적을 갖고 있다. 상업의 공동화가 심각한 중심시가지에 있어서 상업, 서비스업 집적관련시설의 면적인 정비를 추진하는 것이다. 또한 경제산업성 관계의 사업은 중심시가지에 대한 창조력 있는 중소소매업을 육성한다. 중심시가지에 있어서 상점가, 상업 집적을 매력 있고 창조력이 넘치는 중소소매업자로 육성 도모하기 위해 TMO 등에 의한 바람직한 업종형성, 점포배치 등의 실현을 위한 활동이나 경영 효율화를 위한 정보화 활동에 대해 지원을 아끼지 않는다. 한편으로는 도시형 신사업의 입지를 촉진하기도 한다. 중심시가지가 형성하는 도시의 기능에 의거하여 입지할 때, 수요자의 니즈에 대응하는 사업인 도시형 신사업(패션, 복지용구, 소프트웨어 등)의 입지를 촉진하는 것이다.

2) 국토교통성 관계의 지원사업

국토교통성 관계의 사업은 각각 도시구조재편, 기존도시기능강화, 생활환경개선이라 하는 세 가지 타입의 중심시가지 활성화

목적을 달성하기 위한 시책을 뜻한다.

국토교통성 관계의 사업은 거리의 재편, 저이용지역의 집약화 등에 따라 공익서비스 시설이나 공동주택의 입지와 상점가의 집약 및 재편을 실시하여 변화한 거리를 창출하고자 한다. 즉, 거리 재생사업의 창조 등 면적정비사업에 충실한 지원사업이다. 또한 중심시가지 활성화주택의 공급 등 주택 및 건축물의 정비를 통해 다양한 세대의 거주를 촉진하여 변화한 중심시가지를 조성한다. 그리고 변화한 도로 만들기 사업의 창설, 중심시가지 활성화 광장공원 정비사업의 창설 등 도시기반시설의 정비와 기능 확충 등을 지원하기도 한다. 전선 지중화 보도를 설치하여 보다 안전하고 경관이 뛰어난 거리로 만들거나, 거리의 심벌과 같은 변화한 광장을 설치해서 쇼핑과 산책, 축제와 이벤트 등으로 많은 사람이 모이도록 하는 것이 목적이다.

III. TMO 제도

1. TMO 제도의 개요

일본은 21세기에 들어서면서 1973년 이후 실시해 오던 '대점법'을 폐지하고 1988년부터 '대규모입지법'과 '중심시가지활성화법'이라고 하는 법률로 대체했다. 이는 중소기업 보호하는 목적으로 영업시간이나 출점을 규제하기 보다는 지역 상권에 영향을 미치는 교통 및 폐기물의 관점에서 규제하는 성격이다. 중심시가지 활성화대책은 시가지의 정비개선이라고 하는 하드웨어적인 측면과 상업의 활성화라고 하는 소프트웨어적인 측면을 동시에 추진하는 특징을 가지고 있다. 이 법률의 핵심이 되는 것이 TMO(Town Management Organization)다.

Town Management라고 하는 것은 중심시가지에 있는 상업집적을 전체적으로 파악하여 업종구성, 점포배치 등의 테넌트 배치,

기반정비 및 소프트사업을 종합적으로 추진하여 중심시가지의 상업집적을 일원적이고 계획적으로 운영·관리하는 것을 말한다. 이 방식은 Centralized Retail Management라고도 불리운다. 구체적으로는 토지나 건물 소유자의 협력을 통해 점포믹스를 조정함으로써 근대적인 쇼핑센터의 성공요인을 지역의 상점가에서 실현시키고자 하는 것이다.

2. TMO의 주체 및 구성

중심시가지활성화 법률에는 TMO 설치에 관한 규정이 삽입되어 있으며 그 주체는 다음과 같다. TMO의 주체는 상공회, 상공회의소, 제3섹터 특정회사(중소기업자가 출자한 회사로서 대기업자의 출자비율이 1/2미만이며 지방공공단체가 발행한 주식 총수 또는 금액의 3% 이상을 소유 또는 출자한 회사), 제3섹터 재단법인(기본재산액의 3% 이상을 지방공공단체가 거출한 재단법인) 등 4가지로 구분된다.

TMO의 구성멤버는 상공회나 상공회의소의 대표, 지역상점가와 대형점의 관계자, 지역주민, 상업전문가, 도시계획 전문가 등이 포함된다.

3. TMO 사업 절차

□ 기본계획

지자체는 기본계획을 작성하여 정부의 주무장관 및 도청에 제출하며, 이 기본계획은 지자체법에 기초한 기본구상, 도시계획법에 기초한 시군 마스터 플랜과 정합성을 가져야 하는데, 이는 향후 5~10년 정도를 염두에 두는 것이 바람직하다.

□ TMO구상

기본계획안에 중소소매사업 고도화사업에 관한 기제가 있는 경우, 지방사업의 상황에 대해 정통한 자가 중소소매사업고도화사업에 관한 종합적이고 기본적인 TMO구상을 작성하고 지자체는 TMO가 작성한 TMO구상이 기본계획에 비추어 볼 때 적정한지를 판단한다.

□ TMO계획

TMO구상에 담겨져 있는 구체적인 중소소매사업 고도화사업을 실시하려는 자(TMO 또는 TMO와 공동으로 사업을 실시하려고 하는 자)는 단독 또는 공동으로 TMO계획을 작성하여 지자체를 경유하여 경제산업성으로부터 인정을 받아야 한다. 이때 지자체는 작성된 TMO계획을 검토하고 의견을 첨부하여 경제산업성 대신에게 송부해야 한다.

4. 현황

일본 3,100개 지자체 중 산간지역 등 중심시가지가 없는 지자체를 제외한 약 700개 지자체 중 631개 지자체가 기본계획을 제출했다.

TMO 구상 인정현황(2004. 5. 31. 현재)

구분	상공회	상공회의소	특정회사	재단법인	계
인정수(개)	58	173	97	2	330

5. 지원내용

□ 보조금 지원

○상점가·상업집적 활성화 기본구상 책정사업

- 내 용 : 시정촌의 ① 중심시가지활성화법의 기본계획 책정
② 상업비전(지역 활성화 방안) 책정에 필요한 조사·
연구(연구회 개최, 선진사례조사, 앙케이트 조사 등)
지원
- 보 조 율 : 국가(1/2), 시정촌(1/2)

○상업 타운 매니지먼트 계획 책정사업

- 내 용 : TMO구상, TMO책정사업을 위한 조사·연구(연구
회 개최, 선진사례조사, 앙케이트 조사 등) 지원
- 보 조 율 : 국가(1/3), 시정촌(1/3), TMO 등(1/3)

○중심시가지활성화 포럼사업

- 내 용 : 시정촌이 행하는 TMO, 사업자, 지역주민의 컨
센서스 형성을 위한 포럼 개최, 청소·이벤트
등 중심시가지 상업활성화 활동 지원
- 보 조 율 : 국가(1/2), 시정촌(1/2)

○TMO자립지원사업

- 내 용 : TMO의 경영기반 확립, TMO가 행하는 주차장
경영, 특산품 판매, 테넌트 믹스 등 중심시가지
활성화 사업, 사업추진시 최장 3년간 경비 일부
보조
- 보 조 율 : 국가(1/3), 시정촌(1/3), TMO 등(1/3)

○상점가활성화 사업 : 상점가 지원사업과 동일

○ 리노베이션 보조금 : 상점가 지원과 동일

○ 중심시가지 상업활성화 종합지원사업

- 내 용 : 중심시가지법에 규정한 기본계획상의 주차장, 다목적
홀 등 상업기반시설, 상업 인큐베이터 시설 등 하드
정비사업과 소프트 사업의 일체적 계획을 실시하
는 시정촌에 지원

- 보 조 율

① 시설정비사업 : 지방공공단체의 출자비율이 50%인 제3섹
터(1/2), 그외 제3섹터(1/4)

② 소프트사업 : 지방공공단체(1/2), 제3섹터(1/3)

□ 용자 지원

○ 고도화용자제도

- 내 용 : TMO, 상점가조합 등이 중심시가지법에서 인정받은
사업에 용자

- 취급기관 : 도도부현, 중소기업정비기반기구

- 용자조건 : 대상사업비의 80% 이내

- 금 리 : 무이자

○ 시중은행 차입 관련 신용보증 특례

- 내 용 : TMO, 상점가조합 등이 국가 또는 도도부현의 용자,
보조금 등을 시중은행으로부터 차입하는 경우
신용보증 특례 지원

- 대상시설 : 커뮤니티 홀, 주차장, 아케이드 등 공공편의 시설

- 최대 한도 : 4.5억엔

□ 세제지원

○시설정비에 대한 세제지원

- 내 용 : TMO, 상점가조합 등이 행하는 사업 커뮤니티 홀, 주차장, 아케이드 등 편의시설 세제지원

- ① 토지구입, 매각시 양도이익에서 과세대상의 1,500만엔 공제
- ② 설비감가상각시 최초연도 8%(상업기반시설 12%) 상각

□ 상담·조언 지원

○TMO진단·평가 조사연구사업

- 내 용 : 중소기업정비기반기구가 TMO 구상에 대한 사업내용, 조직체제, 경영기반 등을 진단·평가지 어드바이스 지원

- 자기부담 : 없음.

○중심시가지활성화 타운매니저 파견사업

- 내 용 : 중소기업 진단사, 건축사, 재개발 플래너 등 전문가를 최장 180일간 파견하여 각종 사업기획·입안, 테넌트 믹스 등을 지원

- 자기부담 : 10일까지는 무료(15일 초과시 자기부담 1/3)

6. 지원조직

지원조직으로는 먼저 중심시가지활성화 추진실이 있다. 이는 경제산업성, 국토교통성, 총무처를 중심으로 직원을 배치한 기관으로 정부와 지자체의 일원화된 창구로 활용되고 있다. 이외에도 중심시가지활성화 관계부처 연락협의회를 두어 각 부처와의 업무 협의를 실시하고 있다.

7. 특징

TMO 활동 추진상의 핵심요소는 다음 4가지로 요약된다. 첫째, 행정상의 주도권이다. 행정은 기본계획을 수립하고 TMO사업을 인정한 책임 있는 입장에서 강력한 주도권을 발휘해야 한다. 둘째, 전문성을 가진 추진력 있는 리더이다. 테넌트 믹스나 MD에 관한 전문성을 가진 인재 및 TMO 각 사업을 전체적으로 관리하는 인재가 절대적으로 필요함. 셋째, 상인 및 지역주민의 이해와 협조이다. 지역주민, 상인, 지주, 건물주의 이해를 도모하는 차원에서 지역 활성화를 추진해야 한다. 넷째, 주요 사업의 선별적 선택이다. 가능성 있는 지역에서부터 시작하여 그 효과를 중심시가지 전체로 확산시켜나가는 것이 성공의 비결이다.

IV. TMO 사업 사례

1. 카나자와 TMO 사례

1) 명칭

카나자와상업활성화센터

2) 배경

카나자와시는 자동차 보급, 소비자 라이프스타일의 변화, 대점법 개정으로 인한 규제완화 등을 배경으로 중심시가지 공동화현상이 심화되고 중심 사업지의 기반침하가 심각해진 상태였다. 이에 시 당국은 카나자와시를 매력있고 활력있는 중소상업지로 회복시키기 위해 1998년 10월에 시, 상공회의소, 상업자등이 일치 협력하여 주식회사 카나자와상업활성화센터를 설립하였고, 익년 1999년 3월에 TMO구상을 책정하고 4월에 카나자와시로부터 TMO구상을 인정받기에 이르렀다.

3) 조직구성

수권자본금은 1억6,000만엔이며, 불입자본금은 4,600만엔으로, 30명의 주주 출자비율은 카나자와시(50%), 카나자와상공회의소(4.35%), 상점가 조합 및 상인(31.2%), 대형점(7.93%), 금융기관(6.52%)으로 되어 있다. 임원은 대표이사 1명, 전무이사 2명, 이사 10명, 감사 3명으로 구성되어 있다.

4) 역할

행정부문(정부, 도, 시) 및 상점가와와의 협력을 통해 중심상점가 전체의 활성화를 추구하는 것으로 다음과 같은 기능이 추가되었다. 중장기적인 입장에서 하드 면과 소프트 면을 종합적으로 고려하여 중심시가지 전체를 활성화하겠다는 전략을 제시하고, 테넌트 믹스, 프로모션, 이벤트 기획 및 운영, 물 공간의 디자인 등 전문적인 견지에서 조언, 실행력을 발휘하며, 객관적인 입장에서 중심상권 간 및 상점가 간의 이해를 조정하고 행정부문에 도시기반정비 등을 요청하고 조정기능을 발휘했다.

행정부분과의 관계는 상점가 전체를 활성화하는데 필요한 보조금 및 각종 조성금을 수령하는 모체가 되었으며, 경제부문뿐만 아니라 건설부문에 대한 지원 요청도 실시할 수 있게 되었다.

한편 상점가로부터 자본 출자를 받고 각종 업무(판촉활동 및 이벤트 기획 개최 등)를 위탁받는 경우에는 위탁비를 수령하고 각 상점가 활성화에 관한 정보를 제공하며 사업을 추진하게 되었다.

5) 주요 사업

주차장 네트워크사업은 카나자와 시내에 위치한 21개의 주차장을 네트워크한 공용주차장 시스템을 구축하여 운영되는 것을 말

하는데 2003년도 주차권 매출액은 약 1억4천만엔에 이르고 있다. TMO 회사가 발행한 공용주차권을 1시간 사용하면 400엔 소요되는 주차권을 상점가 점포에 1장당 363엔에 판매하고 각 점포에서는 상품을 구매한 고객에게 해당 주차권을 무료로 제공한다. 이 주차권은 가까운 곳의 주차장을 이용한 고객에 의해 주차장에서 회수된다. 주차장 사업자가 이 주차권을 다시 TMO 회사에 가져오면 350엔을 되돌려줌으로써 TMO 회사는 주차권 1장당 13엔씩의 수익이 발생하게 되는 시스템을 갖추게 되었다.

테넌트 믹스 운영사업은 오랫동안 공터로 남아있던 중심시가지 일각의 토지를 10년 장기로 임대하여 6개의 점포가 입점하는 건물 프레고를 설치한 사업인데, 총사업비 4억2,930만엔 중 정부가 2억1,470만엔, 현이 1억420만엔, 시가 1억630만엔을 지원하고 자기 자본은 260만엔을 투자했다. 2001년 오픈한 프레고를 관리·운영함으로 발생하는 임대수입료가 2003년도의 경우 약 5천만엔에 이르고 있다.

6) 사업효과

카나자와 TMO는 현재 주차장 수익과 점포 임대료의 안정적인 수익원을 확보하여 흑자 경영을 유지하고 있다. 프레고 테넌트믹스 사업에 대한 행정부문의 적극적인 관여가 민간부문에 자극이 되어 여타지역에 대한 민간의 사업 참여를 유발하는 효과를 발휘하고 있다.

7) 특징

카나자와 TMO의 특징은 지자체가 중심시가지 활성화 시책 마련 초기부터 50% 이상의 자본을 출자하여 제3섹터 방식의 TMO사업을 추진한 것에서 찾아볼 수 있다. 또한 지자체의 상업

관련 부서에서만 15년 이상 근무한 베테랑 공무원들 TMO 회사 설립 및 사업에 관여시킴으로써 행정부문의 주도적인 리더십을 적극적으로 활용하였다는 점도 주목할 만한 특징이라 하겠다.

2. 나가노 TMO 사례

1) 명칭

주식회사 마찌즈쿠리 나가노

2) 배경

중심시가지에 위치한 대형점이 퇴출하자 도심 공동화 현상이 나타나고 업종형 상점가의 고객 유입 기능이 약화되자 이에 대한 대책마련이 긴급과제로 부상하면서 나가노 상공회의소를 중심으로 2001년 4월 시민의 의견을 듣는 집회를 개최하기에 이른다. 2002년 2월 나가노상공회의소 나가노 TMO가 나가노시에 TMO구상에 대한 인정을 신청하여 3월에 인정되었고, 2002년 나가노상공회의소는 주식회사 마찌주쿠리 나가노에 대한 출자(2,600만엔)을 결정하였다. 2003년 1월에는 출자자 76명, 자본금액 5,000만엔의 주식회사 마찌주쿠리 나가노가 설립되었다.

3) 조직구성

대표이사는 나가노상공회의소 회장이 겸임하고, 조직은 대표이사 밑에 점포운영부, 시설관리부, 총무부로 구성되어 있다. 주주 구성은 나가노상공회의소(52.0%), 상점가 관계 및 중소기업자(13.4%), 금융기관(12.0%), 유력기업(10.8%), 보도기관(7.0%), NPO 법인 및 개인 등(4.8%)로 이루어져 있다.

4) 역할

TMO의 역할은 주로 상업 활성화에 관한 사업실시에 있으며 공점포 등을 활용하여 중심시가지에 부족한 업종/업태의 도입을 도모하는 것이다. 커뮤니티 비즈니스 및 창업 활동을 지원하거나, 다양한 업무추진을 조정하는 코디네이터 기능에 충실하며 주민과 행정 간의 가교역할을 수행하기도 한다.

5) 주요 사업

공점포 빌딩의 활용사업으로 상점가 및 상공회의소의 진정을 받아 나가노시가 다이에이가 입점했던 빌딩을 매수하여 기존 건물의 1층을 상업시설(TOMATO 식품관 직영 운영)로 활용하고 지하 및 2, 3층은 시민활동시설로 활용하는 방안이 마련되었다. 2003년도에는 적자경영이었으나 적자폭이 줄어들고 있어 2005년부터는 흑자경영이 예상되고 있다.

나가노시의 물산관 활용사업 젠코지라는 문화재 근처에 입지한 물산관을 리모델링하여 카페테리아로 운용되고 있다.

챌렌지 샵 사업은 공점포가 되어 버린 점포에 출점 지원자를 모집하고 선정된 사업자를 집중 지원하여 이루어지는데 나가노청 년회의소와 공동사업으로 수행한 프로젝트로 해당지역의 상업관련 창업 의욕을 제고시키는 효과를 가져 왔다.

파티오 정비사업은 기존의 전통적인 가옥과 문화적 건물 등을 활용하는 본격적인 정비사업으로, 이 사업이 완성되면 연간 5억 엔의 매출액, 월간 4만명의 내점객이 추가적으로 발생할 것으로 예상되고 있다.

6) 사업효과

공점포를 개조하여 운영한 TOMATO 식품관의 운영으로 한달에 4만5,000명의 이용객이 창출되어 중심상점가에 활성화를 가져오고 있다. 중심시가지의 통행인구수 역시 최근 5년 동안 계속해서 감소하였으나 공점포 대책 마련 이후 6년만에 증가세로 돌아섰다.

7) 특징

초기에는 상공회의소가 TMO가 되어 기획 및 조정기능을 발휘하며 행정부문과 지역상인간의 컨센서스 형성에 주력하였으나, 최근 TMO를 주식회사 형태로 전환함으로 보다 안정적인 수익이 보장되는 적극적인 재개발사업과 테넌트믹스 사업을 확대하고 있다. 또한 대형 유통업에서 점포개발 및 운영 경험이 있는 타운메니저를 전문가로 고용함으로 중심시가지의 상업 활성화를 위한 프로세스에 관한 노하우를 적극 활용하고 있다.

3. 아오모리 TMO 사례

1) 명칭

아오모리 상공회의소

2) 배경

아오모리는 야간인구가 30년 전에 비해 50%정도 감소하였으며(5180명->2630명), 소매업의 판매액 세어도 감소하였고(29.6%->23.2%), 2005년 현재 다른 도시에 비해서 빈점포 비율이 현저히 높은 상황(5.7%)이었다. 특히 변화함이 시내 일부에 집중되어 있어 관광 동선이 형성되지 않는 '관광 동선의 미비'는 문제

점으로 제기되고 있었다.

차도와 아케이드보도 뿐인 단순한 지역 구조는 밀도 높은 보행자 공간, 사람이 모이고 지역의 중심이 되는 광장환경을 갖춘 다양한 구조가 되지 못하는 상황이었다. 변화함은 있으나 유람동선이 없기 때문에 변화한 장소와 한적한 장소가 분리되고 상업적 기회를 충족시키지 못하는 상황이 아오모리 TMO 설립의 배경이 되었다.

- 1998. 10. 11 : 아오모리시가 아오모리 중심시가지 재활성화 기본계획을 책정
- 1999. 11. 12 : 아오모리상공회의소가 중심이 되어 TMO 설립 준비위원회 설립
- 2000. 05. 31 : TMO구상을 아오모리시에 제출
- 2000. 06. 07 : 시의 승인을 받아 아오모리상공회의소가 아오모리시의 TMO가 됨

3) 조직구성

TMO 조직은 폭넓은 조직구성체인 TMO설립 준비위원회 위원 중에서 20명 전후의 인원으로 선출되었고, 필요에 따라 관계자를 어드바이저로 초빙할 수 있었으며 중심상점가 관계자, 소비자, 도시건설관계자, 타운매니저, 학자, 행정관계자, 아오모리 상공회의소 의원 등으로 구성되었다.

4) 역할

‘TMO를 중심으로 하는 활성화 전략’이라 요약될 수 있는 아오모리 TMO의 역할은 다양하다. 먼저, TMO는 각각의 사업주체와 상공회의소 및 관련단체가 주체적으로 계획을 실현할 수 있도록 상호조정을 추진할 수 있어야 한다. 행정·민간·시민 각각이 주체

적으로 참가하여 합의를 획득할 수 있도록 해야 하며, 사업의 추진을 위해 다층적인 추진조직과 진행관리조직이 필요하기도 하다. TMO는 개별사업에 대응하는 조직이며 TMO 상공회의소로서 기민하게 대응할 수 있는 내부조직으로 구성된다. 시민(일반시민, 상점주인, 전문가 등)이 자유롭게 참여하고 역할을 담당하는 워샵(시민에 의한 작업그룹, 검토회) 조직을 담당하는 것도 역할 중의 하나이다.

5) 주요 사업

아오모리 상공회의소는 공점포를 매입, 운영하는 챌린지샵(Challenge Shop) 사업 추진하고 있다. 챌린지 샵이란 중심시가지 재활성화기본계획에서 제안한 아케이드 구상의 실현을 위해 중심시가지내에 정비된 아케이드 광장을 만들어 상업에 뜻이 있는 사람들에게 저렴한 개업자금으로 일정기간 경영의 노하우를 익힐 수 있는 환경을 제공하고, 경영 지도를 통해 장래 중심시가지에서 개업할 상인들을 육성하는 사업이다.

- 식음료 4점포(출점기간 5년), 물품판매 5점포(출점기간1년)
 - 출점요금 : 5000엔/평
 - 운영주체 : PMO(출점자의 모집·선별·경영지도·개업지원 등을 실시)
- ※PMO : 중심상점가의 상업관계자가 출자하여 2000년 6월 22일 설립, 민간의 노하우와 아이디어를 살려 시설 관리경영 및 상업 벤처지원사업 운영을 통해 중심시가지의 활성화에 이바지하는 것이 목적
- 사업실적 : 식음료 2005년9월에 수료예정이므로 실적 없음
물품판매 수료자 13점포 중 7점포가 개업

- 2005년 9월까지 5년간의 모델사업기간이 완료되어 그 이후의 기능강화를 포함한 재정비를 검토 중

한편 아우가 쇼핑센터 재개발 사업은 아오모리시에서 재래시장 부지를 재개발하여 AUGA라는 쇼핑센터를 설치하고, 6~8층에 도서관을 배치하여 유동인구를 증대시키는 사업이다.

- 도서관 방문객수 : 3년간 1,600만명(주말 18,000여명)

6) 사업효과

사업실시 후 2000년 이후 통행량이 40% 증가하고 집객력이 대폭 증대되는 효과를 나타냈다. 특히 아오모리시가 실시하고 있는 콤팩트 시티 구상은 향후 일본의 중심시가지 활성화 사업의 모델로 보급될 예정이다.

7) 특징

아오모리 TMO는 타운매니저의 적극적인 활동이 중심시가지 활성화의 핵심 요소라는 점을 극명하게 보여주는 사례로 손꼽힌다. 시공무원, 상공회의소, 지역상인 등이 일체가 되어 아오모리시가 당면한 문제를 해결하고자 하는 노력이 공감대를 형성하고 지역의 재개발 사업 등이 도시계획 등의 마스터 플랜에 따라 계획적으로 진행되었다는 점 또한 주목할 만 하다.

V. 최근 「마찌꾸쿠리 : 마을 조성 3법」 관련 정책 평가

「대형점 VS 중소점」 문제에서 「중심 시가지 VS 교외」 문제로의 변화로 인하여 중소유통업에 대한 정책은 「경제적 규제

에서 사회적 규제로의 전환」을 기본으로 마을 조성 3법(중심시가지활성화법, 도시계획법, 대형점입지법)이 제정되었다. 그러나 시행 후 7년이 지났음에도 불구하고 결과적으로 과거의 환경 변화에 충분히 대응하고 있지 못해 중심 시가지는 대체로 쇠퇴하고 있는 실정이다. 이하, 일본 정부가 실시한 자체적인 정책 평가 내용을 소개한다.

1. 중심시가지활성화법에 대한 평가

중심시가지 활성화 법의 의의는 중심 시가지 활성화에 있어서의 시읍면의 역할을 명확히 했다는 점과 민간의 경쟁이 촉진되었다는 점에서 찾을 수 있다. 그러나 다음과 같은 문제점들을 드러낸 한계도 보이고 있다.

주민의 요구 파악이나 목표 설정이 불충분한 단계에서 보조금을 목적으로 사업들이 나열되어 있는 경우가 많았다는 점과 중심시가지로 선정하는 대상 구역이 너무 넓은 경우가 많았다는 점은 기본계획의 문제점으로 꼽히고 있다.

토지소유자의 법률상 지위가 정해져 있지 않아 공점포 문제나 테넌트(tenant)믹스 등의 과제 해결이 어려웠다는 점과 TMO가 충분히 기능하고 있지 않다(비용 부담의 책임이 불명확, 리더십이 있는 타운 매니저 부족)는 점, 마을 조성에 관심이 높은 시민, 학생, NPO 등과 상가와의 접점이 불충분한 점은 주체와 관련된 문제점으로 드러났다.

또한 시읍면이 작성한 기본계획을 종합적으로 평가하지 않고 지원했던 것, 지원 정책 중 활성화 효과나 이용 실적을 보고하게 하는 체계가 없다는 것과 체계가 있어도 활성화 효과나 이용 실적이 불충분했던 점, 중심 시가지 활성화를 위한 시가지 정비 사업과 상업 활성화 사업이 일관적으로 추진되고 있지 않았다는 사실, 성공 사례의 노하우를 활용하는(수평적으로 사업을 전개함)

체계가 부족했다는 것 등은 지원 조치와 관련된 문제로 꼽을 수 있겠다.

2. 도시 계획법에 대한 평가

도시 계획법의 의의는 특별 용도 지구 제도 등 교외화를 억제하기 위해 지자체의 권한으로 활용할 수 있는 토지 이용 제도를 도입했다는 점에서 찾을 수 있다.

그러나 대형점 입지를 억제하기 위해 지자체의 권한으로 활용할 수 있는 토지 이용에 관한 규제나 제도는 있지만 거의 사용하지 않은 점은 문제점으로 지적된다. 물론 제도를 적극적으로 활용하고 있는 지자체도 있었지만 시읍면마다 규제가 중심이기 때문에 포괄적인 관점이 반영되어 있지 않으며 도시계획구역 외의 농지에는 도시계획 규제가 미치지 않았다는 것은 다시 생각해봐야 할 문제점으로 지적되었다.

3. 대점 입지법 관련 평가

대점 입지법은 구 대점법 시대에는 취급되지 않았던 주변 생활 환경 문제(정체·소음 등)에 대한 악영향을 미연에 방지하려는 목적이 달성되고 있다는 데서 의의를 찾을 수 있겠다.

4. 향후의 정책 방향

1) 제도의 기본적 방향성

제도의 기본적인 틀은 '2007년부터 인구의 감소가 시작되고, 2016년부터는 세대수도 감소한다'는 예측을 반영하고 있다. 즉 인구 감소 사회에 대한 대응으로 그 방향을 맞추고 있다. 일본은

점자 장기적인 인구 감소 사회가 되고 있어 21세기에는 인구 감소라고 하는 전례 없는 과제를 해결해야 하므로 마을 조성과 관련하여 신규 개발이 아니라 기존 시가지를 활용하여 인프라의 유지관리 비용이나 행정 서비스 비용(재난방지, 방범, 복지 등)을 절감해야 한다.

거리의 기능으로서 단순히 상업 기능의 정비뿐만 아니라, 주택, 사무실, 공공 시설 등 도시 기능 전반에 대해 시가지 정비·집약에 초점을 맞추는 종합적인 도시 기능의 집약을 목적으로 하며, 시읍면에 의한 자발적 경쟁을 유도하는 데 목표를 두고 있다. 주민의 생활에 직결되는 문제인 마을 조성에 있어 주민에게 가장 친밀한 지자체인 시읍면을 그 기본적인 단위로 하는 것이다. 따라서 각 마을의 개성을 살린 의욕적인 경쟁을 한층 강화할 필요가 있다.

상업 기능은 도시 기능의 중요한 한 요소이다. 도시 기능의 하나로서의 상업 기능의 향상을 도모하기 위해 노력해야 한다. 다른 도시 기능의 집약을 도모해도 상업 기능의 활력·매력이 없으면 소비자의 만족·지지를 얻을 수 없다. 따라서 일체적 상업 매니지먼트 체제 구축, 점포·용지의 활용, 정확한 소비자 요구의 파악, 지역 커뮤니티와의 제휴 등 발본적인 상업 기능의 향상을 도모해야 한다. 이는 기본적으로 사업자 등이 스스로의 책임과 의무로서 임해야 할 과제이지만, 중심 시가지의 활성화에 이해·관심을 가진 토지소유자, 현지 지자체, 주민 등 여러 주체가 함께 활성화를 추진해야 하는 이유이기도 하다.

또한 마을 조성을 할 때에는 사업자 뿐만 아니라, 방범·재난방지·간호·보육·교육·환경에 관해 사회에서 모든 일원, 즉 다양한 주체 각각이 서로 제휴해야 한다. 즉 다양한 주체가 포함된 커뮤니티 만들기에 노력을 기울여야 한다.

2) 콤팩트한 마을 조성의 추진

시읍면은 단순한 시가지 정비가 아닌 도시 기능 전반의 시가지 집약과 시가지 활성화 회복을 일괄적으로 추진해야 한다. 또한 상업 뿐만 아니라, 주택·공공 시설·교통 등도 포함한 폭넓은 관점의 활성화 및 회복을 도모해야 한다. 예를 들면, 이하와 같은 대책을 재촉하는 시도가 필요하다.

- 도시 기능의 시가지 집약에 관한 시읍면의 종합적 commitment 표명
- 활성화 회복의 정책 목표(통행량)의 설정과 그 성과 계측·재검토의 사이클 설정(PDCA, Plan-Do-Check-Act 사이클)
- 대상 구역의 한정·실시 사업의 엄선

이러한 콤팩트한 마을 조성을 추진하는 데에는 교외의 주민이나 택지 조성 업자 등 관계자로부터 이해를 얻어 원활히 진행시켜 나가는 것이 중요하다.

3) 교외 대형점의 입지 규제

교외 대형점의 입지 규제는 대형점 만이 아니라 주택이나 공공 시설 등을 어떻게 배치할 것인가의 관점으로 생각해야 하기 때문에 지속적으로 지역설정계획으로 대응해야 한다. 특정 시읍면이 지역설정계획에 의해 대형점을 계획 배치해도 주변 시읍면의 대형점 유치로 지역설정계획이 무력화할 우려가 있기 때문에 포괄적인 구조의 조정이 필요하다. 입지 가능으로 결정된 지역 내에서 소비자 요구에 맞는 영업 측면의 경쟁은 자유롭게 행해져야 한다.

4) 시가지의 활성화 요건

마을 구성에 대해서는 아래와 같이 각 관계자가 중요한 역할을 담당하고 있는데, 활성화 회복에는 이들 관계자가 역할을 충분히 완수함과 동시에 상호간의 제휴가 필수적이다.

- 사업자·상가 : 주민 요구에 맞는 사업을 실시
- 현지 지자체 등 : 현지 지자체 등의 관계 부서(상공, 도시계획, 시가지 정비, 폐기물 수집, 옥외 광고, 방재, 방법 등)가 참가·연계
- 토지소유자 : 테넌트 믹스사업이나 공점포의 유효 활용 및 타운 매니지먼트 활동에 대해 협력
- TMO : 거리의 활성화 회복을 위한 사업 실시와 토지소유자 등 관계자와의 조정을 실시
- 시민·NPO : 간호·육아·환경 등에 대한 주민 요구의 반영하여 실현
- 중소 단체·유통업 단체 : 회원에 의한 모범 경쟁사례를 소개하고, 타회원에게 홍보를 촉진하여, 상가의 쇼핑센터화를 위한 인재면에서의 협력을 제공
- 학자 : 전문적 지식과 의견을 축적하고 제공
- 국가 : 다양한 관계자의 제휴를 촉진. 국가 및 지자체의 지원책이나 마을 구성과 관련한 훌륭한 경쟁에 관해 지속적으로 이해하기 쉬운 정보를 제공

VI. 결론 및 시사점

일본의 중소유통업 관련 정책은 역사적으로 장기간 실시되어 왔으며, 정책 방향은 중소상업 단순한 보호차원에서 발전하여 근대화를 통한 진흥, 최근에는 도시계획과 연계된 중심시가지 활성화 지원으로 이어져왔다. 특히 대형 소매점이 급성장한 1960년대

부터 대규모점포법을 통한 출점 규제와 중소소매업상업진흥법을 통한 각종 지원을 다양하게 구사하여 왔다.

최근 몇년 동안에는 기존의 대규모점포법을 폐지하고 마찌꾸쿠리(마을 조성) 3법을 제정하여 지역 상권 및 경제 활성화에 대한 지원을 추진해 왔다. 하지만 그럼에도 불구하고 일본에서 중심시가지 활성화 시책의 효과가 가시적으로 나타나고 있지는 않으나, 향후 고령화 사회가 가속화함에 따라 컴팩트한 중심시가지를 활성화하는 것은 지역 경제 활성화에 필수불가결한 정책으로 인식하고 있는 상황이다. 일본은 기존의 지원 방식이 무차별적이었다는 진단에 따라 지자체의 계획에 대해 우선 순위를 정하고 선택과 집중 원리를 적용할 계획이다.

우리나라의 경우, 중소유통업에 대한 지원정책은 재래시장에 대한 지원 방식 위주로 진행되어 왔으나, 향후 지역 상권 활성화 방향으로 전환하는 것이 바람직하다. 일본의 정책과 비교해 볼 때, 우리나라의 경우, 지원 대상이 중소유통업 중 일부로 한정되어 있어 향후 재래시장을 포함한 지역 상권에 대한 지원 확충이 모색되어야 할 것으로 판단된다.

지원 방식 역시 해당 지자체의 중심시가지 상권 전체의 매력을 향상시키기 위한 체계를 새롭게 마련하는 것이 필요하다. 지역 상권의 이해관계자인 소유상인, 임대상인, 지자체, 시민단체, 전문가 등이 해당 지자체의 상권을 활성화시키기 위한 추진기구를 설립하고 사업을 실시, 관리할 수 있도록 정부는 최적의 모델을 개발, 보급하는 것이 바람직하다. 또한 지역 상권을 위한 최적 모델이 여타 지역으로 확산되어 보급되도록 지역 상권 활성화 정보를 제공하고 지역 상권 활성화를 위한 전문 인력을 양성 보급하는 것 역시 정부의 주요한 역할 중 하나이다. 특히 우리나라의 경우, 일본과 같이 상점가조합과 같은 상인 조직이 미발달되어 있는 상황에서 향후 지역 상권 활성화의 주체를 새롭게 형성하는 것이 주요 과제임을 숙지해야 할 것이다.