

미국 지역상권 활성화 정책 및 사례연구

이정희*

I. 서론

미국에는 제2차 세계대전 이후 도시근교에 홈센터, 슈퍼마켓, 아울렛 물 등을 중심으로 급속히 교외형 점포가 생겨나게 되었다. 이러한 변화의 주요한 사회적 요인으로는 병역을 마치고 사회에 복귀한 사람들이 교외에 정착한 것과 자동차의 보급 확대에 의한 자동차 사회로의 이행이라는 점을 들 수 있다. 이런 사회적 변화와 함께 도심을 둘러싼 고속도로망의 정비로 도심까지의 출퇴근이 가능해짐으로써 변화가 더욱 가속화되었다.

이와 함께 중심시가지 인구의 교외유출이 증가하면서 시가지 공동화 현상이 나타나게 되었다. 이러한 중심시가지 공동화 현상은 뉴욕, LA 등 대도시부터 지방 소도시에 이르는 전국의 모든 도시에 예외 없이 발생하였다. 전통적으로 중심시가지 상점가들은 중소소매점으로 구성되어 있었으며 중심시가지 공동화로 인해 이들 중소소매점들의 타격이 또한 컸다.

이러한 중심시가지 공동화와 지역상권의 쇠퇴를 막기 위한 노력이 연방정부와 지방정부를 포함한 시민단체, 중심시가지 상점소유주 및 상점 운영주의 노력이 이루어지기 시작하였다. 그 중, 중심시가지 상업지구 재생을 위해 성공적이라고 평가 받고 있는 정부 정책의 하나가 BID(Business Improvement District) 제도이다. 1950년대부터 시작되고 1970-80년대에 보다 심화된 도시 중심시가지 상권 침체를 활성화하기 위해 BID제도가 도입 되었다. 필라델피아에서 처음 도입된 BID는 1980년대부터 미국 대도시와 중소도시 전역으로 확산되었고 또한 전 세계적으로 확산되었다.

* 중앙대 산업경제학과 교수

본 연구에서는 미국의 BID제도와 TMO(Twon Management Organization) 조직의 개념을 이해하고 그 탄생의 배경을 살펴보고, 또한 BID 제도를 도입하여 중심시가지 상업지구의 재생을 이루어 낸 사례를 통해 정책의 성과와 시사점을 도출하고자 한다.

II. 중심시가지 상권의 쇠퇴와 문제점

1. 중심시가지 상권 쇠퇴의 원인과 그 문제점

미국은 50년대부터 도시인구의 교외로의 이동이 증대되면서 중심시가지 인구의 교외유출에 따른 시가지 공동화 현상이 심화되기 시작하였다. 뉴욕, LA 등 대도시부터 지방 소도시에 이르는 전국의 모든 도시에 이러한 시가지 공동화 현상은 예외없이 발생하였다.

전국적인 시가지 공동화 현상이 나타나게 된 과정을 살펴보면, 1950년대 교외 인구는 도시지역 인구의 40%에 불과했으나 1960년대에는 중심시가지의 인구를 상회하여 1950년~1990년에 이르는 시기의 교외 인구는 통계적으로 약 7,790만 명으로까지 증가하였으며, 이는 같은 기간 미국 전체의 인구증가가 1억 340만 명임을 감안할 때 교외 인구는 매우 빠른 속도로 증가했음을 알 수 있다.

교외로의 인구이동은 제2차 세계대전 후부터 1950년대에 걸친 압도적인 주택부족 시대를 맞아 귀환병사 및 가족이 새로운 생활을 위한 주거를 교외에서 찾기 시작한 것에서 출발하였으며, 이와 동시에 전시 경기로 운택해진 중·고소득자가 주거환경을 중요시함에 따라 교외로의 이동이 더욱 활발해지게 되었다. 이러한 사회현상의 배경에는 도심으로의 통근을 가능하게 한 자동차 교통의 발달과 교외에서의 왕성한 주택개발, 대형 쇼핑센터 등의 생활 인프라의 정비에 의한 교외생활의 편리성 향상 및 연방정부의 자가(自家) 정책에 근거한 장기적 주택자금대출시장의 성장 등이 함께 작용하였다고 할 수 있다.

이러한 중·고소득자의 교외 유출은 중심시가지의 주택임대료 저하를 가져왔으며, 경제 번영으로부터 소외된 저소득자 층의 중심시가지 유입이 시작되면서 중심시가지의 범죄발생률의 상승을 초래하고 학교 교육의 질 또한 약화되었다. 그리고 주택 가치의 하락과 고정자산에 대한 의존도가 높았던 지방자치단체의 재정적 어려움의 원인이 되었다. 뿐만 아니라 도시 인프라의 미비로 이어지는 악순환이 거듭되어 인너시티 (Inner City) 문제의 원인이 되는 결과를 가져왔다.

이렇듯 도시인구의 이동은 도시구조의 변화, 특히 중심시가지 쇠퇴와 함께 주로 중소규모 소매점으로 구성된 중심시가지 상권의 축소를 가져왔다. 그렇다면 이러한 문제의 주 원인은 어디에 있었는지를 정리하면 다음과 같다.

1) 상업기능 교외화와 대형점 발달

교외로의 인구이동과 자동차의 생활화가 진전되면서 전통적인 소형점으로 구성된 중심시가지의 상점가 및 음식점가는 급속히 고객기반을 잃어가기 시작하였다. 여기에 중심시가지의 범죄발생률 증가로 인한 치안의 악화가 종래의 도심 시가지상업 악화에 결정적 영향을 끼치게 되었다. 특히 100만 이하의 소도시의 경우에까지 중심가에 상점이나 음식점이 눈에 띄지 않을 정도로 극단적인 도심화가 전국적으로 확대되었으며, 자동차 보급이 진전된 1950년대에 대형주차장을 갖추고 원스톱 (one-stop) 쇼핑의 편리성을 제공하는 쇼핑센터가 교외에 등장하고, 1960년대에는 디스카운트 스토어로 유명한 월마트가 1호점을 개설하고 1980년대에는 디스카운트 스토어의 급증과 더불어 대형 전문할인점들의 성장 및 이들 전문할인점들로 구성된 쇼핑센터의 또 다른 형태인 파워센터가 출현한다.

미국의 쇼핑센터 수의 변화를 살펴보면 1969년에 1만 개점, 1979년에 2만 개점 돌파 이후 1987년에는 3만 개점, 1994년 4만개 점, 1998년 4만 3,600개점으로 급속히 성장하여 1998년 현재에는 미국 전체 인구의 거의 육박하는 2억 2,600만 명이 이용하고 있으며, 1인당 이용횟수는 연평균 2회, 1회당 체제시간은 15분~60분으로 나타나고 있다.

2) 업무기능의 교외화와 에지시티(Edge City) 형성

미국 교외화 과정에서 에지시티의 형성이 도심과 부도심의 상권변화의 중심이라 할 수 있다. 미국의 에지시티는 우리나라나 일본의 위성도시와는 달리 경제적으로 독립한 본격적인 도시집적이라 할 수 있으며, 대표적으로 워싱턴DC 지역의 경우 16개의 에지시티로 둘러싸여 있다.

에지시티의 형성은 기존도시의 교외화의 결과이나 새로운 시가지 집적형성의 메카니즘이 작용하고 있다는 것 역시 중요한 요소라 할 수 있다. 즉, 교외생활을 영위하는 미국인이 종래의 도시기능을 대체하는 새로운 중심시가지를 요구한 결과가 에지시티의 성장이라 할 수 있는 것이다. 1980년대 이후 주거기능 및 상업기능의 교외화 현상과 함께 업무기능의 교외화까지 진행되었으며, 그 교외화 과정은¹⁾ 제1기 주거의 교외화, 제2기 상업의 교외화, 제3기 복합기능을 가진 교외도시(에지시티) 형성시기로 볼 수 있다.

미국 전역에는 총 3만 6,000개의 지방 정부가 존재하고 있음에 따라 각 지방정부는 재정자립을 추구할 수밖에 없었다. 이에 대한 해결책으로 공공서비스에 대한 지출부담을 억제하는 것을 최우선 과제로 하며, 중·고소득층의 인구를 늘리고 민간기업의 사업소를 유치하는 것이 가장 합리적인 선택이었다. 즉 지방정부의 재정독립을 위해 에지시티로 성장하는 것을 정책목적으로 삼았다. 이는 1930년대 이후 도시계획법의 운용권한이 주정부로부터 지방정부에게 위임되었기 때문에 자신들의 정책목적 달성을 위해 도시계획법의 운용을 조정할 수 있었다. 이렇듯 지역제(Zoning), 택지분할(Subdivision) 규제 등의 도시계획방법이 오피스나 중·고소득층의 교외주택 유치 등을 위한 도구로 사용되어 왔다.

3) 중심시가지 공동화의 과정 종합

미국의 중심시가지 공동화의 과정을 종합하여 살펴보면, 주거기능의 교외화에서 시작하여 상업기능의 교외화, 업무기능의 교외화, 에지시티

1) 워싱턴포스트지 논설위원 Joel. Garreau, 에지시티(Edge City), 1991.

의 형성 등을 통해 재정난에 의한 중심시가지의 인프라 열악화의 순서로 진행되어왔다. 이러한 진행상태를 가리키는 종합적 표현으로 미국에서는 「도시의 스프롤(충치상태화)」이라는 용어를 사용해 왔다.

2. 중심시가지 공동화 해결을 위한 정부정책 방향

연방정부는 1960년대부터 이너시티 문제에 힘써왔다. 도시정책에 있어 사업권한은 주정부의 소관으로 되어있기 때문에 연방정부는 지금까지 연방보조금이라는 형태로 이너시티문제에 대처해 왔으며, 이러한 움직임은 1960년대 케네디 및 존슨정부으로부터 출발하여, 1965년의 경제개발법, 1966년의 모델도시사업, 닉슨정부의 커뮤니티개발포괄보조금(CDBG), 1997년의 커뮤니티채투자법(CRT), 1978년의 도시개발액션보조금(UDAG), 레이건정부의 엔터프라이즈존(EZ), 클린턴 정부의 엔파워먼트존·엔터프라이즈커뮤니티(EZ·EC), Livable Community Initiative로 이어져 왔다. 특히 90년대에 들어와 중심시가지의 문제를 빈곤대책으로서만 취급하는 것이 아니라 대중교통시스템의 정비 등에 의해서 도시구조 그 자체를 재생하고자 하는 새로운 관점으로 바꾸어 진행되어왔다.

클린턴 정부가 1999년에 발표한 「리버블 커뮤니티 이니셔티브」는 이너시티 문제 해결을 위한 제반시책을 종합적으로 강화하기 위한 것으로 21세기를 향하여 노인도 젊은이도 도보 내지 자전거로 이동할 수 있는 거리, 역사적인 장소, 농장, 삼림, 녹지가 보존되는 거리, 부모가 통근시간 단축으로 자녀, 배우자 및 이웃과 지낼 시간을 갖는 거리가 조성되도록 연방정부가 지원하고자 하는 것이다. 그러나 이러한 연방정부의 정책도 여전히 주·지방정부의 주도하에 실시될 것을 전제로 하고 있다.

II. 중심시가지 상권 활성화와 주요 지원제도

- BID(Business Improvement District) 제도 -

1950년대부터 시작되고 1970-80년대에 보다 심화된 도시 중심시가지 상권 침체를 활성화하기 위해 BID(Business Improvement District) 제도가 도입 되었다. 필라델피아에서 처음 도입된 BID는 1980년대부터 미국 대도시와 중소도시 전역으로 확산되었고 또한 전 세계적으로 확산 되었다.

BID조직은 해당지역의 상권 활성화를 위해 지방정부의 허가에 의해 설립된 상권 활성화 및 관리를 위한 자발적 비영리 민간 협의체 조직이다. BID는 지역에 따라 지역특성을 반영하여 자율적으로 운영되고 있다. 또한 BID는 지역에 따라 여러 가지 이름으로 또한 다양한 사업을 전개하고 있다. 예를 들면, 뉴욕 맨하턴의 타임스퀘어 상권 활성화를 위한 Time Square Alliance, 필라델피아의 Center City District, 덴버 Partnership, 캐나다 위니펙 Business Improvement Zone, 볼티모어의 Downtown Baltimore Partnership 등이 있다.

BID 조직의 주요 기능으로는, 홍보, 판촉활동, 이벤트 개최, 상품권 발행 등을 포함하는 마케팅 활동이 있다. 그리고 고객 안내서비스, 치안, 경관조성, 청소, 교통 등의 기증이 있다. BID의 가장 공통적인 사업은 상권 활성화를 위한 공동 마케팅 사업이라 할 수 있다.

1. TMO에 의한 CRM(Centralized Retail Management)

1970년대부터 80년대 전반에 걸쳐 교외형 쇼핑센터의 점포관리방법을 중심시가지로 도입하는 것이 검토되었다. CRM은 쇼핑센터의 매니지먼트를 모델로 삼아 중심시가지를 하나의 쇼핑센터로 보고 상점가 전체를 테넌트로 구성하고 컨셉 통일 등을 수행하는 것이다.

CRM은 NPO(Non Profit Organization)의 일종인 TMO²⁾에 의해서 실시되는데 이는 부동산소유자, 상점주, 지방정부 등으로 구성된다. 이 TMO의 주요 활동으로는 홍보, 판촉활동, 이벤트 개최, 상품권 발행 등을 포함하는 마케팅 활동이 있다. 그리고 고객 안내서비스, 치안, 경관 조성, 청소, 교통 등의 활동이 있다. TMO의 가장 공통적인 사업은 상권 활성화를 위한 공동 마케팅 사업이라 할 수 있다.

2. BID에 의한 TMO의 재원조달

TMO의 재원조달을 원활하게 하는 것으로서 BID(Business Improvement District) 제도가 널리 활용되고 있다. 중심시가지의 일정 지구를 대상으로 지역 내 부동산소유자 대다수의 동의를 얻은 뒤 그 지구의 부동산에 대해 연상면적 혹은 자산가치에 대한 일정비율의 부담금을 부과하여 상업 활동 활성화재원을 조달하는 것이다. 지역개선에 의한 자산가치의 증가에 의해 큰 이익을 얻는 부동산소유자로부터의 재원 징수이며, 수익자부담의 원칙에 해당하는 제도라고도 할 수 있다. BID 외에도 DID(Downtown Improvement District), SID(Special Improvement District), BIZ(Business Improvement Zone), SAD(Special Access District) 등이 같은 의미로 사용되고 있다.

이러한 BID의 형성을 인가하는 권한은 주정부가 가지고 있다. 주별로 세부사항은 다르지만 일반적으로는 현행법을 개정하여 지방정부로 하여금 BID 형성을 인정하도록 하거나 특별법을 제정하여 특정 BID를 형성하는 등의 방법들을 통해 지방정부의 재량으로 BID가 형성되도록 하고 있다.

BID에 의해 징수된 자금을 활용하는 TMO를 대표적인 유형별로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 컨트롤로부터 완전히 자립하는 유형이 있다(스스로 예산을 편성하고 청수하며 간부를 선임한다). 둘째, 부분적인 자치권을 가지고 있는 유형이 있다(지방자치단체가 간

2) TMO(Town Management Organization)

부를 선임하고, 징세는 지방자치단체의 승인이 필요하다). 셋째, 지방자치단체에 완전히 의존하는 유형이 있다.

이러한 BID 제도에 의한 TMO는 지역에 따라 지역특성을 반영하여 자율적으로 운영되고 있다. 또한 지역에 따라 여러 가지 이름으로 또한 다양한 사업을 전개하고 있다. 예를 들면, 뉴욕 맨하턴의 타임스퀘어 상권 활성화를 위한 Time Square Alliance, 필라델피아의 Center City District, 덴버 Partnership, 캐나다 위니펙 Business Improvement Zone, 볼티모어의 Downtown Baltimore Partnership 등이 있다.

III. 중심시가지 활성화 사례 : BID에 의한

1. Rutland, Vermont

1) 위치 및 활성화 사업내용

버몬트주 러틀랜드시(Rutland, VT)는 남북으로 긴 주의 거의 중앙부에 위치하고, 주 최대의 도시인 벌링턴시에서 약 100Km정도 남하한 곳에 위치하며, 인구는 약 2만 명이고, 주변 인구를 포함해도 약 7만 명의 작은 도시이다.

이러한 러틀랜드의 중심 시가지 상가의 쇠퇴원인은 대형 쇼핑몰 등장 이 주된 이유이며 이에 따라 로컬 상가 재생을 위한 노력은 다양한 방 면에서 진행되었다. 먼저, 시정부의 조직인 RDA(Rutland Development Authority)와 비영리 단체인 RP(Rutland Partnership)를 설립하고 파트 너십을 체결하였으며, 그에 따라 대형 소매점 입점을 유치하였다. 파트 너십을 맺은 이 단체에서는 판매촉진 캠페인 실시, 팜플렛 작성·송부 등의 마케팅 활동을 펼치고 콘서트, 파머즈 마켓(매주 화·목·토), 크 리스마스 특별 프로그램 등의 이벤트를 수행함은 물론이고 점포 앞길 청소, 식수(植樹), 안내표지판의 설치 등의 경관작업을 수행하였다.

단체의 활동외에 상가 재생을 위하여 러틀랜드시는 BID(Business

Improvement District) 제도를 도입하였는데, BID 제도 도입은 대상 지역을 지정하고 부과금을 징수하여 부과금을 재원으로 지역의 활성화 대책을 마련하고 수행하는 제도이며 그 업무의 담당은 상가 지구 위원회가 맡아 진행하였다.

2) 효과 및 시사점

(1) 효과

러틀랜드의 상가재생을 위한 노력의 결과 매주 5만명 이상 방문이 이루어 졌고 상인거리 및 센터거리를 중심으로 약 100여개의 점포가 확대되었다. 뿐만 아니라, 플라자는 중심상가에 쇼핑객을 유치하는데 커다란 혜택을 주었으며, 마지막으로 역사적 건축물인 파라마운트극장이 보수 재오픈 하게 되었다.

(2) 시사점

이러한 긍정적인 효과는 비영리 단체의 자발적 노력과 지방 정부의 협력에 의해서 이루어진 것이며, 교외의 대형점 출점을 중심시가지로 유치하여 중심시가지 전체의 재생을 도모하게 되었다. 한편, 소매업 등의 지역 상인들은 틈새시장(niche)을 노리는 방향으로 살아남기를 도모한 점은 주목할 만한 가치가 있다고 하겠다.

2. Burlington : Church Street Market Place

미국 북동부 버몬트주에 위치하고 있으며 인구 4만 명인 벌링턴시는 비록 소도시이지만 인접 도시지역의 인구를 합하면 28만여 명에 이른다. 또한 이 벌링턴시는 남북으로 뻗은 샴플레인 호수(Lake Champlain)에 인접해 있으며 과거부터 교류 거점이면서 주변 지역의 상업 중심으로서 번성해 왔다. 1800년대 후반에는 수력발전이 발달하여 전력을 값

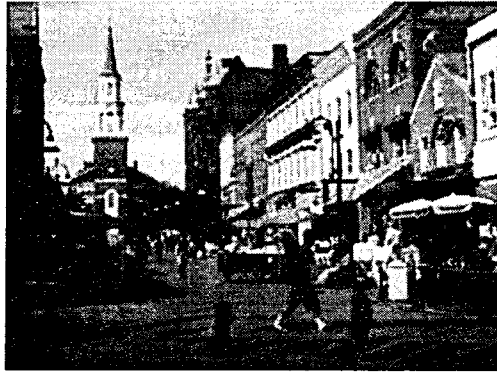
싸게 사용할 수 있다는 점 때문에 섬유 산업이 발달된 곳이기도 하다.

그러나 1950년대부터 1960년대에 걸쳐 섬유 산업이 생산 거점을 이전함에 따라 제조업이 쇠퇴했기 때문에, 미국 북동 지역의 도시가 대부분 그런 것처럼 벌링턴시도 쇠퇴의 길을 걷게 되었다. 또한 미국의 다른 도시와 같이 중심시가지 상권의 쇠퇴에 직면하게 되었다. 이에 따라 도심 상업지역의 재생을 위한 노력이 시작되었고 그 일환으로 현재의 처치스트리트 상가(Church street market street)가 탄생되게 된 것이다. 처치스트리트 상가는 미국 BID제도에 의한 도심 상업지구의 재생의 가장 성공적인 예의 하나로 손꼽히고 있다.

1) 처치스트리트 상가 (Church Street Market Place)

(1) 위치 및 탄생의 배경

벌링턴시의 중심 시가지는 현재 20블럭에 걸치는 상업 및 주거 공간으로 구성되어 있으며, 사방이 주요 도로로 둘러싸여 있다. 이 중 가장 변화가인 처치스트리트 상가는 그 중 4개 블럭을 가리킨다. 이 처치스트리트 상가는 시의 서쪽 호수 방향에 위치하며 평평한 경사지로 되어 있고, 호숫가에는 공원이 보기 좋게 조성되어 있다. 또한 중심 시가지는 오피스, 호텔 등이 약 15만㎡, 그리고 소매업 시설이 약 5만 6,000㎡에 걸쳐 자리하고 있으며, 이러한 시설 대부분이 처치스트리트의 4개 블럭 주변에 자리잡고 있으며, 이 도로 중앙의 서쪽 구획에는 처치스트리트에 직각으로 교차하는 약 1만 4,000㎡의 상업 면적과 주차장을 가진 기존 형태의 몰인 벌링턴 스퀘어 몰(Burlington Square Mall)이 입지하고 있다.



<그림1> Church Street Market Place, Burlington, Vermont

이 벌링턴 스퀘어 몰에서 남동쪽으로 2마일 떨어진 지역에 두 번째로 큰 유니버시티 몰(University Mall)이 있으며, 대형 전문문구점인 스테플즈와 시어즈 백화점이 시의 동북부에 각각 위치하고 있다. 이밖에도 북쪽의 샴프렌 밀(Champlain Mill)이라고 하는 몰에는 고소득자를 타겟으로 하는 양복 전문점들이 들어서 있다.

이 벌링턴시의 중심 시가지에 처치스트리트 상가를 건설하는 구상은 제조업이 쇠퇴하는 가운데 중심 시가지를 재생시키기 위해 작성된 1958년의 재개발 계획의 일환으로서 시작되어진 것이다.

주택도시개발성(HUD)의 협력을 얻어 시작된 이 개발 계획은 과거 남북으로 확장되어 가고 있던 거리를 동서로 펼쳐진 지역에도 호수의 경관을 살리면서 확장시키려는 시도였다. 그러나 1971년 벌링턴 중심 시가지 상업 조합은 처치스트리트 상가에서 개최한 박람회가 성공함으로써 계획 지역을 처치스트리트까지 연장하고, 이곳을 동쪽의 거점으로 삼아 보행자 전용 몰로 재개발하는 것으로 계획이 변경되었다.

1975년 이 지역에 대한 관심이 고조되는 가운데, 당시의 벌링턴 시장은 처치스트리트 몰 계획의 조사를 위한 운영위원회의 위원장에 취임한다. 이 위원회에서 처치스트리트 몰에 대한 계획이 작성되고, 자동차 통행 억제 지구 프로그램과 관련해 100만 달러의 보조금을 도시대중교통국(UMTA)에 신청하여, 과거 UMTA와 좋은 관계를 맺어온 벌링턴 시는 주차장 건설을 위해 160만 달러의 보조금을 지원받을 수 있게 되었다. 이러한 상황들이 전개되어 UMTA 보스턴 사무소는 운영위원회에

조언을 하고 이에 따라 계획을 수정하여 물이 대중교통에 주는 영향을 고려해 최종적으로는 보조 신청액을 총 480만 달러로 상향 수정하였다. 이 보조금 신청에 의해 벌링턴시는 미국 전체에서 5개소가 지정된 자동차 교통 억제 플랜 모델 중의 하나로 선정되어 디자인 계획 보조금의 명목으로 1977년 UMTA로부터 20만 달러, 내셔널 예술 기금에서 5만 달러, 그리고 지역 역사 경관 보존 기금에서 1만 달러를 지원받게 되어 총 506만 달러 이상의 지원금을 재원으로 처치스트리트 상가 건설 계획이 이행되기에 이른다.

(2) 중심시가지 상업지구 재생에 대한 공감대 형성으로 시민, 상인, 지방정부의 협력강화

벌링턴 시민이 처치스트리트 등의 중심 시가지에 대한 중요성을 깊이 인식하게 된 결정적 계기는 피라미드 몰(Pyramid Mall) 건설에 대한 반대 운동으로부터였다.

처치스트리트의 정비 계획이 검토되고 있던 1976년부터 1977년쯤에 피라미드사는 벌링턴시 도심에서 동쪽으로 8km 떨어진 윌리스트(Williston)시에 82개의 점포가 입주할 수 있는 종합쇼핑몰(Shopping Complex) 개발 계획을 신청하였다. 벌링턴시에서는 이 종합쇼핑몰이 개점할 경우 벌링턴 중심 시가지 판매 수익의 40%가 감소할 것이라는 분석 자료에 근거하여 개발을 반대하였다. 이러한 근교 지역 개발에 따른 중심 시가지 쇠퇴에 대한 위기감이 중심 시가지 재생의 원동력이 된 것이다. 그 결과, 시와 주 당국은 주로 환경에 미치는 영향, 벌링턴시 중심 시가지에 주는 경제적 영향 등을 이유로 피라미드 몰 개발을 연기시키는 것에 성공하였으나, 개발업자가 시청을 상대로 1983년까지 지속적인 소송을 제기하게 되었다.

이 후 피라미드 몰 개발 계획에 대한 신청은 1986년에도 다시 있었는데, 이는 버몬트주의 토지 이용 및 개발 관계법인 ACT 250에 근거하여 신청한 것이었다. 버몬트주의 토지 이용 및 개발 관계법은 사전에 토지 이용 허가를 받지 않는 한 개발 착수를 금지하고 있는데, 1970년에 제

정된 ACT 250이 이러한 토지 이용 허가 절차를 정한 법률이었다. 이 법이 처음 제정된 것은 주에서 활발히 진행되었던 대규모 스키장의 개발 억제를 목적으로 한 법률이었으나, 최근에는 교외형 대규모 쇼핑센터의 개발 억제에 커다란 영향을 미치고 있다. 이 법률이 정한 절차에 근거하여 해당 지역의 환경위원회는 사업자 및 이해 관계자 등으로부터 다양한 의견을 수렴한 후 토지 이용 허가를 내주게 되어 있다. 그리고 이해 관계자의 범위가 상당히 넓게 설정되어 있어 다양한 전문가가 다양한 각도에서 개발 지역에 미치는 영향을 검토하도록 되어 있다. 또한 환경보호에 적극적인 지역 특성을 보이는 대규모 개발에 대해서는 인가를 내주지 않거나 또는 인가하기까지 많은 시간을 필요로 하는 사례도 많아 이러한 점들이 결과적으로 교외형 대규모 점포의 개발을 억제하는 효과를 가지고 있는 것이다.

피라미드사가 1986년에 두 번째 개발 신청을 한 것에 대해 벌링턴시는 시가 속하는 치튼덴 카운티의 전문가에 의뢰하여 작성한 지역 영향조사 보고서를 위원회에 제출하였는데 거기에는 다음과 같은 두 가지 점이 지적되어 있다.

첫째, 피라미드 몰이 상권으로 상정하고 있는 지역은 2007년까지 급속한 인구증가 가능성이 있으며 조사 시점인 1987년부터 20년 후인 2007년까지 개발 예정 지역의 고용자 수는, 소매업을 포함해 2,700명에서 2만 2,000명으로 약 7배의 증가를 보일 것으로 예상된다. 또한 가구 수도 1,600호에서 6,900호로 증가할 것으로 예상된다.

둘째, 개발 지역 주변의 교통량 또한 1992년에는 피크 타임에 시간당 2,200대로 2배의 증가를 보일 것이 예상되고 있다. 또한 20년 후 피크 타임에 시간당 1만 대의 교통량이 예상되고 있다. 이러한 점을 전제로 도로 관련 투자에 2,000만 달러의 추가 투자가 필요하다는 결론을 내리고, 개발에 의해 발생하는 피크 타임의 도로 이용 자동차로부터 1대 당 133달러의 부과금을 징수할 것을 제안하고 있다.

당시 신문 기사에 의하면 피라미드사는 기부에는 적극적이었지만 부과금에 대해서는 소극적으로 대응했다고 한다. 따라서 최종적으로는 피라미드사 측에 불리한 위원회의 결론이 나오게 되었다.

이와 함께 월마트 역시 이 피라미드 몰 건설 예정지의 도로 건너편에

출점을 계획하였으나 이 계획도 ACT 250의 절차로 인해 연기할 수밖에 없었다.

(3) 재생을 가능하게 한 소프트웨어 및 하드웨어 인프라

처치스트리트의 재생을 가능하게 한 소프트웨어 및 하드웨어 인프라를 정리해 보면 다음과 같다.

가. 방문객을 위한 주차장

이미 중심시까지 재개발 계획은 오피스, 소매업, 호텔, 주차장 등을 복합한 마을 만들기를 목적으로 처치스트리트 상가의 건설이 시작된 1979년 이전에 이미 200객실의 호텔, 4개의 중형 오피스 빌딩, 620대 주차가 가능한 주차장, 벌링턴 스퀘어 몰 등이 건설되어 있었다. 또한 재개발 계획과는 별도로 400대 주차가 가능한 주차장이 처치스트리트와 나란히 위치한 South Winooski Ave.에 건설되었으며 1986년부터 민간 개발업자에 의해 개발된 3곳의 주차장이 있었으므로 중심시까지 전체의 주차 가능 대수는 2,100대 규모였다.

이러한 이유로 벌링턴 시에서는 주차장 주차 수용 능력이 시의 규모를 고려할 때 충분하다고 판단하고 있으며, 이에 따라 시가 소유하고 있는 주차장의 요금은 쇼핑객의 의사 등을 고려하여 1999년 7월부터 2시간까지 무료 주차가 가능하다는 특징을 가지고 있다.

나. 빈틈없는 버스 운행 서비스

벌링턴 중심부를 중심으로 많은 버스 노선이 운영되고 있으며, 이 버스 노선은 최초에 민간 회사에 의해 운영되었으나, 경영 악화 등의 이유로 1973년부터 주정부에 의해 설립된 치튼덴 카운티 수송공사(CCTA)가 운영하고 있다. 이 후 버스의 운행 거리를 점차로 늘려가고 있는 추세이며, 모든 버스는 시외로 가기 전에 중심가를 순환하도록 노선이 설정되어 있다는 특징이 있다. 그리고 중심 시까지 대부분의 장

소와 정류소의 거리는 100m 이내이며, 버스는 30분 간격으로 운행되고 있다. 워터프론트 상가(Waterfront Market place)와 버몬트 대학 사이의 약 3km도 안되는 직선 노선에는 15분 간격으로 무료 버스가 운행하고 있어 대학에서부터 중심시까지 까지 손쉽게 이동할 수 있게 하였다. 또한 버스 공사와 상가의 상점은 공동으로 주차 요금과 버스 요금의 25센트 할인 티켓을 발행하고 있는데 이러한 버스 요금과 주차비의 공동 할인 제도는 미국 전체에서 유일한 제도로 벌링턴 시의 성공적인 경영 노력의 사례라 할 수 있다.

다. 보행자 전용 몰 (길이 500m, 폭 20m의 보행자 전용도로)

처치스트리트 상가는 오래 전부터 폭 20m의 도로를 따라 3~4층 높이의 건물이 나란히 서 있는 지역으로 건물 1층에는 상점들이 입점해 있고, 2층 이상은 사무실 또는 창고 등으로 구성되어 있는 특징이 있었다. 또한 몰의 전체 길이는 500m이며 북쪽 끝에 교회가 자리하고 있다. 여기서부터 남쪽 몰의 종점이 되는 시청 부근까지의 길은 완만한 내리막길이다. 그 사이 4개 블록의 거리 양쪽에는 상점이 나란히 있으며 북쪽 3개 블록에 해당하는 약 380m의 거리가 보행자 전용 몰(Pedestrian Mall)로 되어 있다.

보행자 전용 도로에는 벽돌이 깔려 있으며 나무나 벤치가 각 장소에 배치되어 있다. 또한 자동차의 통행은 물품 운반 등을 위해 오전 7시부터 10시까지 3시간만 허용될 뿐 이외의 시간에는 모두 보행자 전용 도로가 된다. 벽돌이 깔려 있는 도로 중앙에는 돌 장식물들이 남북으로 일렬로 자리하고 있으며 각각의 돌 장식물들에는 이 지역의 관리를 담당하는 위원회가 하나에 100달러에 돌 장식을 판매하여 구매자들로 하여금 자신의 이름 등을 새겨 넣을 수 있도록 함으로써 이 보행자 전용 도로의 정비 비용 등으로 사용할 재원을 마련하기도 한다.

이 보행자 전용 도로에 접한 카페나 레스토랑의 앞에는 테이블이 밖으로 나와 있고 파라솔이 놓여 있어 이 노천 카페에서 맥주를 마시거나 식사 또는 잡담을 즐기는 손님들로 항상 붐비고 있다. 이뿐 아니라 보행자 전용도로는 호수와 나란히 만들어져 있어 이곳을 교차하는 길(자

동차도 통행 가능)을 건널 때에는 아름답게 정비된 호수를 보며 건널 수 있도록 되어있다.

라. 중소 소매 점포와 대형 백화점의 병존

보행자 전용도로에 접한 상점들 중에는 유명 브랜드에 해당하는 상점들도 있다. 중심 시가지의 소매 점포는 모두 77개로 그 중 40개 점포가 지역 상점이고, 15개 점포는 유명 브랜드 상점, 22개 점포가 음식점으로 되어있다. 처치스트리트와 직각으로 교차하는 호수방면의 길가에는 벨링턴 스퀘어 몰과 주차장이 위치해 있으며 호수 쪽으로 더 가면 최근 유치에 성공한 약 1만 5,000m²의 백화점이 건설되고 있어 중소 소매 점포와 대형 소매 점포의 병존이란 특징을 볼 수 있다.

마. 대학생 인턴십 프로그램을 통한 예비 창업자 양성

대학생 인턴십 프로그램 만들어 방학을 이용하여 대학에 재학 중인 학생들이 상가에서 실습을 통해 학점을 취득하고 또한 학비도 마련할 수 있도록 하고 있다. 학생들이 맡는 일은 주로 시장조사 및 분석 혹은 마케팅 활동에 참여하는 것이다. 인턴십 프로그램은 예비 창업자를 양성하고 또한 상가의 필요한 인력을 보완하는데 큰 도움이 되고 있다. 이는, 중소유통시장에서의 산학협력의 한 예가 되는 것이다.

바. 다양한 마케팅 활동

일년 중 계절별 다양한 정기 혹은 비정기 이벤트를 개최하여 고객들에게 다양한 볼거리를 제공하고 있다. 다양한 퍼레이드와 페스티벌을 포함한 이벤트 달력을 만들어 배포하며 소비자들의 발걸음을 상가로 유도하고 있다. 또한 \$20-\$500 가치의 다양한 상품권을 발행하여 소비자들에게 쇼핑의 편리성을 제공하고 있다.

사. BID와 처치스트리트 상가 지구 위원회의 역할

처치스트리트 상가는 BID(Business Improvement District) 제도를 도입하였다. 이 제도는 대상 지역을 지정하고 부과금을 징수하며 부과금을 재원으로 하여 지역 활성화 대책을 마련하는 일을 수행한다. 처치스트리트 상가 지구에서 이러한 일들을 담당하고 있는 것이 처치스트리트 상가 지구위원회이며 지역 활성화를 유지해 가는 데 반드시 필요한 요소라 할 수 있다.

위원회는 처치스트리트의 운영·관리 및 홍보를 모두 맡고 있는 시의 행정 조직 중 하나로 6명의 위원들 이외에 사무국장과 6명의 전임 직원(staff)이 있다. 중심부를 BID로 지정하고 지구 내의 부동산 소유자로부터 건물 1층 면적의 1 m^2 당 1달러 75센트를 징수하고 있다. 이외에도 행사와 오픈 카페 등에서 징수하는 장소 이용요금과 기부금 등이 위원회의 주요한 수입원이며, 물에 인접하고 있는 상점 전체에서 위원회에 지불하는 금액은 연간 38만 달러에 달하고 있다. 장소 이용요금의 경우, 도로 행상이나 음식점이 보행자 도로를 사용하기 위해서는 장소 사용료를 위원회에 지불해야 하는데 그 액수는 장소마다 책정된 연간 이용료(212~1,500달러)의 형태로 지불하고 있다.

BID의 1994년 전체 예산은 약 50만 달러로, 이 중 18만 달러가 홍보 관련 비용이며 나머지가 관리·운영비로 지출되고 있다. 도로의 제설 작업은 위원회가 계약한 업자가 실시하고 쓰레기 처리와 일반적인 유지 관리는 개개인이 실시하며 상점 앞의 제설 작업은 상점의 입구까지 실시하도록 하고 있다.

2) 효과 및 시사점

(1) 효과

벨링턴 시의 중심시가지 활성화 노력의 결과 현재에는 연간 300만 명이 방문하는 대표적인 성공적 사례의 하나로 1997년 상업지구 재생에 성공한 미국 5개 도시에 선정되었다. 처치스트리트 재생 이후 상점가의

특히 1층은 공실이 없어졌으며 매출 증가로 월세 또한 재생 이전과 비교하여 25 - 100% 인상되었다.

(2) 시사점

지역의 특수성을 활용한 대형 쇼핑몰과 제품 및 쇼핑환경의 차별화를 실현할 수 있었다는 점에 주목할 필요가 있으며, 지역 상인들의 자발적 노력과 지방 정부의 협력을 통해 많은 노력들이 이루어지고 상가지구위원회와 자발적, 적극적 노력과 함께 상가의 재생을 위한 사업에 있어서 시민들의 다양한 공헌이 있었다는 점 또한 주목해볼만 하다. 또한 이러한 노력들과 함께 공청회, 토론회, 주민투표 등을 통해 수많은 관계자들을 사회적 합의 형성에 참여시키고, 행정 측면에 있어서도 탄력적인 행정력이 돋보인 점이 시가지 활성화의 성공에 많은 공헌을 했다고 판단된다.

V. 시사점

미국의 중심시가지 활성화는 BID 제도를 통한 지역 상인들과 부동산 소유주들의 자발적인 노력에 의해 이루어지고 있다. 다시 말해 정부의 직접개입보다는 상권 활성화를 위한 자치조직을 허가하고 지역 상인과 부동산 소유주들의 자발적 노력에 의한 경쟁력 높이고 있는 것이다. 이는 정부가 재래상가 및 시장의 활성화에 지원과 혜택을 통한 직간접적으로 개입하고 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다 하겠다.

재래시장 활성화 정책은 적절한 수혜자 부담원칙 위에서 이루어져야 하며 시장 활성화보다는 부동산 자산의 가치 증대를 통해 이익을 얻고자 무임승차가 이루어지지 않도록 해야 한다.

미국의 중심시가지 활성화와 기타 재래시장 육성을 볼 때 하드웨어 측면의 개선도 중요하지만 상인이나 부동산 소유주의 노력과 협력, 그리고 마케팅의 강화, 특히 시장의 차별적 경쟁력 제고와 같은 소프트웨어 측면의 강화가 돋보인다고 할 수 있겠다. 이는 우리나라 재래상가나

시장의 활성화를 위해서는, 소프트웨어 측면의 개선이 보다 중요할 수 있음을 시사하는 것이라 하겠다.

미국의 사례를 통해 볼 때, 우리나라 재래상가 및 시장 활성화에 있어서의 하드웨어적 개선에서는 소비자의 시장 접근성을 용이하게 하는데 역점을 두어야 할 것이다. 그리고 소프트웨어 측면의 개선에서는 취급제품의 차별화와 홍보강화, 그리고 이벤트 개최 등을 통해 떠나간 소비자들을 다시 돌아오도록 하여야 한다. 또한, 재래상가의 상업기능을 재생하기 위해서는 소비자들이 즐겁게 생각할 수 있는 공간을 창조하여 상가나 시장에 체류시간을 길게 하도록 하는 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 위해서는 재래상가나 시장이 단순한 제품을 판매하는 곳이 아닌 우리 문화나 정서의 전통성을 함께 제공하는 장이 될 때 비로소 차별적 경쟁력이 만들어질 것이다.

<참고 문헌>

- 김광우, '중심시가지활성화-미·영·독의 18개 도시 사례연구', 일본정
책투자은행 편저, 전남대학교 출판부, 2002.
- 서용구, 이정희, 백인수, '선진국의 소매유통공간 및 상점가 현대화 모델 벤치마
킹', 산업정책연구원, 2004.
- 정석희, 정일훈, '都市先進化를 위한 詳細計劃 活性化 方案 研究, 국토개발연
구원', 1998.
- 중소기업청, '재래시장 활성화를 위한 정책방향', 2005.5.
- Business Improvement Districts Project, MIT
<http://web.mit.edu/11.204/www/webportfolio/BID>
- Downtown Research & Development Center
<http://www.downtowndevelopment.com/bid.php>
- William J Mallett, 'Managing the post-industrial city : business
improvement districts in the United States', 1994.
www.ci.burlington.vt.us