

지역사회개발을 위한 정부주도의 쇼핑센터개발

- 미국 디트로이트지역과 독일 베를린지역 센터개발 사례연구 -

Research of Government led Shopping Center Development for the Community

- Focused on Shopping Center Built Boom of Detroit Region in the 1950s USA and Berlin Region in the 1990s Germany -

김종근*
Kim, Jong-Gun

Abstract

The shopping center is the type of a more favorable, to be equitably realize the needs of all communities and residents as consumers, developing operating companies and it is evaluated as the most contribution for public and community functions in appeared in the modern society of commercial facilities.

"The center planing begins with research region situations and also will conclude with that research", as this expression suggests, the center develop should be conducted under a close relationship with the region situations.

In the case, which government is leading to build shopping center for regional development, be set goals jointly developed by focusing on the situation and needs of communities, residents, development and operating company in the early stages of planning.

키 워 드 ▪ 쇼핑센터, 쇼핑센터 개발, 쇼핑센터 붐, 디트로이트, 베를린.

Keywords ▪ Shopping Center, Shopping Center Development, Boom of Shopping Center, Detroit, Berlin.

I. 서 론

1. 연구동기 및 목적

쇼핑센터(이하 '센터'로 표기)는 20세기에 등장한 다수의 상업시스템들 중, 경쟁력, 지속력, 사회변화 대처, 지역경제 활성화 등의 항목에서 압도적인 평가를 받고 있다.(RKW, 1996)

센터개발성패는 센터기능에 의해 좌우되며 기본적인 센터기능으로는 ①지역에 대한 매장공급과 ②

사회, 문화서비스시설 지원을 들 수 있다.

국내에서의 개발은 1989년 '롯데월드'를 시작으로 주로 대형 유통회사와 개발회사(Developer)들이 주도하여 왔다. 하지만, 개발내용 면에서 센터 선진국(북미, 유럽)의 ①사례를 참조하는 초보단계에 머물러 있고, 부동산, 마케팅 분야의 전문가로 구성된 최종 사업결정자에 의해 ②센터의 진정한 기능과 사회기여성은 줄곧 배제되어 왔다.(텔코컨설팅, 2012)

한편, 개발과정에서의 매번 되풀이되는 문제들도

* 광운대학교 (단독저자: kimjbagd@hanmail.net)

관찰된다. ①상권형성 실패-과잉경쟁-상권약탈-사업부도, ②이기적 시설운영-강제판매시스템-비친화적 매장환경, ③교통체증-도시환경 훼손 등이 그것인데 이런 문제들은 25년이 지난 지금까지 전혀 개선되지 않고 있으며, 오히려 개발자체를 힘들게 하는 정부의 규제와 그 규제를 피하기 위한 회사편법만이 상당한 발전세를 보여 준다.

Gruen과 Day은 이에 대한 하나의 가능성을 제시하였다. Gruen은 “상가는 도시의 엔진(the engine of urbanity)이며, 센터는 매장기능과 도시가 요구하는 도심기능을 충족해야한다”는 센터의 공적 의무를 주장하였고, Day는 “현 시대의 보편적인 문제는 개발사업의 목표설정과 이용 주체(본 논문에서는 이용자, 운영자, 지역사회로 정의, 이하 ‘센터주체’라 표기)에 대한 설정오류로부터 발생한다”라 지적하였다.(Day, 1997).(II. 이론적 고찰: 센터주체, 참고)

이런 사고는 동일 문제가 반복 발생하는 상황의 배경에 또한 ‘회사주도 개발의 한계성’이 작용하고 있음을 깨닫게 해 준다. 개발회사는 ‘최소투자, 최대수익’의 기본 경영원칙을 결코 벗어날 수 없는 이유로 인해, 목표설정에서부터 수익과 무관한 사항에 대해서 부정적일 수 밖에 없다.(Gruen, 1960)

1984년 미국 ULI연구소는 센터개발과 상권형성에 대해 과격적인 진단을 내렸다: “신축 센터는 새로운 상권을 생성하는 것이 아니라, 경쟁에서 상대적으로 낙후된 상가나 상가 사이의 공백의 지역상권을 획득한다.” 이는 새로운 주거단지개발이 없이 단독으로 추진되는 ‘센터개발의 위험’을 규정한 것으로 지역별 수요에 따른 적절한 매장공급이 이루어지기 위해서는 정부산하 도시계획부서의 계획에 따라 개발이 시행되어야 함을 시사하고 있다.(Lange, 59)

성공적인 개발을 위해 센터주체들의 요구를 적극 수렴하고 지역개발의 일환으로서 사업을 추진할 리

더의 역할이 무엇보다 중요하게 부각된다. 이에 대해 ‘정부주도 개발’이 회사주도 개발을 견제하고 사회질서 유지를 위한 하나의 방안이 될 수 있다.(II. 이론적 고찰: 3. 정부주도 개발, 참고)

본 연구에서는 정부주도 센터개발 사례를 분석하여 ①계획과 센터기능, ②지역사회에 대한 개발실현성을 파악하고 이와 관련하여 ③국내 센터개발을 위해 요구되는 사항들을 검토하였다.

이를 통해 장애 ①센터개발 관련자들에게 센터기능에 대한 이해정립과 ②계획목표 설정에 대한 도움자료를 제공함에 연구의의를 둔다.

2. 연구범위 및 방법

정부주도 센터개발은 지역단위의 도시개발, 도심재개발, ‘지역형 센터’(Regional Center) 이상의 대규모 센터개발의 경우에 주로 관찰된다. 이는 도시계획사업과 함께 진행되어야만 하는 규모와 특성으로 인해 정부가 자연스레 개입하게 되기 때문이다.

조사된 개발사례들을 검토해 볼 때, 대부분 지역 및 도시개발 등 타 전문분야의 관점에서 정리되어져 개별 센터에 대한 개발내용과 센터기능에 관한 중요 정보가 누락되어 있음을 알 수 있었다. 이런 이유로 개별 센터의 자료수집을 통한 연구접근보다는 일정시간대, 일정지역에서의 다수 개발사례(Center Boom)에 집중하는 연구방법이 보다 객관성이 있으리라 판단하였다.

연구는 먼저 ①Gruen, Falk, Day의 이론을 중심으로 분석기준을 마련하고 ②문헌자료조사와 함께 연구사례를 선별하였다. ③사례 개별분석에서는 개발정책과 계획내용, 지역사회에 대한 파급효과의 3 부분에 중점을 두었고 ④사례 비교분석에서는 개발전후의 지역상황과 연구지역들 간의 개발내용, 파급효과를 상호 비교하는 한편, 2002년 미시건 주와 2012년 베를린-브란덴부르크 주의 지역 통계자료

를 중심으로 개발실효성을 검토하였다. 결론부에서는 ⑤도출된 결과와 함께 국내 센터개발을 위해 요구되는 사항을 검토하였다.

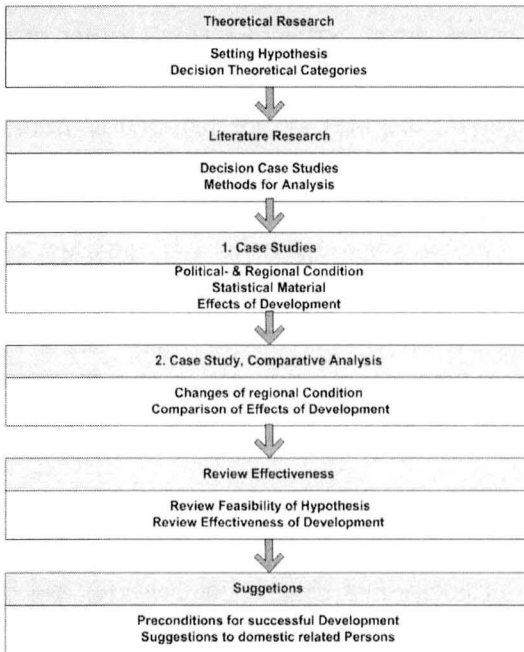


그림 1. 연구진행 프로세스
Fig. 1. Researching Process

II 이론적 고찰

1. 선행연구

1960년 Gruen은 저서에서 50-60년대 북미 개발 사업의 실체를 기술하고 미래사회가 지향하여야 할 개발방향을 제시하였고 같은 해 Gasser는 50년대 개발된 북미식 유형이 60년대 제3국으로 파급되는 과정과 발견되는 문제를 지적하였다. 1996년 RKW은 북미식, 유럽식의 유형별 특징과 1997년 Day는 ‘계획목표 설정이 실제 상업기능에 어떤 연관성을 가지고 나타나는지’에 대한 이론을 사례와 함께 소개하였다.

표 1. 선행연구 Table 1. Previous Researches

Year	Researcher	Contents of Research
1960	Gruen, Victor	Development of Center, Typological Classification, Factors of Center Planning & Management
1960	Gasser, Thomas	Analysis of typological Characteristics
1996	RKW	Difference Analysis of Center Types in Europa and in America
1997	Day, Christopher	Theory for Center Plan & Solution for functional Problems
1998	Falk, Bernd	Process of Center Development & Typological Research

2. 센터 주체

센터계획의 중점은 실제 사람(User)과 장소(Place)의 요구에 맞추어져야 한다. Day는 센터개발 목표대상(이하 ‘센터주체’로 표기)으로 ①이용자(지역민, 고객(Custom)) ②운영자(개발회사, 운영회사(Center Company & -Management)), ③지역사회(Regional Community)의 3가지로 정의하였다.(Day, 1996) 센터개발에 대한 주체들의 요구는 무척 다양하고 세부 계획내용에 대해 저마다의 관점을 달리 해, 항시 상호간에 분쟁이 발생한다.

3. 정부주도 센터개발

정부주도 센터개발은 1951년 Gruen이 도시계획가, 건축가, 개발회사의 사업파트너로서 진행했던 Northland Center가 시초이며 1956년 소개된 Southdale Center와 함께 모범사례로 평가되고 있다.

정부주도 센터개발은 ‘정부기관이나 지자체가 센터를 지역기반시설로 인정하여 지역 및 도시개발계획에 산입하고 기획단계에서부터 개발, 운영, 관리, 이익분배 등의 개발과 운영 전반에 대하여 주도하는 개발형태’를 지칭한다.(Gruen, 1960) 그림 2는 개발 진행프로세스를 보여주는 것으로 Gasser와 Gruen의 자료를 근거로 재구성한 것이다.(Gasser, 1960/ Gruen, 1960)

이런 개발방식은 ①센터주체들의 요구가 개발계

획에 균등하게 반영되게 하여 ②수의 일변의 개발을 견제하는 한편, 정부산하 관련부서 및 연구소간의 공조체제를 형성하여 ③지역 도시개발내용과 연계된 계획수립과 안정된 상관개발을 가능하게 하고 ④지역 매장공급과 결핍된 서비스시설 유치, 센터기능 특화에 보다 효과적으로 기여할 수 있다.

하지만, 단지 개발주체가 정부기관으로 바뀐다고 해서 개발성공이 보장되는 것은 아니다. '개발주체의 선정'보다 더 중요한 핵심내용은 '개발주체의 역할'로서 '센터주체들의 기대에 대한 부응'과 '장기적인 지역 도시개발안에 부합하는 개발의 실행'이라 할 수 있다.

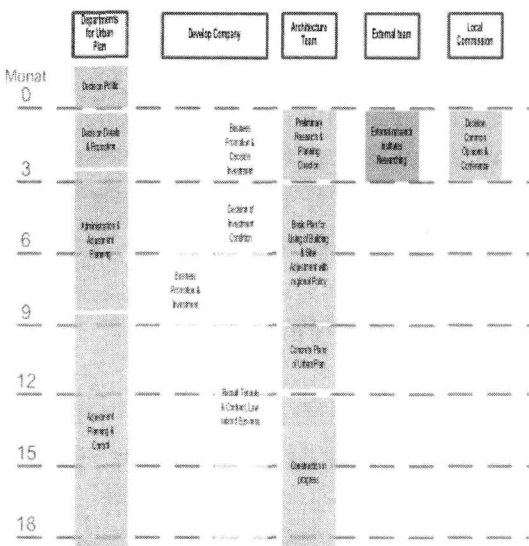


그림 2. 정부주도 센터개발 진행프로세스

Fig. 2. Progress Process of Government led Center Development

III. 연구사례 분석

1. 연구사례 선정 및 분석의 틀

사례선정에서는 ①북미식과 유럽식으로 대변되는 현 시대의 유형구도에 입각하여(ULI기준, Lange,

2009) 각 유형별 1개 사례를 선택하고 ②정부개발 목표와 사회변화가 뚜렷하고 이런 내용들이 도시계획안으로 정리되어 있는 사례에 집중하였다. 또한 ③북미와 유럽의 각 센터발전과정에서 10년 정도의 시간대에 괄목할 수적 도약을 보이는 지역의 경우(개발 붐)를 조사하여, 1950년-1960년 디트로이트 지역(당시 미국 센터 수 성장 100-4500)과 1990년-2000년 베를린지역(당시 독일 센터 수 성장 95-297)을 최종 선정하였다.

연구사례 분석은 사례지역에 관한 개별분석과 연구지역 간의 비교분석으로 진행하였고 센터기능과 실효성을 파악하기 위해 ①센터주체들의 요구에 대한 부응도와 ②지역사회에 미친 파급효과를 분석함으로 정하였다.

2. 디트로이트지역

연구지역은 미국 미시건주 디트로이트시와 주변 7개 지역이다(Livingston, Macomb, Monroe, Oakland, St. Clair, Washtenaw, Wayne/ 그림 5.). 디트로이트지역은 40년대 중반, 국제적인 자동차생산지역으로 도약함과 함께 노동인구 집중, 자연적인 베이비 붐 현상이 동시에 진행되어 급격한 인구증가가 있었다.(1940년-1943년, 20만 명 이상 성장) 1947년-1953년, 정부는 개발대지가 부족한 기존 시 지역 여건을 감안하여 외곽지역에 대규모 주거단지를 개발하였고 새 외곽지역의 주민에게 자동차는 생활 필수항목으로 자리 잡게 되었다(Caroline, 2009)

외곽지역개발과 함께 추진한 센터개발에 대한 정부정책은 ①지역사회 중심시설 건립, ②자동차 수요 급증에 따른 도시시설 개발, ③지역 취업기회 창출, ④여가선용시설 조성 등이다. 센터유형이 아직 사회에 정착되지 않은 시기여서 센터기능에 대한 관심 보다는 지역사회를 위한 지원시설 건립에 치중하고 있음을 알 수 있다.

센터개발은 개발회사들의 적극적인 참여가 있었기에 가능했다. 회사들의 개발에 대한 관심은 ①투자확실성(외곽지역에서의 상권 형성), ③수익보장, ④조세 혜택, ⑤부동산 가치상승에 대한 기대, ⑥자회사상품판로 개척, ⑦부동산시장에 대한 유연한 제약 등으로 조사된다.(Falk, 1998)

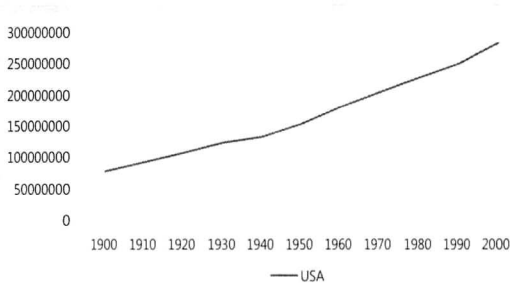


그림 3. 미국 센터 수 성장, 1945-1995년, 매장면적 1000m²이상
Fig. 3. Number of Center Increasing in USA, 1945-1995, Floor Area over 1000m²

출처: Lange, Caroline, 2009, Vertikal strukturierte Einkaufszentren in Innenstaedte, Dissertation, TU Berlin, 23-26.

미국 전체에서 센터 수는, 1945년 8개소, 1950년 100개소, 1955년 1000개소, 1960년 4500개소로 증가하였다.(Caroline, 1982) 1956년-1970년의 기간 중, 미시건주에서는 209개소가 건립되었고 미시건 동남부지역의 50년-60년대에 건립된 현존 센터는 7개소로 조사된다.(2012년 기준, 그림 3.)

인구변화가 뚜렷한 시기는 1900년-1930년으로 미국 전체에서 160% 증가하는 동안 미시건주 동남부지역은 400% 증가를 보인다.(그림 4)

그림 5는 디트로이트지역의 지역별 인구성장과 지역개발상황을 보여주는 자료이다.

종전 후, 지역 군수산업회사들은 장차 도래할 자동차대중화를 예측하고 ①판매체제를 일반대중판매 위주로 조정하고 ②신기술을 토대로 한 자동차모형을 개발하는 한편, ③대량생산체제 전환과 이를 통

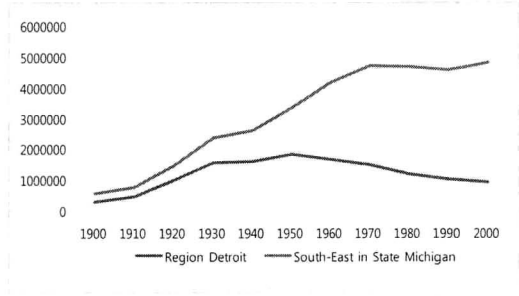


그림 4. 연구지역 인구성장, 1900년-2000년
Fig. 4. Population Develop in the Region, 1900-2000

출처: SEMCOG, 2002, 「Population growth in Detroit and southeast Michigan from 1900 to 2005」, Detroit.

한 ④가격대중화를 시행하였다.(Klepper, 2001) 1940년-1950년, 연구지역 주민 55%는 월 평균수입 10,000달러 정도의 중산층이고 디트로이트시의 실업률은 40년-50년대 지역경기회황과 함께 4-7% 수준을 보인다.(American Community Survey, 2013)

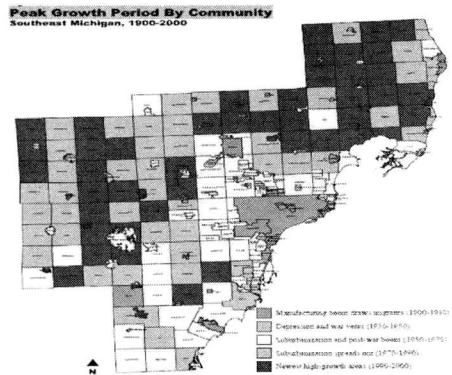


그림 5. 지역별 인구성장과 개발상황, 1900년-2002년

Fig. 5. Population & Regional Development, 1900-2002

출처: SEMCOG, 2002, 「Population growth in Detroit and southeast Michigan from 1900 to 2005」, Detroit.

: 청색부: 제조업활성지역(1900년-1930년), 녹색부: 인구감소지역(1930년-1950년), 황색부: 지역개발활성지역(1950년-1970년), 진한 황색부: 지역개발확장지역(1970년-1990년), 적색: 신 지역개발 지역(1990년 이후).

: blue: manufacturing area(1900-1930), green: regional population decline area(1930-1950), yellow: regional active development

area)1950-1970), dark yellow: regional development expansion area(1970-1990), red: new regional development area(since 1990).

연구지역 주택건설은 1944년-1966년에 집중되었고 1943년 주택공급대상자는 42 331명으로 집계된다.(그림 6.) 신 주거지역의 대부분은 이전에 개발되지 않았던 외곽지역으로 ①일일생활 지원시설과 ②기존 도시로의 교통인프라시설 개선, ③지역 지원 시설 건립이 가장 시급한 지역과제로 등장하였다. 이곳에 거주하는 주민들은 경제적으로 중산층에 속하고 동일 시간대에 동일 행동을 하는 단체성향을 보여 주는데 쇼핑에서는 중저가물품 선호, 단시간 내 목적지 방문, 1회 방문으로 모든 생활업무를 해결하고자 하는 것이 그 대표적인 예이다.

1920년에 미국사회 전체에서 시작한 자동차 붐 현상은 1950년까지 지속되었고 1950년-1960년, 미국 전체 3천 9백만에서 7천 4백만으로 200% 증가하였다. 1946년 연구지역에서는 인구 2천 4백만에 자동차 수 2천만대로 높은 자동차보유율을 보인다.

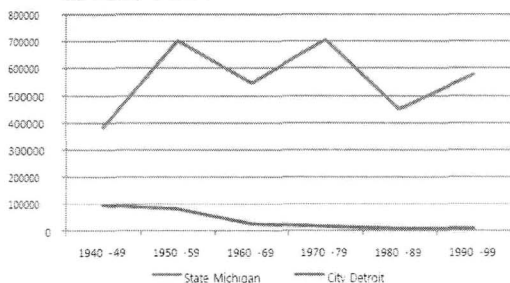


그림 6. 디트로이트지역, 신축 주택건설, 1940년-1999년

Fig. 6. Detroit Region, New Housing Construction
출처: American Community Survey, 2013, 「U.S. Census Bureau」, 2007-2011, <http://factfinder2.census.gov>.
: blue: State Michigan, red: City Detroit

자동차 붐 현상은 ①중산층의 소득증가와 경제적 여유, ②정부의 세금혜택, ③외곽지역에서의 주요 이동수단, ④자가운전 선호, ⑤자동차가격대중화, ⑥

도로인프라 개선 등에 기인한 것으로 조사된다.(Klepper, 2001)

3. 베를린지역

1990년 통일 독일정부의 시급한 과제는 ‘사회구조체제의 정비’이었다. 정부는 사회주의체제의 도시시설을 자유주의체제로 전환하고 동서의 생활수준과 인프라시설 격차를 해소하고자 ‘동서균형정책’을 시행하였다. 이에 대한 방안으로, 구 동독지역으로의 인구분산정책과 구 동독지역의 도시시설 개선을 위한 대규모 공사를 추진하였다. 연구지역은 구 동베를린시와 시 외곽지역으로 베를린시와 브란덴부르크주가 서로 합의한 ‘공동개발구역’이다.(그림 7.)



그림 7. 베를린 시, 브란덴부르크 주

Fig. 7. City of Berlin, State of Brandenburg
출처: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin, 1993, 「Sektorale Entwicklungskonzepte, Beiträge zur Berliner Zentren- und Einzelhandelsentwicklung」, Berlin, 4.
: on the graphic, middle: city Berlin, gray: common development area.

정부는 2015년까지, 수도권 인구성장이 5백만에 달하고 1991년부터 그 집중화가 뚜렷이 가속되리라 전망했다. 정부는 1990년 연구지역의 열악한 주택,

생활식품 공급상황이 향후, 인구증가와 맞물려 더욱 악화될 것으로 진단하고 이에 대비해, ①상업시설개발계획을 수립하고, ②규제완화와 함께 ③구 서독회사들의 투자를 유도하고자 하였다.(그림 8.)

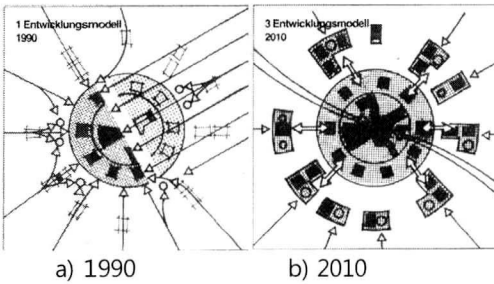


그림 8. 베를린지역 인구분산정책과 외곽지역 개발안, 1990년, 2010년

Fig. 8. Population Distribution Policy in Berlin Region & Suburban Area Development Plan

출처: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin, 1993, 「Sektorale Entwicklungskonzepte, Beiträge zur Berliner Zentren- und Einzelhandelsentwicklung,」, Berlin, 13-14.

정부의 도시계획적 의도는 ①단절된 동서 도시기능을 연결, ②인구분산정책으로서 외곽지역에 주민생활기반 조성, ③구 동독지역의 현대화와 경제활성, ④근거리교통시설 정비, ⑤지역실업과 빈곤극복을 위한 취업기회 마련, ⑥수도권 시민들의 여가선용시설 조성 등으로 조사된다.

참여한 회사들이 주목한 지역의 개발가치로는 ①정부의 예정된 대규모 주거단지개발(사업성 보장), ②생활식품공급에 대한 절대 매장면적 부족, ③제도적 혜택, ④기존 근거리교통시설(버스, 도시철도)을 이용하여 센터와 베를린도심과의 직접 연결 가능 등으로 파악된다.

독일 전체에서의 센터 수는 1990년-2000년, 93개소에서 279개소로 300% 증가하였는데 1990년-1995년, 연간 16%, 1995년-2000년, 연간 9% 증가를 보인다. 1990년-2000년, 건립된 센터는 베를린시 25개소, 공동개발구역 16개소로 총 41개소이다.(그림 9.)

2004년 동서균형정책이 10년 이상이나 진행되었음에도 불구하고, 연방 16개 주에서 브란덴부르크주를 포함한 구 동독지역은 구 서독지역에 비해 3배 정도 낮은 인구밀도를 보인다. 70년대부터 독일의 자연 인구성장은 지속적인 감소를 보여주며 각 연방 주의 인구성장은 지역으로 유입된 이주인구에 전적으로 의존하고 있다. 1990년과 2004년의 독일 전체 인구수를 비교해 보면 7천 9백:8천 3백 명으로 4.3% 증가하였지만 연구지역은 베를린 시 1%, 브란덴부르크 주 2.5%로 감소를 보인다.

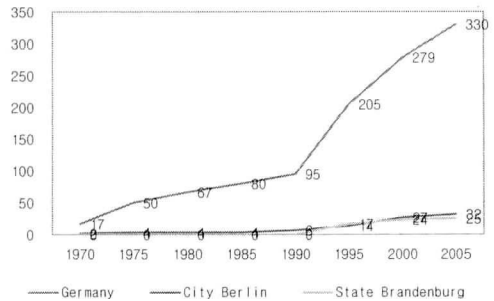


그림 9. 독일, 연구지역 센터 수 성장, 1970년-2005년, 매장면적 10,000m²이상

Fig. 9. Number of Center Increasing in Germany, 1970-2005, Floor Space over 10,000m²

출처: EHI, 2012, "EHI Report: Shopping-Center", Koeln, <http://www.ehi.org>.

2003년 지역실업률은 18.4%로 집계된다. 90년대 공동개발구역은 농축산물을 주로 생산하고 생산자동화 정도가 낮으며 연방 주 중에서 소득과 인구밀도가 대표적으로 낮은 지역에 속한다. 1990년 통일 후, 연구지역 지역경제는 뚜렷한 발전기회를 갖지 못하였다. 내부요인으로는 동독지역에 대해 지속적 보조를 해야 하는 정부의 경제가 점차 어려워졌고 외부요인으로는 통화단일화(유로화) 시행에도 불구하고, 유럽 경기불황이 장기화되었기 때문이다. 경기침체와 함께 서 베를린회사들은 동 베를린으로 소득과 일자리를 배분하여야 하였고 한편으로, 19세

기부터 지역경제를 주도하던 중요 지역회사(Siemens, Benz, Osram, Schwarzkopf 등)들의 제3국으로 진출한 체제변화도 영향을 준 것으로 파악된다.

표 2. 베를린지역 경제활동인구
Table 2. Economic Activity Population in Berlin Region, in Person

(단위: 명*)

	1990	2000	2011
City Berlin	1736400	1598300	1706000
State Brandenburg	1383100	1077200	1072200
Total	3119500	2675500	2778200

* Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2012, 「Statistisches Jahrbuch 2012」, Berlin, <http://www.statistik-berlin-brandenburg.de>.

1990년-2000년, 주택보급은 베를린시 8.8%, 브란덴부르크주 6.1%로 연구지역 전체에서 7.7% 상승하였다. 인구집중이 가장 심할 것으로 예측한 90년대 중반에도 년 1% 이하의 주택보급만이 일어나 41개소 신축 센터건립은 이미 수요-공급의 균형을 벗어난 것이었다.

표 3. 베를린지역 주택공급 현황
2011년* Table 3. Housing Construction in Berlin (Million)

(단위: 백만 채)

	1990	2000	2005
City Berlin	1.71	1.86	1.88
State Brandenburg	1.17	1.24	1.27
Total	2.88	3.10	3.15

* Amt fuer Statistik Berlin-Brandenburg, 2012, 「Statistisches Jahrbuch 2012」, Berlin, <http://www.statistik-berlin-brandenburg.de>.

표 4. 독일 베를린지역 자동차보급 현황, 1996년-2000년
Tab. 4. Automotive Supply in Germany & Berlin Region, 1996-2000, in Million

(단위: Mio.대*)

	1996	1997	1998	1999	2000
Germany	40.50	41.05	41.33	41.72	42.42
City Berlin	1.21	1.21	1.11	1.19	1.19
State Brandenburg	1.22	1.25	1.31	1.29	1.33

* Amt fuer Statistik Berlin-Brandenburg, 2012, 「Statistisches Jahrbuch 2012」, Berlin, <http://www.statistik-berlin-brandenburg.de>.

1996년-2000년, 독일 전체 자동차 수는 4.7%, 연구지역은 3.7% 성장을 보인다. 브란덴부르크주의 경우, 독일평균과 같은 베를린시는 경기침체와 경제 곤란, 유럽도시들의 대중교통선호경향 등의 이유로 독일평균과의 현저한 차이를 나타내고 있다. 자동차 시설에 치중한 북미형 센터계획은 개발투자회사의 사전조사를 통하여 철저히 배제되었고 41개소 중 5개소 정도는 고속도로(A10, A113)와 직접 연결되는 입지를 택하여 장거리방문과 저렴한 지가를 통한 가격경쟁력 상승을 유도하고자 하였다.

4. 연구지역 비교분석

앞서 진행된 두 연구지역의 개별 분석결과를 ①계획적합성, ②지역사회기여도, ③문제발생에 대해 비교 평가하였고 이에 분석된 내용을 센터주체 별로 정리하였다.

1) 정부정책

두 연구지역은 공통적으로 정부정책 항목에서 뚜렷한 활성도를 보여 주는데 이는 지역인구변화에 대한 정부정책이 개발 전반에 강하게 작용하였음을 시사하고 있다. 정책내용면으로는 ①외곽지역개발 일환으로 시행, ②지역교통편의 적극 고려, ③지역 경제 활성화와 지역 취업기회 확대, ④여가선용시설 지원 등에 중점을 두고 시행된 것으로 파악된다.

상업시설에 대한 지역사회의 '수요-공급'의 균형은 디트로이트지역에서 관찰되는 것처럼 지역자체의 생산, 금융, 유통, 서비스, 문화, 관광 등 분야에서의 지역경제 활성이 전제되어야만 한다.

여가선용시설개발에 대하여 디트로이트지역은 고립된 외곽지역 주민의 이용성에 중점을 두었고 베를린지역은 공동개발구역의 낮은 지역소득으로 인해 베를린시 주민을 대상으로 하여 지역방문을 유도하였다.

독일정부의 오류는 계획과 시행, 양 분야에서 발견된다. 계획분야에서는 계획목표연도로 정한 10-20년 후의 지역경제 전망과 인구성장에 대한 계산착오이며, 시행분야에서는 지역별 필요매장규모와 공급에 대한 계획부실과 매장공급에 대한 분배, 조정기능의 실패를 지목할 수 있다. 이에 대해 당시 한 정부관계자는 시급한 매장공급 과제에 매달려 효율적 분배에까지 검토할 시간적, 체제적 여유가 없었음을 진술한 바 있다.(탐방인터뷰, 1998)¹⁾

2) 개발회사

개발에 임하는 개발회사의 최대 고민은, '불확실한 사업성'이다. 연구지역 회사들의 전략은 ①센터 입지 선정, ②방문객 교통이용과 접근에 대한 전략, ③상가구성계획(Merchandising Plan)과 고객유도를 위한 앵카(Anchor)운영의 3항목에 초점을 맞추고 있다.

표 5. 지역현황과 센터개발* Table 5. Regional Situation & Center Development

		Region Detroit	Evaluation			Region Berlin	Evaluation		
		Contents	PV	SD	PA	Contents	PV	SD	PA
Region-General	Population	-Increase of population caused by emigrated and born population	●	●	●	-Weak population growth	○	○	●
	Regional Economy	-Regional economic activity continued because of booming of automotive production	●	●	○	-Failure metropolitan population distribution policies and regional economic activity fails	○	○	●
	Housing Supply	-Acquisition of new commercial and customer with continuation residential development in suburban	●	●	○	-Depression of residential development in Suburban	○	○	●
	Automobile-related	-Focused Car related things as important planning factor because of increase car use and preferences	●	●	●	-Need independent planning concept because of increasing of public transport use and stopping of development in suburban	●	●	○
Region-Characteristics	Government Policy	-Supply Stores for new residential area -Center construction as city center for community -Infrastructure development according to upsurge of auto demand -Create opportunities of economic activity in suburban -Create regional recreation facilities	●	●	●	-Supply Store to East German area -Connect disconnected urban functions between East and West -Policies for population distribution and development in Suburban -Modernization and activation of the common development zone -Solve regional unemployment and poverty -Construct recreational facilities -Protect nature environment and existing commercial zone	●	●	●
	Development Company	-Protect property -Investment value(Profitability guaranteed) -Expectations for rising real estate values -Create sales channels for own productions -Tax benefits & relatively low legal constraints in real estate market -Formation commercial zone in satellite city	●	●	●	-Marketability & investment value -Easy find site for the construction of facilities -Legal benefits for construction of facilities -Traffic can be connected direct to Berlin city center through Public transport(bus, urban rail) -Create commercial zone, targeted at residents of the metropolitan city & suburban	●	●	●
	Regional Situation	-Supply life grocery in new residential area -Create job in local area	●	●	○	-Supply commercial facilities to free economic social system -Easing East-West difference through maintenance of urban infrastructure -Regional economic activity through center operating -Local employment opportunities and Relieve unemployment -Regional economic activity through local incomes rise	○	●	●
	Residents	-Buy life grocery -Use social service facilities -Preference low priced goods -'One Stop Shopping'	●	●	○	-Buy life grocery -Use social service facilities -Solution for employment issues -Regional economic activity	○	○	●

: 평가항목은 계획적합성(PV), 지역사회기여도(SD), 문제발생(PA)의 3항목으로 구분하였고 강(●), 중(●), 약(○)의 3등급으로 개발 평가하였음.

: Evaluation items are classified according as: compatibility of plan, contributions for regional society, occurrence of problems. And they are also evaluated according to strong, middle, weak.

3) 지역민/ 이용자

본 연구과정에서 북미식 유형이 유럽사회에서 호응을 얻을 수 있었던 점을 파악할 수 있었다. ①중저가위주 상품판매와 ②'One-Stop-Shopping' 운영전략이 그것인데, 중저가상품을 주로 취급하는 센터의 방문자의 경우, 우선 고려사항은 항상 "상품가격"(가격경쟁력)의 범주를 벗어나지 않는다. 이런 중저가위주의 영업전략은 이후, 북미에서 대형 슈퍼마켓, 유럽에서의 셀프형 백화점으로 이어진다.

북미, 유럽 지역민의 특성차이는 지역사회의 ①쇼핑습관, ②교통이용, ③센터이용시간에서 뚜렷하게 관찰된다.

표 5.는 개별분석과 비교분석의 중요 내용을 요약한 것으로 조사된 내용을 지역일반(지역 매장수, 개발규모)과 지역특성(공급, 계획전략, 개발내용)으로 구분 정리하여 이해를 돕고자 했다. 또한 3평가항목을 마련하여 조사된 사례지역의 통계자료와 지역보도자료(50년대, 90년대)를 근거로 개발 평가를 실시하였다.

30년-50년대 미국사회의 센터 선호경향을 이해하기 위해서는 'One Stop Shopping'의 또 다른 개념을 주시하여야 한다. 'One Stop-'은 당시, 'No Parking No Business'로 표현되는 극심한 주차면적 부족에 놓인 사회상황을 직접 반영한 전략으로 즉, "1회 방문으로 모든 필요사항을 해결함"을 의미한다.(Falk,1982) 이에 반해 1998년 Falk의 보고에 따르면 유럽식 센터는 외곽지역보다 주차시설이 상대적으로 열악한 도심지역을 선호하는 것으로 조사되고 이는 도심을 개인생활환경의 중심으로 하는 유럽사회의 전통관습에서 그 이유를 찾을 수 있다.

고객방문시간과 집중시간에 대한 상이한 지역민 특성도 또한, 센터계획에 영향을 준다. 디트로이트 주민 대부분은 출퇴근시간을 비롯하여 동시간대에

집단적으로 이동과 활동을 하는 중산 소비자층이다. 미국회사들은 이런 소비자층의 특성을 겨냥하여 산업시리즈제품 위주의 대량판매시스템을 개발하였고 베를린지역의 경우, '연방상가영업시간법'(Ladenschlussgesetz) 시행에 따라 저녁 10시 이후의 영업이 금지되어 평일 오후시간과 금, 토요일 오후시간대에 고객이 집중하게 되었다.(Falk, 1998)

5. 분석종합 및 시사점

1) 지역 매장공급

신 주거단지개발과 함께 진행된 센터개발은 새로운 고객층을 통한 새로운 상권을 형성할 수 있다. 센터개발을 종합도시계획안에 포함하여 사회기반시설로서 센터기능을 유도하여야 한다. 단독 센터개발의 경우(예, 낙후된 도심지역재개발), 기존 상권의 재정리 또는 분할이 발생하기에(ULI, 1984) 이에 대한 명확한 분석과 신중한 정부조치가 뒤따라야 한다.

2) 지역사회 서비스시설 지원

지역사회 서비스시설(이하 '서비스시설')은 수익을 목표로 하기보다는 시설공급 차원으로 이해되어야 한다. 개발 운영회사는 투자대비로 산출한 낮은 수익성의 이유로 서비스시설 유치에 대해 부정적이다. 하지만, 이런 시설은 센터의 공적 기능 강화를 통해 센터홍보와 가치상승, 고객유치 기능을 수행하기에 센터의 '간접수익'으로 산정되어야 타당하다. 서비스시설은 기본시설(필수 도심시설)과 특별시설(선택에 의해 유치될 수 있는 도심시설)로 구분할 수 있는데, 특별시설은 상대적으로 계획결정이 자유로워 센터의 특화와 마케팅전략으로 운영이 가능하고 지역특성화와 직접 회사수익에 기여하는 센터앵커(Anchor)로서도 주목받고 있다.

3) 지역조사

계획초기에 실시되는 지역현황과 개발가능성에 대한 조사는 센터주체의 요구실현을 위해 반드시 수행해야 할 단계로서 개발 전반에 관한 방향설정을 지원한다.

4) 정부와 개발회사의 협력관계

지역시설로서의 센터(-기능)는 무엇보다 정부가 센터를 공공시설로 인식하는 데에서 시작한다. 정부는 고려되어야 할 지역 중요사항을 정책으로 정하고 회사참여를 유도하여 개발을 주도할 수 있다. 자칫, 공적 성향의 지나친 강조로 인해 모호해지는 회사사업성에 대해서는 정부가 체제적 안전장치와 지원을 보장할 수 있다.

주 시스템에서 벗어나 “-이렇게 하라”라는 개발유도, 지원시스템으로 전환되어야 지역사회를 위한 센터기능을 실현할 수 있을 것이다. 이와 함께, 개발지역을 ‘특별지구’로 지정하는 등, 상업특화와 지역경쟁력강화를 함께 추진하는 것도 의미있는 시책이 될 수 있다.

③지역조사의 중요성: 국내 소규모 개발회사들의 시급한 문제는 부동산투기와 신속한 투자자금 회수를 우선하는 사업방식으로 인해 ‘지역조사를 위한 비용, 시간을 절약’ 하고자 하는 사항이다. 개발 전반은 지역현황과 밀접한 관련 하에서 진행되어야 하며 성공적인 목표설정은 전문인력과 신뢰있는 자료가 뒷받침되어야 가능하다. 정부주도 형태 하에서는 전문연구소에 의해 공정하고 체계적인 지역조사 시행과 도시개발안에 입각한 지역 개발의 부분으로서의 센터개발을 추진할 수 있는 장점이 있다.

IV. 결론

연구결과를 토대로 국내 센터개발에 대해 재고해 보았다.

①정부의 태도개선: 현재 개발시스템은 각기 다른 지역상황의 구체적 내용을 반영하지 못하고 지역이 실제 지역이 필요로 하는 센터기능을 구현하기에 적절하지 않다. 대안으로서의 제시한 정부주도 개발이 시행되기에는 개발주체인 정부의 태도 개선이 우선 요구된다. 현재 정부의 개발수행능력은 그리 긍정적으로 평가하기가 어렵다.(예, ‘가든 파이버’, 2009년, 용산개발사업, 2013년 부도처리, 참고) 정부는 지역개발에 대한 소명을 인식하고 책임지는 자세로 센터개발에 임해야 할 것이며 업무수행에 요구되는 전문 역량을 갖추어야 한다.

②센터개발을 포함한 도시계획안 마련: 정부주도 개발에서는 먼저, 센터를 공공시설로 검토하여 지역 도시계획안에 포함하여야 한다. 센터개발에 관한 주요 사항들은 정책(개발방향)과 계획안(개발내용)으로 정하여 현재의 “-하지 마라”는 규제위

지역조사, 혁신적 도시계획전략, 실행단계에서의 개발리더의 공적 사명감 등이 실질적인 개발성공의 열쇠이며 이런 개발을 실행하기에 정부주도 형태가 비교적 유리한 대안이라 할 수 있다.

주1. Visit interview, 24. 09. 1998. 09. on II C 11 for Urban Plan, Senatverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr, Berlin

인용문헌

References

1. American Community Survey, 2013, 「U.S. Census Bureau 2007-2011」, <http://factfinder2.census.gov>.
2. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2012, 「Statistisches Jahrbuch 2012」, Berlin, <http://www.statistik-berlin-brandenburg.de>. 33-34/ 85-86/ 274-278/ 412.
3. Day, Christopher, Bauen für die Seele,

- Architektur im Einklang mit Menschen und Natur, Freiburg, 1996, 179-180.
4. Falk, Bernd, IFG, 2000, "Shopping-Center, Report 2000", Starnberg, <http://www.shoppingcenters.de>, 3.
 5. Gasser, Thomas P., 1960, *Das Shopping Center in Nordamerika & Einkaufszentren in Europa*, Bern: Paul Haupt, 40.
 6. Gruen, Victor and Smith, Larry, 1960, *Shopping Towns USA*, New York: Reinhold Publishing Corporation, 60-108.
 7. Klepper, Steven, 2001, "The Evolution of the U.S. Automobile Industry and Detroit as it Capital", Dept. of Social & Decision Sciences, Carnegie Mellon University, 1-5/ 43.
 8. Lange, Caroline, 2009, "Vertikal strukturierte Einkaufszentren in Innenstaedte", Dissertation, TU Berlin, 23-26.
 9. Peiser, Richard B. and Anne B. 2003, Frej. Professional Real Estate Development, "The ULI Guide to the Business", Washington, D.C.: ULI(Urban Land Institute), <http://www.uli.org>, 301.
 10. RKW, 1996, *Architecture for the Retail Trade*, Basel: Birkhaeuser, 144-155/ 170-178.

논 문 투 고	2013-05-27
1차 심사 완료	2013-07-28
수 정 일	2013-11-18
2차 심사 완료	2013-11-29
수 정 일	2014-02-28
3차 심사 완료	2014-03-18
계 재 확정 일	2014-03-18
최 종 본 접 수	2014-04-25