

상인들에 의한, 커뮤니티를 위한 영국의 타운센터 매니지먼트

Better Bankside 사례를 중심으로

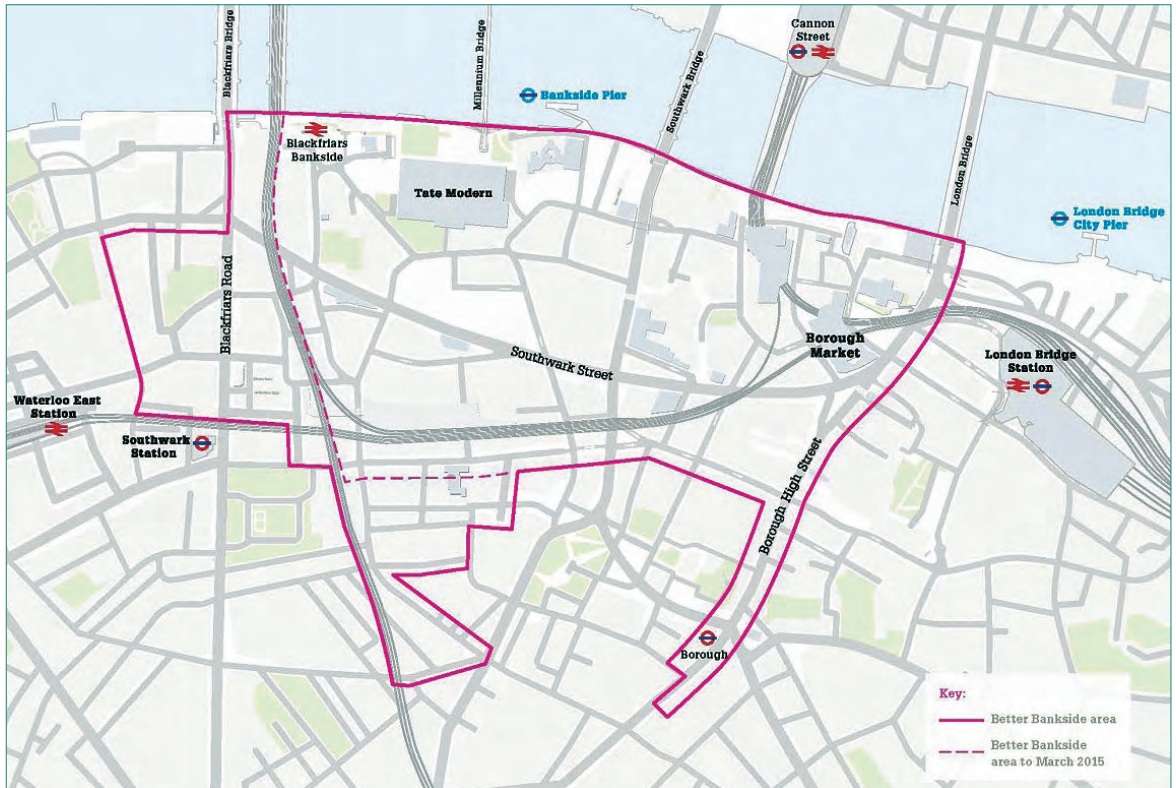
김상희
런던대학교 도시설계 박사과정

한국에서는 1990년대 이후 급격한 도심공동화를 겪으면서 이에 대응한 도심지 재생계획들이 다양하게 논의되고 발전되어 왔다. 세계적으로도 도심지는 경제적 역할뿐만 아니라 지역공동체의 사회적 관계를 위한 장소로서 중요한 역할을 하기 때문에 도심지 재생을 위해서 각 지역 특성을 이해하고, 공동체 의사를 반영하며, 그 실효성을 높이기 위한 계획이나 지도 및 실질적 해법에 대한 연구가 필요하였다. 그 수범으로 타운센터 매니지먼트(Town Centre Management: TCM)가 중요한 연구 대상이 되어 왔다.

TCM은 나라별로 도심지 재생이나 장소 이미지의 개선 등 다양한 목적을 위해 사용해 왔으며, 다양한 활동들로 발전되어 왔다. 그중 영국의 TCM은 한국과 유사하게 도심지 재생을 위해 발전되어 왔고, 자생적인 조직들을 토대로 정책을 발전시켜 왔다는 점에서 주목할 만하다. 특히 2008년 세계적 경제위기 이후 영국의 도심지 재생 정책은 TCM 조직들이 경제적으로 기여하는 부분에 더욱 주목하면서도 동시에 커뮤니티를 위해 일하는 조직으로 발전시키려는 정책 목적을 분명히 하고 있다는 점에서 성공적인 도심지 재생에 시사하는 바가 크다.

런던 중심부에 위치한 Better Bankside는 최근의 TCM 정책과 여기에서 가장 주목하고 있는 업무개선지구제도(Business Improvement District: BID)의 특성을 보여주는 대표적 사례이다. 기존 TCM 조직들이 주축이 되어 2005년 시범사업으로 시작하였으며, 투표를 거쳐 성공적으로 연장되어 세 번째 사업을 시작하였기 때문에 성공적인 TCM의 특성을 보기에 적합한 예라고 할 수 있다.

이 글에서는 Better Bankside의 조직 구성 및 자원 조달 방식의 특성, 서비스 활동과의 관계 등을 통해 사회·경제적 장소로서의 성공적 도심지 재생과 TCM의 역할에 시사하는 바를 살펴보고자 한다.



2010년 두 번째 사업을 위해 제안된 BID 지역 확대안

•점선 부분은 첫 번째 사업의 지역 경계이며, 두 번째 사업 이후 현재까지 경계를 유지하고 있다.

자료: Betterbankside.co.uk, 2016.

영국의 TCM과 TCM 정책

1990년대 영국에서는 도심 인구 분산과 도시 외곽 상가시설의 증가에 따라 쇼핑 패턴이 변화하면서 기존 도심지의 경쟁력은 계속 약화되었다. 타운센터에 위치한 사업자들이 이러한 위기의식에 적극적으로 공감하면서 지역별로 자발적인 TCM 조직들이 만들어졌다. 1990년대 말에 이르러서는 지역주의와 재생이 정책적으로도 강조되면서 TCM 조직들이 지역마다 급속히 번성하여 1987년 런던 일포드(Ilford)를 시작으로 1996년 182개, 2000년에 500여 개, 2015년 영국 전체 600개에 이르는 TCM이 활동하는 것으로 추정되고 있다.

TCM 도입 이후 기본적인 청결·안전·주

차서비스 등이 크게 개선되었으며, TCM 조직들은 현재 지역에 따라 규모·조직구성·재원조달방식·활동내용 등에서 ‘Town teams’, ‘Town Centre partnership’, ‘BID’, ‘business and trader forum’ 등 서로 다른 유형으로 발전해 오고 있다. 특히 BID의 경우 기존에 활동하던 TCM 조직들을 기반으로 2005년 5개의 런던 내 BID 시범사업이 시작되었다. BID는 자금모금 활동이 법적 구속력을 가지기 때문에 TCM보다는 안정된 자금 확보가 가능하였으며, 지방자치단체를 중심으로 시작한 TCM과 비교하여 상대적으로 마케팅 및 홍보 등 경제적 활동에 대한 지식과 경험을 갖추었다고 평가된다. 2014년 통계에 따르면 영국 전체에 140여 개가 운영 중이

며, 런던(34개)에 가장 많은 BID가 분포되어 있다. 영국의 TCM 정책은 기존에 활동하고 있는 TCM 조직들을 평가하고, 이 작업을 통해 제도와 지침들을 발전·정비시켜 왔다. 특히 2008년 세계적으로 발생한 경제위기를 기점으로 TCM의 역할은 제도적으로 더욱 확대·강화되었다. 이후 일련의 보고서들을 살펴보면 지역공동체에 대한 도심지의 사회적·경제적 역할을 이해하고 그 중요성을 강조하는 데 주력하며, 2013년 정부에서는 도심 재활성화를 위한 정책인 'a wide ranging package of support for high streets'를 발표하면서, 특히 경제 활성화 측면에서 매우 적극적인 매니지먼트를 보여 온 BID에 주목하게 된다.

타운센터 매니지먼트는 전통적으로 지방정부 등 공공 부문이 관리를 담당하는 공공 서비스이지만 이 정책에서는 사업자에게 의존하는 TCM, 특히 BID의 확대를 추진하면서 '사업자 주도의(business-led)', 그러나 '지역 커뮤니티를 위한(community-oriented)' 조직으로 육성하고자 하는 목표를 뚜렷하게 명시한다. 따라서 타운센터의 경제적·사회적 목표를 어떻게 전략적으로 배치할 것인지, 이를 위해 사업자와 지방자치단체의 파트너십을 어떻게 효율적으로 수행해 나갈 것인지가 더욱 중요해졌다.

런던 중심부의 Better Bankside 지역 특성 및 단계

Better Bankside가 위치한 뱅크사이드(Bankside) 지역은 행정구역상 런던의 서더크(Southwark) 구에 위치한다. 템스 강변의 남쪽에 면하며, 1990년대 말 템스 강변 재개발로 테이트 모던 미술관을 비롯하여 밀레니엄 브리지와 글로브 시어터 등이 위치한 관광지가 되었고, 2000년대 초반에 개발된 런던 시청사를 포함한 기존 업무지구에 2010년 이후 주거·호텔 등의 개발로 고층 건물군이 들어서게 되었다. 영국에서 세 번째이자 런던에서 두 번째로 오래된 BID로 2014년

부터 세 번째 사업이 진행 중이며, 지역 내 620개 이상의 사업체들이 참여하고 있다.

활동 및 서비스

Better Bankside는 청결·관리·안전 등 기본적인 공공 서비스 사업 이외에 경제적 부분에서 마케팅과 홍보 등의 사업을 진행할 뿐만 아니라 지역 거주자 전체를 위한 장소로서 공공공간 개선사업(Urban Forest)과 지역 커뮤니티 연계사업(Corporate Social Responsibility: CSR) 등으로 서비스 영역을 확장시키는 특징을 보인다.

Better Bankside의 활동 및 서비스 내용

활동 목표	세부 프로젝트 내용
청결 및 관리	거리 청소 팀 배치, 재활용 수거
안전 및 보안	치안 감시, 안전요원 배치 및 순찰
지역홍보 및 마케팅	- 웹사이트(Visitbankside.com) 운영 - 온라인 뉴스레터(What's On Newsletter) 발행 - 소셜미디어 활동 - 이벤트 개최(Merge Festival-award , Bastille Festival) - 방문객을 위한 정보(가이드북, 자전거 홍보, 앱 개발) 제공 - 사업체 홍보를 위한 디지털 버즈카드(buzz card) 발행, 방문객 리서치 - 미디어 홍보
사업자 지원	- 비즈니스 포럼 - 장소 대여 - 고용자 훈련 - 커뮤니티들을 위한 자전거 대여·수리·보관소 소개 - 유지·관리 수업
공공 공간 개선사업	Bank Urban Forest 사업(2007년 시작)
지역 커뮤니티 연계	CSR(Corporate Social Responsibility) 사업 - 사업자나 커뮤니티 용도로 장소 대여 (Bankside Community Space) - 지역 자선단체 연계 - 지역 청소년을 위한 아카데미 운영 - 지역 구인·구직 소개(Employ SE1)

자료: Betterbankside.co.uk, 2016, 재구성



자전거 홍보



녹지사업

자료: Betterbankside.co.uk, 2016.

또한 해당 지역 내 역사적 재래시장인 보로 마켓(Borough Market)의 경제적·사회적 활성화를 돕고 있다. BID의 회원이 아니지만 보로 마켓이 지역 사업 자들에 유리하고 지역공동체 주민들에게 공공공간으로 역할하고 있다는 점을 인지하여, 시장 사용자들의 편의를 위한 주변 공간 관리를 제공·지원하고, 지역 사업자·주민·시장 사이의 의견과 마찰을 조율해 오고 있다.

조직 구성

미술관 대표, 지방자치단체, 상가소유주, 사업자, 컨설턴트 등 8명으로 구성된 BID 위원회는 BID 회원으로 구성된 3개의 분과위원회가 있다. 운영팀은 각 활동

과 서비스 분야에 따라 8개로 구성되며, 이들은 정기적으로 만나 프로그램의 세부 사항을 조율한다.

재원 조달 방식

사업체의 규모에 따라 부담금의 대상을 정하며, 부담금은 전체 수익의 약 90%에 해당한다. 10%에 해당하는 추가 수익은 소규모 사업체나 BID 지역 외부의 사업, 부동산과 토지 소유주로부터 기부금을 받거나 런던 시·지방자치단체·EU 등으로부터 지원받는 공공 자금이다. 지출을 살펴보면 기본적 공공 서비스인 청결(17%)과 안전(19%), 공공 공간 개선 및 커뮤니티 연계

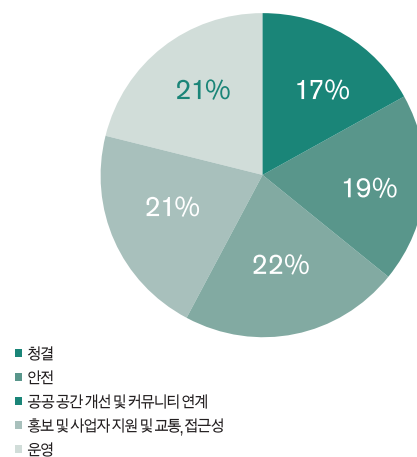
2014년 수익 내역

(단위: 파운드)

재원	금액(비율)
Bid 부담금	1,420,822 (90%)
추가수익 (기부금이나 공공 자금 등)	151,308 (10%)
합계	1,572,130

자료: Betterbankside.co.uk, 2015, 재구성

2014년 지출구성비



(22%), 홍보 및 사업자 지원과 교통·접근성(21%), 운영 비용(21%) 등으로 쓰였다.

시사점: 성공적인 도심지 재생과 TCM의 역할

도심지는 지역공동체에 경제적·사회적으로 중요한 장소이다. 무엇보다도 최근 영국의 도심지 활성화 정책은 도심지의 사회적·경제적 중요성과 역할을 이해하고 사업자의 요구와 지역공동체를 위한 정책 사이에서 협의와 중재의 역할을 요구하고 있다. 전통적으로 영국의 타운센터에서는 지방자치단체가 청소나 안전 등 기본적인 공공 서비스에 치중해 온 반면 사업자 주도로 시작된 TCM 조직, 특히 BID는 경제적 측면에서 적극적으로 매니지먼트를 수행하고 있다. 이는 경제가 침체한 경제상황의 영향과 맞물려 더욱 주목받아왔다.

그러나 BID는 사업자 주도의, 사업자를 위한 조직이기 때문에 이들의 적극적인 매니지먼트가 과연 사업자뿐만 아니라 지역공동체 구성원을 위해 기여할 수 있는지에 대한 우려가 존재한다. 따라서 지역의 특색을 잘 이해하는 자생적인 조직임에도 불구하고 지역공동체를 위한 정책에 부응할 수 있도록 이를 끌어가는 공공 부문의 역할이 중요하다.

Better Bankside에서 보이는 성공적인 TCM의 특징은 정책에 대해 비교적 잘 이해하고 있다는 점이며, 이는 영국의 지방자치단체가 TCM의 형성에 주도적인 역할을 해왔고 BID는 이를 승계하는 경향이 많다는 사실과 관련이 있는 것으로 보인다. 지방자치단체가 사업계획서 작성이나 운영위원회 등에 적극적으로 참여하며, 정기적으로 BID의 진행 상황에 대해 논의한다.

BID는 재원조달 방식에서 전체 수익의 85~90%를 사업자의 부담금에 의존하는 조직인데, 부담금은 안정된 수익인 반면 사업자의 수에 따라 거

의 변화가 없기 때문에 서비스 활동을 확대하는 데에는 어려움이 있다. 따라서 시장 운영 등의 상업적 수입, 지방자치단체와 정부 부처 등 공공 부문에서의 후원 등으로 추가수익을 확대하는 것이 중요하다.

무엇보다 활동 내용에서 드러난 가장 큰 특징은 BID 조직의 정책 이해, 그리고 공공 부문이 기여하는 조직 구성과 재원 확보 정도에 따라 경제 부문을 비롯한 다양한 활동을 확대하며 진화하고 있다는 점이다. 사업자들의 부담금에 크게 의존하는 수익구조에도 불구하고, 청소나 쓰레기 수거 등 매우 기본적인 한 정된 공공 서비스를 수행하던 초기 단계에서 벗어나 재원 확보 여부에 따라 공공공간 개선사업, 커뮤니티 공간 확보, 중세시장의 재생사업 등 공공사업으로 영역을 넓혀가고 있다.

이러한 경향은 TCM이 장기적인 사업계획을 세우는 일이 중요하다는 것을 의미한다. 또한 기본적인 공공 서비스, 특히 안전을 위한 활동과 조직 운영이 지출의 상당 부분을 차지한다는 점을 고려할 때, 다양한 활동을 위해서는 활동의 효율성을 높이는 점이 중요하다라는 사실은 최근 많은 보고서들에도 강조되고 있다. 이러한 효율성의 문제는 타운센터 매니지먼트를 위한 새로운 연구 과제이기도 하다.

참고문헌

- Better bankside 홈페이지(Betterbankside.co.uk)
- ATCM (Association of Town Centre Management)(2014), London's Business Improvement Districts: A report prepared for the GLA by Shared Intelligence and the Association of Town & City Management, ATCM (Association of Town Centre Management).
- ATCM (Association of Town Centre Management) (2015), Business Improvement Districts Guidance And Best Practice, DCLG (Department for Communities and Local Government).
- British BIDs(2014), Nationwide BID (Business Improvement District) Survey 2014, British BIDs.
- Better Bankside(2014), Renewing and Extending Better Bankside: A Proposal for 2015-2020, Better Bankside.