

# 사례분석을 통한 협력적 도시거버넌스에 관한 연구

- 한국과 미국의 복합상업단지 개발 사례 비교

## Case Analysis of Urban Collaborative Governance Systems

- Mixed-use Commercial Development Cases of Korea and the US\*

한상연\*\* · 고대유\*\*\* · 김순영\*\*\*\* · 이호규\*\*\*\*\*

Han, Sang-Yun · Go, Dae Yoo · Kim, Sun Young · Lee, Ho Gyu

### Abstract

This research aims at providing policy implications for building effective urban collaborative governance system based on case analyses of two mixed use commercial developments: Times Square in Yungdeungpo-Gu, Seoul and Americana at Brand in Glendale, California. As an analyzing framework the collaborative governance model developed by Ansell and Gash (2007) is employed to examine leadership, institutional mechanism, and the process of dialogue, trust-building, and interest sharing. It is concluded that the role of local council has been so crucial as a major actor and mediator for the American case solving conflicts related to traffic congestion and expected sales decrease in nearby markets. On the other hand the local council of Yungdeungpo-Ku, Seoul has played a minimal role with many conflicts among stake holders still unresolved. It seems urgent to reinforce transparency in decision-making process in a Korean case by benchmarking the open, formal and multi-directional interactive mechanism of the American case in order to minimize conflicts and maximize mutual trust. Based on these case analyses the public-private partnership used for Americana at Brand project is evaluated to be more effective than the market oriented mechanism of Times Square project in encouraging better partnership among stake holders and producing more social benefits.

키 워 드 ▪ 협력적 거버넌스, 타임스퀘어, 아메리카나앳브랜드, 민관협력, 도시개발

Keywords ▪ Collaborative Governance, Times Square, Americana at Brand, Public Private Partnership, Urban Development

### I. 서론

지역개발 정책결정은 종종 다양한 이해관계자들

의 저항과 갈등을 초래하며 폭력적 집단행동으로 확대되기도 한다. 얼마 전 국가적 논란이 되었던

영남권 신공항과 국제과학비즈니스벨트의 입지 문

\* 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2011-327-B00819).

\*\* 경희대학교 행정학과 교수 (주저자: sangyun@khu.ac.kr)

\*\*\* 경희대학교 행정학과 박사과정

\*\*\*\* 경희대학교 행정문제연구소 연구원

\*\*\*\*\* 경희대학교 행정학과 박사과정

제는 지역 간 주민과 정치인 등의 이해관계가 첨예하게 대립하여 합의가 이루어지지 못한 사례이다. 특정 지역 발전에 큰 영향을 미치는 대규모 국가사업의 경우 이러한 대립을 원만히 해결할 수 있는 합리적 거버넌스 체계는 현실적으로 구축하기 어려울 뿐 아니라 이론적인 제시도 매우 어렵다. 거버넌스 체계의 부재는 합의 도출을 방해하고 최종적으로 사법부의 개입을 불러오게 된다. 수도이전 논란도 수명의 헌법재판관에 의해 종결되었고 4대강 사업 중지를 위한 특정 집단의 가처분 신청도 법원에 의해 기각된 바 있다.

반면, 개발의 범위와 영향권이 특정 지방자치단체에 한정된 도시개발사업의 경우는 참여적, 협력적 거버넌스의 활용이 가능하다. 특히 해당 개발사업이 입지에 관한 것이 아니고 주어진 토지를 최적의 용도로 개발하는 문제일 경우에는 다양한 이익집단과 전문가가 참여하여 사업의 공공성과 기업성을 동시에 추구하는 것이 국가사업에 비해 비교적 수월하다. 지역 주민 다수가 원하는 방향으로 사업을 이끌어 나가는 것이 가능할 수 있는 것이다. 물론 이를 위한 전제조건은 효과적인 거버넌스 체계를 구축하는 것으로, Ansell과 Gash(2007)의 지적대로 중재를 위한 지도자의 리더십, 명확하고 투명한 제도적 장치와 이를 기반으로 한 대화, 신뢰 구축, 이해 공유 등의 협력과정을 지원하는 도시거버넌스가 뒷받침되어야 한다.

따라서 본 연구는 협력적 도시거버넌스의 구축이 사업 성공에 큰 영향을 미칠 수 있는 고밀도 복합용도 상업단지 개발(high-density mixed use commercial development)에 초점을 맞추어 우리의 제도와 문화에 맞는 협력적 도시거버넌스의 방향성을 제시하고자 한다. 미국과 우리나라의 도시개발사업을 분석하여 각 사업과 관련된 도시거버넌스 체계를 파악하고 각 거버넌스체계의 장단점을 분석하여 향후 우리나라 도시개발사업에 있어 지향해야

할 협력적 요소를 제시하는 것이다. 특히 대통령, 지방자치단체장의 지시나 국회의 특별법에 의해 움직이는 도시 거버넌스체계가 아닌 상호 소통하고 협력하며 다양한 참여자에 의해 움직이는 지속가능한 거버넌스에 초점을 둔 연구이다.

본 연구의 주된 의의는 분석대상에 있다. 한국과 미국의 비교, 민관협력과 사기업 개발사례의 비교연구로, 비슷한 시기에 개발된 '복합상업단지'라는 2개의 동종 사업을 비교 연구함으로써 얻는 시사점이 있다. 한국의 타임스퀘어는 (주)경방이, 미국 Americana at Brand는 지방공기업과 민간개발업자가 합작하여 진행한 사업으로 시행사의 성격, 지역의 문화(예를 들면 시민참여의식)와 국가적 행정제도(예를 들면 정부간 관계)의 차이가 거버넌스 형태와 운영에 어떤 차이를 가져오는지 조사하는 것이 본 연구의 주요 목적이다.

## II. 선행연구 및 이론적 논의

### 1. 선행연구 검토 및 한계

한국의 협력적 거버넌스 사례를 다룬 선행연구를 검토한 결과, 이들 선행연구의 특징은 다음과 같다. 우선, 대부분의 연구가 협력적 거버넌스를 갈등 연구에 접근하는 하나의 도구로 사용하였다는 점이다. 협력적 거버넌스가 적용될 수 있는 사례는 매우 다양함에도 불구하고 다수 연구가 갈등이 불거졌던 사례에 제한되어 있다. 공공서비스 전달 차원의 협력적 거버넌스 연구는 비교적 최근 시작되고 있어(박형준, 장현주, 2009; 조만형·김이수, 2009), 그 사례연구를 일반화 그리고 더 나아가 이론적 모델로 형성하는 데는 양적으로나 질적으로 한계가 있다.

다음으로, 협력적 거버넌스 관점에서 도시개발사업 관련 선행연구가 부족하다는 것이다. 정부주도의

공공 개발사업이 주를 이루던 과거와 달리 현대의 도시개발사업은 민간 혹은 민관 협력 사업이 증가하고 있는 추세이며, 개발 과정에서도 다양한 이해관계자의 참여가 보편화되어 있다. 즉, 사업 과정에서 다양한 이해관계자들의 협력 및 가치 공유가 사업의 성패에 중요한 요인이 되고 있음에도 불구하고 이러한 참여자들이 개발 사업에서 어떠한 관계를 형성하고 그 관계가 작동하는 원리가 무엇인지에 대한 연구가 부족하다. 특히 복합상업단지 개발에 있어 민관 협력은 단순한 법·제도적 개선의 대상이 아니며, 다양한 주체들에 대한 연대와 참여를 탐색하는 협력적 거버넌스의 한 유형으로 연구되어야 함에도 불구하고 관련 연구는 미진한 실정이다.

## 2. 협력적 거버넌스에 대한 이론적 논의

### 1) 협력적 거버넌스의 의의

협력적 거버넌스(collaborative governance)는 사회문제 해결을 위한 협력기제 중 하나이다. Ansell and Gash(2007)에 의하면 협력적 거버넌스는 '정부 간 협력(inter-organizational collaboration)', '참여적 관리(participatory management)', 협력적 관리(collaborative management)', '상호작용적 거버넌스(interactive governance)', '참여적 거버넌스(participatory governance)', '협력적 파트너십(collaborative partnership)' 등의 개념들과 혼용되어 사용되고 있다.

특히 Ansell & Gash는 협력적 거버넌스를 '공공 정책을 집행하거나 공공프로그램이나 공공자산을 관리하는 목적을 지닌 집단적 의사결정과정에서 비정부적 이해관계자들을 직접적으로 개입시키는 통치장치(governing arrangement)'로 정의하고 있으며, 이 통제장치는 공식적이고 합의지향적이며 심의적인 성격을 지닌다고 하였다. 즉, 협력적 거버넌스는

모든 이해관계자들이 참여하는 집단적 의사결정 내지는 집단적 행동의 메커니즘이며, 이해당사자들의 담론과 심의를 통해서 집합적 의사결정에 참여하는 것을 의미한다(배귀희, 2006). 또한 이해당사자 간에 자발적이며 수평적인 상호 협력이라는 특징을 가진다(서순탁 외, 2005).

협력적 거버넌스의 개념은 학자들마다 다양하게 정의되어 왔지만, 대다수의 학자들은 공통적으로 협력적 거버넌스에 관해 계층제적 지시명령관계가 아닌 상호협력이나 네트워크를 중시하는 수평적 관리기제의 개념으로 접근하고 있다. 이러한 개념정의를 토대로 본 연구에서는 협력적 거버넌스의 개념을 '2개 이상의 행위주체가 네트워크를 통해 수평적 관계를 형성하고, 네트워크를 기반으로 협력하고 집단적 의사결정과정에 개입하여 이에 기반한 합의에 도달함으로써 공동목표를 달성하는 협력기제'로 정의한다.

협력적 거버넌스는 다음과 같은 의미를 지닌다. 첫째, 협력적 거버넌스는 자치단체 단위의 개별 서비스 공급시설의 중복투자를 방지하여 공공행정의 효율성을 제고할 수 있다. 둘째, 지역갈등사업의 광역화를 통해 공동참여에 따른 시너지를 창출한다. 셋째, 협력적 거버넌스는 공공서비스를 공동생산함으로써 사업추진역량을 증대시킬 수 있다(한국행정연구원, 2007).

### 2) 협력적 거버넌스 사례 연구의 분석틀

협력적 거버넌스의 관점에서 상업단지 조성사업을 연구하기 위해서는 기본적인 분석틀을 구축하여야 한다. Ansell 과 Gash(2007)는 다양한 정책분야의 거버넌스를 연구한 137편의 논문에서 제시된 사례를 분석하고, 이들 연구에서 공통적으로 중요시하는 변수를 도출하여 '협력적 거버넌스 모형(Model of Collaborative Governance)'을 제시한 바 있다.

Ansell 과 Gash의 모델은 협력적 거버넌스 구축을 초기조건-협력과정-결과로 간주하는 모델이며, 분석 사례의 시기 및 단계를 세부적으로 분석하는 것이 가능하기 때문에 협력적 거버넌스의 단계를 보다 역동적으로 살펴볼 수 있다는 장점이 있다(김이수, 2011; 조만형·김이수, 2009).

이들 연구에서 도출된 분석틀에서 제시하고 있는 분석대상은 크게 다음 네 가지로 구성되어 있다. 첫째, 사업 시작단계의 제반 상황(starting condition)이다. 이미 사업 시작단계에 주어진 상황이 무엇인지 분석하는 것이다. 이것은 거버넌스 체계 내의 참여를 장려하는 인센티브나 이를 방해하는 제약 요소가 무엇인지를 파악하고자 참여자간의 권력-지식-자원의 불균형 상황과 참여자간 존재하는 협력 또는 적대적 관계에 관한 과거 역사를 분석하는 것이다. 둘째, 제도적 도구(institutional design)이다. 거버넌스 체계의 제도적 기반인 참여적 정책결정의 기초가 되는 법과 제도가 무엇인지 조사한다. 사업에 필요한 절차와 규정이 존재하는지, 제도가 일관성과 투명성을 지니고 있는지를 주로 분석한다. 셋째, 중재와 조정을 위한 리더십(facilitative leadership)이다. 다양한 이해 당사자의 참여를 이끌어내고 합의를 도출해가는 과정에서 리더의 중재와 조정 능력은 필수불가결하다. 자치단체장 및 사업 시행사의 책임자가 이런 리더십을 어디서, 어떻게 발휘하였는지를 조사한다. 넷째, 협력과정(collaborative process)이다. 위의 3가지 변수로 결정되는 상황 속에서 실제 어떻게 협력과정이 일어났는지를 5개 협력 단계가 반복되는 순환과정(cycle)을 통해 조사한다. 즉, 최종 산출물(사업설계안 또는 완성된 개발단지)이 만들어지기까지, ① 대면 접촉→② 신뢰 구축→③ 협력과정의 참여→④ 이해 공유→⑤ 중간 산출물 생성→① 대면 접촉 등의 반복되는 협력과정이 어떻게 이루어졌는지, 어떤 단계에서 어떤 문제가 어떻게 발생했는지를 조사한다.

본 연구는 협력적 거버넌스 구축모델을 Ansell 과 Gash의 모델 협력적 거버넌스 모델로 선정하고, 이를 현실에 맞게 수정하여 활용하였다. 복합사업단지 사례의 특수성을 고려하여 협력적 리더십의 범위<sup>1)</sup>, 협력과정<sup>2)</sup> 등을 수정하여 분석틀을 재구성하였다(그림 1 참고).

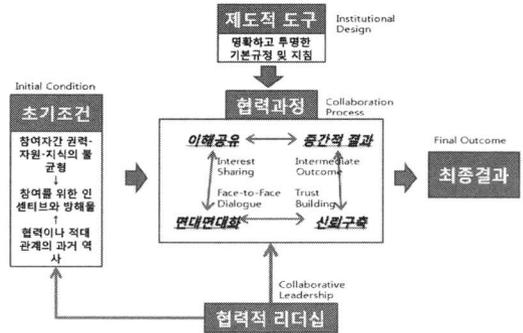


그림 1. 연구분석 틀(Ansell & Gash, 2007의 분석틀 재구성)

Fig. 1. Analytic Framework (Ansell & Gash, 2007 Revised)

본 연구는 다음과 같은 방법으로 진행되었다. 우선, 주요 참여자로 경방타임스퀘어 및 미국 글렌데일시 재개발공사 담당자를 면담하였다. 둘째, 문헌, 보도자료 및 법규정을 조사하였다. 분석 대상 사업과 관련된 의회 및 행정부, 관련 공기업의 공식 회의록을 입수 분석하였다. 미국 사례의 경우 글렌데일시의 웹사이트(www.ci.glendale.ca.us)에 해당 사업과 관련된 회의록만 1000여건이 올려져있다.<sup>3)</sup> 이 밖에 국토의 계획 및 이용에 관한 법, 건설산업기본법 등과 해당 법의 시행령 및 규칙, 자치단체의 조례를 포함한 자료와 언론매체에 보도된 자료를 모두 입수하여 분석하였다.

### III. 협력적 거버넌스 사례분석

### 1. 사례 개요

타임스퀘어는 2003년까지 경방이 운영한 방직공장부지에 2006년부터 3년간 총 공사비 6천억원을 투자해 (주)경방이 개발하였다. 면적은 37만 평방미터(111,925평) 규모에 호텔, 오피스 건물 2동, 백화점, 영화관, 이마트 등이 원래 계획대로 입점하여 2009년 9월 완공 후 2010년 9월까지 1년간의 누적 방문객이 7천만명에 매출 1조와 1,000억원대의 임대수익을 기록하였다.<sup>4)</sup> (주)경방은 타임스퀘어의 성공을 발판으로 도심 복합상업시설 개발과 관련된 컨설팅사업에 나설 것을 발표하기도 하였다.<sup>5)</sup>

표 1. 복합상업단지 개발의 2개 사례 비교  
Table 1. Two Cases of Mixed-Use Commercial Development

사례 case	서울 영등포구 복합상업단지 Times Square	미국 캘리포니아 복합상업단지 Americana at Brand
주소 address (면적) area	서울시 영등포구 영등포동4가 Yungdeungpo-dong4ga, Yungdesngpo-ku, Seoul (112,000평, Py)	889 Americana Way, Glendale, 미국 캘리포니아 (18,972평, Py)
사업기간 project period	2006 ~ 2009	2006 ~ 2009
주요시설 major facilities	백화점, 서점, 영화관, 식당, 사무용 빌딩 department store, bookstore, theater, cafeteria, office buildings	백화점, 영화관, 식당, 아파트, 공원 department store, theater, cafeteria, office & residential buildings, park
사업 시행자 developer	주식회사 경방 Gyungbang	글렌데일(Glendale) 시 공기업 Redevelopment Agency와 투자회사 Caruso Affiliated
인터넷 주소	http://www.times-square.co.kr	http://americanaat-brand.com

자료: 각 사업 홈페이지 및 신문 보도자료 참고하여 작성

‘Americana at Brand’는 미국 LA 인근 글렌데일(Glendale)시에 개발된 복합상업단지이다. 2006년에 시작하여 2009년 완공한 이 재개발 사업은 총 사업비 1억 7천만불(약 2천억원), 대지 62,728평방미터(18,972평), 연면적 9만 평방미터 규모로 백화점, 소매점, 영화관, 아파트와 민간사업자가 시에 기부채납한 4천평 규모의 공원으로 구성된다.<sup>6)</sup> 사업자는 글렌데일시의 재개발 전문 공기업인 Redevelopment Agency와 민간 개발업자인 Caruso Affiliated이다. 개발 후 예상되는 세금수입을 담보로 한 조세담보대출(Tax Increment Financing)로 개발 비용을 충당하였다. 타임스퀘어 와 비슷한 시기에 개발된 유사한 성격의 도시개발사업이다(표 1의 2개 사례 비교참고).

### 2. 실증적 사례 분석

#### 1) 협력적 거버넌스 구축을 위한 초기조건 분석

##### (1) 자원의 불균형성(Resource Imbalances)

협력적 거버넌스 구축의 초기 조건으로 공공과 민간 부분간의 자원 불균형성을 들 수 있다. 우선 타임스퀘어 사례에서 경방의 경우 국내 산업구조 변화로 인해 지속적으로 수익성이 악화되고 있는 실정이었기 때문에 다른 산업으로 전환이 필요하게 되었다<sup>7)</sup>. 영등포구 역시 경기불황으로 인해 제조업 위주의 지역산업이 침체되고 있었기 때문에 지역 경제활성화를 위한 산업체제 개편이 필요했다<sup>8)</sup>. Americana at Brand 사례 역시 이와 유사하게 나타난다. 글렌데일 산하 재개발공사(Redevelopment Agency)는 1972년 글렌데일 지역의 재개발 사업을 위해 조직된 기관으로 재개발을 통해 지역의 부흥이 설립 목적이었다<sup>9)</sup>. 민간 개발자인 Caruso Affiliated는 사업을 통한 이윤 추구 및 기업의 위상 제고가 궁극적 목표라고 할 수 있다.

자원의 불균형성 측면에서 경방과 Caruso Affiliated의 경우 자본투입 역량은 어느 정도 충분했으나 상업단지 조성을 위한 토지용도 변경은 스스로 처리할 수 있는 문제가 아니었다. 반면 영등포구와 글렌데일 재개발공사는 토지용도를 변경할 수 있는 권한을 가지고 있으나 상업단지 조성을 위한 자본확보에 큰 어려움을 겪고 있었다. 이러한 자원의 불균형이 경방과 영등포구, 글렌데일 재개발공사와 Caruso Affiliated가 상생발전이라는 공동의 목표<sup>10)</sup>를 추구하는 계기가 되었다.

## (2) 협력 혹은 갈등에 관한 과거 경험

우선 타임스퀘어 사례를 살펴보면, 수십 년 동안 경성방직이 영등포구의 대표적 제조업체로 자리매김하고 있었으며, 사업체 운영과정에서 발생하는 각종 규제와 인·허가 등으로 경방은 영등포구(지역경제과, 건설관리과 등)와 빈번한 협력과 갈등의 경험을 쌓아왔다. Americana at Brand 사례에서는 민간사업자인 Caruso Affiliated가 글렌데일시가 소재한 캘리포니아주에서 2002년 The Grove라는 복합상업단지를 성공적으로 건설하여 개방형 복합상업단지 건설의 대표주자라는 입지를 갖추고 있었다<sup>11)</sup>. 이러한 명성은 Americana at Brand 사업자 선정에 대한 경쟁입찰에서 Caruso Affiliated가 선정되는데 중요한 미쳤을 것이라 판단된다<sup>12)</sup>.

## (3) 참여 유인기제(Incentive for Participation)

타임스퀘어 사례를 살펴보면, 영등포구는 상업단지 조성을 위해 1998년 영등포 부도심 기본계획을 발표하였고<sup>13)</sup> 서울시 도시개발과와 협의를 통해 2002년 지구단위계획을 결정함으로써 상업단지 조성을 위한 제도적 기반을 마련하였다.<sup>14)</sup> 이에 경방은 상업단지 조성과 관련한 사업계획서를 2003년 8월 영등포구에 제출하였다. Americana at Brand 사례를 살펴보면, 캘리포니아주 지역재개발법

(California Community Redevelopment Law)에 근거하여 1972년 글렌데일 시의회의 조례로 중심지역 재개발계획(Central Glendale Redevelopment Plan)을<sup>15)</sup> 발표 한 후 타운센터 상세계획(Town Center Specific Plan)등 법적 근거를 마련하여 낙후지역을 개발하기 위한 유인제도를 마련하였다. 이러한 제도는 Caruso Affiliated가 글렌데일 지역의 상업단지 개발에 참여하는 토대가 되었다.<sup>16)</sup>

두 사업 모두 상업단지 조성이라는 공통된 목표가 관련 제도를 기반으로 참여유인 기제로 발전하게 되었다. 영등포구와 글렌데일시의 강한 지역개발 의지가 경방과 Caruso Affiliated이라는 우수 기업체의 사업참여를 유도하는 결정적 요인으로 작용하게 된 것이다.

## 2) 협력적 거버넌스 구축의 협력과정 분석

### (1) 면대면 대화(Face-to-face Dialogue)

면대면 대화는 참여 주체간 진지한 대화를 통해 공동의 이익을 생성할 수 있는지를 확인하는 기회다(조만형·김이수; 2009). 면대면 대화는 보통 간담회, 공청회, 설명회 등의 형태로 이루어지나, 경방과 영등포구의 경우 여타 이해관계자들과 면대면 대화를 통한 신뢰확보, 이해관계조정 등에 대한 노력은 소홀 했던 것으로 판단된다. 경방이 주도하는 민자사업 체제로 사업이 진행된 것이 주된 이유로 생각된다. 사업초기단계에서 구의회 의원이 의회와의 협의 부족 문제에 대해 경방관계자와 영등포구에 공식 항의하기도 하였다<sup>17)</sup>.

반면, Americana at Brand 사례에서는 사업주체인 글렌데일 재개발공사 및 Caruso Affiliated와 시의회간의 면대면 대화가 다수 공청회를 통해 진행되었으며, 수시로 공식 회의를 통해 개발협약에 관한 내용을 논의하고 의견을 수렴하였다. 글렌데일시 의회 및 관련 행정위원회의 운영은 모두 공개적으

로 진행되어, 개발업자간의 계약, 사업영향 평가, 타운센터 상세계획, 주변 도로 및 주차시설 계획 등 사업의 주요 논의 내용을 모두 문서화하여 공개하였다<sup>18)</sup>. 지역주민과 사업주체간의 직접적인 면대면 대화는 두드러지게 발견되는 부분이 없지만, 사업주체와 의회 간 공청회 등을 통한 투명하고 개방적인 논의과정과 글렌데일 재개발공사의 공개적 이사회 운영은 면대면 대화에서 주목해야할 대목이다.

### (2) 이해공유(Shared Understanding)

이해의 공유는 문제에 대한 동의를 의미하는 것으로, 합의도출을 위해 선행되어야 하는 과정이다(조만형·김이수, 2009). 경방과 영등포구는 사업에 부정적 입장을 가진 인근상인들과 상생적 측면의 이해관계 공유가 부족했다<sup>19)</sup>. 또한 주변 집창촌 철거 문제의 중요성을 서울시 및 영등포경찰서와 공유하지 못하였다<sup>20)</sup>.

반면 Caruso Affiliated와 글렌데일 재개발공사 경우 사업추진 과정에서 의회와 공동으로 다수의 공청회를 개최하며 상호 큰 갈등 없이 원활하게 이해를 공유해 왔다고 판단된다<sup>21)</sup>. 특히 재개발공사는 교통혼잡문제 해결의 필요성을 인식하고, 문제의 중요성을 추진주체들 간에 충분히 공유하였으며, “Mitigation Measures”라는 프로젝트를 통해 의회 산하 ‘교통 및 주차위원회’ 주관 하에 구체적 대책을 세워왔다<sup>22)</sup>. 하지만 경제적 이해관계로 인해 발생한 행위자(인접한 대형 쇼핑몰 Galleria 및 주변의 소규모 상권)간 갈등에서는 뚜렷한 이해공유 과정이 드러나지 않는다.

### (3) 중간적 결과(Intermediate Outcomes)

중간적 결과는 사업진행과정에서 발생하는 것으로 사업의 최종 성공을 위해 필요한 중간 성과물이다. 타임스퀘어 사례의 중간적 결과는 서울시의 심의를 통과한 교통영향평가와 (주)경방과 (주)신세계 사이에 체결된 양해각서(MOU)를 들 수 있다. 본래

경방이 건축허가 신청 시 제출했었던 교통영향평가<sup>23)</sup> 이행계획<sup>24)</sup>에 대해 서울시가 2009년 8월 개점을 불과 2주 앞둔 상황에서 심사 보류 결정을 내렸다<sup>25)</sup>. 이에 경방은 개점을 8월 말로 연기하고 수정된 이행계획을 다시 제출하였으나 서울시가 EIR 다시 심사 보류를 결정하게 된다. 결국 경방은 주차장 면적 축소, 직원 차량 주 5일제 운행, 타임스퀘어 내부 진입로 확장 등을 담은 2차 개선안을 다시 제출한 뒤에야 가까스로 평가를 통과하였다<sup>26)</sup>. 사전에 미리 교통혼잡 문제에 대응할 충분한 시간이 있었음에도 개점이 임박한 상황에서야 공식절차가 진행되어 사업에 심각한 차질을 미칠 위험을 초래한 것이다. 다행히 경방은 뒤늦게 영등포구청과 경찰청을 포함한 3자 회의체를 구성하여 이 중간적 결과를 만들어냈다.

(주)경방과 (주)신세계 간의 최초 MOU 체결은 2006년 공정거래위원회 승인을 받아<sup>27)</sup> 2007년 7월에 이루어졌다. 그러나 경영방식에 대해 (주)신세계가 기존 위탁운영 체제에서 경방필백화점을 임대해 직접 운영하는 임차 계약을 진행하겠다는 변경안을 경방에 제시하면서 협의과정에서 갈등이 발생하였다<sup>28)</sup>. 이후 이를 해결하기 위한 양 측의 협의과정을 거친 후 양 사는 경방필백화점 인력 100%의 고용승계 및 20년간 장기 위탁 경영키로 하는 계약을 2007년 12월27일 체결하게 된다<sup>29)</sup>. 이를 중간적 결과로 해석하는 이유는 최초의 합의안 이후 일방에 의해 제시된 다른 제안에 대해 양 사의 면대면 대화 이후 다시 계약이 체결되었기 때문이다. 양 사의 의견이 참여하게 대립되는 과정에서 서로의 합의를 통해 문제를 해결해 나갈 수 있는 계기를 마련하게 된 것이다.

그러나 이 중간적 결과는 이해당사자들의 계획에 포함되어 있지 않았고, 갑자기 일방적으로 제기된 문제이며, 절차 역시 합리적으로 진행되었다고 볼 수 없다. 또한, 사전에 개점이 임박한 상황에서야

공식절차가 진행되었고 이를 해결하는데 어떤 프로세스를 거쳤는지 제대로 공개되지 않았다는 점에서 온전한 형태로서의 중간적 결과로 평가하기는 어려울 수 있다.

반면, Americana at Brand 사례에서의 중간적 결과는 다른 면모를 보여준다. 이 사례에서는 사업이 장기간에 걸쳐 진행됨으로써 계획되지 못했던 상황, 즉 변화하는 상황들에 대처하기 위해 이해당사자가 함께 문제를 해결하고자 노력하였던 점을 확인 할 수 있었다. 글렌데일시 의회에서 이 사업을 위해 9차에 걸쳐 개정한 조례와 관련 제도구비가 특히 중요한 중간 성과물로 평가된다. 사업진행 중에 새롭게 제기된 문제에 대해 의회와 재개발 공사가 빠르고 적절하게 대처하였다는 점이 주목된다.

교통혼잡 문제가 Americana at Brand 사례에서도 제기되었으나 타임스퀘어 사례와는 달리, 2004년 사업 승인 이후 해당 지역의 교통 혼잡에 대한 공개적 토론이 4년 이상 지속적, 체계적으로 진행되어왔다. 이 토론은 지역주민, 재개발 공사, 시의회 등의 모든 참여자들이 함께 참여하여 이루어졌다. 공개적 토론의 결과물로 재개발공사와 Caruso Affiliated가 교통문제 해결을 위한 'Americana at Brand Mitigation Measures'라는 프로젝트 추진에 합의하였고<sup>30)</sup>, 이 모든 과정을 사업완료 전에 마침으로써 제기되었던 교통혼잡 우려에 효과적으로 대응한 것이 중요한 중간산출물이라 할 수 있다.

#### (4) 신뢰구축(Trust Building)

타임스퀘어 사례에서는 소통을 통한 신뢰구축 노력이 크게 발견되지 않았다. (주)경방과 영등포구 간의 신뢰관계 형성에 대한 근거자료를 찾아보기 힘든 것도 있지만, 신뢰구축을 위한 협의체 구성의 기초가 될 만한 제도적 장치도 마련되어 있지 않았다. 사업초기 단계부터 사업완공까지 경방과 영등포구는 비교적 원활한 관계를 유지해왔다고 판단되나,

경방이 교통문제를 원활히 해결하지 못한 부분은 경방과 영등포구 간의 신뢰관계에 오점으로 평가된다. 그리고 당시 교통영향평가 참여자 선정과 평가의 합리성에 대한 근거자료를 찾을 수 없는 것도 문제가 될 수 있다.

신뢰관계는 (주)경방과 주변 상인 사이에도 형성되지 못하였다. 서울시 서점조합과 동작-영등포 슈퍼마켓협동조합이 2009년 7월과 9월 각각 교보문고와 이마트의 입점 철회를 위한 사업 조정을 중소기업청에 신청했고, 중소기업청이 이를 받아들인 일이 있었다. 이에 중기청은 영업시간이나 품목을 줄이는 등 영업을 일부 제한하는 내용이 포함<sup>31)</sup>된 강제 조정안을 마련하게 된다. 이는 이해당사자 간 상호 협의를 통한 합의 구축이 제대로 이루어지지 않아서 발생한 것이다. 결국 중기청이라는 제 3자 개입을 통해 권고안이 마련되었다는 점은 신뢰 구축이 제대로 이루어지지 않은 것을 반증한다.

반면, Americana at Brand 사례에서는 이해당사자 간의 신뢰구축이 비교적 원활하게 진행되었다고 평가할 수 있다. 그 이유는 첫째, 투명성 확보를 위한 협의체의 공개적 운영이다. 사업과 관련된 모든 공청회 내용은 동영상으로 저장되어 시청에서 구입이 가능하도록 하였고<sup>32)</sup> 2006년부터는 본 사업진행을 살펴볼 수 있는 모든 의회 회의 및 공청회를 지역 케이블방송으로 생중계하였다. 둘째, 공공기관 활동의 책임소재를 분명히 하기 위해 분석보고서 실명제를 도입하였다. 재개발공사이사회 등 관련 회의 회의록 뿐 아니라 회의에 참고자료로 제출된 보고서에도 보고서 작성에 참여한 관계자 모두가 서명토록 하여 책임소재를 명확히 한 점이 매우 주목할 만하다(그림 2 참고). 미국 사례의 경우 신뢰구축을 담보할 수 있는 제도적 장치가 마련되었기에 이해당사자 간의 신뢰구축도 가능한 것으로 생각된다.

미국 사례의 경우 재개발공사와 지역주민 및 주

변 상인들과의 신뢰관계도 잘 구축되었던 것으로 판단된다. 사업지 인근의 대형 쇼핑몰 Galleria를 소유한 기업이 대규모 복합상업단지 건설은 기존 상권에 경제적인 타격을 줄 것이라는 주장하며 사업 진행을 막기 위해 2004년 환경영향평가보고서에 대한 소송을 제기하였고 이 사업에 대한 주민투표를 추진한 적이 있다. 그러나 주민투표 결과 사업의 시행에 긍정적 인식을 가진 사람들이 더 많은 것으로 드러났고, 2005년 11월 18일 캘리포니아 법원이 Galleria 소유 기업에 패소 판결을 하여 사업이 본격적으로 진행되었다. 이는 시와 사업자, 지역 주민들과의 신뢰구축이 상당한 수준 확보되었음을 증명하는 사례로 평가할 수 있다.

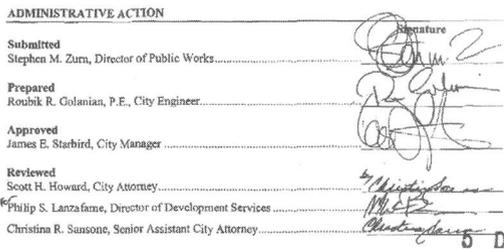


그림 2. 설명제 타당성분석보고서의 서명란  
Fig. 2. Signatures of Feasibility Analysis Report  
출처: City of Glendale 의회보고서(2007.2.6)

### 3) 협력적 거버넌스 구축과정의 협력적 리더십 분석

사업추진에 필요한 리더십을 살펴보면, 타임스퀘어 사업 과정에서는 영등포구청장<sup>33)</sup>과 (주)경방 대표의 리더십이 중요했다. 2004년 당시 영등포구청장의 지역개발 의지가 해당 지역의 개발 풍토를 조성하는 데에 촉진제 역할을 하였다고 볼 수 있다.<sup>34)</sup> 또한 방직산업의 수익성 악화로 인해 사업구조 변화를 도모하던 (주)경방 대표이사의 리더십도 중요한 역할을 하였다. (주)경방의 김담 대표는 국내 섬유산업이 위축되고 있는 상황에서 새로운 활

로를 모색하기 위하여 영등포에 위치한 공장 이전 부지에 복합상업단지를 건설하여 경방의 사업 영역을 유통 단지 개발 및 운영 분야로 확대하고자 했다<sup>35)</sup>. 이러한 사업구조 변화를 위한 (주)경방 대표의 의지는 타임스퀘어 사업에 있어서 영등포구와의 협력을 위한 발판이 되었다.

한편 Americana at Brand 사업에서는 개발 주체로 참여한 개발자(Caruso Affiliated<sup>36)</sup>)의 리더십이 부각되었다. 개발자의 리더십은 과거의 성공 경험을 바탕으로 발휘된 것으로, 이미 2002년 California에 The Grove라는 복합상업단지를 건설하여 성공적인 평가를 받음으로써 개방형 복합상업단지 건설의 대표주자로 자리매김 하였다<sup>37)</sup>. 특히 Caruso Affiliated의 CEO Rick J. Caruso는 언론과의 인터뷰<sup>38)</sup>를 통해 The Grove의 성공 경험을 강조함으로써 시정부 및 지역주민들로 하여금 Americana at Brand 사업에 대한 호의적 여론을 형성하는 데에 기여하였다.

Americana at Brand 사업에서 개발자와 함께 사업의 주요 주체였던 시 재개발공사(Redvelopment Agency)는 법적 근거에 기반한 리더십을 발휘하였다. 재개발공사는 캘리포니아법령<sup>39)</sup>에 따라 재개발을 위한 각종 권한 및 의무와 함께 토지수용권 까지 부여된 기관이다. 이를 바탕으로 재개발공사는 정부와는 별개로 독립된 주체로서 재개발 사업에 참여할 수 있었으며<sup>40)</sup>, 다른 사업주체(개발자)와 상호작용을 함에 있어서 일종의 제도적 리더십을 발휘하였다고 할 수 있다.

### 4) 법제도적 도구

#### (1) 도시계획제도적 도구

타임스퀘어 사업의 근간이 되는 도시계획제도는 지구단위계획<sup>41)</sup>과 특별계획구역<sup>42)</sup>이다. 서울시는 2002년 영등포지역 부도심에 대해 기존의 준공업지

역을 존치하되 세부개발계획 수립 시 일반 상업지역으로 변경이 가능하도록 하였고,<sup>43)</sup> 이는 과거 경성방직 부지를 일반상업지역으로 용도 변경하여 복합상업용지로 개발이 이루어지도록 하는 법적 근거가 되었다.

서울시의 지구단위계획구역 내에서 별도로 지정된 특별계획구역은 시군이 정한 계획에 따라야 하는 지구단위계획과는 다르다. 즉, 특별한 건축적 프로그램을 만들어 복합적 개발을 하는 것이 필요한 경우는 지구단위계획구역 안의 일정지역에 대해 우수한 설계안을 반영하여 사업주의 사업계획안을 바탕으로 개발사업이 이루어질 수 있다. 이 제도는 (주)경방이 경성방직 부지에 대해 잘 설계된 타임스퀘어 사업 계획안을 제출하도록 하는 발판이 되었다.

종합적으로, 서울시 및 영등포구의 지구단위계획 및 특별계획구역 지정은 사업 초기 경방이 타임스퀘어 사업을 계획할 수 있도록 하는 유인 및 근거로 작용하였다. 또한 경방의 개발안이 다시 서울시와 영등포구의 지구단위계획에 반영되어 사업시행의 법적 정당성을 부여하였다고 볼 수 있다.

한편 Americana at Brand 사업의 제도적 도구는 관련 계획 및 조례로서, 크게 세 가지로 구분된다. 우선 가장 상위에 위치하는 조례로는 글렌데일 지역의 재개발을 확정하고 재개발공사를 설치해 토지수용권을 부여할 수 있도록 한 글렌데일 중심지역재개발계획(Central Glendale Redevelopment Plan)이 있다<sup>44)</sup>. 이 조례는 Americana at Brand 사업을 수행함에 있어서 재개발공사에 토지수용권 및 각종 사업 권한을 부여함으로써 사업에 직접적인 주체로 참여할 수 있도록 하는 법적 근거가 되었다.

글렌데일 중심지역재개발계획보다 구체적인 계획이 다운타운상세계획(Downtown Specific Plan)이다. 이 계획은 시 중심지역의 용도지역지구 지정과

개발기준 및 정책방향을 제시하고 있다. 계획의 해당 지역은 11개의 구분되는 구역으로 나뉘어 있으며, 이 중 하나가 Americana at Brand 사업이 시행된 타운센터(Town Center)이다. 글렌데일 타운센터상세계획(Glendale Town Center Specific Plan)은 직접적으로 Americana at Brand 사업 구역(타운센터)에 적용되는 계획이다<sup>45)</sup>. 이 계획은 시 조례로 채택되었으며, 타운 개발 과정에서 필요한 토지 사용, 승인 구역 변경 등이 가능하도록 하는 규제적 도구로 작용하였다.

타임스퀘어와 Americana at Brand 사례는 모두 지역의 계획(Plan)을 법적 근거로 하고 있다는 점에서 유사하다. 특히 상위 계획을 기본으로 하면서, 사업 지역에 특별히 적용되는 법적도구(특별계획구역, 글렌데일 타운센터 상세계획)를 별도로 지정하여 민간 개발자의 사업계획이 잘 반영되도록 하였다는 점이 중요한 공통점이다.

## (2) 정치·행정제도적 도구

타임스퀘어 사업과 Americana at Brand 사례에서 가장 두드러지는 제도적 차이는 지방정부형태이다. 우리나라는 기본적으로 지방정부 형태로 강시장-의회형<sup>46)</sup>을 채택하고 있는 반면, 미국 글렌데일시는 의회-매니저형<sup>47)</sup>을 채택하고 있다. 이러한 서로 다른 정부형태가 각 사업의 진행과정에서 의회의 역할에 큰 차이점을 가져온 것으로 판단된다. 일반적으로 강시장-의회형 정부형태에서는 행정이 지방자치단체장에 의해 주도되므로 정책 집행과정에 주민의사를 충분히 반영하지 못한다는 지적이 많다(김태완 외, 2004). 이를 반영하듯, 타임스퀘어 사업 과정에서도 영등포구의회나 서울시의회의 능동적인 역할이 두드러지지 않았다. 의회는 사업에 대해 일방적으로 보고를 받는 수동적인 입장에 있었으며, 사업 도중 발생한 문제를 해결하는 데 있어서도 뚜렷한 역할이 나타나지 않았다.

반면 Americana at Brand 사업에서는 사업 과정에서 의회의 역할이 두드러졌다. 특히 의회는 행정책임자인 시매니저(city manager)<sup>48)</sup>를 임명하고 해임할 수 있기 때문에 이 강력한 권한을 바탕으로 사업 과정에 활발하게 참여하며, 주민 의견을 수렴하는 데의 기능을 효과적으로 수행하였다.

타임스퀘어와 Americana at Brand 사업 과정에 활용된 행정제도적 도구를 살펴보면 우선 사업 계획단계에서 제시된 기부채납제도를 들 수 있다.<sup>49)</sup> 서울시는 2002년 지구단위계획을 결정하면서 해당 지구 개발을 위해 준공업지역을 일반상업지역으로 변경하는 경우 전체 부지 면적의 30%를 기부채납하도록 하는 내용을 포함하고 있어, (주)경방은 타임스퀘어의 광장 및 주변 도로를 기부채납하는 토지에 포함시켰다. 이에 따라 (주)경방은 기부채납 토지를 통해 광장, 공원 등 오픈스페이스를 조성함으로써 타임스퀘어 전체를 거대한 엔터테인먼트 공간으로 만든다는 목적을 달성할 수 있었다. 한편 영등포구 또한 기부채납 받은 토지를 통해 녹지공간을 확보하고 영등포소방서 앞 기존 도로를 확장함으로써 민간개발을 지역의 공익 제고에 활용하였다. Americana at Brand의 경우도 쇼핑몰 광장에 만든 분수대 및 공원을 시에 기부채납하였다.

또 다른 중요한 제도는 (주)경방이 재원조달을 위해 활용한 프로젝트 파이낸싱(PF)<sup>50)</sup>이다. PF는 프로젝트(개발사업) 자체의 수익성에 담보를 두고 재원을 조달하는 방식이기 때문에 대규모의 물적·시간적 자본이 소요되는 타임스퀘어 사업에 알맞은 방식이라 할 수 있다. 경방은 총 소요 개발자금 5,800억원 중 자체자금 및 부동산 임대·매각 대금을 제외한 1,030억원을 PF를 통해 조달<sup>51)</sup>받음으로써, 자금부담을 해결하고 사업을 순조롭게 진행할 수 있었다.

한편 Americana at brand 사업의 경우는 민간 사업자(developer)와 시 및 시의 재개발전문공기업

사이에 상세한 계약을 통해 사업이 이루어진 특징이 있다. 사업자(Carusio Affiliated)와 글렌데일시 사이에 맺은 개발협약(Development Agreement: DA)과 사업자와 재개발공사 사이에 맺는 재량권 및 개발협약(Disposition and Development Agreement: DDA)이 중요한 제도적 도구로 활용되었다. 우선 DA는 해당 사업에 대하여 필요한 개념들에 대한 정의, 개발자의 지위, 다른 계획들과의 관계, 계약의 효력, 환경영향평가서(EIR)의 승인, 협약의 개정 등 재량권 및 개발협약에 비해 광범위한 사항들을 규정하고 있다.<sup>52)</sup>

DDA는 글렌데일 재개발공사와 사업자 사이에 맺는 협약으로 DA보다는 사업에 관한 상세한 부분들을 규정한다. 구체적으로는 재개발공사와 개발자 양자 사이에 땅의 양도 및 획득, 권한과 의무사항, 상호 이해관계의 조화에 대한 합의를 그 내용으로 하고 있으며, 개발사업에 대한 구체적인 디자인과 청사진 포함하고 있다.<sup>53)</sup>

미국 사례의 경우 재개발공사와 민간사업자가 DA와 DDA라는 제도화된 틀 안에서 안정적인 협력적인 거버넌스 운영이 가능했다고 판단된다. 각자가 미래에 얻을 수 있는 이익을 사전에 구체화하고 협약에 명시함으로써 사업으로 인한 불확실성을 제거하는 데에 도움이 된 것으로 판단된다.

### 5) 협력적 거버넌스 구축의 최종 성과

협력적 거버넌스가 이루어낸 최종 성과는 경제적 효과와 사회 간접 자본적 효과로 구분하여 살펴볼 수 있다. 타임스퀘어의 경제 효과는 커서 개점 이후 1년 동안 1조 1,000억원의 매출을 달성했고, 일대 주거 인구가 2009년 개점 이후 2년 만에 3.8% 증가하였으며 이 지역 상권이 살아나 2010년 8월부터 2011년 8월까지 1년간 인근 지역에 514개의 창업점포가 생겨났다.<sup>54)</sup>

Americana at Brand 사례의 경제적 효과를 보

면, 새로운 복합상업단지 건설로 2008년 이후 매년 367만불의 세수를 창출하였으며, 2010년 기준 연간 약 117만 달러의 판매세(Sales Tax) 수입이 생겼다.<sup>55)</sup> 또한 1,500여 개의 안정적 일자리가 창출되었다. 2010년 기준, 주차장 부지 임대를 통한 순수익으로 약 20만불이 발생하여 재개발공사는 사업자 Caruso와의 임대계약에 따라 수익의 절반을 나눠가진다.<sup>56)</sup>

사회 간접자본 효과로 타임스퀘어 사례가 낙후된 영등포지역을 서남부권의 랜드마크로 탈바꿈시켰다는 점을 높이 평가할 수 있다. 그러나 이는 영등포 뉴타운 조성, 영등포 지하도 개발, 방립방적·대선제분 공장용지 개발 등 여러 인근 도심개발 사업과도 맞물려 있었기에 가능했다는 점에서 본 사업의 성과로 풀이되기에는 한계가 있을 수 있다. 주변 교통혼잡문제와 인근 상인들과의 갈등문제는 2014년 현재까지 지속되고 있는 것으로 타임스퀘어 측의 주장과 달리 주변 영세상인들의 불만이 아직도 큰 것으로 보인다. 유동인구는 많아졌지만 상권이 대형 마트 위주로 형성되었기 때문에<sup>57)</sup>, 인근 소상공인들의 실제 소득이 감소했다는 주장이 계속되고 있다. 또한 개점 후 3년여의 시간이 흐른 지금까지도 인근 성매매업소의 영업이 계속되어 타임스퀘어 측과 마찰이 있다. 이러한 측면에서, 타임스퀘어 개발사업의 사회 간접자본 효과는 부정적인 측면도 있음을 간과할 수 없다.

Americana at Brand 사업도 타임스퀘어와 마찬가지로 본래 낙후된 지역(blight area)의 재생에 기여한 점이 주된 긍정적 요소이다. 그러나 수익이 민간사업자에게 완전히 이전되는 타임스퀘어의 사례와는 달리 Americana at Brand 단지에서 발생한 수익의 일정 부분이 재개발공사로 이전되도록 만들었다는 점이 주목할 만하다. 민관의 공동 이익이 창출되도록 제도화함으로써 사회적 자본 형성에 기여하도록 한 것이다.

#### IV. 시사점 및 정책제언

본 연구는 향후 우리나라 도시개발사업이 지향해야 할 협력적 요소를 밝히기 위해 복합상업단지인 영등포 타임스퀘어와 글렌데일시의 Americana at Brand 사업을 비교 연구하였다. 이를 위해 Ansell & Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모형을 수정하여 활용하였으며, 분석 대상 사업의 주요 주체 간 협력적 네트워크 분석을 추가로 검토하였다(그림 3, 그림 4 참고). 연구 결과의 주요 시사점은 다음과 같다.

우선, 거버넌스 참여 주체로서 지방의회의 역할이 중요하다는 점이다. 두 사례의 가장 큰 차이점은 참여 주체로서 의회의 역할이었다. 분석 과정에서 밝힌 바와 같이 이러한 차이가 기본적으로 우리나라와 미국의 지방정부 형태가 다르기 때문에 발생한 것으로 볼 수도 있지만 우리나라 지방자치제도의 한계를 보여주고 있다. 미국 사례에서와 달리 지방의회의 역할이 상대적으로 약한 우리나라의 타임스퀘어 사례에서는 시민을 대표하는 기관으로서 의회의 역할을 찾아보기 어렵다. 의회가 사업 수행 중에 문제를 제기한 사례는 몇 차례 확인할 수 있

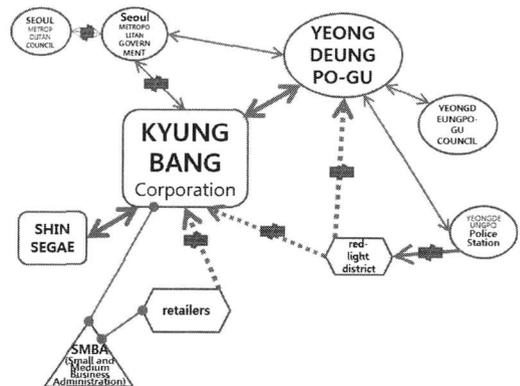


그림 3. 타임스퀘어 협력네트워크  
Fig. 3. Times Square Collaborative Network

었으나, 의사결정에 참여하거나, 혹은 이해당사자 간의 협의체에 구체적인 역할수행이 있었는지 여부는 확인하지 못하였다. 그 미국의 Americana at Brand 사업의 경우는 지방의회가 지역주민을 대표하여 주도적인 정책집행자 및 이해관계 중재자 역할을 수행하였다. 지방의회와 시 소속 재개발공사가 상호 긴밀히 협의하여 효과적인 문제해결을 위한 조례 제개정 활동을 적극적으로 펼친 점이 주목할 만하다.

모든 사업과정을 독자적으로 진행하였고 영등포 의회의 역할은 미비하였다. 의회가 조정자의 역할을 했더라면 지금까지도 지속되는 교통혼잡 문제, 인근 상인과의 갈등 문제가 상당 부분 해결되었을 것이다. Americana at brand의 경우, 당초 제기된 문제를 사업 추진과정에 원활히 해결하기 위해 의회, 재개발공사, 글렌데일시 간의 긴밀한 관계가 지속되었으며, 이는 제기된 문제가 갈등으로 증폭되지 않도록 하는 장치가 되었다.

미국의 사례는 도시개발사업에 있어서 지방의회가 협력적 거버넌스 구축에 중요한 역할을 할 수 있음을 보여준다. 수많은 주민들이 이해관계자로 얽힐 수 있는 도시개발사업의 수행과정에 모든 이해당사자와 주민들이 참여하는 것이 불가능한 만큼 이들을 적절히 대변하는 지방의회의 역할은 중요하다. 따라서 우리의 경우도 지방행정체제개편 논의에서 '의회-매니저'제도와 같은 다양한 제도의 도입을 고민할 필요가 있다.

본 연구의 또 다른 주요 시사점은 의사결정과정의 투명성 확보 여부가 협력적 거버넌스의 작동에 큰 영향을 미친다는 점이다. 타임스퀘어 사업은 순수한 민간사업이었기 때문에 토론회, 간담회, 공청회 등의 면대면 대화를 통한 이해관계 조정 과정이 미흡했던 반면, Americana at Brand 사업은 민관협력 사업으로서 공개적인 의회 회의록, 주기적인 공청회 등의 형태로 의사결정 과정이 개방적으로 이루어졌다. 이러한 차이점으로 인해 Americana at Brand 사업은 타임스퀘어 사업에 비해 참여주체 간 갈등이 크게 두드러지지 않았던 것으로 판단된다.

〈그림 3, 4〉의 각 사업 네트워크를 살펴보면 타임스퀘어 사례에 비해 Americana at Brand 사례에서는 공식적 형태의 양방향 소통이 더 빈번하고 갈등관계를 나타내는 연결선이 나타나지 않는다. 투명한 회의 운영, 내실있는 공청회 등을 통해 상호 이해를 도모하고 갈등의 여지를 줄였던 것이다. 도시

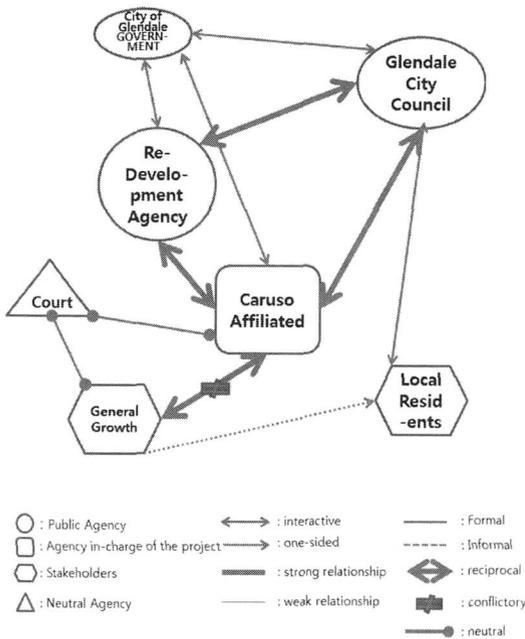


그림 4. Americana at Brand 협력네트워크  
Fig. 4. Americana at Brand Collaborative Network

양 사례에 있어 의회의 역할 차이는 사업과정에서 제기된 문제 해결에 결정적 영향을 미쳤다. 분석대상 사업의 추진과정에서 제기된 주민 이슈가 공통적으로 인근상권과의 갈등, 교통혼잡 문제였던 것에 비해 이에 대한 의회의 역할에서는 큰 차이가 있었다. 타임스퀘어 사례에서는 영등포구로부터 많은 재량권을 부여받은 경방이 사업주체로서 거의

개발사업에 있어서 투명한 의사결정과정은 협력적 거버넌스 구성의 중요한 요소라 할 수 있다. 따라서 향후 도시개발사업의 원만한 진행을 위해서는 관련 회의록, 공청회 등의 자료를 의무적으로 문서화 하여 일반 주민과 이해관계자들의 접근이 용이하도록 하는 장치 마련이 필요하다.

도시개발사업을 위한 협력적 거버넌스 구축에 필요한 또 다른 중요 요소는 민관협력이다. 두 사업 모두 '상업단지 조성 사업'이라는 특성과 경제적 측면에서 '성공한 사업'이라는 평가를 받았다는 공통점 있으나 타임스퀘어 사업의 경우 Americana at brand 사업에 비해 주변 이해관계자들과의 갈등이 많았으며, 당초 제기된 문제(교통혼잡 문제, 인근상권의 반발 등)를 원만히 해결하지 못했다는 한계가 있다. 민간기업주도로 진행된 타임스퀘어 사업의 경우 사업성, 효율성을 우선시 하여 공공성에 기반한 이해관계자와의 면대면 대화, 이해공유 노력이 소홀하였고 결국 신뢰 저하, 갈등 지속으로 이어지게 되었다. 반면 민관협력으로 진행된 Americana at brand 사업의 경우 지방 공기업과 민간개발업자, 의회 간의 유기적 협력을 중심으로 사업이 진행되었다. 각 주체들 간의 면대면 대화로 신뢰구축을 하였고 사업진행도 순조로웠다. 사업 추진방식의 차이(민간기업주도와 민관협력)가 도시거버넌스 형태와 운영상의 차이를 만든 것이다.

## V. 맺는말

본 연구는 우리나라와 미국의 도시개발사례를 비교분석함으로써, 사업주체, 행정제도, 지역문화 등의 차이가 협력적 거버넌스의 형태와 운영에 가져오는 차이점을 분석하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 특히 두 사례 모두 경제적 측면에서는 성공적인 사업이었으나, 지방정부형태, 사업주체의 성격,

사업과정에서의 제도적 장치 등의 차이가 복합적으로 작용하여 거시적인 사회적 측면에서는 서로 다른 결과를 가져왔다고 볼 수 있다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 우선 다양한 이해관계자가 다양한 방식으로 활동하는 도시개발사업의 특성상, 비공식적인 경로로 발생한 상호작용을 모두 파악하지 못하였다. 본 연구에서는 이러한 한계점을 상쇄하기 위해 공식 문건 외에 비공식적 이벤트나 지역 주민의 의견이 반영된 언론 매체의 보도 자료를 최대한 활용하였다. 또한 본 연구는 특정 사례 연구라는 한계가 있어 여기서 도출된 시사점이 모든 도시개발사업에 적용되는 것은 아니다. 본 연구는 도시개발사업 중에서도 비교적 소규모의 복합상업단지 개발에 초점을 두고 진행하였기 때문에 성격이 다른 사업에 적용하기에는 다소 무리가 있을 수 있다. 더 많은 사례분석을 통해 다양한 협력적 도시거버넌스 유형을 연구할 필요가 있다.

- 주1. 협력과정에 참여하는 리더의 유형과 활동, 영향력 등은 초기조건부터 영향을 미친다고 판단된다(신동익, 2012; 조만형·김이수, 2009)
- 주2. 협력과정에서 과정의 참여단계는 각 단계에 포함된 것으로 보고, 협력과정의 단계는 순차적이지 않고 상호작용의 관점에서 구축(조만형·김이수, 2009)
- 주3. [http://www.ci.glendale.ca.us/dev-svcs/redevelopment\\_agency.asp](http://www.ci.glendale.ca.us/dev-svcs/redevelopment_agency.asp), PDF파일 형식임.
- 주4. 타임스퀘어 소개 정보는 홈페이지 [www.timessquare.co.kr](http://www.timessquare.co.kr) 참고. 영업실적은 중앙일보 2010.9.14일자 보도, 경방 타임스퀘어 연매출 1조 1000억원 참고.
- 주5. 한국경제의 2010.3.18일자 보도(김담 경방 대표 "타임스퀘어 성공 노하우...컨설팅시장 진출).
- 주6. 본 상업단지의 웹사이트 <http://americanaatbrand.com> 및 글렌데일시 홈페이지 <http://www.ci.glendale.ca.us> 참고.
- 주7. 국민일보의 2004. 02. 06일자 보도(영등포에 패밀리쇼핑-레저타운).
- 주8. 국민일보의 2004. 06. 28일자 보도(영등포역 일대 첨단 주상단지) "영등포역 일대 첨단 주상단지"로.
- 주9. Community Redevelopment Law section 33100
- 주10. 제130회 서울특별시 영등포구의회(임시회) 본회의 회의록 제2호, 2007. 9. 10
- 주11. USINESS WIRE의 2006.06.02.일자 보도(150 Shovels to Turn Dirt as Caruso Affiliated Kicks

- off Construction for Americana at Brand; Glendale Residents Who Fought for Americana at Brand Join Rick Caruso, Mayor Weaver at Ground Breaking)
- 주12. City of Glendale California Joint Report to City Council/Agency(April 20, 2004)에 따르면 Caruso Affiliated를 사업자로 선택한 이유 중 하나가 "사업 성공 경험"이라고 밝히고 있음
- 주13. 연합뉴스의 1998.03.17일자 보도(영등포,청량리 부도심 기본계획 확정).
- 주14. 연합뉴스의 2002.06.10일자 보도(영등포 부도심 개발안 결정).
- 주15. Glendale Redevelopment Agency (2010). Ninth Amendment to the Redevelopment Plan for the Central Glendale Redevelopment Project Area (Initial Study).
- 주16. 글렌데일 시의 RFQ( Request for Quotation)에 지원한 20개의 개발자 팀 중 Caruso Affiliated가 선정되었다. RFQ는 개발사업 입찰방식의 하나로 실제 구매의 첫 단계가 되며 이를 토대로 발주처에서 주문을 내고 업체가 이를 받아들이면 계약이 이루어지게 된다.
- 주17. 제 99회 서울특별시 영등포구의회 사회건설위원회 회의록 제1호, 2003.10.31
- 주18. 글렌데일시 홈페이지 <http://www.ci.glendale.ca.us>에서 모든 회의록과 업무 보고서를 열람할 수 있다.
- 주19. 아시아경제의 2009.07.31일자 보도(동네 책방도 뿔났다...대기업-중소상공인 갈등 확대).
- 주20. 164회 서울특별시 영등포구의회(제2차 정례회), 본 회의회의록 제2호. 2011. 12. 9
- 주21. 글렌데일시 홈페이지 <http://www.ci.glendale.ca.us>에서 모든 회의록과 업무 보고서를 열람할 수 있다.
- 주22. City of Glendale California Report to City Council (February 06, 2007) 참고
- 주23. 교통영향분석 개선대책(이하 개선대책)이란 해당 사업의 시행에 따라 발생하는 교통량·교통흐름의 변화 및 교통안전에 미치는 영향을 조사하고 예측·분석해 그와 관련된 각종 문제점을 최소화하기 위해 수립하는 대책을 말한다. 서울시는 일정 규모 이상의 개발사업, 건축물의 신·증축 및 용도변경시 수립해야 하는 개선대책의 수립대상의 범위를 조례로 정할 수 있는 최하한선인 50/100으로 정하고, 개선대책 수립시 필요한 지역적 범위를 해당 건축물의 주변 출입구로부터 반경 500 m 이내의 2개의 교차로와 그 범위 내의 가로로 정했다.
- 주24. 평가 결과에 따라 문제가 있을 경우, 사업주는 도로확장, 신호등 설치 등 교통문제 해결을 위한 이행조건을 내고 이를 실천해야 한다.
- 주25. 매일경제의 2009.08.05일자 보도(타임스퀘어`오픈 연기된 이유는?).
- 주26. 국민일보의 2009.09.03일자 보도(영등포상권 `유통 대전'...경방타임스퀘어 16일 오픈).
- 주27. 2006년 공정거래위원회는 (주)신세계의 (주)경방유통에 대한 경영수입 건을 심사한 결과 관련시장에서 경쟁제한성이 없다고 판단해 위탁경영 승인 결과를 통지했다(공정위, 2006).
- 주28. 한국경제의 2007.10.07일자 보도(신세계 "경방필수 위탁서 임차로").
- 주29. 아시아경제의 2007.01.09일자 보도(신세계, 경방필 백화점 20년 위탁경영).
- 주30. 1. Americana At Brand를 연결하는 주요 도로인 Colorado Street과 Broadway의 확장 등 직접적인 도로의 확대 2. 배수통(catch basins), 배수관(storm drain pipes), 필수적인 연석(curbs), 새로운 갓길, 가로등, 가로수 등 도로 기반시설들의 확충 3. Orange Street과 Colorado Street 신호체계의 수정, 새로운 신호등 설치 등 도로 체계의 개선
- 주31. 아시아 투데이의 2009.12.25.일자 보도(중기청, 영등포 교보문고 강제조정안 마련.)
- 주32. 회의록에 이와 관련 공지된 내용은 "The proceedings of the joint public hearing of the Glendale City Council and the Glendale Redevelopment Agency are recorded on videotape. Videotapes are available for purchase at the City Clerk's office." 문서번호 053105 Joint CC GRA
- 주33. 2004년 당시 김형수 구청장
- 주34. 영등포 부도심지역(영등포동 2가, 5가, 7가 일대 약 7만 8천평)을 뉴타운지구로 지정하여 신개념의 도심형 주거공간으로 개발함과 함께 영등포 지역 내 공장 이전으로 발생하는 토지에 대한 각종 개발 계획들을 수립
- 주35. 파이낸셜뉴스의 2008.07.24.일자 보도(경방 김담 부사장 "한국의 롯데기 힐스 만들겠다")
- 주36. 1987년 Rick J.Caruso에 의해 설립된 복합쇼핑몰( retail complex) 개발회사 또는 부동산 개발회사( real estate development firm)로, 쇼핑, 엔터테인먼트, 거주 동선(residential destinations)와 관련된 사업을 수행하는 회사(CARUSO AFFILIATED 홈페이지 <http://www.carusoaffiliated.com/> 참고)
- 주37. BUSINESS WIRE의 2006.06.02.일자 보도(150 Shovels to Turn Dirt as Caruso Affiliated Kicks off Construction for Americana at Brand; Glendale Residents Who Fought for Americana at Brand Join Rick Caruso, Mayor Weaver at Ground Breaking)
- 주38. BUSINESS WIRE의 2006.12.12일자 보도(The Americana at Brand on Track for Spring 2008 Opening with Completion of Land Transaction with Redevelopment Agency and \$300 Million Construction Loan)
- 주39. Community Redevelopment Law section 33100
- 주40. 재개발청장(Executive Director)에는 개발협약서의 해석, 계약서 요구사항의 조건부 면제 제공, 공기 마감일 조정, 사업비용이 증가되지 않고 허용된

개발행위가 중대하게 변경되지 않는 범위 내에서의 설계변경허가 권한 등 자율적 권한이 부여됨

주41. 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 도시·군관리계획으로 결정·고시된 구역을 말함

주42. 지구단위계획구역 중에서 현상설계 등에 의하여 창의적 개발안을 받아들일 필요가 있거나 계획안을 작성하는데 상당한 기간이 걸릴 것으로 예상되어 충분한 시간을 가질 필요가 있을 때에 별도의 개발안을 만들어 지구단위계획으로 수용 결정하는 구역을 의미

주43. 연합뉴스의 2002.06.28일자 보도(영등포 부도심 개발안 결정)

주44. Glendale Redevelopment Agency (2010). Ninth Amendment to the Redevelopment Plan for the Central Glendale Redevelopment Project Area (Initial Study)

주45. Downtown Specific Plan(Amended July 24, 2012), chapter 2

주46. 시장이 집행업무에 관한 실질적인 책임자일 뿐 아니라, 대 의회관계에서 지도자적 지위에 있는 유형으로, 지도력 및 책임감이 시장에게 집중되어 있음(김태완 외, 2004)

주47. 의회가 시티 매니저(city manager)라는 전문행정관을 책임자로 임명하고 행정부의 업무를 위임하는 정부형태로, 정치권력이 통치체(governing body)에 집중됨(국제시정관리협의회 홈페이지 <http://icma.org/formofgovt>)

주48. 시장, 의회로 이루어진 통치체(governing body)와는 별도로 의회에 의해 임명된 전문행정관으로, 의회의 감독 하에 예산 처리, 인력 고용, 공무원 감독, 정책 집행 등의 역할을 하는 비당파적 인사(국제시정관리협의회 홈페이지 <http://icma.org/formofgovt>)

주49. 「국유재산법」에 의하면 기부채납은 국가 또는 지방자치단체가 무상으로 사유재산을 받아들이는 것을 의미

주50. 사업주체가 특정사업을 수행하는 데 소요되는 자금을 차입함에 있어서 부동산 담보대출이 아니라 담보를 당해 프로젝트의 수익성 및 사업의 자산으로 한정하여 회사채를 발행하여 자금을 조달하고 당해 사업에서 발생할 현금 흐름을 주된 채무변제의 재원으로 채원조달 방식

주51. 뉴스핌의 2008.08.21일자 보도('타임스퀘어' 자금 부담 대부분 해결...공사진행 순조).

주52. DEVELOPMENT AGREEMENT (Glendale Town Center) BY AND BETWEEN CITY OF GLENDALE, a California municipal corporation, and CARUSO AFFILIATED, a California Limited Liability Company 참고

주53. DISPOSITION AND DEVELOPMENT AGREEMENT By and Between THE GLENDALE REDEVELOPMENT AGENCY and CARUSO AFFILIATED HOLDINGS, LLC a California limited liability company 참고

주54. 경제효과 자료는 중앙일보(2010.9.14) 등 신문보도에서 인용.

주55. 미국에서 공산품에 붙는 세금으로, 우리나라의 부가세와 비슷한 개념

주56. City of Glendale California Report to the Redevelopment Agency(September 9, 2010), Glendale Redevelopment Agency 참고

주57. 위클리경향의 2009. 10. 27일자 보도(영등포 타임스퀘어, '영세상인의 적?')

인용문헌

References

1. 김이수, 2011. "행정구역 통합과정에서 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 여수시와 전주권(전주·완주)의 통합과정 비교분석", 「한국사회와 행정연구」, 22(3): 69-94.  
Kim, EeSoo. 2011. "Empirical Analysis of Collaborative Governance during Processes of City-County Consolidation: Focused on Yeosu (United) City and Jeonju-Wanju Consolidation Processes," *Korean Society and Public Management Studies*, 22(3): 69-94.
2. 김태완, 강경태, 2004. "미국 지방자치에 관한 소고", 「국제정치연구」, 7(1): 119-143.  
Kim, Taewan & KyungTae Kang. 2004. "A Review of American Local Autonomy," *International Politics Studies*, 7(1): 119-143.
3. 박형준, 장현주, 2009. "지방정부간 협력적 수자원 서비스 공급 연결망에 관한 연구: 서비스의 거래비용적 특성과 네트워크 구조변수를 중심으로", 「한국행정학보」, 43(2): 121-145.  
Park, HyungJoon & HyunJoo Jang. 2009. "Interlocal Collaborative Network for Water Resource Supply Service," *Korean Public Administration Review*, 43(2): 121-145.
4. 배귀희, 2006. 21C 새로운 거버넌스를 위한 리더십 연구, 서울:한국행정연구원.  
Bae, KwiHee. 2006. *A Leadership Study for New Governance of the 21st Century*, Korea Institute of Public Administration, Seoul: Korea

- Institute of Public Administration.
5. 서순탁, 2005. “도심생태계보전지역 보전수단으로서의 개발권양도제(TDR) 적용가능성 분석”, 『도시행정학보』, 18(2): 93-104.
  - Suh, SoonTak. 2005. "Transferable Development Rights as a means of Conservation of Ecosystem Zones and the Possibility of Its Application to Korea," *Journal of the Korean Urban Management Association*, 18(2): 93-104.
  6. 신동익, 2012. “공항서비스 민관 파트너십에 관한 연구: 인천공항 서비스개선위원회의 활동을 중심으로”, 서울대학교 대학원 석사학위 논문.
  - Shin, DongIk. 2012. “A Study on the Private-Public Partnership in Airport Service: The Case of Incheon Airport Service Improvement Committee,” Master's Degree Dissertation, Seoul National University.
  7. 조만형, 김이수, 2009. “협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜 사례를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 20(2): 215-239.
  - Cho, ManHyung & EeSoo Kim. 2009. "An Empirical Study on Collaborative Governance Building," *Korean Society and Public Management Studies*, 20(2): 215-239.
  8. 한국행정연구원, 2007. 『KIPA 요약보고서』, 서울. Korea Institute of Public Administration, 2007. *KIPA 2007 Summary Report*, Seoul.
  9. Ansell, C. and Gash, A., 2007. “Collaborative Governance in Theory and Practice,” *Journal of public administration research and theory*, 18(4): 543-572.
  9. Innes, Judith and Booher, David, 2003. “The impact of collaborative planning on governance capacity,” *IURD Working Paper Series*, Institute of Urban and Regional Development, California: U.C. Berkeley.

논 문 투 고 2014-01-14  
 심 사 완 료 2014-03-02  
 계 재 확 정 일 2014-03-05  
 최 종 본 접 수 2014-03-05