

상업촉진지구(BID) 도입을 통한 서울시 관광특구 활성화 방안에 관한 연구

- 샌프란시스코市 사례를 중심으로 -

2018. 7.

행 정 국

연 흥 모

국외훈련 개요

1. 훈련국 : 미국
2. 훈련기관명 : 샌프란시스코 시청
3. 훈련분야 : 관광
4. 훈련기간 : '16. 8.1 ~ '18. 7.31

훈련성과보고서 요약서

성 명	연 흥 모	과견연도	2016
훈련분야	문화체육		
훈련과제	관광매력도시 정착을 위한 지자체 관광콘텐츠 개발 및 관광마케팅 추진전략 수립		
훈 련 국	미 국(샌프란시스코시청)		
훈련기관	직무훈련(현장직무)		
훈련기간	2016. 8. 1 ~ 2018. 7. 31		
보 고 내 용			
제 목	상업촉진지구(BID) 도입을 통한 서울시 관광특구 활성화 방안에 관한 연구	보고서 매수	69
내용요약	<p>관광특구제도는 정부나 지자체의 노력에도 불구하고 외국인 관광객의 실질적인 유치효과가 미미하며 관광특구별 관광시설 및 상품 개발 노력도 부진하여 지역을 대표하는 국제적 관광거점으로서의 역할을 충분히 수행하지 못하고 있다는 비판을 받아왔다.</p> <p>이에 본 연구는 관광특구제도가 1993년 지역개발과 관광산업 발전을 위해 관광진흥법에 도입된 이래 본질적으로 민간이 자체적으로 풀어야 할 시장의 문제를 공공부문이 주도적으로 개입하면서 제도 본래의 목표도 달성하지 못했을 뿐만 아니라 민간부문의 정부의 존성을 높여 민간의 창의를 바탕으로 도심 관광지로서의 국제경쟁력 신장도 소홀히 해왔다고 보고 정부의 개입방식을 보다 조직화하고 강화하는 기존 접근을 반복할 것이 아니라 민간의 역할을 다시 복원하는 방향으로 제도를 수정해 가야할 것을 제안하고자 한다.</p> <p>특히 미국, 영국 등에서 활발히 도입되고 있는 상업촉진지구(BID)는 민간관리조직이 자체 조달 재원을 바탕으로 상업지역을 활성화 하는 제도적 수단으로 활용되고 있으므로 도심 상권을 기초로 설정된 서울의 관광특구 역시 상권활성화 차원으로 접근하여 민간주도의 활성화 방안을 찾고자 한다.</p>		

내용요약

지속적으로 상권을 활성화시키기 위해서는 분야별로 검증된 사업을 안정적으로 추진할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 중요하다. BID에서 상권활성화를 위해 추진하는 사업들을 벤치마킹함으로써 외래 관광객을 유치하고 글로벌 경쟁력이 있는 관광지로 성장하기 위해 무엇이 필요한지 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 특히, 관광특구협의회는 BID의 사업추진 주체인 관리기구처럼 전문적인 상권 관리기구로 변모해야 할 것이다. 관련하여 상권활성화 사업을 위해 필요한 예산을 어떻게 안정적으로 조달할 것인지 또 무임승차문제는 어떻게 해결할 것인가에 대한 방안이 설계되어야 한다.

이를 위해 일차적으로 BID의 시범 도입을 통해 민간주도의 상업 활성화 모델을 적용하여 3년 간 추진하면서 모델을 보완하고 관련 법령 개정을 추진하여 법적 기반을 마련한다. 둘째, 지역상권 활성화는 전적으로 관리기구의 역량에 좌우되므로 이사회와 사무국 인력의 전문성을 극대화하도록 조직화하는 것이 필요하다. 셋째, 독자적인 상권활성화사업을 추진하려면 충분한 재원을 안정적으로 확보해야 하므로 관련 자원조달방식이 문제된다. 우선, 연간 상권활성화사업에 소요되는 비용과 개별 상점별 비용부담율이 어느 정도인지 전문 컨설팅기관의 시장조사와 분석이 필요하다. BID처럼 동대문관광특구의 상점별 또는 구역별 토지·건물용도, 필요한 편익(서비스 공급수준), 방문객들의 통행강도를 기준으로 과세율을 정하여 과세부담을 산정한다. 구역별로 서비스 공급수준이 결정되면 서비스 제공비용이 산출되고 예산상한선을 정할 수 있다. 특별과세 도입 전까지 회비의 비중을 점차 늘려간다. 넷째, 환대서비스와 관련하여 관광특구별로 자체 환대 및 거리미화서비스 인력을 확보하는 것이 필요하다. BID에서도 시에서 제공하는 청소나 가로관리에 더하여 보다 높은 수준의 서비스를 제공하기 위해 엠베서더 제도를 운영하고 있듯이 지역사정을 가장 잘 아는 전문 인력들이 거리 곳곳에서 방문객들의 편의를 돕고 거리환경을 수시로 관리한다면 특구 이미지와 쇼핑환경 개선에 크게 기여할 수 있을 것이다. 다섯째, 관광특구 내 지역환경개선사업은 지구단위계획 등을 동원한 입체적인 발전계획 수립뿐만 아니라 서울시 도시재생사업이나 상권활성화사업과 연계하여 추진하는 방안도 모색할 필요가 있다. 강력한 상권이 형성되어 있더라도 약점을 보완하고 새로운 위기를 극복하는 데 도움을 줄 수 있는 지역개발사업 역시 도시재생

내용요약

사업의 한 유형으로 정립할 필요가 있다. BID의 경우 지역발전계획에 대한 비전 수립과 관련 개발방향에 대해 BID 관리기구와 지역 이해관계자 사이에서 먼저 필요성이 제기되어 지역 민간컨설팅기관의 도움으로 계획을 수립하고 사업 필요성을 공공부문에 적극 어필하여 지역에서 가장 필요한 사업들이 지역 수요에 맞게 추진되고, 시 도시계획 부서는 사업 추진 시 지역 이해관계자들과의 지속적인 접촉과 니즈 이해를 통해 최선의 공공개발 사업으로 추진하는 좋은 사례들을 찾아 볼 수 있다. 여섯째, 동대문관광특구에는 전통 재래시장, 신흥도매상가, 복합쇼핑몰 등이 혼재하고 상가별로 독립된 상인회와 관리조직에 의해 운영되고 있으므로 지역 전체차원의 상권관리에 어려움이 있다. 공실실태, 유희점포공간에 임대상의 제약에 대한 상세하고 포괄적인 분석을 기초로 관광특구 전체차원의 성공적인 소매업 믹스와 공간재배치를 통해 보다 역동적인 커뮤니티를 개발하고 상업, 유희, 외부경관, 안전, 마케팅, 공공영역에 대한 포괄적인 전략을 개발해야 한다. 이를 위해서는 전문 컨설팅기관을 통해 상가별 관리컨설팅이 지속적으로 진행되어야 할 것이다. 일곱째, 동대문관광특구는 1960년대 이후 남대문시장과 더불어 한국패션의류산업의 메카로서의 지역 정체성을 공유하고 있으면서 전통 도매상가지역, 신흥도매상가, 복합쇼핑몰, DDP지역 등 성격이 다른 상가지구가 혼재해 있으므로 지역특성에 맞는 지역 브랜딩 및 마케팅이 필요할 것이다. 현재 동대문관광특구에서 소극적으로 운영되고 있는 디지털 마케팅 프로그램을 보다 다변화하여 웹사이트, 소셜미디어, 이메일마케팅, 검색엔진 마케팅 노출, Facebook 광고 등을 도입하고 기사광고나 전단광고와 같은 인쇄물 마케팅도 병행하여야 할 것이다. 정부지원으로 시장활성화 사업을 추진할 경우 이미 공공부문에서 정한 사업유형에 따라 한정된 기간 안에 예산을 동시다발적으로 집행해야하므로 지역 사업가들은 해당 상권이 발전하기 위한 전략을 수립하는데 충분히 참여하기 어렵고 전략에 대한 공감대 형성이 약해 사업기간이 종료되면 그간의 동력이 급격히 약화되는 경향이 있다. 핵심이해관계자인 시장 상인들이 자부담을 통해 지속적인 활성화를 위해 전략을 수립하고 스스로 문제를 해결하는 경험을 학습하지 않는다면 시장의 위기에 선제적으로 대응하기도 어렵고 공공부문으로부터 뒤늦은 원조를 받더라도 회복하기 어려운 위기에 처할 수 있을 것이다. 따라서 동대문상권 전체의 발전을 위한 지속적인 추진체계를 갖추기 위해서는 BID와 같은 상권활성화제도의 도입을 추진해야 할 것이다.

상업촉진지구(BID) 도입을 통한 서울시 관광특구 활성화 방안에 관한 연구

- 샌프란시스코市 사례를 중심으로 -

2018. 7

연 흥 모

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 내용 및 방법	2
II. 미국 상업촉진지구(BID)의 운영실태	4
1. 상업촉진지구(BID)의 개념	4
2. 상업촉진지구(BID)의 역사	7
3. 상업촉진지구(BID)의 지정현황과 주요 프로그램	10
4. 상업촉진지구(BID)의 구성에 관한 법제도	12
III. 샌프란시스코 공동체편의지구(CBD)의 제도적 특징	15
1. 개요	15
2. 캘리포니아주와 샌프스코시에서의 BID 도입	19
3. 모델 및 프로그램 목표	21
4. 지정과정 및 과세방법론	23
1) 형성절차	23
2) 과세방법론	25
3) 책임성 확보	27
IV. 샌프란시스코 Fisherman's Wharf CBD 사례	28
1. 도입배경 및 운영현황	28
2. 거리환경 미화 및 공공안전 확보	32
3. 지역발전계획 수립 및 추진	33
4. 지역상권 관리전략 추진	37
5. 마케팅 및 홍보전략 추진	39

V. 서울시 관광특구 활성화를 위한 정책적 시사점	47
1. 관광특구 활성화 방식의 문제점과 개선방향	48
2. 동대문관광특구에의 BID 도입 가능성	50
1) 동대문관광특구 현황	50
2) BID와의 관련성	51
3) BID 도입 필요성	52
4) 시범사업 추진절차	53
3. 동대문관광특구 거버넌스 및 재원조달에 대한 BID의 시사점	55
1) 거버넌스 현황 및 관련 시사점	55
2) 재원조달 현황 및 관련 시사점	56
4. 동대문관광특구 상권활성화사업에 대한 BID의 시사점	57
1) 관 주도 민관협치 경로의존성의 한계	57
2) 거리미화, 안전서비스분야 현황 및 시사점	57
3) 지역개발 서비스분야 현황 및 시사점	59
4) 상권관리 서비스분야 현황 및 시사점	62
5) 마케팅 및 홍보 서비스분야 현황 및 시사점	63
VI. 결론	66
참고문헌	69

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

□ 연구배경

- 1990년 말 이후 도시의 공공문제에 대한 거버넌스적 해결방식에 대해 관심이 늘어나면서 관광분야에서도 지자체 및 민간(사업주 및 주민) 등의 이해관계자들이 서로 참여하고 협력하는 거버넌스 체계가 중요시 되어왔다. 문제는 공공부문과 민간부문 모두 거버넌스 운영 방법에 대한 경험이 부족하여 사업추진의 핵심주체인 비영리민간단체가 어떤 역할을 해야 있고 현실적으로 어떻게 사업을 추진하여 성과를 낼 수 있는지 알지 못한다는 점이다. 민관협치의 주체로서 지역 관광협회나 관광협의회 등이 도입되었으나 공동사업을 통해 관광을 활성화하는 사업역량을 발휘하지 못하고 있는 실정이다. 결국, 거버넌스라는 이념적 구호만 있을 뿐 민관협치를 통한 관광산업 육성은 요원한 상태다.
- 관광산업 발전을 위해 공공부문이 지원하고 육성하며 개입하는 수준은 나라마다 민간부문의 산업발전 역사나 공공부문의 민간부문 개입 정도에 대한 정치철학의 차이에 따라 다르다고 할 수 있다. 다만, 영미의 경우 관광산업 활성화는 민간의 자발적인 노력을 중심으로 하되 공공부문은 제한적인 지원역할에 머무르는 차원에서 추진되어 왔다고 볼 수 있다. 서울시의 경우 관광체육국, 서울관광재단 주도로 관광관련 정책 수립, 상품의 개발, 마케팅을 추진하는 상황으로 전문성 차원에서 도시 관광활성화에 실질적으로 기여하고 있는지 의문이다.
- 아울러 서울시 관광정책의 주요 수혜자인 여행사, 여행운수업계, 호텔업계 및 주요 관광지 소상공인들이 개별 업소 또는 지역별 업소 연합체 차원에서 그리고 관련 업계 중심으로 공동사업을 통해 관광지 경쟁력 향상을 위해 얼마나 노력하고 있고 성과를 내고 있는지에 대해서도 논란이 있다. 1986년 제정 공포된 관광진흥법을 통해 제도적으로 합리화된 공공부문의 개입이 관광산업의 시장 자율성과 자생능력을 훼손하여 또 다른 정부실패를 초래하는 것은 아닐까 우려된다. 유치산업보호론에 입각한 직접적인 공공 보조금 지원방식보다 민간자부담을 재원으로 민간주도의 사업집행기구를 통해 지역 또는 업계의 공동이익을 추구하도록 유도하는 제도적 혁신이 필요한 시점이다.

□ 연구목적

- 도심 관광은 지역 상권 활성화와 연결되어야 한다. 도시의 관광산업을 발전시키기 위한 방안 중 관광과 연결된 지역 상권을 활성화시키는 차원에서 대안을 모색하고자 한다. 깨끗하고 안전하며 경제적으로 활력 있는 지역 상권을 조성함으로써 국내외 방문객들에게 도심지역 특성에 맞는 다양한 관광 체험기회를 제공해 줄 수 있을 것이다.
- 현재 서울시내에 6개 관광특구가 지정되어 있으나 지정목적에 맞게 도심관광을 활성화하는 촉매제가 되고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 지정된 관광특구가 지역 경제발전에 기여하기 위해서는 지역 보조금 지원 외에 지역 발전 사업을 추진할 수 있는 법적 기구와 더불어 사업재원을 안정적으로 조달할 수 있는 제도가 뒷받침되어 상권 활성화를 위한 공동사업을 추진할 수 있어야하므로 민간사업자가 주도적으로 관광지를 발전시킬 수 있는 제도적 보완과 설계가 필요하다.
- 본 연구에서는 미국 및 영국, 독일 등에서 활발히 도입되고 있는 상업촉진지구(Business Improvement District) 사례를 통해 민간이 주도하는 비영리민간단체가 특별과세로 조달한 자부담 재원을 바탕으로 공동사업을 실시하여 상업지역을 활성화시키는 과정을 고찰하고자 한다.
- 이를 통해 민관협치를 통한 관광 활성화를 위해 도입된 사업추진기구의 작동 메커니즘을 규명함으로써 민간중심의 자생적인 관광활성화를 위해 필요한 제도적 기반이 무엇인지 도출하고 아울러 서울시 관광특구에 대한 보완적 또는 대안적 제도의 도입 가능성을 검토하고자 한다.

2. 연구 내용 및 방법

□ 주요 내용 및 연구방법

- 연구대상은 미국 주요 도시에 도입되어 운영되고 있는 상업촉진지구(BID)이며 샌프란시스코시의 16개 BID 중 Fisherman's Wharf CBD¹⁾를 중심으로 운영 내용을 살펴보기로 한다. 서울시의 경우 6개 관광특구로서 특구 내에 전통적으로 도심 상권이 형성되어 있는 지역을 대상으로 한다. 특히 대표적인 도

1) 상업촉진지구(BID)의 명칭은 미국 지역별로 달리 사용되는 경우가 있는데 샌프란시스코는 공동체편익지구(Community Benefit District)로 통용되고 있다.

심관광지인 동대문관광특구를 전제로 구체적인 BID의 도입가능성과 시사점을 도출한다.

- 2장은 이론적 고찰로서 미국의 상업촉진지구의 개괄적인 특징으로서 지역상권 활력을 통한 도시 활성화, 주민주도의 민관협력시스템, 자부담을 통한 지속가능한 자원조달체계 맥락에서 제도적 성격을 파악한다. 또한 BID제도가 미국에서 정착하기까지의 과정을 1970년대 도심 상권의 쇠퇴와 상인 연합체들의 활성화 노력, 1980년대 상업지역 활성화를 위한 민간주도의 거버넌스 형성, 1990년대 민관협력에 따른 BID의 활성화와 2000년대 이후 영국 및 독일 등 유럽지역으로의 확산 등 시기별로 나누어 살펴본다. 끝으로 미국 내 BID 지정현황과 주요 도심 활성화 프로그램 및 법령 내용상 구성 체계를 정리한다.
- 3장은 문헌조사를 통해 샌프란시스코에서 시행되고 있는 BID의 유형인 CBD제도 운영현황을 도입배경, 관련 법령규정(San Francisco Business and Tax Regulations Code), 프로그램의 목표, 그리고 구체적인 지정방법 및 과세방법론을 살펴본다. BID 형성절차는 크게 운영위원회 구성단계, 지역 이해관계자 지지확인을 위한 구역경계표 작성, 설문조사, 서비스계획과 예산안 작성단계, 마지막으로 관리계획서 작성, 신청 및 주민투표, 의회동의 등의 순서를 거친다.
- 4장은 문헌조사와 인터뷰 및 관련 홈페이지 검색을 통해 샌프란시스코의 대표적인 BID 사례로써 Fisherman's Wharf CBD의 거버넌스 및 재정수입 구조, 운영예산 등을 분석하고 주요 도심(상권) 활성화 서비스인 거리안전 및 공공서비스 확보, 지역발전수립계획 추진, 지역상권관리전략, 마케팅 및 홍보전략 추진 등을 세부적으로 살펴본다.
- 5장은 서울시 관광특구 활성화 방식의 문제점을 바탕으로 BID에서 얻을 수 있는 시사점을 도출한다. 우선 동대문관광특구를 전제로 BID를 도입할 수 있는지 제도적 관련성과 BID의 도입 필요성, 시범사업 추진 절차 등을 파악한다. BID 제도를 통해 동대문관광특구의 거버넌스 및 자원조달의 시사점을 도출하고 주요 활성화사업의 범주를 거리미화 및 안전서비스, 지역개발서비스, 상권관리서비스, 마케팅 홍보 서비스 영역으로 나누어 시사점을 도출한다.
- 6장은 결론으로 BID제도를 서울시 관광특구에 도입할 때 고려해야 사항을 종합적으로 제언한다.

II . 미국의 상업촉진지구(BID)의 운영실태

1. 상업촉진지구(BID)의 개념

□ 정의

- 미국에서 BID(Business Improvement District)는 각 주의 행정체제와 과세방법을 따르며 운영상 세부요소들은 많이 다르지만 기본적으로 비영리민간단체 주도로 특정 상업지역을 활성화하고 재원을 조성하기 위한 특별과세지역으로 정의된다. BID의 개념을 도시 활성화사업, 운영주체, 재원조성으로 세분화하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

□ 지역상권 재생을 통한 도시 활성화

- BID는 1950년대 이래로 진행된 미국의 광범위한 도시 면적에 대한 철거·재개발 사업이 도시공간의 문제를 효과적으로 대응하지 못했다고 보고 소규모 (small-scale) 사업 중심의 접근²⁾이 지역사회의 필요에 더 민감하게 대응할 수 있다는 가정에서 추진되고 있다. 또한 행정적인 분권화가 현대도시에 더 도움이 되고 민관파트너십에 의한 기업가적 활동을 통해 공익을 최대한 증진될 수 있다는 확인에 기반하고 있다.
- BID는 지정된 구역 안에서 자체 조달된 재정에 따라 지역의 안전 및 물리적 환경 유지관리, 마케팅 및 홍보, 기간시설 개선, 지역사회 및 경제 활성화 등의 사업을 통해 ‘깨끗하고 안전하며 경제적으로 활력이 넘치는’ 상업지역을 만들고자 한다.
- 주요 사업으로 상권 활성화를 위해 청소·공공안전, 도시디자인 수준을 높이는 기반시설 개선, 상권관리 및 마케팅 서비스를 제공한다. 특히, 사무국장을 포함한 집행기구는 기반시설 개선과 관련하여 전문컨설팅 자료 및 민간투자 현황을 근거로 관련 시정부 기관을 설득하여 신규 공공사업계획 수립 및 재정지원을 이끌어 낸다.
- BID가 제공하는 서비스는 활기 있고 안전한 장소 창출을 위한 도시디자인 개선과 지역의 이미지 개선을 위한 지역마케팅에 기반을 두고 있다³⁾. 첫째로

2) Jerry Mitchell, Business Improvement Districts and the Shape of American Cities. 2008 p. 39

3) 이운용, 미국의 도시재생수법으로서 BID에 관한 연구. 2008 p. 2

도시디자인 개선사업 영역은 가로경관개선, 보행환경확충, 유지관리로 구분할 수 있다. 가로경관 개선사업으로는 상점 전면부(파사드) 및 간판디자인을 개선하고 지구의 특성을 반영하여 디자인 된 가로조명, 식재 등을 설치하거나 정비한다. 이와 함께 BID는 보행환경을 확충하기 위해 보행자로나 오픈스페이스를 확보하는 등 과거의 부정적인 도심지 상업지역의 이미지를 쇄신시키고 새로운 도시공간의 이미지를 창출하는 장소 관리에 주력하고 있다.

- BID는 지역의 정체성 확보와 소비자 유치라는 두 가지 주요 목적을 달성하기 위해 다양한 지역마케팅 사업을 고안하며 투자하고 있다. 지역의 역사 문화적 특성을 반영하여 개최되는 마케팅 사업은 기업가들의 참여를 통한 지역 축제 유치, 온오프라인 마케팅 행사 등을 포함한다. 광고와 캠페인 등을 통해 개선된 지역 이미지 홍보는 BID를 도시의 명소로 만드는 차별적인 마케팅 방법으로 활용되고 있다.

□ 주민주도의 민관협력시스템

- 상업축진지구(BID)의 본질은 ‘민간이 주도하는’ 상권 활성화다. 역사적으로 상권이 형성되어 있고 상인들이 활성화 필요성에 대해 공감대를 형성하고 있어야 한다. 공동의 이해관계를 가진 이익집단이 존재해야 한다.
- BID는 해당 상업지역의 부동산소유주 및 상인들의 발의에 의해 구성되는 기구로 BID 운영사항이나 활동범위 결정에 관한 주도권을 가진 민간이 계획과정에 참여하고 관련 사업을 시행하는데 드는 비용을 부담금의 형태로 나누어 충당하므로 주민의 주민에 의한 주민을 위한 기구이며 궁극적으로는 주민자치 시스템이라는 의미를 갖는다.⁴⁾
- 그러나 실제 BID는 지역행정의 적극적 개입과 관련 전문가들로 구성된 여러 단체가 협력된 민관파트너십의 형태로 운영되기 때문에 민간컨설팅기업과 같은 전문기관의 도움을 받아 도시문제의 실천적 해결방안을 고안하고 지역 여건을 반영한 능률적인 프로세스를 선택하여 운영상의 효율성을 확보하고자 한다. 즉 운영주체 간 상호협력을 통해 주민자치를 위한 기반이 마련되면 이것을 토대로 민간은 운영의 전 단계에 적극적으로 참여할 수 있다. 주민의 의사

4) Lawrence O. Houstoun, Jr. Business Improvement Districts : Partnering local governments and business, 2009. p. 2-4

를 대변하는 BID는 전문단체와 지역의 행정시스템을 통해 지역 공동체의 다양한 의견이 반영된 행정서비스를 구축할 수 있다.

- BID 관리기구로 설립되는 비영리단체⁵⁾는 사업추진 주체로 기능하고, 핵심 이해관계자로 구성된 이사회와 집행기구(사무국)으로 구성되어 있다. 지구 내 역량 있는 사업가들이 이사로 선출되어 지역발전 전략에 대한 의사결정을 하고, 집행기구는 전문적인 실무 추진과 BID를 대표한 이해대변 역할(advocacy)에 전념한다.
- 이사로 선출되는 사업가들은 지역 상권발전에 대해 상당한 식견이 있어야하고 사무국장(executive director)역시 비영리민간단체 운영 경험 및 지구발전 사업을 추진하는 전문경영인으로서의 역량⁶⁾을 갖고 있어야한다. BID 설립 심사를 위한 모든 준비작업과 설립 후 주요 발전 전략수립은 전문 컨설팅 업체의 도움을 받아 적실성을 높인다.

□ 자부담을 통한 지속가능한 자원조달체계

- 무임승차문제를 해결하고 최장 5년~15년 동안 안정적으로 사업재원을 확보하기 위해 재산세 부과방식으로 부담금을 징수하고 있다.
- 이윤창출지구의 개념에 입각한 BID는 지정된 지리학적 경계 안에 속해있는 상업자산에 대해 부담금을 과세하고 과세된 세금을 통해 개선된 지역 환경과 서비스를 제공함으로써 해당 지역에 이윤이 재 환원되는 지속가능한 자원조성 메카니즘을 갖는다. BID의 자원조성 메카니즘은 이익환수에 대한 자산소유주들의 지속적 투자와 제도적 뒷받침에 의해 형성되는 것이다.
- 또한 부담금이 책정되면 BID가 폐지될 때까지 정부의 권력 하에 강제성을 띠는 지방세와 같아지기 때문에 자산소유주들은 지방정부가 지정한 기간 동안 부담금 과세를 지속해야 한다. 이러한 원리 속에서 BID는 장기적인 도시재생 계획과 BID 운영방안을 수립 실행할 수 있게 된다.

5) 비영리민간단체의 운영에 관한 사항은 해당 단체의 정관(bylaw)에서 상세히 규정하고 있다.

6) 미국은 역사적으로 많은 비영리민간단체가 설립되고 운영되어 오면서 분야별로 실무 전문가들의 진입이 활발하고 고용시장이 발달해 있다. BID의 경우도 특수지구 운영 경험이 풍부한 유능한 사무국장에 대한 스카우트가 활발하게 이루어지고 있다.

2. 상업촉진지구(BID)의 역사

□ 1970년대 도심 상권의 쇠퇴와 상인 연합체들의 희생 노력

- 부동산 및 상업촉진지구(Property & Business Improvement Districts : PBID)는 상업촉진지구(Business Improvement Districts : BID)로 불리는데 민관파트너십으로 부동산 및 가게 소유주들이 투표를 통해 상업지와 주거지가 포함된 혼합 용지의 유지관리, 개발, 마케팅을 위해 본인의 부동산이나 가게에 대한 특별 과세로 공동 부담금을 분담한다. 본 보고서상 'CBD' 라는 용어는 샌프란시스코에 위치한 합법적으로 설립된 전체 BID를 지칭하기로 한다.
- 1950년대에는 베이비붐 이후 싱글가구의 붕괴와 고속도로 급증, 자동차 소유비용 급감 등으로 인해 개별 가구와 더불어 가게와 상업 활동이 도심에서 가까운 교외지역으로 이주하기 시작하였다. 교외화 현상과 탈도심화로 도심이 홀대받고 감소하는 세수기반으로 인해 범죄가 늘어나며 가난에 대처하기 어렵게 되자 도시는 지저분하고 안전하지 못하다고 인식이 급격히 확산되었다. 상업촉진지구 모델은 1969년 캐나다 토론토에서 처음 등장하였고 1974년 미국에 나타났다. 민관은 수년 동안 교외화에 따른 도심공동화문제를 해결하고자 도시 상업지역을 활성화하기 위한 노력을 기울였고 처음에는 가게와 부동산 소유주들이 자발적인 회원연합체를 결정하면서 이 모델이 시작되었다.
- 도심재생사업과 기간시설투자로 이러 공동화현상을 막고자 했으나 도심 공동체를 완전히 회복시키는데 성공하지 못했다. 이 기간 동안 사업주 연합이나 도심위원회 등 자발적인 회원단체는 다양한 마케팅과 판촉활동을 전개하며 쇠퇴하는 상업 활동을 회복하고 지역 내 부동산 가치를 유지하려고 안간힘을 썼다. 이러한 상인연합이 성숙하면서 단체 대표들은 지역 내 많은 부동산 소유주들의 공동노력에도 불구하고 소매 판매와 상업용 부동산 가치 상승을 자극하거나 자금을 조달하기에는 역부족이라는 것을 알게 되었다.
- 1960년대 캐나다 토론토에서는 사업주들이 정식 회원제 기구로 통합되어 무임승차문제를 해소하려 하였다. 지역 업주들이 새로운 서비스와 프로그래밍에 지불하기 위해 거두었던 기존의 재정 부담금에 착안하여 대표들은 법적인 체계를 탐색하여 지역 내 업주들에게 추가 부담금을 징수하려하였다. 1969년 수권 법안이 토론토에서 통과되었고 5년 후 상업 활동에 기반을 둔 과세지역 모델이 1974년 미국에 도입되었다.

□ 1980년대 상업지역 활성화를 위한 민간주도의 거버넌스 형성

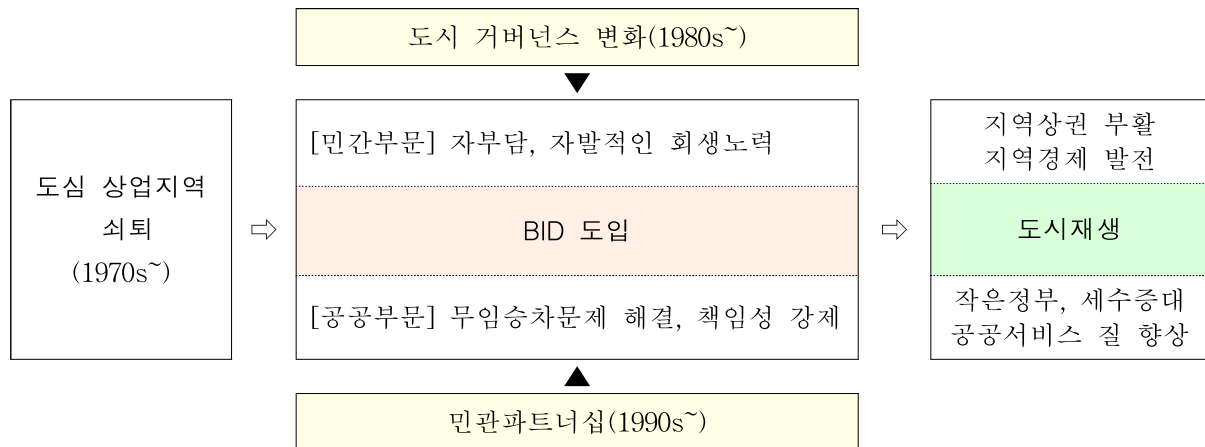
- 1970년대 미국의 전통 상업지역은 도로망의 구축, 자동차 보급의 증가, 도시 외곽의 상업지구 개발로 인해 쇠퇴기를 맞이했으나 주요 세입원을 잃어가던 지방정부보다 민간의 자발적인 구조개혁 의지에 의해 상업지역의 부활을 추진하는 세입증대안이 제안되었다.
- 민간의 자력구제 주창과 관리단체 조직은 BID의 민간주도 거버넌스 체계를 구성하는 기틀이 되었고 BID는 많은 도심지역에서 이상적인 세입증대 해결방안으로 도입되었다. BID는 도심지 상업활동이 쇠퇴하면서 주변지역에까지 영향을 미쳐왔던 정체를 극복하는 도시재생수법으로 인식되었고 민간부문이 도시지역의 경영권을 이양 받은 후 점차 활성화되기 시작했다.

□ 1990년대 민관협력에 따른 BID의 활성화

- 1990년대 이후 BID는 국가변영과 함께 민관파트너십의 시대적 흐름을 반영하면서 급속히 활성화되기 시작했다 지방정부는 세금을 올리거나 정부규모를 확대하지 않고도 공공서비스의 질을 향상시킬 수 있는 BID 지정을 장려했고 부동산소유주나 사업자는 무임승차문제를 해결하면서 공공재원의 지원 없이 공동체의 필요에 따라 사업을 착수할 수 있는 자원마련과 독자적인 프로그램 실행이 가능하다는 점에서 BID에 활발히 참여하였다.
- 장기적으로 지역 경제 발전을 도모하고 도시거버넌스에 변화를 가져온 BID의 효용성은 모든 규모의 미국 도시들과 도심부 상업지역에 영향을 주었으며 9.11테러 이후 지속된 경기 불황에서도 전국의 부동산소유주들은 BID를 운영하는 민간단체들을 조성하는데 지지하고 있는 추세다.⁷⁾
- 2000년대 이후 유럽지역으로도 확산되어 영국에서는 상업지역 개발을 위해 민간펀드를 모을 수 있다는 이점 때문에 2002년부터 2005년까지 20개 BID를 시범 운영한 후 2014년까지 영국 전역에서 180개가 설치되었다.

7) Lawrence O. Houstoun, Jr. Business Improvement Districts second edition, Urban Land Institution, 2003. p. 2

〈 BID 도입을 통한 도심 상업지역 재생 개념도 〉



□ 도시거버넌스의 민간주체로서 BID에 대한 비판론

- 미국 학계에서는 BID를 통해 도시공간에 대한 민간(기업)의 통제력이 강화되고 선출직 지방정부의 권한이 약화될 수 있다는 비판이 제기되고 있으며 이에 대해 오랜 논쟁⁸⁾이 지속되고 있다. BID가 도시관리 주체로서 받는 비판은 첫째, BID가 민간관리주체로서 선출직 지방정부에 잠재적인 위협이 될 수 있다는 점, 둘째, BID는 시민들과 다른 합법적인 이해관계에 대해 책임성이 약화될 수 있다는 점, 셋째, 지불가능능력을 기준으로 서비스를 공급하므로 잠재적으로 불평등을 초래할 수 있다는 점이다.
- 다만, BID는 지역 내에서 사익을 대변하지만 지방정부와 파트너십을 이루고 있고 제공하는 서비스의 면모를 보더라도 해당 지역에 대한 통제권은 여전히 지방정부에게 있으며 관리책임의 이전은 제한적이라는 반론이 있다. 아울러 BID 내부적으로 부담금을 내는 주체들이 BID 목적 달성여하에 따라 종결시킬 수 있고 시 당국의 이해관계 조정능력이 있으므로 책임성문제는 충분히 해소될 수 있다고 주장하기도 한다.

8) Claudio De Magalhães, Business Improvement Districts in England and the (private?) governance of urban spaces, 2014, p.17

3. 미국의 BID 지정현황과 주요 프로그램 내용

□ 미국 내 BID 지정현황

- City University of New York의 제리 미셸의 리서치에 따르면 미국 내 BID의 60퍼센트가 1999년부터 조성되었으며 28퍼센트는 1990년부터 조성되었다. 1999년을 기준으로 총 404개의 BID가 지정되었으며 상업지역 개선을 위해 연간 총액 1억 달러가 넘는 비용을 지출한 것으로 조사되었다. 2000년 이후 현재까지 BID는 소매업이 집적한 상업지역에 1,300개소 이상이 지정되었고 1999년 지출액의 10배에 달하는 10억 달러 이상을 투자하고 있는 것으로 집계 되었다.

〈 미국의 주별 BID 지정 현황(35개소 이상)⁹⁾ 〉

주(State)명	BID수	주(State)명	BID수	주(State)명	BID수
캘리포니아	232	뉴욕	115	위스콘신	82
뉴저지	77	일리노이	59	노스 캐롤라이나	49
펜실베이니아	42	콜로라도	37	텍사스	37

□ BID의 주요 상업지역 활성화 프로그램

- BID가 제공하는 프로그램은 지역활성화를 위해 깨끗하고 안전한 도시환경만 들기를 기본과제로 한다. 그러므로 유니폼을 입은 종사자들의 가로 청소, 낙서 제거, 지역 순찰 활동 등은 미국 대도시에서 접할 수 있는 가장 보편적인 서비스 프로그램이다. 지역의 필요에 따라 범죄예방부터 기업유치, 사회복지사업, 조경관리, 중심지개선사업 등 사회 환경 및 도시디자인 사업분야와 이를 뒷받침할 수 있는 법적 지원까지 포괄하는 종합적인 프로그램을 운영함으로써 실질적인 지구문제의 해결방안으로 활용된다.
- 또한 BID는 해당 상업지역의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 적극적인 프로그램을 추진한다. 예를 들어, 산타모니카의 베이사이드 나 뉴욕시 34번가 파트너십은 도시디자인을 전략적으로 향상시키고자 수준 높은 가로경관디자인 관리 방안을 수립¹⁰⁾하여 시행 중에 있다.

9) Business Improvement District Census Project, International Downtown Association (IDA) 2010

10) 캘리포니아주 산타모니카의 베이사이드는 프롬나드의 가로경관 향상을 위해 판매대 전면부 디자인을 관리 감독하며 오레곤주 포틀랜드 BID는 시정부의 엄격한 가로경관디자인 기준에 따라 보도를 재포장할 경우 시가 승인한 자재만을 사용하도록 규정하고 있다. 뉴욕시 34번가 파트너십은 BID내 상업건축물에

〈 주요 BID 프로그램 내용¹¹⁾ 〉

서비스 분야	활동유형
1-1. 유지관리	쓰레기 수거, 낙서 제거, 보도청소, 제설작업, 잔디깎기, 식재관리
1-2. 공공안전	안전요원 및 홍보대사(가이드) 고용, CCTV·경보기 설치, 경찰과 치안활동 공조
1-3. 사회복지	홈리스 구제, 직업훈련, 청소년을 위한 프로그램(쇼핑중 돌봄)
1-4. 공공장소 관리	노점상, 거리공연, 스트리트 퍼니처 관리, 공공법규 계도
2-1. 비전제시	지구의 비전 발의, 지구를 위한 전략계획 수립
2-2. 도시디자인	도시디자인 가이드라인 계획, 건물 외관 개선 및 상점 전면부 미관 개선 프로그램 실시
2-3. 시설개선	보행자용 거리조명, 스트리트 퍼니처 설치, 가로수 및 화단 관리
2-4. 교통관리	주차 관리, 버스정거장 쉼터 관리, 차 함께 타기프로그램 운영, 대중교통수단 개선
3-1. 상권관리	시장조사, 시장보고서 발간, 신규·확장 사업에 대한 재정적 인센티브 지원, 투자자 마케팅
3-2. 마케팅	축제개최와 이벤트 기획, 세일광고, 광고물 제작, 이미지 제고 및 광고 캠페인, 운전자 및 보행자 방향표지 설치

대해 시가 제안한 파사드 디자인 적용과 간판코드 의무화에 자금을 지원하는 프로그램을 개발하여 적용하고 있다. Lawrence O. Houstoun, Jr. Business Improvement Districts second edition, Urban Land Institution, 2003, p.10~11

11) Lawrence O. Houstoun, Jr. Business Improvement Districts and Urban Entertainment and Cultural Centers, 1998 내용 재구성

4. BID 조성에 관한 미국의 법제도

□ BID법의 개요

- BID법의 기본내용은 주법 또는 지방법에 의해 사업체, 부동산소유자, 비영리단체, 지방정부가 BID 조성을 목적으로 거버넌스를 형성할 수 있도록 하고 지구의 경계를 한정하고 해당 BID지역 내 자산에 대해 부담금을 징수할 수 있도록 권한을 부여하는 것이다. 법령 내에서 지역 목적에 부합하도록 BID의 프로그램과 구체적인 활동 내용이 정해진다.
- BID의 지정은 청원과 이의신청의 절차를 밟거나 지자체가 자체적으로 결정할 수도 있다. 기본적인 BID법의 효력 내에서 정책방향, 거버넌스, 비용분담방안 등 세부사항은 각 주마다 광범위하고 다양하게 설정되어 있으며 지역의 도시활성화 비전에 따라 BID를 장려하기도 하고 규제하기도 한다.¹²⁾

□ BID법의 구성요소

- [지구지정] 일반적으로 BID법은 지정을 반대할 수 있는 공청회 개최나 항의서 등을 충분히 고려한 후 찬성투표나 신청서를 통해 부동산소유주들의 의사가 증명된 지역을 대상으로 행정기관이 BID 지정을 허가하도록 규정한다.
- [거버넌스와 관리기구] BID는 공공 또는 공공 단체와 유사한 주체 또는 비영리단체에 의해 관리될 수 있다. 관리기구는 부동산소유주, 상가 임차인, 주민과 시장, 감사관, 자치단체장, 시의회 의원 등으로 구성될 수 있다. 관리기구의 활동내용은 각 도시나 지역의 사정에 따라 달라질 수 있고 현실적으로도 매우 다양하나 해당 지구에서 제공되는 프로그램들을 계획하고, 그 내용을 결정한다.
- [과세부담] 여러 비용분담방식 중 각 BID는 관리방법에 따라 한 가지 또는 그 이상의 방식을 채택할 수 있다. 주법에는 부담금과 이윤 관계가 자세히 명시되어야 있어야 하고 비용분담방식에 따라 BID를 제한하기도 한다. BID 부담금세율은 지구 내 모든 과세대상 자산에 균등하게 적용되며 법으로 규정하지 않더라도 형평하게 동일한 비율을 책정 적용한다. 부담금은 자산세의 5~10%를 초과하는 것이 일반적이며 자발적인 기부를 유도할 수도 있다. 주

12) 이운용, 미국의 도시재생수법으로서 BID에 관한 연구. 2008 p. 6

마다 차이는 있지만 모든 부동산이 아니라 상업활동에 이용되는 부동산의 소유주들에게 부과된다. 주거용 부동산소유자나 거주자들에게 소액의 부담금을 부과하는 지구도 있다.¹³⁾

- [사업계획 및 예산] BID는 일반적으로 연말에 사업계획서와 예산안을 지자체에 제출하고 승인을 얻어야 한다. 지자체는 매년 검토 승인되는 단기 예산안, 일 년 이상의 예산을 책정하는 장기 예산안, 프로그램 확장 등에 대응할 수 있는 증가분을 포함한 고정예산안 중 한 가지를 채택하고 승인한다. 예외적으로 자체 조성된 관리위원회가 예산을 집행하고 승인하는 경우도 있다.
- [구역경계 획정] BID가 운영될 지역의 경계를 결정하는 것은 지역의 잠재성과 용도혼합을 고려하여야 하는 작업이기 때문에 주법은 BID의 지역적 정의를 요한다. 몇몇 주는 단순히 일부 비과세 자산을 포함하는 상업지역으로 간주하는 경우도 있고 BID가 제공하는 혜택의 관계를 조율하여 비과세자산인 주거지나 공업시설을 제외하는 주도 있다.
- [부담금 징수] 지구에 필요한 시설이나 서비스를 제공하는 비용을 충당하기 위해 법으로 지정된 지구 내 부동산 또는 사업체에 대해서는 특별세를 부과하게 되는데 특별세 또는 부담금(assessment)으로 명명한다. 대개 지자체가 고정자산세와 같이 부담금을 징수해 그 재원을 BID 관리기구가 교부받는 방법을 채택하며 납부의무는 일반 세금과 동등하다.
- [해산] BID가 어떻게 그리고 언제 해산되어야 하는가 하는 선셋조항은 여러 측면에서 다양한 방법으로 다루어져왔으나 일반적으로 BID의 재승인을 요구하는 주들은 새로운 신청절차를 밟지 않고 5년 이후에 재신청이 가능하도록 규정하는 경우가 많다.

□ BID 시행절차

- 해당 상업지역을 BID로 지정하기 위해서는 지정에 동의하는 지구 내 부동산 소유주와 상인들의 동의가 증명되어야 하며 BID 지정 승인여부를 판단하는 조례 등의 관련 법제도가 근거가 되어야 한다. 일반적으로 BID지정은 해당 지구 부동산소유주들의 50% 이상이 지구지정을 지지하는 신청서를 시에 제

13) 선정원, 미국의 상업활동촉진지구와 주민자치방식의 지역발전. 2004 p. 410

출하도록 하는 수단을 취하며 시의 심의와 공청회를 통해 최종의사를 확인한 후 지정이 허가된다.

- 지정허가를 받으면 부동산소유주들이나 부동산소유주들에 의해 구성된 대표단과 자문단은 법령 검토를 토대로 서비스공급계획 및 부담금조달방안, 거버넌스 구성 등을 결정한다. 이후 일정표 작성, 운영위원회 구성, 서비스를 제공할 지역경계 설정, 부동산관련 자료수집 등을 통해 BID 프로그램 착수의 운영기반을 확립한다.
- 구체적 사업계획은 포럼, 개별조사, 시회의 등에서 시관계자, 부동산소유주, 전문가, 후원자 등 이해관계자들의 의견을 직접 수렴하고 최종적인 주요 사항들을 확정함으로써 수립된다. 계획수립 후 지원체계를 마련하고 최종사항을 검토한 후 사업 및 프로그램을 제공하게 된다. 일반적으로 대규모 상업지역에서 BID조성사업에 착수할 때 이와 같은 절차로 시행하게 되며 소규모 BID에서는 간소화 된 절차로 시행되기도 한다.

Ⅲ. 샌프란시스코 공동체편익지구(CBD)의 제도적 특성

1. 개요

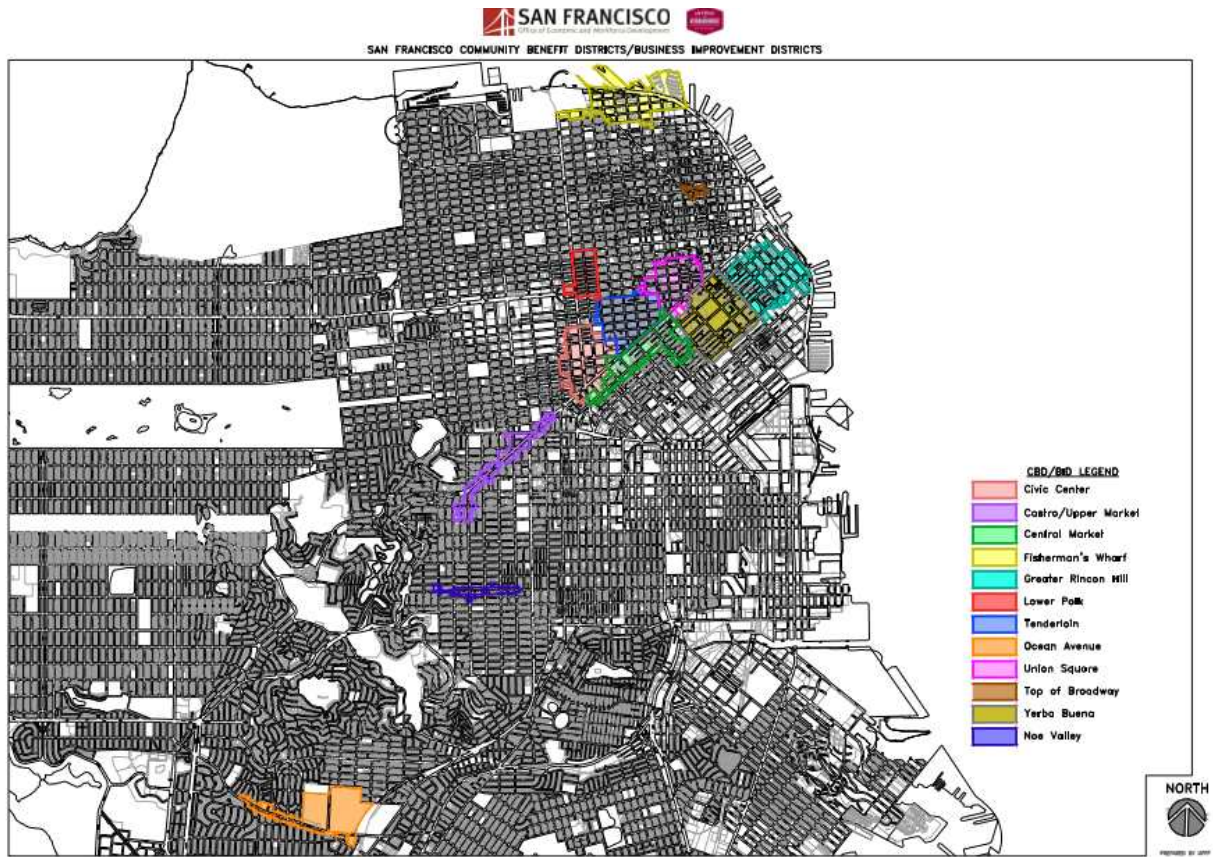
□ 의의

- 공동체편익지구(Community Benefit Districts: CBD)는 시와 지역공동체간의 파트너십을 통해 대상이 되는 상업지구와 혼합용도지구에서 전반적인 삶의 질 향상을 목적으로 지정·운영된다. 명칭과 관련하여 캘리포니아주를 포함한 대다수 주에서는 사업촉진지구(Business Improvement Districts)로 명명하지만 샌프란시스코처럼 도시에 따라 다른 명칭을 사용하기도 한다. 어떤 지역이 주민투표에서 CBD를 설정하기로 찬성하면 지역 부동산 소유주들에게 특별 부담금이 부과되고 이것을 재원으로 지역 활성화사업을 추진한다. 해당 펀드는 그 지역에서 설립된 비영리기구가 관리한다.
- 샌프란시스코는 1999년 Union Square를 시작으로 2005년부터 활성화되어 현재 14개가 지정되어 있다. 주거지 인접 상업가(Castro, Noe Valley, Top of Broadway, Ocean Avenue), 시청 인근 중심부(Tenderloin, Central Market, Civic Center, Lower Polk), 관광지(Fisherman's Wharf, Union Square), 비즈니스 지구(Greater Rincon Hill, Yerba Buena, Moscone Expansion District), 기타(Tourism Improvement District) 등 주로 상업지역에 위치하고 있다.
- 공통적으로 시 공공서비스 수준보다 높은 수준의 지역 유지관리 서비스(보도 및 배수로 청소, 불법 부착물 제거, 배설물 제거, 가로시설물 도색, 낙서 규제, 쓰레기 수거, 가로조경 관리, 스팀 청소, 부분청소) 제공하고 있고, 지역 규모와 상업적 수요에 따라 차별적인 지역개발, 상권관리, 마케팅 서비스를 제공하고자 한다.

□ 지정현황

- 현재 샌프란시스코에는 ① 12개의 부동산 기반 CBD와 ② 2개의 섹터 기반 CBD가 있다. 이들은 지역사회에 제공하는 서비스와 연간 예산 측면에서 차이가 있다. 각각의 CBD는 이사회(Board of Directors)를 두고 있고, 이사회는 사무국장(executive director)를 별도로 고용한다.

〈 샌프란시스코 지역별 주요 CBD 분포도 〉



〈 샌프란시스코 주요 CBD 현황 〉

	CBD	관리조직	운영기간	연간예산
1	Union Square	Union Square Business Improvement District Corporation	2009.7.28-2019.6.30	\$3,629,992
2	Noe Valley	Noe Valley Association	2005.8.2-2020.6.30	\$258,000
3	Castro /Upper Market	Castro Upper Market CBD, Inc.	2005.8.2-2020.6.30	\$641,472
4	Tenderloin	North of Market/Tenderloin CBD Corporation	2005.8.9-2020.6.30	\$1,164,781
5	Fisherman's Wharf	Fisherman's Wharf Association of San Francisco	2006.12.12-2020.6.30	\$1,200,000
6	Central Market	Central Market CBD Corporation	2013.7.23-2028.6.30	\$1,252,220
7	Yerba Buena	YBCBD Management Corporation	2015.7.31-2030.6.30	\$2,991,722
8	Ocean Avenue	Ocean Avenue Association	2010.12.14-2025.6.30	\$261,793
9	Civic Center	Civic Center CBD, Inc.	2011.1.4-2021.6.30	\$821,038
10	Top of Broadway	Top of Broadway CBD, Inc.	2013.7.23-2020.6.30	\$111,926
11	Lower Polk	Lower Polk CBD Corporation	2014.7.29-2029.6.30	\$823,066
12	East Cut (Greater Rincon Hill)	East Cut Association	2015.7.3-2030.6.30	\$4,099,460

- 섹터기반 CBD는 Tourism Improvement District (TID)와 Moscone Expansion District (MED)가 있다. Tourism Improvement District (TID)는 2008년 영업기준 호텔과세지역으로 설립되었으며 약 350개 호텔을 대표한다. TID는 지역 관광호텔산업 강화에 초점을 두고 San Francisco Convention & Visitor's Bureau를 통해 호텔에 특화된 마케팅과 판촉활동을 벌이면서 시 Moscone Center 컨벤션시설에 대한 시설 개선 및 확장을 추진하고 있다.
- TID로 알려진 관광촉진지구(Tourism Improvement District)는 캘리포니아 1994 PBID법에 따라 결성된 사업촉진지구(BID)이다. TID는 CBD/BID와 달리 서비스 내용이 특정 지역 상업지구 개선이 아니라 샌프란시스코 전역에 퍼져있는 호텔관광업에 유리하도록 조직되어 있다. TID는 샌프란시스코에 있는 호텔에 과세하여 관광 및 호텔예약 증가에 집중된 마케팅 서비스에 투자하고 있다. 또한 모스코니 컨벤션센터에 대한 확장개선사업에도 투자하고 있다.
- Moscone Expansion District(MED)는 2013년 참여증서(Certificates of Participation)를 실행하면서 설립되었다. MED는 모스콘 컨벤션센터에 대한 시설확장에 집중하여 대규모의 컨벤션을 더욱 많이 유치하고자 한다. 이 지역은 샌프란시스코 관광촉진지구 관리조합(San Francisco Tourism Improvement District Management Corporation)이 운영하고 있다.

□ 샌프란시스코 CBD/BID 설립 연혁

- (1994년) California Streets and Highways Code 36600 § “Property and Business Improvement District Law 통과로 캘리포니아주 부동산 및 사업기반 과세지역의 설정이 가능하게 되었다.
- (1999년) San Francisco 최초 CBD/BID인 Union Square가 5년 임기로 설립되었다.
- (2004년) 샌프란시스코시는 1994년 캘리포니아 부동산 및 비즈니스 개선지구법(California Property and Business Improvement District Law)을

강화하기 위해 샌프란시스코 비즈니스 및 조세 규제 조례(San Francisco Business and Tax Regulations Code) 15조를 통과시켰다. 상업촉진지구 설정기간(initial term)을 5년에서 15년으로 늘리고 시의회 동의절차와 특별 무기명투표 선거를 개시하기 위해 요구되는 가중 신청요건을 50%에서 30%로 완화하였다. Union Square CBD/BID는 추가로 5년 갱신되었다.

- 본 법령제정은 Gavin Newsom 시장이 샌프란시스코 경제 및 노동력 개발국 (Office of Economic and Workforce Development)을 설립하여 도입한 새로운 CBD/BID 전문지원프로그램과 결합하여 샌프란시스코에서 신규 CBD지구를 형성하는 절차를 완화하는 기제가 되었다.
- (2005년) 신규 CBD/BID 5개가 결성되었다. 1. Tenderloin/North Market, 2. Noe Valley 3. Fisherman's Wharf (Landside), 4. Castro/ Upper Market, 5. Mission Street
- (2006년) 신규로 CBD/BID 3개가 설립되었다. 1. Fillmore, 2. Central Market, 3. Fisherman's Wharf (Portside)
- (2008년) Yerba Buena CBD, Tourism Improvement Districts 결성
- (2010년) Ocean Avenue CBD 설립
- (2011년) Fillmore CBD 만료, Civic Center CBD 설립

2. 캘리포니아와 샌프란시스코에서의 BID 도입

□ 등장배경

- 상업지역 재활성화에 초점을 둔 비즈니스기준 특별과세지역이 캘리포니아에 처음 등장한 것은 1989년 주차 및 상업촉진지구법(Parking and Business Improvement District Law) 이었다. 본 법령은 시에서 주차 및 사업촉진지구를 지정하여 사업장 소유주들에게 특별과세를 부과하는 수단이었다. 이러한 과세들은 제한된 영역의 개선활동 비용을 충당하는데 사용될 수 있었다.
- 1989년 법의 단점을 상쇄하기 위해 도심경제활성화연합은 입법로비를 통해 부동산 및 영업기반 과세를 허용하고, 도심지가 직면한 다차원적인 도전들을 해결하는 데 필요한 지출 허용범위 확대 등을 포함하는 보충 법안이 마련되도록 하였다.
- 1994년 캘리포니아 부동산 및 상업 촉진지구법(California Property and Business Improvement District Law)이 통과되면서 상업지구 개선에 중점을 둔 부동산 기반 특별과세지역이 캘리포니아에 등장하였다.
- 2004년 샌프란시스코시는 Charter City¹⁴⁾로서의 권위로 샌프란시스코 사업 및 조세규제 조례 15조를 통과시킴으로써 1994년 캘리포니아 부동산 및 상업촉진지구법을 강화하였다. 15조는 촉진지구 설정기간(initial term)을 5년에서 15년으로 늘렸고 시의회 동의절차와 특별 무기명투표 실시를 위해 필요한 가중 신청요건(weighted petition threshold)을 50%에서 30%로 완화하였다.
- 본 법령제정은 샌프란시스코 경제 및 노동력 개발국(Office of Economic and Workforce Development)을 통해 Gavin Newsom 시장이 도입한 새로운 전문지원프로그램과 결합하여 샌프란시스코에서 신규 CBD지구를 형성하는 절차를 완화하는 기재가 되었다.

14) 캘리포니아주 헌법상 home rule 규정에 의거 charter city(현재 121개)로 인정될 경우 유권자들은 시 정부조직 구성 권한을 갖게 되며 '시 업무(municipal affairs)와 관련'하여 주에서 채택된 것과 다른 내용의 법령을 제정할 수 있다. (<http://www.cacities.org/Resources/Charter-Cities>)

□ 샌프란시스코 조례 15조¹⁵⁾

- 1994년 캘리포니아 PBID법에 의거하여 샌프란시스코에서 설립된 CBD/BID는 조례 15조에 의해 강화되면서 다음과 같은 필수사항의 적용을 받는다.
- 상업촉진지구는 안전, 관리, 마케팅, 자본재 개선, 경제 개발 및 특별 이벤트 등을 포함하는 서비스를 제공할 수 있다. 공인된 서비스 제공을 위해 부동산 및 업체 특별과세의 지원을 받을 수 있다.
- 연간 서비스예산의 일부분은 과세 재원이 아닌 곳에서 조달되어야한다. 단, 비과세 재원의 측정 기준은 과세 대상이 된 토지와 사업장이 얻은 특별 편익에서 일반편익을 분리한 비중분석에 근거한다. 편익지구 형성은 총 과세예산의 30%이상을 납세할 책임이 있는 부동산 및 사업장 소유주들로부터 신청 지지(petition support)를 받아야한다.
- 신청절차가 끝나면 특별 투표선거가 45일간 진행된다. 시의회가 해당 지구를 승인하려면 주소지로 발송되어 회신된 투표결과 가중투표의 50% 이상이 찬성해야한다.
- 제안된 지구 내 모든 상인들에게 보내는 통지는 투표단계 내내 다중 언어(영어, 중국어, 스페인어)로 제공되어야한다.
- 일단 상업촉진지구가 형성되면 해당 지역을 감독할 책임기관인 관리기구 이사회(Management Corporation Board)는 부동산을 소유하지 않은 사람 등 명시적으로 지역상인의 대표성을 유지해야한다. 이들은 전체 이사회 규모의 20% 규모다.
- 지역 회의와 청문회는 California Ralph M. Brown Act에 따라야 하며 공공기록물 역시 California Public Records Act를 준수해야한다.
- 지역의 임기는 15년 까지 지속할 수 있다. 2012년 15조에 대한 수정안에서는 채권을 징수하는 지역들은 40년간 임기를 가질 수 있다.

15) San Francisco Business and Tax Regulation Code, Article 15, Section 1510~1515

3. 모델 및 프로그램 목표

□ 모델

- CBD/BID 모델은 상업지역을 활성화하거나 재생하는 활성화전략이다¹⁶⁾. 부동산 및 영업장 소유주들이 특별 과세(부담금)를 납부함으로써 지역 경계 안에서 공역 청결, 공공안전, 미화작업, 보도 개선, 마케팅, 판촉, 기타 경제 개발 활동과 같은 지역 활성화사업을 추진할 수 있는 안정적인 재정수입원을 만들어 낸다.
- 지역 투자를 통해 보행자들과 상업 활동, 신규 가게들을 끌어들이면서 침체되거나 실적이 부진한 상업지역을 자극하기 시작한다. 도시재생(활성화)를 통해 지역 상인들의 수입 증가, 부동산가치의 안정화 및 상승, 새로운 일자리, 전보다 안전하고 청결한 거리 등 부동산 및 사업장 소유주들에게 직접적인 성과로 나타나고 해당 지역을 전반적으로 개선시킨다.
- 부동산 및 가게의 가치 제고와 상업적 활력이 해당 상업촉진지구의 주된 유인이지만 상점가를 수준 높은 주거공간을 갖춘 활기찬 복합용도 지구로 탈바꿈시킬 수도 있는 다른 성과들을 종합적으로 고려해보면 더 넓은 지역 공동체에게도 이익이 된다.
- 공공영역의 청결함, 안전성, 거리 개선, 그리고 미화노력들은 직접적으로 지역 내 생활조건을 개선시키는데 쇼핑, 방문, 생활공간으로서의 적합성에 영향을 미친다. 사업촉진지구들이 특정한 지리적 위치, 주로 동네 상업지역이나 상점가에 유독 집중해 있는 것을 보면 광범위한 영역의 문제들과 지역주민들의 관심사에 부응할 수 있는 곳에 위치하고 있다.
- 더욱이, CBD나 BID는 비영리기구의 관리를 받지만 관리계획에 명시된 서비스를 넘어서 새로운 계획과 사업들에 대한 재정지원을 위해 기부를 받을 수 있고, 보조금을 신청하고 물품지원을 요청할 수 있다.
- 이러한 투자비용을 부담함으로써 촉진지구들은 장기적인 성과들, 예를 들어 높은 청결도 및 공공안전, 소매지역에서의 낮은 공실률, 자본재 개선, 새로운

16) Introduction to community benefit districts, OEWD, 2012

공공의 열린 공간 및 공동체 발전 등을 이루고자 한다.

- 사업촉진지구들은 지방정부와 정책 공조를 수립하고 자신들의 지역 발전에 영향력을 행사할 수 있으므로 자치정부와의 협치에서 핵심역할을 한다. 샌프란시스코에서 CBD/BID 사무국장들은 지역주민들과 밀접히 일하고 있고 시의원과 직접 접촉하거나 OEWD의 지원을 받아서 지역 발전계획에 대한 민간컨설팅을 받고 이해관심사항을 시 정책입안자들에게 납득시킨다.

□ 프로그램 목표

- 샌프란시스코 경제 및 인력 개발국(OEWD)은 2004년 처음 설립된 시의 CBD/BID 기술적 지원 프로그램을 주관하는 역할을 맡고 있다. 공동체편의 지구(CBD)가 지역 경제개발과 근린지역 활성화 도구로서 가지는 잠재력은 OEWD의 프로그램 목표¹⁷⁾에 잘 나타나 있다.
- CBD 프로그램의 목표
 - (가) 공공영역 청결도 개선
 - (나) 공공 안전 개선
 - (다) 경제적인 자생력을 가진 근린 상업지구 조성
 - (라) 재투자 능력이 있는 지역관리기구의 재정적 지속가능성
 - (마) 지역 물리적 환경에 대한 투자와 개선
 - (바) 행사, 마케팅 및 지역 홍보의 양과 질 향상
 - (사) 지역공동체의 참여, 리더십 및 조정능력 향상
 - (아) 보행자 통행량 및 환승이용 제고

17) <http://oewd.org/districts>

4. 지정방법 및 과세방법론

□ 형성절차

- 공동체편익지구를 설립하려면 지역공동체의 기획, 지역 이해관계자의 참여, 샌프란시스코시의 CBD 설립을 위한 기술적 지원 등이 필요한 수년간의 복잡한 노력이 소요된다. 이 과정은 크게 두 단계로 나누어진 몇 가지 핵심 절차¹⁸⁾를 따른다.

1단계 : 이해관계자 지지확인	2단계 : 관리계획 작성-신청-투표-의회동의
① 운영위원회(steering committee) 발족	① 관리계획 및 엔지니어 보고서 작성
② 부동산소유주들 간의 지지를 측정하는 지역공동체 접촉	② 신청 및 표결투표과정
③ 지역 시의원(supervisor)으로부터 지지 확보	③ 의회동의절차
④ 지원과 보고서 준비를 위한 자문팀 고용 ¹⁹⁾	
⑤ OEWD에 보조금 펀드 신청	
⑥ 임시 서비스 계획과 예산안 작성	
⑦ 지구 경계표 작성	
⑧ 과세 방법론 및 과세율 산정	

- [운영위원회 구성] 1단계에서 지역 부동산 소유주, 상인 및 주민 등 핵심이해관계자들은 CBD 설치과정을 관장하는 운영위원회를 구성한다. CBD 설치 필요성을 홍보하면서 동료 부동산 소유주, 상인, 주민 및 CBD/BID의 혜택을 보는 인근 단체들을 교육하고 지구결성이 실현가능한지 확인하기 위해 과세대상이 될 수 있는 사람들을 설문조사 하게 된다.
- [구역경계표 작성] 임시 구역경계도를 확정할 때 주요 재정수입을 만들어 낼 수 있는 부동산들을 포함시키고 또한 지역 내 부동산 구성이 합리적이고 통합 지역을 구성하도록 유념해야한다. 초기 부동산소유주 데이터베이스는 연락처와 빌딩정보를 포함하도록 구축한다. 과세당국에서 수집되는 부동산 정보를 경제인력개발국에서 요구할 수도 있다.

18) What is the process to establish a CBD?, OEWD, 2012

19) BID 설립은 상당한 전문성이 필요하므로 NewCity America, Inc 같은 특구 설립전문 컨설팅회사에 관리계획서, 엔지니어리포트 등 핵심 설립 신청서를 작성을 의뢰하고 자문을 받고 있다.

- [설문조사] CBD/BID에 대한 지지수준을 결정하고 가장 선호하는 서비스 유형을 파악하기 위해 설문조사서를 발송한다. 설문조사와 더불어 CBD/BID의 실현가능성을 파악하고 이해당사자들의 지지 확보를 위해 주요 부동산 소유주 또는 영업장에 대해 1차 방문활동을 진행한다.
- [서비스계획 및 예산안 작성] 1단계에서는 CBD/BID를 통해 얻게 되는 재원을 지출하는 데 필요한 예비 서비스 계획과 예산안을 만드는 것이 중요하다. 지역 내 이해관계자들이 설문조사과정에서 밝힌 서비스 우선순위와 현재 시 서비스 수준을 검토하여 CBD/BID가 구매할 서비스 유형을 도출한다. 또한 CBD/BID로 거두어들이는 총 재정수입액은 사업촉진지구 참여자가 될 부동산 및 사업장 소유주들의 토론을 통해 결정해야 한다.
- [관리계획서 작성] 1단계가 끝나면 예비 연구보고 및 방문활동을 토대로 지구 설립을 계속 밀고 나갈지 아니면 지지부족으로 추진을 연기할지를 결정한다. 2단계에서는 운영위원회가 다음과 같은 내용을 포함하는 관리계획서 초안을 작성한다.
 - 최종 사업촉진지구 경계선 안에 추가 서비스 지출을 지탱하는 재정수입을 만들어낼 수 있는 부동산 또는 사업장을 포함시키고, CBD결성 지지가 가능하도록 우호적인 부동산 소유주와 사업장을 CBD/BID에 포함시켜 구성한다.
 - 최종 서비스 계획안과 예산안 확정
 - 부동산과 사업장에 대한 과세 방법을 결정한다. 부동산이나 사업장에 대한 과세는 스퀘어 피트, 부지 크기, 선형 정면 폭, 건물용도 또는 다른 요소 등에 따라 규칙적으로 부과된다. 핵심 과세기준은 응익과세 원칙으로 모든 토지와 사업장에 제공되는 특별 편익의 크기에 따라 과세가 부과된다는 것이다.
 - 편익지구 존속기간 및 임기
 - 현존하거나 형성 예정인 관리기구와 이사회 구성 확정. 샌프란시스코에서 사업 및 조세규제법 15조에 따라 CBD/BID 관리기구의 이사회는 해당 지역에서 부동산을 소유하지 않은 지역 상인을 20%이상 포함시켜야한다.²⁰⁾
- [청원] 관리계획안 작성이 끝나면 운영위원회는 과세되는 부동산 소유주와 사업장으로부터 충분한 서명을 획득해야 하는데 시의회(Board of Supervisors)

20) Article 15, Section. 1511(h)

로부터 최초의 입법부 승인을 얻어 CBD/BID가 설립되어야 하는지에 대한 특별 선거투표 실시를 허가받아야한다. 샌프란시스코 비즈니스 및 조세규제법 15조에 의거 과세되는 부동산 및 사업장으로부터 가중투표의 30% 이상 신청 지지가 있어야한다.²¹⁾ 투표자들은 각각의 토지와 사업장에 부과되는 과세액 규모에 기초하여 가중치가 부여된다.

- [투표] 신청서는 시의회에 제출된다. 제안된 관리계획과 엔지니어 보고서가 시의회의 동의를 받고 나면 신규 CBD/BID 수립의사를 담은 결의안형태의 동의를 통해 투표용지가 관리계획과 더불어 제안된 CBD/BID에서 과세되고 있는 모든 부동산소유주와 사업장에 대한 과세부서 담당자의 보고서가 선거부서에서 발송된다. 공개 청문회는 45일간의 투표기간 중 적절한 시기에 열린다. CBD/BID가 통과되려면 적어도 가중치가 부여된 우편투표 용지의 50% + 1표 이상의 지지를 받아야한다. 최종적으로 CBD/BID 가 회신으로 ‘가중치가 부여된 과반수의 동의’를 받을 경우 시의회는 청문회 기간중 공식적으로 결성을 동의해야한다.

□ 과세방법론

- CBD/BID 결성과정 1단계로 공동체 지지확인(community outreach)절차에서는 일차적으로 부동산 소유주들이 얼마만큼 지구 형성에 동의하는지 평가하는 것이 중요하다. 둘째, 부동산 소유주들이 기꺼이 부담하려는 연간 재정 분담금액을 파악하는 것이 중요하다. 과세 방법을 결정하면서 추가 서비스를 제공하는 데 필요한 충분한 재원을 모으면서 아울러 과세부담을 지는 부동산 소유주들에게 합리적이어야 한다는 면밀한 균형 잡기가 필요하다. 샌프란시스코에서 과세수준은 구역별로 복잡하게 변한다.²²⁾ 가장 단순한 구역 과세 방법은 서비스가 균등하게 제공되고, 토지 구획(parcel) 당 연간 과세액이 ①정면 폭(linear frontage), ②부지 규모(land area), ③빌딩 스퀘어피트 및 ④빌딩용도 등 3~4가지 부동산 변수로 단순 계산될 수 있는 단일 지구에 적용된다. 더 큰 구역들은 훨씬 복잡한 과세 방법이 필요한데 수준별 서비스 구역을 나누고 앞서 언급한 부동산변수에 따라 다른 과세율을 적용한다. 그 과정은 각각의 관리계획안에 기술된 특별 면제, 규칙 및 위탁사항에 따라 더욱 복잡해 질 수 있다.

21) Article 15, Section. 1511(a)

22) Introduction to community benefit districts, OEWD, 2012

- 샌프란시스코에서 가장 규모가 큰 CBD/BID인 Union Square BID은 27개 블록과 3,000개 이상의 개별 부동산을 포함하고 있다. 개별 부동산 소유주들의 과세액은 해당 지구가 제공하는 서비스로부터 얻게 되는 특별 편익에 따라 계산된다. 따라서 개별 부동산 소유주는 두 가지 범주의 서비스에 대한 특별 편익 비율을 산정하게 된다. 첫째 청소, 유지관리 및 안전 서비스 둘째, 마케팅, 환경미화, 가로 개선 및 BID 이해대변활동 등. 개별부동산 소유주가 부담하는 과세액은 정면 폭 면적, 상업용 부동산의 빌딩 스퀘어피드, 부동산 용도에 따라 부과된다.
- 청소 및 안전 서비스는 거리 길이(linear street footage)에 \$70.58 단일 세율을 곱하는 단순계산을 통해 비용을 충당한다. Hallidie Plaza 구획의 경우 예외적으로 더 낮게 \$3.55의 세율을 지불한다. 상업용지 소유자는 마케팅과 공개지지 서비스에 대해 토지구획별로 단일 세율을 지불하는데, 스퀘어 피트로 산정한 구획별 크기에 따라 비용이 증가한다.²³⁾

〈 유니온스퀘어 CBD 과세방법론 〉

Figure 1 - Greater Union Square Assessment Methodology

Property Type	Clean & Safe (per Linear Street Foot)	Marketing & Advocacy (per Assessor's Parcel)
Category 1 Property (less than 2,000 building sq.ft.)	\$70.58	\$75.00
Category 2 Property (2,000 - 4,999 bldg. sq. ft.)	\$70.58	\$150.00
Category 3 Property (5,000 - 9,999 bldg. sq. ft.)	\$70.58	\$500.00
Category 4 Property (10,000 - 29,999 bldg. sq. ft.)	\$70.58	\$1,000.00
Category 5 Property (30,000 - 99,999 bldg. sq. ft.)	\$70.58	\$1,250.00
Category 6 Property (100,000 or more bldg. sq. ft.)	\$70.58	\$5,000
Residential Property / Public Property	\$70.58	\$0
Hallidie Plaza Parcels	\$3.55	\$0

- 일단 구역이 정해지면 과세방법은 과세소득을 인상하거나 구역 부동산소유주에 대한 부담을 줄이기 위해 변경될 수 없다. 구역은 승인된 관리계획에서 정해진 대로 물가인상을 반영하기 위한 재량적인 연간 인상조치를 통해 연간 과세액 인상만 가능하다. 최초 구역경계에서 제외된 부동산 소유주들은 구역 형성 및 만료시기 동안에는 구역 편입이 불가능하다. 일부 지구들은 이런 경우

23) Greater Union Square Business Improvement District Management Plan, 2009

요금을 받고 서비스를 제공한다. 예를 들어 Union Square BID는 지구 경계에 포함되지 않았으나 청소 및 안전서비스를 희망하는 부동산 소유주들에게 요금을 받고 청결 및 안전 프로그램을 제공한다. 구역경계 밖의 인접하지 않은 구역에 위치한 다른 부동산 소유주들은 이런 옵션이 가능하지 않는데 해당 지구가 확장된 구역 경계에서 포섭을 추진하기 위해 재승인 과정을 추진할 때까지 기다려야한다. 부동산 기준 특별과세는 반기 재산세 납부고지서에 품목별 추가부담금 형태를 취한다.²⁴⁾ 재산세 적용을 받지 않으나 CBD/BID 과세 대상인 사업장 및 부지는 시에 의해 부담금고지를 받는다. 납부된 기금은 해당지역 서비스 및 예산을 관할하는 비영리 관리기구에 이전된다. 부담금미납 시 담보 또는 비담보 유치권이 행사된다.

□ 책임성(Accountability) 확보

- CBD/BID는 연간 과세소득을 지불하며, 자원봉사자와 단체 이사로 지구 관리에 참여하는 부동산 소유주, 사업체 및 주민에게 투명할 책임이 있다. CBD/BID의 모든 이사회 및 위원회 회의는 일반에게 공개된다.²⁵⁾ 더욱이 일반 시민들은 이사회에 의해 조치가 취해지기 전에 CBD/BID의 모든 의제에 대해 의견을 제시할 권리가 있다. CBD/BID 이사회 이사들은 정기적으로 회합하여 기구 활동을 감독하고 주요 의사결정에 투표하고 전략적 리더십을 발휘하며 서비스와 활동의 성공여부를 평가한다. CBD/BID는 또한 일반 시민들에게 투명할 책임이 있으며 시 당국에 반기와 연차 보고서를 제출해야만 하고 시의회 연례 청문회에 참석해야한다.²⁶⁾
- 부동산 소유주들은 매년 CBD/BID 임기중 설립일로부터 30일간 시의회에 CBD/BID 해체를 요구할 수 있다. 30일 기간 동안 징수되는 과세액의 50% 이상을 납부하는 사람들이 서면 신청서를 제출할 경우 해당 CBD/BID는 시의회에 의해 해체된다.²⁷⁾ 또한 시의회는 과반수(6명)의 이사들이 CBD/ BID 관리기구의 부적절한 조치에 책임이 있을 경우 언제라도 해체 절차를 개시할 수 있다.

24) Property and Business Improvement District Law of 1994, §36631

25) Property and Business Improvement District Law of 1994, §36612. “부동산 및 사업장 소유주로 구성된 관리기구(Owner’s association)는 입법기관 회의에 대한 시민의 참석권리를 규정한 Ralph M. Brown Act 와 공공기록물 보관에 관한 California Public Records Act의 적용을 받는다.”

26) Property and Business Improvement District Law of 1994, §36650

27) Property and Business Improvement District Law of 1994, §36670

IV. 샌프란시스코 Fisherman's Wharf CBD 운영사례

1. 도입배경 및 운영현황

□ 필요성

- “Fisherman's Wharf는 지난 100년 동안, 북부 캘리포니아의 가장 활발한 어항이자 어류 가공시설의 중심지로 샌프란시스코의 실질적인 경제 자산이었다. 이곳은 샌프란시스코의 최고 관광지이며 샌프란시스코항의 가장 중요한 수입원이자 매년 수백만 달러를 벌여주는 샌프란시스코시의 실질적인 세수입원이다.”²⁸⁾
- Fisherman's Wharf 협회 이사회는 역사적으로 유명한 이 지역의 이미지를 유지하고 정체성을 강화하기 위하여 오랜 노고를 기울여 왔으나 시 예산위기가 두드러지고 고착화 되면서 안정적인 재정수입을 가지고 지역 공동체 수준에서 관리될 수 있도록 지역을 업그레이드 할 수 있는 방안이 필요했다.²⁹⁾
- 2000년 대 초반 Fisherman's Wharf 상업지역의 도심 방향 치안과 청결도가 점차적으로 악화되었고 샌프란시스코시와 주정부의 재정적자로 인해 이 지역에 제공되고 있는 최소한의 행정서비스가 향후에 더욱 악화될 가능성이 컸었다. 이 지역과 공동체를 보다 좋게 만들기 위해 상업용지와 시설용지 소유주들은 지역의 청소, 미관개선, 마케팅, 홍보, 질서유지를 위해 새로운 수단을 찾아야 했다.
- 2004년 초 시 의회(Board of Supervisors)는 지역에서 “Community Benefit Districts” (CBD)로 알려진 특별편익지구의 설치를 허용하는 신규 조례안을 만장일치로 채택하였고, Newsom 시장이 서명하여 입법화되었다.

□ CBD 설립 및 주요 서비스 프로그램

- Fisherman's Wharf Community Benefit District는 2005년 11월 샌프란시스코 지역 상공인들과 부동산 소유주들에 의해 설립되어 향후 15년 동안 연간 과세사정을 통해 부동산 소유주들로부터 재정을 충당한다. FWCBD는

28) White Paper, Fisherman's Wharf Comprehensive Plan, Board of Governors, 2003

29) Fisherman's Wharf Community Benefit District Management Plan, 2005, p. 3

501(c)(3) 비영리 민간단체로 연방, 주정부 및 지역 기금에 보조금을 신청하거나 기업들로부터 후원을 요청할 수 있다.

- FWCBD의 비전³⁰⁾은 샌프란시스코의 방대한 수변경관과 다문화적 유산들을 보존하고 가치를 제고하며 국내 및 해외 방문객들의 경험을 풍부하게 하는 것이다. 전략 목표를 달성하기 위해 자체 조달된 재원을 바탕으로 ①시장 조사, 브랜드와 관광마케팅, ②보도 개선, 환경미화 및 질서 유지, ③교통 및 도시 계획, 비상대책과 관련된 서비스를 제공하고 있고 시 관련 부서 및 지역 단체 등과 협력적인 관계를 맺고 있으며 지역 통합의 촉매제 역할을 하고 있다.
- Fisherman's Wharf CBD는 시에서 현재 제공하고 있는 것 보다 한층 높은 수준의 특별 편익서비스를 공급할 수 있도록 재정을 지원하고 있다. 이러한 서비스는 보도 쓸기, 스팀청소, 낙서 제거, 보안서비스, 홈리스서비스, 미화프로그램, 조경 식재 및 관리, 장식물 설치, 보행자 신호 설치 및 관리, 7월 4일 불꽃놀이 및 계절별 특별행사 재정지원, 마케팅 및 커뮤니케이션 전략 추진, 공용공간 개발, FWCBD 이해대변(advocacy) 등을 포함한다.

〈 피셔먼스 월프 CBD 프로파일³¹⁾ 〉

구역	내용	구역 경계표
구역	설립연도	2005 - Landside
		2006 - Portside
	서비스 개시	2006 - Landside
		2007 - Portside
	존속기간	15 years - Landside
		14 years - Portside
	총 과세 부동산	105 - Landside
	총 과세 영업점	56 - Portside
	총 스퀘어 블록	30
인구	지리적 크기	143 acres
	인구	5,885
	인구밀집도	21 persons/acre
	총 가구	3,242
	경제지표	
	중위소득	\$77,470
	일자리	8,384
	일자리 밀집도	59 jobs/acre
	연간 과세 예산	\$775,053
		제공 서비스
		공공영역 서비스, 공공안전, 미화, 가로풍경개선, 마케팅, 사업유인



30) <http://www.fwcbd.com/about/>

31) Fisherman's Wharf Community Benefit District Management Plan, 2005 내용 재구성

□ **이사회 거버넌스**

- FWCBD에는 지역상공인 25명이 2년의 임기 동안 자원봉사자로 참여하고 있는 이사회(Board of Directors)와 10개의 분과위원회가 있으며 회원은 150명에 달한다. 이사회는 주로 커뮤니티 구성원인 지역 상공인과 부동산 소유주, 비영리단체, 지역기구 등으로 구성되어 있다. 매달 넷째 주 목요일마다 열리는 이사회 회의에서는 목표 수립, 전략 방안 결정, 현안 점검 등을 하지만 지역 관광산업 활성화를 위한 실무 사업은 사무국(Staff)에서 추진한다.

〈 Fisherman's Wharf Association of San Francisco 조직 구성³²⁾〉

구 분	내 용	인원(명)	급여
사무국(Staff)		6	●
집행부	사무국장(Executive Director), 사업매니저(Program Manager), Marketing & Communications Director(파트타임: 주 3일)	3	
청소·안내부(Ambassador)	Operations Manager(1), Cleaning Ambassador(2)	3	
이사회(Board of Directors)		24	무급
최고경영진(Officers)	회장(President), 부회장, 비서(Secretary), 재무(Treasury)	4	
이사진(Members)	지역 대표 상공인 Portco, Inc, Tarantino's Restaurant, Ghirardelli Square, Tower Tours, Scoma's Restaurant, Holiday Inn Express, Red and White Fleet, The Sheraton Hotel Fisherman's Wharf, Boudin, Pier 39, Academy of Art University, The Lovely Martha Sport Fishing, Hotel Zephyr	17	
커뮤니티 대표	San Francisco Maritime National Historic Park, Maritime National Historic Park Association, Port of San Francisco	3	

□ **재정수입**

- FWCBD 지역을 3개 구역³³⁾으로 나누어 특별편익 수준에 따라 부동산에 차등 과세율을 부과하고 있다. 각각의 편익구역은 토지·건물용도, 필요한 편익, 공중 통행권에 의한 사용 강도를 기준으로 정해진다. 편익지역 1은 핵심상업시설이 위치한 곳으로 건물용도별로 다른 세율이 적용된다. 일반주거용 건물(F)의 경우 주로 보행자 통행권 관련 서비스 제공을 위해 과세부담이 산정된다.

- 과세방법론에 따라 대지 5,000 평방미터, 정면 폭 50 피트, 건평 4,000 평

32) <http://www.fwcbd.com/about/> 내용 재구성

33) 1구역은 Bay/North Point 북쪽 대부분 지역, 2구역은 Pork 서쪽, Powell 동쪽, 3구역은 Beach, Mason, Taylor, North Point 인접지역

방미터인 소매 상업용 빌딩의 과세부담을 산출하면 $5,000 \times \$0.91612 + 50 \times \$5.4296 + 4,000 \times \$0.072168$ 로 연간 \$1,018.21을 부담한다.

〈 1구역의 특별편익 서비스에 대한 연간 과세 평가사정 구조³⁴⁾ 〉

	건물평수(Building Square Footage)			대지 (Lot Footage)	정면 폭 (Linear Frontage)
	A-B ³⁵⁾	C-E	F		
Zone 1	\$ 0.072168	\$ 0.033368	\$ 0.05	\$ 0.091612	\$ 5.4296
Zone 2	-	-	-		
Zone 3	-	-	-	-	

※ 현재 건물평수 4,486,146 스퀘어피트, 대지 2,151,139 스퀘어피트, 정면 폭 28,276 피트

□ 서비스플랜 운영예산

- 구역별 서비스 공급수준³⁶⁾이 결정되면 서비스 제공에 필요한 비용이 산출되고 예산 상한선이 정해진다. 2005/6년의 경우 산출한 1차 연도 예산 상한은 \$ 622,615이며 총 예산의 95%인 \$591,485가 특별편익 과세에서 조달됨. 2차~15차 연도 과세액은 Bay Area Consumer Price Index (CPI)에 따르되 연간 5%를 초과하지 않는다.

〈 서비스 플랜별 운영예산 편성 현황³⁷⁾ 〉

특별편익 구분	금액 및 비율		구역별 부동산 변수
	2005/6년	2017/18년	
공공안전, 환경미화	\$ 181,130(29%)	\$ 205,546(48%)	정면 폭 (3개 편익 구역 공통)
지역 정체성 및 가로 개선	\$ 255,000(41%)	\$ 452,225(22%)	건물 A-B : \$ 0.072168/평 건물 C,D,E,G : \$ 0.033368/평
행정 및 법인운영	\$ 125,000(20%)	\$ 187,858(20%)	대지 (구역1, 2)
비상 및 유보금	\$ 61,033(10%)	\$ 93,929(10%)	
합계	\$ 622,615(100%)	\$ 988,658(100%)	

- 참고로 2017/18년도 FWCBD의 예산 수입구조³⁸⁾를 보면 과세부담액 \$ 939,286, 이벤트 및 후원 \$15,000, 보조금 \$45,000, 기부 서비스 49,100로서 총수입이 \$1,048,386이다.

34) Fisherman's Wharf Community Benefit District Management Plan, 2005 내용 재구성

35) 빌딩용도별 코드

빌딩용도	내용
A	소매점 공간, 호텔, 모텔, 방문객 관련
B	사무실 및 상업적 용도, 무료 주차 구조물
C	산업용, 제조업용, 유통
D	시설(시, 카운티, 학교, 공공시설, 공원)
E	교회, 비영리, 면세, 임대주택(affordable housing), 임대료 통제 주거
F	다세대 주택, 콘도, 아파트

36) CBD에 따라 편익구역별로 청소횟수 등 서비스 강도를 달리하기도 함.

37) Fisherman's Wharf Community Benefit District Management Plan, 2005, p.13 내용 재구성

38) Fisherman's Wharf 2016/17 Annual report, 2017

2. 거리 환경미화 및 공공안전 확보 [서비스 1]

□ 필요성

- FWCBD의 엠베서더 프로그램³⁹⁾은 환대, 청결, 안전영역에서 부동산 소유주들과 상인들에게 쾌적하고 안전한 영업환경을 만들어주고 있다. 엠베서더들은 방문객들에게 방향을 알려주고 질문에 대답해 주는 등 환대 서비스뿐만 아니라 낙서제거, 쓰레기 수거, 노숙자 지원, 경찰과의 치안공조 등의 일도 맡고 있다.

□ 사업내용

- 2017년 상반기 동안 엠베서더들의 업무 실적⁴⁰⁾은 다음과 같다.

환대서비스		청소서비스		안전 및 계도	
환대 지원	13,192	쓰레기 수거(lbs)	16,278	거리에 앉기, 눕기	2,556
업체 안내	11,095	노면 스티프 청소, 쓸기	5,135	공중 소란/ 구걸 행위	2,048
길거리 방향 안내	9,243	낙서제거	2,219	공공장소 흡주	2,145
거리공연 지원	1,036	낙서 스티커 제거	2,074	캠핑, 수면	1,315
에스코트 서비스	829	스트리트 퍼니처 청소	1,560	불법 쓰레기 투척	822
자동차 방향안내	870	가로수 받침대 청소	1,925		
		부분 도색	953		

- FWCBD의 SOBO(Street Operation, Beautification and Order)위원회는 샌프란시스코 공중위생과, 샌프란시스코 항만청과 합동으로 쓰레기통 및 가로청결문제를 해결하기 위해 월간 감리보고를 진행한다.
- 아울러 샌프란시스코 경찰서와 월레 커뮤니티 미팅을 갖고 있다. 특히, 연 1회 FWCBD Security Summit 을 개최하여 지역커뮤니티에 활용재원 및 교육을 진행하며 SF경찰서, 지역검찰청, 지역상인들, 사설보안업체들과의 파트너십을 활성화한다. FWCBD의 사무국장은 중앙경찰서 커뮤니티 자문 이사회의 공동의장으로 활동하고 있다.
- FWCBD는 주말에 근무하는 경찰관들을 지원할 수 있도록 비번인 경찰관들을 고용하여 안전을 한층 강화하고 있다. FOREalert 스마트폰 앱을 통해 지역상인들, FWCBD 엠베서더, 지역 보안담당자들과 긴급 실시간 네트워크를 유지하고 있다.

39) BID는 “깨진 유리창” 이론에 따라 사소한 범죄나 어떤 종류의 무질서 행위에 대해 효율적이고 신속하게 대응하여 방문객의 두려움을 낮추고 지역의 점진적인 쇠퇴를 방지하고자 한다.

40) Fisherman’s Wharf 2016/17 Annual report, 2017, p. 1

3. 지역 발전계획 추진 [서비스 2]

□ 필요성 및 추진과정

- Fisherman's Wharf는 샌프란시스코에서 가장 유명한 관광지이지만 지속적인 투자가 부족하여 상당한 시설개선이 필요한 상황이었다. 특히 지역 업체와 종사자들, 그리고 어부들에게 교통접근성 문제를 해결하고 일일 4만명에서 11만명이 방문하는 관광객들을 위해 보다 나은 보행환경 및 자전거 운행 환경을 조성할 필요가 있었다.
- 다만, 피셔먼윌프는 풍부한 역사를 가진 가족 경영 업소가 많고 오랜 전통이 있는 커뮤니티로 지역개발에 광범위한 지지를 받기 어려워 이미 많이 계획이 무산된 경험이 있었다.
- FWCBD는 2006년 피셔먼 윌프 발전을 위한 지역 커뮤니티의 여론을 구체화하여 비전 플랜을 수립하고 시 도시계획에 공식화함으로써 동력을 얻고자 했다. CBD는 커뮤니티 비전수립 과정의 일환으로 상인, 부동산 소유자, 거주민, 시 관계기관 및 다른 이해관계자들과 이들간의 집중 토론회를 진행하며 윌프지역과 제퍼슨 스트리트에 대한 개발 비전을 수립하였다.
- 비전의 핵심은 베이지역과 접근 가능한 수변공간에 대한 연계에 활력을 불어넣고 그 공간과 상호작용을 만들어 냄으로써 피셔먼윌프를 샌프란시스코에서 가장 가고 싶은 곳으로 만들자는 것으로 보행환경 개선, 새롭고 활력을 불어넣은 열린 공간 조성, 인근 지역과의 연계성 향상, 피셔먼윌프의 역사적 맥락에 대한 풍부한 해석을 담고 있다. 이런 비전과 관련 목표들은 2010년 발표되는 「피셔먼윌프 공공영역 플랜」의 기획과정에 모두 반영된다.
- SF 도시계획국은 이런 움직임과 시의원 Aaron Peskin의 제안에 따라 피셔먼윌프에 대한 공공영역 플랜을 준비하기에 적기라고 판단하여 2007년 12월 피셔먼윌프를 새롭게 디자인하는 작업에 착수하였다. 도시계획국은 어떤 계획이 성공하려면 지역에 오래 상주하면서 개인, 주요 이해관계자 그룹들, 크게는 지역커뮤니티와 밀접하게 작업해야한다고 믿었으므로 지역에 현장 사무실을 운영하면서 대규모 커뮤니티 모임뿐만 아니라 개별 가게를 돌며 소규모 회의를 진행하거나 CBD 사무실에서 빈번한 토론회를 거쳤다.

- 아울러 도시계획국은 San Francisco Bay Trail Program의 보조금을 지원받아 Gehl Architects를 고용하였고 피셔먼워프 지역의 보행자 활동에 관한 연구를 통해 2008년 지역의 보행자 및 자전거 환경 개선을 위한 제안서⁴¹⁾를 발표하였다.
- 이런 노력으로 도시계획국은 CBD와 많은 핵심 이해관계자들과 강력한 파트너십을 형성하였고 함께 지역개발 플랜을 만들어가며 실질적인 지지를 확보하여 2010년 「피셔먼워프 공공영역 플랜」⁴²⁾을 발표하였다. Jefferson Street 재설계, 거리디자인 가이드라인, 주차 및 교통순환계획, 공영 및 민영 개발을 위한 도시 디자인 가이드라인, 공용공지 계획 등이 마련되었다.

□ 사업내용

- 2010년 수립된 「피셔먼워프 공공영역 플랜」은 지역 커뮤니티가 기획과정부터 깊이 몰입하여 플랜을 함께 개발한 결과물이었다. 모든 가로환경 개선사업은 자전거와 보행자의 접근성을 개선하여 이 지역으로의 유입을 촉진하고 강력한 통행 연계뿐만 아니라 수변공간으로의 연결성을 높여준다.
- 공공영역 개선 1단계 사업은 2013년 6월에 완료되어 보행로 확장, 가로환경 개선, Jefferson Street 2개 블록에 대한 교통안내 및 신호체계 개편 등이 이루어졌다. 자동차, 관광버스, 자전거, 오토바이, 고카(gocars), 세그웨이(segways)등 다양한 교통수단이 공존하는 상황을 반영하여 공유도로 개념을 적용하였다. 특히 제퍼슨거리의 보행로를 확장하여 보행자의 혼잡을 줄였고, 2개 블록 내 길거리 주차 금지와 더불어 차선을 2차선으로 조정하여 제퍼슨거리 교통량의 40~60%인 자전거 승차자의 안전을 확보하였다.



41) Public Space & Public Life in Fisherman's Wharf, 2008, <http://www.fwretailstrategy.com/studies-surveys/>
 42) Fisherman's Wharf Public Realm Plan, 2010, ibid

- Jefferson Street 2단계 사업은 줄무늬 콘크리트 도로를 확장하고 일부구역에 우드 데크 설치, 보도 확장, 나무 식재, 조명 개선, 보행자 및 자전거 도로 개선, 안전장치 설치 등이 포함된다. 2016년 2단계 사업에 대한 최종 디자인과 건설시안이 완성되었다. 특히, 베이브리지와 골든게이트를 연결하는 해안자전거 도로가 개선될 것이다. FWCBD는 2단계 사업에 필요한 재원 마련을 위해 시 관련 부서에 보조금을 신청하고 사업의 필요성에 대해 지역사회에 적극 지지를 호소하고 펀딩 등 재정후원을 요청하고 있다.
- 또한 샌프란시스코 항구는 2013년 Pier 43 프롬나드 설치로 항구방향 조망권을 개선하였고 혼잡한 Taylor Street 보행자로를 확장하여 보행환경을 획기적으로 개선하였다.



- 2014년 FWCBD 주관으로 피셔먼워프 지역으로 운행되는 MUNI 대중교통 서비스에 대한 문제점들에 관해 지역으로 출퇴근 하는 직원들을 대상으로 서베이를 실시하였다.

□ 사업효과

- FWCBD는 2015년 공공영역 1단계 사업의 효과와 통계자료, 서베이 결과를 담은 보고서⁴³⁾를 발표하였는데 2013년 하반기는 전년 동기 대비 총매출이 10%~21% 증가하여 수입이 150만 달러 증가하였다(총 33개개 업소중 18개 기준). Fisherman's Wharf 주차장도 수입이 32만 6천달러 상승하여 거리 주차장을 제거로 인한 예상 손실액 21만 8천달러를 상쇄하였다.
- 제퍼슨거리에 설치된 보행자 카운팅 카메라(4대) 모니터링 결과에 따르면 지난 8년간 수치 중 가장 높았으며 동 기간 10%가량 보행자가 늘었다. 연간 40만명으로 추산되는 랜털자전거 이용자의 경우 2014년 8월 37%에서 9월

43) FW PHASE 2-Impacts-Statistics-Survey Results, 2015

58%로 교통수단별 비중이 커졌다. 2014년 설문조사에 따르면 82%의 응답자가 제퍼슨거리 1단계 사업에 대해 압도적인 지지를 표시했다.

- 공공영역 1단계 사업 종료 직후 Fisherman's Wharf District 지역 개인 부동산 소유주들과 샌프란시스코 항구는 인프라 개선 및 시설확장을 위해 2014/2015년 기준 1억2천1백만 달러를 추가로 투자하기로 결정⁴⁴⁾하였으며 이것은 지난 3년 간 총투자액의 3배에 달한다.
- 피셔먼워프의 많은 업체들은 대를 이어 오는 경우가 많은데 신세대 경영자들의 경우 경쟁력을 유지하기 위해 건물 파사드를 개선하거나 레노베이션하는 경우가 늘어나고 있다. 현재 상가활성화 사업은 제퍼슨거리와 테일러거리에 집중되고 있다. 특히, Holiday Inn Fisherman's Wharf, Hotel Zephyr 등 지역호텔들은 지난 10년간 지속적으로 시설개선에 투자하였다. 2010년부터 현재까지 지역호텔, 관광명소, 소매시설, 공공 공간에 공공부문과 민간부문 포함 약 3억 달러를 투자⁴⁵⁾하여 피셔먼워프 지역을 혁신적으로 바꿔놓고 있다.
- Pier 43, 제퍼슨거리와 같은 공공공간에 대한 민관의 투자액은 3,940만 달러인데 관광명소(5,360만 달러), 소매점(3,990만 달러), 숙박부문(1억7천3백만 달러)에 걸쳐 9배 넘는 추가 투자 유인효과를 가져왔다.

44) ibid

45) FWCBD Retail Strategy 2018, p.27

4. 지역상권 관리전략 추진 [서비스 3]

□ 필요성 및 추진과정

- 피셔먼워프에 소재한 소매점들은 기술변화와 소비자들의 선호에 맞춰 소비와 오락을 겸한 서비스를 제공하고 관광객들과 지역주민들에게 독특하고 만족스런 쇼핑 경험을 줄 수 있어야한다. 2016년 기준으로 특산물을 파는 소매점의 평균 매출액이 100만달러라면 음식점들은 평균 370만달러로 양호한 편이다. 다만, 계절적 비수기에 따른 방문객 수의 급변은 부담요인이다. 2017년 가을 기준 공실률은 8%에 달한다.
- 피셔먼워프 소매전략 수립 프로젝트⁴⁶⁾는 FWCBD, Seifel 컨설팅, 소매전략 테스트포스가 2017년부터 1년 동안 협업한 결과물이며 경제노동력개발국(OEWD)에서 보조금(\$25,000)을 일부 지원받아 추진되었다.
- FWCBD는 15명의 지역 부동산 및 사업주 대표를 테스트포스팀에 참여시켜 전략수립에 대한 아이디어를 제공하고 다른 지역공동체 회원들의 다양한 관점이 소매전략에 반영될 수 있도록 외부 접촉과정을 주도하였다. 2017년 동안 주요 이해관계자들과의 인터뷰 및 포커스 그룹모임을 통해 지역 주민, 입점 업체, 부동산 소유주, 입점 브로커, 방문객들의 의견을 수집하였다.
- 2014년 FWCBD는 피셔먼워프 방문객들의 인구통계학적, 행태적 특징을 심층적으로 이해하고 이들의 평가를 듣기위해 피셔먼워프 방문객 서베이를 실시해 왔다. Seifel 컨설팅은 2017년 광범위한 분야에 걸쳐 주요 커뮤니티 접촉을 통해 포괄적인 정보를 수집하여 프로젝트의 목표와 필요한 대책을 수립하였다.

□ 주요 전략 내용

- 이 전략은 피셔먼워프 지역의 상업믹스를 강화하고 지역의 수산업을 활성화하며 이 지역에 대한 지역 주민들과 방문객들에게 새로운 관심을 불러일으키는 노력의 일환이다. 상업, 유흥, 외부경관, 안전, 마케팅, 공공영역에 등에 관한 포괄적인 내용을 담고 있다. 지역의 독특한 역사적 유산을 보존하고 샌프란시스코에서 바다에 접해있는 유일한 상업지구라는 대표성을 높이면서 피셔먼워프의 부활 동력을 유지하기 위한 방안을 개괄적으로 제시하고 있다.

46) FWCBD Retail Strategy 2018, <http://www.fwretailstrategy.com/>

- 성공적이며 번영할 수 있는 소매업 믹스를 창안하고 피셔먼월프 지역 내에 역동적인 커뮤니티를 개발하고자 부동산 소유자, 상인, 개발업자, 정책입안자, 컨설팅회사에 지침을 줄 수 있는 도전적인 계획을 수립하였다.
- 지역 내 마켓 프로파일을 개발하여 실제 고객, 상인, 직원, 방문객, 주민들이 이 지역을 어떻게 사용하고 있는지 파악하고 FWCBD가 소비자의 선호와 습관을 보다 잘 이해 할 수 있도록 돕고 있다.
- 피셔먼월프에서의 소비자 경험은 거리에서 시작된다고 볼 수 있다. 다양한 공연과 예술적인 전시는 고객들에게 잊을 수 없는 볼거리를 제공할 수 있다. 특히, 피셔먼월프의 수변경관은 가장 큰 자산이므로 수변공간과 접해 있는 통행로에 예술적인 조명시설을 설치하여 월프의 밤풍경을 획기적으로 바꿔볼 필요가 있다.
- 피셔먼월프는 수산업이 존속하고 있는 상업적 항구이면서 관광 수변공간이라는 독특한 특징을 갖고 있으므로 고기를 잡고 가공·판매하는 활동에 대한 접근성을 높일 필요가 있다. 어부들이 배에서 갓 잡아온 물고기를 직접 팔수 있도록 허용되면서 매주 수천명의 인파를 불러 모으고 있다.
- 지역 내 소매점 전체 현황과 공실실태, 유희점포공간에 임대상의 제약에 대한 상세하고 포괄적인 분석을 바탕으로 유희점포를 채울 수 있는 방안에 대한 로드맵, 특정 지역에 최적화된 점포 유형 및 실행계획을 담고 있다.
 - 소매 전략의 중요한 부분 가운데 하나가 분기별로 입점브로커 커뮤니티에 최적화된 입점희망 정보를 제공하여 소매점 유치를 촉진하는 것이다. 아울러 야간 활동을 확대하고 영업시간을 늘리는 것이 고객들의 경험을 제고하고 소매판매를 늘리는 방법이다. 특히 비수기 동안 지역 주민들을 끌어들이 수 있도록 특별 할인행사를 기획하는 것도 고객의 기반을 넓히는 대안이 될 수 있으며 PIER 39은 지역주민 우대 프로그램을 운영하고 있다.
 - FWCBD는 Facebook, Instagram, Twitter, Yelp 등의 매체를 통해 특별할인 행사 등 “월프에서 무슨 일이 일어나고 있는지”에 대해 전방위적으로 홍보하고 있다.

4. 마케팅 및 홍보전략 추진 [서비스 4]

□ 필요성 및 마케팅 초점 전환 : 밀레니얼 세대 등 타깃 영향력 행사자에 주목

- FWCBD는 그간 큰 그림과 장기적인 비전 없이 우호적인 고객들을 대상으로 한 손쉬운 마케팅 전략을 추진하였으나 샌프란시스코 베이지역 주민들과 샌프란시스코 주민들로 부터의 부정적인 평판문제나 관광업계의 판도 변화에 따른 피셔먼워프의 존재감 약화에 대해 효과적으로 대응하지 못하였다.
- 밀레니얼세대는 현재 미국 국내 여행객중 가장 큰 연령대 그룹으로 이 집단은 지속적으로 중요성이 커질 것이며 샌프란시스코에 살고 있는 밀레니얼세대의 수도 증가하고 있다. 비율상 샌프란시스코에는 캘리포니아와 전 미국 보다 더 많은 밀레니얼세대가 살고 있다. 샌프란시스코의 밀레니얼세대는 부유하고 IT 기술에 능숙하고 기호 면에서 까다롭고 대단히 영향력이 크다.
- 이러한 지역주민들과 점점 더 많은 수의 여행객들은 Bay 지역과 여행지에서 찾고자 하는 독특한 것들을 갖고 있다. 이러한 소비자들은 쉽게 통하지 않지만 FWCBD가 이런 따기 어려운 ‘높이 매달린 열매’인 영향력이 있는 사람들을 애호가 또는 브랜드 홍보대사로 바꿀 수만 있다면 전반적인 효과와 장기적인 인식의 변화 측면에서 피셔먼워프에 가장 큰 이익이 될 것이다. 한정된 마케팅 재원을 가지고 이런 영향력이 큰 계층에 집중하는 마케팅은 FWCBD에게 가장 큰 수확을 가져오는 접근이 될 것이다.⁴⁷⁾
- 밀레니얼 세대가 원하는 것? : 새로운 여행객들, 지역주민들, 밀레니얼세대, 영향력 있는 사람들은 자신들이 지지하는 여행지에서 많은 동일한 특성들을 찾고 있다. 이들은 “믿음이 가는 진짜, 맞춤형 서비스, 독특한 것, 사람의 발길이 잘 닿지 않은 것”을 원한다.
- 이들은 경험이 자신의 정체성을 형성한다고 믿고 있고 하고 싶은 일은 꼭 하고야 마는 스타일이다. 소매를 걷어 올리고 여행지의 활동이나 문화에 직접 참여하고 싶어 한다. 실험적 여행은 직접 스스로 하는 문화와 맥이 같다. 이들은 다른 모든 사람들과는 다른 경험을 해보고 떠나고 싶어 하고 경험의 가치는 경험 그 자체이지 금전적 가치에 기반한 것이 아니다. 이들이 한 관광

47) FWCBD 전략 마케팅 및 커뮤니케이션 플랜, 2016, p.5

지가 이러한 독특한 경험을 전달해준다고 느낀다면 그것은 혼자 집에서 글로 남기는 것에 머물지 않고 소셜미디어에서 공유하고 이에 대해 블로그에 올리 고, 온라인에서 긍정적으로 의견을 달고, 친구들에게 추천하는 행태를 보인다.

- FWCBD는 자신의 활동을 뒷받침하고 있고 2018년부터 피셔먼워프의 거래 와 방문에서 지속적인 성장을 지원해 줄 전략 영역으로 타깃 분야별 영향력 행사집단(Target Influencers)을 선정⁴⁸⁾하여 프로파일을 작성, 소개하고 이에 기초한 마케팅 전략을 수립하고 있다.
 - 미디어부문 : 여행관련 미디어, 베이로컬지역 미디어의 기자 및 회원, 소 셜미디어에서 팔로어가 많거나 이들에게 강한 영향력을 갖고 있는 개인들
 - 숙박업소·레스토랑·가게·교통 현장부문 : 집객원, 홍보대사, Airbnb 숙박 업주, Lyft & Uber 기사 또는 대중교통 종사자
 - 소비자부문 : 샌프란시스코에서 반경 150마일 내 베이지역 주민이나 이상의 외지에서 오는 관광객
 - 행사, 회의, 단체모임 부문 : 관련 플랜어, 단체행사 바이어 등
 - 지구 회원 및 파트너 : 피셔먼워프 지구 내 이해관계자, FWMA, City, BID/CBD/TID 및 관광기구(SF Travel, Visit CA, Brand USA 등)

□ 마케팅 목표

- Fisherman's Wharf 지역에 대한 전략마케팅계획의 목적⁴⁹⁾은 Fisherman's Wharf의 브랜드를 형성하고 이 지역에 대한 방문을 높여서 궁극적으로는 Fisherman's Wharf 사업체들에게 경제적 효과를 제고하는 방법 등에 대한 로드맵을 제공하는 것이다.
- 본 계획의 주된 목표에는 인구세대별 커뮤니케이션, 브랜드 정체성 제고, 소 유한 미디어 자산의 현금화 등이 포함된다. 마케팅 프로그램과 홍보자료 중 70% 이상이 2014년 이후 새로운 버전이며 마케팅은 기술진보와 더불어 빠 르게 진화중이다. FWCDB의 마케팅 전략은 발생할 수 있는 조류 변화에 신 속히 적응하는 것이 중요하다.
- FWCDB의 마케팅 위원회는 ① 연간 마케팅 계획을 승인하고 집행을 감독하 는 기능을 수행함. ② 웹사이트, 소셜 미디어, 브로셔 등 각종 미디어 자산에

48) FWCBD 전략 마케팅 및 커뮤니케이션 플랜, 2016, p. 7

49) <http://www.fwcbd.com/> 내용 재구성

대한 관리를 자문함. ③ 지역 언론 및 여행 기자들과 체결된 유료 홍보기회를 십분 활용하여 제한된 홍보기금 최대한 이용. ④ Wharf Fest, 4th of July, Fleet Week 등 든 지역 행사를 관장하고 광고예산을 보충하기 위해 스폰서 확보에도 주력한다. 동 위원회는 ⑤ CBD와 관광객, 지역주민, 업계 회원, 미디어, 이벤트 및 미팅 플래너 부문 및 지역공동체간의 커뮤니케이션 전략에 대해 자문한다.

□ 주요 마케팅 광고 전략 및 프로그램⁵⁰⁾

- 전문적인 그래픽 디자인이나 사진 및 비디오 영상으로 브랜드 미학을 지속적으로 제고하며 파트너 업체들의 공동구매력을 동원하여 마케팅 예산을 높이고 마케팅 메시지가 전달되는 환경을 넓혀가고 있다. 피셔먼 워프의 주목할 만한 뉴스, 캠페인, 행사 등을 국내외 언론에 홍보하며 대규모 미디어 분야 투어를 주최하고, 미디어 방문을 주선하며 여행기자들에게 리소스를 제공한다. 지구회원들을 대상으로 지역 뉴스와 정보 및 마케팅 우수사례에 관해 교육하고 브로셔와 접이형 홍보책자는 여전히 효과적이므로 인쇄매체를 지속적으로 활용할 계획이다.
- 구역 정체성을 강화하기 위해 SOBO(Street Operation, Beautification and Order) 위원회와 공조하여 브랜딩이 잘된 지역을 간판 및 거리예술 등과 같은 다른 창의적이면서 비용이 적게 드는 솔루션으로 유지한다. 피셔먼워프 대사를 활용하여 주요 마케팅 자료를 방문객과 가게에 배포하고 현재 피셔먼워프에서 진행되고 있는 시 행사, 예를 들어 Fleet Week, 7월 4일 등을 후원하여 지역을 브랜드화하고 국내 인기를 강화하며 축제 명성을 유지하기 지역공동체에 집중한 행사와 프로그램을 지원한다.
- 지역 브랜딩 및 표지안내 : SOBO위원회와 협력하여 FWCBD는 지속적으로 지역에 대한 새로운 시각 브랜딩 전략을 유지하고 시행할 계획이다. 브랜드화된 안내 표지와 구역 창문 부착형 광고에 더하여 FWCBD는 이 지역을 폴랩(기동형 광고)이나 다른 게릴러 마케팅 전략을 통해 차별화 할 계획이다. 2016년부터 브랜드화된 브로셔 홀더가 호텔, 관광지, 주요 정보센터에 배포되었다. 이러한 것들은 피셔먼워프 브로셔와 행사 홍보자료에 적용되며 2017년 지역 윈도우 클링은 다시 디자인할 계획이다.

50) FWCBD 전략 마케팅 및 커뮤니케이션 플랜, 2016, p. 10~12 내용 재구성

- 디지털 마케팅 프로그램으로는 웹사이트, 소셜미디어, 이메일마케팅, 검색엔진 마케팅 노출, Facebook 광고 등을 활용하고 있다.
 - 웹사이트(<http://www.fishermanswharf.org/>) : 콘텐츠를 추가하고 트래픽과 유용성이 큰 웹사이트로 지속적으로 개선한다. Squarepace를 계속 콘텐츠관리시스템으로 사용하여 관리비용을 매우 낮은 수준으로 유지하고 도메인은 필요에 따라 갱신하거나 새로 취득할 계획이다.
 - 소셜미디어 : 행사, 음식료, 오락, 뉴스, 관광 및 방문, 여행, 컨테스트, FW 비즈니스, 지역 뉴스, 할인, 샌프란시스코, 소셜 미디어 홀리데이(네셔널 크램차우더 데이, 파이럿데이 등) 등을 주제로 풍경 이미지, 음식 사진, 사진 설명글 달기, 소소한 정보 포스팅. Facebook(매주 7~15회), Twitter(주7~10회, Facebook에서 가져오기), Instagram(주4~7회) 포스팅
 - 이메일 마케팅 : 월간 지역공동체 소식지(FWCBDetail), 분기별 소비자 소식지(What's up Wharf?), 반기별 미팅/행사/여행업계 소식지, 필요시 언론 정보 및 지역공동체 발표 전달
 - 검색엔진 마케팅(SEM)/노출 : 텍스트 광고는 피셔먼워프 관련 키워드와 관련 어휘를 검색하는 국내와 방문객들을 대상으로 실시한다. 광고를 통해 visitfishermanswharf.com 방문 트래픽이 늘어날 것이다.(Goole 보조금으로 \$12만불을 받음). FWCBD는 리타겟팅 디스플레이 네트워크인 Adroll과 공조를 계속하여 피셔먼워프 업소들이 visitfishermanswharf.com 를 방문한 관객들에게 광고하도록 할 계획이다.
 - Facebook 광고 : FWCBD에서 주관하는 행사 및 축제를 홍보하기 위해 캠페인을 활용할 계획이다. 새롭고 예상치 못했던 것이나 멋진 뉴스를 샌프란시스코에 살고 있는 밀레니얼세대에게 전할 경우에도 캠페인을 집중할 것임. 대상을 명확히 한 캠페인을 만들어서 관심있는 내국인이나 방문객에 관심있는 젊은이들에게 웹사이트 콘텐츠를 홍보할 것임
- 기사광고나 전단광고(Collateral)와 같은 인쇄물 마케팅도 병행하고 있다.
 - 광고 : FWCBD는 다양한 파트너들의 지원을 받을 수 있는 광고 및 기사 형태의 광고를 위해 별도로 기금을 적립할 계획임. 이 프로그램들은 갈수록 늘어나고 있는 역외시장 방문과 인식에 초점을 맞출 것임. 재량적인 시

즌별 캠페인 광고기회를 대비해 펀드를 정립할 예정임

- 전단광고 : 피셔먼워프의 브로셔를 연간 기준으로 업데이트하고 브로셔 보급, 전시 전문업체인 Certified Folder Display를 통해 배포할 예정임. 7월 4일, Fleet Week, MerryTime at the Wharf 등의 행사일정을 구역 내 소재한 업소와 호텔에 접이형 홍보책자(rack card)를 배포할 예정임. 창문부착 광고(window cling) 등의 필요에 따라 인쇄함
- 특히 브랜딩과 관련하여 그래픽 전문디자이너를 활용하여 광고나 브로셔와 같이 폭넓게 배포되는 주요 인쇄물들을 작업하여 품질을 높이고 사진작가가 이 지역과 행사에 대한 새로운 이미지를 포착하여 온라인, 인쇄물 및 미디어 도서관에 사용하고 있다. 아울러 드론을 사용 지역 사진을 포착하여 마케팅이나 FWCBD의 다양한 용도에 사용한다.

□ 커뮤니케이션 전략⁵¹⁾

- 주요 기조는 온라인 고객의 피드백을 모니터하고 대응하여 강력한 온라인 평판을 유지하며 중요한 고객들과 대화를 이어가는 것이다. 디지털 광고 구매는 젊은 국내 고객들에게 집중하여 인식을 전환하도록 돕고 몇 가지 소셜 매체에 집중, 적극적으로 참여함으로써 자원을 얹게 퍼트리기 않도록 한다. 새로운 데이터베이스와 사회적 영향력 행사집단 집계 툴을 사용하여 보다 효과적으로 보도자료와 미디어 발표를 배포하고자한다.
- 커뮤니케이션 매체구성은 ① 인쇄, 온라인 및 라디오 광고를 포함 구입한 매체, ② visitfishermanswharf.com, 방문객 브로셔, 소셜미디어, e-뉴스 소식지 등 FWCBD가 보유하고 있어 통제 가능한 자체채널, ③ 신문, 잡지, 웹사이트 등 ‘편집영향력’을 통해 얻은 무료 미디어(earned media)로 나뉜다.
- 지역의 긍정적인 특성을 브랜딩과 모든 마케팅 지원 매체(광고, 사진, 비디오, 그래픽)에서 묘사하고 있는데 주요 특성은 “북적거림, 대중적인(kitschy), 즉흥적인(happening), 생기 넘치는, 재미있는, 기묘한, 아름다운, 유서 깊은, 상징적인(iconic), 자연적인, 인기있는, 별난(quirky), 치우치지 않은(eclectic), 가족친화적인, 유명한, 재미있는, 경치 좋은” 등의 이미지다.

51) FWCBD 전략 마케팅 및 커뮤니케이션 플랜, 2016, p. 13~14 내용 재구성

- 커뮤니케이션 논조(voice)는 핵심적인 브랜드 가치를 반영하는 것으로 웹사이트, 소셜미디어, 보도자료, 광고 등을 포함하는 모든 문서화된 의사소통 매체에 적용되는 것으로 주요 이미지는 “현대적인(contemporary), 빨리 진행되는(fastpaced), 가식 없는, 친근한(friendly), 별난(quirky), 재미있는(funny), 잘 아는(knowledgeable), 가족친화적인, 열렬한(enthusiastic)” 등이다.
- PR을 위해 미디어 모니터링, 보도자료 배포, 프로모션 콘텐츠제작, 팸투어 등을 기획하여 추진하고 있다.
 - 미디어 모니터링 : 방문객 및 소비자 뉴스의 경우 특정 업소에 관한 기사는 소셜미디어에서 공유하고 많은 업소를 언급하는 기사의 경우 웹사이트의 뉴스부문에 담아 소셜미디어에서 공유함. 지역을 대상으로 한 정치적 또는 기타 뉴스는 FWCBD.com에서 공유함.
 - 보도자료 : 미디어 모니터링 전문기업인 Meltwater와 PRWeb, TravMedia 등에서 만들어진 특별리스트를 통해 배포될 것임. 이러한 언론공세는 피셔먼워프의 주요 행사, FWCBD의 성과, 행사 및 새로운 캠페인 등을 널리 알릴 것임
 - 프로모션 콘텐츠 : FWCBD는 저명한 블로거를 발굴하여 이 지역에 대한 준비된 여행일정을 만들고 블로거 관객들과 FWCBD 마케팅 채널에 교차로 뿌려질 것임
 - 무료견학(Familiarization Tour) : 명사 마케팅 프로그램의 연장선상에서 국내 및 여행 미디어 회원들에 대한 무료견학투어를 주최할 계획임. PR컨설턴트를 고용하여 투어를 주선하고 30~50명의 저명한 언론매체 인사들을 초청할 것임(비용 \$5,500). 추가로 무료견학투어를 국내 여행지 마케팅회사(DMC)와 회의 및 이벤트 기획업체 회원들에게 개최하여 새롭고 혁신된 이벤트공간을 지역에서 직접 볼 수 있게 함
- 소셜 미디어의 영향력이 중요하므로 모니터링 리뷰 및 대응팀을 운영하여 평판관리(Reputation Management)를 하고 있다. 자문위원을 고용하여 Trip Advisor(월 250개), Facebook(월 40개), Yelp(월 5개)의 리뷰를 관리함. 관련조치는 필요시 FWCBD 마케팅팀이 맞춤형으로 처리하고 있다.

- 지역 커뮤니티와의 커뮤니케이션을 통해 마케팅정보 공유, 확산을 촉진한다.
 - FWCBD 행사에 필요한 참가자 공고와 특별오퍼, 다른 마케팅 오퍼는 지역 상공인 네트워크 서비스망인 Townsquared에 공고되고 구역 이메일 리스트로 발송됨
 - 긴급 PR요청(Publicity Alerts) : 정보나 무료 또는 할인 품목을 요구하는 기자나 미디어 매체의 경우 Townsquared의 긴급공지 포스팅이나 필요시 이메일을 통해 지원할 것임. 추가로 HARO(Help a Reporter Out) 또는 여행 미디어매체에서 발견되는 PR기회나 SF Travel, Visit California에서 제공하는 긴급요청사항은 지역회원들에게 통지하기 위해 게시될 것임
 - 마케팅 재원 : 웹사이트 마케팅 툴킷을 통해 지속적으로 파트너기관들이 지역사회를 호의적 평가, 콘텐츠, 사진, 그래픽 등으로 적절히 광고할 수 있도록 돕고 브로셔와 기타 홍보물들을 주문할 수 있도록 할 것임
- 마케팅 성과와 방문객의 평가에 대한 지속적인 리서치로 전략에 반영한다.
 - 월간 동향 추적 : 월간 보고서를 작성하여 모든 관련 주요 성과지표를 추적하고 웹사이트 분석, 소셜미디어 성과, PR 등을 포함한 마케팅 부서에서 사용하고 있음
 - 방문객 카운팅 장치 : 2014년 지역 전역에 걸쳐 방문객 카운터기⁵²⁾를 설치하여 피셔먼윌프 지역의 통행량 흐름을 더 이해하고 행사 및 마케팅 성공 여부를 측정하기 위해 PR 사용 및 마케팅 데이터 용도로 사용할 수 있게 함
 - 온라인 서베이 : 2017년 처음으로 CBD는 온라인 서베이를 실시하여 지역에 대한 인식 및 내국인과 같은 특정 고객에 대한 효과적인 마케팅 안을 측정하고 있음

52) <http://www.fwcbd.com/pedestrian-counts/> 방문객, 차량 수 및 보행자 트래픽 패턴을 파악하기 위해 Fisherman's Wharf Merchants Association와 연합하여 Jefferson Street에 카메라 4대 설치. 월간 리포트 발간

〈 Fisherman's Wharf 연간 이벤트 및 축제 현황 〉53)

구분	행사 및 홍보내용	홍보매체	비용
FWCBD 주최 행사	피셔먼윌프에서 놀기 - 12월	S, W, P, B	\$4,250
	지역특화 행사 및 프로그래밍 : 술집 순례, 음식료 페스티벌, 지역 탐방, 테마 지역 상인 순례 등	S, W, R, P	\$30,000
	WHARF FEST-10월 22일 - Facebook 광고 : 광고 및 격려 포스팅(\$2,000) - 기타 광고물 제작 및 배포 : 포스터와 우편엽서 전미 배포, 행사일별 프로그램 배포(\$1,000) - 라디오 광고 : 저비용/고효율 라디오방송국 선정, 경품 패키지 포함(\$4,000) - 캘린더 등재 : 베이지역 행사관련 모든 유관 온라인 캘린더에 Wharf Fest를 발송 - 디지털 광고 : 디지털 배너나 특정 이메일 폭탄 후원 - 옥외 광고 : 선별적인 BART, MUNI 광고를 통해 지역 관객들에 대한 노출 증가(\$1,750)	S, W, R, P, B	\$31,000 (전액후원)
FWCBD 후원 행사	Fleet Week - 10월	S, W, R, B	\$30,000
	7월 4일 기념일 축제 -7월	S, W, R, B	\$20,000
	SF 해상 비어축제	S, W, B	\$1,000
FWCBD 홍보 행사	Pier 39 바다사자 행사 - 1월	S, W, B	
	Pier 39 툴립축제 - 2월	S, W, B	
	연어시즌 시작 - 5월	S, B	
	해안경비대 감사일 - 4월	S, W, B	
	베이지역 오프닝 데이 - 4월	S, W, B	
	기라델리 광장 행사 - 5월	S, W, B	
	기라델리 초콜릿 축제- 9월	S, W, B	
	이탈리안 헤리티지 데이 퍼레이드 - 10월	S, W, B	
	크랩시즌 스타트 - 11월	S, B	
	베테랑스 데이 퍼레이드 - 11월	S, W, B	
	Pier 39 트리 점등식 - 11월	S, W, P, B	
	기라델리 트리 점등 행사 - 11월	S	
	선상 점등 퍼레이드 - 11월	S, W, P, B	
기라델리 광장 Menorah 점등식 - 12월	S, W, P, B		

※ S: 소셜미디어 W: 웹사이트 홍보 R: 접이식 홍보자료 P: 보도자료/이메일 B: 브로셔 포함

53) FWCBD 전략 마케팅 및 커뮤니케이션 플랜, 2016, p. 15 내용 재구성

V. 서울시 관광특구 활성화를 위한 정책적 시사점

1. 관광특구 활성화 방식의 문제점과 개선방향

□ 서울시 관광특구 지정 및 활성화사업 현황

- 관광특구는 1993년 외래관광객 유치 촉진 및 관광산업 육성을 위한 거점지역 육성을 목적으로 관광진흥법에 도입된 이래 현재 13개 시·도에 31개소가 지정되어 있고 서울시 내에는 6개 관광특구가 지정⁵⁴⁾되었다. 대부분 전통적으로 도심 상권이 형성되어 있는 곳에 지정된 것이 특징이다.

특구명	지정 지역(소재지)	면적 (km ²)	지정일	관광특구협의회
명동·남대문·북창	명동, 회현동, 소공동, 무교동·다동 각 일부지역	0.87	2000.03.30	명동, 남대문, 북창동, 동무교동(총 4개)
이태원	용산구 이태원동·한남동 일원	0.38	1997.09.25	(사)이태원관광특구연합회
동대문패션타운	중구 광희동·을지로5~7가·신당1동 일원	0.58	2002.05.23	(사)동대문패션타운관광특구협의회
종로·청계	종로구 종로1가~6가·서린동·관철동·관수동·예지동 일원, 창신동 일부 지역(광화문빌딩~송인동 4거리)	0.54	2006.03.22	(사)종로청계관광특구협의회
잠실	송파구 잠실동·신천동·석촌동·송파동·방이동	2.31	2012.03.15	(사)송파잠실관광특구협의회
강남	강남구 삼성동 무역센터 일대	0.19	2014.12.18	MICE클러스터추진위원회

- 2009년부터 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 관할 구역 내 관광특구를 방문하는 외국인 관광객의 유치 촉진 등을 위하여 관광특구진흥계획을 수립하고 시행⁵⁵⁾하여야 하며 필요한 경우에는 해당 특별자치도·시·군·구 주민의 의견을 들을 수 있다.⁵⁶⁾ 또한 시·도지사는 관광특구 진흥계획의 집행 상황을 연 1회 평가 후 문화체육관광부 장관에게 보고하여야 한다.⁵⁷⁾
- 서울시는 2002년부터 「관광진흥법」 제72조(관광특구에 대한 지원)에 근거하여 외래 관광객 주요 방문지인 관광특구의 활성화를 위해 시비보조금을 교부하고 있다. 2018년 서울시 관광특구 활성화사업 추진계획에 따르면 관광특구의 대표축제·명소화 사업 지원(4억8천만원), 신규 콘텐츠 발굴 공모(1억6천만원), 관광객의 불편 개선(2억원) 및 현장 확대서비스 향상(9억6천만원)을 위해 총 18억원을 지원하되 자치구 매칭사업으로 추진하고 있다.

54) 관광특구 지정권자는 관광진흥법 개정에 따라 교통부장관(1993), 문화부장관(1999), 시·도지사(2004) 등의 순서로 변화하였고 2004년부터 시장·군수·구청장의 신청에 따라 시·도지사가 관광특구를 지정하였다.

55) 관광진흥법 제71조제1항

56) 관광진흥법 시행령 제59조제1항

57) 관광진흥법 시행령 제60조제1항 내지 제2항

□ 관광특구 활성화 방식의 문제점과 개선방향

- 관광특구제도는 정부나 지자체의 노력에도 불구하고 외국인 관광객의 실질적인 유치효과가 미미하며 관광특구별 관광시설 및 상품 개발 노력도 부진하여 지역을 대표하는 국제적 관광거점으로서의 역할을 충분히 수행하지 못하고 있다는 비판을 받아왔다.⁵⁸⁾
- 아울러 주된 원인으로 제도적인 측면에서 관광특구 운용 방향의 일관성 부족, 과도한 범위 지정, 지정절차의 불명확성, 관광특구진행계획 등 제도적 규정과 실제 관광특구 현실과의 괴리, 정책지원의 부족 등이 문제점으로 지적되고 있다.
- 결과적으로 시·군·구에서 운영하는 관광특구의 기반시설 구축 및 활성화 사업은 시장현실에 기초한 전략적 마인드 부재와 예산부족으로 지속적으로 추진되지 못하고 있다. 또한 정작 민간업자들도 관광특구 내 지역상권의 발전전략 수립, 지역 특성에 맞는 관광기반시설 확충 및 관광상품의 개발과 같은 핵심적 이슈를 지방자치단체에 미루는 높은 관의존성을 보이고 있다.
- 관광특구 추진체계 강화와 관련하여 공공부문에서도 중앙정부와 지방자치단체 간의 명확한 역할분담과 협력문제에만 집착하거나 민간부문이 민간협의체를 설립하여 자발적인 관광질서를 확립하고 서비스를 개선하는 수준의 소극적인 역할만을 기대하고 있다.
- 현재 특구지정 후 자체사업을 추진할 민간관리기구에 대한 수권규정이 미흡하다. 지역 상권활성화를 주도할 관리(집행)기구의 설립과 운영에 대한 실효적이고 구체적인 운영 규정이 필요하다. 특히, 사업주체로서 사업추진에 필요한 재원을 지속가능한 형태로 조달할 수 있는 법적 기구를 찾는 것이 핵심이다. 샌프란시스코 Japantown Better Neighborhood Plan⁵⁹⁾의 경우도 경제발전, 커뮤니티발전, 역사문화유산 보존과 같은 핵심사업을 추진할 관리기구로 CBD(공동체편익지구)를 검토한 것에 주목할 필요가 있다.

58) 관광특구 제도 개선 방안, 2013, 문화관광연구원

59) 2009년 샌프란시스코 자펜타운은 개발압력과 주거비 상승으로 부터 자펜타운의 문화유산과 정체성을 보호하면서 기존의 핵심 상업지역을 활성화시키기 위해 도시계획국과 자펜타운 커뮤니티위원회 주도로 20년 비전 ‘저펜타운 더 나은 우리 마을’을 수립하였다.

- 1993년 관광특구 제도 이후 25년이 지난 현재까지 관광특구의 원활한 진흥 활성화를 위한 정부의 재정적 지원이 부족함에도 ‘관광특구 진흥기금의 조성’과 같은 예산 지원방식에 머물러 있고, 관광특구 활성화 사업을 지방비 부담이 없는 전면 국비 사업으로 전환하거나 지방재정 여건을 고려한 매칭 분담률을 검토하는 수준에 머물고 있다.
- 결국, 민간부문의 독립적인 사업추진과 안정적인 민간재원 확보를 위해서는 관광특구 내 관광사업자에 대한 지방세(취·등록세, 재산세) 및 소득세 감면 혜택을 문화지구, 관광(단)지 수준으로 상향조정하는 것과 같은 인센티브 강화를 넘어서 BID와 같은 특별과세지구의 전략적 도입을 검토할 필요가 있다.
- 이에 본 연구는 관광특구제도가 1993년 지역개발과 관광산업 발전을 위해 관광진흥법에 도입된 이래 본질적으로 민간이 자체적으로 풀어야할 시장의 문제를 공공부문이 주도적으로 개입하면서 제도 본래의 목표도 달성하지 못했을 뿐만 아니라 민간부문의 정부의존성을 높여 민간의 창의력을 바탕으로 도심 관광지로서의 국제경쟁력 신장도 소홀히 해왔다고 보고 정부의 개입방식을 보다 효율화하고 강화하는 기존 접근을 반복할 것이 아니라 민간의 역할을 다시 복원하는 방향으로 제도를 수정해 가야할 것을 제안하고자 한다.
- 특히 미국, 영국 등에서 활발히 도입되고 있는 상업촉진지구(BID)는 민간관리조직이 자체 조달 재원을 바탕으로 상업지역을 활성화하는 제도적 수단으로 널리 활용되고 있으므로 도심 상권을 기초로 설정된 서울의 관광특구 역시 상권활성화 차원으로 접근하여 민간주도의 관광활성화 방안을 찾고자 한다. 이에 오랜 역사를 가진 서울의 대표 관광지이며 도심상권지역인 동대문관광특구를 전제로 구체적인 적용가능성을 검토한다.

2. 동대문관광특구에 BID 도입 가능성

□ 동대문관광특구 현황

- 100년 이상의 역사⁶⁰⁾를 가진 동대문상권에 지정된 동대문관광특구는 전통 재래시장과 현대식 쇼핑몰이 혼재된 세계 최대 규모의 패션산업 집적지로서 31개 상가⁶¹⁾, 3만여 개의 점포에서 의류 및 장신구를 생산·유통하고 있으며 연간 800만 명이 넘는 외국인 관광객이 찾고 있다.

〈 동대문관광특구 프로파일 〉

구역		내용	구역 경계표
설립연도	2002		
서비스 개시	2002		
존속기간	요건 충족		
총 부동산	-		
총 영업점	30,000개		
지리적 크기	586,000㎡		
인구			
인구(상인)	150,000명		
점포수	30,000개		
상가	31개		
경제지표			제공 서비스
일 매출액	500억원		공공안전, 미화, 공공영역 서비스, 가로풍경개선, 마케팅, 사업유인
연간 외국인관광객	800만명		

- 한편 경기침체에 따른 내수시장 정체와 수출부진(중국바이어 이탈), 다국적 페스트패션 브랜드·홈쇼핑·인터넷몰에 의한 시장 잠식, 중국산 저가의류의 범람, 쇼핑몰 과포화로 인한 공실 증가, 인건비와 임대료 상승 등의 위기 요인에 직면하고 있다. 특히 지역 패션산업의 핵심 가치사슬인 디자인, 제조, 유통부문에서 인력·기술 부족, 취약한 마케팅전략으로 경쟁력이 약화되고 있다는 것으로 평가⁶²⁾되고 있다.

60) 동대문패션클러스터의 발전은 한국의 근현대화에 큰 영향을 받았다. 광장시장(1905), 평화시장(1961), 동대문종합시장(1970) 설립을 거쳐 경부고속도로 개통(1970)으로 전국적 의류도매시장으로 성장하였고 1990년에는 아트프라자의 영업시간 조기오픈과 전세번스 유치 마케팅으로 현대식 도매상가 설립 붐을 가져와 남대문시장을 넘어서게 된다. 밀레오래(1998년), 두타(1999) 등 서부 신흥 소매위주 패션쇼핑몰이 들어서면서 도소매쇼핑몰 시대가 열리고 현재 해외시장 확장기에 이르게 되었다. 동대문백서, 2014

61) 전통재래시장(10개), 신흥도매상가(13개), 복합쇼핑몰(8개) 등으로 구성되어 상가별 브랜드화를 추구함

62) DDP 개관에 따른 동대문권역 활성화 종합대책, 서울연구원, 2012, p.6

〈 동대문패션산업 가치사슬별 경쟁력 약화요인 〉

디자인	제조	유통·마케팅
· 우수디자인인력 대기업 편중	· 영세성으로 봉제산업 인력난	· 저가브랜드 이미지 고착화
· 도매상의 제품기획력 취약	· 숙련인력 고령화	· 오프라인시장 축소
· 독립디자이너의 존재감 약함	· 봉제생산기반 해외 이전	· 해외바이어 정보 부족

- 복합쇼핑몰과 신흥도매상가들은 개별 상가별로 소비자 라이프 스타일 트렌드와 유통패러다임의 변화에 맞춰 지속적인 상권활성화를 위해 노력⁶³⁾하고 있으나 지역 상권이 판매중심 공간으로만 구성되어 있고 동대문디자인플라자(DDP)를 패션문화공간으로 연계하여 활용하고 전체적인 운용시스템을 바꾸는 전략적 발전방안을 추진해야 하는 과제를 안고 있다.
- 특히 DDP 시설을 디자이너, 지역 상인들을 위한 패션쇼 진행, 수주와 총판 계약 등을 지원하는 곳으로 활용하고 문화시설과 편의공간을 확보하여 동대문관광특구의 상권 발전에 기여할 수 있도록 연계 발전 방안이 필요하다.
- 또한, 재래시장에 안주하는 상인의 마인드, 도매상가·복합쇼핑몰별 운영역량 격차, 다양한 이해관계자를 아우르는 네트워크역량 부족 등으로 지역상권 전체를 위한 전략적 시야나 커뮤니티 의식이 약한 편이다. 서울시, 중구청의 상권활성화 지원사업은 시장실패를 보완하는 취지이지만 영역별로 관의존성을 높이고 민간부문의 자체 역량 개발을 저해하는 측면도 있다.

□ **상업촉진지구(BID)와의 관련성**

- BID는 상업지역 부동산 소유자들이 재원확보를 위해 특별과세를 부담하고 관리기구(비영리단체)를 통해 사전에 수립된 계획에 따라 상권활성화사업을 추진하는 제도다. 서울시 내 관광특구의 경우 지역개발과 관광산업 육성을 위해 도심 상권을 중심으로 지정되었으므로 관광특구 활성화의 주요 기제는 지역상권 활성화사업이라고 할 수 있다. 관광특구협의회에서 외래관광객 유치를 위해 추진하는 주요 사업 역시 지역상권 활성화사업과 밀접한 관련이 있다.

63) 동대문상권의 대표브랜드로 19년째 동대문을 지키고 있는 두타는 매 5년마다 리모델링을 추진하고 매장을 500개 정도로 점차 줄여가면서 고객의 쇼핑환경을 개선하고 최신 패션 트렌드를 알리는 매장으로 바꾸었고, 매년 벤처디자이너 컨퍼런스 공모전을 통해 수상자들에게 입점혜택을 주면서 젊은 신진디자이너를 육성하고 K패션 위상강화에도 앞장서고 있으며 부가세환급등의 서비스를 강화해 연간 300만 명 이상의 외국인 관광객을 유치하는 최고의 쇼핑관광명소로 자리 잡고 있다. 2014 동대문백서. p.11

- 일례로 (사)동대문관광특구협의회에서 추진하는 관광특구 활성화사업은 BID에서 추진하는 상권활성화사업의 범주⁶⁴⁾와 상당 부분 일치한다.

거리미화, 안전	지역개발 사업	상권관리	마케팅·홍보
관광안내소 운영 이동 관광안내원 노점, 불법주정차 단속 외국어관광안내 표지판	자체 발전계획(2000) DDP, 문화광장 조성 지하통로 개설 추진 보행환경 개선, 시설이전 부지 활용(호텔, 공항터미널)	복합쇼핑몰 유치 원스톱 개발, 생산, 유통 고객서비스, 외국어교육 디자이너 교육 창업지원	공연·쇼핑이벤트, 축제 해외교류와 수주패션쇼 바이어 초청 수출상담회 관광안내지도 제작

- 다만, 관광특구는 관광특구협의회에 가입한 사업주들의 회비와 비연속적인 정부보조금을 사업재원으로 하고 있으나 충분하고 안정적인 재원확보가 어려운 상황이다. 두 제도의 차이점은 다음과 같다. BID는 개인 사업자들이 상권활성화를 위해 자주적으로 특별과세를 부담하고 그 재원으로 사업을 독립적으로 추진하는 것이라면 관광특구는 신청·지정권자가 모두 정부기관이며 시보조금 등 한정된 재원의 부족으로 민간사업자의 사업추진에 상당한 제약이 있다.

〈 관광특구와 BID 비교 〉

구분	관광특구	BID ⁶⁵⁾
설치목적	외래관광객 유치 및 관광산업 발전	지역상권 활성화
법적근거	관광진흥법·시행령·규칙 및 시 조례	BID 관련 주 법령 및 시 조례
신청권자	시장, 군수, 구청장	토지소유자, 상인, 주민으로 구성된 운영위
신청요건	외국인관광객수, 시설, 관광관련 토지비율	가중투표권 30%이상 지지
주민투표 의결요건	-	가중투표권 50% + 1표
의회동의	-	주민투표 결과에 따라 동의
지정권자	시·도지사	시장
사업계획수립권자	시장, 군수, 구청장	토지소유자, 상인, 주민으로 구성된 운영위
거버넌스	지역 관광특구협의회	BID 관리기구
서비스	환대·미화·안전, 시설·환경개선, 상권관리, 마케팅	환대·미화·안전, 시설·환경개선, 상권관리, 마케팅
주 재정수입원	국비, 시비·자치구 예산 지원 및 회비	구역 전체 개인 부담금

BID 도입 필요성

- 지속적으로 상권을 활성화시키기 위해서는 분야별로 검증된 사업을 안정적으로 추진할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 중요하다. BID에서 상권활성화를

64) 본 보고서 주요 BID 프로그램 내용. p.11

65) 샌프란시스코의 CBD 설립요건을 기준으로 한다.

위해 추진하는 사업들을 벤치마킹함으로써 외래 관광객을 유치하고 글로벌 경쟁력이 있는 관광지로 성장하기 위해 무엇이 필요한지 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 특히, 지역 관광특구협의회는 BID의 사업추진 주체인 관리기구처럼 전문적인 상권관리기구로 변모해야 할 것이다. 관련하여 상권활성화 사업을 위해 필요한 예산을 어떻게 안정적으로 조달할 것인지 또 무임승차문제는 어떻게 해결할 것인가에 대한 방안이 설계되어야 한다.

- 상권활성화를 위한 전략수립과 필요한 사업의 안정적인 추진을 위해서는 이해 당사자인 사업주들의 참여와 자부담을 통한 실질적인 관심 제고가 필수적이다. 지역 상권부흥을 위해 필요한 것이 무엇인지 가장 잘 이해하고 있는 당사자들의 진지한 참여를 통해서만 혁신적인 아이디어가 나올 수 있고 사업의 추진력이 생길 수 있는 것이다.
- 관광특구 내 민간사업자들의 상권 활성화 유인은 매우 높지만 관광특구제도를 통해 지원받을 수 있는 재원규모는 상당히 열악한 상황이다. 2018년 서울시 관광특구 활성화를 위한 예산 18억원 중 관광객의 불편 개선(2억원) 및 현장환대서비스 향상(9억6천만원)을 위한 민간경상사업보조 11억 6천만원을 제외하면 6개 관광특구협의회에서 대표축제·명소화 사업 및 신규 콘텐츠 발굴 공모를 위해 지원받을 수 있는 재원⁶⁶⁾은 자치단체경상보조 및 자치단체자본보조 모두 합쳐 6억 4천만원이며 자치구 50% 매칭보조를 감안하더라도 총 12억원에 불과하다.

□ 시범사업 추진 절차

- 우선, 시정개발연구원 주도로 민간주도의 상업촉진지구 모델을 연구하여 단계별로 구체화하고 민간컨설팅회사의 자문을 통해 타당성을 높인다.
- BID의 시범 도입을 위해 6개 관광특구와 민간컨설팅회사를 대상으로 사업설명회를 개최하고 6개월~1년에 걸쳐 준비 작업에 착수케 한다. 민간자문팀의 지원을 받아 사업계획서를 제출하면 최종 2~3개 관광특구를 시범사업지로 선정하여 민간주도의 상업활성화 모델을 적용하여 3년 간 추진하면서 모델을 보완하고 관련 법령 개정을 추진하여 법적 기반을 마련한다.

66) 2018년 동대문 관광특구협의회는 연간사업비는 3억4천만원이며 이 가운데 회비 1억4천만원은 주로 협의회 운영비로 지출하고 보조금 2억원은 특별사업에 지출하였다.

- BID 도입을 위한 지역 이해관계자 지지를 확보할 때 서비스 제공에 소요되는 비용을 지탱할 수 있는 재정수입을 만들어낼 수 있도록 시장 내 영향력이 큰 복합쇼핑몰⁶⁷⁾과 현대식 도매상가⁶⁸⁾의 적극적인 참여⁶⁹⁾를 유도하여야한다.
- 민간주도 상권활성화 모델 시범사업의 선정기준은 3년간(예시) 개인부담 사업비 조성규모, 상점별 자부담 협약서 체결비율 등을 최우선으로 고려하여 민간의 자발적인 참여를 유도한다. 시범사업지로 선정된 관광특구에는 파격적인 지역환경개선사업을 공공부문이 추진한다. 관광특구협의회 소속 사업자들은 지역발전을 위한 환경개선사업을 대단히 선호하고 있고 이를 통한 지역의 매력상승이 개인에게도 직접적 이익을 될 수 있음을 잘 알고 있으므로 민간주도 모델사업에 관심을 갖게 될 것이다.
- BID 도입을 위한 관계법령이 정비되면 확정된 절차에 따라 민간의 신청을 통해 BID를 설립할 수 있도록 시에서 지원한다.

〈 서울형 BID 도입절차 〉

미국의 BID 도입절차	서울형 BID 도입절차(안)
[1단계] 지역 이해관계자 지지확인	
① 운영위원회(steering committee) 발족	(동일)
② 부동산소유주들 간의 지지를 측정하는 지역공동체 접촉	부동산소유주와 사업자의 지지확인을 측정
③ 지역 시의원(supervisor)으로부터 지지 확보	(동일)
④ 지원과 보고서 준비를 위한 자문팀 고용 ⁷⁰⁾	(동일)
⑤ OEWD에 보조금 펀드 신청	‘관광정책과’에 보조금 신청
⑥ 서비스계획과 예산안 작성	(동일)
⑦ 지구 경계표 작성	(동일)
⑧ 과세 방법론 및 과세율 산정	단계적 도입
[2단계] 관리계획 작성-신청-투표-의회동의	
① 관리계획 및 엔지니어 보고서 작성	(동일)
② 신청 및 표결투표과정	의결 정족수에 대한 특별한 고려 필요
③ 의회동의절차	단계적 도입

67) 두타, 밀리오레, 현대시티아울렛, 헬로apM, 굿모닝시티, 맥스타일, 롯데피트인 등

68) 유어스, 누존, 디자이너클럽, 팀204, 테크노, apM, 해양엘리시움, 스투 디오W, 아트프라자, 디오토 등

69) 2015 두산은 사단법인 동대문패션타운 관광특구 협의회와 동대문 패션타운 발전과 외국인 관광객 유치 확대, 동대문 지역의 관광, 문화, 상권 활성화를 목표로 ‘동대문 상생발전을 위한 업무 협약’을 체결하였고 동대문 지역 경제 활성화를 위한 폭넓은 협력을 논의하고 있다.

70) BID 설립은 상당한 전문성이 필요하므로 NewCity America, Inc 같은 특구 설립전문 컨설팅회사에 관리계획서, 엔지니어리포트 등 핵심 설립 신청서를 작성을 의뢰하고 자문을 받고 있다.

3. 동대문관광특구 거버넌스 및 자원조달에 대한 BID의 시사점

□ 거버넌스 현황 및 관련 시사점

- (사)동대문패션타운 관광특구 협의회는 2006년 비영리민간단체로 등록되어 31개 상가에 입주해 있는 3만여명이 회원으로 가입되어 있으나 협의회 이외에도 신평화패션타운, 동평화패션타운, 두타, 롯데피트인 등 상가별로 별도의 상인회가 존재하므로 동대문상권 전체의 공생의식을 키우는 대표협의체로서의 리더십 발휘가 무엇보다 중요하다.

〈 동대문패션타운 관광특구협의회 조직 구성 〉

구 분	내 용	인원(명)	급여
사무국		3	●
집행부	사무국장, 직원(2)	3	
이사회		33	무 급
최고경영진	회장, 부회장(2)	3	
이사진(대의원)	대의원이 일반회원을 대표하여 의결권 행사	30	
자문·협의조직		100	
자문단	고문(5), 자문위원(20)	25	
동대문의류도매상가 대표자회	의류도매상권 활성화사업 발굴 및 지원, 회원(15)	15	
동대문관광특구 실무자협의회	동대문상권활성화 사업지원, 대외업무 협의, 운영위원(30)	30	
동대문관광특구 발전 연구소	동대문상권활성화 방안연구, 관광유통패션사업 정책 제안, 동대문발전백서 발간, 운영위원(30)	30	

- 협의회 및 사무국의 대표는 관광특구에 대한 지지활동(advocacy)에 주력하고 있으며 서울시, 중구청 등 지역 행정기관과의 협력업무 비중이 커서 협의회 사무국장을 중구청 출신 퇴직 공무원⁷¹⁾으로 임명 한 바 있다.
- 지역상권 활성화는 전적으로 관리기구의 역량에 좌우되므로 이사회와 사무국 인력의 전문성을 극대화하도록 조직화하고 이사진의 적극적인 참여가 필수적이다. 특히 사무국장과 사업 및 마케팅 매니저의 사업역량이 매우 높아야 한다. 또한 민간 컨설팅기관과의 파트너십 형성으로 지속적으로 장기적인 전략과 세부 사업추진 방식을 자문 받아 사업 적합성을 높여야만 특구 내 복잡한 이해관계자들의 기대수준을 충족시키고 민간의 자원부담 비중 확대를 납득시킬 수 있을 것이다. 지금까지 국내 상권조직은 이 부분이 가장 취약했다. 다

71) 초대 사무국장(송병렬)은 2011년까지 중구청 재직중 동대문상권 가로정비, 특구지정 담당자였으며 이후 8년간 재래상가 전통시장지정, 시설현대화사업, 동대문패션문화축제, 청개천방향 지하보도 건설, 홈페이지 구축, 해외수출상담회 개최, 동대문백서 발간(6회) 등 다양한 상권활성화사업을 추진하였다.

만, 상권컨설팅이나 비영리단체 운영에 관한 전문 인력시장이 미국의 사례와 달리 충분히 발달하지 못한 것이 한계로 작용할 수 있다.

□ **재원조달 현황 및 관련 시사점**

- 현재 동대문관광특구협의회는 회비(1억4천만원)와 보조금(2억원)을 기반으로 연간 사업비가 3억4천만원 상당이나 독자적인 상권활성화사업을 추진 하려면 충분한 재원을 안정적으로 확보해야 하므로 관련 재원조달방식이 문제된다.
- 우선, 연간 상권활성화사업에 소요되는 비용과 개별 상점별 비용부담율이 어느 정도인지 전문 컨설팅기관의 시장조사와 분석이 필요하다. BID처럼 동대문관광특구의 상점별 또는 구역별 토지·건물용도, 필요한 편익(서비스 공급수준), 방문객들의 통행강도를 기준으로 과세율을 정하여 과세부담을 산정한다. 구역별로 서비스 공급수준이 결정되면 서비스 제공비용이 산출되고 예산상한선을 정할 수 있다. 특별과세 도입 전까지 회비의 비중을 점차 늘려간다.

현재	과도기	최종단계
회비(小) + 보조금(大)	회비(大) + 보조금(小)	특별과세(부담금)
공동사업의 경우 전적으로 시·구청 보조금 의존	⇒ 공동사업에도 회비 투자, 회비의 투자비중 점차 확대	⇒ 구역(상점)별, 서비스수준별 서비스비용을 기준으로 과세

- 동대문관광특구에 입점에 있는 상인들은 주로 임대상인들로 거리미화, 지역발전계획의 수립·집행 등을 서울시나 중구청의 업무로 인식하고 있고 상권관리나 마케팅사업은 관광특구협회의 전문성, 자원 부족으로 인해 효과적으로 추진되지 못하고 있는 실정이다. 회비를 넘어서는 자부담을 요구하거나 기득권을 제약해야 하는 경우가 생기면 상당한 반발에 직면할 것으로 예상된다.
- 다만, 동대문관광특구에 위치한 31개 상가는 특구설립 이전부터 상가별로 특화된 브랜드 전략 하에 상권활성화를 추진해온 이력이 있고 동대문상권에 대한 지역정체성을 형성하고 있으므로 공동사업에 대한 강력한 비전과 발전전략을 제시하고 사업추진 방식에 대한 공감대를 형성해 간다면 공공부문이 채우지 못하고 있는 사업영역에 대해 자부담을 수용할 수 있을 것이다.
- 궁극적으로 BID와 같은 특별과세에 의한 재원조달방식을 도입하기 전까지는 부분적인 공공재원 지원방식을 병행하는 것이 불가피할 것으로 보인다.

4. 동대문관광특구 상권활성화사업에 대한 BID의 시사점

□ 관 주도 민관협치 경로의존성의 한계

- 관광진흥법, 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 등에서 지역상권 활성화를 목적으로 한 공공부문의 개입이 제도화되면서 지역개발이나 관광산업 활성화에 기여한 부분도 있지만 시장주체들의 자발적인 역량강화 유인을 저해한 측면도 강하다고 할 수 있다.
- 영세도매상인들의 경우, 예산·전문성 부족, 상권전체를 위한 전략적 마인드 부재로 신규 상품 개발을 위한 국내외 패션시장 정보 수집, 해외바이어 초대 등 투자 유치, 해외진출을 위한 상설지원기구 설치, R&D 지원 등 업계의 생존과 직결된 영역에 대해 관광특구의 자체적인 투자나 공동사업 추진에 매우 소극적이다.

□ 거리미화·안전 서비스분야 현황 및 시사점

- 2000년~2016년 동안 동대문 관광특구에서 진행한 거리미화 및 안전 서비스 사업유형⁷²⁾은 방문객 환대, 불법 노점상·주정차 등 거리질서 제도, 가로수 정비 등 이다. 그동안 동대문상권에서는 구청과 경찰의 강력한 단속과 계도로 기업형 노점을 포함하여 수백 개의 노점상을 외곽으로 이전하고 정비하였으나, 국립의료원 뒷골목 등 여러 곳에서 여전히 노점들이 분포하여 깨끗하고 쾌적한 환경유지에 어려움을 겪고 있다.

〈 동대문관광특구 거리미화·안전 서비스 사례 〉

구 분	주요 사례 (2000~2016년)
거리미화·안전	외국인관광객 환대실천행사, 찾아가는 환대교육센터 ⁷³⁾ , 움직이는 관광안내소 ⁷⁴⁾ 확대운영 명예관광보안관 ⁷⁵⁾ 위촉 운영, 야간 불법노점 및 불법 적치물 정비(중구청), 노점상 실태 인터뷰, 가로가관대 정비, 상가 앞 금연거리 조성, 불법현수막 철거, 불법주정차 업무협의(중구청), 관광버스주차단속 완화 협의(서울시), 동대문상권교통개선관련 서울경찰청 방문, 특구 내 가로수 전지작업(중구청)

72) <http://www.dft.co.kr/about> 동대문관광특구 홈페이지 내용 재구성

73) 1961년 관광진흥법에 따라 설립된 서울시관광협회는 5대 환대실천사업으로 찾아가는 환대실천 교육, 서울관광불편처리센터 운영, 외국인 관광객 환대주간, 서울환대서포터즈, 환대실천 스마일 캠페인을 진행하고 있다. <http://www.sta.or.kr>

74) 서울시관광협회 주관으로 2009년부터 명동, 남대문시장, 동대문, 광장시장, 신촌(이대앞), 홍대, 북촌, 삼청동, 신사동 가로수길 등 9곳에서 84명의 관광통역안내사가 맛집, 쇼핑품목, 관광지, 숙박지역 안내에서부터 소지품 분실 등 불편사항에까지 안내서비스를 제공하고 있다.

75) 서울시관광협회에서 관광특구별로 자원봉사자(220명)를 위촉하여 외국인 관광객 불편사항 발생 시 현장에 즉시 출동해 상인과 갈등을 중재하고 상인 계도, 자정결의 캠페인 등 환대실천 전과를 수행한다.

- 환대서비스와 관련하여 현재 서울관광협회에서 ‘움직이는 관광안내소’와 ‘찾아가는 환대교육센터’, ‘명예관광보안관’를 운영하고 있지만 관광특구별로 자체 환대 및 거리미화서비스 인력을 확보하는 것이 필요하다. BID에서도 시에서 제공하는 청소나 가로관리에 더하여 보다 높은 수준의 서비스를 제공하기 위해 엠베서더 제도를 운영하고 있듯이 지역사정을 가장 잘 아는 전문 인력들이 거리 곳곳에서 방문객들의 편의를 돕고 거리환경을 수시로 관리한다면 특구 이미지와 쇼핑환경 개선에 크게 기여할 수 있을 것이다.
- 호텔의 접객인력들이 입구에서부터 방문객을 맞이하고 안내하면서 호텔 특유의 서비스를 체험토록 하는 것처럼 BID의 엠베서더들은 지역 안내, 길거리 유해환경 차단, 환경미화를 통해 현장에서 실질적인 지역관리자기능을 수행하고 있다고 평가받고 있다. 피셔먼월프 BID는 2018년 회계연도 예산의 22%(20만5천달러)를 이 분야에 지출하고 있다.
- BID 엠베서더제도를 도입한다면 관광특구 사무국에서 소속되어 상황이 발생할 때 바로 대응할 수 있을 것이며 사무국은 엠베서더의 활동실적을 누적관리하여 반기보고서나 연례보고서에서 공유하고 제도운영의 타당성을 상인들에게 설득할 수 있을 것이다.
- 또한 관광특구 내 지역 환경과 질서유지를 위해 쓰레기통관리, 가로청결문제, 노숙인 보호, 노점상 계도, 지역 보안 등의 이슈 분야별로 서울시, 중구청, 경찰청 등 지역 행정기관과 월간 커뮤니티 미팅을 정례화 할 필요가 있다. 민관 파트너십의 연장으로 지역공동체를 관할하는 행정기관의 지역 내 이슈 참여와 지원을 위해 상시적인 협의채널을 유지하는 것이 중요하다.
- 응급상황을 대비하기 위해 특구 내 상인들, 엠베서더, 지역 보안담당자들 간에 긴급 실시간 연락네트워크를 유지하거나 방문객들의 편의를 위해 엠베서더들이 서울관광협회에서 운영하고 있는 관광통역안내사, 서울관광불편처리센터 이용방법을 안내하는 것도 환대서비스의 질을 높이는 방법이다.
- 퇴직경찰관등을 채용하여 주차장 보안관이나 거리순찰임무(불법 주정차 및 노점상 계도)를 부여한다면 장기간 경찰 근무경험 동안 축적된 노하우 및 상황 대처 능력을 관광특구 지역관리에 십분 활용할 수 있을 것이다.

□ **지역개발 서비스분야 현황 및 시사점**

- 서울시나 중구청은 관광특구가 지정되기 이전부터 동대문지역 상권활성화를 위해 아래와 같이 지속적으로 지역 개발사업⁷⁶⁾을 추진하여 왔다. 지역상인회 역시 토론회, 간담회 등을 통해 지역 여론을 형성하고 행정기관에 발전계획에 대한 청사진을 제시하려고 노력했다.

〈 동대문관광특구 지역개발 서비스 사례 〉

구 분	주요 사례 (2000~2016년)
지역개발	동대문패션클러스터발전전략 『2014 동대문백서』 발간, 2009 동대문상권 종합정비계획 수립(마스터플랜), 동대문상권활성화를 위한 관광특구실무자협의회 워크샵 및 세미나 동대문패션혁신포럼 개최, 동대문시장 브랜드화 및 운동장공원화 정책토론회 2017년도 관광특구 활성화 사업편성 요청서 제출(중구청) 동대문상권 활성화관련 동대문미래창조재단과 협의회간 간담회 동대문패션상권 활성화 관련 실무간담회, 2012 DDP 정책워크숍 소매상권(두타, 밀리오레, 헬로에이피엠, 굿모닝시티) 인도확장공사 관련 업무상담 청계6가 지하상가 앞 횡단보도 설치 업무협약(서울시) 동대문운동장역 ↔ 청계천을 잇는 지하보도건설 청원 DDP 보행전용거리 정례운영(서울시), 공용주차장을 전통시장 수의계약 전환(중구청) 동대문관광특구 내 전광판 등 옥외광고물 규제완화 관련 건의(서울시 공공디자인과) 전통시장 시설현대화사업(서울시), 평화시장 후면 간판 개선사업 지원요청 한류 박물관 유치관련 업무협약, 단체외국인관광버스 주차장 설치요청 관광특구 내 가로수 장식 조명등 설치 협조요청(중구청), 동대문 도매상권 먹자골목화단설치(중구청), 동대문디자인플라자(DDP) 주변 보행환경 만족도 조사(서울연구원)

- 서울시는 2009년 동대문디자인플라자 주변지역을 디자인·패션산업을 중심으로 집중 육성하기 위해 ‘종합정비 마스터플랜’을 수립하였고 국립의료원 부지를 포함한 주변지역 활용방안과 디자인 등 고부가가치 위주로 동대문상권을 부활시키기 위한 다양한 방안을 제시했다. 2012년에는 DDP 개관에 따른 동대문권역 활성화 종합대책 연구용역이 서울연구원에서 발표되었다.
- DDP는 2014년 개관이후 운영기관인 서울디자인재단을 중심으로 어떤 콘텐츠를 통해 정체성을 형성할 것인지, 문화·예술산업을 포용하는 창조산업 진흥 공간으로 어떻게 활용할 것인지, 그리고 주변지역 산업과 연계한 발전전략을 어떻게 추진해야하는지 등과 관련⁷⁷⁾하여 점차적으로 구체적인 성과를 내기 위해 노력하고 있다. 이에 DDP를 통해 동대문의 모든 문제를 해결하기보다 지역의 자생력을 보강하는 싱크탱크로서 기능하도록 운영하면서 시간을 두고 역할을 모색해 가는 편이 현실적이라는 지적⁷⁸⁾도 있다.

76) <http://www.dft.co.kr/about> 동대문관광특구 홈페이지 내용 재구성

77) 2012 동대문디자인플라자 운영 보완 발전계획안 p.1

78) 2012 동대문디자인플라자 운영 보완 발전계획안(디자인전문가 창의공정) p.10

- 지금까지 DDP의 역할과 기능에 대해 혼란이 있는 것은 공공부문이 그간 목적과 기능성이 명확한 공공 시설물을 건립해 왔던 것에 비해 DDP는 복합적인 기능 특히 민간산업부문의 이해까지 충족시켜야 하는 차원으로 확대되면서 대중에게 어필할 수 있는 강력한 디자인 콘텐츠의 부족, 공익성과 사익성의 조화, 기능을 뒷받침하는 관련 생태계의 구축과 같은 난제에 직면해 있기 때문이라고 생각된다. 또한 DDP 건립을 논의할 때부터 지역 상인들을 포함한 시민들과 왜 이 시설물이 필요하고 어떻게 시민의 삶과 지역 상권 활성화에 기여할 수 있을지에 대해 충분한 소통을 통해 공감대를 형성하지 못한 것도 한 가지 원인일 것이다.
- DDP 건립계획이 수립되면서 동대문관광특구의 상권활성화를 위해 DDP와 연계된 전략들이 많이 수립되었지만 정작 DDP가 제대로 역할을 찾아가지 못하면서 지역발전의 모멘텀이 정체되고 있다. DDP 건립은 동대문상권의 활성화를 주목표로 추진된 것은 아니지만 BID 내 지역 발전사업의 경우 상점을 포함한 지역커뮤니티의 욕구와 이해를 지속적으로 확인하고 이를 반영하여 개발 비전과 전략을 수립 추진하고 있으므로 지역발전을 위한 도시계획 수립과정에 참고할 필요가 있다.
- BID의 경우 지역발전계획에 대한 비전 수립과 관련 개발방향에 대해 BID 관리기구와 지역 이해관계자 사이에서 먼저 필요성이 제기되어 지역 민간컨설팅 기관의 도움으로 계획을 수립하고 사업 필요성을 공공부문에 적극 어필하여 지역에서 가장 필요한 사업들이 지역 수요에 맞게 추진되고, 시 도시계획 부서는 사업 추진 시 지역 이해관계자들과의 지속적인 접촉과 니즈 이해를 통해 최선의 공공개발 사업으로 추진하는 좋은 사례들을 찾아 볼 수 있으므로 동대문관광특구를 포함한 서울시 도시계획사업 추진 시 참고할만하다.
- 또한 관광특구 내 지역환경개선사업은 지구단위계획 등을 동원한 입체적인 발전계획 수립뿐만 아니라 서울시 도시재생사업이나 상권활성화사업과 연계하여 추진하는 방안도 검토할 필요가 있다.

- 강력한 상권이 형성되어 있더라도 약점을 보완하고 새로운 위기를 극복하는데 도움을 줄 수 있는 지역개발사업 역시 도시재생사업의 한 유형⁷⁹⁾으로 정립할 필요가 있다. 미국에서는 BID가 도시재생 사업방식으로도 많이 활용되고 있으므로 레스토랑, 광장, 가게, 주거 그리고 업무지원시설 등 복합개발의 촉매가 되는 사업을 독립된 도시재생사업유형으로 설정해야한다. 특히 도시재생사업의 공공성만 강조할 경우 사업추진상의 재정 한계에 부딪힐 수 있고 서울시 도시재생사업이 물리적 정비 넘어서 사회·경제·문화 등 복합적 접근을 지향한다면 상업지역에서의 민간 참여도 활성화시킬 필요가 있다.
- 또한 대중의 트래픽을 높이기 위한 지역개발에는 공공공간의 인프라 개선이 매우 중요하므로 지역별로 디자인가이드라인을 도입하여 공공공간의 품질을 높이는 방안이 강구되어야 한다. 2015년부터 지구단위계획 동대문역사문화공원주변 활성화 종합정비계획이 추진되었으나 동대문, 명동, 홍대입구, 강남대로, 가로수길 등 많은 방문객들이 찾고 있는 서울도심부 지역의 공공공간 디자인 수준이 해외 도시에 비교해 우위가 있는지 냉정하게 살펴볼 필요가 있다. 서울과 같은 대도시의 도심관광 활성화의 첫 걸음은 보도, 스트리트 퍼니처, 가로수, 사람들이 모이는 휴식 공간 등 공공공간의 매력적인 디자인에서 출발하기 때문이다.
- 특히 상업지역의 가로환경 개선사업은 보행자의 접근성을 개선하고 새롭고 활력을 불어넣는 열린 공간을 조성하는 것이 중요하다. 또한 동대문지역의 인근 지역과 연계성을 높이고 동대문의 역사적 맥락에 대한 풍부한 해석을 담아내는 것이 과제다.

79) 도시재생활성화지역으로 지정하려면 인구, 사업체수 감소, 노후주택 비율 등 두 가지 이상의 조건(도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제13조제3항)을 충족해야 한다. 서울시는 현재 4가지 개발유형을 정하고 있다.

저이용·저개발 중심지	쇠퇴·낙후 상업·산업지	역사문화자원 특화지	노후주거지
서울역 일대 한전부지 창동·상계동	세운상가 일대 G-Valley, 구로동, 문래동 장안평 중고차매매단지	덕수궁주변, 남산자락 장수촌, 돈의문일대 당인리발전소, 석유비축기지	재정비촉진지구 해제지 북한산·남산 주변, 서촌, 해방촌

□ **상권관리 서비스분야 현황 및 시사점**

- 동대문관광특구는 전통재래시장, 신흥도매상가, 복합쇼핑몰 등이 혼재하고 상가별로 독립된 상인회와 관리조직에 의해 운영되고 있으므로 지역 전체차원의 상권관리에 어려움이 있다. 공공부문에서는 공정거래질서 유지 캠페인, 해외상권진출 상담, 통역 및 상인교육 등의 서비스를 간접적으로 제공하고 있다,
- 동대문 관광특구협의회는 서울시나 중구청이 주도하는 상거래질서 확립, 지역전통시장과의 협력, 상인대상 교육 등을 주선하거나 협의하는 수준의 협력업무에 집중하고 있고 동대문상권에 대한 경영관리지원 기능은 취약한 상황이다. 두타, 밀리오레, 롯데피트인 등 대형 복합쇼핑몰과 신흥도매상가들은 영세도매상인들이 많이 입점해 있는 전통상가와 달리 전문적인 상권관리 능력을 보이고 있다.

〈 동대문관광특구 상권관리 서비스 사례 〉

구 분	주요 사례 (2000년~2016년) ⁸⁰⁾
상권관리	인증마크 부착 및 위조상품 단속관련 동대문상인 홍보 및 교육(동대문수출지원센터) 가격표시제 의무화 확대, 관광접점 부당행위 근절 및 관광서비스 강화, DDP 내 푸드트럭 및 솜씨가게 오픈, 옥외광고물 자유표시구역 선정(디자인재단) 글로벌 명품시장 육성사업(중구청), 글로벌 명품시장 지원 신청관련 업무상담(중구청) 지식재산보호(대중국 상표등록) 간담회, 지역전통상권과 상생관련 업무협의(중구청), KC공산품 안전관리 시험정보 구축(서울시), 관련 포스터 및 전단지 배포 불법공산품 kc마크 법개정관련 의견 전달(서울시) 동대문관광특구 내 전통시장 상인 중국어교육(서울관광마케팅주식회사) 불법공산품 척결(중구청), 공산품 품질 및 안전관리 법개정관련 간담회 정직한 가격받기 운동, 바가지요금 근절 캠페인, 동대문상권 위조상품 단속, 외국인관광객 부당요금 피해보상심의위원회, 동대문 명예관광보안관(서울시관광협회) 동대문상인 저리 대출관련 업무협의, 동대문상인 해외전시회 참가지원(한국패션협회) 관광통역 안내 서비스 지원(서울관광마케팅주식회사) 2013 동대문패션상권 활성화를 위하여 서울디자인재단과 업무협력(MOU) 체결

- 영세 도매상인들이 입점해 있는 10개 전통상가의 경우 과거의 거래방식을 고수하는 성향이 강하므로 시장규모와 소비자 트렌드가 변화하는 상황에 효과적으로 대응하기 어려운 상황이다. 특히 동대문패션클러스터가 직면하고 있는 대내외적인 시장여건의 변화, 디자인-생산-유통 체인의 불안정성 등을 고려할 때 상권 전체를 아우르는 관리전략의 수립이 필요하다.
- 관광특구협의회를 주축으로 컨설팅기관의 자문을 통해 통합적인 소매전략을 수립하려면 먼저 협의회의 리더십 역량이 뛰어나야하며 다양한 상가에 입점하

80) <http://www.dft.co.kr/about> 동대문관광특구 홈페이지 내용 재구성

고 있는 회원들의 관점과 아이디어가 반영될 수 있도록 세밀하고 집중적인 업소별 접촉노력이 필요하다. 우선 전체 상가별로 방문객들의 인구통계학적, 행태적 특징을 이해하기 위해 서베이를 실시하고 마켓 프로파일을 개발하여 실제 고객, 상인, 직원, 방문객, 주민들이 이 지역을 어떻게 사용하고 있는지 파악하여야 할 것이다.

- 다음 단계로 공실실태, 유희점포공간에 임대상의 제약에 대한 상세하고 포괄적인 분석을 기초로 관광특구 전체차원의 성공적인 소매업 믹스와 공간재배치를 통해 보다 역동적인 커뮤니티를 개발하고 상업, 유희, 외부경관, 안전, 마케팅, 공공영역에 대한 포괄적인 전략을 개발해야 한다. 이를 위해서는 전문 컨설팅기관을 통한 상가별 관리컨설팅이 지속적으로 진행되어야 할 것이다.
- 동대문 시장 상인들의 해외 시장진출 지원을 위해서는 물류, 무역 등 전문적인 역량을 갖춘 지원조직이 필요하다. 동대문상권 활성화와 중소기업의 경영여건개선, 경쟁력강화지원을 위해 설립된 동대문수출지원센터는 그동안 외국인바이어유치와 수출상담 및 홍보, 전시장운영 및 창업지원교육 등 다각적인 활동을 통하여 동대문 패션산업 발전에 상당한 기여를 하고 있으나 위탁운영기관의 잦은 변동과 실무책임자의 수시교체 등은 상가업무파악 지연과 바이어 신뢰도에 많은 문제를 가져올 수 있으므로 개선이 시급하다.

□ 마케팅·커뮤니케이션 서비스분야 현황 및 시사점

- 현재 동대문관광특구의 정체성을 반영한 대표적인 마케팅 플랜 추진이나 홍보매체 운영이 제도적으로 정착되지 못하고 주로 상가별 프로모션, DDP 패션·문화 행사와 같은 산발적인 마케팅 행사가 주를 이루고 있다. 해외 관광지나 주요 도심 상권에서는 지역 브랜드를 형성하여 이 지역에 대한 방문율을 높이고 궁극적으로 사업주들에게 경제적 이익을 가져다 줄 수 있는 다양한 마케팅에 상당한 노력을 기울이고 있는 것에 비해 동대문관광특구에서는 Facebook, Instagram 등 주요 소셜미디어나 홈페이지, 광고 등을 통해 지역을 활발히 알리고 고객과 소통하려는 움직임이 상대적으로 부족한 실정이다. 동대문을 찾고 있는 많은 밀레니얼 세대들은 자신의 경험을 소셜미디어에서 공유하고 이에 대해 블로그에 올리고, 온라인에서 자신의 평가의견을 달며, 친구와 동료들에게 추천하는 행태를 보이고 있으므로 이들을 겨냥한 전략적 마케팅이 필요하다.

〈 동대문관광특구 마케팅·커뮤니케이션 서비스 사례 〉

구 분	내 용 (2000년~2016년)
마케팅 홍보	동대문그랜드 세일, 디자인워크 행사 홍보, DDP SUMMER 페스티벌, 2016패션워크, 동대문상인 패션쇼 개최(동대문수출지원센터), 축제, 음악회 및 이벤트 공연개최(중구청) 동대문상권 공동브랜드 개발 및 런칭(중소기업청), 관광특구 상징조형물 설치 DDP 내 전시중인 장폴 고티에진 홍보전 동대문관광특구 내 모범음식점 책자 제작(한국관광공사), 관광안내도 제작(중구청) 관광특구 홈페이지 구축(www.dft.co.kr), 무료모바일 홈페이지제작 및 유동인구 조사, 커플데이트 현장 방송 중계, 홍보동영상, 아리랑TV 인터뷰 동대문도매상권 블랙마켓 홍보(중구청), 북경 동대문상권 투어 주최, 심양시 “수출입상품 전시센터” 유치 홍보(중구청), 중국 심천 국제패션 브랜드페어 전시회 참가 홍보

- 동대문 관광특구협의회의 홈페이지는 특구 소개를 중심으로 인근 상가, 숙박시설, 편의시설을 간단히 안내하고 있으나 상가·상점별 웹사이트로 링크 되지 않는다. 세일, 페스티벌, 패션쇼, 축제, 브랜드전시회 등 집객용 프로모션 행사⁸¹⁾는 특구협의회에서 기획·추진하기보다 외부 기관에서 주관하고 특구홈페이지 알림게시판에서 개괄적인 내용만 소개되고 있다. 홈페이지를 통해 관광특구의 정체성을 알리고 풍부한 정보를 제공하여 소비자의 방문을 유인하기에는 미흡한 실정이다.
- 롯데피트인, 두타몰, 누존패션몰, 평화시장, 동대문종합시장 상가 역시 홈페이지를 운영하되 오프라인 매장의 특성상 매장위치 안내, 연락처, 상가 입점문의 등을 알려주는 목적으로 운영되고 있는듯하며 대부분 외국어서비스가 되지 않고 전문적인 그래픽 디자인이나 사진 및 비디오 영상을 통한 홍보자료 역시 매우 부족하다.
- 동대문관광특구는 1960년대 이후 남대문시장과 더불어 한국패션의류산업의 메카로서의 지역 정체성을 공유하고 있으면서 전통 도매상가지역, 신흥도매상가, 복합쇼핑몰, DDP지역 등 성격이 다른 상가지구가 혼재해 있으므로 다각적인 지역특성에 맞는 브랜딩 및 마케팅이 필요할 것이다. 2016년 7월 중소기업청은 지역 8개 전통시장⁸²⁾을 대상으로 글로벌 명품시장 육성사업⁸³⁾을 지원하고

81) <http://www.dft.co.kr/about> 동대문관광특구 홈페이지 내용 재구성
 82) 평화시장, 통일상가, 신평화패션타운, 동평화패션타운, 패션남평화, 테크노, 벨포스트, 광희패션몰
 83) 본 사업은 전통시장과 한국적 콘텐츠를 융합, 세계인의 필수 관광코스로 육성하는 것을 목표로 3년간('16.7.1~19.6.30) 국비 포함 총 50억원(중소기업청 25억, 서울시 12.5억, 중구청 12.5억)을 지원한다. 두산이 기부한 인건비 및 운영비 10억원을 포함하면 총 60억원이 투입된다. 구체적인 사업 내용은 ①글로벌상품 및 서비스 개발사업 ②글로벌마케팅 및 홍보사업 ③디자인&ICT 융합사업 ④기반설비사업 등 4개 군 11개 단위사업으로 구성되어 있다. 동대문 글로벌명품시장 육성사업단을 별도로 운영하고 있다.

있는데 이것은 동대문관광특구 내 개별 상가의 특성을 고려한 접근이라고 할 수 있다. 2017년 동대문 특화브랜드로 ‘어바웃 디(About D)’가 런칭되었고, 국내외 패션박람회 참가, 웹사이트 구축(<http://dongdaemunfwm.com>) 등 통합마케팅을 통해 저가 상품이미지에서 트렌디한 상품으로 자리 잡기 위한 작업을 추진하고 있다. 시장 공간영역에서도 낡고 복잡한 동대문시장이미지에서 전통과 현대를 아우르는 새로운 문화공간으로 바꾸기 위한 시장 존닝 디자인사업을 추진중이다. 이 사업은 전통시장을 기준으로 최초의 통합 브랜드 개발, 마케팅을 시도하는 것으로 동대문상권 전체를 대상으로 한 마케팅 이미지를 만들어 가는 과정으로 보아야 할 것이다.

- 현재 동대문관광특구에서 소극적으로 운영되고 있는 디지털 마케팅 프로그램은 웹사이트, 소셜미디어, 이메일마케팅, 검색엔진 마케팅 노출, Facebook 광고 등으로 다변화하고 기사광고나 전단광고와 같은 인쇄물 마케팅도 병행하여야 할 것이다.
- 아울러 커뮤니케이션 전략으로 온라인 고객의 피드백을 모니터하고 대응하여 강력한 온라인 평판을 유지하며 중요한 고객들과 대화를 이어가는 노력이 강화되어야 한다. PR을 위해 미디어 모니터링, 보도자료 배포, 프로모션 콘텐츠 제작, 팸투어등을 기획하여 추진할 필요가 있으며 특히 소셜 미디어의 영향력이 중요하므로 모니터링 리뷰 및 대응팀을 운영하여 평판관리에 유념해야 할 것이다. 아울러 지역 커뮤니티와의 커뮤니케이션을 통해 마케팅정보 공유, 확산. 마케팅 성과와 방문객의 평가에 대한 지속적인 리서치가 필요하다.
- 현재 전통시장상가의 취약한 홍보역량을 높이기 위해 3년간의 정부지원 사업비로 시장마케팅사업을 추진하고 있지만 동대문상권 전체의 발전을 지원할 수 있는 안정적인 마케팅·커뮤니케이션 추진체계를 갖추기 위해서는 BID와 같은 충분한 예산 확보 및 조직 내 마케팅 전문인력의 배치, 외부 전문기관의 지속적인 컨설팅이 무엇보다 중요하다.

V. 결론

- 관광특구제도는 정부나 지자체의 노력에도 불구하고 외국인 관광객의 실질적인 유치효과가 미미하며 관광특구별 관광시설 및 상품 개발 노력도 부진하여 지역을 대표하는 국제적 관광거점으로서의 역할을 충분히 수행하지 못하고 있다는 비판을 받아왔다.
- 이에 본 연구는 관광특구제도가 1993년 지역개발과 관광산업 발전을 위해 관광진흥법에 도입된 이래 본질적으로 민간이 자체적으로 풀어야 할 시장의 문제를 공공부문이 주도적으로 개입하면서 제도 본래의 목표도 달성하지 못했을 뿐만 아니라 민간부문의 정부의존성을 높여 민간의 창의력을 바탕으로 도심 관광지로서의 국제경쟁력 신장도 소홀히 해왔다고 보고 정부의 개입방식을 보다 조직화하고 강화하는 기존 접근을 반복할 것이 아니라 민간의 역할을 다시 복원하는 방향으로 제도를 수정해 가야 할 것을 제안하고자 한다.
- 특히 미국, 영국 등에서 활발히 도입되고 있는 상업촉진지구(BID)는 민간관리조직이 자체 조달 재원을 바탕으로 상업지역을 활성화하는 제도적 수단으로 활용되고 있으므로 도심 상권을 기초로 설정된 서울의 관광특구 역시 상권활성화 차원으로 접근하여 민간주도의 활성화 방안을 찾고자 한다.
- 지속적으로 상권을 활성화시키기 위해서는 분야별로 검증된 사업을 안정적으로 추진할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 중요하다. BID에서 상권활성화를 위해 추진하는 사업들을 벤치마킹함으로써 외래 관광객을 유치하고 글로벌 경쟁력이 있는 관광지로 성장하기 위해 무엇이 필요한지 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 특히, 관광특구협의회는 BID의 사업추진 주체인 관리기구처럼 전문적인 상권관리기구로 변모해야 할 것이다. 관련하여 상권활성화 사업을 위해 필요한 예산을 어떻게 안정적으로 조달할 것인지 또 무임승차문제는 어떻게 해결할 것인가에 대한 방안이 설계되어야 한다.
- 첫째, BID의 시범 도입을 위해 6개 관광특구와 민간컨설팅회사를 대상으로 사업설명회를 개최하고 6개월~1년에 걸쳐 준비 작업에 착수케 한다. 민간자문팀의 지원을 받아 사업계획서를 제출하면 최종 2~3개 관광특구를 시범사업지로 선정하여 민간주도의 상업활성화 모델을 적용하여 3년 간 추진하면서 모델을 보완하고 관련 법령 개정을 추진하여 법적 기반을 마련한다.

- 둘째, 지역상권 활성화는 전적으로 관리기구의 역량에 좌우되므로 이사회와 사무국 인력의 전문성을 극대화하도록 조직화하는 것이 필요하다. 또한 민간 컨설팅기관과의 파트너십 형성으로 지속적으로 장기적인 전략과 세부 사업추진 방식을 자문 받아 사업 적합성을 높여야만 특구 내 복잡한 이해관계자들의 기대수준을 충족시키고 민간의 자원부담 비중 확대를 납득시킬 수 있을 것이다. 지금까지 국내 상권조직은 이 부분이 가장 취약했다.
- 셋째, 독자적인 상권활성화사업을 추진 하려면충분한 재원을 안정적으로 확보해야 하므로 관련 자원조달방식이 문제된다. 우선, 연간 상권활성화사업에 소요되는 비용과 개별 상점별 비용부담율이 어느 정도인지 전문 컨설팅기관의 시장조사와 분석이 필요하다. BID처럼 동대문관광특구의 상점별 또는 구역별 토지·건물용도, 필요한 편익(서비스 공급수준), 방문객들의 통행강도를 기준으로 과세율을 정하여 과세부담을 산정한다. 구역별로 서비스 공급수준이 결정되면 서비스 제공비용이 산출되고 예산상한선을 정할 수 있다. 특별과세 도입 전까지 회비의 비중을 점차 늘려간다.
- 넷째, 환대서비스와 관련하여 현재 서울관광협회에서 ‘움직이는 관광안내소’와 ‘찾아가는 환대교육센터’, ‘명예관광보안관’를 운영하고 있지만 관광특구별로 자체 환대 및 거리미화서비스 인력을 확보하는 것이 필요하다. BID에서도 시에서 제공하는 청소나 가로관리에 더하여 보다 높은 수준의 서비스를 제공하기 위해 엠베서더 제도를 운영하고 있듯이 지역사정을 가장 잘 아는 전문 인력들이 거리 곳곳에서 방문객들의 편의를 돕고 거리환경을 수시로 관리한다면 특구 이미지와 쇼핑환경 개선에 크게 기여할 수 있을 것이다.
- 다섯째, 관광특구 내 지역환경개선사업은 지구단위계획 등을 동원한 입체적인 발전계획 수립뿐만 아니라 서울시 도시재생사업이나 상권활성화사업과 연계하여 추진하는 방안도 모색할 필요가 있다. 강력한 상권이 형성되어 있더라도 약점을 보완하고 새로운 위기를 극복하는 데 도움을 줄 수 있는 지역개발사업 역시 도시재생사업의 한 유형으로 정립할 필요가 있다. BID의 경우 지역발전 계획에 대한 비전 수립과 관련 개발방향에 대해 BID 관리기구와 지역 이해관계자 사이에서 먼저 필요성이 제기되어 지역 민간컨설팅기관의 도움으로 계획을 수립하고 사업 필요성을 공공부문에 적극 어필하여 지역에서 가장 필요한 사업들이 지역 수요에 맞게 추진되고, 시 도시계획 부서는 사업 추진 시 지역

이해관계자들과의 지속적인 접촉과 니즈 이해를 통해 최선의 공공개발 사업으로 추진하는 좋은 사례들을 찾아 볼 수 있으므로 동대문관광특구를 포함한 서울시 도시계획사업 추진 시 참고할만하다.

- 여섯째, 동대문관광특구에는 전통재래시장, 신흥도매상가, 복합쇼핑몰 등이 혼재하고 상가별로 독립된 상인회와 관리조직에 의해 운영되고 있으므로 지역 전체차원의 상권관리에 어려움이 있다. 공실실태, 유희점포공간에 임대상의 제약에 대한 상세하고 포괄적인 분석을 기초로 관광특구 전체차원의 성공적인 소매업 믹스와 공간재배치를 통해 보다 역동적인 커뮤니티를 개발하고 상업, 유희, 외부경관, 안전, 마케팅, 공공영역에 대한 포괄적인 전략을 개발해야 한다. 이를 위해서는 전문 컨설팅기관을 통해 상가별 관리컨설팅이 지속적으로 진행되어야 할 것이다.
- 일곱째, 동대문관광특구는 1960년대 이후 남대문시장과 더불어 한국패션의류산업의 메카로서의 지역 정체성을 공유하고 있으면서 전통 도매상가지역, 신흥도매상가, 복합쇼핑몰, DDP지역 등 성격이 다른 상가지구가 혼재해 있으므로 다각적인 지역특성에 맞는 브랜딩 및 마케팅이 필요할 것이다. 현재 동대문관광특구에서 소극적으로 운영되고 있는 디지털 마케팅 프로그램을 보다 다변화하여 웹사이트, 소셜미디어, 이메일마케팅, 검색엔진 마케팅 노출, Facebook 광고 등을 도입하고 기사광고나 전단광고와 같은 인쇄물 마케팅도 병행하여야 할 것이다.
- 정부지원으로 시장활성화사업을 추진할 경우 이미 공공부문에서 정한 사업유형에 따라 한정된 기간 안에 예산을 동시다발적으로 집행해야하므로 지역 사업가들은 해당 상권이 발전하기 위한 전략을 수립하는데 충분히 참여하기 어렵고 전략에 대한 공감대 형성이 약해 사업기간이 종료되면 그간의 동력이 급격히 약화되는 경향이 있다. 핵심이해관계자인 시장 상인들이 자부담을 통해 지속적인 활성화를 위해 전략을 수립하고 스스로 문제를 해결하는 경험을 학습하지 않는다면 시장의 위기에 선제적으로 대응하기도 어렵고 공공부문으로부터 뒤늦은 원조를 받더라도 회복하기 어려운 위기에 처할 수 있을 것이다. 따라서 동대문상권 전체의 발전을 위한 지속적인 추진체계를 갖추기 위해서는 BID와 같은 도심상권 활성화제도의 도입을 검토해야 할 것이다.

참고문헌

- 김도년·이성창·송승민(2009). 기성시가지 활성화를 위한 지역관리시스템 도입에 관한 연구 - 『대한건축학회논문집』, 25(8), 213-224.
- 문화관광체육부(2014), 관광특구 제도 개선 방안, 1-395.
- 송병렬(2014). 동대문백서 2014, 1-311.
- 선정원(2004). 미국의 상업활동촉진지구와 주민자치방식의 지역발전, 공법연구, 32(4), 405-425.
- 유재윤·정소양·박정은(2014), 도시재생에 대한 민간비즈니스 부문 참여 활성화 방안연구, 국토연구원, 1-210.
- 윤석운(2014). 국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구, 인천대학교, 1-424.
- 윤형호(2013). 서울시 사업진흥지구(BID) 적용방안에 대한 연구, 서울시정개발연구원, 1-274.
- 윤형호(2013). 민간주도형 상권활성화를 위한 사업진흥지구의 서울시 도입방안, 서울연구원 정책리포트, 1-17.
- 이운용(2008). 미국의 도시재생수법으로서 BID(Business Improvement Districts)에 관한 연구, 도시설계 9 (2) : 41-56.
- Jerry Mitchell (2008), Business Improvement Districts and the Shape of American Cities, 1-152
- International Downtown Association (2010), Business Improvement District Census Project.
- Lawrence O. Houstoun, Jr. (1998), Business Improvement Districts and Urban Entertainment and Cultural Centers. 1-232.
- Lawrence O. Houstoun, Jr. (2003), Business Improvement Districts second edition, Urban Land Institution, 1-148.
- Lawrence O. Houstoun, Jr. (2009), Business Improvement Districts : Partnering local governments and business, 1-5
- OEWD (2012), What is the process to establish a CBD?
- OEWD (2012), Introduction to community benefit districts.
- Claudio De Magalhães (2014), Business Improvement Districts in England and the (private?) governance of urban spaces, *Environment and Planning C: Government and Policy* 2014, 32, 916 - 933