

상업활동촉진지구(BIDs)의 도입을 통한 도시형 관광특구 활성화 방안 연구*

이영주** · 최승담***

Revitalization of Urban Special Tourist Districts by Introducing Business Improvement District*

Young-Joo Lee** · Seung-Dam Choi***

요약 : 본 연구의 목적은 미국과 영국을 중심으로 성공적으로 정착되고 있는 상업활동촉진지구(Business Improvement Districts)의 도입을 통하여 우리나라 도시형 관광특구의 활성화 방안을 모색하는데 있다. 상업활동촉진지구는 도시내 특정지구의 사업체들과 지방정부의 파트너쉽 형성을 통해 상업활동 촉진을 목적으로 형성된 지구라 볼 수 있다. 연구 결과 다음과 같은 상업활동촉진지구 도입을 통한 도시형 관광특구의 활성화 방안이 제시되었다. 먼저, 면적이 넓은 관광특구내 동질성을 갖춘 특화지구가 형성될 수 있도록 특정거리나 블록을 중심으로 상업활동촉진지구의 한 종류라 볼 수 있는 관광상업활동지구(Tourism Improvement Districts)의 조성을 추진할 필요가 있다. 조성된 지구의 활성화 사업은 지역사회에 대한 이해도가 높은 커뮤니티 기반의 민간조직이 담당하도록 해야 한다. 공공부분은 지구의 상황에 맞는 융통성 있는 지원책을 강구해야 하는데, 직접적인 세제·금융·행정지원보다는 간접적인 지원중심으로 가야 한다. 지구내 사업 지원을 위한 기금 형성이 요구되는데 그 중심은 민간이 되어야 하지만 납세 및 체납관리 등에 있어 공공부분의 행정지원은 필수적이다.

주제어 : 상업활동촉진지구, 관광상업활동촉진지구, 관광특구, 도시관광

ABSTRACT : The purpose of this paper is to suggest ways of revitalizing Special Tourist District(STD) in urban setting by introducing Business Improvement Districts(BIDs) that has been proved effective in U.K. and U.S.A.. BID is a special district to promote business activities in urban area and formulated by the partnership between business holders and local government. The analysis of institutions regarding BID and examples gives several guidelines how to improve STD in urban setting. Firstly small areas such as block or street within STD need to be designated as Tourism Improvement Districts(TIDs). The growth of TIDs would be momentum for the growth of whole STD. Secondly, the major body to implement TIDs policy needs to be private sector organized mainly from community people. By doing this community interests are well reflected and community's commitments are enhanced. Thirdly, the role of public sector is to develop indirect flexible measures rather than standardized direct measures such as finance, administration and tax. Those supporting measures need to fit the circumstance of each district. Fourthly, the fund to support the project needs to be raised by private sector. The role of public sector is to facilitate the funding by the support of collecting and accounting and monitoring.

* 이 논문은 2007년도 한양대학교 교내 연구비에 의하여 연구되었음.

** 강원발전연구원 사회문화관광정책실 책임연구원(Research Fellow, Socio-Cultural & Tourism Policy Research Division, Gangwon Development Research Institute).

*** 한양대학교 관광학부 교수(Professor, Division of Tourism, Hanyang University). 교신저자(E-mail: sdchoi@hanyang.ac.kr, Tel: 033-250-1365).

Key Words : Business Improvement Districts(BIDs), Tourism Improvement Districts(TIDs), Specialized Tourist District(STD), urban tourism

I. 서론

도시에서의 관광기능 활성화는 도시 성장에 큰 기여를 한다. 유럽을 중심으로 1990년대부터 도시가 실질적인 관광목적지의 유형으로 인식되기 시작하면서, 도시의 경제적 구성요소 중에서 숙박업이나 음식업은 물론이러니와 소매업이나 각종 엔터테인먼트산업, 문화·예술산업 등 광범위한 영역의 관광사업체들이 이윤을 획득할 수 있는 기회를 마련하고 있다(이영주·최승담, 2004).

도시가 관광목적지로서의 유인력을 갖기 위한 중요한 요건 중의 하나가 바로 관광객들의 관심을 유발할 수 있는 독특한 매력의 특정한 지구를 형성하는 것이다(이영주, 2003)¹⁾. 관광객들의 활동 목적이 될 수 있는 도시의 다양한 특정 지구들은 유사한 또는 완전히 다른 관광사업체들의 집적을 통해 쇼핑과 위락, 문화 등의 독특한 관광소비활동을 가능케 한다. 또한 도시의 경제적으로 쇠퇴한 점이지대들을 관광객 또는 도시민을 대상으로 하는 의도적인 소비활동 공간으로 재활성화하기 위해서도 특정한 지구의 물리적 형성 문제는 매우 중요하다.

국내 도시의 경우에도 관광사업체들이 관광산업 기반의 특정지구를 형성하도록 하는 관광특구 제도가 있으나 ‘특화 지구’로서 독특한 관광소비

활동을 가능하게 하는 장치로서는 그 활용도가 유명무실했다고 볼 수 있다(김규호·김사현, 2004; 조현수, 2001; 김영준, 2002; 조현수·장정민, 2000). 왜냐하면, 공공부문이 특구내 관광사업체를 지원하는 방식들이 매우 개별·분산적이었고 사업체들 또한 특구의 매력적인 관광소비 환경을 조성해 나감에 있어 주도적 역할을 담당하지 못했기 때문이다. 한편 국내 도시의 관광특구는 지구의 독특한 장소성을 살려 관광객들을 유인할 수 있는 기능적 부분이 상당히 결여되어 제도개선의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다.

앞으로 관광특구가 도시 내 관광사업체 중심의 특정지구로서 제 역할을 수행할 수 있도록 하기 위해서는 사업체들의 관광사업활동을 촉진시킬 수 있도록 하는 특화된 환경 조성에 초점을 둘 필요성이 있다. 이러한 관점에서 많은 시사점을 제시해주고 있는 방안이 미국과 영국을 중심으로 하여 성공적으로 실행되고 있는 상업활동촉진지구(BIDs, Business Improvement Districts) 제도이다(선정원, 2004). 동 제도는 제한적인 공간 내에서 민간부문과 공공부문이 공동의 목표에 대한 공감대를 형성하고 사업 환경을 조성해나가기 위한 실질적이고 구체적인 프로젝트를 추진한다는 개념을 가지고 있다. 이러한 과정을 통해 전통적인

1) 관광사업체들이 집적하여 관광특화 지구의 장소적 의미를 만들어낼 때 최근 가장 각광받는 형태가 문화산업적 기반 위에서 문화와 쇼핑, 위락 등이 융·복합화되는 지구이다. 다양한 테마의 시장(여인가, 붕어시장, 새시장, 꽃시장, 야시장 등)이 연속되어 지구를 형성하면서 홍콩 시민의 생활문화를 관광객들에게 강하게 인식시키는 홍콩의 몽콕 시장거리나 기차역으로부터 킨리코 호수에 이르는 약 1km의 좌·우측에 카페, 레스토랑, 식품점, 온천, 갤러리, 공예품·기념품점 등이 집적하여 고급스러운 문화휴양지로서의 이미지를 가지고 있는 일본의 유후인 상업지구, 역사적 유산과 광장, 공원을 중심으로 레스토랑, 카페, 공예품·기념품점 등이 즐비하게 들어서서 구도심의 문화관광 중심지가 되고 있는 유럽의 주요 도시들이 이러한 예라 할 수 있다.

도심 상업지구가 매력적인 소비활동 공간으로 재
생되는 효과도 기대할 수 있다.

원래 상업활동촉진지구(BIDs)는 소매형 사
업체들이 물리적으로 집적되어 있는 상업공간에
모두 도입될 수 있는 가능성이 있는데, 본 연구에
서 도시형 관광특구를 대상으로 하여 상업활동촉
진지구(BIDs)의 도입을 검토하고자 하는 이유는
아직까지 도시내에서 관광상업 부문의 활성화를
유도하고자 지속되고 있는 제도가 관광특구 제도
로서 이를 완전히 배제하기보다는 현실적인 차원
에서 보완책을 마련하는 것이 더 바람직하기 때문
이다. 또한 도시형 관광특구는 관광목적의 각종
사업체들이 집적되어 있어 관광상업활동의 촉진
을 도모해 볼 수 있는 기초적인 환경을 가지고 있
다는 점에서도 우선적으로 도입을 검토해 볼 만한
가치가 있다.

본 연구의 목적은 상업활동촉진지구 제도 고찰
을 통하여 도시내 특정지구의 상업활동 촉진을 위
한 시사점을 도출하고, 도시형 관광특구의 활성화
를 위해 이를 도입할 수 있는 방안을 모색해보고
자 하는 것이다. 먼저 상업활동촉진지구 제도의
의미, 내용, 주요 사례 등을 살펴보고자 한다. 한편
국내 관광특구 제도와 상업활동촉진지구 제도와
의 비교를 통하여 시사점을 도출하고자 한다. 마
지막으로 도출된 시사점을 중심으로 도시 활성화
차원에서 도시형 관광특구내 상업활동촉진지구의
도입 방안을 제시하고자 한다.

II. 상업활동촉진지구(BIDs)²⁾

1. 제도의 의미 및 내용

상업활동촉진지구의 기원은 1790년 미국 필라
델피아로 보고 있는데, 그 당시 주정부가 도로포
장은 해주지 않았으므로 지역 주민들이 도로포장
을 언제 어떤 방식으로 어디까지 할 것인지에 대
해 결정해야 했고 이를 위해 특별구역(특별구역)을 지정하
는 것이 상업활동촉진지구의 시작이다. 미국 동부와
중서부 대도시들로 이와 같은 특별구역(Special
Districts) 제도가 퍼져나가기 시작하면서 항만설
비, 오물처리, 물공급, 주차장건설 등을 위하여 상
업활동촉진지구 제도가 확장되었다. 한편 도시 내
에서 상업활동촉진 목적으로 나타난 최초의 지구는
1975년 미국 뉴올리언즈의 도심개발지구(Downtown
Development Districts)이며, 1980년대 이후부터
미국 도시 전역에서 지구의 수는 빠르게 늘어나고
있다.

오늘날 미국에서만 이미 1000개 이상이 지정되
어 있다고 하는 상업활동촉진지구는 생성 시기나
인구 규모, 예산 규모에 있어 매우 다양하다³⁾.
Mitchell(1999)의 연구에 따르면, 인터넷 검색 사
이트⁴⁾를 통해 찾아낸 404개 상업활동촉진지구의
경우 생성시기는 1990년 이후가 전체의 약 60%로
나타났고, 상업활동촉진지구내 인구 규모는 1,000
명부터 7,000,000명에 이르며, 예산규모 역시 연지
출이 \$8,000부터 \$15,000,000에 이르기까지 매우
다양한 것으로 나타났다.

한편 2001년 상업활동촉진지구 제도를 도입한

2) 관련 문헌(선정원(2004), 청와대(2005)) 및 관련 사이트 분석을 통하여 제도의 내용 및 특성을 본 연구의 관점에서 정리 및 재평가 하였다.

3) 1999년 미국의 BIDs가 가지고 있는 특성을 종합적으로 분석한 뉴욕 시립대의 Jerry Mitchell 교수는 12개의 인터넷 검색 사이트를 통해 총 404개의 미국내 BID를 찾아냈다. 그 결과 캘리포니아, 뉴욕, 뉴저지, 북부 캐롤라이나, 위스콘신에 대량의 BID를 가지고 있는 주로 나타났다.

4) 각 상업활동촉진지구의 프로젝트들은 모두 개별적으로 이뤄지고 있어 현재 내용을 확인할 수 있는 장치는 인터넷이 가장 적합하다.

영국은 이 제도를 민간의 사업체나 지역사회가 공공부문과 효과적인 파트너십을 맺을 수 있도록 하기 위한 장기적인 전략 중 하나로 채택하고 있다. 현재 영국내에서 도시형 상업활동촉진지구로 지정된 곳은 약 40여 개소인데, 그 중에서도 런던의 지구 지정이 약 15개 정도로 가장 많은 비중을 차지하고 있다⁵⁾.

상업활동촉진지구는 도시내 특정지구의 사업체들과 지방정부가 파트너십 형성을 통해 상업활동촉진을 목적으로 형성한 일종의 특구라 볼 수 있다. 도시내 거리 및 구역 등 제한된 지역이 지정되며, 사업체 개별적으로는 조성하기 힘든 주변 상권의 사업 환경⁶⁾을 조성하기 위해 지방재정으로 부터의 지원없이 지역사회 스스로 재원을 마련하고 지구의 관리를 위해 민간 관리조직이 결성된다. 이때 지방 정부는 지역사회 스스로 작성한 프로젝트가 순조롭게 진행될 수 있도록 행정적·제도적 지원 및 일부 자금 지원을 하게 된다.

상업활동촉진지구는 1990년대 이후의 경향인 도시개발의 민관파트너십의 정신에도 부합되면서 도시 거버넌스에 중요한 변화를 가져오고 있다. 또한 도시와 지역사회의 재활성화를 위한 광범위한 의제 중 중요한 일부가 되고 있다. 도시에서의 상업활동촉진지구는 활력, 청결, 안전, 도로와 공공공간의 매력 등을 주요 모토로 하고 있기 때문에, 결국 도시 중심부에 대한 투자를 이끌어내는 첨병 역할을 한다. 이는 도시관광의 중요 역할 중 하나인 ‘도시의 재활성화(Urban Regeneration)’와 연계되는 맥락이다. 즉, 상업활동촉진지구는

몰락할 위기에 놓인 도시의 전통적인 상업공간에 안전성과 쾌적성, 그리고 매력적인 상업 활동이 함께 어우러지도록 하여 독특한 특징과 활력을 가진 장소로 재생시키는 역할을 하는 것이다.

상업활동촉진지구에 대한 주요 내용은 <표 1>과 같다.

우선 상업활동촉진지구는 도시내에서 물리적으로 한정된 범위를 가진다. 그 범위 내에 속한 부동산 소유자와 사업체, 그리고 거주민들이 투표를 통해 수행해야 할 프로젝트와 부과금을 결정한다. <그림 1>은 영국 런던의 “The London Bridge BID”를 나타내고 있는데, 템즈 강변에 위치하고 있으며 시청과 런던 브릿지 역사 등 중요한 문화·역사자원을 다수 포함하고 있다. 이 지구에는 총 317건의 부동산이 포함되어 그 소유자들이 부동산 가격별로 차등적인 부과금을 내고 있다.



자료: www.londonbridgebid.co.uk

<그림 1> 영국 The London Bridge BID의 위치와 범위

5) www.ukbids.org에 따르면, 약 40여 개의 영국내 상업활동촉진지구 가운데 런던에만 15개 정도가 지정되어 있다; Angel, Better Bankside BID, Camden Town Unlimited, Croydon BID, Ealing BID, Greater Hammersmith, Hainault Business Partnership, Heart of London, Kingston First, London Bridge BID, London Riverside BID, New West End Company, Paddington BID, The Holborn Partnership, Waterloo Quarter Business Alliance.

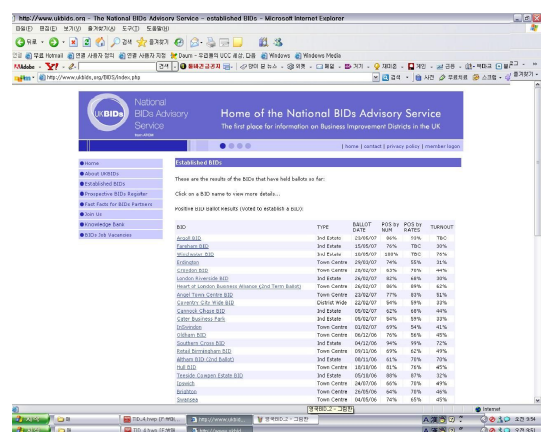
6) 도시내 특정 지구들에서 상업활동의 쾌적성과 안전성이 떨어지고 상인들의 수입이 지속적으로 낮아져 도산자들이 많이 나타났지만, 주나 도시행정기관, 그리고 연방정부가 이 문제에 효과적인 대책을 제시하지 못했고 상인들 개인도 이 문제에 대응하기 어려웠다.

<표 1> 상업활동촉진지구의 주요 내용

구분	내용
범위	· 특정 지구에 한정
지정 절차	<ul style="list-style-type: none"> · 대부분 주의 입법이나 지방정부의 법령으로 이를 허용하는 근거 마련 · 지방행정기관에 의한 승인 필요: 승인을 받기 위해서는 부동산 소유자와 기업과 같은 사업체들이 이 지구가 제공할 서비스의 내용, 지역적 범위, 그리고 그 운영에 필요한 예산과 각자에게 할당될 부과금 등을 담은 상세한 지구계획을 작성하여 지방행정기관에 제출 · 도시계획위원회의 심사 및 의회 제출 · 의회는 공청회 개최 및 반대의견 존재여부 확인 · 프로젝트에 대한 찬성/반대의 투표 과정 진행
운영 주체	<ul style="list-style-type: none"> · 관리위원회: 지구내 공공서비스를 계획하고 그 내용을 결정하는 역할 · 위원회 활동은 각 도시사정마다 달라지며 프로젝트 내용도 현실적으로 매우 다양 · 특정지구내 프로젝트를 변경 또는 지속할 것인지에 대한 검토도 수행 · 특성: 1) 주민 스스로 지구의 특성에 적합한 구조와 내용을 형성하려는 혁신역량 강화, 2) 시 정부 입장에서 볼 때 공무원의 증원 등 정부 규모를 확대하지 않고 공공서비스의 질을 올릴 수 있는 기회 마련
재정 운영	<ul style="list-style-type: none"> · 행정당국이 부과금을 징수하고 지방의회가 예산지출 감사 · 부과금은 프로젝트 활동재원의 80% 이상을 차지: 일부 정부가 보조금을 지원 · 체납시 가산세 부과 및 강제 징수도 가능 · 부과금을 관리조직에게 일정기간마다 지급 · 특성: 1) 시정부 입장에서는 세금을 올리지 않고 상업활동촉진지구의 공공서비스 개선을 위한 재원 마련, 2) 상인들이나 부동산 소유자들은 질 좋은 공공서비스의 공급을 향유하면서 비용을 지출하려 들지 않는 무임승차자의 문제 해결
프로젝트 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 청소나 위생상의 문제 해결/교통 접근성의 확보 · 마케팅이나 이벤트 개최/관광매력물 개발 · 민간자본의 유치 등 다양 · 특성: 1) 도시의 쇠퇴지구가 특정 문제점을 해결하면서 재활성화될 수 있는 기회 확보, 2) 도시내 여러 지구가 제 색깔을 가지면서 다양성을 확보하는 계기 마련

자료: 선정원(2004)과 청와대(2005)의 연구내용을 토대로 저자가 재정리함.

상업활동촉진지구로서의 지정은 일정한 절차를 따라야 한다. 우선 각 주정부 또는 지방정부마다 기준이 다르기는 하지만 대개 법령으로 지정 근거를 마련하고 있다. 해당 지구내 부동산 소유자와 사업체 등은 수행할 프로젝트에 대한 상세한 계획을 지방행정기관에 제출하여 승인을 얻는다. 승인된 프로젝트는 다시 도시계획위원회의 심의를 받고 지방의회에 제출되며, 지방의회는 공청회를 개최하여 반대의견이 있는지와 프로젝트를 수행할 수 있는지의 여부를 판단한다. <그림 2>는 영국 BIDs 서비스 사이트에서 각 지구별 프로젝트 유형, 투표일, 투표자율, 찬성율, 프로젝트 기간, 부

자료: www.ukbids.org

<그림 2> 영국 BIDs 서비스(BIDs Advisory Service) 사이트

동산 수, 첫 해 프로젝트 자금 등을 공지하고 있는 상황을 나타내고 있다.

상업활동촉진지구 제도의 주요 특징은 운영주체가 공공부문이 아닌 민간 기반의 관리위원회라는 것이다. 관리위원회는 지구내에서 스스로 결성한 민간 조직으로서 지구내 공공서비스를 계획하고, 결정된 내용을 프로젝트로 실행화한다. 관리위원회가 지구내 당면 문제를 해결해나가는 과정에서 주민 스스로 지구의 특성에 적합한 구조와 내용을 형성하려는 혁신역량이 강화될 수 있으며, 시 정부의 입장에서는 공무원의 증원 등 정부 규모를 확대하지 않고 일정 차원의 행정지원 수준에서도 공공서비스의 질을 올릴 수 있는 기회를 마련하는 것이다. 하지만 관리위원회가 지구내 프로젝트 계획 및 운영과 관련된 많은 권력을 행사하면서 자칫 거주민들의 의사와 무관한 활동을 할 수 있다는 점은 문제점으로 제기되고 있다.

프로젝트를 운영하기 위한 자금은 대부분 지구내 부동산 소유자 및 사업체, 거주민에 의한 부과금⁷⁾으로 운영되지만, 그 과정에서 행정당국의 철저한 관리감독을 받는다. 행정당국도 일부 프로젝트 운영자금을 지급할 수 있으나 기본적으로는 부과금의 징수 및 체납관리 같은 간접적인 행정지원 업무를 수행함으로써 공공부문에 대한 과도한 경제적 의존성은 낮추고 대신 강제성을 띤 부과금 관리시스템에 의해 탄탄한 재정운영이 가능하도록 하고 있다. 행정당국의 부과금 징수 및 관리시스템과 더불어 지방의회에서는 예산지출에 대한 감사를 병행하고 있어 투명하고 합리적인 프로젝트의 예산 운영이 가능해진다. 이러한 재정 운영은 지방정부 입장에서는 세금을 올리지 않고도 각

지구마다 공공서비스를 개선할 수 있는 재원을 마련하는 길이며, 또한 상인들이나 부동산 소유자들은 질 좋은 공공서비스의 공급을 향유하면서 비용을 지출하려 들지 않는 지구내 무임승차자의 문제를 해결할 수 있다.

상업활동촉진지구를 계획하는 지구내 부동산 소유자와 사업체들은 각각 자신의 상업활동 환경상 문제가 있다고 판단되는 현실적인 문제점들을 해결하려는 목적의식을 가지고 있기 때문에 프로젝트의 내용은 각 지구마다 다를 수밖에 없다. 프로젝트 내용은 청소나 위생상의 문제 해결, 교통 접근성의 확보, 마케팅이나 이벤트 개최, 관광매력물 개발, 민간자본의 유치 등 매우 다양하다. 이러한 내용들은 종합적으로 추진되는 경우도 있고 단일 프로젝트로 추진되는 경우도 있는데, 상업활동촉진지구의 일종으로서 관광상업활동을 프로젝트의 주요 목표로 삼는 경우 이를 관광상업활동촉진지구(TIDs, Tourism Improvement Districts)라 부르기도 한다. 한편 지구내 부동산 소유자와 사업체들은 자신들의 투자를 통해 프로젝트를 진행하는 만큼 꼭 필요한 부분에 합리적인 비용을 지출하고자 노력하게 되며, 이러한 노력들을 공공부문에 설득하여 프로젝트 진행과 관련된 필요한 인센티브를 받고자 애쓰게 된다. 상업활동촉진지구는 특정 쇠퇴지구가 안고 있는 문제점을 해결하면서 재활성화될 수 있는 기회를 마련한다는 의미를 가지고 있으며, 또한 도시내 여러 지구가 제 색깔을 가지면서 다양성을 확보하는 계기도 제공한다는 장점도 가지고 있다.

7) 지구내에서 비용을 지출하려 들지 않는 구성원이 발생할 수 있기 때문에, 반대의견 표시자였다 하더라도 일단 지구지정이 완료된 후에는 행정당국으로부터 세금 성격으로 납세의 의무를 다해야 한다.

<표 2> 미국의 상업활동촉진지구 사례들의 수행목적별 유형화

수행목적 구분	관련 BIDs 사례	관리 조직
소매점포의 세련된 환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> · Downtown New York · Downtown Philadelphia · Downtown Atlanta · Downtown Washington · Downtown Mesa, Arizona 	<ul style="list-style-type: none"> · Alliance for Downtown New York, Inc. · Center City District · Central Atlanta Progress · Downtown D.C. · Mesa Town Center Corporation
특정산업의 특성화	<ul style="list-style-type: none"> · Hollywood Boulevard 	<ul style="list-style-type: none"> · Hollywood Entertainment District
공간 재활용	<ul style="list-style-type: none"> · BID #2 in Downtown Milwaukee · Playhouse Square Area, Cleveland 	<ul style="list-style-type: none"> · Historic Third Ward Association · Cleveland Theater District Development Corporation

자료: 8개의 상업활동촉진지구 성공사례에 대한 유형화는 저자가 정리함.

2. 상업활동촉진지구의 유형

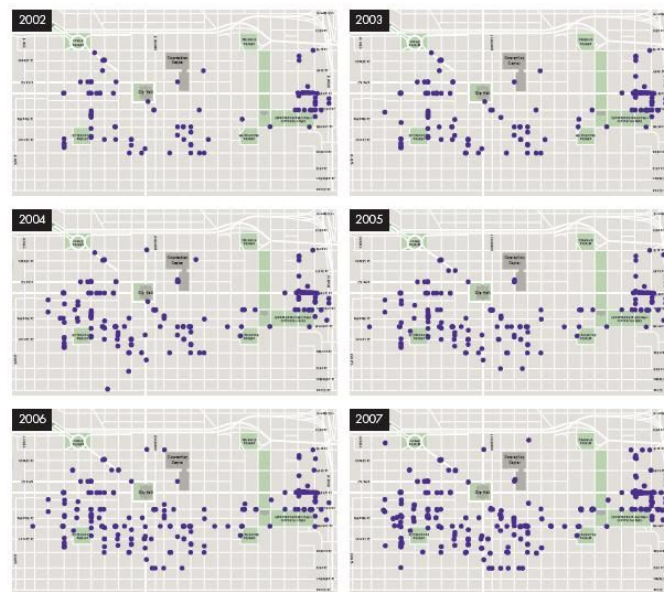
상업활동촉진지구에 대한 보다 상세한 유형을 알아보기 위해 미국내 상업활동촉진지구의 몇몇 성공사례를 살펴보았다. Mitchell(1999)의 연구에서 주요 성공사례로 예시한 8개의 미국내 상업활동촉진지구를 프로젝트의 수행 목적에 따라 유형화해보면, 크게 3가지 정도로 구분해볼 수 있다(<표 2> 참조).

첫 번째 유형은 가장 일반적이고 종합적인 형태의 활동을 수행하고 있는 경우로서 지구내 점포들이 좀 더 세련된 소매업 환경을 조성할 수 있도록 하는 목적성을 띠고 있다. 필라델피아 지구의 경우 중심 시가지에서 도시민이나 관광객들이 쾌적한 소비활동을 할 수 있도록 거리 환경 정화, 낙서 제거, 경관 유지, 범죄율 완화, 광고와 프로모션 등 복합적인 프로젝트를 수행하고 있다. 그 가운데서도 필라델피아 지구가 자랑하는 가장 핵심적인 프로젝트 중 하나가 바로 1995년부터 시작한 “Sidewalk Cafe” 프로젝트이다. 이는 지구내 소매업 환경이 보다 매력적으로 보일 수 있도록 노천

카페와 의자수를 점진적으로 확충해나간다는 내용을 담고 있다. 2001년 총 69개의 노천카페와 1,208개의 의자가 있었으나 2007년 노천카페의 수는 205개, 의자의 수는 3,207개로 늘어났다. 증가한 노천카페들은 필라델피아 지구 내에 촘촘하게 분포하면서 도시민과 외부 관광객 모두에게 각광받는 목적지로 거듭나고 있다(<그림 3> 참조). 게다가 이러한 노천카페들은 주간뿐만 아니라 야간의 소비문화를 창출해내는 효과를 발휘하고 있다.

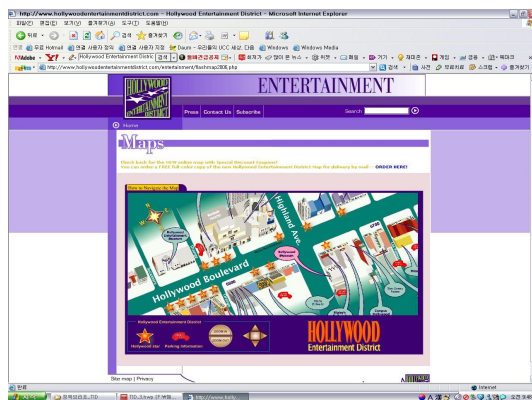
두 번째 유형은 지구의 특성을 가장 잘 나타내는 특정 산업을 특성화하고자 이와 관련된 주요 프로젝트를 수행하는 것으로서, 영화·엔터테인먼트산업의 특성을 살리려는 허리우드의 경우가 대표적이다. 허리우드는 관광객이나 사업 투자자들이 탐방할 수 있는 상업활동중심지를 조성하고자 지구내 입지하는 다양한 사업체⁸⁾, 스타를 기념하는 거리(Walk of Fame) 및 각종 유명한 역사적 건축물의 최신 정보를 한 데 모아 홍보하고, 쿠폰발행, 주차장 및 대중교통 정보 제공 등의 프로젝트를 수행하고 있다. 또한 엔터테인먼트사업 지구(Entertainment Business Districts)가 성공할 수

8) 바·클럽, 영화관·극장, 무도장, 음식점, 호텔·여행사, 라이브 뮤직 공연장, 쇼펍센터 등



자료: www.centercityphila.org

<그림 3> “Sidewalk Cafe” 프로젝트를 통한 노천카페 분포의 증가



<그림 4> 허리우드 상업활동촉진지구를 홍보하는 맵 네비게이터



자료:www.hollywoodentertainmentdistrict.com

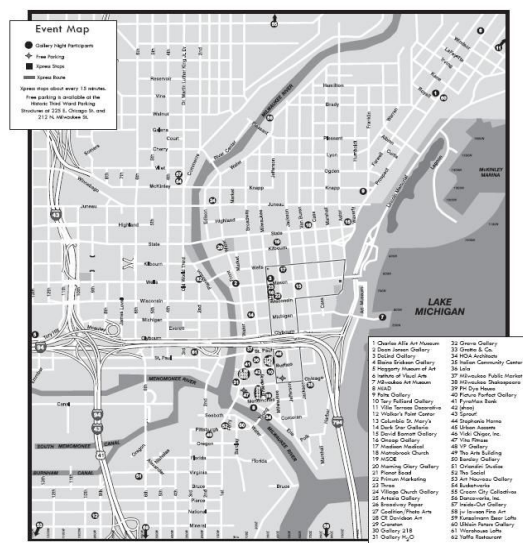
<그림 5> 허리우드 상업활동촉진지구의 2005-2008 거주지 개발계획

있도록 주거지 개발계획과 일반사업지구 개발계획을 병행하고 있다. 허리우드의 사례는 도시관광(urban tourism)의 광범위한 상업활동을 관광객들에게 체계적으로 마케팅한다는 점에서 관광상업활동촉진지구(TID, Tourism Improvement District)의 직접적인 사례라 할 수 있다(<그림 4>와 <그림 5>

참조).

세 번째 유형은 도시내 문화역사적 의미를 가진 쇠퇴지구나 건축물들을 현대적 감각에 맞게 리모델링하는 경우로서, 밀워키의 경우를 들 수 있다. 밀워키의 상업활동촉진지구는 활용되지 않는 제조업·창고업 구조물들 중 역사문화적 의미를

가진 구조물들을 상업용·거주용 건물로 리모델링하려는 전략을 개발하고 실행하고 있다. 특히 올해는 리모델링된 역사적인 건물들 중에서 화랑, 박물관, 교회, 커뮤니티 센터, 시장, 은행, 각종 사업체 등에 대해 “Gallery Night & Day Event”를 실시하고 있어 도시 건축물의 문화역사적 의미를 제고시키는 효과를 내고 있다(<그림 6> 참조).



자료: www.milwaukeekeedowntown.com

<그림 6> 밀워키 지구내에서 2007년 이벤트에 참여하는 역사적 건축물들

III. 관광특구제도의 문제점과 도시형 관광특구의 제도 개선 필요성

1. 관광특구 제도의 현황과 문제점

관광특구제도의 도입 취지는 다양한 관광자원 및 제반 지원시설을 갖추고 있어 외국인 관광객을

위한 관광수용태세의 정비가 비교적 용이한 지역에 대하여 국제적 관광지역으로서 매력을 갖도록 관광산업을 집중 지원하여 외국인 관광객의 유치를 촉진함은 물론 지역발전을 위한 거점관광지역을 육성하는데 있다고 할 수 있다(조현수, 2001).

관광특구는 1994년 제주도, 경주시, 설악, 유성, 해운대 등 5개소가 지정된 이래 1997년 1월에는 수안보 등 12개소가 추가 지정되었고, 이어 1997년 6월 송탄, 2000년 3월 명동·남대문·북창동 지역, 2001년 6월 월미도, 2002년 동대문 패션타운, 2005년 단양, 2006년 종로·청계 지역이 지정됨에 따라 현재 총 24개 지역으로 지정 면적은 약 2,638km²에 이르고 있다(문화관광부, 2007).

관광특구제도는 최초 도입 이후 현재까지 몇 가지 제도적 변화 과정을 거쳐 왔다(김영준, 2002). 첫째, 지정 개소수가 대폭 증가하였는데 그 이유는 1996년 관광특구의 지정 요건을 완화⁹⁾한 데 따른 것이다. 완화된 지정 요건은 1999년 재개정¹⁰⁾으로 환원되었으나 기존 법령에 의해 지정되었던 관광특구는 현재까지도 유지되고 있다.

둘째, 관광특구 제도 도입의 직접적인 목적이었던 ‘영업시간 제한’ 규정이 공중위생관리법과 식품위생법에서 삭제되어 관광특구 정의에서 규정한 관계법령의 적용 배제에 관한 사항이 실효성을 잃게 되었다. 그 이외의 혜택도 대부분 삭제되어 현재는 관광진흥개발기금의 가산지원 정도만이 남아 있는 상황이다.

셋째, 관광특구의 효율적 운영을 위하여 관광특구 진흥계획의 수립과 평가제도가 도입되었다. 이는 관광특구의 지정 개소수가 많고 지정 범위가 넓어 현실적으로 정부 지원이 어려운 상황을 개선

9) 최근 1년간 외국인 관광객 10만 명에서 관광객 10만 명으로 지정 요건을 완화하고, 관광특구 지정요건에 부적합하여도 시·도지사가 자율적으로 시·도내 1개소에 한해 관광특구를 지정할 수 있게 하였다.

하고, 시·도의 자체적인 관광특구 육성 노력을 지원하기 위한 조치였다. 수립된 진흥계획에 대한 평가는 2004년 10월 관광진흥법이 일부 개정되면서 의무화되었다.

넷째, 그간 관광특구의 무분별한 지정면적 확대를 제어하기 위하여 운용되어 왔던 관광특구 면적 총량제가 시·도간 획일적으로 적용되고 있다는 문제제기에 따라 2002년 이를 폐지하였다.

이와 같은 제도적 변화과정을 근거로 하여 관광특구의 몇 가지 문제점을 짚어보면 다음과 같다. 우선 관광특구의 지정요건이 완화된 시기에만 전체 특구 중 약 60%에 이르는 14개가 지정되어 정책적 지원을 위한 희소가치가 크게 감소하였다. 둘째, 관광사업체로 등록된 몇몇 한정된 업체를 중심으로 기금 가산지원 정도의 혜택만 보장하고 있어 특구내 관광산업을 전체적으로 활성화시키기 위한 영향력은 발휘되지 못하고 있으며, 개별 사업체들도 지원혜택에 대해 소극적으로 대응하고 있다. 셋째, 관광특구 진흥계획을 세우고 이를 평가하게끔 되어 있음에도 불구하고 현실적으로는 아직 평가체계가 마련되지 않아 특구진흥에 대한 모니터링이 어려운 상황이다. 넷째, 관광특구의 면적을 양적으로 제어하려는 노력보다는 오히려 특구의 체질을 개선하려는 노력이 앞으로 특구의 성장과 발전을 위해 보다 더 중요한 핵심적 고려사항임에도 불구하고 이에 대한 문제의식이 결여되어 있다(김규호·김사현, 2004; 조현수, 2001; 김영준, 2002; 조현수·장정민, 2000).

2. 도시형 관광특구의 제도 개선 필요성

관광특구는 쇼핑, 위락, 문화 등의 부문에 있어 관광객 또는 그 지역민들의 왕성한 소비활동을 이끌어낼 수 있도록 특정 지구를 형성하여 관광산업

활성화를 도모해야 하지만, 앞에서 언급된 여러 가지 문제점으로 인해 유명무실한 제도로 전략할 위기에 처해 있다. 그럼에도 불구하고 관광산업의 집중화된 지원을 통해 지역발전의 관광거점을 마련한다는 관광특구 본연의 취지를 살려 현실적인 문제해결의 실마리를 찾기 위해서는 실질적으로 광범위한 관광산업이 집중될 수 있는 ‘도시적’ 입지를 중심으로 그 활성화 방안을 다시 고려해볼 필요성이 있다.

총 24개의 국내 관광특구 가운데 ‘도시형 관광특구’는 명동·남대문·북창지역, 종로·청계지역 등 도심의 특수상업중심지이거나 또는 이태원 같은 주한미군 입지가 주요 대상지가 될 수 있다. 이 밖에도 광역적 차원의 관광특구이기는 하나 넓은 지정면적 가운데 상업지역을 포함하고 있는 특구, 예를 들면, 속초시를 포함하고 있는 설악 관광특구도 특정 상업 중심지에 한해 도시형 관광특구의 대상으로 분류할 수 있다.

현재 도시형 관광특구는 특화 지구로서의 역할과 기능을 수행하지 못하고 있다. 우선 관광객들이 특구의 매력을 느낄 수 있는 물리적인 환경 자체가 마련되지 못했으며, 특구를 만들어나야 하는 민간부문의 주도적 관심 또한 매우 미미하다. 공공부문 역시 제도화된 틀 속에서 유명무실한 몇몇 지원책에 국한된 소극적인 지원 행태를 고착화시켜 왔다. 결국 도시형 관광특구가 활성화되지 못한 근본적인 원인은 변화무쌍한 다양성을 가진 도시 속에서 민간 사업체들과 공공부문이 합심하여 독특한 자기 색깔의 장소성을 만들어 나가는 방법을 모색하지 않은 결과라 하겠다(조현수, 2001).

결과적으로 도시형 관광특구는 특구내 장소성을 특화시키고 이를 통해 관광상업활동을 촉진시킬 수 있도록 제도 개선의 필요성이 요구되는 바이다.

IV. 상업활동촉진지구와 도시형 관광특구의 비교 및 시사점 도출

1. 상업활동촉진지구와 도시형 관광특구의 비교 분석

<표 3>에서와 같이 상업활동촉진지구와 도시형 관광특구를 비교한 바에 따르면, 우선 상업활동촉진지구는 특정 지구내 상업활동의 촉진을 위한 여건 조성, 도시형 관광특구는 관광산업 활성화를 위한 사업체 지원을 각각 목표로 하고 있다.

한편 설립절차에 있어 상업활동촉진지구는 지구 조성의 목적에 부합하는 프로젝트 계획을 가진 사업체들이 지방정부에 지정 요청을 하지만, 도시형 관광특구는 지정요건에 충족될 경우 시도 단위

의 지방정부가 중앙정부에 지정 신청을 하는 절차를 거치고 있다. 전자와 후자의 상이한 설립절차는 지정기준과도 맞물려 있다. 즉, 상업활동촉진지구의 경우 지구에 면한 사업체들이 필요한 프로젝트 내용을 결정하고 계획하기 때문에 지구지정을 위한 일률적인 기준이 없다. 하지만 도시형 관광특구의 경우 외국인 관광객수나 시설조건 등 명확한 지정기준을 가지고 지방정부와 중앙정부가 평가를 통해 지정하는 모양새를 갖추고 있다.

상업활동촉진지구와 도시형 관광특구가 가장 명확하게 다른 점은 바로 자금마련과 재정부, 그리고 운영주체에 관한 부분이라 할 수 있다. 전자는 지구지정을 통해 혜택을 받는 부동산 소유자나 사업체, 거주민 등이 직접 프로젝트 자금을 마련하고 지구 내에서 만들어진 관리위원회가 그 자

<표 3> 상업활동촉진지구와 도시형 관광특구의 비교

구분	상업활동촉진지구	도시형 관광특구
목표	· 특정 지구내 (관광)상업활동의 촉진을 위한 여건 조성	· 지역 관광산업의 활성화를 위한 사업체 지원
설립 절차	· 지구에 면한 사업체들이 상세한 지구계획 작성 및 시에 제출 → 지방행정기관의 승인 → 주의 입법이나 지방정부 법령으로 허용 근거 마련	· 지정요건에 충족될 경우 시도 차원에서 지정 신청(시군구 의견수렴) → 문화관광부 평가 → 문화관광부장관의 특구 지정
지정 기준	· 일률적인 기준은 없음 · 지구내와 시의회, 시도시계획위원회에서 엄격한 심사를 통해 반대여건 조율	· 외국인관광객을 위한 일정 시설 완비 · 최근 1년간 외국인 10만명 이상 · 신청지역이 명확한 지역경계를 가질 것
자금 마련	· 지구내 사업체들의 부담 + 정부 보조	· 계획은 있으나 자금마련이 쉽지 않음: 중앙정부의 지원 기대
재정부 운영	· 지구내 관광사업체들이 직접 운영 · 재정관리는 지방정부의 도움을 받음: 부과금 징수 및 체납관리(행정당국), 예산지출감사(시의회) 등	· 문화관광부의 사업비 지원 · 시도 차원에서 사업비 집행
운영 주체	· 지구내 관리위원회	· 협의회 수준으로만 운영하여 주체가 확실하지 않음
프로젝트 내용	· 각 지구에서 목표했던 활동 - 특정지구내 사업체들이 실현하고자 하는 다양한 활동 - 관광부문(TIDs)의 경우 주로 공동마케팅 자금마련이 많음. 그 외 관광서비스 교육, 인력양성, 물리적 관광·편의시설 확충 등	· 지구내 관광사업체 대한 제도적 지원 - 영업제한 규정 해제 - 관광진흥개발기금 및 산업은행의 시설자금 등 금융 우선 지원 - 한국관광공사의 홍보 지원 - 각종 관광사업 및 시설에 대한 여신규제 대폭 완화 등

자료: 앞의 상업활동촉진지구 내용과 관광특구 내용을 토대로 저자가 재구성함.

금을 운영하게 되며 지방정부는 주로 행정적 지원을 맡게 된다. 하지만 도시형 관광특구는 지구로 지정만 될 뿐 중앙정부의 사업비 지원이 되지 않으면 사업을 해나갈 자금마련이 쉽지 않으며, 사업비를 지방정부가 집행하므로 협의체를 통한 활동이 미약하여 사실상 지구의 운영주체가 확실하지 않다. 프로젝트 내용에 있어서도 상업활동촉진 지구와 도시형 관광특구는 극명한 차이점을 나타낸다. 전자는 지구별 고유 목표를 달성하기 위해 필요한 다양한 프로젝트를 기획하고 수행해나가지만, 후자는 지구내 관광사업체에 대한 제도적 지원이 골자이기 때문에 특구별로 독특한 활동을 기대하기는 어렵다.

2. 비교 분석의 시사점

두 제도의 비교 분석결과는 도시형 관광특구 제도의 개선과 더불어 상업활동촉진지구 도입시 유용한 시사점을 제시해주고 있다.

첫째, 특구의 활성화 방안을 모색하는 과정에서 도시개발 측면을 종합적으로 고려해야 한다는 점이다. 상업활동촉진지구 제도에서는 사업체들이 제출한 계획안에 대해 지방정부의 도시계획위원회를 주축으로 다각적인 평가와 심사가 이뤄지고 이를 통해 지구별 특화성이 강화된다. 하지만 관광특구 제도는 중앙정부 또는 지방정부의 업무 조직상 관광부문의 지원에만 초점을 맞추고 있어 물리적인 관광환경 조성을 위한 다른 유관부서(도시계획, 지역개발, 조경, 환경, 위생 등)의 지원은 고려되지도 못하고 있다. 이러한 물리적 관광환경 조성을 통해 특화된 장소성을 강화시켜 실질적인 '특화 지구'로서의 관광특구를 지향해야만 사실상 관광객들의 소비활동을 유도할 수 있게 된다.

둘째, 특구의 전체 또는 일부에 실질적인 특화

지구가 조성되면 민간기업이 중심적 역할을 해야 한다는 점이다. 상업활동촉진지구는 커뮤니티를 기반으로 하는 민간기업이 관리위원회 형태로 조직되어 수행할 프로젝트의 결정부터 운영까지를 총괄한다. 도시형 관광특구에서 왕성한 관광상업 활동이 이뤄지려면 지금처럼 일률적인 정부 지원만으로는 그 효과를 기대하기 어려우며, 지구 내에서 관광상업활동을 영위하는 민간부문들이 주인의식을 가지고 관광환경을 변화시켜 나가야 한다. 또한 그 변화과정에서 특구의 환경이 양호해지고 관광객의 소비활동이 증가하게 될 경우 개별 관광사업체들이 그만큼 일정량의 세금이나 그 밖의 책임도 감수한다는 인식을 가져야 하며, 관광특구라는 명목 하에 이뤄지는 공공서비스에 무조건 무임승차하려는 생각도 바뀌어야 한다.

셋째, 민간부문이 특화지구의 주체가 될 수 있도록 공공부문에서 적절한 유도책을 제공해야 한다는 점이다. 상업활동촉진지구는 공공부문이 직접 자금을 지원하기보다는 간접적인 행정적·제도적 지원을 하고 있다. 하지만 국내 관광특구는 영세한 관광사업체에 대한 공공부문의 직접적인 자금 지원으로 인해, 관광사업체들이 정부의 각종 지원에만 관심을 기울일 뿐 자체적인 경쟁력 강화 전략을 모색하는데 등한시 해왔다. 자신의 상업활동이 이뤄지는 공간에 대한 장소애를 바탕으로 보다 전문적인 관광상업활동이 이뤄질 수 있도록 민간부문의 투자와 관심을 이끌어내고 필요한 행정적 지원을 제공하는 일이야말로 공공부문이 담당해야 할 몫일 것이다. 따라서 민간부문이 제시해오는 관광상업활동 촉진 목적의 프로젝트에 대해 공공부문은 반드시 필요한 인프라 지원이나 기금 지원, 행정지원 등의 인센티브를 적절하게 제시해야 한다.

넷째, 특화지구의 관광사업체들이 효과적으로

협력하는 방안을 고려해볼 수 있다는 점이다. 관광에 중점을 두는 관광상업활동촉진지구(TIDs)는 공동 협력의 방안 가운데서도 관광마케팅 기금 확보와 실행¹⁰⁾이라는 부분을 강조하고 있다. 이를 통해 개별 사업체 수준에서는 감당하기 힘든 관광마케팅을 수행하게 되는데, 더욱 중요한 가치는 이러한 공동 마케팅 활동을 통해 지구내 사업체들이 협력할 수 있는 접점을 찾아간다는 점에 있다.

마지막으로, 특화지구내 관광상업활동의 촉진을 추구하는 과정에서 이에 적극적으로 참여하는 민간 관광사업체들을 중심으로 혁신역량을 강화시킬 수 있는 기회를 마련할 수 있다는 점이다. 상업활동촉진지구의 설립절차 및 프로젝트 내용에서 보다시피 지구내 개별 주체들이 좀 더 나은 관광상업 환경을 조성해나가기 위해 시행착오를 거치는 과정에서 많은 학습 기회를 제공받을 수 있으며, 따라서 개별 주체들의 혁신역량이 강화될 수 있는 토대가 마련된다. 국내 도시형 관광특구의 성공 여부도 실상 개별 관광사업체들이 지닌 경영·서비스 마인드의 수준에 기인된다고 볼 수 있다.

V. 도시형 관광특구내 상업활동촉진지구(BIDs) 도입 방안

상업활동촉진지구의 사례 분석 및 도시형 관광특구와의 비교에 의한 시사점 도출을 통해 향후 국내 도시형 관광특구에 상업활동촉진지구를 도입할 경우 고려해야 할 기본 방안을 제시해 보았다.

첫째, 관광특구내 특정 거리 또는 블록을 중심

으로 관광상업활동 촉진의 파급효과가 클 것으로 예상되는 핵심지역을 선정하여 상업활동촉진지구를 우선적으로 추진할 필요성이 있다. 현재 도시형 관광특구의 지역적 범위를 그대로 가져가는 것보다는 이를 세부적으로 분할하여 특정 프로젝트를 진행할 수 있는 동질성을 갖춘 특화지구로서의 여건을 조성하는 것이 실효성을 기대해볼 수 있는 기본적인 조건이기 때문이다. 특히 관광상업활동을 주요 목표로 하는 이러한 상업활동촉진지구는 ‘관광상업활동촉진지구(Tourism Improvement Districts; TIDs)’로 명칭화할 수도 있다. 관광상업활동의 촉진이 기대되는 특정 지구를 선정했다면 그 다음으로는 그 지역에 적합한 관광상업활동 촉진계획을 수립해야 할 것이다. 여기에는 현재 관광상업활동이 잘 이뤄지지 않는 문제점 분석 결과와 더불어 실행가능한 다양한 프로젝트들이 모두 포함되어야 한다. 프로젝트 내용으로는 상업활동촉진지구와 마찬가지로 깨끗한 거리 조성, 독특한 조명시설, 안전시설 등의 하드웨어 분야와 관광마케팅·프로모션 활성화, 이벤트 개최 등의 소프트웨어 분야가 복합적으로 검토되어야 한다.

이때 촉진계획을 수립하는 주체는 지구내 부동산 소유자나 관광사업체, 지역주민 등이 될 것이다. 이들은 계획과정부터 골고루 동참하여 현실성 있는 의견을 만들어야 한다.

둘째, 다양한 프로젝트를 만들고 운영하는 과정에서 지역적 색깔이 나타날 수 있도록 반드시 커뮤니티 기반의 조직이 업무를 담당하도록 해야 한다. 프로젝트를 담당해야 하는 조직이 ‘커뮤니티

10) 최근 미국내 관광상업활동촉진지구들의 경우 공동 관광마케팅 기금을 확보하려는 노력이 가시화되고 있다. 불안정한 공공자금과 타관광목적지들의 경쟁력 증가로 인해 좌절하고 있는 몬터레이의 관광국이 공공-민간 파트너십을 통해 마케팅 자금 공급원을 증가시키기 위한 노력을 하고 있다. 몬터레이의 CVB 국장인 John McMahon은 관광상업활동촉진지구(TIDs)를 위한 계획을 밝히기 위해 호텔 소유주들과 함께 일대일 미팅을 가지고 있다. 몬터레이 관광상업활동촉진지구는 관광목적지 마케팅을 위한 220만 달러의 추가자금을 모을 수 있다 (MontereyHerald.com, 2006.7.12).

기반'이어야 하는 이유는 지역사회에 대한 높은 이해도를 바탕으로 하여 지역사회 구성원들과 보다 친밀감있는 프로젝트 추진이 가능하기 때문이다. 게다가 프로젝트를 담당할 수 있는 조직이 마련된다는 것은 그 실행에 있어 보다 전문적인 견해가 동반될 수 있고, 시간관리가 효율적이라는 장점이 있다. 또한 지역사회에 다양한 취업 기회를 제공한다는 점, 관광 마케팅·프로모션에 대한 노하우를 축적할 수 있다는 점, 해당 지구의 활성화 위한 문제점 해결이 다각적인 측면에서 고려될 수 있는 점 등도 장점으로 추가할 수 있다.

하지만 특화된 프로젝트를 개발하고 운영할 수 있는 조직 구성에 있어 무엇보다 인적자원 확보가 가장 중요한 요소이므로 이와 관련된 다양한 교육이 우선적으로 시행될 필요성이 있다.

셋째, 특구내 관광상업활동촉진지구를 운영하는 과정에 있어 공공부문의 역할은 각 지구별 상황에 따라 융통성있는 지원책을 강구하는 것이다. 현재 관광특구에서처럼 일괄적인 세제·금융지원이나 행정지원을 해주기보다 커뮤니티 조직이 프로젝트를 효율적으로 실행할 수 있도록 과정상의 다양한 지원에 초점을 맞춰야 한다. 그래야만 민간부문이 의지를 갖고 창의적으로 지구내 관광상업 환경을 만들어나갈 수 있으며, 현재 공공부문의 직접적인 지원방식이 가져다주는 폐해, 즉, 민간부문의 공공부문에 대한 의존도 심화 현상을 완화시켜 나갈 수 있기 때문이다.

공공부문은 뚜렷한 비전과 실행력있는 활성화 전략을 제시해오는 특정 지구에 대해 프로젝트가 보다 원활히 진행될 수 있도록 간접적인 인센티브를 우선 지원해줄 필요성이 있다. 이를 위해 프로젝트와 관련성을 가지고 있으면서 공공적 파급효과를 가져다줄 수 있는 적절한 인프라 지원, 개별사업체 중심이 아닌 프로젝트 중심의 금융 및 행

정 지원 등이 요구된다. 또한 공공부문은 특정 지구의 프로젝트가 원활하게 진행될 수 있도록 하는 과정상의 매니저 역할을 수행해야 하는데, 즉, 지구지정과 프로젝트에 대한 공정한 심사, 지구별 프로젝트에 대한 정기적인 모니터링 등을 담당할 필요성이 있다.

넷째, 관광상업활동촉진지구가 원활하게 운영되기 위해서는 일정한 기금을 형성할 필요성이 있는데, 이는 지구별로 민간부문이 중심이 되도록 하되 공공부문도 일정 부분 참여하는 방식이 적합할 것으로 판단된다. 대부분 민간부문 중심으로 기금을 형성하고 있는 해외 사례와는 달리 아직 민간부문이 관광상업활동 촉진을 위해 자발적으로 기금을 마련한다는 인식은 국내의 실정에서 볼 때 낮설기 때문이다.

형성되는 기금이 제대로 활용되기 위해서는 기금 마련과 활용에 대한 제도적 절차를 만들어가는 노력이 필요한데, 이는 장시간의 의견 수용 및 협의의 과정을 통해 단계적으로 제시되는 것이 바람직하다. 특히 공공부문은 기금을 세금 성격으로 분류하여 그 지구에 대한 납세 및 채납관리를 대신해주는 행정지원 서비스를 수행해야 한다. 이러한 절차를 통해 무임승차자에 대한 관리와 기금확보의 안정성을 도모하고, 또한 투명한 예산집행으로 프로젝트의 효율성을 극대화하고자 하는 것이다.

다섯째, 단기적인 관점에서 관광상업활동촉진지구의 모습을 갖추나가기 위해서는 가장 중요한 것이 구성원간의 의지를 모으는 것이기 때문에, 많은 자금을 소비하지 않으면서도 효과적인 관광상업활동촉진지구의 체계를 갖추나갈 수 있도록 공동 관광마케팅 프로젝트를 수행할 수 있다. 즉, 처음부터 많은 돈을 들여 물리적인 환경을 변화시키려는 계획보다는 적은 기금을 모아 공동의 목표를 가지고 구성원간 의지를 확인하는 절차가 훨씬

중요하다고 볼 수 있다.

미국과 영국을 중심으로 하는 관광산업활동촉진지구(TIDs)에 있어서도 가장 보편적인 방법으로 행해지고 있는 것이 공동 관광마케팅이라는 점을 감안해볼 때, 국내 도시형 관광특구 역시 특정 지구별로 연간 이벤트 계획이나 홍보·프로모션 방식을 결정하고, 민간부문과 공공부문이 함께 소액 기금을 만들어 프로젝트를 수행해 나갈 수 있는 여지는 충분하다고 판단된다.

이러한 과정을 통해 특구내 관광사업체들은 자신들의 관광산업활동을 촉진시키기 위해 필요한 참여방식을 점차 확장시켜 나갈 수 있으며, 소프트관광의 중요성에 대해서도 이해의 폭을 넓힐 수 있게 될 것이다.

VI. 결 론

상업활동촉진지구제도는 관광특구제도와 다른 여러 특성을 가지고 있는데 먼저 도시개발촉진에서의 제도적 접근을 들 수 있다. 지구내 사업체들은 사업환경뿐만 아니라 쾌적한 물리적 환경조성에 관심을 가지며, 제출된 계획안에 대해서는 지방정부 도시계획위원회를 중심으로 다각적인 평가와 심사가 행해진다. 한편, 지구내 민간기업이 상업활동지구 조성의 중심적 역할을 하고 있는데, 지구내 민간기업이 주인의식을 가지고 관리위원회를 조직하며 프로젝트의 결정부터 운영까지를 총괄한다. 공공의 역할은 간접적인 지원으로서, 행정당국은 부과금징수 및 체납관리를 하고 지방의회는 예산지출을 감사한다. 또한, 상업활동촉진지구내 관광산업활동의 촉진과정에서 공동관광마케팅 프로젝트의 추진 등을 통하여 민간 관광사업체들을 중심으로 혁신역량의 강화가 이루어지고 있다.

본 연구의 분석을 바탕으로 상업활동촉진지구의 도입을 통한 도시형 관광특구의 활성화 방안이 제시되었다. 먼저, 도시형 관광특구내 특정거리나 블록을 중심으로 소위 ‘관광산업활동지구(Tourism Improvement Districts; TIDs)’의 조성을 추진할 필요성이 있다. 넓은 도시형 관광특구내 동질성을 갖춘 특화지구의 형성을 통하여 사업의 실효성 제고에 기여할 수 있기 때문이다. 활성화를 위한 사업은 커뮤니티 기반의 민간조직이 담당하도록 하여야 하는데, 지역사회에 대한 높은 이해도를 바탕으로 친밀감 있는 프로젝트의 추진이 가능하기 때문이다. 한편, 공공부분은 각 지구별 상황에 맞는 융통성 있는 지원책을 강구해야 하며, 직접적인 지원보다 간접적인 지원중심으로 가야 한다. 일괄적인 세제·금융·행정지원은 비효율적이며 지구의 혁신역량 강화에도 도움이 되지 않기 때문이다. 또한 사업의 지원을 위한 기금의 형성이 요구되는데 기금형성의 중심은 민간이 되어야 하지만 납세 및 체납관리 등에 있어 공공부문의 행정 지원은 필수적이다.

본 연구는 상업활동촉진지구(BIDs)라는 선진 제도를 소개하고 도시형 관광특구에 이를 현실적으로 도입해보려는 시도를 했다는 점에서 의미를 갖는다. 한편 관련 연구의 부족으로 다각적인 검토가 이뤄지지 못했으며, 또한 제도의 전반적인 개념과 운영에 대한 내용이 주가 되어 대안 중심의 서술이 좀 더 구체적이지 못한 연구의 한계점을 가지고 있다. 따라서 향후 구체적 전략모색을 위한 추가적 연구가 요구되는데, 우선적인 관심이 주어져야 할 부분은 특구내 동질성을 갖춘 특화지구의 유형 및 발전 방향 제시, 제도적 지원에 대한 구체적인 내용 정립, 관광사업을 담당할 커뮤니티 기반 조직의 역할과 기능 검토 등이라 하겠다.

참고문헌

- 김규호·김사현, 2004, “관광개발 정책의 진단: 회고와 과제”, 『관광학연구』, 27(4): 353~372.
- 김영준, 2002, 「관광특구 제도 개선 및 운영 활성화 방안」, 한국문화관광정책연구원.
- 문화관광부, 2007, 「관광동향에 대한 연차보고서」.
- 선정원, 2004, “미국의 상업활동촉진지구와 주민자치방식의 지역발전”, 『공법연구』, 32(4): 405~425.
- 이영주, 2003, “관광목적지로서 도시공간의 개발방향”, 『서울도시연구』, 4(2): 43~56.
- 이영주·최승담, 2004, “도시관광개발의 특성과 향후 연구방향”, 『국토연구』, 43: 53~68.
- 조현수, 2001, “관광특구지역의 활성화 방안”, 『지역사회개발연구』, 26(1): 173~186.
- 조현수·장정민, 2000, “송탄관광특구와 관련된 지역문화 활성화 방안”, 『지역복지정책』, 14: 147~168.
- 청와대, 2005, 「기초자치단체 혁신기획역량 강화를 위한 연구」.
- 한범수, 1998, “권역별 관광특구 지정, 어떻게 개발·발전시킬 것인가?”, 『지방행정』, 47: 48~50.
- Cook, Ian R., 2006, *Internationalizing urban policies 'that work': The policy transfer of US Business Improvement Districts to England and Wales*, Global Studies Association's Studying Globalization: Issues and Problems Conference.
- Mitchell, Jerry, 1999, *Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery*, Grant Report 11, The Business of Government.
- New York City, 2003, *Starting a Business Improvement Districts: a step-by-step guide*, New York City Department of Small Business Services.
- Wales BIDs Working Group, 2004, *Business Improvement Districts: a working draft*, Office of the Deputy Prime Minister.
- <http://www.ukbids.org> (영국 National BIDs Advisory Service 사이트)
- <http://www.londonbridgebid.co.uk> (영국 런던브리드지 BID 사이트)
- <http://www.centercityphila.org> (미국 필라델피아 BID 사이트)
- <http://www.hollywoodentertainmentdistrict.com> (미국 허리우드 BID 사이트)
- <http://www.milwaukeekeedowntown.com> (미국 밀워키 BID 사이트)
- <http://www.montereyherald.com> (몬터레이 관광상업활동촉진지구(TIDs) 관련 기사)

원 고 접 수 일 : 2008년 1월 3일
1차심사완료일 : 2008년 3월 25일
최종원고채택일 : 2008년 9월 12일