



도시재생을 위한 민·관협력 거버넌스로서
BID(Business Improvement Districts)의 활용 방안*
- 뉴욕 맨해튼 42번가의 BID를 사례로 -

How to Use Business Improvement Districts (BID) as a
Public-Private Partnership Governance for Urban Regeneration
- Case Study of BIDs on 42nd Street in Manhattan, New York -

박원석**

Wonseok Park

■ Abstract ■

The purpose of study is to explore how to use business improvement districts (BID) in Korea as a public-private partnership governance for urban regeneration, through the case study of BIDs on 42nd Street in Manhattan, New York. The study findings are as follows. First, BID is established and operated through public-private partnership governance that combines public empowerment and private autonomy and independence. The BID governance model is divided into three types according to the governance structure. Second, 42nd Street BID in Manhattan, New York, has become a success story through effective governance and program management strategies, and has contributed to the rise of Manhattan's 42nd Street as the economic and cultural center of Manhattan. Third, in order to utilize BID in Korea, it is necessary to establish an appropriate BID legislation, local organization base, and program operation plan. For this, policy improvement is also required.

Keywords: Business improvement districts (BID), Public-private partnership, Governance, New York, Urban regeneration

* 본 논문은 2020년도 대구대학교 학술연구비의 지원에 의하여 연구되었음.

** 대구대학교 부동산·지적학과 교수 | Professor, Department of Real Estate and Land Administration, Daegu University | wspark@daegu.ac.kr |

1. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1990년대 도시쇠퇴를 경험한 미국 등 주요 국가에서는 쇠퇴한 도시를 재건하려는 재생사업들을 다양한 방안을 통해 진행해 왔다. 국내에서도 장기적인 저성장에 따른 소득수준 정체, 커뮤니티와 공동체의 회복 필요성으로 인해 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 제정하면서 본격적인 도시재생사업을 추진하고 있다.

도시재생사업의 경우, 물리·경제·문화·환경적 개선을 포함한 종합적인 개선을 목표로하기 때문에, 사업의 구조도 복잡하고 참여주체도 공공, 민간사업자, 주민 등 다양하다. 그리고 도시재생사업은 1회성 물리적 개선사업이 아니라, 지속적인 관리·운영이 필요하다. 따라서 사업의 효과적이고 지속적인 추진을 위해서는 참여주체 간의 적절한 거버넌스를 구성하는 것이 필요하다. 즉, 민관파트너십을 통한 협력 방안 마련이 필요한 것이다.

도시재생사업에서 민관 파트너십을 활용한 사례는 도시재생의 추진 역사가 오랜 선진국에서 확인되고 있다. 이들 국가는 시행착오를 거치면서 다양한 방법의 민관 파트너십을 활용해 왔다. 따라서 도시재생사업의 효과적 추진을 위해서는 해외 선진사례의 벤치마킹을 통해 민관 파트너십 활용 방안을 강구할 필요가 있다.

이러한 의미에서 미국에서 성공적으로 운영되고 있는 BID(business improvement districts)에 주목할 필요가 있다. BID는 교외화로 인해 공동화되고 낙후된 도시의 상업지역을 재생시키기

위해 특별지구를 지정하고, 상권 내의 자산소유주가 납부한 부담금으로 공공 서비스를 제공함으로써 재생사업을 실시하는 프로그램이다. BID는 민·관협력 거버넌스를 활용한 접근으로 도심지 재생에서 성과를 보이면서, 도시재생 방안으로 대두되었다. 따라서 참여주체 간 협력이 필요한 도시재생의 효과적 추진을 위한 방안으로 국내에서도 민·관협력 거버넌스로서 BID를 연구할 필요가 있다.

BID는 현재 뉴욕, 덴버 등 미국의 대도시를 중심으로 성공적으로 운영되고 있다. 그 중에서도 뉴욕은 BID가 가장 활성화된 지역이다. 그 중에서도 맨해튼은 뉴욕시 BID의 활성화를 주도한다. 맨해튼 중에서도 BID가 성공적으로 운영되고, 그 결과로 상권 및 지역경제 활성화를 이룬 지역은 맨해튼 42번가다. 맨해튼 42번가는 뉴욕 맨해튼의 경제적·문화적 중심지로, BID를 통해 도시재생에 성공한 대표적인 사례들이 등장하면서, 전문가들의 주목을 받고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 뉴욕 맨해튼 42번가의 BID를 사례로, 도시재생을 위한 민·관협력 거버넌스로서 BID의 국내 활용 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 첫째로, 민·관협력 거버넌스로서 BID의 개념, 운영 프로그램의 현황 및 특성을 살펴보고, 민·관협력 거버넌스로서 BID의 구조와 유형을 이론적으로 정립한다. 둘째로, 뉴욕 맨해튼 42번가 BID를 사례로, BID의 현황 및 특성, 거버넌스 구조, 재원조달 구조, 운영 특성 및 성과를 세부적으로 살펴본다. 셋째로, 위의 분석결과를 토대로 국내에서 도시재생을 위한 민·관협력 거버넌스로서 BID의 활용 방

안과 정책적 시사점을 모색한다.

2. 선행연구 검토 및 연구의 의의

BID와 관련한 연구는 국내·외적으로 진행되어 왔다. 국외 연구들은 BID의 프로그램의 법·제도적 성격에 대한 연구¹⁾, 거버넌스 구조와 특성에 대한 연구²⁾, 프로그램의 운영사례 및 성과에 대한 연구³⁾를 들 수 있다.

국내에서는 2000년대 들어서 BID에 대한 연구들이 본격화된 바 있다. 여기에는 BID의 제도를 소개하고, 국내 도입의 필요성을 검토한 연구⁴⁾, 외국의 BID 운영 사례를 비교·분석한 연구⁵⁾, BID의 거버넌스로서 민·관 파트너십 특성을 분석한 연구⁶⁾, 도시 범죄예방 기구로서 BID의 활용 방안을 분석한 연구⁷⁾, 지역상권 활성화 및 전통시장 육성 방안으로 BID의 도입 방안을 모색한 연구⁸⁾를 들 수 있다.

이들 연구를 종합하면, BID는 도시재생, 치안, 전통시장 활성화 등의 다양한 관점에서 국내 도입

필요성이 있는 것으로 보인다. 하지만 이들 연구는 단순히 제도를 소개하는 수준이며, 민·관협력 거버넌스의 관점에서 BID의 구체적인 운영 프로그램을 세부적·전략적으로 검토한 수준에까지는 나아가지 못한 한계가 있다.

이에 본 연구는 민·관협력 거버넌스로서 BID의 구조와 특성을 이론적으로 정립하고, 뉴욕 맨해튼 42번가 BID의 사례에 대해서 세부적인 분석과 전략적 대안 마련을 모색하고 있다는 점에서 선행연구와는 차별되는 진일보한 연구라 할 수 있다. 이런 점에서 본 연구의 의의가 있다.

II. 민·관협력 거버넌스로서 BID의 개요 및 특성

1. 도시재생 방안으로서 BID의 개요⁹⁾

1) BID의 개요 및 역사

BID¹⁰⁾란 낙후된 상업지역의 활성화를 위해

1) Blackwell(2011), Grossman(2010b), Hoyt(2003), Hoyt(2006), Mitchell(2001), Morçöl and Wolf(2010), Ruffin(2010)의 연구가 대표적이다.

2) Becker(2010), Grossman(2010a), Justice and Skelcher(2009), Morçöl and Gautsch(2013), Morçöl and Wolf(2010)의 연구가 대표적이다.

3) Becker(2012), Blackwell(2011), Meltzer(2011), Morçöl and Gautsch(2013)의 연구가 대표적이다.

4) 강인호·김선명(2015), 박진빈(2018)의 연구가 대표적이다.

5) 김상태·류태창(2018), 박상훈·이희정(2014), 윤주선·변나향(2020), 이삼수(2007), 이삼수·이재수(2013), 이운용 외(2008)의 연구가 대표적이다.

6) 김상태·류태창(2018)의 연구가 대표적이다.

7) 권혜림(2015)의 연구가 대표적이다.

8) 박상훈·이희정(2014)의 연구가 대표적이다.

9) BID의 개요에 대한 내용은 권혜림(2015), 김상태·류태창(2018), 박상훈·이희정(2014), 윤주선·변나향(2020), 이삼수·이재수(2013), 이삼수·전재범(2010), Becker(2010), Becker(2012), Blackwell(2011), Grossman(2010a), Grossman(2010b), Hoyt(2003), Meltzer(2011), Morçöl and Gautsch(2013), Morçöl and Wolf(2010), Ruffin(2010)을 참조하였다.

10) 국내에서는 BID를 업무환경개선지구, 업무개선지구, 상업활동촉진지구, 지역상권관리제도, 자율상권구역, 상업개선지구, 업무

서, 일정한 중심시가지 또는 상업·업무지역을 용도지역제(zoning)의 하나인 특별지구(special districts)로 설정한 후, 해당 상권 내의 자산소유자 등을 대상으로 부담금(assessment)을 징수하고, 그 자금으로 지구 내에서 치안유지, 공공시설 유지보수, 사업체 유치, 환경미화, 장소마케팅 등의 재생사업을 실시하는 프로그램을 말한다.

BID 프로그램의 재원조달은 기본적으로 상업지구 내의 매상 및 임대료, 자산가치의 상승치 등을 바탕으로 지구 내 자산소유자에게 부과한 부담금이다. 그 부담금을 활용해 개선된 환경과 서비스를 제공하여 해당 지역의 발전과 경제 활성화를 도모하는 것이다. 즉, BID를 지정하여 사업 이후 자산가치 상승을 고려하여 지구 내 자산소유자들에게 부담금을 부과하고, 그 자금을 활용해 지역 경제 활성화 사업을 하기 위한 도시재생제도의 일환이다.

BID는 지방정부의 입장에서는 세금을 올리거나 정부 규모를 확대하지 않고도 BID를 통해 공공서비스의 질을 향상시킬 수 있는 장점이 있어, 적극적으로 도입을 장려할 유인이 있다. 또한, 자산 소유자와 사업주 등 지역의 이해관계가 있는 민간의 입장에서는 지역공동체 스스로 재원을 마련하고, 독자적인 프로그램을 실천할 수 있는 권한을 부여받을 수 있고, BID 프로그램을 통해 상권이 재활성화되면 자산소유주와 사업주 모두에게 이익이 되기 때문에, 부담금의 부과에도 불구

하고 BID 도입을 지지한다(권혜림, 2015). 따라서 이러한 민·관의 이해가 일치하여 적절한 도시 거버넌스를 구축한 민·관 파트너십의 형태로 BID가 도입, 추진되고 있는 것이다.

BID가 최초로 도입된 국가는 캐나다¹¹⁾로 알려져 있지만, 현재 BID가 활성화된 국가는 미국이다. 미국에서는 1981년 BID가 도입된 이후로 1990년대와 2000년대를 거치면서 BID가 미국 전역으로 확대되었으며, 2021년 현재 1,000개소를 넘는 BID가 운영¹²⁾되고 있다.

미국의 도시들은 20세기 중반 교외화 과정을 거치면서, 도심의 인구와 상업·업무시설 이용객이 감소하는 도심 공동화 현상이 발생하였다. 이에 1990년대 이후 도시재생의 맥락에서, 도심의 사업주들을 중심으로 도심의 상업·업무 재활성화를 위한 방편으로 BID를 활용하게 되었다.

2) BID의 운영 프로그램

BID 프로그램에서 재원조달은 기본적으로 부동산(property) 또는 사업(business)에 부과하는 특별 부담금(special assessment)에 의해 이루어진다. 부담금은 BID로 지정된 상업지구 내의 매출액 및 임대료, 자산가치 상승치 등을 바탕으로 지구 내 자산소유자에게 부과한다. 이외에도 BID에 따라 정부의 보조금을 받는 경우도 있으며, 자체 수익사업을 통해 재원을 마련할 수도 있다.

이러한 부담금을 통해 조달한 재원을 가지고

개선지구, 상권개선지구, 상권관리지구 등으로 제도를 검토하는 관점에 따라 명칭을 다르게 부른다. 이에 본고에서는 BID로 통칭한다.

11) 최초의 BID는 1969년 토론토 시에서 설립된 Bloor-Jane-Runnymede Improvement Area이다(Blackwell, 2011).

12) BID는 지방정부 차원에서 설립되고, 주정부나 연방정부에 보고해야 할 요건이 없고, 수시로 생성과 소멸이 이루어지기 때문에, 정확한 숫자를 확인하기가 어렵다(Grossman, 2010a).

BID 프로그램이 운영된다. BID 프로그램은 특별 지구 내의 상업 및 경제 활성화와 지구환경 개선 등의 서비스 제공을 위해 사용된다. BID가 제공하는 프로그램은 지방정부가 제공하는 공공서비스를 대체하는 것이 아니라, 추가적으로 보완하는 수준에서 이루어진다. 이러한 BID의 프로그램에는 첫째, 상업 및 경제 활성화와 관련된 것, 둘째, 환경 개선과 관련된 것, 셋째로, 커뮤니티 복원과 관련한 것으로 구분할 수 있다.

첫째로, 상업 및 경제 활성화와 관련된 프로그램으로는 사업체 모집 및 유치 활동, 고객 및 방문객 유인을 위한 각종 이벤트 활동, 거리외관 재정비, 보행도로 개선, 조명 및 가로수 교체 등 지구 내 시가지의 자본적 개선 활동, 장소마케팅 활동 등이 있다. 이러한 활동을 통해 지구 내 상가의 매출액 증가와 자산가치 상승을 도모할 수 있다.

둘째로, 환경 개선과 관련된 프로그램으로는 순찰 및 CCTV 설치 등 치안 활동, 거리청소, 낙서 제거 등 위생 활동, 공공예술 설치 등 도시미화 활동, 도시(지구) 디자인 가이드라인 제공 등이 있다. 이러한 활동을 통해 환경적으로 안전하고 깨끗한 지구를 만들 수 있으며, 궁극적으로는 지역 주민의 삶의 질 개선과 지역경제 활성화를 도모할 수 있다. 치안 및 위생 활동의 경우 공공재의 성격이 강하기 때문에 지방정부가 제공해야 하지만, BID는 여기에 추가적으로 경비 및 청소 인력 등을 동원하여, 보다 나은 환경 개선을 위한 프로그램을 운영한다. 물론 이러한 프로그램 운영과정에서 지방정부와의 밀접한 협력이 이루어진다. 이런 의미에서 BID 프로그램은 공공서비스의 대체가 아니라 추가·보완이라 할 수 있다.

셋째로, 커뮤니티 복원과 관련된 프로그램으로는 지역주민을 대상으로 한 각종 이벤트 개최 활동, 홈리스 구제, 직업훈련 등의 복지서비스 제공 활동 등이 있다. 지구 내에는 사업주 외에도 지역 주민 등 다양한 이해당사자들이 있기 때문에, 이러한 활동을 통해 BID 프로그램 과정에서 이해당사자들의 적극적인 협력을 기대할 수 있다.

3) 도시재생 방안으로서 BID의 특성

BID 프로그램을 통한 사업은 도시의 물리적 경관을 단절시키는 전면 재개발 방식보다는 건물 외관의 재정비, 가로 시설물 교체 등의 재생을 위한 자본적 개선 수준에서 이루어진다. 또한, 지역상권의 활성화, 도시안전 및 위생 환경 개선, 커뮤니티 복원과 도시 문화 및 활력을 불어넣기 위한 이벤트 개최 및 장소마케팅 등을 수행하고 있다. 따라서 이러한 BID 프로그램의 성격은 도시재생과 맥락을 같이 한다.

또한 BID는 사업과정에서 공공이나 사업주의 일방적인 강행방식보다는 도시재생에서 주요하게 다루는 주민참여, 민·관협력 등 새로운 도시 거버넌스를 적극적으로 활용하고 있다. BID의 설치와 운영과정에서 지역의 자산소유자, 사업주, 주민들이 자율성을 가지며 의견을 적극적으로 반영하고 있다. 따라서 BID 프로그램은 지역 여건을 반영한 능률적인 도시재생 프로세스를 만들 수 있는 것이다.

그러나 BID는 지정된 특별구역 내 자산소유자와 사업주에게 부담금을 강제함으로 인한 갈등의 소지를 안고 있으며, 도시 공간의 사유화라는 비판도 안고 있다. 또한, BID 구역에 대해 지방정부

가 공공서비스 공급 책임을 회피할 우려가 있으며, 젠트리피케이션에 따른 등지 내몰림이라는 부작용도 있다. 하지만 이러한 문제점에도 불구하고 BID 운영을 통해 상권이 재활성화된 성공 사례들이 등장하고 BID의 효용성이 인정되면서, 도시재생의 주요한 방편으로서 BID의 운영이 확대되어 왔다.

2. 민·관협력 거버넌스로서 BID의 구조

1) 거버넌스 차원에서 BID의 특성

미국에서 BID는 주(state) 법률의 규정 하에서 공적인 권위를 가지고 있으면서, 민간이 자율성을 가지고 설립하여 운영하는 조직체¹³⁾다. 이런 의미에서 BID는 준 정부기구(quasi-governmental entities)¹⁴⁾의 특성을 가지고 있다(Becker, 2010). 준 정부기구라 함은 BID의 설립과 운영이 주 법률에 의해 이루어지고, BID의 프로그램이 주로 지방정부의 공공서비스를 보완하는 공공재의 성격을 가지지만, BID의 설립과 운영에 있어서는 민간의 비영리 조직이 자율성을 가지고 주도하면서 이루어진다는 점이다.

이러한 차원에서 BID는 공공과 민간이 서로 자율성과 독립성을 가지고 협력하는 독특한 거버넌스 구조를 가지고 있다. 따라서 BID는 민·관 파트너십(public private partnership, PPP)의 성격과 민·관협력 거버넌스의 특성을 가지고 있다. BID가 미국에서 도심 시가지의 재생 과정에서 새로운 도시 거버넌스로서 효과성을 인정받고, 성

공하게 된 데에는 이러한 거버넌스의 역할이 컸다고 할 수 있다. 이에, 민·관협력 거버넌스의 차원에서 BID의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 공공의 차원에서 BID의 거버넌스 특성을 살펴보면, 첫째로, BID는 법률에 의해 시행되고, BID의 지정 권한을 공공이 가지고 있다는 점이다. 미국에서는 통상 BID의 지정과 설립이 주 정부의 법률에 근거하고, 이에 따라 지방정부가 BID 지정을 승인하고 부담금을 징수할 수 있는 권한을 가지게 된다. 따라서 BID는 임의적인 조직이 아니라 공적인 법률에 의해 권한이 부여된 조직이다.

둘째로, BID의 프로그램의 주요한 내용이 지방정부의 공공서비스를 보완하는 공공재의 특성을 가진다는 점이다. 전술한 바와 같이, 치안, 위생, 도시미화 활동은 공공재의 성격이 강하다. 따라서 BID의 프로그램의 상당 부분이 공공서비스를 제공하는 공적 활동이다. 다만, BID 프로그램은 지방정부가 제공하는 기본적인 공공서비스에 추가·보완하는 성격을 가지고 있다.

셋째로, BID 프로그램 운영 과정에서 민·관 협력이 필수적이라, 공공의 참여와 개입이 이루어진다는 점이다. BID의 설립과 운영에서 민간의 자율성이 보장되지만, BID의 프로그램의 상당 부분이 공공서비스를 제공하는 활동이기 때문에, BID 프로그램 운영 과정에서 지방정부와의 밀접한 협력이 불가피하다. 이에, 지방정부는 BID의 이사회에 직접 참여하거나, 프로그램 운영에 행정 서비스를 적극적으로 지원·개입한다. 이러

13) Becker(2010)는 이를 “publicly authorized but privately initiated and managed”로 표현하고 있다.

14) Morçöl and Gautsch(2013)는 이를 “subunits/territorial subdivisions of local governments”로도 명명한다.

한 측면에서 BID는 공공의 거버넌스 하에서 운영된다.

다음으로, 민간의 차원에서 BID의 거버넌스 특성을 살펴보면 첫째로, BID의 지정 및 설립은 민간의 자발적(autonomous)인 투표에 의해 이루어진다는 점이다. BID는 자산소유자, 사업주, 지방정부의 신청에 의해 지정 절차가 이루어지는데, 지정을 위해서는 자산소유주 등 투표권자의 일정 비율 이상이 찬성을 해야 된다(Mitchell, 2001). 따라서 BID의 지정에서 민간의 자발성이 작용한다.

둘째로, BID 조직은 의사결정 과정에서 공공의 지배를 받지 않는 독립성(independent)을 유지한다는 점이다. BID의 중요한 의사결정은 이사회에서 이루어지는데, 이사회 구성이 자산소유자와 사업주 등이 다수를 차지하는 경우가 보통이다. 따라서 의사결정 과정에서 BID는 지방정부의 개입에서 상대적으로 독립성을 유지할 수 있다. 지방정부는 부담금 징수, 지정기한이 도래한 BID의 재지정(renewal), 사후 감독 외에는 BID 운영에 관여하지 않는 것이 보통이다(김상태 · 류태창, 2018).

셋째로, BID의 프로그램 운영에서 자율성, 자치(self-governing)¹⁵⁾가 보장된다는 점이다. BID 운영에서 주도권을 가진 자산소유자와 상인 등 민간이 계획과정에 참여하고, 특별 부담금도 민간이 충당하므로, BID가 민간의 자율성이 보장되는 자치기구로서 기능할 수 있다. 즉, 부담금 납부자들의 자치조직에 의해 설립·운영되고, 부담자 자

치원칙으로 지속가능한 재원조달이 가능하다는 점이다. 이런 의미에서 BID는 책임과 권한을 동시에 가지는 주민자치 시스템이라 할 수 있다. 따라서 BID는 민간의 자치 거버넌스 하에서 운영된다.

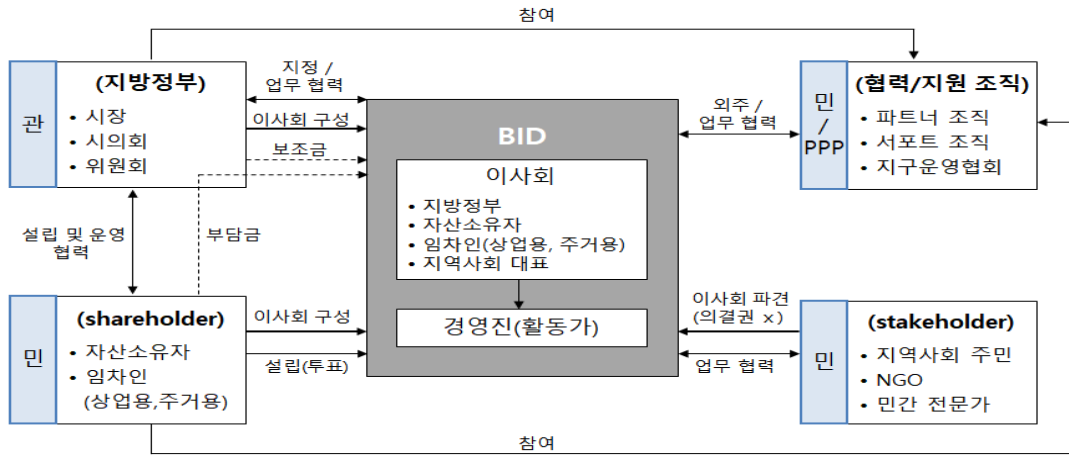
하지만, 현실적으로 BID의 프로그램은 상당 부분이 공공서비스를 제공하는 공적 활동이기 때문에, 공공의 협력과 개입이 불가피하다. 또한, 지역여건을 반영한 도시문제의 실천적 해결방안을 제시하기 위해서는 민·관 파트너십의 형태로 운영되는 조직의 도움을 받아야 한다. 이런 의미에서 전술한 바와 같이, BID는 공공과 민간이 상호 자율성과 독립성을 가지고 협력하고 보완하는 민·관협력 거버넌스의 특성을 가지고 있다고 하겠다.

2) BID의 민·관협력 거버넌스 구조

전술한 바와 같이, BID는 법률에 의해 공적 권한이 부여된 조직이면서, 민간이 자율성과 독립성을 가지고 설립과 운영을 주도한다는 점에서 준정부기구의 성격을 가진다. 또한 BID의 의사결정 과정에서 공공과 민간이 상호 협력과 견제를 한다는 점에서 민·관협력 조직의 특성을 가진다. 이러한 맥락에서 보편적인 BID의 민·관협력 거버넌스 구조를 살펴보면 <그림 1>과 같다.

우선, BID의 의사결정을 지배하는 이사회 구성을 살펴보면 다음과 같다. BID의 이사회 구성에는 우선 지방정부의 일원, 자산소유자, 임차인(상업용, 주거용), 지역사회 대표 등 이해당사자들이 참여한다.

15) 이런 의미에서 Morçöl and Gautsch(2013)는 BID를 “autonomous / independent / self-governing organization”으로 정의하고 있다.



주 : BID, business improvement districts.

〈그림 1〉 BID의 민·관협력 거버넌스 구조

지방정부는 BID의 지정에 개입하고, BID에게 보조금을 제공하는 등 지분을 가지고 있는 만큼, 이사회 구성의 일원이 된다. 자산소유자와 임차인(상업용, 주거용)은 투표를 통해 BID의 지정 및 설립을 결정하고, 특별 부담금의 부담주체가 되는 만큼, BID 이사회 구성의 주요한 멤버가 된다. 이 밖에 지역사회 대표 등 이해당사자는 BID가 지역밀착적인 프로그램을 원활하게 수행하기 위해서는 지역사회의 협력이 필요한 만큼, 이사회의 일원이 된다. 다만, 이들은 의사결정에 대한 의결권이 없는 경우가 대부분이다.

이사회는 멤버는 지명, 추천, 선거(투표) 등의 방법을 통해 결정된다. 지방정부의 경우 주로 지명이나 추천의 방법을, 민간의 경우 추천이나 선거의 방법을 사용하는데, 최근 들어 선거의 방법이 늘어나고 지명의 방법이 줄어들고 있다 (Morçöl and Gautsch, 2013). 이는 그만큼 BID 이사회 구성에 있어서 민간의 영향력이 커지

고 있음을 증명한다.

〈그림 1〉의 BID의 민·관협력 거버넌스 구조를 보면, BID의 거버넌스에 영향을 미치는 주체로는 크게 4가지 그룹이 있다.

첫째 그룹은 공공부문으로서 지방정부인데, 여기에는 시장, 시의회, 위원회 등이 있다. 지방정부는 BID 지정을 승인하고, 부담금을 징수할 수 있는 권한을 가지게 된다. 또한 BID가 제공하는 치안, 위생 등 공공서비스 프로그램에 밀접하게 협력한다. 이와 함께, 지방정부는 BID에 보조금을 제공하는 등 행·재정 지원을 한다.

또한, 지방정부는 BID 내의 부담금 납부의무가 있는 자산소유자나 사업주로부터 부담금을 징수하여 BID에 넘겨주는 권한을 가진다. 즉, 부담금은 지방정부를 경유하여 BID에 넘어가는 구조를 가진다. 지방정부별로 차이는 있으나, 부담금의 경우 대체로 재산세에 부가하여 징수하는 것이 일반적이다.

둘째 그룹은 민간부문으로서 자산소유자, 사업주 등 부담금을 납부하고, BID의 설립과 운영에 관여하는 셰어홀더(shareholder) 그룹이다. 셰어홀더 그룹은 BID의 지정 및 설립을 투표로서 결정하고, 부담금을 납부함으로써, 사실상 BID의 설립 및 운영 의사결정을 지배한다. BID 이사회 멤버 비중에서 이들 셰어홀더 그룹이 차지하는 비중이 가장 큰 BID가 일반적이다.

셋째 그룹은 민간부문으로서 지역주민, NGO, 지역 전문가 등 BID에 간접적인 이해관계가 있는 스테이크홀더(stakeholder) 그룹이다. BID가 지역밀착적인 프로그램을 원활하게 수행하기 위해서는 커뮤니티 복원을 위한 자발적인 지역사회의 협력이 필요한 만큼, BID의 프로그램 설계와 운영과정에 이들 그룹의 참여가 일반적이다. 경우에 따라서는 적극적인 의사 개진을 위해 의결권이 없는 이사회의 일원이 되기도 한다.

넷째 그룹은 민간부문 또는 민·관 파트너십(PPP)으로서, 파트너 및 서포트 조직이다. BID 프로그램은 지역밀착형 공공서비스를 제공하는데, BID는 이들 업무에 대한 전문성이 높은 조직들과 협업하거나 도움을 받는 경우가 대부분이다. 경우에 따라서는 위탁을 하기도 하는데, 이럴 경우 이들이 사실상의 BID 운영조직이 된다. 이러한 조직은 민간 조직일 수도, 민·관 파트너십 형태일 수도 있다.

민·관 파트너십 형태의 전문가조직으로는 공공, 상인, 세입자 및 자산소유주의 대표로 구성된 비영리조직인 지구운영협회(District Management

Association, DMA) 등이 있다(이삼수·전재범, 2010). 이러한 지역 운영관리조직이 공공공간을 관리하거나 공공서비스를 제공하는 사례가 증가하고 있다(윤주선·변나향, 2020).

3) BID 거버넌스의 모델

전술한 바와 같이, BID는 민·관협력 거버넌스 구조를 가지고 있으며, BID의 거버넌스에 영향을 미치는 주체로는 4가지 그룹이 있다. 그런데 이 그룹 중에서 누가 더 BID의 지배구조에 주도적인 영향을 미치냐에 따라서 거버넌스의 성격이 달라질 수 있으며, 이러한 거버넌스 성격에 따라서 BID의 성격과 운영 프로그램이 달라질 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서, BID의 거버넌스는 BID의 의사결정을 누가 지배하느냐에 따라 다양한 모델로 유형 분류할 수 있다.

BID의 거버넌스 유형을 분석한 연구로는 Morçöl and Gautsch(2013)의 연구가 있다. Morçöl and Gautsch(2013)는 BID가 첫째로, 자율적 조직에 의해 지배받는지 또는 지방정부의 하부 조직으로 지배받는지 여부에 따라, 둘째로, 자율적 조직에 의해 지배 받는 경우, 민간인지 공공인지 여부에 따라, BID 거버넌스의 유형을 3개의 모델로 분류하고 있다. 이러한 유형 분류는 BID와 같은 자치적인 민·관 파트너십 조직의 유형을 분류한 Justice and Skelcher(2009)¹⁶⁾의 연구와도 맥락을 같이한다.

첫째 모델은 지방정부 하부조직형(subunits of local governments type)이다. 이 모델에서

16) Justice and Skelcher(2009)에서는 BID와 같은 자치적인 민·관 파트너십 조직의 유형을 Club형, Agency형, Polity형으로 분류하고 있다.

BID는 관할 지방정부의 하부 조직으로 역할을 하고, BID의 의사결정도 지방정부(시의회, 지장, 위원회)에 의해 지배받는다. 이사회의 구성은 지방정부의 지명 또는 추천에 의해 이루어진다. BID의 자금은 부담금과 정부 보조에 의해 조달한다. 따라서 BID는 설립과 운영에 있어서 상대적으로 독자적인 자율성과 의사결정이 제한받는 거버넌스 구조를 가지고 있다.

둘째 모델은 자율적 공공조직형(autonomous public entities/organizations type)이다. 이 모델에서 BID는 공공조직으로 설립되지만, 관할 지방정부로부터 독자적인 자율성을 가진 별도의 조직을 구성한다. 따라서 BID의 의사결정은 자체 조직에서 자율성은 갖는다. 이사회의 구성은 지방정부나 공공 위원회의 추천에 의해 이루어진다. BID의 자금은 부담금, 정부 보조, 그리고 민간자금에 의해 조달한다. 따라서 BID는 공공조직으로 설립되었으나 운영에 있어서 독자적인 자율성을 가진 거버넌스 구조를 가지고 있다.

셋째 모델은 비영리 민간기업형(private nonprofit corporations type)이다. 이 모델에서 BID는 자율적인 민간조직으로 설립·운영된다. 따라서 BID의 의사결정은 독자적인 자율성을 가지면서, 공공서비스를 제공하는 비영리기업으로 운영된다. 이사회의 구성은 자산관리자와 상인 그룹의 추천 또는 투표에 의해 이루어진다. BID의 자금은 부담금, 민간자금, 그리고 수익사업을 통한 교차보조에 의해 조달한다. 따라서 BID는 민간조직으로 설립, 운영되는 독자적인 자율성을 가진 거버넌스 구조를 가지고 있다(〈표 1〉 참조).

Morçöl and Gautsch(2013)의 조사에 따르

〈표 1〉 BID 거버넌스의 모델 유형 분류

모델	지배구조	이사회 구성	자금조달
지방정부 하부조직형	공공 (지방정부)	지명/추천	부담금/ 정부보조
자율적 공공조직형	민·관 (독립조직)	추천	부담금/ 정부보조/ 민간자금
비영리 민간기업형	민간	추천/투표	부담금/ 민간자금/ 교차보조

자료 : Morçöl and Gautsch(2013), Justice and Skelcher (2009) 등을 참조하여 필자가 재구성함.

주 : BID, business improvement districts.

면, 2010년 기준으로 미국 BID 중에서 지방정부 하부조직형은 31%, 자율적 공공조직형은 44%, 비영리 민간기업형은 19%를 차지한다. 하지만 최근으로 올수록 지방정부 하부조직형 모델은 감소하고, 비영리 민간기업형 모델은 증가하고 있다. 따라서 BID의 거버넌스는 자율성과 독립성이 강화되는 방향으로 진전되고 있음을 볼 수 있다.

또한, Morçöl and Gautsch(2013)의 조사에 따르면, 이사회의 구성에 있어서 지명의 비중이 줄어들고, 투표의 비중이 늘어나는 추세를 보이고 있다. 이 역시 구성원의 권한이 늘어나는 방향으로 BID 거버넌스의 자율성이 강화되고 있음을 볼 수 있다.

III. 뉴욕 맨해튼 42번가 BID의 운영 사례¹⁷⁾

1. BID의 현황 및 특성

1) 뉴욕시의 BID 운영 현황 및 성과

뉴욕시는 미국에서도 BID가 가장 활성화된 지역¹⁸⁾이다. 20세기 중반 교외화의 추세에 따라 뉴욕시는 맨해튼을 중심으로 도심 상업지구의 쇠퇴와 슬럼화를 경험하였으며, 이에 구도심 공동화 문제를 해결하고, 도심 상업지구 재생을 위한 중요한 방편으로 BID 프로그램의 도입을 추진하였다. 이에, 1982년 BID 법률이 뉴욕주 및 뉴욕시를 통과했으며, 1984년 유니온 광장 14번가에 뉴욕시 최초 BID가 지정되었다(박상훈 · 이희정, 2014).

뉴욕시에서 BID 관련 전담 부서는 The NYC SBS(Department of Small Business Services)이다. SBS는 소상공인을 위한, 상권 활성화를 위한 각종 프로젝트 지원 업무를 담당하는 부서인데, 그 일환으로 BID 업무를 수행한다. SBS에서는 각 자치조직에서 BID 지정을 위한 준비, 기 지정된 BID 조정 또는 확장 업무를 담당하고 있다. 또한, BID 프로그램 활용을 위한 각종 자료와 서식들을 제공(윤주선 · 변나향, 2020)함으로써 BID에 대한 이해와 BID의 운영 및 설립업무의 편의를 돕고 있다.

뉴욕시의 BID는 1990~2000년대 들어서 빠르게 성장하였다. 이 시기에 뉴욕시는 침체된 도

심지역의 재활성화를 위한 정책과 사업을 추진하였다. 그 중에서도 인구가 많고 인구밀도가 높은 맨해튼과 브루클린을 중심으로 도심 재개발사업과 동시에 구역재생이 추진되었고, 이러한 도시재생과 도심경제 활성화의 방편으로 BID가 적극적으로 활용(윤주선 · 변나향, 2020)된 것이다.

2021년 현재 뉴욕시에서 운영 중인 BID는 모두 76개소다. <표 2>에서 보는 바와 같이, BID로 지정되어 서비스하는 구역의 길이는 총 283마일에 이른다. 이러한 BID 구역의 면적은 뉴욕시 총 면적의 2%를 차지한다. BID 구역 내 사업체수는 2021

<표 2> 뉴욕시의 BID 현황

구 분		BID 현황
BID 수(개)		76
규모	서비스 구역 길이(마일)*	283
	관리대상 공공 공간(개)	152
사업체	사업체 수(개)	93,000
	상가 수(개)*	37,006
	부동산 수(개)*	43,860
BID의 정규직 고용자 수(명)*		421
수입 (100만 달러)	총 수입*	155.0
	부담금(100만 달러)*	114.6
	정부 보조금(100만 달러)*	2.5
	기타 수입(100만 달러)*	37.9
총 투자액(100만 달러)*		170.8

자료 : NYC SBS(2018, 2021b).

주 : 1) *는 2018년 기준. 나머지는 2021년 기준.

2) BID, business improvement districts.

17) “뉴욕 맨해튼 42번가 BID의 운영 사례”에 대한 자료는 첫째, NYC SBS, NYC Open Data 등의 웹사이트 자료, 둘째, 각 BID의 웹사이트 및 annual report 자료, 셋째, 뉴욕 BID에 대한 선행연구(김상태 · 류태창(2018), 박상훈 · 이희정(2014), 윤주선 · 변나향(2020), Becker(2012), Blackwell(2011), Meltzer(2011), Morçöl and Gautsch(2013)) 자료, 그리고 현지를 직접 방문하여 취득한 자료를 종합하였다.

18) Becker(2012)의 연구에 따르면, 뉴욕주는 캘리포니아주, 뉴저지주에 이어서 3번째로 BID 수가 많다.

년 현재 93,000개에 이르며, 상가 수는 37,006개, 부동산 수는 43,860개로 나타난다.

뉴욕시 전체 BID에서 부담하는 부담금 수입은 2018년 기준으로 총 1억 1,400만 달러이며, 정부 보조금 등을 포함한 총 수입은 1억 5,500만 달러에 이른다. BID의 프로그램 운영을 통해 지출되는 총 투자비는 1억 7,080만 달러 규모다.

뉴욕시 BID에서 운영하는 프로그램의 유형은 위생(sanitation), 마케팅/이벤트(marketing and events), 치안(public safety), 도시 미화(streetscape and beautification)로 구분된다. 여기에 관리·운영 프로그램을 포함하여, 뉴욕시 BID 프로그램은 총 5개 분야로 집계된다.

첫째로, 위생 프로그램의 내용으로는 거리 청소, 제설·제빙, 낙서 제거, 도로 시설물 유지, 물 청소, 검 제거가 있다. 총 76개의 BID 중 72개의 BID에서 위생 프로그램을 운영한다.

둘째로, 마케팅/이벤트 프로그램의 내용으로는 소셜 미디어, 전단지, 이메일 회보, 디지털 광고, 가호 방문, 판촉 인쇄물, 직접우편, 링크 NYC 광고가 있다. 74개의 BID에서 마케팅/이벤트 프로그램을 운영한다.

셋째로, 치안 프로그램의 내용으로는 NYPD와 협업, 거리 순찰, 보안 카메라, 범죄예방 워크숍, 교통체증 완화가 있다. 38개의 BID에서만 치안 프로그램을 운영하는 것으로 나타난다. 치안 프로그램의 경우, 공공서비스의 성격이 강하여 BID에서는 보충적인 서비스를 제공하는 정도인데, 따라서 BID는 독자적인 치안 프로그램보다는 NYPD와 협업을 보편적으로 활용한다.

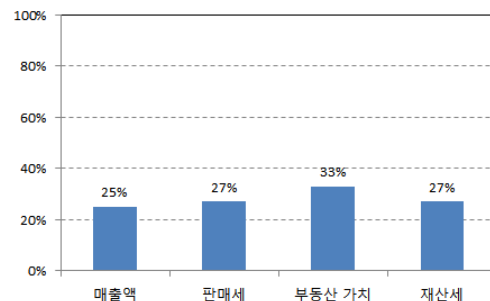
넷째로, 도시 미화 프로그램의 내용으로는 도

로 시설물, 조명, 표지판, 수목, 화단, 현수막, 기타 인프라 관리가 있다. 68개의 BID에서 프로그램을 운영한다.

이밖에 BID는 구역 내 상가 활성화를 돕기 위한 일반 관리·운영 프로그램을 운영하고 있다. 여기에는 보고서 작성, 공실 대책 마련, 외부 보조금 유치, 상인 네트워크 이벤트, BID 구성원 만족도 조사, 연구·계획 스터디 등이 있다.

BID 지정의 중요한 목적이 도심 상업지역 활성화에 있는 만큼, BID 프로그램 운영 성과는 BID 구역의 경제활동의 성과가 뉴욕시 경제활동에서 얼마나 중요한 비중을 차지하는지를 측정함을 통해 평가할 수 있다. 이러한 맥락에서 <그림 2>는 주요 경제활동별로 뉴욕시 전체 대비 BID 비중을 측정한 것이다.

전술한 바와 같이, BID의 구역 면적은 뉴욕시 총 면적의 2%를 차지한다. 하지만 BID의 경제활동을 통해 발생하는 매출액의 경우 뉴욕시 전체의 25%, 판매세의 경우 27%, 부동산 가치의 경우 33%, 재산세의 경우 27%를 차지하여, BID는 구역 면적 대비로 10배가 넘는 경제활동의 성과가



주 : BID, business improvement districts.

<그림 2> 뉴욕시 전체 대비 BID 경제활동의 비중

나타남을 볼 수 있다.

즉, BID 지정을 통해 상업지역 활성화 프로그램을 운영한 결과로 사업체 매출과 자산가치가 상승하고, 그 결과로 납세액도 증가하여 지방재정에도 기여하고 있음을 통계로 확인할 수 있다. 이러한 가시적인 성과로 인해 BID는 뉴욕시에서 활성화되고 있는 것이다.

뉴욕시의 자치구별 BID 운영 현황은 <표 3>과 같다. 자치구별 BID의 수를 보면, 맨해튼은 뉴욕시 전체의 32.9%인 25개의 BID가 지정·운영 중에 있다. 특히, 맨해튼에서 운영되는 BID는 뉴욕시 전체 대비 서비스구역 길이의 52.9%, 총 투자액의 84.5%, 쓰레기봉투수거 건수의 60.5%, 공공 이벤트 수의 84.1%를 차지한다.

따라서 맨해튼의 경우 BID의 숫자도 많을 뿐만 아니라, 개별 BID의 지정 규모도 크고, 운영 성과도 탁월함을 볼 수 있다. 사실상 뉴욕시의 BID 성

과와 대부분은 맨해튼의 BID에서 발생한다고 할 수 있다.

맨해튼의 경우, 20세기 중반의 낙후되고 위험하고 암울했던 시기를 지나, 2000년대 이후 많은 지역들이 안전하고 경제적으로 활성화되고 문화적으로 핫한 지역으로 변모한 바 있다. 맨해튼의 드라마틱한 변신의 이유로 여러 요인들을 들 수 있지만, 그 중에서도 BID의 지정·운영이 중요한 기여를 했음을 이러한 통계를 통해 확인할 수 있다. 즉, 맨해튼의 부활은 BID의 성공적인 역할과 밀접한 연관이 있음을 볼 수 있다.

2) 맨해튼 42번가 BID의 현황 및 특성

전술한 바와 같이, 맨해튼은 뉴욕시 BID의 활성화를 주도하는 지역이다. 이러한 맨해튼 중에서도 BID가 가장 성공적으로 운영되고 있고, 그 결과로 상권 활성화를 통한 지역경제 활성화를 이룬 지역은 맨해튼 42번가다.

맨해튼 42번가는 “브로드웨이 42번가”라는 뮤지컬이 상징하듯이, 뉴욕 맨해튼의 경제적 문화적 중심지다. 타임스퀘어가 있고, 브로드웨이 뮤지컬 극장이 몰려 있으며, 브라이언트 파크, 그랜드 센트럴 터미널, UN본부, 뉴욕 공립도서관 등 뉴욕을 대표하는 랜드마크들이 입지해 있다. 20세기 중반 슬럼화되고 범죄의 온상이 되는 낙후된 구도심 지역이라는 오명을 벗고, 현재는 맨해튼에서 경제적으로 활성화되고 문화적으로도 융성하고, 지역주민과 관광객들이 가장 많이 방문하는 핫한 지역으로 부상하였다.

이러한 맨해튼 42번가의 성공의 배경으로 역시 BID의 역할을 들 수 있다. 맨해튼 42번가에는

<표 3> 뉴욕시의 자치구별 BID 운영 현황

구 분	맨해튼	브루클린	퀸스	브롱스	스태튼 아일랜드
BID 수 (개)	25	23	13	11	4
구역 길이 (1,000피트)	791	396	146	93	69
총 투자액* (100만 달러)	134.2	14.6	5.6	3.9	0.5
쓰레기봉투 수거 건수* (1,000박스)	2,400	720	504	325	20
이벤트 수* (개)	4,266	370	239	189	11

자료 : NYC SBS(2018).

주 : 1) *는 2018년 기준. 나머지는 2021년 기준.

2) BID, business improvement districts.

Times Square Alliance 등 뉴욕시에서 가장 규모가 클 뿐만 아니라, 성공적으로 활동하는 BID가 집중해 있으며¹⁹⁾, BID를 통해 도시재생에 성공한 사례들이 회자되면서, 맨해튼 42번가의 BID는 정책당국과 전문가들의 주목을 받고 있다.

〈그림 3〉에서 보는 바와 같이, 맨해튼 42번가에는 Bryant Park Corporation(BPC), Grand Central Partnership(GCP), Times Square Alliance (TSA), Garment District Alliance (GDA), Hudson Yards Hell's Kitchen Alliance (HYHK) 등 총 5개의 BID가 지정·운영 중에 있다.

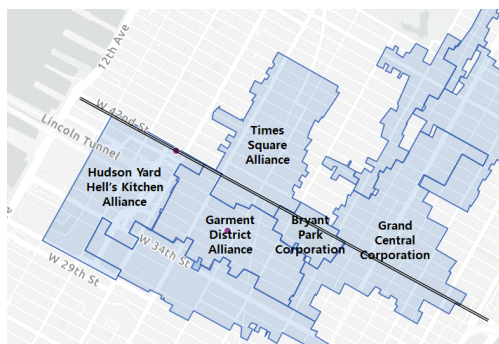
1986년 BPC의 지정을 시작으로, 1988년에는 GCP가, 1992년에는 TSA가, 1993년에는 GDA가 지정·운영되고 있다. 맨해튼에서 도시재생이 본격화된 것이 1990년대 이후라고 보면, BID는 맨해튼 42번가의 부상에 중요한 요인과 결과가 되고 있음을 추론할 수 있다. 특히 최근 맨해튼에서 가장 뜨거운 재개발 지역으로 부상하는 허드슨

야드지역을 중심으로 2013년에 HYHK가 지정되었다. 이는 BID 프로그램이 도시재생의 추진과 함께 활용되는 증거다.

맨해튼 42번가에서 운영 중인 5개의 BID는 지정 배경이나 운영 목적이 각각 다른 만큼, BID의 지정 규모, 거버넌스, 운영 프로그램에 있어서 나름의 특성과 차이점을 가지고 있다. 각각을 살펴보면 다음과 같다.

첫째로, BPC는 1986년 브라이언트 파크를 중심으로 지정된 BID로, 맨해튼 42번가에 최초로 지정된 BID다. BPC는 맨해튼의 랜드마크 공원인 브라이언트 파크의 재생과 근린 중심지로서의 활성화를 목표로 설립된 BID로, 구역 지정 범위는 브라이언트 파크와 주변 근린 상업지역에 한정된다. BPC는 14개의 블록으로 구성되어 비교적 규모가 작은 편이다. 브라이언트 파크가 중심이다 보니, 구역 내 상점 수도 72개에 불과하다. 이는 BPC의 지정 목적이 브라이언트 파크의 활성화를 통해 근린지역의 활성화를 도모하는 전략인 만큼, 상업지구 자체의 활성화를 목표로 하는 다른 BID와는 성격이 다르다고 하겠다.

BID의 규모와 구역 내 사업체와 상점 수는 적은 편이지만, 운영 프로그램은 매우 활발하다. 총 지출 규모가 BPC는 뉴욕시 BID 중 2위에 이를 만큼, 많은 프로그램들이 움직이고 있다. 브라이언트 파크를 중심으로 이벤트, 액티비티, 학습 클래스, 키즈 프로그램, 윈터 빌리지 프로그램이 운영된다. 이 모든 프로그램이 BPC에 의해 설계·운영되고 있으며, 그 결과 브라이언트 파크는 방문객



BID, business improvement districts.

〈그림 3〉 맨해튼 42번가 BID의 지정 현황

19) 실제로 뉴욕시의 BID 중에서 총 지출 기준으로 1위, 2위, 5위, 6위, 17위를 차지하는 BID가 맨해튼 42번가에 지정·운영 중이다. 따라서 뉴욕시에서 가장 운영 프로그램이 활발하게 돌아가는 BID가 맨해튼 42번가에 몰려 있는 것이다.

이 집결하는 장소로 부상하고 있다.

BPC는 다른 BID와 달리 부담금에 의존하지 않고 자체 수익사업을 적극적으로 활용하고 있다. 이는 부담금을 납부하는 상점 수가 적은 탓이기도 하지만, BPC의 전략적 선택이기도 하다. BPC는 뉴욕에서도 비교적 일찍이 지정되었는데, 이러한 BPC의 성공적인 안착은 이후 다른 BID의 벤치마킹 대상이 되고 있다.

둘째로, GCP는 1988년 그랜드 센트럴 터미널을 중심으로 그 주변 블록을 포함하여 지정된 BID다. GCP는 그랜드 센트럴 터미널 주변의 업무·상업지역을 재생시킬 목적으로 설립되었으며, 지정 규모는 242개 블록으로 매우 크다. GCP로 지정된 구역은 뉴욕을 대표하는 업무·상업지역으로, 크라이슬러 빌딩, 메트라이프 빌딩 등 맨해튼을 대표하는 마천루들이 포함되어 있다.

GCP는 업무 중심의 상업지구의 활성화를 목표로 하는 만큼, 기업 지원 서비스, 기업 기반시설 확충을 위한 자본적 개선 프로그램을 전략적으로 운영하고 있으며, 여기에 치안, 위생, 도시 미화 프로그램을 운영하고 있다. GCP는 총 지출 규모가 뉴욕시 BID 중 5위에 이를 만큼, BID 프로그램이 활발히 운영되고 있으며, GCP 구역은 현재 맨해튼을 대표하는 업무지역으로 성장하였다.

셋째로, TSA는 1992년에 타임스퀘어를 중심으로 지정된 BID다. 과거 각종 범죄의 온상으로 악명이 높았던 타임스퀘어 지역이 현재는 뉴욕시 뿐만 아니라, 전 세계가 주목하는 상업 및 문화의 랜드마크 지역으로 변모했으며, 뉴욕 방문객이라면 최우선 순위로 방문하는 장소가 된 만큼, BID 지정 이후 다른 어떤 구역보다 드라마틱하게 변화

된 BID의 성공사례로 손꼽힌다(〈표 4〉 참조).

TSA의 지정 규모는 123블록으로 규모가 크며, 총 지출 규모가 뉴욕시 BID 중 1위를 차지할 만큼, BID 프로그램이 성공적으로 운영되고 있다. TSA는 상업시설과 뮤지컬 극장 등 문화시설이 집중된 구역인 만큼, 방문객들을 끌어들이기 위한 각종 이벤트 프로그램에 전략적으로 집중한다. 여기에 안전하고 쾌적한 구역을 만들기 위해 위생 및 치안 프로그램에도 관심을 기울이고 있다.

넷째로, GDA는 1993년에 맨해튼 미드타운의 패션산업 지구를 중심으로 지정된 BID다. GDA는 낙후된 의류 제조업 중심의 구도심을 새로운 패션 및 상업지구로 재생시킬 목적으로 설립되었으며, 지정 규모는 95개 블록 규모다. GCP로 지정된 구역에는 뉴욕의 패션산업을 주도하는 디자인, 예술, 시제품 생산, 각종 숍들이 밀집해 있다.

GDA는 패션산업 중심의 업무·상업지구의 활성화를 목표로 하는 만큼, GDA를 패션과 디자인의 첨단지구로 이미지 메이킹 하기 위한 장소마케팅 프로그램을 전략적으로 운영하고 있으며, 여기에 기업 지원 서비스, 치안, 위생 프로그램 등을 운영하고 있다. GCP는 총 지출 규모가 뉴욕시 BID 중 6위에 이를 만큼, BID 프로그램이 활성화되고 있으며, GCP 구역은 현재 맨해튼을 대표하는 패션·디자인산업의 중심지로 성장했다.

다섯째로, HYHK는 2013년에 맨해튼 미드타운의 허드슨 야드와 헬스키친 지역을 중심으로 지정된 BID다. 허드슨 야드와 헬스키친 지역은 최근까지도 맨해튼에서 낙후된 지역 중 하나였으나, 최근 허드슨 야드를 중심으로 뉴욕에서 가장 규모가 큰 재개발 복합단지가 조성되고 있어, 뉴

〈표 4〉 뉴욕시 맨해튼 42번가의 BID 현황

구 분		Bryant Park Corporation	Grand Central Partnership	Times Square Alliance	Garment District Alliance	Hudson Yards Hell's Kitchen Alliance
설립연도		1986	1988	1992	1993	2013
규모	블록 수(개)	14	242	123	95	100
	서비스구역 길이(피트)	9,310	44,000	52,800	73,960	46,700
사업체	사업체 수(개소)	72	미상	1,925	6,100	262
	상점 수(개소)	72	911	693	740	282
	공실률(%)	6.9	9.1	15.0	6.1	7.1
인력	정규직(명)	65	27	35	16	5
	위생 인력(명)	37	58	85	39	6
	치안 인력(명)	13	35	45	22	1
	비정규직(명)	31	4	8	3	3
부가금(\$)		1,600,000	12,709,372	13,669,048	8,800,000	1,400,000
총지출\$(2019)		21,337,996	15,808,173	22,239,033	9,208,610	1,688,624
순위(총 지출 기준)		2	5	1	6	17

자료 : NYC SBS(2020a), BPC(2021), GCP(2021), GDA(2021), HYHK(2021), TSA(2021).

주 : 1) 2018년 기준.

2) BID, business improvement districts.

육에서 가장 뜨거운 지역이다. 허드슨 야드 재개발 사업의 추진과 함께, 2013년에 BID가 지정되었는데, 이는 BID 뉴욕에서는 상업지구 활성화를 위한 필수적인 도구로 활용되고 있음을 보여주는 증거다.

HYHK는 낙후된 허드슨 야드와 헬스키친 지역을 체계적으로 재개발, 재생시킬 목적으로 설립되었으며, 지정 규모는 100개 블록이다. HYHK로 지정된 구역은 재개발 복합단지가 조성 중인 허드슨 야드와 향후 개발 압력이 높은 헬스키친 지역이 포함되어 있다.

2. BID의 거버넌스 구조

뉴욕의 BID 지정과 운영 프로세스를 보면, 민간의 자발적인 발의와 공공과 민간의 공공·민간의 협력구조를 전제로 하고 있음을 볼 수 있다. 예를 들어, BID 지정에는 부담금 납부 의무가 있는 자산소유주 등을 중심으로 한 이해당사자 과반수의 동의를 필수적 요건으로 한다. BID의 운영은 비영리법인이 담당토록 하고 있으며, 이사회에 자산소유주, 상인 등 이해관계자뿐만 아니라, 시장, 시정부 재정담당관 등이 참여토록 하고 있다. 지방정부는 부담금 징수, BID의 재지정, 지출 사후 감독 외에는 운영에 직접 간여하지 않는다(김

상태·류태창, 2018).

이러한 맥락에서 맨해튼 42번가 BID의 민·관 협력 거버넌스 구조는 BID 이사회의 구성을 통해 확인할 수 있다. <표 5>에서는 맨해튼 42번가 BID의 이사회 구성을 보여준다. 이사회 구성²⁰⁾에는 자산소유자, 임차인(상업용, 주거용), 공공부문 대표, 지역사회 대표²¹⁾가 참여한다. 즉, BID의 운영에 공공과 민간이 공동으로 참여하여 상호 견제하고 있음을 볼 수 있다.

여기서 자산소유자, 임차인(상업용, 주거용) 등 민간부문은 이사회의 절반 이상을 차지하는데, 이는 민간부분이 이사회의 지배구조를 장악함을 의미한다. 특히, GCP와 HYHK의 경우, 자산소유자만으로 단독 과반이 되는데, 따라서 자산소유자가 사실상 이사회의 의사결정을 독자적으로 시행할 수 있다. 자산소유자의 경우, 부담금을 납

부하는 주체인 만큼, BID의 운영 의사결정에 가장 큰 지분을 차지한 것으로 판단된다.

이러한 맥락에서 맨해튼 42번가의 BID 거버넌스 유형은 비영리 민간기업형 모델에 해당한다. 즉, BID의 이사회에 공공부문의 대표가 참석하지 만, 민간부문이 과반 이상을 차지함으로써, 의사결정의 독자적인 자율성을 갖고, 공공서비스를 제공하는 비영리기업으로 운영된다는 점이다.

BID의 거버넌스 구조가 자율성과 독립성이 강화되는 비영리 민간기업형 모델로 진전되는 추세를 감안할 때, 맨해튼 42번가 BID의 경우도 이러한 방향으로 운영되고 있음을 확인할 수 있다. 다만, BID 프로그램의 상당 부분이 같이 공공서비스를 제공하는 공공적 활동임을 감안할 때, 맨해튼 42번가의 BID는 치안, 위생 등의 분야에서 공공부문과 적극적인 협력 프로그램을 가지고 있

<표 5> 뉴욕시 맨해튼 42번가 BID의 이사회 거버넌스 구조

구 분	Bryant Park Corporation	Grand Central Partnership	Times Square Alliance	Garment District Alliance	Hudson Yards Hell's Kitchen Alliance
자산소유자	미상	미상	28	23	17
상업용 임차인	미상	미상	18	7	2
주거용 임차인	미상	미상	3	1	4
공공부문 대표	미상	4	4	5	4
지역사회 대표(의결권 있음)	미상	-	2	-	-
지역사회 대표(의결권 없음)	미상	2	7	5	3
계	14	39	62	41	30

자료 : BPC(2021), GCP(2021), GDA(2021), HYHK(2021), TSA(2021).

주 : 1) 2021년 기준.

2) BID, business improvement districts.

20) BPC의 경우, 자료의 미비로 이사회의 구성을 확인할 수 없었다.

21) 지역사회 대표의 경우, 의결권이 없는 경우가 대부분이다.

다. 또한, BID의 운영의 상당 부분을 전문적인 운영기관에 아웃소싱하고 있다. 이런 의미에서 맨해튼 42번가 BID 역시 전형적인 민·관협력 거버넌스의 특성을 가지고 운영됨을 확인할 수 있다.

3. BID의 재원조달 구조

앞서 살펴본 바와 같이, BID 프로그램에서 재원조달은 기본적으로 자산소유자 또는 사업에 부과하는 부담금에 의해 이루어지며, 여기에 더하여 정부 보조금, 기부금, 자체 수익사업 등이 기타 재원이 된다. 맨해튼 42번가 BID 역시 유사한 재원조달 구조를 가지고 있는데, 이는 <표 6>의 맨해튼 42번가 BID의 수입 구조를 통해서 볼 수 있다.

우선, BPC를 제외한 나머지 BID의 경우, 부담금 수입의 비중이 절반 이상을 차지하여, 맨해튼

42번가 BID에서도 부담금 수입에 의존하는 재원조달 구조를 확인할 수 있다. 특히, GDA와 GCP의 경우, 부담금 수입의 비중이 90%를 상회하여, 절대적으로 부담금 수입에 의존하고 있다.

뉴욕시에서 BID의 자산소유자들이 납부하는 부담금은 BID 구역계획과 뉴욕시 조례를 통해서 결정된다. 뉴욕시는 개별 BID와 계약을 통해 정해진 방식에 따라 부담금을 산정하고, 이를 재산세에 합산하는 방식으로 징수하여 BID에 교부한다(김상태·류태창, 2018). 이러한 부담금은 재산세의 20% 한도 내에서 부과되는데, 대체적으로는 재산세의 10%~20% 정도가 된다.

맨해튼 42번가 BID는 부담금 수입 외에도 정보 보조금, 기부금, 모금 및 이벤트 수입, 자체 수익사업으로서 프로그램 서비스 수입, 계약 수입 등을 통해 재원을 조달하고 있다. 정부 보조금의

<표 6> 뉴욕시 맨해튼 42번가 BID의 수입 구조

구 분	Bryant Park Corporation	Grand Central Partnership	Times Square Alliance	Garment District Alliance	Hudson Yards Hell's Kitchen Alliance	뉴욕시 BID 전체
부담금 수입 (%)	7.8	93.7	63.6	98.0	77.5	74.0
계약 수입 (%)	20.6	0.0	0.0	0.0	2.3	4.9
기부금 (%)	27.3	0.0	2.9	0.0	15.6	5.8
모금 및 이벤트 수입 (%)	0.0	0.0	15.1	0.0	0.0	2.8
정부 보조금 (%)	0.0	0.0	1.2	0.0	1.3	1.6
프로그램 서비스 수입 (%)	44.0	1.8	16.2	2.0	2.9	9.6
이자 수입 (%)	0.0	1.4	0.9	0.0	0.1	0.3
기타 잡수입 (%)	0.2	3.1	0.0	0.0	0.3	1.0
총 수입 (% , \$)	100.0 (20,428,142)	100.0 (13,563,800)	100.0 (20,480,150)	100.0 (8,977,643)	100.0 (1,677,178)	100.0 (154,993,473)

자료 : NYC SBS(2021a).

주: 1) 2018년 기준.

2) BID, business improvement districts.

경우, TSA와 HYHK만 지원받고 있으며, 그 비중도 1%대로 매우 미미하다. 이는 이들 BID가 민·관협력 거버넌스 유형 중에서 프로그램 운영에 있어서 민간의 독립성과 자율성을 확보하려는 비영리 민간기업형 모델을 거버넌스 구조로 채택한 결과로 보인다.

GDA와 GCP는 부담금 수입에 절대적으로 의존하는 반면, TSA의 경우, 모금 및 이벤트 수입과 프로그램 수입의 비중이 상대적으로 높게 나타난다. TSA는 타임스퀘어라는 랜드마크를 활용하여, 다양한 이벤트와 수익사업을 통해 자금을 조달하는 것으로 판단된다.

HYHK의 경우는 기부금 수입의 비중이 상대적으로 높다. HYHK는 신생 BID인 만큼, 부담금 수입의 비중이 적고, 오랜 노후가 필요한 수익사업 프로그램보다는 기부금 수입에 의존하는 것으로 판단된다.

한편, BPC는 일반적인 BID와는 완전히 다른 특수한 자원조달 구조를 가지고 있다. BPC의 경우 부담금 수입의 비중이 7.8%에 불과한 반면, 프로그램 서비스 수입이 44.0%, 기부금 수입이 27.3%, 계약 수입이 20.6%에 달한다.

이는 BPC의 독특한 설립구조와 운영 전략에 기인한다. BPC는 구역 지정 범위는 브라이언트 파크와 주변 근린 상업지역에 한정되어 있어, 부담금을 납부하는 상점수가 매우 적어 부담금 수입이 제한된다. 이에 BPC는 다른 BID와 달리 부담금에 의존하지 않고 자체 수익사업을 적극적으로 활용하고 있는데, 이를 위해 다양한 프로그램들을 운영하고 있다. 이러한 프로그램 수입은 교차보조로 활용되는 BPC의 중요한 수입원이 될 뿐

만 아니라, 브라이언트 파크로 지역주민과 관광객들을 모으는 효과를 가져와, BPC의 활성화의 중요한 수단이 되고 있다.

BPC의 사례는 BID가 차별적인 자원조달 구조를 가질 수 있으며, 전략적 선택을 통해 BID가 부담금 수입에만 의존하지 않고, 창의적인 프로그램 운영으로 성공할 수 있음을 보여준다.

4. BID의 운영 특성 및 성과

BID는 부담금 등을 통해 조달한 재원으로 지구 내 상업 및 경제 활성화와 지구환경 개선을 위한 프로그램을 운영한다. 맨해튼 42번가 BID의 운영 특성 및 성과는 BID의 지출 구조와 프로그램 운영 분석을 통해 확인할 수 있다.

〈표 7〉은 맨해튼 42번가 BID의 지출 구조를 나타낸 것이다. 뉴욕시 BID에서 운영하는 프로그램의 유형은 위생, 마케팅/이벤트, 치안, 도시 미화 분야로 나눌 수 있는데, 분야별 지출구조를 파악함으로써 BID별 운영 특성을 살펴볼 수 있다.

BPC는 마케팅/이벤트의 지출이 60.6%로 압도적으로 높다. 이는 BPC가 자체 수익사업을 통해 조달한 자금을 다양한 이벤트 프로그램 운영을 위해 사용하고 있음을 말한다. BPC는 다양한 이벤트, 액티비티, 학습 클래스, 키즈 프로그램과 윈터빌리지 프로그램을 운영하고 있다.

TSA는 BPC만큼 압도적이지는 않으나, 역시 이벤트/마케팅 분야의 지출이 1위를 차지한다. TSA의 경우도 모금 및 이벤트 수입과 프로그램 수입의 비중이 크기 때문에, 수입이 이벤트/마케팅 프로그램 운영에 활용되고 있음을 볼 수 있다.

〈표 7〉 뉴욕시 맨해튼 42번가 BID의 지출 구조

구 분	Bryant Park Corporation	Grand Central Partnership	Times Square Alliance	Garment District Alliance	Hudson Yards Hell's Kitchen Alliance	뉴욕시 BID 전체
위생 (%)	10.9	25.4	29.5	36.2	25.4	25.0
치안 (%)	5.9	18.9	17.9	19.2	5.5	15.3
마케팅/이벤트 (%)	60.6	11.3	31.1	3.5	2.8	21.2
도시 미화 (%)	7.3	15.1	3.0	13.1	12.7	8.5
기타 프로그램 (%)	6.7	16.5	3.8	0.8	0.0	9.2
자본적 개선 (%)	2.0	0.0	0.0	0.0	8.3	2.3
급여 (%)	4.6	8.1	6.8	17.5	28.0	9.9
외주 계약 (%)	0.6	0.4	1.1	0.0	3.1	1.8
보험료 (%)	0.6	0.3	0.2	1.6	3.5	1.3
임차료 및 유틸리티 (%)	0.5	3.1	2.0	5.1	4.8	2.8
비품 및 장비 (%)	0.1	0.2	3.5	0.6	3.5	1.1
기타 일반관리비 (%)	0.2	0.8	1.2	2.5	2.5	1.7
총 비용 (% , \$)	100.0 (21,012,756)	100.0 (13,562,738)	100.0 (21,798,977)	100.0 (8,997,751)	100.0 (1,458,650)	100.0 (158,903,844)

자료 : NYC SBS(2021a).

주 : 1) 2018년 기준.

2) BID, business improvement districts.

GDA와 GCP는 지출의 순위가 위생>치안 순으로 나타나, 기본적인 공공서비스 분야의 지출에 가장 큰 비중이 차지하는 것을 볼 수 있다. 이는 GDA와 GCP가 부담금 수입에 의존하는 만큼, 그 수입을 기본적 니즈를 충족시키는 공공서비스 분야에 충당하는 것으로 보인다.

HYHK는 지출의 순위가 급여>위생>도시미화 순으로 나타난다. HYHK는 신생 BID이기 때문에 아직까지 운영 프로그램이 본격화되지 않아, 상대적으로 고정비용인 급여의 비중이 높은 것으로 보인다. 하지만, 운영 프로그램이 본격 패도에 올라선다면 HYHK 역시 기본적인 공공서비스 제

공에 주력할 것으로 판단된다.

이상의 지출구조를 분석하면, 맨해튼 42번가 BID의 지출구조는 2가지 유형으로 구분된다. 첫째는, 수익사업을 통해 조달한 자금으로 마케팅/이벤트 프로그램을 활성화시키는 이벤트형인데, BPC와 TSA이 여기에 해당된다. 둘째는, 부담금 수입으로 기본적인 공공 서비스 제공에 치중하는 공공 서비스형인데, GDA, GCP, HYHK이 여기에 해당된다.

이벤트형인 BPC와 TSA의 수입 및 지출규모가 뉴욕시 BID의 1, 2위를 차지하는 점은 눈여겨 볼 필요가 있다. 이들 BID는 기본적인 부담금 수입

에 만족하지 않고 각종 수익사업과 이벤트 및 기부금 수입을 추가로 마련하여, BID에 속한 지구의 이미지 개선과 집객력을 높이기 위한 마케팅/이벤트 프로그램에 전략적으로 활용한다는 점이다. 이러한 창의적이고 전향적인 전략을 통해 BPC와 TSA는 뉴욕시에서 가장 성공한 BID로 평

가 받고 있으며, 맨해튼 부흥의 주역이 되고 있다.

〈표 8〉은 맨해튼 42번가 BID가 분야별로 운영하고 있는 프로그램 현황과 성과를 나타낸 것이다. 이를 통해, 맨해튼 42번가 BID의 구체적인 프로그램 운영 특성과 성과를 분석할 수 있다.

첫째로, 위생 프로그램 분야를 보면, 모든 BID

〈표 8〉 뉴욕시 맨해튼 42번가 BID의 프로그램 운영 현황 및 성과

구 분		Bryant Park Corporation	Grand Central Partnership	Times Square Alliance	Garment District Alliance	Hudson Yards Hell's Kitchen Alliance
위생	거리(피트)당 위생비 지출(\$)	245.25	46.64	121.63	74.06	7.94
	위생활동 시간	79,040	106,606	152,548	97,122	8,760
	낙서 제거 건수	121	1,334	755	3,744	4,425
	쓰레기 봉투 수거 건수	85,500	185,053	173,375	123,004	46,500
	(재활용)쓰레기통 제공 건수	185	290	376	121	73
	서비스 제공 여부	거리 청소	○	○	○	○
		제설·제빙	○	○	○	○
		낙서 제거	○	○	○	○
		도로 시설물 유지	○	×	○	○
		물 청소	○	○	○	○
		검 제거	×	○	○	○
마케팅/이벤트	공공 이벤트 수	2,750	4	331	18	15
	공공 이벤트 참석차 수	250,000	7,500	9,849,464	1,000,000	800
	마케팅 자료 배포 건수	270,000	17,512	53,000	52,600	1,500
	디지털 플랫폼 구독 수	302,504	8,248	1,931,989	15,895	967
	서비스 제공 여부	소셜 미디어	○	○	○	○
		전단지	○	○	○	○
		이메일 회보	○	○	○	×
		디지털 광고	○	○	○	○
		가호 방문	×	○	○	×
		판촉 인쇄물	×	○	○	×
		직접우편	×	○	○	○
		링크 NYC 광고	○	×	○	×

〈표 8〉 Continued

구 분		Bryant Park Corporation	Grand Central Partnership	Times Square Alliance	Garment District Alliance	Hudson Yards Hell's Kitchen Alliance
치안	거리(피트)당 치안 지출(\$)	134.11	34.60	73.90	39.19	1.72
	치안 활동 시간	22,498	62,906	93,600	57,080	2,920
	공공 치안 담당자와의 협업 건수	4,274	284,840	615,000	130,056	-
	서비스 제공 여부	NYPD와 협업	○	○	○	×
		거리 순찰	○	○	○	○
		보안 카메라	×	×	○	×
		범죄예방 워크숍	×	○	○	×
		교통체증 완화	×	○	×	×
도시 미화	화단 관리 건수	220	601	100	155	78
	수목 관리 건수	120	224	76	115	200
	현수막 관리 건수	72	200	205	101	40
	도로 시설물 관리 건수	5,744	2,425	987	1,495	26
	공공예술 설치 지원 건수	-	2	4	16	3
	표지판 관리 건수	180	762	20	20	-
	조명 관리 건수	331	1,218	-	345	-
	기타 인프라 관리 건수	17	428	250	414	-
	공용공간 관리 건수	1	-	13	5	5

자료 : NYC SBS(2018), BPC(2021), GCP(2021), GDA(2021), HYHK(2021), TSA(2021), NYC Open Data(2020).

주: 1) 2018년 기준.

2) BID, business improvement districts.

에서 거리 청소, 제설·제빙, 낙서 제거, 물청소 서비스를 제공한다. 위생 프로그램은 BID 운영의 필수적인 분야로, 〈표 4〉에서와 같이 모든 BID에서 위생인력을 고용·운영하고 있다.

위생 프로그램에서 주목할 만한 것은 낙서 제거 서비스다. 낙서 제거 건수를 보면, 상대적으로 낙 후된 HYHK와 GDA에 집중된다. 이는 낙서 제거가 거리를 깨끗하게 만드는 청소 프로그램 이상의 의미, 즉 범죄예방 환경설계(crime prevention

through environmental design, CPTED)의 관점에서 접근함을 의미한다.

둘째로, 마케팅/이벤트 프로그램 분야를 보면, 모든 BID에서 마케팅 기법으로 소셜미디어, 전단지, 디지털 광고 서비스를 제공하는 것으로 나타난다. BID의 마케팅 기법이 소셜 미디어나 디지털 광고와 같은 새로운 온라인 마케팅 기업으로 전환되는 경향을 확인할 수 있다. 마케팅 자료 배포 건수와 디지털 플랫폼 구독 수에서 BPC와

TSA의 성과가 압도적인데, 이는 이들 BID가 이벤트형 지출구조를 가지고 있기 때문이다.

이벤트 프로그램을 보면, 모든 BID에서 각자의 개성 있는 이벤트 프로그램을 운영²²⁾하는 것을 볼 수 있다. 공공 이벤트 수에서는 이벤트형 지출구조를 가지고 있는 BPC와 TSA가 가장 많다.

셋째로, 치안 프로그램 분야를 보면, 모든 BID에서 자치방법대 조직을 통해 거리 순찰 서비스를 제공하는 것으로 나타난다. <표 4>에서 보는 바와 같이, 모든 BID는 치안 인력을 유지하고 있다.

HYHK를 제외한 4개의 BID에서는 치안 프로그램 운영에서 NYPD와 협업하는 것으로 나타난다. 공공 치안 담당자와의 협업 건수를 보면, TSA가 압도적이다. 타임스퀘어의 경우 방문객들이 집결하는 곳인 만큼, BID는 물론 뉴욕시 차원에서 치안 유지에 주력하는 것으로 판단된다.

넷째로, 도시 미화 프로그램 분야를 보면, 모든 BID에서 화단, 수목, 현수막, 도로 시설물 관리 서비스를 제공한다. 관리 건수 기준으로는 BPC는 도로시설물 관리에, TSA는 현수막 관리에, GCP는 화단, 수목, 표지판, 조명, 기타 인프라 관리에서 건수가 가장 많은 것으로 확인된다.

도시 미화 프로그램의 경우, BID는 도시 마케팅의 차원에서 창의적이고 다양한 프로그램들을 개발·운영하고 있다. 각종 조형물 등 거리의 공공 미술 전시, 조경·원예 프로그램을 통한 거리 미화, 조명과 가로등을 활용한 야간 경관 창출, 도로 시설물에서 창의적 디자인 활용, 공공예술 설치

지원 등이다.

도시 미화 프로그램의 성과는 거리 경관 변화와 방문객 수를 통해 확인할 수 있다(<그림 4> 참조). 이런 의미에서 랜드마크 공간들 창출로, 맨해튼 부활의 중심된 맨해튼 42번가는 BID는 성공 사례로 평가된다.

IV. 국내 활용 방안 및 시사점

1. 국내 활용 방안

지금까지 살펴본 바와 같이, BID는 도심의 상업지구 재생을 위한 도구로 성공적으로 활용되고 있다. 대표적인 사례로, 맨해튼 부활의 상징이 되는 맨해튼 42번가의 BID를 들 수 있다. 이러한 BID의 성공에는 적절한 민·관협력 거버넌스와 킬러 콘텐츠를 가진 다양한 운영 프로그램의 운영이 중요한 역할을 함을 확인할 수 있었다.

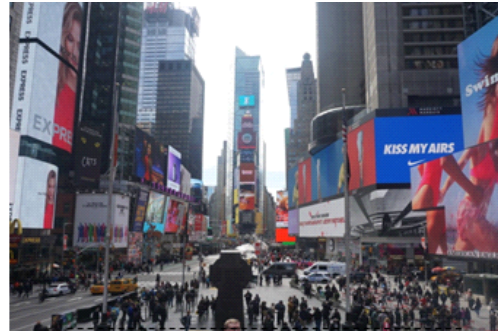
국내에서 BID와 유사한 사례로, 무교 다동의 타운 매니지먼트 사업이 있다. 무교다동 지구²³⁾는 서울의 구도심 기능과 활력 회복을 위한 해결책으로 타운 매니지먼트 기법을 활용하였다. 2016년 서울시 도시재생본부에서 타운 매니지먼트 사업을 무교다동에 도입하였는데, 사업구조가 민간이 주도하면서도, 민·관협력 협력 거버넌스를 활용²⁴⁾한다. 이러한 무교 다동의 사례를 통해 볼 때, BID의 국내 활용 가능성을 엿볼 수 있다.

22) BPC의 윈터 빌리지 프로그램(이글루 체험, 켈링카페, 아이스링크, 아이스 씨어터), GCP의 뮤직 페스티벌, TSA의 거리 공연 및 콘서트, GDA의 아트 페스티벌, HYHK의 경우는 공공 아트 프로그램이 대표적이다.

23) 무교 다동지구는 17개 업무건축물이 위치해 있고, 200여 개 소규모 음식점 및 도소매업종이 집중해 있는 지구다.



Bryant Park Corporation



Times Square Alliance



Grand Central Partnership



Hudson Yards Hell's Kitchen Alliance

주 : 1) 위의 사진은 연구자가 직접 촬영하였음.

2) BID, business improvement districts.

〈그림 4〉 맨해튼 42번가 BID의 경관

이러한 맥락에서 국내에서는 BID를 지역경제 쇠퇴를 극복하기 위한 도시재생사업을 중심으로 활용할 수 있을 것이다. 이에 BID의 국내 활용방안을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 국내 상황에 맞는 BID의 적절한 법제화 방안 마련이다. 미국에서 BID가 성공한 중요한 요인으로 법제화를 통해 BID가 공적인 권위를 가지게 되고, 부담금을 강제로 징수할 수 있는 근거를

마련하게 되었다는 점을 들 수 있다. 따라서 공공 거버넌스의 확보 차원에서 법제화가 필요하다.

다만, 미국의 제도를 그대로 도입한다면, 부담금 납부에 대한 거부감이 있을 수 있고, 부담금이 상권 활성화에 도움이 될 것이라는 믿음이 부족하다. 따라서 적절한 민·관협력 거버넌스를 유지하면서도 국내 상황에 적절한 절충적인 법제화 방안이 필요한 것이다.

24) 서울시는 서울형 도심활력 프로젝트를 기획하고, 서울시, 중구, 무교동 기업협의체(민간기업), 다동·무교동 관광특구협동조합(소상공인)이 참여하는 타운매니지먼트 활동에 대한 MOU를 체결하여 사업을 진행하였다.

BID 제도의 도입 초기에는 제도의 정착을 위해서 정부의 주도와 지원이 필요하다. 이에 국내의 BID는 민간의 자발적인 설립과 함께, 공공 주도 방식, 민·관협력의 제3섹터 방식의 설립을 포함하는 방안을 제안할 수 있다. 이럴 경우 BID 운영 재원은 자산소유주의 부담금뿐만 아니라, 공공의 재정 지원이 포함될 것이다. 이에 따라 민간의 부담금 규모도 줄어들고, 사업의 안정성도 높아질 수 있으며, 이에 따라 BID 설립이 활성화될 수 있다. 이후 BID 제도가 정착이 된다면 공공의 지원을 줄이고, 본연의 민간 자율 방식으로 전환할 수 있을 것이다.

둘째, 적절한 민·관협력 거버넌스를 위한 자산소유자 및 사업자(상인) 조직 기반의 구성 방안 마련이다. 뉴욕시에서 BID가 성공적으로 운영되는 배경에는 BID 외에도 지역개발조합(local development corporations), 상인협회(merchants associations)와 같은 지역사회 기반의 비영리 조직이 활성화되어 있다는 점(윤주선·변나향, 2020)이다. 즉, 이러한 조직들이 BID 설립의 기반이 되며, BID 프로그램 운영과정에서도 다양한 노하우를 제공한다.

하지만, 국내에서는 지역사회조직이 취약하다. 국내에서는 주로 전면 재개발 방식의 도시 재개발이 이루어져, 개발 이후의 사업주나 지역주민의 구성이 바뀌면서 연대의식과 사회적 자본이 취약한 것이다. 하지만 민·관협력 거버넌스를 구성하기 위해서는 민간의 주요 축인 지역사회조직의 기반 마련이 필요하다.

따라서 BID의 도입과 함께 지역사회 조직의 결성과 육성이 필요하다. 무교다동 타운 매니저

트 사업의 경험을 활용할 필요가 있다. 즉, 공공이 프로젝트를 기획·주도하고, 모티브와 인센티브를 제공하며, 이를 통해 민간 파트너인 기업연합, 소상공인연합 등 지역사회 조직의 결성을 돕는 역할이 그것이다. 이러한 조직을 통해 민·관협력 거버넌스가 작동하게 되고, 지역의 연대의식과 사회적 자본 축적이라는 망외의 효과도 기대할 수 있다.

셋째, 이벤트, 장소마케팅에 초점을 맞추는 BID 프로그램 운영방안 마련이다. 맨해튼 42번가 BID 사례에서 보았듯이, BID는 이벤트형과 공공서비스형으로 운영이 가능하다. 그런데 국내의 경우 치안과 위생 같은 공공서비스는 지역별 편차가 크지 않기 때문에, BID 프로그램은 이벤트·장소마케팅에 주력하고, 치안·위생 프로그램은 기본적으로 활용하는 것이 경쟁력이 있을 것으로 판단된다.

이벤트·장소마케팅 프로그램의 경우, BID 사례에서 다양한 방안들을 활용할 수 있으며, 국내의 타운 매니저먼트 사례들도 참고할 수 있는데, 이를 통해 BID 설립목적과 지역특성에 맞는 창의적인 프로그램 발굴이 가능하다.

2. 정책적 시사점

BID의 효과적인 활용을 위한 정책적 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 지역사회조직 기반을 위한 체계적인 제도적·재정적 지원을 설계할 필요가 있다. BID 활용의 전제가 되는 적절한 민·관협력 거버넌스 구조화를 위해서는 민간의 지역사회조직들이 잘 작동해야 한다. 하지만 신뢰

와 협력이라는 사회적 자본이 부족한 상황에서는 이러한 조직기반이 잘 갖춰질 수 있도록 공공부문의 선도적 지원이 필요하다. 따라서 도시재생사업에서 공공의 코디네이터 역할 등을 통한 정책적 지원 방안을 강구해야 할 것이다.

둘째, 지역의 자산소유자, 사업주 및 주민의 참여를 끌어들이는 인센티브를 적절하게 설계할 필요가 있다. BID 설립을 위해서는 부담금을 납부하고, 프로그램에 참여하는 주체인 자산소유자와 사업주의 동의가 절대적으로 필요하다. 이를 위해서는 이익의 균형 관점에서 적절한 인센티브의 설계가 필요하다. 여기에는 부담금에 대한 공공 매칭펀드, BID 지구에 대한 특별 공공서비스 제공 등이 있다.

셋째, 젠트리피케이션에 따른 등지 내몰림 방지 장치를 마련할 필요가 있다. BID 운영이 성공적일 경우, 임대료 인상 등으로 원주민과 상인들이 쫓겨나는 등지 내몰림 현상이 발생할 우려가 있는데, 미국의 BID 사례에서도 확인할 수 있다. 따라서 BID 제도를 설계할 때 이러한 등지 내몰림을 방지하기 위한 장치들이 필요하다. 여기에는 BID의 거버넌스에 사업주와 주민을 참여시키고, 사전옵션계약을 맺는 등의 방안이 있다.

V. 결론

연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, BID는 공적 권한부여와 민간의 자율성·독립성이 결합된 민·관협력 거버넌스를 통해 설립·운영되고 있으며, BID 거버넌스 모델은 지배구조에 따라 3

가지 유형으로 구분된다. 둘째, 뉴욕 맨해튼 42번가 BID는 효과적인 거버넌스와 프로그램 운영전략을 통해 성공 사례가 되고 있으며, 맨해튼 42번가가 맨해튼의 경제적 문화적 중심지로 부상하는데 기여하였다. 셋째, 국내에서 BID 활용을 위해서는 적절한 BID 법제화, 지역조직 기반, 프로그램 운영 방안 마련이 필요하며, 이를 위한 정책적 뒷받침이 요청된다.

물론 BID가 지역 활성화의 만능키는 아니다. 하지만, 낙후된 구도심을 비롯한 도시재생을 위한 방편으로서 활용 가능성은 충분하다. 이에, BID의 효과적인 활용을 위한 심도 깊은 후속연구가 필요하리라 판단된다.

ORCID

박원석 <https://orcid.org/0000-0001-9265-4068>

참고문헌

1. 강인호 · 김선명, 2015, 「미국지방정부의 도시재생 전략」, 『한국공공관리학보』, 29(1):85-103.
2. 권혜림, 2015, 「도시범죄 감소 및 상업지역의 범죄 예방기법으로서의 BID(Business Improvement Districts) 연구」, 『한국민간경비학회보』, 14(4):1-24.
3. 김상태 · 류태창, 2018, 「자율상권구역(BID), 도시 재생을 위한 거버넌스: 미국 · 영국의 BID 제도 및 운영 사례연구를 중심으로」, 『주거환경』, 16(4): 197-214.
4. 박상훈 · 이희정, 2014, 「국내 전통시장 활성화를 위한 미국 BID 도입 방안에 관한 연구」, 『주택도시

- 연구』, 4(1):13-24.
5. 박진빈, 2018, 「미국 도시 재생과 젠트리피케이션: 두 도시 이야기」, 『학림』, 41:41-67.
6. 윤주선·변나향, 2020, 「뉴욕시 BID(Business Improvement Districts) 현황과 특성 연구」, 『대한건축학회논문집』, 36(12):171-178.
7. 이삼수, 2007, 「일본 도시재생사업에서 지역의 관리·운영 체계에 관한 연구」, 『서울도시연구』, 8(2): 19-34.
8. 이삼수·전재범, 2010, 「외국의 중심지가지활성화를 위한 BID(Business Improvement Districts)에 관한 연구」, 『한국지역개발학회지』, 22(1):137-159.
9. 이삼수·이재수, 2013, 「TIF와 BID를 활용한 도시 재생사업의 자금조달 및 관리운영 방안 연구: 밀워키시의 리버워크 재생사업을 사례로」, 『도시행정학보』, 26(1):117-141.
10. 이운용·김민경·이정형, 2008, 「미국의 도시재생 수법으로서 BID(Business Improvement Districts)에 관한 연구」, 『한국도시설계학회지』, 9(2):41-56.
11. Bryant Park Corporation [BPC], 2021, Accessed June 10, 2021, <https://bryantpark.org>.
12. Becker, C. J., 2010, "Self-determination, accountability mechanisms, and quasi-governmental status of business improvement districts in the United States," *Public Performance & Management Review*, 33(3):413-435.
13. Becker, C. J., 2012, "Democratic accountability and business improvement districts," *Public Performance & Management Review*, 36(2): 187-202.
14. Blackwell, M., 2011, "Maximising occupier value from business improvement districts," *Journal of Town & City Management*, 2(1): 65-74.
15. Garment District Alliance [GDA], 2021, Accessed June 10, 2021, <http://garmentdistrict.nyc>.
16. Grand Central Partnership [GCP], 2021, Accessed June 10, 2021, <https://www.grandcentralpartnership.nyc>.
17. Gross, J. S., 2005, "Business improvement districts in New York City's low-income and high-income neighborhoods," *Economic Development Quarterly*, 19(2):174-189.
18. Grossman, S. A., 2010a, "Business improvement districts: Promise and performance," *Public Performance & Management Review*, 33(3): 355-360.
19. Grossman, S. A., 2010b, "Reconceptualizing the public management and performance of business improvement districts," *Public Performance & Management Review*, 33(3):361-394.
20. Hoyt, L., 2003, *The Business Improvement District: An Internationally Diffused Approach to Revitalization*, Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
21. Hoyt, L., 2006, "Importing ideas: The transnational transfer of urban revitalization policy," *International Journal of Public Administration*, 29(1-3):221-243.
22. Hudson Yards Hell's Kitchen Alliance [HYHK], 2021, Accessed June 10, 2021, <https://www.hyhkalliance.org>.
23. Justice, J. B. and C. Skelcher, 2009, "Analysing democracy in third-party government: Business improvement districts in the US and UK," *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3):738-753.
24. Meltzer, R., 2011, "'Clean and safe' for all? The interaction between business improvement districts and local government in the provision of public goods," *National Tax Journal*, 64(3): 863-890.
25. Mitchell, J., 2001, "Business improvement

- districts and the "new" revitalization of downtown," *Economic Development Quarterly*, 15(2):115-123.
26. Morçöl, G. and D. Gautsch, 2013, "Institutionalization of business improvement districts: A longitudinal study of the state laws in the United States," *Public Administration Quarterly*, 37(2):240-279.
27. Morçöl, G. and J. F. Wolf, 2010, "Understanding business improvement districts: A new governance framework," *Public Administration Review*, 70(6):906-913.
28. NYC SBS, 2018, *FY18 BID Trends Report*, New York, NY: NYC Department of Small Business Services.
29. NYC SBS, 2021a, "BID formations & expansions," Accessed June 10, 2021, <https://www1.nyc.gov/site/sbs/neighborhoods/ongoing-bid-formations-expansions.page>.
30. NYC SBS, 2021b, "Business improvement districts," Accessed June 10, 2021, <https://www1.nyc.gov/site/sbs/neighborhoods/bids.page>.
31. NYC Open Data, 2020, "FY18 BID trends report data," Accessed June 10, 2021, <https://data.cityofnewyork.us/City-Government/FY18-BID-Trends-Report-Data/m6ad-jy3s>.
32. Ruffin, F. A., 2010, "Collaborative network management for urban revitalization: The business improvement district model," *Public Performance & Management Review*, 33(3): 459-487.
33. Times Square Alliance [TSA], 2021, Accessed June 10, 2021, <https://www.timessquarenyc.org>.

논문 접수 일: 2021년 5월 28일

심사(수정)일: 2021년 7월 3일

게재 확정 일: 2021년 7월 16일

국문초록

이 연구는 뉴욕 맨해튼 42번가의 BID를 사례로, 도시재생을 위한 민·관협력 거버넌스로서 BID의 국내 활용 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, BID는 공적 권한부여와 민간의 자율성·독립성이 결합된 민·관협력 거버넌스를 통해 설립·운영되고 있으며, BID 거버넌스 모델은 지배구조에 따라 3가지 유형으로 구분된다. 둘째, 뉴욕 맨해튼 42번가 BID는 효과적인 거버넌스와 프로그램 운영전략을 통해 성공 사례가 되고 있으며, 맨해튼 42번가가 맨해튼의 경제적·문화적 중심지로 부상하는 데 기여하였다. 셋째, 국내에서 BID 활용을 위해서는 적절한 BID 법제화, 지역조직 기반, 프로그램 운영 방안 마련이 필요하며, 이를 위한 정책적 개선이 필요하다.

주제어 : BID, 민·관협력, 거버넌스, 뉴욕, 도시재생