

뉴욕시 도시재생사업 사례 분석과 시사점

2014. 2

이승우 · 허윤경

■ 문제 제기	4
■ 뉴욕시 도시개발 동향	5
■ 뉴욕시 도시개발 사례 분석	9
■ 뉴욕시 도시개발 사례의 특징 및 시사점	25

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ **뉴욕시는 2000년대 들어 적극적인 도시개발 정책을 지향하고 있음.**
 - 블룸버그 시장의 적극적 도시개발 정책과 9·11 테러 복구 사업이 주요 원인
 - 2011년 현재 뉴욕시에서 추진 중인 사업이 총 53개 이상이며 향후 미개발 지역에서 추가 사업이 진행될 것으로 예상
- ▶ **주거용 : 브롱스 웨스트 팜(Bronx West Farms) 프로젝트**
 - 낙후된 공업지역 내에 지불가능한 임대주택 공급을 통해 지역 변화를 꾀하는 재개발 사업
 - 총 사업 규모는 최소 3억 5,000만 달러 수준으로, 저소득 임대주택 세액공제 프로그램인 LIHTC 프로그램을 활용하여 대부분의 자금을 조달
- ▶ **오픈스페이스 : 하이라인 파크(High Line Park) 프로젝트**
 - 1930년대의 화물열차용 고가 철도를 공원으로 조성하여 인근 지역 활성화
 - 2009년 개장 이후 연간 400만 명 이상이 방문하고 있으며 유명 관광 명소가 됨.
 - 공사 예산은 2억 달러 이상이며, 민간의 적극적 기부를 통해 상당한 경비를 충당
 - 사업 성공의 핵심은 개발권이양제도의 활용과 비영리 단체의 적극적 참여에 있음.
- ▶ **복합 개발 : 애틀랜틱 야드(Atlantic Yards) 프로젝트**
 - NBA 구단의 전용 경기장 건설과 함께 교통시설 및 인프라를 함께 개선하기 위한 대규모 복합 개발 사업으로 총사업비는 47억 달러 수준에 이룸.
 - 공공 개발 주체인 뉴욕주 도시개발공사 주도하에 세제 혜택 등에 기반하여 자금을 조달하며 부지를 매각하지 않고 임대 방식으로 사업을 운영
 - 특히, 투자이민제도인 EB-5를 적극 활용하여 초저금리로 상당 자금을 조달함.
- ▶ **복합 개발 : 허드슨 야드(Hudson Yards) 프로젝트**
 - 맨해튼의 옛 철도차량 기지로 쓰이던 미개발지를 복합 개발하는 150억 달러 규모의 초대형 개발 사업으로, 공공 개발 주체를 설립하여 사업을 진행
 - PILOT, PILOST, PILOMRT 등 상업용 세제 인센티브를 적극적으로 활용하여 재원을 조달하고 탄력적인 용적률 인센티브 제도를 통해 민간 투자 유도
 - 공공은 공공 환경 개선에 투자하고 민간은 낮은 세금으로 적극적 투자가 가능한 구조
- ▶ **뉴욕시 도시개발 사례의 특징 및 시사점은 6가지 측면으로 정리할 수 있음.**
 - ① 공공의 선도적 역할 : 공공이 적극적으로 개발에 참여하여 사업 진행 가능한 환경 조성
 - ② 공공·민간 윈-윈 구조 : 공공의 선지원으로 민간은 자원 조달과 사업성 개선이 가능하고 공공은 지역 환경 개선을 달성하는 윈-윈 구도 형성
 - ③ 다양한 자원 조달 방식 : 기부금, EB-5, PILOT 등 프로젝트 특성에 따라 적용 가능한 다양한 자원 조달 방식이 있으며 유동화 기법을 적극적으로 활용
 - ④ 개발공사의 강력한 권한 : 해당 사업을 위한 별도의 개발공사에게 폭넓은 권한 부여
 - ⑤ 도시계획의 유연성 : TDR, 탄력적인 용적률 인센티브 등 도시계획의 유연성이 민간 투자 유인
 - ⑥ 사회 통합적 배려 : 주거 이전 및 토지 수용 최소화, 이주 지원, 지불가능 주택 공급 등

I. 문제 제기

- 전 세계적으로 산업화 시대에 조성되었던 대도시의 노후 도심에 대한 재생 및 재정비 수요가 크게 증대되고 있음.
 - 이러한 재생 및 재정비는 도시 경제 활성화, 도시 경쟁력 강화, 고용 창출 등과 연계되어 뉴욕, 런던, 도쿄 등 우수 도시들에서 전략적으로 추진되고 있음.
 - 우리나라도 서울을 중심으로 구도심에 대한 도시재생이 향후 도시 정책에 있어 중요한 과제로 대두되고 있음.

- 사업적 측면에서 우리나라의 도심 재생 및 재정비 사업은 대부분 민간에 의한 순수 개발 사업으로 추진되고 있음. 물론 정부의 도시계획 규제 내에서 여러 지원이 있으나 실질적으로 정부의 참여는 거의 없음.
 - 민관협력 사업 모델로서 공모형 PF사업이 있으나 도심 재정비에 있어 사용된 사례는 거의 없음¹⁾.
 - 즉, 대부분의 사업이 공공의 획일적 규제와 지원책 하에 거의 민간의 사업성에 전적으로 의존한 사업 구조로서 부동산 경기 침체가 결정적인 장애 요인으로 작용함.

- 도시재생에 대한 수요와 필요성을 감안할 때 앞으로 이에 대한 시각을 전환하고 기존의 부작용을 최소화하는 개발 방식 모색이 필요함.
 - 모든 개발을 부정적인 것으로 바라보는 시각을 바꾸어 도시의 경쟁력과 삶의 질을 높이는 수단으로 볼 필요가 있음.
 - 공공을 위한 사회적 가치 증대와 민간을 위한 현실적인 개발이익 확보를 동시에 충족하는 방향이 필요함.

- 이러한 관점에서 기본적으로 공공의 지원 및 역할 확대가 요구됨.
 - 외국의 사례를 볼 때 공공의 역할 다변화, 다양한 인센티브 활용 등 지원 수단의 다양화 및 유연화를 통하여 사업의 성공 가능성을 높이고 있음.

1) 대표적으로 용산에 적용되었으나 부동산 경기의 침체로 실패함. 공모형 PF사업의 구조 또한 본질적으로 민간에 의한 개발 사업과 크게 다르지 않으며, 참여 주체도 정부가 아닌 공기업으로서 공공 주체의 적극적 지원을 받기 어려운 구조임.

- 대표적인 사례로 뉴욕시의 도시재생사업을 들 수 있음. 마이클 블룸버그(Michael Bloomberg) 시장 취임 이후 활발한 도심 재정비 사업에서 다양한 사업 모델 및 지원 수단이 활용되고 있음.
- 이에 본고에서는 최근 뉴욕의 대표적인 도심 재생 및 재정비 사업 사례를 고찰하고 향후 우리나라 도심 재생 및 재정비에 대한 시사점을 얻고자 함.

II. 뉴욕시 도시개발 동향

□ 과거 뉴욕시 도시개발 정책

- 1900년대 초반부터 중반까지 뉴욕시 도시계획의 초점은 교외에 자동차를 바탕으로 한 이상적인 주거단지 조성 과 도심 내 불량 환경 개선을 위한 슬럼 철거(slum clearance) 사업이었음.
- 특히 1945년 이후, 연방 정부의 보조금과 1949년 제정된 「주택법」(Housing Act)에 힘입어 공공 주도의 대규모 재개발 사업이 뉴욕시뿐만 아니라 전 미국에서 활발하게 전개됨.
- 1960년대 후반과 1970년대 초, 미국 정부는 도시 내 낙후된 지역을 되살리기 위해 공공 주도로 대규모 도시개발 사업을 활발히 수행하였음.
- 대표적인 사례로 1968년 뉴욕 주정부가 도시개발공사를 설립하여 도심쇠퇴 저지를 위해 수행한 대규모 정부 보조 공공주택 사업(urban renewal)을 들 수 있음.²⁾
- 이러한 사업들은 물리적 환경 개선 위주의 철거형 재개발 사업으로서 주민들의 반발과 많은 비판을 받으며 한계에 다다르게 됨.
- 여기에 1975년 뉴욕시가 파산 직전의 위기에 몰려 시 예산이 동결되면서 뉴욕시에서 대규모 개발 프로젝트는 더 이상 추진되지 않음.³⁾

2) 이우형, “공공 주도형 미국 도시개발 사례의 특성 연구”, 인포디자인이슈 27호, 디자인융복합학회, p.32, 2011.

3) 1965년에 뉴욕시장이 된 존 린세이(John Lindsay)는 사회복지 확충에 주력함. 그러나 부작용이 더 커서 세금이 오르자 맨해튼에 본사를 둔 기업들이 다른 도시로 옮겨갔으며 공공노조의 파업이 계속됨. 중산층은 뉴욕에서 탈출해서 이웃 뉴저지 등으로 이주함. 그럼에도 린세이는 1969년에 재선되었으며, 1970년대 중반에 뉴욕은 거의 파산 직전으로 연방정부와 주정부의 자금 지원으로 연명하는 도시가 됨.

- 이와 함께 이후 뉴욕시는 미국 내에서도 가장 엄격한 리뷰 프로세스(review process)를 적용함으로써 대형 개발 프로젝트가 추진되기 어려운 환경이 됨.
- 1989년 이후 뉴욕시에서 이루어지는 모든 도시계획 변경이나 주요 개발 프로젝트들은 ULURP(Uniform Land Use Review Procedure)와 NEPA(National Environmental Policy Act)에 의한 EIS(Environmental Impact Statement)를 제출하게 됨.
- 개발업자들은 주민들의 반발을 살 수 있는 대형 개발을 회피하게 되었고, 1980년대 이후 뉴욕시의 몇 안 되는 대형 개발 사업이었던 배터리 파크 시티(Battery Park City)와 루즈벨트 아일랜드(Roosevelt Island) 주거단지 개발은 각각 매립지와 공지에 추진된 사업임⁴⁾.

□ 최근 정책 변화와 현황

- 뉴욕시의 도시개발 정책 기조는 2000년대 들어 적극적 개발로 선회함.
- 일자리 창출 및 인프라 구축을 위해 뉴욕시 전역에서 용도 변경을 통한 도심 재개발이 활발하며 시와 함께 민간 자본이 적극 참여하고 있음.
- 지역의 인프라 구축에서부터 공원 조성, 주상복합 빌딩 건설 등의 도심 재생 프로젝트, 해안가, 부두 등의 미개발 지역에 대한 개발 사업, 브라운필드(brownfield) 개발 사업들이 진행 중임.
- 뉴욕시가 이렇게 적극적으로 도시 재정비 사업을 추진하게 된 이유는 블룸버그 시장의 정책과 9·11 테러 복구 사업에서 찾을 수 있음.
- 2002년 1월 108대 뉴욕 시장으로 정식 취임한 블룸버그는 기업가의 노하우를 시정에 활용했으며,⁵⁾ 1980년대 배터리 파크 시티 이후 뉴욕시 최대 도시개발 사업인 허드슨 야드(Hudson Yards) 개발 계획, 브루클린 다운타운(Brooklyn Downtown) 재개발 계획, 브롱스(Bronx) 터미널 시장 재개발 계획 등을 추진함.
- 9·11 테러에 의해 파괴된 월드트레이드센터(World Trade Center)와 그 주변 지역의 재생을 위해 공공의 개입이 시급해졌고 이를 위한 재건 계획이 추진되었는데, 이와 더불어 뉴욕시 전반에 대한 대대적인 도시정비계획이 이루어지게 됨.

4) 김지엽, “뉴욕 도시계획의 현황,” 도시정보, 2005년 10월호, p.20

5) 처음 내놓은 정책은 재정적자 해결을 위한 재산세 18.5% 인상이었음. 세금 인상은 당시 많은 반대에 부딪혔지만 공공 서비스 개선이 관광객 증가와 일자리 확대에 이어지면서 최대 성공 정책으로 평가됨. 세수 확대에 시 재정이 흑자로 돌아서자 이 자금으로 뉴욕시 홍보를 강화하였으며 이를 통해 9·11테러 이후 암울했던 뉴욕 분위기가 살아나고 관광객도 급증함.

- 2011년 현재 뉴욕시에서 추진 중인 사업과 추진이 결정된 사업은 총 53개 이상이며 향후 해안가 등 미개발 지역에서 추가적인 사업이 진행될 것으로 예상되고 있음⁶⁾.
- 진행 중인 사업은 총 31개로 맨해튼(Manhattan)에서는 하이라인 프로젝트(High Line Project) 계획을 포함한 7개, 퀸즈(Queens)에서는 자메이카 다운타운(Jamaica Downtown) 개발 계획을 포함한 7개, 브루클린(Brooklyn)에서는 10개, 스테튼 아일랜드(Staten Island) 및 브롱스(Bronx)에서도 7개 사업이 진행되고 있음.
- 개발이 완료되었거나 개발 계획 수립이 끝난 곳은 맨해튼 8개소, 브루클린 4개소, 퀸즈 3개소, 스테튼 아일랜드 4개소와 브롱스 3개소 등 총 22개소에 이룸.

□ 뉴욕 도시기본계획으로서 PlaNYC

- 현재 추진되고 있는 뉴욕시의 도시 재정비에 있어 기본적인 틀을 제공하는 것이 뉴욕시의 도시기본계획으로 2006년에 수립된 PlaNYC임.
- 지하철은 건설한지 100년이 지났고, 상하수도·전력 시설도 노후화해 국제적 대도시의 명성에 걸맞지 않는다는 지적이 제기되는 등 노후한 뉴욕에 대한 위기의식에서 출발
- 이러한 인식을 반영하여 뉴욕시가 당면할 문제로 급격한 인구 증가와 사회기반시설의 노후화, 공해 문제를 꼽고 이를 해결하기 위해 3대 목표와 10대 과제를 설정
- 2030년 뉴욕시가 지향하는 미래상으로 ‘A Greener, Greater New York’ 제시
 - 모두에게 잘 살 수 있는 기회가 제공된 열린 뉴욕(OpeNYC) : 100만호 주택 건설, 대중교통 확충, 어디서나 도보로 10분 이내 공원 접근 가능 등 3개 주요 추진 과제
 - 도시기반시설의 시의적절한 유지/보수/확충으로 잘 정비된 뉴욕(MaintaiNYC) : 상하수도 시설 개보수, 도로/지하철/철도 등 교통시설 업그레이드, 에너지 공급시설 확충 등 3개 주요 추진 과제
 - 청정한 환경 속의 뉴욕(GreeNYC) : 공해 30% 감축, 미국 내 가장 청정한 도시 건설, 뉴욕 내 오염지구 완전 제거, 강/항구/만 주위의 수변 공간 90%를 시민 여가활동 공간으로 개방 등 4개 주요 추진 과제

6) 맵다미, 「지역 기능 활성화를 위한 기능 순응형 도시재생 수법 연구」, 서울시정개발연구원, p.86, 2010.

<표 1> 도시 재정비 관련 뉴욕 플랜의 주요 과제

부문	과제	실행 계획 및 전략
주 택	정부 주도의 용도지역 재설정	대중교통 접근도가 높은 지역에 용도지역을 상향 조정하여 성장을 유도, 수변지역의 용도지역 재설정과 재개발 촉진, 대중교통 시설 및 서비스 확충으로 지역 성장 유도
	공공용지에 주택 건설	부처 간 협업을 통한 주차장의 주거지 전환, 미이용 공공건물을 주거로 전환
	개발 가능 용지 탐색과 발굴	지속가능한 개발 원칙에 입각한 주거용지 발굴과 개발, 대중교통 및 도시기반시설의 확장으로 주거 개발 가능 용지 확충
	서민들이 지불가능한 서민 주택 공급 확대	중산 계층을 대상으로 하는 새로운 주택재정 정책 도입, 소득계층 주거혼합형 용도지역제 설정, 핵가족이 소유할 수 있는 주택 보급 확충
오픈 스페이스	오픈 스페이스 확충	근린지구 내 학교 운동장 개방, 미사용 운동장 개방과 전문 운동 시설 확대, 개발 예정된 공원 완공
	이용률과 이용 시간 확대	기존 공원시설을 운동이 가능한 다목적 공원화, 야간 이용이 가능하게 조명시설 확충
	주민 플라자 조성과 가로 경관 미화	모든 커뮤니티에 하나 이상의 주민 광장을 설치, 가로 녹지 조성
브라운 필드	보다 빠르고 능률적인 오염지 정화	뉴욕시 특성에 적합한 오염지 정화 지침 마련, 오염지 선정 관련자들이 함께하는 "triad" 시행으로 선전비용과 시간 절감, 브라운필드 계획 및 재개발을 위한 부처 설립
	보다 능률적인 프로그램에 참여 권장	주 정부의 오염지 정화 프로그램 참여 확대 방안 모색, 시 정부의 합리적인 감찰 프로그램 마련/시행, 개발업자의 정화 비용 절감을 위한 시 펀드 조성
	브라운필드 재개발에 더 많은 커뮤니티 참여 도모	브라운필드 기회 지역(Brownfield Opportunity Area, BOA) 프로그램의 개정 촉구, BOA 프로그램과 관련 개발업자와 커뮤니티 교육
	남아있는 오염지역 조사/선정	과거 기록을 조사하여 정화가 요구되는 용지 선정, 재개발을 하고자 하는 오염지 토지 소유주의 정화 비용 감액
교 통	대중교통 시설의 개선/확충 및 서비스 확대	교통 상승정체 구역의 교통수용능력 확대책 마련, 맨해튼으로의 통근철도 노선 확대, 미개통 구간 연결 등
	기존 교통시설에 대중교통 서비스 개선/확충	버스 전용차로(bus rapid transit) 확대와 HOV 전용도로 설치, 혼잡한 역사의 시설 개선/확충과 효과적인 버스 연계 방안 마련/추진, 역사와 버스 정류장에 용이한 접근을 위한 도보로 및 자전거로 등의 개선/확충, 환승시설 개선/확충
	지속 가능한 교통수단 마련	수로 통근 통행의 장려를 위한 시설 개선/확충, 자전거 사용 확대를 위한 자전거 도로 확장
	도로교통 정체 해소	중앙업무지구 등 정체 구간에 대하여 혼잡통행료 추진 시험 운영, Muni Meter 확대 시행, 교통법규 위반에 대해 법적 제재 강화
	도로 및 대중교통 체계 정비	정비를 위한 안정적 자금 확보 방안 강구, 도로정비 비용 절감 방안 모색, 터널과 교량 개선
	향후 부족한 교통 재원 충당을 위한 새로운 자금 확보 방안 추진	주정부와 협업하여 SMART Financing Authority 설립을 추진, 교통 재원을 위한 자금 은행으로 운용

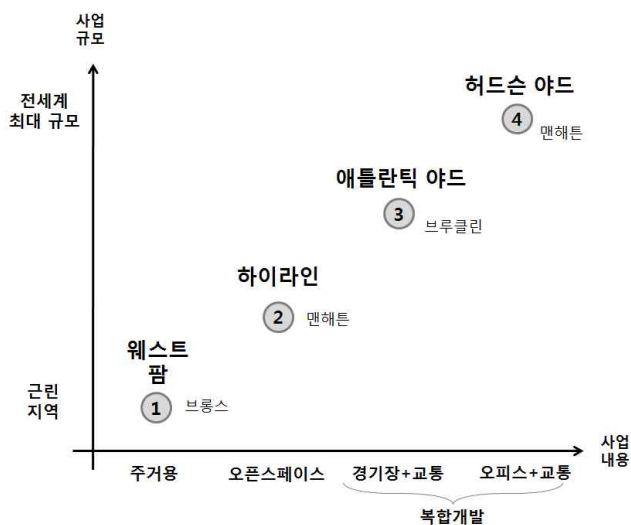
자료 : 변미리 외, 「6개 대도시 현황과 발전 전망」, 서울시정개발연구원, 2008, 발체 정리.

III. 뉴욕시 도시개발 사례 분석

□ 사례 대상 선정

- PlaNYC 기치 아래 동시다발적으로 진행되고 있는 뉴욕의 도시개발 사업 중 사업 규모, 사업 내용, 지역 등을 고려하여 연구에서 검토할 사례를 선정함.
 - 상이한 배경과 내용을 가진 프로젝트를 검토하여 뉴욕시의 도시재생사업이 어떠한 다양한 층위와 수단을 통해 이루어지고 있는지를 파악하고자 하였음.
- 선정한 프로젝트는 브롱스 웨스트 팜(West Farms) 프로젝트, 맨해튼 하이라인 파크(High Line Park) 프로젝트, 브루클린 애틀랜틱 야드(Atlantic Yards) 프로젝트, 맨해튼 허드슨 야드(Hudson Yards) 프로젝트 등 4개임.
 - 사업 규모 측면에서는 미국 역사상 가장 대규모 개발인 허드슨 야드부터 노후지역에 임대용 주택과 상가를 건설하는 웨스트 팜 프로젝트까지 차등
 - 사업 내용으로는 주택 중심인 웨스트 팜, 공원을 핵심으로 하는 하이라인, 대규모 복합 개발인 애틀랜틱 야드 및 허드슨 야드 등으로 구분

<그림 1> 선정 프로젝트 개요



<그림 2> 뉴욕시 지도



1. 브롱스 웨스트 팜 프로젝트

□ 사업 개요⁷⁾

- 브롱스 웨스트 팜(Bronx West Farms) 프로젝트는 낙후된 공업지역 내에 지불가능한⁸⁾(affordable housing) 임대주택 공급을 통해 지역 변화를 꾀하는 재개발 사업임.
- 사업지 위치는 뉴욕 북서부 브롱스의 공업지역으로 식품공장, 금속 제조공장, 주차타워 등이 입지해 있었으나 일부는 공실 상태로 방치됨.
- 브롱스는 뉴욕 내에서 비교적 소득 수준이 낮은 지역으로 지불가능한 임대주택 부족의 문제를 겪고 있음. 지불가능 주택의 공실률은 15%에 불과한 실정임.
- 재개발을 통해 1,325세대의 주택과 4만 6,000sqft의 상업지역을 갖춘 10개의 빌딩을 건설할 계획임.
- 최근 10년간 브롱스 지역에서 진행된 사업 중 가장 큰 규모이며 ‘품질이 확보된 지불가능 주택(Quality Affordable Housing)’ 공급을 통해 지역 변화를 꾀하고 있음.

<그림 3> 브롱스 웨스트 팜 지역의 변천사

<착공 전>



<완공 후 예상 조감도>



□ 사업 구조 및 재원

- 총 사업 규모는 최소 3억 5,000만 달러 수준이며 전체 프로젝트 완공은 7~9년 정도 소요될 것으로 예상됨.
- 7,000만 달러 규모의 1단계 사업을 2013년 우선 착공함.

7) The Wall Street Journal, 'Development Set to Sprout in West Farms(2013. 1. 12)'와 The New York Times, 'Rezoning Clears Way for 'Small City' in the Bronx(2012. 7. 24),'등 관련 기사 내용을 참조하여 재구성함.

8) 중·저소득 계층이 구입 또는 임대 가능한 수준의 주택.

- 우선 진행하는 1단계 사업에서는 2개의 빌딩 안에 237세대 주택 및 4,200sqft의 상가를 건설할 계획임.
 - 입주는 중산층 이하 가정으로 제한하나 상가 운영은 중산층 이상 주민들에게 맡겨 전 소득 계층에게 재개발 이익의 분배를 도모할 예정임.
 - 2개의 빌딩은 저소득층을 위한 주택과 중·저 소득층(moderate-income)⁹⁾을 위한 주택으로 분리하여 공급할 예정임.
- 브롱스 웨스트 팜 1단계 사업은 연방정부의 지원하에 지방정부가 실행하는 저소득 임대주택 세액공제 프로그램인 LIHTC(Low Income Housing Tax Credit) 프로그램을 활용하여 대부분의 자금을 조달함.

□ 핵심 특징 : 임대주택을 담보한 공공의 자금 지원

- 웨스트 팜에서는 LIHTC를 활용하여 취약 계층을 위한 임대주택 공급만으로도 사업 자금의 대부분을 공공 지원을 통해 조달이 가능함을 보여줌.
- 뉴욕시에서 운영하고 있는 LIHTC 프로그램은 소득 혼합 프로그램(mixed-income program)의 성격을 지니며 향후 30년간 중·저 소득층에게 임대주택을 공급해야 함.
- LIHTC 프로그램은 연방정부 지원하에 개별 지자체에서 운영하는 방식으로 구체적인 프로그램은 각 주별로 상이함.
- 뉴욕시의 경우 20/30/50프로그램으로도 불림. 저소득층에서 20%, 중·저 소득층에게 30%의 주택이 공급되고 나머지 50%는 시장 임대료로 주택을 임대하는 프로그램임.
- 개발업자인 SUP(Signature Urban Properties)는 사업제안서를 뉴욕시 주택 보존 및 개발국에 제출하여 세액공제사업으로 채택되어 자금을 조달함.
- SUP는 뉴욕시 주택 보존 및 개발국으로부터 10년간 4%의 세액 공제를 받고 이를 유통화하여 자금을 조달함.¹⁰⁾
- 이와 함께, 뉴욕시 주택 보존 및 개발국은 면세부 채권¹¹⁾을 발행하고 이를 통해 받

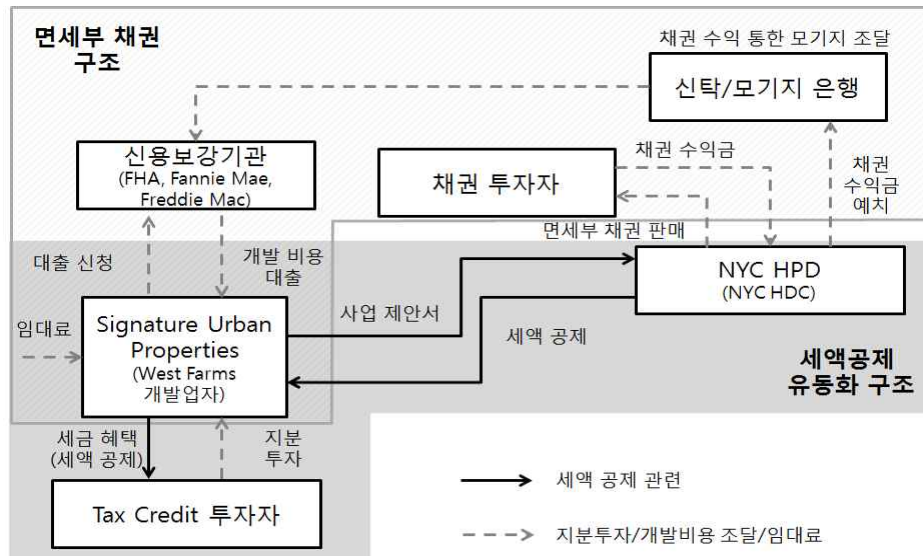
9) 저소득층은 뉴욕의 중위 소득 대비 50% 이하 가구, 중·저 소득층은 뉴욕의 중위 소득 대비 40% 이하 가구를 의미함.

10) LIHTC는 세액공제율을 기준으로 9%, 4% 2개의 프로그램이 존재함. 9% 프로그램은 세액 공제 이외에 혜택은 없으며 4% 프로그램은 추가적인 지원이 함께 이루어지는 것이 일반적임.

11) 면세부 채권은 채권 투자자의 이자 수익에 세금이 부과되지 않는 채권임.

- 생한 수익금을 모기지 은행에 예치하여 SUP에 개발 비용으로 대출을 실시함.
- 즉, 웨스트 팜 사업은 공공에서 지원하는 세액공제 혜택을 통한 유동화와 면세부 채권 수익금에 기반한 대출로 사업 자금의 대부분을 조달함.

<그림 4> West Farms 프로젝트의 LIHTC를 활용한 자금 조달 구조



자료 : US Department of Treasury, "Low-Income Housing Tax Credits: Affordable Housing Investment Opportunities for Banks", Community Affair Department, Washington D.C., 2008 ; 장경석, 백성준, "조세정책을 활용한 저렴 임대주택공급에 관한 연구 : 미국의 LIHTC 프로그램을 중심으로", 주택연구, 제17권 제3호, 2009 등을 참고하여 재구성함.

- 주거용의 경우에는 LIHTC 이외에 뉴욕시 주택국에서 지원하고 있는 다양한 신규 주택 세금감면 제도 등도 적용 받음.¹²⁾

2. 하이라인 파크 프로젝트

□ 사업 개요

- 하이라인 파크(High Line Park)는 1930년대의 화물열차용 고가 철도를 공원으로 조성하여, 2009년 개장 이후 뉴욕의 새로운 명소로 각광받고 있으며 인근 지역 활성화에 크게 기여함.
- 철도 레일 구간의 공원화로 '21세기 센트럴 파크'라는 평가도 받음. 하이라인 파크의

12) 421(A) 감면 제도는 지불가능 주택 공급 수준에 따라 뉴욕시의 특정 지역에 대해 재산세를 일정 기간 동안 감면해 주는 제도임. 뉴욕시는 451(A)뿐 아니라 지불가능 주택 공급에 따른 다양한 인센티브 프로그램을 지원하고 있음.

- 탄생으로 공원 주변은 뉴욕에서 가장 지가가 비싼 지역으로 탈바꿈함.
- 개장 이후 1단계 사업지구 일대에서는 2,558가구의 주거용 부동산, 1,000개 이상 객실의 호텔, 8만 5,000sqft의 오피스, 갤러리 등 적극적인 민간 개발이 이루어짐.
 - 하이라인 파크 인근 지역에는 프랭크 게리, 장 누벨, 시계루 반 등 유명 건축가들의 빌딩이 들어섬. 2015년에는 유명 현대 미술관인 휘트니 박물관도 이전할 예정임.¹³⁾
 - 하이라인 파크는 2009년 개장 이후 연간 400만 명 이상이 방문하고 있으며 관광 명소가 되고 있음.
 - 뉴욕시에 따르면 2009년부터 2011년까지 20억 달러 이상의 민간 투자, 1만 2,000개의 새로운 일자리, 29개 이상의 개발 사업 창출 효과를 발휘함.

<그림 5> 하이라인의 변천사



- 하이라인은 뉴욕 맨해튼 남서부의 허드슨 강변의 첼시 지역에 위치하고 있으며, 1980년대 들어 트럭 수송의 활성화로 폐선됨.
- 1934년 첫 운영을 시작한 약 21km의 고가 화물 철도¹⁴⁾로 인근 부두에서 공장까지 원자재 및 완제품을 수송하기 위한 목적으로 건설됨.
- 그러나 대형 수송 트럭이 증가함에 따라 철도 교통은 쇠퇴하여 1980년을 마지막으로 철도 운행이 완전히 중단됨.
- 하이라인은 폐선 이후 20년간 방치되었고 우범지역으로 전락함. 한때는 뉴욕시가 범죄와 에이즈를 막기 위해 하이라인 인근 지역을 강제로 폐쇄하기도 함.

13) 새로운 휘트니 박물관은 이탈리아의 유명 건축가인 렌조 피아노가 설계함.

14) 건설 당시 보행자, 마차, 기차, 자동차간 사고가 빈번하여 교통문제를 해결하기 위해 공장 건물의 2~3층(지상에서 9m) 한가운 데를 지나는 고가 철도를 건설함.

- 일부의 철거 요구에도 불구하고 1999년부터 10여년에 걸친 시민단체와 지역사회의 노력으로 공공 오픈 스페이스로 재창조됨.
- 폐선 이후 우범지역화에 따른 지가 하락 등으로 토지 소유자들은 하이라인의 철거를 요구하였으며, 1999년에 뉴욕시에 하이라인 철거 안이 제출됨.
- 그러나, 20년간 버려진 철도 위에 식물들이 자라면서 오래된 철근 콘크리트와 자연의 조화를 발견한 시민 그룹이 형성됨.
- 1999년 비영리 단체인 FHL(하이라인의 친구들 : Friends of the High Line)이 결성되어 하이라인의 보존과 공공 공간으로 재창조하기 위한 운동을 진행함.¹⁵⁾
- 2001년 토지주와 FHL의 소송에서 뉴욕시민의 지지로 FHL이 승소하면서 하이라인이 보존되고 재개발되는 계기를 마련함.

□ 사업 구조 및 자원

- 하이라인 파크는 2013년 현재 1.6km의 공원이 오픈된 상태이며 2014년까지 총 2.3km의 공원이 조성될 계획임.
- 하이라인 파크는 총 2.3km의 철도를 3구간으로 나누어 진행하며, 총 사업 구간은 2.79acre, 22개의 블록이 포함됨.
- 1구간의 0.8km는 2009년 6월 9일에 개장하였고, 2구간은 2011년 6월 8일 완공되어 현재 1.6km가 오픈된 상태임. 나머지 3구간은 현재 공사가 진행되고 있으며 2014년 완공이 예정되어 있음.¹⁶⁾
- 하이라인 파크 공사 예산은 약 2억 4,230만 달러에 이르며 별도의 운영 예산도 필요함. 공공의 예산뿐 아니라 민간의 적극적 기부를 통해 상당 부분의 경비를 충당함.
- 1구간과 2구간의 예산은 1억 5230만 달러 수준이며, 공공에서는 뉴욕시 1억 1230만 달러, 연방정부 2000만 달러, 주정부 40만 달러의 예산을 분담함.
- 이와 함께 FHL은 유력 인사들의 거액의 기부를 비롯하여 개인의 자발적인 기부를 통해 4,400만 달러를 모금함.¹⁷⁾

15) 블룸버그 뉴욕시장(당시는 뉴욕시장이 아님), 독토로프 부시장, 힐러리 클린턴 상원 의원 등 다수의 저명인사가 참여함.

16) 1구간 : Gansevoort Street~West 20th Street, 2.79에이커, 9개 블록, 0.5마일(0.8km), 2구간 : 20st Street~30th Street, 2.14에이커, 10개 블록, 0.5마일(0.8km), 3구간 : 동서를 가로지르는 긴 곡선 구간으로 31st Street~34th Street, 2.15에이커, 0.45마일(0.7km)

17) 유력 인사들의 기부를 끌어냄. 미디어 재벌 Barry Diller와 그의 아내, 유명 패션 디자이너 Diane Von Furstenberg, 헤지 펀드

- 3구간의 예산은 9,000만 달러 수준으로 철도부지를 소유하고 있는 CSX 교통사가 3구간 부지¹⁸⁾를 뉴욕시에 기부하여 사업이 진행되고 있음.
- 또한, 현재 하이라인 운영 예산의 90% 이상을 기부금으로 충당하여 운영되고 있음.

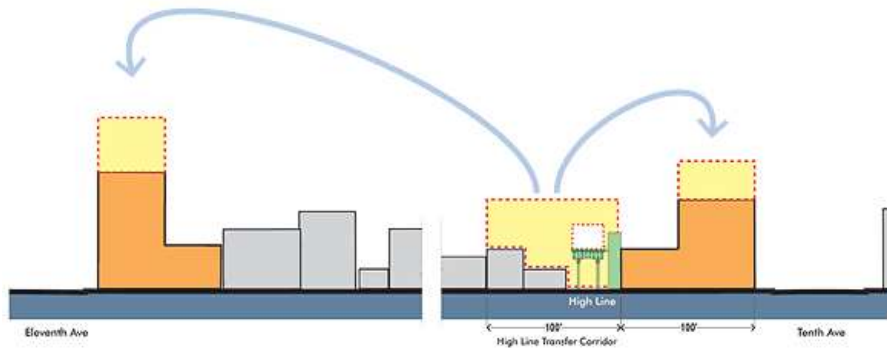
□ 핵심 특징 : 개발권이양제도의 활용 및 비영리 단체의 적극적 참여

- 하이라인 파크 사업의 핵심은 개발권이양제도(TDR : Transfer of Development Right)의 활용과 비영리 단체의 적극적 참여에 있음.
- 하이라인 파크 사업은 공중권(air right)과 개발권이양제도를 폭넓게 인정하는 한편 공공 공간(public open space) 확보를 위한 규제를 강화하여 다수 이해 당사자들의 지지를 확보함.
 - 하이라인 재개발은 뉴욕시, 뉴욕주, 철도회사, 토지주, 건물주, 주민 등 각종 당사자들의 이해관계가 얽혀 있어 조정이 어려운 사업임.
 - 뉴욕시는 2005년 하이라인 지역을 ‘특별목적지역(Special Purpose Districts)’으로 리조닝(rezoning)하면서 하이라인 아래의 토지 소유주뿐 아니라 인접지까지 개발권 이양을 가능하게 인정해 줌.
 - 이와 함께 하이라인과 연계된 오픈 스페이스를 확보하기 위한 규제도 포함되었으며, 이러한 조치들을 통해 보존론자와 개발론자 양쪽 모두에게서 지지를 확보함.
- 뉴욕시 도시계획국은 개발권 이양 가능 지역을 하이라인을 포함하여 100feet(30.5m)까지 설정하고 하이라인 특별목적지역 내에 한하여 개발권 이양을 허용함으로써 활발한 민간 개발이 이루어질 수 있는 토대를 제공함.
 - 뉴욕시 도시계획국은 2005년 새로운 조닝을 통해 하이라인의 개발권 이양 가능 회랑(HLTC : High Line Transfer Corridor) 지역을 설정하고 하이라인을 포함하여 100feet 수준의 폭으로 결정함.
 - HLTC 내의 토지 소유주는 자신의 용적률을 하이라인 특별목적지역 내에 한하여 이양이 가능함.

매니저 Philip Falcone와 그의 아내 Lisa Maria Falcone, the Tiffany & Co. Foundation 등이 기부함. 일부는 매칭 펀드 형태(예를 들어 다른 사람으로부터 1,000만 달러를 모금하면 1,000만 달러 기부)로 기부함.

18) West 31st Street~34th Street, West 10th Avenue~12th Avenue 구간

<그림 6> 하이라인 지역의 TDR 개념도



자료 : 뉴욕시 도시계획국 홈페이지.

- 개발권 이양의 허용으로 민간 개발을 유도하는 한편 공공은 하이라인 인접 지역의 개발 시 지역과 조화를 이룰 수 있도록 건축 규제를 적용함.
- 하이라인에 바로 인접한 건축물은 전면의 최소 60%가 하이라인보다 높게 설계할 수 없고 최소 25feet(7.6m) 이상 건축선을 후퇴시켜야 함. 나머지 40%에 대해서는 최대 허용 건축물 높이로 건축이 가능함.
- 부지 면적에 최소 20% 이상의 오픈 스페이스가 확보되어야 함.
- 특정 지역(10th Avenue)에 대해서는 기존 도심과의 조화, 스카이라인 등을 고려하여 하이라인과 접하지 않은 건축물 반대편 전면에 대한 높이 규제도 이루어짐.
- 도로에 접한 건축물 전면부 25%는 최소 35~45feet(10.7~13.7m)를 넘을 수 없음.
- 하이라인 파크의 성공에는 정부의 도시계획적 조치들 외에 비영리 단체의 활동이 큰 역할을 담당했음.
- 비영리 단체인 FHL은 하이라인의 운영과 개발의 주체로서 지역 여론을 수렴하고 적극적으로 사업에 반영하고 있음.
- FHL이 개발, 운영, 자금 조달 등에 적극적으로 참여하여 지역 주민의 자발적인 합의가 가능한 통로를 마련하고 공공과 민간의 상충하는 이해를 조율하는 기능도 수행하면서 사업의 원활한 진행을 담보함.

3. 애틀랜틱 야드 프로젝트

□ 사업 개요

- 애틀랜틱 야드(Atlantic Yards) 사업은 뉴저지 네트(NBA팀)의 전용 경기장 건설과 함께 교통시설 및 인프라를 함께 개선하기 위한 대규모 복합개발 사업임.
- 브루클린 시내 인근의 재개발 사업으로 총사업비가 47억 달러 수준에 이름.
- 1단계 사업인 브루클린 경기장 및 인프라 프로젝트(Brooklyn Arena and Infrastructure Project)는 22acre(89,000m²)에 달함. 여기에는 1만 8,000석의 경기장 및 공연장, 지하철역 및 주차시설 신설, 지방정부 관할의 상하수도관 보수 등 인프라 시설의 개선도 포함됨.
- 2단계 사업에는 6,430호의 주택 및 24만 7,000sqft의 상업시설이 공급될 예정임.

<그림 7> 애틀랜틱 야드 지역의 변천사

<착공 전>



<1단계 완공 후(2012년)>



<완공 후 예상 조감도>



- 프로젝트의 가장 핵심 시설이며 다목적 경기장인 바클레이센터(Barclays Center)는 2012년 9월에 개장함.
- 2005년 민간 부동산 개발 회사인 Forest City Ratner Company가 사업자로 선정되었으나 금융위기 이후 경기 침체의 여파로 2010년 들어서야 공사가 시작됨.
- 1단계 사업의 건설 기간은 2010년부터 2012년까지 진행되었음.
- 경기장 및 주차 시설의 건설을 위해 기존 건물은 모두 철거하였고 경기장 운영을 위해 수도관 및 하수관의 설비와 재배치 등 공공시설 개선도 이루어짐.
- 경기장과 인근 애틀랜틱 터미널(Atlantic Terminal)을 연결하기 위한 7,600만 달러 상당의 지하철역을 신설함.

- 애틀랜틱 야드는 애틀랜틱 터미널과 인접한 지역임.¹⁹⁾ 애틀랜틱 터미널은 롱아일랜드 드철도(Long Island Rail Road)의 거점 역으로 자메이카로의 환승 등 다양한 버스 노선 이용이 가능함.
- 신설 지하철역은 7,600만 달러 규모로 브루클린에서는 가장 규모가 크며 뉴욕시에서도 3번째로 큰 교통 허브가 될 전망이다.

□ 사업 구조 및 재원

- 1단계 사업비용인 14.5억 달러 중 51%인 7.4억 달러는 공공에서 부담하였으나, 나머지 7.1억 달러는 투자이민자금과 민간에서 조달하여 사업을 진행함.
- 공공은 뉴욕주 채권 5억 1,100만 달러, 뉴욕주 예산 1억 달러, 뉴욕시 예산 1억 3,100만 달러를 조달하여 총사업비 중 51.2%를 담당함.
- 투자이민자금인 EB-5에서 2억 4,900만 달러를 투자하여 약 17.2%를 담당함.
- 민간(Forest City Ratner Company)이 프로젝트를 관리하면서 시공사(AYDC Regional 개발회사) 등을 통해 4억 5,700만 달러를 조달함.
- 또한, 경기장 명칭 사용권을 판매(바클레이센터)하여 일부 자금을 조달함.

<표 2> 재원 조달 방법

(단위 : 달러, %)

구분		금액	비중
총비용		1,448,000,000	100.0
공공		742,000,000	51.2
	뉴욕주 채권	511,000,000	35.3
	뉴욕주 예산	100,000,000	6.9
	뉴욕시 예산	131,000,000	9.0
EB-5(투자이민자금)		249,000,000	17.2
민간	시공사 등	457,000,000	31.6

자료 : Sewalk, Stephen 외 Financing Construction Projects Using the EB-5 Program, 49th ASC Annual International Conference Proceedings, 2013.

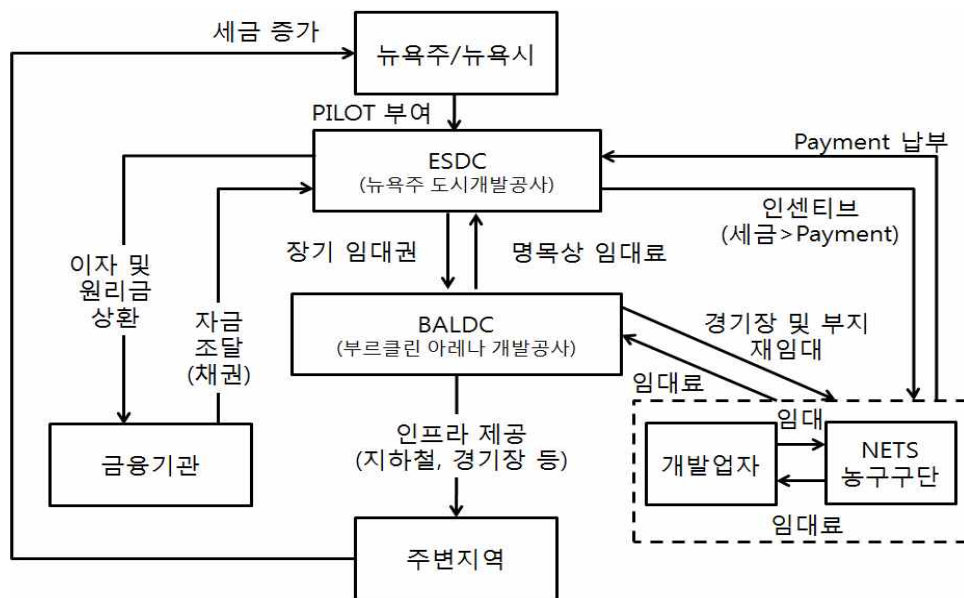
- 애틀랜틱 야드 프로젝트는 공공 개발 주체인 뉴욕주 도시개발공사(New York State's Empire State Development) 주도 하에 세제 혜택 등에 기반하여 자금을 조달하고 부

19) 애틀랜틱 야드라는 이름도 애틀랜틱 터미널에 따라 명명됨.

지를 매각하지 않고 임대 방식으로 사업을 운영함.

- 뉴욕주 및 뉴욕시는 뉴욕주 도시개발공사에 PILOT(Payment in Lieu of Taxes)²⁰⁾를 기반으로 뉴욕주 채권을 발생하여 5억 1,100만 달러의 자금을 조달함.
- 뉴욕주 도시개발공사는 자회사인 브루클린아레나개발공사(Brooklyn Arena Local Development Corporation)를 설립하여 지하철역, 경기장, 인프라 개선 등을 제공하는 한편, 민간에 토지 임대료를 징수하여 사업비 및 운영비를 충당함.
- 개발업자는 경기장 및 토지를 브루클린아레나개발공사로부터 임대하여 이를 다시 뉴저지 네트(NBA팀) 등에 재임대하거나 민간 개발을 통해 임대료를 징수함.

<그림 8> 애틀랜틱 야드 사업구조



자료 : 이우형, “공공 주도형 미국 도시개발 사례의 특성 연구 : 공공적 가치 추구를 위한 사업의 구조적 특성 중심으로”, 인포디자인이슈 27호, 디자인융복합학회, 2011을 참고하여 재구성.

□ 핵심 특징 : EB-5 자금을 활용한 자원 조달²¹⁾

- 애틀랜틱 야드 사업은 투자이민제도인 EB-5 자금의 적극적 활용과 PILOT와 같은 세제 혜택을 통해 자금 조달의 어려움을 극복함.
- 특히 애틀랜틱 야드 사업뿐만 아니라 금융위기 이후 민간 자금 조달이 어려운 기간

20) 재산세를 일정한 약정 payment로 대납하는 일종의 세제 혜택으로서 자세한 내용은 허드슨 야드 프로젝트 및 시사점 참조.

21) Sewalk, stephen 외, Financing Construction Projects Using the EB-5 Program, 49th ASC Annual International Conference Proceedings, 2013을 골자로 추가 조사 정리함.

동안 EB-5 자금이 미국 내 건설 자금으로 일정 역할을 수행하고 있으며 당분간 이러한 추세가 이어질 것으로 예상됨.

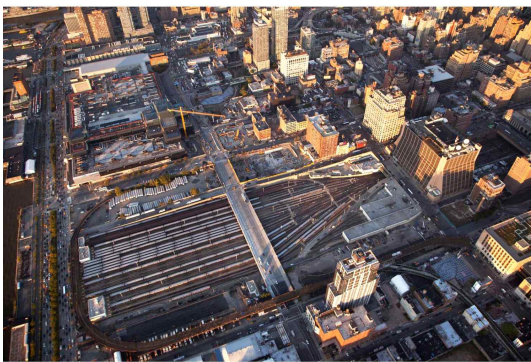
- EB-5는 1990년 도입되었고 일자리 창출 및 자본 투자를 통해 미국 경제에 기여하는 외국인 투자자에게 영주권을 부여하는 프로그램임.
 - 금융위기 이후 리스크 확대로 건설 프로젝트들이 자금 조달의 어려움을 겪으면서 사업이 정지되거나 취소되었고 경기가 회복됨에도 자금 조달의 어려움은 지속됨.
 - 공식적으로 매년 1만개의 EB-5 비자가 가능하나, 실제 실적은 2006년에는 502개, 2011년에는 3,463개의 영주권이 발급되었으며 매년 47% 수준의 성장세임.
 - 당초 EB-5는 2012년까지 한시적으로 운영할 예정이었으나, 2015년까지 연장되는 연방 법안이 통과되어 EB-5 자금에 대한 관심은 당분간 지속될 것으로 판단됨.
- EB-5 자금은 일자리 창출이 가능한 프로젝트에 사용되며 지역 센터(regional center)가 주요한 역할을 수행함.
 - EB-5의 투자자는 신규 투자에 대해서는 최소 50만 달러 이상, 기존 투자는 상업용 비즈니스에 100만 달러 이상을 투자해야 하며 손실 위험은 존재함.
 - 투자를 통해 2년 이상 동안 지속 가능한 일자리 10개(직접/간접) 이상을 창출해야 함.
 - 연방 이민국에서 승인한 각 지역의 지역 센터가 투자자와 프로젝트를 연결하는 역할을 수행하고 있음. 지역 센터 운영은 공공이나 민간 모두 가능하고 프로젝트 관리 수수료 지급받음.
 - 지역 센터는 개발업자가 프로젝트를 제출하면, 이를 검토하고 투자자에게 소개하는 역할을 수행함. 다만, 검토 보고서가 구속력을 갖지는 않음. 또한, 프로젝트는 일자리 창출 효과를 면밀하게 증명해야 함.
- EB-5 제도는 투자자는 영주권을 획득하고 개발업자는 낮은 금리로 자금을 조달하며 정부는 일자리가 창출되는 효과를 누릴 수 있게 설계된 제도라 할 수 있음.
 - 애틀랜틱 야드 프로젝트는 일자리 창출을 대가로 매우 낮은 금리로 2억 4,900만 달러의 자금을 조달함. 뉴욕시 지역 센터를 통해 456명의 외국인 투자자가 투자함.
 - 개발업자는 일반적인 뉴욕시 공공 투자사업을 고려하면 투자자에게 통상 4~5%의 이자를 지급해야 하나 제로 금리로 자금을 조달함.²²⁾

4. 허드슨 야드 프로젝트

□ 사업 개요

- 허드슨 야드(Hudson Yards) 사업은 맨해튼의 옛 철도차량 기지로 쓰이던 미개발지를 복합 개발하는 16조원 규모의 초대형 개발 사업임.
- 사업비 150억 달러, 부지 면적 10.5ha에 오피스, 주거용, 문화 시설 등 초고층의 15개 건물을 신축하는 복합 개발 사업임.
- 민간 투자와 함께 뉴욕시가 공원, 도로 등 인프라 구축에 30억 달러 이상을 투자할 예정이며 현 7번 지하철 노선을 허드슨 야드 지역으로 연장하고 지하철역을 신설하는 계획을 포함하고 있음.
- 금융위기로 사업 진행이 중단되는 등 부침을 겪었으나 2012년 12월 공사가 시작됨.
- 첫 번째 빌딩은 2015년 완공되며 나머지 주요 건물들은 2017년 완공 예정임. 완료되면 월드트레이드센터(WTC)와 함께 미래 뉴욕의 주요 상업센터가 될 것으로 전망됨.
- 뉴욕시에 따르면 총 2만 3,000개의 일자리 창출, 5,000여 호의 아파트, 4만여 명의 경제활동인구 수용이 가능한 상업지구로 탈바꿈될 예정임.

<그림 9> 착공 전 (2010년)



<그림 10> 개발 이후 조감도



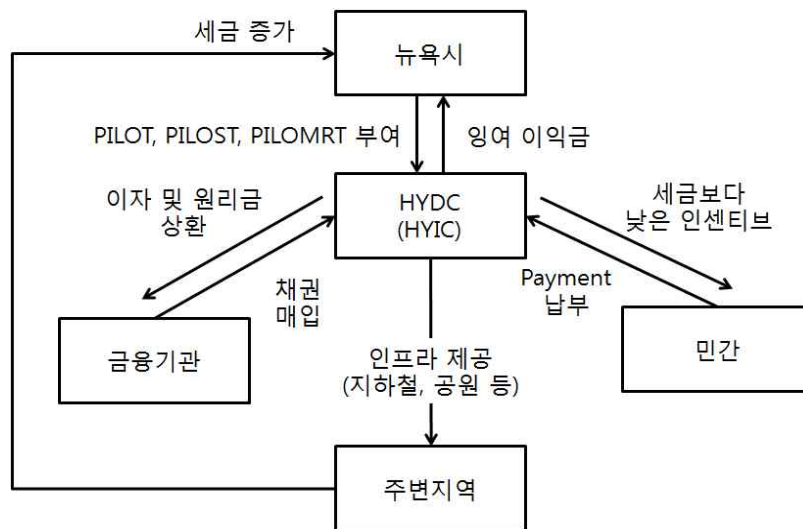
□ 사업 구조 및 재원

- 애틀랜틱 야드 프로젝트와 유사한 사업 구조를 가지고 있음. 공공 개발 주체를 설립하여 사업을 진행하며, 공공은 공공 환경 개선에 투자하고 민간은 낮은 세금으로 적극 투자가 가능함.

22) 대부분의 중국인 투자자에게는 이자를 지급하지 않았고, 40여명의 한국인 투자자에게는 0.25%를 지급함.

- 허드슨야드기반시설개발공사(HYIC : Hudson Yards Infrastructure Corporation)가 공공 개발 주체로서 뉴욕시와 뉴욕주의 관련 부서가 직접 참여하며 이사장은 뉴욕시 부시장이 맡음.
- 산하에 허드슨야드개발공사(HYDC : Hudson Yards Development Corporation)를 두고 프로젝트의 예산, 자금 조달, 비용 절감 등을 관리함.

<그림 11> 허드슨 야드 개발의 사업 구조



자료 : 이우형, “공공 주도형 미국 도시개발 사례의 특성 연구 : 공공적 가치 추구를 위한 사업의 구조적 특성 중심으로”, 인포디자인이슈 27호, 디자인융복합학회, 2011 참고하여 재구성.

- PILOT 등 세제 인센티브로 조달한 자금은 공원 조성이나 학교 설치 등 인프라에 투자됨. 또한 관련 부지 매입 등 인프라 건설에 투자하기 위해 발행한 채권의 원금과 이자를 상환하고 남은 이익금은 뉴욕시에 상환하는 구조로 운용됨.
- 세제 인센티브로 다른 지역보다 민간이 부담하는 세금이 낮기 때문에 민간의 적극적인 투자가 일어날 수 있음.
- 공공 토지를 판매하지 않고 장기 임대를 통해 임대료 수익을 추구하는 방식도 애틀랜틱 야드 프로젝트와 동일함.

□ 핵심 특징 : 세제 인센티브를 통한 자원 조달

- 허드슨 야드의 가장 주요한 특징은 상업용 세제 인센티브를 적극적으로 활용하여 재원을 조달한 것임.²³⁾

- 뉴욕시 산업개발청(IDA : Industrial Development Agency)은 상업용 시설에 특화된 세제 인센티브 프로그램을 운영하고 있으며 3가지 세제에 대해 혜택을 주고 있음.
 - PILOT(Payment in Lieu of Taxes) 프로그램은 재산세(real estate tax)를 감면해 주는 제도임.
 - PILOST(Payment in Lieu of Sales Taxes) 프로그램은 판매 및 이용세(sales and use tax)를 감면함.
 - 모기지 등록세(mortgage recording tax) 감면 프로그램인 PILOMRT(Payment in Lieu of Mortgage Recording Tax)도 존재함.
 - 이 중 PILOT의 규모가 가장 크고 허드슨 야드 개발에서도 가장 주요한 재원 수단으로 사용됨.
- PILOT, PILOST, PILOMRT 등은 대상 부동산을 과세 목록에서 제외하여 세금 대신 세금보다 낮은 약정한 비용(payment)을 지불하는 방식으로 운영됨.
 - 세금을 부담하는 민간의 입장에서는 일종의 세제감면 제도로 볼 수 있음.
 - 뉴욕시에서 운영하고 있는 상업용 시설에 대한 세제 인센티브는 대형 은행의 본사 이전과 같이 지속 가능한 일자리 창출(최소 500개 이상의 새로운 일자리), 대규모 자본 투자, 대규모 신규 오피스 공급 등이 이루어지는 사업에 대해 지원하고 있음.²³⁾
- 이와 함께 브롱스 웨스트 팜 사업에서와 같은 임대주택 세제 지원, 공공 소유의 철도 부지 사용권 및 개발권 판매, 개발권이양제도를 활용한 용적률 판매, 용도지역지구제의 보너스 용적률로 발생한 지역개발 펀드(bonus payments into zoning-based district improvement fund) 등을 활용하여 재원을 조달함.

□ 핵심 특징 : 용적률 인센티브

- 뉴욕시의 경우 개발권이양제, 현금 및 현물 기부시 용적률 인센티브 부여 등의 제도를 통해 유연한 용도지역제를 운영하고 있어 지역적 특징 및 사업의 성격에 맞게 프로젝트가 진행될 수 있는 구도를 만들어주고 있음.

23) <http://www.nycedc.com/program/commercial-tax-incentives>

24) 애틀랜틱 야드 사업은 PILOT만 지원받음.

- 허드슨 야드 사업은 용적률 인센티브 제도를 적극 활용하여 기본 FAR(Floor Area Ratio)²⁵⁾ 10인 상업시설에 대해서 최대 FAR 33까지 용적률 상향을 허용함.
 - 상업용 건물의 기본 FAR는 10~19 수준이나 최대 용적률은 10~33까지 상향
 - 주거용 건물의 경우 기본 FAR 6~7.5에서 최대 FAR 15까지 가능함.
 - 혼합 용도의 경우에도 기본 FAR 9~10에 비해 최대 FAR 9~15까지 허용

- 상업용 시설은 개발권 이양, 공공에 현금 기부, 공원과 같은 공공 오픈 스페이스 공급 등을 통해 최대 허용 용적률을 달성할 수 있음.
 - 개발권이양제도를 활용하여 허드슨 야드 내의 오픈 스페이스로 지정된 토지의 공중권을 민간 시장을 통해 구입할 수 있음.^{26),27)}
 - 지역개선보너스(DIB : District Improvement Bonus) 용적률은 공공의 현금 기부를 통해 용적률 확보가 가능한 제도임. 기부된 자금은 허드슨 야드 내 인프라 조성을 위해 사용됨²⁸⁾.
 - 공공에 오픈 스페이스 공급 시에도 지역개선보너스 용적률을 받을 수 있음. 공원이거나 가로수를 공급하고 원가법에 기반하여 가격을 평가한 이후 도시계획위원회에서 추가 용적률 수준을 결정함.²⁹⁾

- 주거용 건물의 최대 허용 용적률 확보는 중·저 소득층을 위한 지불가능 주택 공급을 통해 가능하며 2가지 프로그램이 존재함.
 - 북측 지역은 개발 방식(신축, 대수선, 보전)에 따라 추가 바닥면적 2~4sqft당 1sqft를 지불가능 주택으로 공급하면 FAR 2를 추가적으로 받을 수 있음. 여기에 연계하여 추가 바닥면적 3sqft당 예술 공간 1sqft를 공급하면 FAR 3의 추가 제공도 가능함.
 - 나머지 주거지역에 대해서는 전체 건물의 10~15%³⁰⁾를 지불가능 주택으로 공급하면

25) 바닥면적비를 말하며 우리나라의 용적률과 유사한 개념으로 FAR 1은 용적률 100%에 해당함.

26) 허드슨 야드 지역 내에서도 대규모 개발 지역 등 특정 지역에 한해 허용됨. 개발권 이양을 통해 용적률 상향이 가능한 지역은 36th street와 34th street의 대규모 개발 지역과 10th avenue 회랑 지역임.

27) 동측의 철도부지는 기본 용적률이 FAR 19나 마스터플랜 상 실질적인 용적률은 FAR 11 수준에 그쳐 용적률을 민간 시장에서 판매가 가능함. 대규모 개발 지역은 최소 460만sqft 수준의 개발 면적을 구입할 수 있음.

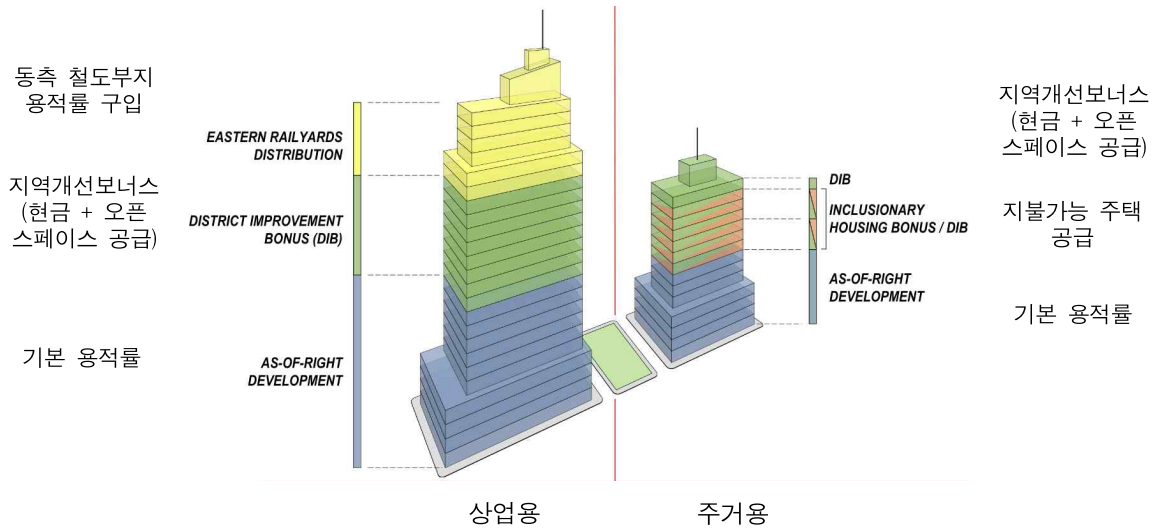
28) 2005년 당시에는 sqft당 100달러가 기준 금액이었으나 뉴욕시 의회와 도시계획국에 의해 매년 조정이 이루어지며 2013년 8월 1일 현재 sqft당 122.78달러임.

29) 개발권이양제도의 활용이 가능한 지역에 한하여 적용됨. 공원 및 가로 공간의 소유권은 시로 이전되며 공원 및 가로수 마스터플랜 하에서 건설은 진행됨.

30) 지불가능성은 소득 계층의 비율로 결정됨. 저소득 계층의 임대주택은 10%, 저소득 및 중저(moderate)소득 계층의 임대주택은 12.5%(저소득 계층 5%, 중저소득 계층 7.5%), 저소득 및 중위(middle)소득 계층의 임대주택은 15%(저소득 계층 5%, 중위소득 계층 10%)를 요구함.

FAR 2.5를 추가로 확보 가능함. 또한, 지역개선보너스 용적률이 적용된 경우, 전체 건물의 20~30%를 지불가능 주택으로 공급하면 FAR 5.5까지 추가 용적률이 제공됨.

<그림 12> Hudson Yards의 용적률 상향 메커니즘



자료 : 뉴욕시 도시계획국 홈페이지.

IV. 뉴욕시 도시개발 사례의 특징 및 시사점

□ 공공 주체의 적극적 추진 및 역할 분담

- 뉴욕시의 경우 블룸버그 시장의 강력한 의지를 바탕으로 일자리 창출, 도시 경쟁력 강화 차원에서 공공 주체가 적극적으로 참여하였음.
- 뉴욕은 경제, 인적 자원 등의 경쟁 우위를 바탕으로 도시 경쟁력 세계 1위권을 유지하고 있으나 거주환경, 교통 접근성 등 인프라에 있어서는 높은 평가를 받지 못함.
- 뉴욕시의 미래에 대한 뚜렷한 방향 설정과 전략을 통해 단순한 재개발이 아닌 도시 경쟁력 제고 차원에서 대규모 개발들을 추진함.
- 대표적으로 하이라인 파크의 경우 인근 지역의 활성화로 2009년 개장 후 연간 400만 명 이상이 방문하는 관광 명소로 탈바꿈되었음.
- 공공의 역할 측면에서는 공공이 개발 주체로 사업 전면에 나서 마스터플랜 수립, 도시 기반시설에 대한 투자, 과감한 인센티브 제공 등을 통해 민간 참여를 적극 유도함.

- 개발 인허가권을 통한 단순한 행정적 관리만이 아닌, 공공적 가치 추구를 위한 건전한 개발로의 선도적 역할 수행
- 전체 사업을 민간과 공동으로 추진하기보다는 공공이 사업의 토대를 마련하는 선도적 역할을 수행함과 동시에 사업 전반을 체계적으로 관리하여 장기적인 안정성과 공공성을 높임.
- 도시기반시설에 대한 투자를 적극적으로 담당하고, 개발공사를 활용하여 공공 토지를 판매하지 않고 장기 임대를 통해 임대료 수익을 추구하는 등 사업 전반을 관리함.
- 우리나라에서도 향후 도시재생사업의 활성화가 중요한 정책 과제임을 감안할 때 단순히 민간의 사업성에 기반한 방식에서 벗어나 공공 부문의 선도적 역할을 통해 민간 투자를 유도하는 방식의 모델 개발이 필요할 것임.

□ 공공과 민간이 윈-윈 가능한 사업 구도

- 뉴욕시의 사례를 보면 민간에 인센티브를 부여하여 사업이 진행됨으로써 공공이 원하는 목표는 달성하는 윈-윈 구도를 형성하고 있음.
- 세제 인센티브를 유동화하여 재원으로 활용하는 것에서 전형적으로 나타나고 있음.
 - 배터리 파크 시티 개발에서 공공 개발 주체를 기반으로 세제 인센티브 및 장기 임대 방식의 운영을 통한 재원 조달 모델에 성공^{31),32),33)}하면서 뉴욕시 대규모 개발 사업에 적극적으로 활용되고 있음.
- 대표적인 방식인 PILOT는 연방정부에서 운영하고 있는 Payment in Lieu of Taxes가 확장된 형태로 볼 수 있음.
 - 원래 이 제도는 지방정부에 위치한 연방정부의 비과세 토지로 인한 재산세 손실을 연방정부에서 일정한 비용(payment)을 지급하여 보상해 주는 제도임.
 - 이러한 제도가 확장되어 미국의 많은 주에서 비영리 단체나, 공공에 기여하는 자산의 경우 재산세 과세 목록에서 제외하고 약정 납입금(payment)을 내도록 하고 있음.

31) 김기호, “도시개발의 새로운 접근 I: 배터리 파크 시티의 경험과 교훈”, 환경논총 제39권, 2001.

32) 이동훈·이성창, “뉴욕 배터리 파크 시티 개발 사업”, 서울연구원 웹진, 2010.

33) 김경민, 「도시개발 길을 잃다」, 시공사, 2010.

- 뉴욕시에서는 이러한 방식을 도시재생, 도시개발에 적용하여 민간 투자자에게는 세금보다 낮은 수준의 약정 비용을 징수하며, 그 징수 권리를 해당 개발의 공적 주체에 부여하여 사업 재원으로 활용하도록 하는 방식으로 운영됨.
 - 이는 도시재생사업의 공적 가치를 충분히 인정하고 있음을 나타내고 있음.
 - 이 방식의 적용을 통해 민간에게는 직접적인 세제 인센티브가 되고,
 - 사업 주체에게는 해당 납입금을 사업을 위한 직접 재원으로 활용할 수 있음과 동시에 유동화하여 재원을 효율적으로 활용할 수 있는 장점을 제공해 줌.
- 대부분의 제도가 시장 참여자 모두가 윈-윈 가능한 구조로 설계되어 있음.
 - EB-5는 공공은 사업 진행과 일자리 창출이라는 혜택을 얻고 민간은 초저금리 자금을 조달할 수 있는 구조임.
 - 도시계획 인센티브 역시 공공은 사업 진행과 공개공지 확보라는 혜택을 얻고 민간은 사업성 개선이라는 이익을 얻게 되는 구조임.

□ 다양한 자원 조달 방식과 유동화를 통한 사업구조

- 공공 투자는 초기에 재원을 집중적으로 투자한 후 장기적으로 재원을 회수하고 이를 다시 사업에 재투자하는 방식으로 이루어짐.
 - 전형적으로 개발 지역의 도시기반시설을 위한 초기 투자 재원을 개발공사를 통한 장기채권 발행으로 확보하고, 이후 적극적 민간 투자 유치, 개발 수익을 통해 공공 투자 재원을 회수하는 장기적인 선순환 구조를 형성함.
- 도시재생사업에 있어서 핵심 요인은 재원이 될 수밖에 없는데 뉴욕시에서는 다양한 자원 조달 방식을 활용하여 사업을 추진하고 있음.
 - 투자 재원에 있어서는 정부 예산, 민간 투자 외에도 기부금(하이라인 파크 사례), EB-5 자금(애틀랜틱 야드 사례) 등 다양한 수단을 활용
 - 직접적 자원 외에 해당 사업에 대한 세제 인센티브를 재원으로 활용함. 대표적으로 PILOT가 적용되는 사업에서는 재산세 대신 수납하는 약정 납입금(payment)을 재원으로 활용함.

- 재원 조달과 관련되어 두드러지는 사업 구조는 사업과 관련하여 미래에 장기적으로 예상되는 금액을 유동화하여 재원을 마련하는 것임.
- LIHTC의 공제된 세액, PILOT의 약정 납입금 등을 유동화하여 재원을 마련
- 우리나라의 경우, 재정 투입의 한계로 향후 도시재생사업의 효율적 추진을 위해 재원 조달의 다각화가 핵심 과제로 부각되고 있음.
- 이에 향후 뉴욕시에서와 같이 기부금의 활용, 유동화를 기반으로 하는 금융 기법 등에 대한 심도 있는 검토가 필요할 것임.

□ 사업 주체로서 도시개발공사 활용

- 공공의 참여 방식에서 주목할 부분은 해당 사업을 위한 별도의 개발공사를 활용한다는 점으로 실질적으로 사업을 추진하는 이들 공사에 뉴욕시 및 뉴욕주의 관련 부서가 직접 참여하고 있음.
- 애틀랜틱 야드 사업의 경우 뉴욕주 도시개발공사가 사업을 주도하고 자회사인 브루클린아레나개발공사가 인프라 건설, 민간 개발 유치 등 사업 추진
- 허드슨 야드 사업에서는 허드슨야드기반시설개발공사를 설립하여 사업을 진행하며 산하에 허드슨야드개발공사를 둠.
- 이러한 공사들은 「뉴욕주비영리기관법」(Not-for-Profit Corporation Law of the State of New York)에 의해 설립된 기관³⁴⁾으로서 뉴욕시뿐 아니라 미국 공공 주도형 도시개발에서 큰 역할을 담당하고 있음.
- 주정부와 지방정부의 규제로부터 자유롭고, 토지 수용권을 가지며, 자체적 채권을 발행할 수 있음.
- 사업의 주체로서 주정부의 채무 한도에 국한되지 않는 사업 단위의 별도 채권을 발행하여 투자 재원을 마련하고 있음.
- 우리나라에서도 다양한 개발 사업에 정부 및 지자체 공기업을 활용하고 있으나, 뉴욕

34) 뉴욕주 설립 개발공사로 Empire State Development Corporation, Power Authority of the State of New York, New York State Bridge Authority, New York State Canal Corporation 등이 있고 뉴욕시 설립 개발공사로는 Battery Park City Authority, Lower Manhattan Development Corporation, Metropolitan Transportation Authority, Roosevelt Island Operation Corporation 등이 있음.

시의 경우 특정 프로젝트에 대하여 폭넓은 권한을 행사하는 프로젝트별 공공기관 내 지 공기업을 통해 사업을 추진하고 있다는 점에서 차이가 있음.

□ 유연한 도시계획 규제

- 뉴욕시의 사례를 볼 때, 공공 투자에 있어 다양한 자원 조달이 핵심이라면 민간 투자에 있어서는 도시계획 규제의 유연성이 핵심 요소가 됨.
- 도시재생사업에 있어 도시계획 규제는 사업을 규제하고 규율하는 취지가 아니라 사업의 성공률을 높이기 위해 활용될 필요가 있음.
- 이러한 관점에서 하이라인 파크 사업의 개발권이양제도, 허드슨 야드 사업의 용적률 인센티브를 주목할 필요가 있음.

- 하이라인 파크 사업은 일종의 문화재 보존을 통한 공원 조성 프로젝트로서 이러한 공익사업의 경우 이해 당사자들의 이해관계 조정이 사업의 성패를 결정하게 됨.
- 뉴욕시에서는 그 해법으로 개발권이양제도를 적극 활용하여 성공함.
- 뉴욕시 도시계획국은 개발권 이양 가능 지역을 하이라인을 포함하여 100feet(30.5m)까지 설정하고 하이라인 특별목적지역 내에 한하여 개발권 이양을 허용함으로써 활발한 민간 개발이 이루어질 수 있는 토대를 제공함.
- 이와 함께 공공은 하이라인 개발 시 지역과 조화를 이루는 빌딩 전면 높이 규제 및 오픈 스페이스 확보를 통해 공익적 요구를 조화시킴.

- 용적률 인센티브는 전통적으로 도시계획 규제의 경직성을 보완하기 위해 공공이 요구하는 공공성 대신 민간에게 제공되는 대가로 활용되고 있음.
- 허드슨 야드 사업을 보면 용적률 인센티브를 통한 상향 범위가 매우 크다는 점과 용적률을 상향할 수 있는 수단이 매우 다양하다는 점을 파악할 수 있음.
- 기본 FAR가 10인 상업시설이 최대 FAR 33까지 상향될 수 있으며, 주거용 또한 기본 FAR의 두 배가 넘는 수준으로 상향되고 있음.
- 용적률을 상향시킬 수 있는 수단 또한 개발권 이양, 현금 기부, 공공 오픈 스페이스 제공, 중·저 소득층을 위한 지불가능 주택 공급 등으로 다양함.

- 우리나라에서도 지구단위계획을 통해 용적률 인센티브가 다양하게 활용되고 있으나 프로젝트의 사업성을 제고시키는 관점에서는 실효성에 한계를 가짐.
- 도시재생사업에 대한 민간 자본의 참여가 절대적으로 요구되고 있음을 감안할 때 앞으로 도시계획 규제의 유연성을 강화하는 정책은 더욱 필요할 것임.

□ 지역사회에 대한 사회 통합적 배려

- 허드슨 야드 개발, 애틀랜틱 야드 개발 등의 사업은 과거의 대규모 개발 사업의 부활과 동시에 그 진보된 형태를 보여주어 사회적인 관심을 불러일으킴.³⁵⁾
- 도심지내 슬럼 제거를 위해 급진적으로 진행된 도시 재개발과 같이, 많은 사회적 비판을 받은 철거 위주의 도시 재개발 사업이 야기한 문제를 극복하기 위해 다양한 사회 통합적 조치들을 시행
- 애틀랜틱 야드 사업에서는 주거 이전을 줄이고 토지 수용을 피할 수 있는 방안으로 공공 소유인 기존 철도부지 상부를 이용한 개발 방식을 채택하여 주거 이전과 토지 수용권의 활용을 최소화함.
- 불가피한 주거 이전에 대해서는 공공 부문이 적극적으로 이주에 대한 직접적인 재정적/행정적 지원, 대체 주거지 임대, 비용 보전 등의 이전 지원 정책을 활용
- 지불가능 주택의 제공, 20/30/50 프로그램 등을 통해 중·저 소득층을 위한 다양한 주거 기회 제공
- 브롱스 웨스트 팜에서도 LIHTC를 활용하여 효율적인 사업 추진을 위한 재원 조달과 취약 계층을 위한 임대주택 공급을 동시에 달성하고 있음.

이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

35) 이우형, “뉴욕시 애틀랜틱 야드 개발에 대한 분석적 고찰”, 인포디자인이슈, 디자인융복합학회, p.89, 2011.