

뉴욕의 도시재생 사례와 그 시사점

이 승 우 | 한국건설산업연구원 연구위원
swoolee@cerik.re.kr

뉴욕시, 도시재생 활성화

뉴욕시에서는 2000년대 들어 적극적인 도시개발 정책을 지향하면서 지역의 인프라 구축에서부터 공원 조성, 주상복합 빌딩 건설 등의 도심 재생 프로젝트, 워터프런트, 부두 등의 미개발 지역에 대한 개발사업, 브라운필드(brownfield) 개발사업들을 활발히 진행하고 있다. 그리고 이러한 개발사업들을 효과적으로 추진하기 위하여 다양한 재원, 사업 구조, 공공의 지원책 등이 활용되고 있다.

뉴욕시가 적극적으로 도시 재정비 사업을 추진하게 된 계기는 마이클 블룸버그(Michael Bloomberg) 시장

의 정책과 9·11 테러 복구 사업에서 찾을 수 있다. 2002년 1월 108대 뉴욕시장으로 정식 취임한 블룸버그는 기업가의 노하우를 시정에 활용하여 뉴욕시의 재건과 업그레이드에 주력했으며, 그 일환으로 배터리 파크 시티 이후 뉴욕시 최대 도시개발사업인 허드슨 야드 개발 계획을 비롯해 크고 작은 50개 이상의 개발사업을 추진하였다.

또한 9·11 테러에 의해 파괴된 월드 트레이드 센터와 그 주변 지역의 재생을 위해 공공의 개입이 시급해졌고 이를 위한 재건 계획이 추진되었는데, 이와 연계하여 뉴욕시 전반

에 대한 대대적인 도시정비계획이 이루어지게 되었다.

최근 주요 사업의 개요 및 핵심 특징

브롱스 웨스트 팜(Bronx West Farms) 프로젝트

낙후된 공업지역 내에 지불 가능한 임대주택 공급을 통해 지역 변화를 꾀하는 재개발 사업으로 2013년 착공하여 7~9년 정도가 소요될 전망이다. 사업을 통해 1,325세대의 주택과 4만 6,000sqft의 상업지역을 갖춘 10개의 빌딩을 건설할 계획이다.

이 프로젝트의 핵심 특징은 저소득 임대주택 세액공제 프로그램인 LIHTC(Low Income Housing Tax Credit) 프로그램¹⁾을 활용하여 대부분의 자금을 조달한 점이다. 개발업자는 뉴욕시로부터 10년 간 4%의 세액 공제를 받고 이를 유동화하여 자금을 조달하며, 뉴욕시는 면세부 채권을 발행하고 이를 통해 발생한 수익금을 모기지 은행에 예치하여 개발업자에게 대출을 실시하는 구조를 가지고 있다.

하이라인 파크(High Line Park) 프로젝트

1980년에 폐선되어 우범 지역으로 전락한 1930년대의 화물열차용 고가철도를 공원으로 조성하여 인근 지역을 활성화시킨 사업이다. 2014

년까지 총 2.3km의 공원이 조성될 계획으로 현재 3개 구간 중 2개 구간 1.6km가 완공된 상태이다. 하이라인 파크는 2009년 개장 이후 뉴욕의 새로운 명소로 각광받으며 연간 400만명 이상이 방문하는 등 큰 성공을 거두고 있다.

하이라인 파크의 성공에서 가장 큰 역할을 한 것은 개발권이양제도의 활용이다. 이 사업은 일종의 문화재 보존을 통한 공원 조성 프로젝트로서 이 같은 공익 사업에서는 이해당사자들의 이해관계 조정이 사업의 성패를 결정하게 된다. 뉴욕시에서는 그 해법으로 개발권이양제도를 적극 활용하여 개발론자와 보존론자 양쪽 모두의 지지를 확보하였다.²⁾ 이와 함께 FHL(Friends of the High Line)과 같은 비영리 단체의 적극적

참여와 기부금을 사업 및 운영 재원으로 활용한 점도 주목할 만하다.

애틀랜틱 야드(Atlantic Yards) 프로젝트

NBA 구단의 전용 경기장 건설과 함께 교통 시설 및 인프라를 개선하기 위한 대규모 복합개발사업으로 총사업비가 47억 달러 수준에 이르는 프로젝트이다. 여기에는 1만 8,000석의 경기장 및 공연장, 지하철역 및 주차시설 신설, 상하수도관 보수 등 인프라 시설의 개선, 6,430호의 주택 및 24만 7,000sqft의 상업시설 공급 등이 포함되어 있다. 1단계 사업이 2010년부터 2012년까지 진행되었으며, 핵심 시설인 경기장과 지하철역이 완공되었다.

공공 개발 주체인 뉴욕주 도시개발

1) 뉴욕시의 경우 20/30/50프로그램으로도 불림. 저소득층에게 20%, 중·저 소득층에게 30%의 주택이 공급되고 나머지 50%는 시장 임대료로 주택을 임대하는 프로그램임.

2) 하이라인 지역을 '특별목적지역(Special Purpose Districts)'으로 리조닝(rezoning)하면서 하이라인 아래의 토지 소유주뿐 아니라 인접지까지 개발권 이양을 가능하게 인정해줌.

하이라인의 변천사

• 운행 당시 •



• 1994년 •



• 현재 •



허드슨 야드 프로젝트 전후 비교

• 착공 전 (2010년) •



• 개발 이후 조감도 •



발공사 주도 하에 추진된 이 사업에서 주목할 부분은 재원 조달의 다양화 측면에서 EB-5 자금을 적극적으로 활용하여 총비용의 17.2%³⁾를 충당한 것이다. EB-5는 1990년 도입되어 일자리 창출 및 자본 투자를 통해 미국 경제에 기여하는 외국인 투자자에게 영주권을 부여하는 프로그램으로 당초 2012년에서 2015년까지 운영이 연장되었다.⁴⁾ EB-5 자금은 일자리 창출이 가능한 프로젝트에 사용되며 연방 이민국에서 승인한 각 지역의 지역 센터가 투자자와 프로젝트를 연결하는 역할을 수행하고 있다.

허드슨 야드(Hudson Yards) 프로젝트

맨해튼의 옛 철도차량 기지로 쓰이던 미개발지 10.5ha를 복합 개발하는 150억 달러 규모의 초대형 개발사업으로 2012년 12월 공사가 시작되었으며 2017년 완공 예정이다. 애틀랜틱 야드 사업과 유사하게 허드슨야드기반시설개발공사, 허드슨야드개발공사 등 공공 개발 주체가 사업을 진행하며, 뉴욕시가 공원, 도로 등 인프라 구축에 30억 달러 이상을 투자할 예정이다.

이 사업의 핵심 특징은 상업용 세제 인센티브인 PILOT, PILOST,

PILOMRT 등⁵⁾을 적극적으로 활용하여 재원을 조달한 것이다. 이 프로그램들은 대상 부동산을 과세 목록에서 제외하여 세금 대신 세금보다 낮은 약정한 비용(payment)을 부과하는 방식으로 운영된다. 이 중 PILOT의 규모가 가장 크고 허드슨야드 개발에서도 가장 중요한 재원으로 사용되었다. 세금을 부담하는 민간의 입장에서 일종의 세제 감면 제도이면서 그 징수 권리를 해당 개발의 공적 주체에 부여하여 사업 재원으로 활용하는 방식으로 운영된다. 더 나아가 약정 비용을 기반으로 채권을 발행함으로써 자금을 조달하

3) 1단계 사업비용 14.5억 달러 중 공공이 7.4억 달러, EB-5에서 2.5억 달러를 담당함.

4) 투자를 통해 2년 이상 동안 지속 가능한 일자리 10개 이상을 창출해야 하며, 신규 투자에 대해서는 최소 50만 달러 이상, 기존 투자에 대해서는 상업용 비즈니스에 100만 달러 이상을 투자해야 함.

5) 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) : 재산세(real estate tax) 감면.

• PILOST(Payment in Lieu of Sales Taxes) : 판매 및 이용세(sales and use tax) 감면.

• PILOMRT(Payment in Lieu of Mortgage Recording Tax) : 모기지 등록세(mortgage recording tax) 감면.

여 공공은 공원 조성, 학교 설치 등 공공 환경 개선에 투자하고 채권의 원금과 이자를 상환하고 남은 이익금은 뉴욕시에 상환하는 구조로 운용된다.

뉴욕시 도시재생사업의 특징과 시사점

뉴욕시 도시개발 사례의 시사점은 사업에 강력한 추진력을 제공하는 공공의 선도적 역할, 효율적인 진행을 가능하게 하는 공공과 민간의 윈-윈 구조, 그리고 이를 뒷받침하고 보완하는 다양한 제도적 장치들에서 찾을 수 있다.

첫째, 뉴욕시의 도시재생사업은 일자리 창출, 도시 경쟁력 강화 차원에서 공공 주체가 적극적으로 추진하였으며 개발 주체로서 선도적 역할을 수행하고 있다. 공공이 집중적인 초기 투자로 사업의 토대를 마련하고 동시에 사업 전반을 체계적으로 관리하여 장기적인 안정성과 공공성을 높이는 방식이다. 그리고 다양한 인센티브를 활용하여 사업을 활성화함으로써 공공이 원하는 목표인 성공적인 도시 재생을 달성하는 구도를 활용하고 있다.

둘째, 대부분 세제 인센티브를 유도화하여 재원으로 활용하는 방식을 활용하여 자원 조달과 사업성 측면에서 윈-윈 구조를 만들어내고 있

다. 대표적인 방식인 PILOT는 원래 비영리 단체나, 공공에 기여하는 자산의 경우 재산세 과세 목록에서 제외하고 약정 납입금(payment)을 내도록 하는 제도이다.

뉴욕시에서는 이러한 방식을 도시 개발에 적용하여 민간 투자자에게는 세금보다 낮은 수준의 약정 비용을 징수하며, 그 징수 권리를 해당 개발의 공적 주체에 부여하여 사업 재원으로 활용하도록 하는 방식으로 운영하고 있다.

셋째, 프로젝트 특성에 따라 다양한 직간접 재원 조달 방식을 사용하고 있다. 정부 예산, 민간 투자 외에도 기부금, EB-5 자금, PILOT의 약정 납입금 등 다양한 자금이 재원으로 활용되고 있다. 또한 LIHTC의 공제된 세액, PILOT의 약정 납입금 등 미래에 장기적으로 예상되는 금액을 유동화하여 재원을 마련하는 사업 구조가 폭넓게 활용되고 있다.

넷째, 해당 사업을 위한 별도의 개발공사를 활용하며 폭넓은 권한을 부여하고 있다. 프로젝트별로 개발공사가 설립되고 여기에 뉴욕시 및 뉴욕주의 관련 부서가 직접 참여하는 방식이다.

이러한 개발공사들은 사업의 주체로서 주정부의 채무 한도에 국한되지 않는 사업 단위의 별도 채권을 발

행하여 투자 재원을 마련하고 있는 등 자체적인 권한을 가지고 사업을 추진하고 관리하는 전반적 역할을 담당하고 있다.

다섯째, 개발권이양제도, 탄력적인 용적률 인센티브 등 도시계획 규제의 유연성을 통해 민간 투자를 유인하고 있다. 도시계획 규제로 사업을 규제하고 규율하기보다 유연성을 부여하여 사업의 성공률을 높이기 위한 도구로 활용하고 있는 것이다.

일례로 용적률 인센티브를 통한 상향 범위가 매우 크며(기본 FAR가 10인 상업시설이 최대 FAR 33까지 상향), 용적률을 상향할 수 있는 수단 또한 매우 다양(개발권 이양, 현금 기부, 공공 오픈스페이스 제공, 중저 소득층을 위한 지불 가능 주택 공급 등)하다.

여섯째, 기존 도시개발 과정에서 제기되었던 사회적 문제들을 극복하기 위해 지역 사회에 대한 사회 통합적 배려를 시행하고 있다. 불가피한 주거 이전에 대해서는 직접적인 재정적 및 행정적 지원, 대체 주거지 임대, 비용 보전 등 공공부문이 적극적으로 대응하고 있다.

또한 지불 가능 주택의 제공, 20/30/50 프로그램 등을 통해 중저 소득층을 위한 다양한 주거 기회도 제공하고 있다. CERIK