

경제적 활성화를 위한 재개발 사례

한소영(버지니아 공대 건축 및 디자인학과 박사)

■ 개선을 통한 지역 재개발

- 보도 개선, 교통 속도 감소, 가로등 또는 가로수 추가, 거리 경관 개선과 같이 보행을 보다 안전하고 매력적으로 만드는 공공 프로젝트는 많은 지역 사회에서 판매, 점유 및 비즈니스 활동에 정량화 할 수 있는 이점을 가져옴

① 캘리포니아의 로디 (Lodi)

- 로디(Lodi)의 재개발은 수년 동안 논란의 논란이 있는 주제였음. 2002년 시의회는 반대자들이 국민 투표를 강요하기에 충분한 서명을 모은 후 재개발 프로젝트 지역을 설립하려는 계획을 철회하였음. 그러나 이 아이디어는 완전히 사라지지 않았고, 시의회는 동쪽 지역의 2,100 에이커 규모의 프로젝트 지역을 승인함
- 재개발은 보도를 넓히고, 5개의 도심 블록을 450만 달러를 들여 재 조성 하는 계획을 포함하고 있음. 교차로에서 연장된 연석; 가로수, 조명, 벤치 및 기타 거리 경관 개선을 추가함. 이러한 보행자 개선이 60개의 새로운 사업체를 유치하고 공실률을 18%에서 6%로 줄이고 시내 판매 세 수입을 30% 증가시키는 데 도움이 되었다고 결과가 나옴 (EPA, 2016)

② 워싱턴 D.C.의 바락 로우(Barracks Row)

- 1990년대 후반까지 워싱턴 D.C.의 바락 로우(Barracks Row)는 상업 활동이 꾸준히 감소하고 보도가 무너지고 가로등이 부족하며 교통량이 증대함
- 2003년에 형성된 공공-민간 파트너십은 새로운 패턴의 보도, 가로수, 가로 조명 및 교통 신호와 같은 개선으로 커뮤니티를 활성화함. 이 상업 회량은 판매, 직원, 보행자 수로 측정 한 3배 이상의 경제 활동을 기록한 44개의 신규 사업체와 200개의 신규 일자리를 지역에 창출함 (EPA, 2016)



그림 1. 바락 로우 (자료: EPA, 2016)

- 대규모 프로젝트를 통한 지역 재개발

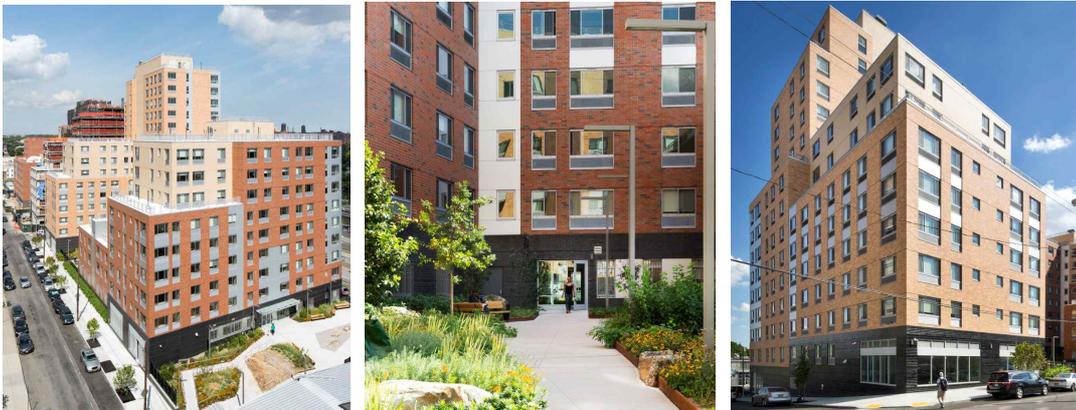
- 산업화 시대에 조성되었던 대도시의 노후 도심에 대한 재생 및 재정비수요가 크게 증대되고 있음. 이러한 재생 및 재정비는 도시 경제 활성화, 도시 경쟁력 강화, 고용 창출 등과 연계되어 여러 도시들에서 전략적으로 추진되고 있음.
- 공공의 역할 다변화, 다양한 인센티브 활용 등 지원 수단의 다양화 및 유연화를 통하여 사업의 성공 가능성을 높이고 있음

③ 뉴욕의 브롱스 웨스트 팜 (Bronx West Farms) 프로젝트

- 브롱스 웨스트 팜 프로젝트는 낙후된 공업지역 내에 지불가능한 (affordable housing) 임대 주택 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 1.5%에 불과한 실정임
- 재개발을 통해 1,325세대의 주택과 4만 6,000sqft의 상업지역을 갖춘 10개의 빌딩을 건설
- 브롱스 웨스트 팜 1단계 사업은 연방정부의 지원하에 지방정부가 실행하는 저소득 임대주택 세액공제 프로그램인 LIHTC(Low Income Housing Tax Credit) 프로그램을 활용하여 대부분의 자금을 조달함
- 웨스트 팜에서는 LIHTC를 활용하여 취약 계층을 위한 임대주택 공급만으로도 사업자금의 대부분을 공공 지원을 통해 조달이 가능함을 보여줌.- 뉴욕시에서 운영하고 있는 LIHTC 프

그랩은 소득 혼합 프로그램(mixed-income program)의 성격을 지니며 향후 30년간 중저 소득층에게 임대주택을 공급해야 함

- LIHTC 프로그램은 연방정부 지원하에 개별 지자체에서 운영하는 방식으로 구체적인 프로그램은 각 주별로 상이함
- 뉴욕시의 경우 20/30/50 프로그램으로도 불림. 저소득층에서 20%, 중저 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 유동화하여 자금을 조달함. 이와 함께, 뉴욕시 주택 보존 및 개발국은 면세부 채권을 발행하고 이를 통해 발생한 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



④ 뉴욕의 애틀랜틱 야드 프로젝트 (Atlantic Yards) 프로젝트

- 애틀랜틱 야드 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 이룸. 1단계 사업인 브루클린 경기장 및 인프라 프로젝트(Brooklyn Arena and Infrastructure Project)는 22acre(89,000㎡)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 공급
- 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. 애틀랜틱 터미널은 롱아일랜드철도 (Long Island Rail Road)의 거점 역으로 자메이카로의 환승 등 다양한 버스노선 이용이 가능함. 신설 지하철역은 7,600만 달러 규모로 브루클린에서는 가장 규모가 큼

- 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(AYDCRegional 개발회사) 등을 통해 4억 5,700만 달러를 조달함. 또한, 경기장 명칭 사용권을 판매(바클레이센티)하여 일부 자금을 조달함
- 애틀랜틱 야드 프로젝트는 공공 개발 주체인 뉴욕주 도시개발공사(New York State's Empire State Development) 주도 하에 세제 혜택 등에 기반하여 자금을 조달하고 부지를 매각하지 않고 임대 방식으로 사업을 운영함
- 뉴욕주 및 뉴욕시는 뉴욕주 도시개발공사에 PILOT(Payment in Lieu of Taxes)²⁰를 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 넷(NBA팀) 등에 재임대하거나 민간 개발을 통해 임대료를 징수함

- EB-5 자금을 활용한 재원 조달

- 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 동안 EB-5 자금이 미국 내 건설 자금으로 일정 역할을 수행하

고 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
- 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 수수료를 지급받음
- 지역 센터는 개발업자가 프로젝트를 제출하면, 이를 검토하고 투자자에게 소개하는 역할을 수행함. 다만, 검토 보고서가 구속력을 갖지는 않음. 또한, 프로젝트는 일자리창출 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 (Sewalk *et al.*, 2013)



그림 3. 애틀랜틱 야드

(자료: <https://www.nytimes.com/2009/11/25/nyregion/25yards.html>)