

뉴욕시 컴파스 레지던스 개발에 대한 분석적 고찰 -개발의 구조적 특징 및 재원조달방식을 중심으로-

이우형*

¹남서울대학교 건축학과

A Study on Compass Residences Development in NYC -Focusing on the Characteristics of Development Structure & Financing-

Woo-Hyoung Lee*

¹Department of Architecture, Namseoul University

요약 본 연구는 현재 뉴욕시 블롱스에서 진행 중인 컴파스 레지던스(Compass Residences)개발에 대한 사례연구로 저렴주택개발을 위한 사업구조 및 재원조달방식을 중심으로 분석한다. 웨스트 팜(West Farms)개발로도 알려진 개발사례는 낙후된 공업지역 내에 임대형 저렴주택 공급을 목표로 총 \$350M의 사업규모를 가지는 뉴욕시의 대표적인 저렴주택 개발 사업이다. 특히 주안점으로 도심지내 버려진 공업용 부지의 활용한 단계적 개발진행과 함께 저렴주택개발을 위한 다양한 공공부문의 지원을 활용한 다층적 재원조달방식에 주목할 수 있다. 이는 면세채권과 연동된 LIHTC을 중심으로 다양한 지원프로그램으로 구성된다. 이러한 저렴주택의 개발사례의 분석은 국내 서울시가 추진하는 시유지 활용 및 사회적 기업유치 등을 통한 임대주택 개발의 노력에 참조할 만한 시사점을 제공하고 나아가 국내 공공임대주택 개발의 다양한 사업방식 개발에 일조할 것으로 기대한다.

Abstract The purpose of this study is to analyze Compass Residences Development, also known as West Farms Development, in Bronx, NYC as a case study focusing on the characteristics of business structure and financing methodologies for affordable housing development. The case, costing total of \$350M, is considered as the most notable long-term phased development of affordable housings in NYC by utilizing abandoned post-industrial site and multi-layered financing from various governmental subsidies, which is mainly LIHTC in conjunction with Tax-Exempt Bond with various other financing programs. The study may provide suggestive implications possibly related to the new Public Rental Housing Provision Plan that Seoul Metropolitan City announced recently. Moreover, will contribute to diversifying methodologies applied at domestic public rental housing development.

Key Words : Affordable Housing, Financing, LIHTC

1. 서론

공공부문의 도시정책에 있어 가장 기본은 양질의 저렴한 주택을 공급함으로써 도시민의 주거생활을 안정시키는 데 있다. 특히 높은 주거비용과 수요를 가진 뉴욕시는 더블라지오 신임시장의 Housing New York을 통해 강화된 저렴주택 확보방안을 제시하였다. 그러나 최근 포괄

적 용도지역제(Inclusionary Zoning)의 의무화에 대한 논란은 뉴욕시가 처한 저렴주택 제공의 어려움을 대변한다.[1] 또한 최근 서울시가 발표한 임대주택공급 8만호 공급계획을 통한 새로운 임대주택 유형의 실현은 동일한 맥락으로 이해할 수 있다[2]. 이는 주택공급을 민간시장에게 의존함으로써 야기된 주택시장의 공공성 훼손과 기존

이 논문은 2014년도 남서울대학교 학술연구비 지원에 의해 연구되었음.

*Corresponding Author : Woo-Hyoung Lee(Namseoul Univ.)

Tel: +82-41-580-2189 email: wlee@nsu.ac.kr

Received December 24, 2014

Revised January 6, 2015

Accepted January 8, 2015

대한 유연한 대처의 불가로 야기된 사회경제적 문제에 대한 공격적 대응이라고 평가할 수 있다. 또한 보다 근본적으로는 단순히 임대주택의 공급확대만이 아닌, 국내 주택개발사업의 구조적 문제점에 대한 대응으로 사회적 가치를 무시한 개발이윤 극대화를 위한 사업구조가 아닌 공공부문의 적극적 개입으로, 공공과 민간부문의 창조적인 협업을 통한 임대주택사업구조의 새로운 유형 개발을 목적으로 한다. 이는 민간, 공공을 포함한 다양한 부문의 참여가 필요하며, 특히 사회적 기업에는 개발재원 및 기술적 지원, 기존 민간개발사업자는 변화된 형태의 참여를 통해 공공의 사회적 가치 증대와 개발사업자의 개발이윤을 동시에 확보하는 구조적 뒷받침이 필요하다. 이러한 맥락에서 임대주택개발의 사업구조 및 재원조달을 방안에 대한 연구의 중요성이 강조됨으로 본 연구는 뉴욕시의 대표적 저렴주택개발사업인 컴퍼스 레지던스 개발의 관련 내용을 분석함으로 그 시사점을 도출한다. 이를 위해 본 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서 미국 저소득층 주택정책의 유형적 진화와 뉴욕시 저렴주택 관련 내용을 살펴봄으로 미국 저렴주택개발을 고찰한다. 제3장은 분석대상 개발사례의 주요내용 및 용도지역제 변경과정을 통한 사업의 구조적 특성과 첫 단계 개발을 위한 다양한 재원조달방식을 면세채권과 연동된 LIHTC (Low-Income Housing Tax Credits)의 운용구조를 중심으로 분석하고, 그 다양한 평가를 살펴본다. 제4장은 분석된 결과를 토대로 사례가 가진 포괄적인 시사점을 도출한다. 본 연구는 이를 위해 국내외 선행연구, 관련문헌, 현지개발 및 분석 자료를 활용하였다. 분석사례는 현재 진행 중인 사업으로 구체적 결과를 통한 결론적 평가 보다는 진행상황에 준한 내용을 중심으로 연구되었다. 또한 연구의 특성상 주요 관례적 약자 및 용어에 대한 표기는 별도의 번역 보다는 현지표기방식을 따랐다.

2. 미국 저렴주택개발에 대한 고찰

2.1 미국 저소득층 주택정책의 유형적 진화

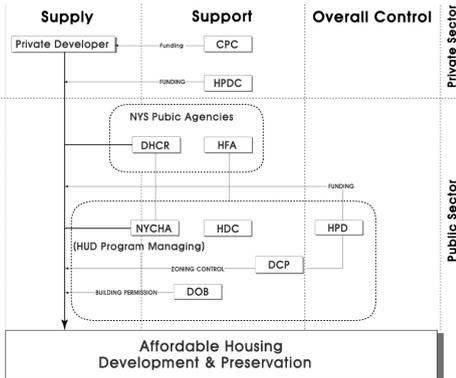
미국 저소득층 주택정책을 위한 공공부문의 전략은 오랫동안 크게 변화해 왔고, 그 유형적 진화는 크게 3가지로 분류된다. 첫째는 미국 각 도시에 산재하는 공공임대주택(Public Housing)이다. 1930년대 공공부문이 직접적으로 주택을 건설/운영하였다. 1974 이후 모든 신규건설이 중지되었고, 현재 거의 모든 공공임대주택은 지방

공공주택공사가 소유/관리하며, 연방정부의 HUD (Department of Housing and Urban Development)로 부터 보조금 및 기술적 지원을 받는다. 둘째로는 1970년대 HUD가 주정부 주택도시국이나 지방 공공주택공사를 통하여 바우처 지급을 통해 민간임대주택시장의 적격 한 세입자에게 보조금을 지원하는 Section 8 프로그램이다. 공공임대주택과 달리 그 지역의 평균주거비, 가구소득과 가족 수 등에 따라 보조금이 지원되며 그 수혜자는 장소에 관계없이 원하는 주택을 임대하고 바우처로 그 비용을 처리한다. 세 번째는 공공부문이 개발사업자에게 세금혜택, 저리융자, 및 기타 보조금을 제공함으로 저소득층 주택 건설을 진작시킨다. 현재 세입자 위주의 공공임대주택과 Section 8 프로그램은 축소되거나 정제되었고, 새로운 저소득층 주택프로그램의 대부분은 민간 투자자와 개발사업자에게 집중된다. 이러한 진화는 주거정책에 대한 연방정부의 역할변화로 주정부 및 지방정부와의 단계별 협력과 민간부문과의 파트너십을 야기하였다.

2.2 뉴욕시 대표적 주택관련 기관과 역할

뉴욕시의 저소득층 주택관련정책은 미국이 가지는 단계적 정부구조를 반영한다. 연방정부 수준의 역할은 HPD(Department of Housing Preservation and Development)를 통해 총괄되며, 기존 주거보유량을 보존하고, 주택의 가용성, 경제성을 향상시켜 시민의 주거 선택권을 확장한다. HPD는 시의 부동산 소유를 넘어, 민간 투자를 진작시키고 생산적인 민관협력을 진작시키는 혁신적인 지역사회의 재활성화 전략을 고안함을 통해 지역사회를 강화하고, 양질의 저렴주택을 제공하고, 더 많은 시민이 주택을 소유할 수 있게 정부기관, 지역사회, 비영리 및 영리단체와 협업한다. 또한 주정부 수준의 역할은 저렴주택을 관할하는 DHCR(Division of Housing and Community Renewal)과 주택개발의 재원조달을 위한 채권을 발행하여 개발사업자에게 융자를 제공하는 HFA(Housing Financing Agency)에 의해 수행된다. 지방정부 수준의 역할은 뉴욕시의 중간, 저소득계층을 위한 저렴주택을 공급하고 관리하는 NYCHA(New York City Housing Authority)가 담당하고 있다. 현재 공공임대주택과 Section 8 프로그램을 운영한다. 다수의 저렴주거세대를 보유하고 있으며, 기존 보유주택에 대한 유지와 보수 임무를 담당하고 있다. 또한 HPD는 시의 저렴주택의 건설과 운영을 총괄하며 뉴욕시의 연방, 주, 시의 저렴주택 프로그램을 총괄한다.[3] Fig. 1은 뉴욕시 저렴주

택개발의 과정과 관련기관의 역할을 보여준다.



[Fig. 1] NYC Affordable Housing Development Process & Agencies(Source: Seoul Metropolitan City, Department of Housing Policy 2012)

3. 컴파스 레지던스 개발 분석

3.1 개발의 주요 내용[6]

3.1.1 사업의 배경 및 개요

컴파스 레지던스 개발은 최근 뉴욕주와 뉴욕시의 광범위한 지원으로, 대표적 낙후지역인 사우스 브롱스의 웨스트 팜(West Farms, South Bronx)에 버려진 약 5에이커 면적의 공업지역을 건전한 혼합용도지역으로 변화시키는 총 \$350M의 개발비용을 요구하는 대규모 저렴주택개발사업이다. 전체 10개동으로 구성된 7-9년의 사업 기간을 가진 단계적 개발로 총 1,325개의 주거와 46,000SF의 판매 공간을 포함하며 412개의 신규고용을 유발한다. 2014년 초에 착공된 첫 단계 2개동은 총 237개의 저렴주택을 제공한다. 이 사업은 뉴욕주의 주요한 투자로 LIHTC과 HWF 융자(Homes for Working Families loan)프로그램을 포함한 다양한 공공부문의 지원을 활용하며, 뉴욕시의 적극적인 지원으로 개발부지의 용도지역적 변경승인과정이 파격적으로 진행되었다.[4]



[Fig. 2] Development Location & Images

3.1.2 개발지역의 물리적, 사회-경제적 특징

웨스트 팜은 뉴욕시 브롱스의 서쪽 중심부에 위치한 주거지역이다. 브롱스 남부의 북동쪽 모서리로 커뮤니티 보드 6에 포함된다. 북쪽의 브롱스 공원, 동쪽으로 브롱스 리버 파크웨이, 서쪽의 크로토나(Crotona)가로 규정된다. 얼반리뉴얼(Urban Renewal)에 의한 저소득 지역사회 파괴의 대표적 피해지역으로, 지역 대부분의 주택이 심각하게 손상되고 방치되다가 70년대 후반부터 시가 임대주택 재생사업을 통해 저소득층주택으로 지정하였다. 빈곤과 연계된 약물중독, 폭력 등 심각한 사회적 문제가 장기간 동안 지속되고 있다.[5] 또한 지역에 위치한 사업 부지는 크로스 브롱스 고속도로(Cross Bronx Express way)에 인접한 공업지역으로 방치된 철강공장, 대리석 공장, 식품공장 및 시에 의해 차압된 부지를 포함한다.

3.1.3 사업의 세부내용

컴파스 레지던스 개발의 모든 단계(1-4)의 완공시 총 10동의 혼합용도단지로 경제적 성장과 상업 및 서비스의 기회를 지역사회에 제공한다. 주요사업지인 E173가와 제닝스(Jennings)가 사이의 웨스트 팜가와 분(Boone)가에 위치한 2개 블록에 7동을 건설한다. 그 첫 단계는 172가와 제닝스가로 구획된 블록의 북쪽에 2개동(Bldg.1A/1B)으로 237개의 저렴주택과 130개의 지하주차공간을 포함한다. 오픈스페이스로 나뉜 북쪽 블록에 남쪽에는 2개동(Bldg.2A/ 2B)이 288개 주거, 분가상의 지상층의 상업 공간을 포함하며 공공 놀이터를 가진 중정공간을 포함한다. 또한 초등학교를 위한 공간을 블록 북쪽부분의 3개동(Bldg. 3A/3B/3C)중 하나에 제공한다. 이는 SCA (School Construction Authority)의 학교건설여부에 따르며, 건설시 317개, 아닐시 전체 370개 아파트를 포함한다. 추가적으로 3개동이 주요 사업지 외부에 건설될 것이다. E172nd가와 E173가 사이의 분가 상에 36개 주거의 1동(Bldg.4)이 개발되며 두 블록 북쪽의 E176가와 로드맨 플레이스(Rodman Place)가에 394개주거의 2동(Bldg.5/6)을 건설할 것이다.[6] Table 1은 각 동별 건축개요, Table 2는 첫 단계 2동의 세부 건축개요, Fig. 3은 전체 건물의 매싱도식을 보여준다.[7]

[Table 1] Development Summary per Building

Sequence	Building	Residential Units	Retail(sf)	Community Space(sf)
1	Bldg.1A/1B	237	6,000	0
2	Bldg.2A/2B	288	4,426	0
3	Bldg.3A/3B/3C	370	8,067	11,888
4	Bldg.4	36	0	0
1	Bldg.5	194	10,040	0
3	Bldg.6	200	17,500	0
Total		1,325	46,033	11,888

[Table 2] First Phase Unit Mix & Rent Standards

	Unit Mix	Number of Unit/Rent Standards
Bldg. 1A	<ul style="list-style-type: none"> • Studio: 7 • 1br: 47 • 2br: 51 • 3br: 5 • Total: 110 	<ul style="list-style-type: none"> • 27 for up to 60% AMI or no more than \$51,540 for a family of 4 • 40 for up to 80% AMI or no more than \$68,700 for a family of 4 • 42 for up to 90% AMI or no more than \$77,310 for a family of 4 • The remaining for an onsite superintendent
Bldg. 1B	<ul style="list-style-type: none"> • Studio: 9 • 1br: 55 • 2br: 57 • 3br: 6 • Total: 127 	<ul style="list-style-type: none"> • All for up to 60% AMI or no more than \$51,540 for a family of 4 • A portion for set aside for formerly homeless families



[Fig. 3] Massing Diagrams (Left: Bldg. 1A,1B,2A,2B,3A,3B,3C,4 & Right: Bldg.4,5) (Source: NYC Department of City Planning 2014)

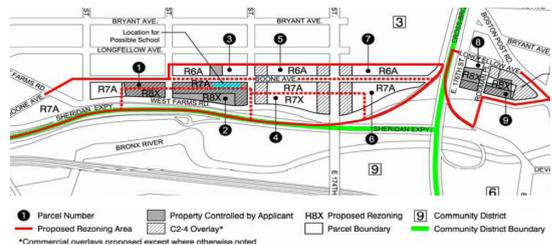
3.1.4 사업의 주요 구성원

사례는 미국의 주요 저렴주택 개발사업과 같이 민간 파트너십을 통한 협력적 특징을 보여준다. 먼저 민간부문의 주요 구성원을 살펴보면 뉴욕시의회 전 대변인인 기퍼드 밀러(Gifford Miller)에 의해 공동 설립된 SUP(Signature Urban Properties)는 부동산개발회사로서, 그가 임기 중 관여한 하이라인 재생사업과 유사한 혁신적 개발을 목표로하며, 사업을 대표하는 개발사업자로서 사업의 운영을 총괄한다. GTIS Partners는 뉴욕시에 기반을 둔 국제적 부동산 투자회사로 사업자금의 대부분을 조달함으로써 재정적 투자자로서 역할을 한다. MBD(Mid-Bronx Desperadoes Community Housing

Corp)는 비영리 지역개발공동회사(Community Development Corporation)로 미드 블롱스 지역사회의 변화와 향상의 촉매역할을 하여왔다. 지역의 가장 큰 고민인 저렴주택 공급에 주요 역할을 수행하며, 사업의 파트너로서 참여한다. 또한 이의 Monadnock Construction, Inc가 사업의 시공을 담당하고, Wells Fargo가 첫 단계 개발을 위한 세액공제투자자(Tax Credit Investor)의 역할을 수행하며, Dattner Architects가 설계자로 참여한다. 그리고 공공부문을 살펴보면 HCR(New York State Homes & Community Renewal), HPD, HDC(NYC Housing Development Corporation)가 다양한 재원을 지원한다.

3.1.5 용도지역제 변경과정

개발을 위한 용도지역제 변경은 버려진 공업지역을 저렴주택과 판매 공간을 포함한 혼합용도지역으로 전환시키기 위한 블롱스에서 가장 큰 민간 조닝변경신청이었다. 구체적으로 북쪽의 보스턴(Boston)가, 남쪽의 프리먼(Freeman)가, 동쪽의 웨스트 팜 가, 서쪽의 분가의 범위인 11개 블록에 대한 용도변경을 위한 신청서를 제출하였다. 이는 주로 공업용 지역인 M1-1을 지역사회 요구를 반영함과 동시에 새로운 거주자를 유입시키는 혼합용도지역으로 전환시키기 위한 R6A, R7A, R7X, R8X 지구로 C2-4 상업중첩(Commercial Overlay)과 함께한 용도변경을 목적으로 한다. 2011년 초 시의 시의회로부터 뉴욕시 용도지역제 변경을 위한 ULURP(Uniform Land Use Review process)을 거의 만장일치로 승인을 받았다. 승인과정의 광범위한 지원 및 원활한 진행은 이례적이다.[8] 이는 지역사회 요구에 대응하였고, 밀러의 정치적 경험에 기인한다. 뉴욕시의 우선순위와 긍정적 부분에 대한 지식을 바탕으로 지역에 적합한 사업을 제안하였기 때문이다. 이는 도시 내 버려진 부지의 잠재성을 파악하고 그에 적합한 사업의 발굴함의 중요성을 보여준다.



[Fig. 4] Development Parcel & Proposed Rezoning (Source: NYC Department of City Planning 2014)

3.2 컴파스 레지던스 개발의 재원조달 분석

3.2.1 재원조달 구조

컴파스 레지던스 개발은 뉴욕주의 LIHTC 및 HWF 용자 프로그램과 뉴욕시의 다양한 재원을 활용한다. 첫 단계 2동을 위한 세부재원조달 내용은 **Table 3**과 같다. Bldg.1A의 개발비용은 약 \$33M로 HCR의 LIHTC, HPD의 421-a Fund 및 시재원, HDC의 기업보유액(Corporate Reserves)을 활용한 보조금 및 면세채권을 통해 조달된다. Bldg.1B의 개발비용은 약 \$48M로, HDC의 건설채권 및 영구채권을 위한 면세채권, HCR의 HWF 프로그램으로부터 용자, HPD의 421-a Funds 및 시재원으로 조달된다. 그의 블롱스 보로장 및 시의회의 Reso A Funds, NYSERDA(The New York State Energy Research and Development Authority)로부터 조달된다.[6]

[Table 3] Summary of Financing for first 2 buildings

Bldg.1A			
NYS	HCR	LIHTC	\$4.8M
	HPD	The 421-a Fund	\$1.5M
		City Capital	\$6.7M
NYC	HDC	Subsidy from Corporation Reserve	\$9.3M
		Tax-Exempt Bond	\$8.2M
	Total	\$30.5M	
Bldg.1B			
NYS	HCR	Loan from Housing Trust Fund's HWF Program	\$2M
NYC	HPD	The 421-a Fund	\$4M
		City Capital	\$3.6M
	HDC	Tax-Exempt Bond	\$25M
		Tax-Exempt Bond	\$5.4M
		Subsidy from Corporation Reserve	\$8.2M
Total	\$48.2M		
for all			
Bronx Borough		Reso A Fund	\$1.3M
City Council		Reso A Fund	\$2.4M
NYSERDA			\$284,400

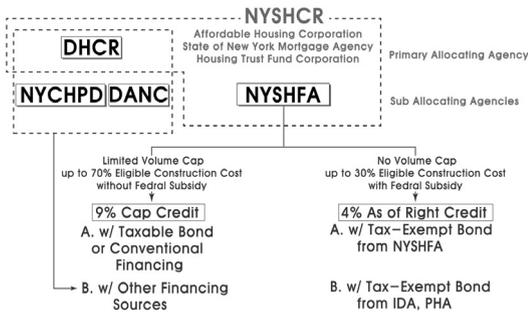
사례를 포함한 다수의 미국 혼합소득임대주택 및 저렴한주택은 공공부문의 다층적(multi-layered) 보조금을 통해 사업재원을 조달한다. 이는 사례에 적용된 LIHTC, 면세채권발행, 421-a 세액공제와 함께 추가적으로 80/20 프로그램, 포괄적 지역용도제 등을 중첩 활용하고, 이는 일정부분의 임대 세대가 특정 기간 동안 저소득층에게 할당됨을 조건으로 한다. **Table 4**는 이러한 다양한 재원을 활용한 뉴욕시 저렴한주택개발 사례를 보여준다.[9]

[Table 4] Examples of Affordable Housing's Financing

Project Name	Year Built	Total # Units	Total # AH	Funding Sources
The Westport	2002	371	77	4% LIHTC, 421-a Tax Exemption, HDC Loan
Hudson Crossing	2002	259	52	421-a Tax Exemption, HDC Loan
360West 43rd St	2002	256	57	4% LIHTC, 421-a Tax Exemption, HFA Loan, Inclusionary Zoning
The Nicole	2003	149	30	4% LIHTC, 421-a Tax Exemption, HDC Loan
The Helena	2003	597	120	4% LIHTC, 421-a Tax Exemption, HFA Loan
Casa	2005	108	22	LIHTC, 421-a Tax Exemption, HDC Loan
Gotham West	2011	1,210	675	LIHTC, 421-a Tax Exemption, HFA Loan, Inclusionary Zoning

3.2.2 LIHTC의 운용과 주요기관의 역할

LIHTC은 임대형 저렴한주택의 신축 및 대수선을 위한 가장 큰 연방재원이며, 10년간 토지를 제외한 저렴한주택과 관련된 적격한 건설비용에 대한 4% 또는 9%의 세액공제를 개발사업자에게 제공한다. 일반적으로 뉴욕주의 3개의 부할당기관(Sub Allocating Agency) 중 하나인 NYSHFA로부터 조달된다. 9% LIHTC은 연방정부로부터의 주정부 연간할당도액(State Annual Allocation Cap)을 활용함으로써 사용의 제한이 있으며, 연방정부의 보조가 없는, 과세채권 또는 전통적 재원조달과 연계되어서만 사용될 수 있다. 또한 기타 방식으로 재원을 조달한 사업도 주할당기관(Main Allocating Agency)인 DHCR 또는 부할당기관인 NYCDHP(New York City Department of Housing Preservation & Development) 및 DANCD(Development Authority of the North Country)로부터 지원받을 수 있다. 그리고 4% LIHTC은 NYSHFA가 발행한 연방정부 보조인 면세채권의 수익을 기반으로 연동되어 사용되고, 사용의 제한은 없다. IDA(Industrial Development Agencies), PHA(Public Housing Authorities)등 다른 주정부 기관의 채권을 활용한 사업에도 제공될 수 있다.[10][11] **Fig. 5**는 기술된 LIHTC의 구조와 주요기관의 구성 및 역할을 보여준다.



[Fig. 5] LIHTC's Allocating Structure & Main Agencies

3.2.3 면세채권과 연동된 4% LIHTC의 세부분석

사례에 적용된 면세채권과 연동된 4% LIHTC의 운용을 살펴보면, 주정부와 지방정부는 저렴주택건설에 대한 연방지원을 증가시키기 위해 사용의 제한이 없는 4% LIHTC를 적극적으로 활용하게 된다. 이는 주정부의 면세채권발행을 통한 자원조달과 연동되어 사용되고, 연방지원에 대한 지방정부의 매칭펀드의 개념임으로 주정부는 이를 위해 적절한 면세채권을 공급한다. 또한 4% LIHTC만으로는 저렴주택 개발에 대한 자원조달이 충분하지 못하므로 필수적이며, 이를 통해 연방지원의 활용을 극대화한다. 이러한 역할을 위해 모든 주는 HFA를 설립하여 저렴주택개발을 지원한다. HFA는 일반적으로 저렴주택을 위한 재원을 위한 면세채권을 발행하고 연방 LIHTC 프로그램을 관리/운영한다. 또한 다수의 지방정부는 뉴욕시의 HDC와 같은 HFA를 설립하여 유사한 역할을 수행한다. HFA는 시행중인 프로그램의 운영을 지원하고 자신의 재정적 용량과 발행채권의 평가 향상을 위한 회사보유금을 비축하기 위해 미수채권에 부과하는 수수료, 및 자신의 재원 효율과 사용자에 부과하는 효율간의 차이를 통해 수익을 창출한다. HFA의 수익창출은 관련 프로그램 운영의 유지를 위해 중요하다.[12]

3.2.4 기타 활용된 자원조달 방식

HCR에 의해 제공되는 HWF 프로그램은 저렴주택의 신규건설 또는 대수선을 위한 금융비용, 토지 및 건축물 취득, 소프트 비용에 대한 장기저리융자로 개발사업자에게 부족분충당금융(Gap Financing)을 제공한다. 주재원은 주정부의 면세채권 및 그와 연동된 4% LIHTC에서 할당된다. 이는 사업비의 50%이상을 주정부기관의 면세채권으로 조달하고 LIHTC이 요구하는 임대규정을 충족

하는 조건을 가진다.[13] 또한 주정부의 재원으로 HPD가 제공하는 뉴욕시 421-a 프로그램은 개발사업자에게 세금혜택을 제공함으로써 신규주택개발 및 저렴주택개발을 확대시킴을 목적으로 한다. 규정된 특정 지리적 범위에 준해 혜택의 범위가 다양하며 20%의 세대를 저렴주택으로 할당함을 조건으로 한다.[14] 시행 초기 모든 주택개발을 보조하였으나 시간이 지남에 따라 저렴주택의 개발에 무게를 더므로 변화되었다. 이는 완공이후 부지가 공지일 때와 동일하게 과세함으로써 시가 개발로 발생하는 부동산세수의 증가분을 개발사업자에게 재정적 혜택으로 제공함으로써 이루어지며, 지역적 혜택범위의 차등은 지역별 저렴주택의 상황에 대한 유연한 대응을 가능하게 한다. 구체적 운용방식은 저소득층 주택의 개발사업자에게 시가 매매 가능한 세금혜택인증서(Tax Abatement Certificate)를 제공하고, 개발사업자는 이를 시장가 분양주택을 건설하는 제2의 개발사업자에게 매매함으로써 건설비용을 충당하고, 매수한 개발사업자는 10년간 세금혜택을 받음으로 더 높은 가격의 시장가 주택분양을 통해 그 비용을 보전 받는다.

3.2.5 활용된 자원조달구조에 대한 다양한 평가

저렴주택 개발재원에 대한 증가하는 요구에 대응하는 사례에 적용된 다층적 자원조달방식의 긍정적 역할에도 불구하고 다수의 비판이 존재한다. 특히 이러한 공공부문의 중첩된 보조금은 개발사업자의 과대수입을 야기하고 시의 세수를 감소시킨다고 비판된다. 반대로 개발사업자는 하나의 프로그램만을 저렴주택을 건설하기에 크게 부족하다고 주장한다. 또한 지방정부의 입장에서는 연방프로그램만으로는 저소득층 주택만이 건설 가능하므로 421-a와 같은 프로그램을 중복 지원함으로써 중간소득층 주택을 개발에 포함시킬 수 있어 유용하다 평가한다.[15] 또한 제2 투자자에게 매매 가능한 특성을 가진 LIHTC는 거래 시 거래중개자(Syndicator)가 할인된 금액으로 세금공제액을 구매하고 높은 비용의 수수료를 챙김으로 공공재로 활용될 수 있는 저렴주택 개발사업자의 재원을 편취한다고 비판한다. 나아가 이러한 프로그램은 근본적으로 다수의 공공을 기만하기 위해 운영되는 기업혜택프로그램이라고 비판한다. 이러한 다양한 비판을 고려하여 저렴주택개발에 대한 공공부문의 보다 직접적인 투자로 거래중개자가 취하는 이윤을 사업비로 투자하게 함을 고려하여야 한다.[16] 또한 시장주도적 운용구조를

고려하면 대부분의 비판이 불가피한 점을 가지며, 여전히 긍정적인 가치를 가진다고 평가할 수 있다.

4. 사례의 시사점 도출

앞서 분석한 내용과 다양한 평가를 고려하면 개발사례의 국내 적용을 위해 신중한 접근이 필요하다. 본 장에서는 국내 개발현실을 고려한 제안사항을 중심으로 그 포괄적인 시사점을 도출하였다.

1) 장소적 접근과 인적 접근의 균형적 결합: 도시정책에 있어 지속적인 논쟁은 공공부문의 정책적 개입이 장소적 또는 인적 접근으로 수행되어야 하는가에 대한 화두이다. 이는 공공부문의 지원이 특정 장소로 또는 사람에게 집중되어야 하는가에 대한 정책적 유형의 논란이다. 사례의 개발방식은 대표적 장소중심 주택정책인 공공임대주택, 포괄적 용도지역제에 대한 빈곤층의 이동을 제한함으로써 유발되는 비판과 대표적 인간중심 주택정책인 Section 8에 대한 사회적 비용과 수혜자의 도덕적 해이와 관련된 비판을 상쇄하는 도시재생적 유형인 장소기준인 간중심(Place-Based People Strategy)의 특징을 가진다. 이는 재생적 가치를 가진 특정 공간범위를 대상으로 인적가치를 동시에 추구함으로써 언급된 기존의 주택프로그램 보다 우수하다고 평가할 수 있다.

2) 다양한 공공부문의 지원을 통한 재원조달: 사례의 재원조달은 미국의 단계적 정부구조의 특징을 활용한 다층적 보조금으로 조달하였다. 이는 미국의 주택정책의 진화를 반영한 결과이며, 연방주도의 저렴주택개발에 대한 권한을 주정부와 지방정부에게 이관함으로써 사업재원 및 책임에 대한 부담을 분산시킨 결과이다. 이는 연방의 제한된 주택개발 자원의 효율적 분배와 지방정부의 다양한 프로그램의 적극적 개발을 통해 메칭펀드를 제공하는 협력적 역할분담으로 야기되었다. 이를 통해 연방정부의 리더쉽을 통한 광역적 관점과 지방정부의 유연한 실행을 통한 지역적 관점의 결합함으로써 통합적인 지역 맞춤형 개발을 가능하게 한다.

3) 공공부문과 민간부문의 파트너십의 활용: 공공주도의 공공주택개발의 비효율성을 민간주도로 변화시켜 보다 효율적이고 창의적인 저렴주택을 개발함을 목적으로한다. 이는 사례가 보여주는 도심지내 공지와 빈건축물 또는 공공소유 사유지를 활용한 새로운 개발 방식을 야기하였

다. 또한 공공부문의 지원을 다층적으로 활용함으로써 민간의 개발비용을 확대함으로써 보다 적극적인 개발이 가능하다. 이를 통해 공공을 위한 사회적 가치 및 개발사업자의 적정이익을 동시에 만족시킨다. 또한 사례의 LIHTC 제공과정에서 경쟁적 선정과정은 개발사업자가 보다 큰 저렴주택 관련 혜택과 공공부문의 정책적 요구에 보다 적합한 사업내용을 요구함으로써 광범위한 사회적 혜택을 유도한다.

4) 지역사회의 광범위한 지원과 협력: 사례의 개발과정상 용도지역제 변경 승인과정은 이례적으로 지역사회 및 공공부문의 광범위한 지원으로 원만히 진행되었다. 이는 일반적인 주택고급화로 인한 원주민의 이주가능성 증대로 인한 신규개발에 대한 지역사회의 저항 및 민간개발을 위한 보수적인 용도변경승인과정을 헤쳐나가기 위해 개발사업자가 가진 정치적 경험과 전문적 지식을 바탕으로 공공부문의 요구와 지역사회의 요구에 대응하는 사업을 제안하였기 때문이다. 또한 지역을 대표하는 비영리 지역개발공동회사와 협력하고, 개발의 첫 단계를 모두 저렴주택으로 구성하는 과감한 결정으로 가능하였다.

5) 특화된 지역사회의 요구 반영한 사업구성: 사례의 개발을 구성하는 내용을 살펴보면, 지역사회가 요구하는 약국 및 식당 등의 판매시설, 아동놀이터, 조정된 오픈스페이스, 초등학교를 부지내 제공하고, 부지인근의 기존 오픈스페이스에 대한 접근성 향상을 제공함으로써 지역을 건전한 혼합소득지역으로 전환시키고, 나아가 현 부지의 낙서와 연관된 보다 정리된 스트리트 아트를 위한 시설을 제공하고자 노력하였다. 이러한 사업내용의 구성은 개발을 통한 민간개발사업자의 이윤추구와 지역사회의 공공성을 향상시키는 필수적이지만 양립된 가치를 동시에 만족시킴으로 개발로 초래되는 사회적 문제를 최소화시키려는 각각과 치유적 대처과정으로 사회적 약자에 관심을 가지는 진보된 사고에 기초한다.

6) 부지확보 및 개발방식을 통한 사회경제적 건전성 확보: 기존 도심지내 개발가능부지가 희박해지고 지가의 상승으로 개발비용이 증가한 상황에서, 근본적 사업성이 가장 큰 영향을 미치고 초기투자금액을 결정하는 주요 요소는 개발대상 부지확보를 위한 비용이다. 사례는 낙후된 지역의 버려진 공업지대를 부지로 활용함으로써 개발비용을 줄이고 또한 개발대상부지내 기존 원주민들과 개발로 인한 경제적 합의가 힘든 사회적 환경에 대응하기

위하여 주거이동의 필요가 없는 부지를 확보하여 개발로 인한 사회적 갈등을 최소화하였다. 또한 민간개발에서 일반적인 높은 개발비용을 회수하기 위한 수익극대화를 위한 단기간의 일괄개발이 아닌 장기간의 단계적 개발을 계획한다. 이러한 사업구조는 개발비용을 낮추고 개발로 인한 지역사회의 손상을 최소화함으로써 사회경제적 건전성을 확보하였다.

5. 결론

본 연구는 공공부문의 광범위한 지원과 다양한 재원 조달방식으로 관심을 받는 뉴욕시 저렴주택개발사업의 대표적 사례인 컴파스 레지던스 개발을 분석하였다. 먼저 미국 저소득층주택정책의 진화 및 저렴주택 개발과정의 주요기관 및 역할에 대한 이론적 고찰을 수행하였고, 분석사례개발에 적용된 면세채권과 연동된 LIHTC의 활용을 중심으로 다양한 재원조달방식을 분석하고, 그 다양한 비평을 살펴봄을 통해 사례가 제시하는 다음의 시사점을 도출하였다.

1)장소적 접근과 인적 접근의 균형적 결합 2)다양한 공공부문의 지원을 통한 재원조달 3)공공부문과 민간부문의 파트너십의 활용 4)지역사회의 광범위한 지원과 협력 5)특화된 지역사회 요구 반영한 사업구성 6)부지 확보 및 개발방식을 통한 사회경제적 건전성 확보.

본 연구는 이러한 과정을 통해 국내 임대주택사업의 대안으로 참조할 수 있는, 공공과 민간부문의 협업을 통해 작동되는 건전한 개발구조의 가능성을 살펴보고, 나아가 공공부문의 광범위한 역할을 통해 다양한 부문의 적극적 사업 참여를 가능하게 하는 합리적 개발방식 및 재원조달구조를 살펴보고자 한다. 추후 도출된 시사점을 중심으로 연속된 연구를 통해 국내 도입에 대한 세부적용방안의 도출을 계획한다.

References

[1] Mireya Navarro, Report Finds a City Incentive Is Not Producing Enough Affordable Housing, New York Times, 2013.08.15
 [2] Kim, Joon Young, Seoul Metropolitan City announced the new Public Rental Housing Provision Plan, Segye.com,

2014.12.04.

[3] Rosten Woo, What is Affordable Housing?, the Center for Urban Pedagogy, 2009, pp.44
 [4] Patrick Rocchio, West Farms housing plan rezone moves forward, Bronx Times, 2011.11.03.
 [5] http://en.wikipedia.org/wiki/West_Farms_Bronx
 [6] Juliet Morris, Affordable Housing Officials Celebrate Start of Construction on First Phase Of 10-Building Residential Development In The Crotona Park East, West Farms Neighborhoods in the Bronx. NYC HPD, 2014.01.23.
 [7] Stantee Consulting Services, Final Scope of Work for the Crotona Park East/West Farms Rezoning and Environmental Impact Statement, NYC DCP, 2011.05.06.
 [8] <http://www.citylandnyc.org/ten-building-project-approved-in-central-bronx/#more-10789>
 [9] Manhattan Community Board 4, CB4 Affordable Housing Plan, 2014.06.19., pp.68-69
 [10] <http://www.nyshcr.org/Topics/Developers/LowIncome/>
 [11] Thom Amdur, Low Income Housing Tax Credit and How It Works, National Housing & Rehabilitation Association, pp.1-2
 [12] Center for Housing Policy, Increasing the Availability, Home for Working Families, 2014.06.19, pp.13-15
 [13] NYS HCR, Home for Working Families Request for Proposals, 2011.06.03 pp.1-2
 [14] NYC DPD, Recommendations of the 421-a Task Force, 2006.10, pp.1-3
 [15] Iver Peterson, Linking 421a to Low-Income Housing, New York Times, 1989.12.17
 [16] Ariel Behr, Business in Society Doing Well by Doing Good?, Well and Good. pp.6

이 우 형(Woo-Hyung Lee)

[정회원]



- 1998년 2월 : 경북대학교 건축공학과 (건축공학사)
- 2000년 2월 : Pratt Institute Graduate School of Architecture (건축학 석사)
- 2004년 2월 ~ 2008년 3월 : Fxfowle Architects
- 2009년 9월 ~ 현재 : 남서울대학교 건축학과 교수

<관심분야>
 도시재생, 건축설계