

미국 도시개발사업의 구조적 특징과 위기대응의 유연성 연구 -허드슨 야드 개발의 위기극복 과정을 중심으로-

이우형
남서울대학교 건축학과

A Study on Structural Characteristics of US Urban Development Project and Flexibility of Crisis Response -Focusing on A Comparative Analysis of Hudson Yard and Yongsan International Business District Development-

Woo-Hyoung Lee

Department of architecture, Namseoul University

요약 과거 미국은 낙후된 도심 지역을 되살리기 위한 도시재생의 도구로 대규모 도시개발사업을 진행하여왔고, 이를 통해 현재의 공공주도적 사업형태를 개발하였다. 특히 2008년의 경제위기이후 세계적으로 대규모 도시개발사업이 정체되거나 중단되었으나, 본 연구의 분석대상 사업인 미국 뉴욕시의 허드슨 야드 개발은 그 구조적 특성 및 합리적 협상과정을 통해 경제 위기로 인한 어려움을 극복하고 현재 순조롭게 진행되고 있다. 그러나 이와 유사하게 경제상황에 좌우되는 국내 대부분의 개발은 민간주도로 이루어지고 있는 개발현실에서 노출되는 문제점을 반복하고 있으며, 그 대표적인 실패 사례가 용산국제업무지구 개발이다. 이에 본 연구는 과거 용산국제업무지구 개발의 실패에서 노출된 주요 미비점을 중심으로 허드슨 야드 개발에서 나타나는 사업의 구조적 특성 및 협상과정상의 특성을 분석함으로써, 위기를 극복할 수 있게 한 개발 사업의 구조적 유연성과 합리적 협상내용으로 부터 국내 참조가능한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 통해 국내 대규모 도시개발의 계획시, 본 연구에서 도출된 다양하고 상이한 구조적 특징과 위기대처 방안의 시사점을 통하여 보다 합리적이고 위기상황에 유연한 개발로 계획함에 일조하고자 한다.

Abstract In the past, the United States has been engaged in large-scale urban development projects as a tool for urban regeneration to revitalize distressed urban areas. On the other hand, large-scale urban development projects have been stalled or discontinued globally since the 2008 economic crisis. Despite this, the Hudson Yard development, which is the subject of this study, has resumed smoothly due to the characteristics of its development structure and rational negotiation process.

Most domestic developments depend on the economic circumstances, and the problems that are exposed in a privately led development are repeated; the Yongsan International Business District Development is a representative failure case. This study examined the characteristics of the business structure and the nature of the negotiation process in the Hudson Yard development project in New York City.

Keywords : Urban Development, Business Structure, Hudson Yards, Negotiation process, Flexibility

이 논문은 2016년도 남서울대학교 학술연구비 지원에 의해 연구되었음.

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

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

Received October 12, 2017

Revised (1st November 13, 2017, 2nd November 21, 2017)

Accepted December 8, 2017

Published December 31, 2017

1. 서론

최근 서울시는 용산공원일대개발 종합계획을 새로이 구상하고 있다. 서울시는 국토부의 용산 공원 개발사업을 적극적으로 지원하며 용산의 지역적 특성을 반영한 용산 지구단위계획안을 수립하기 위한 구상단계에 있고 이를 위해 서울시는 현재 용산구, 코레일 등과 함께 개발 기본구상 및 사업 타당성 조사를 실시 중이다.[1] 이는 과거 뼈아픈 실패의 기억을 가진 코레일의 용산역세권개발 사업의 재개와 관련하여 큰 사회적 관심을 끌고 있다. 용산국제업무지구 개발사업은 2013년 코레일이 사업 중단을 선언함과 함께 좌초하여 다수의 사회적 혼란과 갈등을 야기하였다. 이러한 과거 실패의 과정을 되짚어 봄으로 대규모 도시개발사업의 구조적 특징과 사업방식에 대한 중요성을 파악할 수 있다. 이에 본 연구는 과거 용산국제업무지구 개발에서 노출된 미비점을 중심으로 유사한 시기와 개발내용으로 진행되어 동일한 경제적 어려움을 이겨내고 순항 중인 뉴욕시의 대표적 대규모 도시개발사업인 허드슨 야드 개발의 구조적 특징과 협상과정의 특성을 분석하여 그 시사점을 도출한다. 이를 위해 본 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서 선행연구 분석을 통해 용산국제업무지구 개발의 내용과 좌초과정을 살펴봄으로 그 주요 원인을 도출한다. 제3장은 분석대상 개발사례의 주요내용 및 사업의 전체적 구조 및 방식을 살펴보고, 경제위기이후 최종협상에 이르는 과정과 협상과정의 특성을 분석하고 그 다양한 비판을 살펴본다. 제4장은 허드슨 야드 개발이 가진 특징을 용산국제업무지구 개발과 비교를 통해 그 시사점을 도출한다. 본 연구는 이를 위해 국내의 선행연구, 관련문헌, 현지개발 및 분석 자료를 활용하였다. 분석된 해외사례는 현재 진행 중인 사업으로 구체적 결과를 통한 결론적 평가 보다는 진행 상황에 준한 내용에 준해 평가되었다. 또한 주요 관계적 약자 및 용어에 대한 외래어 표기는 현지표기방식을 따랐다.

2. 용산국제업무지구 개발에 대한 고찰

2.1 개요 및 내용

개발은 31조원을 투입해 동북아시아 최대 경제·문화 중심지로 개발하는 '단군 이래 최대 개발사업'으로 불렸다. 또한 정부는 2005년 코레일을 출범시키면서 KTX 건설 부채

를 안기는 대신 용산 철도정비장 부지를 양도하여 5조에 달하는 부채 및 만성적자를 해결하게 함이었다.[2] 이에 코레일은 토지를 단순 매각함이 아니라 직접 개발의 주체로 참여하였다. 2006년 12월, 철도정비장 개발에 대한 민간 사업자 공모함으로 코레일이 지분을 확보한 특수목적법인을 건설사와 금융사 등과 함께 구성하고 토지소유권과 사업권을 함께 행사하는 구조로 진행되었다. 우선협상대상자로 지정된 삼성물산-국민연금 컨소시엄이 코레일과 사업협약을 맺었다. 삼성물산은 개발총괄시행사인 드림허브프로젝트금융투자의 지분 외에도 용산역세권개발의 지분을 확보하며 실질적으로 사업을 주도하였다. 또한 삼성물산 컨소시엄이 주도하는 용산역세권개발은 부지대금으로 코레일에게 국내 공공용지 사업부지 매각 사상 최대금액인 8조원을 지급하는 사업계약을 맺었다.[3]

또한 2007년 서울시는 개발을 한강르네상스 프로젝트와 연계시켜 인근 지역과의 통합개발을 추진함으로써, 서부 이촌동 일대를 포함한 최종 사업 부지를 확정하였다.



Fig. 1. Yongsan International Business District Development Image & Development Site (Source: Seoul Metropolitan Government)

2.2 추진과정과 문제점 발생

서부 이촌동의 편입으로 토지 수용 및 보상에 대한 사업주체와 주민들의 갈등은 유발되었고, 이와 관련된 사업비가 증가 및 사업의 지체를 야기하였다. 결과적으로는 수용과 보상에 대한 합의가 사업의 진행을 지연시킨 원인이 되었다. 더욱이 2008년 미국에서 유발된 국제금융위기가 발생하여 국내 부동산 시장 또한 급락하면서 부동산 가격이 하락하고 각종 개발사업이 좌초되었다. 부동산가격의 상승을 기반으로 한 사업구조인 공모형 프

로젝트 파이낸싱(Project Finencing)의 재정적 구조를 가진 본 사업도 자금난을 겪게 되었다. 2009년 드림허브가 토지중도금을 내지 못하면서 첫 번째 위기가 시작되었다. 이는 코레일에 토지대금 분납기간을 연장해주는 것으로 해결되는 듯 보였으나 2010년 7월, 사업주관사이던 삼성물산이 토지대금 인하, 토지대금 중도금 전액연기, 출자금 증자, 용적을 상향조치를 요구하며 또 다시 위기를 맞게 된다. 토지소유자인 코레일과 금융투자자들의 반대로 건설투자자들에게 지급보증을 요구했다. 건설사들은 이를 거부하였고, 2010년 8월 삼성물산이 포기한 용산 역세권개발의 지분을 넘겨받아 롯데관광개발이 이 자산관리회사의 최대주주로 위치하게 되고 코레일과 사업 주도권에 대한 갈등이 발생되었다. 코레일은 철도 정비장부터 단계적 개발을, 롯데관광개발은 일괄 개발을 주장하였다.

2.3 갈등의 심화와 사업의 좌초

2011년 7월 코레일은 사업정상화를 위해 랜드마크 빌딩을 선매입하기로 결정하였고 이를 통해 드림허브의 자금경색문제가 해소되는 듯 보였다. 그해 8월 서부 이촌동 주민 보상계획 및 이주대책 안이 발표되었으나, 코레일은 실질적 보상을 위한 재원확보가 우선돼야 한다고 주장하였고 롯데관광개발은 보상계획만 마련되면 추가 투자를 확보할 수 있다고 주장했다. 이러한 사업주체간 갈등을 겪으며 같은 해 9월 코레일은 롯데관광개발 지분 회수를 추진하였고 이후 코레일은 개발사업 정상화를 위해 드림허브 자본금 증자 및 자금 조달 및 사업계획 변경에 실패하였다. 2013년 2월 말 롯데관광개발이 모든 지분을 코레일에 넘기고, 드림허브는 추가자금 확보에 실패하여 본 사업은 최종적으로 좌초하였다.[4]

2.4 개발사업의 좌초 주요 원인

가장 근본적인 원인은 2008년 미국발 세계 금융위기의 영향을 받은 부동산 경기침체로 인한 수익성 악화로 귀결될 수 있으나 그 위기를 극복하지 못하는 데 기여한 세부적 원인은 다양한 관점으로 파악될 수 있다. 첫째, 공공부문의 적절치 못한 참여방식과 역할로 사회적 갈등과 사업의 난이도를 증가, 둘째, 기존 철도시설에 대한 개발방식의 적절성, 셋째, 토지매입금을 포함한 과도한 초기투자비용을 포함한 재정적 관점의 문제점, 넷째, 갈등구조를 해결할 수 있는 파트너십의 부재로 요약할 수 있다.[5]

3. 허드슨 야드 개발 분석

3.1 개발의 주요 내용

3.1.1 사업의 배경 및 개요

맨해튼 서쪽에 위치한 허드슨 야드 개발의 부지인 MTA(Matropolitan Transportation Authority) 소유의 철도부지(MTA Rail Yard)는 현재, LIRR(Long Island Rail Road)을 위한 열차보관소 용도로 사용되고 있고, 이 부지는 11가 고가도로를 기점으로 동쪽과 서쪽 2개의 부지로 나누어진다. 13 Acre 면적의 이 두 철도부지의 공중권 개발은 80년대에 메디슨 스퀘어 가든(Madison Square Garden)의 이전과 연계하여 개발의 가능성이 타진되었지만, 그 이전계획이 무산됨에 따라 실현되지 못 했고, 현재의 개발구상은 현 뉴욕시 시장인 블룸버그(M. Bloomberg) 내각의 2012년 뉴욕시의 올림픽 유치 신청에서 파생되었다고 할 수 있다.[5] 그 후 뉴욕시는 부지에 대한 새로운 개발구상으로 고밀도 복합개발 계획을 제시하였다. 지난 2005년 뉴욕시 심의위원회의 용도지역제변경 승인을 통해 대규모 상업과 함께 주거시설의 복합용도개발로 철도부지의 공중권 개발과 연계되어 계획되었다. 이는 종합적인 용도지역제의 변경과 개발계획을 통해 상업, 주거, 판매시설을 제공함으로써 맨해튼 최서쪽 지역을 미드타운의 연장으로 개발시키는 사업으로, 역사적으로 공장, 자동차 정비, 교통용도로 사용되어왔던 허드슨 야드 지역을 활기 넘치는 업무 및 주거 지역으로의 재생을 목표로 한다.[6]



Fig. 2. Hudson Yard Development Pictures & Master Plan
(Source: www.hudsonyardsnewyork.com)

3.1.2 사업의 세부내용

MTA는 2007년 7월, LIRR이 운영하고 있는 맨해튼 서쪽에 위치한 기차 보관 부지의 서측부지와 동측부지에 대한 공중권 및 관련부지의 매매와/또는 장기 임대를 통해 재정적 이익을 극대화하기 위하여 사업제안서를 공모 하였다. MTA는 열차보관부지에 대한 매매 또는 최대 99년 동안의 임대 형식의 양도를 진행하였고, 부지에 대한 이익은 접지 가능한 경우는 대지로, 플랫폼 필요구역의 경우는 상부공간에 대한 공중권 양도를 통해 진행하였다. 선정된 사업자는 대지에 대한 공중권 및 개발권을 양도받아 개발사업의 추진하고, MTA는 발생한 수익금의 일정부분을 배당받아, 대중교통망 운영 및 확충 재원을 마련하고자 한다. 개발은 기차선로 상부에 계획됨으로 개발과정에서 항상 현재 기능을 유지하여야 한다.

서측부지에 대해서는 동측부지와 독립적인 제안서를 받았으며, 변경된 허드슨 야드 용도지역제에 포함되지 않아 서측부지의 개발은 도시계획심의, ULURP, 환경영향평가 등의 과정을 거쳐야한다.[7] 동측부지는 2005년에 개정된 용도지역제의 내용에 따라 범적허용기준(As-Of-Right)으로 개발진행이 가능함으로 MTA는 동측부지에는 서측부지와 독립적으로 즉각적인 개발을 요구되었다.[8]

3.1.3 사업의 구조적 특성과 평가

허드슨 야드 개발에 나타난 사업의 구조적 특징은 도시기반시설의 초기재원 조달을 위한 채권발행이며, 부지의 제공방식으로 기존 낙후된 공업지역을 대상으로 함으로 공공부문이 대다수의 개발대상 부지를 소유하지 않고 민간소유 부지를 수렴된 전체적 마스터플랜에 준해 개발될 수 있도록 장려하고 지원하는 방법을 취한다. 이를 위해 여러 정책적 인센티브와 용적률 보너스 정책을 통해 개발사업자로부터 개발에 사용될 추가적 재원을 마련하고 있다. 이러한 사업의 진행을 위해 2005년 뉴욕시가 개발업무 대행기관인 특수목적 개발공사인 HYIC(Hudson Yards Infrastructure Corporation)가 채권발행을 위해 설립되었으며, HYDC(Hudson Yards Development Corporation)이 개발사업의 구체적 운영과 진행을 위해 설립되었다. HYIC의 채권발행을 통해 개발에 필요한 도시기반시설에 대한 초기재원을 조달하고, 민간부문으로부터 IDA(Industrial Development Agency)를 통한 PILOT(Payment in Lieu of Taxes)으로 발행채권에 대

한 채무이행을 수행하는 자기금융(Self-Financing)개발을 목표로하였다. 이러한 재정수익에 추가로 개발지역 내 PILOT에 해당되지 않는 비상업용도 개발로부터의 Property Tax Equivalency Payment, District Improvement Bonus, Transferable Development Rights 재원, 뉴욕시의 이자지원금을 가진다. 이러한 사업의 구조적 특징은 개발공사를 활용하여 공공부문의 주도적 역할을 가능하게 하였다. 그리고 공공부문의 선투자가 미래의 개발수익으로 회수되는 장기적인 자가재정(Self-Financing)을 통해 선 순환적 구조 가능하게 하였다. 또한 공중권을 활용한 부지 확보 및 임대방식을 활용하여 개발부지내 원주민과의 갈등의 가능성을 배제함과 동시에 개발에 필요한 토지확보비용을 절감함으로써 사회-경제적 건전성을 확보하였다고 평가할 수 있다.[9]

3.2 협상과정의 주요 내용

3.2.1 사업자 선정 및 협상 과정

1) 사업제안서 수령과 초기 선정과정: 2007년 10월 MTA는 총 5개의 제안서를 수령하였고, 그 중 티쉬맨(Tishman Speyer)와 더스트(Durst)의 사업제안서를 선정하였다. 이후 논의과정을 거쳐 최종적으로 티쉬맨의 제안서가 추천되었으나 2008년의 경제위기로 인해 우선협상대상자 선정이 재검토되었다.

2) 경제위기로 인한 개발사업자의 교체: 티쉬맨의 사업 포기 이후 2008년 5월 새로운 우선협상대상자로 릴레이티드 컴퍼니(Related Company)가 조건부로 선정되었다. 이들은 15B\$의 개발권에 대한 대가로 1B\$를 MTA에게 지불함을 원칙으로 한다.

3) 경제위기로 인한 협상의 난항: 원 계약의 내용에 따라 개발사업자는 2009년 1월말 까지 MTA와 계약을 완료하고 43.5m\$의 계약금을 납입함과 함께 연말까지 서쪽부지에 대한 협상마감이 요구되었다. 또한 첫 번째 타워건설 이전에 철도상부에 2B\$의 플랫폼 건설비용 조달이 요구되었다. 개발사업자는 MTA에게 협상마감과 지불시기의 연기를 요청하여, 10M\$의 지체배상금을 부담하는 조건으로 추후 일년간 토지관련 협약을 마무리 및 계약금 지불을 연기하는 것으로 조율하였다. 그러나 이 새로운 조건은 여전히 99년간의 장기임대권과 1b\$의 금액이 MTA로 지불됨의 기본 틀은 동일하게 유지하였다.

4) 계약내용의 수정 및 계약 최종 체결: 우선협상사업자 선정이후 2년 동안 4번의 계약체결연기를 거쳐, 2010년 5

월 초기계약을 체결하였다. 그 주요 내용은 장기임대권에 대한 임대료는 개발협약이 완료되기 전에는 지불되지 않고 협약은 특정 사회-경제 지표가 일정수준에 이르지 않으면 완료되지 않는다. 이후 여러 추가적 협상과정과 개발사업자의 초기 투자금 유치를 통해 2013년 4월에 개발사업자가 요구한 최종협상과 건설시작을 이원화시킴에 대한 수정 내용을 반영하여 최종 계약을 체결하였다.

Table 1. The List of Major Event in the Development

Major Events	
2007.10	-MTA received 5 proposals for the development
2008.03	-MTA selected Tishman Speyer as a project developer
2008.05	-Tishman Speyer dropped out due to the late-2000s financial crisis and Related Companies is selected as a substituting preferred negotiator
2009.12	-City Council approved Related's revised plan for Hudson Yards, and the western portion of the West Side Yard was rezoned
2009.12	-MTA chose the Related Companies and Goldman Sachs to develop Hudson Yards under the same conditions.
2010.01	-Oxford property joined joint venture with Related
2010.05	-MTA & Related signed another 99-year lease to the air rights over the rail yard
2012.11	MTA board approved modified terms in contract
2012.12	-Groundbreaking for 10 Hudson Yards, the first building, occurred
2013.04	-Related obtained a \$475 million construction loan for First tower construction -Coach purchased condo at the tower
2013.04	-MTA & Related signed final deal in the modified terms
2013.05	-L'Oreal, SAP, Fairway Market signed lease at tower leaving 85% leased
2015.09	-Hudson Yards 7 line station opens

3.2.2 초기 건설재원의 조달 성공

개발사업자는 2013년 4월 독특한 방식을 활용하여 초기 건설비용에 대한 건설융자(Construction Loan)를 유치함으로써 최종협상 타결의 물고기를 텃다. 전체 개발중 첫 번째 건설대상인 타워의 개발을 위해 Barry Sternlicht's Starwood Property Group (Starwood)이 475m\$의 건설융자를 제공함으로써 획기적인 단계를 맞았다. Starwood는 350m\$를 재원을 제공하고, Oxford, The Trade Union United Brotherhood of Carpenters and Joiners, 개발내 콘도미니엄을 선구매한 코치가 잔액을 부담한다. 이 투자과정 및 방식은 여러 부분에서 독특하다고 평가받는다. 그 내용은 다음과 같다.

1) 건설융자금 전액의 초기제공: 이는 대단히 드문 사례이며, 투자자인 Starwood의 과감한 결정에 의한 것으로 개

발사업자에게 개발의 후속 단계의 성공가능성은 첫 번째 사우스 타워에 달려있음으로 개발사업자가 이를 완수함에 대한 확신에서 비롯되었다. 이러한 결정이후 개발사업자는 다수의 거대 임차자 유치에 성공함으로 타워의 85%이상 면적을 선임대하는데 성공하였다. 또한 MTA에게 건설자금의 선유입은 사업진행에 대한 확신을 줌으로 최종협상의 과정에서 긍정적인 내용을 이끌어 내었다.

2) 과감한 투자방식의 적용: 일반적인 선순위 부채를 통해 재원조달하기 보다는 약 전체 건설융자의 40%(190m\$)를 단기고금리대출인 메자닌 파이낸싱(Mezzanine Financing)을 통해 조달하였다. 메자닌 파이낸싱은 모든 선순위 채무변제 이후에 상환되며, 부도시 사업에 대한 관할 또는 자산지분을 담보하여 개발사업자에게는 과감하고 신속한 투자유치 그리고 투자자에게는 고이율의 수익을 제공하게 된다.

3) 이중투자방식의 활용: 개발 타워내 대규모 콘도를 선매입한 코치는 자산에 대한 투자자임과 동시에 용자에 대한 대출자 역할을 수행한다. 이러한 방식은 개발사업자와 투자자의 역할을 동시에 가능하게 하여 투자자로서 개발에 대한 보다 직접적인 관여를 허용함으로 적극적인 투자를 가능하게 한다.

4) 투자이민프로그램을 활용한 해외투자 유치: 개발사업자는 투자이민 프로그램(EB-5 Investment Program)을 적극적으로 활용하여 초기 600M\$ 이상의 재원을 충당하였으며 추후 동일금액의 추가 투자를 유치할 계획이다.[10]

3.2.3 협상과정의 긍정적 파트너십

사업의 진행 및 협상이 가장 난항을 겪은 2009년 및 2013년 최종 계약에 이르기 까지 개발사업자는 매몰비용의 부담 그리고 MTA는 사업개시 실패시 재정난 타개의 난항이라는 상호이해에 기초하여 다양한 내용의 긍정적 파트너십을 발휘하였다. 그 장기간의 지속적인 인내심과 유연성을 기초하여 내용적으로 주목할 점은 아래와 같다.

1) 객관적 사회-경제지표를 기준한 계약시점 조정: 2009년 초기 계약시 경기 회복과 연동된 계약체결 시점 결정에 있어 계약을 체결하고 지불이행은 지역경제가 정량적인 측정이 가능한 경제지수를 기준으로 회복되었다 판단될 때만 이행하게 함이다. 그 기준은 실업률, 업무 공간 공실률, 맨해튼의 주택의 평균가 회복이다.[11]

2) 유연한 임대구조의 허용: 2013년 최종 계약의 협상과정에서 MTA는 분할 가능한 장기임대의 구조(Severable

Lease)로 변경함으로써 개발사업자를 지원하였다. 이는 부지에 대한 하나의 장기임대권을 다수로 분할가능하게 함으로써 재원마련을 더 용이하게 하여 개발사업자의 재정적 부담을 완화시켰다.

3) 선개발 행위의 허용: 2013년 최종 계약상의 개발사업자의 요청을 받아들여 최종계약체결에 앞서 제한적인 터파기와 기초 작업을 허용하여 개발사업자에게 주임차자 및 재정파트너의 최종협상이 결정되는 동안 사업 진행을 허용하여 개발사업자가 필요로 하는 유연성을 제공하였다.[9]

4) MTA의 혜택수준의 유지: 최종협상타결을 위한 수많은 변경과정 내에서도 초기 설정된 MTA의 재정적 혜택수준은 변함없이 동일하게 유지시켰다.

5) 협상과정의 참여 및 범위: 협상과정에 모든 관계자의 참여폭을 확대하였고, 개발사업자는 본 사업을 전담하는 전임 전문가들의 역할을 기반으로, 최고 경영자가 직접 참여하였다. 옥스퍼드의 경우, 최고 경영자가 MTA 정기회의 참석을 위해 토론도 본사에서 뉴욕시까지의 출장을 마다하지 않았다.[12]

3.2.5 사업지연 및 개발과정에 의한 다양한 비판

개발시기의 연장과 진행과정에서 다양한 비판과 우려가 제기되었고 그 주요 내용은 다음과 같다.

1) 시의 기반시설제공과 관련된 예산의 투입의 적절성: 블룸버그 시장이 7번 지하철 연장에 대한 지원을 약속했을 때 이는 부분적으로 세수에 의존한 계획이었다. 개발로 부터의 세수는 사업에 대한 채권을 상환하는데 기여할 것이나, 시의 경제적 침체와 부진한 시장상황 때문에, 세수가 크지 않을 것이고 부진한 개발 이전에 지하철 개통 시 유발되는 공적비용의 낭비가 비판되었다.

2) 개발사업자에게 제공되는 세제혜택의 적절성: 개발사업자에게 경제위기상에서 사업의 진행을 진작시키기 위해 과도한 세금혜택을 부여함에 대한 적절성에 의문을 제기하였다.[13]

3) 투자이민프로그램을 통한 재원마련의 적절성: 트럼프 정부의 출범 이후 그 적절성이 재고되는 투자이민 프로그램의 적용에 대한 강한 비판을 직면하였다. 초기 투자금 확보를 위해 활용된 이 프로그램은 낙후된 지역의 경제개발 및 국내 일자리 창출을 위해 고안된 프로그램을 부유한 외국인을 유치하여 다시 부유한 허드슨 야드 개발에 적용함에 대한 적절성에 대한 비판이다.[14]

4. 사례의 시사점 도출

두 개발사례의 직접적 비교는 신중한 고려가 필요하다. 본 장에서는 허드슨 야드 개발이 위기를 극복가능하게 한 구조적 특징과 위기극복을 위한 협상과정상의 특징을 중심으로 비교 시사점을 도출하였다.

4.1 사업의 구조적 특징

1) 공공부문의 참여형태: 허드슨 야드 개발은 뉴욕시, MTA, 개발공사의 마스터플랜 작성, 초기재원 조달, 직간접적 재원 및 기반시설 지원 등 공공부문의 주도적 역할을 볼 수 있다. 이러한 관점에서 용산국제업무지구 개발에서 나타난 코레일과 서울시의 역할과 참여형태가 적절했는지에 대해 신중히 검토할 필요성이 있다. 코레일은 이익주체로 직접 참여함으로써 사업진행의 리스크와 재정적 부담을 키움으로 급변하는 경제적 상황과 사업진행에 대한 유연한 대처가 어렵게 만들었다. 서울시는 공공적 참여와 적절한 리더십을 보여주지 못하고 개발허가권 등의 행정력만으로 소극적인 모습을 보였으므로 비판에서 자유롭지 못하다 할 수 있다. 단기적 개발이익만을 추구하는 민간개발이 아닌 장기적 관점의 대응이 가능한 공공주도의 민간개발로 사회 재생적 가치를 높이고 경제적 환경에 대한 유연성을 제공한다.

2) 사업부지의 확보 방법: 허드슨 야드 개발은 주거이동의 필요가 전무한 부지를 활용하여 개발로 인한 사회적 갈등의 가능성을 완전히 배제시켰다. 이는 개발로 인해 상처받을 수 있는 사회적 건전성에 대한 배려와 개발에 대한 사회 통합적 인식에서 비롯되었다. 반면에 용산국제업무지구 개발은 서울시가 서부 이촌동 지역의 통합 개발을 요구함으로써 인해 원주민과의 갈등, 사업비의 추가상승, 합의를 위한 사업기간 연장으로 사회적, 경제적 부담이 증가되었다. 보다 성공적인 개발을 위해 통합개발의 필요성은 충분히 사료되나 현명한 해결책과 서울시의 정책적 지원이 동반되었어야 했다.

3) 기존 철도시설에 대한 대응: 허드슨 야드 개발은 기존 철도시설을 지하화하고 상부 공중권을 활용한 개발 형태를 취하였으며 건설중 어떠한 시기에도 기존 철도시설의 기능이 유지되도록 진행되었다. 그러나 용산국제업무지구 개발은 차량기지시설을 원거리 이전함으로써 총사업비의 대량 증가와 시설 이전과 연동되어 개발 계획변경이 어렵게 하였다. 최근 기존 도시에 대한 재생사업에

있어 도시기반시설의 상부를 이용한 공중권 개발이 새로운 개발방법론으로 주목받고 있고, 이러한 방식을 활용하여 사회적 비용 및 사업비의 감소를 통해 급변하는 경제적 상황에 대한 보다 용이한 대응이 가능했을 것이다.

4) 개발부지의 양도 방식

허드슨 야드 개발은 매각이 아닌 장기 임대권을 활용한 임대방식으로 제공되고, 이는 개발사업자에게 부지 확보의 재정적, 과정적 부담을 줄여주어 보다 적극적인 참여를 유도하고, 부지의 소유권을 공공부문이 유지함으로써 개발사업자에게 공공적 가치를 위한 개발을 요구할 수 있고, 단기적 일괄 개발이 아닌 장기적 단계적 개발을 가능하게 하여 경제상황과 사회적 여건에 유연하게 대응할 수 있게 하였다. 용산국제업무지구 개발은 개발 부지를 매매함으로써 민간사업자의 개발비용 증가와 부지확보 및 계약 등 사업진행의 어려움을 초래하였다. 이는 코레일 사업의 초기진행시 고려했어야 할 점이라 판단된다.

5) 초기사업비의 조달 방식

허드슨 야드 개발에서 나타난 다양한 재원조달기법은 기반시설확충을 위한 초기투자재원을 개발공사를 통해 장기채권발행으로 충당하여 지방정부가 개발사업을 위해 별도의 재원을 편성하지 않게 하여 재정적 부담을 줄이고 민간 사업자에게 건전한 투자환경을 제공하였다. 용산국제업무지구 개발은 코레일의 사업 참여 및 초기비용을 부지판매에 의존하여 사업비의 상승을 초래하고 최대한 지가를 부풀리는 운용으로 이어졌다. 이는 총사업비의 부담으로 민간사업자들에게 재정적 부담을 주게 되어 사업의 진행을 어렵게 하였다. 이는 코레일이 사업 초기 보다 입체적 자금조달방식을 고려하지 않았음에 기인한다. 이는 초기 사업재원을 민간부문에 의존할 때 지나친 이윤의 추구로 개발의 공공성이 간과되어 여러 가지 부작용이 발생될 가능성이 크므로 공공부문이 개발을 통제할 수 있는 재원조달이 선행되어야 한다.

4.2 협상과정상 특성

1) 사업관계자 간의 긍정적 파트너십: 허드슨 야드 개발에서의 성공적 협상과정을 이끈 합리성에 기반한 협력적 파트너십은 심각한 경제위기속에서도 뉴욕시와 MTA의 미래성장을 준비하는 지속적인 노력과 개발사업자의 장기적 의지에서 비롯되었다. 반면 용산국제업무지구 개발의 갈등과 해결과정은 어떠한 상호협력과 갈등해결을 위한 유연성과 합리성을 찾을 수 없는 경직된 구조의 제로섬

게임으로 진행되었다. 허드슨 야드 개발의 장기간 동안 지속된 협상의 기초는 개발사업자에게 창의적인 시도를 유연하게 허용함과 동시에 MTA의 혜택수준을 동일하게 유지하는 상호호혜의 원칙에 입각한 합리성을 주목할 수 있다. 또한 2009년 초기 계약내용의 적용시점을 객관적 사회-경제지표를 기준한 경기 회복정도와 연동시킴은 상당히 참조가치가 있는 특징이라 평가할 수 있다. 또한 이러한 유연성은 앞서 언급한 사업의 구조적 특징과 밀접한 연관성을 가진다.

2) 개발사업자의 과감한 역할: 허드슨 야드 개발의 개발사업자는 독특한 방식으로 초기건설비용을 유치하여 사업의 진행을 결정할 최종협상 타결의 물고기를 텃다. 사업적 위험을 대면하는 과감하고, 창의적이고, 입체적인 방식의 재원마련을 통하여 최초 건설대상 건물의 대부분의 선임대 계약을 유치함과 동시에 MTA의 신뢰를 높임으로 보다 유연한 협약내용에 기초한 성공적인 협상을 이끌어내었다. 반면 용산국제업무지구 개발은 코레일은 랜드마크 빌딩 선매입 결정과 롯데자산개발의 주민 보상계획 및 이주대책안 발표 등 사업자의 과감한 해결방안의 제시는 있었으나 구체적 재원마련 방안 및 개발관계자 간의 합의가 미비함으로 사업을 진행시키기에 부족하였다고 판단된다.

4.3 소결

용산국제업무지구 개발에서 노출된 문제점을 중심으로 허드슨 야드 개발이 제시하는 다양한 시사점을 도출하였으며, 두 개발이 취하는 상이한 특성을 중심으로 정리하면 [Table 2]와 같다.

Table 2. The Differences in the Compared Developments

Different Characteristics			
	Hudson yards	Yongsan	
Business structure	Public Sector's Participation	-public agency as a public sector's leading representatives -MTA as landlord -NYC as active political & financial supporter	-KORAIL involved as a profit-making process, -Seoul city as passivity administrator
	Project Site Purview	-Limited only above railyards	-Railyards only originally but later added surrounding sites for Integrated development
	Existing Railway Facilities	-Staying under the development & always functioning even during the construction	-Relocated

	Project Site Transfer	-99 year long term ground lease	-Sales
	Initial Financing	-Revenue bond	Site sales revenue
Negotiation process	Partnership	-Mutually benefiting win-win structure on rationality	-Rigidly structured zero-sum game
	Developer's Activity	-Bold, creative, three-dimensional financing	-Lack of concrete financial resource & consensus

5. 결론

본 연구는 공공부문의 광범위한 지원과 다양한 재원 조달방식으로 관심을 받는 동시에 용산국제업무지구 개발과 유사한 뉴욕시 대규모 도시개발사업의 대표적 사례인 허드슨 야드 개발을 분석하였다. 먼저 용산국제업무지구 개발에 대한 이론적 고찰을 수행하였고, 허드슨 야드 개발에 적용된 구조적 특성 및 개발방식 및 협상과정을 중심으로 그 내용을 분석하고, 그 다양한 비평을 살펴봄을 통해 사례가 제시하는 시사점을 도출하였다.

본 연구는 이러한 과정을 통해 국내 대규모 도시개발사업의 대안으로 참조할 수 있는, 공공과 민간부문, 개발관계자간의 협업을 통해 작동되는 건전한 파트너십의 가능성, 나아가 유연한 개발 구조를 통하여 위기극복을 가능하게 하는 합리적 개발방식을 살펴보았다.

References

- [1] Son, Hee Yeun, Korail dreams of a second leap with Yongsan development, Newsway, 2017.08.22.
- [2] Kim, Jong Bo, The Reason and Liabilities for the Failure of Yongsan Project, Korea Administrative Law and Practice Association, Vol. 40, pp. 129-150, 2014.
- [3] 28 trillion won 'Yongsan wall' 56 million m² the largest development in Korea. Dubai also participates, JoongAng Daily, 2007.11.03
- [4] Bang Joo Yeoun, How has the Korean version of Dubai and Yongsan development business collapsed, People and ideas, Vol. 182, pp. 172-187, 2013.06.
- [5] http://m.wikitree.co.kr/main/news_view.php?id=111036
- [6] Public Forum, Western Rail Yard Draft Strategic Framework, HYDC, 2007.
- [7] The Committee on New York City Affairs, The Financing of The Hudson Yards Development Project, New York City, 2007.
- [8] Metropolitan Transportation Authority, RFP for

Development at The Eastern Rail Yard Section Of The LIRR West Side Yard, New York City, 2007.

- [9] Lee, W Hyoung, A Study on the Characteristics of Public-led US Urban Development Cases, Design Convergence Study, Vol-No. 27, pp. 36, 2011.
- [10] Hiten Samtani, Anatomy of a deal: Inside Related/Oxford's unusual financing of Hudson Yards, The Real Deal, 2013.08.16.
- [11] Joey Araki, Related Agrees to Pay for Hudson Yards ... Someday, curbed, 2010.04.26.
- [12] Hiten Samtani, Anatomy of a deal: Inside Related/Oxford's unusual financing of Hudson Yards, The Real Deal, 2013.08.16.
- [13] Benjamin Kabak, A new subway, and now a tax break, for the Hudson Yards, 2nd Ave. Sagas, 2014.10.14.
- [14] Kriston Capps, When Harlem Unemployment Pays for Midtown Luxury. Citylab, 2017.01.31.

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