

## 뉴욕시 퍼시픽 파크 개발의 진행과정에 대한 분석적 고찰 -개발 진행상의 변화 및 위기대응과정을 중심으로-

이우형  
남서울대학교 건축학과

### A Study on the Process of Pacific Park Development in NYC -Focusing on the Changes & Responds Shown in the Development Process-

Woo Hyoung Lee  
Department of Architecture, Namseoul University

**요약** 본 연구는 미국 뉴욕시 브루클린에 위치한 퍼시픽 파크(구 아틀란틱 야드)개발의 진행과정에 대한 분석을 목적으로 한다. 퍼시픽 파크는 맨해튼의 허드슨 야드 개발과 함께 철도상부 공중권 개발로 세계적인 주목을 받는 뉴욕시의 대표적 대규모 도시개발사업이다. 과거의 대규모 개발사업의 부활과 동시에 그 진보된 형태를 보여주어 큰 사회적 관심을 받았다. 특히 개발은 지역주민과 협력하여 혜택을 나누는 지역혜택협약을 활용한 모범적인 개발로 평가받았다. 그러나 안타깝게도 현재 다양한 어려움으로 인해 사업초기 목적인 완공시기와 사업내용에서 벗어나 힘겹게 진행되고 있음으로 사회적 우려와 비판을 야기하고 있다. 이에 본 연구는 이 개발과정을 심도있게 살펴봄으로써 위기유발 요인 및 대응을 위해 시도된 다양한 개발사업자와 공공부문의 대응을 중심으로 본 사업을 고찰한다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제2장에서 미국 도시재개발사업 대한 이론적 배경에 대해 살펴보고, 제3장에서는 연구대상 사업에 대한 구체적인 변화과정과 사업내용의 주요사항을 분석하고, 제4장은 개발과정상의 변화와 대응을 중심으로 다음의 시사점을 도출하였다. 1)개발사업자의 유연성 확보 및 강제성 부여, 2)개발부지에 대한 종합적 제어, 3)공공과의 소통 및 대응 방식, 4)추가 사업재원의 확보 방식, 5)기술부문의 신중한 검증

**Abstract** The purpose of this study is to analyze the development progress of Pacific Park (formerly Atlantic Yard) in Brooklyn, New York City. Along with the Hudson Yards Development in Manhattan, Pacific Park is one of New York City's leading large-scale urban development projects using space right above an existing railway and has attracted worldwide attention. With the resurgence of large-scale development, its advanced form has received social attention. In particular, the development was evaluated as an exemplary development using the Community Benefits Agreement, which benefits local residents. Unfortunately, due to various difficulties, the development has been struggling from delays and changes away from the early stages, which have also caused social concerns and criticism. In this regard, this study examines the development through the process and the public sector's responses to the risk-inducing factors and reactions. The theoretical background of the US urban redevelopment is examined, and the specific changes and major contents of the project are analyzed. The following implications were drawn based on changes and responses in the development process: 1) securing the flexibility and mandatoryness of developers, 2) comprehensive control of the development site, 3) communication with and responding to the public, 4) securing additional financial resources, and 5) verification of new technologies.

**Keywords** : Urban Development, Pacific Park, Atlantic Yard, Risk Respond, Affordable Housing

---

이 논문은 2019년도 남서울대학교 학술연구비 지원에 의해 연구되었음.

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

email: wlee@nsu.ac.kr

Received October 17, 2019

Revised December 3, 2019

Accepted January 3, 2020

Published January 31, 2020

## 1. 서론

서울시는 최근 도시내 도로나 철도 상·하부, 교통섬 등 도심 속 저활용된 유휴공간을 활용하여 주택 및 생활 SOC를 확충하는 서울형 저이용 도시공간 혁신사업을 공개하였다[1]. 또한 서울시의 신규주택 및 개발부지 확보의 난항과 더불어 그 추진에 가속도를 받고 있다. 특히 지난해 발표한 '8·27 대책'에서 서울·경기 등 수도권에 신규 공공택지 14곳을 추가로 공급하기로 한 가운데, 그린벨트 해제를 두고 서울시와 정부 간의 갈등이 있었다. 문제는 서울과 인접할수록 그린벨트를 해제하지 않고서는 대규모 택지 확보가 불가능해 서울시의 승인이 반드시 필요하지만 이를 두고 반대하는 여론도 만만치 않다.[2] 서울시는 그린벨트 해제 없이 유휴부지를 활용한 주택 공급방식을 제시하였다. 그러나 일반적으로 소규모로 조각난 유휴지를 대상으로 대규모 주거개발을 하기는 실제 공급에 장기간이 소요되므로 대규모 면적의 확보가 가능한 유휴철도부지의 활용을 중심으로 그 구체적 가능성이 검토되고 있다.[3] 이에 서울시와 동일한 문제점을 공유하며 기존 철도상부를 활용한 형태로 진행되는 미국 뉴욕시 퍼시픽 파크(Pacific Park, 구 아틀란틱 야드)개발의 내용과 진행상황을 고찰함을 통하여 국내 참조가능한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 본 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서 선행연구 분석을 통해 미국 도시개발의 구조적 특징을 살펴본다. 제3장은 분석대상 개발사례의 주요내용 및 사업의 전체적 구조 및 방식을 살펴보고, 현재 상황에 이르는 과정과 난항을 통해 문제점을 분석하고 그 다양한 비판을 살펴본다. 제4장은 퍼시픽 파크 개발에서 노출된 진행상의 특징을 살펴봄을 통해 국내 현실에 참조가능한 시사점을 도출한다. 본 연구는 이를 위해 국내외 선행연구, 관련문헌, 현지자료를 활용하였다. 분석된 해외사례는 현재 진행 중인 사업으로 구체적 결과를 통한 결론적 평가 보다는 진행상황에 준해 평가되었다. 또한 연구내용의 특성상 다수의 주요 관례적 약자 및 용어에 대한 표기는 별도의 번역 보다는 현지표기방식을 따랐다.

## 2. 미국 도시개발의 구조적 특징 및 뉴욕시 주택공급 방안에 대한 고찰

### 2.1 뉴욕시의 저렴주택 확보를 위한 노력

뉴욕시 또한 고가의 주거비용으로 인해 심각한 주거 저렴성 문제를 노출하고 있다. 그 대응으로 뉴욕시는 2014년 Housing New York을 발표하여 저렴주택(Affordable Housing) 확보를 위한 제도적 장치를 강화하였다. 미국의 저렴주택은 기준에 부합하는 저소득, 중위소득가구에게 연방, 주, 시정부의 다양한 방식의 지원을 통해 공급되는 주택으로 정의된다. 주목할 부분은 Zoning for Quality and Affordability로, 신규 저렴주택의 개발을 방해하는 기존 용도지역제를 과감히 개정함으로써 보다 포괄적인 공공부문의 개입을 확대하였다.[4] 또한 연방정부보조의 임대 바우처 프로그램인 Section 8을 운영함과 동시에 뉴욕시의 저렴주택을 소유하며 그 공급과 관리를 수행하는 NYCHA(New York City Housing Authority)의 인필개발을 주목할 수 있다. 이는 기존의 공공주택 단지내 유휴부지를 개발하여 신규 저렴주택을 확보함과 동시에 개발사업자에게 부지를 장기임대함으로써 그 수익을 노후화된 기존 주택의 수리와 관리의 비용으로 활용한다.[5] 또한 뉴욕시 HPD(Department of Housing & Preservation)는 소규모 유휴부지에 모듈식 공법을 활용한 소규모 저렴주택의 건설을 진행한다. 이는 개발부지로 부적합한 규모와 형태를 가진 부지에 신품법을 활용하여 더 낮은 비용과 짧은 공기를 확보함으로써 개발의 사업성을 높여준다.[6] 이와 함께 최근 뉴욕시 전역에서 본 분석대상개발을 포함한 다수의 신규 대규모 도시개발이 진행되고 있다. 대표적으로 분석대상개발과 함께 철도부지의 상부를 개발하는 허드슨 야드(Hudson Yards), 그리고 에섹스 크로싱(Essex Crossing), 헌터스 포인트 사우스(Hunters Point South) 등이 있으며 이러한 다양한 개발을 통해 신규 및 재생된 새로운 지역이 생겨나고 있다. 이 대규모 도시개발을 통해 상업, 업



Fig. 1. Small Lot Affordable Housing & Holmes Towers Development from Ground Level  
(Source: AIANY & NYCHA)

무, 위락, 문화시설 등 다양한 용도와 함께 시장가 이하 주택을 포함한 신규 주택을 공급하고 있다.[7] 이러한 뉴욕시의 다양한 저렴주택의 확보방안은 서울시에서 참조할 가치를 가진다고 평가할 수 있다.

## 2.2 미국도시개발의 구조적 특징 및 평가

분석대상개발의 내용적 분석을 위해 개발이 가지는 구조적 특징을 살펴봄이 선행되어야 하며, 그 구조는 미국 도시개발에서 활용되는 공공주도적 개발방식과 함께 그 진보된 형태를 보여준다. 현재 미국도시개발사업의 구조는 공공과 민간부문의 파트너십을 활용하는 특징을 가진다. 공공부문의 주도적 역할과 체계적 지원을 통해 공공성과 사회통합적 가치를 증대시키고, 민간부문의 적극적 사업참여와 과감한 투자를 유도하여 사업성을 강화하는 양립된 요구를 충족시키는 균형적 개발환경을 제공한다. 이는 과거 이윤추구만을 목적인 민간주도개발에서 야기된 거대한 사회적 분노와 갈등의 역사가 반영된 치유적 진화과정이다. 이러한 공공부문의 주도적 역할은 사업단위의 개발공사 설립을 통해 주도된다. 이는 민간에게 공공자산을 불하함에 대한 법적규제를 우회하는 매개도로써 다음의 권한이 부여된다. 1)사업단위 자체 채권발행을 통한 자가재정(Self-Financing) 확보, 2)토지수용권을 통한 사업부지 확보, 3)지방정부의 규제면제를 통한 개발계획의 유연성과 독립성 확보. 이 권한은 개발의 목적이 경제개발, 슬럼제거 또는 저렴주택 확보 등 사업의 목적이 공공의 이익에 부합여부를 기준으로 허용된다.[8] 이러한 개발공사의 긍정적 역할은 민간주도의 개발의 일반적 특징인 단계적 일괄개발방식을 장기적 단계개발방식으로 전환시킴으로 민간주도개발에서 노출되는 문제점을 완화시킨다. 나아가 전문적 업무지원을 통해 건전한 투자환경을 제공함으로써 민간부문의 사업참여를 지원한다. 반대로 민간부문에게 목표하는 공공성을 제시하고 준수하게 함으로 개발이 건전한 사회적 가치를 추구하도록 유도한다.[8] 이러한 개발공사의 특권을 활용하는 대규모 도시개발사업이 성행하게 되었고, 의회 승인을 회피한 사업단위 채권의 무분별한 발행으로 공공부문의 재정적 부담을 가중시키고, 주정부의 규제를 피하고, 사업에 대한 공공의 감시와 견제를 회피한다는 비판을 받는다. 1960년대 로버트 모세(Robert Moses)는 이 개발구조와 본인의 정치적 영향력을 통하여 수많은 개발사업을 진행하였고, 이후 제인 제이콥스(Jane Jacobs)와의 대립은 이 사업방식에 대한 비판에 기인된 치열한 사회적 논쟁의 역사를 대변한다.

## 3. 퍼시픽 파크 개발 분석

### 3.1 개발의 주요 내용

#### 3.1.1 사업의 배경 및 개요

2006년 최초 승인된 뉴욕시 브루클린(Brooklyn)에 위치한 퍼시픽 파크 개발은 민간개발사업자인FCR(Forest City Ratner)에 의해 10년간 8.5acre의 MTA(Matropolitan Transit Authority)의 밴더빌트 야드(Vanderbilt Yard)를 포함하는 전체 22acre 부지에 경기장과 16개 주거타워의 개발을 목표하는 대규모 도시개발사업이다. 개발대상부지는 낙후된 건물과 철도부지가 시각적 물리적 경계를 형성하여 주변지역과 단절되어 지역의 성장을 저해하고 있으므로 철도부지 상부에 플랫폼을 설치하고 상부를 개발하는 공중권 개발로 큰 사회적 관심을 받았다. 개발은 최고수준의 경기장을 제공함과 동시에 주거, 업무, 판매에 대한 복합개발을 위해 현재 낙후되고 저활용된 부지를 세계적 수준의 건축물, 활발한 가로경관, 대규모 오픈스페이스 그리고 공공편익시설을 계획하였다 이를 통해 지역에 대규모 일자리를 창출, 경제 활성화, 부족한 주택수요 공급, 시와 주에게 주요한 수익을 창출하는 혼합소득 지역으로의 개발을 목표하였다. 개발은 뉴욕시와 주 등, 공공부문의 주도와 투자로 이루어지는 또 하나의 대표적 공공주도형 대규모 도시개발사업이다.[9]



Fig. 2. Pacific Park Development Site & Image of Arena and Residential Towers  
(Source: NY Times & Shop Architects)

#### 3.1.2 사업의 구성

개발은 공공부문인 ESDC(Empire State Development Corporation)와 NYCEDC(NYC Economic

Development Corporation), 민간부문의 FRC의 민관 협력으로 진행된다. ESDC는 사업단위 산하기관인 브루클린 경기장 개발공사(BALDC)를 설립하여 채권발행을 통한 경기장 개발의 초기재원조달, 개발부지를 소유/임대하고 이로 인해 가능해진 세제혜택과 부지임대료를 통해 채권에 대한 채무를 이행한다. 또한 개발사업자는 FRC의 자회사인 FC-AY DC(Atlantic Yard Development Corporation)와 Brooklyn Arena LLC를 설립함으로 개발을 시행한다. 또한 주목할 점으로 개발사업자는 전체 주거의 약 30%인 총 2,250개 저렴주택의 제공과 지역사회를 위한 다양한 지역시설을 약속하였고, CBA(Community Benefit Agreement)를 통해 다양한 혜택을 제공하여 지역사회와의 갈등을 최소화하고, 사회통합적 개발을 이루어 개발사업자와 지역사회가 함께 사회-경제적 균형을 이루는 시도를 하였다.

### 3.1.3 개발사업자의 특징과 역할

본 개발은 지역기반의 저명한 개발사업자인 부루스 레트너(Bruce Ratner)의 개인적 배경과 영향력을 기초로 기획된 사업이다. 자신은 경제성만 따지는 경쟁자와 비교하여 "시민을 위한 개발자"라고 부른 그는 에드 코치(Ed Koch)시장시절 가난한 지역사회를 보호하는 성공한 뉴욕시 공무원으로 시작하여 이후 부동산사업으로 진출하였다. 초기 그는 주요 개발사업자들이 맨해튼에 집중하는 동안, 브루클린 지역에 열악한 노동층 및 중산층을 위한 판매시설을 시작으로 업무, 쇼핑물 및 대형 매장을 개발하였다. 비영리 민간단체의 주도적 활동, 자선단체 운영과 기부활동을 통해 쌓은 정치적 로비를 통하여 공공-민간 파트너십을 활용한 개발을 진행하여 고급 업무, 위락, 호텔시설을 개발하였다. 토지수용권과 공공부문의 보조금을 통한 메트로테크(MetroTech) 개발의 성공을 기반으로 다양한 지역의 주요 개발사업을 진행함으로 거대한 사업기반을 구축하였다. 그는 공공자산에 대한 독점적 거래를 위해 개발방식을 악용했는지, 아니면 타 경쟁자 보다 큰 사업적 위험을 감수했는가?에 대한 상반된 평가를 받는다.[10]

### 3.1.4 사업의 지연과 구조적 변화

2003년 최초 아틀란틱 야드 개발로 발표된 본 개발은 여러 상황적 어려움과 개발주체의 문제점을 이유로 지연되어 진행되고 있다. 1) 최초 승인된 2006년은 부동산시장이 최고 활황기이었고 10년 동안의 완공은 낙관적이었다. 그러나 부지확보를 위한 토지수용권의 적법성에 대한

지역사회와의 소송과 부동산 경기의 하락으로 지연되었으나, 2009년 동일한 10년 완공계획으로 다시 승인되어 개발이 시작되었다. 2) 이후 서브프라임사태로 인한 극심한 불경기로 개발사업자는 경기장운영회사 및 브루클린 넷츠(Brooklyn Nets) 농구팀 소유권의 일부를 매도하여 재원을 마련하여 2012년까지 경기장인 바클레이 센터(Barclay Center)만을 완공하였다. 3) 이후 사업지연으로 약속된 저렴주택 공급에 대한 다양한 압력에 의해 첫 번째 주거타워에 모듈러 공법을 적용하여 착공하였고, 이는 또 다른 지역사회의 우려와 기술적인 문제점을 노출하였다. 4) 2014년 중국 상하이 기반 그린랜드 USA(Green Land USA)에게 사업지분 70%를 매각하여 합작회사인 그린랜드 포레스트 시티 파트너스(Greenland Forest City Partners)를 설립하였고, 2025년 완공예정인 현재 사업명 퍼시픽 파크 개발로 수정하여 새로운 사업계획안을 발표하였다. 5) 이후 지역사회의 저렴주택 제공과 관련된 소송이 제기됨으로 2개의 100% 저렴주택 타워를 건설하였으나, 다시 2016년 합작회사 내부갈등 및 다운타운 브루클린 및 인근지역의 주택 과잉공급, 건설비 상승 및 421-a 세금감면에 대한 불확실성을 이유로 개발이 중단되었다.[11] 6) 2018년 초 그린랜드 USA는 사업의 5%를 제외한 나머지 지분을 매입하였고 사업기간이 2035년으로 연장됨을 비공식 인정하였다. 또한 신속한 사업진행을 위해 지역기반의 증견 개발사업자인 브로드스키 오거니제이션(Brodsky Organization)과 TF 코너스톤(TF Cornerstone)에게 3개의 개발부지를 매매하였다. 7) 현재 이러한 지연과 사회적 우려에도 불구하고 개발사업자는 2025년까지 약속된 저렴주택 공급을 완수할 것이라고 발표하였다.[12]

### 3.1.5 사업의 진행 현황

2019년 기준, 완공된 경기장을 제외한 총 16개의 타워 중 4개 동인 B2(2016년 완공), B3(2017년 완공), B14(2017년 완공), B11(2017년 완공)이 완공되었다. 현재 TF 코너스톤이 B12 및 B13을 2020년 착공예정, 브로드스키가 B15를 2019년말 착공예정인 것으로 진행되고 있다. 이를 통해 3개 동의 임대형 주거 타워와 함께 지역사회를 위한 새로운 학교 및 공공 오픈스페이스 건설을 포함한다. 합작개발사업자는 또한 경기장에 인접한 가장 높은 B4를 2019년말 착공을 예정하며, 또한 대규모 도시개발의 다른 측면을 발전시키고 있다. 이는 상기 언급한 주거개발을 제외하고 개발의 나머지 부분(사이트 B5-B10)을 위한 철도부지 상부 플랫폼 설계를 진행하고 있다.[13]

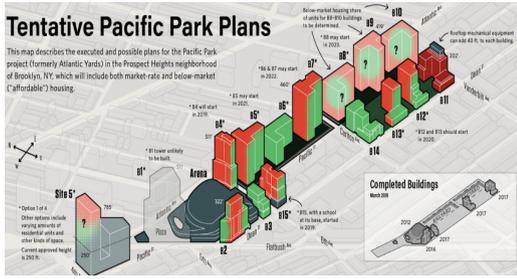


Fig. 3. 2019 based Pacific Park Development Plan (Source: AtlanticYardsReport.com)

Table 1. The List of Major Event in the Development

Major Events	
2006	Initial approval on the developmen & delay in lawsuit
2009	Re-approval as the same terms & the development begins
2012	Completion of the arena by selling stakes and assets related to the arena due to severe recession
2012	Modular construction of the first residential tower is delayed due to technical difficulties
2014	Selling 70% of its business shares, establishing a new joint venture and revising its development plan by 2025
2015	Started construction of two towers with 100% affordable housing but stopped development due to the joint venture's internal conflicts.
2016	Completed the first modular residential tower
2017	Completion of 2 100% affordable housing towers & 1 market price residential tower
2018	Selling the remaining shares excluding 5% of the business interest is extended to 2035.
2018	Sold development 3 sites to new mid-sized developers
2019	Designing of 4 new residential towers & platform

### 3.2 사업진행관련 주요사항의 세부 내용

#### 3.2.1 지역사회와의 갈등과 대응 관련 이슈

본 개발의 초기 소송과 급격한 경제불황으로 지연됨으로 사업환경의 부정적 변화와 재정적 위기에 직면하였다 브루클린에 맨해튼 규모의 사업을 가져올 야심찬 계획과 고밀개발에 적합한 부지라고 평가되었지만 주변 지역에 대한 과도한 침범으로 지역사회의 거대한 저항을 야기하였다. 특히 초기 적법한 경쟁입찰과정이 의심되는 사업자 선정의 공정성, 공공자산 및 재원의 지원에 대한 적합성, 사유재산에 대한 토지수용권의 남용에 대하여 큰 사회적 우려와 비판을 받았다. 사업초기부터 다양한 시민단체의 반발이 촉발되었고, Develop Don't Destroy Brooklyn

등의 지역시민단체를 중심으로 사업에 대한 반대와 견제가 강하게 지속되었다. 특히 Battle for Brooklyn 다큐멘터리를 통해 개발로 인한 원주민과 지역사회의 박탈감과 분노에 대한 공공의 비판이 증폭되었다. 특히 사업의 지지를 얻는데 큰 역할을 한 지역혜택협약을 통해 소수 자우선고용 등, 협약내용 준수에 대한 독립적 감시단 고용 등 많은 약속이 지켜지지 않음으로 사업에 대한 초기 지지자 조차 등돌리는 상황에 처하게 되었다. 래트너는 2003년에 "결코 이 개발사업보다 덜 반대되는 사업을 본 적 없다"고 주장하였고, 특히 과거와 달리 새로운 온라인 미디어를 활용한 시민단체의 활동과 반대를 위한 여론전에 적절히 대응하지 못했다.[10]

#### 3.2.2 저렴한주택 제공 관련 이슈

본 개발의 주택공급은 지역사회에 미래의 주택수요를 충족시켜 지역의 지속적 성장을 지원하고, 다수의 저렴한주택을 제공함으로써 다양한 계층에게 주거기회를 제공하여 건전한 혼합소득지역 개발을 목적한다. 이를 위해 개발사업자는 총 6,430개의 주택공급량 중 2250개의 저렴한주택을 포함하도록 약속하였다. 이는 사업승인을 위해 지역사회를 설득하고 공공부문의 정치적 지원을 얻어낸 주요 사안이었으나 현재 초기 계획에서 벗어남으로 다양한 부문의 비판과 우려를 자아낸다. 개발사업자는 2006년 10년 완공에 기초한 초기 목표를 달성하지 못한 후, 2014년 2025년 중반까지 약속된 저렴한주택을 제공하고 주정부는 개발사업자에게 미준수된 저렴한주택 한 가구당 월 2,000\$의 벌금을 부과하는 것으로 주정부와 새로운 개발협약을 맺었다. 2019년 8월 기준 완공된 총 4개 타워에 783개의 저렴한주택이 제공되었으며 추가로 진행 중인 4개의 타워는 약속된 저렴한주택 총계의 약 60%만 제공할 것으로 예상된다. 그러나 전체 개발이 추가로 연기되어 새로운 목표인 2025년까지 완공되지 않을 것이며, 나머지 타워가 철도부지에 위치한 고비용의 플랫폼 상에 건축될 것을 고려했을 때 공기지연 및 저렴한주택 제공 준수에 대한 의문은 커지고 있다.[11] 공기의 지연과 함께 개발협약에 공급될 저렴한주택의 저렴한성에 대한 구체적 수준이 명시되지 않음으로, 수혜대상의 기본소득수준의 범위가 높아짐으로 저소득층에게 혜택을 제공할 가능성이 낮아졌으며, 나아가 지역의 주거고급화(Gentrification)를 반대하는 지역사회들의 우려를 유발하였다.

#### 3.2.3 모듈식 공법 적용 관련 이슈

개발사업자는 지연된 공기의 만회와 공사비 절감을 위

해 첫 번째 타워인 B2(461 Dean St.)의 건설에 모듈식 공법을 적용하였다. 이 공법은 사업초기 개발사업자가 약속한 대규모 고용이 소수의 공장인력으로 대체되므로 지역 노동조합의 반발과 고용창출 보조금으로 300m\$를 제공한 시와 주정부와의 갈등도 우려되었다.[14] 여러 기대 및 우려와 함께, 공사초기에는 순조로운 과정을 거쳤다. 개발사업자는 지역건설노동조합과 더 나은 근무 조건과 지속적인 내부작업을 위한 임금감축에 대한 협상에 성공하였고, 설계자로 경기장 설계를 담당한 우수한 건축가인 SHOP Architects, 시공자로 공장제작건설분야 전문인 Skanska, 및 최고 엔지니어링 회사인 ARUP이 참여하였다. 그러나 기대와 달리 예상된 공기의 두 배 이상, 훨씬 많은 공사비가 소요되고 결국 개발사업자와 시공자가 상호 제기한 부실공사와 설계결함의 대한 소송으로 공사가 중단되었다. 복잡한 시공오차 및 오류, 정렬 불량 문제, 개스킷 불량 및 누수에 대한 문제가 발생되었다. 이러한 문제점은 고층건물에 대한 무리한 모듈식 공법의 적용으로 구조체의 수축과 변형을 간과하였고 외피를 주 거מוד과 함께 공장 제작함으로 현장에서 시공오차를 현장외피시공으로 보정할 수 없게됨에 기인된다. 이러한 문제점은 일반적인 모듈식 공법의 적용관례에 벗어난 무모한 적용에서 기인되었다.[15] 이러한 모듈식 공법을 적용한 첫 번째 건물의 실패는 개발사업자의 재정적 위기를 배가고 지역사회 및 투자자들의 우려를 증폭시켰다.



Fig. 4. B2(461 Dean St.) Modular Construction Images (Source: Brownstoner.com)

### 3.2.4 개발사업자의 자체적 문제 관련 이슈

개발사업자는 사업의 재정적 위기를 타계하기 위해 새로운 기술적 방안인 모듈식 공법 그리고 재정적 방안인 외국인투자자 및 투자방식을 유치를 고안하였다. 러시아 자본가에게 경기장 운영회사 및 부루클린 넷츠의 지분을, 중국부동산개발업체에 사업 전체지분의 대부분을 매각함과 함께 논란이 큰 이민투자자 유치를 위한 연방프로그램인 EB-5를 도입하였다.[15] 이들의 실패는 본 사업에

대한 거대한 재정적 손실과 투자자의 비판을 야기하였고, 회사 자산매각과 회사규모 감축을 거쳤다. 추가로 레트너가 가진 개인적 공공부문의 정치적 지원의 상실, 모회사와의 구조적 관계변화 및 개인의 노령화과정과 함께 점차적으로 사업의 주도권을 잃었다. 또한 2014년 기존 개발사업자와 합작회사를 설립하여 사업 주도권을 이어받은 그린랜드 USA는 개입초기 미국내 주택개발사업의 난이도 및 기간을 과소평가하였다. 이후 본국의 해외부동산거래에 대한 조사와 처벌을 강화됨으로 해외투자의 축소와 기존 진행사업의 중단 및 자산의 매각을 당면하였다.[12] 이러한 사업환경의 변화와 더불어 본 사업의 재정적 난항이 커짐으로 본사의 재정적 지원 마저 감소함으로 다른 지역기반 중견개발사업자에게 개발부지의 일부를 매매하였고 최근 부루클린 넷츠는 또 다른 외국자본가에게 매매되었다.

## 4. 사례의 시사점 도출

진행 중인 퍼시픽 파크 개발사례에 대한 결과론적 평가는 신중할 필요가 있다. 본 장에서는 개발이 당면했던 문제점과 경제위기를 맞으며 진행되고 있으며 위기극복을 위한 과정상의 특징을 중심으로 그 시사점을 도출하였다.

1) 개발사업자의 유연성 확보 및 강제성 부여: 초기 부동산 활황에서 시작한 사업은 소송에 의해 지연됨으로 시장상황이 변화하여 어려움에 처해있다. 특히 개발의 주요 핵심인 주거개발은 비교적 낮은 경쟁으로 시장에 분양될 것으로 예상되었지만, 다운타운 브루클린 용도지역제 변경으로 인하 주거공급의 포화 및 건축비 상승 등 개발환경이 크게 악화되어 사업이 지연되었다. 이에 개발사업자의 디폴트를 방지하기 보다는 개발 완공이 공공을 위한 혜택을 제공하는 것이라는 관점에서 공공부문인 ESDC는 개발사업자와 지속적인 협상과 MTA 철도부지에 대한 임대료 납입기한을 장기간 연기함으로 개발사업자에게 개발진행에 대한 유연성을 확보해주었다. 반대로 개발사업자에게 사업초기 부여된 저렴주택 책임제공량과 완료시점에 대한 준수를 강경히 요구하여 개발의 핵심인 지역사회에 대한 주거 저렴성 확보 및 개발사업의 진행 및 완공에 대한 간접적 강제성을 부여하였다. 이를 통해 사업진행의 난항에서도 개발은 중단되지 않고 지속적으로 진행될 수 있도록 하였다.

2) 개발부지에 대한 종합적 제어: 개발사업자는 개발부지 확보를 소유권 확보만이 아닌 부지에 대한 종합적 제어라는 개념으로 접근해야 한다. 이는 과거 부지에 대한 소유권이 개발진행에 대한 독점적 권한을 내포하였으나 현재는 개발진행을 위해 보다 종합적인 관점에서 다루어져야한다. 특히 국내 도심지내 주택개발에 나타난 개발부지확보와 별개의 인근지역주민의 반발로 사업이 정체된 사례에서 유사한 문제점을 살펴볼 수 있다. 본 개발이 취하는 철도부지 상부 공공권 개발은 도시내 개발가능부지의 희소성과 높은 부지확보비용을 줄이고, 원주민의 주거이동의 필요성이 없으므로 지역사회와의 갈등요인을 배제한다. 이러한 대표적인 성공사례가 허드슨 야드 개발이고 이와 유사하나 본 개발은 상대적으로 주변 지역사회의 존재에 대한 밀도와 협력차이를 엄연히 가진다. 이러한 갈등은 개발사업자의 개발대상부지만이 아닌 인근 지역과 지역사회에 대한 인적/물리적 관리능력을 요구한다. 이러한 부지제어방식의 변화는 개발의 사회적 건전성과 사회통합적 인식에 기초한 주요 요소임을 확인하게 한다.

3) 공공과의 소통 및 대응 방식: 본 개발의 개발사업자는 사업진행을 위한 제반활동으로 과거 개발에서 활용되던 공공부문의 정치적 지원을 얻는데 치우친 로비활동에 집중하였다. 그로인해 이전의 조직화된 시위 형태가 아닌 사회적 패러다임의 변화에서 기인된, 소셜미디어, 인터넷 블로그, 영상미디어 등, 개별화되고 분화된 인터넷 미디어를 활용한 공공의 견제에 대하여 적절히 대응하지 못하였다. 결국 개발사업자의 이러한 실패는 기존 정치적 지원자의 쇠퇴와 함께 인터넷 미디어를 활용한 지역사회 및 시민단체의 반대와 저항에 부딪쳐 공공의 지원과 호의적 여론조성에 실패함으로써 사업에 대한 통제권을 상실하게 되었다. 공공과 지역사회와 밀접하게 연계된 개발사업에 있어 그 기획과 시행시 공공과 적절한 소통을 통한 홍보 및 대응함의 중요성을 볼 수 있다

4) 추가 사업재원의 확보 방식: 이 규모의 개발사업을 위한 강력한 재원의 확보와 지속적인 지원이 필요하다. 특히 부동산 활황기에 계획된 사업은 과도한 고비용의 단기자금조달을 약속하였고 부동산 경기의 극심한 침체와 개발환경의 변화에 따라 원사업자는 재정적 난항에 봉착하였다. 결론론적이지만 사업초기 개인기업인 대형 개발사업자의 단독개발이 아닌 대형을 중심으로 다수의 지역기반 중형개발사업자의 컨소시엄으로 구성된 개발팀이 보다 적절하였다고 판단된다. 또한 추가 자원마련을

위하여 외국인 투자자에게 사업지분과 자산을 매각함에 대한 적절성을 따져보아야 한다. 이는 본 사업에 공공의 자산과 재원이 투입되었음을 고려하면 사업이 가지는 공공성에 위배되며 국가와 지역사회 자산의 유출임으로 비판받는다. 나아가 이러한 불확실성을 가진 해외투자자에게 의존한 자원조달방식의 적정성과 신뢰도를 높일 수 있는 제도적 장치 및 협상내용이 요구된다.

5) 기술부문의 신중한 검증: 개발이 난항에 처했을 때 개발사업자는 공기와 공사비 모두를 절감하는 모듈식 공법의 적용을 제안하였고, 세계에서 가장 높은 32층 높이의 모듈식 타워의 성공을 통해 개발의 속도를 높이고 나머지 타워개발에 대한 지레대로 활용하고자 하였다. 그러나 결과는 공기지연과 심각한 하자를 노출하였다. 개발사업자와 시공사는 초과된 공사비를 두고 소송을 진행 중이다. 모듈식 공법의 시도는 개발사업과 개발사업자를 더 심각한 재정적 위기로 밀어 넣었다. 또한, 개발사업자는 사업초기 철도상부 플랫폼의 건축비를 과소평가하였다. 이는 하부의 철도기능을 유지하며 상부를 개발하게 하는 고난이도의 설계기술과 시공수준을 요구한다. 이에 대한 적절한 대응의 실패는 전체 사업의 주요부위를 차지하는 여섯개 타워의 건축을 지연시킴과 재정적 부담을 가중시켰다. 허드슨 야드의 성공적 진행에 비추어 이러한 공공권 개발은 개발이 가진 사업성과 밀접히 연관되어 있고, 그 상부 개발의 고수익구조가 담보되었을 때 성공가능성이 높다고 평가할 수 있다. 이 두 가지 기술적 접근은 최근 국내 개발에도 활용이 적극적으로 검토됨으로 이에 대한 신중한 기술적, 재정적 특징이 함께 검토되어야 한다.

## 5. 결론

본 연구는 뉴욕시 대규모 도시개발사업인 퍼시픽 파크 개발의 진행과정에 나타난 특징을 중심으로 분석하였다. 이는 국내에서 추진 중인 도심내 주택공급량 확보를 위한 철도유휴부지개발과 유사한 개발내용을 가진다. 본 사업은 현재 진행 중인 사업으로 장기간의 진행 과정에 나타난 사업지연과 난항을 유발한 원인과 그에 대한 대처 및 결과를 중심으로 분석하였다. 이를 통해 사례가 제시하는 다음의 시사점을 도출하였다. 1)개발사업자의 유연성 확보 및 강제성 부여, 2)개발부지에 대한 종합적 제어, 3)공공과의 소통 및 대응 방식, 4)추가 사업재원의 확보 방식, 5)기술부문의 신중한 검증

## References

- [1] Yoon, Jee Young, Seoul Government Implements 'Seoul-type Under-Used Urban Space Innovation Project', Financial News, 2018.12.27.
- [2] Lee, Gi Joo, Seoul City, Green Belt Unlocks to Supply Housing, MBC News, 2018.09.24.
- [3] Yoo, Eum Seuk, Announced the Development of an Under-Used Railway Site instead of the Green Belt, Money Today, 2018.10.17
- [4] NYC City Planning, Zoning for Quality and Affordability Presentation, 2015
- [5] Henry Melcher, Reimagining NYCHA's Tower in the Park, The Architects Newspaper, 2015.08.11
- [6] Justine Testado, The five finalist entries for NYC's "Big Ideas for Small Lots" affordable housing competition, Archinect News, 2019.05.21
- [7] Curbed, A Guide to the Major Megaprojects Transforming NYC, Curbed.com, 2019.02.21
- [8] Lee, W. Hyoung, A Study on Atlantic Yard Redevelopment in NYC, Design Convergence Study, Vol-No.30, pp.82, Oct. 2011
- [9] Lee, W. Hyoung, A Study on the Characteristics of Public-led US Urban Development Cases, Design Convergence Study, Vol-No.27, pp.37, April 2011
- [10] Norman Oder, Forest City in Brooklyn: a Real Estate Pioneer on the Way Out?, The Bridge, 2018.03.20.
- [11] Norman Oder, Ever-Shifting Pacific Park Plan Highlights Uncertainty of Big Development Schemes, Citylimits.org, 2019.04.03.
- [12] Jan Kot, Greenland Sells Off Three Sites in \$5B NYC Mega-Project as US Retreat Continues, Mingtiandi.com, 2018.10.09.
- [13] Tanay Warerkar, Pacific Park's Next Phase of Development Makes Progress. Curbed.com, 2018.09.26.
- [14] Lloyd Alter, World's Tallest Prefab To Be Built in Brooklyn? Fuggedaboutit. Treehugger.com, 2011.11.18.
- [15] Lloyd Alter, What went wrong: The story behind the Atlantic Yards prefab tower. Treehugger.com, 2015.09.02.

이 우 형(Woo Hyoung 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