

해외출장
보고서

방치건축물 정비 등
건축투자 활성화를 위한 선도사업 모델 발굴

건축투자 활성화 정책을 위한 미국 내 관련 기관 방문 및 현장 답사

2015.11.29 - 12.05
미국(뉴욕, 스프링필드, 필라델피아)

여혜진 부연구위원

(a u r i) 건축도시공간연구소

I 개 요

□ 출장목적

- 국토부 건축정책과는 건축투자 활성화 정책 차원에서 선도사업 모델 발굴을 위해 결합건축제도 입법, 공사중단 장기방치건축물 정비모델 개발, 공공건축물 리뉴얼 사업모델 개발 추진
- 이와 관련하여 국토부, LH, 건축도시공간연구소의 담당자가 미국내 관련기관을 방문하고 현장 답사를 통해 제도/정책 교류 및 건축투자 활성화를 위한 정책개발 방향 논의

□ 출장개요

- 출장기간 : 2015. 11. 29~12. 05 (5박7일)
- 출 장 지 : 미국 뉴욕, 스프링필드MA, 필라델피아
 - 뉴욕시청 도시계획국(DCP) : TDR(개발권양도제)적용사례 및 정책자문
 - 스프링필드시청 : 공공청사 리뉴얼사업(1500MAIN) 사례 자문
 - 필라델피아 LISC : 방치자산(VACANT PROPERTY) 관리정책 자문
- 출 장 자 : 여혜진 부연구위원(국토부 5인, LH 1인)

II 출장내용

□ TDR(개발권양도제) 적용사례 및 정책자문

- 방문지 : 뉴욕시청 도시계획국
- 정책자문 내용
 - TDR의 기본 개념

종 류	Zoning Lot Mergers (ZLMs)	Landmark Transfers under Section 74-79	Special District transfer mechanisms	Large-Scale Development Plans
기본 개념	블록내 개발권 총량 부여하고, 블록내에서 자유롭게 거래	역사건축물 보존하기 위해 개발제한하고 잔여 개발권을 양도	특정지역을 보존 혹은 관리하기 위해 개발제한하고 잔여 개발권을 양도	민간 개발업자가 개발계획을 제출하여 시에서 심의 후 공공계획으로 확정
공간 범위	동일블록 내	블록제한 없음	블록제한 없음	블록제한 없음

- ZLMs
 - New York 조닝 시스템에서 연면적(floor area, FA)은 필지단위로 정해져 있는 것이 아니라 블록단위로 정해져 있음. 따라서 블록의 개발 연면적 총합을 넘지 않는 범위에서 블록 내 필지 간 연면적의 배분은 조닝 시스템에 의해 자유롭게 일어날 수 있음
 - ZLMs는 대규모 연면적 거래에서 소규모 연면적 거래까지 다양한 스케일의 프로젝트가 있으며, 뉴욕 TDR 사례의 대다수를 차지하는 방식임(약 90%)
 - ZLMs의 대상지역은 제한되어 있지 않지만, 대부분 Financial District, Midtown, Lower East Side 등 고층고밀 중심지역 중 건축물 높이제한이 없는 블록에서 TDR 사업이 진행됨
- 1916~2001년 기간은 건폐율과 건축물의 높이 규제가 없어서 ZLMs를 통해 초고층 타워 신축사업이 다수 있었으며, Trump World Tower(2001) 프로젝트에 의해 Central Park에 음영이 발생하자 반대 여론이 일어나면서 이후 ZLMs에 건폐율 33% 기준이 도입됨(City Planning Commission)
- ZLM 계약서는 초기(1916년 조닝시스템 도입부터 ZLMs 운영) 없었으며, 운영상의 문제로 1977년 Zoning Lot Declaration Agreement(ZLDA)를 도입함 (이후 Zoning Lot Development Agreement으로 변경)
- 이외 방식은 TDR 적용범위가 블록의 범위를 벗어나는 방식임. 기존 조닝 시스템에서 허용하지 않는 TDR를 수행하기 위해 District(지구) 단위의 종합계획(comprehensive masterplan)을 수립하여 도시계획절차에 따라 계획이 승인되면 그 계획에 따라 지구 내에서 TDR이 허용됨
- 뉴욕시는 역사건축물 보존 차원에서 Landmark Transfers under Section 74-79 도입, 특정 문화용도 밀집지역의 활성화와 보존 차원에서 Special District transfer mechanisms 도입함. 이는 모두 뉴욕시정부가 종합계획을 수립함. 반면 Large-Scale Development Plans는 민간 개발자가 종합계획을 수립하여 뉴욕시에 제출하여 심의를 통해 공공계획으로 인정받게 되면, 그에 따라 TDR을 추진할 수 있도록 한 것임
- TDR의 공간적 범위는 제도의 취지와 목적에 따라 다양하게 설정

○ 관련 사진

사진설명	관련 사진		비 고
1. TDR 자문 (뉴욕시 도시계획국)			
2. TDR 적용 지구 답사 (트럼프월드센터)			

□ 공공청사 리뉴얼(1550Main) 적용사례 및 정책자문

○ 방문지 : 스프링필드(MA) 시청

○ 정책자문 내용

- 1550 Main Project

- 매사추세츠주의 스프링필드시에 위치한 공공건축복합용도개발사업과 시설 현대화를 추진한 사업
- 2006년 'Urban Land Institute'이 주도하여 스프링필드시 재활성화 전략을 수립, 이 중 주요사안은 1550 메인도로에 위치한 연방건물의 활용방안이었음. 2007년 민간사업자인 'Mass Development'은 건축가 및 엔지니어와의 컨설팅을 통해 '1550 메인'을 민관이 공존하는 사무 공간으로 활용할 것을 스프링필드시에 제안
- 총 사업예산은 약 1,100만 달러(한화 약 118억 원)
- 사업추진 및 재원조달 방식

사업참여주체인 매사추세츠주 코먼웰스는 스프링필드시의 지원을 통해 성장구역 보조금(Growth Districts Initiative Grant) 300만 달러(한화약 32억 원)를 확보하여 광장, 건물 출입구, 아트리움 공사를 위해 사용

- 연방소유 부동산에 대한 민관협력 사업 1550 Main Project의 부동산 소유권 현황
 - Mass Development가 입찰과정을 통해 매입하여 영구소유권
- 민관협력 사업에서 Springfield 시의 역할
 - Springfield 시는 당시 시 재정 위기로 연방정부의 재정 지원을 받고 있었으며, 연방정부 재정지원의 일환으로 1550 Main Project를 진행
 - 시정부는 행정 지원 역할 담당
 - Springfield 시의 조닝은 도심의 경우 모든 필지가 복합용도 개발을 할 수 있도록 되어 있어서 1550 Main Project를 추진할 수 있었음
- Mass Development
 - 미국의 경우 국공유지 매각을 위한 입찰 조건 중 Community Benefit을 목적으로 하는 quasi-governmental agency에게 입찰의 1순위를 부여하는 제도가 있음
 - Mass Development는 메사추세츠주에서 활동하는 quasi-governmental agency임(이러한 기업은 특수한 사례이며, 미국 전역에 많은 수가 있는 것은 아닌 것으로 보임)
 - 입찰 1순위 부여는 사업의 명확성을 높이기 때문에 초기 기획단계에서부터 시정부와 활발하게 협의하여 개발 방향을 설정하고 커뮤니티 활성화를 위한 복합용도 개발을 추진할 수 있었음
- 미국의 국공유지 매각 및 위탁사업 대상자 선정조건에는 별도의 제한 없음

○ 관련 사진

사진설명	관련 사진		비 고
1. 공공청사리뉴얼 사례 자문(스프링필드시청)			스프링필드 시장 간담회
2. 공공리뉴얼사례 (1550MAIN)			

□ 방치자산(VACANT PROPERTY) 관리정책 자문

○ 방문지 : 필라델피아 LISC

○ 정책자문 내용

- LISC의 역할

- LISC는 방치자산 재활용 프로그램에 직접 참여하기보다는 필라델피아에서 활동하는 community development corporation(CDC)을 지원하는 역할
- CDC에 대한 주요 지원사항은, loan 지원, program 운영 지원, technical assistant(인력)지원, grant(연방/주/시정부 보조금)를 받을 수 있도록 행정적 지원
- LISC가 필라델피아시정부와 협력하여 CDC를 지원하는 방식은 아니며, 결과적으로 CDC가 LISC와 시정부로부터 중복 지원을 받음

- 필라델피아에서 활동하는 CDC의 규모, 사업영역 등 특징

- 문화, 예술 등의 소프트 프로그램을 운영하는 CDC가 대다수이며, 토지 매입 및 건물 건축사업을 전문적으로 수행하는 CDC는 시 전체에서 4개 정도 밖에 없음

- 방치자산의 소유권 변경 과정

- 기존에 있던 일반적인 경매절차(Sheriff Sale)을 통해 방치자산을 매입한 새로운 소유주가 소유권과 함께 부동산과 관련된 담보, 채권 등을 모두 물려받았음. 방치자산 취득시 발생하는 문제를 고려하는 절차적 요건은 없음
- 관할구역 내 방치자산이 계속 증가하자 신속하게 취득 및 처분절차를 추진하기 위해서 PRA(필라델피아시 재개발청)가 주관하는 경매절차를 신설함. 이 절차는 방치자산 취득시 새로운 소유주에게 부동산 관련 담보, 채권 등 모든 금융부담이 전달되는 문제를 해결하기 위해 도입된 것으로, 이 절차를 통해서 취득되는 방치자산은 담보, 채권이 없는 자산이 됨
- 우리나라의 경우 취득시 부동산과 관련된 모든 금융조건을 승계받도록 되어 있는 점이 다름

- 방치자산 재활용을 위한 community engagement 활성화

- 재활용과 운영관리를 위해서는 지역사회 참여가 절대적으로 중요

- 방치자산에 대한 소유권 인정
 - 자신의 거주지에서 인접한 방치자산을 15년 이상 지속적으로 관리하였다는 것을 증명하는 경우 해당 방치자산의 소유권을 인정(판례)
- 방치자산, 안전에 문제가 있는 부동산의 경우 정부가 수용할 수 있는 권한을 가짐(eminent domain)
- Land Bank 최근 도입함
 - 방치자산에 관련된 복잡한 채권등의 정리역할을 수행하여 일반 매수자가 매수에 부담이 없도록 조치(일종의 배드뱅크역할임)
 - 미국에서 Land Bank 운영 체계는 각 시와 주에 따라 다르며, 미네아폴리스의 사례가 선도적인 사례로 꼽히고 있음

○ 관련 사진

사진설명	관련 사진		비 고
1. 방치자산 관리정책 자문(필라델피아 USO)			방 치 자 산 관리현장은 안 전 상 의 이유로 미 방문(치안 불안)

III 시사점 및 특이사항

□ TDR

- (용적률에 대한 인식) 우리나라에서는 용적률을 지켜야 되는 의무로 인식을 하는 경향에 비해 미국에서는 개발할 수 있는 권리로 인식을 하기 때문에 양도 등의 거래를 당연하게 여김
- (과도한 개발지양) 뉴욕 도시정책 특히 맨하탄 고밀도 개발의 결과 맨하탄이 수용할 수 있는 개발용량 보다 초과하여 개발되었다고 판단, 이는 맨하탄 대부분의 건물이 이격거리 없이 합벽건축이 이루어 졌고 지속적인 건물 및 기반시설에 대한 보수공

사로 시내에서 극심한 교통체증 등을 유발, 특히 도시경관의 차원에서 볼때는 건물에 가로막혀 답답함을 유발할 정도

□ 공공리뉴얼 및 빈자산 관리정책

- (정부의 재정적 지원 필수) 사업자의 재정능력으로 공공청사 개발 혹은 빈자산 개발을 하기에는 적정 수익률을 올리기는 어렵고, 위험 부담도 따름. 따라서 연방정부는 기금 등을 활용하여 사업자에게 재정적 지원을 하고, 이는 공공기관의 청사 입주 및 지역사회에 활력을 부여하는 결과로 나타남.
- (비영리단체의 활동) MASS사, LISC는 모두 영리단체이기 보다는 공익을 추구하는 비영리법인의 형태에 가까우며, 기부문화가 발달되어 있는 미국에서 수익을 크게 올리지 않고도 운영이 가능한 형태로 발전되었음. 따라서 이 단체들이 정부를 대신하여 정책입안, 정책수행, 재정지원 등의 역할을 하여 지역사회의 문제들을 스스로 해결하는 기능을 가지게 됨

IV 첨부자료

- 국외출장 계획서 : 별첨1

별첨1

국외출장 계획서

출장일정		출발지	도착지	방문기관	업무수행내용	이동수단 (비행편명)
월일(요일)	시					
11.29(일)	19:30~19:30	인천	뉴욕		인천출발, 뉴욕도착	KE 085
	19:30~	뉴욕			입국수속 및 숙소이동, 휴식	
11.30(월)	09:00~12:00	뉴욕		뉴욕시청	개발권 양도제(TDR) 정책 추진 현황 및 트럼프월드타워 사례 자문	
	13:00~17:00			트럼프월드	뉴욕시 트럼프월드타워 및 TDR거래 필지 등 현장답사	
12.01(화)	09:00~	뉴욕	스프링 필드	스프링필드시청	· 노후 공공건축물 민관합동 프로젝트 추진성과 및 정책 자문(스프링필드시청) · 1550 Main project 현장 방문	
	17:00~	스프링 필드	뉴욕		숙소이동, 휴식	
12.02(수)	09:00~	뉴욕	필라델피아	필라델피아시청	· 빈자산(Vacant Property) 관리 및 제도추진 현황 자문 (필라델피아 RDA재개발청) · 빈자산(Vacant Property) 관리지구 방문	
12.03(목)	09:00~	필라델피아		필라델피아LISC	· 필라델피아 LISC(커뮤니티 운동 지역법인) 방문 · 필라델피아 시청 방문 (빈집관리프로그램 Philadelphia Landworks 등 관리현황 확인)	
	17:00	필라델피아	뉴욕		숙소이동, 휴식	
12.04(금)	12:00	뉴욕			뉴욕출발	KE 082
12.05(토)	16:25		인천		인천공항 도착	

※ 필라델피아 일정은 시청 섭외불가 및 관리지구 방문불가(치안불안으로 인한 안전문제)로 인해 LISC 방문(12.02)만 이루어짐