

CDC를 중심으로 한 미국 뉴어크(Newark) 시 도시재생

김혜열
서울대학교 도시설계 석사
정수지
러트거스 뉴저지 주립대학교
도시계획 및 정책 석사

개요

도시재생 과정에서 시민들의 의견을 수렴하여 보다 나은 계획을 수립하고 지역 차원의 경제적·사회적 지속가능성을 증대하기 위한 방안으로 지역개발을 추진하는 도시계획 관련 비영리 조직 (Community Development Corporation, 이하 CDC)의 도입과 필요성이 대두되고 있다.*

아직까지 국내 도시계획 및 개발 등의 단계에서 CDC가 실제로 어떤 역할을 수행하고 어떻게 운영되어야 하는지에 대한 논의는 부족한 상황이다. 하지만 미국 CDC의 경우 미국 연방정부의 정책적 지원**을 기반으로 주민 사회복지 서비스에서부터 주택공급과 도시환경 개선 등의 공공 서비스를 제공하며, 미국 전역에서 폭넓게 활성화되고 있다.***

낙후지역 재생을 위한 CDC 조직 필요성 대두

뉴저지 주 뉴어크 시는 1950년대 미국 경제성장 둔화로 인해 기존의 제조업 및 물류 허브로서의 기능을 잃어 전반적인 지역 개발 투자 둔화, 도시 상주인구 감소, 저소득 인구증대, 인종 간 충돌, 마약을 비롯한 범죄 발생 등 각종 문제가 발생하여 도시재생이 시급한 지역이다.

이와 같은 뉴어크 시의 각종 지역 문제를 공공기관이 아닌 지역공동체로부터 해결하고자 1960년대부터 CDC가 조직되기 시작했다. 뉴어크 시 인종폭동사건으로 유색인종과 저소득층에 대한 사회적·경제적 불평등 문제가 대두된 1970년대부터 지역 공동체를 대변하기 위해 다수의 CDC들이 본격적으로 성장했다. 1980년대부터 1990년대까지의 정부 지원정책을 바탕으로 CDC는 수적으로 증가되었을 뿐만 아니라 기관의 규모가 커지고 그 역량이 월

*

국내에서는 비영리 조직의 필요성에 대한 다양한 논의가 진행되고 관련조직들이 CDC와 같은 역할을 수행하고 있지만, 아직까지 커뮤니티 개발 회사(Community Development Corporation, 이하 CDC)에 대한 정의는 불분명한 상황이다.

다만, 기존 국내의 관련 조직들을 살펴 보았을 때 도시계획 및 개발 과정에서 공공을 대표한다는 점에서 도시계획 비영리조직으로 정의되기도 하고 지역 주민의 자발적 공동체 만들기를 통한 지역 개발이라는 점에서 마을만들기 마을공동체만들기 등 다양한 용어로 정의되기도 한다. 또한, 공공을 대신하여 부동산 개발 행위를 한다는 점에서 비영리 부동산 개발 회사로 불리우기도 하며 일부의 경우 커뮤니티 지역 주민들간의 합의에 의한 비즈니스 운영에 초점을 두어 사회적 기업 또는 커뮤니티 비즈니스의 일환으로 여겨지고 한다. 위의 조직들 모두가 공공과 지역주민 간의 의견 조율, 지역 차원의 문제를 개선하고 지역의 물리적, 경제적, 사회적 지속가능성을 목표로 한다는 점에서 CDC의 특징을 갖는다.

**

미국정부는 커뮤니티 단위의 지역재생을 활성화하기 위해 1. CDC 조직 자체에 대한 세금 감면 및 정부 보조 융자 혜택 등을 제공하고, 2. 커뮤니티개발보조금정책(Community Development Block Grant, 이하CDBG)을 통해 주 또는 시가 선정하는 프로젝트에 대해 보조금을 제공하는 방법으로 CDC에 대해 직·간접적으로 지원하고 있다.

Urban Institute(2006)에 따르면 미국 전역에 4500여 개의 CDC가 조직되었으며, CDC에 의해 1960년대부터 1990년대까지 73만 6000호의 주택이 공급되었고 1990년 이후에도 매년 3만~4만 호의 주거가 공급되고 있는 것으로 나타났다. 앞서 서술한 비영리조직 및 저소득층 대상 프로젝트에 대한 지원 외에도 미국 정부는 저렴한주택법(Affordable Housing Act, 1990) 등의 관련법을 기반으로 CDC가 지역에서 주택공급자의 역할을 하도록 하여 CDC가 도시재생 과정에 적극 참여할 수 있도록 하고 있다.

등하게 향상 되었다.

특히 뉴어크 시의 CDC는 서브프라임 사태로 인한 주거지 공동화 현상과 같은 주택문제를 해소하는 데 큰 역할을 했다. 2008년과 2009년 서브프라임으로 인해 강제 압류된 주택이 증가하자 도시 내 대다수 주거지역이 황폐화 되었고, 그 파장으로 인해 지역상권도 큰 타격을 입었다. 또한 이로 인해 인근의 부동산 가격이 연쇄적으로 추락해 지역경제 전반이 마비되는 결과가 초래되었다. New Jersey Communities United의 2013년 연구에 따르면, 2008년부터 2012까지 6,810개의 주택이 강제 압류되어 19억 달러 정도의 부동산 가격 절하가 발생했으며 또한 9,000명 이상의 뉴어크 시 주택 소유자들은 평균 7만 달러의 부채를 떠안고 있는 것으로 밝혀졌다. 주택매매 급락과 지역소비경제 위축 등이 불러온 도시전반의 경제침체는 미국 지자체로 하여금 지역의 유지·관리비용을 조달하기 어렵게 하였고 그 결과, 지자체는 한정된 세수에 대한 각종 세율을 높이게 되었다. 뉴어크 시의 경우에도 지난 4년간 재산세를 평균 42% 올려 주민들의 부담이 커졌다. 하지만 뉴어크의 주거지공동화 현상은 공공기관의 개입으로 극복되지 못하고 여전히 삶의 터전으로서 기능을 상실한 곳으로 남아 있게 되었다.

이에 따라 연방정부기관과 주정부에서는 지역문제를 해결할 수 있는 지역 차원의 비영리 기관(CDC)을 활성화하도록 하는 도시재생 및 주택공급 정책을 수립하고 각종 보조금을 지원하고 있다.* 뉴어크 지역의 지역 협의체 지원조직(Local Initiatives Support Corp, 이하 LISC)에 등록된 CDC를 살펴보면** 2012년 기준 뉴어크에는

* 2010년에서 2011년까지 1년간HUD(미국주택도시개발부:U.S Department of Housing and Urban Development)는 뉴어크 시에 관련 보조금제도 (CDBC·Community Development Block Grant,HOME-Home Investment Partnerships Program, HOPWA-Housing Opportunities for Persons with AIDS, ESG-Emergency Shelter Grant)를 통해총 2056만 9064달러를지원했다.
Cory A. Booker, Mayor, City of Newark, New Jersey 2010-2015 HUDConsolidated Plan & 2010-2011 Annual Action Plan, Report of The city of Newark, Department of Administration, Office of the BusinessAdministrator, p8-12

** LISC는 미국전역에 CDC의 네트워크를 구성하고 CDC 운영에 필요한 다양한 지원을 하기 위한 조직으로, 관련 비영리기관들의 리스트를 홈페이지 (<http://www.lisc.org>)에서 제공하고 있다.

New Community Corporation, La Casa de Don Pedro, Newark Now, Community Asset Preservation Corporation 등을 포함해 15개의 조직이 활발하게 운영되고 있다. 이 기관들은 정부지원이나 민간기업과의 파트너십, CDC 기관 간의 네트워크를 통해 저소득층을 위한 주택공급과 문화·상업지구 활성화 및 도시환경개선 사업, 지역주민역량강화 사업 등을 추진해 지역의 지속가능성을 향상시키고 있다.

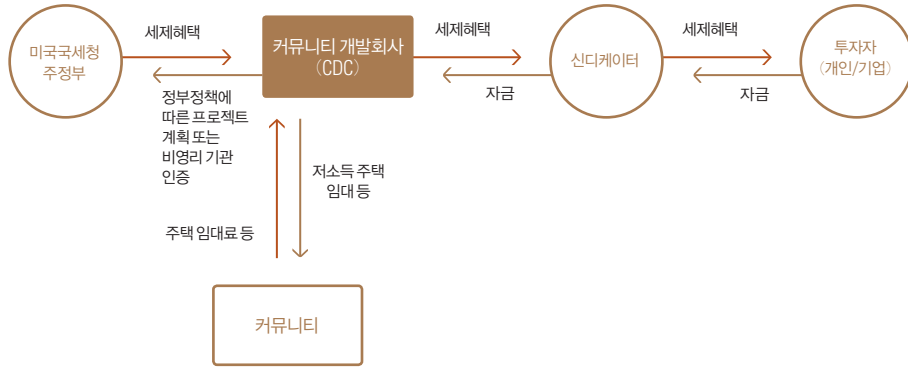
뉴어크 지역의 CDC 중에서도 미국 지역개발에 기여한 성공적인 사례로 꼽히는 New Community Corporation(이하 NCC)과 La Casa de Don Pedro(이하 LCDP)를 살펴본다.

New Community Corporation(NCC)

NCC의 경우 사회운동이 활발하던 1968년에 주로 지역 내 흑인들의 경제적·사회적 활동을 지원하고 보다 나은 주거환경을 제공하는 것을 목적으로 설립돼 현재 1000명 이상의 직원을 고용하고 있으며, 250만 달러의 자산을 가진 미국 내에서도 가장 큰 규모의 CDC 중 하나다.

NCC가 제공하는 프로그램은 CDC에 대한 사회의 요구에 따라 유연하게 변화해 왔다. 최초의 NCC가 특정 인종의 노숙자에게 단순한 임시거처를 제공하고 저소득층 주거단지를 위한 환경 개선에 초점을 맞췄다면, 현재의 조직은 지역의 저소득층 전반을 대상으로 주민의 사회적·경제적 지위 향상과 지속가능성을 위한 포괄적인 서비스를 제공하고 있다. 예를 들면, 주거개발 프로

CDC 활성화를 위한 세금혜택 투자구조



젝트를 통해 지역주민들에게 저렴한 주택을 안정적으로 공급하고 노동가능 인구에게 일자리 교육과 자녀 돌봄 서비스를 제공하여 지역내 가구소득이 향상되도록 한다. 이와같은 뉴어크 지역의 저소득층을 대상으로 한 NCC의 노력으로 인해 현재 3,000호가 넘는 주택이 공급되었고, 매일 5만 명이 넘는 주민이 각종 프로그램의 혜택을 받는 것으로 나타났다.*

NCC는 비영리기관으로 정부에서 제공하는 조직 차원의 세제감면 혜택을 받으며, 주택바우처제도(Section 8)와 저소득층 주거 세제 혜택(Low-income Housing tax credits) 등의 특정목적 위한 금융지원을 제공받아 주거환경을 개선하는 프로젝트를 진행한다. 뿐만아니라 뉴어크 지역의 민간 기업들과 파트너십을 맺어 저소득층 주거지에 필요한 주거 또는 상업시설을 유치하기도 한다. 예를 들어 민간 개발회사인 Hartz mountain Industries와 연계해 100여 호의 임시거주지를 제공했고, 슈퍼마켓 체인인 Pathmark Grocery Store와 연계해 빈곤주거지에 개선된 환경의 쇼핑센터(New Community Shopping Center)를 건설하였다. 이외에도 조직 차원에서 저소득층의 생활환경 개선을 위해 필요로

하는 서비스를 제공하기 위해 정부 또는 민간의 보조를 적극적으로 발굴해 지역으로 투자되도록 유도하고 있다. NCC의 주요 성과 중 하나인 뉴저지 주 최초의 비영리 영아 보육원인 Babyland Nursery의 경우 주정부와 민간 기부기관 등의 보조금과 자원봉사활동가모집을 통해 운영되고 있다.

La Casa de Don Pedro(LCDP)

‘La Casa de Don Pedro’는 뉴어크의 집단적 주거공동화문제를 해결하기 위해 새로운 형태의 주거지 재건방식을 도입한 기관이다. 1970년 뉴어크 북쪽지역의 중남미 히스패닉지역 주민들을 대상으로 살기 좋은 주거공동체 형성을 목표로 설립되어, 1988년부터 주택건설 및 리모델링 사업을 추진하며 뉴어크 시의 주거지 재생과 도심상업지구계획에 큰 기여를 했다.

LCDP는 도시 내 공동화 현상에 대한 대책으로 이미 가압류된 저택이나 시 소유의 방치된 부지와 건물을 구매해 재건설 및 개·보수해 이를 저소득계층에 합리적인 가격으로 판매하거나 장기 임대하는 ‘Lower Broadway Stabilization Project & NSP I

*

NCC 웹사이트(<http://www.newcommunity.org>)에 따르면 현재 NCC의 주요 프로그램으로는 1. 지역 유아 및 청소년 교육 서비스, 2.임시 보호거처 제공 및 가족 보호 서비스, 3.보건서비스, 4.저소득층 주거용 부동산 개발 및 관리 관련 서비스, 5.직업교육 및 경제 개발 관련 서비스, 6.뉴어크 시 커뮤니티 예술 관련 서비스 등이 있다.

**

Lower Broadway Stabilization Project & NSP I and II프로젝트는 2010년에 시작되어 현재까지 진행되고 있다. 현재까지 150채의 집을 건설하여 판매하여, 저소득층 100여가구가 저렴한 가격으로 자가주택을 소유하거나임대할 수 있도록 하는 기회를 제공하고 있다.

and II' 프로젝트를 진행하고 있다.^{***}

LCDP는 이와 같은 방법으로 지난 2년간 총 800만 달러의 비용으로 모두 41가구를 건설하였으며, 올해 19개의 가구를 NSP II 프로젝트로 공급 할 예정이다. 프로젝트 진행을 위해 정부의 주택개발 정책과 지역개발 기금(HUD의 HOME, NSP등)에 의한 보조금을 활용하고 뉴어크 지역의 다른 CDC와 연계해 프로젝트 비용을 마련했다.

주거지 공급 외에도 뉴어크의 쇠퇴한 중심 시가지를 재생하기 위해 지역내에 버려진 건축물들을 개발하는 프로젝트를 진행하고 있다. 2011년에는 뉴어크 시 브로드웨이(Broadway)에 버려진 3개의 건축물을 아동 교육 시설과 상업 시설로 개조해 지역 주민들에게 편의시설과 복지시설을 제공하였다.

이 프로젝트는 연방정부의 지역 활성화 사업 세금보조정책(Neighborhood Revitalization Tax Credit, NRTC)과 낙후지역사업개발을 위한 세금보조정책(New Market Tax Credit, NMTC)을 활용하여 비용이 조달되었다. 이러한 세금보조정책은 직접적으로 사업에 필요한 자금을 제공하는 것이 아니라 해당 사업 프로젝트에서 차지하는 특정 퍼센트(10~15%)의 세금을 면제해 주는 방식으로, 일반적으로 개별 투자자나 금융투자회사를 통해 세금 혜택을 미리 자본화해 초기개발에 필요한 자금을 조달한다.

뉴어크 도시재생을 위한 CDC 운영 특징 및 시사점

뉴어크 지역의 CDC들은 크게 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 지역 재생을 위해 지역의 수요에 유연하게 대응한다. 시대와 사회의 변화에 따라 CDC는 지역 재생을 목적으로 지역 환경의 물리적·사회적·경제적 발전을 위한 사업을 발굴하고 있다. 둘째, CDC들은 각 기관의 사업 역량을 강화하고 CDC 간의 사업 노하우를 교류해 정부 지원정책이나 민간기업과의 파트너십, 펀딩 등 다양한 사업방식을 유연하게 지역개발사업에 적용하고 있다. 셋째, 조직의 역량 자체도 주목할 만하다. NCC와 LCDP는 주민들과 지속적인 교류와 관련 기관 간의 네트워크를 바탕으로 지역 수요에 유연하게 대응하고, 사업방식을 마련하고 있다. 마지막으로 각 CDC들이 한 커뮤니티 또는 지역의 전반적인 사항을 고려하며 다각화

된 프로젝트를 진행함으로써 지역의 총체적 문제를 균형 있게 다루고 사업들 간에 유기적으로 연계가 되도록 하고 있다. 이와 같은 특징으로 인해 조직 차원에서 지역 내 재생사업에서 발생한 이익을 다른 재생 프로젝트에 연계되도록 하여 지역 성장을 위한 선순환 과정을 형성하고 있다. 결과적으로 CDC는 낙후된 지역이 주택 및 경제개발의 혜택을 누리도록 하며 주민역량을 강화하도록 도와 저소득층의 소득 수준을 향상시키고 지역에 대한 외부 및 내부 투자가 증대되도록 하여 궁극적으로 지역사회가 지속적인 성장을 거듭할수있도록 한다.

참고문헌

- 1 Booker,C., New Jersey 2010-2015 HUDConsolidated Plan & 2010-2011 Annual Action Plan, Report of Thecity of Newark, Department of Administration, Office of the BusinessAdministrator (<http://www.ci.newark.nj.us>)
- 2 Galster, G., Levy, D., Sawyer,N., Temkin,K, and Walker,C., "The Impact of Community Development Corporations on Urban Neighborhoods", Urban Institute, 2005
- 3 Gittel, R., Wilder,M., Community Development Corporation; Critical factors that influence success, Journal of urban affairs, Volume 21, Number 3, 1999
- 4 Goldstein, I., Califano, C., Wu, P., and Ackelsberg, D., Mortgage Foreclosure Filings in Newark, NJ ; the policy and information services at the reinvestment fund, 2008
- 5 HUD, Community Development Block Grant Program - Guide to National Objectives and Eligible Activities for Entitlement Communities (<http://portal.hud.gov>)
- 6 New Jersey Communities United, Newark Homewrecker, The Impact of the Foreclosure Crisis on Newark, 2013
- 7 Stoecker,R., The Community Development Corporation Model of Urban Redevelopment: A Political Economy Critique and an Alternative, University of Toledo, 1996
- 8 Vidal,A., Rebuilding Communities: A National Study of Urban Community Development Corporations, New School for Social Research, 1992
- 9 Urquhart, F., A History of the City of Newark, New Jersey:Embracing Practically Two and a Half Centuries, Higginson Book Co, 2000
- 10 Walker, C., Community Development Corporations and Their Changing Support Systems, Urban Institute, 2002
- 11 New Community <http://www.newcommunity.org>
- 12 La Casa de Don Pedro <http://www.lacasanwk.org>
- 13 City of Newark <http://www.ci.newark.nj.us>