

미국 PILOT 재원조달방식의 분석을 통한 세입담보금융의 연구 -뉴욕시 허드슨 야드 개발의 적용사례를 중심으로-

이우형^{1*}

¹남서울대학교 건축학과

A Study on Tax Increment Financing Based on the Analysis of PILOT Financing in the United States -Focusing on Hudson Yards Development in NYC-

Woo-Hyoung Lee^{1*}

¹Department of architecture, Namseoul University

요약 최근 국내 도시개발에 있어 도시재생사업의 재원조달기법으로 세입담보금융의 도입이 검토되고 있다. 이러한 미래의 수익을 담보한 새로운 재원조달기법의 도입 가치는 단순히 개발재원에 대한 자가재정조달 방안이 아닌, 도시개발사업의 선순환적 구조형성의 가능성을 높이는 잠재성과 함께 고려되어야 한다. 이는 민간자본의 주도로 이루어지는 국내 도시개발사업의 구조적 문제점에 대한 대응으로서 사업초기 공공부문의 재원투입으로 개발과정내 공공부문의 주도적 역할을 강화하며, 이를 통해 공공을 위한 사회적 가치의 증대와 개발사업자의 개발이윤을 동시에 확보하기위한 구조적, 제도적 뒷받침을 가능하게 한다. 이에 본 연구는 미국 도시개발 사업에서 적용된 세입담보금융의 대표적인 형태인 TIF에 대한 이론적 고찰을 통해 세입담보금융의 일반적 특성을 파악하고, TIF와 구조적, 개념적 특징을 공유하는 독특한 형태의 적용사례인 PILOT을 뉴욕시 허드슨 야드 개발을 중심으로 분석한다. 이를 통해 세입담보금융의 국내적용에 대한 제안사안을 중심으로 참조 가능한 시사점을 도출한다.

Abstract Recently, there are increased importance on introducing Tax Incremental Financing as a means of project financing for urban regeneration. Values of implementing this financing method based on future revenue has to be considered not just as self-financing methods but as possibilities building virtuous circular structure in urban developments. In respond to domestic problems in developments led by private sector, it reinforces public sector's roles by providing finance from the beginning of development. This provides concomitant structural & institutional supports for increasing not only social values for the public but also revenues for private developers. Therefore, this study starts with theoretical background study on TIF as well-known example, then analyzes PILOT used on Hudson Yard Development in NYC as an unique example sharing identical structural & conceptual characteristics. With these process, the study deducts suggestive implications on Tax Incremental Financing possibly reflected on domestic situation.

Key Words : PILOT, TIF, Urban Regeneration

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

최근 국내 도시개발의 경향을 살펴보면, 대규모 신규 개발사업 보다 기존도심지역의 관리 및 정비방안에 대한

관심이 커지고 있다. 특히 현 정부의 주요 도시정책으로 도시재생사업에 대한 강조와 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 시행을 통한 그 추진체계 및 정부지원의 법적근거 마련의 움직임[1]은 이와 동일한 맥락으로 이해할 수 있다. 이는 고도 성장기를 지나면서 국내 도시도 과거

이 논문은 2013년도 남서울대학교 학술연구비 지원에 의해 연구되었음.

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

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

Received August 22, 2013

Revised September 4, 2013

Accepted September 6, 2013

해외주요도시가 경험하였던 원도심의 노후화 및 쇠락, 그리고 이에 파생된 사회-경제적 문제의 가속화에 대한 국가적 대응이라고 평가할 수 있다. 특히 원도심의 쇠퇴를 저지하는 신규 개발 사업에 대해 도시재생채권을 발행하는 방안으로 미래 세수증가분을 담보로 재원을 마련하는 세입담보금융의 도입을 검토하고 있다[2]. 이러한 고려는 단순히 사업에 대한 새로운 재원조달방안으로 파악할 수 있으나, 보다 근본적으로는 대부분 민간주도로 이루어지는 국내 도시개발사업의 구조적 문제점을 해결하기 위한 것이다. 이는 사회적 가치를 무시한 개발이윤 극대화를 위한 사업구조가 아닌 초기단계에서 공공부분의 보다 적극적인 개입으로, 공공과 민간부분의 합리적인 상호협력력을 이루고자 한다. 이를 통해 공공을 위한 사회적 가치의 증대와 개발사업자의 개발이윤을 동시에 확보하기 위해 수반되는 구조적 뒷받침이다. 이러한 맥락에서 사업구조를 결정하는데 가장 중요한 사안인 공공부분의 사업재원조달을 강화하기 위한 세입담보금융에 대한 연구의 중요성이 강조된다. 이에 본 연구는 세입담보금융을 적극적으로 활용한 미국 도시개발사업에서 나타나는 세입담보금융의 대표적인 형태인 TIF(Tax Increment Financing)의 배경과 특징을 살펴보고, 그 독특한 형태의 적용사례인 PILOT(Payment In Lieu of Taxes)에 대한 적용방법과 세부내용을 뉴욕시 허드슨 야드 개발을 중심으로 분석함으로써 세입담보금융의 도입에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

1.2 연구와 내용 및 범위

본 연구의 주제는 최근 국내 도시재생사업의 재원조달을 위해 도입이 검토되는 세입담보금융의 독특한 해외사례인 PILOT을 대상으로 한다. 이는 세입담보금융기법으로 잘 알려진 TIF와 동일한 기본구조와 개념을 공유하나, TIF와 구별되는 고유한 특징을 가지는 자가재정조달기법(Self-Financing Tool)으로 그 연구의 필요성을 가진다. 이에 그 대표적 활용사례인 미국 뉴욕시 허드슨 야드 개발에 적용된 세입담보금융 수단인 PILOT의 분석을 통해 새로운 재원마련의 대안으로서 그 가능성을 분석한다. 이를 위해 본 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서 미국도시개발의 일반적 특징과 세입담보금융의 출현을 야기한 시대적 배경을 살펴봄과 함께 TIF의 기본개념 및 일반적 특성에 대한 이론적 고찰을 수행한다. 제3장은 분석대상 개발사례인 허드슨 야드 개발의 개요 그리고 PILOT의 일반적 특성과 함께 사업에 적용된 PILOT의 세부적 적용방안에 대한 분석을 진행한다. 추가로 허드슨 야드 개발의 PILOT 적용에 대한 다양한 평가를 살펴본다. 제4장은 분석된 결과를 토대로 세입담보금융의 국내 적용을 위한 제안사안을 포함한 포괄적인 시사점을 도출

한다. 본 연구는 이를 위해 국내외 관련문헌, 선행연구, 현지개발 및 분석 자료를 활용하였다. 본 논문의 주요 키워드인 세입담보금융, TIF, PILOT의 위계를 설정하면, 일반적으로 TIF가 세입담보금융으로 번역되나, '세입담보금융'은 미래의 세입을 담보한 금융 방식으로 일반화된 상위개념으로 사용될 수 있다. 이에 본 논문상의 '세입담보금융'은 그 특정 활용 형태인 TIF와 PILOT의 상위개념을 지칭한다.

2. TIF에 대한 이론적 고찰[3]

2.1 미국도시개발의 특징과 세입담보금융 출현

미국도시개발은 특징은 연방, 주, 시정부가 이루는 다단계적 관계성 변화의 맥락 속에서 이해되어야 한다. 미국정부구조의 특징 중 하나는 그 비중심성이며, 특히 도시개발과 토지이용의 주된 책임과 권한이 연방이 아닌 지방정부의 권한으로 연방헌법에 규정되어있다.

이러한 비중심적인 특성은 대공황에 대응하는 루즈벨트 정부의 뉴딜정책에 의한 연방정부의 직접적 개입을 초래하였다. 이러한 변화는 2차 대전 이후, 급속한 도시팽창의 대응인 얼바리뉴얼로 연방정부의 대규모 재정적 지원을 받음으로 강화되었다. 그러나 1970년대 이후, 닉슨정부의 뉴페더럴리즘에 의해 연방정부의 재정 지원과 관여가 다시 감소됨으로 도시정책에 대한 연방정부의 이탈이 야기되었다. 연방지원의 감소는 대도시의 재정적 위기를 초래하였다. 대표적으로 1976년 뉴욕시의 도산을 볼 수 있다. 이러한 지방정부의 빈약한 재정은 도시 문제의 증가로 사회-경제적 위기를 발생시켰다.[4]

이러한 시대적 상황에 의해 TIF는 연방정부의 얼바리뉴얼 교부금(Block Grant)에 대한 지방정부의 매칭 펀드 제공 방안으로 1952년 캘리포니아에서 시작되었다. 1970년대 이후, 연방재원의 감소, 재개발사업의 비용증가, 민간개발사업자의 로비, 지방정부의 채권발행에 대한 한도 규제, 재산세 징수에 대한 규제, 지출의 한도와 종류에 대한 제한 등의 요인이 그 사용을 가속화시켰다. 이 과정으로 지방정부들이 TIF를 세수기반을 강화하고, 민간투자를 유치하고, 경제 활동을 증대하는 방안으로 사용하였다.

2.2 TIF의 기본개념과 일반적 특성

TIF의 대표적 특성은 그 자가재정적 구조이다. 지정된 구역의 신규개발로 인해 증가된 부동산세를 담보로 개발공사를 통한 채권발행으로 확보되며, 개발을 위한 공공부분의 토지획득, 도로건설, 공공기반시설 설치 등에 사용

되는 선개발자금을 조달한다. 이 방식은 지방정부가 재개발된 자산으로부터 생성되는 증가된 세수를 개발사업의 재원으로 활용함을 의미한다. 그 세부적 과정을 살펴보면, 재개발지역의 초기 재산세의 과세기준은 고정되며, 재개발이 진행됨에 따라, 증가된 부동산 가치에 따라 재산세의 세수는 함께 증가된다. 이러한 세수증가분은 개발공사에 귀속되어 채권의 이자와 원금상환으로 사용되는 특수재원으로 활용하며, 원과세기관은 채권이 완전히 변제 될 때까지 초기 고정된 세액만 징수하고 증가된 가치에 대해 과세할 수 없다. 이러한 TIF의 사용은 두 가지 중심된 전제조건을 가진다. 첫째는 개발지역내 부동산 가치는 TIF 없이는 불변함이고, 둘째는 재개발사업이 부동산가치의 증가 및 상응하는 세수증가를 초래할 것임이다. TIF는 이론적으로 일반예산의 활용 또는 증세 없이, 재개발에 의해 생성된 세수증가분에서 사업재원을 마련함으로 지지자는 TIF가 자가재정조달기법이라 주장한다.

TIF의 실행 조건과 과정을 살펴보면, 첫째, TIF는 재개발지구(Blighted Area)로 지정된 지역의 재개발을 위해 서만 사용가능하다. 둘째, 민간개발사업자 단독으로 사용될 수 없다. 이러한 조건의 충족을 위한 과정을 살펴보면, 가장 중요한 단계는 개발대상지역에 대한 재개발지구의 지정이다. 지역입법기관이 낙후지역을 확인한 후, 제안된 재개발의 타당성을 결정하는 조사가 선행된다. 다음 단계는 사업의 타당성을 보여주는 예비계획을 준비되고, 이후 실질적 재개발계획을 수립하게 된다. 예비계획에 추가로, 재개발의 재원이 TIF 채권으로 조달된다면, 계획은 발행채권의 조건과 액수를 제시하여야 한다. 이러한 입법기관의 재개발지구지정에 대한 규정과 승인과정의 적합성 판단은 그 기준과 조건설정에 대한 법적 논란의 여지를 가지나, 일반적으로 입법기관의 결정에 따르는 경향을 가진다. 또한 두 번째 조건의 충족을 위해 주법인 비영리기관법에 준해 설립된 개발공사는 정부를 대행하여 재개발사업을 주도하는 기관이다. 이는 비과세채권의 발행, 토지수용권, 지역정부의 규제를 피할 수 있는 특권을 가지며, 이는 시장의 힘만으로 재개발사업에 민간투자를 유치하기 힘든 조건에서 더욱 큰 역할을 한다[5].

[Table 1] Strength & Weakness of Applying TIF

Strengths
<ul style="list-style-type: none"> • Strengthen public sector's roles at development process • Public sector's pre-investment for infrastructures • Inducing private sectors' investments • Self-financing without tax increase & additional budget • Development without financial conflicts with other sectors • Increasing asset values within the districts & areas around

Weakness
<ul style="list-style-type: none"> • Legality & possibility of misuse by bypassing public scrutiny • Difficulties in foreseeing socio-economic situation • Financial burden to local government when project failed • Liquidity on increasement of asset values affected by land use & development typology • Negative financial effects on adjacent area • Conflicts with other sectors relying on local tax revenue

3. 뉴욕시 허드슨 야드 개발에 적용된 PILOT 재원조달방식 분석

3.1 허드슨 야드 개발의 주요 내용[6]

3.1.1 사업의 개요

뉴욕시 맨해튼 미드타운 서쪽에 위치한 허드슨 야드 지역은 일반적으로 맨해튼 내 북쪽으로 W43가, 동쪽으로 7가와 8가, 남쪽으로 29가와 30가, 서쪽으로 12가로 둘러싸인 지역이고, 뉴욕시, 뉴욕 주, MTA(Metropolitan Transportation Authority)가 함께 낙후된 공업지역인 허드슨 야드 지역을 활기찬, 보행자를 위한, 교통 중심의 복합용도지역으로 전환을 추진하는 대규모 도시재생사업이다. 이러한 개발은 공공부문이 도시기반시설을 제공함으로써 중고밀도의 상업과 주거 복합개발을 위한 민간부문의 투자를 촉진시킴을 목적으로 한다. 이를 통해 전미 4번째 규모의 중심업무지구로 개발된다. 허드슨 야드 개발은 2030년까지의 1M의 인구증가를 목표하는 업무지구의 필요 예상에 대응하는 마스터플랜 수립과 용도지역제 변경 등으로 공공부문의 리더십을 보여주는 대표적인 개발이며, 지역 내 철도부지의 공중권 개발인 MTA 철도부지 개발로 많은 주목을 받고 있다. 2008년 경제위기를 거치며 초기 선정된 개발사업자를 교체하는 등, 사업이 지연되었지만, 뉴욕시의 주도하에 새로운 민간투자자와 함께 개발지내 첫 번째 업무시설의 주요 테넌트를 유치함으로써 새로이 가속도를 내고 있다. 이는 최근 미국의 부동산 경기회복과 그 움직임을 함께 한다.

3.1.2 사업의 구조와 주요 개발주체

허드슨 야드 개발에 대한 개발 구조를 살펴보면, 개발공사 설립을 통한 장기채권발행으로 공공부문이 도시기반시설 설치를 위한 초기사업재원을 조달한다. 또한 기존 낙후된 공업지역을 개발대상으로 하여, 공공부문이 민간이 소유한 부지를 전체적 마스터플랜에 준해 개발되도록 지원하는 방법을 취한다. 이를 위해 여러 정책적 인센티

브와 용적률 보너스를 민간부문에 제공한다.

사업의 진행을 위해 2005년 뉴욕시가 개발업무 대행 기관인 특수목적 개발공사인 허드슨 야드 기반시설 개발 공사(Hudson Yards Infrastructure Corporation, HYIC)가 채권발행을 위해 설립되었으며, Hudson Yards Development Corporation (HYDC)가 개발사업의 구체적인 운영과 진행을 위해 설립되었다. HYIC의 채권발행을 통해 개발에 필요한 도시기반시설에 대한 초기재원을 조달하고, 민간부문에서 뉴욕시 산업개발공사(Industrial Development Agency, IDA)를 통한 PILOT 금액으로 발행채권에 대한 채무이행을 수행하는 자가재정개발을 목표하였다. 추가로 IDA PILOT에 해당하지 않는 비상업용도 개발로부터의 PTEs 납부금, 개발사업자로부터의 DIB, TDR 재원, 뉴욕시 이자지원금을 가진다.

3.2 PILOT의 개요 및 TIF와의 차이점

PILOT은 잘 알려진 재개발 금융장치인 TIF와 매우 유사한 세입담보금융의 사례이나, 채권시장에서 희귀한 구조라고 평가받는다[5]. 이는 부동산에 과세되는 재산세에 대한 우대정책으로 면세관련 기관에 의해 지정된 지역의 상업개발에 제공되는 세제혜택이다. 특정기간 동안 지정된 지역의 대상사업에 관할지방정부의 부동산 재산세가 면제되는 대신 지정된 금액을 개발공사에 납부한다.

PILOT은 TIF와 2개의 근본적인 차이점을 가진다. 첫째로 납입된 수입은 재산세의 징수가 아닌 대체 금액의 납부이다. 본질적으로 PILOT 대상인 부동산은 지방정부의 재산세 과세대상에서 제외되나, 실제 재산세와 등가한 금액을 지불하여야 한다. 이 금액은 일반적으로 개발사업자가 재산세로 지불하여야 하는 금액보다 낮게 설정됨으로, 개발사업자를 위한 세제 인센티브임과 동시에 기반시설 설치 등 공공부문의 사업재정조달을 위한 도구이다.

둘째로 모든 PILOT 수익이 채권변제를 위해 사용되는 것이다. TIF는 단지 증가된 재산세만이 기반시설의 재원 조달에 활용된다. 그러나 주목할 점은 PILOT은 TIF와 달리 지정된 구역에 위치한다고 해서 자동적으로 해당대상이 되지 않고, 적격성 심사와 함께 개발사업자의 자발적 의지로 협약된 개발부지에만 적용된다. 따라서 TIF의 구역 내 모든 증가된 세수가 개발공사가 운영하는 특수 재원으로 귀속됨과 반대로 PILOT은 협약에 준해 납부된 금액만 특수재원으로 귀속되며, 비대상 부동산으로부터 징수된 모든 세금은 시의 일반재정으로 귀속된다.

추가적인 차이로 TIF에는 사업기간동안 개발사업자가 사업부지를 소유하나, PILOT은 협약이 종료될 때까지 면세기관이 토지를 소유한다. 또한 TIF의 채무변제범위 이상의 초과 징수분은 지방정부의 일반재정에 귀속되나,

PILOT의 초과징수분은 특정사업재원으로만 귀속된다. 또한 PILOT은 대부분 도심 및 그 인근에 위치한 재생지역에 제한적으로 활용되고, 반대로 TIF는 어디나 광범위하게 적용된다.

3.3 허드슨 야드 개발에 적용된 PILOT의 분석

3.3.1 PILOT의 운용 구조

허드슨 야드 개발에 대한 재원조달계획의 결정과정을 살펴보면, 사업초기 뉴욕시는 TIF의 사용을 제안하였으나, 그 재정적 위험성에 대한 우려로 큰 비판을 야기하였다. 또한 이러한 대규모 도시개발사업은 시의회와 주 의회에 의한 공공의 견제과정을 거치는 복잡한 과정을 거쳐야 된다. 그러나 뉴욕시는 과감한 진행을 위해 개발공사를 활용한 PILOT 재원조달계획으로 수정하였다.

허드슨 야드 개발은 앞서 언급한 IDA의 UTEP에 기반을 둔 PILOT 재원조달의 실질적인 운영방법을 보여주는 뉴욕시 첫 번째 적용사례이며, 그 세부적 과정을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 민간 토지소유자가 토지를 뉴욕시 IDA에 저당 잡힌다. IDA는 이들과 각 부지에 대한 PILOT 협약을 체결함과 동시에 PILOT 재원에 대한 신탁관리자로서의 의무를 HYIC에게 지정한다. 이러한 과정을 통해 HYIC는 신탁관리자로서 저당권자의 권한과 처리방안을 수행하는 권한을 부여받는다. HYIC와 뉴욕시는 이에 대한 협상(IDA Assignment Agreement)을 체결하였고, 이 협약은 채권에 대한 모든 원금과 이자 지불의 완료시 만료된다. 이후 면세기관인 IDA에 의해 협약 부동산은 시의 과세대상에서 제외됨으로, 개발사업자는 IDA에게 협약기간동안 지정된 금액을 납부한다. 특별한 점으로 개발사업자는 PILOT 협약을 체결할 의무는 없으나, PILOT 납부금은 그들의 토지가 일반적인 재산세 규정에 준한 과세금액보다 낮음으로 협약은 개발사업자에게 부여된 큰 인센티브이다. 결과적으로 PILOT은 19년 동안의 설정되어, 대상 부동산에 대한 상당한 재산세의 할인을 제공한다. 이는 3% 이하 또는 부동산의 평가가치에 대한 실제증가액 보다 낮은 동일한 연간 증가 요율을 제공한다. 협약의 종료이후, 이 금액은 실제 재산세와 동일하게 되나, 협약은 추가 연장될 수 있다. 이 과정을 거쳐 IDA는 PILOT 납부금을 HYIC가 관할하는 특수재정으로 투입하고, HYIC가 발행된 채권에 대한 이자납부와 채권원금변제에 활용하게 된다.[7]

3.3.2 PILOT의 세부구성 및 설정

사업에 대한 PILOT의 세부구성에 대한 설정을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 개발지역내 업무시설 개발에 대한

Table 2에 나타난 경제적 타당성 검토를 기초로 PILOT 활용이 필수적임을 검증하였다.

[Table 2] Sample Development Preform[8]

2012 Midtown Office Building Full Taxes	
Gross Rent	+91
Tax/PILOT	-21
Operation Expense	-15
Net Operation Income	\$ +55
Value at 5.1% Cap Rate	\$ 1,086
Total Development Cost (Including Land)	\$ -908
Developer Profit (Loss)	\$ +178
Development Feasible	
2012 Hudson Yards Office Building Full Taxes	
Gross Rent	+74
Tax/PILOT	-16
Operation Expense	-15
Net Operation Income	\$ +43
Value at 5.1% Cap Rate	\$ 745
Total Development Cost (Including Land)	\$ -770
Developer Profit (Loss)	\$ -25
Development Infeasible	
2012 Hudson Yards Office Building 40% Discount	
Gross Rent	+74
Tax/PILOT	-9
Operation Expense	-15
Net Operation Income	\$ +50
Value at 5.1% Cap Rate	\$ 855
Total Development Cost (Including Land)	\$ -770
Developer Profit (Loss)	\$ +85
Development Feasible	

그 내용은 허드슨 야드 업무시설에 대한 PILOT의 비 적용과 적용시의 개발적 프로포마를 통해 개발사업자의 수익 차이를 도출하였다. 다음으로 미드타운업무지구의 일반적 수익구조와 비교하여 그 사업의 경제성을 증명하였다. 또한 금액의 설정기준은 Table 3과 같이 기존 주변 개발이 가지는 혜택의 정도와 비교하여 보다 작은 혜택 범위로 설정하여 도시의 거시적 형평성을 고려하였다.

[Table 3] Estimate of Pilot Level, And Comparison to Other Areas[8]

2012	Midtown Full Tax	Hudson Yards Full Tax	Hudson Yards PILOT 25% Discount
Estimated Payment(PSF)	\$21.00	\$15.27	\$11.45
2012	Hudson Yards PILOT 40% Discount	World Trade Center PILOT	Times Square PILOT
Estimated Payment(PSF)	\$9.16	\$5.00	\$10.05

그 운영의 세부구성은 Table 4와 같이, 개발지역에 대한 시간적, 공간적 조건에 대한 세제혜택의 증감을 고려하여 고안되었다. 이를 통해 혜택금액이 위치적으로 8가의 서쪽으로 갈수록 증가하고, 시간적으로 개발행위의 경과에 따라 감소하게 된다. 이러한 사항을 요약하면 1)1구역(8가의 동쪽): 세액에서 감면 없음 그러나 고정된 증가율, 2)2구역(8가와 10가 사이): 세액에서 25% 이하의 감면, 3)3구역(10가의 서쪽): 첫 5M SF에게 세액의 40% 감면, 이후 혜택이 줄게 되어 기존 개발된 A 클래스 업무지구에서 멀어질수록 그 감면금액의 범위가 커지며, 또한 일차원적인 세제혜택의 구성이 아닌 개발에 대한 공간적, 시간적 조건의 고려가 반영된 운영방법으로 계획된다. 이는 기존 개발지역에서 원거리 개발에 더 큰 혜택을 주어 저개발지 개발을 장려하고, 개발초기에 더 큰 혜택을 주어 초기개발자에게 더 큰 혜택으로 지원한다.

[Table 4] Proposed PILOT Structure[8]

Zone 1-(East of Eighth Ave)
<ul style="list-style-type: none"> • Years 1-4 following building completion: Full taxes • Years 5-19: 3% increase over previous year's payment • Year 20 and thereafter: Full Taxes
Zone 2-(Between 8th Ave and 10th Ave)
Until 10 million SF has been authorized in Zone 3 the following schedule shall apply: <ul style="list-style-type: none"> • Years 1-4 following building completion: 75% of Full Taxes • Years 5-15: 3% increase over previous year's payment • Years 16-20: 80%, 85%, 90%, 95%, 100% of Full Tax respectively Once 10 million SF has been authorized in Zone 3, and until a total of 15 million SF has been authorized in Zone 3, the following schedule shall apply: <ul style="list-style-type: none"> • Years 1-4 following building completion: 80% of Full Taxes • Years 5-15: 3% increase over previous year's payment • Years 16-20: 84%, 88%, 92%, 96%, 100% of Full Tax respectively Once a total of 15 million SF has been authorized in Zone 3 the following schedule shall apply: <ul style="list-style-type: none"> • Years 1-4 following building completion: 85% of Full Taxes • Years 5-15: 3% increase over previous year's payment • Years 16-20: 88%, 91%, 94%, 97%, 100% of Full Tax respectively
Zone 3-(Between 10th Ave and 12th Ave)
Category A Developments-1st 5million SF Authorized
<ul style="list-style-type: none"> • Years 1-4 following building completion: 60% of full taxes • Years 5-15: 3% increase over previous year's payment • Years 16-20: 68%, 76%, 84%, 92%, 100% of Full Tax respectively
Category B Developments-2nd 5million SF Authorized
<ul style="list-style-type: none"> • Years 1-4 following building completion: 75% of full taxes

- Years 5-15: 3% increase over previous year's payment
- Years 16-20: 80%, 85%, 90%, 95%, 100% of Full Tax respectively

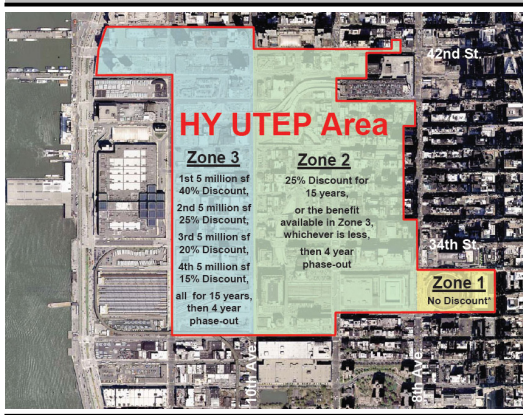
Category C Developments-3rd 5million SF Authorized

- Years 1-4 following building completion: 80% of full taxes
- Years 5-15: 3% increase over previous year's payment
- Years 16-20: 84%, 88%, 92%, 96%, 100% of Full Tax respectively

Category D Developments-4th 5million SF Authorized

- Years 1-4 following building completion: 85% of full taxes
- Years 5-15: 3% increase over previous year's payment
- Years 16-20: 88%, 91%, 94%, 97%, 100% of Full Tax respectively

Illustration of Percentage Discount to Actual Taxes Available for Office Buildings in HY UTEP Area



3.4 PILOT 활용에 대한 다양한 평가

허드슨 야드 개발은 진행 중인 장기적 사업으로 현재 상황에서 결론적 평가가 어렵고, 동일한 사안에 대한 상반된 평가도 존재한다. 이러한 상황을 고려하여 PILOT에 대한 1)재정적 적합성, 2)구조적 적합성, 3)수혜의 공정성의 관점에서 긍정적, 부정적 평가를 살펴본다.

3.4.1 PILOT에 대한 긍정적 평가

1) 재정적 적합성: 세제혜택을 통한 민간개발유도의 목적뿐만 아니라 자가재정조달을 통한 개발재원조달을 동시에 만족시킨다. 이는 개발공사가 가진 목적과 권한을 타 개발관련 공공부문의 협력적으로 활용함을 통해 공공부문은 재정적 한도에 구애받지 않는 도시기반시설에 대한 과감한 투자를 진행하고, 변제비용의 상당부분을 PILOT을 통해 마련한다. 이러한 제도적 연계로 공공부문의 적극적인 개발추진과 함께 민간개발사업자의 적극적 참여를 유도한다.

2) 구조적 적합성: PILOT 채권발행을 중심으로 한 개발공사를 활용한 공공부문의 적극적인 역할은 성공적 개

발사업의 조건으로, 공공부문의 참여를 확대하여 민간부문의 사업주도에서 나타날 수 있는 과도한 이윤의 추구 등의 부작용을 피하고, 민간부문의 리스크가 큰 단기적 수익구조에 반대되는 안정적인 장기적 운영 및 관리를 가능하게 한다.

3) 수혜의 공정성: PILOT 기준 설정에 대한 주요 요건으로 세금혜택과 연관된 비교 분석적 사업성 검토를 통해 설정금액에 대한 광역적 고려로 기존 수혜지역과 비교 분석하여 일반적으로 기존의 타 개발지역에 대한 지원과 비교하여 낮은 금액의 세제혜택지원을 제공한다. 이는 전체도시에 대한 거시적 형평성과 경제적 균형을 유지하는 노력이다. 또한 개발에 대한 시·공간적 고려가 반영된 운영방법으로 계획되어 보다 합리적인 수혜의 정도를 설정한다.

3.4.2 PILOT에 대한 부정적 평가

1) 재정적 적합성: 지방정부는 PILOT에 기반을 둔 채무를 자신의 법적채무한도에 산입시키지 않음을 의도한다. 이는 PILOT이 지방정부의 일반예산을 활용하지 않는 자가재정조달기법의 특징에 기인한다. 그러나 개발계획은 사업초기 채무에 대한 이자지불금에 시의 일반재정을 사용하고, 더욱이 사업실패로 인한 개발공사의 채무불이행시 그 책임이 지방정부의 일반예산으로 변제될 가능성이 높음으로 자가재정조달이라는 기본 전제조건이 적절인가에 대한 지속적인 비판이 따른다.

2) 구조적 적합성: 개발공사를 통한 재원조달계획은 투명성과 책임성의 결여로 인해 논란을 불러일으켰다.[9] 이는 뉴욕시의 재원조달 및 사용에 대한 공공의 감시와 적법한 절차를 거침을 통한 견제기능을 사실상 우회하는 것에 대한 비판이다. 이는 개발공사를 활용한 미국 도시 개발구조에 대한 지속적인 비판과 그 맥락을 같이하고 있다. 주정부로부터의 법적인 규제를 피하고, 재원조달, 계약, 운영 등에 대한 공공의 견제를 회피함으로써 재정 낭비, 공공의 반대를 거부한다는 우려의 표명이다.

3) 수혜의 공정성: 개발을 위한 PILOT의 사용은 뉴욕시의 일반재정지원에 의존하는 지방 정부 내 학군(School District), 공공도서관, 기타 공공서비스의 공공재원이 특정 개발 사업으로 전용되는 잠재성을 가진다. 또한 특정 개발지구내에 세금혜택의 제공을 통한 민간투자유치라는 개념에서, 포함되지 않은 다른 지역과 인접한 타지정구역와의 경쟁을 야기하여 부정적인 영향이 우려된다. 이러한 우려는 공공재원사용에 기인한 그 혜택의 수혜의 대상과 범위에 대한 지속된 논쟁의 연장이다.

4. 세입담보금융의 시사점 도출

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

1) 사업성 검증과 감시 시스템 구축: PILOT과 TIF가 공통적으로 가진 세입담보금융의 특징은 별도 예산 또는 중세 없이, 미래의 수익을 담보로 사업단위의 채권을 발행한다. 이러한 특징의 재정적 가치는 높다고 판단되나 여러 긍정적인 측면에도 불구하고 미국사례에서도 여러 구조적 관점의 법적분쟁과 재정적 관점의 논쟁을 야기하고 있다. 특히 외부조건에 민감한 도시개발에 있어 성패의 예측은 큰 불확실성을 가진다. 이러한 불확실한 조건에 기초한 재정조달기법으로 조성된 부채가 지방재정에 직접적인 부담이 되지 않기 위하여 철저한 사업성 검증이 필요하다. 이를 위해 무절제한 사용에 대한 감시기능을 강화하는 시스템의 구축이 선행되어야 한다. 또한 사업 실패에 대처하는 위기관리계획이 가동되어야 한다. 선심성 재정운영과 무리한 개발로 재정난에 처한 국내 지방정부와 স্থান자금의 확보가 어려워 활성화되지 못한 지방재정 상황을 고려하면 신중한 접근이 강조된다.

2) 적용대상 선정의 공정성과 유연성 확보: 적용대상 지역의 선정의 적합성과 그 특성에 적합한 재생전략으로 공정하고 유연한 사업대상의 설정이 필요하다. 먼저 지역 선정에 있어 공공적 목적의 적합성과 토지수용의 정당성 등, 미국 사례에서 노출된 법적분쟁의 단초를 제공한 재개발지구 지정의 객관성 확보가 선행되어야 한다. 이를 통해 투명성을 확보하는 강력한 가이드라인이 필요하다. 서울시 뉴타운지구 지정에 있어 노출된 관련 설정 기준과 그 적용의 문제점을 고려하면 더욱 그 중요성이 크다고 평가된다. 그러나 중앙 통제적 가이드라인은 지역별 특수성을 무시한 획일적 개발의 가능성이 있으므로 지역에 적합한 유연한 접근이 필요하다. 이러한 가이드라인은 중앙과 지방정부의 협력으로 작성될 필요가 있다. 이를 통해 중앙정부의 광역적 관점과 지방정부의 지역적 관점이 고려되어 공정성과 유연성을 함께 확보되어야 한다.

3) 적절한 실행주체의 권한과 책임 확보: 미국 도시개발에 있어 개발공사가 가진 세입담보금융상의 사업단위 자체 채권발행은 개발사업의 복잡한 역할관계상에 나타나는 부분적 역할이다. 이역할은 전체 개발과정의 맥락에서 부여된 권한과, 그에 따르는 역할 및 책임과 함께 포괄적으로 이해되어야 한다. 국내 개발 관련 법적, 구조적 특징과 국내 개발공사의 민간재원의 의존성 및 채권으로 인한 거대한 부채를 고려하면, 새로운 재정관련 역할의

수행은 낙관적이지 않다. 또한 새로운 재원조달방식과 연관된 권한과 책임의 확대에 대한 적합성을 확인할 필요성이 있다. 그 대안으로 보다 확장된 역할이 가능한 새로운 사업단위 실행주체의 설립을 신중히 고려할 수 있다.

4) 도시개발사업의 구조 재고 및 수정 고려: 세입담보 금융의 도입은 단순히 새로운 재원조달기법의 도입이 아닌 도시개발의 패러다임에 대한 진화로서 이해되어야 한다. 이전의 이윤추구만이 아닌 공공적 가치를 함께 만족시키는 의도를 포함한다. 이는 민간주도의 개발에서 노출되는 문제점에 대한 대안으로 공공부문의 주도적 역할과 지원이 선행되고, 민간부문의 적극적 개발참여로 이어지는 선 순환적 구조형성을 목적으로 한다. 특히 국내의 경우, 공공부문의 투자가 미약함으로 공공부문의 역할을 크게 축소시키는 구조를 가진다. 이러한 구조적 문제의 중심인 공공부문의 투자를 개선하는 세입담보금융의 도입을 단초를 제공한다. 나아가 공공주도적 개발로의 구조 전환에 수반된 사항과 함께 고려함이 요구된다.

5) 도시적 형평성의 확보방안 고려: 세입담보금융의 활용에 있어, 지구에 포함된 지역은 더 높은 성장을 하지만 주변의 지역은 더 낮은 성장을 야기할 수 있고, 결과적으로 전체 도시의 범위를 고려하면 개발로 인한 혜택의 수혜대상에 대한 사회적 형평성 문제를 노출하였다. 특히 이로 인해 쇠퇴지역에 대한 성공적 개발로 간주되는 여러 사업에서 개발지 인근주민의 사회-경제적 소외로 인한 양극화의 가속화 현상을 초래하였다. 또한 주변 지역에 대한 파급력에 큼으로 인근 지역 내 대상지역 지정에 대한 지역 간 경쟁적 충돌을 고려하여야 한다. 국내 지방정부간 무절제한 경쟁으로 동일한 목적과 형태의 사업지구지정이 난발되고, 개발로 인한 사회적 갈등이 끊이지 않는 점을 고려하여야 한다. 세입담보금융의 국내 적용은 특정지역에 대한 개발이익이 명확히 목적한 대상에게 돌아갈 수 있게 함으로 개발로 인한 경제효과의 균형적 배분과 함께 인근지역과의 형평성을 동시에 보장하는 방안이 필요하다. 이를 위해 도시재생 지구지정 및 수혜범위의 보다 광역적 고려를 위해 도시개발관련 상위계획과 연계하여 개발계획을 수립하여야 한다.

6) 물리적 개발에 대한 보완적 제도의 병행: 세입담보 금융의 국내 적용은 도시개발에 있어 지속된 논쟁인 장소적 접근 vs 인적접근의 맥락에서 살펴볼 필요가 있다. 일반적인 도시개발은 장소적 접근으로 특정지역에 대한 물리적 가치상승을 목적으로 한다. 또한 광의적 접근으로 인적 접근과 유사한 경제 개발을 목적으로 한다. 이러한 관점에서 세입담보금융은 대표적인 장소적 접근 방법이다. 장소적 접근이 야기한 물리적인 개발만을 통해 지역 사회의 사회-경제적 가치에는 기여하지 못하고, 사회적

문제를 초래하여 강한 반발을 유발한 점을 고려하여야 한다. 이를 해결하기 위해 장소적 접근의 물리적 개발에서 발생하는 개발수익을 환수하여 지역사회로 재분배함으로써 지역사회 주민의 생활 향상을 위한 직간접적 재원으로 제공하는 노력이 필요하다. 이러한 노력의 사례로 미국의 지역혜택협약(Community Benefits Agreement)과 같은 보완적 제도의 병행을 고려하여야 한다. 이는 장소 중심 개발의 한계에 대한 인적 개발의 보완적 의미를 가지며, 지역의 물리적인 장소 개발과 동시에 지역사회의 사회적 가치를 강화한다.

5. 결론

본 연구는 국내 새로운 재원조달기법으로 관심을 받는 세입담보금융의 독특한 사례인 뉴욕시 허드슨 야드 개발에 활용된 PILOT을 분석하였다. 먼저 세입담보금융의 등장 배경을 야기한 시대적 배경과 그 일반적 사례인 TIF에 대한 이론적 고찰을 수행하였다. 또한 개발에 적용된 PILOT의 적용방법과 기준 설정의 분석을 토대로 다양한 비평을 살펴봄을 통해 아래의 결론을 도출하였다.

현재 공공부문의 공영개발과 민간부문의 영리개발 사이의 간극을 메우는 대안적 개발을 위해 미국 세입담보금융은 매개기관의 역할과 함께 자가 재정으로 구축된 사업구조형성을 통해 개발에 대한 공공부문의 개입을 확대하여 사업성의 강화, 과감하고 신속한 개발, 사업의 공공성 증대 등에 대한 주요한 역할을 가능하게 한다. 이는 단순히 개발로 인한 미래의 수익을 담보한 자가재정조달의 수단이 아닌 보다 광범위한 개발의 선순환적 구조형성에 기여한다. 그러나 긍정적 역할과 함께 광범위한 비평이 존재하므로 국내 적용은 보다 신중해야 한다.

본 연구는 이러한 과정을 통해 세입담보금융의 활용에 대한 보다 명확한 분석을 제공함으로써 단순한 재정적 관점에 국한되지 않고, 포괄적 의미에서 기존 도시개발방식의 문제점에 대응하는 대안으로 그 적용 가능성을 살펴봐왔다. 추후 제안된 시사점에 대한 연속된 연구를 통해 국내 도입의 세부적 적용방안 도출을 계획한다.

- Project ‘Urban Regeneration’, CNEWS, 2013.03.25,
- [3] Lee, Woo Hyoung, A Study on Evolution of US Urban Development and Change of Thinking Paradigm, Design Convergence Study, Vol-No.34, 2012 pp.35-36
 - [4] Peter Dreier, John Mollenkopf, Todd Swanstrom, Place Matters-Metropolitics for the Twenty-First Century, University Press of Kansas, 2000, pp.136-137
 - [5] Amy F. Cerciello, The Use of Pilot Financing to Develop Manhattan’s Far West Side, Fordham Urban Law Journal, 2003 pp.101-102, pp 105-106
 - [6] Lee, Woo Hyoung, A Study on the Characteristics of Public-led US Urban Development Cases, Design Convergence Study, Vol-No.27, 2011 pp.36
 - [7] M. Van Der Veen, Contracting for Better Places: A Relational Analysis of Development Agreements in Urban Development Projects, TUDelft, 2009, pp.159
 - [8] NYC IDA, Briefing on the Proposed Amendment to The IDA's Uniform Tax Exemption Policy for the Hudson Yards Area , 2006
 - [9] Neil deMause, A Billion Here, A Billion There, The Village Voice, 2004.04.05
 - [10] C. J. Hughes, Way Out West, New York Times, 2013.04.19
 - [11] Ted Phillips, Progress at Hudson Yards, The Bond Buyer, 2007.04.27

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

References

- [1] Choi, Jin Wook, Pre-announcement of Legislation on Special Act on Urban Improvement Promotion, Korea Landscape Architecture Newspaper, 2013.07.09,
- [2] Shin, Jeoung Woon, New Government's Core Construction