

국유지 활용을 위한 지원제도 및 사례

한소영(버지니아 공대 건축 및 디자인학과 박사)

■ TIF (Tax Increment Financing)

- 조세담보금융(Tax Increment Financing)는 지난 수십 년간 미국의 지방정부에서 도시개발 사업 등의 공공사업에 지역경제 활성화를 위한 재원조달 방안으로 등장한 제도임. TIF는 1952년 캘리포니아주에서 Tax Allocation Policy라고 하는 이름으로 처음에 도입됨. 도시개발 사업에 대한 보조금이 대폭 삭감된 1980년대 이후 여러 지역에서 활용되고, 최근에는 많은 지역에서 도입하고 있음
- 정부가 공공의 투자재원을 확보할 수 있는 재정수단으로 도시재생 또는 정비구역(TAD)을 지정한 후, 그 구역에서 생성되는 향후 재산세 증가분을 재생 또는 재정비를 위한 사업비용으로 충당하는 제도임
- TIF를 시행하기 위해서는 일정한 기준에 근거하여 조세할당구역 TAD(Tax Allocation District, 또는 TIF지구)을 선정하게 되는데 특정기간(일반적으로 25년)동안 일정한 기준치 이상으로 모아진 부동산 재산세로부터 모금된 기금은 돈이 계속해서 증가할 수 있는 비과세 채권(금융)에 배치됨. 지방정부가 특정 지역 내에 인프라 및 재개발 비용을 충당하기 위해 채권을 판매할 권한을 부여하고 채권은 TAD내에서 발생하는 재개발 활동으로 인한 재산세 수입의 증가인 “세금 배분 증가”에 의해 확보됨. 미국에서 TIF는 노후·쇠퇴한 구역 내 재정비 사업을 위해서만 사용되며 특정 도시정비사업 내에서 필요한 재원을 스스로 조달하는 재정 기법임
- TIF는 공공기관의 다른 부처와의 재정 경쟁 없이 재개발 사업추진이 용이하다는 점이 장점임. 또한 공공의 낙후지역 기반시설 비용조달을 통해 민간부문 투자유치가 용이하며 TAD 및 주변지역 자산 가치가 상승하게 된다는 점에서 긍정적인 측면을 가짐
- 그러나 재개발사업 효과가 미미할 경우 시정부의 재정적 부담이 가중된다는 것이 단점이다. 그리고 개발이익의 발생이 불확실한 경우에는 채권상환의 위험분산에 대한 문제점이 있기 때문에 전문가적인 분석이 필수임. 또 하나는 장기적인 TIF기간으로 인해 사업관련 사회, 경제적 변화 예측이 어려움. 또한 토지이용 및 개발형태에 따른 자산 가치 상승의 변화성이 다양하며, TAD와 경쟁적인 인근지역에 부정적인 경제효과를 초래한다는 점은 부정적인 측면이라 할 수 있음. 이러한 문제점들을 보완하기 위해서는 대상지역의 범위와 공공의 지원범위 등에 대한 구역지정 및 기준설정에 대한 판단이 요구됨 (Briffault, 2010; 박수지 외, 2019)

① 위스콘신 밀워키 리버워크(Milwaukee Riverwalk)

- 밀워키 리버워크는 강을 따라 시내 중심가를 가로지르며 독특한 주변 강변지역을 연결하고 시민들의 접근성을 높였음. 밀워키시는 1980년대 들어 특히 밀워키강 주변 지역의 쇠퇴정도가 매우 심각하게 되자 중심시까지 재생정책이 추진됨
- 재생사업의 목표는 최소한의 공공투자로 최대한의 경제적 효과를 창출하는 것이며, 산책과 예술 활동 및 전시, 레스토랑, 양조장, 상점, 쇼핑, 음악축제와 시장이 형성되어 쇠퇴했던 지역이 공공공간을 통해 활기를 되찾게 됨
- 주요 특징은 TIF와 업무환경개선지구(Business Improvement District, BID)를 동시에 활용한 사업자금의 조달이었음. 리버워크 건설비의 78%를 지역 내의 TIF 기채(bond insurance)로, 토지소유자가 부담하는 22%를 지역 내 BID특별 조세로 조달하는 구조이며, 실제로 보조금 등의 공적자금과 기부금 등도 투입되었음. BID 특별조세분(special tax)은 잉여금을 관리·운영비로 활용하고 있음
- TIF로 사업의 자금조달을 담당하고, BID조직이 사업의 개발건설과 준공후의 지역정비 및 관리운영을 담당하도록 계획함. TIF를 통하여 재정상 이 지역의 부동산 가격이 크게 상승하는 것이 전제가 되어 민간은 리버워크에 투자하고 싶은 동기를 부여하게 되었으며, TIF와 BID의 연계로 건설비와 준공 후의 관리운영비, 운영주체까지 이 지역 내에서 완결될 수 있는 지속 가능한 구조로 이루어졌음 (박수지 외, 2019)

② 일리노이의 룽(LOOP)

- 미국 일리노이주 시카고 최초의 TIF구역인 시카고의 Central loop지구는 “LOOP”라고 불리는 환상형태의 고가 철도가 있고, 구청과 대규모 상업시설, 극장 등이 있는 시카고의 중심시가지임. 1984년 쇠퇴한 중심시가지 거리의 재생을 위해 해당지구는 TIF로 지정되었다. 시카고의 재생방침 3가지는 State Street를 상업 이미지로 재활성화 하는 것, Randolph Street를 극장 거리로 만드는 것과 빈 오피스를 주택으로 전환하는 것임
- 139에이커에 이르는 대규모 재개발 프로젝트로 건축 공간 개선, 도시의 문화 공간 복원, 오래된 상업공간의 개선이 포함된다. 기금은 이 지역의 대중교통시설, 오픈스페이스 및 가로 경관의 편의시설 개선을 목표로 하였고 사업은 2008년에 완료됨
- TIF의 자금은 재생방침을 구체화하기 위해 민간 사업자에 의해 시설정비를 지원하는 형태로 사용됨. 또한 관련법을 제정하여 법률상 제제 및 관리를 통해 TIF기법을 잘 활용할 수 있도록 유도하였음. 실제 TIF의 효과로 재산세가 증가하였고, 소비세의 세수가 18만 달러 증가하였으며, 오락세도 400만 달러의 증가효과가 나타남 (박수지 외, 2019)

■ 건축자산 지원제도

- 역사 잉여재산 프로그램 (Historic Surplus Property Program)

- 1949년 Federal Property and Administrative Service Act에 의해 시행, 연방역사재산을 보존하고 재사용하기 위한 파트너십 프로그램임
- 관제주체 : 국립공원관리국 + 미연방 조달청(General Service Administration) 파트너십
- 절차 : 사용되지 않는 연방 소유 역사적인 건물들을 미연방 조달청에 의해 '잉여재산'으로 등록됨. 단, 잉여재산 등록에 앞서 국립공원관리국(National Park Service)이 관리하는 National Register of Historic Places에 등록이 되어 있어야 함
- 등록된 잉여재산은 주, 카운티, 자치단체 및 이와 유사한 정부기관이 취득할 수 있으며, 민간 및 비영리단체는 소유권은 취득할 수 없으나, 국립공원관리공단의 승인을 받은 경우, 장기임대계약을 체결할 수 있음
- 잉여재산을 활용하기 위해서 주, 카운티, 자치단체 및 민간 비영리 단체는 “보존 및 활용 프로그램(Program of Preservation and Utilization)”을 작성해야 하며, 이 안에는 보존계획, 용도계획, 재정계획 수록 필요. 공공뿐 아니라 민간 비영리 단체까지 활용 가능, 활용계획 수반은 필수
- 영구적 소유권 이전이 원칙이며, 제출된 계획과 달라지는 점이 발생하는 경우국립공원관리국에게 보고해야 함. 국립공원관리국은 2년에 한번 정기 현장점검을 하고 보고서를 제출하여 양도조건을 준수하고 있는지 감시함
- 내무부 활용기준만 부합조건, 전체 임대 혹은 영리사업 가능, 역사보존 인센티브를 수령 혜택 가능
- 활용조건(재정계획) (1) 수령인은 자산의 영구적 보전과 관리에 필요한 재정보증 및 담보 필요 (2) 자금 조달가능, 정부 세출과 수익 채권, 임차인에게 직접 임대, 재활용사업을 하는 개발업자에게 임대, 연방 정부의 보조금, 방문객에게 부과되는 입장료 등으로 충당

③ 캔자스의 항공 박물관 (Aviation Museum)

- 1929 년까지 위치타 (Wichita)는 항공기 제조에 종사하는 11 개의 회사를 소유하고 있었으며 국가 항공기의 25 % 생산을 담당. 사우스 센트럴 캔자스에 살아남아 있는 가장 큰 아르 데코 건축물 중 하나인 위치 타의 시립 공항 터미널 건설을. 건축물 조성은 1930 년에 시작되어 측면 날개가 추가 된 1943 년에 완공
- 1951 년에이 공항은 연방 정부에 매각되었고 위치 타 공군 기지로 이름이 변경되었으며, 이후

맥코넬 공군 기지가 됨. 1990 년 역사적 잉여 자산 프로그램에 따라 건물은 위치타 시로 이전 되었으며, 다시 캔자스 항공 박물관 이사회에 임대됨.

- 2005 년 캔자스 항공 박물관 은 900,000 달러의 외부 복원 프로젝트를 완료하였으며, 박물관 에는 세계적 수준의 중요한 항공기 컬렉션, 광범위한 항공 아카이브 및 추가 기념품이 배치되 어 있음



그림 1. 캔자스의 항공 박물관 (자료: <https://www.nps.gov/orgs/1246/index.htm>)

④ 위스콘신의 와우사우 연방 빌딩 (Wausau Federal Building)

- 주요 공공 공사 프로젝트로 1938 년에 지어진 와우사우 연방 빌딩은 건축과 지방 및 주 정부에 서 모두 중요한 역할을 하였음. 독특한 아르 데코 양식으로 지어졌으며 최근 재건 이전에 와우 사우스 목재 가공 및 제분 거래를 묘사 한 “Lumbering Rural Mail”이라는 제목의 로비 벽화 를 포함하여 많은 역사적 디테일을 유지하고 있음. 건물은 또한 거의 모든 아르 데코 장식과 가구를 유지한 연방 법정으로 구성되어 있음
- 와우사우 시민들에게 수십 년 동안 서비스를 제공 한 후 건물이 철거되는 것을 방지하기 위해 건물은 U. S. General Services Administration에 의해 와우사우 시로 이전됨. 역사 잉여 재산 프로그램을 통해 시는 연방 역사 보존 세금 인센티브 프로그램을 통해 최근에 재건 프로 젝트를 완료 한 현재 개발자에게 건물을 임대함
- 이 건물에는 현재 21 개의 로프트 스타일 아파트로 구성됨. 역사적인 목재 창문의 대부분은 유지되고 내부 폭풍우 창문으로 보완됨. 역사적 의미가 있는 3 층 법정은 보존되어 현재 커뮤니티 룸으로 사용되고 있음. 건물 전체에서 살아남은 많은 아르 데코 세부 사항과 마감이 유지 되어 새 아파트 또는 공공장소에 포함 됨
- 이는 중요한 시민 건물을 재사용하기 위해 일할 수 있는 연방 정부, 시 정부 및 지역 개발자 간의 파트너십을 보여주는 훌륭한 예임



그림 2. 와우사우 연방 빌딩 (자료: <https://www.nps.gov/orgs/1246/index.htm>)

- 역사보존 세액 공제 (Historic Tax Credit)

- 역사보존 세금 공제는 프로젝트를 재정적으로 실현할 수 있는 역사적 보존을 위한 주요 연방 자금 조달 도구임. 건물의 역사적 보존 및 재사용은 오래된 도시와 마을을 활성화하고 조밀한 개발을 장려하며 지역 사회의 독특한 특성과 주목할 만한 건축물을 구하는 데 도움이 됨.
- 역사적인 세금 공제 사용은 주로 대부분의 역사적인 건물이 위치한 도시 및 농촌 센터에 집중되는 경향이 있음. 역사적인 세금 공제의 경제적 영향에 대한 평가에 따르면 세금 공제를 사용한 회계 연도 2009 및 2010 프로젝트는 전국적으로 145,000 개 이상의 일자리를 창출(또는 절약)했으며 34, 소득 62 억 달러와 지방 정부 세금 4 억 달러를 창출함.
- 많은 주에서 고유 한 세액 공제를 실행하고 있음. 예컨대, 메릴랜드 주에서는 주에서 1 달러를 투자 할 때마다 역사적 부동산 소유자가 최소 5 달러를 지출해야 해야 함. 또한 크레딧 1 백만 달러마다 약 70 개의 일자리가 창출된 것으로 나타남

⑤ 움스테드 캠퍼스 (Richardson Olmsted Campus) 재개발

- 움스테드 캠퍼스의 국립역사 유적지 (National Historic Landmark)로 선정된 11 동의 건물 중 처음으로 세 동을재 개발하기 위해 현재 진행 중인 이 프로젝트는 2014 년에 시작됨
- 상징적인 타워스빌딩 (Towers Building)을 포함한 3 동의 건물을 88 개의 객실을 갖춘 호텔 헨리 (Hotel Henry), 레스토랑, 500 명 수용 규모의 이벤트 공간, 버펄로 건축 센터(Lipsey Buffalo Architecture Center) 등으로 전환함. 이 캠퍼스 공사를 통해, 500 개의 건설 일자리 와 75 개의 영구적인 일자리가 만들어짐
- 미국에서 가장 크고 가장 복잡한 역사적인 보존 프로젝트 중 하나인 이 곳의 안정화, 현장작업, 경관, 재개발의 총 비용은 10,250 만 달러에 달함
- 이 재개발 프로젝트는 캠퍼스를 근대화하고 이 기념비적인 구조물을 위한 수익성 있는 용도

를 찾는 막대한 사업을 하기 위해 뉴욕주 기금 7,650 만 달러 및 M&T 은행 (M&T Bank)을 통해 마련한 역사보존 세액공제 (historic tax credits) 1,600 만 달러를 사용함

- 이 미국 역사기념물은 위대한 미국 건축가 Henry Hobson Richardson 및 조경 설계사 Frederick Law Olmsted 와 그의 파트너 Calvert Vaux 의 주요 작품임
- 리차드슨 올스테드캠퍼스 (Richardson Olmsted Campus)로 알려진 42 에이커와 건물군들은 전국적으로는 이 두 명장들의 위대한 작품으로 인정되고 지역적으로는 기념물 및 상징적 동탑으로 찬양받고 있음

참고문헌

1. 박수지, 한소영, & 권윤구. (2019). 공공공간 조성을 위한 도시재생 수단으로서의 세입담보금융 적용사례 연구-미국 애틀란타 벨트라인 프로젝트 사례를 중심으로. *한국경관학회지*, 11(1), 15-31.