세계지방자치동향

지방재정

오스트리아 빈의 “Joboffensive 50plus(50세 이상 실업자를 위한 취업 공략)”
- 김정원 통신원(오스트리아)

지역발전

세금감면을 통한 민간주도 저소득층 공공임대주택사업의 활성화 : 미국 LIHTC 프로그램
- 김우락 통신원(미국)

지역발전

일본, 인구감소 시대의 지방 공공시설 재편
- 김지윤 통신원(일본)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

세금감면을 통한 민간주도 저소득층 공공임대주택사업의 활성화 : 미국 LIHTC 프로그램

개요

- 현재 국내에서의 저소득층 임대주택공급은 주로 중앙정부의 직접적인 재정지출을 통한 공공임대주택사업으로 이루어지고 있음
- 중앙정부 중심의 대규모 공급 방식은 수요-공급의 불일치, 낮은 사업 효율성, 지역여건이 고려되지 않은 개발계획 등의 한계점을 드러내었고, 중앙정부 중심에서 벗어나 지방정부와 민간, 그리고 비정부 기구를 통한 저소득층 임대주택공급에 대한 관심이 늘어나고 있음
- 1980년대부터30여년 동안 미국의 저소득층을 위한 공공임대주택 공급을 주도하였던 Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC) 프로그램은 세금감면을 통해 다양한 주체의 참여를 유도하고 지역의 수요에 적절히 대응하는 효율적인 사업으로 평가받고 있음
- LIHTC 프로그램의 작동원리와 사례를 분석해보고 향후 국내에 도입할 수 있는 시사점을 도출하고자 함

LIHTC 프로그램이란?

- 1987년에 시작된 미국의 LIHTC 프로그램은 민간의 부동산 시장을 통해 저소득층을 위한 저렴주택 (affordable housing)을 공급하는 방식이며, 현재까지 누적 합계 약 300만호의 저소득층 공공임대주택을 공급해왔음[1)]
- 연방정부가 직접 주택공급을 하는 방식이 아니라 연방소득세를 감면해주는 권리 (tax credit)를 임대주택 디벨로퍼에게 제공함으로 민간주도의 공공임대주택사업의 수익성을 보장해주고, 사업의 효율성과 지역의 요구에 적합한 맞춤형 주택공급을 가능하게 하는 순환구조를 형성했다는 평가를 받고 있음

1) 현재 LIHTC 프로그램은 저렴주택공급의 정부 지출 중 가장 큰 비율을 차지하고 있음

• 디벨로퍼는 세금공제 권리를 판매하여 투자자를 모집하고 공공금융기관 등을 통한 저렴한 금융프로그램을 활용하여 사업비용을 충당함. 이를 통하여 주변 시세보다 저렴한 임대료 책정이 가능하게 되어 저소득층을 위한 공공임대주택을 공급함[2)]

프로그램의 기본원리와 참여주체의 역할

• 연방정부: 각 주(state)의 인구수를 기준으로 세금공제액을 배분하고,[3)] 개별 사업이 관련 규정을 준수하는지 감시하여 위반시 벌금을 징수함

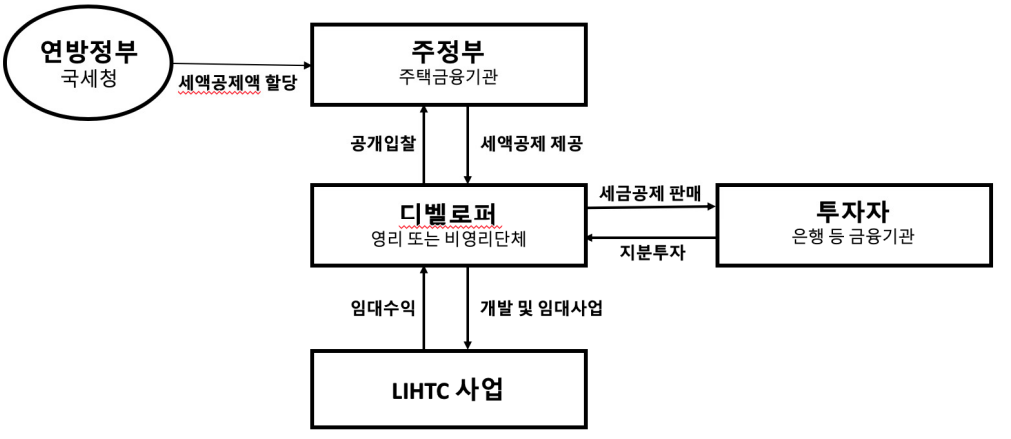
• 주정부: 연방정부로부터 배분된 세금공제액을 개별 사업에 배분하는 역할을 하며, 공개입찰을 통해 사업자를 선정함. 개별사업 선정의 기준이 되는 배분계획 (Qualified Allocation Plan)을 매년 작성하고, 배점기준에 따라 최고점수를 받는 개발사업에 우선적으로 사업권을 부여함. 주정부의 높은 자율성이 보장됨

• 디벨로퍼: 저소득층을 위한 저렴주택공급사업을 추진하는 주체로, 주택건설과 사업운영, 임대관리의 역할을 맡음. 세금공제 권리를 판매하여 투자자를 모집하고 유한합자조합을 형성하여 사업비용을 충당함

• 투자자: 주로 은행과 보험회사와 같은 금융기관이며, 디벨로퍼로부터 세금공제 권리(tax credit)를 구입하여 사업비용을 조달함. LIHTC 프로그램에 투자한 투자자들은 평균적으로 연 8-9%의 안정적 수익을 창출함[4)]

• 비정부기구: 연방정부는 최소한 10%의 세금공제액이 비정부기구(NGO)에 의한 사업에 배정될 것을 의무화하고 있으며, 현재 약 22%의 개발사업이 비정부기구에 의해 추진되고 있음. 이들은 비교적 낙후된 지역의 소규모 개발을 담당하며 주로 장애인, 노숙자, 노인 등의 사회적 약자를 위한 공공임대주택사업을 추진함

2) LIHTC주택은 가구수 당 소득 상한액 이하의 입주자를 대상으로 공급되어야 하며, 임대료는 이 소득 상한액의 30%를 넘지 않도록 규정하고 있음
3) 인구당 세금공제액은 주기적으로 변경되어왔으며, 2010년 기준 1인당 2.00달러를 배당하고 있음
4) 일반적으로 투자자에 대한 연방소득세 공제는 15년간 보장됨



| 그림 1 | LIHTC의 운영원리와 참여주체의 역할

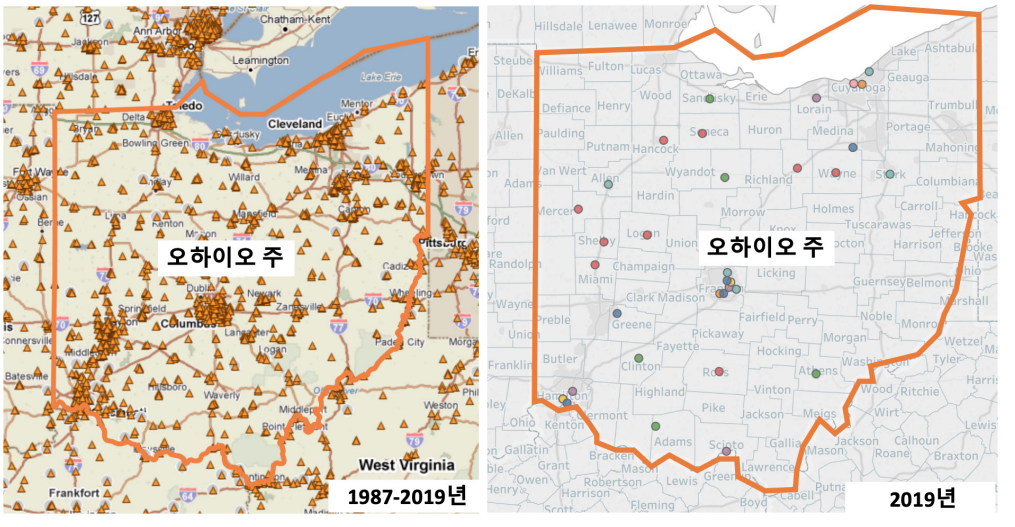
LIHTC 프로그램의 성과와 한계

- 부동산 시장을 통한 민간사업자 주도의 저소득층 공공주택개발을 유도하여 사업의 효율성이 높아지고 소규모 개발을 통한 수요자 중심의 주택공급이 가능해짐
- 쇠퇴도시의 경우, LIHTC 프로그램은 신규 주택공급의 촉진제로서의 역할을 함. 대표적인 쇠퇴도시인 미시건주 디트로이트의 경우, 1990년에서 2009년 사이에 공급된 신규 주택의 33%가 LIHTC 프로그램을 통해 개발됨[5)]
- 주정부와 지방정부 주도의 사업추진을 통해 지역별 특성을 고려한 공공임대주택 개발이 가능해졌고, 기존의 연방정부 주도의 대규모 공공임대주택사업에서 발생했던 빈곤의 집중화와 슬럼화 등의 문제점이 개선됨[6)]
- 하지만 일반적인 임대주택과 비교할 때 LIHTC 주택은 여전히 빈곤지역에 건설되고 있음. 이는 쇠퇴지역의 재생을 위해 주정부에서 우선적으로 LIHTC 개발사업을 빈곤지역에 할당하였고, 저렴한 토지수용비를 고려하여 디벨로퍼들이 이들 지역에 사업을 집중하였기 때문임
- 한편, 교외지역에 LIHTC 주택이 들어설 때 고소득 주민들의 반발이 발생하여 지방정부에서 개발을 허가하지 않는 등의 님비현상(NIMBY)이 발생
- 세금공제 혜택이 일반적으로 15년까지 제공되기 때문에 15년 후에 사업자가 프로그램 연장을 원치 않으면 기존 입주자들은 상한이 적용되지 않은 임대료를 지불해야 하는 단점이 존재함

5) 동일 기간에 뉴욕시는 6.4%, 로스앤젤레스는 7.3%의 신규주택이 LIHTC 프로그램으로 공급됨
6) 주정부는 배분계획(Qualified Allocation Plan)을 통해 특정지역에 입지한 LIHTC 프로젝트에 높은 가산점을 부여함으로서 낙후 및 빈곤지역에 공공임대주택이 집중되지 않도록 유도함

오하이오주의 LIHTC 프로그램 사례

- 오하이오(OHIO)주는1987년부터 총 10만호의 저소득층 공공임대주택을 LIHTC 프로그램을 통해 공급해오고 있음
- 2019년, 39개의 공공임대주택사업에 총 약 3,000만달러의 세액공제(tax credit)를 제공하였고 총 2,271호의 저소득층을 위한 저렴주택을 공급함
- 오하이오 신시내티 지역의 LIHTC 에 거주할 수 있는 가구의 소득상한액은 1인 가구는 28,500달러, 2인 가구는 32,550 달러, 4인 가구는 40,650 달러이며, 임대료 상한액은 1인가구 763달러, 2인가구는 915달러, 4인가구는 1,180 달러임[7)]
- 오하이오 주는 LIHTC 주택이 빈곤지역에 집중되는 것을 방지하기 위해 기회지역(opportunity area)에 입지하는 LIHTC 프로젝트에 가산점을 부여하는 조항을 2012년에 추가하였음



| 그림 2 | 오하이오 주의 LIHTC 개발사업 분포 (출처: https://ohiohome.org/ppd/funding.aspx)

7) 출처: https://ohiohome.org/compliance/limits.aspx

국내 저소득층을 위한 공공임대주택 공급정책에 주는 시사점

- 한국에서도 현재 미국의 LIHTC프로그램과 비슷한 리츠사업(REITs)이 다양하게 진행 중에 있으며, 이를 통해 공공 주도의 공공임대주택 공급에 민간의 참여를 유도하려는 노력이 이루어지고 있음. 하지만 아직은 민간의 투자가 활발하게 이루어지지 않고 있으며 정부의 높은 투자비율, 사업운영에 있어서 정부기관의 주도적 역할 등의 한계점이 있음[8)]
- LIHTC프로그램은 정부의 직접투자를 최소화하고 민간 주도의 사업방식으로 사업 효율성을 제고하여 효과적인 공공임대주택공급을 목표로 함
- LIHTC 프로그램은 지방정부 주도의 사업관리를 통하여 지역의 특성을 반영하고 수요에 부응하는 맞춤형 사업을 추진할 수 있음
- 세금감면을 통해 민간사업자와 투자자에게 수익성을 보장해주는 방식이므로, 다양한 중앙정부 기관들의 협력이 필요함. 또한 민간투자자의 활발한 참여를 제고하기 위한 방안이 요구됨

김우락 통신원

(미국 신시내티대학교 도시계획 박사과정)
woolackkim@gmail.com

8) 국토교통부가 주관으로 진행하는 중앙정부형 리츠와 서울시에서 자체 추진하는 서울리츠 등이 활발하게 진행 중에 있음