

**도시계획 인센티브를 통한
저렴한 청년임대주택 공급방안
연구**

2020년 12월

**국 토 교 통 부
최 병 길**

국외훈련 개요

- 1. 훈련국 : 미 국**
- 2. 훈련기관 : University of Southern California
MS in Applied Economics**
- 3. 훈련분야 : 주택도시정책**
- 4. 훈련기간 : 2018.12.26.~2020.10.25**

성명	최병길	소속	국토교통부
훈련국	미국	훈련기간	2018.12.26 ~ 2020.10.25
훈련기관	University of Southern California		보고서 매수
훈련과제	도시계획 인센티브를 통한 저렴한 정년 임대주택 공급방안 연구		
보고서 제목	도시계획 인센티브를 통한 저렴한 정년 임대주택 공급방안 연구		
내용요약	<p>한국은 주택가격과 전월세 가격의 상승에 따라 주거비 부담이 높아지고 있는 상황이다. 정부는 공공임대주택 공급 확대를 위해 주거비 부담 경감을 추진하고 있으나, 신규 택지 개발의 제약과 재정 부담으로 인해 임대주택 수요에 대응할 수 있는 공급이 이루어지고 있지 않다. 이에 도심내 저렴한 임대주택의 공급을 확대하기 위해 민간의 참여가 절실하다. 이 보고서에서는 저렴주택의 공급이 민간부분 중심으로 이루어지고 있는 미국의 사례를 연구하여, 계층혼합형 용도지역(Inclusionary Zoning), LIHTC, TIF 등 도시계획과 세제 상 인센티브의 한국 도입 필요성과 적용 가능성을 살펴보고자 한다.</p>		

목 차

1. 연구 개요	6
2. 미국의 주택시장 현황	8
2-1. 주택가격	8
2-2. 주택공급과 주택 보유율	15
2-3. 임대료	16
3. 미국의 주거복지정책	21
3-1. 미국의 주거복지정책 개요	21
3-2. 민간 임대주택 공급촉진 정책	25

4. 임대주택 공급 확대 정책	30
4-1. 계층혼합형 용도지역	30
4-2. LIHTC	50
4-3. TIF	66
5. 시사점	74
5-1. 한국의 주거복지정책 현황	74
5-2. 도심내 주택 공급 확대	82
5-3. 선진제도 도입검토	93

1. 연구 개요

한국은 최근 급격한 주택가격 상승과 임대료 상승을 겪고 있다. 이에 정부는 주택가격과 임대료 안정을 위한 다양한 수요·공급 대책을 마련하여 시행 중이다. 추가적인 주택 수요의 억제를 통해 주택 매매가격의 안정시키기 위해 다양한 세제·금융 정책을 시행 중이며, 임대료 안정을 위해서는 저렴한 임대주택의 공급 확대와 함께 임대료 통제(전월세 상한제 및 계약갱신청구권)를 시행하고 있다.

주택의 공급에 있어서는, 과거 대규모의 신도시 개발과 재건축·재개발 뿐 아니라 도시재생·리모델링과 같은 소규모의 주택 공급을 확대하는 추세이다. 분양주택의 공급은 민간 부문 중심으로 이루어지고 있으며, 임대주택의 공급은 여전히 공공부문 중심으로 이루어지고 있다. 물론 민간의 임대주택이나 사적 전월세 역시 활발히 공급되고 있으나, 임대기간과 임대료에 있어서 공공 임대주택보다 주거 안정성이 낮은 것이 사실이다.

그러나 공공부문에 의존하는 임대주택 공급체계는 정부의 재정부담으로 귀결되기 때문에 장기적으로 지속하기 어려운 측면이 있다. 따라서 지속가능한 임대주택의 공급을 위해서는 민간 부문의 참여를 확대하는 것이 필수적이다.

또 하나 우리가 주목해야 할 점은 임대주택 수요자의 특성과 임대주택의 입지이다. 도시의 높은 인구밀도와 1~2인 가구의 급격한 증가를 고려할 때 과거와 같은 대규모 주택단지의 개발은 효율적이지 않고, 택지를 확보하기도 어렵다. 또한 도심에서 이루어지는 주택의 재건축과 재개발을 통해서도 저렴한 임대주택을 확보하기 어려운

측면이 있다. 따라서 도심에서 저렴한 임대주택을 공급할 수 있는 새로운 대안들을 모색해야 한다.

미국은 2008년 세계적인 금융위기 이후 뉴욕과 로스 엔젤레스 등 대도시를 중심으로 급격한 주택가격의 상승과 임대료 상승을 경험하고 있다. 이에 대응하여 미국 정부는 서민의 주거 안정성을 강화하기 위한 다양한 정책을 시행중이다. 특히, 미국의 주정부마다 주의 특성에 따라 각기 다른 정책을 시행중인데, 뉴욕과 같이 인구 밀집도가 높고, 재건축·재개발이 어려운 지역에서는 임대료 통제와 주택 바우처와 같은 수요 중심의 대책을 시행 중이며, 로스 엔젤레스와 같이 면적이 넓고 주거지역의 인구밀도가 비교적 낮은 지역에서는 주택의 공급을 촉진하는 대책을 병행하고 있다.

이 보고서는 민간의 임대주택 공급 확대를 위해, 민간 부문이 임대주택 공급에 있어 큰 역할을 하고 있는 미국 등 주요 선진국의 사례를 살펴보고, 민간 참여 확대를 위해 각국에서 시행하고 있는 도시계획, 세제, 금융 상의 인센티브 제도를 검토하고자 한다.

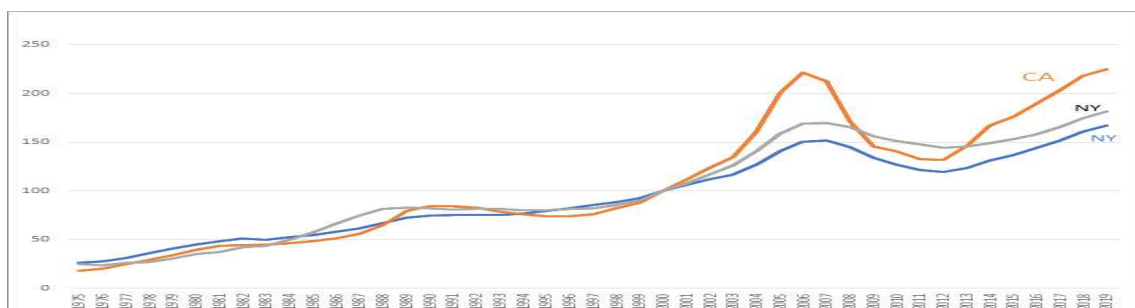
2. 미국 주택시장 현황

2-1. 주택가격

미국의 주택가격은 2008년 금융위기를 겪으며 급격히 하락했으나, 2013년부터 글로벌 경기 회복과 함께 다시 급상승하며, 금융위기 이전의 고점을 회복하였다.

FHFA(Federal Housing Financing Association)에 따르면 2019년 미국의 주택가격지수(HPI)는 167.11로 2000년 대비 67.1%(2000년 HPI=100) 상승했다. 2008년부터 2012년까지 하락하다가, 2013년부터 지속 상승하여 금융위기 이전 최고점인 2007년의 151.60을 넘어섰다. 미국의 대도시로 한정하면 주택가격 상승세는 보다 가파르다. 캘리포니아주의 2019년 HPI는 224.65로 2000년보다 2배 이상 상승하였고, 이는 금융위기 이전 고점인 2006년 221.22를 추월한 것이며, 금융위기의 여파가 남아있던 2012년 131.68의 2배에 가까운 수치로서, 최근의 주택가격 상승세가 과거보다 가파르다는 것을 알 수 있다. 뉴욕주의 경우 2019년 HPI는 181.51로 이전 고점인 2007년의 169.64를 넘어섰으며, 2012년 144.24 대비 37포인트 상승하였다.

<그림 1 : HPI for US, CA, NY>



<HPI for US nation, not seasonally adjusted>

Year	Annual Change (%)	HPI	HPI with 1990 base	HPI with 2000 base
1975	.	100.00	35.19	26.27
1976	5.63	105.63	37.18	27.75
1977	13.53	119.93	42.21	31.50
1978	14.94	137.85	48.51	36.21
1979	13.51	156.46	55.07	41.10
1980	10.14	172.33	60.65	45.27
1981	7.14	184.63	64.98	48.50
1982	5.12	194.08	68.30	50.98
1983	-1.87	190.45	67.03	50.03
1984	4.81	199.62	70.25	52.43
1985	4.77	209.13	73.60	54.93
1986	5.84	221.34	77.90	58.14
1987	6.39	235.48	82.87	61.86
1988	8.33	255.10	89.78	67.01
1989	8.49	276.77	97.41	72.70
1990	2.66	284.14	100.00	74.64
1991	0.92	286.75	100.92	75.32
1992	0.36	287.78	101.28	75.59
1993	-0.31	286.87	100.96	75.36
1994	1.82	292.10	102.80	76.73
1995	3.76	303.07	106.66	79.61
1996	3.24	312.88	110.11	82.19
1997	3.92	325.13	114.43	85.40
1998	3.64	336.97	118.59	88.51
1999	4.40	351.82	123.82	92.41
2000	8.21	380.70	133.98	100.00
2001	6.46	405.28	142.63	106.46
2002	5.25	426.55	150.12	112.04
2003	4.26	444.72	156.51	116.82
2004	8.47	482.37	169.77	126.71
2005	11.32	536.98	188.98	141.05
2006	6.43	571.52	201.14	150.13
2007	0.98	577.12	203.11	151.60
2008	-4.41	551.66	194.15	144.91
2009	-7.52	510.19	179.55	134.01
2010	-5.10	484.18	170.40	127.18
2011	-4.37	463.01	162.95	121.62
2012	-1.88	454.32	159.89	119.34
2013	3.54	470.40	165.55	123.56
2014	6.13	499.25	175.71	131.14
2015	4.24	520.42	183.16	136.70
2016	5.32	548.13	192.91	143.98
2017	5.65	579.08	203.80	152.11
2018	5.86	613.00	215.74	161.02
2019	3.78	636.20	223.90	167.11

* 출처 : Federal Housing Finance Agency of the U.S

<HPI for California, not seasonally adjusted>

Year	Annual Change (%)	HPI	HPI with 1990 base	HPI with 2000 base
1975	.	100.00	21.28	18.00
1976	14.34	114.34	24.33	20.58
1977	21.74	139.20	29.61	25.05
1978	17.60	163.70	34.83	29.46
1979	16.05	189.97	40.42	34.19
1980	16.06	220.49	46.91	39.69
1981	10.24	243.07	51.71	43.75
1982	2.13	248.25	52.82	44.68
1983	0.31	249.01	52.98	44.82
1984	2.99	256.45	54.56	46.16
1985	5.43	270.38	57.52	48.67
1986	5.94	286.44	60.94	51.56
1987	8.32	310.26	66.01	55.84
1988	16.45	361.28	76.86	65.03
1989	22.11	441.15	93.86	79.40
1990	6.55	470.03	100.00	84.60
1991	-0.47	467.83	99.53	84.21
1992	-1.69	459.91	97.85	82.78
1993	-5.15	436.21	92.81	78.52
1994	-3.07	422.82	89.96	76.10
1995	-2.55	412.02	87.66	74.16
1996	-0.09	411.63	87.57	74.09
1997	2.78	423.07	90.01	76.15
1998	7.97	456.79	97.18	82.22
1999	6.78	487.75	103.77	87.79
2000	13.91	555.57	118.20	100.00
2001	11.68	620.45	132.00	111.68
2002	10.38	684.87	145.71	123.27
2003	9.42	749.40	159.44	134.89
2004	19.37	894.53	190.31	161.01
2005	24.56	1114.22	237.05	200.55
2006	10.31	1229.05	261.48	221.22
2007	-3.92	1180.85	251.23	212.55
2008	-19.38	952.05	202.55	171.36
2009	-15.16	807.75	171.85	145.39
2010	-3.26	781.42	166.25	140.65
2011	-5.73	736.63	156.72	132.59
2012	-0.68	731.60	155.65	131.68
2013	10.92	811.52	172.65	146.07
2014	14.19	926.70	197.16	166.80
2015	5.51	977.78	208.02	175.99
2016	7.65	1052.57	223.94	189.46
2017	7.42	1130.71	240.56	203.52
2018	7.11	1211.13	257.67	218.00
2019	3.05	1248.07	265.53	224.65

* 출처 : Federal Housing Finance Agency of the U.S

<HPI for New York, not seasonally adjusted>

Year	Annual Change (%)	HPI	HPI with 1990 base	HPI with 2000 base
1975	.	100.00	30.52	25.04
1976	-4.19	95.81	29.25	23.99
1977	9.70	105.11	32.08	26.32
1978	3.02	108.28	33.05	27.11
1979	13.23	122.61	37.43	30.70
1980	15.24	141.30	43.13	35.37
1981	5.13	148.55	45.34	37.19
1982	13.38	168.42	51.41	42.16
1983	4.37	175.77	53.65	44.01
1984	13.81	200.04	61.06	50.08
1985	15.35	230.76	70.43	57.77
1986	14.58	264.40	80.70	66.20
1987	13.19	299.29	91.35	74.93
1988	8.88	325.87	99.47	81.58
1989	1.34	330.23	100.80	82.68
1990	-0.79	327.62	100.00	82.02
1991	-1.37	323.15	98.63	80.90
1992	1.09	326.66	99.71	81.78
1993	-0.23	325.90	99.48	81.59
1994	-1.73	320.26	97.75	80.18
1995	-0.19	319.65	97.56	80.03
1996	1.57	324.66	99.10	81.28
1997	1.08	328.18	100.17	82.16
1998	4.06	341.49	104.23	85.49
1999	5.32	359.66	109.78	90.04
2000	11.06	399.43	121.92	100.00
2001	7.85	430.80	131.49	107.85
2002	8.47	467.29	142.63	116.99
2003	7.76	503.55	153.70	126.07
2004	11.41	561.00	171.23	140.45
2005	13.08	634.39	193.63	158.82
2006	6.38	674.85	205.98	168.95
2007	0.40	677.58	206.81	169.64
2008	-2.44	661.04	201.77	165.50
2009	-5.66	623.61	190.34	156.12
2010	-3.05	604.59	184.54	151.36
2011	-2.35	590.37	180.20	147.80
2012	-2.41	576.16	175.86	144.24
2013	0.77	580.60	177.22	145.36
2014	2.47	594.93	181.59	148.94
2015	2.82	611.68	186.70	153.14
2016	3.39	632.44	193.04	158.33
2017	4.68	662.07	202.08	165.75
2018	5.35	697.49	212.89	174.62
2019	3.95	725.02	221.30	181.51

* 출처 : Federal Housing Finance Agency of the U.S

<Estimated Mean and Median House Price for U.S>

Year-Quarter	Average Price	Median Price
2000Q1	\$151,780	\$125,839
2000Q2	\$156,640	\$129,682
2000Q3	\$159,992	\$132,229
2000Q4	\$162,280	\$133,976
2001Q1	\$165,042	\$136,041
2001Q2	\$169,103	\$139,396
2001Q3	\$172,401	\$142,066
2001Q4	\$173,836	\$143,273
2002Q1	\$176,125	\$145,167
2002Q2	\$181,932	\$149,971
2002Q3	\$186,200	\$153,684
2002Q4	\$188,517	\$156,064
2003Q1	\$190,666	\$158,276
2003Q2	\$195,968	\$162,913
2003Q3	\$200,897	\$167,241
2003Q4	\$204,227	\$170,483
2004Q1	\$207,787	\$173,706
2004Q2	\$216,736	\$181,368
2004Q3	\$223,330	\$187,454
2004Q4	\$228,014	\$191,738
2005Q1	\$233,540	\$196,792
2005Q2	\$243,226	\$205,493
2005Q3	\$251,246	\$212,611
2005Q4	\$255,357	\$216,396
2006Q1	\$258,060	\$218,853
2006Q2	\$263,336	\$223,234
2006Q3	\$264,185	\$223,897
2006Q4	\$262,391	\$222,314
2007Q1	\$260,655	\$220,729
2007Q2	\$261,131	\$220,901
2007Q3	\$257,231	\$217,340
2007Q4	\$248,203	\$209,444
2008Q1	\$239,418	\$201,688
2008Q2	\$235,779	\$198,428
2008Q3	\$229,532	\$193,009
2008Q4	\$218,349	\$183,464
2009Q1	\$211,055	\$177,236
2009Q2	\$212,347	\$178,376
2009Q3	\$213,983	\$179,773
2009Q4	\$212,810	\$178,813
2010Q1	\$208,507	\$175,150
2010Q2	\$214,594	\$180,176

* 출처 : Federal Housing Finance Agency of the U.S

<Estimated Mean and Median House Price for California>

Year-Quarter	Average Price	Median Price
2000Q1	\$276,912	\$211,595
2000Q2	\$290,722	\$223,084
2000Q3	\$300,271	\$229,931
2000Q4	\$309,806	\$237,466
2001Q1	\$318,995	\$244,646
2001Q2	\$325,325	\$249,987
2001Q3	\$330,684	\$254,421
2001Q4	\$330,703	\$255,572
2002Q1	\$339,346	\$262,824
2002Q2	\$357,356	\$277,744
2002Q3	\$369,879	\$289,038
2002Q4	\$374,748	\$296,140
2003Q1	\$379,330	\$303,065
2003Q2	\$394,507	\$317,058
2003Q3	\$411,213	\$332,306
2003Q4	\$423,961	\$347,305
2004Q1	\$443,938	\$366,422
2004Q2	\$475,132	\$395,096
2004Q3	\$497,120	\$418,315
2004Q4	\$510,719	\$433,090
2005Q1	\$529,718	\$452,599
2005Q2	\$556,851	\$479,196
2005Q3	\$579,640	\$501,917
2005Q4	\$589,416	\$512,649
2006Q1	\$596,236	\$519,231
2006Q2	\$603,563	\$525,761
2006Q3	\$599,305	\$522,192
2006Q4	\$588,585	\$512,842
2007Q1	\$578,003	\$503,230
2007Q2	\$569,466	\$494,765
2007Q3	\$548,889	\$475,656
2007Q4	\$512,118	\$442,517
2008Q1	\$471,624	\$405,886
2008Q2	\$448,527	\$384,753
2008Q3	\$422,404	\$361,489
2008Q4	\$391,248	\$333,896
2009Q1	\$365,775	\$311,624
2009Q2	\$365,711	\$310,985
2009Q3	\$375,271	\$318,326
2009Q4	\$379,222	\$321,117
2010Q1	\$378,054	\$319,578
2010Q2	\$391,609	\$330,037

* 출처 : Federal Housing Finance Agency of the U.S

<Estimated Mean and Median House Price for Newyork>

Year-Quarter	Average Price	Median Price
2000Q1	\$166,063	\$140,191
2000Q2	\$171,435	\$144,207
2000Q3	\$178,618	\$149,904
2000Q4	\$181,149	\$151,845
2001Q1	\$183,536	\$153,570
2001Q2	\$189,954	\$159,043
2001Q3	\$197,734	\$165,431
2001Q4	\$202,439	\$169,272
2002Q1	\$204,698	\$171,398
2002Q2	\$212,491	\$177,902
2002Q3	\$221,519	\$185,729
2002Q4	\$228,758	\$192,086
2003Q1	\$234,003	\$196,721
2003Q2	\$242,519	\$203,936
2003Q3	\$252,585	\$212,634
2003Q4	\$258,012	\$217,530
2004Q1	\$257,529	\$217,399
2004Q2	\$267,163	\$225,547
2004Q3	\$275,371	\$232,576
2004Q4	\$282,435	\$238,777
2005Q1	\$286,329	\$242,320
2005Q2	\$298,652	\$252,944
2005Q3	\$310,448	\$262,795
2005Q4	\$319,508	\$270,289
2006Q1	\$321,794	\$271,880
2006Q2	\$329,308	\$277,722
2006Q3	\$333,950	\$281,159
2006Q4	\$335,278	\$281,796
2007Q1	\$333,100	\$279,435
2007Q2	\$334,488	\$279,782
2007Q3	\$335,966	\$279,873
2007Q4	\$332,384	\$276,152
2008Q1	\$326,565	\$270,094
2008Q2	\$325,824	\$268,844
2008Q3	\$320,230	\$263,545
2008Q4	\$311,667	\$256,076
2009Q1	\$301,754	\$247,773
2009Q2	\$301,862	\$247,838
2009Q3	\$304,431	\$249,879
2009Q4	\$299,764	\$246,227
2010Q1	\$292,542	\$240,132
2010Q2	\$299,812	\$245,858

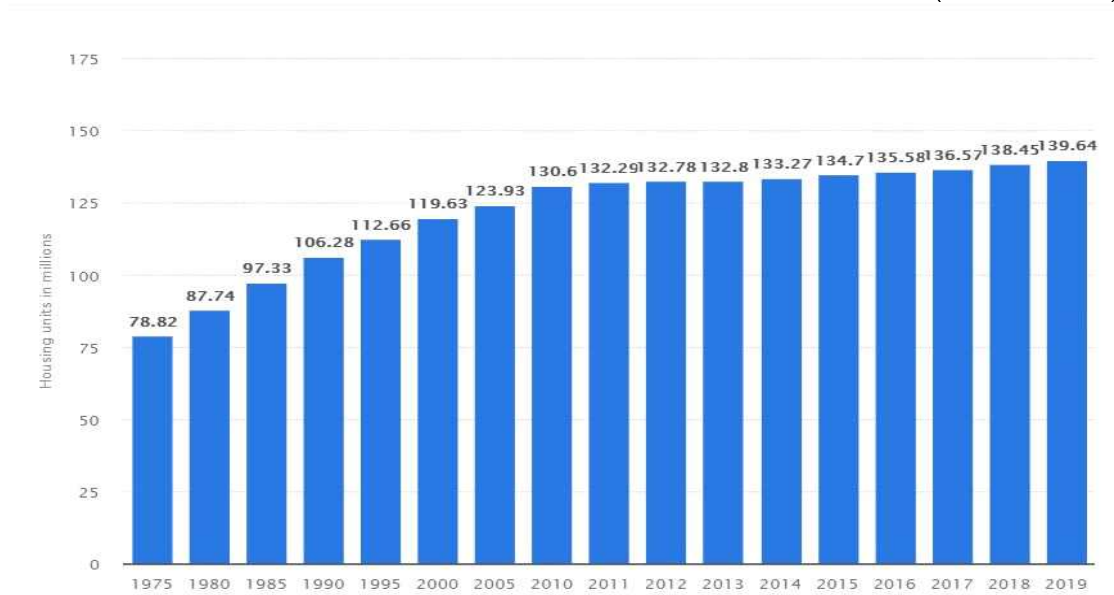
* 출처 : Federal Housing Finance Agency of the U.S

2-2. 주택공급과 주택보유율

미국의 주택재고는 2019년 1억 3964만채이며, 자가보유율(home ownership rate)은 65.1% 수준이다.

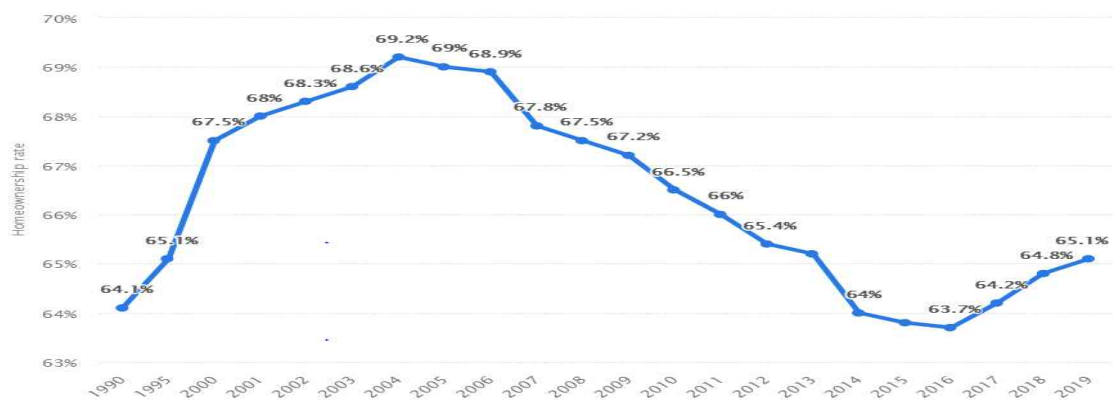
<Number of housing units in the U.S>

(in millions)



* 출처 : statista 2020

<Home ownership rate in the U.S>



* 출처 : statista 2020

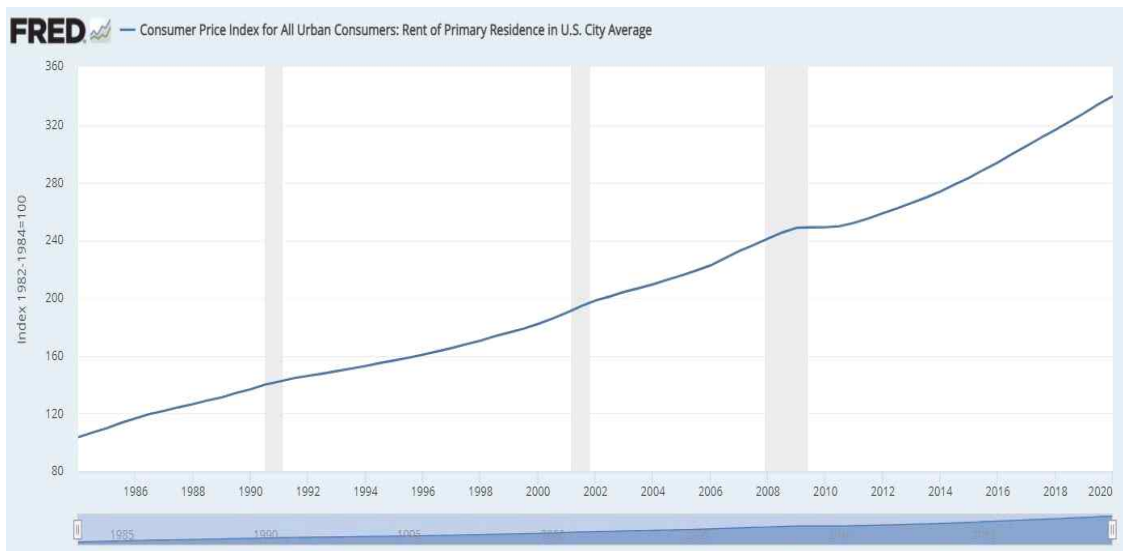
주택재고는 안정적인 가운데, 금융위기 이후 하락했던 자가보유율이 점차 회복하는 추세이다.

자가보유율이 급등락하는 가운데, 임대료지수는 급등락하고 있지 않다는 점은 노숙자와 같은 무주택자가 크게 증가했거나, 임대료 통제 시스템이 잘 작동하고 있다는 점으로 해석할 수 있다.

2-3. 임대료

2020년 1월 기준, 도시지역의 임대료 소비자 물가지수(consumer price for rent)는 339.7로, 1984년 이후 지속 상승하고 있고, 매년 물가상승률을 상회하고 있다.

<CPI for U.S urban cities average rent : 1982-1984=100>



<CPI for U.S urban cities average rent : 1982-1984=100>

1984-01-01	103.700	2002-01-01	198.300
1984-07-01	106.900	2002-07-01	201.100
1985-01-01	109.900	2003-01-01	204.300
1985-07-01	113.600	2003-07-01	206.800
1986-01-01	116.700	2004-01-01	209.500
1986-07-01	119.800	2004-07-01	212.600
1987-01-01	121.900	2005-01-01	215.700
1987-07-01	124.400	2005-07-01	219.000
1988-01-01	126.600	2006-01-01	222.600
1988-07-01	129.100	2006-07-01	227.600
1989-01-01	131.300	2007-01-01	232.607
1989-07-01	134.300	2007-07-01	236.751
1990-01-01	136.800	2008-01-01	241.161
1990-07-01	140.100	2008-07-01	245.381
1991-01-01	142.200	2009-01-01	248.663
1991-07-01	144.500	2009-07-01	248.960
1992-01-01	146.100	2010-01-01	249.031
1992-07-01	147.700	2010-07-01	249.740
1993-01-01	149.500	2011-01-01	252.123
1993-07-01	151.200	2011-07-01	255.154
1994-01-01	153.000	2012-01-01	258.671
1994-07-01	155.000	2012-07-01	262.063
1995-01-01	156.800	2013-01-01	265.871
1995-07-01	158.700	2013-07-01	269.578
1996-01-01	160.800	2014-01-01	273.778
1996-07-01	163.100	2014-07-01	278.546
1997-01-01	165.400	2015-01-01	283.328
1997-07-01	168.000	2015-07-01	288.736
1998-01-01	170.500	2016-01-01	293.897
1998-07-01	173.600	2016-07-01	299.744
1999-01-01	176.200	2017-01-01	305.286
1999-07-01	178.800	2017-07-01	310.999
2000-01-01	182.100	2018-01-01	316.420
2000-07-01	185.700	2018-07-01	322.158
2001-01-01	189.900	2019-01-01	328.020
2001-07-01	194.300	2019-07-01	334.228
		2020-01-01	339.700

* 출처 : Federal Reserve Economic Data

미국 전체로 보면, 2018년 기준 미국내 모든 임차인의은 가계소득의 29.9%를 임대료로 지출하고 있다(RIR, Rent to Income Ratio=29.9). 과거 4년간 소득 대비 임대료 지출은 상승하고 있으나, 2010년에는 소득의 31.6%를 임대료에 지출하였던 것에 비하면 하락한 수준이다.

소득의 30%를 임대료에 지출하고 있는 '임대료 고부담' 가구의 비중은 2018년 48.9%로 최근 2년간은 안정적이지만 2010년에 비하면 줄어들었다.

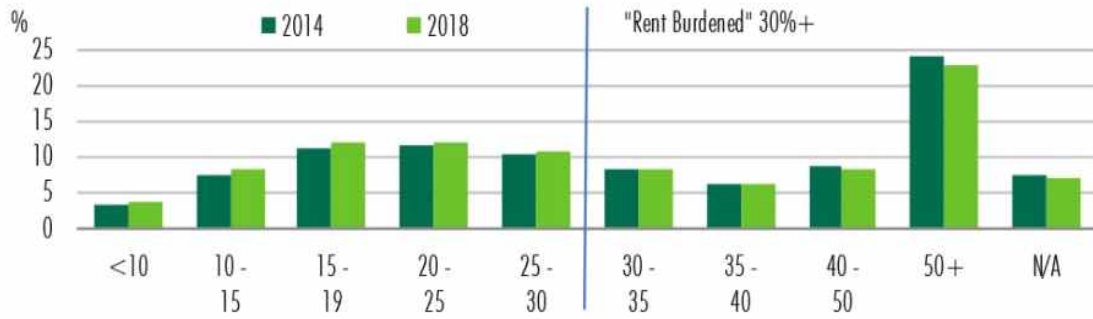
그러나 중위소득 이하 가구의 RIR은 중위소득 이상 가구보다 높은 수준이라는 점이 문제이다. 연소득이 35,000달러에서 75,000달러 사이인 근로자가구의 RIR 데이터는 주거불안이 심화되었음을 보여준다. 이들 가구는 2018년에는 가계소득의 36.2%를 임대료로 지출하고 있어, 전체 가구의 RIR 29.9%를 초과하고 있다. 또한 근로 연령 가구(working-age households)가 매월 임대료로 지출하는 비중은 2010 26.3%에서 2018년 36.2%로 상승하여, 소득 증가율보다 임대료 상승이 더 빠르다는 것을 알 수 있다.

<U.S Rent to Income Ratio>

	Median Rent as % of Household Income in Past 12 Months	% "Rent-Burdened" Households
2010	31.6	48.9
2011	31.9	49.3
2012	31.1	48.1
2013	31.0	47.6
2014	31.0	47.9
2015	30.3	46.8
2016	29.9	46.1
2017	29.8	46.0
2018	29.9	46.2

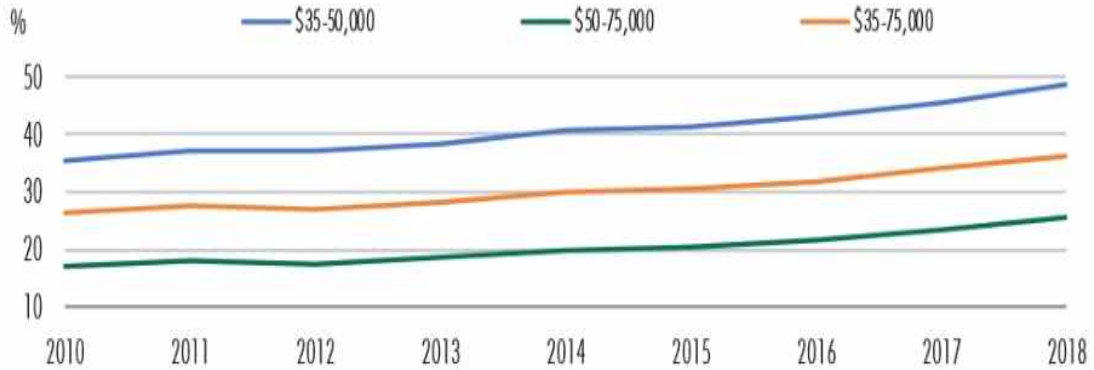
* 출처 : CBRE Research, U.S Census Bureau, 2019 Q3
 "Rent burdened" defined as paying more than 30% of income

<U.S Rent to Income Ratio, 2018>



* 출처 : CBRE Research, U.S Census Bureau, 2019 Q3

<Workforce Households RIR>



* 출처 : CBRE Research, U.S Census Bureau, 2019 Q3

<Workforce Households- % Rent-Burdened >

	Household Income Range		Combined \$35-75,000
	\$35-50,000	\$50-75,000	
2010	35.4	17.0	26.3
2011	37.2	17.9	27.6
2012	36.9	17.5	27.1
2013	38.0	18.3	28.0
2014	40.8	19.9	30.1
2015	41.4	20.6	30.6
2016	43.3	21.6	31.9
2017	45.6	23.5	33.8
2018	48.6	25.5	36.2

* 출처 : CBRE Research, U.S Census Bureau, 2019 Q3

대도시의 평균 RIR은 미국 전체 평균보다 2%p 높은 수준이다. 일반적으로 소득이 높은 지역의 경우 임대료 역시 높은 수준이다. 인구가 150만명 이상인 40개 대도시 중에서는 마이애미의 RIR이 36.8%로 가장 높았으며, 인랜드 엠파이어 34.9%, 샌디에이고 34.1%, 로스 앤젤레스 33.7%, 올랜도 33.0%, 새크라멘토 32.7% 순으로, 미국 전역에서 소득 대비 가장 많은 임대료를 지불하고 있었다.

대도시 중 RIR이 가장 낮은 지역은 랠레이와 콜럼부스(각 26.9%)였고, 캔자스시티(27.7%)와 피츠버그(27.9%)였다. 이들 도시는 모두 중서부 지역에 위치하고 있다.

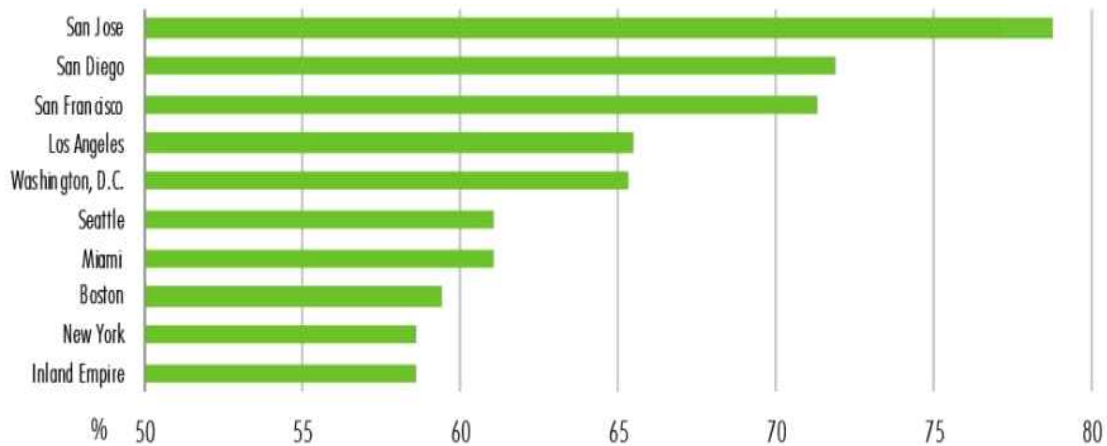
대도시에 연소득 35,000달러에서 75,000달러인 근로자가구의 주거 불안정성은 더욱 심각하다. 산호세의 경우 이들 가구의 RIR은 78.7%에 이르렀고, 샌프란시스코, 로스 앤젤레스, 워싱턴 D.C, 시애틀, 마이애미의 경우에도 61%를 넘는 RIR을 기록하였다.

<Metropolitan RIR, 2018 >

Metro	All Households	Workforce Households Household Income			Metro	All Households	Workforce Households Household Income		
		\$35-50k	\$50-75k	Combined			\$35-50k	\$50-75k	Combined
San Jose	28.2	79.2	78.4	78.7	Jacksonville	30.1	58.6	20.9	38.1
San Diego	34.1	85.2	61.9	71.9	Nashville	28.9	56.3	20.7	37.2
San Francisco	28.1	78.8	66.6	71.3	Salt Lake City	28.1	53.4	24.0	36.8
Los Angeles	33.7	80.4	54.5	65.5	U.S.	29.9	0.0	0.0	0.0
Washington, D.C.	29.0	82.5	54.3	65.3	Chicago	29.0	53.3	22.5	36.0
Seattle	29.0	80.2	47.9	61.1	Phoenix	28.8	54.0	20.9	35.8
Miami	36.8	77.1	47.4	61.1	Minneapolis	28.4	51.1	21.4	35.0
Boston	29.9	73.5	49.4	59.4	Houston	29.7	52.6	19.5	34.5
New York	31.2	74.1	47.2	58.6	Raleigh	26.9	53.9	18.4	34.2
Inland Empire	34.9	75.7	45.5	58.6	Charlotte	28.4	46.1	17.0	30.8
Denver	30.7	74.5	43.4	57.0	San Antonio	30.2	43.0	17.9	29.7
Sacramento	32.7	74.5	39.0	54.1	Providence	30.0	43.3	18.9	29.5
Austin	29.7	72.4	34.3	50.7	Kansas City	27.7	42.5	12.9	26.6
Baltimore	30.0	68.4	37.2	50.7	Detroit	29.4	36.3	10.1	22.4
Portland	29.4	70.8	33.7	49.5	Indianapolis	28.9	33.7	9.6	21.3
Orlando	33.0	71.9	28.6	47.8	Milwaukee	29.5	32.2	9.8	20.7
Virginia Beach	30.9	65.1	24.7	44.0	Columbus	26.9	34.5	9.1	20.7
Atlanta	30.0	65.1	24.6	42.9	St. Louis	28.4	31.2	9.7	20.2
Las Vegas	31.6	63.3	21.6	42.2	Cincinnati	28.1	29.5	8.5	17.9
Philadelphia	30.6	58.6	26.1	39.6	Pittsburgh	27.9	27.1	9.0	17.7
Dallas/Ft. Worth	28.8	57.7	24.5	39.1	Cleveland	28.9	27.3	7.7	17.2
Tampa	31.6	58.8	21.3	38.4					

* 출처 : CBRE Research, U.S Census Bureau, 2019 Q3

<Metropolitans with highest RIR for Workforce H.H, 2018>



* 출처 : CBRE Research, U.S Census Bureau, 2019 Q3

3. 미국의 주거복지정책

3-1. 미국의 주거복지정책 개요

3-1-1. 공급자 보조제도

저렴한 임대주택 공급을 위해 수요자에 대한 보조가 효과적인지, 공급자에 대한 효과가 효과적인지에 대한 논쟁이 계속되어 왔다.

전통적인 공급자 보조제도는 공공주택이라 할 수 있다. 즉, 주택 수요자로서 개별 가구가 아닌, 임대주택 프로젝트에 대해 보조를 실시하고, 수요자는 해당 임대주택에 거주함으로써 보조의 효과를 누리게 된다. 미국에서 공공 임대주택 프로그램은 1937년 연방주택법(National Housing Act)에 따라 최초로 시작되었다. 이 법은 지방 공공기관에 의해 건설되어 공공이 소유하고 있는 주택의 자본 비용의 상환을 연방정부가 지원하는 내용을 골자로 하고 있다. 이에 따라 임대료가 절감되어 저소득 가구가 지불 가능한 수준으로 임대주택이 공급될 수 있었다. 1996년 수정헌법(Brooke Amendment)는 보다 공식적이고 포괄적인 보조금 제도를 도입하였으며, 이는 공공주택의 임대료는 임차인의 소득의 25% 이하로 제한하고, 이에 따라 공공주택 공급기관(Public Housing Authority)에 발생하는 적자에 대해서 연방정부가 보조금을 지급토록 하였다.

이러한 공공 임대주택 공급확대 정책은, 단기적으로 민간 임대주택에 대한 수요를 줄이고, 이에 따라 전체 임대주택 시장의 임대료 인하 효과를 가져오게 된다. 즉 저소득층에 대한 지원이 모든 계층의 임대료

를 인하로 이어지게 되는 것이다. 그러나 장기로 가면서, 민간 임대주택의 수익성이 저하됨에 따라 민간부문에서는 임대주택 공급을 축소시킬 것이고 이에 따라 임대주택 공급은 장기 균형 수준으로 회귀하게 된다. 다만, 균형가격은 공공 임대주택 공급 이전보다는 낮은 수준에서 결정될 것이다.

Apgar(1990)에 따르면, 새로운 임대주택 개발에 대한 보조에 따라 임대주택 공급이 확대되면 미래의 임대료 수입 증가를 제한하게 될 것이고, 이는 보조금을 받는 대상 뿐 아니라 임대료를 지불해야 하는 수요자에게도 이득이 된다. 그러나 이에 대한 반론으로, 저소득 임대주택의 재고가 증가하지 않는다면, 보조금의 효과는 제한적이라는 견해도 있다(Weicher and Thibodeau 1988, 1990). 공급자에 대한 보조금 제도가 보조금을 받지 않는 임대주택 공급을 축소시키는 데 그친다면, 전체 임대주택 재고는 늘어나지 않을 것이고, 공공부문이 민간부문을 구축함에 따라 공공주택의 임대료 저감 효과는 제한적일 수 밖에 없다는 것이다.

3-1-2. 수요자 보조제도

전통적인 수요자 보조제도는 임대료 인증제도(Rent certificate program)와 주택바우처 프로그램(Housing Voucher)이다. 수요자 보조제도는 주택에 거주하는 가계에 지급된다.

임대료 인증제도는 1974년 주택·공동체 개발법(Housing and Community Development Act)의 Section 8에 의해 도입되었다. 저소득층으로 인정된 가구는 현재 공급되고 있는 민간 주택을 임대하는 데 사용할 수 있는 임대료 증명서를 발급받게 된다. 이 경우 주택 공급자는 2가지 제한을 받게 되는데, 첫 번째로 거주지는 최소한의 면적과 품질에 대한 기준을 충족시켜야 하고, 두 번째로 임차인은 HUD에 의해 표준적인 저소득 가구의 합리적인 주거비로 인정되는 공정 시장임

대료(Fair market rent) 이상의 임대료를 지불할 수 없다. 자격이 있는 임차가구는 소득의 30%를 임대료로 지불하게 된다. 공정시장 임대료와 중·저소득층이 지불하는 임대료 간의 차액은 지역 주택 기관(local housing authorities)이 보조한다. 지역 주택기관들은 이러한 프로그램을 운영하기 위해, 주택 품질 검사, 실제 임대료 지급 등에 소요되는 자금을 연방정부로부터 받아, 주택의 소유자에게 지급한다.

임대료 인증제도는 1983년 주택법(Housing Act)의 EHAP(Experimental Housing Allowance Program)에 따라 주택 바우처 제도로 개선되었다. 주택바우처 수급자에 요구되는 자격은 임대료 인증제도와 유사하다. 수급자는 중위소득의 50% 이하 가구여야하고, 정부가 정한 최소한의 주택 품질 기준을 충족하고 있어야 한다. 바우처와 임대료 인증의 차이점은 바우처의 경우 최소한의 물리적 기준을 충족하는 어떠한 주택에 대해서도 바우처를 사용할 수 있다는 점이다.

주택 바우처가 제공되는 경우 임대주택의 수요가 늘어날 것이고, 이는 임대주택에 공실이 없는 경우를 가정할 때 단기적으로 임대료의 상승을 유발한다. 단, 바우처를 고려하여 실제 임차인이 지급하는 임대료 수준은 낮아진다. 또한 단기에도 임대주택에 공실이 있거나, 장기로 가는 경우 임대주택의 단기 공급은 완전히 비탄력적이지 않기 때문에 임대료 상승폭은 제한될 것이다.

특이한 점은, 이론적으로 바우처를 고려하지 않은 시장 임대료는 상승할 것으로 보이지만, 실증적으로 주택 바우처 제도가 도입된 이후 임대료 인상 효과는 없었다는 연구가 많다(Lowry, 1983).

3-1-3. 임대료 통제

임대료 통제(Rent Control)는 재정적·물리적 개입 없이 이루어지는 임대주택 시장에 대한 정부의 직접적인 가격 통제이다. 임대료 통제는 캘리포니아, 뉴욕을 비롯한 대도시에서 도입되어 실행되고 있다. 이론적으로 임대료 통제는 다른 가격 통제와 마찬가지로 균형 임대료 수준을 낮추지만, 장기적으로 임대주택 공급을 축소시키는 효과가 있다. 따라서 장기적으로 저소득층은 임대료가 통제되는 주택을 찾기 어렵고, 임대료 통제를 받지 않는 주택을 찾아야 하게 되고, 이에 따라 임대료 통제를 받지 않는 주택의 임대료가 상승하는 부작용을 유발할 수 있다 (Gyourko, 1990). 반면, 임대료 통제제도가 극빈층이나 소득 수준이 낮은 젊은 계층과 노년층을 보호하는 데 효과적이라는 연구도 있다 (Levine, 1990).

위와 같이 저소득층의 주거 안정성을 강화하기 위한 정부 정책은 3가지 유형으로 살펴볼 수 있다. 한국에서 주택 바우처는 2000년 주거급여라는 명칭으로 도입되어 시행중이며, 2020년에는 임대료 통제와 유사한 효과가 있는 전월세 상한제와 계약갱신청구권을 시행하였다. 아래에서는 공급자 보조 중심의 정책을 살펴보고, 한국의 환경에 적합한 대안을 모색한다.

3-2. 미국의 민간부문 임대주택 공급 촉진 정책

미국에서 계층혼합형 용도지역을 비롯하여 민간의 임대주택 공급을 촉진하는 근본적인 이유는, 미국 정부가 공공주택 건설에 실패한 경험이 있기 때문이다.

미국의 공공주택은 제1차 세계대전 당시 군수산업 종사자를 위해 공급된 임대주택(Yorkship Village)이 시초이다. 이후 1934년 Federal Housing Administration과 1937년 현재 Department of Housing and Urban Development의 전신이라 할 수 있는 United States Housing Authority를 설립하여, 지방정부의 Public Housing Agency(PHA, 우리나라의 LH 또는 지방도시공사와 유사)에 보조금을 지급하기 시작하였다.

이들 기관들과 1949년 제정된 Housing Act of 1949를 통해 공공주택을 대규모로 공급하였으나, 이후 공공주택의 임대료를 공정 시장임대료의 20% 이하로 제한하면서, 입주자의 소득 저하와 주택의 노후화가 가속되었다. 1960년대까지 주거 빈곤이 악화되면서, 정부는 보조금을 대체할 다른 대안들을 모색하였고, 그중 핵심은 주택 공급에 있어 민간의 역할을 확대하는 것이었다. 이에 따라 1998년에는 PHA가 새로운 공공주택의 건설에 드는 비용을 더 이상 보조받지 못하게 되었다.

또한 1930년대부터 1950년대까지 연방정부의 주거복지 프로그램은 저소득층에 대한 직접 보조 중심이었다. 그러나 이러한 기조는 위와 같은 이유로 오래 지속되지 못하였다 수요자 보조보다 공급자 보조를 통해 저렴한 주택 공급을 확대하여 주거비 부담을 완화시키는 방향으로 전환한 것이다.

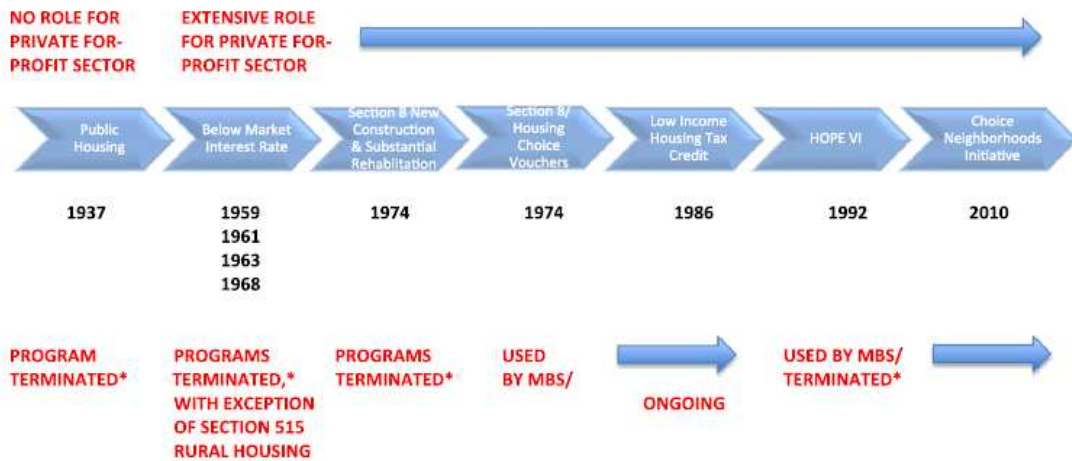
1960년대 연방정부는 주택도시개발부(HUD : Department of Housing and Urban Development)를 통해 저소득층 가구에 주택을 공급하는 디벨로퍼에게 시장금리보다 낮은 수준(BMIR : Below Market Interest Rate)으로 사업자금을 융자하기 시작했다. 이것을 기초로 대표적인 PPP(Public-Private Partnership) 사업인 HUD의 섹션 8(Section 8)의 New Construction and Substantial Rehabilitation : NR-SR Program이 1974년부터 1983년까지 이어졌다.

민관 공동사업의 핵심은 영리를 추구하는 민간부분에게 어떠한 인센티브를 제공하여, 민간 주택시장에서는 지불능력이 부족한 저소득층에게 장기적으로 저렴한 가격(임대료)의 주택을 공급할 수 있도록 할 것인가의 문제이다.

장기간 저렴한 임대주택을 유지하기를 원하는 공공의 목적과 이윤 극대화를 추구하는 민간기업 간의 이해 충돌은 저리대출 프로그램(BMIR)을 통해 저렴한 임대주택 공급을 지속하기 어렵게 만들었다. 섹션 8의 NR-SR 프로그램도 같은 이유로 폐기되었다.

이에 따라 1986년 LIHTC(Low Income Housing Tax Credit)이 도입되었고, 이는 저소득층의 주거 안정을 위한 연방정부 보조 프로그램의 핵심이 되었다. 특히 전체 LIHTC 프로그램의 78%를 민간 사업자가 이용했다는 점은 주목할 만하다(Lew, 2016).

<민간부문 참여 확대를 위한 정책 변천>



* 출처 : Rachel G. Bratt, 2018

2015년에 저렴한 임대주택의 개발이나 재개발에 참여하고 있는 100개의 공공·민간 사업자를 대상으로 이루어진 조사에 의하면, 상위 52개 민간 사업자가 해당 연도에 착공한 임대주택의 89%, 준공한 임대주택의 86%를 공급하였다(Affordable Housing Finance staff, 2016). 2009년부터 2015년 사이에 상위 50개의 민간 사업자가 전체 착공한 임대주택의 80%를 공급한 것으로 추정된다.

민간 사업자는 1992년에 도입된 HOPE VI 프로그램에서도 중요한 역할을 수행하였다. 이어 2010년에 HOPE VI를 대체하여 도입된 CNI 프로그램(The Choice Neighborhoods Initiative Program)은 노후화된 공공주택의 재개발을 지원하였다. 또한 LITHC 프로그램 하에서는 지역 공공주택 기관과 민간사업자 간의 파트너십이 창출되었다.

주정부와 지방정부 차원에서의 공공주택 프로그램은 저렴한 임대주택 개발에 있어 민간의 참여를 보다 장려하였는데, 일부 주에서는 개발을 통해 공급되는 세대수의 일정비율을 저렴한 임대주택으로 공급하는 대

신 도시계획법 상 허용되는 것 이상의 고밀도 개발을 허용하고 있다. 더 나아가 일부 주에서는 계층혼합형 용도구역을 통해 일정 기준 이상의 개발사업을 할 때 일정비율의 임대주택을 공급하는 것을 의무화하고 있다.

민간부문의 저렴한 임대주택 공급은 4가지 관점에서 살펴봐야 한다 (CohnReznick LLP, 2015; Cummings & DiPasquale, 1999). 첫 번째는 임대기간과 관련된 문제이다. 공공 사업자가 의무임대기간이 종료된 이후에도 임대주택을 저렴하게 공급하는 반면, 민간 사업자는 채무건 전성과 비용 문제로 인해 임대기간이 종료되면 임대료를 시세 수준으로 조정하려고 한다. 두 번째는 입주민의 사회적·경제적 요구에 대한 대응이다. 공공 사업자가 민간 사업자에 비해 저소득층을 대상으로 그들의 사회적 욕구에 부응하는 서비스를 제공하고, 상대적으로 면적이 작은 주택을 공급하여 저밀도 개발을 추구한다.

이러한 측면에서 다음 절에서부터는 민간의 임대주택 공급을 위한 도시계획, 세제 상의 인센티브 제도를 살펴보기로 한다.

4. 임대주택 공급 확대를 위한 정책

4-1. 계층혼합형 용도지역(Inclusionary Zoning)

4-1-1. 미국의 용도지역 제도개요

미국의 용도지역은 1920년대 도입 이후 현재까지 도시 환경과 도시계획 이론의 변화에 따라 변천해왔으며, 토지 용도지역 설정 계획에 대한 기준은 유클리드 기준, 효과 기반 기준, 개발촉진, 지형기반의 4개 범주로 나누어 볼 수 있다(김지엽, '미국 토지이용계획 및 규제 체계와 주요 법적 쟁점, 토지공법연구 제50집, 2010).

유클리드 기준은, 오하이오 주에서 채택한 토지 용도지역의 코드로서, 가장 일반적인 기준이며 대도시와 소도시 모두에서 활용된다.

유클리드 기준은 토지의 이용을 지정된 구역과 구역내의 필지에 대한 개발 활동의 규모를 제한하는 것에서 시작된다. 지구는 단독주택, 다가구·다세대 주택, 상업지구, 공업지구 등으로 나뉘며, 각 지구 내에서는 다른 유형의 용도로 토지가 이용되는 것을 금지한다. 이에 따라 건물의 층고, 최소 구획의 면적 등을 규율하고 있다.

유클리드 II 기준은, 유클리드 기준을 완화하여, 각 용도지역 간에 허용되는 건축물이 중복되는 구조이다. 이 기준에서는 도시 전체의 관점에서 필요한 시설들을 계층적으로 나열하고 분석하여, 도시 전체의 통일성을 확보하고자 한다.

스마트 용도지역 기준은, 신도시 건설에 있어 유클리드 기준을 대체하

는 기준으로서, 도시계획 수립 당시 모든 구획에 있어서 용도를 미리 설정하지 않고, 특정 구획은 부동지역(浮動地域, floating area)로 두고, 이후 도시계획이 보정되거나 특정한 용도가 필요해질 때 활용한다. 예를 들어 신도시를 건설할 때 유보지를 두고, 이후 필요에 따라 다양한 용도로 활용하는 것이다.

효과(performance) 기반 기준은, 지방정부가 도시계획의 목적만 수립하고, 구체적인 토지의 이용 방법을 개발사업자가 제안하는 방식이다. 지방정부는 민간 사업자의 제안을 평가하여 구체적인 용도지역을 설정하기 때문에, 토지 이용의 효과성을 극대화 할 수 있는 장점이 있으나, 반대로 책임성 문제에 따라 공무원들은 이를 기피하려는 경향이 있다.

개발촉진 기준은, 지방정부가 도시계획의 목적을 수립하고 구체적인 개발방식은 개발사업자가 정한다는 측면에서 효과 기반 기준과 유사하지만, 개발촉진 기준은, 개발사업자가 선택할 수 있는 개발 방식을 정부가 사전에 만들어 리스트화하고 있다는 점에서 차이가 있다. 뉴욕과 시카고 등에서 일반적으로 활용되는 방법이다.

지형 기반 기준은, 지형의 특성에 따라 용도를 나누어 적용하는 방식이다. 예를 들어 도심과 교외에서 같은 주거지역의 용도라 할지라도, 교외에서는 주택 외에 경공업, 상업시설을 함께 개발하는 것을 허용하고, 이들 건물의 층고와 용적률 등을 달리 규제하는 방식이다. 미국에서 일반적으로 활용되고 있지는 않으나, 최근 켄터키 주 등에서 도입된 사례가 있다.

4-1-2. 계층혼합형 용도지역 개요

미국에서 계층혼합형 주택공급(Inclusionary Housing)이라고도 불리는 계층혼합형 용도지역은 10세대 이상의 주거용 건물을 신축하거나, 주택수가 2배 이상 증가하는 재건축·재개발을 할 때, 총 세대수의 8~10%를 근로자 가구 또는 중위소득 이하 가구에 저렴하게 공급하도록 하도록 하는 대신 이에 대한 보상으로 추가적인 세대를 개발할 수 있도록 허용하는 제도이다.

한국에서도 주택 재건축시 용적률 상향을 허용하면서 늘어나는 용적률의 일정비율을 공공임대주택으로 공급하도록 하는 유사한 제도가 있으나, 미국의 경우 10세대 이상 건물에 적용하여 사실상 대부분의 주택 개발에 적용되고, 의무적으로 공급해야 하는 임대주택을 다른 지역에 공급하도록 한다는 점에서 차이가 있다.

미국의 계층혼합형 용도지역은 1973년 지방정부를 중심으로 도입되었으며, 초기의 계층혼합형 용도지역은 모든 주거용 건물의 개발에 있어 의무적으로 엄격하게 적용되었으나, 최근에는 지역 여건과 수요에 따라 다양한 형태로 시행되고 있다. 예를 들어 일부 지역에서는 개발사업자가 인센티브를 받기 원할 때만 선택적으로 적용하기도 하고, 다른 지역에서는 고밀도 개발이 필요한 경우 특정 계층을 위해 적용되기도 한다.

최근에는 상업용 부동산의 개발에 적용되기도 한다. 이러한 프로그램을 '상업적 연계(commercial linkage)' 또는 '일자리 연계(job linkage)'형 프로그램이라고 불리며, 새로운 상업용 부동산을 개발할 때 일정한 수수료를 납부하게 하여 이를 임대주택 공급 재원에 사용한다는 점

에서 '임팩트 피(Impact Fees)'라고 불리기도 한다.

또한 전통적인 계층혼합형 용도지역이 새롭게 개발되는 해당 건물에 임대주택을 공급하도록 강제하고 이를 이행할 수 없는 경우 임대주택을 공급하는 대신 수수료(In-Lieu Fee)를 납부하도록 하였다면, 최근에는 반대로 건물 개발시 수수료를 부과하고, 이를 대체해서 해당 건물에 임대주택을 짓도록 하는 추세로 변화하고 있다.

계층혼합형 용도지역은 소득계층이 혼합된 공동체를 지향하기 때문에, 저렴한 임대주택을 계속적으로 공급하고 관리하는 것이 핵심적인 요소이다. 초기 계층혼합형 용도지역에서 공급되는 임대주택은 임대기간이 짧아 임대기간이 종료된 이후에는 시장 임대료 보다 높은 임대료가 적용되는 문제가 있었다. 이에 따라 최근에는 임대기간을 최소 30년 이상으로 설정하도록 하고 있다. 사실 계층혼합형 용도지역을 통해 공급되는 임대주택의 수는 많지 않지만, 임대기간이 30년 이상으로 길기 때문에 재고는 계속적으로 쌓여갈 것으로 예상된다.

4-1-3. 계층혼합형 용도지역에 대한 논쟁

미국에서는 수십년간 계층혼합형 용도지역 운영하면서 이를 둘러싼 논쟁이 진행되고 있다. 첫 번째는 계층혼합형 용도지역으로 인해 신규 주택 공급이 줄어든다는 것이다. 계층혼합형 용도지역에 따라 개발사업자들은 임대료, 즉 수익성이 낮은 주택을 다른 주택과 동일한 비용으로 공급하여 개발비용이 상승하기 때문에 개발을 위축시키고, 이는 결국 주택 공급의 감소와 임대료 인상으로 이어진다는 주장이 있다.

그러나 계층혼합형 용도지역이 주택공급을 위축시키고 임대료 상승을 유발한다는 실증적인 증거는 없어 보인다.

계층혼합형 용도지역이 신규 주택 공급에 미치는 영향을 분석한 많은 연구가 있으나, 최근 남가주 지역을 대상으로 한 연구에서는 계층혼합형 용도지역이 전반적인 주택공급에 영향을 미치지 않는다는 연구가 있으며(Mukhija, 2010), 보스턴과 샌프란시스코를 대상으로 한 연구에서는 계층혼합형 용도지역이 보스턴에서는 주택 공급을 위축시키는 효과가 있었지만, 샌프란시스코에서는 유의미한 결과를 찾기 어렵다는 연구도 있다(Scheutx, Meltzer and Been 2009).

두 번째 논쟁은 계층혼합형 용도지역이 공동체에 미치는 영향에 대한 논쟁이다. 계층혼합형 용도지역은 기본적으로 토지의 이용에 대한 규제이다. 토지의 이용과 용도를 규제하는 계획(Zoning)은 1920년대 급속한 산업화와 도시화에 따라 발생한 도시의 난개발·슬럼화 등을 해결하기 위해 도입된 개념이다. 즉, 도시계획을 통해 대도시의 난개발을 막고, 빈민층이 도심으로 유입되는 것을 막기 위한 배타적인 목적으로서 용도지역 제도가 탄생하였다(Exclusive zoning). 그러나 1960년대 이후 사회 통합의 요구가 강해지고, 배타적인 용도지역 제도로 인해 발생한 빈민가의 형성이 도시의 안전을 위협하게 되면서, 등장하게 된 것이 계층혼합형 용도지역이다. 계층혼합형 용도지역에 대해서는, 사회 통합 차원에서 필요하다는 의견과, 실제에 있어 고소득층과 저소득층이 같은 공동체 안에서 조화롭게 거주하기 힘들기 때문에 오히려 사회통합에 저해가 된다는 의견이 있다.

4-1-4. 계층혼합형 용도지역의 실제

계층혼합형 용도지역은 2014년 기준으로, 27개 주 487개 지역(jurisdiction)에서 512개의 프로그램이 시행되고 있으며, 이중 65%가 뉴저지주와 캘리포니아주에 집중되어 있다.

미국 전역을 대상으로 한 데이터는 없지만, 캘리포니아주에서는 계층혼합형 용도지역을 통해 2001년부터 2006년 사이 6년간 약 3만 세대의 임대주택이 공급되었다고 추정하고 있다(Non-profit Housing Association of Northern California 2007).

미국 주요 도시의 계층혼합형 용도지역 적용 방식을 살펴보면, LA의 경우 신규 개발사업에는 의무적으로 중위소득의 30~80% 사이의 가구에 저렴한 임대주택이 15% 이상 포함되어야 하고, 이 임대주택은 최소 30년간 임대료 통제를 받게 된다. 다른 지역도 마찬가지로, 임대주택 공급 비율, 대상 소득계층, 의무 임대기간 등을 정하고 있다.

<주요 도시의 계층혼합형 용도지역 운영 현황>

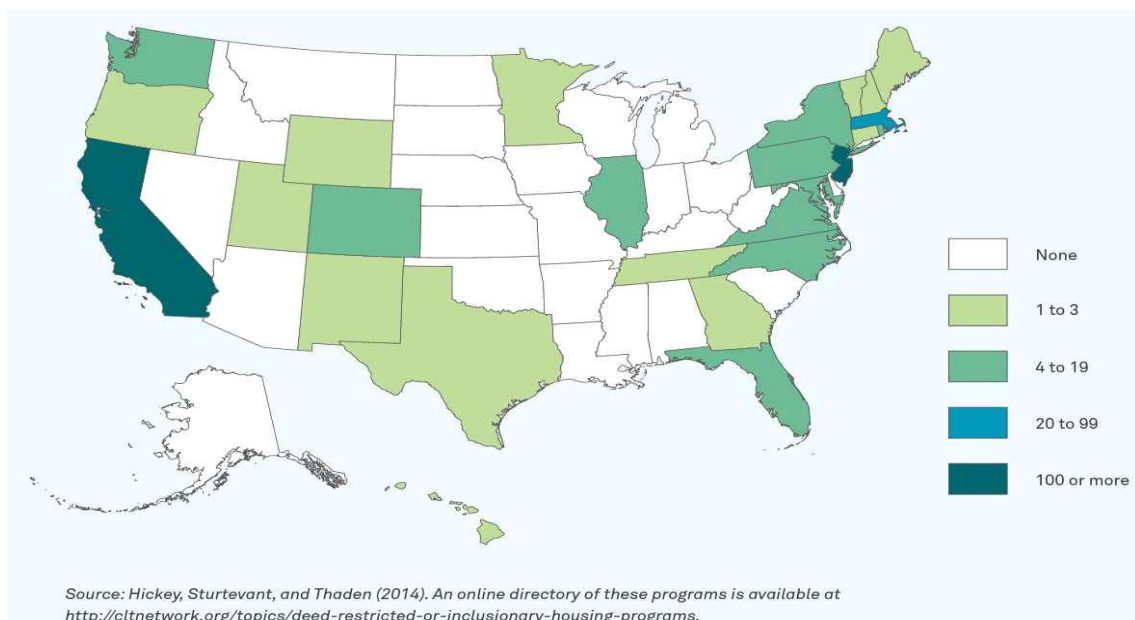
도시	의무임대기간	임대주택 비율	대상 소득계층 (중위소득 대비)
LA	30년 또는 영구	15%	30~80%
New York	영구	30%	60~120%
D.C	영구	다양	50~80%
San Francisco	영구	20%	55~90%
San Jose	영구	15%	30~120%

출처 : 뉴욕시 도시계획부 등

대부분의 도시에서 계층혼합형 용도지역은 대체로 연방 주택기금(federal housing funds)과 조세면제채권(tax-exempt bonds)을 통한 자금 지원을 보조하는 수단으로 활용되고 있다. 많은 지역에서 주택공급에 필요한 자금 조달을 위해 지방세를 활용하고 있고, 지역토지신탁(local land trust)이나 토지은행(land bank)으로부터 보조를 받고 있다. 또한 절반 이상의 도시(city)에서는 저렴한 임대주택 공급을 위해 조세면제(tax increment financing: TIF) 또는 재산세 감면 프로그램을 활용하고 있다.

비록 대부분의 계층혼합형 용도지역이 보조적인 수단으로 활용되고 있으나, 일부지역(몽고메리 카운티)에는 전체 공적 임대주택의 50% 이상이 계층혼합형 용도지역을 통해 공급되었다는 연구도 있으며, 남가주 지역의 경우 계층혼합형 용도지역의 공적 임대주택 공급효과가 LIHTC(Low Income Housing Tax Credit)과 유사하다는 연구도 있다 (Mukhija 2010).

< 미국내 계층혼합형 용도지역 도입 현황 >



캘리포니아 주에서는 계층혼합형 용도지역제도를 주거용 건물의 개발에만 적용하는 것이 아니라, 비주거용 건물의 건축에 있어서도 주택의 개량을 위한 부담금을 부과하고 있다.

4-1-5. 계층혼합형 용도지역의 적용 사례

Los Angeles와 Orange County 사례(Vinit Mukhija et al, 2010)

LA와 오렌지 카운티의 시(City) 중 17개 시가 계층혼합형 용도지역을 도입하여 운영 중이다. 이들은 대체로 1980년대부터 계층혼합형 용도지역제도를 도입하였으며, 17개 시중 3개시를 제외한 나머지 14개 시에서 개발사업에 대해 계층혼합형 용도지역을 의무적으로 적용하고 있다. 캘리포니아에서는 2003년까지 모두 3.4만호의 저렴주택이 계층혼합형 용도지역을 통해 공급된 것으로 추정되고, 매년 4,500호의 저렴주택이 공급되고 있다.

< LA와 오렌지 카운티에서 계층혼합형 용도지역을 도입한 市 >

City	County	Policy Type	Year Adopted	Population (2000)
1. Agoura Hills	Los Angeles	Mandatory	1987	20,537
2. Avalon	Los Angeles	Mandatory	1983	3,127
3. Brea	Orange	Mandatory	1993	35,410
4. Calabasas	Los Angeles	Mandatory	1998	20,033
5. Huntington Beach	Orange	Mandatory	1992	189,594
6. Irvine ^a	Orange	Mandatory	2003	143,072
7. Laguna Beach	Orange	Mandatory	1985	23,727
8. Lake Forest	Orange	Voluntary	2000	58,707
9. Long Beach	Los Angeles	Voluntary	1991	461,522
10. Monrovia	Los Angeles	Voluntary	1992	36,929
11. Newport Beach ^a	Orange	Mandatory	2003	70,032
12. Pasadena	Los Angeles	Mandatory	2001	133,936
13. Rancho Palos Verdes	Los Angeles	Mandatory	1997	41,145
14. San Clemente	Orange	Mandatory	1980	49,936
15. San Juan Capistrano	Orange	Mandatory	1995	33,826
16. Santa Monica	Los Angeles	Mandatory	1983	84,084
17. West Hollywood	Los Angeles	Mandatory	1986	35,716

출처 : Vinit Mukhija et al, 2010

각 시마다 적용기준, 적용비율, 소득기준이 상이한데, Brea 시의 경우, 20세대 이상을 개발할 때 의무적으로 계층혼합형 용도지역이 적용되고, 세대수의 10% 이상을 저소득층을 대상으로 저렴하게 공급해야 한다. 입주자격은 지역 중위소득의 50% 이하와 중위소득의 51~80% 계층으로 나누고 있다.

Irvine 시는 가장 엄격하게 적용하고 있는데, 1세대 이상을 개발할 경우, 즉 사실상 모든 개발사업에 의무적으로 계층혼합형 용도지역을 적용하고 있다. 총 세대수의 15%를 저렴한 임대주택으로 공급하도록 하고 있고, 중위소득의 50% 이하에게 5%, 중위소득 51~80%에게 5%, 중위소득 81~100%에게 5%씩 구분하여 공급하도록 하고 있다.

Pasadena 시는 10세대 이상을 개발하는 경우 계층혼합형 용도지역을 의무적으로 적용하고 있으며, 총 세대수의 15%를 저렴한 임대주택으로 공급하도록 하고 있고, 중위소득의 80% 이하에게 10% 이상, 나머지 5%는 중위소득의 81~120%에게 공급하도록 하고 있다.

Rancho Palos Verdes 시의 경우 5세대 이상을 개발하는 경우 계층혼합형 용도지역을 의무적으로 적용하도록 하고 있고, 총 세대수의 5%를 중위소득의 50% 이하에게 공급하거나, 총 세대수의 10%를 중위소득의 51~80%에게 공급하도록 하여 사업자의 선택권을 비교적 넓게 보장하고 있다.

저렴한 임대주택 의무공급 비율이 가장 높은 지역은 Santa Monica 시로 2세대 이상을 개발할 때 계층혼합형 용도지역이 적용되며, 총 세대수의 10%를 중위소득 50% 이하에게 공급하거나, 세대수의 20%를 중위소득 51~80%에게 공급하거나, 공업·상업지역에서는 모든 세대를 중위소득의 81~120%에게 공급하도록 하고 있다.

계층혼합형 용도지역이 의무가 아닌 Newport Beach 시의 경우, 모든 개발사업에 대해 계층혼합형 용도지역을 적용할 수 있으며, 계층혼합형 용도지역이 적용된 경우 세대수의 25%를 중위소득의 80% 이하와 중위소득의 80~120% 이하에게 나누어 공급하도록 하고 있다.

< 각 시별 계층혼합형 용도지역 특징 >

City	Unit Threshold	Affordable Set-Aside	Income Groups Targeted
Agoura Hills	11	15%	Low-income (80% AMI or less) and middle-income (81–100% AMI)
Avalon	5	20%	Low-income (80% AMI or less) and moderate-income (81–120% AMI)
Brea	20	10%	Rental units: very low-income (50% AMI and less) and low-income (51–80% AMI) Ownership units: median-income (80–100% AMI) and moderate-income (101–120% AMI)
Calabasas	10	5% or 10% or 15% or 20%	Households earning 50% AMI or less Households earning 75% AMI or less Households earning 90% AMI or less Households earning 110% AMI or less
Huntington Beach	3	10%	Rental units: very low-income (50% AMI and less), low-income (51–80% AMI), and median-income (81–100% AMI) Ownership units: median-income (80–100% AMI) and moderate-income (101–120% AMI)
Irvine	1	5% + 5% + 5% or 10% + 5%	5% very low-income (50% AMI or less) + 5% low-income (51–80% AMI) + 5% moderate-income (81–120% AMI) 10% households earning 60% AMI or less + 5% moderate-income households
Laguna Beach	3	25%	Low-income (80% AMI or less) and moderate-income (81–120% AMI)
Newport Beach	1	20%	Very low-income (50% AMI or less) and low-income (51–80% AMI)
Pasadena	10	10% + 5% or 15%	Rental units: 10% must be set aside for lower-income (80% AMI or less); remaining 5% can be for moderate-income (81–120% AMI) or lower-income Ownership projects: units can be sold to lower-income or moderate-income
Rancho Palos Verdes	5	5% or 10%	Very low-income (50% AMI or less) Low-income (51–80% AMI)
San Clemente	6	4%	Very low-income (50% AMI or less)
San Juan Capistrano	2	10%	Very low-income (50% AMI or less) and low-income (51–80% AMI)
Santa Monica	2	10% or 20% or 100%	Very low-income (50% AMI or less) Low-income (51–80% AMI) Moderate-income (81–120% AMI) in industrial/commercial districts
West Hollywood	1 ^a	20%	Low-income (80% AMI or less) and moderate-income (81–120% AMI)

AMI = Area Median Income.

^aIn projects with 10 or fewer units in West Hollywood, at least one unit must be made available to a low or moderate-income household.

출처 : Vinit Mukhija et al, 2010

각 시에서는 해당 건물에 저렴한 임대주택을 공급하는 대신 수수료를 (In-Lieu fee)대납할 수 있도록 하고 있는데, 시별로 저렴한 임대주택을 공급하지 않는 대신, 저렴한 임대주택 1채 혹은 시장 임대료를 받는 주택 1채 당 일정 수수료를 납부하도록 하고 있거나, 개발 단위 면적당 일정 수수료를 납부하도록 하고 있다.

Agoura Hills 시의 경우, 시장 임대료를 받는 임대주택 1호당 4,541 달러, 시장 가격을 적용받는 분양주택 1호당 6,277 달러의 수수료를 납부하도록 하였는데, 이는 1987년 도입 이후 유지되고 있어, 시장 여건을 반영하고 있지 못하고, 사업자 입장에서는 수수료로 대납하는 것이 유리한 구조이다.

Brea 시의 경우, 시장 임대료를 받는 주택과 저렴한 임대주택의 시장 판매가격의 차이를 납부하도록 되어 있는데, 이 기준에 의해 최근에 수수료가 부과된 사례(2003년)는 저렴한 임대주택 한 채당 46,875 달러가 부과되었다.

Irvine 시의 경우에도 비교적 높은 수수료가 부과되며, 시장임대료를 받는 주택 1채당 12,471 달러를 부과하고 있다.

Rancho Palos Verdes와 Santa Monica의 경우 개발 단위 면적(square foot)당 각각 1달러와 6.14 달러를 부과하고 있다.

San Clemente와 San Juan Capistrano의 경우 시장 임대료를 받는 주택의 평가가액의 1프로를 납부하도록 하고 있다. 반면, Avalon 시와 Huntington Beach 시에서는 현금 대납을 허용하고 있지 않다.

< 각 시별 저렴한주택 대체 수수료 구조 >

City	In-Lieu Fee Structure	Notes
Agoura Hills	\$4,541 per market-rate rental unit; \$6,277 per market-rate ownership unit	Fee amount has not changed since it was originally adopted in 1987.
Avalon	Not applicable	City does not have an in-lieu fee alternative.
Brea	The fee per required affordable unit equals the difference between the sales price of a market-rate home and an affordable home.	Calculated on a case-by-case basis. Last (and only) fee paid in 2003 was \$46,875 per required unit.
Calabasas	\$2,900 per market-rate unit	Fee was recently increased (April 5, 2006) to \$19 per square foot for rental units and \$25 per square foot for ownership units. Previous fee was unchanged since 1999.
Huntington Beach	There is no formal in-lieu fee structure. Market-rate developers pay a third-party developer directly rather than city. Fee amount is negotiated on a case-by-case basis.	City is developing a formal in-lieu fee schedule and has suspended the third-party arrangement. Currently all developers are required to build on-site affordable units, until a new schedule is established.
Irvine	\$12,471 per market-rate unit	In 2003, the fee was set at \$6,694 per market-rate unit. It increased on May 10, 2005. In June 2006, City Council was considering another increase.
Laguna Beach	Varies, based on average cost of vacant residential land and assumed density per acre.	Fee was recently modified in April 2006 to \$43,753, a decrease from the last fee applied of \$46,978 per market-rate unit in 2000.
Newport Beach	Fee in 2003 was \$8,000 per market-rate unit	Fees are adjusted with inflation, based on the original negotiated fee of \$5,000 per unit in 1995. City Council recently received an in-lieu fee study and is expected to increase fees.
Pasadena	Fee ranges from \$1 to \$30 per square foot for rental projects; and from \$14 to \$53 per square foot for ownership projects.	Fee amount varies by area of city and the development's size.
Rancho Palos Verdes	\$1 per square foot of development, plus a 10% administrative fee	Fee was recently amended (September 20, 2005) to \$201,562 per affordable unit required, plus a 10% administrative fee. Previous fee was unchanged since its adoption.
San Clemente	1% of each market-rate unit's assessed value (at the time the building permit is approved)	
San Juan Capistrano	1% of each market-rate unit's assessed value (at the time the building permit is approved)	
Santa Monica	\$6.14 per square foot of market-rate rental units; \$11.01 per square foot of market-rate ownership units	Fee was recently increased (October 11, 2005) to \$22.33 per square foot for apartments; \$26.06 per square foot for condominiums. Previous fee for apartments was unchanged from 1998; previous fee for condominiums was revised in 2000.
West Hollywood	Varies from \$6.77 per square foot to \$13.54 per square foot, depending on size of development.	Fees are typically adjusted each year according to changes in the housing portion of the consumer price index.

출처 : Vinit Mukhija et al, 2010

2006년 기준 각 시별로 계층혼합형 용도지역을 통한 저렴한 임대주택의 공급 성과를 살펴 보면, 다음과 같다.

계층혼합형 용도지역을 통해 가장 많은 저렴한주택을 공급한 지역은 Irvine으로, 총 4,469세대가 공급되었으며, 171세대가 개발 중이다. 대체 수수료는 모두 1천만 달러가 징수되었으며, 이는 저렴한주택 건설을 위한 대출에 활용되었고 이를 통해 221 세대의 저렴한주택이 추가로 공급된 것으로 추정된다. 따라서 Irvine 지역에서는 계층혼합형 용도지역을 통해 총 4,864세대의 저렴한주택이 공급되었다.

계층혼합형 용도지역을 통해 저렴한주택이 두 번째로 많이 공급된 곳은 Santa Monica로 총 1,286세대가 공급된 것으로 추정되며, Calabasas, Long Beach, Monrovia에서는 계층혼합형 용도지역의 성과가 전혀 없었다.

반면, San Juan Capistrano의 경우 계층혼합형 용도지역을 통해 직접 공급된 저렴한주택은 없었지만, 대체 수수료를 저렴한주택 건설자금 용자 등에 활용하면서 결과적으로는 84세대의 저렴한주택을 공급한 효과가 있었다.

결론적으로, 대체 수수료 제도는 직접 임대주택을 건설하는 데에는 부정적이지만, 지방정부가 수수료를 임대주택 건설자금으로 지원함에 따라 임대주택 공급 촉진에 기여한다고 볼 수 있다.

다만, 대체 수수료의 경우, 해당 건물에 임대주택이 공급되지 않기 때문에 계층혼합·사회통합이라는 당초 제도의 취지에 부합하지 않고, 임

대주택 수요가 많은 저소득층 거주지역, 빈민가에 자금이 몰려 계층 단절을 강화할 수도 있고, 저소득층 거주지역의 임대료 상승에 효과적으로 대응할 수 없다는 점에서 한계가 있다.

< 각 시별 계층통합형 용도지역 성과 >

TABLE 5
Affordable Housing Accomplishments of Inclusionary Zoning Programs (Summer 2006)

City (Population/Policy Adoption)	Affordable Units Completed "A"	Affordable Units in Development "B"	In-Lieu Fees Collected (Dollars)	Use of In-Lieu Funds	Units Created via In-Lieu Fees "C"	Total Affordable Units (A + B + C)
Agoura Hills (20,537/1987)	36	0	1,610,000	First-time homebuyer program	Not available	36
Avalon (3,127/1983)	88	4	N/A	N/A	N/A	92
Brea (35,410/1993)	150	Not available	750,000	Not available	Not available	150
Calabasas (20,033/1998)	0	0	1,000,000	To be decided	0	0
Huntington Beach (189,594/1992)	428	78	Not available	Varies ^a	111	617
Irvine (143,072/1975)	4,469	171	10,500,000 ^b	Gap-financing	221	4,861
Laguna Beach (23,727/1985)	4	0	Not available	Varies ^c	Not available	4
Lake Forest (58,707/2000)	6	0	348,000	To be decided	0	6
Long Beach (461,522/1991)	0	0	N/A	N/A	N/A	0
Monrovia (36,929/1992)	0	0	N/A	N/A	N/A	0
Newport Beach (70,032/2003)	0	16	3,000,000	Gap-financing	120	196
Pasadena (133,936/2001)	346	357	12,230,000	Gap-financing	128	831
Rancho Palos Verdes (41,145/1997)	0	9	\$853,177	To be decided	0	9
San Clemente (49,936/1980)	630	0	4,100,000	Gap-financing	6	636
San Juan Capistrano (33,826/1995)	0	0	1,400,000	Gap-financing	84	84
Santa Monica (84,094/1983)	680	72	8,700,000 ^b	Gap-financing	534	1,286
West Hollywood (35,716/1986)	91	50	10,200,000	Gap-financing	224	365
Total	6,928	757	54,691,177		1,428	9,113

Note: Cities with mandatory inclusionary zoning programs are highlighted.

N/A: Not applicable.

^aSince the policy was adopted in 1992, Huntington Beach has not established a specific in-lieu fee schedule but has required market-rate developers to negotiate and pay the fee directly to Bridges America Foundation (Bridges). The funds were then used to place 30-year affordability covenants on 111 existing units at two apartment buildings owned by Bridges. A record of specific fees paid was unavailable. But according to city staff, in the early years average negotiated fee was around \$20,000 and the last negotiated amount, approximately two years ago, was near \$45,000 per required unit. Bridges is no longer involved and the city now requires all market-rate developers to build units on- or off-site.

^bThe in-lieu fee data for Irvine are post-2003, and for Santa Monica we cover from 1998 to 2005.

^cSince 1990, in-lieu fees collected in Laguna Beach have been used for the following: (1) To subsidize the development of Hagan Place (24 units for disabled persons) in conjunction with Community Development Block Grant (CDBG) funds; (2) To assist in the purchase of a building for the Friendship Shelter, which provides transitional housing for the homeless; (3) To provide rental subsidies to low-income seniors who were relocated from Treasure Island; (4) To subsidize a mortgage for the City's Community Services Program and provide temporary housing for young people in need; and (5) To purchase a site for the development of approximately 20 very low-income housing units.

출처 : Vinit Mukhija et al, 2010

각 시에서 계층혼합형 용도지역과 LIHTC의 효과를 비교하면 다음과 같다.

미국 전역을 기준으로 하면, LIHTC에 의해 공급되는 저렴주택의 규모는 2017년까지 약 230만호로 계층혼합형 용도지역에 비해 임대주택 공급효과가 매우 크지만, 지역적으로 보면 차이가 있다.

Laguna Beach, Pasadena, West Hollywood의 경우 LIHTC에 의한 저렴주택 공급 규모가 컸지만, Avalon, Brea, Huntington Beach, Santa Monica의 경우 오히려 계층혼합형 용도지역의 효과가 더욱 컸다.

이는 LIHTC가 인구별로 공제액이 배분되고, 지역의 개발비용은 고려하지 않기 때문에, 개발비용이 높은 지역에서는 상대적으로 지원효과가 낮기 때문일 수 있다.

< 계층혼합형 용도지역과 LIHTC 비교 >

City	Inclusionary Zoning Affordable Housing ^a	Low-Income Housing Tax Credit Units ^b
Avalon	88	36
Brea	105	0
Huntington Beach	380	295
Irvine	NA	686
Laguna Beach	0	96
Pasadena	346 ^c	480
Santa Monica	303	166
West Hollywood	37	42

NA: Not Available.

^aReflects only affordable units built directly by market-rate developers on- or off-site according to the inclusionary zoning rules in each jurisdiction; figures do not include units in approval or incomplete at the end of 2005. In-lieu fee collections are also ignored in this comparison.

^bThese figures include the Low-Income Housing Tax Credits (LIHTC) units developed for senior citizens. Moreover, the development of some LIHTC units is supported in part with the in-lieu fees collected through inclusionary zoning programs in various jurisdictions.

^cPasadena's inclusionary zoning program started in 2001, and the data are for the 2001–2005 period.

출처 : Vinit Mukhija et al, 2010

San Francisco, Suburban Boston, Washington D.C

San Francisco, Suburban Boston, Washington D.C의 계층혼합형 용도 지역제도를 비교한 Jenny Schuetz 등의 자료를 살펴보면, San Francisco의 경우 2002년 기준 총 55세대의 저렴주택이 계층혼합형 용도지역을 통해 공급되었고, 이중 54세대가 의무적 계층혼합형 용도지역을 통해 공급되었다.

Suburban Boston의 경우 99세대가 계층혼합형 용도지역을 통해 공급되었고, 이중 34세대가 의무적으로 공급되었으며, 42세대는 자발적 선택에 의해 공급되었고, 23세대는 혼합적으로 공급되었다.

D.C의 경우 11세대가 공급되었는데, 이중 9세대가 의무적 계층혼합형 용도지역에 의해 공급되었고, 2세대만이 선택적 계층혼합형 용도지역에 의해 공급된 것으로 추정된다.

< San Francisco, Suburban Boston, Washington D.C 현황 >

	San Francisco Bay Area		Suburban Boston		Washington, DC, Area	
	Number	%	Number	%	Number	%
Total with IZ	55	48	99	53	11	100
With optional IZ only	4	4	42	22	2	18
With mandatory IZ only	51	45	34	1	9	82
With both optional and mandatory IZ	0	0	23	1	0	0
Total studied	114	100	187	100	11	100

출처 : Jenny Schuetz, Rachel Melzter, Vicki Been, 2009

또한 저렴한주택 공급 의무비율을 보면, 세 지역 모두 세대수의 1~10%를 저렴한주택으로 공급하게 하는 경우가 많았고, 16% 이상을 저렴한주택으로 공급하게 한 경우도 있었다.

< 지역별 저렴한주택 공급 비율 >

Minimum % of units in a development that must be affordable	San Francisco Bay Area		Suburban Boston		Washington, DC, Area	
	Local IZ programs	%	Local IZ programs	%	Local IZ programs	%
1-10%	25	45	39	39	4	44
11-15%	18	33	18	18	4	44
16% or more ^b	11	20	15	15	0	0
Unknown/not defined	1	2	27	27	1	0
Total	55	100	99	100	9	11

출처 : Jenny Schuetz, Rachel Melzter, Vicki Been, 2009

입주자의 소득기준을 보면, San Francisco는 중위소득의 30~50% 계층에 가장 많이 공급되었고, Suburban Boston는 50~80% 계층에 가장 많은 저렴한주택이 공급되었다.

< 지역별 입주자 소득수준 >

Target population	San Francisco Bay Area		Suburban Boston	
	Local IZ programs	%	Local IZ programs	%
Very low income and low income	7	13	0	0
Very low income, low income, and moderate income	23	39	1	1
Very low income, low income, moderate income, and median income	1	2	0	0
Very low income and moderate income	1	2	0	0
Low income	2	4	17	17
Low income and moderate income	19	34	45	45
Low income, moderate income, and median income	0	0	6	6
Moderate income	2	4	4	4
Not defined	0	0	26	26
Total	55	100	99	100

Notes:

Some ordinances describe target populations by giving a specific percentage of AMI, while others use the terms "very low," "low," and "moderate" income. Standard HUD guidelines define income thresholds as follows: very low income is from 30 to 50% of AMI, low-income is 50% to 80% of AMI, and moderate income is 80% to 120% of AMI. However, some communities appear to be using an alternate set of cutoffs, under which very low income is below 30% of AMI, low income is below 50% of AMI, and moderate income is below 80% of AMI. Many ordinances do not indicate which set of cutoffs they intend to follow.

출처 : Jenny Schuetz, Rachel Melzter, Vicki Been, 2009

계층혼합형 용도지역을 통해 공급되는 임대주택의 임대기간(임대료 통제를 받는 기간)을 보면, San Francisco의 경우 대부분 20년 이상으로, 임대기간이 20년 이하인 주택은 2세대, 21년~30년인 주택은 10세대, 31년~49년인 주택은 10세대, 50년~59년인 주택은 11세대였으며, 50년 이상인 주택도 22세대로 전체의 40% 내외를 차지하였다.

Boston의 경우 임대기간이 20년 이하인 주택은 6세대, 21년~30년인 주택은 7세대, 31년~49년인 주택은 3세대, 50년~59년인 주택은 1세대, 임대기간이 59년 이상인 주택, 사실상 영구적으로 임대료 통제를 받는 주택이 34세대로 대부분이었다.

D.C의 경우 의무 임대기간이 20년 이하인 경우가 7세대로 가장 많았고, 21년~30년인 주택이 2세대였으며, 31년 이상인 주택은 없어서, 주거 안정성이 낮은 편이었다.

< 지역별 임대기간 >

	San Francisco Bay Area		Suburban Boston		Washington, DC, Area	
	Local IZ programs	%	Local IZ programs	%	Local IZ programs	%
< 20 years	2	4	6	6	7 ^a	78
21-30 years	10	18	7	7	2	22
31-49 years	10	18	3	3	0	0
50-59 years	11	18	1	1	0	0
>59 ^b years	10	18	34	34	0	0
Unknown/not defined	12	25	48	48	0	0
Total	55	100	99	100	9	100

Notes:

- a. The affordability requirements had to remain 5 to 10 years longer for rental than for owner occupied properties in five of the seven local IZ programs in the Washington, DC, area. The requirement for rental properties in Frederick was actually 25 years, although for owner occupied properties it was less than 20 years.
- b. The only lengths of time greater than 59 years chosen by jurisdictions in this sample are 80 years, 99 years, and permanent restrictions.

출처 : Jenny Schuetz, Rachel Melzter, Vicki Been, 2009

San Francisco의 경우, 해당 건물에 저렴한 임대주택을 직접 공급하는 것 외에 사업자에게 다양한 선택권을 부여하고 있었다. 그중 대체 수수료 납부가 44건으로 가장 많았으며, 다른 지역에 임대주택을 공급하는 옵션도 40건으로 많았다. 토지를 기부채납한 경우도 21건으로 많은 편이었으며, 디벨로퍼의 세금 공제권을 납부한 경우도 9건이었다. 또한 여러 가지 옵션을 함께 행사하는 경우도 38건으로 많았다. 실제로 옵션을 행사하지 않고 직접 해당 건물에 임대주택을 공급한 경우는 8건으로 가장 적었다.

계층혼합형 용도지역의 목적이 해당 건물, 지역에 다양한 소득계층이 함께 거주하게 하는 것임을 고려할 때 다양한 옵션을 부여하는 것은 바람직하지 않을 수도 있으나, 옵션을 통해 형성된 자금을 임대주택 공급에 활용하거나, 다른 지역에 임대주택을 공급하게 함으로써 임대주택의 총량을 확보하고, 사업자에게 인센티브를 부여할 수 있다는 점은 긍정적으로 볼 수 있다.

< San Francisco의 옵션 >

Buyout options ^a	San Francisco Bay Area	
	Local IZ programs	%
In-lieu fees	44	77
Offsite development	40	70
Land donation	21	38
Developer credit transfer	9	16
More than one buyout option	38	66
None	8	14

출처 : Jenny Schuetz, Rachel Melzter, Vicki Been, 2009

4-2. 임대주택 세금 공제(LIHTC : Low Income Housing Tax Credit)

4-2-1. 개념

LIHTC는 저소득층에게 공급되는 임대주택을 건설할 때 제공되는 연방 정부의 보조제도이다. 보조금은 시장에 의해 공급되는 재화나 서비스가 사회적으로 바람직한 수준으로 공급되지 않는 시장실패가 있을 때 사회 후생을 극대화하는 수준으로 공급을 조정하기 위해 활용된다.

민간의 개발사업자는 개발비용과 미래의 임대료 수입을 비교하여 주택을 개발할지 여부를 결정한다. 그러나 저소득층에게 공급되는 저렴한 임대주택은 미래의 임대료 수입이 낮을 것으로 기대되기 때문에 사회적으로 바람직한 수준까지 공급되기 어렵다. 따라서 정부는 주택 공급 주체에게 인센티브를 주어 임대주택 공급을 확대하고자 하고, 그 대표적인 정책이 LIHTC이다.

LIHTC는 연방정부가 직접 주택 건설비용을 지원하지 않고, 연방 소득세를 감면받을 수 있는 권리를 임대주택 개발 사업자에게 부여하여, 주택 공급을 유도하는 제도이다.

LIHTC는 1986년 Tax Reform Act의 Secion 42에 의해 도입되었으며, 2017년까지 230만호 이상의 저렴한 임대주택이 LIHTC를 통해 공급된 것으로 추정된다. 이는 정부가 지원하고 있는 저렴한 임대주택의 30% 수준에 이른다.

LIHTC 프로그램에 따라 제공되는 연방세 공제권(Tax Credit)은, 신규 건설에 부과되는 9%의 소득세를 공제받을 수 있는 공제권과 기존 주택의 재개발·리모델링 등에 부과되는 4%의 소득세를 공제받을 수 있는 공제권으로 분류되며, 9% 소득 공제권은 법령상 전체 공제권의 10% 이상을 비영리기관에게 배분해야 한다. LIHTC 프로그램에 의해 공급된 전체 주택의 약 20%를 비영리단체가 공급한 것으로 추정된다.

4-2-2. 참여주체 및 단계별 작동방식

LIHTC와 관련한 참여주체는 연방정부(IRS : Internal Revenue Service, HUD), 각 주정부, 주정부의 주택금융기관(HFA : Housing Finance Agency), 디벨로퍼, 자본시장 참여자(투자자 등)이다.

IRS는 각주별로 임대주택의 공급·유지관리·취득 시에 제공되는 연방세금 공제금액을 할당하는데, 각 주별 인구에 비례하여 배분하며 주별로 최소 268만 달러를 할당한다. 2015년의 경우 주빈 1인당 2.30달러의 크레딧을 할당하였다. 또한 IRS는 공제권을 부여받은 사업자가 임주자 요건 및 임대료 기준 등 관련 규정을 준수하지 않았을 경우 감면액에 대한 이자와 벌금을 부과한다.

HUD는 LIHTC와 다른 주거지원 프로그램을 연계하여 전체 주거지원 정책의 효과를 극대화하는 역할을 담당한다.

주정부와 주정부의 HFA는 연방정부로부터 할당받은 공제권을 사업자에게 배분하며, 디벨로퍼를 관리 감독하는 역할을 수행한다. HFA는 1년 단위의 각주는 세금공제금의 배분계획을 수립하고, 제안된 공적 임대주택에 대한 평가 계획을 수립한다.

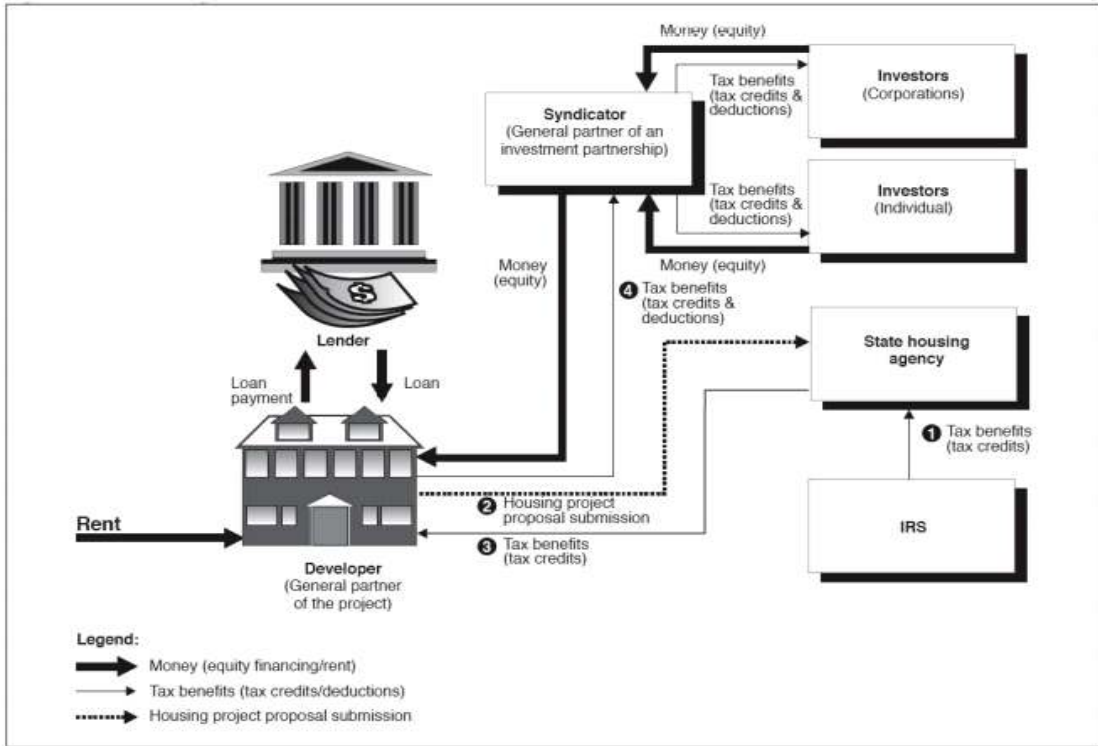
전체 세대 수의 20% 이상을 중위소득의 50% 이하 가구에게 공급하거나, 세대수의 40% 이상을 중위소득의 60% 이하에게 공급하는 임대주택을 건설하는 개발사업자에게 세금공제증서를 발행하고, 개발사업자는 이 세금공제증서를 유동화하여 임대주택 건설자금을 조달하는 구조이다.

연방정부는 LIHTC 지원을 받은 임대주택의 임대기간을 15년 이상으로 규정하고 있지만, 주정부는 이보다 긴 의무 임대기간을 적용하고 있다. 캘리포니아의 경우 신규 건설주택(9% 공제권)은 55년, 재건축·리모델링(4% 공제권)의 경우 30년간 시장 임대료보다 낮은 임대료로 임대하도록 강제하고 있다. 아울러 주 정부는 LIHTC를 받아 주택을 건설하는 사업자에 대해 추가적인 지원(포괄보조금 또는 추가 대출)을 하고 있다.

디벨로퍼는 실제 LIHTC를 지원받아 주택을 건설하며, 공제권한을 투자중개인(syndicator)를 통해 유동화하여 사업비용을 조달하며, 일반적으로 디벨로퍼와 투자자는 유한합자조합(limitde partnership)을 설립하여 사업을 추진한다. 이 경우 유한합자조합의 특성에 따라 디벨로퍼는 주택의 건설·운영 권한을 가지고, 투자자는 소유권을 가진다. LIHTC로 충당되지 않는 사업자금은 시중 금융기관을 통해 지원받거나, 주정부·자선단체·비영리기관으로부터 지원을 받기도 한다.

투자중개인은 세금 공제권을 매입하고, 주택 건설에 필요한 자금 조달을 위해 투자자를 모집한다. 대체로 은행과 보험회사가 투자중개인 역할을 수행하고 있으며, 이중 대부분은 지역사회재투자법(Community Reinvestment Act)의 적용을 받는 회사이다(2012년의 경우 43%).

< 연방 세금공제권이 민간부분으로 이전되는 과정 >



* 출처 : 미국 재무부

4-2-3. 사업효과

LIHTC는 임대주택 건설에 수반되는 초기 자금부담을 완화하여 민간의 사업참여를 유도할 수 있고, 세금 공제권한의 유동화 과정에서 금융기관과 비영리단체 등이 참여하여 임대주택에 대한 관심을 제고함으로써 임대주택 공급 활성화 효과를 기대할 수 있다.

2017년까지 미국에서 LIHTC를 통해 공급된 임대주택은 230만호에 이르는 것으로 추정되며, 이는 정부의 지원을 받아 공급되는 임대주택의 30% 수준으로, 다른 어떤 프로그램보다도 높은 비중을 차지하고 있다.

또한 지방정부(주정부)가 임대주택 공급계획을 수립하고, 사업을 선정하기 때문에 주택정책이 지역의 특성에 맞게 이루어지는 지방분권화에도 긍정적이다.

아울러 정부가 직접 재정을 지원하지 않고, 미래에 발생할 세금 수입을 활용하여 사업자를 지원하기 때문에, 재정수지 관리측면에서 유리한 측면이 있다.

미국 연방정부의 주거지원 프로그램에 따른 비용을 보면, 2017년 기준으로 LIHTC에 의해 수입을 포기한 비용은 약 80억 달러인 반면, 공공주택의 운영비용(63억 달러), 프로그램별 임대료 보조(120억 달러), 주택 바우처(230억 달러)에 비해 낮은 수준이다.

공공주택 운영은 1974년 이전 공공이 직접 건설한 임대주택의 노후화

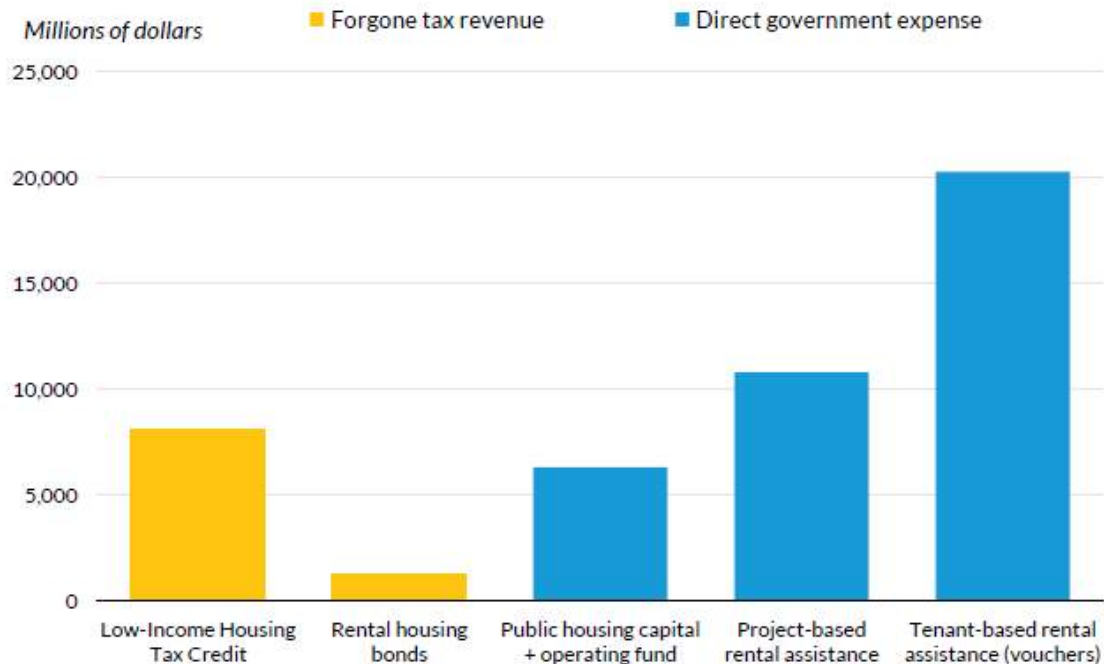
에 따른 비용으로, 약 3천개 기관이 100만호 가량의 공공주택을 운영하고 있다.

프로그램별 임대료 보조는 민간의 자산 소유자가 저소득층 등에 대해 주택을 공급하고, 그 임대료를 정부가 보조하는 프로그램이다.

< 미국 연방정부의 주택 프로그램 비용 >

Federal Housing Program Costs, 2017

Federal costs for housing programs outweigh forgone tax revenues from LIHTC, though some programs overlap



출처 : 미국 재무부(2015), National Low Income Housing Coalition(2018)

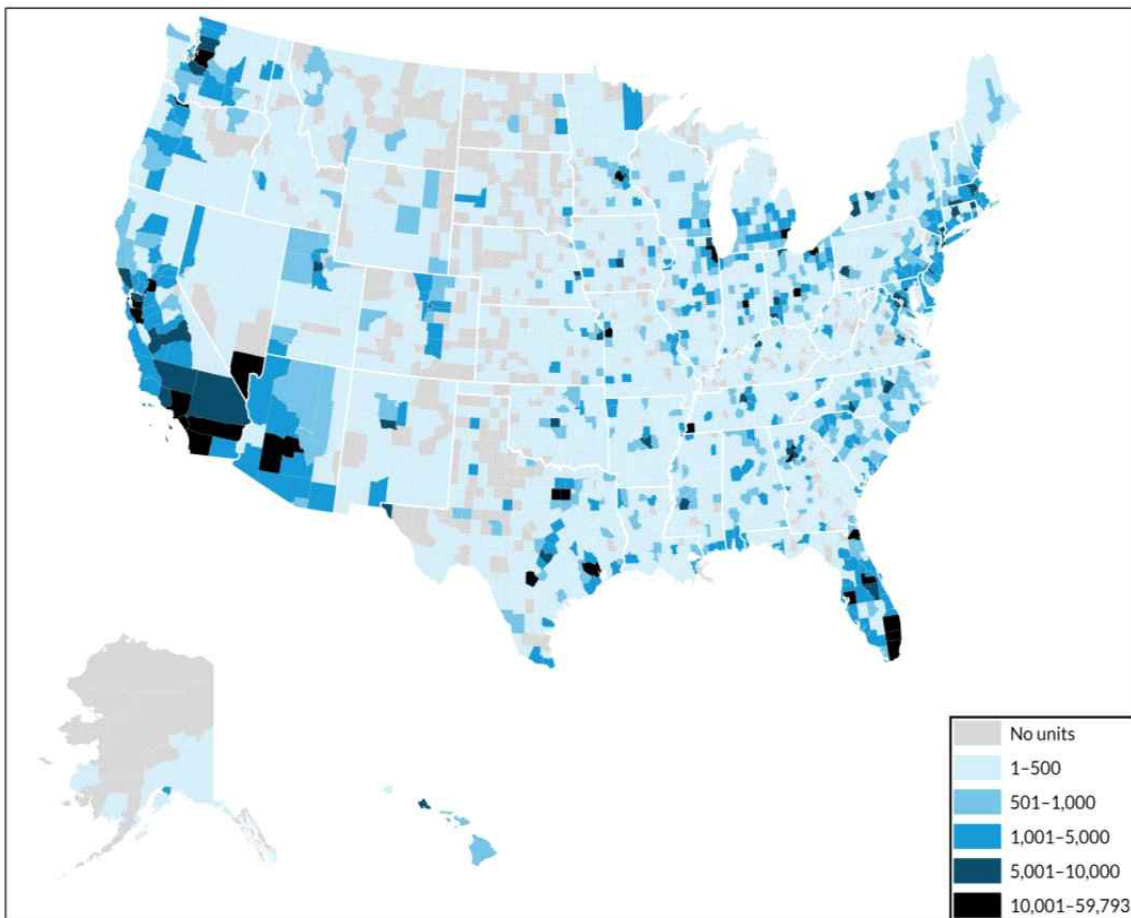
4-2-4. 주택 공급 효과

LIHTC는 1987년부터 2015년까지 37,727개의 프로젝트에 지원되어 총 230만호의 주택을 공급한 것으로 추정된다. 약 87%의 카운티에서 1개

이상의 LIHTC 지원 프로젝트를 수행하였으며, 75% 가량의 카운티에서 LIHTC 지원 주택이 운영 중이다.

주별로는 인구가 많아 9% 세금 공제가 많이 배정되는, 캘리포니아, 텍사스, 뉴욕, 플로리다 주에서 가장 많은 주택이 공급되었으며, 카운티 별로는 1987년 이후로 LA가 가장 많은 주택을 공급하였고, Cook, Illinois, 뉴욕 카운티가 뒤를 잇고 있다.

< 지역별 LIHTC 주택 공급현황(1987~2015) >



출처 : Urban Institute analysis of data from the National Housing Preservation Database

2015년 기준으로, 약 31,000개의 부동산 자산(property)에서 2백만호의 임대주택이 저렴주택으로 공급 중이고, 835개 자산, 49,000세대는 LIHTC의 의무임대기간을 충족하여 시장 임대료로 전환되었다. 약 6천 개 자산의 20만세대는 운영여부가 불투명한데, 임대기간이 30년이 지나면 더 이상 관리하지 않기 때문에, 이들이 여전히 저렴주택으로 운영되고 있는지 알 수 없다. 다만, 국가 저소득층 주거 연맹(National Low Income Housing Coalition)에 따르면 향후 5년 이내에 11.5만 세대가 임대료·입주자격 통제에서 벗어날 것으로 추정된다.

< 저렴주택 운영 비율(2015) >

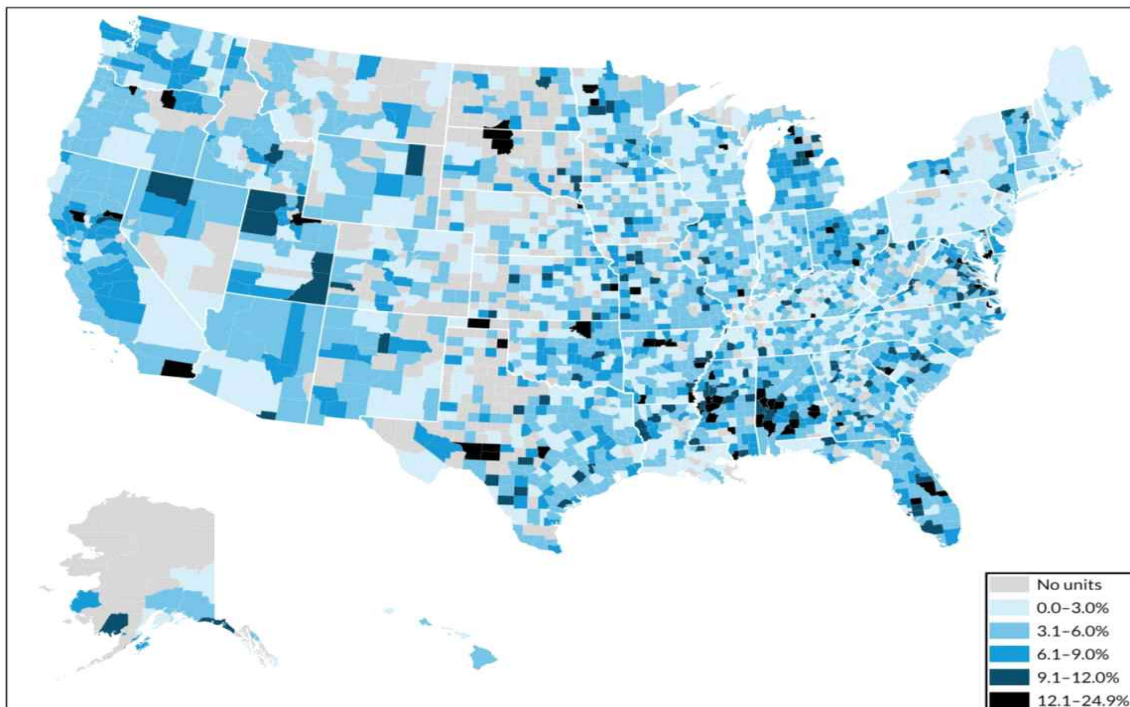
Status	Total properties	Percent	Total units	Percent
Active	30,903	82	2,056,297	89
Inconclusive	5,989	16	195,148	8
Inactive	835	2	49,101	2
Total	37,727	100	2,300,546	100

출처 : Urban Institute analysis of data from the National Housing Preservation Database

4-2-5. 지역별 특징

약 75%의 카운티에서 LIHTC 주택이 저렴주택으로 공급되고 있으며, 이는 전체 임대주택 재고의 6% 수준이다. 그러나, LIHTC 주택이 운영 중인 3%의 카운티에서는 12%의 임대주택이 LIHTC에 의해 공급되고 있다.

< 전체 임대주택 중 LIHTC 주택 점유율(1987~2015) >



출처 : Urban Institute analysis of data from the National Housing Preservation Database

도시지역과 비도시지역을 나누어 살펴보면, 도시지역의 경우 18개의 카운티에서 LIHTC 주택의 점유율이 12% 이상(high-share county)인 반면, 비도시지역의 경우 LIHTC 점유율이 12% 이상인 지역은 51곳으로 많았다.

< 도시-비도시 별 LIHTC 주택 점유율(1987~2015) >

Status	High-Share Counties (n=69)		Non-High-Share Counties (n=2,607)	
	# of counties	Percent	# of counties	Percent
Urban	18	26	1,081	41
Rural	51	74	1,526	59
Total	69	100	2,607	100

출처 : Urban Institute analysis of data from the National Housing Preservation Database

비도시지역으로 한정하면, LIHTC의 점유율이 높은 51개 카운티의 경우 점유율이 낮은 지역에 비해 인구가 적고, 전체 임대주택의 수도 적었으며, 백인 비율이 낮고, 빈곤율과 실업률이 높은 특징이 있었다. 이들 지역은 평균적으로 245세대의 LIHTC 지원주택을 보유하고 있어 다른 지역의 평균 146세대에 비해 많았다. 즉, LIHTC가 저소득·빈곤 지역에 집중적으로 지원되고 있음을 알 수 있다.

< 도시-비도시별 LIHTC 주택 점유율(1987~2015) >

	# of counties	Total rental units	% white	% black	% Hispanic	Total population	Poverty rate (%)	Unemployment rate (%)
Rural high-share	51	1,709	63*	25*	10	14,377	23*	11*
Rural non-high share	1,526	3,460	84*	9*	9	28,077	18*	7*
Total	1,577	3,404	84	9	8	27,634	18	7

출처 : Urban Institute analysis of data from the National Housing Preservation Database

주별로 보면, 비도시 주에서 전체 LIHTC 주택 중 비도시 카운티의 LIHTC 주택 점유율이 높았다. Wyoming의 경우 전체 LIHTC 주택의 61.4%가 비도시 카운티에 집중되어 있었고, Montana 주의 경우에도 56.1%의 LIHTC 주택이 비도시 카운티에 집중되어 있었다.

반면, Maryland, New York, California와 같은 도시지역의 주는, 비도시 카운티에 LIHTC 주택이 거의 없었으며(Maryland 4.5%, New York 3.2%, California 2.4%), New Jersey와 같은 주는 비도시 카운티에 LIHTC 주택이 전혀 없었다.

이는 주별로 도시-비도시 카운티의 비율 차이에 기인한 것이기도 하지만, 기존 주택의 노후화에 따라 LIHTC 자금 배정을 도시 지역에 집중하는 특성 때문이기도 한 것으로 보인다.

< 주별 비도시의 LIHTC 주택 점유율(1987~2015) >

State	State's rank	Rural LIHTC share of state's	Rural LIHTC share of state's
		total LIHTC units	total rental units
		(%)	(%)
Wyoming	1	61.4	3.0
Montana	2	56.1	2.0
Vermont	3	55.3	3.7
New Hampshire	4	40.6	1.7
Mississippi	5	38.8	2.8
Oklahoma	6	36.7	1.5
North Dakota	7	34.9	1.6
South Dakota	8	33.2	2.3
Idaho	9	32.7	1.3
Arkansas	10	31.1	1.5
Maryland	42	4.5	0.2
Connecticut	43	3.2	0.1
New York	44	3.0	0.1
Florida	45	2.8	0.2
California	46	2.4	0.1
Massachusetts	47	1.1	0.04
Delaware	48	0	0
District of Columbia	49	0	0
New Jersey	50	0	0
Rhode Island	51	0	0

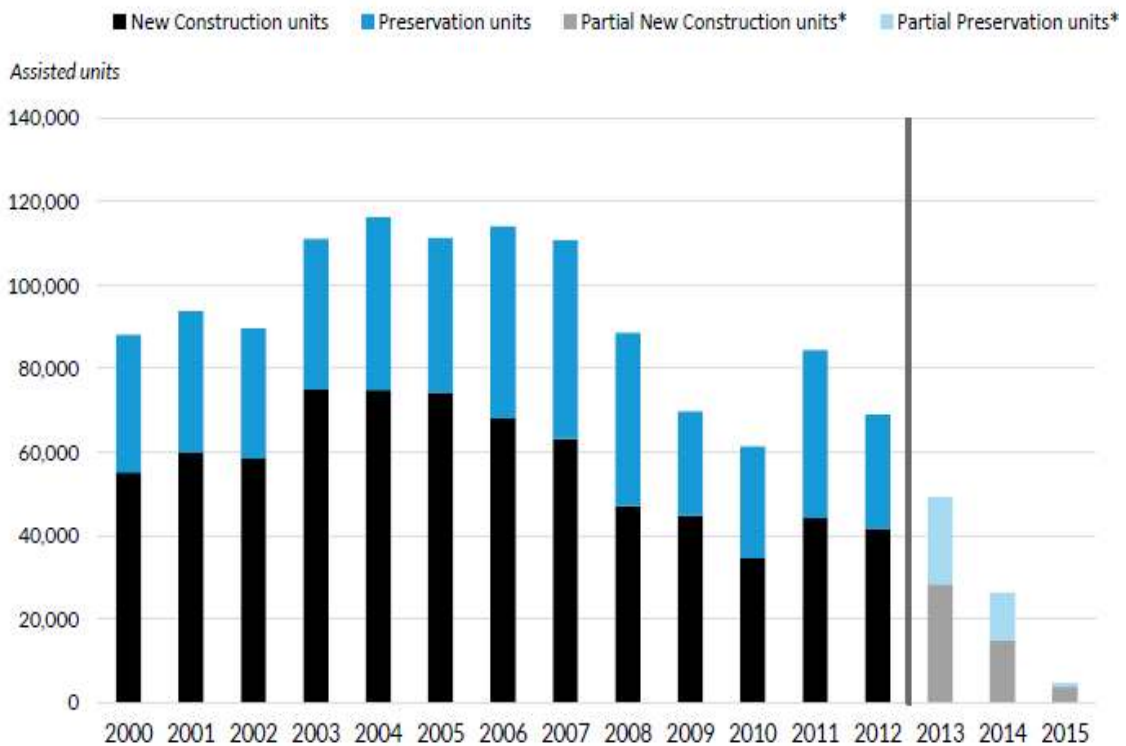
출처 : Urban Institute analysis of data from the National Housing Preservation Database

4-2-6. LIHTC 유동화 시장 및 사업유형별 비율

LIHTC의 유동화 가격은 금융위기로 인해 2007년 LIHTC 공제권 1달러 당 1달러에서 2010년 0.8달러로 하락하였다. 특히 2008년 LIHTC 투자 기관이었던 Fannie Mae와 Freddie Mac이 부실화됨에 따라 세금 공제 권 수요가 감소하였다. LIHTC 유동화 시장은 2011년부터 회복하기 시작하여 2011년말에는 대도시를 중심으로 1달러를 회복하였다. 2017년 11월에는 연방 주택금융공사(FHFA)가 Fannie Mae와 Freddie Mac을 다시 LIHTC 시장에 참여하도록 허용하였다.

LIHTC 유동화 시장의 변동에 따라 LIHTC 주택의 수도 증감을 반복하였다. 신규 건설주택의 수가 꾸준히 50%를 초과하고 있으나, 전반적인 규모는 점차 감소하는 추세이다.

< 사업유형별 LIHTC 주택 추이(2000~2015) >



출처 : Urban Institute analysis of data from the National Housing Preservation Database, HUD

2000년~2015년 사이 공제 유형별 LIHTC 구성현황을 구체적으로 살펴

보면, 주택을 신규 건설하여 9% LIHTC를 지원받는 프로젝트는 모두 8,277개로 전체의 47%에 해당하며, 총 452,226세대의 저렴주택(전체의 35%)을 공급하고 있다.

주택을 개보수하여 4% LIHTC를 지원받는 프로젝트는 5,168개로 전체의 30%에 해당하며, 총 564,671세대의 저렴주택을 공급하여 전체 LIHTC 지원주택의 44%를 차지하고 있다.

이 밖에 LIHTC 도입 이전 HUD의 세금 공제 지원을 받아 저렴주택을 공급하고 있는 프로젝트는 모두 859개로 총 62,279세대를 공급하고 있다.

IRS의 세금 공제 교환 프로그램(Tax Credit Exchange Program)이나, HUD의 세금 공제 지원 프로그램(Tax Credit Assistance Program)을 통해 자금을 조달한 저렴주택들이 해당 지원 프로그램이 없이는 건설되지 않았으리라는 보장은 없지만, 최근 LIHTC 지원 규모가 감소하고 있음을 감안할 때, 이들 프로그램 없이 저렴주택의 재고를 유지하는 것은 힘들 것으로 보인다.

< 사업유형별 LIHTC 자산 비율(2000~2015) >

Program type	Total properties	Percent	Total units	Percent
9% competitive tax credit	8,277	47	452,226	35
4% tax credit with bonds	5,168	30	564,671	44
Tax Credit Exchange Program	911	5	73,580	6
Other program type	2,250	13	140,092	11
Missing program type	868	5	57,481	4
Total unique properties	17,474	100	1,288,050	100
Tax Credit Assistance Program	859	NA	62,279	NA

출처 : Urban Institute analysis of data from the National Housing Preservation Database, HUD

4-2-7. LIHTC의 적용 사례

New York Compass Residences

뉴욕주의 낙후지역인 West Farms, South Bronx에 위치한 5에이커 면적의 공업지역을 복합개발한 사례이다. 총 사업비가 3억 5천만달러에 달하는 대형 사업으로 1,325개의 주거공간과 상업공간을 포함하고 있으며, 1단계 2개동은 총 237개의 저렴한 임대주택을 공급하게 된다. 사업자금 조달을 위해 LIHTC와 뉴욕주에서 운영 중인 근로자 가구 주택 융자 프로그램(Homes for Working Families loan)을 활용하였다. 자금 조달 뿐 아니라 뉴욕시의 적극적인 용도지역 변경 등 종합적인 지원이 이루어졌다.

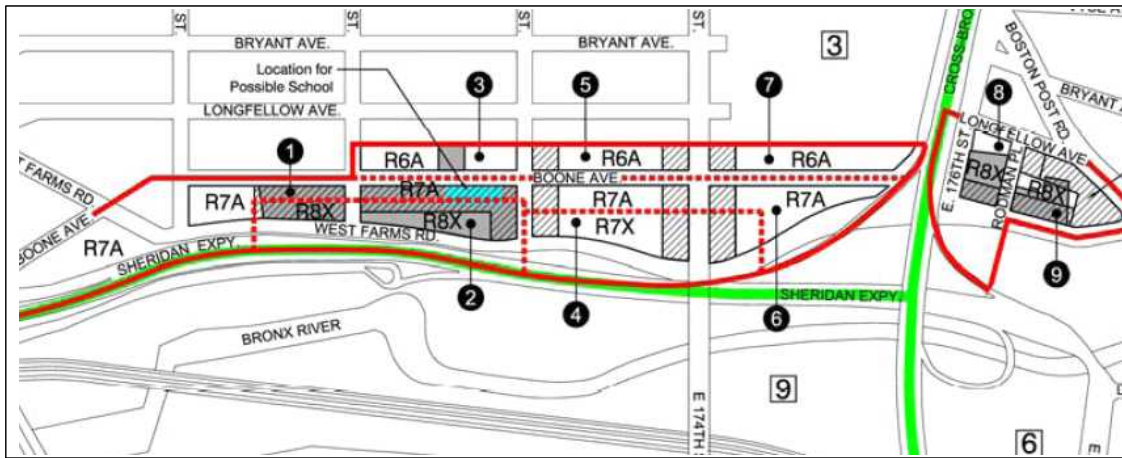
이 사업에는 디벨로퍼로서 SUP(Signature Urban Properties)가 참여하였고, 투자자로서 GTIS Partners와 지역개발공동회사인 Mid-Bronx Desperadoes Community Housing Corp.가 참여하였다. LIHTC 투자자로서 Wells Fargo가 참여하였다.

< New York Compass Residence >



용도지역 변경과정을 살펴보면, 당초 공업지역을 복합개발하기 위해 혼합용도지역으로 전환하였다. 이 같은 용도지역 변경은 쉽게 승인되지 않는 일이었으나, 도시재생에 대한 지역사회의 요구를 반영하여 시의회에서 만장일치로 승인되었다.

< 개발구역 및 용도변경 안 >



출처 : 뉴욕시 도시 개발과

재원조달 과정을 살펴보면, 1단계 A동 개발 과정에 필요한 총 3천만 달러의 자금 중 LIHTC를 통해 5백만 달러, 기관투자자로부터 8백만 달러, 주정부 보조금 9백만 달러, TIF 8백만 달러 등으로 조달하였으며, 1단계 B동 개발자금 4천8백만 달러는 주정부 대출 2백만 달러, 기관투자자 8백만 달러, TIF 3천만 달러, 주정부 보조금 8백만 달러 등으로 조달하였다.

이러한 자금 조달 과정의 특징은, 첫 번째로 공공부문에서 민간자금 유치에 대해 마중물 역할을 수행하고 있다는 것이다. 주정부의 융자금

이나 TIF, LIHTC를 통해 개발사업 필요한 최소자금을 충당하고, 나머지 자금을 기관투자자로부터 조달하고 있다. 이는 한국의 임대주택 건설자금 조달구조와 상이한데, 한국의 경우 LH 등 공공기관에 의해 공급되는 공공주택 외에, 민간의 임대주택 공급은 주택도시기금의 용자와 임차인의 보증금 및 시중은행의 대출에 의해 충당되고, 최근 들어 주택도시기금이 출자한 부동산투자회사(REIT's)의 경우 공공과 민간이 함께 출자금을 마련하고, 기금과 시중은행의 용자와 임차인의 보증금으로 자금을 조달한다. 이에 반해 미국의 경우 임차인의 보증금 없이 전액 사업자가 자금을 조달하고 있다는 점이 상이하다.

두 번째로, LIHTC와 TIF가 함께 이용되고 있다는 점이다. 즉 사업자금의 50% 내외를 세금 공제를 통해 조달하고 있는 것이다. 연방정부의 세금 공제(LIHTC)와 지방정부의 세금 감면제도(TIF)를 함께 활용하여, 당장의 재정부담 없이 사업자금을 조달하고 있는 것이다. 이는 사업 리스크의 상당부분을 공공부문이 감당하고 있다는 의미이기도 하다.

4-3. 지방세 감면(TIF : Tax Increment Financing)

4-3-1. TIF 개요

TIF란 개발사업으로 인해 해당 지역(Tax Increment Financing District)에서 장래에 증가될 것으로 예상되는 지방세 수입을 담보로 채권을 발행하여 개발사업에 소요되는 자금을 조달하는 조세 담보부 금융기법이다. 즉 개발을 통해 신규로 공급되는 자산에서 발생될 것으로 예상되는 지방세와 기존 자산의 가치상승에 따라 증가될 것으로 예상되는 지방세 수입을 유동화하는 기법이라고 할 수 있다.

1960년대 이후 미국 연방정부가 주정부에 지원하던 각종 개발 보조금이 대폭 축소되면서, 낙후지역의 재생을 위한 자금을 조달하기 위해 도입되었다. TIF는 1952년 캘리포니아에서 처음 도입되었으며, 이후 미국 전역에서 광범위하게 활용되고 있다.

TIF의 기본 구조는 TIF 구역에서 발생할 것으로 예상되는 미래의 총세수에서 기존에 발생하고 있던 기준세수를 제외한 세수증가분을 TIF 계정에 산입하여 해당 지역에 투자하고, 실제로 세수 증가가 이루어질 때 채권을 상환하는 구조이다. 사업이 종료되면 TIF 구역은 해제되고, 증가된 세수는 다시 일반 계정에 편입된다.

일반적으로 TIF 기간, 즉 TIF 채권의 만기는 23년에서 25년으로 설정되며, TIF 재원으로 활용하는 재원은 재산세로 국한한다. 재산세가 아닌 판매세·영업세의 경우 경기변동 등에 따라 세수가 일정하지 않기 때문이다.

4-3-2. TIF 프로세스

일반적으로 TIF 프로젝트는 착수(Initiation) → 계획 수립(Formulation) → 계획 승인(Adoption) → 실행(Implementation) → 종료 및 평가(Termination & Evaluation)의 단계를 거쳐 시행된다.

착수 단계에서는 사업의 필요성, 비용-편익 분석 등 경제성 분석, 사업 방식 등 사업의 타당성을 검토한다. 미국의 경우 대부분 TIF 사업은 지역개발기구와 같은 공공기관이지만, 민간회사 또는 비영리기관들이 사업에 참여할 수도 있고, 민관 공동으로 사업을 추진하기도 한다.

계획 수립단계에서는 사업구역의 설정, 사업 비용 및 세수 추정과 이를 토대로 한 자금조달계획을 검토한다. 이를 통해 구체적인 개발계획과 예산계획이 수립된다. TIF 사업에 있어 가장 기본적인 것은 사업구역을 설정하는 것이다. TIF가 특정 지역에서 증가할 것으로 예상되는 세수에 기반한 자금조달기법이기 때문이다. 미국의 경우 주마다 차이가 있으나, 미래의 세수라는 공적 자금을 활용하기 때문에, 공공성이 있는 사업에 한해 TIF를 적용하고 있으며, 일반적으로 '낙후지역 (blighted area)'이나 '낙후될 우려가 있는 지역'을 대상으로 한다. 또한 이 단계에서는 해당 지역의 개발을 TIF를 통해 실시해야 하는지에 대해 검토하는데, TIF가 아니라면 개발이 이루어질 수 없는지에 대해 분석한다(But For Test). 이 같은 과정을 거쳐 구체적인 사업방식, 사업기간, 개발구역 등에 관한 계획인 개발계획을 수립하고, 이를 토대로 TIF 규모, 상환기간, 나머지 사업자금 조달방법 등을 담은 예산 계획을 수립하게 된다.

위와 같은 계획 수립이 완료된 이후 공청회 등을 통한 의견수렴 절차

를 거쳐 사업 구역 지정, 개발계획 및 예산안에 대해 승인이 이루어진다. 승인이 이루어지면 정부와 사업자간 협약서가 작성된다.

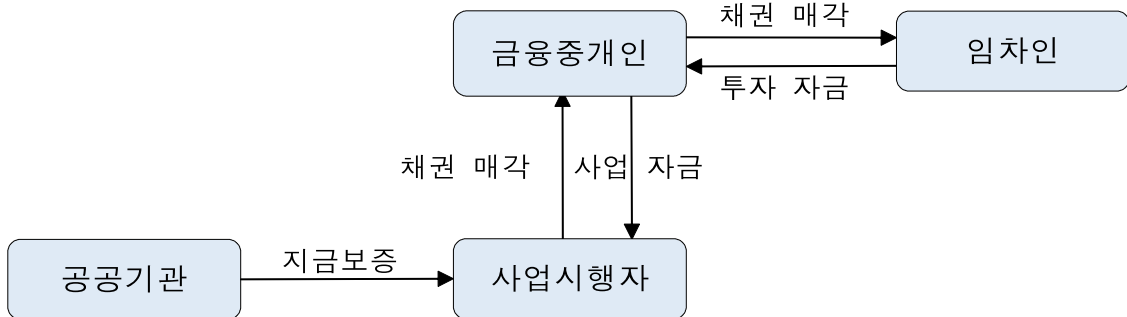
사업 실행 단계에서는 자금조달을 거쳐 실제 공사가 진행된다. TIF에 따라 조달된 자금이 실제 사업비보다 커 사업자금이 남는 경우, 이는 정부에 반환하게 된다. 아울러 공사 후 건물의 임대 및 유지관리까지 사업의 실행단계로 본다.

사업이 종료되면 사업구역 해제 및 평가가 이루어진다. 이때 중요한 것은 TIF가 당초 계획대로 사업비를 세수 증가분으로 충당할 수 있는지의 문제이다. 만약 사업비가 예상한 세수 증가분을 초과할 경우, 사업구역을 해제하지 않고, 세수를 통해 사업비를 충당해야 한다.

4-3-3. TIF 유동화 방식

TIF는 기본적으로 미래의 조세 수입을 담보로 자금을 조달하는 기법이다. 즉 담보부 채권을 발행하여 투자자로부터 자금을 조달하게 된다. 이때 중요한 것은 공공의 신용보강이다. 미래의 조세 수입은 불확실하기 때문에, 담보부 채권인 TIF 채권은 투자자 입장에서 리스크가 크고 신용도가 낮을 수 밖에 없다. 이에 따라 채권의 가격은 떨어지고, 채권의 금리는 높아져 사업자금 조달비용이 증가하게 된다. 이를 막기 위해 공공기관에서 채권에 지급보증을 제공하여 신용을 보장한다. 지급보증기관이 정부인 경우, 지역 개발공사가 보증하는 것보다 높은 신용등급을 얻어, 이자비용을 줄일 수 있다.

< TIF 유동화 방식 >



4-3-4. TIF 적용 사례

Riverwalk 사례

밀워키는 밀워키 강을 중심으로 교통과 물류가 발달한 도시였으나, 1980년대 들어 공장이 폐쇄·이전되고, 도로가 정비됨에 따라 운송 기능이 떨어져 기존 도심의 쇠퇴가 급속하게 진행되었다. 이에 따라 밀워키는 밀워키강의 수변 공간을 중심으로, 도시를 재생하는 리버워크 재상사업을 추진하였다. 당시 밀워키 강변에서는 다양한 소규모 개발사업이 자체적으로 진행 중이었으나, 이들 사업이 연계 업이 난개발되고 있어, 효과적인 도시재생이 어려운 상황이었다. 밀워키는 이들 개별 사업을 통합하여 공공투자를 최소화하면서 개발의 효과를 극대화하는 방안을 검토하였다.

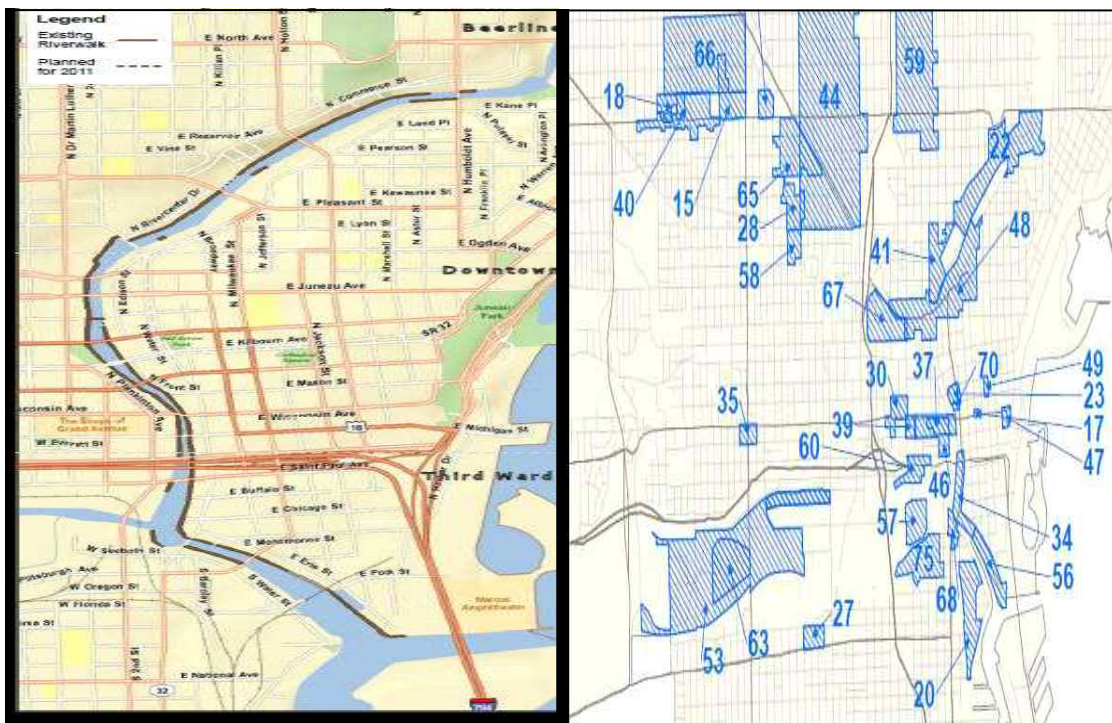
이에 따라 1988년 사업에 착수하고, 4년 뒤인 1992년 전체적인 사업계획에 해당하는 가이드라인을 수립하고, 1993년 리버워크 개발기금 설치를 결의하였다. 1994년에는 해당지역을 업무환경 개선지구(Business Improvement District)로 지정하였고, 개발을 위한 개발회사로 밀워키 리버워크 개발회사(Milwaukee Riverwalk District, Inc)와 리버워크 프론트 파트너십(Milwaukee Riverwalk Front Partnership)을 설립하였다.

그리고 이듬해인 1995년 개발에 착수하였다. 2002년에는 밀워키강 주변을 TIF 지구로 지정하였다.

밀워키시는 당시 재정상태가 열악하였으므로, 사업자금 조달을 위해 TIF와 BID 2개의 제도를 활용하기로 하였다. 즉, TIF로 사업자금을 조달하고, 준공 후 관리 운영비용을 BID 조직에 위탁함으로써 관리 운영에 소요되는 비용을 시가 직접 조달하지 않는 방식을 채택한 것이다.

이를 통해 2002년부터 활용도가 떨어진 폐철도 노선을 철거하고, 토양정화사업, 도로 건설, 교각·공원·공공시설 설치 등을 시행하였다. 2005년에는 기존 물류창고부지를 아파트 단지로 재개발하는 등 10개 이상의 주거단지와 복합시설이 개발되었다.

< 그림 : 밀워키 개발구역, TIF 구역 지정 >

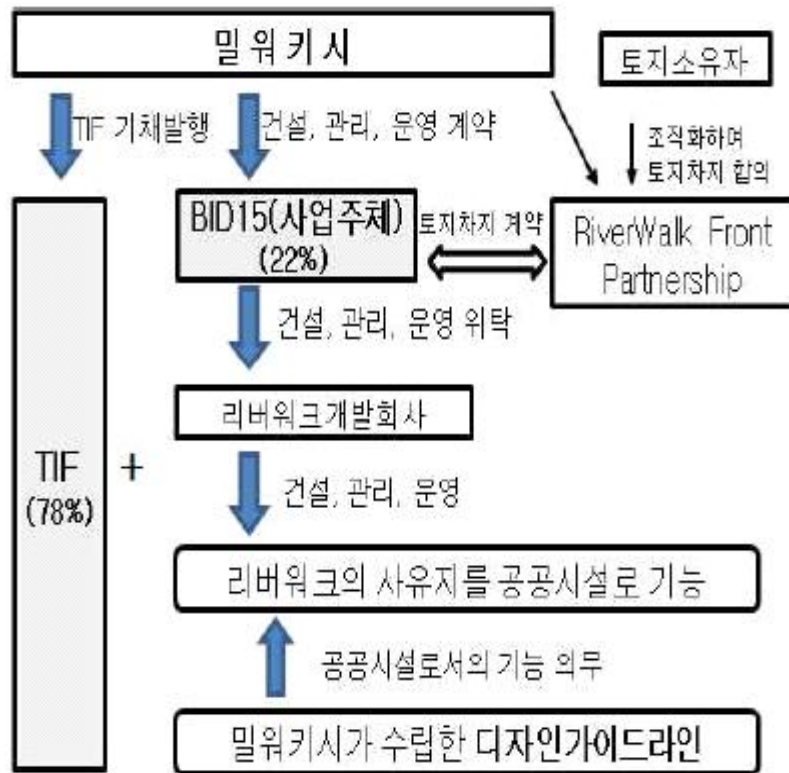


< 출처 : 밀워키시 도시개발과 >

밀워키 리버워크 재생사업의 구조를 살펴보면, 시공·관리·운영을 순수 민간사업자인 리버워크 개발회사에게 위탁하였고, 개발회사는 해당 지역의 토지소유자들과 개발조합과의 연계를 통해 사업을 추진하였다.

밀워키시는 리버워크 개발회사와 건설·관리·운영계약을 체결하고, TIF를 통해 사업자금의 78%를 조달하였다. 개발회사는 BID를 통해 사업자금의 22%를 조달하고, 토지소유자의 연합인 리버워크 프론트 파트너십과 토지이용 계약을 체결하였다.

< 그림 : 밀워키시 리버워크 사업구조 >



< 출처 : 이삼수, 이재수, 2013 >

리버워크 재생사업의 세부내역을 살펴보면, 전체 1,800만 달러 중 밀워키시가 TIF를 통해 78%인 1,350만 달러를 부담하였고, BID와 민간자금으로 476만 달러를 조달하였다.

< 표 : 리버워크 건설예산 세부내역 >

구 분	예산(Budget)	Private/BID	밀워키시
전체	\$18,268,197	\$4,763,638	\$13,504,559
New Riverwalk Segments	\$14,167,147	\$3,410,224	\$10,756,923
어메니티 및 모니터링	\$1,169,574	\$264,000	\$905,574
Pere Marquette 공원	\$896,152	\$100,000	\$796,152
기존 Segments 기능향상	\$1,469,324	\$673,414	\$795,910
Dockwall 업그레이드	\$341,000	\$316,000	\$250,000

< 출처 : 밀워키 도시개발과 >

5. 시사점

5-1. 한국의 주거복지정책 현황

정책 방향

한국은 2017년 주거복지로드맵을 통해 현 정부의 주거정책 방향을 제시하였다. 주거복지로드맵은 첫째 생애단계별·소득수준별 맞춤형 주거지원, 둘째 무주택 서민·실수요자를 위한 주택 공급 확대, 셋째 주거복지 로드맵 기반 구축을 주요 골자로 한다.

생애단계별·소득수준별 맞춤형 주거지원에 있어서는,

청년의 경우 5년간 청년주택 총 25만실 공급 및 기숙사 5만명 입주를 목표로, 도심내 우수입지를 중심으로 무주택 청년층에 저렴하게 임대하고, 세어하우스, 일자리 연계 등 수요를 고려한 맞춤형 임대주택 공급할 계획이다. 또한 청년 우대형 청약통장을 도입 및 전월세 자금대출 지원 강화하였다.

신혼부부의 경우 5년간 공공임대주택 20만호 공급, 내집 마련 지원을 위해 신혼희망타운 조성, 민영주택의 특별공급도 확대하고, 주거문제로 결혼·출산을 미루는 점을 감안하여 기존 유자녀 신혼부부 중심에서 예비 신혼부부 등으로 지원 대상을 확대하였다. 특히 육아·보육시설, 유아 중심 설계 등을 적용한 특화단지를 조성, 신혼부부 전용 구입·전세자금대출 도입키로 하는 등 맞춤형 주택 공급에 초점을 두었다.

고령층의 경우 무장애 설계 적용, 복지서비스가 연계된 맞춤형 공공임대주택 총 5만호를 5년간 공급할 계획이고, 독거노인 거주용 주택에는 “홀몸노인 안심센서”를 설치, 임대료가 저렴한 영구임대·매입임대를

차상위 고령자에게 확대를 추진한다. 아울러 고령층의 경우 자가점유율이 높은 점을 고려 보유주택을 활용해 연금형 매입임대 등 생활자금 마련을 지원하고 주택 개보수 지원을 실시하고 있다.

저소득·취약계층에 대해서는 청년·신혼부부·고령자 외 일반가구에 5년간 총 41만호를 공급하고, 주거급여 기능 확대를 중심으로, 취약계층에게는 LH의 주택 공급·관리와 NGO의 복지서비스를 결합하여 취약가구의 자활까지 지원하기로 하였다. 임시거처가 필요한 가구를 위한 긴급지원주택을 도입하고, 비닐하우스·쪽방 등 주거취약계층 지원사업 활성화도 추진한다. 또한 아동 빈곤가구에 대해 전세임대주택 및 긴급주거비를 지원하고, 그룹홈(공동생활가정)에 대한 지원도 강화하였다.

무주택 서민·실수요자를 위한 주택 공급 확대를 위해서는,

공공임대주택을 건설형 35만, 매입형 13만, 임차형 17만 5년간 65만호 공급기로 하였으며, 공공지원주택의 경우 기업형 임대주택 공공성 강화, 집주인임대, 소규모정비사업을 통한 공공지원주택을 5년간 20만호 부지 확보를 추진중이다. 공공분양주택의 경우 '18년 1.8만호를 분양(착공)하고, 매년 분양물량을 확대하여 '18~'22년간 총 15만호 공급기로 하였으며, 장기적인 주택 공급의 안정성 확보를 위해 우수한 입지에 신혼희망타운 등 공공주택을 충분히 공급하고, 안정적 수급여건 조성을 위해 40여개 공공주택지구 신규 조성한다는 계획이다.

주거복지 로드맵 기반구축을 위해,

주택임대차보호법을 주거복지·임대차시장 안정정책과 연계하기 위해 국토부·법무부 공동소관으로 변경하는 등 제도개선을 추진하고, 공공임대 수요자의 편의성 강화를 위해 공공임대주택 유형을 통폐합하며,

대기자 명부제도 개선을 통해 입주시기 예측가능성 제고키로 하였다. 아울러 임대주택 유지관리 강화를 위해 공공임대 DB를 구축하고, 도심내 노후 영구임대단지의 재건축 및 에너지절감 그린 리모델링 추진중이다.

임대주택 참여 주체의 연대를 강화하기 위해 협력적 거버넌스 구축하기로 하고, 국가 주거복지센터(마이홈센터)의 발굴·상담 기능을 강화하고, 지역 특성에 맞는 주거복지센터 표준모델 구축하였다. 또한 마이홈센터를 확대하고, 주거복지사 등 전문인력 확충과 법률·금융 등 전문기관과의 연계를 통해 지원 강화하였다. 대학교·청년단체 등과 연계하여 청년 대상 '찾아가는 주거상담소' 운영 등 센터·지자체·NGO 등과의 협업을 통해 사각지대를 적극 발굴하고 있으며, 사회적 경제주체의 임대주택 공급 활성화를 위해 기금 융자·보증 지원, 지원센터 설립 및 공공기관 협력형 시범사업 추진 중이다.

공공주택 분야

공공주택이란 국가 또는 지자체, LH, 지방공사, 공공기관 및 민간사업자가 국가 또는 지자체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 주택을 말한다. 공공주택은 공공분양주택과 공공임대주택으로 분류되며, 공공임대주택은 민간이 공급하는 공공지원주택과 함께 한국의 저렴주택(affordable housing)을 구성한다.

주거복지로드맵을 토대로 청년·신혼부부·고령층· 및 저소득·취약가구를 대상으로 저렴한 주택 공급을 본격적으로 확대하기 시작하였다. 주거복지로드맵 발표 이전인 2016년말 기준 저렴하게 장기간 거주할 수 있는 장기 임대주택 재고는 126만호 수준이었으나, 주거복지로드맵을 통해 청년주택 30만실, 신혼부부 공공임대·분양주택 27만호, 고령층 임대주택 5만호 및 민간 참여 등을 통한 공적 임대주택 41만호 등 4년간 총 103만실(100만호)의 주택 공급을 추진하였다. 2020년에는 주거복지로드맵 2.0을 마련하여, 장기임대주택 재고 240만호 확보를 통해 청년 100만, 신혼부부 120만, 고령자 및 일반 저소득 가구 약 460만 가구 등 총 700만 가구의 주거지원 프로그램을 마련하였다.

주거복지로드맵의 생애단계별 임대주택 공급계획을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

청년의 경우 소득은 적고 월세비중이 높아 소득 대비 임대료 비율(RIR)이 높고, 1인가구가 많으며, 쪽방·고시원 거주 비율이 높아, 이에 대응하여 소형·일자리 연계형 주택을 30만실 공급하기로 하였다.

청년주택은 수요를 반영하여 도심내 우수입지를 중심으로 무주택 청년

층에 저렴하게 임대하고, 세어하우스, 일자리 연계 등 수요를 고려한 맞춤형 임대주택을 공급한다는 계획이다.

신혼부부의 경우 주거·양육 부담으로 혼인·출산 포기가 증가하는 만큼, 신혼부부의 주거 니즈에 부합하는 육아 특화형 임대주택 20만호와 신혼희망타운 7만호를 공급하기로 하였다.

특히 신혼부부의 경우 임대주택 보다 분양주택에 대한 수요가 많은 만큼 신혼희망타운과 같은 공공분양주택 공급 외에 민영 분양주택 청약 기회를 넓히기로 하였다.

고령자의 경우 대부분 1~2인 가구로 구성되어 있고, 건강에 대한 염려가 많은 만큼 복지서비스와 연계된 고령자 특화 주택을 5만호 공급하기로 하였다.

고령자 주택은 무장애 설계(Barrier-free), 지역 자원을 활용한 복지서비스 연계 등을 강화하였고, 독거노인이 거주하는 주택에는 '홀몸노인 안심센서'를 설치하는 등 주거 서비스를 강화하였다.

일반 저소득·취약가구의 경우 최저주거기준 미달가구 비율이 높고, 지하·옥탑방 거주가구 비율이 높아 공공과 민간의 참여를 강화한 공적임대주택 41만호를 공급하기로 하였다.

특히 취약계층에게는 LH의 주택공급·관리와 NGO의 복지서비스를 결합하여 자활을 지원하는 지원주택 개념을 도입하였고, 임시거처가 필요한 가구를 위한 긴급지원주택 제도도 도입하였다.

전체 공공주택 준공실적은 2018~2022년 사이 총 105만호로, 공공임대주택 65만호, 공공지원주택 20만호, 공공분양주택 20만호로 구성되어 있다.

< 공공주택 준공실적(2018~2022) >

(단위 : 만호, 만실)

사업유형별 구분			'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	합계	평균
주체	공급유형	공급대상							
공적임대주택 총계			17	17	17	17	17	85.0	17.0
공공임대주택 (준공·입주기준)	총 계		13	13	13	13	13	65.0	13.0
	건설형	합 계	7	7	7	7	7	35.0	7.0
		청년	1.1	1.4	1.5	1.5	1.5	7.0	1.4
		신혼부부	1.8	2.4	2.6	2.8	2.9	12.5	2.5
		고령자	0.5	0.5	0.6	0.7	0.7	3.0	0.6
		기타	3.6	2.7	2.3	2.0	1.9	12.5	2.5
	매입형	합 계	2.0	2.5	2.5	3.0	3.0	13.0	2.6
		청년	0.2	0.4	0.5	0.7	0.7	2.5	0.5
		신혼부부	0.5	0.8	0.7	1.0	1.0	4.0	0.8
		고령자	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.1
		기타	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	6.0	1.2
	임차형	합 계	4.0	3.5	3.5	3.0	3.0	17.0	3.4
		청년	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	3.5	0.7
		신혼부부	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	3.5	0.7
		고령자	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	1.5	0.3
기타		2.3	1.8	1.8	1.3	1.3	8.5	1.7	
공공지원주택 (부지확보기준)	총 계		4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	20.0	4.0
		리츠·펀드형	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	16.5	3.3
		청년 (실기준)	1.2 (2.4)	1.2 (2.4)	1.2 (2.4)	1.2 (2.4)	1.2 (2.4)	6.0 (12.0)	1.2 (2.4)
		소규모 정비사업	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.0	0.2
		집주인 임대사업	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	2.5	0.5

출처 : 국토교통부

사적 전월세 주택의 공공성 강화

한국에서는 공적 지원주택의 부족을 해소하기 위해, 사적 전월세 시장의 공공성 강화도 병행하여 추진하고 있다. 전월세는 한집에 거주하는 기간이 평균 3.5년으로 짧고(자가 10.6년), 10년('07~'16)간 전국 아파트 전세값이 73% 상승하는 등 주거불안 심각한 상황으로, 자가보유 촉진 은 가계부채 건전성을 고려할 필요가 있으며, 공공임대주택 추가확대 는 재정여건상 추가확대에 제약이 있다는 점을 고려하여, 세입자의 주 거안정을 위해서는 등록에 따른 부담은 최소화하고, 혜택은 늘려 집주 인들의 자발적 임대주택 등록을 늘려나갈 필요가 있다는 배경에서 등 록임대주택 활성화를 추진하였다.

등록 임대주택이란 임대주택으로 등록시 집주인은 폭넓은 세제감면 혜 택을 받게 되고, 세입자는 임대료 급증 걱정 없이 4년 또는 8년 이상 안정적으로 거주 가능한 사적 전월세 주택을 의미한다.

등록임대주택은 공공주택사업자(LH, SH 등)가 아닌 자로서 주택임대 사업을 목적으로 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따라 등록한 자 가 주택을 1호 이상으로 소유하고 있거나, 분양·매매·건설 등을 통해 주택을 소유할 예정인 자가 주소지 소재 시·군·구에 등록 신청 가 능하며, 임대 의무기간에 따라 단기임대(4년)와 장기일반·공공지원임대 (8년), 취득유형에 따라 건설임대와 매입임대로 각각 구분

< 임대사업자 및 민간임대주택의 종류 >

임대사업자	민간임대주택(임대의무기간)
임대사업자	공공지원 민간임대주택(8년 이상)
	장기일반 민간임대주택(8년 이상)
	단기 민간임대주택(4년 이상)

임대등록시 집주인은 주택을 임대(본인거주 불가, 매각제한)해야 하는 등 사업자로서 의무가 따르며, 대신 폭넓은 세제감면 혜택을 받을 수 있으며, 세입자는 임대료 급증 걱정없이 4년·8년 이상 안정적 거주 보장을 받을 수 있다.

< 임대사업자의 주요 의무 >

- (임차인 보호) 임차인에게 귀책사유가 없는 한 재계약 거절 불가능
- (임대료 증액제한) 연 5% 이내에서 임대료 증액 제한
- (표준임대차계약서 사용 및 임대차계약 신고) 임대사업자가 임대차 계약을 체결하려는 경우에는 표준임대차계약서를 사용하여야 하며, 계약 체결일부터 3개월 이내에 시장·군수·구청장에게 이를 신고하여야 함
- (임대의무기간 준수) 임대사업자는 임대의무기간 동안 원칙적으로 임대주택을 양도할 수 없고, 본인이 거주 할 수 없음

임대주택 등록현황을 보면 '16년말 19.9만명, 79만채 수준에서 '17년 8.2대채, 임대주택 등록 활성화방안에 힘입어 '19.12월 현재 48.1만명, 150.8만호로 확대되었다.

< 등록 임대사업자 현황 >

구분	'16.12월	'17.12월	'18.12월	'19.12월
등록사업자	19.9만명	25.9만명	40.7만명	48.1만명
등록임대주택	79만호	98만호	136.2만호	150.8만호

출처 : 국토교통부

5-2. 도심내 주택공급 확대

5-2-1. 한국의 도시정비 사업 현황

재개발 사업

재개발사업은 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하거나 상업지역·공업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권활성화 등을 위하여 도시환경을 개선하기 위한 사업으로, 도시계획측면에서는 토지의 효율적 이용과 도시기능의 회복하려는 목적이 있고, 주택공급측면에서는 공동주택의 건설로 주택공급 확대하고자 하며, 사회복지측면에서는 무주택 세입자에 대한 주거대책으로서의 기능을 수행한다.

사업시행방식은 관리처분계획 방식과 환지 방식으로 구분되며, 관리처분계획 방식은 시장·군수등의 인가를 받은 관리처분계획에 따라 주택 및 부대·복리시설을 건설하여 공급하는 방식이고, 환지 방식은 도시개발법을 준용하여 환지로 공급하는 방식이다.

구역지정 요건은 건축물이 노후·불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물의 과도한 밀집으로 인하여 그 구역 안의 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 모도하기 곤란한 경우 등으로 정하고 있다. 사업시행자는 해당 지역 주택소유자로 구성된 조합이며, 조합은 시장, 군수, LH, 건설사업자와 공동으로 사업을 시행할 수 있다.

재개발에 의해 공급되는 주택은 80% 이상을 전용면적 85㎡ 이하로 공급하고, 15%를 임대주택으로 건설하도록 되어 있다.

< 유사사업 비교 >

구분	주거환경 개선사업	재개발사업	재건축사업	가로주택 정비사업
대상	저소득자 집단거주	노후불량건축물 밀집 또는 상업·공업지역 등	공동주택	노후·불량주택 밀집 가로구역
시행지	-현지개발: 시장·군수·, LH 등 * LH등 지정·시행시 토지등 소유자 과반수 동의 * 공공: 기반시설 정비 * 주민: 주택 개량	-조합(단독) 또는 토지등소유자(단독) -LH등(단독): 토지면적 1/2 이상의 토지소유자와 토지등소유자 2/3 이상 요구 시 등 -조합 + 시장·군수·, LH등, 건설업자 등 (공동)	-조합(단독) -LH등(단독): 토지면적 1/2 이상의 토지소유자와 토지등소유자 2/3 이상 요구 시 등 -조합 + 시장·군수, 또는 LH등(공동)	-조합(단독) -조합+시장·군수·, LH등, 건설업자 등 (공동)
	-수용방식: 시장·군수·, LH 등			
	-관리처분방식: 시장·군수·, LH 등			
시행절차	-기본계획 수립→정비계획 수립 및 구역지정→시행자지정→사업시행인가→착공→분양→준공 및 이전	-기본계획 수립→정비계획 수립 및 구역지정→추진위원회 승인→조합설립→시공사 선정→사업시행인가→관리처분계획인가→착공→분양→준공 및 이전→청산 -토지등소유자 방식은 추진위, 조합설립 없이 사업시행인가 * 토지등소유자 방식은 사업시행인가 후 시공사 선정	-좌동 * 재개발 사업의 정비계획 수립 단계에 안전진단 절차 추가	-조합설립→시공사 선정→사업시행인가→관리처분계획인가→착공→분양→준공 및 이전→청산
권리대상	-토지등소유자(관리처분방식) -세입자: 임대주택 -잔여분: 일반분양	-토지등소유자 -세입자: 임대주택 -잔여분: 일반분양	-토지등소유자 -잔여분: 일반분양	-토지등소유자 -잔여분: 일반분양
시행방식	-토지등소유자의 2/3 이상+ 세입자 세대수 과반수 -토지등소유자 2/3이상(현지개발 방식 등)	-조합 시행 방식 • 추진위원회 인가: 토지등소유자의 과반수 • 조합인가: 토지등소유자의 3/4 이상+토지면적의 1/2 이상 의 토지소자 동의 -토지등소유자 방식: 사업시행인가 신청 전 토지등소유자의 3/4 이상	-조합 시행 방식 • 추진위원회 인가: 토지등소유자의 과반수 • 조합인가: 동별 구분소유자의 1/2 이상+토지면적의 1/2 이상의 토지소유자 동의+ 전체 구분소유자 3/4 및 토지면적 3/4 이상 토지소유자 동의	-조합(단독) 방식 • 조합인가: 토지등소유자 8/10이상 및 토지면적의 2/3 이상 -LH등 공동시행시에는 토지등소유자 과반수 동의
		-LH등 시행 방식 • 주민대표회의 인가: 토지등소유자의 과반수 • 시행자 지정: 토지등소유자의 2/3이상+토지면적 1/2 이상 소유자	-좌동	
시행이후	수용 (시행인가 이후)	수용 (시행인가 이후)	매도청구 (조합설립 이후)	매도청구 (조합설립 이후)

출처 : 국토교통부

재건축 사업

재건축사업은 정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물에 해당하는 공동주택이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위한 사업이다.

재건축사업의 대상은 아파트의 경우 5층 이상의 주택이어야 하고, 연립주택은 동당 건축 연면적이 660㎡를 초과하는 4층 이하의 주택, 다세대 주택은 동당 건축 연면적이 660㎡ 이하인 4층 이하의 주택이다.

노후·불량주택의 요건은 첫째 건축물이 훼손되거나 일부가 멸실되어 붕괴 그밖의 안전사고 우려가 있는 건축물, 둘째 내진성능이 확보되지 아니한 건축물 중 중대한 기능적 결함 또는 부실 설계·시공으로 인한 구조적 결함 등이 있는 건축물, 셋째 준공된 후 20년 이상 30년 이하의 범위에서 조례로 정하는 기간이 지난 건축물 등이다.

재건축 절차는 기본계획 수립 → 안전진단 → 정비계획 수립 → 구역 지정 → 추진위원회 승인 → 재건축 조합 인가 → 사업시행인가 → 관리처분계획 인가 → 주택 철거 및 건설 → 준공 → 입주 → 조합 청산으로 진행된다.

재건축 조합이 설립되기 위해서는 공동주택의 경우 각 건물별 구분소유자 1/2 이상, 전체 구분소유자 및 토지 면적의 각 3/4 이상의 동의가 필요하다.

안전진단의 경우, 재건축 사업이 실시될 수 있는지를 가름하는 가장

중요한 요소로, 시장, 군수 등이 재건축사업의 정비예정구역별 정비계획의 수립시기가 도래한 경우 또는 건축물의 소유자가 요청하는 경우에 실시하며, 안전진단 전문기관에 의해 실시된다.

주거환경정비사업

주거환경정비사업은 도시 저소득 주민이 집단 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고, 노후·불량 건축물이 과도하게 밀집한 지역의 주거환경을 개선하거나 단독주택 및 다세대주택이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설 확충을 통해 주거환경을 보전·정비·개량하기 위한 사업이다.

사업시행방식은 4가지로, 현지개량방식의 경우 정비기반시설은 사업시행자가 새로이 설치하거나 확대하고, 토지 등 소유자가 스스로 주택을 개량하는 방법이다. 수용방식은 시행자가 정비구역의 토지·건물의 전부 또는 일부를 수용하여 주택을 건설한 후 토지 등 소유자에게 우선 공급하거나 토지를 토지 등 소유자 또는 토지 등 소유자 외의 자에게 공급하는 방식이다. 환지방식은 시행자가 도시개발법의 환지에 관한 사항을 준용하여 환지로 공급하는 방식이다. 관리처분방식은 사업시행자가 인가 받은 관리처분계획에 따라 주택 및 부대시설·복리시설을 건설하여 공급하는 방식이다.

구역지정 요건은 첫째 개발제한구역으로서 그 구역지정 이전에 건축된 노후·불량건축물의 수가 당해 정비구역안의 건축물수의 50퍼센트 이상인 지역이거나, 둘째 재개발사업을 위한 정비구역안의 토지면적의 50퍼센트 이상의 소유자와 토지 또는 건축물을 소유하고 있는 자의 50퍼센트 이상이 각각 주택재개발사업의 시행을 원하지 아니하는 지역이거나 셋째 철거민이 50세대 이상 규모로 정착한 지역이거나 인구가 과도

하게 밀집되어 있고 기반시설의 정비가 불량하여 주거환경이 열악하고 그 개선이 시급한 지역이거나, 넷째 정비기반시설이 현저히 부족하여 재해발생시 피난 및 구조 활동이 곤란한 지역 등이거나, 다섯째 건축대지로서 효용을 다할 수 없는 과소필지 등이 과다하게 분포된 지역으로서 건축행위 제한 등으로 주거환경이 열악하여 그 개선이 시급한 지역이거나, 여섯째 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항제5호에 따른 방재지구로서 주거환경개선사업이 필요한 지역이다.

사업시행자 지정 후 토지 등 소유자의 2/3 이상과 세입자의 1/2 이상의 동의를 받아 사업이 시행되고, 공동주택이 건설된 경우 전용 85㎡ 이하 90% 이상 건설, 임대주택은 전체 세대수의 30%이하에서 시·도시지사가 고시하는 기준(시장·군수·구청장은 정비계획 수립시 임대주택 수요를 조사하여 반영)에 맞추어 공급해야 한다. 공급 대상은 지구내 토지 또는 건축물 소유자 또는 구역지정을 위한 공람공고일 현재 3월 이전부터 주거환경개선구역에 거주하는 무주택 세입자 또는 타 주거환경개선지구 거주자이다.

소규모 주택정비사업

소규모 주택정비사업은 노후·불량 건축물이 밀집한 지역의 주거환경 개선을 위해 소규모 주택정비 및 재건축을 통해 주거생활의 질을 높이기 위해 최근 도입된 제도이다. 사업 대상, 사업 규모 등에 따라 자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 소규모재건축 사업으로 구분되며, 자율주택정비사업은 건축허가, 건축협정 등으로 노후주택을 보전·정비하거나 개량하는 사업을 말하며, 가로주택정비사업은 가로구역에서 사업시행인가에 따라 주택 등을 건설 공급하는 사업이다. 소규모 재건축 사업은 노후·불량건축물이 200세대 미만이 소규모 사업을 대상으로 한다.

< 소규모 정비사업 주요내용 >

구분	자율주택정비사업	가로주택정비사업	소규모재건축사업
대상	단독·연립·다세대주택 (나대지 포함)	단독주택 + 공동주택	공동주택 (사업시행상 필요시 단지외 건축물 포함)
정의	단독, 연립, 다세대주택을 자율적으로 개량·정비	가로구역에서 종전의 가로를 유지하며 소규모로 주거환경 개선	정비기반시설이 양호한 지역에서 공동주택 재건축
규모 (시행령)	(단독) 10호 미만 (연립·다세대) 20세대 미 만 (단독·연립·다세대) 20채 미 만	(단독) 10호 이상 (공동주택) 20세대 이상 (단독·공동주택) 20채 이 상 * 총 20채 미만 이어도 단 독 10호 이상이면 가능	노후불량건축물* 200세대 미만 * ①20년~30년(조례)이 지난 공동주택 ②기간과 무관하게 안전상 문제있는 공동주택
	면적제한 없음	1만 제곱미터 미만	
시행 방법	건축허가, 건축협정 등으로 노후주택을 보전·정비하거나 개량	가로구역에서 사업시행인가에 따라 주택 등을 건설·공급	사업시행인가에 따라 소규모 공동주택을 재건축
시행자	토지등소유자 (주민합의체)	토지등소유자 (주민합의체) 또는 조합	
공동 시행자	시장·군수등+주택공사등+건설업자+신탁업자+리츠		
공공시 행 조건	-	안전사고 우려시 시장·군수등(+주택공사등)	
인허가 의체	건축허가 및 건축협정	사업계획승인 등	사업계획승인 등
절차	시행자 → 건축심의(필요시 도시계획 등과 통합심의) → 사업시행인가 → 착공 및 준공		
특례	<ul style="list-style-type: none"> - 건축규제의 완화 등에 관한 특례 <ul style="list-style-type: none"> · 조경기준, 대지안의 공지기준, 건축물 높이제한 등 · 부지 인근에 노외주차장 확보시 주차장 설치기준 완화, 공동이용시설·주민공동시설 용적률 완화 - 임대주택* 건설에 따른 특례 : 용적률 법적상한 적용, 주차장기준 완화 * 의무임대기간 8년 이상이고, 임대료·인상률 제한 및 주택기금지원을 받는 임대주택 및 공공임대주택 		
지원	<ul style="list-style-type: none"> - 임대관리업무의 지원 : 임차인 모집·입주 및 명도·퇴거, 임대료의 부과·징수 등 - 기술지원 및 정보제공 : 주택의 설계, 철거·시공, 유지관리(의무대상 제외) 등 		

출처 : 국토교통부 자료 정리

5-2-2. 도심내 주택공급 확대방향

2020년에는 주택가격 불안에 대응하여 수도권 주택공급 확대방안을 마련하였다. 이는 그간 투기수요가 주택시장으로 유입되는 것을 방지하기 위해 대출규제·세제 강화 등 시장 안정대책을 지속 추진하였으나, 단기투자·갭투자 등으로 수요관리에 한계가 있다는 점과, 공급측면에서 최근 주택공급은 부족하지 않으나, 향후 안정적인 주택 공급이 필요하다는 점에서 추진되었다. 특히 재건축초과이익환수제와 분양가상한제 등을 통해 주택 공급에도 불구하고 투기수요 억제장치가 마련되어있기 때문에, 신규주택이 실수요자에게 공급될 수 있는 환경이 조성되었다는 점을 토대로 마련되었다.

대책의 주요내용은 서울권역을 중심으로 총 26.2만호+a의 주택을 공급한다는 내용이다. 공급방식은 3가지로 구성되어 있다.

첫 번째로 서울도심 내에서 공공재개발과 소규모 정비사업 등 정비사업을 활성화하여 4만호를 공급하고, 유휴공간 정비 및 재활용을 통해 3만호를 공급하는 것이다.

두 번째는 군부지·이전기관 부지 등 신규택지를 발굴하여 3.3만호를 공급하고, 3기 신도시 등의 용적률 상향과 기존사업 고밀화를 통해 2.4만호 추가 공급, 공공참여형 고밀 재건축을 도입하여 5만호 공급, 공공재개발 활성화를 통해 2만호 공급, 노후 공공임대 재정비를 통해 3천호 공급, 공실 상가오피스 주거전화를 통해 2천호 공급, 택지 용도 전환 및 준공업지역 순환정비 촉진 등을 통해 추가 공급 등 총 13.2만호+a를 추가 공급한다는 내용이다.

세 번째는 당초 계획도니 공공분양 물량의 사전청약 확대를 통해 6만호를 공급한다는 계획이다. 이중 주목해야 할 부분은 두 번째 내용이다. 이는 도심내 도시계획규제·건축 규제 완화를 통해 주택 공급을 확대하겠다는 취지로, 신규 택지 발굴이 제한적일 수 밖에 없는 상황에서, 향후 주택 공급을 핵심적인 내용이 될 수 밖에 없기 때문이다.

5-2-3 규제 완화 및 공공참여를 통한 도심내 주택공급 확대

신규택지 개발

수도권에서 추가로 공급하는 13.2만호 중 신규택지는 태릉 CC, 용산미군부지, 정부 과천청사 일대, 서울지방 조달청, 국립외교원 유희부지, 서부면허시험장, 노후 우체국 복합개발, 공공기관 유희부지 17곳 등을 활용해 총 3.3만호를 공급한다는 내용이다.

< 수도권 주택공급 방안의 도심내 주택공급 확대 물량 >

구분	공급 물량
1. 신규택지 발굴 (군부지, 이전기관 부지 등)	3.3만호
2. 3기 신도시 등 용적률 상향 및 기존사업 고밀화	2.4만호
3. 정비사업 공공성 강화	7.0만호
1) 공공참여형 고밀 재건축 도입	(5.0만호)
2) 공공재개발 활성화	(2.0만호)
4. 규제완화 등을 통한 도심공급 확대	0.5만호+a
1) 노후 공공임대 재정비	(0.3만호)
2) 공실 상가오피스 주거전환	(0.2만호)
3) 택지 용도 전환 및 준공업지역 순환정비 촉진 등	(+a)
합계	13.2만호+a

용적률 상향 및 고밀화

두 번째는 용적률 상향 및 고밀화를 통한 주택공급이다. 향후 공공이 보유한 유희부지 발굴이 제한적이라는 점을 고려할 때 도시계획 규제

합리화와 정비사업의 공공성 강화가 중요하다.

3기 신도시의 주거단지 밀도를 높여 2만호를 추가공급하고, 기존사업의 용도 상향 등을 통해 주거기능을 강화하겠다는 것이다.

< 수도권 주택공급 방안의 용적률 상향 및 고밀화 방안 >

구 분		당초	변경	증가분(만호)
합 계		39.2	41.6	2.4
3기 신도시 등 용적률 상향		38.3	40.3	2.0
기존사업 확장·고밀화	서울의료원 (서울 강남)	0.1	0.3	0.2
	용산정비창 (서울 용산)	0.8	1.0	0.2

정비사업의 공공성 강화

먼저, 공공참여형 고밀재건축을 도입해 향후 5년간 5만호 이상의 주택공급을 확대하기로 하였다. 공공참여형 고밀 재건축은 LH·SH 등 공공이 참여하는 경우, 도시규제 완화를 통해 기존 세대수보다 2배 이상 주택 공급을 확대하고, 여기에서 발생하는 개발이익은 기부채납을 통해 환수하는 개념이다. 공공참여의 유형은 공공이 자금 조달이나 설계 등을 지원하는 공공관리방식과 조합과 지분을 공유하는 지분참여 방식으로 구분된다. 규제 완화의 내용은 용적률을 300~500% 수준으로 완화하고, 층수는 최대 50층까지 허용하며, 주거 공간을 최대한 확보하기 위해 준주거지역의 주거비율 상한을 현행 90%에서 완화하고, 재건축시 세대당 2m²로 규정되어 있는 공원설치 의무를 완화하여 공원 대지 대신 임대주택으로 기부채납 할 수 있게 되는 것이다.

공공성 확보를 위해 증가된 용적률의 50~70%를 기부채납으로 환수한

다. 기부채납 받은 주택은 50% 이상을 장기공공임대로 공급하고, 나머지를 무주택 가구와 청년·신혼부부를 위한 공공분양주택으로 공급하게 된다. 공공임대·공공분양의 구체적 공급방식은 지역별 수요·여건 등에 따라 지자체가 결정할 수 있도록 자율권을 부여할 계획이다. 아울러 투기 방지를 위해 지분적립형 주택을 도입하고, 시장 영향을 모니터링 하여 실거래 조사 및 토지거래 허가구역 지정 등 시장관리도 강화해 나갈 계획이다.

공공참여형 고밀 재건축을 통해 사업가속화, 갈등 최소화, 투명성 향상, 주민의견 적극 반영 등의 효과가 기대된다.

< 공공참여형 고밀 재건축시 기부채납 >

[기존 재건축]		[공공참여형 고밀재건축]	
용적률 (250→300%)	배분 구조	용적률 (250→500%)	배분 구조
+50%	기부채납 1/2 : <u>50호</u> (임대)	+250%	기부채납(임대 1/4) : <u>125호</u>
	일반분양 1/2 : <u>50호</u>		기부채납(분양 1/4) : <u>125호</u>
250%	조합원 및 일반 분양 : <u>500호</u>		일반분양 1/2 : <u>250호</u>
		250%	조합원 및 일반 분양 : <u>500호</u>

<p>* 당초 500호 → 기존 재건축 <u>600호</u> ↳ 조합원+일반분양 <u>550호</u> 기부채납(임대) <u>50호</u></p>	<p>* 당초 500호 → 공공참여형 고밀재건축 <u>1,000호</u> ↳ 조합원 + 일반 분양 <u>750호</u> 기부채납(임대) <u>125호</u> 기부채납(분양) <u>125호</u></p>
--	---

아울러, 정비 예정 및 해제구역에서의 공공재개발도 활성화한다. 주거 환경정비가 필요하지만, 정비예정구역이나 정비해제구역과 같이 아직 정비구역으로 지정되지 않은 지역에서도 공공재개발이 가능하도록 허용할 계획이다. 서울 시내에서만 176개소가 뉴타운 등 정비구역으로 지정되었다가 사업지연 등으로 해제되어 있는 상태이다.

특히 LH·SH가 참여하고 조합원 물량을 제외한 50%를 임대주택으로 공급하는 대신, 2종 주거지역에서 3종 주거지역으로 전환 등 종상향을 허용하고, 용적률 상향과 분양가상한제 제외 등 인센티브를 제공할 계획이다. 이를 통해 정비 예정·해제 구역에서도 쾌적한 주거공간을 조성하여 지역 주민에게 공급할 수 있을 것으로 기대된다.

규제완화 등을 통한 도심공급 확대

첫 번째로 노후 공공임대단지의 재정비를 통해 도심내 주택공급을 확대하고, 기존 거주민의 삶의질을 개선할 계획이다. 이를 위해 재정비 과정에서 필요시 용도지역 종상향을 병행하여, 제3종 일반주거지역에서 준주거지역으로 변경 등을 허용한다. 노후 공공임대는 신혼부부와 청년 등 다양한 계층이 어울려 거주하는 단지로 조정하고, 기존 입주민의 내몰림 방지를 위해 인근 공공임대 및 매입임대 공가를 우선 제공하여 순환형 정비사업으로 추진할 예정이다.

두 번째로 LH·SH 등 공공기관에게만 허용하였던 공실 오피스·상가의 주거용도 전환을 민간 사업자에게도 허용하여 공공지원 민간임대주택으로 공급할 수 있도록 규제를 완화할 계획이다. 특히 리모델링 비용을 용자하고, 주차장 추가설치 면제 등을 통해 민간 참여를 촉진할 예정이다. 다만 공공성 확보와 교통 혼잡을 방지하기 위해 임대 의무기간을 두고, 차량 소유자의 입주제한 등을 병행하여 추진한다.

세 번째로 도시계획 수립기준 완화를 통한 주택공급 확대이다.

역세권 준주거·상업 지역에서 적용 가능한 복합용도 개발지구 단위계획을 역세권 주거지역에도 확대하고, 용적률을 최대 700%까지 완화한다.

또한 도심에 다양한 주거공간을 육성하기 위해 각종 도시규제 등이 최소화되는 입지규제 최소구역 제도를 개선하여 구역내 주거비율을 20%에서 40%까지 확대하고, 민간제안을 허용하는 활성화를 추진한다. 아울러 경공업 중심지역이나 주거·상업·업무시설도 입지가 가능한 준공업 지역에 대한 순환정비사업을 활성화하여, 공장 등 산업시설을 집중시키고, 공장 등 이전부지에 오피스텔 등을 공급할 계획이다.

6개월 이상 장기 공실로 남아있는 공공임대주택의 입주요건을 완화하여 주거공간 마련이 시급한 무주택자에게 임대할 계획이다. 공공분양물량 중 지분적립형 분양주택을 도입하여 무주택 실수요자의 내집 마련을 지원한다. 지분적립형 주택이란, 입주시 분양대금의 일정지분을 납부하고, 장기간 거주하여 지분을 분할취득하는 주택을 말하며, 공공재건축에서 공급되는 공공분양물량과, 신규 공공택지 등에 적용할 예정이다. 투기 방지를 위해 전매제한기간을 20년으로 설정하고, 실거주 요건 등을 도입할 계획이다.

5-3. 임대주택 공급확대를 위한 선진제도 도입 검토

5-3-1. 계층혼합형 용도지역

법적인 측면에서 보았을 때, 미국 등 계층혼합형 용도지역을 도입·운영하고 있는 국가는 대부분 지방정부의 수준의 입법을 통해 이를 운영하고 있다. 한국 역시 지자체의 조례를 통해 지역의 특성을 반영하여 이를 도입하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 다만, 한국의 경우 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)'이 도시계획의 최상위 법으로 운영되고 있는 점을 고려할 때, 국토계획법에서 계층혼합형 용도지역의 근거를 마련하는 것이 선행될 필요가 있다. 또한, 계층혼합형 용도지역의 목적이 저소득층을 위한 안정적인 주택 공급이라는 점을 고려할 때, '도시 및 주거환경 정비법'(이하 도시정비법)이나 '도시재생 특별법' 등에서 특례를 만들어 운영하는 것도 가능할 것으로 보인다.

현재도 국토계획법이나 도시정비법 등에서 재건축·재개발을 하는 경우 용적률을 상향 조정해주는 인센티브를 부여하는 대신, 증가하는 용적률의 50%를 공공임대주택으로 공급하게 하는 제도가 있다. 그러나 이 제도의 경우 의무적인 조항이 아니고, 민간 사업자의 선택이라는 점에서 재검토가 필요하다. 아울러, 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 주택가격 상승률과 같은 특정 조건을 충족하는 경우 재건축·재개발 등 정비사업이나 도시재생사업의 경우, 국토계획법 상 특별한 지구로 지정하여 해당 지역 자체에 대한 체계적인 주택 공급계획을 수립하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

또한 지역의 특성을 감안해, 해당 개발사업에서 의무적으로 공급해야 할 주택을 다른 지역에 공급하게 하거나, 이를 현금으로 대체하게 하

는 것도 가능할 것이다. 다만, 현금 대체의 경우, 한국에서도 기부채납해야 할 임대주택을 현금으로 대납하게 하는 제도가 있었으나, 소득계층 간 사회통합이라는 사회적 가치에 부합하지 않는다는 점에서 현재는 폐지되었다. 따라서 이를 실효성 있게 운영하기 위해서는 현금 대납이 가능한 요건을 엄격하게 규정하고, 예외적으로만 인정하거나, 현금 대납 수준을 매우 높게 설정하여, 임대주택 공급을 회피하기 위한 수단으로 운영되지 않도록 설계할 필요가 있다.

5-3-2. LIHTC

국내에서도 LIHTC의 도입에 대해 많은 논의가 있었다. 그러나 그간 우리의 임대주택 공급 방식은 공공부분에 전적으로 의존하는 방식으로 1974년 이전 미국과 유사한 방식이다. 다만 우리는 미국과 달리 공공주택의 유지·관리가 잘 이루어져 있고, 주요 공급기관인 LH·지방공사·민간 공공주택 사업자의 재정여건도 건전한 편이다.

이는 그간 우리의 임대주택 공급이 30년 이상 장기임대주택이나 영구 임대주택 외에 5년 또는 10년 이후 분양주택으로 전환하는 임대주택에 치중한 측면 때문이기도 하다. 국민의 주택 소유에 대한 욕구를 충족시키기 위해 5년 또는 10년간 해당 임대주택에 거주하다, 소유권을 이전 받는 공공임대주택의 경우, 공공임대주택 운영기관이 사업비용을 조기에 회수할 수 있고, 주택가격 상승에 따른 시세 차익도 누릴 수 있어 운영기관의 재무구조 개선에 긍정적인 효과가 있다. 이를 통해 장기·영구 임대주택에서 발생하는 운영손실과 유지 관리비용을 충당하는 것이 한국의 독특한 구조이다.

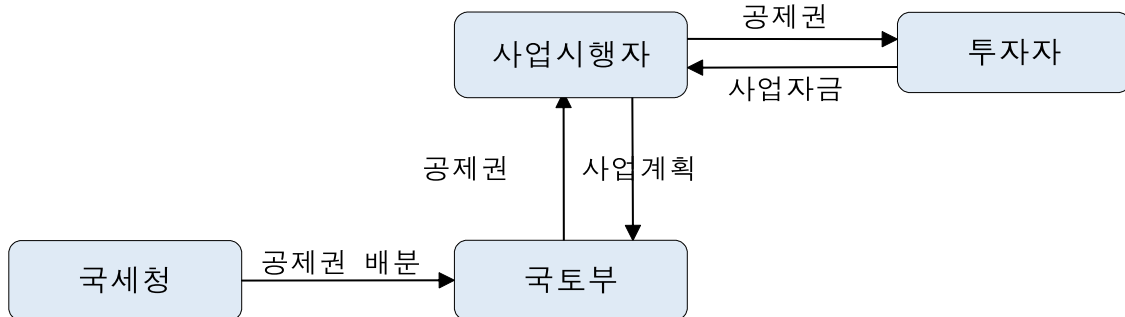
그러나 최근 한국에서도 5년/10년 분양전환 임대주택의 규모를 축소하고, 장기·영구임대주택의 공급을 확대하라는 요구가 늘어나고 있고, 장기 임대주택의 재고를 안정적으로 확보하기 위해서는 분양전환 임대주택의 축소가 불가피해 보인다.

따라서 공공기관의 재무부담을 최소화하면서 안정적으로 장기임대주택을 공급하기 위해서는 민간의 참여가 필수적이며, 민간의 초기 사업자금 조달 부담을 완화하기 위해 LIHTC와 같은 유인제도가 필요하다.

특히 한국의 장기임대주택의 경우, 임대료가 시세의 30~80% 수준으로 매우 저렴하기 때문에, 초기 사업비용을 회수하기가 매우 어렵기 때문에, 건설비용을 조달하는 것이 관건이다. 재정이나 주택도시기금에 전적으로 의존하는 구조는 장기적으로 지속가능하기 어렵기 때문에, 현재의 재정부담 없이 사업자금을 조달할 수 있는 LIHTC 도입이 절실해 보인다.

더욱이 최근 주택가격 상승 등에 따라 종합부동산세, 양도세, 취득세, 재산세 등 부동산 관련 세수가 증가하고 있기 때문에, 이를 효율적으로 활용하는 방법으로, LIHTC 도입을 추진할 필요가 있다. LIHTC로 인해 당장의 소득세 수입은 줄어들 수 있지만, 부동산 관련 세금 증가에 따라 재정부담이 크지 않을 것으로 전망된다.

< LIHTC 도입 시 운영구조 >



5-3-3. TIF

TIF는 지방세를 유동화하여 사업자금을 조달하는 금융기법으로, 미국에서는 재산세와 비재산세(판매세)를 대상으로 하고 있다. 한국에서도 TIF 도입에 대해 지속적인 연구가 있었으나, 당장 도입하기는 여건이 쉽지 않다.

첫 번째로 열악한 지방재정 문제이다. 수도권 중심의 불균형한 국토발전에 따라 대부분의 지방자치단체의 재정이 매우 열악하여, TIF를 운용하기 위한 충분한 능력과 신용도가 부족한 실정이다. 특히, 지방도시의 경우 신규 개발사업 수요가 적고, 개발사업의 사업성이 낮아 신규 개발 이후 지방세가 늘어날 것이라는 보장이 없다. 지방도시의 경우 상가·주택의 공실률이 높은 것이 현실이다.

두 번째로 한국의 경우 재산세가 매우 낮다는 문제가 있다. 부동산 보유세와 관련하여 국세인 종합부동산세의 비중이 높고, 지방세인 재산세의 비중은 주요 선진국에 비해 낮기 때문에 재산세를 유동화하여 충분한 자금 조달을 하기 어려운 상황이다.

그러나 이러한 이유로 인해 오히려 지역 개발을 활성화하기 위해 TIF가 도입될 필요성이 강조된다. 지방의 낮은 사업성을 보완하기 위해, 민간에만 사업을 맡길 것이 아니라 공공의 신용보강을 통해 민간자금을 적극적으로 유치할 필요가 있다. 이에 공공이 일종의 마중물 역할을 하여 부동자금을 도시개발로 유치하는 효과를 기대할 수 있다. 아울러 TIF의 대상이 되는 지방세도 재산세 외에, 농어촌특별세·지방 교육세 등 부가세와 자동차세·부동산 거래세 등으로 확대하여 검토할 필요가 있다.

참고 문헌

Rachel G, Bratt, 2017

Michael Atafo Adabre, Albert P.C. Chan, 2019

Julie Fitzgerald, 2010

Bratt and Lew, 2016

Kathryn L. Howell, 2016

Jenny Schuetz, Rachel Meltzer & Vicki Been, 2009

Filip Stabrowski, 2013

Casey Dawkins, Jae Sik Jeon, and Gerrit-Jan Knaap, 2017

T. William Lester, 2013

Robert L. Bland, and Michael Overton, 2016

Aditi Mehta, Mark Brennan & Justin Steil, 2019

Shomon Shamsuddin & Hannah Cross, 2020

Vinit Mukhija, Lara Regus, Sara Slovin & Ashok Das, 2010

Constantine E. Kontokosta, 2014

Laurence Murphy, 2016

Apgar 1990

Enhancing the affordability of Rental Housing 1996

Mitchell, 1985

Daewon Jang, Yoonjae Yang, 2005

Byeong-gun Moon, Seongi Heong, 2004

Lee Jongkwong Kim Eunhae, 2002

Yoo, Sungphil, Hwang Jeewook, 2014

Lee, Woohyoung, 2015

Lee, Samsu, Lee Jaewsu, 2013