

조세기반금융(TIF) 제도 실행 가능성

지방 정부 주도의 자원 확보가 시급

최근 정부는 아파트 및 택지 분양가 인하 방안의 일환으로 우리나라에 조세기반금융 제도 도입을 고심하고 있다. 정부 간 재정 구조하에서 이 제도의 실행이 가능한지 그 가능성을 점쳐본다. 글 김현애(조세연구원 박사)

조세기반금융(TIF : Tax Increment Financing)은 지방자치단체가 세금을 늘리지 않고 낙후된 지역을 재개발하고, 민간 개발과 신규 사업을 유치하는 데 사용되는 제도다. 지방자치단체 입장에서 TIF 제도의 가장 큰 매력은 해당 지역의 상권 형성을 통한 지역 개발이 이뤄진다는 점이다. 동시에 지방세나 세외 수입처럼 지역 유권자들의 저항감을 불러일으키지 않고 과세 기반을 담보로 지방채를 발행하는 등 재원을 조달하는 효과적인 수단으로 작용한다. 즉, TIF 제도는 낙후된 지역의 과세 기반을 늘리고 고용 기회를 증대시키기 위해 지방 정부가 민간 기업에 인센티브를 주는 것이다. 재개발에 의해 자산 가치가 상승하면 과세 표준이 증가된 만큼 세수가 증가하고, 증가된 세수의 일정 부분을 개발에 참여한 개발 업자에게 되돌려줌으로써 인센티브를 부여하는 것이다.

현재 TIF 제도는 미국 워싱턴(Washington D.C.)과 49개 주가 주법으로 채택해 사용하고 있다. 이 제도는 1950년대 미국 캘리포니아주 지역사회재개발법(Community Redevelopment Law)에서 최초로 법제화됐다. 1970년대 이후에는 미국 연방 정부가 주정부의 지역 개발 재원을 대폭 감소하면서 재원을 마련하기 위한 지방 정부의 정책으로 사용되고 있다. 현재는 각 주의 프로그램에 따라 차이가 있지만 거의 대부분 기반 시설 부담의 주요 자원 조달 수단으로 사용되고 있다. 우리나라의 경우 경기도가 2020년까지 분당 규모의 신도시 20곳의 건설 계획을 발표(2004년 1월 7일)하면서 TIF 제도 도입을 검토한 사례가 있다.

지자체의 재정 조달 의지 부족으로

TIF 제도 실행 불투명

TIF 제도를 채택할 경우 지역 상권 형성으로 인한 인구 유입과 고용 창출 효과 등 향후 지방 정부의 잠재적인 세원이 증가해 지방 정부 입장에서도 유리하다. 하지만 개발에 따른 과세 표준 상승과 이로 인한 재산세 증가분을 사실상 지방



조세기반금융(TIF : Tax Increment Financing)은 지방자치단체가 세금을 늘리지 않고 낙후된 지역을 재개발하고, 민간 개발과 신규 사업을 유치하는 데 사용되는 제도다.

정부가 개발 업자에게 '양여(讓與)' 하기 때문에 지방 정부의 세입에는 큰 도움이 되지 못한다.

또 TIF 제도는 근본적인 한계를 지니고 있다. 개발에 따른 자산 가치 상승분이 기대 이하일 경우에는 개발 업자가 되돌려받는 인센티브가 감소하면서 개발 이익의 불확실성이 존재한다. 미국의 경우 TIF 제도가 일부 낙후된 지역을 중심으로 이뤄지면서 이에 따른 문제점도 발생하고 있다. 신도시 개발의 경우 개발 위험보다는 개발에 따른 이익이 크다고 판단해 개발 업자가 일시적인 부담금을 지불하고서라도 적극적으로 개발에 임한다. 반면, 이미 낙후된 지역의 경우 개발 이익의 불확실성이 존재하므로 지방 정부는 민간 기업 유치를 위해 개발에 따르는 위험 요인의 제거 수단으로 TIF 제도를 활용한다. 특히 낙후 지역에서는 TIF 제도가 기반 시설 부담금의 유효한 자원 조달이 되고 있으며, 신도시 개발 시 개발 영향 부담금(DIF: Development Impact Fee)이 그 역할을 담당하고 있다. 이처럼 TIF 제도는 자원 조달 방법으로서 태생적 한계를 지니고 있다.

그렇다면 우리나라에서 TIF 제도의 실행 가능성은 어떠한가. 미국의 사례는 중요한 전제 조건을 시사하고 있다. TIF 제도는 지역 주민이 증가하는 상황에서 상위 정부의 재정 지원이 삭감됨으로써 지방 정부가 자원 조달을 위해 만든 제도다.



이에 비해 우리나라 지방자치단체 대부분은 기반 시설에 대한 재원을 중앙 정부로부터 지원받고 있으며, 지방 세율을 인상하더라도 인센티브가 거의 없는 재정 구조를 지니고 있다. 다시 말해, 재원 확보에 대한 지방자치단체의 자율적 의지가 없는 것이다. 이 같은 상황에 비춰봤을 때, 지방 정부의 과세 기반을 담보로 지방채를 발행해 그 재원을 지역에 재투자하는 TIF 제도는 실행 가능성이 불투명해 보인다. 게다가 자치단체 스스로 재원 조달의 책임을 지지 않는 구조일 경우 TIF 제도는 중앙 정부의 또 다른 지원이 될 가능성이 크다. 왜냐하면 중앙 정부가 지방채를 매입해줄 가능성이 높고, 우리나라 정부의 재정 여건상 제도만 더 복잡해진다. 이는 현재 우리나라 지방채 시장이 다른 나라에 비해 현저하게 침체되어 있기 때문이다.

우리나라의 경우 지방자치단체 스스로 지방채를 발행할 수 있을 만큼 시장 여건이 개선되었음에도 불구하고 오히려 지방채 발행 비중이 감소하고 있다. 다시 말해, 지방자치단체가 자율적으로 재원을 확보할 필요성이 낮은 것이다.

**쇠퇴한 지역 위주의 TIF 제도 적용,
개발 이익의 불확실성 커**

결론적으로 분양가 인하 방안과 연계한 TIF 제도 도입은 향후 지방자치단체들의 다양한 재원 조달 방안과 정책 아이디어 확보 측면에서 필요하다. TIF 제도의 실행 가능성을 높이기 위해서는 우리나라의 정부 간 재정 구조를 정확히 이해해야 한다. 우리나라는 중앙 정부가 지방세율 결정권을 가지고 있고, 풍부한 보조금을 지원해주기 때문에 지방자치단체의 자율적인 재정 조달 의지가 부족하다. 게다가 이미 쇠퇴한 지역 위주로 TIF 제도를 적용하면 개발 이익에 대한 불확실성이 커져 개발 이익을 담보로 한 재원 조달 수단으로는 더욱더 힘을 받기 어렵다.

결국 이 문제를 해결하기 위해서는 추가적인 세원 발굴을 위한 지방자치단체의 노력과 함께 자치단체의 재정적 부담이 되고 있는 기반 시설 부담 비용에 대한 체계 정비가 우선돼야 한다. 예를 들어, 지방자치단체의 막대한 사회 간접 자본(SOC: Social Overhead Capital) 재정 부담을 최소화하기 위해 기반시설연동제 같은 자체 부담 비용을 보다 실행 가능하게 구상하는 것이 일차적 대안이 될 수 있을 것이다. 이 경우 분양가로 전가되는 기반 시설 설치 비용 부담을 절감할 수 있고, 개발 이익에 대한 부담 또한 감소시키는 방안이 될 수 있다. 개발 이익에 대한 충분한 과세가 담보되는 여건하에서 과세 기반 증가로 인한 재원이 해당 지역 주민에게 환류(還流)될 수 있고, 지방자치단체 스스로가 지역의 기반 시설 재원 조달을 해결한다면 TIF 제도가 본래의 의미를 다할 수 있을 것으로 예상된다. 따라서 TIF 제도의 도입을 논의하기에 앞서 우리나라 정부 간 재정 상황에 대한 인지가 우선돼야 할 것이다. ☞



