

TIF(Tax Increment Financing): 일리노이주를 중심으로

TIF 개념

- TIF(Tax Increment Financing)는 지방정부가 황폐한 도심지역이나 경제적으로 낙후된 지역에 투자를 유치하고 지역경제를 활성화하기 위해 사용하는 재정수단임
 - TIF는 지방정부의 경제규모와 관계없이 지역(대도시, 소도시, 타운)의 도심 또는 교외에서 시행되며 그 지역을 TIF지역(Tax Increment Financing Districts)이라고 함
 - 특히 TIF는 지방정부가 Industrial Revenue Bonds와 Urban Development and Infrastructure Grants 와 같은 재원조달 방법을 사용할 수 없게 되자 근래에 더욱 빈번하게 사용되고 있음
- 지방정부는 TIF를 통해 자금을 조달하여 도로, 하수시설, 유틸리티 등 해당지역에 필요한 공공 인프라시설 투자를 통해 투자환경을 개선하고 외부로부터 신규 산업체를 유입시키거나 기존 지역산업체들의 투자를 증액하도록 함
 - 이를 통해 지방정부는 신규 민간투자를 활성화시키고 고용 및 수요를 창출하였으며, 기존 투자업체들이 지역경제 투자환경악화로 투자환경이 양호한 타 지역으로 이전하는 것도 방지하였음
 - 만약 TIF에 의한 투자환경개선의 효과가 없었다면 황폐한 도심지역은 여전히 침체하였을 것이며, 그 지역에 신규투자는 없었을 것임
- 특히 연방 및 주정부의 개발투자에 대한 지원이 감소했을 때, TIF는 지방세를 증가시키지 않고도 지역경제 활성화에 필요한 공공투자 재원을 마련할 수 있는 지방정부의 유효한 재정수단이었음

- TIF 이용시 공공투자에 필요한 재원은 TIF에 의한 투자환경개선으로 인하여 새로이 창출되는 조세수입으로 조달됨
 - 구체적으로는 지방정부는 인프라구축, 신규상권창출, 투자환경개선을 위한 공공투자자금 조달을 위해 TIF 채권을 발행하고 그 채권의 상환은 TIF 지역에서 증대되는 재산세수입으로 충당됨
 - TIF는 지역의 자산가치를 증대시키며, 이로 인해 TIF 지역에서의 재산세수입이 증가됨
 - 재산세수입 증가는 해당지역의 TIF 지정 전 재산세수입 총액과 지정 후 재산세 수입총액의 차액을 의미하며 이 증가분만이 TIF채권 상환에 사용되므로 TIF는 자체조달(self-financing) 금융기법임
- 그러므로 TIF 지역의 지방자치단체(예: 지방정부, 카운티, 지방교육구)들은 TIF지정 전 받던 재산세를 지속적으로 받음으로써 재정수입과 공공서비스 수준을 유지할 수 있음. 지방정부의 입장에서 TIF 시행이후 신규고용과 신규투자로 인해 더 많은 세원을 가지게 되며 해당지역의 환경, 보안 등을 관리하는 비용도 절감할 수 있으므로 TIF투자는 경제적으로 효율적인 방법임

TIF 현황(일리노이주)

- TIF는 미국 48개주에서 각 지방정부가 경제적으로 침체된 지역을 개발하기 위해 오랫동안 사용한 일반적인 자원조달 수단이었음. 특히 미국 중서부는 TIF를 가장 활발하게 사용하고 있으며 인디애나, 미네소타, 위스콘신, 일리노이는 빈번하게 사용하는 미국 내 상위 7개주 가운데 포함됨
- 1952년 캘리포니아에서 처음 도입 → 1979년 20개주 실시 → 1982년 28개주 실시 → 2002년 48개주 실시

- 일리노이는 약 20여년 전 TIF 법안을 통과시킨 25번째 주로써 지역 경제를 활성화시키고 고용을 늘리기 위해 인근 주와 경쟁적으로 TIF를 사용하고 있음
 - 2002년 5월 현재 일리노이주 전지역에서 다양한 경제규모의 330개 지방정부(Sauget(인구 138명)와 Chicago(인구 2.8백만명) 포함)가 인프라 확충과 민간 신규투자를 유인하기 위해 TIF를 사용함

TIF 지정절차 및 TIF 계획안 내용(일리노이주)

- TIF 법은 TIF 지역 지정에 필요한 절차들과 조건들을 다음과 같이 명시함
 - 먼저 지방정부는 TIF 지역을 확정하고 그 지역을 개선하기 위해 필요한 인프라와 경제적인 사항을 확정함
 - 그 후 지방정부 공무원과 그 지역의 과세당국(예: 지방교육구, 카운티)으로 구성된 심의위원회가 TIF 계획안을 심의하고 지역주민과 이해당사자가 참석하는 공청회를 개최함
 - TIF 계획안은 공청회 45일전 주민에게 공시되어야하며 마지막으로 다른 조례와 같은 과정을 거쳐 지방정부 조례로 확정됨
 - 이 전 과정에서 연방 및 주정부의 어떤 승인을 필요로 하지 않음
- TIF 계획안은 지방정부 지원을 필요로 하는 개발 대상지를 TIF지역으로 확정하고 지방정부가 어떻게 해당지역 경제를 활성화시킬 것인지 명시하여야 함
 - TIF 지역으로 지정하기 전에 지방정부는 TIF 계획안에 “TIF 인센티브 없이도 해당 지역에 민간투자가 일어날 수 있는가”에 대한 분석을 반드시 포함하여야 함. 만약 TIF 인센티브 없이도 그 지역에 민간투자가 일어난다면 TIF 지정은 타당하지 않음

- TIF 계획안의 구체적인 사항은 다음과 같음
 - TIF 지역의 명시
 - TIF 지역의 개발 필요성
 - TIF만이 그 지역 개발의 유일한 대안임을 증명(The redevelopment would be impossible “but for” the TIF expenditure)
 - TIF 지역 개발의 목적 및 방향
 - TIF 지역 내의 토지의 이용방법
 - TIF의 존속기간 및 총비용
 - TIF의 기타 과세기관(예: 지역교육구, 카운티)에 대한 재무적 영향
 - TIF 수정시 필요한 절차
 - TIF의 지방정부의 일반적인 개발정책과의 부합성
 - TIF 개발안의 일정표

TIF 지정요건(일리노이주)

- 일리노이 주법에 따르면 TIF로 지정되기 위해서는 다음 세가지 조건 중 적어도 하나를 만족시켜야 함
 - 황폐화조건(blighted conditions)
 - 공단보존조건(industrial park conservation conditions)
 - 일반보존조건(conservation conditions)
 - TIF 지정요건은 주마다 약간씩 다르지만 근본적으로는 동일한데 조건의 대부분은 예전에 연방정부나 주정부가 지역개발 지원자금을 지방정부에 제공할 때 사용하던 조건임
- 건축물이 있는 지역이 황폐화된 지역으로 지정되기 위해서는 지역의 건

축물들은 주민의 안전, 위생, 복지를 저해하는 아래 14개 요소 중 명백하게 적어도 5가지를 가지고 있어야 함

- 파손
- 노후
- 기준치 미달의 건축물
- 열악한 공조, 조명, 위생시설
- 과도한 건폐율
- 환경오염
- 도시계획의 결여
- 사용불가
- 구조물의 불법사용
- 과도한 건폐율과 과밀한 건축물
- 부적절한 유틸리티
- 위험한 토지사용
- 자산가치의 저하

○ 건축물이 없는 토지가 황폐화된 지역으로 지정되기 위해서는 6개 항목 중 4개 항목이 해당되어야 함

- 사용불가 토지
- 조세 특별부과금 체납지역
- 자산가치 저하지역
- 구조물이나 건축물이 노후화된 지역에 인접한 지역
- 지주의 난립
- 환경오염

· 덧붙여, TIF로 지정될 수 있는 6개의 토지가 있음: 폐광, 사용하지 않는 철도역, 침수지역, 쓰레기처리장, 이전에 도심지역으로 지정된 지역

○ 공단보존지역의 지정요건은 해당지역이 TIF 지정 전 공업지역으로 지정되어 있어야 하며, 높은 실업률을 가지고 있고 공업지역을 위한 미개발된 부지를 가지고 있어야 하며 그 인근이 황폐화지역이거나 일반보존지역이어야 함

- 일반보존지역으로 지정되기 위해서는 해당지역의 50%이상의 건축물이 35년 이상이어야 하고, 건축물이 있는 지역의 황폐화지역 지정 시 요하는 14개 항목 중 3개 항목과 건축물의 과도한 공동화(vacancy)를 만족시켜야 함
- Chapman과 Cutler의 각 주의 TIF 법에 대한 연구에 의하면 일리노이 주의 TIF 지정요건이 가장 까다로운 것으로 알려짐. 비경제적인 TIF 남발을 방지하기 위해 위스컨신주는 TIF 전체면적이 지방정부 총자산 가치의 5%이하일 것을 강제함

TIF 자금용도(일리노이주)

- 토지 및 건물의 매입
- 기존 빌딩의 개보수
- 공공인프라 건설
- 직업재교육
- 이주비 지원
- 직접금융 지원
- 개발안 조사 및 작성 지원
- 육아시설
- 건축디자인, 설계, 재무, 부동산 법률서비스 지원
- 기존 건물 해체 및 부지정리

개발지역별 TIF 종류

- 일리노이주 상무국은 TIF지역을 다음과 같이 구분함
 - 도심 비즈니스지역
 - 쇼핑몰 / 상업지역
 - 공업지역
 - 혼합개발 / 비도심개발지역
 - 주택지역

○ 일리노이주 TIF지역(1977-2000)

TIF 종류	지역수	%
도심비즈니스	128	18.2
쇼핑몰/상업지역	65	9.3
공업지역	106	15.2
혼합/비도심지역	357	51.0
주택지역	42	6.0
기타	2	0.3
계	700	100

자료: 일리노이주 상무국

TIF 운영 및 감독(일리노이주)

○ 지방정부가 TIF 자금집행을 감독함

- 주에 따라 지방정부는 TIF 계획안을 입안, 시행을 위해 지방의회, 주민, 개발업자, 기타 지방자치단체(교육구, 카운티)로 구성된 TIF 기관을 설립함

○ TIF를 지정할 때 주민참여의 다양한 방법이 있음

- TIF 개발안은 공청회 45일 전에 공시되어야 하며, 공청회에서 주민의 다양한 의견이 수렴되어야 함
- 주민 대표는 기타 과세기관(예: 교육구, 카운티)의 대표와 함께 TIF 심의위원회에 참가하며 지방정부는 개별 TIF에 대해 이해관계가 있는 주민, 이익단체의 리스트를 작성하고, 이들에게 TIF 중요 진행사항을 전달하여야 함
- 지방정부와 기타 과세기관은 매년 TIF 진행사항 및 성과를 평가하고 또한 TIF 심의위원회 역시 매년 TIF 진행사항을 검토하고 평가함
- 각 TIF는 매해 보고서를 작성하여 주 재무국의 웹 페이지에 수록함

○ TIF 계획안은 변경될 수 있음

- 부분적인 계획수정은 TIF 시행 전에 지방신문을 통해 과세당국이나 주민에게 고시됨
 - 주요항목(토지이용 변경, TIF 기간 연장, 이주민의 증가, 물가상승률을 제외한 5% 이상의 예산증액)의 수정인 경우, 수정안은 새로운 공청회 및 기타 주민의견 수렴과정을 다시 거쳐야 함
- TIF 지역은 해당채무를 전액 상환하거나 지방정부가 TIF를 폐지하고자 결정하면 조기 종료할 수 있음
- TIF지정 후 7년 동안 실제 개발이 이루어지지 않으면 지방정부는 TIF를 폐지하여야 함
 - 일리노이주에서는 1977년 TIF 법안이 통과된 후 약 30개의 TIF 지역이 지방정부에 의해 자발적으로 종료되었고, TIF 평균기간은 6.5년이며 최장 23년의 TIF 기간을 허용함

TIF의 장단기 혜택

- 고정된 세부담
- 신규고용 및 고용유지
- 민간투자(평균적으로 총 투자금액 70%)와 민간개발
- 고용훈련 프로그램
- 지방정부의 독자적인 운영
- 외부투자 유치
- 자산가치와 세수원의 증가
- 지역경제 활성화
- 잉여재정수입의 재투자

TIF 시행시 예상되는 부작용과 고려사항

- 지방정부가 전체경제를 고려치 않고 자체지역의 낙후된 지역을 활성화시키기 위해 TIF를 사용하기 때문에 부정적인 외부효과가 발생할 수 있음
 - 첫째, 재정적으로 여유가 있거나 경제성장이 빠른 지방정부가 TIF를

- 사용할 때, 인접 지방정부와의 경제적 격차가 벌어져 전체지역의 균형 발전을 저해함
- 둘째, 인접한 지방정부가 경쟁적으로 민간투자유치를 위해 TIF를 사용하면 John Reiw가 말하는 “지역간 경제전쟁”이 나타나 부가적인 경제후생을 창출하지 못하고 경제적 낭비만을 초래할 수 있음
 - Huddleston(1984)의 64개 위스컨신주 TIF분석에 의하면, TIF는 경제적 활성화가 필요한 도심지역보다는 경제적으로 여유가 있는 외곽 지역에서 보다 빈번히 사용되었고 지방정부 사이의 경제적 격차를 확대시켰음
 - Dye와 Merriman(2000)는 민간개발업자가 보다 나은 TIF 투자조건을 유인하기 위해 지방정부들을 경쟁시킨 결과 나타난 부정적인 결과를 ‘수인의 딜레마’와 비교하였음
- 지방정부는 황폐한 지역을 개발하기 위해 긍정적인 측면에서 TIF를 사용할 수도 있고 혹은 단지 “지역간의 경제전쟁” 때문에 경제성이 적은 지역을 개발하기 위해서 부정적으로 사용할 수 있음(Dye & Merriman, 2000)
- 전자의 동기라면 TIF 시행 후 자산가치의 성장률은 증가할 것이나 후자일 경우라면 오히려 부진해질 것임
 - 위스컨신주 235개 TIF지역 분석자료에 의하면 TIF를 도입한 지방정부(81개)의 평균자산가치 성장률은 도입 전(1980-84) 4.94%에서 도입 후(1992-95) 4.96%로 거의 변동이 없었으나, TIF를 도입하지 않은 지방정부(154개)의 평균 성장률은 도입 전 4.47%에서 도입 후 7.38%로 증가하였음(Dye & Merriman, 2000). Dye 와 Merriman은 TIF를 도입한 지방정부는 도입하지 않은 지방정부보다도 저성장을 보였다는 부정적인 결과를 sample selection model을 사용하여 통계적으로 증명하였음

- Anderson(1990)의 미시간주 조사와 Man Rosentraub(1994)의 인디애나주 조사에 의하면 TIF 도입이 자산가치 성장률을 촉진시켰음
- “But for” 조건은 구체적이고 합리적인 증거 없이 지방정부가 자기이익을 위해 혹은 개발업자와 연결되어 TIF를 남용할 수 있음
 - 만약 TIF를 통해 해당지역을 개발한 후 자산가치 상승에 의한 재산세 증가분이 계획보다 저조하다면, 지방정부는 일반 재정수입으로부터 TIF 부채를 상환해야 하므로 세율을 올리거나 관련 지방자치단체(교육구, 카운티)의 수입을 감소시킬 것임

서울시에 대한 시사점

- 서울시는 불충분한 재원을 보충하고 민간의 효율성을 도입하기 위해 도시개발사업에 민간투자를 유도하고 있음. TIF는 엄격한 “But for” 지정요건에 맞추어 투명하게 진행된다면 사업의 수익성을 담보로 자금을 조달하고 경제적으로도 효율적인 자원조달이 되므로(self-financing하고 파레토 최적한 자원조달이므로) 서울시가 도시개발사업에 유용하게 사용할 수 있는 금융기법임
- 서울시가 TIF를 도입하고자 하면 TIF 지정요건 “But for”를 엄격히 규정하여야 할 것이며, 각 구청이 지정요건을 동일하게 설정하도록 지도하여 구청간 ‘경제전쟁’ 유발을 방지해야 할 것임
- 미국의 경우 일부 지방정부의 특정 TIF는 개별 민간업체에 대한 특혜시비로 언론의 비판을 받고 있으므로 이점이 시사하는 바와 같이 TIF 지역지정 및 개발업자 선정의 투명성 및 경제성을 검증하는 방안을 갖추어야 할 것이며 TIF 사업진행은 매해 공시하도록 해야함

윤형호 · 서울시정개발연구원 부연구위원
younh@sdi.re.kr