

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 605

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

미국 저소득층주택 세금감면(LIHTC) 프로그램 참여주체의 역할과 시사점

이재춘 국토연구원 책임연구원

요약

- 1 저소득층주택 세금감면(Low Income Housing Tax Credit: LIHTC) 프로그램은 미국의 저소득층을 대상으로 한 부담가능한 주택 건설을 촉진하기 위한 것으로, 연방정부가 주택 건설비용을 직접 지원하지 않고 국세청이 임대주택 개발업체에 연방소득세 감면 권리를 부여함으로써 주택을 공급하도록 하는 제도임
- 2 민간 개발업체가 주정부 주택금융기관을 통해 국세청으로부터 세금감면분을 제공 받고 이를 다시 유동화하여 사업을 시행함
- 3 주요 참여주체는 국세청, 주택·도시개발부, 주정부, 지방정부와 주정부 주택금융기관, 민간 개발업체와 비영리 단체, 투자자, 투자중개인 및 대출기관 등으로 매우 다양하며 각각의 이익과 목적을 달성하기 위하여 LIHTC 프로그램에 참여하지만 상호 협력을 기반으로 함
- 4 참여주체에게 보장되는 권리나 혜택이 많은 만큼 이에 상응하는 의무 및 책임도 법적으로 강제되고 있으며, 공공에 의한 관리 및 감독도 효과적으로 시행되고 있음

시사점

- 1 소규모 지자체는 재정여건 등으로 주도적인 공공주택 공급이 어려우므로 중앙정부의 사업시행 노하우 및 재정 지원이 필요
- 2 민간을 중심으로 한 다양한 주체의 참여와 협력을 기반으로 한 공공임대주택사업의 활성화와 공공주택의 공급 다변화도 필요함
- 3 소규모 주택이나 저소득층 전용 주택 공급 촉진을 위해 민간의 참여를 활성화하기 위한 공공의 다양한 지원이 요구됨
- 4 공공지원 주택공급 시 공공과 민간, 비영리단체 등 다양한 주체가 참여할 수 있도록 인센티브를 제공하는 동시에, 이에 따른 공정성과 책임이행 방안도 강구할 필요가 있음

1. 저소득층주택 세금감면(LIHTC) 프로그램의 개요

저소득층주택 세금감면(Low Income Housing Tax Credit: LIHTC) 프로그램은 미국의 저소득층을 대상으로 한 부담가능한 주택(affordable housing) 건설을 위한 것으로, 연방정부가 주택 건설비용을 직접 지원하지 않고 국세청(Internal Revenue Service)이 연방소득세를 감면 받을 수 있는 권리(tax credit)를 임대주택 개발업체에 부여함으로써 주택을 공급하도록 하는 제도임

LIHTC 프로그램은 1986년 조세개혁법(Tax Reform Act)의 Section 42를 근거로 하고 있으며, 프로그램 도입 이후 2014년까지 280만 호 이상의 LIHTC 주택이 공급되었고, 이는 전체 정부지원 부담가능주택 공급의 30.2%(2012)로 가장 큰 비중을 차지

2. LIHTC 프로그램의 작동 원리

기본원리

LIHTC의 주요 참여주체는 국세청, 주택·도시개발부(Department of Housing & Urban Development: HUD), 주 및 지방정부, 주정부 주택금융기관(Housing Finance Agency: HFA), 개발업체, 비영리단체, 투자자, 투자 중개인, 대출기관 등임

LIHTC는 다른 주거지원 프로그램과는 달리 개발주체가 국세청으로부터 연방소득세를 감면 받는 방식으로 이루어지고, 대부분의 개발업체들은 세금감면분을 직접 적립하기보다 투자자에게 매도하여 사업자금을 충당

LIHTC 주택 개발업체는 주정부 주택금융기관에 사업제안서를 제출하고 사업이 채택되면 배분 받은 세금감면분의 매도 및 은행대출금 등으로 저소득층 대상 주택을 건설하거나 기존의 주택을 재건축

세금감면액의 배분

세금감면액은 주(州)별 인구에 비례하여 배분되며, 2015년에는 주민 1인당 2.30달러의 세금감면액을 배분 받았고, 인구가 적은 주(州)도 최소 268만 달러를 배분 받음

사업선정 최소기준

- 전체 주택 중 20% 이상을 지역 중위가구소득의 50% 미만인 저소득가구에 공급하거나, 전체 주택 중 40% 이상을 지역 중위가구소득의 60% 미만인 저소득가구에 공급

사업의 종류

LIHTC는 신규 건설을 위해 9%의 소득세를 면제하는 '9% 사업'과 기존 주택의 리모델링 등을 위해 4%의 소득세를 면제하는 '4% 사업'으로 분류

- 방법상 '9% 사업'의 10%는 비영리기관에게 배분(주정부는 그 이상의 범위에서 설정 가능)해야 하며, 1987~2010년 기간 동안 전체 LIHTC 주택의 19%를 비영리단체가 공급

의무임대기간 및 세금감면 정도

LIHTC 주택은 기본적으로 총 15년간 저소득층이 부담가능한 주택으로 유지되어야 하며, 그 이후에도 가급적 저소득가구용 주택으로 유지될 수 있도록 하고 있음

세금감면액 설정은 실제사업비인 사업기준비용(eligible basis)을 기준으로 하며, 이는 총 개발비용에서 토지매입 및 부가 비용을 제외한 금액임

- 일반사업을 기준으로 30%의 추가 감면액(basis boost)을 더하여 일반사업 대비 130%를 할당 받기도 함[개발부지의 건설비용이 소득수준에 비해 상대적으로 높아 개발이 어려운 지역(difficult development area), 전체 가구의 50% 이상이 해당 대도시권 중위가구소득의 60% 이하인 지역, 빈곤율이 25% 이상인 지역(qualified census tract)이 해당]

다른 주거지원프로그램과의 연계

LIHTC 프로그램은 주택선택바우처(Housing Choice Voucher), 세금면제채권(Tax-exempt Bond Finance), 커뮤니티 개발 포괄보조금(Community Development Block Grant) 등과 함께 저소득층을 위한 부담가능 주택을 건설·운영할 수 있으며, HOPE VI(Homeownership Opportunities for People Everywhere VI, 공공 임대주택 재개발) 사업에서도 적용될 수 있음

3. LIHTC 프로그램 참여주체의 역할과 의무

LIHTC는 연방법에 의해 도입되었지만 주정부 주택금융기관, 주택개발업체, 투자자, 투자중개인, 대출기관 등과 같이 다양한 주체와 공공, 민간기구들의 협업을 통해 저소득가구에 부담가능주택을 공급하는 프로그램임

국세청

국세청은 주정부 주택금융기관과 함께 LIHTC의 핵심적인 역할을 담당하며, 저소득층을 위한 주택 사업자에게 소득세 징수를 면제하여 프로그램이 작동되도록 함

- 사업자가 관련 규정을 준수할 것을 강제하며, 부담가능주택 입주자의 소득 및 임대료 기준 등을 준수하지 않는 경우 감면액에 대한 이자 및 벌금을 징수함

주택·도시개발부(HUD)

HUD는 주로 LIHTC와 다른 주택지원 프로그램을 연계하여 LIHTC의 사업성을 확보하는 역할을 담당

주정부 주택금융기관(HFA)

연방정부로부터 할당된 세금감면액을 HFA가 LIHTC 사업자에게 다시 배분하기 때문에 연방과 주정부를 연결하는 역할을 하며, 개발사업자가 의무사항을 준수하는지 관리 및 감독함

개발사업 선정은 우선순위를 기준으로 하며, HFA는 개발사업 선정 우선순위 기준을 포함하는 1년 단위의 LIHTC 배분계획(Qualified Action Plans)을 개발함

- HFA에게는 다수의 자율권이 부여되며, 대표적으로는 사업자에게 LIHTC 주택이 연방 규정보다 장기간 저소득층에게 공급되도록 하는 권한을 가짐
- 캘리포니아 주의 경우 9% 사업은 최소 55년 이상, 4% 사업은 최소 30년간 부담가능주택으로 존속하도록 규정

주정부/지방정부

주 및 지방정부는 LIHTC 사업자에 대한 추가 지원을 통해 거주자의 소득수준, 임대료, 부담가능주택으로의 존속기간에 대해 관여하고 있음

- 커뮤니티 포괄보조금 혹은 HOME 포괄보조금을 지원하고 추가대출(gap financing)해 주거나 저리의 담보대출 지원 등을 통해 주택이 15년을 초과하여 부담가능주택으로 유지되도록 규정하는 경우가 많음

개발사업자

대부분의 LIHTC 개발사업자는 배분 받은 세금감면액을 투자중개인(syndicator)을 통해 매도하여 사업비용으로 충당하며, 사업자와 투자자는 주로 유한합자조합(limited partnership)을 결성함

일반적으로 사업자는 주택의 건설 및 운영 권한을 가지는 반면, 투자자는 소유권만 행사함

세금감면액만으로는 LIHTC 사업의 총 개발비용을 충당하기 어려우며, 그러한 경우 시중금융기관으로부터의 대출이나 주 및 지방정부로부터의 지원 이외에 부담가능주택 건설에 관심이 많은 자선단체나 비영리기관으로부터 지원받기도 함

비영리단체는 설립목적상 교외지역보다는 저소득층이 밀집된 중심도시(central cities)에 주택을 공급함

중심도시에는 토지소유권이 분산된 경우가 많아 주로 소규모로 사업이 진행되며, 신규 건설보다는 재건축을 통해 주택을 공급하고, 장애인, 노숙인, 노인 등을 주요 대상으로 함

투자중개업체 및 투자자

투자중개업체는 세금감면분을 매입하고 LIHTC 주택 건설을 위한 자금을 공급하는 투자자를 모집하는 업무를 담당하며, 75~80%는 영리업체임

2012년 현재 투자자의 90% 이상이 은행과 보험회사 등의 금융기관이며, 43%는 지역사회에 대한 투자를 의무화하는 지역사회재투자법(Community Reinvestment Act)의 적용 대상임

은행 및 금융기관

총 LIHTC 대출의 40% 이상은 은행 및 금융기관에 의해 이루어지며, 영리 사업자 대부분은 민간 대출기관을 이용함. 은행 및 금융기관도 LIHTC 주택 개발사업의 투자자가 될 수 있음

지역사회재투자법은 은행 및 금융기관의 지역사회에 대한 투·융자를 장려하기 위한 법으로 은행이 신규 영업 점을 개설하거나 다른 은행과의 합병 시 LIHTC에 대한 투자가 커뮤니티 개발을 위한 적격투자로 분류되어 가산점을 받을 수 있음

표 1 LIHTC 참여주체의 주요 업무

참여주체	주요업무
국세청	LIHTC를 각 주의 인구수에 따라 배분
HUD	LIHTC가 기타 주택프로그램과 연계 개발될 수 있도록 함
주정부 금융기관	LIHTC를 우선순위에 따라 배분
주정부/지방정부	사업자의 개발자금 충당을 위해 추가적인 지원금이나 저리의 대출금 지원
사업자	LIHTC 주택을 건설하고, 많은 경우에 건설된 부담가능주택 관리업무도 담당
투자중개업체	투자자 모집
투자자	10년간의 연방소득세 감면분을 매입함으로써 간접적으로 LIHTC 주택개발에 대해 투자
은행/금융기관	시장금리의 대출금 제공

자료: Keightley, M., & Stupak, J. 2013. An Introduction to the Low-Income Housing Tax Credit. Congressional Research Service: 2-4 재구성

4. 사업효과

사업효과

LIHTC 프로그램에서 민간투자가 활성화된 것은 투자에 대해 다양한 인센티브가 있기 때문

- LIHTC는 공공, 민간, 금융기관 등이 유기적으로 연결되어 있고 효과적으로 민간주도의 부담가능주택을 시장에 공급해 왔으며, 낙후지역의 주거 및 주변환경을 개선하였다는 평가를 받고 있음

LIHTC 프로그램은 주택 사업자가 세금 감면분을 매도하고 지방정부 등으로부터 보조금, 대출지원금 및 신탁 기금 등을 제공 받아 자금을 마련함

- 경기변화에 민감한 민간투자에만 의존하지 않고 사업자금을 다양화하여 경기변화에 유동적으로 대처 가능했음

LIHTC는 주택정책의 지방화를 촉진하는 역할을 담당

- 주정부 HFA가 지역실정에 맞는 사업배분계획 및 기준을 수립하기 때문에 주정부의 영향력이 확대됨
- 주정부 HFA가 비영리단체 배분이나 LIHTC 주택의 존속기간 제한을 자율적으로 수행함으로써 주거지원의 지방화에 기여

프로그램에 대한 논란

연방정부는 빈곤율이 높은 지역에 LIHTC를 우선 지원하기 때문에 지역 빈곤율이 집중되는 경향을 보이며, 사업자는 비용 조달을 최대화하기 위해 주택의 100%를 저소득층용 주택으로 건설하는 경우가 많음

임대료가 개별 가구소득이 아닌 지역별 중위소득을 기준으로 하기 때문에 소득이 낮은 가구는 소득의 30% 이상을 임대료로 지불하는 등의 부작용이 발생

5. 한국 임대주택 공급 프로그램(서울리츠)과의 비교

다수의 공공주택 프로그램 중 서울리츠 프로그램은 우리나라에서 중앙·지방정부, 민간자본, 영리단체 등 다양한 참여자가 연관된 사업 중 하나임. LIHTC와의 가장 큰 공통점은 공공의 자금을 최소화하고 민간의 역할을 극대화함으로써 공공의 부담을 최소화하는 데 있음

서울리츠 사업계획은 서울시와 SH공사가 담당하고 LIHTC는 사업자가 사업계획을 수립하며 주정부가 선정하는 데 반해 우리나라에서는 국토교통부가 승인함

서울리츠의 공공부지활용형 주택공급 방식의 경우, 주로 서울시나 SH공사가 보유한 토지를 활용하는 데 반해, LIHTC는 사업자가 자신의 토지를 이용하거나 신규 매입함

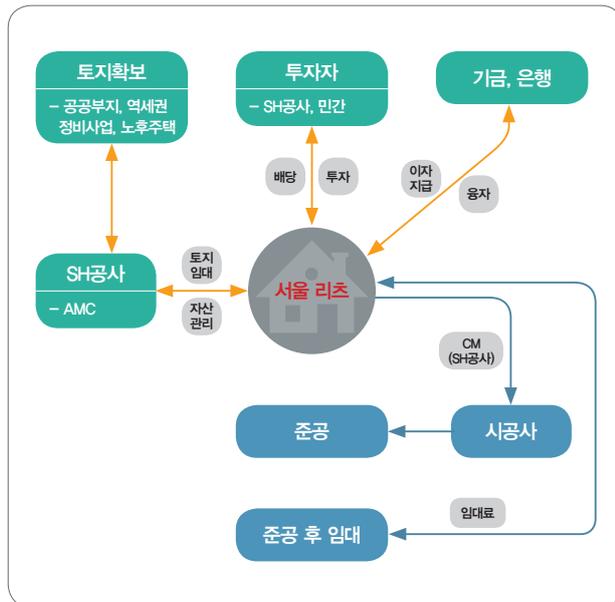
서울리츠의 출자는 서울시, SH공사가 담당하고 추가로 민간자금이 투입되어 리츠회사를 설립하며, LIHTC는 국세청에서 제공하는 세금감면액을 근거로 투자자로부터 투자금을 유치하고 부족액은 은행 등 금융권으로부터 대출받거나 주 혹은 지방정부가 대출을 알선하는 구조임

서울리츠의 경우 민간건설업체는 시공만을 담당하는 경우가 대부분이며(투자자로 참여는 가능) LIHTC는 사업자가 직접 건설하거나 다른 건설업자에게 의뢰

표 2 서울리츠와 LIHTC 참여자의 역할 비교

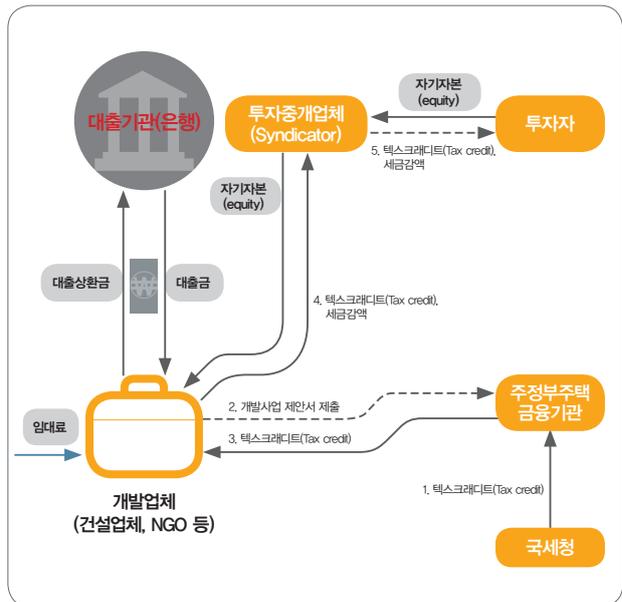
내용	서울리츠(공공부지활용형)		미국 LIHTC	
	참여자	성격	참여자	성격
사업계획	서울시, SH공사	공공	사업자, NPO	민간
사업승인	국토교통부	공공	주정부, 지방정부	공공
택지공급	서울시, SH공사	공공	사업자, NPO	민간
개발비 부담	서울시, SH공사, 기금, 민간금융기관, 개인	혼합	국세청, 사업자, 투자자(투자중개업체), 은행	혼합
건축	민간건설업체	민간	사업자, NPO, 민간건설업체	민간
운영 및 관리	SH공사(자회사)	공공	사업자, NPO	민간

그림 1 서울리츠 프로그램의 참여자



자료: 서울시 내부자료 재구성.

그림 2 미국 LIHTC 프로그램의 참여자



자료: Polton, R. E. 2005, Fundamentals of the Low Income Housing Tax Credit Program, *Appraisal Journal* 73, no.1: 41 재구성

6. 시사점 및 정책제안

최근 지방자치단체들은 다양한 주택수요에 대응하여 맞춤형 주택공급 계획을 추진 중에 있지만 서울, 경기지역 등을 제외한 소규모 지자체의 경우는 직접 주택공급을 주도하기에 현실적으로 어려움이 있음. 따라서 중앙 정부의 사업시행 노하우 및 재정 지원이 필요함

민간의 참여도 자금지원뿐만 아니라 LHTC의 예처럼 민간이 주도하는 공공임대주택사업이 추진될 수 있는 방안을 모색하여 공공주택 공급을 다변화할 필요가 있음

소규모 주택이나 저소득층 전용의 주택 공급에도 민간이 자본 및 주택공급 노하우를 바탕으로 적극적으로 참여할 수 있도록 다양한 지원이 필요

LHTC는 프로그램 참여 주체들에 대한 권리나 혜택에 상응하는 의무와 책임부분도 강조하고 있으므로 국내의 민간참여 사업에서도 참여자의 책임을 강화할 필요가 있음

공공과 민간, 비영리단체 등 다양한 주체의 참여를 유도하기 위한 세금감면 등 다각도의 인센티브 제공, 공공 자원 투입 및 협력시스템 구축을 분명히 하는 동시에, 참여주체에 대한 공공의 관리·감독을 강화하여야 할 것임

※ 본 자료는 “이재춘 외, 2016. 주거지원정책 참여자간 협력체계 연구. 국토연구원”의 내용 중 일부를 발췌, 정리한 것임.

이재춘 국토연구원 주택·토지연구본부 책임연구원(jclee@krihs.re.kr, 044-960-0330)

