



# 조세담보부채원(TIF)을 활용한 도시재생사업 재원조달 효과에 관한 연구 : 천안시를 중심으로\*

## A Study on the Financing Effect of Urban Regeneration Project Using Tax Increment Financing(TIF) : the case of Cheonan City

김희대\*\* · 한만희\*\*\* · 박준\*\*\*\*

Kim, Hoe-Dae · Han, Man-Hee · Park, Joon

### Abstract

The purpose of this study is to find out a way of financing an urban regeneration project using Tax Increment Financing(TIF) scheme. With a case of an urban regeneration project in Cheonan city by the 「Special Act on Promotion of and Support for Urban Regeneration」, this study simulates potential tax increment after the project especially focusing on property related taxes. As a result of the analysis, it was predicted that it would be possible to procure funding resources with TIF corresponding to 14.1~17.8% of the infrastructure cost of the Urban Regeneration Revitalization Area. It goes up to 47.3% at the maximum depending on the project contents.

**키 워 드** ■ 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법, TIF, 조세담보부채원, 도시정비사업, 공공재원 조달방안, 재산세

**Keywords** ■ Special Act on Promotion of and Support for Urban Regeneration, TIF(Tax Increment Financing), Urban Redevelopment project, Public Financing Method, Property Tax

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

개발중심의 도시·계획사업들로는 현재의 지방도시의 쇠퇴를 해결하기 어렵다는 반성과 함께 도시재생이 새롭게 대두되면서 2013년 12월에 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생특별법)이 제정되었다. 그와 동시에 도시재생 선

도사업을 추진하면서 전국적으로 도시재생이 확산되고 있고, 도시재생과 관련한 새로운 계획으로 도시재생전략계획과 도시재생활성화계획이 수립되고 있다. 국토교통부는 2014년도에 공모를 통하여 전국에 13개소의 도시재생 선도사업을 선정했고, 2016년에 경제기반형 5곳, 중심시가지 근린재생형 9곳, 일반 근린재생형 19곳 총 33곳의 지역을 선정하고 부처협업을 통해 범정부적인 지원을 계획하고 있다.

\* 이 논문은 주저자의 석사학위 논문의 일부를 발췌하여 수정·보완한 것임.

\*\* University of Seoul, International School of Urban Sciences (First author: hdkim51@uos.ac.kr)

\*\*\* University of Seoul, International School of Urban Sciences

\*\*\*\* University of Seoul, International School of Urban Sciences (Corresponding author: joon.park@uos.ac.kr)

그러나, 도시재생 선도지역 공모를 통해 선정된 지역 중에는 단기적인 성과를 낼 수 있는 성공한 타 지역의 도시재생사업이나 해외사례 등을 단편적으로 차용하여 구성된 사업이 대부분이고, 지역 특성을 살린 차별성 있는 재생목표를 설정한다거나 경쟁력 있는 핵심컨텐츠를 도출하는 경우는 거의 없는 실정이다(서수정 외, 2016). 정부 지원을 보조받는데 초점이 맞춰진 도시재생사업 구조에서 지역의 창의성을 발휘하는 것은 한계가 있다. 도시재생과 관련된 계획과 사업들이 실행력을 가지고 지방자치단체가 지역여건에 따라 도시재생 계획과 사업을 유연하고 창의적으로 추진하기 위해서는 지방자치단체 차원에서 추가적인 재원을 확보할 수 있는 방안의 마련이 필요하다.

이 연구에서는 지방자치단체 차원에서 주도적이고 지속적인 도시재생사업을 추진하기 위해 새로운 재원조달방안으로 조세담보부채원(TIF: Tax Increment Financing, 이하 TIF)의 활용 가능성에 대해 분석했다. 도시재생특별법에 의해 수립된 도시재생전략계획의 도시재생활성화지역에 대한 TIF의 활용 가능성을 분석하여 재원조달과 도시재생사업 실현 측면에서의 효과를 분석했다. 또한, TIF 제도를 도시재생특별법에 의한 도시재생사업의 재원조달수단으로서 국내에 도입하기 위한 방안을 제안하고자 했다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

이 연구에서는 TIF의 활용 가능성을 분석하기 위해 실제 대상지를 선정하여 시뮬레이션을 통한 정량적 분석방법을 사용했다. 분석방법은 분석 시나리오를 설정하고, 시나리오별 도시재생사업 시행 전후의 세수증가분 및 조달 가능한 재원의 규모를 예측하고 도시재생사업에 필요한 재원과 비교하여 활

용가능성과 적용 효과를 분석했다. 재원조달 규모 분석을 위해 필요한 필지별 면적, 공시지가, 소유자, 건축물 용도, 건축물 연면적, 건축물 구조 등 자료는 국가공간정보포털의 부동산개방데이터, 온나라 부동산포털 등을 활용했다. 세수산정은 지방세법의 과세기준에 따라 계산했다.

TIF를 적용하기 위해서는 공간적 범위를 설정해야 하는데, 이는 공간적인 범위의 설정에 따라 TIF를 통한 조달금액이 달라지기 때문이다. 이 연구에서는 천안시 도시재생전략계획에서 검토하고 있는 도시재생활성화지역을 분석의 기본 공간범위로 하였고, 인접하고 있는 주택재개발사업 구역 등과 같은 정비사업구역을 TIF 적용효과 분석을 위한 공간적 범위에 포함하여 분석했다.(<Figure 1> 참고)

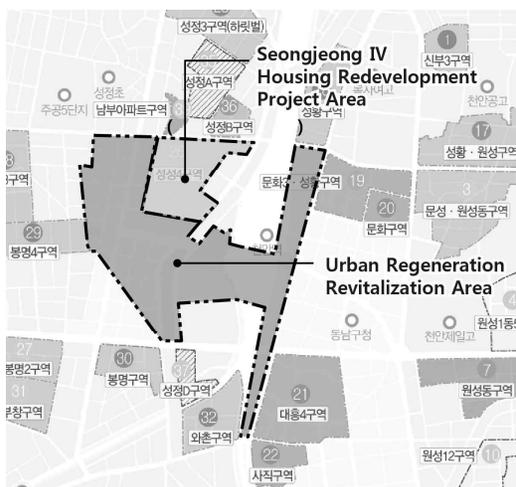


Figure 1. Spatial scope of research

TIF를 통한 재원조달 금액은 운영기간에 따라 달라질 수 있다. 미국의 경우 지역의 특성과 도시재생사업의 특성에 따라 TIF 기간이 다르긴 하지만 일반적으로 TIF 기간을 20년으로 정하고 있다. 이 연구에서는 도시재생활성화지역의 지정시점과 사업추진 일정을 고려하여 TIF 운영기간을 20년으로 가정하고, 재원조달 금액을 예측하여 효과를 분석했다.

## II. 관련이론 및 선행연구 고찰

### 1. 국내 도시재생의 패러다임 변화

도시재생 패러다임의 변화는 관련제도의 변화를 통해 파악할 수 있다. 국내 관련제도를 살펴보면, 1970년~1980년대 주택건설촉진법(1972년), 도시재개발법(1976년), 주거환경개선법(1989년) 등을 근거로 주택재건축사업, 주택재개발사업 등의 사업들이 시행되었고, 1990년대에는 도시 저소득층을 위한 임시 조치법(1989년, 2000년 이후에는 기존의 법을 도시 및 주거환경정비법(2003년)으로 통합)을 제정하여 도시재생 관련 사업들이 추진되어 왔다. 하지만 물리적 환경정비 위주로 진행된 사업방식의 한계로 인해 주거환경관리사업, 가로주택정비사업과 같은 대안적 사업이 2014년도 4월에 도입되었으며, 2013년 12월에는 지역맞춤형, 종합적 재생정책을 추진하기 위해 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 제정하여 시행 중이다.

도시재생특별법에서의 도시재생이란 ‘인구 감소, 산업구조 변화, 무분별한 도시 확장, 주거환경 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량 강화, 새로운 기능 도입 및 지역자원 활용을 통해 경제·사회·물리·환경적으로 활성화시키는 것’으로 규정한다. 이 법에 따라 국가 및 지방자치단체 차원에서 도시재생정책을 추진하기 위한 관련 조직이 구성되고, 도시재생사업에 중앙정부 및 지방자치단체의 예산이 지원되고 있다.

따라서 도시재생의 개념이 과거의 ‘물리적 환경정비’에서 ‘장소 중심의 종합적 재생’, ‘주민과 지자체 중심의 재생 추진’, ‘정부의 패키지 지원’을 통한 쇠퇴지역의 활성화로 확장되었다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 도시재생을 실현하고 지속시키기 위해 필요한 재원의 확보가 중요한 과제로 부각되고 있

으며 Gap Funding<sup>1)</sup>, Mezzanine 금융<sup>2)</sup>, TIF 등과 같은 금융적 기법을 활용한 다양한 재원조달 기법들이 논의되고 있다. 이 연구에서는 지방자치단체가 지역의 도시재생사업을 위한 자체 재원확보 수단으로서의 활용가치가 높은 TIF에 대해 중점적으로 살펴보고자 한다.

### 2. TIF의 개념과 특징

TIF는 공공부문의 지원 없이 재개발사업 추진이 어려운 지역에 대해 재개발과 같은 도시재생사업을 촉진하기 위한 개발금융 수단이다(Institute for Policy and Economic Development, 2002). 이는 특정지역의 도시 및 주거환경의 개선에 필요한 공공부문의 재원을 그 지역의 개발로 인해 미래에 발행하게 될 세수 증가분을 활용하여 선(先) 조달한 후, 같은 지역 안의 공공시설 개선 등을 위한 비용으로 사용하는 방법을 말한다(장대원, 2007). TIF는 1952년 캘리포니아 주가 최초로 도입한 이래 애리조나 주를 제외한 대부분의 주에서 도입했다. 1960년대부터 1970년대까지 미국의 연방정부가 지방정부에게 지급하던 보조금이 대폭 삭감되면서 지방정부의 새로운 재원조달 수단으로 사용되기 시작했다. 미국의 지방정부는 TIF를 통하여 세금 기반을 강화하고 민간투자를 유치하는 등 경제활동을 활성화하는 수단으로 사용하고 있다. 각 주마다 TIF 법률에서 정하고 있는 세원에 차이가 있으나 대부분의 주에서 재산세를 주로 활용하여 TIF를 운용하고 있다(Kerth, 2011)<sup>3)</sup>.

TIF의 재원조달 방식은 개발사업을 통한 자산가치의 상승으로 인해 증가할 미래 시점의 세수를 재원으로 한다. TIF의 운용과정에서 중요한 요소는 TIF 적용기간, 구역의 범위, 증분세수의 예측이다. 증분세수는 TIF 구역지정 이전의 자산가치에 대한

총 세수와 도시재생사업으로 인해 상승한 자산가치에 대한 총 세수의 차이를 말한다. TIF 적용기간은 보통 20년 이상을 기본으로 하고 있으나, 유형에 따라 다르게 적용하기도 한다. 미국 미네소타 주의 경우에는 세수증대효과에 따라 재개발 25년, 재건축 및 개축 15년, 경제개발 8년, 주택 25년, 토지정화 20년, 고밀개발 25년으로 구분하여 운용하고 있다(Michael, 2014). 한편, TIF의 일반적인 과정은 타당성 검토, 계획수립, 계획승인, 계획실행, 평가 및 종료의 5단계로 이루어진다(Greifer, 2007).

### 3. TIF 관련 선행연구

TIF와 관련한 국내 선행연구에서는 TIF를 공공부분의 재원조달 수단으로서 활용하는 것에 대해 긍정적인 연구결과를 제시하고 있으며, 크게 두 가지 관점으로 접근하고 있다. 첫 번째는 지방도시의 도시재생 활성화를 위한 지방자치단체 재원조달 수단으로서 도입 가능성이고, 두 번째는 TIF를 활용한 도시정비사업의 공공지원 방안으로서의 활용 가능성이다.

#### 1) 지방도시의 도시재생활성화를 위한 재원조달 수단

이수진(2010)은 지방도시의 중심 시가지 활성화를 위한 자금조달 수단으로서 TIF 제도의 도입 가능성을 검토했다. 춘천지역을 대상으로 TIF 기법을 적용하기 위해 중심 시가지의 범위를 설정한 후 예상되는 재산세와 도시계획세 증가분을 바탕으로 발행할 수 있는 채권규모를 산정하였고, TIF를 통해 조달한 재원을 지방도시 중심 시가지 활성화를 위한 기획, 설계 등 사업초기 소요비용으로 사용하는 것을 제안하고 있다. 다만 이 연구에서 TIF 제도의 도입을 위한 TIF 구역 설정이 명확하지 않은 한계

가 있다.

박현우(2015)는 서울시 자치구의 패널 자료를 활용하여 주택재개발 사업이 지방세수에 미치는 영향을 분석하여 재개발사업과 지방세수와의 관계를 규명했다. 서울시의 경우 주택재개발사업 완료 실적이 자치구의 보유세 징수액에 유의미한 영향을 보이는 것으로 나타났다. 또한 단일 용도로서의 도시재생사업만으로는 TIF를 위한 세수 증대효과를 기대하기 어렵다고 지적하며, 효과 증대를 위해 부동산 관련 세제를 보유세와 거래세의 일원화, 과표를 일원화하는 방향으로 제안하고 있다.

#### 2) 도시정비사업 공공지원 방안

장대원(2007)은 도시정비사업에서 발생하는 도시환경 악화, 사회적 갈등, 형평성의 문제들을 합리적으로 해결하고, 도시정비사업의 공공성 제고를 위한 공공부분의 참여와 지원을 뒷받침하는 새로운 재원조달방안을 모색했다. 새로운 재원조달 방안으로서 TIF의 추진구조 및 시행사례를 분석하고, 국내의 도시환경정비사업을 대상으로 발생 가능한 세수증가분과 조달 가능한 공공재원의 규모를 추정했다. 국내의 조세체계, 법체계, 지방채 시장여건 등을 심층적으로 고찰하여 국내 적용의 시사점을 도출했다. 그러나 이 연구에서는 분석대상을 도시환경정비사업에만 국한하고, 보편적인 사업유형을 토대로 변수들을 일반화하여 그 틀을 현재의 도시재생특별법 체계에 적용하는 것은 어렵다.

김영호(2010)은 길음 뉴타운 3구역을 대상으로 하여 주택재개발로 인해 증가된 세수로 기반시설 비용을 얼마나 충당할 수 있는가를 분석했다. TIF 재원을 보유세만으로 했을 경우와 취득세, 등록세를 모두 포함하였을 경우에 재원규모의 차이를 분석하였고, 실제로 분양가격 하락에 미치는 영향이 어느 정도인지 분석했다. 분석 결과, 보유세만을 TIF 재

원으로 활용하는 것보다 취득세와 등록세를 포함할 경우에 재원조달 규모가 더 큰 것으로 나타났으며, 분양가 하락률 역시 더 크게 나타났다. 취득세와 등록세는 부동산 경기에 영향을 받으므로 과거 시장 추세를 반영한 미래 세수 예측치는 저성장 추세가 우려되는 현재 상황에 적용하기에는 불확실성을 안고 있다.

유성필(2013)은 주택재개발-재건축사업에 대한 지방자치단체의 지원방안으로서 TIF 제도의 도입 가능성을 검토했다. 전주시의 주택재개발-재건축 사업 중 2개 지구를 선정하여 TIF 구역 설정, 재원조달 규모, 재원조달 방식을 적용하여 분석하고 세수 증가분으로 도로, 상하수도, 공원 등 정비기반시설 설치비용의 어느 정도를 조달할 수 있는지 분석했

다. 분석결과 주택재건축사업은 약 7년, 주택재개발 사업은 약 6년 동안 TIF 구역을 지정하여 운영할 경우 전액지원이 가능한 것으로 나타났다. 그러나 TIF 구역 설정 시 주변지역에 영향을 미치는 도시미관 및 경관 등 정성적 지표에 대한 고려가 부족하여 TIF 구역 설정의 기준이 불명확하다는 한계가 있다.

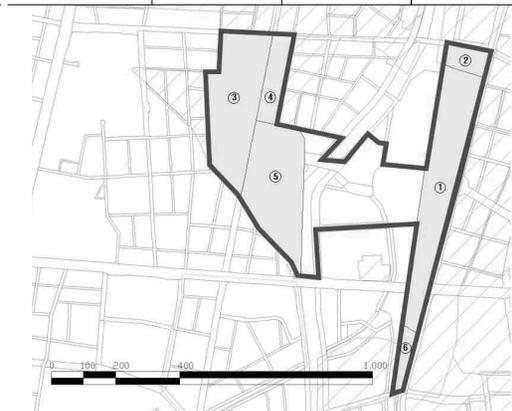
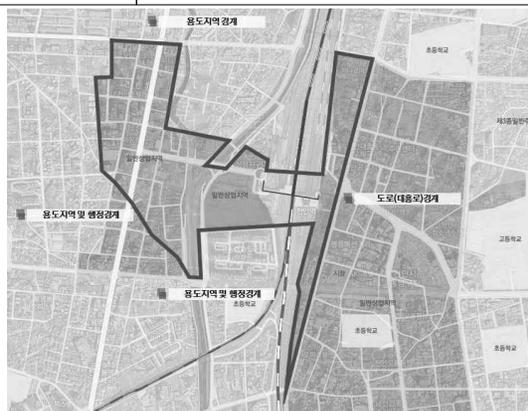
### III. TIF 적용 대상지 현황

#### 1. 천안역 인근 도시재생활성화지역

천안역 인근 도시재생활성화지역의 용도지역은

Table 1. General status and decline level of Urban Regeneration Revitalization Area

일반현황 General status		쇠퇴수준 Decline Level			
위치 Location	천안시 문성동, 중앙동, 성정1동 인근 Munseong-dong, Joongang-dong, Seongjeong 1-dong in Cheonan	집계구 Aggregation Unit	인구 Population	산업 Economic activity	노후건물 Old building
면적 Area	0.34km <sup>2</sup>	1	-42.1%	-23.8%	87.1%
입지유형 Location Type	일반상업지역, 평지형, 하천 Commercial area, Flat landform, Waterway	2	-28.4%	-30.5%	89.1%
인근 지역자산 Assets at the surrounding area	천안역, 도시재생선도지역, 명동거리, 동남구청, 공설시장 등 Cheonan Railway Station, Urban Regeneration Leading Area, Myeongdong Street, Public Market etc.	3	-	-20.2%	82.1%
		4	-65.2%	-22.0%	90.9%
		5	-25.1%	-	86.7%
		6	-	-25.5%	88.8%



Source: Cheonan-si, 2016, Urban Regeneration Strategy Plan for Cheonan City 2025, Cheonan.

Table 2. Land Ownership Status of Urban Regeneration Revitalization Area

구분 Contents	필지수 Number of lots		편입면적 Area of incorporation		비고 Remark
	개수 Number	비율(%) Ratio(%)	면적(m <sup>2</sup> ) Area(m <sup>2</sup> )	비율(%) Ratio(%)	
합계 Total	932	100.0	343,518	100.0	
사유지 Private property	666	71.5	187,218	54.5	평균공시지가 1,173,358원/m <sup>2</sup> Average land price: 1,173,358 won/m <sup>2</sup>
국공유지 Public property	266	28.5	156,300	45.5	천안역부지(37,246m <sup>2</sup> ) 포함 Cheonan railway station site (37,246m <sup>2</sup> ) is included

Table 3. Status of buildings in Urban Regeneration Revitalization Area

구분 Contents	동수 Number of buildings	비율(%) Ratio(%)	비고 Remark	
합계 Total	374	100.0		
주택 Housing	소계 Sub total	153	40.9	
	단독주택 Detached housing	145	38.8	평균 단독주택 공시가격: 120백만 원 Average price of detached housing: 120 million won
	공동주택 Apartment	8	2.1	평균 공동주택 공시가격: 695백만 원 Average price of apartment: 695 million won
비주택 Non-housing	소계 Sub total	221	59.1	
	근린생활시설 Neighborhood living facilities	143	38.2	
	숙박시설 Accommodation	40	10.7	
	기타 Other facilities	38	10.2	

일반상업지역으로 하천을 포함하고 있는 평지지역의 지역이다. 인근에 천안역, 도시재생 선도지역, 명동거리, 동남구청, 공설시장, 중앙시장 등 상업시설이 입지하고 있는 상업중심지이다. 그러나 인구 및 산업 유출과 노후건축물이 밀집되어 있는 쇠퇴수준이 높은 지역으로 도시재생을 통한 활성화가 필요한 지역이다. 천안역 인근 도시재생활성화지역의 자세한 현황은 <Table 1>과 같다.

천안역 인근 도시재생활성화지역에는 총 932개 필지가 포함되어 있고 이 중 사유지는 666개 필지

로 71.5%를 차지하고 있고, 면적으로는 187,218m<sup>2</sup>로 54.5%를 차지하고 있다. 사유지의 평균 공시지가는 1,173,358원/m<sup>2</sup>로 나타나고 있다. 국공유지는 266개 필지로 28.5%, 면적으로는 156,300m<sup>2</sup>로 45.5%를 차지하고 있다.(<Table 2> 참고)

건축물은 <Table 3>과 같이 총 374개 동이 있으며, 이 중 단독주택이 145개동, 공동주택이 8개동으로 총 주택수는 153개동, 40.9%를 차지하고 있다. 비주택 중에서는 근린생활시설이 143개동으로 38.2%를 차지하고 있다.

## 2. 성정4 주택재개발사업 예정구역

성정4구역은 2020 천안시 도시주거환경정비기본 계획에 1단계(2012년 ~2013년) 정비예정구역으로 포함되었으나, 정비사업이 추진되지 못하고 있는 지역이다.

사업구역 면적은 72,971㎡로 계획세대수는 858 세대이고, 주택규모는 85㎡이하로 계획되어 있다

(<Table 4> 참고). 주택재개발사업 예정구역에는 총 410개 필지가 포함되어 있고, 이 중 사유지는 324 개 필지, 54,291㎡로 74.4%를 차지하고 있고, 국공유지는 86개 필지, 18,680㎡로 전체면적 대비 25.6%를 차지하고 있다.(<Table 5> 참고)

예정구역 내에는 <Table 6>과 같이 197개의 건축물이 입지하고 있고, 전체 건축물 중에 단독주택과 공동주택이 174개동으로 88.3%를 차지하고 있

Table 4. Plan of Seongjeong IV housing redevelopment project

구분 Contents	내용 Details
사업유형 Project type	주택재개발 Housing redevelopment
면적(㎡) Area	72,971
용도지역 Landuse	제2종일반주거 A class II general residential area
현황세대수 Current households	427세대 427 households
계획세대수 Planned households	858세대(85㎡ 이하) 858 households(less than 85㎡)
건폐율 / 용적률 BCR / FAR	60% / 200%
추진단계 Promotion phase	1단계(2012년~2013년) Phase 1(From 2012 to 2013)



Source: Cheonan-si, 2016, *Master Plans to Rearrange Urban and Residential Environments for Cheonan City 2020*, Cheonan.

Table 5. Land Ownership Status of housing redevelopment area

구분 Contents	필지수 Number of lots		편입면적 Area of incorporation		비고 Remark
	개수 Number	비율(%) Ratio(%)	면적(㎡) Area(㎡)	비율(%) Ratio(%)	
합계 Total	410	100.0	72,971	100.0	
사유지 Private property	324	79.0	54,291	74.4	평균 공시지가 543,385원/㎡ Average land price: 543,385 won/㎡
국공유지 Public property	86	21.0	18,680	25.6	

Table 6. Status of buildings in housing redevelopment area

구분 Contents		동수 Number of buildings	비율(%) Ratio(%)	비고 Remark
합계 Total		197	100.0	
주택 Housing	소계 Sub total	174	88.3	
	단독주택 Detached housing	172	87.3	평균 단독주택 공시가격: 84백만 원 Average price of detached housing: 84 million won
	공동주택 Apartment	2	1.0	평균 공동주택 공시가격: 241백만 원 Average price of apartment: 241 million won
비주택 Non- housing	소계 Sub total	23	11.7	
	근린생활시설 Neighborhood living facilities	22	11.2	
	숙박시설 Accommodation	1	0.5	

으며, 비주택은 23개동으로 11.7%를 차지하고 있다.

#### IV. 자원조달 규모 및 효과 분석

##### 1. 분석을 위한 전제

###### 1) 적용 세원의 범위

TIF를 통한 자원조달규모를 예측하기 위해서는 현재(2016년) 시점에서 과세대상평가액(EAV: Equalized Assessed Value)을 산정해야 한다. TIF가 재산가치의 상승에 따른 세수의 증가를 전제로 하고 있기 때문에 TIF를 적용할 세원의 범위를 명확히 할 필요가 있다.

적용 세원의 범위는 TIF가 한정된 공간범위 내에서의 재산가치 상승과 이로 인한 세수 증가에 기반하고 있고, 지방자치단체가 지역의 도시재생사업을 위해 독립적이며, 자유롭게 운용할 수 있는 구조를 염두에 두고 이 시뮬레이션 분석에서는 지방세로 한정했다.

국내의 지방세 구조는 11개의 세목<sup>4)</sup>으로 구성되

어 있으며, 세수의 용도를 정하지 않고 일반경비에 충당되는 보통세와 세수의 용도를 정하여 특정경비에만 충당되는 목적세로 구분한다. 이중 부동산을 과세대상으로 하는 보통세는 취득세, 등록면허세, 재산세로 총 3가지이며, 목적세로는 지역자원시설세와 지방교육세가 있다.

이 연구에서는 도시재생활성화지역의 공공기반시설 중 도로, 광장 등의 시설을 개선하기 위한 자원조달 가능성을 분석하는 것이 1차 목적이며, 도시재생사업 구역 내의 부동산 거래행위를 일반화하기 어려우므로 세수의 용도를 특정하지 않는 보통세 중에서 재산세로 그 범위를 한정했다. 재산세는 토지, 건축물, 주택, 선박, 항공기를 과세대상으로 하고 있으나 이 연구에서는 토지, 건축물, 주택으로 과세대상을 한정하여 분석했다. 목적세 중에서는 공공시설 설치를 위한 지역자원시설세로 한정하였고, 지방교육세는 지방교육재정의 확보를 위해 그 용도를 특정하고 있고, 도로, 공원, 광장 등의 기반시설 설치를 위한 재원으로 활용하기 어려우므로 적용세원에서 제외했다.

2) 세수예측 및 재원조달규모 추정방법

기준세수는 공시지가, 주택공시가격 및 국세청 건물 기준시가 산정 방법을 이용하여 지방세법의 재산세 산정방법에 따라 예측했다. 재산세와 지역자원시설세 산출 산식은 아래의 <수식 1>, <수식 2>와 같다.

$$\begin{aligned} \text{재산세} &= \text{과세표준액}(\text{시가표준액} \times \text{공정시장가액비율}) \\ &\times \text{과세표준에 따른 표준세율} \\ &+ \text{재산세 도지역분}(\text{과세표준액} \times 0.14\%) \end{aligned} \quad (1)$$

$$\text{지역자원시설세} = \text{과세표준액} \times \text{지역자원시설세율} \quad (2)$$

TIF가 일반적으로 미래세수를 담보로 하여 채권 발행을 통해 선행조달 가능한 재원규모는 시간에 따른 할인가치(지방채 이자율)와 시간에 따른 자산가치 증가율(미래에 예상되는 세수의 연 상승률)의 함수로서, 재생사업 시행 전의 연간 재산세를  $T_b$ , 재생사업 시행 후 발생하는 재산세를  $T_a$ , 유통 중인 지방채 이자율을  $r$ , 미래에 예상되는 재산세 수입의 연상승률을  $g$ , TIF의 기간을  $n$ 으로 하고, 최종적으로 발행 가능한 TIF 채권의 금액을  $T_s$ 라 할 때  $T_s$ 는 <수식 3>과 같은 식을 통해 계산할 수 있다(장대원, 2007).

$$T_s = \sum_{i=0}^n (T_a - T_b) \times \frac{(1+g)^i}{(1+r)^i} \quad (3)$$

TIF를 적용한 도시재생사업의 성패는 향후 발생될 세수증가분이 도시재생사업에 선 투자된 비용을 상환할 수 있는가에 달려 있다. 그러므로 세수증가분, 이를 토대로 발행할 수 있는 채권발행규모에 영향을 미치는 지방채이자율( $r$ )과 재산세상승률( $g$ )의 추정이 중요하다.

지방채이자율( $r$ )은 현재 유통 중인 중장기 채권 금리에 TIF 기간을 고려하여 4.0%로 적용했다. 2016년 현재 10년~20년 만기 중장기 채권의 대다수 금리는 3.0%<sup>5)</sup>로 나타나고 있고, TIF 적용기간이 상대적으로 장기간이며 부동산시장이 유통적임을 고려하여 중장기 지방채 이자율에 1.0%를 가산한 4.0%를 적용하여 지방채 이자율의 변동에 따른 재원조달 규모의 변화를 분석했다.

재산세상승률( $g$ )은 최근 10년 간의 연평균 세수신장률 7.9%를 연평균 소비자물가상승률 2.7%, 천안시 연평균 GRDP 변화율 8.1%로 보정하여 평균값인 6.2%를 적용했다. 또한, 앞으로의 저성장 기조를 고려하여 최근 10년간 재산세상승률( $g$ )의 최저값인 2.8%를 적용하여 조달 가능한 재원 규모를

Table 7. Property tax revenue growth rate, consumer price inflation rate, change rate of GRDP in Cheonan city, growth rate of property tax( $g$ ) in recent 10 years

구분 Contents	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	평균 avg.
재산세상승률( $g$ ) Growth rate of property tax( $g$ )	2.9	11.8	9.0	7.7	7.1	7.6	5.8	3.7	3.8	<b>2.8</b>	<b>6.2</b>
세수신장률* <sup>6)</sup> Property tax revenue growth rate	-6.9	20.0	19.3	16.8	1.5	8.8	4.7	5.6	2.7	6.2	7.9
소비자물가상승률** Consumer price inflation rate	2.8	2.2	2.5	4.7	2.8	3.0	4.0	2.2	1.3	1.3	2.7
천안시 GRDP 변화율*** Change rate of GRDP in Cheonan City	12.7	13.2	5.3	1.5	17.1	10.9	8.6	3.3	7.3	1.0	8.1

\*세수신장률: 지방세통계연감 각년도 지방세 세수신장률 참고

\*\*소비자물가상승률: 한국은행경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr>, 소비자물가등락률 참고

\*\*\*천안시 GRDP 변화율: 충남 통계정보관 연도별 시군단위지역내총생산(GRDP) 참고

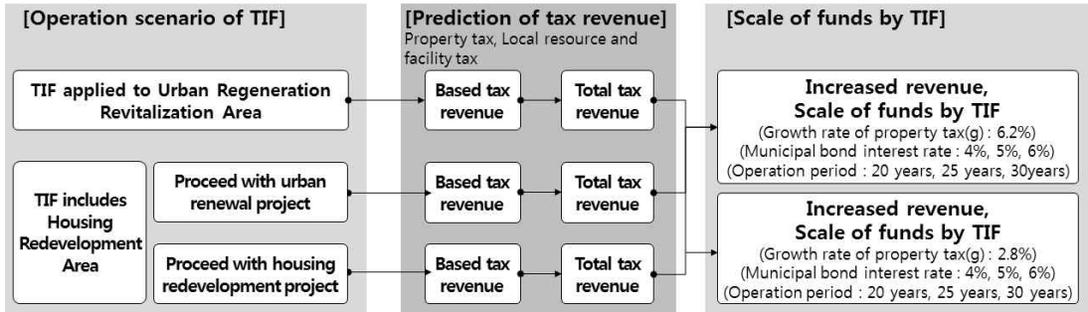


Figure 2. Analysis scenarios and methods

추가로 분석했다.(<Table 7> 참고)

재산세의 증가는 과세표준의 상승에 의한 부분과 부과 세율 상승에 의한 부분, 새로운 개발에 의한 부분 등 다양한 요인이 작용하며, 이 중 신규 개발에 따른 세수 증가는 배제되어야 하지만 현실적으로 이들을 분리시키는데 어려움이 있어 세수신장률을 재산세상승률로 적용하기에는 무리가 있다. 소비자물가상승률과 천안시 GRDP 변화율은 경기를 판단하는 일반적인 지표로서 경제상태를 진단하고 각종 재정정책, 경제정책 등을 수립하는 데에 기초자료로 활용되고 있으나, 부동산의 가격결정은 수요와 공급에 의해 가격이 결정되는 일반재화와는 차이를 보이고 있으므로 이 역시 재산세상승률로 적용하기에는 무리가 있다. 하지만 소비자물가상승률과 천안시 GRDP 변화율이 거시적인 경기변동을 알 수 있는 일반적인 지표로 보다 현실적인 재산세상승률을 설정하는데 도움이 된다. TIF가 장기간 운영되는 점을 고려한다면 거시적인 경제변화를 반영하여 재원조달 규모를 예측해야 하므로 최근 10년간 연평균 세수신장률과 연평균 소비자물가상승률, 천안시 연평균 GRDP 변화율의 평균값을 재산세상승률(g)로 설정했다.

미국의 경우에 TIF 적용기간을 보통 20년으로 하고 있으나 재개발, 재건축 및 개축, 경제개발, 주택, 토지정화, 고밀개발에 따라 8년에서 25년까지 TIF 기간을 달리 적용하고 있다. 이 연구에서는 노

후불량 건축물의 기준인 경과 연수 20년을 기준으로 분석하고 TIF 기간의 변화에 따라 조달 가능한 재원규모의 변화를 살펴보고자 한다. 최근 장수명주택인증제도<sup>7)</sup>가 도입되어 건축물의 내구연한이 길어지고 있으므로 이에 따라 TIF 적용기간을 달리했을 때의 조달 가능한 재원규모를 살펴볼 필요가 있기 때문이다.

TIF를 운영하는 기간 동안의 재원조달 규모를 예측하는 과정에서 공공부문의 지출은 고려하지 않았다. 이 연구가 TIF를 통해 공공기반시설 설치 재원의 확보 가능성을 중점적으로 연구하는 것이고, 도시재생활성화지역의 도시재생사업을 시행한 후 TIF 구역 내에 공공기반시설 유지관리 외의 공공부문 지출을 일반화하여 산정하기 어렵기 때문에 분석에 반영하지 않았다.

### 3) 분석 시나리오

TIF를 도시재생사업에 적용하여 재원조달 규모를 추정하고 효과를 분석하기 위해서 <Figure 2>와 같이 세 가지의 분석 시나리오를 설정했다.

첫째, TIF를 천안역 인근 도시재생활성화지역에 적용했을 경우이다. TIF를 통하여 선조달한 재원으로 도시재생활성화지역 내의 공공기반시설 설치를 위해 필요한 재원을 어느 정도 충당할 수 있는지 분석해 보고자 했다. 둘째, 천안시 내의 도시정비사업 구역 중에 도시재생활성화지역과 연결하고 있어

서 도시재생활성화지역 내 공공기반시설 설치사업의 효과를 직접적으로 받는 지역을 포함하여 TIF를 적용했을 경우에 선조달 가능한 재원의 규모를 분석하고자 했다. 이 경우 포함할 도시정비사업은 자체적으로 사업추진이 어려워 공공의 지원이 필요한 구역으로 한정하고, 도시정비사업을 도시재생사업으로 전환하여 추진하는 경우로 가정했다. 셋째, 도시정비사업이 TIF 구역에 포함되어 공공기반시설 설치사업 시행의 효과로 기존 계획대로 도시정비사업이 추진되었을 경우에 TIF로 조달 가능한 재원의 규모를 분석했다.

또한, 각각의 시나리오가 앞으로의 저성장 기조로 인해 재산세상승률(g)이 감소하였을 경우를 고려하여 선조달이 가능한 재원 규모의 변화를 분석하여 TIF 도입의 가능성을 연구했다.

### 3. 재원조달 규모의 추정

#### 1) 도시재생사업 시행 전 기준세수의 예측

기준세수는 재산세와 지역자원시설세로 추정했으며 재산세의 경우 토지분과 건축물분으로 구분하여 추정했다. 토지에 대한 세수는 먼저 공시지가에 공정시장가액비율 70%를 곱하여 과세표준액을 산정한 후, 토지에 대한 재산세 표준세율(<Table 8> 참고)을 곱하여 산정하였고, 지역자원시설세는 과세표준액에 지역자원시설세 표준세율을 곱하여 산정했다.

Table 8. Standard tax rates of land property

과세표준 Tax Bases	세율 Tax rates
5,000만 원 이하 Up to 50 million won	1,000분의 2 2/1000
5,000만 원 초과 1억 원 이하 Over 50 million won, but not more than 100 million won	10만 원 + 5,000만 원 초과금액의 1,000분의 3 100,000 won+3/1000 of the amount exceeding 50 million won
1억 원 초과 Over 100 million won	25만 원 + 1억 원 초과금액의 1,000분의 5 250,000 won+5/1000 of the amount exceeding 100 million won

Source: Local Tax Act Article 111(Tax rates) Paragraph 1, Item 1-a(www.law.go.kr)

건축물에 대한 세수는 주택의 경우, 주택공시가격에 공정시장가액비율 60%를 곱하여 과세표준액을 산정하고, 주택에 대한 재산세 표준세율(<Table 9> 참고)을 곱하여 재산세를 산정했다.

Table 9. Standard tax rates of Building property

과세표준 Tax Bases	세율 Tax rates
6,000만 원 이하 Up to 60 million won	1,000분의 1 1/1000
6,000만 원 초과 1억5천만 원 이하 Over 60 million won, but not more than 150 million won	6만 원 + 6,000만 원 초과금액의 1,000분의 1.5 60,000 won+(1.5/1000 of the amount exceeding 60 million won)
1억5천만 원 초과 3억 원 이하 Over 150 million won, but not more than 300 million won	19만5천원 + 1억5천만 원 초과금액의 1,000분의 2.5 195,000 won+(2.5/1000 of the amount exceeding 150 million won)
3억 원 초과 Over 300 million won	57만 원 + 3억 원 초과금액의 1,000분의 4 570,000 won + (4/1000 of the amount exceeding 300 million won)

Source: Local Tax Act Article 111(Tax rates) Paragraph 1, Item 3-b(www.law.go.kr)

Table 10. Standard tax rates of local resource and facility tax

과세표준 Tax Bases	세율 Tax rates
600만 원 이하 6 million won or less	10,000분의 4 4/10,000
600만 원 초과 1,300만 원 이하 Over 6 million won, but not more than 13 million won	2,400원 + 600만 원 초과금액의 10,000분의 5 2,400 won+(5/10,000 of the amount exceeding 6 million won)
13,000만 원 초과 26,000만 원 이하 Over 13 million won, but not more than 26 million won	5,900원 + 1,300만 원 초과금액의 10,000분의 6 5,900 won+(6/10,000 of the amount exceeding 13 million won)
26,000만 원 초과 39,000만 원 이하 Over 26 million won, but not more than 39 million won	13,700원 + 2,600만 원 초과금액의 10,000분의 8 13,700 won + (8/10,000 of the amount exceeding 26 million won)
39,000만 원 초과 64,000만 원 이하 Over 39 million won, but not more than 64 million won	24,100원 + 3,900만 원 초과금액의 10,000분의 10 24,100 won + (10/10,000 of the amount exceeding 39 million won)
64,000만 원 초과 Over 64 million won	49,100원 + 6,400만 원 초과금액의 10,000분의 12 49,100 won + (12/10,000 of the amount exceeding 64 million won)

Source: Local Tax Act Article 146(Tax rates) Paragraph 2, Item 1(www.law.go.kr)

건축물에 대한 공시가격이 없는 경우, 「국세청 건물 기준시가 산정 방법 고시」에 따라 건축물기준시가를 예측하고 과세표준을 적용하여 재산세를 산정했다. 재산세 중 도시지역분<sup>8)</sup>은 산정한 과세표준액에 0.14%를 곱하여 산정했고, 지역자원시설세는 과세표준액에 지역자원시설세 표준세율(<Table 10> 참고)을 곱하여 산정했다.

이와 같은 방식으로 예측한 천안역 인근 도시재생활성화지역의 도시재생사업 시행 전의 재산세는

986,304천원으로 이 중 토지와 건축물에 대한 재산세분은 706,698천원, 재산세 도시지역분은 279,606천원으로 추정되었다. 지역자원시설세는 214,761천원으로 예측되었으며, 이를 합산한 기준세수는 1,201,065천원으로 나타났다. 성정4구역 주택재개발사업 역시 같은 방식으로 예측한 결과 재산세는 153,612천원으로 이 중 토지와 건축물에 대한 재산세는 107,912천원, 재산세 도시지역분은 45,701천원으로 나타났다. 지역자원시설세는 27,507천원으로 예측되었으며, 이를 합산한 기준세수는 181,119천원으로 추정되었다.(<Table 11> 참고)

## 2) 도시재생사업 시행 후 총 세수의 예측

천안역 인근 도시재생활성화지역의 도시재생사업 시행 후의 총 세수는 도시재생사업으로 인하여 재산가치 상승폭에 따라 달라진다. 현재까지 도시재생 특별법에 따라 시행되어 완료된 사례가 없으므로, 천안시 내에서 시행된 유사한 사업의 사례를 참고하여 적용하고자 한다. 천안시는 도시활력증진지역 사업을 2011년부터 대흥로(천안역~방죽안오거리) 1,100m, 만남로(방죽안오거리~터미널사거리) 500m에 보행자도로, 가로시설물, 가로수 정비 등의 사업을 진행하여 2014년 완료하였다. 도시활력증진지역 사업 주변지역 중 분석 대상지와 유사한 입지여건을 가진 397개<sup>9)</sup> 필지를 분석한 결과 사업시행 전후로 공시지가는 6.4%, 주택공시가격은 6.9% 상승한 것으로 나타났다.

천안역 인근 도시재생활성화지역의 도시재생사업 시행 후 재산가치의 상승은 도시활력증진지역사업의 사례를 적용하여 공시지가 6.4% 상승, 주택공시가격 6.9% 상승을 가정하고 기준세수 산정방법과 동일한 방법으로 도시재생사업 시행 후 총세수를 예측했다.

성정4 주택재개발사업구역을 TIF 적용 대상구역

Table 11. Based tax revenue of Urban Regeneration Revitalization Area and housing redevelopment area (Unit: 1,000 won)

구분 Contents	계 Total	도시재생 활성화지역 Urban Regeneration Revitalization Area	재개발사업 구역 Housing Redevelop- ment Area	비고 Remark	
합계 Total	1,382,184	1,201,065	181,119		
재산세 Property Tax	1,139,916	986,304	153,612		
재산분 For property	소계 Sub total	814,610	706,698	107,912	
	토지 Land	669,628	573,627	96,001	공정시장가액비율 70% 적용, 국공유지 제외 Applied to 70% fair market price rate for land, Excluding public property
	건축물 Building	144,981	133,071	11,910	공정시장가액비율 주택 60%, 그 외 70% 적용 Applied to 60% fair market price rate for housing, other buildings applied 70%
도시지역분 on urban areas	325,307	279,606	45,701	세율 0.14% 적용(지방세법 제112조) 0.14% tax rate applied (Local Tax Act, Article 112)	
지역자원시설세 Local resource and facility tax	242,268	214,761	27,507	과세표준에 따른 지역자원시설세를 적용 Applied to local resource and facility tax rates	

에 포함하여 공공기반시설 설치사업을 시행하고 재개발사업이 추진될 경우에 총 세수는 재개발 후에 입주하게 될 세대수와 개별주택공시가격에 따라 총 자산가치 상승폭이 결정된다. 따라서 재개발사업의 계획세대수와 사업 후 개별주택공시가격의 예측이 필요하다. 계획세대수는 사업계획이 최종적으로 확정될 때까지 변할 수 있으나, 현재 시점에서 객관적으로 판단할 수 있는 「2020 천안시 도시·주거환경정비기본계획(변경)」에 반영된 세대수를 기준으로 853세대를 적용하여 예측했다. 사업 후 개별주택공시가격은 <Table 12>와 같이 인근의 신동아파밀리에 공동주택 공시가격의 평균치인 165,000천원을 적용하여 예측했다.

주택재개발사업 시행 후 총 세수의 산정은 계획세대수에 건축물공시가격을 곱하고, 여기에 공정시장가액비율 60%를 곱해 과세표준액을 산정했다. 재산세는 과세표준액에 재산세 세율(<Table 9> 참고)

을 곱해 산정했고, 재산세 도시지역분은 과세표준액에 0.14%를 적용해 산정했다. 지역자원시설세는 산정한 과세표준액에 지역자원시설세 표준세율(<Table 10> 참조)을 적용해 산정했다.

이와 같은 방법으로 도시재생사업 시행 후의 총 세수는 도시재생활성화지역에 TIF를 적용했을 경우 1,471,484천원으로 추정되었다. 인근의 도시정비사업구역을 포함하여 TIF를 적용한 경우 도시재생사업 추진 시 1,667,355천원, 주택재개발사업 추진 시 2,099,722천원으로 추정되었다.(<Table 13> 참고)

Table 12. Currently published price of nearby apartments

세대수 Households	공동주택 공시가격(천원) Published price of Apartment (Unit: 1,000 won)		
	평균 avg.	최대 max.	최소 min.
621	165,000	194,000	136,000

### 3) 재원조달 규모 추정

TIF 적용 효과를 분석하기 위해 설정한 세 가지 시나리오에 따라 도시재생사업 시행 전 기준세수, 시행 후 총 세수를 비교한 세수증가분을 기반으로 재원조달 규모를 추정했다.

천안역 인근 도시재생활성화지역의 도시재생사업 시행 전 기준세수와 사업시행 후 총세수를 비교하여 계산한 세수증가분은 270,419천원으로 추정되고 성정4 주택재개발사업구역을 TIF 대상구역으로 포함하여 도시재생사업으로 시행한 경우의 세수증가분은 285,171천원, 성정4 주택재개발사업구역을 TIF 대상구역으로 포함하여 주택재개발사업을 시행한 경우의 세수증가분은 717,538천원으로 추정된다.(<Table 13> 참고)

세수증가분은 도시재생사업이 완료된 이후에 기준세수에 추가적으로 발생하는 것이므로 <Table 13>의 세수증가분을 TIF 재원조달가능 규모 추정을 위한 산식(<수식 3> 참조)에 적용하여 20년~30

년 간 TIF를 운영하였을 경우 조달할 수 있는 재원의 규모를 추정했다.

<Table 14>과 같은 조건에 따라 도시재생활성화 지역에만 TIF를 적용한 경우, 성정4 주택재개발사업구역을 TIF 적용 대상에 포함하고 도시재생사업으로 추진하는 경우, 성정4 주택재개발사업구역을 TIF 적용 대상구역에 포함하고 주택재개발사업으로 추진하는 경우의 재원조달 규모는 <Figure 3>과 같다.

도시재생활성화지역에 TIF를 적용했을 경우와 인접한 도시정비사업구역을 포함하여 TIF를 적용하고 주택재개발사업이 추진될 경우, 도시재생사업으로 추진될 경우 모두에 대해 재산세 상승률을 일률적으로 6.2% 적용하여 재원조달 규모를 계산했다.

그러나 TIF 운영기간이 20년 이상 장기간이고, 부동산 시장이 앞으로 저성장, 안정화 추세를 보인다면 분석에 적용한 재산세 상승률은 적절하지 않을 수 있다. 따라서 재산세상승률을 저성장, 안정화

Table 13. Increase in tax revenue before and after urban renewal project

(Unit: 1,000 won)

구분 Contents	기준세수 Based tax revenue	총세수 Total tax revenue	세수증가분 Increased revenue	비고 Remark
도시재생활성화지역 TIF 적용 TIF applied to Urban Regeneration Revitalization Area	1,201,065	1,471,484	270,419	공시지가 6.4% 상승 주택공시가격 6.9% 상승 6.4% rise in land price, 6.9% increase in building price
도시정비사업 TIF 포함 (재개발 미추진) TIF includes Housing Redevelopment Area (Proceed with urban renewal project)	1,382,184	1,667,355	285,171	공시지가 6.4% 상승 주택공시가격 6.9% 상승 6.4% rise in land price, 6.9% increase in building price
도시정비사업 TIF 포함 (재개발 추진) TIF includes Housing Redevelopment Area (Proceed with housing redevelopment project)	1,382,184	2,099,722	717,538	계획세대수 853세대 The planned number of households is 853

Table 14. Criteria for estimation the size of TIF financing

구분 Contents	기준 Criteria
도시재생사업기간 Project period	4년 4 years
지방채이자율 Municipal bond interest rate	4.0%, 5.0%, 6.0%
재산세상승률(g) Growth rate of Property tax(g)	6.2%, 2.8%
TIF 운영기간 Operation period of TIF	20년, 25년, 30년 20 years, 25 years, 30 years

되는 부동산 시장 추세를 고려하여 설정하고 조달 가능한 재원의 규모를 검토할 필요가 있다.

부동산 시장의 저성장 및 안정화 추세를 가정하여 최근 10년간 연도별 세수신장률과 소비자 물가상승률, 천안시 연평균 GRDP 변화율의 평균값 중에서 가장 낮은 값인 2.8%를 재산세상승률로 적용하고, 지방채이자율을 4.0%, 5.0%, 6.0% 적용했을 때 조달 가능한 재원 규모는 <Figure 4>와 같다.

#### 4. 분석결과 및 적용효과

##### 1) 분석의 결과

도시재생활성화지역에 TIF를 적용하여 분석한 결과, 도시재생사업 시행 전후 세수증가분은 270백만 원으로 재산세상승률 6.2%, 지방채 이자율이 4.0%인 경우에 20년, 25년, 30년 간 TIF 운영을 통하여 조달 가능한 재원의 규모는 각각 5,617백만 원, 7,806백만 원, 10,237백만 원으로 분석되었다. 지방채이자율이 5.0%로 상승하였을 경우에는 4,978백만 원, 6,734백만 원, 8,593백만 원으로 추정되었고, 6.0%로 상승하였을 경우에는 4,427백만 원, 5,839백만 원, 7,264백만 원이 조달 가능한 것으로 분석되었다.<Figure 3> 참고)

천안역 인근 도시재생활성화지역과 성정4구역 주택재개발사업구역에 TIF를 적용하여 분석한 결과, 성정4구역을 주택재개발사업으로 추진하지 않고 도시재생활성화지역의 사업과 동일한 도시재생사업으로

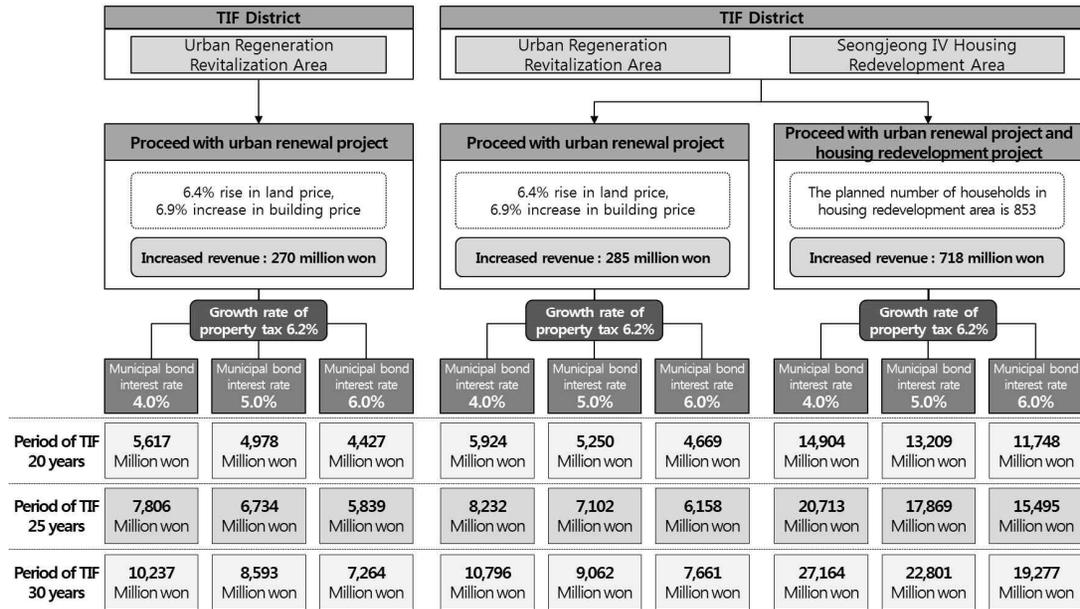


Figure 3. Scale of financing by analysis scenario

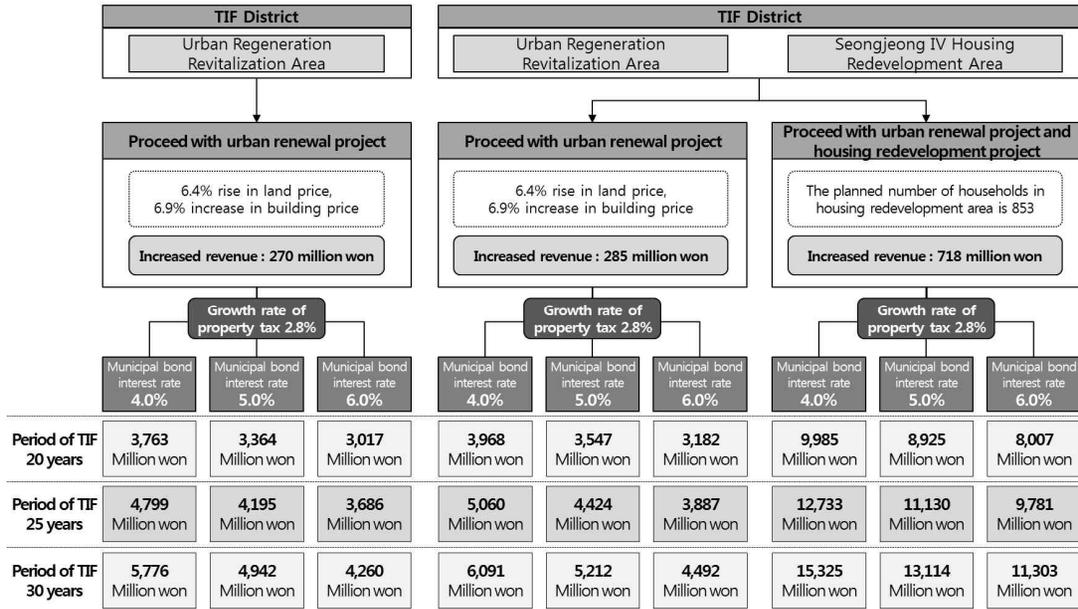


Figure 4. Scale of financing by analysis scenario(Low growth and stabilization trends in the real estate market)

로 추진할 경우 사업시행 전후 세수증가분은 285백만 원으로 지방채이자율이 4.0%인 경우에 20년, 25년, 30년 간 TIF를 운영하여 재원조달이 가능한 규모는 각각 5,924백만 원, 8,232백만 원, 10,796백만 원으로 분석되었다. 지방채이자율이 5.0%로 상승하였을 경우에는 5,250백만 원, 7,102백만 원, 9,062백만 원으로 추정되었고, 6.0%로 상승하였을 경우에는 4,669백만 원, 6,158백만 원, 7,661백만 원이 조달 가능한 것으로 분석되었다.(<Figure 3> 참고)

한편, 주택재개발사업으로 추진 시 사업시행 전후 세수증가분은 718백만 원으로 지방채이자율이 4%인 경우에 20년, 25년, 30년 간 TIF 운영을 통해 조달 가능한 재원은 각각 14,904백만 원, 20,713백만 원, 27,164백만 원으로 분석되었다. 지방채이자율이 5.0%로 상승하였을 경우에는 13,209백만 원, 17,869백만 원, 22,801백만 원으로 추정되었고, 6.0%로 상승하였을 경우에는 11,748백만 원, 15,495백만 원, 19,277백만 원이 조달 가능한 것으

로 분석되었다.(<Figure 3> 참고)

성정4 주택재개발사업구역을 포함하여 TIF를 통해 선조달이 가능한 재원의 규모는 주택재개발사업의 추진 여부에 따라 급격한 차이를 보인다. 이는 주택재개발사업으로 인해 건축연면적이 급격하게 증가하여 부동산의 양이 증가하고, 사업시행 후의 주택가격이 주변지역의 공동주택 가격수준으로 상승하여 재산가치가 큰 폭으로 상승하기 때문이다.

반면에 TIF를 운영하는 20년 동안에 부동산 시장이 저성장 및 안정화 추세를 보일 경우를 가정하여 재산세상승률을 2.8%로 적용하여 분석한 결과, 도시재생활성화지역에 TIF를 적용한 경우에는 지방채이자율이 4.0%일 때 20년 운영 시 3,763백만 원, 25년 운영 시 4,799백만 원, 30년 운영 시 5,776백만 원으로 분석되었고, 지방채이자율이 5%일 때 20년 운영 시 3,364백만 원, 25년 운영 시 4,195백만 원, 30년 운영 시 4,942백만 원으로 분석되었으며, 지방채이자율이 6%일 때 20년 운영 시 3,017

백만 원, 25년 운영시 3,686백만 원, 30년 운영시 4,260백만 원으로 분석되었다.(<Figure 4> 참고)

TIF 구역에 성정4구역을 포함하고 주택재개발사업을 추진하지 않고 도시재생사업을 시행한 경우에 지방채이자율이 4.0%일 때 20년 운영 시 3,968백만 원, 25년 운영시 5,060백만 원, 30년 운영 시 6,091백만 원으로 분석되었고, 지방채이자율이 5.0%일 때 20년 운영 시 3,547백만 원, 25년 운영 시 4,424백만 원, 30년 운영 시 5,212백만 원으로 분석되었으며, 지방채이자율이 6.0%일 때 20년 운영 시 3,182백만 원, 25년 운영 시 3,887백만 원, 30년 운영 시 4,492백만 원으로 분석되었다.(<Figure 4> 참고)

성정4구역을 TIF 구역에 포함하고 주택재개발사업으로 시행한 경우에는 지방채이자율이 4.0%일 때 20년 운영 시 9,985백만 원, 25년 운영 시 12,733백만 원, 30년 운영 시 15,325백만 원으로 분석되었고, 지방채이자율이 5.0%일 때 20년 운영 시 8,925백만 원, 25년 운영 시 11,130백만 원, 30년 운영 시 13,114백만 원으로 분석되었으며, 지방채이자율이 6.0%일 때 20년 운영 시 8,007백만 원, 25년 운영 시 9,781백만 원, 30년 운영 시 11,303백만 원으로 분석되었다.(<Figure 4> 참고)

## 2) TIF 적용 효과

분석의 결과를 토대로 천안시 도시재생활성화지역과 도시정비사업구역에 TIF를 적용했을 경우 세가지의 효과를 기대할 수 있다.

첫째, 사업구역 내의 기반시설 조성을 위한 선투입 재원을 확보하는 데에 TIF가 기여할 수 있다. 천안역 인근 도시재생활성화지역의 도시재생사업 내용을 살펴보면 기반시설 조성과 관련된 사업으로는 천안천 생태보행로 정비 및 경관개선, 동서부광장 개선사업과 연계한 젊음문화광장 조성, 서부광장

생태공원화사업 등을 제시하고 있으나 구체적인 사업예산은 알 수 없다. 인근의 도시재생선도지역의 세부 사업비를 살펴보면 전체 사업비 2,704억 원 중 민자사업 2,400억 원을 제외한 공공부문에서 추진하는 도시재생사업비는 총 304억 원이다. 이 중에서도 기반시설 설치를 위한 사업비는 138억 원으로 전체 사업비의 약 45%를 차지한다(천안시, 2016). 천안역 인근 도시재생활성화지역의 예상 사업비는 약 700억 원으로 이 중 기반시설 설치비용이 차지하는 비율을 45%로 가정한다면 약 315억 원이 예상된다. 천안역 인근 도시재생활성화지역에 TIF를 적용하여 20년 간 운영할 경우에 조달 가능한 재원의 규모는 최소 44억 원에서 최대 56억 원으로 기반시설 설치에 필요한 소요재원의 약 14.1%에서 17.8%에 해당하는 재원을 조달할 수 있다.

성정4 주택재개발사업구역을 TIF 구역에 포함하여 20년 간 운영할 경우, 도시재생사업으로 추진 시 조달 가능한 재원규모는 최소 47억에서 최대 59억 원으로 기반시설 설치비의 약 14.8%에서 18.8%를 선조달할 수 있으며, 주택재개발사업으로 추진 시 TIF 재원조달 규모는 최소 117억 원에서 최대 149억 원으로 약 37.3%에서 47.3%까지 선조달이 가능하다.

둘째, 사업구역 해제가 예상되는 도시정비사업에 대해 기반시설 설치 지원을 통하여 사업의 추진을 원활히 하는 효과가 있다. 분석 대상지역인 성정4 주택재개발사업 예정구역과 같이 도시정비사업이 추진되지 못하거나 지연되는 이유는 부동산 활황기에 과도하게 정비구역을 지정하여 부동산 경기 침체기로 접어든 현 시점에서 사업성이 저하되었고, 공공부문의 지원이 미흡한 상황에서 용적률 상향에 대한 과도한 정비기반시설<sup>10)</sup> 확보 요구로 사업비 부담이 가중되고 있기 때문이다.

주택재개발사업과 같은 정비사업을 추진할 때는

원칙적으로 정비기반시설의 설치 및 비용부담을 의무화하고 있다. 주택재개발사업 추진 과정에서 민간 사업자가 용적률 완화 등으로 얻은 개발이익의 환수를 위해 기반시설에 대한 기부채납을 요구하는 것은 타당하지만, 실제 요구하는 기부채납 규모가 과도하여 사업추진에 어려움을 겪고 있다.

2014년 12월에 발표한 국토교통부 자료에 의하면 도시정비사업의 평균 기부채납율은 부지면적의 18.4%로 나타나고 있고, 평균 기부채납율을 초과하는 사업장은 전체의 37.7%로 나타났다. 또한 과도한 기반시설 기부채납은 아파트 분양가를 상승시키는 요인으로 작용하여 주택 실수요자에게 전가되고 있다.<sup>11)</sup>

이 연구에서 분석한 주택재개발사업과 같은 도시정비사업구역을 TIF 구역에 포함하고 20년간 TIF를 운영하여 선조달이 가능한 재원의 규모는 주택재개발사업으로 추진하지 않고 도시재생사업으로 추진할 경우 최소 47억 원에서 최대 59억 원이고, 주택재개발사업으로 추진할 경우 최소 118억 원에서 최대 149억 원으로 나타나고 있다. TIF를 통해 선조달한 재원을 기반시설 설치에 지원하였을 경우에 사업비 부담 완화로 원활한 사업추진에 도움이 되며, 이것이 분양가 인하에 기여하여 주택 실수요자의 부담을 완화할 수 있을 것으로 기대된다.<sup>12)</sup>

셋째, TIF는 재정적인 연계를 통하여 도시재생특별법에 의한 도시재생사업과 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 도시정비사업을 통합적으로 운영하는데 도움을 줄 수 있다. 현재의 도시재생사업은 주택재개발-재건축사업, 주거환경개선사업 등 도시정비사업과의 실질적인 연계방안이 부족한 실정이다. 도시재생사업이 종료된 도시재생 테스트베드 사업을 예로 들면, 대부분의 사업 추진 내용이 주민 대학과 마을신문 등 소프트웨어적인 프로그램에 중점을 두고 있어, 하드웨어적인 실질적 주거환경 개선에는 취약한 것으로 나타나고 있다(이창호,

2015). TIF는 도시재생사업의 공공부문 재원투자 효과를 물리적인 주택정비가 필요함에도 불구하고 사업추진이 어려운 도시정비사업에 재정적인 방법으로 연계하여 지원할 수 있는 방안이 될 수 있다.

## V. 결론

도시재생특별법 제정 이후 선도사업 공모와 함께 도시재생에 대한 관심이 증가하고 있다. 도시재생사업의 재원을 중앙정부에서 지원하는 현재의 추진 구도는 급속하게 증가하고 있는 쇠퇴지역의 모든 도시재생사업에 대해 재정적으로 지원하는데 한계가 있다. 그리고 중앙정부 의존적인 재원조달 구조는 여건 변화에 따라 지역의 도시재생 계획과 사업이 유연하고 신속하게 대처하는데 제약으로 작용할 여지가 있다. 이 연구는 지방자치단체 차원에서 도시재생사업의 실행력을 높이기 위한 재원확보 방안의 하나로 TIF의 도입 가능성을 분석했다.

분석 시나리오에 따라 TIF를 적용하여 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 도시재생활성화지역에 적용하여 조달 가능한 재원의 규모는 기반시설 설치비용의 14.1%~17.8% 정도를 선(先)조달할 수 있는 것으로 나타났다. 둘째, 주택재개발사업을 포함하여 도시재생사업으로 추진하는 경우 기반시설 설치비용의 14.8%~18.8% 정도를 선조달할 수 있는 것으로 나타났다. 셋째, 주택재개발사업을 포함하여 주택재개발사업으로 추진하는 경우 기반시설 설치비용의 37.3%~47.3%까지 선조달 가능한 것으로 나타났다. 현재 추진되고 있는 도시재생사업은 중앙정부와 지방정부가 50:50으로 도시재생사업 비용을 조달하는 것을 감안한다면 지방정부의 재원부담 완화에 기여할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 도시재생활성화지역과 도시정비사업에 대해 TIF를 적용하여 운용한다면 추진이 미미한 도시정비사업에 대해

공공부문의 기반시설 설치비용 지원 수단으로 이용이 가능할 것으로 판단된다.

TIF를 국내에 적용하여 운용할 때, 가장 먼저 해결해야 할 과제는 공공시설 개선사업의 입지를 고려한 TIF 구역의 설정이다. TIF는 공공부문의 지원 없이는 도시재생이 이루어지지 않을 지역에 대해 지역 내의 공공시설 개선 등의 사업으로 인해 혜택을 얻는 지역 내의 부동산 소유자들이 비용을 부담한다는 개념에 근거하고 있다. 그렇기 때문에 공공시설 개선사업으로 인해 경제적 편익을 얻는 지역을 포함하여 구역을 설정해야 한다. 도시재생활성화지역은 일정 범위의 지역 전체를 물리적으로 개량하는 주택재개발 및 재건축, 도시개발사업구역과는 달리 현저하게 인구가 감소하는 지역, 사업체수의 감소 등으로 산업의 이탈이 발생하는 지역, 노후주택이 증가하여 주거환경이 악화되는 지역을 포함하여 도시재생사업의 효과가 미치는 공간적인 범위를 말한다. 그러므로 도시재생활성화지역을 TIF 구역으로 설정하는 것은 TIF의 개념과 재원조달 기제에 부합한다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 공공시설 개선사업의 경제적 편익이 미치는 공간적 범위는 명확하게 추정하기 어려우므로 TIF 구역의 설정과 관련한 논쟁의 여지가 있다. TIF 구역이 구역 내의 세수증가분을 모아 재투자하는 특정한 지리적인 지역을 의미하므로 도시재생활성화지역을 설정함에 있어서 개별 도시재생사업의 지리적 입지에 따라 경제적 편익이 미치는 범위를 고려해야 한다. 지금까지는 주택재개발·재건축사업구역으로 지정된 지역은 도시재생활성화지역의 범위에서 제외되었다. TIF를 통해 선조달한 재원을 투자한 공공시설 개선사업과 주택재개발·재건축사업구역이 인접하여 있다면 TIF를 적용하는 구역의 범위에 포함해야 한다. 그러나, 주택재개발·재건축사업구역 등 정비사업구역을 TIF 구역에 포함하였을 때 공공시설 개선사업의 효과로 인한 세

수증가분 산정의 구역별 차이, 도시재생활성화지역 인근 정비사업구역의 TIF 구역 포함 요청 등으로 인해 도시재생활성화계획 수립이 지연되는 어려움을 겪을 수 있다.

이 연구를 통하여 TIF가 지방자치단체의 새로운 재원조달 수단으로서의 가능성과 효과에 대해 분석했다. TIF만으로 도시재생사업에 필요한 기반시설 설치비용을 전부 조달하기에는 부족하지만, 새로운 재원조달 수단으로서의 가능성을 확인했다는 데에 의의가 있다고 하겠다. 이 연구에서는 도시재생사업 기간 동안의 재산세 상승을 추정함에 있어 인근 도시재생사업 전후의 공시지가 및 주택공시가격의 변화를 적용하여 추정하였다. 재산세 상승분을 보다 정확하게 추정하기 위해서는 재생사업의 효과로 인한 상승분만을 고려하여야 하지만, 이를 현실적으로 분리하여 추정하기에는 한계가 있다. 도시재생사업의 효과로 인한 재산세 증가분만을 추정하기 위한 다양한 방법의 연구가 필요하다.

향후, TIF 제도가 국내에 도입되어 지방정부의 재원조달 수단으로 활용되기 위해서는 관련 제도가 입법되어야 한다. 그 중에서도 지방자치단체가 지방채를 발행하여 재원을 조달하는 과정에서 자율성과 탄력성을 가질 수 있어야 하며, 동시에 지방재정 건전성을 해치지 않는 방법 모색이 필요하다.<sup>13)</sup> 이를 위해 관련 법률의 제정 또는 기존 법률의 정비에 대한 심층적인 연구가 필요하다.

TIF의 실효성을 높이기 위해서는 미래 세수증가분의 예측이 무엇보다도 중요하다. 국내에는 아직 관련 제도가 입법되지 않아 TIF를 적용한 사례가 없으므로, 제도 마련 및 TIF 도입 이후에도 지속적인 제도 보완이 필요하다. 미국의 경우 1952년 최초 도입된 이래로 현재까지 운영하면서 실효성을 높이기 위한 제도적 보완이 이루어지고 있다. TIF가 20년 이상 운영되는 장기 프로젝트인 만큼 실제 실행하는 도시재생사업을 토대로 TIF 구역의 공간

적 경제설정의 합리성, 프로젝트의 성격에 맞는 운영기간의 설정, 세수증가 효과 및 예측방법, TIF 재원의 사용기준 등에 대한 등 실증적 연구가 지속되어야 한다.

- 주1. Gap Funding은 공공에서 개발이 필요하다고 판단되는 지역에 대하여 개발비용과 개발 후 예상수익의 차액에 대해 비용지원을 하고 앞으로의 세제 수익으로 회수하는 방식이다.(이삼수, 2014)
- 주2. 자기자본과 금융기관 대출 사이의 후순위 채권 형태 융자방식으로 국가 및 지자체가 정한 특정구역에 대해 사업초기 단계의 높은 리스크를 부담하기 위해 상환순서를 후순위로 하는 금융투자방식이다.(이삼수, 2014)
- 주3. 애리조나 주는 1999년 TIF 법률을 폐지하였고, 도 등 공공 기반시설 개선을 위해 CFD(Community Facilities District)와 MFD(Multipurpose Facilities District) 제도를 운영하고 있다(Mmiller, 2011).
- 주4. 지방세는 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 지역자원시설세, 지방교육세로 구성되어 있다.
- 주5. 금융투자협회 채권정보센터(kofiabond.or.kr)의 종목별 발행정보 중 잔존기간 10년 이상 20년 이하 지방채 표면금리는 3.0%로 나타나고 있다.
- 주6. 현행 재산세와 지역자원시설세를 기준으로 재산세 개편을 감안하여 세수신장을 산정 시 지역개발세, 공동시설세, 종합토지세, 도시계획세를 포함하여 산정했다. 지역개발세와 공동시설세는 2011년도 지역자원시설세로 통합되었고, 종합토지세는 2008년도 재산세로 통합되었으며, 도시계획세는 2011년부터 재산세 도시지역분으로 부과하고 있다.
- 주7. 장수명주택인증제도는 2014년 12월 입법화된 것으로 주택을 내구성, 가변성, 수리용이성에 따라 최우수, 우수, 양호, 일반의 4개 등급으로 평가하는 제도이다.
- 주8. 과거 도시계획세를 말하며, 2011년도부터 재산세 중 도시지역분으로 부과하고 있다.
- 주9. 총세수 예측을 위한 유사사례는 도시활력증진지역 사업과 연접한 지역 중 분석 대상지와 동일한 용도지역으로서 도로로 구획된 일단의 블록을 선정하였고, 대흥로 인근 1개 블록 304개 필지, 만남로 인근 1개 블록 93개 필지 총 397개 필지를 대상으로 분석하였다.
- 주10. 정비기반시설이란 도로·상하수도·공원·공용주차장·공동구·녹지·하천·공공공지·광장·소방용수시설·비상대피시설·가스공급시설·지역난방시설 및 놀이터·마을회관·공동작업장 등 공동이용시설을 말한다.
- 주11. 2010년 건설산업연구원의 조사에 따르면 아파트

분양가 대비 기부채납 비율이 30%이상 초과하는 경우도 발생하고 있다. 과도한 기부채납 문제를 해소하기 위해 2014년에 「주택사업 관련 기반시설 기부채납 운영기준」을 개정하여 기준부담율을 9% 이내로 한정했다(강운산, 2013).

- 주12. 김영호(2010)는 길을 뉴타운 3구역을 대상으로 TIF로 조달한 재원이 모두 기반시설 설치비용으로 충당할 경우에 11.4% 분양가 인하효과가 있다고 분석했다.
- 주13. 그동안 지방채는 중앙정부의 승인 하에 사업별로 발행하였으나, 2005년도 지방재정법 전면 개정 시 지방 분권화시대에 맞추어 자율적, 탄력적 지방재정 운용을 위해 지방채발행총액한도제를 도입했다. 사업별로는 지방재정법에서 정하고 있는 21개 법률에 근거한 지방채만 발행이 가능하도록 하고 있고 도시재생사업은 포함되지 않는다.

## 인용문헌 References

1. 기획재정부, 2015, 「조세개요」, 서울. Ministry of Strategy and Finance, 2015, *Overview of Taxes in Korea*, Seoul.
2. 강운산, 2013, “공공시설 기부채납제도의 문제점과 개선방안”, 「CERIK 건설이슈포커스」, 서울: 건설산업연구원. Kang, W. S., 2015, “A Study on the Problem and Improvement Methods of Contributed Acceptance”, *CERIK Issue Focus*, Seoul: Construction Economy Research Institute of Korea.
3. 김영호, 2014, “도시재생사업 실현을 위한 TIF 재원조달 시뮬레이션 분석”, 광운대학교 대학원 부동산학과 박사논문. Kim, Y. H., 2014, “Simulation Analysis of TIF Procurement Funds for Realization of Urban Regeneration; focused on the prototype newtown district in seoul”, Ph.D. Dissertation, Kwangwoon University.
4. 김영호, 2010, “주택재개발사업에서 TIF를 활용한 재원조달 효과 분석”, 광운대학교 경영대학원 석사논문. Kim, Y. H., 2010, “The Analysis of Financial Effectiveness by Tax Incremental

- Financing in Housing Redevelopment Project; focused on Gireum New Town 3 District”, Master’s Degree Dissertation, Kwangwoon University.
5. 김형균 외, 2015, “도시재생 사업지역의 주민 생활 및 상권변화 연구”, 부산: 부산발전연구원.
  - Kim, H. G. et al., 2015, “A Study on Influence of Urban Regeneration Projects on Residents’ Lives and Gentrification”, Busan: Busan Development Institute.
  6. 박현우, 2015, “도시재생사업에서의 조세담보 금융제도 활용 가능성에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 석사논문.
  - Park, H. W., 2015, “A Study on Possibility of Utilizing Tax Increment Financing System for Urban Regeneration”, Master’s Degree Dissertation, Konkuk University.
  7. 서수정 외, 2016. 「도시재생사업 종합관리체계 구축방안 연구」, 세종: 건축도시공간연구소.
  - Seo, S. J. et al., 2016. *A Study on the Comprehensive Management System for Urban Regeneration Project*, Sejong: AURI(Architecture & Urban Research Institute).
  8. 유성필, 2014. “정비기반시설 설치지원을 위한 조세담보금융제도의 도입에 관한 연구”, 전북대학교 대학원 박사논문.
  - Yoo, S. P., 2014. “A Study on the Introduction of TIF for supporting the Infrastructure Implementation”, Ph.D. Dissertation, Chonbuk National University.
  9. 이삼수, 2014. “도시재생사업과 새로운 재원조달 방안”, 도시정책학회 권원용메타시티포럼, 서울: DA그룹.
  - Lee, S. S., 2014. “Urban Regeneration Project and New Resource Financing”, The Korea Association of Urban Policies, Seoul: DA Group.
  10. 이수진, 2010. “TIF기법을 활용한 중심시가 지 활성화 방안 : 춘천지역을 대상으로”, 강원대학교 정보과학·행정대학원 석사논문.
  - Lee, S. J., 2010. “Using Techniques downtown TIF Revitalization; Chuncheon Area as the Target”, Master’s Degree Dissertation, Kangwon National University.
  11. 이창호, 2015. “도시재생사업의 추진 현황과 개선과제”, 「국회입법조사처 현안보고서」, 254: 29-30.
  - Lee, C. H., 2015, “Current Status of Urban Regeneration Project and Its Improvement Tasks”, *National Assembly Research Service Report*, 254: 29-30.
  12. 장대원, 2007. “도시정비사업 활성화를 위한 조세증가분금융(TIF)에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 협동과정 박사논문.
  - Jang, D. W., 2007. “An Application of Tax Increment Financing to Urban Redevelopment Projects in Korea”, Ph.D. Dissertation, Seoul National University.
  13. 천안시, 2016. 「천안시 도시재생선도지역 근린재생형 활성화계획」, 천안.
  - Cheonan-si, 2016. *Urban Regeneration Revitalization Plan for Urban Regeneration Leading Area in Cheonan*, Cheonan.
  14. 천안시, 2016. 「2025 천안시 도시재생 전략 계획」, 천안.
  - Cheonan-si, 2016. *Urban Regeneration Strategy Plan for Cheonan City 2025*, Cheonan.
  15. 천안시, 2016. 「2020 천안시 도시주거환경정비기본계획(변경)」, 천안.
  - Cheonan-si, 2016. *Master Plans to Rearrange Urban and Residential Environments for Cheonan City 2020*, Cheonan.
  16. 행정자치부 지방세정정책과, 2015. 「지방세통계연감」, 서울.
  - Local Tax Policy Division, Ministry of The Interior, 2015. *Statistical Yearbook of Local Tax*, Seoul.
  17. Greifer, Nicholas, 2007. *An Elected*

- Official's Guide to TAX INCREMENT FINANCING*, Illinois: Government Finance Officers Association.
18. Institute for Policy and Economic Development, 2002. *Tax Increment Financing(TIF) Best Practice Study for Greater El Paso Chamber of Commerce*, Texas.
19. Johnson, Craig L., 2002. *TAX INCREMENT FINANCING(TIF)*, Massachusetts: National Association of Realtors.
20. Kerth, Rob et. al, 2011. *Tax-Increment Financing*, Massachusetts: U.S. PIRG Education Fund.
21. Maricopa Association of Governments, 2011. *Tax Increment Financing*, Arizona.
22. Michael, Joel, 2014. *House Research Short Subjects: Tax Increment Financing*, Minnesota: House Research Department of the Minnesota House of Representatives.
23. 국토교통부, 2014. “부산, 서울, 창원, 영주 도시재생사업 본격 착수”, 세종. Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2014. “Starting in Busan, Seoul, Changwon, Yeongju, and Yeongju City Regeneration Project”. Sejong.
24. 국토교통부, 2016. “신규 도시재생사업 33곳 확정, 협업 통해 범정부적 지원”, 세종. Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2016. “33 New Urban Regeneration Project Confirmed”. Sejong.
25. [www.nsd.go.kr](http://www.nsd.go.kr)
26. [www.onnara.go.kr](http://www.onnara.go.kr)
27. [www.cheonanurc.or.kr](http://www.cheonanurc.or.kr)
28. [www.chungnam.go.kr](http://www.chungnam.go.kr)
29. <http://ecos.bok.or.kr>
- |                            |            |
|----------------------------|------------|
| Date Received              | 2017-01-31 |
| Reviewed(1 <sup>st</sup> ) | 2017-03-25 |
| Date Revised               | 2017-05-22 |
| Reviewed(2 <sup>nd</sup> ) | 2017-06-08 |
| Date Accepted              | 2017-06-08 |
| Final Received             | 2017-07-05 |