

# 대중교통지향형 도시개발 유도를 위한 금융 및 세제 지원방안 : 미국사례를 중심으로

Supportive Financing and Tax Policies for Transit-Oriented Development in  
the United States

성현곤 한국교통연구원 책임연구원 \*

권영종 한국교통연구원 연구위원

오재학 한국교통연구원 연구위원

※ 주요단어: 대중교통지향형도시개발(TOD), 세제감면, 입지효율저당대출, 세입담보금융,  
편익담보채권

## I. 연구배경 및 목적

## II. TOD와 통행패턴 및 지방재정

1. TOD와 통행패턴
2. TOD와 지방재정과의 관계

## III. TOD를 위한 금융 및 재정지원방안

1. 세제감면 또는 면제
2. 입지효율주택저당대출
3. 세입담보금융
4. 편익담보채권

## IV. 국내적용가능성 검토

## V. 요약 및 결론

## I. 연구배경 및 목적

미국에서 1980년대에 처음 등장한 대중교통지향형 도시개발(Transit-Oriented Development, TOD)의 개념은 지난 20여년의 경험을 통하여 도시설계와 재정 및 금융정책의 도입으로 보다 진전되어 왔다. 최초의 TOD 개념은 도시확산(Urban Sprawl)으로 인한 교통혼잡과 환경의 질적 저하 등 도시문제를 대처하기 위하여 토지이용과 교통과의 연관성을 증대시키는 것이었다. 즉, 토지의 고밀화와 복합용도화(Dense and Mixed Use of Land)는 나홀로 자가승용차의 이용을 억제하는 효과를 유발한다는 것을 바탕으로 하고 있었다. 이처럼 토지이용계획을 통하여 점증된 교통수요를 궁극적으로 관리하고자 하는 기법은 1980년대 이후에 급증하게 된 도시철도 건설과 연관을 맺으면서 철도역 중심의 고밀·복합용도 도시개발의 개념으로 진전하기에 이르렀다<sup>1)</sup>. 이 당시의 주요 관점은 고밀도의 복합용도개발이 대중교통의 이용을 유도하고 승용차의 수요를 억제할 수 있다는 것이었으나, 구체적으로 토지이용과 교통과의 관계를 근린주구 단위에서의 규명하는 단계에 이르지 못하는 못하였다.

근린주구단위에서 토지이용과 교통과의 관계를 본격적으로 논의하기 시작한 것은 1993년 Peter Calthrope이 이전의 TOD 개념에 도시설계적 요소를 도입하고 구체화 하면서부터이다. 즉, 그는 협소한 도시블럭, 격자형 도로체계, 보행이 용이한 도시환경 등의 도시설계적 요소를 고밀도의 복합용도 토지이용패턴에 가미하고 이러한 요인들이 통행발생을 억제하고, 대중교통이용을 제고할 수 있을 것이라 제안하였다. 그의 연구를 시발점으로 하여 토지이용의 개발밀도(Density), 복합적 토지이용(Diversity), 도시설계(Design)의 3가지 요인이 통행패턴을 구성하는 개별적 요소들 - 통행목적, 통행빈도, 통행발생량, 통행수단 - 에 어떻게 영향을 미치는 지에 대한 연구가 시작되었다.

한편, TOD가 본격적으로 현실 공간에 적용되기 시작한 것은 1990년대 이후로 TOD 계획을 실행에 옮길 수 있는 구체적인 정책적·재정적 지원수단이 개발되고 적용되면서부터이다. 특히, 1990년대 중반이후에 접어들면서 금융 및 재정지원수단의 개발로 인하여 TOD가 부동산개발의 주요 추세로 자리잡기에 이르렀다(California Department of Transportation, 2002). TOD를 위한 금융 및 재정적 지원방안은 크게 세가지로 나눌 수 있다. 첫째, 연방정부나 주정부 등 상위정부기관이 TOD의 재원을 지원하는 측면에서의 각종 양여금(Grant), 둘째 지방정부, 재개발조

1) 1998년 미연방정부는 버스정류장을 결절점으로 하여 TOD를 계획하는 지방정부에게 재정적 지원을 하는 시범 프로젝트를 수행해오고 있다. 이러한 관점에서 본다면, TOD의 대중교통결절점은 철도역 뿐만 아니라 주요 버스노선의 정류장도 될 수 있음을 시사한다. 보다 자세한 미국사례를 참조하기 위해서는 Sung(2005a)의 연구를 참조하기 바람.

합, 대중교통조합(Transit Agency)이 미래의 개발이익을 이용하여 TOD사업에 필요한 재원을 조달하는 각종 금융 및 재정지원방안, 마지막으로 대중교통결절점 주변의 주택소유 및 거주를 촉진시키기 위하여 개별 소비자에게 제공하는 각종 재산세의 감면 혜택 또는 사금융 대출지원 방안 등이 있다.

본 연구는 대중교통 결절점에 고밀도의 복합용도의 도시개발을 유도하기 위하여 미국에서 시행되고 있는 금융 및 재정 정책적 수단을 고찰하고, 이러한 금융 및 재정 정책적 지원수단의 국내 도입 가능성을 검토하는 데 있다. 특히 본 연구는 TOD 계획의 실행수단으로서의 금융 및 재정지원책 중 통행패턴의 변화와 도시개발이익의 미래가치를 이용하여 간접적으로 지원하는 방안에 대하여 살펴보고자 한다. 도시개발과 교통시설공급 및 관리 측면에서 중앙정부의 지원이 감소되고 있는 우리나라의 현재 추세를 볼 때, 금융 및 세제지원 정책은 도시개발의 유도를 통한 교통수요의 관리적 측면에서 유용한 정책으로 활용될 수 있다. 대부분의 국내 TOD연구가 주로 공간적인 입지나 디자인, 교통기법 등을 다루고 있음에 반하여, 본 연구는 세제 및 금융지원수단에 대한 미국의 경험과 그에 대한 국내의 적용가능성을 살펴보고 있다는 점에서 본 연구의 결과는 향후의 국내 TOD 활성화에 기여할 것으로 기대된다.

본 연구에서는 구체적으로 세제감면 또는 면제(Tax Abatement or Exempt), 세입담보금융(Tax Increment Financing), 편익담보채권(Benefit Assessment Bond), 입지효율주택저당대출(Location-Efficient Mortgage)을 중심으로 살펴보고자 한다. 이러한 금융 및 세제지원책에 대한 미국의 사례를 소개하기 이전에 먼저 TOD가 통행패턴이나 재산가치와 지방재정에 미치는 영향을 간략하게 검토하고자 한다. 다음으로 이들 세제 및 재정지원책의 국내적용 가능성을 검토하고, 이에 대한 시사점을 제시하는 것으로 본 연구의 끝을 맺고자 한다.

## II. TOD와 통행패턴 및 지방재정

금융 및 재정지원수단을 고찰하기에 앞서 본 장에서는 TOD와 통행패턴의 연관성을 중심으로 살펴보고, 나아가 국내사례에서 미진한 분야인 TOD와 지방재정과의 관계를 재산가치 증대를 매개로 하여 살펴보고자 한다. 본 장에서는 TOD가 대중교통이용이나 재산가치 및 지방재정에 정(正)의 효과를 가지고 있다는 것을 보여주는 것에 목적이 있으며, 이를 통하여 TOD를 활성화하는 데 있어서 금융 및 재정정책이 왜 필요한가라는 의문에 단초를 제공할 수 있을 것이다.

## 1. TOD와 통행패턴

교통과 토지이용과의 연관성은 계획적 차원에서 중요한 의미를 지닌다. 도시공간 구조측면의 예를 들면, 고밀도시(compact city)는 자가용승용차의 이용을 억제하는 효과로 인하여 친환경적인 도시구조로 평가받고 있다. 비록 고밀도시와 교통과의 그러한 연관성에 대한 일반적인 동의(同意)가 이루어지지 않았지만, 도시의 고밀화는 자가용승용차의 이용을 억제하여 에너지 절약적인 도시구조로 형성하게 된다고 주장되어진다<sup>2)</sup>. 마찬가지로 TOD는 대중교통결절점 주변에 고밀도의 복합용도의 도시개발을 유도함으로써 자가용승용차의 이용을 대중교통과 비동력교통수단으로 유도하는 장기적이면서 국지적인 교통수요관리적 정책대안으로 논의되고 있다. 도시공간구조의 토지이용과 교통과의 관계에 대한 논쟁과 유사하게 현재까지 TOD의 개념에 대한 보편적인 동의는 이루어지고 있지 않지만, 고밀화된 토지이용(Compactness), 보행 및 자전거이용에 편리한 도시환경(Pedestrian- and cycle-friendly environments), 정류장 또는 정거장 주변의 공적공간(Public and civic spaces near stations), 근린주구 중심으로서의 정류(거)장(Stations as community hubs) 등의 TOD의 계획요소가 자가용승용차의 이용을 억제하는 효과를 가지고 있다고 볼 수 있다.

이러한 개발요소와 교통과의 연관성은 TOD가 근린주구(동네) 단위 또는 지구단위의 정비계획에서의 도시 및 교통계획의 한 영역으로 정착할 수 있는지에 대한 여부를 결정하는 중요한 요소이다. 즉, 고밀도의 복합용도 도시개발이 자가용승용차 이용을 억제하고 대중교통 수송분담율을 제고하는 데 기여할 수 있는가라는 질문에 적절하게 대답함으로써 TOD의 교통과 토지이용과의 관계를 증명하게 되는 것이다. 이와 관련하여 Cervero et al.(2002)은 미국의 와싱턴주와 캘리포니아, 그리고 캐나다의 토론토와 에드몬톤을 사례로 하여 도시철도역까지 물리적 거리가 가까울수록 통근통행의 대중교통수단분담율이 증가함을 보여주고 있다. 또한 대중교통의 물리적 접근성과 복합용도의 토지이용이 대중교통이용율을 제고할 수 있을 뿐만 아니라 1인당 VMT(Vehicle Mile Traveled)를 감소시키고 가구당 자동차보유대수를 감소시키는 효과를 가지고 있음을 미국 오레건주 포틀랜드 사례에서는 실증하고 있다. 결과적으로 TOD가 대중교통이용율을 제고하고 자가용 승용차의 통행비율을 감소시키는 효과를 가지고 있음을 알 수 있다<sup>3)</sup>.

<sup>2)</sup> 도시공간구조의 측면에서 토지이용패턴과 교통간의 관계에 대한 논쟁은 전명진(1997)의 연구를 참조하기 바란다.

<sup>3)</sup> 그러나 근린주구단위에서의 토지이용의 교통의 연관성에 대한 논쟁은 도시공간구조와 통행패턴과의 관계에 대한 논쟁과 같이 여전히 수렴되지 않고 있다. 이러한 원인에 대하여 Crane(2000)은 두가지의 중요한 문제가 있다고 주장하고 있다. 그는 첫째, 요인들의 상의상관성(相依相關性)으로 인하여 각 요인들의 통행패턴에 대한 고유의 방향성 및 크기를 측정할 수 없기 때문이며, 둘째 지금까지의 실증연구들이 서로 상이한 사례지역에 대한

## 2. TOD와 지방재정과의 관계

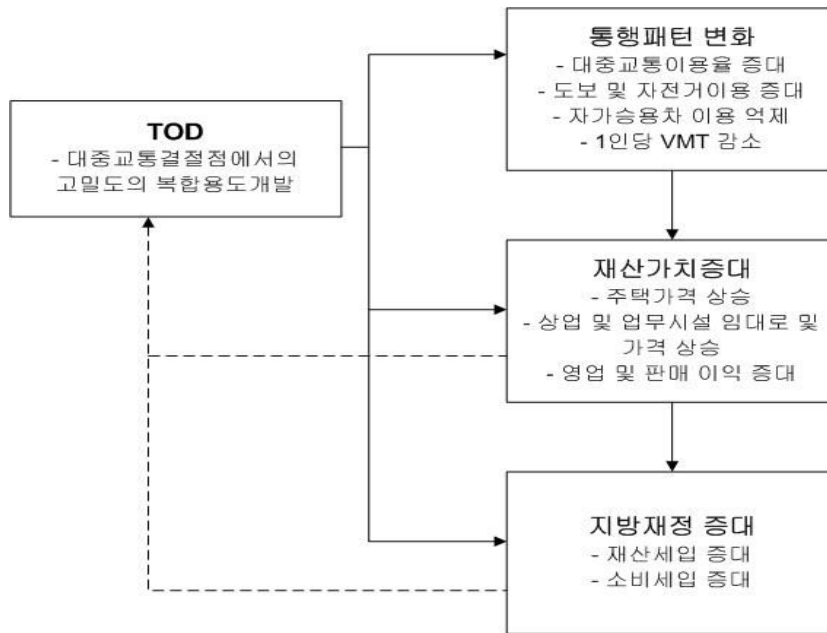
미국 대부분의 지방정부는 재산세와 소비세를 통하여 대부분의 재정을 충당하고 있다. 특히, 주마다 차이가 있을지라도 지방정부 세수의 상당부분은 재산세로 구성되어 있다. 따라서 당해 지방정부의 세수입은 당해 지역의 총재산가치와 재산세율에 의하여 결정된다고 볼 수 있다. 결국 TOD가 당해 지역의 재산가치를 증대시키는 효과를 가지고 있다면 지방정부로서는 지방재정능력을 향상시키기 위하여 TOD계획을 도입하고자 할 것이다. 특히 지방정부는 TOD개발로 인하여 발생하는 일정기간의 재산가치의 상승분을 개발비용으로 조달하고서라도 이후의 개발이익과 도시환경의 질을 제고하기 위하여 개발을 유도하고자 할 것이다. 즉, 대중교통접근성이 인근 지역의 재산가치를 상승시켜 궁극적으로 지방재정의 세원이 증가한다면 지방정부는 고밀도의 복합용도 도시개발을 대중교통결절점으로 유도하고자 할 것이다.

이러한 관계적 정황은 지방정부가 TOD계획을 추진하는 논리적 배경이 된다. Cervero & Duncan (2002a, b)은 캘리포니아주 산타클라라군(County of Santa Clara)을 통과하는 역주변의 재산가치와 기타 지역의 재산가치를 비교하고 분석하였다. 그들은 통근열차(CalTrain)와 경전철(Light Rail Transit, LRT)의 정차역 반경 1/4mile 내의 재산가치가 다른 지역에 비하여 상대적으로 높음을 보여주고 있다. 이외에도 철도역의 물리적 접근성이 재산가치의 상승을 유발하고 있다는 연구는 수없이 많이 진행되었다<sup>4)</sup>. 또한 TOD로 인하여 도시활동이 증대됨으로써 당해 지역의 판매이익과 영업이익이 증대함으로써 증가하는 소비세입(Sales Tax Revenues)에 의한 지방재정의 증대 효과도 있기 때문에 지방정부는 TOD계획에 더욱 관심을 가지게 된다. <그림 1>은 TOD의 효과와 지방정부가 TOD를 추진하게 되는 논리적 배경을 보여주고 있다.

---

여 상이한 방법론을 적용하여 왔기 때문이라고 주장하고 있다. TOD의 주요 계획요소인 밀도(Density), 복합성(Diversity), 설계(Design) 등의 각 요인들의 통행패턴의 파급효과에 대한 크기(Magnitude), 방향성(Direction), 유의성(Significance)에 대한 논란은 있으나, 대중교통 접근이 용이한 지역에서의 고밀의 복합적 토지이용과 도시설계적 기법의 적용이 대중교통의 이용을 촉진하고 자가승용차의 이용을 어느 정도 억제하는 효과가 있다는 것은 이론(異論)의 여지가 없을 것이다.

<sup>4)</sup> Sung(2005b)의 연구에서는 재산가치가 증대한 미국의 선행연구들의 분석방법과 결과를 종합하여 분석하고 있으므로, 이를 참고하기 바란다.



〈그림 1〉 TOD와 통행패턴, 재산가치, 지방재정과의 관계

### III. TOD를 위한 세제 및 금융지원방안

미국의 지방정부는 고밀도의 복합적 토지이용을 유도하는 TOD계획의 효과 - 도시활동 증가와 재산가치 증대로 인한 지방재정의 증대효과 - 를 기대하면서 여러 가지 세제 및 금융지원방안을 실행하고 있다. 이러한 세제 및 금융지원방안은 개발업자와 소비자에게 주는 방식으로 대별할 수 있다. 직접적인 이용자인 주택소비자에게 제공되는 방식은 세제경감(Tax Abatement)과 입지효율주택저당대출(Location Efficient Mortgage) 등이 있으며, 개발업자 및 관련기관에게 제공되는 금융 및 세제혜택으로서는 세입담보금융(Tax Increment Financing), 편익담보채권(Benefit Assessment Bond) 등이 있다.

#### 1. 세제감면 또는 면제

주택을 구입하는 소비자에게 일정기간 동안 재산세를 면세하거나 감면을 해줌으로써 고밀의 주택단위 개발을 유도하는 것이 가능하다는 측면에서, 세제감면 또는 면제 (Tax Abatement or Exempt) 정책이 TOD계획의 실행을 위하여 시행되어지고 있다. 이러한 지원이 결과적으로 개발업자에게 다세대주택을 포함한 고밀의 주택개발시 미분양에 대한 우려를 해소시켜줌으로써 대중교통결절점 주변지역에 고밀도의 주택을 개발하도록 유도하는 효과를 지니고 있다. 초기에는 역세권이나 대중교통결절점 주변지역 전체에 대한 개발 유도책이라기 보다는 개별 획지단위의 주거

개발에 대한 세제지원책이었다. 그러나 1995년 오레곤주에서 획지단위 위주의 주거지개발계획과 더불어 TOD계획에도 적용할 수 있게 하는 법안(Oregon Revised Statutes, Section 307-600-1)을 통과시킴으로써 TOD에 대한 세제지원책으로도 인식되기 시작하였다. <표 1>은 오레곤주에서 개발업자가 재산세 면제 혜택을 받기 위한 조건을 보여주고 있다. 또한 관련 법의 내용을 살펴보면, TOD개발시 저소득층에게 주택소유를 촉진시키는 조항이 포함되어 있음을 알 수 있다. 즉, 세제 감면 및 면제혜택을 개발업자가 받기 위해서는 고밀의 주택개발 뿐만 아니라 분양시의 저소득층 주택소유를 고려하도록 하고 있다.

<표 1> 개발업자가 TOD 개발시 재산세 면제 혜택을 받기위한 요건

저소득층주택	주택의 20%를 중위가구소득의 60%이하 가구에게 분양하거나 주택의 10%를 중위가구소득의 30%이하 가구에게 분양해야함
판매용 주택	중위가구소득 이하의 가구에게 주택의 100%를 분양하거나 주택의 25%에 대하여 최소주택가격(FHA 대출지침)의 95%이하 가격으로 판매해야함
재산세면제의 효과증명	개발업자는 재산세 면제의 효과를 증명하고 세금면제시와 면제되지 않았을 때를 비교하여 내부수익율(IRR)이 최대 10%가 되어야 함을 증명해야함

자료: TriMet (2002) Community Building Sourcebook

오레곤주에서 가장 큰 대도시인 포틀랜드의 경우를 살펴보면, 1995년 이후 지난 5년 동안 TOD계획구역내 7개의 주택개발사업에 대한 재산세 면제혜택이 제공되었다(Parsons, Brinckerhoff, Quade and Douglas, 2001). 이 중 4개의 개발사업들을 비교분석할 때, 규모나 개발밀도, 혼합적 토지이용 측면에서 다양한 패턴을 가지고 있음을 보여준다<표2>. 비록 포틀랜드시를 관통하는 MAX 경전철역에서의 TOD계획이 고밀의 혼합적 토지이용을 유도하고 있더라도 이처럼 개발패턴이 다양한 이유는 혼합적 토지이용 측면에서 보다는 주택개발의 밀도와 저소득층에 대한 주택제공이라는 정책적 측면이 강하기 때문으로 풀이된다.

<표 2> 포틀랜드 재산세면제를 통한 TOD 사례

TOD 계획	Collins Circle	Center Commons	Russellville Commons	Stadium Station Apartments
철도역명칭	Goose Hollow/Jefferson Street	NE 60th Ave	NE 102nd Ave	PGE Park
부지면적(acre)	0.5	4.9	11	0.51
총주택수(호)	124	288	510(Phase I :282)	115
개발밀도(units/acre)	235	64	46	200
상업시설(acre)	-	pedestrian plaza	0.66	0.05

계획시점	1994	1995	-	1996
사업기간	1998-200	1999-2001	-	1997-1998
총사업비용 (\$1,000)	13,324	20,012	20,192	8,469
단위주택당 개발비용(\$1,000)	107	69	72	74

자료: TriMet (2002) Community Building Sourcebook

참고: 1acre=1224.4평, \$1=₩1,000

재산세 경감은 미국에서는 주(州)입법을 요구하기 때문에 보편적인 접근방식은 아니다. 특히 캘리포니아주는 1970년대 초반 Proposition 13의 통과와 함께 재산세율의 변경을 제약하고 있어 그 적용이 더욱 어렵다 (California Department of Transportation, 2002). 또한 특정지역 개발계획에 대한 재산세 경감조치는 다른 지역에 대하여 상대적으로 높은 재산세의 부담을 지우게 된다는 점에서 형평성 차원에서 비판적 시각이 존재한다. 이러한 점에서 TOD를 유도하기 위한 수단으로서의 재산세경감은 미국에서 일반화되는 것이 힘든 단점을 지니고 있다.

## 2. 입지효율주택저당대출

입지효율주택저당대출(Location Efficient Mortgage, LEM)은 대중교통의 이용이 편리한 지역에서 주택소유를 촉진하려는 자금융제도이다. 1999년 미국 연방정부의 저당대출기관인 Fannie Mae는 LEM에 대하여 1억불 시범사업을 실시하여 오고 있으며, 현재 시카고, 시애틀, 샌프란시스코, 로스앤젤레스에서 시행중에 있다. 이 금융상품은 도시철도역을 비롯한 대중교통결절점 주변지역의 주택소유자가 상대적으로 교통비용을 절감하고 있다는 것을 근거로 하여 개발된 것이다. 대중교통결절점 주변지역의 주택을 구입하고자 하는 사람이 주택저당대출(Mortgage)을 신청할 때 LEM을 신청하게 되면 평가된 교통비용절감비용에 대하여 주택자금을 추가로 대출하는 제도라고 할 수 있다. LEM의 수혜자는 한달에 몇 백불에서 일년에 약 5,000불까지의 가치분소득이 증가한다고 평가하고 있다.

LEM의 수혜대상자가 주로 중하위소득층으로 돌아간다는 점에서 중하위 소득수준의 가구주에게 주택소유를 촉진시키려는 미국의 주택정책에 부합할 뿐만 아니라 나홀로 자가용 이용을 줄이고 대중교통의 이용을 촉진하려는 정책 (Transit-Oriented Development, TOD)의 전략과도 부합하는 것이라고 할 수 있다. 이런 점에서 LEM은 TOD형 도시공간구조를 촉진시키는 정책으로 제안되고 활용되어지고 있다 (California Department of Transportation, 2002).

LEM은 최대 \$250,000까지의 대출금에 고정금리로 15~30년 상환기간을 가지며,

대출신청자는 평가된 주택가격의 3%에 대한 할부금(down payment)을 우선 지불하여야 하며, 대출평가를 위해서 개인의 신용과 소득기록(credit and income history), 고용기록과 안정성(employment history and stability), 소득수준대비 부채금액(Debt-to-income ratio)에 관한 서류를 구비하여야 한다. 대출이전에 신청자는 소득 대비 주택가격의 최대 35%와 부채의 최대 45%를 유지하여야 하며, 소득대비 주택가격의 최대39%와 부채의 50%까지 LEM의 대출금을 받게 된다. <표 3>의 내용은 LEM에 대한 내용을 정리하여 보여주고 있다.

<표 3> 입지효율주택저당대출의 개요

금리	· 고정금리
대출상환기간	· 15 - 30년
첫 할부금(down payment)	· 주택가격의 최소 3%이상
대출금의 범위	· 소득대비 주택가격의 39% 또는 소득대비 부채비율의 50%

자료: <http://www.locationefficiency.com/faq>

한편, LEM의 수혜자는 자가승용차의 소유나 이용에 대한 제약을 받지 않으나, 대중교통이용에 기반한 대출이기 때문에 각종 통행목적을 위하여 대중교통의 이용이 권장사항임을 알려주게 되어 있다. 또한 LEM의 수혜자는 대출기관이 매년 수행하는 대중교통이용에 대한 설문조사에 참여하도록 되어 있다.

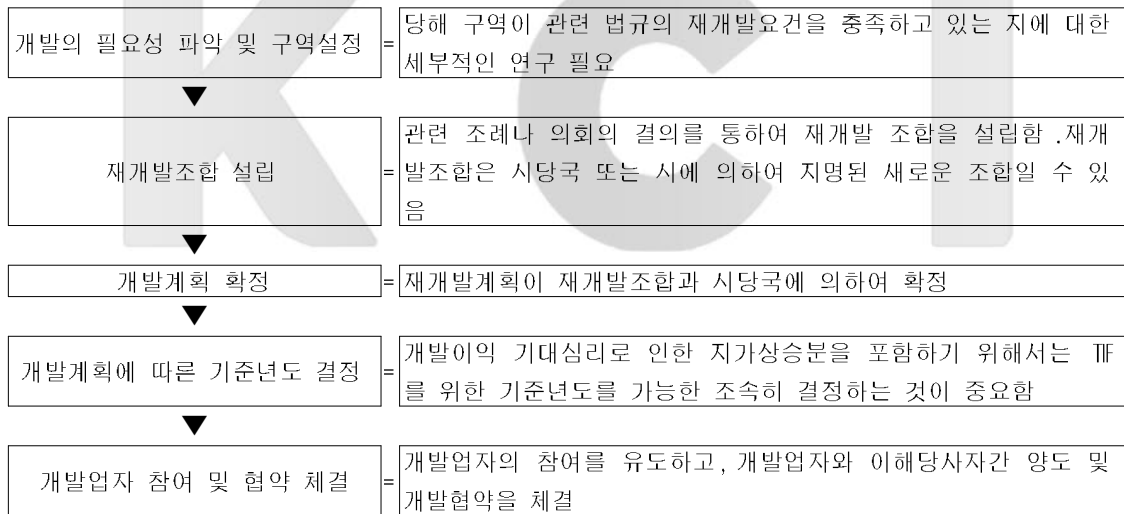
이 제도가 LEM의 수혜가족에게 대중교통의 이용을 촉진하는 효과를 기대하고 있으나, 실질적인 효과는 그리 크지 않은 편이다. 왜냐하면, 대부분의 저소득층은 대중교통의 이용을 상위의 소득층보다 많이 이용하고 있기 때문에 그 효과는 기대만큼 크지 않을 수 있기 때문이다. 또한 LEM이 상대적으로 주택가격이 비싼 대도시에서 시행되고 있어 그러한 효과를 불러일으킬 수 있는 충분한 대출금이 되지 못한다는 지적도 있다. 예를 들어 로스앤젤레스에서 LEM으로 받을 수 있는 최대 대출금은 \$275,000로 이는 이 지역의 주택가격과 비교할 때 평균주택가격에 못미치는 금액이다. 보다 구체적인 예를 들면, 1999년에 이 제도가 도입된 이래로 2002년 현재까지 LEM의 수혜자가 약 100여건에 불과하며, 상대적으로 주택가격이 싼 시카고가 약 80%의 비중을 차지하고 있다.

한편, LEM은 대중교통결절점 주변에 살고 있는 고객이 교통비용을 절감함으로써 상환능력이 다른 지역의 주택소유자에 비하여 높다는 것에 기반하고 있다. 그러나 Blackman(2002)은 채무불이행율(Default Ratio)이 입지우위지역에 살고 있는 거주자와 다른 지역에 살고 있는 거주자에 비하여 통계적으로 유의하게 차이가 있지 않음을 밝히면서 교통절감비용이 채무불이행율을 낮추지는 못하고 있다고 주장한

다. 더군다나 현재 LEM 대출금을 산정하는 모델이 교통절감비용을 실제로 많게는 한달에 수백불씩 과대 계상하고 있다고 주장한다.

### 3. 세입담보금융

세입담보금융(Tax Increment Financing, TIF)은 주로 퇴락한 주거지나 상업지의 재개발을 지원하기 위한 금융책으로써 커뮤니티개발종합보조금(Community Development Block Grant, CDBG)<sup>5)</sup>과 함께 미국에서 대표적인 도시정비사업지원방안이다 (이종권 · 김은혜, 2002). 구체적으로 TIF는 개발로 인하여 미래에 증가하게 될 재산세 및 소비세(sales tax) 등의 조세수입을 담보로 지방채권을 발행하여 도시개발사업, 특히 재개발사업에 소요되는 재원을 조달하는 것이다. 이러한 지원책은 개발이익의 불확실성이 높은 재개발지역에 투자유치를 위하여 주로 사용되기 때문에 사업시행자, 재개발조합, 지방정부 등 이해당사자간 채권발행과 관련한 위험부담 및 상환시기 등을 협정 및 계약에 의하여 결정하고 있다<sup>6)</sup>. 일반적으로 TIF를 받기 위해서는 <그림 2>에 제시된 5가지 절차를 필요로 한다 (Casella, 1999).



자료: Casella, S. (1999) Tax Increment Financing: Part I: What is TIF?, American Planning Association

<그림 2> 세입담보금융 절차

TIF가 TOD를 위하여 유용한 수단임에도 불구하고, 이를 TOD 계획의 지원정책으로 활용하기 위해서는 제도개선이 우선 필요하다. 예를 들어, 캘리포니아주의 경우 일정요건을 갖춘 쇠락지역에 대하여 재개발구역으로 지정되면 재개발조합

<sup>5)</sup> CDBG는 1979년 주택커뮤니티개발법에 근거한 연방보조제도로서 중저소득층에게 적정수준의 주거환경을 제고하기 위한 것으로 1999년의 예산규모가 약 47억 5천만달러에 달한다.

<sup>6)</sup> 상환기간은 사업유형이나 개발과정에 따라 다양하나, 개발완료 후 최대 25년에서 최소 9년에 이른다(김현아 · 이우중, 2002)

(Redevelopment Agency)을 설립할 수 있고, 투자유치를 위하여 TIF를 이용할 수 있다. 그러나 철도역을 비롯한 대부분의 대중교통결절점의 경우 재개발구역 밖에 위치하고 있어 TOD계획을 위하여 TIF를 활용하는 하는 것이 어렵다(California Department of Transportation, 2002). 더불어 TIF는 미래의 세수입을 개발비용으로 충당하는 것이기 때문에 미래의 세수입이 감소되어 경찰 및 방재서비스 등과 같은 도시공공서비스에 대한 세출감소로 이어지는 개연성을 가지는 단점이 있다.

TIF가 TOD계획에 대하여 적용된 사례는 캘리포니아주 북부에 위치한 레드우드(Redwood)시의 세쿼야(Sequoia) 통근철도역 주변 재개발구역으로, 재개발조합이 TOD개념의 재개발계획을 수립하여 추진한 것이다. 통근철도역 주변의 17.4acre의 재개발구역에 상업지개발을 위하여 재개발조합이 재산세 및 소비세의 증가분에 대하여 15년동안 연간 30만불의 개발비용을 상환하기로 하고 1992년에 개발을 시작하였다. 세쿼야역 중심상업지역의 재개발은 계획(1984년)에서부터 분양이 완료(1996년)되기까지 약 13년이 소요되었다. 한편 개발협약은 세 번의 수정(1992년 3월과 11월, 1995년 6월)을 통하여 체결되었다. 그 내용을 살펴보면, 최종적으로 개발업자는 개발비용과 토지취득비용의 전부를 부담하는 한편, 재개발조합과 시당국은 향후 15년 동안 재산세와 소비세 증가분(\$300,000)을 지불하고 개발부지내의 공공용지를 무상양도한다는 내용의 협약에 상호 동의하였다.

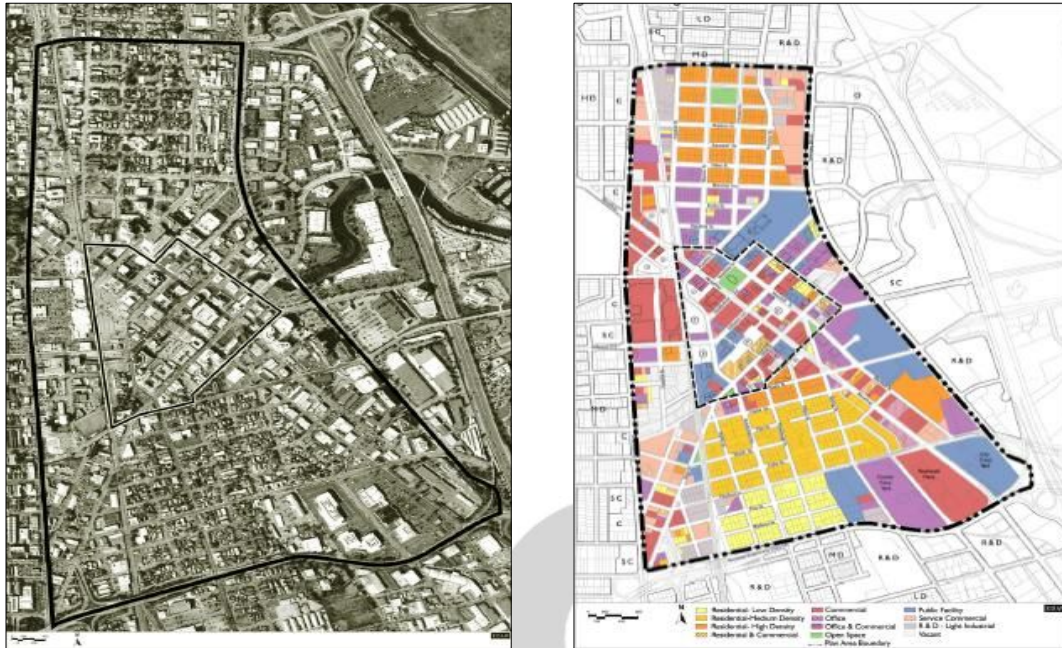
〈표 4〉 세쿼야역 주변 TOD계획의 개요

위치	· 레드우드시의 세쿼야역 주변
개발용도	· 상업센터
참여기관	레드우드시, 레드우드시 재개발조합 캘리포니아 교통국, 캘리포니아 철도회사 등
개발업체	· Sausalito Equity Interest, Inc.
토지이용 계획	· 부지면적: 12.42 Acres · 상업시설면적: 2.93 Acres · 업무 및 서비스업 면적: 0.53 Acres · 식당면적: 0.46 Acres · 총주차대수: 790면 · 층수: 1~1.5층
사업개요	· 계획시작: 1984년 · 건설시작: 1992년 · 분양시작: 1988년 · 분양완료: 1994년(1단계), 1996(2단계)
개발협약	· 개발업자는 개발비용과 토지취득의 전부를 부담한다 · 재개발조합과 시당국은 향후 15년동안 재산세와 소비세 증가분을 지불하며 개발부지 내의 1.4 Acres의 공공용지를 무상양도한다.

자료: Lefaver, Scott(1997), Public Land with Private Partnerships for Transit Based Development, MTI Report 97-1

세쿼야역 중심지에 상업시설에 대한 개발이 완료되면서 본격적으로 주변지역의

재개발도 추진되고 있다. 역을 중심으로 총 479 acres에 주거지(18.2%), 상업지(20.8%), 공공시설(11%) 등 복합용도의 재개발계획이 2001년에 수립되어, 향후 5~10년 동안 개발을 실행할 예정이다. <그림 3>은 세쿼야 재개발구역의 현황을 보여주는 위성사진(좌)과 토지이용계획(우) 현황을 보여주고 있다.



(a) 위성사진

(b) 토지이용계획

자료: <http://www.redwoodcity.org/cds/redevelopment/downtown/tomorrow/>

참고: 굵은 실선(왼쪽) 및 굵은 이점쇄선(오른쪽)은 전체재개발 구역이며, 안의 가는 실선 및 점선은 TIF를 통하여 재원을 조달한 상업지역 TOD 개발사례지역임

<그림 3> 레드우드시 재개발계획

#### 4. 편익담보채권

편익담보채권(Benefit Assessment Bond, BAB)은 대중교통시설의 설치로 인하여 편익을 얻는 구역을 설정한 후 구역내에서 미래의 재산가치나 영업이익의 상승분의 일정비율을 담보로 하여 발행되는 채권이다. 일반적으로 편익담보채권을 발행하기 위해서는 건설로 인한 편익을 얻는 지역의 재산가치나 영업이익의 상승이 채권발행비용의 3배는 되어야 한다(Darcche and Curry, 1999). 편익담보채권을 이용하여 TOD의 기반시설비용의 일부를 충당한 대표적인 사례로서는 로스앤젤레스 광역교통협회(Metropolitan Transit Association, MTA)가 있으며, 덴버시의 경우에는 대중교통상가(Transit Mall)의 일반운영비 충당을 위하여 채권을 발행하였다. 편익담보채권을 활용한 사례로 로스앤젤레스 MTA가 추진한 과정을 살펴보고자 한다.

로스앤젤레스 MTA는 도심에 있는 5개의 철도역의 건설비용의 일부를 충당하기

위하여 철도역 반경 1/2mile를 경계로 하여 두개의 편익과세부과구역(Benefit Assessment District)을 설정하여 운영해오고 있다. 도시철도역 건설을 위하여 총 필요한 비용은 약 15억불이었으며, 이중 9%(1억3천만불)를 편익담보채권의 발행을 통하여 충당하였다(<표 5> 참조).

<표 5> 로스앤젤레스 지하철역 재원분담비율

항목	금액	백분율
연방정부지원금	\$696millions	49%
주정부지원금	\$244millions	18%
소비세지원금	\$214millions	15%
시당국 지원금	\$134millions	9%
편익과세부과금	\$130millions	9%
합계	\$1,418millions	100%

도시철도역이 당해지역에 입지함으로써 얻게 되는 편익의 종류는 토지가치의 상승, 임대율의 상승, 개발잠재성 증대, 소매활동의 증대, 도시상징성의 확보, 방문자의 접근성 증대, 보행활동의 증가 등이다. 편익과세구역은 철도역으로부터 반경 0.5mile로 설정되었고, 도시철도역의 설치로 인하여 얻게 되는 잠재적 편익의 규모는 \$700million부터 \$1,400million로 추정되었으며, 이는 편익담보채권 발행규모의 5배에서 10배에 달하는 것이다. 실제로 파악된 편익의 규모를 살펴보면 역 주변 재산 가치가 43% 상승하였고, 20~30%의 영업이익이 증가한 것으로 나타났다.

편익담보채권의 상환은 1993년부터 시작하여 2008년에 완료하는 것으로 계획되어 있다. 만약에 편익과세수입의 증대로 조기에 상환이 가능하면, 상환기간은 앞당겨질 수 있다. 편익담보채권을 상환하기 위한 과세물건의 부과과세율은 매년 결정하게 되어있으며, 이는 지역경제의 변동과 연체율과 밀접하게 관련되어 있다. 부과과세율은 과거년도의 상환금액, 지난 3년간의 재산세 연체율의 추이, 과세물건의 총연상면적을 고려하여 결정하도록 되어 있다. 과세물건은 편익을 향유하는 사무실, 상업시설, 호텔, 소매시설 등이며, 주택과 공공 및 비영리기관에 의하여 운영되는 시설에 대하여서는 부과되지 않는다. 한편, 과세부과대상이 되는 재산소유자나 법인은 다음의 사항에 대하여 이의신청을 할 수 있다.

- 당해 부동산은 철도역의 입지로 인하여 편익을 얻는 게 없을 경우
- 부과된 금액이 편익의 규모보다 큰 경우
- 당해 부동산이 과세면적의 전부 또는 일부가 과세부과의 면제를 받아야 하는 경우
- 과세부과면적이 부정확한 경우

1992년의 과세에 대한 이의신청율은 총 22건이었으며, 이는 과세부과 총연상면적의 7%에 달한다. 이러한 이의신청에 대하여 담당자의 검토, 이의내용에 대한 공판

검토위원회의 심의 등 세단계의 과정을 거쳐 이의신청을 받아들이거나 기각하게 된다. 이러한 이의신청과 심의과정을 거친 후 확정된 과세부과면적은 채권상환이 시작되었던 초기년도인 1993년에 총 2,627헥타의 1,205 acres였으며, 당해 연도에 상환된 금액은 총 \$7,356,283 이었다.

한편, 편익과세부과구역별 최근 과세부과율을 살펴보면, 구역 A1에서 총 1,254 물건에 대하여 \$0.28/ft<sup>2</sup>, 구역 A2에서는 총 233물건에 대하여 \$0.30/ft<sup>2</sup>가 부과되었다<sup>7)</sup>. 한편 과세면적은 1993년에 비하여 총과세면적이 감소함을 알 수 있다.

<표 6> 편익과세부과구역별 내용

	구역 A1	구역 A2
총 채권발행액	\$123.7millions	\$6.5millions
과세부과율 (FY 2003-04)	\$0.28/ft <sup>2</sup>	\$0.30/ft <sup>2</sup>
총과세대상물건(총물건)	1,254 (2,676)	233 (456)
총과세면적 (ft <sup>2</sup> )	63,238,725	3,291,084

자료: <http://www.metro.net/>

편익담보채권의 상환율은 편익과세부과면적과 재산세납부율에 의하여 영향을 받는다. 채권상환시기에서의 지역경제성장이 정체하게 되면 재산세 납부율이 영향을 받아 채권상환기간이 연장되거나 납부금액이 상향조정되어 과세저항을 유발할 수 있는 위험이 있다. 예를 들어, 1990년대 초반 항공산업이 아리조나주로 이동함에 따라 로스앤젤레스의 지역경제는 침체되었으며, 이로 인해 재산세 납부연체율이 상승하였다. 이러한 재산세 납부연체율의 상승으로 실제 편익에 대한 면적당 과세액의 증액으로 인하여 납부자의 조세저항을 유발할 수 있다.

#### IV. 국내적용 가능성 검토

본 연구에서는 미국에서 시행되고 있는 TOD 유도를 위한 금융 및 재정지원책 중 직접적인 보조금(Grant) 방식이 아닌 미래의 재산가치와 지방재정의 증가를 담보로 하여 지방정부가 재원을 조달하거나 대중교통접근성이 양호한 지역에서의 주택소유 및 거주를 촉진시키는 금융 및 재정정책 수단을 중심으로 살펴보았다. 세입담보금융(TIF)과 편익담보채권(BAB)은 TOD로 인하여 발생하는 재산가치의 증대 및 영업과 판매이익에 대한 담보를 통하여 사금융이 재정을 지원하고 개발이후에 증대된 세원증대분으로 상환하는 형식을 띠고 있다. 반면에 세제감면(Tax Abatement)이나 입지효율주택저당대출(LEM) 방식은 주택의 소유 및 거주에 대한

<sup>7)</sup> 구역 A1은 LA 도심지에서의 4개역에 해당하며, 구역 A2는 1개역으로 과세편익구역으로 지정되어 운영되고 있음. 자세한 내용은 LA MTA의 홈페이지 참고바람([http://www.metro.net/projects\\_plans/](http://www.metro.net/projects_plans/)).

부담을 감소시켜줌으로써 결과적으로 개발업자에게 미분양 우려 등에 대한 불확실성을 감소시켜주어 대중교통이 양호한 지역에서의 주택개발을 촉진시키는 제도를 할 수 있다. 본 연구에서 소개한 4가지 금융 및 재정지원책을 미국의 경험과 한국의 법제도현황을 살펴보면서 적용가능성을 개별적으로 살펴보고자 한다. <표 7>은 4가지 재정지원방안에 대한 특징, 효과, 그리고 문제점을 요약하고 있다.

<표 7> TOD를 위한 금융 및 세제지원책의 요약

금융 및 세제지원책	특징	효과	문제점
세제감면(면제)	-10년간 재산세 면제 -개발이익 보장	-고밀개발로 대중교통 이용 유도 -저소득층 주택소유촉진	-형평성 -주입법요구
세입담보금융	- 재개발지역	-역세권 재개발로 인한 도심활성화 -대중교통이용 유도	-재개발지역에만 한정
편의담보채권	- 지하철 건설비용이나 운영비용 조달	- 역세권활성화와 대중교통이용유도	- 경기변동에 민감
입지효율주택저당대출	-교통비용절감과 지불능력	- 대중교통결절점 주변의 주택소유촉진을 통한 대중교통 이용증대	-대중교통증대효과 미약 -대도시물리 -교통비용절감과 채무불이행율과의 연관성 논쟁

세제감면 또는 면제혜택을 통하여 TOD를 유도하는 재정지원정책은 특별한 입법을 통해서가 아니라 지방자치단체의 조례제정을 통하여 도입할 수 있을 것으로 기대된다. 즉, 우리나라의 지방세법은 재산세 등의 부동산 보유세에 대하여 시장·군수가 표준세율의 50% 범위내에서 탄력적으로 적용할 수 있도록 자치 재량을 부여하고 있다. 이러한 조항을 통하여 대중교통결절점 주변지역의 신개발 및 재개발의 경우 재산세와 지역개발세 등에 각종 세제혜택을 부여함으로써 TOD 활성화를 유인할 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 이러한 세제혜택이 다른 지역의 재산소유자에게 상대적으로 높은 부담을 결과적으로 지우게 된다는 점에서 세제혜택의 부여기간에 대한 검토가 필요하다고 판단된다. 즉, 포틀랜드의 사례처럼 TOD 계획구역으로 지정된 이후에 향후 10년간 또는 일정기간에만 각종 부동산 보유 및 개발 관련 지방세율의 감면이나 면제방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

세입담보금융(TIF)은 우리나라에서는 많은 도입논의가 있었으나, 실질적으로 시행된 적이 없다는 점에서 적용가능성이 쉽지는 않을 것이라고 판단된다. 그러나 2004년 경기도가 분당규모의 신도시 20개를 건설하고자 하는 계획을 발표하면서 TIF 방식을 검토한 것으로 알려져 있다(김현아 외2인, 2004). 따라서 TOD계획을 활성화시키고 실행에 옮기는 데 필요한 재원을 TIF를 통하여 조달할 수 있는 가능성이 있다. 또한 미국에서는 TIF가 주로 재개발방식에서 적용되어왔지만, 국내에

TIF를 도입할 때 재개발 뿐만 아니라 TOD나 기타 신개발시 소요되는 기반시설의 설치비용을 조달하는 방안으로 고려할 필요가 있다.

편익담보채권(BAB) 또한 국내에서 적용된 사례가 없다. 그러나 도시철도를 비롯한 대중교통시설 설치사업의 예산규모가 감소되고 있는 현실을 감안할 때, BAB는 철도역사의 건설 등의 대중교통시설의 건설비용과 운영비용의 일정부분을 조달할 수 있을 것이다. 특히 도시철도는 막대한 규모의 건설 부채와 운영적자의 누적으로 인하여 지방정부의 재정압박이 심하게 됨에 따라 신규 건설에 대한 재원확보가 용이하지 않는 상황이다. 따라서 BAB를 제도적으로 도입하여 추가 건설비용이나 운영비용에 대한 재원을 조달하면서 대중교통의 이용을 촉진시키는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

마지막으로 입지우위주택저당대출(LEM)은 현실적으로 우리나라의 장기주택저당대출(Mortgage)의 역사가 짧아 쉽게 도입되기에 어려울 수 있다. 우리나라는 2004년 3월부터 모기지론이 도입되어, 현재 주택가격의 70%까지 최대 20년을 상환기간으로 주택을 담보로 한 저리대출을 시행하고 있다. 이러한 일반적인 모기지와 함께 LEM을 제도적으로 도입하는 노력이 필요하다. 한편 일반적인 모기지와 달리 LEM은 입지우위와 관련한 평가시스템을 구축하기 위하여 상당히 많은 자료를 필요로 한다는 점에서 어려운 점이 존재한다. LEM을 위한 자료의 구축은 과세대장자료와 GIS를 활용한 지하철역 및 주요 버스정류장에 대한 위치정보를 구축이 필수적이다. 비록 LEM을 위한 목적은 아니지만 서울시의 경우에 이러한 자료의 구축이 이미 완료되어 있다는 측면에서 도입에 필요한 평가시스템을 구축하는 데 오랜 시일을 필요로 하지 않을 것으로 예상된다. 또한 우리나라의 경우는 미국과 달리 대중교통결절점 즉, 지하철역 인근에 입지한 주택의 가격이 다른 지역의 주택가격에 비하여 상대적으로 높다는 점에서 시행가능성은 충분하다고 볼 수 있다. 또한 서울의 광역화로 따른 장거리 통행의 증가분을 대중교통으로 유도하기 위해서는 LEM 제도의 도입을 통하여 입지우위의 인센티브를 제공할 필요가 있다고 본다. 정희윤·김선웅(2002)은 대중교통이용의 활성화를 유도하기 위하여 대중교통결절점에서 도보거리 내에 입지해 있는 주택의 입주자에게 LEM의 혜택을 제공하는 등의 정책적 필요성을 제시하기도 하였다.

LEM을 도입되기 위해서는 주택가격이 대중교통 접근성으로 인하여 얼마정도 상승하는 지에 대한 평가모델을 구축하여야 한다. 미국의 예에서 보는 바와 같이 평가의 적정성에 대한 문제점은 LEM에 대한 신뢰성을 하락시켜, 결과적으로 LEM을 통하여 대중교통의 이용을 제고하는 효과에 대한 신뢰성을 저하시키고 있다. 또한, 이러한 제도가 대중교통의 접근성이 양호한 지역에서의 주택개발을 간접적으로 촉

진시키는 데에 효과가 있다고 하지만 서울을 비롯한 대도시의 경우 주택가격이 현실적으로 상당히 높은 점을 감안할 때, 그 유인력은 크지 않을 수 있다. 즉, 미국의 대도시에서 경험한 것처럼 주택보유를 촉진시킬 만큼 충분한 대출자금이 될 수 있는 지는 차후의 연구를 통하여 평가할 필요가 있다.

본 연구에서 제시한 세제 및 금융지원방안들은 TOD 계획을 실행에 옮기는 데 있어서 재정적 부담을 감소시킨다는 점에서 효과가 있지만, TOD계획을 실행에 옮기는 데 있어서는 여타의 다른 제도적 유인책이 필요하다. 미국은 1980년대 후반이후로 대중교통지향형 도시개발 프로젝트들을 다수 실행하고 있으며, 이들을 지원하기 위하여 연방정부와 주정부를 비롯하여 광역교통조합(Transit Agency), 재개발조합(Redevlopment Agency), 지방정부 등 다양한 정부기관들이 다양한 수준에서 다양한 지원정책들을 도입하여 왔다. 이러한 지원방안은 크게 개발밀도의 상향조정, 토지의 무상 혹은 시장가격 이하로의 제공, 용도지역 및 개발규제의 완화, 개발허가기간의 단축 등 단기적으로 실현가능한 지원책과 마스터플랜(General Plan)을 통한 계획적 차원에서의 종합계획 등을 비롯한 장기적인 관점에서의 제도적 지원방안들이 있다. 따라서 금융 및 세제지원책 뿐만 아니라 다양한 방면에서 TOD를 유도할 수 있는 장치에 대한 검토와 분석이 후속적으로 진행되어야 할 필요가 있다.

## V. 요약 및 결론

본 연구는 대중교통결절점 주변의 고밀의 복합용도 도시개발(TOD)을 유도하기 위하여 미국에서 시행되고 있는 금융 및 재정지원수단을 소개하고, 이의 국내 적용가능성을 검토하였다. 우리나라에서 교통혼잡을 줄이기 위한 도시개발정책으로 TOD의 논의는 1990년대 후반이후로 본격화되기 시작하였다. 이러한 시점에서 TOD계획을 실행에 옮길 수 있는 구체적인 재원조달방안을 소개하고, 국내의 적용가능성을 검토하는 것은 시의적절한 연구라 할 수 있을 것이다. 특히, 본 연구는 정부가 직접적으로 재원을 지원하는 방식이 아닌 미래의 지방재정능력의 증가를 담보로 하여 재원을 조달하거나 재산가치의 상승을 기대한 금융지원정책의 적용가능성을 검토하였다는 측면에서 더욱 의의가 있다

세제감면은 일정기간 재산세를 감면해줌으로써 주택개발시 미분양의 우려를 해소시켜 개발업자로 하여금 고밀의 복합적 주택개발을 촉진시키는 지원책이다. 우리나라의 지방세법은 재산세의 탄력세율의 적용이 가능하게 하고 있으므로 이를 활용할 수 있을 것이다. 세입담보금융은 미래의 재산세 일정기간의 증가분을 담보로 하여 재정지원을 받는 것으로 국내에서도 도입논의가 있었으나 TOD계획에 대한 논의는

없었다. 편익담보채권 또한 재산세와 판매세의 증대에 대한 기대효과를 이용하여 지하철역사의 건설비용 또는 운영비용의 일부를 조달하는 방안으로 국내에 적용가능할 것으로 기대한다. 마지막으로 입지우위주택저당대출은 교통비용 절감효과를 이용한 자금유예 의한 지원책으로 우리나라에서 주택저당대출의 도입시기는 비록 짧으나, 이를 활용하여 대중교통의 이용을 유도할 수 있을 것으로 기대된다.

미국과 우리나라의 도시공간구조 및 통행패턴에서 상당한 차이가 있음에도 불구하고, 자가승용차 이용의 증대와 교통혼잡의 도시문제를 해결하기 위하여 토지이용계획과 개발을 이용하여 교통수요를 관리하고자 하는 지향점은 동일하다고 볼 수 있다. 즉, 미국 뿐만 아니라 우리나라에서도 TOD의 계획기법이 자가용 승용차의 교통수요를 억제하는 도시개발정책으로서의 설득력을 점차 얻어가고 있다는 것이다. 예를 들어, 우리나라 수도권 경우 도시의 광역화 및 농촌의 준도시화로 요약되어지는 도시화 패턴으로 인한 자가용 승용차의 이용의 억제를 위하여 TOD 계획기법을 도입할 필요가 있다.

TOD의 유도를 위한 세제 및 금융지원책이 우리나라에서 도입되어야 할 당위성은 세가지로 대별할 수 있다. 첫째, 서울을 비롯한 대부분의 국내 대도시들은 지하철을 비롯한 도시철도가 주요한 대중교통수단으로 자리잡아가고 있다. 특히, 서울의 경우 지하철역이 영향을 미치는 반경 1km 역세권 지역이 전체 시가지 면적의 83%를 차지하고 있으나, 대부분의 지하철역이 기존 시가지가 형성된 이후에 개통되었기 때문에 역세권의 개발 기본방향이 지하철위주의 통행패턴으로 유도할 필요가 있다. 따라서 대중교통, 특히 지하철의 접근성이 양호한 지역을 대상으로 고밀의 복합적 토지이용계획과 도시설계(Design) 요소를 결합한 도시개발을 유도하기 위해서는 구체적 재원조달방안을 강구하여야 한다.

둘째, 지하철을 비롯한 도시철도건설에 막대한 재원의 일정부분을 조달하고, 건설 이후의 운영비용을 마련할 필요가 있다. 건설을 위한 재원이 지방정부의 재정능력의 악화로 제대로 조달되지 않아 공사기간이 연장되는 상황이 발생하고 있고, 건설 이후의 운영부채 또한 지속적으로 누적되고 있는 실정이다. 특히 도시개발과 교통수요의 관리적 차원에서 중앙정부의 재정지원이 감소되고 있는 현재의 추세를 볼 때, 지방정부 차원에서 활용할 수 있는 적절한 재정조달방안이 시급히 도입될 필요가 있다.

마지막으로, 지방정부차원에서 재산세의 면제를 통하여 저소득층에게 대중교통결절점 주변지역의 주택보유를 촉진하고 대중교통의 이용을 증대하는 정책은 국내에서 시도된 바가 없지만 향후 이러한 논의가 시작되어야 할 것으로 판단된다. 대부분의 미국의 TOD를 위한 세제 및 금융지원책은 저소득층의 주택소유를 촉진하는

조향을 가지고 있다. 저소득층이 대중교통결절점 주변에 거주함으로써 대중교통이용을 보다 촉진하게 되는 효과를 유발할 수 있을 것으로 기대한다.

한편, 본 연구에서는 국내의 적용가능성에 대하여 주로 세제 및 재정지원정책만을 토대로 하여 살펴보았다. 그러나 국내의 TOD의 향후의 연구는 이러한 세제 및 재정지원책뿐만 아니라 TOD의 제도적 측면에서의 검토와 함께 실질적인 유도기법의 다원화에 대한 검토도 필요하다. 예를 들어, TOD와 유사한 역세권개발제도가 법제화되고 있으나 실제의 개발은 철도역세권의 관련 규정의 미비로 일반적인 택지개발로 이루어지는 경향이 있다(건설교통부·국토연구원, 2003). 또한 기성시가지와 신시가지의 경우에서의 TOD에 대한 개발과정이나 재정기법 등은 서로 다를 수 있다. 따라서 향후의 연구는 이러한 제도적 측면, 토지이용현황, 그리고 재정 및 금융지원책 등의 다양한 적용가능성을 검토하고, 이러한 방안들의 실질적인 효과를 검증하는 방향으로 진행될 필요가 있다.



## 참고문헌

- 건설교통부·국토연구원. 2003. “철도역세권 개발제도의 도입방안에 관한 연구”.
- 김현아·박상준·김형준. 2004. “지방공공재의 비용부담 원칙에 관한 연구: 기반시설연동제를 중심으로”. 한국조세연구원.
- 김현아·이우중. 2002. “TIF를 활용한 도시개발사업의 공공시설 설치비용 조달방안”. 대한국토·도시계획학회 「국토계획」 제37권(제6호): pp159-171.
- 이종권·김은혜. 2002. “도시정비사업 재원조성을 위한 TIF 활용방안”. 대한국토·도시계획학회 「국토계획」 제37권(제2호): pp65-80.
- 전명진. 1997. “토지이용패턴과 통행수단선택간의 관계: 서울의 통근통행수단을 중심으로”. 대한교통학회지 제15권(제3호): pp39-49.
- 정희윤·김선용. 2002. “서울시 장거리 및 교차통근의 실태분석에 관한 기초연구”, 서울시정개발연구원 2002R-01.
- Blackman, A. 2002. “*Testing the Rhetoric: Location-efficient mortgages may have more costs and risks than proponents claim*”. Regulation California Department of Transportation. 2002. “*Statewide Transit-Oriented Development Study: Factors for Success in California*”. Final Report
- Parsons, Brinckerhoff, Quade and Douglas. 2001. “*Transit Oriented Development in America: A Working Paper*”. Sacramento: California Department of Transportation Statewide TOD Study.
- Cervero, R., Christopher F., and Steven, M. 2002. “*Transit Oriented Development and Joint Development in the United States: A Literature Review*”. Transit Cooperative Research Program Project H-27.
- Cervero, R. and Duncan, M. 2002a. “Benefits of proximity to rail on housing markets: Experiences in Santa Clara County”. *Journal of Public Transportation*. Vol.5(1):pp1-18.
- Cervero, R. and Duncan, M. 2002b. “Transit’s added value: At what point does locating near transit raise real estate values?”. *Urban Land*. Vol.2:pp77-84.
- Crane, R. 2000. “The Influence of Urban Form on Travel: An Interpretive Review”. *Journal of Planning Literature* Vol.15: pp3-23.
- Lefaver, S. 1997. “*Public Land with Private Partnerships for Transit Based Development*”. MTI Report 97-1.
- Redwood City. 2001. “*Downtown Area Plan*”, Draft.
- Sung, H. 2005a. “Lessons from the Experiences of Transit-Oriented Planning and Policies in the United States”. *Journal of Korea Planners Association*.

Sung, H. 2005b. "Transit-Friendly Areas: The Role of Residential Relocation and Housing Development in Rail Ridership over Time". Ph.D Dissertation, University of California, Los Angeles.

K C I

# Supportive Financing and Tax Policies for Transit-Oriented Development in the United States

Hyungon Sung · Youngjong Kwon · Jahawk Oh

## **Abstract**

※ Keywords: Transit-Oriented Development(TOD), Tax Abatement, Location-Efficient Mortgage, Tax Increment Financing, Benefit Assessment Bond

This study reviewed literature on financing policies to support Transit-Oriented Planning(TOD) in the United States and then investigated their applicability in Korea. The development aiming at reducing traffic congestion and environmental degradation has started to realize in the United States along with such financing policies as Tax abatement(TA), Location-Efficient Mortgage(LEM), Tax Increment Financing(TIF), and Benefit Assessment Bond(BAB). TA has encouraged developers to conduct high-density housing projects within TOD planning district by decreasing the uncertainty of development returns resulting from property abatement or exemption in the state of Oregon. LEM is also a useful tool for TOD in facilitating the ownership of housing near a transit center so that the owners tend to have greater possibility of using transit for their travel purposes than anyone else. TIF encourages the private-public sector to plan and implement TOD by catering development costs as security for increasing property value in future. Finally, BAB which is an additional tax benefitting from proximity to transit is formed to secure bonds for TOD in terms of the construction and operation costs of transit system.

Introducing these financing tools to support TOD planning in Korea is very important in two ways which are as follow. First, the tools make it possible to induce a certain of transit-oriented land use pattern near a transit center. Even if there are many rail stations covering most of the urbanized areas of Seoul, current land use pattern has run for road-oriented one so that most people has not had enough accessibility to rail system. It might make potential transit users drive a car for their travel purposes even if they expect traffic is very heavy. Second, the construction of rail transit has been delayed because of the lack of

financing resources for it. The grant from central government for the construction of transit system has decreased, while the fiscal capacity of local governments has not had enough investment costs from the prospect of their tax revenues. In this regard, it is an appropriate time to introduce these financing tools to Korea in that they facilitate TOD planning.

K C I