

도시기반시설 정비를 위한 교통개발지구(TDD) 사례와 시사점

강호제(국토연구원 연구위원)

- 도시성장과 난개발 확산에 따른 기반시설 정비와 확충을 위해 미국은 1990년대 부터 TDD(Transportation Development District) 사업을 진행하고 있음
- TDD 사업은 도로 및 주차장 정비사업에서부터 항만, 공항, 고속도로건설사업까 지 확대가 가능한 기반시설정비사업 모델임
- 개발압력의 증가에 따라 향후 개발이익이 발생할 것으로 예상되는 대도시 지역 에 민간자본을 유치하고 이를 통해 기반시설과 공공시설을 정비하는 방식임
- 정부의 직접적인 사업비 지원 없이 사업구역 내 토지·건물소유자, 관계공무원, 거주자 등으로 구성된 감독위원회가 판매세 부과, 통행료 징수, 채권발행 등을 통해 사업비를 조달함

- ➡ 입지여건이 우수한데도 불구하고 막대한 사업비용 때문에 추진이 어려운 우 리나라 수도권 및 지방대도시의 도심재정비사업, 도심 노후산업단지 재생사 업, 준산업단지 사업 및 기타 기반시설 정비사업에 적용 가능
- ➡ 정부의 재정지원과 상관없이 토지소유자, 지역주민이 판매세 인상과 채권발 행 등 민간자본을 통해 사업비를 충당한다는 점이 특징임

1. 도시성장관리 수단으로서 TDD의 필요성과 도입배경

- 도시내부의 가용지 부족으로 도시외곽으로의 난개발 확산이 많이 이루어지고 있지만 이를 효율적으로 재정비하는 수단은 부족
- 도심 내외부 및 주변부 지역에서 교통시설에 대한 정비, 확충, 보완 등이 필요한 경우 주민이해관계의 상충, 지방재정 부족 등으로 사업추진이 제약
- 미국의 뉴저지주 Mercer County에서는 밀려드는 개발압력에 효과적으로 대응하고 지역 성장에 필요한 기반시설의 확충 및 정비를 위해 1990년대 초반 TDD(Transportation Development District) 제도를 최초로 도입
- TDD는 해당지구 내에서 교통인프라의 시설개선을 우선적으로 도모하지만 궁극적으로 도시기반시설을 정비해 거주민의 삶의 질을 보장하는 것에 목적을 두기 때문에 단순히 교통인프라 개선사업이 아닌 도심재정비 수단으로 활용

2. TDD의 지정절차와 지정 후 사업진행 방식

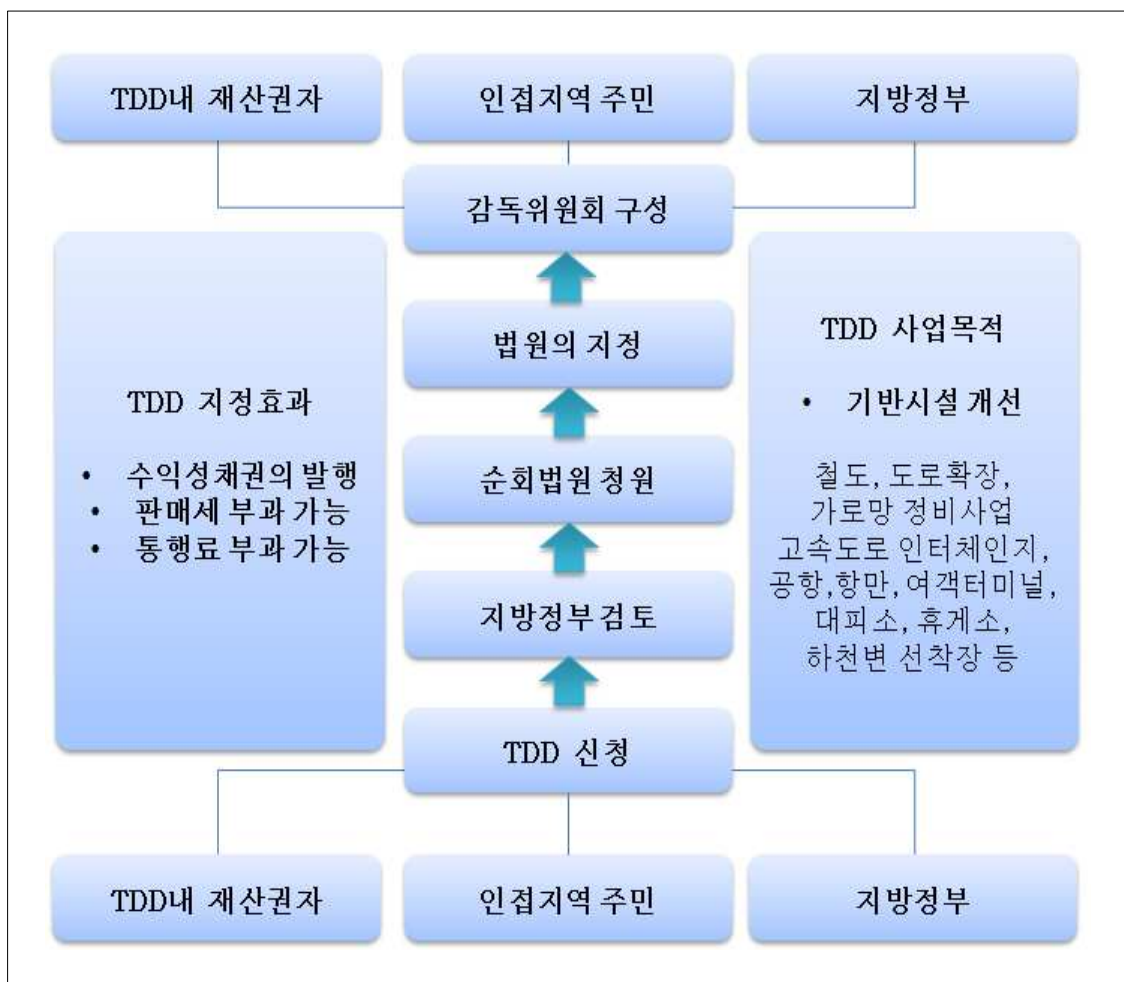
● TDD의 신청과 지정절차

- 도로확장, 가로망 정비 등의 교통관련 기반시설 정비가 필요한 경우 TDD 내 주민 등으로 이루어진 청원권자가 주정부 교통부(Department of Transportation)에 신청
- 교통부에서 검토 후 순회법원(circuit court)에서 자금조달 및 소요계획, 개발계획 등을 고려해 판결로 TDD 지정을 확정
- 주민, 관계공무원, 해당지역 토지 및 건축물 소유자가 TDD의 지정을 신청할 수 있음
 - TDD에 거주하지 않는 일반주민이 청원하는 경우에는 TDD를 포함하는 카운티(county) 내 거주민 50인 이상의 청원이 필요
 - 해당 TDD 내 거주자가 청원하고자 할 경우에는 TDD 내 토지와 건축물 소유권자의 전원동의가 필요¹⁾

1) TDD 제도는 1990년에 마련되었으나 첫 번째 프로젝트는 1997년에야 시작되었고 이후 사업구역 내에서 토지소유자가 사업신청을 청원할 수 있게 되면서 급속도로 사업신청이 증가

- 이때 지정되는 TDD는 행정구역 경계에 상관없이 필요한 지역에 대해서 지정
- 법원의 TDD 지정 이후 TDD 내 사업전반을 관할하는 감독위원회(Board of directors)가 별도로 구성되어 이해관계자의 승인하에 운영전반에 관한 사항을 위임받아 추진
- TDD가 지정되면 계획, 디자인, 건설, 자금모집, 유지관리와 운영에 관련된 전반적인 사업진행을 이해관계인·관련 공무원으로 구성된 감독위원회가 관할·집행

[그림 1] TDD 지정절차와 효과



● TDD의 지정 효과와 사업비용 조달방식

■ TDD 사업대상은 단순히 교통시설에 그치지 않고 아래의 공공시설 전반을 포함

- **TDD의 대상사업:** 교량신축, 가로·도로망 정비, 고속도로 진출입로, 교차로 정비, 주차장 건설은 물론 버스정류장, 기차역, 차고 터미널 건설, 격납고, 대피소, 휴게소, 하천변 선착장, 공항, 철도, 경전철 등 대부분의 공공시설

■ 사업비용의 조달방식

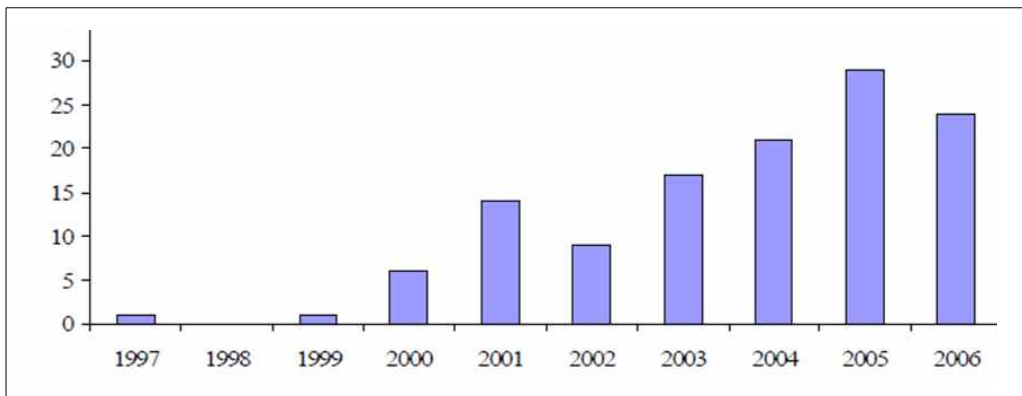
- 사업구역 내에서 주민들의 의견에 따라 다양한 목적의 특별부과금(재산세, 판매세 등)을 징수하는 것이 가능하나 일반적으로 사업구역 내 사업자의 매출에 판매세를 부과해 사업비를 충당
- 판매세의 징수는 1% 내에서 가능하도록 법률로 상한선을 지정하고 있으며 법률로 정한 사업기간(40년) 동안 징수 가능
- 사업구역 내 고속도로 또는 도로에 통행료를 징수하고 이를 사업비용으로 충당할 수 있기 때문에 인접지역주민들이 TDD 사업으로 받는 우발적 개발이익을 최소화
- 채권 또는 각종 수익증권을 발행함으로써 사업경비를 충당할 수도 있음
- 채권은 사업추진주체(TDD 감독위원회)의 독자적인 결정에 따라 발행하는 것으로 수익발생 시 수익률에 따라 이자지급 가능(채권은 이자상환부 채권과 원리금 상환부 채권으로 나누어서 발행)
- 채권발행 시 지자체나 TDD 감독위원회가 보증하지 않으므로 구매자는 TDD 프로젝트의 사업성공 여부에 대한 개인적 판단에 따라 구입하여야 하며 TDD 감독위원회는 채권구매의 위험성에 대해 사전에 충분히 고지할 의무가 있음

3. 미국 미주리주의 TDD 사례 분석

● 미주리주 전체 TDD 사업 분석

- 미주리주에서는 2006년에만 24개 프로젝트를 포함해 2006년 말까지 전체 122개 TDD 프로젝트가 추진(2007년 법률정비로 진행사업수가 13건으로 일시적 감소)

[그림 2] 미주리 주의 연도별 TDD 지정현황



- 122개 TDD 프로젝트 중 70% 이상이 미주리주의 최대 도시지역인 Kansas시와 St.Louis 도시권에 집중되어 있으며 주로 판매세 부과로 사업비를 충당(사업기간은 40년 이내)
- 프로젝트 규모는 백만 달러(약 10억 원)에서 3,500만 달러(350억 원)까지 다양

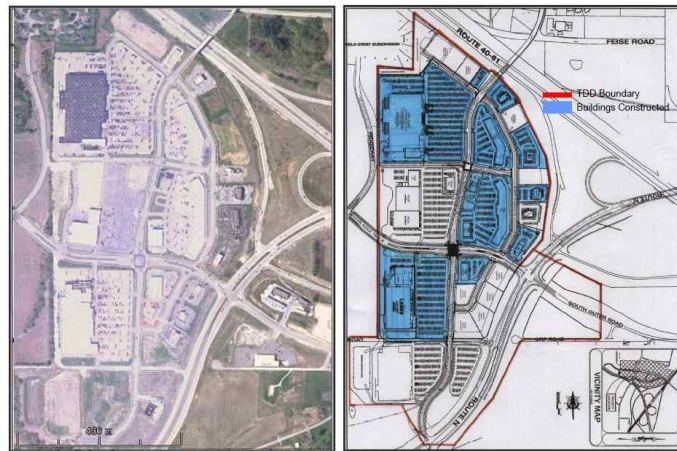
[표 1] 미주리주의 TDD 사업별 사업비 · 예상수입 현황(2006년)

구분	TDD 사업 수	
	사업비용	예상수입
0~100만 달러	18	12
100만 달러~500만 달러	48	31
500만 달러~1,000만 달러	17	24
1,000만 달러~1,500만 달러	15	11
1,500만 달러~3,500만 달러	16	21
3,500만 달러 이상	5	8
사업완료 및 기타	3	15

● 미주리주 Hawk Ridge TDD 사례

- 대상지역은 인구, 사업체 증가율이 모두 미주리주 평균 이상으로 증가하고 있어 기반시설에 대한 확충, 재정비와 도시성장관리가 필요한 지역
- 사업목적은 고속도로 확포장을 비롯해 고가차로 건설, 고속도로 교차로 정비, 신호등 설치, 고속도로 연결부 회전차로 건설을 포함하는 전반적인 기반시설개선
- 총사업비 1,940만 달러는 25년간 TDD 사업지구 내 모든 상품거래에 대한 판매세 부과와 채권판매를 통해 충당(채권판매 이전에 소요되는 착수금은 개발자가 조달)

【그림 3】 Hawk Ridge TDD 사업지구



4. TDD 사례를 통해 본 우리나라 재정비 사업에의 시사점

- 우리나라의 재정비·기반시설정비사업은 대부분 중앙과 지방정부의 재정지원이 필수적이지만 TDD 사업은 정부의 재정지원 없이 사업자의 채권발행·수익자 부담원칙에 입각한 판매세 부과 등 시장기능을 통해 사업을 진행
- 기반시설 정비를 포함하는 대규모 도심 재정비 사업은 물론, 도심 노후산업단지에 대한 기반시설 정비사업, 계획관리지역에 난개발된 개별입지 재정비 사업인 준산업단지개발 사업 등에 응용이 가능

● 국토연구원 국토계획·지역연구본부 강호제 연구위원 (hkang@krihs.re.kr, 031-380-0226)