

TOD 활성화를 위한 제도개선 방향

A Legal Reformation Proposal for Promoting TOD



박재홍

I. 서론

우리나라 철도는 1899년 경인선 철도가 최초로 개통된 이래 전 국토를 연결하는 국민의 교통수단으로서의 그 역할을 충실히 해내고 있다. 하지만, 1960년대 이후 경부고속도로의 건설을 시점으로 도로중심으로 재정 투자가 확대되고, 도로위주의 편향된 교통정책의 영향으로 철도에 대한 관심과 투자는 상대적으로 위축되었다. 그런 와중에서도 1990년대 접어들어 수도권을 중심으로 복합민자역사 개발이 시작되었고 2000년대 이후에는 고속철도의 개통과 더불어 역사개발이 본격화되기 시작하였다¹⁾.

민자역사 건설은 민자유치를 통한 재원확보가 용이하고 민간부문의 운영방식을 도입하여 투자의 효율성을 높일 수 있는 장점은 있으나, 역세권 특

성을 고려하지 않은 상업목적 위주의 개발과 주변 대중교통과의 연계성 미흡, 이용고객의 편의성 고려 부족 등이 문제점으로 지적되고 있다. 그 결과 민자역사 건설이 철도역과 주변역세권과의 부조화를 야기시켜 철도역의 기능이 오히려 저하되고 주변 환경개선의 효과도 그리 크지 않은 실정이다.

21세기 녹색도시의 핵심은 TOD(대중교통중심의 도시개발)²⁾로 정의되며 TOD 개념의 역세권개발을 활성화하기 위해 「교통체계효율화법」이 「국가통합교통체계효율화법」으로 2009년에 전부 개정 되었으며, 2010년에는 「도시재정비촉진을 위한 특별법」이 개정 되면서 고밀복합형 재정비촉진지가 추가·도입되었고, 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법」이 신설되었다. 이에 본 연구는 TOD 구현을 위하여 신설 및 재개정된 법률의 실효성을 진단하고 그 개선방향을 도출하고자 한다.

박재홍 : 수원대학교 도시·부동산개발학과 교수, jpark@suwon.ac.kr

1) 지금은 한국철도공사법(2003)으로 바뀌었지만 과거 국유철도의 재산활용에 관한 법(1984) 및 국유철도 운영에 관한 특별법(1995) 등을 근거로 전국 민자역사의 개발이 추진되었다.
2) 대중교통중심의 도시개발(TOD)이란 중심상업지역과 대중교통 정차 역으로 부터 500~600m의 보행거리 내에 있는 지역을 대상으로 복합용도의 개발을 집중하고 보존적인 성격의 공공용도, 노동을 위한 일자리, 상업 및 서비스와 함께 중·고밀의 주거를 형성하는 것이 이 이론의 핵심이다.

II. TOD 개발 관련 제도의 연혁 및 문제점

1. 역세권 관련 제도의 연혁

1) 2000년대 전후 철도구조조정

TOD와 관련하여 철도관련 제도분야에 있어서는 국유철도의 만성적 적자상태를 타개하기 위한 「국유철도 운영에 관한 특별법」(1995)이 2003년에 폐지되고 국유철도사업에 대한 경영을 획기적으로 개선하고자 「한국철도공사법」이 2003년에 제정되었다. 또한, 「한국고속철도건설공단법」(1991)은 철도산업발전기본법(2003)에서 철도시설을 효율적으로 건설·관리할 수 있도록 하기 위하여 2003년에 「한국철도시설공단법」으로 제정되었다. 「공공철도건설촉진법」(1984)과 「고속철도건설촉진법」(1996)은 고속철도와 일반철도를 함께 건설하는 한국철도시설공단의 발족에 따라, 철도건설사업의 효율적 추진기반을 조성하고자 2004년에 「철도건설법」이 제정되면서 통합·폐지되었다.

끝으로 「교통체계효율화법」(1999)은 대내외 여건변화에 적극 대처하기 위하여 교통시설투자의 효율성 증대, 거점중심 연계교통망 구축, 지능형교통체계 개발 등 고효율·저비용형 국가통합교통체계 구축을 촉진하고자 「국가통합교통체계효율화법」으로 2009년에 전부 개정되었다. 결론적으로 2000년을 전후하여 전반적인 철도사업의 구조조정을 위한 제도적 기반이 구축된 시기라 볼 수 있다.

2) 2010년대 철도르네상스

TOD와 관련하여 도시관련 제도분야에 있어서는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(2005)이 주도하고는 있으나 주요 역세권·간선도로 교차지 등 대중교통 이용이 용이한 지역은 고밀개발을 유도하고 소형주택을 중심으로 주택 공급을 확대하여 직주근접 및 보행중심의 생활환경을 조성할 필요성이

꾸준히 제기되었다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 2010년 법 개정을 통해 고밀복합형 재정비촉진지구를 신설하고 사업 절차 개선, 우선사업구역 제도 도입, 건축기준 완화 등 역세권 고밀개발을 위해 필요한 사항을 정비함은 물론, 이미 다른 유형으로 지구 지정되어 추진 중인 재정비촉진지구의 경우에도 필요한 경우 재정비촉진계획 변경을 통해 고밀복합 개발을 추진할 수 있도록 하였다.

「도시재정비촉진을 위한 특별법」 외에도 철도시설과 도시계획 측면을 종합적으로 고려하고 있는 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법」이 2010년에 신설되었다. 동 법은 효율적인 역세권 개발과 철도역 중심의 복합·고밀도 역세권 개발이 가능하도록 하여 노후 도심의 재생과 함께 철도역 주변을 도시 활동의 중심지로 육성할 수 있는 기반을 마련하고, 역 중심의 생활 문화 공간 조성, 지역개발·도시환경 정비 및 기능 활성화, 도시 경쟁력 강화 등 역세권 정비를 위해 필요한 여러가지 사항을 다루고 있다.

2. 기존제도의 문제점

1) 이원적 법률체계

철도선진국에서는 철도와 도시의 상호 기능향상을 위하여 별도의 철도역세권 제도를 마련하고 있다. 일본에서는 대도시지역의 「택지개발 및 철도정비의 일체적 추진에 관한 특별조치법」(1989)을 제정하고 철도운영주체인 JR사 및 자회사를 통하여 직접 역사와 역세권 개발에 참여하도록 하며 각 역이 입지한 지역적 특성을 살리도록 다양한 형태의 역세권개발을 허용하고 있다. 프랑스에서는 역세권개발을 위해서 협의정비구역제도(ZAC)³⁾를 운영하고 있으며, 지자체와 국가의 철도건설 및 운영을 담당하는 프랑스크국철(SNCF) 등이 역세권 개발회사를 설립하여 철도시설 개량을 통한 역세권지역 재정비를 활발히 수행하고 있다.

우리나라에는 별도의 철도역세권 개발제도가 마

3) ZAC는 토지의 공적인 정비·공급수법으로서 지자체, 철도기관인 SNCF 등 공공단체 등의 공적주체가 토지이용 실현을 목적으로 일정구역 내의 토지를 취득해 시설 등의 정비를 시행한 후 건설주체에 양도하는 제도이다.

런되지 않고 있는 실정이다.⁴⁾ 그러다 보니 철도관련법에서는 철도건설 및 철도개량, 철도사업(역세권 포함), 철도안전 등에 관한 규정을 명시하고는 있지만 역세권 사업시행의 명확한 법정근거가 약한 실정이다. 또한, 도시관련법에서도 도시개발이나 도시정비 등에 관한 규정을 명시하고 있으나 역세권 개발에 대한 명확한 근거가 약해 이 두 관련법의 조화를 이루는 규정이 필요한 실정이다.

2) 역세권 특성반영 한계

현행 제도 하에서는 역세권 개발 사업을 「도시개발법」에 의한 도시개발사업이나 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업으로 시행할 수 있는 권한이 부여되고 있으나 철도역세권의 특성을 반영한 개발제도로서는 한계가 있다. 예를 들면, 철도와 다른 교통수단과의 연계수송체계에 관한 사항, 지하 및 공중 공간을 이용한 복합적·입체적 개발에 관한 사항, 철도와 주변지역과의 연계에 관한 사항 등에 대한 규정은 「도시개발법」이나 「택지개발촉진법」에서는 실질적 반영이 어렵다. 특히, 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업방식은 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 등을 주요 목적으로 하고 상업시설은 주거시설을 보조하기 위한 시설이므로 철도시설의 서비스를 공급하기 위한 상업시설 및 부대시설용지의 확보는 법의 취지에 부합되지 않아 역세권 개발에 한계가 있다.

3) 사업시행자 규정미비

아직까지 우리나라는 철도사업자가 역세권개발사업의 시행에 직접적으로 참여하는 경우는 지분투자를 제외하고는 거의 전무한 실정이다. 그래서 철도공사는 역세권개발을 목적으로 하는 특수목적회사의 설립을 통하여 역세권 개발을 시도하고 있다. 실지로 「철도건설법」에서는 역세권개발사업의

시행자로 철도공사 및 철도시설관리공단이 역세권 개발을 목적으로 설립한 법인을 명시하고는 있으나, 개발 사업에 대한 세부절차를 도시개발사업 또는 택지개발사업에 의해 시행하도록 되어 있다. 그런데 정작, 「도시개발법」이나 「택지개발촉진법」에는 사업시행자로 철도공사 및 역세권개발회사가 사업시행자에 포함되어 있지 않아 철도기관의 주도적인 역세권 개발 사업이 어려운 형편이다.

III. 최근 TOD 관련 제도 및 전개방향

1. 신규제도

1) 국가통합 교통체계 효율화법 : 복합환승센터 개발구역

2004년 고속철도 개통 이후 고속철도역 등 교통망의 지역개발 파급효과가 지대함에 따라 교통결절점을 대상으로 문화·업무·상업 등이 어우러진 신성장 거점 조성의 필요성이 대두되어 정부는 「교통체계효율화법」(1999)을 「국가통합교통체계효율화법」으로 2009년 6월에 전면 개정하여 복합환승센터 개발을 위한 법적근거를 마련하였다. 구체적으로는 복합환승센터를 중심으로 교통수단간 연계환승체계를 강화하고, 고밀도 복합개발을 통하여 지역발전을 도모하기 위한 복합환승센터의 개념이 도입되었고, 2010년 9월에 제1차 복합환승센터개발 기본계획(2011~2015)이 최초로 수립이 되었다.

TOD와 관련하여, 복합환승센터개발 기본계획에 의하면 국가교통위원회의 심의를 받는 30만㎡ 이상 광역복합환승센터는 TOD가 가능할 것으로 판단된다. 동시에 본 계획은 복합환승센터개발구역⁵⁾ 제도를 추후 도입하여 더욱 정형화된 TOD 구현을 시도하고 있다. 주요 인센티브로는 건폐율·용적률 완화 및 인허가 관련 의제처리 등이 있다.

4) 2010년 제정된 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법」이 우리나라 최초의 철도와 도시통합법으로 볼 수 있다.

5) 복합환승센터 개발구역의 개념을 보자면 복합환승센터 개발구역, 연결지역 개발구역, 주변지역 개발구역으로 나눌 수 있는데 복합환승센터 개발구역은 대상이 국가기관, 광역, 일반 복합환승센터이며 상업·문화 업무 등 일상생활과 경제활동을 지원하는 다양한 기능의 복합조성이 가능하고 연결지역개발구역은 국가기간과 광역을 대상으로 목적지로의 통행량을 최소화 하기위해 직주근접형 개발을 유도할 것이며 마지막으로 주변지역 개발구역은 국가기간 복합환승센터를 대상으로 연결지역을 보조하는 기능을 주로 배치하고 Park & Ride 등 연계교통기능을 강화한다는 내용이다.

2) 도시재정비촉진을 위한 특별법 : 고밀복합형 재정비촉진지구

앞서 설명한 바와 같이 「도시재정비촉진을 위한 특별법」은 2010년 1월 개정을 통하여 주요 역세권·간선도로의 교차지 등 양호한 기반시설을 갖추고 있어 대중교통 이용이 용이한 지역으로서 도심내 소형주택 공급 확대, 토지의 고도이용과 건축물의 복합개발이 필요한 지구를 의미하는 고밀복합형 재정비촉진지구의 개념이 도입되었다. 동 법에 따른 인센티브로는 학교 및 주차장 기준완화에 대한 특례와 특히, 고밀복합형인 경우에는 높이제한 등의 완화 내용 등이 있다.

3) 역세권의 개발 및 이용에 관한 법 : 역세권개발구역

도시의 기능과 공간 구조가 복잡해짐에 따라 역세권에 대한 체계적인 개발이 필요하나 현재 대부분의 역세권개발은 주변지역과의 상호 연계성을 고려하지 못하고 개별적으로 추진되고 있어 철도역과 주변지역 간의 부조화가 발생하고 있다. 이에 역세권의 특성을 고려한 종합적이고 체계적인 사업계획을 수립하도록 하고 그에 따른 역세권개발을 촉진하기 위하여 2010년에 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법」이 신설되었다. 구체적으로 역세권개발사업이란 역세권개발구역에서 철도역 및 주거·교육·보건·복지·관광·문화·상업·체육 등의 기능을 가지는 단지조성 및 시설설치를 위하여 시행하는 사업을 말한다. 이에 본격적으로 역중심의 TOD가

가능하게 되었고 그 규모로는 철도역의 중축 시 3만㎡이상 그리고 역세권구역 지정 시 30만㎡이상으로 규정되고 있다.

주요 인센티브로는 용도지역 상향이나 건폐율 및 용적률 제한 완화 등이 있다. 아울러, 역세권개발이익을 「개발이익환수에 관한 법률」에 따른 개발 부담금으로 징수하지 아니하고 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법」에 따라 역세권개발이익으로 환수할 수 있도록 하여 당해 지역으로 개발이익의 재투자가 가능하도록 하고 있다.

위의 내용과 같이 세 가지의 법을 상대·비교하여 보았을 때, 보편적으로 대중교통체계의 연계에 더욱 치중되어있는 「국가통합교통체계효율화법」의 복합환승센터와 도시환경 개선에 더 큰 비중을 두고 있는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」의 재정비촉진지구가 있지만 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법」은 역세권중심의 도시개발을 지향하고 있어 TOD에 가장 근접한 제도로 판단된다.

2. 적용상 문제점

1) 복합환승센터와 역세권 개발구역과의 관계

「국가통합교통체계효율화법」의 복합환승센터 개발구역형 TOD와 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법」의 역세권 개발구역형 TOD는 거의 동일한 개념의 TOD로 밖에 볼 수 없다. 그 이유로 둘 다 면적의 제한이 없고 역을 포함한 주변 지역을 통합적으로 개발한다는 취지가 동일하다. 따라서 역세권과 관련한 TOD 제도를 단일화 할 필요가 있다.

〈표 1〉 TOD 개발관련 3법의 개요

구분	국가통합 교통체계 효율화법	역세권의 개발 및 이용에 관한 법	도시재정비 촉진을 위한 특별법
명칭	복합환승센터 개발사업	역세권 개발사업	도시재정비 촉진사업
사업범위	환승 및 지원시설	시행자의 자본력	지구계획의 범위
철도기관참여	○	○	○
주거개발여부	△	○	○
역 포함여부	○	○	△
사업 방식	수용·사용/환지	수용·사용	개별법
규모	면적제한 없으나 연면적 30만㎡이상은 국가교통위원회 심의	최소부지면적 30만㎡이상	최소부지면적 10만㎡이상 역반경 500m이내

〈표 2〉 역세권 개발사업 유형별 인센티브 비교

인센티브	복합환승 센터	역세권 개발구역	고밀복합형 재정비 촉진지구
용도변경	○	○	○
용적률완화	○	○	○
건폐율완화	○	○	○
높이제한완화	○	×	○
건축제한 예외	○	×	○
조세감면	○	○	○
보조금	○	○	△
기타 특례	· 시범사업지정시 비용 지원	· 역세권개발이익 환수 - 당해 지역 재 투자 - 철도시설 재투자	· 학교시설기준 완화 · 주차장설치기준 완화 · 우선사업구역 특례

그 다음으로 「국가통합교통체계효율화법」에 의한 제1차 복합환승센터개발 기본계획에 따라 현재 국토해양부는 시·도 등을 대상으로 시범사업을 공모할 예정이다. 그런데 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법」에서도 3만㎡이상 철도역의 중축 시, 구역 지정이 가능하도록 되어 있어 이 정도 규모의 철도역이라면 거의 대부분 복합환승센터로 분류되고 따라서 두 제도 모두 역사 자체 개발도 가능하도록 되어 제도의 차이가 없는 실정이다. 그런데 문제는 녹색도시 구현을 위하여 반드시 필요한 TOD가 오히려 두 법에 따른 역사자체 개발의 활성화로 인하여 저해 혹은 위축될 가능성도 전혀 배제할 수 없다.

2) 고밀복합형 재정비촉진지구와 역세권 개발구역과의 관계

고밀복합형 재정비촉진지구의 신규도입으로 기존 주거형 및 중심지형 재정비촉진지구에 비하여 고밀복합형 재정비촉진지구는 높이 제한 완화의 추가적 인센티브를 부여하고 있어 사업성 제고에 상당한 기여를 할 것으로 예상되고 따라서 기존의 주거 및 중심지형은 개발계획 변경을 통하여 고밀복합형으로 재지정받을 가능성이 높아지고 있다. 그렇다면 고밀복합형 재정비촉진지구와 역세권개발구역이 어떻게 전개될 지가 궁금하다. 일단 지자체의 입장에서는 안정적인 시프트 공급과 도심환경개선에 중점을 두고 있는 고밀복합형 재정비촉진지구를 선호할 가능성이 농후하다. 이에 반하여

철도공사 및 시설관리공단은 역세권개발구역으로 갈 가능성이 있지만 이들 기관은 도시개발 경험이 전무하여 이를 별도 개발법인을 통하여 추진할 것으로 예상된다.

문제는 복합환승에 해당되는 역세권 개발은 가급적 역세권개발구역에 의한 개발이 미래지향적 도시발전에 도움이 됨에도 불구하고 오히려 고밀복합형 재정비촉진지구의 지정 및 개발이 더욱 활성화될 것으로 예상되어 TOD활성화에 걸림돌이 될 가능성이 매우 높다는 점이다.

3) 요약

문제점 분석결과 TOD관련 3법은 나름대로 TOD구현을 위한 다양한 방안을 마련하고 있으며 그 중에서도 TOD의 취지에 가장 부합되는 제도로는 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법」으로 파악되었다. 따라서, 향후 TOD 활성화를 기하기 위해서는 관련법상 중복되는 개념의 조정이나 인센티브 차별화 등이 제시되어야 할 것이다.

IV. 결론 및 제도개선방향

1. 결론

도시지역의 환경문제를 해결하고 환경보전과 개발을 조화시키기 위한 방안의 하나로서 새로이 대두되고 있는 녹색도시 개념은 2009년 발표된 '녹색

성장 및 국가전략 5개년계획'상 10대 정책방향 중 '녹색국토·교통의 조성'으로 구현되고 있다. 또한 그 실천과제로 철도 등 대중교통중심의 녹색교통체계 구축을 제시하고 있어 향후 TOD는 녹색도시 구현에 매우 중요한 역할을 수행할 것으로 예상된다.

지난 우리나라의 대중교통 및 도시개발 제도를 돌아보면 철도 등의 대중교통에 대한 투자 미비는 물론 도시개발 제도 역시 대중교통과는 완전히 유리되어 결론적으로 도시계획과 교통계획이 지금껏 분리 운영되고 있다. 즉, 이러한 계획 및 개발체계가 앞으로도 지속된다면 녹색국토 조성은 여전히 기대하기 어려울 수도 있다. 차체에 TOD를 대변하는 역세권 개발관련 3법이 최근 재정 및 개정되어 미약하나마 역세권 TOD의 초석은 매달았지만 그 중에서도 그 취지나 개발방향을 분석해보면 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법」에 의한 역세권 개발이 TOD의 취지에 비교적 부합되는 측면이 많다. 그런데, 여러 가지 지자체의 현 여건이나 상황을 종합해 볼 때, 오히려 「국가통합교통체계효율화법」에 의한 복합환승센터나 「도시재정비촉진을 위한 특별법」의 고밀복합형 재정비 촉진지구 개발이 활성화될 가능성이 더욱 높을 것으로 예상된다.

결론적으로 녹색국토 조성을 위한 TOD구현이 우리나라 도시개발이 나아가야 할 궁극적 방향이라면 현재 관련 3법은 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법」을 중심으로 다시금 조정이 필요할 것으로 판단된다.

2. 제도개선방향

TOD 구현을 위한 제도 개선의 방향에 대해서는 큰 틀 속에서 두 가지를 제안하고자 한다. 우선 「국가통합 교통체계 효율화법」상 복합환승센터의 지정 및 개발에 관한 사항은 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법」으로 통합함이 타당할 것이다. 그 이유는 앞서 지적한 바와 같이, 두 법이 TOD와 관련해서는 서로 중복되는 사안이 많기 때문이다. 동시에, 「국가통합 교통체계 효율화법」은 교통부문

최상위법의 지위를 갖고 있어 그 하위법에 지정과 시행에 관한 사항을 이전함이 타당하다.

그 다음으로 「도시재정비촉진을 위한 특별법」상 고밀복합형 재정비촉진지구와 관련해서는 도축법의 취지를 그대로 살리면서도 여차피 고밀복합형 지구지정의 전제조건이 복합환승역이기 때문에 대중교통 중심의 도시개발도 구현되어야 한다. 그런데 현행 촉진지구의 시행은 도시 및 주거환경정비법, 도시개발법 등 4개의 개별법으로 진행하도록 되어 있는데 여기에 고밀복합형 재정비촉진지구일 경우에는 사업시행을 반드시 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법」에 의하도록 명시한다면 도시환경 개선과 TOD를 동시에 추구할 수 있는 최적의 방안이라 사료된다.

참고문헌

1. 모창환(2003), 철도의 르네상스를 위하여, 「월간교통」, 통권 제64호, 한국교통연구원, pp.34~38.
2. 박문수(2010), '역세권 개발 및 이용에 관한 법률'의 주요 내용, 「국토」, 통권 343호, 국토연구원, pp.114~119.
3. 박세훈 외4인(2008), 대중교통중심형 도시 공간구조 구축을 위한 도시계획과 교통계획의 연계방안 연구 「연구보고서」 국토연 2008-52, 국토연구원.
4. 박재홍(2010), 국내 철도 역세권 개발제도의 연혁과 발전방향, 「대중교통과 도시개발의 일체적 추진을 위한 정책토론회」, 한국교통연구원.
5. 박지형(2007), 서울시 역세권 중심의 TOD 효과분석과 정책적 시사점, 「역세권정비 활성화 정책토론회」, 서울시정개발연구원.
6. 박홍순 외 2인(2009), 철도역세권 개발 제도의 문제점과 개선방안, 「춘계학술대회」, 한국철도학회.
7. 임종혁(2007), 철도역세권 개발사업의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 「부동산학과 석사학위논문」, 한남대학교 사회문화대학원.