

TOD구현을 위한 “역세권의 개발 및 이용에 관한 법률”의 제도적 개선방안

Proposal for Revising the Rail-Oriented Development and
Use Law for TOD Realization



성현곤

I. 들어가며 : 정책패러다임의 변화와 TOD¹⁾

지난 9월 1일 국가경쟁력강화위원회 등 4개 청와대 직속 위원회와 국토해양부는 미래 녹색국토의 구현을 위한 ‘KTX 고속철도망 구축 전략’을 발표하였다. 5개의 주요 전략 중 두 번째 전략인 ‘거점 도시권 내 30분대 광역급행 교통망의 정비 방안’은 수도권 광역급행 철도의 중앙정부 지원, 기존 철도 노선의 급행화와 현재 공사 중인 철도사업의 적기 완공, 간선 급행버스의 수도권 전역 확대와 KTX와의 연계, 환승시설과 주요 거점 교통시설과의 연계교통체계의 구축을 제시하고 있다. 이러한 추진 방안은 교통 기반시설의 투자를 대중교통으로 전환하겠다는 정책 패러다임의 변화를 적극적으로 수용한 것이라고 볼 수 있다.

그러나 이러한 거점 도시권 내의 광역급행 교통네트워크의 정비 방안에서 다루어지고 있지 않은 중요한 정책 중 하나는 대중교통 중심의 개발(TOD, Transit-Oriented Development) 전략이다. 이동성과 접근성의 향상만으로 현재의 승용차 위주 통행패턴을 변화시킬 수는 없다. 왜냐하면 이용 수요가 충분히 확보될 수 있도록 철도역과 같은 대중교통 결절점 주변의 신개발 또는 도시재생이 이루어져야 하는 데, 그러한 대책은 중요하게 고려되어 있지 않기 때문이다. 승용차에서 대중교통으로의 수요 전환은 철도와 도시개발의 일체성을 담보할 때 가능하다는 것을 정책 입안 시간과해서는 안 된다.

2010년 4월 국토해양부는 역세권 관련 새로운 법제를 공표하였다. 여기에는 반대로 역세권에서의 고밀 복합개발을 활성화하는 방안을 제시하고

성현곤 : 한국교통연구원 미래도시연구센터장, hgsung@koti.re.k, 직장전화:031-910-3210, 직장팩스:031-910-3229

1) Transit-Oriented Development(대중교통 중심의 개발)

있지만, 교통부문의 접근 교통과 연계교통체계에 대한 중요성을 부여하고 있지 않다. 철도역 등 주요 대중교통 결절점에서 고밀 복합개발이 이루어지더라도 그 효과는 크지 않을 수 있다. 그 이유는 철도역으로의 접근성을 녹색교통 중심으로 계획을 수립하지 않고서는 승용차 이용에 습관화된 시민들에게 철도를 이용하게끔 유도하기 어렵기 때문이다. 또한 역세권은 주변 지역에 비하여 토지 가격이 높아 주택 공급은 중대형으로 이루어질 경향이 높기 때문이다. 철도역 중심의 고밀 복합개발에서 대중교통의 이용 수요가 높은 수요자를 대상으로 한 주택 공급 계획이 수립되지 않고서는 철도역 중심의 고밀 복합개발은 말 그대로 도시개발을 원활히 하고자 하는 것일 뿐, 이를 통하여 교통혼잡과 대기오염의 문제를 해소하기는 어려울 것이다. 이러한 맥락에서 교통과 도시개발의 일체성과 연계성을 중요하게 다루는 계획 기법인 TOD의 활성화를 위하여 최근 제정된 역세권 개발 법률을 검토하고, 이의 개선 방향을 제시해 보고자 한다.

II. TOD의 개념과 국내 추진 연혁

UC 버클리 대학의 세베로(Cervero) 교수는 TOD에 대한 세계적인 전문가다. 그는 TOD가 1인당 자동차 통행거리(vehicle kilometers traveled per capita)를 감소시키고, 통행발생 빈도를 급격히 감소시키는 효과가 있음을 여러 실증연구들을 통해 제시하고 있다. 그는 자동차 의존형 통행패턴을 유지하고 있는 우리나라 대도시권에서 TOD와 같은 도시개발과 대중교통과의 연계 전략은 현재와 미래의 교통문제를 제어할 수 있는 중요한 정책임을 지난 수도권 교통조합의 주최로 개최된 국제 세미나에서 역설하고 있다. 그의 주장에 따르면 철도역 등 대중교통 결절점 중심의 고밀의 복합적 토지 이용과 보행 친화적인 도시설계의 계획 요소는 승용차 중심에서 사람 중심의 통행 행태를 유발할

수 있다는 것이다.

TOD의 개발 유형은 다양하다. 왜냐하면 대중교통 결절점, 토지 이용의 밀도와 복합성, 보행 친화적인 도시설계라는 계획 요소는 각국의 제도적 여건과 그 도시의 개발 형태 등에 맞추어 탄력적으로 적용되어야 하기 때문이다.

Cervero 교수는 TOD의 사례로 미국, 스웨덴, 홍콩, 중국의 사례들을 소개했는데, 스웨덴 스톡홀름의 진주목걸이(Necklace of Pearls), 미국 알링턴 카운티의 소의 눈(Bull's Eye), 홍콩의 'R+P' 개발 모델²⁾ 등을 TOD의 개발 구상과 개념의 모범 사례로 소개하고 있다.

그러나 우리나라에서도 이러한 TOD 개발 구상안은 이미 1980년 초 발표된 바 있으며, 정책적으로 이를 구현하기 위하여 상세계획제도의 신설과 도시기본계획의 수립이 1990년대 진행되어 왔다는 점을 인식할 필요가 있다. 우리가 자주 겪는 경험적 오류는 '해외 사례는 바람직한 것이고, 국내에 새롭게 적용되어야 한다'라는 것이다. 이러한 주장은 대중교통 결절점 중심의 도시개발의 필요성과 개발 구상, 그리고 실천 계획은 이미 1980~1990년대에 서울시에서 추진되어 왔던 경험이 있음에도 불구하고, 이에 대한 고찰과 당시 추진상의 문제점에 대한 검토가 충분히 이루어지지 않았기 때문이다.

국내에 현재의 TOD 개념을 처음 주장한 학자는 최근 타계한 강병기³⁾ 교수로, 그는 1980년대 초 20년 후인 2000년 서울시 모습을 인구 1,000만 명의 거대도시가 될 것으로 예상하였다. 그는 추가로 증가되는 300만 명의 인구를 수용하기 위해서는 그 당시 추진되고 있던 도시철도 1기와 2기 건설 계획과 연동하여 도시개발을 추진하여야 하고, 이는 철도역 중심의 도시개발 형태인 염주형 개념(Rosario's Concept)의 도시개발이어야 한다고 주장하였다. 즉, 향후의 미래도시 서울은 “지하철 노선을 따라 형성되는 ‘줄’들”이며, “이 지하철

2) Rail-Property Development Model

3) 1970~1996년 한양대 도시공학과 교수로 재직했으며, 대한국토계획학회 회장, 한국도시계획학회 초대 회장 등을 역임함.

망의 '줄'을 따라 집적된 도시 기능들이 마치 '염주'나 목걸이처럼 연결되는 것이다"라고 설명하고 있다(강병기, 1993). 이러한 관점에서 2001년 완공 예정인 9개의 지하철 노선과 187개의 지하철역은 염주처럼 '역세권'을 중심으로 대중교통수단의 이용과 도시 활동이 집결될 것이며, 이것이 염주형 대도시 공간 구조 재편 전략의 기본구상이라고 그는 정의하고 있다.

강병기 교수가 제안하고 있는 역세권은 도보 거리 10분 이내의 반경 1,000m 미만을 범위로 설정하고 있다. 역세권 내 고밀도의 공동주택을 집중적으로 건설함으로써 향후 1,000만 명인 서울 인구의 91%를 수용하여 서울의 주택 공급 문제를 해결하고, 단핵 도로 중심의 통행패턴을 지하철 위주인 대중교통 중심의 다핵 공간 구조로 유도함으로써 심각해지고 있는 교통문제를 해결할 수 있을 것으로 기대하였다. 또한 그의 개발 구상은 도보권 내 지하철역을 중심으로는 비주거용 토지 이용 시설 위주로 고밀도의 토지 이용을 유도하고, 역에서 멀어질수록 주거용 시설 위주로 토지 이용을 유도하면서 밀도가 점차적으로 낮아지는 원뿔형 토지 이용 체계를 보여주고 있다(〈그림 1〉 참조).

강병기 교수가 Rosario 구상을 제안한 이후 서울시는 이를 기본계획 등 각종 계획상에 반영하고, 중앙정부는 상세계획제도 등 각종 제도화를 통하

여 이를 실현하고자 하였다. 1980년 이후 수립된 계획들의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 1980년대와 1990년대에는 Rosario 구상이 실현될 수 있도록 각종 도시개발 구상과 도시기본계획(1990, 1997)에서 역세권의 범위를 설정하고, 역세권 내에서 고밀도의 토지 이용을 유도할 수 있도록 하는 다소 실험적인 계획안이 제시되었다. 또한 도시기본계획에서 제시되고 있는 개발 구상을 실현하기 위하여 1991년 상세계획제도가 신설되고, 1994년에는 상세계획 수립지침이 공표되었다.

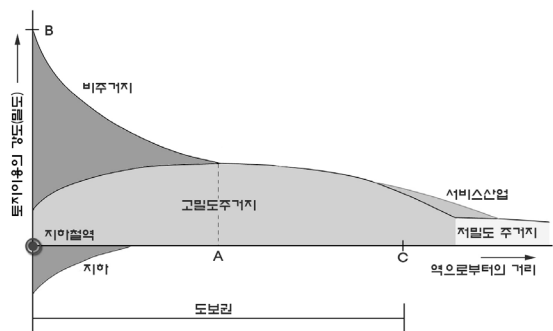
지구 차원의 3차원적 도시 관리 계획인 상세계획제도의 수립지침에는 상세계획 구역으로 반경 500m 이내 역세권 내 도시 공간 구조의 변화 또는 계획적 정비가 필요한 지역을 지정할 수 있도록 함으로써 역세권 개발을 가능하게 하고 있다. 이에 따라 1998년 역세권을 중심으로 한 약 64개의 상세계획 구역이 서울시에 지정되었다. 그러나 이러한 개발 구상은 중앙정부의 5개 신도시 개발을 통한 주택 200만 호 공급 계획에 의하여 점차적으로 퇴화되는 양상을 보였다.

대중교통과 도시개발의 연계를 위한 TOD 계획 개념은 우리에게 새로운 것이 아니다. 단지 우리의 뇌리에서 잊혀 있었을 뿐이라고 할 수 있다. 과거 강병기 교수의 Rosario 개념은 간선도로 중심의

〈역세권 Rosario 구상〉



〈역세권 단면도〉



자료 : 강병기, 『삶의 문화와 도시계획』, 나남출판사, 1993.

〈그림 1〉 강병기 교수의 Rosario 구상

토지 이용 패턴을 지양하고, 철도역 중심의 토지 이용과 교통체계를 구상하고자 한다는 점에서 Cervero 교수가 성공사례로 제시하고 있는 다른 해외의 사례들과 매우 유사하다. 그렇다면 우리가 보다 중점적으로 살펴보아야 하는 것은 해외 TOD 중심의 계획 기법의 고찰과 적용 방안에 대한 탐구 뿐만 아니라, 그러한 계획 기법을 현실에 적용할 수 있는 그릇인 제도적 개선 방안이다.

III. TOD 활성화와 제도적 여건 진단

강병기 교수의 Rosario 구상이 실패한 이유는 신도시 건설을 통한 주택 공급이라는 중앙정부의 정책 발표에 의한 추진 동인의 약화가 하나의 이유가 될 수 있겠지만, 또 다른 중요한 이유는 당시 「도시계획법」에 의한 도시기본계획과 상세계획구역제도의 선도적 역할이 미미하였기 때문이다.

특히, 상세계획제도는 서울시에서 역세권 개발을 유도할 수 있는 유일한 제도적 기반이었음에도 불구하고, 개발 지정 요건의 불명확성, 인센티브, 그리고 목적 지향적 개발 유도에 대한 명확성이 제시되지 않았다(성현곤 외 2인, 2007).

예를 들어 상세계획 수립지침에는 역세권의 공간적 범위에 대한 기준을 제시하고 있지만, 구체적인 지정 요건이 명시되어 있지 않아 구역 지정의 목적을 명확히 하지 못하였다. 뿐만 아니라, 상세계획 구역 지정에 따른 용도 지역의 상향 조정과 개발 가능 밀도의 완화가 오히려 주된 목적이 되어 본말이 전도된 경향도 강하게 작용하였다.

결과적으로 과거 역세권 중심의 교통체계 구축과 도시개발 구상안이 실현되지 않았던 중요한 이유는 신도시 중심의 대량 주택 공급으로의 중앙정부의 정책 전환뿐만 아니라 이를 실현하기 위한 제도적 여건과 그 기반이 충분하지 않았기 때문이다.

우리나라에서 TOD형 역세권 개발이 활성화되기 위해서는 무엇보다 제도적 기반이 우선되어야 한다. 2010년 4월 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」이 공표되었다. 이 제도에는 지금까지 철

도 관련법과 국토 이용 관련법에서 충분히 다루고 있지 못한 문제점을 다소 해소할 수 있다는 측면에서 의의가 있다.

이 법에서는 역세권 개발 사업을 관련 철도법에 의하여 건설하거나, 현재 운영되고 있는 철도역과 그 주변지역을 대상으로 국토해양부 장관, 특별시장·광역시장 또는 시·도 지사가 추진할 수 있도록 제시하고 있다. 뿐만 아니라 이 개발 사업에 적용되는 규제에 관한 특례는 다른 법에 우선한다는 조항(법 제3조)에 의하여 사실상 특별법의 지위를 가지고 있다. 또한 사업의 원활한 시행을 위하여 개발 이익의 일부 환수(제25조), 국가의 재정 보조 및 용자 지원(법 제26조), 역세권 개발 채권의 발행(제28조 및 29조), 조세 및 부담금의 감면(제30조) 등의 재정 지원 방안을 제시하고 있다.

IV. TOD 활성화를 위한 제도 개선 방향

우리나라에서 TOD를 활성화하기 위하여 현재 제정·공표된 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」의 문제점 진단, 국내외 모범사례의 검토, 그리고 제도적 개선 방향을 제시하고자 한다.

이 법률에 의하여 역세권 개발이 도시 기능의 고도화뿐만 아니라, 교통문제를 해소하고자 한다면 반드시 검토되어야 할 제도의 개선 방향은 세 가지로 대별할 수 있다. 첫째, 대중교통 중심의 교통체계 구축을 위한 역세권 개발목적의 지향, 둘째, 접근성 향상을 위한 철도역 중심의 교통체계 적극적 수립, 셋째, 철도의 건설과 운영, 도시개발의 일체적 추진체계의 구축, 넷째, 중소형의 저렴한 주택 공급과 인센티브의 연동체계의 구축 등이다. 이러한 네 가지 제도 개선 방안에 대한 근거와 추진 방향을 구체적으로 서술하면 다음과 같다.

1. 대중교통 중심의 교통체계 구축 지향

「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제4조 “개발구역의 지정 등”에서 시·도지사와 국토해양부

장관은 철도역세권 개발구역의 지정목적으로 다음의 각 호를 규정하고 있다. 첫째, 새로운 철도역에 대한 역세권의 체계적·계획적이 개발이 필요할 경우, 둘째, 철도역의 시설 노후화 등으로 철도역을 증축·개량이 필요한 경우, 셋째, 인접한 지역의 도시환경이 노후화 되어 철도역과 주변지역을 개발할 필요가 있는 경우, 넷째, 철도역으로 주변지역이 단절 되어 있는 등으로 인하여 통합개발할 필요가 있는 경우, 다섯째, 도시의 기능 회복을 위하여 역세권의 종합적인 개발이 필요한 경우 등으로 역세권 개발구역의 지정목적은 두고 있다.

역세권 법률에서 이러한 지정목적은 크게 두가지로 대별할 수 있다. 첫째는 철도역의 기능향상, 둘째는 주변지역의 도시환경개선이다. 그러나 역세권 개발목적은 철저하게 철도의 접근성을 활용한 철도의 이용수요 증대에 목적을 두고, 철도역과 주변지역의 기능개선이 추진되어야 한다. 즉, 철도역 기능과 주변지역의 기능 개선의 상위목적은 또 다른 기능인 철도이용수요의제고와 이를 통한 대중교통 중심의 교통체계의 구축이 되어야 한다는 것이다. 부연하면, 역세권 법률에서 규정하고 있는 것은 물리적 기능 개선에 목적을 두고 있다면 추가로 이루어져야 하는 근본적인 목적을 철도역과 주변지역의 환경개선이 철도의 이용수요를 증대하고, 대중교통 중심의 도시구조로의 변화를 유도할 수 있어야 한다. 물리적 기능개선만을 목적에 두고 있다면 결과적으로 철도역이라는 입지적 고정성과 접근성 향상에 따른 개발이익의 잠재력만을 활용함에 불과하다. 이러한 점에서 역세권 개발목적은 철도역 이용수요의 증대와 철도 중심의 교통체계 및 공간구조의 변화라는 성장관리에 두어야 함이 바람직하다.

2. 철도역 중심의 접근 교통체계 구축

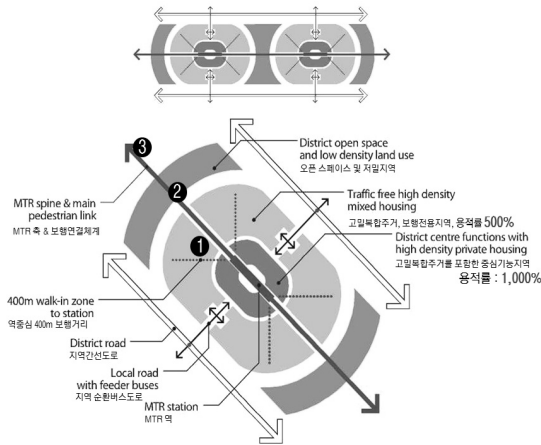
2010년 4월에 공표된 『역세권의 개발 및 이용에 관한 법률』에서는 철도역 중심의 교통체계 구축을 위한 계획 수립의 내용이 소극적으로 제시되

어 있다. 이 법률에서 단순히 철도역 주변 지역을 고밀도의 복합적 신개발 또는 도시재생 사업을 추진할 수 있도록 하였다라는 점은 TOD의 충분조건이 아니다. TOD는 고밀도의 복합적 토지 이용뿐만 아니라 보행 친화적인 도시설계, 즉 철도역과 연결되는 지구 단위의 교통 접근성을 강조하고 있다. 그러나 현재 제정된 법령에는 교통시설 ‘처리’ 계획이라는 소극적 의미의 계획 수립 조항(제15조)을 제시하고 있을 뿐이다.

대중교통 중심의 도시개발, 즉 TOD는 교통이 중심이 되는 도시계획 기법이다. 그러나 이러한 내용은 현재 법령에서는 거의 다루어지고 있지 않다. Cervero 교수도 강조하고 있듯이 역세권 개발의 목표는 도시개발이 목적이 아니라, 교통 측면의 문제점을 마을·도시·지역 단위에서 해소한다는 것을 잊어서는 안 된다. 이러한 측면에서 현재 공표된 법령의 제정 목적과 계획 수립의 내용은 ‘교통’에 대한 강조가 분명하게 이루어질 수 있도록 개정되어야 한다. 이를 위해서는 홍콩의 역세권 개발 개념도와 국내 강병기 교수의 Rosario 구상의 역세권 개발 개념의 활용이 역세권 개발 계획 및 수립 지침에서 다루어져야 할 것이다.

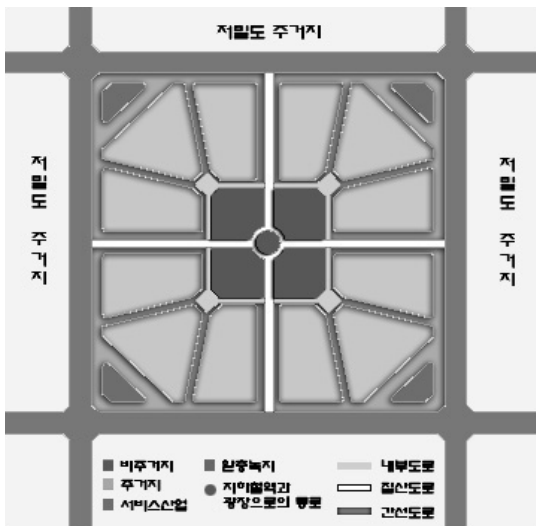
먼저, 홍콩 역세권 개발 개념도에 제시되어 있는 내용을 살펴보면, 역세권 개발 구상에서 토지 이용과 교통체계가 어떻게 계획되어야 하는지를 뚜렷이 알 수 있다. 간선도로는 역세권 외곽에 위치하고 있으며, 철도역 주변의 고밀 복합지역은 접근 도로인 지선으로 접근이 가능하도록 계획되어 있다. 철도역 접근 도로인 지선도로에는 지역 순환 버스망을 형성하여 대중교통 중심의 연계교통체계를 구축하도록 하고 있는 것이 두드러진다. 또한 철도역을 중심으로 보행전용 동선을 계획함으로써 보행을 통한 철도역 접근이 원활하게 이루어지도록 하고 있다. 즉, 홍콩의 개발 구상도에서의 교통체계는 도로 중심이 아닌 보행과 대중교통 중심의 교통체계를 구축하도록 설계되어 있음을 알 수 있다(〈그림 2〉 참조).

1980년대 초 강병기 교수가 제안한 Rosario



자료 : 문장원, “홍콩·중국의 해외답사 보고서”, 2010.

〈그림 2〉 홍콩 역세권의 토지 이용 및 교통체계 구상



자료 : 강병기, 『삶의 문화와 도시계획』, 나남출판사, 1993.

〈그림 3〉 Rosario 구상에서의 역세권의 토지 이용 및 교통체계 구상

구상 역시 교통계획에 대한 중요성을 소홀히 하고 있지 않다. Rosario 구상의 교통체계 구상을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 역세권 내 교통체계는 도로 중심이 아닌 지하철역을 중심으로 형성하고, 지하철역을 중심으로 도로는 통행 속도를 제한하면서 선형을 의도적으로 곡선화함으로써 통과 교통의 수요를 저감하는 교통체계 구상을 가지고 있다(〈그림 3〉 참조).

또한 그는 자가용 승용차, 버스의 지하철로의 연계환승체계를 제안하고 있다. 역 광장이나 지하에 회차용 광장이나 버스터미널을 설치함으로써 환승의 편리성을 제고할 수 있도록 구상하고 있다.

3. 철도의 건설·운영 및 도시개발의 통합체계 구축

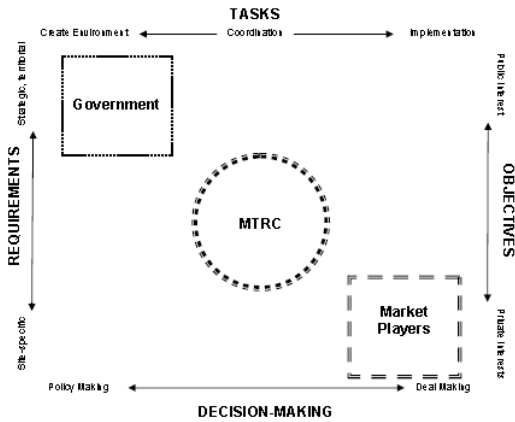
현재 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에서는 철도 역세권 개발을 시·도 지사 등 도시개발 인·허가를 담당하고 있는 행정관청에서만 추진이 가능하도록 되어 있다. 이는 결국 철도의 건설과 운영, 그리고 도시개발이 이원화된 체계를 의미한다. 대중교통 중심의 계획 수립과 개발 사업의 추진(구역지정과 개발)은 철도 건설과 운영을 담당하는 기관에서도 추진이 가능할 수 있도록 개정하는 것이 바람직하다.

일본은 철도역 주변 개발을 철도회사가 토지 구획 정리 사업을 통하여 가능하도록 하고 있다. 홍콩의 경우에도 철도건설회사가 주변 지역의 개발 사업권을 가지고 있다. 반면, 우리나라의 철도 건설은 한국철도시설공단, 운영은 한국철도공사가, 도시개발은 해당 지방자치단체나 국토해양부가 추진할 수 있도록 분리되어 있다.

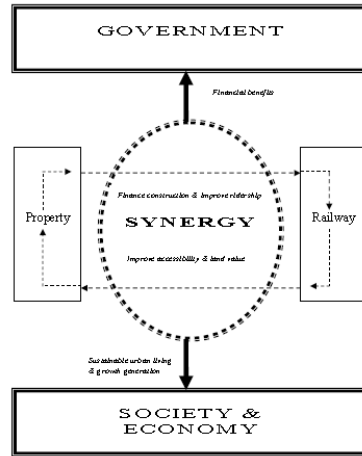
이러한 체계하에서는 철도시설공단이나 한국철도공사가 대중교통, 특히 철도의 이용 증대를 위해 유도할 수 있는 방법은 요금을 조정하는 것뿐이다. 주지하고 있듯이 한국철도공사를 비롯하여 도시철도공사는 매년 막대한 비용을 운영 수지의 적자 보전에 투입하고 있는 실정이다.

이러한 문제는 어제오늘의 문제가 아니라 미래에도 예견되는 상황이다. 일본과 홍콩은 철도역 중심으로 도시개발을 추진함으로써 도시철도 이용 수요의 증대뿐만 아니라 부대 수익인 개발 사업의 이익으로 철도의 건설비용과 운영 수지를 충당하고 있다. 더군다나 이러한 수익의 창출은 철도 노선의 확장과 신설로 확대되어 철도 중심의 도시로 거듭나게 하는 요인으로 작용하고 있다.

〈이하관계자의 역할과 기능〉



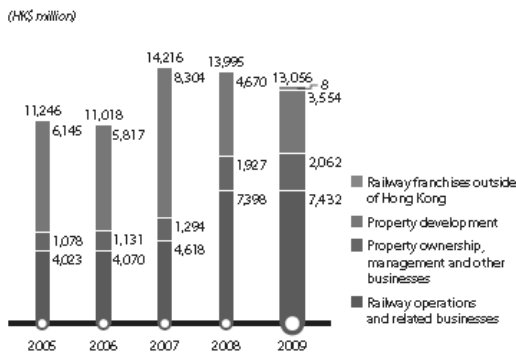
〈R+P 상승효과 구조〉



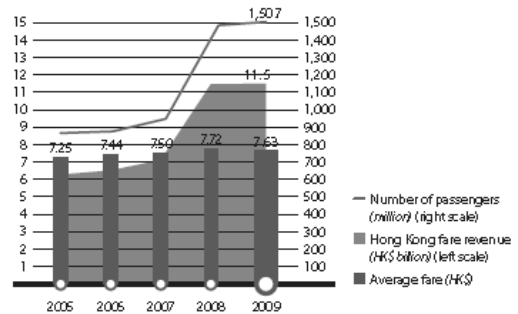
자료 : Tang, et al., "Study of the Integrated Rail-Property Development Model in Hong Kong", Hong Kong Polytechnic University, 2004.

〈그림 4〉 홍콩의 R+P 개발 모델의 기능과 효과

〈연간 수익 구조 추이〉



〈요금과 이용자 수 증가 추이〉



자료 : MTR, Annual Report, 2010.

〈그림 5〉 홍콩의 MTRC 수익 구조와 이용자 수 추이

철도 건설과 운영, 그리고 도시개발의 일체적 관리체계는 TOD의 활성화 차원에서 상당히 중요한 의미를 지니고 있다. 이러한 점에서 철도 건설과 도시개발이 일체적으로 움직일 수 있도록 하는 법제도의 정비가 필요하다.

홍콩 지하철공사(MTRC)는 철도의 건설과 운영, 그리고 주변 지역의 도시개발권을 정부로부터 양도받아 개발을 수행하고 있다. 이러한 구조는 정부가 정책의 주요 방향과 계획을 수립하면, MTRC가 정책 방향에 부합하게 개발을 구체화하고, 개발업자는 이를 분양받아 건설하는 방식이다.

이를 통하여 MTRC는 정부로부터 역 주변 지역 토지의 50여 년간 무상 양도 외에 철도의 건설과 운영에 대한 재정 지원이 없이도 철도를 건설·운영·확장·신설하는 것이 가능하다.

철도 건설과 운영, 그리고 도시개발의 일체적 관리체계로 MTRC는 연간 수익에서 역세권 개발 수익의 비중이 45.4%를 차지하는 등 도시개발을 통하여 철도의 건설과 운영비용을 충당하고, 새로운 철도 건설을 추진하고 있다. 또한 철도역 주변의 개발 활성화와 새로운 철도의 신설로 인하여 지난 5년간 철도 요금 등 운영 수익의 비중이 35.8%

(2005년)에서 56.9%(2009년)로 증가하는 양상을 보이고 있다. 이러한 운영 수익의 증가는 철도 이용자 수의 증가에 기인한 것으로 볼 수 있다. 즉, 요금은 변동이 없으나, 이용자 수가 지난 2년간 급격하게 증대함에 따라 철도의 운영 수익이 크게 증가한 것을 알 수 있다(〈그림 5〉 참조).

4. 중소형 주택 공급과 인센티브의 연동체계 구축

저출산의 영향으로 가까운 미래에 우리나라의 인구가 줄어들 것으로 예상되고 있지만, 핵가족화 등으로 인하여 가구 수는 여전히 증가함에 따라 주택 수요도 꾸준히 이루어질 것으로 예상되고 있다. 특히, 1인 가구 등의 비율 증가는 소형 주택의 수요를 크게 증가시킬 것이다. 또한 소득 수준의 양극화는 현재뿐만 아니라 미래에도 더욱더 진전될 가능성이 높으며, 저소득층의 증가로 인해 소형 임대 주택과 보금자리 주택의 수요도 더욱 증가될 것으로 전망된다.

따라서 미래에는 중소형 주택 수요의 증가에 대비한 주택공급정책이 전략적으로 마련되고 추진되어야 한다. 국토해양부는 이미 2010년 4월에 저소득층과 1~2인 가구를 위한 도시형 생활 주택을 공급하고자 하는 계획을 추진하고 있다. 도시형 생활주택은 도심지역에 원룸형, 기숙사형, 단지형 다세대 형태로 건설되는 단지 규모가 300가구 미만의 주택단지를 의미한다.

저소득층과 1~2인 가구를 위한 주택 공급 계획에서 중요하게 고려해야 할 것은 교통의 접근성이다. 이들 주택 수요 계층은 주로 직장과의 지리적 인접성 또는 대중교통의 접근성이 중요하다. 국토해양부는 직장과의 접근성이 우수하고, 생활편의 시설이 밀집한 도심지역에 소형 주택의 공급을 추진하고 있다. 그러나 대부분 도심지역은 토지 가격이 다른 지역에 비하여 높다. 따라서 상대적으로 토지 가격이 낮으면서 교통의 접근성이 확보되는 대중교통 결절점, 특히 철도역을 중심으로 이들 주

택 수요를 공급할 수 있는 방안이 역세권 개발 법률에 마련되어야 한다.

일반적으로 철도역 중심의 역세권 지역은 도심 지역보다는 낮지만, 그 주변 지역에 비해 토지와 주택 가격이 높게 형성된다. 이로 인하여 역세권 개발 지역에서의 주택 공급을 부동산 시장에만 맡겨둔다면 중대형 주택 공급 위주로 적정 이윤을 확보하게 될 경향이 높다. 그러나 이러한 중대형 주택 공급은 철도역의 잠재적 이용 수요를 저하시킬 우려가 높다. 그 이유는 주택에 거주하게 될 거주민 대부분이 소득 수준이 높고, 승용차 이용이 빈번한 계층이기 때문이다. 결과적으로 역세권의 고밀 복합개발로 공급되는 중대형 주택 공급은 철도 이용 수요의 잠식을 초래할 것이다. 역세권 개발을 통하여 승용차 중심의 통행패턴을 변화시키고 교통혼잡을 해소하기 위해서는 역세권 내 공급되는 주택은 중소형 주택 중심으로 이루어져야 한다.

역세권에서의 중소형 주택 공급을 원활하게 추진하기 위하여서는 주차장 설치 기준의 완화, 개발이익 환수 비율의 축소 등 재정적 인센티브를 제공하여야 한다. 인센티브의 제공은 역세권 개발 사업자에게 개발 부담의 위험 요인을 제거해 줌으로써 중소형 주택 개발의 원활한 추진을 도모할 수 있다. 또한 주차장 설치 기준의 완화와 같은 인센티브는 개발 사업의 비용절감을 통한 부담 경감뿐만 아니라 대중교통의 이용을 촉진하는 효과도 동시에 가져온다. 이는 승용차를 소유하지 않은 가구의 거주를 유도함으로써 자연스럽게 대중교통과 녹색교통의 이용을 장려하는 효과를 지니고 있기 때문이다.

역세권 개발 관련 법률에서는 이와 같이 장래 주택 수요의 다변화에 대한 대응과 함께 승용차의 이용을 저감할 수 있도록 중소형 주택공급이 역세권 내에서 이루어질 수 있도록 재정적 인센티브와 규제완화 규정이 연동될 수 있도록 해야 한다. 뿐만 아니라 개발이익환수와 같은 조항에서 환수된 개발이익의 감면조치를 임대주택 등 중소형 주택 공급 비율과 연동하는 것도 하나의 대안이 될 수

있다. 즉, 귀속되는 지자체의 개발이익이 개발지역이 공공기반시설 확충 및 철도건설 재원으로 활용된다는 조항에서 중소형 주택공급에서는 귀속비율의 하향조정이 가능하도록 할 필요가 있다. 이를 통하여 개발주체의 중소형 주택공급의 유도를 꾀할 수 있을 것으로 판단된다.

V. 마치며 - 교통과 도시개발의 융합적 접근

현재와 미래의 교통문제, 특히 대도시권에서의 만성적 교통혼잡의 해소를 위하여 추진될 수 있는 정책은 승용차의 이용 저감을 위한 교통수요관리 정책, 대중교통 경쟁력 확보를 위한 대중교통의 시설 확충 및 운영 효율화, 그리고 토지 이용과 교통의 연계를 통한 자동차 통행거리의 저감 정책 등이 고려되어야 할 수 있다. 물론 어떤 특정한 정책만이 오늘날 또는 내일 일어나게 될 수도권 교통문제를 해결할 수 없으며, 다양한 정책의 추진을 통한 시너지 효과의 유도가 중요하다. 무엇보다도 가장 중요한 것은 대중교통 중심의 도시재생과 신개발 사업을 통하여 승용차 이용의 잠재적 수요를 원천적으로 차단하려는 노력이다. 이러한 점에서 대중교통 중심의 도시개발을 위한 역세권 법령의 제정은 중요한 시사점을 지닌다.

그러나 철도 등 대중교통 중심의 TOD 활성화가 법령의 중요한 제정 목적 중의 하나라면, 앞서 언급한 네 가지에 대한 제도적 개선이 이루어져야 할 것이다.

이를 요약하면 먼저, 역세권 개발목적의 TOD 지향이다. 역세권 개발이 철도역사의 기능개선 또는 주변지역의 도시재생과 도시환경 개선만이 목적이 된다면 철도역 접근성을 십분 활용하지 못하게 될 것이고, 현재 당면하고 있는 승용차 중심의 통행패턴을 변화시키지 못할 것이다. 그러므로 역세권 개발목적의 최우선은 철도 중심의 교통체계 구축과 공간구조의 변화가 되어야 할 것이다.

둘째는 대중교통 및 녹색교통 중심의 접근·연계

교통체계를 구축할 수 있도록 해야 한다. 즉, 고밀 복합개발뿐만 아니라 접근성을 제고할 수 있는 도시설계 기법과 교통처리 기법이 역세권 내에서 구축될 수 있도록 제도 개선이 이루어져야 한다. 이를 통하여 역세권 내 거주민과 종사자는 자연스럽게 대중교통을 이용할 수 있게 될 것이다.

셋째는 철도의 건설과 운영, 그리고 주변 지역의 일체적 개발을 추진할 수 있는 국정관리체계(governance)를 견지할 필요가 있다. 홍콩의 'R+P 모델'(Rail-Property Development Model)을 벤치마킹하여 국내에 적용할 수 있도록 제도적 개선 방안을 추진할 필요가 있다. 이를 통하여 철도 역세권의 개발은 철도의 이용 수요를 증대시키기 위한 토지이용계획, 교통관리 및 처리 계획 등이 자연스럽게 수립될 수 있을 것이다.

마지막으로 고밀 복합개발에서 철도의 주요 잠재 수요인 중저 소득층과 1인 가구를 수용할 수 있는 주택 공급과 이를 유도하기 위한 인센티브 제공이 필요하다. 역세권은 개발 수요가 높기 때문에 토지와 주택 가격이 높게 형성된다. 이러한 점에서 고밀 복합주거지역은 중고 소득층을 위한 주택공급이 이루어질 수 있다. 그러나 실제 철도의 주 이용자는 이들뿐만 아니라 저소득층과 1인 가구이다. 그러므로 이들을 위한 중소형 주택 공급 계획을 수립하도록 하고, 이에 대한 인센티브의 제공이 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

참고문헌

1. Cervero, R.(2010), "TOD and Sustainable Mobility", 2010 수도권 미래 교통 정책토론회 자료집, 수도권 교통본부.
2. MTR(2010), *Annual Report*.
3. Tang, et al.(2004), "Study of the Integrated Rail-Property Development Model in Hong Kong", Hong Kong Polytechnic University.
4. 강병기(1993), 『삶의 문화와 도시계획』, 나남출판사.

5. 김경철(2010), “수도권 도시철도 정책 회고와 향후 전략”, 2010 수도권 미래교통 정책 토론회 자료집, 수도권 교통본부.
6. 문장원(2010), “홍콩·중국의 해외답사 보고서”.
7. 성현곤 외(2007), “대중교통지향형 도시개발의 효과 분석 및 유도기법 적용 방안”, 한국교통연구원.