

KTX경제권 개발을 위한 법제도 개선방안



김 시 곤

서울과학기술대학교 철도전문대학원 교수
signkim@seoultech.ac.kr

1. KTX경제권 개발 추진현황과 문제점

현재 KTX경제권 개발 사업이 본격적으로 추진되고 있는 곳은 없다고 해도 과언이 아니다. 서울역 북부역세권 및 대전역세권 개발 사업이 추진되고 있으나 아직은 계획 단계에 머무르고 있는 상태이다.

서울역 북부역세권의 경우 2008년 12월 개발기본구상(안)이 마련되었으며, 2014년 개발사업자를 공모, 한화역사(주) 컨소시엄이 선정되어, 지하 5층, 지상 40층의 상업 시설이 건축될 예정이다. 대전역세권의 경우 2006년 12월 대전역세권재정비촉진지구 지정 이후 2009년 5월 대전역세권재정비촉진지구가 결정·고시되었다. 대전역세권재정비촉진지구는 887,000㎡로 주거, 판매, 업무, 문화, 숙박, 근생 등 복합시설 도입이 계획되었다. 그러나 사업이 지연되어 2014년 대전역세권개발 사업타당성 조사 및 기본계획이 수립 진행 중이다.

한편, KTX가 정착하는 지역에서도 KTX역을 중심으로 연계교통시설이 부족하여 KTX가 정착하는 도시에만 혜택이 주어지고 있는 실정이다. 지역균형발전을 위해 국가적으로 추진하고 있는 기업도시, 혁신도시까지 연계교통 시설이 부족하여 KTX 영향권에 속하지 못한 경우가 많다. 지역균형 발전을 위해 시도한 행정복합도시도 가장 인접한 KTX역이 오송역으로서 약 18km 이격되어 있어 KTX 혜택을 원활하게 받지 못하고 있다. 향후 인적이동은 고속철도, 물적이동은 고속도로 위주로 이루어질 것이라는 전망과는 다르게 혁신, 기업, 행복도시의 위치가 모두 고속도로와 인접한 위치에 계획되어 있다.

2. 원인분석

(1) KTX역 중심 지역개발 추진제도 부재

현재는 철도역 주변 도시현황에 따라 개별 사업방식으로 추진하기 때문에 KTX역세권을 하나로 묶어 종합적으로 계획수립이 되고 있지 않다. 현재 진행 중인 KTX역세권개발사업과 복합환승센터 시범사업의 경우 광명역의 경우 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업으로, 대전역의 경우 도시재정비촉진을 위한 특별법에 의한 재정비촉진사업으로, 동대구역의 경우 국가통합교통체계효율화법에 의한 복합환승센터사업으로 추진되는 등 단위사업별로 진행되고 있다. 이로 인해 철도역사, 주변 도시개발·정비사업 간 상호 연계 결여되고 역세권과 주변지역을 연계한 종합적인 계획수립체계가 이루어지지 못하고 있다. 또한, 용적률, 세제, 기반시설, 공공투자지원 등에 대한 고려가 미흡할 뿐만 아니라 역세권 활성화를 위한 제도적 유인방안이 부족하다.

(2) KTX역세권별 특성화 전략 부재

지금까지의 역세권 개발은 복합용도개발이 이루어지지 않고 일률적으로 주거, 상업 중심의 개발로 이루어져 왔다. 철도역 부대 편의시설에 한정된 개발로 상업시설 위주의 민자역사 개발이 이루어졌다. 철도역 주변은 주거용도 중심으로 개발이 이루어졌다. 일례로 현재 진행된 철도역세권 개발에 도입된 기능을 살펴보면, 대부분 상업지구, 업무지구, 주상복합 등 유사한 측면이 많다. 이로 인해 지자체별로 유사한 개발계획을 수립하여 중복투자를 하고

아울러 기성시가지 및 주변지역과 도시기능 중복, 과다집중으로 인해 기성시가지의 도시기능을 쇠퇴시켰고 경쟁력을 약화시켰다.

(3) KTX역 교통거점화 전략 부재

KTX역세권 개발은 KTX의 기능을 최대한 활용한다는 대중교통지향형 개발(Transit-Oriented Development)임에도 불구하고 역의 기능을 무시한 채로 개발이 이루어졌다. 역사와 주변지역의 입체·복합 토지이용 체계 미흡하며, 광역철도, 도시철도 등 대중교통 연계망이 미비하고 KTX 승강장과 도시 내 대중교통 시스템의 연결체계가 전반적으로 미흡하다. 일례로 광명역 역세권의 경우 역사를 제외하고 주변지역만 역세권으로 개발하고 있어 입체복합역사 형태로 역세권이 개발되지 않아 불필요한 연계시설이 필요하게 만들고 그나마 연계환승체계도 갖추지 않은 채 역세권을 개발하고 있는 실정이다. KTX경제권은 차체하고 KTX역세권도 관리하지 못하는 전략부재가 매우 심각하다.

(4) KTX역세권 수요창출제도 미비

역세권 개발 활성화 및 수요창출을 위해서는 다양한 인센티브 제공필요하나 이에 대한 대책이 미비하다. 사업추진절차, 개발규모, 건축계획, 세제, 자금지원 등 인센티브 부여를 위한 제도가 부족하다.

(5) KTX경제권 활성화를 위한 종합계획 및 추진체계의 부재

철도부지와 연결지역의 계획수립주체 상이하여 KTX역세권의 종합계획 수립이 어려워 원활한 사업추진에 많은 제약이 따른다. 즉, 철도부지는 철도공사/시설공단 소유하여 지금까지는 주로 민자역사 개발로 이루어진 반면, 주변지역은 지자체 주도의 정비계획과 지구단위계획이 수립되어 도입용도, 기반시설, 사업시행시기 등 개발사업간 부조화가 발생하였다. 또한 지자체/철도공사/시설공단의 이견으로 인한 인허가 및 사업시행 장기화되었으며, 철도공사, 시설공단으로 분리된 철도부지 재산관리로 원활한 사업추진에 제약이 있었다.

3. KTX경제권 개발을 위한 법제도 개선방안

(1) 기본방향

철도역 중심 지역개발의 핵심 동력은 지자체가 쥐고 있다. 지자체의 역할은 개발계획의 수립, 협력체계의 구축 또는 재정적 기여 등 다양하다. 만일 지자체의 리더십이 미흡하면 다른 개발주체들이 과정을 지배하기 때문에 공공성이 결여되어 개발사업의 위험성이 높아지며, 지역의 공감대 형성도 어렵다. 예를 들어 수요가 부족한 경우 개발사업을 시작하기 위해서는 지자체의 수요창출에 대한 정책적 배려가 필요하다. 반면 수요가 많아 수익창출의 가능성이 높은 경우 민간은 수익성에만 집중하므로 사업이 공공성을 훼손하지 않도록 유도해야한다.

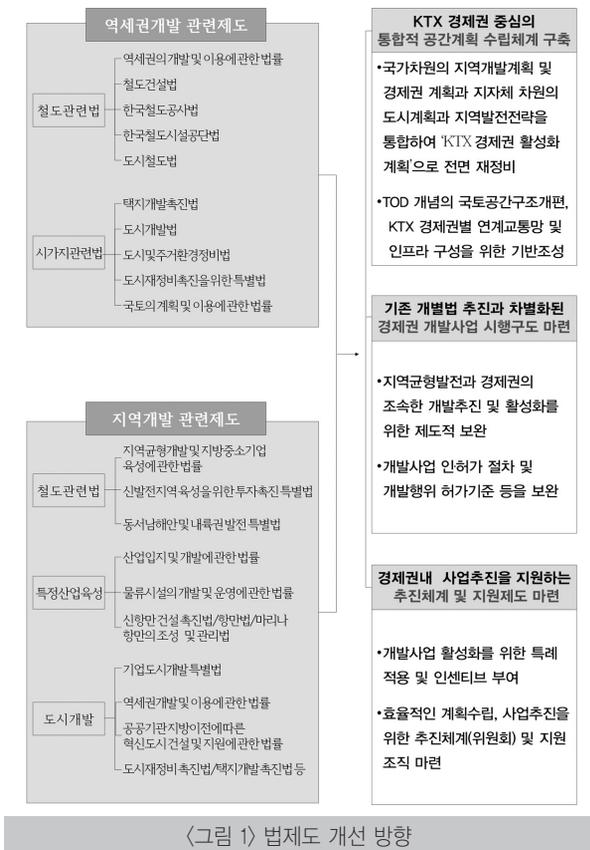
공공주도형 개발의 경우 핵심적 문제는 사업성 확보와 성과배분이 관건이다. 그 이유는 장기적인 사업으로 상당히 높은 투자 위험이 존재하기 때문이다. 사업성 확보를 위해서는 단계적 개발이 필요하고 단계별로 핵심 사업은 정책적 지원 아래 이루어져야 할 것이다. 개발과정에서 인접 도시들과의 협력을 통해 성공에 따른 성과배분까지 고려하는 전략적 네트워크 활용 역시 중요하다.

(2) 법제도 개선방안

현재 KTX역을 중심으로 한 역세권개발 관련 제도는 철도역 주변시설 정비 차원의 내용을 중심으로 만들어져 있으며 단위개발사업 시행을 위한 개별법적 성격으로 운용되어 KTX역을 중심으로 지역 및 광역 생활권을 연계하는 종합적인 계획과 개발사업 시행 제도로서의 한계점을 보이고 있다.

따라서 KTX역 중심의 경제권 형성을 위한 계획체계 및 기반 조성, 경제권별 특성 있는 지역발전 전략 수립, 연계교통체계 및 인프라 구축 등 통합적 계획수립 및 집행체제를 마련하고 경제권 내 주요 개발 사업을 효율적으로 추진하기 위해 현 역세권개발 관련 제도의 미비점을 보완하는 「KTX 경제권 활성화를 위한 특별법」을 새로이 제정하는 방안을 제안한다. 새로운 법률에서는 현행 역세권 개발관련 법·제도의 한계를 극복하기 위하여 역사와 역세권의 통합적 개발체계 마련이 우선적으로 필요하다.

첫째, KTX 역세권을 하나의 경제권과 생활권으로 통합하여 'KTX 경제권'으로 설정하고 경제권 내 지역균형발



(그림 1) 법제도 개선 방향

전을 위한 제반 개발사업과 역세권개발 관련 사업을 체계적으로 통합 및 지원하는 통합계획 체계를 마련해야한다.

둘째, KTX 경제권 내 개발사업 시행은 현행 제도상의 구역지정, 개발절차, 사업시행자, 사업계획 인·허가 등 제반사항을 최대한 반영하되 지역균형발전과 경제권의 조속한 개발촉진 및 활성화를 위해 제도적 보완 추진이 필요하다.

그리고 KTX 경제권의 효율적이고 일관된 사업 추진체계 구축 및 지원을 위해 중앙정부 및 지자체단위의 'KTX

경제권 활성화 위원회'와 'KTX 경제권 활성화 통합지원 센터'를 설치하는 등 KTX 경제권 중심의 국토공간 구조 개편 및 경제활성화 전략이 추진될 수 있도록 제도적 기반을 조성해야 한다.

4. 맺음말

KTX 개통 이후 우려했던 빨대효과 보다는 KTX 정착 도시의 지가상승, 매출증가 등 긍정적 효과가 나타난 것은 매우 다행스런 일이다. 하지만 KTX 개통으로 인한 효과는 주변 역세권 개발로는 이어지지 않고, 실질적으로 KTX경제권 특성화 개발이 활발하게 이루어지고 있지 않는 점은 안타까운 현실이 아닐 수 없다. 그 원인은 크게 KTX역 중심의 지역개발 추진 제도의 미흡, 전략의 부재, 교통거점화 추진 미흡, KTX경제권 활성화를 위한 계획과 추진체계의 부재 등을 들 수 있다. 이에 비해 일본, 유럽 등 해외에서는 고속철도 역을 중심으로 한 지역개발이 활발하게 추진되고 있다. 이는 고속철도 역이 위치한 지자체의 적극적인 추진의지와 이를 지원하는 제도정비가 잘 이루어진 결과라고 할 수 있을 것이다.

따라서 법제도 개선을 통해 KTX 역세권 개발의 핵이라고 할 수 있는 복합환승센터 개발을 필두로 주변 역세권 개발과 함께 인접 혁신도시 등과의 연계개발을 통해 경제권 특성화개발을 지역발전과 연계시키는 노력이 하루속히 이루어지기를 기대한다. ☺

♣ 참고문헌

- [1] 한국교통연구원, KTX경제권 특성화개발사업 최종보고서, 2010~2015.
- [2] 한국교통연구원, KTX개통 10년-무엇이 달라졌을까?, 2014.
- [3] 한영철, 코레일 사업개발 현황, 2014.