

■ 論 文 ■

고밀다핵도시 서울의 대중교통이용 활성화를 위한 역 중심 개발 유도방안 연구

A Study on Transit-Oriented Development Method to Activate Transit Use for High
Urban-Density Multi-Nucleated Seoul

임 희 지

(서울시정개발연구원 도시계획설계연구부 부연구위원)

목 차

- I. 서론
 - 1. 연구배경 및 목적
 - 2. 연구범위 및 방법
 - II. 고밀도시의 대중교통 활성화에 대한 이론 고찰
 - 1. 자동차이용을 저감하는 도시모델 고찰
 - 2. 도시형태별 대중교통 활성화 방향 고찰
 - 3. 고밀도시의 대중교통 활성화 방향 고찰
 - III. 서울시 역 중심 개발 실태분석
 - 1. 서울시 역세권지역의 관리 및 개발실태 분석
 - 2. 서울시 역세권지역의 복합개발실태 분석
 - 3. 서울시 역세권지역의 환승시설 설치실태 분석
 - 4. 분석의 종합
- IV. 서울시의 역 중심 개발 유도방안
 - 1. 서울시 역세권 유형별 역 중심 개발방안 마련
 - 2. 서울시 전략육성 중심지의 복합 환승센터 건립
 - 3. 복합개발 및 환승시설 설치를 위한 정비수단 도입
 - V. 결론 및 향후 연구과제
- 참고문헌

Key Words : 역 중심 개발, 역세권지역, 고밀다핵도시, 지구단위계획, 환승센터

요 약

최근 제시되고 있는 역 중심 개발모델은 저밀확산형 도시에 적용할 수 있는 모델이므로, 고밀다핵도시를 지향하는 서울 시에서는 적용이 어렵다. 이러한 배경에서, 본 연구는 서울시 역세권 지구단위계획의 운영실태를 분석하여 역 중심 개발정책의 문제점을 분석하고, 대중교통이용률이 높은 싱가포르·홍콩의 역 중심 개발정책을 분석하여 서울시의 역 중심 개발 유도방안을 제시하였다. 우선은 고용중심 역세권과 근린중심 역세권의 역 중심 개발방안을 달리 마련해야 하며, 고용기능을 육성할 필요가 있는 역세권을 대중교통 중심의 전략 육성중심지로 지정할 것을 제시하였다. 또한, 역 주변 낙후지역의 정비를 유도하여 복합개발 및 환승시설을 설치할 수 있도록, 재개발사업 추진이 가능한 균형발전촉진지구로 지정하고, 환승 시설 설치를 촉진할 수 있는 인센티브제도 도입을 제시하였다.

Transit-Oriented Development Model, which is recently proposed to activate transit use, is suitable for solving environmental erosion problems of sprawl cities with low urban density. Accordingly this model is inadequate to apply to Muti-Nucleated City with high urban density like Seoul. With this background, this study proposes ways to effectively implement changes from automobile-oriented Seoul to transit-oriented city through comparative analysis of the urban design policy of Station Impact Zone(SIZ) of Seoul and Transit-Oriented Development Policy of Singapore and Tokyo. First, the study suggests that the implementation strategies for Transit-Oriented Development in the job-oriented SIZ and the neighborhood-oriented SIZ should be made separately. In addition, the job-oriented SIZ should be designated as "Strategic Centers" in Seoul Comprehensive Plan in order to make Transit-Oriented Centers. Lastly, the SIZ should be designated as "the Empowerment Zones" in order to make the blighted areas around stations viable for redevelopment and new incentive system should be applied to activate setting up transit-transfer facilities.

1. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

최근, 서구에서는 자동차 중심의 저밀확산형 도시에서 벗어나 에너지를 저감하는 지속가능한 도시를 조성하기 위해서는 대중교통역을 중심으로 고밀 복합개발하여 대중교통 및 보행이동을 촉진하는 역 중심 생활권으로 재편해 나가야 한다는 개념이 설득력을 얻어가고 있다. 특히, 미국에서는 뉴어바니즘 운동을 통하여 다양한 역 중심 개발모델이 제시되고 있으며,¹⁾ 미국 서부 지역을 중심으로 많은 도시에서 이들 모델이 실제 적용되어 추진되고 있다. 하지만, 이들 개발모델은 고밀이 대중교통이동을 촉진하고 자동차이동을 저감한다는 역학관계에서 출발하고 있으므로, 대부분 교외의 뉴타운 개발에 적용하는 추세이다. 즉, 이미 고밀개발된 도시에서 대중교통 및 보행이동을 촉진하기 위해서는 교외의 저밀개발지역에 적용하는 역 중심 개발모델과는 다른 고밀도시에 맞는 역 중심 개발모델을 필요로 한다.

현재, 서울시는 200인/ha이 넘는 고밀도시로서 대중교통 및 보행이동은 서구도시에 비해서는 이용률이 높은 편이나, 동아시아 도시인 동경, 싱가포르, 홍콩 같은 도시와 비교할 때는 낮으므로, 더욱 더 많은 개선 노력이 요구된다.

서울시는 1960년대 이후 경제산업의 발전에 따라 급격한 인구증가와 시가지 확산을 경험하였고, 승용차가 증가하면서 심각한 교통체증에 직면하게 되었다. 이러한 교통문제를 해결하고자, 서울시는 1971년 지하철을 도입한 이래 지하철 건설을 지속적으로 추진해 왔고, 지하철역을 중심으로 한 다핵의 도시구조개편 정책을 추진해 왔다.

하지만, 지하철노선 확충에 비하여 지하철이용률은 약 34%로 저조하고, 교통혼잡이 심화됨에 따라, 지하철역과 토지이용 간의 불일치성에서 그 원인을 찾고, 지하철역을 중심으로 한 고밀개발을 유도하는 정책을 추진하게 되었다. 서울시는 1990년대 중반 이후부터 지하철역 주변 의 중심성을 강화하기 위하여 용도지역

을 상향조정하고, 이들 지역을 지구단위계획구역으로 지정하여 관리해 왔으나, 대중교통 및 보행이용 개선효과와는 여전히 미미한 것으로 나타났다.

이러한 배경에서, 본 연구는 지하철 역 주변을 중심으로 지정·관리되고 있는 지구단위계획의 실태를 분석하여 문제점을 살펴보고, 고밀다핵도시 서울에서 대중교통 및 보행이동을 활성화하기 위한 역 중심 개발 유도방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

본 연구는 교외의 저밀확산 문제를 해결하기 위한 대안으로 제시된 역 중심 개발모델에 대응하여 고밀도시 서울의 대중교통 및 보행이동을 개선할 수 있는 역 중심 개발모델을 제시하기 위한 기초연구이다.

연구범위는 서울시 지하철역을 중심으로 지정·관리되고 있는 지구단위계획구역 166개소를 대상으로 역 주변지역의 계획내용을 분석하려고 한다. 그리고, 지구단위계획구역 내에서 대규모 개발을 관리하는 수단으로 도입된 특별계획구역 중에서 지하철역과 바로 접하여 지정된 58개소의 개발실태를 통하여 역 중심 개발의 문제점을 아울러 분석하고자 한다.

또한, 고밀도시의 역 중심 개발 유도방안을 제시하기 위하여, 고밀도시로서 대중교통 역을 중심으로 다핵화 정책을 성공적으로 추진하고 있는 싱가포르와 동경을 사례로 분석하고자 한다.

2) 연구의 방법

본 연구는 크게 서울시 지하철역 주변지역을 관리하고 있는 지구단위계획구역의 계획 및 개발실태를 분석하여 정책적 문제점을 파악하는 부분과 싱가포르·동경의 역 중심 개발 유도정책을 분석하여 서울시의 역 중심 개발방안을 제시하는 부분으로 나누어진다.

따라서, 이 두 부분을 중심으로 연구방법을 살펴보면, 다음과 같다.

1) 미국에서는 교외확산과 내부까지 쇠퇴문제를 해결하면서, 도시의 어바니즘을 회복하기 위하여 다양한 분야의 전문가들이 모여 뉴어바니즘이라는 범사회적인 운동을 전개하고 있다. 이들은 차량이동을 억제하고 대중교통 및 보행이동을 촉진할 수 있도록, 대중교통 역을 중심으로 보행에 의하여 지지되는 새로운 근린모델을 제시하고 있다. 그것은 대중교통 역 중심 개발(Transit-Oriented Development, TOD), 전통 근린개발(Traditional Neighborhood Development, TND) 모델로서 명칭은 서로 다르지만, 그 내용을 보면 보행가능한 역 반경 400m 이내에 고밀의 주거지를 개발하고, 역 주변에는 주거·업무·상업용도를 복합개발하며, 도로 및 주차장은 보행을 촉진할 수 있는 보행중심의 도로 및 노상주차개념으로 전환하는 내용을 동일하게 담고 있다.

첫째로, 서울시 지구단위계획 및 특별계획구역에 대한 역 중심 개발 유도정책이 제대로 추진되고 있는지를 살펴보기 위하여 구역지정 및 개발추진, 복합개발시 유도분포, 대중교통 환승시설 및 보행시설 설치 측면에서 분석을 시도하였다.²⁾

둘째로, 싱가포르·동경의 다핵화 및 역 중심 개발 유도 정책을 통하여 서울시의 역 중심 개발 정책을 진단하고, 이를 추진하기 위한 방안을 제시하였다.

II. 고밀도시의 대중교통 활성화에 대한 이론 고찰

1. 자동차이용을 저감하는 도시모델 고찰

교외확산현상은 교외지역을 저밀 주거지와 고속도로로 개발하여 자연자원을 훼손하고, 오존을 오염시켜 산성비를 유발하는 자동차의 이용을 촉진시켜 환경파괴의 주요 원인으로 지적되고 있다.

따라서, 서구에서는 미래세대를 위한 지속가능한 도시를 만들기 위해서는 자연자원을 파괴하면서 대기오염의 주 원인 자동차이용을 촉진하는 저밀확산형 개발을 억제할 수 있는 도시형태에 대한 연구를 오랫동안 진행해 왔다. 전원지역을 보존하고, 도시를 고밀개발하지는 압축도시(Compact City) 모델은 이러한 서구의 저밀 확산형 개발을 억제하기 위하여 제시되었다. 하지만, 압축도시모델은 현대의 거대도시에서는 교통체증문제에 대응하기 어렵고, 다양한 경제적 요구나 삶의 질, 환경에 대한 사회적 기대 등 현실적인 복잡한 문제를 해결하기에는 한계를 가지고 있다고 지적한다.

이러한 현실적 측면에서 압축도시 모델을 반대하는 사람들은 “분산집중화(Decentralised Concentration)” 모델을 지지하고 있다. 이 모델은 집중과 분산의 절충하여 집중화의 장점과 교외의 불가피한 분산이익을 적절하게 조화할 수 있다. 이것은 도시공간을 몇 개의 생활공간으로 구조화 하고, 각 지역의 중심을 핵으로 분산 개발하여 연결하는 다핵도시(Multi-Nucleated City) 개념을 말하며, 보통 이들 핵은 대중교통 및 보행이용을 촉진하기 위하여 대중교통 역이 된다.

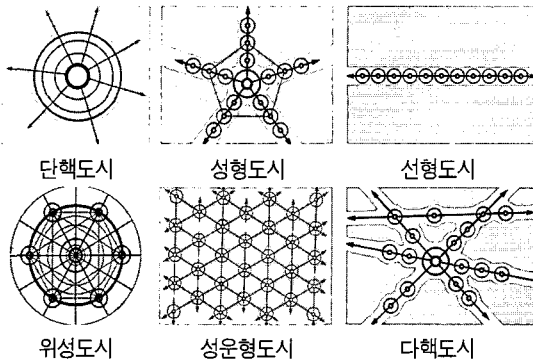
2. 도시형태별 대중교통 활성화 방향 고찰

각 도시마다 지형, 역사, 기후, 사회·경제적인 여건이 서로 다르기 때문에, 지속가능한 도시를 만들기 위해서는 그 도시의 형태별로 서로 다르게 접근해야 한다. 보통 도시형태는 집중과 분산, 핵형과 선형, 고밀과 저밀의 형태에 따라 구분된다. 18세기부터 시작한 이상도시 모델에 대한 연구 이래, 도시형태 연구에 대한 방향과 틀을 제시한 Kevin Lynch(1982)는 그 동안 조성된 여러 도시사례를 분석하여 도시형태를 성형도시, 위성도시, 선형도시, 격자도시 등으로 나누고, 이들 도시형태별 특성을 인구의 수용과 배분, 이동성과 접근성, 경관과 장소성, 성장과 제어 측면에서 파악하였다. 하지만, 이들 도시형태 별로 지속가능성 측면에서 그 특성을 분석하기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다.

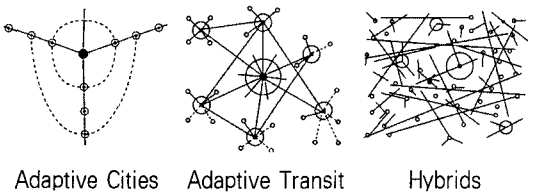
Rickaby(1992)는 서로 다른 도시형태를 갖는 영국의 6개 신도시를 대상으로 에너지 효율성 측면에서 분석하였다. 단핵도시와 다핵분산도시는 10% 내외의 교통에너지 절감효과가 나타나 가장 바람직 하며, 위성도시는 통행거리가 단축되지 않아 절감효과가 없는 것으로 나타났고, 성형도시와 선형도시는 도로에 차량집중 현상이 나타나 교통체증현상이 심각한 것으로 파악하였다. 따라서, 중밀도의 다핵분산형 도시가 교통에너지 저감, 접근성 개선 측면에서 가장 효율적이라는 결론을 도출하였다.

Hildebrand Frey(1999)는 <그림 1>과 같이 단핵도시, 성형도시, 선형도시, 위성도시, 다핵도시, 성운형도시 등 6개의 도시모델에 대하여 개발 수용성, 대중교통 존속성, 혼합용도 가능성, 오픈스페이스 접근성, 사회적 혼합, 지역차지, 자족성, 변화적응성 등 도시의 지속가능성 차원에서 그 차이점을 파악하였다. 그는 이러한 연구가 피상적이고 위험할 수 있다 하더라도, 지속가능한 도시를 조성하기 위한 실천방안을 설정하기 위해서는 매우 필수적인 기초연구라고 주장하였다. 분석결과, 단핵도시와 성형도시는 확장에 따른 혼잡과 오염, 도로의 과부하 문제에 대한 대응이 어렵고, 성운형도시는 저밀확산형 도시형태로서 자동차 의존도가 높은 도시형태로 대중교통의 존속가능성과 자동차 의존도 문

2) Bernick & Cervero(1997)는 다양한 역 중심 개발사례를 통하여 역 중심 개발 유도정책 요소를 역세권 관리계획의 전제하에, 개발을 유도하기 위한 토지합병지원, 공공시설·공동주차장 등 환승시설 설치를 위한 재정지원, 신속한 심의·허가절차와 금융세제감면 등으로 구분하여 설명하였다.



〈그림 1〉 도시형태 모델 (출처: Frey, 1999)



〈그림 2〉 역중심 도시재편모델 (출처: Cervero, 1999)

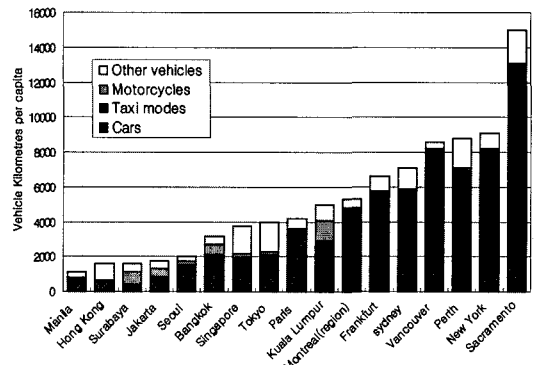
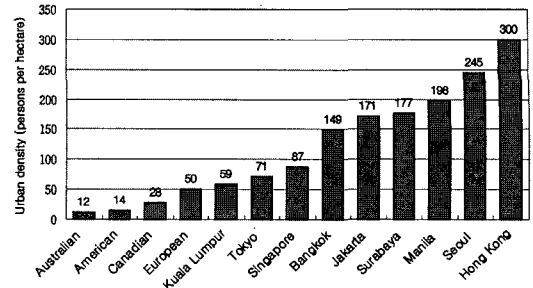
제는 여전히 지속될 것이라고 지적했다. 또한, 선형도시시는 대중교통 및 도로에 대한 과도한 투자에도 불구하고, 여전히 지역간 연결이 어려운 근원적인 문제를 가지고 있으며, 위성도시와 다핵도시만이 분산된 도시형태를 갖게 되지만, 교차지역을 따라 집중이 일어나는 형태로서 가장 좋게 평가하고 있다.

이러한 도시형태별 차이점 분석은 각 도시가 갖는 고유한 물리적 형태를 바탕으로 대중교통 중심의 도시재편방향을 설정하는데 도움을 줄 수 있다. 실제로 Robert Cervero(1998)는 자동차 성장시대에 대중교통 중심 개발을 수행하여 성공한 12개 도시를 분석하여 〈그림 2〉와 같이 고밀도시, 저밀확산도시, 단핵도시, 위성도시에 대한 역 중심 도시재편모델³⁾을 제시하였다.

3. 고밀도시의 대중교통 활성화 방향 고찰

1) 동아시아 고밀도시의 대중교통 활성화 방향 고찰

지속가능한 도시조성 방향은 저밀개발이 자동차 의



〈그림 3〉 도시별 밀도 및 자동차/ 대중교통이용률 (출처: Paul Barter, 2000)

존도를 높이고, 대중교통 및 보행이용을 저감한다는 Newman & Kenworthy(1989)의 주장에 따라, 저밀도시의 맥락에서 제시되고 있다. 하지만, 밀도는 각 도시마다 서로 다른 양상을 보이며, 남반구의 도시들은 대부분 고밀도를 유지하고 있다. 특히, 우리나라를 포함한 동북아 도시들은 대부분 고밀도시로서, 고밀도시의 특성을 감안한 대중교통 및 보행이용 활성화 방안을 마련할 필요가 있다.

Paul Barter(2000)는 〈그림 3〉과 같이 방콕, 서울, 싱가포르, 홍콩, 도쿄 등 동아시아 도시들을 분석한 결과, 대체로 100인/ha 이상의 고밀을 유지하고 있으며, 대부분 서구도시에 비하여 상대적으로 자동차 이용률은 낮고, 대중교통 이용률은 높게 나타나는 것을 파악하였다.

하지만, 이들 고밀도시들은 경제발전이 따른 소득수준이 향상되면서, 자동차 소유량이 증가되어 새로운 문제가 발생되고 있다고 지적하고 있다. 이들 고밀도시들

3) Robert Cervero(1998)는 스톡홀름·코펜하겐·도쿄·싱가폴 같은 고밀도시는 오픈 스페이스 보전, 역 주변부의 저밀 가능한 주택공급 등 사회적 목적을 성취하기 위하여 대중교통 계에 투자하고, 대중교통 역을 중심으로 집적된 복합도시를 성취한 적응적 도시(Adaptive Cities), 칼스루에·아멜라이테·멕시코와 같이 저밀확산형 도시는 각각의 도시가 서로 연결될 수 있도록 대중교통체계와 신 교통체계를 적용하여 적절하게 조화시킨 적응적 대중교통(Adaptive Transit), 슈리히·멜버른 같은 전통적 트램(Tram)이 운행되는 중심도시 내에서 역 주변부를 개발하여 기존 트램 시스템과 기타 대중교통체계를 통합하여 성취한 단일 핵 도시(Strong-Core Cities), 중심도시는 기존 대중교통체계를 따라 개발하고, 교외의 저밀확산 개발은 각각의 도시를 대중교통으로 서로 연결하여 성취한 편핵·오타와·꾸리티바 같은 복합도시(Hybrids: Adaptive Cities & Adaptive Transit)로 구분하였다.

은 저밀도시에 비하여 상대적으로 도로공급 및 용량이 작기 때문에, 심각한 교통체증문제가 나타나고 있으며, 자동차에서 방출되는 NOx, CO, SO₂, VHS 등 오염원들의 면적당 방출량이 높아 심각한 공기오염과 소음 문제에 노출되어 있다고 지적하고 있다.

하지만, 여전히 이들 고밀도시는 대중교통이용을 늘릴 수 있는 잠재력을 가지고 있으며, 쿠알라룸푸르, 방콕이 자동차를 수용하려는 정책을 추진하는데 비하여, 싱가포르, 홍콩, 서울, 도쿄는 지속적으로 개인차량을 억제하면서, 대중교통이용을 촉진하기 위한 인프라를 구축하고, 대중교통 중심의 토지이용패턴을 유도하는 것에 주목해야 한다고 주장하였다.

2) 고밀도시 서울의 대중교통 활성화 방향 고찰

서울은 1960년대 이후 급격한 경제성장에 따라 극심한 인구증가 및 시가지 확산을 경험하였다. 이에 따라, 교통문제를 해소하면서 균형적 발전을 추진하고자 1966년 이후 지속적으로 다핵화 구상을 추진하여 왔으며, 1974년 지하철 1호선 건립과 함께 지하철역을 중심으로 한 중심지 형성을 지속적으로 진행하였다. 현재 서울시는 지하철역을 중심으로 한 1개 도심, 4개 부도심, 11지역중심, 54개 지구중심으로 다핵의 중심지체계를 형성해 가고 있다.

이들 중심지의 지하철역 주변은 지가가 높고, 상업적 토지이용이 밀집하여 중심지를 형성하고 있으나, 신개발지가 많은 지하철 2호선 일부를 제외하고는 대부분 이미 시가지가 형성된 다음에 지하철역이 입지하여 중심지 형태는 역을 중심으로 동심원의 형태를 갖기 보다는 도로를 중심으로 선형으로 나타난다는 것이다(송홍수 & 김현수, 1995).

또한, 임희지(2002)는 도시조직의 접근속성에 따라 토지이용 형성이 서로 달라지므로, 서울시내 지하철역을 도시조직 유형별로 분류하여 역 주변의 생활권 형성 실태를 살펴본 결과, <그림 4>와 같이 주민들의 활동범위, 중심시설의 분포양상, 보행이동 등 생활권은 지하철 역 보다는 자동차가 이동하는 간선가로를 따라 형성되어 있으며, 마을버스와 자전거 등 환승체계가 미비하고, 생활기반시설은 지역에 산재·분포하여 대중교통



동선역 주변 면목역 주변 목동역 주변

<그림 4> 서울시 도시조직유형별 중심지 분포형태

(출처 : 임희지, 2002)

및 보행이용을 활성화 하는 역 중심 생활권으로 형성되지 않은 것을 파악하였다.

따라서, 기존에 형성된 간선가로 중심의 토지이용을 역 중심으로 개편하기 위해서는 역 주변을 관리하는 계획적인 접근만으로는 부족하며, 인위적 개편을 위한 종합적 정비 프로그램이 마련되어야 함을 강조하고 있다.

III. 서울시 역 중심 개발 실태분석

1. 서울시 역세권지역의 관리 및 개발실태 분석

1) 역세권지역의 지구단위계획 지정관리실태

1990년대 들어서면서 서울시는 점차적으로 증가하는 교통체증문제를 해소하면서 한정된 토지를 효율적으로 활용하고자, 주요 대중교통수단으로 자리잡고 있는 지하철역을 중심으로 고밀도토지이용을 유도하는 역세권 개발개념을 도입하였다⁴⁾. 우선, 지하철 반경 500m 이내 1차 역세권지역에 대하여 중심지 형성이 필요한 지역을 선정하여 용도지역 상호조정⁵⁾이 추진되고, 이들 지역을 지구단위계획구역(당시 도시설계와 상세계획)으로 지정하여 관리하도록 정하였다.

현재, <표 1>과 같이 서울시내 주요 중심지라고 할 수 있는 지구중심 이상 주요 중심지의 대부분은 지하철역이 입지하고 있으며, 이들 지역 대부분이 지구단위계획구역으로 지정·관리되고 있다.

따라서, 지구단위계획은 서울시의 중심지를 관리하는 수단이자 역세권지역을 관리하는 역세권 계획(Station Area Planning)으로서 자리를 잡아가고 있다.

4) 1990년 서울시 도시기본계획(안)을 작성하면서 역세권지역의 고층고밀개발을 통한 직주근접 도시를 조성하는 역세권 개발개념이 처음 검토되었다. 현재 2010 서울시 도시기본계획(1997)은 둘 이상의 역세권이 교차하는 지역에 도시구조개편 역할을 담당할 수 있는 거점 역세권 개발을 추진하고, 기타 지하철역 반경 500m 이내 역세권지역은 지구단위계획을 통하여 기반시설 정비 및 고밀 토지이용을 형성하는 역세권 개발개념을 구체화 하고 있다.

〈표 1〉 서울시 지하철역의 지구단위계획 지정현황

구분	도심	부도심	지역중심	지구중심	생활권중심/ 기타	계
중심지	1개	5개	11개	54개	-	71개
지하철역	24개	41개	24개	57개	109개	255개
지구단위 계획구역	7개	10개	11개	53개	85개	166개

참조 : 현재, 지구중심 8개소는 지하철이 미입지하고 있으며, 전체 지하철역 중 114개소는 지구단위계획구역이 미지정된 상태임.

2) 역 중심 개발 유도를 위한 공공지원 실태

서울시는 역세권지역의 중심지 육성이 필요한 지역에 대하여 용도지역 상향조정을 추진하고, 이들 역세권지역을 지구단위계획구역을 지정하여 관리하였다. 현재, 〈표 2〉와 같이 서울시 전체 166개 지구단위계획구역 중에서 용도지역 상향조정지역이 97개소를 차지하고 있으며, 당시 지정된 지역 대부분이 준주거지역 이상 용도지역으로 상향조정되어 중심지 육성을 추진하고 있다.

이들 용도지역 상향조정에 따른 추가 용적률은 역세권지역의 기반시설 및 노후지역 정비를 유도하기 위하여 인센티브로 활용하는 유도용적제를 도입하여 작성되었으며, 최근에는 역세권지역에 입지한 소필지 밀집지역의 정비효과를 높이기 위하여 공동개발시 기존 용적률의 1.2배 이내에서 용적률을 완화하는 인센티브제도를 도입하여 운영하고 있다.

하지만, 용도지역조정 및 공동개발 인센티브제도는 개발을 전제로 정비를 실현하는 수단이기 때문에, 개발이 쉽게 일어나지 않는 기성상업지에서는 정비개선 효과가 극히 미미한 것으로 나타났다.

〈표 2〉 서울시 지구단위계획의 용도지역조정현황

구분	도심	부도심	지역중심	지구중심	생활권중심/ 기타	계
준주거 변경	-	2개	-	10개	50개	62개
근린상업 변경	-	-	-	10개	-	10개
일반상업 변경	-	1개	2개	21개	1개	25개
변경 없음	4개	7개	6개	14개	38개	69개
계	4개	10개	8개	55개	89개	166개

3) 역 연접부 지역의 관리 및 개발실태

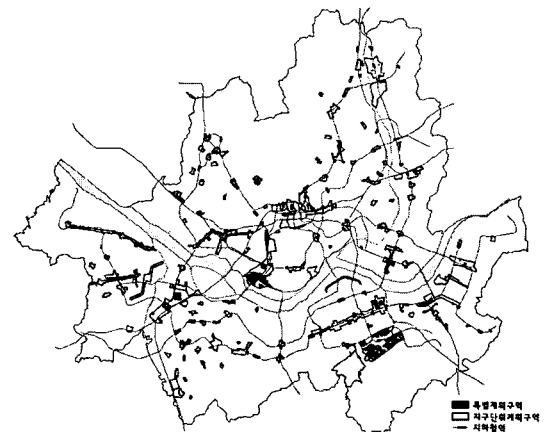
지구단위계획제도에서는 개발과급영향이 큰 대규모 필지의 개발을 관리하거나 전략적 개발을 유도할 필요가 있는 중요지역에 대하여 개발을 유도하고 통제하는 수단으로서 특별계획구역 제도를 도입하여 운영하고 있

〈표 3〉 역연접부 특별계획구역 지정 및 추진현황

구분	역 연접부		교차로		간선가로		이면가로		주택지 내부		계
	시행	미시행	시행	미시행	시행	미시행	시행	미시행	시행	미시행	
구역	18개	40개	7개	16개	20개	63개	3개	4개	3개	7개	181개
총계	58개		23개		83개		7개		10개		

참조 : 역 연접부 지정구역(전체 58개소)이며, 진한 이탤릭체로 표시한 지역은 이미 결정되어 시행되거나 시행중인 지역을 표시한 것임.)

- 부도심 : 도심(군안마을, 구동대문구청사부지) 테헤란로(현대산업개발, 무역센터, 아셈단지, 한국은행), 용산(서울역, 용산역, 구상명여고, 구상명여고 북측, 용산역전면, 전쟁기념관전면, 태평양부지, 국제업무지구), 영등포(방림 1블록 A, B, C 지구), 왕십리(대영학원 및 제일은행, 성동경찰서), 수색(수색역사부지)
- 지역 중심 : 잠실(롯데월드 1, 2지구), 연신내(연서시장, 연서시장지구), 미아(롯데부지), 대림(영등포지구, 동작 5 지구), 천호(3지구), 망우(강원산업 연탄부지), 사당(이수지구)
- 지구 중심 : 구로역/신도림(대성연탄부지, 기산부지), 방학(2지구), 능동로(4, 10, 11, 12 지구), 건대(1, 2, 3 지구), 구의(1, 2, 3지구), 화양(3, 6 지구), 불광(불광/대조시장), 중곡(1지구), 개포(도곡한신, 개포테크, 주공7, 공무원8, 우성 1, 2, 7차 지구)
- 생활권 중심 : 월곡(월곡시장지구), 약수(교차로 A, B, C 지구)



〈그림 5〉 지구단위계획 및 특별계획구역지정현황

다. 2004년 현재, 〈표 3〉과 〈그림 5〉에서 보는 바와 같이 지구중심 이상의 주요 중심지를 중심으로 181개소의 특별계획구역이 지정·관리되고 있으며, 이들 중 58개소는 지하철역과 바로 접하는 역 연접부 지역에 지정하여 역 중심 개발을 유도하고 있다

하지만, 상당수의 역 연접부 지역은 지정이 기피되고 있으며, 개발추진도 저조한 것으로 나타났다. 그것은 역 연접부 지역의 토지특성에 따른 개발여건과 긴밀한 관계가 있다. 현재, 역 연접부 지역 58개소 중 이미 시행된 18개소(소필지 밀집지역 3개소)는 대부분 개발

이 쉬운 대규모 나대지나 이전적지이며, 현재 미시행된 40여 개소 중 과반수는 소필지 밀집지역에 지정되어 있는 것으로 나타났다. 즉, 소필지 밀집지역은 토지소유자가 많아 개발시점이 서로 다르고, 이해관계가 복잡하여 합의가 어렵기 때문에, 구역지정 및 추진이 지연되는 것으로 파악된다.

따라서, 이들 역 연접부 지역의 역 중심 개발을 유도하기 위해서는 소필지 밀집지역에 대한 별도의 정비수단이 강구되어야 한다.

2. 서울시 역세권지역의 복합개발실태 분석

1) 대형쇼핑시설 개발실태 : 역 외곽 개발추세

단거리 이동이 가장 많은 쇼핑활동의 대중교통 및 보행이동을 촉진시키기 위해서는, 판매시설을 역 연접부에 설치할 수 있도록 유도하는 것이 중요하다.

현재, 서울시내 대형상업시설의 입지실태를 파악하기 위하여 대형할인점⁵⁾이 입점하기 시작한 1993년 이후의 건축인·허가 현황을 살펴보았다. <표 4>와 같이 서울시 전체 대형상업시설의 건축인허가 건수 72건에 대하여 역세권 외곽지역에 입지한 것이 26건(36%)를 차지하고 있으며, 이들 시설 중 16건을 대형할인점이 차지하고 있다. 대형할인점은 그 속성상 저가의 대형토지를 선호하기 때문에, 지가가 높고 소형필지가 밀집한 역 연접부 지역 보다는 역세권 외곽에 입지하는 성향을 보이고 있다. 또한, 역 연접부에 지정된 특별계획구역의 개발실태를 살펴보면, 대부분 판매용도가 복합되어 개발되고 있으나, 주거 중심으로 개발되어 주 용도로 보기는 어려운 실정이다.

따라서, 대형할인점은 지하철역과 떨어진 외곽부에 입지하고, 대중교통 및 보행이용이 높은 재래시장은 점차적으로 경쟁력을 잃어가면서 대중교통 중심의 토지가

용을 유도하는데 걸림돌이 되고 있다.

2) 역 연접부의 복합개발실태 : 주거중심 개발

자동차이동을 줄이고 대중교통 및 보행이동을 늘리기 위해서는 직주근접을 통하여 출퇴근거리를 단축시키는 복합개발을 유도해야 하며, 주거-업무비용의 균형(Job-Housing Balance)을 맞추는 것이 중요하다. <표 5>와 같이 역 연접부에 지정되어 개발된 특별계획구역 중에서 주거와 업무용도가 복합개발된 사례는 전체 18개 구역 중에서 8개 구역을 차지하는 것으로 나타났다. 하지만, 업무용도는 대부분 주거용 오피스텔로 건축되어 실질적인 의미의 주거업무복합시설로 보기에는 어려우며, 주거중심의 주거복합건축물⁶⁾로 개발되었다.

이러한 주거복합건물 일변도로 개발하게 된 주 원인은 지구단위계획의 지침에서 용도관리에 소홀했기 때문이다. 개발사례의 특별계획구역 작성지침을 보면, 대부분이 주거복합용도를 허용하고 있으며, 일부지역에서는 오히려 주거복합용도를 권장하는 것으로 나타났다.

3) 대중교통 및 보행이용 촉진용도 유도실태

사람들의 방문이 많은 다중시설이나 보육시설을 대중교통 역 주변에 설치하는 것은 자동차이동을 줄이면서, 대중교통 및 보행이용의 기회를 높일 수 있으므로, 상업시설 외에 공공시설, 보육시설, 레크리에이션·스포츠시설, 문화시설을 역 주변에 입지할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다.

현재, 결정된 특별계획구역 중에서 이러한 다중시설을 도입한 사례는 5개소로 나타나지만, 문화시설이 필수적으로 들어가는 대규모 복합개발 사례를 제외하면, 불광·대조시장과 건대 2지구 등 2개소에 불과하여 극히 미미한 것으로 나타났다.

3. 서울시 역세권지역의 환승시설 설치실태 분석

대중교통 환승시설은 지하철과 버스 등 대중교통간의 환승시간을 단축하기 위한 것으로 크게는 버스환승시설과 지하철이 같이 결합된 건물식 환승센터에서부터 작

<표 4> 대형상업시설 및 할인점의 분포현황

구분	역 연접부	역반경 500m 이내	역세권 외곽지역	계
대형판매시설	25건	21건	26건	72건
대형할인점	4건	12건	16건	32건

자료 : 1993 2003 건축허가건수

5) 대형할인점은 1988년 유통시장 개방계획에 따라 1993년 11월 서울시에 처음으로 입점한 이래 급격한 상승추세에 있다. 특히, 1996년 점포수 및 매장면적 제한이 완전히 철폐되면서 월마트, 까르푸 등 해외의 대규모 상업자본 진출이 증가하게 되었고, 1993년 이후 서울시에서 만 32건이 개발되어 백화점 11건에 비하여 급상승 추세에 있다.
6) 주거복합건축물은 1994년 그동안 상업지역에 한정하여 건축을 허가하던 것을 준주거지역으로 확대하고, 1995년에는 세대수 규정을 폐지하면서 주거복합 건축물의 허가건수는 급격한 상승세를 보이게 되었다. 또한, IMF를 거치면서 오피스 건축은 급격하게 감소하고, 주상복합 건축물의 건축이 급격하게 증가하는 추세이다.

〈표 5〉 서울시 특별계획구역 중 역 연접부 개발사례의 주요 계획내용

구분	구역명	대지 면적	용도 지역	개발용도	다중 시설	용적률	층수	녹지조성		도로 및 보행로 확보		환승시설 설치
								공공녹지	공개공지	도로	진출선후퇴	
업무 중심지 역세권 개발	동묘역 공간마을	8,839m ²	상업	주거복합	-	699%	34층	역주변공지조성	역연계공지조성	신설확폭	보도확보	지하연결통로확보
	산설동역구동대문구청	4,195m ²	상업	업무판매	-	484%	14층	역주변공지조성	가로공원조성	도로확폭	보도확보	지하연결통로확보
	역삼역 현대산업개발	13,200m ²	상업	업무/호텔	-	998%	45층	이면부공지조성	침상공지 조성	도로확폭	보도확보	지하연결통로확보
	삼각지역 구상명역고	16,026m ²	상업	주거복합	-	789%	36층	역주변공원조성	침상공지 조성	도로확폭	보도확보	지하연결통로확보 지상보행통로확보
	삼각지역 구상명 북측	10,133m ²	상업	주거복합	-	1000%	40층	역주변공원조성	이면 공지조성	도로확폭	보도확보	-
	이촌역 용산공원 남측	49,679m ²	준주거	주거복합	-	500%	40층	단지내공원조성	가로공원조성	도로확폭	보도확보	-
	문래역 방림 1-A블록	17,190m ²	준공업	판매	-	118%	5층	-	가로공원조성	도로확폭	보도확보	지하연결통로확보 지상보행통로확보
	문래역 방림 1-B블록	13,606m ²	준공업	주거복합	-	390%	30층	-	단지내공지조성	도로확폭	보도확보	지상보행통로확보
문래역 방림 1-C블록	15,444m ²	준공업	업무판매	-	-	4층	-	가로공원조성	도로확폭	보도확보	지하연결통로확보	
근린 중심지 역세권 개발	이수역 이수지구	3,882m ²	상업	주거복합	-	719%	26층	이면부공지조성	역연계광장조성	도로확폭	보도확보	지하연결통로확보 지상보행통로확보
	미아삼거리역 롯데	8,408m ²	준주거	백화점	-	472%	10층	침상공지 조성	이면 공지조성	도로신설	보도확보	지하연결통로확보 지상보행통로확보
	불광역 불광/대조시장	8,279m ²	상업	판매영업	영화관	699%	16층	이면부공지조성	가로공원조성	도로신설 도로확폭	보도확보	지하연결통로확보 지상보행통로확보
	뚝섬역 능동로 4지구	12,456m ²	준주거	주거복합	-	531%	29층	가로공원 조성	역연계공지조성	도로확보	보도확보	지상보행통로조성
건대역 건대2지구	105,480m ²	상업 준주거	주거복합	구민 회관	622%	60층	구민회관 조성 침상공지조성	이면 공지조성	도로확폭	보도확보	지하연결통로확보 지상보행통로확보	
대규모 복합 개발	삼삼역 종합무역센터	190,386m ²	상업	판매업무호텔	-	153%	54층	-	침상공원 조성	도로확폭	보도확보	지하연결통로확보
	아셈단지	148,784m ²	상업	판매업무호텔	영화관	351%	41층	가로공원 조성	침상공원 조성	도로확폭	보도확보	지하연결통로확보
	잠실역 롯데월드	128,246m ²	상업	판매호텔오락	오락	-	33층	공공조경 조성	역연계공지조성	-	보도확보	지하연결통로확보
철도 역사	서울역사지구	235,000m ²	상업	복합쇼핑센터	-	-	-	-	-	-	-	-
	용산역사지구	117,290m ²	상업	복합쇼핑센터	영화관	300%	9층	-	-	-	-	-

게는 버스, 택시 정차대, 자전거 정차대, 환승홀, 지하철역 연결통로, 지상 공공보행통로, 역 연접부의 쌈지공원과 침상공지 등 개별시설들이 여기에 포함된다.

현재, 특별계획구역에서는 일정비율의 도로 및 공공공지를 기부채납 하도록 정하는 제도를 운영하고 있다. 최근 결정된 특별계획구역의 도로 및 공공용지 확보비율을 보면, 평균적으로 대지면적의 15% 내외를 확보하고 있다. 또한, 지침을 통하여 지하철역과 연결되는 부분에는 환승통로나 침상공지를 조성하도록 정하고, 지상부에는 역 진입부에 쌈지공원과 공공보행통로 등 환승시설을 확보하도록 유도하고 있다.

하지만, 이들 설치시설들은 환승시간을 단축하기 위한 환승센터 개념 보다는 지하철 연결통로 확보 및 지상 공공보행통로 설치 등으로 제한되어 상당히 소극적으로 진행되고 있는 것을 볼 수 있었다. 또한, 자전거 도로와 자전거 정차대 등 자전거 관련시설의 설치에 대한 내용은 거의 없는 것으로 나타났다.

4. 분석의 종합

서울시내 지하철역 주변지역을 지정·관리하고 있는

지구단위계획의 운영실태를 분석해 본 결과, 역 중심 생활권을 형성하기 위해서는 다음과 같은 내용에 주요 점을 두어 정책을 추진할 필요가 있다.

첫째로, 현재 서울시내 주요 중심지는 대부분 지구단위계획구역을 지정하여 관리하고 있으므로, 계획체계를 설정하기 보다는 역 중심 생활권을 형성하기 위한 실현방안을 마련하는데 중점을 둘 필요가 있다.

둘째로, 지하철역과 바로 접하는 역 연접부의 복합개발 및 환승시설 설치를 유도하기 위해서는 우선 소밀지 밀집지역에 대한 필지합병을 촉진할 수 있는 정비수단이 마련되어야 한다.

셋째로, 지하철역 연접부의 복합개발은 대부분 주거 중심으로 개발되는 점을 감안하여 중심지 위계별로 주거-업무비율을 정하여 업무용도를 확보하고, 대형판매시설·다중시설·보육시설 설치를 유도하도록 해야 한다.

넷째로, 지하철역 연접부 개발시 도로 및 공공공지 위주로 공공시설을 확보하는 것을 지양하고 지하철과 버스·보행·자전거가 입체적으로 환승될 수 있도록, 연결통로·광장·버스정차대·자전거정차대 등 다양한 환승시설을 확보하도록 유도해야 한다.

Ⅳ. 서울시의 역 중심 개발 유도방안

1. 서울시 역세권 유형별 역 중심 개발방안 마련

현재, 서울시는 1개 도심, 5개 부도심, 11개 지역중심, 54개 지구중심으로 중심지가 계획되어 있으며, 지구중심 이상 서울시 중심지는 대부분 지하철역이 입지하고 있다. 따라서, 이들 중심지는 중심지 위계와 역세권 특성에 따라 서로 다르게 접근할 필요가 있다.

Peter Calthorpe(1993)는 역 중심 개발 유형을 지역의 입지특성과 대중교통수단에 따라, 도시 TOD(Transit-Oriented Development)과 근린 TOD로 나누어 역 중심 개발을 접근할 것을 제시하였다. Hank Dittmar & Shelley Poticha(2004)는 이들 유형을 도시지역은 도심(Urban Downtown)과 도시 근린(Urban Neighborhood)으로 세분화 하고, 교외지역은 교외 중심지(Surburban Town Center)와 교외 근린(Suburban Neighborhood), 근린 역세권(Neighborhood Transit Zone), 통근 주거지(Commuter Town)로 세분화 하여 서로 다르게 접근할 것을 주장하였다. 이들 유형분류는 하나의 도심을 갖는 단핵도시를 중심으로 외곽에 확산된 주거지를 형성하고 있는 전형적인 성운형 도시형태를 갖는 미국의 도시형태에서 제시된 역 중심 개발 유형이라고 할 수 있다.

하지만, 광역 서울시의 경우, 도시내부는 1개 도심에 여러 개의 부도심과 지역중심을 갖는 다핵도시구조를 형성하고 있으며, 도시외곽은 여러 개의 신도시를 갖는 위성도시의 형태로 구성되어 있다. 따라서, 광역 서울시는 <표 6>과 같이 도시지역에서는 지역중심 이

<표 6> 서울시 역세권 유형별 역 중심 개발방안

구분	중심지	복합용도	지역간 연결성	대중교통
도심·부도심	6개	업무 중심지 -업무·업무지원 -판매·유통위락·오락·문화·주상복합	-환상체계의 허브와 서브핵 역할 -상호 고차 연결	철도·지하철 경전철 광역버스 간선버스
지역중심	11개	부차 업무중심지 -업무·업무지원 -판매·유통위락·오락·문화·근린지원	-부도심 역할 보조 -부도심과 고차 연결 -도심과 중차 연결	지하철 경전철 광역버스 간선버스
지구중심	54개	근린 중심지 -지역지원업무 -오락·문화·근린지원	-도심·부도심·생활권 중심지와 연결	지하철 광역버스 간선버스

상 업무중심지와 지구중심 이하 근린중심지로 크게 나누어 접근할 필요가 있으며, 신도시 지역은 신도시 중심지와 신도시 근린으로 나누어 별도로 역 중심 개발방안을 접근할 필요가 있다.

우선, 지역중심 이상 고용 중심지는 이동의 목적지로서 업무공간과 업무시설을 지원하는 업무서비스, 다양한 오락·유통위락·판매·상업시설, 시민의 문화적 중심역할을 수행할 수 있는 문화시설을 공급해야 하며, 다양한 대중교통수단을 공급해야 한다. 또한, 지구중심 근린 중심지는 이동의 출발지로서 피고용인과 그들 가족을 위한 각종 편의시설, 지역을 서비스하는 업무시설, 지역중심의 오락·문화기회를 제공해야 하고, 도심·부도심과 연결되는 지하철과 버스노선을 공급해야 한다.

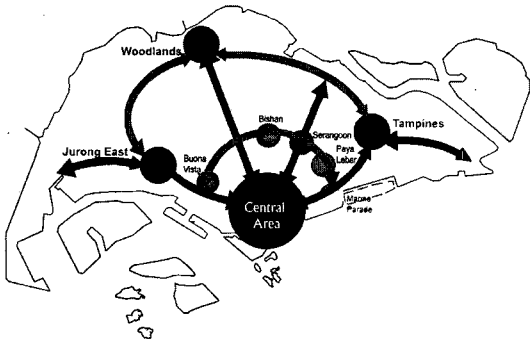
2. 서울시 전략육성 중심지의 복합환승센타 건립

기존 자동차 중심 도시를 대중교통 중심의 다핵도시로 개편하기 위해서는 도심을 중심으로 일정 권역의 주거지를 포괄할 수 있는 고용중심지들을 육성해야 하며, 이들 고용중심지를 도심 및 권역내 주거지와 서로 원활하게 연결될 수 있도록 다양한 대중교통시설을 공급해야 한다. 따라서, 이러한 고용중심지들은 교통의 결절지이면서, 자족적으로 충분한 고용기능을 확보할 수 있도록 공공에서 전략적으로 육성할 필요가 있다.

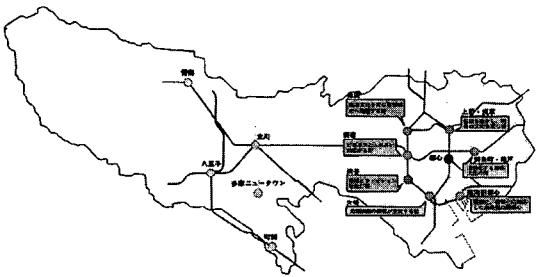
싱가폴은 1971년 도시기본계획의 역할을 하는 컨셉트 플랜(Concept Plan)을 작성하여 1개 도심을 중심으로 환상의 12개 뉴타운을 전략적으로 개발하고, 이들 뉴타운의 중심부에 새로운 중심지를 육성하여 도심과 고용량의 대중교통(MRT)으로 연결하는 환상계획(Ring Plan)을 추진하여 다핵 정주지 패턴을 형성하였다.

또한, 동경의 경우에는 1982년 동경도 장기계획에서 도시교통환경의 해결과 직주 원격화에 따른 사회적 비용문제를 해결하고, 지역의 균형발전을 도모하기 위하여 도시철도망을 주축으로 각 부도심의 발전 잠재력을 검토하여 부도심별 역세권 정비육성방안을 작성하였다. 이들 부도심은 신쥬쿠, 이케부쿠로, 시부야, 동경, 우에노역 등 5개 지역으로서 이들 부도심을 중심으로 환승교통체계 구축, 입체적 복합 역세권 개발, 지역의 보행체계 개선 등 종합적 역세권 정비계획을 수행하여 다핵도시구조로의 개편을 성취하였다.

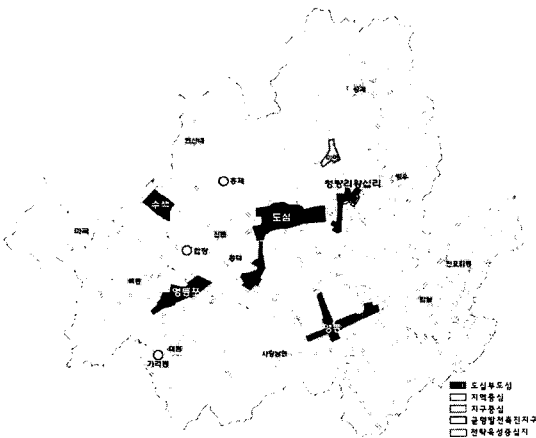
현재, 2020 서울시 도시기본계획을 보면, 서울시내 주요 중심지라고 할 수 있는 지역중심 이상 역세권은 교



〈그림 6〉 싱가포르 다핵도시구조(출처 : Concept Plan 2001)



〈그림 7〉 동경 다핵도시구조(출처 : 第3次東京都長期計劃)



〈그림 8〉 서울 다핵도시구조(출처 : 2020 서울도시기본계획)

통 종착지로서 고용기능을 수행할 수 있도록 계획하고 있으나, 교통시설 공급과 고용중심지 육성이 서로 통합되어 계획되지 못하고 있다. 〈표 7〉과 같이 도시기본계획에서 정하고 있는 도심·부도심권 외에 시계 유출입권과 시내 외곽권⁷⁾에 설정한 환승센터의 건립취지와 서울시 교통정비중기계획(2000)에서 환승센터 예정지로 정한 역세권 지역을 살펴보면, 교통의 종착지라고 할 수

〈표 7〉 환승센터 건립계획(출처 : 교통정비중기계획, 2000)

구분	개소	후보지	개발대안
시계 유출입권	5개소	봉화산, 도봉산, 북정, 은수 구과발	P&R(K&R) + 버스환승시설 + 쇼핑·여가시설
시내 외곽권	12개소	사당, 수색, 성북, 창동, 수서, 양재, 구로, 시흥, 개화산, 녹번, 천호, 당산	P&R(K&R, R&R, B&R) + 버스환승시설 + 쇼핑·여가시설
부도심권	6개소	왕십리, 신촌, 청량리, 고속터미널, 잠실, 신도림	P&R(K&R, R&R, B&R) + 버스환승시설 + 쇼핑·여가시설

있는 지역중심 이상 고용 중심지와는 서로 다른 것을 볼 수 있다.

서울시를 대중교통을 활성화 할 수 있는 진정한 다핵도시로 조성하기 위해서는 지역별 균형발전을 감안하여 고용기능을 확충할 필요가 있는 전략육성 중심지를 설정하고, 이들 지역을 중심으로 대중교통시설을 정비·공급하는 통합적 정책이 필요하다. 현재, 부도심으로 지정된 용산, 청량리-왕십리, 테헤란로, 영등포, 수색지역 외에도, 장거리 통근을 억제하고 지역간의 균형적 발전을 도모하기 위하여 설정하고 있는 연신내, 망우, 상계, 문정, 마곡 등 전략 육성 중심지를 환승센터로 건립하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3. 복합개발 및 환승시설 설치를 위한 정비수단 도입

도시내 교통소통문제를 해소하기 위해서는 고용기능을 수행하고 있는 주요 역세권지역의 역 중심 개발을 유도하여 고용기능을 증진하고, 대중교통 환승시설을 설치할 수 있는 정비수단이 마련되어야 한다.

싱가폴에서 역 중심 개발이 가능했던 것은 1966년 토지수용법(The Land Acquisition Act)에 의하여 정부가 공공목적으로 토지를 수용할 수 있게 됨에 따라 가능해졌으며, 정부의 토지소유는 80%에 육박한다. 이것은 개발 비용을 낮추고, 신도시 건설과정을 단축시키며, 산업단지 및 임대주택 및 대중교통 인프라를 건설하는데 상당히 효과적으로 작용하였다(Bernick & Cervero, 1997).

철도가 발달되어 있는 동경의 경우에는 철도역사부지 및 역 주변 낙후지역에 대하여 복합개발을 유도하여 직주근접을 실현하고, 지하철역 반경 200m 지역에 대

7) 시계 유출입 환승센터는 시계 유출입 개인교통수단을 대중교통으로 전환하기 위하여 환승주차장을 중심으로 계획하고 있으며, 시내 외곽 환승센터는 도심·부도심으로 진입하는 자동차를 대중교통으로 전환하기 위하여 역시 환승주차장을 중심으로 계획하고 있다. 또한, 도심·부도심 환승센터는 대중교통노선의 집결지로서 대중교통간의 환승을 위주로 계획하고 있다.

하여 자전거 보관대 및 역전광장 설치, 지하철역으로 접근하는 보행로를 개선하기 위하여 면적인 시가지 정비사업과 선적인 지구교통개선사업을 연계하여 추진하고 있다. 또한, 자전거 도로와 자전거 보관소를 설치하여 자전거 교통의 확대도 지속적으로 추진하고 있다. 특히, 역 주변의 낙후된 지역은 재개발사업과 연계하여 거점시설인 대규모 상업시설과 업무시설의 건축을 유도하고, 역 주변에 고령자 서비스시설과 도서관 등 시민 공공시설을 마련함으로써 역 주변을 지역의 중심 센타로서 거점을 형성할 수 있도록 종합적인 계획 아래 공공지원을 아끼지 않고 있다.

현재, 서울시내 지하철역 연결부 지역은 대부분 자생적으로 개발이 어려운 소필지 밀집지역으로 구성되어 있다. 따라서, 지하철역과 접하고 있는 역 연결부 지역에 대하여 복합개발을 유도하고, 대중교통 환승시설을 설치하기 위해서는 준비를 유도할 수 있는 재개발 수단이 마련되어야 한다. 최근 작성된 도시환경정비기본계획에서는 그동안 도심·부도심지역에 제한하여 적용하던 것을 지역중심·지구중심에 대해서도 강남북 균형발전을 위하여 추진하고 있는 균형발전촉진지구와 뉴타운 사업지구에 대하여 도시계획위원회 심의를 거쳐 도시환경정비사업을 추진할 수 있도록 정하고 있다.⁸⁾ 따라서, 앞으로 도시환경정비사업 추진이 가능한 역세권 지역에 대하여 도시환경정비사업구역을 지정할 수 있는 기준이 마련되어야 하며, 현재 공공공지 및 공공기여시설 제공 시에만 건축기준을 완화하도록 정하던 것을 버스정차대, 환승홀, 환승통로, 환승광장 등 환승관련시설 설치 시에도 건축기준을 완화할 수 있도록 관련법을 개정해야 한다.

V. 결론 및 향후 연구과제

최근, 미국에서 대중교통 활성화를 위하여 제시하고 있는 역 중심 개발모델은 미국의 독특한 도시형태에서 제시된 모델이다. 미국의 도시는 1개 도심에 외곽으로 가면서 저밀로 무한히 확장되는 독특한 도시형태를 가지고 있다. 실제로, 도시형태 관련연구에서 각각의 도시는 서로 다른 도시형태를 가지고 있으므로, 그 속성이 서로 달라 역 중심 개발모델도 서로 달라야 한다고 주장하고 있다.

이러한 배경에서, 본 연구는 미국을 중심으로 제시되고 있는 저밀확산형 도시의 역 중심 개발모델과는 다른 고밀도시 서울에 맞는 다핵도시를 형성하기 위한 역 중심 개발모델을 제시하는데 그 의의가 있다. 아울러 유사 고밀도시인 싱가포르·동경의 성공적인 다핵도시정책의 공통점을 파악하여 고밀도시와 저밀확산형 도시의 역 중심 개발모델의 차이점을 규명하는 연구의 첫 걸음을 제시한 것도 그 의의를 갖는다.

서울시 역세권지역을 관리하고 있는 지구단위계획구역의 추진실태와 지침을 분석하여 다핵도시 조성을 위한 역 중심 개발 정책의 문제점을 분석하였다. 분석은 역 중심 개발의 주요 요체인 육성지역의 지정 및 개발 추진, 복합개발시 용도분포, 환승시설 및 보행시설의 설치 차원에서 파악하였다. 또한, 현 시점에서 대중교통이용률이 높은 고밀다핵도시인 싱가포르·동경의 다핵도시 조성 및 역 중심 개발 정책을 분석하여 서울시의 역 중심 개발 유도방안을 제시하였다.

첫째, 대중교통을 활성화하기 위해서는 다핵도시 개편이 전제되어야 하며, 역세권의 기능과 역할에 따라 역 중심 개발방안을 달리 마련해야 한다. 고용중심 역세권은 교통의 종착지로서 업무용도 등 고차용도를 공급해야 하며, 다양한 대중교통수단을 공급하여 교통의 결절지로 조성해야 한다. 또한, 근린중심 역세권은 교통의 출발점으로서 근린지원 등 저차용도를 공급하고, 도심·부도심·지역중심과 연결되는 대중교통수단을 공급해야 한다.

둘째, 다핵도시 조성을 위하여 고용기능을 수행할 필요가 있는 역세권은 전략육성 중심지로 지정하여 고용기능을 높이고, 대중교통 결절지로 육성해야 한다. 현재, 2020 도시기본계획과 교통정비중기계획을 보면, 이들 전략적 육성 중심지와 환승센타 건립 지역이 서로 다르게 지정되어 있으므로, 연신내, 망우, 상계, 문정, 마곡 등 전략 육성 중심지를 중심으로 복합 환승센타 건립을 추진해야 한다.

셋째, 전략 육성 중심지로 지정된 역과 역주변 낙후 지역은 고용기능을 높일 수 있도록 복합개발을 유도하고, 대중교통 환승기능을 개선할 수 있도록 환승시설을 공급해야 한다. 이들 전략 육성 중심지는 현 제도에서 도시환경정비사업 추진이 가능한 균형발전촉진지구로 지정하여 개발을 유도하고, 환승시설 설치 시에도 건축

8) 현재, 균형발전촉진지구로 지정되어 추진되고 있는 미아, 홍제 청량리, 합정, 가리봉 지역은 주변 중심지의 분포 및 입지적 특성을 감안할 때, 서울시의 다핵도시 개편을 위한 지역을 아우르는 고용중심지 및 교통 결절지로 육성하기에는 한계를 가지고 있다.

기준을 완화하여 환승시설 설치를 촉진을 할 수 있도록 도시 및 주거환경정비법을 개정하도록 해야 한다.

다만, 본 연구는 고밀다핵도시를 지향하는 서울의 역 중심 개발 유도방안을 제시하는 것으로 기존 정책의 운영실태와 관련사례 연구 등 정태적인 분석에 치중하였다. 따라서, 앞으로 다핵도시모델의 실현을 위한 도시구조별 효율성 분석, 다핵의 수와 분포에 따른 대중교통 이용성 분석 등 동태적인 연구가 추가적으로 이루어져야 한다.

참고문헌

1. 김광식(2001), 교통계획과 토지이용계획간의 연계 체계 구축에 관한 연구 (영국의 PPG 13과 LTP 사례를 중심으로), 대한교통학회지, 제19권 제1호, 대한교통학회, pp.29~52.
2. 김광식(1995), 교통에너지 효율적인 도시구조 탐색, 교통개발연구 제2권 제1호, 교통연구원.
3. 서울시(2005), 2020 서울도시기본계획, 서울시.
4. 서울시(1997), 2011 서울도시기본계획, 서울시.
5. 서울시(2004), 서울시 도시 및 주거환경정비기본 계획 : 도시환경정비사업부문, pp.43~47.
6. 송홍수·김한수(1995), 토지이용특성에 따른 역세권 내 시설입지형태에 관한 연구, 대한국토도시계획학회지 제30권 제4호, 대한국토도시계획학회, pp.57~72.
7. 임희지(2002), 서울시 역세권 도시조직분포유형별 역 중심 생활권형성을 위한 연구, 서울대 박사논문.
8. 임희지(2004), 서울시 지구단위계획 특별계획구역 제도의 유형별 공공성증진방안 연구, 서울시정개발연구원.
9. 전명진(1997), 토지이용패턴과 통행수단선택간의 관계 : 서울의 통근통행수단을 중심으로, 대한교통학회지, 제15권 제3호, 대한교통학회, pp.39~49.
10. Edited by Hank Dittmar & Shelley Poticha (2004), The New Transit Town, Island Press, pp.33~39.
11. Hildebrand Frey(1999), Designing the City : Towards a More Sustainable Urban Form, EN& FN SPON, pp.37~69.
12. Kevin Lynch(1982), The Theory of Good City Form.
13. Michael Bernick & Robert Cervero(1997), Transit Villages in the 21st Century, Macgraw-Hill, pp.307~348.
14. Newman & Kenworthy(1999), Sustainability and Cities, Island Press, pp.94~103.
15. Edited by Mike Jenks & Rod Burgess (2000), Compact Cities : Sustainable Urban Form?, E& FN SPON, pp.271~284.
16. Peter Calthope(1992), The Next American Metropolis, Princeton Architectural Press, pp.56~61.
17. Rickaby, Six Settlement Patterns Compared, Environment & Planning B : Planning and Design, Vol.14.
18. Robert Cervero(1998), The Transit Metropolis : A Global Inquiry, Island Press, pp.5~14.
19. Urban Redevelopment Authority, Concept Plan 2001, Urban Redevelopment Authority.
20. 東京都, 第3次東京都長期計劃, 東京都.

✉ 주 작 성 자 : 임희지

✉ 논문투고일 : 2005. 6. 18

논문심사일 : 2005. 7. 15 (1차)

2005. 8. 17 (2차)

심사판정일 : 2005. 8. 17

✉ 반론접수기한 : 2005. 12. 31