

# 도시공간 개발 시 필수도로 등 이동권 확보 위해 제도정비 방안, 교통시설 기능 재정립 방향 모색

## 한정된 도시공간의 활용 위한 복합개발 요구 이어져...교통시설 기능 재정립 필요

서울에는 인구 집중으로 인한 도시문제가 지속적으로 발생하고 있으며, 한정된 도시공간을 효율적으로 활용하는 것이 주요 과제 중 하나이다. 도시공간을 효율적으로 활용하고자 주거·업무·상업·문화 등 다양하고 상호 보완적인 용도가 서로 밀접한 관계를 갖고 시설 밀집을 통해 사회·경제활동을 지원할 수 있도록 도시공간의 복합·중복화 요구가 증가하고 있다. 특히 주차장이나 차고지, 대규모 아파트 단지 내 도시계획도로 등 교통시설을 대상으로 용도를 복합하여 이용할 수 있도록 개발하고자 하는 요구가 이어지고 있다. 교통시설의 중복이용은 미래지향적인 이용을 도모하고자 하는 순기능도 있으나, 자칫하면 교통시설이 담당해야 하는 기본적인 기능을 저해하기도 하는 문제가 잠재되어 있다. 이에 교통시설을 복합적으로 이용하는 것이 요구되는 경우 교통시설의 기능을 어떻게 정립할 것인가에 대한 방향이 필요하다.

## 교통시설 복합개발로 본래 교통기능 유지에 부가기능 더해져 시민 편의도 증진

서울역이나 서울고속버스터미널과 같이 철도역, 버스터미널을 시작으로 본래 시설의 목적인 교통기능에 상업시설이나 업무시설 등 부가 기능이 더해진 복합 용도의 시설들이 점차 증가하고 있다. 지금까지 교통시설이 복합개발 된 사례를 살펴보면, 기존 교통시설 본연의 기능을 유지한 채 부가 기능이 더해짐에 따라 교통시설을 이용하는 이용자 및 시설 주변에 거주하는 시민들의 편의가 증진되었다. 다만 관련된 도시계획 및 개발계획을 참고하여 장래에 추가될 신규 노선이나 연계 수단을 수용할 수 있는 공간 확보는 필요하다. 예를 들어 도시철도나 광역철도의 환승 공간이나 UAM 등 신규 수단을 연계할 수 있는 공간을 사전에 확보하는 등 장래 계획을 고려한 복합개발이 필요하다.

## 도시공간 개발 시 내부도로망 기능 고려와 교통시설 폐지 기준 마련 등 필요

대규모 아파트 단지나 하나의 블록이 통째로 개발되어 개발지역 내부의 주민들만 개발구역 내부의 도로를 이용하는 경우에는 개발 이전의 도로망 구성 여부와 크게 관계 없이 건축물의 배치 등 내부 요인만을 고려하여 도로망을 구축하여도 무방하다. 다만 개발구역이 간선도로와 인접한 경우에는 간선도로에 직접 아파트 출입구를 연결하여 간선도로의 이동성 저해가 발생하지 않도록 도로의 위계를 고려한 도로망 구성이 필요하다.

한편 개발이 여러 구역에 걸쳐져 있는 재개발의 경우에는 기존 도로를 고려한 도로망 배치가 필요하다. 재개발로 인해 기존에 인근 주민들이 이용하던 도로가 폐지되어 기존 도로를 이용하던 주민들의 불편함을 최소화할 수 있도록, 개발 계획 과정에서 내부 도로 구성에 대한 면밀한 검토가 필요하며 기존의 교통시설을 없애고자 하는 경우에는 그에 대한 명확한 근거를 제시할 수 있도록 기준을 마련할 필요가 있다.

## 도로 차단으로 불편익·비효율 발생...개발계획 입안 때 필수도로 검토 선행돼야

개발규모가 다른 두 개의 시나리오를 분석한 결과, 기존 도로를 차단하면 시민들의 통행시간이나 환경비용 등 사회적인 불편익이 발생하게 된다. 또한 도시 네트워크의 측면에서도 연결성이나 접근성이 저하되는 등 여러 비효율이 발생하는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 현재의 제도에서는 교통 영향 검토가 주로 사업 시행 단계에서 이루어지기 때문에, 입안이나 결정단계에서 확정된 계획을 수정하는 데 어려움이 있다. 따라서 국가 법령에 의해 수립되는 지침의 개정이 필요할 것으로 보이며, 도시·군 관리 계획이나 도시·주거환경 정비 계획 등을 수립할 때 기존의 교통시설(도시계획시설)을 폐지하는 경우, 반드시 교통성 검토를 통해 도로 폐지에 대한 영향력을 검토할 필요가 있다.

## 정비구역 여건 따른 도로 유지 vs 복합화 검토, 보차혼용도로 개념 정리도 시급

교통성 검토를 통해 반드시 기존 도로가 유지되어야 하는 경우에는 다양한 대안을 고려해 볼 수 있다. 해당 도로가 도시계획시설로 지정되어 있으면, 제도적으로 그 도로를 유지할 수 있는 근거가 된다. 그러나 도로는 반드시 필요함에도 해당도로로 인해 지역 간 단절이나 주민들이 편의가 현저하게 저하되는 경우, 중복·복합화를 통해 지상과 지하 공간을 나누어 활용하는 방안을 모색하되, 필요 시 구분지상권을 설정하는 등 별도의 행정 절차를 취하여 공공성 확보를 도모해야 한다.

이외에도 필수도로를 보차혼용도로로 지정하여 운영할 수도 있다. 보차혼용도로는 별도의 토지 수용 절차 없이 통행자의 이동권을 확보할 수 있다는 장점이 있는 반면, 보차혼용도로라는 개념이 명확히 규정되어있지 않아 공공성 확보가 어려울 수 있다. 또한 토지 소유자와 도로 운영자가 상이하여 유지관리에 어려움이 있을 수 있어 보차혼용도로에 대한 개념 정리가 선행되어야 한다.

