

서울 지하철 역세권 개발방안

Development Plan for Region Surrounding Seoul Subway Station

이태식* · 박경순** · 김영현*** · 윤상윤**** · 이종하*****

Tai Sik Lee · Kyoung Soon Park · Young Hyun Kim · Sang Yoon Yun · Jong Ha Lee

ABSTRACT

Subways rely solely on traffic incomes to solve the numerous pending problems that they have including the limits in political measures that can be applied in order to actualize transportation costs, dissolving construction debts, and acquiring the vast financial resources that need to be invested in safety measures. However, this method is facing a crisis as the 5-day week system, put into force last year, caused a decrease in the numbers of passengers. Therefore, the development of the regions surrounding subway stations can no longer be avoided if they are to maintain and secure a reasonable number of passengers and promote business diversification. This study will then derive a desirable and systematic plan for the development of regions surrounding subway stations through analysis on the problems with existing cases of developing regions around subway stations, cases of development from advanced countries, and recent policies.

1. 서론

2004년 고속철도가 개통되고 2005년 철도청이 한국철도공사로 전환되면서 역세권내 민자역사 개발과 고속철도 역세권 개발방식이 재검토되고 있으며 1, 2기 서울지하철과 인천지하철이 수도권 내에서 서로 경쟁체제로 돌입하면서 각 기관마다 사업 다각화를 요구됨에 따라 역세권 개발을 포함한 다양한 제도적 지원방안을 정부에 지속적으로 요구되고 있다.

정부의 입장에서는 현재 서울메트로가 안고 있는 운임 현실화의 정책적 한계, 건설부채 해소, 2003년 대구지하철 화재사고 이후 막대한 안전대책 시설 투자비 재원마련 등 산적한 현안들이 운수수입에만 의존하고 있는 실정에서 작년부터 시행되고 있는 정부의 주5일제 정책으로 인해 수송인원이 감소추세로 접어들고 있어 이러한 현안을 해결할 수 없으므로 사업다각화를 위한 지하철 각 기관의 역세권 개발 요구를 외면 할 수 없는 실정이다.

그러나 체계적인 계획부족과 상업성위주의 개발로 인하여 인구과밀화 및 교통혼잡등의 역세권개발에 문제제기가 지속되고 있다.

따라서 본 연구에서는 서울메트로의 현황 분석을 통해 역세권개발의 필요성을 검토하고 국내외 개발 사례 및 제도현황을 비교 분석하여 바람직한 서울지하철 역세권 개발방안을 제시하려한다.

2. 서울메트로 현황 및 역세권 개발 필요성

* 정회원, 한양대학교 토목환경공학과, 교수

** 비회원, 한양대학교 토목공학과, 석사과정

*** 비회원, 한양대학교 토목공학과, 박사과정

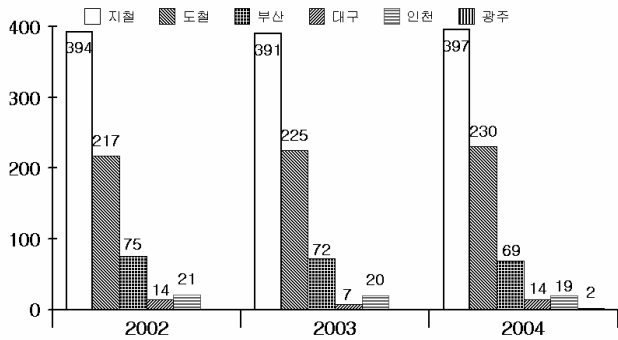
**** 비회원, 서울메트로 홍보실 실장

*****비회원, 서울메트로 감사실 실장

2.1 수송수요 고착화에 따른 문제점

전국 지하철 기관별의 하루 평균 수송실적 통계를 살펴보면 지난 몇 년간 수송수요가 고착상태에 있는 것을 알 수 있다. 하지만 2004년 정부의 주5일 근무제가 시행됨에 따라 승객 수송인원이 향후 감소될 것으로 전망되고 있으며 이런 수송수요 고착화에 따라 운수수익은 수차례에 걸친 기본운임의 인상에도 불구하고 시설 및 장비의 노후화에 따른 투자비 증가 등으로 수송원가에 크게 미치지 못하고 있다.

65세 이상 노인들에게는 개인적으로 교통지원금을 지원하고 있지만 노인들의 지하철 무임승차에 대해서는 지하철 운영기관에 어떠한 보상도 없는 실정이다. 여기에다 정부와 서울시는 서울메트로에 일방적으로 시민안전 및 서비스 개선을 요구하고 있어 2007년까지 2조 8,240억원의 막대한 재원을 대부분 자체 조달해야 할 상황이어서 지하철 운영기관의 재정악화는 가속화되고 적자폭이 증가되고 있지만 정부의 지원은 빈약한 상태이다.



출처 : 서울메트로(2005.4)

그림 1. 기관별 4년간 수송실적

표 1. 수송원가에 못 미치는 낮은 운임수준(04'년도)

구분	지철	도철	부산	대구	인천	광주
수송원가(원)	901	1,293	1,180	2,148	1,648	3,076
평균운임(원)	615	655	571	467	487	518
(원가대비%)	(68.3)	(50.7)	(48.4)	(21.7)	(29.6)	(16.8)
적자(원)	286	638	609	1,681	1,161	2,558

출처 : 서울메트로(2005.4)

2.2 취약한 재무구조

서울시 지하철이 초기 건설될 때 투자비 2조 3,926억원 중 73.6%인 1조 7,602억원을 차입 조달한 서울메트로는 다른 지하철보다 부채비율이 높으며 연장 추가건설과 낮은 운임체계로 적자폭은 갈수록 커지고 있다. 빚을 얻어다 빚을 갚는 이러한 악순환 해결을 위해 사업다각화의 일환으로 역세권개발이 불가피하다.

표 2. 국내·외 지하철 건설재원 비교

구분(%)	국 외				국 내					
	동경	워싱턴	몬트리올	파리	서울	도철	부산	대구	인천	광주
국고	25.2	62.5	100	50	2.7	23.3	33.1	49.8	37.7	51.8
시비	48.0	37.5	0	50	23.7	50.6	28.1	19.5	17.5	19.3
부채	26.8	0	0	0	73.6	26.1	38.8	30.7	44.8	28.9

출처 : 서울메트로(2005.4)

2.3 기존 지하철역의 문제점

초기 서울 지하철역의 개발시 예산절감 등의 이유로 도로를 따라 지하철이 건설되어, 이에 따른 이동통로의 불편함과 각종 소음이 유발되며, 탁한 공기, 200m가 넘는 환승거리 그리고 주변 교통상황을 고려하지 않은 설계로 인해 현재 시민들이 많은 불편을 겪고 있다.

예를 들어 여러 통행발생량이 집중되는 2호선 강변역의 경우 지상2층으로 설계되고 보행설계체제미비로 각각의 주변시설과 교통수단을 이용하기에 불편하고 주위에 교통혼잡을 야기 시키는 결과를 초래한다. 또한 고속터미널역은 지하철3호선과 7호선이 만나고 곧 9호선이 개통되는 트리블 역세권이다. 거기에 강남고속버스터미널과 아파트, 센트럴시티 같은 대규모건물들이 운집되어 그 문제점들은 더욱 심각할 것으로 사료된다. 따라서 발생한 교통혼잡을 고려한 체계적인 기존 역세권 재개발과 정비가 필요하다.

3. 국내외 역세권 개발 제도 및 사례 분석

3.1 국내 역세권개발 제도

도시개발법상에는 지방공기업법에 의거 설립된 지방공사도 도시개발구역 안에서 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 도시개발사업으로 시행 가능하다고 규정되어 있으나 도시철도법시행령 제4조 5항의 역세권 범위 및 역세권 개발사업의 종류에서 역세권의 범위는 '역을 중심으로 한 인접지역으로서 당해 지역의 교통여건을 고려하여 시·도지사로부터 역세권 개발사업계획의 승인을 얻은 지역이다' 라고 규정하고 있어 서울지하철기관이 직접 역세권을 개발하기 위해서는 도시계획 변경 등 서울시의 행정적 지원이 있어야만 역세권 개발이 가능한 것으로 규정하고 있다.

역세권 개발사업은 도시철도법 제4조1항과 도시철도법시행령 제4조5항, 서울메트로설치조례 제14조 및 공사 정관 제6조에 의거 별도의 법령 등의 개정 없이 추진 가능하다는 의견이 있었으나 차량기지 개발 사업의 경우 서울메트로의 목적 달성을 위한 사업의 범위 내에 직접 포함된다고 볼 수는 없다. 따라서 조례·정관의 개정이 불가피하여 2004. 5. 4 서울시의회의 의결을 거쳐 동년 5월 27일에 조례를 개정하였고 이어 정관도 개정하였다.

또한 지방공사의 국내법인에 대한 출자근거를 신설하기 위하여 지하철 운영기관이 '지방공기업 사업을 효율적으로 수행하기 위해 지방자치단체의 장의 승인을 얻어 지방자치단체외의 다른 법인에 출자' 할 수 있도록 하는 지방공기업법 제54조의 개정을 추진하여 2004. 12. 30 개정 공포하였다.

그러나 효율적인 역세권 개발 업무수행을 위해서는 도시철도법 개정이 시급한데 아직 미해결 상태이다. 서울시에서 도시철도법 제3조와 제4조의5에 역세권 개발사업 범위에 주거시설을 추가하고 역세권 개발사업 시행에 있어 도시개발법, 도시 및 주거환경정비법, 택지개발촉진법 등 의제 적용과 역세권 개발구역 지정제도 도입, 출자법인에 의한 사업시행 등의 법령개정안을 건설교통부에 개정 건의하였으나 현재까지 검토 중에 있다.

3.2 공중권제도 개정의 필요성

공중권이란 지상의 소유자가 지표부분의 지배·이용을 계속하면서 상공의 공간만을 분할하여 타인에게 양도 또는 임대할 수 있는 권리를 말하는 것으로 공중권제도는 재개발사업 등에서 입체적 토지이용을 촉진하면서 이로 야기되는 복잡한 권리관계의 마찰을 해소하고 보다 효율적인 도시개발을 달성할 수 있는 제도적 수단이다.

공중권제도의 적용사례를 보면, 미국 시카고의 경우 하부의 철도부지와 상부의 상업시설 개발을 시카고 노스웨스턴 철도와 개발업자간의 계약에 의해서 개발하였는데 1927년에 시카고 노스웨스턴 철도가 개발업자에게 공중권을 양도함으로써 추진되었고, 1930년에 완공 후 수차례 증·개축되었다. 공중 및 부지의 부동산소유권은 개발업자가 가지고 있다.

우리나라에는 엄격한 의미의 미국의 공중권법은 없고, 대부분의 공중공간이용은 점용의 형태로 이루어지고 있으며 구분소유권은 민법의 "1물1권 주의"에 대한 예외적 조항으로 민법 제215조에 개인이 1동의 건물을 구분하여 각각 그 일부만을 소유 가능할 뿐이다. 구분지상권 즉, 지하 또는 지상의 공간에 상·하의 범위를 정하여 건물이나 기타 공작물을 소유할 수 있는 권한에 대한 법률적인 검토가 현재 진행 중에 있다.

3.3 신개념 역사 개발

신개념 역사란, 지하철 이용객의 편의 제공이라는 역사 본연의 기능 외에 역을 둘러싼 환경과의 자연스러운 복합으로 지역의 중심역할을 수행하는 지역의 'KFT(Key Factor Transfer, 교류의 중심)'가 되는 것을 의미하는 것으로 현재 서울메트로에서 추진 중인 역세권 개발방향이 바로 이 신개념 역사개발로 진행되고 있다.

신개념 역사개발은 역세권의 대중교통을 통한 접근성이 양호한 입지적 장점을 극대화하는 관점에서 대중교통 위주의 집약적·집중적 토지 이용이 필요할 것이다. 그런데 지하철은 자동차와는 달리 고정된 노선을 따라 움직이므로 역세권에 각종 시설이 집적되어 있어야만 대중교통 이용의 효율성이 재고될 수

있음이 당연하다.

3.4 해외 역세권 개발 사례

4개의 철도선진국들의 사례를 보면, 도시가 철도를 따라서 발전되었으며 생활권 역시 역을 중심으로 형성된 특징이 있기 때문에 모든 개발행위는 철도역과의 관계가 중요하게 다루어진다는 것을 알 수 있다. 철도의 민영화 이후 민간중심으로 추진되며, 역사부지에 고유기능 이외에 다른 도시기능이 고도로 복합 유치되고 주변은 재개발을 통하여 체계적으로 정비되는 양상을 갖고 있어 복합개발모형을 도입할 수 있었다. 철도나 지하철 운영기관, 지방자치단체가 중심이 되어 개발이 추진되고 민간개발자 또는 역세권개발 부동산회사를 별도로 설립하여 역세권 개발을 하고 있으며, 중앙정부는 행정지원을 담당하고 있다. 그렇게 개발된 역세권 통하여 발생한 개발이익은 철도시설과 역세권내 기반시설 등에 재투자하여 서비스와 환경을 지속적으로 개선하고 있다.

이러한 역세권 개발은 시대의 요청 및 시민의 새로운 요구에 부응하면서, 철도역 부지의 도심성과 정거장이 가진 여러 가지 기능을 재생하고 새로운 도시의 얼굴을 형성해 나가고 있다.

표 3. 주요 외국 역사개발 특성

구 분	개발주체	기능특성
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> 국철(SNCF)/제3섹터 (1997년 민영화) 국철과 지자체 중심 	<ul style="list-style-type: none"> 역내 콘코스 일부 및 인공 지반 이용, 재개발등으로 상업화 시설 적극 도입 (대규모 복합시설화) 역사의 상업화와 서비스 향상으로 이용객 흡수 모색 복층구조의 입체적 환승체계 구축으로 보행자 지상주의 창출 다 교통수단간의 연계가 역사와 인접 하게 위치 지하 교통망 적극 도입
영 국	<ul style="list-style-type: none"> 국철과 지자체 (1997년 민영화) 역세권개발 민간참여 	<ul style="list-style-type: none"> 역사기능 위주 개발 웨스턴에서 스탠포드간의 11개역이 탬즈강 남부 연결 중심역, 지역개발 활성화와 연계한 재정비 계획 → 도시 경쟁력 강화 역사개발에서 타 교통 수단간 연계가 인접하게 이루어짐. 역사주변 주차장 확보, 승용차 이용편리, 경전철 시설계획 다수
독 일	<ul style="list-style-type: none"> 독 일 철 도 주 식 회 사 (DBAG그룹) 	<ul style="list-style-type: none"> 안전, 청결, 서비스의 3TS를 컨셉으로 전국 2000개소를 대상으로 재정비 실시 → 역내 접객 공간을 공항시설 이상 레벨로 향상 역사와 인접한 대중 교통 수단과 역사 주변에 위치한 주차장 확보
일 본	<ul style="list-style-type: none"> JR과 민간 주도 (1987년 국철민영화) 제3섹터 방식 적용 	<ul style="list-style-type: none"> 철도중심의 교통체계 역사기능과 타도시 기능의 복합화 개발 도시개발의 집객력과 인구정착, 지역의 활성화 효과 창출 다 교통수단과의 연계 체계를 고려한 입체적 환승체계 구축 대도시는 역세권내 고속버스 터미널이 위치하여 타 도시와의 연계 수월

출처 : 한국디엔디컨설팅(2004)

4. 결 론

서울메트로의 역세권개발은 지하철운영기관으로서 공공성을 확보하고 시민입장에서 편의를 도모할 수 있어야 한다. 그리고 개발을 통해 지역경제의 활성화에 기여할 수 있는 도시구조 개편을 체계적으로 계획해야한다. 따라서 본 연구를 통해 서울메트로의 현황과 국내외 역세권개발 및 제도를 검토하였고 해외의 입체적 역세권개발의 사례분석을 통해 올바른 역세권개발 방향을 알아보았다.

감사의 글

본 연구는 건설교통부의 건설핵심기술연구개발사업(CTRM)으로 이루어진 것으로 본 연구를 위해 지원해 주신 해당기관에 감사드립니다.

참고문헌

1. 국토연구원 (2003), 철도역세권개발제도 도입방안에 관한 공청회 자료
2. 서울메트로 (2005. 4), 전국 지하철 영업본부장 회의자료
3. 한국디엔디컨설팅 (2004), 대중교통 활성화를 위한 사당역세권 개발 사업성 분석 및 도시관리계획 변경 용역보고서, 서울메트로