

## 지역특성에 따른 철도부동산 개발유형 연구

# A Study on the Development of Station Areas and Ex-railway Real Estate in Accordance with Regional Characteristics

† 박홍순

park heung soon

---

### ABSTRACT

Accumulated deficits resulting from managing the Korean Railroad and debts from the construction of the KTX (Korea Train Express which is a high-speed rail system) have left the Korean Railroad faced with great troubles. Since it changed into a public corporation Korail on January 1st, 2005, the Korea Railroad has been making unceasing efforts to overcome the troubles and improve its management.

However, even these efforts haven't worked in the face of the improved conditions of other transportation methods such as better networks of land roads and air ways. The Korea Railroad had its revenue from its railway transportation limited, and has tried to expand its business to non-transportational areas. In some metropolitan cities, the Korea Railroad made investments in real estate by constructing station buildings based on private money. Yet, in small and medium size cities, the Korea Railroad has little particular strategic projects for business development. Recently certain small and medium size regional cities began to plan on business developments for the ex-railway land, and some small towns have developed real estate on the ex-railway land. Nevertheless, there have been no systematic case studies to classify these real estate developments.

---

### 1. 서론

철도공사에서도 공사전환이후 경영적자문제를 해결하기 위하여 영업외 수익, 즉 부대사업으로 인한 경영개선을 하기 위하여 철도사업법을 개정하여 철도의 사업다각화에 노력하여 그 기초를 다져가고 있는 중이다. 특히 전문 회계법인의 용역을 통한 사업다각화 방안을 도출하고 민자역사의 개발 등 부동산 개발을 통하여 부대사업을 개발하고 있다. 현재로서는 대도시에 민자역사가 개발되고 있으나, 이에 비하여 중소도시에는 아직 부대사업개발이 미미한 실정이다. 이는 인구의 수도권 집중으로 중소도시에서는 인구감소에 따른 부대사업의 기회가 부족하다고 할 수 있다. 따라서 지방에는 수도권과는 다른 형태의 부동산개발을 모색해보아야 할 것이다.

이 연구에서는 지역적 특성에 따른 철도부동산 개발의 형태를 유형적으로 분류하고 유형별 철도 부동산개발을 모색하되 특히 중소도시의 철도부동산 개발방안 모색에 힘써 보기로 한다. 수도권의 대도시에는 민자역사 개발을 통하여 복합민자역사 개발이라는 형태로 어느 정도 개발의 체계가 정립이 되었지만 지방중소도시에는 개발사태가 별로 없으므로 지역 유형별로 역의 유동인구, 구내 재산임대와 기존의 구내영업 형태, 철도부지를 활용한 사업실태를 살펴보고, 지역 특성이나 관광자원과 연계하여 철도 부동산개발 방안을 모색해보고자 한다.

---

† 책임저자 : 박홍순 한국철도공사 과장,정회원  
E-mail : phs00n@hanmail.net  
TEL : (042)841-3920 hp : 010-2471-4567

## 2. 철도부동산 개발사업의 의의

### 2.1 철도부동산 개발의 개념

개발이란 잠재력을 극대화 시키는 일련의 행위라고 정의할 때 부동산 개발이란 부가가치가 높은 부동산으로 만드는 일련의 과정을 말한다고 할 수 있으며 Larry E. Wofford 는 그의 저서 Real Estate(N.Y:John Wiley&Sone, 1983. p.553-554)에서 “부동산 개발(Property Development)이란 인간에게 생활, 쇼핑, 일, 레저 등의 공간을 제공하기 위하여 토지를 개량하는 활동”이라 정의하고 있다.<sup>1)</sup> 여기서 토지 개량 활동이란 토지조성과 건축물 개발을 포함한 의미라고 할 수 있다.

“유희부동산을 활용하여 건물을 조성하고, 이를 오피스 등 사업시설로 임대하여 수익을 창출함과 역사부지를 활용한 역세권 개발사업은 부동산개발. 임대사업의 중심이며 이를 바탕으로 오피스, 상업시설 등 임대업을 수행하는 것을 말하며 역사부지 이외의 기타 유희부동산을 활용하여 부동산개발. 임대사업을 수행하는 것을 말함”이라고 표현하고 있다. 이러한 표현을 종합하면 철도 부동산 개발에 대하여는 철도의 부지 위에 부가가치가 높은 부동산을 만드는 일련의 과정을 말한다고 할 수 있다.

### 2.2 역세권 개발사업의 개념

역세권 개발에 대하여는 좀 더 자세한 설명이 필요하므로 역세권의 개념, 역세권의 범위, 지역특성에 따른 생활권으로 나누어 설하고자 한다.

#### 2.2.1 역세권의 개념

역세권개발의 개념에 대하여 연구자나 연구의 목적이나 이용방법에 따라 표현방법이 다르나 삼일회계법인의 철도청용역보고서에 다음과 같이 표현하고 있다<sup>2)</sup>.

‘역세권이란 역을 중심으로 발생하는 여객이동 등으로 형성되는 공간영역, 역 주변 시설물을 이용하는 이용객 때문에 형성된 공간영역, 상업 및 각종 업무활동으로 형성된 공간영역 등 일상생활에서 역 주변 시설물이나 교통수단으로서 철도를 이용하는 인구가 거주하는 지역으로 정의할 수 있다.

역세권 개발사업은 부동산개발·임대의 핵심이며, 이를 바탕으로 오피스, 상업시설 등 임대업을 수행하고 비중에 있어서도 대부분을 차지한다.

역세권 개발이란 역을 중심으로 하여 철도의 타 교통시설 간 원활한 연결을 유도하고 역사에 서비스 시설 등을 개발하거나 유치기능을 조정하여 역 주변지역을 개발하는 것을 의미한다.’

따라서 역세권 개발과 역세권 개발사업의 개념은 의미상의 차이가 있고 역세권 개발은 의미상 개발의 공간적 범위가 넓다. 역세권 개발은 공공적 개발의 의미가 강하고 역세권 개발사업은 상업적 의미가 강하다, 역세권개발사업의 범위는 매우 다양하게 정의할 수 있으나, 여기서는 한국철도 또는 철도 자회사가 주체인 직영 위주의 역사부지개발을 의미하고 개발과정상 여기서는 지자체가 철로부지에 개발하는 사업도 포함한다.

#### 2.2.2 역세권의 범위

역세권의 범위는 쉽게 말하면 역의 영향이 주민에게, 주민의 영향이 역에 상호적으로 미치는 범위로 가상적인 영역의 범위로 생각할 수 있다. 역세권의 범위라 함은 역의 영향이 미치는 공간적 범위를 말하기도 하고 시간적인 범위라고 할 수 있고 또 다른 의미는 역의 반경으로 주변의 환경이 역에 영향을 미칠 수 있거나 역의 위치상 주변에 영향을 미치는 시간적, 공간적, 거리적 범위로 생각할 수 있다.

다음은 철도 역세권의 설정방법에 관하여 국내, 외국의 사례를 나타낸 것이다.

1) 상계서, p.80.

2) 삼일회계법인, 「전계서」, p.419.

<표 1> 역세권 설정방법

구분	역세권 설정 방법	비고	설정요소	
국내	이론적 방법	반경 500m	서울특별시(1990)	크기
		일상의 통근, 통학, 기타 통행목적으로 지하철역을 이용하는 여객의 수요가 발생하는 권역	한봉림(1991)	잠재력
		초, 중학교의 학군, 소생활권(인구2-3만명)	택지개발계획 실무지침(2002)	잠재력
	실험적 방법	역세권실체를 파악하는 변수로서 통행시간, 구성요소, 즉 총통행시간, 도보시간, 대기시간, 승차시간을 분석의 지표로 설정	김동녕(1986)	크기
		역간거리 0.8-1.1km, 도보거리 0.8km, 행정구역과 결합하여 약 1km	손종렬(1993)	크기
		설문조사를 통한 도보 역세권의 크기 530m	배준구(1982)	크기
국외	역세권의 형태를 정방형 또는 장방형으로 설정하고 역사의 등급을 구분하여 360, 540, 720m로 설정	김대웅, 유영근, 최한규(2002)	크기, 잠재력	
	역세권의 형태를 정방형 또는 장방형으로 설정하고 역사의 등급을 구분하여 360, 540, 720m로 설정	오사카(일본)	크기, 모양	
	정기권 구입자의 거리누적비율의 90%이내의 범위	동경(일본)	크기, 모양	
	600m	볼티모어(미국)	크기	
	1.400m	워싱턴(미국)	크기	
	도시지역과 비도시지역으로 구분하여 각각 530, 800m로 설정	LA(미국)	크기	
전철의 정차지점 혹은 역사에서 400m이내 2, 3층의 혼합건물과 복합용도의 간선, 보육시설, 공공용지, 지역쇼핑몰, 업무지원시설, 고용 중심지 등을 포함한 보행권(pedestrian pocket)	Calthrope의 TOD	크기, 잠재력		

자료 : 국토연구원, “철도역세권 개발제도의 도입방안에 관한 연구”, 건설교통부, 2003. 6, p.28.

위에서 보면 연구자의 의도에 따라 역세권의 범위가 다르다, 따라서 여기서는 주로 상권의 범위로 역세권의 범위가 판단되어 지고 이는 상권 내에서도 업종이나 주민의 성향, 지역의 환경에 따라 역세권의 범위는 공간적 거리, 시간적 거리에 따라 달라질 수 있다. 그 예를 들면 같은 지역이라도 한 역세권의 중심에 있는 역사내의 유통업과 음식점업 등은 이용하는 사람에 의하여 역세권의 범위가 달라질 것이다. 최근에 유통업인 할인점의 경우는 한 점포의 판매범위는 종전보다 점포수가 많이 생긴 이유로 좁아졌다고 할 수 있다. 음식점의 경우는 할인점 보다 영업범위가 넓고 두 종류의 점포가 동일건물의 위치에 존재할 때 영업상의 공간적, 거리적, 시간적으로 영업활동 범위는 틀리게 마련이다. 이는 역세권이 지정된 것이 아니라 입지환경에 따라 달리 적용하여 부동산 개발 계획을 세워야 함을 의미한다고 하겠다.

### 2.2.3 지역특성에 따른 생활권

역세권의 영향을 미치는 범위를 생각할 때 전체적인 도시의 규모를 생각하지 않을 수 없다. 인구의 규모에 따라 역을 이용하는 인구가 다르므로 이에 대한 상업적 방식도 달라진다. 지역의 특성에 따라 인구, 지역적 환경에 따라 역의 지역적인 특색이 있을 수 있는 것이다. 이는 서울과 같은 대도시와 영주, 안동과 같은 지방의 소도시 그리고 농촌 소도읍인 문경선의 작은 역이나, 정선선의 작은 역은 그 지역적인 특성이 다르게 마련이다. 철도의 부동산 개발도 이러한 특성에 따라 다르게 개발되어야 한다. 서울지역은 인구밀도가 높아 복합민자역사가 투자 면에서 대량의 투자가 적당하지만 농촌지역은 다른 것이다. 농촌지역은 그 지역의 입지조건에 맞는 여건을 살려서 지역의 특성에 맞게 개발하여야 한다.

다음 표는 생활권에 근거하여 역세권 범위에 대하여 분류한 것이다.

<표 2> 생활권의 계층에 따른 분류

구분	규모	범위	주요시설
소생활권	인구 20,000-30,000 명	500m 정도의 보행권으로 교통수단을 이용하지 않고 도보로 이동 가능한 범위	유치원, 초등학교, 중학교, 동사무소, 근린공원, 근린중심쇼핑센터 등
중생활권	인구 100,00-150,00 0명	지역순환교통과 같은 간편한 대중교통을 이용하여 10-15분 이내에 이동할 수 있는 범위	고등학교, 도매시장, 복지회관, 지구공원, 시립병원, 지구중심쇼핑센터 등
대생활권	인구 500,000-700,0 00 3-5개의 중생활권으로 구성	하나의 완결된 체계를 가진 범역으로 한 도시라고 느끼는 실질적인 범위	대학교, 연구기관, 종합병원, 지역중심 도매시장, 백화점, 유통단지, 등 중심업무 상업기능 및 유통기능의 독립적인 생활기반 배치

자료 : 국토연구원, “철도역세권 개발제도의 도입방안에 관한 연구”, 건설교통부, 2003. 6, p.35

위의 표를 볼 때는 생활권을 인구규모를 기준하여 일반적인 역세권의 범위를 정하였으나 부동산개발을 함에 있어 지역의 인구규모에 따른 민자역사나 철도부지개발의 특성을 감안할 때 역 이용 유동인구를 감안하여 상업적 의미에서 분류한다면 다음 표와 같이 분류하고자 한다. 이는 지역의 인구를 기준으로 하나 부동산 개발특성을 함께 기준으로 하여 분류하고자 하는 것이다. 즉 인구를 공통기준으로 하고 그 규모에 따라 크기를 정하고 역세권의 범위와 구분적 특성을 형태별로 구분하였다. 그리고 분류된 형태에 따라 사업형태, 사업분석, 사업전망 등을 사례로 살펴보고 개발의 가능성을 찾으려고 하는 것이다.

<표 3> 지역특성에 따른 역세권의 범위분류

구분	규모	범위	구분특성	비고
수도권 및 대도시형	인구 50만 이상	역세권의 범위가 넓으나 인근역의 절점지역을 경계 로 함. 한도시에 2개이상의 민자역사가 존재가능	대형 복합민자역사를 중심으 로 절점지역을 경계로 구분, 한도시에 2개 민자역사 가 능	수도권 대도시 및 지방의 대도 시
중소도시형	인구 5만 -50만	역세권의 범위는 넓으나 하나의 민자역사 존재 가 능함.	소규모 민자역사 유리. 유희지는 단일업종사업.	지방의 중소도시
농촌소도읍 형	인구 5만 이하	민자역사의 건립은 불가하 고 유희지를 활용한 개발	유희부지 활용형, 주변의 경관 등 지역특성 활용.	지방의 읍이하 소도읍

### 3. 철도부대사업의 정의

철도부대사업에 대하여 명확한 정의는 없으나 철도의 주 사업인 운송영업외 운송영업에 부대하여 수익을 창출할 수 있는 사업의 영역이라고 표현하는 것이 적절하다고 하겠다. 즉, 철도운송사업에 파생하여 가치가 창출될 수 있는 사업영역이라고 할 수 있으며 ‘철도여객·화물 및 철도와의 연계운송사업 및 이에 부대되는 사업, 철도장비의 제작·판매·정비·임대업 및 철도차량 임대업, 철도차량의 정비 및 임대사업, 역사 및 역세권 개발사업, 국가·지방자치단체 또는 공공법인 등으로부터 위탁받은 사업, 상기사업에 부대되는 사업 및 그 밖에 정관으로 정하는 사업.’

철도부대사업 중에서 수입증대 및 비용절감 등, 자구노력에 의한 수입은 전체의 19%, 운임현실화에 의한 수입이 36%이고 정부재정지원에 의한 비중이 45%를 차지하고 있다<sup>3)</sup>. 이러한 철도환경에서 경영개선을 하려면 부대사업을 활성화하여 철도수입의 구조변화를 통하여 경영개선하는 것이 가장 바람직한 방향이라 할 것이다. 아직까지 한국철도의 부대사업 비중은 미미하여 대도시의 민자역사 개발 수준에 머무르고 있는 수준이라 할 수 있으며 운송수익 15,270억원에 비하여 부대사업 단순매출액은 641억원으로 운송수익의 4%수준<sup>4)</sup>으로 나타나 있고 연결 매출액을 기준으로 하면 운송수익에 비하여 부대사업 비중은 13.3%에 해당한다.

### 3.1 철도부동산 개발의 필요성

철도부동산 개발에 대한 필요성은 한마디로 경영적자에 대한 수입원의 발굴이다. 철도의 경영적자의 대책으로 역세권 개발이 한 가지 대안으로 경영개선 계획하고 있는 것이다.

한국철도는 1970년대 이후 고속도로 등 교통수단의 발달로 인한 철도수송 수요의 감소는 꾸준히 이어져 왔다. 공로수송 수단의 발달로 인한 영업수입의 감소는 철도로 하여금 공사체제로 전환하여 부대사업을 활성화하는 방향으로 나아가고 있다. 따라서 한국철도는 철도공사법과 철도산업발전 기본법을 제정하여 부동산 개발을 활성화하여 부대사업의 기반을 조성하고 있다.

### 3.2. 부동산 개발사업의 유형

부동산 개발사업의 형태에 대하여는 개발주체에 따른 분류, 개발방식에 따른 분류, 개발주체의 참여방식에 따른 분류가 있는데, 철도에서 부동산 개발은 역세권, 민자역사 개발과 철도유희지에 대한 부동산 개발이나 주로 민자역사 개발이 주된 형태로 이들의 형태 중에 하나에 속하게 된다.

#### 3.2.1 개발주체에 따른 분류

일반적으로 부동산 개발사업에 있어서 개발주체는 개발사업을 시행하는 주체를 말하고 일반적으로 공공개발과 민간개발, 민관합동개발로 크게 세 가지로 구분한다. 이외에 주민과 공공개발, 주민과 민간개발, 주민·공공·민간이 혼합된 합동개발 등으로 구분<sup>5)</sup>하기도 하나 크게는 세 가지로 구분되므로 이에 대하여 살펴보면

#### 가. 공공개발

공공기관 성격의 국가, 지방자치단체, 공공기관 등이 사업시행주체가 되어 사업이 진행되며 주로 공공성과 공익성을 우선하여 사업을 시행하게 된다. 주로 사회간접시설을 개발하고 택지개발 사업, 시가지 조성사업, 간척지 사업 등이 좋은 예가 된다. 공공개발은 원칙적으로 국가사업은 국회, 지방사업의 경우는 지방의회의 사업승인과 예산승인을 받아 시행한다.

#### 나. 민간개발

민간개발은 사업주체가 개인이나 법인 등 민간이 시행주체가 되어 공사를 시행하는 경우를 말하는데 민간개발은 공공개발과는 반대적 의미를 가지는 개발주체의 사적인 이익을 위하여 개발하며, 개발주체의 경제적인 목적이 우선시 된다고 할 수 있다. 이의 주된 개발대상은 아파트, 주상복합, 오피스텔과 상가건물 등이 주로 개발되고 있으며 전문 개발업자나 지주와 전문개발업자의 지주공동 개발사업이 있다. 이러한 개발방식에는 자가 소유부동산을 개발하는 방식과 지주공동사업으로 시행하는 토지소유자와 개발업자(건설사, 사업시행자, 자금조달자 등)과 부동산개발을 공동으로 하고 개발에 따른 위험부담도 지주와 공동개발자간에 공동으로 분담하게 되는데 이때 토지소유자는 토지를 제공하고 개발업자는 개발에 따른 노하우를 제공하게 된다. 또한 건설사에 의한 개발과 최근의 많이 시행되고 있는 보험사와 은행이 주체가 되어 부동산을 개발하고 있다. 이외에도 전문 디벨로퍼<sup>6)</sup>가 개발하거나 부동산신탁회사에 의한 개발이 있다.

3) 상계서, p.322.

4) 상계서, p.337.

5) 개발주체는 공공개발(1섹타), 민간개발(2섹타), 민관합동개발(3섹타), 주민과 공공개발(4섹타), 주민과 민간개발(5섹타), 주민+공공+민간개발(합동개발)로 나누고 있으나 주로 공공개발, 민간개발, 민관합동개발형태로 개발사업이 이루어진다. 이종규, 「전계서」, p.275.

6) 부동산개발에 있어 기획에서 설계, 금융, 시공에서부터 마케팅, 분양 등, 사후관리까지 개발업무를 총괄하는 부동산 개발 전문가를 말하며 결국 부동산개발의 효율성을 높이기 위하여 합리적인 부지개발을 하고 효율적인 기획, 금융, 시공을 통하여 기획에서부터 분양까지 부동산개발의 업무를 총괄하는 역할을 한다. <http://www.daum.net/디벨로퍼/신지식>.

## 다. 민관합동개발

민관합동 개발이란 제3섹터<sup>7)</sup>를 의미하며 이는 공공기관이 민간인과 합동으로 개발사업을 시행하는 것을 의미하며 지방자치단체에서 관광단지 개발이나 휴양단지, 산업단지 개발에 많이 사용되어 왔으며 최근에 국가투자기관인 철도와 민간기업과 합동개발인 민자역사개발에 많이 시행되고 있다.

민관합동개발 사업은 주로 공공기관이 토지와 인.허가를 담당하고 민간주체는 기술과 자본을 제공하여 공공기관의 공공목적과 민간(기업)의 경제적 목적을 동시에 추구하는 형태라고 할 수 있다. 이는 국가 투자기관이나 지방자치단체의 경영수익 사업을 개선하여 국가 투자기관, 지방자치단체의 재정자립도를 높이고 공공기관이 최초의 모험사업에 진출시 민간의 전문기술을 이용할 수 있고 개발자금의 부족시 민간자본을 유치할 수 있는 이점이 있다. 최근의 민자역사 개발에 그 사례가 많이 이용되고 있다. 최근의 철도 민자역사 건설 방식에는 일종의 프로젝트 파이낸싱 방식인 OT(Build-Operatio-Transfer)방식이 채용되고 있는데 그 개념을 보면 민간 사업자가 고속도로, 민자역사 등을 건설한 후 일정기간 운영하면서 사업비를 회수할 수 있도록 하고, 일정기간 경과 후 정부 등 원권리자에게 양도하는 사업형태를 말한다. 사업진행 과정을 보면 사업자가 프로젝트 회사 혹은 SPC<sup>8)</sup>를 설립하고 법인, 컨소시엄(Consortium), 조인트 벤처(Joint Venture) 등의 형태로 사업을 추진한다.<sup>9)</sup>

최근에 개정된 사회기반시설에 대한 민간투자법<sup>10)</sup>에 의하면 ‘민간의 사회기반시설에 대한 투자는 다음의 각항의 방식으로 추진한다’라고 되어 있으므로 철도의 민자역사 개발사업의 관련법<sup>11)</sup> 및 규정<sup>12)</sup>에서는 신규시설의 건설, 소유권을 민간투자자가 점용기간 동안 보유하고 사업시설을 운영한다는 내용으로 볼 때 주로 BOT방식인 다음의 제①항에 의한 방식으로 개발된다고 할 수 있다.

- ① 사회기반시설의 준공과 동시에 당해시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식(제2호에 해당하는 경우를 제외한다)
- ② 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간동안 임차하여 사용·수익하는 방식

7) 제3섹터란 논자에 따라 多義的으로 해석하나 보통 사업을 추진함에 있어 제1섹터인 공공부분과 제2섹터인 민간부분을 합한 의미로 제3섹터라 한다. 이는 기술적인 부분뿐만 아니라 사업의 자금이나 인력부문까지 포함하여 적절한 혼합방식을 사용함을 의미한다.

8) SPC : 유동화 전문회사를 말하며 유동화 대상자산은 매출채권, 장기채, 비업무용 부동산, 신용카드채권, 보험료 예상수입 등과 정부기관 및 지자체의 국세, 공공자금 대출채권 등이 있다.

유동화 전문회사는 수익증권을 기초로 유동화사채를 발행하고 선순위 유동화사채 매각을 통한 자금을 조달하고 선순위 유동화사채 투자자에 대한 원리금을 상환하고 원리금상환 완료 후에는 유동화 전문회사를 청산한다. 자산 유동화의 장점으로는 유동화 증권의 발행주체는 유동화전문회사로 기업의 신용과 무관하게 자금조달이 가능하며 자금조달효과 및 자본효율성이 증가한다. 삼일회계법인, “철도구조개혁에 따른 철도청산하 단체처리 및 부대사업 활성화 방안 연구용역”, 철도청, 2002, p385,p387.

9) 한국부동산교육협회, 「부동산 금융 및 세무」, 서울, 법문사, 2003, p.82

10) 사회기반시설에 대한 민간투자법 제4조 (민간투자 사업의 추진방식) 참조.

11) 철도사업법 제42조(점용허가),

①건설교통부장관은 국가가 소유·관리하는 철도시설에 건물 그 밖의 시설물(이하 “시설물”이라 한다)을 설치하고자 하는 자에게 국유재산법 제24조제3항의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 바에 의하여 시설물의 종류 및 기간 등을 정하여 점용허가를 할 수 있다.

② 생략

철도사업법 제44조(점용료)

①점용허가를 받은 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 건설교통부장관에게 점용료를 납부하여야 한다.

②생략

12) 철도 사업법 시행령 제13조(점용허가의 신청 및 점용허가기간) ① 법 제42조제1항의 규정에 의하여 국가가 소유·관리하는 철도시설의 점용허가를 받고자 하는 자는 건설교통부령이 정하는 점용허가신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 건설교통부장관에게 제출하여야 한다.

1. ...생략

②건설교통부장관은 법 제42조제1항의 규정에 의하여 국가가 소유·관리하는 철도시설에 대한 점용허가를 하고자 하는 때에는 다음 각 호의 기간을 초과하여서는 아니된다. 다만, 건물 그 밖의 시설물을 설치하는 경우 그 공사에 소요되는 기간은 이를 산입하지 아니한다.

1. 철골조·철근콘크리트조·석조 또는 이와 유사한 견고한 건물의 축조를 목적으로 하는 경우에는 30 년

2. 제1호 외의 건물의 축조를 목적으로 하는 경우에는 15년

3. 건물 외의 공작물의 축조를 목적으로 하는 경우에는 5년

철도사업법 시행규칙 제28조(점용허가 신청)

①영 제13조의 규정에 의한 철도시설의 점용허가신청서는 별지 제23호서식에 의한다.

②점용허가를 받은 자가 점용허가기간의 연장을 받기 위하여 다시 점용허가를 신청하고자 하는 때에는 종전의 점용허가기간 만료예정일 3월 전까지 제1항의 규정에 의한 점용허가신청서를 건설교통부장관에게 제출하여야 한다.

- ③ 사회기반시설의 준공 후 일정기간동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되며 그 기간의 만료 시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식
- ④ 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되는 방식
- ⑤ 민간부문이 제9조의 규정에 의하여 사업을 제안하거나 제12조의 규정에 의하여 변경제안을 하는 경우 당해 사업의 추진을 위하여 제1호 내지 제4호외의 방식을 제시하여 주무관청이 타당하다고 인정하여 채택한 방식
- ⑥ 기타 주무관청이 제10조의 규정에 의하여 수립한 민간투자시설사업기본계획에 제시한 방식

다음으로는 민간부문의 참여형태를 살펴 볼 필요가 있다. 현재 민자역사의 개발에는 민간 합동참여 방식인 제3섹터 형으로 사업이 추진되고 있다. 이는 민자역사의 막대한 자금의 소요로 자본문제도 있지만 부동산개발에 대한 전문기술의 문제도 있기 때문이다. 국내의 민자역사의 건립과 운영기간이 길지 않아 철도의 자체 내에서 초기에 부동산 개발 전문인력을 확보하기 어렵기 때문이다. 이 문제에 대하여는 뒷장에서 살펴보기로 한다.

민간부문의 참여유형<sup>13)</sup>을 보면 민간부문이 사업주체가 되어 계획입안, 재원조달, 건설, 관리운영 등 전체사업을 시행하는 직접참여와 공공부문이 사업주체가 되어 사업 시행상의 일부 및 전부를 민간부문에 위탁하는 위탁참여, 민간부문이 재원조달만 담당하는 간접참여, 단일사업을 공공부문과 민간부문을 분담하여 시행하는 분담참여, 민간과 공공이 공동으로 참여하여 동일한 역할을 수행하는 제3섹터 유형이 있다.

### 3.3 부동산개발 사업의 방법

부동산 개발의 방법에 있어 여러 유형의 종류가 있으나 철도부동산 개발과 관련하여 다음과 같이 분류하였다

#### 3.3.1 근린생활 시설

근린시설<sup>14)</sup>이라 함은 제1종 근린생활시설과 제2종 근린생활 시설이 있으며 주거생활을 하는데 필요한 물품의 구매, 건강, 위생, 치료, 식사, 취미생활 등, 인간의 주거활동과 밀접하고 생활편익 제공하는 공간으로 시설을 말한다. 유통판매시설과는 비슷하지만 바닥면적이 동일용도로 쓰이는 면적이 1000㎡이하의 시설이다.

제1종 근린생활시설은 슈퍼마켓과 일용잡화등 주로 생활용품을 판매하는 소매점과 휴게 음식점 이용원, 목욕탕, 의원, 탁구장 등 생활편익시설로 개개의 시설마다 동일용도로 쓰이는 바닥면적은 다르다. 상업시설과 관련이 있는 슈퍼마켓과 일용품점은 동일용도로 쓰이는 바닥면적의 합이 1,000㎡미만이어야 한다.

제2종 근린생활 시설은 일반 음식점, 테니스장, 체력 단련장, 비디오물 극장, 복합유통, 노래방 연습장, 단란주점 등으로 제1종 근린생활시설에 포함되지 아니한 것을 포함하며 개별시설마다 바닥면적은 다르다. 복합유통시설의 동일한 건축물 안에서 쓰이는 바닥면적의 합이 500㎡미만인 것에 한한다.

근린생활시설의 건축가능지역으로 주거지역, 공업지역, 상업지역, 녹지지역 등으로 규정하고 각 지역<sup>15)</sup>에 따라 해당 조례를 통하여 구체적으로 규정하고 있다. 근린생활시설은 인구밀도가 높은 주거단지, 업무단지에 개발하면 입지조건이 좋다. 근린생활시설을 개발 시는 집객성과 분양성에서 경쟁우위전략이 필요하다.

13) 국내의 민자역사 개발방식은 제3섹터 형태로 철도가 참여하여 출자자로 구성된 법인형태의 민자역사(주)가 설립되는 단계는 같아도 시공자 선정, 재원조달, 건축계획 수립, 교통영향평가 보고서 작성 등 민자역사 관련 사업시행 단계에서 모두 민간 주도하에 이루어지고 있다. 남진 외, "국유철 민자역사 개발방안에 대한 서울시 정책대응 방안", 서울시정 연구원, 2002, p.42.

14) 이종규, 「전계서」, pp.344~348

15) 用途地域 : 토지를 효율적으로 이용관리하기 위하여 그 기능과 자연조건에 따라 계획적으로 용도를 지정한 지역, 국토 이용관리법상 도시지역, 농림지역, 공업지역이 있고 도시계획법상 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역이 있다. 용도지역은 토지의 핵심이다. 토지이용계획 확인서를 발급받아 보면 맨 위에 해당 토지의 용도지역이 표시되어 있다. 해당 토지의 건폐율이 얼마가 될지 또 용적률은 얼마가 될지가 다 용도지역에 따라서 결정되는 것이다. 각 지자체 마다 조례로 구체적으로 정하는 경우가 많아 건축시 지자체마다 용도지역에 대한 제한사항을 개별로 확인할 필요가 있다.

<http://www.daum.net/용도지역>.

### 3.3.2 유통시설

#### 가. 일반 판매시설

건축법상 판매시설이라 함은 도매시장, 소매시장, 상점 등을 말하고 상점이라 함은 중심상업지역에 있는 규모가 큰 상업시설은 상점이라 볼 수 있다. 일반적으로 물건판매 시설을 통칭하여 유통시설이라 할 수 있다.

일반 판매시설의 개발방법으로 상점의 입점조건은 변화가일 것, 유동인구가 많을 것, 접근성이 양호할 것, 배후에 경쟁상권이 없을 것이 필요하며 분양성을 높이기 위하여 브랜드 가치를 높이는 것이 필요하며 시설경쟁력, 가격경쟁력을 높이기 위한 전략이 필요하다.<sup>16)</sup>

상가의 건축 가능지역은 상업지역, 일반주거 지역이며 준주거지역은 조례로 가능하다. 대도시의 역주변은 상업지역이 많고 중간역의 역유휴지 주변은 일반상업지구와 녹지지역이 병존하는 경우가 많다. 대개 역구내 개발 대상지로 일반 상업지를 개발하지만 단일사업의 경우에는 녹지지역도 개발의 대상이 된다. 타워형 상가를 개발하는 방법은 기존의 상가권역 내에서 일정규모의 사업부지를 가지고 건폐율<sup>17)</sup>, 용적율<sup>18)</sup>을 극대화하여 최대의 효과를 얻고자 하는데 목적이 있다. 대도시의 민자역사 건설에 있어 상업시설은 타워형으로 개발하는 경우가 많다.

상가개발은 지상에서 뿐만 아니라 지하에서도 개발되는데 과거의 쇼핑몰이나 아케이드 형태가 한 가지 유형이고 요즘에는 지하를 하나의 도시로 개발하려는 경향이 나타나기도 한다. 지하형태의 상가는 수도권이나 대도시의 지하철역에 흔히 볼 수 있는데 부산 지하철역의 지하상가는 전형적인 지하상가이다.

#### 나. 대형판매시설

대형판매시설이라 함은 건축법에서 규정한 판매시설 중에서 도매시장, 소매시장, 대형소매점 등을 총괄적으로 지칭한다.

대형판매 시설은 여러 가지 형태가 있으나 철도의 부동산 개발시 관련이 많은 형태 몇 가지를 살펴본다.

백화점(Department Store)은 초대형 종합소매점으로 매장면적은 6,000~20,000평을 중, 상류층 고객을 상대로 모든 상품을 고가로 취급하고 대도시의 도심이나 부도심에 입지하면 좋다. 대도시의 철도 민자역사에 입점하여 있는 경우 많다.

할인점(Discount Store)의 개념은 일반적으로 유명브랜드 할인점으로 중하층의 고객을 상대로 저가의 일용품을 취급하며 도심의 외곽에도 가능하므로 중소도시역의 유희부지를 활용할 수 있는 업종이다.

양판점(GMS)은 체인형전문품 백화점이라고 볼 수 있으며 실용성 위주의 중저가 제품을 취급하고 부도심이나 외곽에 입점이 가능하므로 중소도시 역의 유희지에 활용 가능하다.

편의점(Convenience Store)은 일용품이나 생활용품을 취급하고 점포면적이 적고 부특정 고객을 상대로 하는 소매점이며 주택가나 상가에 위치하는 경우가 많다. 이러한 형태의 점포는 전국의 철도역 구내에 기존의 형태로 영업하고 있는 경우가 대부분이다.

16) 상계서, p.351.

상점의 입지조건: 변화가, 유동인구, 접근성, 무경쟁상권

건축가능지역: 상업지역, 일반 주거지역, 준주거지역(조례로 가능)

상가개발을 타워형과 스트리트형으로 구분하고 스트리트형은 테마형으로 주변거리를 상가로 조성 함.

17) 대지(垆地)의 면적에 대한 건평(建坪)의 비율. 건폐율=건축면적/대지면적×100%

건축밀도를 나타내는 지표의 하나이며, 관련지표로는 용적률·호수밀도(戶數密度)·평균층수(平均層數) 등이 있다. 건축면적은 1층만의 면적을 가리키며, 대지에 둘 이상의 건축물이 있는 경우에는 이들 건축면적의 합계로 산출한다. 현행 건축법 제39조에는 지목에 따른 건폐율이 규정되어 있다. 녹지·자연녹지·생산녹지지역은 2/10 이하, 주거전용지역은 4/10 이상 5/10 이하, 주거·준공업·공업·전용공업지역(국토이용관리법으로 지정된 공업지역 및 취락지역과 도시계획구역 이외의 지역)은 6/10 이하, 상업·준주거지역은 7/10 이하, 상업지역 또는 준주거지역 내의 방화지구(防火地區) 건축물로서 그 주요 구조부가 내화구조인 것은 8/10, 대통령령으로 정하는 가로의 모퉁이에 있는 대지 및 이에 준하는 대지는 9/10 이하이다. 그러나 예외로 시장 또는 군수가 도시의 과밀화 방지를 위해 건폐율을 낮추어야 할 필요가 있다고 인정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 건폐율의 최대한도를 따로 정할 수도 있다. 건폐율은 시대적·사회적·경제적 상황에 따라 변화할 수 있다. 가령 우리나라에서도 1982년까지는 주거용 건축물과 공업용 건축물의 건폐율이 무조건 6/10을 초과할 수 없다고 규정되어 있는데 도시과밀화가 진행되면서 부분적으로 완화되었다. <http://www.daum.net/건폐율>

18) 대지면적에 대한 건물면적의 연건평의 비율이며, 건물에 의한 토지 이용도를 나타내는 척도임.

건축물 연면적(지하층의 면적 제외)/대지면적×100%를 말함. <http://www.daum.net/용적률>.

이외에 슈퍼마켓 등 여러 가지 형태가 있으나 위의 사례가 철도부동산 개발 시 관련이 많은 형태이다. 이러한 형태도 주변의 상권형성이나 역세권의 상태에 따라 입지조건을 고려하여야 한다.

대형소매점은 판매시설 개발사업의 핵심분야이며 백화점, 할인점, 쇼핑매장은 주된 대형 소매점인데 90년대 중반부터 대형할인점이 급속히 확대되면서 기존의 대형 소매점을 시장을 잠식하였다. 대형소매점은 생필품을 주로 취급하므로 배후지에 많은 인구를 가진 지역을 필요로 한다. 중소도시에 민자역사 개발 시 역주변에 대형의 주거단지가 필요한 직접인 요인이기도 하다.

대형소매점의 개발방법은 상업지역, 준공업지역에 개발할 수 있고 주거지역, 생산녹지지역에는 조례로 개발이 가능하며 대형할인점에 대하여 별도로 10,000㎡ 이내에서 제한적으로 건축허가를 받을 수 있다. 상업지역에서 용적율과 건폐율이 높기 때문에 대형소매점의 개발에 따른 채산성은 높다고 할 수 있다. 민자역사를 건설할 때 주변지역이 대부분 상업지역이 많으므로 토지이용 면에서는 자연녹지보다 상업지역이 유리하고 단일사업 형태로 개발시는 자연녹지지역에서의 대형할인점의 개발은 용적율(100%)과 건폐율(20%)이 낮기 때문에 대도시지역에서의 개발과는 달리 중소도시지역에서는 자연녹지를 적절히 활용하는 방안이 좋을 것이다.

자연녹지지역<sup>19)</sup>에서의 할인점 개발은 최근의 쇼핑의 라이프스타일이 레저와 접목되는 경향이 높아지고 있으므로 주말에 가족과 함께 쇼핑하기도 하고 레저도 즐기는 경향이 높아지고 있기 때문에 자연녹지에서의 할인점 개발은 잠재력이 크다고 할 수 있다. 중소도시의 구내 유희지는 자연녹지지역이 많으므로 레저를 겸한 대형소매점을 개발 시 인구밀도가 낮은 토지이용 면에서 유리하다. 이런 지역은 단일사업형태로 개발이 가능하다.

대형소매점을 개발하여 운영하려면 투자비 회수는 언제쯤 가능한지 예상매출과 비용추정을 정확히 하여 사업분석을 세밀히 판단하여야 하며 이 경우 입지의 선정, 건물 내에서 상업시설의 적정규모의 설정 등에 대한 정밀한 검증이 선행되지 않으면 안된다. 정확한 분석이 이루어질 때 민자역사내의 업종별 시설 배분이 효율적으로 되어 단위면적당 수익률을 높게 된다.

#### 다. 관광시설

관광단지시설의 종류는 공공편익시설, 숙박시설, 휴양·운동시설,接客시설이 있으나<sup>20)</sup> 농촌소도읍의 지역특성개발과 관련되는 휴양, 운동시설과接客시설 종류를 살펴보기로 한다.

휴양, 운동시설은 스키장, 해수욕장, 식물원, 동물원, 산림휴양시설, 농촌휴양시설, 활공장, 골프장, 경마장, 요트장 등 휴양과 종합체육시설을 포함한다.

그리고接客시설은 관광지의 본시설에 부대하는 시설로 관광기념품 판매점, 관광유희 음식점, 관광 공연장업 등이다. 지역의 특성영역에 따라 관광자원을 개발하고 부대시설로 수익을 높일 수 있는 업종이다. 관광지 개발은 대개 지역적 소규모는 지자체에서 하는 경우가 많으므로 철도에서 단독 개발하는 경우는 거의 없다. 최근에 정선 레일바이크, 동해바다열차 등 지자체와 협력사업으로 시행하고 있으며 문경시에서 문경철로 자전거 사업의 경우에는 폐선부지에 지자체 단독으로 사업을 개발하였으나 이 경우 소규모로 사업이 가능하므로 철도폐선부지는 단독사업으로 개발 가능성이 있다.

#### 라. 농어촌 휴양시설

농어촌 휴양산업은 여가활용형이고 전원관광을 겸하여 도시인들의 주말이나 휴가를 이용하여 직접 영농의 체험을 할 수 있도록 농촌의 체험관광과 연결시키는 것이 좋고 최근의 주 5일제근무로 더욱 활성화 되고 있다. 농어촌의 입장에서서는 생산물의 수준별 소비처리와 동시에 이에 대한 분양, 임대 등으로 인하여 수입을 올릴 수 있고 방문자는 농촌체험과 직접 생산물을 수확하는 즐거움을 느낀다. 소도읍지

19) 토지의 용도지역의 하나로 도시공간의 확보, 도시확산의 방지, 장래의 용지확보를 위해 보전의 필요가 있는 지역으로 자연녹지는 각 지자체의 조례에 따라 제한규정이 다르므로 토지개발 시는 반드시 각 지자체의 구체적인 제한사항을 개별로 확인할 필요가 있다. 관할시, 군, 구의 도시개발과에 개발가능 여부를 확인할 수 있다.

녹지지역은 도시의 자연환경 경관, 삼림, 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역으로 보전녹지지역과 농업생산을 위하여 보전의 필요가 있는 지역으로 생산녹지지역, 도시의 공간확보, 도시의 확산방지, 장래도시용지 공급의 확보를 위하여 보전의 필요가 있는 자연녹지지역으로 구분한다. 특히 자연녹지지역은 지자체뿐만 아니라 환경관계 등 제한규정과 변수가 많아 개발 시에는 반드시 관계처에 확인하여야 한다. <http://www.daum.net/자연녹지지역>.

20) 상계서, p.379.

역 지자체 등, 지역단체와 공동사업이나 지역의 특산물과 연계하여 협력사업으로 추진할 수 있는 사업이다. 산촌지역은 주변의 경관을 활용하여 지역특성을 살린 체험식 관광이 효과적이고 대도시를 배후지로 적절히 활용할 수 있는 입지여건이 좋다. 지역의 특산물이나 기존의 특성영역의 이미지를 활용하는 것이 효과적이다.

개발방법으로 역주변에 경관이 좋은 곳이 있으면 관광시설 개발과 연계하여 농촌휴양시설을 개발할 수도 있다. 이러한 사업은 지역의 특수성이 있으므로 지자체, 지역의 관련법인과 연계하는 방안이 필요하다.

농어촌 정비법<sup>21)</sup>에 의하여 농어촌휴양시설 개발자의 범위를 보면 시장, 군수가 직접 개발하거나 시장, 군수가 지정한자가 경영할 수 있고 관광농원에 대하여는 농림어업인, 한국 농촌공사 그 밖에 대통령령으로 정하는 농림어업단체<sup>22)</sup>가 개발할 수 있도록 하고 있다.

그리고 농어촌 휴양시설 지정 대상지역으로는 자연경관이 아름답고 주변에서 역사적 유물, 유적, 문화재 등이 있는 지역과 토산품, 민예품 등 지역특산물의 생산과 판매가 용이한 지역 및 기타 시장, 군수가 개발이 필요하다고 인정한 지역으로 되어 있으므로 농어촌 소도읍역의 유희지 개발로 지자체와 연계하여 주변 관광지와 개발하면 철도의 사업참여가 가능한 분야이다. 농어촌 휴양시설 형태의 사업은 지역의 지자체나, 법인이 사업주체가 되어 사업하고 철도는 부지를 제공하거나 협력사업 형태로 참가하여 철도의 단독사업보다 사업성을 높인다.

#### 4. 지역특성별 사업사례 실태분석

##### 4.1 분석틀의 설정

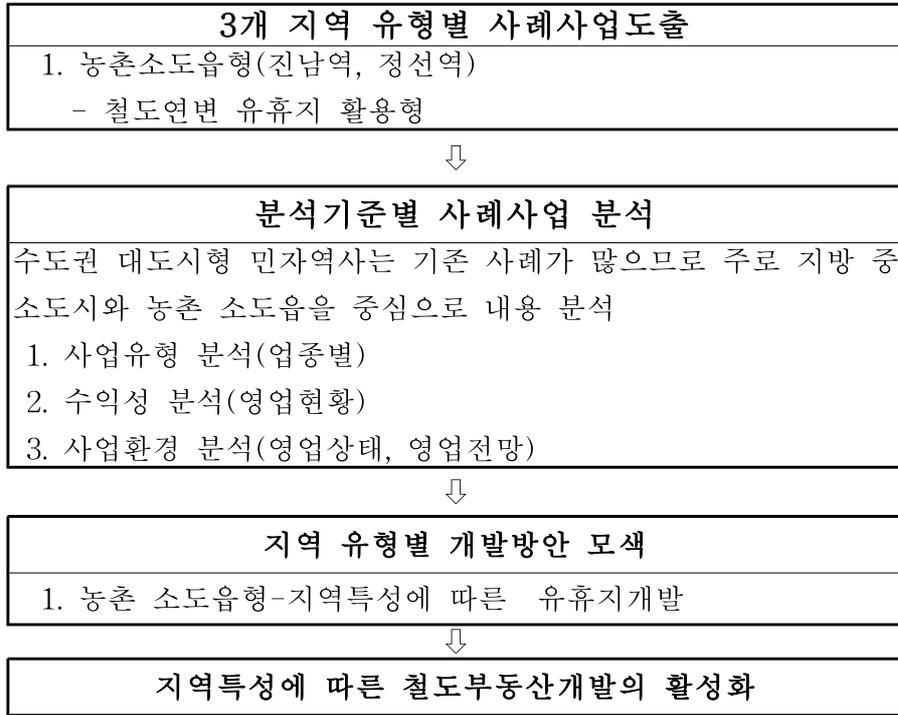
지역특성에 따른 철도부동산 개발방안에 대한 연구를 위해 먼저 지역유형을 인구의 규모, 개발사업의 특성에 따라 수도권 대도시형, 지방중소도시형, 농촌소도읍형으로 구분하고 지역적 사례사업으로는 농촌소도읍형은 문경시청에서 개발하고 있는 진남역 철로자전거 사업, 철도청 사회사인 코레일 투어의 정선 지역 구절리역의 기존의 철도부지를 이용한 레일 바이크 사업현황, 영동군의 영동 와인트레인 사업에 대하여 사업실태를 분석 해본다. 그리고 각 사업별로 각역 승강인원, 유동인구, 부동산의 영업형태에 근거하여 사업유형, 수익성 측면, 지역의 사업환경 측면에서 부동산개발의 현황과 문제점, 개발방향에 대하여 살펴본다.

21) 농어촌 정비법 제68조(농어촌 관광휴양단지 개발), 제69조(관광농원의 개발), 제72조(농어촌 관광휴양지 사업자의 지정), 참조

22) 농어촌 정비법 시행령 제66조(농림어업단체의 범위)에 보면 "농림어업단체"는 다음 각호의 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 「농업협동조합법」에 따른 농업협동조합
2. 「산림조합법」에 따른 산림조합
3. 「수산업협동조합법」에 따른 수산업협동조합 또는 어촌계
4. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따른 영농조합 법인 또는 농업회사법인
5. 「수산업법」에 따른 영어조합법인

<표 4> 연구의 흐름 및 분석의 틀



## 4.2 농촌소도읍형 개발유형

### 4.2.1 개발형태

군 단위 이하의 선로 연변의 토지를 이용하여 부동산을 개발하는 형태로 대도시의 중거리에 위치한 주변의 풍광이 좋은 장소가 유리한 입지적 조건이다. 전국의 유명 휴양지나, 관광지도 좋은 장소이므로 이들 휴양지 인근의 선로변이나 역의 유희지 활용이 사업의 핵심이다.

선로연변의 펜션, 콘도, 휴양림, 리조트, 해양체험 시설(생태관광, 낚시관광시설)이 적정하고, 비교적 소규모 개발자금이 소요 시는 직접조달로 성수기는 영업용, 비수기는 직원 연수용으로 활용하고 개발자금이 많이 소요될 시는 민자유치를 유치하여야 할 것이다.

주로 적자선의 역시설이나 폐선부지를 아용하는 것이 적당하며 적자선으로서 풍광이 좋고 주변에 도시민의 접근성이 좋은 경의선, 교외선, 경북선, 정선선, 영동선, 진해선, 경전선의 폐선부지가 개발의 대상이 된다.<sup>23)</sup> 현재 철로 자전거 사업은 문경선과 정선선, 전남 곡성에서 사업 시행하는데 이들 철도선로 주변에 좋은 풍광을 가지고 있는 공통점이 있다. 주 5일 근무제로 인한 여가 활용이 고객유인의 주목표가 되므로 토, 일요일 등 휴일을 활용할 수 있는 여건이 되려면 대도시를 배후로 하는 중거리 지역이 좋다. 소도읍 지역의 개발의 경우 지역특성의 영역을 정립하고 기존 특성 이미지를 활용한 사업개발을 하고 지역의 주변 관광지와 연계한 개발을 시행하여 협력사업시 각 사업주체의 역할 분담을 명확히 하고 공동 마케팅 등 협력사업의 시너지효과를 최대한 살린다.

### 4.2.2 역세권

#### 가. 유동인구

인구 3만 이하 지역은 주로 군 단위 이하 농어촌 소도읍에 해당한다. 이러한 지역은 중소도시보다 더욱 인구의 감소가 심각하다. 소도읍지역의 열차 이용인구는 해마다 감소되고 유동인구가 적으므로 중소도시 군 단위지역의 대표적인 곳으로 경북북부지역의 의성지역에 대한 인구이동현황을 보면 다음과 같다.

23) 한국철도공사, “국가재정운용계획 수립위한 중기 사업계획서”, 2007. 1 (코레일 홈페이지>정보공개>공개자료실)에 보면 이들 적자선의 05-08년 기간 중 적자액이 3516억 원이다. 주변 경관이 좋고 적자선이어서 열차회수가 적은 곳이 개발대상이 된다.

<표 5> 의성군 전입, 전출 인구이동

(단위: 명)

구분	총이동		순이동	
	전입	전출	증감	이동율
2000	4,999	6,967	-1,968	-2.6
2001	4,653	6,558	-1,905	-2.6
2002	4,366	6,631	-2,263	-3.1
2003	4,275	6,059	-1,784	-2.5
2004	4,349	5,935	-1,586	-2.2
2005	4,507	5,646	-1,139	-1.7

자료 : “2006 의성군 주요통계자료”. 2007. 7, (의성군청 홈페이지)

위의 표처럼 지방농촌의 경우 더욱 심각한 인구감소 현상을 볼 수 있는데 위의 표에서 의성군의 경우는 2000년 이후 매년 평균 약1,800명 정도가 감소하고 전체인구의 2.45%가 매년 줄어들고 있다. 이는 인구 감소비율 면에서 농촌으로 갈수록 더욱 심각함을 알 수 있다. 이런 현상은 경북북부지역이 매우 심하다.

<표 6> 경북북부지역 인구감소율 현황

(단위 : 명)

구분	2006년		2005년		2004년	
	인구	증감	인구	증감	인구	증감
문경시	76,497	△2.37	78,357	△1.83	79,820	△2.09
봉화군	35,775	△2.62	36,738	△2.45	37,662	△4.80
예천군	50,512	△1.34	51,200	△2.12	52,311	△2.80

경상북도지사, 「2006 주민등록 인구통계」, 경상북도 정책기획관실, 대구광역시, 대호 문화사, 2007. p.12.

이러한 중소도시와 농촌의 현실은 수도권을 비롯한 대도시의 철도부동산개발과는 맞지 않는 지역적 특성이 있는 것이다. 대도시의 복합민자역사개발을 중심으로 한 역세권개발이 가능하지만 지방으로 갈수록 민자역사 개발에 의한 부대사업은 어렵다고 할 수 있다. 자금이 많이 소요되는 상업시설의 역사건설은 중소도시 지역이 한계이고 지방의 농어촌으로 갈수록 지역의 특성역역에 따른 이미지를 정립하고 지자체와 연계하여 그 특성영역을 개발하여 나가야 한다.

**나. 농촌 소도읍의 노령화로 구매력의 감소**

경북북부지역은 전국에서 가장 노령화가 심한 곳 중의 하나이다. 2004년도 경북지역의 노인비중은 12.9%로 전국의 노령인구 비중8.5%를 훨씬 상회하고 있으며<sup>24)</sup> 전국의 노령화 지수도 급속한 증가를 보이고 있다. 1970년대 7.2%이던 노령화지수<sup>25)</sup>는 2010년대에는 62%가 될 전망이다.

24) 통계청, 「전국주민등록통계」 <http://blog.daum.net/rammy>. 2007. 11. 27.

위의 통계청의 자료에 보면 2004년도 전국 시,군,구별 65세이상 인구비율은 전국 평균이 8.5%이고 서울특별시 6.8% 대구광역시7.4% 경상북도가 12.9%이며 지방농촌으로 갈수록 노인비중이 크다. 특히 경북북부지역인 의성 25.2%, 군위가 25%로 나타나 노인비율이 전국의 최고 수준이다.

25) 노령화지수=(65세 이상인구/0~14세인구)\*100, 김영상, 「프로그램을 이용한 부동산 투자분석」, 부연사, 서울, 2001. 12. p.28.

<표 7> 유년 및 노령인구 비중과 노령화 지수추이

(단위 %)

구 분	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030
0-14세	42.5	34.0	25.6	21.1	17.2	13.9	12.4
65세이상	3.1	3.8	5.1	7.2	10.7	15.1	23.1
노령화지수	7.2	11.2	20.0	34.3	62.0	109.0	186.6

자료 : 김영상, 「프로그램을 이용한 부동산 투자분석」, 서울, 부연사, 2001. 12. p.28.

위의 <표7>에서 인구구성은 2000년에 이미 고령화 사회로 접어들었고 65세 이상의 인구는 전체인구의 7%를 넘어서고 있다. 전국에서 전남과 경북지역이 고령화가 심한데 특히 경북북부지역은 고령화가 전반적으로 심하다. 2019년경에는 인구의 14% 이상이 65세를 넘어서는 고령화 사회로 접어들고 2026년에는 65세 이상이 인구의 20% 이상 넘어서는 초 고령화 사회로 접어들 것으로 예상하고 있다. 특히 우리나라의 경우에는 외국의 선진국보다 고령화 속도가 빠르다<sup>26)</sup>. 이러한 인구의 수적, 내용적 변화는 지방농어촌 지역의 정책방향을 변화시키고 있으며 소도읍 지역의 중장기 부동산 시장에도 영향을 미치게 된다.

특히 군 단위 지역에는 노인 복지시설이 상대적으로 증가할 것이다. 반면에 노인들의 구매력은 젊은 층에 비하여 경제력이 약하므로 소비성이 떨어진다고 할 수 있다. 농촌 소도읍 지역은 지역자체의 소비성은 떨어지므로 지자체와 연계한 협력사업으로 배후지 대도시민을 흡수할 수 있는 방향으로 개발을 하여야 한다.

#### 다. 개발방향

농촌소도읍 지역에서 철도의 부동산 개발은 지역개발의 의미를 포함하므로 지자체의 적극적인 협조가 필요하다. 지자체와 철도의 공동체로써 상호이익을 도모할 수 있는 상생의 목표가 필요하고 공동의 목표가 정립이 될 때 각 사업주체로서 적극적인 참여가 보장된다. 소도읍 지역의 개발의 경우 지역특성의 영역을 정립하고 기존 특성 이미지를 활용한 사업개발을 하고 지역의 주변 관광지와 연계한 개발을 시행하여 협력사업시 각 사업주체의 역할 분담을 명확히 하고 공동마케팅 등 협력사업의 시너지효과를 최대한 살린다. 지방의 특성(특산물, 입지조건을 이용)을 활용하여 철도 영업활동과 부대하여 객차나 부대시설을 개조하여 영업하는 사업형태로 지역적인 사업의 뚜렷한 테마가 부각이 되어야 한다. 이러한 사업의 개발은 지역의 지자체나 사업주체자와 지역민의 연대감이 필요하고 이용자가 문화적 연대가 형성될 때 가능하다. 그리고 기존의 선로, 차량, 건물 등을 활용한 영업활동과 부대하여 시설개량으로 개발하는 사업으로 현재 운영 중에 있거나 운영을 추진 중에 있는 사업으로 영동 와인열차, 동해 바다열차, 레포츠 열차 등이 이러한 사례이다. 이런 사례가 폐선부지 활용과 다른 점은 폐객차를 활용하여 철도 유희지 개발사업과 연계하여 진행된다는 점이 다르다. 이러한 사업은 지역의 특산물을 판매에도 도움이 되고 철도부지를 활용한 부대사업뿐만 아니라 열차운용에 대한 수입도 발생한다는 점이 다르다.

정선지구의 레포츠 열차 운행과 정선지역의 레일 바이크사업, 정선지구 레일바이크 사업과 동해지구의 바다열차와 같은 지역특성에 따른 부동산 사업과 영업관련 사업을 연계하여 사업을 진행하면 그 효과 더 클 것으로 판단되어 진다. 이런 사업의 형태는 전국의 비교적 원거리의 관광객에도 고객의 흡수효과가 있으므로 사업의 시작 초기에는 이벤트성 기획이 중요하며 광고효과로 일반인의 홍보에 노력하여야 하고 전국의 고객유인의 효과가 있는 대도시에 집중적인 홍보가 필요하고 일정한 단계에 이르면 정착단계에 들어가야 한다.

26) 상계서, p.29.

국가별 고령화 사회에서 고령사회까지 소요년수를 보면 한국 19년, 일본 24년, 영국 47년, 스위스 25년, 캐나다 65년, 미국 71년, 프랑스 115년이다.

라. 지역특성을 활용한 부동산사업과 영업관련 사업의 특이점을 보면 다음과 같다.

첫째로 기존의 시설을 활용하므로 비교적 사업 추진비용이 적게 든다. 문경 철로 자전거 사업의 경우나 영동 와인열차 사례를 보면 비용 측면에서 기존의 시설을 개량, 보수 활용하고 민자역사 사업의 경우 몇 백억 이상으로 투자비가 드는데 비하여 상대적으로 사업비가 적게 든다.

둘째로 농, 산, 어촌의 체험식 관광이 중요하다. 지자체와 연계하여 협력사업을 하면 지역의 체험식 관광의 효과는 증대될 수 있다.

셋째로 지역적으로 특성이 있는 중간역이 활용 가능하고 지역의 특성영역에 따른 입지환경을 고려하여 사업을 개발하여야 한다. 지역의 특산물이나 주변의 경관을 활용한 중간역의 활용이 가능한 사례로 불정역 테마열차개발과 영동역 와인열차에 대한 포도의 특산물 이미지 활용이 사례가 될 수 있다.

넷째로 특산물 판매와 관광객의 내방으로 지역의 경제효과에도 도움된다. 단순하게는 지역의 경제에 직접적인 효과도 주지만 장기적으로 지역특산물의 광고, 홍보효과도 주어 지역특산물에 대한 이미지를 강화시킨다.

다섯째로 문경시와 정선군, 영동군 등 사례를 보면 지자체와 협력하여 사업을 하므로 지역의 홍보효과와 함께 지자체의 경영수익 사업도 도움이 된다.

이러한 지역의 특성영역을 이용한 사례로 지역의 특산물을 활용한 형태는 와인 트레인은 영동의 포도, 스포츠, 문화행사 이미지를 활용한 형태는 정선지구 레포츠 열차가 있고 주변경관을 활용한 형태로는 정선 바이크, 문경 철로 자전거, 바다열차(해안 주변 해안선로의 경관 이미지 활용)등이 있다.

위의 사례를 통하여 농어촌의 지역특성 영역과 관광개발은 맥을 같이한다. 농어촌의 관광개발의 영역과 특성을 살펴보기로 한다.

#### 4.3 농촌관광의 영역개발

철도에 있어 농어촌의 소도읍 농촌관광개발(rural tourism resources development)은 농어촌지역의 철도 유희지와 그 주변에 대한 관광 환경을 개선하고 도시민 관광객들의 관광지의 상호관심 주제를 통하여 전반적인 농어촌지역 주민 생활복지를 증대시키기 위한 농어촌관광대상의 경제, 사회문화, 환경의 계획적 이용에 초점이 있으며 궁극적으로는 사업성이 있어야 한다. 지자체로서는 경영수익 사업으로 지방재정의 확충을 도모할 수 있고 철도로서는 경영개선에 이바지 할 수 있는 계기가 될 수 있다. 농어촌 지역의 특성상 지방 소도읍의 역사부지 개발은 지자체와 협력사업으로 그 효과가 증대될 수 있다.

농촌지역 유형에 준거한 지역관광개발의 영역은 관광지 주변으로부터 중거리에 위치한 대도시를 끼고 있어 위치적인 이점을 이용할 수 있는 지역적 특성영역으로 문경시청의 진남역의 철로자전거 사업으로 주변에 있는 대도시나 중소도시에서 1~2시간 이내의 거리에 위치하여 철도개발지로서는 대표적인 도시근교 형이라 할 수 있겠다. 농촌 지역관광개발은 기존지역특성의 이미지에 준거한 집중개발 접근이 중요하며 농촌공간의 특성적 영역을 조화시키는 자연연계 개발접근이 강구되어야 한다. 특히 경북남부지사의 와인 트레인 사업은 중간농촌지역의 대표적인 사례로 철도와 지역기업체 그리고 지자체의 협조 하에 지역의 특산물영역을 개발하여 결실이 맺어진 사업이라 할 수 있다. 산간농촌 지역관광개발은 관광농업과 관광임업이 조화된 마을단위의 통합개발 접근이 필요하다. 정선의 5일장과 레일 바이크 사업의 강원도 산간지역의 주변 삼림을 특성영역을 활용한 산간농촌 지역관광 개발은 철도 자회사인 코레일 투어 서비스와 정선군의 협약사업으로 산촌개발의 대표적인 사례로 볼 수 있으며 최근의 철도신문<sup>27)</sup>에 보면 2년3개월 간 50만 명 이상이 탑승하고 매출은 40억 원 이상으로 많은 수익을 올리고 있는 것으로 보도 되었다. 어촌의 특성영역을 살린 형태로는 동해의 바다열차가 이러한 형태로 동해안 주변의 해안경치를 활용한 형태로 주변의 관광지와 연계한 관광지 개발이 필요하다. 위의 농어촌 관광의 형태를 보면 어느 것이나 관광지역의 이미지에 대한 특성영역이 있고 그 개발의 수행과정에서 관광지의 특성을 활용하고 있다.

농촌관광개발을 시행할 때는 지역의 고유한 이미지가 확실한 영역을 개발하는데 우선을 두어야 한다.

27) rail news, “식을 줄 모르는 레일바이크 인기”, 제884호 14면, 2007. 10. 15.

지역적으로 특성이 있는 이미지 상품을 활용하라는 것이다. 영동이라 하면 포도, 봉화하면 송이버섯, 풍기 하면 인삼이라는 지역 고유의 상품개발을 주제로 하여 관광사업 연계하는 것이 좋다. 농촌관광개발이 성공하기 위해서는 지역관광개발을 지원하는 농촌지역사회의 결집력, 입지별, 관광대상별 특화, 지방자치단체나 지방의회의 적극적인 역할에 따라 지역의 관광상품 개발에도 많은 영향을 미치게 되어 있다. 문경시청의 철도 폐선 부지를 매입하여 철로자전거 사업으로 성공한 경영수익 사례가 타 지역의 지자체에서 볼 수 없는 성공사례가 되고 있다. 앞의 사례에서 보았지만 가동률이 390%이고 부지매입비를 공제한 투자비로 볼 때 영업이익에 대한 순환원율은 32%이고 잠재가치를 그대로 가지고 있는 부지매입비를 포함한 총투자비로 환원율을 계산하여도 8%가 나오는 성공적인 투자라고 하겠다. 포도를 주산지로 하는 충북 영동군과 한국철도공사와 지역의 기업체 와인 코리아와 협력사업인 와인트레인 역시 지역의 특산제품을 활용하여 성공한 사례로 볼 수 있다. 이는 지역의 지자체로 볼 때는 지역경제 상승효과와 고용문제, 농촌 소득에 기여하고 와인코리아(주)는 경영수익 창출과 자사제품 홍보효과를 창출하고 철도공사의 경우 수입창출로 경영개선 할 수 있어 지자체, 지역주민, 지역 기업체, 철도가 상호 협력사업으로 공생하여나가는 대표적인 사례라 할 수 있다. 문경시의 선로 폐선을 활용한 철로 자전거 사업도 이러한 사례로 좋은 지자체 수익사업의 본보기가 되고 있다. 이러한 사업은 농촌사회 지역의 관광개발에 대한 적극적인 지원의 노력이 있어야 한다. 따라서 농촌소도읍 지역특성과 연계된 지역개발은 지자체와 지역기업체, 농촌지역 주민의 능동적 참여와 각 참여주체 간에 절차나 과정상의 형평성, 효율성 확립, 이용 가능한 재원조달 등의 조건이 충족되어야 한다. 이러한 조건하에 철도에서 사업을 시행할 때 공통의 이익이 선행이 되어야 개발사업의 전망이 밝아지는 것이다. 지역의 특성에 따른 농촌관광개발의 협력사업<sup>28)</sup>에 대한 사업수행 체계는 다음 과 같다.

농촌지역의 협력사업으로 개발시는 관광목적지로서 관광객 유인방안을 모색하고 각 사업의 주체는 주체별 전략목표를 설정한다. 주체별 전략목표에는 상호 중복 요소가 없어야 한다. 각 사업 주체별 공통된 이익은 있어야 하지만 전략목표상 주체별 추진방식은 달라야 사업의 효율성이 크다. .

지역의 특성에 따른 이미지를 확고히 할 수 있는 개발 아이টে를 설정하고 관광지의 개발수준을 결정하고 개발에 소요될 자원을 확보한다. 이미지는 이미 전국에 알려진 지역적 이미지가 중요하므로 지자체의 역할이나 지역의 관계 기업체의 역할이 중요하다. 개발수준의 결정에 있어 역할분담에 따른 소요자원의 배분문제가 있으므로 각 주체별 역할 분담이 중요하다.

개발계획에 대한 여러 요소의 질적 평가를 하고 각 개발주체의 참여 가능성 정도와 협력의 정도를 평가한다. 질적평가는 각 주체별로 내적으로 경제성 평가, 전략적으로 대외이미지, 지역의 문화수준 향상 등 개발사업이 주는 평가와 개발계획 추진의 가능성 평가도 이루어져야 한다.

개발전략의 각 단계에 목표수준을 정하고 이에 대한 적정한 인적, 물적자원의 배치를 하고 사업의 전략이 지역의 전략과 각 사업주체간의 전략이 일치되도록 한다.

최종적으로 개발의 수행에 따른 관광효과의 정확한 조사 분석을 한다. 개발효과의 분석에는 일정한 기간의 경과 후에 목표치를 정하고 달성치를 평가하여 전략적 목표의 분석과 부분적인 목표의 분석을 한다. 이러한 관광효과의 평가는 협력사업의 경우 사업의 주체별로 평가와 종합적인 평가가 이루어져야 할 것이다. 부분적 목표로는 경영수지뿐만 아니라 지역의 고용효과 경제적 편익 등, 전략목표의 분석에는 대외적 이미지효과 등 이러한 내용이 될 수 있다. 계획시의 기대치에 의한 평가와 일정기간 경과후의 실현치에 의한 사후평가는 초기의 의도한 목표를 이루기 위한 지속인 추진이나 수정의 계기가 될 수 있다.

#### 4.4 어촌관광의 영역개발

전국의 해수욕장을 중심으로 철도역이 해안에 인접한 지역으로는 동해안의 강릉, 정동진, 삼척, 포항, 해운대, 남해안의 마산, 목포, 서해안의 대천 등이 이러한 개발이 고려될 수 있는데 관광개발의 유형으

28) 협력사업의 주체는 여러의미가 포함된다. 국가기관과 지자체, 기업체가 될 수 있고 민간기업도 될 수 있으며, 여기서는 철도와 지자체 또는 민간기업이 될 수 있다. 이러한 협력사업은 지역특성영역과 연계하여야 효과가 크고 사업과정 또한 주체별 역할이 구분되고 역할 간에는 연계가 되어야 한다.

로 보면,

레저형은 해수욕, 파도타기, 해변동식물채취 등으로 개발의 고려 대상이 될 수 있다. 해양 스포츠의 경우는 전국의 해수욕장이 개발 가능하고 해변동식물 채취는 서해안의 갯펄이 발달되어 있고 조수의 간만의 차가 심하여 적당한 장소가 될 수 있다.

관광형은 관광어업, 해상유람, 해중유람 등이 그 영역으로 제주도와 남해안의 다도해와 한려수도 등 이미 상당한 개발이 이루어 졌으나 철도역과의 항포구와 거리가 있다는 단점이 있다. 마산역과 여수역 등은 해상관광지로 직접적인 개발보다는 영업활동사업인 관광열차로 해상관광지를 찾고 있는데 이러한 조건을 개선하여 철도에서 관광지를 직접 개발하는 방안도 고려될 수 있다. 스포츠형 관광개발에 있어서는 종목들에 필요한 자연. 개발조건을 검토하여 개별단위개발이 아니라 어촌지역 공간단위 내의 해양관광자원과 연계개발이 무엇보다 중요하다. 한 가지 단순한 관광목적보다는 목적과 부수하여 지역을 연계시킬 때 개발의 효과가 크다.

어촌관광개발은 최근의 인구의 도시 집중화와 직장 근로자의 주5일제 근무로 인한 급증하는 관광. 여가수요를 충족시킬 수 있는 지역관광개발의 중요한 형태이다. 이러한 측면에서 볼 때 정동진역은 해안에 직접 접하고 있으므로 부동산 개발이 유망한 지역이다. 이러한 지역은 주변의 시설을 개발하여 낚시나 레포츠 시설을 관광열차와 연계시키는 방안도 고려해 볼 수 있다. 정동진이나 삼척 주변의 해안에 방파제를 이용하거나 선상낚시를 이용한 관광개발도 레포츠 관광의 한 유형이다. 강릉역이나 마산역 대천역, 해운대역 등은 해안의 접근성이 좋은 이점을 이용하여 유희지 활용방안을 숙박업의 형태로 개발을 고려해 볼 수 있다.

관광어업형은 놀이목적의 단순관광에서 체험식 관광이나 수산물 채취형이 복합적인 형태로 지역주민의 어촌 생활문화와 도시민의 관광욕구를 접목시키는 개발이 될 수 있다. 개발에 있어서 어촌지역의 특성 이미지와 관광 수요자의 관광시장이나 관광자원의 관심에 초점을 맞춘 통합적 접근방법을 수용으로 지역적 특성영역의 이미지와 관광수요자의 매력도에 균형적 통합이 있을 경우 개발의 효과가 있다. 서해안의 경우 조수 간만의 차가 커서 어촌 체험식 관광자원이 타 지역보다 풍부하므로 관광어업형 관광열차의 개발 가능성이 있는 곳이다. 관광어업형도 단순 목적이 아니라 주위의 관광지와 연계하는 것이 중요하다.

종합휴양형은 숙박을 위주로 한 각종 스포츠시설. 문화시설. 상업적 도시여가시설이 부가된 숙박형 휴양시설 개발을 지향하고, 서울, 부산 등 대도시와 원거리이고 교통이 원활하고 주변 지역의 경관이 뛰어나 숙박의 입지적 여건인 동해안 북부지역이 적지라 여겨진다. 종합휴양형은 관광지로서 개발의 부가가치가 크다고 볼 수 있으나 리조트 시설 등, 개발투자비가 많이 들어간다. 종합 휴양형으로 개발조건이 좋은 곳은 동해안의 묵호, 정동진, 강릉역이 서울과 대구, 부산 등 대도시와 원거리이고 설악산 등, 관광자원이 주위에 풍부하므로 리조트 개발대상지로 적당하다. 해운대 지역도 입지조건이 배후지 주변에 대도시가 많아 관광형 리조트 개발지로 적당하다. 내륙으로는 양평, 경주, 무주 등이 대도시와 적당한 거리에 있고 주변 관광지가 있어 개발조건이 갖추어졌다. 또한 도서지역으로는 제주도가 자연적 조건이 육지와는 거리가 있어 숙박을 필요로 하고 섬 자체의 볼거리가 많아 체제형으로 적합하여 종합 휴양형으로 개발조건이 좋은 곳이다. 제주도의 경우에는 대도시와 연결된 관광열차로 체제형 패키지 관광상품을 개발해 볼 수도 있다.

#### 4.5 소도읍 지역 관광개발의 방향

지금은 지역의 특성화 시대이므로 농촌 소도읍 지역 관광개발 역시 지역의 특성이 관광의 전제요소가 되고 있다. 지역단위 관광개발은 각 지역의 독창성. 고유성을 살리는 개성이 풍부한 관광상품을 개발하는 것이 성공적인 요소 이다. 농어촌지역의 관광잠재력을 결정하는 요인들은 관광지와 거리, 관광지의 접근성, 주변관광지와 연계성, 관광비용, 관광지가 주는 이미지 등에 의하여 많은 영향을 받으므로 농어촌 지역의 부동산을 개발 시에는 이러한 요인들을 고려하여 지역의 특성에 고유한 것이 있으면서 주변에 관광의 풍부한 매력이 잠재된 요소가 있어야 한다.

#### 4.5.1 지역 사회문화개발

소도읍 지역 철도의 부동산을 개발함에 있어 주변의 어떤 특징적 여건이 형성되어야 철도의 부동산개발 방향과 조화되어 나갈 수 있는가, 이는 지역 사회문화와 관련이 있는 문제로 지역의 사회문화를 이해하여야 한다. 사회문화적인 측면에서 농어촌지역의 문화정체성 향상, 지역주민에 볼거리, 여가기회 제공, 향토민속문화의 보급으로 애향심과 자부심 증대, 문화관광자원의 보전과 개발, 농어촌지역 고유의 관광 이벤트. 축제개발 등이 농어촌 사회문화개발로서 이루어져야 한다. 이러한 지역사회문화의 개발이 지역의 철도의 개발과 접목이 이루어질 때 지역 사회문화적개발의 확산효과가 크고 지역의 철도역할이 제자리를 찾아가는 것이다. 지역사회의 문화적개발이 이루어 질 때 공간적 역할을 찾아 개발의 주체로 구성요소가 되어야 지역의 철도발전이 함께 이루어져 나가는 것이다 단순히 관광 이벤트 행사가 지역의 행사로 만 이루어지는 것이 아니라 이러한 문화적 요소가 발전되어 감에 따라 철도의 개발 또한 지역과 조화롭게 이루어 가는 것이다. 특히 소도읍의 경우, 철도의 지역개발은 별개로 개발되어지지 않고 지역의 사회문화와 부합하여 공생할 수 있는 방향으로 이루어져야 가능하다.

#### 4.5.2 농어촌 지역관광개발의 방향

지방화시대와 함께 농어촌 지역은 지역특화 자원을 개발하여 관광 상품화 한다. 관광자원 경쟁력을 높이기 위하여 농어촌지역 특성과 수준에 맞게 단순관광이 아닌 지역의 사회문화적 이미지를 살린 테마성 관광개발을 시도한다. 현재 농어촌지역 관광환경은 지역주민들에게 관광개발에 지역의 경제향상. 사회발전이라는 지역 사회적 책임을 요구하고 있다. 지역개발의 사회적 책임이 지역주민과 관광개발자, 관광수요자가 공감대가 형성되어야 한다. 지자체로서는 지역관광개발을 통하여 농어촌지역 소득, 고용효과 창출, 낙후지역발전, 지방재정수입 증대 등 지방화 시대 농어촌지역 발전과 밀접한 관계를 가지면서 철도로서는 지방화 시대에 맞는 개발전략을 마련하여 지역민에 경제적인 편익을 주고 지역의 사회개발에 기여하면서 철도의 경영개선에 이바지 할 수 있는 영역을 찾아 지자체와 철도 지역주민의 공감대가 형성되어가야 지방마다 독특한 자연. 문화. 환경적 특성을 바탕으로 경쟁력 있는 지역관광개발 가능하게 된다. 영동의 포도, 풍기의 인삼관광, 문경지역의 철로자전거, 봉화의 송이관광, 안동의 탈춤축제 등이 사례이다. 이러한 환경적 요인을 철도의 지역적 개발은 부합이 될 수 있어야 한다. 관광객, 철도, 지자체, 지역주민이 일방적인 경제적 편익이 아닌 공생의 공감대가 형성되어야 관광지역의 개발에 발전이 있다.

그리고 안동의 유교문화권 관광이라는 큰 테마는 십상하기 쉽고 일회성관광이 강하기 때문에 안동이라 하면 탈춤 축제를 집중적으로 육성하면 전국적으로 그 지역 특성의 이미지가 강하게 나타난다. 따라서 특정지역만의 구체적 이미지가 나타날 수 있는 테마가 전제된 개발이어야 지역의 특성화 정책에도 같은 방향으로 나아가게 된다. 지금까지의 농어촌 지역관광개발이 생산의 장과 놀이의 장이 조화. 조정된 형태라기보다는 놀이의 형태에만 초점을 맞추게 됨으로써 단순관광의 형태로 이루어지는 경우가 많다. 지자체나 철도의 개발에서 개발의 방향은 같은 것이다. 유교문화권 관광이라기보다는 유교문화권의 탈춤관광이 테마성이 있고 이미지가 강하다.

농어촌지역 개발의 새로운 대안 모델의 개발 필요성이 있다. 지방의 농어촌에는 철도 유휴지에 대한 개발은 거의 없었다. 철도가 공사화 된 이후 자회사를 통해 몇 지역에는 최근 개발이 이루어지고 있는데 정선지구의 철로자전거 사업의 경우에는 철도와 지자체의 협력사업으로 상당한 효과를 거두고 있다. 이런 사업이 지속적인 성공을 이룰 때 농어촌 지역특성개발의 모델화가 가능한 것이다. 사업의 내용에 있어서도 지자체의 경영수익사업과 철도부지의 개발이 상호 공통성을 가질 때는 위의 사례처럼 협력이 가능하므로 지자체와 철도와 협력사업이 필요하다. 협력사업도 사업주체의 참가형태에 따라 사업의 추진방식에 있어서 새로운 대안의 모델이 될 수 있다.

지역 공동체적이고 체계적인 마케팅 전략이 필요하다. 농어촌 지역관광개발이 개별단위로 분산되어 있을 때는 관광공급대상으로서 매력이 약화될 뿐 아니라 관광마케팅전략 수립이 어렵기 때문에 주변관광지와 연계 또는 지역사회단위로 관광공급 대상개발을 유도하여 관광수요와 공급의 조화. 조정에 초점을 둔 지역단위 관광마케팅전략 개발을 필요로 한다. 이러한 마케팅 전략은 철도와 지자체가 공유하고 공동전략을 펼칠 때 그 효과는 더 크다 하겠다. 이러한 공동전략은 공동사업주체의 역할에 따라 공

통된 목적을 찾아 분담된 역할 내에서 협력적인 요소를 찾아 사업주체 간에서도 체계적으로 마케팅 전략을 수립하고 사업의 효과 면에서도 적절한 이익의 배분적인 요소가 있어야 공동적인 이해가 있게 된다. 정선의 5일장 열차, 레포츠 열차 등은 정선군의 지자체와 협력사업인 레일바이크 사업에 많은 영향을 주고 있다. 이러한 사업은 각 협력 주체 간에 체계적인 마케팅과 사업의 연계로 인하여 관광의 수요와 공급에 조화를 이룬다고 할 수 있다. 농어촌의 개발방향은 지역 공동체적이고 체계적인 마케팅이 필요하고 지역관광 개발은 이러한 방향으로 각 사업주체의 공동적인 협력 개발이 필요하다.

#### 4.5.3 농어촌 지역관광개발 특화전략

농어촌 지역관광개발의 특화는 지역의 특성화 된 관광자원의 차별화가 중요하다. 관광수요시장 세분화와 동시에 농어촌지역 고유성에 기초한 관광개발대상을 형태별로 차별시켜 관광수요와 공급의 조화, 조정하여야 한다. 이러한 특화전략은 지자체에서 관광자원을 개발하는 형태이나 철도에서나 부동산을 관광지와 연계하여 개발하는 전략에 있어서는 지역의 특성화된 이미지를 활용하는 것이 효과적이다. 특히 공동개발의 경우에는 각 주체별 역할을 분담하고 지자체는 지역적 특성영역을 강화하는 방향으로 철도의 개발주체는 지역 특성에 따른 개발의 보조하는 역할을 하는 것이 바람직하다. 이때 철도 개발주체는 운송수단을 매개체로 관광 수요자들을 유인할 수 있는 그러한 기능들을 충분히 할 수 있다. 소도읍 지역의 관광개발의 특성화 전략을 보면 다음과 같은데 특성화된 이들 영역간에는 차별화가 필요하다.

첫째로, 관광농업. 어업형태는 관광지역의 이용형태, 경영형태, 경영규모, 개발주체 등에 따라 다양하게 분류하고 관광 수요자로 볼 때는 구분된 형태에 따라 특색있는 이미지가 필요하다. 관광농업, 어업형태를 농산물, 수산물 채취형, 판매형, 생산수단 대여형, 장소 제공형으로 특화하여 매력적인 요소가 있어야 한다.

농산물. 수산물 채취형은 수확기에 생산물의 수요자가 관광지를 직접 방문하여 관광객 직접 지역의 생산물을 채취하여 수확의 즐거움과 호기심을 충족시키고 동시에 생산자는 도시민을 농어업 노동력으로 활용하고 생산물의 수준별 판로를 찾을 수 있다. 지역 고유의 향토성이 조합된 개발특화가 요망된다. 경북북부 지역의 사과따기 체험, 송이따기, 마늘 수확 체험, 동해안의 낚시 체험, 서해안의 해산물 채취형이 그 개발대상이 된다.

특산물 판매형은 개발대상지역의 생산물의 유명도에 따라 접근성이 좋은 도시근교나 배후지에 지역 고유성이 강조되는 지역특산품의 관광상품화가 요망된다. 지역의 관광이 활성화된 후에는 철도의 역구내에 특산물 매장의 개설도 한 방법일 수 있다. 풍기, 금산의 인삼, 경북남부의 포도, 경강의 짓갈 등이 대상이 될 수 있고 농어촌의 특산물 판매는 주변지역의 관광과 연계하여 시행하여야 그 효과 더 크다. 둘째로, 농어촌지역 환경의 아름다움과 특징을 기초로 하여 생태적 균형을 유지하면서 농어촌지역을 즐기고 자연을 관찰. 학습하는 형태이다. 이러한 형태는 관광이라기보다는 학습적 의미로 생태적 환경을 느끼고 학습적 도구를 사용하여 직접 체험하는 고부가가치관광의 한 유형으로 교육적 구성요소를 포함하는 학습활동을 중요시 한다. 이러한 자연관찰, 학습형은 교육적 효과를 중요시 하므로 유년기에서 학령기의 세대에 맞는 관광요소의 특성을 가진다. 체험적이고 교육적 효과를 관광적인 요소로 조화롭게 연계시켜 개발하여나가는 것이 중요하다. 자연생태 관찰, 학습형에서 자연생태의 관찰에 그치지 않고 학습도구를 사용하여 체험을 느끼고 학습작품을 직접 만들어 기념물로 가져가게 하는 방법도 좋은 개발방안이 될 수 있다. 체험학습형태로는 2007 예천의 곤충박물관, 이천의 도자기 축제 행사가 대표적 사례라 할 수 있으나 안동의 탈춤 축제행사에도 탈 만들기 행사가 부분적으로 포함되어 행사가 진행되고 있다. 축제행사에 체험학습형이 포함됨으로서 가족을 동반하는 효과도 있으므로 내방객의 수도 증가하게 된다. 또 주변의 자연환경을 이용한 생태환경 자연학습형은 습지, 화산지역, 공룡화석지, 민물고기 생태관, 해양생물 생태관 등을 개발하여 체험하는 관광개발도 고려의 대상이 된다. 체험학습형 관광도 일반인을 대상으로 지속적인 관광대상지로 개발한다면 주변의 관광지와 연계개발이 필수요소라 할 수 있다. 기장의 해양박물관과 용궁사, 부산의 아쿠아리움 해양생태관과 동백섬등 주변 관광지가 일반인을 대상으로 한 체험관광의 지역 특성화된 사례라 할 수 있다.

셋째로 지역주민의 사회, 문화 생활상을 체험할 수 있는 형태가 있다. 이는 지방 특유의 고유한 민속 생활상을 체험할 수 있게 개발 조성되어야 하며 이러한 관광 영역적 특성으로 주민의 생활 자체가 제한을 받게 됨으로 주민의 생계권 보장을 전제로 개발대상지역의 입지성, 주변관광지와 연계성을 고려한 민속, 문화활동의 영역으로 개발되어야 한다. 이러한 지방의 민속생활 탐방형은 안동지역의 하회마을, 수원지역의 민속촌이 대표적인 사례이다. 이와 비슷한 형태로 역사체험형은 박물관, 역사관, 민속관 개발이 이런 부류 속한다. 소리 박물관, 철도박물관, 화석 박물관 등 다양한 형태의 특정분야의 박물관이 개관되고 있는데 이들 박물관은 관람시간이 대체로 짧아 주변지역의 명소와 연계개발이 필수적이다.

#### 4.5.4 사업성 분석

농어촌 소도읍의 지역특성에 따라 역 주변을 관광지로 개발한 후에 이를 관광 거점으로 하여 사업을 하게 되면 주변 개발 관광지와 연계하여 관광열차를 운행하게 되고 열차 운행관계의 비용분석을 할 필요가 있다. 이러한 내용은 와인트레인열차, 레포즈열차 운행사례<sup>29)</sup>에 나와 있지만 전체적인 비용측면에서 추정해 볼 필요가 있다. 비용은 각 내역마다 정해진 것은 아니지만 설비의 내용이나 규모에 따라 다르고 운행기간에 따라 단기간과 장기간 운행에 따라 달라진다. 장기간 임대하여 운행 시와 사업자가 매입하여 사유차로 운행하는 경우는 차량유지비와, 차량의 감가상각비가 달라질 수 있을 것이다. 와인트레인 운행시의 철도공사의 수지분석사례를 보면 년 간이나 일년 이내의 기간으로 하여 매출액과 비용을 차감하여 수익을 분석한 것으로 되어 있다<sup>30)</sup>.

농어촌 소도읍의 부동산 개발에 있어 사업성의 분석은 순현재가법에 의한 기대수익과 요구수익을 계산하여 기대수익이 요구수익보다 크다면 투자할 가치가 있다고 판단하여야 한다. 투자사업에 대한 수입추정과 비용추정이 가능하고 월 수익이나 년 수익이 추정되면 원금회수 년도와 기대수익과 요구수익의 투자이익추정이 가능하다. 문경철로 사업의 예를 들어 투자이익 추정을 하였는데 부동산을 개발을 추진함에 있어 수입과 비용지출 추계가 가능하면 투자에 대한 사업성 분석이 가능하다. 영업관련 부대사업인 객차개조 부대사업에 대하여 앞 절에서 와인트레인을 예로 하여 수지분석을 하였으므로 생략하고 농어촌 소도읍 개발사업에 대하여 투자분석을 하고자 한다.

#### 가. 부동산 사업성 분석

농어촌개발에서 문경 철로자전거 사업에 대하여 투자분석을 추정하여 보면 폐선부지 매입비 2,025백만원, 시설 투자비 679백만원으로 총투자액 2,704백만원이 투자되었다. 수익면에서 보면 2006년도 영업이익이 220백만원이 수익으로 나타나 있다. 사업성 분석을 하기 위하여 부지 매입비는 영구적으로 소유하는 것으로 하고 투자액에서 제외하여 시설투자비와 영업이익에 대하여 투자수익을 분석하여 본다. 먼저 사업성 분석을 하기 위하여 순현재가 법에 의하여 요구 수익률과 기대수익률의 차이로 투자이익을 분석하여 본다.

투자에 따른 현금증가분

순현재가법에 의하여 투자기간이 1기간(1년)이고 투자기말에 매각하지 않는 것으로 가정하고 이자율을 현재의  $r$ 로 했을 때 다음공식에 의하여 1년 후의 현금흐름을 추정하면

1기후의 획득하는 수익을  $R$

이자율  $r$

현재가치  $V_1$ 라고 할 때

$V_1 = R / (1+r)$  로 표시할 수 있다<sup>31)</sup>.

다시 말하면 순 현재가치(NPV : Net Present Value)란 투자대상에 생기는 장래수익의 현재할인 가치로 부터 투자액의 현재가치(I)를 뺀 액을 순 현재가치라 부른다. 이때 순 현재가치가 정(+)이면 투자를 행

29) 철도 내부적으로 두 사례의 비용분석이 이미 나와 있고 영동 와인 트레인에 대하여는 앞 장의 사업사례 실태에서 소개하였으므로 여기서는 영업관련 사업의 비용분석 사례는 생략하고 문경철도 자전거 사업에 대하여만 소개한다.

30) 영동 와인트레인 사업실태, <표 51>참조. 내용에 보면 와인트레인 사업의 연간 수지분석이 나와 있다. 객차개조에 대한 영업관련사업으로 수지분석 사례가 나와 있으므로 소도읍의 부동산 관련사업만 사업성 분석함.

31) 이정우외, 「부동산개발컨설팅의 이론과 실제」, 서울, 건국대학교 출판부, 2003. p.68.

하고, 부(-)라면 행하지 않는다.

투자기간이 1기간으로 투자기 말에 매각하지 않는 경우

$V_1 - I > 0$  이면 투자를 하여도 좋다.

투자액 회수기간 추정

투자기간이 무한이고 투자기 말에 매각하지 않는 경우의 현재할인은 다음과 같이 나타낼 수 있다<sup>32)</sup>.

$$V_1 = \frac{R}{1+r} + \frac{R}{(1+r)^2} + \frac{R}{(1+r)^3} + \dots$$

위의 예에 따라 철로자전거 사업의 사업성을 분석하여 보면

시설투자비 679백만원, 영업이익 220백만원이며, 매년영업이익은 10%성장으로 가정하고 이자율은 현재 금리 5.5%, 현 물가상승률 2.5%를 포함하여 8%로 가정한다. 시설투자비는 소모되어 회수할 수 없는 것으로 가정한다.

$$V_1 = -679 + \frac{220}{(1+0.08)} + \frac{242}{(1+0.08)^2} + \frac{266.2}{(1+0.08)^3} + \frac{292.82}{(1+0.08)^4}$$

$$= -679 + 203.7 + 207.4 + 211.3 + 215.2 = 158.6$$

위의 계산처럼 순현재가법에 의하여 계산하면 4년말에 0보다 크게되어 시설투자비를 회수할 수 있게 된다. 부지매입비 2,025백만원은 부지를 계속 보유하므로 계산하지 않았다. 매입부지를 포함하여 순현재가치를 계산하면 투자비 회수년도가 더욱 길어지게 된다. 부지는 그 가치를 보유하고 있다고 가정하므로 나중에 매각하게 되면 그 가치를 환원할 수 있다. 여기에서 물가상승률을 제외한 은행이자율 5.5%만을 계산하여 순현재가치를 계산하면 원금회수 년도는 더욱 빨라질 수 있다.

다음은 시설 투자비 679백만원을 은행금리 5.5%<sup>33)</sup>로 정기예금을 하고 매년 말에 이자를 원금의 5.5%를 4년 동안 회수하고 여기에 물가상승률 2.5%를 감안하여 8%의 이자율로 순 현재가치 (NPV)를 계산하여 보면 시장가치에 따른 최저수익이 될 수 있다. 이때의 순현재가치(NPV)는 요구수익이 될 수 있다. 4년 말에 은행에 예금한 원금은 회수하는 것으로 한다. 매입부지는 위의 예처럼 계속 보유하는 것으로 하여 계산에 넣지 않고 순 현재가치로 계산하면 현재가치의 총합V는 다음과 같이 나타낼 수 있다<sup>34)</sup>.

$$V = \frac{R}{1+r} + \frac{R}{(1+r)^2} + \dots + \frac{R}{(1+r)^T} + \frac{V_T}{(1+r)^T}$$

※ T는 최종 기수를 말함.

$$V = -679 + \frac{37.3}{(1+0.08)} + \frac{37.3}{(1+0.08)^2} + \frac{37.3}{(1+0.08)^3} + \frac{37.3}{(1+0.08)^4} + \frac{679}{(1+0.08)^4}$$

$= -679 + 34.5 + 31.9 + 29.6 + 27.4 + 499.0$  (소수점 한자리이하는 절사) = 약 -56.6백만 원이 나온다. 현재의 은행금리와 물가상승률을 감안하면 4년 동안에 매년 말에 회수한 정기예금의 이자와 원금의 순 현재가치는 시설투자비의 원금에 못미치는 -56.6백만 원이 된다.

즉, 4년 동안 기대수익률 158.6백만 원  $\geq$  요구수익률 -56.6백만 원이므로 투자하게 된다..

158.6백만 원은 기대수익이 되고 -56.6백만 원은 요구수익이 되므로 계산상으로는 은행에 예금하여 두는 것보다 4년 동안에  $158.6 - (-56.6) = 215.2$ 백만 원의 투자이익이 생긴다. 즉 은행에 예금하는 것보다 부동산 개발에 투자하여 4년 동안에 215.2백만 원의 투자이익이 생겼으므로, 다시 말해서 기대수익이 요구수익보다 크므로 투자할 가치가 있다고 하겠다. 또 한 가지는 679백만 원을 투자하여 첫해에 220백만 원의 이익이 발생하였고 매년 10%의 이익이 성장<sup>35)</sup>한다고 가정하면 은행에 5.5%의 정기예금하는 것보다 4년 만에 시설투자비 679백만원을 회수하고 약 215.2백만 원의 흑자로 돌아서게 되는 것이고 지역의 일자리 창출의 고용효과와 사업추진결과 첫해에 매출액 544백만 원과 시설설치를 지역의 기업에 맡길 경우 시

32) 상계서, p.68.

33) 2007. 11. 1현재 정기예금 금리 중 가장 높은 금리가 5.5%(세금 공제전). 농협정기예금.

34) 이정우 외, 전계서, p.69.

35) 매년 10%로 성장을 가정한 것은 물가상승률 2.5%를 감안하여 관광요금 인상과 사업자체의 성장으로 이익의 증가를 10%로 가정함.

설설치비도 자금의 지역유입이 있는 것이며 매년마다 매출액이 지역 내에 유입하는 효과 있으므로 지역의 경제 미치는 효과는 매우 크다. 투자개발사업에 있어 이러한 분석은 어느 사업이나 과정이 같으면 개발방안으로 활용할 수 있다. 지자체로는 매우 성공한 사업이라 하겠다.

## 5. 정책적 과제해결

앞에서 농촌소도읍의 철도 부동산개발 유형을 분류하여 사업실태와 개발방안을 살펴보고 대도시는 복합민자역사<sup>36)</sup>라는 형태의 기존 개발형태가 정립이 되어 있음을 알 수 있었다. 이에 비하여 아직 개발형태가 정립되어 있지 않은 중소도시, 농촌소도읍의 철도 부동산의 개발 가능성을 사례를 들어 중점적으로 찾아보았다. 유형별 개발실태에서 대도시, 중소도시, 농촌 소도읍역의 공통적인 과제가 거대한 개발사업 자금조달과 지방의 인구이탈로 인한 유동인구 감소, 실무경력있는 부동산 전문인력의 부족이 문제점으로 도출되었고 이러한 문제는 정책적 과제이므로 이의 해결방안을 살펴본다.

### 5.1 개발자금 조달문제의 개선

위의 민자역사 개발이나 철로 자전거 사업개발 등, 철도부동산 개발에 있어 가장 큰 문제점이 거대한 개발자금 조달의 문제이다. 서울통합역사의 경우는 1,150억 원의 거대자금이 들고 대도시의 복합민자역사는 물론이거니와 농촌지역의 철도부동산에서개발에서도 문경철로 사업의 경우는 2,704백만 원의 투자비가 소요되고 불정역 테마펜션열차의 경우에도 12억 원의 자금을 투입할 예정이라 한다. 부동산 개발 자체가 많은 자금이 필요하지만 철도부동산의 개발은 대부분이 대형 프로젝트이므로 민자유치나 제3섹터의 형태로 개발되어지게 마련이다. 대형 프로젝트 사업에 있어서 거대 자금의 조달 문제는 상당히 어려운 문제이고 더구나 민자역사 개발사업이 착공단계에 들어가면서 기존역사의 철거, 레도이설, 민자역사 신축 등에 필요한 막대한 재원조달이 요구되는데 이와 같이 재원조달이 필요한 시점에 적절히 이루어지는 것이 사업성패의 주요한 요인으로 작용하게 된다. 따라서 원활한 재원조달을 위해서는 어느 한쪽에 의존하기 보다는 다른 한쪽의 적절한 지원이 병행되어야 이로부터 발생하는 문제를 최소화 시킬 수 있을 것이다.

#### 5.1.1 현행 재원조달 방식

민자역사의 착공 초기단계에는 막대한 재원이 공사비용으로 필요하게 되는데 사업주관자는 과도한 재원조달을 수행하기 위하여 사전분양을 통한 분양수입, 임대보증금 등으로 자금을 조달하기도 하고, 공사대금을 후불로 지급하는 후불공사방식, 은행대출 등을 이용하고 있으나 재원조달이 쉽게 이루어지고 있지 않은 실정이다. 현재 주로 사용하고 있는 방식은 신용상태가 양호한 대기업이 사업주관자가 되어 재원조달을 하고 있으며 다음의 3가지<sup>37)</sup>를 혼용하고 있다.

은행대출 방식은 공사초기비용을 감당하기 위해서 대출자의 신용을 담보로 재원조달을 하는 방식으로 기업금융과 프로젝트의 수익성을 담보로 대출하는 프로젝트 금융으로 나누어진다. 공사초기자금의 대출이므로 은행으로서는 사업추진의 위험성에 대한 자금의 회수 가능성 여부가 핵심이다. 따라서 민자역사의 경우 공사의 자금규모가 크고 대출자의 신용도가 좋아야 하기 때문에 우량의 대기업이 사업주관자로 선정되고 있다.

사전분양 방식은 공사초기단계에서 사전분양 및 임대자 유치가 다수 이루어 질것이라는 보장이 어렵기 때문에 공사초기에 필요한 재원조달 또한 보장하기 어려움이 있으므로 사업주관자가 재원조달에 가장 많이 의존하는 방식으로 철도재산 특성상 사전분양은 어려우므로 사전임대방식으로 하되 일정 년수를 사전에 임대하거나 분양 보증금을 선납토록하여 초기자금 확보에 유리하도록 한다. 투자자의 입장에서 보면 후 분양보다 불안한 측면이 있다.

후불공사 방식은 공사비용이 크고 사업주관자의 재정적 한계 때문에 공사비용에 대한 지불시기를 늦

36) 대도시의 민자역사는 이론적 배경과 역사의 건립규모에서 알 수 있듯이 복합건물의 형태로 건립이 되고 시공형태나 절차, 건립기준 등이 학문적으로 정립이 되어 있고 선행연구에서 보면 논문의 사례가 나와 있다. 대부분이 대규모의 자금이 필요한 대형건물의 복합형태로 되어 있고 중소도시에서 건립기준 등을 그대로 적용하기에는 한계가 있다. 지역에 따른 사업성을 분석하여 그 규모를 예측할 필요가 있다.

37) 남진 외, 「전개서」, p.46.에 보면 재원조달 방식에 3가지로 구분하고 있다.

취 사전분양 방식에 의해 발생한 수입금으로 공사비용을 대처하는 방식이다. 이러한 경우는 사업주관자의 신용이 중요하다. 후불공사 방식도 우량의 대기업이나 공사비에 대한 재정적 신용이 보장되어야 할 것이다. 따라서 재원조달방식은 어느 한 가지를 사용 한다기보다는 혼용하기도 하는데 민자역사의 건설에 있어 초기에는 기업금융방식을 사용하였지만 차츰 일부에서는 프로젝트 파이낸싱을 사용하고 있다. 어느 방식이나 공사자금의 조달에 있어 기본적으로 재정적 신용상태가 중요하다.

### 가. 기업금융방식

민자역사의 건설에 있어 막대한 자금을 금융기관에서 대출을 하려면 재무구조가 튼튼한 대기업이 리스크에 대한 담보를 제공하거나 보증을 제공하여야 하므로 재무구조가 약한 기업은 참여할 수가 없고 건설한 대기업이 참여하게 된다. 앞의 사례에서도 알 수 있지만 개발초기의 민자역사 건설에 있어서는 거의 대기업이 민자역사의 사업주관자로 참여하고 있다.

국내 민자역사의 재원조달 현황<sup>38)</sup>을 보면 서울, 영등포, 부천, 부평, 동인천, 안양, 왕십리, 서울통합역사 등 대부분이 기업금융방식으로 재원을 조달하였고 프로젝트 파이낸싱으로 자금을 조달한 민자역사는 용산과 수원민자역사이다.

### 나. 프로젝트 금융방식

프로젝트금융방식은 프로젝트 사업성을 담보로 은행에서 자금을 대출하는 방식으로 무담보, 무보증이라는 특징 때문에 리스크관리가 매우 중요하고 이에 대한 방안으로 사업 참여자들 간의 계약 및 보험이 필수적으로 요구되고 있어 사업구조가 복잡하다. 반면에 프로젝트 금융방식은 기업금융방식과 비교했을 때 다음의 장점이 있다.

회계처리상의 장점이 있다. 프로젝트의 수혜자 혹은 사업주는 자신의 신용상태 혹은 대차대조표상에 아무런 영향도 주지 않고 소구권(recourse financing)<sup>39)</sup>이 없는 조건의 자금조달이 가능하여 프로젝트의 신용위험을 사업주와 프로젝트 간에 정확히 구분해주는 역할을 한다.

이해관계자에게 할당되는 위험 분담을 들 수 있다. 프로젝트가 실패할 경우에도 각 이해관계자의 비용 부담은 제한적이 되고 해외 진출 시 국제기업과 합작 투자할 경우 투자위험이 감소된다.

사업주의 각종 제약회피수단으로 이용된다. 자금공여 기관이 요구하는 법적요건을 사업주가 충족하지 못하더라도 프로젝트 자체에 의해서 충족시킬 수 있고 사업주 혼자서 조달하기 어려운 각종의 자금원천에서 자금조달이 가능하여 결과적으로는 사업주의 신용이 취약할 경우에도 보다 장기적이고 저렴한 이자비용으로 자금조달이 가능하고 적은 자기자본으로 높은 레버리지 효과를 취득할 수 있다.

국내에서 사용되고 있는 방식은 선진국에서 사용하는 방식과 다소 다른데 국내 프로젝트 금융방식 특징은 자금을 대출해주는 금융기관(은행)이 위탁관리계좌를 활용하여 사업주와의 약정에 따라 선분양을 통해 들어오는 자금을 관리하도록 되어 있다는 것이다. 금융기관은 신디के이트<sup>40)</sup> 형태를 취하게 되고 주은행이 자금관리를 하게 된다. 사업주관자는 공사초기비용으로 프로젝트 금융을 사용하고 앵커테넌트와 다른 테넌트<sup>41)</sup>에게 받은 선분양금들을 주 은행 계좌에 입금시키면 시공자에 대한 지불도 주 은행계좌를 통하여 이루어진다고 한다. 즉, 금융기관이 자금상황에 대한 리스크를 줄이기 위하여 프로젝트에 발생하는 현금 유출입을 해당계좌를 통해 직접관리하고 있다.

재원조달방식에 있어 가장 중요한 것은 사업주관자에게 일방적으로 의존하는 방식으로 인해 자금조달을 위하여 상업시설위주의 민자역사 개발에 영향을 미치고 있다는 것이다. 공사완공 시까지 자금조달이 원활히 되지 않으면 은행에 의해서 사업주관자의 권한박탈까지 당할 수 있는 입장이라 사업주관자로서는 자금확보가 매우 중요하고 이를 위해 선분양금 및 임대금에 의존할 수밖에 없는 상황이며 또한 보다 많은 재원확보를 위하여 분양 및 임대면적을 비대화시키고 입지시설도 선호하는 상업시설 위주로 개발

38) 상계서. p.48.

39) 비 소구금융 또는 제한적 소구금융(non or limited recourse financing): 프로젝트 진행을 위해 발생한 부채는 전적으로 프로젝트 회사가 부담하므로 사업주의 대차대조표에는 추가로 부채계상이 되지 않는다

40) syndicate : 여기서는 신디케이트 론(syndicate loan)을 말함, 즉, 협동금융자로서 두 개 이상의 금융 기관이 같은 조건으로 기업에 대규모 자금을 빌려주는 것

41) tenant : 부동산 점유자, 보유자로서 토지나 가옥을 임차하여 보유하거나 점유하고 있는 것을 말한다. 여기서는 상업시설의 분양자를 말하고 앵커테넌트는 시설이 크고 핵심적인 상업시설의 분양자를 말함.

되는 것이라 할 수 있다.

프로젝트 금융으로 건설되는 역사는 수원과 용산 민자역사가 이를 이용하고 있다.

#### 다. 개발자금 조달의 개선

철도공사의 역세권 개발사업에 대한 국가지원에 관한 사항은 다음과 같이 철도공사법 제13조에서 언급하고 있다.

‘공사는 철도사업과 관련하여 일반업무시설, 판매시설, 주차차장, 여객자동차 터미널, 화물 터미널 등, 철도이용자에게 편의를 제공하기 위한 역세권 개발사업을 할 수 있고 정부는 필요한 경우에 행정적, 재정적 지원을 할 수 있다.’

그러나 앞의 사례에서 보았지만 실제로 민자역사 건설에 있어 철도청은 철도부지 제공과, 25%나 이를 약간 상회하는 정도의 출자지분참여 이외에 참여가 없다. 이에 대하여는 국가의 지원이 민자역사의 건설에 대하여는 이외의 사항에는 지원이 실질적으로 없다는 것을 의미하고 있다. 사업주관자가 철도로서 직접 역사를 건립하는 경우에는 자금조달에 한계가 있을 수 있다. 최근 일본의 철도 역사건립도 철도운영자가 직접 건립하는 방향으로 나아가고 있으나 국내에서는 대부분의 민자역사는 대기업이 사업주관자가 되어 건립하고 있다. 국내에서도 이러한 방향으로 나아가기 위하여는 자체의 자금조달 방안이 마련되어야 한다. 부동산개발을 함에 있어 투자자가 없는 경우 민자 유인장치를 적극 발굴하여 유인하는 것도 재정지원의 한 방법일 수 있다. 또한 일본처럼 철도의 기금을 마련하여 부동산개발에 투자하는 방안도 필요하다. 국내에서도 자금조달의 구조를 개선하여 철도에서 자체자금의 조달로 민자역사의 직영체계가 필요하다. 자금조달에 있어 철도자체에서 재원마련은 크게 국가예산과 민간자본 유치, 철도자체의 기금조성, 회사채의 발행으로 그 방법을 생각할 수 있는데 이외에 부동산개발의 활성화를 위하여 철도 자체의 내부의 금융전문 인력의 개발이 필요하다.

여기서는 민간자본 유치와 철도기금의 조성방안에 대하여 알아본다.

민간자본을 유치하는 방안에 대하여는 다음의 방법이 있을 수 있다.

첫째로 사업시행자가 국, 공유재산의 무상사용을 할 수 있도록 한다. 사업시행자가 사업 예정지역 안에 있는 국, 공유재산을 시설물 준공까지 무상으로 차입하는 사업시행자의 신용보증을 위한 기금 설치한다.

둘째로 채무보증 기금을 설치한다. 금융기관으로부터 투자재원을 차입하는 사업시행자의 신용보증을 위한 기금 설치한다.

셋째로 사업시행자에게 부담금을 감면한다. 사업시행에 따른 농지 및 산림의 전용부담금, 대체용지 조성비 등 각종 부담금 감면한다. 이러한 부담금 감면제도는 공사종료 후 일정기간 경과 후 사업이 일정 단계에 이르면 회수하는 방안도 고려할 수 있다.

넷째로 사업시행자에게 보조금 및 장기대부 시행한다. 사업시행에 따른 보조금을 지급하고 장기 저리 대부를 한다. 금리는 일반의 시중금리보다 낮게 책정하여야 효과가 있다.

다섯째로 사업시행에 따른 세제지원을 한다. 사업시행자가 조성한 토지의 양도소득세, 특별 부가세, 등록세를 감면하고 사회 간접자본 투자 준비금의 손금 산입한다.

여섯째로 민간투자자에게 시설임대, 분양에 대한 우선권 등 민자유치 특혜의 제도적 장치를 마련한다. 다음으로는 철도개발기금의 조성방안에 대하여 살펴본다.

철도의 부동산 개발에는 거대한 자금이 소요된다. 이러한 자금은 철도의 자체예산으로 조달하기에는 한계가 있으므로 개발기금을 조성하여 운용할 필요가 있다. **기금조성을 위한 재원을 마련하는 방안으로 다음사항을 고려해 볼 수 있다.**

- . 시장 실세금리를 반영하는 회사채 발행하여 민간자금을 유도한다,
- . 철도의 부동산 개발로 인한 수익금 중 일부 기금으로 적립하여 자금운용한다.
- . 지자체와 공동사업으로 공동기금 마련하여 지역의 공동개발에 활용한다.
- . 중앙정부의 기금 재원을 지원 받아 초기의 자금을 확보한다.
- . 철도의 개발기금을 조성하여 별도 운영한다.

- . 철도사업 시행 시 기금 조성채 강제 매입하는 방안을 강구한다.
- . 유류세의 일정부분을 철도개발사업 기금으로 조성하여 공로수송으로부터 철도수송을 보장하는 법안을 마련한다.
- . 개발 철도부동산을 시설임대 시 기금채를 매입하는 방안을 강구한다.
- . 민자역사를 비롯한 철도사업의 상업시설에 수익이 일정액 이상으로 발생할 경우 일정비율로 기금채를 매입토록하는 제도적 장치를 마련한다.
- . 관광진흥개발기금 등 기타관련 기금의 활용할 수 있는 방안을 강구한다<sup>42)</sup>.
- . 기금관리 위한 전문가 육성하여 기금관리를 효율적으로 운용한다.

#### 라. 지자체와의 협력문제

철도부동산 개발에 있어 지자체 협의를 긴밀히 하여야 할 사항으로 지방의 중소도시에서 민자역사 개발 시에도 지자체와 협력에 관한 사항이기도 하다. 아직까지 중소도시의 민자역사 개발에 대한 사항은 구체적 학문사례가 없으므로 서울시의 철도 민자역사 개발에 대한 대응방안을 참고하여 각 유형별로 공통된 사항으로 지자체와 협력방안을 살펴본다.

철도의 부동산 개발에 있어 개발계획단계에서부터 지자체와 철도가 사전협의하여 도시계획에 부합하게 할 수 있게 사전검토하고 민자역사의 개발이나 역세권 유희지 개발 시 사전영향평가를 통하여 주변에 미치는 영향을 검토하고 건축계획심의회도 통합하여 일괄적으로 수행할 있게 개발협의회를 만들어야 한다. 민자역사 개발을 비롯한 부동산 개발 시 지자체와 철도와 개발 협의회를 만들어 사업초기부터 사업 인,허가까지 단계적으로 적극적으로 참여하여 개발 가능성과, 개발규모, 개발방향, 개발원칙에 대하여 개발과정상의 문제점에 대하여 의견을 제출하고 상호협의 하여 행정, 재정지원을 하여 공공의 목적과 이익을 위해 반영될 수 있도록 하여야 한다. 특히 중소도시이하의 지역에 철도 부동산을 개발할 시는 지역의 인구밀도가 낮아 역세권의 약화의 원인이 되고 있어 철도부동산개발의 장애가 되므로 민자역사 개발시는 인구를 끌어들이 유인책이 필요하다. 민자역사 개발시는 지역의 주민과 함께할 수 있는 문화공간을 늘리고 지역민의 휴식공간과 화합의 장이 마련될 수 있게 하여야 한다. 역사주변에 대규모 주거단지를 건설하거나 민자역사 건설시 주상복합건물 형태로 하여 아래층에는 상업시설, 상층부에는 오피스텔 등, 대단위 주거단지를 개발하는 방법도 상권의 강화를 위한 인구 유인책이 될 수 있다.

‘철도 민자역사 서울시 대응방안’에 보면 철도청의 출자업무 처리규정에 의거 ‘역직원이 이용하는 역무지원 시설은 그 규모산정의 별도 기준이 없어 필요 이상으로 그 규모를 확대하여 민자역사의 전체규모를 확대하는데 이용되고 있으므로 역무시설을 제외한 여객이용시설 역무시설이 전체규모의 10%이상 이 되도록 하여 교통영향을 완화시키는 방향으로 설정하여야 한다.’라고 되어 있으나 현재 역무시설을 10%이상 확보하도록 철도공사 자산개발사업규정 제5조에 규정되어 있다. 그리고 제1항에 보면 ‘장래의 수송수요와 사업성을 고려하여 영업시설을 산정한다.’라고 되어 있으므로 역무시설은 필요한 최소한도로 하여 건물의 사업성을 높여야 한다. 민자역사의 점용기간이 30년이므로 장기간의 미래를 감안하여 역무 지원 시설은 충분히 확보하여야 한다. 다만, 역무시설이나 역무지원시설비율 산정은 공사설계시 민자역사의 전체규모에 따라 철도설계지침에 의거 적정수준으로 비율을 적용하는 것이 바람직하다. 최소한의 규모산정 기준에 따라 정하고 그 이상은 적정수준으로 역사의 입지에 따라 정하는 것이 좋다.

기존 민자역사의 주차장 면적비율이 너무 과다하다. 현행 주차장법 시행령에 주차규격은 대당 통상적으로 2.3m×5m이므로 판매시설 면적에 비하여 서울통합역사나 대구민자역사의 주차장이 차지하는 면적비율이 설치기준에 비하여 과다함을 알 수 있다. 이는 건축비를 증가시키고 건물의 상업성을 낮추고 교통혼잡의 원인이 되므로 대중교통수단이 이용이 가능한 곳은 부설주차장의 면적을 줄일 필요가 있다. 2007. 12. 20. 개정되는 주차장법 시행령(대통령령 20459호)의 부설 주차장 설치기준<sup>43)</sup>을 보면 기존의 역

42)관광개발진흥개발기금의 대상은 관광진흥법에 의한 사업체로 용자한도는 건설이 150억원이다. 상환조건은 2-4년 거치 2-5년 분할상환이며 07년4/4분기 현재금리는 5.39%이다. 문화관광부 장관, “2008상반기 관광진흥개발기금 용자지원 지침”, 문화관광부, 2007. 11. 14.

43) “주차장법 시행령, 제6조제1항, 별표1(부설 주차장 설치대상 및 설치기준), 내용참조.  
위탁시설-시설면적당100㎡당 1대,  
문화 및 판매영업 시설- 시설면적150㎡당 1대

사가 주차장 면적이 너무 과다함<sup>44)</sup>을 알 수 있다. 현행 민자역사의 주차장 규모 산정법은 용도시설별 면적에 따른 단위 산정법에 의해 일률적으로 규모를 산정하고 있으므로 주차장 면적이 전체의 건물 면적에 비하여 과다하여 장기적으로는 민자역사 내 상업시설의 주차장 설치를 축소하는 방향으로 주차장 법개정을 검토하고 주차장 설치를 줄여 대중교통 이용을 중심으로 하여 교통 혼잡을 줄이고 건물의 주차장 면적을 감소시켜 건물의 상업성을 높이고 주차장 확대에 따른 공사비를 줄여야 한다. 철도와 지자체는 주차장의 효율적 운용으로 도시의 교통난 해소에 상호 협력할 필요가 있다.

특히 대단위의 민자역사개발, 역세권개발 등 주변연계 개발, 대중교통 지향적 개발, 주변지역 기반시설 정비 등 역세권 개발이 필요할 경우는 지자체와 충분한 협의를 거쳐 역사를 포함한 그 주변지역을 지구단위계획<sup>45)</sup>구역으로 지정하여 지자체의 발전계획과의 조화, 사업추진의 원활을 기하도록 한다. 민자역사나 철도의 역세권 개발, 유흥지 개발은 지자체와 사전에 협력을 긴밀히 하여 건축상의 장애를 사전에 예방하고 지자체의 도시계획과 철도의 개발계획과 조화를 이룰 필요가 있으므로 지구단위계획을 지정함으로써 도시전체의 미관과 환경을 개선하고 건축 상의 계약을 완화하거나 조정할 수 있다.

마지막으로 철도 부동산을 개발함에 있어 철도, 지자체, 지역주민간에 상호 이해가 필요하다. 중소도시 이하의 지역에는 철도의 부동산 개발이 지역개발이라는 의미를 포함하는 경우가 많으므로 지역개발로서 지역민, 지자체와 상호이해와 협력이 필요하다. 상호간의 신뢰없이 부동산의 개발과 발전이 어려우므로 상호신뢰를 바탕으로 공생의 길을 찾아 협력의 범위를 넓혀가야 한다.

#### 마. 부동산개발 전문인력의 문제

새로 제정되는 부동산 개발업법 시행에 따르면 부동산개발 전문 인력을 금융, 법률, 개발실무로 세분하고 해당분야에 일정한 경력을 갖춘 자<sup>46)</sup>로 한정하고 있다. 철도공사에서도 이러한 점을 감안하여 부대사업 분야인 사업개발본부와 역세권 개발의 부동산 관련 업무분야에 외부공모로 전문직 경력자를 채용하여 내부직원과 함께 사업을 추진하고 있다. 인력의 아웃소싱<sup>47)</sup>이지만 초기에는 이런 방식으로 하여 내부직원을 전문업무에 경력을 쌓아가는 방향으로 추진하여야 할 것이다. 철도 민자역사의 개발역사가 길지 않고 아직은 초기단계라고 볼 수 있으므로 실무경력이 있는 자체의 직원은 거의 없다고 보아야 할 것이다. 이러한 문제에 대하여 철도공사에서는 전문인력을 외부에서 채용하여 내부의 관련부서의 자체 직원과 업무를 공유하고 있다. 부동산 개발업무는 실무경력과 경험이 반드시 필요하므로 초기에 외부 전문직원을 충원하여 내부직원과 함께 근무토록 하여 자체인력을 양성하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 정부에서도 최근에 법률제정을 통하여 전문기술 분야에 대한 경력을 강화하는 추세로 나아가고 있다.

#### 결론

철도의 부동산개발 유형중 중소도시의 경우는 아직 민자역사의 건립 운영 중인 사례가 없으나 대도시의 민자역사 건립과는 차이가 있다 하겠다. 중소도시의 사례로 안동역, 영주역, 제천역, 동해역 승차인원을 보면 중소도시의 경우는 지역의 인구 이탈현상과 공로수송의 발달로 인하여 유동인구가 수도권 대도시 지역에 비하면 월등히 적어 기존의 영업점포에 대한 실현 수익을 기초로 민자역사 건립을 예상하여 사업분석을 추정할 때 대형의 민자역사 건립은 어려운 것으로 판단되어 지고 있다. 또 중소도시역의 안동

제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설- 시설면적200㎡당 1대

44) 서울통합역사, 대구민자역사는 주차장이 전체면적의 20%를 넘는다.

45) 지구단위계획(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제5항)

. 도시계획수립대상지역 안의 일부토지에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며 당해지역을 체계적, 계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획

. 제1종지구단위계획 (국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제49조 제1항)

토지이용을 합리화, 구체화하고 도시 또는 농,산,어촌의 기능 증진, 미관의 개선 및 양호한 환경을 확보하기 위하여 수립하는 계획

. 제2종지구단위계획 (국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제49조 제2항)

계획관리지역 또는 개발진흥지구를 체계적, 계획적으로 개발 또는 관리하기 위하여 용도지역의 건축물 그 밖의 시설의 용도, 종류, 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획.

46) 부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률, 제8조 참조. (2007. 5. 17 제정, 2007. 11. 18 시행)

47) 아웃소싱 (Outsourcing) : 외부조달 은 경쟁력이 없는 특정업무나 기능을 외부 전문업체에 위탁하는 것이다. 이는 인력뿐만 아니라 기능이나 업무 등도 포함한다.

역을 개발사례로 볼 때 가급적 소규모의 자금을 투입하여 단일업종의 사업형태가 사업성면에서 유리할 것으로 판단되어 진다. 안동역의 유동인구나 주변상권의 상태, 면접조사 내용의 영업상태로 보아 민자역사의 건립은 사업성면에서 쉽지 않음을 알 수 있다.

농촌소도읍의 사례로는 문경지구의 진남역의 철로 자전거 사업과 정선지구의 레일바이크사업, 영동의 와인트레인사업 살펴보았는데 앞의 두 사례는 철도 폐선부지를 활용한 사례이고 뒤의 사례는 농촌지역의 철도 영업관련 사업을 사례로 살펴보았는데 이들 소도읍의 개발사업은 최근에 추진된 사업이어서 발표된 조사연구 사례가 없어 자료가 제한적이지만, 수집자료에 나타난 결과를 보면 성공적인 사업으로 판단되어 진다. 특히 개발방안에서 문경시의 철로자전거 사업은 사업성 분석결과 매우 양호한 영업실적을 올리고 있는 것으로 판단되어 지고 사업전망도 밝다.

농어촌 소도읍 지역에는 지역의 특성영역에 따른 지역개발은 성공적인 사례가 될 수 있음 알 수 있다. 지역의 특성영역을 살린 부동산개발은 그 가능성을 보여주고 있으므로 농촌이나 어촌 등 지역의 고유한 이미지를 살려 개발할 필요가 있다.

이러한 사업이 진행되기 위하여 사업추진 자금을 원활히 조달하고, 부동산에 대한 전문가를 양성하여 실무능력을 향상시키고, 철도관계자, 지자체, 지역민의 역세권개발과 민자역사개발, 철도 유희지개발 등, 철도부동산개발에 대한 이해와 협조가 있어야 할 것이다.

## 참고문헌

1. 김정배. 「觀光資源管理」. 서울, 형설출판사. 2002.
2. 김홍운 외. 「관광개발론」. 서울, 형설 출판사. 2003.
3. 김영상 저. 「프로그램을 이용한 부동산 투자분석」, 서울, 부연사. 2004.
4. 경상북도 기획관실, 「2005 주민등록인구통계」, 경상북도, 대구광역시,대호문화사, 2006.
5. 이정우 외. 「부동산 투자분석(부동산 개발건설팅의 이론과 실제)」, 건국대학교 출판부.서울, 2003.
6. 이규방, “철도역세권 개발제도의 도입방안에 대한 연구”, 건설교통부 국토연구원, 2003.
7. 안재균, “철도역세권개발제도의 문제점과 개선방안”, 충북대학교 대학원 석사 학위 논문, 2007.
8. 이복희, “지방자치단체의 경영행정에 있어서 제3섹터의 활성화 방안에 관한 연구”대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2000.
9. 철도공사, “레포즈 열차 개발”,한국철도공사, 2007. 3.