

## 도시철도 역세권 개발방안

# The Strategy for the Development of Impact Area around Urban Rail Transit Station

이태식\* · 이동욱† · 박경순\*\* · 김영현\*\*\* · 윤상윤\*\*\*\* · 이종하\*\*\*\*\*

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

### Abstract

The financial incomes of urban rail transit authorities have been only from the fares. In order to increase the customers and expand the scope of enterprise, it is the most feasible mean to develop the area around the stations. Current experiences have confronted the excessive concentration of population and traffic congestion due to the lack of systematic planning and the excessive focus on the business. This study reviewed the necessity of the impact area around the urban rail transit stations by the organizational analysis for the urban rail transit authorities, and reviewed domestic/foreign cases. Finally, This study suggested the strategy for the development of impact area around the urban rail transit stations.

**Keywords :** Urban Rail Transit(도시철도), Impact Area around Station(역세권), City Space Reformation(도시공간구조 개편)

## 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 도시철도 운영기관이 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 주5

일제 정책으로 인해 수송인원이 감소추세로 접어들고 있어 이러한 현안을 해결할 수 없으므로 사업다각화를 위한 도시철도 운영기관의 역세권 개발 요구를 외면 할 수 없는 실정이다.

한편에서는 무분별한 개발과 그로 인한 교통혼잡 등에 대한 우려가 생기고 최근 역세권개발 동향을 살펴보면, 일부 개발에 대한 장밋빛 청사진과 개발의 당위성이 강조되어 이익배분의 문제에만 초점이 집중되는 문제점이 발생하고 있다.

따라서 개발에 따른 여러 사안을 고려하여 교통시스템과 도시공간구조를 개편하고 이를 통해 이용자들에게 편의를 주고 주변지역 경제활성화를 유도할 수 있는 체계적인 역세권개발에 대한 접근이 필요하다.

본 연구에서는 도시철도의 역세권개발 현황을 짚어보고 기존 개발들의 문제점들을 다각도로 분석하여 선진국들의 역세권 개발 사례와 국내외 제도 및 정책 등을 통해 체계적이고 바람직한 도시철도 역세권 개발방안을 도출하고자 한다.

† 책임저자 : 정회원, 한양대학교 토목환경공학과 연구교수  
E-mail : dwlee@hanyang.ac.kr  
TEL : (031)400-4108 FAX : (031)418-2974

\* 정회원, 한양대학교 토목환경공학과, 교수

\*\* 비회원, 한양대학교 토목공학과, 석사과정

\*\*\* 비회원, 한양대학교 토목공학과, 박사과정

\*\*\*\* 비회원, 서울메트로 홍보실 실장

\*\*\*\*\* 비회원, 서울메트로 감사실 실장

## 2. 도시철도 현황 및 역세권 개발 필요성

### 2.1 수송수요 고착화에 따른 문제점

표 1의 전국 도시철도 기관별의 하루 평균 수송실적 통계를 살펴보면 지난 몇 년간 수송수요가 고착상태에 빠져 있다는 것을 알 수 있다. 하지만 2004년 7월 정부의 근로기준법 시행으로 주5일 근무제가 시행됨에 따라 승객 수송인원은 향후 다소 감소할 것으로 전망되고 그로 인해 도시철도 운영기관의 부담이 더욱 가중될 것으로 사료된다.

실제 2005년도 수송실적을 살펴보면 2003년 화재사고이후로 안정화에 접어들고 2호선 추가 구간 개통됨에 따라 수송인원이 증가된 대구도시철도와 2004년 처음 계통되어 초기단계에 있는 광주도시철도의 경우를 제외한 기존 도시철도기관의 수송실적이 모두 감소되었음을 알 수 있다.

이런 수송수요 고착화에 따라 운수수익은 수차례에 걸친 기본운임의 인상에도 불구하고 시설 및 장비의 노후화에 따른 투자비 증가 등으로 수송원가에 크게 미치지 못하고 있어 이런 낮은 운임체계는 결국 도시철도 운영기관의 적자폭을 더욱 크게 하고 있으나 정부의 도시철도에 대한 지원은 매우 빈약한 상태이다(표 2).

65세 이상 노인들에게는 개인적으로 교통지원금을 지원하고 있지만 노인들의 도시철도 무임승차에 대해서는 도시철도 운영기관에 어떠한 보상도 없는 실정이다. 여기에다 정부와 지자체는 도시철도 운영기관에 일방적으로 시민안전 및 서비스 개선을 요구하고 있어 2007년까지 2조 8,240

억원의 막대한 재원을 대부분 자체 조달해야 할 상황이어서 도시철도 운영기관의 재정악화는 가속화될 전망이다.

### 2.2 취약한 재무구조

초기 건설투자비 2조3,926억원 중 73.6%인 1조7,602억원을 차입 조달한 A 도시철도의 경우 다른 도시철도보다 부채비율이 높으며 연장 추가건설과 낮은 운임체계로 적자폭은 갈수록 커지고 있다. 빚을 얻어다 빚을 갚는 이러한 악순환 해결을 위해 사업다각화의 일환으로 역세권개발이 불가피하다(표 3).

### 2.3 기존 도시철도역사 개발의 문제점

초기 서울 도시철도 역사 개발시 예산절감 등의 이유로 도로를 따라 도시철도가 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 보행설계체계미비로 각각의 주변시설과 교통수단을 이용하기에 불편하고 주위에 교통 혼잡을 야기 시키는 결과를 초래한다.

또한 고속터미널역은 도시철도 3호선과 7호선이 만나고 곧 9호선이 개통되는 트리플 역세권이다. 거기에 강남고속버스터미널과 아파트, 센트럴시티같은 대규모건물들이 운집 되어 그 문제점들은 더욱 심각할 것으로 사료된다. 따라서 기존 역세권 재개발과 정비가 필요하다.

표 1. 연도별 기관별 수송실적(승차인원 기준) (단위: 천명/일)

구분 년도	서울 메트로	도시 철도 공사	철도 공사	인천 지하철	부산 지하철	대구 지하철	광주 지하철	전체
2002	2,931	1,537	1,332	153	747	145	0	6,845
2003	2,891	1,596	1,422	149	722	72	0	6,853
2004	2,939	1,640	1,640	143	689	139	21	7,016
2005	2,915	1,624	1,624	139	662	167	31	7,034

※ 광주지하철 개통 2004년 4월  
 대구지하철 화재사고 2003년, 2004년 추가구간개통  
 출처 : 서울메트로 내부자료(2006)

표 2. 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) (원가대비%)	615 (68.3)	655 (50.7)	571 (48.4)	467 (21.7)	487 (29.6)	518 (16.8)
적자(원)	286	638	609	1,681	1,161	2,558

출처 : 서울메트로(2005.4)

## 3. 국내외 역세권 개발 제도 및 사례 분석

### 3.1 신개념 역사 개발

신개념 역사란, 도시철도 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 것이다.

신개념 역사개발은 역세권의 대중교통을 통한 접근성이

표 3. 국내·외 도시철도 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)

양호한 입지적 장점을 극대화하는 관점에서 대중교통 위주의 집약적·집중적 토지 이용이 필요할 것이다. 그런데 도시철도는 자동차와는 달리 고정된 노선을 따라 움직이므로 역세권에 각종 시설이 집적되어 있어야만 대중교통 이용의 효율성이 제고될 수 있음이 당연하다. 이와 같이 대중교통 수단과 상업·업무·문화·주거 등의 공간생활이 조화롭게 복합 형성되어 대중교통수단 이용의 활성화를 도모하고, 각종 복합시설의 이용률을 향상시킬 수 있으므로 이를 통해 지역경제를 활성화에 기여할 수 있다.

**3.2 국내 역세권개발 제도**

도시개발법상에는 지방공기업법에 의거 설립된 지방공사도 도시개발구역 안에서 단지 또는 시가지지를 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 시도지사로부터 역세권 개발사업계획의 승인을 얻은 지역이다’ 라고 규정하고 있어 도시철도운영기관이 직접 역세권을 개발하기 위해서는 도시계획 변경 등 서울시의 행정적 지원이 있어야만 역세권 개발이 가능한 것으로 규정하고 있다. 바꾸어 말하면 현재의 제도적 여건에서는 서울시의 행정적 지원 없이 역세권 개발은 불가능하다고 판단된다.

역세권 개발사업은 도시철도법 제4조1항과 도시철도법시행령 제4조5항, 서울메트로설치조례 제14조 및 공사 정관 제6조에 의거 별도의 법령 등의 개정 없이 추진 가능하다는 의견이 있었으나 차량기지 개발사업의 경우 운영기관의 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 도시철도 운영기관이 ‘지방공기업 사업을 효율적으로 수행하기 위해 지방자치단체의 장의 승인을 얻어 지방자치단체의 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, 도시및주거환경정비법, 택지개발촉진법 등 의제 적용과 역세권 개발구역 지정제도 도입, 출자법인에 의한 사업 시행 등의 법령개정안을 건설교통부에 개정 건의하였으나

현재까지 검토 중에 있다.

**3.3 공중권제도 개정의 필요성**

공중권이란 지상의 소유자가 지표부분의 지배이용을 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 증개축되었다. 공중 및 부지의 부동산소유권은 개발업자가 가지고 있다.

우리나라에는 엄격한 의미의 미국의 공중권법은 없고, 대부분의 공중공간이용은 점용의 형태로 이루어지고 있으며 구분소유권은 민법의 “1물1권주의”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.

**3.4 국내 역세권 개발 사례**

최근 사당역세권과 수서역세권 개발에 대한 도시철도 A

**표 4.** 사당 및 수서역 역세권개발 개요 및 타당성분석

구분	사당역세권	수서역세권
부지면적	○ 5,350평(17,777m <sup>2</sup> )	○ 5,445평(18,001.8m <sup>2</sup> )
개발방향	○ 대중교통 활성화 → 복합환승센터 ○ 지역중심 위상강화 → 복합개발 ○ 공공성 확보 → 지하철 환승체계 개선	
개발계획	○ 4개동 58천여평 - 복합환승센터 : 버스9대, 택시 6대 동시 수용능력 / 상업시설 - 환승주차장 : 300대수준 (기존 213대 수용) - 주거공간 : 420여 세대	○ 5개동 59천여평 - 환승센터 : 버스 6대, 택시 6대 동시수용능력 - 환승주차장 : 300대수준 (기존 500대 수용) - 주거공간 : 200여 세대 - 기타 주민편의 시설 및 상업시설
기대효과	○ 사당교차로 지체도 개선 (약 30%) ○ 지하철 환승거리 및 시간 개선(약 60%) ○ 수익증대 : 2,017억원(세전)	○ 지하철 환승거리 및 시간 개선(약 80%)

출처 : 한국디엔디컨설팅(2004)

기관의 사업타당성 분석 보고서에 따르면, 극심한 혼잡지역인 사당4거리(사당역)의 경우, 역세권 개발로 인해 교통지체 현상이 약 30%, 보행자의 환승거리 및 시간이 약 60% 개선될 것으로 분석하고 있으며, 다각적인 입체개발로 인한 수익증대는 약 2,017억원으로 추정하고 있다. 그리고 수서역 세권의 경우 도시철도 환승시간 및 거리가 80% 개선될 것으로 나타났다(표 4).

### 3.5 해외 역세권 개발 사례

본 연구에서는 도시철도가 가장 발전된 4개의 선진국의 개발사례를 통해 그 특성을 분석함으로써 신개념 역세권개발의 현황과 기대효과를 알아보려고 한다.

현재 국내에서는 지하철과 전철의 개념이 명확하게 구분되어 있지 않고 있으며, 이러한 통합된 개념으로 도시철도라는 명칭을 사용하고 있으나 해외에서는 철도, 전철, 지하철의 개념이 명확하게 구분되어 있다.

또한 우리나라가 고속철도(일반철도 포함)와 지하철을 서로 다른 기관에서 운영하는 것과는 달리, 외국의 경우는 일반철도 운영기관에서 철도뿐만 아니라 도심에서 운영되는 전철과 지하철을 함께 운영하는 형태도 많으며, 대부분 민간기업에서 운영하는 형태를 보이고 있다.

따라서 본 연구에서 도시철도 역세권개발의 범위에 외국의 철도운영기관의 역세권개발 범위가 포함하여 분석하고자 한다.

사례를 통해, 도시가 철도와 도시철도를 따라서 발전되었으며 생활권 역시 역을 중심으로 형성된 특징이 있기 때문에 모든 개발행위는 역과의 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 복합개발모델을 도입할 수 있었다. 철도나 지하철 운영기관, 지방자치단체가 중심이 되어 개발이 추진되고 민간개발자 또는 역세권개발 부동산회사를 별도로 설립하여 역세권 개발을 하고 있으며, 중앙정부는 행정 지원을 담당하고 있다. 그렇게 개발된 역세권 통하여 발생된 개발이익은 철도시설과 역세권내 기반시설 등에 재투자하여 서비스와 환경을 지속적으로 개선하고 있다(표 5).

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 5. 주요 외국 역사개발 특성

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

출처 : 한국디엔디컨설팅(2004)

## 4. 도시철도 역세권개발의 문제점

### 4.1 기존 역세권 개발의 문제점

철도역세권은 그나마 민자유치가 수월한 도심위주로 개발사업이 시행되었으므로 도시철도 역세권 개발시 반드시 고려해야 할 사항으로 시사하는 바가 크기 때문에 철도역세권 개발에 대한 문제점을 큰 틀에서 몇 가지 살펴보고자 한다(국토연구원, 2003).

첫째, 상업성에 너무 치중하여 역 이용객과 지역주민을 위한 편의시설보다는 상업 및 판매시설이 과다하게 확보되어 있어 제 기능을 다 하지 못하고 있다.

1) 콘코스(Concourse)는 역이나 공항 등의 중앙에 있는 통로를 겸한 광장을 의미한다.

둘째, 현재의 역사는 콘코스과 대합실의 불명확한 공간배치로 역사 내의 동선혼잡이 가중되고 있다.

셋째, 대중교통연계(TOD)<sup>2)</sup>개념이 미흡하다. 즉 역세권 개발시 타 대중교통과의 연계를 역사 공간 계획에 포함시키지 못함으로써 철도 역사가 환승센터로서의 제 역할을 수행하지 못하고 있어 이용승객에게 많은 불편을 주고 있다.

넷째, 역사는 역 이용객 뿐 아니라 지역주민을 위한 공간이 되어야 하지만 현재 운영중인 역사는 지역주민을 위한 편의시설 제공이 부족한 실정이다.

다섯째, 철도에 의한 지역단절 극복노력이 미흡하다는 점이다. 철도가 지상을 통과하는 경우 지역간의 연계를 단절시킴으로서 지역내의 생활권을 분리시켜 지역주민들의 불편을 야기하고 있다.

여섯째, 지역 랜드마크<sup>3)</sup>역할이 미흡한 실정이다. 역사는 개별적 성격의 일반건물과 달리 공공적인 요소가 강하므로 주변지역과 조화되어야 하나 그렇지 못함으로써 그 상징성이 약화되어 가고 있다.

#### 4.2 역세권 개발의 구체적인 정책부재

도시철도 관련 정책과 도시정책이 상호연계된 도시의 장기발전 계획을 수립할 때 역세권 종합개발 계획이 반영되어 개발과 정비가 이루어져야 함에도 체계적으로 개발과 정비가 이루어지고 있지 않다. 즉 역세권 개발은 개별사업(재개발, 신시가지, 택지개발)의 목적을 달성하기 위한 사업만이 수행되고 있을 뿐 도시철도 역사와 연계된 종합적인 역세권 계획은 사업수립이 되고 있지 않다.

#### 4.3 제도적인 기반 미흡

도시철도의 경우 도시철도법에 역세권 개발 사업의 근거만 규정하고 개발목표, 개발방식, 개발주체, 개발자원, 개발 후 관리 등에 대한 명확한 규정이나 지침이 없는 실정이다.

또한 도시철도 부지의 역세권 개발을 위해서는 용도지역 및 지구를 변경해야 하고 이를 위한 도시계획변경이 수반되어야 하나 구체적인 개발규정이 없고, 특히 지방자치단체의 미온적인 태도로 개발대상지에 대한 개발이 지지부진한 실정이며 지금까지는 민자유치에 의한 역사개발, 지하상가, 지하연결통로, 환승주차장 등이 주요 개발사업으로 행하여져

왔다. 그러나 이러한 개발은 도시계획적 기여가 극히 제한적이며 개발의 잠재력을 제대로 살리지 못한다.

### 5. 도시철도 역세권개발 개선방안

#### 5.1 정책적인 측면

도시철도 역세권개발은 정부, 지자체, 도시철도운영기관의 3자가 역할과 방향이 일관되고 지속적이어야 한다. 역세권의 개발방향은 도시철도를 이용하는 시민들의 보행권을 보장하고 보호하는데 최우선 가치와 목표를 두어야 한다. 따라서 단순히 사업성만을 위해서 수익성 사업을 추진하는 것이 아니라 역세권개발을 통해 발생될 수 있는 교통혼잡이나 도시철도 역세권의 보행 네트워크 구축 및 도시환경 개선에 기여함으로써 도시철도 이용객들에게 편의를 제공할 수 있는 사업을 추진해야 한다. 다시 말하면 도시철도 역세권을 대상으로 도시철도, 버스, 택시 등의 환승이 원활하게 이루어지도록 하고, 역세권 내의 주요시설로서 보행 접근성을 높이는 차원에서 지하, 지상, 공중공간을 입체적으로 개발하고 정비하는 것이 필요하다.

도시철도 역세권개발은 지가가 높고 고밀도로 개발되어 있는 역세권의 특수성을 감안하여 다음과 같은 전략의 방향을 도출할 수 있다.

첫째, 다양한 교통수송수단을 입체적으로 환승할 수 있도록 교통결절점으로 적극 활용하고 정비하고 지역 활성화를 위해 문화공간과 상호 유기적으로 연계 개발되어야 한다.

둘째, 공공성과 효율성을 동시에 확보하기 위해 필요에 따라 제3섹터를 설립하거나 민간자본을 전적으로 유치하는 등 민간부분의 참여를 최대한 활용하여 주도적으로 개발하여야 한다.

셋째, 신규투자재원의 적극적인 발굴과 개발이익의 재투자해야 한다.

넷째, 역세권은 정보의 집·분산 거점으로 정비되어야 한다

다섯째, 역세권 개발범위내에 포함되어 있는 국공유지를 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 마련하고 이의 개발이익을 역세권 정비사업에 투자재원으로 충당하는 방안으로 강구해야 한다.

#### 5.2 법·제도적인 측면

법·제도적인 측면에서 볼 때 도시철도 역세권 개발 활성화를 위한 법률 등의 제·개정이 필요하다.

철도공사는 2004.12.31 철도건설법이 제정 공포되고 2005년 7월부터 본 법령의 효력이 발효됨에 따라 철도 역세권을 종합적이고 효율적으로 개발 할 수 있게 되었다.

2) TOD는 주거시설, 소매시설, 업무시설, 오픈스페이스, 공공용도와 시설물을 보행환경 속에 혼합함으로써 거주자와 취업자들이 대중교통, 자전거 혹은 도보로 이동하기 편하게 해주는 토지이용 혼합개발의 지역사회를 말한다(Peter Calthorpe, 1993).

3) 랜드마크(Landmark)는 어떤 지역을 식별하는데 목표물로서 적당한 사물을 뜻하는 것으로서 주위의 경관 중에서 두드러지게 눈에 띄기 쉬운 특이성이 있는 것이라야 한다.

도시철도 운영기관의 경우도 당연히 동일수준의 제도적 기반을 기대해 볼 수 있는데 현행 도시개발 관련 제도의 틀을 전혀 바꾸지 않는 범위 하에서 도시철도법에 역세권개발 관련 규정을 추가보완하여 도시철도 건설사업자 및 운영사업자도 역세권을 개발할 수 있도록 법률 등을 개정해 나가야 한다.

또한 역세권 개발사업에 원활하게 참여할 수 있게 되기 위해서는 일정한 제도적 여건의 개선이 필요하다. 도시설계나 상세계획구역 중 지구단위 정비사업이 필요한 곳은 도시재개발법의 절차에 준해서 정비사업을 할 수 있도록 도시설계 및 상세계획 관련 규정에 정비사업 시행에 관한 조항을 추가할 필요가 있다. 그리고 도시설계나 상세계획 내용에 있어 지구단위의 정비가 필요한 곳, 특히 역세권 중 지구단위의 정비사업이 필요한 구역을 개발의향서 또는 개발계획서 공모대상지구로 지정해 두고 총량적 계획목표만 제시해 두는 방안이 바람직하다.

도시철도 역세권의 토지를 입체적이고 효율적으로 활용하기 위한 입체도시계획제도의 신설이 또한 필요하다. 도시계획시설의 공중권, 지하권 문제를 해결한다면 대규모 개발 없이도 건물간 공중이나 지하를 연결하는 방법으로 해소할 수 있다. 현재 입체도시계획제도와 관련한 법률 개정작업이 진행중에 있는데, 현재 추진중에 있는 내용의 핵심은 도시지역 내 일부지구를 입체도시계획구역으로 지정하고, 해당 지역 내에서 지하, 지상, 공중공간을 입체적으로 개발, 정비하는 '입체도시계획'을 수립하여 추진한다는 것이다.

입체도시계획제도가 법제화 되고 나면, 도시철도 역세권 개발사업은 이 법에 근거해서 추진할 수 있는 법적 기반이 마련된다. 도시철도 역세권 개발사업이 필요하거나 가능한 곳을 입체도시계획구역으로 지정하고, 역세권개발사업 주체기관에서 입체도시계획을 수립하여 해당사업을 체계적으로 추진해 나갈 수 있다.

### 5.3 재정적인 측면

역세권의 개발은 공신력 있는 사업시행자가 인허가기관의 행정지원을 받아 개발사업을 진행함으로써, 리스크 발생 가능성을 줄이고 분양 성공가능성도 높일 수 있다. 이를 통해 특수목적법인(Special Purpose Company: SPC)은 안정적인 프로젝트 금융이 가능하게 된다.

SPC를 통한 민자유치의 경우 SPC는 별도 법인으로서 출자자간 비용의 공동부담 차원에서 프로젝트파이낸싱을 하는 것이기 때문에 도시철도 운영기관은 일정 지분 참여로 리스크를 회피할 수 있다. 또한 도시철도 운영기관의 경우 개발 노하우 부족, 인력 및 자본의 부족 등의 한계점을 가지

표 6. 프로젝트 금융과 일반 기업금융의 비교

구분	프로젝트 금융	일반 기업금융
차주	◦ 계획사업 수행을 위해 별도로 설립된 특수목적법인(SPC)	◦ 계획사업을 수행하는 기업
대출심사 및 사업성 검토	◦ 필수적으로 요구됨. ◦ 객관성을 부여할 수 있는 외부의 사업성 검토 전문가에 의한 분석 ◦ 차주의 신용보다는 계획사업의 사업성 및 리스크에 중점을 둠. ◦ 수익발생 근거의 객관적 검증(사업운영능력, 기술력, 원료 장기 공급계약 등)이 요구됨.	◦ 프로젝트의 사업성에 크게 의존하지 않음. ◦ 금융기관의 내부 검토 위주 ◦ 차주의 자산, 신용상태 및 상환능력에 중점을 둠. ◦ 경험에 근거한 가정에 의해 미래의 현금흐름분석
차입형태	◦ 차주는 컨소시엄의 형태로 구성되고, 대주는 신디케이트 구조를 취함.	◦ 관련 금융기관에서 차입
대출기간	◦ 비교적 장기	◦ 상대적으로 단기
대출금리	◦ 사업수행 실적에 따른 리스크가 크므로 일반기업금융에 비해 금리가 높음.	◦ 기업의 신용도에 따라 차등 적용
대출에 필요한 서류	◦ 매우 복잡하고 방대하여 종류가 많음.	◦ 상대적으로 단순하고 종류가 적음.
회계처리	◦ 사업주의 자산, 부채의 분리 가능	◦ 차주의 자산, 부채로 계리
상환재원	◦ 프로젝트로부터 발생하는 현금흐름	◦ 차주의 영업활동으로부터 발생하는 수익
자금관리	◦ 절제위탁계정 운영	◦ 차주 임의로 관리
금융비용	◦ 절차가 복잡하고, 발생가능한 위험의 부담이 크기 때문에 높은 수준의 이자율과 수수료 부담	◦ 단순한 구조를 가지고 있으며, 차주가 위험을 전적으로 부담하므로 이자율과 수수료가 상대적으로 낮음

출처 : 한국디엔디컨설팅(2004)

고 있기 때문에 SPC를 통한 프로젝트 파이낸싱이 바람직하다(표 6).

### 5.4 조직운영적인 측면

도시철도 운영기관의 최적 사업개발방식은 개발사업의 전문성 및 사업경험 부족 등의 내부적 사유와 관련법규 및 법인설립 등의 절차적인 문제점 등의 요인을 고려할 때, 리스크가 상대적으로 적으면서 상당 규모의 안정적인 수익을 창출하고 공공성을 확보하기 위한 제3섹터형의 SPC방식이 적합하다.

SPC방식의 경우 지방공기업법 개정을 통해 도시철도 운영기관이 타 법인에 대한 출자가 가능해졌고 동법 시행령에 의거 토지공사와 같이 최대 20% 미만의 지분으로 출자

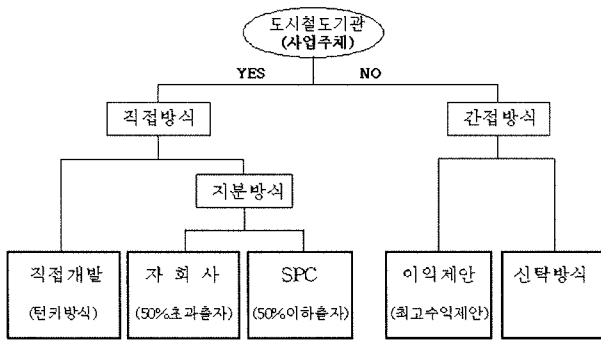


그림 1. 역세권 개발시 조직 운영(안)

가능하다. 이 경우 개발수익의 배분시 출자지분에 해당하는 이익을 배당받게 되어 도시철도 운영기관은 토지매각차익과 개발이익의 배분금액을 합한 금액의 이익 창출이 가능하다. 또한 SPC청산 후 AMC(Asset Management Company, 자산관리회사) 형태의 관리회사에 상당수의 인력을 활용할 수 있다는 유리한 측면도 있다(그림 1).

## 6. 결론

지금까지 도시철도 운영기관의 경영여건에서부터 기존 역세권의 문제점을 통해 역세권개발의 필요성을 살펴보고, 국내외 역세권제도 현황과 개발사례를 통해 현 도시철도 역세권개발의 문제점을 다양한 관점에서 도출하여 이를 토대로 도시철도 운영기관으로서의 공공성을 확보하고 효과적이며 체계적으로 도시구조 개편과 역세권활성화를 할 수 있는 개

선방안을 알아보았다. 이를 통해 얻는 효과는 다음과 같다.

첫째는 도시공간을 정비하여 도시기능을 개선하는 도시정비 효과이고, 둘째는 시민들의 보행권을 보장하고 존중해주는 사람 중심의 도시관리 방향으로 인식을 전환하는 계기로 삼을 수 있다는 점이다. 셋째는 도시철도 이용객을 끊임 없이 유지하고 끌어들이는 효과를 가짐으로써 운수수입의 증가와 더불어 사업 건마다 차이는 있겠지만 어느 정도 개발이익도 기대할 수 있다.

역세권개발의 궁극적인 목적은 지역활성화이다. 그러기 위해서는 무엇보다 개발주체인 운영기관 혼자만의 노력이 아닌 지자체의 정책지원과 정부의 법제도 개선 그리고 시민들의 관심이 어울려 질 때 성공적인 역세권개발이 이루어질 것이다.

## 참고 문헌

1. 국토연구원 (2003), “철도역세권개발제도 도입방안에 관한 공청회 자료”.
2. 서울메트로 (2005.4), “전국 지하철 영업본부장 회의자료”.
3. 서울메트로 내부자료 (2006), “연도별 기관별 수송실적”.
4. 한국디엔디컨설팅 (2004), “대중교통 활성화를 위한 사당역세권 개발 사업성 분석 및 도시관리계획 변경 용역보고서”, 서울메트로.
5. Peter Calthorpe (1993), “The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream”. p.56. New York: Princeton Architectural Press.