

철도 민자역사의 효율적 개발 방안 연구

A Study on the Effective Development of Privately Financed Station Buildings

김병오* · 정재호*

Byong-O Kim · Jae-Ho Chung

Abstract

This study examines the current state of and the problems in privately financed station in Korea, and makes suggestions for improving future development of stations. Problems found in this research are as follows. First, the deployment of resting facilities needs to be planned according to whether the users of privately financed station buildings are electric railway passengers or national railway ones. Second, large scale developments with the object of raising operating revenues should be restrained. Third, there are not sufficient spaces for public benefit such as squares in front of stations. Fourth, the surroundings are congested due to lack of connection to neighboring areas through public transportation. Fifth, the absence of integrated development plans causes many inadequate effects on urban functions and views. Sixth, administrative processes for getting licenses and permits are complicated and relevant authorities are not cooperative. To solve these problems in privately financed station buildings, to contribute to the development of the community and to secure publicness, Many problems are not in station buildings themselves but come from insufficient consideration of relevant factors in constructing the buildings Thus, future development of station buildings and their surrounding areas should be planned in consideration of these problems. We expect that the development of areas surrounding railway stations not only improves railway stations themselves but also leads the environmental reform of urban spaces and activates the local community.

Keywords : Privately Financed Station Buildings(민자역사), Korea Railroad(한국철도)

1. 서론

1.1 연구의 배경

철도는 1970년대 이전까지 대표적인 수송수단으로서 지속적인 투자와 함께 장거리 수송시장에서의 독점력을 바탕으로 경쟁력을 확보할 수 있었다. 그래서 경영흑자를 기록하는 등 지속적으로 발전하여 왔으나 1970년대 이후 도로 교통이 발달함에 따라 수송시장이 경쟁체제로 변화되면서 부터는 철도 수송수요 감소에 따른 수송분담률 감소, 비효율적인 경영에 의한 경영적자의 누적, 이로 인한 수송서비스 질의 하락은 도로교통부문에 대한 경쟁력 약화로 이어지는 등 악순환이 반복되고 있다¹⁾. 이를 개선하고자 정부에서는 고속철도개통에 즈음하여 철도구조개혁을 통한 철도의

건설과 운영을 분리하고 공기업체제인 철도공사²⁾를 발족하였으며, 민간기업 경영 개념을 도입하여 경영 기반확충 및 경영다각화 등을 꾀하고 있으나, 철도의 운영은 고속철도부채의 부담과 고속철도의 예상 운임수입의 미달로 적자가 누적되고 있는 실정이다.

철도공사는 철도운임 수입만으로는 흑자경영을 이루기가 점점 어려워짐으로 인해 열차 영업 수입 외 부대수입을 창출할 수 있는 사업 중에서 특히, 방대한 철도 부지를 활용한 철도역 주변 개발 사업 분야에 역점을 두어 얻어지는 수익으로 경영의 발전을 도모 할 계획으로 있다. 철도역 주변개발은 역사 건설위주의 협의적 개발과, 역 주변 지역을 묶어서 종합 개발하는 광의적 개발로 나눌 수 있다. 최근까지는

† 책임저자 : 정희원, 한국철도공사 사옥건설추진단
* 정희원, 목원대학교 부동산학과 교수, 교신저자
E-mail : chung@mokwon.ac.kr
TEL : (042)829-7794 FAX : (042)829-7723

1) 김영규, 양근울(1999), 「철도사업의 구조개혁 방안 연구」, p.3.
2) 철도청은 철도건설분야의 한국철도시설공단(2004.1.1발족)과 운영회사인 한국철도공사(2005.1.1발족)로 분리되어 2004. 12월까지의 철도청이었으나 2005년 12월 현재는 철도공사로 표기함

협의적 역 주변 개발의 한 방법으로 민자역사를 건설하고 있는 실정이다.

민자역사의 건설은 민자유치를 통한 재원확보가 용이하며 민간부문의 운영방식을 도입하여 투자의 효율성을 높일 수 있는 이점이 있다. 그러나 지역특성을 고려하지 않은 상업성위주의 개발, 주변 대중교통연계의 미흡, 무질서한 주변 환경으로 인한 접근성 부족 등 문제점을 발생시키며 제 기능을 다하지 못하고 있다³⁾.

또한, 지금까지 민자역사를 건설할 때는 주변지역을 포함하여 종합적으로 개발되지 못하고 있어, 그로 인한 민자역사와 역 주변의 부조화 및 난개발로 인하여 철도기능이 저하되고 주변환경이 악화되고 있다. 그 예로, 2004년 개통된 경부고속철도의 역 주변(광명, 천안아산)의 경우도 종합적인 개발이 추진되지 못하고 있는 실정이다.

이러한 맥락에서 볼 때 국가경쟁력 제고와 환경 친화적인 국토개발을 위해 수송효율성이 높은 철도의 위상이 재조명되어야 함과 동시에 고속철도, 일반철도, 도시철도 등의 이용촉진을 위한 다른 교통수단과 연계강화 및 역 주변의 상업업무 환경의 정비가 필요하다⁴⁾. 현재의 철도역사는 도시를 가로지르는 선로로 인해 분리된 시가지의 한편에 위치하여 그 지역의 공간적·사회적 단절을 야기하고 있다. 이렇듯 도시구조와 지역의 특성을 반영하지 확실적인 개발형태로 주변 지역과의 조화를 제대로 이루지 못하고 있는 문제점이 있다.

1.2 선행연구

대부분의 철도와 민자역사와 관련된 논문이나 기사들은 주로 시설의 디자인, 구조설계, 모형설계 등의 기술적·공학적인 접근으로 연구되었다(김상중외(2004)⁵⁾, 김효진외(2005)⁶⁾, 신기철(1996)⁷⁾). 민자역사의 공간 개발과 관련하여 함영춘(2004)⁸⁾은 건축계획분석과 민자역사의 사례분석을 포함하였지만, 효율적 개발 방안이나 개선 방안은 제시하고 있지

않다. 박윤태(1999)⁹⁾는 영등포 민자역사를 중심으로 공간구성 계획에 대해 연구하여 범위를 한정하였고, 정재령(1997)¹⁰⁾은 사례비교를 통한 연구 없이 철도역에 대한 효율적 개발방안을 제시하여 한계를 보여주고 있다.

1.3 연구의 목적과 방법

본 연구는 기존 대부분의 연구인 공학적 접근 보다는 공간적인 접근을 통한 역사 내의 시설과 주변시설의 관계를 재 고찰하고 다양한 변화가 요구되는 철도역사의 개발방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 민자역사의 현황 및 추진 배경 등을 살펴보고, 현재까지 개발하여 추진해온 우리나라의 민자역사 중에서 운영 중인 민자역사의 비교분석을 통하여 민자역사의 실태와 문제점을 알아보고, 향후의 민자역사의 개발방안을 제시하고자 한다.

2. 민자역사에 관한 고찰

2.1 민자역사 현황

2.1.1 민자역사의 의의

민자역사는 대도시 철도역 구내의 유휴부지를 이용하여 철도청이 민간자본을 유치하고, 낡고 노후한 역 시설을 현대화하여, 상업시설을 포함한 복합건물로의 승객 편의시설을 설치함으로써 이용고객 서비스의 질을 향상시키고자 국가가 주관하는 국책사업이다.

2.1.2 민자역사 추진 배경

오늘날 자동차 교통수단 등의 발달로 인한 철도 수송수요 격감에 대응하기 위한 시설투자의 필요성에도 불구하고 투자 재원 마련의 어려움으로 인한 역 시설의 개선 미비와 역 주변의 정비 부진으로 역 주변이 낙후되고 도시미관에 저해가 되었다. 또한 철도 이용객의 다양한 욕구 충족을 위한 편의시설 확충과 역 주변시설의 현대화가 요구되어, 이를 위해 막대한 역사개량비 절감을 위한 민간자본 유치 필요성이 증대되었다. 또한, 철도부지 사용료 징수와 주식배당 수입 등으로 경영개선 효과와 역주변의 상권·문화권형성으로 승객수요 창출유도에도 그 의미가 있다고 하겠다. 최근 고속철도개통과 철도공사화(2005.1)의 환경변화에 대응하기 위해 철도역사를 생활문화 공간화 및 부대사업을 위한 효율적

- 3) 어인애(2003), 「지역특성에 부합되는 복합단지 개발을 통한 철도부지의 입체적 활용에 대한 연구」, 고려대학원 석사학위논문, p.1.
- 4) 국토연구원(2003), 「철도역세권개발제도 도입방안에 관한 청문회」, p.1.
- 5) 김상중, 최길동, 김성남(2004), “철도민자역사 실내 환경디자인의 인지적 구성 요소에 대한 접근연구”, 한국철도학회, 2004년도 추계학술대회 논문집, pp.1-7.
- 6) 김효진, 김성수(2005), “서울역 민자역사 구조설계”, 한국강구조학회지 17권 제2호 pp.24-30.
- 7) 신기철(1996), “공간도시건축의 방법:철도역사의 유형정의와 모형설계를 중심으로”, 대한국토도시계획학회지(국토계획) 제31권 6호, pp.103-121.
- 8) 함영춘(2004), 「철도민자역사의 공공시설 계획특성 분석에 관한 연구」, 충남대학교 석사학위논문, pp.1-123.

- 9) 박윤태(1999), 「다층적 공간구성을 고려한 철도역사 계획안 및 연구-영등포 민자역사를 중심으로」, 홍익대학교 석사학위 논문.
- 10) 정재령(1997), 「철도역 및 역세권의 효율적 개발방안에 관한 연구」, 부산대환경대학원 석사학위논문, pp.1-78.

인 활용과 철도역사에 대한 승객편의시설·상업시설 표준화 개념 도입으로 대규모 역 주변개발보다는 소규모 개발인 민자역사 개발이 우선시 되었다.

2.1.3 민자역사의 특징

등기 분양하는 일반상가와와는 달리 사업부지가 철도부지로 각종 항만, 항공, 터미널, 지하상가와 같은 형식으로 임대분양이며, 일반상가는 임대기간이 2~5년인데 비해서 민자역사의 상가는 30년으로 장기임대분양이기 때문에 안정적인 영업이 가능하다.

또한, 공기업이 주관하는 공공사업이기 때문에 안전성이 보장되며, 유동인구가 많아 상권형성이 매우 빠르고, 등기 분양과는 달리 임대분양이기 때문에 임대권을 취득하거나 매매 시에는 취득세, 등록세, 양도소득세 등이 없는 장점이 있다.

2.1.4 출자법인 설립에 의한 개발방식

현재는 폐지된 「국유철도의 운영에 관한 특례법」에 근거

하여 민간 75%, 철도공사 25% 정도의 출자로 민관합동 출자회사를 설립하고, 이 회사가 철도역사를 개발 및 운영하고 있다. 즉 민간기업 주도하의 법인을 운영하는 방식이며, 민자 유치로 현대식 역사건물을 건립하되 역무시설과 상업시설을 겸비한 복합건물이고, 철도부지의 민간업체 점용허가 기간은 30년 범위 내로 정하였으며, 철도시설은 국가에 무상 귀속, 기타 상업시설은 출자회사 소유로 운영해온 방식이다.

2.1.5 민자역사 건립추진 현황(1)

현재 운영 중인 역사는 9개로 동인천역, 부천역, 영등포역, 부평역, 안양역, 서울역, 대구역, 수원역, 용산역이며, 공사 중인 역사는 4개로, 왕십리역과 신촌역이 2006년 완공예정이며, 창동역과 청량리역이 2008년에 완공계획이다. 또한 인·허가 협의 중인 역사는 5개역사로 성북역(타당성 재검토중), 평택역(도시계획 변경 협의중, 의정부역(건축심의 협의중), 노량진역(도시계획 변경 협의중), 천안역(기본계획 협의중)이 있다.

표 1. 민자역사의 운영현황(운영 중인 역사)

구분	역명	규모 (지상/지하)	연면적 (역무시설)	사업시행자 (사업비)	현황
운영 중 (9)	서울	5/2층	28,790평 (4,838평)	한화역사(주) (1,230억원)	- '87. 7월 착공 - '89. 3월 준공 - '00. 5월 고속철도역사 착공 - '04. 5월 고속철도역사 준공
	동인천	6/3층	7,681평 (445평)	동인천쇼핑센터(주) (124억원)	- '87. 6월 착공 - '89. 4월 준공
	영등포	9/5층	40,558평 (5,138평)	롯데역사(주) (1,943억원)	- '87. 9월 착공 - '91. 4월 준공 - '04. 2월 영화관 증축 착공 - '05. 4월 준공
	대구	10/3층	31,800평 (3,580평)	롯데역사(주) (1,815억원)	- '93. 12월 착공 - '03. 2월 준공
	부천	9/2층	19,456평 (2,621평)	부천역사(주) (672억원)	- '93. 6월 착공 - '99. 9월 준공
	부평	8/3층	16,990평 (2,029평)	부평역사(주) (740억원)	- '92. 7월 착공 - '00. 2월 준공
	안양	9/3층	26,326평 (2,634평)	안양역사(주) (1,180억원)	- '95.12월 착공 - '02.11월 준공
	수원	6/3층	38,778평 (4,166평)	수원역사(주) (2,319억원)	- '99. 8월 착공 - '04. 5월 준공
	용산	9/3층	82,327평 (7,994평)	현대역사(주) (5,057억원)	- '01. 4월 착공 - '03.12월 역무시설 준공 - '05. 4월 상업시설 준공

자료 : 한국철도공사(2005), 「경영관련업무자료:내부자료」, pp.301-361 정리

표 2. 민자역사의 운영현황(건설 중 또는 협의 중인 역사)

구분	역명	규모	연면적 (역무시설)	사업시행자	현황
건설 중 (4)	신촌	6/2층	9,018평 (955평)	신촌역사(주) (650억원)	- '04. 3월 착공 - '06.12월 준공예정
	왕십리	9/3층	26,200평 (2,989평)	(주)비트플러스 (1,300억원)	- '04. 1월 착공 - '06.12월 준공예정
	창동	11/2층	26,287평 (2,989평)	창동역사(주) (1,490억원)	- '04. 2월 건축허가 완료 - '04.12월 착공 - '08. 8월 준공예정
	청량리	9/4층	52,226평 (5,332평)	한화역사(주) (3,700억원)	- '04. 6월 건축허가 완료 - '05. 1월 착공 - '08.12월 준공예정
협의 중 (5)	평택	9/3층	23,607평 (2,725평)	평택역사(주) (1,400억원)	- '01. 8월 교통영향평가 심의 - '04.12월 지구단위계획 심의 - '05.10월 건축심의 및 허가 - '06. 3월 착공예정 ('09.12월완공예정)
	의정부	8/1층	24,518평 (3,817평)	신세계 의정부역사(주) (1,120억원)	- '04. 7월 교통영향평가 심의 - '05. 6월 건축심의 및 허가 협의 중
	노량진	17/1층	36,920평 (3,709평)	노량진역사(주) (1,880억원)	- 도시계획변경 협의 중
	성북	미설계	미설계	성북역사(주)	- 타당성 재검토
	천안	5/1층	44,366평 (6,126평)	천안역사(주) (1,798억원)	- 기본계획 협의 중

자료 : 한국철도공사(2005), 「경영관련업무자료:내부자료」, pp.301-361 정리

11) 한국철도공사(2006), 「경영관련업무자료:내부자료」, p.301.

3. 민자역사의 현황과 문제점

3.1 조사결과 비교분석(현재 운영 중인 9개 역사)

3.1.1 민자역사의 규모

운영 중인 민자역사 중에서 용산역이 82,327평으로 가장 큰 규모의 민자역사이며, 동인천이 7,681평으로서 가장 작

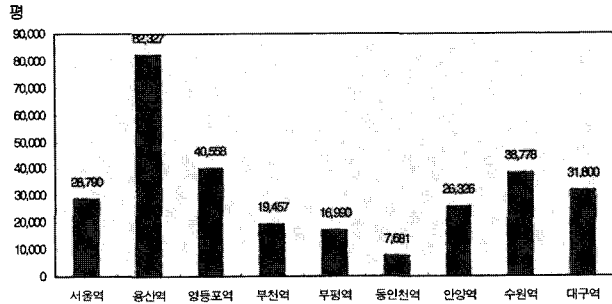


그림 1. 민자역사별 규모 현황

표 3. 민자역사별 용도시설 규모 및 비율 (단위 : 평, %)

구분	합계	역무시설	판매근린	업무시설	운동시설	문화집회	주차시설	전기 기타
서울역	28,790 (100.00)	4,838 (16.80)	16,245 (56.43)	-	-	-	6,256 (21.73)	1,451 (5.04)
용산역	82,327 (100.00)	7,994 (9.71)	43,146 (52.40)	-	-	3,548 (4.30)	20,420 (24.80)	7,219 (8.79)
영등포역	40,558 (100.00)	5,138 (12.67)	18,287 (45.08)	-	-	2,103 (5.19)	14,096 (34.76)	934 (2.30)
부천역	19,457 (100.00)	2,621 (13.47)	11,761 (60.45)	256 (1.32)	-	2,296 (11.80)	2,523 (12.96)	-
부평역	16,990 (100.00)	2,029 (11.94)	12,446 (73.24)	235 (1.38)	548 (3.22)	-	396 (2.36)	1,336 (7.86)
동인천역	7,681 (100.00)	445 (5.80)	6,502 (84.60)	410 (5.30)	-	-	1,464 (-)	324 (4.30)
안양역	26,326 (100.00)	2,634 (10.00)	14,461 (54.94)	-	639 (2.42)	2,186 (8.30)	6,406 (24.34)	-
수원역	38,778 (100.00)	4,166 (10.74)	20,424 (52.68)	129 (0.33)	-	2,442 (6.30)	9,049 (23.33)	2,568 (6.62)
대구역	31,800 (100.00)	3,580 (11.25)	14,098 (44.33)	2,595 (8.16)	-	1,712 (5.41)	7,441 (23.39)	2,374 (7.46)
평균	32,523 (100%)	3,716 (11%)	17,485 (54%)	403 (1%)	132 (0)	1,587 (5%)	7,400 (23%)	1,800 (6%)

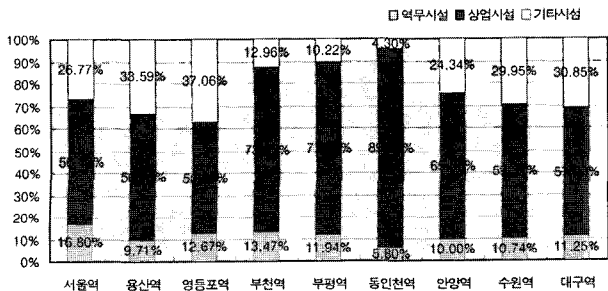


그림 2. 민자역사별 역무시설 및 다른 시설의 비율

은 규모의 민자역사이다. 서울역, 영등포역, 안양역, 수원역, 대구역 등은 모두 25,000평이 넘는 규모로서 민자역사의 규모가 점차 대규모화되는 경향을 보이고 있다.

민자역사의 개발규모는 민자역사 관련법률(출자사업업무처리규정)에서 정하고 있는데, 시설규모를 역무시설과 영업시설로 분류하여 정의하고 있으며, 역무시설 중 대합실, 콘코스, 화장실 등 승객이용시설의 규모는 30년 후의 해당역 이용승객 추정치를 기준으로 산정하도록 하고 있다. 그러나 승객이용역무시설은 기준이 있으나 역무지원시설과 영업시설면적에 대한 별도의 기준이 없어, 역무지원시설의 규모가 확대되면 전체 규모가 증가되거나 영업시설의 면적이 과다하게 산출될 우려가 있다. 또한 현재 운영 중인 민자역사의 시설 유치를 보면 판매시설 등의 상업시설에 치중하고 있고, 기타 업무, 운동, 문화시설 등의 유치는 상대적으로 적은 비율을 차지하고 있어 문제점으로 지적되고 있다.

3.1.2 역무시설

민자역사의 역무시설의 비율(민자역사 전체연면적 대비 역무시설의 비율)에 대하여는 민자역사의 관련 업무를 처리하는 기준이 되는 출자사업무처리규정¹²⁾에서는 역무시설의 규모를 전체연면적의 10%이상으로 하고 있으며, 특별한 경우에 한하여 10%이하로 할 수도 있게 규정하고 있다. 기존 역사의 경우, 규모가 작은 범위 내에서 역무기능을 최대한 수용하기 위해 설치된 반면, 현재의 민자역사는 역무기능 이외에 판매 및 문화시설의 비중이 높아지고 있다.

문화재로 지정되어 이전이 불가능한 구 서울역사와 역무시설에 대하여 상업시설과 확실하게 구분되는 안양역사를 제외한 대부분 민자역사는 상업시설이라는 이미지를 주고 있다. 역무시설 이외의 시설로는 사업주관자의 상품계획에 의하여 백화점, 할인점, 영화관, 근린생활시설 등이 있다. 동인천 민자역사가 최초로 민자역사에 대한 사업계획이 확정(1986.8.18 관련규정 시행이전 확정)되어 5.8%의 역무시설을 가지게 되었고, 기타 역사는 평균 12%의 역무시설을 점유하고 있다.

장래 승객의 수요는 교통분야 전문가가 작성한 교통영향평가서의 자료 또는 철도에서의 출자사업무처리규정에 의한 장래승객수요의 산출 방식에 의하여 상업시설이 국가에 귀속하게 되는 30년 이후에도 적절한 역무시설을 확보한다는 의미에서 30년을 목표연도로 하여 승객시설 면적을 산정하고 있다. 역사시설 이용승객이란 그 해당도시의 주변환경,

12) 출자사업무처리규정 제5조 (시설규모) ②역무시설의 규모는 전체 연면적의 100분의 10이상으로 한다. 다만, 철장의 승인을 얻은 경우에는 그러하지 아니할 수 있다.

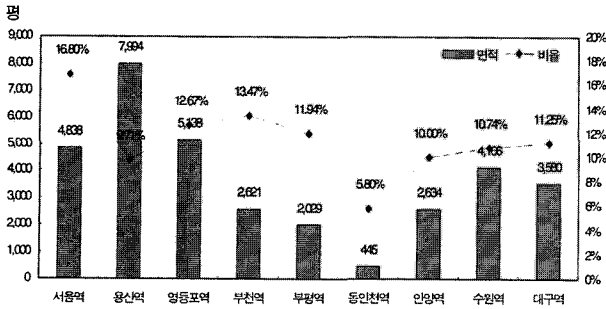


그림 3. 민자역사별 역무시설 비율

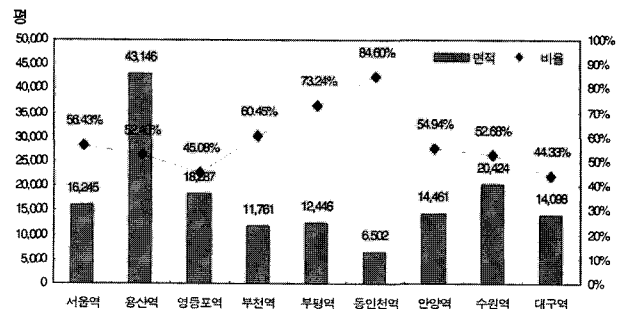


그림 4. 민자역사별 판매 및 영업시설 비율

도시기본계획과 국토종합계획 등 다양한 요소에 의하여 결정되어야 한다. 그런데 이러한 계획의 단위년도가 20년임을 감안하면, 30년 이후의 역무시설의 면적을 산정하는 것은 장래승객의 수요추정에 있어 다소 무리가 있다. 또한 동 규정에 의하여 국가에 무상귀속되는 10%이상의 역무시설은 민자역사 사업에 대한 사업성의 확보를 더욱 열악하게 하는 조건으로도 작용할 수 있다.

3.1.3 판매 및 영업시설

판매시설은 민자역사 내부의 시설 중에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 시설이다. 현재의 민자역사 중에는 동인천역이 비율로는 가장 높지만 면적상으로는 용산역이 가장 많은 면적을 확보하고 있다. 부평역과 부천역도 각각 73%와 60%로서 높은 비율을 나타내고 있고, 서울역의 판매시설도 56%의 높은 비율을 보이고 있다. 영등포역(45%)과 대구역(44%)을 제외하고는 모든 역이 50%이상으로 높게 나타났다. 이것은 최근에 벤처와 같은 업무시설 및 백화점 등이 유치되어 점차 늘어나는 추세를 반영한 것이다.

3.1.4 광장시설

현재 운영 중인 민자역사의 광장은 표 4과 같이 민자역사 건설 이전의 평균면적은 5,200m²였으나 민자역사 건설이후에는 5,306m²로써 민자역사가 건설된 후 광장의 시설면적은 다소 증가되었다. 이것은 광장 내 시설과 광장 바닥재의 재포장, 의자 등 편의시설의 설치, 소규모 공연무대의 설치와 조경식재 등 시설개선, 교통영향평가에 의한 차량동선의 개선에서 그 이유를 찾을 수 있다.

안양역을 비롯한 대부분의 민자역사에서는 시설개선을 통해 좋아진 광장환경으로 인하여 공개공지와 광장은 썸지공원 또는 만남의 광장 역할을 수행하는 등 긍정적 효과를 가져 오고 있다. 부평민자역사는 공개공지로 전면부분을 확보하여 지역주민의 만남의 장소로 이용되고 이와 접하여 접근도리가 있어 역사이용자들도 접근이 쉬우며, 아울러 인천

표 4. 운영 중인 민자역사의 광장면적 비교표 (단위 : m²)

구 분	기존역사광장	민자역사광장	증감
서울	18,131	16,922	감 1,209
동인천	4,851	3,732	감 1,120
영등포	5,918	4,548	감 1,371
부평	4,009	3,874	증 760
부천	-	-	-
안양	2,639	3,398	증 2,120
수원	2,725	4,528	증 106
대구	3,326	5,446	증 1,803
평균	5,200	5,306	증 106

자료 : 함영춘(2004), “철도역사의 공공시설계획특성 분석에 관한 연구”, 충남대학교 석사학위논문, p.106.

도시철도건설과 함께 역광장이 개설되어 부평역 방문자들에게 전면의 개방감을 주고 있다.

그러나 수원역의 경우 광장이 보도와 인접하여 세로로 길게 설치되어서 보도와 구분이 어렵고 또한 보행자 동선과 광장 이용객간의 동선이 상충되어 휴식을 취하기가 어렵게 되었다. 이것은 기존 확보된 부지가 없었기 때문으로 여겨진다.

광장시설은 기존 부지가 없다면 민자역사 사업의 개발방식으로는 곤란하다고 할 수 있다.

3.1.5 주민 편의시설

민자역사를 구성하고 있는 시설물의 용도별 현황을 보면 앞의 표 3과 같이 민자역사의 판매 및 근린시설 면적 비율은 평균 54%이고 역무시설은 11%를 점하고 있으며 기타부분은 업무시설, 영화관, 운동시설, 주차장 등으로 구성되어 있는 것으로 볼 때 민자역사의 대부분의 시설은 판매 및 근린 시설로 볼 수 있다.

민자역사에 역무시설의 기본적인 업무 외에 판매시설, 영화관 등의 문화시설과 기타 근린생활 등을 다양하게 포함하는 복합용도로 개발되고 있다. 민자역사의 상당부분을 차지

하는 판매시설은 지역주민에게 보다 대중교통을 이용한 접근성을 양호하게 하고 있다. 또한, 영화관 또한 대규모로 개설되어 지역주민에게 문화적 접근성을 높인 것으로 판단된다. 부분적으로는 역주변의 교통혼잡을 가중시키기도 하지만, 전반적으로 이러한 판매 및 근린시설은 일반열차나 지하철의 이용을 활성화 시켜 교통혼잡을 감소시키는 역할을 하고 있다.

시설의 용도구성에서 아쉬운 점은 도심에 위치하고 중장거리 열차의 승하차가 편리한 입지적 특성을 가진 민자역사에도 숙박시설이나 컨벤션센터가 유치되지 아니한 것이다.

3.1.6 교통 연계 및 보행 동선

3.1.6.1 대중교통과의 교통연계

열차환승을 통한 교통연계 관점에서 보면 민자역사 중 고속철도와 연계되는 역은 서울역과 용산역이 있고, 일반철도와 지하철(도시철도)이 환승되는 역은 영등포, 수원, 대구 민자역사가 있다. 민자역사 별로 대중교통 수단인 택시 및 버스의 승강장이 역사와 인접하여 설치되어 있다.

전철간의 환승이 직접 이루어지는 민자역사는 인천지하철과 경인선 전철이 연결되어 있는 부평역으로 유일하다. 철도와 전철 환승 가능성이 있으나 직접환승이 안 되고 있는 역은 서울역으로 지하철 1, 4호선과 연계되도록 계획되지 않아서 대합실과 역 광장의 혼잡을 가져오고 있다.

기타 버스나 택시 등의 환승이 가장 적절수원역의 경우, 버스승강장은 남북 전면도로와 고가도로로 분리되고 택시승강장은 전면광장에 인접하여 설치되어 각각을 분리되었다. 그러나 민자역사 이용자의 대부분이 전면도로를 통하여 진출입이 이루어지고 있어 혼잡하다. 또한 전면광장 앞의 도로가 로타리로 되어있고 주변에 직행버스터미널이 위치하고 있어 교통혼잡이 되고 있다. 현시점에서는 민자역사의 설치에 상관없이 우회차선 또는 버스노선의 변경 등이 없는 한 적절한 해결책이 없을 것으로 보인다.

하게 계획된 곳이 부천역으로 택시 및 버스승강장이 역에 인접하여 민자역사 승객의 동선을 짧게 하여 접근이 용이하게 되어있다. 그러나 전면광장이 전혀 확보되지 않아 교통계획이 잘되었다고 보기 어렵다.

이에 비하여 부평역 광장의 경우는 택시 승강장만 역사에 접하고 버스승강장은 신촌로 변에 설치하여 버스이용객은 동선이 다소 길어지는 단점이 있으나 반면에 역광장의 혼잡은 피할 수 있다.

3.1.6.2 보행동선

선로상부에 건설되는 민자역사 내에 대부분 자유통로를

설치하여 선로로 단절된 지역을 연결시키고 있다. 또한, 민자역사의 개발과 함께 주변 도로가 정비되어 민자역사 주변은 기존역사에 비해 보행동선이나 환경이 상당히 개선되고 있다. 그러나 대규모 민자역사 건물에 역 이용객 뿐만 아니라 다수의 상업시설 이용자가 많아짐에 따라 역사 내 통로나 주변 보도 사용자가 더욱 늘어나 혼잡을 일으키고 있다. 민자역사가 지역주민에게 주는 환경변화 중 가장 중요한 것 중 하나는 선로로 인하여 단절된 지역을 연결하는 자유통로이다. 이러한 통로는 상시 개방되어서 역무시설이나 상업시설의 운영에 영향을 받지 아니하고 편리하게 이용되어야 한다. 서울역의 경우는 역사 인접지역에 고가육교가 설치되어 있으나 노숙자들이 많아 심야시간에 이용하기에 불편하다. 또한 대합실을 통하는 자유통로는 열차운영시간 이외에는 사용할 수 없는 단점이 있다. 부천민자역사의 경우는 심야시간에 조명상태가 양호하지 못하여 이용객에게 불편함을 주고 있으며, 안양역은 자유통로의 일부를 상가가 점유하고 있어 보행동선에 지장을 주고 있지만, 건축적인 면과 이용자의 편의성에서 자유통로 상부에 투명한 마감재로 사용하여 주간에도 개방감을 확보할 뿐만 아니라 야간에도 폐쇄감이 없어 양호한 보행환경을 제공하고 있다.

보행환경에 영향을 주는 시설은 에스컬레이터와 같은 편의시설이다. 민자역사가 대부분 선로 상부 7m 이상에 설치되기 때문에 에스컬레이터가 설치되어있는 안양역사는 보행에 도움을 주고 있다. 반면에 에스컬레이터가 없는 부평민자역사는 이용에 불편을 주고 있다. 승강장으로의 이동수단, 통로의 폭과 같은 보행환경은 우선 이용객의 수요를 감안하여 결정되어야 할 것이다. 보행환경은 가능하면 24시간 상시 사용하도록 한다는 조건으로 계획되어야 할 것이다. 또한 일시적으로 다수의 사람들이 사용하는 승강장에 연결되는 계단은 가능한 통로폭을 넓게 하고 에스컬레이터 등을 설치하여 소통의 원활화를 도모할 필요가 있다.

3.1.7 문화 및 집회시설

역이용객이나 지역주민을 위한 시설은 문화 및 집회시설 등을 들 수 있는데, 기존역사의 경우, 서울역, 부평역, 동인천역 등을 제외하고, 대부분 역들은 2,000평 이상의 문화 및 집회시설면적을 차지하고 있다. 이 가운데 부천역은 전체 연면적의 11%로 가장 높게 나타났다. 그러나 최근에 건설되었거나 계획 중인 역사의 경우 문화 및 집회시설이 늘어나고 있는 추세이다. 문화 및 집회시설의 면적은 지역의 유동인구, 역 이용객 등을 고려하여 공간 확보를 해야 할 사항

으로 지적된다.

3.1.8 주차시설

현재 민자역사 중 영등포역의 주차시설은 전체면적의 34%로서 가장 높은 비율을 보이고 있다. 서울역, 용산역, 안양역, 수원역, 대구역 등은 20% 이상의 주차장 비율을 확보하고 있다. 주차시설은 대부분 판매시설 이용객들을 위한 시설로서 교통혼잡을 가중시키는 요인이 되고 있다. 백화점, 대형할인마트 등의 판매시설이 역사와 결합되면서 나타나는 현상으로 민자역사가 지역의 교통, 문화, 상업적 요충지로서 개발되어야 하는 특성을 고려할 때 바람직하지 못하다고 할 수 있다.

따라서 판매시설 및 업무시설의 비율은 역무기능과 대중교통 중심의 민자역사 계획 하에서 이루어져야 하며, 가급적 차량이용을 줄일 수 있는 대안의 마련이 필요하다고 할 수 있다.

3.1.9 점용료 및 영업수익

점용료는 점용허가 받은 자가 철도재산의 사용료를 지불하는 금액으로 영업수입과 직접관련이 있다. 영등포역은 2004년 한해동안에 점용료를 약 52억을 지불하고도 373억 원의 수익을 냈다. 이외 부천역(56억원), 안양역(8억원)을 제외한 나머지 모든 역은 적자상태이며, 특히 서울민자역사

는 89억원의 영업적자를 나타내고 있다.

4. 개선방안

4.1 이용객에 따른 휴게시설 적정 배치계획

국철이 운행되는 민자역사는 열차운행 여건상 승객이 역사에 머무르는 시간이 길기 때문에 적절한 대합실의 면적과 주변에 각종 편의시설 및 휴식공간의 제공하는 공간계획이 되어야 한다. 승객을 위한 안내센터의 설치가 필요하며 만남의 장소로 활용될 수 있는 공간의 확보가 이루어져야 한다. 또한, 대합실의 인접공간에 광장을 확보하여 대합실의 보조공간으로 활용될 수 있는 배치 및 규모가 계획되어야 할 것이다.

전철승객의 경우 대합실에서의 대기시간이 짧고 매표 후 바로 승강장으로 이동하는 것이 대부분이므로 역무시설 내에 동선을 짧게 해야 할 것이다. 또한 대합실의 규모를 축소하고 여유공간을 승강장 인근에 배치함으로써 대기시간을 위한 편안한 휴식공간 및 편의시설의 확보가 되어야 한다.

이와 같이, 국철위주의 민자역사는 대합실 및 콘코스 중심으로 역무시설 배치 및 광장 계획수립이 되어야 하며, 반면 전철위주의 민자역사는 승강장 위주로 편의시설 배치가 이루어져야 한다.

4.2 영업이익만을 위한 과도한 상업시설 위주 개발 지양

민자역사는 공공성이 강한 시설물로서 역 이용객과 지역

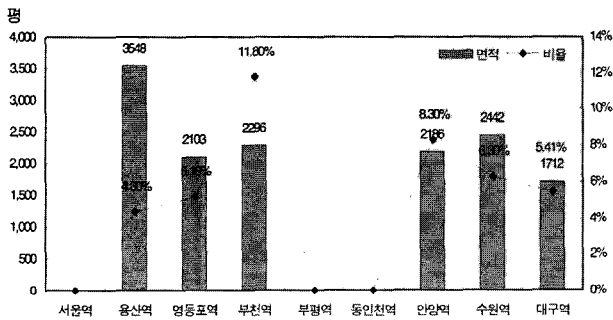


그림 5. 민자역사별 문화 및 집회시설 비율

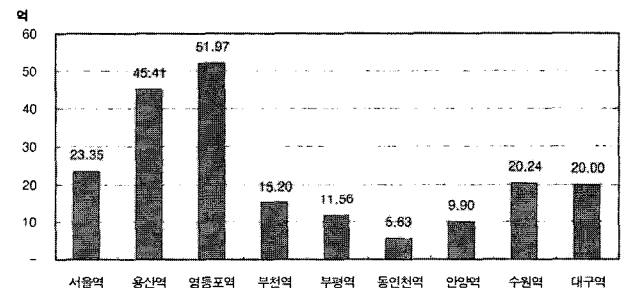


그림 7. 민자역사별 점용료 현황

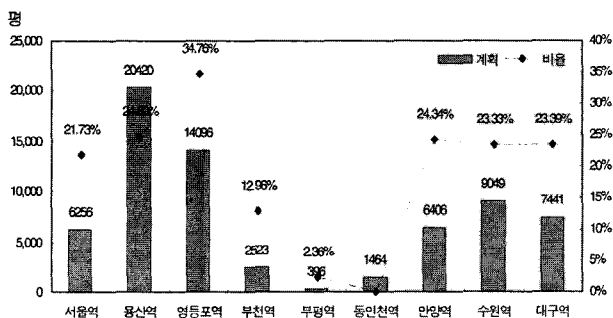


그림 6. 민자역사별 주차시설 비율

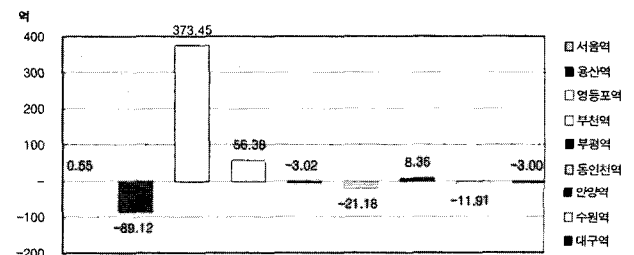


그림 8. 민자역사별 당기순이익 현황

주민을 위한 시설이 되어야 한다. 그러나 현재의 민자역사는 판매 및 상업시설이 과다하게 확보되어 있다. 이러한 문제는 민자역사 개발의 사업주체가 공공성보다는 사업성에 더 많은 비중을 두고 있기 때문이다.

민자역사의 역무시설 규모는 관련 법규에서 연면적의 10%이상으로 정하고 있으며, 기존의 적용이 잘못되는 경우가 있다. 즉 규정의 목적은 이용객의 편리와 쾌적성을 확보하고 역직원들의 후생복지 증진을 위한 공공적인 공간을 확보하기 위한 규정이지만 오히려 역무시설의 규모를 확대하여 역사 전체의 규모를 증가시키는 수단으로 사용되고 있다.

건교부에서 이미 폐지된 출차사업업무규정을 대신할 민자역사의 사업추진에 대한 세부적인 시행 절차에 관한 규정을 정비하고 있는 바, 적절한 새로운 기준이 시급히 마련되어 역사 내의 과다한 상업시설 배치를 방지해야 할 것이다.

4.3 공익을 위한 역 광장 및 공개공지 확보

민자역사의 외부공간은 주로 광장으로 이루어져 있지만, 광장의 기능보다는 대부분 역사전면의 공개공지 역할을 하고 있다. 또한 일부 역사에는 광장에 주차장이 설치되어 있거나 외부 시설물로 인해 실제 사용공간은 협소한 것으로 나타났다. 결국 광장이 역 이용객이나 지역주민들의 편리를 수용하지 못하고 있다. 따라서 민자역사의 광장은 보행자들을 위한 보행공간은 물론 지역주민과 역 이용객의 휴식공간을 제공해야 하며, 이를 위해서는 주차장 설치를 지양해야 할 것이다.

그리고 외부공간의 질적 향상을 위해서는 조경 및 시설물의 배치도 고려해야 한다. 대부분의 역사는 가로등과 쓰레기통, 벤치 등만을 설치하여 획일화된 역사의 외부공간을 보여주고 있다. 그러나 이러한 관행에서 벗어나 다양한 조경식재를 배치하거나 분수, 조각 등과 같은 야외시설물 설치도 고려해야 한다. 광장에는 공공성이 높은 시설의 적극적 수용, 역 광장의 입체적 개선, 공개공지의 공공성 확보 등으로 퇴색되어 가는 광장기능을 살려야 한다.

민자역사는 광역도시를 위한 시설이면서 동시에, 지역시설이기 때문에, 지역주민과의 협의를 통해 용도를 결정할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 아울러 지방자치단체와의 철도기관과의 사전협의를 통해 개발가능성, 개발규모 및 기타 개발원칙뿐만 아니라 주변지역의 근린환경을 저해하지 않는 시설도입이 필요하다고 하겠다.

4.4 주변지역과 대중교통의 연계성 고려

민자역사는 대중교통을 통한 교통의 연계 및 지역의 연계가 이루어지는 곳이다. 민자역사에 상업시설이 입지하면서

주차장 진출입의 동선문제와 차량의 흐름 등을 고려하지 않아 인근지역에 소음 및 교통혼잡의 문제를 야기하고 있다. 현재 운영 중인 대부분의 민자역사 차량 진출입 동선은 전면과 후면으로 나뉘어져 있으며, 후면은 이면도로, 전면은 간선도로에 면하고 있다. 이로 인해 간선도로의 차량흐름을 방해하고 후면도로에서는 보행자의 위험을 위협하거나 소음 및 매연을 발생시키고 있다. 이러한 문제는 민자역사 내에 주차공간이 과다하게 확보되어 있어 대중교통보다는 자동차를 이용하도록 유도하고 있다. 즉, 민자역사의 입지는 대중교통인 버스나 지하철 등의 이용을 통해 쉽게 접근할 수 있음에도 불구하고 자동차를 이용하는 이용객들이 많이 있다. 따라서 민자역사 개발은 시설의 특성과 대중교통의 연계를 활성화하기 위해 대중교통지향적인 개발을 적극적으로 해야 하고 지하철이나 버스와 같은 다른 대중교통수단으로 환승이 하나의 건물 내 혹은 인접부에서 일어날 수 있도록 종합 교통센터와 같은 기능을 도입해야 한다.

4.5 종합적인 개발계획

도시 및 국토 장기발전계획을 수립할 때 철도정책과 도시정책이 체계적으로 상호 연계되지 못하고 있다. 즉, 역 주변 개발은 개별사업(재개발, 신시가지, 택지개발) 목적을 달성하기 위한 사업으로 수행되고 있을 뿐 철도역과 연계하여 종합적인 개발계획으로는 수립되지 않고 있다.

우리나라의 민자역사 개발 절차는 일정한 기준을 통해 사업자를 선정하고 철도기관과 지방자치단체가 참여하고 있다. 그러나 사업주관자와 철도기관간의 세부계획에서는 지방자치단체의 도시계획이 반영되지 못하고 있다.

따라서 민자역사 개발 시 지방자치단체의 도시계획과의 적합성 여부, 주변 지역에 미치는 영향에 대해 종합적으로 검토되어야 하고, 계획수립 단계에서부터 신중한 교통영향평가 등이 이루어져야 한다. 더 나아가 도시계획 심의와 교통영향평가를 통합하여 도시계획에 부합되고 지역의 특성이 반영된 민자역사 개발이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

4.6 인·허가 등 관련기관 행정절차의 단순화 및 상호 협조 체계

국가, 지자체, 공공기관 및 민간기업 등 관계기관들 간의 긴밀한 협조 및 조정이 부족하다는 것이다. 특히 원활한 사업추진을 위해서는 계획수립 단계에서부터 각종 인·허가를 주관하는 지자체의 사전 협의 및 조정이 필요하다.

또한 민자역사에 관련된 행정절차의 단순화도 필요하다. 고속철도건설촉진법을 적용받는 고속철도역사인 서울통합역사와 용산 민자역사는 국유철도의 운영에 관한 특례법을

적용받는 일반적인 민자역사보다 사업추진절차가 간소하다. 예를 들어 개발사업 실시계획이 인가될 경우 관련법에 의한 구역지정이나 계획 등의 인·허가 등을 의제 처리하도록 하는 한편, 지자체와의 기반 시설부담비용 협의를 위한 개발 계획 심의위원회를 도입하여 공정성을 확보하는 체계가 필요하다.

5. 요약 및 결론

지방자치제 이후 도심지의 자치단체는 역 주변 재개발사업에 많은 관심을 갖고 있으며, 공기업체로 발족한 철도공사는 수익구조 다변화의 일환으로 민자역사와 역 주변개발사업의 활성화에 주력하고 있는 것이 현실이다.

본 연구 결과, 민자역사 개발의 문제점은 승객유형에 따른 적절한 휴게시설 배치계획의 미흡, 영업이익을 위한 대규모 상업성 위주의 개발에 치중, 공익을 위한 역 광장 및 공개공지 확보가 미흡, 주변지역과 대중교통의 연계성이 부족, 종합적인 개발계획의 부재, 인·허가 관련기관 행정절차가 복잡 및 협조부족 등으로 분석되었다.

이러한 민자역사의 문제점을 해결하고 지역사회 발전과 공공성 확보를 위한 개선방안으로 국철과 전철과 구분된 민자역사 배치, 역사내의 과다한 상업시설 배치 방지, 지역특성에 어울리는 옥외시설과 공개공지의 확보, 대중교통과의 연계를 통한 환승공간과 보행동선 단축필요성을 제안한다. 아울러, 철도정책과 도시개발정책은 도시계획 수립단계에

서부터 상호 연계, 개발절차 간소화 등이 이루어져야 한다. 이러한 개선방안을 통해 보다 나은 민자역사 개발이 이루어지길 바란다.

참고 문헌

1. 국토연구원 (2003), 「철도역세권개발제도 도입방안에 관한 공청회」, p.1.
2. 김상중, 최길동, 김성남 (2004), “철도민자역사 실내 환경디자인의 인지적 구성 요소에 대한 접근연구”, 한국철도학회, 2004년도 추계학술대회 논문집, pp.1-7.
3. 김영규, 양근울 (1999), 「철도사업의 구조개혁 방안 연구」, p.3.
4. 김효진, 김성수 (2005), “서울역 민자역사 구조설계, 한국강구조학회지, 17권 제2호, pp.24-30.
5. 박윤택 (1999), 「다층적 공간구성을 고려한 철도역사 계획안 및 연구-영등포 민자역사를 중심으로」, 홍익대학교 석사학위 논문.
6. 신기철 (1996), 「공간도시건축의 방법:철도역사의 유형정의와 모형설계를 중심으로」, 대한국토도시계획학회지(국토계획), 제 31권 6, pp.103-121.
7. 어인에 (2003), 「지역특성에 부합되는 복합단지 개발을 통한 철도 부지의 입체적 활용에 대한 연구」, 고려대 석사논문, p.1.
8. 정재령 (1997), 「철도역 및 역세권의 효율적 개발방안에 관한 연구」, 부산대환경대학원 석사학위논문, pp.1-78.
9. 한국철도공사 (2003), 「경영관련업무자료: 내부자료」.
10. _____ (2005), 「경영관련업무자료: 내부자료」, pp.301-361.
11. 함영춘 (2004), 「철도역사의 공공시설계획특성 분석에 관한 연구」, 충남대학교 석사학위논문, p.106.