

21C형 미래공간으로서의 지하공간 개발을 위한 제언: 서울시 도시철도 지하역사를 중심으로

A Proposal for Underground Development as 21st Century Future Space:
Focused on Seoul Metro Underground Stations



강감창

1. 서울시 지하공간 개발의 문제점

세계 여러 대도시의 도심 과밀화가 심해지고, 지상의 개발여유 공간이 부족해짐에 따라 효율적인 도시공간 활용을 위한 대체공간 마련 차원에서 자연스럽게 지하공간 개발에 대한 관심이 증대되었고 다양한 형태의 지하공간 개발이 이루어져 왔다.

세계 각국의 지하공간 이용형태는 그 나라의 역사나 문화 또는 자연환경에 따라 각기 다른 특성을 보이고 있다.

북유럽 국가는 세계대전을 경험하면서 방어시설의 필요성에 따라 지하공간을 개발하였고, 캐나다는 긴겨울의 혹독한 한파를 피해 지하철 등 대중교통망을 중심으로 상가와 호텔뿐 아니라 민간 건물까지 연결하는 언더그라운드 시티를 조성하였다. 일본은 도시의 극심한 과밀화를 해소하기 위한 방안으로 새로운 도시공간 창출을 위해 지하공간을

개발하였다. 보다 많은 경우에는 상하수도 시설, 터널 및 지하철도 등 도시확장에 따라 필수적으로 발생하는 도시공간 수요의 새로운 공급수단으로 지하공간 개발이 이루어지고 있다.

우리나라의 경우 1967년 새서울 지하상가 개발 이후 지하공간은 수익사업을 위한 상업공간으로 인식되거나 1970년대의 안보의식에 따라 민방위 대피시설을 위한 공간으로 인식되는 수준에 머물러 있었다.

하지만 서울의 지하철시대 도래와 함께 지하공간에 대한 인식은 전환기를 맞이하게 되었다. 1974년 청량리와 서울역을 연결하는 지하철 1호선이 개통되고, 지하철 2·3·4호선의 순차적인 개통과 함께 대형빌딩 건설에 따른 지하공간 활용 필요에 따라 지하공간 개발이 본격적으로 시작되었다.

서울시의 이러한 지하공간 개발 역사를 살펴보면 크게 기능위주의 지하공간 활용을 위한 공공중

심의 개발과 수익 창출을 목적으로 하는 민간중심의 개발로 양분되어 왔다.

공공이 중심이 된 지하공간 개발은 상하수도·전기시설 등의 기반시설 매설공간이나 교통측면에서 지하도로 및 지하철 역사 공간으로 활용되었으며, 민간이 중심이 된 지하공간 개발은 지하철 역사를 중심으로 수익창출을 위한 상가임대 및 복합용도 개발 방식으로 활용되었다.

각각의 개발 방식은 당시의 시대적 필요 및 요구에 따라 나름의 장점을 가지고 진행되었으나 공공이 중심이 된 지하공간 개발은 자가용·사람의 이동 및 사회기반시설의 매설 등 지나치게 기능위주의 개발을 추구함으로써 시민의 쾌적한 이용 및 삶의 질 개선에는 기여하지 못한 측면이 있다.

한편 민간 중심의 지하공간 개발은 사업자들의 투자비용 환수 및 단기간의 수익성 창출에 초점이 맞춰짐에 따라 지하공간 활용에 대한 장기적인 비전이 부족하거나 지나친 수익성 추구에 따라 공공성이 결여되어 있다는 지적이 있어 왔다.

이와 함께 최근 국내에서는 민간 부분이 중심이 된 지하공간 개발 사례가 증가하고 있고, 일부는 상업적인 성공을 거두기도 하였으나 민간 중심의 지하공간 개발은 수익성을 추구함에 따라 지하공간이 지나치게 상업화된 공간으로 조성되는 만큼 지하공간 개발에 있어 공공성 확보에 대한 욕구가 증대되고 있는 실정이다.

또한 도심지의 무분별한 개발에 따라 도심지 내에 개발가능한 공간이 절대적으로 부족한 상황에서 지하공간 활용에 대한 욕구는 증가하고 있으나 지하공간은 한번 개발이 완료되면 변경이 어렵다는 점을 고려할 때 현재의 민간과 공공이 분리된 무계획적 개발은 지하공간의 비효율적 운영을 초래할 수 있다는 점에서 이에 대한 개선방안 마련이 시급한 시점이다.

다시 말하면 그 동안 지하공간 개발에 있어 공공부분과 민간부분이 분리되는 방식을 지양하고, 지하공간 개발에 있어 공공 부분의 공공성 추구하고 민간 부분의 수익성 추구를 조화롭게 결합하여 지하공간

개발의 새로운 패러다임을 정립할 필요가 있다.

따라서 공공부분의 중요성을 누구 보다 깊이 있게 이해하고 있는 전문가로서 서울시 지하공간 개발에 있어 공공부분의 공공성과 민간부분의 효율성을 조화롭게 융합시킴으로써 지하공간이 단순히 사익추구 공간의 개념을 넘어 지역민의 삶을 질을 개선시키고 새로운 부가가치 창출의 공간이 될 수 있도록 하는 방안 마련에 대한 우리 모두의 지혜가 필요하다고 본다.

특히, 이미 개발이 완료되어 매일매일 수 많은 사람들이 이용하고 있는 서울시 지하철역을 중심으로 공공 및 민간 부분의 조화로운 지하공간 개발 및 활용에 대한 방향 제시와 함께 이를 위한 실행방안 제안을 통해서 서울시 지하공간이 21c형 미래공간으로 활용되고, 서울시가 미래지향적 도시공간으로 거듭날 수 있도록 하고자 한다.

II. 지하철 역사 내 지하공간 활용 필요성

1. 서울시 지하철 현황 : 잠재력과 개발가능성이 무한한 지하공간 확보

1974년 서울역과 청량리역을 연결하는 7.8km 구간에 지하철 1호선이 개통된 이후 서울시는 연이어 지하철 2-4호선을 착공하는 한편 1981년에는 자본금 전액을 출자하여 지방공기업인 서울메트로를 설립하였다.

또한 1994년에는 지하철 5-8호선을 운영할 지방공기업으로 도시철도공사를 설립함으로써 서울시 지하철은 양적·질적 성장을 거듭해 왔으며, 현재는 민간자본이 참여하여 BTO 방식으로 건설·운영되고 있는 지하철 9호선을 포함하여 총 9개 노선(노선연장 315km)에 걸쳐 하루 이용객만도 690만명에 이르는 세계적 수준의 도시철도 시스템을 구축·운영해 오고 있다.

세부적으로 살펴보면 1-4호선을 운영하고 있는 서울메트로의 경우 총 120개역(지하역 100개, 138km)에 일평균 410만명이 이용하고 있으며,

표 1. 양공사 당기순손실 현황(단위: 억원)

구분	'06년말	'07년말	'08년 말	'09년말	'10년말	'11년말
서울메트로	△1,721	△1,308	△1,439	△2,374	△2,568	△2,114
도시철도공사	△2,722	△2,548	△2,304	△2,140	△2,218	△2,823

자료 : 서울메트로, 서울도시철도공사 내부자료

5-8호선을 운영하고 있는 도시철도공사의 경우 총 148개역(152km)에 일평균 246만명이 이용하고 있다. 지하철 9호선의 경우에는 총 24개역(27km)에 일평균 30만명이 이용하고 있는 것으로 조사되고 있다.

이처럼 서울시 지하철은 노선길이, 지하철 역수 및 이용인구 측면에서 세계적 수준으로 성장해 왔지만 세계의 다른 지하철과 마찬가지로 대부분의 서울시 지하철역도 단순히 사람의 이동 결절점으로서 교통측면의 역할에만 머무르고 있는 상황이다.

일부 지하철역의 경우 민간 자본이 중심이 되어 지하철역을 상업시설과 연결하는 방식으로 개발이 진행되었으나 이러한 방식은 대부분 민간의 제안에 따른 것으로 공공성 확보보다는 민간의 수익창출을 위한 도구로 이용되는 수준에 불과한 실정이다.

하지만 최근에는 도심의 개발밀도 증대 및 인구 증가로 인해서 지상에서 개발 가능한 유휴공간 확보가 쉽지 않은 상태인 점을 고려하면 현재 교통결절점의 기능만 수행하고 있는 지하철역을 새로운 지하공간 개발 거점으로 발상을 전환시킬 필요가 있다.

특히, 서울시 지하철역은 서울시 전역에 촘촘하게 분포되어 있어 대부분의 지역에서 손쉽게 접근이 가능하고, 많은 지하철역이 주요 도심지에 위치하고 있어 효용가치가 높으며, 매일매일 지하철을 이용하는 인구가 막대하다는 점 등을 고려하면 서울시 지하철역에 대한 효과적 개발과 이에 따른 지하철역의 활용가능성은 무궁무진할 것으로 생각된다.

2. 막대한 지하철 부채 현황 : 빚내서 빚갚고, 빚이 늘어나는 형국

서울시가 지하철 운영을 위해 설립한 지방공기업인 서울메트로와 도시철도공사는 지하철 이용시

민에게 저렴한 비용으로 세계 최고 수준의 지하철 서비스를 제공해 주는 대가로 막대한 부채를 안고 있는 상황이다.

2012년 6월 현재 양공사의 부채는 4조 2천억원(서울메트로 3조 1천억원, 도시철도공사 1조 1천억원)에 이르고 있으며, 서울시와 양공사는 연도별 채무상환 계획에 따라 부채를 상환 중에 있다.

하지만 그 속내를 들여다보면 그 상황이 심각함을 알 수 있다. 양공사의 연도별 경영성과를 살펴보면 양공사는 매년 운영수입이 운영비용에 이르지 못하기 때문에 매년 막대한 적자를 보고 있는 상황이다.

2006년 이후의 당기순손실 현황을 살펴보면 양공사는 매년 막대한 운영적자를 보고 있음을 알 수 있고, 2011년 한 해만 보더라도 양공사는 약 4,937억원의 적자를 본 것으로 나타났다.

이는 양공사는 운영을 하면 할수록 경영여건이 개선되는 것이 아니라 적자가 계속 누적되고 있음을 의미한다.

즉, 지하철 양공사는 채무상환 계획에 따라 부채를 상환 중이나 매년 막대한 운영적자를 기록함에 따라 만기가 도래하는 부채를 갚기 위해 또 다른 빚을 내야 하는 형국이다.

물론 양공사의 운영적자는 법령에서 정한 무임수송, 운송원가에 못미치는 요금, 서울시 대중교통 환승할인 정책에 따른 적자 등 외부적·구조적 요인에 기인하고 있다는 점을 고려하면 양공사의 적자를 공사의 방만한 경영으로 몰아세우기는 어려운 상황이다.

하지만 서울메트로와 도시철도공사는 공공부문에 민간의 경영효율성을 도입하기 위해 설립한 지방공기업임을 고려할 때 부채 및 운영적자를 해소하기 위한 자구노력 확보가 절실하다.

한편 박원순 시장의 주요 시정방향 중 하나가 서울시 부채 절감이고, 2011년 10월 박원순 시장의 취임 당시에 1조 9,873억원에 이르던 부채가 취임 이후 8개월 뒤인 2012년 6월에는 1조 2,142억원에 이르는 부채를 감축한 바 있다. 하지만 박시장은 여기에 만족하지 않고 2014년까지 약 7조원의 부채를 감축할 계획을 발표하였으며 서울시는 이를 위한 다방면의 노력을 기울이고 있다.

이런 점을 고려할 때 양공사의 부채를 과거처럼 구조적인 문제로 치부하거나 이 상태를 계속 방치해서는 결코 안되는 상황이다.

양공사의 적자를 해소하기 위해서는 비용을 줄이고, 수입을 증대시키는 방안에 대한 적극적인 검토가 필요하다. 비용을 줄이는 방안은 시설안전을 저해하지 않고, 직원들의 사기를 저해하지 않는 범위 내에서의 운영비 절감 등이 있으나 이는 구조적으로 한계를 지니고 있다는 점을 고려할 때 수입을 늘리는 방안이 효과적이다. 수입을 늘리는 방안에 있어서도 지하철 이용객 증가는 한계가 있다는 점을 고려하면 신규 부대사업 발굴을 통한 수익원 창출이 현실적인 대안이 될 것이다.

3. 지하역사 개발 통한 양공사 신규 수입원 창출 및 도시브랜드 가치 향상

서울시는 개발 잠재력이 무궁무진한 지하공간인 지하철역을 확보하고 있으나(서울메트로 120개역, 도시철도공사 148개역, 9호선 24개역) 이들 지하철역은 대부분 승객들의 출입 및 환승을 위한 이동통로로만 인식되고 있거나 대부분 유지관리 비용이 소요되는 시설로 인식되고 있다.

지하철역이 수익창출 수단으로 활용되는 경우는 단순히 역사내의 유희공간을 이용한 상가 임대나 민간이 개발한 지하상가와와 연결통로 제공 등 소극적인 이용에 국한되어 있다. 이로 인해 서울시 지하철역이 가지는 네트워크, 이용인구 및 개발 잠재력 등에 비해서 지하철역이 창출해 내는 부가가치는 현저히 낮은 수준이다.

하지만 최근의 도시개발은 지하공간 활용을 통한 도시의 브랜드가치 상승과 함께 도시 기능을 향상시키는 방향으로 전개되고 있다는 점을 고려할 때 지하철 내부의 지하공간을 효율적으로 활용하도록 함으로써 양공사의 신규 수익원 창출과 함께 도시의 브랜드 가치 상승에도 기여해야 한다.

또한 서울시 지하철은 향후에도 지속적으로 확장될 계획에 있고, 최근에는 경전철 등의 신교통수단이 도입될 예정임을 고려할 때 공공성이 확보된 지하철역 개발방안에 대한 적극적인 검토가 필요하다.

이러한 지하철역사 개발은 지하철 역사를 단순 이동공간으로 바라보는 소극적 시각에서 탈피하여 공공부문에 민간의 창의성을 접목시키는 인식의 전환이 필요하며 이를 통해 지하철역이 새로운 수익을 창출하는 동시에 도시의 브랜드 가치를 상승시키는 주요 공간으로 활용되어야 한다.

III. 지하철역 지하공간 개발의 기본 방향

지하공간 개발과 관련하여 세계 도시는 각 도시 특성 및 환경에 적합한 도시 고유의 개발방식을 선택해 왔다. 하지만 세계 각국에서 성공적으로 이루어진 지하공간 개발에는 주요한 공통점이 있는데 그것은 바로 지하철역과 연계되어 있다는 점이다.

혹독한 추운 겨울을 극복하기 위해 27km에 이르는 지하공간을 개발한 캐나다 토론토, 부지전체를 하나의 통합된 지하시설로 개발한 프랑스의 포름 데 알 (FORUM DES HALLES), 그리고 일본 오사카시의 지하공간 등 세계 유명 도시의 성공적인 지하공간 개발은 모두 지하철역을 중심으로 계획되고 개발되어 왔다.

이러한 사실은 세계적 수준의 지하철 네트워크를 구축하고 있는 우리에게 시사하는 바가 크며 외국 도시의 성공적인 지하공간 개발 사례를 통해 우리가 지녀야 할 기본적인 지하철역 개발 방향을 제시하면 다음과 같다.

먼저 지하공간은 대규모의 사람이 동시에 이용

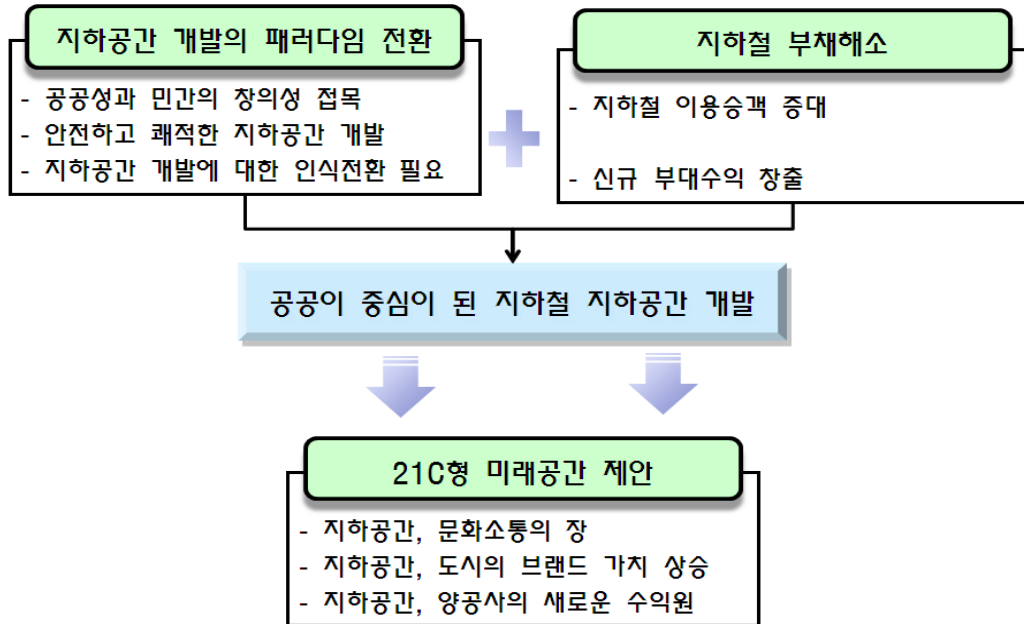


그림 1. 지하철역사 내 지하공간 개발 방향

하는 공간만큼 안전하고 쾌적한 환경을 조성함으로써 지상에 있는 것처럼 편안함을 느낄 수 있도록 설계되어야 한다.

지하공간은 단순히 이동하고, 스쳐가는 공간에서 벗어나서 함께 머무르고, 타인과 공유하고, 소통하는 문화·교류의 장으로서의 역할을 수행함으로써 지하공간 활용에 대한 새로운 패러다임을 제시할 필요가 있다.

다음으로 지하철역과 인접한 지상의 개발현황 및 여건과 조화를 이룰 수 있도록 개발함으로써 지하철역이 지상과 동떨어진 지하공간이 아닌 도시 전체차원에서의 유기적이고 효율적으로 연결될 수 있도록 해야 한다.

이와 함께 각 지하철역사 주변의 특색있는 역사·문화자원, 도시경관 및 자연환경 등과 연계될 수 있도록 지하철역을 개발함으로써 지하공간이 해당지역의 랜드마크의 기능과 함께 지역대표 자원으로 활용될 수 있도록 해야 한다.

마지막으로 지하철역 내부의 지하공간 개발은 시민이 만족할 수 있는 공간 제공을 통해 새로운 도시공간 활용 방안 제시와 함께 도시의 브랜드 가

치를 상승시킬 수 있는 기회를 제공해야 한다.

이러한 지하공간 개발로 인해 지하철 이용인구가 늘어나고 이에 따라 지하공간의 부가가치가 상승됨으로써 막대한 부채를 안고 있는 양공사의 운임수입 증대와 함께 지하철 운영기관의 적자해소에 기여할 수 있어야 한다.

IV. 미래공간으로서의 지하철역 개발을 위한 실행방안: 서울시 지하철역 개발을 위한 전문가 협의체 구성 필요

지금까지 공공의 정책결정 과정에 참여하여 공공개발의 중요성을 이해하고 있는 전문가로서 무궁무진한 개발 잠재력을 가지고 있는 서울시 지하철역사의 개발의 필요성과 그 효과에 대해 살펴보았다.

지하철 역사를 단순히 이동공간으로 바라보는 소극적 시각에서 탈피하여 공공성과 민간의 창의성이 조화된 개발방식을 접목시킴으로써 지하철역사가 안정적인 운영적자에 시달리고 있는 지하철

운영기관의 새로운 부대수익원이 될 수 있는 동시에 박원순 시장이 추구하는 서울시 부채절감에도 기여할 수 있다.

또한 공공성이 확보된 지하철역사 개발은 21c 미래형공간으로서 도시의 브랜드 가치를 상승시키는 한편 시민의 삶의 질을 향상시키는 공유·소통의 장으로서 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

하지만 우리나라 속담에 “구슬이 서말이라도 꿰어야 보배다”란 말이 있듯이 공공부문과 민간부분이 조화된 효율적인 지하공간 개발을 위해서는 공공과 민간의 관련 전문가들로 구성된 협의체 구성이 시급하다.

여기에는 서울메트로와 도시철도공사 관계자를 포함한 서울시의 지하공간 개발 관련 공무원, 민간 전문가 및 학계 전문가, 예산 심의권을 가진 시의회 관계자 등 서울시 지하철역 개발의 필요성을 공감하고 대안을 제시할 수 있는 전문가가 참여해야 한다.

이 협의체는 특정 집단의 이익 추구나 일방적인 희생을 요구하지 않고, 서울시 지하철역을 대상으로 시민과 민간의 사업자가 모두 만족할 수 있는 개발방향에 대한 청사진을 제시하고, 이를 실현할 수 있는 구체적인 방안을 제시할 수 있는 권한과 기능을 가져야 한다. 또한 개발이 가능한 1-2개 지하철역에 대해서는 시범사업을 통해서 지하철역사 개발에 대한 비전을 실현하는 목표도 가져야 할 것으로 생각된다.

개발 잠재력이 무궁무진한 지하철 역사를 현재와 같이 단순히 이동과 환승의 공간으로 남겨놓거나 민간이 중심이 된 상업공간으로 방치하는 것은 효율적 개발로 얻어질 수 있는 막대한 기회비용을 상실하는 것이다. 공공성이 확보된 지하철 역사 개발에 대한 관련 전문가들의 의견수렴을 통해 서울 도시철도 역사가 수도 서울의 새로운 발전 원동력으로 자리잡을 수 있도록 하는 방안 마련이 시급하다.