

역세권개발의 새로운 접근방향



서충원

강남대학교 부동산학과 교수
suhwon@kangnam.ac.kr

1. 역세권개발의 추진과정과 한계

세계는 지금 고속철도경쟁을 벌이고 있다. 선진국을 중심으로 고속철도에 대한 재정투자가 급속하게 늘어나고, 여기에 첨단 과학기술이 융합되면서 미래의 새로운 성장산업으로 발전하고 있다. 인류의 화성여행 사업으로 세간의 주목을 받고 있는 엘론 머스크가 신개념 고속철도인 하이퍼루프에 초고속 친환경 에어쿠션 궤도를 설치하는 아이템을 미래의 전략사업으로 선정할 이유이기도 하다.

고속철도시스템은 인간정주공간의 변화를 수반하기 마련이다. 세계가 고속철도로 연결되면 광역적으로 블록화 되고, 한 나라의 국토공간이 새롭게 개편되며, 도시와 지역단위에서는 철도역이 중요한 거점이 된다. 역세권개발은 철도역을 중심으로 고기능의 고밀도의 중심지 기능을 수용하는데 목적이 있는 것으로 이미 글로벌하게 확산된 대중교통중심형개발(TOD), 콤팩트시티(Compact City) 등의 핵심요소가 되었다.

역세권(驛勢圈)은 철도역을 중심으로 일정 범위 내의 주변지역을 포함하는 지리적 개념인데, 접근성 등 개발 잠재력이 높아서 도시 및 부동산분야에서는 오래전부터 주목해 왔다. 이론적 토대도 비교적 탄탄해서 역세권개발에 대한 당위성도 매우 높은 편이다. 정부에서는 역세권개발을 유도하고 지원하는 법률도 제정하여 여러 번에 걸쳐서 개정해 왔음에도 불구하고 실제로는 별 효력은 없는 상황이다.

역세권개발을 논하기에 앞서 우리에게 친숙한 역전(驛前)의 모습을 한 번 떠올려 보자. 근대화시기에 역전은 중

심지 중에서도 최고의 중심지였다. 변변한 교통수단이 없던 시기에 철도는 단연 우월했고, 철도역은 사람과 물류가 모이고 흩어지는 유일한 장소가 되었다. 도시든 지역이든 철도역을 중심으로 발전해 가는 시기였다.

자동차시대로 접어들면서 철도역은 점점 쇠퇴해 갔다. 역전은 혼잡하고, 불편하며, 지저분한 곳으로 전락해 갔다. 애물단지가 되어버린 철도역은 도시발전을 가로막는 장애물로 인식되어 외곽지역으로 이전되는 일도 빈번했다.

새롭게 철도역이 조명을 받기 시작한 것은 고속철도(KTX)가 개통되면서부터다. 대도시지역이 경제성장을 주도하면서 이들 지역을 빠른 시간에 연결하는 교통수단이 각광을 받기 시작했다. 기후변화협약과 기술혁신으로 고속교통수단 중에서도 고속철도의 위상이 다시 높아졌다. 세계 나라들이 고속철도 건설에 심혈을 기울이고 고속철도 자체가 대도시지역의 경쟁력을 나타내는 척도가 되어 버렸다.

고속철도 시대가 열리면서 역세권개발에 대한 관심은 더욱 높아졌다. 더 나아가 KTX 정차역을 중심으로 지역경제권을 형성하려는 이른바 KTX경제권의 대한 개념도 제시되었다. KTX경제권은 역세권을 포함하는 보다 광의의 개념으로 KTX 정차역을 지역경제권의 전략적인 중심지로 삼겠다는 전략이다.

우리나라에서 처음으로 철도역지구가 도시 및 부동산개발의 대상으로 주목을 받은 것은 민자역사(民資驛舍)개발 붐이 일 때부터다. 민자역사는 민간의 자본을 끌어 들여서 철도역사와 그 부대시설을 설치하는 것을 말한다. 토

지를 소유하고 있는 철도운영자는 새로운 역사를 확보할 수 있고, 자본을 가지고 있는 민간기업은 부대시설사업을 통해 돈을 벌 수 있는 사업구조다. 부대시설은 백화점 등 대형판매시설이 대부분이었기 때문이다. 민자역사는 1984년에 제정되었다가 1995년에 폐지된 바 있는 <국유철도재산의활용에관한법률>과 1995년에 제정되었다가 2003년에 폐지된 <국유철도운영에관한특례법>, 이후 제정된 <철도건설법>, <한국철도시설공단법>, <한국철도공사법> 등에 근거해서 개발되었다.

민자역사는 역전의 모습을 확연하게 바꿔 놓았다. 대규모 철도부지와 철도시설로 단절된 지역을 공중공간으로 연결하고, 대합실 등 이용자를 위한 철도역사시설을 획기적으로 개선하였으며, 대규모 판매시설과 백화점 등 부대시설을 과감하게 철도역에 끌어 들였다. 더 이상 철도역과 역전은 혼잡하고, 불편하고, 더러운 곳이 아니라는 것을 증명해 보였다.

민자역사 개발사업에 대한 평가는 엇갈린다. 역무시설을 개선하고 부대시설을 복합시켜 이용객의 편의를 증진시킨 점과 운임수입에만 의존하던 철도운영방식에서 벗어나 경영다각화에 기여했다는 것은 매우 긍정적이 평가를 받는다. 그러나 지나치게 상업시설 위주의 공간개발로 지상의 공공공간이 축소되어 공공성이 훼손된 점과 여전히 철도 이외의 교통수단과의 유기적인 연결체계가 미흡한 점 등은 부정적인 평가를 받는 것이 사실이다.

민자역사 개발시대가 끝나가면서 주목을 받은 것은 역세권개발이다. 개발시대의 붐을 맞아 <택지개발사업촉진법>과 <도시및주거환경정비법>, <도시재정비촉진을위한특별법> 등에 근거해서 역세권개발이 유행했다. 역세권개발을 제도적으로 뒷받침한다는 명목으로 2010년에는 처음으로 <역세권의개발및이용에관한법률>이 제정되기도 했다. 철도역을 지역과 도시의 전략적 거점으로 보고, 이를 중심으로 도시 및 부동산개발을 추진한 것은 바람직한 방향이었으나 실제로는 처음 의도한 대로 활성화되지는 못했는데 몇 가지 이유를 소개하면 다음과 같다.

첫째, 역세권개발의 공간적 범위를 너무 크게 잡았다. 역세권은 철도역과 그 주변지역을 포함하는 개념인데 주변지역을 지나치게 광범위하게 포함시키거나 심지어는 철도역을 제외하고 철도역 주변의 도시개발사업이나 도시재정비사업의 범위를 단순하게 역세권이라는 명목으로

포함시키는 경우가 많았다. 후자의 경우는 철도역과 개발지구가 분리되어 유기적으로 연결되지 않는다는 문제점도 있다. 역세권개발에서는 철도역과 여타 교통수단과의 연결시스템이 가장 먼저 고려되어야 하고 이를 기반으로 해서 필요한 기능과 시설이 배치되어야 한다는 원칙을 벗어난 것이다. 또한 철도역 주변의 개발지구는 대부분 기성시가지여서 이해관계가 복잡하고 이를 조정하기가 쉽지 않아서 개발이 지연되거나 무산되는 경우가 많았다.

둘째, 철도역 주변 개발지구의 높은 토지가격에 비해 사업성을 확보가 쉽지 않기 때문이다. 철도역과 그 주변지역은 과거에는 중심지였지만 도시화과정을 거치면서 중심지 역할을 못하는 경우가 많지만 토지가격은 지나치게 높게 형성되어 있어서 걸림돌이 되고 있다. 개발 잠재력에 비해서 토지가격이 높게 형성되어 있는 곳은 오래 동안 쇠퇴기간을 거치게 되는데 가장 대표적인 곳이 역세권이다. 자유 시장경제에서는 자연스러운 현상이라고 볼 수 있지만 한편으로는 해당 지방자치단체가 역세권의 토지관리를 제대로 하지 못한 결과이기도 하다.

최근에는 중앙정부 주도로 추진하는 복합환승센터사업도 있다. 아직은 시범사업추진단계라서 평가하기에는 이른 감이 있지만 이 또한 역세권개발에서 나타난 문제점들이 크게 개선되지 못한 듯싶다. 사업범위에 철도역이 포함되어 있지 않아서 연계 환승체계가 제대로 구축될지도 의문이고, 무엇보다도 교통시설의 정비보다 상업시설위주의 사업이라는 점에서 그 기능과 역할이 어떠할지 우려가 된다.

2. 역세권개발의 새로운 전략

역세권개발의 당위성이 높은 것은 사실이지만 현실적으로 우리가 원하는 방향의 역세권개발이 원활하게 성사되기는 어려운 것이 사실이다. 이제 역세권개발을 활성화하기 위해서는 정책과 제도의 뒷받침, 사업개념과 방식의 재설정 등 총체적으로 새로운 접근이 필요하고 이를 전략적으로 추진해 나가야 한다.

우선은 국토차원에서 역세권을 새로운 정책아젠다로 다루어야 한다. 국가예산 중에서 국토기반시설투자비가 차지하는 비중과 그 중에서도 철도시설투자비가 차지하

는 비중을 고려할 때 이와 연계해서 역세권을 전략적 요소로 다루어야 할 때가 왔다. 그동안 막대한 시설투자과 국토개발이 접목되지 못하고 따로따로 추진되어 오다보니 비효율적인 측면이 많았다. 특히 천문학적인 재원이 투입되는 고속철도 시설투자과 세종시, 혁신도시, 기업도시 등의 국토개발사업이 연계되지 못한 것은 대단히 아쉬운 점이다. 광역경제권을 포함한 지역경제권도 마찬가지다. 경제권은 국토인프라와 연결성을 구축하는 바탕위에서 접근해야 성공할 수 있다. 이제부터라도 국토의 각종 공간개발 사업들은 국토인프라와 긴밀하게 연계시킨다는 큰 틀에서 추진되어야 하고, 이 과정에서 주요 철도역세권은 전략적인 요소로 활용되어야 한다.

다음은 역세권개발에 대한 사업개념을 명확하게 재설정하는 것이 필요하다. 철도역과 철도역 주변 개발지구는 공간적으로나 기능적으로 연결되어야 한다. 철도역과 연결되지 않는 주변 개발지구의 사업은 지양해야 한다. 지나치게 역세권개발의 사업범위를 크게 잡아서 사업이 지연되거나 표류하게 해서는 안 된다. 철도역이라는 이유만으로 무작정 역세권개발을 추진해서도 곤란하다. 철도역이 도시 및 지역에서 차지하는 입지적 특성과 이용객의 규모, 그리고 개발수요의 수준 등을 종합적으로 판단해서 철도역만 필요로 하는 곳, 철도역과 부대시설의 복합역사를 필

요로 하는 곳, 주변지구를 포함한 역세권개발을 필요로 하는 곳, 철도역 중심의 배후 경제권개발을 필요로 하는 곳 등으로 구분해서 접근하는 것이 필요하다. 또한 역세권은 충분한 시간을 두고, 단계적인 개발이 이루어지도록 해야 한다. 예컨대 가장 먼저 철도역사 혹은 복합역사가 정비되고, 다음으로 철도역 주변지구가 개발되어야 하며, 이후부터 배후지역들이 경제권이라는 큰 틀 안에서 단계적이고 지속적인 개발이 일어나도록 해야 한다.

끝으로 각각의 단계마다 여러 개발주체들 간의 명확한 역할분담과 함께 유기적인 협력시스템을 구축해야만 한다. 철도역사는 공공인프라차원에서 정부의 재정투자로서 철도운영주체가 맡아야 한다. 복합역사의 경우에는 철도운영주체가 민간자본을 유치할 수 있고, 역세권은 해당 지방정부와 민간 사업자가 공동으로 추진할 수 있지만 지방정부의 전략과 역량의 틀 속에서 중장기적으로 추진되는 사업임을 분명히 해야 한다. 경제권의 경우에는 철도운영자, 지방정부, 민간기업의 협력체제가 불가피하지만 중앙정부가 주도적으로 추진해 나가야 한다. 기본적으로 역세권개발은 교통기반시설을 토대로 추진되어야 하고, 그렇기 때문에 공공투자라는 바탕위에서 여러 주체들이 협력적으로 참여할 때 활성화가 가능한 사업이다. ☺