

훈련성과보고서 요약서

성 명	강전남	과견연도	2018
훈련분야	교통·도시안전/ 도시계획·도시안전/ 도시계획		
훈련과제	전략적 도시재생을 위한 철도주변지역 관리방안 연구		
훈 련 국	영 국		
훈련기관	버밍엄대		
보 고 내 용			
제 목	철도주변지역 전략적 도시재생 및 대륙철도연결을 위한 대비사항 검토	보고서 매수	51
내용요약	<p>철도역과 그 주변지역을 사회적 합의과정을 통해 사업을 완수하여 해당도시와 지역사회의 랜드마크와 경제의 중심지로 만든 해외사례를 조사하여 현재 서울에서 추진하고 있으나 지연되거나 좌초된 대규모 철도 복합개발사업의 원활한 추진을 위해 정책을 제언함</p> <p>아울러 영국을 포함한 유럽과 중국 등에서 추진하고 있는 고속철도사업의 현황 분석을 통해 대륙간 철도연결의 필요성을 제시하고 이의 실현을 위해 공공에서 할 수 있는 정책을 제언함</p>		

철도인근지역 전략적 도시재생 및
대륙철도연결을 위한 대비사항 검토

'19년 6월

강 전 남

차 례

1. 서론

2. 철도주변지역 전략적 도시재생

- 필요성
- 영국 등 국외 철도주변지역 전략적 도시재생 사례조사
- 서울의 철도주변지역 복합개발 현황 및 문제점
- 결론 및 정책제언

3. 대륙철도 연결을 위한 대비사항

- 국제교류 대비 역세권 개발방안 필요성
- 영국 등 세계 각국의 대륙철도 연결 사례조사
- 결론 및 정책제언

국외훈련 개요

1. 훈련국: 영국
2. 훈련기관명: 버밍엄대(University of birmingham)
3. 훈련분야: 교통 · 도시안전/ 도시계획 ·
도시안전/ 도시계획
4. 훈련기간: `18년7월 ~ `19년6월

1. 서론

우리나라는 1899년 경인선 철도가 처음 열리게 되어 도로중심 도시에서 철도를 중심으로 하는 교통도시로 외연을 확장하였고, 이후 고속철도가 철도이후 생성됨에 따라 지역과 도시와의 연결이 가까이 되어 지하철역과 기차역은 도시의 얼굴이자 기반시설이 직접된 도시의 중심지역이 되었다¹⁾. 지하철역과 기차역을 중심으로 만들어진 지역과 도시는 지하철역과 기차역 노선이 들어오는 커다란 인프라인데 오는 것에 따라 이지역과 저지역의 공간의 단절을 만들어내고 있으며, 새로이 도시의 규모가 커짐에 따라 이전에 도시에 위치했던 지하철역과 기차역 주변으로는 발전의 저해가 진행중에 있다.

우리나라의 어느 대도시와 마찬가지로 서울은 1960~70년대 폭발적인 경제성장을 거치고 도시화가 진행됨에 따라 과밀 집중되면서 외연적 팽창과 물적 중심의 개발이 이루어진 후, `1980~90년대 신도시, 신시가지 위주의 확장으로 기존 조성된 기성시가지는 상대적으로 낙후되어 있는 상황이다. 강남개발 이후 기존 강북권역 서남권역 등의 도시구역은 수요 업무·상업기능 유출과 도로 등 기반시설과 건축물 노후화로 낙후된 지역이 늘어나고 있는 것이다.

지하철역과 기차역 주변이 시민의 문화장소, 생산의 장소와 상생의 장소, 동네사회의 중심으로 지역과 시내의 공공성을 가짐에 따라 철도역세권 개발사업은 도시재생 활성화 측면에서 중요한 자원이라고 할 수 있다. 특히 근래들어 ‘지속가능한 도시개발’이 대두되었고, 이로 인해 대중교통 중심의 개발(TOD)이 재조명됨에 따라 지속가능성을 염두해 둔 철도시설과 주변 역세권 개발의 필요성과 관심이 증대되고 있는 실정이다. 대규모 교통체증을 유발하는 차량교통을 도심지역에서 억제함과 아울러 보행중심의 가로조성을 목적으로 도로다이어트도 진행되는 추세임에 따라 상대적으로 친환경적이고 대규모 이동이 가능한 철도의 이용확대와 이로 인한 철도와 역세권 개발 필요성 증대되고 있는 것이다.

철도역 중심의 도시재생은 비단 낙후된 도심의 활기를 불어넣는 차원에서만 존재하는 것은 아니다. 최근 들어 남북간 평화를 위한 노력과 그 첫 시도로 남북간 철도연결과 이를 통해 유라시아로의 철도연결을 목적으로 하고 있는 실정이다. 지구의 유럽에서 아시아와 연결되는 소통으로서 교통과 물류의 주요 줄기인 통로

1) 양승희 (2017) 역세권 복합용도 개발을 위한 도시재생 활성화에 관한 연구

로서 유럽과 아시아 철도 연결을 위하여, 남한과 북한 그리고 유럽과 아시아를 연결하는 철도사업의 시작을 위한 새로운 연구를 시작하고 나라와 지역간 철도사업의 협력, 유라시아철도 기술개발 추진을 정부에서 추진하게 될 경우에 서울시에서도 이에 발 맞추어 미래에 대한 대비가 필요할 것이다. 한국은 러시아와 동남아시아 그리고 중국을 포함한 아시아 국가와의 교류가 지속적으로 늘어나고 있는 상황이며, 현 상황에서 도로와 철도와의 연결, 비행기와 철도와의 연결 위주로 물류산업이 진행되고 있는 상황으로 미래에 남한과 북한 그리고 중국과 러시아 간 물류소통을 하는 경우에는 나라 간에 연결되는 철도의 매우 효과적인 화물 이송, 화물 적치하는 기술이 요구됨에 따라, 한국에서는 국제철도의 연결을 위한 효율적인 기술개발을 시행하기 위해 물류전달시스템과 물건을 최적화되게 쌓는 기술의 개발이 소요되며, 대륙간 철도를 연결하기 위해 필요한 실제적으로 소요되는 좋은연구를 시행하여 기술을 개발할 필요성이 있다. 국가에서 추진하고 있는 정책목표는 아래와 같다.

국가정책목표	관련 주요내용
국토종합계획 수정 계획	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 동아시아에 연결되는 종합적인 물류시스템 구축을 위한 중국, 러시아 등의 주변국가와 협치 강화 ◦ 한국을 지나가는 경의선, 동해선 등 철도와 중국, 러시아 등과 연결되는 철도를 새로이 신설하기 위한 협치 추진 ※ TMR, TCR, TMGR, TSR, 등
국가기간교통 망계획 수정계 획	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 동아시아 통합 교통시스템의 기초를 마련 ◦ 아시아를 연결하는 도로(Asian Highway)와 아시아를 횡단하는 철도를 연결하는 사업추진(TAR2) ◦ 남북간 교류확대에 대비한 종합교통망 구축
국가철도망구 축계획	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 남한과 북한 그리고 중국, 러시아 연결 철도노선 마련 ◦ 남한과 북한이 서로 관계개선을 함에 따라 필요한 철도소통에 대한 기술개발과 연결에 대한 공감대 마련 추진
국가물류기본 계획 수정계획	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대륙철도 연계사업 추진 ◦ 남북철도연결사업 지속적 추진

2)

향후, 남북 및 유라시아로 철도연결이 추진된다면 경제적, 문화적 중심지인 서울에서 무역, 업무, 상업, 커뮤니티 의 중심공간으로 철도역세권을 연계하여 개발한다면 서울시가 국제사회에서 그 역할과 위상이 증대될 것으로 사료된다.

2) 철도기술연구사업 (2015) 남북 및 대륙철도 연계를 위한 화물운송시스템 및 환적 최적과 기술연구

2. 철도주변지역 전략적 도시재생

2.1. 필요성

지하철역 및 철도역 주변을 새로이 개발하는 사업은 중요한 기능을 새로이 만들고 이를 위한 다양한 용도시설 마련(Mixed use Development)과 거주하는 환경을 나아지게 하고 필요시설을 공급하는 정책사업으로 지역과 시내의 기능을 회복하고 지역이 보다 활발해 질수 있는 상황을 만들어 낼 수 있는 대책으로 볼 수 있다. 하지만 하고자 하는 사업의 구별되는 특징은 커다란 사업임에 따라 많은 돈이 필요함에 따라 민간사업자가 주체가 되어 사업을 추진하게 되는 경우가 많다. 이에 따라 민간 사업 주체의 개발이익과 지역 공공성 확보는 서로 상충되기 때문에 해결해야할 과제이다. 지자체 및 정부에서는 공익적인 측면과 돈이 되는 사업의 특성을 서로 상생시킬수 있는 보다 나은 철도역 및 지하철역 주변 도시개발사업의 추진방법을 검토함에 있어 도시개발사업의 특성상 보다 많은 돈의 소요가 요구됨에 따라 공공이 아닌 민간과의 공조가 필요한 상황이다. 따라서 공공이 아닌 민간을 주도하는 주체의 적정수준의 수익을 보장하는 등 필요한 수준의 상황을 생각해야하고 지역의 공공성 확보도 확보해야하는 역세권 도시재생사업의 추진이 필요한 시점이다.

2.2. 영국 등 국외 철도주변지역 전략적 도시재생 사례조사

도시는 기술의 개발과 그 시대의 요구에 따라 변화과정을 거치게 되어 있다. 우리나라보다 먼저 근대화를 이룩하여 발달된 도시를 만들었던 주요 선진도시에서는 오래된 기존 시가지를 재생하기 위해 철도와 철도역세권을 입체화하고 복합화하는 고밀개발을 시행하여 낙후된 도시에 활기를 불어넣는 시도를 하였다.

역사와 전통을 중요시하는 영국에서는 런던의 킹스크로스 역세권개발사업을 시행할 때 기존의 건물을 다 허물어내고 새로운 건축물을 짓는 것이 아니라 기존의 건축물을 최대한 살려내고 새로운 양식의 건축물이 조화되도록 개발하는데 역점을 두었다. 영국에서는 런던 킹스크로스역 인근에 있던 물류 하적장, 대형창고와 오래된 근대 산업유산 건축물을 허물지 않고 재생하여 예술대학이나 오피스 건축

물로 다시 사용할 수 있도록 개발하였다. 즉 오래되어 방치된 건축물을 버려져야 할 것으로 보지 않고 적극적인 활용을 통해 과거와 현재가 조화롭게 이어지고 사람의 감성을 이끌어 낼 수 있는 공간으로 만들어낸 것으로 도시계획의 전문가로부터 진정한 의미의 도시재생이라는 평가를 받고 있다.

우리나라와 같은 경우 대규모 개발사업이라 하더라도 최대한 빠른시일에 최대한의 효과를 이룩한다는 목표가 커 사업의 속도는 빠르게 진행된다. 그러한 과정에서 주변시민들의 공감대가 부족해지고 철저히 고려되지 않은 경제적 가치평가가 진행됨에 따라 중간에 자금이 부족해져 중단되는 사례도 발생하게 된다. 이렇게 개발사업은 어느 시기안에 빠르게 진행되어야 한다는 우리의 관념은 영국 런던의 킹스크로스역 개발사업을 돌아봄으로서 변화를 찾아야 할 것으로 보인다. 킹스크로스역 복합개발사업이 구체적으로 시작되고 이야기 된 것은 1994년에 주변에 있는 역인 세인트판크라스역이 영국의 런던과 섬이 아닌 유럽 내륙을 연결하는 익스프레스철도역의 중점으로 지정된 이후부터이다. 1850년 새로이 만들어진 이후에 영국의 산업혁명 시대를 지나면서 영국 뿐만이 아닌 유럽 전역에서 가장 중요한 철도역으로 물류교통의 중심으로 우뚝 섰었지만 시간이 지남에 따라 노후화 문제, 시대적 변화 문제로 예전의 영광을 찾아볼 수 없는 킹스크로스역과 주변지역을 다시금 활성화 시키자는 생각들이 생겨나게 되었다. 영국의 국가정부에서는 영국의 익스프레스철도계획을 1996년 최종적으로 공인했다. 그럼에 따라 주변지역 토지를 가지고 있던 민간개발사(런던&콘티넨털 철도(LCR)와 개발사 아젠트(Argent))는 오랜 기간인 6년동안 철도역 주변 개발에 대한 기본계획을 마련했고, 이즐링턴과 갬튼자치구에서 '06년 최종적으로 공인이 되었다. 대규모 개발이며 런던의 상징이 되는 오래된 철도역인 만큼 영국정부와 런던자치제와 그리고 지역사회 및 민간개발사업자 간 열띤 검토와 논의 끝에 합의를 이루는데 오랜시간이 걸린 것이다. 이러한 지난한 과정은 영국 국민들에게는 지루한 일정이 아니라 큰 역사를 다같이 만들어 낸다는 자부심으로 보여졌을 것이다. 그리고 그 결과는 역시 이를 부정하지 않는 것으로 보여진다. 중요한 사업인 만큼 다양한 논의와 협의를 거치는 것은 오히려 당연하다고 생각하는 그 공통된 관념이 오늘날의 킹스크로스역을 탄생시킨 것이라고 생각한다. 특히 개발사업의 밑그림인 기본계획안을 마련하기 위해 300회가 넘는 검토회의를 시행하고 100개가 넘는 합의점을 마련해 낸 것은 그 개발과정이 얼마나 치열했는지를 보여준다. 과거 우리나라의 개발사업은 개발사업으로 인해 토지가 수용되거나 개발사업제 자본을 투자하는 이해관계자가 아닌 일반시민의 의견은 좀처럼 반영되기 힘들었다. 하지만 킹스크로스역 개발사업에는 이해대상자가 아닌 학생, 이민자 등을 포함한 3만여

명 시민들과도 공공의 협의를 진행했다.

정부와 개발사업자가 일방적으로 결정하고 개발을 진행하는 방식은 과거 도시개발사업의 특징이었다. 하지만 그러한 방식을 개발의 속도는 빠를 수 있을지 몰라도 개발과정에서의 잡음과 개발후에도 그 결과물에 대해 모두가 만족하지 못하게 되는 단점이 발생하게 되었다. 이러한 방식의 단점을 줄이는 것이 시민이 주도하는 그리고 지역사회가 공감하는 도시재생이라고 할 수 있다. 영국에서는 이렇게 지역주민이 주도하는 도시재생사업을 우리나라보다 일찍히 도입했다고 볼 수 있다. 서울에서도 최근에 들어서 도시재생사업의 방향이 이러한 방향으로 전환되고 있다는 점은 고무적인 일이라고 볼 수 있다. 하지만 어느 정도 그 사업을 추진함에 있어서는 기존 우리나라의 개발방식이었던 빠른 결정과 빠른 개발이라는 관성이 남아 있는 듯하다. 주민과 시민과의 협의도 빠르게 추진하고 변화도 빠르게 추진하는 것이 영국과는 다른 우리나라만의 특징이고 그것이 장점일 수도 있으나 그에 따른 부작용이 없는지는 조금의 여유를 두고 살펴보는 것이 어떨지 싶다. 다시 영국에서의 지역 주민이 주도하는 도시재생사업을 본다면 영국의 정부는 철도역 주변 도시개발에 대해 법으로 큰 정책방향과 지향점을 제시하고, 런던 지방자치단체와 지역사회가 관할 행정구역의 세부적인 계획을 수립하고 그 계획에 따라 개발사업을 추진하는 방식이다. 각 구역의 정해진 상태와 주민의 요구사항이 다르기 때문에 민자사업자와 지역사회 주민이 적극적으로 협업하고 의사소통을 진행하여 지역사회에 맞는 추진방향을 만들어 내는 것이다. 이러한 지난한 과정을 통해 지역사회가 그 역할을 드러내고 추가적으로 해당지역 도시개발을 시행하는 주도적인 역할을 하는 사례가 증가하고 있다. 영국에서 이러한 협업체계 소통체계의 힘은 지역주권법이라는 법이 제정된 2011년 이후부터 역할이 커지게 되었다. 지역 도시개발에서 지역사회가 요구하는 빌딩이나 문화시설, 각종 공공시설(도서관 등), 상업시설 등의 재산을 판매 할 때 그 소유자가 수개월 동안 특정사람에게 팔지 못하게 함으로서 지역사회가 돈을 모아 재산권을 가질 수 있게 한다. 이러한 제도의 마련을 주도적으로 추진한 지역사회 지원하는 공적인 기관인 “로컬리티”의 대표(토니 암스트롱)는 이 법의 제정을 주도한 공동체 지원기관 연합체 로컬리티의 토니 암스트롱 대표는 “기본적으로 영국에서 커뮤니티가 목소리를 내는 것은 1880년대 세틀먼트운동(빈민지역의 복지향상을 도모하는 운동) 때부터 시작된 전통과도 같다”며 “이런 움직임은 런던 외에 버밍엄, 맨체스터 등으로 확산되는 추세”라고 설명했다.

영국 런던 내에 위치한 지역(“해크니구 달스턴”) 또한 밑으로부터의 변동을 추진했었다. 해당지역은 세계 대전(2차대전)이 지난 후 거의 모든 건물이 부서지고

황폐하게 된 것으로서 영국 국가 안에서도 잘 살지 못하고 각종 사건사고가 높은 지역이라는 오명이 큰 곳 이었다. HCD(해크니 협동조합개발회사)라는 개발회사는 특정대상에 대해 임대를 시행하여 해당지역에 또 다른 가능성을 만들어 냈다. 해크니는 해당지역 지자체로부터 약 20년전 특정건물(3층, 달스턴워크스페이스)을 one pound를 지불하고 100년이라는 기간동안 임대를 시행했다. 흔히 '후추알 임대'라고 말한다. 임대를 한 후 추가적인 자본을 마련하여 임대공간을 고치고 1층은 상가로 만들고, 2~3층은 오피스 공간으로 재정비하여 지역평균 임대가격의 70% 수준으로 임대하는 것으로 출발했다. 그로부터 현재까지 6채의 빌딩에서 임대를 전문으로 하는 사업에서부터 인큐베이티, 상담소 그리고 남은 공간을 사용하여 컬처예술프로그램 등을 시행하며 지역시민에게 잡을 제공한다. 오래전부터 쓰지 않던 주차장인 광장 질러트를 돈이 없는 사람들을 위해 제공하는 공간으로 제공하자라는 어젠다로 개발함에 따라 범죄가 많던 지역을 지역시민이 찾는 새로운 공간으로 변신 시켰다. 브라이언 밀링턴 HCD 사회적기업 매니저는 "이민자나 부유하지 않은 사람이 조합원들이라 조합 활동을 통해 결국 자신들을 돕는 커뮤니티를 위한 커뮤니티"라며 "주민 주도의 도시재생이 성공하려면 커뮤니티에 더 많은 권한을 줘야 한다"고 강조했다.



런던의 킹스크로스역 사례의 주안점은 첫째로 런던 킹스크로스역 개발사업은 도시재생사업의 모범적인 개발사례란 점이고 둘째로 오랜기간 동안 진행되었던 중앙정부와 지방정부 그리고 지역 커뮤니티와 관련 당사자들간의 대립과 조율 과정을 거쳐 완성된 마스터플랜의 수립과정이다. 셋째로 2007년 개통되어 현재까지 연간 약 6천만명의 승객이 이용하게되는 고속철도 역사와 연계된 개발사업이고 이를 통해 현재의 킹스크로스 도시재생사업의 성공요소를 고찰할 수 있다는 점이다.

영국의 또하나의 철도역 중심의 복합개발사업의 성공사례로 볼 수 있는 것은 버밍엄의 New street역 개발사업이다. 런던으로 연결되는 New street역과 Moor street역 사이에 위치하는 Bullring센터를 중심으로 형성된 쇼핑상가는 영국에서의 버밍엄도시 인식과 발전에 기여하고 있다. 버밍엄은 영국에서 런던 다음으로 큰 제2의 도시이며, 지역 대표 브랜드인 존 루이스 매장을 포함하여 많은 소매 코어를 가지고 있어 영국에서 가장 인기 있는 쇼핑 목적지가 되었다. 버밍엄 의회에서는 쇼핑센터의 지속적인 재생을 통해 도시의 개선과 발전을 도모하고자 하여 본 개발사업을 추진하게 되었다.

버밍엄 New street역의 개발사업의 계획은 버밍엄 의회에서 초안을 작성 한 후 쇼핑판매업자를 포함한 이해관계자들(부동산 소유주, 쇼핑객, 이웃주민)의 참여와 의견수렴 과정을 통해 수립되었다. 이 개발사업의 조성전략은 아래와 같다.

※ 조성전략

- 기존 쇼핑센터의 기능 강화를 위한 과감한 투자추진
- 쇼핑은 외곽지역이 아닌 도심 한복판에 위치
- 여가, 가족오락, 음식, 레저, 문화제공 등 기능 추가로 다양화 추구
- 중심 쇼핑지역 외 주변구역의 특성화 연계하여 확장

버밍엄의 불링센터로 조성된 불링은 역사적으로 버밍엄 시티의 상업문화의 핵심지이며 `60년대에는 영국 뿐 만 아니라 세계에서 손 꼽히는 실내 상업센터가 만들어진 대표적인 상업과 구매지였다. 대규모의 쇼핑센터는 1980년대에 이르러 쇠퇴기로 접어들게 되었다. 1990년대 후반 구불링사이트(규모 40에이커)에 대한 도시개발사업을 시행하게 되었고 `03년에 이르러서야 완공되었다. 완공되고 상점을 오픈한 2003년에 3,600만명의 사람들이 찾아오게 되는 크나큰 성공을 만들게 되었다. 버밍엄의 불링지역 개발사업은 전통적인 기존의 지역도시형태를 버리지 않고 기존의 도시지역의 철도역과 함께 다시 개발되게 된 것이다. 새롭게 오픈한 불링지역은 버밍엄과 영국 그리고 유럽에서 손 꼽히는 핵심 상업지역으로 자리를 매김하게 되었다. 동시에 산업도시 버밍엄 도시 이미지를 문화와 쇼핑중심지로 바꾸는 역할을 하게 되었다.

버밍엄시는 약 5,000,000Pound를 비용지불하여 백화점, 카페, 레스토랑 등 140개의 상점공간과, 보행로 등 공적인 양질의 공간을 마련하고 특히 약 삼천대에 해당하는 주차공간을 제공하게 되었다. 이는 버밍엄시가 개발사업 과정에서

사업성만이 아닌 자신들의 역사적인 배경과 환경을 지켜내고 백화점, 상점 등 새로운 쇼핑, 공공공간을 만들어 투어리즘까지 확보하게 되는 기업을 토해낸 것이다. 그리고 불링을 감싸고 있던 도로를 지중화하는 과정을 통해 버밍엄시는 급진적인 도시디자인 전략을 도입하게 되었고 불링을 버밍엄을 상징하는 보행자 중심의 공공공간으로 조성하는데 큰 역할을 하게 되었다. 성공적인 도시재생사업을 위해 버밍엄시는 민간업체와의 파트너십(birmingham alliance)를 조직하여 버밍엄 도심의 40에이커에 해당되는 지역의 도시재생사업을 실시하였다. 불링의 성공 배경에는 버밍엄시의 확고한 비전과 리더쉽, 버밍엄시의 자기주체성을 버리지 않기 위한 각종 디자인적인 개발과 시민들이 찾고 즐길 수 있는 좋은 공공공간 제공과 더불어 쇼핑센터로서의 중심성을 만들어 냄에 따라 장소마케팅과 공간브랜딩, 민간과 정부의 파트너십을 통해 단기적이지 않고 방향성이 견고한 전략을 만드는데 큰 기여를 하였다.³⁾.

버밍엄시는 현재의 불링센터의 개발에 만족하지 않고 지속적으로 발전하는 미래개발사항을 만들어 제시하고 추진하고 있다. 미래 개발사항은 아래와 같다.

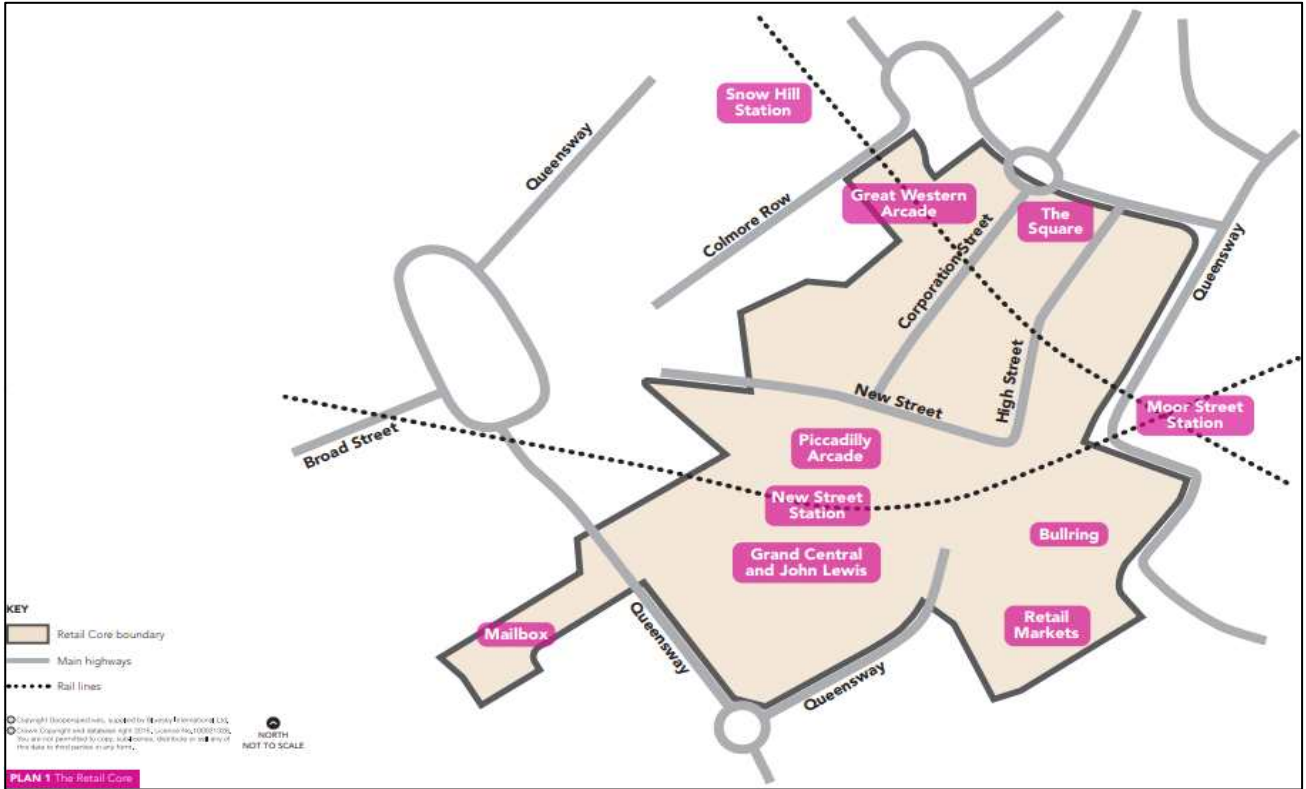
※ 미래개발사항

- Birmingham Smithfield: 시장, 가족여가, 공공공간, 새로운 보행자 경로 및 통합 대중교통 구축
- High Speed 2: 버밍엄 시티센터 동쪽에 위치, 런던으로 연결되는 고속 철도로 2026년까지 조성될 예정이며, 런던과의 시간단축으로 인하여 주변지역 재생활동 촉진 기대 (런던-버밍엄 연결 현재 2시간 → 1시간 단축예정)
- Martineau Galleries: High speed 2 도착지와 Colmore 비즈니스 지구 사이에 위치한 주요 요충지로 향후 오피스와 주거집중지로 개발방향 제시

버밍엄시는 불링센터의 성공적인 개발에 힘입어 주변지역을 특화구역으로 지정해 도시의 확장을 계획하고 있다. South side: Hippodrome는 극장, 중국 쿼터, 게이빌리지가 있는 문화적 자산지역이며 지역강화를 위해 문화, 오락, 여가 추가 등 새로운 개선 추진할 계획이며, The Jewellery Quarter는 보석생산 시설지로 보석관련 특화 추진하고 있으며, Digbeth는 디지털 미디어 및

3) 양도식 (2008) 영국의 도시재생 유형별 성공사례 분석

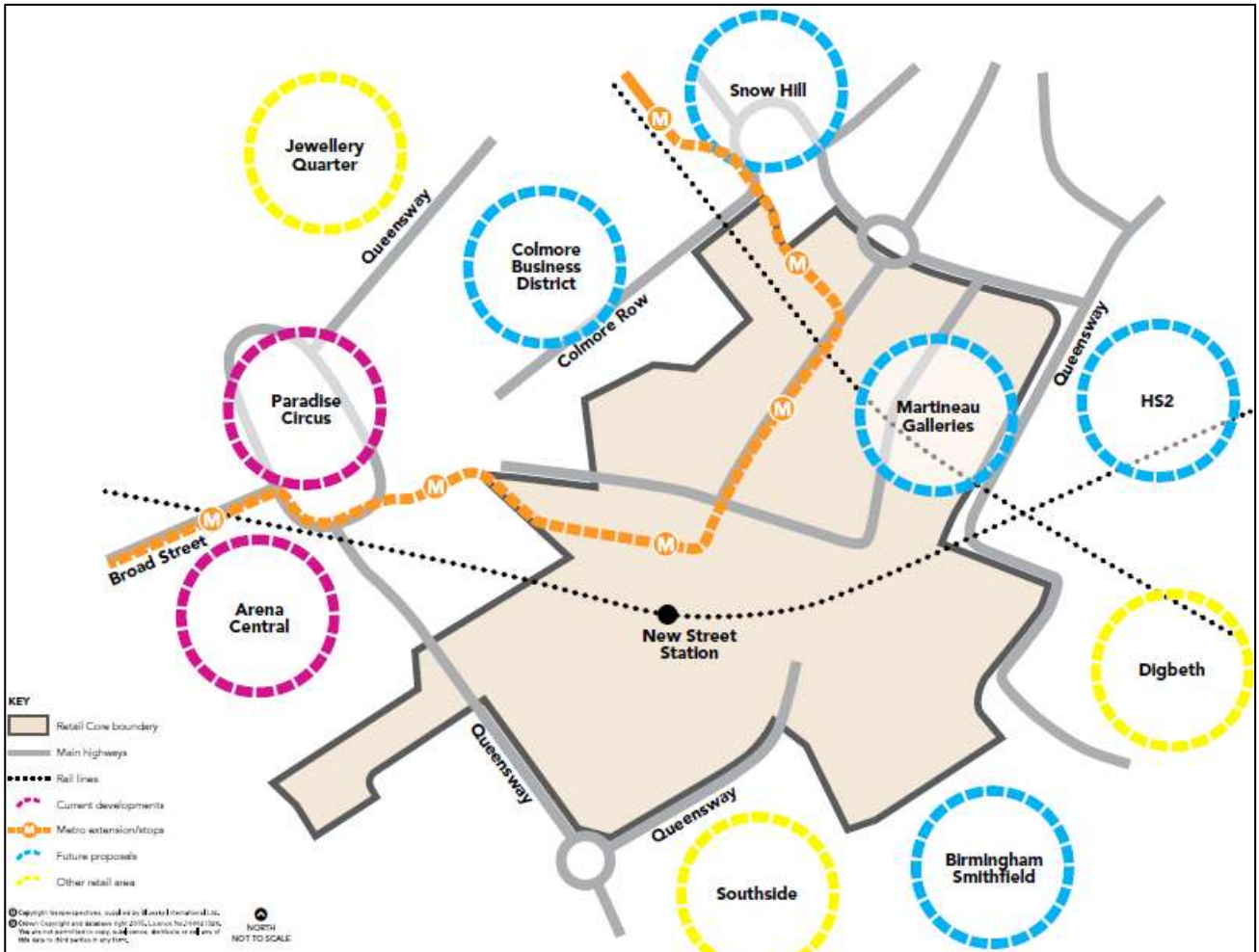
ICT산업 성장 발산지로 역사 보존을 통한 발전 추진한다.



〈불링센터 위치도 및 개발이미지〉



〈불링센터 상징물〉



〈불링센터 주변지역 개발계획도〉



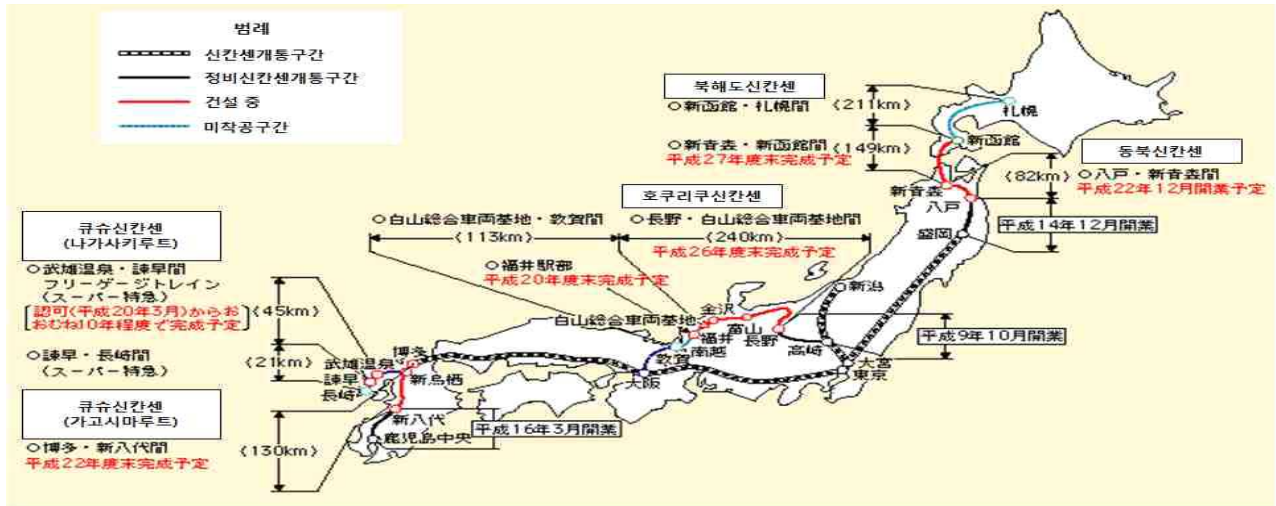
〈주요시설 조감도 및 이미지〉



〈주요시설 조감도 및 이미지〉

일본에서는 신칸센 역세권을 복합개발로 만드는데 성공하였다. 신칸센 역은 동해도 신칸센을 '64년 새롭게 출발하게 되어 일본을 고속철도의 나라로의 진입하게 되었음을 알리게 되었다. 일본에서 익스프레스철도는 열차가 지나가는 많은

거리를 철도가 시속200km 이상으로 빠른 속도로 달릴 수 있는 철도」라고 말하고 있으며, 여기서 말하는 철도 신칸센은 「전국신칸센철도정비법 (1970년 법률 제71호) (이하, 「전간법」 이라 칭함)」에서 연유하고 있다. 신칸센은 표준궤를 기준으로 선택하여 협궤를 이용하는 기존의 철도와는 다르며, 큰 철도칸을 만드는 것을 표준화하여 만들어진다. 4).



일본의 신칸센 고속철도는 모두 6개로 이루어진 노선으로 길이가 2,175km에 달하고 있다(2010.9월 기준). 전체의 철도 신칸센은 도쿄東京~신오사카新大阪 (동해도신칸센), 신오사카新大阪~하카타博多(산요신칸센), 도쿄東京~하치노헤八戸(토호쿠신칸센), 다카사키高崎~나가노長野(호쿠리쿠신칸센), 신야츠시로新八代~카고시마鹿兒島(큐슈신칸센) 등 총 6노선이 있고 이 중 전간법에 의거하여 1973년에 책정된 정비 계획으로 정해져 있는 아오모리시青森市~삿포로시札幌市(홋카이도신칸센), 모리오카시盛岡市~아오모리시青森市(동북신칸센), 도쿄도東京都~오사카시大阪市(호쿠리쿠신칸센), 후쿠오카시福岡市~카고시마시鹿兒島市(카고시마루트), 후쿠오카시福岡市~나가사키시長崎市(큐슈신칸센 나가사키루트)의 5노선이 있다.

일본의 신칸센은 근대화를 촉진을 위한 일본의 국책사업으로 추진되었다. 일본은 明治유신(메이지) 이후에 전근대 국가에서 벗어나 나라의 법과 기반시설을 빠르게 만들고 서방세계의 대제국을 쫓아가는 것을 나라의 가장 큰 뜻으로 하였다. 일본의 도쿄시와 교토시를 통행할 수 있는 철도선이 1869년에 계획되어, 그중 한부분인 도쿄에서 요코하마를 잇는 29km 철도선이 공사를 착공하여 1892년에 완공하기에 이르렀다. 영국에서 온 기술자가 총 감독를 진행하여 공사를 진행하였고, 벽돌과 철도기관차, 철도바퀴 등의 주된 재료는 영국에서 가져

4) 한국교통연구원 (2010) 고속철도 역세권 개발 해외사례

오게 하였으며, 총 비용은 기존의 일본 재정의 많은 부분(약 20%)에 달할만큼 막대하였으며, 시작할때는 공사비가 비싸지 않은 철도노선으로 추진키로하고 공사를 하였다. 시작시기에는 철도노선의 크기가 철도차량의 크기나 속도와 관련있는지에 대한 정보가 많이 없었으며, 일본의 재정이 충분하지 못하였기에 공사비가 싼 협궤라는 방식을 적용하게 되었으며, 일본이 나라가 발전하고 철도노선 연결망이 확장됨에 따라 보다 큰 철도차량의 필요와 통행속도의 증가가 요구되게 됨에 따라(메이지 유신 하반기에는 일본에서 철도노선을 큰 노선으로 바꾸자는 구상도 하게 되었음) 큰 철도노선으로의 변경은 많은 재정이 소요되어 큰 철도노선으로 변경하기보다 기존 철도노선의 연결망을 확대하는 게 좋겠다는 뜻이 큼에 따라 일본에서는 철도노선을 추가로 만들고 일부를 전철로 만들게 되었다. 일본의 동해도 벨트는 토교도시와 오사카도시를 이어주는 철도노선으로, 도쿄와 오사카 뿐만 아니라 시즈오카, 요코하마, 나고야 그리고 교토 등의 큰 도시를 연결하게 되어 일본에서의 대표적인 대도시로 발돋움하게 됐고, 상업과 공업의 기반으로 도시발전을 이루어낸 황금지역이다. 대 세계전쟁(2차대전)이 진행될 때까지는 일본의 국가방위를 위해 도쿄에서 누마즈까지 그리고 교토 고베까지 연결하는 노선까지만 전철화를 진행하였으나,(전쟁으로 인해 피해를 볼 경우 전철의 경우에는 복구가 느리기 때문), 세계전쟁이 끝난 이후에는 철도노선을 전철화를 차례대로 시행하게 되어 1956년까지 모든 철도노선을 전철로 변환하는 것을 진행하였다. 일본에서 전철화를 진행한 이후에는 익스프레스 철도를 도입하고 나머지 철도노선도 연속적으로 절철로 개량을 시행한 결과 동해도의 철도교통시간을 단축할 수 있었고 이에 따라 시민들이 철도이용을 더 자주하게 되어 추가적인 철도노선 만드는 것이 필요하게 되었다.

일반적인 철도노선크기를 선택하여 철도속도를 빠르게 함과 동시에 철도운영도 일본에서 국유로 하는 국철로 단일화 시키도록 하였는데, 이런 이유는 물류이동에 한계를 느끼고 있었던 동해도의 철도본선 한계성을 해결하기 위해서였다. 철도노선을 개량하는 방안으로는 첫째, 기설의 복선에 복선을 증설하는 복복선화, 둘째, 협궤의 신선을 별도로 건설하는 별선건설, 셋째, 표준철도의 새로운 건설이라는 방안이 논의 되었다. 철도노선의 방안은 동해도를 제외하고 선구와의 직결 통행에는 편리하다고 할 수 있지만, 그때의 철도기술로서는 속도의 제한(160km/h)이 있었고, 통행시간을 줄이는데 효과가 크지 않아 결과적으로 약 시속 이백키로미터로 오사카를 세시간대로 통행할 수 있는 표준철도노선을 공사하게 되었으며, 공사 완료 후에는 일본 공영의 국철에 인계되어 철도운영하고 있다. 국철민영화로 JR 동해에 의한 동해도신칸센 운영하게 되었다. 1980년대

후반 일본에서 국철을 민영화를 추진함에 따라 동해도신칸센철도는 JR동해가 인수하게 되었다. 철도를 통해 도쿄에서 신오사카를 지나가려면 약 두시간반 정도의 시간이 걸리고 최고빠른 속도는 약 시속 약이백칠십키로로 운행하고 있으며, 이와같이 동해도신칸센은 도쿄에서 나고야와 오사카라고하는 일본의 가장 큰 도시를 빠른 속도로 연결하기 위한 매우 필요한 시설이다. 철도는 하루에 301번 운행하고, 일년에 약1.5조엔에 달하는 수익을 내고 있고 하루에 약 40만명의 사람들이 이용하는 등 세계에서 가장 큰 돈을 벌고 있는 철도라고 할 수 있다.

이렇게 조성된 일본의 신칸센은 일본 국민의 경제의 발전과 국민 생활영역의 확대 그리고 지역의 발전에 이바지 하게 되었다. 이후 신칸센은 지속적으로 정비를 통해 그 성능을 유지하는데 초점을 맞추고 있다. 신칸센 열차를 고치고 관리하는 기초적인 중앙정부 및 집권여장에서 관심가지는 논점을 아래와 같다.

- 기초적인 정비방식 : 기초적으로 고치는 것을 관리할 필요성이 있지만 지속적인 돈을 확보할 수 있는 계획을 마련한 후 현실적인 계획하에 공사를 새롭게 추진하는 것이 적절 함
- 신규노선의 구성 : 개통이 시작되오는 지역은 빠르게 공사완공을 목표로 하고, 이어지는 다음 공사구간의 공기를 줄이는 것을 목표로 함
- 우선순위 지역 : 시작된 공사구간의 공사승인 신청이 진행되고 있는 지역 중 매우 통행단축 시간이 큰 구간이나 기 진행중인 구간과 같이 연결되는 것이 좋은 지역에 대해서는 우선적으로 공사를 시행하는 것으로 함. 다만 경제적인 효과와 비용투입 등을 고려해서 JR이나 연관된 지방자치단체에게 허락을 받을 수 있는 것을 확인한 후 공사를 시행하는 것으로 함
- 공사 예산마련 : 철도노선 공사 예산마련으로서 `13년도 이후에는 신칸센권 리이양 수입에 대하여 미리 예산을 비축하여 사용 함. 또한 정부·여당합의에서는 「궤간 가변전철의 기술개발을 추진하고, 조기실용화를 도모한다」 라고 흔히 말하는 ‘후리게지트레인’을 기준으로 정하여 큐슈 신칸센에서의 예산 조정방안에 대해 세부적으로 말하고 있음

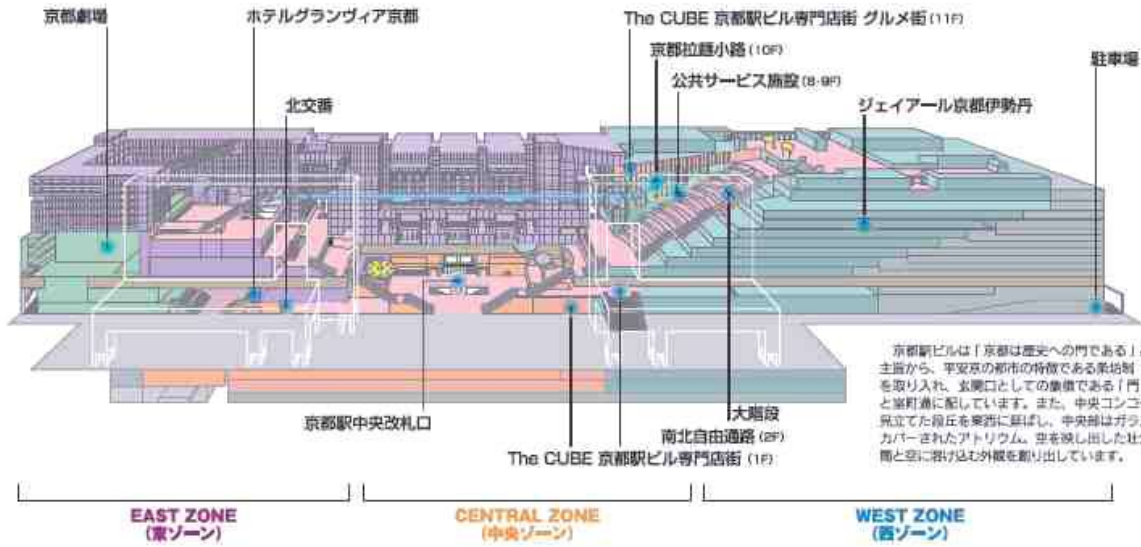
일본은 신칸센의 개통을 통해 다양한 효과를 얻고 있다. 사회가 경제적으로 얻는 긍정적인 효과는 시설로 인한 자체효과와 사업을 시행함에 따른 효과로 나누어 설명이 가능하다. 시설로 인한 자체효과는 신칸센철도를 운행함으로써 인해 생기는 긍정적인 효과이며, 철도를 애용하는 사람들 입장에서 구간 간 시간을 줄이고 그에따른 소요비용이 줄어들게 되며, 철도노선이 아닌 다른 버스나 자동차 등의 이용자들의 철도이용으로 도시내 교통혼잡을 줄이는 효과가 있다. 철도를 운

영하는 민간사업자는 사람들의 이용빈도 증대로 인하여 벌어들이는 돈이 늘어나지만 철도가 아닌 다른 교통 사업자는 반대로 벌어들이는 돈이 줄어드는 역효과가 발생한다. 민간사업자는 이용시민의 증대로 수요가 증가하고 이로 인해 벌어들이는 돈이 증대가 되며, 통행시간의 단축은 다양한 생산기업들이 자리하고 있는 부동산(토지, 건축물)의 값어치가 높아짐에 따라 추가적인 돈을 벌 수 있다. 철도노선을 이용하는 시민들 또한 다양한 문화활동을 즐기고, 물품을 구매할 수 있는 기회가 늘어나며, 일자리로 출퇴근 할 수 있는 가능거리가 늘어남에 따라 거주권도 확대되며, 또한 민간사업자와 같이 가지고 있는 부동산의 가치도 증가하는 효과가 있다. 철도노선이 잘 확충된 도시는 산업이 활성화 되고 시민들의 생활이 개선됨에 따라 세금으로 벌어들이는 수입이 증가하게 되며 이를 통해 보다 더 철도노선 쪽으로 투자를 활성화 할 수 있다. 이렇게 도시가 가지는 장점이 증가하게 되면 거주할 수 있는 인구수도 증가하고 기업이 투자할 수 있는 매력도도 증가하는 것이다. 철도노선의 건설과 철도역의 건설로 생기는 효과로서는 이와 같은 건설업이 진행됨에 따라 해당하는 기업의 수입이 증대되고 철도차량을 만들어내는 제조업이 활황을 이루게 되어 보다 더 나아가 시민들에게 일자리를 제공할 수 있는 기반을 마련하게 됨에 따라 일본 경제에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 이러한 효과를 통해 첫 번째로, 도시와 도시 사이의 체계적이고 상생적으로 이어지는 공동체 효과가 발생하게 되며 두 번째로, 이렇게 연결된 도시간의 연결체계 개선은 거주민의 생활환경 범위가 늘어나는 것 뿐만 아니라, 기업의 가치 향상에 따른 경제적 이익, 아울러, 지역사회의 부의 재창출로 도시의 발전을 꾀하는 부수적인 효과를 만들게 되며, 셋번째째, 이러한 직접적, 간접적 효과가 지속됨에 따라 일본경제와 사회에 미치는 상생효과라는 기능을 발위하게 된다. 이와 같은 효과는 다양한 긍정적인 도시정책사업(거리 만들기, 도로정비 등)에 있어서 발행하는 효과와 그 괴를 같이 한다.

신칸센의 개발로 인해 형성된 주요역중 교토역을 살펴보면 다음과 같다. 교토역은 일본의 유수의 관광 도시인 교토시의 관문이 되는 역이다. 도카이도 신칸센의 전열차가 정차하는 것 이외에, JR노선으로는 호쿠리쿠·산인·간사이공항·남기방면, 긴테쓰(近鐵)노선으로는 나라(奈良)·가시하라 신궁·이세시마 등 각지에서의 특급열차가 발착한다. JR역중에서 재래선 특급의 발착이 가장 많은 역으로 일본의 어반네트워크 지역에 속하여 있어 관광객은 물론 교토 시내 혹은 각 선으로부터 환승하는 통근 통학 이용객도 많아 1일 평균의 승강 인원이 각 회사합계로 63만 명을 넘는 일본에서도 우수한 터미널이다.

施設のご案内

●高さ/59.8m ●長さ/470m(東西方向) ●幅/60~80m(南北方向)



< 교토역사 현황 >

교토역을 복합개발함에 따라 교토역 빌딩이 건설되게 된다. 일본의 가라스마루 중앙 축의 건물을 「교토역 빌딩」 이라고 하며, 지상 16층, 지하 3층 (높이 60m), 부지면적 38,000㎡, 총건평은238,000㎡, 동서의 길이는 470m에 이른다. 철도역의 역사로서는 일본 유수의 규모가 된다. 이 새로운 역사가 탄생한 후, 새로운 교토시의 얼굴이 되어가고 있다. 교토의 철도역은 여러번에 걸쳐 새로이 건축되고 증축되는 대대적인 과정이 진행되었었다. 일본 다이쇼 천황의 대전에 맞추어 1915년에 예전양식의 철도역사가 새로이 건축되었지만, 1900년대 중반 화재가 발생함에 따라 멸실되었었고 이후 근대적 양식의 콘크리트를 기반으로 하는 철도역사가 만들어 진바 있다. 이후 철도역사에 대한 기술이 발전하여 기존 건축물에 추가적인 건축이 지속되었기 때문에, 지하에 있는 상점가 외 서로 연결하는 복도 등이 새로이 만들어 짐에 따라 철도역사의 구조가 매우 복잡해져 불편한 역사라는 오명을 가지고 있었고, 시설이 오래됨에 따라 여러 가지 개선점들이 생김에 따라, 이를 해결하기 위해 철도 역사를 새롭게 높은 건축물로 공사하는 계획이 만들어 졌으며, 이때 추진했던 계획이 헤이안천도 기념사업이다.(1994년) 교토역 빌딩 구조와 입지 시설을 살펴보면 역사 건물은 대규모 호텔이 동쪽측에 대규모 백화점이 서쪽측에 만들어 졌으며, 가운데에는 무려 사천장의 유리를 이용한 역사지분을 설치하여 역사를 이용하는 시민들이 쾌적함을 느낄 수 있게 하였다.



〈교토역 현황〉

일본의 신칸센 개발과 교토역 복합개발을 통해 살펴본 결과, 철도역의 복합화 개발은 도시를 방문하는 방문자에게 도시관문의 역할을 함에 따라 도시 이미지가 상승되는 효과가 있으며, 실질적으로 거주하는 국민에게는 편리성을 제공하고 국가차원에서는 국토의 균형발전을 도모하는데 큰 역할을 한다고 볼 수 있겠다. 서울시의 경우에는 고속철도역으로 개발되는 수서역이 참고가 될만한 사항이다.

2.3. 서울의 철도주변지역 복합개발 현황 및 문제점

서울시는 지하철 1~9호선으로 내부 지하철 체계가 잘 자리하고 있고 외부지역으로 갈 수 있는 KTX와 공항철도 및 경전철 등이 거미줄처럼 연계되어 있어 가

히 철도교통도시라 할 만하다. 이에따라 서울시의 많은지역은 대부분 역세권에 속하게 되어 시민들이 쉽게 철도에 접근하고 이용할 수 있는 좋은 환경에 있다. 서울은 천만인구가 밀집되어 있는 대도시고 경기도에 거주하는 시민들까지 서울에 출퇴근하는 등 경제적 중심지로서 역할을 함에 따라 실질적으로 대한민국 인구의 절반이 서울의 대중교통을 이용한다고 해도 과언이 아니다. 여타 다른 국가의 대도시들이 천만의 인구를 가지고 있으나 서울시와 같이 경기도권을 가진 나라는 드물다고 볼 수 있다. 이에 따라 잘 조직된 철도교통 시스템으로도 그 수요를 감당하지 못해 과밀한 운영이 되는 일이 다반사이다. 또한 이러한 과밀한 인구가 이동함에 따라 필요로 하는 제반시설과 서비스를 적절히 제공할 공간의 부족도 큰 문제라고 볼 수 있다. 이번 연구에서는 이렇게 과밀한 인구밀도를 가지고 있는 서울시가 어떻게 시민들에게 적절한 시설을 공급할 수 있는지에 대한 관점으로 살펴볼 것이다.

기존의 서울의 개발은 이미 과밀한 인구를 수용하기 위해 기존의 건축물을 재개발이나 재건축할 때 2~3개가 넘는 용적률로 건축물을 짓도록 허용하여 그 수요를 맞추려고 노력해 왔다. 그런 과정을 거쳤기에 현재의 서울시는 아파트 공화국이라는 오명을 갖고 있게 된 것이다. 유럽의 주요 대도시가 과밀한 인구에도 불구하고 과거의 특색있는 건축물들을 허물지 않고 유지하며 그 도시풍관을 유지하는 노력에 따라 유럽 주요 수도에서는 대규모 아파트가 난립하여 그 경관을 해치는 경우를 찾기 힘들다. 1960~80년대 그리고 현재에 이르기까지 다른 어떤 나라에서 찾아 볼 수 없는 고속성장이 우리나라 그리고 수도의 정체성을 찾아가며 도시개발을 하기에는 어려운 여건임은 부인할 수 없다. 하지만 이제 대한민국이 세계 선진국으로 진입한지 오래되는 현 시점에서 수도 서울이 과거의 개발방식을 더 이상 고집해서는 안되고 새로운 개발을 모색해야 할 것이다. 보통의 도시의 발전은 도로, 철도 등의 교통기반시설의 규모에 따라 그 건축물의 용적이 정해져야 한다. 만일 교통시설이 감당할 수 있는 규모에 비해 큰 용적으로 건축물이 지어진다면, 건축물을 이용하는 과밀된 시민들은 부족한 교통시설로 인해 교통체증을 겪거나 과밀한 대중교통이용으로 힘든 상황을 겪게 되는 것이다. 이에대한 해답으로 많은 전문가들은 직주근접이란 방식이 도입되어야 한다고 주장한다. 직주근접이란 거주하는 주거지에서 일하는 직장과의 거리가 짧아 교통을 유발하는 수치를 줄이는 방식이다. 예를 들어 한 시민이 거주하는 아파트에서 걸어서 10분 이내 직장이 있다면 그 시민은 자동차나 철도, 버스를 이용하는 일이 없으므로 교통을 유발하지 않는다는 것이다. 이런 방식은 과밀한 인구에도 불구하고 교통수요를 낮추어 교통시설을 이용하는 시민의 질을 높일 수 있다. 기존의 도시계획

은 토지를 용도별로 나누어 어느 지역은 주거용도로 사용하고 어느 지역은 업무용도로 사용하게 하여 결과적으로 교통유발을 할 수 밖에 없는 구조였다. 이런 구조에서 차츰 탈피하여 직주근접의 도시로 전향이 된다면 과밀한 인구의 도시 서울이지만 과밀한 교통시스템을 유발하지 않을 수 있다.

아울러 도시는 발전을 거듭하고 기술이 발전함에 따라 변화해야 한다. 즉 새로운 시설이 필요로 하게 되면 그 시설을 적기적소에 공급해야 한다는 것이다. 하지만 새로운 시설을 공급하려면 기존의 토지를 활용하여 공급하기에는 어려움이 많다. 모든 토지는 각각의 소유자가 있기에 토지소유자의 의견을 통합하여 새로운 시설을 건립하려면 많은 시간과 비용이 수반된다. 도시의 새로운 시설을 공급하기 위해 도시계획을 하고 이끌어하는 지방정부에서는 이러한 어려움으로 시설을 공급할 수 있는 가용지를 찾는 것이 가장 큰 일중 하나이다. 예를 들어 어떤 기념일이나 문화적 가치있는 물건들을 소장하기 위해 공공성 있는 박물관을 지으려 한다고 할 경우에는 공공성만 있고 사업성이 없는 시설을 민간의 시민들이 수용하는 것은 거의 불가능한 것이다. 이렇게 도시의 지속적인 발전을 위해 새로운 시설과 공공성 있는 시설을 공급하는 데는 어려움이 있다. 따라서 많은 전문가와 정부부서에서는 배후지가 충분히 있는 철도역세권을 복합개발하는 것이 그 해결점이라고 생각하고 추진하였다. 하지만 민간부지가 아닌 다소 공공성이 있는 부지에 대한 개발사업도 여전히 개발에 어려움을 겪고 다양한 이유로 좌초되고 있는 것이 현실이다.

철도와 역세권 개발에 대한 다양한 방법이 제시되고 진행되고 있었으나, 용산역세권, 광운대 역세권, 수색역세권 등 지역의 도시발전을 견인할 개발사업이 재원마련, 도입기능의 적정성, 코레일·민간사업자·서울시 등 관계 주체별 입장차이 등으로 지연되거나 좌초되었다. 광운대 역세권, 수색 역세권은 상대적으로 낙후된 지역에 위치한 대규모 가용지로 개발에 따라 지역발전을 견인할 사업이나, 사업추진을 위한 기반시설 확보, 코레일의 과도한 토지매각대금 요구와 그에 따른 민간사업자 부담 등으로 지연 되었고 용산역세권개발사업은 과도한 사업비(약 31조원)가 투입되는 국내 최대 공공·민간 합동 개발사업으로 2016년 완공예정 이었으나, 초기 자본금 부족, 서부 이촌동 보상민원, 글로벌 금융위기 등으로 좌초 되었다. 이밖에 구로차량기지, 이문차량기지 등 가용철도부지가 있으며, 창동차량기지는 현재 창동·상계 광역중심, 서울역 북부역세권은 서울역 7017의 핵심부지로서 역할이 기대되고 있으나 개발을 추진하는 것에 어려움을 겪고 있다. 중심지에 위치한 철도 가용부지 외 철도역 주변 역세권은 교통의 연결 뿐 만 아

나라 생활·문화·상업활동의 중심지로서 기능이 가능하여, 기존의 주거지와 업무·상업지로 분리되어 있는 도시체계가 아닌 주거·업무·상업·커뮤니티가 통합된 직주근접이 가능한 공간으로 기회의 공간이나 실현성을 고려하지 않은 과도한 계획으로 어려움을 겪고있고 중심지가 아닌 상대적으로 낙후된 지역은 직주근접 활성화를 통해 대규모 교통수요를 줄이고 지역발전을 꾀하는 방식으로의 전환이 필요하나 역 주변은 대부분 주거로 구성되어 있어 주거위주 사업이 이루어짐에 따라 한계가 발생하고 있다.

서울시에서는 서울역과 영등포역에 대한 철도역 도시재생사업을 성공적으로 추진한 경험이 있었다. 이 사업에서 적용한 정책방향은 정부에서 개발의 기본적인 계획만 세우고 개발은 민간개발업자가 주도적으로 추진하는 방식이었다. 철도역과 철도에 포함된 시설만을 대상으로 고밀복합으로 개발한 사업방식이었으며 주변지역은 포함하지 않았다. 1990년대에 추진하여 이 두개의 사업이 성공적으로 개발이 완료됨에 따라서, 2000년대 이후에 서울시 정부에서는 이후 다른 주요 철도역에 대해서도 개발을 추진하고자 하였다. 하지만 철도역 도시재생사업은 서울시 정부가 당초 계획했던 대로 추진되지 않았다. 서울시 정부에서는 과거 성공했던 개발사업에서 적용한 개발정책을 수정하거나 바꾸지 않고 새롭게 추진하는 철도역 도시재생사업에도 적용하였고, 그 결과 새롭게 추진하는 철도역 도시재생사업은 개발이 잘 진행되지 않았다.


1990년대 추진한 과거 철도역 도시재생사업은 서울시에서 가장 번화한 도심에 위치 하였다. 이런 철도역의 장소적 이점은 정부에서 만든 개발정책이 좋은지와 나쁜지에 크게 영향을 받지 않았고, 개발사업은 민간개발사업자의 주도로 빨리 진행될 수 있었다. 즉 민간개발사업자는 개발사업으로 얻는 이익이 막대했기 때문에 정부에서의 이상적인 요구를 다 받아들이고도 수익을 창출할 수 있었던 것이다. 하지만 2000년대 이후 추진한 철도역 도시재생사업은 도심이 아닌 도심에서 약간 벗어난 지역에 위치하였고 주변지역은 대규모 주거단지가 형성되어 있었다. 이런 지역적 특성으로 인해 개발사업이 진행되지 않았는데 원인은 크게 두가지로 볼 수 있다.

첫번째 원인은 정부에서 개발사업에 대한 수익분석을 하지 않고 과거 성공했던 개발사업에서 적용했던 정책에 따라 민간개발사업자에게 과도한 공공성을 요구하였기 때문이다. 과거 성공한 개발사업은 철도역이 지하철과 만나는 곳이고 다른 지역에 사는 시민이 서울시에 올 때 첫 번째 오는 곳으로 지리적인 위치가 상

업적으로 가치가 매우 큰 곳이었으나, 새로이 추진하는 철도역 개발사업은 과거 사업과 비교해 상업적 가치가 낮은 곳으로 서울시 정부에서는 이런 차이를 반영하여 정책변화를 만들어야 했다.

두번째 원인은 주변지역에 거주하고 있는 시민들이 개발사업 추진에 대한 공감을 하지 못했기 때문이다. 서울시 정부에서 개발사업 추진발표를 하였을 때 많은 시민들이 이에 대해 항의를 하였기에 개발사업 자체를 시작할 수 없었다. 과거 성공한 개발사업은 서울시 중심가에 위치하였기에 주변에 거주민이 적었다. 이런 이유로 서울시 정부에서 개발사업을 추진한다고 하였을 때 시민들의 반대는 크지 않았던 것이다. 하지만 새로이 추진하는 개발사업의 위치는 주거지와 연결되어 있기에 거주하고 있는 시민들의 동의가 없으면 개발사업을 시작하기 어려웠던 것이다. 서울시 정부에서는 이런 차이를 알고 개발사업 추진 발표 전에 지역시민들에게 충분한 동의와 공감대를 만들어야 했다. 1960년대~1980년대 정부의 계획하에 빠른 성장을 이룩한 대한민국의 경우에는 시민과의 합의에 의한 도시개발 사업을 하지 않았기 때문에, 2000년에 들어 도시를 재개발하는 경우에도 시민과의 소통과 합의를 중요하지 않게 다루었던 것이다. 이러한 변화를 반영하지 않은 도시개발 정책으로 인해 문제점이 발생한 것으로 볼 수 있다.

용산역세권 개발사업은 서울시 용산구 약 52만제곱미터의 토지에 약 31조에 이르는 돈을 사용하여 업무와 상업시설과 아파트 등 주거시설 그리고 문화시설을 다양하게 조성하는 도시개발사업으로 그 근거는 「도시개발법」 제22조에 따른다. 용산역세권 개발사업은 기존에 매우 높은 건축물 14개 뿐만 아니라 66개 건축물을 추가로 공급한다는 계획으로 약 60조에 이르는 생산유발효과에 더불어 약 24만명에 달하는 시민의 일자리를 만들어 낸다는 계획아래에 추진 된 바 있다. 당초의 계획은 2016년말 준공하여 2017년이면 종합도시개발 성공적인 공간으로 조성할 계획이었으나, 자본수급이 어려워 채무를 이행하지 못한 상태에 빠져 있다.

사업명	· 용산 국제업무지구 개발사업	
시행자	· (주)드림허브프로젝트금융투자 (Dreamhub Project Financing Vehicle, PFV)	
수탁자	· (주)용산역세권개발 (Asset Management Company, AMC)	
사업방식	· 공공·민간합동 PF 사업	
개발방식	· 도시개발법에 의한 수용 또는 사용방식	
부지면적	· 518,692㎡(156,904평)	
연면적	· 3,776,531㎡(1,142,400평) · 용적률 608%	
사업내용	· 업무, 상업, 주거, 숙박, 문화시설 등의 복합개발 (66개 동)	
사업기간	· 2007년 12월 ~ 2016년 12월	
사업비	· 30조 5천억 원(자본금 1조 원, 전환사채 1천 500억 원 발행)	
* PFV: 법인세법에 근거하여 설립한 특수목적회사 (명목회사): 코레일(25%), SH공사(4.9%), 민간출자사(70.1%) 등 30개사 * AMC: PFV 업무를 대행하는 자산관리회사로 계획수립, 자금조달, 인허가, 건축 및 분양 등의 실질적인 업무를 위탁받아 수행: 코레일 29.9%, 롯데관광개발 70.1%		

〈용산 국제업무지구 개발사업 개요5〉

용산국제업무지구 개발사업의 좌초에 대한 자세한 경위는 다음과 같다. 한국철도공사에서 2006년 1월 자신의 부채 약 4.조원을 해결하기 위해 공기업이 아닌 행정부 차원에서 지원이 필요하다고 문제가 제기되었다. 이를 해결하기 위해 막대한 도시개발사업을 통한 부동산 개발이익을 확보하여 한국철도공사의 채무를 처리하기 위해 용산개발사업을 포함한 ‘철도공사경영개선종합대책’을 2006년 8월 확정하였다. 한국철도공사가 약 25%의 지분으로 참여하는 방식으로 공공과 민간 합동 프로젝트 일명 용산개발사업 PF(Project Financing)가 2007.12월 추진되었다. 하지만 갑자기 들어 닥친 글로벌 금융자본 위기에 따라 부동산이 침체됨에 따라 2009.4월 용산개발사업 2차 토지매매 중도금 등 4,027억원이 지불되지 않았고, 3차 토지매매계약금 약 2.4조원이 지불되지 않는 결과를 낳게 되었다. 사업주관사인 삼성물산은 부동산 침체 지속 등으로 사업성이 악화됨에 따라 2010.9월 주관사 지위를 포기하였다. 그때 당시 관계 전문가들은 사업을 지속하지 않아야 된다는 검토의견을 제시하기도 했다. 그렇지만 대규모 도시개발사업이라는 부담이 정치적으로 사회적으로 무거웠기 때문에 삼성물산의 주관사 지위를 롯데관광개발이 받게 되며 사업이 지속되었다. 그럼에도 불구하고 2013.3월 마침내 용산개발사업 PF가 차입금 지불 연장을 위한 우선이자 52억을 지불하지 못함에 따라 파산에 이르게 되었다.

5) 국회입법조사처 (2013) 용산 국제업무지구 개발사업의 현황과 향후과제

수색역은 서울시 서북부인 은평구와 마포구에 위치한 역으로서 공항철도와 6호선 그리고 경의선이 교차하는 교통의 중심지이다. 과거 쓰레기 매립장이 있던 난지도가 개발되어 상암DMC지역이 개발된 후 서울의 새로운 시설공급의 허브가 되어 왔다. 마포구에 비해 상대적으로 낙후된 북쪽의 은평구의 도시개발을 견인하기 위해 수색역 복합개발을 2007년부터 추진하여 왔으나 금융위기 영향 등으로 10년넘게 표류되어 왔었다. 서울시에서는 수색역세권 개발의 성공적 추진과 협력을 위해 2015년 수색역세권 개발가이드라인을 서울시-코레일과 함께 만들어 사업자를 선정하고자 노력했다. 약 20만제곱미터에 달하는 개발구역을 4개로 나누고 그 중 3만5천제곱미터의 핵심부지를 선도사업부지로 지정하고 사업자를 선정한다는 단계적 개발계획을 제시하였다. 그에 따라 사업자가 선정되었으나 민간개발사업자, 서울시 지방정부 그리고 토지소유자인 코레일간의 입장차이로 인해 사업이 지연되는 결과를 낳게 되었다. 민간사업자는 개발로 인해 얻게 되는 이익을 최대한 추구하려 하였고 서울시는 개발로 인해 주변지역에 파급되는 효과와 공공성을 확보하고자 하였으며, 토지소유자인 코레일은 지역사회와 서울시의 발전을 견인할 철도복합화의 개발내용보다는 토지매각에 따른 이익을 추구하는데에 초점이 맞추어져 있었기에 협의에 난항과 지연이 있었다.

이러한 난항을 겪음에 따라 서울시에서는 개발사업이 원활히 진행될 수 있도록 하기 위해 다시금 코레일과 공동으로 2017년부터 수색역 일대 종합개발 기본구상 및 타당성조사 용역을 실시하였다. 그 결과 서울시와 코레일은 철도 차고지 이전계획과 종합개발 기본구상을 같이 마련한다는 계획이다. 종합개발 기본구상에는 차고지와 정비시설을 이전하고 남은 용지에 백화점·호텔 등 상업시설과 업무용 오피스, 문화시설 등이 포함된 대규모 복합단지를 짓는 방안이 담길 예정이다. 경의선 철로는 지상에 그대로 남는데, 상암디지털미디어시티(DMC)와 수색뉴타운 사이를 고가교로 이어서 도로와 보행로를 조성할 계획이다. 코레일에서는 종합개발 기본구상 결과와 이전용지 계획이 확정되면 수색역세권 개발사업자를 선정할 계획하고 말하고 있으며 서울시는 수색역세권이 개발되면 서울 서북권 업무, 문화, 쇼핑 등 핵심거점으로 자리 잡아 서울시내 지역간 균형발전에 크게 기여할 것으로 코레일에서 더 이상 사업진행을 늦춰서는 안된다고 말했다⁶⁾.

이렇게 서울시와 토지소유자인 코레일의 노력이 사업자 선정에까지 이르러 원활히 사업이 진행될 것으로 사료되나, 아직도 코레일은 사업자가 선정되면 개발계

6) 매일경제 (2018) 수색역세권 종합개발 11년만에 재개

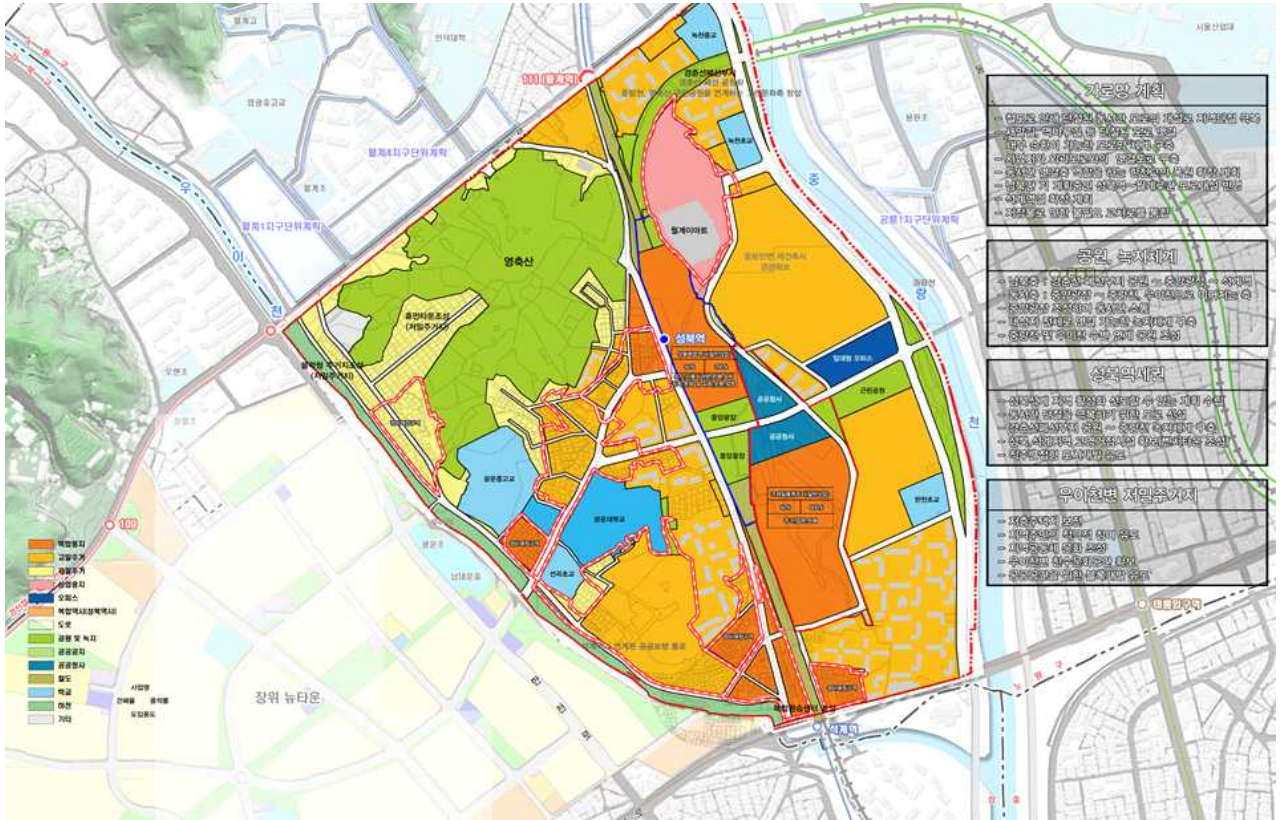
획을 서울시와 사업자가 조율하고 코레일 자신은 토지매각에 따른 이익만 받으면 그만이라는 기존의 입장이 크게 변하지 않은 것 같아 다소 아쉬운 점이 있다. 코레일은 예전에 공공의 정부기관이었으나 민영화를 거쳐 현재는 공기업의 형태로 존재하고 있다. 어느 정도 중앙정부의 규제와 방향을 따르고 있으나 지방정부인 서울시에서 적극적으로 개발사업에 관여토록 하는데는 한계가 있다. 더욱이 이익을 추구하는 공기업의 형태로 전환되었기 때문에 공공성을 확보하는데 같이 노력하자는 서울시의 요구는 코레일의 입장에서 받아들이기 어려워 보이는 것도 사실이다. 수색역은 기존 중심부가 아닌 외곽에 위치하고 있으나 향후 남북관계 개선 등으로 대륙으로의 철도가 개시되면 수색역의 역할은 지금보다 클 것임이 자명하다. 대한민국의 전체 철도망을 관장하고 있는 코레일은 좀더 거시적인 관점에서 수색역의 개발이 코레일의 브랜드 가치가 상승에 기여할 것임을 인지하고 적극적으로 보다 잘된 개발이 되도록 적극적 노력이 필요할 것으로 본다.





〈수색역세권 개발예상 조감도〉

광운대 역세권개발사업은 광운대역과 그 주변철도부지를 대상으로하는 사업으로 광운대역 복합역사 개발과 배후 코레일 물류부지에 대한 개발로 이루어져 있으며 해당면적은 약 2백만제곱미터에 달한다. 광운대역은 노원구 월계동에 위치하고 있으며 다소 낙후된 주변지역의 기반시설의 확보와 핵심시설 도입으로 지역발전과 상생의 기회로 본 개발사업을 서울시에서는 바라보고 있다. 서울시에서는 2009~2011년 성북석계 지역종합계획을 코레일과 함께 수립하여 개발에 대한 기본 방향을 정하고 야심차게 추진하였다. 하지만 광운대 민자역사개발사업의 경우에는 성북석계지역종합계획을 본격적인 사업으로 구체화하는 협상의 과정에서 열악한 기반시설의 확보와 공공성 확보에 대한 의견조율이 지연되었으며 이에 더하여 성북석계지역종합계획에 따른 개발을 실현함에 있어 코레일이 선정한 개발사업자가 사업추진에 어려움을 겪어 중도에 탈락하는 등의 문제가 발생하여 사업추진이 장기간 지연되었다. 광운대 배후 코레일 물류부지의 경우에는 마찬가지로 2011년 수립된 성북석계지역종합계획을 토대로 사업을 추진코자 서울시와 코레일이 합의하여 코레일에서는 사업을 추진할 민간사업자를 선정코자 하였으나 여러차례 사업자 공모를 실시한 노력에도 불구하고 사업자가 선정되지 않아 난항을 겪고 있었다. 이에 서울시에서는 주도적으로 코레일을 설득하여 개발가이드라인을 만들어 다시금 2017년 사업자공모를 실시하게 이르렀으나 사업자가 선정되지 않는 불운을 겪게 되었다.



〈성북석계 신경제거점조성(안)〉

2.4. 결론 및 정책제언

지역이 특성을 반영하여 철도역 도시재생사업이 잘 추진될 수 있게 하려면 서울시에서는 여러가지 정책적 변화를 만들어야 하겠다. 첫번째로는 과거 서울시에서만 주도적으로 계획하여 민간개발사업자가 추진하는 방식에서 벗어나 지역의 시민들과 함께 공감하는 계획을 세워야 할 것이다. 이를 위해서는 서울시에서 계획 단계에서 시민들과 민간개발사업자가 참여하는 공동의 합의체를 구성해야 한다. 이런 방식은 과거 서울시에서 주도하는 계획보다는 그 속도가 느릴 수 있으나 전체적인 사업진행에 있어서는 오히려 더 빠르고 실행력을 높일 수 있는 방법이다. 모든 시민이 합의체에 참여할 수 없으므로 서울시에서는 지역시민들에게 지역의 대표를 선발하도록 해야 할 것이다. 서울시, 민간개발사업자, 그리고 지역의 대표가 참여하여 계획을 만들고 수정하게 되면 다같이 의견이 일치되기 때문에 지역시민의 반대로 개발사업이 늦어지는 문제를 해결할 수 있다. 이는 지역시민이 도시재생 개발사업을 멀리서 바라보는 구경꾼의 역할이 아니라 직접 개발사업을 추진하는 당사자로서 참여하게 된다는 뜻이다. 이렇게 정책의 변화를 만들게 되면 시민은 보다 더 개발사업의 이해를 높이고 민간개발사업자가 직면하는 수익성의 문제와 서울시와 시민이 원하는 공공성을 높이는 방안에 대해 조율이 가능하게 된다. 개발사업의 추진주체가 민간개발사업자가 아닌 시민으로 변경되는 방식이 되며, 달리보면 시민이 개발사업의 주인으로서 민간개발사업자를 고용하는 방식으로 변화인 것이다.

두번째로 시민의 대표가 합의체에 참여하게 된다 하더라도 시민은 개발사업에 대한 전문적인 지식이 부족한 문제가 있다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 합의체에 철도역 도시재생사업에 대한 전문가를 참여하게 해야 한다. 개발사업 전문가인 사업에 참여하는 민간개발사업자가 아닌 다른 민간개발사업자의 전문가와 관련 학계 교수 등이 될 수 있다. 전문가의 역할은 시민대표에게 철도역 도시재생사업의 필요성과 향후 도시의 미래 발전방향을 알려주는 것이며 또한, 직접 사업을 추진하는 민간개발사업자가 직면하는 비용과 이익의 문제를 시민에게 알려 주어 일정한 수준의 합의를 보다 쉽게 이끌어 낼 수 있게 한다. 즉 시민이 사업에 대한 이해도가 높아질수록 개발사업에 대한 무조건 적인 반대보다는 개발사업이 잘 추진될 수 있게 하는데 도움을 주는 역할로 변화를 만들어 낼 수 있는 것이다.

세번째로 민간개발사업자는 계획단계에서 개발사업으로 인해 자신들이 만들어 낼 수 있는 수익과 비용에 대해 철저히 분석하여 이를 합의체에 공개해야 할 것이다. 과거에는 민간개발사업자가 개발사업의 수익과 비용을 비밀로 하였기 때문에 서울시에서는 이상적인 계획을 세우는 데만 집중을 하였고, 시민들은 자신들에게 이익이 더 많아지도록 공공성만 강조하였기에 합의를 이끌어 낼 수 없었던 것이다. 이렇게 수익과 비용을 공개하게 되면 시민은 무조건적인 요구보다는 적정 수준의 개발이익과 공공성을 조율하는 합의를 만들어 낼 수 있다. 이런 비용 분석을 위해 필요하다면 서울시에서는 추가 비용을 지출하여 수익분석 전문가를 고용해야 할 것이다. 왜냐하면 개발사업의 수익분석을 민간개발사업자만 제시하게 되면 서울시와 시민들은 이 분석결과가 과연 정확한지에 대한 확신이 없기 때문이다. 민간개발사업자와 서울시에서 고용한 수익분석 전문가가 같이 수익분석을 하게 된다면 서울시와 시민은 수익분석결과를 보다 믿을 수 있을 것이다.

네번째로 서울시에서는 하나의 생명체처럼 생성과 쇠퇴를 반복하는 대도시를 체계적으로 관리하기 위해 도시계획을 철저하게 만들어야 할 것이다. 철도역 도시재생사업을 통해 낙후하는 도시를 다시금 생명력이 넘치는 도시를 만들기 위해서는 미래의 비전을 세워야 한다는 것이다. 대도시에 있는 철도역은 도시에 새로운 생명력을 불어넣는 중요한 가용부지임에 따라, 서울시에서는 다양한 철도역들을 철도역의 특성과 주변지역 건축물의 오래된 정도 그리고 거주하는 주민들의 특성으로 분류해야 한다. 이런 방식으로 분류된 철도역은 유형별로 개발의 기본방향을 만들어야 한다.

예를 들어 대도시의 중심지에 위치하여 상업기능과 업무기능의 보충이 필요한 철도역의 경우에는 개발사업을 상업시설과 업무시설 위주로 계획하여 시민들에게 편리한 서비스가 제공될 수 있도록 해야 할 것이다. 철도역이 시민들이 거주하는 외곽지역에 위치한다면 주택부족 문제를 겪고 있는 일반 서민들에게 거주안정을 제공할 수 있도록 주거시설과 다양한 공공시설의 비율을 높여야 할 것이다. 아울러 대도시에서 요즘 시대에 들어 가구구성의 규모가 작아지는 추세인 바, 이를 반영하여 철도역 도시재생사업에서 공급하는 주택은 작은 크기로 공급해야 할 것이다.

다섯 번째로 서울시에서는 대규모 부지 개발사업을 추진할 때 토지를 소유한 소유주가 개발로 인한 개발이익을 독점하지 않게 하기 위하여 공공기여율을 만들어 그 비율에 해당하는 만큼의 공공기여를 하게 제도화 하였다. 과거 도시가 개발됨

에 따라 토지의 이용이 고밀화되고 고밀화된 만큼 토지소유자는 그에 따른 개발 이익을 얻는게 당연한 시절이 있었다. 이렇게 기존과 다르게 고밀화된 계획이 이루어지면 그에 따른 공공에서는 교통수요를 충족시키기 위해 도로를 확장하고 지하철을 건설하였으며 아울러 학교 등 공공시설을 추가 확보하였다. 이에 따른 비용은 공공에서 세금으로 부담하는 것보다는 개발에 따른 이익을 보는 토지소유자가 그 비용을 어느정도 부담하는 것이 적절하다는 공감대가 이루어져 개발이익과 그에 따른 개발이익 환수라는 현재의 공공기여가 자리잡게 된 것이다. 그런 개념 하에 제도가 발전함에 따라 오늘날에 서울시에서 사전협상제도가 만들어지게 되었고, 이 사전협상제도가 대규모부지 개발과 그에 따른 공공의 관리를 원활히 만들고 있는 것은 사실이다. 이런 사전협상제도는 철도역세권 복합개발사업에서도 같이 적용되고 있는데 사전협상제도로 운영되고 있는 다른 토지와 달리 유독 철도역세권 복합개발사업의 경우에 사업이 지연되는 이유는 무엇일까 고민하게 된다. 다른 개발사업은 토지소유자가 민간이거나 민간사업자인 경우가 많다. 즉, 사업주체가 민간이기에 서울시에서 마련한 사전협상제도를 적용하게 되면 개발이익의 어느 정도는 공공에서 환수되고 나머지는 민간이 이득을 취하게 되는 구조이다. 예전 제도하에서는 민간이 더 많은 이익을 취할 수 있었지만 그렇다고 현재의 사전협상제도를 적용한다고 이득이 많이 줄어드는 것은 아니다. 왜냐하면 어느정도 직접적인 개발이익을 취할 수 있는 것에 아울러 공공에서 환수되는 개발이익의 일부분은 다시 개발사업지의 주변의 기반시설을 확보한다던지 개발건축물의 일부분에 공공시설이 들어와 다양한 주민들이 오게되는 인구유입의 효과를 가져온다던지 하는 방식으로 민간 사업주체에게 어느 정도 이익으로 되돌아 오기 때문이다. 하지만 철도역세권 복합개발사업은 그 특징이 다르다. 토지소유주는 공공기관의 성격이 있는 코레일이고 사업주체는 토지를 사게 되는 민간개발사업자이기 때문이다. 한때 코레일은 정부기관이었기에 개발사업이나 토지를 매각할 경우에는 공공기관이기에 공공기여에 대한 부담을 고려하지 않았어도 되었다. 바꾸어 말하면 서울시가 서울시 땅에 공공사업을 한다 했을 때 서울시에 공공기여를 하지 않아도 되는 것처럼 말이다. 하지만 현재의 코레일은 공기업기이게 서울시에서는 민간이나 민간개발업자와 마찬가지로 토지소유주에게 개발이익을 환수해야한다는 것이 다른점이라 하겠다. 코레일에서는 과거의 방식과 같이 개발에 따른 토지가치상승분의 전부를 자신들의 이익으로 하여 토지를 민간개발사업자에게 매각하고 싶어하고 공공기여에 대한 부담은 민간개발자가 수용하는 방식을 원하고 있다는 것이 사업지연의 큰 지장물이 아닌가 사료된다. 민간사업자는 공공기여를 고려하지 않은 토지가격을 지불하고 이후 별도로 또 공공기여를 해야하기 때문에 개발에 따른 경제적 이익이 이 두가지를 상회해야 적극적으로 사업을 추

진할 수 있게 된다. 아울러 부동산 경기침체로 인해 개발이익은 업무시설과 상업 시설이 아닌 주거시설이 가장 크기 때문에 광운대 역세권 개발사업과 같은 경우에는 물류부지의 대부분이 주거시설로 지어지게 계획을 세우고 있다는 점이다. 성북지역의 거점을 육성하여 주변 배후지역까지 개발에 대한 확산효과를 얻고자 하는 개발사업이 오히려 주거시설을 대량 양산해 냄으로써 개발에 대한 근본 목표 실현을 저해하는 것이 아닌지 살펴보아야 할 것으로 보인다. 이에대한 해결로는 두가지 방법이 있을 수 있다. 첫 번째로는 서울시의 사전협상제도의 차별없는 적용을 전제하여 공기업이 소유한 토지라도 개발사업을 진행하게 된다면 토지소유자인 공기업이 공공기여를 부담토록하고 민간개발사업자에게는 공공기여를 감안하여 토지가격을 내려 매각하게 하는 방식이 있을 수 있다. 다른 하나의 방법으로는 공기업이 소유한 토지의 대규모개발사업의 경우에 공공기여 비율을 달리 적용할 수 있도록 제도를 개선하는 것이다. 공기업의 경우에는 크게 보아 국민의 공공의 이익을 창출하는 조직이기에 어느정도 공기업의 이득은 용인한다는 취지이다. 하지만 이와 같은 경우에도 공공기여의 수혜가 해당 지방자치단체이기에 해당 공기업이 서울시 산하기관이 아니라면 감면해준 공공기여분 만큼을 장기적으로 서울시에 환수 될 수 있는 어떤 장치가 필요할 것이다.

서울시에서 추진했던 철도역 도시재생사업 중 실패했던 사업은 용산역 개발사업과 수색역 개발사업이 있다. 용산역은 철도역의 규모도 크지만 그 주변에 큰 규모의 공공부지가 있었다. 서울시에서는 과거 방식대로 이상적인 계획을 만들었고, 민간개발사업자는 개발이익을 최대화 하려는 방식으로 사업을 추진하였다. 서울시와 민간개발사업자간의 입장차이로 인해 개발방향에 대한 합의가 잘 이루어지지 않았다. 또한 개발사업에 일부 포함되는 시민과 개발사업에 포함되지 않지만 인접한 곳에 거주하는 시민들이 개발사업에 대해 심한 반대를 하였기에 더 이상 사업이 진행될 수 없었다. 만일 시간이 걸리더라도 서울시에서 이런 방식을 적용하여 개발사업에 대한 시민과 민간개발사업자와의 합의를 이끌어 낸다면 멈추었던 용산역 도시재생사업이 다시금 추진 될 수 있을 것이다.

수색역은 지하철2개와 철도1개가 만나는 교통의 요충지이지만 주변지역은 오래된 주택이 밀집하여 있는 곳이다. 지역 시민들은 수색역 도시재생사업이 완성되면 낙후된 지역이 다시금 활기를 찾을 것으로 기대하고 있었으나, 민간개발사업자는 서울시에서의 과도한 공공성 확보 요구로 인해 수익을 만들수 없다는 판단하에 개발사업에 참여하지 않는 결과를 만들었다. 수색역 도시재생사업의 경우에는 개발사업의 수익과 비용에 대한 철저한 분석이 이루어진 후에야 사업이 추진

될 가능성이 높아진다. 따라서 서울시에서는 비용을 들여서 전문가에게 개발사업에 대한 수익분석을 하게 한 후 그 결과를 토대로 개발계획을 일부 수정해야 할 것이다. 그렇게 된다면 사업에 참여하고자 하는 민간개발사업자가 나타나게 될 것이다. 이를 통해 지역주민들이 원하는 도시재생사업을 다시 추진할 수 있는 기회를 만들 수 있을 것이다.

대한민국이 개발도상국이었을 때 도시개발을 통한 발전은 시민의 만족도를 높이는 가장 좋은 방법이었다. 새로운 요구가 있으면 남은 땅을 찾아 개발을 통해 공급하면 되었었다. 하지만 그러한 개발을 통해 어느 정도의 규모를 만들어낸 대도시에서는 이제 남은 땅을 찾기 어려워지게 되었고, 새로운 시민의 요구를 만족시키기 위해서는 기존과는 다른 방식으로 도시개발을 추진해야 하는 것이다. 아울러, 기존에 개발된 도시를 그냥 둔다면, 건축물과 시설들이 오래되고 낙후되게 된다. 이러한 변화를 반영하여 서울시에서는 도시재생에 대해 적극적인 역할을 해야 할 것이다.

새로운 도시재생을 통해 도시의 활력을 만들기 위해서는 이제 남은 땅을 찾는게 아니라 기 개발된 공간에서 새로이 시설을 만들어 낼 수 있는 방안을 찾아야 할 때이다. 시민들이 소유한 건축물이나 땅은 그 규모가 작을 뿐 만 아니라 사양한 이해관계가 있기 때문에 도시재생사업을 추진하기가 쉽지 않다. 시민들이 소유한 땅을 도시재생의 대상지로 설정하여 추진하기 보다는 서울시나 공공기관에서 소유한 땅을 도시재생의 대상지로 추진하는 것이 현명하다. 그런 의미에서 철도역과 그 주변부지는 대도시의 도시재생에 있어서는 기회의 공간이 된다. 서울시에서 이런 공간을 우선적으로 재개발하여 도시를 발전시키면 시민들도 도시변화에 따라올 것이다.

그간 서울시에서 실현성에 대한 큰 고민 없이 이상적인 계획을 만들었고, 민간개발사업자는 자신들의 수익에만 집착했으며, 시민들은 개발사업에 대한 이해 없이 반대하기에만 급급했었다. 서울시는 이제 보다 적극적으로 도시재생사업의 조정자로서 역할을 수행해야 할 것이다. 시민과 민간개발사업자간의 합의를 이끌어내는 조정자로서 역할을 함에 따라 대도시의 지속적인 발전이 가능하게 될 것이다. 과거 서울시에서는 1번정도의 공청회만 실시하였고, 이때 시민들이 제시한 의견은 참고만 하고 적극적으로 개발사업에 반영하지 않았었다. 또한 민간개발사업자에게는 이상적인 개발만 강요하는 등 시민과 민간개발사업자의 입장을 적극 고려하지 않았었다.

서울시에서 이렇게 정책변화 방안을 마련하게 된다면 보다 효율적으로 철도역 도시재생사업을 이끌어 갈 수 있을 것이다. 서울시에서 계획단계에서부터 개발사업에 대한 합의체를 구성하고 전문가 참여를 통한 수익분석을 함에 따라 철도역 도시재생사업을 쉽게 추진할 수 있을 것이다. 이러한 도시재생 정책변화를 통해 시민들과 민간개발사업자 모두 만족할 수 있는 철도역 도시재생사업이 실현 가능하게 될 것이다. 서울시에서 정책변화를 통해 철도역 도시재생사업을 적극 추진함으로써 대도시의 새로운 공간창출과 시민문화를 이끌어갈 기대한다.

3. 대륙철도 연결을 위한 대비사항

3.1. 국제교류 대비 역세권 개발방안 필요성

남한과 북한이 단절됨에 따라 중국이나 러시아 등의 대륙으로 통행하는 경로가 막힌 한국은 물류수송 수단을 해상을 중심에 둘 수 밖에 없었다. 이렇게 진행된 결과 대한민국은 거대한 시장이자 원료 공급지인 중국, 러시아, 아랍지역 등 유라시아 대륙의 국가들과 협력함에 있어서 지상으로 연결되어 있는 지정학적 이점을 국가상황으로 인해 제대로 활용할 수 없었다. 그러나 2000년대에 들어와서 남한과 북한의 화해와 협력을 도모하는 남북철도 연결공사가 시작됨에 따라 한국이 향후 유라시아 및 동북아 물류중심지로 떠오를 수 있는 가능성이 높아지게 되었다. 현재 남한은 동해선과 경의선의 대부분이 공사되어 완공된 상태고 북한은 철도역역과 신호기와 통신시설공사의 일부를 제외하고 시설은 설치되어 있는 상태다. 남한과 북한을 연결하는 공사에 있어서 남한은 자재와 공사장비를 북에게 지원하고 남북한간 철도운행에 대한 합의를 채택하는 등 남북철도 개시를 준비하고 있다. 머지 않아 남한과 북한을 연결하는 경의선과 동해선이 시범적으로 통행하게 되면 남북철도시대의 도래도 머지않아 열릴것으로 생각된다. 이러한 철도를 통한 연결사업은 분담되었던 대한민국의 국토를 열결하여 남북관계를 발전시키는 것 뿐만 아니라 유라시아 물류소통 및 동아시아의 명실상부한 교통거점으로 서 한국으로서 위상을 드높일 것으로서 단순히 교통연결 망을 구축한다는 것에 그치지 않고 동유럽의 선진국가와 경제적인 측면, 사회적인 측면, 문화적인 측면 과도 교류하는 계기를 만들 수 있음에 따라 유럽의 여러나라들이 철도를 통한 통합 교통연계 운영체제로 유럽연합(EU)을 결성하는데 큰 역할을 수행하였듯이,

추진 중인 남한과 북간간 그리고 대육간 철도연결 사업은 동북아와 동남아 지역에 협력인프라를 마련함으로써 전쟁과 반목이 아닌 평화번영의 시대를 선도할 수 있는 중요한 축이 될 것이다. 우리나라의 철도가 중국횡단철도, 시베리아횡단철도, 몽골횡단철도, 만주횡단철도 등과 연결된다면 과거역사를 통해 단절되었던 동북아 공간이 복원될 것이며, 남한과 북한 및 동북아의 정보와, 인적자원 및 물적 교류가 활성화되어 궁극적으로는 동북아의 평화정착에도 기여하게 될 것이다. 동북아 지역은 풍부한 노동력을 가진 북한, 중국과 천연자원을 가진 러시아와 자본력을 있는 일본, 그리고 산업기술을 가진 한국이 있음에 따라 전략적 입지 여건이 매우 좋은 곳으로서 경제협력시대가 도래하게 되면 어느 지역보다 막강한 상호효과를 낼 수 있을 것이다. 동북아 지역간 물류적, 인적 교류가 높아짐은 현 상황을 고려하면 기존의 물류통행시설로는 그 한계가 높음에 따라, 주요 교류수단으로서 동북아지역 국가간 철도를 통한 연결망 구축은 꼭 필요한 상황으로 볼 수 있다. 이러한 변화가 필요한 점을 감안할 때 남한과 북한의 철도연결 그리고 나아가 동북아지역 그리고 유럽까지의 철도연결을 위한 협력사업은 단지 물리적인 철도연결에만 의미가 있는 것이 아니라 동북아지역에서 한국의 위상 또한 확보할 수 있게 되는 포괄적이고 광범위한 프로젝트라 할 수 있다.¹⁾ 따라서 동북아의 평화와 공동번영을 위한 철도협력 시스템으로서 '동북아철도 네트워크 및 동북아철도 협의체'를 추진하는 전략을 마련 할 필요가 있는 것이다. 한국이 중국, 일본, 러시아와 함께 동북아시아에서의 상호 균형과 조화를 위한 조정자의 위치로 부상하기 위해서는 특화된 새로운 전략을 모색할 필요성이 있다. 특히 주변 4강의 이해관계의 틈바구니 속에서 우리의 위상을 확보하기 위한 방안은 과거의 민족주의적 성향에서 비롯된 정치·군사적 대결 중심의 구도를 경제중심의 논리에 입각한 상호경쟁과 협력체제로 변화시키는 데 있으며, 이러한 새로운 경제협력의 기반이 되는 것이 바로 동북아 철도협력을 통한 상호공조의 노력이라 할 수 있다. 참여정부는 집권초기에 동북아철도공사 설립을 제안한 바 있으며, 본 구상은 남북간 철도망연결사업을 매개로 하여 동북아시아 역내 국가간에 별도의 철도기구를 설립한다는 것이다. 즉 남북한, 중국, 러시아, 몽골뿐만 아니라 일본, 카자흐스탄 등 중앙아시아 국가까지 대상으로 하여 역내 철도운송을 통합 운영·관리하는 범지역적인 철도운영기구를 설립한다는 미래 지향적 정책구상이다⁷⁾.

경부고속철도 개통에 이어 호남고속철도, 인천공항철도 완전개통이 이루어질 경우 철도 역세권 중심의 국내외 교류가 증가할 전망이다. 그러나 고속철도역세권

7) 나희승 최근 남북, 대륙철도 협력현황과 동북아철도협력 구상

의개발및활성화방안에대해서는 연구가미흡한실정이다. 이에 대비하여 서울역국제 컨벤션센터 건립이 추진되고 있으나 실질적인국내외교류활성화를위한특성화전략 등구체적인방안은 수립되지 않고 있다⁸⁾. 서울역은 우리나라를 대표하는 철도역으로 국내외교류활성화를 위한 특성화로 철도역세권개발의 모델로 만들어야 할 것이다. 정부기관 및 유관기관의 세종시 이전에 따른 서울지역 철도역 주변 회의장소의 수요 급증하였고 국토해양부를 포함한 주요 중앙정부부서와 유관기관인 국책연구기관들의 세종시 이전으로 청와대, 국회, 중앙부서등 주요기관들이 모여 회의할 수 있고 교류할 수 있는 공간이 필요하다. 아울러 최근 남북 평화의 진전과 이에 따른 대륙간 철도건설이 이야기 됨에 따라 철도를 이용한 국제교류시대를 대비한 노력이 필요한 시점이라고 볼 수 있다. 또한 에너지-기후시대의 도래로 녹색성장과 철도중심의 교통체계 구축의 일환으로 세계적으로 기후변화에 대응하기 위해 철도중심의 교통체계 구축이 필요한 시점으로 우리나라도 녹색교통의 대표수단인 철도교통에 대한 투자증대와 철도이용자의 편의증진 및 철도수요 확대를 위해 이에 맞는 철도역세권개발이 필요하다.

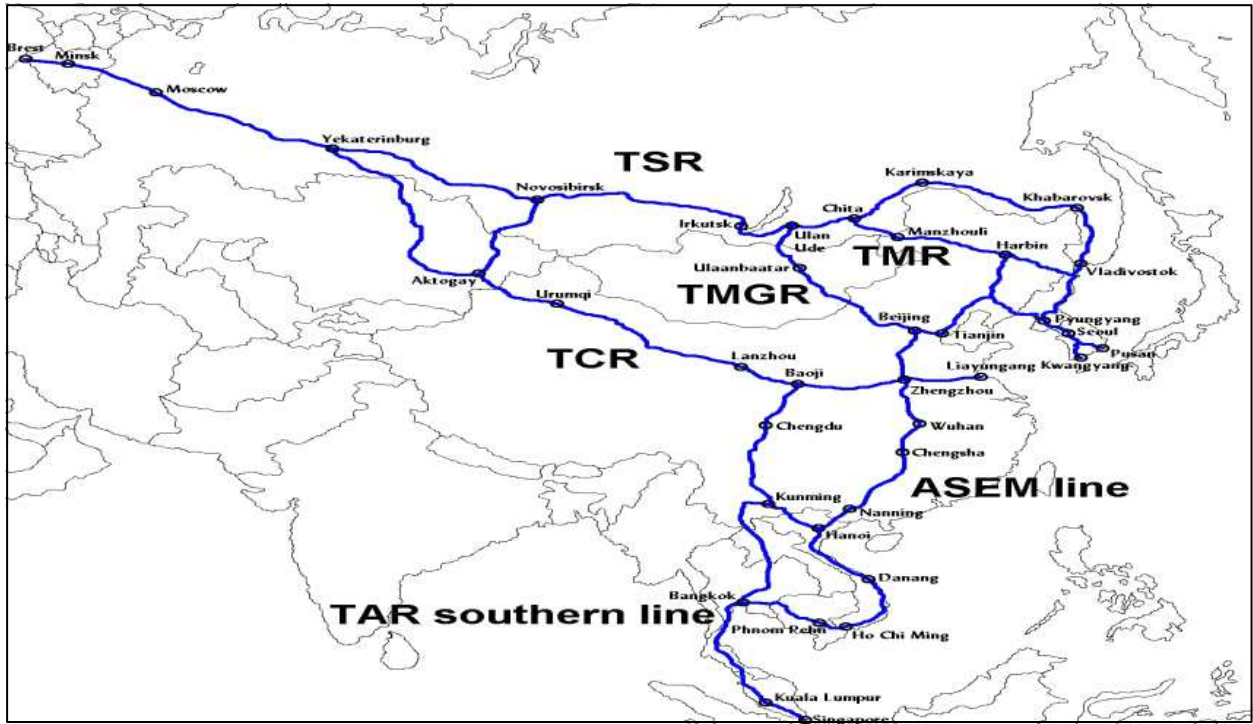
국내적 상황으로만 볼 경우에 지역경제 활성화 및 경쟁력 강화, 수도권과 지방간 발전격차 해소를 위해 각지역별 산업 및 경제적 특성을 고려한 지역경제활성화 및 경쟁력강화전략이 필요하고 그에 걸맞는 체계적이고 지역특색을 고려한 철도역세권개발로 지역발전 및 지방균형발전도모가 필요하다. 철도역과 주변지역의 공간분리 해소하기 위해 그동안 철도로인한 철도주변지역의 물리적단절로 지역개발의 불균형 초래됨 점을 인식하여 다양한 철도역세권개발로 단절된공간 연결 및 지역개발 불균형 해소를 해야한다. 국제적 상황으로는 현재 전세계적인 경기침체의 영향으로 미래에 다가올 수 있는 대한민국의 경기침체를 방지하고 국제적인 무역허브로 대한민국이 거듭나기 위해서는 아시아와 유럽을 잇는 교통, 물류의 대동맥인 유라시아 철도사업을 위하여 남북 및 유라시아 철도 이니셔티브를 위한 연구 선도, 유라시아철도 협력, 유라시아철도 기술개발 추진이 필요하다. 현재 추진하고 있는 남북대륙철도연결 사업이 성공적으로 마무리 되면 중장기적으로 차별화·특화된 지역을 따라 신규 수요를 창출하면서 유라시아 지역을 잇는 국제 화물철도망과 동북아를 통합하는국제 승객철도망으로 발전할 것으로 예상된다. 동쪽(경의선, 경원선)으로는 시베리아횡단철도와 연결된 유라시아 화물 철도망이 형성되고, 서쪽(경의선)으로는 중국횡단철도와 연결되는 인적·물적 동북아 철도망이 완성될 수 있을 것이다. 즉, 한반도를 기중점으로 하는 두 개의국제철도망이

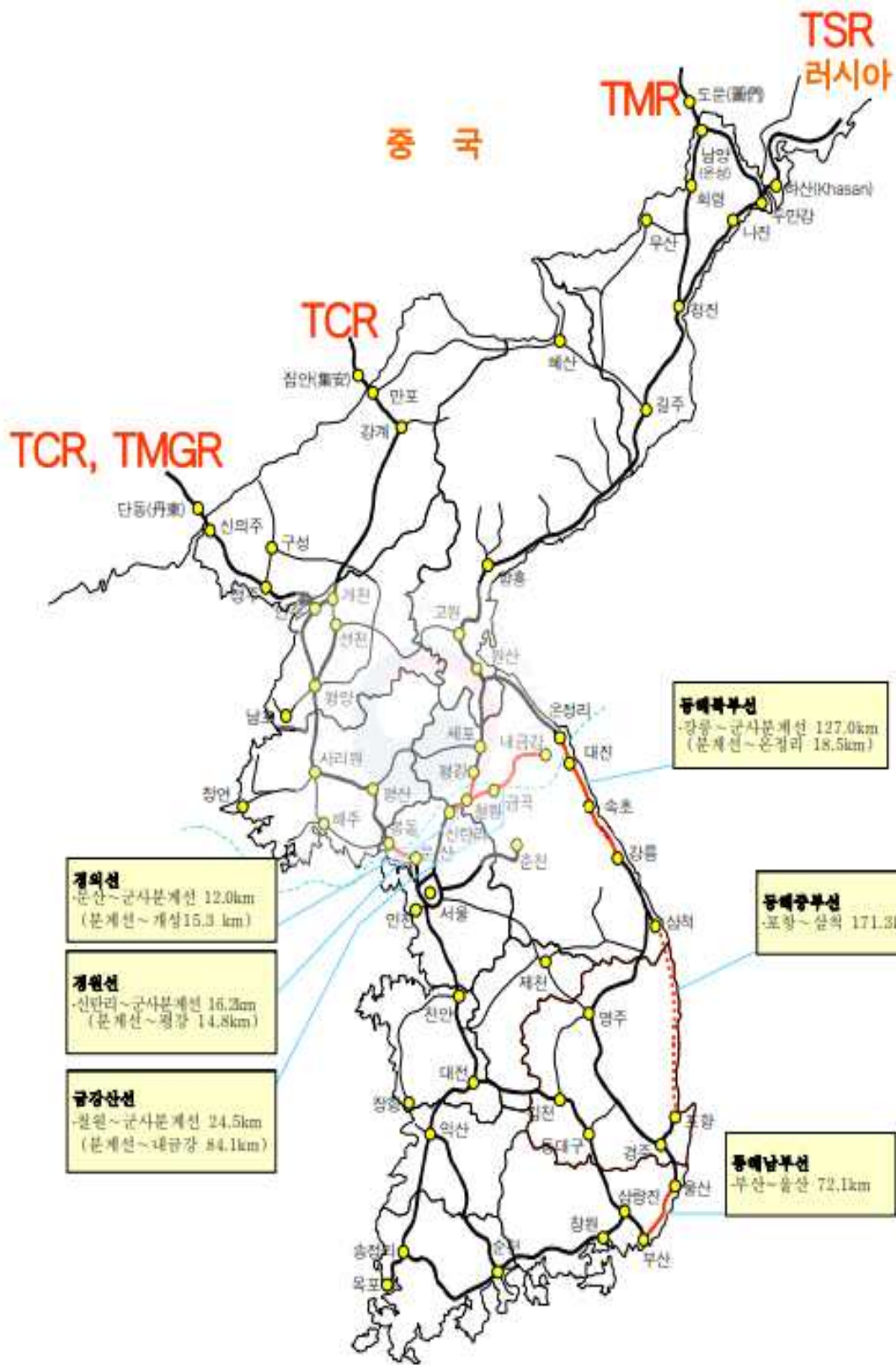
8) 한국교통연구원 (2011) 국제교류 활성화 등을 위한 철도역세권 개발방안 연구

형성될 것으로 기대된다. 하지만 동북아철도공사 설립 구상은 단기적으로 달성하기 어려운 중장기 프로젝트라 할 수 있다. 인프라를 통합 운영하는 사업은 많은 자원과 경험을 필요로 하는 장기적 사업이다. 또한 지역내 다자간 협력경험과 전통이 부족한데다 초기 각국의 주도권 경쟁을 촉발하고 이해관계가 상충되어, 일정수준의 구속력이 있는 '협약'이 아닌 보다 낮은 '합의'의 수준으로 진행될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 단기적으로 동북아철도공사의 설립방안보다는 동북아시아위원회가 발표한 바 있는 동북아철도협약체 구성방안을 현실적 대안으로 설정하여 추진할 필요가 있다고 판단된다.

위와 같이 국가차원에서 철도의 국제화와 미래 100년을 내다보는 경제적 발전의 수단으로 철도를 인식하고 대비를 하고 있다. 이러한 변화에 발 맞추어 대한민국의 수도인 서울에서도 이러한 변화를 수용할 수 있는 대비가 필요한 시점이다. 특히 서울시 산하기관인 도시철도공사 등과 긴밀히 연계하고 철도와 전철 시스템에 대한 이해를 배우고 더 나아가 정부기관과 코레일과도 협력하여 서울시에서의 역할을 찾는 것이 필요하다고 하겠다. 아직 미 개발지로 남아있는 서울역 북부역세권과 수색역세권의 경우에는 미래 대륙간 횡단열차를 수용할 수 있는 계획을 세우게 된다면 서울의 중심부에서 해외로 진출하고 해외에서 오는 방문객을 직접 맞이하는 새시대가 도래할 수 있을 것으로 예상된다.







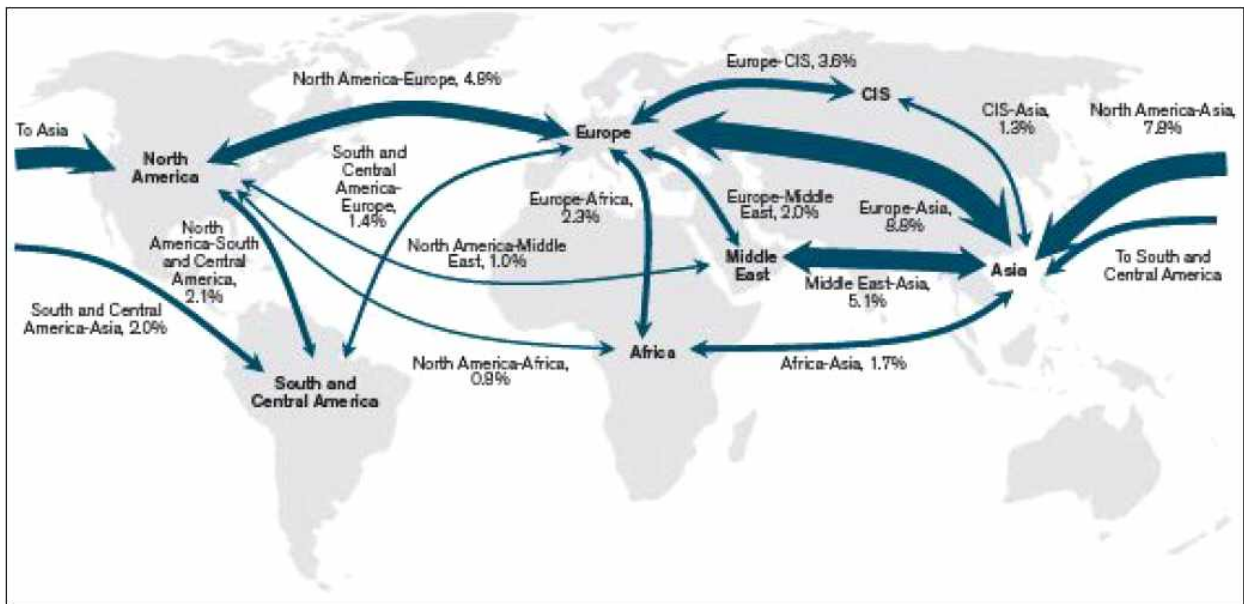
한반도 종단철도(TKR) 연결망

글로벌 금융위기 이후 무역 및 물류의 여건이 변화되는 가운데 대륙철도연결은 우리나라의 새로운 도약을 위해 선택이 아닌 필수가 되어 가고 있다. 우리나라는 유럽, 아시아 지역의 교역량이 높으며 특히 아시아 지역의 교역의 증가세가 뚜렷하다

(단위: 십억 달러, 2012년 기준)

출발	도착							
	북 아메리카	남중앙 아메리카	유럽	CIS	아프리카	중동	아시아	세계
세계	3,035	787	6,564	550	580	714	5,333	17,930
북아메리카	1,151	217	380	18	38	75	488	2,371
남중앙 아메리카	187	202	128	8	21	17	172	750
유럽	492	124	4,383	245	211	208	643	6,385
CIS	37	7	430	149	14	20	127	805
아프리카	74	30	240	2	81	17	160	630
중동	118	11	148	7	39	116	732	1,349
아시아	975	196	855	121	177	260	3,012	5,640

자료: WTO, *International Trade Statistics 2013*, p. 21.

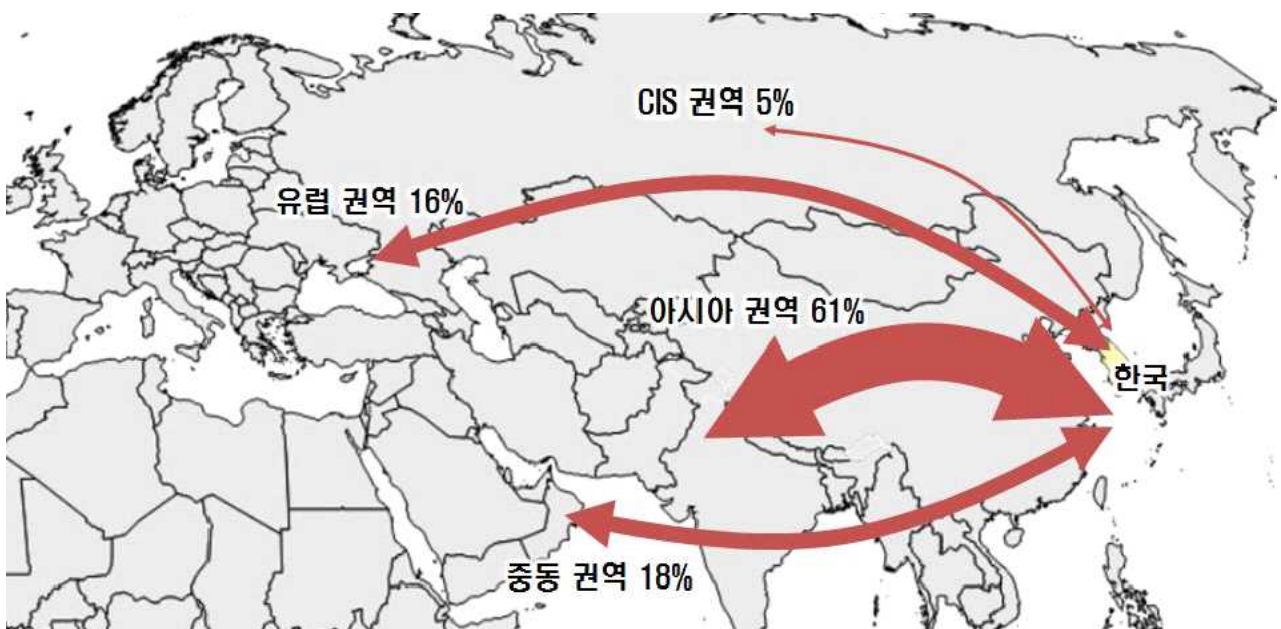


자료: WTO, *World Trade Report 2013*, p. 77.

아시아 지역과 기타 권역간 무역은 2011년 유럽과 아시아간 무역량이 전체 무역량의 8.8%, 북미와 아시아간 무역량이 7.8%, 중동과 아시아간 무역량이 5.1%의 비중을 차지하여 아시아 지역을 중심으로 무역량이 높은 실정이다. 이는 아시아 지역이 세계 생산기지이자 시장으로서 성장에 기인한 것으로 분석된다.

또한 기존의 선진국의 경제활동 저하가 뚜렷해지는 가운데 개발도상국의 수입량 증대 및 개발도상국간의 교역량이 크게 성장하는 경향이 나타나고 있다. 특히 아시아에 위치한 주요역의 교역 증가 추세는 확연히 나타나고 있다. 아시아와 아프리카지역의 경우 2030년 이후에 급속한 경제성장과 맞물려 세계 무역 분담 비중이 크게 증가할 것으로 예상됨에 따라 새롭게 성장하는 신흥시장은 세계 무역 구조 재편으로 무역 상대국의 경중이 달라짐을 의미하게 된다. 이에 따라 기존의 해상운송의 비중의 상당부분을 철로를 이용한 육로무역이 담당할 것으로 예상됨에 따라 무역으로 경제적 이익을 얻고 있는 대한민국에서는 하루라도 빨리 육상운송으로의 무역로 개척이 시급한 실정이다. 철도를 이용한 육로 무역수단은 CO2배출량 증대에 따른 대책의 일환으로 세계의 각광을 받게 될것으로 철도가 장거리 운송에 이점이 있을 뿐만 아니라 도로에 비하여 비자, 통관 등 물류제도적 장벽이 낮아 국제 육상운송로로서 가치가 크다고 평가된다. 따라서 지속가능한 교통발전과 국제 화물수송 효율화를 위한 방안으로 철도중심의 복합교통물류네트워크 구축이 필요한 시점이다.

한국의 경우 유라시아에 대한 교역량은 꾸준히 증가하고 있다. 한국은 독일, 영국, 네델란드 등을 대상으로 교역이 이루어지고 있으며 향후에도 양자간에 교역량은 증가할 것으로 예상된다. 아울러 러시아를 비롯한 CIS권역에 자원이 많은 나라가 대거 위치하고 있어 자원의 수입이 많은 우리나라와 상호 보완적인 무역을 할 수 있으며, 특히 한중간의 교역량은 매우 큰 비중을 차지하고 있어 지리적 가까움을 이용할 수 있는 철로를 통한 교역은 우리나라의 지속가능한 발전을 가능하게 할 것이다.



따라서 대륙간 횡단철도가 한반도에 정착하게 된다면 대한민국의 중심인 서울은 그 국제적 위상이 한층더 높아지게 될 것이다. 따라서 서울시에서는 횡단철도가 서울시 중심부로 접근할 수 있도록 기술적으로 행정적으로 노력을 해야 할 것이다. 이 연구에서는 우리나라와 체계가 다른 대륙철도가 서울시로 접근할 수 있으려면 사전에 연구가 필요하고 개선이 필요한 것이 무엇인지를 검토하여 제안하는 것으로 목표를 잡고자 한다. 따라서 영국을 포함한 유럽의 여러나라가 각각 철도를 어떻게 연결하고 있는지 조사하여 서울시가 정부와 협조할 사항과 정책제언할 사항이 무엇인지 검토해 보겠다.

3.2. 영국 등 세계 각국의 철도연결 사례조사

영국에서는 프랑스로부터 철도를 바다속으로 연결하여 런던의 킹스크로스역 바로 옆에 있는 세인트판크라스역에 도달토록 하고 있다. 다만 세인트판크라스역에 도달한 유럽대륙의 열차가 더 이상 다른지역까지 운행하지 않는다는 단점을 발견하였다. 직무과정을 통해 연구한 결과 프랑스에서 오는 대륙의 열차가 영국의 열차와 시스템이 달라 영국 내부로까지는 운행하지 않고 이동은 환승시스템으로 킹스크로스역으로부터 다른 영국 내부로 승객이 옮길수 있다는 점을 발견하였다. 이러한 점은 영국이 유럽대륙과 하나가 되는 철도시스템을 만들지 못한데 있어 장기적인 발전의 저해요소로 남을 수 있음에 따라 한국에서는 미리 이러한 문제점을 해결하는데 힘써야 할 것으로 보인다.



현재 세계고속철도 점유율은 중국 50%, 일본 18%, 한국이 2%로 동북아시아 국가가 전 세계의 70%를 점유하고 있다. 한편 향후 고속철도 신규시장으로는 미국, 브라질, 인도네시아, 베트남, 러시아, 영국 등이 고속철도 프로젝트를 건설을 구체적으로 구상하고 있다. 영국도 현재의 철도시스템의 한계를 인식하고 개선해 나가는 의도로 예측된다. 유라시아 국가들의 고속철도 건설이 확대될 전망이다, 중국이 추진하고 있는 일대일로 사업을 위해 중국과 주변국을 연계하는 고속철도 사업이 신규로 추진될 사항으로 이에 발 맞추어 한국도 베트남, 러시아 그리고 유럽으로 연결되는 고속철도시대에 맞게 노력을 경주해야 할 것으로 보인다.

영국의 프랑스연결 고속철도는 유로스타(Eurostar)로서 앞서 언급한 바와 같이 세인트판크라스역에서 출발하여 프랑스 파리의 북역, 벨기에 브뤼셀의 미디역을 최고속도 300km/h로 연결하는 국제 고속철도이다. 열차는 채널터널(유로터널)을 지나 도버해협을 횡단하고 프랑스와 벨기에 구간은 고속노선을 사용하고 있다. 유로터널이 개통한 해와 같은 해인 1994년에 개통되어 운행되고 있다. 유로스타는 TGV를 기본으로 영국.프랑스.벨기에 3국이 공동개발한 차량으로 3개국 직통 운전만을 위해 고안되었다. 영국 국내에서는 궤도문제(제3궤조방식) 때문에 속도를 낼수 없었지만 2003년에 영국 내 고속신선인 CTRL이 부분 개통되어 런던에서 파리.브뤼셀까지 소요시간을 단축하였다. 유로스타 서비스는 여러 떼제베(TGV) 및 탈리스(Thalys) 서비스와 연결하여 프랑스와 베네룩스의 다양한 도시로 운행서비스를 제공하는 것으로 파악되었다.



유럽연합에서는 철도수송을 활성화 하기 위하여 철도의 인프라부문과 상하분리를 위한 철도통합정책을 20년전부터 진행하여 왔다. 1991년 지침을 수립하여 유럽 철도구조개편의 방향을 제시한 것이다. 유럽연합은 2020년을 목표연도로 하는 유럽대륙차원의 고속철도 발전계획을 수립하면서 유럽의 철도가 큰 역할을 할 것으로 기대하고 있으며 이런 기대는 유럽 대륙 주요도시간의 거리와 도시의 규모 등을 고려해 볼 때 철도가 경쟁력있는 교통수단으로 발전될 수 있는 여건을 갖추고 있다는 점과 친환경적인 교통수단으로서 철도의 발전이 전망된다. 제1철도패키지, 제2철도패키지, 제3철도패키지를 발효하며 유럽 철도의 발전을 위한 구체적인 실천방안을 모색하고 유럽철도망 1~10의 주요 되를 연결하였고 유럽 각국의 철도개척을 통해 철도를 통합하는 과정을 이끌었다.

- 제1철도 패키지(2004): 국제철도화물시장에서의 오픈엑세스와 경쟁강화, 철도인프라시설에 차별없이 접근성 보장
- 제2철도 패키지(2004): 각국의 다른 인증과 안정규정의 조화
- 제3철도 패키지(2007): 국제 여객서비스에서의 경쟁도입 선언
- 제4철도 패키지(2013): 철도서비스에 대한 질적 향상과 선택사항의 확대

유럽의 철도운영 주체들은 국가 간 철도의 여객 및 화물수송에서의 철도역할이 감소되는 데에 국경에 인접한 역에서 정차시키는 기존의 열차 운영패턴과 이로 인한 이동시간의 증대, 불편함 등 주요한 요인을 해결하는 방식을 통해 철도 부분의 발전을 도모하고 있으며 이는 유럽연합과 의회는 국가 간 철도운영의 호환성을 증대시키는 것이 향후 철도발전을 위한 중요한 전제조건이라는 공통된 인식을 가짐으로서 생성된 결과이다.

이렇게 영국을 포함한 유럽의 철도통합노력의 시사점으로는 유럽각국이 협력하여 철도통합이 자국의 경제적 이득임을 인식한 것에 있으며 이를 실현하기 위해 조직을 구성하고 관련제도를 도입하고 개선하는 등의 노력이 있었다는 것이다. 유라이사 고속철도 통합에 있어 철도의 상하분리 및 오픈엑세스를 통해서 철도 인프라 사업과 열차운행사업 분리를 통하여 철도사업경영의 건전화를 도모하고 철도사업경영의 독립성을 확보하였다. 유럽의 고속철도 통합에 있어 유럽철도 교통관리시스템을 도입한 것은 유라이사 고속철도 통합을 위한 교통관리.감독을 총괄하는데 큰의미가 있다.

중국은 2014년말 기준으로 중국의 철도영업총연장은 11.2만km로 매년 그 길이가 증가하고 있다. 중국은 세계 최장의 고속철도 연장을 보유하고 있다. 중국 동북지역과 동부지역의 철도망은 조밀하나 서부지역은 지형 및 경제적 원인으로 낮은 밀도의 철도망을 보유하고 있다. 동북지역 철도망은 19세기말~20세기에 부설되어 철로 환경이 열악하고 단선철도의 비중이 높은편이나 최근 지속적인 정비와 개량을 통해 환경을 개선하고 있으며, 서부지역 철도망의 부족은 중국에서 중앙아시아와 유럽으로 연결되는 철도망의 용량부족문제가 나타나고 있다.



〈중국 철도망 현황〉

중국의 고속철도는 1990년대부터 시작하여 2004년부터 해외기술을 도입하는 과정을 거쳤다. 해외기술을 도입하여 중국만의 기술로 재창조하는 발전과정을 거

처 자체적으로 차량을 제작하는 등의 발전을 이룩하고 있다. 특히 2008년부터 현재에 이르기까지 고속철도는 폭발적으로 증가하였는데 베이징에서 톈진, 베이징에서 상하이, 베이징에서 다롄 및 광저우로 이어지는 고속철도가 이시기에 만들어지게 되었다.



〈중국 고속철도망 현황〉

중국은 이렇게 자체적인기술로 고속철도망을 구축하면서 네트워크 경제효과, 산업경제효과, 허브경제효과, 녹색경제효과 등 다양한 경제적인 효과를 이루고 있다. 특히 중국 내부에서 벗어나 외부로 일대일로 사업을 추진하면서 세계에서 고속철도에 대한 중국의 영향력이 커지고 있는 실정이다.

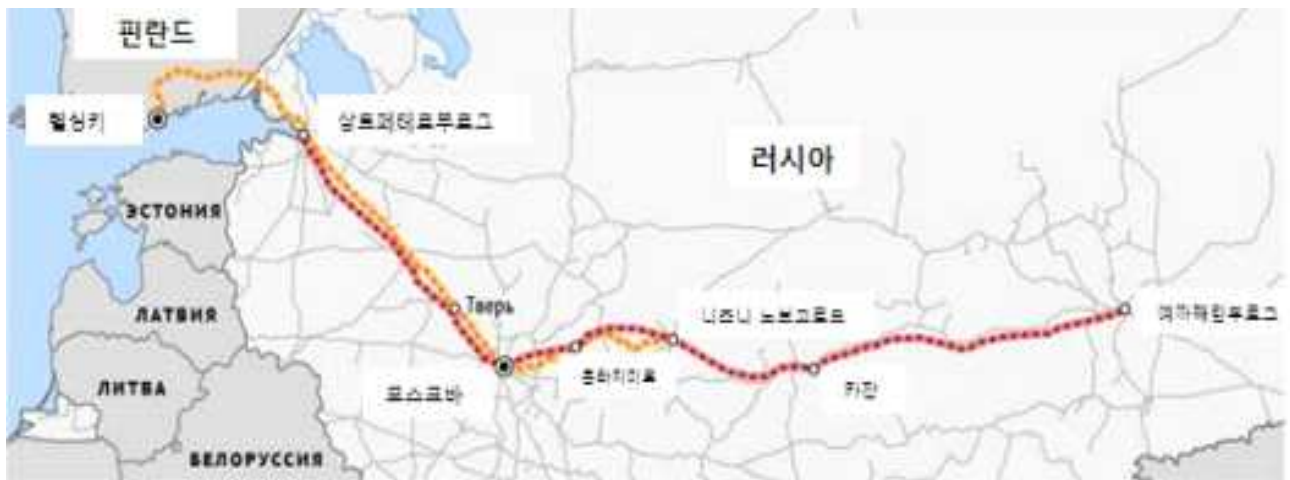
러시아는 1837년의 이른 시기에 짜르스코예마을에서 상트페테르부르크 간 첫 번째 열차노선을 개통하였고 이후 러시아의 주요 화물, 여객수송수단으로 발전시키고 있다. 러시아 철도의 운영연장은 2013년 기준으로 8.6만km로 이중 50%이상이 전철화가 진행되었다. 분석화율을 44%이며 TSR의 경우에는 본선화가 100%가까이 이루어졌다. 러시아 철도는 드넓은 국토와 혹한의 기후조건으로 인하여 철도의 역할이 큰데 자국내 화물수송 분담률이 45%에 달하며 파이프라인을 제외하면 85%이상이다. 다만 러시아의 철도는 긴 연장에 비하여 인프라 수준은 낮은데 그 이유는 1991년 소련이 붕괴된 이후 러시아 철도가 적기의 투자가 이루어지지 못하면서 인프라가 노후화 되고 적체구간이 심화되는 문제점을 앓고 있다. 2000년대 이후 경제성장과 함께 철도의 현대화, 노선확대, 그리고 고속철도 개발 등 다각적인 방면에서 철도개발을 위한 노력이 진행되고 있는 실정이다.



〈러시아 철도망 현황〉

러시아 고속철도는 1960년대 소련 교통부에의 의뢰에 따라 연구소들이 여객수송의 질적향상을 위한 연구를 수행하면서부터 시작되었다. 이후 1975년 소련 교통부 산하 학문기술연구회에서 고속철도 건설 프로젝트의 기술경제타당성 분석을 시행하였으나 고르바초프의 페리스트로이카 시기에 이르러서야 재추진 되었다. 1980년대 소련각료의원회의 법령에 따라 정부학술기술 프로그램인 친환경 고속교통이 승인되었고 1990년대까지 고속철도 개발이 활발히 논의되면서

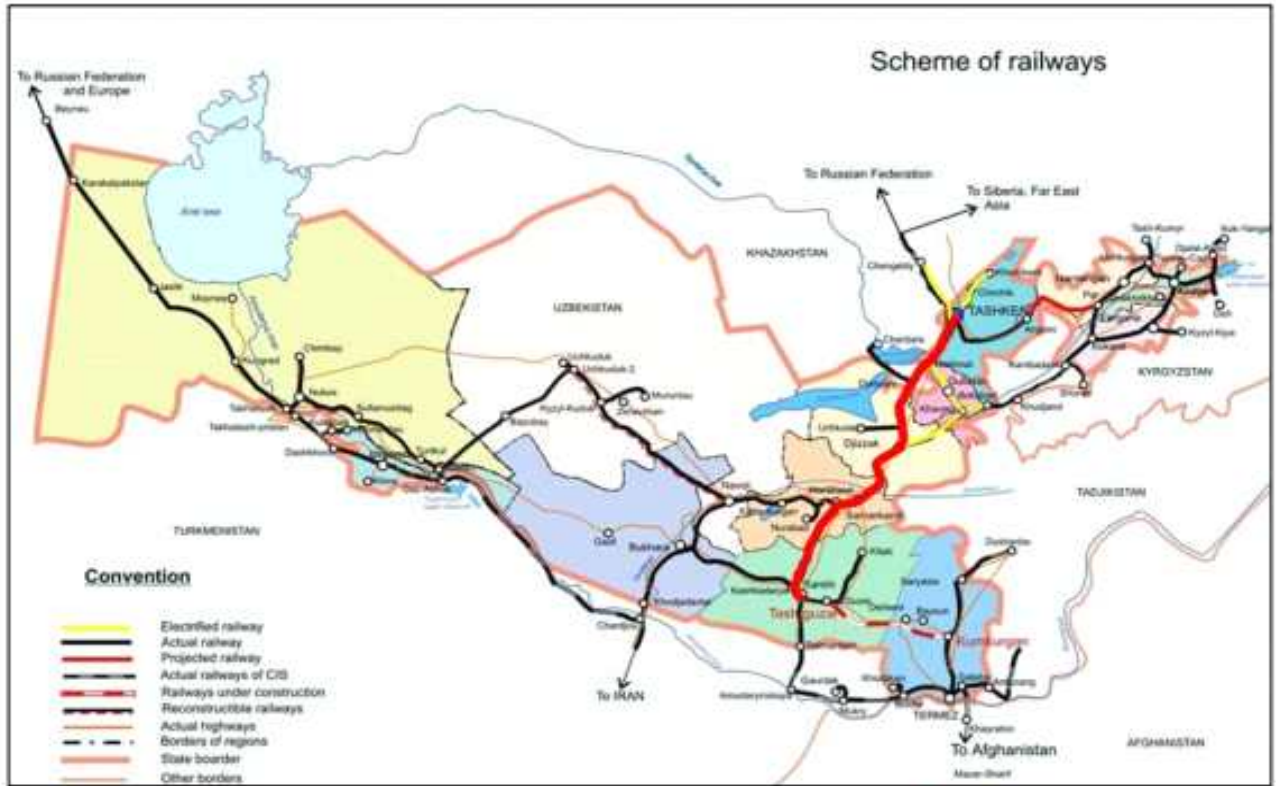
새로운 기술적 경제적 방안등이 마련되었다. 1991년 레닌그라드에서 모스크바를 잇는 고속철도 구축안이 마련되어 사업이 승인되었으나 1998년 리이사에서 모라토리움이 찾아오면서 고속열차사업 투자사업이 힘들어져 사업이 지연되게 되었다. 2000년대 이르러서 러시아철도공사 이사회가 고속철도 자회사 건설을 승인하였고 이를 통해 고속철도 사업이 주도적으로 진행되었다. 2009년 모스크바에서 상트페테르부르크 구간 고속철도가 개통된 후 모스크바에서 니쾨니 노브고로드 구간이 개통된 후 지속적으로 고속철도 개통사업이 진행되고 있다.



* HSR-2 개발설계 전단계

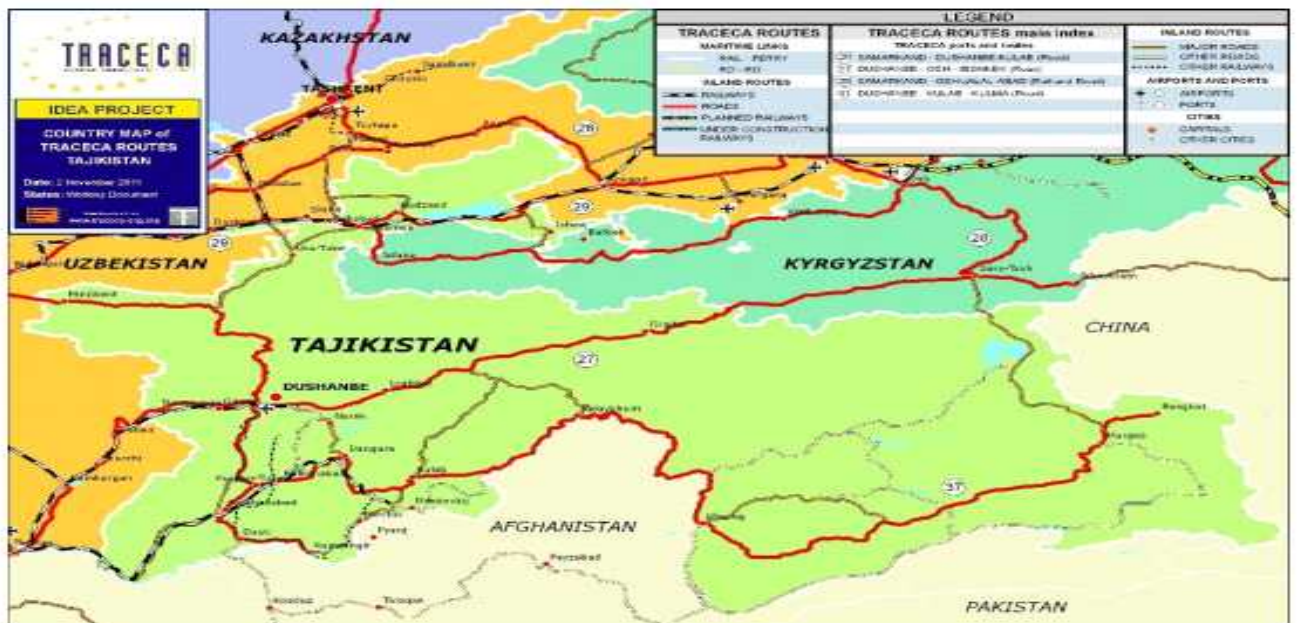
〈러시아 고속철도망 현황 및 계획〉

영국을 포함한 유럽, 중국 그리고 러시아 외 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 등 여러나라에서 철도와 고속철도의 개발을 통해 유럽과 중앙아시아 동아시아를 잇는 대규모 철도계획이 구축되고 있는 실정이다.



주: 빨간선 - 초고속철도 구간 (타슈켄트-사마르칸트-카르쉬), 검은선 - 일반철도 구간

〈우즈베키스탄 고속철도 및 철도망 현황〉



주: 검정실선 - 철도, 빨간실선 - 도로

〈타지키스탄 교통현황〉

3.3. 결론 및 정책제언

국가차원에서 살펴보면 유라이사 고속철도 통합에 있어 현재 진행되고 있는 지리적, 경제적, 정치적 변화 속에서 교통수단에 요구되는 기본적인 역할을 국가 간 연결 교통편을 제공해 주어야 함에 따라 기술적 시스템이 다른 철도의 연결을 원활히 하기 위한 기술개발을 시행하고 안전규정에 대한 제반지침에 대한 개선방안을 마련해야 할 것이다. 국가 간 철도의 운영규정을 조화 시킴으로서 철도의 운영을 위한 제반 소요 부품의 구입가격과 유지비용을 절감시킴으로서 해외시장에서 한국철도의 경쟁력을 강화시키는 방안이 필요할 것이다. 고속철도의 발전과 더불어 유럽 주요 도시간 교통수단으로 인정받고 있는 유럽 철도분야는 기존 국가별로 안고 있었던 문제점을 해결하는 방식에 있어 한국의 철도연결 및 원활한 운영에 있어 좋은 본보기가 될 것이다. 우리나라는 북한과 협의되어 철도를 통한 육로 개척이 된다면 중국과 러시아와 연접해 있기 때문에 미리 중국, 러시아 등과 철도 통합에 대한 노력을 기울여 미래에 본격적인 개발사업이 이루어 질 때 주도적으로 역할을 다할 수 있을 것이다. 유럽 각국들이 철도 통합에 있어 노력했던 방식을 사례로 참조하여 주변국과 협의를 제안하는 것이 현명할 것으로 보인다.

최근 중국은 고속열차 및 고속철도 기술의 해외진출이 매우 활발하고 북중간의 고속철도 건설에 대해서도 어느정도 초보적인 논의가 진행되고 있는 상황이다. 중국의 고속철도 기술이 북한에 먼저 진출할 경우 한반도 내 기술표준화를 진행함에 있어 악영향이 예상되므로 한반도 철도망 구축과 이후 대륙철도망 통합이 논의될 수 있도록 제반 여건을 형성하는 것이 주요한 과제라고 할 수 있다. 이의 실현을 위해서는 대한민국에서 주체적으로 고속철도관련 의제를 선점하여 서울을 기점으로 중국 동북지역 및 베이징 등 주요도시와 연계되는 고속철도망 구축을 우선 추진해야 할 것이다.

영국의 사례에서 살펴 보았듯 영국의 철도와 프랑스 등 대륙의 철도는 기술기준의 상이하기에 영국 내부로의 직접적인 철도연결이 어려움을 살펴보았다. 이런 기술기준의 차이점을 극복하기 위해서는 우선적으로 대한민국에서 의제선점을 통한 주도를 시행해야 할 것이다. 유럽의 사례와 같이 우선적으로 우리나라에서 동아시아 철도통합이라는 의제를 실현하기 위한 기구를 신설하고 협의체를 구성하는 것이 필요할 것이다. 우리나라와 연접한 각 국가들의 철도시스템이 상이하기

때문에 철도통합이 논의되면 각국에서 자신의 나라에 유리한 것을 추진할 것이기에 대한민국에서 우선적으로 철도통합에 대한 의제를 선점하고 기구를 만드는 등의 노력은 중요하다. 이렇게 철도통합에 대한 의제선점이 가능해야 나아가 유럽과도 철도통합을 논의하는 시점에서 대한민국이 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 자칫 일대일로를 추진하고 있는 중국이 먼저 러시아, 북한 등과 철도통합을 이룩한다면 대한민국은 이를 무조건적으로 수용함에 따른 제반비용이 크게 될 것으로 사료된다.

구분		남한	북한	중국	러시아
궤간(mm)		1,435	1,435	1,435	1,520
전력(kV)		25(교류)	3(직류)	25(교류)	25(교류), 3(직류)
신호		ETCS L1, ETCS L2	통표	CTCS L3 (ETCS L2)	KLUB-U (ETCS L2)
최고속도 (km/h)	여객	300	60	350	160
	화물	120	40	110	90
최대축중(ton)		16~27 (22)	25 (16.8)	23	23.5

〈동북아 주요국가별 철도시스템 현황〉

이렇게 동아시아 그리고 유럽으로의 통합된 철도체계 구축에 주축이 대한민국이 된다면 중국이나 러시아로 연결되는 철로를 이용하여 동남아시아, 중동, 유럽, 아프리카로 연결되는 무역로를 확보함에 따라 많은 경제적 이익이 발생하게 될 것이다. 그리고 아직 고속철도사업이 많이 진행되지 않은 러시아에게는 고속철도건설사업에 우리나라 굴지의 건설기업이 참여할 수 있는 기회를 마련함에 따라 건설경기 활성화에도 기여할 수 있을 것으로 사료된다.

서울시의 입장에서 살펴보면 이러한 철도를 이용한 육상교통이 가시화되는 시기에 앞서 미리 서울시내에 철도를 유입할 수 있는 여건을 중앙정부와 협의하여 마련하는 것이 필요 할 것이다. 보통의 개발사업이 토지확보 등 제반 경제적 여건으로 중심지로의 개발이 쉽지 않아 주변지역을 새로운 교통허브로 만드는 계획을 세울수 있다. 하지만 이는 장기적으로 보았을 때 결과적으로나 전체적인 국가의 발전을 저해하는 요소로 나타날 가능성이 있다. 따라서 서울시에서는 기존에 아직 개발되지 않은 서울역 북부역세권이나 수색역세권등을 잘 검토하여 이러한 변화를 수용할 수 있는 개발이 되도록 노력해야 할 것이다.

또한 철도통합을 위해 각 국가간 협의를 중앙정부차원에서 하는 것과 별개로 서울시에서는 주요 국가의 지방도시와 교류하고 우호관계를 맺어 철도통합을 하나의 의제로 제시하는 것이 필요하다. 이렇게 각 국가의 주요도시에서 서울시와의 결연을 통해 철도통합의 방향을 제시한다면 각 국가의 중앙정부에서도 업무를 추진함에 있어 큰 힘이 될 것이다. 이렇게 하기 위해서는 서울시의 해외협력부서의 조직을 강화하여 다양한 해외협력사업 중 철도통합에 대한 사항도 추가하여 서울시에서 주도하여 추진하는 것이 필요하다.

참고문헌

양승희 (2017) 역세권 복합용도 개발을 위한 도시재생 활성화에 관한 연구

철도기술연구사업 (2015) 남북 및 대륙철도 연계를 위한 화물운송시스템 및 환경 최적과 기술연구

양도식 (2008) 영국의 도시재생 유형별 성공사례 분석

한국교통연구원 (2010) 고속철도 역세권 개발 해외사례

나희승 최근 남북, 대륙철도 협력현황과 동북가철도협력 구상

한국교통연구원 (2011) 국제교류 활성화 등을 위한 철도역세권 개발방안 연구

국회입법조사처 (2013) 용산 국제업무지구 개발사업의 현황과 향후과제

매일경제 (2018) 수색역세권 종합개발 11년만에 재개

Birmingham city council, New Street station: Redevelopment green credentials

Stale Holgersen and Havard Haarstad (2009) Urban Redevelopment at King's Cross, london

Railway Safety Publiction 4 (2007) Safety critical tasks-clarification of rogs regulations requirements

Office of rail and road (2018) The railways and other guided transport systems regulation 2006(as amended)