

역 시설 사용료 산정방안 연구 A Study on the Framework of Station Access Charge Estimation

강지혜*†, 최진석*, 이주연*,

Jihye Kang *†, Jin-Seok Choi*, Ju-Yeon Lee*

Abstract There are the Track Access Charge for Track and the permission for use of railway station since after the vertical separation of railway. These charge and permission system have a problem such as the conflict between facility authority and railway operator. To solve this problem the permission for use of railway change into station Station access charge. This study suggest reasonable station access charge Estimation.

Keywords : station access charge, Track Access Charge, the permission for use of railway station

초 록 2004년 철도구조개혁 기본계획에 따라 철도부문의 상하분리가 이루어졌으며, 철도 운영자는 철도시설관리자에게 시설 이용에 대한 일정한 대가를 지불하고 있다. 현재 철도 시설 중 선로는 선로 등의 사용계약을 통해 사용료를 지불하는 한편, 역사 및 차량기지는 국유재산무상사용 허가를 통해 사용권을 부여하는 방식의 이원화된 체계로 운영되고 있어 논란이 가중되어 왔다. 이에 지난 2014년 9월 철도산업위원회는 철도시설 계약대상의 불일치 및 경쟁운영체제에 부적합한 현 체계의 문제점을 해결하기 위해 철도시설 관리 및 사용체계 개편방안을 의결하였으며, 이에 따라 기존의 이원화된 사용체계를 선로 및 역 시설에 대한 사용계약으로 일원화하는 방안이 추진 중이다. 이에 본 논문은 역 시설에 대한 사용계약 대상을 분류·규정하고 역 시설 건설비용과 이용수요를 고려하여 합리적인 사용료 산정을 위한 방안을 제안하였다.

주요어 : 역 시설, 사용계약, 역 시설 사용료

1. 서 론

2014년 9월 철도산업위원회는 철도시설 관리 및 사용체계 개편방안을 의결하였다. 2004년 구조개혁 이후 지난 10년간 철도시설의 사용 및 관리는 선로의 경우 철도시설공단과 철도운영자간 선로사용계약을 통해, 역사·차량기지 등은 철도시설공단에서 철도운영자에게 국유재산무상사용허가를 통해 사용권을 부여하고 있는 이원화된 사용체계가 적용되어 왔다. 이러한 이원화된 구조는 선로사용계약의 대상과 선로사용료 산정 대상 시설의 불일치 문제, 기존 역사 등 시설에 대해 무상사용허가를 받은 철도공사 외의 다른 철도사업자의 역사 시설 활용문제 발생으로 철도운영 경쟁체제에 부적합한 문제, 무상사용에 따른 철도시설 자원의 비효율적 운영 문제 등을 발생시키고 있다.

† 교신저자: 한국교통연구원 철도교통본부 (kangjh@koti.re.kr)

* 한국교통연구원 철도교통본부

따라서 정부는 이원화된 기존의 사용체계를 선로 및 역 시설에 대한 사용계약으로 일원화하는 방안을 추진 중이다. 본 연구는 이러한 과정에서 역 시설에 대한 사용계약 대상을 분류·규정하고, 역 시설 건설비용과 이용수요를 고려하여 합리적인 사용료 산정을 위한 방안을 제안하고자 한다.

2. 본 론

2.1 현황 및 문제점

앞서 서론에서 언급한 바와 같이 현재 철도시설 사용은 선로와 역사에 대하여 이원화된 사용체계가 적용되고 있다. 선로는 철도시설공단과 철도운영자간 선로사용계약을 체결하고 역사, 차량기지 등은 철도시설공단에서 운영자에게 국유재산무상사용허가를 통해 사용권을 부여하고 있는 실정이다.

이와 같은 철도시설 사용 현황은 크게 사용체계의 이원화에서 오는 문제, 역 시설의 경우 무상사용 허가에서 오는 문제를 발생시키고 있다.

먼저 이원화된 사용체제로 인한 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째 선로사용계약을 통한 시설사용을 하고 있는 고속철도의 경우 선로사용료는 역사를 포함한 건설비용을 기준으로 산정하고 있으나 계약시설대상에서는 제외 되는 선로사용계약의 대상과 선로사용료 산정대상 시설의 불일치를 발생시키고 있다. 둘째 2016년 (주)SR 등 기존 역사 등 시설에 대해 무상사용허가를 받은 철도공사 외의 다른 철도사업자는 역사 시설 활용에 있어 다수의 철도운영자를 고려한 운영체제에 부적합한 문제를 가지고 있다. 셋째 선로사용료가 건설부채 상환에 미달하면서 역사 내 상업시설에 대한 임대수입 등으로 인한 철도시설공단과 철도공사간 갈등이 심화되고 있다. 이 외에 이원화된 계약으로 인해 발생하는 불필요한 행정비용 등이 발생하고 있는 실정이다.

다음으로 역 시설의 무상사용허가에서 발생하는 문제를 살펴보면 역 시설 자원의 비효율적인 운영이 그것이다. 역 시설은 열차를 이용하기 위한 이용자들이 역 시설로 모이는 특성을 가지고 있다. 이러한 특성은 역사 내 상업시설 등을 통한 수익창출에 일조할 수 있는 주요 조건이다. 그러나 현재 역 시설을 무상사용 함으로써 역 시설 공간이 비효율적으로 운영되고 있는 실정이다. 열차운영에 직접적으로 연관되지 않는 조직의 역사 내 상주, TMO, 철도경찰대, 공안 사무소 등의 시설이 역의 주요 입지에 위치하고 있는 공간의 비효율성을

나타내고 있다. 또한 현재 운영되고 있는 상업시설 또한 철도 이용자 특성과 무관한 업종, 영세업체 입점 등으로 철도 역의 가치를 저하 시키고 있는 실정이다. 상기와 같은 문제점 들은 선로와 역사에 대한 사용체계를 시설사용계약으로 일원화함으로써 해결해 나갈 수 있을 것으로 전망하고 있다.

2.2 역 시설 사용료 산정

2.2.1 산정대상 역 및 범위 설정

역 시설 사용료 산정대상은 시설관리자인 한국철도시설공단에서 운영자인 한국철도공사에 출자하지 않은 공단자산 중 국고로 건설되고 있는 일반철도 이외에 공단이 공단체를 발행하여 건설된 고속철도 역사가 그 대상이다.

따라서 본 연구에서는 경부고속철도 1 단계 대전, 동대구, 부산, 2 단계 오송, 김천·구미, 신경주, 울산, 호남고속철도 공주, 익산, 정읍, 광주송정 총 11 개 역사를 대상으로 한다. 철도건설법에 따르면 역 시설은 물류시설과 환승시설 및 역사와 같은 건물에 있는 판매.업무.근린생활.숙박.문화집회 시설 등을 의미하며, 차량정비기지는 선로 및 철도차량을 보수.정비하기 위한 시설로 정의하고 있다. 철도 역의 경우 크게 여객시설과 역무시설, 지원시설 등으로 구분하여 출입공간, 판매시설, 대합실, 여객통로, 역무실 등을 포함한 25 개 시설물로 분류되어 있으며, 차량기지는 검수고, 종합관리동을 포함한 6 개 시설물로 분류하고 있다.

본 연구에서는 역 시설을 철도 이용자가 열차 이용을 위해 이용하는 모든 공간과 운영자가 열차 운영을 위해 활용하는 모든 공간으로 정의하고 특성별로 공공공간(PS;Public Space), 영업공간(BS;Business Space), 상업공간(CS;commercial Space)의 세 가지 공간으로 분류하였다. 이외에 기타시설로 광장, 승강장, 주차장을 역 시설로 포함하였다.

공간별 특성을 살펴보면 공공공간(PS)은 콘코스(대합실), (여객)화장실, 복도, 이동통로 등 다수의 공공이 이용하는 공간 및 철도사업경찰대, TMO,公安사무소 등 역사 내 공공 시설을 의미한다. 영업공간(BS)은 운영자가 철도사업에 활용하는 공간으로 역무실, 승무사무소 등을 의미하며 상업공간(CS)은 사람이 모이는 역사의 특성을 근거로 수익을 올리는 공간으로 상점, 임대회의실 등을 의미한다.

2.2.2 사용료 부과기준 설정

본 연구에서 역 시설 사용료는 고정사용료와 변동사용료로 구분하여 부과기준을 마련하였다. 철도시설공단의 안정적인 부채상환을 위해서 공공공간(PS), 영업공간(BS), 상업공간(CS)에 고정사용료의 형태로 역 시설 사용료를 부과하고, 향후 철도운영자의 상업공간(CS) 확장으로 인한 추가수익이 발생하는 경우에 대해 이익 공유 등의 형태로 변동사용료를 부과하고자 한다. 이를 통해 철도운영자의 수익 창출과 시설관리자의 역 시설 사용료의 추가 수익을 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

고정사용료 산정을 위해 역 시설의 사용료는 한국철도시설공단이 역 시설의 건설을 위해 발행한 공단체의 상황에 목표를 두었다. 따라서 앞서 설정한 역 시설 사용료 산정대상 및 범위에 대해 공간별 분류를 시행하고 공간별 면적을 기준으로 사용료를 부과하는 방법을 제안하고자 한다.

공공공간의 경우 철도 이용자 이외에 다수의 일반 시민이 이용하는 공간으로 사용료 부과 대상에서 제외하고자 한다. 영업공간은 철도운영을 위해 필수적으로 소요되는 공간으로 사업적 이익을 창출하는 상업공간과는 차별화된 부과방식을 적용하고자 한다. 광장, 승강장, 주차장에 대해서는 역시설 부과대상 면적에서 제외하되 상업활동으로 인한 수익이 발생할 경우 철도시설관리자와 운영자간 수익분배를 통해 사용료를 적용하고자 한다.

변동사용료는 철도운영자의 상업공간(CS) 확장으로 인한 추가수익이 발생하는 경우에 대해 이익 공유 등의 형태로 변동사용료를 부과하고자 하며 이익 공유 형태 및 방법은 사용계약시 사용계약 당사자 간의 합의를 통해 결정된다.

2.2.3 부채가액 산정 및 역 시설 공간분류

사용료 부과기준에 따라 한국철도시설공단이 역 시설의 건설의 위해 발행한 공단체의 규모와 역 역 시설 사용료 산정대상 역사의 공간분류를 수행하였다.

한국철도시설공단은 고속철도 건설을 위해 소요되는 자금을 출연금과 차입금의 형태로 조달하였다. 경부고속철도의 경우 사업비의 집행내역이 2006년 SAP 도입시점 이후부터 존재하여 이전 집행 사업비에 대해서는 2014년 4월 경부고속철도 국가자산이관된 자산가액을 기준으로 집계하였다. 경부고속철도 1단계의 경우 집계된 건설원가의 65%, 2단계의 경우 53%를 부채가액으로 산정하였다. 호남고속철도의 경우 2009년 이후 지출 사업비를 집계하여 연도별 누적투자금액을 기준으로 공단의 연평균가중평균이자율로 자본화하여 부채가액을 산정하였으며 건설원가의 50%를 부채가액으로 산정하였다.

그 결과 경부고속철도 1 단계(대전, 동대구, 부산) 297,499 백만원, 2 단계 171,314 백만원, 호남고속철도 102,254 백만원, 총 571,067 백만원의 공단 부채가 집계되었다. 집계된 부채를 기준으로 30년간 상환을 목표로 한 연간 부채상환금을 산출하게 된다.

공공공간(PS), 영업공간(BS), 상업공간(CS)에 고정사용료의 형태로 역 시설 사용료를 부과를 위해 11 개 대상 역의 공간을 분류하여 면적을 산정하였다. 대상 역 중 대전, 부산, 동대구의 경우 1 단계 건설까지는 한국철도공사에 출자가 되었고 이후 2 단계 증축부터는 출자되지 않은 부분출자의 형태를 띠고 있다. 그 외의 대상 역은 역사 공간 모두 미출자 역으로 나타났다.

공간분류 결과 미출자된 철도시설공단 소유의 공간은 총 157,380 m²로 그 중 역무공간이 96,531 m²(61%)로 가장 높은 비중을 차지하고 있고 공공공간 51,482 m²(33%), 상업공간은 9,367 m²(6%)로 구성되어 있는 것을 알 수 있었다.

2.4.3 역 시설 사용료

고정사용료 산출을 위해 앞서 산정한 부채가액을 기준으로 철도시설공단의 부가세, 법인세, 부대비 등을 고려하여 30년 상환을 목표로 연간 부채상환금을 산출하였다.

산출된 부채상환금을 기준으로 사용료 부과 대상인 영업공간(BS)과 상업공간(PS)에 적용되는 단위면적(m^2) 당 차등단가를 산정하였다. 차등단가는 영업공간(BS)과 상업공간(PS) 면적에 해당하는 부채를 차등하여 적용 하였는데, 대안 1 의 경우 50:50, 대안 2 60:40, 대안 4 70:30 으로 차등 적용하였다.

산정결과 영업공간(BS)의 경우 22~31 만원/ $m^2 \cdot$ 연, 상업공간(CS)의 경우 137~228 만원/ $m^2 \cdot$ 연 수준으로 산정되었다.

2.4.4 소결론

본 연구에서 산정한 결과는 철도시설공단 부채의 30년 상환을 가정한 목표 수치이다. 따라서 산정 결과의 적용에는 다음과 같은 한계가 있다. 보통 시설의 임대료는 시설 입지한 조건에 따라 임대료가 달리 나타나는데 본 결과는 역 시설의 입지를 고려하지 못하였다. 역 시설의 특성상 열차이용을 위해 이용자들이 모여드는 특성을 가지고 있지만 역 시설 주변의 입지가 어떤 조건이냐에 따라 유동인구는 차이가 있을 수 있을 것이다. 또한 산정된 결과는 영업공간(BS)의 경우 22~31만원/㎡·연, 상업공간의 경우 137~228만원/㎡·연 수준으로 일반 상업시설 임대료 수준을 크게 웃도는 수치이다. 이는 철도시설공단 부채의 30년 상환을 목표로 산정된 임대료이기 때문인데 부채상환 목표의 조정 등을 통해 좀 더 현실성 있는 비용이 추가로 검토될 필요가 있다고 판단된다.

3. 결론

선로의 사용계약과 역 시설의 무상사용허가로 이원화된 사용체계를 선로 및 역 시설에 대한 사용계약으로 일원화하는 방안은 사용계약의 대상과 사용료 산정대상 시설의 불일치, 철도운영 경쟁체제 도입의 애로사항 발생, 역 시설의 비효율적 사용 등의 문제점을 해결 할 수 있는 방안이다.

본 연구는 이를 위해 역 시설 사용계약을 위한 합리적인 사용료 산정 방안을 제시하였다. 역 시설 공간 분류에 따른 공간 특성 별 사용료 부과 방안을 제시하였는데, 역 시설 공간을 공공공간(PS), 업무공간(BS), 상업공간(CS)로 분류하고 공간에 따른 부채를 차등적용 하여 역 시설 사용료를 부과하는 방안이다.

이때 공공공간(PS)은 철도시설 이용자뿐 아니라 일반 시민도 이용할 수 있는 특성을 반영하여 임대료 대상 면적에서 제외하였다. 업무공간(BS)과 상업공간(CS)은 사용료를 차등하여 부과하는 방안을 제안하였다. 상업공간(CS)은 수익창출 공간으로써의 임대료 산정 대상에 의의가 있으며, 업무공간(BS)의 경우 현재 무상사용으로 인한 비효율적 공간운영을 효율적으로 유도하는 동시에 역 시설의 가치를 높일 수 있는 있는 장치로써의 의의가 있다고 판단된다.

역 시설 사용계약을 통해서 시설관리자와 운영자간 갈등을 최소화 시키고, 시설 관리자인 한국철도시설공단이 역 시설 건설로 인한 부채를 원활히 상환하며, 철도 운영자의 효율적 역 시설 활용을 통한 철도 운영 효율화 및 수익창출의 선 순환 효과를 기대해 본다.

참고문헌

- [1] 국토교통부(2014.9), 철도산업 발전방안 추진현황
- [2] Miguel Amaral, Edward O'Loughlin(2013), The Regulation of European Railway Stations : An Economic Perspective
- [3] A chim I. Czerny(2006), Price-cap regulation of airports: Single-till versus Dual-till