

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 483

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

복합환승센터와 주변 기반시설 정비를 통한 역세권 재생 활성화 전략

서민호 국토연구원 책임연구원, 김영하 국토연구원 연구원

요 약

- ① 추진이 부진한 기존 역세권 재개발의 대안으로 복합환승센터 개발사업이 부각되고 있음
 - 기존 철도역세권 재개발사업은 대규모 자본 유치와 전면철거형 계획으로 사업 추진에 난항
 - 반면 복합환승센터는 민간투자에 의한 소규모 환승·상업·문화 복합시설이 가능하여, 사업 리스크가 낮으면서도 역세권에 필요한 교통결절점과 도시 기능을 확충하는 장점이 있음
- ② 현행 복합환승센터 사업은 역세권 차원의 재생 전략과 공공지원이 미흡하여 무분별한 주변지역 개발 우려
 - 대형 상업·컨벤션 시설 중심의 복합환승센터 계획으로 주변 상권 위축과 도시 기능 불균형 야기 우려
 - 단일 건물 중심의 민간주도적 사업추진으로 주변지역 공간연계와 이용자들의 접근·이동성 제약, 유관사업 간 연계 미흡으로 인한 역세권 차원의 기반시설 관리 및 기능 배분의 문제점 발생
- ③ 복합환승센터와 기반시설 정비의 병행 추진으로 유동인구의 역세권 확산을 유도하고, 사업효과가 상권활성화와 노후 건축물 정비, 소득증대와 고용창출로 파급될 수 있는 추진방식 도입 필요
 - 도시재생활성화계획, 행복주택 등 관련 법제도와 정부 유관사업을 복합환승센터 사업을 중심으로 연계하고, 민간투자와 공공지원이 병행되는 역세권 재생전략을 우선 수립하는 것이 중요
 - 복합환승센터가 역세권 재생의 앵커 역할을 할 수 있는 재생 사업모델 개발과 확산 필요

정 책 방 향

- ① 민간주도의 복합환승센터 개발과 공공의 기반시설 정비를 역세권 재생의 촉매로 활용하기 위해, 도시재생 활성화계획의 선(先)수립 및 유관사업의 유기적 연계방안을 구체화할 필요
- ② 교통결절점의 환승·연계 기능 강화뿐 아니라 역세권 차원의 접근·이동성 개선 및 도시 기능 증진을 위해, 복합환승센터와 주변 기반시설 정비를 통합 추진할 수 있는 제도적 개선 필요
- ③ 국가와 지자체 차원의 복합환승센터 사업의 성공적 추진과 이에 기반한 역세권 재생 활성화를 위해, 정부 차원의 전략모델 개발과 지자체별 특화 사업추진전략을 마련

1. 복합환승센터 추진 배경과 현황

● 복합환승센터 추진 배경과 목적

- 철도역세권은 대규모 시설 입지로 도시 공간의 물리적 단절을 초래하고 주변지역 낙후가 진행 중이나, 기존의 대규모 전면철거형 재개발 계획으로는 사업성 확보가 어려워 역세권 정비는 지지부진한 상황
 - 역세권은 과거 도심에 위치하여 경제·사회적 거점으로 기능하였으나, 철도역과 철도시설로 인한 도시공간 단절과 소음·공해 등으로 인해 정주여건이 악화되어 지역쇠퇴의 주 원인으로 작용¹⁾
 - 2000년대 초부터 역세권 정비를 위해 역세권 개발사업이 추진되었으나, 전면철거형 대규모 개발 계획으로 사업비 조달 및 주민과 사업주체 간 갈등 등의 문제로 사업 추진에 난항
 - ※ 2007년부터 본격 추진된 용산역세권 재개발의 경우 13.5조 원(개발비용의 48%)에 달하는 민간자본 조달과 사업구조에 대한 이해당사자 간 의견 불일치 등으로 2013년 사업 청산절차 시작
 - 2010년 역세권 개발 활성화를 목적으로 「역세권개발법」이 제정되었으나, 역과 주변지역을 통합 계획하고 사업을 추진하기 위한 수단이 미비하여 제정 이후 적용된 사례는 전무한 상황
- 반면 최근 철도역세권의 발전을 목적으로 철도역의 연계·환승기능 강화와 고밀복합개발을 위해 추진 중인 복합환승센터는 역세권 재생의 새로운 전기를 마련하고 있음
 - 복합환승센터는 「국가통합교통체계효율화법」에 의거하여 추진되는 사업으로 환승시설(철도역, 버스터미널 등)과 환승지원시설(상업·업무·문화시설 등)을 복합개발하는 사업임
 - 정부는 2010년부터 복합환승센터 시범사업을 8개 지역에 추진 중이며, 교통결절점의 환승연계체계 정비로 대중교통 활성화를 도모하고 도심의 부족한 상업·업무기능 확충을 촉진할 예정

그림 1 복합환승센터 시범사업 추진현황 (2014년 현재)



자료: 국토해양부, 2010. 제1차 복합환승센터 개발 기본계획(2011~2015), 수정 인용.

1) KTX역세권의 경우 인구·산업체 감소와 노후건축물로 주변지역 쇠퇴가 진행되는 지역은 전체의 86.7%에 달함(국토연구원 2013).

● 복합환승센터의 특징 및 잠재력

- 복합환승센터는 공공과 민간의 협력에 기초한 사업으로, 과거에 비해 소규모 사업 추진으로 리스크가 낮고, 민간의 상업·업무시설 개발과 환승시설 기부채납을 병행하여 공공 부담이 작은 이점 존재
 - 과거 역세권 개발방식은 사업 추진에 막대한 비용과 기간이 소요되어 사업 리스크가 높았으나, 복합환승센터 사업은 비교적 소규모 개발과 짧은 추진기간으로 사업 리스크가 낮음
 - 또한 다양한 이해관계자들로 복잡한 사업구조를 갖는 과거 역세권 개발사업에 비해, 복합환승센터는 주로 공공부지를 활용하고 소수 이해관계자 구성으로 사업추진이 보다 효율적임
- 도시·광역교통 거점에 입지한 복합환승센터는 대중교통 환승연계기능 강화라는 본연의 목적 달성이 유리하여, 정부가 추진 중인 대중교통 활성화 정책의 앵커 역할을 수행할 것으로 기대
 - 복합환승센터가 입지할 KTX철도역은 광역교통체계의 허브로 많은 유동인구가 집중되고 있고, 철도역 중심으로 경제·문화 기능이 확충될 경우 광역경제 거점으로 성장 가능
 - 일본 신주쿠역세권의 경우 하루 유동인구가 300만 명에 육박하고 연간 소매업 매출이 약 12조 원(2008년 기준)에 이르는 등 도시경제의 핵심 동력으로 기능하고 있으며, 동대구역의 경우 복합환승센터 사업으로 현재 하루 약 12만 명의 유동인구가 30만 명 수준까지 확대될 전망

그림 2 신주쿠역세권 전경(좌·중), 신주쿠역세권 환승센터와 주변건물 연계계획(우)



자료: 일본 도쿄도청 홈페이지, www.metro.tokyo.jp(2014년 9월 검색).

- 복합환승센터는 대중교통 환승센터 외에도 철도부지의 고밀복합개발로 상업·업무·문화시설을 추가 공급하여, 철도역세권에 부족한 도시 기능을 충진하고 복합화한다는 장점을 갖고 있음
 - 많은 유동인구가 집적되는 대규모 교류거점이라는 철도역의 입지적 특성을 활용하여, 도시 경제·사회·문화기능의 복합용도개발(MXD)을 통한 압축도시(Compact City) 구현에 활용 가능
 - 복합환승센터 개발을 통해 대규모 철도부지를 효율적으로 활용하고, 민간자본을 활용한 환승시설 개선과 대규모 상업·문화시설 개발을 통해 노후된 주변지역의 시설 정비 유도

2. 복합환승센터 추진 실태와 문제점: 동대구역 추진 사례

- 전국 최초로 추진되는 동대구역 복합환승센터 사업의 경우 제한된 입지에 단일 시설물 중심으로 추진되어 역세권을 포괄한 공간·행태적 연계전략이 미흡하고, 대규모 상업·문화시설 공급계획으로 인해 주변 역세권 상권에 대한 빨대효과(straw effect) 우려
 - 동대구역 복합환승센터는 민간(주)신세계동대구복합환승센터)이 7,070억 원을 투자하여 2016년까지 총 3년간 연면적 36.5만㎡ 규모로 환승시설과 쇼핑·문화·컨벤션센터를 조성하는 사업임
 - 주변 4개 고속·시외버스터미널을 통합하여 동대구역과 직접 연계하여 환승·연계기능을 강화하고, 대구시 동구에 부족한 상업·문화·컨벤션기능을 충진하기 위한 목적에서 추진됨
 - 그러나 전체 개발 규모의 약 91.4%가 판매·문화·집회·운동시설로 계획되어 복합환승센터를 제외한 동대구역세권 주변 상권의 침체가 우려되는 상황
 - 복합환승센터가 동대구역세권 중심에 입지하고 있음에도 불구하고 단일건축계획구역으로 추진되어, 역세권 차원의 도시 기능 배분과 대중교통·보행행태에 대한 고려가 미흡한 상황

그림 3 동대구역 복합환승센터 위치도(좌) 및 조감도(우)

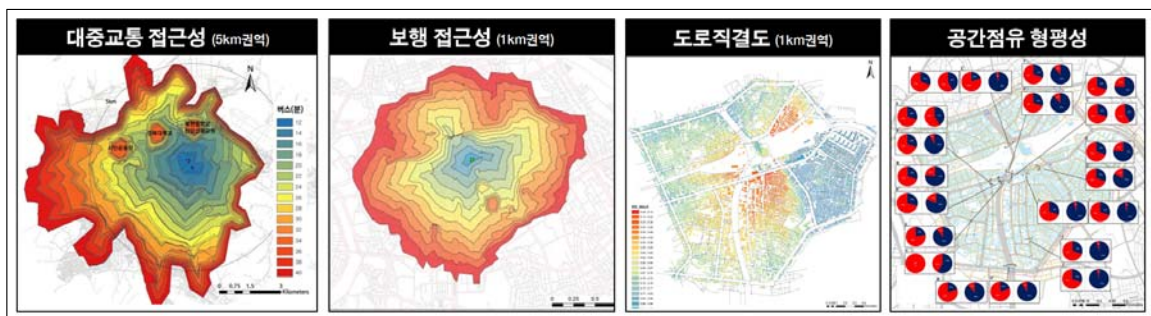


자료: (주)신세계동대구복합환승센터. 2013. 동대구역 복합환승센터 건립사업 건축·교통통합심의위원회 자료.

- 복합환승센터 개발이 본격화되면서 주변지역에 대한 민간투자와 개발수요가 급증하고 있으나, 이에 대한 역세권 차원의 정비전략이 마련되지 않아 무분별한 연쇄개발이 우려되는 상황
 - 동대구역 복합환승센터 사업자가 지정·고시된 2012년부터 주변지역에 대규모 오피스텔·호텔 등 개발이 본격화되어 2016년까지 약 1만 세대의 추가 공급이 예정되어 있으며, 2014년 한 해에만 약 2천억 원 규모의 민간자본 추가 투자가 예정되어 있음
 - 그러나 복합환승센터를 포괄하는 역세권 차원의 대응방안이 마련되지 않아, 기반시설 용량부하와 공원·녹지 등 공공편의시설 부족, 연쇄개발의 영향을 제어하기 어려운 상황
 - 무엇보다 동대구역세권 차원의 종합적 정비와 재생전략이 마련되지 않아, 상업·주거 일변도의 기능 충진이 우려되고 대구광역시경제권의 중장기적 성장동력으로서 기능 수행이 제약될 전망

- 특히 민간주도적 사업 추진으로 주변 기반시설 정비에 한계가 있고, 대규모 쇼핑·컨벤션시설을 위한 승용차 중심 계획으로, 역세권 이용자의 다수를 차지하는 대중교통·보행 접근성이 열악해질 우려²⁾
 - 동대구역 복합환승센터의 대규모 쇼핑·컨벤션 시설 입점 계획으로 약 3천여 대의 추가 주차장 공급이 예정되어 있어, 주변 도로의 극심한 교통혼잡이 우려되는 상황
 - 동대구역세권의 경우 이용자의 67.4%가 대중교통보행으로 접근하고 있으나, 사업성 문제 등으로 민간 재원투자가 제약되어 역세권 차원의 대중교통보행 접근·이동 편의 개선은 미흡
 - 무엇보다 동대구역세권과 복합환승센터 이용자의 전체 통행과정을 종합적으로 고려한 문전수송(door-to-door) 차원의 환승·연계체계가 미비하여, 환승센터 본연의 기능인 대중교통·보행 연결점의 환승·연계기능 강화에 실질적인 효과를 창출할 지는 의문
- ※ 동대구역세권 대중교통·보행 접근성을 분석한 결과, 주변지역에 따라 복합환승센터 접근에 불균형이 심각하고, 도시공간구조와 도로·보행시설 배분이 왜곡되어 접근·이동효율성이 낮거나 충분한 환승·이동공간 확보가 어려운 상황

그림 4 동대구역세권과 복합환승센터 주변지역의 접근성 및 공간구조 분석결과



자료: 국토교통부, 2014, 대중교통·보행·자전거 중심의 복합환승센터 기반시설 정비 및 시범사업 추진 방안: 280~286.

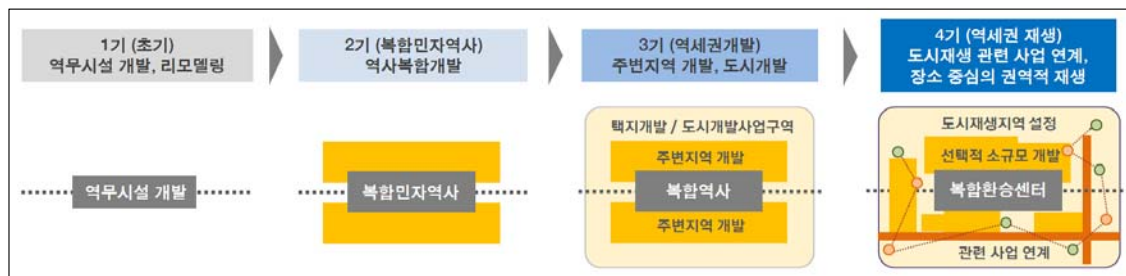
- 「도시재생특별법」, 「역세권개발법」 등 역세권 정비 및 복합환승센터와 관련된 법제도와 연계가 미흡하여, 동대구역세권 차원의 재생을 위한 종합적 전략 마련과 사업 추진이 어려운 상황
 - 현재 동대구역세권의 경우 복합환승센터 개발사업 외에도 동대구고가교 개체사업, 신암재정비촉진 지구사업 등이 병행 추진되고 있으나, 각 사업 간 추진계획과 전략 공유는 미흡한 상황
 - 민간자본 중심으로 추진되는 복합환승센터는 사업대상지 제한과 민간의 사업성 확보 문제로 주변·연계 기반시설 정비가 제약되어, 역세권 차원의 추가적 공공재정 투입이 긴요한 상황
 - 특히 최근 국가 도시재생 선도사업이 시행되는 등 역세권을 활용한 경제기반형 도시재생 논의가 본격화되고 있으나, 역세권 재생의 전기를 마련하고 있는 복합환승센터 관련 법제도의 활용·연계와 통합적 운영방안이 마련되지 않아 통합적 역세권 정비에는 많은 어려움 상존

2) 국토교통부, 2014, 대중교통·보행·자전거 중심의 복합환승센터 기반시설 정비 및 시범사업 추진방안을 참고, 정리.

3. 복합환승센터를 활용한 역세권 재생 활성화 전략

- 복합환승센터를 역세권 정비와 재생의 촉매로 활용하기 위해서, 역세권 차원의 중장기적 재생 전략을 고려한 복합환승센터 기능 도입과 주변 상권 활성화와 노후 시설물 정비를 촉진할 수 있는 통합적 사업추진 및 연계방안 마련 필요
 - 복합환승센터에 대형 판매·컨벤션시설이 입점하여 역세권 주변상권이 침체되지 않도록, 역세권 차원에서 적절한 도입 기능을 배분하고 충전 기능을 관리하는 방안 마련 중요
 - ‘복합환승센터 개발과 기반시설 정비 ⇒ 유동인구 증가 ⇒ 상권 활성화와 노후건축물 정비 ⇒ 소득증대와 고용창출’로 연쇄되는 역세권 재생의 단계적 선순환체계를 고려할 필요
 - 복합환승센터 사업과 주변 기반시설 및 노후 건축물 정비, 주변 상권 활성화를 포괄할 수 있는 도시재생활성화계획을 병행 수립하여, 대규모 민간투자를 통한 복합환승센터 구축과 공공주도적 기반시설 정비에 기반한 경제기반형 도시재생 사업 활성화와 사업 간 시너지 효과 유도

그림 5 역세권 개발의 개념적 변화



자료: 김지엽, 2014, 역세권 개발사업 활성화를 위한 정책 세미나: 도시 활성화 거점으로서 철도 역세권 조성을 위한 법·제도 개선방안, 수정 인용.

- 복합환승센터로 인한 주변 연쇄개발을 제어하고 역세권 이용자의 접근·이동성 보장과 기반시설 용량부족을 해결할 수 있도록, 복합환승센터 사업 시 주변정비를 통합하여 추진
 - 복합환승센터 접근교통체계를 대중교통·보행 중심으로 개선하여 승용차 집중으로 인한 도로시설 용량부족 문제를 예방하고, 역세권 차원에서 정비·개발되는 건축물의 용도·밀도와 확충이 필요한 공공시설 등을 지구단위계획으로 종합 관리하여 역세권 난개발을 제어할 필요

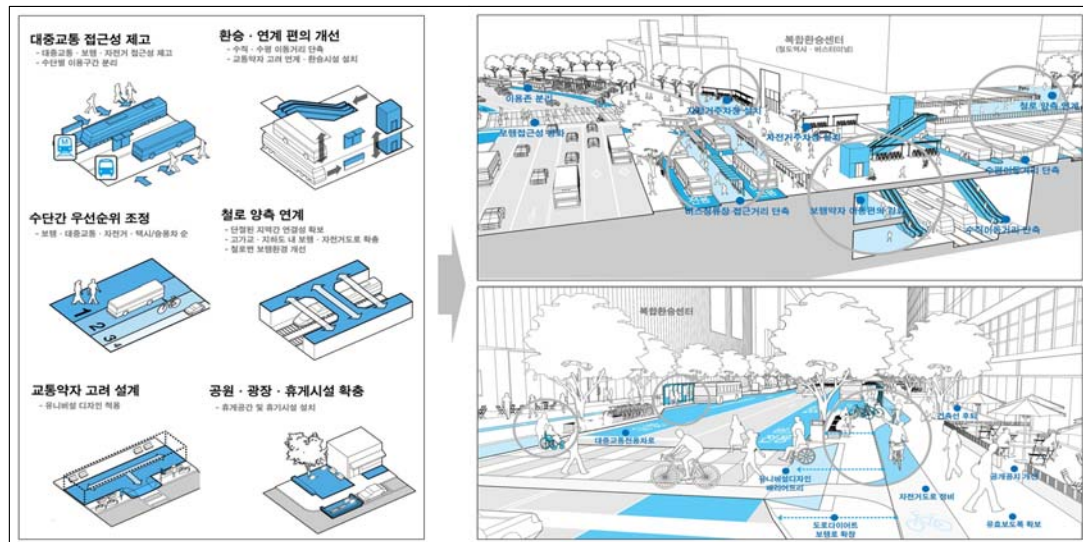
그림 6 복합환승센터와 기반시설 국가 표준계획모델(좌), 동대구 역세권 정비전략(중)과 가로 정비 예시(우)



자료: 국토교통부, 2014, 대중교통·보행·자전거 중심의 복합환승센터 기반시설 정비 및 시범사업 추진 방안: 148; 305-315.

- 역세권과 복합환승센터 이용자의 전체 통행과정(door-to-door)을 고려하여 접근·이동 기반시설을 병행 정비하고, 복합환승센터 환승·연계 편의기능 강화와 역세권 중심의 도시교통체계 개선
 - 유동인구의 다수를 차지하는 대중교통·보행 이용자 중심으로 환승·연계시설을 정비하고, 복합환승센터 연접 및 주변 가로의 접근·이동성을 개선하여 유동인구의 역세권 확산을 유도할 필요
 - 민간자본 중심으로 시행되는 복합환승센터의 사업추진상 제약을 고려하여, 정부와 지자체의 대중교통 활성화와 도시재생 기반시설 정비사업을 병행하여 취약 기반시설의 효율적 정비 추진
- ※ 복합환승센터 기본계획(2010)에 명시된 도보·대중교통정비구역(반경 1km)을 중심으로 대중교통전용지구·차로 설치, 도로다이어트, 통합가로 정비, 유니버설디자인, 교차로·횡단체계 정비, 교통수단 간 우선순위 조정, 자전거주차장 확충 등 정비 가능(국토교통부 2014)

그림 7 복합환승센터와 주변 기반시설 정비 계획기준



자료: 국토교통부, 2014, 대중교통·보행·자전거 중심의 복합환승센터 기반시설 정비 및 시범사업 추진 방안: 150-160.

- 복합환승센터 사업과 유관 법·제도가 효율적으로 연계되지 않아서 발생하는 역세권의 통합적 재생 전략 마련과 사업추진의 비효율성을 극복하기 위해, 도시재생활성화계획을 중심으로 역세권 차원의 종합적 재생전략을 우선 수립하고 복합환승센터와 주변 기반시설을 동시에 정비하는 체계 마련
 - 정부가 추진 중인 복합환승센터 사업, 대중교통전용지구 및 철도역·부지 정비사업 등을 포괄한 역세권의 기능 도입과 기반시설 정비를 꾀하고, 지자체 차원에서 필요한 주변 노후 건축물과 주거지 재정비를 연계하여 추진할 수 있는 도시재생활성화계획을 우선 수립
 - 복합환승센터 사업에 영향을 받는 주변 환승·연계시설 정비가 별도 추진되거나 미흡한 상황을 방지할 수 있도록, 개발계획 승인과정에서 지자체 대책을 우선 검토하고 복합환승센터와 역세권 차원의 기반시설 정비시기가 일치할 수 있도록 사업체계 조정

4. 정책제언

- 대규모 민간자본 유치를 통한 복합환승센터 사업을 역세권 재생의 앵커 사업으로 활용할 수 있도록, 경제기반형 도시재생활성화계획의 선(先)수립과 유관사업의 유기적 연계방안을 구체화
 - 복합환승센터 사업을 통한 역세권의 상업·업무·문화 기능 촉진과 일자리 창출이 역세권 재생 관점에서 추진될 수 있도록, 도시·광역경제 거점의 역할과 민간자본 유치 및 공공지원을 포괄적으로 고려한 도시재생활성화계획을 지자체와 정부가 상호 협력으로 전략화할 필요
 - 복합환승센터의 단독 사업추진으로 교통결절점의 환승·연계기능 강화와 주변지역 난개발 제어가 힘든 여건임을 감안하여, 복합환승센터 주변 역세권을 대상으로 한 국토교통부·안전행정부·기획재정부 등의 유관사업을 적극적으로 연계 활용하여 공공재원의 효율적 투자와 시너지 효과 창출 필요
- 복합환승센터의 본래 목적 달성과 역세권 이용자가 체감할 수 있는 이용편의 확보를 위해, 복합환승센터와 주변 기반시설의 통합 정비와 패키지형 사업추진을 지원할 제도 개선 필요
 - 복합환승센터 개발계획 수립 시 주변 기반시설 정비방향과 전략을 포괄적으로 마련하고 민간과 정부·지자체의 기반시설 정비 재원 분담과 사업추진 방안을 사업시행 이전에 구체적으로 제시
 - 「국가통합교통체계효율화법」의 복합환승센터 기반시설 정부 지원범위, 지자체의 역할, 복합환승센터 개발계획 수립의 기반시설 계획 포함 등 유관사업을 고려하여 명확화할 필요
 - 복합환승센터가 철도부지 등 공공부지와 민간자본을 포괄적으로 활용할 수 있도록 토지소유권과 사업추진상 근거법률이 혼재되는 문제를 개선하고 유관 법률 연계와 권한위임을 강화할 필요
- 국가와 지자체 차원에서 복합환승센터 사업을 성공적으로 추진하고 역세권 재생 활성화 차원으로 사업효과를 확산할 수 있도록, 중앙정부의 국가 전략모델과 지자체 특화 사업추진 전략 마련 필요
 - 국토교통부(2014)를 중심으로 마련된 복합환승센터 및 기반시설 정비의 국가 표준계획모델과 기준을 복합환승센터 개발계획 수립 및 추진과정에서 적극 활용하여, 복합환승센터가 입지한 지역적 여건을 고려하면서도 국가적 추진 목적에 부합한 계획과 방안 마련 중요
 - 지자체 주도적으로 추진되는 역세권 재생의 관점에서 행복주택과 대중교통전용지구 등 국가 시책사업을 복합환승센터와 종합적으로 연계할 수 있도록 사업추진 전략을 개발할 필요

서민호 국토연구원 국토관리·도시연구본부 책임연구원 (mhseo@krihs.re.kr, 031-380-0379)

김영하 국토연구원 국토관리·도시연구본부 연구원 (yhkim@krihs.re.kr, 031-380-0573)