

외국 고속철도역세권 특성화 개발사례와 시사점

변세일(국토연구원 책임연구원), 이범현(국토연구원 책임연구원)

- 전국을 만나질 생활권으로 연결하는 KTX 개통의 효과를 도시발전 및 지역 간 상생발전의 기회로 활용하기 위해서는 역세권 중심의 지역특성화 발전전략이 필요함
 - 신칸센이 정차하는 일본 교토역은 역사문화자원과 연계하는 한편 도시 내 부족한 문화시설 유치로 역세권 활성화
 - TGV와 유로스타가 정차하는 프랑스 릴르역의 경우에는 영국, 벨기에, 네덜란드 등과 연계되는 지리적 이점과 오래된 역사문화유적을 활용하여 역세권 활성화
 - 이체(ICE)가 정차하는 독일 쾰른역의 경우에는 도심의 역사문화자원, 쇼핑거리, 전시산업(Messe)을 활용하여 역세권 활성화
- KTX역세권의 성공적 발전을 위해서는 자치단체 주도로 지역특화자원을 연계·활용하는 특성화 전략이 중요하며 중앙정부의 정책적·제도적 지원도 필요함
 - 지역특성화 발전을 위해서는 산업, 역사문화 등 지역특화자원을 활용하고 국가산단, 혁신도시, 기업도시 등 대형국책사업과의 연계를 강화
 - 지역전략산업 및 선도산업 활성화를 위한 비즈니스서비스 지원, KTX 개통으로 인한 광역적·전국적 수요에 기반한 MICE산업 등 비즈니스모델을 발굴
 - 정차도시와 주변도시의 다양하고 풍부한 관광자원을 활용하여 관광거점화하고, 통근통학 및 응급의료 지원기능도 강화

KTX역세권 중심 지역 특성화 발전전략

- 지역 주도로 지역 내외의 특화자원을 활용하여 적정 규모로 역세권 개발
 - 지역특화자원 및 KTX 개통효과를 활용한 체계적 개발로 비즈니스모델 창출
 - 과도한 기대는 지양하고 인구, 산업 규모 등을 감안하여 적정 규모로 개발
 - 민간투자를 촉진하기 위한 역세권법 개정, 시범지구 선정 등 정책적·제도적 지원

1. KTX역세권 개발의 현주소

● KTX 개통에 따른 역세권 개발 활성화 기대 증가

- 2004년 서울-동대구 경부선 1단계 개통, 2010년 동대구-부산 경부선 2단계 완전 개통에 따라 고속철도 역세권 개발에 대한 기대가 증폭되고 있음
 - 최근 동대구, 익산, 울산, 익산역 등이 2010년 국가기간복합환승센터 시범사업지역으로 선정됨에 따라 사업성 부족으로 지연되었던 지방 역세권 개발의 활성화 기대
- KTX 역세권 개발을 도시발전계획과 효율적으로 연계하면 역세권의 거점화 및 정차도시의 경제활동 확대가 가능해져 정차도시의 발전을 견인할 수 있음
 - KTX 개통에 따른 접근성 제고로 인구이동, 자본흐름은 물론 정보·기술혁신의 빠른 확산을 가져와 경제활동의 권역이 확대되는 이점을 적극적으로 활용할 필요

● 지역 간 연계와 특성화 개발 전략 시급

- KTX역세권과 정차도시의 발전을 견인하고 국토공간구조의 다핵연계형 재편 등 긍정적인 효과를 창출하기 위해서는 지역 간 연계에 바탕을 둔 특성화 개발 전략이 필요
 - KTX는 대부분 대도시 또는 인근 도시에 정차하며 서울로 모든 노선이 모이기 때문에 수도권 또는 지방 대도시로 인구, 산업 등이 유입되는 부정적인 효과로 지역 간 격차가 확대될 우려도 제기
 - 신경주, 김천구미 등과 같이 도시 외곽 부심에 새로운 역을 건설하는 경우 기존 도심과 신역 역세권의 기능 중복 문제로 인한 도시발전의 지연 또는 도심 공동화 문제가 발생할 가능성
- KTX 개통 효과는 주로 국내 수요에 한정되므로 현재와 같이 정차도시별로 역세권 내 유사한 기능을 경쟁적으로 도입할 경우 역세권 활성화 및 지역 간 상생발전이 어려우므로 지역특화자원을 활용한 특성 있는 역세권 발전전략 추진이 중요
 - 자치단체의 KTX역세권 개발계획은 대부분 도시발전계획과 정합성이 부족하고 대부분 주거·상업시설 위주로 유사하여 특성화 전략이 미흡
 - 일본의 교토 역세권은 역사문화도시, 프랑스 릴르 역세권은 교통거점, 독일의 쾰른 역세권은 역사문화 및 전시·컨벤션산업도시의 이미지를 적극 활용해 성과 창출

2. 일본 교토(京都)역세권 특성화 개발사례

● 역사문화도시로의 정체성을 강조

- 현재의 교토역사는 헤이안(平安) 천도 1200주년 기념사업의 일환으로 1994년 지자체와 기업, 주민들이 협의체를 구성하여 추진
 - 역사 개발 초기에는 31m로 제한된 건축물 높이제한을 60m로 완화하는 것에 대해 역사문화도시 이미지 실추를 이유로 주민 반발이 많았으나 역세권 개발 이후 새로운 상업·업무의 중심지로 도약
- 교토역사와 교토타워에 대해서만 고도제한을 예외적으로 허용하였으나 향후 새로운 빌딩 건축 시 중요 역사문화자원이 가리지 않도록 규제하는 경관조례를 2007년에 제정하는 등 역사문화도시 보존 및 홍보 노력
 - 역사 내에 관광객 이용편의를 위한 관광안내소, 국제교류센터, 여권사무소 등을 설치하고 역사 최상층에 하늘공원을 조성하여 교토의 주요 역사문화자원을 조망할 수 있도록 하여 교토 역사문화도시의 관문 기능을 강화
 - 1일 평균 21만 명이 이용하는 교토역세권을 관광산업과 연계하기 위해 관광버스, 노선버스, 택시 등 다양한 교통수단으로 연결

【그림 1】 교토역



【그림 2】 교토역세권



● 도시 내 부족한 기능 유치로 역세권 이용 활성화

- 교토시는 부족한 주민 편의시설을 확충하고 도시전체의 조화로운 발전을 견인하기 위해 역사 내 영화관, 갤러리, 야외 공연장 등 문화공간을 조성하여 역세권 활성화에 활용

- 백화점 비상계단을 이용한 교토역 야외 공연장은 연간 공연 횟수만 200회, 관람객수도 연평균 100만 명을 넘어서는 등 성공적으로 운영
 - 가부키 등 전통극장은 도심 내 기존 극장을 이용하고 역사 내 공연장에는 현대적 연극, 오페라 등을 상영하여 도심과의 차별성 확보
 - 시민을 위한 오픈스페이스 확충을 위해 역사 앞 넓은 도로를 축소하고 광장을 확대
- 지지부진하던 교토역세권의 활성화를 위해 2002년 일본 정부는 교토역 남쪽 지구를 도시 재생정비특구로 지정하고 재정 및 금융 지원
- 특구 지정에 따른 저금리 용자, 세금감면 등의 혜택으로 사업성이 제고되고, 주택에서 상업·업무용지 중심으로 용도가 전환되면서 개발 활성화
 - 역사 남쪽 지구에 지정된 도시재생정비특구의 투자 유치 성공과 연계되어 역사 북쪽 지역은 특별한 지원 없이 상업·업무빌딩 등 재건축 활성화

3. 프랑스 릴르(Lille)역세권 특성화 개발사례

● 교통거점의 이점을 활용

- 프랑스 정부가 석탄산업 사양화로 지역경제가 침체되었던 릴르를 TGV 북부선 거점도시로 지정하고 유로스타도 정착하자 교통거점의 이점을 활용하여 역세권을 개발
- 릴르역세권은 유라릴르(EuraLille) 프로젝트를 통해 최근 커뮤니케이션, 국제비즈니스 등 지식 집약적 산업과 호텔, 대규모 쇼핑센터 등 서비스 산업 중심지로 거듭나고 있음

【표 1】 릴르역세권 개발 규모 및 용도

구분	규모	용도	개발주체
유라릴르센터	92,000㎡	쇼핑센터, 상가(130점포), 백화점, 콘서트홀, 식당, 레저시설, 주택, 공공시설	Carpri, Enterprise, Espace Expansion, Lille93
릴르대공전	52,000㎡	전시 및 회의실, 레스토랑, 카페	릴르시, FEDER, Nord County의회
로마랭지역	100,000㎡	주거, 쇼핑, 사무실, 대학교	Vanaele 그룹
도시공원	100,000㎡	5,000㎡의 산림지역 포함	Euralille
주차시설	6,000대 규모	릴르-유럽역, 유라릴르센터, 릴르대공전 주변	-
르포르뷔제 고가교	172m 길이	두 역사 연결, 시가지와 Lille-saint-maurice 연결	-

- 유라릴르 프로젝트는 유럽 전역을 대상으로 하는 대규모 도시개발사업으로 공공과 민간 간의 협력기구인 사엠유라릴르(SAEM Euralille) 주도의 협력형 역세권 개발사업
- 국제교역 중심의 릴유럽역을 중심으로 영국, 벨기에, 독일, 네덜란드 등과 연계하고 릴프랑드르역을 중심으로 프랑스 주요 거점과 독일 등을 연계하면서 관광 및 업무시설 수요가 증가하여 1만 2천 개의 일자리를 창출

■ 릴르역세권은 개발 활성화를 위해 용적률, 고도 제한 등을 완화할 수 있는 협약개발지구(ZAC)로 지정되었으며 역세권 개발에 공공과 민간이 합동으로 재원을 투자

- 유럽 역세권 개발에서는 사례를 볼 수 없는 선형의 역사 건물을 계획하고 상부에 복합 용도의 건축물을 설계하는 개념을 도입
- 유라릴르 역세권 건축에는 세계적으로 유명한 네덜란드의 램 쿨하스(유라릴 타워), 프랑스의 장 누벨(대형 쇼핑센터) 등이 참여

【그림 3】 릴-유럽역



【그림 4】 유라릴센터



● 교통의 이점을 지역 내 수요 및 관광산업과 접목

- 교통 이점을 활용한 역세권 개발을 활성화하기 위해 기차, 자동차, 트램, 지하철, 버스 등 다양한 교통수단으로 연계
- 최근 박물관, 오페라극장 등이 있는 릴르의 구도심이 역사문화지구로 지정되고 역세권 내에 카지노가 들어서면서 외국 관광객 방문이 증가
- 역사문화도시로의 이점을 살리기 위해 릴르에서 30km 떨어진 랑스(Lens)에 신규 조성되는 루브르박물관 분관과의 연계성을 강화
- 지역사회의 수요를 반영하고 역세권과의 연계성 강화를 위해 대규모 주거·상업 복합 쇼핑센터, 도시공원, 대학교, 대규모 주차장 등을 조성하는 마스터플랜 수립

4. 독일 쾰른(Köln)역세권 특성화 개발사례

● 교통의 이점을 관광산업과 접목

- 쾰른 중앙역은 프랑스와 독일의 북부와 남부를 연계하는 중심역으로 10년 전 고속열차 이체(ICE)가 정착하면서 관광객 유입이 증가하면서 역세권이 활성화
 - 고속철도 개통 이후 1일 평균 20~25만 명이 이용하는 등 역세권 토지이용 수요가 증가하여 주변지역도 동시에 활성화
 - 쾰른시는 U-Bahn, 버스, Regional Bahn, IC 등 다양한 교통수단으로 지역 내, 지역 간 교통을 연계하고 외국 관광객을 위한 프랑크푸르트공항과의 연계를 강화
- 쾰른 중앙역세권은 인접한 역사유적, 박물관, 미디어파크 등 주요 시설과의 연계성을 살리면서 상업, 업무, 서비스, 주거기능 등 복합적인 기능을 도입한 사례
 - 쾰른 중앙역 주변 주요시설로는 쾰른대성당, 루드비히박물관, 구시청사, 로마게르만박물관, 미디어파크 등이 있음
 - 쾰른시 조례에 쾰른대성당을 쾰른 시내 어디서나 볼 수 있어야 한다는 경관보호조항이 있어 개발수요 증가분을 방사선 도로 인접지구에 대한 용적률 확대로 수용

【그림 5】 쾰른 중앙역



【그림 6】 쾰른 메세역(Messe) 역세권 개발 조감도



- 복합용도 개발을 통해 다양한 흥미와 요구를 충족시킬 수 있는 도시개발 개념을 도입 하였으며 무분별한 개발을 지양하기 위해 용적률, 건폐율에 대한 사전 지정 후 디자인 공모를 거쳐 역세권을 비즈니스파크로 조성하는 계획을 완성
- 쾰른시는 보상비와 이주지원비 등 8천만 유로의 개발비용이 소요되었음에도 불구하고 메세역세권 개발이 지역성장에 기여할 것으로 판단하고, 전체 면적의 75%에 대해서만 토지를 분양하고 25%에 대해서는 임대 사무실을 직접 조성

5. KTX역세권의 특성화 개발을 위한 시사점

● 지역특화자원 및 KTX 개통효과를 활용한 체계적인 역세권 개발 필요

- 산업, 역사·문화 등 지역특화자원을 효율적으로 연계하고 MICE산업지구와 같은 KTX 개통 효과를 활용한 새로운 비즈니스모델 발굴 필요

- 교토역세권, 릴르역세권, 쾰른역세권의 경우 역사문화자원, 지역특화산업, 지리적 이점 등을 활용하여 지방정부가 체계적이고 전략적으로 역세권 개발
- 지역전략산업 및 선도산업 활성화를 위한 비즈니스서비스 지원, KTX 개통으로 인한 광역적·전국적 수요에 기반한 MICE산업 등의 비즈니스모델을 발굴
- 정차도시와 주변도시의 다양하고 풍부한 관광자원을 활용하여 관광거점화하고, 주변 지역에 대한 통근·통학 및 응급의료 지원 기능도 강화
- KTX역세권을 도시발전 허브지대로 육성하고 주변지역과 연계 및 지원으로 광역경제권 주요거점으로 육성

- 산업단지, 혁신도시, 기업도시 등 주요 광역성장거점과 KTX역세권 간 허브 & 네트워크형 개발을 추진하는 전략이 중요

- 관광지, 산업단지, 도심, 공항, 항만 등과 KTX역세권이 대중교통을 통해 원활하게 연결되도록 접근성을 개선

[그림 7] KTX역세권 중심 허브 & 네트워크 개발모형



자료: 국토해양부, 2010, KTX역세권 중심 지역특성화 발전전략 연구

- 유럽전역을 대상으로 하는 릴르, 쾰른 등 유럽 역세권과 인구 1억 2천만 명의 시장이 있는 교토역세권 등 일본 역세권에 비해 인구 5천만 명의 내수시장에 한정된 KTX역세권의 경우 지역특성화 개발전략이 효율적임

● 과도한 개발은 지양하고 적정 규모의 개발 유도

- 신오사카, 신후지 등 일본역세권과 르 크루조, 마콩-로쉐 등 프랑스역세권의 경우 개통 당시에는 많은 기대가 있었으나 실제 역세권 활성화로 이어지지 못함
- KTX역세권 개발의 경우에도 과도한 기대로 주거, 상업, 업무 등 도시 기능을 확대할 경우 도심 공동화, 역세권 개발 지연 등의 문제가 발생할 수 있으므로 적정 규모 개발이 중요
 - 인구 및 산업 규모, 기존 도심 기능과의 조화, 공간적 쾌적성 증진, 도심 내 부족한 기능 보완, 광역적 차원의 개발수요 등을 종합적으로 고려

● 민간투자를 견인하기 위한 정책적·제도적 지원 강화

- 일본 교토역세권의 경우 도시재생정비특구로, 프랑스 릴르역세권의 경우 협약개발지구로 지정하는 등 역세권 개발 활성화를 위한 제도적 지원이 뒷받침되었음
 - 우리나라도 2010년 역세권 개발 및 이용에 관한 법률이 마련되어 용적률, 건폐율 제한 완화 등 제도적 지원체계가 마련되었으나 민간투자를 촉진하기 위해서는 특별건축구역 지정, 지방 KTX역세권에 대한 연계도로 등 기반시설 지원 등 추가 필요
 - 릴르역세권, 쾰른역세권의 경우처럼 민간, 공사, 지방정부, 광역지방정부, 중앙정부에 의한 공동 투자가 가능하도록 구분지상권을 인정할 필요
- KTX역세권 개발 과정에 중앙정부와 지자체 간 역할분담 및 협력 필요
 - 중앙정부에 의한 KTX역사 및 국가기간복합환승센터 개발과 지자체에 의한 나머지 역세권 개발이 상호 효율적으로 연계될 수 있도록 제도화할 필요
 - 지자체가 특성화 발전계획을 통해 사업성을 제고하는 것이 가장 중요하나, 특성화 발전을 유도하기 위한 중앙정부의 시범지구 지정 등 정책적 지원도 검토

● 국토연구원 국토계획·지역연구본부 변세일 책임연구원(sibyun@krihs.re.kr, 031-380-0234)

● 국토연구원 녹색국토·도시연구본부 이범현 책임연구원(bhlee@krihs.re.kr, 031-380-0319)