



Journal of Real Estate Analysis

<http://www.kabjrea.org>

November 2018, Vol.4, No.2, pp.99~118

대중교통 복합환승센터의 개발단계에 따른 특성 우선순위 분석 연구 - 동대구복합환승센터를 사례로 -

A Study on the Priority of Public Transportation Complex Transit Center Development Characteristics Based on the Development Stages - In the Case of Dongdaegu Complex Transit Center -

백상일* · 신우진**

Baek, Sang Il · Shin, Woo-Jin

■ Abstract ■

This study sought to explore development characteristics and major considerations among stakeholders, focusing on Dongdaegu Composite Transfer Center, which is the only case of a complex transfer center developed in Korea. Development characteristics were extracted from previous studies, related regulations, and development cases, and were elaborated through FGI, and then through AHP analysis, priorities among these characteristics were derived according to private business partners, civil servants, and expert groups. First, the private business partner group considered investment efficiency very important. Second, the civil servant group considered the convenience of transfer system between transportation methods as the most important. Finally, it was found that the expert group put emphasis on both publicity (project pre-feasibility and purposiveness) and profitability (investment effects).

Keywords : Complex transit center, Development project, Transportation system, Revitalizing the local economy, Focus group interview (FGI), Analytical Hierarchy Process (AHP)

* 전남대학교 대학원 지역개발학과 석사과정(주저자) | Master Student, Department of Regional Development, Chonnam National University | First Author | anybaek7@naver.com |

** 전남대학교 경제학부 지역개발학전공 부교수(교신저자) | Associate Professor, Department of Economics, Chonnam National University | Corresponding Author | sayurban@jnu.ac.kr |

I. 서론

1. 연구의 배경

우리나라는 지난 1970년 경부고속도로의 개통을 시작으로 광역교통망 시대를 맞이하였고, 이후 급속한 경제성장과 함께 교통 SOC 역시 지속적으로 발전하였다. 특히, 2004년 경부 및 호남고속철도의 동시 개통은 국내 거점지역 간 이동시간을 크게 단축시키며 국민의 생활권역 및 활동영역을 크게 확장시키는 계기가 되었다. 그러나 이러한 도로 및 철도시설 등의 개발은 전국토차원의 거시적이고 종합적 관점이 아닌 각 시설별 타당성에 기초한 개별사업 형태로 추진되어 왔다는 문제점을 안고 있다. 이로 인해 국내 교통시설은 각 시설 간 연계성과 보완성이 미흡하였고, 비효율적 운영체계와 이용의 불편함이 뒤따르게 되었다.

이에 정부(당시 국토해양부)는 「국가통합교통체계효율화법」의 전면개정('09.6)과 같은 법 하위법령의 정비 등을 통해 전체 교통시설체계의 연계성·통합성·효율성을 증대시키고자 노력하였다. 그리고 이러한 계획의 핵심적인 추진방안으로 복합환승센터 개발 사업을 적극 장려하

였다. 복합환승센터 개발을 통해 교통수단 간 연계환승체계가 강화되고, 문화·상업·업무 등 관련 지원시설의 고밀도 복합개발로 이어지면서 이로 인한 획기적인 지역발전이 이루어질 길 기대하였다. 정부는 2010년 복합환승센터 기본계획을 확정·고시하였고, 지방자치단체 등에서 응모한 13개 사업신청 건 중 8개 사업을 시범사업으로 지정하였다. 또한 2016년 제2차 복합환승센터 기본계획을 통해 총 21개의 신규 사업을 추가하였다.

그러나 이 같은 성과에도 불구하고 복합환승센터 시범사업이 추진된 후 8년이 지난 현재까지 동대구복합환승센터만이 유일하게 건립·운영되고 있을 뿐, 나머지 사업들은 이미 중단되거나 지연되는 등 부진을 면치 못하고 있다.¹⁾ 이는 프랑스 유라릴(Euralille), 일본 교토역사 등의 성공적인 사례와는 사뭇 다른 결과로 볼 수 있다.²⁾

정부의 노력에도 불구하고 복합환승센터가 실현되지 못하는 상황에서 근원적인 문제점과 해결방안을 찾는 노력이 필요한 시점에 이르렀다. 특히 기존 복합환승센터 관련 다수의 선행연구들을 보면 단순한 개발방향이나 관련 법령해석, 환승체계 중심의 공격기능 등 이론적 연구에 집

1) 익산역은 사업성 결여, 지역상인 반대, 행정기관과의 갈등 등이(소통신문, KTX 익산역 복합환승센터·역세권개발 어디까지 왔나, 2012.07.16.), 울산역은 사업성 결여 등이(경남신문, KTX 울산역 복합환승센터 개발, 2018.07.23.), 송정역은 사업성 결여, 행정기관과의 갈등 등이(뉴스, [초집]2000억대 광주송정역 복합환승센터 백지화, 2018.02.11.), 동래역은 자금조달 난항, 사업안정성 미비, 사업타당성 부족 등이(부산일보, '동래역 복합환승센터' 6년간 표류하다 결국 좌초, 2016.12.25.), 대곡역은 자금조달 난항 등이(경인일보, 대곡역 복합환승센터 건립 표류, 2013.11.21.), 남춘천역은 자금조달 난항, 사업성 결여, 지원제도 미흡 등이(강원일보, [춘천]남춘천복합환승센터사업 결국 '없던 일로', 2012.09.27.) 사업 난항의 원인으로 제기됨.

2) 프랑스 유라릴 프로젝트는 자금조달, 지리적 이점, 지원제도 등이, 일본 도쿄역사는 사업주체 의지, 지리적 이점, 지원제도 등이 사업성공의 원인으로 제기되고 있음(변세일·이범현, 2011; 임동철, 2017).

지역개발이 화두가 되고 있는 지금, 복합환승센터 개발사업 성공을 위해 고려해야 할 사항에 대한 실증적이고 종합적인 연구가 필요하다.

2. 연구의 목적

본 연구는 현재까지 유일한 복합환승센터 성공사례인 동대구복합환승센터를 대상으로 개발사업의 각 단계별 주요 개발특성에 대해서 관련 이해관계자들을 중심으로 중요 고려사항 및 우선순위를 도출하는 것을 목적으로 수행하였다. 복합환승센터 개발 사업이 교통체계 개선과 지역경제활성화라는 본래의 긍정적 사업취지를 효율적으로 추진시킬 수 있도록 본 연구결과가 복합환승센터 개발 사업을 둘러싼 실무자들에게 정책적 함의를 제공해 줄 수 있기를 기대한다.

3. 연구의 범위

본 연구의 내용적 범위는 국내 최초 광역민자 복합환승센터로 개장한 동대구복합환승센터를 대상으로 개발특성 및 이해자간 주요 고려사항 파악에 초점을 맞추고 있다. 교통체계 개선이나 SOC 구축사업 등은 공공재적 성격에 기초하여 국가나 지자체 등 공공부문이 사업을 운영해왔다. 그러나 복합환승센터 개발 사업은 재원조달에 있어 민간투자자 등 사업시행자 부담을 원칙으로 하고 있어 일종의 민관협력사업의 성격을 띠고 있다. 따라서 본 연구에서는 사업의 원활한 추진을 위해 관련지침 정비 등 제도적 지원을 담당하는 공공부문과 대규모 자본투자

및 시설 개발·운영의 전문성을 중심으로 사업을 주도하는 민간부문, 사업의 당위성 및 합목적적 가치의 틀을 제공하는 학술부문의 내용으로 연구범위를 제한하였다.

연구의 공간적 범위는 대구광역시 동구의 동대구복합환승센터를 대상으로 한다. 동대구복합환승센터는 대중 교통수단 간 연계 목적의 환승시설과 백화점을 기반으로 한 환승지원시설을 한 곳에 집적시키며, 개장과 동시에 지역을 대표하는 랜드마크이자 국내 교통 중심지의 하나로 성장했다. 동대구복합환승센터 개장을 전후하여 지역 분위기의 확연한 차이가 나타나고 있어 성공한 복합환승센터 개발사업지로서 연구가치가 클 것으로 기대된다.

연구의 시간적 범위는 복합환승센터 개발사업이 공론화되기 시작한 2007년대 이후부터 본 연구가 마무리된 2018년 8월까지로 한정한다. 특히, 법적근거인 「국가통합교통체계효율화법」의 전면개정과 동법 하위법령의 정비가 이루어진 2009년대를 전·후한 문헌연구 및 개발사례에 초점을 맞추고 접근했다. 인터뷰 및 현장조사, 설문조사 등 실증연구에 대한 시간적 범위는 2012년 8월부터 2018년 8월로 제한하였다. 이는 국토교통부(당시 국토해양부)의 개발계획 승인을 받으며 동대구복합환승센터 개발사업이 본격적으로 추진된 시기가 2012년 8월, 개발사업의 법적·행정적 권리 및 의무가 시작되는 건축·교통 통합 심의 통과 시기가 2013년 7월, 사업 완료와 함께 개장한 시기가 2016년 12월, 본 연구의 설문조사 및 실증분석이 완료된 시기가 2018년 8월이기 때문이다.

II. 선행 연구

1. 개발방향

2010년부터 최근까지 복합환승센터 개발방향에 관한 연구가 조금씩 등장하였다. 차동득 외(2010)는 직관에 입각한 환승저항 모형과 환승만족도 모형을 이용하여 복합환승센터 개발 계획 시 이용자가 느끼는 환승만족도를 가장 잘 반영할 수 있는 평가 안을 제시하였다. 임정실 외(2011)는 복합환승센터 개발에 소요되는 재원조달의 한계와 사업의 다양화를 위하여 개발 계획 시 민간투자자를 통한 지자체 주도의 지역개발 수단으로 활용할 것을 강조하였다. 이부원 외(2013)는 국내 복합환승센터 개발사업의 추진현황검토를 통해 제도, 조직, 재원조달의 3가지 측면에서의 개선방안을 제안하였다. 박상범(2017)은 복합환승센터를 환승시설로서의 기능 측면, 주변지역과 연계한 역세권 개발 측면, 순조로운 사업진행을 위한 제도개선 측면으로 구분하고 이에 관한 개발방향을 제안하였다.

또한, 복합환승센터 개발 사업이 추진 중인 사례를 중심으로 진행한 연구도 확인할 수 있었다. 김성진(2013)은 KTX 울산역의 교통시설현황 및 문제점을 살펴보고 간선도로 개설, 광역철도 시행, 역세권 주변 도시계획도로 신설, 지상 및 지하공간을 활용한 복합환승센터 설치 등 연계교통체계 개선방안을 제안하였다. 김진아(2016)도 동대구복합환승센터의 개발과정에 주목하며 환승 및 연계환승 측면에서의 개선방안을 제안하였다. 박정웅 · 장수은(2015)은 교통 분

야 전문가와 도시계획전문가를 상대로 AHP를 실시해 복합환승센터 유형별 계획요소의 중요도를 평가했다.

이러한 연구결과는 향후 복합환승센터 개발에 있어 사전에 고려해야 할 중요 사항을 제시했다는 점에서 가치가 높다. 그러나 실제 복합환승센터 개발사례를 중심으로 실증 분석한 연구가 아니라는 점에서 이를 복합환승센터 개발 특성으로 일반화하기에는 다소 한계가 있다. 또한 연구대상도 주로 환승시설 중심으로 한정되어 있어 환승지원시설을 포함한 종합적 관점에서의 접근은 미흡하였다.

2. 토지이용 및 공간구성

다음으로 복합환승센터의 토지이용 및 공간구성에 관한 연구들이 다양하게 수행되었다. 이성민 · 정옥주(2009)는 복합환승센터 주변에 도심공원 설치를 주장했고, 채주아(2012)는 교통인프라의 재배치를 주장하였으며, 함윤주(2014)는 보행자 위주의 동선계획과 광장을 중심으로 한 장소성을 제시하며 공공시설로서의 복합환승센터 기능을 강조했다. 유정훈 · 최정윤(2010)은 환승시설과 환승지원시설이 유기적으로 연결된 통합공간으로서의 복합환승센터 개발의 필요성을 제안했고, 임수연 외(2016)는 환승통행의 일반적인 특성을 분석하여 환승지원시설과 복합토지이용도가 높은 지역일수록 환승통행량이 많다는 사실을 밝혀냈다. 또한 다양한 연구들에서 철도중심의 복합환승센터 개발에 있어 주변 용도부지의 창의적 · 효율적 활용을 통해 역세

권 중심지로서의 센터와 주변 공간과의 조화를 이루어야 한다고 주장하고 있다(채승병, 2015; 양지애, 2016; 박용서, 2017).

선행연구를 통해 볼 때, 환승시설과 환승지원 시설의 적절한 배분, 복합환승센터와 주변 지역과의 조화로운 연계 등이 토지이용 및 공간구성의 주요한 분야로 나타났다. 그러나 관련 연구들 대부분이 다양한 교통수단이 집적된 복합환승센터에 관한 연구가 아니라 고속버스 혹은 철도와 지하철이 연결된 단순환승시설을 사례로 한 연구라는 한계가 있다.

III. 조사설계 및 실증분석

1. 조사설계

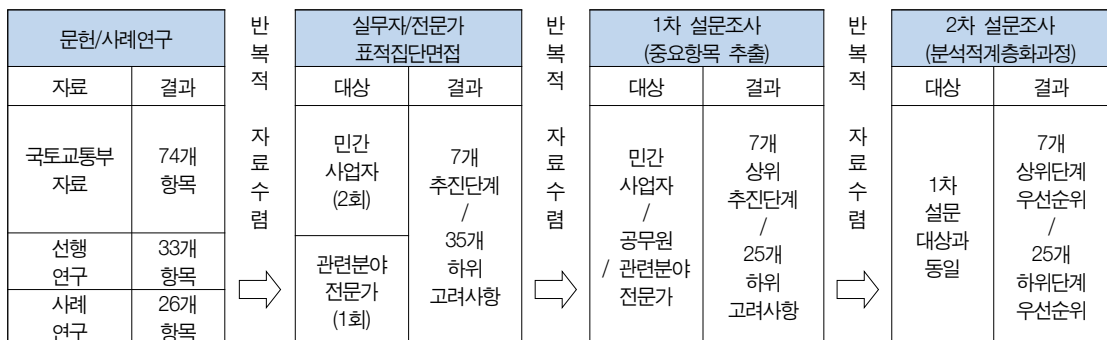
개발에 성공한 복합환승센터의 개발특성과 이러한 특성 간 주요 고려사항 및 우선순위를 도출하기 위해서, 먼저 복합환승센터 개발사업의 주요 추진과정을 단계별로 분석하고, 사업관련 실제 이해당사자 및 전문가를 대상으로 설문

조사를 실시하여 각 추진과정별 주요 고려사항에 대한 인지적 차이점을 도출하고자 시도하였다(〈그림 1〉 참조).

복합환승센터 개발사업의 추진과정을 파악하기 위해 국토교통부의 추진절차 자료와 관련 문헌연구 및 개발사례 연구 등을 진행하여 각각 74개, 33개, 26개의 개발특성을 선별하였다. 이후, 선별된 특성들의 객관성 및 실증성을 담보하기 위해 실제 동대구복합환승센터 개발 사업에 참여했던 민간사업자 및 관련분야 전문가를 대상으로 총 3회에 걸친 표적집단면접법(FGI)을 실시했다. 그 결과 총 7개의 상위 추진단계와 추진단계 내 35개의 하위 고려사항을 도출해낼 수 있었다.

이후 복합환승센터 개발사업 관련 주요 이해당사자 및 전문가 등을 민간사업자, 공무원, 도시 및 지역개발 분야 교수·연구원 등 총 3그룹으로 나누고, 1차 설문조사를 실시해 총 7개의 상위 추진단계와 25개의 하위 고려사항을 도출하였다.

마지막으로 위 3그룹의 동일한 설문대상자에게 분석적계층화과정 방식의 설문조사를 다시 실시하여 추진단계별 우선순위를 분석하였다.



〈그림 1〉 조사설계 추진과정

2. 변수 선정

변수는 복합환승센터 개발계획 수립지침, 복합환승센터 관련 선행연구, 복합환승센터 개발 사례 등을 통해 추출한 특성들에 기초하여 선정하였다. 먼저 2016년에 고시된 국토교통부의 복합환승센터 개발계획 수립지침에 제시된 개발계획 및 사업시행자에 대한 평가지표를 고려하였다. 다음으로 복합환승센터 개발사업 관련 선행연구를 통해서도 주요한 개발특성을 도출하였다. 마지막으로 국내외 복합환승센터 개발사례를 통해서 주요한 개발특성을 선별하였다. 국내 사례로는 복합환승센터 시범사업지 8곳을 활용하였는데, 개발 성공사례로는 본 연구의 분석대상인 동대구복합환승센터를, 나머지 7곳은 모두 실패사례로서 특성을 분석했다. 해외사례로는 대표적인 복합환승센터 개발의 성공사례인 프랑스, 독일, 일본 사례를 각 1곳씩 선정하여 분석하였다.

3. 연구대상지 개발특성 추출

1) 표적집단면접에 의한 개발특성 도출

지침, 선행연구, 개발사례 등을 통해 도출된 복합환승센터 관련한 다양한 개발특성들을 모두 실제 건립·운영 중인 동대구복합환승센터의 개발특성으로 적용하기에는 무리가 있기에, 연구대상지에 적합한 객관적이고 실증적인 개발특성의 선별과정이 필요하였다. 이에 동대구복합환승센터를 건립·운영 중인 민간사업자, 관련분야 전문가를 대상으로 1:1 표적집단면접

을 진행하였다. 인터뷰를 총 3회 실시(7월 4일 1명, 7월 13일 1명, 7월 15일 2명)하면서, 복합환승센터 개발사업의 주요한 특성으로 7개의 상위단계와 35개의 하위 고려사항을 선별하였다.

2) 연구대상지 개발특성 추출조사

표적집단면접을 통해 도출된 복합환승센터 개발사업의 특성은 소수의 실무자 및 전문가만을 대상으로 한 결과물이기 때문에 연구자료로서 객관성 및 신뢰성을 담보하기에 어렵다고 판단하였다. 따라서 선별된 주요 개발특성들을 대상으로 1차 설문조사인 중요항목 추출조사를 실시하였고, 이를 통해서 객관성과 신뢰성을 최대 수준으로 높이려고 시도하였다.

1차 설문대상자는 현재 동대구복합환승센터를 건립·운영하고 있는 민간기업 임직원(민간사업자) 10명, 관련분야 공무원 10명, 도시 및 지역개발관련 교수·국책연구원(전문가) 10명을 포함 총 30명으로 선정하였고, 설문기간을 2018년 7월 17일부터 7월 30일까지로 총 2주간 진행하였다. 1차 설문조사에서는 복합환승센터 개발특성 7단계 중, 각 단계별로 중요하다고 생각되는 고려사항을 3개씩만 선택하되 중요도가 높은 순으로 3점, 2점, 1점씩 부여하는 형태로 진행하였다(〈표 1〉 참조).

4. 분석방법

분석체계증화과정의 적용절차는 크게 문제의 구조화, 이원비교의 시행, 우선순위의 설정과 종합화 단계로 구분된다(백승기, 2016). 첫째, 문

대중교통 복합환승센터의 개발단계에 따른 특성 우선순위 분석 연구

〈표 1〉 복합환승센터 개발사업의 중요항목 추출조사 분석결과

개발단계	개발특성	항목별 주요 고려사항	응답자 그룹			
			민간사업자	공무원	전문가	합계
개발 계획 수립	사업성 및 개발방향	사업의 사전 타당성	10	15	19	44
		지역적 특성 및 입지 적정성	14	23	20	57
		지자체의 사업추진 의지	25	16	9	50
		개발컨셉의 독창성 및 창의성	6	0	4	10
		개발관련 상위계획 및 관련 계획과의 부합성	5	6	8	19
	개발사업 계획	사업규모의 적정성	29	18	23	70
		주변지역과의 연계개발 및 도시재생 방안	6	18	18	42
		도시경관 요소로서의 상징성	6	0	1	7
		도입시설 기능 분배의 적절성	11	20	16	47
		시설의 배치, 평면, 입면 등 건축계획	8	4	2	14
	교통 및 연계환승 체계	교통수단간 환승체계의 편의성	15	25	22	62
		환승시설의 규모 및 배치계획	9	17	15	41
		환승지원시설의 규모 및 배치계획	23	10	9	42
		환승안내정보시스템 구축 및 통합운영센터 구성	1	4	1	6
		교통영향평가 및 개선대책 수립	12	4	13	29
사업 시행자 선정	협조 및 조정과정	해당 지방자치단체 협의	12	15	12	39
		해당 지방자치단체 내 부서 간 협의	7	2	0	9
		관계행정 기관 간 협의	8	27	24	59
		사업에 대한 이해관계자의 태도 및 여론	27	14	18	59
		심의 및 의결 소요기간	6	2	6	14
	투자 우선 순위	매출 및 수익추정의 적정성	16	13	13	42
		자금조달 구조와 방법의 현실성	27	16	22	65
		사업에 대한 기술력·전문성·효율성	2	13	1	16
		사업자의 사업추진의지	4	7	10	21
		지역균형발전 및 지역경제 파급효과	11	11	14	36
사업 시행 운영		사업추진자 구성 및 이해관계자의 역할분담	15	20	17	52
		행정사항 이행 및 사업추진 상 장애요인 해결방안	10	14	12	36
		지역사회공헌	8	3	11	22
		기부채납	21	11	15	47
		개발시설의 입주자 유치, 홍보전락 등 관리방안	6	12	5	23
각종 지원 제도		각종 법령 및 기준 정비 여부	11	12	19	42
		건폐율·용적률 완화	3	10	7	20
		각종 인허가 의제처리	23	21	11	55
		조세 등 감면	10	3	9	22
		토지수용권 부여	13	14	14	41

제의 구조화 단계는 문제를 분해하는 것이며, 분석하고자 하는 문제를 계층화하는 작업이다. 최상위 계층에는 의사결정상의 최종 목적이 위치하고, 최하위 계층에는 의사결정의 대안들이 자리하며, 그 중간에는 상위 단계 요소에의 영향력이나 공헌도에 의해 요소들의 구조화가 가능하다. 각 계층에는 동질적 요소들이 나열되어야 하고 최하위 계층에 있는 요소들은 둘씩 짝을 지어 바로 위 계층에 있는 평가 기준들에 의해 이원비교가 가능해야 한다. 둘째, 이원비교의 시행 단계에서는 이원비교행렬을 정방형의 매트릭스(정규화 행렬)로 변환한다. 매트릭스는 열에 나타난 요소가 기준이 되어 이 요소가 행에 나타난 요소에 비해 얼마나 더 중요성을 가지고 있는가를 주관적으로 평가한다. 상대적 중요성을 나타내는 수치는 일반적으로 9개의 척도로 구성된다. 그 이론적 근거는 1956년 밀러(A. G. Miller)의 연구에서 인간은 $7(\pm 2)$ 개의 대상을 혼동 없이 동시에 비교가 가능하다는 데에 있다(Satty and Vargas, 1991). 9개 척도는 인간의 어의적 표현을 기초로 조사 대상자에게 제시되고 있다. 셋째, 우선순위의 설정과 종합화 단계다. 이 단계에서는 각 계층의 요인별 우선순위를 설정하고 우선순위의 일관성을 검증하게 된다. 일관성 지표(Consistency Index)를 무작위 지표(Random Index)로 나눈 값을 일관성 비율(Consistency Ratio)이라고 하며, 이 일관성 비율이 10% 미만일 경우에만 일반적으로 순위에 무리가 없는 신뢰할 수 있는 결과로 인정받는다.

분석적계층화과정의 분석은 일치도를 의미하는 일관성 비율(Consistency Ratio)을 기준으로

자료의 신뢰도를 결정한다. 대개 10% 미만의 오차를 신뢰할 수 있는 자료로 판단하고 있다. 본 연구에서는 수집된 30부의 설문지 중 일관성 비율이 10% 미만으로 나온 27부(민간사업자 10부, 공무원 8부, 전문가 9부)만을 분석의 대상으로 선정하고 다음 분석적계층화과정을 진행하였다.

5. 개발특성 우선순위 분석

1) 개발사업 추진단계 가중치 분석

상위요소인 7개 개발사업 추진단계 가중치분석을 그룹별로 수행하였다. 먼저, 민간사업자 그룹의 경우 투자우선순위가 다른 단계에 비해 압도적으로 높은 것(0.354)으로 나타났다. 이는 민간투자사업의 속성상 투자재원의 효과적 분배가 최우선적 중요요인으로 작용할 것이라는 기존 여러 선행연구의 내용과 정확히 일치하는 결과로 볼 수 있다. 따라서 재정상황이 열악한 정부나 지자체가 민간자본을 유치하여 복합환승센터를 개발하고자 할 경우에는 개발사업 자체가 안정적 사업성이 확보된 형태로 추진되어야 할 필요가 있다. 민간사업자의 투자참여를 유도할 가장 큰 요인은 바로 수익성에 있기 때문이다.

한편 공무원 그룹의 경우에는 교통 및 연계환승체계(0.211)와 사업성 및 개발방향(0.200) 등이 높게 나왔다. 이는 관공서에 근무하는 공무원의 특성상 복합환승센터 개발사업의 지역개발계획과의 정합성, 공공시설로서의 교통체계 개선효과 등 개발이익의 공익적 시각이 내재된

〈표 2〉 복합환승센터 개발사업 추진단계별 가중치 및 우선순위

개발단계	민간사업자		공무원		전문가	
	가중치	우선순위	가중치	우선순위	가중치	우선순위
사업성 및 개발방향	0.154	2위	0.200	2위	0.242	1위
개발사업계획	0.106	4위	0.121	5위	0.135	4위
교통 및 연계환승체계	0.132	3위	0.211	1위	0.118	5위
협조 및 조정과정	0.086	6위	0.130	4위	0.104	6위
투자우선순위	0.354	1위	0.110	6위	0.172	2위
사업시행 및 운영	0.079	7위	0.131	3위	0.136	3위
각종 지원제도	0.089	5위	0.097	7위	0.094	7위
일관성 비율	0.013		0.020		0.005	

결과로 볼 수 있다. 따라서 복합환승센터 개발을 통해 투자수익을 실현하고자 하는 민간사업자는 복합환승센터 개발 예정지의 특성에 부합한 사업포트폴리오 및 최적화된 대중교통 연계·환승체계가 반영된 개발 계획안을 수립해야 할 것이다. 관공서의 주요 관심사항에 적합한 개발계획 안은 사업파트너로서 선택될 가능성을 높일 뿐만 아니라 사업추진 과정에서도 관공서의 호의적이고 적극적인 지원을 얻을 수 있기 때문이다.

마지막으로 전문가 그룹의 경우에는 사업성 및 개발방향(0.242)과 투자우선순위(0.172) 부문이 높은 것으로 나타났다. 이는 복합환승센터 개발

사업과 관련하여 가치중립적 입장인 교수 및 연구원들이 개발사업의 합목적성(공공성) 및 투자효과(수익성) 모두를 중시하고 있음을 알 수 있다.

2) 개발사업 추진단계 내 주요 개발특성 가중치 분석

7개 개발사업 추진단계별로 각각 주요 개발특성을 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

(1) 사업성 및 개발방향 부문

사업성 및 개발방향 부문에서는 세 그룹 모두 서로 다른 부문을 중시하고 있는 것으로 나타났다. 민간사업자는 지자체의 사업추진의지(0.454)를 가장 중요하게 고려하고 있는 것으로 나타났다

〈표 3〉 복합환승센터 사업성 및 개발방향 부문 내 주요 고려사항

개발특성	민간사업자		공무원		전문가	
	가중치	우선순위	가중치	우선순위	가중치	우선순위
사업의 사전타당성	0.283	2위	0.300	3위	0.374	1위
지역적 특성 및 입지적정성	0.263	3위	0.385	1위	0.342	2위
지자체의 사업추진의지	0.454	1위	0.315	2위	0.284	3위
일관성 비율	0.001		0.001		0.001	

다. 즉 민간사업자는 대내외 여건에 관계없이 개발사업의 파트너로서 일관되고 예측 가능한 협조체제를 갖춘 지자체를 필요로 하고 있음을 알 수 있다.

공무원과 전문가는 각각 지역적 특성 및 입지 적정성(0.385), 사업의 사전타당성(0.374)을 최우선적으로 고려하고 있었다. 따라서 개발사업 참여를 희망하는 민간사업자는 지역의 종합적 특성에 부합한 개발계획안을 마련하여 지자체의 적극적 지원을 이끌어낼 필요가 있을 것으로 보인다.

(2) 개발사업계획 부문

개발사업계획 부문에 있어서는 민간사업자와 전문가가 모두 사업규모의 적정성(0.494/0.379)을 매우 중요한 고려사항으로 생각하였다. 반면 공무원은 도입시설 기능분배 적정성(0.303)을 최우선에 두고 있었다.

이는 복합환승센터가 공공성과 수익성이 양립된 사업형태를 취하고 있음을 다시 한 번 상기시켜주는 결과라 할 수 있다. 복합환승센터 개발도 일종의 투자 사업이기 때문에 지자체는 투자대비 수익성 차원에서 민간사업자에게 적절한 규모의 사업모델을 제안할 필요가 있다. 반면 민간사업자는 복합환승센터 설계 시 사업

의 규모에 걸맞은 시설의 기능배분 즉 환승기능 등 공적영역의 합리적 배분에도 주의를 기울일 필요가 있다.

(3) 교통 및 연계환승체계 부문

교통 및 연계환승체계 부문은 각 그룹 간 이견이 가장 분명하게 드러난 항목 중 하나다. 민간사업자는 수익적 측면(환승지원시설의 규모 및 배치계획, 0.353)을 매우 중요하게 생각한 반면, 공무원과 전문가는 공익적 측면(교통수단간 환승체계의 편의성, 0.435/환승시설의 규모 및 배치계획, 0.346)을 매우 중요하게 바라보았다.

이를 통해 볼 때, 교통 및 상권형성에 대한 수요의 철저하고 객관적인 분석으로 이해관계자 간 이견을 최소화하여 적절한 규모산정 및 공간분배의 성과를 이끌어내야 할 것이다. 특히, 환승체계 편의성과 관련하여서는 이해관계자 모두 선진사례 검증 등을 통한 최적화 방안의 도출에 주력할 필요가 있으며 이 부문에서의 전문가 역할이 매우 중요할 것으로 판단된다.

(4) 협조 및 조정과정 부문

협조 및 조정과정 부문에 있어서는 민간사업자의 경우 관계행정기관 간 협의(0.484)를 압도

〈표 4〉 복합환승센터 개발사업계획 부문 내 주요 고려사항

개발특성	민간사업자		공무원		전문가	
	가중치	우선순위	가중치	우선순위	가중치	우선순위
사업규모의 적정성	0.494	1위	0.263	2위	0.379	1위
주변지역과의 연계개발 및 도시재생	0.157	4위	0.258	3위	0.243	3위
도입시설 기능분배 적정성	0.181	2위	0.303	1위	0.247	2위
시설의 배치·평면·입면 등 건축계획	0.169	3위	0.177	4위	0.130	4위
일관성 비율	0.003		0.003		0.002	

〈표 5〉 복합환승센터 교통 및 연계환승체계 부문 내 주요 고려사항

개발특성	민간사업자		공무원		전문가	
	가중치	우선순위	가중치	우선순위	가중치	우선순위
교통수단간 환승체계의 편의성	0.180	3위	0.435	1위	0.250	2위
환승시설의 규모 및 배치계획	0.175	4위	0.189	3위	0.346	1위
환승지원시설의 규모 및 배치계획	0.353	1위	0.221	2위	0.181	4위
교통영향평가 및 개선대책 수립	0.292	2위	0.155	4위	0.223	3위
일관성 비율	0.005		0.002		0.003	

적으로 중요하게 생각하고 있는 반면, 공무원과 전문가는 모두 해당 지방자치단체 내 부서 간 협의(0.430/0.447)를 최우선적으로 고려하고 있는 것으로 나타났다.

이를 통해 볼 때, 민간사업자 측면에서는 개발사업과 관련한 여러 행정기관과의 업무협의 시 일원화된 의사결정 기구의 필요성이 무엇보다 중요하다고 생각하는 반면, 공무원과 전문가는 대외기관과의 업무협의보다 대내 각 부서 간의 업무조정이 더욱 어려운 것으로 인식하고 있었다. 따라서 복합환승센터 개발사업의 원활한 추진을 위해선 각 행정기관 대내외 모두 독립된 통합의사결정기구의 설치가 필요할 것으로 판단된다. 그리고 이러한 기구는 개발사업의 안정적 추진차원에서 반드시 실행력과 법적·행정적 구속력을 갖춘 조직이 되어야 할 것이다.

(5) 투자우선순위 부문

투자우선순위 부문에선 민간사업자, 공무원, 전문가 모두 자금조달 구조와 방법의 현실성(0.592/0.320/0.389)을 최우선 고려사항으로 꼽았다. 다만 민간사업자와 전문가가 타 요소에 비해 압도적 1위를 보였다면, 공무원은 다소 근소한 차이로 1위를 나타냄으로써 경중에 대한 그룹별 차이를 느낄 수 있었다.

자금조달 문제는 개발사업의 성패를 좌우하는 매우 중요한 항목이다. 앞서 개발사례 연구에 있어서도 국내 대부분의 복합환승센터 개발사업은 자금조달이 원활하지 않아 중단된 경우가 많았다. 지자체 입장에서는 사업추진의 안정성 차원에서 재무구조가 건실한 민간투자자를 선택할 수 있는 안목이 있어야 하며, 민간투자자의 관심을 유도할 수 있는 사업포트폴리오를 제

〈표 6〉 복합환승센터 협조 및 조정과정 부문 내 주요 고려사항

개발특성	민간사업자		공무원		전문가	
	가중치	우선순위	가중치	우선순위	가중치	우선순위
해당 지방자치단체 협의	0.282	2위	0.340	2위	0.254	3위
해당 지방자치단체 내 부서 간 협의	0.233	3위	0.430	1위	0.447	1위
관계행정기관 간 협의	0.484	1위	0.231	3위	0.299	2위
일관성 비율	0.000		0.005		0.001	

〈표 7〉 복합환승센터 투자우선순위 부문 내 주요 고려사항

개발특성	민간사업자		공무원		전문가	
	가중치	우선순위	가중치	우선순위	가중치	우선순위
매출 및 손익추정의 적정성	0.189	2위	0.242	3위	0.221	3위
자금조달 구조와 방법의 현실성	0.592	1위	0.320	1위	0.389	1위
사업에 대한 기술성 · 전문성 · 효율성	0.118	3위	0.188	4위	0.131	4위
지역균형발전 및 지역경제 파급효과	0.102	4위	0.249	2위	0.260	2위
일관성 비율	0.020		0.002		0.001	

안할 수 있어야 할 것이다.

(6) 사업시행 및 운영 부문

사업시행 및 운영 부문에 있어서는 민간사업자와 전문가의 경우 기부채납(0.559/0.292)을 가장 중요한 요소로 인식했으며, 공무원은 사업추진자 구성 및 이해관계자의 역할분담(0.436)을 최우선 요소로 나타냈다.

민간사업자의 경우 지자체가 요구하는 명시적 · 묵시적 기부채납에 대한 자금소요가 개발사업 추진에 적지 않은 부담으로 작용하고 있음을 알 수 있는 단적인 예라고 할 수 있다. 향후 복합환승센터 개발 시 기부채납의 최소화 또는

개발사업과 연관된 부문의 투자 요청 등 기부채납 요청방식의 합리적 기준이 필요할 것으로 보인다. 그리고 공무원 입장에서는 앞서 언급한 실행력 있는 통합의사결정기구 조직을 통해 이해관계자의 역할분담 문제를 해결할 수 있을 것으로 판단된다.

(7) 각종 지원제도 부문

각종 지원제도 부문에서는 민간사업자와 전문가는 각종 인허가 의제처리(0.372/0.336)와 토지수용권 부여(0.334/0.335) 등을 주요 고려사항으로 선정했으며, 공무원은 각종 법령 및 기준정비 여부(0.408)를 중요하게 생각하고 있는

〈표 8〉 복합환승센터 사업시행 및 운영 부문 내 주요 고려사항

개발특성	민간사업자		공무원		전문가	
	가중치	우선순위	가중치	우선순위	가중치	우선순위
사업추진자 구성 및 이해관계자의 역할분담	0.129	4위	0.436	1위	0.288	2위
행정사항 이행 및 사업추진 상 장애요인 해결방안	0.176	2위	0.216	2위	0.202	4위
기부채납	0.559	1위	0.195	3위	0.292	1위
개발시설의 입주자 유치 홍보전략 등 관리방안	0.136	3위	0.154	4위	0.217	3위
일관성 비율	0.002		0.005		0.001	

〈표 9〉 복합환승센터 개발단계 내 주요 고려사항(하위요소) 가중치 및 우선순위 : 각종 지원제도 부문

개발특성	민간사업자		공무원		전문가	
	가중치	우선순위	가중치	우선순위	가중치	우선순위
각종 법령 및 기준정비 여부	0.293	3위	0.408	1위	0.329	3위
각종 인허가 의제처리	0.372	1위	0.383	2위	0.336	1위
토지수용권 부여	0.334	2위	0.208	3위	0.335	2위
일관성 비율	0.000		0.004		0.000	

것으로 나타났다.

민간사업자의 경우 개발사업의 신속하고 일괄적인 처리를 위한 제도 지원을 중시한 반면 공무원은 개발사업의 안정적 추진을 위한 제도 정비에 더 많은 관심을 두고 있는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 개발 사업을 계획 중인 관공서는 사업 시행 전부터 제도정비와 사업 추진 시 예상되는 절차의 간소화 방안을 동시에 마련해야 할 필요성이 요구된다. 또한 중앙정부 역시 지역개발 활성화 차원의 사업을 적극 독려하기 위해선 법적·제도적 근거의 신속한 마련으로 지자체의 원활한 사업시행을 간접적으로 지원해야 할 것이다.

3) 소결

분석적계층화과정을 통해 도출된 복합환승센터 개발특성 중요도의 구성비를 분석해 본 결과, 각 그룹별 우선순위에 차이가 크다는 것을 발견할 수 있었다. 우선 민간사업자의 경우, 상위요소인 개발사업 추진단계에서는 투자우선순위(35.4%)가 가장 높은 것으로 나왔으며 하위요소인 개발단계 내 주요 고려사항에서는 자금조달구조와 방법의 현실성(20.9%), 지자체의 사업추진 의지(7.0%), 매출 및 손익추정의 적정성

(6.7%), 사업규모의 적정성(5.3%), 환승지원시설의 규모 및 배치계획(4.7%) 순으로 가중치를 두고 있는 것으로 나왔다. 이러한 결과로 미루어 볼 때 민간사업자의 경우 개발사업 참여의 의사결정과정에서 재원마련과 사업성을 가장 중요한 고려요인으로 간주하고 있음을 명확하게 알 수 있었다. 이는 개발 사업에 있어 민간사업자의 주요한 관심사항이 사업성 내지 수익성에 있을 것으로 분석한 기존의 선행연구 및 사례연구와도 일치하는 결과라 할 수 있다. 따라서 재정이 열악한 지방자치단체가 민간투자를 통한 복합환승센터 개발사업의 성공적인 추진을 위해서는 수익성이 담보된 개발모델을 적극 제안할 필요성이 있으며, 민간투자자 선택에 있어 자금구조의 건실성 등 재원조달능력의 철저한 사전 검증을 통해 사업추진의 안정성을 도모해야 할 것이다.

공무원의 경우, 상위요소에선 교통 및 연계환승체계(21.1%)와 사업성 및 개발방향(20.0%)을 중요하게 인식하고 있었으며 하위요소에선 교통수단 간 환승체계의 편의성(9.2%), 지역적 특성 및 입지 적정성(7.7%), 지자체의 사업추진 의지(6.3%), 사업의 사전타당성(6.0%), 사업추진자 구성 및 이해관계자의 역할분담(5.7%) 순으

로 중요하게 생각하고 있는 것으로 나왔다. 공무원은 복합환승센터 개발사업 추진 시, 환승체계 등 공공성과 지역특성 및 관련제도와의 정합

성 등을 주요하게 고려하고 있음을 알 수 있었다. 이 역시 공무원은 복합환승센터 개발 사업을 공공시설 구축사업으로 인지하고 있을 것이

〈표 10〉 복합환승센터 개발특성 중요도 구성비 및 순위

개발단계	개발특성	응답자 그룹					
		민간사업자		공무원		전문가	
		구성비	순위	구성비	순위	구성비	순위
사업성 및 개발방향	사업의 사전 타당성	4.4	⑥	6.0	④	9.0	①
	지역적 특성 및 입지 적정성	4.1	⑩	7.7	②	8.3	②
	지자체의 사업추진 의지	7.0	②	6.3	③	6.9	③
	소계	15.4	2	20.0	2	24.2	1
개발사업 계획	사업규모의 적정성	5.3	④	3.2	⑮	5.1	⑤
	주변지역과의 연계개발 및 도시재생 방안	1.7	⑳	3.1	⑮	3.3	⑫
	도입시설 기능 분배의 적절성	1.9	㉑	3.7	⑪	3.3	⑫
	시설의 배치, 평면, 입면 등 건축계획	1.8	㉑	2.1	㉒	1.8	㉓
	소계	10.6	4	12.1	5	13.5	4
교통 및 연계환승 체계	교통수단간 환승체계의 편의성	2.4	⑮	9.2	①	2.9	⑮
	환승시설의 규모 및 배치계획	2.3	⑮	4.0	⑨	4.1	⑧
	환승지원시설의 규모 및 배치계획	4.7	⑤	4.7	⑦	2.1	㉔
	교통영향평가 및 개선대책 수립	3.9	⑪	3.3	⑭	2.6	㉑
	소계	13.2	3	21.1	1	11.8	5
협조 및 조정과정	해당 지방자치단체 협의	2.4	⑮	4.4	⑧	2.6	㉑
	관계행정 기관 간 협의	2.0	⑲	5.6	⑥	4.6	⑥
	사업에 대한 이해관계자의 태도 및 여론	4.2	⑧	3.0	⑰	3.1	⑮
	소계	8.6	6	13.0	4	10.4	6
투자우선 순위	매출 및 손익추정의 적정성	6.7	③	2.7	⑲	3.8	⑪
	자금조달 구조와 방법의 현실성	20.9	①	3.5	⑬	6.7	④
	사업에 대한 기술력·전문성·효율성	4.2	⑧	2.1	㉒	2.3	㉓
	지역균형발전 및 지역경제 파급효과	3.6	⑫	2.7	⑲	4.5	⑦
	소계	35.4	1	11.0	6	17.2	2
사업 시행 운영	사업추진자 구성 및 이해관계자의 역할분담	1.0	㉕	5.7	⑤	3.9	⑩
	행정사항 이행 및 사업추진 상 장애요인 해결방안	1.4	㉖	2.8	⑮	2.7	㉑
	기부채납	4.4	⑥	2.6	㉑	4.0	⑨
	개발시설의 입주자 유치, 홍보전략 등 관리방안	1.1	㉔	2.0	㉔	3.0	⑮
	소계	7.9	7	13.1	3	13.6	3
각종 지원 제도	각종 법령 및 기준 정비 여부	2.6	⑮	3.9	⑩	3.1	⑮
	각종 인허가 의제처리	3.3	⑬	3.7	⑪	3.2	⑭
	토지수용권 부여	3.0	⑭	2.0	㉔	3.2	⑭
	소계	8.9	5	9.7	7	9.4	7

라는 기존 선행연구 및 사례연구 결과와 상당부분 일치한다고 볼 수 있다. 따라서 민간사업자는 개발사업 추진 시, 사업체 규모의 설정에 있어 환승체계 편의성 등 공적기능 공간이 최적으로 배분될 수 있도록 합리적 개발안을 제시할 필요성이 있다.

전문가의 경우에는 상위요소에선 사업성 및 개발방향(24.2%)이 가장 중요한 항목으로 나왔으며, 하위요소에선 사업의 사전타당성(9.0%), 지역적 특성 및 입지 적정성(8.3%), 지자체의 사업추진 의지(6.9%), 자금조달 구조와 방법의 현실성(6.7%), 사업규모의 적정성(5.1%) 순으로 우선순위를 두고 있는 것으로 나타났다. 전문가는 개발특성 전 부문에 있어 고른 가중치를 두고 있었으며 특히, 하위요소인 각 단계별 고려사항에선 지자체의 사업추진 의지, 자금조달 구조와 방법의 현실성, 사업규모의 적정성 등 개발사업 추진과 관련한 가장 현실적인 문제를 잘 이끌어 낸 것으로 판단된다. 또한, 사업의 사전타당성과 지역적 특성 및 입지 적정성 등 고려사항의 합목적적 측면도 강조하고 있어 개발 사업을 둘러싼 비교적 객관적인 시각을 가지고 있는 것으로 확인되었다. 전문가 측은 복합환승센터 개발사업 추진 이전에는 사업의 합목적성을 강조하고, 개발 실행단계에 이르러서는 민간사업자가 중요시하고 있는 현실적 문제의 해결 및 조정을 최우선에 둘 것을 요구하고 있다. 따라서 복합환승센터 개발사업의 초기에는 민간사업자의 경우 사업의 수익성 외에도 지역성 및 교통환경 개선과 같은 공공영역을 사업의 주요한 이슈로 다루어야 하고, 개발 사업이 진행 중일 경우엔

정부나 지자체 역시 민간사업자가 당면한 현실적 문제점 등의 신속한 해결에 최선을 다해야 할 것으로 보인다. 복합환승센터 개발특성 중요도의 구성비 및 순위를 종합하면 <표 10>과 같다.

IV. 결론

1. 연구결과 요약

그간 국내 교통시설은 각 시설 간 연계성과 보완성이 미흡했고 이로 인한 비효율적 운영체계와 이용의 불편함이 뒤따를 수밖에 없었다. 결과적으로 이러한 현상은 국내 광역교통망 발전의 고질적인 저해요소이자 최우선 해결과제로 남게 되었다.

정부는 이러한 문제의 해결방법 중 하나로 「국가통합교통체계효율화법」 등 관련 법령을 정비하고 복합환승센터 개발 사업을 적극 추진했다. 이를 통해 교통수단 간 연계환승체계가 강화되고, 문화·상업·업무 등 관련 지원시설의 고밀도 복합개발로 인한 획기적인 지역발전이 이루어질 것으로 기대했기 때문이다. 그리고 지난 2016년 12월 대구광역시에 국내 최초의 광역 민자 복합환승센터로 동대구복합환승센터가 개장했고 이후 급속한 유동인구 증대와 주변상권에 활력을 불어넣는 성과를 거두게 되었다. 그러나 복합환승센터 시범사업이 추진된 후 8년이 지난 현재까지 동대구복합환승센터만이 유일하게 건립·운영되고 있으며 나머지 사업들은 이미 중단되거나 지연되는 등 부진을 면치

못하고 있다. 따라서 본 연구에선 복합환승센터 개발 사업이 교통체계 개선과 지역발전 촉진이 라는 기대효과에도 불구하고 사업추진이 부진한 원인을 찾고, 아울러 국내 유일의 복합환승센터 건립·운영 사례인 동대구복합환승센터를 중심으로 주요한 개발특성 및 관리방향을 모색해 보고자 시도하였다.

우선 국토교통부의 복합환승센터 개발사업 추진절차 자료와 복합환승센터 관련 문헌연구 및 개발사례 연구 등을 통해 각 74개, 33개 및 26개의 개발특성을 간추렸다. 이 특성을 바탕으로 동대구복합환승센터를 운영 중인 민간사업자 및 관련분야 전문가 등과 3회에 걸친 표적집단면접을 실시한 결과 총 7개의 상위 추진단계와 추진단계 내 35개의 하위 고려사항으로 정리할 수 있었다. 이후 복합환승센터 개발사업 관련 주요 이해당사자 및 전문가 등을 민간사업자, 공무원 그리고 도시 및 지역개발 분야 교수·연구원 등 총 3그룹으로 나누고 1차 설문조사인 중요항목 추출조사를 실시해 총 7개의 상위 추진단계와 25개의 하위 고려사항으로 압축시켰다. 마지막으로 위 3그룹의 동일한 설문대상자에게 2차 설문조사인 분석적계층화과정을 재실시해 각 추진단계(상위요소) 및 추진단계 내 고려사항의 우선순위(하위요소)를 도출하였다.

분석 결과, 상위요소인 각 추진단계에서는 민간사업자 그룹의 경우 투자우선순위(0.354) 단계가 압도적으로 중요한 것으로 나타났다. 다음으로 사업성 및 개발방향(0.154), 교통 및 연계환승체계(0.132), 개발사업계획(0.106), 각종 지원제도(0.089), 협조 및 조정과정(0.086), 사업

시행 및 운영(0.079) 단계 순으로 나왔다.

반면 공무원 그룹은 교통 및 연계환승체계(0.211)와 사업성 및 개발방향(0.2) 단계가 가장 중요한 것으로 나왔다. 이어서 사업시행 및 운영(0.131), 협조 및 조정과정(0.13), 개발사업계획(0.121), 투자우선순위(0.11), 각종 지원제도(0.097) 단계 순으로 중요도를 보였다.

마지막으로 교수·연구원 등 전문가 그룹에선 사업성 및 개발방향(0.242) 단계가 가장 중요한 것으로 나타났다. 그리고 투자우선순위(0.172), 사업시행 및 운영(0.136), 개발사업계획(0.135), 교통 및 연계환승체계(0.118), 협조 및 조정과정(0.104), 각종 지원제도(0.094) 단계 순으로 우선순위를 보였다.

민간사업자 그룹은 재원조달과 직결되는 투자우선순위 항목을 매우 중시했던 반면 공무원이나 전문가 그룹은 교통체계나 개발방향 같은 공공성 및 합목적성을 상대적으로 중시하고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 하위요소인 각 추진단계 내 주요 고려사항 부문에서는, 민간사업자 그룹의 경우 가장 중요한 단계로 인식됐던 투자우선순위 항목 내에서 자금조달 구조와 방법의 현실성(0.592)부문이 최우선 고려사항인 것으로 나왔다. 공무원 그룹에서는 가장 중요한 단계로 인식됐던 교통 및 환승체계 항목 내에서 교통수단 간 환승체계의 편의성(0.435)부문이 우선순위 1위였다. 전문가 그룹의 경우에선 가장 중요한 단계로 여겨졌던 사업성 및 개발방향 항목 내에서 사업의 사전 타당성(0.374)과 지역적 특성 및 입지 적정성(0.342)부문이 비슷한 순위를 보이며 주요 고려사항인 것으로 나타났다.

종합하면, 민간사업자 그룹은 복합환승센터 개발 사업이 막대한 자금이 소요되는 만큼 자금 조달 구조와 방법 그리고 매출 및 손익추정의 적정성과 같은 투자대비 효율 등을 매우 중요하게 고려하고 있었다. 이는 정상이윤 추구가 기업의 중요한 존재 이유임을 다시 한 번 확인시켜주는 사례라 할 수 있다. 이에 반해 공무원 그룹에서는 보행자의 최적경로나 연계교통수단 및 노선정비 같은 교통수단 간 환승체계의 편의성을 가장 중요한 사항으로 생각하고 있었다. 이는 복합환승센터 개발사업의 본래 목적인 교통체계의 개선에 매우 부합한 결과라고 할 수 있다. 한편, 복합환승센터 개발사업의 직접적 이해당사자가 아닌 전문가 그룹은 사업의 사전 타당성이나 지역의 영향권, 입지위치, 도시규모, 도시기능 등 지역적 특성 및 입지 적정성을 중요한 고려사항으로 인지하고 있었다. 이는 전문가 그룹이 복합환승센터 개발사업 자체의 진행과 정보보다는 사업의 타당성이나 합목적성 등 공공 연구자로서의 입장을 중시한 결과로 파악된다.

2. 시사점 및 정책방안

본 연구는 분석적계층화과정을 통해 복합환승센터 개발사업과 관련한 이해관계자들의 내

면 주요 이슈 및 고려사항 등을 파악하는데 중점을 두었다. 그 결과 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

민간사업자는 복합환승센터 개발과 관련하여 자금조달 구조와 방법의 현실성을 타 고려사항 대비 압도적으로 중요하게 생각하고 있었다. 그러나 현실적으로는 복합환승센터의 공공교통시설(환승시설)과 민간투자시설(환승지원시설) 건립비용을 사업시행자인 민간투자자가 전액 부담하고 있으며, 중앙정부 및 지자체는 복합환승센터의 교통수단 간 연계 또는 접근성 강화를 위한 주변 기반시설 정비의 경우에 한해서 비용의 일부를 지원하고 있는 실정이다.³⁾ 그나마도 주변 기반시설의 정비에 소요되는 비용 역시 기부채납의 명목 하에 민간사업자에게 떠넘기고 있는 경우가 대부분이다.⁴⁾ 국토교통부는 2016년 제2차 복합환승센터 개발 기본계획에서 이와 같은 문제를 해결하기 위해 공공교통시설에 대한 부문까지 정부와 지자체의 재정지원을 확대할 것을 강조하고 있다. 그러나 위와 같은 재원조달 지원방안은 민간사업자의 활발한 투자를 유도할 수 있는 강력하고도 시급한 정책임에도 불구하고 정부나 지자체 등은 이를 중·장기 추진사항으로 미루며 명확한 지원방향을 내놓지 못하고 있는 모습이다. 복합환승센터 개발사업

3) 「국가통합교통체계효율화법」 제60조(복합환승센터 개발사업의 지원) 3항에 ‘국가 또는 지방자치단체는 복합환승센터의 원활한 개발 및 운영을 위하여 필요한 연계교통시설·용수시설 등 기반시설의 설치를 우선적으로 지원하여야 한다’고 규정되어 있음. 현재 복합환승센터 개발비용은 원칙적으로 사업시행자인 민간투자자가 전액 부담하는 것으로 되어 있으며, 사업의 수익성과 관련이 없는 공공교통시설인 환승시설의 경우엔 사업시행자가 총 사업비의 10% 이상을 투자하는 것으로 명기되어 있으나 사실상 환승시설 개발비용 역시 사업시행자가 전액부담하고 있는 상황임.

4) 동대구복합환승센터의 경우, 복합환승센터에서 MBC 네거리 방향으로 조성되어 있는 574m 길이의 지하 출입로 정비비용(즉, 복합환승센터 주변 기반시설 정비비용)도 민간사업자인 신세계가 전액 부담함.

의 활성화를 위해선 무엇보다도 환승시설 등 공공영역에서의 예산 확보가 최우선적 고려사항으로서 구체적인 지원방향이 명시되어야 하며, 사업의 수익성과 직접적 관련이 없는 부분까지 기부채납의 형식을 빌려 민간사업자에 부담시키는 상황은 최대한 줄여나가야 할 것으로 보인다. 또한, 복합환승센터 개발사업 추진의 안정성과 지속성을 위해서 앞의 개발사례에서 나왔던 프랑스의 ZAC 제도나 일본·독일의 국가 및 지자체 주도 특별지구지정 제도 등이 필요할 것으로 보인다. 특별지구지정 제도가 활성화 되면 복합환승센터 개발관련 법령 및 제도 등에 따른 여러 협의사항이 의제 처리되고 토지수용 등에 있어 신속한 사업전개가 가능하기 때문이다.

공무원의 경우엔 환승체계나 사업의 사전 타당성, 지역적 특성 및 입지 적정성을 제외하면 지자체의 사업추진 의지와 사업추진자의 구성 및 이해관계자의 역할분담, 관계기관 간 협의 부문 등 복합환승센터 개발 사업을 둘러싼 이해관계자 간 협의와 조정을 매우 중요하게 여기고 있었던 것으로 나타났다. 즉 복합환승센터 사업 추진에 있어 공무원은 통합적 의사결정력과 강력한 실행력을 가진 단일화된 조직을 필요로 하고 있음을 확인할 수 있다. 위와 같은 취지로 국토교통부는 역시 제2차 복합환승센터 개발 기본계획에서 ‘환승시설 추진 협의체 구축안’을 내놓았다. 그러나 이 역시도 논의대상에선 환승지원 시설이 누락되고 협의체 구성에선 사업시행자인 민간사업자의 참여가 제외되어 불완전한 조직체 차원의 수준에 머물러 있다고 할 수 있다. 그러나 공무원 입장에서는 복합환승센터 개발

사업과 관련된 이해관계자 전원의 협의와 조정을 목적으로 하는 단일화된 독립적 통합의사결정기구의 조직과 운영이 반드시 필요하다는 사실을 본 연구결과를 통해 알 수 있다. 따라서 복합환승센터 영역 전체를 대상으로 민간사업자의 참여가 보장된 큰 틀의 ‘복합환승센터 추진 협의체 구축안’ 마련이 절실히 요구된다.

한편, 전문가는 사업성 및 개발방향을 가장 중시하고 있었다. 앞서 기술한 바와 같이 전문가는 공공연구자로서 개발사업의 타당성이나 합목적성을 중요하게 생각하는 경향이 있다. 따라서 보다 많은 실증적 연구결과를 기반으로 복합환승센터 개발사업의 명확한 방향성을 제시하고 관련 법령 및 제도 개선을 선도해야 할 의무가 있다. 또한, 각 지역의 특성에 적합한 복합환승센터 개발 성공모형을 개발하거나 유형화하여 실제 복합환승센터 개발사업 추진 시 발생할 수 있는 기회비용 및 시행착오 과정을 최소화시켜야 할 필요성을 느끼는 것으로 나타났다.

본 연구의 결과가 개발 이해당사자들 간 입장을 확인할 때, 서로 간의 이견의 폭을 줄이는 등 원활한 커뮤니케이션에 도움이 되는 자료로 활용되기를 희망한다. 궁극적으로 교통체계 개선과 지역경제활성화라는 본래의 긍정적 사업취지를 효율적으로 추진시킬 수 있는 복합환승센터 개발 사업이 성공적으로 시행되도록 관련 실무자들에게 정책적 함의를 제공해 줄 수 있기를 기대한다.

3. 연구한계 및 후속연구

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 복합환

승센터 건립·운영 사례로는 국내에서 동대구 복합환승센터가 유일하기 때문에 국내 복합환승센터 개발사업의 최적화된 모델로 동대구복합환승센터를 제시하고 연구결과를 일반화하는 것은 다소 무리가 있다. 둘째, 동대구복합환승센터 개발과 관련한 이해관계자를 대상으로 분석을 수행함으로써, 지역주민이나 인근 상인 등 기타 이해관계자의 의견이 반영되지 못한 점은 아쉬움으로 남는다.

따라서 향후 성공적인 복합환승센터 개발사례가 나와서 유사한 분석을 수행함에 따라 연구결과의 일반화가 필요할 것이며, 또한 복합환승센터 이용자 및 인근 상인 등의 의견이 반영된 연구결과도 시행되기를 기대해본다.

참고문헌

1. 국토해양부, 2010, 「제1차 복합환승센터 개발 기본 계획(2011~2015)」, 국토해양부 고시 제2010-603호.
2. 국토교통부, 2016, 「제2차 복합환승센터 개발 기본 계획(2016~2020)」, 국토교통부 고시 제2016-508호.
3. 김성진, 2013, 「KTX 울산역의 연계교통체계 개선 방안에 관한 연구」, 울산대학교 석사학위논문.
4. 김진아, 2016, 「동대구역 복합환승센터 개발 과정의 문제점 및 개선방향 도출에 관한 연구-연계환승체계를 중심으로-」, 경북대학교 석사학위논문.
5. 박성범, 2017, 「대도시권 복합환승센터의 개발방향 연구-사당역복합환승센터 사례분석」, 서울과학기술대학교 석사학위논문.
6. 박용서, 2017, 「철도중심 광역 복합환승센터의 공간구성적 특성에 관한 연구 -일본 오사카 스테이션 시티를 중심으로-」, 『대한건축학회 연합논문집』, 19(2): 73-80.
7. 박정웅·장수은, 2015, 「복합환승센터 유형별 계획요소의 중요도 평가」, 대한교통학회 학술대회지, 73: 417-421.
8. 백승기, 2016, 『정책학원론』 개정4판, 대영문화사, pp.242-243.
9. 변세일·이범현, 2011, 「외국 고속철도역세권 특성화 개발사례와 시사점」, 『국토정책 Brief』, 314: 1-8.
10. 양지예, 2016, 「복합환승센터와 도시공간과의 유기적 연계 특성에 관한 연구」, 경북대학교 석사학위논문.
11. 유정훈·최정윤, 2010, 「도시입체복합공간으로서의 Transport Hub 개발」, 『도시정책연구』, 1(2): 19-31.
12. 이부원·최종기·추준연, 2013, 「복합환승센터 개발사업의 성공적인 추진을 위한 제언」, 『대한교통학회 교통기술과정제』, 10(3): 26-32.
13. 이성민·정옥주, 2009, 「복합환승센터의 도시공원화 방안 연구-도봉산역 복합환승센터를 중심으로-」, 『한국환경복원기술학회지』, 12(2): 114-123.
14. 임동철, 2017, 「지속가능한 철도 역세권 도시재생 방안 연구: 일본 철도 역세권 도시재생을 중심으로」, 중앙대학교 건설대학원 석사학위논문.
15. 임수연·이향숙·추상호, 2016, 「환승통행과 토지이용의 연관성 분석」, 『한국ITS학회논문지』, 15(2): 1-12.
16. 임정실·박준식·강희업, 2011, 「복합환승센터 개발사업의 쟁점과 추진방안」, 대한교통학회 학술대회지, 65: 535-540.
17. 차동득·김황배·박완용·박선복, 2010, 「복합환승센터 구축 기본방향제시」, 『교통기술과 정책』, 7(1): 69-79.
18. 채승병, 2015, 「수도권 복합민자역사의 도시·건축적 특성」, 서울시립대학교 석사학위논문.
19. 채주아, 2012, 「서울고속버스터미널 재계획-교통인프라스트럭처의 재배치를 통한 도시 공공공간 제안-」, 건국대학교 석사학위논문.
20. 함윤주, 2014, 「광장 입체화를 통한 도심 환승

공간의 장소성 강화 계획에 관한 연구-오산역의
복합 환승 공간을 중심으로-, 경희대학교 석사
학위논문.

21. Satty, T. L. and L. G. Vargas, 1991, *The Logic of Properties*, RWS Publication, p.24.

논문 접수일 : 2018년 11월 19일

심사(수정)일 : 2018년 11월 30일

게재확정일 : 2018년 11월 30일

국문초록

본 연구는 국내 유일의 복합환승센터 개발사례인 동대구복합환승센터를 중심으로 개발특성 및 이해당사자 간 주요 고려사항 등을 모색해 보고자 했다. 선행연구, 관련규정, 개발사례 등에서 개발특성을 추출하고, 이를 FGI를 통해 정교화한 후, AHP 분석을 통해서 이러한 특성들 간 우선순위를 개발관련 이해당사자인 민간사업자, 공무원, 전문가 그룹으로 구분하여 도출하였다. 분석결과, 첫째, 민간사업자 그룹은 투자대비 효율을 매우 중요하게 고려하고 있었다. 둘째, 공무원 그룹은 교통수단 간 환승체계의 편의성을 가장 중요한 사항으로 고려하였다. 마지막으로 전문가 그룹은 사업의 사전타당성이나 지역적 특성 및 입지 적정성과 같은 합목적성(공공성) 및 투자효과(수익성)를 모두 중시하고 있었음을 확인하였다.

주제어 : 복합환승센터, 개발사업, 교통체계, 지역경제활성화, FGI, AHP