

KOTI
SPECIAL
TOPIC

03

철도지하화 통합개발 추진 경위와 향후 방향

박선동 팀장
국토교통부 철도국 철도건설과

철도지하화 통합개발에 대한 지자체와 지역주민들의 관심이 급격히 증가하고 있다. 정부에서는 이러한 수요에 대응하여 신속하고 원활한 사업추진을 위한 추진협의체, 선도사업 등의 다양한 정책을 추진 중이다. 그러나 사업추진 과정에서 신속성도 중요하지만, 실제 추진 가능한 사업을 구상하고 이를 실현하기 위한 정책적, 제도적 뒷받침 마련이 필요하다. 이 글에서는 지금까지 철도지하화 통합개발 추진 경위를 살펴보고, 종합계획 반영을 위한 지방자치단체의 사업제안과 향후 방향에 대해 간략히 제시하고자 한다.

들어가는 말

2024년 1월 30일 「철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관한 특별법」이 제정되면서 철도지하화 통합개발에 대한 정부와 지자체, 민간 등의 관심이 폭발하고 있다. 특별법에 따른 철도지하화 통합개발이란, 철도지하화사업과 철도부지개발사업을 통합하여 시행하는 것으로서, 철도지하화를 통해 확보된 철도부지와 주변지역 개발 및 효율적인 활용을 통해 공공복리의 증진과 도시경쟁력 확보에 기여하는 것을 목적으로 제시하고 있다.¹⁾ 일부 지자체에서는 특별법 제정 전부터 관련 계획을 자체 검토하여 계획을 구상한 예도 있었으며, 일부 지자체에서는 특별법 통과와 함께 관련 계획들을 검토하기 위하여 연구과제 등을 발주하고 있다. 도시공간과 생활권을 단절시키던 철도시설을 지하화하고, 해당 지역을 개발한다는 이야기에 지역주민들의 요구도 증가하는 상황이다. 이렇게 특별법의 통과와 철도지하화 통합개발 이슈에 대응하여 국토교통부에서는 철도지하화통합개발팀을 구성하고, 철도지하화 통합개발을 위한 종합계획을 수립 중이다. 본고에서는 지금까지 철도지하화 통합개발 추진 경위를 살펴보고, 종합계획 반영을 위한 지방자치단체의 사업제안과 향후 방향에 대해 간략히 제시하고자 한다.

철도지하화 통합개발 추진협의체

2024년 1월에 특별법이 제정된 이후 국토교통부

1) 국가법령정보센터, 「철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관한 특별법」 제1조

에서는 철도지하화 통합개발 종합계획 수립을 위한 연구용역에 착수하였으며, 이후 철도지하화 통합개발 추진협의체를 구성하고 4월 4일 출범식을 개최하였다. 철도지하화 통합개발 추진협의체는 철도지하화 통합개발 종합계획의 수립과정에서 분야별 전문가로부터 의견을 수렴하기 위한 소통의 창구이자, 지방자치단체에서 종합계획에 대한 사업제안서 작성단계에서 자문위원 역할을 수행하기 위하여 구성되었다. 협의체는 대한교통학회, 한국철도학회, 대한토목학회, 대한국토·도시계획학회 등 학회, 한국리츠협회, 국가철도공단, 한국토지주택공사, 한국철도공사, 민간 등 다양한 전문가 풀로 구성되었다. 철도지하화 통합개발 추진협의체는 철도지하화 기술분과, 도시개발·금융분

과, 지역협력분과로 구성되었다. 먼저 철도지하화 기술분과는 철도시설을 지하화하기 위한 공법의 적정성, 사업비용 최소화 방안, 상부개발과 연계된 철도지하화 대상 구간 및 용량 등에 대한 자문을 수행한다. 도시개발·금융분과는 도시개발사업의 개념과 사업성 제고방안, 금융비용 최소화 방안 등에 대한 자문을 수행할 예정이다. 마지막으로 지역협력분과는 철도지하화 통합개발의 원활한 추진을 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 협력을 담당하며 수도권과 강원권, 부산·울산·경남권, 대구·경북권, 대전·세종·충청권, 광주·전라권으로 구성되어 있다.

추진협의체는 철도지하화 통합개발 종합계획 수립과정에서 선도사업과 종합계획에 반영되기 위

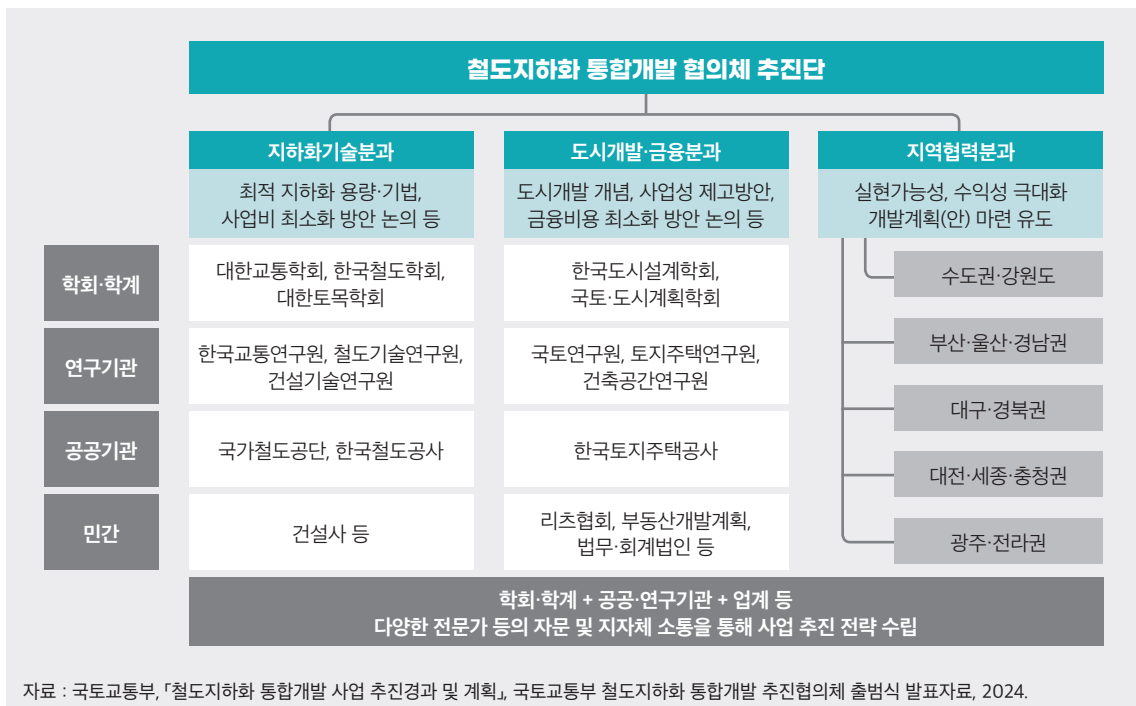


그림1 국토교통부 철도지하화 통합개발 추진협의체 출범식 발표자료

한 지방자치단체들의 사업제안서 작성 과정에서 자문위원회 역할을 함께 수행할 예정이다. 특히 철도지하화 기술분과와 도시개발·금융분과에서는 각 부문에 대하여 지자체들이 고민하고 있는 사업 추진 방법과 사업성 확보를 위한 최적의 사업안 구상 등 전반적인 과정에서 걸쳐 자문할 예정이다.

철도지하화 통합개발 사업제안

정부에서는 철도지하화 통합개발사업의 신속한 추진을 위하여 2024년 3월부터 사업제안 가이드라인 마련을 위한 내부 검토에 착수하였다. 이와 함께 국가철도공단·한국철도공사·LH·통합개발추진협의체위원 등의 검토의견을 수렴하였으며, 이

후 철도지하화통합개발 가이드라인 설명회를 5월 8일에 개최하였다. 이후 지방자치단체의 의견을 수렴하여, 지난 6월에 최종 가이드라인을 마련하여 배포하였다.

가이드라인에 따라 사업을 제안할 수 있는 기관은 특별시·광역시·특별자치시·도 등 광역지방자치단체이며, 사업대상은 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」에 따른 고속철도와 일반철도이다. 기존에 사업을 검토했거나 혹은 사업을 추진하고자 하는 기초지방자치단체들은 광역지방자치단체를 통해 사업을 제안하도록 하였다. 한편, 광역지방자치단체는 시·군·구 등 기초지방자치단체의 의견수렴 절차를 거쳐 사업을 제안하도록 하였으며, 2개 이상의 대상 사업을 제안할 수 있거나 제안서는 노선별로 작성하도록 원칙을 제시하

제안 기관

- 광역 지방자치단체(특별시·광역시·특별자치시·도)

제안 대상

- 「철도건설법」 제2조에 따라 건설된 **고속철도, 일반철도**

제안 원칙

- 광역 지자체에서 2개 이상 **대상 사업 제안**은 가능하나, **제안서는 노선별 각각 작성 필요**
- 광역 지자체는 반드시 **기초 지자체(시·군·구)의 의견수렴 절차**를 거쳐 **사업 제안 필요**
- 사업 구간이 2개 이상 광역 지자체에 걸쳐 있는 경우, 해당 광역 지자체와 협의를 거쳐 사업 제안서를 작성하여 제안 필요

자료 : 국토교통부, [철도지하화 통합개발 사업 제안 가이드라인(안) 개요], 국토교통부 철도지하화 통합개발 가이드라인(안) 설명회 발표자료, 2024.

그림2 국토교통부 철도지하화 통합개발 가이드라인(안) 설명회 발표자료

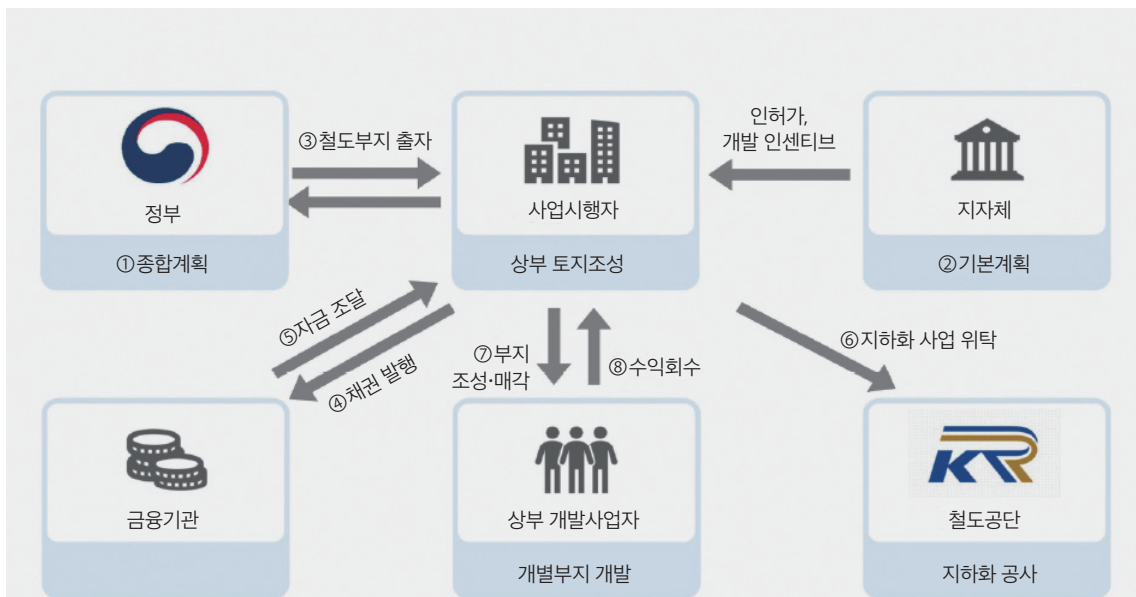
였다. 또한 사업 구간이 2개 이상의 광역지방자치 단체에 걸쳐 있을 경우, 해당 광역지방자치단체와 협의를 거쳐 제안서를 작성하도록 하였다.

철도지하화 통합개발사업에서 중요한 것은 실제 추진을 위한 사업구조를 어떻게 구성하느냐는 것이다. 기본적인 사업구조는 정부에서 철도부지를 사업시행자에게 출자하고, 사업시행자는 이를 바탕으로 채권 등을 통해 철도지하화 사업을 국가 철도공단에 위탁하여 철도시설을 지하화하게 된다. 이후 사업시행자는 상부부지를 조성하고 개발 사업자들이 개별부지를 개발하도록 부지를 매각하여 철도지하화 통합개발 과정에서 소모되는 비용을 회수하게 된다. 이 과정에서 지방자치단체는 개발사업 추진과정에서 각종 인·허가를 담당하게

된다. 특히 지방자치단체는 철도지하화 통합개발 기본계획을 수립함과 동시에 원활한 사업추진을 위하여 사업시행자에게 지방자치단체 차원의 개발 인센티브도 제공해야 할 것이다.

향후 추진방향

정부는 2025년 5월까지 제출된 사업을 대상으로 평가·검토를 통해 종합계획 대상노선에 포함할 지 여부를 검토할 예정이다. 다만 일선 지방자치 단체, 주민들의 수요를 고려하여 신속한 사업추진을 위해 2024년 10월까지 제출된 사업을 대상으로 평가를 거쳐 1차 선도사업으로 선정할 예정이다. 1차 선도사업으로 선정된 사업에 대해서는 중



자료 : 국토교통부, 「철도지하화 통합개발 사업 제안 가이드라인(안) 개요」, 국토교통부 철도지하화 통합개발 가이드라인(안) 설명회 발표자료, 2024.

그림3 국토교통부 철도지하화 통합개발 가이드라인(안) 설명회 발표자료

“철도지하화사업은 대규모 재원이 소요되고, 상부부지까지 포함하면 장기간이 소요될 것으로 전망된다. 따라서 지방자치단체는 선도사업 선정을 위한 사업제안서 작성 및 제안 단계에서부터 사업의 실현 가능성을 고려한 사업제안이 필요하다.”

합계획이 수립되기 전에 지방자치단체에서 철도 지하화 통합개발 기본계획을 수립하도록 할 예정이다. 통상적으로 지방자치단체에서 철도지하화 통합개발을 추진하기 위해서는 종합계획에 관련 사업이 반영되어야 하며, 철도지하화 통합개발을 시행하려는 경우 노선별로 기본계획을 수립하여야 한다. 1차 선도사업으로 선정된 사업들에 대해서는 이러한 통상적인 절차가 아니라 기본계획을 수립 후 추후 종합계획에서 관련 사업들을 반영하도록 함으로써 신속하게 사업을 추진할 수 있도록 할 예정이다. 2024년 12월 1차 선도사업으로 선정되면, 2025년 상반기 중으로 1차 선도사업에 대한 기본계획을 착수할 수 있도록 할 예정이다.

종합계획의 경우 2025년 5월 말까지 광역지방자치단체들로부터 사업제안을 받을 예정이다. 이후 내부 검토 등 절차를 거쳐 2025년 12월까지 종합계획을 고시할 수 있도록 추진 중이다. 종합계획이 고시된 이후인 2026년부터는 종합계획에 반영된 철도지하화 통합개발 사업들에 대해 순차적으로 지방자치단체들이 기본계획을 착수할 수 있도록 계획 중이다.

맺음말

철도지하화 통합개발에 대한 지자체와 지역주민들의 관심은 급격히 증가하고 있다. 정부에서는 이러한 수요에 대응하여 신속하고 원활한 사업추진을 위한 추진협의체 구성, 선도사업 선정 등의 다양한 정책을 추진 중이다. 사업이 신속하게 추진되기 위해서는 실현 가능한 사업 구상을 마련하고, 이를 실현하기 위한 정책적, 제도적 뒷받침 마련이 중요하다.

특히, 지방자치단체에서 사업의 실현가능성을 고려한 사업제안이 필요하다. 상부개발 수익으로 철도지하화를 추진하는 만큼, 상부개발 수익과 철도지하화 비용에 대한 면밀한 검토와 적정 사업규모에 대한 고민이 요구된다. 또한 지방자치단체 차원에서 제공할 수 있는 인센티브 등 지방자치단체의 적극적인 지원도 필요하다. 정부 역시 선도사업의 선정과 종합계획 고시 등 제반 일정들이 지연 없이 추진될 수 있도록 노력하고, 철도지하화 통합개발이 원활히 추진될 수 있도록 협의체, 지방자치단체 등의 의견을 수렴하여 시행령 등 제도적 정비도 차질 없이 추진해야 한다. 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관, 연구기관, 학계, 민간 등 다양한 계층과 기관 간 협력을 통해 성공적인 철도지하화 통합개발을 이뤄나가겠다. 