

철도 폐선부지의 효율적 활용방안 Plan for Efficient Usage of Abandoned Railway Yards

정 성 봉* · 박 민 규** · 남 궁 백 규* · 이 수 호*

Sung-Bong Chung* · Min-Kyu Park**

Baek-Kyu NamKung* · Su-Ho Lee*

Abstract

As far as recent investment in railway, disused railway yards is increased in each line and region. As a result, related local government and agencies has been increased interest for utilization of disused railway yard. In this study, we investigated the status of the disused railway yards and conducted legal review on the use of disused railway yards. In addition, we analyze the disused railway yards use practices through case analysis and suggest plans to diversify ways to use.

Keywords : Disused Railway Yards, Diversification for Utilization of Disused Railway Yards

* 서울과학기술대학교 철도경영정책학과

Dept. of Railroad Management Policy, Seoul National University of Science and Technology

** 교통안전공단 철도안전처

Railroad Safety Office, Korea Transportation Safety Authority

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

최근 친환경적 교통수단에 대한 투자가 확대됨에 따라 도로·승용차 중심으로 이루어졌던 교통정책이 철도·대중교통 위주로 재편되고 있다. 이에 따라 최근 사회기반시설 투자의 절반가량을 차지하던 도로 투자 비중을 감소시키는 대신 철도에 대한 투자 비중이 증가하고 있는 추세이다.

철도 투자는 크게 신규 철도노선 건설과 기존 선로의 개량으로 나누어 볼 수 있다. 현재 전라선, 중앙선, 경전선, 장항선 등 간선망 철도에서 기존 선로의 고속화를 위한 단선철도의 복선전철화 및 선형개량의 사업이 추진 또는 완료되었으며, 동시에 도시의 성장, 발전과 함께 도시공간을 관통하는 철도노선을 교외지역으로 이설하고 있는 상황이다. 이로 인해 많은 노선에서 폐선부지가 발생하고 있으며, 이를 그대로 방치할 경우 사회적 혐오시설이 될 수 있기 때문에 철도폐선부지의 활용방안에 대한 관계기관의 관심이 증대되고 있는 실정이다.

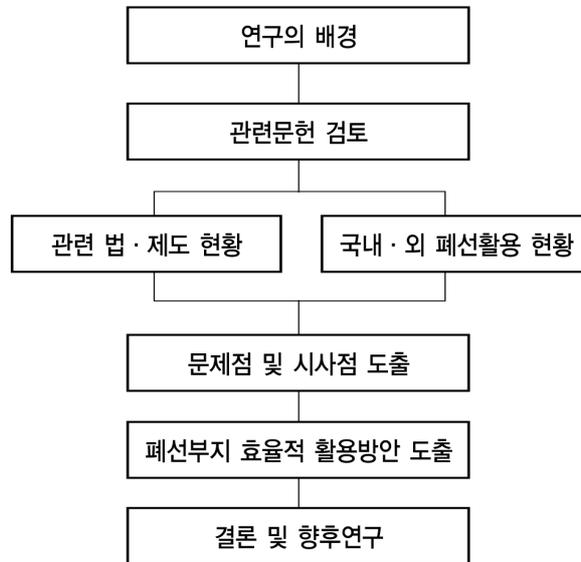
2011년 기준으로 폐선으로 인해 현재 사용하지 않는 철도폐선부지는 총 연장 465.5km, 면적 10,551,175㎡에 달한다. 현재 기존 철도의 복선전철화 및 선형개량의 사업이 지속적으로 진행되고 있어 철도폐선부지는 향후에도 계속해서 증가할 것으로 예상된다. 철도시설공단에 따르면 향후 발생되어질 철도폐선부지는 노선연장 348.0km 그리고 면적은 8,150,759㎡에 달하는 것으로 집계되고 있다. 제25차 국가경쟁력강화위원회(2011. 3.)에서는 『아름답고 품격있는 국토공간 창출』 보고서를 통해 국토이용의 현황 및 문제점을 진단하고 이와 함께 폐선부지의 문화관광자원화 등 다양한 활용방안을 모색할 필요성을 언급하였다. 이에 따라 폐선부지에 대한 관심이 급증하고 이를 효과적으로 활용하기 위한 다양한 연구들이 진행되었는데, 지금까지 폐선부지와 관련된 국내 연구는 폐선부지에 대한 활용사례와 폐선부지 관련 법제도 개선 등에 대한 연구로 한정되어 왔다. 하지만, 효과적인 폐선부지 활용을 위해서는 버려진 철도노선(또는 부지)을 어떤 용도로 활용하는 것이 사회/경제/문화적으로 효과를 극대화하는지에 대한 연구는 상대적으로 부족한 실정이다. 물론 폐선부지의 특성상 활용할 수 있는 용도가 한정적인 것은 사실이다. 과거 철도폐선부지는 폭은 좁고 길이가 긴 선형 형태의 부지 특성으로 인해 도로, 주차장 등의 공공시설 용도로 매각하거나 농경지 용도로 임대하는 등 소극적 관리로 일관되어 왔다. 그러나 최근 폐쇄철도가 대규모로 발생하고 지역의 작은 간이역 등이 문화재로 지정되는 등 관광자원으로 이용되거나, 공원화 및 레저용도로 활용 가능성이 높아지고 있으며, 이를 통해 수익성을 창출할 수 있는 방안 또한 모색되고 있다.[1] 하지만, 대부분의 지자체에서는 철도폐선부지를 활용함에 있어 지역특성에 대한 고려없이, 타 지역의 사례를 단순 참조하는 방식으로 사업을 추진하고 있다. 이로 인해 추진과정에서 법·제도적 한계에 부딪혀 계획이 취소되거나, 이해주체간 갈등으로 인한 비효율성 초래, 그리고 국가 또는 해당 지자체 재원을 투입하여

사업을 추진하였지만 이용률 저조로 인한 국가재원낭비 등 많은 문제점들이 발생하고 있는 실정이다.

이에 본 연구에서는 국내 폐선부지 활용의 효율성 및 효과성 제고를 위해 노선과 지역적 특성을 감안한 활용방안을 마련하고, 이에 대한 적용방안을 모색하고자 한다.

1.2 연구의 내용 및 방법

본 연구는 철도폐선부지 효과적 활용을 위한 체계적인 절차를 개발하고 이에 대한 적용방안을 살펴보고자 한다. 이를 위해 국내외 폐선부지 지정 및 활용과 관련된 법·제도를 검토하고, 국내 폐선부지 활용상에 있어서의 문제점 및 국외 폐선부지 활용에 대한 시사점을 분석하도록 한다. 이를 위해 국내외 관련법 규정을 검토하고, 관계 부처의 폐선부지 활용지침 및 절차, 그리고 유사 연구를 조사한다.



[Figure 1] Research Performed Procedures

2. 관련문헌검토

철도폐선과 관련해서 최근 국내외에서 다양한 연구가 이루어지고 있다. 본 연구를 통해 기존 문헌을 검토한 결과 크게 3가지 측면에서 정리될 수 있는데, 철도폐선부지 활용의 다양성 제고, 철도폐선부지 활용을 위한 제도 개선, 그리고 폐선부지활용을 위한 경제성 분석 등 기타 절차적 측면에서 살펴보도록 한다.

우선, 철도폐선부지와 관련하여 국내외에서 가장 많은 연구가 이루어진 부분이 활용의 다양화 측면이라 볼 수 있다. 전진호(2010)는 철도폐선을 이용한 관광철도 레일바

이크시스템에 대한 연구를 통해 철도폐선부지에 레일바이크를 신설할 때 적용할 수 있는 방안을 제시하였다. 조봉관 등(2012)은 폐선부지를 활용한 도심순환용 교통시스템 연구에서 도심교통흐름의 향상을 위해 도심철도 폐선부지를 교통시스템의 일환으로 활용하는 방안에 대해 연구하였다. 이 연구에서는 폐선에 적합한 도시맞춤형 소형 궤도운송시스템의 개념을 정의하고 폐선에 적합한 소형 경전철 도입에 필요한 개념을 제시하였다. 이용상 등(2009)은 전국에 산재해 있는 폐쇄철로 및 간이역의 현황조사를 통하여 관광인프라지표, 문화적 자원지표 그리고 자연자원지표를 도출하고 이에 따른 관광자원화 가능성이 높은 지역으로 6개역을 선정하였다.

<Table 1> Steps in The Abandment(In-Service Lines)

구분	주요내용
System Diagram Map	<ul style="list-style-type: none"> · 폐선신청을 위한 가장 우선적으로 준비해야할 서류 · 49 U.S.C.10904은 해당 기관이 관리하는 모든 철도노선을 지도에 표시하도록 규정 · 3년 이내 폐선신청할 노선 및 장래 폐선예상노선에 대해 명시
Notice of Intent	<ul style="list-style-type: none"> · 해당노선의 관리자는 폐선을 위한 통지서를 제출 · 해당노선의 위치에 대해서는 해당지역 신문에 3주동안 계속 공지를 해야 하며, 해당노선을 이용하는 운전자, 철도교통계획에 책임이 있는 기관 그리고 해당노선의 터미널과 정거장에 이에 대한 통지서를 송부해야 함. · 일단 통지서가 접수되면, 운송업체, 해당 지역 공동체, 그리고 관계 시민들은 폐선과 관련된 그들의 활동위한 단체를 조직해야 하며 STB와 철도관리자에게 그들의 입장을 전달할 준비를 해야함.
Abandonment Application	<ul style="list-style-type: none"> · 해당노선의 비용과 수입, 그리고 운송자의 전반적인 재무상황이 포함된 폐선신청서를 제출 · 관련 단체 또는 개인은 신청서 열람할 권리가 있으며, 열람 후 수정 및 추가보완 사항에 대해서는 해당기관에 요청할 수 있음.
Protests or Comments to The Proposed Abandonment	<ul style="list-style-type: none"> · 폐선 통지서가 접수된 이후 45일 동안 이의신청이 가능
Modified Procedure and Oral Hearings	<ul style="list-style-type: none"> · 해당위원회에서 구두의견청취절차를 조정절차를 거침. 아직까지 구두청취 사례는 없었으며, 중요한 사건은 문서화된 증거의 형태로 제출
Appeals	<ul style="list-style-type: none"> · 최종의사결정에 불만족이 있을 경우 STB에 재검토 요청이 가능 · 폐지신청이 불복될 경우, 해당단체는 STB에 그 사건에 대해 재심의를 요청할 수 있음. 단, 자료의 오류, 새로운 증거, 여건변화 등이 발생할 경우

자료: Surface Transportation Board, Overview: Abandonments & Alternatives to Abandonment, 1997

철도폐선부지 제도개선과 관련하여 지금까지 많은 연구가 수행되지 못하였는데, 이는 폐선부지가 발생하기 시작한 시점이 얼마되지 않아 폐선부지 자체에 관심이 낮았기 때문인 것으로 사료된다. 오창환(2012)은 석사논문에서 폐선화로 인한 선로방치의 문제점을 지적하고 국내외 폐선활용사례 및 법적 성격을 분석하여 시사점 제시 및 담당 지자체 공무원에 대한 설문조사를 수행하여 철도폐선 활용의 문제점과 개선방안을 도출하였다. 그는 개선방안으로 철도폐선에 대한 특별법 제정 및 국가예산지원 확대, 그리고 기부금 제도 활성화 등을 제안하였다. 이 외에도 목포경실련 외 2개단체(2005.11)에서는 ‘철도폐선부지의 바람직한 활용방안 모색 토론회’를 개최하여 폐선부지 관련 사업의 문제점을 제시하고 바람직한 폐선부지 활성화방안 모색을 위해 제안을 하였다.

철도폐선부지 활용절차 및 활용효과분석 등에 대한 연구는 국내에서는 아직 제대로 연구가 수행되지 않았다. 이에 본 절에서는 국외에서 수행된 연구내용을 토대로 폐선부지 활용절차 및 효과분석에 대한 문헌을 검토하도록 한다. 우선, FHWA(Federal Highway Association)에서는 「Abandonment Rail Corridors in Texas: A Policy and Infrastructure Evaluation」 연구를 통해 텍사스 DOT(Department of Transportation)에서 철도폐선부지의 취득과 활용에 관한 행정적인 절차 평가 및 유형화하였고, 그리고 현존하고 장래 폐선부지의 잠재적 활용을 규정하였다. 또한 STB(1997)에서는 「OVERVIEW: Abandonments & Alternatives to Abandonments」(STB에 의해 승인된 사항은 아니나, OPS(Office of Public Services)는 철도폐선과 관련하여 이 유인물이 좋은 정보를 제공하고 있다고 함)라는 유인물을 발간하여 폐선과 관련된 기준과 절차를 규정하고 있다. 이러한 기준과 절차는 49 U.S.C.10904에 제시된 법률조항을 토대로 하고 있는데, 해당 노선이 운영중일 때와 운영되지 않을 때 필요한 절차를 제시하고 있다. 우선 <표 1>은 폐지신청하고자 하는 노선이 운영 중일 때 다음과 같이 6단계 단계별 절차를 통해 폐지신청이 이루어지고 있다.

만일, 비운영 노선에 대해 면제신청을 하기 위해서는 운송업체는 STB에 다음 3가지 사항을 증명할 수 있는 서류를 제출하여야 하는데, 첫째, 과거 2년 동안 해당노선에 운송된 지역 내 수송실적이 없음을 증명할 수 있는 서류, 둘째, 해당노선위로 이동하는 overhead traffic이 다른 노선으로 이동 가능함을 보여주는 서류, 마지막으로 서비스부족으로 인한 공식적 불만이 절박하지 않거나 수송업체에 유리하게 결정되지 않았다는 서류 등이 필요하다. 또한, 전통적인 폐지신청절차와는 달리, 폐지신청에 대한 통지서(Notice of Intent) 또는 System Diagram Map작성 및 제출이 필요하지 않다. 하지만, STB에 일반적인 절차에 대한 면제신청서를 제출하기 10일전에 해당기관은 연관이 있는 주(State)의 PSB(Public Service Board)에 반드시 통보하여야 하며, 그 주(State) STB 규정(49CFR 1105.11)에 의거한 사전통지서를 송부해야 한다. STB는 해당 자료가 제출된 이후 20일내에 연방당기소에 면제통지를 공지해야하며, 연방당기소 공지 후 STB의 면제신청에 대한 이의가 없다면 철도기관은 30일 이내에 노선을 폐선시킬 수 있다. 또한, 면제에 대한 이의제기는 20일 이내에 이루어져야 하며, 이의요청은 면제통지에 대한 효력이 발생하기 전에 제기되어야 한다. 만일 환경문제, 서비스

재계에 대한 민원 폐지신청에 대한 재고려 또는 취소요청이 제기되더라도 특별한 경우를 제외하고서는 STB는 폐지허가신청을 무효화할 수 없다.

Beeton(2003)은 'An Economic Analysis of Rail Trails in Victoria, Australia'연구에서 폐선부지 개발로 인해 발생하는 직접 또는 간접 효과를 계량화함으로써 경제적 편익을 계산하였다. 이 연구에서는 이러한 직·간접 효과를 계량화하기 위해 설문조사를 수행했으며, 개발된 폐선부지를 이용함으로써 발생하는 경제적 효과는 방문자 1인당 \$51.1(호주달러)임을 제시하였다.

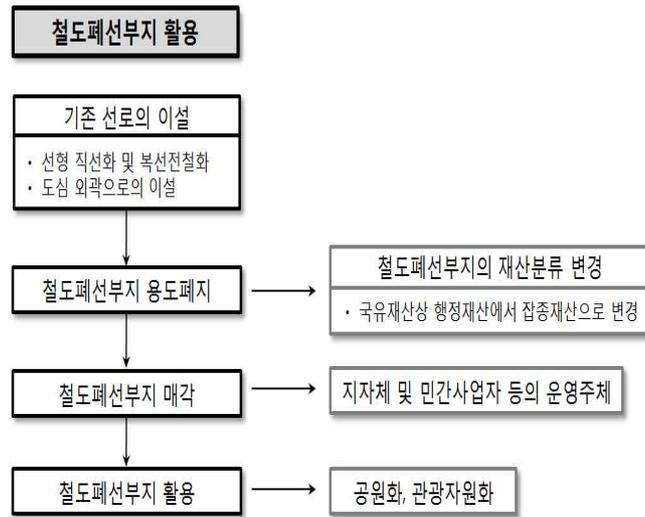
3. 국내 철도폐선부지 활용 현황

3.1 철도노선 폐선 절차 및 부지 활용에 관한 법·제도

철도시설은 국가가 소유하는 국유재산으로(철도산업발전기본법 제 20조) 국유재산은 행정재산, 보존재산, 잡종재산으로 구분한다. 행정재산은 그 용도 또는 목적에 장애가 되지 않는 범위 안에서, 보존재산은 보존목적의 수행에 필요한 범위 안에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다. 하지만, 이를 대부·매각·교환·양여 또는 신탁하거나 출자의 목적으로 하지 못하며 사권을 설정하지 못한다. 잡종재산은 대부·매각·교환·양여 또는 신탁할 수 있으며 법률로 특별히 정하는 경우에는 이를 현물 출자할 수 있다.(국유재산법 제 4,20,24,31조)[2][3]

철도폐선부지는 용도폐지의 절차를 거치면 국유재산 상 행정재산에서 잡종재산으로 변경되며 이 경우 국유재산법 규정에 의한 처분이 가능해져 대부·매각·교환·양여 등의 대상이 될 수 있다. 잡종재산 대부의 경우 「국유재산법」 상에서 국가로부터 대부·사용허가를 받은 경우에 한해 5년 이내의 대부기간을 규정하고 있다. 잡종재산 매각의 경우 국유재산법은 경쟁 입찰을 원칙으로 하고 있지만, 예외적으로 지명경쟁·제한경쟁 또는 수의계약으로 처분할 수 있는바, 지방자치단체에게 당해 재산의 용도와 그 용도에 사용하여야 할 기간 등을 정하여 수의계약으로도 매각이 가능할 수 있을 것이다. 교환의 경우 철도폐선부지와 공유재산인 토지·건물 그 밖의 정착물을 쌍방 합의하에 교환할 수 있지만 그 적용은 극히 제한적이라 판단되고, 양여의 경우 철도폐선부지는 기획재정부 국유재산관리계획 제 13조(양여기준) 규정에 해당되지 아니하여 양여 대상이 아닌 것으로 판단된다.

또한, 철도 국유재산의 처리기준과 관련하여 폐선(폐선 예정 포함) 등 철도 행정목적에 사용하지 않는 재산의 경우 활용 가능한 토지는 사용허가(대부)를 통해 수익을 창출하고 불필요한 토지는 용도폐지 후 매각해야 한다. 그리고 철도운행선 교량하부 등 부지의 경우 지자체가 공공용 목적(공원, 도로, 녹지, 무료체육시설 등)으로 사용하는 경우에는 공동관리협약 등 체결 후 무상사용이 가능하며, 지자체가 공공용 이외의 목적(주차장, 간이매점 등)으로 사용하는 경우에는 유상으로 사용되어야 한다.



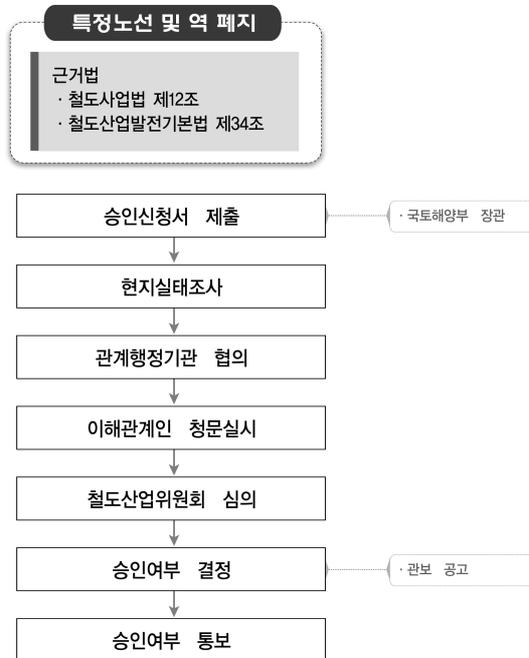
[Figure 2] Process for utilization of disused railway yards

일반적으로 철도폐선부지는 신규 철도건설 또는 선로개량으로 발생한다. 이 외에도 「철도산업발전기본법(제34조)」에서는 특정노선 및 역의 폐지와 관련 철도서비스의 제한 또는 중지 등 필요한 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있어 이러한 조항에 의해서도 폐선이 발생할 수 있다. 운행 중인 철도노선의 폐선신청은 「철도사업법(또는 동법 시행령)」과 「철도산업발전기본법」에 의거하여 해당 노선의 휴지 또는 폐지승인 신청을 통해 이루어진다. 즉, 「철도사업법 시행령(제11조)」에 의하면, 철도사업의 전부 또는 일부에 대하여 휴지 또는 폐지의 허가를 받고자 하는 철도사업자는 휴지 또는 폐지예정일 3월 전에 철도사업휴지(폐지)허가신청서에 ‘사업의 휴지 또는 폐지에 관한 총회 또는 이사회 의결서 사본’, ‘휴지 또는 폐지하고자 하는 철도노선, 정거장, 열차의 종별 등에 관한 사항을 기재한 서류’ 그리고 ‘철도사업의 휴지 또는 폐지를 하는 경우 대체교통수단의 이용에 관한 사항을 기재한 서류’를 첨부하여 국토해양부장관에게 제출하여야 한다. 또한, 국토해양부장관은 철도사업의 휴지 또는 폐지허가의 신청을 받은 때에는 허가신청을 받은 날부터 2월 이내에 신청인에게 허가여부를 통지하여야 한다. 또한 「철도산업발전기본법(제34조)」에서도 특정노선 폐지에 필요한 승인신청서의 첨부서류와 당해 노선 및 역의 운영현황 또는 철도서비스 제공현황에 관해 실태조사를 실시해야 함을 규정하고 있다. 조사결과는 철도산업위원회 심의를 받아야 하며, 이 과정을 거쳐 승인여부를 결정하게 된다.

오창환(2012)은 이러한 내용을 토대로 Figure 3과 같은 철도노선폐지절차를 정리하였다.

<Table 2> The acts about Disused railway yards approval

구분	내용	비고
철도사업법	<ul style="list-style-type: none"> · 철도사업휴지 또는 폐지 허가 신청서 제출(휴지 또는 폐지 3월전) · 허가신청을 받은 날부터 2월 이내에 신청인에게 허가여부를 통지 	<ul style="list-style-type: none"> · 관련서류 <ul style="list-style-type: none"> - 총회 또는 이사회 의결서 사본 - 휴지 또는 폐지하고자 하는 철도노선, 정거장, 열차의 종별 등에 관한 사항 - 대체교통수단의 이용에 관한 사항
철도산업발전기본법	<ul style="list-style-type: none"> · 특정노선 폐지에 대한 승인조항 규정 · 노선 및 역 운영현황 또는 철도서비스 제공현황 실태조사 실시 · 조사결과는 철도산업위원회 심의 	<ul style="list-style-type: none"> · 승인신청서 첨부서류제출



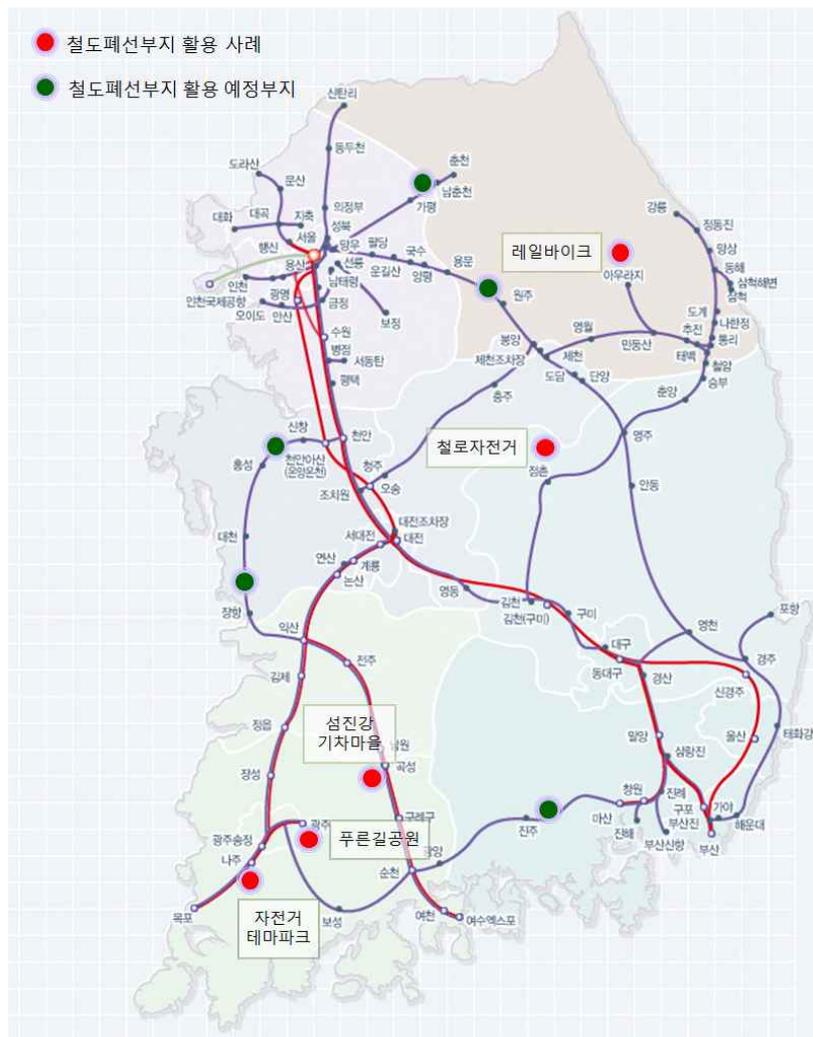
[Figure 3] Process for disuse railway yards

3.2 국내·외 철도폐선부지 활용현황 비교

철도폐선부지의 활용은 폐선이 위치하는 지역의 특성에 따라 폐선부지의 활용 방안이 달라질 수 있다. 기존 철도폐선부지의 활용 방안에 대한 연구[4]에서는, 철도폐선부지 주변의 토지이용밀도에 근거하여 도시지역(an urban area)과 비도시지역(a rural area)으로 구분하고 각각의 활용방안을 세분화하였다. 도시지역의 경우는 도시 내 교통으로 활용하는 경우, 도시공원으로 활용하는 경우, 그리고 그 밖의 도시적 토지이용

으로 활용하는 경우로 구분하였고, 비도시지역의 경우는 관광자원으로 활용하는 경우와 자연으로 회귀시키는 경우로 구분하였다. 위의 기준에 맞춰 철도폐선부지의 활용방안과 그 사례를 정리해보면 Table 3과 같다.

Table 3에서 볼 수 있듯이, 국내의 경우 주로 도시공원, 재활용 수집장, 그리고 관광자원 등으로 활용하고 있는데, 이에 대한 구체적인 근거와 절차는 없이 국내의 사례에 비추어 임의적으로 폐선부지를 개발, 활용하고 있는 실정이다.



[Figure 4] Cases : Utilization of disused railway yards

<Table 4> Classification : Utilization of disused railway line

구분	활용방안	사례	
		국내	국외
도시지역	도시 내 교통	-	<ul style="list-style-type: none"> · 영국 케임브리지 Guided Busway · 파리 세느 계곡선 노면전차 · 미국 샌디에고 LRT 등
	도시공원	<ul style="list-style-type: none"> · 광주 경전선 철도부지 푸른길공원 · 나주 호남선 철도부지 자전거테마파크 · 서울 송파구 부곡-도농간 철도부지 · 수원 권선구 수인선 철도부지 	<ul style="list-style-type: none"> · 미국의 High Line · Washington & Old Dominion Trail 등 미국 RTC에 의해 조성되고 있는 다수의 Trail
	기타 도시적 토지이용	<ul style="list-style-type: none"> · 서울 송파구 부곡-도농간 철도부지 · 생활폐기물 집하장, 재활용수집장 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 프랑스 파리 Viaduc des Arts · 고급상가 및 녹지축 조성 · 프랑스 파리 오르세 미술관
비도시 지역	관광자원	<ul style="list-style-type: none"> · 문경 철도자전거 · 정선 레일마이크 · 곡성 섬진강 기차마을 	<ul style="list-style-type: none"> · 펜실베이니아 Kokosing Gap Trail · 야생 생태 체험코스
	자연으로의 회귀	-	<ul style="list-style-type: none"> · 영국 Somerset & Dorset Railway · 포트랜드 워터스프링 길 등 미국 RTC에 의해 조성되고 있는 다수의 Trail

3.3 문제점 및 시사점

현재 국내 철도폐선부지 활용사례를 살펴보면 공원 조성, 관광자원 활용 등 극히 제한적인 방법으로 활용하고 있는 것으로 나타났다. 이는 국유재산법과 철도산업발전기본법에 의해 국유재산으로 분류되는 철도폐선부지의 활용을 위해서는 해당 토지에 대해 임대 혹은 매입절차를 거쳐야만 하는데 임대의 경우, 국가로부터 대부·사용허가를 받은 경우에 한해 5년 이내로 대부기간을 규정하고 있어 철도폐선부지에 공원 등을 조성할 경우 원상회복 문제 그리고 조성비용의 소유권 문제가 남게 되어 재산관리 실무상 혼란을 가져올 수 있기 때문이라 판단된다. 임대를 통한 철도폐선부지 활용이 어려운 상황에서 철도폐선부지 활용을 위한 최적 대안은 지자체 등 개발주체가 국유재산인 철도폐선부지를 매입하여 활용하는 것이다. 실제로 철도폐선부지를 활용하고 있는 지자체의 경우에도 철도시설을 소유하고 있는 한국철도시설공단 및 한국철도공사(옛 철도청)로부터 토지를 매입하여 사용하고 있다. 이러한 토지 매입을 통한 철도폐선부지의 활용은 자칫 지자체의 재정 부담으로 이어질 수 있는 가능성이 있다. 그런 이유로 철도 폐선부지를 활용하려 하는 해당 지자체는 공원화, 산책로 조성 등 공공적 성격을 가진 활용 방안보다는 관광자원화 등을 통한 수익 창출 방안을 고려할 수밖에 없는 실정이다. 이는 철도폐선부지의 관광자원화를 통해 수익을 창출하고 있는 문경시, 곡성군, 정선군은 물론, 철도 폐선부지를 공원으로 활용하고 있는 광주광역시, 나주

시의 경우에도 당초에는 각각 도심 경전철 노선, 농산물유통센터 혹은 철도박물관으로의 개발을 추진하려 했던 사례를 통해서도 확인할 수 있다. 철도폐선부지 활용이 단순히 수익 창출을 위한 방안으로만 활용되기 보다는 폐선부지 인근 지역의 토지이용 특성에 맞추어 공원, 산책로 조성 등의 방안이 강구되기 위해서는 법적 지원이 필요할 것이라 판단된다. 더불어 철도폐선부지 활용을 통해 수익을 창출하고 있는 3곳의 지자체는 모두 레일바이크를 운영하고 있는데 레일바이크 시설이 점차 보편화 되어가는 상황에서 또 다른 개발주체의 레일바이크 시장 진입은 상호간 과다경쟁 및 수요 잠식을 통해 기존 지자체뿐만 아니라 신규 지자체에도 부담으로 이어질 수 있다. 철도폐선부지 활용을 통한 수익 창출에 있어서도 단조로운 활용방안이 아닌 다양하고 창의적인 활용 방안이 요구된다.

또한 철도사업법과 철도산업발전법에서는 철도노선의 폐지여부와 폐지를 위한 일반적인 절차를 제시하고 있는데, 폐선부지의 활용용도선정 및 이에 대한 평가에 대해서는 명문화된 지침 또는 매뉴얼이 존재하지 않는다. 이로 인해 국내에서는 폐선이 위치한 지역적 특색을 고려하지 않고 타 지역의 사례를 참고한 활용만 이루어지고 있어 폐선부지 개발 후 운영, 유지과정에서 또 다른 문제점들이 발생하고 있는 실정이다. 특히, 국외에서는 폐선부지 활용에 대한 효과를 정성적 또는 정량적으로 평가하여 적극적인 폐선부지 활용과 관광자원화를 위한 노력이 지속적으로 이루어지고 있다. 국내에서는 아직까지 폐선부지 활용에 대한 효과 또는 사후평가를 수행한 사례가 부재하여 과연 지금과 같은 방식의 폐선부지 활용이 적절한가에 대한 연구는 부재하다. 결국 폐선부지를 효율적으로 활용하기 위해서는 적절한 활용대안선정 및 이를 합리적·객관적으로 판단할 수 있는 방법론 개발이 이루어져야 할 것이다.

4. 철도폐선부지 효율적 활용방안

4.1 법적 지원 검토

토지 매입을 통한 철도폐선부지의 활용은 예산 투자가 어려운 군소지자체의 철도폐선부지 활용 방안 모색에 상당한 제약을 안겨주게 된다. 예산 문제로 인해 토지 매입이 불가능하거나, 예산을 투입한다 하더라도 투자된 예산을 통해 수익을 창출하려는 방안으로 활용 방안을 모색할 수밖에 없기 때문이다.

현재 국유재산법에서는 잠중재산을 임대하는 경우 5년 이내의 대부기간을 규정하고, 필요한 경우 계약 갱신을 통해 기간을 연장할 수 있도록 하고 있으며, 공공용으로 사용되어지는 경우에 한해 토지 사용료를 면제해주고 있다. 이러한 법 조항에 따라 철도폐선부지를 임대 및 활용하여 공원, 산책로 등을 조성하는 경우, 향후 원상회복 문제와 조성비용의 소유권 문제가 남게 된다. 계약 갱신을 통한 연장이 가능하긴 하지만 국유재산법에서 규정하고 있는 5년 이내의 대부기간은 철도폐선부지 활용 정책의 지속을 저해할 수밖에 없다. 따라서 방치되고 있는 철도폐선부지 활용을 위한 법적 지원이 검토되어야 할 것이다.

4.2 지역 관광지와 연계

현재 우리나라 철도폐선부지 활용사례를 분석해보면 폐선부지를 활용하여 수익을 창출하고 있는 지자체 3곳 모두 레일바이크를 운영하고 있다. 이런 상황에서 경춘선 폐선부지를 포함한 다수의 노선에서 레일바이크는 지속적으로 계획되고 있으며 이는 레일바이크를 운영하고 있는 기존 지자체 및 신규 운영주체 상호간 과다경쟁 및 수요 잠식으로 인한 부담이 예상된다.

곡성군의 사례에서처럼 레일바이크 운영에만 의존하는 것이 아니라, 폐역 부지를 활용한 장미공원, 코스모스공원 조성, 증기기관차가 이끄는 이색관광열차 운영, 섬진강 천적 박물관, 영화세트장, 곡성 심청문화대축제 등 철도폐선부지 인근 관광지 및 지역 축제와의 연계 등 철도폐선부지에 대한 다양한 활용 방안이 강구되어진다면 지역 경제 활성화에도 크게 도움이 될 수 있을 것이다.

지난 시절 건설된 우리나라의 철도는 인근의 수려한 풍경을 가진 곳이 많다. 이러한 특성을 이용해 방치되고 있는 철도폐선부지 활용을 획일적인 레일바이크 개발만이 아닌 제주도의 올레길과 같은 도보여행지로 개발하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 2007년 9월 제주 올레길이 첫 개발된 이래로 도보여행은 하나의 여행 트렌드로 자리 잡았다. 그에 따라 지리산 둘레길, 남해 지깃길 등 전국적으로 많은 도보여행지가 생겨났고 해당 지자체의 관광산업 활성화에 크게 기여하고 있는 상황이다. 이처럼 철도 폐선부지를 활용하여 지역 내 관광지와 연계할 수 있는 도보여행 코스를 개발한다면 지역 경제를 활성화에 기여할 수 있을 것이다. 이러한 도보여행지로는 중앙선의 옛 팔당역 인근 구간, 동해남부선의 해운대~송정역 구간 등 비교적 구간거리가 짧고, 풍경이 아름다운 구간에서 고려해 볼 수 있으리라 판단된다.

4.3 폐선부지 활용대안 선정절차

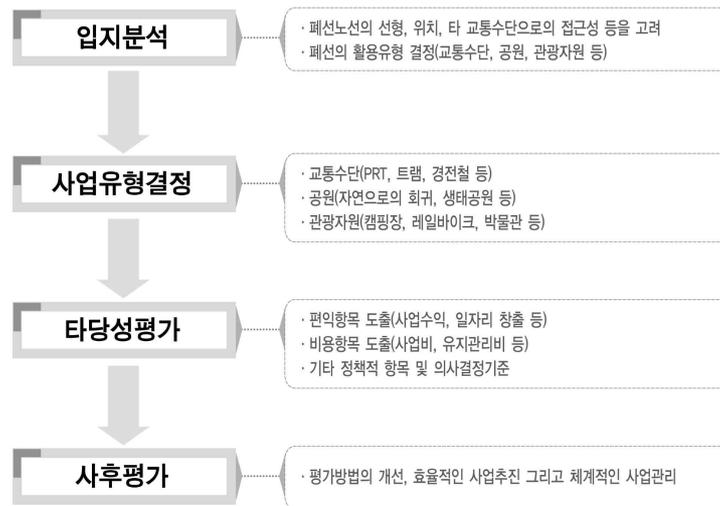
철도폐선부지를 효율적으로 활용하기 위해서는 해당노선 및 지역적 특성이 고려되어야 한다. 이에 따라 폐선노선 및 부지의 특성분석이 이루어져야 하며, 이러한 분석은 폐선노선의 선형, 위치, 타 교통수단으로의 접근성 등이 주요한 지표가 될 수 있다. 폐선 또는 역사 등 폐선부지의 위치는 폐선부지 활용에 있어 가장 중요한 요소가 아닐 수 없다. 폐선부지가 만일 도심지를 통과할 경우 이는 도시 내 교통 측면에서 활용할 수 있으며, 만일 녹지나 그린벨트 등 개발이 제한된 구역일 경우 공원화, 그리고 관광수요가 많은 지역일 경우에는 레일바이크 등 관광자원화가 가능할 것이다. 따라서 폐선부지 활용대안 선정을 위해 입지분석이 가장 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

이러한 입지분석을 통해 해당 폐선부지의 지역적 여건이 도출되면 적절한 사업유형을 도출해야 한다. 사업유형의 경우 교통수단화, 공원화, 관광자원화 등 입지분석 결과 적절한 활용유형이 결정되면 구체적인 사업대안을 찾는 과정이다. 예를 들어 해당노선이 도심에 위치하여 교통수단으로 활용할 필요가 있을 경우 어떤 수단이 적절할 지에

대한 분석이 이루어져야 한다. 폐선을 이용한 교통수단으로는 PRT, 경전철, 트램 등이 있으며 해당지역의 통행특성을 감안하여 적절한 수단이 이루어져야 한다. 이러한 사업 유형은 공원화와 관광자원화의 경우에도 마찬가지이며, 어떠한 형태의 개발이 가장 효과적인지 평가할 수 있는 방법론이 필요하다.

특정한 사업유형이 결정되면 이에 대한 타당성을 평가해야 한다. 폐선부지를 개발하는 주체는 대부분 지자체로 개발과정에서의 공사비뿐만 아니라 완공 후 유지관리비는 지자체 재정으로 충당해야하기 때문에 타당성 평가는 매우 중요한 과정이 아닐 수 없다. 타당성 평가를 위해서는 해당 사업으로 인한 편익과 비용산정이 이루어져야 한다. Beeton(2003)의 연구에서는 폐선부지 개발로 인해 발생하는 주요 편익을 해당 사업으로 인한 수익과 일자리 창출로 설정하였는데 이러한 국외 사례를 적절히 검토하여 합리적인 편익항목이 선정되어야 한다. 비용의 경우 사업비는 기존 사례를 통해 산정기준이 만들어질 수 있으며, 유지관리비는 유사사업을 조사하여 제시될 수 있다. 만일 비용편익분석 결과 B/C가 1.0이상일 경우 민자사업으로 추진할 수 있는지에 대한 검토가 추가적으로 이루어질 수 있다.

이러한 과정을 통해 해당 폐선부지가 사업화되어 운영된다면 적절한 시점에서 사후 평가가 이루어져야 한다. 사후평가는 계획 당시 추정된 사업비, 유지관리비 그리고 사업효과 등에 대해 객관적인 평가가 이루어져야 한다. 이러한 사후평가를 통해 평가방법의 개선, 효율적인 사업추진 그리고 체계적인 사업관리가 이루어질 수 있다.



[Figure 5] Suggesting process for utilization of disused railway yards

5. 결 론

최근 들어 기존 노선의 개량, 신설노선건설 등 전국적으로 철도투자가 확대되고 있다. 이에 따라 다양한 지역에서 철도폐선부지가 발생하고 이를 효과적으로 활용하기 위해 정부와 지자체에서는 많은 노력을 경주하고 있다. 하지만, 철도 폐선부지를 활용함에 있어 중요한 부분은 고려하지 못한 채 사업개발에만 초점을 맞추어 해당노선개발이 이루어지고 있다. 이로 인해, 노선 및 지역 특성을 무시한 사업화와 체계적인 타당성 평가없이 주먹구구식 사업추진으로 인한 수익성 감소, 이로인한 재정부담 등 오히려 부정적인 효과가 더 많이 발생할 수 있다.

이에 본 연구에서는 국내외 폐선부지의 활용현황과 철도노선의 폐선절차, 그리고 사업개발로 인한 효과 분석 등을 조사하였다. 철도폐선부지 활용 사례 분석 결과, 국내 폐선부지 활용은 공원화와 관광자원화의 두 가지 방안으로 이용되고 있는 것으로 나타났다. 이는 국유재산으로 분류되는 철도폐선부지에 대한 법적 규제 때문이라 판단된다. 따라서 철도폐선부지에 대한 보다 효율적이고 다양한 활용을 위해서는 국유재산법 잡종재산에 대한 임대 조항에 대한 법적 개정과 같은 지원이 필요하다. 또한, 지자체 등 개발주체의 적극적인 개발의지와 창의적이고 다양한 활용방안 또한 뒷받침되어야 할 것이다.

이 외에도 효과적인 폐선부지 활용을 위해 폐선부지 추진체계를 도출하였는데, 첫 번째 단계로 폐선노선의 위치와 해당지역 특성분석을 위한 입지분석단계, 두 번째 단계에서는 이러한 입지분석을 통한 사업유형발굴, 세 번째 단계에서는 사업추진에 따른 타당성 분석, 마지막으로 사후평가 등 4가지 단계의 폐선부지 추진절차를 도출하였다. 하지만 평가항목의 발굴, 항목별 분석방법, 그리고 의사결정기준 및 사후평가방법 등 단계별 세부내용은 제시하지 못하였다. 이는 각 단계에 따른 세부평가방법 및 절차 또한 새로운 연구주제가 될 수 있기 때문에 본 고에서는 전반적인 체계만을 제시하였다. 이에 따라 향후 철도폐선부지 활용 사례별 투자 사업비 및 운영주체의 수익, 해당 지역의 경제적 과급효과 등에 대한 연구가 추가적으로 수행되어야 할 것이다.

철도폐선부지는 길이는 길지만, 폭이 좁은 선형적 특성으로 인해 현재에도 그대로 방치되고 있는 곳이 많다. 향후에도 폐선부지 활용에 관한 많은 연구가 이루어져 국유재산인 폐선부지의 효율적 활용을 통해 지역 주민들의 삶의 수준을 한층 더 향상시킬 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

6. 참 고 문 헌

- [1] Y.S. LEE, B.D. SEO, K.S. KIM, Y.J. GWAK et al. (2009) A Feasibility Study of Tourism Resources of Closed Railway and Way Station, 2009 Spring Symposium of Korean Society for Railway, Jeju, pp.1263-1272.
- [2] Republic of Korea, Law of National Property

- [3] Republic of Korea, Law of Railway Industry Development
- [4] S.B. CHUNG et al. (2007) Feasibility New Intermediate Station in Donghaenambu Line Double track, Busan Transportation Corporation
- [5] J.S Heo et al. (2006) Utilization Research for the Efficient Management of Disused Railway Yards in Gyeong-ui & Gyeong-chun Line, Korea Rail Network Authority
- [6] J.J. Cheon. (2010) A Study on the Infra-structure of Railway travel using an Abandoned Railway, Woosong University, 석사학위논문
- [7] B.G. Cho, A.H. Lee, S.H. Ryu (2012), Study on downtown circulation transportation system for the efficient utilization of abandoned railway, 2012 Spring Symposium of Korean Society for Railway, Mokpo, pp.1592-1597.
- [8] Y.S. Lee et al. (2009) A Feasibility Study of Tourism Resources of Closed Railway and Way Station, 2009 Fall Symposium of Korean Society for Railway, Jeju, pp.1263-1272.
- [9] Presidential Council on National Competitiveness (2011), Creating Beautiful and Elegant Landscape