

폐철도 부지를 중심으로 본 지역 활력거점 개발방안

정현숙
국가철도공단 자산개발처장

유휴부지로서 '폐철도 부지'의 현황

우리나라 철도는 2004년 철도구조개혁 이후 급속히 성장하였으며, 현재까지도 대용량의 여객과 화물수송에 있어 중추적인 역할을 담당하고 있다. 철도에 대한 투자비중이 증가하면서 열차의 고속주행을 위한 복선전철화 사업에 따라 신설노선이 직선화되어 기존 역사와 선로는 폐역과 폐선로가 된다.

이렇게 발생한 전국의 폐철도부지는 2017년 5월 기준으로 총면적 1,806만 m^2 이었으나 불과 5년 후인 2021년 현재 2,917만 m^2 에 이르고 있다. 폐철도부지 중 사용되고 있는 면적은 약 2,045만 m^2 이며, 용도는 주로 농경지(20.2%), 공원(14%), 자전거도로(13.9%), 레일바이크(7.5%) 등으로 활용되고 있다.

폐철도부지는 대체로 좁고 긴 세장형으로 부지의 특성상 매각과 활용이 쉽지 않기 때문에 장기간 활용되지 못한 채 방치되어 무단 경작, 무단 투기, 무단 점용 등 도시미관을 저해하는 문제가 발생할 가능성이 있어 이를 방지하기 위한 지속적인 관리가 필요하다.

철도 유휴부지의 종류 및 활용

철도 유휴부지의 체계적이고 효율적인 관리를 위하여 국토교통부는 「철도 유휴부지 활용지침」에 따라 철도 시설물의 보전가치·특성·활용여건을 고려하여 ▲활용부지 ▲보전부지 ▲기타부지로 유형화하고, 이에 따른 맞춤형 관리계획을 수립하고 있다. 해당 지침에 따르면 활용부지는 주변 입지 및 여건을 바탕으로 활용가치가 있다고 판단되는 부지로, 국가 차원에서 개발계획이 없을 경우 주민친화적 공간이나 지역경쟁력 확보를 목적으로 활용이 가능하다. 또 보전부지는 문화 및 역사적으로 보존가치가 있는 철도시설물로서 기존 형태의 보존을 원칙으로 하며, 마지막으로 기타부지는 보존 및 활용가치가 낮은 부

지역서 관련 법령 및 절차에 따라 매각할 수 있다. 이렇게 분류된 유희부지는 아래와 같이 유형에 따라 적합하게 관리하고 특성을 고려하여 맞춤형 활용방향을 설정한다.

유희부지 유형화 분류기준

구분	주요 내용
활용	· 객관적 기준에 따라 활용가치가 있다고 판단되는 부지 · 도입되는 기능에 맞게 시설 및 부지를 적극적으로 활용
보전	· 역사적 문화적으로 가치가 있는 폐역사, 폐교량, 페터널 등 · 외관을 보전하면서 기능적으로 활용
기타	· 객관적 기준에 따라 활용가치가 없다고 판단되는 부지 · 장기간 활용수요가 없는 부지는 수요자에게 매각

출처: 국토교통부. (2018). 철도 유희부지 활용지침.

폐철도부지 활용 개발사업의 기본방향

폐철도부지 등 국유재산을 활용한 개발은 명확한 기준과 연간 기본계획을 담은 기획재정부의 국유재산 종합계획을 기본으로 한다. 국유재산의 정책방향은 재정수요와 경제성장 등 그 당시의 정책여건과 상황에 따라 변화해 왔으며, 2011년 이후 ‘유지·보존 위주의 소극적 관리’에서 ‘적극적 개발·활용’으로 패러다임이 전환되었고, 최근에는 ‘공익실현 및 사회적 가치 제고까지 고려한 개발·활용’으로 확장되었다. 따라서 공단은 수익성과 공공성이 조화될 수 있는 개발을 지향하고 있다.

전국에 산재한 폐철도부지 중 도심지에 위치한 부지는 풍부한 잠재력을 품고 있다. 도시화가 진행된 도심지에서 확보하기 힘들었던 가용지로, 이를 활용하여 도시에 새로운 활력을 불어넣을 수 있기 때문이다. 지역발전 및 철도자산 가치 향상을 위하여 폐철도부지를 활용한 개발사업은 지역에서 필요로 하는 교육, 문화, 관광 등 다양한 분야의 수요를 먼저 분석하고 지역의 특성에 맞게 개발함으로써 일자리

창출 및 지역경제 활성화에 기여하는 방향으로 나아가야 한다.

부지 성격에 따라 활용방식을 달리하여 배후 시장 또는 유동인구를 충분히 확보하고 있는 경우에는 지역경쟁력 강화를 목적으로 관광시설과 복합상업시설 등의 도입을 추진하고, 주민친화적 공간으로 잠재력을 보유한 경우에는 지역주민들을 위한 휴식·편의공간을 조성하여 주민생활의 질을 향상시키기도 한다. 이러한 이유로 장기적인 관점에서 자산 가치의 증대뿐만 아니라 지속가능한 개발을 위하여 대상지의 발굴 단계부터 지방자치단체와의 지속적인 협의를 통해 지역주민 등 이해관계자의 다양한 의견을 수렴하여 개발을 추진한다.

폐철도부지 활용 개발사업의 추진 경과

우리나라에서는 폐철도부지를 레일바이크, 자전거도로, 태양광사업, 공원 등으로 활용하고 있으며, 최근 급격히 증가한 폐철도부지를 보다 효율적으로 활용하고 지역사회 발전에 기여할 수 있도록 개발 방향에 대한 다각화가 필요한 시점으로 보인다. 현시점에서 폐철도부지를 활용한 개발사업 중 성공적인 사례를 소개하면 다음과 같다.

옛 동해남부선 철도시설 개발사업 (해운대 블루라인파크)

해운대 블루라인파크는 동해남부선 복선전철 건설로 인하여 발생한 폐철도부지 가운데 수려한 해안절경을 자랑하는 미포~청사포~송정 간 4.8km를 개발한 것으로, 해변열차와 스카이크랩을 운행하는 해운대의 대표적 관광시설이 되었다. 옛 동해남부선 철도시설은 일제강점기에 건설되어 광복 이후에도 서민들의 교통수단으로 오랫동안 사용되었으나, 지형적 제약으로 인하여 복선전철화에 무리가 있어 결국 동해남부선 신설에 따라 2013년 폐선로가 된 이후

해운대 블루라인파크 전경



청사포 정거장



달맞이 터널
출처: 해운대 블루라인파크 홈페이지

민간투자 형태로 사업을 추진하여 2020년 10월 준공 및 영업을 개시하였다. 미포 정거장에서 출발하여 달맞이 터널, 청사포 정거장, 다릿돌 전망대, 구덕포 정거장을 지나 송정 정거장까지 이어지는 코스로 동해남부선 옛 철길을 따라 조성되었다.

특히 2013년 부산시와 공단 간 협약체결을 시작으로 지자체, 지역주민, 전문가, NGO 등 이해관계자와의 지속적인 라운드테이블을 거쳐 갈등을 최소화하고, 개발과 보존의 조화로운 균형을 통해 성공적으로 운영을 개시한 점에서 큰 의의가 있다.

해운대의 해안절경을 한눈에 볼 수 있는 해변열차와 스카이크랩 등 체험형 관광시설을 갖춘 해운대 블루라인파크는 부산시가 조성한 산책로 및 친환

강촌레일파크 전경



김유정 승강장



강촌 레일바이크
출처: 강촌레일파크 홈페이지

경생태공원인 그린레일웨이와 연계되어 지역경제의 활력소가 되는 것은 물론 지역주민의 삶의 질을 높이며, 2020년 부산시민이 뽑은 부산 10대 히트상품으로 선정되기도 하였다.

옛 경춘선 철도시설 개발사업 (강촌레일파크)

강촌레일파크는 2010년 경춘선 복선전철 개통으로 발생한 폐철도부지를 관광자원으로 개발하여 레일바이크 및 관광열차를 운행하는 테마파크이다. 강원도 춘천시에 소재한 옛 김유정역부터 경기도 가평군 읍내리에 이르는 김유정~강촌역(8.2km), 경강~백양리역(3.5km), 경강~가평군 읍내리(4.2km) 등 모

두 3개의 코스로 이루어져 있다. 강촌 레일바이크는 다양한 테마가 있는 터널들을 통과하며 북한강의 수려한 자연경관을 감상할 수 있도록 조성되어 있다. 춘천시가 보유한 다양한 레포츠 활동지, 영화·드라마 촬영지, 지역축제 등 관광자원은 물론 수도권 지역과의 접근성이 강점으로 더해져 지속적으로 새로운 관광수요를 흡수할 수 있는 강원권의 대표 관광명소로 탈바꿈하였다.

옛 영동선 철도시설 개발사업 (하이원추추파크)

하이원추추파크는 석탄사업 사양화로 낙후된 탄광 지역의 경제 활성화와 관광산업 진흥을 위해 국내 최초로 조성된 철도 테마형 리조트 사업이다. 2011년 영동선 도계~동백산 철도시설사업으로 국내 유일의 스위치백 구간(태백시 통리역~삼척시 도계역 인근 16.5km)이 폐철도부지가 되었다. 이에 따라 이를 역사 자원으로 보존하고, 폐광지역이라는 특수한 지역문화 요소와 결합하여 숙박시설과 스위치백 트레인, 관광열차, 레일바이크 등 체험형 관광시설을 조성하였다. 특히 태백시의 오로라파크와 삼척시의 미인폭포 등 인근 지자체의 주요 관광지와도 연계되어 탄광지역의 명실상부한 관광명소로 자리매김하였다.

현재 추진 중인 폐철도부지 개발사업 현황

현재 운영 중인 3개 사업 외에도 지난해 12월 말을 시작으로 단계적으로 폐선되는 중앙선 폐선부지를 효율적으로 활용하고 지역사회가 필요로 하는 공간으로 조성하고자 단양군, 안동시, 원주시, 경주시 등 관계 지자체와 상호협력을 통한 개발사업을 추진해 나가고 있다.

2020년 12월, 중앙선 도담~영천 복선전철사

업 운행선 변경에 따라 발생한 단양군의 옛 단성역~죽령역 구간 폐철도부지 개발사업은 지난해 사업주관자 공모와 올해 3월 말 사업추진협약 체결을 거쳐 현재 출자회사 설립을 추진 중이다. 주요 시설로는 풍경열차, 레일바이크 등 관광진흥시설과 지역주민을 위한 농산물판매장 및 청년창업몰 등의 시설이 설치되어 단양군의 새로운 체류형 복합문화공간으로 조성될 예정이다.

2020년 12월 중앙선 원주~제천 복선전철 개통에 따라 발생한 옛 원주역과 옛 안동역은 역 주변의 도심개발을 통해 지역경제에 활력을 불어넣기 위하여 지난해 타당성조사를 거쳐 현재 공단과 지자체가 함께 방향성을 그려 나가고 있는 단계이다. 보다

하이원추추파크 전경



숙박시설



스위치백트레인
출처: 하이원추추파크 홈페이지



단양군 개발 조감도

효율적인 개발을 위한 협업 도모를 위해 공단은 원주시(2019. 11.), 안동시(2021. 1.)와 업무협약을 체결하기도 하였다. 또한 올 연말에 폐선 예정인 경주시 구간은 시민과 민간 사업자의 다양한 개발 구상 아이디어를 받아보고자 현재 공단과 지방자치단체 간 정보를 공유하고 소통하는 단계이다.

이와 같이 사업 초기부터 이해관계자 간의 참여·소통·협업을 통한 개발 추진이 지역주민의 삶에 보탬이 되고 일자리 창출에도 기여하는 등 지역의 또 다른 활력 거점이 될 것으로 기대하고 있다.

폐철도부지 활용 개발사업의 기대효과 및 향후계획

공단은 지역주민과 지자체 등 국민에게 필요한 부분을 지속적인 소통과 발 빠른 대응으로 발굴하고 사업 계획 수립단계부터 상생협력체계를 구축하고 운영하는 노력 등을 통해 국민체감형·맞춤형 편의시설과 공간을 조성하고 있다.

그 결과, 쇠퇴하던 구도심이 지역명소로 탈바꿈하게 되었으며, 지역에 실질적으로 도움이 되는 다양한 편의시설은 주민들의 삶의 질을 높이고 지역경제에 활력을 제고하는 등 그 역할을 톡톡히 하고 있다. 또한 공단은 폐철도부지의 효율적인 활용으로 국

유재산의 가치를 증대시키고 개발이익은 선형 및 노후시설 개량 등 철도사업에 재투자하여 공단의 부채 감축 등 경영성과 확보와 국가재정 건전성 증대에도 크게 기여하고 있다.

공단은 앞으로도 폐철도부지 활용 개발로 주민 편의를 증진하고 지역사회에 활력을 불어넣어 주는 거점을 조성하고, 더 나아가 국가균형발전에도 크게 이바지할 수 있도록 적극적으로 개발을 확대해 나갈 것이다.

참고문헌

- 1 윤주, 문대섭. (2016). 철도 폐선부지 활용지침에 따른 유휴공간 활용. 한국철도학회.
- 2 김민경. (2017). 철도폐선부지의 효율적 활용을 위한 평가기준 개발. 한국철도기술연구원.
- 3 김주희. (2019). 철도폐선부지를 활용한 선형공원의 공간 매력특성 비교연구. 중앙대학교.
- 4 국토교통부. (2018). 철도 유휴부지 활용지침.
- 5 기획재정부. (2021). 국유재산 종합계획.
- 6 국가철도공단. (2021). 2021년도 철도 유휴부지 관리계획(안). 내부자료.