

영동대로 지하공간 복합개발사업 내 광역급행철도 건설사업
위·수탁협약 추진 동의안

검 토 보 고

1. 제안경위

가. 제 출 자 : 서울특별시

나. 의안번호 : 제2414호

다. 제출일자 : 2021. 5. 25.

라. 회부일자 : 2021. 5. 31.

2. 제안사유

- 「영동대로 지하공간 복합개발사업」은 서울특별시가 국토교통부와 '영동대로 일대 통합역사 구축 및 지하 공간 복합개발'에 대한 업무협약('16.10월)을 체결하여,
- 「제2차 국가철도망구축계획(2011~2020)」에 따른 광역철도와 「제3차 광역교통시행계획(2017~2020)」에 따른 환승센터를 통합 시공하는 국내 최초의 복합개발사업임
- 「영동대로 지하공간 복합개발사업」 구간 내 삼성~동탄 및 수도권 광역급행철도 C노선 건설공사의 효율적 추진을 위해 국가철도공단과

위·수탁 협약을 체결하여 시행코자 함

- 본 위·수탁협약에 따른 삼성~동탄 및 수도권광역급행철도 C노선 건설 사업은 법령과 조례에 규정이 있는 사무이거나 예산이 편성된 사무가 아니므로, 「서울특별시 의무부담이나 권리포기에 관한 의결 조례」 제4조에 따라 서울특별시의회의 동의를 받고 국가철도공단과 위·수탁협약을 체결하고자 함

3. 주요내용

가. 사업개요 ※ 기본설계(안) 기준

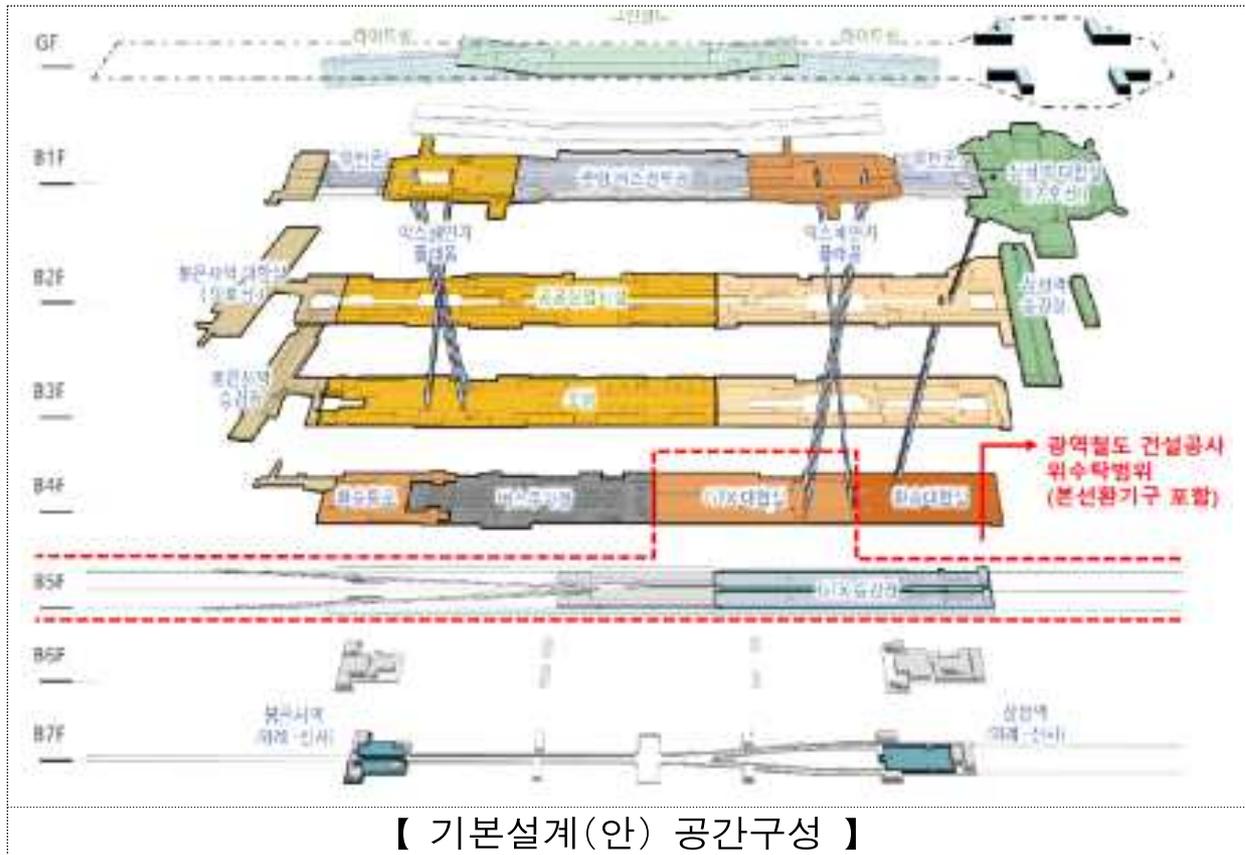
- 사업구간: 삼성역 사거리(2호선 삼성역)~코엑스 사거리(9호선 봉은사역)
- 사업규모: 지하 7층, 시설면적 약 22만 m^2 (복합환승센터 597m, 철도 본선 403m)
- 주요시설: (지하공간개발) 지상광장, 지하차도, 포럼 및 상업시설, 버스주차장 등
(철도건설) 광역철도(삼성동탄선, GTX-C노선), 위례신사선
- 사업기간/사업비: '15. ~ '27. / 1조 7,459억원



【 조감도 】



【 횡단면도 】



나. 그간 추진경위

- '16. 5. 영동대로 통합개발 기본구상 발표(市)
- '16. 10. 영동대로 통합개발 MOU 체결(市-국토부)
- '17. 6. 영동대로 복합개발 기본계획 발표(市)
- '17. 10. 국제설계 현상공모 선정(Light Walk, 정림·DPA 컨소시엄)
- '18. 2. 영동대로 복합개발 기본설계 착수
- '19. 6. 「강남권 광역복합환승센터」 승인(국토부) 및 고시('19.10월)
- '20. 6. 광역철도 총사업비 기재부 협의 및 조정심의 완료

- '20. 6. 삼성동탄선 및 GTX-C노선 동시시공(영동대로 구간) 관련 안건 국토교통부 철도산업위원회 의결
- '20. 7. 영동대로 복합개발 토목공사 1~4공구 입찰공고
- '21. 2. 영동대로 복합개발 토목공사 우선시공분(Fast Track) 계약

[광역철도 건설공사 위·수탁협약 관련 협의(市-국토부-철도공단, '21.1~5.)]

- 위·수탁협약서(안) 의견회신 요청(철도공단→市, '21.2.25.)
- 문구조정 후 위·수탁협약서(안) 검토의견 회신(市→철도공단, '21.3.17.)
- 위·수탁협약서(안) 법률자문 완료(市, '21.3.24.)
- 위·수탁협약서(안) 검토의견 회신(철도공단→市, '21.4.13.)
- 법률자문 등 반영하여 위·수탁협약서(안) 최종의견 회신(市→철도공단, '21.5.7.)

다. 주요 협약내용

- 협약개요
 - 협약서명 : 영동대로 지하공간 복합개발사업 내 광역급행철도 건설사업 위·수탁협약
 - 협 약 자 : 국가철도공단(위탁기관) - 서울특별시(수탁기관)
 - 협약목적 : 영동대로 복합개발사업 구간 내 삼성~동탄 및 수도권광역급행철도 C노선 삼성정거장과 본선공사의 효율적 추진
- 주요내용
 - (위·수탁범위) 영동대로 복합개발사업 내 삼성~동탄 및 수도권 광역급행철도 C노선 삼성정거장 및 본선 공사(설계, 각종 영향평가 및 인·허가 협의사항 포함)

- (사업 기간) 영동대로 복합개발사업 구간 내 삼성~동탄 및 수도권광역
급행철도 C노선 삼성정거장과 본선공사의 착수일로부터 준공일까지

- (업무의 분담)

1. 공단의 업무

- 삼성~동탄 광역급행철도 위탁사업비 지급
- 사업실시계획 승인(변경) 신청. 단, 수도권 광역급행철도 C노선에
대하여는 향후 “민간사업시행자” 선정 전까지 시행
- 사업완료 후 준공자산 국가귀속 조치

2. 서울시의 업무

- 용지 매수 및 국·공유지 사용협의
- 토목·건축·설비분야 설계 및 공사(지장물 이설 포함)
- 토목·건축·설비분야 공사 감독, 민원처리, 준공검사 등 업무
- 사업실시계획 승인(변경) 협의서류 작성 및 협의
- 각종 영향평가 및 인·허가 협의
- 준공에 필요한 각종도서, 자료작성 및 제공

- (사업비) 기획재정부 총사업비 심의결과(삼성~동탄 광역급행철도, '20.6월),
민간투자시설사업기본계획(수도권광역급행철도 C노선, '21.1월)에 따름

- (협약의 효력) 수도권광역급행철도 C노선에 관한 사항은 C노선의 “민
간사업시행자”가 지정된 때 소멸하고, 이로 인한 업무 공백이 발생하지
않도록 “시”는 “민간사업시행자”와 C노선에 관한 사항을 협의하여야 함

4. 참고사항

가. 영동대로 지하공간 복합개발사업 추진체계

- 국가와 서울시가 영동대로 지하공간 복합개발 사업을 공동으로 추진
 - 국가(국토교통부) : 국가 철도사업에 필요한 궤도, 기계(본선), 신호, 전차선, 전력, 통신 공사 등
 - 서울특별시 : 국가(국토교통부) 시행사업 외의 사업
- 철도건설 사업비 관련 사항

구 분	사업유형	국 가	서울시	민 간
광역철도(삼성동탄)	재정	70%	30%	-
광역철도(GTX-C)	민자	35%	15%	50%
도시철도(위례신사)	민자	12%	38%	50%

※ 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」, 「철도건설법」, 「도시철도법」 등 관련법에 따라 분담

나. 관계법령

- 복합환승센터 : 「국가통합교통체계효율화법」

제45조(복합환승센터의 지정) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 교통수단 간 원활한 환승을 지원하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 복합환승센터를 지정하여 체계적으로 개발하고 관리하여야 한다.

1. 국가기간복합환승센터: 국토교통부장관이 지정
2. 광역복합환승센터: 시·도지사가 국토교통부장관의 승인을 받아 지정. 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이상의 광역복합환승센터를 지정하려는 경우에는 국가교통위원회의 심의를 거친 후 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다.
3. 일반복합환승센터: 시·도지사가 지정

② 국토교통부장관은 제1항에 따라 국가기간복합환승센터를 지정하려면 복합환승센터의 개발에 관한 계획(이하 "복합환승센터개발계획"이라 한다)을

수립하여 관할 시·도지사의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 국가교통위원회의 심의를 거쳐야 한다. 복합환승센터개발계획 중 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

- ③ 시·도지사는 제1항에 따라 광역복합환승센터나 일반복합환승센터를 지정하려면 제44조의2제1항에 따른 수립지침에 따라 복합환승센터개발계획을 수립하여 관할 시장·군수 또는 구청장의 의견을 듣고 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다. 복합환승센터개발계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
- ④ 관계 행정기관의 장 또는 제49조제2항제1호부터 제6호까지의 어느 하나에 해당하는 자는 복합환승센터로 지정할 필요가 있다고 인정할 때에는 대상 지역을 정하여 국토교통부장관 또는 시·도지사에게 국가기간복합환승센터, 광역복합환승센터 또는 일반복합환승센터의 지정을 요청할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장 외의 자는 복합환승센터개발계획을 작성하여 제출하여야 한다.
- ⑤ 시·도지사는 제1항제2호 단서에 따라 지정한 광역복합환승센터의 지정내용 중 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에는 국가교통위원회의 심의를 거쳐 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다.
- ⑥ 시·도지사는 광역복합환승센터 또는 일반복합환승센터를 지정한 경우에는 이를 국토교통부장관에게 통보하여야 한다. 지정 내용을 변경한 때에도 또한 같다.
- ⑦ 제2항부터 제4항까지의 복합환승센터개발계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 다만, 복합환승센터개발계획을 수립할 때까지 제3호의 시행자가 확정되지 아니하였거나 제8호의 세부 목록을 작성하기가 어려운 경우에는 복합환승센터의 지정 후에 해당 사항을 복합환승센터개발계획에 포함시킬 수 있다.
 1. 복합환승센터의 명칭·위치 및 면적
 2. 복합환승센터의 지정 목적
 3. 복합환승센터 개발사업의 시행자
 4. 복합환승센터 개발사업의 시행기간 및 시행방법
 5. 토지 이용계획, 연계교통 관련 계획 및 주요 기반시설계획
 6. 주요 시설의 설치 및 운영에 관한 사항
 7. 재원의 조달계획
 8. 수용 또는 사용할 토지, 건축물, 그 밖의 물건 또는 권리가 있는 경우에는 그 세부 목록

9. 복합환승센터의 용도별 규모

10. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

⑧ 제7항제9호에 따른 용도별 규모의 허용 기준은 국토교통부령으로 정한다.

○ 광역철도건설 : 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 시행령」

제13조(광역철도의 건설 및 개량에 관한 비용의 부담) ① 법 제10조제2항에 따라 광역 철도의 건설 또는 개량 사업에 필요한 비용에 대해서는 국가가 70퍼센트를 부담하고, 해당 지방자치단체가 30퍼센트를 부담한다.

② 제1항에도 불구하고 지방자치단체가 광역철도의 건설 또는 개량 사업을 시행 하는 경우로서 서울특별시가 사업 구간에 포함된 경우 서울특별시에 대한 분담률은 국가가 50퍼센트를 부담하고, 서울특별시가 50퍼센트를 부담한다.

③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 광역철도에 화물을 운송하는 기능이 포함된 경 우에는 해당 광역철도의 철도시설(「철도산업발전기본법」 제3조제2호에 따 른 철도시설을 말한다) 중 화물을 운송(화물의 취급을 포함한다)하는 용도로 만 사용되는 철도시설의 건설 또는 개량에 드는 비용에 대해서는 국가가 전부 를 부담한다.

○ 광역철도 건설공사 위탁 관련 : 「국가철도공단법」

제7조(사업) 공단은 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 철도시설의 건설 및 관리
2. 외국철도 건설과 남북 연결 철도망 및 동북아 철도망의 건설
3. 철도시설에 관한 기술의 개발·관리 및 지원
4. 철도시설 건설 및 관리에 따른 철도의 역세권, 철도 부근 지역 및 「철도의 건 설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제23조의2에 따라 국토교통부장관이 점용허가한 철도 관련 국유재산의 개발·운영
5. 건널목 입체화 등 철도 횡단시설사업
6. 철도의 안전관리 및 재해 대책의 집행
7. 정부, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관(이하 “공공기관”이라 한 다) 또는 타인이 위탁한 사업
8. 제1호부터 제7호까지의 사업에 딸린 사업
9. 제1호부터 제8호까지의 사업을 위한 부동산의 취득, 공급 및 관리

다. 예산조치 : 별도조치 필요 없음

5. 검토의견(수석전문위원 장훈)

가. 개요

- 동 동의안은 서울시와 국토교통부가 공동으로 추진 중인 「영동대로 지하공간 복합개발」 중 삼성~동탄 광역급행철도(이하 “삼성~동탄선”), 수도권광역급행철도 C노선(이하 “GTX-C”) 등 광역철도시설의 일부가 서울시가 추진 중인 가시설 우선시공분에 포함됨에 따라

서울시는 복합환승센터와 광역철도시설간의 중복공사에 대한 예산낭비를 막고자 국가철도공단¹⁾과 공사에 대한 업무분담 및 사업비 지급에 대한 위·수탁 협약을 체결하기 위해, 「서울특별시 의무부담이나 권리포기에 관한 의결 조례」 제4조에 따라 협약 체결 전 서울시의 “예산 외 의무 부담”에 대한 시의회 동의를 받고자 하는 것임

※ 참고 : 「서울특별시 의무부담이나 권리포기에 관한 의결 조례」 관련 규정

제4조(협약체결) ① 시장은 이 조례에서 의회의 의결을 받도록 규정한 사무의 경우에는 의회 동의 후 협약을 체결하여야 한다. 다만 의회의 의결을 기다릴 만한 시간적 여유가 충분하지 아니한 긴급한 사무의 경우에는 「서울특별시의회 기본 조례」 제55조의3 단서에 따라 의장과 상임위원장에게 보고한 후 협약을 체결하되, 협약서에 “의회의 의결을 받은 때부터 효력을 발생한다”는 조건을 붙여야 한다.

② 시장은 의회의 동의와 다르게 협약을 체결할 수 없다. 다만 부득이하게 협약을 변경할 시에는 제1항 단서에 따른다.

1) 국가철도공단은 국토교통부로부터 위임받아 광역철도 건설사업을 주관하고 있음

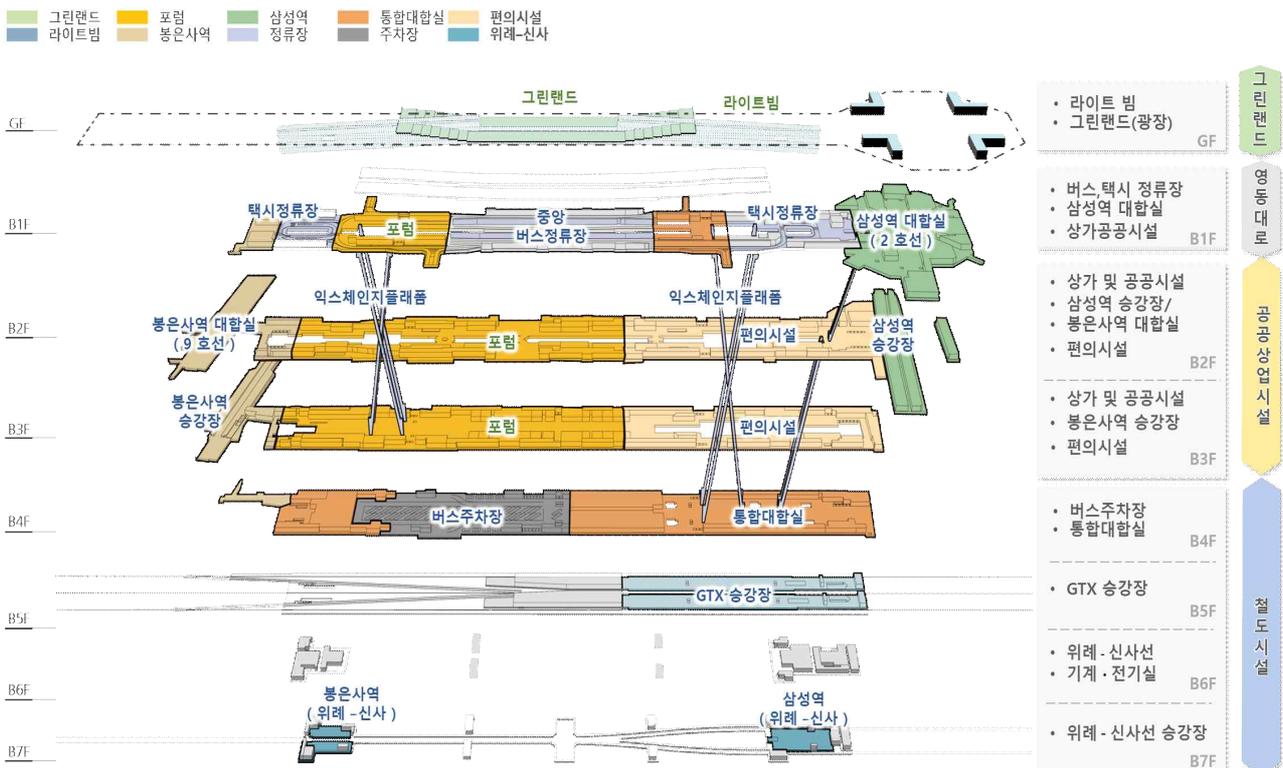
나. 검토의견

■ 영동대로 지하공간 복합개발 사업 현황

- “영동대로 지하공간 복합개발” 사업은 삼성역 사거리(2호선 삼성역) 부터 코엑스 사거리(9호선 봉은사역)까지 1km 구간 일대 지하 7층, 시설면적 약 22만㎡에 복합환승센터 597m, 철도본선 403m를 건설하는 사업으로 2027년 완공을 목표로 계획·공사 중이고

삼성~동탄선, GTX-C 노선, 위례신사선 등의 철도 본선과 이를 이용하는 통합대합실을 비롯하여, 버스/택시정류장, 주차장, 지상광장, 공공상업시설, 지상광장 등이 들어설 계획임

※ 참고 : 영동대로 지하공간 복합개발 기본계획안



○ “영동대로 지하공간 복합개발” 토목공사는 4개 공구로 나누어 진행 중이며 현재 공구별 토목공사에 대한 실시설계 적격자 선정²⁾이 완료되고 우선시공분에 대한 계약이 완료되어 광역철도 승강장을 포함한 복합환승센터와 본선 환기구 측벽 지하연속벽 및 측벽과일 등 가시설을 설치할 예정임 [별첨1 참조]

○ “영동대로 지하공간 내 철도사업”은 총 5개사업, 약 14조194억원이 소요될 것으로 예상되며, 현재 삼성~동탄선과 GTX-A 노선은 공사 중이고 GTX-C와 위례~신사선의 경우 민간사업자 선정 및 협상진행 중임

※ 참고 : 영동대로 지하공간 복합개발사업 철도사업 현황³⁾

사업명	구간	연장(km)	사업비(억원)	기간	추진현황	비고
삼성동탄선	삼성역~동탄역 (3개 정거장)	39.8	19,187	'14~'23	- 1~5공구 공사 중 ('16.10.~'19.7. 공구별 착공)	재정
GTX-A	운정~삼성 (5개 정거장)	43.6	29,017	'17~'24	- 공사 중(19.6. 착공)	민자
GTX-C	덕정~수원 (8개 정거장)	74.8	43,857	'19~'27	- 예비타당성 완료('18.12.) - 기본계획 타당성('19.6~'20.11.) - 민간사업자 선정 중	민자
위례신사선	위례역~신사역 (11개 정거장)	14.8	14,847	'14~'27	- 우선협상대상자선정('20.1.) - 실시협약 체결을 위한 협상추진 중 ('20.3.~'21.상반기)	민자
남부광역급행	당아래~잠실	30.3	32,886		노선검토중	민자

2) 영동대로 지하공간 복합개발사업 공구별 실시설계 적격자 현황

구분	계	1공구	2공구	3공구	4공구
구간	STA.0K054 ~ 1K054	STA.0K054 ~ 0K272	STA.0K272 ~ 0K472	STA.0K472 ~ 0K672	STA.0K672 ~ 1K054
규모	<연장 1,000m> · 환승센터 597.15m · 본선 402.85m	<연장 218m> · 환승센터 137.65m · 본선 80.35m	<연장 200m> · 환승센터 200m	<연장 200m> · 환승센터 200m	<연장 382m> · 환승센터 59.50m · 본선 322.50m
계약금액(백만원)	1,023,675	262,000	240,917	256,259	264,499
실시설계 적격자	-	DL이엔씨	현대건설	현대건설	롯데건설

3) 제299회 임시회 교통위원회 도시기반시설본부 도시철도국 업무보고 자료

■ 광역철도공사 건설사업 관련 위·수탁 협약 체결 이유

- 2016년 10월 서울시와 국토교통부는 영동대로 지하공간을 통과하는 광역철도공사에 대한 중복투자를 막고 장기간 공사를 방지하기 위해 영동대로 지하공간 내 광역철도공사에 대한 서울시와 국토교통부의 역할을 구분하여 업무협약을 체결한 바 있음⁴⁾
- 체결된 업무협약에 따르면 영동대로 지하공간 내 철도역사를 포함한 복합환승센터 시설물 및 철도본선구간의 토목공사는 서울시가 시행하고, 사업비는 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 등에 따라 분담하되, GTX-C 노선에 대해서는 서울시가 사업비를 우선부담하고 기본계획 수립 이후에는 영동대로 통합개발의 공정률을 감안하여 국토교통부가 사업비를 지급하기로 함⁵⁾
- 이와 관련하여 2021년 2월 서울시는 영동대로 복합개발을 위한 토목공사 우선시공분을 계약⁶⁾하고 공사를 위한 가시설(측벽과일 등) 설치사업이 광역철도시설(광역철도 승강장, 본선환기구)을 포함함에 따라

4) 영동대로 통합개발을 위한 업무협약서(2016.10.31.)

- 협약당사자 : 서울특별시, 국토교통부

- 협약목적 : 영동대로 통합개발 사업을 위하여 양 기관 간 업무협조에 필요한 사항을 정함

5) 제4조(공사의 시행) ① 복합환승센터 시설물(철도역사 포함) 및 철도본선구간의 토목공사는 서울특별시가 시행하고, 국가 시행 철도사업에 필요한 건축, 궤도 및 시스템 공사는 국토교통부가 시행한다. 다만, 예산절감 등의 효과가 있어 우선 시공이 필요한 경우에는 협의 후 동시 시공할 수 있다.

제6조(비용의 분담) ① 철도사업의 사업비는 실제소요 되는 사업비에 대해 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」, 「도시철도법」 등 관련법에 따라 분담한다.

② 수도권 광역급행철도 C노선 및 수도권 고속철도 의정부 연장과 관련된 사업비는 서울특별시가 우선 부담하되, 국토교통부는 동 사업의 예비타당성조사가 완료되고 기본계획이 수립된 이후에는 영동대로 통합개발의 공정률을 감안하여 사업비를 지급하도록 노력한다.

6) 시설공사 우선시공분 계약체결(영동대로복합개발추진단-1041, 1039, 1168)

서울시는 공사 시행 전 국가철도공단과 광역급행철도에 대한 업무분담 및 사업비 지급 등에 관한 위·수탁 협약을 체결하고자 하는 것으로 사업의 효율적 추진 및 중복사업으로 인한 불필요한 예산낭비를 방지할 수 있을 것임

※ 참고 : 영동대로 복합개발 사업 추진경위

- '16. 5. 영동대로 복합개발 기본구상 수립(교통정책과)
- '16. 10. 영동대로 통합개발 MOU 체결(국토부-市(교통정책과))
 - 영동대로를 경유하는 신규 철도노선(GTX-A/C, 위례신사선 등)의 역사를 통합개발하여 중복투자로 인한 예산낭비 및 장기간 공사로 인한 시민불편 등 사전 방지
 - * 서울시 : 영동대로 통합개발 기본계획 수립, 복합환승센터 시설물(철도역사 포함) 및 철도본선구간 토목공사
 - ** 국토부 : 국가 시행 철도사업에 필요한 건축, 궤도 및 시스템 공사(단, 예산 절감 등 우선 시공이 필요한 경우 협의하여 동시시공 가능)
- '17. 6. 영동대로 복합개발 기본계획 발표(동남권사업단)
- '18. 2월 ~ : 영동대로 복합개발 기본설계(영동대로 추진단)
- '19. 6. 「강남권 광역복합환승센터」 승인(국토부) 및 고시('19.10월)
- '20. 6. 삼성~동탄선 및 GTX-C노선 동시시공(영동대로 구간) 관련 안건 국토교통부 철도산업위원회 의결
 - 기본계획 수립 중인 GTX-C 사업의 영동대로 구간은 삼성~동탄 광역급행 철도 실시계획에 포함시켜 승인·고시하고, 시공은 서울시에 위탁하여 추진⁷⁾
- '20. 7. 영동대로 복합개발 1~4공구 토목공사 입찰공고
- '20. 12. 영동대로 복합개발 토목공사 실시설계적격자 선정(1·3·4 공구)
 - 2공구(3회 유찰)는 적격심사 후 가격협상을 통한 수의계약 절차 진행
- '21. 2. 영동대로 복합개발 토목공사 우선시공분 계약(1·3·4 공구)

7) 영동대로 일대 GTX사업 추진 관련 협조요청(국토교통부 수도권광역철도팀-1111(2021.2.17.))

■ 동 사업이 “예산 외 의무부담” 대상으로 의회 동의 대상인지 여부

○ 「지방자치법」 제39조제1항제8호에 따르면 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 지방자치단체의 “예산 외의 의무부담이나 권리의 포기”는 지방의회 의결을 받도록 명시되어 있음

○ 또한, 「서울특별시 의무부담이나 권리 포기에 관한 의결 조례」 제2조제3호에 따르면 ‘의무부담’이란 ‘사무의 대상 또는 상대방에 대하여 시장이 재정적으로 의무를 부담하는 것’으로 정의하고 있고,

같은 조례 제3조제1항에서는 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 사무와 의회의 심의·확정을 거쳐 성립된 예산 외의 사무를 적용범위로 두고 있음

※ 참고 : “예산 외 의무부담”의 법적 근거

구분	내용
「지방자치법」 제39조제1항제8호	제39조(지방의회의 의결사항) ① <u>지방의회는 다음 사항을 의결한다.</u> 1. ~ 7. (생략) 8. <u>법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기</u> 9. ~ 11. (생략)
「서울특별시 의무부담이나 권리 포기에 관한 의결 조례」 제2조	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. 1. ~ 2. (생략) 3. <u>“의무부담”이란 사무의 대상 또는 상대방에 대하여 시장이 재정적으로 의무를 부담하는 것을 말한다.</u> 4. ~ 5. (생략)
「서울특별시 의무부담이나 권리 포기에 관한 의결 조례」 제3조	제3조(적용범위) ① 시의 처리사무 중 <u>법 제39조제1항제8호에 따른 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 의무부담이나 권리의 포기</u> 에 대하여는 이 조례를 적용한다. 1. 제2조제1호에 따른 <u>법령과 조례에 규정된 것을 제외한 사무</u> 2. 제2조제2호에 따른 <u>예산 외의 사무</u>

○ 법제처 법령해석에 따르면 ‘예산 외 의무부담’이란 협약을 체결하는 시점에서는 의무부담의 내용 및 금액을 구체적으로 예상할 수 없어 미리 예산으로 편성하여 지방의회의 의결을 받기는 어렵지만, 결국은 세출예산에서 집행되어야 할 의무로서 지방재정의 부담과 비재정적인 의무부담을 포괄하는 행위를 말하는 것임⁸⁾

○ 제출된 위·수탁 협약서 제4조 및 제6조를 살펴보면⁹⁾ 삼성~동탄선의 삼성역 정거장 및 본선공사 사업비는 서울시가 신청하고 국가철도공단에서 지급하나,

GTX-C 노선의 삼성역 정거장 및 본선공사 사업비는 협약서 제5조¹⁰⁾에 따라 국토교통부 고시된 ‘수도권광역급행철도 C노선 민간투자시설 사업기본계획’(이하 “기본계획”)에 따라 정해진 사업비에서 지급하고 기본계획에서는 사업시행자가 위탁사업비를 선행 사업자인 서울시에 지급하도록 명시되어 있음

8) 법제처 법령해석 09-0192

9) 영동대로 지하공간 복합개발사업 내 광역급행철도 건설사업에 관한 위·수탁 협약서 제4조(업무의 분담) “공단”과 “시”의 업무분담은 다음과 같다.

① “공단”의 업무

1. 삼성~동탄 광역급행철도 위탁사업비 지급

제6조(사업비 납부) ① “시”는 이 협약 체결 후 60일 이내에 사업비 신청계획을 수립하여 “공단”에 제출하여야 한다.

② “시”는 제1항의 계획에 따라 분기별로 사업비를 신청하며, “공단”은 이를 확인하여 신청일로부터 60일 이내에 “시”에 지급하여야 한다.

③ ~ ⑤ (생략)

10) 제5조(사업비) ① 삼성~동탄 광역급행철도의 삼성정거장 및 본선공사 사업비(붙임2)는 공사비, 용지비, 부대비를 포함한 1,841억원으로 변경하지 않는 것을 원칙으로 한다.

② 수도권광역급행철도 C노선의 삼성정거장 및 본선공사 사업비는 수도권광역급행철도 C노선 시설사업 기본계획(국토교통부고시제2020-1002호, ‘20.12.22)에 따라 공사비, 용지비, 부대비를 포함한 2,689억원으로 변경하지 않는 것을 원칙으로 하며 수도권광역급행철도 C노선 사업비에서 지급한다.

※ 참고 : 수도권광역급행철도 C노선 민간투자시설사업기본계획

구분	내용
사업신청 및 시행의 세부조건	<p>④ 영동대로 삼성역 정거장 및 본선 관련하여 사업신청자는 아래 조건을 반영하여 사업신청서를 작성하여야 함.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사업시행자는 영동대로 선행사업자인 서울특별시에게 본사업시설(삼성역 정거장 및 본선, L=1.00km) 건설을 위한 구조물공사를 위탁하고, 위탁사업비 2,689억원(보상비 133억원 포함, 2019년 12월 31일 기준)을 반영하여 총사업비를 산정하여야 함. - 사업시행자는 위탁사업비(건설보조금을 제외한 총민간투자비)를 영동대로 사업 공정률을 감안하여 서울특별시에게 지급함. 다만 구체적인 공사 범위 및 비용지급방법 등은 서울특별시와 협의하여 사업시행자의 책임으로 조치하여야 함.

- 따라서, 서울시는 GTX-C 노선의 민간사업시행자가 선정되지 않은 가운데 공사를 우선 시행하고 사업시행자로부터 언제, 어떻게 사업비를 지급받을지에 대한 협의가 이루어지지 않은 채 서울시가 사업비를 우선 부담한다는 점에서 「서울특별시 의무부담이나 권리 포기에 관한 의결 조례」 제2조¹¹⁾에 따른 “의무 부담”으로 볼 수 있을 것임
- 또한, 서울시 법률지원담당관으로 부터 삼성~동탄선과 GTX-C 노선은 업무협약에 따라 서울시가 시행하는 것으로 법령과 조례에 규정된 사무로 볼 수 없고, 국가철도공단과 민간사업시행자로부터 위탁사업비로 수행하기 때문에 ‘예산 외 의무부담’으로 간주하여 시의회 동의 후 협약을 체결해야 한다는 의견¹²⁾이 제출된 바 있음

11) 「서울특별시 의무부담이나 권리 포기에 관한 의결 조례」 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

3. “의무부담”이란 사무의 대상 또는 상대방에 대하여 시장이 재정적으로 의무를 부담하는 것을 말한다.

12) 시의회 동의 필요여부 사전검토(’21. 3. 30, 법률지원담당관)

- 본 협약에 따른 ‘삼성~동탄 철도사업’ 및 “C노선 철도사업”은 이 사건 조례에 따라 ‘법령과 조례에 규정이 있는 사무’이거나 ‘예산이 편성된 사무’도 아니므로 이 사건 조례에 따라 체결 전 시의회 동의를 받아야 할 것으로 사료됨

■ 위·수탁 협약서 내용 및 동의 절차에 대한 검토

1) 국토교통부 및 민간사업자의 노선별 사업비 지급 규정 미비

- 제출된 국가철도공단과의 위·수탁 협약서에 따르면 제5조(사업비)에 삼성~동탄선 및 GTX-C 노선의 사업비만 정해져 있고 사업자 부담에 대한 내용이 구체적으로 언급되어 있지 않음
- 특히, 제4조(업무의 분담)과 제6조(사업비 납부) 조항을 통해 서울시는 ‘공단’으로부터 삼성~동탄선에 대한 위탁사업비는 신청 후 지급받을 수 있으나 GTX-C 노선의 경우 민간사업자 부담에 대한 구체적 내용이 명시되지 않음
- '16년 서울시와 국토교통부가 체결한 업무협약서¹³⁾에 따르면 GTX-C 노선에 대한 사업비는 서울시가 우선 부담하되, 국토교통부는 기본계획 수립 이후에 영동대로 통합 개발의 공정률을 감안하여 사업비를 지급 하도록 노력한다고 명시되어 있고

'19년 8월 서울시장이 제출하여 도시계획위원회에 회부된 ‘영동대로 지하공간 복합개발 건설협약 계획 동의안’¹⁴⁾에 첨부된 협약서에도

13) 영동대로 통합개발을 위한 업무협약서(2016.10.31.)

제6조(비용의 분담) ① 철도사업의 사업비는 실제소요 되는 사업비에 대해 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」, 「도시철도법」 등 관련법에 따라 분담한다.

② 수도권 광역급행철도 C노선 및 수도권 고속철도 의정부 연장과 관련된 사업비는 서울특별시가 우선 부담하되, 국토교통부는 동 사업의 예비타당성조사가 완료되고 기본계획이 수립된 이후에는 영동대로 통합개발의 공정률을 감안하여 사업비를 지급하도록 노력한다.

14) 영동대로 지하공간 복합개발 건설협약 계획 동의안

- 제안일 : 2019.8.7.

- 회부일 : 2019.8.13.

GTX-C 노선에 대한 사업비를 국토교통부가 지급하고 민간 사업자 부담부분에 대해서도 국토교통부가 선부담분 상환에 관한 책무를 이행할 수 있도록 명시하였음

- 따라서, 기존 협약서들에도 명시된 바와 같이 서울시의 우선 부담분에 대한 국토교통부 및 민간 사업시행자의 상환 책무내용을 금번 위·수탁 협약서에도 명확히 규정하여 삼성~동탄선 및 GTX-C 사업을 진행하는 과정에서 사업비 분담에 대한 논란이 발생하지 않도록 해야 할 것임

※ 참고 : 국토교통부, 서울시, 민간 사업비 지급 규정

구분	내용	비고
영동대로 통합개발을 위한 업무협약서 (16.10.31.)	제6조(비용의 분담) ② <u>수도권 광역급행철도 C노선</u> 및 수도권 고속철도 의정부 연장과 관련된 <u>사업비는 서울특별시가 우선 부담하되, 국토교통부는</u> 동 사업의 예비타당성조사가 완료되고 기본계획이 수립된 이후에는 영동대로 통합개발의 <u>공정률을 감안하여 사업비를 지급하도록 노력한다.</u>	GTX-C 노선에 대한 국토교통부 사업자 지급 내용 명시
영동대로 지하공간 복합개발 건설협약서안 계획 동의안 (19.8.7.)	제5조(사업비의 분담) ② (생략) 1. <u>수도권 광역급행철도 C노선</u> : <u>서울특별시가 사업비를 우선 부담하고 국토교통부는</u> 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자시설사업기본계획 수립이 완료된 다음연도에 공정률, 물가상승률 등을 <u>고려하여 서울특별시에 사업비를 지급한다.</u> 3. <u>서울특별시가 우선 부담하는 사업비 중 민간 사업자 부담분에</u> 대해서는 <u>국토교통부가</u> 향후 민간투자시설사업기본계획 및 민간 사업자 선정과정(제3자 공고, 실시협약체결 등)에서 건설보조금 조항 등에 본 협약 내용을 반영하여 <u>민간사업자도 선부담분 상환에 관한 책무를 동일하게 이행할 수 있도록 한다.</u>	GTX-C 노선에 대한 국토교통부 사업자 지급 내용 명시 민간사업자 선부담분 상환 책무내용 명시
영동대로 지하공간 복합개발사업 내 광역급행철도 건설사업 위수탁	제4조(업무의 분담) “공단”과 “시”의 업무분담은 다음과 같다. ① “공단”의 업무 1. <u>삼성~동탄 광역급행철도 위탁사업비 지급</u> 2. 사업실시계획 승인(변경) 신청. 단, 수도권 광역급행철도 C노선에 대하여는 향후 “민간사업시행자” 선정 전까지 시행	GTX-C 노선에 대한 국토교통부 및 공단의 지급 내용 없음

<p>협약서 (21.6.7.)</p>	<p>3. 사업완료 후 준공자산 국가귀속 조치 ② “시”의 업무 1. ~ 6. (생략) 제5조(사업비) ① 삼성~동탄 광역급행철도의 삼성정거장 및 본선공사 사업비(붙임2)는 공사비, 용지비, 부대비를 포함한 1,841억원으로 변경하지 않는 것을 원칙으로 한다. ② 수도권광역급행철도 C노선의 삼성정거장 및 본선공사 사업비는 수도권광역급행철도 C노선 시설사업기본계획(국토교통부고시제 2020-1002호, '20.12.22)에 따라 공사비, 용지비, 부대비를 포함한 2,689억원으로 변경하지 않는 것을 원칙으로 하며 수도권광역급행철도 C노선 사업비에서 지급한다. 제6조(사업비 납부) ① “시”는 이 협약 체결 후 60일 이내에 사업비 신청계획을 수립하여 “공단”에 제출하여야 한다. ② “시”는 제1항의 계획에 따라 분기별로 사업비를 신청하며, “공단”은 이를 확인하여 신청일로부터 60일 이내에 “시”에 지급하여야 한다. 3. ~ 5. (생략)</p>	
--------------------------	---	--

2) 사업비 불변, 개통 시기에 대한 법률검토 내용 반영

- 동 위·수탁협약서 제5조(사업비)에 따르면 ‘삼성~동탄선과 GTX-C 노선의 사업비를 정하되 변경하지 않는 것’을 원칙으로 명시하고 있으며 제8조(사업의 시행)에 따르면 서울시는 삼성~동탄선의 삼성정거장 및 본선의 개통을 국가철도공단이 시행하는 삼성~동탄 광역급행철도 개통시기에 맞춘다고 명시되어 있음
- 이에 대한 법률자문 결과 제5조(사업비)의 불변 사업비는 선언적 의미를 가지고 제7조에 따라 공사비용을 조정 할 수 있고 제8조 (사업의 시행)의 사업기간 조정은 유기적 해석이 가능하고 인도 지연에 따른 손해배상 의무가 발생할 여지가 낮다는 법무법인의 의견이 제시된 바 있음¹⁵⁾

15) 법무법인(유한)동인, 국가철도공단 위수탁협약서 관련 법률자문회신(2021.3.23.)

- 다만, 제출된 법률자문 내용이 재판대상이 될 경우 달리 판단될 가능성을 배제할 수 없고¹⁶⁾, 한 곳의 법무법인의 의견을 절대적으로 해석하기 보다는 광역철도 사업비는 변경 가능하고 개통시기는 유동적일 수 있다는 내용을 보다 구체적으로 협약서에 적시하는 것에 대한 검토가 필요할 것임

3) 조례에 명시된 자료 제출 여부

- 「서울특별시 의무부담이나 권리포기에 관한 의결 조례」 제6조에 따르면 의회에 제출하는 의안은 동의안 형식을 따르고 의안 제출시 조례에 명시된 서류를 첨부하도록 명시되어 있음

조항	법률자문 내용
제5조(사업비) ①...1,841억원으로 <u>변경하지 않는 것을 원칙으로 한다.</u> ②...2,689억원으로 <u>변경하지 않는 것을 원칙으로</u> 하며...	협약서 내 사업비 관련 내용은 <u>선언적 의미</u> 만을 가지는 것에 불과하고, <u>사업비를 조정할 필요가 있는 경우 조정할 수 있음</u> - 국가재정법 및 총사업비관리지침, 민간투자법 상의 <u>사업비 변경 관련 규정이 우선 적용</u>
제8조(사업의 시행) ②“ <u>시</u> ”는 삼성~동탄 광역급행철도의 삼성정거장 및 본선의 <u>개통을 “공단”이 시행하는 삼성~동탄 광역급행철도 개통 시기에 맞춘다.</u> ③ 제2항과 관련하여 “시”는 “공단”이 시행하는 삼성~동탄 광역급행철도의 후속 공사(궤도·시스템 분야)를 위해 <u>개통 20개월 전까지 작업장을 인도하도록 최대한 노력한다.</u>	제8조 제2항은 유기적으로 해석하는 것이 타당하며, 각 작업시기를 유기적으로 맞춘다는 <u>포괄적, 선언적인 의미를 가진</u> 제3항의 작업장 <u>인도 지연에 따른 직접적인 손해배상의 무 내지 지체상금 지급의무 등 법적 책임이 발생할 여지는 낮음</u>

16) 법무법인(유한)동인, 국가철도공단 위수탁협약서 관련 법률자문회신(2021.3.23.) p.g 8 하단

... 본 의견서에서 검토하고 있는 사항은 귀 재단의 질의내용에 기재된 사항에 한정되며, 추후 위 사안이 법원의 재판대상이 되는 경우 저희의 의견과 달리 판단될 가능성을 배제할 수 없습니다. ...

※ 참고 : 「서울특별시 의무부담이나 권리포기에 관한 의결 조례」 관련 규정

제6조(자료제출) 시장은 이 조례에 따라 의안을 제출할 때에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 구체적인 의무부담 및 권리포기 내용
2. 「서울특별시 의안의 비용추계에 관한 조례」에 따른 비용추계서
3. 협약 체결 시의 협약서 및 첨부서류 등의 사본
4. 그 밖에 의안 심사와 관련하여 의회가 요구하는 서류

- 동 동의안 제출시 제1호에 따른 서울시의 구체적인 의무부담 및 권리 포기에 대한 내용이 기재된 서류가 첨부되지 않고 제2호에 따른 「서울특별시 의안의 비용추계에 관한 조례」에 따른 비용추계서와 제3호에 따른 협약 체결 시의 협약서가 동의안 제출시 첨부되지 않고 상임위원회에 별도 송부되는 등 자료에 대한 기관별 혼동이 야기될 수 있는 바, 관련 서류 제출에 대한 보완이 필요할 것임
- 특히, 협약서의 경우 현행 조례 제4조에 따라 시장은 의회 동의와 다르게 협약을 체결할 수 없다¹⁷⁾고 명시된 점을 감안할 때, 해당부서에서는 공식적인 과정을 통한 협약서를 제출하여 향후 협약 진행과정에서 발생될 문제가 없도록 해야 할 것임

17) 제4조(협약체결) ① 시장은 이 조례에서 의회의 의결을 받도록 규정한 사무의 경우에는 의회동의 후 협약을 체결하여야 한다. 다만 의회의 의결을 기다릴 만한 시간적 여유가 충분하지 아니한 긴급한 사무의 경우에는 「서울특별시의회 기본 조례」 제55조의3 단서에 따라 의장과 상임위원장에게 보고한 후 협약을 체결하되, 협약서에 "의회의 의결을 받은 때부터 효력을 발생한다"는 조건을 붙여야 한다.

② 시장은 의회의 동의와 다르게 협약을 체결할 수 없다. 다만 부득이하게 협약을 변경할 시에는 제1항 단서에 따른다.

■ 종합의견

- 동 동의안은 「영동대로 지하공간 복합개발」을 위한 가시설 시공을 진행하는 과정에서 광역철도(삼성~동탄선, GTX-C노선)시설이 포함됨에 따라 중복투자를 방지하고 효율적인 사업추진을 도모하기 위해,

서울시와 국가철도공단간의 위·수탁 협약을 추진하기 전에 서울시가 발생할 수 있는 “예산 외 의무부담” 사항에 대해 관련 법령 및 조례에 근거하여 서울시의회 의결을 받고자 하는 것임
- GTX-C 노선의 민간사업시행자가 선정되지 않은 가운데 서울시가 공사를 우선 시행하고 국가철도공단과 민간사업시행자로부터 위탁사업비를 지급받는다든 점에서 협약의 필요성이 인정된다 할 것임
- 다만, 위·수탁 협약서에서 국토교통부 및 민간사업자의 노선별 사업비 지급 규정이 미비하고 사업비 불변 및 개통 시기에 대한 손해배상 의무에 대한 논란이 있을 수 있는 바, 이를 보다 명확히 하여 위·수탁 협약서를 맺는 것을 논의해야 할 것임
- 아울러, 동 동의안 제출과정에 필요한 협약서 및 비용추계서 등 관련 서류가 공식적으로 첨부되지 않았고 2019년 서울시의회에 기 제출되었으나 미처리 된 “영동대로 지하공간 복합개발 건설협약 계획 동의안”에 대한 보다 세심한 검토와 보완 조치가 이루어져야 할 것임

[별첨1] 영동대로 지하공간 복합개발사업 내 가시설 도면 (복합환승센터)

