



제428회국회(임시회)
제2차 국토교통위원회

철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 철도노선 연장사업 비용부담 특례 신설 〉
■ 문진석의원 대표발의(의안번호 제2210125호)

2025. 8.

국 토 교 통 위 원 회

전 문 위 원 임 종 수

목 차

□ 문진석의원 대표발의(2210125)	1
I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 철도노선 연장사업 비용부담 특례 신설 (안 제21조의2 신설)	2

□ 문진석의원 대표발의(2210125)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 문진석의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 4. 25.
3. 회 부 일 : 2025. 4. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법령은 국가 이외의 자의 요구에 의하여 철도건설사업을 추진하는 경우 요구자가 비용의 전부 또는 일부를 부담하도록 하고 있음.

수도권광역급행철도 노선 연장 사업의 경우 지자체 원인부담으로 지자체가 비용의 전부를 부담하기로 한 상황임. 이와 관련하여 본선은 국비를 지원받는데 비하여 연장노선은 비용의 전부를 지자체가 부담하여야 한다는 점에서 지방자치단체의 낮은 재정자립도 등을 고려할 때 과도한 부담이라는 지적이 제기되고 있음.

이에 본선의 예비타당성조사가 완료된 철도노선을 연장하는 경우로서 국비 지원금이 과도하지 않은 경우 기존 노선의 분담비율을 그대로 반영하도록 하고, 타당성조사를 실시한 경우 예비타당성조사를 면제할 수 있도록 하여 교통망 건설의 효율성 확보 및 지역간 이동성 제고에 기여하려는 것임(안 제21조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 철도노선 연장사업 비용부담 특례 신설 (안 제21조의2 신설)

현행법은 국가 이외의 자의 요구에 의하여 철도건설사업을 추진하는 경우 요구자가 비용의 전부 또는 일부를 부담하도록 하고 있으며, 그 부담 비율은 대통령령으로 정하고 있음.

개정안은 기존에 운영 중이거나 사업이 확정된 철도노선(이하 “기존 철도노선”)을 연장하는 철도건설사업으로서 ① 기존 철도노선에 대해 예비타당성조사를 실시한 경우, ② 국비 부담 추정금액이 일정 수준을 초과하지 않는 경우에 대해서는 기존 철도노선 건설사업의 부담비율에 따르도록 하려는 것임. 또한, 이러한 철도노선 연장사업에 대해서는 「국가통합교통체계효율화법」에 따른 타당성조사를 실시한 경우 예비타당성조사를 면제할 수 있도록 함.

현행	개정안
<신설>	제21조의2(비용부담의 특례 등) ① 국가 이외의 자의 요구에 의하여 기존에 운영중이거나 사업이 확정된 철도노선(이하 이 조에서 “기존 철도노선”이라 한다)을 연장하는 철도건설사업(이하 이 조에서 “철도노선 연장사업”이라 한다)으로서 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우 제21조제4항에도 불구하고 해당 철도노선 연장사업에 대한 부담 비율은

현행	개정안
	<u>기존 철도노선 건설사업의 부담 비율에 따른다.</u> 1. <u>기존 철도노선에 대하여 「국가재정법」 제38조제1항에 따른 예비타당성조사를 실시한 경우</u> 2. <u>철도노선 연장사업에 대한 국비 부담 추정금액(철도노선 연장사업비에 기존 철도노선 건설사업의 부담 비율을 곱한 금액을 말한다)이 대통령령으로 정하는 금액을 초과하지 않는 경우</u> ② <u>제1항에 따른 철도노선 연장사업에 대하여 「국가통합교통체계효율화법」 제18조에 따른 타당성조사를 실시한 경우 「국가재정법」 제38조제1항에 따른 예비타당성 조사를 면제할 수 있다.</u> 부 칙 <u>이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.</u>

가. 검토의견

현행법 및 같은 법 시행령에 따르면 국가 이외의 자의 요구에 의하여 철도건설사업을 하는 경우에 대한 비용부담 비율은 네 가지 사유로 구분되며, 일부 사유는 「국가통합교통체계효율화법」에 규정된 투자평가지침에 따라 타당성을 평가한 결과 경제성이 인정되는 경우로 제한됨.¹⁾

【 원인자 요구 철도건설 사업 비용분담 비율 】

구분	사 유	분담비율	비 고
제1호	운영 중인 철도노선 이전설치	전액 원인자 부담	
제2호	건설 중인 철도노선 지하에 철도시설 건설	가장 경제적 지점의 건설비용과 비교하여 추가비용 원인자 부담	
제3호	건설 중인 철도노선에 역 시설 건설	역 시설 건설의 비용과 수입 비교, 수입을 초과하지 않는 비용의 50% 국가 부담 (진입로 설치는 원인자 부담)	타당성평가
제4호	기존 철도노선에 역 시설 건설, 또는 증축·개축	전액 원인자 부담	타당성평가

1) 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」

제21조(수익자·원인자의 비용부담) ③ 국가 이외의 자의 요구에 의하여 철도건설사업을 하는 경우에는 필요한 비용의 전부 또는 일부를 요구자의 부담으로 한다.

④ 제3항에 따라 국가 이외의 자가 철도건설사업에 따른 비용의 전부 또는 일부를 부담하는 경우 그 부담 비율은 대통령령으로 정한다.

「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률 시행령」

제22조(원인자의 비용부담 비율) ① 법 제21조제3항에 따라 국가 외의 자로서 철도건설사업의 시행을 요구하는 자(이하 “원인자”라 한다)가 철도건설사업 비용의 전부 또는 일부를 부담하는 경우 그 부담 비율은 다음 각 호에 따른다.

1. 원인자의 요구에 의하여 운영 중인 철도노선을 옮겨 설치하는 경우: 옮겨 설치하는 데 드는 비용의 전액을 원인자가 부담
 2. 원인자의 요구에 의하여 새로 건설되고 있는 철도노선(해당 철도노선이 포함된 철도건설기본계획이 법 제7조제4항에 따라 고시된 이후의 철도노선을 말한다. 이하 제3호에서 같다)의 지하에 철도시설을 건설하는 경우: 경제적으로 가장 적합한 지점에 철도시설을 건설하는 경우의 건설비용과 비교하여 추가로 드는 건설비용의 전액을 원인자가 부담
 3. 원인자의 요구에 의하여 새로 건설되고 있는 철도노선에 역 시설을 건설하는 경우: 「국가통합교통체계효율화법」 제18조제2항의 투자평가지침에 따라 산정된 역 시설 건설비용과 수입을 비교하여 수입을 초과하지 아니하는 건설비용의 100분의 50을 국가가 부담. 다만, 역사(驛舍) 진입도로의 설치비용은 원인자가 전액을 부담한다.
 4. 원인자의 요구에 의하여 기존의 철도노선에 역 시설을 건설하거나 증축 또는 개축하는 경우: 건설·증축 또는 개축하는 데 드는 비용(역사 진입도로의 설치비용을 포함한다)의 전액을 원인자가 부담
- ② 제1항제3호 및 제4호에 따른 철도건설사업은 「국가통합교통체계효율화법」 제18조제2항의 투자평가지침에 따라 타당성을 평가한 결과 경제성이 있다고 인정되는 경우에만 시행할 수 있다.

대표적인 기존 철도노선 연장사업으로 수도권광역급행철도(GTX) A, B, C 노선에 대한 연장사업이 있음. 해당 연장사업들은 모두 시행령 제4호(원인자 요구에 의하여 기존의 철도노선에 역 시설을 건설하거나 증축 또는 개축하는 경우)에 해당한다고 보아 전액을 원인자가 부담하는 방향으로 추진 중임.

【 GTX 연장사업 개요 】

(단위 : 억원)

구 분	사업구간	기존선	요구자 (원인자)	총사업비
A연장	(동탄)~평택(20.9km)	수도권고속선	평택시	2,532
B연장	(마석)~춘천(55.7km)	경춘선	춘천시, 가평군	1,219
C연장	(덕정)~동두천(9.6km)	경원선	동두천시·화성시·오산시· 평택시·천안시·아산시	4,480
	(수원)~아산(69.9km)	경부선, 장항선		

※ 자료: 국토교통부

【 GTX 연장구간 사업 추진 경과 】

- 2023.10 : A·C 연장 지자체 원인자 부담사업 건의
(A연장 : 평택, C연장 : 동두천·화성·오산·평택·천안·아산시)
- 2024.1 : A·B·C 연장 등 2기 GTX 추진방안 발표(민생토론회)
- 2024.2~8 : A·C 연장 타당성 검증용역 실시(국가철도공단)
- 2024.9 : B 연장 지자체 원인자 부담사업 건의(춘천시·가평군)

※ 자료 : 국토교통부

【 GTX 노선도(연장 포함) 】



※ 자료 : 국토교통부

개정안에 따르면 연장사업에 기존 철도노선 건설사업의 부담 비율을 적용함으로써 요구자인 지방자치단체의 부담을 줄일 수 있을 것으로 보임. GTX A, B, C 노선의 경우 각각 국비 부담 비율이 35.1%, 47%, 31.1%이며, 각 노선의 연장사업에 대해 해당 비율만큼 국가재정을 부담할 경우 총 1,717억원을 국비로 부담하게 될 것으로 예상됨.

【 개정안 적용 시 연장사업별 국비부담 추정액 】

(단위 : 억원)

구분	건설사업비	국비부담 추정액	비고
합계	5,096	1,717	
GTX-A 연장	1,382	485 (=1,382×35.1%)	▶ A노선 총사업비: 50,485 (재정구간 21,474+ 민자구간 29,011) -국비: 17,738(비율: 35.1%)
GTX-B 연장	488	229 (=488×47%)	▶ B노선 총사업비: 70,668 (재정구간 27,774+ 민자구간 42,894) -국비: 33,217(비율: 47%)
GTX-C 연장	3,226	1,003 (=3,226×31.1%)	▶ C노선 총사업비: 46,084 (민자구간 100%, 46,084) -국비: 14,337(비율: 31.1%)

※ 자료: 국토교통부

지방자치단체의 열악한 재정 여건²⁾을 고려할 때 대규모의 재정이 소요되는 철도건설 사업을 추진하기 어려운 측면이 있다는 점, GTX 연장 노선의 경우 해당 지방자치단체 주민 외에 다수 국민이 사용하게 된다는 점, GTX 노선 확대가 지역 발전의 중요한 동력이 될 수 있어 정부의 전향적

2) 2023년 기준으로 평택, 화성을 제외하면 모두 전국 평균인 40.42%에 미치지 못함. A노선은 평택 42.41%, C노선은 화성 53.47%, 오산 30.43%, 평택 42.41%, 동두천 13.5%, 천안 30.64%, 아산 31.12%, B노선은 가평 16.2%, 춘천 17.43%를 보임(지방재정365(지방재정통합공개시스템)에 공시된 2023년 재정자립도(최종) 기준).

태도 변화가 필요하다는 의견이 제기되는 점³⁾ 등을 고려할 때 개정안의 취지는 공감이 되는 측면이 있음.

개정안과 관련하여 다음의 사항에 대한 검토가 필요함.

첫째, 국비가 투입되는 철도건설 사업의 일반적인 절차를 거치지 않고 기존노선 연장사업이 추진되는 것이 적절한지 여부에 대한 검토가 필요함. 일반적으로 국비가 투입되는 철도건설 사업의 경우 국가철도망구축계획 반영하고, 예비타당성조사를 거쳐 사업의 추진 여부를 결정하게 되는데, 개정안에 따르면 기존노선 연장사업의 경우 해당 절차가 생략될 수 있음.⁴⁾ 이와 관련하여 국토교통부, 기획재정부는 투자 효율성을 저해하고 예비타당성제도를 형해화 할 수 있다는 등을 이유로 개정안에 대해 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

둘째, 기존노선 건설 사업의 부담 비율은 연장사업과 직접적 관련성 없이 산정된 것인데 이 비율을 연장사업에 적용하는 것의 적절성에 대한 검토가 필요해 보임. GTX A, B, C 노선의 채원 부담 비율은 민자사업자와의 협약에서 결정되는 건설보조금 비율, 광역교통개선대책 비용 투입 여부 등 해당 노선 건설사업의 여건을 반영한 것임.⁵⁾ 반면, 연장사업은 기존

3) 박종관, 「GTX 노선 연장추진의 합리화 방안」, 『GTX1기 연장노선 추진 현실화를 위한 토론회』 발표자료 p.52.

4) 참고로, GTX A, B, C 노선은 예비타당성조사를 통과하였음.

5) 국비 부담비율이 노선별로 상이한 것은 민자사업 건설보조금 비율, 광역교통개선대책 비용 투입 여부 등에 따른 것으로, 상세한 사유는 【참고자료 1】 참조

노선 건설사업과 사업 여건이 상이하고 실질적으로 신규 건설사업으로 볼 수 있는 만큼 원인제공자인 지방자치단체의 현실적인 부담 여력과 해당 사업의 추진 타당성 및 경제성, 국가 차원의 건설 필요성 등을 고려하여 각 주체간 사업의 추진 타당성 및 경제성, 국가 차원의 건설 필요성 등을 고려하여 각 주체 간 적정 부담 비율에 대한 종합적인 검토가 필요한 것으로 보임.

또한, 기존 부담비율에 따르도록 규정하는 경우 “기존 철도노선 건설 사업의 부담 비율에 따른다”고 규정하여 국비, 지방비, 민간투자비 등 모든 투입재원을 포괄하게 규정하기보다 국비 부담비율에 대해서만 규정하도록 보완하는 것이 필요해 보임.

셋째, 안 제21조의2 제2항에 따르면 「국가통합교통체계효율화법」 제18조에 따른 타당성조사⁶⁾를 실시한 경우 예비타당성조사를 면제할 수 있

6) 「국가통합교통체계효율화법」 제18조에서는 “타당성조사”가 아닌 “타당성 평가”로 표현하고 있음. 타당성조사는 「건설기술 진흥법」 제47조에 따라 수행하는 것인데, 「국가통합교통체계효율화법」에 따른 타당성 평가와 실질적으로 유사하며 타당성 평가를 실시하는 경우 타당성조사를 한 것으로 간주하고 있음.

「국가통합교통체계효율화법」

제18조(타당성 평가) ① 공공기관의 장 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 사업시행자(같은 법 제9조제1항에 따라 사업을 제안한 자를 포함한다. 이하 “교통시설개발사업 시행자”라 한다)는 공공교통시설의 신설·확장 또는 정비사업(이하 “공공교통시설 개발사업”이라 한다)이 포함된 국가기간교통망계획, 중기투자계획 등을 수립하거나 공공교통시설 개발사업을 시작하기 전에 제3항에 따른 투자평가지침에 따라 해당 계획 또는 사업의 타당성을 평가하여야 하며, 해당 연도의 평가대상 공공교통시설 개발사업의 목록과 평가계획을 매년 2월말까지 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.

② 공공기관의 장 및 교통시설개발사업 시행자가 제1항에 따른 타당성 평가를 수행한 경우 「건설기술 진흥법」 제47조에 따른 타당성 조사를 수행한 것으로 본다.

③ 국토교통부장관은 공공교통시설 개발사업의 교통 수요, 비용 및 편익 등에 대한 합리적·객관적인 투자 분석 및 평가를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 공공교통시설 개발사업에 관한 투자평가지침(이하 “투자평가지침”이라 한다)을 작성하여 고시하여야 한다.

④ 국토교통부장관은 투자평가지침을 작성하려면 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.

도록 규정하고 있는데, 타당성조사는 예비타당성조사 이후, 기본계획 수립 이전에 실시하는 것으로서 행정절차의 선후관계를 고려한 보완이 필요해 보임. 개정안의 취지를 반영하기 위해서는 예비타당성조사 이전에 실시되는 타당성 검증 절차를 별도로 규정하는 방안을 고려할 수 있음.⁷⁾

나. 관계기관 의견

1) 국토교통부

한정된 국가 예산을 체계적으로 사용하기 위해 국비 투입사업은 국가철도망계획 및 예비타당성조사 등 기존 투자체계를 거쳐 추진하는 것이 바람직하며, 이를 거치지 않은 원인자 요구사업은 원인자 비용부담 원칙에 따라 제한적으로 추진하는 것이 필요함.

2) 기획재정부

국가 전체적인 재정운용의 효율성·통일성 제고를 위해 개별 법률에 「국가재정법」의 예비타당성조사 규정과 상이하거나 유사·중복되는 내용을 규정하는 것은 신중할 필요가 있고, 특히 예비타당성조사 면제를 규정하는

⑤ 제1항에 따른 타당성 평가의 대상이 되는 공공교통시설 개발사업의 종류·규모 등 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

7) 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률 시행령」 제22조 제2항에 따르면 원인자 비용부담 사업 중 일부 사업은 「국가통합교통체계효율화법」 제18조 제2항의 투자평가지침에 따라 타당성을 평가한 결과 경제성이 있다고 인정되는 경우에 시행할 수 있다고 규정되어 있어 사업 시행여부 결정 전 국가철도공단에서 타당성 검증을 진행하고 있음. 이는 타당성 평가는 아니나 이와 유사하게 사업의 타당성을 파악하는 절차로서, 예비타당성조사 이전에 시행될 수 있을 것으로 보임.

것은 해당 제도의 형해화 및 유사사례 등으로 법제화될 우려가 있음.

또한, 도로·철도 등 연장사업은 신규사업에 해당하며 연장노선이 예비타당성조사 대상에 해당할 경우 현재와 같이 예비타당성조사 절차를 거쳐 진행할 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5582

참고 1

GTX 노선 간 국비 비율에 차이가 발생하는 사유

- 통상적으로, 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 등에 따라 ‘재정사업’은 총사업비를 국비 70%, 지방비 30% 비율로 구분하고, ‘민자사업’은 총사업비를 민간자본 50% 이상, 재정지원금 50% 미만으로 적용하여 재정지원금을 국비 70%, 지방비 30%로 구분하고 있음

* 재정사업 : 총사업비(100%) = 국비(70%) + 지방비(30%)

- ** 민자사업은 총건설사업비의 50%를 넘지 않는 범위에서 민간사업자가 건설보조금을 제안하므로, 사업마다 재정지원 비율에 차이가 있음
(총사업비(100%) = 재정지원금(50% 미만) + 민간자본(50% 이상))

국비(70%) 지방비(30%)

- GTX-A,B,C 노선 간 민자사업 건설보조금 비율, 광역교통개선대책 비용(LH 부담) 투입 여부 및 추가 정거장 신설 비용 등이 서로 다름에 따라, 최종적으로 총사업비 대비 국비 및 지방비 비율이 다르게 적용됨

구 분		총사업비	국 비	지방비	민간자본	기타	비고
A 노선	민자 구간	29,011 (100%)	8,306 (29%)	3,559 (12%)	14,146 (49%)	3,000 (10%)	운정신도시 광역교통 개선대책비 3,000억원
	재정 구간	21,457 (100%)	9,420 (44%)	4,037 (19%)	-	8,000 (37%)	동탄신도시 광역교통 개선대책비 8,000억원
B 노선	민자 구간	42,894 (100%)	13,775 (32%)	5,904 (14%)	23,215 (54%)	-	
	재정 구간	27,774 (100%)	19,442 (70%)	8,332 (30%)	-	-	
C 노선	민자 구간	46,084 (100%)	14,337 (31%) *청량리 우선 시공비용 1,491억 포함	8,274 (18%) * 추가정거장 신설비용 2,768억 포함	23,473 (51%)	-	