



제 437회 국회 (임시회)
제3차 재정경제기획위원회

국유재산특례제한법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈폐철도부지 활용에 대한 국유재산특례 근거 신설〉

■ 김석기의원 대표발의(의안번호 제2218448호)

2026. 7.

재정경제기획위원회

전문위원 임명현

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 폐철도부지 활용에 대한 국유재산특례 근거 신설 (안 별표 제223호 신설)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 김석기의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2026. 4. 20.

다. 회 부 일 : 2026. 4. 21.

II. 제안이유 및 주요내용

산업구조의 변화 등에 따라 운송수요가 감소하고 도시화 및 철도건설기술의 발달로 기존 철도가 지하화·직선화·복선화·고속화되면서 이전되거나 폐선되는 철도가 증가하고 있으나 여러 제도적인 제약으로 인해 폐철도부지가 효율적으로 활용되지 못하는 실정임.

이에 따라 정부는 폐철도부지를 포함한 철도 유희부지를 활용하기 위해 국토교통부 훈령인 「철도 유희부지 활용지침」을 마련하고 있으나, 해당 지침에는 실질적으로 폐철도부지 활용사업을 지원할 수 있는 정책수단들이 포함되어 있지 않을 뿐만 아니라, 지침의 근거가 되는 상위 법률이 없어 전국적으로 분포한 폐철도부지를 효율적으로 활용하는 데 한계가 있다는 지적이 있음.

이에 폐철도부지의 활용을 촉진하고 이를 적극적으로 지원하기 위해 국유재산 특례 등의 규정을 담은 특별법을 제정하면서 국유재산특례의 근거가 되는 이 법률을 동시에 개정하려는 것임(안 법률 제21214호 국유재산특례제한법 일부개정법률 별표 제223호 신설).

참고사항

이 법률안은 민홍철의원·김석기의원이 대표발의한 「폐철도부지의 활용 촉진 및 지원에 관한 특별법안」(의안번호 제15603호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 폐철도부지 활용에 대한 국유재산특례 근거 신설 (안 별표 제223호 신설)

현행	개정안
<신설>	○ 지방자치단체에 대하여 폐철도부지의 양여, 사용료등의 감면 및 장기 사용 허가 특례 근거 신설

현행 「국유재산법」 및 동법 시행령에 따르면, 행정재산은 원칙적으로 양여가 불가하며 행정재산을 직접 공용이나 공공용으로 사용하려는 지방자치단체에 양여하는 경우 등에만 양여할 수 있고, 일반재산의 경우에도 일정 요건을 충족하는 경우에 한하여 양여할 수 있도록 규정하고 있음.

또한, 국유재산의 사용료·대부료는 원칙적으로 해당 재산가액의 5% 이상으로 규정하고 있고,

사용·대부 기간의 경우 행정재산 사용허가는 원칙적으로 5년 이내, 일반재산의 대부는 대부 재산의 목적 및 성질에 따라 달리 정하고 있으나 일반적 토지의 경우 5년 이내로 제한하고 있음.

「국유재산법」

제27조(처분의 제한) ① 행정재산은 처분하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 교환하거나 양여할 수 있다.

1. 공유(公有) 또는 사유재산과 교환하여 그 교환받은 재산을 행정재산으로 관리하려는 경우
2. 대통령령으로 정하는 행정재산을 직접 공용이나 공공용으로 사용하려는 지방자치단체에 양여하는 경우

② 제1항제1호에 따라 교환하는 경우에는 제54조제2항부터 제4항까지를 준용하고,

제1항제2호에 따라 양여하는 경우에는 제55조제2항·제3항을 준용한다. 이 경우 “일반재산”은 “행정재산”으로 본다.

③ 제1항제1호에 따른 교환에 관한 교환목적·가격 등의 확인사항, 제1항제2호에 따라 양여하는 경우 제55조제3항의 준용에 따라 총괄청과 협의하여야 하는 사항, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제55조(양여) ① 일반재산은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 양여할 수 있다.

1. 대통령령으로 정하는 일반재산을 직접 공용이나 공공용으로 사용하려는 지방자치단체에 양여하는 경우
2. 지방자치단체나 대통령령으로 정하는 공공단체가 유지·보존비용을 부담한 공공용재산이 용도폐지됨으로써 일반재산이 되는 경우에 해당 재산을 그 부담한 비용의 범위에서 해당 지방자치단체나 공공단체에 양여하는 경우
3. 대통령령으로 정하는 행정재산을 용도폐지하는 경우 그 용도에 사용될 대체시설을 제공한 자 또는 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 그 부담한 비용의 범위에서 용도폐지된 재산을 양여하는 경우
4. 국가가 보존·활용할 필요가 없고 대부·매각이나 교환이 곤란하여 대통령령으로 정하는 재산을 양여하는 경우

② 제1항제1호에 따라 양여한 재산이 10년 내에 양여목적과 달리 사용된 때에는 그 양여를 취소할 수 있다.

③ 중앙관서의 장등은 제1항에 따라 일반재산을 양여하려면 총괄청과 협의하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 가액 이하의 일반재산을 제1항제3호에 따라 양여하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제32조(사용료) ① 행정재산을 사용허가한 때에는 대통령령으로 정하는 요율(料率)과 산출방법에 따라 매년 사용료를 징수한다. (이하 생략)

제35조(사용허가기간) ① 행정재산의 사용허가기간은 5년 이내로 한다. 다만, 제34조 제1항제1호의 경우에는 사용료의 총액이 기부를 받은 재산의 가액에 이르는 기간 이내로 한다.

② 제1항의 허가기간이 끝난 재산에 대하여 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 5년을 초과하지 아니하는 범위에서 종전의 사용허가를 갱신할 수 있다. 다만, 수의의 방법으로 사용허가를 할 수 있는 경우가 아니면 1회만 갱신할 수 있다.

제46조(대부기간) ① 일반재산의 대부기간은 다음 각 호의 기간 이내로 한다. 다만, 제18조제1항 단서에 따라 영구시설물을 축조하는 경우에는 10년 이내로 한다.

1. 조립을 목적으로 하는 토지와 그 정착물: 20년
2. 대부 받은 자의 비용으로 시설을 보수하는 건물(대통령령으로 정하는 경우에 한정한다): 10년
3. 제1호 및 제2호 외의 토지와 그 정착물: 5년
4. 그 밖의 재산: 1년

② 제1항의 대부기간이 끝난 재산에 대하여 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 그 대부기간을 초과하지 아니하는 범위에서 종전의 대부계약을 갱신할 수 있다. 다만, 수의계약의 방법으로 대부할 수 있는 경우가 아니면 1회만 갱신할 수 있다.

③ 제2항에 따라 갱신을 받으려는 자는 대부기간이 끝나기 1개월 전에 중앙관서의 장등에 신청하여야 한다.

④ 제1항에도 불구하고 제58조 및 제59조의2에 따라 개발된 일반재산의 대부기간은 30년 이내로 할 수 있으며, 20년의 범위에서 한 차례만 연장할 수 있다.

제47조(대부료, 계약의 해제 등) ① 일반재산의 대부의 제한, 대부료, 대부료의 감면 및 대부계약의 해제나 해지 등에 관하여는 제30조제2항, 제31조제1항·제2항, 제32조, 제33조, 제34조제1항제2호·제3호, 같은 조 제2항·제3항, 제36조 및 제38조를 준용한다.

「국유재산법 시행령」

제29조(사용료율과 사용료 산출방법) ① 법 제32조제1항에 따른 연간 사용료는 해당 재산가액에 1천분의 50 이상의 요율을 곱한 금액으로 하되, 월 단위, 일 단위 또는 시간 단위로 계산할 수 있다. (이하 생략)

또한, 현행 「국유재산특례제한법」 제4조는 같은 법 [별표]에 규정된 법률에 따라서만 국유재산특례의 신설 및 운용이 가능하도록 제한하면서, ‘다른 법률의 개정’을 통한 [별표]의 개정도 엄격하게 금지하고 있음¹⁾.

따라서 개별법에서 국유재산의 사용료나 사용허가 기간 등에 대한 특례를 신설·변경하기 위해서는 반드시 「국유재산특례제한법」을 함께 개정하여야 함.

이에 개정안은 민홍철·김석기의원이 대표발의한 「폐철도부지의 활용 촉진 및 지원에 관한 특별법안」(의안번호 제2215603호) 제11조, 제14조 및 제17조에 따라,

1) 「국유재산특례제한법」

제2조(정의) 이 법에서 “국유재산특례”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 뜻한다.

1. 「국유재산법」 제32조제1항, 제34조제1항 또는 제47조제1항에 따르지 아니한 국유재산의 사용료, 대부료, 그 밖의 사용 또는 수익에 대한 대가(이하 “사용료등”이라 한다)의 감면
2. 「국유재산법」 제35조제1항 또는 제46조제1항에서 정하는 기간을 초과하는 국유재산의 사용허가 또는 대부(이하 “장기 사용허가등”이라 한다)
3. 「국유재산법」 제55조제1항에 따르지 아니한 국유재산의 양여

제4조(국유재산특례의 제한) ① 국유재산특례는 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없다.

② 이 법 별표는 이 법 외의 다른 법률로 개정할 수 없다.

③ 국유재산특례의 존속기한에 관하여 다른 법률에 이 법 별표와 다른 규정이 있는 경우에는 다른 법률의 규정에도 불구하고 이 법 별표에 따른다.

특별시장·광역시장·특별자치시장 또는 시장·군수(“시장등”)가 철도 운영에 사용되지 않은 상태로 5년이 경과한 폐철도부지의 활용사업계획을 수립하는 경우 해당 폐철도부지를 지방자치단체에 매각 또는 무상 대부·양여할 수 있도록 하고,

대부·매각·교환이 곤란한 기타부지²⁾를 지방자치단체가 직접 관광시설이나 주민복지시설로 사용하려는 경우 해당 부지를 지방자치단체에 무상으로 양여할 수 있도록 하며,

폐철도부지 활용사업 시행자에게 사업구역 내에 있는 국유재산을 대부하거나 사용하게 하는 경우 그 기간을 20년 이내로 할 수 있도록 하는 내용의 국유재산특례를 신설하려는 것임.

참고로, ‘폐철도부지’란 철도시설 이전 또는 폐지에 따라 철도운영에 사용되지 않는 철도시설 부지로,

「폐철도부지의 활용 촉진 및 지원에 관한 특별법안」은 지방자치단체가 폐철도부지를 교육·문화·관광 등의 용도로 활용하도록 촉진함으로써 지역사회의 발전과 주민복리 증진에 기여하는 것을 목적으로 함.

2025년 기준 철도 유휴부지³⁾ 면적은 36,133천㎡이며, 이 중 공공시설 등 철도운영 외 용도로 사용 중인 유휴부지 면적은 23,530천㎡(65.1%)로,

2) 문화·역사·생태적 보전가치가 없고 접근성, 배후 인구수 등을 고려할 때 활용가치가 낮은 부지

3) 철도 유휴부지란 폐철도부지와 철도부지 중 철도운영 이외의 용도로 사용하더라도 철도운영 및 안전에 지장을 주지 않는 부지(철도교량 등 철도 선로의 하부 부지, 지하에 조성된 철도시설의 상부 부지 등)를 말함.

대부분 공공시설(자전거도로, 체육시설 등), 유희부지 활용사업, 농경지 등으로 사용되고 있음.

[2024~2025년 철도 유희부지 사용현황]

(단위: 천㎡, %)

용도	2024년	2025년
공공시설	6,542 (31.5)	5,709 (24.3)
기타(차고지 등)	4,674 (22.5)	3,888 (16.5)
농경지	3,927 (18.9)	4,481 (19.0)
자산개발사업 부지	3,015 (14.5)	2,176 (9.2)
유희부지 활용사업 부지	-	4,925 (20.9)
레일바이크	1,365 (6.6)	962 (4.1)
태양광, 물치장, 주차장 등	1,230 (5.9)	1,382 (5.9)
보전부지	-	7 (0.1)
합계	20,753 (100.0)	23,530 (100.0)

자료: 국토교통부

한편, 「국유재산특례제한법」 제5조 및 제6조⁴⁾는 국유재산특례의 신설 요건으로 ① 특례목적의 공익에 부합 여부, ② 예산지원 등 다른 수단에 비해 효과적인지 여부, ③ 특례요건의 명확성과 구체성, ④ 존속기간의 적절성을 제시하고 있음. 이는 무분별한 특례 신설을 방지함으로써 국유재산의 적절한 관리와 국가재정의 건전한 운영을 도모하려는

4) 제5조(국유재산특례의 기본원칙) 국가는 국유재산특례의 근거가 되는 법률의 제정 또는 개정으로 국유재산특례를 신설 또는 변경하거나 운용할 때에는 이 법의 목적과 다음 각 호의 원칙에 맞도록 하여야 한다.

1. 국유재산특례의 운용이 국가 전체의 이익에 부합할 것
2. 국유재산특례가 예산 지원, 현물출자나 그 밖의 다른 방법보다 특례 대상자에 대한 경제적 지원 방법으로서 적절할 것
3. 국유재산특례의 목적, 적용대상 및 적용요건을 법률에 구체적이고 명확하게 정할 것
4. 국유재산특례는 그 목적 달성에 필요한 최소한의 기간 동안 운용될 것

제6조(국유재산특례의 신설등에 관한 심사) ① 중앙관서의 장은 법령을 제정하거나 개정하여 국유재산특례를 신설 또는 변경할 필요가 있는 경우에는 해당 법령안을 입법예고하기 전에 기획재정부장관에게 국유재산특례 신설 등의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

③ 기획재정부장관은 제1항에 따라 심사를 요청받은 때에는 국유재산특례의 신설등이 제5조에 따른 국유재산특례의 기본원칙에 부합하는지를 심사하여야 한다.

것으로, 해당 기준에 따라 국유재산특례 신설의 적절성을 검토할 필요가 있음.

(특례 목적의 공익성) 지방자치단체가 현재 사용되지 않고 있는 폐철도부지를 교육·문화·관광 등의 용도로 적극 활용하도록 함으로써 지역 발전과 지자체 주민의 생활 수준 향상을 기대할 수 있다는 점에서 특례 목적의 공익성은 인정된다고 보임.

(특례 인정의 효과성) 양여, 사용료등의 감면과 장기 사용허가 등을 통해 재정 여건이 열악한 지방자치단체의 사업 수행을 안정적으로 지원할 수 있을 것으로 보임.

다만, 현행 「국유재산법」에 따라 지방자치단체가 공용·공공용·비영리 공익사업용으로 수의계약을 통해 사용하는 국유재산에 대해서는 이미 사용료등의 감면과 계약의 계속갱신이 가능하다는 점,⁵⁾

5) 「국유재산법」

제34조(사용료의 감면) ① 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사용료를 면제할 수 있다.

2. 행정재산을 직접 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 지방자치단체에 사용허가하는 경우

제35조(사용허가기간) ① 행정재산의 사용허가기간은 5년 이내로 한다. 다만, 제34조제1항제1호의 경우에는 사용료의 총액이 기부를 받은 재산의 가액에 이르는 기간 이내로 한다.

② 제1항의 허가기간이 끝난 재산에 대하여 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 5년을 초과하지 아니하는 범위에서 종전의 사용허가를 갱신할 수 있다. 다만, 수의의 방법으로 사용허가를 할 수 있는 경우가 아니면 1회만 갱신할 수 있다.

「국유재산법 시행령」

제27조(사용허가의 방법) ③ 행정재산이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제31조제1항 단서에 따라 수의의 방법으로 사용허가를 받을 자를 결정할 수 있다.

4의2. 법 제18조제1항제3호에 따른 사회기반시설로 사용하려는 지방자치단체나 지방공기업에 사용허가를 하는 경우

5. 법 제34조제1항 또는 다른 법률에 따라 사용료 면제의 대상이 되는 자에게 사용허가를 하는 경우

「폐철도부지의 활용 촉진 및 지원에 관한 특별법안」에서 국가가 폐철도부지의 활용 촉진을 위하여 필요한 경우 활용사업에 드는 자금의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 재정지원 근거를 두고 있다는 점을 고려할 때⁶⁾, 별도의 특례를 신설할 필요성에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다고 보임.

(특례요건의 명확성·구체성) 「폐철도부지의 활용 촉진 및 지원에 관한 특별법안」은 국유재산특례의 요건을 시장등이 활용사업계획을 수립하는 경우, 일반재산인 폐철도부지가 3회 이상 경쟁입찰에서 유찰된 경우, 기타부지인 폐철도부지의 대부, 매각, 교환이 곤란한 경우로서 지방자치단체가 직접 그 폐철도부지를 관광시설 또는 주민복지시설로 사용하려는 경우 등으로 규정하고 있어, 특례요건의 명확성과 구체성이 충족된다고 보임.

(존속기한의 적절성) 개정안은 국유재산특례의 존속기한을 2036년 12월 31일까지로 하고 있는데, 「국유재산특례제한법」 별표 개정 시 존속기한 설정 원칙⁷⁾을 감안하여 적정 수준의 존속기한을 규정할 필요가 있음.

6) 「폐철도부지의 활용 촉진 및 지원에 관한 특별법안」

제18조(재정지원) 국가는 폐철도부지의 활용 촉진을 위하여 필요한 경우 예산의 범위에서 활용사업에 드는 자금의 일부를 지원할 수 있다.

7) 사용료 감면: 5년 / 양여·장기사용 허가: 8년

한편 개정안은 국토교통위원회 소관인 「폐철도 및 유희부지 활용 활성화에 관한 법률안」(의안번호 제2215145호)의 의결을 전제로 하는데, 국토교통위원회에서는 해당 법률안을 본회의에 부의하지 아니하기로 하고 이를 통합·조정한 대안인 「철도 유희부지 활용 활성화에 관한 법률안(대안)⁸⁾」을 제안하기로 의결(2026.4.30.)한 바 있으므로, 해당 대안의 심사과정을 고려하여 논의할 필요가 있음.

참고로 해당 대안의 국유재산특례 관련 조문을 살펴보면, 제10조에서 지방자치단체에 철도 유희부지를 수의계약으로 대부·사용하게 하는 경우 그 기간을 10년 이내로 할 수 있도록 하고, 대부료 및 사용료를 감면할 수 있도록 규정하고 있음⁹⁾.

또한, 개정안과 유사한 취지에서 지방자치단체의 폐철도부지 대부·사용에 대한 국유재산특례를 신설하려는 동법 개정안(의안번호 제2215146호, 김미애의원 대표발의)이 현재 우리 위원회에 계류되어 있으므로 병합하여 심사할 필요가 있겠음.

8) 임시번호 DD20986

9) 「철도 유희부지 활용 활성화에 관한 법률안(대안)」 제10조

제10조(철도 유희부지 대부 등) ① 국가가 「국유재산법」에 따라 활용사업에 필요한 부지로서 지방자치단체에 철도 유희부지를 수의계약으로 대부·사용하게 하는 경우 그 기간은 「국유재산법」 제35조 및 제46조에도 불구하고 10년 이내로 할 수 있다. 이 경우 그 기간은 갱신할 수 있으며, 갱신기간은 갱신할 때마다 10년을 초과할 수 없다.

⑤ 제1항에 따라 지방자치단체에 대부·사용하게 하는 철도 유희부지의 대부료 및 사용료는 「국유재산법」 제34조(같은 법 제47조에서 준용하는 경우를 포함한다)에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.

재정경제부는 현재 모법인 「폐철도부지의 활용 촉진 및 지원에 관한 특별법안」이 국토교통위원회 심사과정에서 대안반영폐기된 상황으로, 이를 반영한 대안의 국유재산특례에 대해서는 수용한다는 입장임.

「폐철도부지의 활용 촉진 및 지원에 관한 특별법안」 (의안번호 제2215603호)

제11조(활용사업계획 수립 검토 요청 등) ① 국토교통부장관은 철도운영에 사용되지 않은 상태로 5년이 경과한 폐철도부지에 대하여 해당 폐철도부지의 소재지를 관할하는 시장등에게 활용사업계획을 수립할 것인지 여부를 검토하도록 요청하여야 한다.

② 국토교통부장관은 시장등이 제1항의 요청에 따라 활용사업계획을 수립하는 경우 해당 폐철도부지를 「국유재산법」 제27조에도 불구하고 지방자치단체에 매각하거나 무상으로 대부 혹은 양여할 수 있다.

③ 국토교통부장관은 시장등이 제1항의 요청을 받고 활용사업계획을 수립하지 아니하는 경우 해당 폐철도부지를 「국유재산법」에 따라 용도폐지 절차를 거쳐 매각할 수 있다.

④ 국토교통부장관은 일반재산인 폐철도부지가 3회 이상 경쟁입찰에서 유찰된 경우 해당 폐철도부지를 「국유재산법」 제27조에도 불구하고 지방자치단체에 무상으로 대부할 수 있다. 이 경우 해당 폐철도부지의 소재지를 관할하는 시장등은 미리 활용사업계획을 수립하여 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다.

제14조(양여에 관한 특례) 국토교통부장관은 기타부지인 폐철도부지의 대부, 매각, 교환이 곤란한 경우로서 지방자치단체가 직접 그 폐철도부지를 관광시설 또는 주민복지시설로 사용하려는 경우에는 「국유재산법」 제27조에도 불구하고 지방자치단체에 무상으로 양여할 수 있다.

제17조(국유·공유재산의 사용허가·대부의 특례) 국가나 지방자치단체는 활용사업 시행자에게 사업구역에 있는 국유·공유재산에 대하여 「국유재산법」 제35조 및 제46조 또는 「공유재산 및 물품 관리법」 제21조 및 제31조에도 불구하고 20년의 범위에서 사용허가 또는 대부를 할 수 있다. 이 경우 그 기간은 갱신할 수 있으며, 갱신기간은 20년 이내로 한다.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안		
별표	별표		
<신설>	연번	국유재산특례 근거 법률	특례유형 존속기한
	223	「폐철도부지의 활용 촉진 및 지원에 관한 특별법」 제11조, 제14조 및 제17조	사용료등의 감면, 장기 사용허가등 및 양여 2036. 12. 31.

문의처
02)6788-5160