의안번호	2200393
의 뢰 인	고민정의원
회 답 일	2024.7.18.
추계번호	24B0759

도시철도지하화 및 도시철도부지 통합개발에 관한 특별법안

【비용추계서】

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

Ⅰ. 비용추계 결과

❑ (일부추계) 제정안에 따라 시・도지사가 도시철도지하화통합개발에 관한 종합계획을 20년 주기로 수립・시행하고, 5년 단위로 타당성을 평가하여 변경하는 경우 추가재정소요는 2026년 20억원, 2030년 20억원 등 향후 5년 동안 80억원(연평균 16억원) 이상으로 추계됨

[표 1] 제정안에 따른 추가재정소요: 2026~2030년

(단위: 억원)

	2026	2027	2028	2029	2030	합계	연평균
도시철도지하화통합개발에 관한 종합계획 수립 및 변경(안 제4조)	20	10	10	10	30	80	16

주: 제정안의 다른 재정수반요인에 대해서는 추계가 곤란하여 일부 재정수반요인에 대해서만 국토교통부의 제출자료를 바탕으로 추계한 것으로, 전체적인 재정소요액은 추계된 금액을 상회할 수 있음

Ⅱ. 재정수반요인

연번	조·항(조제목)	주요내용	
1	안 제4조 (도시철도지하화통합개발에 관한 종합계획 수립 및 변경)	특별시장・광역시장・특별자치시장・도지사 및 특별자치도지사(이하 “시・도지사”라 한다)는 관할 도시교통권역에서 도시철도지하화통합개발을 효과적으로 추진하기 위하여 관계 시・도지사와 협의하여 도시철도지하화통합개발에 관한 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 함. 이를 변경하려는 경우에도 또한 같음(제1항)	의무규정
		종합계획은 다음 각 호의 계획과 조화를 이루도록 수립되어야 함(제2항) 1. 「국가통합교통체계효율화법」 제4조에 따른 국가기간 교통망계획 2. 「국가통합교통체계효율화법」 제6조에 따른 중기 교통시설투자계획 3. 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제3조에 따른 대도시권 광역교통기본계획 4. 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제3조의2에 따른 대도시권 광역교통시행계획 5. 「도시교통정비 촉진법」 제5조에 따른 도시교통정비 기	의무규정

연번	조·항(조제목)	주요내용	
		본계획 6. 「도시교통정비 촉진법」 제8조에 따른 도시교통정비 중기계획 7. 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제5조에 따른 대중교통기본계획	
		시・도지사는 종합계획이 수립된 날부터 5년마다 종합계획의 타당성을 재검토하여 필요한 경우 이를 변경하여야 함(제5항)	의무규정
2	안 제5조 (종합계획의 내용)	종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 함 1. 도시철도지하화통합개발을 위한 중장기 계획 2. 종합계획의 추진 여건 및 사업효과 등에 관한 분석 3. 도시철도지하화통합개발의 범위 4. 소요 재원의 조달방안 5. 그 밖에 효과적인 도시철도지하화통합개발을 위하여 필요한 사항으로서 국토교통부령으로 정하는 사항	의무규정
3	안 제6조 (도시철도지하화통합개발 기본계획의 수립)	시·도지사는 종합계획에 따라 도시철도지하화통합개발을 시행하려는 경우 노선별로 도시철도지하화통합개발 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 하며, 둘 이상의 특별시・광역시・도・특별자치도의 행정구역에 걸치는 경우 시・도지사 간 협의하여 기본계획을 수립하여야 함. 기본계획을 변경하려는 경우에도 또한 같음(제1항)	의무규정
		기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 함(제2항) 1. 도시철도지하화통합개발의 기본방향 2. 도시철도지하화사업 기본계획 3. 도시철도부지개발사업 기본계획 4. 도시철도부지개발사업을 시행할 예정인 지역의 범위 5. 사업시행자에 관한 사항 6. 단계별 사업 추진계획 7. 재원 조달 계획 8. 기타 대통령령으로 정하는 사항	의무규정
4	안 제7조 (기본계획 수립을 위한 의견청취)	시・도지사는 기본계획의 내용 중 대통령령으로 정하는 주요 사항에 대하여는 국토교통부장관과 협의한 후 공청회를 열어 주민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 듣고 해당 지방의회의 의견을 들어 기본계획을 국토교통부장관에게 제출하여야 함. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 사전협의, 공청회, 지방의회 의견청취의 절차를 생략할 수 있음(제1항)	의무규정 재량규정
		제1항에 따른 공람의 대상 또는 공청회의 개최 대상 및 주민의 의견청취 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정함(제2항)	의무규정

연번	조·항(조제목)	주요내용	
5	안 제10조 (도시철도지하화사업의 추진)	도시철도지하화사업에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「도시철도법」에서 정하는 바에 따름	의무규정
6	안 제11조 (도시철도부지개발사업의 추진)	도시철도부지개발사업에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 제6조에 따라 수립된 기본계획을 고려하여 제2조제6호 각 목의 법률에서 정하는 바에 따름	의무규정
7	안 제13조 (비용부담의 원칙)	도시철도부지개발사업에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 제6조에 따라 수립된 기본계획을 고려하여 제2조제6호 각 목의 법률에서 정하는 바에 따름(제1항)	의무규정
		도시철도지하화사업에 필요한 비용은 도시철도부지개발사업에서 발생하는 수익으로 충당하는 것을 원칙으로 함(제2항)	의무규정
		제1항 및 제2항에도 불구하고 지방자치단체는 사업시행자에게 철도지하화사업에 필요한 비용의 일부를 보조하거나 융자할 수 있음(제4항)	재량규정
8	안 제14조 (국유재산의 출자 등)	국토교통부장관은 도시철도지하화사업의 원활한 추진을 지원하기 위해 도시철도부지를 「국유재산법」에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 출자할 수 있음 1. 「국유재산법」 제2조제6호에 따른 정부출자기업체 2. 도시철도지하화통합개발을 효율적으로 추진하기 위해 설립하는 정부출자기업체	재량규정
9	안 제16조 (부담금의 감면)	국가 또는 지방자치단체는 도시철도부지개발사업을 원활하게 시행하기 위하여 사업시행자에게 「수도권정비계획법」, 「개발이익 환수에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 과밀부담금, 개발부담금을 감면하거나 부과하지 아니할 수 있음	재량규정
10	안 제17조 (기반시설 지원 등)	시·도지사는 도시철도부지개발사업의 원활한 조성을 위하여 필요한 도로 등 대통령령으로 정하는 기반시설 설치를 우선적으로 지원할 수 있음(제1항)	재량규정
		제1항에 따른 기반시설에 대한 지원 범위, 규모 등은 대통령령으로 정함(제2항)	의무규정

Ⅲ. 비용추계의 전제와 상세내역

1. 재정수반요인별 추계 여부

<table>
<tr><th>연번</th><th>조·항(조제목)</th><th>추계 여부</th><th>비고</th></tr>
<tr><td rowspan="2">1</td><td>안 제4조
(도시철도지하화통합개발에 관한 종합계획 수립 및 변경)</td><td rowspan="2">○</td><td rowspan="2">• 국토교통부가 제출한 유사사례를 바탕으로 추산</td></tr>
<tr><td>안 제5조(종합계획의 내용)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2</td><td>안 제6조(도시철도지하화 통합개발에 관한 기본계획의 수립)</td><td rowspan="7">×</td><td rowspan="2">• 기본계획은 수립권자인 시・도지사 등이 종합계획이 수립된 후 이를 바탕으로 노선별로 도시철도지하화통합개발 기본계획이 수립될 사항으로 현시점에 도시철도지하화통합개발이 시행될 지방자치단체의 수, 일정 등이 불확정적이어서 관련 비용을 추산하는 데 한계가 있음
• 다만, 국토교통부에 따르면 전구간 터널로 건설된 수색~광명(23.6km)구간 철도지하화 기본계획 용역비는 27억원이 소요된 바 있음</td></tr>
<tr><td>안 제7조(기본계획 수립을 위한 의견청취)</td></tr>
<tr><td>3</td><td>안 제10조
(도시철도지하화사업의 추진)</td><td rowspan="5">• 도시철도지하화사업 시행, 철도부지개발사업의 추진을 위한 비용은 지하화개발사업의 범위, 소요재원 조달방안 등을 포함한 종합계획이 수립되고, 해당 지방자치단체에서 기본계획 수립을 통해 구체화되며, 국유재산 출자 계획 및 기반시설 지원범위와 방법 등은 대통령령에 위임되어 있어 현시점에 사업추진 비용을 합리적으로 추정하는 데 한계가 있음</td></tr>
<tr><td>4</td><td>안 제11조
(도시철도부지개발사업의 추진)</td></tr>
<tr><td>5</td><td>안 제13조
(비용부담의 원칙)</td></tr>
<tr><td>6</td><td>안 제14조(국유재산의 출자 등)</td></tr>
<tr><td>7</td><td>안 제17조(기반시설의 지원 등)</td></tr>
<tr><td>8</td><td>안 제16조
(부담금 등의 감면)</td><td>×</td><td>• 사업지구에 대한 과밀부담금, 개발부담금 감면 규모를 추산하기 위해서는 철도부지개발사업 입지, 부과대상 건축물의 면적, 해당 토지별 개발이익 등에 대한 정보가 필요하나 이에 관한 구체적인 정보가 불확정적이어서 관련 비용을 추산하는데 한계가 있음</td></tr>
</table>

2. 비용추계의 총괄적 전제

❑ 제정안의 추가재정소요는 도시철도지하화통합개발에 관한 종합계획 수립에 따른 소요비용으로 국토교통부가 제출한 유사사례를 바탕으로 추산한 단가를 적용함

❑ 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다는 제정안 부칙과 사업준비기간을 고려하여 추계기간은 2026년부터 2030년까지 5년으로 함

3. 재정수반요인별 상세 추계내역

❑ (안 제4조 및 제5조) 시·도지사가 도시철도지하화통합개발에 관한 종합계획을 국가철도망구축계획, 국가기간교통망계획, 중기 교통시설투자계획, 대도시권 광역교통기본계획, 대도시권 광역교통시행계획, 도시・군계획 등과 조화를 이루도록 수립하는 경우 소요비용은 연구용역 사업비로 유사사례를 참고하여 추산

○ 제정안에서는 철도, 교통관련 법률에서 규정한 법정 계획의 주기와 조화를 이루도록 규정하고 있으며, 해당 계획의 주기는 대도시권 광역교통 시행계획을 제외하고는 20년 주기인 것으로 나타남

○ 제정안은 시·도지사가 종합계획이 수립된 날부터 5년마다 그 타당성을 검토하여 필요한 경우에는 종합계획을 변경할 수 있도록 규정하고 있어, 종합계획은 20년 주기로 수립하고, 5년 주기로 타당성을 검토하여 변경하는 것으로 가정함

○ 제정안과 가장 유사성이 높은 철도지하화통합개발 종합계획 수립 연구용역이 2024년 3월부터 시행중에 있어 이를 참고하면, 총사업비 중 정부부담분은 1/3 수준인 10억원을 종합계획 수립에 따른 소요비용으로 준용할 수 있음(공단 2/3부담)

- 계획 수립비용은 추계기간 동안 동일수준인 것으로 가정함

[표 2] 유사사례 관련 계획 수립비용

(단위: 백만원)

사업년도	사업명	계획수립주기	공고기관	사업비
2024	철도지하화통합개발 종합계획 수립 연구용역	20년	국토교통부	3,000 (**국비 10억원** 국가철도공단 20억원)
2023	제5차 국가철도망구축계획	10년	국토교통부	554
2020	국가기간교통망계획 및 제5차 중기 교통시설투자계획 수립을 위한 연구	20년	국토교통부	608
2006	대도시권 광역교통기본계획	20년	국토교통부	478
2006	대도시권 광역교통시행계획 수립 연구	5년	국토교통부	1,140

자료: 조달청 나라장터, 정책연구관리시스템

○ 국토교통부가 지방자치단체별로 취합한 자료에 따르면 다음의 6개 시도의 도시철도의 지상구간이 존재하며, 향후 지하화가 필요할 것으로 예상됨

[표 3] 지자체별 지상 도시철도 현황

(단위: ㎞)

노선명	전체 지상구간 (A+B)	교량형 연장(A)	일반 지상철도형 연장(B)	비고
서울	29.6	26.1	3.5	■ 서울 2, 3, 4, 7호선 ※ 일반지상철도형 - 2호선 2.5km (용답역 인근, 철교 접속부), - 4호선:1.0km (당고개 종점, 철교 접속부)
부산	29.9	24.6	5.3	■ 부산 1, 2, 3, 4호선
대구	25.1	23.6	1.4	■ 대구 2호선
인천	7.7	5.2	2.5	■ 인천 1, 2호선
경기	29.6	25.9	3.7	■ 용인에버라인, 의정부경전철
경남	10.9	10.9	-	■ 부산김해경전철
계	132.8	116.3	16.5	

자료: 국토교통부 제출자료

○ 그러나 현재 시·도별 도시철도 지하화를 위한 구체적인 계획 수립 시기를 알 수 없어 추계기간 동안 매년 1개 시·도에서 기본계획을 수립하고(사업 첫 해에는 2개 시·도), 5년 단위의 타당성 평가를 시행하는 것으로 가정함

❑ (일부추계) 제정안에 따라 시·도지사가 도시철도지하화통합개발의 효과적인 추진을 위하여 도시철도지하화통합개발에 관한 종합계획(이하"종합계획"이라 한다)을 20년 주기로 수립·시행하고, 5년 단위로 타당성을 평가하여 변경하는 경우 추가재정소요는 다음과 같이 추산됨

[표 4] 개정안에 따른 추가재정소요: 2026~2030년

(단위: 백만원)

	2026	2027	2028	2029	2030	합계
종합계획 수립 지방자치단체 수	2	1	1	1	1	6
종합계획 수립 비용(A)	2,000	1,000	1,000	1,000	1,000	6,000
종합계획 변경 타당성 평가(B)	-	-	-	-	2,000	2,000
합계(A+B)	2,000	1,000	1,000	1,000	3,000	8,000

Ⅳ. 부대의견

❑ 제정안에 따른 종합계획 수립비용은 국토교통부에서 시행중인 유사사례를 참고하여 작성하였으므로 향후 지방자치단체별 사업계획 수립 확정에 따라 추계값은 달라질 수 있음

Ⅴ. 작성자

❑ 성명

국회예산정책처	분석관	과장
경제비용추계과	문지은	이유미

❑ 대표연락처

성명	전화번호	이메일 주소
문지은	02-6788-4645	mtsophia@assembly.go.kr

[참고자료] 국토교통부 철도지하화 통합개발 진행경위 및 향후 계획

1. 그간 경위

❑ (특별법 제정) 사업의 원활한 추진을 위한 방식·구조*, 계획 수립 및 비용부담 원칙 등을 담은 「철도지하화통합개발법」 제정('24.1, '25.1 시행)

○ ①정부가 사업시행자(정부출자기업)에 철도부지(국유재산) 출자 → ②사업시행자는 채권을 발행하여 지하화 사업비용 先조달 → ③상부개발 이익으로 지하화사업비용 충당

❑ (종합계획 수립) 철도지하화 대상, 상부 개발방향 및 사업시행자 등을 검토하고, 종합계획을 수립 착수('24.3~)

* (용역기간) '24.3~'26.3(24개월)/ (용역수행기관) 국토연구원 컨소시엄

❑ (협의체 출범) 공공·연구기관, 학회·학계, 전문가 등이 포함된 '철도지하화 통합개발 추진 협의체*' 구성 및 출범식 개최('24.4.4)

○ * ❶지하화기술 분과(12명), ❷도시개발·금융분과(12명), ❸지역협력분과(31명)로 구성

❑ (가이드라인 배포) 철도지하화 종합계획 수립 및 선도사업 선정을 위한 '사업제안 가이드라인'을 마련하여 지자체 배포('24.6.3)

2. 향후 계획

❑ (종합계획 수립) 사업 필요성·합리성·실현 가능성 및 기대효과 등을 고려

하여, 철도지하화 대상 선정*을 위한 종합계획 수립('25.12 고시)

○ * '25.5월까지 지자체로부터 제안받은 사업 중에서 평가·분석을 거쳐 대상 노선 선정

❑ (선도사업 선정) 실현 가능성이 높은 사업을 우선 선정('24.12)하여, 종합계획 수립 이전이라도 기본계획 수립 조기 착수('25.上~) 지원

○ * (제안) ~'24.10월말→ (평가) '24.10월말~12월→ (선정) '24.12월말 → (기본계획 수립) '25년.上~

❑ (하위법령 제정) 철도지하화특별법 시행시기('25.1월)에 맞추어 사업 절차 등을 구체화하기 위한 하위법령 제정('25.1월 시행이전)