



제430회 국회(임시회)  
제1차 국토교통위원회

# 한국철도공사법 일부개정법률안 검 토 보 고

< 한국철도공사에 대한 공유지 무상대부 등의 근거 마련 >  
■ 안태준의원 대표발의(의안번호 제2213553호)

2025. 12.

국 토 교 통 위 원 회

전 문 위 원 임 종 수

## 목 차

|                                                   |   |
|---------------------------------------------------|---|
| □ 안태준의원 대표발의(2213553) .....                       | 1 |
| Ⅰ. 제안경위 .....                                     | 1 |
| Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 .....                              | 1 |
| Ⅲ. 검토의견 .....                                     | 3 |
| 1. 한국철도공사에 대한 공유지 무상대부 등의 근거 마련(안 제14조제2항 등) .... | 3 |

## □ 안태준의원 대표발의(2213553)

### I. 제안경위

1. 제 안 자 : 안태준의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2025. 10. 13.
3. 회 부 일 : 2025. 10. 14..

### II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국가는 공사의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 국토교통부장관이 필요하다고 인정하면 「국유재산법」에도 불구하고 공사에 물품을 포함한 국유재산을 무상으로 대부(貸付)하거나 사용·수익하게 할 수 있다고 규정하고 있음.

한국철도공사는 철도를 이용하는 지역주민 편의 증진과 안전확보를 위해 25년 이상 경과 한 노후 철도 역사에 대한 개량사업을 단계적으로 추진하고 있음.

그런데, 과거 철도청 체제에서는 공유지 무상점용 협의가 가능했으나, 한국철도공사 전환 이후에는 「공유재산 및 물품 관리법」상 점용료 감면에 대한 근거 부재로 노후 역사를 개량하거나, 출입구 신설 시 기존에 점유했던 부지나 추가로 점유되어야 할 부지에 대한 점용료가 발생하여 사업이 지연되거나 추진을 못 하는 경우가 발생하고 있음.

노후역사 개량사업은 철도를 이용하는 국민의 안전 확보, 교통인프라

라 개선 및 지역 균형발전이라는 공익적 목적을 지닌 사업인 만큼 원활한 추진과 실질적 성과 도출을 위해 공유지의 무상점용을 허용할 수 있는 제도적 장치가 필요함.

이에 「한국철도공사법」에 관련 근거를 마련하여 노후화된 역 시설물을 안정적으로 개선할 수 있도록 함(안 제14조제2항 및 제4항 신설 등).

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 한국철도공사에 대한 공유지 무상대부 등의 근거 마련(안 제14조 제2항 등)

현행법<sup>1)</sup>은 국가는 한국철도공사의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 국토교통부장관이 필요하다고 인정하면 「국유재산법」에도 불구하고 공사에 물품을 포함한 국유재산을 무상으로 대부(貸付)하거나 사용·수익하게 할 수 있도록 규정하고 있는데, 지방자치단체가 소유한 공유재산에 대한 무상 대부 등의 근거는 마련되어 있지 않은 상황임.

개정안은 지방자치단체의 장이 역 시설의 개량 사업에 대하여 한국철도공사에 공유재산을 무상으로 대부(貸付)하거나 사용·수익하게 할 수 있도록 규정하려는 것임.

---

##### 1) 「한국철도공사법」

제9조(사업) ① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다. <개정 2018. 3. 13.>

1. 철도여객사업, 화물운송사업, 철도와 다른 교통수단의 연계운송사업
2. 철도 장비와 철도용품의 제작·판매·정비 및 임대사업
3. 철도 차량의 정비 및 임대사업
4. 철도시설의 유지·보수 등 국가·지방자치단체 또는 공공법인 등으로부터 위탁받은 사업

제14조(국유재산의 무상대부 등) ① 국가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 국토교통부장관이 필요하다고 인정하면 「국유재산법」에도 불구하고 공사에 국유재산(물품을 포함한다. 이하 같다)을 무상으로 대부(貸付)하거나 사용·수익하게 할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.>

1. 제9조제1항제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 사업
2. 「철도산업발전 기본법」 제3조제2호가목의 역시설의 개발 및 운영사업
- ② 국가는 「국유재산법」에도 불구하고 제1항에 따라 대부하거나 사용·수익을 허가한 국유재산에 건물이나 그 밖의 영구시설물을 축조하게 할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 대부 또는 사용·수익 허가의 조건 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.



그런데 국토교통부에 따르면 철도공사가 최근 일부 노후역사 개량사업 추진 시 역사 인근 공유지를 임대하거나 매입하는 과정에서 지방자치단체가 철도공사의 공유지 무상 사용 허용을 검토하였으나, 현행법상 공유재산의 무상사용을 허용할 수 있는 법적 근거가 없어 사업이 지연되는 경우가 발생한 바 있음.

한편, 「공유재산 및 물품관리법」(이하 「공유재산법」이라 함)에 따르면 지방자치단체 재산인 공유재산에 대해 대부계약, 사용허가 등을 통해 지방자치단체 외의 자에게 대부 또는 사용·수익하게 하고, 대부료, 사용료를 징수하도록 하고 있으며, 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 일반재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우에는 대부료, 사용료를 면제하고 있음.<sup>2)</sup> 또한, 해당 지방자치단체의 장

#### 2) 「공유재산 및 물품 관리법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. “사용허가”란 제5조제2항에 따른 행정재산을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 허용하는 것을 말한다.

8. “대부계약”이란 제5조제3항에 따른 일반재산 또는 물품을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 체결하는 계약을 말한다.

제20조(사용허가) ① 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용허가를 할 수 있다.

제21조(사용허가기간) ① 행정재산의 사용허가기간은 사용허가를 받은 날부터 5년 이내로 한다. 다만, 제7조제2항제1호의 경우에는 무상사용을 허가받은 날부터 사용료의 총액이 기부를 받은 재산의 가액에 이르는 기간 이내로 하되, 그 기간은 20년(이하 이 조에서 “총 사용가능기간”이라 한다)을 넘을 수 없다.

제22조(사용료) ① 지방자치단체의 장은 행정재산을 사용허가한 때에는 대통령령으로 정하는 비율(料率)과 계산방법에 따라 매년 사용료를 징수한다. 다만, 연간 사용료가 대통령령으로 정하는 금액 이하인 경우에는 사용허가기간의 사용료를 일시에 통합 징수할 수 있다.

제24조(사용료의 감면) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용허가를 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제22조에도 불구하고 그 사용료를 면제할 수 있다.

1. 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 행정재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우

제32조(대부료) ① 일반재산의 대부계약을 체결하였을 때에는 대통령령으로 정하는 비율과 계산방법에 따라 매년 대부료를 징수한다. 다만, 연간 대부료가 대통령령으로 정하는 금액 이하인 경우에는 대부기간의 대부료를 일시에 통합 징수할 수 있다. <개정 2021. 4. 20.>

제34조(대부료의 감면) ① 일반재산의 대부계약을 체결할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면

외의 자는 원칙적으로 공유재산에 영구시설물을 축조할 수 없도록 하고, 예외적으로 공유재산의 사용 및 이용에 지장이 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에 영구시설물의 축조를 허용하고 있음.<sup>3)</sup>

개정안은 지방자치단체의 장이 역 시설의 개량사업에 대하여 「공유재산법」에도 불구하고 철도공사에 공유재산의 무상 대부 또는 사용·

---

제32조에도 불구하고 그 대부료를 면제할 수 있다.

1. 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 일반재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우
2. 지역경제의 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우
- 3) 「공유재산 및 물품 관리법」

제13조(영구시설물의 축조 금지) 해당 지방자치단체의 장 외의 자는 공유재산에 건물, 도랑·다리 등의 구조물과 그 밖의 영구시설물을 축조할 수 없다. 다만, 그 공유재산의 사용 및 이용에 지장이 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 예외로 한다.

「공유재산 및 물품 관리법 시행령」

제9조(영구시설물의 축조 금지) ①법 제13조 단서에 따라 공유재산에 영구시설물을 축조할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한정한다. <개정 2014. 7. 7., 2019. 7. 2., 2020. 12. 22., 2022. 4. 20.>

1. 영구시설물의 준공과 동시에 그 시설물을 해당 지방자치단체에 기부하는 조건으로 축조하는 경우
2. 삭제 <2020. 12. 22.>
3. 사용허가 또는 대부를 받은 자가 사용허가기간 또는 대부기간 동안 사용하기 위하여 자진철거 및 철거비용의 예치 등을 조건으로 축조하는 경우. 이 경우 철거비용의 예치는 영구시설물의 착공 전에 하여야 한다.
4. 삭제 <2018. 1. 9.>
5. 제29조제1항제13호·제23호에 대하여 일반재산을 수의계약으로 대부받은 자 또는 같은 항제19호에 해당하는 경우로서 일반재산을 대부받은 자가 해당 대부기간이 끝났을 때 그 대부받은 재산을 매입하는 조건으로 축조하는 경우
6. 다른 법률에 따라 지방자치단체에 소유권이 귀속되는 공공시설을 축조하는 경우
7. 매각·양여·교환 등의 계약을 체결한 재산의 소유권을 이전하기 전에 그 사용을 승낙받아 축조하는 경우. 다만, 대금을 나누어 내는 매각 또는 교환의 경우에는 그 매각 또는 교환 대금의 2분의 1 이상을 낸 경우로 한정한다.
8. 일반재산을 신탁 또는 위탁하여 개발하는 경우
9. 지방자치단체의 현재 또는 장래의 공유재산 사용 및 이용에 지장을 주지 않는 범위에서 해당 공유재산의 공중(空中)·지상·지하에 공작물을 설치하는 경우로서 행정안전부장관이 정하는 기준에 적합한 경우
10. 해당 지방자치단체의 장이 아닌 다른 지방자치단체의 장이 공립학교에 학생과 주민이 공동으로 이용할 수 있는 문화 및 복지시설, 생활체육시설 등의 복합시설을 설치하는 경우
11. 해당 지방자치단체의 장이 아닌 다른 지방자치단체의 장이 법 제5조제2항제1호에 따른 공용재산(이하 “공용재산”이라 한다) 또는 같은 항 제2호에 따른 공공용재산(이하 “공공용재산”이라 한다)에 해당하는 영구시설물을 축조하는 경우로서 지방자치단체장 간에 서로 합의하고 해당 지방의회가 동의한 경우

수익을 허용하고 해당 공유재산에 영구시설물을 축조할 수 있도록 법적 근거를 마련하려는 것으로, 철도이용객의 편의 증진 및 철도 안전 확보 등을 위한 역 시설 개량사업의 원활한 추진을 도모할 수 있다는 점에서 타당한 측면이 있음.

참고로 유사 입법례인 「국방과학연구소법」<sup>4)</sup>에서는 국가 또는 지방자치단체는 국방과학연구소의 설립과 운영을 위하여 필요한 경우 연구소에 대하여 최대 20년 이내에서 국유·공유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있도록 하고, 원상회복 또는 기부를 조건으로 국·공유재산에 영구시설물을 축조하게 할 수 있도록 규정하고 있음.

한편, 체계자구에 관한 사항으로, 개정안 제14조제2항 및 제4항에서 ‘지방자치단체의 장’이 공유재산을 무상 대부 등을 할 수 있도록 규정하고 있는데, 현행법상 국유재산의 경우 ‘국가’가 무상 대부 등을 할 수 있도록 하고 있다는 점, 유사 입법례<sup>5)</sup> 등을 고려할 때, 개정안 제14조제2

---

#### 4) 「국방과학연구소법」

제21조(군수품·국유재산 및 공유재산의 사용허가 등에 관한 특례) ① 국가 또는 지방자치단체는 연구소의 설립과 운영을 위하여 필요한 경우 연구소에 대하여 「군수품관리법」, 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 군수품, 국유재산 또는 공유재산을 대통령령으로 정하는 바에 따라 무상으로 사용허가, 대부 또는 양여할 수 있다.

② 제1항에 따라 국유재산 또는 공유재산을 사용하게 하거나 대부하는 경우 그 기간은 「국유재산법」 제35조제1항 및 제46조제1항 또는 「공유재산 및 물품 관리법」 제21조제1항 및 제31조제1항에도 불구하고 20년 이내로 할 수 있다. 이 경우 그 기간은 갱신할 수 있다.

③ 연구소는 제1항에 따라 국가 또는 지방자치단체로부터 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 토지에 대한 사용의 허가 또는 대부를 받은 경우에는 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 그 국유지 또는 공유지에 영구시설물을 축조할 수 있다. 이 경우 그 시설물의 종류 등을 고려하여 그 기간이 끝나는 때에 이를 국가 또는 지방자치단체에 기부하거나 원상으로 회복하여 반환하는 조건을 붙일 수 있다.

#### 5) 「공공보건의료에 관한 법률」

제10조(국유·공유 재산의 무상 대부) ① 국가와 지방자치단체는 공공보건의료기관의 설립·운영을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 국유·공유 재산을 공공보건의료기관에 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할

항 및 제4항의 주어를 ‘지방자치단체’로 수정하는 것이 바람직한 것으로 보임.

아울러, 개정안은 ‘역 시설 개량사업’의 경우에 한하여 공유재산의 무상대부 등을 할 수 있도록 규정하고 있는데, 현행법상 규정<sup>6)</sup> 등을 고려할 때 이를 보다 명확하게 규정하기 위해 ‘「철도산업발전 기본법」 제3조 제2호가목의 역시설의 개량사업’으로 규정하는 방안을 고려할 필요가 있음.

## 나. 관계 부처 의견

### 1) 국토교통부

한국철도공사에서 추진하는 역시설 개량사업은 철도를 이용객의 편의

---

수 있다.

#### 「한국환경공단법」

제22조(공유재산의 무상 사용 등) 지방자치단체는 환경오염방지와 그 밖의 환경개선에 사용될 해당 지방자치단체 소유의 토지·건물 등 부동산을 공단으로 하여금 무상(無償)으로 사용·수익하게 할 수 있다.

#### 6) 「한국철도공사법」

제14조(국유재산의 무상대부 등) ① 국가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 국토교통부장관이 필요하다고 인정하면 「국유재산법」에도 불구하고 공사에 국유재산(물품을 포함한다. 이하 같다)을 무상으로 대부(貸付)하거나 사용·수익하게 할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.>

1. 제9조제1항제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 사업

2. 「철도산업발전기본법」 제3조제2호가목의 역시설의 개발 및 운영사업

#### 「철도산업발전기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다. <개정 2020. 6. 9.>

2. “철도시설”이라 함은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설(부지를 포함한다)을 말한다.

가. 철도의 선로(선로에 부대되는 시설을 포함한다), 역시설(물류시설·환승시설 및 편의시설 등을 포함한다) 및 철도운영을 위한 건축물·건축설비

증진 및 안전 확보 등 공익적 목적을 지닌 사업인 만큼 원활한 추진을 위해 공유지의 무상점용을 허용할 수 있는 제도적 근거가 필요함.

「한국철도공사법」에 근거하여 국유지는 무상사용이 가능하지만, 공유지는 무상사용 근거가 없어 최근 노후역사 개량사업이 지연되는 경우가 있음.

## 2) 행정안전부

한국철도공사는 「한국철도공사법」 제4조에 따라 국가가 출자한 공공기관에 해당하여 「지방자치법」 제137조제3항의 규정에 위배될 소지가 있으므로, 특례 신설은 신중한 검토가 필요함.

## 3) 법무부

개정안은 「공유재산법」과 달리 사용·수익 또는 대부 기간에 관한 규정이 없음.

|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5582 |

## □ 노후역사 개량사업 개요

- **(사업목적)** 철도 이용객의 안전하고 쾌적한 역사 이용을 위한 25년 이상 철도역사 중 노후도 등을 고려하여 연차별로 개량 추진
- **(사업대상)** 출자역사 168개역 중 우선 순위에 따른 52개역  
\* 개량이 시급한 광역 27개역, 일반 25개역을 관계부서와 협의하여 선정
- **(사업기간)** 2020년~2030년
- **(총사업비)** 1조 622억원 (52개역, 국고 4,249억, 공사 6,373억)  
\* 광역역사 6,893억원(국고 2,757억원, 공사 4,136억원)  
\* 일반역사 3,729억원(국고 1,492억원, 공사 2,237억원)
- **(지원방식)** 국고보조사업(국가 40%, 공사 60%)

## □ 추진경과

- '18. 7. 국고지원 관련 기재부 사전 적격성 평가결과 '적격' 판정  
\* 노후 철도역사 시설개선방안 마련 연구용역('18.4.~'19.7, 공사·공단 공동 용역)
- '21년 정부예산 교부(17개 역, 183억)
- '22년 정부예산 교부( 8개 역, 150억)
- '23년 정부예산 교부( 5개 역, 160억)
- '24년 정부예산 교부( 5개 역, 140억)
- '24. 12. '25년 정부예산 확정(6개 역, 138억)

## □ 사업추진 선정

- **(선정방법)** 연구용역의 평가 기준 및 방법을 활용하여 평가지표에 따른 우선순위 및 사업대상 선정

| 평가지표  | 배점 | 평 가 방 법                                                  | 비 고 |
|-------|----|----------------------------------------------------------|-----|
| 노 후 도 | 30 | 30점(30년 이상), 이하 경과년수                                     |     |
| 안 전 도 | 10 | 10점(C등급), 5점(B등급), 0점(A등급)                               |     |
| 혼 잡 도 | 20 | RH시 1인당 면적(㎡/인), 20점(0.70이하), 10점(0.71~1.39), 5점(1.40이상) |     |
| 이용객수  | 20 | 일평균승하차수/1000 (2만명 이상 승하차 시 20점)                          |     |
| 이동불편  | 10 | 승강설비 설치불가 역사(10점)                                        |     |
| 접 근 성 | 10 | 동선이 긴 역사(10점), 출입구 수가 3개 이하(10점)                         |     |

## □ 사업추진 현황

- 52역 중 42역 추진 중 (공사 12, 설계 12, 설계공모 6, 기획 11)

(단위 : 개 역)

| 구 분 | 역 수 | 계속사업 42역('20년~'25년) |    |    |      | 신규 10역('26.~) |      | 비 고 |
|-----|-----|---------------------|----|----|------|---------------|------|-----|
|     |     | 공사                  | 설계 | 공모 | 기획 등 | '26년          | '27년 |     |
| 계   | 52  | 12                  | 12 | 7  | 11   | 6             | 4    |     |
| 광 역 | 27  | 6                   | 6  | 4  | 6    | 3             | 2    |     |
| 여 객 | 25  | 6                   | 6  | 3  | 5    | 3             | 2    |     |

### - (공사 중) 12역 공사 추진

\* (광역) 망월사, 구로, 가산디지털단지, 명학, 석수, 중앙 등 6역

\* (일반) 구포, 밀양, 묵호, 청도, 상동, 사북 등 6역

### - (설계 중) 12역 설계용역 추진

\* (광역) 신이문, 화서, 금정, 안산, 군포, 방학 등 6역

\* (일반) 함열, 목포, 장성, 태백, 고산, 원동 등 6역

- **(설계공모 중) 7개역** 설계공모 추진

\* (광역) 서빙고, 한대앞, 반월, 관악 등 4역

\* (일반) 철암, 구례구, 신태인 등 3역

- **(기획단계) 11개역** 기획 중

\* (광역) 도봉, 녹천, 광운대, 남영, 한남, 고잔 등 6역

\* (일반) 김제, 영월, 백양사, 강경, 정동진 등 5역

## □ **예산집행 현황**

○ **(‘24년까지 현황)** 839억원 중 691억원 집행(82.3%)

\* (국고) 교부 632억원, 집행 484억원(76.6%) / (공사) 교부·집행 207억원

○ **(‘25년 국고 편성계획)** 286억원(본예산 138억원, 이월 148억원)

- 사업이 빠른 여객 분야(청도, 구포 등)에서 편성예산 전액 소진 추진

\* '25년도 집행계획 : 총 793억(국고 286억원, 공사 507억원)