



제438회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

지방재정법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈지방채 발행 근거 법률에 「철도지하화 및 철도부지
통합개발에 관한 특별법」 추가〉

■ 염태영의원 대표발의(의안번호 제2218078호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 장지원

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 지방채 발행 근거 법률에 「철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관한 특별법」 추가	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 염태영의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2026. 4. 3.
3. 회 부 일 : 2026. 4. 6.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

「철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관한 특별법」 제13조제4항에 따라 지방자치단체는 사업시행자에게 철도지하화사업에 필요한 비용의 일부를 보조하거나 융자할 수 있는바, 지방자치단체의 재원 마련수단을 다각화할 필요가 있음. 이에 철도지하화통합개발사업을 위하여 지방채를 발행할 수 있도록 「지방재정법」상 근거를 마련하려는 것임.

주요내용

지방채 발행의 제한에 관한 법률 목록에 「철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관한 특별법」을 추가하여, 같은 법에 따른 철도지하화통합개발사업을 위하여 지방채를 발행할 수 있도록 함(안 제11조의2제19호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 지방채 발행 근거 법률에 「철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관한 특별법」 추가

개정안은 「지방재정법」상 지방채를 발행할 수 있는 법률에 「철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관한 특별법」을 추가하려는 것임(안 제11조의2제19호 신설).

현행	개정안
제11조의2(지방채 발행의 제한) 지방채는 이 법과 다음 각 호의 법률에 의하지 아니하고는 발행할 수 없다. 1. ~ 18. (생략) <u><신설></u>	제11조의2(지방채 발행의 제한) ---- ----- -----. 1. ~ 18. (현행과 같음) 19. 「 <u>철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관한 특별법</u> 」
부칙	
이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

현행 「지방재정법」은 지방자치단체의 장 또는 교육감이 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당, 재해예방 및 복구사업 등을 위한 자금 조달에 필요할 때에는 지방채를 발행할 수 있도록 하면서¹⁾, 「지방재정법」 및 동법 제11조

1) 「지방재정법」

제11조(지방채의 발행) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호를 위한 자금 조달에 필요할 때에는 지방채를 발행할 수 있다. 다만, 제5호 및 제6호는 교육감이 발행하는 경우에 한한다.

의2 각 호2)에서 정한 법률에 의해서만 지방채를 발행할 수 있도록 발행을 제한하고 있음.

1. 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당
2. 재해예방 및 복구사업
3. 천재지변이나 그 밖의 사전에 예측할 수 없었던 긴급한 재정수요에 필요한 경비의 충당
4. 지방채의 차환
5. 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항에 따른 교부금 차액의 보전
6. 명예퇴직(「교육공무원법」 제36조 및 「사립학교법」 제60조의3에 따른 명예퇴직을 말한다. 이하 같다) 신청자가 직전 3개 연도 평균 명예퇴직자의 100분의 120을 초과하는 경우 추가로 발생하는 명예퇴직 비용의 충당
- ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 지방채를 발행하려면 재정 상황 및 채무 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지방채 발행 한도액의 범위에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 다만, 지방채 발행 한도액 범위더라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.
- ③ 지방자치단체의 장은 제2항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정안전부장관과 협의한 경우에는 그 협의한 범위에서 지방의회의 의결을 얻어 제2항에 따른 지방채 발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다. 다만, 재정책임성 강화를 위하여 재정위협수준, 재정 상황 및 채무 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위를 초과하는 지방채를 발행하는 경우에는 행정안전부장관의 승인을 받은 후 지방의회의 의결을 받아야 한다.
- ④ 「지방자치법」 제176조에 따른 지방자치단체조합(이하 “조합”이라 한다)의 장은 그 조합의 투자사업과 긴급한 재난복구 등을 위한 경비를 조달할 필요가 있을 때 또는 투자사업이나 재난복구사업을 지원할 목적으로 지방자치단체에 대부할 필요가 있을 때에는 지방채를 발행할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관의 승인을 받은 범위에서 조합의 구성원인 각 지방자치단체 지방의회의 의결을 얻어야 한다.
- ⑤ 제4항에 따라 발행한 지방채에 대하여는 조합과 그 구성원인 지방자치단체가 그 상환과 이자의 지급에 관하여 연대책임을 진다.

2) 「지방채정법」

제11조의2(지방채 발행의 제한) 지방채는 이 법과 다음 각 호의 법률에 의하지 아니하고는 발행할 수 없다

1. 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」
2. 「국제경기대회 지원법」
3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
4. 「기업도시개발 특별법」
5. 「도시철도법」
6. 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」
7. 「공항시설법」
8. 「신항만건설 촉진법」
9. 「어촌특화발전 지원 특별법」
10. 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」
11. 「재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법」
12. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」
13. 「지방공기업법」
14. 「지방자치단체 기금관리기본법」
15. 「중소기업진흥에 관한 법률」
16. 「택지개발촉진법」
17. 「석탄산업전환지역 개발 지원에 관한 특별법」
18. 「대구경북통합신공항 건설을 위한 특별법」

〈현행법상 지방채 발행 대상〉

발행 주체	발행 대상
지자체장	공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 총당
	재해예방 및 복구사업
	천재지변이나 그 밖의 사전에 예측할 수 없었던 긴급한 재정수요에 필요한 경비 총당
	지방채의 차환
교육감	지방교육재정교부금 차액의 보전
	명예퇴직 신청자가 직전 3개 연도 평균 명예퇴직자의 100분의 120을 초과하는 경우 추가로 발생하는 명예퇴직 비용의 총당
그 외	「지방재정법」 제11조의2에 따른 법률에 따라 발행 가능

개정안은 지방채를 발행할 수 있는 근거 법률에 「철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관한 특별법」(이하 “「철도지하화통합개발법」”이라 함)을 추가하여 동 법에 따른 철도지하화통합개발, 철도지하화사업, 철도부지개발사업³⁾ 등에 수반되는 비용을 지방채로 충당할 수

3) 「철도지하화통합개발법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “철도지하화통합개발”이란 철도지하화사업과 철도부지개발사업을 통합하여 시행하는 것을 말한다.
4. “철도지하화사업”이란 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 고속철도 및 같은 조 제4호에 따른 일반철도 중 제4조에 따른 철도지하화통합개발에 관한 종합계획에서 고시된 노선을 지하화하는 사업을 말한다.
5. “철도부지개발사업”이란 철도부지 및 철도 주변지역의 개발을 위하여 시행되는 다음 각 목의 사업을 말한다.
 - 가. 「공공주택 특별법」 제2조제3호에 따른 공공주택사업
 - 나. 「도시개발법」 제2조제2호에 따른 도시개발사업

있도록 하려는 것임.

「철도지하화통합개발법」은 2024.1.30. 제정된 법률로 철도를 지하화하고 이를 통해 확보된 철도부지 및 철도 주변지역을 효과적으로 개발하여 공간을 효율적으로 활용하고 도시경쟁력을 확보하기 위한 사항을 규정하고 있음⁴⁾.

특히, 동 법률은 사업시행자가 철도지하화사업에 필요한 비용의 원활한 조달을 위해 철도지하화통합개발채권을 발행할 수 있도록 하고 있는데⁵⁾, 「철도지하화통합개발법 일부개정법률안(대안)」⁶⁾은 지방자치단체를 공동 사업시행자로 규정할 수 있도록 하면서 비용부담 원칙을 공동 사업시행자에게도 지우며 지방자치단체가 철도지하화사

다. 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 역세권개발사업

라. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업

4) 「철도지하화통합개발법」

제1조(목적) 이 법은 철도를 지하화하고 이를 통하여 확보된 철도부지와 철도 주변지역을 효과적으로 개발하여 철도시설 및 도시 공간의 효율적인 활용을 통하여 공공복리 증진과 도시경쟁력 확보에 기여하는 것을 목적으로 한다.

5) 「철도지하화통합개발법」

제9조(사업시행자) ② 시·도지사는 철도지하화통합개발을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 경우에는 국토교통부장관과 사전협의를 거쳐 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 공동 사업시행자로 지정할 수 있다.

1. 지방자치단체
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관
3. 「지방공기업법」에 따른 지방공사
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자

제15조(철도지하화통합개발채권의 발행) ① 사업시행자는 철도지하화사업에 필요한 비용의 원활한 조달을 위하여 철도지하화통합개발채권을 발행할 수 있다.

② 제1항에 따른 철도지하화통합개발채권의 발행을 통하여 조달된 재원은 철도지하화통합개발을 위한 용도로 사용하여서는 아니 된다.

6) 이는 「철도지하화통합개발법 일부개정법률안」(곽규택의원 대표발의, 의안번호 제2208636호) 및 「철도지하화통합개발법 일부개정법률안」(염태영의원 대표발의, 의안번호 제18077호) 2건의 개정안을 통합·조정한 대안으로 2026.4.30. 국토교통위원회 전체회의에서 의결되어 2026.7.30. 현재 법제사법위원회 계류 중임.

업에 필요한 비용을 확보하기 위해 철도지하화특별회계를 설치할 수 있도록 하고 있음⁷⁾.

< 「철도지하화통합개발법 일부개정법률안(대안)」의 주요 내용>

- (제9조제2항) 철도지하화통합개발을 효율적으로 추진하기 위해 필요한 경우 지방자치단체, 공공기관, 지방공사 등을 공동 사업시행자로 지정할 수 있도록 함
- (제13조) 사업시행자에 적용되는 현행법상 비용부담 원칙 등을 공동 사업시행자에게도 적용
⇒ 이 경우, 공동 사업시행자 또한 제15조(철도지하화통합개발채권의 발행)에 따른 채권 발행 가능
- (제13조의2) 지방자치단체가 철도지하화사업에 필요한 비용을 확보하기 위해 철도지하화특별회계를 설치할 수 있도록 함

「철도지하화통합개발법 일부개정법률안(대안)」에 의하면 공동 사업시행자인 지방자치단체 또한 철도지하화통합개발채권을 발행할 수 있으므로, 개정안은 철도지하화사업에 필요한 비용을 지방채 발

7) 「철도지하화통합개발법 일부개정법률안(대안)」

제13조(비용부담의 원칙) ① 철도지하화통합개발의 시행에 필요한 비용은 사업시행자(제9조제2항에 따른 공동 사업시행자를 포함한다. 이하 같다)가 부담한다.

제13조의2(철도지하화특별회계의 설치 등) ① 지방자치단체는 제13조제4항에 따른 철도지하화사업에 필요한 비용을 확보하기 위해 철도지하화특별회계(이하 “특별회계”라 한다)를 설치할 수 있다.

② 지방자치단체는 특별회계의 재원 확보를 위해 철도지하화통합개발로 인해 용도지역의 변경, 개발사업의 증가 등이 예상되는 지역을 철도지하화통합개발 영향구역(이하 “영향구역”이라 한다)으로 지정할 수 있다.

③ 특별회계는 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 영향구역 내 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조의2제2항에 따른 공공시설등의 설치비용 중 조례로 정하는 비율의 금액
2. 영향구역 내에서 「개발이익환수에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 지방자치단체에 귀속되는 개발 부담금 중 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 비율의 금액
3. 영향구역 내에서 「지방세법」 제112조(제1항제1호는 제외한다)에 따라 부과·징수되는 재산세 중 조례로 정하는 비율의 금액
4. 일반회계에서 전입된 금액
5. 그 밖에 지방자치단체의 조례를 통해 정하는 재원

행을 통해 충당할 수 있는 근거를 「지방재정법」에도 명확하게 규정하여 철도지하화 사업을 원활하게 추진하려는 취지로 보임.

철도지하화사업의 대상이 되는 고속철도 및 일반철도⁸⁾는 공유재산⁹⁾에 해당하지 않아 「지방재정법」 제11조에 따라 지방자치단체의 장이 지방채를 발행할 수 있는 지방자치단체의 소관 재정투자사업에 해당한다고 보기 어려우므로 「지방재정법」 제11조의2에 별도의 근거를 마련할 필요가 있어 보이며, 「기업도시개발 특별법」¹⁰⁾, 「도시철도법」¹¹⁾, 「택지개발촉진법」¹²⁾ 등 지방자치단체가 지방채를 발행하여 기반시설 등에 재정지원을 할 수 있도록 규정하고 있는 유사 입법례를 고려하면, 개정안의 입법취지는 타당한 측면이 있어 보임.

8) 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」

제17조(시설의 귀속 등) ① 철도건설사업으로 조성 또는 설치된 토지 및 시설은 준공과 동시에 국가에 귀속된다. 다만, 대통령령으로 정하는 토지 및 시설의 경우에는 그러하지 아니하다.

제20조(비용부담의 원칙) ① 철도건설에 관한 비용은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 일반철도는 국고 부담으로 하고, 고속철도는 국고와 사업시행자 간의 분담으로 한다.

9) 철도건설사업으로 조성되는 철도는 준공과 동시에 국가에 귀속되며, 일반철도와 고속철도는 국고 부담으로 건설된다는 점을 고려하면 이를 공유재산으로 볼 수 없음.

「공유재산 및 물품관리법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공유재산”이란 지방자치단체의 부담, 기부채납(寄附採納)이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 제4조제1항 각 호의 재산을 말한다.

10) 「기업도시개발 특별법」

제26조(세제 및 자금 지원) ② 국가 및 지방자치단체는 개발구역에 입주하는 기업에 임대하는 경우 그 부지의 조성과 의료시설, 교육시설, 주택 등 각종 편의시설의 설치에 필요한 자금을 지원할 수 있다.

11) 「도시철도법」

제19조(도시철도의 건설 및 운영을 위한 자금조달) 도시철도의 건설 및 운영에 필요한 자금은 다음 각 호의 재원 및 방법으로 조달한다.

4. 국가 또는 지방자치단체로부터의 차입 및 보조
5. 국가 및 지방자치단체 외의 자(외국 정부 및 외국인을 포함한다)로부터의 차입·출자 및 기부

12) 「택지개발촉진법」

제28조(자금의 지원) 국가 또는 지방자치단체는 시행자에게 그 소요 자금의 전부 또는 일부를 보조하거나 융자할 수 있다.

다만, 지방자치단체의 철도지하화통합개발채권 발행을 허용할 경우 지방자치단체의 재정건전성이 악화될 수 있다는 점을 함께 고려할 필요가 있음.

참고로, 행정안전부는 지방자치단체가 공동 사업시행자로서 지정되는 경우에만 지방채 발행이 허용될 필요가 있으므로 「철도지하화통합개발법」에 특례조항 신설이 선행될 필요가 있다는 입장임.

서울특별시는 재정 건전성을 위하여 지방채 발행을 엄격히 제한하는 「지방재정법」 제11조 및 제11조의2 취지를 존중할 필요가 있으며, 사업시행자(現 철도부지를 출자받은 정부출자기업체)가 비용 부담하는 것이 원칙이라는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5337