



제420회국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 철도건설 원인자 비용 분담 비율 명확화 〉
■ 복기왕의원 대표발의(의안번호 제2205321호)

2024. 12.

국 토 교 통 위 원 회
전 문 위 원 곽 현 준

목 차

□ 복기왕의원 대표발의(제2205321호)	1
Ⅰ. 제안경위	1
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용	1
Ⅲ. 검토의견	3
1. 철도건설 원인자 비용 분담 비율 명확화 (안 제21조제4항)	3

□ 복기왕의원 대표발의(2205321)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 복기왕의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2024. 11. 6.
3. 회 부 일 : 2024. 11. 7.

II. 제안이유 및 주요내용

수도권광역급행철도 일부 구간이 개통됐고 신규 건설 또는 기존 철도노선을 활용하는 사업도 시행되고 있으며, 수도권광역급행철도 사업은 국가사업으로 추진되는 구간도 있고 지자체 요구 등에 따른 원인자 부담으로 추진되는 구간도 있음.

특히, 수도권광역급행철도 일부 구간은 원인자 부담 사업으로 진행되고 있는데 재정이 열악한 지자체의 지방비 부담이 큼에 따라 사업 진척에 문제가 발생할 수 있다는 우려가 제기되고 있고, 원인자 요구에 의한 사업 중 국비의 일부 부담 규정이 법령상 제한적으로 적용되고 있어 지자체의 재정 부담이 과도하다는 지적이 있음.

이에 수도권광역급행철도 연장 사업 등 기존 철도노선을 연장 또는 개량하여 신규 노선으로 활용하거나 이와 연계하여 기존 역 시설을 증축 또는 개축하는 경우 건설비용의 100분의 5 이상 100분의 20 이하의 범위에서 국가가 부담하고, 이에 해당하는 역이 환승역인 경우에는 100분의 50을 국가가 부담하도록 하는 등 원인자와 국가 간 비용에 대한 일부 부담 비율의 근거를 명확히 하려는 것임(안 제21조제4항).

Ⅲ. 검토의견

1. 철도건설 원인자 비용 분담 비율 명확화 (안 제21조제4항)

가. 개정안의 내용

현행법 제21조제3항은 국가 이외의 자의 요구에 의하여 철도건설사업을 하는 경우 필요한 비용의 전부 또는 일부를 요구자의 부담으로 하도록 규정하고 있으며, 동조 제4항은 그 부담비율을 대통령령으로 정하도록 함. 동 법률의 위임을 받아 제정된 동법 시행령 제22조제1항에서는 철도건설사업의 유형에 따라 원인자 및 국가의 부담비율이 구체적으로 명시됨.

개정안은 동법 시행령 제22조제1항의 규정된 국가 및 원인자 간 비용부담비율과 관련된 사항을 법률로 상향 입법하며, 여기에 원인자의 요구에 의하여 기존의 철도노선을 연장 또는 개량하여 신규 노선으로 활용하거나, 이와 연계하여 기존 역 시설을 증축 또는 개축하는 경우를 추가함. 이 경우 「국가통합교통체계효율화법」의 투자평가지침에 따라 산정된 사업 비용과 수입을 비교하여 수입을 초과하지 않는 건설비용의 5%~20%의 범위에서 국가가 부담하되, 역사(驛舍)가 환승역인 경우에는 50%를 국가가 부담하도록 함.

현행	개정안
제21조(수익자·원인자의 비용부담) ①·② (생략) 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.	제21조(수익자·원인자의 비용부담) ①·② (현행과 같음) ③ (현행과 같음) ④ 제3항에 따른 국가 이외의 자로서 철도건설사업의 시행을 요구하는 자(이하 “원인자”라 한다)가 철도건설사업에 따른 비용의 전부 또는 일부를 부담하는 경우 그 부담 비율은 다음 각 호에 따른다.
동법 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	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 기본계획이 제7조제4항에 따라 고시된 이후의 철도노선을 말한다. 이하 제3호에서 같다)의 지하에 철도시설을 건설하는 경우: 경제적으로 가장 적합한

현행	개정안
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·	<u>지점에 철도시설을 건설하는 경우의 건설비용과 비교하여 추가로 드는 건설비용의 전액을 원인자가 부담</u> <u>3. 원인자의 요구에 의하여 새로 건설되고 있는 철도노선에 역 시설을 건설하는 경우: 「국가통합교통체계효율화법」 제18조제3항의 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.</u> <u>4. 원인자의 요구에 의하여 기존의 철도노선을 연장 또는 개량하여 신규 노선으로 활용하거나, 이와 연계하여 기존 역 시설을 증축 또는 개축하는 경우: 「국가통합교통체계효율화법」 제18조제3항의 투자평가지침에 따라 산정된 사업 비용과 수입을 비교하여 수입을 초과하지 아니하는 건설비용의 100분의 5 이상 100분의 20 이하의 범위에서 국가가 부담. 다만, 역사(驛舍)가 환승역인 경우에는 건설비용의 100분의 50을 국가가 부담한다.</u> <u>5. 원인자의 요구에 의하여 기존의 철도노선에 역 시설을 건설하거나 증축 또는 개축하는 경우: 건설·</u>

현행	개정안
증축 또는 개축하는 데 드는 비용 (역사 진입도로의 설치비용을 포함한다)의 전액을 원인자가 부담 ② 제1항제3호 및 제4호에 따른 철도건설사업은 「국가통합교통체계효율화법」 제18조제2항의 투자 평가지침에 따라 타당성을 평가한 결과 경제성이 있다고 인정되는 경우에만 시행할 수 있다.	<u>증축 또는 개축하는 데 드는 비용 (역사 진입도로의 설치비용을 포함한다)의 전액을 원인자가 부담</u>

나. 검토의견

1) GTX 연장 추진 현황 및 경과

현재 수도권광역급행철도(GTX)의 노선별(A·B·C) 연장사업이 현행법 제21조제3항 및 시행령 제22조제1항제4호 따라 원인자 부담 방식으로 추진 중인 상황임.¹⁾

【 GTX 연장구간 사업 추진 개요 】

구 분	사업구간	추정 사업비*	사업기간
A 노선	동탄-평택 (20.9km, 1개역)	2,532억원	본선 동시개통(2028년)을 목표로 추진
B 노선	마석-가평-춘천 (55.7km, 2개역)	1,219억원	본선 동시개통(2030년)을 목표로 추진
C 노선	덕정-동두천 수원-화성-오산-평택-천안-아산 (79.5km, 7개역)	4,479억원	본선 동시개통(2028년)을 목표로 추진

* A 연장 : GTX-A연장 타당성 검증용역 / B 연장 : GTX 통합 확충기획 연구 / GTX-C연장 타당성 검증용역

※ 자료 : 국토교통부

추진 경과를 구체적으로 살펴보면 2023년 10월 A·C 노선의 연장 사업에 대한 해당 지자체의 원인자 부담사업 건의가 있었고, 2024년 2월부터 8월까지 A·C 노선 연장에 대한 타당성 검증용역을 국가철도공단에서 실시한 바 있음. B 노선의 경우 2024년 9월에 지자체의 원인자 부담사업 건의가 있었음.

1) 참고로 현재(2024.12.16.) GTX A, B, C 노선 중 개통된 구간은 GTX A 수서-동탄 구간 (2024.3.30.)이고, 2024.12.28. GTX A 운정-서울역 구간이 개통될 예정이며, 삼성역 구간을 포함한 전 구간 개통은 2028년이 예상되고 있음. 나머지 노선의 경우 2028년, 2030년 개통 예정임.

【 GTX 연장구간 노선도 】



※ 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

국토교통부에 따르면 A·C 노선 연장의 경우 지방재정타당성조사 중인 상황으로 관계기관 위·수탁 협약을 거쳐 2028년 본선과 동시 개통을 목표로 추진 중이며 국토교통부와 관련 지방자치단체 간 상생협력 협약을 체결(2024. 2. 22.)한 바 있음. B노선 연장의 경우 타당성 검증용역(국가철도공단)이 진행 중으로 지방재정타당성조사를 거쳐 2030년 본선 동시 개통을 목표로 추진 중임.

참고로, 지자체 원인자 부담사업은 지자체의 건의 후 타당성 검증, 타당성 조사 및 투자심사, 사업계획 승인 등의 절차를 거쳐 추진됨.

【 지자체 원인자 부담사업 추진 절차도 】

절차	내용
지자체 건의 (지자체→국토부)	■ 원인자 부담 추진 건의(공문)
타당성 검증	■ 지자체 사전타당성조사에 대한 사업타당성 검증(국가철도공단)
타당성 조사 및 투자심사	■ 지방재정법에 따른 타당성 조사 (지자체→지방투자사업관리센터) ■ 지방재정법에 따른 투자심사 (지자체→행안부)
사업계획 승인	■ 원인자 부담사업에 대한 사업계획 승인 (국토부→지자체)
위수탁협약	■ 지자체, 철도공단, 운영기관 등 위·수탁협약
설계	■ 기본 및 실시설계
시공	■ 착공 및 준공
개통	■ 운영

※ 자료 : 국토교통부

2) 검토의견

GTX 사업은 비수도권 주민들의 수도권으로의 접근성을 크게 높여 전 국민의 교통편의 증진에 크게 기여할 것으로 예상되는 사업임. 특히 연장노선의 경우 비수도권의 교통 문제 해소에 기여하는 효과가 클 것으로 보임. 참고로 지방의회로부터 GTX 연장사업을 촉구하는 결의문이 다수 접수된 바 있음.²⁾

또한, GTX A,B,C 노선 연장사업의 경우 철도를 신설하여 연장하는 것이 아니라 기존 철도를 활용하여 해당 철도에 GTX 차량이 운행될 수 있도록 하며 철도역사의 증·개축을 통해 철도연장의 효과가 가능하다는 점에서 일반적인 철도 신설에 비해 효율적인 측면도 있다고 보임.

그런데 지자체 원인자 부담사업으로 연장사업을 추진하게 되는 경우 현행 법령에 따라 해당 지자체가 전체 재원을 부담하게 되므로 재정 부담이 과도하여 원활한 사업추진이 어려워진다는 지적이 있음. 각 노선 연장으로 재원부담을 해야 할 지자체의 재정자립도³⁾를 살펴보면 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.

2) 「수도권광역급행철도(GTX-B) 춘천시 연결 촉구 건의문」(강원도의회, 2021.10.5.), 「수도권광역급행철도(GTX-B) 가평군 연결 촉구 건의문」(경기도의회, 2022.2.11.), 「GTX-B노선 춘천 연장 조기 개통 촉구 결의문」(춘천시의회, 2024.10.29.), 「GTX-C 노선 천안 연장 환영 및 조속 추진 건의문」(천안시의회, 2024.1.26.)

3) 지방재정365(지방재정통합공개시스템)에 공시된 2023년 재정자립도(최종) 기준

개정안에 따를 때 GTX 연장 사업에 국가가 일부 비용을 분담함으로써 GTX 연장 사업을 효과적으로 추진할 수 있도록 할 것으로 기대됨. GTX 연장 사업이 해당 지자체 주민만 사용하는 것이 아니고 전 국민이 활용한다는 차원에서 예산의 효율적 분담 논의가 필요하다는 의견, GTX노선 확대가 지역발전의 중요한 동력이 될 수 있는 점 등을 고려하여 정부의 전략적 태도 변화가 필요하다는 의견⁴⁾ 등이 제기된 바 있는데 이러한 사항에 대한 고려가 필요해 보임.

다만, 개정안과 같이 국비를 투입하여 기존 철도노선을 개량하여 신규 노선으로 활용하는 사업은 국가의 일반적인 철도건설사업과 차이가 크지 않은데, 이 경우 일반적인 철도건설과 동일한 절차를 거치도록 하는 것이 필요한지 여부에 대한 논의가 필요해 보임.

일반적으로 철도건설사업은 현행법 제4조에 따른 「국가철도망구축계획」에 반영 후 추진하며, 광역철도는 동 계획 외에도 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제3조 및 제3조의2에 따라 대도시권 광역교통기본계획 및 시행계획에도 반영되어야 함.⁵⁾ GTX A, B, C노선은 상기 계획에

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

5) 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」

제4조(국가철도망구축계획의 수립 및 변경) ① 국토교통부장관은 국가의 균형발전과 효율적인 철도망 구축을 위하여 10년 단위로 국가철도망구축계획(이하 “철도망계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」

제3조(대도시권 광역교통기본계획의 수립) ① 국토교통부장관은 대도시권의 효율적인 광역교통관리를 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 대도시권에 포함된 행정구역을 관할하는 특별시장·

모두 반영되어 추진된 사례임.

또한, 재정부담 규모에 대한 고려가 필요해 보임. 국토교통부에 따르면 GTX 연장사업에 개정안의 지원비율을 반영하여 산출 시 약 1,276억원~2,221억원 규모로 국비 지원이 필요할 것으로 예상되며, 향후 다른 철도사업으로 확대시 국비 지원 규모가 더욱 확대될 것이라는 입장임.

【 GTX 연장사업에 대한 국비부담 추정액 】

(단위 : 억원)

구분		GTX-A 연장사업	GTX-B 연장사업	GTX-C 연장사업
환승역		1개소	2개소	5개소
환승역 개량비용	비용	370	268	1,282
	국비 부담 추정액(50%)	185	134	641
환승역 외 연장비용	비용	2,162	951	3,197
	국비 부담 추정액 (5~20%)	108~432	48~190	160~639
국비부담 추정액		293~617	182~324	801~1,280

* (기본가정) 연장사업에 5~20% 국비를 지원하고, 환승역의 경우 건설비용의 50% 국가 부담

※ 자료 : 국토교통부

광역시장·특별자치시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 의견을 들어 20년 단위의 대도시권 광역교통기본계획(이하 “광역교통기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

제3조의2(대도시권 광역교통시행계획의 수립) ① 국토교통부장관은 광역교통기본계획에서 정한 대도시권 광역교통시설의 확충과 광역교통체계의 개선을 효과적으로 추진하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사의 의견을 들어 5년 단위의 대도시권 광역교통시행계획(이하 “광역교통시행계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

다. 국토교통부 의견

철도사업은 ‘국가철도망계획’에 포함하여 예비타당성조사를 거쳐 심의를 통과한 사업에 한하여 국비를 지원하는 것이 원칙임. 다만, 지자체 등이 기존 노선에 역시설 건설 또는 증축·개축을 요청할 경우, 타당성 확보 사업에 한하여 요청자(원인자)가 사업재원을 전액 부담하는 조건으로 예외적으로 허용하고 있으므로, 기존 철도노선을 연장(또는 개량)하여 신규 노선으로 활용하는 사업에 국비 지원을 희망할 경우, ‘국가철도망구축계획’에 포함하여 추진하는 것이 바람직하다는 입장임.

원인자 부담사업’에도 국비를 지원할 경우, 철도망계획에 포함되어 추진 중인 광역철도⁶⁾ 사업과 사실상 차이가 없어져, 지자체의 무분별한 국비 지원 요청이 예상되며, 국가 철도사업에 대한 사업 비용 분담원칙이 훼손될 것으로 우려되며, 특히, 국가 재정 투입이 수반되는 사항인 만큼, 재정 당국과의 협의하는 등 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5575

6) 광역철도의 경우 국비 70% 지원(단 서울시의 경우 국비 50% 지원)