



제428회 국회(임시회)
제2차 국토교통위원회

철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관 한 특별법 일부개정법률안 검 토 보 고

< 사업시행자 범위 확대 및 국고 보조 근거 마련 >

■ 광규택의원 대표발의(의안번호 제2208636호)

2025. 8.

국 토 교 통 위 원 회

전 문 위 원 임 종 수

목 차

□ 광규택의원 대표발의(2208636)	1
Ⅰ. 제안경위	1
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용	1
Ⅲ. 검토의견	3
1. 사업시행자 범위 확대(안 제9조)	3
2. 국가의 철도지하화 비용 보조 근거 마련(안 제13조제4항)	9

□ 광규택의원 대표발의(2208636)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 광규택의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2025. 3. 4.
3. 회 부 일 : 2025. 3. 5.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

2024년 1월 「철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관한 특별법」이 공포되었고, 정부는 철도 지하화 통합 개발 사업 시행을 통해 도시개발·역세권 개발·공공주택 건설·복합환승센터 조성·도심융합특구 개발·도시재생 등 사업유형을 다각화하여 고밀도 입체 개발을 계획 및 추진중임.

그러나 현행법에서는 철도지하화사업 시행자를 철도부지를 출자받은 정부출자기업체로 제한하고 있어 철도지하화 사업의 효율성을 도모하고 경제성 향상을 위하여 지방자치단체, 지방공사 및 민간사업자도 사업에 참여할 수 있도록 사업시행자의 폭을 넓힐 필요가 있음.

또한, 철도지하화에 대한 우선 시공을 위해서는 막대한 초기투자가 불가피함에 따라 재정여건이 열악한 지방자치단체의 비용보조와 용자 외에 국가의 비용보조 및 용자를 가능하게 하여 사업의 실행력을 제고시키고자 함.

주요내용

- 가. 철도부지개발사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 경우에는 지방자치단체, 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사, 그 밖에 대통령령으로 정하는 바에 따라 공모를 통하여 선정된 자를 공동사업시행자로 지정할 수 있도록 함(안 제9조).
- 나. 국가도 사업시행자에게 철도지하화사업에 필요한 비용의 일부를 보조하거나 용자할 수 있도록 함(안 제13조제4항).

Ⅲ. 검토의견

1. 공동사업시행자 지정(안 제9조)

현행법¹⁾은 국유재산을 출자받은 자를 사업시행자로 지정하도록 하면서, 「국유재산법」에 따른 정부출자기업체와 철도지하화통합개발을 효율적으로 추진하기 위하여 설립하는 정부출자기업체가 철도부지를 출자받을 수 있도록 규정하고 있음. 즉, 철도부지를 출자받은 정부출자기업체를 시·도지사가 사업시행자로 지정하는 구조임.

개정안은 지방자치단체, 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사, 그 밖에 대통령령으로 정하는 바에 따라 선정된 자를 공동사업시행자로 지정할 수 있도록 하려는 것임(안 제9조 단서 신설).

현행	개정안
제9조(사업시행자) 시·도지사는 제14조제1항에 따라 국유재산을 출자받은 자를 철도지하화통합개발의 사업시행자(이하 “사업시행자”라 한다)로 지정한다. <단서 신설>	제9조(사업시행자) ----- ----- ----- ----- -----, 다만, 철도부지개발사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호에 해당하는 자를 공동사업시행자로 지정할 수 있다.

1) 「철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관한 특별법」

제14조(국유재산의 출자 등) ① 국토교통부장관은 철도지하화사업의 원활한 추진을 지원하기 위하여 철도부지를 「국유재산법」에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 출자할 수 있다.

1. 「국유재산법」 제2조제6호에 따른 정부출자기업체
2. 철도지하화통합개발을 효율적으로 추진하기 위하여 설립하는 정부출자기업체

현행	개정안
<u><신 설></u> <u><신 설></u> <u><신 설></u>	1. 지방자치단체 2. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 바 에 따라 공모를 통하여 선정된 자 부 칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

가. 검토의견

현행법에 따르면 철도지하화통합개발은 ‘철도지하화사업’과 ‘철도부지개발사업’으로 구분되며, 철도지하화사업은 철도노선을 지하화하는 사업을, 철도부지개발사업²⁾은 철도부지 및 철도 주변지역 개발을 위한 공공주택사업·도시개발사업·역세권개발사업 등을 의미함.

철도지하화사업의 경우 철도시설 건설 전문성을 갖춘 국가철도공단이 주도적으로 수행할 수 있을 것으로 보이나, 철도부지개발사업의 경우 개발사업의 특성상 해당 부지와 관련된 도시계획, 주거·산업·문화적 여건 등을 종합적으로 고려하여야 하므로 이와 관련된 전문성이 축적된

2) 「철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

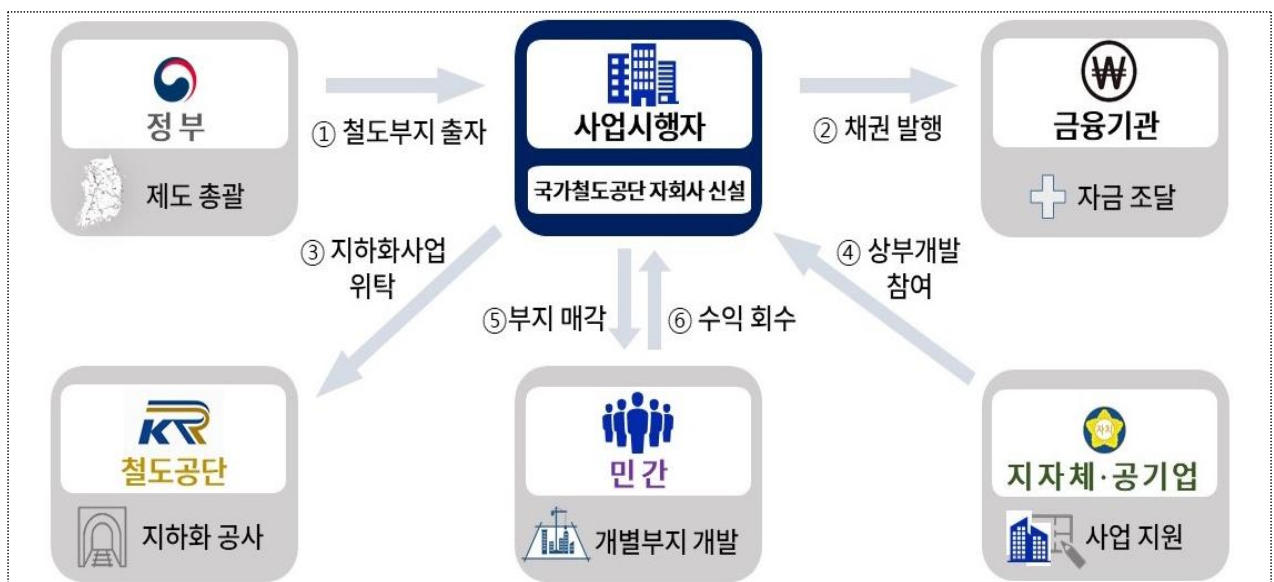
3. “철도지하화통합개발”이란 철도지하화사업과 철도부지개발사업을 통합하여 시행하는 것을 말한다.
4. “철도지하화사업”이란 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 고속철도 및 같은 조 제4호에 따른 일반철도 중 제4조에 따른 철도지하화통합개발에 관한 종합계획에서 고시된 노선을 지하화하는 사업을 말한다.
5. “철도부지개발사업”이란 철도부지 및 철도 주변지역의 개발을 위하여 시행되는 다음 각 목의 사업을 말한다.
 - 가. 「공공주택 특별법」 제2조제3호에 따른 공공주택사업
 - 나. 「도시개발법」 제2조제2호에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

다양한 기관의 역량을 활용하는 것이 필요해 보임.

따라서 개정안과 같이 철도부지개발사업에 지방자치단체, 지방공사, 공모를 통하여 선정된 자 등이 공동사업자로 참여하게 되는 경우 해당 기관의 전문성을 활용하여 보다 효과적으로 철도부지개발사업을 추진할 수 있을 것으로 기대됨.

국토교통부는 2024년 12월 발표한 「철도지하화 사업시행방안」³⁾에서 국가철도공단 내 자회사를 신설하여 철도지하화통합개발 전담 기관으로 지정하면서, 기존 공공기관 및 지방자치단체가 사업에 참여할 수 있도록 현행법 개정이 필요하다는 의견을 제시한 바 있는데 개정안은 이와 유사한 취지로 보임.

【 철도지하화 사업 구조 】



※ 자료: 국토교통부

3) 개정안과 관련된 「철도지하화 사업시행방안」은 【참고자료】 참조

다만, 개정안과 관련하여 다음의 사항에 대한 검토가 필요함.

첫째, 민간사업자를 철도부지개발사업의 공동사업시행자로 지정하는 것의 적절성에 대한 검토가 필요해 보임. 개정안에 따르면 민간사업자도 공모를 통하여 선정되면 공동사업시행자가 될 수 있음. 이와 관련하여, 국토교통부는 철도지하화와 연계되어 장기간이 소요될 수 있는 철도부지개발사업의 특성, 민간사업자 부동산 PF⁴⁾의 높은 금리 등을 고려할 때 사업 안정성, 재원조달 용이성 측면에서 민간의 공동사업시행자 지정은 신중할 필요가 있다는 입장임.⁵⁾

둘째, 지방공사 외에 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관도 공동사업시행자의 범위에 포함시키는 방안을 검토할 필요가 있음. 한국토지주택공사, 한국철도공사 등 부지개발 및 철도시설 관련 사업의 전문성을 갖춘 공공기관의 역량을 활용할 수 있기 때문임. 국토교통부도 「철도지하화 사업시행방안」에서 기존 공공기관이 참여가 가능하도록 법률 개정이 이루어질 필요가 있다는 의견을 제시함.

셋째, 공동사업시행자의 경우에도 사업시행자에 대한 현행법의 규정이 적용될 수 있도록 명확히 하는 것이 필요해 보임. 사업시행자에 대한 규정으로는 비용부담의 원칙(제13조), 채권 발행(제15조), 부담금 감면(제16조), 보고·검사(제19조), 권한의 위임 또는 위탁(제20조) 조항이 있음.

4) Project Financing의 약자로 부동산 개발사업에 필요한 자금을 조달하기 위해 금융기관이 사업시행자에게 대출을 해주는 금융 기법을 의미함.

5) 다만, 국토교통부는 민간사업자가 철도부지개발사업 시행자로부터 부지를 매수하고 해당 부지를 개발하여 수익을 확보하는 방식으로 사업에 ‘참여’하는 것은 문제가 없다는 입장임.

【 철도지하화 사업 구조 】

제13조(비용부담의 원칙) ① 철도지하화통합개발의 시행에 필요한 비용은 **사업시행자**가 부담한다.
② 철도지하화사업에 필요한 비용은 철도부지개발사업에서 발생하는 수익으로 충당하는 것을 원칙으로 한다.
④ 제1항 및 제2항에도 불구하고 지방자치단체는 **사업시행자**에게 철도지하화사업에 필요한 비용의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다.

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

제16조(부담금의 감면) 국가 또는 지방자치단체는 철도부지개발사업을 원활하게 시행하기 위하여 **사업시행자**에게 「수도권정비계획법」, 「개발이익 환수에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 과밀부담금, 개발부담금을 감면하거나 부과하지 아니할 수 있다.

제19조(보고·검사 등) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 이 법을 시행하기 위하여 필요한 경우에는 **사업시행자**에게 필요한 보고를 하게 하거나 자료 제출을 명할 수 있으며, 소속 공무원에게 사업시행자의 사무실·사업장 또는 그 밖에 필요한 장소에 출입하여 철도지하화통합개발에 관한 업무를 검사하게 할 수 있다.

제20조(권한의 위임 또는 위탁) ① 국토교통부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사에게 위임하거나 **사업시행자**에게 위탁할 수 있다.

종합적으로 볼 때, 사업시행자 범위 확대 여부 및 그 범위, 사업시행자 범위 확대에 따른 관련 규정 정비에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

나. 국토교통부 의견

지역 전문성을 활용한 지역 맞춤형 개발, 지방자치단체의 인·허가, 재정 지원과의 연계 등을 고려할 때 지방자치단체, 지방공사 등과 공동으로 사업을 시행할 수 있도록 하는 입법 취지에는 동의함.

다만, 현행법이 국가로부터 국유재산을 출자받은 기관만 사업시행자로 지정 가능하도록 규정함에 따라 사실상 국가가 사업시행자를 지정하고 있는 점을 감안할 때 시·도지사가 아니라 국가로부터 출자받은 사업시행자가 공동사업시행자를 지정하도록 하는 것이 적절해 보이며,⁶⁾

2024년 12월 발표한 「철도지하화 사업시행방안」에서 공공기관도 사업에 참여할 수 있도록 추진하겠다고 제시한 바 있어 공동사업시행자의 범위에 공공기관을 포함할 필요가 있음.

6) 그러나, 공동사업시행자의 법적 지위가 사업시행자와 큰 차이가 없는 점, 노선별로 수립되는 철도지하화통합개발 기본계획의 수립 주체가 시·도지사라는 점 등을 고려할 때 특정 지하화노선에 대한 철도부지개발사업의 공동사업시행자는 사업시행자의 지정권자인 시·도지사가 지정하는 것이 보다 적절한 측면도 있어 보임.

2. 국가의 철도지하화 비용 보조 근거 마련(안 제13조제4항)

현행법은 지방자치단체가 사업시행자에게 철도지하화사업에 필요한 비용의 일부를 보조하거나 융자할 수 있도록 규정하고 있는데, 개정안은 비용 보조 및 융자의 주체로 국가를 추가하려는 것임.

현행	개정안
제13조(비용부담의 원칙) ① ~ ③ (생략) ④ 제1항 및 제2항에도 불구하고 <u>지방자치단체</u> 는 사업시행자에게 철도지하화사업에 필요한 비용의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다.	제13조(비용부담의 원칙) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ----- <u>국</u> <u>가 또는 지방자치단체</u> 는----- ----- ----- 부 칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

가. 검토의견

철도지하화사업은 도시생활권을 단절하고 소음·진동 등 생활환경에 악영향을 초래하는 지상철도를 지하화함으로써 철도시설 및 도시 공간의 효율적 활용을 도모하는 사업으로 공공복지 증진에 기여하는 측면이 있음.

또한, 상부부지 개발에 앞서 철도지하화에 대한 시공을 추진하기 위해서 큰 규모의 투자가 불가피한데, 재정 여건이 열악한 지방자치단체만의 비용 보조와 융자로는 원활한 사업추진이 어려운 측면이 있음. 이에 개정안은 국가의 비용보조 및 융자를 가능하도록 하여 사업의 실행력을 확보하려는 취지임.

다만, 철도지하화 시공을 위한 선투자 자금 마련을 위해 현행법은 사업시행자의 철도지하화통합개발채권 발행 근거를 마련하고 있는 점, 개발사업의 수익자인 지방자치단체를 비용 지원 주체로 규정한 취지 등을 고려할 필요가 있다고 보임. 이와 관련하여 국토교통부, 기획재정부에서 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하고 있음.

나. 관계기관 의견

1) 국토교통부

지방권 등 지상철도도 없는 지역이 많은 상황임을 고려할 때 도심 내 지상철도 지하화 사업에 국비를 지원하는 것은 국민적 수용성이 낮을 것으로 보이는 점, 재정사업이 될 경우 예비타당성조사 등 행정절차가 수반되어 사업이 장기화될 문제가 있는 점, 철도지하화 사업 편익이 지방자치단체에 집중되므로 수익자 부담원칙 상 지방자치단체가 사업비 수요를 부담하는 것이 타당한 점 등을 고려할 때 신중한 검토가 필요함.

2) 기획재정부

철도지하화사업은 공간활용도 제고 등 개발 편익이 전적으로 지방자치단체에 귀속되는 점, 지방자치단체가 사업 편익과 비용을 비교하며 적절한 시설 규모를 선택해야 하는데 국고 보조시 지방자치단체의 도덕적 해이가 우려되는 점, 철도 비수혜지역과의 형평성 등을 고려할 때 국비 지원은 신중한 검토가 필요함.

4. 사업시행자

※ (특별법 제9조) 시·도지사는 제14조에 따라 국유재산을 출자받은 자를 사업시행자로 지정
(특별법 제14조) 철도부지는 ¹기존 정부출자기업체 또는 ²신설 정부출자기업체에 출자 가능

- **(필요성)** 철도 지하화와 상부 개발에 대한 전반적인 사업 기획과 함께 자금 조달 및 관리(교차보전)를 위한 전담 공공기관* 필요

* 안정적인 사업 추진, 낮은 조달금리 등을 위해 민간 참여는 제한

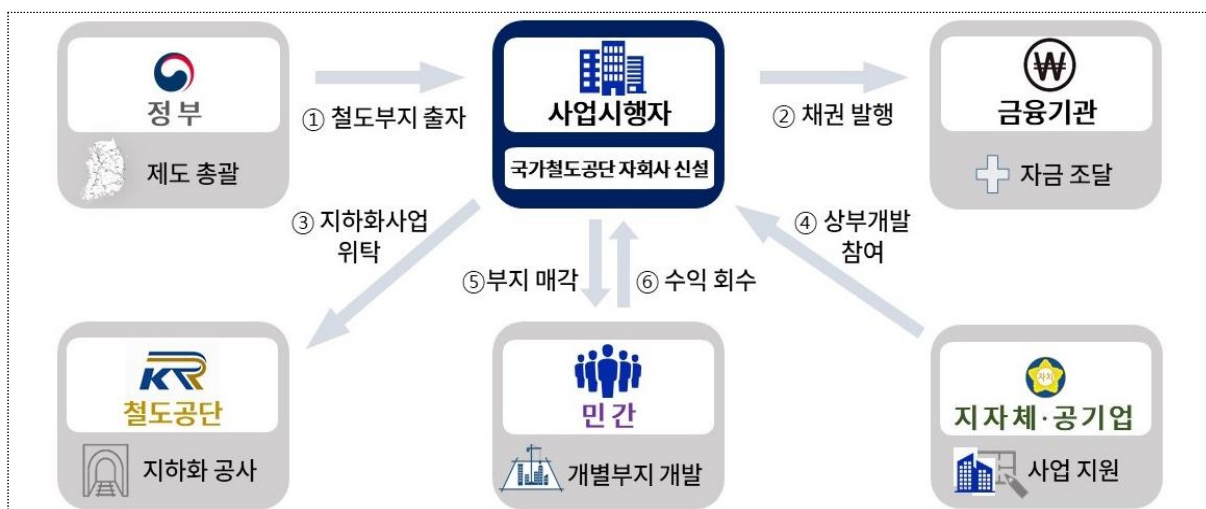
- **(고려 사항)** 기존 공공기관의 경우 고유 업무 수행, 철도 지하화에 따른 추가적인 부채 부담 고려시 현재 활용 가능한 기관은 부채

- **(추진 방안)** 우선 기본계획 등 업무 수행을 위한 국가철도공단 내 자회사를 신설(‘25.下)하고, 전담 기관으로 지정

- 자회사 신설을 위한 사업계획안 마련(‘25.上)과 함께 공사 착공 전에 사업 시행 전담 기관으로서의 지위·역할·기능 등 정립(‘26)
- 전담 기관 외에 기존 공공기관 역량 활용과 함께 사업 책임성 강화를 위해 지자체도 사업에 참여할 수 있도록 특별법 개정*

* (특별법 개정안) (현행) ① 시·도지사는 국유재산을 출자받은 자를 사업시행자로 지정 (신설) ② 제1항의 자는 1.공공기관, 2.지자체와 함께 사업 시행 가능

< 사업 구조 >



5. 철도 지하화

※ (특별법 제10조) 철도지하화 공사는 「철도건설법」에 따라 시행한다

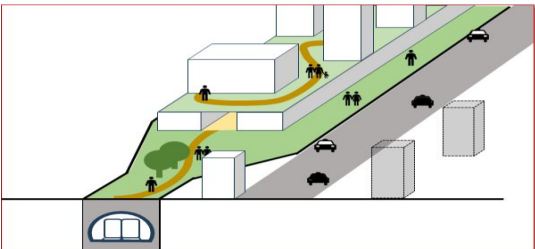
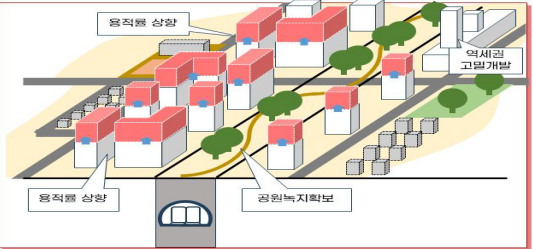
- (사업범위 확대) 도심 공간 재구조화 등 사업의 취지를 고려하여, 사업 범위를 '철도지하화'에서 '철도입체복합개발'로 확대
 - 기존 철도시설 상부에 인공지반을 조성(데크화)하는 것도 지하화 사업에 포함(필요시 특별법 개정을 통해 명확히 규정)
- (시행 주체) 종합계획에 반영된 노선에 대해 기본계획을 국토부가 수립하고, 이후 설계 단계부터 철도공단이 지하화 사업을 담당
- (시행 시기) 통상 철도건설 절차(설계 2~3년, 공사 5~6년) 고려시 우선 추진 사업은 기본계획('28) 이후 설계('29) 및 착공('31) 추진
 - 준공 전이라도 기존 철도운영에 영향을 주지 않는 부지는 우선 개발하여 초기 사업비용으로 활용

6. 상부 개발

① 개발범위 : 철도부지 및 주변지역

※ (특별법 제2조) 철도부지개발사업은 철도부지와 철도 주변지역을 개발범위로 함

- 주변 여건을 고려하여 ①철도부지(국유지) 단독개발, ②철도부지+주변지역(공유지, 사유지 등) 통합개발 등 최적화된 방식으로 추진

유형	① 철도부지 단독 개발	② 철도부지+주변지역 통합개발
검토 지역	면단위 개발이 가능한 철도부지 (예: 대형 역사 및 인근 선로)	단독으로는 개발이 어려운 철도부지 (예: 협소 선로부지)
개념도		
추진 방향	전담기관이 先개발이 가능한 토지부터 단계적으로 신속하게 추진	지자체가 주변지역 개발방식, 주민 협의, 사업성 보전 등에 사업 적극 참여

② 추진방식 : 토지 분양, 건축물 분양·임대, 토지임대부개발

- ①토지조성 후 분양 방식을 기본으로 하되, 사업성 극대화를 위해 일부 토지는 ②건축물 분양·임대, ③토지임대부개발 등도 복합 추진

① (토지분양) 전담기관 기반시설·토지 조성 후 매각 → 민간·공공 토지 매입·개발

* (장점) 최대한 많은 상부 개발이익을 조기에 회수하여 이후에 발생하는 금융비용 절감

② (건축물 분양·임대) 전담기관 토지 조성 후 일부 건축물 분양 또는 임대

* (장점) 직접 건축물 개발·매각 또는 지속적인 임대수입 창출을 통해 개발수익을 극대화

③ (토지임대부개발) 전담기관 토지 조성 후 임대 → 민간·공공 건축물 조성·운영

* (장점) 민간의 초기 토지매입비를 절감하고 가치 상승이 기대되는 토지에 대해 수입 창출

※ (추진 절차) 지자체 철도부지개발사업 기본계획 수립 → 사업시행자 개별 법령 상 사업계획 수립 → 사업시행자 지하화 공사 후 상부 개발 착공

< 지하화 공사 중 >

■ 선분양이 가능한 철도부지는 우선 개발

→

< 지하화 공사 완료시 >

■ 지하화 후 금융비용 최소화를 위해 토지매각

→

< 지하화 공사 이후 >

■ 일부 지역에 대해서는 부동산 개발 및 운영

- 지역 여건별 맞춤형 개발을 위해 개발사업 유형*을 다각화(총 16개)하고, 고밀입체개발이 가능토록 개발특례**도 유사제도 대비 최고 수준 부여

사업 유형	■ 도시개발사업, 역세권개발사업, 공공주택사업, 도심복합개발사업, 복합환승센터 사업, 도심융합특구사업, 지역개발사업, 도시재생사업, 재정비촉진사업 등 총 16개
개발 특례·지원	■ 용적률: 국토계획법 시행령 상한의 150% 허용(* 산정시 인공지반 미포함) ■ 건축물 건축제한: 용도지역 내에서 건축할 수 있는 건축물 규제를 완화 ■ 기반시설 지원: 시도지사가 지원가능한 기반시설(도로 등) 범위를 폭넓게 규정

문 의 처

02)6788-5582