



제 432회 국회 (임시회)
제1차 재정경제기획위원회

국유재산특례제한법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈폐철도부지 대부·사용에 대한 특례 근거 신설〉

■ 임미애의원 대표발의(의안번호 제2215146호)

2026. 2.

재정경제기획위원회

전문위원 임명현

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 폐철도부지 대부·사용에 대한 특례 근거 신설 (안 별표 제220호 신설)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 임미애의원 등 27인

나. 발 의 일 : 2025. 12. 11.

다. 회 부 일 : 2025. 12. 12.

II. 제안이유 및 주요내용

철도의 전철화와 복선화에 대한 기반시설 투자가 증가하면서 기존에 이용되어 오던 단선철도와 철도역들이 더 이상 사용되지 않고 폐지되면서 사용되지 않는 폐철도부지가 전국적으로 증가하고 있음. 이렇듯 폐철도부지가 증가하고 있지만 국유재산법의 제약 등으로 인해 폐철도부지를 지역의 특성이나 도시 활성화 방안과 연계하여 활용하지 못하고 근시안적이고 소극적으로 진행되고 있는 실정임. 이로 인해 전국에 방치되어 있는 폐철도부지는 주민 안전을 위협하고 도시 발전을 가로막는 요인이 되고 있음.

또한 폐철도부지를 포함한 철도 유휴부지를 활용하기 위하여 국토교통부훈령으로 「철도 유휴부지 활용지침」(국토교통부훈령)을 시행하고 있지만 해당 지침의 근거가 되는 상위 법률이 없어 국가철도공단의 재량에 따라 유휴부지가 활용되고 있음

이에 철도유휴부지 활용을 활성화하여 주민친화공간, 문화·교육·관광 공간을 조성하고 철도유휴부지 활용사업의 법적인 근거를 「폐철도부지 활용 활성화에 관한 법률」에 마련함에 따라 국유재산특례의

근거를 규종하고 있는 현행법을 동시에 개정하려는 것임(안 별표 제220호 신설).

참고사항

이 법률안은 송기헌 의원이 대표발의한 「폐철도 및 유희부지 활용 활성화에 관한 법률안」(의안번호 제15145호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결 되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 폐철도부지 대부·사용에 대한 특례 근거 신설

(안 별표 제220호 신설)

현 행	개 정 안
<신 설>	○ 국가가 폐철도부지를 대부·사용하게 하는 지방자치단체에 대한 사용료 등의 감면 및 장기 사용허가 특례 근거 신설

현행 「국유재산법」 및 동법 시행령은 국유재산의 사용료·대부료를 원칙적으로 해당 재산가액의 5% 이상으로 규정하고 있고,

사용·대부 기간의 경우 행정재산 사용허가는 원칙적으로 5년 이내, 일반재산의 대부는 대부 재산의 목적 및 성질에 따라 달리 정하고 있으나 일반적 토지의 경우 5년 이내로 제한하고 있음.

「국유재산법」

제32조(사용료) ① 행정재산을 사용허가한 때에는 대통령령으로 정하는 요율(料率)과 산출방법에 따라 매년 사용료를 징수한다. (이하 생략)

제35조(사용허가기간) ① 행정재산의 사용허가기간은 5년 이내로 한다. 다만, 제34조 제1항제1호의 경우에는 사용료의 총액이 기부를 받은 재산의 가액에 이르는 기간 이내로 한다.

② 제1항의 허가기간이 끝난 재산에 대하여 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 5년을 초과하지 아니하는 범위에서 종전의 사용허가를 갱신할 수 있다. 다만, 수의의 방법으로 사용허가를 할 수 있는 경우가 아니면 1회만 갱신할 수 있다.

제46조(대부기간) ① 일반재산의 대부기간은 다음 각 호의 기간 이내로 한다. 다만, 제18조제1항 단서에 따라 영구시설물을 축조하는 경우에는 10년 이내로 한다.

1. 조립을 목적으로 하는 토지와 그 정착물: 20년
2. 대부 받은 자의 비용으로 시설을 보수하는 건물(대통령령으로 정하는 경우에 한정한다): 10년
3. 제1호 및 제2호 외의 토지와 그 정착물: 5년
4. 그 밖의 재산: 1년

② 제1항의 대부기간이 끝난 재산에 대하여 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 그 대부기간을 초과하지 아니하는 범위에서 종전의 대부계약을 갱신할 수 있다. 다만, 수의계약의 방법으로 대부할 수 있는 경우가 아니면 1회만 갱신할 수 있다.

③ 제2항에 따라 갱신을 받으려는 자는 대부기간이 끝나기 1개월 전에 중앙관서의 장등에 신청하여야 한다.

④ 제1항에도 불구하고 제58조 및 제59조의2에 따라 개발된 일반재산의 대부기간은 30년 이내로 할 수 있으며, 20년의 범위에서 한 차례만 연장할 수 있다.

제47조(대부료, 계약의 해제 등) ① 일반재산의 대부의 제한, 대부료, 대부료의 감면 및 대부계약의 해제나 해지 등에 관하여는 제30조제2항, 제31조제1항·제2항, 제32조, 제33조, 제34조제1항제2호·제3호, 같은 조 제2항·제3항, 제36조 및 제38조를 준용한다.

「국유재산법 시행령」

제29조(사용료율과 사용료 산출방법) ① 법 제32조제1항에 따른 연간 사용료는 해당 재산가액에 1천분의 50 이상의 요율을 곱한 금액으로 하되, 월 단위, 일 단위 또는 시간 단위로 계산할 수 있다. (이하 생략)

또한, 현행 「국유재산특례제한법」 제4조는 같은 법 [별표]에 규정된 법률에 따라서만 국유재산특례의 신설 및 운용이 가능하도록 제한하면서, ‘다른 법률의 개정’을 통한 [별표]의 개정도 엄격하게 금지하고 있음¹⁾.

따라서 개별법에서 국유재산의 사용료나 사용허가 기간 등에 대한 특례를 신설·변경하기 위해서는 반드시 「국유재산특례제한법」을 함께 개정하여야 함.

1) 「국유재산특례제한법」

제2조(정의) 이 법에서 “국유재산특례”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 뜻한다.

1. 「국유재산법」 제32조제1항, 제34조제1항 또는 제47조제1항에 따르지 아니한 국유재산의 사용료, 대부료, 그 밖의 사용 또는 수익에 대한 대가(이하 “사용료등”이라 한다)의 감면
2. 「국유재산법」 제35조제1항 또는 제46조제1항에서 정하는 기간을 초과하는 국유재산의 사용허가 또는 대부(이하 “장기 사용허가등”이라 한다)
3. 「국유재산법」 제55조제1항에 따르지 아니한 국유재산의 양여

제4조(국유재산특례의 제한) ① 국유재산특례는 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없다.

② 이 법 별표는 이 법 외의 다른 법률로 개정할 수 없다.

③ 국유재산특례의 존속기한에 관하여 다른 법률에 이 법 별표와 다른 규정이 있는 경우에는 다른 법률의 규정에도 불구하고 이 법 별표에 따른다.

이에 개정안은 송기헌의원이 대표발의한 「폐철도 및 유휴부지 활용 활성화에 관한 법률안」(의안번호 제2215145호) 제7조에 따라, 국가가 지방자치 단체에 폐철도부지를 수의계약으로 대부하거나 사용하게 하는 경우 그 기간을 20년 이내로 할 수 있도록 하고, 대부료 및 사용료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면할 수 있도록 하는 내용의 국유재산 특례를 신설하려는 것임.

참고로, ‘폐철도부지’란 철도노선이 폐지되거나 철도건설 사업으로 인하여 철도시설이 이전됨으로써 더 이상 철도차량이 운행되지 않는 철도부지로,

「폐철도 및 유휴부지 활용 활성화에 관한 법률안」은 지방자치단체가 주민친화적 공간 조성이나 지역경쟁력 강화를 위하여 국가 소유의 폐 철도부지 등을 활용한 사업을 수행할 수 있도록 하는 것을 목적으로 함.

2025년 기준 철도 유휴부지²⁾ 면적은 36,133천m²이며, 이 중 공공시설 등 철도운영 외 용도로 사용 중인 유휴부지 면적은 23,530천m²(65.1%)로, 대부분 공공시설(자전거도로, 체육시설 등), 유휴부지 활용사업, 농경지 등으로 사용되고 있음.

2) 철도 유휴부지란 폐철도부지와 철도부지 중 철도운영 이외의 용도로 사용하더라도 철도운영 및 안전에 지장을 주지 않는 부지(철도교량 등 철도 선로의 하부 부지, 지하에 조성된 철도시설의 상부 부지 등)를 말함.

[2024~2025년 철도 유희부지 사용현황]

(단위: 천㎡, %)

용도	2024년	2025년
공공시설	6,542 (31.5)	5,709 (24.3)
기타(차고지 등)	4,674 (22.5)	3,888 (16.5)
농경지	3,927 (18.9)	4,481 (19.0)
자산개발사업 부지	3,015 (14.5)	2,176 (9.2)
유희부지 활용사업 부지	-	4,925 (20.9)
레일바이크	1,365 (6.6)	962 (4.1)
태양광, 물치장, 주차장 등	1,230 (5.9)	1,382 (5.9)
보전부지	-	7 (0.1)
합계	20,753 (100.0)	23,530 (100.0)

자료: 국토교통부

한편, 「국유재산특례제한법」 제5조 및 제6조³⁾는 국유재산특례의 신설 요건으로 ① 특례목적의 공익에 부합 여부, ② 예산지원 등 다른 수단에 비해 효과적인지 여부, ③ 특례요건의 명확성과 구체성, ④ 존속기간의 적절성을 제시하고 있음. 이는 무분별한 특례 신설을 방지함으로써 국유재산의 적절한 관리와 국가재정의 건전한 운영을 도모하려는 것으로, 해당 기준에 따라 국유재산특례 신설의 적절성을 검토할 필요가 있음.

3) 제5조(국유재산특례의 기본원칙) 국가는 국유재산특례의 근거가 되는 법률의 제정 또는 개정으로 국유재산특례를 신설 또는 변경하거나 운용할 때에는 이 법의 목적과 다음 각 호의 원칙에 맞도록 하여야 한다.

1. 국유재산특례의 운용이 국가 전체의 이익에 부합할 것
2. 국유재산특례가 예산 지원, 현물출자나 그 밖의 다른 방법보다 특례 대상자에 대한 경제적 지원 방법으로서 적절할 것
3. 국유재산특례의 목적, 적용대상 및 적용요건을 법률에 구체적이고 명확하게 정할 것
4. 국유재산특례는 그 목적 달성에 필요한 최소한의 기간 동안 운용될 것

제6조(국유재산특례의 신설등에 관한 심사) ① 중앙관서의 장은 법령을 제정하거나 개정하여 국유재산특례를 신설 또는 변경할 필요가 있는 경우에는 해당 법령안을 입법예고하기 전에 기획재정부장관에게 국유재산특례 신설 등의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

③ 기획재정부장관은 제1항에 따라 심사를 요청받은 때에는 국유재산특례의 신설등이 제5조에 따른 국유재산특례의 기본원칙에 부합하는지를 심사하여야 한다.

(특례 목적의 공익성) 지방자치단체가 현재 사용되지 않고 있는 폐철도부지를 지역경쟁력 강화와 주민 복지 증진을 목적으로 적극 활용하도록 함으로써 지역 발전과 지자체 주민의 생활 수준 향상을 기대할 수 있다는 점에서 특례 목적의 공익성은 인정된다고 보임.

(특례 인정의 효과성) 사용료등의 감면과 장기 사용허가 등을 통해 재정 여건이 열악한 지방자치단체의 사업 수행을 안정적으로 지원할 수 있을 것으로 보임.

다만, 현행 「국유재산법」에 따라 지방자치단체가 공용·공공용·비영리 공익사업용으로 수의계약을 통해 사용하는 국유재산에 대해서는 이미 사용료등의 감면과 계약의 계속갱신이 가능하다는 점,⁴⁾

「폐철도 및 유휴부지 활용 활성화에 관한 법률안」에서 국가가 철도 유휴부지의 활용 활성화를 위하여 필요한 경우 활용사업에 드는 자금의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 재정지원 근거를 두고 있다는

4) 「국유재산법」

제34조(사용료의 감면) ① 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사용료를 면제할 수 있다.

2. 행정재산을 직접 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 지방자치단체에 사용허가하는 경우

제35조(사용허가기간) ① 행정재산의 사용허가기간은 5년 이내로 한다. 다만, 제34조제1항제1호의 경우에는 사용료의 총액이 기부를 받은 재산의 가액에 이르는 기간 이내로 한다.

② 제1항의 허가기간이 끝난 재산에 대하여 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 5년을 초과하지 아니하는 범위에서 종전의 사용허가를 갱신할 수 있다. 다만, 수의의 방법으로 사용허가를 할 수 있는 경우가 아니면 1회만 갱신할 수 있다.

「국유재산법 시행령」

제27조(사용허가의 방법) ③ 행정재산이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제31조제1항 단서에 따라 수의의 방법으로 사용허가를 받을 자를 결정할 수 있다.

4의2. 법 제18조제1항제3호에 따른 사회기반시설로 사용하려는 지방자치단체나 지방공기업에 사용허가를 하는 경우

5. 법 제34조제1항 또는 다른 법률에 따라 사용료 면제의 대상이 되는 자에게 사용허가를 하는 경우

점을 고려할 때⁵⁾, 별도의 특례를 신설할 필요성에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다고 보임.

(특례요건의 명확성·구체성) 「폐철도 및 유희부지 활용 활성화에 관한 법률안」은 국유재산특례의 요건을 국가가 지방자치단체에 ‘폐철도부지’를 수의계약으로 대부·사용하게 하는 경우로 규정하고 있음.

그런데 동 법률안은 폐철도부지뿐만 아니라 철도부지 중 철도운영 및 안전에 지장을 주지 않는 부지까지 포함하는 ‘철도 유희부지’의 활용을 목적으로 하고 있고⁶⁾,

법률안에 따른 ‘철도 유희부지 활용사업’이 사업 목적을 ‘주민친화적 공간이나 지역 경쟁력 강화’로 한정하고 있음을 고려할 때⁷⁾,

국유재산특례 요건을 지방자치단체가 ‘철도 유희부지 활용사업’을 수행하기 위하여 ‘철도 유희부지’를 수의계약으로 대부·사용하는 경우로

5) 「폐철도 및 유희부지 활용 활성화에 관한 법률안」

제8조(재정지원) 국가는 철도유희부지의 활용 활성화를 위하여 필요한 경우 활용사업에 드는 자금의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

6) 제1조(목적) 이 법은 지방자치단체가 폐철도 및 유희부지 활용을 활성화하고 공공의 자원인 철도 유희부지의 체계적인 관리와 효과적인 활용을 도모함으로써 지역경쟁력 강화와 주민 복지 증진을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “**철도 유희부지**”란 폐철도부지와 철도부지 중 철도운영 이외의 용도로 사용하더라도 철도운영 및 안전에 지장을 주지 않는 다음 각 목의 부지를 말한다.

- 가. 철도교량 등 철도 선로의 하부 부지
- 나. 지하에 조성된 철도시설의 상부 부지
- 다. 철도시설의 운영에 직접 사용되고 있지 않는 잔여지
- 라. 그 밖에 국토교통부장관이 인정한 부지

7) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “**철도 유희부지 활용사업**”(이하 ‘활용사업’이라 한다)이란 지방자치단체가 국가 소유의 철도 유희부지를 주민친화적 공간이나 지역경쟁력 강화를 위한 목적으로 활용하기 위하여 해당 폐철도부지의 소재지를 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장 또는 시장·군수(광역시의 관할구역에 있는 군의 군수는 제외한다. 이하 “시장등”이라 한다)가 제5조제1항에 따라 활용사업계획의 승인을 받아 시행하는 사업을 말한다.

구체화할 필요가 있어 보임.

(존속기한의 적절성) 개정안은 현행 [별표]와 달리 국유재산특례의 존속기한을 별도로 규정하고 있지 않은데, 「국유재산특례제한법」 별표 개정 시 존속기한 설정 원칙⁸⁾을 감안하여 적정 수준의 존속기한을 규정할 필요가 있음.

한편 개정안은 국토교통위원회 소관인 「폐철도 및 유희부지 활용 활성화에 관한 법률안」(의안번호 제2215145호)의 의결을 전제로 하므로 해당 위원회의 심사과정을 고려하여 논의할 필요가 있음.

재정경제부는 현재 정부가 지방자치단체에 대한 국유재산 유상사용 원칙을 엄격히 유지 중으로 사용료 감면에 대해서는 신중한 검토가 필요하며, 「폐철도 및 유희부지 활용 활성화에 관한 법률안」 제8조에서 이미 국가의 재정지원을 명시하고 있어 추가적인 특례는 곤란하다는 입장임.

국토교통부는 현재도 지자체가 공용·공공용 목적으로 국유재산 사용 시 수의계약을 통해 5년 단위의 계속갱신으로 사용이 가능하며, 지자체가 활용사업으로 구상하는 사업은 대부분 공원, 산책로 등 지역주민을 위한 사업으로, 해당 사업은 지방자치법에 따라 지자체 고유사무로 분류되므로

8) 사용료 감면: 5년 / 양여·장기사용 허가: 8년

필요한 경비는 소관 지자체가 부담하는 것이 원칙이라는 의견을 제출함.

「폐철도 및 유희부지 활용 활성화에 관한 법률안」 (의안번호 제2215145호)

제7조(폐철도부지 대부 등) ① 국가가 「국유재산법」에 따라 지방자치단체에 폐철도부지를 수의계약으로 대부·사용하는 경우 그 기간은 「국유재산법」 제35조 및 제46조에도 불구하고 20년 이내로 할 수 있다. 이 경우 그 기간은 갱신할 수 있으며, 갱신기간은 갱신할 때마다 20년을 초과할 수 없다.

② 제1항에 따라 지방자치단체에 폐철도부지를 대부·사용하게 하는 경우에는 해당 폐철도부지 건물이나 그 밖의 영구시설물을 축조하게 할 수 있다. 이 경우 그 시설물의 종류 등을 고려하여 그 기간이 끝나는 때에 이를 국가에 기부하거나 원상으로 회복하여 반환하여야 한다.

③ 제1항에 따라 지방자치단체에 대부·사용하게 하는 폐철도부지의 대부료 및 사용료는 「국유재산법」 제32조제1항·제33조(같은 법 제47조에서 준용하는 경우를 포함한다)에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.

제8조(재정지원) 국가는 철도유희부지의 활용 활성화를 위하여 필요한 경우 활용 사업에 드는 자금의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

※ 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
별표	별표
< 신 설 >	220. 「폐철도부지 활용 활성화에 관한 법률」 제7조에 따른 사용료등의 감면 및 장기 사용허가등

문 의 처

02)6788-5160