서울특별시의회 지상철도 지하화 실현을 위한 특별위원회 구성결의안

심 사 보 고 서

의안 번호	626

2023년 6월 23일
운 영 위 원 회

1. 심사경과

가. 제안일자 및 제안자 : 2023. 3. 29. 서상열 의원(찬성자 41명)

나. 회부일자 : 2023. 4. 3.

다. 상정일자 : 제319회 임시회 제2차 운영위원회

- 2023년 6월 23일 상정·의결(원안 가결)

2. 제안이유 및 주요내용

○ 지상철도가 야기하는 지역 단절에 따른 도시문제, 그리고, 생활환경 및 도시미관 개선에 대한 지역 주민의 요구가 증가하고 있고, 지상철도 노후화에 따라 철도역 일대의 종합적 개발이 요구되고 있음.

○ 노후화한 지상철도 대부분은 국가철도로서 지하화 사업을 위한 국가철도망 구축계획 우선 반영과 철도 입체화 전략적 추진을 통한 도시 차원의 입체적 공간활용 방향 제시와 실현전략 마련이 필요함.

○ 이에, 서울 관내의 지상철도 지하화의 신속한 추진을 위한 법 제정 촉구 및 서울의 마스터플랜과 국가정책을 연계한 실효적이고 적극적인 제도 개선과

정책·사업 마련을 위하여「서울특별시의회 지상철도 지하화 실현을 위한 특별위원회」를 구성하고자 함.

3. 참고사항

○ **관련 법령 :** 「지방자치법」, 「서울특별시의회 기본조례」

○ **예산 조치 :** 해당사항 없음.

○ **기　　타 :** 해당사항 없음.

4. 전문위원 검토보고의 요지(수석전문위원 이병수)

1 특별위원회 구성결의안의 취지

○ 본 결의안은 지상철도로 인한 생활권 단절, 중심지 토지이용의 효율 저하, 철도 주변지역 쇠퇴 등의 다양한 도시문제 해결을 위해 철도부지 개발 규정을 점검하고, 관련 특별법 제정 촉구와 효율적인 지하화 사업추진 방안 등을 마련하고자 특별위원회[1] 구성을 제안함.

2 특별위원회 구성의 타당성 검토

○ 서울 및 수도권으로의 급격한 인구 집중에 따른 대중교통 확보를 위해 서울 지하철 1호선 개통(1974.8.15.)을 시작으로 서울에는 2023년 현재 국철 6개, 도시철도 9개 노선 등 총 474㎞의 도시철도망이 구축·운영 중임.

○ 이 중 지상철도 구간은 총 101.2㎞로 국철(71.6㎞), 도시철도(29.6㎞), 차량기지(18개소, 4.6㎢) 등으로 분포되어 있으며, 국철이 전체의 약 70% 이상을 차지함[2].

- 국철노선은 70년대 이후 개발돼 지상철도가 위치하지 않은 동남권(강남, 송파)을 제외한 2개 도심(한양도성, 영등포·여의도)과 5개 광역중심(용산, 청량리·왕십리, 창동·상계, 상암·수색, 가산·대림)에 걸쳐 운영 중임.

- 도시철도는 4호선(창동·상계 광역중심)과 2호선(성수 지역중심) 등 일부 구간에서 중심지와 한강을 통과하는 철교 형태로 조성됨.

---

1) 「지방자치법」 제64조(위원회의 설치) 및 「서울특별시의회 기본 조례」 제37조(특별위원회)
2) 지상철도 지하화 추진전략 연구(2022.08. 서울시).

<표-1> 서울시 지상철도 구간 현황

※ 자료 : 지상철도 지하화 추진전략 연구(2022.08. 서울시)

○ 근·현대시기 철도는 산업·경제 발전의 초석으로 도시의 성장에 중추적인 역할을 담당했지만, 보행체계 단절과 지역 환경악화 등 여러 도시문제를 초래하는 시설물이 되었음.

○ 특히 대부분의 지상철도는 시가지화가 높은 서울 시내를 관통하면서 지역 간 물리적인 단절과 도심 공간 활용의 제한을 초래하였으며, 지역 주민들에게 소음과 진동, 조망권 침해 등의 다양한 피해를 유발하고 있어, 철도의 지하화 요구가 지속적으로 제기되고 있음.

○ 이러한 문제를 개선하기 위해 정부와 국회, 서울시, 정당 등은 지상철도 시설의 지하화를 오랜 기간 지속해 추진해왔으나, 막대한 사업 비용과 낮은 경제성, 복잡한 규제 때문에 사실상 추진이 어려웠음.

- 대통령 공약 사항(국토공간의 효율적 성장전략 지원)으로 경부선, 경인선 등의 수도권 철도 지하화를 통해 구도심을 미래형 도시공간으로 재구조화하는 것이 국정과제로 제안됨.

- 국회에서도 대도시권역의 철도를 지하화하고 그 부지에 주택, 상업 및 공공시설을 공급하는 등 철도부지 통합 개발에 필요한 사항을 규정한 “대도시권 철도의 지하화와 지상부지 통합개발을 위한 특별법안[3]”이 계류 중임.

- 서울시는 미래공간전략이 담긴 ‘2040 서울도시기본계획’에 ‘새로운 도시공간의 창출, 기반시설 입체화‘를 포함한 7대 목표[4]를 확정하면서 지상철도의 지하화와 철도 상부의 입체복합개발을 계획함(2023.01.09.).

- 서울시의회에서도 지상철도의 지하화로 지역균형 발전을 도모하기 위해 “대도시권 지하화 및 통합개발을 위한 특별법” 제정을 촉구하는 건의안[5]을 통과시켜 국회와 국토교통부로 이송한 바 있음.

○ 최근 정부는 ‘철도시설 및 역세권의 효율적 활용을 위한 제도개선 연구’ 용역을 통해 철도상부 및 주변지역 개발이익 일부를 철도에 재투자하고, 원활한 사업개발을 추진할 수 있도록 관련법과 제도를 개선하는 방안을 마련 중임.

○ 또한, 서울시와 국토교통부는 올해 하반기 중 지상철도 지하화 특별법 제정을 위한 협의를 진행하면서 지상철도 지하화에 대한 정책 사항들이 빠르게 진행 중임[6].

---

3) 의안번호 2114313, 김경협의원 등 36인 공동발의(2022.01.10.).
4) 2040 서울도시기본계획 7대 목표 : ①걸어서 누리는 다양한 일상, ‘보행일상권 조성’, ②수변공간의 잠재력 발굴, 수 ‘변중심 공간 재편’,③새로운 도시공간의 창출, ‘기반시설 입체화’, ④미래성장거점 육성 연계, ‘중심지 기능 혁신’,⑤기술발전에 선제적 대응, ‘미래교통 인프라 구축’, ⑥미래위기를 준비하는, ‘탄소중립 안전도시 구축’, ⑦도시의 다양한 모습 구현, ‘도시계획 대전환’
5) 의안번호 251, 김성준의원 외 17명 공동발의(2022.10.12.)하였고, 제315회 정례회에서 처리됨(2022.12.22.).
6) 45조 규모 ‘도심 철도 지하화’ 추진한다(머니투데이 2023.06.13.).

○ 이와 같은 상황 등을 종합적으로 고려했을 때, 지상철도 지하화 실현을 위한 구체적인 추진과제를 발굴하고, 후속 실행전략을 마련하기 위한 서울시의회 차원의 특별위원회의 구성 목적과 취지는 시의적절하다고 할 수 있음.

○ 또한, 본 구성결의안과 관련해 지상철도 지하화 추진 및 철도건설사업과 관련된 국가철도망구축계획, 도시철도기본계획 수립 등의 분야는 도시교통실[7](교통위원회)이 총괄하고, 철도 및 주변지역을 통합하는 공간계획과 권역별 개발 등은 도시계획국과 균형발전본부 등[8](도시계획균형위원회)이 담당하는 등 업무의 종류에 따라 소관 부서가 분산되어 있어, 복수의 상임위원회 소관과 관련이 된다는 점에서 특별위원회 구성요건[9]에 부합함.

3 관련 상임위원회 의견 조회 결과

○ 결의안과 관련하여 「서울특별시의회 기본조례」 제37조제2항[10]에 따라 관련 상임위원회 사전협의 결과는 다음과 같음.

- 도시교통실과 도시철도국을 소관실·국으로 두고 있는 교통위원회는 사전협의와 업무지원에 대해 동의하였고, 도시계획국과 균형발전본부의 소관 위원회인 도시계획균형위원회는 사전협의에 대해서만 동의함.

---

7) 「서울특별시 행정기구 설치 조례 시행규칙」 제13조
8) 「서울특별시 행정기구 설치 조례 시행규칙」 제21조 및 제22조
9) 「서울특별시의회 기본 조례」 제37조 ① 의회는 여러 상임위원회의 소관과 관련되거나 특히 필요하다고 인정한 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 의회의 의결로 특별위원회를 둘 수 있다.
10) 「서울특별시의회 기본 조례」
제37조(특별위원회)② **제1항에 따라 특별위원회를 구성하고자 하는 경우 관련된 상임위원회와 사전에 협의**해야 하며, 운영위원회가 특별위원회 구성안을 심사할 경우에도 관련된 상임위원회의 의견을 들어야 한다.

5. 질의 및 답변요지 : 생략

6. 토론요지 : 생략

7. 심 사 결 과 : 원안 가결

(재적의원 13명, 출석위원 8명, 찬성 8명)

8. 소수 의견의 요지 : 없 음.

9. 기타 필요한 사항 : 없 음.

서울특별시의회 지상철도 지하화 실현을 위한 특별위원회 구성결의안

(서상열 의원 발의)

의안 번호	626

발 의 년 월 일 : 2023년 03월 29일
발 의 자 : 서상열 의원(1명)
찬 성 자 : 경기문, 곽향기, 김규남, 김동욱, 김영철, 김용일, 김용호, 김원태, 김재진, 김종길, 김지향, 김태수, 김형재, 남궁역, 남창진, 문성호, 민병주, 박ㆍ석, 박성연, 송경택, 신동원, 신복자, 옥재은, 유만희, 유정인, 윤기섭, 윤영희, 이병윤, 이봉준, 이상욱, 이은림, 이종태, 이종환, 임춘대, 장태용, 최민규, 최호정, 허ㆍ훈, 홍국표, 황유정, 황철규 의원(41명)

1. 주문

○ 「지방자치법」 제64조, 「서울특별시의회 기본조례」 제37조에 따라 서울시 관내 지상철도 지하화 실현을 위해 제도적·사업적 방안 등을 논의하고 촉구하고자 「서울특별시의회 지상철도 지하화 실현을 위한 특별위원회」를 구성한다.

○ 위원수는 15명 이내로 하며 활동기간은 위원선임일로부터 6개월로 하되 필요시 본회의의 의결로 연장할 수 있다.

○ 본 특별위원회는 활동기간이 종료하기 전까지 활동결과보고서를 본회의에 제출한다.

2. 제안이유

○ 지상철도가 야기하는 지역 단절에 따른 도시문제, 그리고, 생활환경 및 도시미관 개선에 대한 지역 주민의 요구가 증가하고 있고, 지상철도 노후화에 따라 철도역 일대의 종합적 개발이 요구되고 있음.

○ 노후화한 지상철도 대부분은 국가철도로서 지하화 사업을 위한 국가철도망 구축계획 우선 반영과 철도 입체화 전략적 추진을 통한 도시차원의 입체적 공간활용 방향 제시와 실현전략 마련이 필요함.

○ 이에, 서울 관내의 지상철도 지하화의 신속한 추진을 위한 법 제정 촉구 및 서울의 마스터플랜과 국가정책을 연계한 실효적이고 적극적인 제도 개선과 정책 · 사업 마련을 위하여「서울특별시의회 지상철도 지하화 실현을 위한 특별위원회」를 구성하고자 함.

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치법」 제64조, 「서울특별시의회 기본조례」 제37조

4. 이송처

○ 서울특별시의회

서울특별시의회 지상철도 지하화 실현을 위한 특별위원회 구성결의안

○ 1974년 지하철1호선 개통을 시작으로 철도 노선을 따라 서울의 중심지·일자리가 형성되었으며 도시성장을 견인하는 중추적 역할을 해왔다. 현재, 철도역은 단순한 교통시설을 넘어 각종 도시 기능이 집적된 시민 일상의 공간이자 역세권으로 발전했다. 그러나 지상철도로 인한 지역 단절 문제와 생활환경·도시미관 문제는 지속되어 왔고, 지상철도 노후화에 따라 철도역 일대의 종합적 개발 필요성이 제기되고 있다.

○ 즉, 지역 단절 해소, 생활환경 및 도시미관 개선, 철도 상부공간 활용을 위한 지상철도 지하화를 요구하는 목소리가 커지고 있다.

○ 특히 개발 가용토지자원이 고갈된 상황에서 철도 상부공간은 미래 발전에 이용가능한 공공부지로서 활용가치가 증대되고 있다. 단편적 개발을 넘어 역세권의 종합적 개발과 구체적인 가이드라인이 마련되어야 하며, 주요 철도부지의 체계적 관리를 위한 도시계획 구체화가 필요한 실정이다.

○ 또한, 서울시 관내 대다수의 지상철도는 국철노선에 해당하며, 상당수 철도부지가 개발방치로 도시환경저하를 초래하고 있다. 역세권 주택공급 확대 및 지상철도 지하화 등 서울의 마스터플랜과 국가정책이 연계될 수 있는 실효적이고 적극적인 제도 개선과 정책·사업 마련이 요구되고 있다.

○ 이에 서울특별시의회는 철도부지 개발 규정을 면밀히 점검하고, 철도부지 주변 지역의 종합적인 연계 개발을 위한 특별법 제정 촉구 및 사업화 방안, 예산확보 방안 등을 논의하며, 집행기관의 여러 관련 부서들의 협력적이고 적극적인 사업추진 촉구 등 서울시 관내 지상철도 지하화의 조속한 추진을 이끌어내고자 「서울특별시의회 지상철도 지하화 실현을 위한 특별위원회」 구성을 결의한다.

2023. 03.

서울특별시의회 의원 일동