

1. 도시교통실

1

철도지하화 특별법 제정 및 향후 대응방안

1

철도지하화 특별법 제정 및 향후 대응방안

□ 추진 배경

- 지상철도 지하화 및 상부 개발사업의 통합 추진 근거 마련을 통하여 유희부지가 부족한 구도심을 미래형 도시공간으로 재창출

※ 대통령 공약 및 국정과제

- ① 대선 공약(1. 더 넓어지는 서울 : 미래지향적 도시공간 창출)
 - 경부선(서울역~당정), 경원선(청량리~도봉산), 경인선(구로~인천역) 지하화
- ② 120대 국정과제(38. 국토 공간의 효율적 성장전략 지원)
 - 지상철도 지하화 등을 통해 구도심을 미래형 도시공간으로 재구조화

□ 추진 경위

- '23. 11. 14. : 철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관한 특별법안(권영세 의원 대표발의)
- '23. 12. 21. : 국회 상임위 심사(국토교통위, 대안가결)
 - 특별법안(위원회 대안) 상정 및 가결
- '24. 01. 08. : 국회 법사위 통과
- '24. 01. 09. : 국회 본회의 통과
- '24. 01. 30. : 법령 공포(시행일자 2025.1.31.)

□ 주요 내용

- (사업대상) 일반철도·고속철도 및 철도 주변지역 개발사업(도시철도 제외)
- (사업체계) 철도 지하화, 역사 부지 및 주변 지역 개발 통합 시행
 - 철도부지개발사업에서 발생한 수익으로 철도지하화 사업 비용 충당
- (추진절차) 종합계획(국토부)→ 노선별 기본계획(지자체)→ 사업수행(사업시행자)
- (지원규정) 건축 제한, 용적률, 건폐율 등 규제 완화 및 부담금 감면
- (재원조달) 철도지하화통합개발채권 발행, 지자체의 비용 보조·용자
- (시행일) 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행

□ 쟁점사항

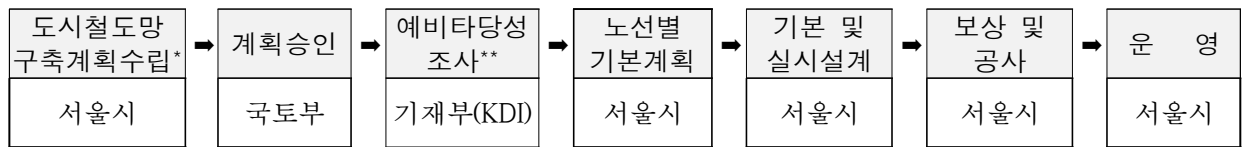
○ 특별법 사업대상에 '도시철도' 미포함

- 사업대상에 도시철도 제외되어 특별법에 따른 도시철도 지하화 불가
- 도시철도 지하화의 경우 현행 철도건설 관련 법령에 따라 추진돼야 하나 편익 증가 효과는 제한적인 반면 비용은 막대해 경제적 타당성 확보 곤란

※ 2호선 지하화 타당성 조사결과(2016) : B/C 0.09, 사업비 3조2천억원

$$\text{경제적 타당성} = \frac{\text{편익(B)} \rightarrow \text{통행시간 감소, 차량운행비 절감, 교통사고 감소, 환경비용 감소 등}}{\text{비용(C)} \rightarrow \text{공사비, 용지보상비, 유지관리비, 예비비 등}}$$

※ 도시철도 사업추진절차 (관계법령 : 「도시철도법」, 「국가재정법」)



* 도시철도망 구축계획 대상 노선 : B/C 0.7 이상 또는 AHP 값 0.5 이상

** 예비타당성조사 통과 기준 : AHP 값 0.5 이상(AHP 가중치 : 수도권사업 경제성 60~70%, 정책성 30~40%)

○ 지하화 비용보조 주체로 '지자체'만 규정

- 국비 지원이 불가하여 지자체 재정 부담 과중 우려
- 철도지하화 비용 및 철도부지 개발수익을 사전적으로 추정하기 어려운 상황에서 지자체에 과도한 비용부담이 발생할 가능성 존재

□ 대응방안

○ 도시철도 지하화 사업 추진을 위해 특별법 개정 건의

- 사업대상에 '도시철도' 추가, 현물출자 대상에 공유재산 포함, 사업시행자로 지자체 출자기업체(예시:SH) 포함 등 건의

○ 특별법 시행령 제정 단계에서 지자체의 비용 보조에 대한 구체적 근거 마련 건의

- 지자체의 비용 보조 상한 등 건의

[시행 2025. 1. 31.] [법률 제20177호, 2024. 1. 30., 제정]

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.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “철도”란 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 철도를 말한다.
2. “철도부지”란 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 철도시설이 위치한 부지와 대통령령으로 정하는 유휴부지를 말한다.
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

제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 철도지하화사업 및 철도부지개발사업에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화된 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다.

제4조(철도지하화통합개발에 관한 종합계획 수립 및 변경) ① 국토교통부장관은 철도지하화통합개발의 효과적인 추진을 위하여 철도지하화통합개발에 관한 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 종합계획은 다음 각 호의 계획과 조화를 이루도록 수립하여야 한다.

1. 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제4조에 따른 국가철도망구축계획
2. 「국가통합교통체계효율화법」 제4조에 따른 국가간교통망계획
3. 「국가통합교통체계효율화법」 제6조에 따른 중기 교통시설투자계획
4. 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제3조에 따른 대도시권 광역교통기본계획
5. 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제3조의2에 따른 대도시권 광역교통시행계획
6. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 광역도시계획, 같은 조 제2호에 따른 도시·군 계획 및 같은 조 제3호에 따른 도시·군기본계획

③ 국토교통부장관은 종합계획을 수립하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와의 협의를 한 후 「철도산업발전기본법」 제6조에 따른 철도산업위원회의 심의를 거쳐야 하며, 수립된 종합계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 국토교통부장관은 종합계획이 수립된 날부터 5년마다 그 타당성을 검토하여 필요한 경우에는 종합계획을 변경할 수 있다.

⑤ 국토교통부장관은 종합계획을 수립하거나 변경한 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다.

제5조(종합계획의 내용) 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 철도지하화통합개발을 위한 중장기 계획
2. 종합계획의 추진 여건 및 사업효과 등에 관한 분석
3. 철도지하화통합개발의 범위
4. 소요 재원의 조달방안
5. 그 밖에 국토교통부장관이 효과적인 철도지하화통합개발을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

제6조(철도지하화통합개발 기본계획의 수립) ① 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 종합계획에 따라 철도지하화통합개발을 시행하려는 경우 노선별로 철도지하화통합개발 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 하며, 노선이 둘 이상의 특별시·광역시·도·특별자치도의 행정구역에 걸치는 경우 시·도지사 간 협의하여 기본계획을 수립하여야 한다. 기본계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 철도지하화통합개발의 기본방향
2. 철도지하화사업 기본계획
3. 철도부지개발사업 기본계획
4. 철도부지개발사업을 시행할 예정인 지역의 범위
5. 철도지하화통합개발의 사업시행자에 관한 사항
6. 단계별 사업 추진계획
7. 재원 조달 계획
8. 기타 대통령령으로 정하는 사항

③ 제1항에도 불구하고 제2항제2호의 철도지하화사업 기본계획은 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제7조에 따라 국토교통부장관이 수립한다. 철도지하화사업 기본계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

제7조(기본계획 수립을 위한 의견청취) ① 시·도지사는 기본계획을 수립하거나 변경하려는 경우(제6조제3항에 따라 국토교통부장관이 철도지하화사업 기본계획을 수립하거나 변경하려는 경우는 제외한다)에는 공람이나 공청회를 통하여 주민이나 관계 전문가 등의 의견을 들어야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따른 공람의 대상 또는 공청회의 개최 대상과 주민의 의견청취 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(기본계획의 확정·고시 등) ① 시·도지사는 기본계획을 수립하거나 변경하려면 관계 행정기관의 장과 협의한 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 따른 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 시·도지사는 기본계획을 수립하거나 변경한 때에는 이를 해당 지방자치단체의 공보에 고시하고, 국토교통부장관에게 그 내용을 통보하여야 한다.

제9조(사업시행자) 시·도지사는 제14조제1항에 따라 국유재산을 출자받은 자를 철도지하화통합개발의 사업시행자(이하 “사업시행자”라 한다)로 지정한다.

제10조(철도지하화사업의 추진) 철도지하화사업에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」에서 정하는 바에 따른다.

제11조(철도부지개발사업의 추진) 철도부지개발사업에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 제6조에 따라 수립된 기본계획을 고려하여 제2조제5호 각 목의 법률에서 정하는 바에 따른다.

제12조(철도부지개발사업에 관한 특례) 시·도지사는 철도부지개발사업의 복합적·입체적인 개발을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 법률에도 불구하고 대통령령으로 정하는 범위에서 다음 각 호의 사항에 대하여 완화된 기준을 정하여 시행할 수 있다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조에 따른 용도지역 및 용도지구에서의 건축물 건축 제한
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조에 따른 건폐율의 제한
3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조에 따른 용적률의 제한
4. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제14조에 따른 도시공원 또는 녹지 확보기준
5. 「주차장법」 제12조의3, 같은 법 제19조 및 「주택법」 제35조에 따른 주차장 설치기준

제13조(비용부담의 원칙) ① 철도지하화통합개발의 시행에 필요한 비용은 사업시행자가 부담한다.

- ② 철도지하화사업에 필요한 비용은 철도부지개발사업에서 발생하는 수익으로 충당하는 것을 원칙으로 한다.
- ③ 시·도지사는 기본계획을 수립하는 경우 철도지하화사업에 필요한 재원 규모를 고려하여야 하며, 기본계획의 변경에 따른 사업재원의 부족분은 기본계획의 변경을 유발한 자가 부담한다.
- ④ 제1항 및 제2항에도 불구하고 지방자치단체는 사업시행자에게 철도지하화사업에 필요한 비용의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다.

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
- ② 제1항에 따라 철도부지를 출자받은 자는 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 철도지하화사업이 완료될 때까지 철도부지를 대부, 매각, 교환 등 처분할 수 없다.
- ③ 제1항에 따라 철도부지가 출자되었음에도 불구하고 철도지하화사업이 완료될 때까지 철도의 기능은 유지되어야 한다.
- ④ 철도지하화사업으로 조성 또는 설치되는 「철도의 건설 및 유지관리에 관한 법률」 제2조제6호의 철도시설은 준공과 동시에 국가에 귀속된다.
- ⑤ 국유재산의 처분 방법·절차·조건 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

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.
- ③ 철도지하화통합개발채권의 발행 방법·절차 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

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

제17조(기반시설 지원 등) ① 시·도지사는 철도부지개발사업의 원활한 조성을 위하여 필요한 도로 등 대통령령으로 정하는 기반시설의 설치를 우선적으로 지원할 수 있다.

- ② 제1항에 따른 기반시설에 대한 지원 범위, 규모 등은 대통령령으로 정한다.

제18조(관계 공무원 등의 파견요청) 국토교통부장관은 철도지하화통합개발의 원활한 업무수행을 위하여 필요한 때에는 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 관계 기관·법인·단체에 소속 공무원 또는 임직원의 파견을 요청할 수 있다.

제19조(보고·검사 등) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 이 법을 시행하기 위하여 필요한 경우에는 사업 시행자에게 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.

② 제1항에 따라 철도지하화통합개발에 관한 업무를 검사하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

③ 제2항에 따른 증표에 관하여 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

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

② 제1항에 따라 권한을 위임받은 시·도지사는 그 권한의 일부를 국토교통부장관의 승인을 받아 시장·군수 또는 구청장에게 재위임할 수 있다.

제21조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제19조제1항에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고를 한 자
2. 제19조제1항에 따른 자료의 제출을 하지 아니하거나 거짓으로 자료를 제출한 자
3. 제19조제1항에 따른 검사를 거부·방해 또는 기피한 자

② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관 또는 시·도지사가 부과·징수한다.

부칙 <제20177호, 2024. 1. 30.>

제1조 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조 제2조(다른 법률의 개정) ① 국가통합교통체계효율화법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제5조제3항에 제4호의2를 다음과 같이 신설한다.

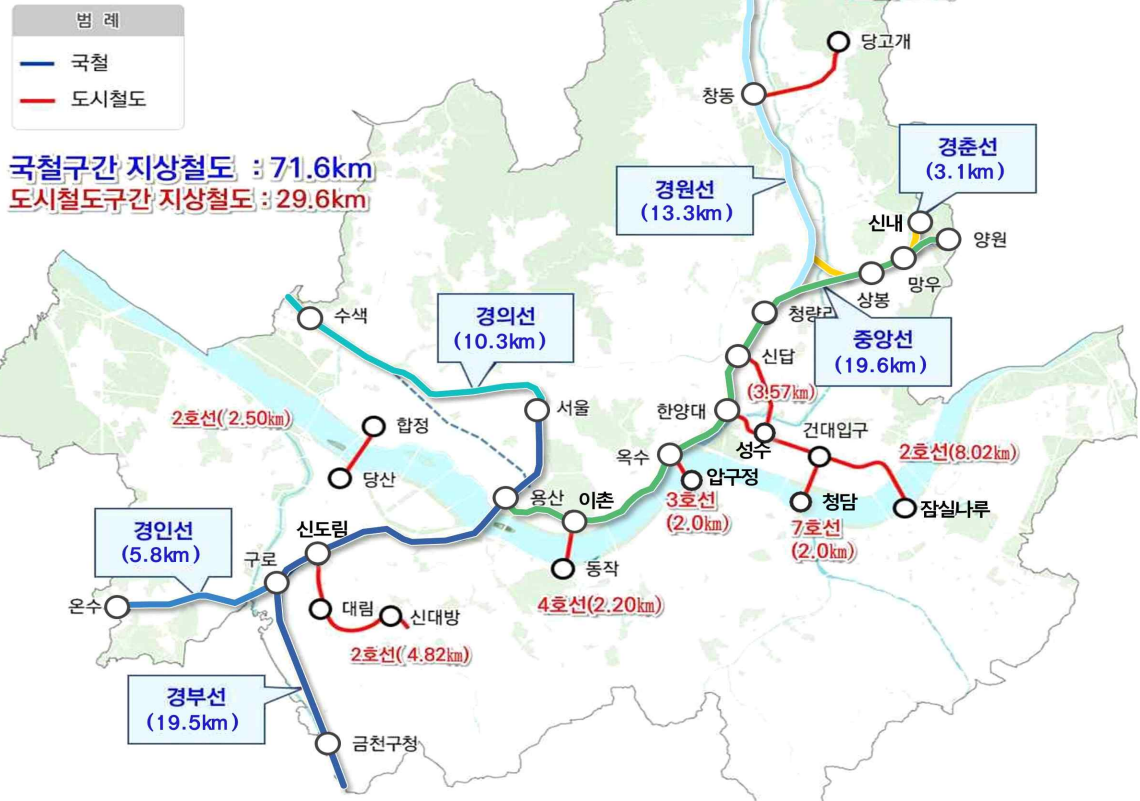
4의2. 「철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관한 특별법」 제4조에 따른 철도지하화통합개발에 관한 중합계획

② 철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조제2항에 제2호의2를 다음과 같이 신설한다.

2의2. 「철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관한 특별법」 제4조에 따른 철도지하화통합개발에 관한 중합계획

서울시 관내 철도 지상구간 101.2km



구분	노선명	지상 구간	지상 연장	정거장수
국가철도	경부선	서울역 ~ 금천구청역	19.5km	12
	경인선	구로역 ~ 온수역	5.8km	4
	경원선	청량리역 ~ 도봉산역	13.3km	12
	경의선	서울역 ~ 수색역	10.3km	4
	중앙선	용산역 ~ 양원역	19.6km	10
	경춘선	상봉역 ~ 신내역	3.1km	1
도시철도	2호선	한양대역 ~ 잠실나루역(잠실철교)	8.02km	7
		당산역~합정역(당산철교)	2.5km	1
		신대방역 ~ 신도림역	4.82km	3
		신답역 ~ 성수역(성수지선)	3.57km	2
	3호선	옥수역 ~ 압구정역(동호대교)	2.0km	1
	4호선	동작역 ~ 이촌역(동작대교)	2.2km	1
		창동역 ~ 당고개역	4.5km	4
	7호선	청담역~건대입구역(청담대교 하부)	2.0km	1