

대도시권 철도 지하화 및 통합개발을 위한
특별법 제정 촉구 건의안

심 사 보 고

의 안 번 호	251
------------	-----

2022년 12월 19일
교 통 위 원 회

1. 심사경과

가. 제 안 자 : 김성준 의원 외 17명

나. 제안일자 : 2022년 10월 12일

다. 회부일자 : 2022년 10월 21일

라. 상정일자

○ 제315회 정례회 제3차 교통위원회(2022년 12월 19일 상정·의결)

2. 제안설명의 요지(제안설명자 : 김성준 의원)

가. 주 문

○ 서울시 관내에는 도시철도와 일반철도가 다양하게 연계되어 있고 과거

도시 발전의 핵심적인 요소였지만 현재 지상 철도는 도시개발 관점에서 보행 및 도로체계를 단절시켜 도시기능을 저해하고 소음, 진동 등 생활환경을 악화시키는 단점이 더 부각되고 있는 상황임

- 따라서, 서울시 관내 지상 철도를 지하화하여 지역균형 발전을 도모하고 도시공간을 새롭게 재창조하여 통합개발에 대한 미래 계획을 세울 수 있도록 제도적 여건을 마련하는 것이 매우 중요함. 이에 통합개발 구역 지정 기준, 상부공간 개발이익금 활용 근거 등을 규정하는 「대도시권 지하화 및 통합개발을 위한 특별법」의 조속한 제정을 건의하고자 함

나. 제안이유

- 서울시 철도는 도시 발전의 근간으로 교통·경제적 측면에서 중요한 기능을 담당해 왔으나 지상 철도의 경우 보행 및 도로체계를 단절시켜 도시 공간적 제약을 유발하고 지역 활성화를 저해하는 것은 물론 소음, 진동 등 주변 지역 환경악화를 촉진시키는 수많은 부정적인 요인들을 발생시키고 있음
- 특히, 지상 철도 인접 지역주민들은 지상 철도의 노후화로 인한 안전사고 위험, 소음·진동 등 환경문제로 오랜 기간 피해를 감수해 왔음에도 지상 철도의 특성상 도시개발계획 추진에서 소외되어왔고 이에 슬럼화가 더욱 가중되고 있음
- 이러한 문제 해결을 위해서는 지상 철도 지하화가 반드시 필요하

며 이를 통해 새로운 도시공간을 창출하고 개발하여 지상 철도 인접 지역주민들은 물론 서울시 등 대도시권의 전체적인 균형개발을 더욱 촉진 시킬 수 있을 것임

- 하지만, 대도시권의 철도를 지하화하고 통합 도시개발을 추진할 수 있는 법적 근거가 미약한 만큼 통합개발구역 지정 및 자원 조달 기준 등을 마련하는 「대도시권 철도 지하화 및 통합개발을 위한 특별법」 제정을 중앙정부와 국회에 강력히 건의하고자 하는 것임

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」
및 「택지개발촉진법」

나. 기타사항 : 없음

다. 관련부서 의견조회 결과

- 도시계획과 : 원안 동의1)
- 지역단절 해소, 생활환경 및 도시미관 개선, 철도 상부공간 활용을 위한 지상철도 지하화 필요성에 충분히 공감함
- 이전까지는 철도 지하화를 단순 기능개선의 교통편익 관점으로만 접근하다 보니 경제적 타당성 확보에 한계가 있었던 게 사실임

1) 도시계획과-31519('22.12.11.)

- 이제는 단순 철도시설사업의 차원을 넘어 지상철도를 도시공간의 일부로 보는 관점으로 접근해야 하며, 지상공간의 활용가치와 철도지하화 비용을 연계하는 새로운 사업모델 도입이 필요
- 이를 위해서는 특별법 제정이 필수적이므로 본 건의안에 동의함

○ 교통정책과 : 원안 동의2)

- 市 주관부서(도시계획국)와 국토부가 추진 중인 철도 지하화 관련 특별법 입법 추진 및 우리시의 의견이 반영될 수 있도록 적극 협의

라. 이송처

- 국 회 : 국회의장
- 정 부 : 국토교통부

4. 검토보고 요지(수석전문위원 장훈)

가. 개요

- 동 건의안은 서울시 관내 지상철도 지하화를 통해 지역단절을 해소하고 도시공간을 새롭게 활용할 수 있는 법적 근거 마련을 위해 「대도시권 지하화 및 통합개발을 위한 특별법」 제정을 건의하고자 하는 것임

나. 검토의견

- 서울시 관내에는 도시철도 및 국철을 포함하는 다양한 철도망이 구축되어 있고 하나의 교통수단을 넘어 도시 발전의 필수적인 요소이자 도시 간 확장에도 중추적인 역할을 하는 없어서는 안되는 핵심 요소임
- 철도가 도시 기능을 활성화시키고 경제 및 사회발전에 중요한 역할을 해온 가운데 지상철도의 경우에는 도시공간 단절, 소음·진동 등으로 인한 생활환경 악화, 서울시 도시개발의 가용토지 부족 등 도시개발 측면에서 부정적인 요소가 많이 부각되고 있는 상황임

- 최근에는 지상철도가 미치는 부정적인 문제들을 해소하기 위해 지상철도 지하화가 새로운 대안으로 떠오르고 있으며 서울시 경우에도 지상철도 대부분이 서울 중심지를 관통하고 있고 서울 내 지상철도 구간은 101.2km³⁾, 차량기지 면적은 4.6km²에 이르고 있음

※ 참고 : 서울시 관내 지상철도 현황

구 분	노선명	노선별 길이	총 101.2km
국 철	경인선	5.8km	71.6km
	경부선	19.5km	
	경의(중앙선)선	10.3km	
	경원선	13.4km	
	(경의)중앙선	19.6km	
	경춘선	3.1km	
도시철도	2호선	18.91km	29.6km
	3호선	2km	
	4호선	6.7km	
	7호선	2km	

- 지상철도 지하화는 막대한 예산이 수반됨에 따라 철도 지하화 사업의 경제성을 떨어뜨리고 사업추진을 어렵게 하는 부정적 요소로 철도 지하화 사업의 원활한 추진을 위해서는 상부공간 개발이익금을 사업비에 투입해야 하지만 현재 법적 근거가 미약한 상황임
- 따라서, 동 건의안은 지상철도 지하화에 따른 개발이익금을 사업비에 활용하는 근거 등을 규정하는 「대도시권 철도 지하화 및 통합개발을 위한 특별법」 제정을 촉구하고 이를 통해 지상철도 지하

3) '서울시 지상철도 연장'(총 101.2km) : 국철 71.6km, 도시철도 29.6km

화 사업을 원활하게 할 수 있다는 점에서 그 필요성이 인정된다 할 것임

- 현재 국회에서도 대도시권의 철도를 지하화하고 그 부지에 주택, 상업 및 공공시설을 공급하는 등 철도부지의 통합적인 개발에 필요한 사항을 규정하는 특별법⁴⁾이 계류 중인 상황이며 최근 정부와 서울수도 지상철도 지하화 특별법 제정을 추진⁵⁾ 하고 있어 동 건의안은 시의적절하다고 할 것임

- 또한, 서울시는 경의선 지하화로 확보된 상부공간에 경의선 숲길⁶⁾을 조성하여 시민들이 찾는 명소가 된 사례가 있다는 점에서 철도 지하화 관련 특별법이 제정되면 도시 전체에 대한 통합적인 도시 계획⁷⁾을 세울 수 있고 지상철도로 인해 피해를 감수하고 있는 지상 철도 인접 지역주민들의 삶의 질 향상을 도모할 수 있다는 점에서 동 건의안의 필요성이 충분히 인정된다 할 것임

4) 「대도시권 철도의 지하화와 지상부지 통합개발을 위한 특별법안」 의안번호(2114313) 발의연월일('22.1.10.)

5) [단독]정부·서울시, '지상철도 지하화' 특별법 만든다 (머니투데이, '22.12.1.)

- 국토부·서울시, 내년 6월 특별법 제정 추진 협의...경부선, 경인선 등 시내 6개 국철 노선 71.6km 구간 대상

6) '경의선 숲길' 서울의 대표적인 산책로로 마포구에서 용산구까지 이어진 총 6.3km 도심과 숲이 연계된 선형공원

7) 서울시 「2040 서울도시기본계획(안)」 발표(22.3.3.) : 6대 공간계획

- 5. 지상철도 지하화 : 단계적 지하화로 도심의 새로운 활력공간으로 전환, 가용지 부족문제 해소, 지상철도 부지가 가지고 있는 높은 토지가치를 적극 활용, 공공기여 등을 활용해 공공재원 부담을 최소화한다는 계획

5. 질의 및 답변요지 : 생략

6. 토론요지 : 없음

7. 심사결과 : 원안가결

8. 소수의견 요지 : 없음

9. 기타 필요한 사항 : 없음

대도시권 철도 지하화 및 통합개발을 위한 특별법 제정 촉구 건의안

서울시 철도는 도시 발전의 근간으로 교통·경제적 측면에서 중요한 기능을 담당해 왔으나 지상 철도의 경우 보행 및 도로체계 단절로 도시 공간적 제약을 유발하고 지역 활성화를 저해하는 것은 물론 소음, 진동 발생으로 주변 지역 환경악화를 촉진 시키는 등 많은 부정적인 요인들을 발생시키고 있다.

특히, 지상 철도 인접 지역주민들은 지상 철도의 노후화로 인한 안전 사고 위험, 소음·진동 등 환경문제로 오랜 기간 피해를 감수해 왔음에도 지상 철도로 인해 도시개발 계획에서는 배제되어 왔고 이에 도시 슬럼화가 더욱 가중되고 있는 상황이다.

이러한 문제 해결을 위해서는 지상 철도를 지하화하는 것이 반드시 필요하다. 이를 통해 새로운 도시공간을 창출하기 위한 가용지를 확보하고 도시 통합개발을 추진하여 서울 내 지상 철도 인접 지역주민들은 물론 서울시 등 대도시권의 균형개발을 더욱 촉진 시킬 수 있을 것이다.

서울시의 경우 지상 철도는 대부분 국철(경원선, 경의선, 경인선, 경부선, 경춘선, 중앙선)로 도시철도 지상 구간까지 합하면 총 101.2km이며 차량기지 면적은 총 4.6km²에 이르러 지상 철도를 지하화하는 경우 많은 도시공간이 확보되어 도시 통합개발을 위한 더 많은 동력을

얻게 될 것이다.

하지만, 지상 철도 지하화는 막대한 예산이 수반되는 만큼 상부 공간 개발이익금을 철도 지하화 사업비에 반영할 수 있는 법적 근거 등이 필수적이나 해당 근거가 없는 상황이다. 이에 관련 기준과 절차를 특별법으로 조속히 마련하고 이를 국가철도망구축계획에 반영하는 국가적인 정책 추진이 시급한 상황이다.

지난 대통령 선거에서도 윤석열 대통령은 서울지역 1호 공약으로 ‘지상철도 경부선(서울역~당전)·경원선(청량리~도봉산)·경인선(구로~인천역)을 지하화 하겠다’고 하였으며, 새정부 출범과 함께 발표한 「윤석열 정부 120대 국정과제」에서도 ‘지상철도시설 지하화 등을 통해 구도심을 미래형 도시공간으로 재구조화’하겠다고 밝혀 두 번에 걸친 발표를 통해 지상철도의 지하화를 국민들과 약속하였다.

따라서, 서울시를 비롯한 대도시권의 철도를 지하화하고 통합 도시개발을 통해 주거공간, 상업 및 공공시설 등을 공급하여 지역균형 발전을 도모할 수 있는 제도적 기반을 마련할 수 있도록 「대도시권 철도 지하화 및 통합개발을 위한 특별법」의 조속한 제정을 강력히 건의한다.

2022. 09.

서울특별시의회 의원 일동