

# 대도시권 철도 지하화 및 통합개발을 위한 특별법

## 제정 촉구 건의안

# 검 토 보 고

## 1. 제안경위

가. 제출자 : 김성준 의원 외 17명

나. 의안번호 : 제251호

다. 제출일자 : 2022. 10. 12.

라. 회부일자 : 2022. 10. 21.

## 2. 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

## 2. 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 촉진 시키는 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 필요하며 이를 통해 새로운 도시공간을 창출하고 개발하여 지상 철도 인접 지역주민들은 물론 서울시 등 대도시권의 전체적인 균형개발을 더욱 촉진시킬 수 있을 것임
- 하지만, 대도시권의 철도를 지하화하고 통합 도시개발을 추진할 수 있는 법적 근거가 미약한 만큼 통합개발구역 지정 및 재원 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 동의<sup>1)</sup>

- 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
- 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

---

1) 도시계획과-31519('22.12.11.)

○ 교통정책과 : 원안 동의<sup>2)</sup>

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

## 4. 이 송 처

가. 국 회 : 국회의장

나. 정 부 : 국토교통부

---

2) 교통정책과-35773('22.12.12.)

## 5. 검토의견(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 101.2km<sup>3)</sup>, 차량기지 면적은 4.6km<sup>2</sup>에 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  |           |
|      | (경 의)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 특별법<sup>4)</sup>이 계류 중인 상황이며 최근 정부와 서울수도 지상철도 지하화 특별법 제정을 추진<sup>5)</sup> 하고 있어 동 건의안은 시의적절하다고 할 것임
  
- 또한, 서울시는 경의선 지하화로 확보된 상부공간에 경의선 숲길<sup>6)</sup>을 조성하여 시민들이 찾는 명소가 된 사례가 있다는 점에서 철도 지하화 관련 특별법이 제정되면 도시 전체에 대한 통합적인 도시 계획<sup>7)</sup>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