

# 「철도산업발전기본법」에 관한 사후적 입법평가 연구\*

배 건 이\*\*

## Contents

---

- I. 「철도산업발전기본법」에 관한 사후적 입법평가 연구
  - II. 「철도산업발전기본법」에 관한 사후적 입법평가 주요내용
  - III. 「철도산업발전기본법」에 관한 입법평가 결과
- 

---

\* 이 글은 2017. 8. 25. 입법평가 연합학술회의에서 발표한 원고를 수정·보완하였음.

\*\* 한국법제연구원 부연구위원

## I. 「철도산업발전기본법」에 관한 사후적 입법평가 연구

### 1. 입법평가 배경

“철도”란 여객 또는 화물을 운송하는데 필요한 철도시설과 철도차량 및 이와 관련된 운영·지원체계가 유기적으로 구성된 운송체계를 뜻하며, “철도산업”은 철도를 통한 운송 및 철도시설·철도차량·철도기술개발 및 그 밖에 철도의 개발·이용·관리와 관련된 산업전반을 의미한다(「철도산업발전기본법」 제3조제1호, 「철도건설법」 제2조제1호 및 제8호).

「철도산업발전기본법」은 철도산업 전반에 관해 규율하고 있는 법률로서, 철도산업 발전 및 방향성을 제시하는 유도적 기능을 할 뿐만 아니라, 기본법이 갖는 법적 특성에 따라 철도 관련법 해석시 기준 및 준칙으로 작용하기도 한다.<sup>1)</sup> 「철도산업발전기본법」은 2003년 제정된 이후 14년이 경과하고 있으며, 현재까지 총 8번이 개정되었으나, 이 가운데 6번이 타법개정으로 인한 개정사례에 속한다. 철도사업 관련 상·하 분리의 효과성, 역세권 개발시 민간참여의 확대, 철도시설 점용 및 사용허가 특례확대 등 철도 관련 주요 현안이 지속적으로 이슈화됨에도 불구하고, 관련 중요규정들에 대한 실효성 판단(입법평가) 및 개정논의가 현실화 된 것은 없는 실정이다. 따라서 본 발제에서는 「철도산업발전기본법」의 입법목표 달성도를 평가하여 법률의 실효성 여부를 제고해 보고자 한다.

---

1) “기본법은 국가정책의 방향성을 제시하는 역할을 수행하는 것이 일반적이고, 이를 구체적으로 종합하고 체계적으로 구체화할 수 있는 기반을 규정하여 국가정책을 이끌어가는 역할을 수행하게 된다. 이러한 기능을 하도록 기본법을 제정하는 것은 일관된 국가정책방향을 유지하고, 지속적으로 연계성이 확보될 수 있는 행정을 수행할 수 있도록 하기 위함이라고 할 수 있다. 그러므로 기본법은 지속적이고 일관된 정책방향을 일정기간 유지할 필요가 있는 분야를 주로 규율하게 될 수밖에 없으며, 이를 법률에 반영하는 방식 역시 포괄·추상적 규정이 주를 이루고 있어 일반법과는 다른 특수성을 가지고 있다.(중략)…기본법의 중요한 기능 중의 하나는 무엇보다도 관련 타법령등간의 연계성을 확보하는 역할을 수행한다는 점이다. “기본법이라는 명칭을 사용하는 법령의 경우 그 법령자체가 다른 법령의 총칙 규정의 역할을 하기도 한다”는 것은 이러한 취지를 잘 보여주는 것이라 할 수 있다.”; 백옥선, “「국가표준기본법」에 대한 사후적 입법평가”, 한국법제연구원, 2015, 33면.

## 2. 입법평가 대상 및 방법

1차적으로 「철도산업발전기본법」과 관련 철도 법령들 간 체계성 분석을 통해 기본법적 지위에 따른 효과를 발휘하고 있는지를 평가하고, 2차적으로는 「철도산업발전기본법」 체계상 법적 미비점이나 타 법과의 충돌가능성 등을 분석해 입법목표를 달성하고 있는지를 사후적으로 평가해 보고자 한다. 평가시간 및 문헌상의 한계로 인해, 평가방법은 법률의 체계적합성을 판단하는 체계성 분석 위주로 시행하고자 한다. 대안권고 측면에서 보면 구체적인 개정안을 제시하는 것도 필요하겠지만, 「철도산업발전기본법」과 관련 철도 법령들간 체계성 분석의 경우 철도구조개혁 관련 정책적 결정에 해당하는 사안도 있기 때문에, 그 결과만을 제시하여 향후 입법적 기초를 제공하고자 한다.

## Ⅱ. 「철도산업발전기본법」에 관한 사후적 입법평가 주요내용

### 1. 「철도산업발전기본법」기초분석

#### (1) 「철도산업발전기본법」의 입법목적 및 연혁

사후적 입법평가는 해당 법률이 제·개정 이후 목표를 도달했는지를 묻는 평가 방식이다. 따라서 사후적 입법평가에 있어서 입법목적 및 취지에 대한 분석은 해당 법률이 어떤 목표를 설정했는지를 판단하는 과정으로서, 그 분석결과는 해당 법률의 평가시 최상의 기준이 될 수 있기 때문에 평가에 앞서 반드시 선행되어야 할 것이다. 대개 이런 목표분석은 해당 법률의 목적조항을 분석하는 방식을 취하는데, 목적조항 내에서 크게 ① “입법자의 의도와 법률상 목표가 일치하는가?” ② “상위목표와 하위목표가 존재하는가?”, ③ “해당 목표간 충돌이 발생할 여지는 없는가?”라는 관점에 따라 분석을 시행하였다.<sup>2)</sup> 따라서 본 발제에서는

다음 세 가지의 목표분석 기준에 따라 「철도산업발전기본법」에 대한 목표분석을 시행하고자 한다.<sup>3)</sup>

현행 「철도산업발전기본법」은 철도구조개혁에 따라 철도산업에 경쟁도입의 기초를 마련하고자 2003년 7월 총 6장 47개 조문형태로 제정되었으며, “철도산업의 경쟁력을 높이고 발전기반을 조성함으로써 철도산업의 효율성 및 공익성의 향상과 국민경제의 발전에 이바지함(「철도산업발전기본법」 제1조)”을 목적으로 하고 있다. 제정 당시 입법이유를 살펴보면, 입법자의 의도는 「철도산업발전기본법」을 통해 ① 철도산업에 대한 육성 및 발전촉진을 위해 철도산업발전기본계획의 수립, 철도시설의 투자확대, 전문인력의 양성 등 제도적 지원장치를 마련하고, ② 철도산업의 경쟁력을 강화하고 공공성을 확보하기 위하여 철도시설부문은 국가의 투자책임 하에 공단에서 건설 및 관리하고, 철도운영부문은 공사화하도록 구조개혁의 기본틀을 마련하고자 하였다. 이 같은 입법자의 의도는 추상화 되어 「철도산업발전기본법」 제1조 목적조항에 그대로 반영되어 있으며, 입법자의 의도와 법률상의 목표는 일치한다.

또한 「철도산업발전기본법」의 입법목표는 크게 하위목표이자 구체적 목표인 “철도산업 경쟁력 향상 및 발전 기반조성”과 상위의 목표인 “철도산업의 효율성 및 공익성 향상”과 “국민경제 기여”로 구분할 수 있다. 입법해석상 상·하위 목표를 구분하는 구별실익은 첫째, 입법평가 결과, 목표달성의 정도를 구체적으로 가늠해 보는데 있으며, 둘째, 입법평가 과정에서 타법과의 연계 및 해당 법령의 체계성 분석시 이 같은 목표에 부합하게 법령이 체계화 되어 있는지를 구체적으로 판단하는데 있다. “공공부문의 민영화”라는 측면에서 보면 철도라는 기반시설에 대한 산업적 측면을 강화한 “효율성”이란 목표는 “공익성”을 약화시키는 효과를 발생시킬 수 있다. 그러나 실제 목표를 이루기 위한 개별 법령상 조치들

2) 통상 법률의 목적조항은 실제적인 규정이 아니라, 법률의 목표 및 지향점 등을 의미하기 때문에, 일반 법률을 사실관계에 적용할 때, 해석적으로 직접 적용되지 않는다. 그러나 입법평가는 입법의 질을 향상시키기 위한 객관적 도구로서, 특히 사후적 입법평가는 법률이 의도한 목표를 달성했는지를 평가하여 그 결과에 따라 입법개선방향 또는 입법대안을 제시하기 때문에, 명확성 차원에서 법률의 목표에 대한 분석을 우선시 되어야 할 것이다.; 배건이, “「온천법」에 관한 사후적 입법평가”, 2016, 15면.

3) 이러한 목표분석인 연구자적 관점의 시론적인 형태이며, 그 구체적 판단기준 및 방법 그리고 그에 따른 결과분석과정에 대한 부분은 보다 깊은 이론적 연구를 필요로 한다고 판단된다.

을 보면 “공익성” 약화와 관련해 가장 우려시 됐던 부분인 철도 요금의 감면 등의 공공성 보장 측면을 원인제공자가 철도운영자와 보상계약을 체결하여 부담 하도록 하는 제도를 도입하여 부정적 부수효과를 상쇄시킬 수 있기 때문에, 이와 같은 목표는 양자간 조화가 가능하다고 판단된다.

일견 “국민경제발전 이바지”라는 상위목표가 「철도산업발전기본법」의 입법 목표상 가장 최상위의 목표라는 생각이 들지도 모르지만, 국가를 단위로 하여 서로 밀접하게 관련된 경제활동의 총체가 “국민경제”라는 점을 고려할 때, 철도 산업의 경쟁력 강화를 통한 발전은 국민 전체적 관점에서 경제발전을 이루는 요소가 된다. 따라서 입법목표가 도달하고자 하는 방향의 범위가 철도산업에 한정된 것이 아니라 국민경제라는 거시적 영역에 있다는 점이 다를 뿐이지, 목표 간 최상위-상위-하위 목표의 3단 구성을 이루지는 않는다고 판단된다.

<표1. 「철도산업발전기본법」 목표분석>

제안이유(입법의도)	목표	세부내용	분석
철도산업 경쟁력 강화 및 공공성 확보(철도 구조개혁) - 철도시설부분은 국가투자책임하 공단에서 건설 및 관리 - 철도운영부분은 공사화	상위 목표	철도산업의 효율성 및 공익성 향상	“공공부문의 민영화”라는 측면에서 보면 효율성과 공익성은 충돌할 수 있는 목표임 그러나 철도구조개혁을 통한 적자개선과 책임성 강화 그리고 요금감면 등 공익서비스 비용에 대해 원인제공자가 철도운영자와 보상계약을 체결하여 부담하도록 하는 제도를 도입하는 등의 조치들을 도입하여 목표간 충돌가능성을 상쇄하고 있기 때문에 입법상 양자는 조화가 가능함
	국민경제 발전 이바지	국민경제 발전 이바지	철도산업 경쟁력 강화 및 발전기반 조성(구체적)을 통해 보다 국민경제 발전(추상적)을 이루고자 하는 점은 목표간 상·하 관계가 충분하며, 양자간 조화가 가능함
철도산업 육성 및 발전촉진 - 철도산업발전기본계획 수립 - 철도시설의 투자확대 - 전문인력 양성 등 제도적 지원장치 마련	하위 목표	철도산업 경쟁력 향상 및 발전기반 조성	철도산업 경쟁력 향상 및 발전기반 조성은 상위목표를 도달하기 위한 구체적이고 실천적인 목표라 할 수 있음

「철도산업발전기본법」은 2003년 제정이후 총 8차례 개정되었는데, 그 중 타법개정으로 인한 개정사례가 6회이고, 일부개정은 2회 밖에 되지 않는다. 2009년 「철도산업발전기본법」 일부개정은 도로, 철도, 항만 등 모든 교통계획의 상위계획이 되는 국가기간교통망계획 수립근거인 「국가통합교통체계효율화법」개정으로 인해 관련 조문을 수정한 것이고, 최근 2017년 일부개정은 철도협회 설립근거를 마련한 것을 주요골자로 하고 있다. 이런 입법연혁 살펴본 결과, 「철도산업발전기본법」은 철도 상·하 분리라는 구조개혁을 목표로 제정 이후 그 기본골격을 변함없이 유지해 오고 있음을 확인할 수 있었다.

<표2. 「철도산업발전기본법」 입법연혁>

	유형	제정·개정이유	비고
2003.07.29	제정	국가사회적으로 중요성이 부각되고 있는 철도산업에 대한 육성과 발전을 촉진하기 위하여 철도산업발전기본계획의 수립, 철도시설의 투자확대, 전문인력의 양성 등 제도적 지원장치를 마련하는 한편, 철도산업의 경쟁력을 강화하고 공공성을 확보하기 위하여 철도시설부문은 국가의 투자책임하에 공단에서 건설 및 관리하고, 철도운영부문은 공사화하도록 구조개혁의 기본틀을 마련하려는 것임	
2004.09.23	타법개정	「철도산업발전기본법」 제24조 철도부채 중 기타부채에 재정융자특별회계 제외하고 공공자금관리기금만 포함	철도구조개혁 관련 자산
2006.12.30	타법개정	정부조직법 개편으로 타법 개정	
2008.02.29	타법개정	「철도산업발전기본법」 제6조 철도산업위원회의 실무위원회를 분과위원회로 명칭수정	철도산업위원회 명칭변경
2009.03.25	타법개정	「철도산업발전기본법」 제38조 권한의 위임 및 위탁과 관련해 시도지사 또는 지방교통관서의 장에게 위임하는 것에서 “특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사”로 변경	
2009.04.01	일부개정	「국가통합교통체계효율화법」개정으로 인한 철도산업발전기본계획 수립 관련 유관조문 변경	
2009.06.09	타법개정	정부조직법 개편으로 타법 개정	
2013.03.23	타법개정	정부조직법 개편으로 타법 개정	

	유형	제정·개정이유	비고
2017.01.17	일부개정	철도산업의 경쟁력을 강화하고 해외진출을 체계적으로 지원하기 위하여 철도산업에 관련된 기업·기관 및 단체와 이에 관한 업무에 종사하는 자는 철도협회를 설립할 수 있도록 하고, 국가·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 철도분야 공공기관은 협회에 위탁한 업무의 수행에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 하려는 것임.	철도협회 설립근거

## (2) 「철도산업발전기본법」 체계 및 범주

“철도 관련법”은 철도에 관한 제반사항을 정한 규범체계로서, 현재 국내법상 철도 관련법은 법률·시행령·시행규칙 등을 포함하여 보면 「철도산업발전기본법」을 중심으로, 「철도사업법」, 「철도건설법」, 「철도안전법」, 「도시철도법」, 기타 조직에 관한 법인 「한국철도시설공단법」, 「한국철도공사법」 등 어떠한 교통 분야보다도 많은 법령이 제정되어 있는 상황이다. 철도 관련법은 크게 그 적용범위를 <철도전반 및 철도시설 관리>, <철도건설>, <철도안전>, <철도운송 및 철도사업>, <철도조직>, <철도자산> 등의 6개 영역으로 구분할 수 있다.<sup>4)</sup>

4) <표3. 철도 관련법 유형 및 범위>

유형	법률	대통령령/총리령	부령
철도전반 철도시설 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도산업발전기본법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도산업발전기본법 시행령</li> <li>• 철도시설관리권 등록령</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도산업발전기본법 시행규칙</li> <li>• 철도시설관리권 등록령 시행규칙</li> </ul>
철도건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도건설법</li> <li>• 도시철도법</li> <li>• 역세권의 개발 및 이용에 관한 법률</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도건설법 시행령</li> <li>• 도시철도법 시행령</li> <li>• 역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 시행령</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도건설법 시행규칙</li> <li>• 도시철도법 시행규칙</li> <li>• 역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 시행규칙</li> <li>• 도시철도건설규칙</li> <li>• 철도건설규칙</li> <li>• 도시철도법 등에 의한 구분지상권 등기규칙</li> </ul>
철도안전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도안전법</li> <li>• 항공·철도 사고조사에 관한 법률</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도안전법 시행령</li> <li>• 항공·철도 사고조사에 관한 법률 시행령</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도안전법 시행규칙</li> <li>• 항공·철도 사고조사에 관한 법률 시행규칙</li> <li>• 철도경찰직공무원</li> </ul>

그 중에서도 현재의 철도 관련법 구조가 만들어지게 된 계기이자, 철도 관련법을 형식적으로 아우르는 법률이 바로 「철도산업발전기본법」이며, 동법은 앞서 구분한 철도 관련 6개의 영역에 모두 적용된다. 또한 철도 및 철도시설 관리 및 철도산업 전반에 관해 규율하고 있는 법률로서 실무상 철도에 관한 법 적용 및 집행시 기준이 되고 있다. 「철도산업발전기본법」은 제1장은 총칙 규정이고, 제2장은 철도산업발전기반의 조성에 관한 제도적 인프라 구축, 제3장은 철도안전 및 이용자 보호, 제4장은 철도산업개혁의 추진 관련 핵심 규정으로 기본시책, 자산 및 부채·인력처리 기준, 철도시설 관리권, 그리고 철도의 공공성 확보를 위한 공익서비스 제공에 따른 보상계약에 관한 사항을 정하고 있으며, 제5장 보칙, 제6장 벌칙규정으로, 총6장 42개 조문으로 구성되어 있다.

「철도산업발전기본법」의 체계 및 구성		
제1장 총칙		제1조 목적 제2조 적용범위 제3조 정의
제2장 철도산업 발전기반의 조성	제1절 철도산업 시책의 수립 및 추진체제	제4조 시책의 기본방향 제5조 철도산업발전기본계획의 수립 등 제6조 철도산업위원회
	제2절 철도산업의 육성	제7조 철도시설 투자의 확대 제8조 철도산업의 지원 제9조 철도산업전문인력의 교육·훈련 등 제10조 철도산업교육과정의 확대 등

유 형	법 률	대통령령/총리령	부 령
			임용시험의 체력검사에 관한 규칙 • 도시철도운전규칙 • 위험물철도운송규칙 • 철도차량운전규칙
철도운송 및 사업	• 철도사업법 • 궤도운송법 • 철도물류산업의 육성 및 지원에 관한 법률	• 철도사업법 시행령 • 궤도운송법 시행령	• 철도사업법 시행규칙 • 궤도운송법 시행규칙
철도조직	• 한국철도시설공단법 • 한국철도공사법	• 한국철도시설공단법 시행령 • 한국철도공사법 시행령	• 국토교통부 및 그 소속청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙
철도자산			• 도시철도채권 매입사무 취급규칙



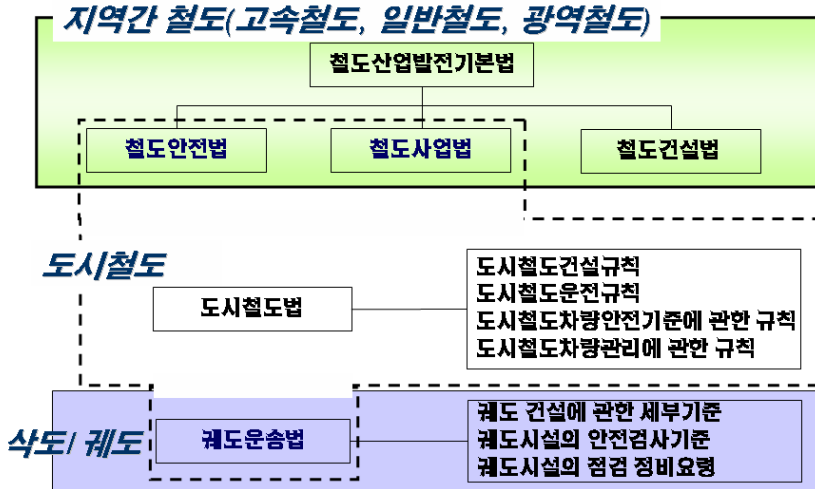
「철도산업발전기본법」에 관한 사후적 입법평가 연구

「철도산업발전기본법」의 체계 및 구성		
		제11조 철도기술의 진흥 등 제12조 철도산업의 정보화 촉진 제13조 국제협력 및 해외진출 촉진
제3장 철도안전 및 이용자 보호		제14조 철도안전 제15조 철도서비스의 품질개선 등 제16조 철도이용자의 권익보호 등
제4장 철도산업구조개혁의 추진	제1절 기본시책	제17조 철도산업구조개혁의 기본방향 제18조 철도산업구조개혁기본계획의 수립 등 제19조 관리청 제20조 철도시설 제21조 철도운영
	제2절 자산·부채 및 인력의 처리	제22조 철도자산의 구분 등 제23조 철도자산의 처리 제24조 철도부채의 처리 제25조 고용승계 등
	제3절 철도시설 관리권 등	제26조 철도시설관리권 제27조 철도시설관리권의 성질 제28조 지당권 설정의 특례 제29조 권리의 변동 제30조 철도시설 관리대장 제31조 철도시설 사용료
	제4절 공익적 기능의 유지	제32조 공익서비스비용의 부담 제33조 공익서비스 제공에 따른 보상계약의 체결 제34조 특정노선 폐지 등의 승인 제35조 승인의 제한 등 제36조 비상사태시 처분
제5장 보칙		제37조 철도건설 등의 비용부담 제38조 권한의 위임 및 위탁 제39조 청문
제6장 벌칙		제40조 벌칙 제41조 양벌규정 제42조 과태료

「철도산업발전기본법」 제2조(적용범위)는 철도산업 발전기반의 조성과 관련된 내용(「철도산업발전기본법」 제2장)은 모든 철도에 대해서 적용하도록 규정하고 있으나, 철도산업 구조개혁과 관련된 내용은 지방자치단체의 사정에 따라 달라질 수 있기 때문에 도시철도를 제외하고 있다.<sup>5)</sup>

5) 「철도산업발전기본법」 제2조(적용범위) 이 법은 다음 각호의 1에 해당하는 철도에 대하여 적용한다. 다만, 제2장의 규정은 모든 철도에 대하여 적용한다.

<그림1. 철도 관련 법 적용 체계>



출처: 한국교통연구원, 철도 관련 법제 개선 연구, 국토해양부, 2009, 88면

## 2. 「철도산업발전기본법」현황 및 문제분석

### (1) 「철도산업발전기본법」과 「철도건설법」상 정의규정의 불일치

일반적으로 정의규정은 법률에서 사용되고 있는 용어의 뜻을 명확하게 정의하는 역할을 한다. 법적 대상이 동일하고, 관련 법률에서 기본법상의 정의규정을 차용하는 경우 해당 법률에서는 기본법을 따라 그 범주를 일치시키는 것이 일반적이다. 그러나 「철도건설법」 제2조제6호에서는 “역시설”이라는 공간적 대상이 동일함에도 불구하고 「철도산업발전기본법」 제3조제2호에 따른 역시설 개념과 다르게 정의하고 있어, 법적 불명확성을 발생시키고 있었다. 「철도산업발전기본법」 제3조제2호에서는 “역시설”에 물류시설·환승시설 및 편의시설 등을 포함한

1. 국가 및 한국고속철도건설공단법에 의하여 설립된 한국고속철도건설공단(이하 “고속철도건설공단”이라 한다)이 소유·건설·운영 또는 관리하는 철도
2. 제20조제3항의 규정에 의하여 설립되는 한국철도시설공단 및 제21조제3항의 규정에 의하여 설립되는 한국철도공사가 소유·건설·운영 또는 관리하는 철도

개념으로 정의하고 있는데, 「철도건설법」 제2조제6호 가목에서는 편의시설의 개념을 판매시설·업무시설·근린생활시설·숙박시설·문화 및 집회시설을 포함하는 개념으로 정의하고 있다.<sup>6)</sup> 이 같은 개념상 불일치성은 철도산업의 공익성 향상에 부정적 영향을 끼칠 수 있다. 현재 「철도건설법」 제8조상 사업시행자는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」상 민간투자자를 제외하면, 국가, 지방자치단체 및 한국철도시설공단으로 한정되어 있다.<sup>7)</sup> 이 같은 법적 구조에서는 역세권 개발시 이들 세 주체가 다른 건설사업자를 통해 얼마든지 소규모 및 수익형 임대 사업을 할 수 있는 길을 열어놓게 된다. 철도시설이라는 국유재산의 자산가치 창출은 장려할 사항임에는 분명하지만, 이것이 단지 수익창출만을 강조하는 때에는 결국 이용자의 부담으로 작용할 뿐만 아니라 철도산업의 공익성 추구 목적과 배치되는 효과를 낳게 된다.

- 
- 6) 「철도산업발전기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.
2. "철도시설"이라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 시설(부지를 포함한다)을 말한다.
    - 가. 철도의 선로(선로에 부대되는 시설을 포함한다), 역시설(물류시설·환승시설 및 편의시설 등을 포함한다) 및 철도운행을 위한 건축물·건축설비
      - 나. 선로 및 철도차량을 보수·정비하기 위한 선로보수기지, 차량정비기지 및 차량유치시설
      - 다. 철도의 전철전력설비, 정보통신설비, 신호 및 열차제어설비
      - 라. 철도노선간 또는 다른 교통수단과의 연계운영에 필요한 시설
      - 마. 철도기술의 개발·시험 및 연구를 위한 시설
      - 바. 철도경영연수 및 철도전문인력의 교육훈련을 위한 시설
      - 사. 그 밖에 철도의 건설·유지보수 및 운영을 위한 시설로서 대통령령이 정하는 시설
- 「철도건설법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 다만, 이 법에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 「철도산업발전 기본법」에서 정하는 바에 따른다.
6. "철도시설"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설(부지를 포함한다)을 말한다.
- 가. 철도의 선로(선로에 딸리는 시설을 포함한다), 역 시설(물류시설, 환승 시설 및 역사(驛舍)와 같은 건물에 있는 판매시설·업무시설·근린생활시설·숙박시설·문화 및 집회시설 등을 포함한다) 및 철도 운영을 위한 건축물·건축설비
    - 나. 선로 및 철도차량을 보수·정비하기 위한 선로 보수기지, 차량 정비기지 및 차량 유치시설
    - 다. 철도의 전철전력설비, 정보통신설비, 신호 및 열차 제어설비
    - 라. 철도노선 간 또는 다른 교통수단과의 연계 운영에 필요한 시설
    - 마. 철도기술의 개발·시험 및 연구를 위한 시설
    - 바. 철도경영연수 및 철도전문인력의 교육훈련을 위한 시설
    - 사. 그 밖에 철도의 건설·유지보수 및 운영을 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설
- 7) 제8조(철도건설사업의 시행자) ① 철도건설사업은 국가, 지방자치단체 또는 「한국철도시설공단법」에 따라 설립된 한국철도시설공단(이하 "한국철도시설공단"이라 한다)이 시행한다. 다만, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 철도를 건설하는 경우에는 그 법에서 정하는 자가 시행한다. ② 국토교통부장관은 철도건설사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사업의 전부 또는 일부를 제1항에 규정한 자 외의 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관으로 하여금 시행하게 할 수 있다.

## (2) 「철도사업법」 및 「철도건설법」상 점용허가제도의 체계적 미비

이어서 「철도사업법」 및 「철도건설법」상 점용허가에 관한 구체적 기준이 마련되지 않아 실무상 혼란을 초래하고 있는 부분에 대한 문제를 언급하고자 한다. 실무상에서 역세권 개발은 점용허가라는 방식을 통해 이뤄지고 있다. 역사건축을 하려는 경우 국유재산인 철도부지 위에 새로운 건물을 지어야 하기 때문에, 「국유재산법」 제18조 영구시설물 축조금지 규정에 따라, 어떤 건설행위도 할 수 없다. 따라서 「철도사업법」 제42조 및 「철도건설법」 제23조의2<sup>8)</sup>에서는 점용허가를 통해 일정 기간동안(최대 30년) 시설물을 축조하여 운영할 수 있도록 하고 있다. 막대한 예산이 소요되고 그 파급효과가 도시개발과 직접적으로 연결되는 역세권 개발의 중요성을 고려할 때, 점용허가의 체계적 완비성은 철도산업발전을 위해 선결되어야 할 사항이다. 그러나 철도시설 점용허가에 관한 규정의 근간이 되는 「철도사업법」의 경우, 일반적으로 「국유재산법」 사용허가 및 「도로법」·「하천법」상 점용허가 체계와 비교해 볼 때, 점용허가의 효율적 운용을 위해 필요한 점용허가의 취소·점용료 및 그 감면, 변상금 등의 규정이 미비하여 개선이 필요할 것이다. 또한 「철도건설법」 제23조의2에 따라 시행령에서 구체적으로 점용허가 방법·절차 등을 규정해야만 하나, 그 어디에도 이와 관련된 내용은 찾아보기 어렵다. 이러한 이유로 유사목적의 점용허가제도를 도입하고 있는 「도

8) 「철도사업법」 제42조(점용허가) ① 국토교통부장관은 국가가 소유·관리하는 철도시설에 건물이나 그 밖의 시설물(이하 "시설물"이라 한다)을 설치하려는 자에게 「국유재산법」 제18조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 시설물의 종류 및 기간 등을 정하여 점용허가를 할 수 있다.

② 제1항에 따른 점용허가는 철도사업자와 철도사업자가 출자·보조 또는 출연한 사업을 경영하는 자에게만 하며, 시설물의 종류와 경영하려는 사업이 철도사업에 지장을 주지 아니하여야 한다.

「철도건설법」 제23조의2(철도시설의 점용허가) ① 국토교통부장관은 다음 각 호의 경우에는 「국유재산법」 제18조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 설치하려는 건물이나 그 밖의 시설물(이하 "시설물"이라 한다)의 종류 및 기간 등을 정하여 점용허가를 할 수 있다.

1. 한국철도시설공단(한국철도시설공단이 출자한 법인을 포함한다), 제8조제1항 단서 및 같은 조 제2항에 따른 사업시행자가 철도시설의 활성화와 이용객 편의증진 등을 위하여 국가가 소유·관리하는 철도시설에 시설물을 설치하려는 경우

2. 삭제

② 제1항에 따른 점용허가와 관련하여 이 법에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 「철도사업법」 제43조부터 제46조까지의 규정을 준용한다.

로법」 제6장제61조 이하 및 「하천법」 제5장제33조 이하 등과 비교하여, 철도시설에 대한 점용허가 관련 규정을 보완하여 체계적 명확성을 기해야 할 필요성이 있다.

### (3) 철도 유희부지의 법적 근거 미비

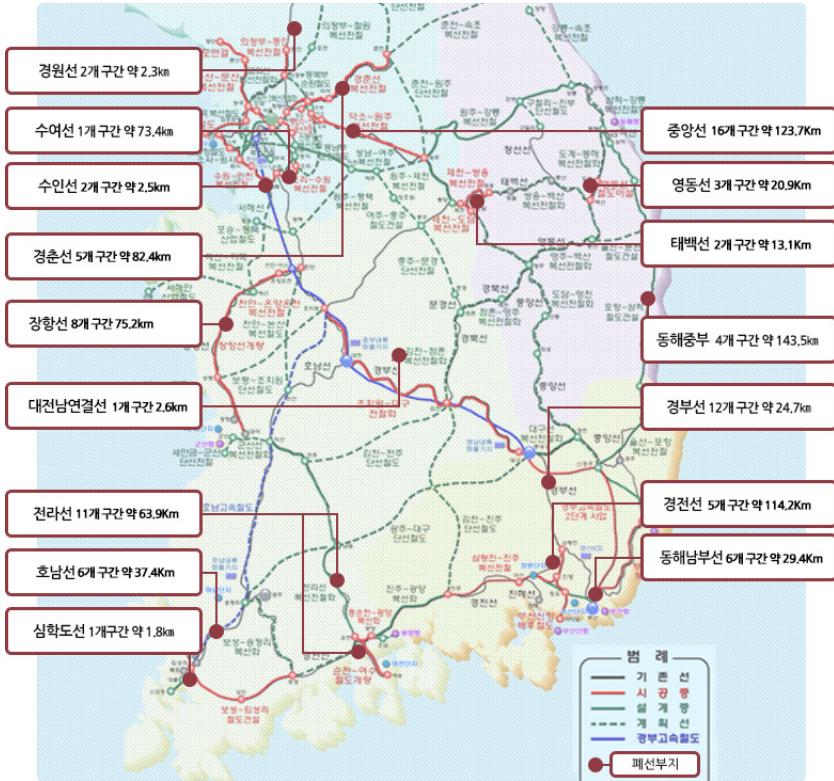
「철도산업발전기본법」 제3조상 철도시설은 철도부지를 포함하는 선로·설비 등을 뜻한다. 이런 철도시설은 국유재산으로서 그 활용은 목적에 따라 엄격하게 제한되는데, 최근 철도 환경은 철도시설에 포함된 부지 가운데 철도운영 및 관리 등의 목적으로 사용되지 않은 유희상태의 부지들이 늘어나면서, 역세권의 도시 중심적 가치 그리고 도시개발로 인한 효과를 고려하여 활용요청이 증대하고 있다. 예컨대 경기도의 경우 역사 및 선로 하부지에 빈 공간 또는 철도시설로 사용하지 않은 공간은 스타트업 창업센터등과 같은 형태로 개발하는 것을 고려 중이다.

그러나 이 같은 철도 유희부지는 실제 다음과 같은 제약요소로 인해 활용이 제한될 수 밖에 없는 실정이다. 첫째, 철도 유희부지는 소유주체면에서 한국철도시설공단의 시설자산과 한국철도공사의 운영자산으로 구분되어 있고, 둘째, 철도 유희부지 내에는 행정재산과 일반재산이 섞여 있기 때문에, 유희부지 가운데 행정재산에 해당하는 경우에는 용도폐지를 하지 않는 한 활용이 제한될 수 밖에 없고, 설사 활용된다고 하더라도 기부채납하지 않는 한 사용료 감면혜택을 받을 수 없는 구조이다. 때문에 철도 폐선부지 등을 지역의 특성에 맞게 활용하기 위한 목적으로 지방자치단체에게 무상으로 대부·양여하거나 사용·수익을 허용하는 「국유재산특례제한법」 일부개정안이 제출되기도 하였으나 통과되지 못하였다.<sup>9)</sup> 이에 따라 국토교통부는 2015년 철도시설의 이설과 개량으로 발생된 폐선부지 등을 「철도 유희부지 활용지침」에 따라 철도 유희부지로 정하여 그 효율적인 관리와 활용방향, 계획수립 절차를 제시함으로써 공공의 자원인 철도 유희부지의 효율적인 활용을 지원하고자 하였다. 현재 동 지침에 따라 철도 유희부지를 유형화 하고 그 유형에 따라 지방자치단체와 활용협약을 통해 유희부지를 사용

9) 2013. 09. 30. 이주영의원 대표발의(의안번호 제7035호).

허가 또는 점용허가 하고 있는 실정이다.

<그림2. 철도 유희부지 현황>



그러나 철도 유희부지는 법적으로 정립된 개념이 아니며, 상위법상 구체적 근거를 찾아볼 수 없음에도 불구하고, 고시에 근거해 국유재산인 유희상태의 철도부지의 활용이 이뤄지고 있다. 특히 철도 유희부지 활용사업은 그 목적이 지방자치단체의 철도 유희부지 활용을 지원하기 위함이라 하여 공익목적에 부합한다 할지라도, 국유재산인 철도 유희부지에 관한 사용·수익행위이므로 「철도 유희부지 활용지침」이 아니라 법률상 근거를 요한다 할 것이다. 또한 철도 유희부지의 활용은 엄밀한 의미에서 철도산업과의 직접적인 연계는 없으나, 역세권 개발 측면에서는 철도자산가치를 창출하는 다양한 수익형 임대사업의 형태로 발

전될 가능성이 있기 때문에, 철도시설공단 및 철도공사의 사업범위와도 연계되어 있다. 따라서 향후 철도산업의 장기적 비전과 관련해 철도 관련법의 준칙으로서 「철도산업발전기본법」상 철도 유희부지 활용에 대한 방향성을 명확히 제시할 필요성이 있다.

#### (4) 철도 구조개혁 단계에 따른 사문화 규정

철도산업구조개혁 추진단계상 \* (1단계) 시설·운영 상하분리(04) → (2단계) 철도공사 출범(05) → (3단계) 철도공사 경영개선(05~12) → (4단계) 철도운영 경쟁체제 조성(15년 예상)라고 했을 때, 이미 동 법률상 제3단계는 완성된 것이므로, 제3장 및 제4장에 관한 사항은 완성되었다고 판단할 수 있다. 그럼에도 불구하고 「철도산업발전기본법」은 특별한 개정 없이 구조개혁 당시 제정된 법률의 형태를 그대로 유지하고 있음으로써 원활한 법적용을 위해 법 조문의 조정 등이 필요한 상황이다. 예컨대 「철도산업발전기본법」 제4장 철도산업구조개혁의 추진, 제5장 자산·부채 및 인력의 처리에 관한 장의 경우 철도구조개혁과 관련된 장으로서, 이미 한국철도시설공단·한국철도공사가 설립되어 상하 분리가 완료되어 입법목적은 달성하였음에도 불구하고 규정을 그대로 유지하고 있다. 현재 「철도산업발전기본법」 제4장 및 제5장은 사문화 된 규정으로서 삭제할 필요성이 있다. 만일 법률 개정이 추진되지 못한 채 사문화 규정을 그대로 담고 있게 된다면, 오히려 그 자체가 「철도산업발전기본법」의 기본법적 역할을 약화시키는 효과를 발생시킬 수 있을 것이다.

#### (5) 사용허가와 시설사용계약·사용승낙에 관한 동시규정

현행 「철도산업발전기본법」에는 철도시설을 대상으로 사용허가, 시설사용계약, 사용승낙, 점용허가라는 네 가지 형태의 시설이용방식이 혼재되어 있다. 철도 관련법상 다양한 철도시설 사용방식은 철도의 건설과 운영이 분리되는 철도산업의 구조적 특성과 역세권개발이라는 특수한 상황에는 융통성을 발휘할 수 있으나, 이 같은 다양화 된 방식과 요율적용으로 인해 법적용시 혼란과 불명확성

을 가중시키는 요인으로 작용하고 있어 명확성을 강화하고 효율적인 용어통합을 위한 대안검토가 필요할 것이다. 특히 「철도산업발전기본법」 제31조는 철도시설 사용료를 정하면서, 사용허가, 시설사용계약, 사용승낙이 각각 성격이 다름에도 불구하고 동시에 규정하여 법령상 체계적 명확성을 저하시키고 있다. 엄밀한 의미에서 「철도산업발전기본법」 제31조상 철도시설 사용허가는 철도시설 이용자가 국유재산인 철도시설의 사용·수익에 대한 비용을 지불하는 것이므로 「국유재산법」상 사용허가에 해당하지만, 시설사용계약과 사용승낙은 철도시설관리자와 철도운영자간 계약에 의한 사항으로 양자는 법적으로 다른 특성을 갖는다. 따라서 「철도산업발전기본법」 제31조를 분조화 하여 각각의 법적 구조를 취하게 하는 것이 바람직하다. 그리고 사용승낙은 당사자간 합의이므로, 철도시설의 공공성 확보차원이라 할지라도 이를 법령상 규정한다는 것 자체가 계약자유본질적 의미에 부합하지 않는다.

<표4. 철도시설 사용방식별 관련제도 비교>

구 분	사용허가	시설사용계약	사용승낙	점용허가
재산유형	철도시설 유휴부지	철도시설	철도시설	철도시설
허가권자	중앙관서장 관리청	철도시설관리자	시설사용계약자	국토부장관
사용목적	행정목적에 장애가 없는 범위	여객·화물운송	여객·화물운송	역세권개발 등 시설물 설치시
적용법령	국유재산법	철도산업발전 기본법	철도산업발전 기본법	철도건설법 철도사업법 역세권개발 및 이용에 관한 법률
요금명	사용료			점용료
적용요율	기본 5% 이상	별도 계약에 따름	적용기준 없음	점용료 산정기준 적용(국토부고시)



### 3. 「철도산업발전기본법」에 관한 체계성 분석 및 입법대안

#### (1) 「철도산업발전기본법」과 철도 관련법상 정합성 확보

##### ① 「철도산업발전기본법」과 「철도건설법」상 정의규정 일치화

앞서 「철도산업발전기본법」 현황 및 문제분석에서, “역시설”이라는 동일한 대상임에도 “편의시설의 범위”와 관련해 「철도건설법」 제2조제6호가 「철도산업발전기본법」 제3조제2호와 다르게 규정되어 있어 철도 관련법의 체계적 정합성을 저해하고 있는 문제를 제기하였다. 역세권 개발 형식이 과거 역사건축 중심에서 벗어나 상업시설·문화시설 등을 수용하는 복합적 역사건물 건축형태로 바뀌었을 뿐만 아니라, 역세권 개발시 지방자치단체 및 지역주민의 요구를 적극적으로 수용하여 지역개발 및 도심재생의 효과까지 고려하여 다양한 개발 컨셉을 수용하면서, 「철도산업발전기본법」 제3조제2호 “편의시설 등”에 속하는 철도시설의 형태는 확대되고 있다. 따라서 우선 “편의시설의 등”의 범위를 어디까지로 볼 것인가에 관한 문제는 정책적 결정사항이므로 별론으로 하더라도, 적어도 철도 건설과 관련된 개별법인 「철도건설법」이 아니라, 역세권 개발의 형태와 방향성을 제시하는 「철도산업발전기본법」에서 이를 구체화하여 규정하는 것이 철도 관계법령의 체계적 정합성을 높일 수 있을 것이다.

「철도산업발전기본법」상 정의규정	「철도건설법」 개별법상 정의규정	개정방향
「철도산업발전기본법」 제3조 제2호 “역시설” - 물류시설·환승시설 및 편의시설 등을 포함한 개념으로 정의함	「철도건설법」 제2조제6호 가목 - 물류시설·환승시설 및 역사와 같은 건물에 있는 판매시설·업무시설·근린생활 시설·숙박시설·문화 및 집회시설을 포함하는 개념으로 정의함	「철도산업발전기본법」 제3조제2호 “역시설” - “편의시설 등”의 개념에 관한 구체화

② 「철도사업법」 및 「철도건설법」상 점용허가제도 체계성 보완

철도시설의 점용허가와 관련하여서는, 크게 「철도사업법」 제42조에 따른 점용허가가 있고, 「철도건설법」 제23조의2에 따른 점용허가로 구분된다. 「철도사업법」 제42조에 따른 점용허가는 점용허가- 시설물 설치의 대행- 점용료- 원상회복의무에 관한 규정 순으로 규율화 되어 있다. 「철도건설법」 제23조의2에 따른 철도시설의 점용허가는 「철도사업법」 제42조부터 제46조까지를 준용하고 있으며, 「국유재산법」 제18조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 설치하려는 건물이나 그 밖의 시설물(이하 “시설물”이라 한다)의 종류 및 기간 등을 정하여 점용허가를 할 수 있도록 하고 있다.

<표5. 철도시설 점용허가제도 관련 근거>

「철도사업법」	「철도건설법」
제5장 국유철도시설의 활용·지원 등	제3장 역세권개발
제42조(점용허가) ① 국토교통부장관은 국가가 소유·관리하는 철도시설에 건물이나 그 밖의 시설물(이하 “시설물”이라 한다)을 설치하려는 자에게 「국유재산법」 제18조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 시설물의 종류 및 기간 등을 정하여 점용허가를 할 수 있다. ② 제1항에 따른 점용허가는 철도사업자와 철도사업자가 출자·보조 또는 출연한 사업을 경영하는 자에게만 하며, 시설물의 종류와 경영하려는 사업이 철도사업에 지장을 주지 아니하여야 한다. 제43조(시설물 설치의 대행) 국토교통부장관은 제42조에 따라 점용허가를 받은 자(이하 “점용허가를 받은 자”라 한다)가 설치하려는 시설물의 전부 또는 일부가 철도시설 관리에 관계되는 경우에는 점용허가를 받은 자의 부담으로 그의 위탁을 받아 시설물을 직접 설치하거나 「한국철도시설공단법」에 따라 설립된 한국철도시설공단으로 하여금 설치하게 할 수 있다. 제44조(점용료) ① 점용허가를 받은 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관에게 점용료를 내야 한다. ② 국토교통부장관은 점용허가를 받은 자가	제23조의2(철도시설의 점용허가) ① 국토교통부장관은 다음 각 호의 경우에는 「국유재산법」 제18조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 설치하려는 건물이나 그 밖의 시설물(이하 “시설물”이라 한다)의 종류 및 기간 등을 정하여 점용허가를 할 수 있다. 1. 한국철도시설공단(한국철도시설공단이 출자한 법인을 포함한다), 제8조제1항 단서 및 같은 조 제2항에 따른 사업시행자가 철도시설의 활성화와 이용객 편의증진 등을 위하여 국가가 소유·관리하는 철도시설에 시설물을 설치하려는 경우 2. 삭제 ② 제1항에 따른 점용허가와 관련하여 이 법에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 「철도사업법」 제43조부터 제46조까지의 규정을 준용한다.

「철도사업법」	「철도건설법」
<p>제1항에 따른 점용료를 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.</p> <p>제45조(권리와 의무의 이전) 제42조에 따른 점용허가로 인하여 발생한 권리와 의무를 이전하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 인가를 받아야 한다.</p> <p>제46조(원상회복의무) ① 점용허가를 받은 자는 점용허가기간이 만료되거나 점용을 폐지한 때에는 점용허가된 철도 재산을 원상(原狀)으로 회복하여야 한다. 다만, 국토교통부장관은 원상으로 회복할 수 없거나 원상회복이 부적당하다고 인정하는 경우에는 원상회복의무를 면제할 수 있다.</p> <p>② 국토교통부장관은 점용허가를 받은 자가 제1항 본문에 따른 원상회복을 하지 아니하는 경우에는 「행정대집행법」에 따라 시설물을 철거하거나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다.</p> <p>③ 국토교통부장관은 제1항 단서에 따라 원상회복의무를 면제하는 경우에는 해당 철도 재산에 설치된 시설물 등의 무상 국가귀속을 조건으로 할 수 있다.</p>	

그러나 철도시설 점용허가에 관한 규정의 근간이 되는 「철도사업법」의 경우, 국가의 주요 기반시설임에도 불구하고 「도로법」 및 「하천법」상 점용허가체계와 비교해 볼 때, 점용허가의 효율적 운용을 위해 필요한 점용허가의 취소·점용료 및 그 감면, 변상금 등의 규정이 미비함을 확인할 수 있다. 또한 「철도건설법」 제23조의2에 따라 시행령에서 구체적으로 점용허가 방법·절차 등을 규정해야만 하나, 그 어디에도 이와 관련된 내용은 찾아보기 어렵다. 이러한 이유로 유사목적의 점용허가제도를 도입하고 있는 「도로법」 제6장제61조 이하 및 「하천법」 제5장제33조 이하 등과 비교하여, 철도시설에 대한 점용허가 관련 규정을 보완해 체계적 명확성을 기해야 할 필요성이 있다.

<표6. 철도시설 점용허가제도 관련 조문체계 비교>

「철도사업법」	「철도건설법」	「도로법」	「하천법」
제5장 국유철도시설의 활용·지원 등	제3장 역세권개발	제6장 도로의 점용	제5장 하천의 점용 등
제42조 점용허가	제23조의2 철도시설의 점용허가	제61조 도로의 점용 허가	제33조 하천의 점용허가 등
		제62조 도로점용에 따른 안전관리 등	제34조 기득하천 사용자의 보호
			제35조 하천점용에 대한 손실 보상의 협의 등
		제63조 도로점용 허가의 취소	
		제64조 공익사업을 위한 도로의 점용	
제43조 시설물 설치의 대행		제65조 도로 점용 공사의 대행	제36조 하천점용 공사의 대행
제44조 점용료		제66조 점용료의 징수 등	제37조 점용료등의 징수 및 감면
		제67조 점용료의 납부 방법	
		제68조 점용료 징수의 제한	
		제69조 점용료의 강제징수	
		제70조 과오납 점용료의 반환	
제45조 권리와 의무의 이전			
		제71조 이의신청	
		제72조 변상금의 징수	
제46조 원상회복의무		제73조 원상회복	
		제74조 행정대집행의 적용 특례	

### ③ 철도 유희부지 활용에 관한 법적 근거 마련

앞서 언급한 것처럼 현재 철도 관련법 어디에도 “철도 유희부지”에 관한 구체적인 개념정의는 존재하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 국토교통부는 공공자원으로서 철도 유희부지의 체계적 관리와 효율적인 활용을 도모하기 위해 「철도 유희부지 활용지침」을 제정하여 운영하고 있다. 이처럼 법적 개념이 아님에도 불구하고 철도 유희부지란 개념은 지방자치단체와의 유희부지 활용사업과 관련해 실무상에서는 일반화 되어 있는 개념처럼 사용되고 있어, 그 관리 및 활용에 관해 법적 근거가 명확하지 않아 문제발생의 소지가 있다.

또한 「철도산업발전기본법」상 철도시설과 구체적으로 어떤 개념적 구별성을 갖는지를 명확히 하지 않은 채, 「철도 유희부지 활용지침」 제20조에서는 철도 유희부지를 사용허가 및 점용허가의 대상으로 언급하고 있어 철도시설 이용의 핵심제도인 점·사용허가의 체계적 명확성을 더욱 저해시키고 있다.<sup>10)</sup> 특히 최근 서울역 고가 공원화 사업 및 폐선부지 등의 증가와 같은 새롭게 발생하는 철도 현황들은 철도자산의 운영 및 활용에 관해 효율성을 증대하는 방향의 개선요청이 높아짐에도 「도로법」이나 「하천법」 등과 달리 「국유재산법」의 일반적 규정을 적용하여 철도시설의 특성을 반영하기에 어려움이 있다.

---

10) 「철도 유희부지 활용지침」 제20조(철도 유희부지의 사용허가) ① 철도시설공단은 제14조에 따라 활용협약을 맺은 활용사업의 사업시행자로부터 철도 유희부지에 대하여 「국유재산법」에 따른 사용허가나 「철도건설법」 또는 「철도사업법」에 따른 점용허가 신청을 받은 경우에는 제13조에 따른 위원회 심의결과, 제14조에 따른 협약내용, 제17조에 따른 사업추진협의회의 합의사항이 적절하게 반영되었는지 확인한 후 허가하여야 한다.  
② 철도시설공단은 제9조제2항제1호에 따른 주민친화적 공간으로 조성하기 위한 활용사업의 경우 「국유재산법」에 따른 기부채납의 요건을 갖추었을 때는 기부채납 방식으로 사용허가를 할 수 있다.  
③ 철도시설공단은 제9조제2항제2호에 따른 교육, 문화, 관광 분야의 지역 경쟁력 강화를 위한 활용사업의 경우에는 제12조에 따라 위원회에서 결정된 철도 유희부지의 사용방식에 적합하도록 허가하여야 한다.

<표7. 철도 유휴부지 활용 관련 제약요인>

철도 유휴부지 행정재산 ↓ 용도폐지 ↓ 일반재산	활용방식	제약요인
	매각	- 철도 유휴부지 매입에 대한 막대한 예산소요 - 「국유재산법」상 매각대금에 대한 장기간 분할납부에 관한 규정이 미비 - 예산확보 지연시 사업추진 어려움
	사용허가 대부	- 「국유재산법」상 사용허가나 대부는 유상사용이 원칙이며, 예외적으로 사용료 면제가 가능함 - 2011년 「국유재산법 시행령」 개정 전에는 지방자치단체가 공원 등으로 임대를 요청할 경우 무상사용 허가하였음 - 2011년 「국유재산법 시행령」 개정 후, 유상 사용으로 전환됨에 따라 철도 유휴부지 활용시에는 추가적 매입이나 사용료를 부담하게 되어, 이 역시 지방자치단체에게 재정부담으로 작용하고 있음
	무상양여	- 「국유재산법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조에 따른 무상양여요건에 해당하지 않아 철도 유휴부지를 지방자치단체에 무상양여하는 것은 불가능함
	기부채납	- 무상 사용허가를 완료하였지만, 20년의 범위 내에서 사용료 총액이 기부 받은 재산의 가액이 되어 사용료 면제시점이 종료되는 경우, 실질적인 원상회복이 어려움 - 기부채납 이후 관리권이 지방자치단체에서 관리청으로 복귀되는 경우, 목적이 다른 시설물을 관리한다는 것은 향후 관리권의 범위에 대한 법적 분쟁소지를 불러일으킬 수 있음

실제 실무상에서는 지방자치단체의 철도 유휴부지 활용을 위해 주민친화적 공간조성사업(공원시설)을 하는 경우에는 「국유재산법」의 기부채납 방식으로 사용허가하고 있다(동 지침 제20조). 그러나 지방자치단체가 철도 유휴부지에 기부채납을 조건으로 공원화 사업을 추진하는 경우 20년의 범위 내에서 사용료 총액이 기부 받은 재산의 가액이 될 때까지 사용료가 면제되나, 사용료 면제가 종료되는 시점에서 지방자치단체가 유상사용을 거부하거나 사용료에 대한 부담을 이유로 사용허가를 원하지 않는 경우 공원시설 원상회복에 따른 매몰비용과 지역주민의 민원, 지방자치단체와의 법적 분쟁 등의 문제점이 발생할 수 있다. 장기적 관점에서 볼 때 기부채납을 통해 철도 유휴부지를 지방자치단체에게 활용하도록 하는 방법 역시 한계를 갖고 있다는 것을 알 수 있다.

지방자치단체와의 협력을 통해 철도 유휴부지를 다양하게 활용하기 위해서는 현행 「국유재산법」상 재산의 이용과 관련된 주요방식(매각, 사용허가 및 대부,

양여, 기부채납)에 대한 전면적인 개정을 필요로 한다. 그러나 이 같은 「국유재산법」의 전면개정은 국유재산의 전체 관리 및 국가예산을 고려할 때 현실적으로 추진되기 어려운 면을 갖고 있기 때문에, 「국유재산법」상 특례규정 방식을 통해 활용가능성을 열어주는 것이 입법기술적으로 합리적인 것이다. 또한 철도 유희부지 활용을 위한 「국유재산법」 특례 도입 관련 입법대안은 다양한 방식을 고려할 수 있겠으나, 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」처럼 개별법 형태로 제정하여 철도 유희부지 활용 관련 대부 및 매각, 기부채납 등의 활용방법 및 절차를 구체화 하는 것이 철도시설의 효율성을 높이기 위한 입법대안이라 판단된다.

## (2) 「철도산업발전기본법」의 체계성 강화

### ① 철도구조개혁 단계에 따른 사문화 규정의 삭제

2003년 철도구조개혁이 시행된 이래, 2004년 「철도산업발전기본법」 제정 당시 구조개혁을 위해 필요했던 자산분리 및 구조개혁 추진체제 등에 관한 사항은 대부분 완료된 상태이다. 이런 철도산업 현황에도 불구하고 현행 「철도산업발전기본법」은 구조개혁을 위한 한시법으로서 제정되었던 내용이 그대로 남아 있어, 동법상의 총칙 부분과 철도시설의 관리에 관한 장과의 체계성이 확보되지 못하고 있었다. 「철도산업발전기본법」상 철도구조개혁과 관련되어 이미 입법목적을 달성한 조항의 경우 정비를 통해 삭제하여 새롭게 변화하는 철도산업 경쟁환경에 대비하는 것이 바람직하다고 판단된다.

<표8. 「철도산업발전기본법」 개정대상 및 개정방향>

「철도산업발전기본법」 제4장 철도산업구조개혁의 추진		규정개정	규정삭제
제1절 기본시책	제17조 철도산업구조개혁의 기본방향 제18조 철도산업구조개혁기본계획의 수립 등 제19조 관리청 제20조 철도시설 제21조 철도운영	●	
제2절 자산·부채 및 인력의 처리	제22조 철도자산의 구분 등 제23조 철도자산의 처리 제24조 철도부채의 처리		●

「철도산업발전기본법」 제4장 철도산업구조개혁의 추진		규정개정	규정삭제
	제25조 고용승계 등		
제3절 철도시설 관리권 등	제26조 철도시설관리권 제27조 철도시설관리권의 성질 제28조 저장권 설정의 특례 제29조 권리의 변동 제30조 철도시설 관리대장 제31조 철도시설 사용료	●	
제4절 공익적 기능의 유지	제32조 공익서비스비용의 부담 제33조 공익서비스 제공에 따른 보상계약의 체결 제34조 특정노선 폐지 등의 승인 제35조 승인의 제한 등 제36조 비상사태시 처분	●	

## ② 사용자와 시설사용계약에 관한 규정의 분조화

현행 「철도산업발전기본법」 제31조는 1개의 조문에 사용자와는 그 목적상 구분되는 철도시설 사용계약과 시설승낙에 관한 규정을 동시에 규정하고 있어, 사용자와 사용계약이 목적상 구분되는 제도임에도 불구하고 동일한 체계인 것처럼 보이는 규율방식을 취하고 있다.<sup>11)</sup> 따라서 「철도산업발전기본법」 제31조를 분조화 하여 철도시설 사용허가와 철도시설관리자와 철도시설 운영자간 시설사용계약에 따른 규정으로 분조화하여 체계적 명확성을 높여야만 할 필요성이 있다. 법률차원의 분조화는 「철도산업발전기본법 시행령」 제31조 이하에 선로등의 사용계약의 내용을 「철도산업발전기본법」으로 법률화 하는 것도 동시에 이뤄져야 할 것이다. 특히 해석적 명확성을 기하기 위해, 철도시설 사용허가는 철도시설의 사용·수익 행위이므로 유상사용은 “사용료”란 개념이 적합하지만, 시설사용계약은 관리자와 운영자라는 양 당사자 간 계약행위이고 유상사용은 계약에 따른 시설의 이용을 뜻하므로 “이용료”가 보다 적합한 표현이라 판단된다.<sup>12)</sup> 따라서 「철도산업발전기본법」 제31조를 분조화 과정에서 철도시설 유상

11) 법제처 「알기 쉬운 법령정비기준」에 따르면, 법령은 문장으로 구성되므로 어문규범에 맞게 표현해야만 함. 조나 항에 규정할 내용이 많아 문장이 길고 복잡하면 그 내용을 나누어 별개의 항으로 규정해야만 함. 일반적으로 행위주체별, 세부주체별로 나누거나 일련의 절차에 따라 항의 규정해야만 함



사용에 관한 비용적 개념을 철도시설 사용료와 철도시설 이용료로 구분방식의 개선도 함께 이뤄진다면 보다 체계적이고 장기적 관점의 개선을 도모할 수 있을 것이다.

현행 「철도산업발전기본법」 제31조제1항 후단 및 동법 시행령 제39조에 따른 사용승낙에 관한 사항<sup>13)</sup>은, 사용계약을 체결한 당사자간의 협의에 관한 사항이므로 법률에 별도로 명시할 필요성이 없으며, 이미 동법 시행령 제35조제1항제2호에 따라 “대상시설의 제3자에 대한 사용승낙의 범위·조건”에 속하여 국토교통부장관의 승인을 받아야 하므로 체계 적합성 및 중복규정의 오류를 피하기 위해 삭제하는 것이 적합하다.

- 
- 12) 제36조(선로등의 사용료) ①철도시설관리자는 제35조제1항제1호의 규정에 의한 선로 등의 사용료를 정하는 때에는 다음 각호의 한도를 초과하지 아니하는 범위안에서 선로등의 유지보수비용 등 관련비용을 회수할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제26조의 규정에 의하여 사회기반시설관리운영권을 설정받은 철도시설관리자는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」의 규정에 따라 선로등의 사용료를 정하여야 한다.
1. 국가 또는 지방자치단체가 건설사업비의 전액을 부담한 선로등 : 당해 선로등에 대한 유지보수비용의 총액
  2. 제1호의 규정에 의한 선로등의 선로등 : 당해 선로등에 대한 유지보수비용 총액과 총건설사업비(조사비·설계비·공사비·보상비 및 그 밖에 건설에 소요된 비용의 합계액에서 국가·지방자치단체 또는 법 제37조제1항의 규정에 의하여 수익자가 부담한 비용을 제외한 금액을 말한다)의 합계액
- ② 철도시설관리자는 제1항 각호외의 부분 본문의 규정에 의하여 선로등의 사용료를 정하는 때에는 다음 각호의 사항을 고려할 수 있다.
1. 선로등급·선로용량 등 선로등의 상태
  2. 운행하는 철도차량의 종류 및 중량
  3. 철도차량의 운행시간대 및 운행횟수
  4. 철도사고의 발생빈도 및 정도
  5. 철도서비스의 수준
  6. 철도관리의 효율성 및 공익성
- ③ 철도시설관리자는 국가 또는 지방자치단체가 직접 공용·공공용 또는 비영리공익사업용으로 선로등을 사용하고자 하는 경우에는 법 제31조제2항 단서의 규정에 의하여 선로등의 사용료의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.
- 13) 「철도산업발전기본법」 제39조(철도시설의 사용승낙) ① 제35조제1항의 규정에 의한 철도시설의 사용계약을 체결한 자(이하 이 조에서 "시설사용계약자"라 한다)는 그 사용계약을 체결한 철도시설의 일부에 대하여 법 제31조제1항의 규정에 의하여 제3자에게 그 사용을 승낙할 수 있다. 이 경우 철도시설관리자와 미리 협의하여야 한다.
- ② 시설사용계약자는 제1항의 규정에 의하여 제3자에게 사용승낙을 한 경우에는 그 내용을 철도시설관리자에게 통보하여야 한다.

<표9. 「철도산업발전기본법」 신구조문 대비표>

현행 「철도산업발전기본법」	「철도산업발전기본법」 개정안
<p>제31조(철도시설 사용료) ① 철도시설을 사용하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 관리청의 허가를 받거나 철도시설관리자와 시설사용계약을 체결하거나 그 시설사용계약을 체결한 자(이하 “시설사용계약자”라 한다)의 승낙을 얻어 사용할 수 있다.</p> <p>② 철도시설관리자 또는 시설사용계약자는 제1항의 규정에 의하여 철도시설을 사용하는 자로부터 사용료를 징수할 수 있다. 다만, 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 사용료의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.</p> <p>③ 제2항의 규정에 의한 철도시설 사용료를 징수함에 있어 철도의 사회경제적 편익과 다른 교통수단과의 형평성 등이 고려되어야 한다.</p> <p>④ 철도시설 사용료의 징수기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제31조(철도시설의 사용허가) ① 철도시설을 사용하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 관리청의 허가를 받아야 한다.</p> <p>② 관리청은 제1항에 따른 사용허가를 하는 경우 사용허가를 받은 자로부터 사용료를 징수할 수 있다. 다만, 다음 각 호에 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 사용료를 감면할 수 있다.</p> <p>1. 국가 및 지방자치단체가 직접 해당 철도시설을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우</p> <p>2. 국가 및 지방자치단체가 직접 제30조의2제1항에 따라 철도 유휴부지를 대통령령으로 정하는 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우</p> <p>3. 국민경제에 중대한 영향을 미치는 공익사업으로서 대통령령으로 정하는 사업을 하려는 경우</p> <p>③ 제2항의 규정에 의한 철도시설 사용료를 징수함에 있어 철도의 사회경제적 편익과 다른 교통수단과의 형평성 등이 고려되어야 한다.</p> <p>④ 철도시설 사용료의 징수기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>제31조의2(선로등의 사용계약) ① 제31조에도 불구하고 제3조제2호의 철도시설(이하 “선로등”이라 한다)을 여객 또는 화물운송의 목적으로 사용하려는 자(이하 “사용신청자”라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 철도시설관리자와 시설사용계약을 체결할 수 있다. 이 경우 그 사용기간은 5년을 초과할 수 없다.</p> <p>② 철도시설관리자는 제1항에 따라 사용신청자와 선로등사용계약을 체결하려는 경우에는 미리 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다.</p> <p>③ 철도시설관리자는 제1항에 따라</p>

현행 「철도산업발전기본법」	「철도산업발전기본법」 개정안
	<p>선로등사용계약을 체결하고 선로등을 사용하는 자로부터 사용료를 납부하도록 할 수 있다.</p> <p>④ 선로등 사용료의 납부기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

### Ⅲ. 「철도산업발전기본법」에 관한 입법평가 결과

「철도산업발전기본법」은 “철도산업 경쟁력 향상 및 발전 기반조성”을 통해 “철도산업의 효율성 및 공익성 향상”과 “국민경제에 기여”하고자하는 목적으로 제정된 법률이다. 「철도산업발전기본법」에 관한 기초분석 결과, 2003년 제정 이후 총 8차례 개정을 거치는 13년 동안 철도 구조개혁은 거의 완성단계에 이르러 안정화 단계로 접어들고 있었다. 따라서 현행 「철도산업발전기본법」 제2장 가운데 철도 구조개혁과 관련된 규정은 이런 현황에 맞춰 삭제되어야 할 것이다.

「철도산업발전기본법」과 타 법과의 체계적 정합성을 분석한 결과, 「철도산업발전기본법」 역시설 내 “편의시설”의 범주(동법 제3조제2호)가 「철도건설법」 제2조제6호의 편의시설 개념과 일치하지 않은 것은 향후 철도산업의 역세권 개발에 대한 방향성 제시 측면에서, 준거법률인 「철도산업발전기본법」에 구체화 하는 개정작업이 뒤따라야 할 것이다. 이어서 「철도사업법」 및 「철도건설법」상 점용허가제도의 경우 점용허가의 취소·감면, 점용료 및 변상금 등의 규정이 미비해 역세권 개발 및 역시설 관리 효율성을 저하시키는 부수효과를 발생시키고 있었다. 역세권 개발은 철도건설의 핵심사항으로서, 민간자본을 통한 개발이 이뤄지고 있는 현재 철도산업 구조에서는 「철도산업발전기본법」상 철도산업의 효율성 및 공익성 추구라는 입법목표와 직접적으로 관련성을 갖는 규정들이다. 따라서 타 법과의 비교 및 철도시설 관계자간 폭넓은 의견수렴을 통해, 점점 다양해지는 역세권 개발에 대한 국민적 요구를 수용할 수 있는 방향으로 제도개선이 이뤄져야만 할 것이다. 특히 지방자치단체의 철도 유희부지에 관한 활용요

구 역시 역세권 개발과 관련해 최근 변화하는 철도산업 현황을 대변하고 있다 할 것이다. 철도 유희부지 역시 실질적으로는 대부분 역세권에 포함되는 철도시 설이기 때문에, 활용하기 위해서는 적법성 요건을 충족해야만 할 것이다. 따라서 우선적으로 철도 유희부지에 관한 법적 근거를 명확히 하고, 그 활용계획 및 활용절차 등을 마련하는 개정작업에 있어 효율성과 공익성의 조화를 이루어야만 할 것이다. 마지막으로 「철도산업발전기본법」에 대한 체계적 검토 결과, 동법 제31조를 분조화 하여 사용허가 및 시설사용계약에 관한 근거 조문체계를 명확히 분리하는 것이 필요하다. 이런 분조화는 철도시설공단과 철도공사로 나뉜 현행 철도 운영 및 관리체계를 보다 명확히 하여 철도산업 경쟁력을 향상시키는 제도적 기반으로 작용할 수 있을 것이다.

「철도산업발전기본법」에 대한 종합검토 결과, 철도 구조개혁이 안정화 단계에 접어들면서, 민자사업 활성화·철도 유희부지 활용요구 다양화 등과 같은 새로운 철도산업환경으로 인해 “역세권 개발” 관련 규정들에 대한 정비필요성을 지속적으로 확인할 수 있었다. 지난 2017년 2월 「철도산업발전기본법」 제5조에 따라 제3차 철도산업발전 기본계획(2016~2020)이 확정되었다. 동 계획상 철도 건설과 관련해 “민자대상 확대 및 역세권 개발 등 사업방식 다각화”가 세부 목표로 설정되어 있다. 이상을 놓고 보면, 향후 철도경쟁력 강화를 위한 제도적 기반 조성을 위해 “역세권 개발”과 관련된 법제정비가 필수적으로 뒤따를 수 밖에 없는 구조이므로, 「철도산업발전기본법」 및 철도 관련법에 대한 심층적인 사후적 입법평가를 시행하여 이를 대비해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 국토해양부, “철도 관련 법제 개선 연구 최종보고서”, 2009.
- 김백진, 국유재산법, 한국학술정보(주), 2013.
- 이원우, 주식 국유재산법, 법제처, 2006.
- 박수혁, “한국의 국유재산제도”, 토지공법연구 제12집, 한국토지공법학회, 2001.
- 윤장근, “국공유재산 관련 입법의 입안심사요령”, 법제 644호, 법제처, 2011.
- 이교선 외 3인, “도로, 철도 등 기반시설물 자산과리체계 도입방안 연구”, 국토해양부, 2008.
- 이수호, 정성보, 김시곤, “철도 폐선부지 활용의 다각화 방안”, 2012년도 한국철도학회 춘계학술대회 논문집, 2012.
- 이주원, “행정재산의 사용·수익에 대한 허가의 법적 성질”, 대법원 관례해설 제 61호, 법원도서관, 2006.
- 이지선, 성현곤, “폐철도부지 활성화 방안 기초연구”, 한국교통연구원 수시연구 2010-13, 한국교통연구원, 2010.
- 인태명, “철도 폐선부지 개발에 있어서의 지방자치단체의 역할”, 한국지방정부학회 학술대회 논문집, 한국지방정부학회, 2008.
- 임이택, 최승영, “국유재산관리의 효율적 방안에 관한 연구”, 부동산학보 제18집, 한국부동산학회, 2001.
- 조성재, “철도 폐선부지 활성화를 위한 법적 개선방안”, 법학연구 제21권 제4호, 경상대 법학연구소, 2013.
- 국토해양부, “철도 관련 법제 개선 연구 최종보고서”, 2009.
- 한국자치경영평가원, 국·공유재산관리, 2006.
- 한국철도시설공단, 남부지역 철도 폐선부지의 활용방안 연구, 2007.
- 한국철도시설공단, 열린정보, 2013.

## 국문초록

「철도산업발전기본법」은 2003년 제정된 이후 14년이 경과하고 있으며, 현재 까지 총 8번이 개정되었으나, 이 가운데 6번이 타법개정으로 인한 개정사례에 속한다. 철도사업 관련 상·하 분리의 효과성, 역세권 개발시 민간참여의 확대, 철도시설 점용 및 사용허가 특례확대 등 철도 관련 주요 현안이 지속적으로 이슈화 되에도 불구하고, 관련 중요규정들에 대한 실효성 판단(입법평가) 및 개정논의가 현실화 된 것은 없는 실정이다. 따라서 본 발제에서는 「철도산업발전기본법」의 입법목표 달성도를 평가하여 법률의 실효성 여부를 제고해 보고자 한다.

1차적으로 「철도산업발전기본법」과 관련 철도 법령들간 체계성 분석을 통해 기본법적 지위에 따른 효과를 발휘하고 있는지를 평가하고, 2차적으로는 「철도산업발전기본법」 체계상 법적 미비점이나 타 법과의 충돌가능성 등을 분석해 입법목표를 달성하고 있는지를 사후적으로 평가해 보고자 한다. 평가시간 및 문헌상의 한계로 인해, 평가방법은 법률의 체계적합성을 판단하는 체계성 분석 위주로 시행하고자 한다. 대안권고 측면에서 보면 구체적인 개정안을 제시하는 것도 필요하겠지만, 「철도산업발전기본법」과 관련 철도 법령들간 체계성 분석의 경우 철도구조개혁 관련 정책적 결정에 해당하는 사안도 있기 때문에, 그 결과만을 제시하여 향후 입법적 기초를 제공하고자 한다.

### 주제어

철도산업발전기본법, 철도법, 입법평가, 사후적 입법평가

## Abstract

An Ex-Post Evaluation of Framework Act on the Development of Railroad Industry

Bae, Gun-Yee\*

Since enacted in 2003, 「Framework Act on the Development of Railroad Industry」 has been amended a total of eight times for the past 14 years. However, six of the amendments were made due to amendment of another law. Even though debate regarding railroad-related issues such as effectiveness of top-bottom separation of railroad industry, expansion of private participation in station area development, and expansion of exceptions in exclusive use or permit of railroad facilities continue, legislative review of effectiveness or amendment of relevant regulations have not come to fruition. Therefore, this article assessed fulfillment of legislative goals related to 「Framework Act on the Development of Railroad Industry」 and discuss effectiveness of the law.

First, this article analyzed the system among railway statutes related to 「Framework Act on the Development of Railroad Industry」 in order to assess whether they have effects according to their status as fundamental law. Second, it analyzed legal defectiveness of 「Framework Act on the Development of Railroad Industry」 or potential conflict with other laws for the purpose of ex-post assessment as to whether the act is fulfilling its legislative goals. Due to limitations regarding available time and literature, the assessment method was mainly based on analysis of systematic suitability of the law. Although it would be necessary to propose a specific amendment as an alternative, systematic analysis between railroad-related statutes regarding 「Framework Act on the Development of Railroad Industry」 can provide basis for future legislation as it relates to policy decisions that can be made for structural reform of railroads.

---

\* Research Fellow, KLRI

**Key Words**

Framework Act on the Development of Railroad Industry, Railway Act, legislative Evaluation, ex-post legislative Evaluation