

공공시설 공급전략

# 대상지 공모형 민간투자사업 활용방안

---

부산시를 중심으로

2025. 11. 6

부산연구원 부산공공투자관리센터  
책임연구위원 정창기

## 대상지 공모형 민간투자사업 활용한 공공시설 공급전략

---

01 대상지 공모형 민간투자사업 개요

---

02 추진사례 및 시사점

---

03 대상지 공모형 민간투자사업 활용방안

---

+ 부산시 대상지 공모형 민간투자사업 후보지 (발표시공개)

---

CHAPTER

01

# 대상지공모형 민간투자사업 개요

정의 / 도입배경 및 필요성 / 특징 / 추진절차

# 대상지 공모형 민간투자사업 정의

민간투자사업 기본계획에 반영, 2024.10월

**BDI** 부산공공투자관리센터  
BUSAN DEVELOPMENT INSTITUTE

<민간투자사업기본계획 제2조 정의 7-1호, 2024.10.14 신설>

“**대상지 공모형 민간투자사업**”이란 주무관청이 민간투자사업 발굴을 위해

사업 대상지를 제시하고 해당 부지를 활용한

개략적인 사업계획 공모절차를 거쳐

민간제안사업으로 추진하는 방식의 사업을 말한다.

## 재정부족과 공공시설 공급방안의 일환으로 추진

- 유휴 국·공유지 활용하여 사회기반시설을 공급하고 재정 부족으로 인한 공공시설 공급의 어려움을 극복하기 위하여 민간투자사업 활성화 방안의 일환으로 추진(기획재정부, 24.10월)

### 유휴국·공유지 활용의 필요성

- 주무관청의 투자계획 및 개발 가능한 공공부지에 대한 정확한 정보가 부족하여 민간에서 투자계획을 세우기 어려움
- 공공과 민간의 협력을 통한 효율적인 유휴국·공유지 활용 방안 모색

### 재정부족으로 공공시설 공급 애로

- 지역개발 및 다양한 사회기반시설 공급 요구 증가하고 있으나, 재정 부담으로 공공시설 공급에 어려움을 겪고 있음
- 국민 수요를 반영한 창의적 사업 발굴과 공공시설과 수익시설의 복합화로 재정부담 완화방안 필요

### 새로운 사업모델의 필요성

- 사업 추진 여부가 불투명 상태에서 초기 대규모 비용 투자는 큰 부담 제안서 작성 비용 등 초기 투자비 투입에 대한 불안감 상존
- 기존 민간제안사업의 단점을 보완한 새로운 유형의 사업모델 필요

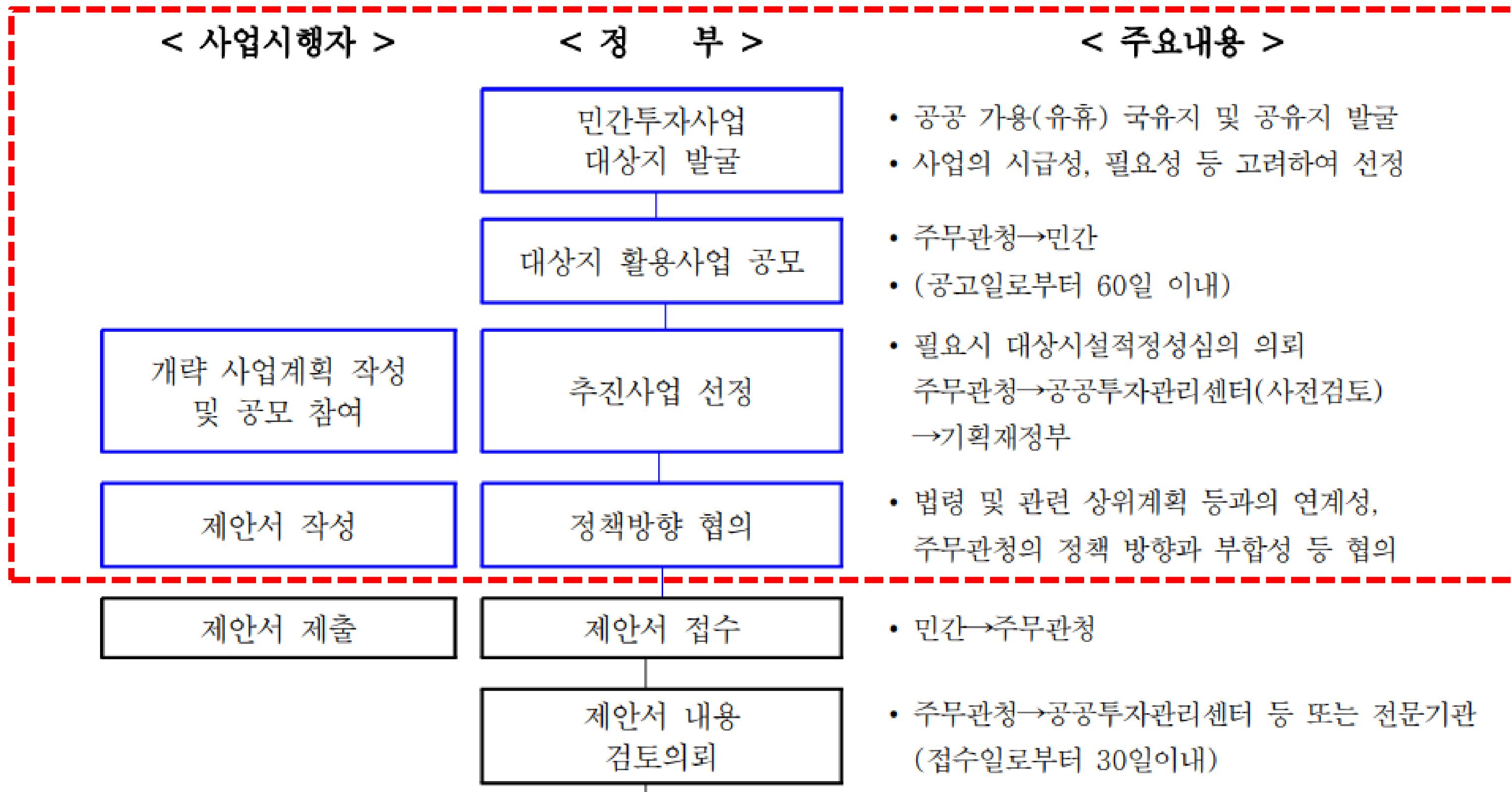
## 정부고시사업과 민간제안사업의 단점을 보완?

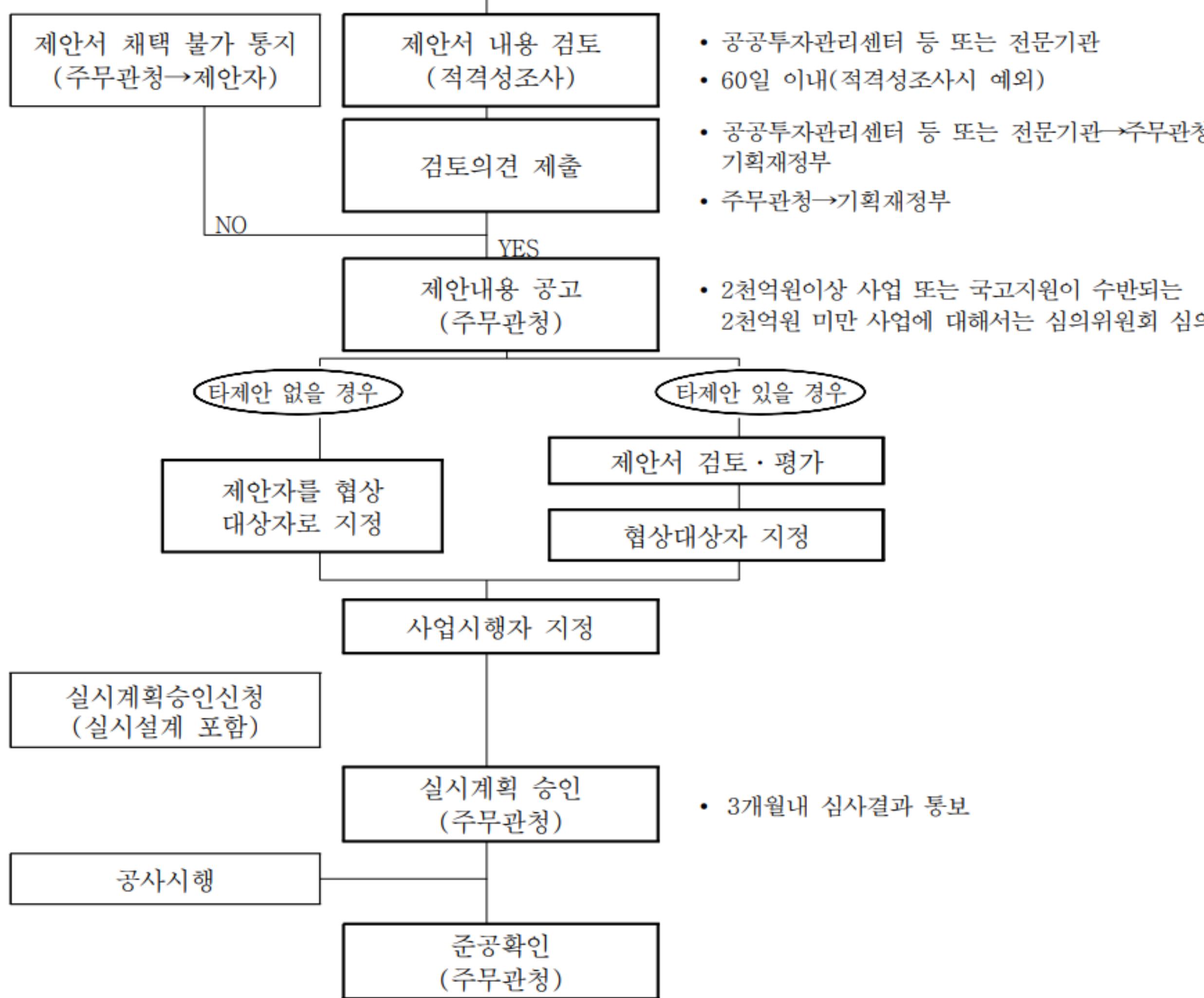
- 대상지 선공개로 민간사업자의 참여 유인 및 주무관청의 사업 추진 의지 표명
- 공모제안서는 개략적인 사업계획 수준을 요구, 초기 비용부담 완화로 민간에서 참여가 용이해짐

구분	정부고시사업	민간제안사업
특징	<ul style="list-style-type: none"><li>• 주무관청이 사업구상과 시설사업 기본계획 수립</li><li>• 임대형 민자사업(BTL) 방식에 적합</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 민간이 사업 구상 및 사업제안서 작성</li><li>• 주무관청의 사업 추진 의지에 영향을 많이 받음</li><li>• 수익형 민자사업(BTO)에 적합</li></ul>
장점	<ul style="list-style-type: none"><li>• 민간사업자의 리스크가 적어 사업자가 선호</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 정부고시사업 대비 초기 사업 추진 빠름</li></ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"><li>• 사업자 선정 시 민간의 사업 참여 여부에 대한 리스크 존재</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 제안서 작성 비용의 초기 부담과 적격성 미확보 시 투자 리스크가 큼</li></ul>

공모방식 : 정부고시 유사  
본 사업 : 민간제안사업 추진  
초기리스크 부담완화와  
비교적 빠른 사업추진 가능

## 수익형 민자사업 (BTO, 대상지 공모형 민간제안사업)<신설 2024.10.14.>





**민간제안 사업제안서 접수 이후는  
기존 민간제안사업 방식으로 추진**

## 수익성이 나오는 대상지를 발굴하는 것이 가장 중요



### 대상지 발굴 및 공모계획 수립



### 대상지 활용사업 공모



### 우수제안자 선정 및 정책방향 협의



### 사업제안서 제출 민간제안사업 진행

- 대상지 발굴 및 공모계획 수립
- 공모기간 2개월
- 개략 사업기획안 제출
- 현장설명회 등 참여지원
- 공모제안서 평가
- 우수제안자 선정
- 정책방향 협의 + 컨설팅
- 민간제안서 작성 및 제출
- 최초제안자 지위 부여
- 민간제안사업 방식으로 추진

CHAPTER

02

## 추진사례 및 시사점

서울시 민관동행사업 개요

개봉동 공영주차장/ 옛 성동구치소 6구역 / 개화산역 공영주차장  
시사점

## 24.11월, 민관동행사업(공모형 민자사업)을 전국 최초로 시행

가. 공 모 명 : 서울시 민관동행사업(공모형 민간투자사업) 기획제안 공모

나. 공모기간 : 2024. 11. 5.(화) ~ 2025. 1. 3.(금) (공고기간: 60일)

다. 공모주관 : 서울특별시 미래공간기획관 공공개발담당관

라. 공모대상 : 총 3개소

① 개봉동 공영주차장 ② 옛 성동구치소 특별계획 6구역 ③ 개화산역 공영주차장

- 분야별 전문가로 선정심의위원회 구성, 총 10팀의 사업기획안에 대한 발표 심사를 거쳐 우수제안자 선정
- 서울시는 민관동행사업 공모결과 3개소의 우수제안자 및 당선작 선정(발표 2025.2.3.)
- 선정된 우수제안자는 대상지의 '우선 협의 대상자'로서 이후 서울시와 협의하여 해당 사업기획 내용을 구체화하여 제안서 제출 시 「민간투자법」의 최초제안자 자격을 부여함

# “서울시 소유의 민관동행사업지 총 3개소 공개”

## 개봉동 공영주차장

주 소 구로구 개봉동 134-8

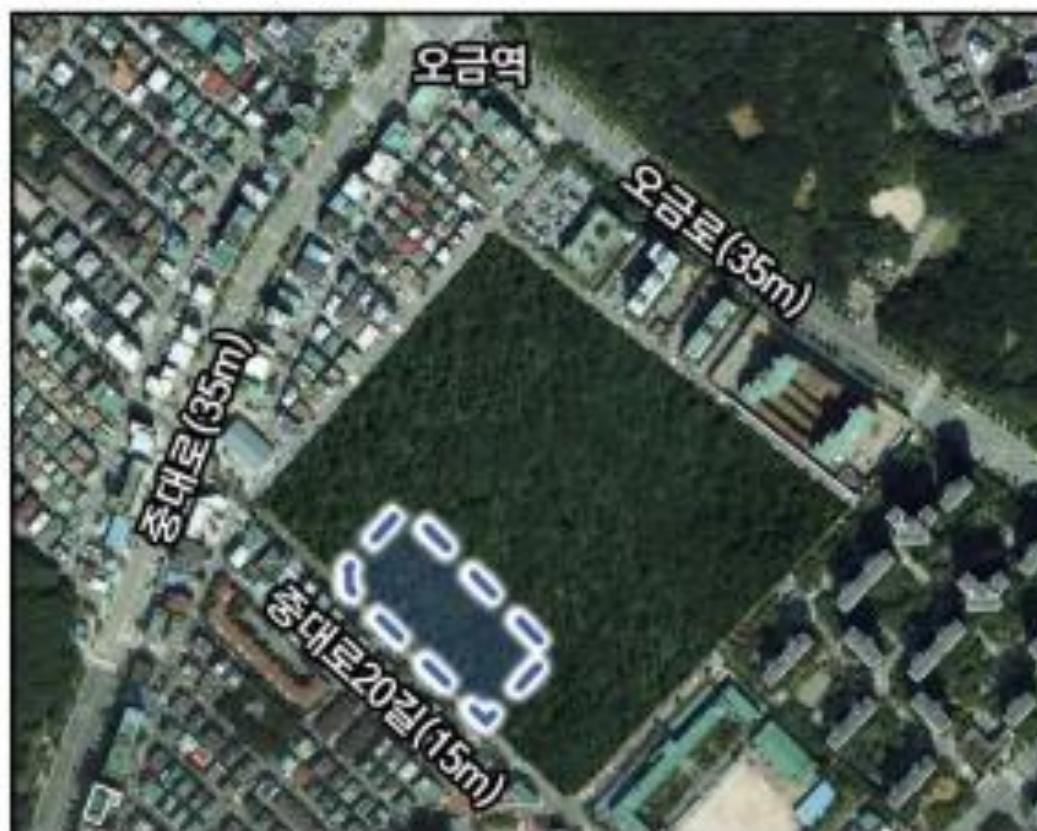
면 적  $3,790m^2$



## 옛 성동구치소 특별계획구역 6

주 소 옛 성동구치소부지

면 적  $9,506.9m^2$



## 개화산역 공영주차장

주 소 강서구 방화동 516-2, 845

면 적  $8,690.2m^2$



# 1) 개봉동 공영주차장 → 행정복합시설

## 생활밀착형 SOC 사업의 민자사업 전환 유형

### ❖ 공모개요

- 위치 : 구로구 개봉동 134-8
- 대지면적 : 3,790.0m<sup>2</sup>
- 요구사항 : 주차면수 134면 이상, 주민센터 2,000m<sup>2</sup>규모 계획 포함
- 추진방식 : 수익형 민간투자사업(BTO)으로 제안
- 공모결과 : 행정복합시설 제안
- 우수제안자 : (주)케이지엔지니어링종합건축사사무소, (주)코리아인프라스트럭처



### ❖ 시사점

- 기존 공영주차장 부지를 활용하여 주차면수 확보 및 주민센터를 포함하여 개발할 것을 요구사항으로 수익형 민간투자사업으로 제시하도록 공모 시행
- 지역 생활밀착형 SOC 사업의 대표적인 예로서 기존에 재정사업으로 추진되던 사업유형
- 행정복합센터, 공영주차장 부지 등을 이용하여 복합시설 도입 등으로 공모형 민자사업 방식을 적용할 수 있음을 보여줌



## 2) 옛 성동구치소 특별계획 6구역 → 문화복합시설

### 재정 부족으로 사업이 지연되고 있는 도시계획 시설사업 추진

#### ❖ 공모개요

- 위치 : 송파구 가락동 162
- 대지면적 : 9,506.9m<sup>2</sup>
- 요구사항 : 문화 및 체육시설을 중심으로 한 커뮤니티 거점 조성
- 추진방식 : 수익형 민간투자사업(BTO)으로 제안
- 공모결과 : 문화복합시설 제안
- 우수제안자 : 예스아이십사주식회사



#### ❖ 시사점

- 도시계획 사항을 준수하면서 나대지 상태의 부지에 대하여 문화 및 체육시설을 포함하는 것을 요구사항으로 수익형 민자사업으로 제시하도록 공모 시행
- 재정 부족으로 개발계획 혹은 도시계획이 지정된 부지를 활용하여 사업 추진 검토할 수 있음
- 나대지 상태의 부지에 기존 도시계획 용도를 유지하면서 대상지 공모형 민자사업 방식을 적용할 수 있음



### 3) 개화산역 공영주차장 → 세대통합 특화거점(복합시설)

#### 기존 주차장을 활용한 시설 복합화로 공공시설 및 복지시설 구현

##### ❖ 공모개요

- 위치 : 강서구 방화동 845,516-2
- 대지면적 : 8,690.2m<sup>2</sup>
- 요구사항 : 현재 주차면수(322면이상) 확보
- 추진방식 : 수익형 민간투자사업(BTO)으로 제안
- 공모결과 : 시니어타운 복합개발사업
- 우수제안자 : 한국인프라컨설팅(주), (주)이가종합건축사사무소



##### ❖ 시사점

- 기존 공영주차장을 활용하여 특화 거점을 조성하고 기존 주차면수 이상 확보하는 것을 요구사항으로 수익형 민자사업으로 제시하도록 공모 시행
- 서울시 산하 시설공단에서 운영 중인 공영주차장을 활용한 사업
- 공영주차장 등을 활용하여 복합시설을 추가하여 대상지 공모형 민자사업으로 추진이 가능함



## ❖ 사업개요

- 사업명 : 개화산역 시니어타운 복합개발사업
- 위치: 서울특별시 강서구 개화산역 인근 공영주차장 부지
- 사업방식 : 수익형 민간투자사업(BTO, 대상지 공모형 민간투자사업)
- 총사업비 : **약 1,200억 원** (토지 무상사용)
- 자본구성: 자기자본 15%, 부채자본 85%
- 사업기간 : 착공 2027년 4월 목표, 준공: 2029년 3월 (공사기간 약 2년)
- 운영: **준공 후 40년간 운영 후 서울시에 기부채납**

## ❖ 주요 참여자

- 대표 출자자 : **한국인프라컨설팅**
- 금융주선기관: 국민은행, 우리은행
- 재무투자자(FI): 우리자산운용, KB자산운용
- 운영사: 케어닥(데이케어센터), 케어오퍼레이션(시니어타운)
- 설계·시공: 케코이에스(KEPCO ES), **이가종합건축사사무소**
- 유지보수: **HDC랩스**
- 친환경 설비: **로우카본**

## ❖ 시설구성

- 시니어 주거 135실 (중산층 시니어 대상, 감당 가능한 임대료)
- 시니어 일자리 연계형 물류센터
- 주차타워(340면)
- 지역복지시설: 데이케어센터(주간보호센터)
- 운동·의료시설 등 복합 편의공간



## ❖ 추진경과

- 2024.10 : 기획재정부 「민간투자사업 기본계획」에 '대상지 공모형 민간투자사업' 제도 신설 반영
- 2024.11.5: 서울시, 전국 최초 대상지 공모형 민간투자사업 공모 시행 (개봉동·개화산역·옛 성동구치소 3개소)
- 2024.11 ~ 2025.1.3: 사업기획안 접수(총 10개 팀 참여)
- 2025.2.3 : 개화산역 부지 우수제안자 선정 → 한국인프라컨설팅(주) + (주)이가종합건축사사무소
- 2025.2 ~ 9 : 서울시와 협의 7회 진행, 사업제안 구체화 단계 진입
- 2025.9.16. : 민간제안서 제출 (서울시)

## ❖ 향후예정

- 서울연구원 민자적격성 조사 → 제3자 제안공고
- 우선협상대상자 지정 및 실시협약 체결
- ~~자금 조달 완료 후 2027년 4월 착공 → 2029년 3월 준공 목표~~



## 기존 재정사업의 민자 전환, 빠른 추진, 부산시 등 지방자치단체에 적용 가능성 확인



### 기존 재정사업의 민자사업 추진 가능성

- 행정복합시설, 문화체육복합시설 등 기존 재정사업을 수익형 민자사업으로 추진
- 재정부족으로 건립이 어려운 공공시설의 민자사업 가능성 확인



### 공모참여 가능성

- 개략적인 수준의 사업계획 제시로 민간의 공모 참여 가능성 확인
- 공모 시 총사업비를 제시하지 않음에도 민간의 공모참여



### 타 지자체 적용 가능성

- 총사업비가 비교적 소규모임에도 민간의 참여 가능성이 입증된 만큼, 향후 지자체 투자사업에 적극적으로 활용 필요
- 공모 시 민간사업자는 전략투자만 참여, 시공사 및 대주단 참여 없이도 우수제안자 선정 가능

CHAPTER

03

## 대상지 공모형 민간투자사업 활용방안

대상지 발굴방안 / 추진방식 / 공모제안서 수준/추진체계

25.8.13

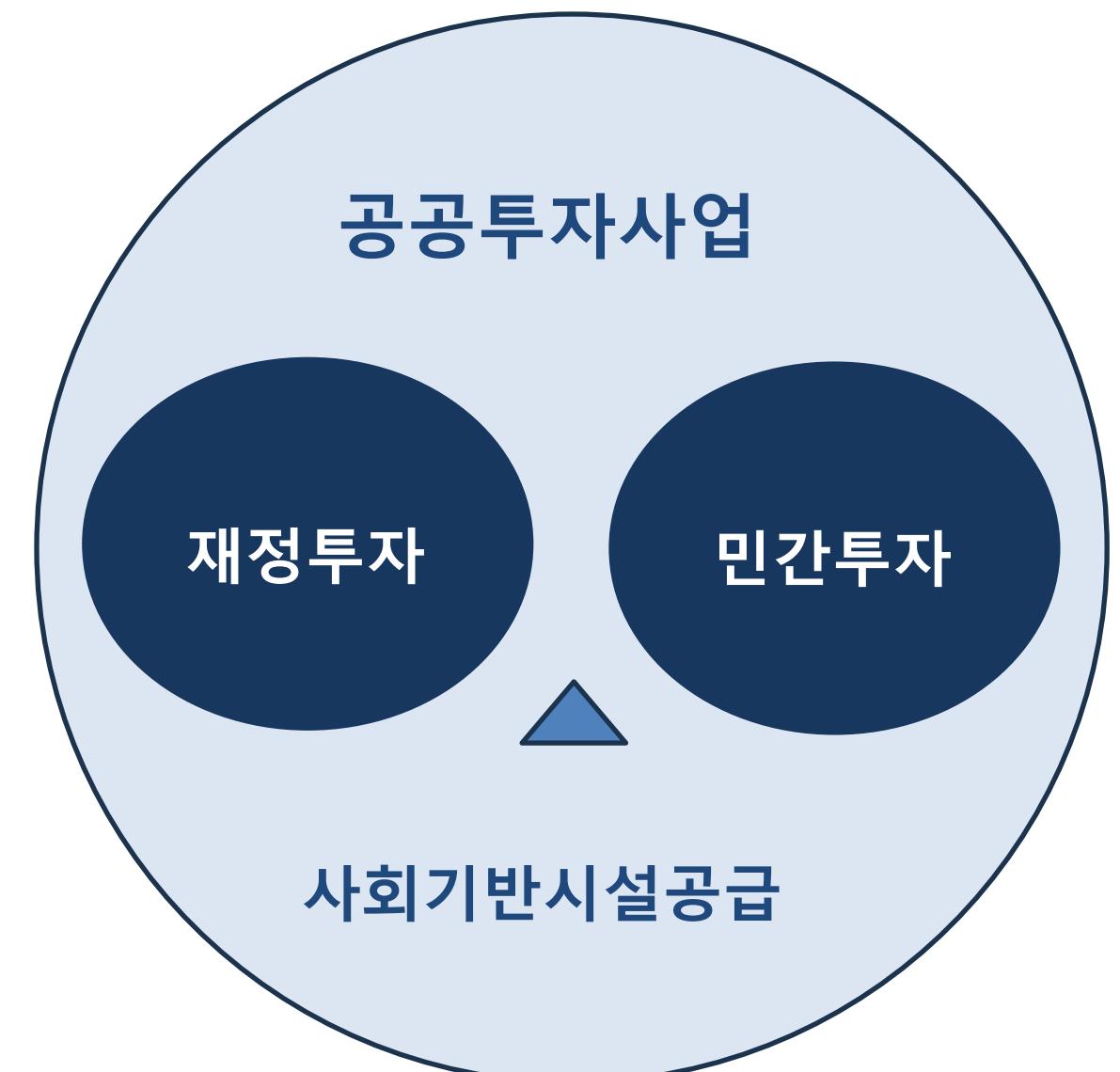
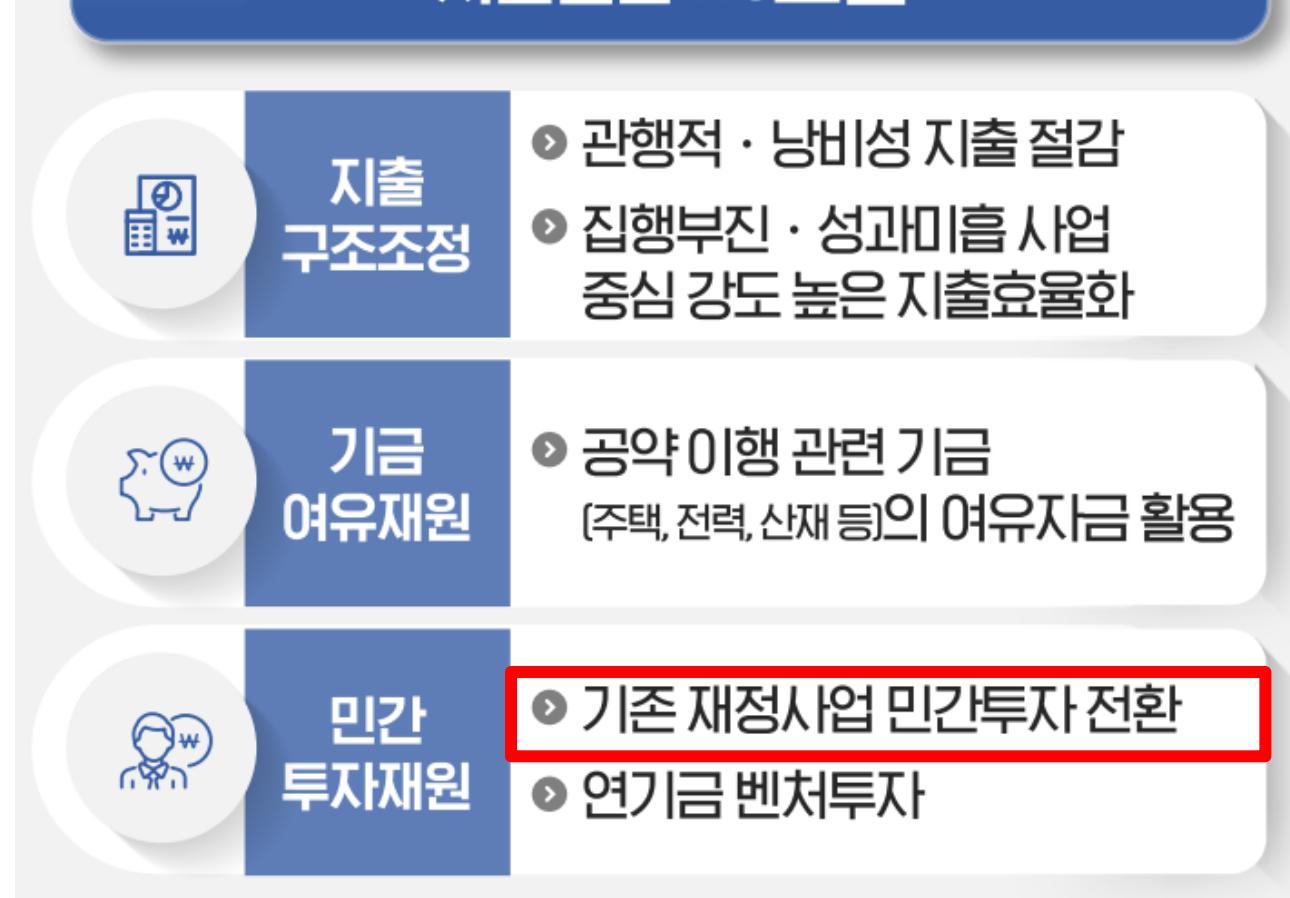
## 재정투자계획 210조원

5대 분야 300여개 주요 재정사업(군)을 선정하여 집중 투자

국정기획위원회  
국민보고대회

세입확충 94조원

지출절감 116조원



## 재정부족으로 추진이 어려운 사업

- 대규모 개발이 필요하나, 사업비 부담으로 추진에 어려움이 있는 사업
- 지역현안 사업 등



## 기존노후공공시설

- 증.개축 혹은 재개발이 필요한 시설조사
- 시설 건립 후 20년 이상 경과하여 재건축, 재개발, 개.보수가 필요한 노후 공공시설



## 재정사업의 민간투자 전환 검토

- 시설이용료 징수가 가능한 시설
- 기존 재정사업으로 추진하던 공공시설의 민자사업 추진 검토(주차장 등)



## 민간투자법에 의한 수익형 민간투자사업(BTO)으로 추진

### ❖ 기본전제

- 대상지 공모형 민간투자사업은 재정부담이 없는 민간투자법에 의한 수익형 민자사업(BTO)으로 추진하는 것이 효율적
- 수익형 민자사업의 다른 유형인 손익공유형(BTO-a) 방식도 가능하도록 검토
- 임대형 민자사업(BTL) 방식도 대상지 공모형 민자사업으로 추진은 가능하나, 공모를 통하여 민간사업자를 모집해야 할 실익이 크지 않음

### 민간투자법 vs 공유재산법 비교

구분	민간투자법	공유재산법
대상시설	대상시설 적정성 심의	심의없음
타당성, 적격성	필수	법령에 근거 없음
공개입찰	필수	수의계약 가능
관리운영권 설정기간	10년~50년까지 다양	20년
무상사용기간	15~30년 내외 최대 50년	20년 (10년 후 최대 10년 갱신가능)

- 투자비 회수를 위하여 관리운영기간이 비교적 여유로운 민간투자법에 의한 민자사업으로 추진하는 것이 바람직
- 20년으로 투자비 회수가 가능한 사업의 경우는 공유재산법으로 추진

## 공모제안서는 사업의 필요성과 실현가능성이 더 중요

### ❖ 사업구상

- 민자 대상시설 제안 시설이 민간투자 대상으로 적합성 여부(민간투자사업심의위원회 심의대상 유무 사전확인)
- 관련 상위계획 및 주요 시책 연관성, 공공성과 시급성 여부
- 주무관청 요구조건 및 평가기준을 파악하고 자율형식으로 사업기획안을 작성
- 개략적인 단면도, 배치도, 조감도 등을 포함하여 주변지역 연계, 접근성, 내부 시설간 연계 등을 고려한 건축구상안을 제시

### ❖ 재무계획

- 총사업비, 운영비, 수요, 수익 등을 개략적으로 제시하되 **기대수익률(IRR)** 제시
- 자기자본 및 타인자본 비율, 사업시행자(SPC) 지분구성 계획 제시

### ❖ 기타사항

- 사업 전반에 대한 실현 가능한 **차별화 전략(운영방안 등)** 제시
- 공모참가 대표사 및 SPC 구성계획 제시

# 단계별 업무분담 등 추진체계 검토 필요

총괄부서, 사업부서, 전문기관의 유기적인 관계 속에 효율적인 업무추진 체계를 준비하는 것이 중요

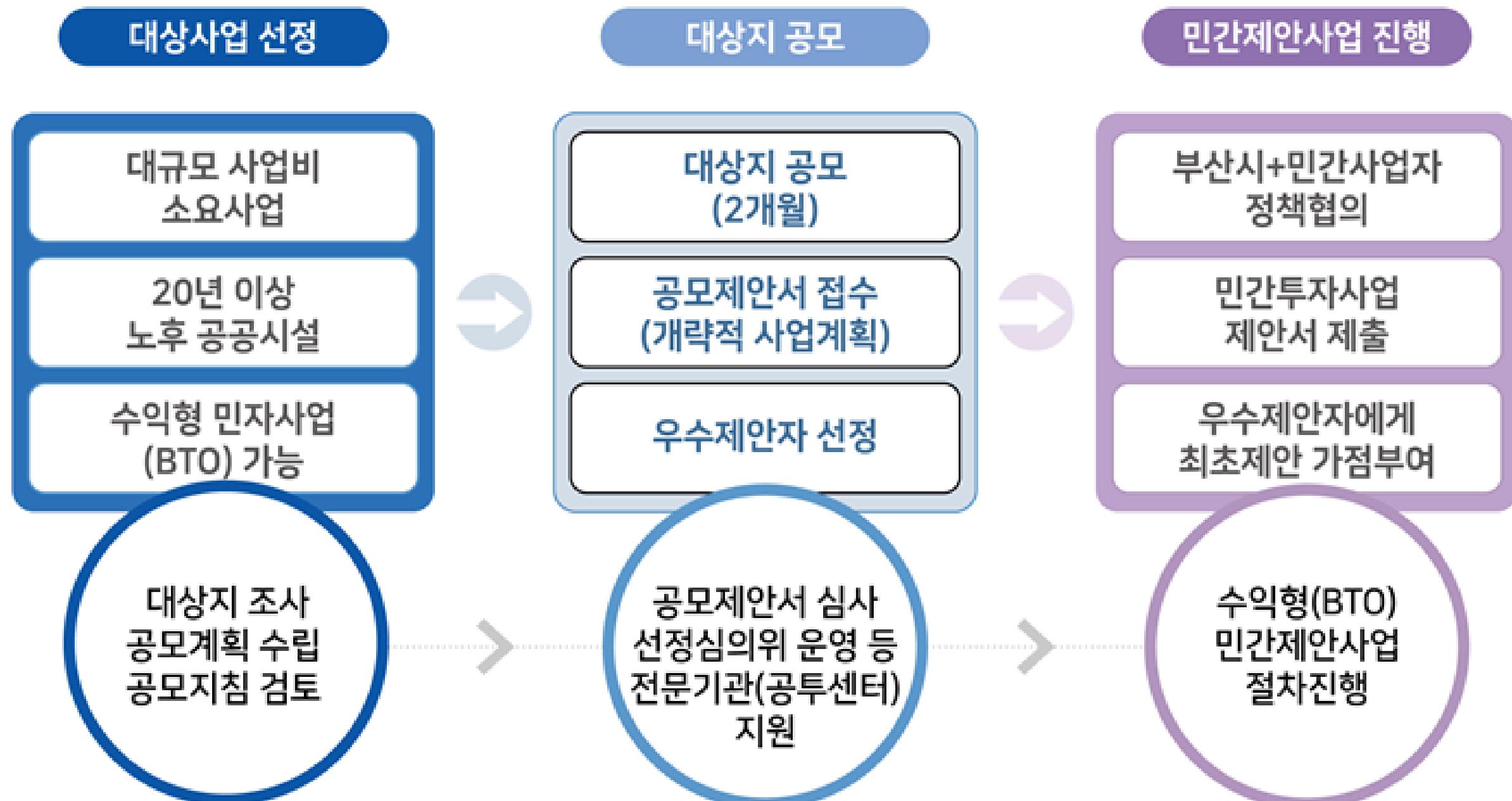
BDI 부산공공투자관리센터  
BUSAN DEVELOPMENT INSTITUTE

## 〈대상지 공모형 민간투자사업 추진단계별 준비사항〉

추진단계	주무관청(부산시)		전문기관(공투센터)
	총괄부서	사업부서	
대상지 발굴 및 대상사업 검토	• 공모 추진계획 수립 • 대상사업 검토 및 선정	• 대상지 발굴 및 신청 • 공모계획서 작성	• 공모 활용방안 연구 • 공모지침 작성방안 연구 • 공모계획 사전검토
대상지 공모 시행 (2개월)	• 공모진행	• 세부 공모지침 작성 • 현장설명회 개최	
공모결과 심사 우수제안자 선정 (1개월)	• 심사위원회 구성 • 공모결과 발표		• 공모제안서 검토 및 심사지원
정책협의 (사업제안서 작성협의)	• 협의지원	• 정책협의 진행	• 제안서 작성 지원 • 부산시 협의대행 (요청시)
사업제안서 접수 (민간제안사업)		• 사전검토 의뢰	• 제안서 사전검토
민간투자사업 추진		• 법령에 의거 사업추진	• 전문기관 업무수행 (제안서검토, 협상지원)

## 재정부족 해소 및 공공시설 공급전략으로 활용

### 〈대상지 공모형 민간투자사업 추진방안〉



CHAPTER



**부산시 대상지 공모형 민간투자사업 후보지  
(발표시 공개)**

## (1) 조사개요

- 부산시의 대상지 공모형 민간투자사업 수요조사를 위하여 부산시 전 부서를 대상으로 수요조사를 실시함
- 조사기간 : 2025.7.22.~2025.8.1
- 조사방법 : 공문에 의한 수요조사 신청접수, 부산시 전 부서 대상
- 조사내용 : 부산시 노후 공공시설 및 대규모 투자비가 소요되는 주요현안사업 중 대상지 공모형 민간투자사업 추진  
희망사업

## (2) 조사결과

- 수요조사 결과 : 9개 사업 접수
- 조사결과에서 노후시설 중 공모형 민자사업 추진검토 불필요 사업제외
- 공모형 민자사업 추진검토 희망사업에 한하여 선정
- 최종적으로 BTO방식으로 추진가능한 5개 사업에 대하여 검토키로 함

후보지는 발표 시 공개예정

감사합니다

# 서울형 철도·도시 통합개발을 위한 민간투자 사업모델 연구

2025.11.6

서울연구원 공공투자관리센터

이성창 센터장

## Contents

1. 연구 배경 및 목적
2. 서울시 철도개발 현황 및 이슈 도출
3. 철도도시 통합개발 해외사례
4. 철도도시 통합개발 방안
5. 정책제언

Chapter

# 01

서울형 철도·도시통합기본을 위한 민관투자사업모델 연구

## 연구 배경 및 목적

# 서울의 도시철도는 신설 지역, 도시개발에 후행하는 철도사업 그러나, 해외는 철도와 도시가 함께 개발되는 사례 다수

## 철도사업

## 도시철도 예비타당성 조사 탈락

2024.7.10, 철도경제

수도권 철도사업 줄줄이 자연  
서울시, 정부에 예타 개선 선의

신분당선 서북부연장 · 강북횡단선 예타 문턱 못넘어  
예타 때 경제성 평가비중 10%↓정책성 10%↑ 요구  
"자치구별 편차 커"...지역균형발전' 특수평가항목 반영  
혼잡도 완화 추가 · 여가목적 통행 가치 재평가 등 포함

2024.11.14, 대현경제

## 예타 토짜 강북횡단선 재추진 첨첩산증

기사입력 2024-11-14 15:11:21

서울시 "대안노선 마련" 입장에도

재심사 오르는 데만 수년 걸려  
경제성만 따져 교통소외지역 외면

## 신도시

## 광역철도와 신도시 조성은 별개

2021.9.30, 로즈데일리

3기 신도시 입주해도,  
철도는 11개 중 2개만 개통

# 철도와 도시의 통합개발을 논의할 수 있도록 통합모델 개발과 적용 가능성, 그리고 실현화 전략 검토

## 서울시 철도개발 현황 진단 및 이슈도출

- 서울시 철도사업 추진 현황
- 서울의 공간구조와 철도계획
- 철도사업 관련 제도 검토

## 해외 철도도시 통합개발 사례점 분석

- 홍콩 역세권 개발 관련 제도 검토
- 일본 철도부동산 통합개발 사례 검토

## 철도도시 통합개발 방안 제안 및 대상지 모의 적용

- 계획범위, 기본구조, 사업방식 및 적용유형  
검토
- 대상지 모의 적용

통합모델  
개발

적용  
가능성

실현화  
전략

Chapter

# 02

서울형 철도·도시통합개발을 위한 민관투자사업 모델 연구

## 서울시 철도개발 현황 및 이슈 도출

## 이슈 1. 철도사업과 예티타당성

서울은 광역 통근, 시내교통소외지역 서비스 위한 철도 신선 구축을 지속적으로 추진

1차 도시철도망구축계획 10개 노선, 2차 도시철도망구축계획 8개 등 총 18개 노선 계획

변경계획 포함 1차 계획의 변경 노선 5개 제외(서부선, 면목선, 목동선, 난곡선, 우이신설연장선)

구분	2010 제1차 서울특별시 도시철도망 구축계획	2015 제1차 서울특별시 도시철도망 구축계획 변경			2020 제2차 서울특별시 도시철도망 구축계획		2025 제2차 서울특별시 도시철도망 구축계획 변경
	연장(km)	연장(km)	변경사유	연장(km)	사업유형		
1	동북선	12.34	13.34	착공			진행 중
2	면목선	9.05	좌동	민자사업 미제안	9.05	경제적 타당성 재확인	
3	서부선	12.05	16.15	실시협약 민투심통과	15.77	경제적 타당성 재확인	
4	목동선	10.87	좌동	민자사업 미제안	10.87	경제적 타당성 재확인(전구간 지하화)	
5	신림선	7.82	8.03	공사중			
6	우이신설연장선	3.53	3.50	민자사업 미제안	3.50	경제적 타당성 재확인	
7	DMC경전철	6.5		삭제(사업성 부족)			
8	난곡선		4.13	'11년 기본계획 추진 노선, 금회 반영	4.08	경제적 타당성 재확인	
9	9호선 4단계 연장		3.80	고덕강일 보금자리주택 광역교통가선대책 반영	1.25 (추기연장)		
10	위례신사선		14.83	위례신도시 광역교통가선대책 반영			
11	위례선		5.11	위례신도시 광역교통가선대책 반영			
12	강북횡단선				25.72	지역균형발전	
13	서부선 남부연장				1.72	네트워크 강화연계	
14	신림선 북부연장				0.34	네트워크 강화연계	
15	4호선 급행				-	기존선 개량	
16	5호선 직결				-	기존선 개량	
17	9호선 4단계 추가연장				1.25	네트워크 강화연계	
18	7호선 급행				-	기존선 개량	
19	난곡선 남부연장				4.5	네트워크 강화연계	

## 이슈 1. 철도사업과 예비타당성

도시철도망 구축계획은 10년 단위로 수립하여 노선 보완·신선 추가 통해 지속 확대 중이나, 실제 사업은 예비타당성 조사에서 탈락하여 실현화 되는데 한계

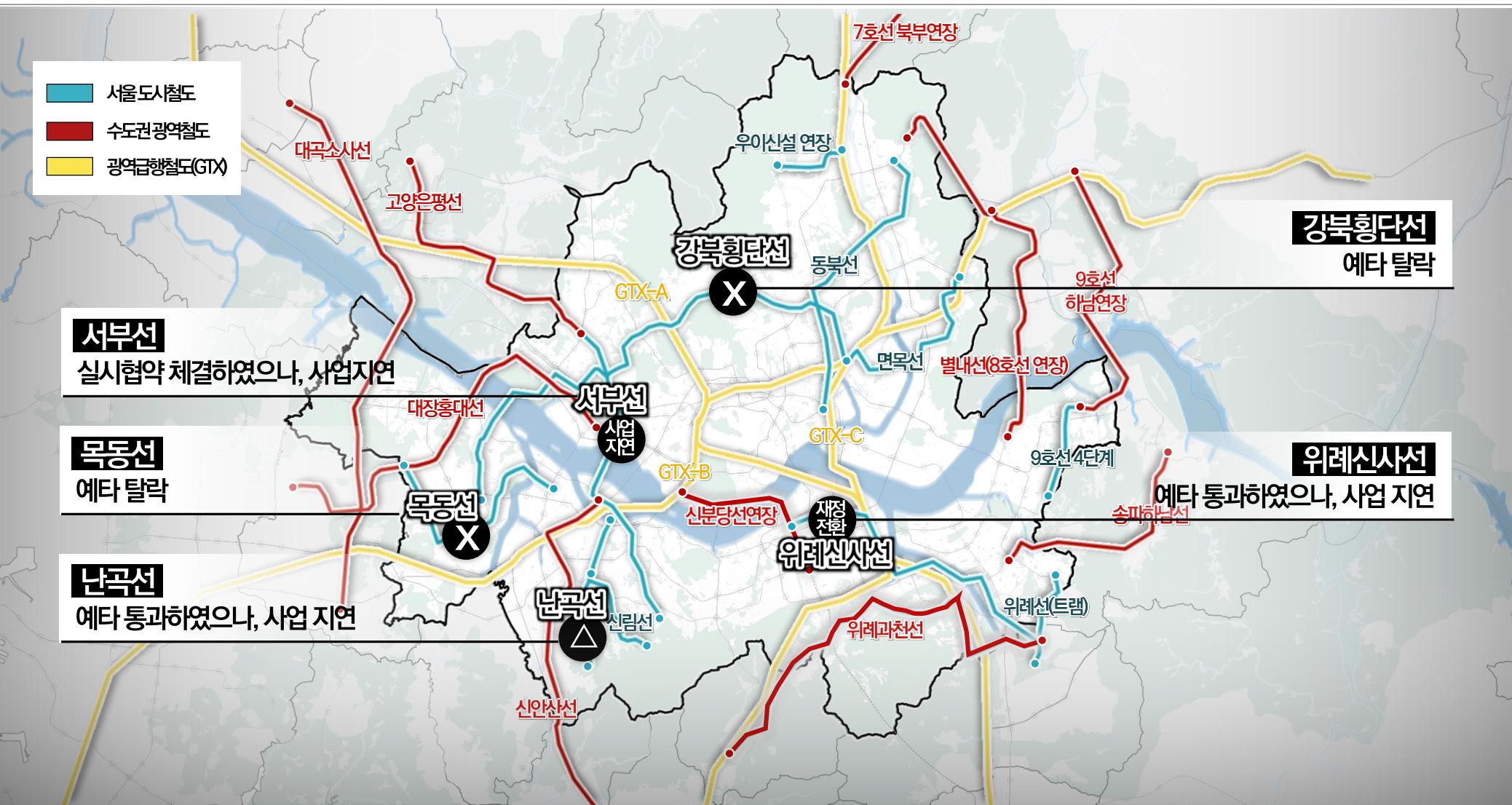
## [도시철도 건설 사업의 절차]



## 이슈 1. 철도사업과 예타 탈락

그 결과,

## 강북횡단선, 목동선, 서부선 등 다수의 신규 철도사업 추진 난항



## 이슈 1. 철도사업과 예비타당성

강북횡단선은 수요 부족으로 예타 탈락, 위례신사선은 사업성 부족으로 민간사업 결렬

# 새로운 수요를 발굴하고 사업성을 보완할 수 있는 사업모델 마련 필요

## 수요 부족으로 인한 예비타당성 조사 탈락

[예비타당성조사 분석구성]

- 경제성 분석
- +
- 정책적 분석
- +
- 지역균형발전 분석

실시설계 수립된 개발계획 수요만 인정  
개발계획 단계의 수요 미인정  
수도권 경제성 평가비중 높아(60~70%)  
수요 3~4%  
높은 공사비, 용지보상비로 사업성 확보 어려움

## 민자적격성조사 통과 불구, 사업성 부족으로 민간사업 결렬

[기재부총사업비 관리지침]

기획단계에서 예산 확보 차지  
향후 과정의 사업비 예측 부정확

기재부 총사업비 결정 기준이 현실과 맞지 않아  
물가상승에 따른 공사비 원가 반영 안되, 민간사업자 수익 불가

[예비타당성조사 운용지침]

총사업비 500억 이상이며,  
국가 재정지원 300억 이상인 건설사업

재정사업 전환 후에도 추가 예타 필수  
민자적격성조사와 동일한 방식 → 사업기간(1~2년) 지연

뉴스 2024.7.10

강북횡단선 예타 탈락…서울시, 기재부에 '예타조사 개선안' 건의  
비수도권 대비 경제성 향목에 차중, 서울 내 지역균형발전 효과 미반영



철도경제 2024.7.12

서울 몽촌점 예타 탈락…“市, 노선조정 등 대안 검토”  
수요부족으로 경제성 낮게 평가, “사업성 높여 조속히 재추진”



뉴스 2024.10.2

위례신사선, 민간 투자 사업자 재모집…사업비 4.4% 증액

연합뉴스 2024.11.4

결국 사업자 못 찾은 위례신사선…서울시, 재정사업으로 추진  
두 차례 재공고에도 유찰로 시설모장구축 계획에 반영해 추진하기로

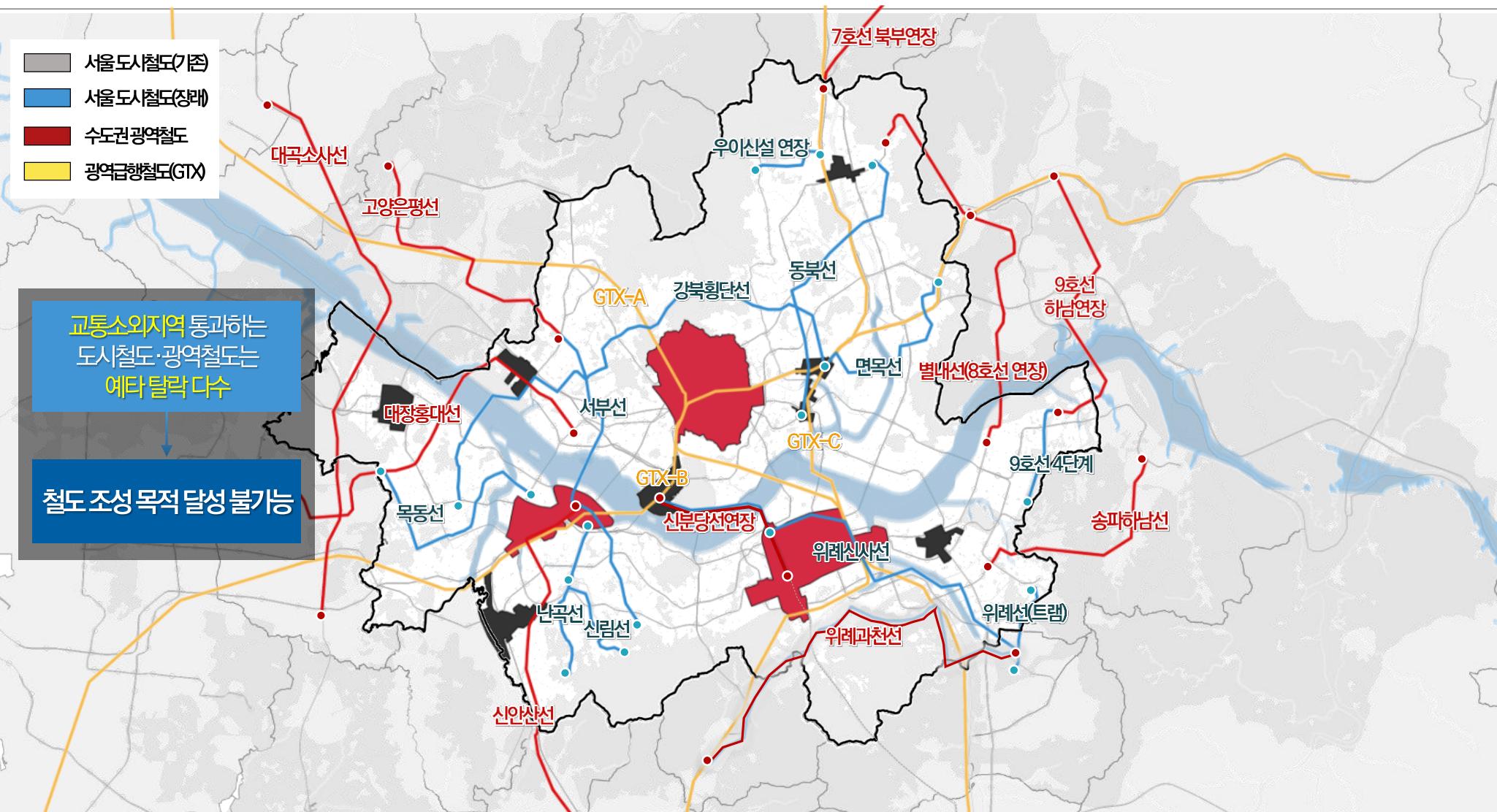


- 2008 ● 서울시 10개년 도시철도 기본계획 수립 및 고시
- 2014 ● 우례신도시 공항교 통과선 대책 변경안 확정
- 2015 ● 도시철도망 구축 계획 변경 계획 수립
- 2018 ● 민자적격성 조사 통보 (B/C12)
- 2020 ● 우선 협상 대상자 선정 (GS건설 사업)
- 2024 ● 우선 협상 대상자 지정 추소  
● 민투사업 제3자 제안 재공고: 참여자 없음  
● 재정사업으로 전환
- 2026 ● 예비타당성 조사 결과 발표 (예정)
- 2030 ● 착공 및 준공 (예정)

## 아슈2. 서울의 공간구조와 철도계획

철도계획은 이동편의성 향상이 주된 목적으로

## 도시철도·광역철도는 **교통소외지역 우선**, 광역급행철도는 **중심지연결 우선**



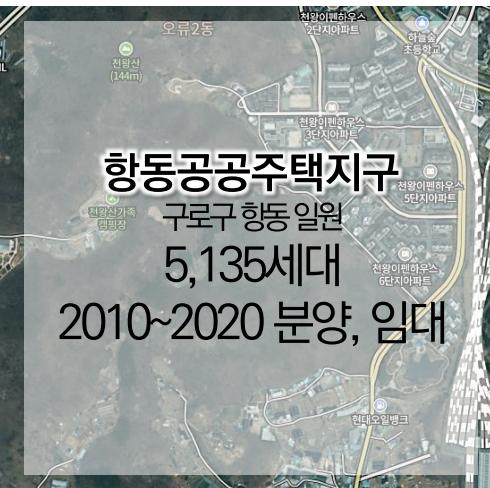
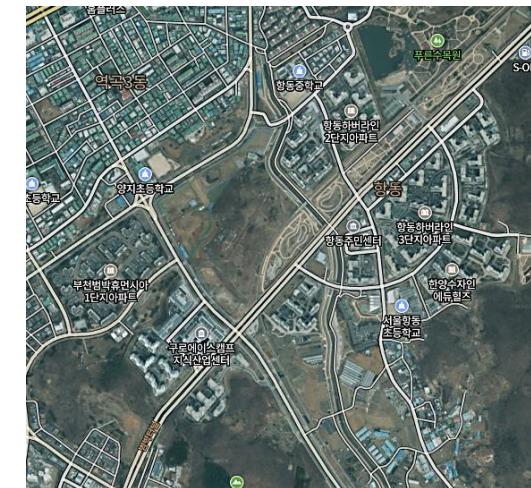
## 이슈 2. 서울의 공간구조와 철도계획

## 신규 철도노선은 서울 중심지 개발과 시차가 발생하고, 육성 거점 마저도 철도와 연계성 미흡 철도와 도시개발 연계한 새로운 거점 창출 한계



## 아슈2. 서울의 공간구조와 철도계획

# 강남, 서초, 향동 지구는 아직까지도 버스 교통만 가능 충분한 교통 대책 없는 신도시, 사실상 소외지역 양산



2009.10.22 이데일리

## 강남권 보금자리 '교통대란' 불보듯

강남권 4개지구 반경 7~8Km내 집중  
도로시설확충·지하철 연계 통해 교통혼잡 최소화해야

등수

2011.9.20 연합뉴스

## “보금자리지구 교통대책비용 신도시의 절반 이하”

보금자리지구 교통개선 대책 미흡, 교통대란 미흡

## 아슈3. 관련제도분석

역세권 관련 제도는 시대적·정책적 요구에 따라 법률 **제·개정해 왔으나,**  
**철도시설 건설과 도시개발을 묶는 통합적 관점은 부족**



철도시설 건설 집중, 역세권개발 세부규정 미흡

철도시설과의 연계성 부족

## 아슈3. 관련제도분석

과거 철도역 주변개발 위주에서, **보행일상권과 TOD가 중요한 개념으로 대두**되면서,  
**철도역사 정비와 도시개발을 통합하는 역세권 개발 사업으로 확대**



## 아슈3. 관련제도 분석

## 하지만, 역세권 개발법도 철도사업과 개발사업을 별개사업으로 보아 **독립적 인허가** 추진 **통합계획이 통합개발로 연결되지 못하는 요인**

### 관련사업의 일관적 인허가 처리 불가능 → **통합추진 한계**

법의 목적(역세권개발 활성화, 역세권 인접 도시환경 개선)과 직접적 연관을 갖는 사업이  
의제처리사항(제16조)에 누락

### 철도사업과 주변지역 사업의 별도 인허가 → **통합계획수립 한계**

철도건설사업과 역세권개발사업의 **독립적 인허가** 추진으로  
철도건설사업의 조기 추진, 역세권 개발사업 후행하는 사업 단계

목적1

목적2

역세권개발 활성화

역세권과 인접한 도시환경 개선

교통 관련 법

의제처리누락	철도건설법
의제처리누락	한국철도시설공단법
의제처리누락	국가통합교통체계효율화법

도시계획 관련 법

국토의 계획 및 이용에 관한 법률

도시개발 관련 법

택지개발촉진법

도시개발법

도시환경정비 관련법

도시재정비 촉진을 위한 특별법	의제처리누락
도시 및 주거환경정비법	의제처리누락

철도

철도건설사업  
(철도건설법)별도  
인허가

도시

역세권 개발사업  
(역세권 개발 및 이용에 관한 법률)

철도건설기본계획 수립

▼  
철도건설사업실시계획  
작성·승인

철도건설사업 시행

▼  
철도건설사업 준공

역세권개발사업계획 수립

▼  
역세권개발구역 지정 제안▼  
지구단위계획 수립▼  
역세권개발구역 지정▼  
실시계획 작성·승인▼  
역세권개발사업 시행▼  
역세권개발사업 준공

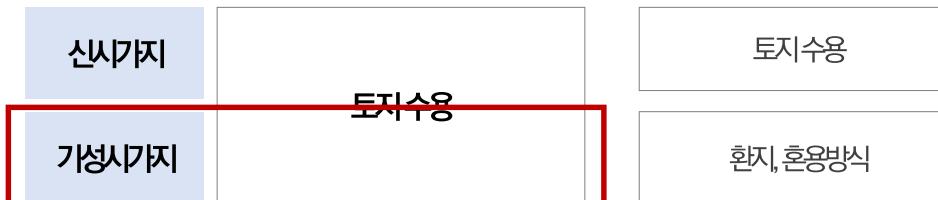
## 아슈3. 관련제도 분석

또한, 수용 통한 일괄적 토지 취득 방식, GB 해제 관련 인허가 등

## 개발부지를 확보할 수 있는 수단이 미흡하여 사업 장기화 불가피

### 수용 방식의 토지 취득 ⇒ 기성시기지 사업 장기화

신시가지, 기성시기지 특성 고려하지 않은  
수용 방식의 획일적인 토지 취득 방식

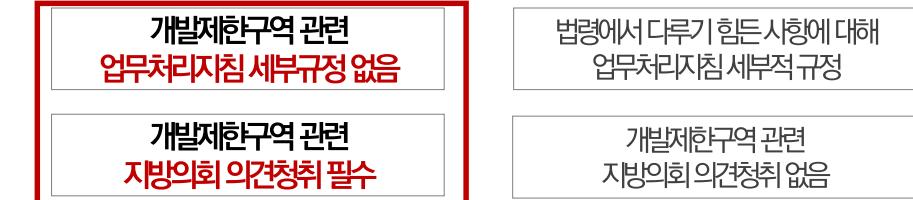


※ 2025.8.1 개정 예정

환지, 혼용방식 시행 가능

### GB 해제 조항 부재 ⇒ 부지 확보 장기화

역세권 개발법 내 GB 의제처리 누락  
지방의회 의견청취 필수 등 GB 해제에 장기간 소요



GB 해제 장기화

### 이슈3. 관련제도 분석

先도시관리계획·後 개발계획 수립, 지나친 개발이익 환수로  
기간 장기화, 사업성 확보 한계 등 「역세권 개발법」 효용성 낮음

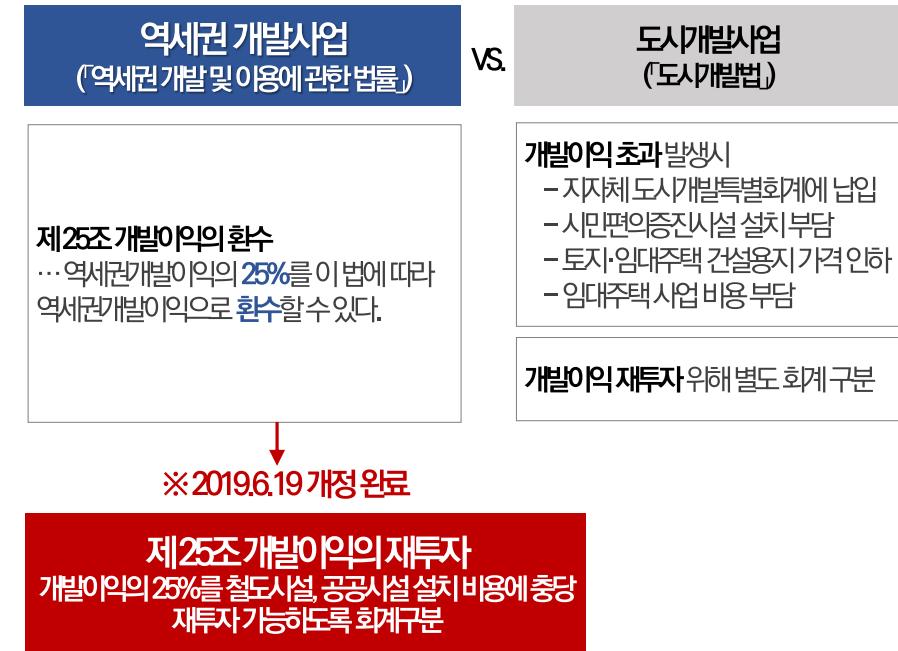
사업 초기 자구 단위 예획 수립 ⇒ 기간 설정, 투자 가능 등 사업 성 확보 한계

## 역세권개발사업계획 수립과 동시에 자구단위계획 수립 준비기간 장기화, 토지가상승 불가피



역세권 개발이익의 25% 이상 환수 ⇒ 사업성 확보 한계

## 개발 이익 초과에 대한 감면규정 적용 부자하여, 사업자 측면 시업비 증가 2019년 개정되어 개발이익 철도시설 재투자 가능



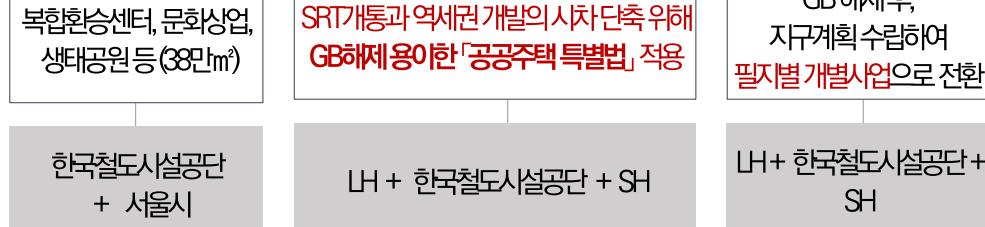
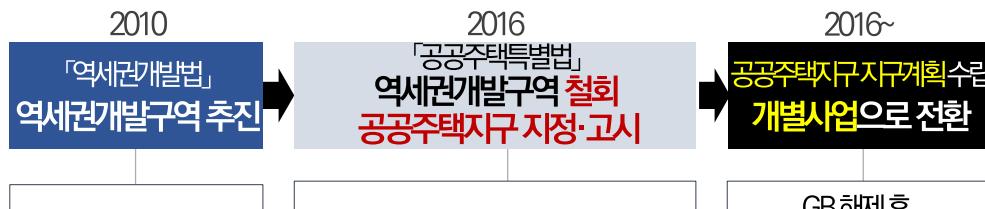
### 0]슈3. 관련제도 분석

위와 같은 통합계획·개발 한계, 토지 취득 장기화, 제도 효용성 부족으로

“역세권개발법” 최초 구역지정되었던 수서역세권은 **공공주택지구** 내 **개별사업**으로, 평택지제역세권은 **도시개발사업**으로 전환

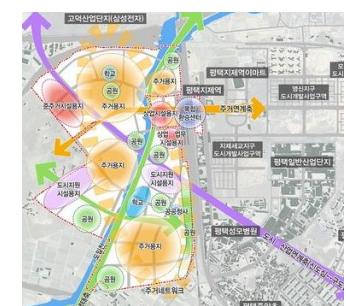
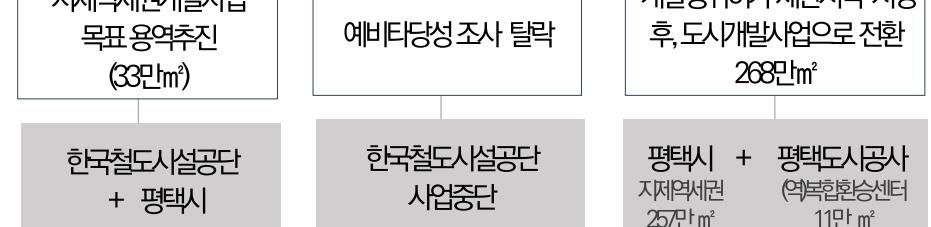
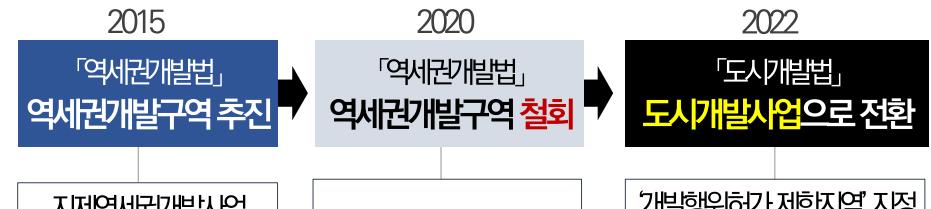
## 수서역세권

## SRT 개통과 역세권 개발의 시차 단축 위해 GB 하제용이 한 「공공주택 특별법」으로 전환 공공주택지구 지구계획 수립하여 개별사업으로 전환 추진



## 평택지제역세권

## 「역세권개발법」 적용 위해 면적 축소(33만m<sup>2</sup>) 불구, 예비타당성 조사 탈락 평택시 주도 도시개발사업으로 전환 추진



## 아슈3. 관련제도 분석

그 결과,

## 2010년 역세권 개발법 제정 이후 적용사례 전무

2010

「역세권 개발법」 제정

2011

최초 적용  
“수서역세권 개발사업”

2019

적용사례 전무  
「역세권 개발법 개정이유, 법제처」

역 세권의 개발 및 이용에 관한 법률

[시행 2019. 6. 19.] [법률 제 16004호, 2018. 12. 18., 일부개정]

**보도자료** News Release

한국철도시설공단 KRW

보도요청일 2011.7.22(금) 조간부터 | 자료제공일 2011. 7. 21(목) | 총 매수 2매

제작부서 역세권개발사업단 / 저작 김효식(042-607-4252)

제작부서 역세권개발사업단 / 저작 김효식(042-607-4252)

한국철도시설공단 · 강남구청간 양해각서 체결  
- 체계적인 수서역세권 개발을 위한 상호 협력기를 마련 -

- 한국철도시설공단(이사장 조현용)과 서울시 강남구청(구청장 신연희)은 2014년 말 개통예정인 수도권고속철도(수서~평택) 수서역 일대의 체계적이고 효율적인 개발과 복합환승센터 설치 등 “수서역세권 개발사업”을 효과적으로 추진하기 위해 양 기관 상호 협력에 관한 양해각서를 21일 체결하였다.

□ **금번 “수서역세권 개발사업”은 2010년에 제정된 “역세권의 개발과 이용에 관한 법률”에 따라 최초로 시행되는 사업으로 정부 정책방향에 부합되는 사업이다.**

- 수서역세권 개발사업은 약 38만4천m<sup>2</sup> 부지에 고속철도이용객 및 인근주민들의 편의를 위한 복합환승센터 설치와 문화·상업, 생태공원 조성 등 다양한 개발을 통하여

왜?

현재까지 역세권개발구역 지정 실적이 1건도 없음.

1. 역세권개발구역은 철도역과 주변지역으로 한정되어, 철도역이 아닌 철도유류부지 및 철도차량기지 개발 불가능  
→ 개발구역 범위 확대 : (기존) 철도역과 주변지역  
(변경) 철도역과 주변지역 + 철도관련시설(차량기지 등)

2. 개발제한구역 관련 의제조항 부재 : GB내 철도역 개발 불가능

3. 개발이익의 환수 의무화 규정 : 사업자 측면 비용 증가  
→ 개발이익의 재투자 조항 설치, 회계구분

철도와 도시개발을 **동시**에 추진할 수 있는

## 철도·도시 통합개발 활성화를 위해 가능성과 개발방식을 검토할 필요

이슈1.

철도사업 추진 위한 수요 부족

도시철도망 구축계획 통해 철도 신선 지속 추진

▼  
수요, 사업성 부족으로 실현화 한계

신도시 수요 + 철도 수요  
동시 확보

이슈2

신도시 조성 후, 교통수단 도입

주택 공급 위한 신도시 우선 조성

▼  
철도 교통은 후행, 교통 대책 만원 지속

철도 신선 + 신도시  
동시 추진

이슈3

「역세권 개발법」 실행수단 미흡

철도시설과 도시개발 통합 개발 목적

▼  
계획 수단, 사업 수단 미비로 적용 사례 전무

철도 사업 + 개발 사업  
통합·연계

철도 도시 통합개발 논의의 시작이 목적  
단계적으로 수요를 확보할 수 있는 방식 제안

1. 단기적으로는 철도 도시 통합개발 TOD 모델의 가능성
2. 개발 규모에 따른 철도 이용 수요의 예측을 통한 타당성
3. 광역·도시 철도 기본 계획에 도시 개발을 연계하는 방안

Chapter  
**03**

서울형 철도·도시 통합개발을 위한 민관투자사업 모델 연구

## 철도·도시 통합개발 해외사례

홍콩과 일본은 제도, 사업수단, 사업주체의 일원화 방안 마련하여  
철도와 역 주변 지역의 동시계획과 동시사업 추진

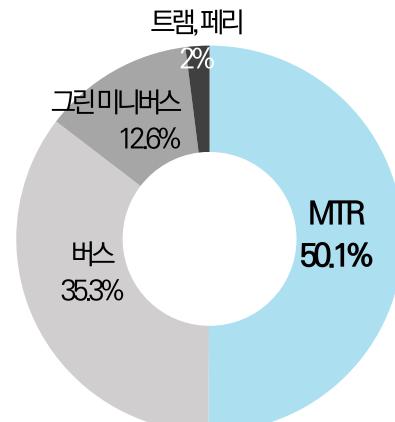


# 홍콩 철도 MTR은 교통분담률 50% 담당하는 교통수단이자, 홍콩인구 40%가 거주하는 도시공간 철도와 역세권 부동산 개발 연계사업 통해 사회·경제적 지속가능 개발모델 지향 (Railway + Property Development Model : R+P)

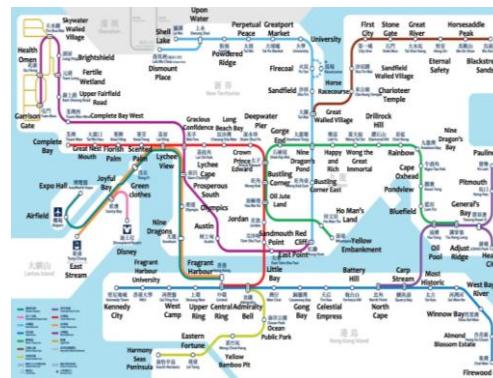
홍콩 철도(MTR)는,

홍콩 대중교통 분담률 50% 차지

MTR 반경 500m 홍콩인구 41% 거주



자료:MTR Corporation, Company Overview, 2024.7



## Development Model

R  
Railway  
철도

P  
Property  
역세권 부동산

단순한 수익창출을 넘어,

기성시가지 재활성화  
거주환경 개선

사회적·경제적 지속가능 개발모델

## 주제

R+P 개발모델은 도시기본계획과 정합성 확보

# 광역철도회사 주도 부동산 개발계획 수립하여 민간 개발 유도 + 사업 유지관리 (MTRC)

## 상위계획과 정합성 확보

## 사업 총괄일원화(MTRC)

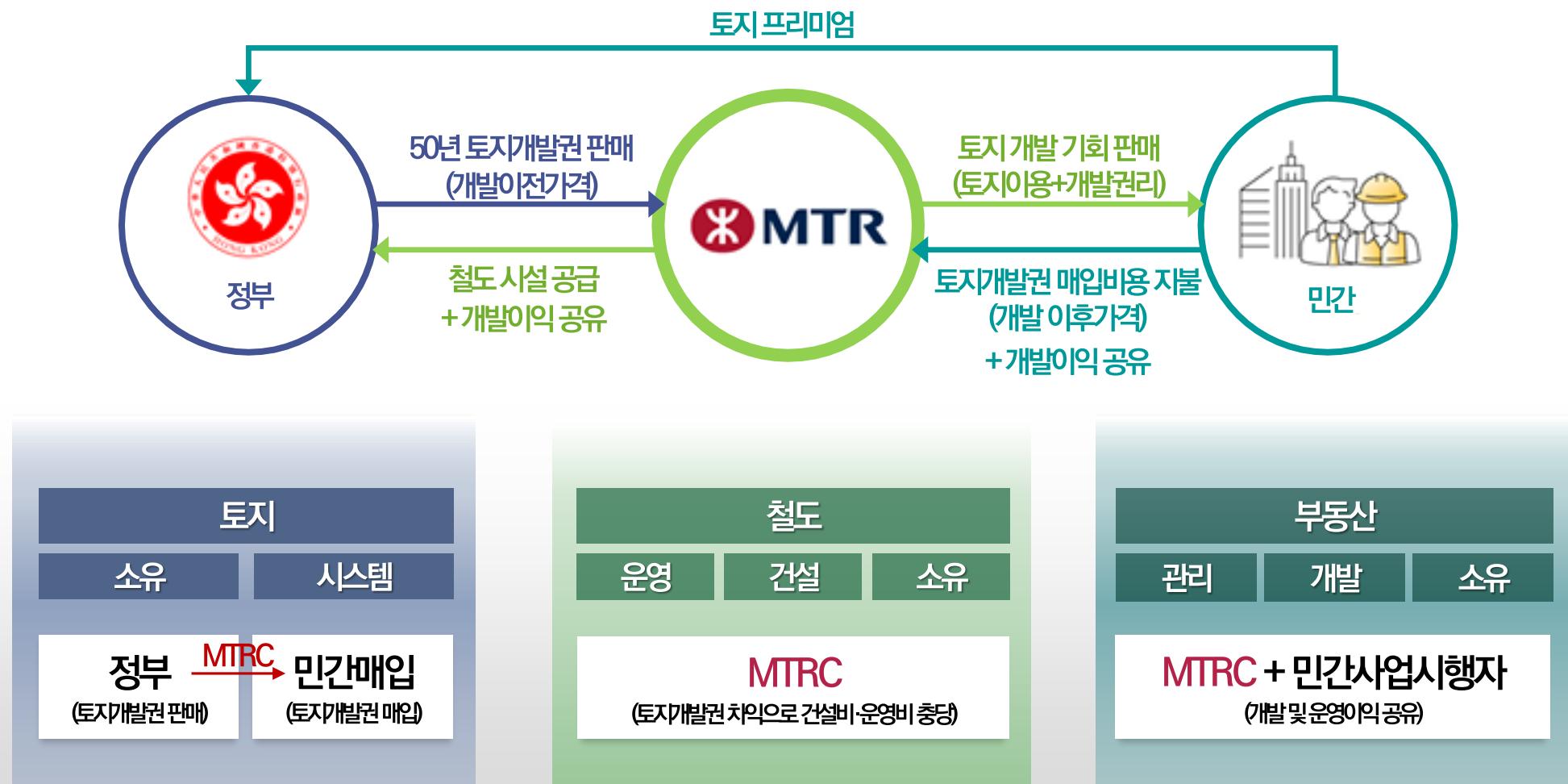
## 철도시설에 재투자



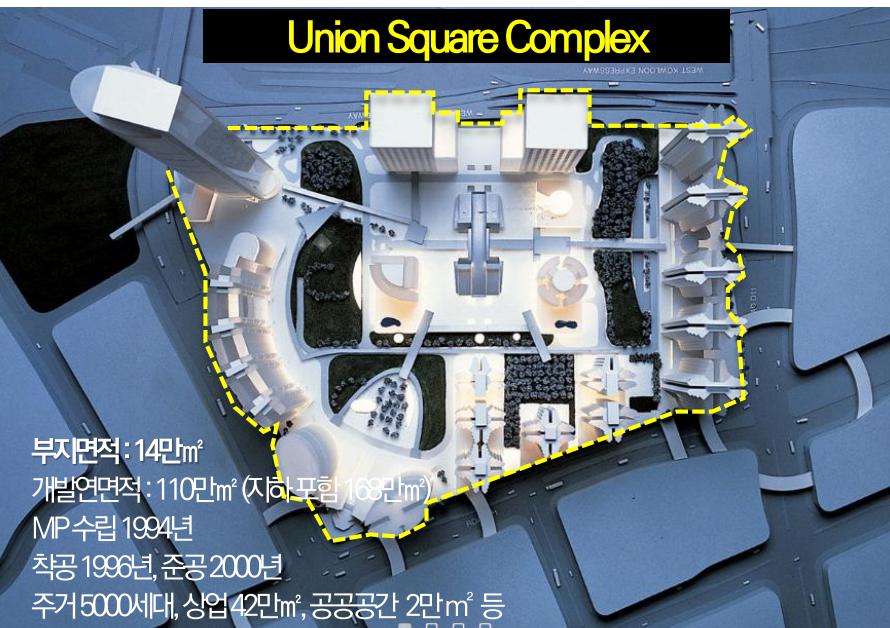
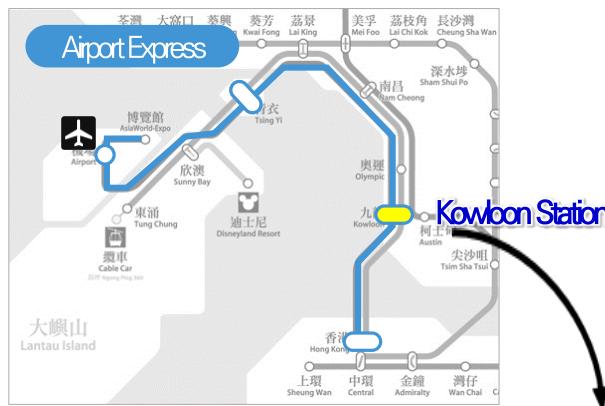
도시계획 및  
개발목표를  
지속적·일관성  
있게 추진

## 사업구조

MTR은 정부로부터 역세권 토지 개발권을 저렴하게 매입하여 민간에게 토지개발 기회 판매  
**부동산 개발을 통해 발생하는 수익을 민간사업자 및 정부와 공유**

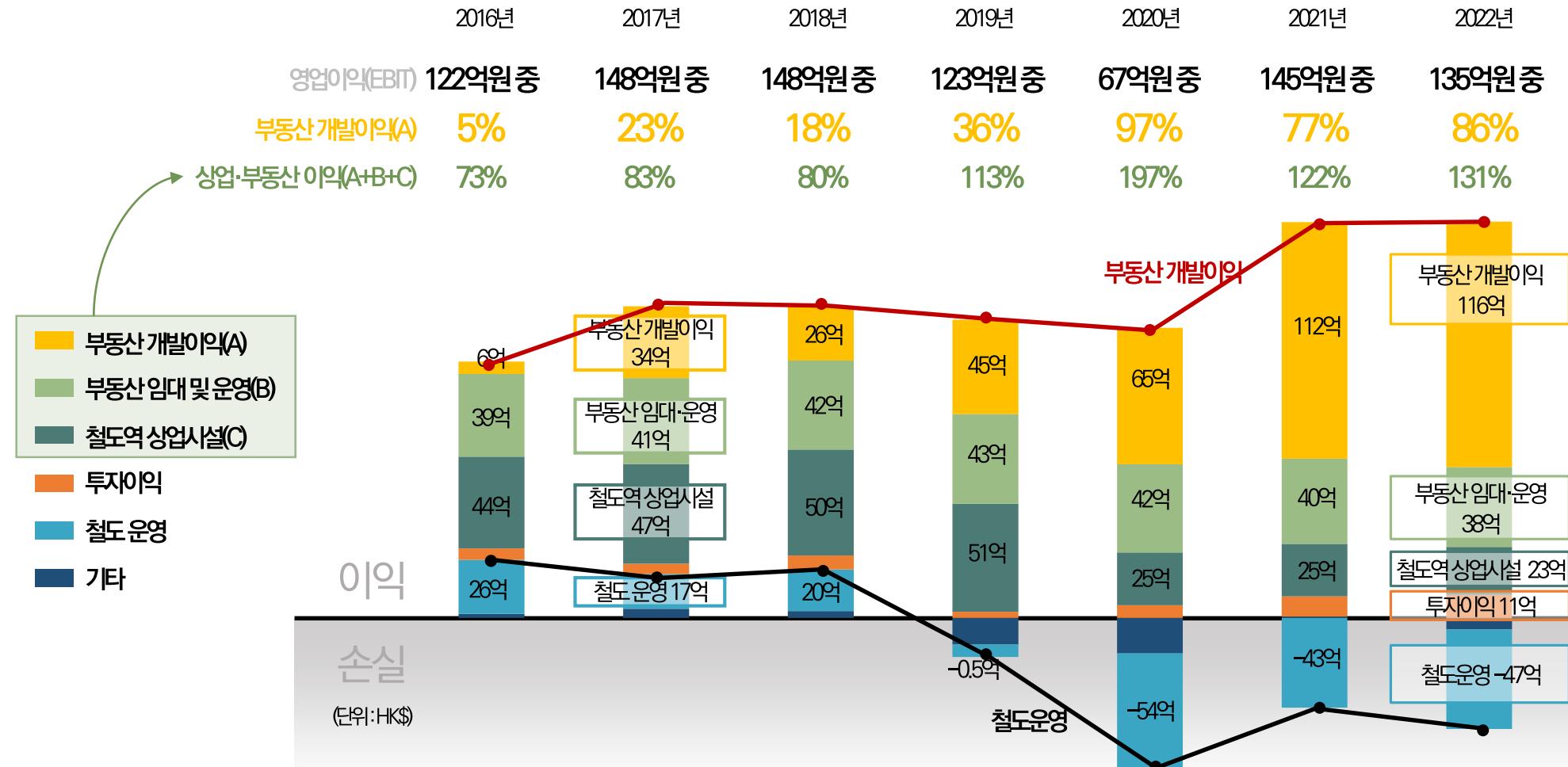


4개의 공항급 행철도 환승역 중 하나인 **Kowloon역**은  
**통합환승역**(지하철, 공항철도, 버스, 택시, 주차장)은 **MTR** 조성  
**상부 개발은 민간이 개발권 매입하여 상업, 주거, 오피스 등 조성**



## 그 결과,

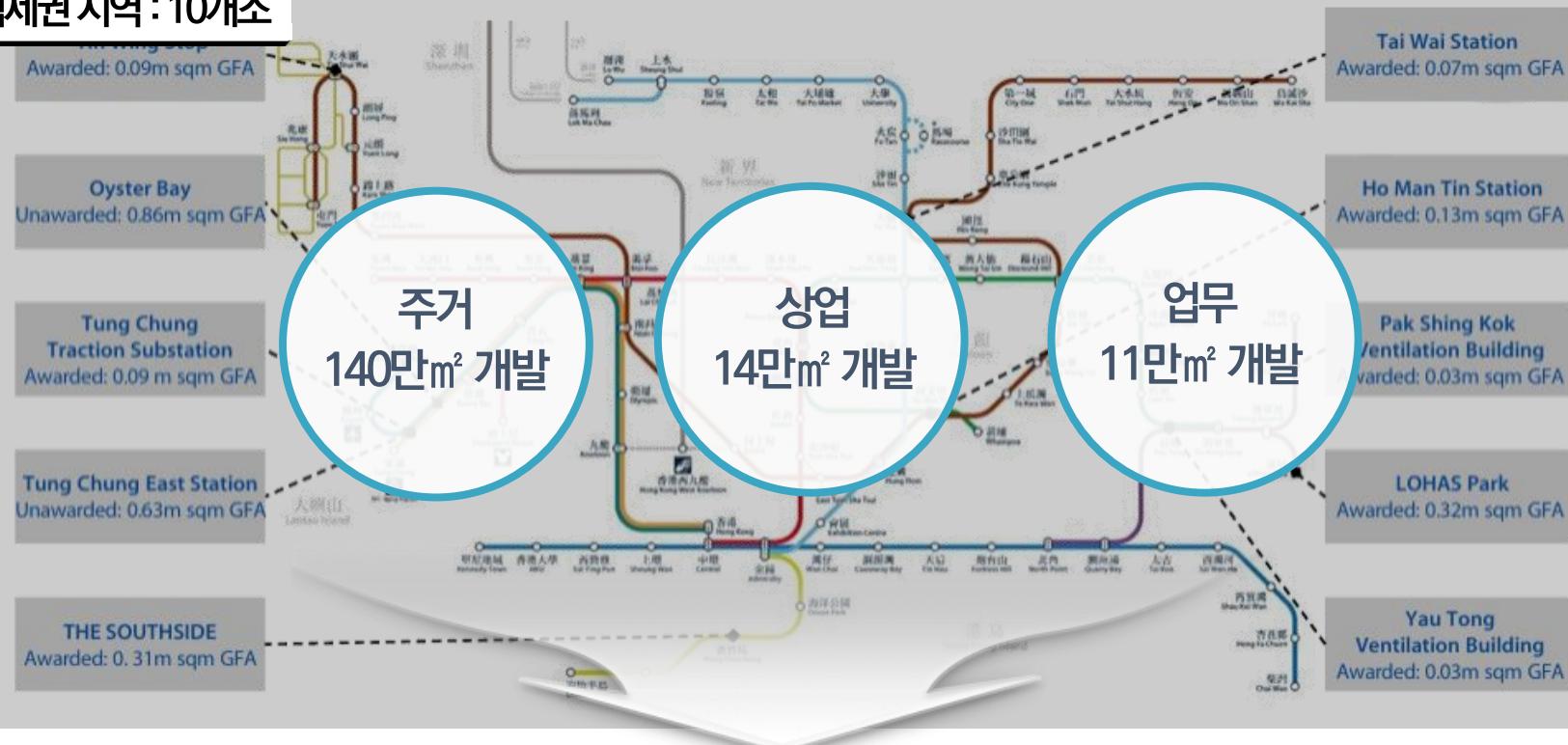
## 부동산 개발 이익은 MTR 영업이익의 86%까지 증가



(Landbank)

MTR은 도시기본계획의 거점육성 계획과 철도계획을 바탕으로 장기적으로 개발 예정지를 미리 확보하여 **TOD 도시구조를 강화하고, 재정자립도 향상**

**토지뱅킹 역세권 지역 : 10개소**



**재정적 자립**

철도 건설 비용을 자체적으로 조달  
정부 보조금 의존도 낮춤

**TOD 중심 도시**

철도와 토지(부동산)의 유기적 연결  
고밀 도시구조 형성

일본의 철도 연선 계획 모델은

「택철법」을 근거로 철도노선과 도시를 하나의 사업으로 동시 계획·동시 추진

기준

철도시설과 택지개발 통합개발 어려움

「도시개발법」-「시가지재개발사업」  
「도시재생특별조치법」-「도시재생종합정비사업」

지가상승 따른  
토지보상 어려움

역 주변  
난개발

원활한 택지공급과  
철도건설사업  
병행 추진

1989

대도시지역의 택지개발 및 철도 정비의 일체적 추진에 관한 특별 조치법  
(택철법)

계획적 측면

「택지개발 및 철도 정비의  
일체적 추진에 관한 기본계획」  
수립

사업적 측면

「일체형 토지구획정리사업」  
부지 확보

행정적 측면

국가와 지자체의  
지원사항 구체적 명시

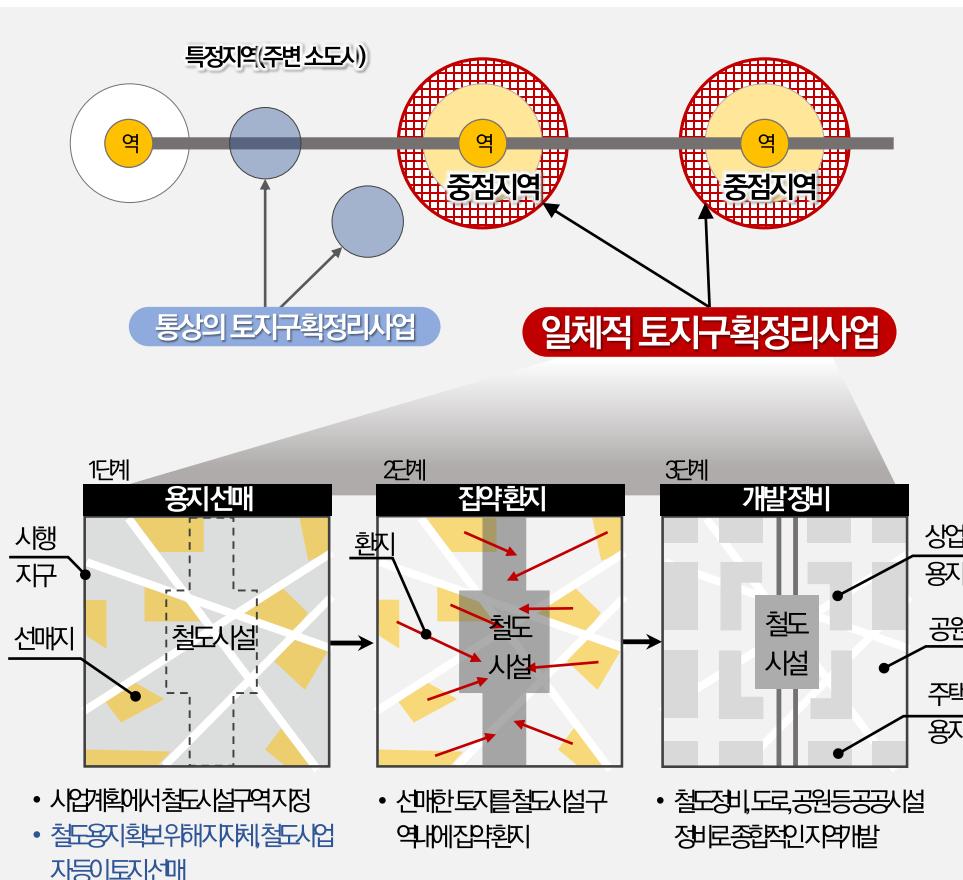
지자체 주체  
국가/철도회사, 민간사업자  
협력체 구성

철도구역 우선 설정  
→ 선매(지자체, 철도사업자)  
→ 철도시설용지에 집약 허지

인허가 최소화  
(계획인가 1개월, 사업인가 3개월 규정)  
재정지원  
(철도건설에 대한 고정자산세 우대 등)

「택철법」은 사업계획 상 철도시설구역 지정하여 철도용지 확보위한 토지 선매 후 집약 환지 추진  
**일체적 토지구획정리사업** 통해 역과 주변지역 일체적 개발(18개 지역, 3,188ha 지정)

## 「택철법」의 일체적 토지구획정리사업 절차



## 「택월법」으로 지정된 개발지역(2024 기준)

지역구분		블록명	사업주체	면적(ha)	계획인구(명)
1	사이타마 현	야시오남서부	사이타마현	99	10,400
2		야시오남동부	야시오시	88	9,100
3		야시오남중앙	도시재생청(UR)	72	7,500
4		미사토중앙	도시재생청(UR)	115	12,900
5	이바리키 현	기야미루	도시재생청(UR)	293	21,000
6		시마나후쿠다쓰보	이바리키현	243	15,000
7		기미기와라사키나가니시	이바리키현	168	11,000
8		가쓰라기	도시재생청(UR)	485	25,000
9		나카네, 가네다다이 지역	도시재생청(UR)	190	80,000
10	모리야시	모리야역주변	모리야시	39	3,800
11		모리야하가사(동쪽)	모리야동쪽 토리정리조합	40	2,400
12		츠루비미라이시	이바리키현	275	16,000
13	치비현	나기레이마 오타카노모리	신시가지지구	286	28,600
14		나기레이마 센트럴파크역	운동공원주변지구	232	21,400
15		미나미 나기레이마역	나시하라리, 기나가사기지구	52	5,100
16		미나미 나기레이마역	목자구	68	6,800
17		카시와타나카역	카시와북부동지구	170	17,000
18		카시와노하 캠퍼스티운	카시와북부중앙지구	273	26,000

# 츠쿠바 익스프레스는 「택철법」근거로 동경권에서 철도+택지개발사업 추진

## 18개 지구 토지구획정리사업 중, 7개 지구는 UR이 사업시행자로 참여

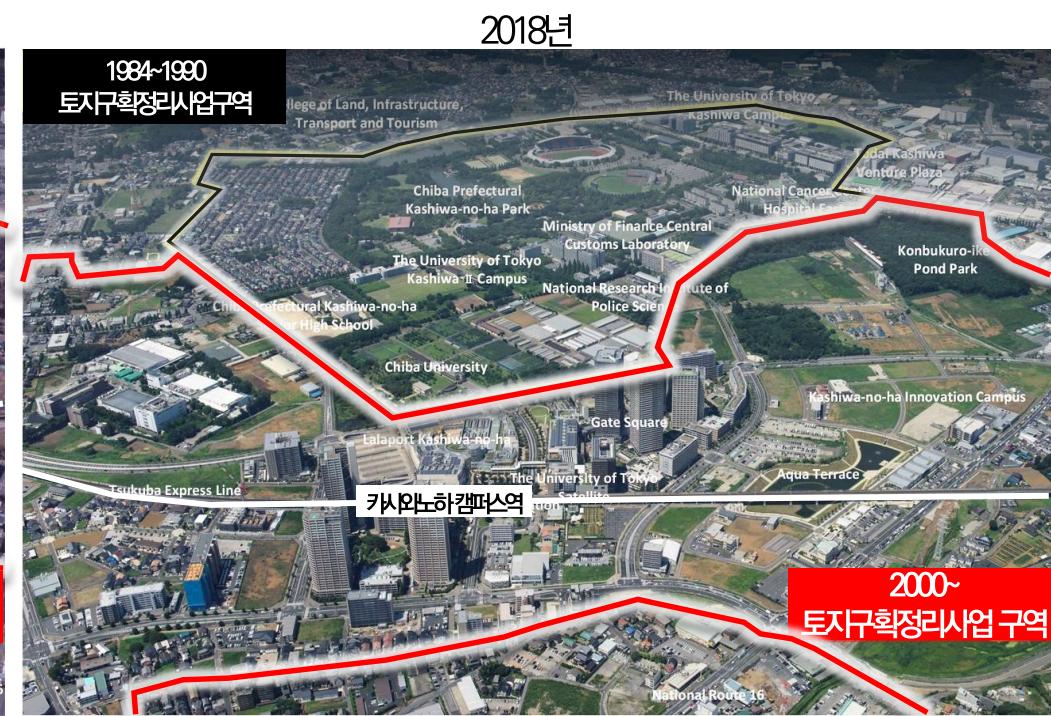
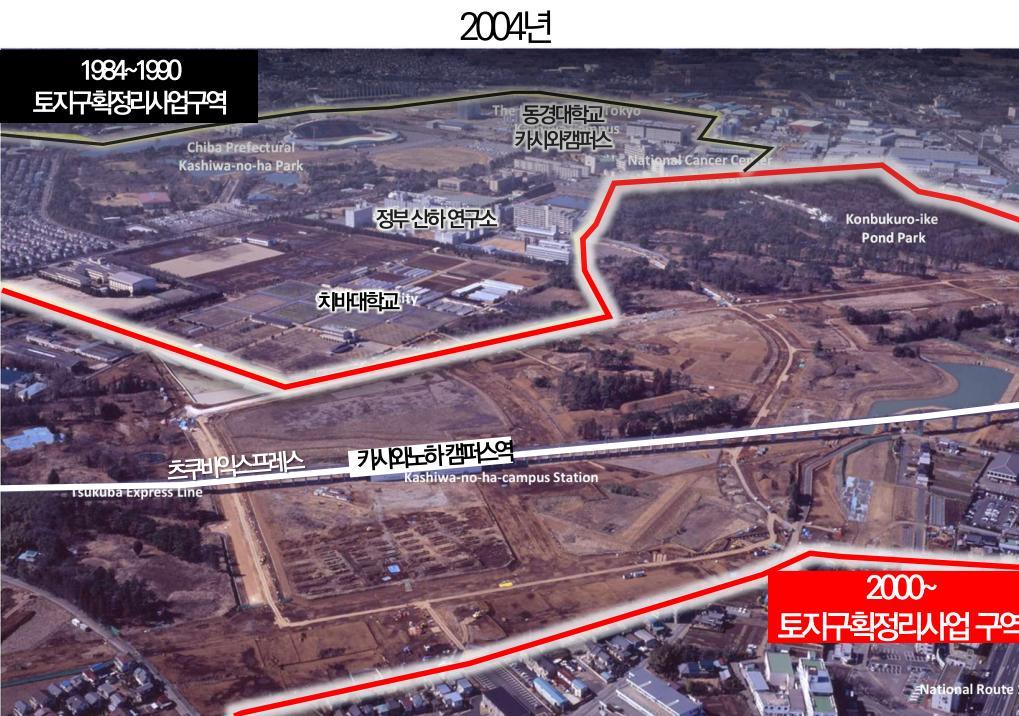
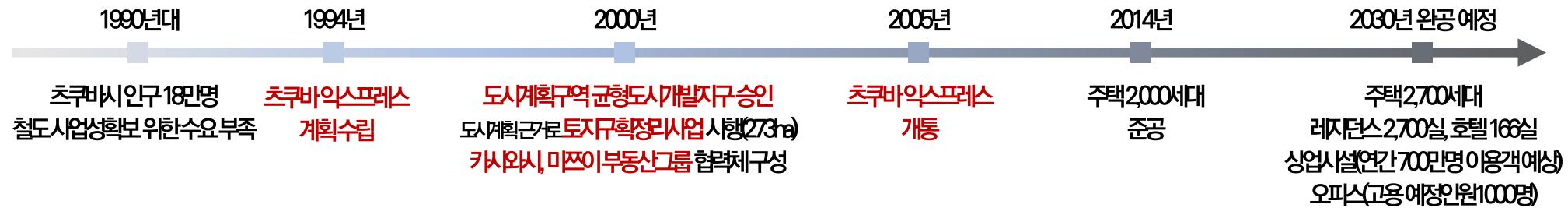
### 츠쿠바 익스프레스 토지구획정리사업 지역



### UR이 사업시행자로 참여한 지역



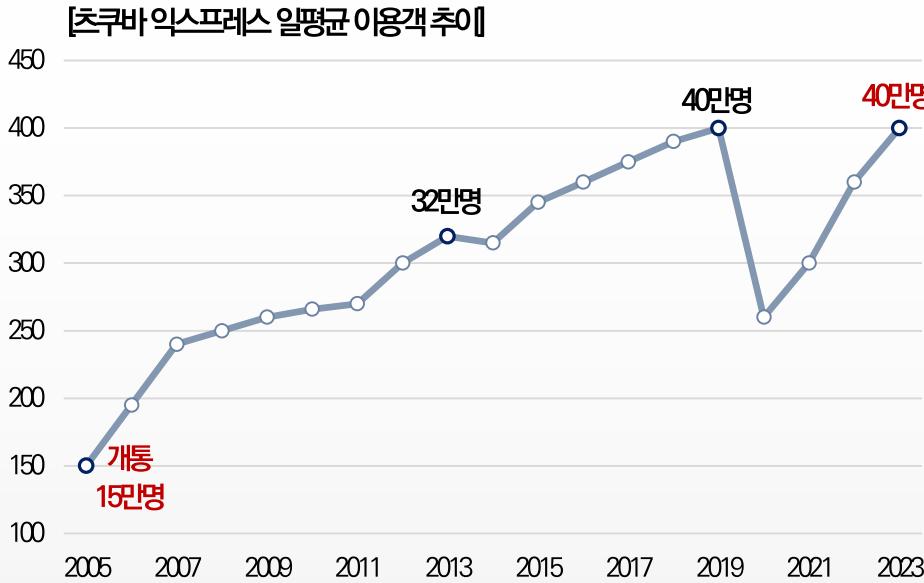
## 츠쿠바 익스프레스가 통과하는 카시와노하 캠퍼스역 일대는 철도신설과 미개발지의 일체적 개발 통해 지역공간구조 재편



## 2005년 츠쿠바 익스프레스 개통 이후, 철도수요와 도시인구가 꾸준히 증가하며 개발효과 확인

### 철도 수요 증가

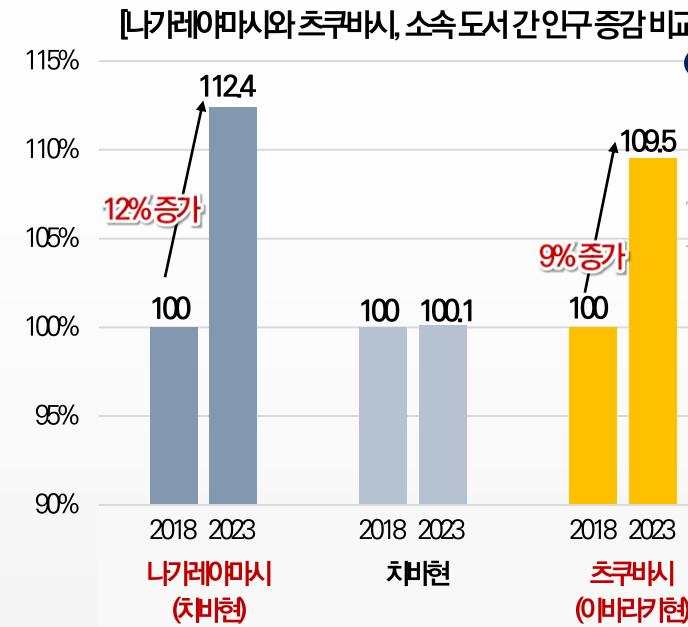
개통시점 대비 2.6배 증가



자료: 츠쿠바 익스프레스 KB증권

### 개발에 따른 인구 증가

츠쿠바 익스프레스 통과하는 나가레야마와 츠쿠바는  
일본에서 인구가 가장 많이 증가하는 시정촌 1, 2위



자료: 종무성 치바현 이바리카현 KB증권



## 시사점

홍콩과 일본의 사례는 토지소유, 개발주체, 근거법 등, 우리와 법제도적 여건 차이

먼저 **민간참여 사업구조**를 실험, 향후 **단계적으로 법제도적 체계 마련** 필요

### 토지확보 용이성

홍콩

#### 국유지 임대 구조

국유지 구조이므로  
본적으로 개발에 필요한 부지 확보가 용이

일본

#### 특별법에 근거, 토지 선매

사업계획단계에서부터 토지 확보  
투기적 토지거래 방지, 공적 토지 비축 지원

철도와 정비사업

동시 추진 필요

### 개발주체의 단순성

홍콩

#### 철도공사에 일원화

광역철도공사에 계획, 개발 및 관리운영권을  
모두 부여하여 주체간 거래비용을 줄이면서  
신속한 사업추진 가능

일본

#### 특별법에 근거, 지자체 주체

관련 지자체가 주체가 되고 국가/철도회사, 민  
간사업자들의 사업시행 지원 및 긴밀한  
협력체계 형성

SOC 민간투자 등  
주체 단일화 필요



홍콩

## 기본계획에서 설정한 육성지에 철도계획 수립하여 역세권 개발

Railway + Property 개발모델

철도역 + 주변지역

MRTC

토지개발권을 MRTC에 판매

근거법·제도

시업구역

시업주체

시업방식



일본

## 신도시 대상지에 철도 신선을 계획하여 동시 추진

택철법(특별법)

철도노선 + 철도역 + 주변지역

지자체

일체형 토지구획정리사업

물리적 모델

철도시설 + 도시

재무적 모델

개발이익을  
철도사업에 재투자

Chapter

# 04

서울형 철도·도시 통합개발을 위한 민관투자사업 모델 연구

## 철도도시 통합개발 방안

**계획 범위**

철도 사업과 역세권 개발사업이 별도 계획, 별도 사업으로 추진되는 한계를 벗어나

**철도와 개발사업 계획을 동시에 수립하여 일체적·계획적 개발 도모****현재****계획 단위와 사업 단위의 구분**

철도 사업

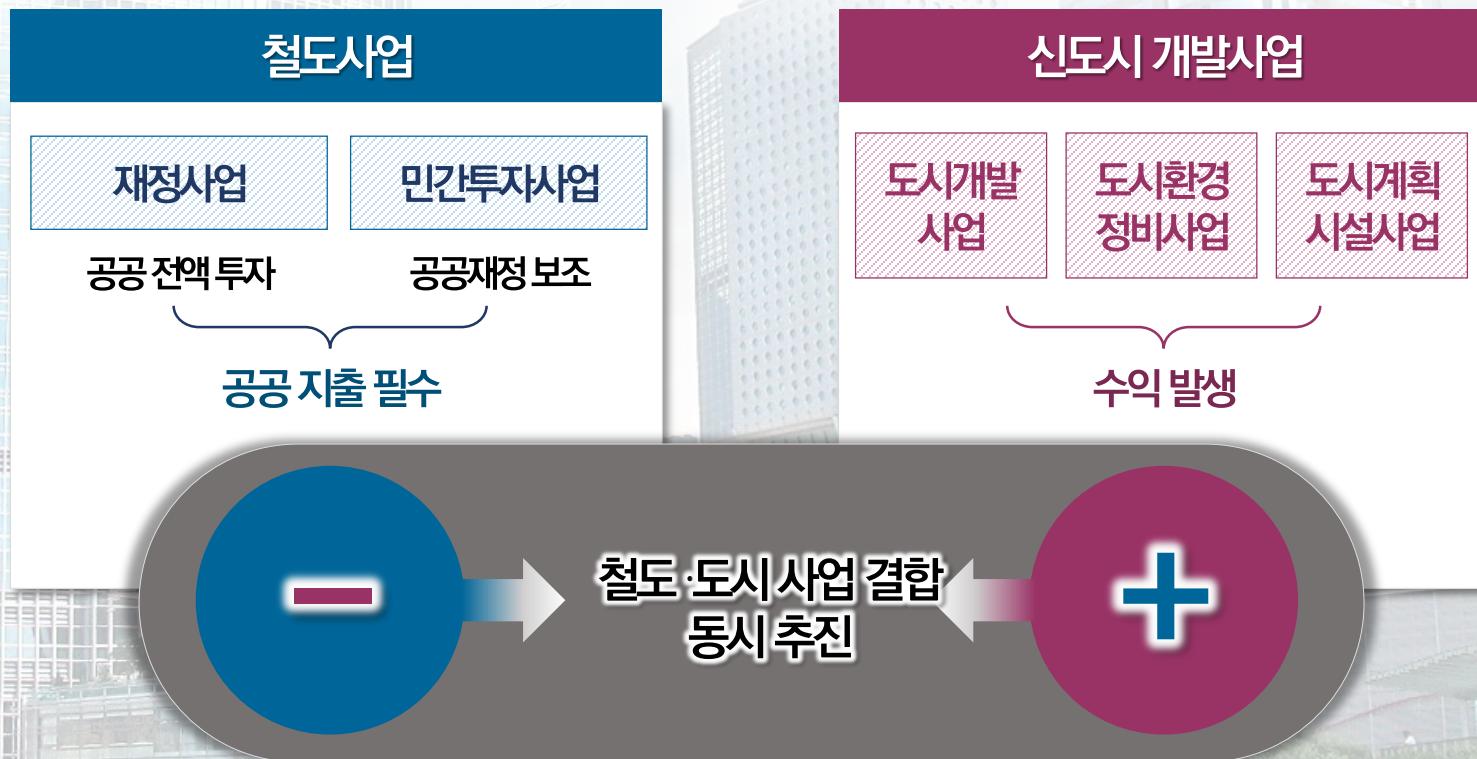
역세권 개발사업

복합역사+도시개발

도시개발

**보완****계획 단위와 사업 단위의 시간적·공간적 일체화****철도 사업  
+  
개발 사업**

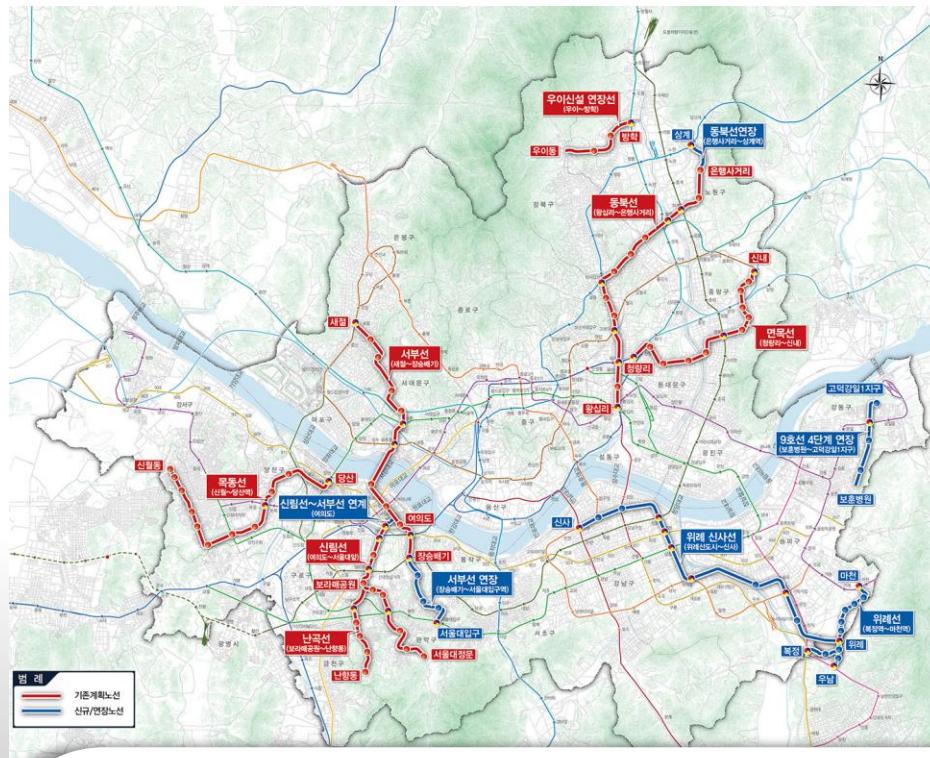
**기본 구조** 공공 재정이 필수로 수반되는 **철도사업**과 수익이 발생하는 **도시개발사업**의 장점을 모아  
**철도사업과 개발사업을 결합하여 동시에 추진하는 사업구조**



지출과 수익이 '0'일 경우, 공공 측면에서는 사업타당성 확보 가능  
역세권 개발 추가할 경우, 추가 수익 발생되어 사업타당성 향상

사업 방식 통합계획 수립과 일관성 유지하는 사업 추진을 위해

## ‘통합계획+철도사업+도시개발+운영관리’ 패키지 형태의 민간투자방식 도입



신도시의 부족한 **교통**

↓  
철도사업

철도의 부족한 **수요**

↓  
도시개발

철도의 부족한 **수익**

↓  
부대사업 운영관리

※ 민투사업의 부대사업 유형으로 도시개발사업 가능

도로 분야에서는 이미 이러한 방식을 적용하여

## 부족한 공공재원을 대체할 수 있는 민간자본 활용한 민투사업 다수 추진 중



전국 총 24개 민자고속도로 (운영 22개, 건설 2개)

### 운영단계 (22개)

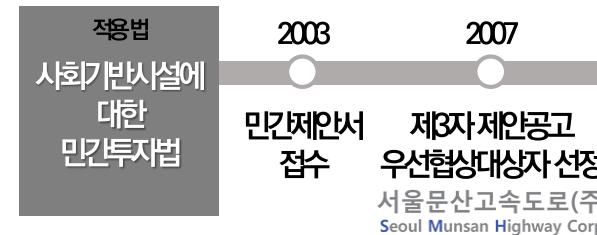
130 인천국제공항	25 천안-논산	55 대구-부산
100 수도권제1순환(일산-토계원)	65 부산-울산	60 서울-춘천
171 용인-서울	110 인천대교	17, 171, 400 서수원-평택
153 400 평택-시흥	17 수원-광명	52 광주-원주
105 부산항신항제2배후	400 인천-김포	301 상주-영천
29 400 구리-포천	110 안양-성남	32 옥산-오창
17 서울-문산	400 봉담-송산	400 화성-광주
400 포천-화도		

### 건설단계 (2개)

17 광명-서울	17, 173 평택-부여-익산
----------	------------------

# 도로 민투사업방식의 기본구조는 본사업(도로)의 부족한 수익을 부속·부대사업(휴게소, 영업소 등) 통해 충당

## [서울~문산 고속도로 민간투자사업]

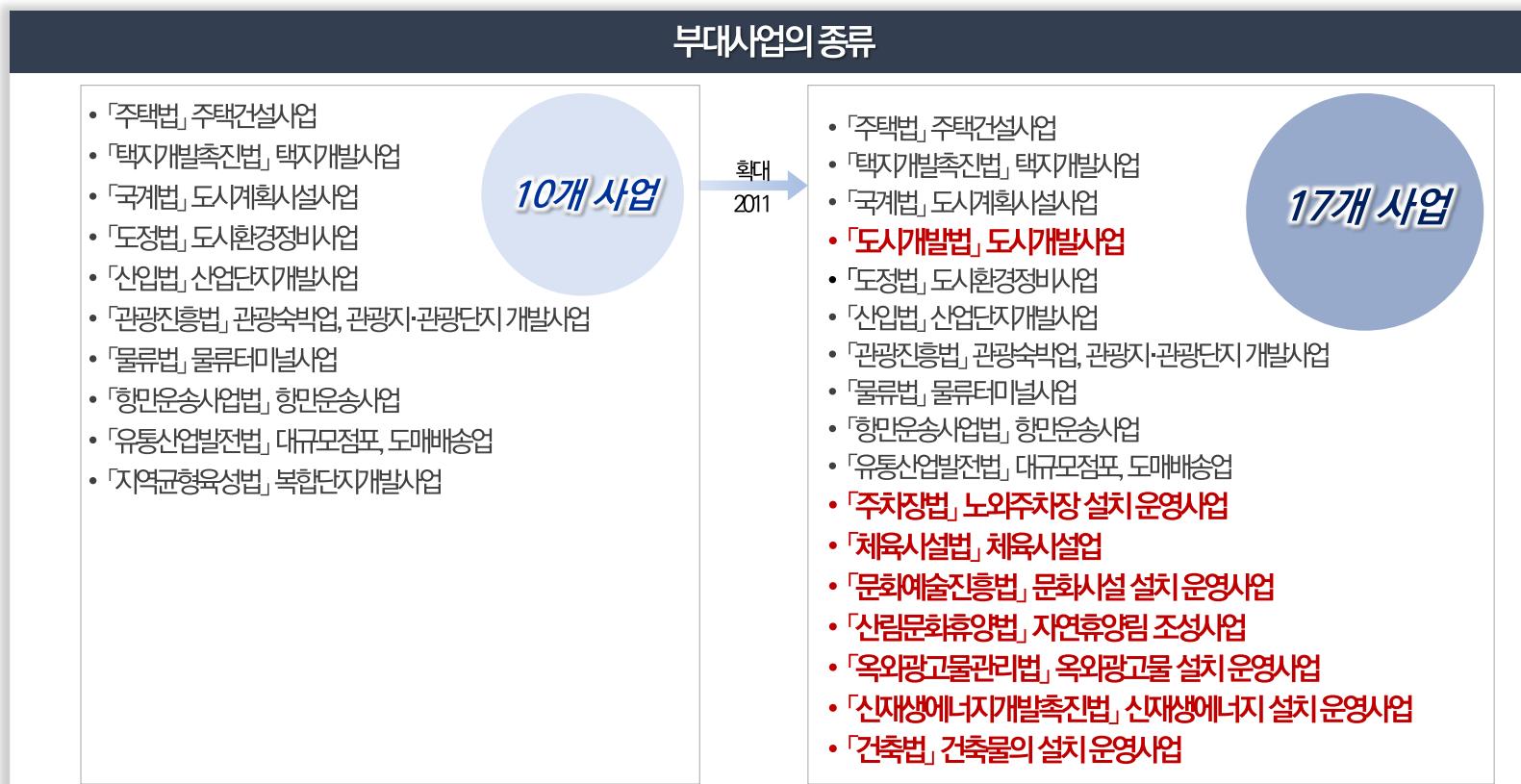


## 부대사업은 민간투자사업의 원활한 운영과 사용자 편익증진 위한 수익사업으로 2011년 도시개발법, 건축법, 문화예술진흥법 등으로 확대 운영

부대사업이란,

(민간투자법) 사업시행자가 민간투자사업과 연계하여 시행하는 사업으로서,

(민간투자사업기본계획) 민간투자사업의 원활한 운영과 사용자의 편익증진에 연관되고 해당 민간투자사업 시행지역과 지리적으로 근접한 지역에서 시행되는 사업

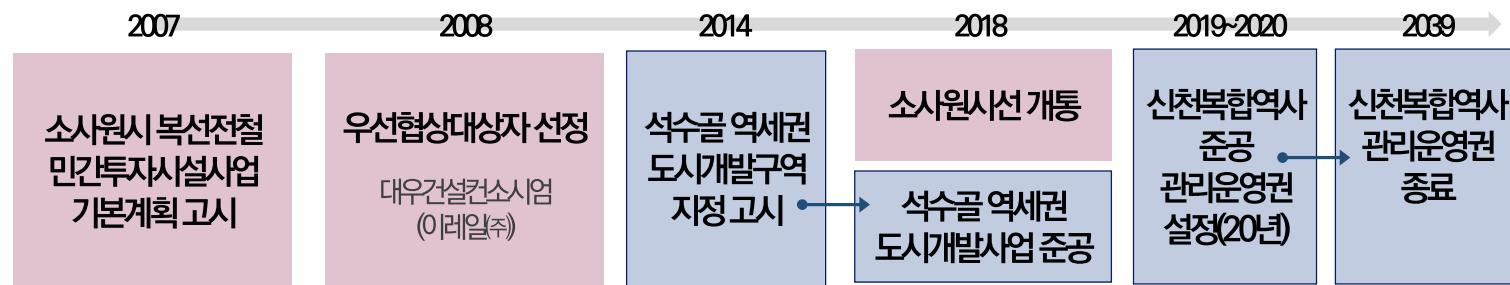


2008년 민간제안 통해 2018년 개통한 [소사원시 복선전철\(現 서해선\)](#)은

## 민투사업 기본계획에 ‘부대사업 계획’ **先명시**하여, 철도와 부대사업 통합추진

### [소사~원시 복선전철]

2008 민간제안, 2011 착공, 2018 개통  
사업자: 대우건설 컨소시엄(이레일(주))



민간사업 제안서,  
“부대사업 계획서 함께 제출” 명시

### 1. 석수골 역세권 도시개발사업

- 연면적 22만 m<sup>2</sup>, 용적률 524%
- 아파트, 오피스텔

### 2. 시흥시청환승센터도시계획시설사업

- 환승센터, 환승주차장, 판매시설

### 3. 신천복합역사 도시계획시설사업

- 근린생활시설

### 4. 선부복합역사 도시계획시설사업

- 역사부대시설(판매시설)

### 석수골역세권도시개발사업



- 석수골 역사(현 달미역) 건립 위한 재원 마련
- 균린공원, 도서관, 고속도로 방음벽 등 주민편의시설 조성하여 안산시 및 도로공사에 기부채납

### 신천복합역사 도시계획시설사업



- 2020년부터 운영권 획득하여 임대
- 치과, 한의원, 카페 등 입점

**적용 모델** 철도 및 도시개발 사업의 정책적 수요·사업 실현성 고려하여

## 중장기 메가시티 조성, 중단기 철도 연계 TOD 조성·철도사업 재추진 유형

(광역·도시) 철도망구축계획 수립시

### 메가시티 조성을 위한 철도 수요 확보

모델1

적용가능지역

수도권으로 철도 노선 연장(신선) 및 철도시설 이전이 논의되고 있는 지역

김포(9호선연장)

**철도 신선(연장)**  
+  
**신개발지 조성**

사업 범위

신선과 신도시 개발의  
이익 공유할 수 있는 기용지 발굴

중장기 모델

(광역·도시) 노선별 기본계획 수립시

### 서울시 외곽지역 신도시 추진 시 철도와 연계한 TOD 조성

모델2

수립된 철도계획상, 역주변 또는 새로운 개발 가능지역 신도시 계획지와 연계 가능한 노선 조정 및 역신설

송파하남선, 위례신사선, 서리풀지구

**기수립 노선**  
+  
**신개발지 제안**      **신도시 계획지**  
+  
**노선 조정, 역신설**

개별 역세권 단위의  
철도역과 주변지역의 통합개발

단기 모델

(광역·도시) 노선별 기본계획 수립시

### 예타 터락 노선의 재추진을 위한 철도 사업성 확보

모델3

목적

신규 개발사업지와 발굴하여  
사업 타당성 확보가 가능한 예타 터락 노선

경북횡단선

**기수립 노선 변경, 역사 신설 제안**  
+  
**신개발지 제안**

무산된 철도사업의 재추진 위한  
동력으로 활용

단기 모델

Chapter  
**05**

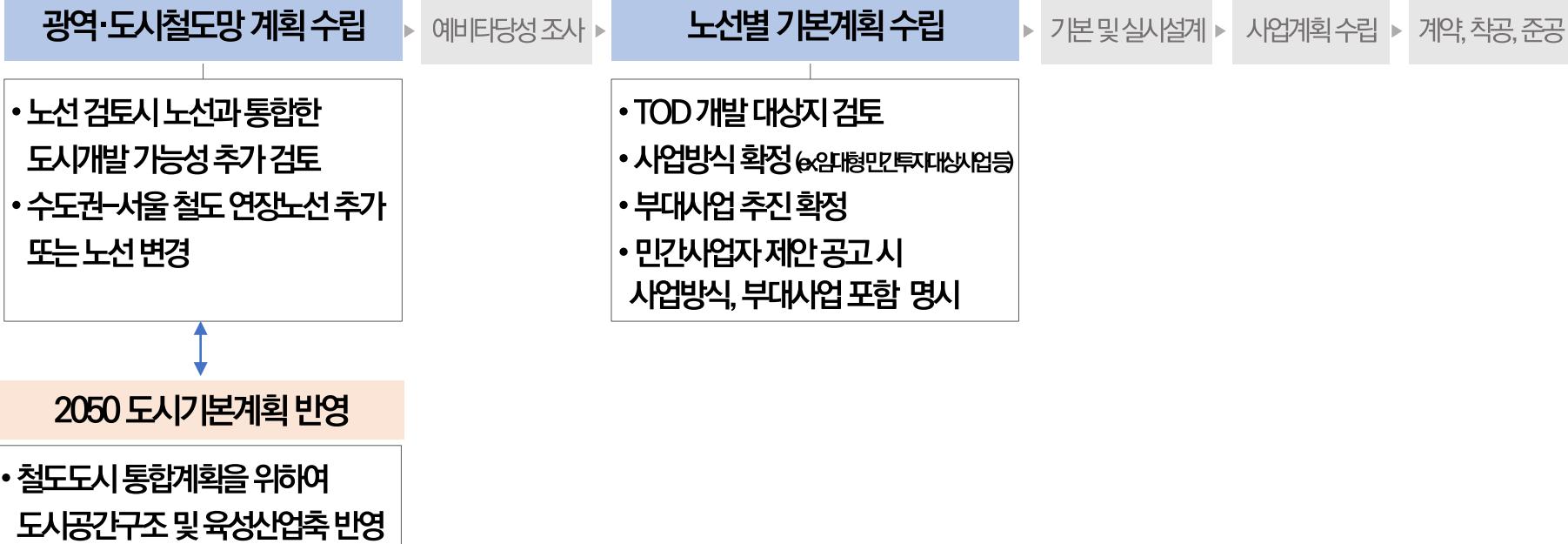
서울형 철도·도시 통합 개발을 위한 민관투자 사업 모델 연구

## 정책 제언

# 수도권 철도노선 연장·철도시설 이전 논의에 활용하고 철도 기본계획 수립 절차에 반영하여 법정 계획에 포함될 수 있도록 제안

1 메가시티 또는 광역연계거점 논의와 연계하여, 수도권 철도노선 연장, 철도시설 이전방안 논의에 활용

2 철도 기본계획 수립 절차 반영



# 단기적으로, 서울시 차원에서는 예타 탈락노선 적용 및 도시철도 민간투자방식으로 시범사업 추진

## 3 도시철도 신설추진노선 중 경제성 부족노선은 도시개발 연계 검토

## 4 서울시 도시철도 민투사업 시범 추진

### 민간투자법에 따른 부대사업 활성화 추진

- 철도시설사업의 부대사업으로 민투대상시설 인가: 교외지역은 도시개발사업, 기성시가지는 도시환경정비사업 검토

### 부대사업 범위 등 업무지침 명확화

- 부대사업 범위 검토: 1) 지리적 근접성 기준(예: 500m 역세권 이내) 마련, 2) 산업집적지원, 공공주택공급 등 정책적 당위성 확보

- 기부채납 후 무상 사용허가기간 검토: 20년~30년으로 한정된 규정 완화 검토

### 민간투자대상시설 지정 절차를 지원할 수 있는 조직 지정

- 철도와 도시개발사업을 총괄할 수 있는 조직 마련 필요: 통합개발본부 및 지원조직 마련

- 서울공공투자관리센터 등을 활용하여 사업비, 수익, 운영관리 적정성 검토

# 서울시 도시철도 민투 시범사업 추진 경험을 바탕으로 장기적으로 철도와 도시를 통합하는 특별법 마련 건의

## 5

### 장기적으로, 철도사업, 택지개발사업, 도시 및 주거 정비사업을 통합하는 특별법 제정 논의

- 특별법 주요내용

#### 1. 목적

- 철도 정비에 의해 택지공급 촉진이 예상되는 지역에  
택지개발 및 철도정비 통합적 추진

#### 2. 대상 철도 및 지역

- 대도시 교외와 도심 내부를 연결하는 철도로서, 철도정비에  
의해 택지공급 촉진 인정
- 철도 정비에 의해 대규모 택지공급이 가능한 철도주변 지역

#### 3. 기본계획

- 택지개발 및 철도정비의 일체적 추진에 관한 기본 계획

#### 4. 추진협의회 및 협정

- 사업시행자 및 관련주체간 사업추진 협의 및 협정에 관한 사항

#### 5. 토지거래허가구역 설정

- 지가상승 등 투기적 토지거래 감시를 위한 구역설정  
및 관련내용

#### 6. 토지구획정리사업 및 환지

- 토지선매, 환지 등 토지구획정리사업 관련 규정

#### 7. 도시계획 및 재정 관련 특례

- 통합사업계획 및 사업시행 등 관련 도시계획 및  
세제 등 특례사항

감사합니다.

# 인천공공투자관리센터 사전검토 적용 확대 방안

2025.10.28.

인천연구원 인천공공투자관리센터 연구위원 배덕상

## 배경

- 「인천광역시 민간투자사업에 관한 조례」(2023-09) 및 「인천광역시 민간투자사업 관리지침」(2024-04) 따라 인천공투의 민간투자 업무 확대
- 기획재정부 민간투자전문기관으로 인천공공투자관리센터 지정(2024-10)되었으며 민간투자사업 업무 확대
- 민간투자법 뿐만 아니라 개별법 관련 민간투자사업 관리 강화 제기
- 인천연구원 2024년 과제로 “민간투자사업 관리 강화를 위한 전문기관인 인천공공투자관리센터의 역할” 수행했으며 사전검토를 이용한 관리 방안을 제시함

## 연구진

No	성명	직위	업무
1	윤하연	센터장, 선임연구위원	센터업무 총괄
2	박찬열	연구위원	경제성분석, 의료/문화
3	박찬운	연구위원	교통(도로/주차장/역사)
4	배덕상	연구위원	민간투자 총괄, 금융, 도시개발, 건축/토목
5	서대현	연구위원	산업입지, 공원
6	유민	연구원	건축
7	심수빈	연구원	교통
8	안지선	연구원	행정
9	최민섭	연구원	경제
10	허소영	연구원	부동산/건축
11	서연주	연구원	부동산/법률

## 2020년부터 2025년까지 인천공공투자관리센터 업무 실적

- 인천공공투자관리센터는 2020년 설립 이후 민간투자법 및 개별법 민간투자사업 타당성 검토 등을 수행함.
- 본검토 및 사전검토는 유사하게 8건 정도를 수행했으며, 민투법 관련은 11건 개별법 관련은 6건을 수행함.
- 2천억원 미만 7건, 이상은 10건 업무 수행함.
- 전문기관 전에도 민간투자사업에 대해 사전검토, 컨설팅, 자문 업무 등을 적극적으로 수행.
- 민간투자 전문기관으로 지정된 현재는 시 재정부서와 함께 조례 및 지침 제정/보완, 교육 등 민간투자 업무 절차가 정착하도록 시스템 구축 중.

## 업무실적

본검토/사전검토	8/9	본검토/총건수	47%
민투법/그 외	11/6	민투법/총건수	65%
제안서/타당성/공고 /재조달	9/5/2/1	타당성/총건수	29%
2천억 원 미만/이상	7/10	2천억 원 미만/총건수	41%

연도	주요 이력	검토 실적			인력(명)	
		본 검토	사전 검토	합계	박사	석사
2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>인천공공투자관리센터 개소</li> <li>민간투자사업 컨설팅 개시</li> </ul>	0	2	2	4	1
2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>개별법 타당성 분석 업무 개시</li> </ul>	2	1	3	4	2
2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>인천공투 재정 자문단 조직</li> </ul>	1	1	2	4	3
2023	<ul style="list-style-type: none"> <li>「인천광역시 민간투자사업에 관한 조례」 제정</li> </ul>	4	1	5	4	4
2024	<ul style="list-style-type: none"> <li>인천광역시 민간투자사업 관리지침 고시</li> <li>민간투자사업관리강화 가이드라인 구축</li> <li>인천연구원 타당성 조사 수수료 회람</li> <li>민간투자사업 전문기관 지정</li> </ul>	1	1	2	5	5
2025	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간투자사업 관리 강화를 위한 전문기관인 인천공공투자관리센터의 역할(개발 중)</li> </ul>	0	3	3	5	6

## 사전검토 정의

- “결정이나 승인에 앞서 관련 자료나 계획 등을 미리 살펴보고 평가하는 과정”을 의미함.
- 형식 검토와 내용 검토로 구성됨
- (예시) 제안서 접수 시 사전검토: 형식 검토 + 내용 검토
- 형식 검토: 제안서는 민간투자법 제9조 및 민간투자법 시행령 제7조에 따라 구성되어야 함  
 <추진절차>
  - ▶ (1) 체크리스트 발송(공투→사업부서)
  - ▶ (2) 체크리스트 내용 작성 후 회신(사업부서 → 공투)
  - ▶ (3) 검토(공투)
- 내용 검토: 형식 검토 외의 사항에 대해 추가 검토 수행

## 사전검토 송부 양식(제안서 접수 단계)

검토항목	사업부서		인천공투 검토
	제출서류 내 출처	추가 의견	
1. 타당성조사의 내용	페이지	간 략 의견	빈칸
2. 사업계획 내용			
3. 총사업비의 명세 및 자금조달계획			
4. 무상사용기간 또는 소유.수익기간 산정 명세			
5. 시설의 관리운영계획			
6. 사용료 등 수입 및 지출계획			
7. 부대사업을 시행하는 경우 그 내용 및 사유			
8. 그 밖에 제안자가 해당사업의 시행을 위하여 필요하다고 인정하는 사항			
9. 민간투자법, 민간투자법 외의 개별법령에 따른 민간투자사업 및 재정사업과 본 사업의 중복성 확인 (기준: 민간투자사업은 접수 사업을 대상으로, 재정사업은 투자심사 조건부 이상 통과 사업)			

## 민간투자사업 관리 강화 필요성

- 민간투자법 승소 사례(KDI(2018)) 참고 시, 주무관청은 제반사정 등으로, 민간사업자는 실시협약에 기인함
- 민간사업자 실시협약 승소 건 관련, 주무관청 관점에서 실시협약을 맺기 전 최초 “제안서 검토(민간제안 시), 적격성 검토, 공고안 작성, 실시협약”의 프로세스에서 법적 리스크 증가로 이해 가능함
- 인천시 관내 개별법 관련 분쟁 관련, 개발이익 민간 공유, 민간사업자 초과 이익 환수, 민간 사업자 계약 미이행, 민자 적격성 없음에도 개발 강행 등 다양한 유형 발생
- 민간투자 사업의 관리 강화가 필요하며 지역 공투는 전문적 법적 업무 수행(민간투자사업기본계획) 또는 컨설팅/사전검토(출연기관으로서 시정 지원) 필요.

## 분쟁사례 분석

## [민간투자법 승소 분석]

No	주무관청		사업시행자	
	구분	건	구분	건
1	제반사정 등	5	실시협약	5
2	부관 해석 등	1	처분사유 부존재	1

자료(출처): KDI PIMAC 민간투자사업 법률쟁점연구(이선정 외 14인)(2018)

## [인천시 관내 개별법 관련 주무관청과 사업시행자 간 분쟁]

주무관청	사업	주요 내용	유형
남동구	남촌일반산업단지	<ul style="list-style-type: none"> <li>촉발: 감사원 감사</li> <li>사유: 산업은행 공공출자자로 참여하고도 개발이익을民間에 넘기는 행위</li> </ul>	산업 단지 조성
연수구	송도2 도시공원 민간특례사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>촉발: 시민단체 감사원 감사 청구</li> <li>사유: 민간사업자 초과 이익 환수 장치 미마련</li> </ul>	공원 특례 사업
인천항 만공사	인천 스마트 오토밸리	<ul style="list-style-type: none"> <li>촉발: 지역신문 이슈 제기</li> <li>사유: 민간사업자 계약 미이행(자기자본금 496억 원 미확보)에 따른 계약해지가 아닌 기본 조달 기한 연장</li> </ul>	「항만 재개발법」
해양수 산부	인천신항 배후단지 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>촉발: 인천시민단체 언론 이슈 제기</li> <li>사유: 민자 적격성 없다는 감사 결과에도 민간 개발 강행</li> </ul>	「항만법」

## 적격성 검토 전 전문기관 역할 필요 – (1) 민투사업 정의 모호

- 민간투자사업은 민간투자법 또는 개별법 추진 가능
- 민간투자법은 민간투자사업기본계획으로 관리 프로세스가 표준화되어 있으며, 민간투자사업 그 자체에 대한 정의가 명확함
- 그러나, 개별법은 관리 프로세스가 사실상 부재하며 민간투자사업 정의가 모호함.  
(인천시 민투 조례 "재정부담을 유발할 수 있는 사업")
- 민간투자사업의 첫 시작은 사업을 식별하고 사업계획을 개발하는 것임.
- 전문기관 적격성 검토 전 전문기관으로써 역할 필요

## 민간투자사업 정의

구분	주요 내용	사업구조			민간투자사업 분류			
		주요 시행자	매출원	건설보조	우발+명시 직접+명시	우발+암묵부채	협의/광의	
민간 투자 법 외	「민간투자법」	• 사회기반시설 민간투자 추진 기본법 • 대부: BTO 20년 유사(제7조 및 제21조) • 신탁: 분양, 임대, 혼합형 신탁(제42조(신탁개발)) • 출자: 일반재산 현물출자(제28조) • 대물변제: 지자체장이 공영개발 후 그 결과 조성된 일반재산으로 시행에 든 비용 변제(제25조)	• 민간 • 공동	• 정부 • 민간 • 수분양자	△ x x	○ ○ ○	×	협의 협의 협의
	「공유 재산법」	• 항만배후단지개발사업에 대해 민간투자자가 시행자로 참여(제50조)	• 민간	• 수분양자	x	○	○	협의
	「항만법」	• 민간사업자형 소프트웨어사업 추진(제40조)	• 민간	• 정부	△	○	○	협의
	「소프트 웨어 진흥법」	• 민관공동 SPC 추진(제11조(시행자)) • 민간단독 SPC 추진(법령상동)	• 공동 • 민간	• 수분양자 • 수분양자	x x	△ x	△	광의 광의
	「도시 개발법」	• 민관공동 SPC 추진(제16조 1항 4호) • 민간단독 SPC 추진(법령 상동)	• 공동 • 민간	• 수분양자 • 수분양자	x x	△ x	△	협의 광의
	「산업 입지법」	• 민간사업자가 토지 매입 및 공원 조성 후 아파트 등 사업 시행 가능(제21조)	• 민간	• 수분양자	△	x	△	협의 (△)
	「공원 녹지법」	• 민간사업자 경제자유구역 기반조성 시행 후 매각권한 부여(제23조)	• 민간	• 수분양자	△	x	△	협의 (△)
	「경제자유 구역법」	• 각종 시행이익으로 개발이익 기부채납(「개발이익환수법」제21조)	• 민간	• 수분양자	△	x	△	협의 (△)
	개발이익 기부채납							광의

### 적격성 검토 전 전문기관 역할 필요 – (2) 접수 검토 기간 한정 및 민간사업자 전달 리스크

#### 접수기간 한정

- 민간제안 민간투자사업 추진 시 사업부서 접수 후 PIMAC/전문기관 적격성 조사 검토 의뢰 까지 30일 간 추진여부 검토 가능  
“제안서를 접수한 날부터 30일 이내에 제3항에 따라 제안서 내용의 검토를 의뢰해야 하고, 그 기간에 검토를 의뢰할 수 없을 때에는 그 사유와 검토 의뢰 예정일을 제안자에게 통지해야 한다.”(민간투자법 시행령 제7조 제4항)
- 빠른 의사 결정 필요

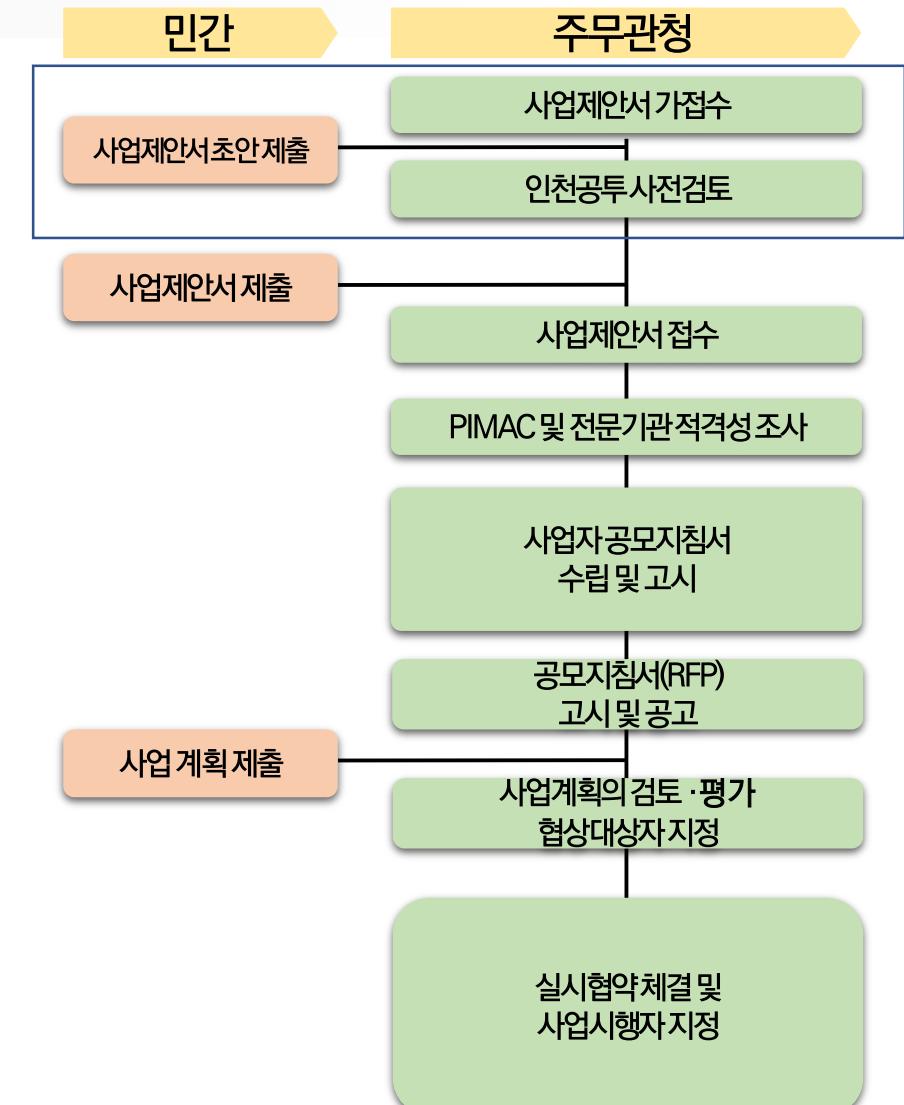
#### 적격성 조사 후 민간사업자 전달 리스크

- 민간제안 민간투자사업에서 적격성 조사 후 적격성이 있다고 결과 도출되었을 때, 주무관청이 사업 추진 중지 시,
  - ▶ 주무관청은 타당한 근거를 갖고 미추진 사유를 민간사업자 전달
  - ▶ 민간사업자의 경우 투입한 시간과 비용으로 주무관청 결정 불복 가능하며 쟁송 제기도 가능
- 적격성 조사로 결과 도출 시 민간사업자 결과 전달에 부담이 생길 수 있으므로 이에 대해 사전 추진 결심 필요

## 방안(1) 민간제안 민간투자사업 시 가접수 도입

- 접수 후 30일 동안 제출한 제안서 검토 후 다음 단계 수행여부 결정은 사실상 불가능함.
- 또한, 접수 후 PIMAC/전문기관 검토 시 수수료 발생한다는 점, '적격성 있음 판단' 시 '사업 추진' 중단 통보는 행정적 부담 발생
- 주무관청(사업부서) 사업 추진 시 市재정부서 및 인천공투의 통합 콘트롤 필요
- 제안서 접수 전 "가접수" 단계를 설정하고 사업계획서 초안을 바탕으로 사전검토(형식, 내용) 수행
- 수행된 결과를 토대로 주무관청은 "적격성 조사" 이행 여부 판단
- 이후, 접수 및 적격성 조사로 이행

## 민간투자사업 업무 프로세스



# 03 사전검토 강화 방안

## 방안(1) 민간제안 민간투자사업 시 가접수 도입 사례: 공문 접수 및 발송의 절차를 거쳐 사전검토를 공투업무 체계의 일환으로 설정

### 사전검토 의뢰(가접수)

시민이 행복한 세계 초일류도시 인천

인천의  
민관민족의 미라

수신자: 인천연구원장(인천공공투자관리센터)  
(경유)  
제목: 민간제안사업 가접수에 따른 사전검토(형식검토) 요청

1. 귀 기관의 무궁한 발전을 기원합니다.  
2. [ ]과 관련하여 민간제안사업서가 가접수됨에 따라 「인천광역시 민간투자사업 관리지침」에 의거 사전검토(형식검토)를 요청합니다.  
3. [ ]부에서 의뢰한 [ ]  
4. [ ]를 현안과제로 수행하였습니다.  
5. 이에 연구결과를 불임과 같이 승부하오니 정책업무에 적극적으로 참고·활용하여 주시기 바라며, 연구원 수행 연구과제 결과물을 대상으로 실시하고 있는 시책 활용 성과 모니터링과 연계하여 연구보고서의 대외 공개여부와 구체적인 시책 활용계획 회신을 요청드립니다.(2025년 9월 2일)

부임: 사업제안서(가접수) 서류(종이문서) 각 1부. 끝.

수신자: [ ]  
주무관: [ ]  
접수일: 2025.02.26  
협조자: [ ]

### 사전검토 회신(1차)

“시정밀착형 연구 수행을 통해 시민의 삶 속으로”

인천연구원

수신자: [ ]  
(경유)  
제목: 2025년 현안연구과제 등보 및 시책 활용계획 회신 요청[ ]

1. [ ]와 관련한 회신입니다.  
2. [ ]부에서 의뢰한 [ ]  
3. [ ]를 현안과제로 수행하였습니다.  
4. 이에 연구결과를 불임과 같이 승부하오니 정책업무에 적극적으로 참고·활용하여 주시기 바라며, 연구원 수행 연구과제 결과물을 대상으로 실시하고 있는 시책 활용 성과 모니터링과 연계하여 연구보고서의 대외 공개여부와 구체적인 시책 활용계획 회신을 요청드립니다.(2025년 9월 2일)

[회신 요청사항]

○ 연구결과 공개 여부 : 공개 가능/공개 불가능  
(연구성과 확산 및 공유를 위해 연구보고서 원문 홈페이지 공개, <불임> 연구내용의 대외주의 여부 확인 필수)

○ 시책 활용계획(해당사항에 ▼ 표시, 복수응답 가능)

활용분야	정책수립 및 계획 참고자료	민원대응 논리 등)협의기초자료	대외 (중앙정부 기초자료	법·조례 제 (개)정 논리 반영	후속 계획 예 산 반영	기타
(기타에 표시한 경 우) 활용내용						

### 사전검토 회신(2차)

“시정밀착형 연구 수행을 통해 시민의 삶 속으로”

인천연구원

수신자: [ ]  
(경유)  
제목: 민간투자사업 [ ] 사전검토(2차) 회신

1. [ ] 및 인천연구원  
관련입니다.

2. 민간투자법 및 등 법 시행령에서 요구하는 민간제안 민간투자사업 시행을 위한 제안서 형식검토하였으며 특이사항 없습니다. 사업부서 판단 하에 후속절차 추진하시길 바랍니다.

3. [ ] 약식으로 본 건 내용 검토(재무성 등)하였습니다. KDI PIMAC 적격성 조사 결과를 참고하여 사업 추진 방향을 최종 결정하시길 바랍니다. 끝.

인천연구원  
원장

협조자: [ ]

방안(2) 사전검토 확대 적용: 형식적 검토와 더불어 사례 비교 내용 검토로 사업부서/재정관리의 민간사업자 대응력 향상 도모

### 형식적 검토

구분	민간투자사업 기본계획 정의	사업 제안서	공투 의견
Project IRR	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업수익률</li> <li>(건설비 현가와 운영현금흐름 현가 동일하게 하는 할인율)</li> </ul>	공개 불가	<ul style="list-style-type: none"> <li>산정 오류</li> <li>(건설비에 정부보조금 반영)</li> </ul>
주무관청 투자위험 분담비율(p2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>예측 대비 수요가 적을 시 국가 보조</li> <li>총민간사업비 중 주무관청이 투자위험을 분담하는 부분의 비율</li> </ul>	공개 불가	<ul style="list-style-type: none"> <li>70% 수준 결정 관련 근거 확인 불가함</li> <li>사례 및 기타 논거 제시 필요</li> </ul>
주무관청 초과이익 환수금( $\psi$ )	<ul style="list-style-type: none"> <li>예측 대비 수요가 많을 시 국가 환수</li> </ul>	공개 불가	<ul style="list-style-type: none"> <li>10% 수준 결정 관련 근거 확인 불가함</li> <li>사례 및 기타 논거 제시 필요</li> </ul>



### 내용 검토(사례 비교)

- 총사업비 사례 비교
- 건설보조금 사례 비교
- 운영기간, 사업구조 사례 비교
- km당 이용료 사례 비교
- 금융구조 사례 비교
- 그 밖의 사항

## 방안(2) 사전검토 확대 적용 사례

- 사업부서 BTL(상하수도, 총사업비 수 천억원) 사업  
가입수 시 사전검토 수행
- 형식상 검토(3. 시설계획/설계의 적정성 검토) 관련,  
사업지 내 개발제한구역 포함되어 있어 해제 책임주체 확인  
(민간사업자는 주무관청 책임 요청함. 미 해제 시 주무관청에  
귀책 부담될 수 있으므로 언급)
- 내용상 검토 관련,  
BTL 추진 적정성 언급(건설금리, 사업수익률, 경상기준 재정  
및 BTL 기준 부담금액 산정)  
▶ 현가 시, BTL 적격성 있음으로 확인되나 BTL 산정 공식에  
따른 것이므로 실질 부담인 경상 기준으로 양 대안 차이 분석
- BTL 시 경상 재정 부담을 주무관청 재원으로 충당 불가능할  
경우 "적격성 있음" 결과 후 "사업 중지" 통보 시 부담 발생 가능성 제기

사업지  
개발  
제한  
구역수익률  
및  
재정  
부담  
적정성

제안서 제시			PIMAC 가산율			
지표금리 (5년 만기 국고채의 3년 가중평균)	가산율	사업수익률	2023	2024	2025	평균
2.77%			1.02%	0.99%	1.03%	1.01%

자료(출처): BTL사업 타당성분석을 위한 가산율 및 가산금리 적용방안, KDI PIMAC(2023,2024, 2025)

민간 제안			재정사업 추진			차액
시설 임대료	운영비	정부 지급금	원리금	운영비	소요비용	연간 20년

## 사전검토 강화 필요성

### 프로세스 구현

- 사전검토는 법적 프로세스가 아니며 법적 프로세스 진입 전 주무관청 또는 공투의 의지로 자체적 업무 수행
- 조례 또는 지침, 혹은 내부 매뉴얼에 프로세스를 구현해야만 업무 착수 가능
- 사전검토 프로세스로 검토 및 모니터링 강화 방안 도출

### 검토 인력 전문성 강화

- 사전검토는 약식검토이며 짧은 시간에 업무를 수행해야 한다는 점에서 본 검토 대비 업무의 부하량이 낮음.
- 그러나, 사전검토의 결과로 본검토의 업무가 수행되므로 사전검토 업무를 비중 낮다고 볼 수 없음.
- 더 빨리 많은 부분 검토, 대외비성이 많아 외부 위탁 불가능 점을 고려 시 내부 인력 전문성 강화로 사전검토 역량 확충 필요
- 지역 공투간 업무 교류, 국외 선진 사례 시찰 등을 통해 업무 노하우 축적 요구

감사합니다