

<b>정상혁</b> 선임연구위원	<b>이성창</b> 선임연구위원
<b>최영은</b> 연구위원	<b>진화연</b> 연구원

## 서울 철도망 구축과 연계한 철도·도시 통합형 개발방안



2026. 2. 16.  
서울연구원 정책리포트  
440호

## 서울 철도망 구축과 연계한 철도·도시 통합형 개발방안

정상혁 선임연구위원	이성창 선임연구위원	최영은 연구위원	진화연 연구원
02-2149-1093 vidiot@si.re.kr	02-2149-1069 ysc95090@si.re.kr	02-2149-1148 hk3327@si.re.kr	02-2149-1218 hy8326@si.re.kr

요약	3
I. 서울시 철도개발 현황과 이슈	4
II. 철도·도시 통합개발 해외사례	9
III. 철도·도시 통합개발 방안	13
IV. 정책 제언	17

## 요약

서울시 신규 철도사업은 도시계획과 분리되고 보수적 예타 절차로 인해 도시 발전과 적기 공급에 한계를 나타내고 있다. 이를 해결하기 위해서는 계획 초기부터 철도와 도시를 일체화하는 '통합형 개발'로의 패러다임 전환이 필요하다. 도시개발과 철도를 하나의 사업으로 접근하여 경제성을 제고함으로써 중심지와 거점 조성의 핵심 전략으로 활용할 수 있다. 단기적으로는 철도기본계획과 노선별 계획 조정을 통한 유형별 방안을 제시하였다. 장기적으로는 통합개발 특별법 제정, 입체 환지 도입, 그리고 철도와 도시개발을 단일 사업으로 평가하는 통합 타당성 체계를 구축해 갈 것을 제안하였다.

---

### 철도만으로는 신규건설 난항, 중심지 육성 등 도시계획과도 미스매치

서울시는 철도망 확충을 추진 중이나, 고비용 구조와 보수적인 예비타당성조사 지침으로 인해 다수 노선이 사업화에 난항을 겪고 있다. 특히 실시설계가 완료된 계획만 철도수요로 인정하는 경직된 기준은 재건축 등 잠재적 수요를 반영하지 못해 실현성을 저해한다. 철도와 도시계획의 분리 추진은 '선개발-후교통' 구조가 불가피하여 신규 교통 공급 전까지 만성적인 혼잡과 불편을 초래하고 있다. 이는 철도망이 도시 공간 구조를 효율적으로 재편하는 기제로 작동하지 못하고 있음을 시사하며, 통합적 계획체계로의 패러다임 전환이 절실하다.

### 사업단위와 수익구조를 통합하는 철도·도시 통합개발방안 마련

철도 건설과 도시개발을 별개로 추진하여 발생하는 공간적 단절과 시기적 불일치 문제를 해소하기 위해 철도계획과 도시개발계획을 초기부터 동시에 수립하여야 한다. 이를 위해 역사 중심의 직접 영향권과 배후 지역을 포괄하는 계획 범위를 설정하고, 철도 노선의 신설과 주변부지 개발을 단일 계획으로 묶어 추진하여 철도수요 확보와 도시기능 활성화를 동시에 도모한다. 이와 함께 철도건설의 비용을 개발사업의 수익으로 분담할 수 있는 통합재정구조가 마련되어야 한다. 단기적으로는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」상 허용된 부대사업(주택건설, 택지개발, 역세권 개발 등)을 철도사업과 연계하는 방안을 추진한다.

### 철도계획 수립 시 도시개발 연계를 의무 검토하고, 장기적으로 통합개발법 제정 논의 필요

서울시는 단기적으로 도시철도 기본계획 수립 시 노선 주변의 도시개발 연계 구상을 의무화한다. 이를 근거로 예타탈락노선 등을 대상으로 개발사업을 부대사업으로 추진할 수 있는 민투자사업방식을 시범사업으로 추진하여 실행 모델을 검증한다. 이와 함께 통합 편익-비용 분석 체계를 정립할 필요가 있다. 철도사업과 도시개발사업의 상호 관련성이 높은 경우, 단일사업범위로 설정하여 편익과 비용을 합산분석하는 통합평가방식 도입이 필요하다. 장기적으로는 철도와 도시의 통합개발 근거가 될 특별법 성격의 법률 제정이 필요하다. 법률에는 대상지, 계획수립, 통합재정, 토지확보권한 등을 규정한다.

---

# I. 서울시 철도개발 현황과 이슈

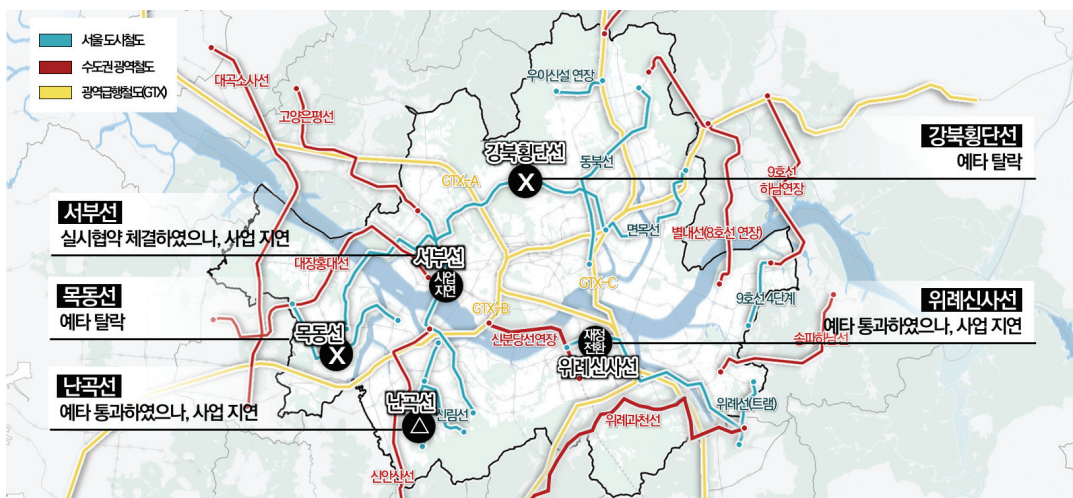
## I 서울시 신규철도계획, 보수적 절차로 인해 사업추진 어려워

### 경제성 위주의 평가 체계로 예타 통과 난항

- 예비타당성조사 통과를 위한 경제성 확보 한계
  - 서울시는 철도 서비스 취약지역 해소와 대중교통 중심 도시 실현을 위해 도시철도망을 확대하고 있으나, 다수 노선이 예비타당성조사의 문턱을 넘지 못하는 상황
  - 수도권 대상 예타의 경우 경제성 평가 비중이 높게 설정되어 있고, 서울 특유의 고비용 구조(공사비와 용지보상비가 상승)가 맞물려 사업성 확보에 구조적 한계
- 장래 개발 수요 미반영
  - 현행 예타 지침은 실시설계가 완료된 확정적 개발계획의 수요만 인정하는 보수적 기준 적용
  - 목동선은 인근 대규모 재건축에 따른 잠재 수요가 배제되었고, 강북횡단선 역시 향후 도시 계획적 변화를 고려하지 않은 채 현재 시점의 수요로만 평가되어 탈락하는 결과 초래

### 민간투자 유치 실패 및 사업 추진의 장기화

- 수익성 부족에 따른 민자사업 난항
  - 국가 재정 부담 완화를 위해 민간투자방식을 적극 도입하고 있으나, 예타를 통과한 노선조차 낮은 수익성으로 인해 민간 사업자의 외면을 받는 사례가 빈번
  - 위례신사선은 예타를 통과했음에도 불구하고 공사비 상승 및 사업성 우려로 민간사업자 유치가 어려워 재정사업으로 전환되는 등 장기간 지체 중



[그림 1] 난항을 겪고 있는 서울시 신규 도시철도

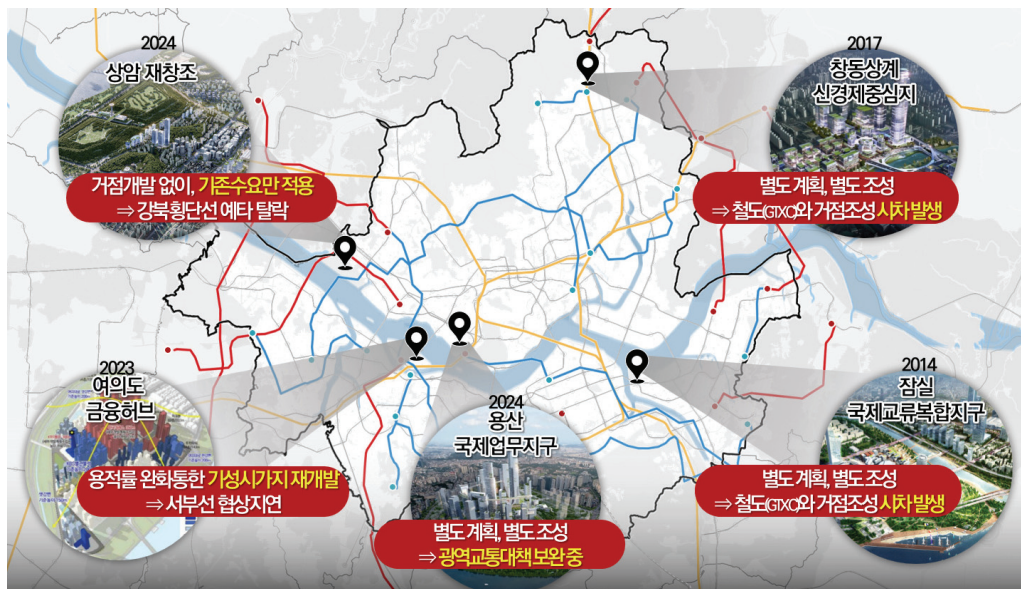
# I 도시계획과 분리되어, 중심지 개발·육성 연계가 어려운 철도계획

## 2040 서울도시기본계획과 철도망 연계성 부족

- 다핵중심지체계, 전략거점 육성 등을 위한 필수 기반시설인 신규 철도 공급은 부족
  - 서울시는 3도심, 7광역중심 체계를 기반으로 하는 다핵 도시구조, 전략거점 육성 등을 지향하고 있으나, 실제 철도망 확충은 교통소외지역 해소와 단순 통근수요 대응에 치중
- 주요 거점의 철도 접근성 부족
  - 여의도, 상암, 잠실, 창동·상계 등 서울시의 전략적 육성 거점지역이 신규 철도노선 계획에서 배제되거나 연결성이 미비하여, 중심지 기능 강화와 광역적 거점 역할 수행에 한계

## 택지개발과 철도공급의 시기적 부조화

- 선(先)주택 후(後)교통 공급에 따른 사회적 비용 증대
  - 우면, 세곡, 강일 등 대규모 주택지구(보급자리주택 등)가 철도 인프라 계획 없이 조성되어 입주 후 심각한 교통혼잡과 민원 지속 발생
- 공간구조 재편 기회 상실
  - 철도계획이 도시계획과 통합되지 못하고 분리 추진됨에 따라, 철도망 확충이 도시공간 구조를 효율적으로 재편하는 인프라로 작동하는 데 한계



[그림 2] 서울시 거점육성과 철도계획

# I 철도·도시의 개별 추진이 불가피한 관련 제도

## 역세권 관련 제도는 여전히 철도와 도시의 분리 유지

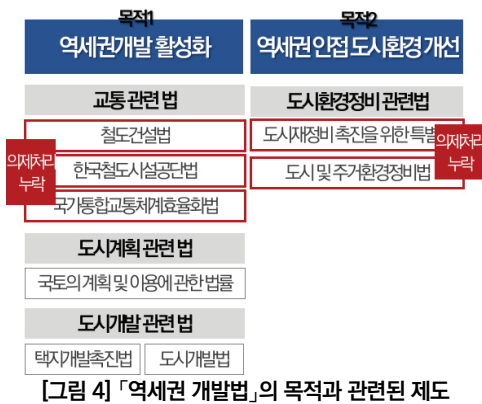
- 철도 관련 제도와 도시개발 관련 제도의 분절적 운영
  - 철도 관련 제도는 1980년대 「국유철도의 재산활용에 관한 법」, 「국유철도 운영에 관한 특례법」 등을 거쳐 2004년 「철도건설법」으로 통폐합됨. 주로 철도시설의 건설 및 효율적 관리에 초점을 맞추고 있어 철도시설 주변 지역의 개발사업을 포괄하기에는 규정 미흡
  - 도시개발 관련 제도는 1980년대 주택공급 목적의 「택지개발촉진법」에서 2000년 「도시개발법」으로 발전하며 다양한 개발 방식을 수용했으나, 역세권에 대한 별도 규정이 부재함. 이로 인해 철도 운영기관과의 계획 연계가 미흡하고 체계적인 복합개발 추진에 한계
  - 철도 건설과 도시개발이 각각 별도의 법령에 근거하여 독자적으로 발전해 오며 따라, 사업 현장에서 철도와 도시 공간을 연계하여 통합적으로 추진하는 데 구조적인 어려움 지속
- 역세권 관련 제도의 단계별 변천
  - 1기(1980~90년대): 철도역의 노후화 개선 및 기능 확충을 목적으로 역사 내부 공간을 리모델링하거나 증축하는 등 단순 ‘시설 중심’의 개발 시행
  - 2기(1990년대 후반~): 민간자본 유치를 통한 역사와 상업·업무시설의 복합개발(서울역, 용산역 등)이나 주변 지역과의 연계는 전무
  - 3기(2000년대 중반~): 「도시개발법」 등을 통해 인근 역세권을 업무나 주거지로 개발했으나, 역사와 주변 지역이 분절적으로 개발되는 형태 지속
  - 4기(2010년~): 철도역과 주변 지역을 통합 개발하기 위해 2010년 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제정. 주거·상업·업무·환승시설 등이 어우러진 ‘공간 중심의 통합개발’의 법적 근거가 마련되었으나, 실질적인 실행 수단 부족으로 활성화되는 데 한계



[그림 3] 역세권 관련 제도의 발전

## 통합개발 개념이 반영된 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」은 실효성 부족

- 계획 수립 및 인허가 절차의 이원화
  - 「역세권개발법」은 역세권 개발 활성화와 도시환경 개선을 목적으로 하나, 핵심 법률인 「철도건설법」, 「국가철도공단법」, 「도시 및 주거환경정비법」 등이 의제 처리 대상에서 제외
  - 법률 자체가 철도 인프라 구축과 도시개발을 통합된 사업이 아닌 별개의 사업으로 인식하고 있어 구조적으로 통합 계획 수립 불가능
- 인허가 과정의 비효율
  - 철도건설사업과 역세권 개발사업의 독립적인 인허가 절차로 행정절차가 중복되고 복잡
  - 철도건설사업이 우선 추진되고 역세권 개발이 후속적으로 진행되는 경우가 일반화되어, 역사 개통 후에도 주변 개발이 지연됨에 따라 이용자 불편 및 지역 단절 발생
- 의제 처리 조항 미비(개발제한구역 등)
  - 역세권 개발사업 특성상 수도권 외곽 등 개발제한구역이 포함될 가능성이 높으나, 「역세권 개발법」에는 개발제한구역 해제를 의제 처리할 수 있는 조항 부재
- 경직된 사업방식 및 낮은 사업성
  - 수용을 통한 획일적인 토지 취득 방식을 적용하여 토지주·세입자의 반발과 사업 장기화 유발
  - 개발이익의 25% 이상 환수 규정, 사업 초기 지구단위계획 수립 선행에 따른 기간 소요 등으로 인해 민간사업자의 참여 유인이 낮음



## 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발구역의 실적은 전무

- 통합계획 수립의 어려움, 토지 취득의 난항, 낮은 사업성 등으로 인해 실제 추진 실적 전무
- 수서역세권: 개발제한구역 해제 문제와 철도건설사업 별도 추진의 한계로 인해 2016년 「공공주택특별법」에 따른 공공주택지구로 전환
- 평택지역세권: 수용 방식에 따른 토지주 갈등 및 낮은 사업성으로 인해 중단되었다가, 환지 방식 적용이 가능한 「도시개발법」에 따른 도시개발사업으로 전환하여 추진 중

# I 이슈 종합

## 서울시 신규 철도, 예타 수요 미인정으로 실현화 한계

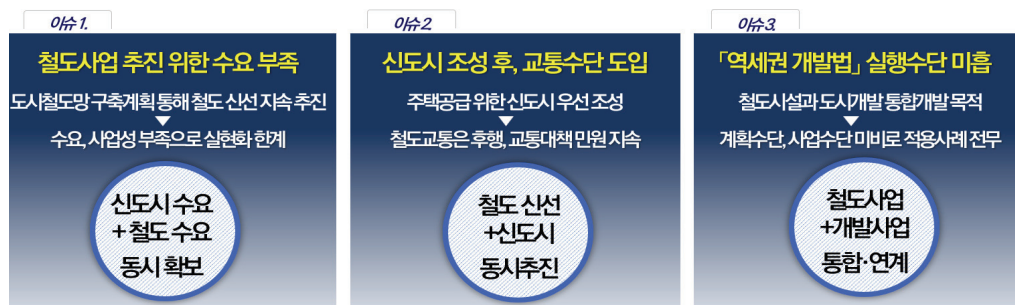
- 현행 예비타당성조사 체계 내 사업 타당성 확보의 어려움
  - 보수적인 수요 예측 모델 및 수도권 대상 엄격한 경제성 잣대 적용으로 인한 노선 탈락 빈번
  - 민간투자 유치 실패로 인한 신규 노선 확충 계획의 실현 가능성 저하 및 사업 지연 가능
- 개발 수요의 철도 이용 수요 반영 체계 미비
  - 계획 단계의 장래 개발 수요가 실제 철도 수요 예측에 미반영되는 제도적 괴리 발생

## 신도시 개발과 교통계획의 선후 불일치

- 주택 공급 우선 정책에 따른 대중교통 계획의 사후 대응
  - 공공주택지구 등 대규모 개발 시 주택 공급 위주 추진으로 인한 철도망 구축 시기 지연
  - 입주 초기 교통 기반시설 부재에 따른 신규 입주민의 만성적 교통 불편 및 민원 반복
- 교통 기반시설과 주택 개발의 동시 이행 체계 부재
  - 도시개발계획과 철도계획의 분절적 수립으로 인한 통합적 공간 관리 및 적기 공급 한계
  - 계획 수립 단계부터 '선(先) 교통 - 후(後) 입주' 원칙 실현을 위한 부처 간 협력 구조 요구

## 「역세권 개발법」의 실행 수단 미비 및 적용 한계

- 「역세권 개발법」의 구조적 결함에 따른 실질적 적용 사례 부재
  - 주요 관련 법률의 의제 처리 제외로 인한 복잡한 인허가 절차 및 사업 장기화
  - 획일적 토지 확보 방식 및 민간 투자 유인책 부족으로 인한 계획의 사문화 현상 심화
- 철도와 개발의 통합 추진을 위한 실효적 제도 정비 필요
  - 철도계획과 개발계획의 일괄 심의 및 추진을 담보할 수 있는 법적·행정적 수단 강화
  - 민간 참여 활성화를 위한 사업성 개선 방안 및 역세권 개발 특례 규정 실효화



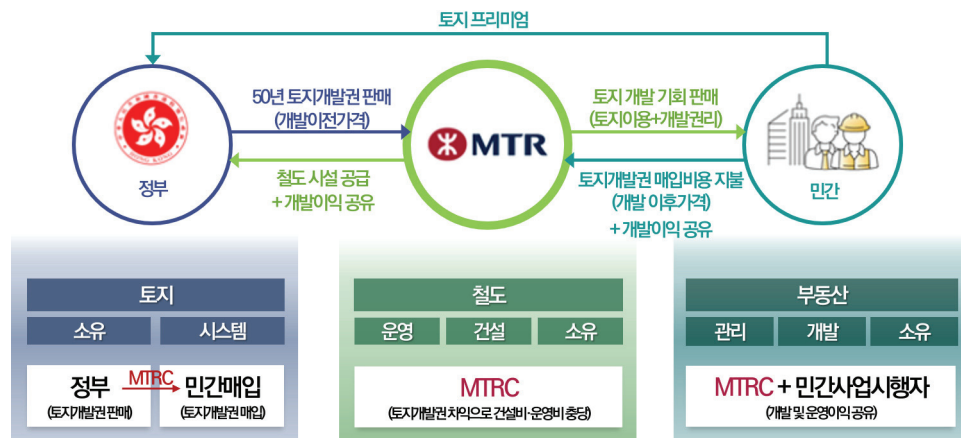
[그림 6] 철도·도시 통합개발을 위한 이슈의 종합

## II. 철도·도시 통합개발 해외사례

### I 홍콩: 철도 개발권·부지 개발권 일체화로 재정자립 실현하는 R+P모델

#### R+P(Rail + Property) 모델을 활용한 철도 건설 지원

- 철도 개발과 상위계획과 정합성 유지
  - R+P는 철도 인프라 건설과 역세권 부동산 개발을 통합하여 추진하는 개발 모델
  - 홍콩 정부는 철도 중심의 도시공간구조 재편을 위해 국토개발전략 및 도시기본계획 등 상위계획과 정합성을 유지하며 R+P 모델을 장기적이고 일관된 정책으로 추진
- MTR(홍콩철도공사) 중심의 사업 총괄 및 민간 협력
  - 정부는 MTR에 철도역 및 주변 부지에 대한 독점적 토지개발권(50년)을 부여하여 사업동력을 확보하고, 토지 가격을 철도 건설로 인한 가치 상승분을 배제한 ‘개발 전 지가’로 책정하여 MTR의 수익성 보장
  - MTR은 철도 건설·운영뿐만 아니라 도시계획, 토지개발, 민간 공모까지 사업 전반을 총괄하는 일원화된 주체로 기능
  - 철도 건설 및 운영에서 발생하는 손실을 부동산 개발 이익으로 보전하여 정부의 직접적인 보조금 없이 운영되는 자립형 공기업 구조
- MTR의 재정적 자립 및 도시 경쟁력 강화
  - 2023년 기준 MTR 영업이익의 86%가 부동산 개발이익에서 발생함. 철도 운영 부분의 손실을 부동산 수익으로 보전하여 정부 보조금 없이도 지속 가능한 철도 운영 시스템 구축
  - 철도 인프라와 주거·상업·업무 기능이 결합된 콤팩트 시티를 조성하여 교통 편의성 증대 및 도시 경쟁력 확보



[그림 7] 홍콩 R+P 개발모델의 사업구조

## 철도역과 상부, 주변 부지의 통합적·입체적 개발 사례: Kowloon Station

- 초역세권 유희지 활용을 통한 고밀 복합도시 구현
  - 공항과 도심을 연결하는 전략 거점 : 공항철도와 통청선이 교차하는 구룡역 부지 14만㎡를 대상으로 주거, 상업, 업무 기능이 집약된 'Union Square' 조성
  - MTR은 50년 토지개발권을 부여받아 통합 마스터플랜을 수립한 후, 민간사업자로부터 얻은 개발권 판매 대금과 토지가치 상승에 대한 추가 수익을 철도 건설 및 운영 재원으로 활용 - 일부 상업시설은 MTR이 직접 개발·운영하여 안정적인 운영수익으로 확보



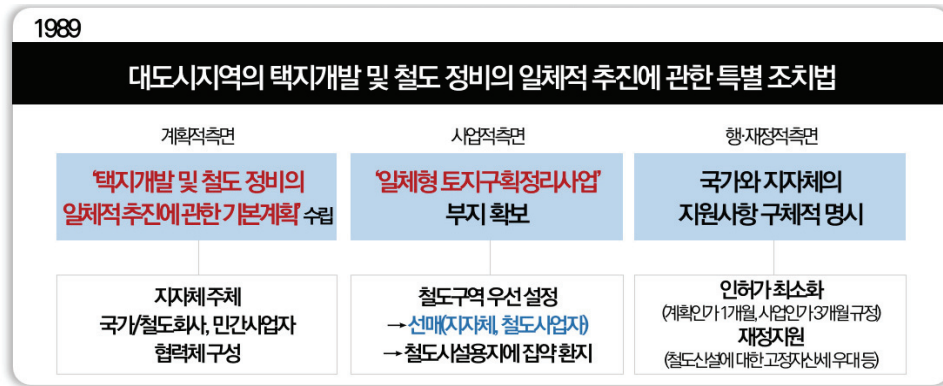
자료: <https://www.stevebrownarchitecture.com>; <https://www.scmp.com/>

[그림 8] 홍콩 Kowloon Station 개발 사례

## I 일본: 민간주도 연선개발과 입체복합화를 통한 역세권 거점화 전략

### 택철법 기반 원활한 택지공급과 철도신설 사업 병행 추진

- 동시 계획 및 동시 사업 추진
  - 1989년 제정된 「대도시지역의 택지개발 및 철도 정비의 일체적 추진에 관한 특별 조치법 (택철법)」은 무분별한 난개발을 방지하고, 대규모 주택단지 조성(택지개발)과 철도 인프라 구축(철도정비)을 시공간적으로 일치시키기 위해 마련
  - (계획적 측면) 지자체와 관계기관이 토지이용계획과 철도 정비계획을 통합한 기본계획을 수립하여, 도시개발과 철도 개통 시점의 불일치 해소
  - (사업적 측면) 철도구역시설구역 우선 지정 및 토지 선매 후 집약환지 방식을 통해 용지를 적기 확보함. 지가 상승 전 부지 취득을 통해 철도와 주변 택지의 동시·일체적 개발 지원



[그림 9] 「택철법」의 주요 내용

## 철도 건설과 연선 부지의 통합 개발 사례 : 츠쿠바 익스프레스

- 츠쿠바 익스프레스 주변 부지의 통합 개발
  - 도쿄 도심과 츠쿠바시를 연결하는 츠쿠바 익스프레스 노선 건설 단계부터 연선 18개 지구, 총 3,199ha 규모의 토지구획정리사업을 추진하여 정주 인구 조기 확보
- 단계별 개발 전략을 통한 역세권 중심 복합도시 실현
  - 카시와노하 캠퍼스역 일대는 273ha 규모의 토지구획정리사업을 추진하여, 치바현과 카시와시, 미쓰이부동산이 토지를 사전에 확보하고 인프라 조성비용을 분담하는 3자 협약 체결
  - 2005년 츠쿠바 익스프레스 개통을 계기로 토지구획정리사업이 본격화, 2006년 상업·의료 복합시설 조성, 2009년 주거단지 완공, 2014년 오픈이노베이션랩과 호텔을 오픈하면서 거점시설 완성
- 교통 수요와 도시 성장을 동반 달성하는 선순환 구조
  - 츠쿠바 익스프레스 개통(2005년) 이후 연선 개발이 진행되면서 일평균 이용객이 15만 명에서 2023년 40만 명으로 2배 이상 급증
  - 철도와 도시가 통합 개발된 나가레야마시(+12%)와 츠쿠바시(+9%)는 일본 내 인구 증가율 1, 2위를 기록하며 지방 소멸 위기 속에서도 뚜렷한 도시 성장 입증



자료: Kashiwa City, ASEAN-JAPAN ASCN High Level Meeting, 2019

[그림 10] 츠쿠바 익스프레스 카시와노하 캠퍼스역 일대 토지구획정리사업 구역

# I 시사점

## 국가별 제도적 여건을 반영한 차별화된 개발 모델

- 홍콩은 독점적 개발권 부여 기반의 R+P(Rail+Property) 모델
  - 상위계획과의 정합성 : 도시기본계획(Metroplan)에서 설정한 전략적 성장거점 육성 정책에 철도계획을 연계하여, 철도 중심의 도시공간구조 재편 실현
  - 사업 주체의 일원화 : MTRC가 철도 건설·운영뿐만 아니라 도시계획, 부지 개발, 민간사업자 선정까지 총괄하여 사업의 일관성과 수익성을 동시에 확보
- 일본은 「택철법」 기반의 신도시·철도 동시 조성 및 토지구획정리
  - 법적 강제성 및 지원 : 「대도시지역의 택지개발 및 철도 정비의 일체적 추진에 관한 특별조치법(택철법)」을 제정하여, 신도시 개발과 철도 신설을 법적으로 일체화하여 추진
  - 계획과 사업의 통합 : 신도시 대상지에 철도 노선을 계획하고, 주변 지역과 통합적 도시계획 수립 및 토지구획정리사업을 시행하여 철도시설과 도시 기능의 물리적·기능적 연계 실현

## 성공적 통합개발을 위한 제도적·기능적 공통 기반

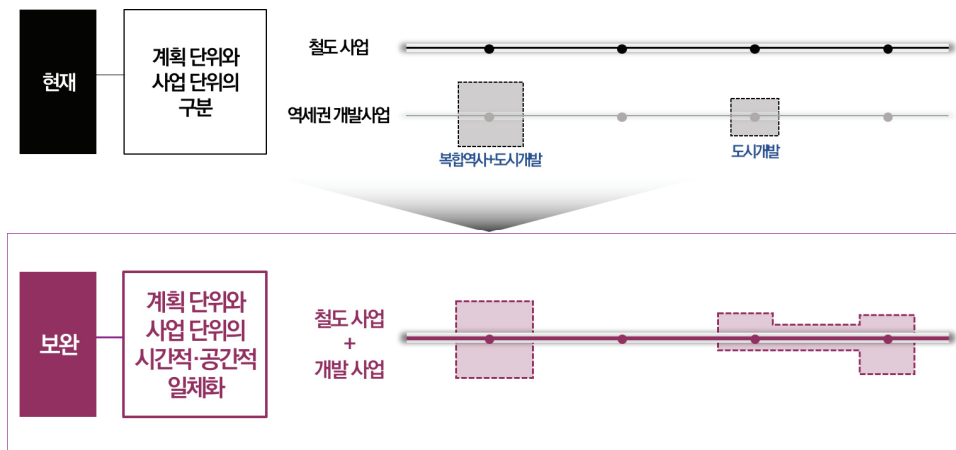
- 패키지형 통합 모델의 제도화 및 사업구조 정착
  - 단일 사업 단위 설정 : 철도시설 건설과 주변 도시개발을 개별 사업이 아닌 하나의 통합된 사업 단위(Package)로 묶어 추진하는 모델을 제도화하거나 사업 구조로 정착
  - 계획의 동시성 확보 : 철도계획과 도시계획(토지이용계획)을 분리하지 않고 동시에 수립하며, 연계된 사업을 병행 추진함으로써 계획 간의 불일치를 해소하고 실행력 담보
- 수요 확보 및 도시 성장의 선순환 구조 창출
  - 통합개발을 통해 ‘철도망 확충 → 접근성 향상 → 도시개발 활성화 → 정주 인구 및 철도 이용 수요 증가’로 이어지는 철도와 도시의 동반 성장 선순환 구조를 구축
  - 철도를 단순한 교통수단이 아닌, 도시의 장기적인 사회·경제적 성장을 견인하는 핵심 기반 시설로 활용
- 개발이익의 재투자를 통한 재정 건전성 확보
  - 역세권 개발에서 발생하는 이익을 철도 건설비 및 운영비로 재투자할 수 있도록 재무 구조를 설계하여, 공공 재정 부담을 완화하고 철도 운영의 지속가능성 확보
  - 홍콩 MTR 사례와 같이 부동산 개발 및 임대 수익으로 철도 운영 손실을 상쇄하여, 요금 인상 압력을 낮추고 양질의 대중교통 서비스 유지

### Ⅲ. 철도·도시 통합개발 방안

#### Ⅰ 계획범위와 사업구조

##### 철도와 도시의 일체화를 위한 계획범위 설정

- 계획 단위와 사업 단위의 통합
  - 철도 건설과 역세권 개발을 별개로 추진하여 발생하던 공간적 단절과 시기적 불일치 문제를 해소하기 위해, 철도계획과 도시개발계획을 초기부터 동시에 수립
  - 철도 노선의 신설·개선과 주변 부지 개발을 단일 계획으로 묶어 추진함으로써, 철도 수요 확보와 도시 기능 활성화를 동시에 도모하고 이용객의 편의성 제고
- 공간적 계획범위의 확장
  - 단순히 역세권에 그치지 않고, 인근 신도시 개발구역, 차량기지 이적지, 유희부지 등을 포함한 도시공간재편을 도모할 경우 보다 넓은 범위를 대상으로 계획범위 확장 가능
  - 철도운영사, 지자체, 민간사업자가 협업하여 토지이용, 기반시설, 교통계획을 일괄 조정하여 철도사업의 경제성과 도시공간의 공공성을 동시에 확보

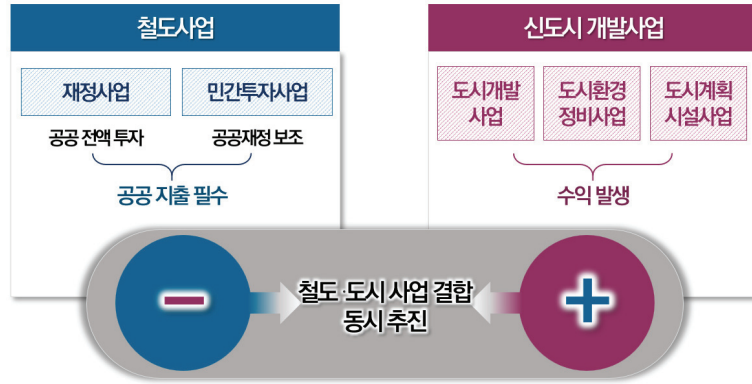


[그림 11] 철도·도시 통합개발 계획범위

##### 공공성과 수익성을 결합하는 통합적 재정구조

- 도시개발수익으로 철도사업비용 분담
  - 공공재정 투입이 필수적인 철도사업(비용 발생)과 수익 창출이 가능한 도시개발사업(수익 발생)을 결합하여, 개발수익으로 철도 건설비 및 운영비를 보전하는 구조 설정
  - 철도 신설과 동시에 신도시 개발, 도시환경 정비 등을 병행 추진하여 지출과 수익의 균형을 맞추고, 추가 개발을 통해 사업 타당성 향상 가능

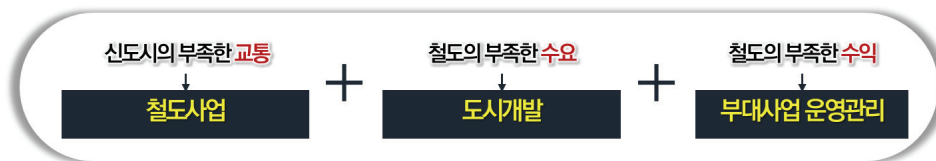
- 철도사업은 재정사업 또는 민간투자사업으로 추진하되, 도시개발사업에서 발생하는 분양·임대 수익을 철도 재원에 재투자하여 공공의 재정 부담 완화
- 주변 지역의 추가 개발 이익까지 포괄하여 철도 운영 적자를 메우고 사업 전체의 재무적 타당성을 확보하는 선순환 구조 형성



[그림 12] 철도·도시 통합개발의 기본구조

### 단기적으로, 민투법을 활용하여 철도(본사업)와 도시(부대사업) 통합추진 활성화

- ‘패키지형’ 통합 사업 모델 도입
  - 계획 수립부터 건설, 개발, 운영·관리에 이르는 전 과정을 하나의 사업 단위(Package)로 묶어 추진하며, 계획·시행·운영 주체를 일원화하여 사업의 일관성과 추진력 확보
  - 공공 주도의 행정·재정적 한계를 극복하기 위해 민간투자방식을 적극 도입하여 민간의 창의적 개발 아이디어와 전문성, 자원조달력 활용
- 부대사업 활성화를 통한 수익 다각화
  - 「사회기반시설에 대한 민간투자법」상 허용된 17개 부대사업(주택건설, 택지개발, 역세권 개발 등)을 철도사업과 연계하여 민간사업자의 수익성 제고

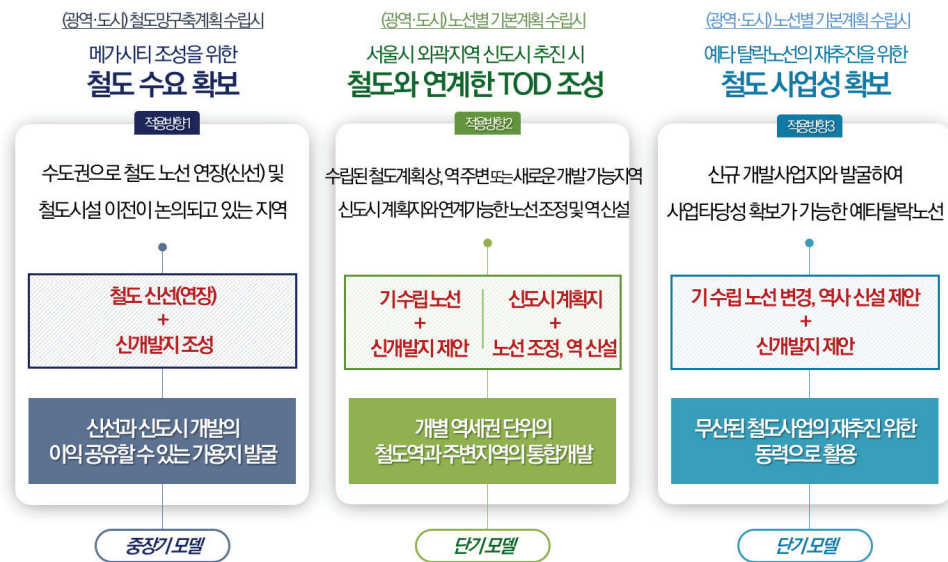


[그림 13] 철도·도시 통합개발의 사업방식

# I 통합개발 적용방향과 사업유형

## 정책 수요와 사업 실현성을 고려한 적용방향 설정

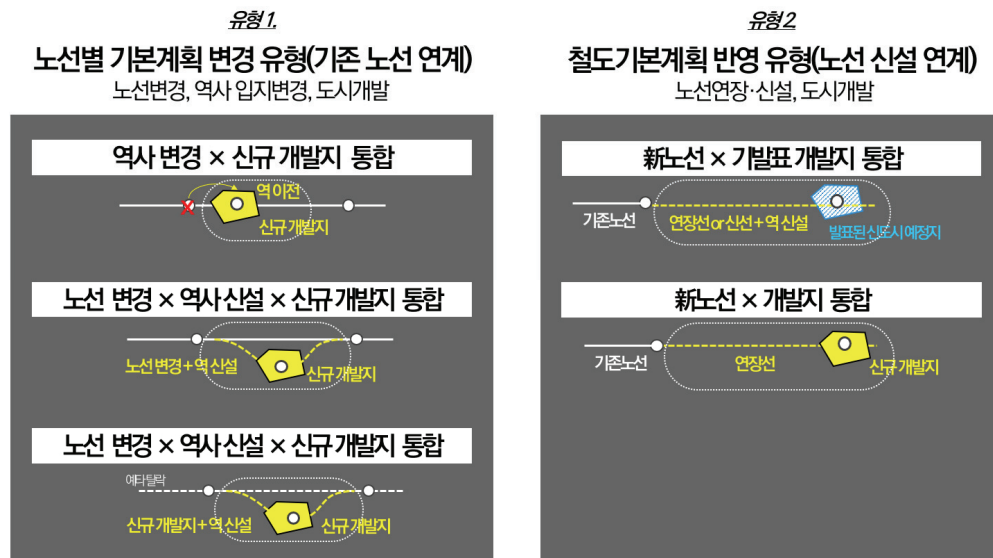
- 적용방향 1. 메가시티 조성을 위한 철도 수요 확보 (중장기 모델)
  - 수도권 광역권 확장 및 메가시티 형성을 위해 철도 신설·연장과 신도시 개발을 동시에 기 획하여 상호 보완적 효과를 도모하는 방식
  - 철도 노선 신설 및 시설 이전 논의 단계에서 이익 공유가 가능한 가용지를 사전에 발굴하고, 이를 법정계획에 반영하여 대규모 개발 여건 조성 및 교통 수요 기반 강화
- 적용방향 2. 철도와 연계한 TOD 조성 (단기 모델)
  - 기수립된 철도계획 노선 주변이나 서울시 외곽 신도시 추진 지역을 대상으로, 개별 역세 권 단위의 통합개발을 추진하여 실현 가능성 제고
  - 신도시 계획지 인근에 철도계획이 있는 경우 노선 조정이나 역사 신설을 통해 정합성을 확 보하고, 기본계획 수립 시 민간투자 유도를 위한 부대사업 명시
- 적용방향 3. 예타 탈락 노선의 재추진 동력 확보 (단기 모델)
  - 경제성 부족으로 예비타당성조사에서 탈락한 노선을 대상으로, 주변 신규 개발지를 발굴·연계하여 사업 타당성을 보완하고 재추진 동력 확보
  - 기존 노선의 변경, 역사 신설 제안, 신개발지 연계를 통해 철도 수요 기반을 확충하고, 개 발이익을 활용하여 재정 부담 완화 및 사업성 개선



[그림 14] 철도·도시 통합개발 적용방향

## 계획 수립 단계별 적용 모델

- 유형 1. 노선별 기본계획 변경 유형 (기존 노선 연계형)
  - 이미 법정 철도기본계획에 반영되어 있으나, 주변 개발계획이 통합적으로 고려되지 못한 노선을 대상으로 기본계획을 변경·보완하여 추진
    - 역사 위치 변경 + 신규 개발지 통합: 광역철도 신설 노선의 역사를 개발제한구역 해제 등 신규 주택지 내부로 이전하여 수요 및 주민 편의성 동시 확보
    - 노선 변경 + 역사 신설 + 기추진 개발지 통합: 사업성이 부족한 노선을 대규모 유희부지 내부나 인접지로 조정하고 역사를 신설하여 개발 효율성 및 경제적 타당성 확보
    - 노선 변경 + 역사 신설 + 신규 개발지 통합: 예비타당성조사에서 탈락한 노선을 도시개발 가능 지역으로 조정하고 역사를 신설하여 거점 활성화 및 사업성 개선
- 유형 2. 철도기본계획 반영 유형 (노선 신설 연계형)
  - 철도계획 수립 초기 단계부터 도시개발계획과 통합하여 신규 철도노선을 선정하거나 연장을 검토하는 방식
    - 신노선(연장) + 신규 개발지 통합: 수도권 접근성 개선을 위한 노선 연장 시, 시계 지역의 차량기지 이전 부지 등을 활용하여 광역 단위의 대규모 개발가능지 확보 및 거점 조성
    - 신노선 + 신도시 통합: 대규모 신도시 조성 시 인접 개발구역을 포괄하는 신규 노선과 역사를 동시에 계획하여, 교통 인프라 불균형 해소 및 초기 대중교통 수요 충족



[그림 15] 철도·도시 통합개발 유형

## IV. 정책 제언

### I 철도·도시 통합개발 제도화를 위한 정책적 논의 필요

#### 서울시 철도·도시 통합형 개발을 위한 실행전략

- 신규철도계획 수립 시 도시개발 연계검토 의무화
  - 서울시는 도시철도망 계획 수립 시 도시개발 잠재력을 사전 검토하여 정합성을 확보하고 철도 연계 개발지구 지정 여부 의무화
  - 장기적으로 분절된 철도와 도시개발 사업을 일체적으로 추진할 수 있도록 통합개발 근거 법률 제정 건의
  - 통합개발법에는 철도와 도시개발 연계를 위해, 토지 선매수 등 지가 상승 전 사업부지를 신속하고 효율적으로 확보할 수 있는 권한 포함
- 통합개발 시범사업 추진 및 실행 지원체계 마련
  - 사업성이 부족해 지연된 노선 등을 대상으로, 사회기반시설 민간투자사업에서 허용하는 부대사업인 도시개발을 연계하여 통합개발의 실효성을 검증하는 시범사업 추진
  - 철도와 도시의 통합추진을 위해 역할과 권한을 조정한 전담행정조직을 신설하고 산하 전문기관 등을 활용해 사업구조 정밀검토 등 기술적 지원
- 타당성 평가체계 및 관련 지침 고도화를 위한 정부 건의
  - 철도와 도시개발을 단일 사업범위로 설정하여 개발 이익과 사회적 편익이 합산된 통합 비용편익 분석 필요성 건의
  - 도시개발에 따른 수요를 정교하게 예측하는 분석 틀을 개발하고 중복 편익 방지를 위한 세부 지침 마련 지원

#### 주요 추진전략

주요 과제	추진전략
철도·도시 통합개발의 실효성 확보를 위한 제도적 기반 정비	- 철도망 구축계획 및 기본계획 수립 단계의 통합 체계 제도화 - 통합개발 실행력 담보를 위한 (가칭)특별법 제정 추진 - 토지 확보 방식 고도화
철도·도시 통합개발 시범사업 추진 및 실행 지원체계 마련	- 선도 시범사업을 통한 통합개발 모델의 실효성 검증 - 통합개발의 총괄 관리를 위한 실무 지원 조직 구축 및 운영
타당성 평가 체계 및 관련 지침의 고도화	- 철도·도시 복합사업의 특성을 반영한 통합 평가 방식 도입 - 통합 타당성 분석의 정확성 제고를 위한 기술적·제도적 보완

# I 철도·도시 통합개발의 실효성 확보를 위한 제도적 기반 정비

## 철도망 구축계획 및 기본계획 수립 단계의 통합 체계 제도화

- 철도와 도시공간구조 정합성 검토의 의무화 및 계획 연계
  - 철도망 계획 수립 시 광역도시권 연계 및 도시기본계획상의 중심지 체계를 필수적으로 반영하고, 노선 및 역사 확정 과정에서 주변 도시개발 가능성에 대한 사전 검토 제도화
  - 경제성이 부족한 노선이라도 향후 개발 수요를 고려한 평가 항목을 도입하여, 단순 교통 수요 중심의 평가 한계를 극복하고 사업의 정책적 타당성 확보
- 기본계획 내 통합개발 적용 범위 및 부대사업 구체화
  - 철도 노선별 기본계획 수립 시 통합개발 적용 가능 범위를 명시하고, 민간투자 유도를 위해 구체적인 사업 방식과 부대사업의 종류·규모를 계획안에 포함하여 계획의 실현력 담보
  - 철도 사업과 택지·도시정비사업이 선후 관계가 아닌 동시 계획으로 추진될 수 있도록 통합 계획 가이드라인 등을 마련하여 계획 간 시차를 원천적으로 해소할 필요

## 통합개발 실행력 담보를 위한 (가칭)특별법 제정 추진

- 기존 역세권법 한계 극복을 위한 일체적 사업 법제 마련
  - 철도 노선 연선 전체와 배후 대규모 택지개발을 포괄할 수 있는 특별법 제정을 정부에 건의하고 서울시 주도의 실행 모델 정립
  - 특별법의 목적을 ‘철도 정비에 의한 택지 공급 촉진 및 통합적 추진’으로 명확히 하고, 철도사업·택지개발·도시정비사업을 통합 관리할 수 있는 사업 범위를 법적으로 확정
- 통합개발 실행력 담보를 위한 추진 거버넌스 구축 및 토지 확보 제도화
  - 사업 시행자 및 관련 주체 간 원활한 의사결정을 위해 ‘추진협의회’ 구성을 의무화하고, 주체 간 권리와 의무를 규정하는 사업 추진 협정을 체결하여 실행력 강화
  - 통합개발에 따른 지가 상승 및 투기적 거래를 사전에 차단하기 위해 계획 단계부터 ‘토지 거래허가구역’ 설정을 연동하고, 상시적 토지 거래 모니터링을 통해 시장 안정화 도모

## 토지 확보 방식 고도화

- 선제적 부지 확보를 위한 토지구획정리사업 및 환지 방식 도입
  - 사업 초기 지가 상승에 따른 비용 부담을 줄이기 위해 지자체와 철도 사업자의 ‘토지 선매수권’을 강화하고, 집약 환지 방식을 통해 철도시설 용지와 주변 택지를 효율적으로 확보
  - 입체 환지 제도를 적극 활용하여 기존 토지 소유자의 재정착을 돕고, 철도역 주변 부지의 정형화를 통해 토지 이용 효율을 극대화하는 수평·수직적 통합 개발 시행

# I 철도·도시 통합개발 시범사업 추진 및 실행 지원체계 마련

## 선도 시범사업을 통한 통합개발 모델의 실효성 검증

- 예타 탈락 및 민자 지연 노선 대상의 전략적 시범사업 추진
  - 예비타당성조사 탈락 노선이나 민간투자 유치가 지연되는 노선을 우선적으로 선정하여, 도시철도 민간투자방식을 연계한 통합개발 실험적 사례를 축적하고 사업성 검증
  - 시범사업 추진 시 입지 특성에 따라 교외지역은 ‘도시개발사업’, 기성시가지는 ‘도시환경 정비사업’으로 차별화하여 연계 검토함으로써 지역 맞춤형 개발 모델 수립
- 민간투자 활성화를 위한 부대사업 기준 및 사업 범위 설정
  - 민간투자법상 ‘철도시설사업’에 포함될 수 있는 부대사업의 범위와 기준을 명확히 설정하여 민간 참여의 불확실성을 해소하고 투자 가치 제고
  - 지리적 접근성, 산업 및 주거 수요, 정책적 당위성 등을 종합적으로 고려한 객관적 기준을 마련하여 시범사업의 적용 가능성 판단

## 통합개발의 총괄 관리를 위한 실무 지원 조직 구축 및 운영

- 철도·도시 통합 거버넌스를 위한 전담 지원 조직 마련
  - 그간 개별 사업으로 이원화되어 추진되던 철도와 도시개발을 총괄 지원할 수 있는 ‘철도·도시 통합개발본부’를 신설하거나 상설 협의체를 구성하여 부서 간 칸막이 제거
  - ‘서울공공투자관리센터’ 등 전문 지원조직을 적극 활용하여 통합개발 사업의 적정 사업비 산정, 수익 구조 분석, 운영 관리 계획을 전문적으로 검토하고 사업의 공공성과 효율성을 확보
- 단계적 확산을 위한 성과 분석 및 가이드라인 수립
  - 시범사업의 추진 과정과 결과를 정밀 분석하여 실행 단계에서 발생하는 문제점을 보완하고, 이를 바탕으로 서울시 전역에 적용 가능한 ‘철도·도시 통합개발 표준 가이드라인’ 수립
  - 시범사업을 통해 축적된 데이터와 노하우를 민간과 공유하여 차기 통합개발 사업에 대한 민간투자 예측 가능성을 높이고 지속 가능한 확산 체계 구축

# I 타당성 평가 체계 및 관련 지침의 고도화

## 철도·도시 복합사업의 특성을 반영한 평가 방식 도입

- 단일 사업 단위의 통합 편익-비용 분석 체계 정립
  - 철도사업과 도시개발사업의 상호 관련성이 높은 경우, 개별적으로 분리하여 평가하지 않고 단일 사업 범위로 설정하여 전체 편익과 비용을 합산 분석하는 통합 평가 방식 도입
  - 별도 추진 시 과소평가될 수 있는 도시개발에 따른 신규 교통 수요, 역세권 가치 상승분, 지역 간 단절 해소 효과 등을 편익 항목으로 적극 정량화하여 타당성 분석의 현실성 제고
- 교통 인프라 적기 공급을 통한 사회적 비용 예방
  - 도시개발 완료 이후 철도 공급이 지연될 때 발생하는 주민 불편 및 민원 증폭 등 막대한 사회·경제적 비용을 예방하기 위해, 개발 초기 단계부터 통합 타당성 평가를 통해 철도 인프라 조기 착수 유도

## 통합 타당성 분석의 정확성 제고를 위한 기술적·제도적 보완

- 통합 수요 예측 모델 개발 및 분석 기준 명확화
  - 도시개발계획과 교통 수요 변화를 동시에 예측할 수 있는 정교한 통합 수요 분석 툴을 개발하여, 개발 예정지에서 발생할 추가 수요를 타당성 분석에 신뢰성 있게 반영
  - 철도사업과 도시개발사업 각각의 편익 항목이 중복 산정되어 분석 결과가 왜곡되지 않도록 편익 항목 간 경계를 명확히 구분하는 세부 분석 가이드라인 마련
- 현행 예비타당성조사 지침의 복합사업 수용력 강화
  - 사업별 독립 분석을 전제로 하는 현행 지침을 개정하여, 상호 연계성이 큰 복합사업을 제도적 범주에 포함시키고 이를 통합적으로 심의할 수 있는 별도의 평가 트랙 신설
  - 경제성 확보뿐만 아니라 지역 균형 발전 및 주민 편익 극대화라는 정책적 당위성이 타당성 평가 결과에 유기적으로 반영될 수 있도록 정책적 타당성 평가 지표 고도화

정책  
리포트

제440호

## 서울 철도망 구축과 연계한 철도·도시 통합형 개발방안

발행인 오균

편집인 이신해

발행처 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr

ISSN 2586-484X

발행일 2026년 2월 16일

디자인 박진범

인쇄·제본 세일포커스

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고

서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써

서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

\* 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.