

# 도로 입체개발 활성화 방안

2020. 11

허윤경

■ 문제 제기 .....	4
■ 입체개발의 필요성 .....	5
■ 현행 제도와 한계 .....	12
■ 국내외 사례 .....	18
■ 활성화 방안 .....	27



- 도심의 가용 토지는 부족하나 주택 수요의 증가 등 다양한 도심 공간 수요는 지속적으로 증가하고 있어 입체개발을 통한 창의적 공간 활용의 필요성이 확대되고 있음.

  - 택지 공급의 감소, 개발제한구역 해제의 어려움 등 대규모 택지 공급은 한계에 봉착하고 있으며, 중소 규모 개발을 위한 가용 토지도 극히 제한적임.
  - 최근 들어 세대수 집중과 주택가격 상승 등 도시를 중심으로 주택 수요는 오히려 확대되는 양상임. 민간과 공공 모두 총량적 관점에서 도심 주택공급을 위한 다양한 여건 마련이 무엇보다 시급한 실정임.
  - 노후주택 정비 수요 급증, 용도 전환, 복합용도 개발 등 공간 수요가 다변화되면서 다양한 형태의 입체 개발 수요가 커지고 있어 이를 위한 개발 수단을 확보해야 하는 시점임.
  
- 현행 제도에서는 개별법에 산발적으로 도로의 입체개발을 규정하고 있어 종합적인 관점에서 개발이 용이하지 않고, 사권 보호가 미약하여 민간 참여가 어려운 상황임.

  - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시계획시설의 결정, 구조 및 설치기준에 관한 규칙」, 「도로법」, 「건축법」, 「공공주택 특별법」, 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」 등을 통해 규정하고 있음.
  - 공공 목적이 아닌 경우에는 도로 점용을 극히 제한하고 있어 민간의 접근은 어려움.
  
- 2017년 2월 국토교통부가 도로 공간의 입체적인 활용과 관련한 대책을 발표하였고, 20대 국회에서 관련 법률안의 제정 및 개정 논의가 진행되었으나 국회를 통과하지 못함. 이후 공간 입체개발과 관련한 논의는 지지부진한 상황임.
  
- 전 세계적으로 도심 내 가용 토지 한계, 노후 시설물 개량 등 다양한 요구에 따라 입체적 개발이 확대되고 있음. 특히, 민간의 적극적 참여를 통해 기술적·공간적 혁신의 계기가 됨.

  - 일본의 토라노몬 힐, 캐나다의 지하 개발, 시애틀의 알라스칸 하이웨이, 뉴욕의 록펠러대학 사례를 확인하면 고밀 지역, 교통 통제 기한 제약, 기존 시설과의 연계성 등 다양한 한계 조건에서 시공이 이루어짐에 따라 시공 기술 혁신의 계기가 되고 있음.
  - 개발 이후에는 기존 도심 내 새로운 공간이 탄생함에 따라 지역의 랜드마크로 자리잡음. 공간 연계성의 강화, 복합 기능의 강화 등으로 재창조되어 지역 경제의 새로운 활력이 되고 있음.
  
- 도로의 입체적 활용을 위해서는 통합 법률을 조속히 제정해 개발의 효율성을 높이고, 사업 시행자의 권리를 보호할 수 있는 제도적 방안을 마련하여 민간 참여를 확대시켜야 함.

  - 조속한 통합 법률 제정을 통해 효율적인 입체개발의 제도적 기반을 마련해야 함. 20대 국회에서 발의되었던 도로 공간의 입체개발에 대한 법률(안)을 재검토해 21대에서는 법률 제정이 이루어져야 할 것임.
  - 「도로법」을 개정해 도로 상하부에 건축물의 신축 및 개축 허용 범위를 확대함으로써 도로점용 허가와 소유권이 인정되는 영구 시설물의 축조 등 사업시행자 등의 권리를 보장해야 함.
  - 민간 참여가 확대되기 위해서는 사권 설정이 법률적 효력을 갖출 수 있는 방안이 모색되어야 함. 예를 들어 구분 지상권의 설정과 보호의 실효성 강화 등이 될 것임.

## I 문제 제기

- ❖ 2017년 2월, 국토교통부는 도로 공간의 입체적 활용 활성화를 위한 대책을 발표함.

  - 그동안 도로 공간의 입체적 활용은 개별법의 적용을 통해 극히 일부에서 활용됨. 법·제도 간 연계 미비, 통합적 법체계의 부족 등이 활성화의 걸림돌로 지적되어 옴.
  - 2017년 2월 국토교통부는 “도로 공간의 입체적 활용을 통한 미래형 도시건설 활성화 대책”을 발표함.
  - 도로 공간의 민간 개발 허용, 입체도로 개발제도 도입, 도로 공간 활용 개발이익환수금 신설, 입체도로 안전관리제 신설 등이 포함되어 활성화에 대한 기대가 컸음.
  
- ❖ 2019년까지 관련 법률안의 제정 및 개정 논의가 진행되었으나 20대 국회를 통과하지 못함. 이후 공간 입체개발과 관련한 논의는 지지부진한 상황임.

  - 「도로공간의 입체개발에 관한 법률」 제정(조정식, 2017.12.1, 김영진, 2018.11.22, 박성중, 2019.4.15), 「도로법」 개정(조정식, 2017.12.1), 「도로와 그 주변지역의 입체개발에 관한 법률」 제정(박경미, 2019.1.28) 등이 20대 국회에 상정되었으나 국회를 통과하지 못하고 회기가 만료됨.
  
- ❖ 최근 서울시 차원에서 기존의 법을 활용하여 공공이 주도하는 저이용 공공시설 부지 입체화 사업을 추진하고 있으나, 민간 참여가 어려워 활성화로 이어지기는 어려울 것으로 판단됨.

  - 서울의 주거 불안 문제가 심화되면서 서울시와 SH공사는 북부간선도로(신내IC~중랑IC) 상부에 공공 주택 및 생활 SOC 병행 설치를 통한 콤팩트시티 조성사업을 추진하고 있음. 이 외에도 강일 버스차고지 및 장지 버스차고지를 활용한 공영차고지 입체 복합화 사업을 추진하고 있음.
  - 그러나, 민간 참여가 어려운 현재의 제도적 여건을 고려하면 공공 중심의 제한적 사업이라는 한계는 뚜렷함.
  
- ❖ 나대지의 고갈과 도심 가용 토지 부족은 심각한 반면에 주택 수요 증가, 도심 집중 등 도심 공간 수요는 지속적으로 증가하고 있어 입체개발을 통한 창의적인 공간 활용의 필요성이 확대되고 있음.

  - 도심 내 나대지 공급은 고갈되고 있으며 가용 토지 확보 역시 녹록하지 않은 상황임. 반면, 도심 공간 수요는 주거용, 비주거용 모두 확대되는 양상으로 새로운 공간 활용이 절실한 상황임.
  - 도로를 중심으로 개발된 기존 교통체계의 문제점인 생활권 분리, 보행 분리 등을 입체개발을 통해

극복하고 종합적인 교통체계 개선에도 도움이 됨.

- 현재 공공에서 추진되고 있는 사업 형태는 단기적 주거 불안 대응이라는 측면이 강하여, 도로 입체 개발이 새로운 개발 형태로 자리매김하기에는 한계가 뚜렷함.

- 본 연구는 도로 등을 활용한 공간 입체개발의 당위성과 제도적인 한계를 확인하고자 함. 또한, 해외 사례를 통하여 입체개발의 효용성을 확인하고, 향후의 정책적 과제를 도출코자 함.

## II 입체개발의 필요성

### 1. 나대지 개발의 한계

- 전국의 택지 공급은 2000년대 가장 활발하게 이루어졌고 2011년 이후 감소하여 2019년에는 10년 전인 2009년 대비 16.0% 수준으로 감소함.

- 2000년 이전에는 4,000만㎡를 넘지 않는 수준에서 연간 평균 3,000만㎡의 공급이 이루어짐. 2004년부터 4,000만㎡를 상회해 2010년까지 공급 증가가 이루어졌고 2007년에는 최대치인 6,000만㎡를 넘는 택지가 공급됨. 2000년대는 택지 공급이 가장 활발했던 시기임.
- 그러나, 2011년 이후에는 택지 공급이 빠르게 감소해 한 해도 2,000만㎡를 상회하지 못함. 2011~2019년의 연간 평균 공급 물량은 1,000만㎡로 축소됨.

- 2011년 이후 수도권과 서울의 택지 공급이 급감하여 전국적 감소세를 주도함.

- 수도권의 택지 공급은 2010년 1,000만㎡를 정점으로 감소하기 시작하여 2019년에는 300만㎡로 축소됨. 서울의 공급은 2013년 이후 극히 제한적인 상황임.

- 일부 개발제한구역 해제 및 자연녹지지역을 통한 주택단지 개발이 이루어지고 있으나, 2020년 8·4대책 발표 직전의 개발제한구역 해제 논란을 비추어보면 향후 개발제한구역 해제는 극히 제한적일 것으로 예상됨.

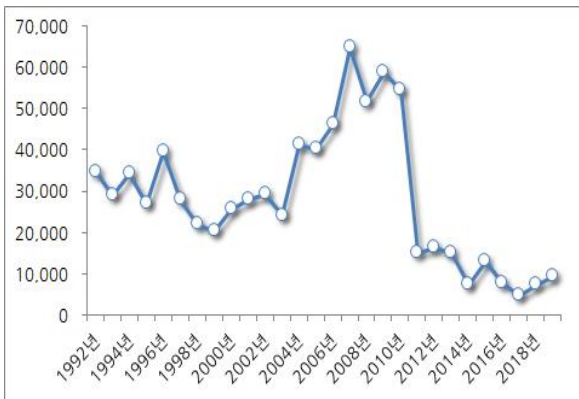
- 2018년 연말 발표된 과천, 남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양 등 3기 신도시 대부분이 일정 수준의 개발제한구역을 해제하여 택지 지구를 지정함.
- 2020년 8·4대책에서도 일부 개발제한구역이 포함됨. 그러나, 발표 이전 개발제한구역 해제와 관련된 사회적 논쟁이 커졌고 실제 해제 면적은 극히 제한적인 최종안으로 발표된 것으로 이해됨.

- 서울의 경우 자연녹지지역 중 대규모 나대지를 대상으로 한 주택지구 지정은 2011년 고덕 강일지구의 166만㎡ 이후에는 2016년 개포지구(26만㎡), 2017년 방배(14만㎡)지구가 마지막이었음.

**❖ 도심 인근에서 나대지 개발을 통한 대규모 택지 공급은 한계에 봉착하고 있으며, 중소 규모 개발을 위한 가용 토지도 극히 제한적인 상황임.**

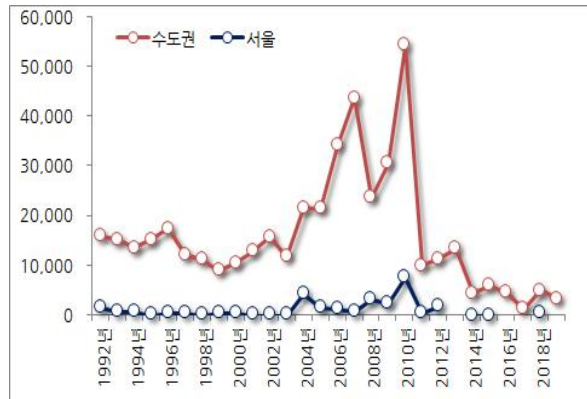
- 대규모 나대지 개발은 고갈되었으며, 중소 규모의 토지도 소유주의 이견 등으로 개발이 쉽지 않은 상황임. 앞으로 기존 노후지 개발로 개발 흐름이 이동할 수밖에 없으나 다양한 이해관계가 존재하여 사업 진행이 더디게 진행될 가능성이 높음.

〈그림 1〉 전국 택지예정지구 지정 및 공급 실적  
(단위 : 천㎡)



자료 : 국토교통부.

〈그림 2〉 수도권 택지예정지구 지정 및 택지 공급 실적  
(단위 : 천㎡)



자료 : 국토교통부.

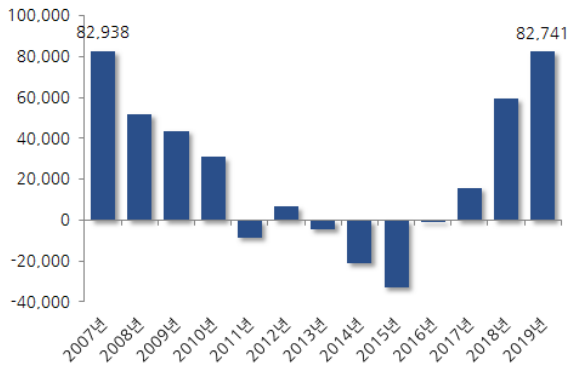
## 2. 도심 주택공급 확대

**❖ 최근 들어 서울과 수도권의 세대수 증가가 확인되고 있어 수도권의 주택 수요는 지속적으로 유지되고 있는 것으로 판단됨. 이러한 결과로 서울을 중심으로 주택가격 상승세가 지속되고 있는 것으로 해석됨.**

- 통계청의 국내 인구 이동 통계를 확인하면 수도권은 2011~2016년까지 순유출이 많았으나, 2017년 이후 순유입으로 돌아섰고 2019년까지 증가세가 이어짐. 2019년에는 순유입이 8만명을 상회함.
- 서울과 수도권의 주민등록 세대수 증가도 확대되고 있음. 최근 7년(2013~2019년) 동안 수도권의 주민등록 세대수는 평균 16만 세대가 증가하였으나 최근 3년(2017~2019년)은 평균 22.4만 세대가 증가함. 서울과 같은 패턴이 확인되어 최근 7년에 비해 3년의 세대수 증가가 확대되는 양상임.

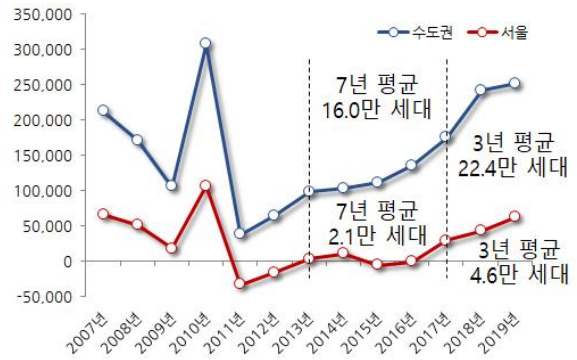
- 지방 이전 효과의 완료 및 지방 경기의 위축 등으로 최근 들어 수도권으로의 유입 인구 증가, 주민등록 세대수의 증가 폭 확대 등이 나타나고 있는 것으로 해석됨.
- 인구 이동 및 가구 분화의 패턴은 주택 수요의 확대에 이어질 수밖에 없으며, 수도권의 주택 수요가 지속되면서 주택가격에도 영향을 미치고 있는 것으로 이해됨.

〈그림 3〉 수도권 순이동자수 추이(국내 인구가동)  
(단위 : 명)



자료 : 통계청, “국내인구 이동통계”.

〈그림 4〉 수도권 주민등록 세대 증감수 추이  
(단위 : 세대)



자료 : 행정안전부, “주민등록 인구현황”.

❖ **도심 인근의 주택에 대한 수요는 더욱 강력해지고 있음. 즉, 도심 인근 지역인 서울에 대한 지불 의사는 더욱 강해져서 서울과 경기, 인천과의 주택가격 격차가 지속적으로 확대됨.**

- 서울 대비 경기와 인천의 매매가격 비율은 2016년 상반기 정점 이후 낮아짐. 경기는 2019년 12월 최저 수준인 40.9%로 하락함. 인천도 서울 대비 하락하여 2020년 1월 최저점을 형성함.
- 전세가격은 매매가격에 비해 서울 대비 경기·인천의 매매가격 비율 하락 폭이 작지만 2014년 하반기 정점 형성 이후 하락세가 지속됨.
- 서울과 경기·인천의 격차 확대뿐만 아니라 서울 내부에서도 고용 중심지와 외곽 지역의 가격 격차가 커지고 있음. 강남구 대비 외곽 지역 주택가격의 차이가 지속적으로 확대되는 양상임.
- 격차 확대 폭의 차는 존재하나, 매매가격·전세가격 모두 지역별 격차가 확대되는 양상임. 매매가격과 전세가격이 동반하여 격차가 확대되는 것은 기대가치와 사용가치 모두 서울에 대한 지불 의사가 강해진 것으로 이해되며, 이는 서울에 대한 주택 수요 강화로 해석할 수 있음.

❖ **전반적인 주택 공급의 확대와 함께 입지적으로는 고용 중심지 인근의 지불가능 주택 및 공공 임대주택의 재고량 확보가 중요한 이슈임.**

- 수도권은 자가보유율은 54.1%(2019년)이고, 서울의 자가보유율은 48.3%(2017년) 수준으로 전국에 비하여 낮음. 자가점유율은 2019년 기준으로 수도권이 50.0%, 서울이 42.7%로 더욱 낮음. 더욱이 2017년 이후 수도권과 서울 모두 자가점유율, 자가보유율이 정체되고 있음.
- 자가점유율 정체 상황에서 주택가격 상승이 지속되어 도심 내 지불가능 주택 재고는 급격히 감소함. 주거 안정을 위해서는 도심 내 지불가능 주택의 재고 확보를 위한 노력이 경주되어야 할 것임.

❖ 서울을 중심으로 주택시장 불안이 지속되고 있어 민간과 공공 모두 총량적 관점에서 도심 주택공급이 절실한 상황임. 물량 확보를 위해서는 재개발·재건축의 활성화가 가장 명확한 수단이나, 가용 토지가 부족한 상황에서 이를 극복하기 위한 다양한 여건 마련이 필요함.

〈그림 5〉 서울 평균 3.3㎡당 매매가격 대비 경기·인천 가격 비율

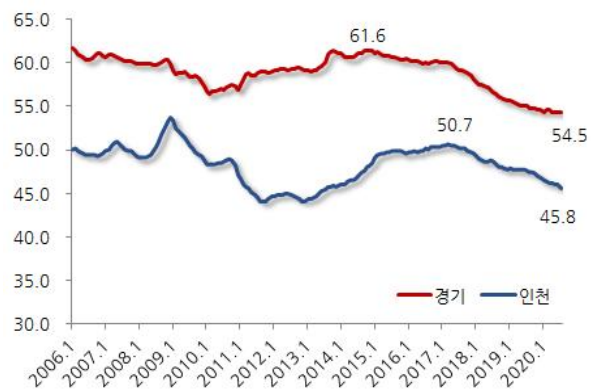
(단위 : %)



주 : 서울의 평균 3.3㎡당 매매가격(재건축 포함) 대비 경기 및 인천 가격의 비율임.  
 자료 : 부동산114(주).

〈그림 6〉 서울 평균 3.3㎡당 전세가격 대비 경기·인천 가격 비율

(단위 : %)



주 : 서울의 평균 3.3㎡당 전세가격(재건축 포함) 대비 경기 및 인천 가격의 비율임.  
 자료 : 부동산114(주).

### 3. 노후주택 정비 등을 위한 다양한 정비 수단 필요

- ❖ 노후주택이 빠르게 증가하여 전국에서 경과 연수가 20년 이상 된 주택은 881.8만호, 30년 이상 된 주택은 336.4만호에 달함.
  - 경과 연수가 20년 이상 된 주택은 총 881.8만호에 달해 전체 주택 중 48.6%의 비중을 차지함. 30년 이상 된 주택은 336.4만호로 비중은 18.6%임.



■ 현재는 40년 이상 된 단독주택의 재고 비중이 높아 정책적인 부담이 확대된 상황이나, 아파트의 노후화도 함께 진행되고 있어 향후 30년 이상 된 주택이 빠르게 증가할 것으로 예상된다.

- 경과 연수 40년 이상 단독주택은 133.0만호인데, 단독주택 가운데 34.0%가 여기에 해당함. 단독주택의 노후화가 심각한 상황임.
- 아파트는 1990년대 '주택 200만호 건설' 시기의 대량 공급 영향으로 경과 연수 20~29년 사이에 374.0만호가 분포하고 있으며, 전체 아파트 중 비중은 33.1%에 이룸.

〈표 1〉 경과 연수별 주택 재고 현황(2019년)

(단위 : 만호, %)

구분		10년 미만 (2010년 이후)	10~19년 (2000~2009년)	20~29년 (1990~1999년)	30~39년 (1980~1989년)	40년 이상 (1979년 이전)	합계
주택 수	계	469.9	461.0	545.4	186.6	149.8	1,812.7
	단독주택	54.3	49.6	90.3	64.6	133.0	391.8
	아파트	318.6	339.0	374.0	86.8	10.3	1,128.7
	연립주택	10.9	6.5	16.1	15.8	2.2	51.4
	다세대주택	82.5	62.1	58.1	15.0	1.8	219.5
	비거주용 건물 내 주택	3.6	3.8	6.9	4.4	2.5	21.3
비중	계	25.9	25.4	30.1	10.3	8.3	100.0
	단독주택	13.9	12.7	23.0	16.5	34.0	100.0
	아파트	28.2	30.0	33.1	7.7	0.9	100.0
	연립주택	21.1	12.6	31.3	30.7	4.2	100.0
	다세대주택	37.6	28.3	26.5	6.8	0.8	100.0
	비거주용 건물 내 주택	17.0	18.1	32.5	20.9	11.5	100.0

자료 : 통계청(2019), 주택총조사.

■ 앞서 언급한 것처럼 1990년대 주택 200만호 건설 시기에 대량의 주택을 단기간에 공급한 만큼 내년부터는 30년 이상 된 노후주택 재고가 빠르게 증가할 것으로 전망됨. 조속하게 다양한 정비 수단을 마련해야 함.

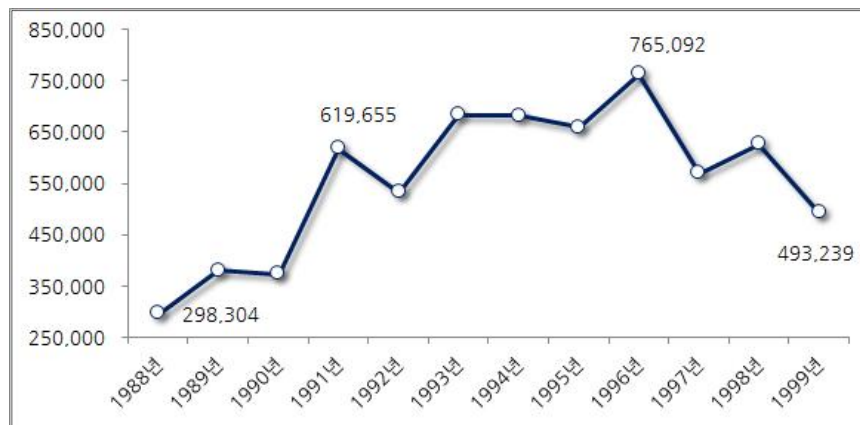
- 1990년대는 200만호 주택 건설 등 대량 주택 공급 시기로, 연간 주택 준공 물량이 50만호를 상회함. 1995년에는 76.5만호에 달하는 물량이 준공되었던 것으로 추정됨. 일부 멸실이 발생했겠지만, 현재 주택 재고는 545.4만호, 비중은 30.1%에 이르러 다수를 차지하고 있음.
- 1990년대 준공된 주택의 노후화 진행으로 2020년 이후에는 노후주택의 급속한 증가가 예상되며, 다양한 정비수단 개발이 필요한 시점임.

❖ 재개발, 재건축, 리모델링 등 기존의 정비 수단이 존재하나 다양한 입지와 형태의 노후주택이 빠르게 증가하고 있어 창의적으로 노후주택을 정비할 수 있는 수단이 필요한 실정임.

- 기존 노후주택 정비는 대규모 단지의 정비에 유용한 수단임. 최근 들어서 소규모 주택 정비를 위한 수단이 강구되고 있으나 실제 시장 수용성은 낮은 상황임.
- 도심의 노후주택 정비를 위해서는 공간의 다양성을 수용할 수 있는 정비 및 개발 수단이 마련되어야 할 것임.

〈그림 7〉 1988~1999년 주택 준공 추정

(단위 : 호)



주 : 과거(1990년, 1995년, 2000년) 인구주택총조사에서 준공연도가 명기된 물량을 도식화함.  
 자료 : 통계청, 인구주택총조사.

#### 4. 4차 산업혁명 가속화로 혼합 용도 수요 확대

❖ 4차 산업혁명과 코로나19 영향 등으로 지금과 같은 엄격한 토지 용도 구분은 의미가 크게 약화될 것임.

- 4차 산업혁명의 '초연결성' 확대는 일과 생활의 경계를 희미하게 하고 세대 간, 시간대 간, 문화 간의 차이도 약화시킬 가능성이 큼. 공간 이용도 비슷한 양상으로 움직이면서 현재와 같은 엄격한 용도 구분의 효용성은 낮아질 것임.
- 즉, 사무 공간인 직장 and 주거 공간인 집의 구분이 약해질 것이며, 최근 발발한 코로나19 사태의 영향으로 용도 혼합 속도가 더욱 빨라질 것임.
- IoT 등 정보통신 기술 발달로 소비자 요구에 대한 즉각적인 대응 필요성이 커지고 있으며 통근시간

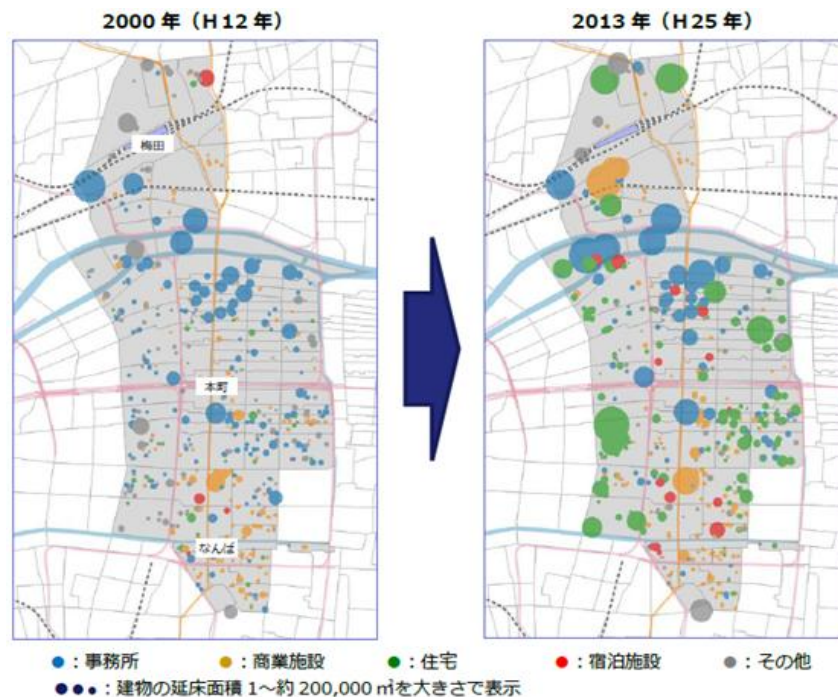
단축 및 이동시간 단축 수요로 이어질 수 있음. 이에 따라 주거, 업무, 상업 등 도시 공간의 기능을 압축하는 입체 복합공간에 대한 수요가 커질 것임.

■ 공간 수요가 빠르게 변화하면서 주거로 이용되는 공간이 오피스로 변화하기도 하고, 오피스가 호텔로 전환되는 등 다양한 용도 전환에 대한 요구가 거세지고 있음. 용도 전환의 용이성과 함께 혼합 용도의 이용 요구도 커지고 있음.

- 혼합 용도 및 용도 전환 현상은 선진국에서 이미 목격되고 있음. 2000년에서 2013년 사이 오사카 중심부는 상업용 시설에서 주거용 건축물로 다시 전환되면서 주거용 건물 수는 2배, 연면적은 30배 증가한 것으로 나타남. 이는 교외로 빠져나갔던 인구가 오사카 도심(우메다, 요도야바시·혼마치, 신사 이바시·난바)으로 돌아오면서 주택 수요가 증가하고 용도 전환이 발생한 것으로 해석됨.
- 국내에서는 공실이 증가한 노후 중소형 오피스의 호텔 전환이 일부 이루어짐. 그러나, 주차장 규제 등으로 시장 수요에 비해 용도 전환이 원활하게 이루어지고 있지는 못함.

■ 4차 산업혁명 등 산업구조 변화로 용도 전환, 복합용도 개발 등 공간 수요가 다변화되면서 다양한 형태의 입체개발 수요가 커지고 있어 이를 위한 개발 수단 확보가 필요함.

〈그림 8〉 오사카 도심 토지이용 변화



자료 : 時代とともに変化する不動産利用, ザイマックス不動産総合研究所, 2017.4.17, 피데스개발 내부 번역.

### III 현행 제도와 한계

#### 1. 현행 법률 및 제도

- 도로를 중심으로 입체개발을 수행하기 위해서는 개별법에 산발적으로 규정된 법률과 제도를 종합적 관점에서 개선해야 함. 현재의 제도로는 개발이 용이하지 않은 상황임.

  - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시계획시설의 결정, 구조 및 설치기준에 관한 규칙」 등에 따라 필요한 경우 입체 도시계획이 가능함(법 제64조, 시행령 제61조, 규칙 제4조).
  - 「도로법」상 도로 관리청과 도로 소유자 등이 협의할 경우, 지상 또는 지하 공간의 일정한 범위를 입체적 도로구역으로 정하는 것이 가능함(법 제28조).
  - 「건축법」상 “건축물의 출입에 지장이 없다고 인정되는 경우 도로에 접하지 않더라도 건축 가능”이라고 규정되어 있어 입체 도시계획 시설 및 입체 도로 건설이 가능함(법 제44조).
  - 「공공주택 특별법」상 철도, 도로 등 공공시설의 부지와 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품관리법」의 공용재산 토지, 공공시설 부지 등에서 공공 주택사업에 대한 특례를 부여하고 있음(법 제40조의 2, 제40조의 3).
  
- 1999년 「도로법」 개정을 통해 입체적 도로구역제를 도입한 이후, 2004년 토지의 소유주와 협의 없이도 지하 부분을 입체적 도로구역으로 설정하는 것이 가능토록 개정됨.

  - 1999년 입체적 도로구역 제도를 도입함. 도로의 관리청과 토지 소유자 등이 협의해 지상 또는 지하 공간의 일정한 범위를 도로구역으로 정할 수 있도록 하는 제도임. 도로 관리청은 토지에 대한 소유권 확보 없이도 지상 또는 지하 공간에 도로를 건설할 수 있으며, 토지 소유자 등은 입체적 도로구역의 위 또는 아래에 위치하는 토지를 이용할 수 있도록 하여 도로부지 확보 비용의 절감과 토지 이용의 효율성을 높일 수 있도록 함(1999년 8월 9일 시행, 법률 제5894호, 1999년 2월 8일 일부 개정).
  - 기존에는 토지의 지상·지하 부분은 소유자와 협이가 성립된 경우에만 입체적 도로구역을 설정할 수 있도록 했으나, 2004년 개정을 통해 지하 부분은 협이가 성립되지 아니한 경우에도 입체적 도로구역을 설정할 수 있도록 함(2004년 7월 21일 시행, 법률 제7103호, 2004년 1월 20일 일부 개정).
  - 그러나 현재의 제도는 지하도로나 고가도로가 위치할 토지 소유자가 도로 관리청이 아닐 때 도로를 건설하는 경우를 위한 것임. 도로 관리청이 도로의 관리권을 확보하기 위해 해당 토지를 입체적 도로구역으로 지정하고 구분 지상권을 설정할 수 있도록 한 것으로 실질적인 입체개발로 보기 어려움.
  
- 공공 목적이 아닌 경우에는 도로 점용을 극히 제한하고 있음. 사적 용도의 이용은 극히 제한하고 있어 민간의 창의적 활용은 불가능함(「도로법」 제61조와 시행령 제55조).

〈표 2〉 「도로법」 제28조의 입체적 도로구역

<p>제28조(입체적 도로구역)</p> <p>① 도로관리청은 제25조에 따라 도로구역을 결정하거나 변경하는 경우 그 도로가 있는 지역의 토지를 적절하고 합리적으로 이용하기 위하여 필요하다고 인정하면 지상이나 지하 공간 등 도로의 상하 범위를 정하여 도로구역으로 지정할 수 있다.</p> <p>② 도로관리청은 제1항에 따른 도로구역(이하 "입체적 도로구역"이라 한다)을 지정할 때에는 토지·건물 또는 토지에 정착한 물건의 소유권이나 그 밖의 권리를 가진 자와 구분지상권(區分地上權)의 설정이나 이전을 위한 협의를 하여야 하며, 지상의 공간에 대한 협의가 이루어지지 아니하면 입체적 도로구역으로 지정할 수 없다. 이 경우 협의의 목적이 되는 소유권이나 그 밖의 권리, 구분지상권의 범위 등 협의의 내용에 포함되어야 할 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 도로관리청은 제2항에 따라 토지의 지상 부분이나 지하 부분의 사용에 대하여 협의가 성립하면 구분지상권을 설정하거나 이전한다. 이 경우 구분지상권의 존속기간은 「민법」 제280조 및 제281조에도 불구하고 도로가 존속하는 때까지로 한다.</p> <p>④ 도로관리청은 입체적 도로구역의 지하 부분에 대하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 구분지상권의 설정이나 이전을 내용으로 하는 관할 토지수용위원회(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제51조에 따른 관할 토지수용위원회를 말한다. 이하 같다)의 수용재결이나 사용재결을 받으면 「부동산등기법」 제99조에 따라 단독으로 그 구분지상권의 설정등기나 이전등기를 신청할 수 있다.</p> <p>⑤ 토지의 사용에 관한 구분지상권의 등기 절차에 관하여 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.</p>
--

〈표 3〉 「도로법」 제55조의 점용 허가를 받을 수 있는 공작물

<p>제55조(점용 허가를 받을 수 있는 공작물 등) 법 제61조 제2항에 따라 도로 점용 허가(법 제107조에 따라 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 사업에 관계되는 점용인 경우에는 협의 또는 승인을 말한다)를 받아 도로를 점용할 수 있는 공작물·물건, 그 밖의 시설의 종류는 다음 각 호와 같다. &lt;개정 2014. 11. 24, 2015. 8. 11, 2017. 12. 5&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 전주·전선, 공중선, 가로등, 변압탑, 지중배전용기기함, 무선전화기지국, 종합유선방송용단자함, 발신전용휴대전화기지국, 교통량검지기, 주차측정기, 전기자동차 충전시설, 태양광발전시설, 태양열발전시설, 풍력발전시설, 우체통, 소화전, 모래함, 제설용구함, 공중전화, 송전탑, 그 밖에 이와 유사한 것</li> <li>2. 수도관·하수도관·가스관·송유관·전기관·전기통신관·송열관·농업용수관·작업구(맨홀)·전력구·통신구·공동구·배수시설·수질자동측정시설·지중정착장치(어스앵커)·암거, 그 밖에 이와 유사한 것</li> <li>3. 주유소·수소자동차 충전시설·주차장·여객자동차터미널·화물터미널·자동차수리소·승강대·화물적치장·휴게소, 그 밖에 이와 유사한 것과 이를 위한 진입로 및 출입로</li> <li>4. 철도·궤도, 그 밖에 이와 유사한 것</li> <li>5. 지하상가·지하실(「건축법」 제2조 제1항 제2호에 따른 건축물로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 제61조 제1호에 따라 설치하는 경우만 해당한다)·통로·육교, 그 밖에 이와 유사한 것</li> <li>6. 간판(돌출간판을 포함한다), 표지, 깃대, 현수막, 현수막 게시시설 및 아치. 다만, 현수막 게시시설은 국가 또는 지방자치단체가 설치·관리하는 경우만 해당한다.</li> <li>7. 버스표판매대·구두수선대·노점·자동판매기·현금자동입출금기·상품진열대, 그 밖에 이와 유사한 것</li> <li>8. 공사용 판자벽·발판·대기소 등의 공사용 시설 및 자재</li> <li>9. 고가도로의 노면 밑에 설치하는 사무소·점포·창고·자동차주차장·광장·공원, 체육시설, 그 밖에 이와 유사한 시설(유류·가스 등 인화성 물질을 취급하는 사무소·점포·창고 등은 제외한다)</li> <li>10. 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 편의시설 중 높이 차이 제거시설 또는 주출입구 접근로, 그 밖에 이와 유사한 것</li> <li>11. 제1호부터 제10호까지의 규정에 따른 공작물·물건 및 시설의 설치를 위하여 일시적으로 설치하는 공사장, 그 밖에 이와 유사한 것과 이를 위한 진입로 및 출입로</li> <li>12. 제1호부터 제11호까지에서 규정한 것 외에 도로관리청이 도로구조의 안전과 교통에 지장이 없다고 인정한 공작물·물건(식물을 포함한다) 및 시설로서 국토교통부령 또는 해당 도로관리청이 속해 있는 지방자치단체의 조례로 정한 것</li> </ol>
--

■ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제64조에서 비도시계획 시설의 설치를 시행령 규정에 열거한 경우에 한정하여 허용함.

- 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제4조에서는 “입체적 도시·군계획시설 결정”에서 기존 사유지 공간의 일부를 도시계획 시설 (도로)로 결정이 가능토록 함.

〈표 4〉 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제64조(도시·군계획시설 부지에서의 개발 행위) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 도시·군계획시설의 설치 장소로 결정된 지상·수상·공중·수중 또는 지하는 그 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 허가하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

〈표 5〉 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령

제61조(도시·군계획시설부지에서의 개발 행위) 법 제64조 제1항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 지상·수상·공중·수중 또는 지하에 일정한 공간적 범위를 정하여 도시·군계획시설이 결정되어 있고, 그 도시·군계획시설의 설치·이용 및 장래의 확장 가능성에 지장이 없는 범위에서 도시·군계획시설이 아닌 건축물 또는 공작물을 그 도시·군계획시설인 건축물 또는 공작물의 부지에 설치하는 경우
2. 도시·군계획시설과 도시·군계획시설이 아닌 시설을 같은 건축물 안에 설치한 경우(법률 제6243호 「도시계획법」 개정 법률에 의하여 개정되기 전에 설치한 경우를 말한다)로서 법 제88조의 규정에 의한 실시계획인가를 받아 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 경우
  - 가. 건폐율이 증가하지 아니하는 범위 안에서 당해 건축물을 증축 또는 대수선하여 도시·군계획시설이 아닌 시설을 설치하는 경우
  - 나. 도시·군계획시설의 설치·이용 및 장래의 확장 가능성에 지장이 없는 범위 안에서 도시·군계획시설을 도시·군계획시설이 아닌 시설로 변경하는 경우
3. 「도로법」 등 도시·군계획시설의 설치 및 관리에 관하여 규정하고 있는 다른 법률에 의하여 적용 허가를 받아 건축물 또는 공작물을 설치하는 경우
4. 도시·군계획시설의 설치·이용 및 장래의 확장 가능성에 지장이 없는 범위에서 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법」 제2조 제3호에 따른 신·재생에너지 설비 중 태양에너지 설비 또는 연료전지 설비를 설치하는 경우

〈표 6〉 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」

제4조(입체적 도시·군계획시설 결정)

- ① 도시·군계획시설이 위치하는 지역의 적정하고 합리적인 토지이용을 촉진하기 위해 필요한 경우에는 도시·군계획시설이 위치하는 공간의 일부만을 구획하여 도시·군계획시설 결정을 할 수 있다. 이 경우 당해 도시·군계획시설의 보전, 장래의 확장 가능성, 주변의 도시 등을 고려해 필요한 공간이 충분히 확보되도록 하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 의하여 도시·군계획시설을 설치하고자 하는 때에는 미리 토지소유자, 토지에 관한 소유권 외의 권리를 가진 자 및 그 토지에 있는 물건에 관하여 소유권 그 밖의 권리를 가진 자와 구분지상권의 설정 또는 이전 등을 위한 협의를 하여야 한다.
- ③ 도시지역에 건축물인 도시·군계획시설이나 건축물과 연계되는 도시·군계획시설을 결정할 때에는 도시·군계획시설이 위치하는 공간의 일부만을 구획해 도시·군계획시설 결정을 할 수 있는지를 우선적으로 검토해야 한다.
- ④ 도시·군계획시설을 결정하는 경우에는 시설들을 유기적으로 배치하여 보행을 편리하게 하고 대중교통과 연계될 수 있도록 하여야 한다.



### ❖ 「국유재산법」 및 「공유재산물품관리법」상에서의 사권 설정이 제한되어 있음.

- 도로는 국가 또는 지방자치단체가 소유한 기반시설로 국유재산이나 공유재산임에 따라 관련 법의 적용을 받게 됨.
- 「국유재산법」은 국유재산에 사권을 설정하지 못하게 규정하고 있음. 「국유재산법」에 따른 사권 설정은 일반재산에 한정되어 있어 도로는 이를 적용받기 어려움. 일반재산은 다른 법률 또는 확정 판결(재판상 화해 등 확정 판결과 동일한 효력 포함)에 따라 사권을 설정하는 경우 일반재산의 사용 및 이용에 지장이 없고 재산의 활용가치를 높일 수 있는 경우로서 중앙관서의 장 등이 필요하다고 인정하는 경우임.
- 「공유재산물품관리법」에서도 극히 제한적인 경우를 제외하고는 사권 설정을 제한하고 있음.
- 「도로법」에서도 도로를 구성하는 부지와 옹벽, 그 밖의 시설물에 사권을 행사할 수 없다고 규정하고 있음.

〈표 7〉 「국유재산법」

<p>제11조(사권 설정의 제한)</p> <p>① 사권(私權)이 설정된 재산은 그 사권이 소멸된 후가 아니면 국유재산으로 취득하지 못한다. 다만, 판결에 따라 취득하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 국유재산에는 사권을 설정하지 못한다. 다만, 일반재산에 대해 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>제6조(국유재산의 구분과 종류)</p> <p>① 국유재산은 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분한다.</p> <p>② 행정재산의 종류는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 공용재산 : 국가가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용(직무 수행을 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우로 한정한다)으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산</p> <p>2. 공공용 재산 : 국가가 직접 공공용으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산</p> <p>3. 기업용 재산 : 정부기업이 직접 사무용·사업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 주거용(직무 수행을 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우로 한정한다)으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산</p> <p>4. 보존용 재산 : 법령이나 그 밖의 필요에 따라 국가가 보존하는 재산</p> <p>③ "일반재산"이란 행정재산 외의 모든 국유재산을 말한다.</p>
---

### ❖ 종합하면, 현행 법령하에서 공공은 도로 공간 등을 입체적으로 활용하여 다양한 수법으로 개발이 가능하나, 민간은 도로 점용 이외에는 법률적 기반이 없는 상황임. 도로 입체 이용의 활성화를 위해서는 민간의 사권 설정 허용이 가장 우선적인 과제임.

- 공공은 「도로법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「건축법」 등에 기반해 다양한 개발이 가능함.
- 민간은 「도로법」상의 도로 점용 이외에는 활용이 극히 제한적이거나 불가능한 상황임. 특히, 도로 부지가 국공유지임에 따라 「도로법」, 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」상 제한되어 있는 사권 설정 금지 조항이 가장 큰 저해 요인으로 작용하고 있음.

〈표 8〉 현행 법령에서 도로의 입체적 활용

구분	공공부문	민간부문
도로법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도로 입체적 활용 가능</li> <li>- 제28조(입체적 도로구역)</li> <li>- 제61조(도로의 점용 허가)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도로 입체적 활용 제한적 가능</li> <li>- 제61조(도로의 점용 허가)</li> </ul>
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도로 입체적 활용 가능</li> <li>- 제64조(도시·군계획시설 부지에서의 개발 행위)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도로 입체적 활용 극히 제한적 가능</li> </ul>
도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도로 입체적 활용 가능</li> <li>- 제3조(도시·군계획시설의 중복 결정)</li> <li>- 제4조(입체적 도시·군계획시설 결정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도로 입체적 활용 불가능</li> </ul>
건축법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도로 입체적 활용 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도로 입체적 활용 극히 제한적 가능</li> <li>- 제47조(건축선에 따른 건축 제한)</li> </ul>
국유재산법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도로 입체적 활용 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도로 입체적 활용 불가능</li> <li>- 제11조(사권 설정의 제한)</li> </ul>
공유재산 및 물품관리법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도로 입체적 활용 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도로 입체적 활용 불가능</li> <li>- 제19조(처분 등의 제한)</li> </ul>

자료 : 국토교통부, 2019, 도로공간의 입체적 활용 방안 및 관련 제도 연구(2차), p25.

## 2. 법률 개정 노력

■ 2017년 국토교통부는 도로 공간의 입체적인 활용을 통한 미래형 도시 건설 활성화를 발표함.

- 도로를 중심으로 도로와 도시, 도로와 주택, 도로와 건축, 도로와 문화, 도로와 교통으로 크게 5가지 형태의 입체적 활용 가능성을 발표함.
- 국공유지인 도로 공간에는 지하상가와 같은 도시계획 시설 위주로 개발이 허용되었으나, 민간이 일정 기간(예시로는 50년 이상) 동안 도로 공간에서 상공과 지하의 시설을 조성 및 소유하는 것을 허용할 방침을 밝힘.
- 입체도로 개발구역제도를 도입해 도로 공간의 무분별한 개발을 방지하도록 하고 체계적이고 효율적인 도시 공간 활용을 유도할 계획을 발표함.
- 도로 공간 활용으로 발생하는 개발 이익과 관련해서는 개발이익환수금을 신설하여 특혜 소지를 차단하고, 도로 공간의 안전 확보를 위해서는 입체도로 안전관리제 도입을 밝힘.



〈표 9〉 도로의 입체적 활용 예시(국토교통부, 2017년)

구분		입체적 활용	지원 방안
도로+도시	지하공간 개발 활성화	상업, 문화, 업무시설 등 다양한 지하 공간 개발을 허용하고, 교통편의, 공간 통합 등을 위해 인근 사유지 연계 개발도 허용	기반시설 확보 규제 완화, 입체도로 활용 사업에 대한 금융 지원, 도로 지하 개발 가이드라인
	입체적 도시 형성	철도, 도로망 등 개발시설을 지하에 배치하여 편리하고 안전한 보행 중심 시가지 유도	
도로+주택	가로주택 사업 개선	주차장 통합을 통해 쾌적한 주거 환경이 조성되고, 도로 상공도 활용하여 저렴한 주택 공급 유도	4m 이상(8m 미만) 도로 통과하는 경우도 가로주택정비구역에 포함, 공동이용시설 설치시 용적률 인센티브
	공동주택 관리 개선	8m 이상 도로 등으로 구분되는 단지도 예외적으로 공동관리 허용	
도로+건축	도로 건물 일체화, 건물 옥상 간이 휴게소, 건물 간 연결 활성화, 도로 공간 활용 랜드마크 조성 등 다양한 창의적 건축 가능		도로 상부에 건축이 가능하도록 관련 제도를 정비
도로+문화	지하도로 상부 공간에 공공시설뿐만 아니라 문화, 상업 시설과 같은 복합 공간 조성, 용도가 제한되어 활용도가 낮았던 고가도로 하부 공간은 지역 커뮤니티 공간으로 유도		용도 규제 형식을 네거티브 방식으로 전환
도로+교통	지하 환승시설	환승 거점을 활용해 환승시설을 조성	상업시설 허용 등을 통해 사업성 개선
	상공형 환승시설	고속도로 나들목, 요금소 공간 등을 활용한 환승시설 조성으로 다양한 수단과 환승 체계를 구축	

자료 : 국토교통부 보도자료, 2017.2.16, 도로의 변신! 입체도로 시대 도래...도로 상·하부 활용.

❖ 국토교통부의 발표 내용을 주요 골자로 하는 「도로공간의 입체개발에 관한 법률안」이 2017년 12월 1일 의원입법으로 발의되었으나 본회의를 통과하지 못하고 20대 국회의 임기 만료로 폐기됨.

- 법률 제정(조정식, 2017.12.1, 김영진, 2018.11.22, 박성중, 2019.4.15), 「도로법」 개정(조정식, 2017.12.1), 「도로와 그 주변지역의 입체개발에 관한 법률」 제정(박경미, 2019.1.28) 등이 발의됨.
- 법안의 목적은 국토 공간의 효율적인 활용과 창의적 도시공간 조성을 위해 도로 상·하부 공간과 그 주변 지역을 연계한 개발을 허용하고 활용을 촉진하는 것임.
- 주요 내용은 입체개발 사업 지정, 사업 절차, 사업 인센티브, 개발이익 환수, 유지관리 등임.
- 국토부 장관과 시·도지사가 입체개발 구역을 지정하고 개발 계획을 수립하며 사업 시행자를 지정함으로써 도로의 상·하부 공간과 그 주변 지역을 통합적으로 개발하는 입체개발 사업을 추진토록 함.
- 입체개발부과금을 부과·징수할 수 있도록 하며, 입체개발 사업자에게 관련 법에 따른 건축 제한의 완화나 학교용지 확보에 관한 특례를 적용하는 등 입체개발 사업의 추진 절차와 지원 등에 관한 사항을 규정함.

## IV 국내외 사례

### 1. 일본<sup>1)</sup>

- 일본은 관련법의 종합적 개정을 통해 1988년부터 입체도로제도를 도입함. 초기에는 자동차 도로에 적용하였으나 이후 보행자 전용도로, 철도 역사로 대상을 확대해 음. 입체도로제도를 활용해 고가도로, 지하도로, 자유통로, 모노레일, 주차장 등과 건물이 입체적으로 개발되고 있으며 다양한 사례들이 존재함.


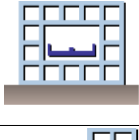





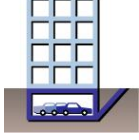
  - 1988년 도로와 건축물 등과의 일체적 정비를 가능하게 하는 입체도로제도를 도입함. 관련 3개 법(「도로법」, 「도시계획법」, 「건축기준법」)의 종합적 개정으로 일체적 운영이 가능함. 이를 통해 도로로 이용하는 공간과 건물로 이용하는 공간이 상호 조정을 통해 공존할 수 있도록 함.
  - 「도로법」에서는 ‘입체적 구역’, 「도시계획법」에서는 ‘중복이용구역’, 「건축기준법」에서는 도로 내 건축 제한 예외 규정을 두고 있음.
  - 도입 초기에는 자동차 도로에 한정하였으나, 보행자 전용도로, 철도역사까지 확대됨.
  
- 동경의 토라노몬힐은 도로사업과 재개발사업의 일체형 프로젝트로서, 일본의 입체도로 제도를 활용한 대표적인 프로젝트임.

  - 지하로는 도쿄 중심을 관통하는 도로가 지나가고, 상부에는 52층, 247m 높이로 도쿄에서 두 번째로 높은 건물이 지어졌는데, 오피스, 호텔, 주거용 등으로 활용되며 동경의 랜드마크로 자리매김함.
  - 도시재생특별지구 지정을 통해 프로젝트를 추진하였고 동경의 수도환상 2호선 상부와 연접 부지를 통합하여 재개발을 추진함으로써 낙후되고 있던 지역을 재생시킴.
  - 토라노몬 힐즈는 도시계획도로 환상 제2호선 도로 정비와 관련 권리자의 생활 유지라는 양쪽 모두의 관점에서 입체도로제도를 적용함.
  
- 토지는 동경도가, 개발은 모리가 담당하여 민관 협력 방식으로 개발이 이루어짐.

  - 1946년 폭 40m의 환상 2호선 도시계획이 결정됐으나, 토지주의 동의를 확보하지 못해 50여 년간 도로를 짓지 못했음. 1998년 시가지재개발계획이 결정되면서 환상 2호선 계획을 지하터널로 변경함.
  - 2000년대 들어 민관 협력 방식으로 개발 형태를 변경하여 동경도가 토지를 제공하고, 모리가 설계 및 건설 후 지분을 인수하는 조건으로 사업을 추진함. 2011년 착공하여 2014년 준공하였고 이후 모리가 관리 운영을 담당하고 있음.

1) 이범현 외(2017), 도시재생 실현을 위한 입체도시 조성 방안, 국토연구원, pp.63~65를 중심으로 재작성함.

〈표 10〉 일본 입체도로제도 적용 사례

구분	개념도	사례		
고가도로	일체형구조			간사이국제공항 링크타운
	분리구조			한신고속 남쪽 출구
	분리구조			한신고속 출구(우메다)
지하도로	분리구조			수도고속JCT(지하도로, 고가도로에서 입체도로제도 적용)
	일체형구조			토리노몬힐
자유통로	일체형구조			이사와 온센역 남북 자유통로
SA·PA	일체형구조			한신고속 이즈미오츠 PA
모노레일	일체형구조			기타큐슈 도시모노레일
주차장	일체형구조			고베시 나가타 기타쵸 주차장

자료 : 일본도로연구소 홈페이지([http://www.rirs.or.jp/business/rittai\\_sodan/A10.php](http://www.rirs.or.jp/business/rittai_sodan/A10.php)), 이범현 외(2017), 도시재생 실현을 위한 입체도시 조성 방안, 국토연구원, p65.

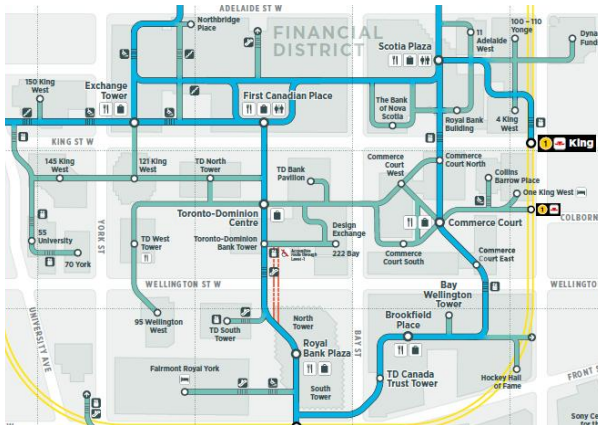
- 일본에서는 입체도로제도를 활용하여 도로와 인근 지역의 다양한 복합 개발이 전국적으로 이루어지고 있으며, 민관 협력을 통해 시너지를 발생시키고 있음.

## 2. 캐나다 토론토와 몬트리올의 지하공간 개발<sup>2)</sup>

- 겨울에 혹한, 폭설 등이 몰아치는 캐나다의 기후 특성으로 인해 토론토, 몬트리올 등에 대규모 지하공간 개발이 활성화되어 있음.
  - 겨울철 추위로부터 보행자들을 보호하고 중심업무지구와 인근 지하철역 간의 접근성을 높이기 위하여 도심부 지하에 광범위한 공공 보행 네트워크를 조성하고 인근 시설과 연계시킴.
- 토론토 중심지 지하는 토론토 패스(PATH)로 불리며, 지하철과 상업시설 등이 연결되어 세계 최대의 지하 소매시설을 갖추고 있음.
  - 토론토 중심 상가의 길이는 30km 이상으로 연면적이 37만 1,600㎡에 이룸. 이는 세계 최대의 지하 소매시설로 1,200개 이상의 상가가 가로와 평행하게 개발됨.
  - 1900년 지하 백화점을 개발한 이후 지하 보행통로를 오픈함. 1960~1970년대 들어 본격적으로 확장을 시작하였고, 지하철역 5개, 50개 이상의 건물, 20개의 주차장, 철도역, 2개의 주요 백화점, 6개의 호텔 등이 지하로 연결되어 있음.
- 민간 주도의 개발이 이루어졌고 1987년 이후 체계적인 도시계획 대상으로 포함됨. 현재는 지하공간 발전을 위해 토론토시가 다양한 노력을 경주하고 있음.
  - 초기에는 다양한 민간 주체가 개별적으로 개발을 시작함. 1987년부터 토론토시가 지하 보행 네트워크를 체계적인 도시계획의 관리 대상으로 포함시킴. 이후 민간은 상업공간 관리를 전담하고 있음.
  - 토론토시는 지하 공간의 중장기 발전을 위해 마스터플랜을 구상·수립하여 제시하고 있음. 지하 공간의 신규 개발시 법적 규격, 내장재, 통일된 사이니지(signage) 등을 적용할 수 있도록 가이드라인을 마련하고 있음.
  - 2011년부터는 도심 업무지구의 글로벌 경쟁력 제고를 위해 토론토 비즈니스환경개선지구(Business Improvement Area) 제도를 운영하고 있음.
  - 토론토 포트랜드의 스마트시티 개발도 계절 변화와 상관없는 유기적인 커뮤니티 형성을 위해 지하 보행 네트워크를 확장하는 안을 계획 중에 있음.

2) 토론토시 홈페이지(<https://www.toronto.ca>) ; 국토교통부(2017), 도로부지의 창의적 활용방안 연구, pp.31-33 ; 정상혁·김묵한(2018), 해외 출장(캐나다 토론토, 몬트리올) 요약, 서울연구원 출장보고서 등을 종합하여 작성함.

〈그림 9〉 토론토시 금융지구 패스



자료 : 토론토시 홈페이지.

〈그림 10〉 몬트리올 언더그라운드시티



주 : McGill역과 Peel역 사이에 위치한 Eaton Centre.  
 자료 : 몬트리올 관광청 홈페이지.

■ 몬트리올의 지하 공간(Underground City)은 1950년대부터 개발되기 시작해 1990년대 2개의 지역이 연결되면서 비약적인 성장을 이룸.

- 2개의 평행한 지하철 노선 32km에 10개의 지하철역, 2개의 철도역, 2개의 버스터미널, 상가시설, 9개의 호텔, 박물관, 대학 관련 건물, 지하주차장 등이 연결되어 있음. 155개의 진입구를 통해 일일 50만명의 보행자가 이용하고 있음.
- 몬트리올의 지하 개발은 1950년대부터 시작되었고, 몬트리올의 관문인 중앙역(Gare Centrale)과 인근 상업시설을 지하로 연결하는 아이디어가 채택되며 1962년 최초의 지하 보행로가 탄생함.
- 1962년 만국박람회(EXPO) 개최지로 결정되면서 최초의 지하철이 개발되었고, 시정부가 주도하는 지하철 개발은 인접 건물군으로의 지하 보행로 확산을 가속화시킴.
- 1970년대부터는 최초의 언더그라운드시티가 건설되기 시작한 지역을 벗어나 새로운 블록에서 신규 개발이 시작됨. 이 두 개 지역에서 각각 확장된 언더그라운드시티가 1990년대 초 연결되며 한 번에 이용 가능한 보행 네트워크의 연장과 지역이 비약적으로 증가함.

■ 몬트리올의 지하 공간은 민관협력(PPP : Public Private Partnership) 방식으로 개발이 이루어짐. 지하 공간의 효율성을 인식하여 시정부 차원에서 언더그라운드시티 개발을 장려하고 있음.

- 개발, 소유, 관리는 민간이 담당하고 공공은 보행 네트워크 설치 가이드라인 마련 등 도시계획적 부문을 담당함. 몬트리올시는 언더그라운드시티의 연결 및 확산을 도시계획적으로 관리하기 위해 개발 가이드라인을 제시하며, 신규 개발을 지원하기 위하여 도로점용료 감면이나 용적률 인센티브제 등을 운영 중임.



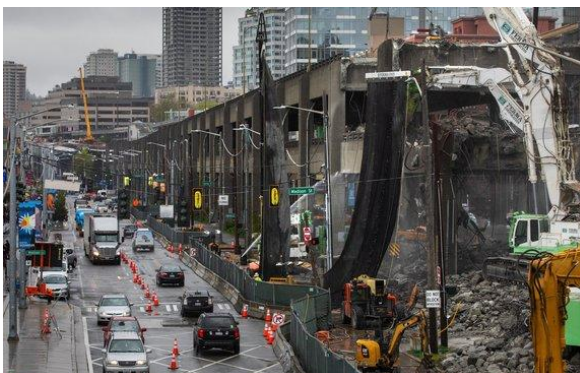
- 언더그라운드시티는 도시교통 인프라 개선 속도가 도심 활동 인구 증가보다 더딤에 따라 발생하는 문제를 완화하는 보완책으로 평가받고 있음. 이에 몬트리올 시정부 차원에서 언더그라운드시티의 개발을 장려하고 있음.
- 도시기본계획에서는 공공성 회복 및 확대를 위해 지상 진입부와 민간 소유의 상업공간 사이에 완충 공간을 최대한 배치하고 대중교통 접근성의 향상, 진입로 내 장애인 이동 보조시설 설치 등을 권장하고 있음.

### 3. 미국

■ 미국은 공중권(Air Right)과 개발권이양제도(Transfer of Development Rights)를 활용하여 다양한 도로 입체개발을 수행하고 있음.

- 공중권은 토지의 지표면과 별도로 독립된 지표 위의 상부 공간에 대한 권리로서 토지 및 건물 상공 공간에 대한 개발과 관련된 소유권을 의미함. 입체적 활용을 가능케 하며 미국은 1927년 공중권을 규정하는 성문법을 입법화하여 활용하고 있음. 개발권이양제도는 저밀 개발된 토지의 남은 개발권리를 인접 토지로 이전 또는 판매할 수 있는 제도임.
- 개발권이양제도는 1970년대 초 뉴욕에서 시작되어 하이라인 개발, 허드슨야드 개발 등 뉴욕에서 적극적으로 활용<sup>3)</sup>되고 있으며, 미국의 일부 도시에서도 허용되고 있음.

〈그림 11〉 알라스칸 하이웨이 철거 모습



자료 : 워싱턴주 교통국.

〈그림 12〉 공원화 이후 조감도



자료 : 워싱턴주 교통국.

■ 시애틀의 알라스칸 하이웨이(Alaska Highway) 교체사업은 기존의 고가도로를 지하화하여 교통 체계를 개편하고, 도로 상부는 공원으로 조성하는 대규모 워터프론트 개발 사업임.<sup>4)</sup>

3) 이승우·허윤경(2013), 뉴욕 도시재생 사업 사례 분석과 시사점.

- 기존의 고가도로는 다운타운의 극심한 교통 정체, 고가의 노후화에 따른 지진 취약성 등으로 교통체계 개선에 대한 요구가 컸음. 또한, 시애틀 워터프론트 대단장 계획의 일환으로 기존의 고가도로를 철거하여 지하화하고 상부는 공원으로 조성기로 함.
- 알라스칸 하이웨이는 1953년 개통되어 시애틀 다운타운 부둣가를 관통하는 6층 건물 높이의 고가도로로 하루 평균 통행량이 10만대에 이룸. 2013년부터 공사를 시작하여 2019년 1월 고가는 철거되었고 고가도로의 기능을 대체하기 위해 Hwy99 지하터널이 비슷한 시기에 개통됨.
- 2019년 개통한 신규 지하터널은 북행 차선이 아래층, 남행 차선이 위층에 설계된 이중 데크 터널이며, 엄격한 내진성과 스마트 교통 기술을 갖추고 있음. 건설 과정에서도 최신 기술을 활용해 시공이 이루어짐. 알라스칸 하이웨이 교체는 전미 엔지니어링기업협회(ACEC)의 2019년 교통 관련 우수상(Engineering Excellence Grand Award for Transportation)을 수상함.
- 고가 철거 이후 공원을 조성하는 계획은 시애틀 다운타운 엘리엇 베이에 20에이커 규모로 사업이 진행되고 있으며, 2024년 완공될 계획임.
- 알라스칸 하이웨이 교체사업은 워싱턴주, 연방고속도로관리국, 시애틀시, 시애틀항, 킹카운티 등 중앙정부, 지방정부 등 다자간 협력으로 사업이 진행됨.
- 고가 지하화를 포함한 시애틀 워터프론트 개발은 6.8억 달러 규모의 사업임. 도로를 입체적으로 활용하여 공간의 연결성은 강화되고 관광지로서의 가치는 상승함. 사업 완료 후에는 지역 기업과 인근 지역의 성장 및 개발이 촉진될 것으로 예상되고 있음.

■ 뉴욕 FRD(Franklin D. Roosevelt East River Drive) 드라이브 상부는 맨해튼 내 대지 확보의 어려움을 극복하기 위하여 기존 도로를 유지한 상황에서 인공 구조물(Platform Structure)을 활용한 신규 개발이 다양하게 이루어지고 있음.

〈그림 13〉 FRD 위치도



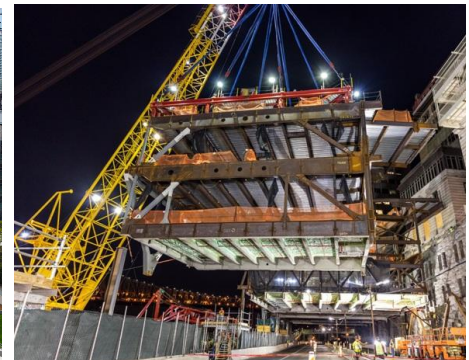
주 : 붉은 선이 FRD 드라이브임.  
자료 : 구글맵.

〈그림 14〉 록펠러대학 리버캠퍼스



자료 : 록펠러대학 홈페이지.

〈그림 15〉 리버캠퍼스 시공 사진



자료 : 터너사 홈페이지.

4) <https://www.wsp.com/en-US/insights/alaskan-way-viaduct-replacement-program> 내용을 중심으로 재정리함.

- FRD 드라이브는 뉴욕 맨해튼의 이스트 리버를 따라 5.85km 조성된 도로임. 1930년대 개통이 시작되어 1960년대 개통된 구간도 존재함.
- 맨해튼 내 가용 토지 확보의 어려움을 극복하기 위하여 FRD 드라이브 위에 인공 구조물을 설치하여 그 위에 건축물을 개발하는 형태로 도로를 입체적으로 활용하고 있음.
- 1949년 착공한 유엔본부가 위치한 42번가에서 48번가의 FRD 드라이브 구간도 인공 구조물 위에 UN본부 건축물이 준공되어 있으며 유엔 터널이라고도 불림.
- 최근에도 코넬메디컬센터(2017년 준공), 록펠러대학 확장(2019년 준공), 동쪽 해안 복원사업(계획 중) 등 도로 입체개발이 지속적으로 이루어지고 있음.

**■ 2019년 준공된 록펠러대학의 리버빌딩 및 피트니스센터도 FRD 드라이브 상부에 인공 구조물을 설치하여 건설됨. 이로써 16만 평방피트 규모의 캠퍼스가 신규로 개발됨.<sup>5)</sup>**

- 기존 캠퍼스는 14에이커 수준이었으나 신규 프로젝트를 통해 20에이커의 면적을 확장함. 실험실, 사무실, 회의실, 피트니스센터 등 16만 평방피트를 상회하는 리버캠퍼스를 신규로 개발함. 또한, 기존 캠퍼스와의 접근성을 고려하여 옥상형 녹화 사업을 수행함.
- 신규 캠퍼스는 저층으로 설계하여 맨해튼 이스트 리버의 경관을 보호하고 캠퍼스에 인접한 공공 산책로 개선, 방조제 수리 등의 공공 기여가 함께 이루어짐.

**■ 사업 규모는 5억 달러 수준으로, 공중권(Air Right)을 활용하여 사업이 진행됨.**

- 록펠러대학은 노후화된 실험실 등을 대체하기 위한 새로운 가용 토지가 필요했고 FDR 드라이브의 공중권을 통해 신규 부지를 확보함.
- 뉴욕은 공중권과 개발권이양제도(Transfer of Development Rights)를 활용하여 하이라인, 허드슨 야드 등 다양한 형태의 입체 복합개발을 수행하고 있음.
- 1970년대 초에는 대학과 인근 병원에 FRD 드라이브의 공중권을 부여하였고 대부분의 병원들이 도로를 따라 고층 건물을 건축하여 워터프론트로의 접근을 막고 경관을 훼손함. 록펠러대학도 1973년부터 FRD 드라이브의 공중권을 소유하고 있었음.
- 이 프로젝트는 사업 규모가 5억 달러로 2014년 뉴욕시 도시계획국의 승인을 얻어 2015년 공사가 시작되어 2019년에 준공됨.

**■ 초고밀 지역인 맨해튼 도심 내에 인공 구조물을 설치해야 하고, FRD 드라이브의 차량 통제 기간 확보가 어려움에 따라 시공 기간이 짧은 모듈리공법이 활용됨.<sup>6)</sup>**

5) 록펠러대학 홈페이지(<https://www.rockefeller.edu>)와 뉴욕 도시계획국 홈페이지(<https://www1.nyc.gov/site/planning/index.page>)를 종합하여 작성함.

6) 터너사 홈페이지(<https://www.turnerconstruction.com>)를 기초로 작성함.



- 일일 통행량 17만대에 달하는 FRD 드라이브 위에서 건설이 이루어짐에 따라 짧은 공사 기간은 필수적인 사안이었음.
- 설치 방법은 1년 이상 계획되었고 19개 모듈로 설계됨. 모듈은 다리와 유사한 형태로서 한 개당 무게가 80만 파운드에 달함. 공장에서 먼저 조립해 바지선을 이용하여 모듈을 운반함. 하룻밤 동안 대형 해양 크레인을 이용하여 설치하고, 기존 건물과 연결 등 기초적 시공이 이루어짐.

#### 4. 국내

■ 현대적 의미의 도로 입체개발 사례는 1960년대 세운상가, 낙원상가로 거슬러 올라갈 수 있으나, 제도 및 계약 미비, 종합적 개발의 어려움 등으로 논란이 존재했고 이후 다양한 개발 사례로 이어지지 못함.

- 세운상가는 1966년 입체도시 개념으로 계획됨. 지상은 차도로 연계하고 3층은 공중복도를 만들어 인도와 차도를 분리하여 종로와 충무로까지 연계할 계획이었으나 건축물별로 자체 개발이 이루어지면 서 공중복도의 연계는 성사되지 못함.
- 1968년에 건축된 낙원상가는 도로 위에 건축물이 개발된 형태이며 대지면적 7,649.3㎡ 중 45.2% (3,458.6㎡)가 도로부지임. 건설사가 도로부지 점용 허가를 확보하였고 당시 준공된 시설물은 도로 및 도로에 속하는 시설물을 제외하고 사업자 소유로 귀속되는 것으로 함. 당시 기부채납 계약이 존재하였으나 계약상의 미비로 실제로는 이루어지지 않았고 1977년부터 도로점용료가 부과되고 있음.

■ 1970년대 지하상가 개발이 다수 이루어졌고 도시철도의 판매시설과 지하도 상가의 형태로 개발이 이루어짐. 현재도 신규 지하철을 중심으로 개발이 이루어지고 있음.

- 지하상가는 1970년대 남북 대치 상황에서 대피용 병커의 성격으로 구상됨. 서울·부산 등에서 민간이 사업비를 투입해 건립하고 20여 년 무상으로 사용하다 1990년대 후반 기부채납이 이루어짐.<sup>7)</sup>
- 도시철도(지하철)의 상가는 「도시철도법」 제7조에 따라 도시철도사업계획 승인을 받아야 사업을 시행할 수 있음. 지하도 상가는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」, 「지하 공공보도시설의 결정 구조 및 설치기준에 관한 규칙」에 근거함.

■ 서울 서초구 ‘사랑의 교회’는 2010년 지하실 용도로 도로 점용 허가를 받았지만 영구 시설물을 설치하여 이용함. 10여 년의 논란 끝에 2019년 대법원은 “공공도로 점용이 위법하다”는 최종 판결을 내렸으나, 도로의 사권 설정이 허용되지 않는 상황에서 철거 및 복원 등과 관련된 논란은 지속됨.<sup>8)</sup>

7) 조선일보, 1967년 을지로 1가에 처음 문 열어, 2010.1.27.

8) 한겨레, 대법원 사랑의 교회 도로 점용은 불법 최종 판단, 2019.10.17.

- ‘사랑의 교회’는 지하 8층, 지상 14층, 건축면적 3,117.32㎡로 2013년 11월 준공된 건축물임.
- 신축 건물 내 325㎡ 시설을 기부채납하는 조건으로 참나리길(서초대로 40길) 도로 지하 1,077.98㎡에 대해 지하실 용도로 2010년 4월 9일에서 2019년 12월 31일까지 점용 허가를 받음.
- 지하 예비당 등 영구 시설물을 설치해 이용하다 논란이 커졌고, 시민단체가 중심이 되어 2012년 행정소송을 제기함. 초기에는 각하 판결을 받았으나 2016년 대법원 판결로 다시 행정소송이 진행됨.
- 1·2심에서 “도로 점용 허가 취소” 판결을 내림. 영구 시설물을 설치해 영구적인 사권을 설정한 것이 「도로법」에 위배되며 향후 무분별한 사적 사용 및 공공 안전 우려를 지적함. 10여 년의 논란 끝에 2019년 10월 대법원은 공공도로 점용은 불법이라는 최종 판결을 내림.
- 대법원 판결에 따라 서초구는 2022년 2월까지 도로 점용 부분의 원상 복구 명령을 내렸으나, 사랑의 교회는 3월 서초구청을 상대로 원상회복 명령 취소 소송을 서울행정법원에 제기함.<sup>9)</sup>

❖ **사권 설정이 어려운 현 법체계의 한계로 최근에는 공공의 입체개발 사업이 시도되고 있음.** 서울시는 북부간선도로(신내IC~중랑IC) 입체화 사업으로 기존 도로 위에 인공 구조물을 설치해 임대주택을 공급할 방침임. 이 사업은 2021년 착공 예정임.<sup>10)</sup>

- 서울시와 SH공사 주도로 신내IC에서 중랑IC까지 북부간선도로 500m 구간과 인근 저층 주거지와 완충 녹지를 가용 토지로 활용하여 신내4 공공주택지구를 건설하는 계획임. 2019년 국제설계공모를 실시하였고 2021년 착공에 들어갈 예정임.
- 인근에 신내1지구, 신내2지구, 신내3지구, 양원지구 등 주택지가 존재하지만 북부간선도로, 신내차량기지 등 대형 기반시설로 인해 단절된 주거지를 형성함. 또한, 중랑구는 주민 편의시설 및 자족시설이 서울시 다른 구에 비해 낮은 편임.

〈그림 16〉 북부간선도로 입체화 사업 부지



〈그림 17〉 북부간선도로 입체화 사업 조감도



자료 : 최칠문(2019), 저비용 공공시설부지 입체화를 통한 콤팩트시티 계획 사례, SH공사 창립 30주년 기념 토목학회 공동 릴레이세미나.

9) 뉴스앤조이, 391억 들여 복귀 가능하던 사랑의 교회 입장 바뀌, 2020.7.3.

10) 최칠문(2019), 저비용 공공시설부지 입체화를 통한 콤팩트시티 계획사례, SH 창립 30주년 기념 토목학회 공동 릴레이세미나.

- 북부간선도로 위에 인공 구조물을 설치해 단절된 공간을 연결하고 구조물 상부에는 임대주택(1,000호 규모), 생활 SOC, 녹지, 오픈스페이스를 공급할 계획임.
- 전체 사업부지 중 국공유지 67%, 사유지 33%이며, 서울시 주도하에 공공 용도의 시설물을 건립하는 형태임.

## V 활성화 방안

- **현행 도로 입체개발의 문제는 공공주도 사업은 일부 가능하나 종합적인 법체계가 부재하여 사업 진행이 용이하지 않고, 사권 설정이 어려워 민간 참여는 어려운 점임.**
- **이를 극복하기 위해서는 선행적으로 「도로법」 개정을 통해 도로 상·하부에 건축물의 신축, 개축 허용 범위를 확대해서 가장 기초적인 제도를 마련해야 할 것임.**
  - 현행 「도로법」은 도로 점용 허가를 받을 수 있는 시설물 등의 종류를 전주·전선, 철도 등과 같은 공공 기반시설이나 공사용 시설·자재 등과 같은 임시 시설물 등으로 한정하고 있어, 도로의 상·하부에 다양한 건축물이나 시설물 등의 조성을 통한 도로 공간의 활용에 제약이 큼.
  - 도로 입체개발 구역 내 건축물 등에 대해 장기간의 도로 점용 허가 및 소유권이 인정되는 영구 시설물의 축조 등 사업 시행자 등의 권리를 보장할 수 있어야 함.
  - 이를 위해 우선적으로 「도로법」 제61조 도로의 점용 허가 및 관련하여 입체적 활용 행위에 대해서는 신축 및 개축 등을 허용해야 하며, 1년 이내 공사에 착수하지 않은 경우 도로 점용 허가가 취소되는 제63조 조항도 수정이 필요하며, 제66조의 점용료 징수 사항도 재정립되어야 할 것임.
- **민간 참여를 확대하기 위해서는 도로를 입체적으로 활용해 신축 및 개축된 경우에는 사적 소유권을 보호하기 위한 법률적 방안이 다각적으로 검토되어야 함.**
  - 도로 공간을 사용할 경우 사업 시행자가 도로 관리청 등과 협의하여 도로 공간에 관한 구분 지상권 설정을 가능토록 규정하는 방안이 가능하나, 「국유재산법」과 「도로법」에서 사권을 행사할 수 없도록 규정하고 있어 실질 적용에는 어려움이 클 것으로 예상됨.
  - 유사한 사례로 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에서 예외적으로 구분지상권 설정이 가능하게 규정하고 있으나, 다른 법률과의 관계 및 등기 절차가 마련되지 않는 등의 문제로 적용이 쉽지 않음.
  - 현행 「도로법」과 「국유재산법」의 개정을 통하여 상·하부 공간을 재설정함으로써 구분지상권 설정이 가능하도록 규정하고, 국유재산에 대한 사권 설정이 가능한 특례 조항 등에 대한 도입도 검토되어야 할 것임.

❖ 다음으로, 도로 공간의 입체적 개발을 지원하기 위한 새로운 법률 제정을 통해 효율적인 입체개발의 제도적 기반을 마련해야 함. 지난 20대 국회에서 발의되었던 「도로공간의 입체개발에 대한 법률(안)」을 재검토해 조속한 법률 제정이 이루어져야 할 것임.

- 도로의 상·하부 공간과 주변 지역을 공공과 민간에서 효율적으로 입체개발할 수 있도록 추진 절차를 규정하고 개별법에 따른 각종 인·허가 사항을 의제하여 입체개발 사업의 제도적 기반을 마련해야 함.
- 20대 국회에서 진행됐던 조정식 대표발의(2017.12.1)와 같이 도로의 상·하부 공간에 민간 등이 건축물 등을 조성·소유할 수 있도록 허용하고, 입체개발 구역 지정과 개발 계획 수립 등 입체개발 사업의 체계적인 개발 절차를 마련해야 함. 아울러 입체개발 사업의 공공성을 확보하기 위하여 개발 이익에 대해 입체개발부과금을 부과하여 개발 이익을 환수하고 입체개발 사업으로 조성된 건축물 등의 유지·관리를 위하여 도로 관리청과 사업 시행자 간 협정을 체결하여 안정적인 운영이 가능하도록 규정해야 할 것임.
- 즉, 입체개발 구역 지정, 사업시행자 지정, 인허가 의제, 인센티브, 통합 심의 등이 포함되어야 함.
- 개발부담금의 부과, 징수 등을 포괄하여 개발 이익에 대한 공공 환수 장치도 마련되어야 함.
- 조성된 건축물 등의 유지·관리, 안전 확보 방안 등도 면밀하게 규정되어야 할 것임. 사업 시행자 및 소유자 등에게 도로의 기능에 장애가 되지 않도록 건축물을 관리하도록 하는 의무를 부여해야 함.

❖ 코로나19의 영향과 4차 산업혁명 가속화 등으로 공간 수요가 빠르게 확대되고 있는 상황에서 도로 공간의 입체적인 활용, 즉 인근 토지와 연계 및 융합을 통한 공간의 재탄생은 주택 수요, 공간체계 개편 등 공간의 효율성을 높이는 데 도움이 될 것으로 판단됨.

- 도심 내 가용 토지가 부족한 상황에서 입체개발은 가용지를 확보할 수 있는 새로운 수단이 될 수 있음. 물량 관점에서의 영향은 크지 않을 수 있으나, 공간의 효율성 측면에서의 기여는 클 것임.
- 도심 주택 공급, 노후 주택 정비, 도시재생 등 기능과 용도의 융복합을 통해 공간 개발을 위한 다양한 시도가 가능하게 될 것임.
- 성공 사례 등의 출현은 공간에 대한 다양한 아이디어를 실현시키는 매개체가 될 것으로 이해됨.

❖ 도심 내 가용 토지의 한계, 노후 시설물 개량 등 다양한 요구에 따라 입체적 개발이 전 세계적으로 확대되고 있음. 민간의 적극적 참여를 통해 기술적·공간적 혁신의 계기가 되고 있음.

- 대부분 국가에서 민간의 자본과 창의를 활용하여 사업을 진행하고 있음. 도시에 새로운 아이디어와 생명력을 부여하기 위해 민간의 자본과 기술력을 적극적으로 활용하고 있음.
- 일본의 토라노몬 힐, 캐나다의 지하 개발, 시애틀의 알라스칸 하이웨이, 뉴욕의 록펠러대학 사례에서

보통 고밀 지역, 교통 통제 기한 제약, 기존 시설과의 연계성 등 다양한 한계 조건하에서 시공이 이루어짐에 따라 혁신적 시공 기술이 시도되고 발전하는 계기가 되고 있음.

- 개발 이후에는 기존 도심 내 고밀 지역의 새로운 공간이 탄생함에 따라 지역의 랜드마크로 자리잡음. 공간 연계성의 강화, 복합 기능의 강화 등으로 재창조되어 도시재생의 성공 사례가 되고 있음.

**■ 한국판 뉴딜 등 정부의 핵심 정책 사업 지원 및 코로나19 경제 위기 극복을 위한 민간 참여 확대를 위해서도 도로 입체개발 활성화는 도움이 될 것임.**

- 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜 등 한국판 뉴딜 관점에서나 노후 인프라 정비, 생활 SOC 공급 확대, 도시 재생사업 등 정부의 핵심 사업적 관점에서 도로 입체개발은 유용한 개발 수단이 될 수 있을 것임.
- 코로나19 위기 극복을 위해 정부는 민간 개발 활성화를 목표로 삼고 있어, 민간의 도로 입체개발 활성화를 이를 지원하는 역할도 가능할 것임.

허윤경(연구위원·ykhur@cerik.re.kr)

〈표 11〉 도로 공간의 입체개발에 대한 법률안(조정식 대표발의, 2017.12.1)

<p style="text-align: center;"><b>제1장 총칙</b></p> <p>제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(다른 법률과의 관계)</p> <p style="text-align: center;"><b>제2장 입체개발구역의 지정 등</b></p> <p>제4조(입체개발구역의 지정 등) 제5조(입체개발구역의 분할 및 결합) 제6조(다른 법률에 따른 지구·구역 등과 중복지정) 제7조(입체개발구역의 지정 제안) 제8조(주민 등의 의견청취 등) 제9조(개발계획의 수립 및 변경) 제10조(개발계획의 내용) 제11조(입체개발구역지정의 고시 등) 제12조(입체개발구역 지정의 해제 등) 제13조(행위 등의 제한)</p> <p style="text-align: center;"><b>제3장 입체개발사업의 시행</b></p> <p><b>제1절 사업시행자 및 실시계획 등</b></p> <p>제14조(사업시행자 등) 제15조(실시계획의 작성·승인 및 고시) 제16조(도로공간에 대한 구분지상권의 설정 등) 제17조(입체개발사업의 대행 또는 위탁시행) 제18조(입체개발구역 등의 일괄 지정·승인) 제19조(관련 인·허가 등의 의제) 제20조(토지 등의 수용·사용) 제21조(선수금) 제22조(건축기준 등에 대한 특례) 제23조(학교용지 확보에 대한 특례) 제24조(광역교통개선대책의 수립에 관한 특례) 제25조(통합심의위원회의 설치 등) 제26조(통합심의위원회의 심의절차 및 효과 등)</p> <p><b>제2절 입체개발부과금</b></p> <p>제27조(입체개발부과금) 제28조(입체개발부과금의 부과·징수 및 납부 등) 제29조(부과금 부과에 필요한 자료의 제출 등) 제30조(시효 및 결손처분) 제31조(부과금 납부의무의 승계 등)</p>	<p>제32조(부과금의 귀속 및 용도)</p> <p><b>제3절 준공검사 등</b></p> <p>제33조(입체개발사업의 준공검사) 제34조(공사 완료의 공고) 제35조(공사 완료 공고에 따른 인·허가 등의 의제)</p> <p><b>제4장 조성건축물등의 유지·관리 및 안전확보 등</b></p> <p>제36조(조성건축물 등의 유지관리에 관한 협정) 제37조(협정의 인가 등) 제38조(협정의 준수 및 승계) 제39조(관리단의 설립 및 관리인 선임 등) 제40조(조성건축물 등의 점검) 제41조(입체개발지원센터의 설치·운영)</p> <p style="text-align: center;"><b>제5장 보칙</b></p> <p>제42조(입체개발사업 관련 지침) 제43조(기초조사 등) 제44조(토지에의 출입 등에 따른 손실보상) 제45조(국·공유지의 처분제한) 제46조(공공시설의 귀속 등) 제47조(법률 등 위반자에 대한 행정처분) 제48조(청문) 제49조(보고·검사 등) 제50조(행정심판) 제51조(권한의 위임 또는 위탁) 제52조(벌칙 적용 시의 공무원 의제)</p> <p style="text-align: center;"><b>제6장 벌칙</b></p> <p>제53조(벌칙) 제54조(양벌 규정) 제55조(과태료)</p> <p style="text-align: center;"><b>부칙</b></p> <p>제1조(시행일) 제2조(법률의 효율적 시행을 위한 시범사업) 제3조(입체개발구역의 지정 등에 관한 적용례) 제4조(도로공간에 설치한 건축물 등에 대한 경과조치)</p>
--	---