

道路에 관한 現行法制度와 디자인의 課題

Problems in the Current Legal System Regarding Streetscape and Design

홍상희

日本千葉大學 디자인공학과

Hong Sang-hee

Dept. of Industrial Design, Chiba Univ.

● Keywords : Street Furniture, Streetscape, Legal System

1. 서론

근래, 도시환경 전체에 대해 문화적 가치를 부여하여 즐거우면서 유택한 거리를 형성, 사회자본의 일환으로써 재조명하려는 움직임이 늘고 있다. 특히 지방자치체가 점차 정립화되어감에 따라, 지역의 개성이나 특성을 살린 거리조성이 활발하게 진행되고 있다. 그러나 그러한 사업들이 단기간에 국지적으로 행해지고 있는 관계로, 부분적이며 불완전한 제도의 보강에 의해 이루어지고 있는 실정이다.

특히 가로경관형성에 지대한 영향을 미치는 도로계공공물은, 개개의 세련된 디자인이나 주변경관에 미치는 영향 등이 고려되기 보다는, 안전성이나 경제성, 내구성 등이 우선되었으며, 동시에 수직적 행정체제에 의한 각 설치/관리주체에 의해 각양각색의 공공물들이 무계획적으로 설치, 관리 / 운영되어지고 있다. 이러한 요소들이 종합적인 조화를 목표로하는 가로경관형성에 있어서 크나큰 장애요인이 될수 있다.

즉, 종합적 전지에서 조화가 이루어진 가로경관을 형성하기 위해서는, 도로를 중심으로한 현행법제도를 가로경관의 관점에서 재조명해볼 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는, 바람직한 가로경관형성에 있어 도로계공공물의 영향력이 무엇보다도 크다고 판단, 기존의 도로계공공물을 대상으로 관련 현행법제도에 의한 분류를 시도, 각 장르별로 현행법제도가 안고있는 과제를 밝혀 나가기로 한다.

2. 본 연구대상으로서의 도로계공공물

일반적으로 도로를 중심으로하는 경관은 그 시점의 위치에 따라, 시점이 도로 내에 있는 내부경관과 시점이 도로 밖에 있는 외부경관으로 나뉘어진다. 그러나 본 연구대상인, 연도에 건축물이나 공작물이 연속적으로 늘어선 가로경관에 있어서는, 기본적으로 외부경관은 없다고 볼수 있다. 그 가로경관의 구성요소는 이하와 같이 크게 나눌수 있다.

- ①道路要素 : 도로본체, 도로식재, 도로부속물, 도로점용물 등
- ②沿道要素 : 연도건축물, 옥외광고물, 담장, 공지 등
- ③遠景要素 : 산등의 자연요소, 탑등의 인공요소

그러나 이들 요소 전부가 본연구대상인 도로계공공물로 간주할수는 없다. 「道路系公共物の法體系とそのデザイン留意点」에서 규명했듯이, 도로계공공물은 국가 또는 공공단체 등의 행정주체에 의해 직·간접적으로, 公의 목적에 쓰여지는 有體物 중에서 도로에 관련된 것들이다. 따라서, 본연구에서 취급하는 도로계공공물이란, 가로경관 구성요소 중에서도, 설치·관리주체가 국가 또는 공공단체인 도로요소와, 도로점용물인 옥외광고물, 그리고 상기 이외의 일반공중의 공동이용에 사용되는 것들이라 할수 있다.

이하에서는 도로계공공물이 현행법제대상, 어떻게 취급되고 있는지를 살펴보기로 한다.

3. 가로경관의 관점에서 본 현행법체계

3-1. 가로경관의 관점에서 본 관련 법체계

현재 도로의 계획 및 건설·정비는 크게 두단계로 나뉘어지며, 각 단계에 각기의 관련법제도가 적용된다. 먼저, 노선계획 단계에서는 주로 도시계획법이나 국토건설종합계획법이 적용되며, 실시단계에 들어서면, 도로상에 설치하는 시설이나 공작물 등을 정해놓은 도로법과 도로교통의 안전이나 사고방지 등에 관해 정해놓은 도로교통법이 적용된다. 이들 2개의 법률이 도로에 관한 전국적인 기준이 된다.

또한 이들에는 도로법시행령이나 도로시설기준령, 도로교통법시행령 등, 각각의 政令이나 規則 등이 부가되어, 도로의 도로의 구체적인 기준을 정해놓고 있다. 그외, 각 자치체 단위로 고유의 특성이나 활성화를 목적으로한 조례를 제정하고 있는 곳도 있다.

3-2. 현행법제도에 있어서의 도로계공공물의 위치

이상, 도로 전반에 관련된 현행법체계를 조사한 결과, 전국기준으로 도로의 인정부터 구조나 관리, 안전에 이르기까지를 정해놓은 도로법이 도로에 관한 헌법에 위치하고 있는 것을 알았다. 따라서 도로법을 중심으로 도로계공공물의 위치를 파악함과 동시에, 그 구분을 시도하기로 한다.

도로법에서는, 설치·관리자가 국가 또는 지방자치체 등의 공공단체인 도로 및 도로부속물, 그리고 당해 도로관리자의 점용허가를 받아 설치가 가능한 도로점용물의 2개가 정의되어 있으며, 이들이 현행법상, 합법적으로 도로상에의 설치가 인정되는 도로계공공물이다. 그러나 본연구에서는, 도로부속물은 주로 도로상의 시설이나 공작물을 일컬으며, 도로본체는 그들을 제외한 도로면의 기본성질을 가리키기에, 도로본체와 도로부속물을 별도취급하기로 한다. 따라서 도로본체와 도로부속물, 도로점용물의 세가지를 도로상에의 설치권리를 갖고있는 도로계공공물로 취급하기로 한다.

거기에 더해, 그 성질상, 도로계공공물로 취급되어야 함에도 불구하고, 법적규제나 제한에서 벗어나 있는 것들도 충분히 상정할수 있다. 즉, 법적으로 도로상의 설치가 인정되지 않을뿐, 사유지에 설치되어 일반공중의 공동이용에 사용되고 있는 것들을, 본 연구에서는 도로외공공물이라 명명하고 본 연구의 연구대상에 넣기로 한다.

이상, 4 장르의 도로계공공물을 본 연구의 연구대상으로 하여, 그 관련현행법들을 토대로, 디자인측면에서 본 현행법제의 과제를 규명해 가기로 한다.(그림 1)

4. 각 도로계공공물에 대한 법률과 그 과제

4-1. 도로본체

도로본체는, 도로본질을 가리키는 것으로하며, 도로부속물이나 도로점용물 등이 설치되는 택지로 정의한다. 또한 도로본체는

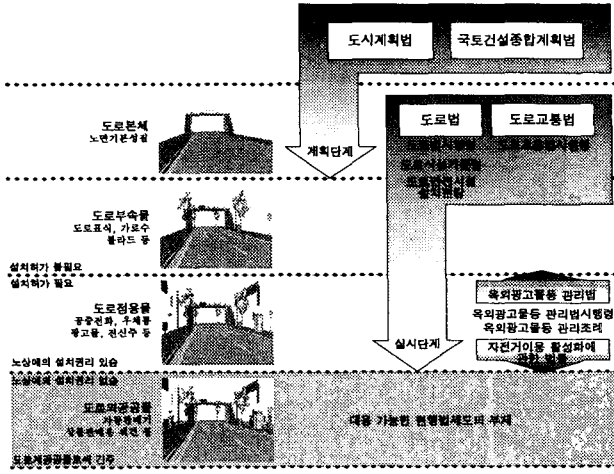


그림 1 현행법제도 하의 도로계공공물의 구분과 관련법체계

국가 또는 각 지방자치체 등의 도로관리자가 설치한다. 도로의 구조·설치에 관한 기준은 「도시시설기준령」에 의해 총 17항목(그중, 7항목은 본 연구의 도로부속물에 해당)에 걸쳐 정의되어 있으며, 도로의 기본구성요소 임과 동시에, 도로교통안전에 직접 관여되는 관계로 안전성이나 내구성, 편리성의 면을 기준으로 필요최저한의 기준을 정의해 놓고 있다. 그 때문에 설치나 형태에 대한 제한이나 규제는 엄격한 반면, 가로경관의 형성에 대한 개념은 전혀 도입되어있지 않다. 따라서 도로본체의 대부분은 디자인의 자유도는 全無에 가까우며, 개성의 표현이나 지역성의 표출은 무리라 할수 있다.

4-2. 도로부속물

도로부속물은, 도로구조의 보전과 안전, 원활한 도로교통의 확보, 그외 도로관리를 목적으로 도로본체 상에 설치 가능한 시설, 또는 물건으로 정의한다. 이들의 설치는, 기본적으로 도로본체의 관리체제와 같으며, 교통안전시설인 신호기나 도로안전표식 등은 사전에 관할경찰과 충분한 협의를 거치게 되어있다. 도로부속물의 관련제도로는, 교통안전시설이나 교통관리시설에 관한 시설물이나 공작물에 대해 정의해 놓은 「도로의 구조·시설기준령」과 「도로표식, 안전표식, 노면표시에 관한 법령」, 그리고 「공공기관의 설치·관리에 관한 법령」 등이 있다. 여기에 속하는 도로계공공물로서는, 교통안전시설과 교통관리시설이 대부분을 차지하고 있으며, 그외에 자동차주차장이나 휴게시설, 방호시설 등이 정의되어 있다.

이들의 설치나 구조, 형태에 대한 제한이나 규제는 전반적으로 도로본체에 비해 그다지 엄격하지 않으며, 그중에서도 특히 교통안전시설은 최저한의 구조적 기준만 지키면, 형태는 관리자와 업자 간의 협의해 의해 정해지는 경우가 많기때문에 디자인 자유도는 매우 높다. 따라서 종합적인 밸런스가 잡힌 가로경관을 형성하기 위해서는, 디자인에 대한 강력한 가이드라인이나 종합적으로 컨트롤 할수있는 디자인 매니지먼트가 필요하다고 판단된다. 한편, 도로관리시설에 관해서는 그 성질상, 색이나 형태, 설치장소 등에 대해 전국통일의 기준이 제정되어 있는 까닭으로 교통안전시설에 비해 제한이나 규제가 엄격하다.

4-3. 도로점용물

도로점용물이란, 시설이나 공작물의 관리자가 도로법의 점용허가를 받아 도로의 구역 내에 신설, 개축, 변경, 제거 할수있는 공작물·물건, 그외의 시설물로서, 11항목에 걸쳐 정의되어 있다. 또한, 도로본체나 부속물과 달리, 설치자와 관리자가 다른 경우가 많다.

관련제도로는, 도로법에서 점용허가의 기준을, 그리고 설치장소에 대해서는 도로법시행령에서 각기 정의하고 있다. 또한 매설시설에 관해서는 별도의 설치기준이 제정되어 있으며, 특히

도로굴착을 요하는 시설등에 대해서는 도로관리심의회를 설치하여 조정토록 되어있다. 한편, 도로점용과는 별도로 단기간에 걸쳐 도로를 사용할시에는 도로사용을 신청토록 되어있다. 그외에 옥외광고물 등의 관리법·그 시행령, 자전거이용 활성화에 관한 법률 등이 있다. 이에 속하는 도로계공공물로서는, 도로법시행령에서 정의하고 있는 11항목 44시설을 들수 있다. 이들은 공공성이나 공익성만 인정되면 일반인이라도 점용이 가능하며, 법률상으로도 「~과 유사한 것」으로 확대해석이 가능하게 되어있어, 그 종류나 수량이 앞으로도 늘어날 가능성이 매우 높다는 문제점을 안고 있다. 설치에 대해서도 도로교통에 장애를 주지않는 것에 최대의 중점을 두고있어, 공공단체나 공익사업을 주도하는 민간기업마저도 안전기준이나 설치기준만 정해놓고 있는 것이 현실이다. 물론, 각 사업체가 각기 지역성이나 도시미관을 고려한 디자인 또는 장식을 주도하고는 있으나, 최초의 의도와는 상반된 역효과를 초래하는 케이스가 많다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는, 점용의 허가를 내리는 도로관리자가 그들을 총괄할수 있는 디자인 매니지먼트나 디자인 가이드라인을 마련할 필요가 있으며, 그와 동시에 각 설치자는 도시미관이나 가로경관에 대한 가일층의 배려가 요구된다.

4-4. 도로외공공물

이는, 도로본체·부속물, 도로점용물을 제외한, 도로에서 보이는 곳에 설치되어 가로경관에 영향을 주는 시설 및 공작물, 그외 물건이라 정의할수 있다. 따라서 점용허가를 받지않은 노점류, 또는 주간선도로변의 건축후퇴부에 설치·방치되는 물건 등이 이에 해당된다 할수있다. 그러나 이들은 어디까지나 불법적 요소가 강하여, 적어도 법률상으로는 도로외공공물은 존재치 않는다 할수있으며, 이들을 개선키 위해서는 시민 각자의 경각심과 경관에 대한 인식을 향상시켜 나아가야 할것이다.

5. 결론

본 연구에서는, 기존의 도로계공공물에 대한 현황파악과 함께, 보다 안전하고 아름다우며 쾌적한 가로경관형성을 위해, 도로계공공물에 대해 가로경관형성의 관점에서, 현행법제도상의 체계화 및 분류를 꾀했다.(그림 2)

그 결과, 관련현행법 상의 가장 큰 과제로써, 도로계공공물에 대한 縱의관리체제 및 경관적으로 전체적인 시야 속에서 디자인을 컨트롤 할수 있는 담당자의 부재, 그리고 각 관리담당자 간의 긴밀한 조정이 행해져야할 종합적인 계획조차도, 많은 부분에서 결여되어 있는 점등을 들수 있다. 이러한 현상은, 도로상에 설치된 각 공공물들이 각기 별도의 설치목적을 갖고있기 때문에, 경관이나 미관관의 관점에 입각한 형태제한이나 설치기준의 제정은 현실적으로 무리일수도 있다. 그러나 본 연구에서 규명한 것과 같이, 법제도에 경관으로부터의 관점이 결여돼 있다면, 개개의 디자인이나 각 담당자의 의식향상에 의해 그 문제점들을 보완해 나아가야할 필요가 있다. 그리고 만일 그것이 위의 개선방법에 의해서도 불가능하다면, 가로경관의 개념을 주입한 법제도나 조례 등의 제정을 서두르지 않으면 안될 것이다.

도로계공공물의 구분	현행법제도		현행법의 제한강도	디자인 자유도
	설치제한	형태제한		
도로본체	×	△	강	弱
도로부속물	△	○	중	중
도로점용물	×	○	弱	强

○ 디자인자유도 높음 △ 다소의 자유도 × 자유도 없음

그림 2 현행법제도의 설치, 형태의 제한강도와 디자인자유도와의