

# 생활도로 정비사업 추진을 위한 법·제도 정비 방안



이 동 민 | 서울시립대학교 교통공학과 조교수

## 1. 서론

### 1.1 배경 및 목적

과거 60여년의 도로관련 정책들을 검토해보면 우리의 생활과 직접적인 관계를 맺고 있는 생활도로에 대한 관심은 거의 없어 왔다. 현대적인 도로건설이 실제적으로 가속화된 1962년 이후에는 국가의 산업화와 경제성장을 위해 국가의 총체적인 역량을 집중하던 시기여서, 경부고속도로 등의 고속도로망 건설과, 국도와 지방도의 확충 및 포장으로 고도경제 성장의 기반과 국가 간선도로망의 확충 및 지역균형개발이 2000년대 초반까지의 국가 도로관련 정책의 핵심이슈 이었다. 여객과 물류의 빠른 이동을 중시하던 이 시기에 실로 중요한 “사람 그리고 그 사람들의 생활기반”에서의 도로는 주된 관심분야에서 멀어져 버린 것이 우리 도로정책 및 건설의 역사이다.

흔히 언급하는 도로의 주된 기능은 이동성과 접근성의 두 가지이다. 지금까지 도로정책과 도로사업을 추진함에 있어서 주로 도로의 이동성을 강조해왔다면, 이제 도로의 “접근성” 측면의 기능을 고민해 볼 때이다. 최근 도로관련 사업들이 “反 복지” 혹은 “복

지와 무관한 토목사업”으로만 치부되고 있는 이유는 “Wider & Faster”를 도로정책과 건설의 주요 목표로 삼아왔던 지난 60여 년간의 시간들에 대한 당연한 결과일지도 모른다.

이제 도로는 자연과 인간이 함께하는 도로, 그리고 마을과 공동체를 단절시키는 도로가 아닌 새로운 문화와 소통의 장이 만들어지는 공간으로써의 도로로 변화되어야 한다.

기존 간선도로의 건설 및 정비사업은 도로법이 지정하는 도로관리청에 의해 도로정비 기본계획을 수립하고, 기타 노선지정 및 사업추진과 유지관리 등의 모든 사항이 도로법 및 도로법 시행령에 의해 제정된 바에 의해 추진되어 왔다. 도로건설 초기에는 1967년 무렵에 제정된 「도로정비촉진법」과 「도로정비사업특별회계법」등이 간선도로의 건설 및 정비사업의 근간이 되어온 법령이다.

이처럼 도로 사업을 지속적이고 체계적으로 정비하고 관련 사업을 추진하기 위해서는 사업추진의 근간이 되는 법·제도 마련이 필수적이다. 본 원고에서는 이처럼 생활도로 정비사업 추진의 지속성과 용이성을 위해 필요한 생활도로 정비를 위한 법제도 정비방안에 대하여 설명하고자 한다.

### 1.2 법·제도 정비 기본방향

앞에서 언급한 바와 같이 생활도로 정비를 위해서는 법·제도마련이 필수적이다. 국내에는 「생활도로 정비사업」과 사업 성격 측면 혹은 기능 측면에서 추진되고 있는 유사한 사업들이 있고, 각 사업은 대부분 개별적인 법·제도에 근거를 두고 있다. 그러므로 본 연구에서 설명하고자 하는 「생활도로 정비사업」추진을 위한 법·제도 정비방안을 마련하기 전에 유사사업들의 법·제도 근거에 대한 검토를 우선적으로 해야 할 것이다.

도로사업 관련 법·제도는 주무부처에 따라서 구분해 볼 수 있다. 도로사업 주무부처인 국토해양부에 기반을 둔 법·제도와, 지자체 예산 및 사업 관리의 주무부처인 행정안전부에 기반을 둔 법·제도, 그리고 개별 지방자치단체(시·도) 자체적인 법·제도로 구분하여 법제도 정비방안을 검토해 볼 수 있다. 본 연구에서 설명하고 있는 생활도로는 도시내 도로로써 국가 관리대상도로가 아닌, 지방자치단체 관할도로임을 감안하고, 해당 지방자치단체가 도로정비사업을 위한 재정적인 여력이 없음을 감안하면, 국가가 재정지원을 해야 할 필요가 있어, 국가재정지원 도로사업에 대한 검토가 필요할 것이다. 그리고 생활도로 정비를 위한 법령을 제정할 경우에 반드시 법령에 들어갈 항목과 기타 제도적 뒷받침이 필요한 부분들에 대한 검토를 통해 법제도 정비방안을 마련해야 한다.

## 2. 생활도로 정비를 위한 법·제도 정비방안

### 2.1 유사 사업 추진 근거 법제도 사례조사

생활도로 정비를 위한 법·제도 정비방안을 마련함에 앞서 현재 추진되고 있는 생활도로 정비사업과 유사한 사업들을 검토하고, 이들 유사사업들의 추진 근거에 해당하는 법·제도를 조사하였다.

표 1은 이러한 생활도로 정비사업과 유사한 사업의 추진근거가 되는 법령을 설명하고 있다.

표 1. 생활도로 정비사업과 유사한 사업의 추진 근거 법령

관할부처	사업종류	
행정안전부	안전한 보행환경 개선사업	「교통약자의 이동편의 증진법」제18조(보행우선구역의 지정) ①시장 또는 군수는 교통약자를 포함한 보행자의 안전하고 편리한 보행환경을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 도로의 일정구간을 보행우선구역으로 지정할 수 있다. ②시장 또는 군수는 제1항의 규정에 의하여 보행우선구역을 지정하고자 하는 때에는 보행우선구역의 지정 및 유지관리를 위한 계획(이하 "지정계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.
	어린이 보호구역 개선사업	『도로교통법 제12조』(어린이 보호구역의 지정 및 관리) ①시장장은 교통사고의 위험으로부터 어린이를 보호하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설의 주변도로 가운데 일정구간을 어린이 보호구역으로 지정하여 자동차등의 통행속도를 시속 30킬로미터 이내로 제한할 수 있다. 1. 「유아교육법」 제2조에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 제38조 및 제55조에 따른 초등학교 또는 특수학교 2. 「영유아보육법」 제10조에 따른 어린이집 가운데 행정안전부령으로 정하는 어린이집 3. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조에 따른 학원 가운데 행정안전부령으로 정하는 학원 ②제1항에 따른 어린이 보호구역의 지정 절차 및 기준 등에 관하여 필요한 사항은 교육과학기술부, 행정안전부 및 국토해양부의 공동부령으로 정한다. ③차마의 운전자는 어린이 보호구역에서 제1항에 따른 조치를 준수하고 어린이의 안전에 유의하면서 운행하여야 한다. [전문개정 2011.6.8]
	교통사고 잦은 지점 개선사업	국무총리실 주관 「교통사고 잦은곳 개선사업 추진계획」에 의한 교통안전기본계획에 의거 시행 교통안전법 시행령 제10조(국가교통안전기본계획의 수립)

국 토 해 양 부	교통사고 자른 지점 개선사업	①법 제15조제3항에 따라 국토해양부장관은 국가교통안전기본계획의 수립 또는 변경을 위한 지침(이하 이 조에서 "수립지침"이라 한다)을 작성하여 계획연도 시작 전전년도 6월말까지 지정 행정기관의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29> ②지정행정기관의 장은 수립지침에 따라 소관별 교통안전에 관한 계획안을 작성하여 계획연도 시작 전년도 2월말까지 국토해양부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>
	위험도로 개량사업	국토해양부 「위험도로 개량 4단계 기본계획」에 의거 사업시행 도로법 제 37조 (도로의 구조 시설 등) ①도로의 구조 및 시설, 도로의 유지·안전 점검 및 보수(補修)는 국토해양부령으로 정하는 기준에 따른다. ②국토해양부장관은 제1항에 따른 기준을 정하려면 도로공사에 따르는 자연생태계의 훼손을 최소화하고 도로구조나 교통의 안전을 확보할 수 있도록 하여야 한다.
	국도시설 안전개선 사업 (도로안전 및 환경개선 사업)	도로법 제 37조 (도로의 구조 시설 등) ①도로의 구조 및 시설, 도로의 유지·안전 점검 및 보수(補修)는 국토해양부령으로 정하는 기준에 따른다. ②국토해양부장관은 제1항에 따른 기준을 정하려면 도로공사에 따르는 자연생태계의 훼손을 최소화하고 도로구조나 교통의 안전을 확보할 수 있도록 하여야 한다.

## 2.2 법제도 정비대안 설정 및 비교분석

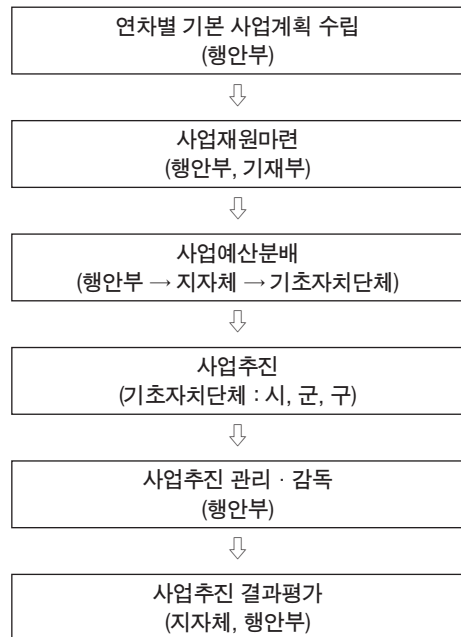
본 연구에서는 생활도로의 지속적인 추진을 위한 법제도 정비방안에 대하여 해당 법제도의 주관부서에 따라 행정안전부 주관 법제도, 국토해양부 주관 법제도, 그리고 지자체 주관 법제도로 구분하여 법제도 정비대안을 설정하고 각각의 방안에 대한 비교 분석을 수행하였다.

### 2.2.1 행정안전부 주관 법제도 마련

행정안전부 주관의 법·제도 생활도로의 관리 주체가 각 지방자치단체 및 기초자치단체임을 고려할 때 행정안전부는 법·제도 정비 주체로서 타당하며, 법

·제도 정비 및 기획재정부와의 예산 협의가 상대적으로 용이하다. 또한 행정안전부는 기존 유사사업을 추진한 경험이 있어 「생활도로 정비제도」 도입이 상대적으로 용이할 수 있다. 행정안전부에서 추진되고 있는 도로관련 사업들의 일부는 별도의 법령이 아닌 행정안전부 장관 방침 혹은 정부정책에 따라 사업이 추진되고 있어 이와 같은 절차를 통하면 상대적으로 간편한 절차를 통해 사업 추진이 가능할 수 있다. 예를 들어 최근 추진되고 있는 회전교차로 사업은 별도의 법적 근거에 의해 추진되는 방식이 아니라, 정부주도의 교통운영체계 선진화사업의 일환으로 3개년도 시범사업 추진 및 행정안전부 장관 방침으로 인한 10개년도 사업이 추가로 추진되고 있다.

한편 행정안전부는 생활도로 정비사업과 유사한 사업의 대부분을 추진하고 있는 부처로서, 기존 유사사업과의 통합 및 차별성 확보 등의 노력이 필요하다. 행정안전부 내에서 기존 유사사업의 경우 사업간



\* 실제 사업을 추진하는 담당은 기초자치단체(시, 군, 구)의 도로 계획 및 도로공사담당자로 예상되며, 해당 공무원의 경험·지식 등의 부족으로 실질적이고 효과적인 사업추진 제한 예상

그림 1. 행정안전부의 도로사업 추진절차

담당부서가 다를 경우 「생활도로 정비사업」 추진이 제한될 수 있으며, 도로 전문가의 부족과 도로사업의 직접 추진경험 부족으로 성공적인 사업 추진이 제한될 수도 있을 것으로 예상된다. 일반적으로 행정안전부에서 추진하고 있는 도로관련 사업들은 그림 1과 같은 절차를 통해 추진됨으로 실질적인 사업 추진 상의 한계성이 지적되고 있다.

### 2.2.2 국토해양부 주관 법제도 마련

국토해양부 주관의 법·제도는 국토해양부가 도로사업의 주무부처이므로, 부처 내 도로사업에 대한 경험 및 전문가가 많아 사업추진 상의 문제점 해결이 용이할 것으로 보인다. 최근 국토해양부의 도시부 도로문제 해소에 대한 관심 증대로, 사업추진 가능성이 과거에 비해 높아진 바 있다. 국토해양부내의 도로 신설 및 관리 전문조직(국토관리청, 도로사업소 등)의 활용이 가능할 것으로 보인다.

하지만 도시부 도로에 대한 사업·관리주체가 행정안전부 및 지방자치단체에 있어 관리주체 상충에 따른 문제를 극복할 필요가 있고, 국토해양부가 직접 지자체 및 기초자치단체의 재정을 지원하고, 관리·감독 방식의 사업추진사례는 극소수에 불과하여, 국가가 지자체의 생활도로까지 직접 지원 및 관할하는 방식의 사업 추진의 타당성이 부족하고, 관련기관 설득논리가 부족하다. 또한 이와같은 사업추진방식을 위해서는 「도로법」에 별도의 법 조항 신설이 필요할 것이다.

### 2.2.3 지방자치단체별 별도의 법·제도 마련

지방자치단체별로 별도의 법·제도를 만들어 사업을 추진하는 방식은 사업추진 자치단체에서 직접 법·제도를 정비함으로써, 실질적인 사업추진이 가능하다. 중앙정부의 사업추진 및 재정지원은 별도의 법·제도에 근거해야 함에 비해, 지자체 자체적인 사업추진은 지자체 조례, 내규 및 자치단체장의 정책의지 등에 의해 사업추진이 가능하다는 장점이 있다.

한편 지방자치단체별로 법제도를 마련함에 따라 개별 사업 추진의 규모 및 성격 등에 대한 일관성이 결여될 가능성이 높다. 또한 지자체의 예산부족으로 실효성 없는 법제도 정비가 예상되며, 지자체장 변경 및 정책변화와 예산부족으로 한시적인 사업으로 전략될 가능성이 높다. 예를 들어, 경기도의 경우 최근 도지사의 공약사업이었던 교통혼잡도로개선사업이 긍정적인 사업추진 결과에도 불구하고, 예산부족으로 2차년도에 종료된 사례가 있다.

## 2.3 지자체 도로 사업에 대한 국가재정지원 사례 검토

본 연구에서는 지방자치단체의 도로부문 투자 예산 부족상황을 고려하여 국가 관리대상도로가 아니지만, 일정규모에 대하여 국가가 재정지원의 필요성을 제기하고 있다. 이와 같은 국가 재정지원방안 마련을 위해 우선적으로 현재 국가가 재정지원을 하고 있는 지자체 도로사업에 대하여 검토하였다.

우선 6대 광역시의 도시내 도로를 대상으로 하는 「대도시권 혼잡도로」사업은 도로법 제81조, 동법시행령 제36조2를 근거로 하여 대도시권 순환방사망 등 간선도로망을 정비하여 대도시내 교통혼잡구간 개선을 목적으로 추진되고 있으며, 국가는 조사설계비의 전액과 공사비의 50%를 부담하고 지자체는 공사비의 50%와 토지보상비의 100%를 부담하게 된다. 한편 「광역도로」사업은 7대 광역시 간의 연결 도로를 대상으로 하며, 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 제2조, 동법시행령 제3조를 근거로 하여 추진된다. 이 사업은 2개 이상 광역지자체 경계구간의 병목현상 해소를 목적으로 추진되고 있으며, 국가는 전체 사업비의 50%를 부담하고 지자체는 나머지 50%를 부담하게 된다. 그리고 지정국도는 국가주도로 사업비 100%를 국가가 부담하게 되고, 대도시권을 통과하는 국도로서 간선기능을 유지할 필요가 있는 구간의 혼잡완화를 목적으로 추진된다. 이 사업은 최근 개정된 도로법의 제20조의2에 근거

표 2. 지자체 도로 사업에 대한 국가재정지원 사례검토

구 분	법적근거	시행목적	개 념 도	사업추진비용
대도시권 혼잡도로	- 도로법 제81조, 동법시행령 제36조2	대도시권 순환방사망 등 간선도로망을 정비하여 대도시내 교통 혼잡구간 개선		<b>국가 :</b> 조사설계비 100%, 공사비 50%  <b>지자체 :</b> 공사비 50%, 토지보상비 100%
광역도로	대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 제2조, 동법시행령 제3조	2개이상 광역지자체 경계구간의 병목현상 해소		<b>국가 :</b> 사업비 50%  <b>지자체 :</b> 사업비 50%, 유지관리비 100%
지정국도	도로법제20조의2	대도시권을 통과하는 국도로서 간선기능을 유지할 필요가 있는 구간의 혼잡완화		국가주도, 국비 100%

출처 : 한국교통연구원 내부자료(2010)

를 두고 있으며, 기획재정부와의 예산협의 등의 문제로 아직 실제적으로 추진되지 못한 사업이다. 표 2는 지자체 도로 사업에 대한 국가재정지원의 사례를 설명하고 있다. 이밖에도 법적 근거는 명확하지 않지만, 국가 정책방향에 따라 추진되며, 국가재정이 지원되고 있는 사업으로 「안전한 보행환경 개선사업」, 「어린이 보호구역 사업」 및 「회전교차로 사업」 등이 있다.

#### 2.4 생활도로 정비를 위한 법·제도 정비방안 개발

생활도로 정비사업은 한시적인 단기적 사업추진보다는 종합적인 포괄적인 사업추진을 위해 주기적인 도로정비계획에 의해 지속적으로 추진되는 국도 및 지방도 사업과 같이 주기적으로 「생활도로 정비계획」을 수립하고, 이들 도로를 대상으로 다각적인 접근을 통한 종합적 개선사업 추진을 위한 법·제도 마련이 필요하다. 본 연구에서는 생활도로 정비사업 추진을 위한 법·제도 개선 방안 마련을 위하여 우선적으로 검토해야 할 주요내용의 제시와 기본 방향을 설명하고자 한다.

2.4.1 생활도로 정비를 위한 법·제도 개선의 주요 검토사항

생활도로 정비사업 추진을 위한 법·제도 개선을 위한 검토해야 할 주요내용은 다음과 같다.

- 도시(부)에 대한 정의
  - : 서울특별시 및 6대광역시 vs 모든 도시(동지역을 포함한 도시: 총 82개 도시)
- 생활도로에 대한 정의
  - : 도시계획에 따른 지정된 도로 혹은 차로수 등의 법적 개념에 따른 생활도로 개념 정립 필요
- 정비대상 기준에 대한 정의
  - : 교통사고 다발지점, 보차혼용도로 등 생활도로 정비 대상 사업에 대한 기준 마련 필요
- 대상사업의 범위
- 사업의 유형
- 국고지원의 범위
- 개선사업계획 수립주체
- 개선효과 측정방법 및 효과분석 방안

2.4.2 생활도로 정비를 위한 법·제도 개선방향

생활도로 정비사업 추진을 위한 법·제도는 우선 지속적이고 주기적인 사업추진이 가능하도록 법적 근거가 될 수 있는 법제도를 마련해야 하고, 이를 통해 지방자치단체의 주기적인 사업기본계획 및 실행계획 수립을 의무화할 수 있도록 해야 한다.

또한 유사사업과의 차별성을 확보할 수 있도록 법·제도를 마련해야 한다. 특히 기존의 보행환경 개선사업과 함께 최근 법령이 통과된 「보행법」에 의한 보행환경 관련 사업들과 같은 유사사업과의 차별성 확보가 매우 중요하다. 만약 기존의 유사사업과의 차별성을 확보하기 어렵다면, 행정안전부에서 별도 추진되고 있는 이들 유사사업을 「생활도로 정비사업」으로 통합하여 확대추진할 수 있도록 법·제도를 정비할 필요가 있다. 또한 지자체 재정부족사항을 감안하여 국가재정지원제도를 마련하여, 도시내 생활도로 정비사업 추진을 위한 재정이 확보될 수 있도록 법·제도를 마련하는 것은 매우 중요한 문제이다.

- 지자체 도로사업에 대한 국가 지원 중단 및 복지 위주의 지자체 정책추진으로 지자체의 도로정비사업 추진이 어려움
- '90년 이후 지자체 도로에 양여금, 교부세 등으로 예산을 지원했으나, '04년말 양여금 폐지, '11년말 교부세 등 지원예산 폐지로 지자체 도로정비사업이 사실상 중단된 상황이며, 일반 교부세의 경우 도로사업 투자의 가능성이 낮음
- 최근 지자체의 전체 예산은 증가하고 있으나, 도로부문 투자액은 감소하고 있어, 이에 따른 전체 예산 중 도로부문 투자비율은 더 큰 폭으로 감소되고 있음

표 3. 서울특별시의 최근 5년간 예산 현황

(단위:억 원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	증감율
市총예산	194,343	210,369	212,573	205,850	217,829	3.02%
도로부문	5,592	8,256	6,950	4,759	4,294	-5.80%
도로부문 투자율	2.88	3.92	3.27	2.31	1.97	-7.90%

표 4. 부산광역시의 최근 5년간 예산 현황

(단위:억 원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	증감율
市총예산	76,037	83,322	84,776	79,251	1.41%
도로부문	4,692	4,393	4,118	2,937	-12.47%
도로부문 투자율	6.1%	5.2%	4.8%	3.7%	-13.11%

표 5. 대구광역시의 최근 5년간 예산 현황

(단위:억 원)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	증감율
市총예산	32,940	36,068	36,538	38,926	6.06%
도로부문	1,314	1,405	1,146	1,244	-1.78%
도로부문 투자율	4.0%	3.9%	3.1%	3.2%	-6.67%

추가적으로 생활도로 정비사업을 위한 지침 및 매뉴얼 개발이 필요하다. 또한 사업 추진의 성공률을 높이고, 일관성 있는 사업 추진을 위해서 「생활도로 정비사업 지침」 개발이 필요하다. 그리고 보행안전

등을 위한 적절한 교통안전 및 도로시설 설치를 의무화할 필요가 있다. 특히, 그림 2에서 보는 바와 같이 보행자 안전을 위한 보행대피섬 설치 및 보차도 분리를 의무화하여 보행교통사고를 줄이는 노력이 필요하다.



그림 2. 도시생활도로에서의 보행자 안전을 위한 간이 보행섬 설치 국외사례

### 3. 결론

과거 도로관련 정책들에 의해 국가 기간도로망 확충은 국가경제성장의 원동력이 되어 왔다. 실제적으로 2000년 대 초반까지 도로정책 목표로 추진되어온 경부고속도로 등의 고속도로망 건설과, 국도와 지방도의 확충 및 포장으로 고도경제 성장과 지역균형발전의 기반이 되었다. 여객과 물류의 빠른 이동을 중시하던 이 시기에 실로 중요한 “사람 그리고 그 사람들의 생활기반”에서의 도로는 주된 관심분야에서 멀어져 버린 것이 우리 도로정책 및 건설의 역사이다. 하지만 최근 국민이 원하는 도로의 패러다임은 이러한 지역간 간선도로보다는 도시부 도로의 교통혼잡 문제 해결을 통한 출퇴근 통근시간 감소와 생활과 밀착된 도로, 즉 “사람 그리고 그 사람들의 생활기반”에서의 도로에 대한 정비를 통해 통행환경의 개선으로 전환되고 있어, 이를 반영한 국가 및 지자체의 도로관련 정책방향 수정 및 이를 위한 새로운 도로사업 추진이 필요하다.

본 원고에서는 이러한 생활도로 정비사업을 지속적으로 추진하기 위해 근거 및 기반이 되는 법제도 정비방안에 대하여 해당 법제도의 주관부서에 따라 행정안전부 주관 법제도, 국토해양부 주관 법제도, 그리고 지자체 주관 법제도로 구분하여 법제도 정비대안을 설정하고 각각의 방안에 대한 비교분석을 수행하였다. 그리고 추가적으로 생활도로 정비사업을 위한 지침 및 매뉴얼 개발과 보행안전 등을 위한 적절한 교통안전 및 도로시설 설치 의무화를 제안하였다.

도로는 다양한 유형과 기능의 도로들이 있다. 고속도로, 일반간선도로, 집산도로, 국지도로 및 이면도로 등의 도로 중 우리가 일상생활을 하면서 가장 많이 접하고 이용하게 되는 도로는 일부 집산도로와 국지도로를 포함하는 작은 규모의 생활도로이다. 하지만 이러한 생활도로는 도로사업의 예산과 정책에서 그간 우선순위가 밀려온 도로이기도 하다. 그러므로 향후 본 원고에서 제안한 바와 같이 법·제도를 근거로 지속적으로 정비사업을 추진되어야 할 것이다.