

Policy

ISSUE

2018
정책이슈리포트

대전 철도횡단 도로시설물
개량·개축비용 국비분담방안

E

REPORT

대전 철도횡단 도로시설물 개량·개축비용 국비분담방안

연 구 진

박진경 (한국지방행정연구원 연구위원)

조정찬 (승실대학교 법대 교수)

CONTENTS

I) 도로, 철도 및 건널목의 개념 및 분류

1. 도로	04
2. 철도	08
3. 건널목	09

II) 도로, 철도 및 건널목의 관리주체 및 비용부담기준

1. 도로	14
2. 철도	24
3. 건널목	25

III) 건널목 개량비용 분담제도의 문제점

1. 대전시 시급 물량	29
2. 건널목 개량을 위한 별도 법률	31
3. 현행 제도의 문제점	34

IV) 건널목 개량비용 분담제도 개선방안

1. 입법추진상황 및 문제점	35
2. 법적 근거 보완 논거	40
3. 관련 법률 개선방안	44



I 도로, 철도 및 건물목의 개념 및 분류

1. 도로

도로의 개념

- 일반적으로 ‘도로’는 두 지점 간에 사람과 물자를 경제적으로 이동시키기 위하여 합리적으로 설치한 지상의 시설, 즉 일반인의 교통을 위하여 제공되는 시설을 말함
 - 도로는 「도로법」, 「농어촌도로정비법」, 「사도법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 도로관련 법률에 규정되어 있으며, 각각의 법률 제정 취지에 맞게 구분되어 운영되고 있음
- 도로관련 최상위법률인 「도로법」 제2조 제1호 및 「도로법시행령」 제2조에 따르면 “도로”는 “차도, 보도(步道), 자전거도로, 측도(側道), 터널, 교량, 육교 등 대통령령으로 정하는 시설” 로써 도로의 부속물을 포함
 - 도로는 ① 차도·보도·자전거도로 및 측도 ② 터널·교량·지하도 및 육교(해당 시설에 설치된 엘리베이터 포함) ③ 궤도 ④ 옹벽·배수로·길도랑·지하통로 및 무넴기시설 그리고 ⑤ 도선장 및 도선의 교통을 위하여 수면에 설치하는 시설을 말함

도로의 분류기준

- 「도로법」, 「농어촌도로정비법」, 「사도법」에서 도로는 도로가 위치해 있는 행정구역과 도로를 관리하는 주체에 따른 구분
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 도로는 사용 및 형태, 규모, 기능에 따른 구분

법령에 따른 도로의 분류

- 「도로법」상 도로
 - 고속국도 : 도로교통망의 중요한 축(軸)을 이루며 주요 도시를 연결하는 도로로서 자동차 전용의 고속교통에 사용되는 도로로서 대통령령에 의하여 노선이 지정된 도로
 - 일반국도 : 중요 도시, 지정항만, 주요 공항, 국가산업단지 또는 관광지 등을 연결하여 고속국도와 함께 국가간선도로망을 이루는 도로로서 대통령령으로 그 노선이 지정된 도로
 - 특별시도·광역시도 : 해당 특별시 또는 광역시의 관할구역에 있는 주요 도로망을 형성하는 도로, 주요지역과 인근 도시·항만·산업단지·물류시설 연결도로, 그 외 특히 중요한 도로로 특별시장 또는 광역시장이 노선을 지정·고시한 도로
 - 지방도 : 도청 소재지에서 시청 또는 군청 소재지에 이르는 도로나 이를 연결하는 도로 등 해당지역의 간선도로망을 이루는 도로로서 관할 도지사 또는 특별자치도지사가 그 노선을 지정·고시한 도로¹⁾
 - 시도 : 특별자치시, 시 또는 행정시의 관할구역에 있는 도로로서 특별자치시장 또는 관할시장(행정시의 경우에는 특별자치도지사)이 그 노선을 지정·고시한 도로
 - 군도 : 군청 소재지에서 읍사무소 또는 면사무소 소재지에 이르는 도로 또는 이를 연결하는 도로 등 해당 군(郡)의 관할구역에 있는 도로로서 관할 군수가 그 노선을 지정·고시한 도로
 - 구도 : 특별시나 광역시 구역에 있는 도로 중 특별시도와 광역시도를 제외한 구 안에서 동(洞) 사이를 연결하는 도로로서 관할 구청장이 노선을 지정·고시한 도로
- 「농어촌도로정비법」상 도로
 - 면도(面道) : 「도로법」상 열거된 군도 이상의 도로와 연결되는 읍·면 지역의 기간(基幹) 도로
 - 이도(里道) : 군도 이상의 도로 및 면도와 갈라져 마을 간이나 주요 산업단지 등과 연결되는 도로

1) 지방도 중에서 국토교통부장관은 주요도시, 공항, 항만, 산업단지, 주요 도서(島嶼), 관광지 등 주요 교통유발시설을 연결하고 국가간선도로망을 보조하기 위하여 필요한 경우에는 도로 노선을 정하여 국가지원지방도(이하 국지도)를 지정·고시할 수 있음

- 농도(農道) : 경작지 등과 연결되어 농어민의 생산활동에 직접 공용되는 도로
 - * 「농어촌도로정비법」상 도로는 「도로법」에서 규정되지 않는 도로(읍 또는 면 지역의 도로만 해당)로서 농어촌지역 주민의 교통편익과 생산·유통활동 등에 공용(共用)되는 도로임. 농어촌도로는 도로의 효용(效用)을 다하게 하는 시설 또는 인공구조물을 포함
- 「사도법」상 도로
 - 사도(私道)는 「도로법」에 의한 도로(고속국도, 일반국도, 특별시도·광역시도, 지방도, 시도, 군도, 구도)나 「도로법」의 준용을 받는 도로가 아닌 것으로서 그 도로에 연결되는 길을 말함
 - 사도는 관할시장 또는 군수의 허가를 받아 개설하고 사도를 설치한 자가 관리함
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 도로
 - 도로는 기반시설 중 교통시설의 하나로서, 반드시 도시관리계획으로 결정하여 설치하여야 함
 - 「도로법」이나 「농어촌도로정비법」의 적용대상이 되지 않고, 도시계획구역 내에 있는 도시계획도로로서 지방자치단체장이 관리하는 도로는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법(이하 국토계획법)」상 규율대상임

기능·형태·규모에 따른 도로의 분류

- 「도로법」에 따른 도로는 「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」에 의거, 기능별로 고속도로와 일반도로로 크게 구분됨²⁾
 - 고속도로 중 도시지역에 있는 고속도로는 도시고속도로라 함
 - 일반도로는 다시 도로의 기능에 따라서 주간선도로와 보조간선도로 및 집산도로와 국지도로로 구분
- 기능별 일반도로 분류
 - 주간선도로 : 시군 내 주요지역을 연결하거나 시군 상호 간을 연결하여 대량통과교통을 처리하는 도로로서 시군의 골격을 형성하는 도로

2) 일반도로 외 특수도로는 보행자전용도로·자전거전용도로 등 자동차 외의 교통에 전용되는 도로를 말함

- 보조간선도로 : 주간선도로를 집산도로 또는 주요 교통발생원과 연결하여 시군 교통의 집산기능을 하는 도로로서 근린주거구역의 외곽을 형성하는 도로
 - 집산도로 : 근린주거구역의 교통을 보조간선도로에 연결하여 근린주거구역 내 교통의 집산기능을 하는 도로로서 근린주거구역의 내부를 구획하는 도로
 - 지도로 : 가구(가구: 도로로 둘러싸인 일단의 지역을 말한다. 이하 같다)를 구획하는 도로
- 사용 및 형태별 도로 분류³⁾
 - 일반도로 : 폭 4미터 이상의 도로로서 통상의 교통소통을 위하여 설치되는 도로
 - 자동차전용도로 : 특별시, 광역시, 시 또는 군(이하 “시·군”이라 한다) 내 주요지역 간이나 시·군 상호 간에 발생하는 대량교통량을 처리하기 위한 도로로서 자동차만 통행할 수 있도록 하기 위하여 설치하는 도로
 - 보행자전용도로 : 폭 1.5미터 이상의 도로로서 보행자의 안전하고 편리한 통행을 위하여 설치하는 도로
 - 자전거전용도로 : 하나의 차로를 기준으로 폭 1.5미터(지역 상황 등에 따라 부족이라고 인정되는 경우에는 1.2미터) 이상의 도로로서 자전거의 통행을 위하여 설치하는 도로
 - 고가도로 : 시·군 내 주요지역을 연결하거나 시군 상호 간을 연결하는 도로로서 지상 교통의 원활한 소통을 위하여 공중에 설치하는 도로
 - 지하도로 : 시·군 내 주요지역을 연결하거나 시군 상호 간을 연결하는 도로로서 지상 교통의 원활한 소통을 위하여 지하에 설치하는 도로(도로·광장 등의 지하에 설치된 지하공공 보도시설 포함). 다만, 입체교차를 목적으로 지하에 도로를 설치하는 경우는 제외
 - 규모별 도로 분류
 - 광로 : 1류(폭 70m 이상), 2류(폭 50m 이상 70m 미만), 3류(폭 40m 이상 50m 미만)
 - 대로 : 1류(폭 35m 이상 40m 미만), 2류(폭 30m 이상 35m 미만), 3류(폭 25m 이상 30m 미만)
 - 중로 : 1류(폭 20m 이상 25m 미만), 2류(폭 15m 이상 20m 미만), 3류(폭 12m 이상 15m 미만)
 - 소로 : 1류(폭 10m 이상 12m 미만), 2류(폭 8m 이상 10m 미만), 3류(폭 8m 미만)

3) 기능, 형태 및 규모별 도로는 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에 분류되어 있음

도로의 종류

구분		도로의 종류	
법령에 따른 구분	도로법	지방도, 특별시도, 광역시도, 시도, 군도, 구도	
	농어촌도로정비법	면도, 이도, 농도	
	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (국토계획법)	도시계획도로	
기능·형태·규모에 따른 구분	도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙	기능	고속도로, 일반도로 (주간선도로, 보조간선도로, 집산도로, 국지도로)
	도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙	형태	일반도로, 자동차전용도로, 보행자전용도로, 자전거전용도로, 고가도로, 지하도로
		규모	광로, 대로, 중로, 소로 (1류, 2류, 3류)

주 : 실제 공용되나, 국토부장관 또는 지자체장이 지정·고시하지 않은 도로는 법령상 미포함됨
 자료 : 박진경 외(2017), 「지방자치단체 관리도로 제도개선방안 연구」, 한국건설관리공사

2. 철도

철도의 개념

- “철도”는 「철도산업발전기본법」에서 “여객 또는 화물을 운송하는 데 필요한 철도시설과 철도차량 및 이와 관련된 운영·지원체계가 유기적으로 구성된 운송체계”로 정의
 - 철도시설은 ① 철도의 선로(선로에 부대되는 시설 포함), 역시설(물류시설·환승시설 및 편의시설 등 포함) 및 철도운행을 위한 건축물·건축설비 ② 선로 및 철도차량을 보수·정비하기 위한 선로보수기지, 차량정비기지 및 차량유치시설 ③ 철도의 전철전력설비, 정보통신설비, 신호 및 열차제어설비 ④ 철도노선 간 또는 다른 교통수단과의 연계운영에 필요한 시설 ⑤ 철도기술의 개발·시험 및 연구를 위한 시설 ⑥ 철도경영연수 및 철도전문인력의 교육 훈련을 위한 시설 ⑦ 그 밖에 철도의 건설·유지보수 및 운영을 위한 시설로서 대통령령이 정하는 시설 등 철도부지를 포함한 시설을 말함
 - * 철도산업발전기본법 시행령 제2조에서 대통령령이 정하는 시설이라 함은 ① 철도의 건설 및 유지보수에 필요한 자재를 가공·조립·운반 또는 보관하기 위하여 당해 사업기간 중에 사용되는 시설 ② 철도의 건설 및 유지보수를 위한 공사에 사용되는 진입도로·주차장·야적장·토석채취장 및 사토장과 그 설치 또는 운영에 필요한 시설 ③ 철도의 건설 및 유지보수를 위하여 당해 사업기간

중에 사용되는 장비와 그 정비·점검 또는 수리를 위한 시설 ④ 그 밖에 철도안전 관련시설·안내 시설 등 철도의 건설·유지보수 및 운영을 위하여 필요한 시설로서 국토교통부장관이 정하는 시설

- 철도차량은 선로를 운행할 목적으로 제작된 동력차·객차·화차 및 특수차를 말함

철도의 분류

- 「철도건설법」 제2조에 따르면 철도는 크게 고속철도와 광역철도, 일반철도로 구분
 - 고속철도는 열차가 주요 구간을 시속 200km 이상으로 주행하는 철도로서 국토교통부장관이 그 노선을 지정·고시하는 철도를 말함
 - 광역철도는 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제2조 제2호 나목에 의거 둘 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 도시철도 또는 철도로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 도시철도 또는 철도를 말함
 - 일반철도는 고속철도와 「도시철도법」에 따른 도시철도를 제외한 철도를 말함
 - * 도시철도는 도시교통의 원활한 소통을 위하여 도시교통권역에서 건설·운영하는 철도·모노레일·노면전차(路面電車)·선형유도전동기(線形誘導電動機)·자기부상열차(磁氣浮上列車) 등 궤도(軌道)에 의한 교통시설 및 교통수단을 말함

3. 건널목

건널목의 개념

- 「건널목개량 촉진법」 제2조에 의거 건널목은 “철도와 도로가 평면교차되는 곳”이며, 입체 교차화는 “건널목 구간에 지하도 또는 철도 위를 통과하기 위한 도로를 설치하는 것”으로 정의되고 있어 도로의 개념을 전제로 하고 있음
 - 이때 도로는 앞에서 살펴본 「도로법」에 따른 도로와 「농어촌도로 정비법」에 따른 농어촌 도로를 그 적용대상으로 함
 - 철도는 「철도산업발전기본법」 제3조 제1호에 따른 철도를 말함
 - * 「철도산업발전기본법」 및 그 시행령 상 건널목이란 용어는 철도의 개념에는 물론 철도시설의 개념에서도 나타나지 않음

- 따라서 건널목은 도로와 철도의 교차점을 의미하며, 법률적으로 정의할 때에는 철도와 도로법에 의한 도로(일반국도, 지방도 등), 사도법에 의한 사도(私道), 농·어촌도로법에 의한 농·어촌도로가 철도와 평면교차되는 곳을 말함
 - 법률적으로 역 안에 설치된 여객, 직원, 차량의 통행을 위한 시설물은 건널목이 아닌 일반 통로로 다루지만 설비의 유사성 때문에 대개 건널목이라고 하고, 따로 구분할 경우에는 “구내(構內)건널목”이라고 통칭함
 - 또한 노면전차와 같이 도로 내에 포함된 철도는 건널목으로 보지 않으며, 이를 법령상으로는 궤도로 다루고 있음

건널목의 개념

- “건널목”은 “철도와 도로가 평면교차되는 곳”(「건널목개량 촉진법」 제2조)으로 도로와 철도의 교차점을 의미함.
 - 이때 도로는 앞에서 살펴본 「도로법」에 따른 도로와 「농어촌도로 정비법」에 따른 농어촌도로를 그 적용대상으로 하고, 철도는 「철도산업발전기본법」 제3조 1호에 따른 철도를 말함
 - 한편 “입체교차화”는 “건널목 구간에 지하도 또는 철도 위를 통과하기 위한 도로를 설치하는 것”을 의미하며 도로의 개념을 전제로 하고 있음
 - 과거에는 비용 문제 등으로 본선 위에 건널목이 흔히 설치되었으나, 안전사고가 잦은 취약한 시설물이어서 최근에는 새로 짓는 철도와 도로는 어쩔 수 없는 경우를 제외하고 원칙적으로 서로 입체교차되도록 할 것을 법제화하고 있으며, 기존 건널목도 따로 법령을 정하여 입체교차화 하도록 정비하고 있음
-
- 건널목 중 입체교차 방식의 횡단교량 내지 지하터널인 건널목은 철도 쪽에서는 법제화가 제대로 되어 있지 않은바, 이는 철도 쪽에서는 차단기와 관리원을 두는 경우에만 별도로 규정하고 철도를 도로 위로 횡단하거나 도로 밑으로 지나는 방식으로 건설하는 경우에는 이를 건널목으로 보지 않고 일반적인 철도노선과 동일시하고 있음

건널목의 분류

- 건널목은 철도건설 및 철도안전의 관점에서 다루어지고 있어 건널목의 종류와 시설기준을 살펴보기 위해서는 먼저 「철도안전법」과 「철도시설 안전기준에 관한 규칙」 및 「철도시설의 기술기준」을 살펴보아야 함
 - 「철도산업발전기본법」 제14조에서는 철도안전에 관한 사항을 규정하였고, 이에 따라 「철도안전법」이 별도로 제정되어 있음
 - 「철도안전법」 제4장에서는 철도시설의 안전관리에 관하여 규정하였는데 철도시설 관리자는 국토교통부장관이 정하여 고시하는 기술기준에 맞게 철도시설을 설치하도록 하고(제25조 제1항), 이에 따라 부령으로 「철도시설 안전기준에 관한 규칙」이 제정되어 있으며, 「철도시설의 기술기준」이 국토교통부 고시로 나와 있음
 - 국토교통부 고시인 「철도시설의 기술기준」 제2장 고속·일반·광역철도 제4절 철도건널목에서는 철도건널목의 시설 및 운영에 관하여 매우 상세한 규정을 두고 있음
- 이와 별도로 「철도건설법」 제19조에서는 철도건설사업은 국토교통부령으로 정하는 기준에 맞게 시행하도록 하고 이에 따라 「철도건설규칙」이 제정되었는데, 같은 규칙 제55조(건널목 보안장치)에서는 “도로와 철도가 평면교차하는 곳에는 열차와 보행인 및 차량의 안전운행이 확보되도록 건널목 보안장치를 설치하여야 한다.”라고 규정하여 건널목에 관하여 언급하고 있음
 - 그러나 「철도건설법」 제19조 및 「철도건설규칙」 제4조에 따라 제정된 철도의 건설기준에 관한 규정에서는 건널목에 관하여는 언급하지 않고 있음
- 이처럼 철도건설 및 안전에 관한 법체계는 매우 복잡하게 되어 있는데 결국 건널목의 설치 및 운영기준은 국토교통부장관의 고시인 「철도시설의 기술기준」에서 상세히 다루고 있음
 - 그러나 같은 기준의 건널목에 관한 규정을 살펴보면 입체교차 방식의 건널목에 관하여는 규정하고 있지 않음
 - 대부분의 경우 입체교차 방식의 건널목은 도로의 형태로 건설되기 때문에 철도 쪽에서는 이에 관하여 언급할 필요가 없기 때문으로 판단됨

- 「철도시설의 기술기준」상 건널목 종류(제69조)
 - 건널목은 철도 및 도로의 교통량에 따라 제1종 건널목, 제2종 건널목, 제3종 건널목으로 구분
 - 제1종 건널목 : 1종 건널목은 총 교통량 500,000회(환산량) 이상, 혹은 그 이하더라도 사고 다발지역이거나 고속철도의 운행구간이어서 위험도가 높다고 인정된 때에 설치되며, 차단기, 건널목경보기, 전철 또는 구간 빔 스펜션, 교통안전표지를 필수적으로 갖추어야 하며, 고장표시장치, 관리원 없음 표지, 기적표, 조명장치, 전동차단기 수동취급장치 및 사용안내문(자동식 건널목일 경우는 설비사정에 따라 생략할 수 있음(현재 1종 건널목은 총 1,020개소))
 - 제2종 건널목 : 2종 건널목은 총 교통량 300,000회 이상 500,000회 미만일 경우(단 1종과 같이 3종 건널목 대상이나 위험도가 높은 경우에 설치되며 1종 건널목에서 차단기, 관리원 없음 표지, 조명장치, 고장검지장치가 생략된 것(13개소))
 - 제3종 건널목 : 3종 건널목은 총 교통량 300,000회 미만일 경우에 설치되며, 2종 건널목에서 다시 건널목경보기, 고장표시장치가 생략된 것이다. 현재 116개가 설치되어 있음

철도건널목 분류기준

구분	총교통량(철도교통량×도로교통량)
제1종 건널목	500,000회 이상
제2종 건널목	300,000회 이상 500,000회 미만
제3종 건널목	300,000회 미만

- 대개 철도운영자나 도로관리청에서 긴요하다고 판단되는 곳(대개 1종이나 2종 건널목)에 따로 배치
 - 여기서 제2종 또는 제3종 건널목 기준에 적합한 건널목이 사고다발지역이거나 고속철도 운행구간이어서 위험도가 높다고 인정되는 때에는 위 표의 기준에 의한 건널목 분류 기준보다 상위 등급으로 분류할 수 있음
 - “총교통량”은 철도교통량에 도로교통량을 곱한 것을 말함
 - “철도교통량”은 평일에 건널목을 통과하는 1일 평균 열차 통과횟수에 다음에 정한 환산율을 곱한 수치의 합계를 말함

- “도로교통량”은 평일에 건널목을 횡단하는 1일 평균 보행자 통과횟수 및 차량 통과횟수에 다음에 정한 환산율을 곱한 수치의 합계를 말함

▣ 철도교통량 환산율 ▣

종별	환산율
열차	1.0
철도차량	0.5

▣ 도로교통량 환산율 ▣

종별	환산율	대상
보행자	1	
자전거*	2	
손수레*	3	
자동차	이륜	원동기 달린 자전거, 오토바이, 경운기, 전동휠체어 등
	소형	승용자동차, 소형 승합자동차(15인 이하), 소형 화물자동차(1톤 이하)
	중형	중형 승합자동차(16인 이상 35인 이하), 중형 화물자동차(1톤 초과 10톤 미만), 소형 특수자동차(3.5톤 이하)
	대형	대형 승합자동차(36인 이상), 대형 화물자동차(10톤 이상), 중형 특수자동차(3.5톤 초과), 그 밖의 중장비

II 도로, 철도 및 건물목의 관리주체 및 비용부담기준

1. 도로

도로의 관리주체

- 「도로법」에서의 도로는 도로가 위치해 있는 행정구역과 도로를 관리하는 주체에 따른 구분으로, 국가가 관리하는 국도와 광역자치단체가 관리하는 도로 및 기초자치단체가 관리하는 도로로 크게 나눌 수 있음
 - 「도로법」상 도로관리청은 도로에 관한 계획, 건설, 관리의 주체가 되는 기관을 말하는데, 고속국도와 일반국도의 경우 국토교통부장관, 그 이하 등급의 도로는 각기 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(행정청)에 해당함
 - 「도로법」 제19조에 의거 고속국도, 일반국도, 지선 및 국지도의 도로노선은 관보에, 특별·광역시도, 지방도, 시·군·구도의 도로노선은 해당 지방자치단체의 공보에 지정·고시 하도록 되어 있음

도로등급별 도로의 관리주체

구분 도로의 종류	도로관리청	책임부서			재원
		계획	건설	관리	
고속국도	국토부장관	국토부장관	국토부장관 (도공대행)	국토부장관 (도공대행)	공사비: 국비/도공 용지비: 국비
일반 국도	시외	국토부장관	국토부장관	국토부장관	국비
	시내	시장	시장	국토부장관	시장 지방비
(국도대체우회도로)	국토부장관	국토부장관	국토부장관	국토부장관	공사비: 국비 용지비: 지방비

구분 도로의 종류	도로관리청	책임부서			재원
		계획	건설	관리	
특별시도	특별시장	특별시장	특별시장	특별시장	지방비
광역시도	광역시장	광역시장	광역시장	광역시장	지방비
지방도	도지사 (시구역: 시장)	도지사 (시구역: 시장)	도지사 (시구역: 시장)	도지사 (시구역: 시장)	지방비
(국가지원지방도)	도지사 (시구역: 시장)	국토부장관	도지사 (시구역: 시장)	도지사 (시구역: 시장)	공사비: 국비 유지비: 지방비
시도·군도·구도	시장·군수·구청장	시장·군수·구청장	시장·군수·구청장	시장·군수·구청장	지방비

주 : 「농어촌도로정비법」상 면도, 이도, 농도는 군수⁴⁾가, 사도는 개인이 관리

도로의 중앙과 지방 비용부담기준

- 도로관리비용에 관한 일반적 사항은 「도로법」 제8장에 규정되어 있음
 - 원칙적으로 도로관리청이 국토교통부장관인 도로에 관한 것은 국가가 부담하고, 그 밖의 도로에 관한 것은 해당 도로의 도로관리청이 속해 있는 지방자치단체가 부담(제85조제1항)
 - 일반국도대체우회도로(우회국도) 및 일반국도 지선 건설에 필요한 비용은 관할 지방자치단체에 부담시킬 수 있음(제86조제1항)
 - 국가지원지방도의 건설 및 보수, 유지·관리에 필요한 비용과 대도시권 교통혼잡도로의 개선을 위한 비용은 국가가 보조하도록 하되, 해당 도로의 도로관리청인 지방자치단체는 자체 예산을 확보하도록 함(제86조제2항 및 제3항)
 - 국토교통부장관은 도로망의 정비 등을 위하여 특히 필요하다고 인정하면 일반국도 외의 도로에 관한 비용의 일부나 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장이 도로관리청이 되는 일반국도에 관한 비용의 일부를 보조할 수 있음(제86조제4항)
 - 그 밖에 위 제8장에서는 도로공사의 대행 비용, 타공작물의 공사비용, 부대공사의 비용의 부담에 관한 상세한 규정(제88조~제90조)을 두고, 원인자 비용부담 원칙과 그 구체적 내용에 대하여 규정(제91조)

4) 군수는 면도, 이도, 농도 등 도로의 노선을 지정하였을 때에는 도로대장을 작성하여 보관(제14조)하여야 함

지방자치단체 관리도로에 대한 광범위한 비용보조 규정 존재

- 도로관리청은 자신이 관리하는 도로에 관한 비용을 스스로 부담해야 함이 원칙이지만 국지도, 혼합도로, 광역도로 등 국가는 도로관리청인 지방자치단체에 대하여 광범위한 비용보조를 규정하고 있음
 - 도로의 건설, 개량 등에는 상당히 많은 예산이 투입되기 때문에 열악한 지방재정으로 도저히 감당할 수 없는 경우가 빈번함을 고려하는 것임
-
- 도로의 구분은 관리주체와 밀접한 관련을 맺고 있는데, 도로의 설치는 물론 유지보수 등에도 막대한 비용이 들기 때문에 비용부담능력에 차이가 있다는 점을 분류기준으로 삼은 것이라 할 수 있음
 - 일반국도 중에서 도로법 제12조제2항⁵⁾에 의거한 일반국도대체우회도로(우회국도)나 지방도 중에서 도로법 제15조제2항⁶⁾에 의거한 국가지원지방도(국지도) 개념이 신설된 이유 역시 도로관리주체의 자원부담능력과 밀접한 관련이 있음
 - 국지도는 1993년 전국간선도로망체계재정비 3단계사업에서 지방의 예산부족으로 지방도 이하 주요 간선기능 도로의 국도승격을 검토하였으나, 국회 예산통과 과정에서 무산되어 매칭펀드 개념으로 도로에 적용

도로유형별 중앙과 지방의 비용부담기준

구분	설계비	공사비	용지비	유지관리비
국가지원지방도	국비 100%	국비 70%, 지방비 30%	지방비 100%	지방비 100%
대도시권 혼합도로	국비 100%	국비 50%, 지방비 50%	지방비 100%	지방비 100%
광역도로	총사업비 기준 국비 50%, 지방비 50%			지방비 100%
산업단지 진입도로	국비 100% 지원이나 산단규모별 차등지원기준 적용			지방비 100%

- 5) 국토교통부장관은 제1항에 따라 일반국도의 노선을 지정·고시하는 경우에 특별자치시·특별자치도 또는 시(市)의 관할 구역을 통과하는 기존의 일반국도를 대체하기 위하여 필요한 경우에는 기존의 일반국도를 우회하는 구간을 일반국도로서 **일반국도대체우회도로**(이하 "우회국도"라 한다)로 지정·고시할 수 있음
- 6) 국토교통부장관은 주요 도시, 공항, 항만, 산업단지, 주요 도서(島嶼), 관광지 등 주요 교통유발시설을 연결하고 국가간선 도로망을 보조하기 위하여 필요한 경우에는 지방도 중에서 도로 노선을 정하여 **국가지원지방도**를 지정·고시할 수 있음. 이 경우 국토교통부장관은 교통 연결의 일관성을 유지하기 위하여 필요한 경우에는 특별시도·광역시도, 시도, 군도 또는 노선이 지정되지 아니한 신설 도로의 구간을 포함하여 국가지원지방도를 지정·고시할 수 있음

- 국토부의 「도로법」에 의거한 대도시권 교통혼잡도로와 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법(광역교통법)」에 의거한 광역도로 지원사업 역시 6대 광역시 및 시·도의 예산부족과 관련이 있음
 - 대도시권 혼잡도로는 교통혼잡이 심각한 인천, 대전, 대구, 울산, 부산, 광주 등 6대 광역시의 주요 교통혼잡구간을 개선하기 위하여 2006년부터 사업을 추진하고 있으며, 국가균형발전특별회계로 지원
 - * “대도시권 교통혼잡도로”는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 도로관리청인 도로 중 대도시권의 주요 간선도로로서 교통 혼잡의 해소, 물류의 원활한 흐름을 위하여 개선사업의 시행이 필요한 구간의 도로를 말함(「도로법」 제8조)
 - 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」은 광역교통권역의 시·도 간 연결도로 가운데 시·도 간 이견 및 예산부족으로 인한 도로확장, 개설, 포장 등의 개선사업 지연을 방지하기 위하여 제정되었으며, 국가균형발전특별회계로 지원
 - * “광역도로”는 둘 이상의 특별시, 광역시, 특별자치시 및 도(시·도)에 걸치는 「도로법」상의 도로, 즉 일반국도, 특별시도, 광역시도, 지방도, 시도, 군도, 구도를 말함⁷⁾(「광역교통법」 제2조)

지방도(道道)의 일부였으나 현재는 특별시도와 같은 범주인 광역시도

- 1970년 전에는 도로를 1급 국도, 2급 국도, 특별시도, 지방도, 시도와 군도로 구분(제11조 제1항)하였으나 1970년 8월 개정 당시 고속국도, 일반국도, 특별시도, 지방도, 시도, 군도로 분류하였고, 광역시도는 이후 1993년에 추가되었음
 - 부산직할시는 1962년 출범했으나 직할시도는 1993년 3월 개정 시 추가되었으며, 그 후 광역시도로 명칭 변경
 - 여기서 지방도라는 용어는 국도에 대립되는 개념으로 오해하기 쉬운데 이는 광역자치단체인 도(道)가 관리하는 도로로서 이를 도도(道道)라고 표현하는 것이 어색하다고 하여 지방도라고 명명하였음⁸⁾

7) 이때 광역교통법 제3조에 의거 국도대체우회도로와 읍·면지역의 일반국도, 국가지원지방도는 제외됨

8) 그 의미를 오해할 수 있다는 점에서 지방도보다는 도도(道道)라고 표현하는 것이 더 적합하다고도 볼 수 있음

- 도로의 구분에서 광역시도는 처음에는 별도로 규정하지 않고 지방도(道道)의 일부⁹⁾로 취급했으나 현재 도로법에서는 지방도에서 분리하여 특별시도와 같은 범주에 포함
 - 광역자치단체 중에서 특별시는 일찍부터 별도로 취급하여 왔는데, 광역시는 특별시와 함께 대도시라는 점에서 다른 광역자치단체인 도(道)와 구별되지만 재정부담능력에서 특별시보다는 열악한 사정에 있음을 고려한 것이었음
 - * 도(道)보다는 재정부담능력이 더 나올 수 있으나, 도(道)라고 해도 경기도와 같은 경우는 광역시보다 재정상태가 양호할 수도 있음
 - 그렇다면 현재 도로법이 광역시도를 특별시도와 같이 취급하고 있는데 과연 광역시들이 특별시와 재정상태가 유사하게 개선되었느냐 하는 문제를 따져 보아야 함
 - 이런 점에서 본다면 직할시도를 특별시도와 병렬적으로 신설 규정한 1993년 개정은 도로의 분류에 관한 연혁적 고찰 내지 현실적 고려가 없이 이루어진 것으로 볼 수 있음¹⁰⁾

위임국도와 시내구간의 일반국도

- 「도로법」 제31조 제1항에 의거 일반국도의 도로 공사와 유지·관리는 원칙적으로 해당 도로의 도로관리청이 수행함
 - 다만, 국토교통부장관은 일반국도의 일부 구간에 대한 도로공사와 도로의 유지·관리에 관한 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 도지사 또는 특별자치도지사가 수행하도록 할 수 있으나 이 경우 국토교통부장관은 미리 도지사 또는 특별자치도지사와 협의하여야 함
 - 도지사 또는 특별자치도지사가 도로공사와 도로의 유지·관리에 관한 업무를 수행하는 일반국도는 “위임국도”라고 함(같은 법 제31조제2항, 같은 법 시행령 제29조제1항 및 제2항 및 같은 법 시행규칙 제8조·제9조)

9) 광역시의 전신인 직할시는 1962.11.21. 제정된 부산시 정부직할에 관한 법률에 따라 처음 광역자치단체로 인정되었는데 직할시도가 따로 규정된 것은 1993년 도로법 개정부터였음

10) 광역시의 출현에 관한 연혁을 보면 부산은 위에서 본 1962년 법률제정으로 이루어졌고, 대구와 인천은 1981년에, 광주 1986년에 이루어졌고, 대전은 1988.12.31. 대전직할시 설치에 관한 법률에 의해서 직할시 중 마지막으로 격상되었음. 울산은 1996년에 울산광역시 설치 등에 관한 법률에 의하여 이루어졌음

도로관리청(「도로법」 제23조)

- 고속국도와 일반국도는 국토교통부장관, 국가지원지방도는 도지사·특별자치도지사(특별시, 광역시 또는 특별자치시 관할구역에 있는 구간은 해당 특별시장, 광역시장 또는 특별자치시장), 그 밖의 도로는 해당 도로 노선을 지정한 행정청
 - 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 또는 시의 관할구역에 있는 일반국도(우회국도 및 지정 국도는 제외)와 지방도의 경우
 - 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 관할구역의 동(洞) 지역에 있는 일반국도 : 해당 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사
 - 특별자치시 관할구역의 동 지역에 있는 지방도 : 해당 특별자치시장
 - 시 관할구역의 동 지역에 있는 일반국도 및 지방도 : 해당 시장
-
- 위임국도
 - 위임국도는 간선기능이 약한 일반국도 구간으로서 그 구체적인 구간은 시행령 별표 1에서 열거
 - 다만, 자동차전용도로 또는 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제7조 제1호에 따른 1종 시설물이나 이에 준하는 주요 교량, 터널 등으로서 국토교통부령으로 정하는 시설(교량: 현수교(懸垂橋), 사장교(斜張橋), 아치교(arch橋) 및 전체 길이 500미터 이상인 교량, 터널: 전체 길이 1천미터 이상의 터널 및 왕복 3차로 이상의 터널)이 있는 구간은 제외
 - 위임국도에 관한 업무를 수행하는 도지사 또는 특별자치도지사는 해당 위임국도의 도로 공사와 도로의 유지·관리에 관한 업무 수행 결과를 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관에게 보고하여야 함(같은 법 시행규칙 제9조 참조)
 - 위임국도에서 도지사 또는 특별자치도지사가 국토부장관으로부터 위임받아 수행하는 업무 범위는 같은 법 시행령 제100조에서 상세히 열거
 - * 같은 법 제5조제4항에서는 “시·도지사”라는 용어를 약칭으로 규정하였는데, 위임국도에 관해 규정한 같은 법 제31조제2항 등에서는 “도지사 또는 특별자치도지사”라는 용어를 사용하여 “특별시장·광역시장·특별자치시장”은 위임국도와 무관하게 규정함¹¹⁾

11) ④ 국토교통부장관은 제1항에 따라 종합계획을 수립하려는 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)의 의견을 들은 후 제9조에 따른 도로정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

- 위임국도의 법적성격과 시내구간 일반국도와의 차이점
 - 위임국도는 국도이지만 도지사 또는 특별자치도지사가 도로공사 및 도로의 유지·관리에 관한 업무를 수행한다는 점이 특징
 - 도로에 관한 비용은 원칙적으로 도로법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 도로관리청이 국토교통부장관인 도로에 관한 것은 국가가 부담하고, 그 밖의 도로에 관한 것은 해당 도로의 도로관리청이 속해 있는 지방자치단체가 부담(「도로법」 제85조 제1항 전단)
 - 위임국도, 즉 국토교통부장관이 도지사 또는 특별자치도지사에게 일반국도의 일부 구간에 대한 도로공사와 도로의 유지·관리에 관한 업무를 수행하게 한 경우에 그 비용은 국가가 부담(같은 법 제85조제1항 후단)
 - 위임국도에서 도지사에게 위임되는 권한은 접도구역 관리, 도로구역 결정 변경 폐지 및 고시, 도로구역 내 시설의 설치 운영, 도로공사와 도로의 유지 관리 및 관련 사항(다만 법 제31조 제1항에 따른 도로공사와 도로의 유지 관리는 제외) 등임(같은 법 제110조제1항 및 같은 법 시행령 제100조제1항제2호 및 제2항)
 - 일반적인 도로공사와 도로의 유지 관리는 위임국도의 경우에도 도지사나 특별자치도지사에게 위임되지 않고 국토부장관이 지방국도관리청장에게 위임하여 수행함
 - 위 법 및 시행령 조문에서 위임국도의 경우에도 일반국도의 경우처럼 “시·도지사”에게 위임한다고 하였지만, 위에서 본바와 같이 같은 법 제31조 제2항 등에서 위임국도는 도지사와 특별자치도지사외만 관련이 있도록 규정하고 있기 때문에 위임국도의 경우에는 같은 법 시행령 제100조 제1항 각 호 외의 부분의 “시·도지사”를 “도지사 및 특별자치도지사”로 해석해야 함
- 위임국도에서 위임된 사무의 처리비용 관련 검토사항
 - 위에서 살펴본 바와 같이 위임국도의 경우에는 도로공사와 도로의 유지 관리에 관한 업무를 제외하고는 대부분 도로관리청의 업무를 도지사와 특별자치도지사에게 위임하여 수행하게 하고 있는데 이 경우 위임사무 처리비용에 관하여 유의할 사항이 있음
 - * 「지방재정법」에 따르면 국가와 지방자치단체 간 경비부담에 관하여 국가가 지방자치단체에 교부할 경비의 종류로서 부담금 교부금 및 보조금을 규정

지방재정법(부담금과 교부금)

- 제21조(부담금과 교부금) ① 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다. ② 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.
- 제23조(보조금의 교부) ① 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.

- 이 사안의 위임국도의 경우에도 국가기관인 국토부장관이 지방자치단체의 장인 도지사외 특별자치도지사에게 일정한 사무를 위임하여 처리하게 하는 것으로서, 이 경우에 국가는 「지방재정법」 제21조제2항에 따라 교부금을 교부하여야 함
- 그러나 실제로는 기획재정부 소관 법률인 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 국가는 부담금¹²⁾ 교부금¹³⁾ 보조금을 모두 보조금이라는 이름으로 통일하여 규정하고 교부요건과 교부율도 같은 법 시행령 별표 1에서 열거하고 이에 따라 교부가 이루어지도록 하고 있음
- 원래 교부금은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 별표 1에 규정되지 않아도 다른 법령에 따라 국가사무가 지방자치단체에 위임이 이루어지기만 하면 그 위임사무의 처리비용을 산정하여 예산에 반영함으로써 교부하여야 하는데, 기획재정부는 위 별표 1에 명시된 경우에만 예산 책정을 하고 있음¹⁴⁾

12) 부담금이란 용어는 「부담금관리 기본법」 등에서 규정한 일반적 성격의 부담금과 혼동을 가져올 우려가 있어 다른 용어로 변경이 필요함

13) 교부금은 「지방교부세법」에 따른 교부세와 용어가 유사한데(중전의 지방양여금도 최초 법안에는 지방양여세로 규정되어 있어 “금”과 “세”의 용어가 혼용되고 있음을 보여 주었다), 기획재정부 공무원들은 교부세와 교부금의 차이를 모르고 같은 것으로 오인하고 있음을 자주 볼 수 있음. 예를 들어 제주특별법에 따라 제주특별자치도에는 다른 광역자치단체에 없는 위임사무를 많이 인정하고 있기 때문에 국무총리 주재 제주 지원 회의에서 제주특별자치도가 이러한 위임사무 처리비용을 추가로 지급하라는 요구를 했는데(제주특별자치도 공무원도 「지방재정법」상 교부금이라는 언급은 하지 않고 그냥 지원을 해 달라고 요구), 기획재정부 차관보는 이미 교부세를 지급하고 있다며 지원 반대를 표명했음

14) 예를 들어 국가위임사무가 확실한 일반여권 발급사무의 경우에는 별표1 제1호에서 100%를 교부하도록 하였음. 가족관계등록사무의 경우에는 지방자치법상 자치사무로 규정되어 있음에도 별표 1 제104호에서 국가가 100%를 교부하는데 이는 그 사무가 국가사무임에도 자치사무로 잘못 분류되어 있음을 암시하는 것임

- 그런데 도로의 경우에는 별표 1 제36호에서 국가지원지방도 건설의 경우 정액을 지급하되 용지보상비를 제외한 공사비만 해당함을 규정하고, 제39호에서 항만배후도로 건설은 정액, 제67조에서 국제경기대회 지원의 일환으로 도로 건설은 하계의 경우 50%, 동계의 경우 70%를 지원함을 규정하고 있으며, 제105호부터 제108호까지에서 위험도로 구조 개선, 교통사고 잦은 곳 개선, 어린이 보호구역 개선, 안전한 보행환경 조성의 경우 각각 50%를 지원함을 규정하고 있을 뿐이고 위임국도에 관하여는 아무런 언급도 없음¹⁵⁾
- 이처럼 교부금제도가 사실상 제대로 지켜지지 않음에 따라 지방자치단체는 재정적 부담을 지게 되었고 이에 대응한 행정안전부의 대책은 처리비용을 국가가 교부하지 않으니까 그 사무처리에서 생기는 수입(이는 당연히 위임기관인 국고에 넣어야 할 금액임에도)을 지방자치단체의 수입으로 하라는 규정을 「지방재정법」에 신설하기에 이르렀음

지방재정법

- 제31조(국가의 공공시설에 관한 사용료) ① 지방자치단체나 그 지방자치단체의 장이 관리하는 국가의 공공시설 중 지방자치단체가 그 관리에 드는 경비를 부담하는 공공시설에 대하여는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 지방자치단체나 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 공공시설의 사용료를 징수할 수 있다. ② 제1항에 따라 징수한 사용료는 그 지방자치단체의 수입으로 한다.
- 제32조(사무 위임에 따른 과태료 등 수입의 귀속) 지방자치단체가 국가나 다른 지방자치단체의 위임 사무에 대하여 법령에서 정하는 바에 따라 과태료 또는 과징금을 부과·징수한 경우 그 수입은 사무위임을 받은 지방자치단체의 수입으로 한다. 다만, 다른 법령에 특별한 규정이 있거나 「비송 사건절차법」에서 정하는 바에 따라 부과·징수한 과태료의 경우에는 그러하지 아니하다.

- 「지방재정법」 제31조 및 제32조의 규정은 같은 법 제21조제2항과 논리적으로 모순을 보여줌(제21조에서 비용을 부담하라는 것은 제31조 등의 수입은 국가가 가져간다는 점을 전제로 한 것인데 제31조 등은 이와 반대되는 사항을 규정한 것임)

15) 별표 1 제122호에서 그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업의 경우에 사업 수행의 근거 법령·성격에 따라 정률(100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20%) 또는 정액 보조를 하되, 기획재정부장관이 수립한 예산안 편성지침에 대상사업 명칭과 기준보조율을 분명하게 밝히거나 매년 예산으로 정하도록 하였는데, 이는 요건을 보면 교부금이 아니라 부담금에 해당하는 것으로 볼 수 있음

- 이처럼 위임국도 제도는 「도로법」상의 제도와 「지방재정법」 및 「보조금 관리에 관한 법률」상의 제도가 서로 불일치하게 규정되어 있다고 볼 수 있음

광역시장이 도로관리청인 광역시도와 시내구간 일반국도

- 대전광역시에서 건널목 개선이 문제가 되고 있는 도로는 광역시 동지역에 소재한 도로로서 이는 광역시도인 경우에는 물론 광역시장이 도로관리청이 되며, 일반국도인 경우에도 「도로법」 제23조 제2항 제1호에 따라 광역시장이 도로관리청이 됨
- 문제는 광역시의 경우에 도로공사나 도로의 유지 관리에 필요한 비용을 조달할 만큼 재정 상태가 좋지 못하다는 것임
- 「보조금 관리에 관한 법률」에서는 국도가 아닌 도로의 경우에 국가가 재정보조를 해 줄 근거를 마련해 두지 않고 있음
- 그렇다면 광역시 내에 소재하는 도로는 이를 국도로 분류하여 관리하지 않는 이상 광역시의 재정능력으로 감당하기 어렵다는 결론에 이름(도지사 관할 지방도의 경우에도 지방재정능력이 취약하지만, 농어촌 지역이 대부분이어서 대도시 시내만큼 교통량이나 도로에 걸리는 부가가 높지 않아서 상대적으로 문제될 소지가 적음. 그리고 대도시 지역이라도 특별시의 경우에는 재정지립도가 높아 큰 문제가 되지 않음)
- 「도로법」에 규정된 위임국도는 취지상 위임관청인 국토부장관이 도로공사와 도로의 유지 관리에 드는 비용을 부담해야 하지만 실질적으로 「지방재정법」 및 「보조금 관리에 관한 법률」 상의 제도가 그와 다른 방향으로 운영되고 있음. 다만, 「도로법」 제85조제1항 후단에서 위임국도의 도로공사 및 도로 유지 관리비용을 국가가 부담하도록 명시하였고, 같은 법 시행령 제100조 제1항 제2호에 규정한 위임대상에서 일반적인 도로공사는 제외시켰기 때문에 도로공사비용은 국가가 부담할 법적 근거가 확실하다고 할 수 있을 것임
- 건널목 개선사업의 경우 비용부담의 문제는 이러한 도로법의 규정에도 불구하고 도로와 함께 건널목의 일부를 이루는 철도의 특성을 살피고 그에 따라 건널목을 규율하는 별도의 법률에서 비용부담에 관한 사항을 특별법의 형식으로 규정하면 될 것으로 판단됨

2. 철도

철도의 관리주체

- 「철도산업발전기본법」 제20조에 의거 철도시설은 국가가 소유하는 것을 원칙으로 하며, 제19조에 의거 철도의 관리청은 국토부장관임
 - 국가가 국유재산 형태로 보유하던 철도시설 중 운영자산은 현물출자 형태로 한국철도공사에 이관
- 우리나라 철도는 국가직영기업으로서 철도청이라는 행정기관이 운영하다가 “철도시설 관리자”로서 한국철도시설공단과 “철도운영자”로서 한국철도공사의 공기업 형태로 구조 개편되었음
 - “철도시설관리자”라 함은 한국철도시설공단 등 철도시설의 건설 및 관리 등에 관한 업무를 수행하는 자를 말하고, “철도운영자”라 함은 한국철도공사 등 철도운영에 관한 업무를 수행하는 자를 말함
- “건널목 입체화 등 철도 횡단시설사업”은 시설의 설치에 해당하므로 한국철도시설공단의 업무로 규정
 - “건널목 입체화 등 철도 횡단시설사업”은 「한국철도시설공단법」 제7조 제5호에 규정되어 있음

철도의 중앙과 지방 비용부담기준

- 철도관리비용의 조달에 관한 기본적인 규정으로서 수익자 부담의 원칙은 「철도산업발전기본법」 제5장 보칙에 규정하고 있으며, 「철도건설법」 제2장 제3절에서는 수익자 및 원인자 부담의 원칙을 규정하고 있음
 - 철도건설에 관한 비용은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 「철도건설법」 제2장 제3절에 의거 원칙적으로 일반철도는 국가가 부담으로 하고, 고속철도는 국고와 사업시행자 간에 분담하고 있음
 - 고속철도건설 비용에 대한 국고와 사업시행자 간 분담 비율은 위원회에서 결정한 비율로 정함

3. 건널목

건널목의 관리주체

- 건널목 관리에 관해서는 「건널목 개량 촉진법」에서 살펴봐야 하는데, 사업의 시행자에 대한 직접적인 규정은 없음
 - 대상건널목의 지정 및 개량의 실시 주체를 도로관리청으로 규정함과 아울러 비용부담의 주체에서 사업의 시행 및 건널목의 관리주체를 규정하고 있음
 - 「건널목개량 촉진법」에서 “도로관리청”은 「도로법」 제20조에 따라 도로를 관리하거나 「농어촌도로 정비법」 제5조에 따라 농어촌도로를 정비하는 자로 규정
 - 다만 “철도시설관리자”라는 개념으로 건널목 관리업무를 담당할 사람을 정하였는데(제2조 제9호), 제3조에서는 이 법률이 시행된 1973.2.5. 이전에 설치된 건널목만 철도시설관리자에게 관리를 맡기고 그 후에는 제8조의 건널목 시설개선 등의 비용부담주체가 건널목을 관리하도록 하였음
 - 동법에서 “철도시설관리자”란 「철도산업발전기본법」 제3조 제9호에 따른 철도시설 관리자로 규정

건널목의 관리주체

- 「건널목 개량 촉진법」상 건널목 개량사업의 시행자에 대한 직접적인 규정은 없으나, 대상건널목의 지정 및 개량의 실시 주체를 도로관리청으로 규정함과 아울러 비용부담의 주체에서 사업의 시행 및 건널목의 관리주체를 규정하고 있음
- “도로관리청”은 「도로법」 제20조에 따라 도로를 관리하거나 「농어촌도로 정비법」 제5조에 따라 농어촌도로를 정비하는 자로 규정
- 다만 “철도시설관리자”라는 개념으로 건널목 관리업무를 담당할 사람을 정하였는데(제2조 제9호), 제3조에서는 이 법률이 시행된 1973.2.5. 이전에 설치된 건널목만 철도시설관리자에게 관리를 맡기고 그 후에는 제8조의 건널목 시설개선 등의 비용부담주체가 건널목을 관리하도록 하였음

- 철도와 도로가 교차하는 장소인 건널목의 경우 그 부분의 소유 내지 이용관계가 문제가 됨
 - 사법관계에서는 소유권과 지상권의 개념으로서 설명할 수 있으며, 공법관계에서는 처음 철도나 도로를 건설할 때 민간 소유의 사유지가 포함되어 있었다면 수용 사용 제한 중 주로 수용에 의하여 소유권을 취득하고 철도와 도로를 건설하게 됨
 - * 철도는 원래 국유재산 가운데 행정재산으로서 국가의 소유이지만 도로는 국도인 경우와 지방도인 경우로 나누어지고 국도인 경우 국가 소유의 행정재산이지만 지방도는 각 지방자치단체의 공유 재산으로서 행정재산에 해당¹⁶⁾

- 즉, 철도와 도로의 건설시기가 어디가 먼저냐에 관계없이 동일한 토지에 대해서 권리관계를 어떻게 설정할 것인가가 문제
 - 철도와 도로가 동일한 시기에 건설될 경우 건널목 부분의 토지는 철도나 도로의 관리청의 소유로 하되 소유하지 못한 쪽에서는 일종의 법정지상권과 유사한 권리를 취득하는 것으로 볼 수 있음
 - 양자가 서로 다른 시기에 건설될 경우에는 먼저 건설된 쪽에서 관리청의 지위를 갖고 나중에 건설된 쪽은 법정지상권 유사의 권리를 취득하는 것으로 볼 수 있음
 - 지상권은 타인의 토지에 건물 기타의 공작물이나 수목(樹木)을 소유하기 위하여 그 토지를 사용할 수 있는 용익물권(用益物權)으로서 등기하여야 효력 발생
 - 그러나 이러한 권리를 지상권으로 파악하는 것은 사법관계에 적용되는 것이고 철도와 도로라는 고도의 공공성과 공익성을 지닌 행정재산의 이용관계에서 양자의 관계는 법률에 의하여 발생하는 이용권으로 보는 것이 바람직함

- 관련 법률을 보면 「도로법」과 「건널목 개량 촉진법」에서 입체교차로로 설치할 것 등을 규정하고 있는데 상호간의 관계에 관한 세부적인 사항은 규정하지 않았음
 - 이는 철도나 도로 모두 국가 또는 지방자치단체 소유 내지 소관사항으로서 권리의 존속 기간이나 지료(地料)의 지급 등이 문제되지 않기 때문

16) 도로는 「국유재산법」에서는 국유재산정책을 총괄하는 총괄청을 두고 관리는 각 중앙행정기관(중앙관서)에서 담당하도록 하고 있으며 「공유재산 및 물품관리법」에서는 이러한 총괄과 관리를 구별하지 않고 있음. 도로는 국유재산(행정재산)이거나 공유재산에 해당하며 도로관리청 가운데 중앙관서에 해당하는 기관은 국유재산의 관리를 담당하는 지위도 가지고 있음

건널목의 중앙과 지방 비용부담기준

- 「건널목개량 촉진법」의 핵심조문인 제8조에서는 건널목 개량사업에 소요되는 비용부담에 관하여 규정하면서 도로의 개념 외에 도로의 종류에 따라 부담비율을 달리 정하고 있음
 - 비용부담 문제는 도로를 종류별로 나누는 이유인 관리청의 배정에 관한 사항이기도 함
 - 따라서 건널목 개선사업에서도 도로의 종류를 국가와 지방자치단체, 광역자치단체와 기초자치단체를 기준으로 설정하고 있으며 비용부담도 결국 이에 관한 문제와 직결되어 있음
- 기존 건널목을 입체교차화하거나 구조를 개량하는 경우 기존건널목 개량비용은 다음과 같이 분담
 - 기존 건널목을 입체교차화하는 경우에는 도로의 종별로 비용부담 및 관리주체를 정하도록 하면서 고속국도·일반국도·특별시도·광역시도일 때에는 도로관리청으로 하고, 그 밖의 도로일 때에는 행정안전부와 국토교통부의 공동부령으로 정함
 - * 「건널목 입체교차화 비용부담에 관한 규칙」 제3조에 의거 기존 건널목의 입체교차화에 소요되는 공사비 및 보상비 등 일체의 비용은 당해 도로가 지방도일 경우에는 도로관리청과 철도시설 관리자가 각각 50%씩 부담하고, 시도·군도·구도·면도·리도 및 농도인 경우에는 도로관리청이 25%를, 철도시설관리자가 75%를 각각 부담
 - 기존 건널목의 구조를 개량하는 경우에는 접속철도이면 철도시설관리자가, 접속도로이면 도로관리청이 비용을 부담
- 기존 철도 또는 도로를 횡단하여 철도 또는 도로를 신설하거나 노선을 개량하는 경우에 입체교차화를 위하여 드는 비용은 다음과 같이 분담
 - 기존 도로를 횡단하여 철도를 신설하거나 철도의 노선을 개량하는 경우 입체교차화를 위하여 드는 비용은 철도시설관리자가 부담
 - 기존 철도를 횡단하여 도로를 신설하거나 도로의 노선을 개량하는 경우 입체교차화를 위하여 드는 비용은 도로관리청이 부담

건널목 개량사업의 중앙과 지방 비용부담기준

구분		비용부담주체	비용부담	
기존 건널목의 입체교차화 비용 및 구조개량 비용	기존 건널목을 입체교차화하는 경우	고속국도· 일반국도일 때	도로관리청 (국토교통부)	국비 100%
		특별시도· 광역시도일 때	도로관리청 (특별시장·광역시장)	지방비 100%
		지방도일 때	도로관리청 (도지사)	국비 50%, 지방비 50%
		시도·군도·구도· 면도·리도·농도일 때	도로관리청 (시장·군수·구청장)	국비 75%, 지방비 25%
	기존건널목을 구조개량하는 경우	접속철도일 때	철도시설관리자	국비 100%
		접속도로일 때	도로관리청	지방비 100%
입체교차화 비용	기존철도를 횡단하여 철도를 신설하거나 철도의 노선을 개량하는 경우	철도시설관리자	국비 100%	
	기존철도를 횡단하여 도로를 신설하거나 도로의 노선을 개량하는 경우	도로관리청	지방비 100%	

III) 건설목 개량비용 분담제도의 문제점

1. 대전시 시급 물량

교량·터널 등 시설물 현황

- 대전광역시 관할구역 내 일반국도 및 광역시도에 있는 교량, 터널, 도로옹벽, 절토사면을 합친 도로 시설물은 약 260개소로 연장은 68.8km에 해당
 - 교량은 일반교량과 차도육교를 포함하는 도로교량과 복개구조물을 말하며, 터널은 도로 터널과 지하차도를 포함함
- 대전시 일반국도 및 광역시도에 있는 도로 시설물은 교량이 200개소로 전체의 약 76.9%에 해당하며, 이 중에서 차도육교 시설물만 총 33개소임
 - 차도육교의 경우 가설연도별로 살펴보면 10년 미만의 시설물은 22.6%에 불과하고 30년 이상의 노후육교가 5개소, 16.1%임

대전 광역시도의 종류별 시설물 현황

단위 : 개소, m

구분	계		1종		2종		3종 (특정관리대상)		기타 (일반교량)			
	개소	연장	개소	연장	개소	연장	개소	연장	개소	연장		
합계	260	68,768	48	20,086.9	120	44,609.8	51	2,595.6	41	1,475.7		
교량	소계	200	41,131.8	41	14,202.9	67	22,857.6	51	2,595.6	41	1,475.7	
	도로 교량	일반교량	150	20,002.6	24	7,587.7	42	8,650.7	46	2,391.5	38	1,372.7
		차도육교	33	6,403.6	15	3,905.2	10	2,191.3	5	204.1	3	103.0
	복개구조물	17	14,725.6	2	2,710	15	12,015.6	-	-	-	-	
터널	소계	42	20,683.5	7	5,884	35	14,799.5	-	-	-	-	
	도로터널	17	8,951.5	7	5,884	10	3,067.5	-	-	-	-	
	지하차도	25	11,732	-	-	25	11,732	-	-	-	-	
	도로옹벽	17	6,252.7	-	-	17	6,252.7	-	-	-	-	
절토사면	1	700	-	-	1	700	-	-	-	-		

자료 : 대전광역시 내부자료.

대전광역시의 가설연도별 시설물 현황

구분	가설 연도(개소)					
	계	10년 미만 (’09.1.1.~’18.12.31)	10년~19년 (’99.1.1.~’08.12.31)	20년~29년 (’89.1.1.~’98.12.31)	30년 이상 (’88.12.31 이전)	
합계	260	84	66	67	43	
교량	소계	200	56	48	55	41
	도로교량	152	49	38	37	28
	차도육교	31	7	9	10	5
	복개구조물	17	-	1	8	8
터널	소계	42	16	12	12	2
	도로터널	17	7	6	2	2
	지하차도	25	9	6	10	-
	도로옹벽	17	11	6	-	-
절토사면	1	1	-	-	-	

자료 : 대전광역시 내부자료.

차도육교 중 지하화가 필요한 교량 현황

- 대전시에서 현재 지하화가 필요한 차도육교는 총 4개소로 서대전육교를 비롯하여 문화육교, 중촌고가교, 회덕과선교가 포함되며 총 사업비는 3,711억 원이 소요될 것으로 예상됨
- 서대전육교와 문화육교, 중촌고가교는 안전등급이 C등급으로써 시책법 상 제2종 시설물에 속하여 안전상 개량 필요

대전광역시의 지하화가 필요한 차도육교 현황

연번	교량명	제원	준공년도	형식 (설계하중)	안전 등급	지하화사업비 (백만 원)	비고
계	4개소	L=1,397m				371,100	
1	서대전육교	L=330m, B=19.5m	’70. 12.	RCT+PSC (DB-18)	C등급	87,700	2종
2	문화육교	L=277m, B=19m	’89. 12.	PF(DB-24)	C등급	73,600	2종
3	중촌고가교	L=482m, B=25m	’93. 8.	STB(DB-24)	C등급	128,000	2종
4	회덕과선교	L=308m, B=35m	신 ’15. 12. 구 ’88. 9.	STB(DB-24)	A등급	81,800	1종

- 특히, 서대전역네거리(오류동~유천동)에 위치해 있는 서대전육교는 1970년도에 준공되어 현재 50년이 경과하였으며, 지속적으로 지하화를 요구하는 민원 발생
 - 일교통량이 약 5만대 수준으로 설계하중은 2등교에 속하며, 내진설계도 반영되어 있지 않은 시트법 제2종 시설물에 속함

2. 건널목 개량을 위한 별도 법률

제정이유

- 건널목은 철도관계법에도 약간의 규정이 있지만 이들 법령에서는 철도시설 전체를 대상으로 하기 때문에 건널목은 비중이 매우 낮게 다루어지고 있었음
 - 건널목은 철도 자체의 문제만이 아니고 도로와 직결되는 문제인데, 도로 역시 그 건설 및 유지 관리에 천문학적 비용이 필요함에도 일부 도로들은 지방자치단체가 관리하도록 되어 있어 열악한 재정사정으로 어려움을 겪을 수밖에 없음¹⁷⁾
- 그럼에도 불구하고 건널목은 도시화와 교통량의 급증 등으로 인해 철도관계법에서 예상한 차단기 설치방식으로는 대처가 불가능
 - 이를 교량이나 터널 등 입체교차방식으로 전환해 나갈 수밖에 없었으며, 「도로법」에서도 이런 내용이 반영됨

┃ 관련법상 건널목 입체교차로 설치 규정 ┃

구분		내용
도로법	제51조 (도로와 다른 시설의 교차 방법)	고속국도, 자동차전용도로 또는 대통령령으로 정하는 도로와 다른 도로, 철도, 궤도, 교통용으로 사용하는 통로나 그 밖의 시설을 교차시키려는 경우에는 특별한 사유가 없으면 입체교차시설로 하여야 한다.
건널목 개량 촉진법	제7조 (철도 등의 신설과 노선의 개량 시의 입체교차화)	① 기존 철도 또는 도로를 횡단하여 철도 또는 도로를 신설하거나 노선을 개량하는 경우에 철도와 도로가 교차하는 부분은 입체교차화하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 기준 이하인 경우에는 그러하지 아니하다. ② 제1항에 따라 철도 또는 도로를 신설하거나 노선을 개량하는 경우에 필요한 입체교차화의 기준 및 교차부분의 시공 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

17) 1990.12.31. 제정된 지방양여금법과 지방양여금특별회계법도 지방도로 사업정비에 소요되는 재정을 지방자치단체에 지원하는 것이 가장 주된 입법목적이었음

「건널목 개량 촉진법」 제정

- 「건널목 개량 촉진법」은 이러한 사정을 반영하여 1973.2.5. 새로 제정되었고 이 법에서 말하는 건널목 개량이란 바로 입체교차화를 의미하는 것이었으며 법 전체 조문이 여기에 초점을 맞추고 있음
 - 이 법은 제명에서 보듯이 촉진법이며 촉진법은 대부분의 법률이 규제를 신설함과 달리 재정을 확보하여 입법목적의 달성을 위한 것이 특징임
- 이 법률의 가장 중요한 입법목적은 이 법을 통하여 열악한 건널목 개량사업 소요예산을 확보하는 것이며 특히 재정사정이 좋지 못한 지방자치단체 소관 건널목 개량사업을 재정적으로 지원하는 것이 핵심요소를 이루고 있음
 - 따라서 이 법의 핵심조항은 제8조라고 할 수 있음
- 2012.1.17. 개정된 「철도안전법」 제72조의2에서도 철도의 안전을 보장하기 위한다는 측면에서 건널목의 개량과 관련된 국가의 비용지원 조항을 마련¹⁸⁾
 - 「철도안전법」 제77조의2 철도횡단교량 개축·개량 지원에서 국가는 철도의 안전을 위하여 철도횡단교량의 개축 또는 개량에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있으며, 개축 또는 개량의 지원대상, 지원조건 및 지원비율 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고 있음
 - 그러나 당시 건널목에 대한 국가의 비용지원 조항은 의원제안¹⁹⁾으로 이루어졌고 정부는 그 규정의 시행에 필요한 대통령령의 입법을 아직까지 해태하고 있어 해당 규정을 사문화 시키고 있음
 - * 대통령령이 마련되어도 법률상의 조문이 “철도횡단교량의 개축 또는 개량에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다.”라고 하여 예산을 편성하는 것이 강제되어 있지 않았음

18) 당시 개정이유를 보면 “철도의 안전을 위해서는 철도시설 뿐만 아니라 철도를 횡단하는 교량 등에 대한 정비가 철저하게 되어야 하는바, 철도를 횡단하는 교량의 개축 또는 개량에 필요한 비용에 대한 국고지원의 근거를 마련하려는 것임.”으로 되어 있었음

19) 최규성 의원 등 10인. 제안이유 및 주요내용은 다음과 같음. “철도의 안전을 위해서는 철도시설 뿐만 아니라 철도를 횡단하는 교량 등에 대한 정비가 철저하게 되어야 철도 안전을 유지할 수 있음. 지방자치단체가 관리하는 철도횡단 교량의 경우 40년 이상 노후교량이 28개, 30년 이상 경과된 노후교량이 82개로서 정밀진단 결과에 따라 보수·보강·개축이 필요함에도 불구하고 예산부족을 이유로 관리가 소홀하여 철도 안전에 위협이 되고 있는 상황임. 이에 따라 철도안전을 위해 철도를 횡단하는 노후교량 등 철도안전을 위해 관련 시설에 대한 정부예산 지원 근거를 두려는 것임 (안 제72조2 신설)”

- 이른바 「건널목 개량 촉진법」은 10월 유신 당시 국회를 해산하고 비상국무회의가 국회 기능을 대행할 때 마지막으로 제정된 법률임
 - 당시 정부에서도 건널목 개량사업이 매우 중요한 사업으로서 정부가 주도하여 적극적으로 추진하려는 의도를 내포하고 있었음
 - 이 법은 하위법령이 정비되고 비교적 잘 집행되고 있는데, 「철도안전법」의 위 조문은 의원제안으로 이루어지고 정부, 특히 예산당국과 사전 협의가 없이 추진되다 보니 안전을 내세웠음에도 불구하고 별다른 진전을 보여주지 못하고 있음²⁰⁾

건널목 개량촉진법(시행 1973.2.5.) 제안이유와 주요골자

- 도로교통량의 급격한 증가와 열차운행회수의 증가 및 열차속도의 고속화 특히 전철화됨에 따라 철도건널목을 입체교차화함으로써 충돌사고를 미연에 방지하고 교통소통을 원활히 하려는 것임
 - ① 건널목설치비용을 부담한 자는 그 건널목의 유지·보수 및 관리에 대한 책임을 지도록 함
 - ② 교통부장관은 교통의 원활과 사고의 미연방지를 위하여 건널목의 입체교차화 또는 구조의 개량이 필요한 때에는 개량건널목으로 지정하도록 함
 - ③ 철도경영자와 도로관리청은 개량건널목 지정통지가 있을 때에는 그 계획을 수립하여 주무부 장관의 승인을 얻어 그 건널목의 개량을 실시하도록 함
 - ④ 철도와 도로가 교차하는 부분은 입체화하도록 의무화하되 일정기준 이하인 경우는 제외함
 - ⑤ 철도 또는 도로를 신설하거나 노선을 개량하는 경우에 설치하는 입체교차로 또는 건널목에 소요되는 비용의 부담을 철도경영자와 도로관리청을 구분하여 각각 규정함

20) 「건널목 개량 촉진법」 제1조에서도 교통사고 예방을 입법목적으로 삼고 있으며 제안이유에서는 “도로교통량의 급격한 증가와 열차운행회수의 증가 및 열차속도의 고속화 특히 전철화”를 입법여건으로 제시하여 역시 안전에 역점을 둔 입법이었음을 나타내고 있음

3. 현행 제도의 문제점

별도 법률 제정에도 불구하고 건널목 개량은 미완료

- 「건널목 개량 촉진법」은 앞에서 보았듯이 도로와 철도가 교차되는 지점에서 도로교통과 철도교통의 원활한 흐름을 보장하고 고속으로 운행하는 차량과 기차로 인한 대형교통사고를 방지하기 위한 목적으로 제정되었으며 약 46년간 운영되어온 법률임
 - 이 법은 신설되는 건널목은 입체교차방식으로 설치할 것을 요구하고 있기 때문에 개량 대상이 되는 건널목은 대부분 이 법에 제정되기 전인 1973년 이전에 설치된 건널목임
 - 그럼에도 불구하고 아직도 건널목 개량사업은 완료되지 못했고 일부 건널목은 입체교차화가 시급함에도 진척이 없는 상황

막대한 비용조달의 문제로 귀결

- 일단 교량방식으로 설치되었거나 차단기 방식에서 개량된 건널목을 다시 터널화할 필요도 생겼는데 이러한 터널화에는 막대한 비용이 요구되고 교량방식도 입체교차방식에는 해당하며 교통사고 위험도 대폭 감소되었기에 터널화에 소극적인 태도 있었음
 - 일부 교량화 건널목은 교량의 노후화로 안전이 우려됨에도 기왕에 개축하는 김에 터널화를 추진하는데 터널방식은 교량방식보다 훨씬 많은 비용이 들기에 사업이 진척되지 못하고 노후화는 더욱 가속화되는 경우도 발생
- 결국 이 모든 문제는 터널화에 소요되는 막대한 비용조달의 문제로 귀착
 - 더욱이 도로의 관리청 중 지방자치단체는 재정여건이 매우 취약하며, 특히 특별시와 경기도 등 극소수를 제외하고는 광역시와 같은 대도시도 도 지역과 별 차이가 없음에도 현행 법제는 특별시와 광역시를 동일하게 취급하여 광역시의 경우에 건널목 개량사업에 큰 장애가 되고 있음
 - 건널목 입체교차화 사업은 우리나라의 고질적 문제인 지방재정의 취약성으로 인한 문제이며 이를 해결하기 위해서는 법제도를 보다 효율적으로 정비해야 할 필요성이 있음

IV) 건널목 개량비용 분담제도 개선방안

1. 입법추진상황 및 문제점

입법추진상황

- 종전에는 건널목개량계획에 따라 기존 건널목을 입체교차화하거나 기존 건널목의 구조를 개량하는 경우에 드는 비용은 고속국도, 일반국도, 특별시도 및 광역시도를 제외한 도로의 경우에는 도로관리청이 비용을 부담하고, 그 밖의 도로인 경우에는 행정안전부와 국토교통부의 공동부령으로 정하는 자가 부담하도록 하였음
 - 공동부령인 「건널목 입체교차화 비용부담에 관한 규칙」의 내용은 기존 건널목을 입체교차화하는 경우에 해당 도로가 「도로법」에 따른 지방도·시도·군도·구도 또는 「농어촌도로정비법」에 따른 면도·리도·농도일 때의 도로관리청과 철도시설관리자 간의 비용 부담에 관하여 규정
 - 건널목의 입체교차화에 소요되는 공사비 및 보상비 등 일체의 비용은 당해 도로가 지방도일 경우에는 도로관리청과 철도시설관리자가 각각 50%씩을 부담하고, 시도·군도·구도·면도·리도 및 농도인 경우에는 도로관리청이 25%를, 철도시설관리자가 75%를 각각 부담하도록 한다는 것
- 현재 국회에는 2018.12.24. 이은권 의원이 대표발의한 건널목 개량 촉진법 일부개정법률안(안)이 소관 상임위원회에 계류 중임
 - 광역시도의 경우에는 도로관리청인 광역시가 전담하던 것을 공동부령으로 정하도록 해서 이 법이 통과된 후 공동부령을 개정하여 광역시가 부담할 비율을 정하도록 하였음
 - 또한 기존 철도를 횡단하여 도로를 신설하거나 도로의 노선을 개량하는 비용은 도로관리청이 전담하였는데, 개정안에서는 신설하는 경우에만 종전처럼 전담하도록 하고 기존

철도를 횡단하여 도로 노선을 개량하는 경우에는 행정안전부와 국토교통부의 공동부령으로 정하는 자가 부담하도록 하고 있음

* 이 경우에도 현행 공동부령에는 광역시의 부담비율이 정해져 있지 않으므로 이를 보완하여야 함

- 이 개정안을 발의하게 된 주된 배경에는 지역구에 있는 서대전육교의 터널화 개축에 소요되는 약 900억 원을 대전광역시의 재정능력으로는 조달할 수 없기 때문에 국가와 분담하자는 것으로서 분담비율은 공동부령에서 정할 사항으로 위임하였기 때문에 아직 미정임
- 즉 1970년에 완공된 서대전육교를 지하화하는 것은 기존의 철도를 횡단하는 도로를 개량하는 것으로 보았는데 종전에는 도로관리청이 전담하던 것을 국가와 분담하자는 것임
- 건널목개량계획에 따라 기존 건널목을 입체교차화하거나 기존 건널목의 구조를 개량하는 경우에도 위 개정과 균형을 맞추기 위하여 함께 개정하려는 의도임

**건널목 개량촉진법 일부개정 법률안(2018.12.24. 발의)
제안이유와 주요골자**

- 현행법은 고속국도, 일반국도, 특별시도 및 광역시도의 기존 건널목을 입체교차화하거나 이를 개량하는 경우에 드는 비용과 기존 철도를 횡단하여 도로의 노선을 개량하는 경우 입체교차화에 드는 비용을 해당 도로관리청이 부담하도록 하고 있음
- 그런데 현재 노후화 및 안전기준 미달로 입체교차화가 필요한 지방의 건널목 및 철도 횡단 시설물은 대부분 과거 철도 건설을 위해 국가가 설치한 것으로서, 이를 입체교차화하거나 개량하기 위한 비용을 전부 지방자치단체의 부담으로 하는 것은 불합리할 뿐 아니라 재정 여건이 취약한 지방의 현실에 부합하지 않은 측면이 있으므로, 이러한 경우 국가의 지원이 가능하도록 개선할 필요가 있다는 지적이 있음
- 이에 고속국도, 일반국도, 특별시도를 제외한 도로의 기존 건널목 입체교차화 및 기존 철도를 횡단하여 도로 노선을 개량하는 경우에 입체교차화에 드는 비용을 행정안전부와 국토교통부의 공동부령으로 정하는 자가 부담하도록 함으로써 기존 건널목의 입체교차화 및 구조개량을 촉진하여 원활한 교통 소통을 도모하려는 것임(안 제8조 제1항 제1호 가목·제2항 제2호, 제8조 제2항 제3호)

Ⅰ 건널목 개량촉진법 일부개정 법률안(2018.12.24. 발의) 신규조문대비표 Ⅰ

현행	개정안
<p>제8조(비용의 부담) ① 건널목개량계획에 따라 기존 건널목을 입체교차화하거나 기존 건널목의 구조를 개량하는 경우에 드는 비용은 다음 각 호의 구분에 따른 자가 부담한다.</p> <p>1. 입체교차화하는 경우</p> <p>가. 고속국도·일반국도·특별시도·광역시도일 때: 도로관리청</p> <p>나. 가목 외의 도로일 때: 행정안전부와 국토교통부의 공동부령으로 정하는 자</p> <p>2. 구조를 개량하는 경우</p> <p>가. 접속 철도일 때: 철도시설관리자</p> <p>나. 접속 도로일 때: 도로관리청</p> <p>② 기존 철도 또는 도로를 횡단하여 철도 또는 도로를 신설하거나 노선을 개량하는 경우에 입체교차화를 위하여 드는 비용은 다음 각 호의 구분에 따른 자가 부담한다.</p> <p>1. 기존 도로를 횡단하여 철도를 신설하거나 철도의 노선을 개량하는 경우: 철도시설관리자</p> <p>2. 기존 철도를 횡단하여 도로를 신설하거나 도로의 노선을 개량하는 경우: 도로관리청</p> <p>〈신설〉</p>	<p>제8조(비용의 부담) ① ----- ----- ----- -----.</p> <p>1. -----</p> <p>가. -----특별시도일 때 -----</p> <p>나. (현행과 같음)</p> <p>2. (현행과 같음)</p> <p>② ----- ----- ----- -----.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. -----신설하는 -----</p> <p>3. 기존 철도를 횡단하여 도로 노선을 개량하는 경우: 행정안전부와 국토교통부의 공동부령으로 정하는 자</p>

개정안의 문제점

1) 도로관리청인 광역시와 국가가 비용을 분담할 때 이를 공동부령으로 위임한 문제

- 도로관리청인 광역시와 국가가 비용을 분담한다고 할 때 이를 공동부령으로 위임하면 2가지 문제가 발생함
 - 첫째, 비용분담은 해당 부처 상호 간의 협의를 거쳐야 하는 사항이므로 부령이 아니라 국무회의의 심의를 거쳐야 하는 대통령령이어야 하고,

- 둘째, 이처럼 하위법령인 대통령령에 위임할 경우에 과연 그 하위법령을 잘 만들어 집행이 가능하게 할 것인지임(국무회의 심의를 거쳐야 하므로 부처 간 사전협의를 필수적이고 이 경우 아래에서 살펴보는 바와 같은 문제로 인하여 협의가 잘 이루어지지 않을 수 있음)
- 이 개정에서 핵심은 건널목 개량비용의 조달인데, 이는 국가로부터 지방자치단체로의 조달을 의미하고 결국 예산당국의 의사에 따라 분담비율 등이 결정될 것이므로 현행처럼 국토교통부와 행정안전부의 공동부령으로 위임한다는 것은 기획재정부의 합의절차가 누락되어 문제가 있음
 - 2012.1.17. 개정된 「철도안전법」 제72조의2에서 철도의 안전을 보장하기 위한다는 측면에서 건널목의 개량과 관련된 국가의 비용지원 조항을 마련했음에도 불구하고 의원제안 입법이라는 점 때문에 하위법령을 마련하지 않아 지금까지 법률조문을 집행할 수 없도록 하고 있는 것과 관련하여 이번 개정안 역시 의원제안으로서 기획재정부 등과 공식적이고 철저한 협의도 없이 국회를 통과할 경우에 하위법령을 쉽게 마련해 주겠느냐 하는 문제가 또 다시 발생함
- 기획재정부장관도 소관 기획재정부위원회의 정책질의응답은 부담스럽게 느끼겠지만 국토교통부 소관사안을 기획재정부위원회에서 비중 있게 다루지도 않을 것이므로 기획재정부 장관의 반대로 대통령령은 물론 부령의 경우에도 입법에 난항이 예상됨
 - 또한 분담비율을 행정부에 전적으로 맡길 경우 하위법령을 마련하더라도 내용에서 생색만 낸 것에 그칠 우려도 크게 발생함. 즉 현행 공동부령에서 정한 분담비율보다 더 나쁜 비율로 정할 가능성도 많다는 점을 유의하여야 함

2) 서대전육교 지하화가 과연 기존 철도횡단 노선을 개량하는 것인가의 문제

- 문제가 되고 있는 서대전육교를 지하화하는 것이 과연 기존의 철도를 횡단하는 노선을 개량하는 것인가의 문제
 - 동법 제8조제1항은 기존의 건널목을 입체화하거나 구조를 개량하는 경우이고, 제2항은 철도와 도로가 차단기로 교차하는 것이 아니라 기존의 도로를 횡단하여 철도를 신설하거나 기존의 철도를 횡단하여 도로를 신설하는 경우로서 신설 외에 노선 개량까지를 포함하는 것임

- 개정안은 제1호의 기존 건널목을 입체화하거나 건널목의 구조를 개량하는 경우에는 해당하지 않음이 명백하고 제2호의 기존의 철도를 횡단하는 도로의 노선을 개량하는 경우에 해당하는 것으로 보고 개정안을 만든 것임
- 서대전육교는 육교상태로 두고 노선을 개량하는 것이 아니라 이를 지하터널화하는 사업 이므로 지하터널화를 기존 도로의 노선을 개량하는 것으로 볼 수 있는지 의문
 - 개정안은 종전 제2항 제2호를 둘로 나누어 제2호는 도로를 신설하는 경우로서 도로 관리청이 전담하지만 기존 도로의 노선을 개량하는 경우는 공동부령으로 정하여 비용을 분담하게 하려는 취지로 보여짐
 - 육교와 터널이 전혀 다른 구조물이라고 본다면 지하터널화는 노선의 개량을 넘어선 것이라는 해석도 가능²¹⁾

3) 위 개정안은 제안이유로서 논거가 부족

- 개정안의 제안이유는 지방재정의 열악성을 제외하고는 논거가 부족함
 - 개정안에서는 “현재 노후화 및 안전기준 미달로 입체교차화가 필요한 지방의 건널목 및 철도 횡단 시설물은 대부분 과거 철도 건설을 위해 국가가 설치한 것으로서, 이를 입체 교차화하거나 개량하기 위한 비용을 전부 지방자치단체의 부담으로 하는 것은 불합리할 뿐 아니라 재정 여건이 취약한 지방의 현실에 부합하지 않은 측면이 있으므로, 이러한 경우 국가의 지원이 가능하도록 개선할 필요가 있다”라고 논거 제시
 - 막대한 예산을 얻어내기 위한 법안에서는 누구에게나 설득력을 갖는 논거를 제시할 필요가 있음

21) 물론 노선이 유지된다는 점에서 터널화도 개량에 포함하는 것으로 해석할 수밖에 없다는 주장이 우세할 것으로 예상되지만 문구를 조심할 필요성이 있음

2. 법적 근거 보완 논거

지방재정여건 미흡

- 건널목개량 촉진법상 입체교차로 비용부담에서 특별시도 및 광역시도를 다른 지방도와 차별한 이유는 교통수요에 차이도 있지만 입체교차로 비용분담이 재정부담능력에 따라 결정될 사항임을 전제로 한 것이었음
 - 지방도란 도로(道)로 불려야할 만큼 도에서 관리하는 도로를 말하며, 도와 특별시 광역시는 도시화 여부가 가장 큰 특징이기에 입체교차로 비용부담에서 도시지역을 별도로 취급하려는 것
 - 별도 취급을 해야 하는 이유는 교통수요가 많다는 점보다는 대도시의 광역자치단체는 재정자립도가 다른 광역자치단체나 기초자치단체보다 양호하다는 점을 전제로 한 것이었음
- 광역시라는 이유만으로 비용을 더 많이 부담해야 하는 것은 아니고 광역시의 재정형편을 먼저 따져 본 후에 전담으로 할지 분담으로 할지를 결정해야 함
 - 만약 도 지역과 광역시 지역의 재정여건에 큰 차이가 없다면 지방도(도도)의 경우에는 분담시키면서 광역시도는 안된다는 논리는 잘못이라고 보아야 함
 - 도시지역을 특별취급한 것은 재정능력이 좋다고 보았기 때문이지 도시이기 때문에 그런 것은 아니며, 따라서 도시지역이라도 광역시의 경우는 특별시와는 재정여건에 큰 차이가 있다면 오히려 지방도와 같이 취급해야 한다는 것
- 예컨대 우리나라 광역자치단체의 재정자립도를 비교해 보면 특별시는 재정자립도가 86.39%이고 광역시는 평균 60.84%이며, 도의 경우에는 46.88%임
 - 광역시는 도보다는 재정여건이 양호하지만 특별시보다는 현저히 낮아서 광역시도를 특별시도와 같이 취급할 것인지 지방도(도도)와 같이 취급할 것인지는 정책상의 문제라고 할 수 있음

| 시도별 재정자립도(2018년 기준) |

단위 : 백만 원

구분	자체수입(A)	세입결산규모(B)	재정자립도(A/B*100)
서울	23,418,482	27,107,781	86.39
부산	5,900,143	9,944,265	59.33
대구	4,013,666	6,871,328	58.41
광주	2,263,021	4,181,534	54.12
인천	5,720,809	8,560,075	66.83
대전	2,322,863	4,016,598	57.83
울산	2,537,739	3,830,996	66.24
세종	852,077	1,158,058	73.58
경기	26,342,977	37,281,290	70.66
강원	3,411,876	11,060,485	30.85
충북	3,407,837	8,517,772	40.01
충남	4,696,881	11,233,774	41.81
전북	3,159,741	10,432,648	30.29
전남	4,560,591	14,234,829	32.04
경북	5,863,943	16,705,485	35.10
경남	6,834,437	14,848,666	46.03
제주	1,933,381	4,181,085	46.24

자료 : 지방재정 365

| 특별시/광역시/도의 평균 지방재정자립도 |

단위 : 백만 원

군별	자체수입(A)	세입결산규모(B)	재정자립도(A/B*100)
특별시	23,418,482	27,107,781	86.39
광역시	22,758,241	37,404,796	60.84
도	58,278,283	124,314,949	46.88

주 : 특별자치시 및 특별자치도 제외

- 철도는 대부분이 국가에서 관할하고 광역교통체계의 핵심을 이루고 있기 때문에 도로의 경우에도 시내구간 일반국도 및 광역시도의 경우는 광역교통체계를 이루는 것으로서 비록 광역시도로 따로 분류되고 광역자치단체인 광역시가 도로관리청이 되더라도 속성에서는 국가가 관리할 국도와 큰 차이가 없음

건널목에서 철도 및 기차의 특수성

- 도로와 철도가 만나는 건널목에서 도로는 항상 손해를 보는 쪽에 해당하므로 도로나 철도 모두 공익성과 공공성을 띤 시설들이기에 어느 한 쪽이 운행에서 양보를 해야만 한다면 건널목의 설치 및 유지비용도 이익을 보는 쪽에서 많이 부담함이 합리적임
 - 교차로는 기차가 운행하는 철도와 버스 등이 운행하는 도로가 교차하는 지점인데 도로와 철도가 교차하는 교차로 통행에서는 도로와 도로가 교차하는 경우와 달리 쌍방이 번갈아가면서 양보를 해야 하는 것이 아니고 항상 철도를 통행하는 기차가 우선 통행을 하고 도로를 이용하는 차량은 일방적으로 양보를 해야 함
 - 기차는 급제동이 쉽지 않고 사고발생시 대형사고가 우려되기 때문
- 철도는 레일구조물이 토지에 고착되어야 하는 특성이 있어서 일단 설치하려면 도로에 비해 토지의 구조를 변경하는 큰 작업이 요구
 - 레일 구조물이 토지에 정착되어 철도로 사용되면 이를 다시 복구하는 것은 쉽지 않고 따라서 해당 토지의 효용을 크게 감소시킴
 - 즉 철도는 선착하는 순간 변경이 어려운 권리를 갖는 결과가 되며 따라서 도로가 설령 나중에 생겨났다고 해도 건널목 설치 및 관리 비용을 도로에 떠맡기는 것은 불합리할 수 있음
 - 도로법이나 철도관계법에서 원인자 부담금 원칙을 적용하지만 이는 관리단계에서라면 몰라도 설치단계에서 확일적으로 이를 적용함은 바람직스럽지 못함

안전문제

- 안전문제는 차단기식 건널목을 교량화하거나 지하화할 때 가장 크게 향상되며 교량식으로 된 교차로를 터널식으로 바꾸는 것은 미관상의 문제가 주된 것이고 안전의 측면에서는 별 차이가 없는 것처럼 보이지만 교량화되어 있는 것을 지하화하는 경우 안전문제가 심각할 수 있음
 - 교량식에 대한 선호도가 크게 낮은 마당에 이미 교량화가 되어 있는 것을 다시 교량형태로 개축하는 상황은 합리적이지 않음

- 그러나 터널화 비용을 마련하지 못하면 개축은 지연될 수 밖에 없고 이 경우 노후화가 과도히 진행하면 노후 교량화 건널목은 건널목 본래의 안전문제가 아닌 노후화로 인한 안전문제를 야기시킴
- 물론 교량을 유지하면서 개축할 경우에는 노후화 문제가 해소되지만 주민들의 의견 등을 감안할 때 재정상 무리가 있더라도 터널화를 추진할 수밖에 없고 재정부족으로 공사가 지연되는 만큼 안전문제는 크게 대두될 수 있음
- 안전문제는 현대국가의 최대의 과제가 되는 시대 도래
 - 과거처럼 각자의 안전은 각자가 책임질 일이고 국가는 국방과 최소한의 치안만 유지하면 되는 시대가 아님
 - 오늘날 생명과 신체의 안전에 관련된 사안에 대하여 행정청은 재량권의 0으로의 축소 이론에 따라 거의 무한대의 책임을 져야 함을 감안하여 안전저해요소가 건널목 개량 사업에 위해요소로 작용하지 않도록 최선을 다해야 하는 시대를 살고 있음

건널목의 지역 간 철도수송 역할

- 도로의 경우 국가간선도로망, 즉 지역과 지역을 연결하는 지역 간 도로의 경우 국가가 관리청이 되어 비용을 부담하고, 그 외 지역 내 도로의 경우 지방자치단체가 관리청이 되고 있음
 - 지역 간 수송을 담당하는 도로와 지역 내 수송을 담당하는 도로를 구분하여, 지역 간 수송을 담당하는 도로, 즉 고속국도와 국도는 국토부장관이 관리하고 지역 내 수송을 담당하는 도로, 즉 특별시도, 광역시도 및 지방도 이하 도로는 지방자치단체장이 관리
 - 다만 도로의 건설 및 개량사업에는 막대한 예산이 투입되므로 지방재정만으로는 도저히 감당이 안 되어 일찍이 지방도 중에서 국가지원지방도를 별도로 지정하여 국비를 지원하고, 대도시권 혼잡도로, 시도 간 연결도로인 광역도로 등도 특별법을 제정하여 별도로 국비를 지원해오고 있음
 - * 면도·이도·농도의 농어촌도로 및 수많은 도시계획도로, 그리고 기타 국토부장관 및 지자체장이 지정·고시하지 않은 도로 등을 제외하고, 「도로법」에서 규정하고 있는 도로만 대상으로 살펴보면 고속국도와 일반국도는 각각 4,717km와 13,983km로 전체 도로(총 110,091km, 2018년 기준)의 17.0%만 해당됨

- 그렇다면 서대전육교 등 건널목이 철도교통량 측면에서 지역 간 철도수송을 담당하는지 지역 내 철도수송을 담당하는지도 관건이 될 수 있음
 - 만약 서대전육교 등을 통과하고 있는 경부선 등의 철도가 대전광역시 내 지역 내 철도수송을 담당하고 있는 것이 아니라 지역 간 철도수송을 담당하고 있다면 도로와 마찬가지로 이는 국가가 비용을 부담할 필요성이 있음
- 국토교통부에서 「철도안전법」 제72조의 2 건널목의 개량과 관련된 국가의 비용지원 조항에도 불구하고 시행령 입법을 못하고 있는 이유 중의 하나는 기획재정부의 예산제약 때문임
 - 따라서 도로관리청이 광역시장인 시내구간 일반국도 및 광역시도에 걸쳐 있는 전국의 건널목을 대상으로 국비를 지원받기 위해서는 지원제한조건이 필요함
- 한국철도시설공단의 철도승하차자료 및 열차운행기록을 조사하여 내부통행량을 확인하고, 철도구간별 통과교통량 비율을 계산하여 지역 간 철도를 규정할 수 있는 가이드라인이 장기적으로 필요함
 - 본 연구에서는 Ⅲ장 1절에서 대전시 시내구간 일반국도 및 광역시도 기준의 건널목 개량 물량을 간단하게 제시하였으나, 장기적으로는 모든 광역시에 설치되어 있는 건널목의 물량을 GIS 자료 등을 활용하여 조사하고, 총사업비를 계산할 필요가 있음

3. 관련 법률 개선방안

새로운 「건널목 개량 촉진법」 개정안 제안

- 제안이유 및 주요골자
 - 현행법은 도로교통량의 급격한 증가와 열차 운행회수의 증가 및 열차 속도의 고속화 내지 전철화에 따라 철도건널목을 입체교차화함으로써 충돌사고를 미연에 방지하고 교통소통을 원활하게 하려는 목적으로 1973년 제정
 - 제정된 지 수십 년이 지났지만 아직도 일부 지방자치단체에서는 재정사정이 열악하여 종전의 차단기식 철도건널목을 그대로 유지하거나, 교량 형태로 설치되었으나 설치된 지 오래 되어 노후화가 심한 경우에도 이를 지하화 하라는 주민들의 요구에 응하지 못하여 개량사업이 지연

- 그에 따라 노후화된 교량으로 인한 심각한 안전문제를 야기하고 있음
 - 고속국도, 일반국도, 특별시도 및 광역시도의 기존 건물목을 입체교차화하거나 이를 개량하는 경우에 드는 비용과 기존 철도를 횡단하여 도로의 노선을 개량하는 경우 입체교차화에 드는 비용을 해당 도로관리청이 부담하도록 하고 있는 것은 특별시와 재정여건에서 현저한 격차를 보이는 광역시를 특별시와 똑같이 취급하여 철도건널목 사업의 원활한 추진을 어렵게 하고 있음
 - 현재 노후화 및 안전기준 미달로 입체교차화가 필요한 지방의 건물목 및 철도 횡단 시설물은 대부분 과거 철도 건설을 위해 국가가 설치한 것이므로 이를 입체교차화하거나 개량하기 위한 비용을 전부 지방자치단체의 부담으로 하는 것은 불합리
- 각 항목의 개정이유
 - 제1항 각 호 외의 부분 및 제2항 각 호 외의 부분 : 비용부담에 관하여는 도로법이나 철도관계법에 일반조항이 다수 존재하는데 이 조는 그런 일반조항에 대한 예외조항으로서 이들 예외조항이 우선 적용된다는 점을 나타내기 위한 문구(“다른 법률에도 불구하고”) 삽입
 - 제1항 가목 : 이은권 의원안과 동일/광역시도는 특별시도와 같이 취급할 것이 아니고 지방도 등과 같이 취급하도록 함
 - 제1항 나목 : 종전에 공동부령에 위임하였던 것을 법률에서 직접 규정하여 하위법령 미비를 이유로 한 법률조항 집행해태를 방지하도록 함. 법률에서 직접 규정하기 어렵다면 공동부령이 아니라 대통령령에 위임하도록 하고 이 경우 정부의 자의적인 부담비율 설정을 막기 위해 지방자치단체 부담분의 상한선을 설정하는 방안도 모색(다만 도로 유형에 따라 지방자치단체 부담비율이 크게 달라 상한선 설정이 쉽지는 않음)
 - 제2항 제1호 : 개량이라는 말 속에 지하화가 포함되는지에 대한 논란의 소지를 명백히 제거함(“교량형태로 된 것을 지하화하는 경우를 포함한다” 문구 삽입)
 - 제2항 제2호 : 이은권 의원 안과 동일/도로관리청이 전부 부담하는 경우는 도로 신설의 경우로 제한하고 노선 개량에 관한 부분은 제3호에서 별도로 다루도록 함
 - 제2항 제3호 : 개량이라는 말 속에 지하화가 포함되는지에 대한 논란의 소지를 명백히 제거함(“교량형태로 된 것을 지하화하는 경우를 포함한다” 문구 삽입)

- 종전에 공동부령²²⁾에 위임하였던 것을 법률에서 직접 규정하여 하위법령 미비를 이유로 한 법률조항 집행해태를 방지하도록 함/법률에서 직접 규정하기 어렵다면 공동부령이 아니라 대통령령에 위임하도록 하고 이 경우 정부의 자의적인 부담비율 설정을 막기 위해 지방자치단체 부담분의 상한선을 설정하는 방안도 모색²³⁾
- 광역시장 등이 도로관리청인 일반국도인 경우(제1항 제1호 및 제2항 제3호) : 광역시 등의 동 지역에 있는 일반국도는 광역시장이 도로관리청인데 이 경우 도로관리청이 입체교차화 등에 소요되는 비용을 부담하게 하는 것은 불합리하므로 지방도 등의 경우처럼 도로관리청이 50%만 부담하고 나머지는 철도시설관리자가 부담하도록 함²⁴⁾²⁵⁾

22) 건널목 입체교차화 비용부담에 관한 규칙(건설교통부령/행정자치부령)

- 제1조(목적) 이 규칙은 「건널목개량촉진법 시행령」 제8조에 따라 건널목의 입체교차화에 따른 비용부담에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
- 제2조(적용범위) 기존 건널목을 입체교차화하는 경우에 해당 도로가 「도로법」에 따른 지방도·시도·군도·구도 또는 「농어촌 도로정비법」에 따른 면도·리도·농도일 때의 도로관리청과 철도시설관리자 간의 비용부담은 이 규칙이 정하는 바에 따른다.
- 제3조(비용부담의 기준) 건널목의 입체교차화에 소요되는 공사비 및 보상비 등 일체의 비용은 당해 도로가 지방도일 경우에는 도로관리청과 철도시설관리자가 각각 50퍼센트씩을 부담하고, 시도·군도·구도·면도·리도 및 농도인 경우에는 도로관리청이 25퍼센트를, 철도시설관리자가 75퍼센트를 각각 부담한다.

23) 다만 도로 유형에 따라 지방자치단체 부담비율이 크게 달라 상한선 설정이 쉽지는 않음

24) 이 경우는 개정취지에 비추어 특별자치도지사화 특별자치도의 경우에도 동일하게 취급하도록 함

25) 위임국도인 경우에도 광역시장이 도로관리청인 일반국도와 같이 부담비율을 정함이 타당하지만 「도로법」에서 이 경우에는 국토부장관이 비용을 부담하도록 하였으므로(같은 법 제85조제1항 후단) 부담비율을 정할 필요가 없음

건널목 개량촉진법 일부개정 법률안 제안이유와 주요골자

- 현행법은 도로교통량의 급격한 증가와 열차 운행회수의 증가 및 열차 속도의 고속화 내지 전철화에 따라 철도건널목을 입체교차화함으로써 충돌사고를 미연에 방지하고 교통소통을 원활하게 하려는 목적으로 1973년 제정된 지 수십 년이 지났지만
- 아직도 일부 지방자치단체에서는 재정사정이 열악하여 종전의 차단기식 철도건널목을 그대로 유지하는 경우도 있고, 교량 형태로 설치되었으나 설치된 지 오래 되어 노후화가 심한 경우에도 이를 지하화하라는 주민들의 요구에 응할 만큼 재정여건이 좋지 못하여 개량사업이 지연되고 그에 따라 노후화된 교량으로 인한 심각한 안전문제를 야기할 수 있으며
- 현행법에서 고속국도, 일반국도, 특별시도 및 광역시도의 기존 건물목을 입체교차화하거나 이를 개량하는 경우에 드는 비용과 기존 철도를 횡단하여 도로의 노선을 개량하는 경우 입체교차화에 드는 비용을 해당 도로관리청이 부담하도록 하고 있는 것은 특별시와 재정여건에서 현저한 격차를 보이는 광역시를 특별시와 똑같이 취급하여 철도건널목 사업의 원활한 추진을 어렵게 하고 있음
- 또한 현재 노후화 및 안전기준 미달로 입체교차화가 필요한 지방의 건물목 및 철도 횡단 시설물은 대부분 과거 철도 건설을 위해 국가가 설치한 것이기 때문에 이를 입체교차화하거나 개량하기 위한 비용을 전부 지방자치단체의 부담으로 하는 것은 불합리하므로 이러한 경우 국가의 지원이 가능하도록 개선할 필요가 있음
- 이에 고속국도, 일반국도(「도로법」 제23조 제2항 제1호에 따라 광역시장·특별자치시장·특별자치도지사가 도로관리청인 경우는 제외), 특별시도를 제외한 도로의 기존 건물목을 입체교차화하는 경우 및 기존 철도를 횡단하여 도로 노선을 개량(교량형태로 된 것을 지하화하는 경우 포함)하는 경우에 드는 비용을 「도로법」 제23조 제2항 제1호에 따라 광역시장·특별자치시장·특별자치도지사가 도로관리청인 일반국도, 광역시도 및 지방도일 경우에는 도로관리청과 철도시설관리자가 각각 50퍼센트씩을 부담하고, 시도·군도·구도·면도·리도 및 농도인 경우에는 도로관리청이 25퍼센트를, 철도시설 관리자가 75퍼센트를 각각 부담하도록 함으로써 기존 건물목의 입체교차화 및 구조개량을 촉진 하여 원활한 교통 소통을 도모하려는 것임(안 제8조 제1항 제1호 가목·제2항 제2호, 제8조 제2항 제3호)

건널목 개량촉진법 일부개정 법률안

- 건널목 개량촉진법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제8조제1항 각 호 외의 부분 중 “다음 각 호의 구분에”를 “다른 법률에도 불구하고 다음 각 호의 구분에”로 하고, 같은 항 제1호 가목 중 “일반국도·특별시도·광역시도일 때”를 “일반국도(「도로법」 제23조 제2항 제1호에 따라 광역시장·특별자치시장·특별자치도지사가 도로관리청인 경우는 제외한다)·특별시도일 때”로 하며, 같은 호 나목 중 “행정안전부와 국토교통부의 공동부령으로 정하는 자”를 “당해 도로가 일반국도(「도로법」 제23조 제2항 제1호에 따라 광역시장·특별자치시장·특별자치도지사가 도로관리청인 경우에 한정한다), 광역시도 및 지방도일 경우에는 도로관리청과 철도시설관리자가 각각 50퍼센트씩을 부담하고, 시도·군도·구도·면도·리도 및 농도인 경우에는 도로관리청이 25퍼센트를, 철도시설관리자가 75퍼센트를 각각 부담한다.”로 하고, 같은 조 제2항 각 호 외의 부분 중 “다음 각 호의 구분에”를 “다른 법률에도 불구하고 다음 각 호의 구분에”로 하고, 같은 항 제1호 중 “개량하는 경우”를 “개량하는 경우(교량형태로 된 것을 지하화하는 경우를 포함한다)”로 하며, 같은 항 제2호 중 “신설하거나 도로의 노선을 개량하는”을 “신설하는”으로 하고, 같은 항에 제3호를 다음과 같이 신설한다.

3. 기존 철도를 횡단하여 도로 노선을 개량하는 경우(교량형태로 된 것을 지하화하는 경우를 포함한다) : 당해 도로가 일반국도(「도로법」 제23조제2항제1호에 따라 광역시장·특별자치시장·특별자치도지사가 도로관리청인 경우에 한정한다), 광역시도 및 지방도일 경우에는 도로관리청과 철도시설관리자가 각각 50퍼센트씩을 부담하고, 시도·군도·구도·면도·리도 및 농도인 경우에는 도로관리청이 25퍼센트를, 철도시설관리자가 75퍼센트를 각각 부담한다.

부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(비용의 부담에 관한 적용례) 제8조의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 기존 건널목을 입체교차화하거나 기존 철도를 횡단하여 도로 노선을 개량하는 경우부터 적용한다.

Ⅰ 건널목 개량촉진법 일부개정 법률안 신구조문대비표 Ⅰ

현행	개정안
<p>제8조(비용의 부담) ① 건널목개량계획에 따라 기존 건널목을 입체교차화하거나 기존 건널목의 구조를 개량하는 경우에 드는 비용은 다음 각 호의 구분에 따른 자가 부담한다.</p> <p>1. 입체교차화하는 경우</p> <p>가. 고속국도·일반국도·특별시도·광역시도일 때: 도로관리청</p> <p>나. 가목 외의 도로일 때: 행정안전부와 국토교통부의 공동부령으로 정하는 자</p> <p>2. 구조를 개량하는 경우</p> <p>가. 접속 철도일 때: 철도시설관리자</p> <p>나. 접속 도로일 때: 도로관리청</p> <p>② 기존 철도 또는 도로를 횡단하여 철도 또는 도로를 신설하거나 노선을 개량하는 경우에 입체교차화를 위하여 드는 비용은 다음 각 호의 구분에 따른 자가 부담한다.</p> <p>1. 기존 도로를 횡단하여 철도를 신설하거나 철도의 노선을 개량하는 경우: 철도시설관리자</p> <p>2. 기존 철도를 횡단하여 도로를 신설하거나 도로의 노선을 개량하는 경우: 도로관리청</p> <p>〈신설〉</p>	<p>제8조(비용의 부담) ① ----- ----- -----다른 법률에도 불구하고 다음 각 호의 구분에 -----.</p> <p>1. -----</p> <p>가. -----일반국도(「도로법」 제23조 제2항 제1호에 따라 광역시장·특별자치시장·특별자치도지사가 도로관리청인 경우는 제외한다)·특별시도일 때-----</p> <p>나. -----: 당해 도로가 일반국도(「도로법」 제23조 제2항 제1호에 따라 광역시장·특별자치시장·특별자치도지사가 도로관리청인 경우에 한정한다), 광역시도 및 지방도일 경우에는 도로관리청과 철도시설관리자가 각각 50퍼센트씩을 부담하고, 시도·군도·구도·면도·리도 및 농도인 경우에는 도로관리청이 25퍼센트를, 철도시설관리자가 75퍼센트를 각각 부담한다.</p> <p>2. (현행과 같음)</p> <p>② ----- ----- -----다른 법률에도 불구하고 다음 각 호의 구분에 -----.</p> <p>1. ----- -----개량하는 경우(교량형태로 된 것을 지하화하는 경우를 포함한다): -----</p> <p>2. -----신설하는 -----</p> <p>3. 기존 철도를 횡단하여 도로 노선을 개량하는 경우(교량형태로 된 것을 지하화하는 경우를 포함한다): 당해 도로가 일반국도(「도로법」 제23조 제2항 제1호에 따라 광역시장·특별자치시장·특별자치도지사가 도로관리청인 경우에 한정한다), 광역시도 및 지방도일 경우에는 도로관리청과 철도시설관리자가 각각 50퍼센트씩을 부담하고, 시도·군도·구도·면도·리도 및 농도인 경우에는 도로관리청이 25퍼센트를, 철도시설관리자가 75퍼센트를 각각 부담한다.</p>