

# 지속가능한 도로를 위한 법제연구

— 오스트리아의 이론과 법제도를 중심으로 —\*

김 은 주\*\*

## 차 례

- I. 서설
- II. 지속가능한 개발 및 지속가능한 도로의 개념
- III. 오스트리아에서의 지속가능한 도로를 위한 법제
- IV. 우리나라에서의 지속가능한 도로를 위한 법제의 현황 및 개선방향
- V. 결론

## [국문초록]

도로는 인간의 필요를 충족시켜주는 중요한 자원이지만 도로이용차량의 연료 사용에 의한 온실가스 배출은 환경적으로 심각한 피해를 야기할 수 있다. 지속가능한 도로는 ‘최소한 자신의 필요를 충족시킬 미래세대의 능력을 위태롭게 하지 않으면서 현재의 교통수요를 만족시키는 것’으로 정의할 수 있다. 오늘날의 사회, 경제적 추세는 도로 위 차량의 운행을 증가시키고 있으며 이에 따라 환경적 역기능의 염려도 점차 커지고 있다. 오스트리아 비엔나의 경우 지속가능한 도로를 실현하기 위하여 자동차 이용을 감소시키고 대중교통을 활성화하며 보행과 자전거 이용을 장려하는 정책을 시행하였다. 그 결과 비엔나는 1993년부터 2014년까지의 20여년 동안 일상생활에서의 이동수단 중 자동차의 이용률 3분의 1을 감소시키는 성과를 달성했고 이와 함께 삶의 질적 지표도 상승했다. 비엔나에서의 지속가능한 도로를 위한 정책은 다양한 이해관계자들의 협력을 통해 장기간 통합적으로 계획 및 집행되었으며 국가와 자치단체의 적극적인 재정부담을 통해 효과적으로 실행되었다. 우리나라의 관련법제들 또한 지속가능성의 목표를 달성하기 위한 많은 내용들을 포함하고 있다. 그러나 아직 현실적인 효과를 나타내지 못하고 있다. 우리사회가 진정으로 지속가능한 도로를 목표로 한다면 도로법제의 규범력을

\* 이 연구는 2017년도 제주대학교 교원성과지원사업에 의하여 연구되었음.

\*\* 제주대학교 법학전문대학원 교수.

보완하고 실효성 있게 집행할 필요가 있다.

## I. 서설

기후변화는 현세대가 직면한 중요한 환경문제이다. 기후변화에 대응하기 위한 방안으로 많은 새로운 기술들이 연구되고 있지만 화석연료의 사용으로 인한 온실가스의 배출을 줄이는 것은 여전히 중요한 해결방법 중 하나이다. 온실가스배출량을 부문별로 구분하면 에너지생산과 운송부문이 가장 큰 비중을 차지하는데 2015년 국제에너지기구(IEA) 보고서에 따르면 세계 온실가스 배출량의 23%가 운송부문에서 발생된 것으로 나타났다. 여기에는 도로, 철도, 항공 등 모든 운송활동에서의 연료연소로 인한 배출이 포함되지만 도로교통의 배출량이 전체 운송부문의 3/4을 차지한다.<sup>1)</sup>

이처럼 도로는 자유로운 이동과 상품 및 자원의 운송을 위해 필수적으로 요구되는 교통 인프라의 한 부분으로서 인간의 필요를 충족시켜주는 중요한 자원이지만 도로이용차량의 연료사용에 의한 온실가스 배출은 환경적으로 심각한 피해를 야기할 수 있다. 따라서 전세계적으로 지속가능한 개발의 원칙을 도로정책에 통합하려는 시도들이 이루어지고 있다. 특히 오스트리아의 비엔나는 다양한 도로정책을 통해 출근, 통학 등 일상생활에서의 이동수단 중 자동차의 이용률을 1993년 40%에서 2014년 27%로 3분의 1을 감축하는 성과를 달성했다.<sup>2)</sup> 오스트리아는 면적 83,858 km<sup>2</sup> (한반도의 약 2/5), 인구 약 880만 명의 나라로서 그 지리적 여건, 인구, 정치적 상황, 사회 경제적 여건 등이 우리나라와 달라 오스트리아에서의 경험이 우리나라의

1) IEA(International Energy Agency), *CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion*, 2015, pp.10-11 ; 또한 이 보고서는 배출량 상위 10개국의 배출량이 전세계 CO<sub>2</sub> 배출량의 3분의 2를 차지하며 그 중 1, 2위에 해당하는 중국과 미국이 각각 28%와 16%를 배출하고 있음을 적시하고 있다. 우리나라도 배출량 상위 10개국에 포함되어 있다.

2) 오스트리아는 9개의 연방 주와 2100여개의 자치시로 구성된 국가로서 비엔나가 그 수도이다. 비엔나는 9개의 연방 주의 하나이자 자치시로서의 지위를 함께 가진다. 비엔나의 시장은 동시에 주지사가 된다. 오스트리아는 헌법 제116조에 의하여 모든 시에 자치권을 부여하고 있는 바, 이 논문에서는 비엔나를 시로 지칭하기로 한다. 또한 오스트리아(Österreich)의 수도(wien)는 영어식 명칭인 비엔나(vienna)로 표기하기로 한다.

정책에 그대로 반영될 수는 없다. 그러나 우리나라 역시 온실가스 감축을 중요한 환경적 목표로 삼고 있는 현실에서 주요 배출부문 중 하나인 도로부문의 감축을 위한 오스트리아의 경험을 검토하는 것은 우리나라에서의 지속가능한 도로를 위한 이론적, 법제적 발전에도 기여할 수 있을 것이라 생각된다. 이에 이 연구는 II장에서 지속가능한 도로의 개념에 관한 이론적 연구를 수행하고 III장에서는 오스트리아에서의 지속가능한 도로를 위한 법제를 검토한 후 IV장에서 우리나라에서의 지속가능한 도로 법제의 현황 및 개선방향을 도출하고 V장에서 결론을 맺고자 한다. 다만 오스트리아는 원칙적으로 자치권을 가진 시가 도로교통정책의 결정권한을 가지는 바, 구체적으로 비엔나시의 특징적인 제도를 검토하고자 한다. 또한 우리나라의 법제들을 검토함에 있어서는 앞서 살펴본 오스트리아의 제도와 관련된 법제를 중심으로 살펴보기로 하며 우리나라의 도로교통정책의 결정권한도 지방자치단체에 많은 위임이 이루어진 바, 구체적인 정책의 예시가 필요한 경우 앞서 오스트리아의 수도 비엔나시를 중심으로 살펴본 것처럼 서울시의 조례와 정책을 중심으로 검토하기로 한다.

## II. 지속가능한 개발 및 지속가능한 도로의 개념

### 1. 지속가능한 개발의 정의 및 개념적 특성

지속가능한 개발에 관하여 가장 일반적으로 받아들여지고 있는 개념은 1987년 브룬트란트 보고서(Brundtland Report)에서 정의된 것으로, “미래의 세대가 그들 자신에게 필요한 것을 충족시킬 수 있는 능력을 해치지 않고 현 세대의 필요를 충족시키는 것”을 의미한다.<sup>3)</sup> 또한 지속가능한 개발의 원칙은 강한 방식 혹은 약한 방식으로 규정될 수 있는데, 전자의 경우 준수해야 하는 명확한 생태적 한계를 제시하는 데 반해 후자의 경우에는 이론적으로 무한한 경제적, 사회적 보유물(reserves)이 생태적 보유물과 교환될 수 있다고 보아 명확한 한계를 제시하지는 않는다. 이처럼

3) WCED, *Our Common Future*, 1987. Chapter 2 : Towards Sustainable Development

지속가능한 개발이라는 개념이 명확한 하나의 기준을 제시할 수 없다는 점에서 “그것이 모호하다는 점 이외에는 지속가능한 개발이 정확히 무엇을 의미하는지에 관해 일반적인 합의가 존재하지 않는다”는 비판도 제기된 바 있다.<sup>4)</sup> 그러나 이러한 여러 시각에도 불구하고 지속가능한 개발의 궁극적인 목적은 경제적, 사회적, 생태적 영역에서의 개발 이익의 균형을 맞추는 것이라는 점에서 정책원리로서의 중요한 기준을 제시한다고 평가된다.<sup>5)</sup> 또한 이러한 이론을 구체화시키고 실정법에 편입시키려는 여러 시도도 이루어졌다. 1992년 유엔 환경개발회의에서 채택된 리우선언(The Rio Declaration)과 이에 기초하여 각 국가가 환경보호를 실천하기 위한 강령으로 채택한 의제21(Agenda 21)은 지속가능한 개발에 관한 구체적인 목표와 전략을 설정했고, 유럽의 경우 유럽과 지구와의 관계에서 유럽연합 일반 조약의 목표조항에 편입되어 보다 구체적인 법원칙으로 수용되었다. 예컨대 암스테르담 조약(Amsterdam Treaty)은 “균형있고 지속가능한”이라는 표현을 사용하여 지속가능성을 유럽연합이 달성해야 할 목표의 범주로 포함시켰으며, 리스본 조약(Lisbon Treaty)은 “유럽의 지속가능한 개발”과 “지구의 지속가능한 개발”을 유럽연합의 목표로 도입하였다. 또한 지속 가능한 개발이라는 용어는 EU의 기본권 헌장(the EU Charter of Fundamental Rights) 서문과 제37조에 포함되어 환경의 질에 대한 높은 수준의 보호와 개선이 유럽연합의 정책에 통합되어야 하며 지속 가능한 개발의 원칙에 따라 보장되어야 한다고 명시했다.

이와 같이 지속가능한 개발의 원칙은 환경과 개발 문제를 포괄하는 개념으로, 오늘날 환경 협약, 무역 협정, 국제 원조 프로그램, 행정계획, NGO 정책 문서, 기업의 선언문 등 다양한 영역에서 다양한 형태로 나타나고 있다.<sup>6)</sup> 또한 이에 더하여 지속가능한 개발의 원칙이 국내법규의 일반원칙으로 규정된 경우에는 공동체가 추구해야할 구속력있는 규범으로서 기능하게 된다. 우리나라는 이미 1980년 헌법에 환경권을 기본권으로 도입하였고 지속가능발전법, 녹색성장기본법, 환경정책기본법

4) Don C. Smith, “The European Union’s Commitment to Sustainable Development : Is the Commitment Symbolic or Substantive in the Context of Transport Policy?”, *13 Colo. J. Int’l Envtl. L. & Pol’y* 241, 2002, p.247

5) 위의 논문, 같은 면

6) Douglas A. Kysar, “Sustainable development and private global governance”, *83 Tex. L. Rev.* 2109, 2005, p.2115

등의 여러 법률들은 지속가능한 개발의 원칙과 정책을 규정하고 있다.<sup>7)</sup> 이러한 점에서 볼 때 우리나라에서 지속가능한 개발의 원칙은 구속력 있는 법원칙으로서 존재하고 있음이 분명하다. 따라서 지속가능한 개발의 원칙은 입법, 행정, 사법 등 모든 국가 권력을 구속함은 물론, 특히 입법권에 대한 관계에서 환경권을 그 보장의 취지에 충실하게 그 내용과 행사방법을 구체화시켜야 할 입법의무를 부과하고 그 밖의 환경입법의 방향을 향도하는 헌법적 효력을 가지는 법원칙으로서 작용하게 된다.<sup>8)</sup>

## 2. 지속가능한 도로의 개념

### (1) 지속가능한 ‘도로’의 포괄성

도로는 안전하고 원활한 교통을 위해 존재하는 기반시설인 바, 도로와 교통은 분리하여 생각할 수 없다. 따라서 도로의 지속가능성에는 그 이용 상의 지속가능성 즉, 교통, 운송의 지속가능성이 매우 중요하게 고려되어야 한다. 우리 도로법제도 도로와 교통을 결합하여 규정하고 있다. 즉, 「도로법」 및 「도로교통법」에 따르면 ‘도로’는 ‘차도, 보도, 자전거도로 등 불특정 다수의 사람 또는 차마(車馬)가 통행할 수 있도록 공개된 장소로서 안전하고 원활한 교통을 확보할 필요가 있는 장소’를 의미한다. 국가는 도로망의 건설, 관리 및 안전 등에 대한 종합적인 계획의 수립 및 추진, 도로의 지속가능성 확보, 안전하고 편리한 도로 이용을 위한 도로교통정보체계 구축 등의 책무를 부담한다.<sup>9)</sup> 또한 「도로법」상 도로의 관리는 도로의 구조를 보존하

7) 또한 이와 함께 헌법의 여러 규정들 즉, 인간으로서의 존엄과 가치, 행복추구권을 보장한 제10조, 모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 재해의 예방과 위험으로부터 국민을 보호할 국가의 의무를 규정한 제34조 및 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 국도의 균형발전을 근간으로 하는 제119조 및 제120조와 같은 경제조항들로부터도 지속가능한 개발의 원리를 도출해 낼 수 있다.

8) 홍준형, 「환경법」, 박영사, 1995, 92면

9) 「도로법」은 ‘도로’를 ‘차도, 보도(步道), 자전거도로, 측도(側道), 터널, 교량, 육교 등 대통령령으로 정하는 시설로 구성된 것으로서 제10조에 열거된 것을 말하며, 도로의 부속물을 포함한다’고 정의하고 있으며 「도로교통법」은 이에 더하여 「유료도로법」에 따른 유료도로 및 「농어촌도로 정비법」에 따른 농어촌도로를 도로에 포함하고 ‘그 밖에 현실적으로 불특정 다수의 사람 또는 차마(車馬)가 통행할 수 있도록 공개된 장소로서 안전하고 원활한 교통을 확보할 필요가 있는 장소’를 도로로 정의하고 있다. 또한 「도로법」은 국가는 도로망의 건설, 관리 및 안전 등에 대한 종합적인 계획을 수립하고 필요한 시책을 마련하여 추진하여야 한다는 책무를 부여하고

는 등의 작용 이외에도 보행자의 안전과 차량의 원활한 통행을 위한 작용 등이 포함된다.<sup>10)</sup> 이러한 정의규정 및 책무규정에서도 알 수 있다시피 도로는 교통 인프라의 한 부분으로서 설치된 이후 교통과 운송의 목적으로 장기간 지속적으로 이용되므로 도로의 지속가능성 또한 설치단계와 이용단계를 통합적으로 고려하여야 한다.<sup>11)</sup> 다만 도로의 설치단계와 관련하여는 ‘도로’라는 물리적 개념에 근거하여 시공과정에서의 원재료 및 시공기술적 측면에서 논의할 수 있으나 이를 모두 다루기에는 지면이 한정되어 있는 바, 이 논문에서는 도로의 이용 상의 쟁점을 중점적으로 고찰하기로 한다.<sup>12)</sup>

## (2) 도로의 ‘지속가능성’

지속 가능한 개발에 관한 개념적 특성과 마찬가지로, ‘지속 가능한 도로’라는 용어에 있어서도 명확한 하나의 정의가 존재하지 않는다. 먼저 앞서 살펴 본 지속가능한 개발의 개념에 도로의 개념을 결합하여 ‘지속가능한 도로’의 개념을 추론할 수 있다. 그러한 예로는 “최소한, 자신의 필요를 충족시킬 미래 세대의 능력을 위태롭

---

도로관리청이 도로에 관한 계획을 수립하거나 도로를 건설 또는 관리할 때에 환경에 미치는 영향을 최소화 할 것, 도로 기능과 주변지역의 토지 이용이 조화를 이루도록 하여 도로의 지속가능성을 확보할 것, 지역공동체를 최대한 보전하도록 할 것, 안전하고 편리한 도로 이용을 위한 도로교통정보체계를 구축할 것 등을 고려하도록 규정하고 있다.

- 10) 제55조(도로표지) ① 도로관리청은 도로의 구조를 보전하고 교통을 원활하게 하기 위하여 필요한 장소에 도로표지를 설치하고 관리하여야 한다. 제60조(도로교통정보체계의 구축·운영 등) ① 도로관리청은 도로의 이용 및 관리 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 도로교통정보체계를 구축·운영할 수 있다.
- 11) 참조할 만한 판례로서, 대법원은 국가배상법 제5조 제1항과 관련하여 “영조물의 설치 또는 관리의 하자라 함은 공공의 목적에 공여된 영조물이 그 용도에 따라 갖추어야 할 안전성을 갖추지 못한 상태에 있음을 말하고, 안전성을 갖추지 못한 상태, 즉 타인에게 위해를 끼칠 위험성이 있는 상태라 함은 당해 영조물을 구성하는 물적 시설 그 자체에 있는 물리적·외형적 흠결이나 불비로 인하여 그 이용자에게 위해를 끼칠 위험성이 있는 경우뿐만 아니라, 그 영조물이 공공의 목적에 이용됨에 있어 그 이용상태 및 정도가 일정한 한도를 초과하여 제3자에게 사회통념상 수인할 것이 기대되는 한도를 넘는 피해를 입히는 경우까지 포함된다”고 보아야 한다”고 하여 도로, 하천, 비행장 등 공물과 관련하여 물적하자 뿐만 아니라 이용상의 하자도 관리의 하자로 판단하고 있다. 대법원 2010. 11. 25. 선고, 2007다20112 판결
- 12) 도로의 물리적 개념에 중점을 둔 설치단계에서의 지속가능성에 관한 논의는 김은주, “녹색도로를 위한 법제연구”, 「환경법연구」 제33권 3호, 한국환경법학회, 2011 참조

게 하지 않으면서 현재의 교통 수요를 만족시키는 것”을 의미한다고 한 견해를 들 수 있다.<sup>13)</sup> 또한 지속가능한 개발의 개념적 요소를 활용하여 구체적인 목표를 제시할 수 있다. 유럽연합의 집행위원회(European Commission)는 도로교통 분야에 있어서의 지속가능성을 위한 목표를 다음과 같이 제안한 바 있다. (1) 세대 간의 형평성을 증진시키면서, 기본적인 이동의 필요(needs)가 가능하게 하고 생태계와 인간의 건강을 유지하는 범위 내에서 개인, 사회 및 기업들이 안전하고 지속적으로 발전할 수 있도록 한다. (2) 적절한 가격으로 효율적으로 운영하며 경제활성화를 뒷받침하고 다양한 운송수단을 제공한다. (3) 지구의 수용 능력에 따라 폐기물과 오염원의 배출을 제한한다. (4) 재생 불가능한 자원은 그 생성속도 이하로 사용한다. (5) 대체 자원의 개발 속도 이하로 재생 불가능한 자원을 사용한다. (6) 토지 이용과 소음 발생을 최소화한다.<sup>14)</sup> 이에 더하여 유럽연합은 세대 간의 형평성을 위해 지속가능한 도로 시스템에서의 순 이익은 그에 대한 사회적, 환경적 비용보다 커야할 것이라고 제안했는 바,<sup>15)</sup> 지속가능한 개발의 개념과 마찬가지로 지속가능한 도로 역시 세대 간 형평성의 요소를 중요하게 고려해야 한다는 점을 강조한 것으로 보인다.

결국 지속 가능한 도로를 위한 정책적 과제는 이동의 경제적, 사회적 편익을 극대화하면서 환경적, 경제적 비용을 최소화하는 접점을 찾아나가는 것이다. 특히 오늘날의 사회, 경제적 변화는 도로이용의 급증을 야기할 수 있다. 공장들이 점차 외곽으로 이전하면서 물품과 노동자들의 이동거리가 늘어나고, 물품 및 서비스의 신속한 제공을 위해 차량의 이동이 증가하며 주거지가 점차 직장과 멀어지면서 일상적인 장거리 이동이 증가한다. 또한 소득의 증대로 인해 여행을 위한 이동도 증가하고 있다.<sup>16)</sup> 이러한 추세는 도로이용으로 인한 환경적 역기능의 염려가 점차 커질 수 있음을 보여준다. 이러한 인식 하에 오스트리아의 경우 지속가능한 도로를 위한 주요정책 중 하나로 도로 상의

<sup>13)</sup> Kenneth Button, “The Good, the Bad and the Forgettable--Or Lessons the US Can Learn From European Transport Policy”, 6 *J. Trans. Geography* 285, 1998, p.288

<sup>14)</sup> Commission of the European Communities, *Integrating Environment and Sustainable Development into Energy and Transport Policies: Review Report 2001 and Implementation of the Strategies*, SEC, 2001, p.503

<sup>15)</sup> 위의 글, 같은 면

<sup>16)</sup> Don C. Smith, 앞의 논문, p.268

자동차 이용을 감소시키고 대중교통을 활성화하며 도보와 자전거 이용자의 안전을 보장하기 위한 정책을 시행하였다.

### Ⅲ. 오스트리아에서의 지속가능한 도로를 위한 법제

#### 1. 오스트리아의 도로교통 정책 개관

오스트리아의 도로교통 정책은 지난 40년간 ‘부문별 수요충족형’ 정책으로부터 환경 문제를 결합한 ‘통합적 수요관리형’ 정책으로 발전했다.<sup>17)</sup> 오스트리아는 유럽의 중심부에 있는 작은 나라로 2017년 현재 약 880만명의 인구를 가지고 있으며 8개국(독일, 체코, 슬로바키아, 헝가리, 슬로베니아, 이탈리아, 스위스 및 리히텐슈타인)과 국경을 접하고 있다. 1950년 이후 인구의 증가 속도보다 자동차의 증가 속도가 현저히 컸으며 현재 오스트리아에서는 인구 1000명당 500대가 넘는 자동차를 소유하고 있다.<sup>18)</sup> 2차 세계대전 이후 높은 실업률에 대응하기 위한 정책의 일환으로 오스트리아 정부는 국가 인프라 사업을 확대했고 1970년대 후반까지 고속도로 건설이 활발히 이루어졌다. 1950년에 약 20km이던 고속도로 네트워크는 2014년 약 2,200km로 확장되었다. 이러한 확장과 더불어 자동차 수 또한 90배 이상 증가하였다. 2차 세계대전 이후 고속도로 건설은 정부의 책임 하에 이루어졌으나 1982년 고속도로의 재정을 담당하는 기관으로 ASFINAG<sup>19)</sup>이 설립되었고 1997년에는 고속도로의 네트워크와 재정에 대한 모든 책임을 ASFINAG에 이전하였다. ASFINAG은 이후 2006년에 (1) 톨링(Tolling) (2) 기획 및 건설 (3) 운영 및 유지보수를 위한 3개의 회사로 재편되었다. ASFINAG은 국영기업이지만 재정상 독립성을 가진다.

<sup>17)</sup> Guenter Emberger, “National transport policy in Austria - from its beginning till today”, *Eur. Transp. Res. Rev.* 9:6, 2017, p.1

<sup>18)</sup> 위의 논문, 같은 면 ; 우리나라는 2016년 기준 자동차 1대당 인구수 2.37명으로 1,000명당 자동차 보유대수는 421.8대이다. e-나라지표(<http://www.index.go.kr>: 최종방문 2018. 7. 2.) ; 그러나 총 인구수를 고려하면 우리나라의 도로 위에서 운행되는 자동차 수는 훨씬 많다.

<sup>19)</sup> Autobahnen-und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft : 이 자리를 빌려, 이 연구를 위해 ASFINAG에 초청하여 의견을 교환할 기회를 주신 Mario Krnek 팀장과 Anton Sieber 박사께 감사의 말씀을 전한다.



오스트리아의 연방교통혁신기술부(Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie)는 국가 교통정책의 기획, 도로 및 철도 인프라, 도로, 철도, 항공 및 내륙 운송에 관한 규제 및 관리 권한을 가지는 기관으로서 1991년 교통정책문서인 “오스트리아 교통 마스터플랜(Austrian Transport Masterplan)을 발표하였다.<sup>20)</sup> 이는 오스트리아 운송정책의 전반적인 목표를 세우고 이러한 목표를 달성하기 위한 구체적인 정책들을 제시한 공식문서로서 그 주요 내용은 ‘① 대중교통 개선 ② 피기백(piggyback) 방식의 수송촉진 ③ 교통 필요성을 감소시키기 위한 토지이용수단 개발 ④ 도로교통부문에서 발생하는 소음 및 오염원 감소를 위한 규범의 정립 ⑤ 연료 성분 중 유황과 납 함유량 감축 ⑥ 오염원을 배출하는 화물차에 대한 과세 ⑦ 화물차의 야간운송 금지 ⑧ 일정한 대기질 기준을 확보하기 위해 도로교통을 일시적으로 제한할 수 있는 기회의 마련 ⑨ 도로의 안전을 향상시키기 위한 방법의 마련 등’이다.

1996년에 연방교통혁신기술부는 새로운 교통 마스터플랜을 발표했는데, 그 특징은 기존의 운송방식에 따른 개별적 마스터플랜이 일반적인 통합적 마스터플랜으로 변화되었다는 점이다. 또한 교통 인프라에의 투자가 오스트리아의 실업률을 낮춘다는 평가에 근거하여 민관 파트너십 방식으로 인프라 사업에 필요한 자금을 충당하였다. 2000년에 들어선 인민당(peoples party)과 자유당(freedom party) 연립정부는 오스트리아 도로교통정책의 목표로 ‘사업장으로서의 오스트리아의 강화’를 제시하고 이를 위한 구체적인 정책으로 ‘① 경쟁을 위한 철도시장 개방 및 외국 기업의 철도 기반 시설 접근완화 ② 통합적 교통 마스터플랜의 수립 ③ 철도 및 도로 네트워크 확장과 환경친화적 교통수단인 내륙수로의 개선 ④ 대중교통의 최적화 ⑤ 새로운 화물 운송수요를 환경친화적 방법으로 전환 ⑥ 고속도로 네트워크의 확대 등’을 권고하였다.<sup>21)</sup>

이후 2013년 발표된 마스터플랜에서는 인프라 개선 및 교통수요 관리정책들이 강조된 현대적이고 통합적인 교통마스터플랜이 발표되었다.<sup>22)</sup> 연방교통혁신기술부

20) Das Österreichische Gesamtverkehrskonzept 1991

21) Guenter Emberger, 앞의 논문, p.6

22) 아래 내용은 Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, *Gesamtverkehrsplan für Österreich*, 2013, p.4 참조

는 2025년까지의 포괄적인 운송 정책 목표와 전략을 수립하고 사회, 안전, 환경 및 효율성 측면에서 다음과 같은 구체적인 목표를 제시했다. 먼저 사회적 측면에서 교통정책의 목표는 적은 비용으로 용이하게 대중교통을 이용하도록 하는 것이다. 이를 위해 대중교통요금의 인상을 일반적인 물가인상의 수준으로 유지시키고 대중교통의 질을 보장해야 한다. 다음으로 안전성의 측면에서는 안전한 국가를 목표로 2020년까지 도로 사망자 수를 반으로 줄이고 신체 부상과 관련된 사고 건수를 20% 줄이는 목표를 제시했다. 환경 측면에서는 기후 친화적이고 자원 효율적으로 운송 시스템을 개발하기 위해서는 사회 전체의 노력이 필요하다고 전제하고 구체적인 목표로 2010년 대비 CO2 배출량을 2025년까지 19%, 미립자 배출량 (PM2.5)을 약 50%, NOx 배출량을 최대 70% 줄이는 것을 제시했다. 마지막으로 효율성 측면에서는 가능한 최소한의 노력으로 높은 수준의 이동성을 달성하기 위해 교통 시스템을 최적화하고 효율적으로 구성하는 것을 목표로 이동 소요시간 단축을 제시했다.

## 2. 오스트리아 비엔나시의 지속가능한 도로를 위한 법제

### (1) 비엔나시의 지속가능한 도로교통 정책의 특징

도로상의 지속가능성은 다양한 방법으로 이루어질 수 있을 것이나 유럽의 경우 도로상의 차량운행 감소를 주요 목표로 두고 ① 자동차 이용을 제한하는 정책 ② 대중교통을 장려하는 정책 ③ 보행과 자전거 이용을 장려하는 정책이라는 3가지 측면에서 구체적인 제도가 시행되고 있다. 비엔나 역시 이들 3가지 정책을 중심으로 도로상의 차량운행을 감소시키고자 했다. 그러나 다른 유럽 국가들에 비해 두드러진 점은 비엔나시는 이러한 정책들을 장기적인 통합적 계획 하에서 협력적 과정을 통해 운영해왔다는 점이다. 여기에는 아래에서 간단히 언급하는 바와 같이 비엔나의 진보적인 정치환경도 영향을 미쳤다. 교통정책을 선택함에 있어 한편으로는 주차 및 차량운행시 속도제한 등으로 인한 불편을 감수해야하고 많은 세금이 대중교통의 확대와 개선에 투입되어야 하는 비용적 손실을 감소해야하며, 다른 한편으로는 장기적인 교통효율성과 환경개선이라는 편익이 기대되는 경우 구체적인 정책적 목표와 수단은 다양한 이해관계를 수용하여 내려지는 정치적 결단이 요구되기 때문이다. 비엔나의 경우 1945년 이래 사회민주당(Social Democratic Party of Austria : SPÖ)

출신의 시장이 재임했고 2010년과 2015년에는 사회민주당과 녹색당의 연립정부가 구성되어 녹색당 출신의 교통부 장관이 재임했다. 사회민주당은 오스트리아 최초의 노동자 정당으로 노동, 공공주택 및 대중교통에 적극적인 정책을 추진했다.<sup>23)</sup>

앞서 언급한 것처럼 비엔나는 다양한 도로정책을 통해 1993년부터 2014년까지의 20여년 동안 일상생활에서의 이동수단 중 자동차의 이용률 3분의 1을 감축하는 성과를 달성했는데 이와 함께 삶의 질적 지표도 상승했다. 그 결과 지속가능한 교통 시스템이 삶의 질 향상에도 기여했다는 평가를 받고 있다.<sup>24)</sup>

## (2) 비엔나시의 지속가능한 도로를 위한 정책의 유형 및 내용

### (가) 자동차 이용을 제한하는 정책

많은 유럽국가들이 자동차 이용을 제한하는 정책을 시행해왔고, 그 대표적인 방법으로는 가솔린 가격의 인상, 주거지와 도심도로에서의 자동차 속도 제한을 통해 자동차 이용을 억제하거나 고속도로의 설계시 도심으로의 진입이 어렵게 하여 자동차 이용 보다 대중교통을 이용하도록 유도하는 방법이 있고 도심에서의 주차금지과 주차료 인상, 교통세의 부과, 저탄소 차량만 운행할 수 있는 환경구역의 설정, 혼잡 비용의 징수, 나아가 고비용, 장시간이 소요되는 운전자 교육과 엄격한 운전면허 제도 등을 들 수 있다.

비엔나시도 이러한 정책들을 실시하였는데 특히 주목할 만한 것은 주차관리정책이다. 비엔나시는 1959년에 상업구역에서의 단기 주차구역제를 도입했지만 1975년까지는 주차요금을 부과하지 않았고 1986년 연방교통법의 개정을 통해 지역주민들에 대한 면제규정을 도입하여 현재의 단기 주차구역제의 근거가 마련되었다. 비엔나시의 단기 주차구역제는 특정 지역이나 구역에서 주차 가능한 최대시간을 정하여 주차를 제한하고 주차시간별로 주차요금을 차등부과함으로써 주차를 제한하는 방법으로 시행되고 있으며, 가장 심각한 주차문제를 겪고 있던 1구지역(도시중심가)에서 1993년에 처음 실시되었다. 그 도입당시 많은 논란이 있었지만 단기주차구역제가 실시된 후 교통량이 급격히 줄고 필요시 용이하게 주차공간을 확보할 수 있게 되자

<sup>23)</sup> Ralph Buehler, John Pucher, and Alan Altshuler, "Vienna's path to sustainable transport", *International Journal of Sustainable Transportation*, Vol 11, No. 4, 2017, p.260

<sup>24)</sup> 위의 논문, p.257

점차 다른 지역으로 확대되었다.

비엔나에서는 개별 거리나 전체 구역에 대해 단기주차 시스템이 적용되는데 평일과 휴일에 따라 상이한 시간대로 시행되며 심각한 교통혼잡이 우려되는 쇼핑거리 등은 예외없는 최단기 주차제가 시행되고 있다.<sup>25)</sup> 비엔나는 단기주차제가 시행되고 있는 구역 내 거주민과 회사의 피고용인 등 상주인구를 위한 주차허가를 발급하고 있다.<sup>26)</sup> 주차요금은 고정요금으로 부과된다. 24시간 이용을 위한 주차요금은 연간 2,544유로(EUR)이며, 이는 단기 주차요금의 계산을 위한 기준으로 이용된다.<sup>27)</sup>

비엔나 단기 주차구역제가 현재와 같이 성과를 거둘 수 있었던 것은 제도의 시행에 앞서 여러 이해관계를 가진 집단이 참여하는 위원회를 구성하여 통합적 문제해결을 하고자 노력한 점과 최초 시범적용 이후에도 지속적인 검토와 소통을 통해 제도를 계속 보완해 나감으로서 주민의 공감대를 형성하였다는 점이 상당부분 기여한 것으로 평가할 수 있다. 비엔나시는 단기 주차구역제 시행에 앞서 정당, 상공 회의소, 노동 조합의 대표자 및 도시 계획 담당자가 포함되는 위원회를 구성하였고 여기서 지역주민, 입주기업 등의 문제를 해결하고자 하였다. 비엔나시의 각 지역구들은 자치적으로 단기 주차구역제 실시여부를 결정하였는데 이 과정에서 각 지역구들은 일방적인 결정이 아닌 협력적 방법을 활용하였다. 비엔나시는 2011년과 2012년에 단기 주차구역제를 확대하기 위해 이에 관한 정보제공 캠페인을 실시하였고 마을회관 회의를 개최하였다. 또한 단기주차관리의 장점과 운영방법을 설명하는 전시회를 개최하고 일대일로 주민과의 상담도 진행하는 등 여러 방면에서 그 확대를 위

25) 단기주차 구역은 현재 1구에서 9구, 15구 및 20구 전체와 12구, 14구, 16구, 17구 및 18구 일부이며 15구 지역과 시청 주변구역은 특별주차규제 구역이다. 1구에서 9구 지역과 20구는 평일 월요일부터 금요일까지 오전 9시부터 오후 10시까지 단기주차제가 적용되며 12구, 14구, 15구, 16구, 17구 및 18구에서는 평일 월요일부터 금요일까지 오전 9시부터 오후 7시까지 단기주차제가 적용된다. 15구 지역의 일부인 시청 주변구역에서는 평일 오전 9시부터 오후 10시까지, 토요일과 일요일인 주말과 공휴일에는 오후 6시부터 오후 10시까지 적용된다. 또한 이들 구역의 쇼핑거리는 예외없이 최대 주차시간 1시간 30분이 적용된다. 주차요금은 고정요금으로 사전에 지불되어야 한다.

26) 거주민은 일정한 비용을 내고 정기 주차허가(permanent parking permits)를 받을 수 있으며 회사의 피고용인은 임시 주차 허가(temporary parking permit)를 받을 수 있다.

27) 최소 기간은 3개월이고 요금은 636유로이며 1개월 연장시마다 212유로가 추가된다. 또한 주차허가 최장기간은 24개월로 5,088유로이다.

해 노력하였다.<sup>28)</sup>

이 외에도 오스트리아는 자동차의 구입, 소유, 이용에 대한 높은 세금을 부과하는데 이 또한 자동차 이용을 억제하는 효과를 가지는 정책수단의 하나이다. 예컨대 1990년 이래로 오스트리아의 가솔린 가격은 미국의 평균 가격 보다 평균 두 배나 높다. 또한 자동차 구매에 대한 세금 및 수수료는 소매가격의 20%에서 52%에 이르며 그 세율은 연료 효율 및 CO2 배출량에 따라 상이한 정책을 실시하고 있다. 또한 오스트리아는 엄격한 운전면허 시스템을 가지고 있다. 운전면허의 요건이 되는 사설 운전학교에서의 수업은 장시간이 요구될 뿐 아니라 그 비용도 매우 높다. 2015년 기준 운전면허에 필요한 비용은 약 1500유로에 이른다.

#### (나) 대중교통을 장려하는 정책

비엔나는 작은 도시로서 이동거리가 짧아 대중교통이나 도보로 이동이 용이하다. 비엔나 대중교통 체계의 핵심적인 부분은 트램웨이(tramway)와 지하철에 해당하는 우반(U-Bahn)이다. 비엔나는 이미 1910년에 광범위한 트램웨이 시스템을 갖추고 있었고 1969년에 이르러 지하철이 건설되기 시작했다. 대중교통정책과 관련하여 중요한 정책으로 먼저 통합적인 교통 시스템을 들 수 있다. 현재 비엔나는 연방 대중교통법에 근거하여 지역교통협회에 의한 통합 네트워크 서비스가 이루어지고 있다. 이는 우반, 트램웨이, 버스 및 철도 등의 상이한 교통수단 간에 상이한 노선 및 운행 지역을 통합하여 운임, 스케줄 등을 조정함으로써 대중교통을 보다 효율적으로 이용할 수 있도록 서비스를 제공한다.

둘째, 대중교통의 이용을 촉진시키기 위해 시설적 측면에서 많은 개선이 이루어져왔다. 즉, 비엔나는 1990년 이후 우반의 노선확장, 신규 버스 및 철도차량의 도입, 철도역 및 버스정류장의 현대화 등을 이루었다. 또한 비엔나는 대중교통의 운임을 낮추어 이용률을 높이는 정책도 지속적으로 시행하고 있다.<sup>29)</sup>

<sup>28)</sup> Ralph Buehler, John Pucher, and Alan Altshuler, 앞의 논문, p.266

<sup>29)</sup> 2012년에는 비엔나시 내에서 무제한으로 대중교통을 이용할 수 있는 연간 이용권의 가격을 449유로에서 365유로로 20% 인하하였으며 경로 할인에 대한 연령 요건을 65세에서 60세까지 낮추어 위 연간 이용권 가격에서 추가로 40%의 할인 혜택을 받을 수 있게 하였다. 또한 청소년 및 대학생의 경우 각각 연간 60유로와 학기(5개월)당 75유로의 가격으로 대중교통을 무제한 이용할 수 있다.

셋째, 시설개선이나 운임의 인하는 많은 예산이 요구되는 정책인데 여기에 사용되는 상당부분을 연방정부와 비엔나시가 적극적으로 부담한다는 점이다. 연방 정부는 학생의 통학을 위해 할인되는 요금의 100%를 지원하고 통합적 교통체계의 유지, 운영을 위하여 대중교통의 지역적 조정, 관리, 운영에 소요되는 비용을 지원한다. 또한 비엔나시는 연방정부로부터 다른 지역보다 2배에 해당하는 교부금을 받는데 이 중 상당부분이 대중교통 체계의 개선을 위한 자금으로 사용된다.<sup>30)</sup> 이와 함께 비엔나시는 지방세 수입을 통해 우반 운영 비용 및 보조금을 함께 부담한다.

한편 대중 교통의 운영을 위한 비용은 3가지 부문에서 충당되는데 그 중 승객이 지불하는 이용요금이 총비용의 약 55%를 차지한다. 다음으로 특징적인 부분은 비엔나시가 대규모 고용주에 대해 한명의 직원당 연간 약 100유로를 부과하는 대중교통세를 대중교통 운영비에 충당한다는 점이다. 마지막으로 비엔나시가 운영하는 주차시설 및 자전거 대여시설에서 발생하는 수입 역시 운용비용으로 사용된다.<sup>31)</sup>

#### (다) 보행과 자전거 이용을 장려하는 정책

보행과 자전거 이용을 장려하기 위해 유럽에서 시행하고 있는 정책으로는 자동차 이용이 금지되는 보행자 전용구역의 설정, 주거지 도로에 대한 자동차의 통행제한 및 속도제한, 보도의 편의를 위해 인도 상의 보행자 시설 개선, 자전거 도로 네트워크 확충(자전거 이용자를 위한 경로 및 차선 네트워크 확대, 자전거 보관소 확대 운영, 도시간 자전거 공유 시스템 운영), 대중교통과의 연계 도로 제공, 보행자와 자전거 이용자에 대한 위험을 방지하기 위한 자동차 운전교육 및 면허시험 실시 등을 들 수 있다.

비엔나시 역시 이러한 정책들을 실시하고 있다. 일반적으로 대중교통을 이용하기 위해 버스정류장이나 기차역에 도달하는 데는 도보를 이용하게 되기 때문에 대중교

30) 비엔나시에 다른 도시보다 2배가 많은 교부금이 배분되는 것은 비엔나가 오스트리아의 수도로서 정부기관이 소재하고 문화 및 교육과 같은 전국적 공공 서비스를 제공하는 기능을 수행한다는 점에서 정당화되고 있다.

31) Ralph Buehler, John Pucher, and Alan Altshuler, 앞의 논문, p.264

통의 이용을 촉진하기 위해서는 보행의 편의를 제공하는 것이 매우 중요하다. 1990년에서 2013년 사이 비엔나시는 보행자 구역의 총 면적을 약 3배 증가시켰다. 또한 주요 거리를 공유 거리(shared street, Begegnungszonen)로 전환하여 보행자의 통행 범위를 확장했다. 공유거리는 2013년의 제25차 개정법인 오스트리아 도로교통법에서 규정하고 있으며 공유거리를 설정할 권한은 각 자치구에 있다.<sup>32)</sup> 공유거리에서 자동차는 시속 20km의 제한 속도가 적용되며 보행자 및 자전거 운행자는 자동차 운전자와 동일한 권리를 가지고 거리 전체를 이용할 수 있다. 또한 공유 거리에서 짐을 싣고 내리는 동안을 제외하고는 주차가 금지되어 있다.

공유거리의 경우 버스의 속도를 제한하는 결과를 가져왔기 때문에 시행 초기 지역주민들의 반대가 있었으나 정책결정권한을 가진 각 지역구들은 주민과의 협력적 방법을 통해 결정을 해 나갔다. 비엔나시의 경우 1979년부터 특정 문제에 대한 결정권한이 점차 시로부터 지구로 분권화되었다. 따라서 1988년 이후에는 공유 거리 및 교통량 감소를 위한 정책결정권한이 지구 차원에서 이루어졌다. 비엔나에서 첫 번째 공유 거리는 6구와 7구를 연결하는 주요 상업 거리에서 시행되었다. 이 결정은 구 협의회에 의해 공식적으로 이루어졌지만, 결정에 앞서 6구와 7구는 자문적 성격의 주민투표를 실시하였다.<sup>33)</sup>

보행자 구역의 확대와 함께 비엔나시는 최근 자전거 도로의 확충에도 많은 노력을 기울였다. 자동차 운전자들은 제한된 차선과 주차공간을 자전거 이용자들과 경쟁해야 하기 때문에 주요 거리에 자전거 도로를 설치하는 것에 반대해 왔다. 그럼에도 불구하고 녹색당과 시민당을 중심으로 이루어진 정치적 지원에 힘입어 1990년에서 2014년 사이 자전거 도로망은 190km에서 1,200km로 6배나 확장되었다.<sup>34)</sup> 주요 거리에 자전거 도로 지정과 자전거 이용을 위한 주차시설 등을 설치하는 것도 자치구의 권한이다. 따라서 녹색당이 집권하고 있는 지역구는 가장 활발히 자전거 구역을 확대해 나가고 있다. 앞서 살펴 본 공유거리 또한 자전거를 통한 양방향 이동이 가능하므로 자전거 이동 구간을 확대하는 데 중요한 역할을 수행한다.

32) Der 25. Novellierung der Straßenverkehrsordnung 1960 § 94b

33) Ralph Buehler, John Pucher, and Alan Althuler, 앞의 논문, p.267

34) 위의 논문, 같은 면

## IV. 우리나라에서의 지속가능한 도로를 위한 법제의 현황 및 개선방향

### 1. 자동차 이용을 제한하는 정책관련 법제

#### (1) 주요 법제

우리나라는 「도시교통정비촉진법」에 근거하여 지방자치단체의 장이 교통수요관리를 할 수 있다. 이 법은 “교통시설의 정비를 촉진하고 교통수단과 교통체계를 효율적으로 운영·관리하여 도시교통의 원활한 소통과 교통편의 증진에 이바지함”을 목적으로 하며, 시장으로 하여금 “도시교통의 소통을 원활하게 하고 대기오염을 개선하며 교통시설을 효율적으로 이용할 수 있도록 하기 위하여” 관할 지역 안의 일정한 지역에서 교통수요관리를 할 수 있는 권한을 부여하였다.<sup>35)</sup> 그러한 교통수요관리에는 ① 자동차의 운행제한 ② 승용차부제 ③ 혼잡통행료의 부과·징수 ④ 주차수요관리 등이 있다. 시장은 이러한 교통수요관리를 시행하려면 공청회 등을 거쳐 충분히 의견을 수렴하여야 하고 교통수요관리와 관련하여 「도시교통촉진법」으로 정한 사항을 제외하고는 조례로 정하는 바에 따른다. 이에 따라 서울시 등의 지방자치단체는 혼잡통행료 징수조례, 승용차부제, 교통유발부담금 등에 관한 조례를 마련해두고 있다. 서울시는 1996년부터 남산1호터널과 남산3호터널 구간에서 2인 이하의 인원이 탑승한 10인승이하의 승용, 승합자동차에 대하여 2,000원의 혼잡통행료를 징수하고 있으며, 승용차요일제 참여차량에 대하여 공영주차장 요금할인, 혼잡통행료 할인 등의 혜택을 제공하고 있다. 또한 교통혼잡을 완화하기 위하여 각 층 바닥면적을 합한 면적이 1,000㎡ 이상인 시설물에 대하여 부담금을 부과하고 있다.

한편 주차의 장소·시간 및 방법에 관련하여는 「도로교통법」이 규정하고 있다.<sup>36)</sup> 이 법에 따르면 모든 차의 운전자는 도로에서 주차할 때에는 지방경찰청장이 정하는 주차의 장소·시간 및 방법으로 주차하여야 하고, 각 지방경찰청의 도로교통고시는 주차의 금지장소를 교통안전표지로 갈음하고 있다.<sup>37)</sup> 또한 「도로교통법」은 도로

35) 법제33조 및 시행령 제14조

36) 주차장의 설치, 정비 및 관리에 대하여는 「주차장법」이 마련되어 있다.

37) 법제34조 및 시행령 제11조



에서의 위험방지와 교통의 안전 및 원활한 소통을 위하여 주차금지 구역을 설정하여 두고 있다.<sup>38)39)</sup>

## (2) 개선방향

우리나라의 2016년 총자동차등록대수는 약 2100만대이고 서울시 자동차등록대수는 약 300만대에 이른다.<sup>40)</sup> 통계상 2020년에 이르면 2500만대에 이를 것으로 예측되고 있다.<sup>41)</sup> 이미 도심과 주거지 구분없이 교통체증과 환경오염의 문제는 심각한 수준에 이르고 있다. 서울시 등 지방자치단체가 실시하는 혼잡통행료 징수, 승용차부제, 교통유발부담금 부과 등이 어느정도의 효과를 거두고 있는지는 의문이다. 서울시가 특정 구간에서 2,000원의 혼잡통행료를 징수한다고 하지만 이 비용의 부담을 피하기 위해 승용차의 운행을 포기한다거나, 공영주차장의 요금할인을 받기 위해 승용차 요일제에 참여하는 등의 사례는 찾아보기 어렵다. 종래 우리나라는 자동

38) 법제32조(정차 및 주차의 금지) 모든 차의 운전자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 곳에서는 차를 정차하거나 주차하여서는 아니 된다. 다만, 이 법이나 이 법에 따른 명령 또는 경찰공무원의 지시를 따르는 경우와 위험방지를 위하여 일시정지하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 교차로·횡단보도·건널목이나 보도와 차도가 구분된 도로의 보도(「주차장법」에 따라 차도와 보도에 걸쳐서 설치된 노상주차장은 제외한다) 2. 교차로의 가장자리나 도로의 모퉁이로부터 5미터 이내인 곳 3. 안전지대가 설치된 도로에서는 그 안전지대의 사방으로부터 각각 10미터 이내인 곳 4. 버스여객자동차의 정류지(停留地)임을 표시하는 기둥이나 표지판 또는 선이 설치된 곳으로부터 10미터 이내인 곳. 다만, 버스여객자동차의 운전자가 그 버스여객자동차의 운행시간 중에 운행노선에 따르는 정류장에서 승객을 태우거나 내리기 위하여 차를 정차하거나 주차하는 경우에는 그러하지 아니하다. 5. 건물목의 가장자리 또는 횡단보도로부터 10미터 이내인 곳 6. 지방경찰청장이 도로에서의 위험을 방지하고 교통의 안전과 원활한 소통을 확보하기 위하여 필요하다고 인정하여 지정한 곳

39) 제33조(주차금지의 장소) 모든 차의 운전자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 곳에 차를 주차하여서는 아니 된다. 1. 터널 안 및 다리 위 2. 화재경보기로부터 3미터 이내인 곳 3. 다음 각 목의 곳으로부터 5미터 이내인 곳 가. 소방용 기계·기구가 설치된 곳 나. 소방용 방화(防火) 물통 다. 소화전(消火栓) 또는 소화용 방화 물통의 흡수구나 흡수관(吸水管)을 넣는 구멍 라. 도로공사를 하고 있는 경우에는 그 공사 구역의 양쪽 가장자리 4. 지방경찰청장이 도로에서의 위험을 방지하고 교통의 안전과 원활한 소통을 확보하기 위하여 필요하다고 인정하여 지정한 곳

40) 서울특별시 통계([http://stat.seoul.go.kr/jsp3/webzine.view.jsp?wj\\_id=136&link=5&sublink=2017](http://stat.seoul.go.kr/jsp3/webzine.view.jsp?wj_id=136&link=5&sublink=2017):최종방문 2018. 7. 2.)

41) e-나라지표([http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1257](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1257):최종방문 2018. 7. 2.)

차 이용자의 수요를 충족시키기 위하여 도로를 연장하고 주차장을 확대하는 등의 수요충족형 정책을 시행해왔다. 그러나 자동차가 급증하고 이에 따른 환경피해의 염려가 증가하고 있는 현실에서 그러한 정책을 지속하는 것은 경제적 개발의 댓가로 현세대와 미래세대가 감수하여야 할 환경적 비용을 지속적으로 증가시켜나가는 것이다. 지속가능한 개발의 원칙 하에서 자동차 이용자의 수요를 관리하는 방향으로 정책을 전환시킬 필요가 있다. 비엔나시의 경우 도심지의 주차시설을 인위적으로 줄이고 주차장 이용요금을 인상하고 단기주차구역제를 통해 장시간의 주차를 금지함으로써 자동차 이용에 대한 대중의 수요를 억제하는 정책을 적극적으로 집행하였고, 이는 자동차 이용률을 획기적으로 감소시키는 결과를 가져왔다. 또한 그것이 대중의 삶의 질 향상에도 중요한 영향을 미쳤다고 평가되고 있다. 따라서 우리 법제의 개선 방향은 지속가능한 도로라는 목표 하에 수요충족형 정책에서 수요관리형 정책으로 전환될 필요가 있다.

나아가 도로 위의 교통체증은 차량의 속도를 느리게 하여 연료 소모를 더욱 높이고 있다. 이는 한정된 도로 위를 운행하는 자동차 수의 증가가 물론 중요한 원인이 될 것이나 불법주정차된 차량 또한 많은 원인을 제공하고 있다. 주정차금지구역에 관한 관련법제가 존재함에도 불구하고 이면도로, 버스정류장 인근, 횡단보도 등에 불법주정차된 차량들에 대한 단속이 효과적으로 이루어지지 않고 있다. 법제 개선을 통해 명확하고 엄격한 제재조항을 마련하는 것과 함께 현실적으로 엄격한 집행이 이루어질 필요가 있다.

## 2. 대중교통을 장려하는 정책관련 법제

### (1) 주요 법제

우리나라는 2005년에 “도로의 확장 등 교통시설의 지속적 공급에도 불구하고 자가용승용차의 증가로 인한 교통난의 심화로 사회적·경제적 비용이 증가함에 따라, 대중교통수단 및 대중교통시설을 개선·확충하고 대중교통이 우선하는 교통체계를 구축하는 등 국민의 기본적인 교통수단인 대중교통을 체계적으로 지원·육성하여 국민의 교통편의와 교통체계의 전반적인 효율성을 높이려는 목적”으로 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」이 제정, 시행되고 있다. 이 법은 “대중교통수단”을 ‘일정

한 노선과 운행시간표를 갖추고 다수의 사람을 운송하는데 이용되는 것으로서 ① 여객자동차운수사업법 제3조 제1항 제1호의 규정에 의한 노선여객자동차운송사업에 사용되는 승합자동차 ② 「도시철도법」 제2조제2호에 따른 도시철도 중 차량노선 ③ 철도산업발전기본법 제3조제4호의 규정에 의한 철도차량 중 여객을 운송하기 위한 철도차량 ④ 그 밖에 대통령령이 정하는 운송수단'으로 정의하고 있다. 이 법은 대중교통의 이용촉진 및 지원을 위한 정책으로 버스전용차로 등 대중교통수단의 우선통행을 위한 조치(법제10조), 교통카드 전국호환제(제10조의 2 내지 7), 국가 및 지방자치단체의 대중교통육성을 위한 재정지원(제12조) 등을 포함하고 있다. 대중교통육성을 위한 재정지원 대상에는 여객자동차운수사업법 등 관계법령에 따른 학생, 청소년 등에 대한 요금할인으로 인해 민간 대중교통운영자가 부담하는 결손액이 포함된다.<sup>42)</sup>

또한 앞서 살펴 본 「도시교통정비촉진법」은, 국토교통부장관으로 하여금 도시교통정비지역에서 도시교통의 개선을 위하여 필요한 경우 해당 지역을 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 ① 둘 이상의 지방자치단체 간의 버스노선의 신설 및 변경 운영 ② 버스 공동배차제의 실시 ③ 교통산업종사원의 근로환경 개선 ④ 여객자동차터미널·화물터미널·정류소 및 환승시설의 설치·운영 ⑤ 교통수단간 환승요금제의 실시 ⑥ 택시 사업구역의 확대 또는 축소 ⑦ 교통시설의 확충(해당 시·도지사가 관할하는 교통시설에만 해당한다) ⑧ 그 밖에 도시교통의 원활한 소통을 위하여 필요한 사항을 명할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>43)</sup> 또한 시장이나 군수는 대중교통의 운영개선을 위하여 필요하면 대중교통수단을 운영하는 자에게 위 각 사항을 명할 수 있다.

## (2) 개선방향

오스트리아의 경험에서 특징적인 부분은 트램, 버스, 철도 등의 다양한 교통수단 간뿐만 아니라 상이한 지역간을 아우르는 통합적 대중교통 정책을 수립하고 집행했다는 점이다. 우리의 관련법제가 규정하고 있는 둘 이상의 지방자치단체 간의 버스

42) 시행령 제12조

43) 법제13조

노선의 신설 및 변경 운영, 버스 공동배차제의 실시, 여객자동차터미널·화물터미널·정류소 및 환승시설의 설치·운영, 교통수단간 환승요금제의 실시, 대중교통카드 전국호환제 또한 통합적 정책에 속하는 것으로서 중요한 의미를 가진다. 이와 함께 현실적으로 대중교통을 이용하는 주민들의 수요를 충족할 수 있도록 운행시간 확대, 환승거리 축소, 운행횟수 확대 등 적극적인 제도가 마련될 필요가 있다. 또한 오스트리아의 경우 대중교통의 이용을 장려하기 위한 중요한 정책으로 대중교통요금의 인하를 실시하였다. 여기에는 주차요금의 인상으로 인한 수입, 국가와 시의 재정지원, 대규모 고용주에 대한 대중교통세 등이 중요한 재원으로 사용되었다. 특히 통합권의 월간, 연간 이용권을 활용하여 경제적 측면에서 대중교통의 수요를 창출한 점도 주목할만하다. 이러한 교통정책의 수립과 집행에는 대중의 참여가 필수적임은 물론이다. 납세자이자 교통수단의 이용자로서 우리사회의 지속가능한 개발을 위한 목표와 수단, 방법을 결정하는 데 있어 일반대중은 중요한 역할을 수행해야 한다. 비엔나는 단기 주차구역제 등의 중요한 정책을 실시하거나 보행자 전용구역을 확대할 때 자치단체 주민들에 대한 교육, 홍보, 의견취취 등의 적극적이고 다양한 수단을 통해 협력적 결정을 하고자 노력했다. 이는 단지 법제상 설명회, 공청회 등의 형식적인 참여절차만으로 가능한 것은 아니다. 실질적인 참여가 이루어질 수 있도록 구체적인 절차, 매뉴얼 등을 개발하여 적극적으로 활용할 필요가 있다.

### 3. 보행과 자전거 이용을 장려하는 정책관련 법제

#### (1) 주요 법제

먼저 보행과 관련하여 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」이 2012년부터 시행되고 있다. 이 법은 보행자가 안전하고 편리하게 걸을 수 있는 쾌적한 보행환경을 조성하여 각종 위험으로부터 국민의 생명과 신체를 보호하고, 국민의 삶의 질을 향상시킴으로써 공공의 복리 증진에 이바지함을 목적으로 한다. 이 법은 "보행자길"이란 '보행자의 통행을 위한 장소로서 「도로교통법」상 보도, 길가장자리구역, 횡단보도, 보행자전용도로 및 「자연공원법」 제2조제5호에 따른 공원구역, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 도시공원 안에서 보행자의 통행에 제공되는 장소, 「항만법」 제2조 제5호 라목에 따른 항만친수시설 중 보행자의 통행에 제공되는

장소, 지하보도, 육교, 그 밖의 도로횡단시설, 통학로, 탐방로, 산책로, 등산로, 숲체협코스, 골목길 등 불특정 다수의 보행자가 통행할 수 있도록 공개된 장소'로 정의하고 있다. 또한 국가와 지방자치단체의 보행권 보장의무(제3조), 보행자, 통행량이 많은 구역, 노인·임산부·어린이·장애인 등의 통행 빈도가 높은 구역, 역사적 의의를 갖는 전통과 문화가 형성되어 있는 구역 등에 대한 보행환경개선지구의 지정 및 개선사업의 시행(제9조 및 제10조), 차량 속도 저감시설, 횡단보도, 교통섬 등 보행자의 안전을 위한 시설, 횡단보도가 없는 도로에서의 보행자 횡단을 방지하기 위한 시설, 보행자 우선통행을 위한 교통신호기, 보행자의 이동 편의증진을 위한 대중교통정보 알리시설과 주변 지역 보행자길 안내시설 등 보행안전 및 편의증진 시설의 설치(제15조), 보행자전용길의 지정 및 조성(제16조 및 제17조) 등의 내용을 포함하고 있다. 보행자전용길의 지정은 2015년 법개정으로 그 근거가 마련되었고 서울시가 2017년 5월 20일부터 '중구 남대문로5가 526일대'를 보행자전용길로 운영하고 있다. 지정해제 시점까지 보행자전용길로 진입하는 자동차, 오토바이, 자전거의 운전자에게는 과태료가 부과된다.

한편 자전거이용과 관련하여는 「자전거이용활성화에관한법률」이 1995년부터 시행되고 있다. 이 법은 자전거 이용자의 안전과 편의를 도모하고 자전거 이용의 활성화에 이바지함을 목적으로 하며, "자전거"란 "사람의 힘으로 페달이나 손페달을 사용하여 움직이는 구동장치와 조향장치 및 제동장치가 있는 바퀴가 둘 이상인 차로써 행정안전부령으로 정하는 크기와 구조를 갖춘 것을 말한다"고 정의하고 있다. 이 법에 따르면 자전거도로는 ① 자전거 전용도로 ② 자전거·보행자 겸용도로 ③ 자전거 전용차로 및 ④ 자전거 우선도로로 구분된다. 이 법은 공영자전거 운영사업(제10조의 2), 자전거주차장의 설치, 운영(제11조), 대중교통수단 내에 자전거 거치대 설치(제11조의 3), 자전거타기 교육(제21조) 등의 내용을 포함한다.

마지막으로 보행 및 자전거의 이용을 활성화하기 위하여는 보행자 및 자전거 이용자의 안전이 우선적으로 확보되어야 하는 바, 이와 관련하여 「도로교통법」이 포함하는 보행자의 보호(제27조) 규정과 운전면허 취득의 요건인 교통안전교육(제73조) 규정을 검토할 수 있다. 이 법에 따르면 모든 차의 운전자는 보행자가 횡단보도를 통행하고 있을 때에는 보행자의 횡단을 방해하거나 위험을 주지 아니하도록 그 횡단보도 앞에서 일시정지하여야 한다. 또한 운전면허를 받으려는 사람은 운전면허

시험에 응시하기 전에 ① 운전자가 갖추어야 하는 기본예절 ② 도로교통에 관한 법령과 지식 ③ 안전운전 능력 ④ 어린이·장애인 및 노인의 교통사고 예방에 관한 사항 ⑤ 친환경 경제운전에 필요한 지식과 기능 ⑥ 긴급자동차에 길 터주기 요령 등 교통안전의 확보를 위하여 필요한 사항에 관한 교통안전교육을 받아야 한다. 교통안전교육의 과목, 내용, 교육방법 및 시간은 행정안전부령으로 정하고 있는데 교통질서, 교통사고와 예방, 자동차운전의 기초이론 3과목에 대해 시청각교육으로 각 20분씩 총 60분의 교육시간을 충족하면 된다.<sup>44)</sup>

## (2) 개선 방향

대중교통의 이용을 활성화하기 위해서는 버스 정류장, 기차역 등으로의 도보나 자전거 이동이 필수적이기 때문에 보행과 자전거의 이용에 대한 안전성과 편리성의 확보는 매우 중요한 요소이다. 보행의 안전성을 확보하기 위한 법제는 양적 측면에서 볼 때 단기간에 많은 발전이 이루어졌다. 종래 「도로교통법」이 보행자의 보호 조항을 두고 있었고, 2012년에는 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」이 제정되어 시행 중이다. 그러나 도로 상에서 보행자와 자전거 이용자의 높은 사고율은 여전히 심각한 문제가 되고 있다.<sup>45)</sup> 이는 단지 관련법제의 유무만의 문제가 아니라 그러한 법제의 규범력의 문제이기도 하다. 어떠한 규범이 규범력을 가지기 위하여는 ① 규범의 집행력을 확보하기 위한 제재력과 함께 ② 규범으로서의 ‘명확하고 구체적인 내용’과 ③ 구속적인 법효과를 가져야 할 것이다.<sup>46)</sup> 따라서 단지 국가와 지방자치단체의 책무조항이나 여러 정책의 열거에 그치지 않고 구체적이고 명확한 규범이 마련되어야 할 것임은 물론 규범의 위반자에 대한 실효성 있는 제재와 집행이 이루어져야 할 것이다. 이와 더불어 자동차 운전자에 대한 안전교육이 보다 강화될 필요가

44) 시행규칙 제46조 별표 16

45) 2015년 자전거 승차 중 사망자수를 비교하면 오스트리아는 39명, 우리나라는 272명이다. 도로교통공단 교통사고분석시스템([http://taas.koroad.or.kr/sta/acs/exs/typical.do?menuId=WEB\\_KMP\\_OVT\\_UAS\\_PDS#](http://taas.koroad.or.kr/sta/acs/exs/typical.do?menuId=WEB_KMP_OVT_UAS_PDS#); 최종방문 2018. 7. 16.) 또한 2014년 보행 중 교통사고 사망자수 구성비는 40.1%로 OECD 평균 19.5%를 크게 넘는다. e-나라지표([http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1614](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1614); 최종방문 2018. 7. 16.)

46) 규범력 이론에 관하여는 Brian Sheppard, “Norm supercompliance and the status of soft law”, 62 *Buff. L. Rev.* 787, 2014 참조

있다. 총 60분의 교통안전교육과 보행자 보호조항만으로는 충분한 안전장치가 될 수 없다. 다각도의 효율적인 교육을 통해 기본적인 안전운행의 문화가 확립되도록 노력할 필요가 있다.

## V. 결론

앞서 살펴본 바와 같이 지속가능성이라는 개념은 그 자체만으로 구체적인 기준이나 방법을 제시해주지 않는다. 각 국가의 경제, 인구, 환경적 여건 및 그러한 요소들에 대한 국민들의 인식 등에 따라 상대적으로 정해질 수 밖에 없다. 이는 바꾸어 말하면 정부중심의 일방적인 행정만으로는 지속가능한 목표를 설정할 수도 없고 구체적인 수단과 방법을 집행할 수도 없다는 것이다. 비엔나에서의 지속가능한 도로정책은 정당, 노동자, 거주자, 기업 등 다양한 이해관계인간의 협력을 통해 결정되고 집행되었다. 비엔나는 유럽의 다른 도시들보다 먼저 이러한 정책들을 실시한 것이 아니었고 지하철 등의 교통체계도 다른 유럽 국가들보다 늦게 정비되었다. 그럼에도 불구하고 자동차 이용량을 획기적으로 낮추고 시민들의 삶의 질을 높일 수 있었던 것은 각각의 정책들이 성공적으로 집행될 수 있었기 때문이다. 비엔나를 구성하는 각 지역들 전체를 대상으로 새로운 도로교통정책을 실시하지 않고 한 구역에서 주민과의 협력을 통해 시범적으로 실시한 후 그 성공을 토대로 점차 실시구역을 확대해 나갔기 때문에 정책에 대한 주민들의 저항에 직면하기 보다 협력을 얻을 수 있었다. 또한 이 과정에서 충분한 홍보, 교육, 설문조사, 주민투표 등의 다양한 참여방법을 이용한 것도 정책을 효과적으로 수립하고 집행하는 데 많은 영향을 미쳤다.

우리나라의 도로법제 또한 지속가능성의 목표를 달성하기 위한 많은 내용들을 포함하고 있다. 그러나 여전히 도로는 급증하는 차량들로 인해 교통체증을 일으키고 그로인해 환경과 건강은 심각한 피해에 직면해 있다. 여기에는 법과 제도의 부족만이 아니라 우리사회와 국민들이 정부가 정한 지속가능성의 목표치와 구체적인 실현 방법들을 명확히 인식할 수 없었거나 그러한 정책들이 엄격하게 집행될 것이라는 확신이 부족한데도 원인이 있다. 규범은 수범자들에게 명확한 방향을 제시해야 하고

구체적인 방법을 통해 엄격하게 집행되어야 한다. 단순한 목표규정이나 국가와 지방자치단체의 책무규정 혹은 여러 정책을 단순히 나열하는 조항만으로는 규범이 규범으로서의 효력을 가지지 못한다. 우리사회가 진정으로 지속가능한 도로를 목표로 한다면 도로법제의 규범력을 정비하고 실효성 있게 집행할 필요가 있다.

논문투고일 : 2018. 8. 10.    심사일 : 2018. 8. 28.    게재확정일 : 2018. 8. 29.
--



## 참고문헌

- 홍준형, 「환경법」, 박영사, 1995.
- 김은주, “녹색도로를 위한 법제연구”, 「환경법연구」 제33권 3호, 한국환경법학회, 2011.
- Brian Sheppard, “Norm supercompliance and the status of soft law”, *62 Buff. L. Rev.* 787, 2014.
- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, *Gesamtverkehrsplan für Österreich*, 2013.
- Commission of the European Communities, *Integrating Environment and Sustainable Development into Energy and Transport Policies: Review Report 2001 and Implementation of the Strategies*, SEC, 2001.
- Douglas A. Kysar, “Sustainable development and private global governance”, *83 Tex. L. Rev.* 2109, 2005.
- Don C. Smith, “The European Union's Commitment to Sustainable Development : Is the Commitment Symbolic or Substantive in the Context of Transport Policy?”, *13 Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y* 241, 2002.
- Guenter Emberger, “National transport policy in Austria - from its beginning till today”, *Eur. Transp. Res. Rev.* 9:6, 2017.
- IEA(International Energy Agency), *CO2 Emissions from Fuel Combustion*, 2015.
- Kenneth Button, “The Good, the Bad and the Forgettable--Or Lessons the US Can Learn From European Transport Policy”, *6 J. Trans. Geography* 285, 1998.
- Ralph Buehler, John Pucher, and Alan Altshuler, “Vienna’s path to sustainable transport”, *International Journal of Sustainable Transportation, Vol 11, No. 4*, 2017.
- WCED, *Our Common Future*, Chapter 2 : Towards Sustainable Development, 1987.

[Abstract]

A study on the legal system for sustainable roads  
- Focused on Austrian legal theory and institutions -

Kim, Eun Ju

(Professor, Jeju National University Law School)

Roads are an important resource to meet human needs. However, greenhouse gas emissions from the use of fuel in road vehicles can cause serious environmental damage. Sustainable roads can be defined as 'satisfying current transportation needs without jeopardizing future generations' ability to meet their own needs at least'. Recent economic and social trends tend to increase the need for cars.

In Vienna, policies to reduce car use, promote public transport, and encourage walking and cycling are being implemented to realize sustainable roads. As a result, Vienna reduced the car share of trips by a third between 1993 and 2014 from 40% to 27%. Along with this, the quality of life index has risen. The key to success in Vienna was long-term integrated planning and execution through collaboration with various stakeholders. In addition, active financial support from federal and local governments has been a positive impact.

Korean legislation also contains a lot of content to achieve goals of sustainability. However, it still has no realistic effect. If we really aim for sustainable roads, road-related laws needs to be complemented and strictly enforced.

**주 제 어** 지속가능한 도로, 지속가능한 개발, 리우선언, 단기주차구역제, 공유거리, 규범력, 오스트리아 도로회사

**Key Words** Sustainable road, sustainable development, the rio declaration, short-term parking zones, shared street, law enforcement, ASFINAG