

영국의 도로 건설 및 유지·관리 관련 법령

정보신청기관 : 국토해양부 도로정책과

I. 서설

영국은 산업혁명과 함께 운송의 역할과 중요성에 대하여 일찍 인식한 국가이다. 영국은 육상 운송, 특히 도로운송에 관하여는 오랜 시간 동안 다양한 주체와 규범을 통하여 도로의 건설과 관리를 진행해 왔으며, 관련 법규 및 절차 또한 식민지 건설 등 역사적 배경으로 수출이 이루어졌다. 이러한 점을 고려할 때, 영국의 도로건설 및 관리체계는 전세계 여러 국가들에게 영향을 주었다고 말할 수 있다.

영국은 세계대전 이후 대대적인 도로정비를 실시하였으며, 이러한 이유에서 관련 규범도 크게 변화하였다. 다음에서는 현재 영국의 도로건설과 관리에 관련된 주요 업무부서에 대하여 운송부(DfT)와 고속도로청(Highways Agency)을 중심으로 간략하게 살펴보고, 최근 적용되고 있는 관련 법규의 내용을 소개한다. 특히 영국의 도로 건설 및 유지, 관리에 관련된 법령 중에서

도로등급분류, 도로건설의 비용분담, 도로건설 계획 등의 문제와 관련한 구체적인 근거 법령의 내용을 주로 잉글랜드에 적용되는 고속도로법(Highways Act)을 중심으로 분석한다.

II. 영국의 도로정책 관련 업무부서

1. 운송부(Department for Transport)

영국의 운송부(DfT)는 중앙정부의 운송관련 최고 기관이다. 이곳의 주요 업무목적은 ① 효율적이고 안전한 운송체계를 관리하여 경제성장과 생산력 향상에 도움을 주며, ② 운송 관련 환경보호에 기여하고, ③ 운송의 안전을 강화하고, ④ 장애우를 포함한 사회적 네트워크를 강화하는 것이다. DfT가 관장하는 분야는 도로건설과 유지, 보수, 기타 다양한 운송관련 영역에 이르고 있다. DfT 소속의 정부기관(Executive agen-

cies)들은 다음과 같다.

- Driver and Vehicle Licensing Agency(DVLA)
- Driving Standards Agency(DSA)
- Government Car and Despatch Agency(GCDA)
- Highways Agency(HA)
- Maritime and Coastguard Agency(MCA)
- Vehicle Certification Agency(VCA)
- Vehicle and Operator Services Agency(VOSA)

DfT는 정부기관의 업무를 관장하는 것 이외에도 비정부기구의 업무를 지원하고 협력하고 있다. DfT의 지원을 받거나 이와 협력하는 비정부기구(Non-departmental public bodies)는 다음과 같다.

- British Transport Police Authority
- Northern Lighthouse Board
- Passenger Focus
- Renewable Fuels Agency
- Trinity House Lighthouse Service

2. 고속도로청(Highways Agency)

영국에서 도로의 운영과 관련된 일반적인 업무는 DfT가 담당하고, 구체적으로는 DfT 소속의 정부기관이 임무를 나누어 수행하고 있다. 즉, 도로의 건설과 유지, 보수의 기본계획을 DfT가 수립하며, 실제로는 정부의 하위기관이 수행하는 것이다. 도로의 관리에 관한 업무를 실질적

으로 수행하는 정부기관은 Highways Agency(고속도로청, HA) 등이다. 구체적으로 보면, 고속도로청은 잉글랜드의 주요 고속도로를 중심으로 한 간선도로에 대한 관리를 담당하며, 각 지역기관은 해당 지역의 도로를 관리하는 역할을 한다. 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 지역은 각 지역의 해당 부서가 그러한 업무를 담당하며, 런던지역은 런던운송국(Traffic for London, TfL)이 주요 도로를 관리한다.

이러한 기관 중에서 고속도로청(<http://www.highways.gov.uk>)은 영국의 도로관리에서 가장 광범위한 업무를 담당한다. 영국 고속도로청은 1994년에 설치되어 'Safe roads, reliable journeys, informed travellers'라는 선언 아래, 잉글랜드의 약 9,380km의 길이에 해당하는 고속도로 및 주요 간선도로(Motorways and Trunk roads)¹⁾의 관리, 유지, 보수를 책임지고 있다. 고속도로청은 도로의 안전과 차들의 원활한 운행을 위하여 도로보수 및 개선계획을 수립하고 시행한다. 또한 환경보호와 보행자의 안전을 고려한 다양한 시설을 설치하고 관리한다. 이와 같은 업무를 위해서 고속도로청은 자주 타 기관과의 협조를 실시하여 효율성을 높이고 있다. 더 나아가 영국 도로관리의 기술과 정보를 해외에 제공하고 국제적 협력을 실시하기도 한다.



1) Highway를 보통 고속도로라고 번역한다. 그러나 영국에서는 우리나라의 고속도로와 유사한 개념을 일반적으로 Motorway라 부르고, Trunk road를 '국가적 차원에서 전략적으로 중요한(the most strategic roads in the country)' 우리나라의 간선도로 또는 산업도로 정도의 의미로 이해한다. 여기서는 Highway를 Motorway와 Trunk road를 포함하는 넓은 개념으로 보고, '고속도로'라고 번역한다.

III. 영국 고속도로법

1. 고속도로법의 구성

영국 고속도로법(Highways Act 1980)은 영국 내의 고속도로 및 간선도로의 건설에 대한 구체적으로 규정하면서, 유지 및 보수 등 관리 일반에 대한 사항까지 자세하게 정하고 있는 도로관리에 관한 일반규범이다. 고속도로법의 제정이 전에도 이미 영국에서는 많은 법이 제정되어 도로에 관한 규정을 두고 있었으나, 기술의 발전과 사회의 변화에 맞추어 1980년 이 법을 제정하게 되었다. 제정 이후에도 많은 개정과 보완이 있었으며, 관련 규범 및 하위규범의 변화에도 큰 영향을 주고 있다.

고속도로법은 전체 14개장 400조에 가까운 방대한 본문규정을 가지고 있으며, 25개의 부칙(Schedules)을 포함하고 있다. 각 장과 부칙의 구성은 다음과 같다.

- Part 1: Highway Authorities & Agreements Between Authorities
- Part 2: Trunk Roads, Classified Roads, Metropolitan Roads, Special Roads
- Part 3: Creation of Highways
- Part 4: Maintenance of Highways
- Part 5: Improvement of Highways
- Part 6: Navigable Waters & Watercourses
- Part 7: Provision of Special Facilities
- Part 8: Stopping up of Highways
- Part 9: Lawful and Unlawful Interference with Highways
- Part 10: New Streets
- Part 11: Making up of Private Streets

- Part 12: Acquisition, Vesting and Transfer of Land
- Part 13: Financial Provisions
- Part 14: Miscellaneous and Supplementary Powers
- Schedules

영국 정부는 고속도로법으로 규제의 대상이 되는 도로를 분류하고, 종류에 따라 다른 규제를 실시한다. 또한 이 법에 의하여 도로건설과 유지 등을 비롯한 여러 가지 관련 업무를 수행하는 정부기관을 설치하게 된다. 이러한 정부기관은 도로건설의 계획을 수립하고 노선을 선정한다. 도로의 유지는 각 도로의 종류에 따라 달라지며, 비용도 상황에 따라 여러 지역과 정부 등이 부담한다. 고속도로법 제1장(제1조~제10조)은 이러한 사항들을 규정하고 있으며, 이 법에 따라서 Highway Agency가 중앙행정기관의 도로건설과 관리에 관한 주된 업무를 하고 있다.

2. 고속도로법상 도로의 종류와 분류기준

고속도로법 제2장은 이 법의 적용을 받는 도로의 종류를 여러 가지로 분류하고 있다. 다음은 제2장(제11조~제23조)의 내용이다.

- Part 2
Trunk Roads, Classified Roads, Metropolitan Roads, Special Roads
- Trunk roads
10. General provision as to trunk roads,
11. Local and private Act functions with respect to trunk roads,
- Classified roads
12. General provision as to principal and classified roads,

13. Power to change designation of principal roads.

Powers as respects roads that cross or join trunk roads or classified roads

14. Powers as respects roads that cross or join trunk or classified roads.

GLA roads

14A. Designation of first GLA roads by Secretary of State.

14B. Orders of the Authority changing what are GLA roads.

14C. Certification and records of GLA roads.

14D. Construction of provisions relating to GLA roads.

Metropolitan roads

15. . . .

Special roads

16. General provision as to special roads.

17. Classification of traffic for purposes of special roads.

18. Supplementary orders relating to special roads.

19. Certain special roads and other highways to become trunk roads.

20. Restriction on laying of apparatus etc, in special roads.

Ancillary matters with respect to orders under section 14 or 18 and schemes under section 16

21. Extinguishment of rights of statutory undertakers as to apparatus etc, in connection with orders under section 14 or 18 and schemes under section 16.

22. . . .

23. Compensation in respect of certain works executed in pursuance of orders under section 14 or 18.

제2장에 따르면, 이 법의 적용을 받는 영국의 도로는 Trunk Roads, Classified Roads, Metropolitan Roads, Special Roads 등으로 구분된다. Trunk Road는 1936년 제정된 'Trunk Roads Act'에 의하여 정의된 것으로, 영국(잉글랜드) 정부의 중앙 도로관리기관이 관리하는 국가적으로 중요성을 가지는 도시와 도시를 연결하는 간선도로를 말한다. 여기에 해당하는 간선도로는 우리나라의 '고속도로'급인 Motorway와 최상위 국도급인 'A' Road 등을 포함한다.²⁾ 현재 Trunk Road를 관리하는 중앙도로관리기관은 고속도로청(Highways Agency)이다.

Classified Roads는 등급을 부여하여 관리하는 도로를 말한다. 일반적으로 영국에서 이러한 등급은 4단계 정도로 구성되어 있는데, A급, B급 등의 순서이다. Motorway가 등장한 1950년대 이전에는 국도급인 A Road가 가장 높은 단계의 도로였다. Motorway 도로가 등장하면서 과거 A급의 도로가 다시 개선되어 Motorway가 되기도 하였으며, Motorway 바로 옆에 A급의 도로가 평행하는 경우도 있다. 등급을 나누어 관리하는 이유는, 고속도로청 등 중앙도로관리기관이 유지보수에 기여하는 정도와 자금지원의 비율에 차등을 두기 때문이다. 이밖에 GLA Road는 런던 지역의 간선도로(Greater London A Road)를 말한다. GLA 도로는 일반적으로 중앙행정기관의 규제보다는 런던자체의 도로관리 기관인 TfL의



2) 일반적으로 영국의 Motorway에서는 별도의 도로사용료를 징수하지 않고, Motorway를 이용할 수 있는 세금을 납부한 차량에 스티커를 발급하여 부착하게 한다. 따라서 특별하게 유료화된 도로가 아닌 일반적인 경우에는 별도의 요금소가 존재하지 않는다.

계획과 유지의 대상이 되기 때문에 별도로 취급하는 것이다. 물론 그러한 경우에도 DfL이나 고속도로청 등의 중앙행정기관의 지도와 감독 및 협조가 필요하다. 기타 특별한 목적으로 구분되는 도로(Special roads)가 있을 수 있다.

3. 고속도로법상 도로건설 및 관리의 주체

앞서 살펴본 바와 같이, 영국의 고속도로 관련 건설과 관리를 담당하는 중앙행정기관은 고속도로청(Highway Agency)이다. 그러나 고속도로청이 모든 간선도로를 관리하는 것은 아니다. 국가전략상 중요한 간선도로는 고속도로청이 관리하며, 그 중요성과 지역연결성 여부 등을 중심으로 지역의 도로관리부서가 관리하는 비율이 높아진다. 따라서 도로의 중요성, 등급 등을 기준으로 중앙행정기관과 지역관리기관이 다른 비율별로 책임과 권한을 나누게 되는 것이다.

이러한 중앙과 지역의 도로관리기능이 유기적으로 진행되기 위해서는 중앙부서와 지역부서, 또는 지역부서들 사이의 긴밀한 협조관계가 마련되어야 한다. 고속도로법은 이러한 협조관계를 구축하기 위하여 제4조부터 제8조까지 도로의 건설, 관리, 개선 분야 등으로 나누어 담당 기관들 사이(중앙-지역, 지역-지역)에 협력하도록 다음과 같이 규정하고 있다.

- 4. Agreement for exercise by Minister of certain functions of local highway authority as respects highway affected by construction, etc. of trunk road,

- 5. Agreement for local highway authority to maintain and improve certain highways constructed or to be constructed by Minister.
- 6. Delegation etc. of functions with respect to trunk roads,
- 7. . . .
- 8. Agreements between local highway authorities for doing of certain works,

고속도로법의 핵심내용은 바로 도로의 건설과 유지 또는 개선의 주체들이 행위하기 위한 여러 가지 근거와 범위, 절차 등에 관한 것이다. 이 법의 제3장, 제4장, 제5장은 각각 이러한 사항들에 관하여 자세한 규정을 두고 있다.

4. 도로의 건설과 관련된 규정

제3장(제24조~제35조)은 고속도로의 새로운 건설과 관련된 자세한 사항을 다음과 같이 명시하였다.

- 24. Construction of new highways and provision of road-ferries.
- 25. Creation of footpath or bridleway by agreement,
- 26. Compulsory powers for creation of footpaths and bridleways.
- 27. Making up of new footpaths and bridleways.
- 28. Compensation for loss caused by public path creation order.
- 29. Duty to have regard to agriculture, forestry and nature conservation.
- 30. Dedication of highway by agreement with parish or community council.
- 31. Dedication of way as highway presumed after public use for 20 years.
- 31A. Register of maps, statements and declarations.
- 32. Evidence of dedication of way as highway.

- 33. Protection of rights of reversioners,
- 34. Conversion of private street into highway.
- 35. Creation of walkways by agreement,

이 법의 규정들을 살펴보면 도로건설을 하기 위해서 고려해야 할 사항들을 짐작할 수 있다. 영국정부가 도로건설과 관련하여 관심을 두고 있는 사항은 도로를 통한 도시나 지역 사이의 연결과 영향, 도로 이용자(자동차 또는 보행자)의 안전, 수용과 관련된 적절한 보상이나 절차, 자연 및 환경의 보호 등의 문제들이다

이 법 제24조에 따르면, 새로운 도로의 건설을 위해서 주무장관이 재무부와의 예산협조를 통해서 계획을 제안할 수 있다. 이러한 중앙정부의 예산이 투입되는 도로는 Trunk Road와 Special Road가 대표적이다. 물론 지방정부의 관련 부서도 이러한 간선도로의 건설계획을 제안할 수 있으나, 이러한 경우에는 중앙정부와의 협조와 승인이 전제조건으로 된다.

도로건설에 따른 여러 가지 환경변화는 불가피하다. 이 법은 도로건설과 관련하여 환경보호 의무를 부과하고 있다. 또한 기존의 지역주민에 대한 피해를 최소화하기 위한 여러 가지 조치도 필요한데, 이 법은 많은 경우 이해관계를 가지는 자와 관련 부서가 계약을 체결하도록 유도한다. 예를 들면, 이 법 제28조 등에서는 어느 지역에 도로가 건설되면서 보행자를 위한 육교 등의 설치 요구되고, 이러한 경우에는 적절한 보상과 시행을 위하여 필요하면 개인과 관련 정부기관이 계약을 체결하는 것을 규정하고 있다. 나아가

이 법은 도로건설을 반대하는 토지소유자 등에 대한 보호규정도 두고 있다.

5. 도로의 유지 및 관리에 관한 규정

제4장(제36조~제61조)은 기존 고속도로의 유지 및 관리에 관련된 자세한 사항을 다음과 같이 명시하였다.

- Highways maintainable at public expense
- 36. Highways maintainable at public expense.

Methods whereby highways may become maintainable at public expense

- 37. Provisions whereby highway created by dedication may become maintainable at public expense.
- 38. Power of highway authorities to adopt by agreement.
- 39. . . .
- 40. Adoption of private streets.

Maintenance of highways maintainable at public expense

- 41. Duty to maintain highways maintainable at public expense.
- 42. Power of district councils to maintain certain highways.
- 43. Power of parish and community councils to maintain footpaths and bridleways.
- 44. Person liable to maintain highway may agree to maintain publicly maintainable highway.
- 45. Power to get materials for repair of publicly maintainable highways.
- 46. Supplemental provisions with respect to the getting of materials under section 45.
- 47. Power of magistrates' court to declare unnecessary highway to be not maintainable at public expense.
- 48. Power of magistrates' court to order a highway to be again maintainable at public expense.

Maintenance of privately maintainable highways

- 49. Maintenance of approaches to certain privately maintainable bridges.
- 50. Maintenance of privately maintainable footpaths and bridleways.
- 51. No liability to maintain by reason of enclosure if highway fenced with consent of highway authority.
- 52. Power to get materials for repair of privately maintainable highways.
- 53. Power of magistrates' court to extinguish liability to maintain privately maintainable highway.
- 54. Extinguishment of liability to maintain privately maintainable highway diverted by order of magistrates' court.
- 55. Extinguishment of liability to maintain or improve bridges comprised in trunk roads and special roads.

Enforcement of liability for maintenance

- 56. Proceedings for an order to repair highway.
- 57. Default powers of highway authorities in respect of non-repair of privately maintainable highways.
- 58. Special defence in action against a highway authority for damages for non-repair of highway.

Recovery by highway authorities etc. of certain expenses incurred in maintaining highways

- 59. Recovery of expenses due to extraordinary traffic.
- 60. Liability of certain persons for cost of use of alternative route where highway closed by reason of their works.

Regulations supplementing maintenance powers of district councils

- 61. Regulations supplementing maintenance powers of district councils.

도로의 유지에 관련하여 본 법은 기본적으로 공적자금이 투입되는 경우와 그렇지 않은 경우로 나누었다. 이 법 제36조 제2항에 따르면 공적자금을 투입하여 도로의 유지와 관리가 이루어

어지는 경우는, 국가 및 도로관리기관의 자금으로 건설된 도로, 지방자치단체가 Housing Act 1985에 근거하여 건설한 도로, Trunk Roads 또는 Special Roads 등이다. 또한 제49조부터 제55조의 규정들은 공적자금이 투입되지 않고 사적인 비용을 지출하여 유지, 관리하는 도로에 관하여 자세하게 규정하였다.

이 법은 공적자금을 이용하여 도로의 유지를 하는 경우에 관리의 범위, 그 지출과 비용산정 등에 관한 방법을 명시하였다. 특히 이 법에 따르면, 공적자금을 통하여 도로의 관리를 위해 비용을 지출하지만, 특별한 계약이나 합의에 따라서 개인이 그 비용을 집행하는 경우가 있다. 이 경우 그러한 자는 도로의 관리를 위해서 지출한 비용을 일정기간 내에 해당 관청으로부터 받을 수 있으며, 이를 위하여 증빙자료를 제출할 수도 있다.

제50조는 개인이 공적자금을 통해서 이루어져야 할 도로의 보수를 요청하는 경우에 대한 절차를 규정하고 있다. 도로보수가 필요하다고 발견한 개인은 이러한 사실을 해당 관청이나 보수 의무를 부담하는 자에게 요청할 수 있으며, 1개월 이내에 특별한 조치가 없는 경우에는 법원에 이를 요구하는 소송을 할 수 있다. 법원은 사실을 조사한 후 해당 관청이나 보수 의무자에게 일정한 명령을 내릴 수 있으며, 이와 관련하여 조건을 부과할 수도 있다.

도로의 유지와 관리는 원칙적으로 해당 관청에서 부담하는 업무이지만, 필요에 따라서는 지방자치단체가 행하는 경우도 있다. 이 법은 그러

한 경우도 명시하면서, 그 경우에는 어떻게 비용을 지출하는지에 관하여도 규정하고 있다. 예를 들어, 이 법 제42조에 따라서 지방자치단체가 관리를 하는 경우에는, 그 비용을 해당 관청에 청구할 수 있다. 이에 관하여 그 비용의 산정이나 절차는 이 법의 부속서인 Schedule 7에서 자세하게 명시하고 있다.

6. 기타 규정들

제5장(제62조~제105조)은 기존 고속도로의 개선에 관련된 자세한 사항을 명시하였다. 이 규정들은 도로의 폭에 대한 기준, 가로등, 교량의 설치 및 관리, 심지어 과속방지턱의 설치 등에 관한 기준을 제공하고 있다. 이후 규정들은 도로의 혼잡을 방해하는 경우에 대한 규정과 필요한 경우 교통을 정지시키거나 우회로를 만드는 것과 관련된 규정, 사적 도로(Private Road)에 관한 규정, 보상과 관련된 분쟁에 관한 규정 및 환경영향평가 등에 관한 기타 사항들을 자세하게 명시하고 있다.

IV. 결 어

영국 고속도로법은 영국 내에서 주요 간선도로의 관리와 건설을 위해서 적용하는 가장 일반적인 규범이다. 이 법의 특징은 영국에서 도로의 분류와 관리주체에 관한 특색을 고스란히 담고 있다. 우선 영국의 고속도로는 일반국도와 마찬가지로

가지로 특별한 경우를 제외하고 일반적으로 요금소가 존재하지 않기 때문에, 도로의 건설 및 유지와 관리에 관하여 기본적으로 국가의 세금을 지출해야 한다는 점이 특징이다. 이러한 상황 속에서, 영국의 주요 간선도로에 대한 관리의 주요한 업무는 고속도로청에서 담당한다. 그러나 고속도로청의 업무는 필요에 따라서 지방자치단체나 개인 등이 일부내용을 수행할 수도 있다. 업무의 수행을 위해서는 해당 관청과 지방자치단체 또는 개인 사이에, 경우에 따라서는 지방자치단체 사이에 계약이나 합의를 맺어야 한다. 고속도로법에 따르면 도로의 건설과 관리에 관하여 일반 국민이나 이해관계자들이 적극적으로 의견을 표시할 수 있으며, 수용과 같은 상황에서도 대상자의 권익을 충실히 보호하고자 하는 규정을 찾을 수 있다. 위에서 살펴본 바와 같이, 영국의 도로건설과 관리 등에 관한 규범은 우리나라의 상황과 차이가 많다. 그러나 영국의 도로역사가 오래되었고, 이 사회에서 도로의 건설과 관리에 관한 사회적 공감대가 이미 성숙된 상황이라는 점, 또한 그러한 배경으로 많은 제도와 기술이 해외로 수출되어 현재까지 도로체계에 관한 전 세계적인 영향을 주고 있다는 점을 고려하면, 앞으로 영국의 도로 관련 규범에 대한 보다 세밀한 조사는 우리에게도 큰 도움이 될 것이라고 생각한다.

김 봉 철

(해외입법조사원, 한국외대 국제학부 교수)