

독일의 공공도로 건설 및 유지, 관리에 관한 법령

정보신청기관 : 국토해양부 도로정책과

I. 개요

독일의 경우 연방정부가 건설, 유지, 관리 책임을 지는 도로에 대해서는 연방차원의 법률인 연방장거리도로법(Bundesfernstraßengesetz)이 마련되어 있으며, 주정부 및 기초자치단체 등이 건설, 유지, 관리 책임을 지는 도로에 대해서는 별도로 각 주의회에서 제정한 각 주별 도로법이 존재한다.¹⁾

연방장거리도로법과 각 주별 도로법은 법령의 구조와 형식이 거의 유사한데, 도로의 분류에 대한 규정, 도로의 건설 및 유지, 관리의 주체에 대한 규정, 공공도로의 사용방법에 대한 규정,²⁾ 도로 관련 계획절차 등에 관한 규정을 담고 있다.

다음에서는 각각의 주제에 대해 연방법률과

주 법률에 따른 사항들을 나누어 살펴보고, 주 법률의 경우에는 16개의 주 도로법들이 거의 유사한 내용을 지니고 있어 바덴-뷔르템베르크 주의 도로법을 중심으로 살펴보겠다.

II. 공공도로의 개념 및 그 종류와 범위

1. 공공도로의 개념

연방도로와 지방도로를 불문하고 우선 공공도로란 공공 도로교통에의 사용을 위하여 공물지정이 된 도로를 말한다(연방장거리도로법(이하 '연방도로법'이라 함) 제2조 제1항, 바덴-뷔르템베르크 주 도로법(이하 '주 도로법'이라 함) 제2조 제1항).



1) 주(州)도로법은 총 16개이다.

2) 무료사용을 원칙으로 하나, 특수한 경우에 한해 사용료를 징수하고 있다. 참고로 독일의 고속도로의 경우에는 예전부터 통행료를 전혀 부과하지 않았는데, 최근 들어 화물차에 대해서만 통행료를 부과하고 있다.

특정 도로를 공물로서 지정하기 위해서는 ① 해당 도로의 관리주체가 그 도로에 사용되는 토지의 소유자이거나, 그렇지 않은 경우에는 ② 해당 도로에 사용되는 토지의 소유자 내지는 해당 토지의 사용에 대한 권리를 지닌 자가 공물 지정에 동의하였거나, ③ 도로의 관리주체가 계약의 체결 등을 통해 토지의 점유권을 지녀야 한다(연방도로법 제2조 제2항, 주 도로법 제5조 제1항).

특정 도로가 공물로서 지정이 된 후에는, 해당 도로에 사용되는 토지의 소유권이나 기타 권리에 대한 사법(私法)상의 처분이나 강제집행의 방식을 통한 처분 등은 기존에 성립된 공물 지정에 영향을 미치지 못하게 된다(연방도로법 제2조 제3항, 주 도로법 제5조 제8항).

2. 공공도로의 종류

연방도로법과 주 도로법상에 따른 공공도로의 종류는 우선 연방차원에서는 연방고속도로(Bundesautobahn)와 지역을 관통하는 연방도로(Bundesstraßen mit den Ortsdurchfahrten) 두 종류가 있으며(연방도로법 제1조 제2항), 주 도로법상에 따른 공공도로로는 주(州)도로(Landesstraße), 군(郡)도로(Kreisstraße), 기초자치단체도로(Gemeindestraße) 세 종류로 나뉜다(주 도로법 제3조 제1항).

(1) 연방도로법상의 도로들

연방고속도로(Bundesautobahn)는 자동차의

고속주행을 위해서만 사용되도록 정해져 있으며 교차로들의 높이와는 무관하게 별도의 진입로를 통해 진출입이 가능하도록 설계된 도로를 말한다. 연방고속도로는 또한 중앙분리대의 설치 등을 통해 하나의 주행방향으로 분리된 차도를 지니고 있어야 한다(연방도로법 제1조 제3항).

연방도로로서의 지역관통도로는 도심 내부에 위치한 도로로서 토지의 개발 또는 도심도로망의 복합적인 결합을 위해 사용되는 도로를 말한다(연방도로법 제5조 제4항).

(2) 주(州) 도로법상의 도로들

주(州)도로(Landesstraße)는 연방도로들과 함께 도로망을 형성하며 주(州) 내부를 통과하는 도로교통을 위해 사용되는 도로를 말한다(주 도로법 제3조 제1항 제1호). 군(郡)도로(Kreisstraße)는 인접한 군(郡)들 사이에서 또는 하나의 군(郡) 내부에서 지역을 넘나드는 도로교통을 위하여 사용되며, 더 나아가 지역을 넘나드는 도로교통망에 기초자치단체를 결합시키기 위해 필요로 하는 도로를 말한다(주 도로법 제3조 제1항 제2호). 기초자치단체도로(Gemeindestraße)는 인접한 기초자치단체들 사이에서 또는 하나의 기초자치단체 내부에서의 도로교통을 위해 사용되는 도로를 말한다(주 도로법 제3조 제1항 제3호).

한편 기초자치단체도로는 또한 다음과 같이 크게 4가지로 분류된다(주 도로법 제3조 제2항).

맞춤형 법제정보

- ① 기초자치단체 연결도로: 도심 바깥 지역 및 지구정비계획에서 확정된 건축지역 바깥 지역에 위치한 도로로서 주로 인접한 기초자치단체 또는 기초자치단체 일부 사이의 교통에 사용되거나 사용되도록 정해진 도로, 더 나아가 제1항 제2호에 따라 군(郡) 도로로 지정되지 않은 경우에 있어 지역을 넘나드는 교통로와의 연결을 위해 사용되는 도로
- ② 지역도로: 도심 내부 지역 및 지구정비계획에서 확정된 건축지역 내부에서의 교통을 위해 주로 사용되거나 사용되도록 정해진 도로, 다만 연방도로와 주(州)도로 및 군(郡)도로의 지역관통도로는 제외
- ③ 일반적으로 자동차 교통에 사용되거나 사용되도록 지정된 기타 도로들
- ④ 제한적인 공공로: 특정한 사용유형 또는 사용목적에 국한하여 교통에 이용되거나 이용되도록 지정된 길들로서, 특히 다음과 같은 것들이 해당된다.
 - a) 농경지 및 산림의 경작을 위해 사용되거나 사용되도록 지정된 공공로(공공들길 및 숲길)
 - b) 다른 공공 도로의 일부에 속하지 아니하는 자전거도로
 - c) 보행자 전용도로
 - d) 묘지길, 교회길, 학교길, 산책길 및 그 밖의 인도

3. 공공도로의 범위

도로의 사용목적과 장소적 위치 등에 따른 도로의 분류와는 별도로 공공도로에 무엇까지 포함되는가에 대한 규정이 연방도로법과 주도로법에 규정되어 있다.

우선 연방도로에 포함되는 것으로는 다음과 같은 6가지가 있다(연방도로법 제1조 제4항).

- ① 도로 본체: 도로의 토지, 도로의 지반, 도로의 표면, 교량, 터널, 배수구, 둑, 도랑, 하수시설, 경사면, 방호벽, 소음방지시설, 중앙분리대, 갓길 및 안전로
- ② 도로 본체 위의 공중
- ③ 부속물: 도로교통의 안전성 또는 수월성 내지는 도로 인근 거주 주민의 보호에 기여하는 모든 종류의 교통표지, 교통시설물 및 교통부속물
- ④ 통행료 징수 및 통행료 지불의무의 준수 여부를 감시하기 위한 시설물
- ⑤ 부속시설물: 연방도로의 도로건설행정상의 과제에 주로 이용되는 시설물, 예를 들어 도로관리사무소
- ⑥ 연방고속도로 주위의 부대시설: 연방고속도로 주행자들의 필요사항을 충족시켜 주는 시설들(예를 들어 주유소, 관리인이 있는 주차장, 정비소, 하적장, 환적장, 휴게소 등)로서 연방고속도로로의 직접적인 진입로를 지니고 있는 장소들(연방도로법

제15조 제1항).

다음으로 주(州)도로에 포함되는 것으로는 다음과 같은 4가지가 있다(주 도로법 제2조 제2항).

- ① 도로 본체: 도로의 토지, 도로의 지반, 도로의 표면, 둑, 도로, 하수시설, 경사면, 방호벽, 배수구, 소음방지시설, 교량, 터널, 차도, 정류장, 인도, 자전거도로, 주차장, 중앙분리대, 갓길, 안전로
- ② 도로 본체 위의 공중
- ③ 부속물: 도로교통의 안전 또는 수월성 내지는 도로 인근 주민의 보호에 기여하는 모든 종류의 교통표지, 교통시설물 및 교통부속물과 도로 본체 위의 식물들
- ④ 부속시설물: 예를 들어 도로관리사무소, 비품보관소, 도로감시소, 저장소 등과 같이 도로건설행정상의 과제에 주로 기여하는 시설물

4. 공공도로 종류의 변경 및 박탈

도로의 사용목적과 장소적 위치 등에 따른 도로의 분류는 일정한 경우에 있어 그 종류가 변경되거나 공공도로로서의 지위가 박탈될 수 있다. 두 가지 종류의 연방도로, 즉 연방고속도로와 연방 지역관통도로에 대해서는 연방도로법상에 그 종류를 변경하거나 지위를 박탈하는 내용이 규정되어 있으며, 주도로법상의 도로들에 대해서는 주 도로법에 해당 내용이 규정되어 있다. 참고로 연방도로를 주(州)도로로 등급

하향조정하는 경우에 대해서는 연방도로법과 주도로법이 모두 이를 규정하고 있다.

(1) 연방도로법상의 도로등급의 변경 및 지위박탈

(가) 도로등급의 변경

연방도로법에 따르면 연방도로로의 등급상향조정과 주도로로의 등급하향조정에 대해 규정하고 있다. 우선 특정 공공도로가 연방고속도로로서의 요건을 충족시키거나 연방 지역관통도로로서의 요건을 충족시키는 경우에는 각각 해당 도로로서 등급을 상향조정시킬 수 있으며, 연방고속도로로서의 요건을 충족시키는 그 밖의 연방도로는 연방고속도로로 등급을 상향조정할 수 있다(연방도로법 제2조 제3a항). 반대로 연방도로가 도로교통상의 중요성이 낮아지거나 연방도로로서의 요건을 더 이상 충족시키지 못하는 경우에는 주도로법상의 도로로 등급이 하향조정되어야 하며, 도로관리의 주체도 주 도로법에서 규정하고 있는 관리주체로 변경되어야 한다(연방도로법 제2조 제4항).

연방도로의 등급을 조정하는 주체는 최상급 주(州)도로건설행정청이다(연방도로법 제2조 제6항).

(나) 공공도로로서의 지위박탈

연방도로가 도로교통상의 중요성을 완전히 상실하였거나 공익상의 중대한 이유가 있는 경우에는 공공도로로서의 지위를 박탈한다(연방도로법 제2조 제4항).

연방도로의 도로로서의 지위박탈 계획은 해

맞춤형 법제정보

당 도로가 지나가는 기초자치단체들에서 3개월 전에 공고되어, 이의제기를 할 기회를 주어야 한다(연방도로법 제2조 제5항).

연방도로의 도로로서의 지위박탈을 결정하는 주체는 도로의 등급변경에서와 마찬가지로 최상급 주(州)도로건설행정청이다(연방도로법 제2조 제6항).

(2) 주(州)도로법상의 도로등급의 변경 및 지위박탈

(가) 도로등급의 변경

주도로법상의 규정에 따르면 특정 도로의 교통에 있어서의 중요성이 변화하는 경우에는 해당 도로를 그에 상응하는 도로 유형에 편입(등급상향조정, 등급하향조정)시키도록 하고 있다(주 도로법 제6조 제1항).

등급을 조정할 수 있는 관할행정청으로는 우선 군(郡)도로를 기초자치단체도로로 하향조정하거나 기초자치단체도로를 군(郡)도로로 상향조정하는 경우에는 하위 행정청으로서의 지역 관청이 관할권을 갖는데, 다만 해당 도로의 전체가 그 관청의 관할범위 내에 놓여 있을 때에 그렇다. 그 밖의 경우에는, 즉 그 밖의 주(州)도로의 등급변경 및 연방도로의 등급하향조정과 더불어 도로 유형을 규정하는 것과 같은 경우에는 상급 도로건설행정청이 관할권을 갖는다(주도로법 제6조 제2항).

한편 도로의 등급변경에 관련된 도로의 관리 주체들에게는 도로의 등급 변경 이전에 입장표

명의 기회가 주어져야 하며(주 도로법 제6조 제3항), 도로의 등급변경과 도로의 유형 확정 사항은 일반인들에게 공표되어야 한다(주 도로법 제6조 제4항).

(나) 공공도로로서의 지위박탈

공공도로로서의 지위박탈은 해당 도로가 교통에 불필요하거나 공익상의 중대한 사유로 인해 지위박탈이 필요한 경우에 이루어진다(주 도로법 제7조 제1항).

지위박탈을 결정할 수 있는 관할 행정청은 등급변경의 경우와 동일하며, 다만 도로의 관리주체가 주(州), 군(郡), 기초자치단체 또는 연합행정청 등 중 하나가 아닌 경우에는 도로감독행정청이 지위박탈 권한을 갖는다(주 도로법 제7조 제2항).

또한 도로의 지위박탈 계획은 관련되는 기초자치단체들에게 최소 3개월 전까지 통지되어야 하며, 도로관리주체의 비용으로 일반인들에게 공표되어야 한다(주 도로법 제7조 제3항). 지위박탈이 확정되는 경우에도 일반인들에게 공표되어야 한다(주 도로법 제7조 제4항).

한편 도로의 확장 내지는 개조를 위한 공사를 함에 있어 도로 일부를 장기간 공공 사용에서 배제해야 할 필요가 있는 경우에는 인접한 토지에의 접근을 방해하지 않으면서 해당 도로의 일부에 대해 도로로서의 지위를 일시적으로 박탈할 수도 있다. 이 경우에는 앞서 언급한 일반인들에 대한 공표는 필요하지 않다(주 도로법 제7조 제6항).

Ⅲ. 도로의 건설 및 유지, 관리

1. 도로의 종류별 건설 및 유지, 관리의 주체

(1) 연방도로법상의 도로의 경우

연방도로법상의 도로 중 연방고속도로의 건설 및 유지, 관리의 주체(이하 '관리주체'라 함)는 도로의 관리가 다른 법률의 규정의 적용을 받거나 아니면 다른 공법상의 의무에 귀속되지 않는 한 연방이 관리주체가 된다(연방도로법 제5조 제1항).

한편 연방도로에 속하는 지역관통도로의 경우에는 우선 주민 숫자가 8만 명이 넘는 기초자치단체가 해당 연방 지역관통도로의 관리주체가 되며(연방도로법 제5조 제2항), 기초자치단체의 주민 숫자가 5만 명 초과 8만 명 미만인 경우에는 최상급 주(州)도로건설행정청의 신청과 그에 대한 최상급 지역감독행정청의 동의가 있는 경우에 한해 해당 기초자치단체가 연방 지역관통도로의 관리주체가 될 수 있다(연방도로법 제5조 제2a항). 그 밖의 경우에는 연방이 관리주체가 된다.

(2) 주(州) 도로법상의 도로의 경우

주(州)도로의 관리주체는 주(州)이며, 군(郡)도로의 관리주체는 군(郡)과 시(市)이다(주 도로법 제43조 제1항 및 제2항). 한편 주(州)도로

에 속하는 지역관통도로와 군(郡)도로에 속하는 지역관통도로의 경우에는 주민 숫자가 3만 명을 넘는 기초자치단체가 해당 지역관통도로의 관리주체가 되며(주 도로법 제43조 제3항), 그 밖의 기초자치단체들은 해당 지역관통도로와 관련된 인도와 주차장의 관리주체가 된다(주 도로법 제43조 제4항).

기초자치단체도로의 관리주체는 기초자치단체이다(주 도로법 제44조).

한편 주도로법 제43조와 제44조의 규정과는 달리 도로의 관리업무는 공법상의 계약을 통해 타인에게 위임될 수 있으며, 도로의 관리업무가 다른 법률상의 규정에 근거하여 또는 주도로법의 효력발생 시점에 존재하고 있는 공법상의 의무들에 기초하여 타인에게 속하는 것이거나 도로의 관리업무가 행정행위를 통해 다른 주체에게 부과된 경우에도 그 타인이 도로의 관리주체가 된다(주 도로법 제45조 제1항). 또한 도로관리업무에 관련된 과세의 이행을 위한 도로관리주체로서의 제3자의 민법상의 채무들은 그 자체로서 도로관리업무에 영향을 미칠 수 없다(주 도로법 제45조 제2항).

하지만 이처럼 제3자가 도로의 관리주체가 되는 경우에도 제43조와 제44조에서 언급된 본래의 관리주체들 각각은 도로교통 안전에 대한 현재의 중대한 위험이 존재하는 경우에는 제3자의 비용으로 위험을 방지하기 위해 필요한 모든 조치들을 발령할 의무를 갖는다(주 도로법 제43조 제3항).

2. 도로관리업무의 범위

(1) 연방도로법의 경우

연방도로의 관리업무는 연방도로의 건설 및 유지와 관련된 모든 업무를 포괄하며, 연방도로의 관리주체는 자신의 능력에 맞게 연방도로를 정기적인 교통수요에 부합하는 상태로 건설하고 유지하며 확장하거나 개선할 의무를 갖는다. 또한 연방도로의 관리주체는 자신의 관리업무를 행함에 있어 환경보호라는 공익적 관점들을 고려해야만 하며 장애인 및 그 밖의 이동능력이 제한된 사람들에게 진입장벽이 없이 가능한 한 광범위하게 도로교통에 참여할 수 있도록 노력할 의무를 갖는다(연방도로법 제3조 제1항).

연방도로의 관리주체는 자신의 능력을 고려할 때 연방도로를 교통수요에 부합하는 상태로 만들기 위해 취해야 할 조치를 취할 수 없는 상황일 때에는 도로표지판을 통해 도로교통이 안전하지 않은 상태임을 알려야 할 의무를 진다(연방도로법 제3조 제2항).

그 외에도 연방도로의 관리주체는 최선의 노력을 다해 자신에게 부과된 제3조 제1항에 따른 의무들 외에도 도로 위에 쌓인 눈을 치우고 결빙된 구간을 정리할 의무를 진다(연방도로법 제3조 제3항).

(2) 주(州) 도로법의 경우

주 도로법의 적용을 받는 도로들의 관리업무는 해당 도로의 건설 및 유지와 관련된 모든 업

무를 포괄하며, 해당 도로의 관리주체는 자신의 능력에 맞게 도로를 정기적인 교통수요에 부합하는 상태로 그리고 일반적으로 승인된 도로건설의 규칙들에 부합하게 건설하고 유지하며 확장하거나 개선할 의무를 갖는다. 또한 해당 도로의 관리주체는 자신의 관리업무를 행함에 있어 환경보호라는 공익적 관점들을 고려해야만 하며 장애인 및 그 밖의 이동능력이 제한된 사람들에게 진입장벽이 없이 가능한 한 광범위하게 도로교통에 참여할 수 있도록 노력할 의무를 갖는다(주 도로법 제9조 제1항).

도로의 관리주체들은 자신의 능력을 고려할 때 도로의 관리업무와 관련된 자신의 의무를 충분히 이행할 수 없는 경우 교통표지판을 통해 해당 도로가 도로교통상 안전한 상태가 아니라는 점을 알릴 의무를 갖는다. 그러나 해당 도로가 제한된 공공로에 속하며 그 길의 안전하지 않은 상태 내지는 그 길의 이용과 관련된 특별한 위험을 제한된 이용자가 통상적인 도로교통상의 주의를 기울일 때 충분히 인지할 수 있는 경우에는 그 위험을 별도로 알릴 의무를 갖지 아니한다(주 도로법 제9조 제2항).

그 외에도 도로의 관리주체들은 공공 도로교통의 원활함을 위해 필요한 범위 내에서 최선의 노력을 다해 자신에게 부과된 제9조 제1항에 따른 의무들 외에도 도로 위에 쌓인 눈을 치우고 결빙된 구간을 정리할 의무를 진다. 하지만 이러한 의무의 이행을 청구할 권리는 타인에게 존재하지 않는다. 그리고 해당 도로의 관리주체들이 이러한 작업을 수행함에 있어 환경

에 유해한 영향을 미칠 수 있는 제설용 물질을 사용하는 경우에는 가능한 한 최소한의 양을 사용하여야 한다(주 도로법 제9조 제3항).

3. 관리주체의 변경에 따른 결과

- 도로에 대한 소유권 등의 이전

(1) 연방도로법의 경우

연방도로의 관리주체가 변경되는 경우에는, 이전의 관리주체가 지니고 있던 도로 및 도로에 부속되는 시설들에 대한 소유권과 도로와 관련된 일체의 권리와 의무들이 도로관리업무와 함께 보상 없이 새로운 도로관리주체에게 양도된다. 다만 기존의 도로건설 및 유지와 관련하여 발생된 채무들은 양도에서 제외된다(연방도로법 제6조 제1항).

또한 기존의 관리주체는 새로운 관리주체에게 자신이 관리하던 도로가 그동안 도로교통의 중요성에 부합하게 유지, 보수되었으며 필요로 하는 토지 등이 취득되었음을 입증하여야 한다(연방도로법 제6조 제1a항).

만약 기존의 관리주체가 도로의 건설 내지는 변경을 위하여 토지를 취득한 것이 있다면, 새로운 관리주체는 그 소유권의 양도를 청구할 권리를 갖는다. 그리고 기존의 관리주체는 그러한 토지를 아직 취득하지는 않았지만 제3자에게 그 토지의 소유권 이전청구권을 지니고 있는 경우에는 일단 기존의 관리주체가 해당 토지에 대한 소유권을 완전하게 이전받은 후에

다시금 새로운 관리주체에게 그 소유권을 양도하여야 한다. 즉 새로운 관리주체는 기존의 관리주체가 제3자에 대해 가지고 있는 소유권 이전청구권을 대신 행사할 수는 없는 것이다(연방도로법 제6조 제1b항).

한편 특정 도로의 연방도로로서의 지정이 취소되는 경우에는 기존의 관리주체가 자신이 새로운 관리주체에게 양도하였던 토지의 소유권 등을 1년의 기한 내에 다시 자신에게 보상 없이 양도할 것을 청구할 수 있다(연방도로법 제6조 제2항).

공공 도로에 대한 소유권의 이전은 토지대장에 그 소유권 이전사항이 기재되는데, 토지대장에의 기재를 청구할 수 있는 자는 해당 토지가 위치하고 있으며 주(州)정부에 의해 정해진 행정청이다. 또한 연방의 소유권은 “독일 연방공화국(연방도로행정)”이라고 기재된다(연방도로법 제6조 제3항 및 제4항).

(2) 주(州) 도로법의 경우

주(州), 군(郡), 기초자치단체 사이에서 주 도로법상의 도로들의 관리주체가 변경되는 경우에는 해당 도로에 대한 소유권이 연방도로의 경우와 마찬가지로 보상 없이 새로운 관리주체에게 양도된다. 관련된 도로관리의 주체들 사이에서 또는 도로관리주체와 기존의 소유권자 사이에서 소유권의 이전 내지는 그 범위 등에 대하여 이견이 존재하는 경우에는 관련된 관리주체 중 일방의 신청에 따라 새로운 도로관리주체를 관할하는 도로감독행정청이 결정을 내

맞춤형 법제정보

리며, 새로운 도로관리주체가 주(州)인 경우에는 주(州)정부의 내각에서 결정을 내린다(주 도로법 제10조 제1항).

한편 연방도로법상의 규정과 동일하게 주 도로법상의 도로에 대한 기존의 관리주체는 새로운 관리주체에게 자신이 관리하던 도로가 그동안 도로교통의 중요성에 부합하게 유지, 보수 되었으며 필요로 하는 토지 등이 취득되었음을 입증하여야 한다(주 도로법 제10조 제2항). 또한 마찬가지로 주 도로법상의 도로에 대한 기존의 관리주체가 도로의 건설 내지는 변경을 위하여 토지를 취득한 것이 있다면, 새로운 관리주체는 그 소유권의 양도를 청구할 권리를 갖게 되며, 기존의 관리주체가 그러한 토지를 아직 취득하지는 않았지만 제3자에게 그 토지의 소유권 이전청구권을 지니고 있는 경우에는 일단 기존의 관리주체가 해당 토지에 대한 소유권을 완전하게 이전받은 후에 다시금 새로운 관리주체에게 그 소유권을 양도하여야 한다(주 도로법 제10조 제3항).

새로운 관리주체는 도로관리주체의 변경 시에 기존의 도로관리주체 또는 제3자의 동의를 통해서 공익적 목적으로 도로에 설치된 시설물들, 특히 가스공급이나 전기공급을 위한 시설물 내지는 하수처리를 위한 시설물들을 기존의 범위 내에서 수인할 의무를 갖는다. 만약 도로관리주체의 변경 후에 이러한 시설물들에 대한 변경이 필요한 경우에는 새로운 도로관리주체와 그러한 시설물들의 소유자가 도로관리주체의 변경 전이나 후에 다른 합의가 없었던 경우

에 한해 동일한 비용부담으로 그러한 시설물을 변경하여야 한다(주 도로법 제10조 제4항).

한편 연방도로법의 규정과 마찬가지로 특정 도로의 지정취소의 경우에는 기존의 관리주체가 자신이 새로운 관리주체에게 양도하였던 토지의 소유권 등을 해당 도로의 지정취소에 대한 결정이 불가쟁력이 발생한 지 1년 안에 다시 자신에게 보상 없이 양도할 것을 청구할 수 있다. 이 경우에도 소유권을 회복하는 도로의 관리주체는 기존의 소유자가 적법하게 도로에 설치한 공익적 목적의 시설물들을 기존의 범위 내에서 수인하여야 한다(주 도로법 제10조 제5항).

도로의 소유권이 이전되는 경우, 그러한 소유권 이전사항을 토지대장에 기재해 줄 것을 청구할 수 있는 자는 새로운 소유자이며, 새로운 소유자는 자신을 관할하는 도로감독행정청의 확인서를 첨부하여 이를 신청하여야 한다. 만약 새로운 소유자가 주(州)인 경우에는 주(州)정부의 내각이 확인서를 발급한다(주 도로법 제11조 제1항).

IV. 공공도로의 사용방법

1. 연방도로의 경우

(1) 공공사용의 원칙

공공도로로서의 연방도로의 사용원칙은 공공사용, 즉 도로교통의 일반적인 방법 내에서

누구나 도로를 이용할 수 있음을 원칙으로 하고 있다(연방도로법 제7조 제1항). 하지만 도로 교통상의 목적이 아닌 다른 목적을 위해 도로를 점유하여 사용하는 것은 공공사용이 아니며, 이러한 특별사용은 별도의 허가를 요한다(연방도로법 제8조).

한편 연방고속도로 등의 공공사용은 원칙적으로 무료인데, 다만 화물차에 대해서만 통행료를 징수하고 있다.

그 밖에도 도로의 공공사용은 해당 도로의 상황에 비추어 볼 때 통상적이지 않은 손상이 발생할 가능성이 있거나 도로교통상의 안전성 내지는 수월성을 확보하기 위해 필요한 경우에 한해 제한될 수 있다(연방도로법 제7조 제2항). 그리고 장기간에 걸친 도로의 공공사용 제한으로 말미암아 대체도로의 건설이 필요로 하는 경우에는 해당 도로의 관리주체가 대체도로의 건설에 필요한 비용을 충당하여야 한다(연방도로법 제7조 제2a항).

도로의 공공사용 중에 통상적인 범위를 벗어나는 수준으로 도로를 더럽힌 사람은 지체 없이 이를 치울 의무를 갖는다(연방도로법 제7조 제3항). 그 외에도 도로의 사용방식으로 말미암아 통상적인 교통수요보다 훨씬 더 많이 도로를 이용하는 것으로 인해 새로운 연방도로의 건설이 필요한 경우에는, 그러한 이용자가 도로의 관리주체에게 초과비용을 지급할 의무를 갖는다. 다만 정기노선버스를 위한 버스정류장 등에 대해서는 이러한 의무가 적용되지 않는다(연방도로법 제7a조).

(2) 특별사용

공공사용의 범위를 벗어나는 특별사용의 경우, 즉 차량의 통행과 같은 일반적인 사용방식 외의 도로 사용에 대해서는 허가를 필요로 하는데, 허가를 부여하는 관청은 연방고속도로의 경우에는 도로건설행정청이며, 지역관통도로의 경우에는 기초자치단체이다. 다만 기초자치단체가 해당 도로의 관리주체가 아닌 경우에는 도로건설행정청이 허가를 부여할 권한을 갖는다. 하지만 특별사용으로 말미암아 장애인 등이 도로의 공공사용을 하는 데 불편함을 겪을 수 있는 경우에는 특별사용 허가가 부여될 수 없다(연방도로법 제8조 제1항).

특별사용 허가는 기간을 반드시 정해야 하며, 철회가 가능하도록 부여된다. 또한 특별한 조건을 부과하는 것과 같은 부관이 결합될 수 있다(연방도로법 제8조 제2항).

특별사용에 대해서는 특별사용료가 징수될 수 있다. 이 특별사용료는 지역관통도로의 경우에는 기초자치단체에게 귀속되며, 그 밖의 경우에는 도로의 관리주체에게 귀속된다. 특별사용료는 도로의 상태 및 공공사용에 대하여 미치는 영향의 정도와 수수료 지불의무자의 경제적 이해관계 등을 고려하여 책정된다(연방도로법 제8조 제3항).

연방도로가 필요로 하는 허가 없이 사용되고 있거나 허가를 받은 자가 자신의 의무를 이행하지 않는 경우에는, 허가권을 지닌 관할 행정청이 사용의 종료를 명하거나 허가에 결부된 의무의 이행을 명할 수 있으며, 그러한 명령

맞춤형 법제정보

을 이행하지 않는 경우에는 관할 행정청은 의무자의 비용부담으로 위법한 상태를 제거하거나 제거할 것을 명할 수 있다(연방도로법 제8조 제7a항).

또한 특별사용 허가를 받은 자는 허가가 철회되는 경우나, 해당 도로가 폐쇄, 변경 또는 지정취소되는 경우에도 도로의 관리주체에게 손해배상을 청구할 수 없다(연방도로법 제8조 제8항). 이는 도로의 사용원칙이 공공사용을 우선으로 하고 있기 때문이다.

2. 주(州) 도로법상의 도로들의 경우

(1) 공공사용의 원칙

주 도로법상의 도로들 역시 연방도로와 마찬가지로 공공사용을 원칙으로 하고 있다. 다만 도로의 사용이 타인들의 공공사용에 중대하게 영향을 미치는 경우에는 공공사용이 아니라 특별사용으로 간주된다(주 도로법 제13조 제1항).

연방도로와 마찬가지로 주 도로법상의 도로들도 도로건설작업의 시행 내지는 도로의 통상적인 손상을 훨씬 넘어서는 손상이 발생하는 것을 막기 위해 도로건설행정청에 의해 공공사용이 제한될 수 있다(주 도로법 제14조 제1항).

특정 도로의 공공사용을 제한하는 경우에는 사전에 이에 대한 의견청취가 있어야 하는데, 공공사용을 제한하는 정도가 경미한 경우에는 의견청취절차가 생략될 수 있다. 또한 사전의 의견청취절차를 진행할 수 없을 정도로 급박한

상황인 경우에는 우선 공공사용을 제한하고 도로교통행정청에게 이를 즉시 통지하여야 한다(주 도로법 제14조 제2항).

한편 특정 도로의 공공사용의 제한으로 말미암아 대체도로의 건설 내지는 확장이 필요한 경우에는 대체도로를 관할하는 도로관리주체가 해당 도로의 공공사용을 제한한 도로의 관리주체에게 대체도로의 건설 내지는 확장을 위해 필요한 비용을 청구할 수 있으며, 비용의 청구 대신에 직접 대체도로의 건설 내지는 확장을 요청할 수도 있다(주 도로법 제14조 제3항).

(2) 특별사용

주 도로법상 도로들의 특별사용에 대해서도 허가가 필요하다. 허가는 기간을 정해서만 또는 철회조건을 정해서만 부여되어야 한다. 연방도로의 경우와 마찬가지로 특별사용으로 인해 장애인 등이 해당 도로를 공공사용함에 있어 불편을 겪을 수 있는 경우에는 허가가 부여될 수 없다(주 도로법 제16조 제1항).

특별사용을 위한 허가는 도로건설행정청이 의무에 부합하는 재량에 따라 부여하는데, 도로의 관리주체가 사법상의 법인인 경우에는 도로감독행정청이 허가를 부여한다. 도로감독행정청이 허가를 부여하는 경우에는 도로 관리주체의 의견을 청취해야 한다(주 도로법 제16조 제2항).

특별사용 허가를 받은 자는 도로의 안전과 질서를 유지하며 일반적으로 승인된 기술 규정들을 충족시키는 시설물을 설치하고 유지할 의

무를 갖는다. 또한 관할 행정청의 요청에 따라 허가를 받은 자는 자신의 특별사용으로 말미암아 도로의 관리주체에게 발생한 모든 비용들을 배상하여야 한다(주 도로법 제16조 제3항).

도로 관리주체의 변경은 특별사용에 대한 허가에 영향을 미치지 않으며, 연방도로의 경우와 마찬가지로 특별사용 허가를 받은 자는 허가의 철회 또는 도로의 폐쇄, 변경 내지는 지정취소되는 경우에 도로 관리주체에게 손해배상을 청구할 수 없다(주 도로법 제16조 제4항 및 제5항).

한편 기초자치단체들은 조례를 통해 기초자치단체도로에 대한 특정 유형의 특별사용을 위한 허가부여를 금지하는 것을 정할 수도 있다(주 도로법 제16조 제7항).

도로가 필요로 하는 허가 없이 사용되고 있거나 허가를 받은 자가 자신의 의무를 이행하지 않는 경우에는, 허가권을 지닌 관할 행정청이 사용의 종료를 명하거나 허가에 결부된 의무의 이행을 명할 수 있다. 다만 그러한 명령의 이행이 가능하지 않거나 비례성을 현저히 상실한 많은 비용을 통해서만 이행이 가능한 경우 또는 효과가 없을 것으로 보이는 경우, 관할 행정청은 의무자의 비용부담으로 위법한 상태를 제거하거나 제거할 것을 명할 수 있다(주도로법 제16조 제8항).

한편 지역관통도로에 대한 특별사용은 기초자치단체가 결정권을 지니는데, 다만 도로의 특별사용이 차도까지 이용하는 것이며, 이를 통해 교통의 안전성과 수월성에 영향을 미칠

수 있는 경우에는 관할 도로건설행정청의 동의를 얻어야 한다(주 도로법 제17조).

주 도로법상의 특별사용의 경우에도 수수료가 징수된다. 주(州)도로와 군(郡)도로의 경우에는 해당 도로의 관리주체가 징수권을 지니면 지역관통도로와 관련해서는 기초자치단체가 징수권을 지닌다. 특별사용 수수료에 대한 징수권자가 다수인 경우에는 징수된 수수료는 동일한 비율로 나뉘어 귀속된다(주 도로법 제19조 제1항).

기초자치단체와 군(郡)은 자신에게 귀속되는 특별사용 수수료를 조례를 통해 규율할 수 있으며, 주(州)에 귀속되는 특별사용 수수료는 주(州) 정부의 재무부장관과의 협의를 거쳐 법규 명령을 통해 규율된다. 특별사용 수수료는 도로에 대해 미치는 영향의 유형과 정도 및 수수료 납부의무자의 경제적 이해관계 등을 고려하여 책정된다(주 도로법 제19조 제2항).

V. 도로 관련 계획절차

1. 연방도로법상 계획절차

(1) 계획의 작성

연방 교통, 건설, 도시개발부는 관련된 주(州)들의 주(州)계획행정청과의 협의하에 연방도로의 계획작성과 노선을 결정하는데, 이는 지역 우회도로의 신설에 대해서는 적용되지 않는다(연방도로법 제16조 제1항).

맞춤형 법제정보

노선을 확정할 때에는 환경적합성 및 공간배치절차의 결과들을 포함한 계획과 관련된 공익들이 비교형량되어야 하며, 노선의 확정은 3개월 안에 종료되어야 한다(연방도로법 제16조 제2항).

지역계획 또는 주(州)계획이 존재하는 연방도로의 변경 내지는 새로운 연방도로의 건설을 그 결과로서 가져오는 경우에는 도로건설행정청이 해당 계획에 참여해야 하며, 연방계획이 주(州)계획이나 지역계획에 우선한다(연방도로법 제16조 제3항).

(2) 계획작성을 위한 사전작업

토지소유자 및 그 밖의 사용권자들은 계획작성의 사전작업을 위하여 필요로 하는 측량, 토지조사 및 지하수조사 등의 작업과 일시적인 측량결과 표시물 설치 및 그 밖의 행위들을 도로건설행정청 또는 그의 위탁을 받은 자가 시행하는 것을 감수하여야 한다. 다만 주거지에 대한 출입은 주거지 소유자의 동의를 얻을 때만 가능하다(연방도로법 제16a조 제1항).

사전작업을 시행하겠다는 점은 토지소유자 또는 그 밖의 사용권자들에게 최소 2주 전에 직접 통지되거나 기초자치단체의 통상적인 공고방법을 통해 통지되어야 한다(연방도로법 제16a조 제2항).

한편 사전작업을 통해 토지소유자 또는 그 밖의 사용권자들에게 직접적인 자산상의 손해가 발생한 경우에는 도로의 관리주체가 현금

으로 이를 보상하여야 하는데, 보상액수에 대해 상호간에 합의가 이루어지지 않는 경우에는 도로건설행정청 또는 권리자의 신청에 따라 주(州)법률에 의거한 관할 행정청이 보상액수를 결정한다. 이 경우에는 결정 이전에 권리자들의 의견을 청취하여야 한다(연방도로법 제16a조 제3항).

(3) 계획의 확정

연방도로들은 사전에 계획이 확정된 때에만 건설되거나 변경될 수 있다. 계획을 확정하는 경우에는 환경적합성을 포함한 계획과 관련된 공익과 사익들이 비교형량되어야 한다. 계획확정을 위한 절차는 행정절차법 제72조부터 제78조까지의 규정에 따라 진행된다(연방도로법 제17조).

연방도로법은 계획확정을 위한 절차 중 공청회 절차와 관련해서는 몇 가지 별도의 규정을 두고 있다. 우선 계획안은 기초자치단체에서 열람이 가능하도록 하고 있으며, 주(州)정부에 의해 승인받은 자연보호단체들 및 그 밖의 단체들에게 계획안에 대해 알리도록 하고 있다. 공청회를 개최하는 행정청은 토론회를 개최하지 않을 수도 있는데, 토론회를 개최하는 경우에는 이의제기 기한의 경과 후 3개월 안에 토론회가 종료되도록 해야 한다. 토론회가 개최되지 않은 경우에는 공청회를 개최한 행정청은 그 결과와 자신의 입장을 계획확정 행정청에 통지하여야 한다(연방도로법 제17a조).

(4) 계획확정의 법률적 효과

계획이 확정된 후 해당 계획에 대해 불가쟁력이 발생한 지 10년이 경과할 때까지 계획이 시행되지 않는 경우에는 해당 계획의 확정은 그 효력을 상실하게 된다. 다만 10년이 경과하기 전에 계획작성의 주체가 계획확정 행정청에게 사전에 기한의 연장을 신청한 경우에는 최대 5년간 연장될 수 있다. 계획확정의 효력을 연장하는 경우에는 계획확정 시에 규정된 절차들에 따라 공청회가 개최되어야 한다. 외부적으로 인지가 가능한 계획에 부합하는 행위가 개시된 경우에는 계획이 시행된 것으로 간주되며, 계획이 시행된 후에 계획이 중단되는 것은 계획확정의 효력에 대해 아무런 영향을 미치지 못한다(연방도로법 제17c조).

(5) 계획확정에 대한 소송

계획의 확정 또는 연방도로의 신설 내지는 변경에 대한 허가에 대한 취소소송의 제기는 자동적으로 집행정지의 효력을 갖지 않는다. 행정법원법 제80조 제5항 제1문에 따른 계획 확정 또는 허가에 대한 취소소송의 집행정지 효력 신청은 계획확정 또는 허가의 송달이 이루어진 지 1개월 안에만 이루어질 수 있다(연방도로법 제17e조 제2항).

하지만 사후에 집행정지 효력을 부여하는 것이 정당화될 수 있는 사실이 발생한 경우에는, 그 사실을 인지한 때로부터 1개월 안에 집행정지의 효력발생을 신청할 수 있다(연방도로법 제17e조 제4항).

계획확정에 대해 취소소송 등을 제기한 자는 6주 안에 소 제기의 사유를 정당화할 수 있는 사실들과 입증자료를 제출하여야 한다(연방도로법 제17e조 제5항). 이러한 규정은 소송절차의 지연을 막아 계획과 관련된 법률적 불확실성을 조기에 해소하고자 하는 목적을 지니고 있는 것이다.

2. 주(州) 도로법상 계획절차

(1) 계획의 작성

도로의 신설 또는 변경을 가져오는 계획작성의 경우, 계획작성 주체는 도로건설행정청에게 이를 적시에 통지하여야 하며, 건설시행계획의 변경을 가져오는 도로계획 작성의 경우에도 계획작성 주체는 이를 도로건설행정청에게 적시에 통지하여야 한다(주 도로법 제36조).

(2) 계획의 확정

주 도로법상의 도로들은 사전에 계획이 확정된 경우에만 신설되거나 변경될 수 있다. 그 밖의 도로와 길의 신설 내지 변경은 도로관리주체의 신청에 따라 계획확정절차가 시행될 수 있다. 제한된 공공로의 경우에는 계획확정절차가 시행되지 않는다(주 도로법 제37조 제1항).

계획확정절차는 각 주의 주(州)행정절차법의 규정들에 따라 이루어지며, 주(州)도로와 군(郡)도로 및 기초자치단체도로의 신설 내지 변경에 대해서는 환경적합성 심사가 이루어져야 한다(주 도로법 제37조 제2항 및 제4항).

맞춤형 법제정보

계획을 확정함에 있어서는 환경적합성 심사의 결과를 포함하여 계획과 관련된 공익 및 사익들이 비교형량되어야 한다(주 도로법 제37조 제5항).

계획의 확정과 관련된 공청회를 개최하고, 해당 계획을 확정하는 주체는 해당 지역의 행정을 관장하는 주체이며, 해당 계획이 여러 지역에 걸쳐 영향을 미치는 경우에는 최상급 도로 건설행정청이 공청회 개최 및 계획확정의 주체를 결정한다(주 도로법 제37조 제8항).

(3) 계획확정의 법률적 효과

계획의 확정은 도로관리의 주체 및 계획에 대해 이의제기를 할 수 있는 관련자들에게 통지되어야 한다(주 도로법 제38조 제1항).

계획확정 후 해당 계획에 대한 불가쟁력이 발생한 지 8년 안에 계획이 시행되지 않는 경우에는 계획확정의 효력이 상실된다. 다만 도로관리주체의 사전 신청이 있는 경우에는 계획 확정 행정청이 최대 5년간 계획확정의 효력을 연장할 수 있다. 효력 연장 시에도 공청회가 개최되어야 한다(주 도로법 제38조 제2항).

계획이 확정된 경우 그리고 해당 계획이 집행력을 갖게 되는 경우에는 도로관리의 주체를 위하여 공용수용이 이루어질 수 있다(주 도로법 제40조).

배 정 범

(해외입법조사원, 프랑크푸르트 대학교 박사과정)