

법제처 법령해석

국토해양부 - 「자연환경보전법」 제2조제9호 및 「도로법」 제2조(육교형 생태통로가 「도로법」 상 도로에 해당하는지 여부) 관련안건번호 08-0226 회신일자 2008.11.10 1. 질의요지

「자연환경보전법」 제2조제9호에서 “생태통로”라 함은 도로·댐·수중보·하구언 등으로 인하여 야생동·식물의 서식지가 단절되거나 훼손 또는 파괴되는 것을 방지하고 야생동·식물의 이동 등 생태계의 연속성 유지를 위하여 설치하는 인공 구조물·식생 등의 생태적 공간을 말한다고 규정하고 있는데, 이러한 생태통로 중 “「환경친화적 도로건설 지침」 및 「생태통로 설치 및 관리지침」에서 규정하고 있는 육교형 생태통로”(이하 “육교형 생태통로”라 함)가 「도로법」 상 도로에 해당하는지?

2. 회답

“육교형 생태통로”는 도로관리청이 설치하였다면 「도로법」 상 도로에 해당합니다.

3. 이유

○ 「자연환경보전법」 제2조제9호에 따르면 “생태통로”라 함은 도로·댐·수중보·하구언 등으로 인하여 야생동·식물의 서식지가 단절되거나 훼손 또는 파괴되는 것을 방지하고 야생동·식물의 이동 등 생태계의 연속성 유지를 위하여 설치하는 인공 구조물·식생 등의 생태적 공간을 말한다고 규정하고 있습니다.

○ 한편, 「도로법」 제2조제1항제1호에서 “도로”란 일반인의 교통을 위하여 제공되는 도로로서 제8조에 열거한 것을 말한다고 하고, 같은 법 제2조제2항에서 제1항제1호의 도로에는 터널, 교량, 도선장, 도로용 엘리베이터 및 도로와 일체가 되어 그 효용을 다하게 하는 시설이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 것과 도로의 부속물을 포함한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제2조제1항제4호에서 “도로의 부속물”이란 도로 구조의 보전과 안전하고 원활한 도로교통의 확보, 그 밖에 도로의 관리에 필요한 시설 또는 공작물로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다고 하고, 같은 법 제2조제1항제4호마목에서는 “그 밖에 대통령령으로 정한 것”으로 규정하고 있으며, 그 위임을 받은 같은 법 시행령 제2조의에서는, 같은 법 제3조제1항제4호에서 “기타 대통령령으로 정한 것”(2008. 3. 21. 법률 제8976호로 전부 개정된 현행 「도로법」 제2조제1항제4호마목의 “그 밖에 대통령령으로 정한 것”을 말함)이라 함은 도로관리청이 설치한 다음 각 호의 것을 말한다고 하고, 그 중 하나로 “지하도 또는 육교”(제8호)를 규정하고 있습니다.

○ 그리고 「환경친화적 도로건설 지침」(국토해양부와 환경부 공동, 2006년 12월)에서는 “도로건설은 동물의 생활권이나 행동권의 분리를 초래하여 물, 먹이, 번식 등을 위한 이동을 곤란하게 하고, 서식처가 양분됨으로써 활동영역이 좁아져 새로운 서식공간을 찾아 위험을 무릅쓰고 도로를 횡단하면서 이동하게 되어 교통사고의 위험성이 높아지는 등 문제점이 발생한다”고 지적하면서 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안의 하나로 “도로건설로 인하여 생태계 단절이 예상되는 곳에 육교형 통로를 설치하여 단편화된 생태계를 연결하여 생태계의 연속성을 유지한다”고 규정하고 있으며[2.2.2 동·식물 중 3) 및 3.2.2의 2.나.2)①], 「생태통로 설치 및 관리지침」(환경부, 2003년 11월)에서도 “육교형 생태통로”를

“횡단부위가 넓은 곳, 절토지역 혹은 장애물 등으로 동물을 위한 통로 설치가 어려운 곳에 만들어지는 통로. 도로 위를 횡단하는 육교 형태로 설치”하는 것이라고 규정하고 있습니다.

○ 그런데 “육교”의 사전적 의미를 살펴보면, “번잡한 도로나 철로 위를 사람들이 안전하게 횡단할 수 있도록 공중으로 건너질러 놓은 다리”, “옴폭 팬 곳이나 골짜기 따위를 건너도록 걸쳐 놓은 다리” 또는 “대륙이나 섬 사이를 이어 생물의 이동을 가능하게 한 가늘고 긴 땅”이라는 뜻으로 쓰이는바, 「도로법 시행령」 제2조의제8호의 “육교”의 이용 주체가 반드시 일반인에 한정되는 것은 아니라 할 것입니다.

○ 그리고 “육교형 생태통로”는, 단순히 야생동·식물의 서식지가 단절되거나 훼손 또는 파괴되는 것을 방지하고 야생동·식물의 이동 등 생태계의 연속성을 유지하기 위한 기능 외에도 야생동물의 도로 횡단에 따른 자동차와의 충돌사고 등을 사전에 방지하는 한편, 설치되는 지역이나 장소에 따라서는 도로 양쪽을 왕래하고자 하는 지역 주민이나 외지인 등의 통행로로도 제공될 수 있는 것이어서, 「도로법」 제2조제1항제4호의 “도로의 부속물”로서 안전하고 원활한 도로교통의 확보에 필요한 시설 또는 공작물로 기능한다고 할 것입니다.

○ 또한, 「도로법」상 도로의 부속물에는 “도로의 방호 울타리, 가로수 또는 가로등으로서 도로관리청이 설치한 것”(제2조제4호나목)과 같은 법 시행령 제2조에서 도로관리청이 설치한 것으로서 “도로에의 토사유출 또는 낙석을 방지하기 위한 시설”(제2호), “도로의 관리를 위한 통신시설”(제6호), “공동구”(제7호) 및 “방음림을 포함한 방음시설”(제9호) 등이 포함되는바, 도로 구조의 보전과 안전하고 원활한 도로교통의 확보 등의 측면에서 “육교형 생태통로”가 이러한 시설 또는 공작물보다 그 기능이나 중요성이 떨어진다고 할 수도 없을 것입니다.

○ 그러므로 위와 같은 「자연환경보전법」, 「도로법」, 「환경친화적 도로건설 지침」 및 「생태통로 설치 및 관리지침」의 규정들을 종합적으로 살펴볼 때, 도로관리청이 설치한 “육교형 생태통로”는 「도로법」 제2조제1항제4호 및 같은 법 시행령 제2조제8호에 따라 도로 구조의 보전과 안전하고 원활한 도로교통의 확보, 그 밖에 도로의 관리에 필요한 시설 또는 공작물 중 “육교”에 해당하는 “도로의 부속물”로 보는 것이 합리적이라 할 것이어서 「도로법」 제2조제2항에 따라 도로에 해당한다고 할 것입니다.

○ 따라서 “육교형 생태통로”는 도로관리청이 설치하였다면 「도로법」상 도로에 해당합니다.