도로법 일부개정법률안
심 사 보 고 서

2025. 11.

국토교통위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2025년 4월 21일, 복기왕의원 등 10인

나. 회부일자 : 2025년 4월 22일

다. 상정 및 의결일자 :

제428회 국회(임시회)

제2차 국토교통위원회(2025. 8. 21.)

상정 · 제안설명 · 검토보고 · 대체토론 · 소위회부

제429회 국회(정기회)

제1차 교통법안심사소위원회(2025. 9. 1.)

상정 · 축조심사 · 의결(대안반영폐기)

제429회 국회(정기회)

제1차 전체회의(2025.9.25)

상정 · 소위심사보고 · 축조심사 · 찬반토론 · 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(제안설명서 : 국회의원 복기왕)

현행법은 도로안전시설의 예시로 시선유도표지, 중앙분리대, 과속방지시설 등을 규정하고 있으며, 어린이보호구역에 도로 안전시설 설치 의무를 부과하고 있음.

그런데 '방호울타리'는 차량의 이탈 및 구조물과의 직접적 충돌을 방지하여 보행자를 보호하기 위한 중요한 안전시설임에도 현행법령에 따르면 도로안전시설이 아닌 도로의 기능 유지를 위한 그 밖의 시설로 규정되어 있으며, 어린이보호구역을 제외한 도심 내 일반도로에는 도로 안전시설 설치 의무규정이 적용되지 않고 있음. 최근 자동차가 도로를 벗어나 보도를 침범하여 발생하는 교통사고가 증가하고 있어, 이를 방지하기 위한 도로 안전시설 관련 규정을 정비하고 안전시설 설치를 강화할 필요성이 제기되고 있음.

이에 방호울타리를 도로안전시설의 하나로 규정하여 방호울타리의 성격을 분명히 하는 한편, 신설·증설되는 도로에 방호울타리 등 보행자 안전 시설 설치 의무를 규정하여 보행자의 안전을 도모하려는 것임(안 제54조제2항 등).

3. 전문위원 검토보고 요지

(전문위원 : 임종수)

1. 방호울타리를 도로안전시설로 규정(안 제2조)

현행법 및 같은 법 시행령은 방호울타리를 도로의 부속물 중 “그 밖에 도로의 기능 유지 등을 위한 시설” 중 하나로 규정하고 있음. 개정안은 방호울타리를 도로의 부속물 중 중앙분리대, 과속방지시설과 동일한 ‘도로안전시설’에 포함되도록 재정의하려는 것임.

현 행	개 정 안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. (생 략) 2. “도로의 부속물”이란 도로관리청이 도로의 편리한 이용과 안전 및 원활한 도로교통의 확보, 그 밖에 도로의 관리를 위하여 설치하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설 또는 공작물을 말한다. 가. (생 략) 나. 시선유도표지, 중앙분리대, <u>과속방지시설 등</u> 도로안전시설 다. ~ 바. (생 략) 3. ~ 9. (생 략)	제2조(정의) ----------. 1. (현행과 같음) 2. ----------. 가. (현행과 같음) 나. ----------<u>과속방지시설, 방호울타리 등</u>---------- 다. ~ 바. (현행과 같음) 3. ~ 9. (현행과 같음) 부 칙 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

가. 검토의견

현행법에서 “도로의 부속물”이란 도로의 편리한 이용과 안전 및 원활한 도로교통의 확보, 도로의 관리를 위하여 설치하는 시설 또는 공작물로서 ① 도로이용 지원시설, ② 도로안전시설, ③ 도로관리시설, ④ 교통관리시설, ⑤ 도로부대시설, ⑥ 그 밖의 도로 기능 유지 등을 위한 시설, 총 6가지 유형으로 구분됨.

【 도로의 부속물의 유형별 시설 】

구 분	시설 종류
도로이용 지원시설	· 주차장, 버스정류시설, 휴게시설 등
도로안전시설	· 시선유도표지, 중앙분리대, 과속방지시설 등
도로관리시설	· 통행료 징수시설, 도로관제시설, 도로관리사업소 등
교통관리시설	· 도로표지 및 교통량 측정시설 등
도로부대시설	· 낙석방지시설, 제설시설, 식수대 등
그 밖의 시설 (시행령)	· 주유소, 충전소, 교통・관광안내소, 졸음쉼터 및 대기소 · 환승시설 및 환승센터 · 장애물 표적표지, 시선유도봉 등 운전자의 시선을 유도하기 위한 시설 · 방호울타리, 충격흡수시설, 가로등, 교통섬, 도로반사경, 미끄럼방지시설, 긴급제동시설 및 도로의 유지・관리용 재료적치장 · 화물 적재량 측정을 위한 과적차량 검문소 등의 차량단속시설 · 도로에 관한 정보 수집 및 제공 장치, 기상 관측 장치, 긴급 연락 및 도로의 유지・관리를 위한 통신시설 · 도로 상의 방파시설(防波施設), 방설시설(防雪施設), 방풍시설(防風施設) 또는 방음시설 · 도로에의 토사유출을 방지하기 위한 시설 및 비점오염저감시설 · 도로원표(道路元標: 도로의 출발점, 도착점 또는 경과지역을 표시하는 표지를 말한다), 수선 담당 구역표 및 도로경계표 · 공동구 · 도로 관련 기술개발 및 품질 향상을 위하여 도로에 연접(連接)하여 설치한 연구시설

「도로안전시설 설치 및 관리지침」(국토교통부 훈령)에 따르면 방호울타리란 주행 경로를 벗어난 차량이 길 밖, 보도 등으로 이탈하는 것을 방지하는 동시에 탑승자의 상해를 줄이는 등의 기능을 갖는 시설을 말함.

【 방호울타리 사례 】

※ 자료 : 국토교통부

개정안은 방호울타리가 보행자를 보호하기 위한 중요한 안전시설임에도 도로안전시설이 아닌 ‘그 밖의 시설’로 분류되고 있는 점을 개선하려는 것임. 「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」(국토교통부령)에서는 교통사고를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 방호울타리 등 도로

안전시설을 설치하여야 한다고 규정하고 있으며[1], 방호울타리의 설치 및 관리 방법을 규정한 「도로안전시설 설치 및 관리지침」에서도 방호울타리를 도로안전시설 중 차량방호 안전시설의 한 유형으로 보고 있는 등 실질적으로 방호울타리는 도로안전시설로 관리되고 있는 것으로 보이므로 이를 법률에서 명확히 규정하고자 하는 개정안은 타당한 것으로 생각됨.[2]

나. 국토교통부 의견

방호울타리를 도로안전시설로 재규정하는 개정안에 동의함.

---

1) 「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」
제38조(도로안전시설 등) ① 교통사고를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 시선유도시설, 방호울타리, 충격흡수시설, 조명시설, 과속방지시설, 도로반사경, 미끄럼방지시설, 노면요철포장, 긴급제동시설, 안개지역 안전시설, 횡단보도육교(지하횡단보도를 포함한다) 등의 도로안전시설을 설치하여야 한다.

2) 「도로안전시설 설치 및 관리지침」에 따르면 "차량방호 안전시설"이란 차량이 이탈하는 것을 방지하거나 차량과 구조물의 직접적 충돌을 방지하여 차량 탑승자 및 차량, 보행자, 도로변 주요 시설을 보호하기 위한 시설로서 중앙분리대, 방호울타리, 충격흡수시설이 있음. 그 밖에 방호울타리 관련 「도로안전시설 설치 및 관리지침」 내용은 【참고자료】 참조

참고 1 도로안전시설 설치 및 관리지침 중 방호울타리 관련 주요 내용

제3편 차량방호 안전시설

1. 총칙

1.1 목 적

본 지침은 도로안전시설 중 차량방호 안전시설의 설치 및 관리에 관한 기본적이고 세부적인 시행 지침을 정함으로써, 도로교통 안전과 원활한 교통 소통을 도모하고 더 나은 도로 환경을 조성하는데 목적이 있다.

1.3 용어의 정의

"차량방호 안전시설"이란 주행중 진행 방향을 잘못 잡은 차량이 길 밖, 또는 대향 차로 등으로 이탈하는 것을 방지하거나 차량이 구조물과의 직접적인 충돌을 방지하여 차량 탑승자 및 차량, 보행자 또는 도로변의 주요 시설을 안전하게 보호하기 위하여 설치하는 시설을 말한다.

차량방호 안전시설로는 노측이나 중앙분리대, 교량 등에 설치하는 방호울타리와 고정 구조물의 전면에 설치하는 충격흡수시설이 있다.

2. 방호울타리

2.1 기능 및 종류

2.1.1 기능

방호울타리는 주행 중 정상적인 주행 경로를 벗어난 차량이 길 밖, 대향 차로 또는 보도 등으로 이탈하는 것을 방지하는 동시에 탑승자의 상해 및 차량의 파손을 최소한도로 줄이고 차량을 정상 진행 방향으로 복귀시키는 것을 주목적으로 하며, 부수적으로는 운전자의 시선을 유도하고 보행자의 무단 횡단을 억제하는 등의 기능을 갖는 시설이다.

2.1.2 종류

방호울타리의 종별은 설치 위치 및 기능에 따라 노측용, 분리대용, 보도용 및 교량용으로 나누며, 시설물의 강도에 따라서는 연성 방호울타리와 강성 방호울타리로 구분된다.

2.1.3 형식 선정

방호울타리 형식 선정에 있어서는 성능, 경제성, 주행상의 안전감, 시선 유도, 전망, 쾌적성, 주위 도로 환경과의 조화, 시공 조건, 분리대의 폭, 유지보수 등을 충분히 고려하여 형식을 선정한다.

2.1.4 등급 적용

방호울타리의 등급은 시설물 사용 목적과 설치 구간의 설계속도, 선형 등 도로 및 교통 조건, 지형 조건에 따른 차량의 도로 외 이탈 가능성 및 기술 수준 등을 종합적으로 고려하여 설계조건을 정하고 이에 부합한 시설물이 되도록 적용한다.

2. 보도에 방호울타리 설치 의무화(안 제54조제2항)

개정안은 도로공사 후 새로 설치되는 보도 중 국토교통부령으로 정하는 보도에는 방호울타리 등 보행자 안전을 위한 시설을 설치하도록 법률에 의무규정을 마련하려는 것임.

현 행	개 정 안
제54조(보도의 설치 및 관리) ① (생략) <신 설> ② 보도의 설치 기준, 구조 등에 관하여 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.	제54조(보도의 설치 및 관리) ① (현행과 같음) ② 도로관리청은 제2조제7호에 따른 도로공사 후 새로 설치되는 보도 중 국토교통부령으로 정하는 보도에는 방호울타리 등 보행자의 안전을 위한 시설을 설치하여야 한다. ③ 제1항에 따른 보도의----------및 제2항에 따른 보행자 안전 시설의 설치 등에----------. 부 칙 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

가. 검토의견

2024년 7월 다수의 사상자가 발생한 서울 시청역 인근 교통사고를 비롯하여 최근 자동차가 도로를 벗어나 보도를 침범하는 문제가 사회적으로 이슈가 되고 있음.[3)4)]

현행 「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」(국토교통부령)에 따르면 교통사고를 방지하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 방호울타리 등의 도로안전시설을 설치하도록 규정하고[5)], 보도에 관해서는 그 설치 기준과 구조에 관한 사항만을 규정하고 있어 보행자 안전을 위한 시설의 설치 기준이나 의무적 설치 대상 등을 별도로 규정[6)]하고 있지 않는 상황임.

---

3) '60대 운전자 좌회전 중 인도 돌진…10대 보행자 사망', 한국경제, 2025.6.7.
'보행자 교통사고 사망 3.8%↑…횡단보도 시간 늘린다', KBS, 2025.5.15. 등

4) 2024년 차대사람 교통사고 중 보도통행중 교통사고는 2,260건 발생하였고 이로 인해 사망자 23명, 부상자 2,356명이 발생하였음.(자료 : 도로교통공단 교통사고분석시스템)

5) 「도로의 구조・시설 기준에 관한 규칙」
제38조(도로안전시설 등) ① 교통사고를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 시선유도시설, 방호울타리, 충격흡수시설, 조명시설, 과속방지시설, 도로반사경, 미끄럼방지시설, 노면요철포장, 긴급제동시설, 안개지역 안전시설, 횡단보도육교(지하횡단보도를 포함한다) 등의 도로안전시설을 설치하여야 한다.

6) 【 도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙(국토교통부령) 중 보도 부분 】

제16조(보도) ① 보행자의 안전과 자동차 등의 원활한 통행을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 도로에 보도를 설치해야 한다. 이 경우 보도는 연석(緣石)이나 방호울타리 등의 시설물을 이용하여 차도와 물리적으로 분리해야 하고, 필요하다고 인정되는 지역에는 이동편의시설을 설치해야 한다.
② 제1항에 따라 차도와 보도를 구분하는 경우에는 다음 각 호의 기준에 따른다.
1. 차도에 접하여 연석을 설치하는 경우 그 높이는 25센티미터 이하로 할 것
2. 횡단보도에 접한 구간으로서 필요하다고 인정되는 지역에는 이동편의시설을 설치해야 하며, 자전거도로에 접한 구간은 자전거의 통행에 불편이 없도록 할 것
③ 보도의 유효폭은 보행자의 통행량과 주변 토지 이용 상황을 고려하여 결정하되, 최소 2미터 이상으로 하여야 한다. 다만, 지방지역의 도로와 도시지역의 국지도로는 지형상 불가능하거나 기존 도로의 증설・개설 시 불가피하다고 인정되는 경우에는 1.5미터 이상으로 할 수 있다.
④ 보도는 보행자의 통행 경로를 따라 연속성과 일관성이 유지되도록 설치하며, 보도에 가로수 등 노상시설을 설치하는 경우 노상시설 설치에 필요한 폭을 추가로 확보하여야 한다.

따라서, 일정한 설치 기준에 따라 보도에 방호울타리 등 보행자 안전을 위한 시설을 설치하도록 의무화하고 구체적인 설치 대상·기준은 하위 법령을 통해 규정함으로써 보행자 교통사고를 최소화하고 안전을 강화하려는 개정안의 취지는 타당하다고 할 수 있음.

한편, 개정안은 기존에 완성된 보도를 제외하고 '도로공사 후 새로 설치되는 보도'로 보행자 안전 시설 설치 의무 범위를 한정하려는 것으로 보이는데, 이 경우 본칙이 아니라 부칙에 해당 사항을 규정하는 것이 적절할 것으로 보임. 즉, '제54조제2항의 개정규정은 이 법 시행 후 새로 설치되는 보도에 적용'하도록 하는 적용례를 두면 될 것으로 생각됨.[7)]

나. 국토교통부 의견

보도 설치 시 국토교통부령으로 정하는 보도에 대해 방호울타리 등 보행자 안전 시설 설치를 의무화하려는 개정안에 동의함. 다만, 시행규칙 제정을 위한 검토 및 행정절차 이행을 위한 적정 기간(6개월)이 필요함.

---

7)이처럼 시간적 범위를 한정하기 위하여 적용례를 두는 입법례는 다양하게 찾아볼 수 있음. 대표적으로 자동차에 대한 사고기록장치 장착을 의무화하는 내용의 「자동차관리법 일부개정법률(법률 제20298호, 2024.2.13.개정)」에서는 법 시행 이후 제작·조립 또는 수입하여 판매하는 자동차부터 적용하도록 적용례를 두었음.

「자동차관리법 일부개정법률(법률 제20298호, 2024.2.13.개정)」 부칙

제2조(사고기록장치의 장착에 관한 적용례) 제29조의3제1항의 개정규정은 자동차제작·판매자등이 같은 개정규정 시행 이후 제작·조립 또는 수입하여 판매하는 자동차부터 적용한다. 다만, 같은 개정규정 시행 당시 제작·조립 또는 수입된 자동차와 동일한 형식의 자동차에 대해서는 같은 개정규정 시행일부터 2년이 경과한 날부터 적용한다.

4. 대체토론 요지

없　음.

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 : 복기왕)

복기왕의원, 민홍철의원이 각각 대표발의한 두 건의 '도로법 일부개정법률안'을 통합·조정하여 위원회 대안으로 제안함.

6. 찬반토론 요지

없　음.

7. 심사결과

대안반영폐기

※ 도로법 일부개정법률안(대안)에 일부 내용을 수정하여 반영함.