



제429회국회(정기회)
제6차 국토교통위원회

도로법 일부개정법률안 검 토 보 고

< 대도시권 교통혼잡도로 개선사업 대상지역 확대 >
■ 이성윤의원 대표발의(의안번호 제2212792호)

2025. 11.

국 토 교 통 위 원 회
전 문 위 원 임 종 수

목 차

□ 이성윤의원 대표발의(2212792)	1
I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 대도시권 교통혼잡도로 개선사업 대상지역 확대(안 제8조제1항) ...	3

□ 이성윤의원 대표발의(2212792)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이성윤의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 9. 8.
3. 회 부 일 : 2025. 9. 9.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국토교통부장관으로 하여금 대도시의 주요 간선도로의 교통혼잡을 해소하기 위하여 5년마다 권역별로 대도시권 교통혼잡도로 개선사업계획을 수립하고 있으며, 동법 시행령을 통해 개선사업 대상을 6개 광역시의 주요 간선도로로 한정하고 있음.

그런데 2025년 4월 2일 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」이 인구 50만 이상의 대도시로서 도청이 소재한 도시 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역을 대도시권에 포함하고 광역교통시설 범위를 확대하도록 개정되어 양 법 사이의 대도시권 기준 불일치가 발생함.

이에 전주권과 같은 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제 2조제1호나목에 따른 가목 외 지역으로서 인구 50만 이상 대도시 중

도청소재지를 대도시권 교통혼잡도로 개선사업의 대상지역에 포함하여 양 법 간의 대도시권 범위를 일치시키려는 것임(안 제8조제5항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 대도시권 교통혼잡도로 개선사업 대상지역 확대(안 제8조제1항)

현행법 제8조¹⁾에 따라 시행되는 ‘대도시권 교통혼잡도로 개선사업’은 6개 광역시²⁾를 대상으로³⁾ 5년마다 권역별로 사업계획을 수립한 후 도심지 우회도로 및 대도시권 순환도로 체계를 구축하고 간선 도로망과의 연계보완 등을 수행하는 사업으로, 설계비 50%, 공사비의 50%를 국고에서 지원하고 있음⁴⁾. 지방자치단체는 설계비 50%, 공사비 50%, 토지

1) 「도로법」

제8조(대도시권 교통혼잡도로 개선) ① 국토교통부장관은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 도로관리청인 도로 중 대도시권의 주요 간선도로로서 교통 혼잡의 해소, 물류의 원활한 흐름을 위하여 개선사업의 시행이 필요한 구간의 도로(이하 “대도시권 교통혼잡도로”라 한다)에 대하여 5년마다 권역별로 대도시권 교통혼잡도로 개선사업계획(이하 이 조에서 “사업계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 사업계획에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.

1. 대도시권 교통혼잡도로 개선사업(이하 이 조에서 “개선사업”이라 한다)의 목표
2. 개선사업 대상 도로
3. 연차별 개선사업 계획
4. 개선사업의 시행을 위한 총투자 규모
5. 개선사업의 시행에 필요한 재원의 조달방안
6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

③ 국토교통부장관은 사업계획을 수립할 때에는 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사나 시장·군수·구청장과 협의하고, 제9조에 따른 도로정책심의위원회 심의를 거쳐야 한다.

④ 행정청은 사업계획에 따라 매년 대도시권 교통혼잡도로의 개선을 위한 세부 사업계획을 수립하고 시행하여야 한다.

⑤ 대도시권 교통혼잡도로의 선정 기준, 관리 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥ 이미 수립된 사업계획을 변경하는 경우에는 제3항의 규정을 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑦ 국토교통부장관은 「지방자치법」 제198조에 따른 인구 50만명 이상 대도시의 주요 간선도로에 대하여 5년마다 교통혼잡 실태 등을 조사할 수 있다.

2) 인천, 대전, 대구, 울산, 부산, 광주

3) 「도로법 시행령」

제6조(대도시권 교통혼잡도로 개선사업계획의 수립 등) ② 대도시권 교통혼잡도로의 선정 기준은 고속국도 및 일반국도를 제외한 광역시의 동(洞)지역에 있는 도로 중 다음 각 호에 해당되는 도로로 한다.

1. 고속국도 및 자동차전용도로(법 제48조에 따라 도로관리청이 지정하는 자동차전용도로 또는 전용구역을 말한다. 이하 같다)와 연결하는 도로

2. 혼잡구간을 우회하는 도로

3. 조성이 완료된 주요 항만, 공항, 산업단지, 물류단지 등을 연결하는 도로 중 국가지원 등이 계획되지 아니한 도로

보상비 100%를 부담함.

개정안은 ‘대도시권 교통혼잡도로 개선사업’ 대상 도로를 법률에 직접 규정하되, 광역시와 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제2조제 1호나목에 따른 지역에 소재한 도로까지 확대하여, 도시의 교통혼잡을 해소하고 지방자치단체의 재정부담을 경감시키고자 하는 것임.

현행	개정안
제8조(대도시권 교통혼잡도로 개선) ① ~ ④ (생략) <u><신설></u>	제8조(대도시권 교통혼잡도로 개선) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 제1항에 따른 대도시권 교통혼잡도로는 광역시 및 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제2조제 1호나목에 따른 지역에 있는 도로 중 다음 각 호에 해당되는 도로로 한다. 1. <u>고속국도 및 자동차전용도로와 연결하는 도로</u> 2. <u>혼잡구간을 우회하는 도로</u> 3. <u>조성이 완료된 주요 항만, 공항, 산업단지, 물류단지 등을 연결하는 도로 중 국가지원 등이 계획되지 아니한 도로</u>
⑤ <u>대도시권 교통혼잡도로의 선정 기준, 관리 방법 등에 관하여 필요</u>	⑥ ----- <u>관리</u> -----

4) 「도로법 시행령」

제85조(국가지원지방도 및 대도시권 교통혼잡도로에 대한 비용의 지원) ⑥ 법 제86조제2항에 따라 대도시권 교통혼잡도로의 개선을 위한 세부 사업계획을 시행하는 데에 드는 비용의 일부를 지원할 때에는 예산의 범위에서 제84조제1항제1호에 따른 공사비(조사·설계에 드는 비용을 포함한다)를 지원할 수 있다.

현행	개정안
한 사항은 대통령령으로 정한다.	-----. 부칙 이 법은 2025년 10월 23일부터 시행한다.

가. 검토의견

개정안에 따르면 대도시권 교통혼잡도로 개선사업 대상에 현재의 6개 광역시와 함께 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제2조제1호 나목인 “가목 이외의 지역으로서 「지방자치법」 제198조제1항에 따른 인구 50만 이상의 대도시 중 도청 소재지인 도시(이하 “도청소재대도시”라 한다) 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역”을 새롭게 추가하려는 것인데, 현재 이 기준을 충족하는 지역은 전북특별자치도 전주시와 그와 같은 교통생활권에 있는 지역이 해당됨.

< 개정안에 따른 대도시권 교통혼잡도로 개선사업 대상 변화 >

구분	개소	도시명칭
광역시	6개	부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산
+ 인구 50만 이상 도청소재지와 및 그와 같은 교통생활권 (수도권·광역시권 지역 제외)	+ 1개	전주권 (전북특별자치도 전주시, 전북특별자치도 김제시·완주군·익산시·군산시) * 「광역교통법 시행령」 개정 (2025. 10. 23 시행)

자료: 국토교통부

< 인구 50만 이상 대도시와 특례시 지정 현황 >

연번	「지방자치법」 제198조에 따른 인구 50만 이상 대도시와 특례시		인구(명)	도청소재지	수도권·광 역시권 지역
1	경기도	수원시	1,192,256	경기도청	○
2		고양시	1,069,131		○
3		용인시	1,087,144		○
4		성남시	912,708		○
5		화성시	971,835		○
6		부천시	769,084		○
7		남양주시	732,191		○
8		안산시	619,381		○
9		평택시	599,138		○
10		안양시	557,962		○
11		시흥시	517,511		○
12		김포시	486,651		○
13		파주시	513,627		○
14	충청북도	청주시	854,742	충북도청	○
15	충청남도	천안시	660,147		X
16	전라북도	전주시	634,548	전북도청	X
17	경상북도	포항시	491,439		X
18	경상남도	창원시	999,399	경남도청	○
19		김해시	531,683		○

자료: 행정안전부공고 제2025-113호, 인구 50만 이상 대도시와 특례시 공고, 2025. 1. 24. 등을 재구성

2020년 12월 기준 인구 50만 이상 대도시 및 특별시·광역시를 대상으로 한 교통혼잡 실태 조사결과⁵⁾에 따르면, 전주시의 정체구간 비율은 74.9%로 특별·광역시의 평균인 70.3%보다 높은 수준으로 나타났다.

5) 자료 : 국토연구원, 「대도시 주요 간선도로 교통혼잡 실태 조사 최종보고서」, 2021. 6.

< 6대 광역시와 50만 이상 대도시의 혼잡수준 분석결과 비교 >

50만 이상 대도시							광역시					
구분			혼잡수준별 연장				구분		혼잡수준별 연장 (%)			
			정체 (km)	비율 (%)	정체+서행 (km)	비율 (%)			정체 (km)	비율 (%)	정체+서행 (km)	비율 (%)
1	경기	고양	42.3	32.4	83.1	63.6	1	인 천	147.0	35.4	316.5	76.3
2		남양주	5.9	4.9	36.0	30.0	2	부 산	141.4	27.8	394.4	77.5
3		부천	42.2	62.7	63.5	94.4	3	대 전	118.5	36.6	227.9	70.4
4		성남	28.1	26.7	85.0	80.8	4	대 구	81.3	26.3	202.3	65.5
5		수원	73.1	57.0	110.8	86.4	5	울 산	55.6	12.6	264.6	59.9
6		안산	41.5	34.7	97.1	81.2	6	광 주	83.8	31.4	193.0	72.3
7		안양	32.6	52.7	52.3	84.6	평균	104.6	28.3	266.5	70.3	
8		용인	71.0	27.7	230.3	89.8						
9		평택	25.8	15.3	77.3	45.9						
10		화성	58.4	17.2	212.3	62.5						
11	충청	천안	20.9	19.3	62.9	58.1						
12		청주	110.4	29.4	198.2	52.7						
13	경상	김해	33.3	13.4	84.2	33.8						
14		창원	27.9	17.4	73.3	45.6						
15	전라	포항	6.2	8.1	41.3	53.9						
16		전주	16.9	10.1	125.8	74.9						
평균			39.8	26.8	102.1	64.9						

자료 : 국토연구원, 「대도시 주요 간선도로 교통혼잡 실태 조사 최종보고서」 재 구성, 2021. 6.

개정안은 대도시권 교통혼잡도로 개선사업 대상에 전주권 지역을 추가하여 특별·광역시권 수준의 정체가 발생하고 있는 전주권 지역의 교통혼잡을 해소하고 지방자치단체의 재정부담을 경감시키고자 하는 것으로 긍정적인 측면이 있어 보임.

다만, 개정안에 따를 경우 전주시 뿐만 아니라 김제시, 완주군, 익산시, 군산시가 교통혼잡도로 개선사업의 대상이 되는데⁶⁾, 현행 교통혼잡도로 개선사업의 대상은 광역시의 “동(洞) 지역에 있는 도로”⁷⁾로 한정

6) 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 시행령에 따라 ‘같은 교통생활권에 있는 지역’에 해당하여 포함됨

7) 「도로법 시행령」

제6조(대도시권 교통혼잡도로 개선사업계획의 수립 등) ① 법 제8조제2항제6호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

되어 있어 대도시권 내 도심지역에서의 혼잡도로를 개선한다는 취지로 볼 수 있다는 점에서, 전주시와 같은 교통생활권에 해당하는 지역까지 포함하는 개정안은 이와 같은 현행법의 취지와 차이가 있어 보임.⁸⁾

한편, 부칙에서는 시행일을 2025년 10월 23일로 정하고 있는데 이는 개정안이 대도시권의 범위를 확대하는 내용의 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 일부개정법률(법률 제20936호)의 시행일에 함께 시행되도록 하려는 취지로 보이나, 개정법률의 시행 준비를 위한 하위 법령 정비⁹⁾ 등을 고려하여 적절한 유예기간을 설정할 필요가 있어 보임.

그리고 개정안과 유사한 취지로 대도시권 교통혼잡도로 개선사업의 대상을 확대하는 내용의 개정법률안들이 국토교통위원회에 회부되어 있어 통합적인 심사가 필요하고, 개정안에 따른 국가의 추가 재정부담¹⁰⁾, 타 지역과의 형평성 등을 종합적으로 고려할 필요가 있어 보임.

1. 법 제8조제1항에 따른 대도시권 교통혼잡도로(이하 “대도시권 교통혼잡도로”라 한다) 개선사업 간 우선순위

2. 대도시권 교통혼잡도로 개선사업의 시행주체

② 대도시권 교통혼잡도로의 선정 기준은 고속국도 및 일반국도를 제외한 광역시의 동(洞)지역에 있는 도로 중 다음 각 호에 해당되는 도로로 한다.

1. 고속국도 및 자동차전용도로(법 제48조에 따라 도로관리청이 지정하는 자동차전용도로 또는 전용구역을 말한다. 이하 같다)와 연결하는 도로

2. 혼잡구간을 우회하는 도로

3. 조성이 완료된 주요 항만, 공항, 산업단지, 물류단지 등을 연결하는 도로 중 국가지원 등이 계획되지 아니한 도로

8) 개정안과 별도로 전주시와 같은 교통생활권에 있는 지역 간 연결도로는 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제2조제2호 가목에 따른 광역도로에 해당할 것으로 보여 해당 법률에 따른 재정지원(50%)을 받을 수 있음.

9) 개정안은 현행 대통령령의 내용을 법률로 상향입법하는 내용을 포함하고 있어 대통령령 정비가 필요함.

10) 구체적인 재정부담에 대해서는 사업대상지가 불확실하다는 점에서 추계가 어려운 측면이 있으나, 혼잡도로 사업 건당 평균 사업비용은 1,983억원으로 나타남.(예산정책처 비용추계서 미첨부사유서)

< 제22대 국회 관련 법률안 현황 및 주요내용 >

구 분	추가되는 지역	개소	추가되는 도시
김종양의원안	+인구 100만이상	+ 5개	수원, 용인, 고양, 화성, 창원
민홍철의원안 이연희의원안	+인구 50만이상	+ 19개	수원, 용인, 고양, 화성, 성남, 남양주, 부천, 안산, 안양, 평택, 파주, 김포, 시흥, 창원, 김해, 포 항, 청주, 천안, 전주
문대림의원안	+비수도권 인구 50만이상, 제주도	+ 7개	창원, 김해, 포항, 청주, 천안, 전주, 제주

참고로 제19대부터 제21대 국회까지 대도시권 교통혼잡도로 개선사업 대상지역을 확대하는 내용의 「도로법 일부개정법률안」이 다수 발의된 바 있음.

<제19대~제21대 국회 법안 발의 내역>

제19대			
강기윤의원안	김상희·박완주·이노근의원안	최규성의원안	
100만명 이상 도시	50만명 이상 도시	일반 시(市)중 교통 혼잡이 심각한 지역(노선)	
제20대			
윤한홍의원안	변재일의원안	주광덕의원안	박찬우의원안
100만명 이상 도시	70만명 이상 도시	60만명 이상 도시	50만명 이상 도시
제21대			
민홍철의원안		오영훈의원안	
50만명 이상 도시		50만명 이상 도시 + 제주도	

나. 관계 부처 의견

1) 국토교통부 의견

「대도시 주요 간선도로 교통혼잡 실태 조사」 11) 결과 6대 광역시 이외 인구 50만 이상 도시의 경우에도 혼잡도가 높은 것으로 나타나 인구 대도시권 교통혼잡도로 개선사업 대상을 전취로 확대하는 방안을 검토해 나갈 필요가 있겠으나 이 경우 재정을 수반하는 법안이므로 기획재정부의 협의가 필요한 상황임.

또한, 현행 대도시권 교통혼잡도로 개선사업은 6대 광역시의 동(洞)지역에 한정하여 시행하고 있음. 따라서 전주시와 인접 도시(그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역 : 김제시, 익산시, 군산시, 완주군)까지 포함하여 지원하는 것은 혼잡도로 개선사업의 대상범위를 벗어나는 것임.

아울러 전주권 혼잡도로의 경우 주변지역과 중심도시 전주와의 연결을 예상할 수 있는데, 이러한 중심도시와 주변도시와의 연결의 경우 혼잡도로가 아닌 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에 따른 광역도로로서 지원¹²⁾하는 것이 법 체계와 부합하는 측면임.

11) 용역수행기관 : 국토연구원 / 용역기간 : 2020.9.1.~ 2021.6.30. / 용역금액 : 89백만원

12) 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제10조 및 같은법 시행령 제12조(광역도로 건설비 등의 보조)

2) 기획재정부 의견

혼잡도로 대상지역 확대에 대하여 지자체 고유사무(지자체 관리도로)에 대한 예외적 지원 확대는 곤란하므로 현행 유지가 필요함.

문 의 처
02)6788-5582

참고 1

50만 이상 지자체 및 대상 확대 법안 발의 현황

□ 인구 50만 이상 지자체

구분			인구 50만 이상 대상	
			100만 이상	50만 이상
소계		19	5	14
수도권 (13개)	경기	13	(4개) 수원, 용인, 고양, 화성	(9개) 남양주, 부천, 성남, 안산, 안양, 평택, 파주, 김포, 시흥
비수도권 (6개)	충청	2	-	(2개) 천안, 청주
	경상	3	(1개) 창원	(2개) 김해, 포항
	전라	1	-	(1개) 전주

□ 혼잡도로 대상 확대 관련 도로법 개정 발의 현황

구분	의안명	개정 주요 내용
1	민홍철 의원 ^{국토위} (더불어민주당, 경남김해갑) (‘24.6 발의, ‘24.8 소위)	☐ (기존)광역시 + (추가) <u>인구 50만 이상(특별시 제외)</u> ☞ 총 25개(기존 6개 + 추가 19개*) * 고양, 남양주, 부천, 성남, 수원, 안산, 안양, 용인, 평택, 화성, 파주, 김포, 시흥, 천안, 청주, 김해, 창원, 포항, 전주
2	이연희 의원 ^{국토위} (더불어민주당, 충북청주흥덕) (‘24.9 발의, ‘24.11 소위)	
3	김종양 의원 ^{국토위} (국민의힘, 경남창원의창) (‘24.8 발의, ‘24.11 소위)	☐ (기존)광역시 + (추가) <u>인구 100만 이상</u> ☞ 총 11개(기존 6개 + 추가 5개*) * 수원, 용인, 고양, 화성, 창원
4	문대림 의원 ^{농축위} (더불어민주당, 제주제주갑) (‘25.9 발의, ‘24.11 소위)	☐ (기존)광역시 + (추가) <u>인구 50만 이상(수도권 제외) + 제주</u> ☞ 총 13개(기존 6개 + 추가 7개*) * 천안, 청주, 김해, 창원, 포항, 전주, 제주
5	이성윤 의원 ^{법사위} (더불어민주당, 전북전주을) (‘25.9 발의)	☐ (기존)광역시 + (추가) <u>50만 이상 도청소재지 및 그 도시와 같은 교통생활권 지역(특별·광역시 제외)</u> ☞ 총 11개(기존 6개 + 추가 5개*) * 전주, 김제, 익산, 군산, 완주

□ 대도시권 교통혼잡도로 개선사업 개요

- (혼잡도로 건설) 도로법*에 따른 ‘대도시권 교통혼잡도로 개선사업 계획’을 수립(5년 단위)하여 사업 추진

* 도로법 제8조 및 같은법 시행령 제6조

- (사업범위) 6개 광역시(인천·대구·대전·울산·부산·광주)의 동(洞)지역

- (재원분담) 국고지원률 : 설계비·공사비 50%(4차 계획 기준)

<사업추진 절차>

혼잡도로 개선계획 수립(대광위) → 예비타당성조사(기재부) → 타당성조사(지자체) → 설계(지자체) → 공사착공(지자체) → 준공

□ 제4차(2021~2025년) 대도시권 교통혼잡도로 개선사업 개요

구 분	사업 수	연장 (km)	총사업비 (억원)	재원분담(억원)		
				국가	지자체	민간
제4차	23	65.6	38,888	11,950	23,527	3,411*

* 민간투자사업인 ‘승학터널 도로개설’의 민자부담분

□ 사업세부내용

광역시	사 업 명	연장 (km)	차로수	총사업비 (억원)	국비 (억원)
합계(23건)		65.6	-	38,888	11,950
인천(5건)	공단고가교~서인천IC 도로개설	4.5	4	5,972	2,955
	금곡동~대곡동 도로개설	3.2	4	1,496	248
	경서동~왕길동 도로개설	3.5	4	2,120	890
	제2경인~수도권제2순환 도로개설	0.9	2	529	131
	봉오대로~드림로 도로개설	2.5	4	1,649	631
대전(4건)	사정교~한밭대교 도로개설	7.7	4	1,914	498
	비래동~와동 도로개설	5.3	4	1,202	338
	유성대로~화산교 도로개설	3.7	4~6	1,594	363
	산성동~대사동 도로개설	2.9	4	1,680	626
대구(5건)	매천대교~이현삼거리 도로개설	1.4	4	1,140	183
	파티마병원~신암북로 도로개설	0.8	4	840	139
	공향교~화랑교 도로개설	4.0	4	1,448	292
	달서대로 입체화	2.6	4	1,618	721
	황금동~범안삼거리 도로개설	3.1	6	2,272	541
울산(1건)	제2명촌교 도로개설	1.0	4~6	1,340	593
부산(3건)	승학터널 도로개설	7.7	4	5,220	788
	제2대티터널 도로개설	2.7	4	2,372	701
	황령3터널 도로개설	4.1	4	3,250	1,087
광주(5건)	진월동~봉선동 도로개설	0.8	4	491	123
	경찰청사~상무로 도로개설	1.0	4	249	32
	각화동~제2순환로 도로개설	0.4	1	144	10
	호남고속도로~북부순환로 도로개설	1.2	1	73	19
	금호동~서광주로 도로개설	0.6	4	275	41

※ 자료 : 국토교통부