



제417회국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

도로법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈고가도로 노면 및 점용허가 관리 강화 등〉
■ 노중면의원 대표발의(의안번호 제2201435호)

2024. 8.

국 토 교 통 위 원 회

전 문 위 원 곽 현 준

목 차

□ 노중면의원 대표발의(제2201435호)	1
I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 고가도로 노면 밑 점용허가 기준 강화	3
2. 고가도로 노면 밑 설치시설 안전관리 등	7
3. 고가도로 노면 밑 주민편의시설 설치 관련	14
※ 참고자료	16

□ 노종면의원 대표발의(2201435)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 노종면의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2024. 7. 5.
3. 회 부 일 : 2024. 7. 8.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면, 도로 점용 허가를 받은 자는 고가도로 노면 밑에 사무소·점포·창고·주차장 등을 설치하여 운영할 수 있음.

2010년 수도권 제1순환고속도로 부천고가교에서 교각 밑 화재로 인하여 3개월 동안 교통이 통제되고 약 2,200억원에 달하는 경제적 손실이 발생한 바 있음. 그러나, 아직까지도 현행법령에는 인화성 물질을 취급하는 것만 금지되어 있고, 시설 관리에 대한 내용은 존재하지 않아, 화재 및 붕괴·범죄 행위에 노출되어 있음. 또한, 현재 교각 밑에 설치된 대부분 시설물도 도시미관을 심각하게 저해하고 있어, 이를 해결하기 위한 시설물 관리가 필요하다는 의견이 지속적 제기되고 있음.

또한, 고가도로 교각은 소음·방진 등 각종 문제가 발생하고, 도시 단절을 크게 야기하는 만큼, 교각 밑에는 인근 주민을 위한 편의시설이 우선적으로 설치되어야 한다는 많은 민원이 발생하고 있음.

이에, 고가도로 노면 밑에 설치하는 시설에서 화재·붕괴 등 안전사고나 범죄 발생의 우려가 높거나, 도시미관을 저해하는 경우에는 점용허가를 할 수 없도록 하고, 도로관리청이 실태조사 실시, 보완 및 개선을 명령할 수 있도록 하고자 하는 것임. 그리고 도로관리청은 고가도로 노면 밑 점용 허가 시 지방자치단체에 우선적으로 주민편의시설 설치 여부를 확인하도록 하고, 지방자치단체가 주민편의시설 설치를 목적으로 점유허가를 신청한다면, 우선적으로 점유허가를 받을 수 있도록 하려는 것임(안 제61조제6항부터 제8항까지 및 제62조제7항부터 제9항까지 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 고가도로 노면 밑 점용허가 기준 강화(안 제61조제6항 신설)

현행법 제61조제1항은 시설의 신축·개축·변경·제거 등의 사유로 도로를 점용하려는 경우 도로관리청의 점용허가를 받도록 하고 있으며, 동법 시행령에서는 점용허가를 받을 수 있는 시설의 종류를 열거하고, 허가 기준을 제시하고 있음. 동법 시행령¹⁾에 따르면 고가도로 노면 밑에 설치할 수 있는 시설물은 사무소·점포·창고·자동차주차장 등인데, 이 경우에도 유류·가스 등 인화성 물질을 취급하는 시설물은 제외하도록 함. 또한, 도로점용허가의 기준으로 고가도로에 붙여 설치하는 시설물은 교량 또는 고가도로의 구조안전에 지장을 주지 않는 것 등의 사항을 규정 함.

1) 「도로법」

제61조(도로의 점용 허가) ① 공작물·물건, 그 밖의 시설을 신설·개축·변경 또는 제거하거나 그 밖의 사유로 도로(도로구역을 포함한다. 이하 이 장에서 같다)를 점용하려는 자는 도로관리청의 허가를 받아야 한다. 허가받은 기간을 연장하거나 허가받은 사항을 변경(허가받은 사항 외에 도로 구조나 교통안전에 위험이 되는 물건을 새로 설치하는 행위를 포함한다)하려는 때에도 같다.

③ 제1항에 따라 허가를 받아 도로를 점용할 수 있는 공작물·물건, 그 밖의 시설의 종류와 허가의 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「도로법 시행령」

도로법 시행령 제54조(도로의 점용 허가 신청 등) ⑤ 법 제61조제1항에 따른 도로점용허가의 기준은 별표 2와 같다.

제55조(점용허가를 받을 수 있는 공작물 등) 법 제61조제3항에 따라 도로점용허가(법 제107조에 따라 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 사업에 관계되는 점용인 경우에는 협의 또는 승인을 말한다)를 받아 도로를 점용할 수 있는 공작물·물건, 그 밖의 시설의 종류는 다음 각 호와 같다.

9. 고가도로의 노면 밑에 설치하는 사무소·점포·창고·자동차주차장·광장·공원, 체육시설, 그 밖에 이와 유사한 시설(유류·가스 등 인화성 물질을 취급하는 사무소·점포·창고 등은 제외한다)

별표2(도로점용허가의 기준) 3. 점용물의 구조

가. 지상에 설치하는 점용물의 구조는 다음의 기준에 적합하여야 한다. 1) 무너짐·낙하·벗겨짐·오손(汚損)·화재·하중·누수 등에 의하여 도로의 구조안전 또는 교통에 지장을 주지 않을 것이다. 점용물을 교량 또는 고가도로에 붙여 설치하는 경우에는 교량 또는 고가도로의 구조안전에 지장을 주지 않는 것이라야 한다.

개정안은 고가도로 노면 밑에 설치하려는 시설이 ① 화재·붕괴 등 안전사고의 발생 우려가 높거나, ② 범죄의 발생 우려가 높거나, ③ 도시미관을 현저히 저해하는 경우 도로관리청이 점용허가를 하지 않도록 하며 이에 대한 세부기준은 대통령령으로 정하려는 것임.

현행	개정안
제61조(도로의 점용 허가) ①~⑤ (생략) <u><신설></u>	제61조(도로의 점용 허가) ①~⑤ (현행과 같음) <u>⑥ 고가도로 노면 밑에 설치하려는 시설에서 화재·붕괴 등 안전사고나 범죄 발생의 우려가 높거나, 도시미관을 현저히 저해하는 경우에는 제1항에 따른 점용 허가를 하여서는 아니 된다. 이 경우 안전사고·범죄 발생의 우려가 높은 시설 및 도시미관을 현저히 저해하는 시설의 세부기준은 대통령령으로 정한다.</u>

2010년 12월 수도권제1순환고속도로 중동 나들목 부근 부천고가교 교각 밑 화재로 한국도로공사 추산 2,200억원 가량의 경제적 손실이 발생하고 교량안전에 문제를 일으킨 바 있음. 당시 교각 밑이 화물자동차·버스 등의 주차장, 컨테이너 적재장 등으로 무분별하게 사용되고 있다는 지적이 제기되었으며, 이후에도 고가도로 노면 밑 점용허가에 대한 관리강화가 필요하다는 의견이 다수 제기된 바 있음.²⁾

2)부천 외곽순환路 화재로 차량 39대 훼손, 동아일보, 2010.12.15.

(<https://www.donga.com/news/article/all/20101215/33291146/1> 검색일 : 2024.8.18.)

[외곽순환고속도로 화재] 고가밑 불법점용이 '禍', 경인일보, 2010.12.15. 제23면

부천 외곽순환도로 화재 1년 반, 그때 그 화염 잊었나, 한국경제신문, 2012.6.15.

(<https://www.hankyung.com/society/article/2012061585331> 검색일 : 2024.8.18.)

개정안은 이러한 고가도로 노면 밑에 대한 점용허가가 제한되는 사유를 추가함으로써 관리 취약지역인 고가도로 노면 밑의 안전관리를 강화하려는 것으로 그 취지가 긍정적인 측면이 있음.

다만, 다음의 사항에 대한 고려가 필요할 것으로 보임.

첫째, 화재·붕괴 등 안전사고의 발생 우려가 높은 경우에 대해서는 현행법의 기준에 따른 경우에도 점용허가가 되지 않을 것으로 보여 규정실익이 크지 않은 것으로 생각됨.

둘째, 범죄의 발생 우려가 높거나, 도시미관을 현저히 저해하는 경우에 대해서 도로점용허가를 제한하도록 하는 것이 필요한지 여부에 대한 정책적 검토가 필요함. 특히 도시미관을 저해하는 경우에 대해 점용허가를 제한할 경우 고가도로 노면 밑의 공간 특성 상 포괄적인 규제가 될 수도 있어 면밀한 검토가 필요할 것으로 보임.

셋째, 현행법 체계에 따를 때 도로점용허가의 대상 및 그 기준을 대통령령에서 정하도록 하고 있어 특정 시설물에 대한 사항만 법률에서 별도로 규율하는 것이 적절한지 여부에 대한 논의가 필요할 것으로 보임. 정부와 의견이 조율되는 경우 정부의 시행령 개정을 통해 개정안의 취지를 구현할 수도 있을 것임.

국토교통부는 개정안에 대해 도로점용허가의 대상 및 기준이 대통령령에서 정하도록 되어 있으므로 별도 규정 실익이 낮고, 화재 등 위험방지에 대해서는 이미 현행법상 기준에 포함되어 있다는 입장임.

2. 고가도로 노면 밑 설치시설 안전관리 등(안 제62조)

개정안은 고가도로 노면 밑에 대한 안전관리 강화를 위해 다양한 제도를 규정하고 있음. ① 점용허가를 받은 자가 안전대책 및 도시미관 대책을 마련하도록 하고(불이행 시 과태료 부과 및 허가취소 가능), ② 도로관리청이 수시로 실태조사를 실시하도록 의무화하며, ③ 실태조사 결과에 따라 시정명령을 할 수 있도록 하고(불이행 시 과태료 부과 및 허가취소 가능), 시정명령에 따른 손실보상 근거를 명확히 하려는 것임.

현행	개정안
제62조(도로점용에 따른 안전관리 등) ① ~ ⑥ (생략) <u><신설></u> <u><신설></u> <u><신설></u>	제62조(도로점용에 따른 안전관리 등) ① ~ ⑥ (현행과 같음) <u>⑦ 고가도로 노면 밑에 시설을 설치하려는 목적으로 도로점용허가를 받은 자는 화재·붕괴를 방지하며 도시미관을 저해하지 아니하기 위한 대책을 마련하여야 한다.</u> <u>⑧ 도로관리청은 도로점용허가를 받아 고가도로 노면 밑에 설치된 시설에 대해서 화재·붕괴 및 범죄발생 가능성, 도시미관 저해 여부 등에 대한 실태조사를 수시로 실시하여야 한다.</u> <u>⑨ 제8항에 따른 조사 결과 화재·붕괴 및 범죄발생 가능성이 높거나 도시미관을 저해한다고 판단되면 도로관리청은 도로점용허가를 받은 자</u>

현행	개정안
제63조(도로점용허가의 취소) ① 도로관리청은 도로점용허가를 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 도로점용허가를 취소할 수 있다.	<u>에게 시정을 명할 수 있다.</u> 제63조(도로점용허가의 취소) ① ----- ----- ----- -.
1. ~ 2의2. (생략)	1. ~ 2의2. (현행과 같음)
<u><신설></u>	<u>2의3. 제62조제7항에 따른 대책을 이행하지 아니한 경우</u>
<u><신설></u>	<u>2의4. 제62조제9항에 따른 시정명령을 위반한 경우</u>
3.·4. (생략)	3.·4. (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)
제99조(공용부담으로 인한 손실보상)	제99조(공용부담으로 인한 손실보상)
① 이 법에 <u>따른 처분이나 제한으로</u> 손실을 입은 자가 있으면 국토교통부장관이 행한 처분이나 제한으로 인한 손실은 국가가 보상하고, 행정청이 한 처분이나 제한으로 인한 손실은 그 행정청이 속해 있는 지방자치단체가 보상하여야 한다.	① ----- <u>따른 처분(제62조제9항에 따른 시정명령을 포함한다. 이하 같다)이나 제한으로</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)
법률 제20294호 도로법 일부개정법률 제117조(과태료) ① (생략)	법률 제20294호 도로법 일부개정법률 제117조(과태료) ① (현행과 같음)
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당	② -----

현행	개정안
하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. 이 경우 제2호 및 제3호에 대한 과태료는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 도로관리청이 속하는 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다.	----- -----. ----- ----- -----.
1. ~ 6. (생략)	1. ~ 6. (현행과 같음)
<u><신설></u>	<u>6의2. 제62조제7항에 따른 대책을 마련하지 아니한 자</u>
<u><신설></u>	<u>6의3. 제62조제9항에 따른 도로관리청의 시정명령을 위반한 자</u>
7.·8. (생략)	7.·8. (현행과 같음)
③ ~ ⑥ (생략)	③ ~ ⑥ (현행과 같음)

가. 안전대책 및 도시미관 대책 마련 의무

개정안은 고가도로 노면 밑에 시설물 설치를 목적으로 점용허가를 받은 자에 대해 화재·붕괴를 방지하고 도시미관을 저해하지 않기 위한 대책을 마련하도록 하며, 이를 위반한 경우 점용허가를 취소할 수 있도록 하고 300만원 이하의 과태료를 부과함.

이는 고가도로 노면 밑의 안전 및 도시미관 확보를 위한 사전적 규율로서 개정안에 규정된 실태조사, 시정명령 등 사후적 규율과 연계하여 효과적인 관리 방안이 될 수 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있음.

다만, 다음의 사항에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

우선, 고가도로 노면 밑에 시설물 설치 시 해당 시설물이 「건축법」 제2조제2호3)에 따른 건축물에 해당하는 경우 도로점용허가 이후에 건축허가 등 건축법령의 규율을 받아야 한다는 점, 안전·미관 대책은 도로점용 그 자체보다는 점용된 도로에 설치하려는 시설물의 건축과 직결된 점이라는 점에서 필요 시 건축관련 법령을 개선하는 방안도 고려할 수 있을 것으로 보임.

다음으로, 해당 내용을 「도로법」에 규정하는 경우 점용허가를 받은 자가 위와 같은 대책을 수립하여야 하므로 법령을 통해 대책에 포함되어야 할 사항을 구체적으로 파악할 수 있어야 한다는 점에서 화재·붕괴를 방지하며 도시미관을 저해하지 않기 위한 대책의 구체적인 사항을 국토교통부령으로 위임하는 방안을 검토할 필요가 있다고 보임.

3) 「건축법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “건축물”이란 토지에 정착(定着)하는 공작물 중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것과 이에 딸린 시설물, 지하나 고가(高架)의 공작물에 설치하는 사무소·공연장·점포·차고·창고, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

나. 도로관리청의 수시 실태조사 의무화

개정안은 도로관리청이 도로점용허가를 받아 고가도로 노면 밑에 설치된 시설에 대해서 화재·붕괴 및 범죄발생 가능성, 도시미관 저해 여부 등에 대한 실태조사를 수시로 실시하도록 하려는 것임.

개정안은 점용허가를 받은 자가 안전·미관 대책을 수립하도록 하고 있으므로 대책의 이행 여부 확인을 위해서는 별도 조사가 필요하다는 점을 감안할 때 해당 내용은 합리적인 측면이 있음.

다만, 고가도로 노면 밑에 설치된 시설물이 「건축법」상 건축물인 경우 「건축물관리법」에 따른 점검, 진단 등이 일정 부분 가능한 측면이 있고⁴⁾, 화재·붕괴 가능성, 미관 등의 사항은 건축과 관련된 사항이므로 필요 시 건축 관련 법령을 보완하는 방안을 검토할 수 있을 것으로 보임.

4) 「건축물관리법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “건축물”이란 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물을 말한다. 다만, 「건축법」 제3조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물은 제외한다.

제14조(긴급점검의 실시) ① 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당 건축물의 관리자에게 건축물의 구조안전, 화재안전 등을 점검하도록 요구하여야 한다.

1. 재난 등으로부터 건축물의 안전을 확보하기 위하여 점검이 필요하다고 인정되는 경우
2. 건축물의 노후화가 심각하여 안전에 취약하다고 인정되는 경우
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우

제16조(안전진단의 실시) ① 관리자는 제13조에 따른 정기점검, 제14조에 따른 긴급점검 또는 제15조에 따른 소규모 노후 건축물등 점검을 실시한 결과, 건축물의 안전성 확보를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 건축물의 안전성 결함의 원인 등을 조사·측정·평가하여 보수·보강 등의 방안을 제시하는 진단을 실시하여야 한다.

다음으로, 해당 내용을 「도로법」에 규정하는 경우 수시조사를 의무화함으로써 도로관리청에 부과되는 행정부담이 클 것으로 예상되므로 정기조사를 의무화하는 방안 또는 수시조사를 재량행위로 두는 방안을 고려할 수 있을 것으로 생각됨⁵⁾.

국토교통부는 도로관리청에게 안전·미관 관련 실태조사를 하도록 하는 위 조항의 입법 취지는 타당하나, 도로관리청별 여건을 감안하여 실태조사를 시행할 수 있도록 재량 규정으로 문구 변경이 필요하다는 입장임.

다. 도로관리청의 시정명령 등

개정안은 도로관리청이 실태조사 결과 화재·붕괴 및 범죄발생 가능성이 높거나 도시미관을 저해한다고 판단되면 시정명령을 할 수 있도록 함. 이는 실태조사를 통해 확인된 문제 상황을 개선하려는 것으로 합리적인 측면이 있음.

다만, 현행법 제96조 및 제97조에서 법령 위반자 등에 대한 처분 및 공익을 위한 처분 규정을 두고 있어 개정안의 취지가 어느 정도 구현되고 있는

5) 정기조사를 의무화하면서 동시에 수시조사를 실시할 수 있도록 하는 방안도 고려할 수 있는바, 「공공주택 특별법」 등의 입법례가 있음.

「공공주택 특별법」

제9조(보안관리 및 부동산투기 방지대책) ⑤ 국토교통부장관은 제2항 또는 제4항에 따른 위반행위에 대하여 매년 정기조사를 실시하고, 필요한 경우 수시로 실태조사를 실시할 수 있다.

측면이 있고, 실태조사를 도입하는 경우에도 조사 결과에 대한 시정명령은 제96조 또는 제97조 개정을 통해 입법하는 것이 적절할 것으로 보임.

다음으로, 시정명령으로 인한 손실 보상에 대해서 개정안은 이 법에 따른 처분에 개정안에 따른 시정명령이 포함됨을 명시하고 있음. 이는 시정명령에 대한 손실보상이 가능함을 명확히 하려는 것으로 보이는데, 이러한 규율은 시정명령이 이 법에 따른 처분에 해당하는지 불분명한 경우에 필요한 것으로, 시정명령이 처분에 해당함이 불분명하다고 보기 어려워 별도로 규율할 필요는 없는 것으로 생각됨.

국토교통부는 실태조사에 따라 화재·붕괴 및 범죄발생 가능성이 높거나 도시미관을 저해한다고 판단되면 시정명령을 할 수 있도록 하는 개정안의 취지가 타당하다는 입장임.

3. 고가도로 노면 밑 주민편의시설 설치 관련(안 제61조제7항 및 제8항 신설)

개정안은 도로관리청이 고가도로 노면 밑 도로점용허가 시 주민편의시설 설치 여부를 지방자치단체에게 확인하고, 지방자치단체장이 고가도로 노면 밑에 주민편의시설 설치를 목적으로 점용허가를 신청하는 경우 도로관리청이 이에 따르도록 함.

현행	개정안
제61조(도로의 점용 허가) ① ~ ⑤ (생략) <신설> <u><신설></u>	제61조(도로의 점용 허가) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ (생략) <u>⑦ 도로관리청은 고가도로 노면 밑 점용허가를 할 때 해당 지방자치단체에 체육시설·문화시설·공공시설 등 인접지역 주민을 위한 편의시설의 설치 여부를 우선적으로 확인하여야 한다. 확인기간, 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> <u>⑧ 지방자치단체의 장이 고가도로 노면 밑에 제7항에 따른 주민편의시설 설치를 목적으로 점용 허가를 신청하는 경우 도로관리청은 이에 따라야 한다.</u>
<u><신설></u>	

개정안은 고가도로 노면 밑에 주민편의시설 설치가 활성화될 수 있도록 하려는 취지로 보이며, 주민편의시설이 고가도로 노면 밑에 설치되는

경우 주민들의 생활여건이 향상되고 안전·미관 측면에서 고가도로 노면 밑의 공간에 대한 관리가 용이해질 것으로 생각됨.

다만, 도로 점용허가는 도로관리청의 재량행위로 시설물의 사용 목적, 도로의 기능 및 주변 환경에 대한 영향 등을 종합적으로 고려하여야 하는데, 주민편의시설 설치를 위한 지방자치단체장의 점용허가 신청에 허가 여부가 기속될 경우 도로 점용허가를 재량행위로 규정한 취지에 부합하지 않는 측면이 있다고 보임.

국토교통부는 고가도로 아래에 주민편의시설을 우선 설치토록 하자는 위 조항의 입법취지에는 공감하나, 이 경우에도 마찬가지로 도로관리청이 도로점용으로 인한 도로의 기능 및 주변 환경에 대한 영향 등을 종합적으로 고려하여 점용허가 여부를 판단하여야 한다는 입장임.

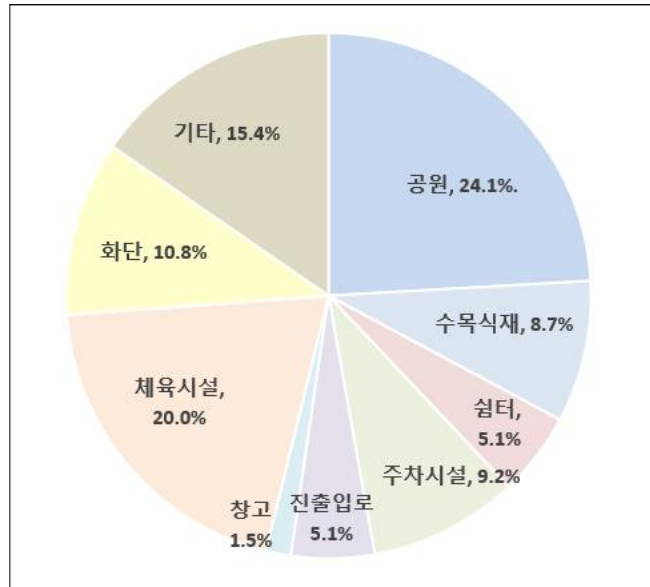
문 의 처
02)6788-5575

참고 1

고가도로 하부 도로점용 허가 현황(2024. 8. 기준)

□ 일반국도 현황

구 분	허가건수	비 율
공원	47	24.1%
수목식재	17	8.7%
쉼터	10	5.1%
주차시설	18	9.2%
진출입로	10	5.1%
창고	3	1.5%
체육시설	39	20.0%
화단	21	10.8%
기타	30	15.4%
합계	195	



□ 고속국도 현황

구 분	허가건수	비 율
관로	205	35.8%
체육시설	145	25.3%
진출입로	82	14.3%
주차시설	32	5.6%
공원	26	4.5%
창고	22	3.9%
화단	12	2.1%
기타	48	8.5%
합계	572	

