



제424회국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

도로법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 도로관리청의 건설사업관리 수행자 지정 권한 마련 〉
■ 이연희의원 대표발의(의안번호 제2207702호)

2025. 4.

국 토 교 통 위 원 회

전 문 위 원 임 종 수

목 차

□ 이연회의원 대표발의(2207702)	1
Ⅰ. 제안경위	1
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용	1
Ⅲ. 검토의견	2
1. 도로관리청의 건설사업관리 수행자 지정 권한 마련 (안 제36조제4항 신설)	2

□ 이연회의원 대표발의(2207702)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이연회의원 등 16인
2. 제 안 일 : 2025. 1. 22.
3. 회 부 일 : 2025. 1. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 도로관리청이 아닌 자가 도로공사를 시행하는 경우 도로관리청의 허가를 받도록 규정하고 있음.

그런데 도로관리청이 아닌 자가 시행하는 도로공사는 통상 신도시나 산업단지 등 대규모 개발사업에 따른 교통개선대책으로 추진되는 것으로, 해당 도로는 향후 도로관리청으로 이관되는 공공시설물임에도 도로관리청이 이를 체계적으로 관리·감독할 수 있는 별도의 근거가 없어 공사의 품질과 안전을 담보할 수 없다는 지적이 제기됨.

이에 도로관리청이 아닌 자가 시행하는 도로공사에 대하여 도로관리청이 「건설산업기본법」에 따른 ‘건설사업관리’ 업무를 수행할 자를 지정할 수 있도록 함으로써 도로공사의 품질과 안전을 제고해 공공시설물에 대한 신뢰 확보에 기여하려는 것임(안 제36조제4항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 도로관리청의 건설사업관리 수행자 지정 권한 마련

(안 제36조제4항 신설)

현행법은 도로관리청이 아닌 자(이하 “비관리청”이라 함)가 도로공사를 시행하려는 경우 도로관리청의 허가를 받도록 규정하고 있는데, 개정안은 이러한 허가를 받은 도로공사 중 일부에 대하여 건설사업관리를 수행할 자를 지정할 수 있도록 하려는 것임.

현행	개정안
제36조(도로관리청이 아닌 자의 도로공사 등) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	제36조(도로관리청이 아닌 자의 도로공사 등) ① ~ ③ (현행과 같음) <u>④ 도로관리청은 제1항 본문에 따라 허가한 도로공사 중 대통령령으로 정하는 도로공사에 대하여 「건설산업기본법」 제2조 제8호에 따른 건설사업관리를 수행할 자를 지정할 수 있다. 이 경우 건설사업관리에 소요되는 비용은 도로관리청이 아닌 자가 부담한다.</u> 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(도로관리청이 아닌 자의 도로공사에 대한 건설사업관리에 관한 적용례) 제36조제4항의 개정규정은 이 법 시행 이후 도로관리청이 아닌 자가 도로관리청으로부터 허가를 받아 시행하는 도로공사부터 적용한다.

가. 검토의견

현행법상 도로공사와 도로의 유지·관리는 해당 도로의 도로관리청이 수행하는 것이 원칙¹⁾이나, 도시개발사업, 산업단지·물류단지 공사 등 대규모 사업에 따른 도로공사 등 특정 도로에 특별한 이해관계가 있는 자가 직접 해당 도로에 대한 공사나 유지·관리를 하는 것이 효율적인 경우가 있음. 이 경우 현행법 제36조제1항에 따라 비관리청이 도로관리청의 허가를 받아 도로공사를 시행하거나 도로의 유지·관리를 할 수 있음.

【 비관리청 도로공사 사례 】

도로유형	도로관리청	공사 개요	도로공사 시행자 (비관리청)	허가연도 (준공연도)
고속국도	국토교통부 (한국도로공사)	경부선 양산사송 공공주택지구 조성사업에 따른 비개착 하부 횡단	NH	2019 (2026)
일반국도	국토교통부 (서울국토청)	용두2지구 도시개발사업 진·출입도로 개설에 따른 가·감속차로 신설	라송산업	2021 (2024)
일반국도	국토교통부 (서울국토청)	국제테마파크 주거단지 장래통행발생에 따른 도로 확장 및 입체교차로 설치	한국수자원공사 송산사업단	2023 (2028)
일반국도	국토교통부 (대전국토청)	남청주 현도일반산업단지 조성사업 관련 공사현장 진·출입로 설치	NH	2021 (2023)
광역시도	대전시	대전원예농협 종합시설 신축 교통영향평가에 따른 진출입로 설치	대전원예농협	2024 (2026)
지방도	경상북도	경산4일반산업단지 진출입로 연결	한국산업단지 공단	2022 (2025)
구도	울산시	아파트 신축공사 인접 도로 정비	신세계건설	2024 (2025)

※ 자료 : 국토교통부 제출 자료를 바탕으로 재작성

1) 「도로법」

제31조(도로공사와 도로의 유지·관리 등) ① 도로공사와 도로의 유지·관리는 이 법이나 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 해당 도로의 도로관리청이 수행한다.

비관리청의 도로공사는 법령에 따른 관리 절차를 거쳐야 함. 비관리청은 도로공사 시 허가신청서에 사업계획서 및 설계도서를 첨부하여 도로관리청에게 제출해야 하고²⁾, 공사착수 시 그 사실을 도로관리청에 신고해야 하며, 준공하였을 때에는 준공조서·설계도서와 비용정산서를 첨부하여 도로관리청의 준공검사를 받아야 함.³⁾ 다만, 비관리청 도로공사의 관리·감독은 허가신청 시, 준공검사 시에 집중되며 공사 단계에서 도로관리청의 직접적 관리·감독에 대한 규정은 없음.

2) 허가신청서 접수 후 도로관리청은 허가신청 내용이 「도로법 시행령」에 따른 허가기준에 부합한지 여부를 심사한 후 도로공사 시행을 허가함.

「도로법 시행령」

제35조(도로관리청이 아닌 자의 도로공사 시행 허가기준) 도로관리청은 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우, 법 제36조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따라 도로관리청이 아닌 자의 도로공사 시행을 허가할 수 있다.

1. 법 제50조에 따른 도로의 구조·시설 등의 기준에 맞고 교통소통이 원활하게 이루어지는 구조일 것
2. 공사를 시행하려는 도로의 설계속도, 곡선반경 등 설계기준이 그 도로공사가 시행되거나 연결되는 기존의 도로와 같거나 그 이상일 것
3. 공사를 시행하려는 도로의 폭, 포장단면, 포장의 재질 등 시설구조가 그 도로공사가 시행되거나 연결되는 기존의 도로와 같거나 그 이상일 것
4. 신호등, 도로표지, 가드레일 등을 설치하여 차량(「자동차관리법」 제2조제1호에 따른 자동차와 「건설기계관리법」 제2조제1항제1호에 따른 건설기계를 말한다. 이하 같다) 주행 시 교통안전이 확보되도록 할 것
5. 배수시설 및 비탈면 보호시설 등을 적정하게 설치하여 도로의 유지·관리에 문제가 없도록 할 것
6. 그 밖에 도로관리청이 도로공사의 시행에 필요하다고 판단하여 정하는 사항

3) 「도로법」

제36조(도로관리청이 아닌 자의 도로공사 등) ② 제1항에 따라 도로관리청의 허가를 받은 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공사착수 사실을 도로관리청에 신고하여야 하고, 공사를 준공하였을 때에는 도로관리청의 준공검사를 받아야 한다.

「도로법 시행령」

제34조(도로관리청이 아닌 자의 도로공사 시행 등의 허가신청 등) ① 도로관리청이 아닌 자는 법 제36조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 도로공사의 시행 허가를 받으려는 경우 국토교통부령으로 정하는 도로공사 시행 허가신청서에 사업계획서 및 설계도서를 첨부하여 도로관리청에 제출하여야 한다.

② 도로관리청은 제1항에 따른 신청에 대하여 허가를 하였을 때에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 허가 내용을 공고하여야 한다.

③ 법 제36조제2항에 따라 허가를 받은 자는 해당 도로공사에 착수하였을 때에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 5일 이내에 도로관리청에 신고하여야 하며, 해당 도로공사를 준공하였을 때에는 지체 없이 준공조서·설계도서와 비용정산서를 첨부하여 도로관리청의 준공검사를 받아야 한다.

④ 도로관리청이 아닌 자는 법 제36조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 도로의 유지·관리 허가를 받으려는 경우 국토교통부령으로 정하는 도로의 유지·관리 허가신청서에 유지·관리 방법에 관한 설명서, 비용예산서 및 도로계획평면도를 첨부하여 도로관리청에 제출하여야 한다.

개정안은 비관리청 공사의 품질 제고를 위해 도로관리청이 공사 과정에서 체계적으로 관리·감독할 수 있는 근거를 마련하려는 것으로, 비관리청 공사로 조성된 도로는 도로관리청으로 이관되는 공공시설물이라는 점을 감안할 때 취지가 긍정적인 측면이 있음.

또한, 개정안은 도로관리청이 「건설사업기본법」 제2조제8호4)에 따른 건설사업관리를 수행할 자를 지정할 수 있도록 규정하고 있는데, 전문지식과 기술능력을 갖춘 업체가 건설사업관리 업무를 수행함으로써 공사 품질을 높이는 효과도 있을 것으로 생각됨.⁵⁾

다만, 현재 「건설산업기본법」, 「건설기술진흥법」에 따라 발주자 또는 발주청⁶⁾이 건설사업관리자를 정하도록 하고 있는데,⁷⁾ 개정안에 따라

4) 「건설산업기본법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

8. “건설사업관리”란 건설공사에 관한 기획, 타당성 조사, 분석, 설계, 조달, 계약, 시공관리, 감리, 평가 또는 사후관리 등에 관한 관리를 수행하는 것을 말한다.

5) 참고로, 국가, 지방자치단체, 공기업 등 「건설기술 진흥법」에 따른 발주청은 총 공사비가 200억 원 이상인 건설공사 중 길이 100미터 이상의 교량공사를 포함하는 건설공사, 고속도로공사, 터널 공사가 포함된 공사의 경우 공사의 품질 확보 및 향상을 위하여 건설엔지니어링사업자로 하여금 건설사업관리 업무를 수행하도록 의무화하고 있음.

6) 「건설산업기본법」에 따른 “발주자”는 건설공사를 건설사업자에게 도급하는 자를 의미하며, 「건설기술진흥법」에 따른 “발주청”은 건설공사, 건설엔지니어링을 발주하는 국가, 지방자치단체, 공기업·준정부기관, 지방공사·지방공단 등을 의미함.

7) 「건설산업기본법」

제26조(건설사업관리자의 업무 수행 등) ① 발주자는 필요한 경우 건설사업관리업무의 전부 또는 일부를 건설사업관리에 관한 전문지식과 기술능력을 갖춘 자에게 위탁할 수 있다.

「건설기술 진흥법」

제39조(건설사업관리 등의 시행) ① 발주청은 건설공사를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건설공사에 대하여 건설엔지니어링사업자로 하여금 건설사업관리를 하게 할 수 있다.

1. 설계·시공 관리의 난이도가 높아 특별한 관리가 필요한 건설공사
2. 발주청의 기술인력이 부족하여 원활한 공사 관리가 어려운 건설공사
3. 제1호 및 제2호 외의 건설공사로서 그 건설공사의 원활한 수행을 위하여 발주청이 필요하다

발주자가 아닌 도로관리청에서 건설사업관리자를 지정하여 공사에 대한 관리·감독업무를 수행하게 하는 경우 건설사업자에 대한 관리·감독이 이원화되는 측면이 있어 이에 따른 영향을 고려할 필요가 있다고 보임. 한국토지주택공사(LH)는 사업관리 이원화에 따라 사업 지연 및 비효율적 공정관리가 우려된다는 입장임.

아울러, 도로관리청이 아닌 자의 도로공사 중 비관리청 공사 외에 원인자에 의한 도로공사⁸⁾도 있는데, 개정안에서 원인자 공사의 경우 도로관리청이 별도로 건설사업관리자를 지정하지 않으므로 이에 관한 검토가 필요해 보임. 현행법에 따르면 도로관리청의 공사명령이 있는 경우 원인자는 도로공사 후 비관리청 공사와 동일하게 도로관리청의 준공검사를 받도록 규정하고 있음.

고 인정하는 건설공사

- ② 발주청은 건설공사의 품질 확보 및 향상을 위하여 대통령령으로 정하는 건설공사에 대하여는 법인인 건설엔지니어링사업자로 하여금 건설사업관리(시공단계에서 품질 및 안전관리 실태의 확인, 설계변경에 관한 사항의 확인, 준공검사 등 발주청의 감독 권한대행 업무를 포함한다)를 하게 하여야 한다.
- 8) 현행법 제35조(공사 원인자 등에 대한 공사시행 명령 등)에 따라 도로공사 외의 공사(타공사), 도로공사 외의 행위(타행위)로 인하여 도로공사가 필요하게 된 경우, 예컨대 공동주택 개발공사, 주거환경 개선공사 등으로 인해 도로공사가 필요하게 되면 도로관리청은 타공사의 시행자, 타행위를 한 자에게 도로공사를 시행하도록 명령할 수 있음.

「도로법」

- 제35조(공사 원인자 등에 대한 공사시행 명령 등) ① 도로관리청은 도로공사 외의 공사(이하 “타공사”라 한다) 또는 도로공사 외의 행위(이하 “타행위”라 한다)로 인하여 도로공사가 필요하게 되면 그 타공사의 시행자나 타행위를 한 자에게 그 도로공사를 시행하게 하거나 그 타공사의 시행자나 타행위를 한 자의 부담으로 직접 도로공사를 시행할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 도로관리청이 타공사의 시행자나 타행위를 한 자에게 도로공사를 시행하게 한 경우에는 제33조제3항을 준용한다. 이 경우 “타공작물의 관리자”는 “타공사의 시행자나 타행위를 한 자”로 본다.
- 제33조(타공작물의 공사시행) ③ 도로관리청이 제1항에 따라 타공작물의 관리자에게 도로공사를 시행하게 하는 경우 해당 타공작물의 관리자는 도로공사를 마친 후 대통령령으로 정하는 바에 따라 도로관리청의 준공검사를 받아야 한다.

따라서 비관리청 공사에 대한 도로관리청의 관리·감독 강화 필요성, 도로관리청과 발주자 간 관리체계 이원화에 따른 영향, 원인자 도로공사 관리방식과의 비교 등을 종합적으로 고려하여 도로관리청의 건설사업관리자 지정 제도 도입 여부를 판단할 필요가 있는 것으로 보임.

한편, 도로관리청이 건설사업관리자를 지정할 수 있도록 하는 경우, 개정안은 건설사업관리자 지정이 필요한 비관리청 공사의 유형을 대통령령으로 포괄적으로 위임하고 있는데, 위임 대상을 보다 구체화할 필요가 있는 것으로 생각됨.⁹⁾

나. 관계기관 의견

1) 국토교통부

적정규모 이상의 도로공사에 대하여 공사품질 및 도로이용자들의 안전을 제고하기 위해 도로관리청에서 건설사업관리가 필요한 측면이 있는 반면, 안전사고 등 발생 시 발주청(설계·공사·담당)과 도로관리청의 책임소재가 불분명해지며 도로 설계와 연계하여 시공관리가 곤란해질 우려가 있는 측면이 있으므로 종합적인 고려가 필요함.

9) 예를 들어, 「건설기술진흥법」에서 발주청이 건설엔지니어링사업자에게 건설관리를 하게 할 수 있는 공사의 유형으로 설계·시공 관리의 난이도가 높아 특별한 관리가 필요한 건설공사, 발주청의 기술인력이 부족하여 원활한 공사 관리가 어려운 건설공사 등이 제시되고 있는데 이를 참조할 수 있을 것임.

2) 한국토지주택공사(LH)

도로관리청의 인허가 및 준공검사 등을 통해 비관리청 도로공사의 품질을 확보하고 있다고 판단되며, 발주청과 도로관리청 간 건설사업관리가 이원화됨에 따라 기관 간 협의 및 의사결정 장기화로 사업지연이 우려되는 점, 도로공사의 경우 토지보상 민원이 다수 발생하는 데 사업관리 이원화 시 효율적 공정관리가 어려워지는 점, 각종 민원요구사항이 무분별하게 수용될 우려가 있는 점 등을 감안할 때 신중한 검토가 필요함.

「도로법」

제36조(도로관리청이 아닌 자의 도로공사 등) ① 도로관리청이 아닌 자는 도로공사를 시행하거나 도로의 유지·관리를 할 때에는 미리 대통령령으로 정하는 바에 따라 도로관리청의 허가를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 도로관리청이 아닌 자는 도로관리청의 허가를 받지 아니하고 도로공사를 시행하거나 도로의 유지·관리를 할 수 있다.

1. 제33조제1항에 따라 타공작물의 관리자가 도로공사를 시행하는 경우 또는 제35조제1항에 따라 타공사의 시행자나 타행위를 한 자가 도로공사를 시행하는 경우
 2. 상급도로관리청이 상급도로의 공사를 시행할 때 상급도로와 접속되거나 연결되는 하급도로의 접속구간 또는 연결구간의 도로공사를 시행하는 경우. 이 경우 상급도로관리청은 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 해당 하급도로관리청과 협의하여야 한다.
 3. 대통령령으로 정하는 경미한 도로의 유지·관리인 경우
- ② 제1항에 따라 도로관리청의 허가를 받은 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공사착수 사실을 도로관리청에 신고하여야 하고, 공사를 준공하였을 때에는 도로관리청의 준공검사를 받아야 한다.
- ③ 제1항제2호에 따라 상급도로관리청이 하급도로의 도로공사를 시행하는 경우에는 공사를 준공하였을 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 하급도로관리청에 통지하여야 한다.

「도로법 시행령」

제34조(도로관리청이 아닌 자의 도로공사 시행 등의 허가신청 등) ① 도로관리청이 아닌 자는 법 제36조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 도로공사의 시행 허가를 받으려는 경우 국토교통부령으로 정하는 도로공사 시행 허가신청서에 사업계획서 및 설계도서를 첨부하여 도로관리청에 제출하여야 한다.

- ② 도로관리청은 제1항에 따른 신청에 대하여 허가를 하였을 때에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 허가 내용을 공고하여야 한다.
- ③ 법 제36조제2항에 따라 허가를 받은 자는 해당 도로공사에 착수하였을 때에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 5일 이내에 도로관리청에 신고하여야 하며, 해당 도로공사를 준공하였을 때에는 지체 없이 준공조서·설계도서와 비용정산서를 첨부하여 도로관리청의 준공검사를 받아야 한다.
- ④ 도로관리청이 아닌 자는 법 제36조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 도로의 유지·관리 허가를 받으려는 경우 국토교통부령으로 정하는 도로의 유지·관리 허가신청서에 유지·관리 방법에 관한 설명서, 비용예산서 및 도로계획평면도를 첨부하여 도로관리청에 제출하여야 한다.

제35조(도로관리청이 아닌 자의 도로공사 시행 허가기준) 도로관리청은 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우, 법 제36조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따라 도로관리청이 아닌 자의 도로공사 시행을 허가할 수 있다.

1. 법 제50조에 따른 도로의 구조·시설 등의 기준에 맞고 교통소통이 원활하게 이루어지는 구조일 것
2. 공사를 시행하려는 도로의 설계속도, 곡선반경 등 설계기준이 그 도로공사가 시행되거나 연결되는 기존의 도로와 같거나 그 이상일 것
3. 공사를 시행하려는 도로의 폭, 포장단면, 포장의 재질 등 시설구조가 그 도로공사가 시행

되거나 연결되는 기존의 도로와 같거나 그 이상일 것

4. 신호등, 도로표지, 가드레일 등을 설치하여 차량(「자동차관리법」 제2조제1호에 따른 자동차와 「건설기계관리법」 제2조제1항제1호에 따른 건설기계를 말한다. 이하 같다) 주행시 교통안전이 확보되도록 할 것
5. 배수시설 및 비탈면 보호시설 등을 적정하게 설치하여 도로의 유지·관리에 문제가 없도록 할 것
6. 그 밖에 도로관리청이 도로공사의 시행에 필요하다고 판단하여 정하는 사항

문 의 처

02)6788-5575