



제422회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

도로법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 IC 설치비용 국비 지원 근거 마련 〉

- 민홍철의원 대표발의(의안번호 제2205666호)
- 민홍철의원 대표발의(의안번호 제2205674호)

2025. 2.

국 토 교 통 위 원 회

전 문 위 원 임 중 수

목 차

I . 민홍철의원 대표발의(의안번호 제2205666호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
II . 민홍철의원 대표발의(의안번호 제2205674호)	2
1. 제안경위	2
2. 제안이유 및 주요내용	2
III . 검토의견	3
1. 고속국도 IC설치비용 국비 지원 근거 마련(안 제52조제6항, 제92조제2항)	3

I. 민홍철의원 대표발의(2205666)

1. 제안경위

가. 제 안 자 : 민홍철의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2024. 11. 18.

다. 회 부 일 : 2024. 11. 19.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 도로관리청이 국토교통부장관인 경우 해당 도로의 공사비용과 관련하여 국가 부담을 원칙으로 규정하고 있음. 다만, 다른 공사나 행위로 인하여 도로공사를 하게 된 경우에는 그 원인자에게 비용의 전부 또는 일부를 부담시킬 수 있도록 하고 있음. 이에 따라 국토교통부는 기존 고속국도에 IC(연결로)를 추가설치하는 경우 IC 설치를 요구하는 지방자치단체가 그 비용을 전액 부담하도록 하고 있음.

그런데 고속국도 통행 수요는 여러 지역의 다양한 원인에 영향을 받을 수 있어 특정 지역의 고속국도 통행 수요가 증가하였다고 하여 반드시 해당 지방자치단체에 원인이 있다고 단정할 수 없는 측면이 있고, 고속국도의 접근성을 높여 국민의 통행 편의를 증진하는 것은 국가의 책무에 해당하는 측면도 있으므로 추가 IC 설치 비용을 지방자치단체가 전액 부담하도록 하는 것은 타당하지 않다는 지적이 있음.

이에 기존 고속국도와 다른 도로를 연결하는 도로공사의 경우 공공의 이익을 위하여 연결 필요성이 높은 경우에는 국가가 일정 비용을 지원하도록 하여 지방자치단체의 재정 부담을 경감시키려는 것임(안 제52조제6항 신설).

II. 민홍철의원 대표발의(2205674)

1. 제안경위

가. 제 안 자 : 민홍철의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2024. 11. 19.

다. 회 부 일 : 2024. 11. 20.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 도로관리청이 국토교통부장관인 도로(고속국도, 일반국도 등) 공사비에 대해서는 국가 부담을 원칙으로 하되, 도로관리청이 아닌 자가 허가를 받아 시행하는 공사비용은 공사 시행자가 부담하도록 하고 있음. 다만, 공사 대상 도로가 일반국도인 경우에 한하여 국가가 공사비용을 일부 보조할 수 있도록 규정하고 있음.

이에 따라 지방자치단체가 기존 고속국도에 추가 연결로(InterChange)를 설치하려는 경우 국토교통부는 해당 지방자치단체에 공사에 필요한 비용의 전액을 부담시키고 있음.

그런데 고속국도 접근성 제고는 국가균형발전 차원에서 국가책무에 해당하는 측면이 있고, 해당 공사에 국가지원을 배제하는 경우 지방자치단체 재정 여건에 따라 지역주민 간 고속국도 접근성에 차등이 발생하는 문제가 있다는 지적이 제기됨.

이에 기존 고속국도에 연결로를 설치하는 공사를 국가비용 보조 대상에 포함함으로써, 지방자치단체의 재정 부담을 경감시키고 신속한 공사를 도모하여 주민의 교통편의 증진에 기여하려는 것임(안 제92조 제2항).

Ⅲ. 검토의견

1. 고속국도 IC설치비용 국비 지원 근거 마련(안 제52조제6항 및 제92조제2항)

가. 개정안의 내용

현행법 제35조제1항에 따르면 도로공사 외의 공사(이하 “타공사”라 함) 또는 도로공사 외의 행위(이하 “타행위”라 함)로 인하여 도로공사가 필요하게 된 경우 타공사의 시행자나 타행위를 한 자에게 도로공사를 시행하게 하거나 비용을 부담시킬 수 있도록 하고 있으며, 제91조제1항에서는 도로관리청이 이러한 원인자(타공사 시행자 또는 타행위를 한 자)에게 비용의 전부 또는 일부를 부담시킬 수 있도록 함.¹⁾

참고로 타공사는 공동주택 개발을 위한 공사나, 주거환경 개선사업을 위한 공사 등이 해당되며, 타행위는 차량사고로 도로가 파손된 경우, 도로 점용허가를 받은 공작물을 도로에 설치하는 행위 등이 해당됨.²⁾

1) 「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.

제91조(원인자의 비용 부담 등) ① 도로관리청은 타공사나 타행위로 인하여 도로공사를 시행하게 된 경우 타공사나 타행위의 비용을 부담하여야 할 자에게 그 도로공사의 비용의 전부 또는 일부를 부담시킬 수 있다.

2) 국토교통부·한국법제연구원, 『도로법 해설』, 2022. 2., p.179. 해당 글에 따르면, “타공사로 인하여 도로공사가 필요”하게 되는 경우란 공사 자체가 직접적으로 도로공사의 원인이 되는 경우 뿐만 아니라(예: 공동주택 개발로 신설되는 공동주택단지로 진입하는 도로가 전혀 없는 경우), 주택건설사업 또는 택지개발사업 등으로 교통량이 현저히 증가할 것으로 예상됨에 따라 기존 도로를 대체하는 도로의 신설 또는 도로의 확장이 원활한 교통을 위하여 필요하다고 판단되는 경우도 포함함.

민홍철의원안 I (의안번호 제2205666호)은 고속국도에 다른 도로를 연결하는 경우로서 공공의 이익을 위하여 연결의 필요성이 높다고 인정되는 경우에 제91조제1항에도 불구하고 도로관리청이 비용의 일부를 지원하도록 하려는 것임.

현행	민홍철의원안 I
제52조(도로와 다른 시설의 연결) ① 도로관리청이 아닌 자는 고속국도, 자동차전용도로, 그 밖에 대통령령으로 정하는 도로에 다른 도로나 통로, 그 밖의 시설을 연결시키려는 경우에는 미리 도로관리청의 허가를 받아야 하며, 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 이 경우 고속국도나 자동차전용도로에는 도로, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제60조제1항 각 호에 따른 개발행위로 설치하는 시설 또는 해당 시설을 연결하는 통로 외에는 연결시키지 못한다. ② ~ ⑤ (생략) <u><신설></u>	제52조(도로와 다른 시설의 연결) ① (현행과 같음) ② ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ <u>제1항에 따라 고속국도에 다른 도로를 연결하는 경우로서 공공의 이익을 위하여 연결 필요성이 높다고 인정되는 경우에는 제91조제1항에도 불구하고 도로관리청은 필요한 비용의 일부를 지원하여야 한다.</u> 부칙 제1조(시행일) 이 법은 2025년 3월 15일부터 시행한다. 제2조(고속국도 연결로의 설치 비용 지원에 관한 적용례) 제52조제6항의 개정규정은 이 법 시행 이후 기존

현행	민홍철의원안 I
	고속국도에 다른 도로를 연결하는 경우부터 적용한다.

한편, 현행법 제36조제1항3)에 따른 도로관리청이 아닌 자(이하 “비관리청”이라 함)는 도로관리청의 허가를 받아 도로공사를 시행할 수 있으며, 제92조4)에 따르면 비관리청이 도로공사를 시행하는 경우 그 비용은 해당 도로공사의 시행자가 부담하되(제1항), 국가는 도로공사 비용 중 일반국도에 관한 비용의 일부를 보조할 수 있도록 함(제2항).

이와 관련하여 민홍철의원안Ⅱ(의안번호 제2205674호)는 일반국도 외에 고속국도, 특히 제52조제1항5)에 따라 고속국도에 다른 도로를 연결시키는

3) 「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

4) 「도로법」

제92조(도로관리청이 아닌 자가 시행하는 도로공사 등의 비용) ① 제36조에 따라 도로관리청이 아닌 자가 도로공사를 시행하거나 도로의 유지·관리를 하는 경우 그 **비용은 해당 도로공사의 시행자나 도로의 유지·관리 행위자가 부담한다.**

② **국가는** 제1항에 따른 도로공사 또는 도로의 유지·관리에 필요한 비용 중 **일반국도에** 관한 비용의 일부를 보조할 수 있고, 지방자치단체는 그 밖의 도로에 관한 도로공사 또는 도로의 유지·관리에 필요한 비용의 일부를 보조할 수 있다.

5) 「도로법」

제52조(도로와 다른 시설의 연결) ① 도로관리청이 아닌 자는 고속국도, 자동차전용도로, 그 밖에 대통령령으로 정하는 도로에 다른 도로나 통로, 그 밖의 시설을 연결시키려는 경우에는 미리 도로관리청의 허가를 받아야 하며, 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 이 경우 고속국도나 자동차전용도로에는 도로, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제60조제1항 각 호에 따른 개발행위로 설치하는 시설 또는 해당 시설을 연결하는 통로 외에는 연결시키지 못한다.

경우에 대해서도 국가가 비용의 일부를 보조할 수 있도록 하려는 것임.

현행	민홍철의원안Ⅱ
제92조(도로관리청이 아닌 자가 시행하는 도로공사 등의 비용) ① 제36조에 따라 도로관리청이 아닌 자가 도로공사를 시행하거나 도로의 유지·관리를 하는 경우 그 비용은 해당 도로공사의 시행자나 도로의 유지·관리 행위자가 부담한다. ② 국가는 제1항에 따른 도로공사 또는 도로의 유지·관리에 필요한 비용 중 <u>일반국도에</u> 관한 비용의 일부를 보조할 수 있고, 지방자치단체는 그 밖의 도로에 관한 도로공사 또는 도로의 유지·관리에 필요한 비용의 일부를 보조할 수 있다.	제92조(도로관리청이 아닌 자가 시행하는 도로공사 등의 비용) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----<u>고속국도(제52조제1항에 따라 기존 고속국도에 다른 도로를 연결시키는 경우에 한한다)</u> 및 일반국도 ----- ----- -----. 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(도로공사 등의 비용에 관한 적용례) 제92조제2항의 개정규정은 이 법 시행 이후 도로관리청이 아닌 자가 기존 고속국도에 다른 도로를 연결시키기 위하여 제52조제1항에 따라 도로관리청에 허가를 신청하는 경우부터 적용한다.

나. 검토의견

국토교통부, 한국도로공사는 현행법 제91조제1항의 원인자 부담 원칙 및 「총사업비 관리지침」(기획재정부 훈령) 제75조⁶⁾에 근거하여 지자체에서 고속도로 IC 설치를 요구하는 경우 요구자가 비용을 부담하도록 하고 있음.⁷⁾

고속도로 IC 설치와 관련하여 도로교통망의 축(軸)을 이루는 고속도로로의 접근성 제고는 국가의 책무이고 이를 지자체 부담으로만 둘 경우 지역 간 형평성 문제를 야기할 수 있으므로 국가의 지원이 필수적이라는 의견이 있음. 2024년 국토교통위원회 국정감사에서도 고속도로 IC 설치와 관련하여 지자체 등 요구자에게 비용을 전액 부담시키는 현행 체계의 부당성에 대한 지적이 제기되었음.⁸⁾

6) 「총사업비 관리지침」(기획재정부 훈령)

제75조(IC·연결로 설치) ① 기본설계 단계에서 관계기관 및 주민의견을 수렴하여 IC 계획을 수립하여야 하며, 기본설계 이후 IC를 추가로 설치하고자 하는 경우에는 IC 간격, IC 신설 필요성 등을 감안하여 결정하고, 연결로를 추가하고자 하는 경우에는 기본설계 이후 주변지역 여건 변화에 따른 추가 필요성을 감안하여 결정하며, IC 신설 및 연결로 추가를 지자체가 요구하는 경우에는 당해 지자체가 사업비의 일부를 부담하는 조건으로 그 신설을 허용할 수 있다.

② 택지개발·산업단지개발 등으로 인해 IC 신설 및 연결로 추가가 필요하게 되는 등 부담주체가 명백한 경우에는 그 원인자가 IC 신설 비용의 전부를 부담한다.

③ 이미 완공되어 운용중인 노선에 IC를 추가하거나 연결로를 추가 설치하고자 하는 경우에는 원인자가 그 신설 비용의 전부를 부담한다.

④ 고속도로의 경우 제1항의 사유로 IC를 설치할 경우에는 제82조의 철도역 신설에 관한 규정을 준용한다.

7) 다만, 국토교통부 내부 기준에 따라 정규 IC의 경우 전액을, 하이패스 IC의 경우 한국도로공사와 요구자가 50:50의 비율로 분담하고 있어 IC의 종류에 따라 차이는 있음. 하이패스 IC란 하이패스 장착 차량중 승용차, 버스, 4.5톤 미만 화물차만 이용이 가능하며, 고속국도 상의 휴게소, 버스정류장 등 기존 시설을 활용하거나, 본선에 직접 연결하여 진출입이 가능하도록 무인으로 운영하는 소규모 IC를 말함. 정규 IC란 하이패스 장착 차량과 미장착 차량 모두가 이용 가능한 일반적인 형태의 IC를 의미함. 최근 10년간 IC 유형별 IC설치비용 분담 현황은 참고자료 참조

8) 국토교통위원회는 2024년 국정감사 시정 및 처리요구사항으로 'IC 설치 비용 부담과 관련하여 「도로법」에 부합하지 않는 국토교통부령 및 기획재정부 훈령 개정을 검토할 것'을 의결하였음.

개정안들은 고속도로 IC 설치 시 국가의 비용 지원 근거를 마련하려는 것으로 고속도로 IC 신설을 통해 연계 지역의 교통혼잡 완화, 물류 효율화 등의 효과를 기대할 수 있고 고속도로 IC 설치에 많은 비용이 발생하여 지자체만의 부담으로 건설을 추진하는 것이 어려우며, 고속도로 IC 설치 시 해당 토지의 경우 국유재산으로 귀속되는데 용지 매수에 대한 비용도 지자체가 부담하도록 하는 것은 과도한 측면이 있다는 점에서 그 필요성을 공감할 수 있음.

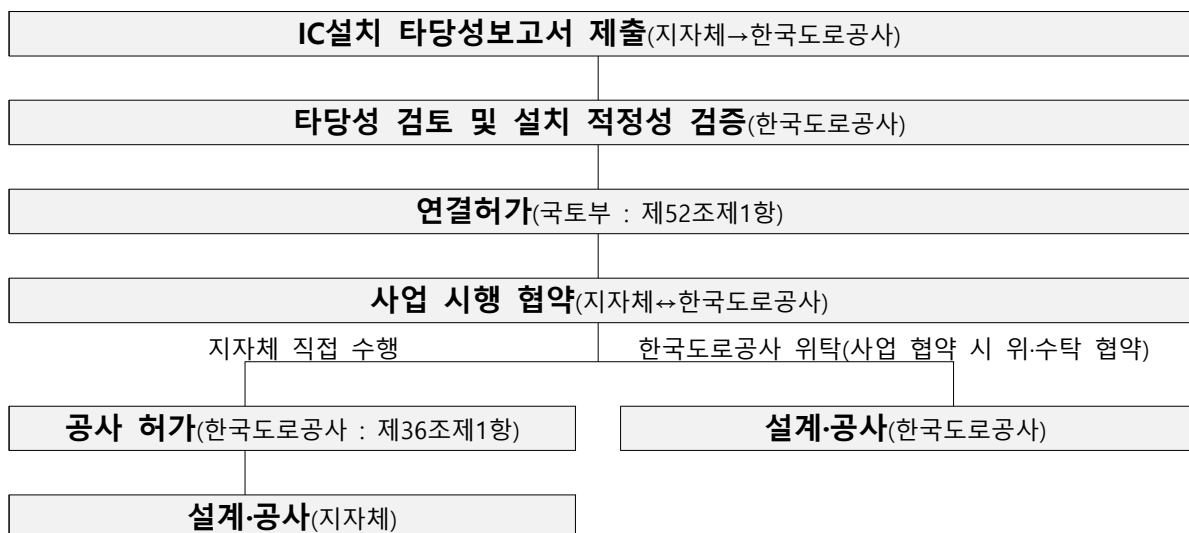
다만, 국비 지원에 따른 국가재정 부담⁹⁾과 관련하여, 기획재정부는 국가적 필요에 의한 고속도로 IC 설치에 국토교통부가 도로관리청이 되어 공사를 시행 중인데, 개정안과 같이 국비를 지원하게 될 경우 무분별한 IC 설치가 허용되고 과도한 재정부담을 초래하게 될 것이라는 입장임.

한편, 두 개정안은 취지는 동일하나 지자체 요구로 IC 신설 시 비용 부담의 전환 또는 지원을 위해 개정이 필요한 규정을 서로 다르게 판단하고 있음. 즉, 민홍철의원안Ⅰ은 제91조제1항에 따른 원인자 부담 조항의 예외를 규정하는 방식을, 민홍철의원안Ⅱ는 제92조제1항에 따른 비관리청의 비용 부담에 관한 국가의 지원을 고속국도까지 확대하는 방식을 택하고 있는 것으로 보임.

9) 국토교통부에 따르면 국비가 지원되지 않는 정규 IC 기준으로 최근 10년 간 사례를 살펴보면 IC당 평균 335.7억원의 비용이 발생하였음.

두 개정안이 공통적으로 전제하고 있는 것은 기존 고속도로 주변 지역의 사회적·경제적·인구적 특성이 변화하여 IC 신설이 필요하다는 해당 지방자치단체의 요청에 따라 시행되는 도로공사의 비용을 어떻게 분담할 것인지에 관한 사항임. 따라서 해당 지역 상황의 변화에 따른 지방자치단체의 요청을 원인 제공으로 보는 경우 현행 제91조제1항에 따른 원인자 부담 조항의 예외를 두는 방식이 가능할 것이나, 단순히 비관리청인 지방자치단체가 IC 신설 공사를 시행하는 것에 대한 국가 지원 근거를 마련하는 방식도 가능할 것으로 보여 유사 사례와 향후 발생가능한 비용 분담 상황을 충분히 고려하여 입법방식을 결정할 수 있을 것으로 보임. 참고로, 현재 지자체 요구로 인한 고속도로 IC 설치 절차를 살펴 보면, 지자체가 직접 공사를 진행하는 방식과 한국도로공사에 위탁 후 비용을 지불하는 방식이 있음.¹⁰⁾

【 고속도로 IC 설치 절차 】



※ 자료 : 국토교통부

10) 두 방식 중 한국도로공사로 위탁하는 방식의 비중이 높으며, 최근 10년 39건의 사례 중 1건이 지자체 직접 수행, 38건이 한국도로공사 위탁 방식임.

아울러 민홍철의원안 I 에서 “제91조제1항에도 불구하고” 도로관리청이 비용을 지원하도록 규정하고 있는데, 정부 제출 「도로법 일부개정법률안」(의안번호 제2202289호)이 원인자 부담금 폐지를 위해 제91조 전체를 삭제하는 내용이므로 동 법안의 심사 경과를 개정안 심사 시 고려할 필요가 있음.

다. 관계기관 의견

1) 국토교통부

민홍철의원안 I 과 관련하여 IC 설치의 공공의 이익을 위한 것으로 사업 간 공익성의 경중을 판단하기 곤란한 측면이 있고, 재정지원 범위의 경우 IC 설치 시 수용된 토지는 국가에 귀속되므로 재정지원의 범위를 토지 보상에 필요한 비용으로 한정하는 것이 적절하다는 입장임.

민홍철의원안Ⅱ와 관련하여 민홍철의원안 I 만 개정될 경우 도로관리청이 아닌 자(지자체 등)가 제36조에 따른 허가를 득하여 도로공사를 시행할 경우 일반국도만 국비를 지원할 수 있어 도로관리청이 아닌 자(지자체 등)가 고속국도 IC 설치 시 국비지원이 불가능하게 되므로 고속국도 IC 설치에 국비를 지원하려는 경우 민홍철의원안Ⅱ 개정도 필요하다는 입장임. 다만, 재정지원 범위의 경우 토지 보상에 필요한 비용으로 한정하는 것이 적절하다는 입장임.

2) 기획재정부

국가적 필요에 의한 고속도로 IC 설치에 국토교통부가 직접 도로관리청이 되어 공사를 시행하므로 현행법에 따라 이미 국가가 공사비를 부담 중인데, 개정안은 국가적 필요성이 없어 고속도로 도로관리청인 국토부가 아닌 자가 IC를 설치하는 경우에도 국비를 지원하도록 규정하는 내용으로 무분별한 IC 설치를 허용할 우려가 있다는 입장임. 또한, 이는 과도한 재정 부담을 초래할 뿐 아니라, 고속도로 진출입 차량 증대로 인한 차량정체로 고속도로의 당초 기능을 상실할 우려가 있다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5575

참 고

최근 10년간 IC설치비용 분담 현황(자료: 국토교통부)

정규IC(억)	하이패스IC(억)		
	계	요구자	도로공사
3,021	4,477	2,864	1,613

구분	연번	명칭	사업비(억원)				
			계	요구자		도로공사	
				설계·공사	보상	설계·공사	보상
정규	1	평택고덕	394	246	148	-	-
	2	남사진위	610	396	214	-	-
	3	부론	441	364	77	-	-
	4	기흥동탄	46	14	32	-	-
	5	대합	207	188	19	-	-
	6	북강릉	21	16	5	-	-
	7	서대구	63	55	8	-	-
	8	김포영사정	378	300	78	-	-
	9	동백	861	507	354	-	-
하이 패스	1	북현풍 ^{현풍休}	43	17	4.5	17	4.5
	2	동둔내	18	6	3	9	-
	3	신둔 ^{이전休}	31	20	2	9	-
	4	구병산 ^{죽리잔休}	24	16	-	8	-
	5	유천(대구)	87	38	2	47	-
	6	임고	48	23	2	23	-
	7	중앙탑 ^{중주休}	82	36.5	4.5	36.5	4.5
	8	북구미	278	103	75	100	-
	9	청주강서	482	190	99	193	-
	10	남장유	185	96	43	46	-
	11	서함양	63	27	2	34	-
	12	불갑산 ^{영광休}	41	20	1	20	-
	13	북서천	170	86	10	74	-
	14	범서(척과구룡)	287	73	129	85	-
	15	금호대창	309	124	84	101	-
	16	남물금	417	241	8	168	-
	17	영광출	78	36.5	2.5	36.5	2.5
	18	안심	123	50	12	61	-
	19	진량	295	213	82	-	-
	20	장수	132	59	2	71	-
	21	북장성 ^{장정출}	106	56	2	48	-
	22	상서 ^{진탄잔休}	58	21.5	7.5	21.5	7.5
	23	입장 ^休	57	22	6.5	22	6.5
	24	부발	189	137	52	-	-
	25	관설	212	79	44	89	-
	26	유천(현풍)	255	109	35	111	-
	27	점곡옥산	110	46	9	55	-
	28	삼성 ^{음정休}	100	72	4	20	4
	29	남양평 ^{남한강休}	124	70	-	41	13
	30	옥산 ^休	73	44	5	19	5

※ 공용 중인 노선에 추가 설치하는 경우