

감 사 원 통 보

제 목 도로연결금지구간에 대체도로 개설이 가능하도록 부당 설계 협의 등
소 관 기 관 논산국토관리사무소
조 치 기 관 국토교통부
내 용

청구 요지

청구인은 ① 논산국토관리사무소와 행복청이 행복도시-조치원 도로확장공사를 추진하면서 농산물판매소 진출입로를 도로연결규칙상의 연결금지구간에 개설하는 것으로 잘못 설계하였고, ② 논산국토관리사무소에서 세종특별자치시 연기면 ㉠의 토지소유자가 연결허가를 신청한 도로(세종특별자치시 연기면 ㉡)는 입체교차로 연결 금지구간에 해당함에도 연결허가를 하였다는 감사를 청구하였다.

감사 결과

이 건 청구내용과 관련하여 감사한 결과, ① 도로연결 기간연장허가가 불허된 세종특별자치시 연서면 ㉢의 대체도로가 도로연결규칙상 연결금지구간에 설계된 것이 사실로 확인되었고, 그 사유는 논산국토관리사무소가 기간연장허가가 불허된 ㉢을 포함하여 도로점용허가 현황을 행복청에 송부하였고, 행복청이 이를 반영

하여 실시설계한 것을 논산국토관리사무소가 그대로 인정하고 도로확장공사 시행을 허가하였기 때문인 것으로 확인되었으며, ② 논산국토관리사무소에서 세종특별자치시 연기면 ⑤의 토지소유자가 도로연결허가를 신청한 도로(세종특별자치시 연기면 ④)는 입체교차로 연결금지구간에 해당함에도 도로연결허가 기간을 부당하게 연장한 것이 사실로 확인되었는데, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

1. 업무 개요

논산국토관리사무소는 「도로법」 제36조 및 제52조 등에 따라 비관리청의 도로공사를 허가하고 관내 도로에 대하여 도로연결허가를 하는 업무를 처리하였다.

2. 관계 법령 및 판단기준

「도로법」 제36조 및 같은 법 시행령 제35조에 따르면 도로관리청이 아닌 자는 도로공사를 시행하거나 도로의 유지·관리를 할 때 도로관리청의 허가를 받아야 하며, 도로관리청은 도로의 구조·시설 등의 기준에 맞고 교통소통이 원활하게 이루어지는 구조인지 여부 등을 종합적으로 검토·확인하고 이를 충족하는 경우 비관리청의 도로공사 시행을 허가할 수 있도록 되어 있다.

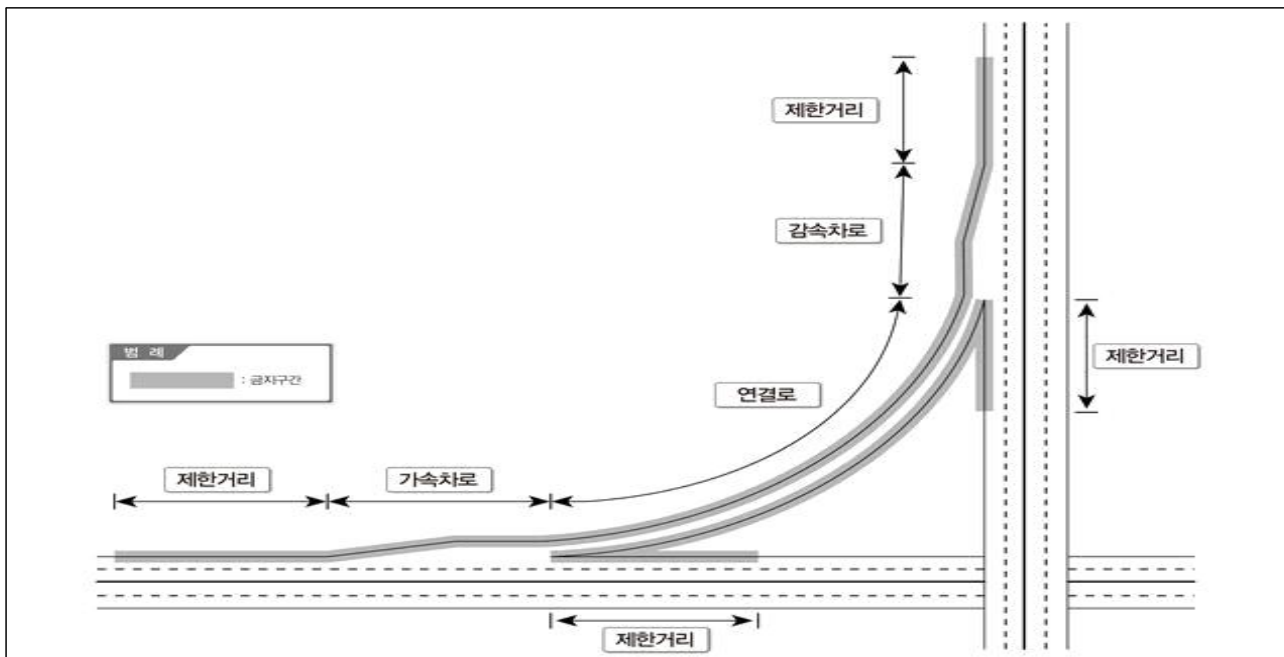
또한, 「도로법」 제97조 제1항 제3호에 따르면 도로관리청은 도로의 구조나 교통의 안전에 대한 위해를 제거하거나 줄이기 위하여 필요한 경우 같은 법에 따른 허가를 받은 자에게 처분을 하거나 조치를 명할 수 있도록 되어 있다.

한편, 「도로법」 제52조 제1항 등에 따르면 도로관리청이 아닌 자는 고속국도, 일반국도, 지방도 등 각종 도로에 다른 도로나 통로, 그 밖의 시설을 연결시키려는 경우 미리 도로관리청의 허가를 받도록 되어 있다.

그리고 도로연결규칙¹⁾ 제6조 제3호 및 [별표 4] “교차로 연결 금지구간 산정

기준”에 따르면 도로관리청은 입체교차로²⁾의 연결금지구간의 경우 도로연결허가를 할 수 없고, 해당 구간은 [그림 3]과 같이 ‘제한거리’³⁾와 ‘본선 또는 교차도로에서 입체교차로로 진입하는 감속차로 테이퍼⁴⁾의 시작점부터 연결로⁵⁾를 지나 교차도로 또는 본선의 가속차로 테이퍼의 종점까지의 범위’를 합산하여 설정하도록 되어 있다.

[그림 3] 입체교차로의 연결금지구간



자료: 도로연결규칙 [별표 4] “교차로 연결 금지구간 산정 기준” 재구성

따라서 논산국토관리사무소는 비관리청 도로공사의 허가권자로서 사업시행자인 행복청과 위 도로확장공사 설계의 적정 여부를 협의할 때에는 도로연결규칙상 연결금지구간에 진출입로 등이 설계되지 않도록 검토를 철저히 하여야 했고, 도로

- 1) 도로연결규칙의 제정 목적은 도로에 다른 도로 등을 연결시키려는 경우의 허가기준 등을 정하여 교통의 안전 등을 확보하기 위함이며, 도로연결규칙의 해설서에 따르면 도로에 ‘마을 등으로 통하는 다른 도로 등’을 연결시켜야 할 필요가 발생하는 경우 도로연결규칙을 참조하도록 규정
- 2) 2개 이상의 도로 간 교통흐름을 각기 다른 층에서 교차하여 원활한 소통을 시키도록 하기 위하여 설치하는 도로 체계
- 3) 연결로가 접속된 본선 또는 교차도로의 연결로 접속부 전방·후방에서부터 산정하고 최소길이는 4차로 이상인 경우 60m, 2차로인 경우 45m로 함
- 4) 주행하는 자동차의 차로 변경을 원활하게 유도하기 위하여 차로가 분리되는 구간이나 차로가 접속되는 구간에 설치하는 삼각형 모양의 차도 부분
- 5) 입체교차하는 도로에서 서로 교차하는 도로를 연결하거나 서로 높이 차이가 있는 도로를 연결해주는 도로

연결규칙상 연결금지구간에 진출입로 등이 개설되는 것으로 설계된 경우 「도로법」 제97조 등에 따라 이를 제외하도록 하여 교통의 안전에 대한 위해를 제거하거나 경감할 필요가 있었다.

또한 논산국토관리사무소는 도로연결규칙을 위배하여 입체교차로의 연결금지 구간에 도로연결허가를 하지 않도록 관련 업무를 철저히 하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제점

가. 도로연결금지구간에 대체도로 개설이 가능하도록 부당 설계 협의

논산국토관리사무소는 2018. 1. 26. 행복청으로부터 관계기관 의견 수렴을 위하여 위 도로확장공사 기본설계에 대한 검토의견을 요청받자 같은 해 3. 12. “본 사업의 진출입로 계획 시 우리 사무소로부터 도로점용허가 여부 등을 확인 하여 관련 규정 등에 부합되게 반영 필요”라고 회신하였다.

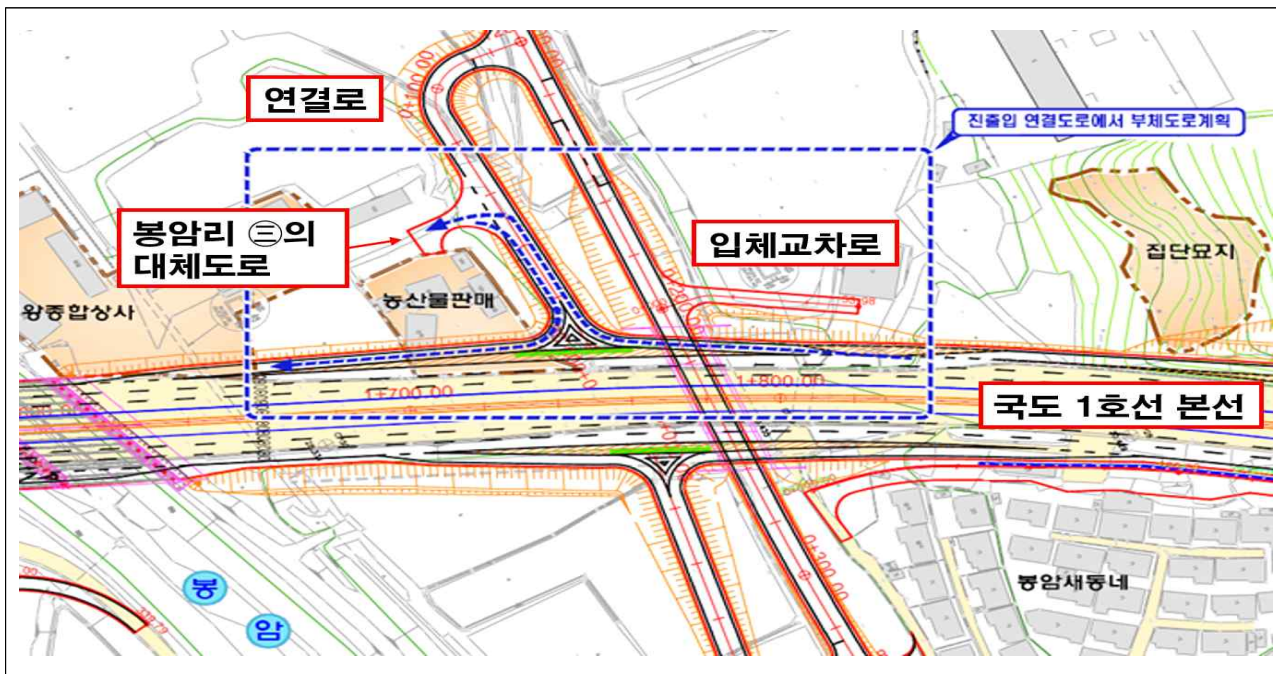
또한, 논산국토관리사무소는 2018. 4. 10. 행복청으로부터 도로점용 및 연결 허가서 등 자료 협조를 요청받자 같은 해 5. 14. 총 61건의 도로점용허가 현황을 송부하면서 ‘세종특별자치시 연서면 ㉔’(230㎡)(이하 “㉔”이라 한다)⁶⁾의 경우 당초 허가 목적과 다르게 사용하고 있다는 이유로 도로연결 기간연장이 불허되어 점용 허가 기간이 만료된 도로이므로 도로점용허가 현황에서 제외하여야 하는데도, 이를 제외하지 않은 채 그대로 포함하여 송부하였다.

6) 논산국토관리사무소는 2017. 5. 24. A로부터 본인 소유 토지인 ‘세종특별자치시 연서면 ㉔’의 진출입 도로로 이용되는 ㉔에 대하여 도로연결허가 기간의 연장(최초 허가기간: 1997. 7. 18.~2007. 7. 17., 기간연장 허가기간: 2007. 7. 18.~2017. 7. 17.)을 신청받았는데, 같은 해. 6. 30. A가 도로연결을 허가받은 토지에 대하여 당초 허가 목적(농경지 진출입로)과 다르게 농산물판매소 진출입로 용도로 무단 사용하고 있는 사실을 확인하고 기간연장 신청을 불허하였으며, 이에 따라 당초의 도로연결허가는 같은 해 7. 17. 허가기간이 만료됨

A는 허가기간 만료 이후에도 위 토지를 농산물판매소 진출입로로 무단 사용 중이며, 이에 대하여 논산 국토관리사무소는 2017~2021년에는 변상금(8.5백만 원)을 부과하였으나 A가 제기한 행정심판 등으로 2022~2024년 현재까지는 미부과

그러자 행복청은 2018. 10. 26. 위와 같은 ㉔에 대한 도로연결 기간연장 불허 사실을 알지 못한 채 논산국토관리사무소에서 송부한 도로점용허가 현황을 설계에 반영하여 대체도로를 마련해 줄 필요가 없는 ㉔의 대체도로를 [그림 4]와 같이 도로연결규칙에 따른 입체교차로의 연결금지구간(연결로)에 설계한 실시설계서를 작성한 후 논산국토관리사무소에 검토의견을 요청하였다.

[그림 4] ㉔의 대체도로 설계



자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

이에 논산국토관리사무소는 2018. 11. 12. 위 실시설계서를 검토하면서 ㉔의 대체도로가 입체교차로 연결금지구간에 개설되도록 설계되었는데도 이를 제외하는 등의 조치를 하지 않은 채 “본 사업에 대한 진출입로 등에 대한 계획은 「도로법」 제52조, 「도로의 구조 및 시설 기준에 관한 규칙」, 도로연결규칙에 적합하도록 계획”하라고 회신하였으며, 이후 2019. 5. 21. 위 실시설계 내용을 그대로 인정하고 행복청에 위 도로확장공사 시행을 허가하였다.

그 결과 목적 외 사용으로 도로연결 기간연장이 불허된 ㉔의 대체도로가 입체 교차로의 연결금지구간에 설계⁷⁾됨에 따라, 입체교차로와 국도 1호선 본선 간의 교통안전이 확보되지 못할 우려가 있다.

나. 도로연결허가 기간 부당 연장

논산국토관리사무소는 2001. 11. 16. 세종특별자치시 연기면 ㉕⁸⁾의 토지 소유자 B로부터 세종특별자치시 연기면 ㉖⁹⁾ 중 일부(290㎡)를 본인 소유 토지 (세종특별자치시 연기면 ㉕)의 진출입도로 사용하기 위한 도로연결허가를 신청받아, 2002. 1. 3. 이를 허가(허가기간: 2002. 1. 3.~2012. 1. 2.)하였다.

이후 논산국토관리사무소는 토지소유자¹⁰⁾가 2012. 2. 22. 및 2022. 1. 5. 기존의 도로연결허가에 대해 기간연장을 신청하자, 2012. 2. 24. 및 2022. 1. 28. 그대로 연장허가¹¹⁾를 하였다.

이에 대하여 이번 감사원 감사기간(2024. 2. 19.~2. 29.) 중 세종특별자치시 연기면 ㉖에 대한 항공사진을 통하여 기간연장허가의 적정 여부¹²⁾를 검토한 결과, 논산국토관리사무소는 [그림 5]와 같이 해당 필지의 경우 도로연결규칙상 입체 교차로의 연결금지구간(제한거리)에 위치하고 있는데도 이에 대한 별다른 검토 없이 위와 같이 토지소유자에게 도로연결허가 기간을 부당하게 연장하였다.

7) 2024년 5월 말 현재 해당 구간은 미착공 상태임

8) 구 주소: 충청남도 연기군 서면 ㉔

9) 구 주소: 충청남도 연기군 남면 ㉖

10) 이후 토지소유자는 2004. 3. 4. C로, 같은 해 7. 5. D로, 2013. 9. 30. E로, 2022. 8. 3. ㉗㉗로 변경

11) 1차 연장허가기간: 2012. 1. 3.~2022. 1. 2., 2차 연장허가기간: 2012. 1. 3.~2032. 1. 2.

12) 국토지리정보원이 제공하는 국토정보플랫폼상 당해 필지의 항공사진은 1948년, 1968년, 1969년, 2012년, 2016년, 2018년, 2021~2023년 기준 촬영분만 있을 뿐, 2002년 최초 도로연결허가 당시의 항공사진 등 증빙자료가 부재하여, 최초 도로연결허가 당시의 도로연결규칙 위반 여부는 확인 불가

[그림 5] 입체교차로의 연결금지구간에 있는 세종특별자치시 연기면 ㉔



주: 붉은색 부분은 입체교차로의 연결금지구간을 표시. 파란색 부분은 도로연결허가를 한 구간을 표시
 자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그 결과 논산국토관리사무소는 토지소유자로 하여금 연결금지구간에 위치한 해당 필지를 장기간(2012. 2. 24. 1차 기간연장허가~2023. 7. 19. 도로연결 변경허가일¹³⁾)에 걸쳐 진출입로로 사용하도록 하였다.

관계기관 의견 논산국토관리사무소는 감사결과를 수용하면서 앞으로 비관리청 도로공사 설계 협의 시 사업시행자인 발주청의 도로공사 설계에 대하여 「도로법」 등 관련 법령의 준수 여부 등을 보다 철저히 검토하고, 사업시행자인 행복청으로 하여금 ㉔의 대체도로 개설을 취소하는 내용으로 설계변경을 하도록 하는 등의 방안을 검토하겠으며, 앞으로 도로연결허가와 허가기간 연장 여부 등을 검토하는 과정에서 관련 규정에 따라 보다 면밀히 살펴보겠다는 의견을 제시하였다.

13) 세종특별자치시 연기면 ㉔의 토지소유자 ㉔은 2023. 7. 11. “행복도시-조치원 도로확장공사”로 변경되는 도로구조에 따라 세종특별자치시 연기면 ㉔을 포함한 11필지(1,240㎡)에 대해 도로연결허가를 신청하였고 논산국토관리사무소는 같은 해 7. 19. 이에 대해 도로연결허가를 하였음. 이 과정에서 가감속차선이 추가 확보됨에 따라 입체교차로의 연결금지구간에 저촉되지 않게 되어 도로연결규칙 위반이 해소됨

조치할 사항

논산국토관리사무소장은 「도로법」 제97조 등에 따라 「도로와 다른 시설의 연결에 관한 규칙」상 연결금지구간에 설계된 ‘세종특별자치시 연서면 ㉔의 대체도로’를 합리적으로 조정하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)