

정 부 합 동 감 사 결 과

시정·개선 요구

제 목 도로점용허가 업무 부적정 및 관리 소홀 등

기 관 명 광주광역시 동구, 서구, 남구, 북구, 광산구

내 용

광주광역시에서는 도로구역에서 공작물이나 물건, 그 밖의 시설을 신축·개축·변경 또는 제거하거나 그 밖의 목적으로 도로를 점용하려는 자에게 「도로법」 제61조 및 「광주광역시 도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례」¹⁾ 등에 따라 도로점용 허가를 하고 있으며, 5개 자치구(○○과)에서는 2014. 1월 부터 2017. 4월 현재까지 매년 약 2천여건에 허가를 내주어 총 6,257건의 도로점용허가에 대한 관리 업무를 수행하고 있다.

[표1] 광주광역시 도로점용허가 현황('14년이후 현재)

구분	합계	동구	서구	남구	북구	광산구
허가건수	6,257	1,075	1,875	762	1,309	1,236
(계속점용)	2,695	536	320	165	592	1,082
(일시점용)	3,562	539	1,555	597	717	154

※ 광주광역시 제출자료 재구성

1. 도로점용 (연결)허가 시설 기준(조례) 없는 도로점용허가 처리

「도로법」 제52조의 규정에 따르면 도로관리청이 아닌 자는 고속국도, 자동

1) 5개구는 각각 「광주광역시 (동구, 서구, 남구, 북구, 광산구) 도로점용 허가 및 점용료 등 징수조례」로 운영.

차전용도로, 그 밖에 일반국도, 지방도, 4차로 이상으로 도로구역이 결정된 도로에 다른 도로나 통로, 그 밖의 시설을 연결시키려는 경우에는 미리 도로관리청의 허가를 받아야 하며, 허가의 기준·절차 등 필요한 사항은 해당 도로관리청이 속해 있는 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다.²⁾

또한 도로관리청은 연결허가를 할 때 도로와 다른 도로, 통로나 그 밖의 시설을 연결하면 대량의 교통수요가 발생할 우려가 있거나, 교통체계상 다른 시설의 설치가 필요하다고 인정하는 경우에는 그 연결허가를 받는 자에게 원활한 교통 소통을 위한 시설의 설치·관리 등 필요한 조치를 하도록 되어 있다.

따라서 각 지방자치단체에서는 도로와 다른 시설을 연결하는 ‘일반국도, 지방도, 4차로 이상으로 도로구역이 결정된 도로’에 대해서는 「도로와 다른 시설의 연결에 관한 조례」를 정하여 도로점용(연결)허가를 하고 있으며, 도로점용(연결)허가를 하고자 하는 자는 시설목적 및 규모에 따라 변속차로 등을 설치하여야 하며, 도로 주요시설(교차로 주변, 터널, 지하차도, 교량 등)의 연접지역과 주민 편의시설이 설치되어 이를 옮겨 설치할 수 없거나, 옮겨 설치할 경우 주민 통행 위험이 발생 될 우려가 있는 구간에 대해서는 허가를 금지하고 있다.

그러나 광주광역시 동구 등 5개 자치구에서는 전체 관리도로의³⁾ 65.5%를 차지하고 있는 도로점용(연결)허가 대상의 ‘4차선 이상 도로’에 대해 허가를 위한 시설 기준 등을 정하지 않고, 허가절차 및 점용료 징수 등에 필요한 조례만

2) 고속국도 및 일반국도(시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 도로관리청이 되는 일반국도는 제외)에 관하여는 국토교통부령으로 정하고, 그 밖의 도로에 관하여는 지방자치단체의 조례로 정함.

3) 광주광역시 도로현황('17. 9월현재) : 전체 2,483.4km(동구 182.2km, 서구 422.9km, 남구 291.3km, 북구 914.7km, 광산구 672.3km)

- 도로점용(연결)허가 대상 도로(4차선 이상 중로) 1,627.6km(전체 도로의 65.5%)

- 자동차 전용도로 70.0km[도로점용(연결)허가 대상 전체도로의 4.3%]

을 정하여 운영하고 있다.

다만 도로점용(연결)허가 대상도로의 4.3%만을 자치하고 있는 자동차 전용도로에 대해 「광주광역시 자동차전용도로와 다른 시설과의 연결 조례」를 정하였으나, 감사일 현재까지 단 한 건도 허가를 한 사실이 없다.

그리하여 위 관서에서는 도로점용(연결)허가 업무를 함에 있어 시설목적 및 규모 등을 검토하지 아니한 채 기준 없이 현지 도로여건에 따른 도로담당자의 판단과 신청인의 요청에 의해 도로시설 구조 등에 맞지 않는 임의적 변속차로 설치 또는 가각정리 등을 하는 것으로 무분별한 도로점용허가를 하고 있다.

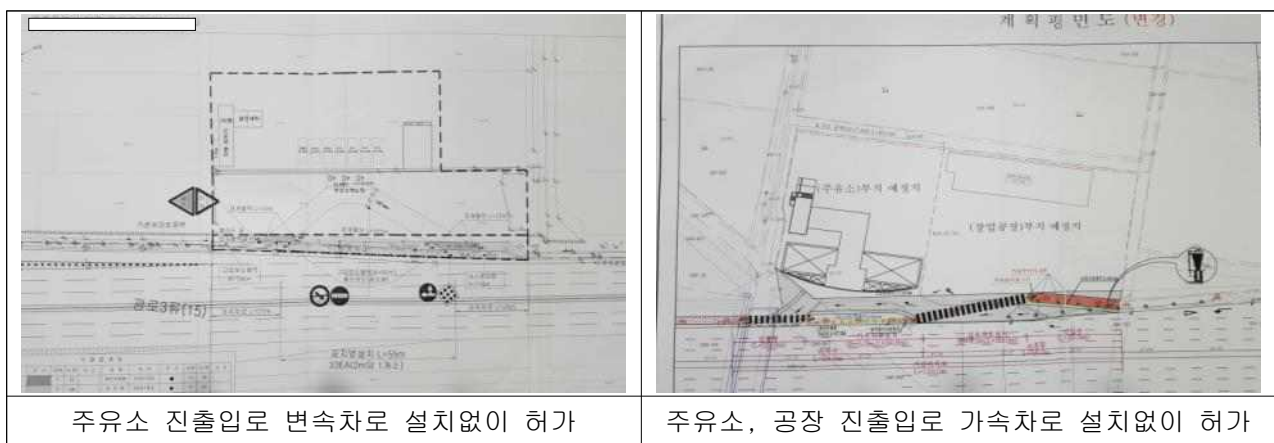
2. 도로의 시설 및 구조 기준에 부합하지 않는 도로점용(연결)허가, 준공처리 등

금번 감사 기간 중 위 관서의 도로점용(연결)허가 실태를 확인한 결과, 광주광역시 서구(○○과)에서는 2015. 6. 23. 서구 ○○동 ○○○-○○번지 내 근린생활시설(소매점) 진출입로 설치목적으로 허가한 사항에 대해 장례식장 진출입로로 변경(확장) 허가를 하면서 진출입로 부지 내 ‘지장 가로수’가 위치하여 이식하는 것으로 검토하였으나, 이후 재협의 시 변경된 담당자의 자의적 판단에 의해 “주민 불편사항이 없을 것”으로 하여 정확한 근거 없이 허가를 한 사실이 있다.

또한 2012. 00. 00. 서구 ○○동 ○-○번지 내 퇴비사 진출입로 설치 허가를 하면서 당초 ‘교차로 구간 내 도로연결허가 금지구간’에 해당되는 사항으로 도로점용허가 “불가의견”으로 검토하였으나, 이후 진출입로를 도로의 구조 및 시설기준에 부합하지 않도록 변경 계획하였음에도 이를 허가하여 준공한 사실이 있다.

한편 광주광역시 북구(○○과)에서는 북구 ○○동 ○○○○-○○번지 등 북구 일원에 다수의 주유소(충전소) 진출입로를 허가하면서 시설 특성상 대형 차량 등의 진출입이 빈번한 시설임에도 아래 [도면]과 같이 변속차로의 설치 없이 도로부지의 경계로만 하여 진출입로를 계획한 채 「도로와 다른 도로 등과의 연결에 관한 규칙(조례) 등」에 부합하지 않도록 허가한 사실이 있다.

[도면] 도로점용 허가 및 준공 도면



※ 자료근거 : 광주광역시 북구 ○○과 도로점용(연결)허가 도면

더불어 위 관서(서구 ○○과)에서는 2013. 0. 0. 서구 ○○동 산○○-○번지 내 자동차 매매단지 진출입로 설치 건의 도로점용 준공검사를 하면서 [사진 1]과 같이 허가목적과 다르게 진출입로를 주차장 부지로 사용하고 있음에도 별다른 조치 없이 완료검사를 승인하였다.

[사진 1] 도로점용공사 준공 검사 현황

	
진출입로를 주차장부지로 사용	현지출장 복명 시 조치없이 준공승인 처리

※ 자료근거 : 광주광역시 서구 ○○과 도로점용(연결)허가 준공검사 사본

그리고 위 관서에서는 ‘광역시’라는 특성 상 대부분의 도로가 도심지내에 위치하고 있어 도로점용(연결)허가 시 다수의 진출입로가 변속차로의 설치 없이 건축부지 내 기존 ‘보도블럭 낮춤’으로 하여 진출입로를 허가하고 있다.

그러나 보도블럭은 보행자 등의 통행을 위한 구조로 설치되어 있으므로 차량 진출입로로 이용 할 경우, 그에 부합하는 시설을 설치하여야 함에도 기존 보도블럭 등을 이용하여 단순히 낮춤 시공만으로 허가함에 따라 [사진 2]와 같이 보도 파손 등으로 보행자의 통행 불편 등이 발생되고 있으며,

또한 도로보다 건축부지가 높게 위치함에 따라 경사로 설치로 인해 부지 내의 노면수가 도로로 유입되어 잦은 물고임으로 인한 도로 파손 등이 발생되고 있어 차량 진출입을 위한 기초콘크리트, 보도포장, 횡단배수로 설치 등을 고려할 필요가 있다.

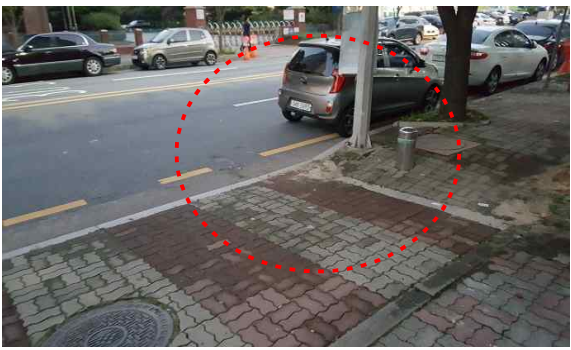
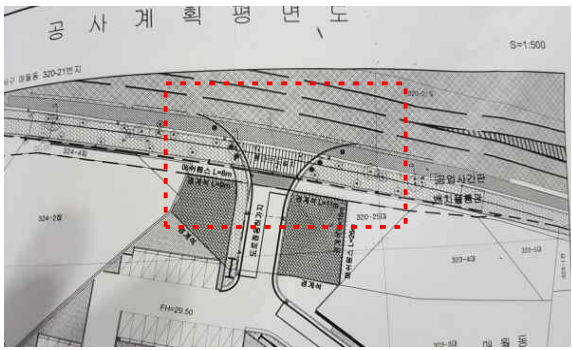
[사진 2] 보도블럭 낮춤 허가 도로점용허가지 현황

	
기존 보도를 이용함에 따른 보도파손 등	건축부지내 노면수가 도로로 유입

※ 자료근거 : 광주광역시 관내 도심지내 도로점용(연결) 진출입로 현황

아울러 도심지내 진출입로 계획 시 [사진 3]과 같이 차량의 회전(곡선)반경 등을 고려하지 않고 허가함에 따라 차량이 허가지 내에서 본선차로 합류 시 불가피하게 2개 차선을 이용하게 됨에 따라 교통흐름 지장 및 사고위험이 우려됨에도 이에 대한 검토 없이 허가업무를 소홀히 하고 있다.

[사진 3] 차량의 진출입로의 곡선반경 고려없이 진출입로를 설치한 현황

	
차량의 곡선반경을 고려하지 않은 진출입로	차량의 곡선반경을 고려한 허가

※ 자료근거 : 광주광역시 서구 도로점용(연결)허가 현황

3. 일시점용 허가의 반복적 업무에 따른 간소화 및 원상복구 확인절차 소홀

위 관서에서는 2017. 4월 현재까지 ‘건물 신축 공사차량 이용, 시설물 설치, 시설보수 등’을 목적으로 연간 1천여 건의 도로 일시 점용(1~2일)허가를 하고

있으며, 업무 담당자는 1인이 처리하고 있다.

이에 대해 일시점용 허가 업무내용을 살펴본 바, 피 허가자의 계획 변경 등으로 당초 허가된 일자에 대해 동일내용으로 적게는 2회에서 많게는 13회까지 반복적으로 변경 신청함⁴⁾에 따라 일시 점용허가 및 변경허가를 위한 행정력이 소모되고 있는 실정이며,

또한 피허가자가 변경허가 없이 허가와 다르게 점용하거나, [사진 4]와 같이 허가 일을 초과하여 지속적으로 무단 점용하는 경우가 발생되고 있으며, 도로시설 파손 및 원상복구 유무 또는 미 이행에도 이에 대한 완료확인 등이 불가능한 실정에 있다.

따라서 일시점용에 있어서는 피 허가자의 허가 일정, 내용 변경 등의 발생에 대비하여 최소 허가기간 등을 정하여 일시 점용에 대한 착공(점용시작)·준공계(점용완료)를 제출받아 점용기간을 산정하고, 증빙자료(사진 등)를 통해 완료 확인 실시, 점용료 산출 및 정산 등으로 일시점용 업무를 개선할 필요가 있다.

[사진 4] 일시점용허가와 다르게 무단 점용 및 원상복구 미이행



※ 자료근거 : 광주광역시 광산구 ○○동 ○○○○번지 건축 신축 현장

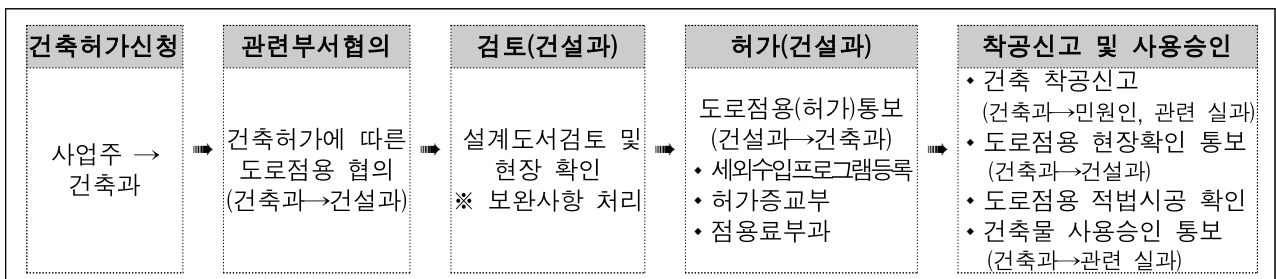
4) 반복적 변경허가의 목적은 일시 점용료의 부담을 낮추기 위함이 대다수 임.

4. 도로점용허가 업무시스템(세움터)⁵⁾을 통한 일체적 관리 필요

「건축법」 제12조 등에 따라 건축허가 시 각종 관계 법령의 규정에 맞는지
를 확인하기 위해 관련부서에 의견을 물어 허가조건 등 협의 의견을 제시 받아
복합민원⁶⁾으로 의제처리하며,

허가 신청 및 처리 시 아래의 [그림]과 같은 업무 절차에 따라 건축행정업
무 전산화시스템인 ‘세움터’를 이용하도록 하고 있어, 민원인은 표준화된 프로그
램으로 신청서를 작성하여 허가기관에 전송하고 설계도면 등 인허가 서류를 전
산으로 처리하게 됨으로써 설계도서와 첨부 서류를 별도로 보관하지 않아도 되
며, 건축물 대장 생성의 자동화 등을 통해 행정업무의 효율성을 기하고 있다.

[그림] 건축허가 관련 도로점용(연결) 절차(세움터)



※ 자료근거 : 광주광역시 제출자료 재구성

그러나 위 관서(5개 구청)에서는 건축허가 등과 연계하여 도로점용허가를
하면서 ‘세움터’를 통한 허가처리 이후, 허가 검토서류를 시스템에 직접 연계가
불가능하여 허가 및 변경허가, 준공확인 등과 관련된 검토 서류를 ‘세움터’가 아
닌 업무 담당자 직접보관 또는 문서철로 별도로 관리하고 있어 서류 분실, 누락
등으로 허가이후 발생하는 업무(변경허가, 기간연장 등)의 처리곤란, 지연 등으

5) (세움터) 건축행정업무의 전산화 시스템으로서 건축, 주택, 건축물대장, 사업자 업무 등을 전산화하여
민원인이 관공서를 방문하지 않고, 행정업무를 볼 수 있도록 제공하고 있으며, '08. 6월 이후 전국 시행
6) 도로점용(연결)허가 등 건축법 시행령 제10조(건축복합민원 일괄협의회) 개칭

로 업무소홀이 우려됨에 따라 시스템 등 개선을 통해 체계적인 관리가 시급한 실정에 있다.

이와 같이, 위 관서(5개 구청)에서는 도로점용(연결)허가 업무를 함에 있어 허가기준 등 없이 도로점용허가를 소홀히 하고 있으며, 업무담당자에 있어서는 전문지식을 습득하지 아니한 자로 하여금 업무를 담당하게 하고 있는 등 상기와 같은 문제점을 인식하지 못한 채 미숙한 업무처리로 인해 국민모두가 편리하게 사용하여야 하는 도로가 그 기능과 역할을 다하지 못하고 있는 실정에 놓여있다.

조치할 사항 **광주광역시 동구청장, 서구청장, 남구청장 북구청장, 광산구청장은**

[시정] ① 도로점용(연결)허가 시 관련법령에 따라 조례 등의 정비를 통해 허가목적에 맞는 세부적인 시설 기준 등을 마련하여 도로점용허가 업무가 체계적으로 운영될 수 있도록 조치하시기 바라며,

② 허가목적과 다르게 사용 중이거나, 일시점용 원상복구 미이행, 점용시설물의 파손 미복구 등의 허가 건에 대해서는 일제 점검 등을 실시하여 관련 규정에 따라 적의 조치하고 결과를 우리 부로 제출하시기 바랍니다.

[개선] ① 지속적으로 반복되는 일시점용에 대해서는 최소 허가기간 등을 정하고, 완료확인 후 점용료 정산 등으로 불법점용 방지 및 반복 행정에 따른 업무 개선 방안 등을 마련하시기 바라며,

② 도로점용허가에 있어 허가 및 변경허가, 착공, 준공확인 서류 등이 체계적으

로 관리될 수 있도록 ‘세움터’ 업무시스템의 고도화 등 개선 방안을 조속히 마련하여 향후 유사사태가 재발되지 않도록 관련 업무에 철저를 기하시기 바랍니다.