제156회 창원시의회 (임시회)
제1차 건설해양농림위원회 [2026. 10.28.(수)]

성주사 진입도로 선형개량공사 업무협약 관련
예산 외의 의무부담 동의안

심 사 보 고 서

의회

창 원 시 의 회
(건설해양농림위원회)

성주사 진입도로 선형개량공사 업무협약 관련 예산 외의 의무부담 동의안

심 사 보 고 서

2026. 10. 28.
건설해양농림위원회

1. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자: 2026. 10. 16. 창원시장

나. 회 부 일 자: 2026. 10. 20.

다. 상정 및 의결일자: 제156회 창원시의회 임시회

제1차 건설해양농림위원회(2026.10.28.) 상정, 질의·답변, 토론, 의결

2. 제안설명 요지 (제안 설명자: 교통건설국장 장승진)

가. 제안이유

○ 부산지방국토관리청(이하 “부산청”)에서 창원시 성산구·진해구를 연결하는 「창원시관내국도대체우회도로(제2안민터널) 건설공사」(이하 “석동터널 건설공사”) 추진 중 석동터널 고가교량 설치로 주변 미관을 저해한다는 민원이 접수됨에 따라, 「성주사 진입도로 선형개량공사」의 행정절차 및 보상을 창원시가 추진하고, 공사는 부산청이 시행하는 것으로 협의하였음

○ 「성주사 진입도로 선형개량공사」를 석동터널 건설공사에 포함하여 시행할 예정이었으나, 석동터널 건설공사의 준공으로 공사에 필요한 추가 공사비 확보가 불가하여 창원시가 「성주사 진입도로 선형개량공사」를 직접 시행하고, 부산청은 창원시 내 국도 관련 대안사업을 시행하는 방안으로 업무협의를 추진하였음

○ 그 결과, 부산청은 「성주사 진입도로 선형개량공사」의 대안사업으로 창원시 성산구 토월동 일원 「국도25호선 토월IC 주변 교차로 개선공사」를 ‘국도 위험도로 및 병목지점 개선(8단계) 기본계획’에 반영하여 시행하고, 창원시는 「성주사 진입도로 선형개량공사」를 직접 시행하는 내용의 업무협약(안)을 마련하였음

○ 본 협약 체결을 위해 「지방자치법」 제47조(지방의회의 의결사항) 제1항제8호 및 「창원시 업무제휴 및 협약에 관한 조례」 제5조(체결방법)제2항에 따라 예산 외의 의무부담에 대하여 시의회의 의결을 받고자 함

나. 사업 개요

○ 사 업 명: 성주사 진입도로 선형개량공사
○ 위　　치: 창원시 성산구 천선동 523번지 일원
○ 사 업 비: 13.5억 원
○ 사업내용: 도로개설 L=210m, B=11m

다. 협약(안) 주요 내용

○ 협 약 명: 성주사 진입도로 선형개량공사 추진 업무협약
○ 업무분담
- (창원시) 성주사 진입도로 선형개량공사 시행
- (부산청) 국도25호선 토월IC 주변 교차로 개선공사를 국도 위험도로 및 병목지점 개선 8단계 기본계획 반영 및 시행

○ 사업기간
- (창원시) 부산청 공사 시행 시 선형개량공사 착공
- (부산청) 국도 위험도로 및 병목지점 개선 기본계획 반영 시 우선 착수

○ 대안사업 현황

구 분	공 사 명	사업비 (억원)	사업개요	비고
창원시	성주사 진입도로 선형개량공사	13.5	도로개설 L=210m, B=11m	공사비 : 8억원 보상비 : 5.5억원(지급 완료)
부산청	국 도 2 5 호 선 토 월 Ⅰ C 주 변 교차로 개선공사	41	접속램프 설치 L=670m	창원중앙역세권 주변 교통환경 개선공사(2단계) 173억원 중 일부 시행

라. 그간 주요 경과

○ 성주사 민원사항 협조 요청[부산청→창원시] : ‘20. 6.

○ 성주사 주지 방문 협의[창원시, 부산청, 성주사] : ‘20. 7.

* 성주사 : 진입도로 개선 요구, 부산청 : 공사시행, 창원시 : 보상 및 행정절차 이행

○ 행정절차 관련 협의[창원시, 부산청] : ‘22. 3. ~ ’22. 5.

* 부산청 : 실시설계 완료되었으며, 필요한 행정절차 요청

* 창원시 : 용지보상과 인가 등을 협조, 행정절차에 필요한 서류 보완 요청

○ 도시계획시설 결정(변경) 및 실시계획인가 : ‘23. 5. ~ ’25. 5.

○ 석동터널 개통 : ‘24. 3.

○ 대안사업 선정 업무협의[창원시, 부산청] : ‘25. 8. ~ ‘26. 4.

○ 업무협약(안) 협의[창원시, 부산청] : ‘26. 7. ~ 8.

○ 지방재정 투자심사(자체) : ‘26. 9.

마. 향후 추진계획

○ 성주사 진입도로 선형개량공사 추진 업무협약 체결 : ’26. 11.

바. 관계 법령

○「지방자치법」 제47조(지방의회의 의결사항)

① 지방의회는 다음 각 호의 사항을 의결한다

8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 **예산 외의 의무부담**이나 권리의 포기

○ 창원시 업무제휴 및 협약에 관한 조례 제5조(체결방법)

② 시장은 「지방자치법」 제47조제1항제8호에 해당되는 사항에 대하여 업무제휴 또는 협약을 체결 할 경우에는 미리 창원시의회(이하 "의회"라 한다)에 보고하여야 한다

3. 검토보고 요지 (수석전문위원 정은정)

□ 동의안 제출 배경

○ 당초 부산지방국토관리청(이하 '부산청')이 시행해야 할 사업 「성주사 진입도로 선형개량공사」를 창원시가 시행하고, 부산청은 창원시 내 국도 관련 대안사업 「국도25호선 토월IC 주변 교차로 개선공사」를 시행하고자 업무협약을 체결하는 것으로, 「지방자치법」 제47조제1항제8호에 따라 예산 외의 의무 부담에 해당되어 시의회 의결을 받고자 제출된 안건임

「지방자치법」
제47조(지방의회의 의결사항) ① 지방의회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.
8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 **예산 외의 의무부담**이나 권리의 포기

□ 주요 내용

○ **본 안건**은 석동터널(제2안민터널) 건설공사 추진 중 제기된 성주사 진입도로 관련 민원을 해결하기 위한 부산청과 창원시 간 업무협약에 관한 사항임

○ 그간 경과 사항을 살펴보면, 2020년 7월 성주사에서 진입도로

개선 요구가 있었고 이후, 부산청에서 공사를 시행하고 창원시에서는 보상 및 행정절차를 이행하기로 협의함.
부산청에서는 「성주사 진입도로 선형개량공사」를 석동터널 건설공사에 포함하여 시행할 예정이었으나, 각 기관이 행정절차를 이행하는 과정에서 석동터널이 준공(총사업비 확정)되었고, 향후 민원해결을 위한 추가 공사비 확보가 불가해짐

○ 이에 따라 창원시가 「성주사 진입도로 선형개량공사」를 직접 시행하고, 부산청에서 대안사업으로 「국도25호선 토월IC 주변 교차로 개선 공사」를 시행하는 것으로 업무협약을 체결하고자 하는 것임

<그간 추진 사항>

성주사 민원제기 (2020. 7.)	市·부산청 협의 (2020.~2024.)	석동터널 공사준공 (2025. 8.)	대안사업 업무협의 (2025. 9. ~)
◦석동터널 건설로 인한 선형개량 요구	◦창원시 : 행정·보상 ◦부산청 : 공사시행	◦공사준공으로 부산청 공사비 확보 불가	◦창원시 : 성주사 선형개량공사 ◦부산청 : 토월 IC 개선

○ 당초 부산청의 공사를 창원시가 시행함에 따른 행정·재정적 부담이 불가피하게 발생하였으나 이에 대한 반대급부로 창원시 관내 상습 정체 구역인 ‘토월 IC 주변 교차로 개선공사’를 부산청이 시행하게 된 것은 투입되는 사업비와 교통환경 개선 효과 대비 적절한 행정조치로 판단됨

○ 또한, 부산청의 대안사업(국도25호선 토월IC 주변 교차로 개선공사)이 국가 기본계획에 미반영될 경우 ‘국비 지원이 가능한 다른 대안사업을 선정’하도록 명시하였음

<성주사 진입도로 선형개량공사 협약(안)>

제2조(업무의 분담) 협약당사자는 다음과 같이 상호 업무를 분담하기로 한다.
① "부산지방국토관리청"은 「성주사 진입도로 선형개량공사」의 대안사업으로 창원시 성산구 토월동 20번지 일원 「국도25호선 토월IC 주변 교차로 개선공사」를 '국도 위험도로 및 병목지점 개선(8단계) 기본계획'에 반영되도록 노력하고, 반영 시 공사를 추진한다. 단, **기본계획 미반영 시 협약당사자 간 협의하여 국비 지원이 가능한 대안사업을 선정하여 시행한다.**

○ 아울러 창원시의 성주사 진입도로 선형개량공사 사업 시기를 부산청의 공사 시행 시 착공하는 것으로 명시한 것은 기관 간 협의된 사항의 실행력을 담보하고 협약 불이행의 위험을 방지하기 위한 안전장치를 마련한 것으로 판단됨

<성주사 진입도로 선형개량공사 협약(안)>

제3조(사업기간) ① **"부산지방국토관리청"는 「국도25호선 토월IC 주변 교차로 개선공사」를 '국도 위험도로 및 병목지점 개선(8단계) 기본계획'사업 중 우선적으로 착수**될 수 있도록 적극 노력한다. 단, 기본계획 미반영 시 대안사업을 협약당사자 간 적극 협의하고, 국비지원이 가능한 대안사업을 선정하여 빠른시일 내 시행한다.
② "창원시"는 제3조제1항의 사업 시행 시 「성주사 진입도로 선형개량공사」를 착공한다.

□ 종합의견

○ 현재 성주사 진입도로는 경사와 굴곡진 진입도로 일부 구간에서 차량 통행 시야 확보가 어려워 안전상의 문제와 교통흐름이 원활하지 않는 등 불편함이 있음

○ **본 동의안**은 석동터널 건설로 인해 제기된 미해결 민원이었던 **성주사 진입도로 일원의 문제를 조속히 해결**하고, **국도25호선 토월IC 구간의 교통 환경 개선을 국비로 이끌어 낸 합리적인 대안**으로 보임

○ 창원시의 의무부담 규모와 이로 인해 얻게 되는 국비 사업의 효과,

협약서 내 위험 방지 조항 등을 고려할 때, 본 업무협약과 관련된 예산 외의 의무부담 동의안은 **타당**하다고 판단됨

○ 다만, 협약서상 기본계획 미반영 시 국비 지원 가능한 대안사업을 협의하여 선정한다고 되어있으나, 이 경우 사업 변경 사유로 부산청의 사업 이행이 지연되거나 축소될 가능성 또한 존재함

○ 이에 집행부에서는 협약 체결 이후 부산청이 약속한 대안사업이 '국도 위험도로 및 병목지점 개선(8단계) 기본계획' 에 반영되고 조속히 착공될 수 있도록 지속적인 모니터링과 국비 확보를 위한 행정적 노력을 기울여야 할 것으로 보임

4. 질의 · 답변요지: 기재생략

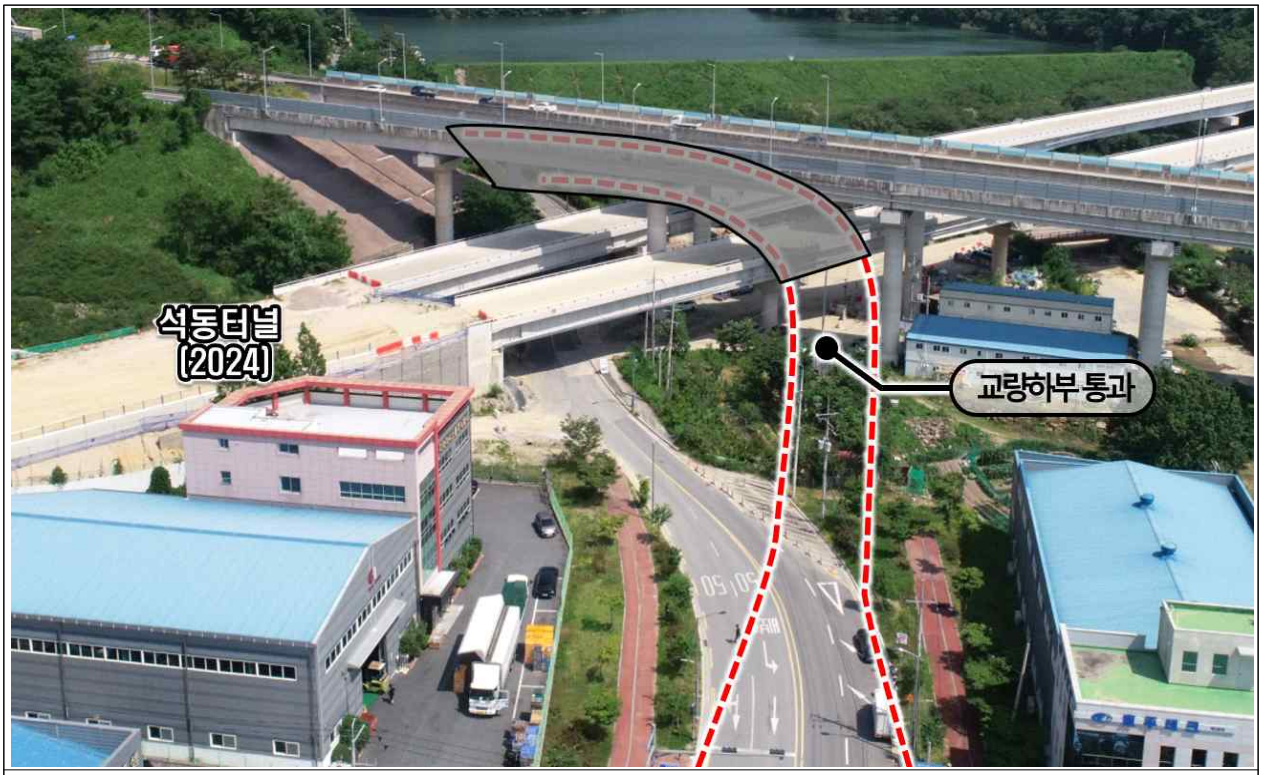
5. 토론(대체토론)요지(주요문제점): 없음

6. 심사결과: **원안가결**

7. 소수의견요지: 없음

8. 기타 필요한 사항(부대의견, 건의사항, 촉구사항 등): 없음

참고 대안사업 위치도



市 시행 : 성주사 진입도로 선형개량공사 (13.5억원)



부산청 시행 : 토월IC 교통환경 개선공사 (41억원)