

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 676

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

국가와 지자체의 협력을 통한 도로교통부문 국고보조사업의 효율적 추진방안

김호정 국토연구원 선임연구위원

요약

- 1 국고보조사업은 「보조금 관리에 관한 법률」에 근거하여 국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대해 국가가 재정상의 원조를 하는 제도이며, 재정운영의 효율화를 위해 국고보조사업 운용평가와 재정사업 자율평가를 시행하고 있음
- 2 현재 도로교통부문 국고보조사업은 지자체 예산이 미확보되어 사업예산의 실집행률이 낮아, 차년도 사업 예산이 삭감되기도 하는 실정임
 - 국토교통부 「국가균형발전특별법」 제9조에 의거하여 추진하는 지역발전사업 해당
 - 국가는 국비 교부요청 등을 조기에 수행하였으나 지자체는 지방재정 열악 등으로 지방비 매칭 부진
- 3 지방분권화와 지자체 재정투자사업의 자율화에 대비하고 국가와 지자체의 재정운영 효율화 방안을 마련하기 위해 도로교통부문의 국고보조사업에 대한 협력적 추진과 효율적 관리방안 필요
 - 계획수립단계, 사업추진단계, 사업관리·운영단계 등 단계별 관리방안 모색 필요

정책방안

- ① (계획수립단계) 국가계획의 계획수립단계 조정 및 점검과 함께 지자체 의견수렴 및 사업확정단계에서 지자체의 '사업추진협약서(가칭)' 제도를 도입하여 차질 없는 사업추진 유도
- ② (사업추진단계) 국가재정이 투입된 사업에 대한 사업추진 과정이나 완공 이후의 사업효과 등에 대한 관리 체계 마련 등 상시 모니터링 체계 구축
- ③ (사업관리·운영단계) 사업 완공 이후 계획 및 설계단계의 내용과의 정합성 등을 지속 점검하고, 국고보조 사업 대상 사후평가제도 운용 지침 등 제도 마련

1. 국고보조사업의 개념 및 현황

국고보조사업의 개념

국고보조사업은 「보조금 관리에 관한 법률」에 근거하여 국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대해 국가가 재정을 보조하는 보조금 교부 대상 사업을 의미함

- 기획재정부는 부처별로 국고보조금 예산을 운영하고 있으며, 국토교통부 국고보조사업은 교통 및 물류분야, 사회복지분야, 국토 및 지역개발분야로 구분하여 운영 중

국토교통부는 「국가균형발전특별법」 제9조에 의거하여 추진하는 지역발전사업을 부처 자율적으로 평가하여 평가 결과를 재정운용에 활용

- 지역발전사업은 국토교통부 재정 가운데 국가와 지자체가 비용을 분담하는 사업 해당
- 도로교통부문은 「도로법」 제86조(비용부담의 원칙)의 국가와 지자체가 비용을 분담하는 매칭펀드(matching fund) 사업을 의미함

국고보조사업은 지자체 예산이 미확보되어 사업예산의 집행행률이 낮아 재정사업 자율평가에 영향을 미치고, 차년도 사업예산이 삭감되는 문제가 빈번하게 발생

- (국고보조사업 운용평가) 기획재정부가 보조금 관리 강화를 위해 사업의 타당성, 관리의 적정성, 규모의 적정성 등을 평가
- (재정사업 자율평가) 사업 수행부처가 재정사업을 자율적으로 평가하고 재정당국(기획재정부)이 확인·점검한 평가결과를 재정운용에 활용
- 재정사업 평가항목 가운데 '예산이 계획대로 집행되었는가'라는 항목에서 국가예산의 집행행률(%)을 평가
- 종합평가 결과 '미흡'으로 판정되는 사업에 대해 차년도 사업예산을 일정비율로 삭감하는 평가제도를 운영 중

지방분권 강화와 지자체의 재정투자사업의 자율화에 대비하고 국가와 지자체의 재정운용 효율화를 위해 도로교통부문의 국고보조사업에 대한 협력적 추진과 효율적 관리방안 마련 필요

도로교통부문 국고보조사업 유형

도로교통부문 국고보조사업은 국가지원지방도, 대도시권 혼잡도로, 광역도로, 산업단지 진입도로 사업 등 해당

- (국가지원지방도) 지방도 중 주요도시·공항·항만·관광지 등을 연결하여 국가간선도로망을 보조하는 도로로 1996년 국지도 노선지정령 제정 이후 승격과 폐지 등을 통해 2016년 현재 총 30개 노선 3,867km 운영 중
- (대도시권 혼잡도로) 교통혼잡이 심각한 인천, 대전, 대구, 울산, 부산, 광주 등 6대 광역시의 주요 교통혼잡 구간 개선을 위해 2006년부터 기본계획을 수립하여 총 31개 사업을 추진

- (광역도로) 광역교통권역의 시·도 간 연결도로 가운데 시·도 간 이견 및 예산부족으로 도로확장, 개설, 포장 등 개선사업 지연을 방지하기 위해 1997년 「대도시권광역교통관리에관한특별법(이하 대광법)」을 제정
- (산업단지 진입도로) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제29조에 근거하여 산업단지에서 발생하는 교통량을 원활히 처리하기 위하여 산업단지와 인근의 주간선도로 및 연관 산업단지를 연결하는 도로사업을 추진

지역균형발전특별회계예산¹⁾으로 국가는 총사업비 가운데 설계비와 공사비 일부를 정률기준으로 분담, 지자체는 사업시행, 공사비 일부 분담, 유지관리 전액 부담

표 1 도로별 중앙과 지방의 비용부담 기준

구분	설계비	공사비	용지비	유지관리비
국가지원지방도	국비 100%	국비 70% 지방비 30%	지방비 100%	지방비 100%
대도시권 혼잡도로	국비 100%	국비 50% 지방비 50%	지방비 100%	지방비 100%
광역도로	총사업비 기준 국비 50%, 지방비 50%			지방비 100%
산업단지 진입도로	국비 100% 지원이나 산단규모별 차등지원기준 적용			지방비 100%



2. 도로교통부문 국고보조사업의 문제점

사업계획 수립 측면

국가가 수립한 사업계획의 지연으로 지자체 사업의 중요도, 우선순위 변화 등 반영 미흡

- 국가지원지방도 5개년계획, 대도시권 혼잡도로 계획 등 계획수립 주체가 국가인 경우 지자체의 의견수렴 과정을 통해 대상사업을 선정하나 대부분 사업 확정 직전 단계에서 의견 수렴
- 사업기획에서부터 계획 확정단계까지 장기화되어 도로건설 시급성 등 지자체의 특성을 반영하는 데 한계
 - 국지도 완공사업 대상으로 평균 소요기간 산정결과 2002년 평균 4.2년에서 2015년 8.6년으로 증가

표 2 국가지원지방도 완공사업별 평균 소요기간

구분	'02~'03년	2004년	2006년	2008년	2010년	2012년	2013년	2014년	2015년
평균 소요기간	4.2년	6.5년	6.8년	7.09년	6.3년	6.8년	7.3년	9.0년	8.6년

자료: 국토교통부 2016, 재작성.

1) 2004년 1월 국가균형발전정책을 재정적으로 뒷받침하기 위해 「국가균형발전특별법」을 제정하고, '국가균형발전특별회계'를 신설, 이후 '광역화, 효율화, 자율화'의 신지역발전정책 지원을 위해 '광역·지역발전특별회계'로 개편, 다시 2015년에 지자체 자율성 제고 및 새로운 지역발전정책을 뒷받침하기 위해 '지역발전특별회계'로 개편됨.

예산집행 측면

국고보조금의 지방비 매칭 부진 등으로 실적행률 미흡

- 국고보조금의 실적행률 제고를 위해 국가는 국비 교부요청 등을 조기에 수행하는 반면, 지자체는 지방재정 부족 등의 이유로 지방비를 적기에 확보하지 못하는 문제 발생
- 대상사업의 실적행률이 부진한 주요 원인으로는 ① 지자체 재정 열악 등 지방비 미확보로 인한 예산 불용, ② 총사업비 중 용지보상비 부족 및 보상협의 지연, ③ 설계완료 이후 사업추진 과정에서 민원 발생 등

열악한 지방재정

- 자치단체별 재정자립도는 특별·광역시 67.0%, 시와 군은 각각 39.2%, 18.8%로 특별시의 절반 수준
- 특별·광역시의 총예산 대비 도로투자규모(광역시도로, 대도시권 혼잡도로 사업 등)는 서울 3.0%, 부산 3.6%, 인천 1.9% 등으로 지방비 투자비중이 낮음

그림 1 자치단체별 재정자립도 추이 (%)

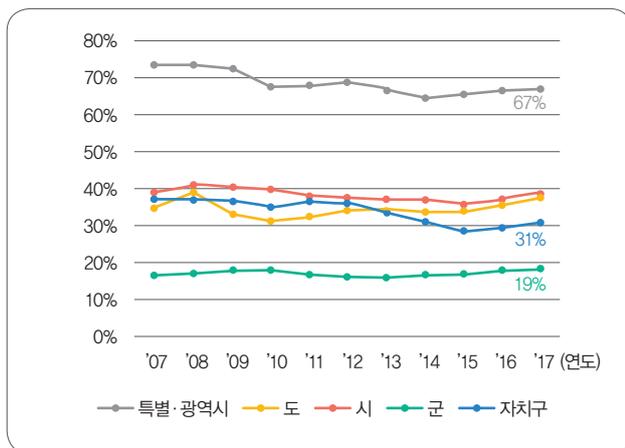
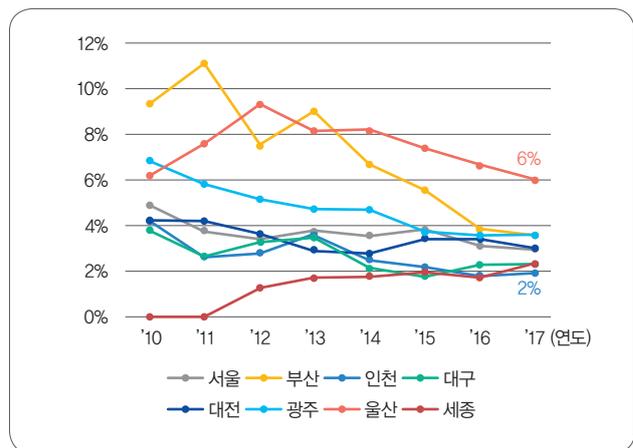


그림 2 특별·광역시 총예산 대비 도로부문 예산 추이 (%)



용지보상 및 민원문제

- 사업추진이 본격화되는 실시설계 과정에서 이해관계자 간의 대립 발생
 - 수도권과 같이 토지가격이 급격하게 상승하는 지역에서는 용지 수용과 보상단계에서 사업중단 등 사업 지연이 다수 발생
- 설계단계에서 주민의견 수렴 과정을 거쳤어도 지자체 사업 이관 이후 현지 주민들과 통과 노선에 대한 이견 발생으로 사업이 지연
 - 토지의 수용과 관련한 민원 이외에도 공사 과정에서 발생하는 피해에 대한 보상요구 민원 등 다양한 민원 발생으로 사업지연에 따른 사업비 증가



국고보조사업의 제도운영 측면

- 「보조금관리에 관한 법률」 제4조 1항에서는 국가지원지방도의 기준보조율은 ‘정액’, 그 밖에 국가와 지자체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업은 사업 수행의 근거법령 및 성격에 따라 정률 또는 정액 보조로 규정
 - ‘정액’에 대한 해석이 ‘일정한 금액’ 또는 사업추진 시 실제 필요한 ‘정해진 금액’으로 이견 제기
- 정부의 국고보조율 하향 조정 등 지침 개정
 - 2015년 기획재정부 예산편성지침에서 도로관련 국고보조금을 공사비에만 사용할 수 있도록 제한하여 실제 집행되는 국고보조율 하향, 이후 용지보상비 상승 등 지자체 부담 비용이 증가되어 사업지연 야기

3. 사업추진 효율화를 위한 정책제언

계획수립단계

중앙과 지방의 협력 강화: 사업추진협약제도(가칭) 시행방안 마련

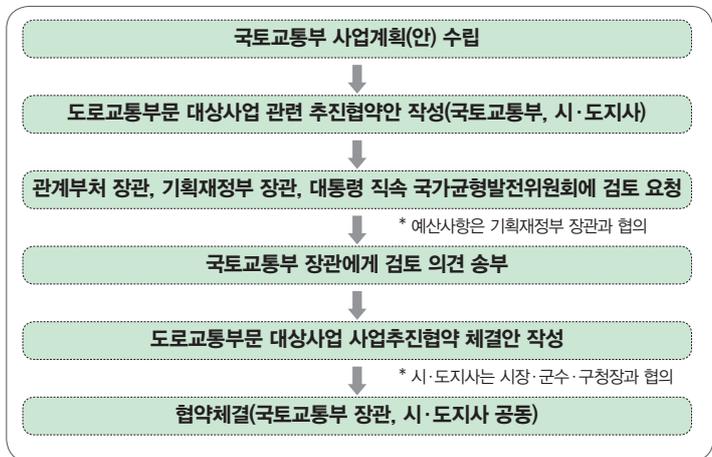
- 국가계획의 예산투입 시점과 지자체 예산계획수립 시점을 연계할 수 있는 계획수립단계 조정 및 점검

(해외사례) 프랑스 계획계약제도

- 프랑스의 경우 1982년 지방분권 실시와 함께 계획의 분권화, 민주화, 계약화를 위해 ‘계획의 개혁에 관한 법률(1982.7.29)’이 제정되어 1984년부터 계획계약(contrats de plan) 제도가 도입
- 계획계약제도는 중앙정부와 지방자치단체 간에 서로의 이익이 조화되는 지역개발사업을 공동 선정, 투자계획 합의를 위해 계약(협약)을 체결 및 시행하는 제도
- 계획계약은 계획을 승인하는 법률보다 우월하다고 전제(프랑스 민법(제1134조) “계약이 법률에 우선한다”)

- 도로부문 ‘사업추진협약제도(가칭)’ 제도 시행 방안
 - (목적) 국가가 수립한 도로사업계획의 원활한 추진을 위해 국가·지자체의 협력적 지원체계 구축
 - (주요 내용) 국가와 지방자치단체가 상호 협의하여 사업을 선정하고, 목적, 비용 및 부담, 기간, 변경, 효력 등 계약 체결 내용에 관한 사항을 구체적으로 제시
 - (법적근거) 「국가균형발전특별법」의 지역발전투자협약 일부를 개정하여 적용(혹은 이에 준거하여 체결되는 특별협약)

그림 3 도로교통부문 사업추진협약제도(가칭) 체결 과정(안)

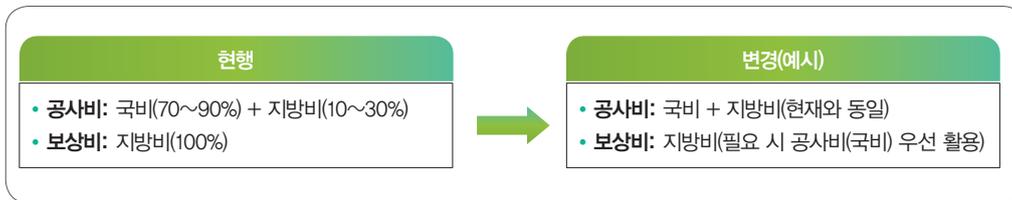


- (기대효과) 국가와 지역의 공동이익을 위해 기존의 수직적·종속적 관계로부터 수평적·동반자적 관계로 전환 기대
 - 계약기간 동안 국가와 지자체의 재정투자를 보장하므로 투자의 안전성과 사업추진의 예측이 가능
 - 계획협약을 통해 지역개발에서 발생하고 있는 중복투자 방지 등 자원의 효율적 배분 기대

사업추진단계

- 국고보조사업의 안정적인 예산 확보를 위해 공사비로 사용목적에 제한한 국고보조금 분담비율을 탄력적으로 적용
 - 지자체는 공사시점에서 용지보상비 전액 확보 어려움을 해소하기 위해 공사비에만 사용을 제한하기보다 국비지원 비율 기준으로 보상비 우선 지원이 가능하도록 지침 개정 필요

그림 4 국가지원지방도 국고보조비율 변경 예



- 국토부 지방국토관리청의 기능 강화 측면에서 사업추진 과정에 대한 상시 모니터링 체계 구축
 - 투자 시기와 파급효과 간의 시차(Time-lag)가 존재하는 도로사업의 특성상 단년도 예산의 실적행률이나 목표달성 유무만이 아닌 지속적인 점검과 확인과정이 필요
 - 중장기적으로 국가의 역할이 필요한 사업에 대해 국가 통합관리체계 구축 등 전략적 관리 필요

사업관리·운영단계

- 사업 완공 이후 기존 계획 및 설계내용과의 정합성 등을 지속적으로 점검하기 위한 '국고보조사업 대상 사후평가제도 운용 지침' 등 제도 마련
- 산업단지 진입도로는 국토교통부 내 도로사업임에도 불구하고 「국고보조 도로건설사업 시행지침」 대상에 미포함되어 있으므로, 국토교통부의 국고보조 도로사업에 포함하여 통합적으로 관리 필요

참고문헌

국토교통부. 2016. 도로업무편람. 세종: 국토교통부.
 배준구. 2014. 프랑스 지역발전 정책. 부산: 도서출판 금정.

* 본 자료는 "김호정, 2017. 도로교통부문 국고보조사업의 효율적 관리방안. 세종: 국토연구원"의 내용을 발췌·정리한 것임.

김호정 국토연구원 국토인프라연구본부 선임연구위원(hjkim@krihs.re.kr, 044-960-0344)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

