

국도업무 조직 효율화 방안

- 국도는 고속국도와 함께 전국을 연결하는 간선도로로서 여객 및 화물 수송에 중요한 역할을 담당하고 있음
- 국도의 건설·관리는 도로예산에서 차지하는 비율이 높고 국민생활에 미치는 영향이 지대하여 국도업무의 지자체 이관이 논의되고 있음
- 1** 국도업무 이관에 대해 계획부문은 국가가 담당하고 공사·관리는 지자체가 수행할 수 있도록 지자체 이관을 해야 한다는 견해
 - 지방자치체계에 위배되고 국도의 서비스 질과 효율성을 저하시키며, 국도의 주민통제와 외부평가가 미흡할 수 있음
- 2** 국도의 간선기능을 위해 현행대로 국가가 수행해야 한다는 견해
 - 지방분권이 시행되는 선진국들도 국도건설 및 관리를 국가에서 직접 시행
 - 지자체별 조직구성은 인력 및 예산부문에서 비효율적이며, 부문별로 분산관리할 경우 기술축적과 발전에 저해됨
- 국도업무 조직 활성화 방안은 간선기능 및 산업물류기능 확보, 국가와 지역의 고른 성장, 도로이용자들의 만족도 향상에 기여할 수 있도록 개편
- 국도업무 조직 효율화를 위해서는 현행 지방국토관리청과 지방해양항만청을 간소화한 통합 조직을 구성하여 국도업무를 수행하는 방안이 바람직함
- 또한, 중앙정부와 지자체 간의 지속적인 도로사업 협력체계를 구축하여 효율적인 국도관리 유지방안 필요

1. 국도업무 조직 효율화 논의배경

● 국도의 현황 및 관리 조직

- 국도는 전체 도로(10만 3019km)의 약 13%(1만 3832km)를 차지하며 고속국도와 함께 전국의 주요 도시 및 국가산업단지를 연결하는 간선도로로서 접근성보다는 이동성 기능을 담당함
- 국도의 건설부문은 5개의 지방국토관리청(508명) 산하 도로시설국(166명)이, 유지관리 부문에서는 18개의 국도관리사무소(957명)가 관련 업무를 수행 중임

● 국도업무 조직개편 논의배경

- 국도의 건설·관리는 도로예산상에서 높은 비율을 차지할 뿐 아니라 국민생활에 미치는 영향이 지대하여 국도업무의 지자체 이관이 논의되고 있는 실정임
- 행정안전부에서는 국가가 국도계획을 담당하고 지자체가 공사·관리를 수행할 수 있도록 지방국토관리청 등 8개 특별행정기관을 지자체로 이관하도록 하고 있음
 - 국가의 국도업무 담당은 지방자치체계에 위배될 뿐 아니라 국도의 서비스 질과 효율성을 저하시키며, 국도의 주민통제와 외부평가가 미흡할 것으로 판단됨
 - 국도업무의 지자체 이관은 지역경기 활성화와 자치행정의 실현에 일조할 수 있음
- 이에 반해, 국토해양부는 광역개념의 국가시설을 지자체별로 나누어 건설·관리하는 것은 비효율적이고 불합리하므로, 간선기능 수행 정도가 낮은 국도^{주)}를 제외한 나머지 국도는 현행대로 국가가 수행하여야 한다는 입장임
 - 지자체별 국도업무 조직을 구성하는 것은 인력 및 예산부문에서 비효율적임
 - 계획부문과 건설·관리부문의 단절 시 경험축적이 곤란하여 도로의 서비스 질 하락
 - 업무수행기관인 지방국토관리청은 감사원 감사로 상시 평가받음
 - 국도는 주민통제 대상이 아닌 국가 간선도로로서의 기능을 유지하는 것이 필요함
- 국도업무에 대한 상반된 의견을 검토하고 지자체 이관에 대한 국내 동향 및 해외사례를 파악하여 보다 효율적인 국도업무 조직 방안에 대한 논의가 필요함

주) 4등급 도로로서 교통량이 4500대/일 이하이고 국도의 30%에 해당함.

2. 지자체의 국도건설·관리에 따른 예상 문제점

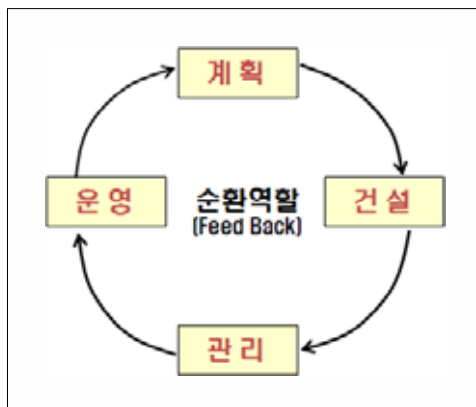
● 간선국도의 분할 관리로 인한 일관적·체계적 도로관리 미흡

- 하나의 간선국도가 여러 지자체에 의해 분할 관리됨에 따라 개별 지자체가 속한 지역 위주로 국도건설·관리가 이루어져서 국도의 간선기능 저하가 우려됨
 - 국도의 간선기능보다는 무분별한 접근시설 허용, 민원 위주의 도로건설 등 지역을 위한 관리가 우선시되며, 인접 지자체 간 합리적인 논의가 충분히 이루어지지 않을 경우 국도단절구간이 발생할 가능성도 있음
 - 실제 국도 1호선의 경우, 서울~전남까지 6개의 광역지자체에 속한 20개의 시에서 분할 관리하고 있어 심각한 교통체증을 유발하고 있으며, 간선기능 확보를 위하여 일부 시에서는 국도대체우회도로를 건설하고 있는 실정임

● 도로건설의 기술축적 및 발전 저해

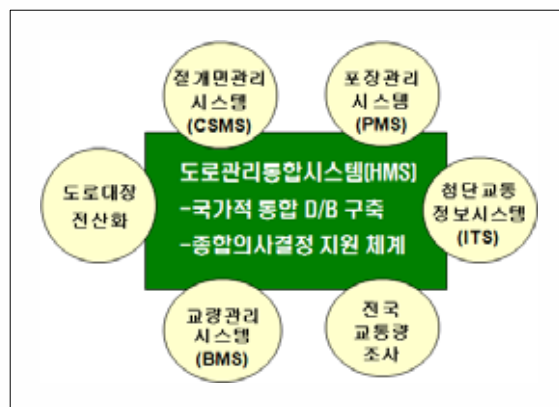
- 다양한 도로관련 기술은 도로계획은 물론 건설 및 관리·운영단계에서의 경험을 피드백하여 발전할 수 있음
- 교통정보, 포장관리, 교량관리 등 도로관리종합시스템(HMS)을 각 지자체에서 분산 관리할 경우 광역적 차원의 종합적인 의사결정 시 차질이 있을 것으로 판단

〔그림 1〕 도로의 Life Cycle



※ 도로기술은 피드백 과정을 통하여 발전되나, 양분되면 기술축적 및 발전에 저해됨.

〔그림 2〕 국가의 도로관리 시스템



※ 현대 도로는 과학적 기법으로 건설·관리되고 있으므로 국가기술로 일관되게 발전시켜야 함.

● 도로사업의 투자효율성 저하 및 예산낭비 우려

- 목적 이외 사업에 예산집행 우려
 - 지자체의 숙원사업 해소를 위해 국가계획과는 다른 사업에 예산을 집행할 수 있음
 - 도로건설 시 지역선거구의 영향과 지자체 의원들의 압력을 받을 우려가 있음
- 계획과 집행이 분리됨으로 인해 총사업비의 증가와 예산의 낭비가 우려됨
 - 지역주민의 요구에 따라 차로수 증가, 교차로의 입체화 등 규격확대사업과 불필요한 설계변경을 무분별하게 시행할 경우 사업비가 증가할 우려가 있음
 - 지자체에서 실시하는 도로관련 집행사항이 본래의 국가계획과 일치하는지에 관해 일일이 확인하기가 어려움

● 국내 지자체 이관실패 사례

- 제주자치도의 경우 제주특별법에 따라 국도를 지방도로 하향조정하여 지자체로 이관하였으나, 도로관리수준 저하 등을 이유로 다시 국도승격을 공식 요청 중임
 - 무분별한 도로연결, 시가화 등으로 인한 간선기능 상실로 중앙정부의 관리·운영을 요청함

3. 국가 직접 시행사유

● 지방분권이 시행되고 있는 선진국들의 국도관리정책

- 국도는 ‘국가적(National) 시설’의 개념으로 지방분권화가 잘 시행되고 있는 선진국에서도 국도건설 및 관리는 국가에서 직접 시행하고 있음
 - 일본과 뉴질랜드의 경우 국도건설 및 유지관리를 지자체에 위임한 적이 있었으나, 지방정부 간 불균형 및 유지관리의 부실화 문제 등으로 일본은 1958년, 뉴질랜드는 1960년대부터 다시 중앙정부가 관리함
 - 영국 역시 지자체에 위임한 국도업무를 1966년부터 다시 중앙정부가 관리하고 있으며 1994년에는 Highway Agency라는 기관을 설치·운영함

[표 1] 선진국의 국도건설 · 관리현황

구분	국도건설 · 관리현황
일본	• 국토교통성(직접 관리), 관리기관 107개
미국	• 연방/주정부 등이 건설 · 관리하며, 일부 유료도로는 민간업체가 직접 건설 · 관리
영국	• 고속도로(Motorway)와 국도(Trunk road) 모두 국가가 건설 • Highway Agency(외청)에서 관리하고, 일부 구간은 민간업체가 유료로 관리
독일	• 고속도로(Autobahn)와 도시 간 국도는 연방정부가 건설 · 관리 • 도시 내부는 지자체에서 관리
프랑스	• 국가가 건설 · 관리

- 이후, Highway Agency의 존치여부를 놓고 지자체 이관, 민영화, 공단화 등 7개의 대안을 가지고 검토하였으나 현행 유지가 최선이라고 결론을 내림

● 광역경제권 성장 및 지방분권 기반조성 가능

- 전국은 반일생활권으로, 광역권 간에는 2시간생활권을 가능하게 하는 국가의 간선망 구축사업은 광역경제권 성장을 위한 교통물류 기초 인프라의 바탕이 되어야 함
- 이러한 광역적 차원의 간선망 구축은 나아가 지방분권의 기반을 조성하는 데 일조함

● 국민을 위한 업무와 관련된 정책내용

- 도로정책의 패러다임 전환으로 신도로 정책내용이 대부분 국민을 위한 집행업무와 밀접한 관련이 있으므로 이를 위해서는 국가의 직접 시행이 필요

[그림 3] 전환된 도로정책 패러다임



4. 국도업무 조직 효율화 방안

● 제1안 : 국도업무 전문화 방안

- 국도업무를 한국도로공사와 통합하여 한국도로공사가 고속국도 및 국도의 건설, 유지관리업무를 통합운영하고, 부대사업을 포함한 영업부문에 대해서는 민영화 절차를 추진
- 한편, 별도 기관인 ‘국도시설공단’(가칭)을 설치하여 지방국토관리청의 국도건설과 국도관리사무소의 유지관리업무를 담당하는 별도의 공기업을 신설하는 방안

● 제2안 : 조직개편 추진방안

- 국도의 계획·건설·유지관리 등을 현행대로 국가가 수행하되, 지방국토관리청(5)과 지방해양항만청(11)을 축소조정 후 통합하여 10개 이내의 ‘지방국토해양청’(가칭)을 설치
 - 제주권을 제외하고 ‘5+2 광역경제권’ 체계에 맞도록 재편
- 간선기능이 낮은 일부 국도에 대해서는 지방에 위탁하는 방안도 검토하여야 함

[표 2] 방안별 장·단점 비교

구분		장점	단점
제1안	한국도로공사와 통합	• 고속국도, 국도의 통합으로 연계성 강화 • 통합전문기관 설립으로 전문성 강화 • 도로 서비스 수준 향상 • 중앙정부 슬림화	• 한국도로공사 구조조정 필요 • 공무원 신변 변화에 따른 저항감 • 한국도로공사의 세력 비대화
	국도시설공단 신설	• 중앙정부 슬림화 • 국도업무 전문화 가능 • 도로 서비스 수준 향상	• 공기업 신설에 따른 부담 • 공무원 신변 변화에 따른 저항감 • 공기업화로 비용증가 우려
제2안	조직개편 추진	• 광역개념의 기반시설 국가지원체계 구축 • 공무원 신변 변화가 비교적 적음 • 최저비용으로 국도서비스 제공 및 간선기능 확보 가능	• 지방분권론자 불만제기 가능

● 효율적인 조직 개편방안 검토

○ 국도업무 조직 개편방안의 기본방향

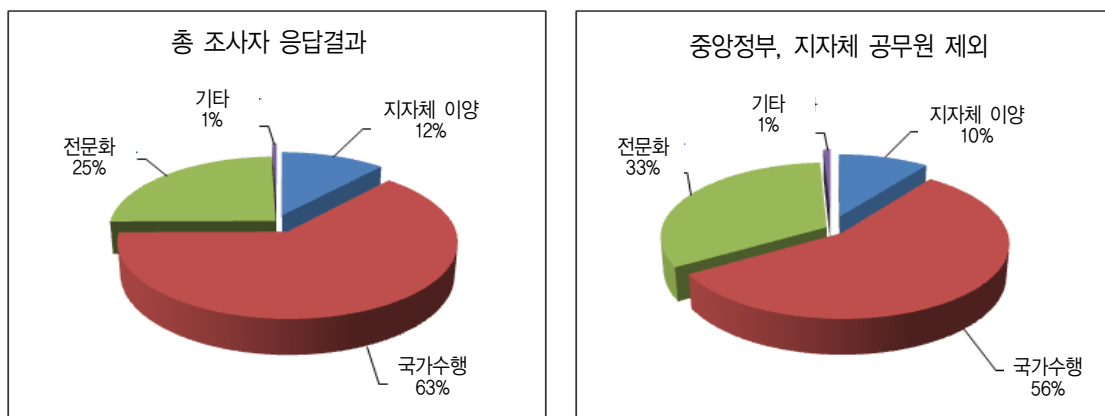
- 간선기능을 확보하고 산업물류기능을 확보할 수 있어야 함
- 국가와 지역 모두 고른 성장이 지원되어야 함
- 효율성 측면에서도 도로이용자들의 만족도를 향상시킬 수 있어야 함

○ 대안별 장·단점과 효율성 제고 시 조직, 예산의 이원화로 효율성 저하 우려가 있는 제1안보다는 지방국토관리청과 지방해양항만청의 통합된 조직개편으로 국도업무를 수행하는 제2안이 보다 바람직한 방안이라 판단됨

○ 한편, 국도업무 조직 개편방안에 관한 공무원, 학교, 연구소, 업체 등의 전문가 집단을 대상으로 실시한 설문에서도 현행대로 국가가 수행해야 한다는 제2안이 가장 바람직한 방안이라는 의견이 다수를 차지

- 모든 조사자를 포함한 응답결과에서는 약 63% 정도가, 중앙정부와 지자체 공무원을 제외한 응답결과에서는 약 56%가 제2안을 선택함
- 지자체 이관의 타당성 여부에 관한 설문결과에서도 약 80%의 응답자가 지자체 이관이 바람직하지 않다고 답변함

【그림 4】 전문가 대상 국도업무 효율화 방안 설문조사 결과



주: 국토연구원 도로정책연구센터에서 2008. 7. 3 ~ 7 실시한 조직개편에 관한 전문가 설문조사를 참고.

5. 국도업무 조직 효율화 방안에 관한 제언

● 국도업무의 중앙정부 추진이 필요

- 국도업무를 지자체로 이관 시 해당되는 지역 위주의 도로관리로 국가차원의 간선기능이 약화되어 물류비가 증가하고 기업활동이 위축됨으로 인해 국가 전체적인 성장기반이 훼손될 가능성이 있음
 - 지자체는 민원해소나 지역경기 활성화 차원에서 사업비를 증가시킬 우려가 높음
- 국도가 지자체마다 분할될 경우 남해안 선벨트, '5+2 광역경제권', 새만금개발사업 등 광역개념의 국책사업을 효율적으로 추진하기 어려울 것이며, 계획과 집행의 분리로 인하여 예산낭비 등 공공사업 효율성 저하를 가져올 것으로 판단됨

● 국도업무 조직 효율화

- 현행 지방국토관리청과 지방해양항만청 조직을 슬림화하여 통합된 하나의 운영조직으로 국도업무를 수행하고, 조직의 효율화를 위하여 간선기능이 낮은 국도는 지방도로 이관하여 지자체에서 관리하도록 함
- 지속적이고 효율적인 국도관리를 위한 중앙정부와 지자체 간 도로사업 협력체계의 구축이 필요함

● 국토연구원 도로정책연구센터 정일호 단장 (031-380-0348, ichung@krihs.re.kr)

● 국토연구원 교통연구실 정상미 연구원 (031-380-0368, jeongsm@krihs.re.kr)

※ 본 원고는 2008년 7월 7일 서울교육문화회관에서 개최된 '제17회 도로의날 기념 정책토론회'에서 정일호 단장이 발표한 "국도업무 조직 효율화 방안"의 내용을 요약, 재정리한 것임