간선 기능 상실 우려…國道의 지자체 이관은 '少得多失'

- 예산집행의한계및예산낭비초래할수도, 중앙정부의국도업무는글로벌스탠더드-

10여 년의 해묵은 논란 재연

국도(國道) 업무의지자체이관논의가다시시작되고있다. 국도계획은기존대로중앙정부가담당하지만건설및유지관리업무는 지자체로의 이관을 검토할 필요가 있다는것이다. 정권교체초기마다정부조직개편이라는 큰 틀에서 국도 업무도 지자체로이관해야된다는논의가시작된지도벌써 10여년이넘었으니해묵은논란이아닐수없다. 이번에도지자체 업무를 관장하는행정안전부는지방국토관리청등특별행정기관의 국도 업무 조직을 지자체로 이관할 것을요구하고있다.

행정안전부의 이관 요구 논리는 우선 지자체관할구역을통과하는국도에대한업무를 해당 지자체가 수행하는 것이 지방자치체계에보다부합한다는것이다. 주민들이일상적으로이용하는 국도의건설및유지관리 업무는 해당 지자체가 중앙 정부보다잘할수있다고보기때문이다. 둘째, 중앙정부가관리하면국도의서비스질과사업의 효율성을 저하시킬 뿐만 아니라 관내통과국도유지관리업무에대한지역 주민의견을 반영한 통제가 어렵다는 이유를 제시하고있다. 마지막으로, 국도업무를지자체가담당할경우지역경기활성화와 자치행정 실현에 일조가 예상되기 때문에 이관이필요하다는논리를제시하고있다.

지자체로의 이관은 得보다 失 많아

국도 업무의 지자체 이관은 국가적 차원에서 이익이 되기보다는 손해가 될 우려가 높다. 이는 우선 국도 본래의 간선 소통 기능을 상실하여 물류 비용을 증가시켜 지역 성장 기반 마련에도 애로가 예상되기 때문이다. 간선기능을담당하는국도가여러지자체에의해분할관리될경우개별지자체별로 국도 건설 및 유지관리가 이루어지면 필연적으로 국도의 간선 기능 확보가 어려워진다. 최악의경우신설국도사업은노선단절, 확장 사업은 차로 수 불일치 등의 문제가 발생할 우려가 높다. 또한, 선출직 지자체장이 지역 이익을 우선하여 국도 주변 개발과연계한무분별한접근시설허용및도로점용이이루어지게되면이는곧국도의간선소통기능상실로이어져사업투자의효율성을 상실하게 된다. 실제로국도5호선 제천시 우회 도로 12km 구간을 많은 재원을 투자하여 중앙 정부가 자동차 전용도로로 건설한 후 지자체에 이관했더니 얼마지나지않아도로주변에휴게소, 주유소 등을지자체장이허가하여우회도로사업의 근본목적을달성할수없었던사례등이있다. 또한, 「제주특별법」에 따라 제주 도내 국도를지방도로하향조정하였으나마찬가지로간선기능이저하되어다시 국도승격을 요청하고 있는 실정이다. 한편, 국도의 지자체 이관으로 국도망의 지역간 상호 연계가 곤란하여 도로 네트워크의 효율성 저하도우려된다. 국도망은전국 차원의네트워크 형성이 생명임에도 불구하고 지역 이기주의등으로시 · 도, 시 · 군, 경계부단절 등 지역간 연계 미흡으로 투자의 효율성을 확보할수없는경우가자주발생하고있는 실정이다.

둘째, 지자체이관은도로사업의효율성 저하로국가 계획에따른예산집행의한계를 초래할우려가있다. 선출직인지자체장 이표를의식한예산집행으로당초국가계획과 다른, 목적 외 집행이 발생할 우려가 있기때문이다. 예컨대울산시가중앙정부의내역편성된국지도실시설계비를수해복구라는목적외에임의집행한 사례등이 이에해당된다. 예산편성과집행이 분리되어 현장 확인이 안 되는 경우, 지자체의 욕심으로 총사업비만 증액되는 예산 낭비의 우려도 있다. 결국, 국가 차원에서 도로 시설투자규모조정등예산절감을추진하고 있으나 국도 업무를 지자체로 이관시 예산절감의 유인이 없고 일단 발주되면 총사업비가증액될우려가높다.

마지막으로, 지자체이관은도로기술발전 및 공사 품질 저하를 초래할 우려가 있

다. 국도의계획과집행, 유지관리의단절은 현장을모르는탁상행정을 초래하게된다. 이는 도로의 계획, 설계, 건설, 유지관리가 일관되게추진되어야기술적환류가가능하여 도로 기술력 축적이 가능해지기 때문이다. 한편, 지자체가지역 경제 활성화 차원에서 기술력이 부족한 지역 업체만을 우선할경우국도품질이저하되면서국도이용자에 대한서비스수준저하로직결될우려도있다.

중앙정부의 국도 업무는글로벌 스탠더드

국도와 같은 간선 도로는 선진국의 경우 대부분국가가건설하여관리 · 운영하고있다. 즉, 중앙정부의국도 업무관장은글로벌 스탠더드라는것이다. 지방 자치가 우리보다 훨씬일찍시작되고 잘발달된선진국도당초지자체가관리하던간선도로를간선 기능 저하 및 도로 이용자 불만 등의 문제로1950 60년대를전후하여서부터국가가관리하고있다. 일본과뉴질랜드등의경우국도건설및유지관리를지자체에위임한적이있으나, 지자체간업무의불균형및 유지관리 부실화 문제 등으로 일본은 1958년, 뉴질랜드는 1960년부터 지자체로부터 국도 업무를 회수한 바 있다. 특히, 영국의 경우 지자체에 위임한 국도 업무를 1966년부터 다시 중앙 정부가 관리하고 있으며, 1994년부터 외청 조직인 Highway Agency를설치 · 운영해국도업무를담당하게하였다. 이후 Highway Agency의 존치 여부를 놓고 지자체 이관, 민영화, 공단화등을 포함한여러대안들을놓고검토한결과 지자체이관이아닌현행체계유지가최선이라는결론을내리고국도업무를중앙정부외청 조직이 관리하도록 하고 있다. 따라서, 국도업무를지자체로이관하기보다는중앙정부가 업무 조직을 유지하고 관장하는 것이보다합리적인것으로판단된다. 최근시행된 전문가 설문 조사에서도 응답자의 80%가 국도 업무의 지자체 이관은 바람직하지않다는의견을보이고있다.

국도 업무 조직의 효율화 필요

한편, 현행 중앙 정부의 국도 업무 개편 방향은국도의간선기능강화를통해 산업물류 기능을 확보하고 국도 사업이 국가와 지역의고른성장을지원할수있으면서효율성 측면에서 국도 이용자의 서비스 만족도를 향상시키는 것을 목표로 설정해야 한다. 국도업무의효율화방안으로기존중앙정부의국도업무를한국도로공사의건설 · 유지관리업무와통합하는방안과국도시설공단을 설립하는 방안이 대안으로 검토될 수있다.

그러나, 도로공사와의 통합은 무료 도로인국도유지관리를유료도로 관리업무와 통합하게 되어 적정한 관리가 어려울 수도 있어보인다. 또한, 국도시설공단설립은국도 업무의 전문화가 가능하여 도로 서비스 수준이향상될수있는장점은 있으나공기업화로비용증가의우려와함께공기업신설이걸림돌이될수있어그다지바람직하지않은 대안으로판단된다. 그렇다면오히려현행중앙 정부차원의특별행정기관들을 슬림화하고 체계적인 조직 정비를 하는 것이보다효율적인 방안으로판단된다. 현재 국토해양부 산하에는 5개 국토관리청과 11개지방해양항만청의특별행정기관조직이 있다. 이들 조직을 축소 조정한 후 가칭 '지방국토해양청'이라는 통합된 하나의 운영 조직을 구성하고 국도 업무를 수행하도록 하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 이경우광역개념의기반시설국가지원체계구축이가능하고최저비용으로국도서비스제공및간선기능확보도가능할것으로 기대된다. 또한, 국도 업무 조직의 효율화를위해서는현행국도중간선기능이낮은 약 30%의 국도는 지방도로로 이관하고 지자체에서관리하도록할 필요가있다. 그리고 중앙 정부와 지자체 간 도로 사업 협력체계구축을통해서지자체의의견을보다 반영할 수 있는 국도 업무 조직으로의 개편과 운영이 필요하다. 이는 국도 업무 이관 문제가 중앙 정부와 지자체 간 소통 부족에서기인한측면도있기때문이다. 이제 더 이상 국도 업무 조직의 지자체 이관과관련된소모적인사회적논란이없기를기대해본다.

외국의 고속국도/일반국도 관리 사례

구분	고속국도	일반국도
일본	• 공단을민영화해6개주식회사로운영(유료도로) - 동 · 중 · 서일본고속도로(주) - 수도권, 한신고속도로(주) - 혼슈 시코쿠고속도로(주)	• 국토교통성(직접관리) - 107개관리기관 (2만 1,269km) ※일부는하천관리기능포함
한국	• 국토해양부(한국도로공사) - 42개지사(2,874km) - 민자구간은민자법인	• 국토해양부(직접관리) - 18개사무소(1만 1,311km) ※시관내구간은지자체
미국	• 연방/주정부등이건설 · 관리(무료도로원칙) • 일부유료도로는민간업체가직접건설 · 관리	
영국	• 고속도로(motorway)와국도(trunk road) 모두국가가건설하고Highway Agency가 관리(무료도로원칙) ※일부구간은민간업체가유료로관리하고있음.	
프랑스	• 국가(무료) 또는민간이건설하고건설주체가관리	• 국가가건설 · 관리

정일호
국토연구원연구위원