

지방도로 사업의 실태와 앞으로의 과제

I. 추진실적

가. 배경과 추진개요

지방도로정비사업은 1980년 이전에는 정부의 재정지원이 거의 없는 새마을사업 등 소규모로 개발해 오다가 1981년부터는 IBRD차관사업, 1987년부터 1990년까지 국고보조사업으로 추진해 오던 것을 1991년부터 지방양여금 제도를 도입하여 지방자치단체의 재정기반 확충과 함께 안정적으로 지방도로 정비 사업에 투자될 수 있는 기틀을 마련하였다.

1995년도까지는 비포장도로의 2차선 확·포장 사업에 주력하여 왔으나 국민의 생활수준향상과 산업발전 등으로 차량의 급격한 증가와 교통정체 심화로 4차선 확·포장과 읍·면 우회도로 등 교통소통대책사업 수요가 급격히 늘어나고 1994년 10월 21일 성수대교 붕괴사고 발생으로 노후위험교량의 재가설에 소요되는 사업비 확보를 위해 지방도로개발 정책방향 전환이 불가피하게 됨에 따라 1994년 12월 지방양여금법을 개정, 1995년부터 비포장도로의 2차선 확·포장사업과 병행하여 교통정체 해소를 위한 지방도·군도의 4차선 확장, 읍·면 우회도로, 장대교, 터널사업과 안전사고 예방을 위한 노후 위험교량 등 교통소통대책사업에 중점투자 해 왔다. 2005년도 부터는 지방자치단체의 재정자율성을 확보하기 위하여 그간 지방양여금으로 사업을 추진해오던 것을 지방교부금으로 전환시켜 지방자치단체 자율적으로 사업을 추진토록 하였다.

나. 추진내용

1) 기체 및 IBRD 차관사업으로 추진

1970년대까지는 국가기간 도로망인 고속국도와 일반국도건설에 중점을 두고 개발하였기 때문에 상대적으로 지방도로의 포장은 어려웠고, 정부의 예산 지원없이 열악한 지방비에 의존하여 사리도 확장사업과 교통불편구간 통행을 위한 교량가설만을 추진해 왔으며, 또한 사리도의 원활한 교통소통을 위해 주민노력 부담에 의한 사리부설 등 유지보수에 그쳤으나, 정부에서는 지역간 균형발전과 도·농간의 격차를 해소하고 농어촌 소득기반의 확충을 위해 1979년 8월 1일 행정자치부(구 내무부)에 지방개발국 지방발전과 도로개발계를 신설하였고 1979년 4월부터 1981년 8월까지 군도 12,500km의 타당성 조사를 실시하여 경제기획원과 건설부의 협의를 거쳐 기체사업과 IBRD 차관 사업을 도입하는 계기를 마련하게 되었다.

행정자치부(구 내무부)에서는 주민의 숙원해결과 노임살포를 통한 주민소득증대 및 지역경기 부양을 위하여 기체사업을 실시키로 결정, 1981년부터 1986년까지 4,200억원을 투자 1,944km를 확·포장하였으며, 대상사업은 포장된 상위 도로와의 연결과 교통량 등 도로의 경제성에 역점을 두어 선정하였다. 더욱이 체계적인 지방도로망의 구축과 늘어나는 도로 수송형태의 변화에 대처하기 위하여 IBRD



차관을 도입, 1983년부터 1986년까지 4,359억원을 투자 2,273km를 IBRD 차관사업으로 확·포장하였으며 추진실적은 【표 1】 과 같다.

【표 1】 지방도로사업 추진실적

(단위 : km, 억원)

| 구 분 | | 사 업 량 | 사 업 비 | 사업기간(8년간) |
|--------------|------|-------|----------|------------|
| 계 | | 5,261 | 11,397억원 | 1981~1988 |
| 기채 사업 | 소 계 | 1,944 | 4,200 | 1981'~1986 |
| | 1981 | 495 | 1,000 | 1981~1982 |
| | 1982 | 587 | 1,200 | 1982~1983 |
| | 1983 | 334 | 800 | 1983~1984 |
| | 1984 | 253 | 600 | 1984~1985 |
| | 1985 | 275 | 600 | 1985~1986 |
| 차관 사업 | 소 계 | 2,273 | 4,359 | 1981~1986 |
| | 1차사업 | 799 | 2,112 | 1983~1984 |
| | 2차사업 | 1,474 | 2,247 | 1984~1986 |
| 기 타 사 업 | | 112 | 844 | |
| 농 어 촌 사 업 | | 590 | 1,394 | 1987~1988 |
| IBRD 1차 계속사업 | | 342 | 600 | 1987~1988 |

이와 같이 행정자치부(구 내무부)에서 지방도로사업을 추진한 결과 1979년말 현재 지방도로 총 연장 23,477km중 포장연장 1,635km로서 포장률이 7.0%에 불과하였으나 기채사업과 IBRD 차관사업이 완료된 1988년말에는 총 연장 24,032km중 포장연장 8,884km로서 포장률이 37%로 9년만에 5.3배의 포장률을 제고 시킴과 동시에 지방도로 정비사업이 본격적으로 추진하는 계기가 되었으며 포장률은 【표 2】 와 같다.

【표 2】 지방도로 포장현황

| 도 로 별 | 1979년말 현재 | | | 1988년말 현재 | | |
|-------|-----------|---------|-------|-----------|---------|-------|
| | 총 연 장 | 포장연장 | 포 장 률 | 총 연 장 | 포장연장 | 포 장 률 |
| 합 계 | 23,477km | 1,635km | 7.0% | 24,032km | 8,884km | 37.0% |
| 지방도 | 10,988 | 1,169 | 10.6 | 10,577 | 5,309 | 50.2 |
| 군 도 | 12,489 | 466 | 3.7 | 13,455 | 3,575 | 26.6 |

2) 국고보조금사업으로 추진

지방도·군도 포장사업의 효율적인 추진과 국민에게 공약한 1992년까지 지방도 100%, 군도 80%의 포장률 목표를 달성하기 위하여 그 당시의 경제기획원, 내무부, 건설부 관계관 회의를 거쳐 국비와 지방비의 재원확보 및 사업시행 책임에 대한 역할분담을 1988년 12월 27일 합의하였다.

합의내용은 나후부문 특별지원대책과 관련한 지방도 및 군도는 "보조금예산및관리에관한법률"의 규정을 준수하여 건교부장관이 주관하여 시행하되 노선선정, 투자규모 등 세부사업계획수립은 행정자치부(구



내무부)와 지방자치단체가 협의조정하고 기본방침, 추진요령 등은 관계부처간에 협의 결정토록 하여 국비보조사업으로 1989년에서 1990년까지(2년간) 추진하였으나 1991년부터는 지방양여금 제도가 도입되면서 국고보조사업은 중단되었다. 지방도로 사업규모는 【표 3】과 같다.

【표 3】 지방도·군도 국고보조금 사업현황

| 년도별 | 사 업 량 (km) | | | 사 업 비 (억원) | | |
|-----|------------|-------|-------|------------|-------|-------|
| | 계 | 지방도 | 군 도 | 계 | 국 고 | 지방비 |
| '89 | 2,350 | 1,040 | 1,310 | 5,926 | 2,963 | 2,963 |
| '90 | 3,140 | 1,340 | 1,800 | 7,892 | 3,946 | 3,946 |

3) 지방양여금 사업으로 추진

1990년 12월 31일 지방양여금법 제정으로 지방도로사업비의 안정적 확보와 사업비도 대폭 증액하게 됨으로서 지방도로개발의 획기적인 기틀이 마련되었으며 지원대상사업에 있어서도 지방도·군도에서 광역 시도·시도·지방도·군도·농어촌도로까지 확대하게 되었다.

특히, 비 법정도로로서 개발대상에서 소외된 농어촌도로는 1991년 12월 14일 "농어촌도로정비법"을 제정하여 법정도로로 지정됨에 따라 체계적인 개발과 양여금을 양여할 수 있는 법적근거를 마련하게 되었고, 아울러 지방도·군도 등 상위도로와 연계된 개발로 농어촌의 소득증대는 물론 농어촌의 생활환경개선과 경쟁력강화에 기여함으로써 살기좋은 농어촌 건설의 토대를 마련하였다.

1994년까지 지방도로개발사업은 도시와 농촌지역의 연계성과 지역균형발전 및 농어촌지역의 생활환경개선사업에 중점을 두고 사리도 확·포장사업에 주력하여 왔으나 국민의 생활수준 향상과 산업발전 등으로 인한 차량의 급격한 증가와 교통체증 현상심화로 교통소통대책사업 등과 같은 지방도로 개발 수요가 급격히 늘어나고 1994년 10월 21일 성수대교 붕괴사고로 지방도로상의 노후위험교량 재가설에 소요되는 사업비의 재원확보를 위하여 지방도로개발 정책방향의 전환이 불가피하게 되었다.

1995년부터 지방도로개발사업은 과거의 물량위주에서 탈피하여 교통소통, 지역개발기여도, 주민생활 편익증진과 안전사고 사전방지라는 기본방침아래 한정된 예산으로 최대의 효과를 거양 할 수 있는 경제성 위주로 사업을 추진하게 되었으며 1991년부터 2004년까지 지방양여금 사업으로 추진한 사업규모는 【표 4】와 같다.

【표 4】 지방양여금사업 추진현황

(단위 : km, 백만원)

| | | | | | | | |
|--------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 구 분 | '91 | '92 | '93 | '94 | '95 | '96 | '97 |
| 사업량 | 2,800 | 2,625 | 3,124 | 2,604 | 2,234 | 2,549 | 2,510 |
| 사업비 (양여금) | 1,544,754 (557,031) | 1,939,678 (88,694) | 1,683,848 (1,036,684) | 1,823,800 (1,097,545) | 1,884,600 (1,082,615) | 2,524,100 (1,458,779) | 2,765,640 (1,582,685) |
| 구 분 | '98 | '99 | '00 | '01 | '02 | '03 | '04 |
| 사업량 | 1,658 | 1,199 | 1,346 | 1,753 | 1,149 | 1,310 | 1,195 |
| 사업비 (양여금) | 2,494,895 (1,405,600) | 2,411,116 (1,392,291) | 2,694,925 (1,780,015) | 3,447,338 (2,292,740) | 2,584,162 (1,717,727) | 2,911,626 (1,937,903) | 2,869,400 (1,913,400) |



양여금의 증가추세를 14년간 비교해 보면 지방양여금 제도를 도입한 1991년도 2,800km에 양여금이 5,570억원이었으나 2004년에는 1,195km에 1조 9,134억원으로 1991년에 비하여 3.5배가 증가된 반면에 사업실적은 1,605km가 감소됨으로써 질 위주로 사업선정이 되고 있음을 나타내고 있다.

1995년부터 시행한 교통소통대책 대상사업은 교통정체 해소를 위한 4차로 확장, 읍·면우회도로, 장대교, 터널사업과 안전사고 예방을 위한 노후위험교량사업 등으로서 도로별 사업규모는 【표 5】와 같다.

【표 5】 교통소통대책사업 현황

(단위 : km, 억원)

| 구 분 | 계 | | 4차선 확·포장 | | 위험교량 재가설 | | 읍·면 우회도로 | | 장대교·터널 | | 기 타 | | |
|-----|-----|-------|----------|------|----------|-----|----------|------|--------|-----|-------|-------|-------|
| | 사업량 | 사업비 | 사업량 | 사업비 | 사업량 | 사업비 | 사업량 | 사업비 | 사업량 | 사업비 | 사업량 | 사업비 | |
| '95 | 지방도 | 60 | 2,086 | 33 | 848 | 8 | 782 | 17 | 193 | 2 | 263 | | - |
| | 군 도 | 21 | 1,213 | 2 | 45 | 8 | 600 | 8 | 125 | 3 | 443 | | - |
| '96 | 지방도 | 59 | 2,142 | 35 | 1,102 | 4 | 502 | 18 | 240 | 2 | 298 | | - |
| | 군 도 | 20 | 1,071 | 7 | 107 | 3 | 295 | 5 | 52 | 5 | 617 | | - |
| '97 | 지방도 | 74 | 2,372 | 39 | 1,143 | 3 | 462 | 29 | 346 | 3 | 421 | | - |
| | 군 도 | 63 | 1,779 | 8 | 218 | 6 | 797 | 11 | 145 | 3 | 547 | 35 | 72 |
| '98 | 지방도 | 58 | 2,114 | 36 | 1,139 | 2 | 367 | 15 | 298 | 1 | 291 | 4 | 19 |
| | 군 도 | 72.5 | 2,114 | 7.6 | 206 | 7.3 | 1,149 | 13.5 | 154 | 1.4 | 310 | 42.7 | 295 |
| '99 | 지방도 | 56.3 | 2,633 | 37.4 | 1,180 | 6.2 | 558 | 9.9 | 284 | 2.8 | 611 | | - |
| | 군 도 | 95.5 | 2,633 | 10.5 | 394 | 4.5 | 756 | 12.1 | 174 | 3.6 | 818 | 64.8 | 490 |
| '00 | 지방도 | 52.4 | 2,785 | 30.9 | 1,290 | 2.4 | 472 | 11.9 | 300 | 7.0 | 719 | 0.3 | 4 |
| | 군 도 | 126.1 | 2,924 | 10.7 | 355 | 3.4 | 698 | 13.2 | 163 | 5.5 | 1,017 | 93.3 | 691 |
| '01 | 지방도 | 73.9 | 4,218 | 46.2 | 2,219 | 3.6 | 584 | 14.9 | 390 | 5.8 | 997 | 3.4 | 28 |
| | 군 도 | 190.2 | 3,690 | 13.3 | 454 | 3.2 | 685 | 12.6 | 261 | 5.5 | 1,203 | 155.6 | 1,087 |
| '02 | 지방도 | 64.1 | 3,165 | 30.7 | 1,396 | 2.2 | 525 | 12.5 | 294 | 3.3 | 682 | 15.4 | 268 |
| | 군 도 | 160.1 | 2,769 | 9.1 | 322 | 1.7 | 411 | 9.6 | 161 | 1.4 | 323 | 138.3 | 1,552 |
| '03 | 지방도 | 62.9 | 3,556 | 32.4 | 1,780 | 2.5 | 439 | 5.7 | 250 | 1.5 | 393 | 20.8 | 694 |
| | 군 도 | 195.3 | 3,112 | 14.1 | 348 | 1.4 | 335 | 8.5 | 172 | 1.4 | 326 | 169.9 | 1,931 |
| '04 | 지방도 | 65.0 | 3,492 | 23.5 | 1,591 | 1.8 | 248 | 5.6 | 159 | 9.1 | 677 | 25.0 | 817 |
| | 군 도 | 152.9 | 3,056 | 9.4 | 335 | 3.2 | 435 | 5.6 | 98 | 5.8 | 661 | 128.0 | 1,528 |

4) 도로교부세 사업으로 추진

'04. 1.29 행정자치부에서 지원해 오던 지방양여금중 도로정비사업비가 지방교부세로 전환 결정됨에 따라 그간 추진해온 사업의 차질 없는 완공과 자치단체의 급격한 재원변동을 완화하기 위한 한시적인 재원보전 방안으로 지방양여금법의 폐지와 아울러 지방교부세법을 개정하여 기 시행중인 도로정비사업의 완공을 위해 '05~'08년간, 매년 8,500억원을 교부키로 하고, '05년과 '06년도에 각각 8,500억



원씩 지원하였으며, '07년과 '08년도에도 8,500억원씩 지원된다.

II. 추진방향

가. 실 태

1) 시설적 측면(형태)

지방도로는 국도 9배의 연장을 차지하고, 포장율은 58%이나 일부 도로는 과거 새마을도로와 지역간 연결을 목적으로 간이포장(DBST 등)식으로 만들어진 도로여서 기하·역학·단면구조가 취약하고, 최근 도시집중화 현상으로 도시지역의 도로수요가 많음에도 도로사업투자는 감소하고 있다.

- 시(市)가 관리하는 도로의 경우, 양여금지원 시는 연간 7,000억원 정도였으나, '06년도 경우는 5,153억원이며, 보상비 상승률을 고려하면 실제 시공량은 절반 수준에 불과.

또한 지방도로는 협소하고 정비가 미흡하여 지방도로 교통량임에도 원거리인 국도로 우회 운행을 하고 있어 지역주민들이 불편을 겪고 있으며, 유지관리가 미흡하여 도로파손이 가속화되고 있는 실정이다.

2) 정책적인 측면

정부정책이 국도위주로 수립되고, 도로사업은 일정수준에 도달한 것으로 인식되어 도로에 투자하는 예산이 줄어들고 있는 실정이다

더욱이 지방양여금법 폐지로 연간 2조원씩 지원하던 지방도로사업비는 지원이 중단되어 새로운 지방도로정비사업추진은 힘들게 되었다.

3) 사업계획적인 측면

일부 관내도로를 제외하고는 개별(시군 또는 시도) 자치단체에서 독자적으로 계획을 수립하기가 곤란하게 되고 도로건설의 시기 일실로 자치단체의 경제적 부담의 과중과 함께 도로건설이 원활치 못하여 주민생활 불편을 겪고 있다

사례) - 경기 용인의 경우 APT건설과 병행하여 주변도로를 건설치 못하여 비용부담이 과중되고, 단기간의 연결 등 도로망 구축이 곤란

- 아산시 탕정면 삼성LCD 진입도로(지방도) 보상비 36억원으로 예산편성 하였으나, 감정가가 164억원으로 상승

- 경기 파주시 월농면 LG필립스 주변, 그리고 선행공단조성지역 등 전국적 현상

또한 자치단체 이기주의로 상호간 교통목적지가 다른 지역인 연결도로의 연계건설은 반대(수도권이 심함)하는 실정 이다.그러나, 중앙과 지방정부는 지역개발 사업 중 주민희망 1위가 도로정비사업인 점을 감안한다면 동 사업을 앞으로도 중점추진 하는 방안을 마련하지 않으면 안 될 것이다.

나. 추진방향

1) 지방도로정비사업계획 수립(변경)



'04이전 지방양여금 지원에 따른 단기 및 중기계획이 수립되어 있으나 실행되지 못하고 있어 전면 수정이 필요하고 포장 및 사리도, 위험교량, 4차선확장, 우회도로, 장대교, 시설기준 미흡교량, 재포장, 터널, 국가시책연계 등의 도로계획에 필요한 전국적 자료수집과 우선순위를 결정하여야 한다.

또한 지역균형발전과 새로운 도로수요에 대처키 위하여 지역광역교통망 체계구축과 고속철도·도로, 항만 등 국가간선교통망과 연계되는 지방도로 계획을 수립하여야 하며, 특히, 수도권역, 천안·아산권역, 행복도시권역, 새만금권역, 남악신도시권역, 부산제2항만권역, 방폐장유치지원권역, 2014동계올림픽유치권역등 권역별 도로정비계획을 수립하여 추진하여야 한다.

2) 지방양여금 폐지이전부터 시행중인 지방도로 정비사업 마무리

'04. 1.29기준으로 이미 착수되어 시행중인 양여금사업 18조 3,763억원 상당중 4조 2,803억원은 '08년까지 계속 지원하고 대상사업 현장 1,249개 노선 2,520km의 마무리관리가 필요하다

3) 지방도로 유지관리 사업추진

새로운 도로건설 등 도로개발에만 급급하여 기존도로의 파손부분과 개량이 필요한 곳이 많아 이의 보수가 필요하다

도로의 보수는 예방보수와 초기 및 적기에 적절한 기법으로 보수하여야 하며, PMS기법 도입, 도로대장 및 시설물관리 전산화, 노후위험교량관리, 농어촌도로의구조및시설기준에관한규칙개정 등 원활한 도로관리가 될 수 있도록 하여야한다.

III. 앞으로의 과제

그동안 도시와 농어촌지역을 연계하고 지역균형발전 및 농어촌지역의 생활 환경개선을 위한 비포장도로의 2차선 확·포장사업과 병행하여 교통 정체구간 해소와 노후 위험교량 정비 등 안전사고 예방에 중점 투자하여 2005년 12월말까지 총 대상 136,630km 중 75,275km를 확·포장하여 지방도로의 포장률을 55.1%까지 향상시켰으며, 도로의 기능제고 및 교통사고 예방을 위한 포장도 보수, 굴곡도로개량, 안전시설 확충 등을 중점 정비해 나감으로써 교통정체 해소와 물류비용을 절감하고 국가경쟁력을 제고시키는 한편, 지역경제활성화로 농어촌지역주민 소득증대에 크게 기여하였다.

그러나, 본격적인 지방분권화 시대를 맞이하여 1991년 도입되어 지방도로 확충에 크게 기여해온 지방양여금 제도가 폐지('04.1.29)되고, 본 재원이 지방교부세로 편입됨에 따라 지방자치단체의 자주재원 확충과 재량권 신장에는 획기적인 발전을 가져왔으나 자치단체별 도로정비사업에 대한 체계적인 투자를 기대 하기가 어려워짐에 따라 상위도로와의 연계성 확보, 지역교통량 처리 등을 위한 대책 마련이 시급히 강구되어야 할 것이다. 또한 수도권등 권역별 교통수요에 적절하게 대처를 하여야 할 것이다.

그리고 대도시의 경우는 도로건설로만 늘어나는 교통량을 해결 하기에는 한계가 있으므로, 대중교통을 중심으로 한 park- and-ride, kiss-and-ride, bus-and-ride, cycle-and-ride 등의 기법도입도 검토하여야 할 것이며, 열악한 보행자도로와 차대 사람사고가 많은 우리의 현실을 볼 때, 차도를 줄이고 보도(도로폭원의 1/3)를 넓히는 등 보행자도로의 환경을 개선하여야 하고, 도심지내는 쇼핑몰과 보행자물 등을 과감히 설치하여 쾌적한 도로교통 환경을 조성하여야 할 것이다.