



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

제주지방국토관리청 사무의 지방정부  
이관에 따른 효과분석

제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

홍 순 재

2012년 8월

# 제주지방국토관리청 사무의 지방정부 이관에 따른 효과분석

지도교수 황 경 수

홍 순 재

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2012년 8월

홍순재의 행정학과 지방자치전공 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

제주대학교 행정대학원

2012년 8월

An Analysis of the Effects followed by the Transfer of the  
Administration of the Jeju Regional Land Management Division

Hong, Sun-Jae  
(Supervised by Professor Hwang, Kyung-Soo)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement  
for the degree of Master of Science.

2012. 8.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration  
GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

## 국 문 요 약

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법이 2006년 2월 21일 법률 제7849호로 제정되면서 2006년 7월 1일부로 제주특별자치도가 시행되었다.

이 법을 근거로 제주특별자치도는 국방, 외교, 사법을 제외한 전 분야에서 고도의 자치권을 행사할 수 있게 되었고, 특별지방행정기관인 국토관리 사무, 중소기업 사무, 해양수산 사무, 보훈 사무, 환경 사무, 노동 사무, 제주지방노동위원회 사무 등 7개의 국가 사무가 제주특별자치도 지방정부로 이관되었다.

본 연구에서는 제주특별자치도가 시행되면서 이관된 국가 사무 중 특별지방행정기관인 제주지방국토관리청 사무 중 제주도내 5개 노선의 국도가 지방도로 이관됨으로써 효율적인 도로 유지 관리 사무가 이루어지고 있는지에 대한 효과를 분석하고자 했다.

본 연구를 위해서 제주특별자치도 시행으로 기존의 제주도내 국도가 지방도로 전환되고 국도의 관리 주체가 국토해양부장관에서 제주특별자치도지사로 바뀜에 따라 도로 유지 관리의 문제점이 나타나고 있는지 여부를 크게 세가지 측면에서 분석했다.

첫째, 도로 관리 요소인 제주특별자치도 도로관리사업소의 예산과 인력의 변동에 대해 분석했다.

둘째, 국도의 지방도 전환으로 인한 효율적인 도로 서비스 제공의 여부, 제주도민의 재정적 부담의 가중 여부, 향후 제주도내 도로의 원활한 유지 관리 여부를 지역 언론의 기사, 기고, 사설의 내용을 통한 여론을 분석했다.

셋째, 제주특별자치도 출범 전후 제주 지역 교통사고 발생 현황을 통한 도로 안전성 확보 측면에 대해 분석하였다.

도로 유지 관리의 요소인 예산과 인력의 변동에 대해 분석한 바 제주특별자치도 시행 전후의 도로 유지 관리 분야의 예산이 감소되고 있는 것으로 분석되었다. 향후 도로 이용률의 증가 및 도로의 수명으로 인한 유지 보수 비용의 증가로 제주특별자치도의 재정적 부담이 클 것으로 분석되었다.

또한 도로 관리 분야의 인력도 문제가 있는 것으로 나타났다. 제주특별자치도 도로관리사업소에서 도내 구국도 및 기존 지방도 등의 노선에 대한 도로 유지

관리 사무를 수행하게 되어 도로 관리의 공간적 범위가 확대되었음에도 도로관리사업소의 공무원 정원 및 현원이 감소하였고, 반면 비정규직 인력이 증가한 것으로 나타났다. 이것은 도로 관리의 전문성과 도로 안전성의 확보에 어려움이 따를 것으로 예상된다.

국도의 지방도 전환과 관리 주체의 변화에 따른 지역 언론을 통한 여론 분석에 있어서도 지방 재정 부담의 가중, 중앙 정부의 장기 국토건설계획에서 제주도 제외, 사회간접자본시설의 확충에 있어서 지방정부의 부담 가중, 중앙정부와의 연결고리의 단절로 예산 및 국비 지원에 어려움이 따를 것이라는 우려의 시각이 나타나고 있는 것으로 분석되었다.

도로의 안전성 확보 측면에서도 위험 요인이 나타나고 있는 것으로 분석되었다. 전국적으로는 교통사고 발생 건수나 사망자 및 부상자의 수가 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있으나, 제주도내 교통사고 발생 건수나 인명 피해 실태는 증감 현상이 반복되고 있고, 최근 교통사고 사망자의 수가 지속적으로 증가하고 있어 도로의 안전성 확보에 부정적 결과로 나타나고 있는 것으로 분석되었다.

이러한 문제를 해결하기 위한 정책적 제언으로써 첫째, 도로법 개정을 통한 제주도내 구국도의 국도 재환원과 국도 건설 및 유지 관리의 국가 사무를 제주특별자치도지사에게 위탁하여 국가 예산을 통한 원활한 도로 유지 관리와 특별자치도로서의 기본 취지를 크게 벗어나지 않는 방안을 제언하고, 둘째, 제주특별자치도 본청과 도로관리사업소로 분산된 구국도를 포함한 지방도 관리 조직을 통합하여 도로 건설 및 관리 분야를 일원화하고, 도로 관리의 예산과 인력을 집중함으로써 도로 관리의 전문성과 행정의 능률성 확보를 제언한다. 셋째, 제주도내 위험 도로의 안전진단 과정을 통해 위험 요소를 찾아내고 개선함으로써 세계자연유산, 국제자유도시, 국제안전도시로의 면모를 갖추기 위한 도로 안전 인프라 구축을 제언한다.

주제어 : 제주지방국토관리청, 특별지방행정기관, 국도, 도로 유지 관리

# 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구의 의의 및 목적 .....	1
제 2 절 연구의 방법 및 범위 .....	2
제 2 장 도로 관련 법 및 선행연구 .....	3
제 1 절 제주특별자치도 시행의 근거 .....	3
제 2 절 도로의 이론적 연구 .....	4
1. 도로 관련법 .....	4
2. 도로의 종류 .....	7
3. 도로 기능별 분류 및 특성 .....	9
제 3 절 기관별 도로 관리 현황 .....	11
1. 국토해양부 .....	11
2. 광역자치단체 .....	13
3. 시 또는 군, 구 .....	14
4. 한국도로공사 및 민간 자본 투자 도로 .....	14
제 4 절 특별지방행정기관 관련 선행 연구 .....	16
1. 특별지방행정기관의 법적 검토 .....	16
2. 특별지방행정기관 관련 선행 연구 .....	17
제 5 절 연구 분석틀 .....	19

제 3 장	특별지방행정기관 사무 이관 후 실태 분석 .....	21
제 1 절	제주특별자치도 도로 관리 실태 .....	21
1.	제주특별자치도 시행 이전 국도의 관리 .....	21
2.	제주특별자치도 시행 이후 구국도의 관리 .....	23
제 2 절	국도의 지방도 전환 후 문제점 .....	28
1.	도로 유지 관리 요소의 문제 .....	28
2.	신문 보도 자료를 통한 구국도 유지 관리 문제 .....	34
3.	안전성 확보 관련 문제 .....	41
제 4 장	제주특별자치도 도로 관리를 위한 정책적 제언 ...	54
제 1 절	도로법 개정을 통한 제주도내 구국도의 국도(國道) 재환원 .....	54
제 2 절	도로 관리 및 운영 조직의 재정비 .....	56
1.	도로 관리 및 운영 조직의 통합 .....	56
2.	도로 관리 조직의 전문 인력 확충 .....	58
제 3 절	도로 안전 인프라 구축 .....	59
제 5 장	결 론 .....	60
참 고 문 헌	.....	63

## <표 목차>

<표 2-1> 전국 일반 국도 현황 .....	13
<표 2-2> 고속도로 노선 및 구간 현황 .....	15
<표 2-3> 특별지방행정기관 현황 .....	16
<표 3-1> 제주특별자치도 전환 전 제주지방국토관리청 관할 국도 현황 .....	23
<표 3-2> 제주특별자치도 도로관리사업소 연혁 .....	24
<표 3-3> 제주특별자치도 도로관리사업소 주요 업무 .....	25
<표 3-4> 제주특별자치도 도로관리사업소 관할 도로 .....	26
<표 3-5> 제주특별자치도 도로관리사업소 교량 관리 현황 .....	27
<표 3-6> 제주특별자치도 도로관리사업소 도로 표지판 관리 현황 .....	27
<표 3-7> 제주특별자치도 도로관리사업소 예산 변동 현황 .....	29
<표 3-8> 도로관리사업소 인력 변동 현황 .....	33
<표 3-9> 제주도내 3개 일간지 구국도 관련 보도 현황 .....	34
<표 3-10> 제주일보 구국도 문제 보도 내용 .....	35
<표 3-11> 한라일보 구국도 문제 보도 내용 .....	38
<표 3-12> 제민일보 구국도 문제 보도 내용 .....	39
<표 3-13> 2010년 인구 10만명 당 교통사고 발생건수 및 사상자수 .....	42
<표 3-14> 2010년 자동차 1만대 당 교통사고 발생건수 및 사상자수 .....	43
<표 3-15> 제주특별자치도 교통법규 위반별 교통사고 현황 .....	43
<표 3-16> 제주특별자치도 시행 전후 교통사고 현황 및 추세 .....	44
<표 3-17> 구국도 노선별 교통사고 발생 건수 .....	46
<표 3-18> 구국도 노선별 교통사고 사상자 수 .....	46
<표 3-19> 구국도 99호선의 대형교통사고 발생 현황 .....	53
<표 4-1> 도로 관리 주체별 관할 도로 현황 .....	57

## <그림 목차>

<그림 2-1> 국도 유지 관리 조직 현황도 .....	12
<그림 2-2> 연구 분석틀 .....	20
<그림 3-1> 도로관리사업소 전체 예산 변동 현황 .....	30
<그림 3-2> 도로관리사업소 구국도 유지관리 부문 예산 변동 현황 .....	31
<그림 3-3> 제주특별자치도 시행 전후 전국 교통사고 및 사망자 추세 .....	44
<그림 3-4> 제주특별자치도 시행 전후 제주 교통사고 및 사망자 추세 .....	44
<그림 3-5> 구국도 11호선 교통사고 발생 건수 및 사상자 추이 .....	47
<그림 3-6> 구국도 12호선 교통사고 발생 건수 및 사상자 추이 .....	48
<그림 3-7> 구국도 16호선 교통사고 발생 건수 및 사상자 추이 .....	49
<그림 3-8> 구국도 95호선 교통사고 발생 건수 및 사상자 추이 .....	51
<그림 3-9> 구국도 99호선 교통사고 발생 건수 및 사상자 추이 .....	52

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 의의 및 목적

제주도는 2006년 2월 21일 법률 제7849호로 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 의해 2006년 7월 1일부로 본격적으로 특별자치 시대를 맞았다. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제1조에 의하면 ‘중전의 제주도의 지역적, 역사적, 인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함’을 목적으로 하고 있음을 밝히고 있다.

따라서 이 법을 근거로 제주특별자치도는 국방과 외교, 사법을 제외한 전 행정 분야에 대한 특별 자치의 권한을 행사하게 되었고, 제주특별자치도는 국토관리사무, 중소기업사무, 해양수산사무, 보훈사무, 환경사무, 노동사무, 제주지방노동위원회사무 등 특별지방행정기관의 사무까지 이관<sup>1)</sup> 받음으로써 사무의 범위가 양적으로 확대되는 계기가 되었다.

본 연구는 제주특별자치도가 시행되면서 특별지방행정기관의 사무를 이관 받아 양적인 팽창의 결과는 이루었지만 일부 분야에서 질적 성장 및 유지 관리에 어려움을 초래하고 향후 제주특별자치도의 재정자립도 향상에 도민의 부담이 가중되는 부작용을 예상할 수 있다는 문제의식에서 비롯되었다.

특별지방행정기관 중 국토관리사무의 이관에 따라 제주지방국토관리청이 건설교통부(현 국토해양부, 이하 국토해양부) 산하에서 제주특별자치도로 이관되며 국도(國道)가 지방도(地方道)로 도로 격(格) 및 관리 주체가 바뀌게 되었다.

본 연구의 목적은 기존의 국도의 유지 관리 업무가 국토해양부에서 제주특별자치도로 전환하게 됨에 따라 중전의 국도가 원활하게 유지, 관리되어 성공적인 이관 결과를 보일 수 있는지를 제주지방국토관리청의 국도 유지 관리 사무를 중

1) 제주특별자치도(2007), 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법.

심으로 문제점을 분석하고 개선 방안을 제안하고자 하는데 있다.

## 제 2 절 연구의 방법 및 범위

본 연구는 제주도가 2006년 7월 1일부로 제주특별자치도로 새롭게 출범하였고, 특별지방행정기관의 7개 분야의 업무가 제주특별자치도로 이관되어 양적인 팽창의 결과를 보이게 되었으나 양적 성장에 걸 맞는 질적 효율성이 나타나고 있는지 여부를 분석해 보고자 하는 것이다. 따라서 특별지방행정기관 중 국토해양부 산하의 제주지방국토관리청의 업무를 중심으로 국도유지 관리 업무가 지방정부로 이관되었을 때 실질적인 효율성을 나타내고 있는지에 대해 분석하고자 한다.

본 연구의 방법으로써 특별지방행정기관에 대한 선행연구 자료를 살펴 보고, 도로관련법에 대한 이론적인 측면을 분석할 것이다. 또한 특별지방행정기관 사무의 지방 정부 이관에 따른 실질적인 효과를 분석하기 위해 도로관리 요소 중 예산과 인력의 변동 현황을 제주특별자치도 시행 전후와 비교하여 분석할 것이다.

또한 제주지역 3대 일간지상에서 보도된 기사, 기고, 사설 등을 통해 구국도<sup>2)</sup> 유지 관리 분야의 문제에 대한 지역 여론과 제주지역 교통사고 통계 자료를 통해 도로 안전성 확보 측면을 분석하여 특별지방행정기관의 국도 유지 관리 사무가 지방정부에 이관됨으로써 가시적이고 효율적인 효과가 나타나고 있는지에 대한 분석을 할 것이다.

본 연구의 범위는 기존의 제주도내 국도 11호(지방도 1131, 5·16도로), 국도 12호(지방도 1132, 일주도로), 국도 16호(지방도 1136, 중산간도로), 국도 95호(지방도 1135, 평화로), 국도 99호(지방도 1139, 1100도로), 국가지원지방도 97호(지방도 1137, 번영로), 제주시와 서귀포시 국도대체 우회도로 2개 노선 등 8개 노선의 제주지방국토관리청의 관할 도로 중 국도 11호, 국도 12호, 국도 16호, 국도 95호, 국도 99호가 지방도로 전환하게 됨으로써 5개 구국도 노선을 중심으로 도로 유지 관리의 실효성을 분석할 것이다.

2) 제주특별자치도 시행 후 기존의 5개 노선의 국도가 지방도로 전환됨에 따라 편의상 ‘구국도’라는 용어로 통칭하여 표현함.

## 제 2 장 도로 관련 법 및 선행 연구

### 제 1 절 제주특별자치도 시행의 근거

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법이 2006년 2월 21일 법률 제7849호로 제정되었다. 이 법은 종전의 제주도의 지역적, 역사적, 인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다고 명시하고 있다.

참여정부<sup>3)</sup>에서는 중앙집권 및 수도권 중심의 정책에서 지방분권정책을 추진하기 시작하였다. 특히 제주도는 그 동안 제주도개발특별법<sup>4)</sup>에 의해 제주지역 특성에 맞는 산업 육성 및 자연 경관 보전을 위한 종합개발계획의 수립과 추진 과정을 제도적으로 보장하고 있는 법적 근거가 이미 마련되어 있었고, 이후 제주국제자유도시특별법이 제정(2002)되면서 제주도개발특별법이 이에 흡수되어 사람, 상품, 자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의를 보장할 수 있는 국제자유도시로서의 특례적 지위가 갖추어져 있었다.<sup>5)</sup>

이러한 여건을 고려하여 참여정부에서는 지방분권특별법(현 지방분권촉진에 관한특별법)을 제정하여 중앙정부의 사무를 대폭 지방정부로 이관하는 분권정책을 추진하게 되었지만 가시적 성과를 거두는데 한계가 있었다. 그 중 제주도가 제주특별자치도로 전환되면서 동시에 특별지방행정기관 사무를 이관토록 한 게 그나마 성과를 거둔 사례라 할 수 있다.

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법이 제정됨으로써 제주도는 외교, 국방, 사법 등 국가준립사무를 제외한 국가 사무에 대하여 제주특별자치도로 그 권한을 이양 받을 수 있게 되었다.

3) 노무현 정부(2003.2 - 2008.2)를 말함.

4) 제주도개발특별법, 전국적 획일적 기준의 개발전략에서 도민이 개발의 주체가 되고 개발 이익이 도민에게 돌아올 수 있는 제도를 만든다는 취지에서 1991년 제정됨.

5) 양영철 외 7인(2008), 제주특별자치도의 이해, 대영문화사, p. 25.

이 법 제7조를 근거로 제주특별자치도지원위원회를 구성하여 제주특별자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 제주특별자치도에 이양하기 위한 계획을 수립<sup>6)</sup>하도록 하였다.

따라서 그 동안 2시 2군 체제로 시행되어 오던 행정체계가 2개의 행정시로 행정 계층이 단순화되었다.

국토관리 사무, 중소기업 사무, 해양수산 사무, 보훈 사무, 환경 사무, 노동 사무, 제주지방노동위원회 등의 7개 특별지방행정기관 사무가 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 의해 단계적으로 권한이 이양됨으로써 자치사무 및 자치조직이 확대되고 여러 측면에서 제주특별자치도지사의 자치권 행사가 가능해지게 되었다.

특히 전국 최초로 자치경찰제가 도입되어 주민의 생활안전, 지역교통활동, 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비, 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무 범위에 관한 법률에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무 등을 수행하게 되는 새로운 지역 밀착형 경찰조직이 출범하게 되었다.

제주특별자치도지사는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 의해 업무 범위의 확대와 동시에 막강한 인허가 등의 권한을 부여받게 됨으로써 일각에서는 제왕적 도지사라는 부정적인 시각도 제기되고 있다.

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제12장의 특별지방행정기관 사무의 이관 근거에 의해 일반국도 유지 관리 사무가 제주특별자치도로 이관되면서 2007년 1월 1일부터 제주도내 모든 국도가 지방도로 전환되어 제주특별자치도지사의 관리권으로 편입하게 되는 근거가 되었다.

## 제 2 절 도로의 이론적 연구

### 1. 도로 관련법

도로는 교통 및 운송의 물적 기반을 제공하는 기간시설로서 사회간접자본시설

6) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제12조(중앙행정기관 권한의 단계적 이양).

의 하나이며, 한 사회의 사회경제적 발전의 근간이 된다. 법리적인 측면에서 보면 공물로서 즉 공공의 목적에 제공된 물건의 하나로 다른 일반적인 시설들과는 달리 특수한 법적 규율 아래 두고 있으며, 어느 나라에서나 그 설치, 관리 및 유지에 관하여 법률로 상세히 규율하고 있다.<sup>7)</sup>

그러나 우리나라의 경우 체계적으로 규정하고 있는 단일법은 존재하고 있지 않으며 여러 단행법규에 분산되어 규정되고 있다. 이와 관련한 현행법령으로는 도로법, 도로정비촉진법, 도시계획법, 유료도로법, 고속국도법, 한국도로공사법, 사도법, 국가배상법, 민법상 시설의 소유자 및 점유자의 불법행위책임에 관한 규정, 지방자치법, 지방재정법 등을 들 수 있다. 그러나 이들 법령들은 상호 상충되거나 모순되기도 하여 그 경계가 명확하지 않은 경우도 있다.

이러한 관점에서 볼 때 현행법령들을 면밀히 검토하여 상호 모순되거나 상충되는 부분을 해소하고 그 기준과 적용 범위를 명확히 하려는 노력이 뒤 따라야 할 것으로 사료된다.

## 1) 도로법<sup>8)</sup>

도로법은 1961년 12월 27일 제정되어 일부 개정 및 전부 개정, 타법개정으로 현재까지 45회에 걸쳐 개정되어 왔다.

이 법은 총 102조와 부칙으로 구성되어 있으며, 도로 관리의 적정을 기하기 위하여 도로에 관하여 그 노선의 지정 또는 인정, 관리, 시설기준, 보전 및 비용에 관한 사항을 규정함으로써 교통의 발달과 공공복리의 향상에 기여함을 목적으로 한다.

도로법에서 도로라 함은 일반의 교통에 공용되는 도로로서 도로법 제2장의 도로의 종류와 등급, 지선의 지정, 관할구역 외의 노선의 인정, 노선의 폐지와 변경 등의 규정에 의하여 그 노선이 지정 또는 인정된 도로를 말한다.

또한 도로는 수도, 교량, 도선장 및 도로와 일체가 되어 그 효용을 다하게 하는 시설 또는 그 공작물을 포함한다고 되어 있다.

7) 박신(1998), 도로관리책임의 배분체계에 관한 연구, 한국도로공사.

8) 도로법(2012), 법제처 홈페이지, <http://www.law.go.kr>.

## 2) 한국도로공사법<sup>9)</sup>

한국도로공사법은 1969년 1월 17일에 제정되어 현재까지 20회에 걸쳐 개정되어 왔다.

이 법은 한국도로공사를 설립하여 도로의 설치·관리와 그 밖에 이에 관련된 사업을 하게 함으로써 도로의 정비를 촉진하고 도로교통의 발달에 이바지함을 목적으로 하고 있으며, 국토해양부장관의 위임을 받아 고속도로를 설치하고 관리하며 그 밖의 사업을 하는데 기본이 되는 법이다.

## 3) 유료도로법

유료도로법은 1963년 11월 5일 제정되어 현재까지 14회에 걸쳐 개정되어 왔으며, 현재 시행법령은 2009년 12월 29일 일부 개정되어 시행되고 있다.

이 법은 유료도로의 신설·개축·유지 및 관리 등에 관한 사항을 정함으로써 교통의 편의를 증진하고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 유료도로라 함은 유료도로법 또는 사회기반시설에 대한 민간투자법 제26조의 규정에 따라 통행료 또는 사용료를 받는 도로를 말한다.

## 4) 사도법(私道法)<sup>10)</sup>

사도법은 1961년 12월 27일 제정되어 현재까지 4회의 개정이 이루어졌고, 현재 시행되는 법령은 2008년 3월 21일 타법 개정으로 개정되어 현재 시행되고 있다. 사도법은 국가나 지방자치단체 이외의 자가 설치하는 도로(도로법의 준용을 받지 아니하는 도로)의 설치, 관리, 사용 및 구조에 관한 사항을 규정하고 있으며, 사도의 관리는 설치한 자가 하도록 규정되어 있다.

사도법상의 사도라 함은 도로법 제2조 제1항 제1호의 규정에 의한 도로나 도

9) 한국도로공사법(2012), 법제처 홈페이지, <http://www.law.go.kr>.

10) 사도법(2012), 법제처 홈페이지, <http://www.law.go.kr>.

로법의 준용을 받는 도로가 아닌 것으로서 그 도로에 연결되는 길을 말한다.

## 2. 도로의 종류

도로는 크게 고속도로와 일반도로로 구분된다. 이는 다시 도로법에 의한 도로와 도로법 이외의 도로관계법에 의한 도로로 구분되며, 불특정 다수의 국민에게 공개되는 도로와 도로 이용료를 지불하는 유료도로로 구분할 수 있다.

도로는 또한 그 기능에 따라 이동성을 목적으로 하는 도로와 접근성을 목적으로 하는 도로로 구분할 수 있으며, 그 기능이나 역할이 다양하다.

### 1) 기본법으로서 도로법상 도로

도로 관계법으로서 가장 기본이 되는 법은 도로에 관하여 일반적이고 기본적인 사항을 정하고 있는 도로법이다. 도로는 국민의 일상생활과 밀접한 관계를 가지고 있으므로 도로에 관한 중요한 사항은 법으로 규정해 놓고 있으며, 이를 준수하도록 하고 있다.

도로법은 1961년 12월 27일 제정되어 2012년 6월 1일 45차례의 개정 절차를 거치고 현재에 이르고 있으며, 총 제 102조의 조항과 부칙으로 구성되어 있다.

도로법은 도로망의 정비와 적절한 도로관리를 위하여 도로에 관한 계획을 수립하고 노선을 지정하거나 인정하는 데에 필요한 사항과 도로의 관리·시설기준·보전 및 비용에 관한 사항을 규정하여 교통의 발달과 공공복리의 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다.<sup>11)</sup>

도로법에서의 도로란 일반인의 교통을 위하여 제공되는 도로로서 고속국도, 일반국도, 특별시도 및 광역시도, 지방도, 시도, 군도, 구도 등이 해당된다.

#### (1) 고속국도

고속국도란 자동차 전용의 고속교통용 도로로서 흔히 고속도로라 불리는 도로를 말한다. 고속국도에 관한 사항은 고속국도법 제3조, 제5조, 제6조 등에서 상세히 정하고 있다.

고속국도법 제3조에 의하면 고속국도의 노선 인정은 대통령령에 의하도록 되

11) 도로법, 법률 제8976호(2008. 3. 21.), 국토해양부.

어 있고, 이에 따라 고속국도 노선 지정령에서 고속국도의 노선이 별표로 정해져 있다. 또한 고속국도법 제5조에서 고속국도의 관리관청은 국토해양부장관이나 동법 제6조 1항과 동시행령 제2조에 의하여 중요한 대부분의 권한을 한국도로공사에 위임하고 있으며, 동법 제6조 2항에 따라 이러한 범위내에서 한국도로공사가 관리청의 지위를 가진다고 규정되어 있다.

## (2) 일반국도

일반국도는 중요 도시, 항만, 공항 또는 주요 관광지 등을 연결하며, 고속국도와 함께 국가기간도로망으로써 노선은 고속국도와 함께 대통령령으로 지정된다.

일반국도의 관리청은 원칙적으로 국토해양부장관이나 예외적으로 특별시, 광역시 또는 시관할 구역안의 일반국도의 경우 특별시장, 광역시장 또는 시장이 관리청이 되는 경우도 있다. 그러나 이러한 원칙에도 불구하고 국토해양부장관은 도로법 제9조에 의하여 특별시장, 광역시장, 도지사 또는 지방국토관리청장에게 위임할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 접도구역과 연도구역내의 행위허가 및 위반행위에 대한 처분을 특별시장, 광역시장 및 도지사에게 위임하고 있고, 도로관리에 대한 광범위한 권한을 지방국토관리청장에게 위임하고 있다.

이 밖에 국토해양부장관은 국도의 수선, 유지에 관한 업무를 도지사에게 위임할 수 있도록 하고 있고 그 비용의 부담은 국가가 지도록 하고 있다.

## (3) 특별시도 · 광역시도

특별시도와 광역시도는 도로법상 3등급 도로이며, 특별시 또는 광역시 구역안의 자동차 전용도로, 간선 또는 보조간선기능을 수행하는 도로, 도시내 주요 지역간이나 인근 도시 및 주요 지방간을 연결하는 도로, 그 밖에 도시 기능 유지를 위하여 특히 중요한 도로를 말한다. 특별시도와 광역시도의 노선 인정은 특별시장 또는 광역시장이 하며, 그 관리청은 도로법에 의해 특별시장 또는 광역시장이 된다.

## (4) 지방도

지방도란 지방의 간선도로망을 이루는 도로로서 노선의 인정은 도지사가 하며,

도로관리청 역시 도지사가 된다. 다만 1995년 12월 6일에 개정된 도로법의 내용에 의해 국도준용도로인 국도대체우회도로<sup>12)</sup>에 대하여 비용의 일부를 국가에서 보조하도록 규정하고 있다. 또한 국가지원지방도<sup>13)</sup>의 개념이 도입되어 국도와 같이 대통령령으로서 노선이 지정되도록 하고 있다.

그러나 국가지원지방도의 관리청은 원칙적으로 도지사이며, 특별시나 광역시의 구간은 해당 시장이 된다. 이 경우 비용의 부담은 국가가 일부 보조하도록 하고 있다.

#### (5) 시도, 군도, 구도

시도, 군도, 구도란 시내, 군내, 자치구내의 주요 지역을 연결하는 도로로서 각 관할 시장·군수 및구청장이 그 노선을 지정하며 당해 도로의 관리청이 된다.

### 2) 도로법 이외의 도로관계법상 도로

도로법 이외의 도로에 관한 법령으로서 도시계획법, 농어촌도로정비법, 사도법 등은 원칙적으로 도로법상의 도로와 성격을 달리하여 별도의 고찰 대상이 된다.

그러나 도로정비촉진법, 도로교통시설특별회계법, 민자유치법, 유료도로법 등은 큰 맥락에서 도로법상의 도로를 그 대상으로 하고 있어 도로법과 하나의 범주 안에서 고찰되어야 한다.

다만 유료도로법과 민자유치법은 그 비용의 부담에 있어 일반도로와 전혀 다른 규율을 받고 있고, 또한 도로의 설치·관리·유지에 대하여 도로법에 대한 특칙을 정하는 특별법적인 성격을 가지고 있어 별도의 고찰 대상이 된다.

### 3. 도로 기능별 분류 및 특성

도로는 그 기능에 따라 크게 도로의 시점과 종점간을 얼마나 빨리 연계할 수 있느냐 하는 이동성(Mobility)을 목적으로 하는 도로와 토지이용시설물에 얼마나

12) 시관할 구역을 경유하는 기존의 일반국도를 대체하기 위해 설치하는 우회구간을 말하며, 비용 부담에 대한 특칙으로서 그 일부를 국가에서 보조하도록 규정하고 있다.

13) 지방도 중 중요 도시, 항만, 공항, 공업단지, 주요 도시, 관광지 등 주요 교통 유발시설지역을 연결하며 고속국도와 일반국도로 이루어진 국가지간도로망을 보조하는 도로.

접근이 용이하나 하는 접근성(Accessibility)을 목적으로 하는 도로로 구분할 수 있다.<sup>14)</sup>

## 1) 이동성(Mobility)

### (1) 주간선도로

주간선도로는 전국 도로망의 주 골격을 형성하는 주요 도로이며 가장 빠른 시간에 지역과 지역을 연결하기 위한 도로이다.

주간선도로는 인구 50,000명 이상의 도시지역을 연결하게 되며, 비교적 통행의 길이가 길고 통행밀도도 높은 도로를 말한다. 또한 지역 간의 통과교통을 위주로 하여 궁극적으로 4차로 이상의 도로확장이 요구되는 도로를 말하며, 대표적으로 고속도로, 일반국도 등이 여기에 해당된다.

주간선도로의 계획교통량은 하루 10,000대 이상의 교통량이 발생될 것을 예측하여 설계되며, 설계속도는 시속 60~80km/h를 기준으로 한다.

### (2) 보조간선도로

보조간선도로는 지역 도로망의 주 골격이 되는 주간선도로에 연계되며 주간선 도로를 보완하는 역할을 하고 비교적 주간선도로에 비해 통행거리가 짧고 광역 간선기능이 약한 도로를 말한다. 또한 군(郡) 상호간의 주요 지점을 연결하는 도로로서 일반국도의 일부와 지방도가 여기에 해당된다.

보조간선도로는 하루 평균 2,000~10,000대의 교통량을 예상하고 시속 50~70km/h의 설계속도를 기준으로 한다.

## 2) 접근성(Accessibility)

### (1) 집산도로

집산도로는 지역내의 통행을 담당하는 도로로서 광역기능을 가지지 않는 도로를 말한다. 군(郡) 상호간의 광역기능을 갖는 도로를 보완하는 역할을 하게 되며

14) 도로의 구조·시설기준에 관한 규칙 해설 및 지침(2000), 대한토목학회.

군 내부의 주요 지점을 연결하는 도로이다.

또한 군 내부의 주거지역에서 발생하는 교통을 흡수하여 간선도로로 연계시켜 주거나 반대로 간선도로에서 주거지역으로 유입되는 교통을 배분하는 기능을 갖는다. 지방도의 일부와 군도의 대부분이 해당된다.

집산도로는 하루 500~2,000대의 교통량을 예상하고 시속 40~60km/h의 설계속도를 기준으로 한다.

## (2) 국지도로

군도의 일부 및 농어촌 도로 등 기타 도로가 해당되며 군 내의 주거 지역에 접근하기 위해 개설된 도로로서 가장 통행거리도 짧고 기능상 최하위의 도로를 말한다.

국지도로는 대표적으로 주택가 골목길의 대부분이 해당되며 하루 500미만의 교통량을 예상하고 시속 40~50km/h의 설계속도를 기준으로 한다.

## 제 3 절 기관별 도로 관리 현황

### 1. 국토해양부

#### 1) 도로관리 조직 체계

국토해양부장관이 도로관리청이 되는 도로는 기본법으로서 도로법이 적용되며 대부분의 일반국도가 이에 해당된다.

국토해양부는 서울, 원주, 대전, 익산, 부산 등 5개 권역별로 지방국토관리청을 두고 있다. 서울지방국토관리청 산하에 수원, 의정부국도유지관리사무소 등 2개소, 원주지방국토관리청 산하에 홍천, 강릉, 정선 등 3개소, 대전지방국토관리청 산하에 논산, 충주, 보은, 예산 등 4개소, 익산지방국토관리청 산하에 광주, 전주, 남원, 순천 등 4개소, 부산지방국토관리청 산하에 대구, 진주, 포항, 영주, 진영 등 5개소의 국도관리사무소를 두고 있어 해당 권역의 국도를 유지 관리하고 있다.

제주도는 2006년 7월 1일부로 제주특별자치도로 전환되면서 국토해양부 산하

제주지방국토관리청이 그 동안 관리해 오던 제주도내 5개 노선의 국도가 제주특별자치도 도시건설본부 도로관리단으로 이관되면서 국토해양부의 전국 국도 관리 조직에서 제외되었다.

<그림 2-1> 국도 유지 관리 조직 현황도



출처 : 국토해양부(2012), <http://www.mltm.go.kr>.

## 2) 전국 일반국도 현황

전국의 일반국도는 총 49개 노선에 총연장 길이 14,246km였으나, 2006년 7월 1일부로 제주특별자치도가 시행되면서 국도 11, 12, 16, 95, 99호 등 5개 노선의 454km 구간이 지방도로 전환되어 현재 44개 노선에 13,792km의 총연장 길이를 유지하고 있다.

일반국도의 노선의 지정은 고속도로와 같이 대통령령으로 지정하고 있으며, 도로법 제20조에 의해 원칙적으로 일반국도의 관리청은 국토해양부장관이며, 특별시장, 광역시장, 도지사에게 위임할 수 있도록 하고 있다. 또한 포괄적인 도로관리에 대한 권한은 지방국토관리청장에게 위임하고 있으며, 일반국도의 유지 관리

에 소요되는 비용은 국고에서 부담한다.

<표 2-1> 전국 일반국도 현황<sup>15)</sup>

노선명	구간	연장(km)	노선명	구간	연장(km)
<b>49개 노선</b>		<b>14,246</b>			
국도 1호선	목포-신의주(판문점)	504	국도 31호선	부산-신고산	628
국도 2호선	목포-부산	476	국도 32호선	서산-대전	172
국도 3호선	남해-초산(철원)	546	국도 33호선	고성-구미	191
국도 4호선	군산-경주	350	국도 34호선	당진-영덕	272
국도 5호선	마산-종강진(김화)	503	국도 35호선	부산-강릉	342
국도 6호선	인천-강릉	269	국도 36호선	대전-울진	291
국도 7호선	부산-운성(간성)	506	국도 37호선	거창-파주	411
<b>국도 11호선</b>	<b>제주-서귀포</b>	<b>41</b>	국도 38호선	서산-동해	322
<b>국도 12호선</b>	<b>제주제1우회도로</b>	<b>176</b>	국도 39호선	부여-의정부	213
국도 13호선	고흥-담양	315	국도 40호선	대전-공주	108
국도 14호선	거제-포항	292	국도 42호선	인천-동해	309
국도 15호선	고흥-담양	152	국도 43호선	연기-고성	238
<b>국도 16호선</b>	<b>제주제2우회도로</b>	<b>173</b>	국도 44호선	양평-양양	137
국도 17호선	여천-용인	407	국도 45호선	서산-가평	154
국도 18호선	진도-구례	232	국도 46호선	인천-고성	227
국도 19호선	남해-원주	459	국도 47호선	화성-철원	112
국도 20호선	산청-포항	243	국도 48호선	강화-서울	64
국도 21호선	전주-이천	338	국도 56호선	철원-양양	187
국도 22호선	정읍-순천	185	국도 59호선	광양-하동	419
국도 23호선	강진-천안	370	국도 67호선	칠곡-구미	23
국도 24호선	신안-울산	380	국도 75호선	가평-화천	78
국도 25호선	진해-청주	265	국도 77호선	부산-인천	652
국도 26호선	군산-대구	176	국도 79호선	의령-창령	88
국도 27호선	고흥-군산	170	국도 82호선	평택-화성	11
국도 28호선	영주-포항	199	국도 88호선	영양-울진	39
국도 29호선	보성-서산	311	<b>국도 95호선</b>	<b>제주시-서귀포시</b>	<b>29</b>
국도 30호선	부안-대구	317	<b>국도 99호선</b>	<b>제주-서귀포</b>	<b>35</b>

출처 : 국토해양부(2012), <http://www.mltm.go.kr>.

## 2. 광역자치단체

특별시와 광역시, 광역자치단체의 장은 도로법에 의해 도시고속도로와 일반국도의 일부 노선, 특별시도 및 광역시도, 지방도의 노선을 지정하고 유지 관리를 담당하고 있다.

서울특별시, 경기도, 부산광역시의 경우 도시고속도로를 건설하여 관리하는 경우도 있다. 그러나 지방도의 유지 관리에 소요되는 비용은 지방세 수입으로 충당

15) 서울지방국토관리청, <http://scmo.mltm.go.kr> 홈페이지 자료 인용.

국도 11, 12, 16, 95, 99호선 등 5개 노선은 2007. 1. 1.부로 제주특별자치도 전환 후 지방도로 이관.

하게 되며 자치단체의 재정 자립도에 따라 지방도 유지 관리의 실태가 차이를 보이게 된다. 특히 서울, 경기, 인천, 울산 등 수도권 및 일부 대도시 광역자치단체의 경우 재정자립도가 비교적 양호한 반면 전라남북도, 제주특별자치도 등 지방 광역자치단체의 경우 재정자립도가 낮아 도로의 유지 관리 분야에 투입되는 예산의 규모가 작아질 수밖에 없어 원활한 도로의 유지 관리가 어려운 실정이다.

이런 경우 불가피하게 국고의 보조, 지방 교부세 등으로 충당하게 되어 국고에 의존하는 비율이 커지게 되는 원인이 되고 있다.

### 3. 시 또는 군, 구

시장 또는 군수, 구청장은 관할 시도 및 군도, 구도의 노선을 지정하게 되며, 관할 지역내의 도로관리청이 된다. 시 또는 군, 구도의 경우에도 재정자립도와 밀접한 연관을 가지게 되며, 재정자립도가 열악한 기초자치단체의 경우 광역자치단체 및 국고의 지원을 기대하지 않을 수 없는 실정이다.

### 4. 한국도로공사 및 민간자본투자 도로

국토해양부장관은 고속국도의 관리에 대한 권한의 일부를 공기업인 한국도로공사로 하여금 대행하게 할 수 있다. 한국도로공사는 한국도로공사법에 의해 엄격히 권한과 업무의 범위를 규정하고 있으며, 국토해양부장관의 위임을 받아 고속도로의 도로관리청의 자격을 가지고 있다.

한국도로공사는 본부에 5개 본부 5실 19처를 두고, 지역에 7개 지역본부와 44개 지사, 326개 영업소 등을 두고 민간자본 투자 고속도로를 제외한 전국의 거의 대부분의 고속도로를 관리하고 있다. 한국도로공사가 관리하는 고속도로는 <표 2-2>와 같이 남북축 노선의 경부선 등 8개 노선과 동서축 노선 남해선 등 8개 노선, 순환선 및 단거리지선으로서 제2경인선 등 9개 노선 등 25개 노선에 대해 고속도로 관리청의 지위를 부여받고 있다.

민간자본투자 도로는 <표 2-2>에서 보는 바와 같이 국가나 한국도로공사에서 관리하는 도로가 아닌 민간 자본이 투자된 도로로서 일정한 구간에 고속도로를

건설하고 직접 관리하는 도로를 말한다. 이 구간에서의 도로 유지 관리를 위해서 일정한 기간 동안 유료도로법에 의해 도로 사용료를 징수할 수 있다.

대표적인 민간 자본 투자 도로는 경기도 고양에서 인천국제공항을 잇는 인천국제공항선과 서울 판교에서 판교를 순환하는 서울외곽순환도로가 있으며, 일부 구간의 민간 자본이 투자된 고속도로로서 남북축 노선의 25호선 호남선(논산-천안) 일부 구간, 55호선의 중앙선(부산-춘천) 일부 구간, 65호선의 동해선(동해-속초) 일부 구간이 있다.

<표 2-2> 고속도로 노선 및 구간 현황

노선번호	노 선 명	구 간	비 고
<b>남북축 노선</b>			
1	경부선	부산 - 서울	
15	서해안선	목포 - 서울	
25	호남선 논산 - 천안	순천 - 천안	일부 구간 민자
35	중부선 통영-대전	통영 - 하남	
37	제2중부선	이천 - 하남	
45	중부내륙선	마산 - 양평	
55	중앙선	부산 - 춘천	일부 구간 민자
65	동해선	동해 - 속초	일부 구간 민자
<b>동서축 노선</b>			
10	남해선	순천 - 부산	
12	무안-광주 울림픽선	무안 - 광주 광주 - 대구	
16	울산선	언양 - 울산	
20	익산 - 포항선	익산 - 포항	
30	당진 - 상주선	청원 - 상주	
40	평택 - 제천선	평택 - 음성	
50	영동선	인천 - 강릉	
151	서천공주선	서천 - 공주	
<b>순환선·단거리지선</b>			
100	서울외곽순환선	판교 - 판교	민간자본
110	제2경인선	인천 - 안양	
120	경인선	인천 - 서울	
130	인천국제공항선	인천 - 고양	민간자본
300	대전남부순환선	대전 - 대전	
102	남해제1지선	함안 - 창원	
104	남해제2지선	김해 - 부산	
251	호남선의 지선	논산 - 대전	
253	고창 - 담양선	고창 - 담양	
451	중부내륙 지선	현풍 - 대구	
551	중앙선 지선	김해 - 양산	

출처: 한국도로공사(2012), <http://www.ex.co.kr>.

## 제 4 절 특별지방행정기관 관련 선행 연구

### 1. 특별지방행정기관의 법적 검토

특별지방행정기관의 설치 근거 관련법으로는 정부조직법과 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙을 들 수 있다.

정부조직법 제3조 제1항에는 중앙행정기관이 소관 사무를 수행하기 위하여 필요할 때에는 특히 법률로 정한 경우를 제외하고는 대통령이 정하는 바에 의하여 지방행정기관<sup>16)</sup>을 둘 수 있도록 하고 있다.

특별지방행정기관은 특정한 중앙행정기관에 소속되어, 당해 관할구역 내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관<sup>17)</sup>을 말한다.

전국의 특별지방행정기관의 수는 2011년 현재 5,113개로써 각 지역의 지방청과 같은 1차 기관<sup>18)</sup>과 지방청 소속의 2, 3차 기관<sup>19)</sup>으로 구분되어 운영되고 있으며, 조직이나 규모가 상당히 크다고 할 수 있다.

<표 2-3> 특별지방행정기관 현황

구 분	기관수	1차 기관	2,3차 기관
총계	5113	252	4861
노동행정기관	47	6	41
세무행정기관	183	53	130
공안행정기관	2548	75	2473
현업행정기관	1993	5	1988
기타행정기관	342	113	229

출처 : 행정안전부, 2011년 행정안전 통계연보(2011)

16) 정부조직법 제3조 제1항.

17) 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙, 대통령령 제2조 제2항.

18) 특별지방행정기관의 1차 기관, 예를 들면 지방경찰청 또는 지방국토관리청과 같은 조직을 말함.

19) 특별지방행정기관의 2, 3차 기관, 예를 들면 지방경찰청 소속의 경찰서, 그 하부의 지구대, 파출소 조직을 말함.

특별지방행정기관의 업무의 범위는 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제18조에 잘 명시되어 있다. 제1항에서 특별지방행정기관은 중앙행정기관의 업무 중 지역적으로 분담하여 집행할 필요가 있고 당해 업무의 내용이 지니는 전문성 또는 특수성으로 인하여 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 아니하는 경우에 한하여 이를 설치한다고 규정하고 있다. 제2항에는 특별지방행정기관의 설치 시 고려해야 할 사항으로써 지역적인 전문성, 행정 수요, 다른 기관과의 관계, 적정 관리 구역 등을 감안해야 한다고 규정하고 있으며, 제3항에서는 중앙행정기관의 지시를 받아서 일선행정기관을 지휘·감독함을 주 임무로 하는 중앙감독기관인 특별지방행정기관은 설치할 수 없다고 규정하고 있어 지방행정기관과의 상호 대등한 관계에서의 업무 수행을 할 수 있도록 하고 있다.

## 2. 특별지방행정기관 관련 선행연구

특별지방행정기관과 관련한 선행 연구 자료를 분석한 바, 많은 학자들이 특별지방행정기관 사무에 대해 연구한 자료를 확인할 수 있었다.

양영철(2009)은 제주특별자치도 특별지방행정기관 통합의 성과와 과제에 대해 연구하였고, 특별지방행정기관 사무가 지방정부로 이관된 것은 제주특별자치도가 최초이며, 한국의 통치사에 획기적인 변화라고 소개하고 있다. 그러나 통합되는 과정에서 통합의 원칙이 잘 지켜지지 않은 문제와 더불어 역기능도 나타나고 있지만 특별지방행정기관 사무의 특별지방자치단체로의 이관은 계속 되어야 한다<sup>20)</sup>는 연구 결과를 보이고 있다.

오재일, 한장희(2008)는 특별지방행정기관의 재정비에 관한 고찰<sup>21)</sup>을 통해 노무현 참여정부의 국정 주요 과제 중 하나인 지방분권을 위해 특별지방행정기관의 정비문제는 참여정부의 지방분권화 정책의 주요 과제로써 추진되었지만 실패하였다고 보고 있다. 특별지방행정기관이 많아짐으로써 나타나는 문제는 지방자치체계의 위배, 기능 중복, 종합행정구현의 도전, 주민 통제 및 외부평가의 어려움, 권한과 책임의 괴리를 들고 있다. 따라서 특별지방행정기관의 정비가 성공하

20) 양영철, 전계서에서 요약.

21) 오재일·한장희(2008), 특별지방행정기관의 재정비에 관한 고찰, 한국거버넌스학회보 제15권 제1호.

기 위해서는 지방분권 정책에 대한 지원 세력 확보, 주무부처의 확고한 의지와 협력 필요, 특별지방행정기관 중 하나를 전략적으로 선택하여 성공체험을 갖도록 하는 것을 제안하고 있다.

안경섭(2009)은 특별지방행정기관의 지방 이관에 대한 실증 분석<sup>22)</sup>을 통해 산림청을 중심으로 한 연구에서 우리나라와 같이 지방자치단체와 특별지방행정기관간의 이원적 업무처리 방식은 지방자치단체의 자율성을 저하시키고, 업무와 기능 중복이라는 비효율적인 행정서비스를 제공하게 됨을 밝히고 있다. 그러나 특별지방행정기관 사무의 지방자치단체로의 이관의 효율성을 중복된 업무와 기능의 일원화로 인한 상승 효과로 체계적인 관리 측면에서 분석되어 긍정적인 평가를 하고 있다.

이시철(2007)은 특별지방행정기관 기능이관 논의의 쟁점과 방향<sup>23)</sup>을 통해 지방분권의 큰 흐름에서 상대적으로 성과가 불분명한 특별지방행정기관의 기능 이관 문제를 통해 대안적 방안을 제시하고 있으며, 제주특별자치도와 같은 일괄 이관 모형, 지역적·기능적 차이를 인정하는 유연한 선택모형, 상생을 지향하며 힘을 모으는 통합모형을 제시하였으며, 여기에 지속성의 제도적 담보를 추가로 강조하였다.

김영수, 금창호(2002)는 특별지방행정기관의 조정방안<sup>24)</sup>을 통하여 특별지방행정기관을 효율적으로 운영하기 위해서는 기능조정 방안이나 통합방안은 지방자치단체의 능력의 제고와 지방자치단체간의 협력체제의 강화가 동시에 이루어져야 하며, 지방자치단체의 능력의 제고를 위해서는 전문 인력의 확보 및 육성, 자주재원의 강화가 이루어져야 하고, 지방자치단체간 협력강화를 위해서는 행정협의회 등의 적극적인 활용, 지방자치단체 조합의 활용이 이루어져야 함을 연구하였다.

특별지방행정기관에 대한 국내 학자들의 연구 내용을 살펴 본 바 연구의 방향이나 흐름은 대체적으로 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 업무의 중복성, 업무의 이원화로 인한 비효율적 구조 등을 지적하고 있다.

22) 안경섭(2009), 특별지방행정기관의 지방이관에 대한 실증분석, 한국지방자치학회보 제21권 제2호(통권66호).

23) 이시철(2007), 특별지방행정기관 기능이관 논의의 쟁점과 방향, 지방정부연구 제11권 제2호, 여름호.

24) 김영수·금창호(2002), 특별지방행정기관의 조정방안, 지방정부연구 제6권 제4호, 겨울호.

근본적으로 특별지방행정기관의 국가 사무는 점차적으로 지방으로 권한을 이양해야 한다는데 의견을 같이 하고 있으며, 권한의 이양 방향은 지방자치단체의 능력과 재정 여건, 지역적, 기능적 특성에 맞는 사무를 중심으로 보충성의 원칙과 포괄적 이양의 원칙, 행정 및 재정의 지원(양영철, 2009)이 동시에 이루어져야 실효성을 거둘 수 있다는 분석 결과를 도출하고 있다.

## 제 5 절 연구 분석틀

본 연구는 참여정부에서 추진한 지방분권특별법을 근거로 하여 특별지방행정기관 사무의 지방자치단체로의 이관의 효율성을 분석하고자 하는 것이다. 특별지방행정기관 사무의 지방정부로의 이관에 대한 연구는 많은 학자들로부터 이미 시도되어 왔다.

그러나 특별지방행정기관 사무의 지방정부로의 이관이 실제로 이루어진 경우는 제주특별자치도가 시행되면서 제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주보훈지청, 제주환경출장소, 제주지방노동사무소, 제주지방노동위원회 등 7개 특별지방행정기관 사무의 지방정부 이관이 최초이다.

특별지방행정기관 사무의 지방정부로의 이관이 지방정부의 권한의 확대와 이원화된 업무를 통합함으로써 업무의 효율성을 높이는 순기능적인 측면이 있는 반면 여러 가지 측면에서 역기능의 부작용이 따르는 것도 분명한 사실이다.

본 연구에서는 특별지방행정기관인 제주지방국토관리청의 국도 유지 관리 사무가 제주특별자치도로 이관 후 발생하는 문제점을 분석하고 합리적인 정책 방안을 모색하고자 한다.

본 연구를 위해서 제주지방국토관리청에서 시행해 오던 국도 유지 관리 사무가 제주특별자치도로 이관되어 지방도로 편입된 후 도로 유지 관리 실태에 대해 제주특별자치도 시행 전후로 나누어 살펴볼 것이다.

제주특별자치도의 구국도의 유지 관리 사무의 문제점을 분석하기 위해서 크게 세 가지 측면에서 살펴보려고 한다.

첫째, 제주특별자치도 도로관리사업소의 전체 예산과 인력의 변동 현황을 살펴

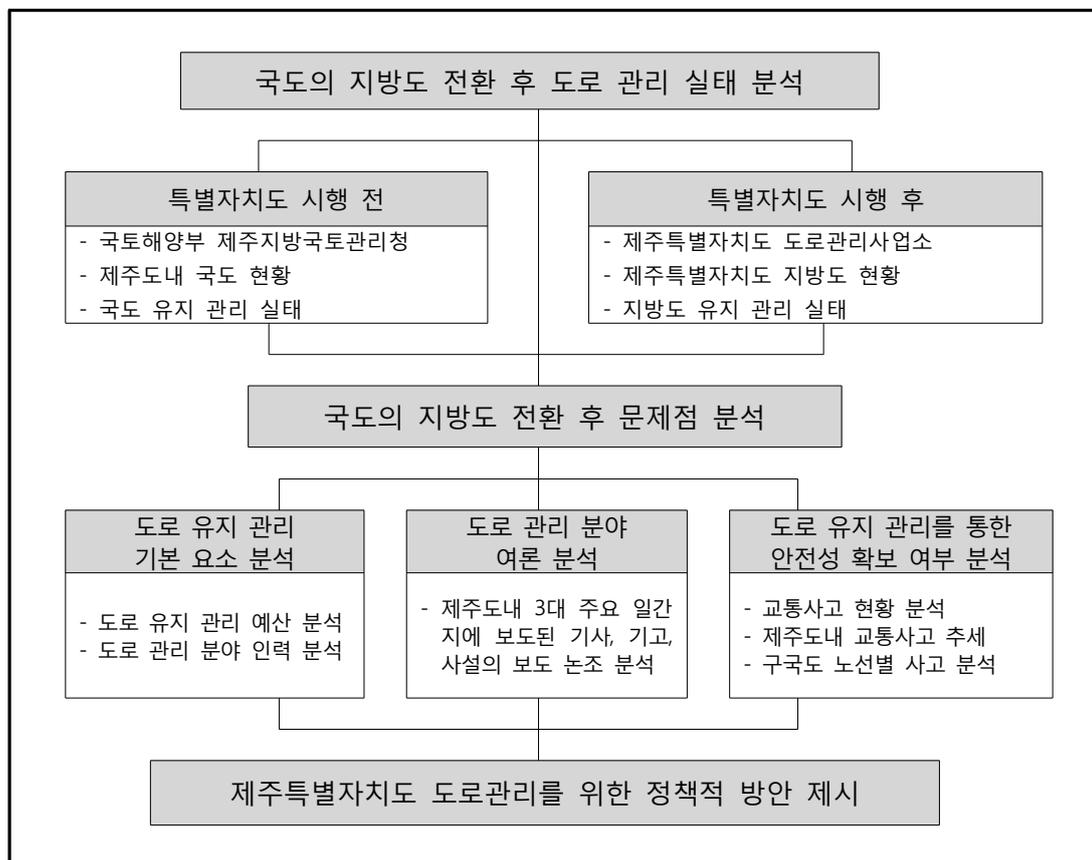
볼 것이고, 구국도의 유지 관리 및 보수, 시설개량, 시설안전개선 사업에 투자되는 예산의 규모와 변동 현황을 분석할 것이다.

둘째, 제주지역 주요 일간지에 보도된 구국도의 유지관리 문제에 대한 지역 여론의 동향을 분석할 것이다.

셋째, 구국도의 지방도 전환 후 발생하는 교통사고 현황 및 내용을 통한 안전성 확보 측면을 분석하여 제주특별자치도의 합리적 도로관리를 위한 정책적 방안을 제시할 것이다.

그러한 과정을 도식화한 게 <그림 2-2>의 연구 분석틀이다.

<그림 2-2> 연구 분석틀



## 제 3 장 특별지방행정기관 사무 이관 후 실태 분석

### 제 1 절 제주특별자치도 도로 관리 실태

#### 1. 제주특별자치도 시행 이전 국도의 관리

도로의 유지 및 관리는 도로법 제39조의 규정에 의하여 도로의 유지·보수 등에 관한 규칙을 통하여 도로의 유지·안전점검 및 보수에 관하여 필요한 사항을 규정<sup>25)</sup>하고 있다.

국토해양부장관은 교통안전의 확보와 도로구조의 보존을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 도로에 대해서 유지·보수 등에 관한 세부 기준을 정(도로의 유지·보수 등에 관한 규칙 제2조 2항)할 수 있으며, 도로관리청은 매년 1회 이상 일정한 기간을 정하여 도로에 관한 현황조사를 실시하고, 그 조사 결과에 따라 다음 연도의 도로의 유지·보수 등의 계획을 수립(도로의 유지·보수 등에 관한 규칙 제3조 1항)해야 한다.

이에 따라 도로관리청은 수립된 계획에 의해 도로의 유지 및 연결 상태, 도로의 불법 점용 및 점도구역안의 불법행위, 기타 도로교통의 안전저해 요인 등에 대해 도로의 순찰을 해야 하고, 노면, 교량, 터널, 지하차도, 횡단보도 및 육교, 암거 및 배수관, 측구 및 배수로, 도로표지 등 안전시설, 기타 도로부속물 등에 대한 안전점검을 해야 하며, 보수, 가로수의 식수 및 관리, 교차시설 등의 유지·보수 업무를 수행해야 한다.

또한 풍수해, 설해, 기타 재해 발생시 피해를 최소화하고 신속한 교통소통을 도모하기 위하여 도로에 대한 재해대책을 수립(도로의 유지·보수 등에 관한 규칙 제9조)해야 하고, 도로공사를 시행하는 때에는 작업자 및 보행자의 안전과 교통소통을 위하여 교통관리대책을 수립(도로의 유지·보수 등에 관한 규칙 제10조)토록 하고 있다.

따라서 도로법 및 도로의 유지·보수 등에 관한 규칙에 근거 하여 제주특별자치

25) 법제처(2012), 도로의 유지·보수 등에 관한 규칙, 국토해양부령 제4호.

도 시행 이전의 제주도내 국도의 관리는 국토해양부 산하의 특별지방행정기관인 제주지방국토관리청에서 5개 노선의 국도(국도 11, 12, 16, 95, 99호)와 1개 노선의 국가지원지방도(국지도 97호), 제주시와 서귀포시 등 2개 노선의 국도대체우회도로의 유지·보수의 관리 업무를 수행하게 되었다.

### 1) 특별지방행정기관의 제주지방국토관리청

특별지방행정기관이란 국가사무의 처리에 있어서 전국적인 통일성이 요구되거나 전문성과 특수성으로 인해 지방자치단체나 그 소속기관에 위임해서 처리하는 것이 적합하지 않은 경우에 중앙정부가 국가사무를 직접 처리하기 위해 지역별로 설치한 일종의 중앙부처 지방사무소를 의미한다.<sup>26)</sup>

특별지방행정기관의 수는 1998년 외환위기 이후 구조조정 등을 거치면서 다소 감소하였으나 최근 들어 다시 증가하는 추세를 보여주고 있다. 지방자치법 제 102조에 의하면 ‘시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사 및 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다’라고 되어 있으나 부처이기주의나 중앙공무원의 타성적 태도, 시대정신의 미비 등으로 인해 특별지방행정기관의 업무가 쉽게 지방자치단체로 위임되고 있지 않는 문제점을 가지고 있다.<sup>27)</sup>

제주특별자치도 시행 이전에는 전국의 국도를 관리하기 위해 국토해양부(전 건설교통부) 산하에 서울, 원주, 대전, 익산, 부산, 제주지방국토관리청이 있고, 제주도에는 실질적인 국도의 유지관리 업무를 수행하기 위해 제주지방국토관리청 산하에 제주개발건설사무소를 두었다.

제주개발건설사무소는 1974년 제주개발특별건설국으로 발족해 1975년에 제주국도유지건설사무소가 신설되었고, 1979년 제주개발건설사무소로 명칭이 변경되었으며, 2001년 제주지방국토관리청으로 통합되어 관리과, 보수과, 시설과와 실험실의 직제를 두었다.

26) 진재구(1999), 특별지방행정기관과 지방자치단체간 기능중복의 유형과 재배분의 기준, 한국지방자치학회보.

27) 한국거버넌스학회보(2008), ‘특별지방행정기관의 재정비에 관한 고찰’에서 재인용.

## 2) 제주지방국토관리청 관할 국도 현황

2006년 7월 1일부로 제주특별자치도로 전환되기 이전의 제주지방국토관리청의 관할 도로는 국도 11호 5·16도로, 국도 12호 일주도로, 국도 16호 중산간도로, 국도 99호 1100도로, 국도 95호 평화로 등 5개의 국도 노선과 국가지원지방도 97호 번영로 1개 노선, 제주시 국도대체우회도로(제주시 애월-제주시 오라 구간) 및 서귀포시 국도대체우회도로(서귀포시 안덕면 상창-서귀포시 중문 구간) 2개 노선 등 총 8개 노선의 508.5km 구간의 국도 및 국가지원지방도, 국도대체우회도로를 관할했다.

<표 3-1> 제주특별자치도 전환 전 제주지방국토관리청 관할 국도 현황

구 분		노선수	연 장(km)		
			계	포장도	포장율(%)
국지도	번영로(국지도97호)	건입-표선	35.40	35.40	100.0
국 도	소 계	5개	453.01	453.01	100.0
	5 1 6도로(국도 11호)	제주-서귀	40.56	40.56	100.0
	일주도로(국도 12호)	제주-제주	176.07	176.07	100.0
	평화로(국도 95호)	제주-보성	29.00	29.00	100.0
	중산간도로(국도 16호)	제주-제주	172.28	172.28	100.0
	1100도로(국도 99호)	제주-서귀	35.10	35.10	100.0
국 대 도	계	2개	20.09	20.09	100.0
	제주시국도대체우회도로	애월-오라	12.89	12.89	100.0
	서귀포시국도대체우회도로	상창-중문	7.2	7.2	100.0

출처: 제주특별자치도 도로관리사업소(2006)

## 2. 제주특별자치도 시행 이후 구국도의 관리

### 1) 제주특별자치도 도로관리사업소

제주특별자치도 시행 이전 당시 건설교통부(현 국토해양부) 산하의 특별지방행정기관인 제주지방국토관리청에서 수행해 오던 제주도내 국도의 유지 관리 사무는 제주특별자치도의 시행으로 제주특별자치도 도시건설본부 도로관리단으로 국도 유지 관리 사무가 이관되었다. 이후 제주특별자치도의 직제 개편 과정을 통해

제주특별자치도 사업소인 도로관리사업소로 개편되어 현재에 이르고 있다.

<표 3-2> 제주특별자치도 도로관리사업소 연혁

일 자	주요 사항	비 고
1974. 2. 1.	제주개발특별건설국 발족	
1975. 6. 18.	제주지방국토관리청	- 제주국도유지건설 사무소(산하기관) 신설
1979. 6. 15.	제주개발건설사무소로 개칭	
1999. 1. 15.	제주개발건설사무소	제주국도유지건설사무소 폐지
2001. 7. 14.	제주지방국토관리청 - 3과 1실, 정원 75명	
2006. 7. 1.	제주특별자치도 도시건설본부 도로관리단 설치 - 4담당, 정원 75명	특별지방행정기관 업무 인수
2007. 1. 1.	국도 유지관리 사무 제주특별자치도 이관	
2008. 3. 5.	도로관리사업소 개소(사업소) - 3과 6담당, 정원 82명	- 제주특별자치도 사업소 - 제한차량위반적발 수사권 자치경찰단 이관
2009. 1. 11.	담당제 폐지 - 3과, 정원 79명	

출처: 제주특별자치도 도로관리사업소(2012), www.jeju.go.kr.

제주특별자치도 도로관리사업소는 <표 3-3>에서 보는 바와 같이 관리과, 보수과, 도로안전과의 3개과로 운영되고 있다. 관리과에서는 사업소 업무의 종합 기획 조정, 인사 관리, 회계 및 물품 출납, 재산관리, 지방도 과적 차량에 대한 단속, 지방도 도로점용 허가 등에 관한 사무를 관장하고 있다.

보수과에서는 지방도 유지 보수에 관한 기본 계획 수립, 지방도 유지 보수 사업에 관한 측량, 조사, 설계, 시행 및 감독 업무, 지방도 도로 표지 설치 및 정비에 관한 업무 등을 수행하고 있고, 도로안전과에서는 지방도 구조물 안전관리에 관한 세부 시행 계획 수립, 지방도 교량·터널 등 구조물의 정기·정밀·긴급 점검에 관한 업무, 지방도 위험도로·사고 잦은 곳 개선에 관한 업무, 제주특별자치도 건설공사 품질관리 시험실 운영, 건설공사의 부실방지 점검 및 조치에 관한 업무 등을 수행하고 있다.

제주특별자치도 도로관리사업소는 2012년 현재 공무원 41명의 정원에 현원 38명, 청원경찰, 도로보수 등의 업무를 담당하고 있는 무기 계약직을 포함한 기타

직 37명 등 총 75명으로 운영되고 있다.

<표 3-3> 제주특별자치도 도로관리사업소 주요 업무

부 서	담당 업무
관리과	사업소 업무의 종합기획 조정 사업소 소관 관인·문서·보안·인사관리 사업소 소관 기획·예산에 관한 업무 사업소 소관 회계·물품출납·재산관리 지방도 도로의 통행의 금지 또는 제한 지방도 제한차량 운행허가 협의 지방도 과적차량단속 및 관련사항 도로관리원(공익근무요원 포함)의 운영 및 관리에 관한 사항 지방도(구국도) 도로점용허가 등에 관한 사항 지방도(구국도) 도로관리심의회 관련 사항 그 밖에 소내 다른 과에 속하지 아니하는 사항
보수과	지방도 유지보수에 관한 기본(종합)계획 수립·시행 지방도 유지보수사업에 관한 측량·조사·설계·시행 및 감독 지방도의 설해 및 수해 등 재해대책 관련 사항 도로보수원의 운영 및 관리에 관한 사항 지방도 도로표지 설치 및 정비에 관한 사항 지방도 배수로 개선사업 추진에 관한 사항 지방도 비관리청 공사 시행허가에 관한 사항
도로안전과	지방도 구조물 안전관리에 관한 세부 시행계획 수립 지방도 교량·터널 등 구조물의 정기·정밀·긴급 점검에 관한 사항 교량의 위탁관리 업무에 관한 사항 지방도 위험도로·사고 잦은곳·병목지점 개선에 관한 사항 제주자치도 건설공사 품질관리시험실 운영 건설공사의 부실방지 점검 및 조사 품질전문기관 등록 및 행정처분 등에 관한 사항 지방도 배수구조물 유지관리

출처: 제주특별자치도 도로관리사업소(2012), <http://www.jeju.go.kr>.

제주특별자치도 도로관리사업소는 2006년 7월 1일부로 특별지방행정기관인 제주지방국토관리청 국가 사무가 제주특별자치도로 이관 된 후 공무원의 정원이 점차 감소하고 있는 추세를 보이고 있는 반면 무기 계약직 등 기타 인원이 증가한 것으로 나타나고 있다.

<표 3-4>에서 보는 바와 같이 제주특별자치도 도로관리사업소는 제주도내 지방도 18개 노선 773.2km 구간 중 각 시에서 관리하고 있는 138km를 제외한 634.94km 구간의 지방도에 대한 확포장 및 도로 유지 보수, 104개의 교량 관리, 2,582개의 도로안전시설물 관리를 주요 업무로 하고 있다.

## 2) 제주특별자치도 지방도 관리 현황

제주도내 지방도는 2006년 7월 1일부로 특별자치도가 되면서 기존의 국도에서 지방도로 전환된 지방도의 경우 노선의 지정은 제주특별자치도지사가 하게 되며, 도로관리청으로서 지위를 가지게 되었다.

따라서 제주도내 지방도 관리 부서인 제주특별자치도 도로관리사업소 관할 대상 도로는 특별자치도 전환 이전의 지방도 10개 노선과 지방도 전환 구국도 5개 노선, 국가지원지방도 1개 노선, 국도대체우회도로 2개 노선 등 18개 노선으로써 각 도로에 대한 도로, 도로표지판, 교량 등의 유지, 관리 업무를 수행하고 있다.

<표 3-4> 제주특별자치도 도로관리사업소 관할 도로

구 분	노선수	연 장(km)				
		계	포장도	포장율(%)	도로관리사업소 관리 구간	
<b>합 계</b>	<b>18개 노선</b>	<b>773.20</b>	<b>714.84</b>	<b>92.4</b>	<b>634.94</b>	
국 지 도	<b>계</b>	<b>1개</b>	<b>35.90</b>	<b>35.90</b>	<b>100.0</b>	<b>26.45</b>
	번 영 로(97호)	건입-표선	35.90	35.90	100.0	26.45
지 방 도	<b>계</b>	<b>15개</b>	<b>717.21</b>	<b>658.85</b>	<b>91.8</b>	<b>600.86</b>
	<b>소 계</b>	<b>5개</b>	<b>453.01</b>	<b>453.01</b>	<b>100.0</b>	<b>336.66</b>
	5 . 1 6 도 로 ( 지 1 1 3 1 호 )	제주-서귀	40.56	40.56	100.0	22.05
	일 주 도 로 ( 지 1 1 3 2 호 )	제주-제주	176.07	176.07	100.0	135.71
	평 화 로 ( 지 1 1 3 5 호 )	제주-보성	29.00	29.00	100.0	29.00
	중 산 간 도 로 ( 지 1 1 3 6 호 )	제주-제주	172.28	172.28	100.0	127.02
	1 1 0 0 도 로 ( 지 1 1 3 9 호 )	제주-서귀	35.10	35.10	100.0	22.88
	<b>소 계</b>	<b>10개</b>	<b>264.2</b>	<b>205.84</b>	<b>77.9</b>	<b>264.2</b>
	비 자 림 로 ( 지 1 1 1 2 호 )	평대-봉개	27.30	27.30	100.0	27.30
	추 자 로 ( 지 1 1 1 4 호 )	대서-예초	5.90	5.90	100.0	5.90
	제 2 산 록 도 로 ( 지 1 1 1 5 호 )	용당-상호	43.90	37.90	86.3	43.90
	한 창 로 ( 지 1 1 1 6 호 )	한림-창천	14.30	14.30	100.0	14.30
	제 1 산 록 도 로 ( 지 1 1 1 7 호 )	월평-어음	20.80	20.80	100.0	20.80
	남 조 로 ( 지 1 1 1 8 호 )	남원-조천	30.20	30.20	100.0	30.20
	서 성 로 ( 지 1 1 1 9 호 )	서귀-성산	33.90	29.04	85.7	33.90
대 한 로 ( 지 1 1 2 0 호 )	대정-한림	18.00	18.00	100.0	18.00	
제 안 로 ( 지 1 1 2 1 호 )	제주-안덕	41.70	19.10	45.8	41.70	
제 성 로 ( 지 1 1 2 2 호 )	제주-성산	28.20	3.30	11.7	28.20	
국 대 도	<b>계</b>	<b>2개</b>	<b>20.09</b>	<b>20.09</b>	<b>100.0</b>	<b>7.63</b>
	제주시국도대체우회도로	애월-오라	12.89	12.89	100.0	6.43
	서귀포시국도대체우회도로	상창-중문	7.20	7.20	100.0	1.20

출처: 제주특별자치도 도로관리사업소, 2012년 주요 업무보고(2012)

<표 3-5> 제주특별자치도 도로관리사업소 교량관리 현황

구분	계 (개소)	하 중 별			사 용 연 한					
		DB-135	DB-18	DB-24	10년 미만	20년 미만	30년 미만	30년 초과		
<b>합 계</b>	<b>104</b>	<b>1</b>	<b>23</b>	<b>80</b>	<b>49</b>	<b>34</b>	<b>7</b>	<b>14</b>		
국지도	번 영 로(97호선)	3	-	1	2	-	2	1	-	
지방도	<b>계</b>	<b>94</b>	<b>1</b>	<b>22</b>	<b>71</b>	<b>42</b>	<b>32</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	
	구 국 도	<b>소 계</b>	<b>74</b>	<b>-</b>	<b>15</b>	<b>59</b>	<b>33</b>	<b>27</b>	<b>5</b>	<b>9</b>
		5.16도로(1131호선)	12	-	5	7	2	5	1	4
		일주도로(1132호선)	21	-	4	17	4	17	-	-
		평 화 로(1135호선)	20	-	-	20	20	-	-	-
		중산간도로(1136호선)	17	-	3	14	6	5	4	2
		1100도로(1139호선)	4	-	3	1	1	-	-	3
	지 방 도	<b>소 계</b>	<b>20</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>5</b>
		비자림로(1112호선)	4	-	3	1	1	-	-	3
		추 자 로(1114호선)	1	-	1	-	-	1	-	-
		한 창 로(1116호선)	-	-	-	-	-	-	-	-
		제1산록도로(1117호선)	3	1	2	-	-	1	-	2
		남 조 로(1118호선)	3	-	1	2	1	1	1	-
		서 성 로(1119호선)	7	-	-	7	6	1	-	-
		대 한 로(1120호선)	1	-	-	1	-	1	-	-
	제 안 로(1121호선)	1	-	-	1	1	-	-	-	
국대도	<b>계</b>	<b>7</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	
제 주 시(애월~아라)	5	-	-	5	5	-	-	-		
서귀포시(상창~중문)	2	-	-	2	2	-	-	-		

출처: 제주특별자치도 도로관리사업소, 2012년 주요 업무보고(2012)

<표 3-6> 제주특별자치도 도로관리사업소 도로표지판 관리 현황

구분	노선별	도로명	계	이정	방향	노선	경계	분기	거리
<b>합 계</b>			<b>2,582</b>	<b>322</b>	<b>1,230</b>	<b>297</b>	<b>87</b>	<b>212</b>	<b>434</b>
국지도	97	번 영 로	91	11	45	14	4	17	-
구 국 도	<b>소 계</b>		<b>1,947</b>	<b>224</b>	<b>908</b>	<b>227</b>	<b>64</b>	<b>90</b>	<b>434</b>
	1131	5 . 1 6 도 로	154	27	72	6	15	8	26
	1132	일 주 도 로	809	74	476	71	24	21	143
	1135	평 화 로	144	13	64	6	4	15	42
	1136	중 산 간 도 로	720	79	245	131	16	35	214
	1139	1 1 0 0 도 로	120	31	51	13	5	11	9
지 방 도	<b>소 계</b>		<b>507</b>	<b>81</b>	<b>254</b>	<b>56</b>	<b>17</b>	<b>99</b>	<b>-</b>
	1112	비 자 림 로	80	12	42	9	4	13	-
	1114	추 자 로	6	-	6	-	-	-	-
	1115	제 2 산 록 도 로	99	25	46	11	4	13	-
	1116	한 창 로	55	13	21	4	2	15	-
	1117	제 1 산 록 도 로	35	6	12	4	1	12	-
	1118	남 조 로	80	11	37	12	3	17	-
	1119	서 성 로	73	5	40	13	3	12	-
	1120	대 한 로	58	7	31	3	-	17	-
	1121	제 안 로	21	2	19	-	-	-	-
1122	제 성 로	-	-	-	-	-	-	-	
국 대 도	<b>소 계</b>		<b>37</b>	<b>6</b>	<b>23</b>		<b>2</b>	<b>6</b>	
		제주시국도대체우회도로	31	5	21		1	4	
		서귀포시국도대체우회도로	6	1	2		1	2	

출처: 제주특별자치도 도로관리사업소, 2012년 주요 업무보고(2012)

## 제 2 절 국도의 지방도 전환 후 문제점

### 1. 도로 유지 관리 요소의 문제

특별지방행정기관인 제주지방국토관리청의 국도 유지 관리 사무가 제주특별자치도의 도로관리사업소로 이관된 후 원활한 도로 유지 관리의 효율성을 유지하고 있는지를 도로 관리 요소인 예산과 인적 조직의 변동에 대해 살펴 보았다.

특별지방행정기관인 제주지방국토관리청이 제주특별자치도 전환 이전에 관리하던 구국도의 총 연장 길이는 구국도 5개 노선 453.01km이다. 이 중 기초자치단체인 제주시와 서귀포시에서 관리하던 구간 약 116km를 제외한 336.6km 구간이 특별지방행정기관인 제주지방국토관리청의 도로 유지관리 관할 구간이었다.

2006년 7월 1일부로 제주특별자치도로 국도 유지 관리 사무가 이관되고 2007년 1월 1일부터 본격적으로 국도가 지방도로 전환되면서 기존의 지방도 10개 노선의 약 264.2km 구간이 추가되어 현재 15개 지방도 노선의 총 연장길이 약 600.86km 구간과 1개 노선의 국가지원지방도 35.9km 중 26.45km, 2개 노선의 국도대체우회도로 20.09km 중 7.63km 구간 등 총 634.94km 구간에 대해 도로 유지 관리권을 행사하고 있다.(표 3-4 참조)

#### 1) 도로 유지 관리 예산

제주특별자치도 시행 이전의 제주지방국토관리청의 국도 관리 분야의 예산의 책정은 일반회계, 교통시설특별회계, 자동차교통관리개선특별회계로 나누어 예산이 책정되고 집행되고 있었다.

일반회계는 주로 인건비 및 기본 경비 분야에 집행되었고, 교통시설특별회계는 도로건설, 유지보수, 도로시설개량 분야에 집행되었으며, 자동차교통관리개선특별회계는 도로시설안전개선 분야에 집행되고 있었다.

제주특별자치도 시행 후 일반회계와 특별회계로 구분된 도로 관리 예산의 배정이 없어지고 각 부서별, 정책별, 회계 단위별, 세부사업별, 편성목별로 구분하여 예산이 편성되고 있다.

본 연구에서는 제주지방국토관리청의 국도 유지 관리 사무가 제주특별자치도로 이관되기 이전인 2004년부터 제주특별자치도로 이관 후 2011년까지의 각 회

계연도의 최초 본예산(추경 예산 제외) 중 순수 구국도의 유지 관리 분야의 예산에 한정하여 분석하였으며, 회계연도별 동일 예산 항목을 기준으로 제주특별자치도로 도로 관리 사무가 이관된 후의 예산 편성 현황을 분석해 보았다.

<표 3-7> 제주특별자치도 도로관리사업소 예산 변동 현황<sup>28)</sup>

단위 : 천원

구 분	제주특별자치도 시행 전			제주특별자치도 시행 후					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
총예산 (증감,%)	67,559,876 ( - )	56,545,805 (▽16.3)	49,961,013 (▽11.6)	75,041,916 ( 50.2 )	87,854,648 ( 17.1 )	19,102,235 (▽78.3)	19,401,018 ( 1.6 )	19,713,653 ( 1.6 )	
도로건설, 인건비, 기타 부분	도로건설 부문 포함				도로건설 부문 제외, 지방도 유지관리 예산 포함				
	54,197,536	40,118,312	43,841,245	69,608,840	82,558,092	10,039,492	10,152,714	10,295,927	
구 국 도 유 지 보 수 부 문	소계 (증감,%)	13,362,340 ( - )	16,427,493 ( 22.9 )	6,119,768 (▽62.7)	5,433,076 (▽11.2)	5,296,556 ( ▽2.5 )	9,062,743 ( 71.1 )	9,248,304 ( 2.0 )	9,417,726 ( 1.8 )
	구국도 유지보수	6,451,340	10,717,493	1,413,768	800,037	495,056	766,743	922,244	280,726
	구국도 시설개량	1,083,000	1,756,000	617,000	3,747,639	4,494,500	7,430,000	7,317,060	8,027,000
	구국도 시설개선	5,828,000	3,954,000	4,089,000	885,400	307,000	866,000	1,009,000	1,110,000
총예산 중 구국도 유지관리 분야 비율(%)	19.8	29.1	12.2	7.2	6.0	47.4	47.7	47.8	

출처: 제주특별자치도 홈페이지 예산정보(2012), <http://www.jeju.go.kr>.

제주특별자치도 시행 초기인 2006년 7월부터 2008년 3월까지의 제주특별자치도 도시건설본부 도로관리단에서 도로 건설과 유지 관리 업무를 통합하여 수행해 왔다. 2008년 3월 제주특별자치도 도로관리사업소로 조직이 개편되면서 도로 건설 분야는 제주특별자치도 건설도로과로 이첩되었고, 도로 유지 관리 보수 업무는 도로관리사업소로 사무분장이 되었다.

<표 3-7>에서 보는 바와 같이 2006년 7월 1일 제주특별자치도로 이관 후 2008년까지는 전체 예산에서 구국도 유지 관리 분야에 대한 예산의 비중이 상대적으로 낮은 것으로 분석되었다.

28) 제주특별자치도 도로관리사업소 전체 예산 변동 현황으로써 2007년부터 도로관리사업소 예산 편성 단위(회계)가 변경되어 구국도 유지관리 분야에 대해 구국도 운영, 구국도 유지보수, 구국도 시설안전개선 항목으로 변경.

이것은 제주특별자치도 시행 초기에는 도로건설 분야의 업무가 제주특별자치도 도로관리단에서 직접 수행하고 있어 도로건설 부문에 대한 예산이 상대적으로 많은 비율을 차지하고 있었기 때문으로 분석된다.

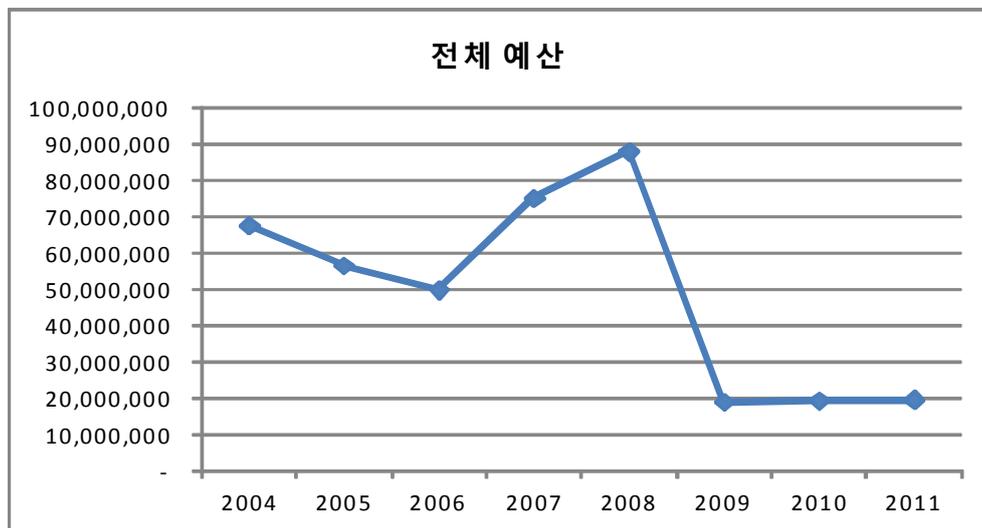
2009년 이후 도로관리사업소 전체 예산이 큰 폭으로 축소된 것은 2008년 제주특별자치도가 조직 개편을 통해 도로건설 분야가 제주특별자치도 건설도로과로 이관되며 도로 건설, 확포장 분야의 예산이 분리된 결과로 분석된다.

이에 따라 도로 유지 관리 분야로 사무 범위가 축소되며 도로관리사업소의 전체 예산 중 구국도 유지관리, 구국도 시설 개량, 구국도 안전시설개선 항목에 대한 구국도 유지 관리 분야에 대한 예산이 상대적으로 높은 비율을 보이고 있다.

2007년과 2008년도 총예산이 전년도에 비해 큰 폭으로 증가하고 구국도에 대한 유지 관리 분야의 예산 비중이 낮은 이유로는 안덕-대정, 신창-대정, 광령-애월, 신촌-함덕, 제주시 및 서귀포시 국도대체우회도로 공사 등 기존 도로의 확포장이나 기존 국도의 우회도로 개설, 신규 도로 공사에 따른 공사비, 토지 보상비, 감리비 등이 반영된 결과<sup>29)</sup>로 분석된다.

<그림 3-1> 도로관리사업소 전체 예산 변동 현황

단위 : 천원



출처: 제주특별자치도 홈페이지 예산정보(2012), <http://www.jeju.go.kr>.

29) 제주특별자치도 2007, 2008년 예산서에 의한 분석.

<그림 3-2> 도로관리사업소 구국도 유지관리 부문 예산 변동 현황

단위 : 천원



출처: 제주특별자치도 홈페이지 예산정보(2012), <http://www.jeju.go.kr>.

제주특별자치도 도로관리사업소의 전체 예산의 규모와 제주특별자치도 시행 전 구국도 등의 유지 관리 분야에 대한 예산의 편성 현황을 분석한 바 제주특별자치도로 구국도 등의 도로 유지 관리권이 이관된 후 구국도 등의 유지 관리 예산이 제주특별자치도 출범 이전과 비교 시 크게 감소된 것으로 분석되었다.

<그림 3-2>에서 보는 바와 같이 2004년과 2005년의 경우 133억원에서 164억여원의 국도 유지 관리 분야의 예산이 2009년 이후 90억원에서 94억원대로 감소된 결과를 보이고 있다.

제주특별자치도가 국제자유도시로써 관광객 등의 유동인구가 증가할 경우 지속적인 도로의 개설과 확포장의 필요성이 제기될 것이다. 여기에 이미 개설된 도로의 사용 연한의 도래로 향후 유지 관리 비용이 점차 증가할 것으로 예상된다.

특히 제주특별자치도 시행으로 5개 노선의 구국도 453.01km가 지방도로 전환되고, 기존의 제주도에서 관리해 오던 10개 노선의 264.2km의 지방도까지 제주특별자치도 도로관리사업소에서 유지 관리 업무를 수행하고 있어 제주특별자치도 도로관리사업소의 도로 유지 관할 범위가 크게 확대되었다.

따라서 제주특별자치도 도로관리사업소의 구국도에 대한 도로 유지 관리 분야의 예산이 제주특별자치도 시행 전 보다 감소하고 있다는 것은 향후 제주도내

도로의 원활한 관리를 어렵게 하고, 도로상의 안전성을 확보하는데 심각한 문제가 발생할 것으로 판단된다.

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 의해 구국도의 유지 관리 사무를 이관 받아 제주특별자치도 도로관리사업소에서 수행하고 있으나 구국도의 유지 관리 예산이 점차 감소되는 추세를 보이고 있어 원활한 도로의 유지 관리를 위한 정책적 방안이 강구되어야 할 것으로 분석된다.

## 2) 도로 유지 관리 인력

특별지방행정기관인 제주지방국토관리청은 제주개발특별건설국(1974)으로 발족되어 제주지방국토관리청(1975), 제주개발건설사무소(1979), 제주지방국토관리청(2001)으로 재명칭 변경되어 운영되었다.

2006년 제주특별자치도 시행으로 제주도내 7개 특별지방행정기관 사무가 제주특별자치도로 이관되면서 제주지방국토관리청의 국도 유지 관리 사무가 제주특별자치도 도시건설본부 도로관리단(2006)으로 이관되었다.

이후 제주특별자치도 사업소인 제주특별자치도 도로관리사업소(2008)로 조직이 개편되어 현재에 이르고 있다.

제주특별자치도 도로관리사업소의 조직 개편 과정을 살펴보면 제주특별자치도 이관 이전인 2001년 7월 14일부로 제주지방국토관리청으로 조직이 개편되면서 3과 1실, 75명의 조직이 2006년 7월 1일 제주특별자치도 도시건설본부 도로관리단으로 이관되면서 4담당제(도로운영, 도로구조물, 도로시설, 도로보수), 75명으로 다시 개편되었다.

2008년 3월 제주특별자치도 도시건설본부 산하에서 제주특별자치도 사업소로 재개편되면서 3과(관리과, 보수과, 도로안전과) 6담당(사무, 관리, 보수, 장비, 시설안전, 시험)으로 바뀌었고, 2009년에 이르러 현재의 관리과, 보수과, 도로안전과의 3과 체제로 조직 개편 과정을 보이고 있다.

제주특별자치도 도로관리사업소의 인원의 변동 현황을 살펴보면 <표 3-8>과 같이 제주특별자치도 시행 첫 해인 2006년 공무원 46명 정원 대비 현원 45명, 무기계약직 등 기타직이 정원 30명 중 현원 26명으로 시작하여 최근에 이르러 공무원 정원 41명 대비 38명의 현원으로 감소하였고, 무기계약직 등 기타직은 37명

정원에 37명의 현원으로 바뀌었음을 알 수 있다.

제주특별자치도 도로관리사업소의 인원은 전반적으로 공무원의 인원이 감소하였고, 무기계약직 등 기타직 인원이 증가하였다. 특별지방행정기관인 제주지방국토관리청의 국도 유지 관리 사무가 제주특별자치도로 이관 후 도로 유지 관리 분야의 인력이 감축된 것으로 분석되었다.

<표 3-8> 도로관리사업소 인력 변동 현황<sup>30)</sup>

구 분	2001	2006	2008	2009	2010	2011	2012
정/현원 (공무원)	75	46/45	44/42	42/41	42/40	41/41	41/38
기타직 (무기계약직 등)		30/26	41/41	40/40	37/37	37/37	37/37

출처: 제주특별자치도 도로관리사업소(2012), <http://www.jeju.go.kr>.

특별지방행정기관인 제주지방국토관리청은 제주특별자치도로 이관되기 전 기존 국도인 5개 노선 453.01km 중 시(市) 관리 구간을 제외한 약 336.66km 구간과 1개 노선의 국가지원지방도 35.9km 중 직접 관리 구간 26.45km, 2개 노선의 제주시 및 서귀포시 국도대체우회도로 20.09km 중 직접 관리 구간 7.63km 구간 등 총 370.74km 구간을 유지 관리해 왔다.

그러나 제주특별자치도 도시건설본부 도로관리단으로 이관되며 그 동안 제주도가 관리해 오던 기존 10개 지방도 264.2km 구간이 추가되면서 현재의 제주특별자치도 도로관리사업소가 실질적으로 관리하는 도로 구간은 634.94km로 확대되어 기존 특별지방행정기관인 제주지방국토관리청이 관리해 오던 370.74km 구간에 비해 약 71% 내외 도로 관할 구간 및 범위가 증가하였다.(표 3-4 참조)

그럼에도 불구하고 제주특별자치도 도로관리사업소의 공무원 인력이 최근에 이르러 지속적으로 감소하고 있는 반면 무기 계약직 등의 기타직 인력이 증가하고 있는 것은 장기적으로 볼 때 도로 관리의 전문성을 떨어뜨리고 도로의 안전성 확보에도 영향을 미치게 될 것으로 예상된다.

30) 제주특별자치도 도로관리사업소 연도별 주요 업무보고 요약 정리.

## 2. 신문 보도 자료를 통한 구국도 유지 관리 문제

2006년 7월 1일부로 제주특별자치도가 시행된 후 제주지역 3대 주요 일간지상에 보도된 보도 자료를 통해 구국도의 유지 관리의 문제를 분석해 보았다. 신문 보도 자료의 분석 대상은 도내 일간지 중 도민의 인지도가 높은 제주일보, 한라일보, 제민일보 3개 신문으로 한정하였다.

분석 방법은 3개 신문사의 인터넷 홈페이지를 이용하여 2006년 7월 1일 이후 2012년 2월 말까지의 기간 중 ‘국도’라는 검색 단어를 입력하여 국도와 관련한 보도 내용 중 구국도의 유지 관리의 문제에 대한 기사, 기고, 사설의 내용을 분석하였다. 검색된 보도 자료의 내용을 다시 기대, 우려, 일반으로 구분하여 신문 보도의 논조를 살펴보았다. 제주도내 3개 일간지의 구국도에 대한 유지 관리 문제를 보도한 자료를 조사한 바 <표 3-9>와 같이 총 70건의 자료가 검색되었으며, 이 중 기대 6건, 우려 52건, 일반 12건으로 분석되었다.

<표 3-9> 제주도내 3개 일간지 구국도 관련 보도 현황

신문사	계	기대	우려	일반
계	70	6	52	12
제주일보	39	3	33	3
한라일보	9	0	6	3
제민일보	22	3	13	6

### 1) 제주일보

제주일보는 <표 3-10>의 구국도 문제 보도 내용<sup>31)</sup>에서 보는 바와 같이 총 39건의 구국도의 유지 관리 문제에 대한 기사 등이 보도되었고, 이 중 기대 3건, 우려 33건, 일반 3건으로 분석되었다. 2006년 7월 1일부로 제주특별자치도가 출범되면서 초기에는 국비 지원을 통한 구국도의 확포장이 확대될 것으로 기대하

31) 제주일보 홈페이지 <http://www.jejunews.com>.

고 있다.

그러나 2008년 중반 이후 정부의 장기 국도건설 계획에서 국도가 없는 제주특별자치도가 제외되면서부터 점차 우려의 시각으로 보는 논조가 나타나기 시작하였다.

보도 내용 중 구국도의 제주특별자치도의 지속적인 유지 관리 사무에 대한 우려의 시각으로 보는 이유는 첫째, 정부의 국도건설 5개년 및 도로정비 10개년 계획이 국도 중심으로 이루어지고 있어 제주특별자치도가 배제되고 있다는 것이다.

둘째, 도로 유지 관리 분야에 대한 국비 지원이 줄어들 경우 재정자립도가 낮은 제주특별자치도의 경우 사회간접자본시설(SOC)의 확충 및 유지 관리 사업에 막대한 차질이 예상된다는 것이다.

따라서 제주특별자치도의 재정적 부담을 줄이고 원활한 도로 유지 관리를 위해 국도 유지 관리 사무를 국가 사무로 재환원이 필요하다는 시각으로 보도되었다.

<표 3-10> 제주일보 구국도 문제 보도 내용(2006. 7.~2012. 2.)

연번	보도 일자	형 태	내 용	논 조
1	2006. 9. 18.	기사	- 국비 지원으로 국도 확포장 확대 - 국도 확포장 공사에 정부예산안 반영	기대
2	2006.11. 6.	기고	- 국가사무 지방사무 이관으로 재정부담 - 낮은 재정자립 상태에서 비효율적	우려
3	2007.12.31.	기사	- 구국도 확장공사에 국비 증액	기대
4	2008. 8. 1.	기사	- 정부의 장기 예산 편성이 국도 중심으로 - 국도 없는 제주 예산지원 불리	우려
5	2008. 8. 2.	사설	- 국도의 지방도 전환의 신중한 분석 없었음 - 빈약한 도내 SOC 사업 차질 우려	우려
6	2008.10. 6.	기사	- 지역 국회의원의 구국도 지원 필요성 주장 - 구국도 체불용지 보상비 지원없어 민원발생	우려
7	2008.10.17.	기사	- 29.5%의 낮은 재정자립도 - 국도의 유지관리의 재정 부담 예상	우려
8	2008.10.20.	사설	- 국도건설5개년 및 도로정비10개년계획 미반영 - 정부 SOC 투자 격차 발생 - 제주자치도특별법에 구국도 지원 근거 없음	우려
9	2008.10.26.	기사	- 국정감사시 구국도 관련 예산 문제 제기 - 국가의 장기 국도사업에서 제외 예상	우려
10	2008.11.12.	기사	- 구국도 확장사업 완공위해 예산 증액 필요	우려

연번	보도 일자	형 태	내 용	논 조
11	2008.12. 1.	기사	- 제주도, 제주도의회가 국제자유도시 교통망 확충 및 재원 확보위해 국도 환원 요청 - 정부 부처간 이견으로 어려움	우려
12	2008.11.15.	기고	- 교통량 증가에 따른 신규사업 발생시 정부의 중장기 계획 수립에서 제외 우려 - 100%의 도로교통수송분담률의 제주 입장에서 체계적인 도로망 구축 필요	우려
13	2008.12. 2.	사설	- 정부 부처간 이견으로 국도 환원 어려움 - 지방 정부 예산 부담 - 국도의 지방도 전환이 자치권 확대보다 제주자치도 발전의 저해 요인으로 작용 우려	우려
14	2009. 9. 2.	기사	- 구국도 건설사업 국비 지원 확대 - 구국도 건설사업에 2006-2008년 평균 23.7% 증가	기대
15	2009.10.22.	기사	- 국도대체우회도로 건설 완료 후 지방도 전환으로 매년 유지관리 비용 부담 우려 - 제주자치도 국도 환원 건의	우려
16	2009.10.23.	사설	- 구국도 관리 사무를 국도로 재환원 필요 - 구국도 확포장 사업에 1조8000억 소요 - 국도대체우회도로 완공 후 지방도 전환으로 매년 유지 관리비 22억원 부담 - 제주도 지방재정 부담 우려	우려
17	2010. 1.12.	기사	- 구국도 확포장 사업 조기 완공 계획	일반
18	2010. 4. 7.	기사	- 구국도의 지방도 전환으로 정부의 국도건설계획에서 제외, 역차별 우려 - 장기적으로 지역 발전 저해 요인 - 제주특별자치도특별법 개정으로 국도 환원	우려
19	2010. 4. 9.	사설	- 구국도 및 국도대체우회도로 완공 후 지방도 전환시 유지관리 비용 부담 증가 - 국가 SOC 투자 격차 발생	우려
20	2010. 5.31.	기사	- 구국도 국도로 환원 추진 - 도로 유지관리 비용 예산 확보 어려움	우려
21	2010. 6. 2.	사설	- 타 지역과의 형평성 문제 - 정부의 중장기적 국도건설계획에서 배제	우려
22	2010. 7. 14.	기사	- 특별행정기관 운영성과 분석추진단 구성 - 특별지방행정기관 사무의 환원 여부 분석 - 구국도 유지비용 부담으로 환원 건의	우려
23	2010. 7. 15.	사설	- 특별행정기관 국가 환원 적극 추진 - 예산지원 없는 국가 사무의 지방 이양은 지방재정의 위기 가중	우려
24	2010. 7. 16.	기사	- 제주자치도의회의 특별지방행정기관 환원 여부 재검토 촉구 - 구국도 환원을 위한 대응 논리 개발 필요	우려
25	2010. 8.12.	기사	- 특별행정기관 운영성과 분석추진단에서 구국도의 국도 환원 방향 검토 - 중앙정부에 국도 환원을 위한 대응 논리 개발 후 건의하고 있으나, 부정적	우려
26	2010.11.16.	기사	- 구국도의 국도 환원 안되면 도로사업 불가	우려

연번	보도 일자	형 태	내 용	논 조
27	2011. 1.14.	기사	- 하례-위미 구간 구국도대체우회도로 확장공사 비용 국비 지원	일반
28	2011. 3. 9.	기사	- 제주자치도의회 구국도의 환원 내용 포함된 제주특별자치도 특별법 조속 처리 건의	일반
29	2011 4.19.	기사	- 구국도의 국도 환원 무산 - 국회 행정안전위에서 제주특별자치도특별법 개정안에서 제외	우려
30	2011.4.20.	사설	- 중앙정부의 지방정부에 대한 권한 이양은 예산지원이 뒷받침 되어야 할 필요 - 구국도의 유지관리 비용 지방정부 부담	우려
31	2011. 7.19.	기사	- 구국도 확포장 예산 및 도로구조개선사업 예산 확보 어려움 - 국도건설계획에서 매년 제외	우려
32	2011.11. 3.	기사	- 국도의 지방도 전환으로 지방예산 부담 - 구국도의 유지관리 비용 확보 어려움 - 정부의 교통정책에 제주 제외	우려
33	2011.11. 4.	사설	- 장기적으로 막대한 도로 유지비용 발생 - 구국도의 국도 환원 필요	우려
34	2011.11.19.	기사	- 제주도의회, 막대한 비용 예상되는 구국도의 국도 환원 문제 제기 - 제주자치도특별법상의 제주계정으로 부족	우려
35	2011.11.28.	기사	- 위험한 도로 구조 및 교량 개선요소 산재 - 부족한 예산으로 정비 작업 어려움	우려
36	2012. 1.10.	기사	- 도로 인프라 구축에 1800억원 투입 - 미개설 도시계획도로 완공 위해 1조4000억원 이상 사업비 필요하나 예산확보 어려움	우려
37	2012. 1.20.	기사	- 특별행정기관 사무 이행체계 개선 추진 - 중앙정부와 교류 단절로 사업 추진 어려움	우려
38	2012. 1.25.	사설	- 특별자치도라는 이유로 홀대 - 구국도 유지보수 예산 지원 미흡 - 정부의 중장기 교통정책 수립에 배제	우려
39	2012. 2.17.	기사	- 국회의원 예비후보'구국도 환원 추진'	우려

## 2) 한라일보

한라일보는 <표 3-11>의 구국도 문제 보도 내용<sup>32)</sup>에서 보는 바와 같이 구국도 유지 관리 문제에 대한 보도가 9건으로 검색되었다. 구국도의 지방도 전환에 대한 기대와 관련한 기사는 검색되지 않았고, 구국도의 제주특별자치도 유지 관리의 효율성에 대한 우려 6건, 일반 3건으로 분석되었다.

2006년 말에서부터 2007년 상반기까지는 국도의 지방도 전환에 따른 표지판 정비와 지방도 번호 및 명칭 변경에 따른 혼란, 구국도 관리의 도로 재원은 정부와의 지속적인 협약을 통해 기존 국비 지원 체계로 유지되어야 한다는 일반론적

32) 한라일보 홈페이지 <http://ihalla.com>.

인 시각에서 보도되었다.

그러나 2007년 하반기부터 본격적으로 구국도의 유지 관리 예산 확보에 대한 어려움과 제주특별자치도 특별법상의 허점 등을 지적하며 구국도 유지 관리의 문제점을 지적하는 보도 형태가 나타나기 시작하였다.

정부의 중장기 국도건설계획에서 국도가 없다는 이유로 제주도가 배제되고 있고, 국가 사무의 지방 이양으로 인한 중앙정부와의 단절로 구국도의 유지 관리 비용에 대한 예산 확보의 어려움, 장기적으로 열악한 재정자립도로 인한 제주특별자치도의 재정 부담 등을 이유로 지방도로 전환된 구국도를 국가가 직접 관리하는 국도로의 재환원의 필요성을 제기하였다.

<표 3-11> 한라일보 구국도 문제 보도 내용(2006. 7.~2012. 2.)

연번	보도 일자	형 태	내 용	논 조
1	2006.11. 1.	기사	- 국도 교량 보수 해마다 되풀이	일반
2	2007. 1.22.	기사	- 구국도의 지방도 전환에 따른 표지판 정비 - 구국도의 도로 재원은 정부와의 협약 통해 기존 체계 유지 방향으로 추진	일반
3	2007. 4.25.	기사	- 지방도 전환 구국도의 명칭 혼란 - 기존 국도 두자리에서 네자리로 변경	일반
4	2007.10.19.	기사	- 국도의 지방도 전환으로 국비지원 어려움 - 제주자치도특별법 허점, 개정 요구	우려
5	2008.10. 7.	기사	- 지역 국회의원, 구국도 환원 필요성 주장 - 구국도 체불용지 보상비 국비지원 안됨	우려
7	2010. 6. 1.	기사	- 중장기 국도건설계획에서 제주 배제 - 장기적 도로유지관리 비용 증가 - 제주도 재정 부담 가중	우려
8	2010. 8.19.	기고	- 국도의 지방도 전환은 도로격 강등 - 중앙부처와의 연결고리 단절로 구국도의 유지관리 비용 예산 확보 어려움 - 구국도의 국도 환원 필요	우려
9	2010. 9.27.	기고	- 정부의 국도건설5개년계획에 제주 배제	우려

### 3) 제민일보

제민일보는 <표 3-12>의 구국도 문제 보도 내용<sup>33)</sup>에서 보는 바와 같이 22건의 구국도 유지 관리 문제에 대한 보도가 검색되었고, 보도 내용의 논조를 보면

33) 제민일보 홈페이지 <http://www.jemin.com>.

기대 3건, 우려 13건, 일반 6건으로 분석되었다.

국도의 지방도 전환 초기에는 주로 기고문을 통해 도로도 정책의 변화가 필요하고 국도와 지방도로의 관리권 일원화로 제주지역 특성을 살리고 지역경제 발전에 좋은 기회가 될 것이라는 논조로 보도되었다.

또한 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법상에 제주계정을 별도로 둬으로써 안정적으로 재원이 확보될 수 있을 것이라는 기대와 제주특별자치도의회 예산 심의만으로 사업 시행이 가능해져 예산 심의 등의 단계를 줄임으로써 예산집행의 번거로운 절차와 불편이 감소될 것이라는 기대를 함께 가지고 있었다.

그러나 2008년 말부터 기사나 사설을 통해 그 동안의 구국도에 대한 예산의 감소와 도로 유지 관리 비용 확보의 어려움, 정부의 제주지역 SOC 사업의 투자 감소, 제주특별자치도의 낮은 재정자립도, 정부의 국도건설 5개년 계획 등 장기 국도건설계획 등에서 제주가 국도가 없다는 이유로 국가 정책 수립 과정에서 제외되는 부작용이 나타나기 시작하면서 향후 구국도의 유지 관리 비용의 증가에 따라 열악한 지방 재정을 감안할 때 제주도민의 부담으로 작용될 것이라는 우려의 시각으로 보는 관점으로 신문 보도의 논조의 변화를 보이고 있는 것으로 분석되었다.

<표 3-12> 제민일보 구국도 문제 보도 내용(2006. 7.~2012. 2.)

연번	보도 일자	형 태	내 용	논 조
1	2006. 8.24.	기고	- 도로도 정책변화가 필요 - 국도와 지방도 관리권 일원화로 제주지역 특성과 지역 경제 발전에 좋은 기회	기대
2	2006.10.26.	기고	- 제주특별자치도특별법상의 제주계정을 통한 안정적 재원확보 가능 - 제주특별자치도의회 예산 심의만으로 사업 시행 가능하여 예산 사용의 불편 감소 기대	기대
3	2007. 1.21.	기사	- 국도의 지방도 전환으로 표지판 정비 - 한자 표기로 중화권 제주 이미지 홍보 기대	기대
4	2008.11. 6.	기사	- 국도없는 제주 SOC 투자사업에서 홀대 - 2017년 구국도 사업종료후 지방비 부담 가중	우려
5	2008.11.12.	기사	- 국회의원, 구국도 확포장 예산 증액 요구	일반
6	2008.11.20.	기사	- 국회의원, 제주 구국도 관리 예산 등 확보 노력에 순조	일반

연번	보도 일자	형 태	내 용	논 조
7	2009. 3. 5.	기사	- 중앙부처의 권한 이양시 예산지원 필요 - 자치경찰 등의 예산지원 소극적으로 피해	우려
8	2009. 2.27.	기사	- 구국도의 재환원은 특별자치도 취지 벗어나 - 제주자치도특별법 일부개정안 심사시 국도에 준하는 예산 지원 약속	일반
9	2009. 3. 5.	사설	- 예산 지원없는 국가사무 지방 이관 우려 - 구국도 유지관리 예산 지원이 미흡하여 지방 재정 부담 가중	우려
10	2009. 6.29.	기고	- 국도와 지방도 관리권을 일원화하여 관리 효율 상승 - 제설작업 등 관리권이 이원화됨으로써 주민 불편 해소	일반
11	2009. 9. 2.	기사	- 국도건설사업 국비지원 증액 - 기존 확포장 구간 마무리 순조 - 구국도 건설사업예산 2006년 후 연 23.7% 증가	일반
12	2009.10.23.	기사	- 국회의원, 구국도의 국도 환원 문제제기 - 국도의 지방도 전환으로 매년 유지비용 상승	우려
13	2009.10.25.	사설	- 국토해양부의 중장기 일반국도 확장 사업에 제주 배제 - 제주지역은 국도없어 예산지원 없음 - 구국도의 국도 환원 필요	우려
14	2010. 1.12.	기사	- 구국도 확포장 사업비 확대 - 지방 예산 투입	일반
15	2010. 7. 8.	기사	- 2016년 이후 국비 지원 어려움 예상 - 2009년 3단계 제도개선시 구국도에 대한 국비 지원 조항은 임의 조항일 뿐	우려
16	2010. 7. 9.	사설	- 국도의 지방도 전환은 장기적 지방비 가중 - 낮은 재정자립도로 지방재정 부담	우려
17	2010. 7.14.	사설	- 특별지방행정기관 환원 검토 바람직 - 비용 부담 가중, 지방 재정 부담	우려
18	2010.10. 7.	기사	- 국토해양부의 중장기계획 제주 배제 - 국도의 지방도 전환으로 인한 예산 피해 - 안정적인 국비확보 불리 - 지역 SOC 건설 저해 우려	우려
19	2010.10. 8.	사설	- 국도건설 중장기계획 신규사업 제주 배제 - 지방비 부담 가중	우려
20	2011.10. 3.	기사	- 구국도 지원체계 개선방안을 위한 국도환원 T/F 운영 - 국도건설 중장기계획 신규사업 제주 배제	우려
21	2012. 1.20.	기사	- 지방재정 부담 - 국도없어 국책사업 제주 배제	우려
22	2012. 1.24.	사설	- 지방재정 부담 - 중앙정부와의 연결고리 단절	우려

#### 4) 3대 일간지상의 구국도 유지 관리 논조 분석

2006년 7월 1일부로 제주특별자치도 출범 이후 제주도내 3대 주요 일간지에 보도된 기사, 기고, 사설의 주요 논조를 통해 특별지방행정기관인 제주지방국도관리청의 국도 유지 관리 부문의 국가 사무가 지방정부로 이관된 것에 대한 시

각은 대체로 비슷한 관점을 유지하고 있다.

제주특별자치도 출범 초기인 경우 국가사무의 지방 이양으로 인해 국가 예산 지원이 확대될 것이라는 기대와 국도와 지방도의 유지 관리 업무의 일원화로 도로의 확포장 또는 도로안전시설물 및 교통안전시설물 등 기타 도로 서비스가 질적으로 향상될 것이라는 기대감을 가지고 있었다.

그러나 제주특별자치도 출범 후 약 2년 내외의 시간이 경과되는 시점인 2008년도에 접어들면서 점차적으로 구국도 유지 관리 비용 증가의 문제, 열악한 지방재정의 부담, 국비 지원의 감소 등으로 구국도의 유지 관리 업무의 지방 정부 이양 효율성에 대한 우려의 시각이 나타나기 시작한 것으로 분석되었다.

제주도내 3개 주요 일간지의 구국도의 유지 관리 사무의 효율성을 논하는 일반적인 시각은 공통적으로 제주특별자치도 도로관리사업소에서 관리하고 있는 구국도의 도로 유지 관리 사무를 국도로 재환원해야 할 필요성을 제기하고 있다.

그러한 이유의 당위성으로는 첫째, 제주특별자치도의 낮은 재정자립도이다. 전체 예산의 30%에 미치지 못하는 낮은 재정자립도를 보이는 상황에서 도로 건설 및 위험도로 개선, 도로 유지 관리 분야에 막대한 예산이 투입됨으로써 재정적인 부담을 떠안게 되었다는 우려이다. 둘째, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법상에 국가가 사회간접자본시설인 도로의 유지 관리 비용에 대한 의무적 지원을 해야 한다는 조항이 없어 안정적인 국비 확보의 어려움을 제기하고 있다. 셋째, 국가의 중장기 국도건설계획에서 국도가 없다는 이유로 제주도내 도로의 확포장 등 신규 건설계획에서 배제되고 있어 사회간접자본시설 확충에 있어서 상대적으로 홀대받고 있다는 것이다. 넷째, 중앙정부와의 단절로 인한 협상 창구의 부재로 향후 국가 사업을 추진하는 과정에서 제주지역이 소외될 수 있다는 문제들을 지적하고 있다.

### 3. 안전성 확보 관련 문제

#### 1) 우리나라 교통여건의 변화

우리나라는 1980년대 중반 이후 급속도로 자동차 등록대수의 증가율을 보이고 있으며, 자동차로 인한 많은 사회적 문제가 대두되고 있다. 교통사고로 인한 인

명피해, 교통혼잡, 주차공간의 문제, 자동차 배출 가스로 인한 환경오염의 문제 등 수많은 문제들이 자동차 문화가 발달하면서 부작용으로 나타나고 있다.

전국적으로 1,850만대의 자동차 등록대수와 2,650만명의 자동차 운전면허 소지자, 10만 4,000km의 도로 연장길이<sup>34)</sup>를 보이고 있다. 그러나 자동차 보급률이 짧은 기간에 급속도로 증가하는 반면 공학적 도로구조 개선, 교통안전시설물의 보완 등의 도로환경적 측면과 운전자의 안전의식이 뒤따르지 못한 결과 최근에 이르러 교통사고로 인한 막대한 인명과 재산의 피해로 나타나고 있다.

제주지역의 경우에도 인구 547,000명, 자동차 등록대수 300,000대, 도로 연장길이 3,206km<sup>35)</sup>을 보이고 있어 도로교통의 환경적 측면이 빠르게 변화하고 있다.

## 2) 교통사고 발생 현황 분석

2011년 우리나라의 인구 10만명당 교통사고 발생건수는 전국 평균 452.57, 사망자수 10.67명, 부상자수 696.88명의 수치를 보이고 있다. 이에 비해 제주도의 경우 인구 10만명당 교통사고 발생 건수는 631.91건으로 전국 최하위의 수준을 보이고 있고, 사망자 수는 19.36명, 부상자 수는 933.15명으로써 전국 평균에 크게 미치지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.

OECD 가입국의 인구 10만명당 평균 교통사고 사망자 8.2명(2008년 기준, 경찰청, 2011년판 교통사고통계)에 비하면 큰 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다.

<표 3-13> 2011년 인구 10만명 당 교통사고 발생건수 및 사상자수

구 분	발생건수(건)	사망자(명)	부상자(명)
전 국	452.57	10.67	696.88
제 주	631.91	19.36	933.15

출처: 도로교통공단 교통사고종합분석센터, 2012.

자동차 1만대당 교통사고 발생 건수는 <표 3-14>와 같이 전국 평균 101.20건,

34) 국토해양부 홈페이지, <http://www.mltm.go.kr/USR/statistics>, 2012.

35) 통계청 홈페이지, <http://www.kosis.kr>, 제주특별자치도 홈페이지, <http://www.jeju.go.kr/contents>.

사망자 수 2.39명, 부상자수 155.82명인 반면 제주도는 발생 건수 115.28건, 사망자 수 3.53명, 부상자 170.24명으로 전국 평균치 보다 높은 수치를 보이고 있다.

OECD 가입국 자동차 1만대 당 평균 교통사고 사망자 1.3명(2008년 기준, 경찰청, 2011년판 교통사고통계)에 비하면 역시 높은 사망률을 보이고 있는 것으로 나타났다.

<표 3-14> 2011년 자동차 1만대 당 교통사고 발생 건수 및 사상자 수

구 분	발생건수(건)	사망자(명)	부상자(명)
전 국	101.20	2.39	155.82
제 주	115.28	3.53	170.24

출처: 도로교통공단 교통사고종합분석센터, 2012.

2011년 제주도내에서 발생한 교통사고의 교통법규 위반별 자료를 분석한 바 <표 3-14>와 같이 제주도내 전체 교통사고 3,459건 중 안전운전불이행에 의한 교통사고 건수가 약 49.5%를 차지하고 있고, 사망사고의 경우 전체 사망자 106명에 대해 안전운전불이행으로 인한 사고 사망자가 65명으로써 전체 사망자의 약 61%를 차지하고 있으며, 다음으로 중앙선 침범에 의한 사망자가 11명으로 약 10.4%를 보이고 있는 것으로 나타나 제주지역 운전자들의 낮은 안전운전 의식이 교통사고의 중요한 원인으로 작용되고 있는 것으로 분석된다.

<표 3-15> 제주특별자치도 교통법규 위반별 교통사고 현황(2011)

구 분	계	중앙선 침범	신호 위반	과속	보행자 보호 불이행	안전운전 불이행	안전거리 미확보	교차로 통행 방법위반	기타	
총 계	건 수	3,459	175	203	19	246	1,713	412	318	373
	사망(명)	106	11	3	7	9	65	1	2	8
	부상(명)	5,108	319	338	26	247	2,266	746	549	617
	비율(%)	100	5.1	5.9	0.6	7.2	49.5	11.9	9.1	10.7

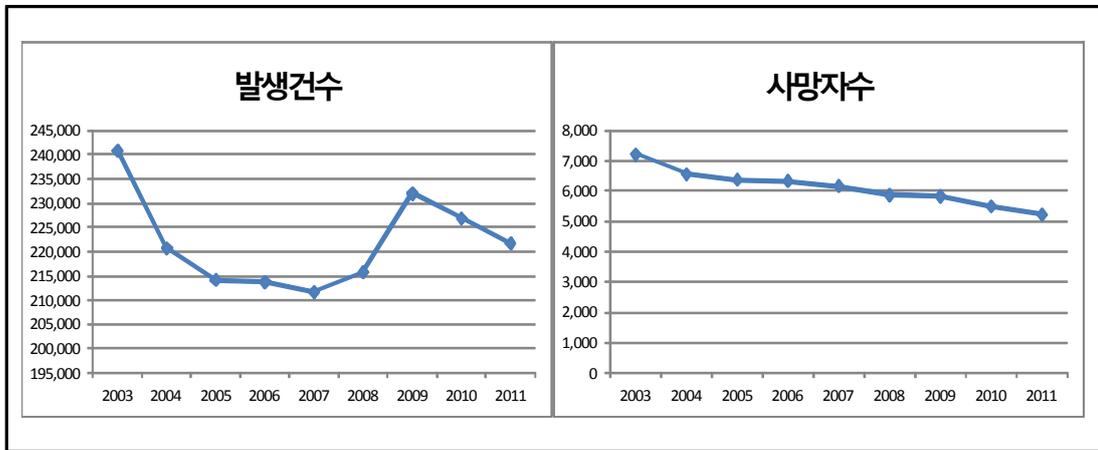
출처: 제주지방경찰청 경비교통과 안전계(2012), 내부자료.

<표 3-16> 제주특별자치도 시행 전후 교통사고 현황 및 추세

구 분	제주특별자치도 시행 전				제주특별자치도 시행 후					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
전 국	건 수	240,832	220,755	214,171	213,745	211,662	215,822	231,990	226,878	221,711
	사망자(명)	7,212	6,563	6,376	6,327	6,166	5,870	5,838	5,505	5,229
	부상자(명)	376,503	346,987	342,233	340,229	335,906	338,962	361,875	352,458	341,391
제 주	건 수	3,609	3,301	3,166	3,276	3,136	3,182	3,630	3,617	3,459
	사망자(명)	120	91	108	108	100	96	63	101	106
	부상자(명)	5,386	5,083	4,916	5,122	4,769	4,792	5,676	5,374	5,108

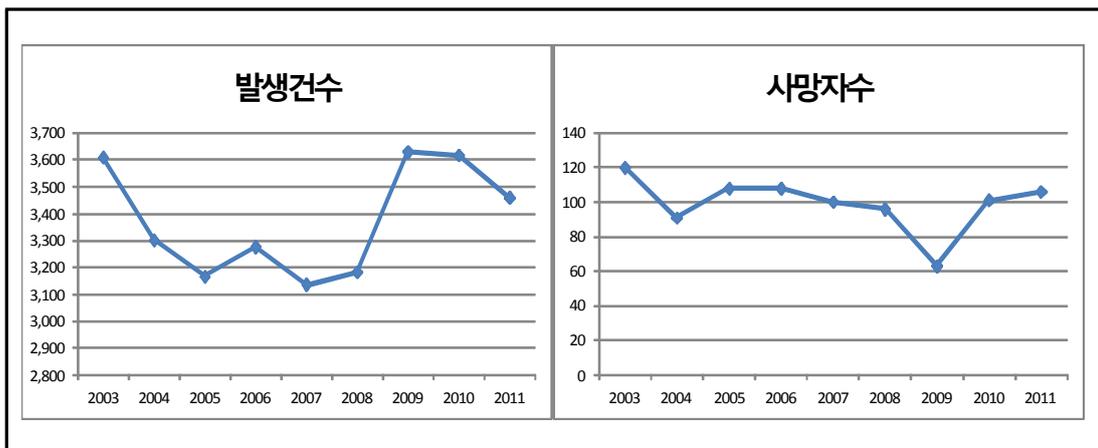
출처: 경찰청, 2011년판 교통사고통계(2011), 도로교통공단 교통사고분석시스템(TAAS)

<그림 3-3> 제주특별자치도 시행 전후 전국 교통사고 및 사망자 추세



출처: 경찰청, 2011년판 교통사고통계(2011), 도로교통공단 교통사고분석시스템(TAAS)

<그림 3-4> 제주특별자치도 시행 전후 제주 교통사고 및 사망자 추세



출처: 경찰청, 2011년판 교통사고통계(2011), 도로교통공단 교통사고분석시스템(TAAS)

최근 우리나라의 교통사고 발생 추세를 보면 <표 3-16>과 <그림 3-3>에서 보는 바와 같이 교통사고 발생 건수는 2008년부터 2009년까지 일시적으로 증가하는 현상을 보였으나, 2010년 이후 점차 감소하고 있는 추세를 보이고 있는 것으로 나타났다. 또한 전국 교통사고 사망자 수도 해마다 지속적으로 감소하고 있어 전반적으로 교통사고 발생 건수 및 사망자, 부상자 수가 감소하는 추세를 보이고 있다.

그러나 제주도의 경우 <표 3-16>과 <그림 3-4>에서 보는 바와 같이 2006년 제주특별자치도 전환 후 교통사고 발생이 전국적인 추세와 비교해 가파른 상승곡선을 보인 후 점차 감소하는 현상을 보이고 있다. 사망자 발생 추이도 2009년 큰 폭으로 줄어든 후 2010년 이후 지속적으로 증가하는 현상을 보이고 있어 교통사고로 인한 사망자가 지속적으로 감소하는 전국적인 현상과는 정반대의 추이를 보이고 있는 것으로 나타났다.

제주특별자치도 시행 이후 제주지역의 교통사고 발생 건수 및 교통사고 사망자가 증가하는 현상을 보이고 있는 것은 제주특별자치도 전환으로 도로의 유지관리 사무가 특별지방행정기관인 제주지방국토관리청에서 제주특별자치도로 이관되어 도로 유지 관리 주체가 바뀌고, 제주지역의 유동인구 및 자동차 등록 대수의 증가, 도로환경적인 여건의 변화 등이 영향을 미치는 요인으로 해석된다.

### 3) 제주특별자치도 전환 후 구국도 노선별 교통사고 분석

구국도의 지방도 전환 후 구국도 11호선, 구국도 12호선, 구국도 16호선, 구국도 95호선, 구국도 99호선 등 5개 노선의 약 454km 구간의 교통사고 발생 현황을 도로교통공단의 교통사고분석시스템(TAAS)<sup>36)</sup>을 통해 분석하였다.

<표 3-17>와 <표 3-18>과 같이 노선별 교통사고 발생 건수, 사망자 및 부상자 수의 증감 현황을 분석하였다.

제주특별자치도 시행 이후인 2007년 이후 5개 구국도 노선에서의 교통사고 발생 추이를 분석한 바 교통사고 발생 건수가 증감 현상이 반복되는 것으로 나타났다.

36) 경찰청 산하 준정부기관인 도로교통공단 교통사고종합분석센터에서 운영하고 있는 전국 교통사고(경찰 DB, 손해보험협회 DB 포함) 통계 분석 시스템.

<표 3-17> 구국도 노선별 교통사고 발생 건수(2007~2011)

(단위: 건)

년 도 노 선	2007		2008		2009		2010		2011		총 계	
	사망 사고	부상 사고										
구국도 11호 (지방도1131호)	4	155	4	139	3	169	3	181	5	144	19	788
구국도 12호 (지방도1132호)	30	511	25	579	21	618	28	580	34	535	138	2823
구국도 16호 (지방도1136호)	8	248	8	240	8	216	4	238	5	211	33	1153
구국도 95호 (지방도1135호)	2	28	2	43	1	48	6	57	1	59	12	235
구국도 99호 (지방도1139호)	1	26	1	29	3	46	1	33	1	32	7	166
소 계	45	968	40	1030	36	1097	42	1089	46	981	209	5165
제주 전노선 사 고 건 수	3,136		3,182		3,630		3,617		3,459			

출처: 도로교통공단 교통사고분석시스템(TAAS)<sup>37)</sup>

<표 3-18> 구국도 노선별 교통사고 사상자 수(2007~2011)

(단위: 명)

년 도 노 선	2007		2008		2009		2010		2011		총 계	
	사망	부상	사망	부상								
구국도 11호 (지방도1131호)	4	237	4	214	3	239	3	350	5	221	19	1,261
구국도 12호 (지방도1132호)	33	870	25	944	22	1174	33	964	34	832	147	4,784
구국도 16호 (지방도1136호)	8	381	8	402	8	347	4	370	6	346	34	1,846
구국도 95호 (지방도1135호)	4	46	3	115	1	124	8	122	1	139	17	546
구국도 99호 (지방도1139호)	1	41	3	147	3	126	1	63	1	53	9	430
소 계	50	1575	43	1822	37	2010	49	1869	47	1,591	226	8,867
제주 전노선 인명피해건수	100	4796	96	4792	63	5676	101	5374	106	5,108		

출처: 도로교통공단 교통사고분석시스템(TAAS)

그러나 교통사고 사망자 발생 추세를 보면 구국도 95호선과 구국도 99호선을 제외한 3개 노선에서 사망자 수가 증감이 반복되다 최근에 이르러 다시 증가하는 것으로 분석되었다.

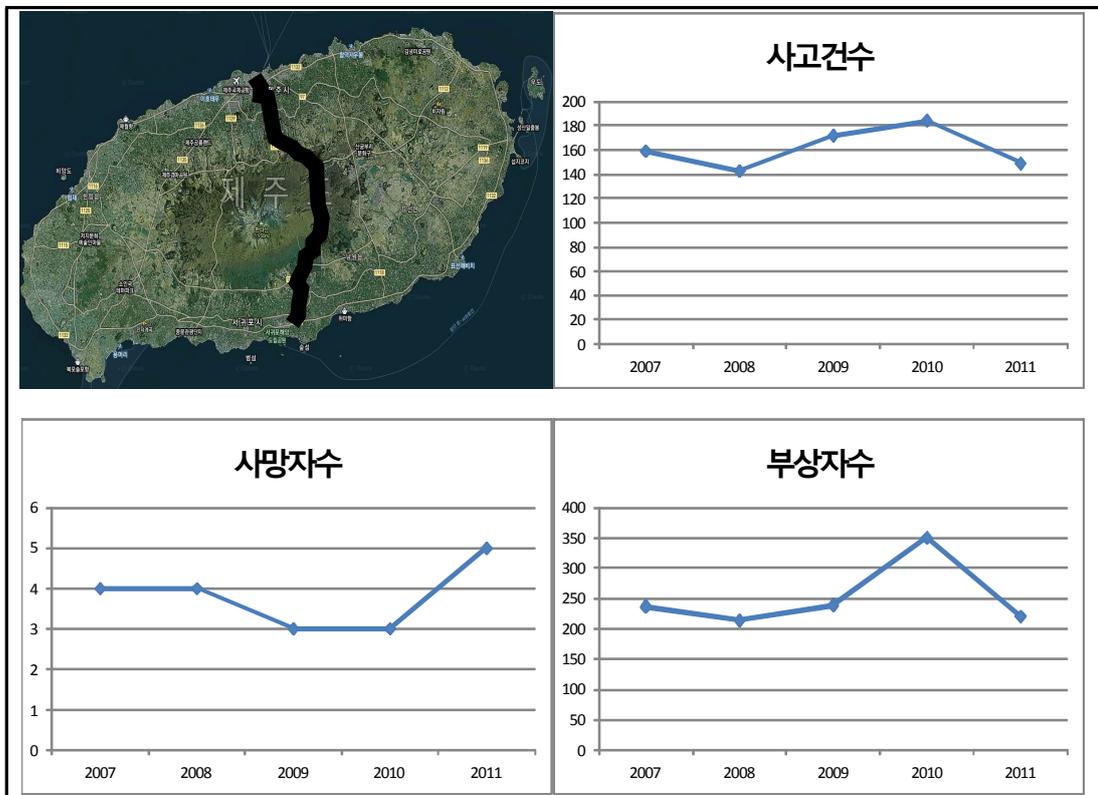
제주도의 교통사고 발생 건수 및 사상자 현황을 보면 노선이 긴 구국도 12호

37) 도로교통공단 교통사고분석시스템(TAAS), <http://taas.koroad.or.kr>, 경찰DB 교통사고 통계.

선(176.07km, 일주도로)과 구국도 16호선(172.28km, 중산간 일주도로)에서 교통사고와 인명피해가 집중적으로 발생되고 있는 것으로 분석되었고, 산악 구간 도로인 구국도 99호선의 경우 교통사고 및 사상자 수가 적게 발생된 것으로 분석되었다.

(1) 구국도 11호선

<그림 3-5> 구국도 11호선 교통사고 발생 건수 및 사상자 추이



지도 출처: 포털 다음 www.daum.net 지도 서비스(2012)

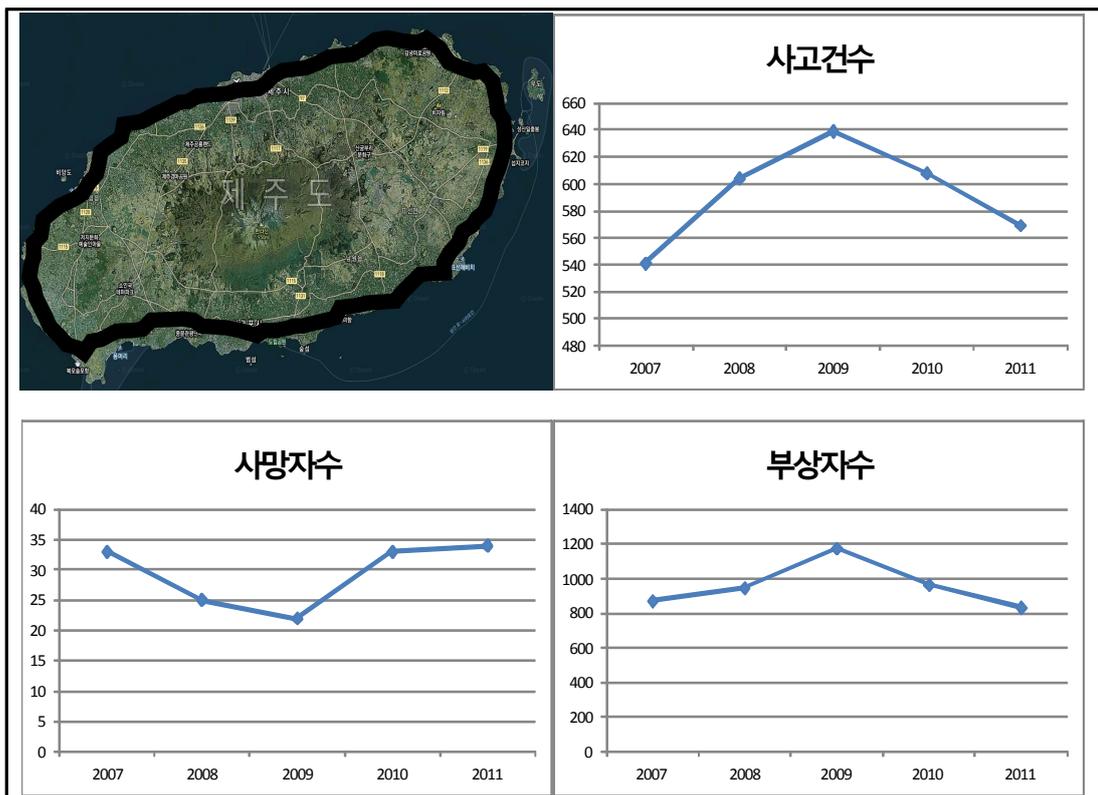
구국도 11호선(현 지방도 1131호, 5·16도로)은 <그림 3-5>에서 보는 바와 같이 한라산을 중심으로 제주도 동측 산악지역을 통해 제주시에서 서귀포시를 단거리로 연결하는 도로로써 총 연장길이는 40.56km이다. 제주특별자치도로 도로관리권이 이관된 2007년 이후 2011년까지 5년간 <표 3-17>와 <표 3-18>에서 보는 바와 같이 사망사고 19건, 부상사고 788건 등 807건의 인명피해 교통사고가

발생하였다. 이 사고로 19명이 사망하고, 1,261명의 부상자가 발생하였다.

2007년 1월 1일부로 공식적으로 국도 관리권이 제주특별자치도로 이관되어 국도 11호선이 지방도 1131호선으로 전환 후 교통사고 발생 건수와 부상자 수는 증감을 반복하는 것으로 분석되었으나, 사망자 수는 최근 증가하는 추세를 보이고 있는 것으로 분석되었다. 구국도 11호선에서 발생하는 교통사고의 주요 원인으로서는 도로 종단 및 횡단선형이 급경사와 급커브 구간이 많은 산악도로인 점과 겨울철 눈으로 인해 교통사고의 위험성이 높은 노선으로 분석된다.

(2) 구국도 12호선

<그림 3-6> 구국도 12호선 교통사고 발생 건수 및 사상자 추이



지도 출처: 포털 다음 [www.daum.net](http://www.daum.net) 지도 서비스(2012)

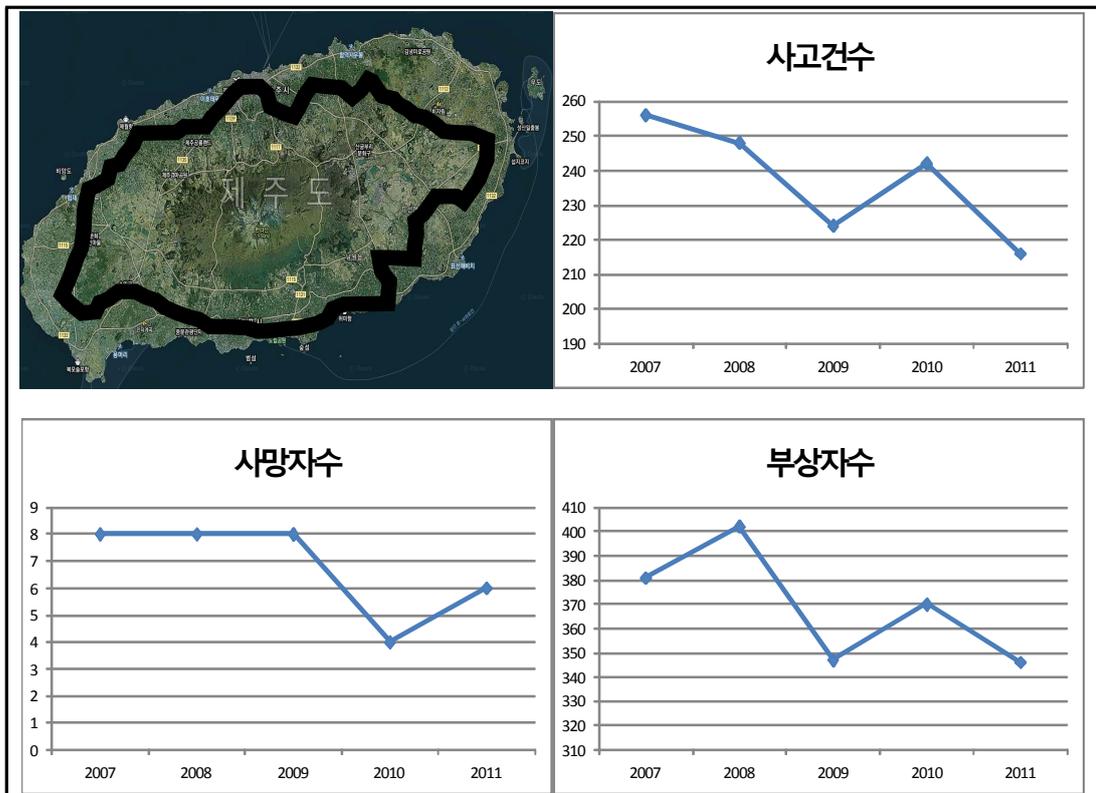
구국도 12호선(현 지방도 1132호, 일주도로)은 <그림 3-6>에서 보는 바와 같이 제주도 해안선을 따라 제주 전지역을 순환하는 주간선 도로로써 총 연장 길

이는 176.07km이다. 이 구간에서 2007년부터 2011년까지 교통사고 발생 실태를 분석해 보면 <표 3-17>와 <표 3-18>에서와 같이 138건의 사망사고와 2,823건의 부상사고가 발생하여 147명이 사망하고 4,784명의 부상자가 발생하였다.

구국도 12호선에서 발생한 교통사고의 경우 전반적으로 2009년도 이후 전체 교통사고 발생 건수나 부상자 수는 감소하는 추세를 보이고 있으나, <표 3-18>에서 보는 바와 같이 교통사고로 인한 사망자의 수가 2009년도 22명에서 2010년 33명, 2011년 34명으로 큰 폭으로 늘어 사망자 수가 약 50% 이상 증가한 것으로 분석되었다. 구국도 12호선에 발생한 교통사고의 주요 원인으로서는 도로 총 연장 길이가 길고, 차량 통행량이 많아 교통사고 발생 건수와 사상자 수가 다른 노선에 비해 많이 발생되고 있는 것으로 분석되었다.

### (3) 구국도 16호선

<그림 3-7> 구국도 16호선 교통사고 발생 건수 및 사상자 추이



지도 출처: 포털 다음 www.daum.net 지도 서비스(2012)

구국도 16호선(현 지방도 1136호, 중산간 도로)은 <그림 3-7>에서 보는 바와 같이 제주도 중산간 마을을 연계하는 순환도로로써 총 연장길이는 172.28km의 간선도로의 기능을 하고 있다.

구국도 16호선에서는 2007년부터 2011년까지 <표 3-17>와 <표 3-18>에서 보는 바와 같이 33건의 사망사고와 1,153건의 부상사고가 발생하여 34명이 사망하고 1,846명의 부상자가 발생한 것으로 분석되었다.

구국도 16호선은 제주도내 중산간 마을을 연계하는 도로로서 도로 폭이 좁고, 도로안전시설물이나 교통안전시설물의 설치가 구국도 12호선인 일주도로에 비해 상대적으로 열악하며, 대부분 구간이 마을을 통과하고 있어 교통사고 발생 위험성이 높은 도로로 분석된다.

구국도 16호선은 제주특별자치도 시행 후 <그림 3-7>과 같이 교통사고 건수, 사망자 수, 부상자수가 증감 현상을 반복하고 있는 것으로 나타났다.

구국도 16호선은 중산간 농촌마을을 통과하는 구간이 대부분이며, 농로와의 접속 교차로가 많고, 편도 1차로로 도로 폭이 좁은 특징을 보이고 있다.

차량 통행량이 집중되고 있는 구국도 12호 및 95호선 등에 도로 유지 관리 예산이 집중되고 있으나 상대적으로 차량 통행량이 적은 구국도 16호선에 대한 도로 관리 기관의 관심의 저조도 구국도 16호선의 교통사고를 지속적으로 줄이지 못하는 원인으로 분석된다.

#### (4) 구국도 95호선

구국도 95호선(현 지방도 1135호, 평화로)은 <그림 3-8>에서 보는 바와 같이 제주도 한라산 서측을 중심으로 산간 지역을 통해 제주시와 서귀포시 대정읍 보성리를 잇는 주간선도로로써 총 연장길이는 29km이다.

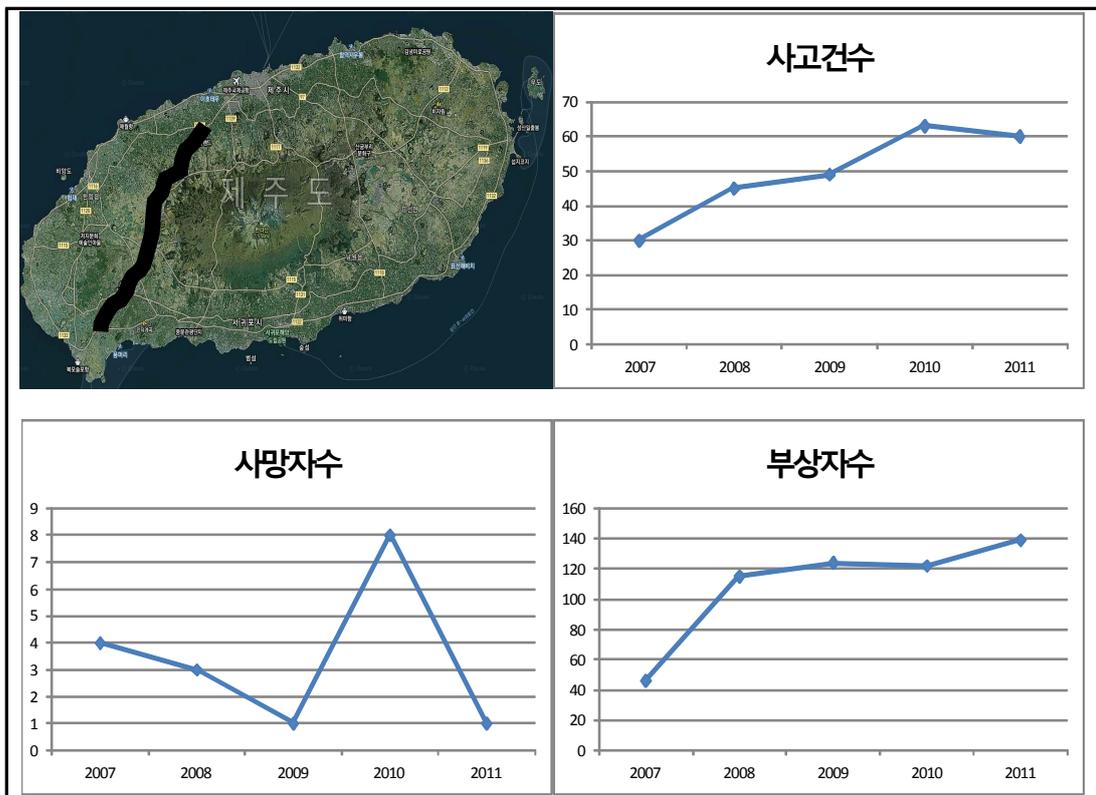
구국도 95호선은 일일 평균 약 25,000여대<sup>38)</sup>의 차량이 통행하고 있는 도로로써 제주도내 도로 중 통행량이 가장 많은 도로이다.

일일평균 통행량이 많아지고 제주도내 유동 인구가 증가하면서 구국도 95호선이 최초 편도 1차로로 개설된 후 편도 2차로로 확장되면서 도로 선형 개량 공사가 시행되었다.

38) 제주특별자치도 자치경찰단 제주교통정보서비스센터 노선별 교통통계, <http://www.jejuits.go.kr>, 2012.

<표 3-17>과 <표 3-18>과 같이 구국도 95호에서는 2007년부터 2011년까지 12건의 사망사고와 235건의 부상사고가 발생하여 17명이 사망하고 546명의 부상자가 발생되었다. 구국도 95호선이 제주시에서 서귀포시를 연결하는 도로로써 출퇴근 운전자 및 관광도로로써의 기능을 가지고 있어 관광객 운전자들의 이용률이 높은 게 1일 평균 통행량이 많은 이유 중 하나로 분석된다.

<그림 3-8> 구국도 95호선 교통사고 발생 건수 및 사상자 추이



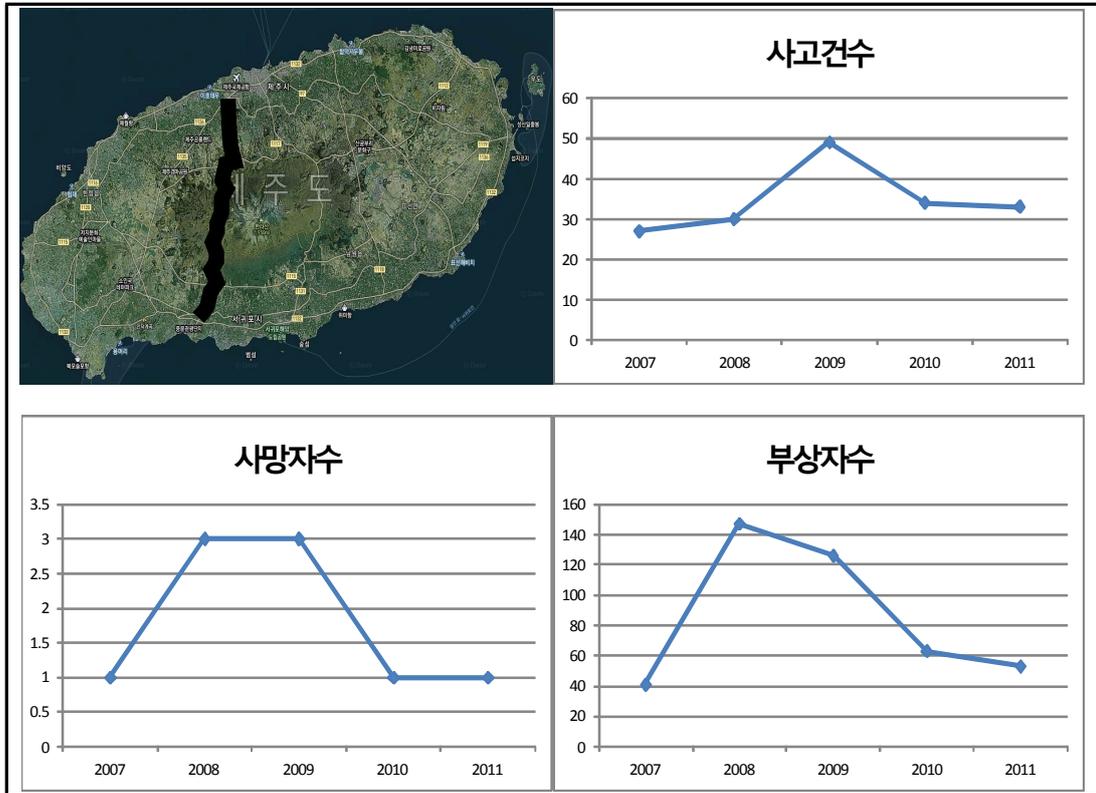
지도 출처: 포털 다음 www.daum.net 지도 서비스(2012)

구국도 95호선은 2007년부터 지방도로 공식 전환된 후 지속적으로 교통사고 발생 건수 및 부상자 수가 증가하고 있는 것으로 나타나 향후 사고 위험성이 높아지고 인명피해의 증가가 예상되는 도로로 분석된다.

주행속도가 고속화되면서 중앙분리대를 넘는 중앙선 침범 사고와 과속 및 짙은 안개와 비로 인해 다중 추돌사고가 빈번히 발생되고 있는 교통사고의 특징을 보이고 있다.

(5) 구국도 99호선

<그림 3-9> 구국도 99호선 교통사고 발생 건수 및 사상자 추이



지도 출처: 포털 다음 www.daum.net 지도 서비스(2012)

구국도 99호선(현 지방도 1139호, 1100도로)은 <그림 3-9>에서 보는 바와 같이 제주도 한라산 서측의 산악지역을 통해 제주시와 서귀포시 중문동을 잇는 간선도로로써 총 연장길이는 35.1km이다.

구국도 99호선에서는 <표 3-17>와 <표 3-18>에서 보는 것처럼 2007년부터 2011년까지 7건의 사망사고와 166건의 부상사고가 발생하였다. 이 사고로 9명이 사망하고 430명의 부상자가 발생하였다.

구국도 99호선은 도로 종단 및 횡단선형이 급커브와 경사가 심한 산악구간 도로로써 도로 이용률이 떨어지고, 겨울철 눈으로 인한 잦은 교통통제로 하루 평균 1,500여대<sup>39)</sup> 내외의 낮은 도로 이용률로 인해 교통사고 발생 빈도가 낮은 것으로

39) 제주특별자치도 자치경찰단 교통정보서비스센터 노선별 교통통계, <http://www.jejuits.go.kr>, 2012.

분석된다.

그러나 구국도 99호선에서 발생한 교통사고의 유형 중 특이한 것은 전세버스 등 대형 승합차량에 의한 대형교통사고<sup>40)</sup> 발생이 집중적으로 발생되고 있다는 것이다.

제주특별자치도 시행 후 구국도 99호선에서 발생한 대형교통사고는 <표 3-19>에서 보는 바와 같이 총 4건으로써 전세버스 등 대형버스에 의해 발생한 것으로 나타났다.

<표 3-19> 구국도 99호선의 대형교통사고 발생 현황

사고일자	사고장소	사고유형	인명피해	사고원인
2006. 11. 7	제주시 노형동 YWCA캠프장 북측	버스 단독	사망 1명 부상 40명	안전운전 부주의(제동장치 조작 미숙)
2008. 4. 3.	제주시 노형동 축산단지 남측	버스 단독	부상 40명	안전운전 부주의(제동장치 조작 미숙)
2008. 5. 7.	제주시 노형동 어승생수원지 앞	버스 단독	사망 3명 부상 40명	안전운전 부주의(제동장치 조작 미숙)
2009. 2. 1.	제주시 노형동 러브랜드 북측	버스 단독	부상 26명	안전운전 부주의(제동장치 조작 미숙)

출처: 도로교통공단 제주특별자치도지부(2012)

사고 원인으로서는 4건 모두 버스 운전자의 안전운전 부주의 및 운전조작 미숙에 의한 사고로 분석되었으며, 급경사와 급커브의 선형을 보이는 도로라는 점에서 제동장치에 페이드(Fade) 현상<sup>41)</sup>이 발생되어 제동장치의 제동력이 떨어져 속도를 줄이지 못하고 도로를 이탈하는 사고가 발생되고 있는 것으로 분석된다.

따라서 구국도 99호선에서 발생되고 있는 대형버스의 제동력 감소에 의해 발생하는 사고를 방지하기 위한 긴급제동시설 설치, 연속되는 내리막 경사 구간에 대한 선형 개선, 감속시설 등이 시급히 보완되어야 할 것으로 분석된다.

40) 경찰 통계상 한 번의 사고로 사망 3명 이상 또는 부상 20명 이상의 사고를 통칭하는 용어.

41) 페이드(Fade) 현상 : 자동차 운전 중 운전자가 풋브레이크를 자주 사용하여 브레이크 드럼 또는 디스크와 브레이크 라이닝 또는 패드간의 강한 마찰로 열이 발생되어 제동력이 일시적으로 떨어지는 현상.

## 제 4 장 제주특별자치도 도로 관리를 위한 정책적 제언

### 제 1 절 도로법 개정을 통한 제주도내 구국도의 국도(國道) 재환원

특별지방행정기관 사무의 지방정부로의 이관은 중앙에 집중된 국가 사무의 지방 이양으로 국가 균형 발전과 지역 특성화, 중앙 정부와 지방 정부로 이원화된 행정력을 통합함으로써 행정 서비스의 효율적 제공을 목적으로 참여정부에서부터 추진되어 왔다.

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 의해 2006년 7월 1일부로 제주특별자치도가 탄생하면서 중앙에 집중된 국가 사무의 권한이 본격적으로 지방 정부로 이양되는 계기가 마련되었다.

그러나 지방정부로 이양되는 국가 사무의 특성과 지방정부로 이양되었을 때 발생 가능한 부작용 등을 면밀하게 검토하지 않은 상태에서 서둘러 이양의 성과를 거두기 위한 성급한 추진으로 인해 제주특별자치도 출범 5년을 지나는 시점에서 하나씩 부작용이 나타나기 시작하고 있다.

제주특별자치도는 2006년 7월 1일부로 특별자치도로 전환되면서 국방, 외교, 사법을 제외한 전 분야에 대한 자치권을 행사한다는 큰 명분 하에 제주도내 특별지방행정기관 중 7개 국가사무를 동시에 지방 정부로 이관받았다.

그 중 제주지방국토관리청의 국도 유지 관리 사무가 포함되어 2007년 1월 1일자로 공식적으로 제주도내 모든 국도 노선이 지방도로 전환되고 실질적인 도로 관리 권한이 국토해양부장관으로부터 제주특별자치도지사로 일괄 이관되었다.

제주지방국토관리청의 사무가 국도 건설, 국도의 유지 관리, 국가하천건설 및 유지 관리 등을 포함하고 있으며, 그 규모가 대단히 방대함에도 불구하고 제주특별자치도로 포괄적으로 1차 이관 사무에 포함되어 이관되었다.

다른 분야의 특별지방행정기관의 국가 사무가 단계적 이관으로 추진되고 있음에 비추어 제주지방국토관리청 사무가 1차 이관 사무로 이관이 마무리된 것은 제주도내 대부분의 국도 건설이 완료된 상태였다는 게 크게 작용된 것으로 분석된다.

제주특별자치도가 시행되고 5년이 지난 시점에서 제주특별자치도가 국도의 유지 관리 사무를 지방 정부로 이양 받은 게 적절했느냐에 대한 비판 여론이 제기되고 있는 것은 도로 유지 관리 비용이 재정 자립도가 약 30%에 미치지 못하는 제주도의 입장에서 도민의 부담으로 가중될 것이라는 우려의 시각 때문이다.

도로는 사회간접자본시설로써 건설, 유지 관리 비용이 천문학적 예산이 소요되는 분야임에도 불구하고 이관 이후의 도로 유지 관리 예산의 지원 및 조달 방안에 대한 사전 타당성 검증 과정을 소홀히 한 상태에서 제주특별자치도로 이관되었다는 측면이 제고되고 있는 것이다.

따라서 이러한 구국도의 유지 관리 부분에 대한 여러 가지 문제를 해결하기 위한 방안으로써 도로법 개정을 통하여 구국도의 국도(國道) 재환원을 제안하고자 한다.

도로법상 일반국도의 도로관리청은 국토해양부장관이다. 그러나 제주특별자치도인 점을 감안할 때 예외적으로 제주도내 일반국도의 도로관리 권한을 제주특별자치도지사에게 국가 사무를 위탁하는 방안에 대해 검토가 필요할 것으로 판단된다.

도로는 사회간접자본시설로써 막대한 건설 비용과 유지 관리 재원이 소요된다는 점, 재정 자립도가 낮은 지방 정부의 경우 심각한 재원의 부담을 초래한다는 점, 열악한 예산에 의해 원활한 도로 유지 관리가 안 될 경우 도로의 안전성을 확보하기 어렵다는 점은 제주도내 구국도의 국도 환원의 정당성을 입증하기에 충분하다고 판단된다.

구국도의 국도 환원과 제주특별자치도지사에게 국가 사무를 위탁함으로써 제주특별자치도라는 지방 분권 정책에 크게 벗어나지 않으며, 제주도내 구국도가 국도로서의 지위를 회복하고 국도의 건설, 유지 관리 비용을 국가에서 부담하는 법적 근거를 갖출 수 있을 것이다.

또한 중앙 정부의 국도건설 중장기계획에서 배제되어 왔던 부작용을 해소하고 제주도내 일반국도의 건설 및 유지 관리가 원활하게 이루어질 수 있을 것으로 판단되어 장기적으로 제주도민의 재정 부담을 줄이고 도로의 안전성을 확보하는 방안이 될 것이다.

## 제 2 절 도로 관리 및 운영 조직의 재정비

### 1. 도로 관리 및 운영 조직의 통합

도로의 관리는 연속성과 통일성이 필요하다. 장기 도로건설 기본 계획의 수립, 도로의 유지 보수 및 관리, 도로안전시설물과 교통안전시설물의 설치 및 관리, 교통 운영 시스템의 도입과 적용, 기존 도로와 신규 도로의 접속으로 인한 교차로 교통운영 체계의 조정, 교차로간 신호 운영의 연동화 등 일관화된 도로 운영 체계가 갖추어지고 이에 따른 통일된 교통정책이 추진되어야 한다.

도로의 관리 주체나 국도, 지방도, 시군도와 같은 도로 구분에 따라 각각의 교통운영체계를 달리 하고, 교통 신호의 연동화에 엇박자를 보이게 되면 오히려 운전자에게 혼란을 주고 원활한 교통의 흐름에 영향을 미치게 된다.

이러한 문제를 해결하기 위해 도로의 건설과 유지 관리, 도로 운영, 교통정보의 제공 등 관리 주체별 통합 조직을 통해 일관된 교통 정책을 추진할 수 있고 돌발 교통상황이 발생할 때 신속한 문제 해결이 가능할 것이다.

제주특별자치도 본청의 건설도로과는 도로 개발 및 운영의 종합 계획 수립, 도로 용지 보상 등에 관한 업무를 담당하고 있고, 제주특별자치도 산하의 도로관리사업소는 도로의 유지 관리 업무를 수행하고 있으며, 제주시의 건설과와 서귀포시의 건설교통과는 시군도의 유지 관리 업무를 각각 구분하여 수행하고 있다.

제주특별자치도 본청과 사업소, 각 행정시로 분산된 도로 관련 업무를 통합 조정하여 인력과 부서를 재배치함으로써 도로관리 업무의 효율성을 높일 수 있을 것으로 분석된다.

제주특별자치도 도로 유지 관리 기관별 유지 관리 구간 현황을 보면 <표 4-1>에서 보는 바와 같이 제주특별자치도 도로관리사업소는 구국도 5개 노선의 시외권 구간과 기존 10개의 지방도 노선, 1개 노선의 국가지원지방도, 2개 노선의 제주시 및 서귀포시 국도대체우회도로를 관할하고 있다.

또한 제주특별자치도 산하의 제주시와 서귀포시의 두 개의 행정시에서는 구국도 5개 노선의 시내권 약 116.35km 구간과 2,453.06km 구간의 시·군도를 관리하고 있다.

<표 4-1> 도로 관리 주체별 관할 도로 현황

구 분		노선수	연 장(km)			
			계	도로관리 사업소 관리구간	행정시 관리구간	
<b>합 계</b>		<b>18개 노선</b>	<b>773.20</b>	<b>634.94</b>		
도로 관리 사업소	국 지 도	<b>계</b>	<b>1개 노선</b>	<b>35.90</b>	<b>26.45</b>	
		번 영 로(97호)	건입-표선	35.90	26.45	
	지 방 도	<b>계</b>	<b>15개 노선</b>	<b>717.21</b>	<b>600.86</b>	
		국 도	<b>소 계</b>	<b>5개</b>	<b>453.01</b>	<b>336.66</b>
			5 . 1 6 도 로 ( 지 1 1 3 1 호 )	제주-서귀	40.56	22.05
		일 주 도 로 ( 지 1 1 3 2 호 )	제주-제주	176.07	135.71	
		평 화 로 ( 지 1 1 3 5 호 )	제주-보성	29.00	29.00	
		중 산 간 도 로 ( 지 1 1 3 6 호 )	제주-제주	172.28	127.02	
		1 1 0 0 도 로 ( 지 1 1 3 9 호 )	제주-서귀	35.10	22.88	
		방 도	<b>소 계</b>	<b>10개 노선</b>	<b>264.2</b>	<b>264.2</b>
			비 자 림 로 ( 지 1 1 1 2 호 )	평대-봉개	27.30	27.30
			추 자 로 ( 지 1 1 1 4 호 )	대서-예초	5.90	5.90
			제 2 산 록 도 로 ( 지 1 1 1 5 호 )	용당-상호	43.90	43.90
			한 창 로 ( 지 1 1 1 6 호 )	한림-창천	14.30	14.30
			제 1 산 록 도 로 ( 지 1 1 1 7 호 )	월평-어음	20.80	20.80
			남 조 로 ( 지 1 1 1 8 호 )	남원-조천	30.20	30.20
	서 성 로 ( 지 1 1 1 9 호 )		서귀-성산	33.90	33.90	
	대 한 로 ( 지 1 1 2 0 호 )		대정-한림	18.00	18.00	
	국 대 도	<b>계</b>	<b>2개 노선</b>	<b>20.09</b>	<b>국비</b>	
		제주시국도대체우회도로	애월-오라	12.89		
서귀포시국도대체우회도로		상창-중문	7.20			
행 정 시	시 군 도	<b>소 계</b>	<b>4,375개 노선</b>	<b>2,453.06</b>	<b>2,453.06</b>	
		제 주 시(시 도)	3,950	1,335.58	1,335.58	
		제 주 시(군 도)	76	484.10	484.10	
		서 귀 포 시(시 도)	275	229.88	229.88	
		서 귀 포 시(군 도)	74	403.50	403.50	

출처: 제주특별자치도 건설도로과(2012), 내부자료.

각 도로에서 발생하는 돌발 상황이나 교통정체, 통행 제한 등의 교통정보는 제주특별자치도 자치경찰단의 제주교통정보서비스센터에서 제공하고 있다.

이렇게 도로 관리 조직 및 예산, 인력이 분산되면서 도로 관리 감독 기능의 이

원화로 인해 신속한 도로 관리 기능을 수행하지 못하는 부작용이 나타나고 있다.

지역의 공간적 범위가 좁은 제주도내에서 짧은 구간마다 구간별 도로 관리 주체가 다를 경우 도로의 포장이나 도로안전시설물 또는 교통안전시설물의 유지 관리 상태, 폭설로 인한 제설의 문제에서 연속성과 통일성이 이루어지기 어렵다.

이러한 문제는 결국 운전자에게 혼란과 교통사고의 위험을 가중시킬 수 있고 도로상의 안전성을 확보하는데 큰 걸림돌이 될 수 있다.

제주특별자치도지사 산하의 도로관리 주체와 교통정보 제공 주체를 하나의 조직으로 통합 운영함으로써 도로 유지 관리에 대한 감독 및 지휘체계를 단순화하고 도로상에서 발생하는 다양한 상황에 대한 신속한 교통정보를 제공하여 도민의 도로 이용 서비스를 충족시켜 줄 수 있을 것으로 본다.

따라서 제주특별자치도지사 산하의 도로 관리 부서를 통합하여 감독 기능을 단순화하고 예산 및 인력을 집중하여 원활한 도로 유지 관리 효과를 거둘 수 있는 도로 관리 조직의 재정비를 제언하고자 한다.

## 2. 도로 관리 조직의 전문 인력 확충

도로의 체계적인 관리를 위해서는 교통공학, 토목공학, 신호운영체계 등 상당한 전문성이 요구되고 있으며, 전문적 지식을 갖춘 인력에 의해 효과적으로 운영될 때 효율적인 도로 관리의 성과를 얻을 수 있다.

그러나 제주특별자치도 시행 후 도로관리사업소의 인력 변동 현황을 보면 전문성을 갖춘 공무원 인력이 지속적으로 감소되고 있고, 오히려 무기 계약직 등 비정규 인력으로 충원되고 있는 실정이다.

이는 도로 관리의 전문성을 떨어뜨리고 선진 교통시스템을 도입하거나 적용하는데 지장을 초래할 것이며, 새로운 도로의 건설이나 도로의 확포장시 원활한 감독이나 감리에도 심각한 문제가 발생될 것으로 분석된다.

도로의 설계, 포장, 감리 등 전문성을 갖춘 인력을 확보하고 효율적인 배치를 통해 보다 체계적인 도로 관리와 안전성을 도모할 수 있을 것으로 분석된다.

### 제 3 절 도로 안전 인프라 구축

제주특별자치도는 유네스코(UNESCO)로부터 세계자연유산, 세계지질공원, 생물권보전지역이라는 인증을 받은 지역으로써 해마다 많은 관광객과 외국인들이 찾고 있고 그 수는 해를 거듭할수록 늘어나고 있다.

또한 세계보건기구(WHO)로부터 국제안전도시로 공인되어 안전한 도시라는 도시 이미지를 구축하는데 제주특별자치도 차원의 노력을 기울이고 있다.

이에 제주특별자치도는 산하에 세계자연유산관리단과 제주특별자치도 소방방재본부내에 안전도시과를 두어 세계자연유산에 대한 보존과 홍보를 강화하고 있으며, 국제안전도시로의 이미지 구축을 위한 재해, 재난, 화재, 교통사고로부터 인명 피해를 줄이고 손상을 최소화하기 위한 다양한 정책적 방안을 꾸준히 강구하고 있다.

따라서 이러한 노력의 연장선에서 제주도내 위험 도로에 대한 선형 개량, 교량의 안전성 점검 등 안전한 도로 환경 조성을 위한 예산의 확대 노력을 강화하고 집중적인 투자가 필요하다고 본다.

구국도 11호선(지방도 1131호)이나 구국도 99호선(지방도 1139호)의 경우 산악 구간 도로로써 대형버스 등에 의한 대형교통사고가 빈번히 발생되고 있고, 이러한 문제는 관광지로서의 안전성에 심각한 문제를 야기하게 되며, 국제안전도시로서의 이미지 확보 측면에서 부정적인 결과로 작용할 것으로 본다.

따라서 위험도로에 대한 도로안전진단을 시행하고 도로안전시설물, 교통안전시설물의 지속적 확충과 교통사고 잦은 지점의 구조 개선 노력, 구국도 11호선이나 구국도 99호선과 같은 산악도로에 긴급제동시설과 같은 안전시설을 보강하는 교통안전 정책이 선행되어야 할 것이다.

## 제 5 장 결 론

지난 2006년 7월 1일부로 제주도는 우리나라 역사상 최초로 국방, 외교, 사범에 관한 사무를 제외한 모든 사무에 대해 자치권을 행사할 수 있는 특별자치도 시대를 열었다. 이에 특별지방행정기관 사무가 지방정부로 이관되며 제주특별자치도는 사무 범위에 양적인 팽창과 함께 막강한 권한을 행사할 수 있는 기본적인 토대가 구축되었다.

그러나 특별지방행정기관 사무가 지방정부로 이관됨으로써 얻어지는 순기능과 더불어 반대의 역기능이 서서히 나타나고 있어 제주특별자치도는 특별지방행정기관 사무의 이양에 대한 재검토의 움직임을 보이고 있는 것이 사실이다.

특히 제주지방국토관리청의 국도 유지 관리 사무가 제주특별자치도로 이관되면서 기존 국도가 지방도로 편입 되었다. 그 결과 막대한 재정적인 부담을 지게 되면서 최근 구국도의 유지 관리 사무를 국가에서 관리할 수 있도록 국도로 재환원해야 한다는 도민의 여론도 만만치 않다.

본 연구에서는 이러한 국도의 유지 관리 사무를 지방정부로 이관했을 때 발생하는 문제를 도로 유지 관리 분야의 예산과 인력의 문제, 지역 여론의 문제, 구국도의 지방도 전환 후 안전성 확보에 대한 문제로 나누어 분석해 보았다.

국도 유지 관리 사무가 제주특별자치도의 지방정부로 이관되어 지방도화 되면서 국가의 중장기 국도건설계획에서 제주도가 배제되고 있는 점, 도로 유지 관리에 소요되는 예산의 국비지원 근거가 명확하지 않은 점, 그로 인해 제주특별자치도의 도로 유지 관리에 투입되는 재정 부담이 가중된다는 점, 도로 유지관리 분야의 인력이 점차 줄어들고 있다는 점, 도로의 유지 관리 사무가 적절히 시행되지 못할 때 도로상의 안전을 확보하기 어렵다는 점 등이 본 연구를 수행하는 과정에서 나타난 문제들이다.

실제로 제주특별자치도 시행 후 도로 유지 관리 분야의 예산과 인력이 해를 거듭할수록 축소되고 있는 것으로 분석되었다.

제주특별자치도 시행 전후 도로관리사업소의 구국도 유지 관리 부문의 예산의 변동 현황을 보면 제주특별자치도 시행 전에 비해 오히려 구국도 유지 관리 예

산이 감소한 것으로 나타났다.

제주특별자치도 시행 전 제주도내 5개 노선의 국도와 1개 노선의 국가지원지방도, 2개 노선의 국도대체우회도로 등 총 8개 노선의 제주지방국토관리청에서 직접 관리해 오던 370.74km 구간이 제주특별자치도 시행으로 기존 10개 노선의 지방도 264.2km가 추가되었음에도 도로 유지 관리 부문의 전체 예산이 제주특별자치도 시행 전에 비해 오히려 감소한 것으로 분석되었다.

향후 제주시 및 서귀포시 국도대체우회도로가 완공된 후 제주특별자치도로 관리 권한이 이관되어 지방도로 편입하게 될 경우 도로의 유지 관리에 필요한 예산이 크게 증가할 것이고, 도로 유지 관리에 소요되는 예산이 감소하는 것은 도로상의 안전성 확보에 큰 문제로 부각될 것으로 예상된다.

또한 제주특별자치도 도로관리사업소의 인력이 제주특별자치도 시행 후 점차 공무원의 정원이 축소되고 있어 도로 관리에 대한 전문성을 떨어뜨리고 있는 것으로 분석되었다.

제주특별자치도의 구국도 유지 관리 사무에 대한 도민의 시각을 지역 3대 언론사의 기사, 기고, 사설을 통해 분석해 본 바 지방재정 부담의 가중, 정부의 국도건설 계획에서 제주도 배제, 사회간접자본시설 확충의 어려움, 중앙정부와의 단절로 국비지원의 난항 등을 이유로 우려의 시각으로 보는 관점이 우세한 것으로 분석되었다.

제주특별자치도 시행으로 국가 사무가 지방정부로 이관되며 국도가 지방도로 전환됨으로써 도로상의 안전성이 확보되고 있는지에 대한 분석에서도 전국적으로 교통사고 발생 건수나 인명 피해의 규모가 감소하고 있음에도 불구하고 제주 지역은 오히려 구국도상에서 발생한 교통사고 발생 건수나 사망자의 수가 증가하고 있어 실질적인 도로상의 안전성을 도민들에게 제공하지 못하고 있는 것으로 분석되었다.

본 연구를 통해서 얻어진 결과는 특별지방행정기관 사무 중 일반적인 행정의 감독 업무를 수행하는 분야에 대해서는 중앙과 지방으로 이원화된 사무를 통합함으로써 업무 능률의 제고와 더불어 예산의 심의 및 집행의 단순화로 충분한 권한 이양의 효과를 기대할 수 있으나, 지방정부의 막대한 재정적인 부담을 초래할 수 있는 사회간접자본시설 등의 사무는 지방정부의 재정 능력, 지역적 특성과

인력의 확보 여부, 중앙정부에서의 지속적인 재정 지원의 담보가 있어야 국가 사무의 지방정부로의 권한 이양의 효과를 얻을 수 있을 것으로 분석되었다.

따라서 본 연구를 통해서 제주특별자치도 시행으로 인해 기존의 제주도내 국도가 지방도로 편입되면서 발생하는 많은 문제를 해결하고 원활한 도로 유지 관리와 안전성을 확보하기 위해서는 기존의 5개 구국도 노선인 구국도 11호선, 구국도 12호선, 구국도 16호선, 구국도 95호선, 구국도 99호선을 국비를 통해 유지 관리 비용을 부담할 수 있도록 국도로 재환원하는 방안을 검토해야 한다고 본다.

도로 관리의 효율적인 운영의 측면에서는 제주특별자치도임을 고려하여 제주도내 국도 관리의 국가 사무를 제주특별자치도지사에게 위탁함으로써 특별자치도로서의 기본 취지를 유지하고, 국비 지원을 통한 도로 관리의 안정적인 재원의 확보와 도로 안전성 확보에 기여할 것으로 판단된다.

제주특별자치도 본청 및 도로관리사업소와 각 행정시로 분산된 도로 관리 기능과 조직을 통합 재정비하여 예산과 인력을 재배치하고, 관리 감독과 지휘체계를 단순화함으로써 효율적인 도로 유지 관리 서비스를 제공하게 될 것으로 본다.

여기에 각 도로 노선별 위험 구간에 대한 도로안전진단 점검을 통해 위험 도로의 개선과 안전시설물의 보강으로 안전성 확보 노력을 강화함으로써 국제자유도시로서의 안전한 제주 이미지 구축에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 본다.

본 연구를 수행하는 과정에서 아쉬운 점은 특별지방행정기관 사무의 지방정부 기관에 대한 선행 연구가 많지 않다는 것과 특별지방행정기관 사무를 지방정부로 이양해야 한다는 필요성은 제기되고 있지만 실제로 실현된 경우는 제주특별자치도가 최초라는 것이다. 따라서 충분한 비교 분석과 국가 사무의 지방정부로의 권한 이양의 적절한 분야에 대한 심층적인 연구를 진행하지 못했다는 아쉬움이 있다.

향후 지방화와 분권화 차원의 중앙정부 권한의 지방정부로의 이양을 확대하기 위해서는 국가 사무의 특성과 지방의 지역성, 지방정부의 특수성, 지방정부의 재정자립도 등을 면밀히 분석하는 과정이 필요하고, 중앙정부의 국가 사무를 지방정부로 이양하기 위한 다각적인 연구가 이루어져야 할 것으로 본다.

## 【 참고 문헌 】

- 박 신(1998), 도로관리책임의 배분체계에 관한 연구, 한국도로공사
- 임강원(1997), 도시교통계획, 서울대학교출판부
- 이건영 원제무(1997), 교통정책, 박영사
- 도철웅(1998), 교통공학, 청문각
- 법제처(2012), 도로법
- 법제처(2012), 한국도로공사법
- 법제처(2012), 유료도로법
- 법제처(2012), 사도법
- 소진광(2002), 특별지방행정기관 운영 실태와 문제점, 지방행정  
대한토목학회(2000), 도로의 구조시설기준에 관한 규칙, 지문당
- 한국행정연구원(1996), 도로관리체계 종합 개선 방안, 한국행정연구원
- 박희정(1997), 지방도로 관리체계의 개선 방안, 한국지방행정연구원
- 문주열(1997), 우리나라 도로관리체계의 개선 방안, 한국지방행정연구원
- 국토개발연구원(1996), 도로예산 체계 연구, 미국과 일본 사례를 중심으로,  
국토개발연구원
- 경찰청(2011), 교통사고통계 2011년판
- 도로교통공단(2011), 교통사고 통계분석, 교통사고종합분석센터
- 양영철(2009), 제주특별자치도 특별지방행정기관 통합의 성과와 과제, 지방행정  
연구 제23권 제2호(통권77호)
- 이시철(2007), 특별지방행정기관 기능 이관 논의의 쟁점과 방향, 지방정부연구,  
제11권 제2호(여름호)
- 김영수·금창호(2002), 특별지방행정기관의 조정 방안, 지방정부연구, 제6권 제4호  
(겨울호)
- 안경섭(2009), 특별지방행정기관의 지방 이관에 대한 실증 분석, 한국지방자치학  
회보, 제21권 제2호(통권66호)
- 오재일·한장희(2008), 특별지방행정기관의 재정비에 관한 고찰, 한국거버넌스학

회보 제15권 제1호

양영철외 7인(2008), 제주특별자치도의 이해, 대영문화사

유태현(2009), 제주특별자치도의 자주재원 확충 방안, 제주특별자치도의회 출범  
3주년 재정정책 세미나

## Abstract

Jeju was designated as a Special Self Governing Province on July 1st 2006 making it possible to exercise its own government policy excluding the nation defence, diplomacy and jurisdiction. As such, 7 special regional administrative departments within Jeju was transferred under the Jeju Special Self Governing Province.

With the execution of the Special Jeju Self Governing Province, the current national roads of Jeju has been changed into regional ones and the managing body has been changed from the Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs to the administration of the Governor of the Jeju Special Self Governing Province. Following such measures, this study looks and analyzes mainly three factors at whether there are any problems in managing these roads largely in terms of budget, personnel distribution, regional public opinion, and road safety.

Firstly, it appeared that there has been a reduction in personnel and budget after the execution of the Jeju Special Self Governing Province in terms of the road management. It could be predicted that there will be an increase in the road usage and the question of how long the roads will last followed by increase in costs in terms of maintaining them in the near future. As per the reduction in the number of professional personnel in the road management department, it has been analyzed that there will be problems ahead in terms of securing the road safety factor.

Secondly, in terms of the public opinion through the regional media after the change in the managing body of the national roads, it has been concluded that more burden will be placed on the regional development. Problems such as exclusion of Jeju by the central government's placing of funds in developing future national roads, difficulty in securing social indirect funding facilities, difficulty in budget and national aid due to the severing of

connection with the central government were all foreseen leading to considerable concerns and worries.

Thirdly, in terms of securing road safety, it has been analyzed that there will be a creation of dangers. On a national scale, the number of traffic accidents or human casualties have been continuously declining, but Jeju has recently shown that it is increasing in the numbers of traffic accidents and human casualties. This phenomenon appears to be repeating itself while the number of death tolls in the traffic accident is becoming serious. It was concluded that not having the securement of road safety had a dire effect on the numbers.

To suggest some policy measures against these problems, first, it is the opinion of this author that the management of the Jeju roads be returned to the central government through a reform in the road laws, while the establishment of the national roads and maintaining them be entrusted to the governor of the Jeju Special Self Governing Province. Second, the integration of the managing body which had been separated due to the designation of the Jeju Special Self Governing Province and redistribution of the personnel is advised. Thirdly, seek out the dangers through a safety diagnosis process of the dangerous roads within Jeju and come up with measures to establish a safer infrastructure of these said roads.