

韓國의 道路 現況과 展望

科學的 計劃에  
合理的 管理아 쉽다



陰 盛 稷  
〈國土開發研究院 首席연구원  
· 交通계획학〉

◇ 道路開發 현황

道路網은 人的·物的 흐름을 담당하는 국가의 중추적 기반시설로 인류의 역사가 시작되면서 생성되었고, 그 후 시대적 여건변화에 따라 계속 발전되어 왔다. 특히, 道路는 자동차교통을 주로 담당하지만 그 외에도 국민의 일상생활이나 생산활동을 원활하게 해 주는 매개적인 기능을 수행하며, 더 나아가 지역개발을 선도·지원하는 기본적인 수단으로 간주되고 있다.

우리나라의 道路網은 1960년대 이전에는 크게 不良한 실정이었다. 즉, 과거의 道路網은 軍事·政治의 관점에서 철도 및 항만의 보조기능으로 간주되어 1961년말 현재 도로사정은 대부분 비포장·小路 형태였다. 美軍政下에서 착수된 서울-부산간 국도개량사업은 10년이 넘도록 완료되지 못하였으며, 서울-인천, 釜山-馬山 등 주요도시간 포장사업도 마무리 되지 못한 실정이었다. 1962년에 제1차 경제개발5개년계획이 시작된 이후 의욕적인 경제성장, 수출촉진 등의 정책을 뒷받침하기 위해 지역간 교통시설에 대한 확충이 크게 요구됨에 따라 政府는 제2차 경제개발5개년계획기간(1967~1971)부터 도로확충에 상당한 예산을 배분하였다.

우리나라 고속도로망의 효시가 되는 京釜·京仁고속도로가 동기간에 건설되었고 국도도 약 950km를 동기간에 포장하여 국도포장율이 1971년말에는 28%에 달하였다. 특히 이 期間에는 총 교통부문의 총투자비의 47.33%가 도로부문에 배분되어 제1차 계획기간중의 12%에 비하면 놀랄만한 투자실적을 보였다.〈표-1〉 참조.

제3차 계획기간 이후에도 도로부문 투자는 계속 증가되어 1987년말 현재 우리나라 총 도로연장 53,777km의 57%인 30,796km가 포장되었고, 특히 국도포장율은 80%에 달해 1991년까지는 90%이상의 포장을 달성은 무난할 것으로 판단된다. 地方道の 경우 1961년말 현재 포장율은 0.5%에 불과하였으나 제5차 경제개발계획기간(1982~1986) 동안에 3,245km나 포장하여 1987년말 현재 42%의 포장율을 보이고 있다.

이와 같은 1962년 이후의 도로확충방향을 요약하면 제1차 계획기간(1962~1966)에는 산업철도 건설에 치중한 반면 도로개발은 크게 부진하였고, 제2차 계획기간(1967~1971)에는 고속도로 건설, 제3차 계획기간(1972~1976)에는 고속도로망의 계획적인 형성과 국도포장 본격화, 제4차 계획기간(1977~1981)에는 주요 국도의 포장과 확장에 政策基調를 두었음을 알 수 있다. 제5차 계획기간(1982~1986)에는 농어촌도로의 중요성을 감안하여 地方道포장을 제고에 주력하는 한편 도시간 연계 도로망 확충에도 크게 노력하였다. <표-2> 참조.

◇ 開發政策과 問題點

과거 정부가 추진해온 도로정책방향의 기초는 크게 국가경제규모의 팽창에 따라 급격히 신장한 교통수요에 능동적으로 대처하고 국토종합개발과 연계된 巨視的 次元에서 국토균형개발을 유도하여 궁극적으로는 국도 공간 개편을 선도한다는 점 등으로 특징지을 수 있다.

그러나 이와 같은 개발정책을 수행해 오는 과정에서 우리나라 도로망체계에는 여러가지 문제점이 나타나고 있다는 점도 부인할 수 없는 사실이다. 현재 우리나라 도로등급체계는 고속국도, 일반국도, 지방도 등 행정편의 위주로 구분되어 있으나, 이 구분은 도로망 자체가 수행하는 기능과 상당히 괴리되어 있는 경우가 많다. 또 과거의 수출주도적 고도경제성장정책을 뒷받침하기

<表-1> 期間別 交通部門 投資比率 (單位: %)

區分 \ 期間		1962~1966	1967~1971	1972~1976	1977~1981	1982~1985
總決算中 交通部門 投資額		7.09	10.37	9.56	7.10	6.70
交通部門中	鐵道部門投資額	64.19	33.93	39.46	41.57	27.70
	公路部門投資額	12.07	47.33	32.02	30.92	43.90
	海運部門投資額	15.87	14.30	22.21	19.30	18.50
	航空 및 其他 部門 投資額	7.87	4.06	3.27	8.21	9.90

註: 鐵道部門은 車輛購入費포함  
 資料: 經濟企劃院, 豫算概要, 1970~1985

위해 대도시를 연결하는 간선도로 중심의 도로 개발정책이 유지되어 온 바, 이는 구간에 따라서는 투자가 중복되기도 하고, 특히 투자우선순위 결정이 애매한 경우도 많았다는 결점도 있다. 더구나 대도시 중심의 도로망체계 우선정책은 지역간 접근도 수준의 격차를 더욱 심화시킨 결과를 초래하였고, 도로망간 또는 도로와 철도, 항만, 유통기지 등에 대한 연계기능도 대체로 미약하다는 문제점을 내포하게 되었다.

도로의 유지관리체계도 몇가지 문제점을 지니고 있다. 우선 도로유지관리기구가 건설부 및 각 지방자치단체등으로 다원화되어 있어 효율적인 유지관리에 어려움이 많으며, 특히 최근 급격히 국도, 지방도 등의 포장도로가 증가되는데 비해 재원 및 관련인력이 충분히 뒷받침되지 못하는 점은 매우 심각한 점이라 할 수 있다.

◇ 展望과 對策

우리나라의 도로망이 산업 및 경제개발을 뒷받침하고 국민의 생활편의를 최대한 증진시키는 기능 및 역할을 담당하기 위하여는 지금까지 설명한 기존 도로개발정책의 문제점을 적극 해소하는 것이 필요하다. 이와 더불어 경제, 사회, 문화등 모든측면에서 새로이 대두되는 대내외적 여건변화에 능동적으로 대처할 수 있는 대책방안이 함께 고려되는 것이 바람직하다.

장래 예상되는 우리나라 도로부문의 對內外的 興件을 전망하여 보면 다음과 같다.

우선 대외적 여건으로는 유류등 관련자원의 제약이 더욱 심화될 것으로 예상되며, 우리나라 수출산업이 첨단산업중심으로 개편됨에 따라 少量輸送 위주의 도로수송이 더욱 큰 역할을 하게 될 것이며, 중공등 제3국과의 교류가 촉진된다는 점 등을 들 수 있다.

대내적으로는 우선 국민소득과 경제규모의 확대에 따라 대폭적인 교통량증가가 예상된다. 1987년말 현재 160万臺 수준인 자동차보유대수가 2000년에는 적게 보아 500만대, 많게 보면 1000만대 수준까지 이를 것으로 전망되고 있어 이에 따른

도로개발수요는 더욱 많은 투자를 도로부문에 배분되어야 함을 의미한다. 이와 더불어 조만간 실시가 예상되는 지방자치제와 中小規模 공업단지가 전국적으로 확산되어 입지한다는 점을 감안하면 지방도로의 대폭적인 확충이 절실하다고 전망할 수 있다.

이와같은 對內外的 여건변화에 맞추어 우리나라 도로개발정책은 더욱 보완발전되어야 할 것이다. 이를 위해서는 지금까지의 여러 도로부문 정책을 새롭게 평가하고 더욱 바람직한 방향으로 전환해야 하는데 이들을 요약하면 다음과 같다.

우선, 과거 도로개발의 主目標인 고도경제성장을 뒷받침하는 기반시설확충정책을 국민편의관련 및 국토균형개발을 중시하는 관점으로 전환하는 것이 필요하다. 지역적으로 대도시 또는 공업단지 중심의 局地的 연결성을 강조하던 정책 방향을 전국적 차원에서 전국 구석구석을 골고루 포장하여 국민 모두에게 고른 혜택을 줄 수 있는 정책방향으로의 전환이 바람직하다.

또, 지금까지 단순한 포장중심의 사업시행방법을 다양한 형태의 사업을 시행하여 교통혼란 국도의 복수차선화, 지방도로의 포장 본격화, 유지관리의 중시등 정책전환이 필요하다. 이와 더불어 산발적·양적계획 중심으로 건설부, 내무부 등에서 독자적으로 추진해오던 각종 도로부문 계획을 종합적·질적계획으로 바꾸고 각 기관별로 유기적 협조체제를 유지함으로써 보다 효율적인 도로계획 및 관리가 이루어 질 수 있을 것이다.

정부는 제2차 국토종합개발계획(1982~1991) 및 제6차 경제사회발전 5개년계획(1987~1991)에서 1991년까지 일반국도의 포장율을 92%로 제고시키고, 지방도는 60%로, 郡道는 30%로 각각 제고시킴으로써 전채도로의 포장율을 현재의 57%에서 70%로 끌어올리려는 의욕적인 계획을 수립하고 있다.〈표-3〉 참조.

이와 같은 추세라면 2000년대 초에는 우리나라의 모든 도로가 완전히 포장된다고 봐도 무리가 없을 것이다. 따라서 장래 우리나라 도로의

〈表-2〉 道路現況

(單位: km, %)

區 分		年 度			
		1961	1971	1981	1987
高速國道	總 延 長	-	655	1,245	1,539
	鋪 裝 延 長	5,706	8,146	12,247	12,258
一般國道	鋪 裝 延 長	721	2,302	6,774	9,820
	鋪 裝 率	12.6	28.3	55.3	80.1
地 方 道	總 延 長	10,579	10,760	10,013	10,314
	鋪 裝 延 長	58	240	1,103	4,289
	鋪 裝 率	0.5	2.2	11.0	41.6
特別市道	總 延 長	-	5,662	9,403	10,724
	鋪 裝 延 長	-	1,934	5,854	8,100
	鋪 裝 率	-	34.2	60.6	75.5
市·郡道	總 延 長	10,884	15,413	17,428	18,942
	鋪 裝 延 長	344	658	2,203	7,048
	鋪 裝 率	3.2	4.3	12.6	37.2
計	總 延 長	27,169	40,635	50,337	53,777
	鋪 裝 延 長	1,122	5,789	17,179	30,796
	鋪 裝 率	4.9	14.2	34.1	57.3

資料: 建設部道路局

〈表-4〉 道路關聯 機構

區 分	建 設 部	內 務 部	交 通 部	市 道	韓 國 道 路 公 社
組 織	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 道路局, 4 個課</li> <li>• 5 個地方庁 國道課</li> <li>• 維持建設事務所(19個)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地域政策課</li> <li>• 道路係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 陸運局</li> <li>• 都市交通課</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 建設局道路課</li> <li>• 道路事務所 (各市道 1個)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 個建設本部</li> <li>• 道路管理事務所</li> </ul>
主要業務	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 道路政策樹立</li> <li>• 地方道以上 노선調整</li> <li>• 高速國道, 國道計劃</li> <li>• 國道建設, 維持관리</li> <li>• 地方道事業 補助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方道路事業 支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 輸送政策수립</li> <li>• 都市交通整備 計劃 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方道路計劃</li> <li>• 地方道路建設 및 維持管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 高速道路建設 및 維持管理</li> </ul>
關係法令	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 道路法(도로整備促進法)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方財政法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 都市交通整備 促進法</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 高速國道法</li> <li>• 有料道路法</li> </ul>

완전포장시대를 대비해 현재의 도로계획 및 행정기능을 다소 보완할 필요가 있다. 즉, 장차 더욱 복잡해지고 다양해 지는 도로사업을 효율적으로 시행하고 또 여러 도로계획을 일원화하기 위해서는 현행 도로관리기구 및 조직체계의 개선이 절실하다.

즉, 현재의 도로관리주체는 고속국도와 일반국도는 건설부, 지방도는 각 道, 市郡道는 각 市郡으로 되어 있으나 이들 관리주체 간에 업무협조가 유기적으로 이루어 지지 않아 각급도로간의 투자우선순위결정 등이 종합적으로 이루어 지지 못하고 있다. 이와 더불어 首都圈을 위시한 대부분의 都市地域에서 나타나고 있는 교통혼란의 근원 중 하나가 都市內道路와 地域間道路가 상

호 합리적으로 연계되어 있지 못하다는 것으로, 대도시권과 위성도시는 행정구역은 다를지 모르나 이들을 연결하는 도로는 동일한 기능을 수행하고 있다는 점을 감안하면 상호 유기적인 협조에 의한 관리체계의 확립이 절대적이라 할 수 있다. 이와 같은 관점에서 볼때 우리나라의 현행 도로관리기구는 가능할수록 빨리 개편되는 것이 바람직한 것으로 판단된다.〈표-4〉 참조.

정부의 의욕적인 장래 도로확충계획을 실질적으로 뒷받침하는 수단 중의 또 다른 하나는 道路財源의 안정적인 확보라고 할 수 있다.

현행 도로재원은 內資事業의 경우 국고와 지방비로 충당되고 있으며, 차관사업은 주로 국고 및 지방도포장사업에 투입되고 있다. 그러나 매년 道路事業計劃과 財政計劃이 일치하지 않아 도로사업계획이 재정형편에 따라 불규칙적으로 조정되고 있으며, 특히 지방재정이 매우 빈약하여 地方政府의 채무가 더욱 가중되고 있는 실정이다.

이와 같이 매년 불규칙적으로 배분되는 도로 부문 財源의 안정화 및 절대적인 財源不足 현상을 개선하기 위해서는 美國, 日本등에서 실행하고 있는 道路特別財源制度의 도입을 신중히 검토할 필요가 있다. 이와 같은 특별재원제도를 도

〈表-3〉 道路部門 계획(鋪裝率)

(單位: %)

區 分	1987	1991	비 고
一般國道	80	92	
地方道	42	60	
特別市道	76	93	
市 道	69	76	
郡 道	22	30	

資料: 建設部

입하여 財源의 안정적배분을 바탕으로 실질적이고 실현가능한 도로계획을 수립할 수 있고 따라서 정부의 도로사업계획에 대한 對國民 신뢰도가 크게 향상될 것으로 판단된다.

현행 도로행정 및 집행체계에서 나타나고 있는 또 다른 문제점은 투자산업의 선정기준이 모호하다는 것이다. 즉, 도로계획을 수립하는 기관이 다원화되어 있어 도로망 전체의 투자우선순위가 적절히 결정되지 못하고 있으며, 따라서 도로등급간 연계성을 충분히 감안되지 못하는 사업집행이 이루어 지고 있다. 더구나 현행 사업계획은 개별적인 사업계획에 치중하고 전체적인 종합계획은 미비되어 있어 합리적인 투자사업선정은 매우 어려운 실정이다. 따라서 모든 道路階

層을 총괄한 中長期綜合計劃을 수립하여 이를 토대로 매년 일관성있는 사업집행을 해나가는 것이 바람직하다.

이상과 같이 지금까지의 우리나라 도로개발정책은 여러가지 문제점을 내포하고 있으며 이를 개선하는 방향은 크게 도로관리기구 및 조직의 일원화, 특별재원제도의 도입, 中長期綜合計劃의 수립 및 이에 따른 합리적인 사업시행으로 집약할 수 있다.

물론, 이와 같은 개선방안은 단기간에 쉽게 마련될 수 있는 것은 아니지만 정부가 꾸준히 관심을 가지고 적극적으로 추진해 나간다면 앞으로 우리나라 도로부문사업은 보다 합리적이고 과학적인 방법으로 시행될 수 있을 것이다.

해  
외  
과  
학  
만  
화



“몸조심하셔야 겠네요!”