

서울특별시 자동차전용도로(강남순환로, 서부간선) 관리업무
서울시설공단 대행 동의안

검 토 보 고

1. 경 과

- 가. 제 출 자 : 서울특별시장
- 나. 의안번호 : 제 1336 호
- 다. 제출일자 : 2020. 2. 5.
- 라. 회부일자 : 2020. 2. 12.

2. 제안이유

- 가. 서울시 11개 노선의 자동차전용도로 관리는 현재 서울시설공단에
서 대행 중에 있으며 금회 대행관리 예정인 강남순환로 및 서부간
선도로 관리의 연속성과 효율성 제고를 위하여 서울시설공단에 대
행하고자 하며,
- 나. 「서울특별시 서울시설공단 설립 및 운영에 관한 조례」 제19조(대
행사업)에 따라 대행 승인 전 의회 의결을 받고자 하는 것임

3. 주요내용

가. 대행관리 도로 및 도로시설물 현황

○ 자동차전용도로 공고 현황(금회 : 3.02km)

| 노선명 | 구 간 | 차 로 | 연 장(km) | 지 정 일 (공단대행) |
|-------|---|-----|----------------------------------|-------------------------|
| 강남순환로 | 소하JCT(광명시 소하동673) ~ 우면산램프교(과천시 주암동 88-2) | 4~8 | 1.42 ※ 민자구간12.4 (전체 13.82) | '16.06.23. (20.5.예정) |

| | | | | | |
|------|----|---|-----|------------------|---------------------------|
| 서부간선 | 기존 | 성산대교 남단 ~ 시흥대교(금천구 독산동756-69) | 4 | 10.8 | '89.01.01. (95.01.01.) |
| | 추가 | 시흥대교(금천구 독산동756-69) ~ 소하JCT(금천구 시흥동765-33) | 4~8 | 1.6 (전체 12.4) | '19.12.26. (20.5.예정) |

○ 주요 도로시설물 현황

| 노 선 명 | 시설물명 | 규 모 | 공용개시 |
|-------|--------|---|-----------|
| 강남순환로 | 호암대교 | - 본선 : 폭4~8차로, 연장819m - 소하JCT 램프교 연장1,460m | '16. 7. 3 |
| 강남순환로 | 선 암 교 | - 폭6차로, 연장590m (교량구간 475m, 옹벽구간 115m) | '16. 7. 3 |
| 서부간선 | 금하지하차도 | - 폭4차로, 연장830m | '19.12.28 |

나. 주요 대행 업무

○ 대행업무 추진 근거

- 도로 등 주요시설물 관리에 관한 조례 제5조(관리사무의 위임)
- 서울특별시 서울시설공단 설립 및 운영에 관한 조례 제19조(대행사업)
- 서울시와 서울시설공단간 대행(전용도로, 시설물) 협약서 제2조
- 도로 등 시설물 유지관리사무 개선방안(안전총괄실장 방침)

○ 대행기관 : 서울시설공단

○ 대행기간 : 협약일로부터 ~ 2021.12.31.

○ 대행업무 : 자동차전용도로에 대한 전반적인 유지관리

- 자동차전용도로의 도로에 대한 전반적인 유지관리(포장, 부속시설물, 청소, 녹지관리, 가로등 및 기전시설물, 도로순찰, 수방, 제설 등)에 관한 사항
- 자동차전용도로의 도로시설물의 전반적인 유지관리(안전점검, 보수·보강 등)에 관한 사항
- 기타 도로 및 도로시설물의 유지관리에 관한 사항

○ 소요예산 : 6명 / 1,680백만원(2021년 소요예산)

- 2020년 인력 및 소요예산은 변동 없음

다. 필요성 및 기대효과

- 자동차전용도로는 1,000만 서울시민이 일상적으로 사용하는 주요간선도로로써 도로 관리의 안전성, 효율성, 공익성 등 다양한 측면에서 기능을 충분히 발휘될 수 있도록 안전하게 관리되어야 하는 기반시설임.
- 현재 서울시에서 관리하는 자동차전용도로는 1995년 올림픽대로를 비롯한 11개 노선을 서울시설공단에서 대행관리하고 있으며, 2015년부터는 도로사업소에서 관리하던 전용도로 상 도로시설물에 대하여 관리 일원화를 위하여 서울시설공단에서 통합적으로 관리하면서 그 동안의 유지관리 노하우를 바탕으로 안정적으로 운영하고 있는바,
- 자동차전용도로의 효율적이고 체계적인 관리를 위하여 「강남순환로」 1.42km(신규) 및 「서부간선」 1.60km(추가 지정)은 서울시설공단에 도로 및 도로시설물 관리사무 대행을 추진함이 타당하다고 판단됨.

4. 참고사항

가. 관계법령

- 서울특별시 서울시설공단 설립 및 운영에 관한 조례 제19조
 - ① 공단은 시장의 승인을 얻어 국가, 지방자치단체 또는 그 밖의 위탁자의 사업을 대행할 수 있으며, 이 경우 위탁계약에 의한다.
 - ② 시장은 제1항에 따른 승인을 하고자 하는 경우에는 서울특별시의회(이하 "시의회"라 한다)의 의결을 받아야 한다.

나. 예산조치 : 2021년 예산편성

다. 기타사항

- 해당없음

5. 검토의견

■ 개요

- 본 안건은 강남순환도시고속도로(이하 '강남순환로') 소하 JCT에서 우면산램프교 간 재정구간 양측 연장 1.42km와 서부간선도로(이하 '서부간선') 시흥대교에서 소하 JCT 간 1.6km의 도로 및 도로시설물 관리를 「서울특별시 서울시설공단 설립 및 운영에 관한 조례」 제19조1)에 따라 서울시설공단(이하 '공단')에 추가로 관리대행을 맡기고자 시의회 동의를 구하는 사안임.



[위 치 도]

- 1) 제19조(대행사업) ① 공단은 시장의 승인을 얻어 국가, 지방자치단체 또는 그 밖의 위탁자의 사업을 대행할 수 있으며, 이 경우 위탁계약에 의한다.
- ② 시장은 제1항에 따른 승인을 하고자 하는 경우에는 서울특별시의회(이하 "시의회"라 한다)의 의결을 받아야 한다.
- ③ ~ ⑦ (생략)

■ 대행관리 대상구간 현황

- 시가 금회 대행관리를 맡기고자 하는 자동차전용도로는 ‘강남순환도시고속도로 건설’사업의 재정구간인 4, 8공구 일부 준공에 따른 것으로
- 먼저, 4공구 중 시흥대로(금천구 독산동 756-69)에서 소하JCT(금천구 시흥동 765-33)까지 1.6km는 지난 ‘19.12.26일 기준 서부간선도로로 추가 지정되었으며,
- 소하 JCT부터 금천영업소까지 0.83km와 8공구 중 선암영업소부터 우면산고가교램프(과천시 주암동 88-2)까지 0.59km를 합한 1.42km는 지난 ‘16.6.23일 강남순환도로로 지정되었음.

[표] 자동차전용도로 공고 현황

| 노선명 | 구 간 | 차로 | 연 장(km) | 지정일 (공단대행) | |
|-------|---|---|----------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| 강남순환로 | 소하JCT(광명시 소하동673) ~ 우면산램프교(과천시 주암동 88-2) | 4~8 | 1.42 ※ 민자구간12.4 (전체 13.82) | ‘16.06.23. (‘20.5.예정) | |
| 서부간선 | 기존 | 성산대교 남단 ~ 시흥대교(금천구 독산동756-69) | 4 | 10.8 | ‘89.01.01. (‘95.01.01.) |
| | 추가 | 시흥대교(금천구 독산동756-69) ~ 소하JCT(금천구 시흥동765-33) | 4~8 | 1.6 (전체 12.4) | ‘19.12.26. (‘20.5.예정) |

[표] 주요 도로시설물 현황

| 노선명 | 시설물명 | 규 모 | 공용개시 |
|-------|--------|---|-----------|
| 강남순환로 | 호암대교 | - 본선 : 폭4~8차로, 연장819m - 소하JCT 램프교 연장1,460m | ‘16. 7. 3 |
| 강남순환로 | 선 암 교 | - 폭6차로, 연장590m (교량구간 475m, 옹벽구간 115m) | ‘16. 7. 3 |
| 서부간선 | 금하지하차도 | - 폭4차로, 연장830m | ‘19.12.28 |

- 이 중 강남순환로 1.42km는 '16.6.23일 자동차전용도로로 지정공고된 이후 현재까지 공용에 따른 주요시설물 관리를 4, 8공구 시공사((주)롯데건설)가 공사예산에 유지관리비를 포함하여 임시 관리해 온 것으로 파악됨.
- 이처럼 강남순환로 1.42km를 공용 이후 44개월 간이나 시공사로 하여금 임시 관리토록 한 것은 시공사의 업무구분 및 책임한도가 모호하여 만일의 사고 등에 대한 유지관리책임에 논란의 여지를 내포한 상태로 그 동안 관리해 왔다고 사료되는바, 앞으로는 공용 개시에 앞서 유지관리자를 명확히 선정하도록 시정되어야 할 것임.

[표] 강남순환로 1.42km에 대한 시설물 유지관리비 집행 현황('16 ~'19년)

| 연도 | 시 설 명 | 소요예산 (천원) | 비 고 |
|------|-------------|--------------|-----|
| 2016 | 호암대교(소하JCT) | 355,300 | |
| | 선암교 | - | |
| 2017 | 호암대교(소하JCT) | 218,300 | |
| | 선암교 | 243,400 | |
| 2018 | 호암대교(소하JCT) | 95,891 | |
| | 선암교 | 129,300 | |
| 2019 | 호암대교(소하JCT) | 47,240 | |
| | 선암교 | 12,500 | |

■ 서울시 자동차전용도로 관리 현황

- 서울시가 지난 2015.1.1.일부터 자동차전용도로 관리를 공단으로 일원화한 이후 현재까지 공단이 자동차전용도로 관리업무를 대행(위탁)하고 있으며, 현재 자동차전용도로 11개 노선, 연장 165.02km의 도로 및 도로시설물을 관리하고 있음.

[표] 자동차전용도로 관리노선 현황(서울시설공단)

| 도로명 | 구 간 | 차로 | 연장(km) | 공용개시일 |
|----------|-----------------------|-----|--------|-------------------------|
| 계 | 11개 노선 | 4~8 | 165.02 | |
| 올림픽대로 | 강일동시계 ~ 행주대교 | 8 | 42.5 | '95.01.01 |
| 동부간선도로 | 상계동 시계 ~ 청담대교 ~ 장지동시계 | 4~6 | 29.61 | '95.01.01 '99.09.14 |
| 강변북로 | 아차산대교 ~ 난지도 시계 | 4~8 | 29.43 | '95.01.01 |
| 서부간선도로 | 성산대교 남단 ~ 시흥대교 | 4 | 10.8 | '95.01.01 |
| 언주로 | 포이동 ~ 성남시계 | 4~6 | 4.35 | '98.06.22 |
| 북부간선도로 | 월곡동 ~ 구리시계 | 4~6 | 8.3 | '02.11.08 |
| 내부순환로 | 성산대교 북단 ~ 홍지문터널 ~ 성수동 | 4~6 | 22.0 | '99.01.28~ '99.12.11 |
| 국회대로 | 양평동 ~ 신월I.C | 4 | 5.5 | '01.06.08 |
| 양재대로 | 수서I.C ~ 양재I.C | 8 | 5.4 | '01.06.08 |
| 고속국도 제1호 | 한남대교 ~ 양재I.C | 6~8 | 6.83 | '06.01.01 |
| 우면산로 | 선암I.C ~ 우면동시계 | 4 | 0.3 | '03.09 |

- 공단의 자동차전용도로 유지관리비용을 살펴보면, 다음 [표]에서 알 수 있듯이 매년 1,000억원 내외의 예산이 투입되고 있으며, 이 중 보수·보강 등 사업비를 제외하고 공단이 대행을 위해 필요한 인건비와 경상경비 등의 순수 대행관리비는 매년 500억원을 상회하는 것으로 파악됨.

[표] 자동차전용도로 유지관리비용 연도별 내역

(단위 : 백만원)

| 구 분 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 합 계 | 105,906 | 101,725 | 107,613 | 102,184 | 117,741 | 98,595 |
| 대행관리비 | 50,826 | 51,974 | 52,768 | 51,926 | 53,290 | 53,676 |
| 시설물 보수·보강 | 52,264 | 46,451 | 52,397 | 42,067 | 58,490 | 40,454 |
| 시설물 안전점검 및 진단 | 2,816 | 3,300 | 2,448 | 8,191 | 5,961 | 4,465 |

■ 금회 공단 관리대행 추진에 대한 의견

- 앞서 기술한 바와 같이 서울시는 2015.1.1일부터 자동차전용도로 관리를 일원화하여 공단에 대행하고 있으며, 자동차전용도로의 공공성, 도로관리의 전문성 및 연속성 등을 감안할 때 금회 추가구간에 대한 관리 역시 공단에 대행하는 것이 일관성 있는 관리를 위해 유리할 것으로 판단됨.
- 다만, 지금과 같은 공단대행 시스템에서는 민간위탁과 달리 경쟁이 유발되지 않기 때문에 자칫 관리효율 저하나 품질 저하 등이 야기될 가능성도 있기 때문에 평상시 서울시의 공단대행업무에 대한 엄격한 평가와 분석이 수반되어야 할 필요가 있음.
- 한편, 안전총괄실은 자동차전용도로 유지관리를 민간에 위탁할 경우, 과도한 수익추구로 공공성 훼손 우려가 있을 뿐만 아니라 운영 효율성 측면에서도 불리할 것으로 판단하고 있으며,
- 반면에, 대행관리의 경우 2017년도 시행한 ‘자동차전용도로 효율적 관리를 위한 직무분석 용역’²⁾ 결과 공단 대행에 따른 사업성과평가 점수는 3.2점(우수), 市(도로사업소) 직영관리 시 2.9점(보통)으로 직영관리에 비해 효율적이라는 입장임.

2) 용역명: 자동차전용도로 효율적 관리를 위한 직무분석 용역

용역기간: '17.7.7.~'17.11.17.

용역금액: 39,600천원

용역사: 한국민간위탁경영연구소 배성기

과업내용:

- 공단 대행 및 통합관리에 따른 예산인력 등 현황 및 효과 비교 분석
- 효율성 검토 및 관리 개선점, 발전방향 제시

■ 공단대행 시 관리방안에 대한 의견

- 공단대행 시 계약 만료일인 '21.12.31일까지 해당 구간의 도로에 대한 포장, 부속시설물, 청소, 녹지관리, 가로등 및 기전 시설물, 도로순찰, 수방, 제설 등과 더불어 교량(호암대교, 선암교), 지하차도(금하지하차도) 등 도로시설물의 안전점검, 보수·보강 등의 유지관리가 이루어질 예정인데,
- 안전총괄실은 금년 잔여기간 동안에는 가급적 공단의 인력 및 소요예산 변동 없이 관리한다는 계획이며 '21년에는 인력 6명, 예산 16억 8천만원이 소요될 것으로 추계하고 있음.
- 이는 현재 준공 후 공용 초기단계인 관계로 금년에는 유지관리비가 크지 않을 것으로 예상되어 기존 사업비의 절감 등을 통해 어느 정도 감내가 가능하다고 보는 입장이며, 공단 역시 이에 동감하고 있는 것으로 파악됨.
- 그러나 공단이 금회 추가구간에 대한 관리대행 과정에서 금년에 소요될 예산 충당을 위해 예산절감이라는 명목 하에 기존 구간들의 관리가 소홀해질 가능성도 배제할 수 없는 바, 추경 예산 편성 등을 적극 고려할 필요가 있어 보임.
- 한편, 금회 추가구간에 대한 공단대행이 이루어질 경우 공단이 관리하는 자동차전용도로 전 구간에 대해 대행관리를 위한 적정 인원과 적정 예산 등을 서울시가 제3의 전문기관을 통해 면밀히 재평가하여 공단 대행관리비를 최적화해 나갈 필요가 있다고 사료됨.

■ 종합의견

- 이상에서 검토한 바와 같이 공단이 기존 자동차전용도로 통합 관리업무를 대행하면서 관리 노하우 및 전문 관리조직을 이미 확보하고 있어 자동차전용도로 관리의 전문성, 연속성 및 효율성 등의 종합적인 측면에서 상대적 우위에 있다 할 것임.
- 다만, 공단의 관리대행이 성과점검 또는 평가 없이 관성적으로 이뤄질 경우, 관리의 부실화 또는 비효율성 등을 야기할 소지도 있는 만큼 이에 대한 보완장치 마련도 함께 이루어져야 할 것으로 판단됨.
- 또한, 관리대행이나 민간위탁관리 등을 염두에 둔 공사 중인 시설에 대해서는 공용개시 전에 의회의결, 소요예산 편성 등 사전절차를 충분한 시간을 두고 이루어질 수 있도록 하는 노력이 요구된다 하겠음.