

도로 교통안전진단 제도 정착을 위한 제언



황상호

1. 서언

최근 10년 동안 우리나라 교통사고 건수는 1995년 기준으로 연평균 1.5% 감소하였고, 사망자는 매년 4.7%의 감소율을 보였다. 하지만 최근 교통사고 사망자의 전년대비 감소율은 2003년 0.1%, 2004년 9.0%, 2005년 2.8%로 낮아지고 있다. 이러한 감소율 둔화는 선진국에서도 나타난 현상으로 교통규제를 통한 도로이용자의 행동변화만으로 한계가 있음을 시사하고 있다.

영국, 네덜란드, 스웨덴 등 선진 교통안전국에서는 이러한 한계상황을 극복하고, 지속가능한 교통안전을 확보하기 위해 도로환경 개선에의 집중 투자하고 있다.

우리나라 제6차 교통안전기본계획(안)에서는 계획 종료연도인 2011년 교통사고 사망자 3,800명을 목표로 하고 있다. 이 목표는 2005년 사망자 6,376명보다 무려 2,576명(40.4%)을 감소시켜야 하는 것으로, 앞으로 매년 8.25%씩 사망자를 줄여나가야 목표도달이 가능한 수치이다. 최근 10년간 사망자 감소율 4.7%이었다는 점을 감안한다면, 목표달성을 위해 기존 교통안전 시책의 효율적인 추진과 함께 새로운 시책을 개발하여 추진하

여야 할 것이다.

도로환경 개선사업은 교통사고 발생률과 피해 심각도를 줄이는 동시에, 도로이용자의 행동변화까지를 유도할 수 있다는 측면에서 집중 투자되어야 할 분야이다. 지금까지 우리나라 도로환경 개선사업은 교통사고 잦은 지점 개선 사업, 위험도로 개선사업 및 학교지역 개선사업 등이 있으나, 이는 사후 대책이라는 점과 이미 건설된 도로를 개선하기 쉽지 않을 뿐 아니라 개선에도 상당한 예산이 소요된다는 점 등에서 문제해결에 한계를 보일 수밖에 없다.

이와 같은 사후 대책적인 교통안전 사업의 한계성을 보완하기 위하여 영국, 호주, 뉴질랜드, 덴마크 등 선진국에서는 도로 건설단계에서부터 개통 후 도로이용자가 도로를 사용함에 있어 야기될 수 있는 위험요인을 사전에 제거하기 위해, 자국에 적합한 도로 교통안전진단 제도를 개발·시행함으로써 사후대책과 조화를 이루어 나가고 있다.

우리나라도 2006년 교통안전법 개정을 통해 도로관리청이 교통안전진단을 시행하도록 추진하고 있으며, 제6차 교통안전기본계획(안)에서도 기존 도로 및 신설도로에 대해 도로 교통안전진단을 시행할 것을 명기하고 있다. 현재 국회에 계류 중인 교통안전법 개정(안)이 2006년 정기국회에서 통과될 경우, 시행까지의 경과규정을 고려할 때 2008년 중반부터는 도로 교통안전진단이 의무적으로 시행될 것으로 보인다.

따라서 도로 교통안전진단 제도의 성공적 추진을 위한 사회적 분위기 조성 과 세부내용 정립에 관심을 집중시킬 필요가 있다. 여기서는 교통안전법 통과를 전제로, 국내의 제도화 과정과 그 내용을 살펴보고, 외국의 제도 도입 사례와 시행체제와 비교하여 도로 교통안전진단 제도의 조기에 정착시킬 수 있는 방안을 제시하여 보았다.

II. 외국의 진단제도 발전 동향

1. 영국의 진단제도 발전과정

영국은 1974년 Road Traffic Act에 “도로신설 시 도로사용으로 인해 발생할 교통사고를 줄일 수 있는 방안을 강구해야 한다”는 조항을 신설하여

도로관리청이 안전한 도로를 건설하고, 유지·관리해야 하는 책임을 부여하였다. 이에 따라 1970년대부터 교통안전전문가들의 주장에 의해 비공식적으로 시행되어온 도로 교통안전진단이 본격적으로 제도화되는 과정으로 발전하였다. 1980년에는 「Guidelines Accident Reduction and Prevention」 지침이 개발되어 도로 교통안전진단 개념이 소개되었다. 1987년에는 2000년까지 교통사고 사망자 1/3 감소 목표를 설정하고, 1988년 도로관리청의 책임도 더욱 강화시킴으로써, 1991년 4월부터 간선도로 이상 도로에 대해 도로 교통안전진단이 의무화 되었다.

- 1974년: Road Traffic Act에 도로관리청의 책임부여
- 1980년: 「Guidelines Accident Reduction and Prevention」 지침 개발
- 1990년: 「Guidelines for the Safety Audit of Highways」 지침 개발
- 1991년 4월: 간선도로급 이상 도로에 도로 교통안전진단 의무화
- 1994년: 「Guidelines for Road Safety Audit」 지침으로 개정
- 2000년: 법과 지침서 개정을 위한 3개년 연구 시작
- 2005년: 간선도로 이상급 도로 비차량 도로이용자에 대한 안전진단 (Non-Motorised User Audits) 의무화

도로 교통안전진단 의무화 준비차원에서 1990년 그 동안의 진단경험을 토대로 국가 도로 교통안전지침서가 발간되었고, 1994년, 1996년 개정을 보았다.

또한 2010년까지의 사망자 및 중상자 40% 감소라는 새로운 목표가 설정됨에 따라, 2005년부터는 국도급 이상도로에 대해 기존의 도로 교통안전진단과 함께 보행자, 자전거 이용자 등 비차량 도로이용자에 대한 안전진단 (Non-Motorised User Audits)도 의무화하였다. 이러한 의무화 규정은 도로 및 교량 설계지침(DMRB: Design Manual for Roads and Bridges) HD1903(Road Safety Audit)과 HD4205(Non-Motorised User Audits)에 제시되어 있다.

영국이 도로 교통안전진단을 제도화하기까지 수많은 진단이 시행되었으

며, 진단을 의무화할 시점인 1991년에는 각 도로관리청에서는 이미 상당한 경험을 축적한 상태였다. 이러한 시범진단은 진단체계를 구축하는 데 밑거름이 되었을 뿐 아니라 도로관리자의 진단제도에 대한 인식을 제고시키고, 경험 있는 진단자를 확보하는 수단이 되었다.

현재 영국의 도로관리청은 의무화 대상도로에 대한 안전진단과 함께 어린이 안전진단(Child Safety Audits), 자전거 안전진단(Cycle Safety Audits) 등 다양한 시설과 도로이용자를 대상으로 안전진단을 확대해 나가고 있다.

2. 진단제도의 국제적 확산추이

영국의 성공적인 진단제도 정착은 많은 국가들의 관심을 불러 일으켰으며, 각국은 영국의 사례를 토대로 자국 환경에 맞는 도로 교통안전진단 제도화를 추구하고 있다.

호주와 뉴질랜드는 영국의 안전진단 제도화에 따라 즉각적인 관심을 보여, 호주는 1988년부터 뉴질랜드는 1990년부터 도로관리청 주관으로 진단 시범사업을 개시하였다. 1993년 이전까지 다양한 시범진단이 실시되었고, 이를 바탕으로 1994년 호주·뉴질랜드 공동으로 도로 교통안전진단 지침서를 개발하였으며, 2002년도에는 개정판을 발간하였다. 호주·뉴질랜드 도로 교통안전진단의 특징은 도로 설계단계뿐 아니라 운영 중인 기존도로에 대해서도 진단제도를 적용했다는 점이며, 이러한 기존도로 진단체계는 미국, 캐나다 등에 상당한 영향을 주었다.

캐나다는 북미의 도로 교통안전진단의 선두주자로, 1997년 Vancouver, British Columbia주에서 진단이 시행되었다. 1999년에는 New Brunswick 대학에서 진단지침서가 개발되었고, 2001년에는 캐나다 교통협회(TAC: Transportation Association of Canada)에 의해 캐나다 도로 교통안전진단 지침서가 개발되었다.

미국에 도로 교통안전진단 제도가 처음 소개된 것은 1994년 연방도로국(FHWA: Federal Highway Administration)의 교통안전관리 해외시찰이었다. 1996년에는 호주·뉴질랜드의 도로 교통안전진단 제도를 집중적으

로 살피는 해외시찰이 있었다. 이후 연방도로국에서는 주정부들에게 시범진단 시행을 촉구하여 13개 주가 시범사업을 추진하였고, 1997년 시범진단 workshop을 개최하였다. 각 주에서 시범진단이 추진되면서 각 도로관리청에서의 도로 교통안전진단과 관련된 추가적인 정보와 지침을 요구함에 따라 연방도로국에서는 2000년 교육훈련프로그램을 개발하였고, 2001년에는 NHI(National Highway Institute) 교육코스로 받아들여졌다. 아울러 연방도로국 홈페이지에 도로 교통안전진단 코너를 개설하였고, ITE(Institute of Transportation Engineers)에서는 도로 교통안전진단 홈페이지를 통해 다양한 정보를 제공하고 있다. 2004년에는 TRB(Transportation Research Board)에서는 각 주의 시범진단을 집대성하고, 진단과정에서의 각종 문제점을 조사 분석하여 대안을 모색한 보고서가 발간되어 향후 도로 교통안전진단의 실효성을 높이고 있다. 2003년 10월에 '연방도로국 도로교통안전지침서' 개발이 발주되어 곧 지침서가 공개될 예정이다.

아일랜드 역시 도로 교통안전진단을 공식적으로 받아들이고, 진단지침은 영국과 같이 도로설계지침서에 포함시키고 있다. 이태리는 2000년 시범사업이 시도되었으며, 2001년부터 2003년간 기존도로에 대한 시범사업에 집중하여, 현재는 교통사고자료와 진단을 연계시키는 방안을 강구하고 있다. 설계단계의 진단은 인구 3만 이상 도시지역이나 사고위험이 높은 지역에서는 의무적으로 진단을 실시토록하고 있다.

핀란드, 노르웨이, 독일, 네덜란드, 스위스, 인도, 태국, 남아프리카공화국 등도 시범진단 등을 시행하면서 진단자를 양성하는 동시 제도화 방안을 모색하고 있다.

한편 영국, 호주·뉴질랜드, 덴마크 등에서의 도로 교통안전진단 시행이 성공적으로 평가되면서 OECD에서도 도로환경 개선차원에서 신설도로에 대해 설계단계에서부터 도로 교통안전진단을 실시할 것을 권고하고 있다. EU 역시 교통사고 잦은 지점 개선사업과 함께 운전자의 오류를 사전에 줄이기 위한 도로 교통안전진단을 실시할 것으로 권고하고 있으며, 특히 EU 자금으로 건설되는 도로에 대해서는 의무적으로 도로 교통안전진단을 실시하도록 하고 있다.

UN의 WHO나 World Bank에서도 교통안전대책으로 도로 교통안전진단을 권고하고 있어 제도화하는 국가가 점차 늘어날 것으로 예상되며, 향후

국제적인 도로건설사업 등에서는 도로 교통안전진단이 필수적으로 수반될 것으로 예상된다.

3. 진단제도의 실체

도로 교통안전진단에 대한 도로 관리자나 설계자의 반발은 어느 나라를 막론하고 있어왔다. 그러나 도로관리자들이 진단의 실체를 이해하면서부터 진단시행에 더욱 적극적인 자세로 임하고 있다.

영국의 IHT(Institute of Highway & Transportation)의 도로 교통안전진단 지침서에서는 “도로 교통안전진단은 신설 도로 계획, 기존도로의 개선 및 유지관리상 공식적으로 교통사고 잠재성과 안전수준을 평가하기 위한 공식적인 과정이다.”라고 정의하고 있으며, 호주 AUSTROADS에서 개발된 지침서에서는 “기존도로, 신설도로, 교통개선사업, 또는 도로이용자에게 영향을 미치는 사업에 교통사고 잠재성과 안전수준을 독립된 전문가에 의해 수행되는 공식적인 심사(examination)이다”라고 정의하고 있다.

이러한 정의에서 진단대상시설은 도로이용자가 시설을 이용하는 과정에서 위험을 당할 수 있는 모든 시설이 되며, 진단실시는 도로관리자와 설계자 등과 독립된 관계에 있는 경험 있는 전문가에 의해야 하며, 그 과정은 정해진 절차에 의해 공식적으로 이루어지고, 그 결과는 기록으로 남겨야 한다.

안전진단을 공식적으로 시행하는 국가에서는 도로건설 시 타당성조사단계, 기본설계단계, 실시설계단계 및 개통 직전단계에 진단이 이루어지고, 개통 후에도 진단이 실시된다.

진단은 ①진단 계획, ②진단 준비, ③진단 실시, ④진단결과 처리, ⑤진단 종료 순으로 진행되고, 관계자들의 역할과 책임이 지침서에 규정된다.

도로 교통안전진단의 착수는 도로관리청인 발주부서에서 추진하며, 이때 각 단계별로 진단계획을 수립한다. 진단사업 발주로 진단팀을 선정하고, 진단팀이 선정되면 발주자 및 설계자는 관련 자료를 제공한다. 진단팀은 제공된 각종 정보를 검토하는 동시에, 현장을 방문(필요 시 주·야간 또는 악천 후 시도 현장방문)하여 교통안전과 관련된 잠재된 문제점을 분석하여 문제 해결을 위한 개선방안을 제시한다. 진단팀은 진단대상시설, 진단시점과 진

단방법, 진단결과 문제점 및 개선 권고사항을 담은 도로 교통안전진단 보고서를 발주자에게 제출한다. 발주자는 진단 보고서를 검토하여, 필요 시 설계자에게 설계변경 등을 지시하고, 수용키 어려운 사항에 대해서는 예외보고서(Exception Report)를 작성하여 보관한다. 도로 교통안전진단 계획서, 도로 교통안전진단 결과보고서 및 도로 교통안전진단 예외보고서 등은 향후 법령에서 도로관리자의 책임을 묻는 소송사건의 변호를 위한 자료로도 활용된다.

호주 도로 교통안전진단 지침서 개정을 위해 제안된 내용에서 도로 교통안전진단 제도의 이해를 돕기 위해 정리한 자료를 보면 다음과 같다.

- 진단은 프로젝트를 평가하여 등급을 부여하는 것은 아니다.
- 진단은 대상 프로젝트를 다른 프로젝트와 비교하는 수단은 아니다.
- 진단은 어떤 항목을 다른 것에 비교하여 등급화 하는 것은 아니다.
- 진단은 설계기준에 부합되는 지를 체크하는 것은 아니다.
- 진단은 교통사고를 조사하는 것은 아니다.
- 진단은 프로젝트를 재설계하는 것은 아니다.
- 진단은 대규모 예산사업이나 안전에 문제가 되는 프로젝트에만 적용되는 것은 아니다.
- 비공식적인 체크, 검사, 여론수렴 등은 진단이라 불러서는 안 된다.

자칫 “시설물의 안전관리에 관한 특별법”에서의 ‘정밀안전진단’과 혼동하는 경우도 있으나, 시설물 정밀안전진단은 동법 제2조에서 ‘시설물에 대하여 물리적·기능적 결함을 발견하고 그에 대한 신속하고 적절한 조치를 하기 위하여 구조적 안전성 및 결함의 원인 등을 조사·측정·평가하여 보수·보강 등의 방법을 제시하는 행위’로 정의되어 있어, 분명 도로 교통안전진단과 차이가 있다.

Ⅲ. 우리나라 진단제도 추진현황

1. 교통안전기본계획

제5차 교통안전기본계획(2002~2006)에서 도로교통 안전시설의 정비

및 확충방안의 하나로 신설 또는 확장되는 도로에 대해서 설계단계에서부터 도로 교통안전진단을 실시하겠다는 내용과 함께 기존도로에 대해서도 안전진단을 실시하겠다는 내용을 담고 있었다.

세부내용은 외국처럼 도로 건설 시 사전에 토목전문가이외에 교통전문가를 참여시켜 교통 안전성 평가를 위해 신설·확장되는 도로에 대하여 기본·실시설계, 시공완료 등 단계별로 진단을 실시하고, 운영 중인 도로에 대하여는 교통안전법 제21조의 2 규정에 따라 교통안전진단을 확대 실시하는 동시에, 일부지점이나 지역대신 노선 전체를 대상으로 교통안전에 영향을 미치는 전반적인 사항에 대하여 진단을 정기적으로 실시할 것을 계획하였다.

제5차 교통안전기본계획 변경계획에서는 위험도로의 문제가 심각할 경우 도로관리청은 교통안전법 제21조의2에 근거하여 교통안전진단을 실시할 것과 도로 교통안전 점검 및 진단, 안전관련 제도를 선진국 수준으로 정비할 것 등을 담고 있다. 그러나 진단방법 및 절차 그리고 계획기간 동안의 추진일정 등에 대한 체계적인 내용이 포함되지 않았고, 정부의 추진의지 부족으로 한국도로공사를 제외한 도로관리청에서는 거의 진단이 실시되지 못했다.

2007년부터 시행되는 제6차 교통안전기본계획(안)에서는 우리나라의 도로교통 안전수준을 2011년 OECD 15위권, 2016년 10위권 수준 진입을 목표로 하고 있다.

도로 교통분야에서 목표달성을 위한 7대 중점 추진과제를 제시하고, 이 가운데 '도로시설 안전도 개선 및 교통안전시설 확충사업'에 건설교통부와 행정자치부 중심으로 신설도로 및 기존도로 등에 대한 도로 교통안전진단을 시행하는 것으로 되어있다.

2. 관련 법규

우리나라에서는 교통안전법에 공로, 철도, 항공, 해운을 망라한 '교통안전진단'이 규정되어 있다. 1980년 제정된 이 법 제4조 및 5조에서 정부와 각 지방자치단체는 보다 안전한 교통 환경을 제공하도록 하고 있으며, 이를 위한 필요한 시책을 강구하도록 하고 있다. 1984년 개정된 교통안전법 제21조의 2에서 '교통안전진단'을 명문화하였고, 동 시행령 제18조에 그 시행

을 규정하고 있으며, 필요시 각 지정행정기관의 장은 지침으로 세부사항을 규정할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 건설교통부에서는 장관 훈령으로 교통안전진단요령(개정 1999.3. 5 건설교통부훈령 제234호)을 제공하고 있다.

하지만 정부는 현행의 교통안전법으로는 교통안전 시책 추진에 한계가 있다고 판단하고, 교통안전법 전부개정을 추진 중에 있다. 2005년 11월 9일 교통안전법 개정(안)이 국회에 제출되어, 소관위원회의 검토 후 2006년 4월 18일 정식 상정되었다. 교통안전법 개정(안)에서 교통안전진단 관련 내용은 제34조에서부터 제47조에 제시되어 있다.

교통안전법 개정(안)에서는 교통시설 설치자의 교통안전진단을 의무화하였고, 일정 이상 규모의 교통시설 설치단계에서의 일반진단과 일정 이상의 위험도를 보이는 기존도로를 대상으로 하는 특별진단으로 구분하고 있다. 진단자는 사전에 건설교통부에 등록된 진단기관과 대통령령이 정하는 교통안전 관련 공공단체 또는 공공기관으로 하고 있으며, 진단결과는 중앙부처에 보고하도록 되어있다.

한편 교통안전진단의 실시항목, 방법 및 절차, 교통안전진단을 실시하는 자의 자격 및 구성, 교통안전진단보고서의 작성 및 교통안전진단 결과의 사후관리 등의 구체적인 내용은 교통안전진단지침에 포함하도록 하고, 이 지침서는 지정행정기관의 장이 개발하도록 되어 있다.

이상의 교통안전진단 관련 규정(안)을 도로교통에 한정하여 살펴보면, 지정행정기관의 장은 건설교통부장관(고속국도 및 일반국도), 행정자치부장관(지방도 및 특별시도, 광역시도, 시도 등), 경찰청장(교통안전시설 등)이 된다. 진단을 주관하는 기관은 고속국도는 한국도로공사, 일반국도는 각 지방국도관리청(또는 국도유지건설사무소), 지방도는 광역자치단체, 특별시도, 광역시도, 시도 등은 그 도로를 관리하는 각 광역 및 기초자치단체가 된다.

IV. 제도화 과정상 문제점

우리나라에서 시행될 도로 교통안전진단 제도가 외국의 진단제도와 동일할 필요는 없지만, 진단제도가 갖는 중요 요소는 유지하는 것이 타당할 것

이다. 도로 교통안전진단이 도로관리자나 도로설계자와 독립적인 다양한 교통안전 경험을 지닌 2인 이상의 팀에 의해 도로계획과정에서의 교통안전성을 검토하는 공식적인 절차라는 근본 취지는 지켜나가야 할 것이다. 그러나 현재 추진 중에 있는 우리나라 도로 교통안전진단 제도화는 외국의 제도화 과정과 상당히 차이를 보이고 있다.

최초로 도로 교통안전진단을 제도화한 영국뿐만 아니라 호주, 뉴질랜드 등 어떤 국가도 법률로 도로 교통안전진단을 제도화하지 않고 있다. 통상 도로설계지침에 포함시키거나 별도의 지침으로 세부사항을 정하고 있다.

외국은 진단 제도화 이전 도로관리청 중심의 다양한 진단경험을 축적하여 제도화 시점에는 이미 진단시행에 필요한 지침서 개발, 도로관리청의 진단경험 누적, 진단자 양성 등 진단제도 시행을 위한 사전준비가 충분했다. 그러나 우리나라는 진단제도 도입 타당성 확보를 위한 연구 차원에서의 시범진단 등에 집중되어 진단제도 시행에 따른 준비가 상당히 부족한 상황이다.

특히 도로 교통안전진단은 도로관리청의 주관으로 이루어지나, 진단제도를 주도한 정부 부서는 도로관리부서가 아니라 교통안전부서라는 점에서 외국의 제도 도입주체와 다르다. 이러한 배경에는 도로관리청의 진단제도에 대한 부정적 인식에서 비롯된 것으로 보인다.

진단제도에 대한 도로관리청의 부정적 시각은 제도화 과정에서 준비되어야 하는 진단계획 수립, 진단 발주, 진단팀 선정, 진단결과 처리 등에 관한 도로관리청의 경험 축적 기회를 상실하였고, 이런 준비사항의 미비는 향후 제도 정착에 상당한 걸림돌로 작용할 가능성이 많다.

외국의 제도도입 환경과 시행방법 등에 비추어, 우리나라에서 도로 교통안전진단이 제도화 환경과 법제화되는 되는 내용을 토대로 향후 제도 시행 상 예상되는 문제를 살펴보면 다음과 같다.

• 도로관리청의 인식 부족

고속국도와 일반국도를 관리하는 도로관리청은 도로 교통안전진단에 대한 입장을 「2006년도 교통안전시행계획」에서 밝히고 있다. 본 계획의 “도로 교통안전성 검토 강화” 부분에서 현재 교통사고 예방과 도로 안전성 확보를 위하여 설계단계부터 유지관리단계까지 많은 검토과정을 거치고 있음

을 밝히고, 도로설계단계에서 기존에 시행중인 안전성 검토제도와 안전진단 제도를 비교할 때, 기존 제도와의 내용 중복성, 제도도입에 따른 불필요한 예산·행정력 소요 등을 고려할 때 기존 제도를 활용하여 강화함이 바람직한 것으로 의견을 밝히고 있다.

도로관리청에서의 도로 교통안전진단 제도의 불필요 주장은 도로 교통안전진단 제도 자체에 대한 이해부족도 있겠으나 오히려 도로관리청의 교통안전에 대한 책임의 부족에서 찾아야 할 것으로 판단된다.

도로관리청의 도로 교통안전진단 제도에 대한 부정적인 입장에도 불구하고, '교통안전진단 점검기법 및 관리 프로그램 개발' 및 '도로 교통안전진단 및 관리를 위한 통합정보시스템 구축'과 같은 도로 교통안전진단과 관련된 연구가 발주되고 진행된다는 점에서 건설교통부 내에서 각 부서의 입장에 상당한 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 즉, 기반시설본부의 도로정책팀에서는 도로 교통안전진단 제도가 현행 제도와의 중복성을 이유로 도입에 부정적인 자세를 취하고 있는 반면, 생활교통본부 교통안전팀에서는 교통안전법을 개정하여 도로 교통안전진단 제도화를 추진하고 있다.

도로 교통안전진단의 도로관리청에 의해 주관된다는 점에서 향후 제도화 이후 도로관리청의 소극적이고 수동적인 자세는 도로 교통안전진단 제도 자체를 무력화할 가능성도 없지 않다.

• 진단 주관자의 준비 미흡

2005년 발표된 건설교통부 도로정비기본계획의 수정계획에서 기본방향을 "쾌적하고 편리하고 안전한 도로 건설·관리"로 설정하고 있다. 그러나 교통안전을 향상시킬 수 있는 구체적인 전략은 제시되어 있지 않다. 건설교통부 생활교통본부의 교통안전팀에서 교통안전법 개정을 통해 도로 교통안전진단 시행을 법제화하고 있으나, 기반시설본부하의 도로정비기본계획에서 도로 교통안전진단이라는 용어조차 찾아볼 수 없어 도로관리청의 진단제도에 대한 자세를 간접적으로 읽을 수 있다.

다만 2002년부터 도로 교통안전진단을 시행해 온 한국도로공사만이 법적 진단을 대비하는 차원에서가 아니라, 도로이용자의 안전을 확보하기 위해 자체적으로 도로 교통안전진단 계획을 수립하여 착실히 진행해 오고 있

다. 즉, 5년 이상의 진단시행으로 진단의 발주, 관리, 진단 이후의 개선 등에 대한 경험을 확보하고 있다.

한편 행정자치부의 도로 교통안전업무는 지역균형발전지원본부의 균형개발팀에서 주로 담당하고 있다. 2007년 행정자치부 국가안전관리집행계획 가운데 교통안전관리대책에서 도로 등에 대해 안전진단을 실시할 것을 제시하고 있다. 본 계획에서 도로 교통안전진단 제도는 도로의 설계단계, 완공 단계, 개통 후 단계로 구분하여 도로의 안전상태를 체계적으로 검토 후 종합적 개선대책을 시행하고, 교통안전진단 제도의 전면도입이 어려운 경우 건교부, 전문기관, 대학교수 등으로 도입 검토위원회를 구성, 도입방안 연구 또는 1~2개 도로에 대한 시범사업을 실시할 계획이다.

외국의 도로 교통안전진단 제도가 도로관리청의 교통안전 확보에 대한 책임에서 비롯되었다면, 우리나라는 한국도로공사를 제외하고 일반국도, 지방도, 시도 등의 도로관리청은 진단제도 시행에 따른 준비가 거의 없는 실정이다.

• 교통영향평가 대상 의무진단 대상제외

교통안전법 개정(안) 제34조 단서조항에 의하면 “「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에 의한 교통영향평가를 받는 경우 등 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 명시되어 있어, 현재 실시되고 있는 교통영향평가 대상사업은 도로 교통안전진단을 받지 않아도 된다.

법에서 정하고 있는 도로부분의 교통영향평가대상은 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 시행령 별표1 [일부개정 2006.8.4 대통령령 제19639호]의 교통영향평가를 실시하여야 하는 대상사업의 범위(제2조제3항 및 제14조제1항관련)로 도로의 설계단계에서 도로 교통안전진단이 생략되는 시설은 <표 1>과 같다.

교통영향평가 대상도로는 총연장 5km 이상 도로건설이 이루어지는 사업으로 이들 사업 시행 시 도로 교통안전진단은 받지 않아도 되고, 소규모 사업에 대해서만 의무적으로 도로 교통안전진단을 받도록 되어있어 당분간 대부분의 중요도로 건설 시 도로 교통안전진단은 시행되지 못할 것이다. 이러한 중요 도로건설사업에 대해 도로 교통안전진단이 의무적으로 시행되지 않

〈표 1〉 설계단계 도로 교통안전진단이 생략되는 시설

구분	대상사업의 범위
(1) 도시의 개발	(다) 국토의계획및이용에관한법률 제2조제6호의 규정에 의한 기반시설 중 다음의 시설에 관한 도시계획시설사업 - 지방교통영향심의위원회 심의대상 : 총길이 5km 이상 신설노선 중 인터체인지·교차부분 및 다른 간선도로와의 접속부
(5) 도로의 건설	도로법 제11조의 규정에 의한 다음 도로의 건설 (가) 고속국도·일반국도 - 중앙교통영향심의위원회 심의대상 : 총길이 30km 이상 신설노선 중 인터체인지·분기점·교차부분 및 다른 간선도로와의 접속부 - 지방교통영향심의위원회 심의대상 : 총길이 5km 이상 신설노선 중 인터체인지·분기점·교차부분 및 다른 간선도로와의 접속부 (나) 특별시도·광역시도·지방도·시도·군도·구도 - 지방교통영향심의위원회 심의대상 : 총길이 5km 이상 신설노선 중 인터체인지·교차부분 및 다른 간선도로와의 접속부

아도 되도록 한 것은 도로관리청의 도로 교통안전진단이 교통영향평가와의 중복성 지적을 인정하였기 때문인 것으로 보인다.

도로 교통안전진단이 도로설계단계에서부터 교통안전을 살피는 제도이고 선진국에서는 기본적으로 대규모 도로건설사업 중심에서 도로 교통안전진단이 시행된다는 점에 비추어 볼 때 우리나라의 도로 교통안전진단 제도는 제도도입부터 진단제도 본래의 취지가 다소 훼손된 상태에서 출발할 것으로 보인다.

• 진단자 또는 진단팀 미확보

도로설계 단계에서의 도로 교통안전 진단자에게는 다양한 현장경험을 토대로 도면을 보면서 완공 후의 현장상황을 머릿속에서 입체적으로 그리면서 도로가 건설되었을 시 도로이용자가 겪을 수 있는 위험요소를 찾아낼 수 있는 능력이 요구된다. 즉, 기본도로의 교통사고분석과 교통안전 사업에 참여한 경험이 많은 전문가가 도면을 통해 위험요소를 발견할 수 있기 때문이다.

또한 도로를 구성하는 각종 요소들에 대한 지식을 확보하여, 문제점과 개선사항을 제시할 수 있는 전문성도 요구된다. 우리나라 도로와 그 부속시설

들은 소관부처가 많으므로 전체 도로관련 설계 및 시설기준을 이해하면서 현장경험이 있는 전문가는 그리 많지 않다. 진단자 구성 시 당연히 분야별 전문가를 고려해야겠지만, 진단책임자는 전체 영역에서 문제점과 개선권고 사항을 조율할 수 있는 능력이 요구되지만 충분한 능력과 현장경험을 가진 전문가는 극소수에 불과하다.

따라서 진단제도의 의무화에 따라 진단 대상시설이 급속히 늘어난다면 진단능력이 부족한 사람도 진단에 참여할 수밖에 없어 진단결과 품질에 문제가 생길 수 있으며, 이 결과 도로 교통안전진단 제도 자체에 부정적인 영향을 미칠 가능성도 있다.

한편 진단대상 시설별로 서로 다른 진단자의 지식과 경험이 요구되므로 특정 기관이나 업체에서만 진단을 실시하는 것도 진단품질을 저하시키는 요인으로 작용할 가능성도 있다.

• 진단 행정체계 구축 논의 부족

도로 교통안전진단은 안전진단 자체에 의미가 있는 것이 아니라 문제점을 제거하여 도로의 안전성을 확보하는 데 의미가 있으므로 진단결과의 처리도 매우 중요하다. 교통안전법 개정(안)에서도 교통행정기관에서 교통안전진단을 받은 자가 제출한 교통안전진단보고서를 검토한 후 필요하다고 인정되는 경우에는 교통시설에 대한 공사계획 또는 사업계획 등의 시정 또는 보완, 교통시설·교통수단의 개선·보완 및 이용제한, 교통시설의 관리, 교통수단의 운행, 교통체계의 운영 등과 관련된 절차·방법 등의 개선·보완 또는 그 밖에 교통안전에 관한 업무의 개선 등을 권고하거나 관계 법령에 따른 필요한 조치를 할 수 있도록 하고 있다.

진단의 주관자인 도로관리청, 교통안전시설 설치·관리부서 등에서 각종 시설 설치 시에 진단사업 예산 확보, 진단자 선정, 진단과정에서의 자료제공, 진단결과 개선 계획, 사후보고 등 행정력이 요구된다.

도로 교통안전진단과 관련되어 발생하는 추가적인 행정력을 소화시킬 인력과 행정체계가 필요할 뿐만 아니라 관련업무 처리지침도 각 도로관리청별로 필요하다. 2008년 중반부터 의무진단이 이루어진다면 2007년 상반기 각 기관 2008년 예산계획 수립 시 이를 반영하여야 한다. 그러나 현실적으

로는 도로관리청에서는 이를 대비하는 어떤 준비도 발견되지 않고 있으며, 도로 교통안전진단 제도를 법제화하는 부서에서도 이를 대비하고 있지 못하고 있는 실정이다.

V. 진단제도 조기정착을 위한 제언

도로 교통안전진단 제도의 주요사안은 통상 진단대상 시설, 진단시점, 진단자 또는 진단팀 구성, 진단에 필요한 자료 또는 정보, 진단과 관련된 역할과 책임, 그리고 진단결과 처리 등으로 요약된다.

향후 교통안전법 시행령과 각 부처에서 도로 교통안전지침서에서 상당부분 준비되겠지만 우리나라에서 도로 교통안전진단 제도가 성공적으로 안착하고 그 효과를 국민들로부터 인정받기 위해서는 앞에서 지적된 문제를 고려하여 다음 사항에 역점을 두고 추진할 필요가 있다.

• 진단제도 인식제고 프로그램 추진

새로운 제도의 성공적인 정착은 주관자의 의지에 따라 결정된다고 보아도 좋을 것이다. 특히 도로 교통안전은 정부나 지방자치단체 등 공공부에서 주요 사업이 집행되므로 관계공무원의 능동적인 자세만이 제도 정착과 성공을 담보할 수 있다.

그러나 현재 도로관리청의 교통안전에 대한 인식은, 도로 설계기준에 기반되어 있으며 도로 등 시설설계기준에 부합하면 문제가 없다는 인식이 팽배하다. 만약 도로관리자의 교통안전에 관한 인식을 바꾸지 않으면 도로 교통안전진단 제도는 상당기간 표류할 가능성도 없지 않다. 따라서 도로 교통안전진단 제도 법제화를 주도한 부서나 교통안전전문가들은 도로관리자의 교통안전과 도로 교통안전진단에 대한 인식을 전환시키기 위한 구체적인 프로그램을 마련해야 할 것이다.

인식제고 프로그램으로는 도로관리자들에게 외국의 도로 교통안전진단 성공사례와 관련된 정보를 지속적으로 제공하고, 도로부서의 주요 의사결정자들과 함께 안전진단을 제도화하여 시행하는 해외 도로관리청 시찰, 그리고 진단과 관련된 워크샵, 세미나 등 개최 등이 있을 수 있다.

이러한 프로그램이 원만히 진행될 경우 도로관리청이 주관하는 시범 진단으로 이어질 수 있으며, 비록 교통안전법 개정(안)에 교통영향평가 대상 시설은 도로 교통안전진단을 받지 않아도 되어 있지만 도로관리청의 자발적인 진단을 이끌어 낼 수도 있을 것이다.

• 운영 중인 기존도로 진단 집중

도로 교통안전진단 제도가 교통사고의 위험성을 사전에 차단하기 위한 제도이지만 연간 신설되는 도로의 총연장은 얼마 되지 않으며, 교통사고는 운영 중인 도로에서 발생하기 때문에 우선 기존도로를 대상으로 도로 교통안전진단 시행을 집중할 필요가 있다.

한국도로공사에서 추진하는 연차별 도로 교통안전진단 추진계획과 같이 우선 국도에 대해 “국도 도로 교통안전진단 5개년 시행계획”을 수립하여 추진하는 방안도 하나의 대안이 될 수 있을 것이며, 이러한 계획은 각 지자체 등의 도로관리청에 상당한 영향을 미칠 것이다.

어떤 도로를 대상으로 진단할 것인가는 각 도로종류별 구간별 교통안전성 평가를 통한 진단대상 도로와 구간이 결정되어야 하지만, 우선 관할 경찰, 도로관리자, 보험관계자, 지역주민 등의 추천을 받아 진단대상을 선정할 수도 있다.

한편 현행 추진 중인 교통사고 잦은 지점 개선사업, 위험도로 개선사업, 학교지역 개선사업과 접목하여 추진하는 방안도 강구할 필요도 있다.

• 기본절차 통일과 도로관청별 자율권 제공

지금까지 연구적 차원에서 다양한 시범진단 등이 행해졌으나 이는 제도 도입의 필요성이나 타당성을 살피는 과정이었다면, 진단결과가 설계 또는 개선사업에 반영되어 도로의 교통안전성이 향상된 사례를 추적할 필요가 있다. 교통안전법이 국회를 통과한 후 시행시기까지 1년 6개월 동안 도로관리청 주관으로 집중적인 시범진단을 실시할 필요가 있다.

도로관리자 주관으로 시행되는 시범진단은 도로관리자가 직접 진단 경험

을 할 수 있는 기회를 제공함으로써 의무적 진단 시행에 대비할 수 있을 것이다. 또한 각 도로관리청별 추진되는 도로설계나 도로유지관리 및 도로개선사업에 진단결과를 반영시키는 과정에서의 다양한 문제도 발견할 수 있을 것이므로, 우리나라 환경에 적합한 안전진단의 절차와 체계를 구축하는 데 많은 도움을 줄 것이다.

진단 시행에 필요한 사항은 교통안전법 시행령과 시행규칙에 규정될 것이나, 규정에는 기본적인 내용만을 열거하고 구체적인 내용은 각 부처에서 개발될 지침서에서 수록되어야 할 것이다.

또한 각 도로관리청이 관리하는 대상시설 종류나 행정체계 등이 다르고, 도로관리청별로 다양한 시설에 대해 진단이 실시될 것을 고려하여, 도로관리자가 진단시행 상에 융통성이 발휘될 수 있도록 자율권도 주어야 할 것이다.

• 다양한 분야의 현장 경험자 양성

진단자는 설계도면을 보거나 현장을 방문하여 도로, 도로부속 및 교통안전시설, 교통운영, 도로이용자의 도로이용행태 등 현장상황을 살펴 교통안전에 위협을 주고 있거나 줄 수 있는 문제점을 지적하고, 이를 개선하는 방안을 제시할 수 있는 능력을 갖추어야 한다.

우리나라의 경우 교통안전과 관련된 사업이 비교적 적어, 현장에서 직접 경험할 기회가 많지 않았다. 특히 진단을 실시하여 직접 진단결과보고서를 작성해 본 전문가는 더욱 적다. 또한 도로시설, 교통안전시설, 자전거시설, 장애인시설, 교통약자 시설 등 많은 시설을 동시에 진단해 본 경험자는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 따라서 향후 진단자 양성 교육프로그램을 조속히 개발해야 한다.

진단 교육은 전문가 교육과정이므로 도로시설기준 등과 같은 기술적인 부분보다는 도로 교통안전진단에 대한 이해와 실시방법, 그리고 직접 진단하여 진단결과보고서 작성 등 진단실시에 직접적인 내용으로 구성되어야 한다.

교육자는 다수의 진단경험자에 의해 진행되어야 하며, 통상 진단은 최소 2인 이상 진행한다는 차원을 고려하여 2인 교육자에 의해 진행하는 것이 바람직하다. 영국의 경우 초급 진단과정을 이수한 후 진단자로서의 경력이 5년 이상인자가 고급 진단과정을 이수함으로써 진단책임자로 인정받는다. 즉,

진단 교육과정도 초급 및 고급으로 분리하여 운영할 필요도 있다.

- 기존의 도로업무 체계를 고려한 진단 행정체계 구축

도로 교통안전진단 주관자인 도로관리청은 크게 건설교통부의 한국도로공사, 국토관리청(또는 국토유지건설사무소), 행정자치부의 광역자치단체 도로부서, 기초자치단체 도로부서가 될 것이다. 이들 도로관리청은 조직, 예산집행, 도로 사업계획 수립 및 집행 등에서 다소 차이를 보일 수 있다. 또한 각 관리대상 도로에 따라 도로 교통안전진단 시 고려되어야 할 항목도 달라진다.

그러므로 도로 교통안전진단은 각 도로관리청의 기존 업무체계를 고려하여 시행되어야 하며, 진단결과 개선을 위한 사업 예산반영 등도 반드시 고려되어야 한다. 따라서 진단체계 구축 시 각 도로관리청의 관련 업무환경이 반영될 수 있도록 진단체계를 구축하여야 한다.

이상의 도로 교통안전진단 제도 조기정착 방안들이 착실히 추진된다면 비록 불완전하게 태동된 제도라 할지라도 우리의 환경에 맞는 제도로 정착시킬 수 있고, 또 그 효과를 배가시킬 수 있을 것이다.

도로 교통안전진단 제도가 정착될 때 교통사고 예방 및 교통사고 심각도 감소를 통한 보다 안전한 도로 확보뿐만 아니라, 도로 건설 후 개선 필요성 감소에 따라 도로의 라이프사이클 비용을 감소시킬 수 있다. 또한 도로설계자 역시 교통안전에 대한 이해의 폭을 넓힘으로써 도로관련 교통안전업무에서 전반적인 발전도 기대되며, 도로의 위험도 축소로 도로관리청을 상대로 손해배상소송 건수와 배상비용도 감소될 것으로 기대된다. 아울러 도로환경의 개선으로 도로이용자의 교통행동을 변화시키는 동시 사회 전반적으로 교통안전문화도 증진될 것이다.

VI. 결론

영국을 비롯한 호주, 뉴질랜드, 덴마크 등에서는 이미 도로 교통안전진단 제도를 시행하고 있고, 미국 등은 다양한 시범사업을 통해 제도 수용을 구체화하고 있으며, 최근 네덜란드, 독일, 프랑스 역시 도로 교통안전진단 제

도를 적극적으로 받아들이는 추세이다. 이와 함께 OECD, EU 및 UN에서도 이 제도의 시행을 권고하고 있다.

우리나라도 교통안전법 개정을 통해 도로 교통안전진단제도의 법제화를 앞두고 있으며, 제6차 교통안전기본계획(2007년~2011년)에서도 도로교통 환경개선의 일환으로 기존 및 신설도로에 대해 도로 교통안전진단 실시를 명기하여, 향후 다양한 차원에서 진단이 수행될 것으로 보인다.

지금까지 도로 교통안전진단 제도와 관련된 다양한 연구와 시범진단이 이루어졌으나, 이는 제도 도입타당성에 초점이 맞춰져 있었다. 본 연구는 도로 교통안전진단의 법제화에 따른 의무적 진단을 앞두고 있는 시점에서 의무진단 시행될 것으로 예상되는 2008년 중반기까지 무엇을 준비해야 하는지를 외국의 사례와 국내의 제도화 과정과 환경 분석을 통해 살폈다.

도로 교통안전진단 제도화를 앞둔 시점에도 여전히 도로관리청의 교통안전에 대한 인식과 도로 교통안전진단 제도에 대한 이해가 부족하고, 진단주관자가 도로관리자이지만 한국도로공사를 제외하고는 교통안전진단 시행을 위한 준비 전무하다.

진단 대상시설에서 대형건설사업 등 교통영향평가 대상시설을 제외함으로써 제도의 근본취지가 약화되었다. 또한 다양한 시설을 진단할 수 있는 전문가도 상당히 부족할 뿐 아니라 진단제도 시행 시 기존 도로관련 행정과의 관계성에 대한 논의도 거의 없었다.

그러나 어렵게 마련된 제도를 성공적으로 정착시키고, 발전시켜 나가기 위해서는 우선적으로 도로관리자의 진단제도에 대한 인식을 제고시킬 수 있는 프로그램을 개발하여 추진하여야 할 것이다. 진단대상시설은 현실적인 측면을 고려하여 운영 중인 기존도로에 대해 안전진단을 집중할 필요가 있으며, 부처별 서로 다른 도로를 관리하고 있으므로 진단시행의 기본적인 내용과 절차는 통일된 체계를 유지해야 하겠지만 세부 내용과 절차 등은 대상 도로 특성과 행정체계 등을 고려하여 융통성을 발휘할 수 있도록 자율권을 보장해 줄 필요도 있다. 뿐만 아니라 다양한 분야의 현장 경험자 양성과 기존의 도로업무 체계를 고려한 진단 행정체계 구축 등도 아울러 추진해야 할 사안이다.

지금까지 도로 교통안전진단 제도도입에 초점이 모아졌다면 앞으로는 시

행을 전제로 구체적인 내용에 대한 논의가 진행되어야 한다. 진단의 주관자가 도로관리자인 점을 고려하여 향후의 추진 작업은 도로관리자 주도로 이루어져나 하나, 현실적으로 교통안전법 시행령, 시행규칙 개정을 주도하기는 어려울 것이다. 따라서 향후 입법과정에서 도로관리자의 의견을 반영할 수 있는 장이 마련되어야 하고, 도로관리자들은 도로 교통안전진단 주관자로서 이 제도를 충분히 이해하고, 입법화 과정이나 지침 개발과정에 적극적으로 참여해야 할 것이다.

이를 위해 건설교통부내의 도로관리부서, 교통안전부서, 현장 도로관리자, 행정자치부의 도로관련부서, 경찰관계자, 외부의 경험 있는 전문가 등으로 가칭 도로 교통안전진단 포럼」을 구성하여, 안전진단에 관련된 정보를 공유하여 진단제도에 대한 이해와 인식을 넓히고, 교통안전법 시행령 및 시행규칙 개정안을 준비하는 동시, 지침서도 개발해야 할 것이다.

우리나라의 도로 교통안전진단 제도가 성공적으로 정착된다면, 국내의 교통사고 예방과 사고 심각도 감소 등의 직접적인 효과도 있겠지만, 도로관련 업무 전반에 걸쳐 교통안전 수준을 높일 수 있으며, 도로의 총 생애비용 절감과 도로관리청을 상대로 하는 손해배상청구소송을 사전에 대비하여 얻는 간접적 성과도 있을 것이다. 아울러 앞으로 건설될 아시안 하이웨이 설계 시 도로 교통안전진단 참여도 가능할 뿐 아니라 해외 도로건설사업 수주에도 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 경찰청, “교통사고통계”, 각 년도.
2. 건설교통부(관계부처 합동), “제5차 교통안전기본계획(2002~2006)”, 2001. 7.
3. 건설교통부(관계부처 합동), “2006년도 교통안전시행계획”, 2006. 4.
4. 건설교통부(관계부처 합동), “제6차 교통안전기본계획(안)(2007~2011)”, 2006. 9.
5. 건설교통부, “도로정비기본계획 수정계획(2006 ~ 2010)”, 2005. 12.
6. 행정자치부, “2007년도 국가안전관리집행계획”, 2006. 10.
7. The Institute of Highway & Transportation, “Guideline for Road

- Safety Audit”, 1996.
8. University of New Brunswick Transportation Group, “Road Safety Audit Guidelines”, 1999.
 9. Robert Morgan and Phillip Jordan, “THE NEW AUSTRROADS ROAD SAFETY AUDIT GUIDELINES”, 1998.
 10. OECD, “Safety on Roads: What’s the Vision?”, 2002.
 11. Commission of the European Communities, “European Road Safety Action Programme”, Brussels, 2003.
 12. TRANSPORTATION RESEARCH BOARD, “Road Safety Audits: A Synthesis of Highway Practice”, NCHRP SYNTHESIS 336, 2004.
 13. <http://www.mogaha.go.kr/>
 14. <http://ctc.na.go.kr/index.jsp>
 15. <http://www.cemt.org/irtad/IRTADPUBLIC/we2.html>
 16. <http://www.worldbank.org/html/fpd/transport/roads/safety.htm>