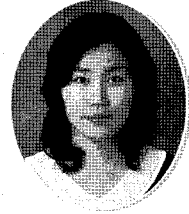


지자체 교통안전관리체계 도입에 관한 연구



김영호



조성희

1. 서론

1. 연구배경 및 목적

우리나라는 1981년 제1차 교통안전기본계획을 수립한 이후 2006년까지 5차에 걸친 교통안전기본계획을 시행하여 1991년 12,653명이던 도로교통사고 사망자수를 2005년 현재 6,376명 (50.4%)으로 감소시키는 성과를 거두었다 (건설교통부, 2006). 그러나 이러한 성과에도 불구하고 우리나라의 교통안전 수준은 OECD 가입 국가 중 여전히 하위권 수준을 면하지 못하고 있는 실정이다.

정부의 지속적인 지원과 범국가적 차원에서 도로교통안전을 제고하려는 노력에도 불구하고 우리나라의 도로교통 안전수준이 여전히 낙후된 수준을 벗어나지 못하는 것은 교통안전선진국에 비해 교통안전기술이 낙후되어 있을 뿐만 아니라 교통안전관리체계가 교통안전사업을 효율적으로 추진하기 어렵게 조직되어 있기 때문이다. 우리나라가 운영하고 있는 도로교통안전관

김영호 : 한국교통연구원 도로교통연구실, ykim@koti.re.kr, 직장전화:031-910-3131, 직장팩스:031-910-3235
 조성희 : 한국교통연구원 도로교통연구실, aggie@koti.re.kr, 직장전화:031-910-3122, 직장팩스:031-910-3235

본 연구는 건설교통부가 출연하고 한국건설교통기술평가원에서 위탁시행 한 건설핵심기술연구개발사업 (05기반구축D02)의 지원으로 이루어졌습니다.

리체계에 대해서는 현재까지 많은 연구를 통하여 문제점에 대한 진단과 함께 개선방향이 제시되었다 (김정호, 2003; 한상진, 2002; 이광훈, 2002; 이수범, 2005; 성낙문, 2004). 본 연구에서는 선행연구에서 제시되었던 우리나라 교통안전관리체계의 문제점을 정리하고 해외의 교통안전 선진국에서 운영하고 있는 교통안전관리체계를 참조하여 우리나라에 필요한 도로교통안전관리체계를 제시함을 목적으로 한다.

2. 연구범위

본 연구에서는 해외 교통안전 선진국에서 운영되고 있는 도로교통안전관리체계를 고찰하였으며, 우리나라 도로교통안전관리체계의 현황과 문제점을 선행연구 중심으로 파악하였다. 해외 교통안전선진국의 사례와 우리나라 도로교통안전관리체계의 현황에서 파악된 문제점을 극복할 수 있는 도로교통안전관리체계를 개념적인 수준에서 제시하였으며, 향후 지속적으로 보완할 계획이다. 본 연구를 통해 제시되는 교통안전추진체계를 설치·운영할 수 있는 시범지역의 여건을 분석하였다.

II. 해외 교통안전관리체계 검토

본 연구에서는 교통안전선진국의 교통안전관리체계를 검토하기 위하여 행정조직 측면에서 우리나라와 가장 유사한 일본을 비롯하여 교통안전분야에서 선진국으로 일컬어지는 영국과 뉴질랜드의 사례를 제시하였다.

1. 일본

일본 중앙정부의 교통안전추진체제로 중앙교통안전대책회의가 조직되어 있으며 중앙교통안전대책회의의 하부조직으로 교통대책 본부가 있다. 중앙교통안전대책회의는 총리가 의장이며 교통안전관련 부처 각료들이 위원이다. 교통대책본부는 내각관방장관이 본부장이며 부원은 관련부처의 사무차관 등으로 구성되어 있다.

중앙교통안전대책회의는 국가교통안전기본계획의 수립과 실시를 담당한다. 교통대책본부의 업무는 중앙교통안전대책회의에서 의결된 국가교통안전기본계획의 각종 시책을 원활히 추진하기 위하여 관련 부처간 교통안전에 관한 시책 및 사무 등의 업무를 종합 조정하고 관련 부처에서 기획되고 입안된 교통안전 관련 사업이 서로 상충되지 않도록 조정하는 것이다.

교통안전기본법에 근거하여 도도부현에는 도도부현교통안전대책회의가, 시정촌에는 시정촌교통안전대책회의가 설치되어 있고 도도부현교통안전대책회의와 시정촌교통안전대책회의는 중앙교통안전대책회의가 수립한 국가교통안전기본계획에 근거하여 해당 지역의 교통안전계획을 작성하고 집행하며 육상교통의 안전에 관한 종합적인 기획과 심의 및 관련행정기관간의 연락과 의견을 조율한다. 중앙정부와 지방자치단체는 원활한 협조체계를 유지하고 있으며 중앙정부는 지방자치단체를 장려금 형태로 재정적인 지원을 하고 있다. 일본에서는 시정촌 단위의 행정기관까지 교통안전기본계획을 의무적으로 수립하고 있으며, 교통안전 및 운영에 관한 주요업무가 경찰에 의해 주도적으로 이루어지고 있다(성낙문, 2004).

2. 영국

영국에서는 교통관련 업무를 전담하기 위하여 2002년 독립된 부서로 교통부 (Department for Transport)를 설치하였으며 교통부 산하의 교통안전국에서 교통안전대책을 주도적으로 추진하고 있다. 중앙정부 및 관계청, 지방자치단체, 경찰, 시민자원봉사단체, 자동차 제작사, 개별 도로 이용자로 구성된 도로안전자문위원회 (Road Safety Advisory Panel)가 조직되어 도로교통안전에 관한 정책 수립 및 집행에 대해 자문역할을 수행하고 있다.

도로교통 안전정책은 교통부 (혹은 도로관리청)가 중심이 되고 부총리가 책임을 맡는 형식으로 이루어지고 있다. 교통부에서는 위험지점개선 프로그램 (사고다발지점 포함), 도로안전진단제도시행 등 교통안전을 향상할 수 있는 업무를 주도적으로 추진하여 높은 성과를 올리고 있다. 그러나 영국의 교통부 주도 도로교통 안전관리제도는 영국 경찰을 비롯한 관련 기관의 업무협조가 잘 이루어지지 않는다는 한계를 가지고 있다(한상진, 2002).

3. 뉴질랜드

뉴질랜드에서는 별도의 교통안전전담기구인 육상교통안전청이 설치되어 있으며 산하에 국가도로안전위원회 (NRSC: National Road Safety Council)를 두고 있다. 국가도로안전위원회는 국가 차원의 도로안전전략을 작성하고 교통안전관련기관간의 이해를 조정하고 있으며 실제 사업의 실행에 있어서 여러 위원회로부터 지원을 받고 있다. 국가도로안전위원회에는 교통부, 도로관리청 혹은 경찰청 등의 정부기관 뿐만 아니라, 보험회사, 운수업체, 시민단체 등 민간기관도 참여하고 있다.

국가도로안전자문그룹 (NRSAG)은 국가도로안전위원회를 대신하여 국가도로안전전략의 실행사항을 점검한다. 지역육상교통위원회 (Regional Land Transport Committee)와 도로안전조정위원회 (Road Safety Coordinating Committee)는 국가도로안전전략을 바탕으로 지역 차원의 도로교통 안전전략을 수립한다. 뉴질랜드에서는 교통안전 전담기구인 육상교통안전청 (LTSA: Land Transport Safety Authority)을 별도로 마련하여 도로교통안전사업을 총괄 조정한다(Thomas, 2002).

Ⅲ. 우리나라 교통안전관리체계 현황

우리나라의 교통안전관리체계는 일본의 체계와 매우 유사하다. 중앙정부에서는 교통안전기본계획 등의 종합적인 시책을 수립하고 교통안전관련 법·제도를 제정하며 교통안전관련 예산을 확보한다. 지방자치단체에서는 중앙정부로부터 지원받은 예산을 이용하여 실질적인 교통안전 사업을 시행하고 있다.

1. 중앙정부

정부는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 육상교통·해상교통 및 항공교통의 안전에 관한 종합적인 시책을 수립하고 실시한다. 중앙정부의 교통안전에 관한 역할과 책임은 크게 3가지로 정리할 수 있는데 첫째

는 효과적인 교통안전 정책을 개발하고 수행하기 위한 틀을 제공하는 것이고 둘째는 교통안전의 목표를 수립하고 목표를 달성하기 위한 수단을 강구하는 것이며 셋째는 각종 교통안전 프로그램에 필요한 재원을 조달하는 것이다.

중앙정부의 도로교통안전 주무부서는 건설교통부 (교통안전팀), 행정자치부 (균형발전팀), 경찰청 (교통기획 담당관실, 교통안전담당관실)이다. 건설교통부 교통안전팀의 주요 업무 내용은 크게 교통안전정책 총괄업무, 교통안전법 및 교통안전정책심의위원회 관련 업무, 교통안전기본계획 관련 업무, 운수업체 관련 업무, 교통시설의 안전성 관련 업무, 교통안전교육 관련 업무, 자동차보험관련 업무로 구분된다. 행정자치부 균형발전팀의 주요업무는 전국의 지자체간에 편중이 일어나지 않고 균형적인 발전을 이루기 위한 업무를 담당함과 동시에 지자체 단위의 교통관련 업무를 총괄하는 것이다. 경찰청은 도로교통안전을 위하여 교통위반 단속, 운전자 교육 및 계몽을 통한 도로 이용자의 행동향상, 교통사고 조사 및 교통안전백서 발간, 사고자료 분석을 통한 위험지점 파악 및 집중단속 등의 업무를 수행하고 있다.

2. 지방자치단체

지방자치단체와 지방경찰청에서 지역의 교통안전 관련 업무를 분담하고 있으나, 지방경찰청에서 교통안전에 대한 전반적인 책임을 갖고 업무를 주도하고 있다. 지방경찰청의 교통안전 관련 업무는 교통운영관련 업무와 교통안전 시설물관련 업무로 구분된다. 교통운영관련 업무에는 교통사고조사, 교통정리와 통제, 교통안전 계몽, 교통단속 및 교통민원처리, 교통면허관련 업무 등이 포함되며 교통안전시설물 관련 업무는 교통안전시설 설치관리, 교통안전표지 및 노면표시 설치 관리 업무 등이 포함된다.

지방자치단체의 교통안전관련 업무는 각 지자체의 교통관련 부서와 도로 및 안전시설물의 설치·관리 부서에서 수행되고 있다. 지방자치단체는 주민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 그 관할지역내의 교통안전에 관한 시책을 당해 지역의 실정에 맞게 수립하고 실시하고 있다.

3. 문제점 도출

교통안전관리체계 측면에서 효율적인 교통안전업무수행을 저해하는 심각한 요인은 도로 및 교통안전시설물의 주무 기관이 <표 1>과 같이 서로 다르고, 이들 기관들 간의 협력이 미비하다는 것이다. 또한 시설물 별로 서로 다른 주무 기관들이 수행하고 있는 교통안전관련 업무를 총괄 조정하는 교통안전전담부서가 존재하지 않아 교통안전에 대한 책임 소재가 불분명하고 업무가 산발적으로 추진되며 비효율성을 낳고 있다.

<표 1> 시설물별 담당 기관

구분		담당기관
고속도로		도로공사
국도		건설교통부 (시계 外)
		시장,군수 (시계 內)
국가지원 지방도		도지사 (특별시,광역시내 구간은 해당 시장)
기타 도로		그 노선을 인정한 행정청
노면표시		경찰청
교통 안전 시설	규제, 지시, 주의	시장,군수 → 경찰청 위임
	안내	지자체
	신호등	건교부 → 경찰청 위임 (시계 外)
시장,군수 → 경찰청 위임 (시계 內)		

도로교통안전업무는 관련 사업별로 참여기관이 다양하고 유기적인 업무 협조가 이루어져야 하기 때문에 해외의 교통안전선진국에서는 교통안전 총괄조정 기구를 설치하여 운영하고 있다. 그러나 우리나라에서는 시설물별 주무 기관이 다양할 뿐만 아니라 교통안전업무를 총괄·조정기구가 설치되어 있지 않아 교통안전사업이 불합리하게 추진되는 사례가 빈번하며 막대한 예산낭비가 발생하고 있다. 따라서 교통안전에 관한 종합적인 시책을 수립하는 중앙정부 차원에서 뿐만 아니라 교통안전사업을 수행하는 지방자치단체 차원에서 교통안전업무를 총괄·조정하는 전담부서의 설치가 요구된다.

Ⅳ. 교통안전 전담부서 제안

일본과 뉴질랜드는 교통안전전담기구를 별도로 설치하여 교통안전업무를 전담하고 있으며 영국에서는 교통부 (또는 도로관리청)내에 도로교통안전 주무부서를 설치하여 안전한 도로의 설계, 건설, 유지·보수 방안을 강구하고 있다. 교통안전 전담부서는 중앙정부와 지방자치단체 차원에서 제안할 수 있으나 본 연구에서는 교통안전사업을 실제로 수행하는 지방자치단체 차원에서 교통안전 전담부서를 우선적으로 설치하기를 제안하고 전담부서가 설치되기 위하여 선결되어야 할 사항을 개념적으로 제시한다.

1. 전담부서 설치를 위한 조건

교통안전 전담부서가 설치·운영되기 위해 선결되어야 할 조건은 교통안전 전담부서 설치가 지방자치단체의 조례 등의 정비를 통해 제도화 되어야 하고 전담부서의 업무가 규정되어야 하며, 전담부서를 운영하고 교통안전 사업을 시행할 수 있는 예산이 확보되어야 한다. 각 항목에 대한 자세한 설명은 다음과 같다.

1) 법제도 정비

2006년에 개정된 교통안전법은 기존의 교통안전법의 한계를 보완하여 진일보 되었다. 그러나 새롭게 개정된 교통안전법에서도 정부 및 지방자치단체가 수행해야 할 의무규정과 차량 등의 제조업자, 운전자, 보행자 등 일반국민 또는 민간기관의 의무규정에 관한 내용을 포함하고 있으나, 이러한 의무규정은 대부분 선언적 의미만 부여 되어 있어 실효성이 떨어지며 다른 법률과의 상관관계를 구체적으로 명시하지 못하고 있다. 특히 교통안전업무에서 가장 중요하게 인식되는 교통사고 자료의 구축 및 공유방안에 대해서 법률에 의해 구체적으로 제시되지 못한 한계가 있다. 이밖에도 효율적인 교통안전관리체계를 구축하여 운영하기 위하여 필요한 사항들에 대해 교통안전법과 도로교통법 등 교통안전 관련 법령들에 대해 상세한 검토와 함께 세부적인 정비가 이루어져야 한다. 이와 함께 지방자치단체에 설치될 교통안전전담부서는 지방자치단체의 자치 조례 등에 명시되어야 한다.

2) 업무 규정

교통안전 전담부서는 시설물별 주무 부서에서 개별적으로 실시하고 있는 교통안전 사업과 교통안전관련 공공/민간단체에서 개별적으로 진행하는 각종 교통안전 사업들을 취합하여 각 사업들이 상승효과를 일으켜 사업 효과를 극대화 시킬 수 있도록 총괄·조정하여야 한다. 도로교통안전개선사업은 크게 교통사고예방과 교통사고감소를 위한 사업으로 구분된다. 현재까지 도로교통안전개선사업은 사고 잦은곳 개선사업, 위험도로개량사업, 중앙분리대설치사업 등 교통사고 감소를 위한 측면에서 다양하게 이루어지고 있으나 이들 사업의 주체가 서로 상이하어 중복투자의 위험성이 존재한다. 또한 교통사고 감소를 위한 개선사업이 지점별로 이루어지고 있어 한 지점의 개선사업이 오히려 주변의 다른 지점에 교통사고 발생 가능성을 높이는 사례가 발생하고 있다. 교통사고 감소를 위한 개선사업과 함께 도로안전진단제도와 같은 교통사고 예방차원의 도로교통안전사업이 교통안전전담부서의 핵심적인 업무로 추진되어야 할 것이다.

3) 예산 및 인력 확보

지방자치단체는 실제 교통안전사업을 벌이는 주체로서 책임과 권한을 갖고 사업을 실행하여야 한다. 각 자치단체수준에서 매년 <교통안전세부시행계획>을 수립하고 교통안전사업을 추진하여야 하나 예산과 인력이 부족하고 교통안전에 대한 중요성을 인식하지 못하여 제대로 추진하지 못하고 있는 실정이다. 대부분의 지방자치단체는 재정자립도가 매우 낮아 도로교통안전개선사업을 능동적으로 수행할 수 있는 재정적인 여력이 미약하고 도로교통 안전정책이나 사업 담당자들은 순환보직 인사원칙 때문에 담당업무가 2-3년 사이에 바뀌어 업무파악조차 제대로 못하는 경우가 많다. 따라서 지방자치단체가 중앙정부에 지역의 교통안전 사업계획을 제출하고 정부의 평가로 보조금을 지원받는 형식 등 여러 가지 방식으로 예산을 확보하는 방안을 강구하여야 하며, 이렇게 확보된 예산을 토대로 교통안전관련 전문 인력을 확보하고 교통안전사업을 지속적으로 수행하여야 한다.

2. 시범지역 선정

본 연구에서는 현재 구상 중인 교통안전 전담부서를 설치하고 운영하기 위하여 제주특별자치도를 시범지역으로 선정하였다. 시범지역으로 선정된 제주도의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

1) 제주도특별자치도의 교통안전 현황

2005년 한 해 동안 제주특별자치도에서 집계된 교통사고는 총 3,166건이다. 교통사고로 인한 사망자수는 108명이고 부상자수는 4,916명 이었다(경찰청, 2006). 자동차 1만대당 교통사고 사망자수는 5.0명이었으며 인구 10만명당 교통사고 사망자 수는 20.0명이었다. 같은 기간 동안 서울시에서 발생한 자동차 1만대당 교통사고 사망자수 2.0명에 비하면 제주도의 자동차 1만대당 사망자 수가 2.5배를 상회하고 있다. 또한 서울시의 인구 10만명당 교통사고 사망자 수는 4.8명으로 제주도는 무려 서울시의 4배 가까이 이르고 있다. 제주도의 교통사고율은 교통안전도가 상대적으로 취약한 지역으로 분류되는 강원도(자동차 1만대당 5.0명, 인구 10만 명당 19.8명)와 비슷한 수준이다.

2) 제주도의 행정체계 변화

2006년 7월 1일부터 제주특별자치도가 선포되어 인사권과 자치재정권 등 자치권이 강화되었다. 교육자치제도의 개선과 자치경찰제를 도입하여 실질적인 지방자치를 보장하였다. 제주도에 기존에 적용되었던 각종 법령상 행정규제를 폭넓게 완화하고, 중앙행정기관의 권한을 제주특별자치도로 대폭 이양하며 청정산업 및 서비스산업을 육성하여 제주특별자치도를 국제자유도시로 조성·발전시킬 계획이다.

교통 분야 업무의 가장 큰 변화로는 국가경찰이 전담하고 있던 교통안전 시설의 관리업무를 교통안전시설의 설치·관리비용의 부담주체인 제주특별자치도와 분담하는 것이다. 관리업무가 완전히 제주특별자치도로 이관된 것은 아니지만 타 지역의 여건에 비추어 볼 때 제주특별자치도에서 교통안전 업무를 주도적으로 수행할 수 있는 여건이 조성된 것으로 평가된다. 이와

함께 제주지방 국토관리청의 업무가 제주특별자치도에 이관되어 제주지역의 국도에 대한 도로 관리 업무를 제주특별자치도가 수행하게 되었다. 이로써 제주특별자치도는 도로 및 안전시설물의 통합 관리주체가 되었으며 교통안전사업을 총괄하여 수행할 수 있는 기반이 조성되었다.

3) 교통안전관리개선 협의체 운영방안

2001년부터 3년간 국무조정실에 안전관리개선기획단을 설치하여 교통사고 사망자 수를 크게 줄인 예에서 볼 수 있듯이 교통안전총괄기구는 우리나라의 교통사고 감소에 매우 효과적이다. 제주특별자치도에 교통안전전담부서를 실제로 설치하여 운영하기 위한 이전 단계로써 '제주도 교통안전관리개선 협의체'를 제주자치도에 설치하여 운영할 것을 제안한다. 제주도 교통안전관리개선 협의체는 과거 국무조정실의 안전관리개선기획단과 같은 역할을 수행하는 기구로 교통안전관련 실무자가 정기적으로 한자리에 모여 교통안전관련 현안을 논의하고 효율적인 대책을 도출하여 집행하는 협의체이다. 이러한 협의체를 운영하며 파악된 교통안전 관련 업무를 향후 설치될 교통안전전담부서가 설치되어 운영되는데 활용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

V. 결론 및 제언

정부는 매년 막대한 예산을 책정하고 인력을 투입하여 교통안전도를 제고하기 위하여 노력하고 있으나 우리나라 교통안전수준은 여전히 교통안전 선진국에 비해 상당히 열악한 수준에 머물러 있다. 본 연구에서는 우리나라의 교통안전사업을 추진하고 있는 교통안전관리체계가 비효율적으로 운영되어 막대한 인적 물적 자원을 투입하고도 뚜렷한 성과를 올리지 못하는 것으로 파악하였다. 우리나라가 운영하고 있는 교통안전관리체계에 대해서는 현재까지 많은 연구를 통하여 문제점에 대한 진단과 함께 개선방향이 제시되었으며 본 연구에서는 선행연구에서 제시되었던 우리나라 교통안전관리체계의 문제점을 정리하고 해외의 교통안전 선진국에서 운영하고 있는 교통안전관리체계를 참조하여 우리나라에 도입 가능한 교통안전전담부서를 제

안하였다. 또한 본 연구에서는 제시된 교통안전전담부서를 시범지역으로 선정된 제주특별자치도에 설치하여 운영할 것을 제안하였다.

교통안전전담조직을 실제로 설치·운영하기 위한 이전 단계로 제주도의 교통안전관련 실무자가 정기적으로 협의하는 '제주도 교통안전관리개선 협의체' 구축을 제안하였다. 제안된 교통안전관리체계를 설치하고 시범 운영하여 교통안전업무를 체계적으로 수행하는데 발생하는 문제점을 규명하고 대처할 수 있는 기술 개발이 필요하다.

참고문헌

1. 건설교통부 (2006) “제6차 교통안전기본계획”.
2. 경찰청 (2006) “2006년판 교통사고통계”.
3. 김정호 (2003) “교통안전추진체계 정비방안 연구”, 국토연구원.
4. 성낙문 (2004) “선진국의 도로교통안전계획에 대한 분석·평가”, 한국교통연구원.
5. 이광훈 (2002) “서울시 교통안전업무 추진체계 정립에 관한 연구”, 시정개발연구원.
6. 이수범 (2005) “교통안전제고를 위한 지자체 및 중앙정부의 역할과 기능”, 서울시립대학교.
7. 한상진 (2002) “도로교통안전관리체계 개선방안 연구”, 한국교통연구원.
8. A. Aeron-Thomas et al., (2002) Review of Road Safety Management Practice Final Report, DFID, GRSP, TRL, and Ross Silcock, Babbie Group Ltd.