

## 일본 교통안전정책의 특징 분석 및 시사점: 교통안전시설 투자정책을 중심으로

김 만 배\*·강 수 철\*\*

### <目 次>

- I. 서론
- II. 교통안전정책 및 일본 사례 분석틀
- III. 일본 교통안전시설 투자정책의 성과 및 특징 분석
- IV. 분석결과 및 우리나라에의 시사점
- V. 결론

### <요 약>

우리나라와 유사한 교통행정체계라고 할 수 있는 일본 교통안전정책의 성공과 실패사례는 우리나라의 교통안전정책에 직·간접적인 영향을 주고 있다. 이와 같은 관점에서 본고에서는 탐색적인 연구방법으로 일본의 교통안전정책의 특징을 교통안전시설 투자정책사례에 초점을 맞추어 분석하고 우리나라에의 시사점을 제안한다.

본 논문의 분석결과, 일본은 1966년부터 교통안전시설등정비사업에 관한 긴급조치법을 제정하여 현재 제8차 교통안전기본계획(2006-2010)까지도 교통안전시설에 집중 투자하는 정책을 유지하고 있다. 또한 교통안전기본계획과 연계한 교통안전시설 정비계획을 수립, 집행하여 왔을 뿐 아니라 이에 대한 평가도 주기적으로 실시해 교통안전시설 정비사업의 효과를 높여 왔다. 더욱이 상기한 긴급조치법은 2003년부터는 교통안전시설등정비사업의 추진에 관한 법률로 개정되면서 항구적인 사업으로 제도화되었으며 교통안전시설은 도로, 철도, 공항 등과 같은 사회간접자본의 하나로써 투자하고 있을 정도로 국가 정책적 중요성이 인정되고 있다. 중앙정부의 40년 이상 계속되고 있는 교통안전시설에 대한 집중투자정책은 일본이 교통안전 선진국 수준에 도달하는데 크게 기여하였다고 평가할 수 있다. 따라서 우리나라도 제6차 교통안전기본계획(2007-2011)의 목표달성 등 교통안전수준을 높이기 위해서는 지속적인 교통안전시설 투자정책을 중앙정부차원에서 적극 추진해야 함이 얼마나 중요한지를 시사하고 있다.

\* 도로교통공단 교통과학연구원 수석연구원(manbk@paran.com).

\*\* 도로교통공단 교통과학연구원 선임연구원(tsi2000@nate.com).

논문접수일(2008.9.29), 수정일(2008.11.14), 게재확정일(2008.12.15)

【주제어: 교통안전시설, 교통안전시설 정비기본계획, 교통안전 기본계획, 사회간접자본】

## I. 서론

세계적으로 교통안전 행정체제는 크게 미국, 영국 등과 같이 중앙의 교통관련부서와 지방자치단체로 이원화되어 있는 유형과 우리나라, 일본 등과 같이 중앙의 교통관련부서, 경찰청, 지방자치단체 등 복수의 행정기관이 담당하는 유형으로 구분할 수 있다(교통개발연구원, 1991). 특히 일본의 경우 경찰이 교통안전을 담당하는 기관으로 되어 있는 점은 우리나라와 유사하지만<sup>1)</sup> 현재 일본은 교통안전 선진국에 도달하였다고 평가할 수 있는 반면, 우리나라는 아직 교통안전 선진국 수준으로 도달함을 목표로 하고 있음에 차이가 있다<sup>2)</sup>. 일본의 교통안전 정책은 우리나라에 직·간접적으로 크게 영향을 미치고 있음에도 이와 같이 상이한 결과가 나오게 된 일본 교통안전정책의 특징은 과연 무엇인지를 탐색해 볼 필요가 있다고 본다.

우리나라는 현재 교통안전 선진국 수준에 도달하기 위해서 제6차 교통안전 기본계획(2007-2011)<sup>3)</sup>, 교통사고 사상자 절반 줄이기(2008-2012)계획 등을 통해 교통교육 및 홍보, 교통단속, 그리고 교통안전시설에 대한 지속적인 투자정책을 수립<sup>4)</sup>·시행하고 있다. 그런데도 2007년부터 교통안전정책에만 투자할 수 있는

- 
- 1) 경찰이 교통안전에 관한 행정을 담당하게 된 연원을 제도적으로 살펴보면 일본 최초의 교통규제법인 1919년 “자동차취체령”이라고 할 수 있다. 왜냐하면 이것은 속도제한, 안전, 등록 등 교통안전에 관한 경찰의 단속을 목적으로 한 법제라는 점에서 찾을 수 있기 때문이다(김만배외, 1994 : 149-150). 동령은 1947년 “도로교통취체법”의 제정, 1960년 도로교통법의 제정으로 계승되고 있다. 동령은 일본과 거의 동일한 목적으로 우리나라에 “자동차취체규칙”이라는 제도로 시행되어 경찰의 자동차에 대한 단속이 이루어졌다. 이것이 우리나라가 일본과 유사한 교통안전 행정체제를 갖추는데 일조하였다고 할 수 있다.
  - 2) OECD 가입국가의 자동차 1만대당 사망자수는 2004년을 기준으로 평균 1.68명인데 우리나라는 3.63명, 일본은 1.0명으로 우리나라는 OECD 평균보다 2.2배 높은 실정이다. 건설교통부, 제6차 교통안전기본계획, 2006.
  - 3) 동 계획에 의하면 동 계획이 끝나는 2011년까지 도로교통 안전수준을 OECD 가입 국가 중 15위권으로 목표를 설정하고 있다.
  - 4) 현재 교차로 건너편에 설치돼 있는 신호등 위치를 유럽이나 일본 등과 같이 교차로를 건너기 전으로 앞당겨 설치하여 교차로 교통사고를 감소시키는 방안 등을 검토하고 있다. 행정중심복합도시, 기업도시, 혁신도시, 신도시 및 신설도로에 우선 적용해 이들 신도시들을 교통안전 모범도시로 건설할 계획이다(행정자치부 보도자료, 2011년까지

“자동차교통관리개선특별회계법”이 폐지<sup>5)</sup>되는 등 국가의 교통안전 투자정책의 틀이 크게 바뀌었다. 이로 인해 동 특별회계로 추진된 사업의 재원확보에 어려움이 있을 수 있고, 교통안전사업은 우선순위에서 뒤쳐질 수 있다. 따라서 우리나라와 유사한 교통안전 행정체계를 갖추고 있으면서 교통안전 선진국 수준에 도달한 일본의 교통안전시설 투자정책 성공사례연구는 우리나라에 중요한 시사점을 줄 수 있다고 본다. 그런데도 우리나라는 일본의 교통안전정책들을 체계적인 연구 없이 개별정책 위주로 도입하여 왔다. 더욱이 일본의 교통안전정책이 어떻게 큰 성과를 거두었는지, 그리고 그 특징은 무엇인지 등을 상세히 분석한 연구는 거의 찾아볼 수 없는 실정이다.

이와 같은 배경에서 본고의 목적은 일본의 교통안전정책의 특징을 교통안전시설 투자정책에 초점을 맞추어 탐색적 연구방법으로 분석하고 우리나라에의 정책적 시사점을 제안하고자 한다. 이러한 연구결과는 우리나라의 교통안전시설 투자정책의 방향을 설정하는데 기여함은 물론 교통안전 선진국 수준에 도달하는데 공헌할 수 있을 것으로 기대된다.

## II. 교통안전정책 및 일본 사례 분석틀

### 1. 교통안전정책의 분류와 교통안전시설의 중요성

#### 1) 교통안전정책의 분류

일반적으로 교통사고를 방지하기 위한 정책은 교육(Education) 및 홍보, 단속(Enforcement), 공학기법(Engineering)을 활용한 도로환경정비의 3E 정책으로 분류하고 있다.

따라서 교통안전정책의 성공은 이러한 3가지 측면의 다양한 정책수단들이 얼마나 잘 조화를 이루는가에 달려있다. 즉 교육 및 홍보 등을 통한 운전자의 안전운전 행태변화, 교통법규를 위반한 경우 철저한 단속을 통한 교통질서의 유지 및 위반자 억제, 교통안전시설의 합리적 정비 등 도로환경 개선을 통한 위험지역 및 위험요인 억제로 안전운전을 유도할 수 있다.

---

교통사고 사망자수 절반으로 줄인다. 2006. 9. 25).

5) 국회 윤호중의원 등 20여명의 국회의원, 안전생활실천연합 등이 자동차교통관리개선특별회계법과 교통시설특별회계법의 폐지 반대를 추진하였으나(매일경제, 2006. 2. 9; 머니투데이, 2006. 2. 21), 전자는 폐지되고 후자는 2009년까지 3년 연장되었다.

〈표 1〉 교통안전정책의 유형

분 야	교통안전정책의 내용
공학 (Engineering)	도로설계, 차량의 안전한 설계 및 관리, 교통사고의 과학적 조사·분석, 사고다발지점개선, 교통안전시설의 설계, 차량안전도 향상 등
단속 (Enforcement)	교통안전추진체제의 정비, 음주단속, 법규위반단속, 안전벨트착용의 강화, 운수업체 안전관리 강화, 긴급구조체계의 구축 등
교육 (Education)	운전자교육, 어린이 교통안전 교육, 학교에서의 교통안전교육 등

## 2) 교통안전시설의 중요성

교통안전시설은 도로안전시설과 협의의 교통안전시설(이하 교통안전시설이라 약칭함)로 나눌 수 있다. 전자는 도로법에 규정된 도로의 부속시설로써 주요 시설로는 조명시설, 각종 방호책, 도로안내시설, 현광방지시설, 중앙분리시설 등을 들 수 있다. 후자는 도로교통법에 규정된 교통을 규제·지시하는 신호기, 안전표지, 노면표시 등을 들 수 있다. 이들 시설의 설치·관리는 도로안전시설의 경우는 도로관리자가, 교통안전시설의 경우는 교통규제를 담당하는 경찰에서 담당하고 있다.

교통사고 방지의 측면에서 볼 때 상기 2가지 종류의 시설은 도로 이용자의 참여 여부에 따라 판이하게 구분된다. 즉 도로안전시설은 시설 자체의 안전성이 요구되고, 교통안전시설은 시설 자체의 안전성은 물론 도로 이용자의 법규 숙지는 물론이고 절대적인 법규 준수가 요구된다는 점이다.

특히 교통안전시설은 도로이용자에 대하여 필요한 정보를 사전에 정확하게 전달하여 통일되고 균일한 행동이 이루어지도록 통제함으로써 교통의 소통을 증진시키고 도로상의 안전을 보장해 주는 역할을 한다. 따라서 교통안전시설이 완벽하게 설치되어야 하며, 운전자가 사전에 인지하지 못하여 위반하는 일이 없도록 시설을 갖추어 주어야 한다. 예를 들면 교차하는 차량들이 충돌하지 않도록 시간적으로 질서를 부여하는 시설인 신호등이나 마주보고 통행하는 차량들이 충돌하지 않도록 공간적으로 질서를 부여하는 시설인 중앙선 등 교통규제가 그것이다. 따라서 교통안전시설의 합리적 설치·관리는 직접, 그리고 단기적으로 교통사고를 줄일 수 있는 가장 기초적이며 중요한 교통안전정책이 된다.

## 2. 일본 교통안전시설 집중투자 정책

일본은 자동차 대중화시대로 접어들 1960년에는 교통전쟁(横山雅之, 2003 : 40)이라고 표현할 정도로 교통사고가 심각하여 여러 가지 교통안전정책들이 시

행되었다. 특히 교통사고를 감소시키기 위한 정책의 초점을 교통안전시설<sup>6)</sup>의 정비에 두고 1966년부터 “교통안전시설등정비사업에 관한 긴급조치법”을 제정하여 신호기, 교통관계센터 등 교통안전시설에 지속적으로 투자하여 왔다. 동법은 경찰이 도로교통법에 규정된 속도위반, 신호위반 등으로 단속된 경우 운전자에게 부과되는 교통법칙금<sup>7)</sup> 전액을 교통안전시설에 투자하도록 하였다. 더욱이 동 긴급조치법은 2003년부터는 교통안전시설 등 정비사업의 추진에 관한 법률”로 개정되었다. 이로 인해 교통안전시설은 도로, 공항, 철도 등과 같이 사회자본 중점계획에 통합되어 계속 집중적으로 투자할 수 있도록 제도화되었다. 동 긴급조치법에 의해 1966년 제1차 교통안전시설 정비사업 3개년 계획이 수립되면서 교통안전시설에 대한 계획적인 정비가 시작되었다. 그리고 1971년부터는 “교통안전대책기본법”의 제정에 따라 교통안전시설 정비사업계획은 교통안전 기본계획과 연계하여 5차년 계획으로 수립·집행되었으며 교통사고 감소에 크게 기여해 왔다<sup>8)</sup>.

가장 특징적인 점은 제1차 교통안전 기본계획부터 2008년 현재까지도 약 40년 동안 교통안전시설을 포함한 도로환경개선에 약 90%의 예산을 배정할 만큼 집중 투자하는 정책을 유지하고 있다는 점이다. 이러한 결과로 신호기 스톱량이 1970년도 23,290기에서 1980년에는 101,100기로 4배 증가했다(小林實 外, 2004 : 41). 이와 같이 교통안전기본계획에 의거하여 중앙정부의 안전정책 예산과 도도부현 교통안전정책 예산이 교통안전시설 중심의 도로교통환경, 즉 하드대책 집중형 예산배분이라고 할 수 있다.

사회환경이 변화하여 왔고 변화하고 있음에도 현재까지 교통안전시설 투자정책, 즉 하드대책 집중형 예산체계를 유지하고 있다. 이것은 일본의 교통안전정책의 성공을 위해서 교통안전시설 투자정책이 얼마나 중요하게 다루어 왔는지를 추측해 볼 수 있고 이점에서 일본의 정책사례연구는 의의가 있다고 할 수

- 
- 6) 경찰의 관장법인 도로교통법에서는 "공안위원회의 교통규제"라는 표제로 도로의 위험을 방지하고 교통의 안전과 원활한 소통을 확보하거나 교통공해 등 도로교통에서 기인되는 장애를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에 도도부현의 공안위원회가 정령으로 정하는 바에 의하여 신호기 또는 도로표지 및 도로표시를 설치·관리하는 것으로 명시하고 있다.
  - 7) 동 법은 교통법칙금(우리나라의 도로교통법 위반 범칙금에 해당되며 본고에서는 이해하기 쉽도록 교통법칙금으로 칭함) 수입의 전액을 교통안전시설정비에 투자하도록 하였고 현재까지 지속되고 있다.
  - 8) 일본은 1970년대 초반에 교통사고 감소를 위한 첫 번째 대책으로 비용이 적게 들고 효과가 높은 노면표시 설치를 “페인트작전”이라는 이름으로 대대적으로 실시하였는 바, 그것은 교통사고를 크게 감소시키는데 이바지한 것으로 평가되고 있다. 특히 모든 중소 교차로에 정지선을 설치하고 정지선 앞에 “とまれ” 표시를 하고 있다(국무조정실 안전관리대책기획단, 교통안전시스템의 선진화방안 내부자료, 2001).

있다.

### 3. 분석틀

#### 1) 기존 연구 검토 및 본 연구의 필요성

##### (1) 기존 연구 검토

일본 교통안전정책의 특징을 교통안전시설 투자정책에 초점을 맞추어 분석하고자 하는 본 연구를 위해서는 우선 일본의 교통안전정책 혹은 교통안전시설 투자정책과 관련된 기존 연구를 검토해 볼 필요가 있다.

우선 조중래(1996)는 교통안전시설 행정체제의 이원화에 따른 문제를 제기하면서 영, 미와 같이 지방자치단체로 교통안전시설과 관련된 권한의 이관을 제시하고 있다. 이순철(1996)은 일본의 교통안전기본계획을 중심으로 교통안전시설 투자현황을 분석하면서 교통안전정책의 방향을 제시하고 있다. 김만배(2001, 2007)는 일본 경찰의 ITS(Intelligent Transport Systems, 이하 ITS라 함) 구축은 세계 최고의 수준으로 평가받고 있다고 한다. 그 이유는 지속적인 교통안전시설 집중투자정책의 성과이었음을 분석하면서 우리나라도 교통정보센터의 구축을 통한 경찰 ITS의 구축을 제안하고 있다. 또한 일본의 교통안전시설 투자체계를 법적 측면에서 우리나라와 비교하고 있다. 이승호(2005)는 일본의 교통안전시설 정비에 관한 사례를 교통안전대책측면에서 분석하면서 법체계, 중요 시책 등을 개략적으로 분석하고 있다.

이상과 같이 기존 연구들을 분석해 볼 때 교통안전정책에 관한 법체계, 정책체계, 예산제도 등 제도적 측면에 대한 심층연구 보다는 교통안전시설 정비 사업의 주요 내용과 현황을 설명하는데 중점을 두고 있는 연구들이 대부분이다. 이로 인해 제도의 본래 의미보다는 피상적으로 일본의 제도보다는 유럽이나 미국식으로 교통안전정책추진체계가 변화되어야 함을 주장하는 연구들이 주류를 이루고 있다. 그런데 일본의 제도는 다른 나라와 다르지만 그 제도를 기반으로 교통안전 선진국에 도달했다고 평가받고 있다. 이점에서 기존 연구들과 달리 일본의 교통안전정책을 상세하게 분석하고 시사점을 찾아보는 본 연구의 의미가 있다고 할 것이다.

##### (2) 본 연구의 필요성

우리나라의 도로교통법상 신호기 등 교통안전시설 관련 투자예산은 해당 지방자치단체에서, 교통안전시설의 확충 및 관리는 경찰에서 관장하도록 위임되어 있다. 문제는 교통안전시설의 설치·관리를 위해서 필요한 예산이 제대로 확보되지 못하고 있다는 점이다. 1997년부터 2006년까지 우리나라 교통안전시설 예산 확보현황을 보면 총 예산 확보율은 약 63%이며(경찰청, 2007 : 59) 지방자치단

체별로 예산확보율도 매우 상이하다. 이로 인한 문제를 노면표시의 경우로 예를 들어보면, 반사성능의 저하로 재 도색을 계획해 둔 도로의 노면표시 보수는 결국 예산 부족으로 정비를 미룰 수밖에 없다.

또한 2003년부터 교통법칙금 등을 교통사고 예방에 전액 사용하도록 한 “자동차교통관리개선특별회계법”이 시행된 지 채 4년도 못되어 예산 사용의 효율성 저하와 보다 시급한 곳에 사용한다는 명목 하에 2007년부터 폐지되었다. 이로 인해 교통안전시설 정비 등 교통사고 예방사업은 대폭 줄어들 우려가 있으며 이와 비례해서 교통사고 사상자를 선진국 수준으로 줄이려는 정부의 교통안전정책을 적극 추진하기가 어려워질 수도 있다.

따라서 본 논문은 우리나라와 유사한 일본의 교통안전시설 투자정책사례를 분석함으로써 정책입안자, 예산심의자 등이 교통안전은 귀중한 국민의 생명과 재산의 보호하기 위한 중요한 국가적 정책과제로써 공익적인 투자가 필요하다는 인식의 전환에도 기여할 수 있을 것이다. 또한 일본만을 대상으로 하여 교통안전정책의 특징을 분석하고 시사점을 얻고자 하는 이유는 서울대학교 행정대학원(1999)의 연구결과와 같다. 즉 지방분권형 자치경찰제를 채택하고 있는 미국, 영국 등의 교통안전시설 행정체계는 국가경찰제를 채택하고 있는 우리나라와 너무나 상이하여 우리나라의 준거로는 부적절하다. 반면에 일본은 국가경찰제와 자치경찰제가 함께 운영되는 혼합경찰제를 채택하고 있고 우리나라와 유사한 교통안전시설 행정체계를 이루고 있어 우리나라에 주는 시사점을 얻기에 적절한 준거라고 할 수 있다.

## 2) 분석틀

정책결과의 산출요인으로서 제도적·구조적 맥락을 강조하는 신제도론적 관점(New Institutionalism)에 의하면 정책과정 및 그 결과는 제도적·구조적 요인에 의해 규정되는 측면이 강한 것으로 이해할 수 있다(하연섭, 1999: 9-36). 정책결과는 정책과정에 참여하는 행위자들 간의 상호작용의 결과라고 할 수 있는데 그 상호작용을 결정짓는 참여행위자들의 행동전략 및 교섭의 절차는 제도적 요인에 의해 제약되기 때문이다. 교통안전에 관한 제도도 역시 현실의 교통사고 문제를 해결하기 위한 국민의 요구를 반영하고 있는 것이다.

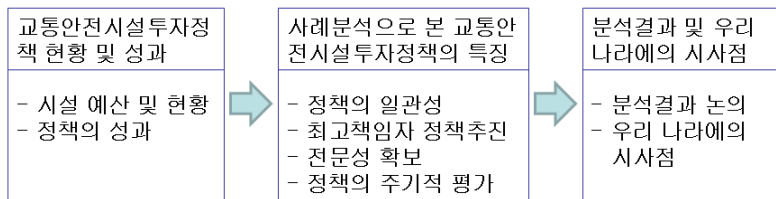
이와 같은 시각에서 본 연구의 대상인 일본의 교통안전정책을 중심으로 한 교통안전시설 정비제도의 운용 결과도 제도적·구조적 요인과 밀접한 관계가 있는 것으로 이해할 수 있다. 교통안전시설 정비제도의 운용결과라고 할 수 있는 교통사고의 감소는 결국 교통안전정책의 집행에 의해 구체화된다고 할 수 있다. 따라서 일본의 교통안전정책의 성과는 일본 교통안전시설 투자정책의 특징을 분석함으로써 어느 정도 파악할 수 있을 것이고 이를 위한 본 연구의 분석틀은

<그림 1>과 같다.

우선 교통안전시설 투자정책의 현황과 교통안전정책의 성과이다. 여기서는 일본의 교통안전시설 투자정책이라고 할 수 있는 예산과 예산투입으로 나타난 시설의 설치현황을 분석한다. 그리고 이러한 교통안전시설 투자정책의 성과라고 할 수 있는 교통사고 감소 수준, 교통안전시설 인프라 평가 수준 등을 고찰한다.

다음으로 교통안전정책의 성과가 나오게 된 교통안전정책의 특징이 무엇인지를 정책과정(policy process)론적 측면에서 분석해 볼 수 있다. 정책은 사회문제를 해결하기 위해 형성·결정되며 결정된 정책은 일관성있게 최고책임자의 강력한 추진의지로 전문성 있는 정책집행기관이 추진하고 난 후 정책을 평가하고 시정 조치하는 것이 중요하다(최종원,1998; 김병섭, 1988; Sabatier and Mazmanian, 1980; Edwards III, 1980:40-43). 따라서 일본의 교통안전시설 투자정책도 심각한 교통사고를 감소시키기 위해 형성·결정되었으며 이것이 얼마나 일관성이 있었으며 최고책임자의 정책추진 의지는 어떠한지, 그리고 정책집행의 전문성을 높이고 분절된 기능을 조정하기 위해서는 어떻게 하였는지, 정책의 평가는 제대로 이루어지고 있었는지 등을 분석한다. 마지막으로 일본 교통안전정책의 특징을 분석한 결과를 논의하고 우리나라에의 시사점을 제안한다.

<그림 1> 본 연구의 분석 틀



### Ⅲ. 일본 교통안전시설 투자정책의 성과 및 특징 분석

#### 1. 현황 및 성과

##### 1) 현황

일본의 교통안전시설 정비사업은 기본적으로 지방자치단체의 책무이고 사업에 소요되는 비용도 원칙적으로 지방자치단체가 조달하도록 되어 있으나, 1966년부터 교통사고 감소를 위해 국가에서 보조하고 있다(住友一仁, 2008: 78-79). 교통안전시설이란 신호기나 표지, 가드레일 등으로 교통안전과 원활, 교통공해



의 방지 등을 목적으로 경찰(공안위원회)<sup>9)</sup>이 정비하는 것과 도로관리자(국, 현, 시)가 정비하는 것으로 이원화되어 있다. 즉, 경찰은 신호기나 규제표지(정지, 속도규제 등), 지시표시(횡단보도, 정지선 등)의 설치·관리를, 가드레일이나 도로 반사경·경계표시(학교, 유치원, 보육소)·안내표시는 도로관리자가 설치·관리하고 있다.

현재 교통안전시설등정비사업에는 국고보조대상사업(특정교통안전시설정비사업)과 지방단독사업이 있다. 이중 국고보조대상사업은 국가가 지정하는 특히 교통의 안전을 확보할 필요가 있다고 인정되어 있는 도로(지정도로)상에 있어서 실시하게 되어 있다<sup>10)</sup>.

<표 1> 교통안전시설 정비사업의 종류

특정사업(국고보조대상사업)	지방단독사업
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교통관제센터<sup>11)</sup></li> <li>○ 신호기(개량)</li> <li>○ 교통정보판</li> <li>○ 광비콘(광학식 차량검지기)<sup>12)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신호기(신설)</li> <li>○ 도로표지</li> <li>○ 도로표시(횡단보도 등)</li> </ul>

또한 경찰이 관장하는 교통안전시설 정비 사업의 연도별 예산추이는 <표 2>와 같다. 최근에는 지방단독사업 예산의 감소가 특정사업에 비하여 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 왜냐하면 기존 시설을 유효하게 활용함과 동시에 첨단장비

9) 일본 경찰법 시행령에서는 민간인과 경찰로 구성되는 국가공안위원회와 도도부현 공안위원회를 명시하고 있으며 국가공안위원회는 국가경찰(경찰청)을, 도도부현 공안위원회는 지방경찰(관구경찰국)의 인사와 예산지원 등의 경찰업무를 관리한다.

10) [http://www8.cao.go.jp/koutu/taisaku/h16kou\\_haku/genkyou/01010201.html](http://www8.cao.go.jp/koutu/taisaku/h16kou_haku/genkyou/01010201.html) (검색일: 2008. 9.23).

11) 교통관제센터는 도로교통에 관한 정보의 수집, 분석 및 전달, 신호기, 교통정보판 등의 조작, 경찰관 및 교통순시원에 대한 교통규제 지원 등을 유기적으로 수행하는 시설로 교통관제시스템의 중추가 되는 교통관리를 위한 시설이다. 2006년말 현재 본부센터(각 도도부현 경찰본부 소재 도시) 47개소, 도시센터(본부센터 설치도시 외 대규모 주요도시) 28개소, 서브센터(인구집중지구 인구 4만이상 중도시) 88개소의 총 163센터가 설치되어 있다.

12) 광비콘이라고도 하는데 이것은 적외선기술을 응용한 차량검지기능을 가지는 쌍방향 통신장치이고 근적외선 발광소자를 사용하고 있기 때문에 광비콘, 차량탐재장치 등 모두 쓴 가격에 보급할 수 있다. 도로변에 지상 약 5.5m의 높이로 설치하여 차량과의 쌍방향 통신을 할 수 있다. 자세한 내용은 <http://www.utms.or.jp/japanese/beacon/index.html> (검색일 : 2008. 9. 2) 참조.

를 활용한 교통사고 감소정책에 초점을 두고 있기 때문이다.

<표 2> 교통안전시설정비 특정사업과 지방단독사업의 연도별 예산

(단위 : 억엔)

구 분	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
특정 사업	368	405	404	393	508	371	350	327	327	307
지방단독사업	1,068	966	833	760	752	662	627	546	524	489

2006년 말 현재 교통안전시설의 설치현황은 <표 3>과 같으며 특정교통안전 시설등 정비사업의 대상사업은 중점사업이 교통안전시설의 양적 확대에서 교통 사고 사망자 반감 등 질적 제고로 정책이 변화되고 있다(일본 경찰청 교통국, 2007).

<표 3> 교통안전시설 현황(2006년 말)

구 분	내 용	비 고
교통관제센터	163개소	대·중·소로 설치
교통신호기	193,857기	
차량검지기	188,834기	
교통류 감시카메라	2,898대	
교통정보판	3,508기	
광비콘	48,000기	2005년 말

자료: <http://www.utms.or.jp/japanese/condi/gyosei.html> (검색일 : 2008. 9. 19)  
재구성

## 2) 성과

일본의 신호기나 교통관제센터의 설치 등 교통안전시설 집중투자정책은 크게 성공을 거두었다고 평가할 수 있다. 즉 교통사고에 의한 사망자수가 피크였던 1970년의 16,765명에서 1979년의 8,466명으로, 부상자수는 1970년 981,096명에서 1977년 593,211명으로 대폭 감소되었다. 2002년에는 8,326명으로 제7차 교통안전 기본계획 목표(9,000인 이하)를 달성하여 과거 최악 기록인 1970년 16,765명에 비교한다면 반으로 감소되었다(小林實 外, 2004 : 39). 그 결과, 2007년에는 1953년 이래 54년 만에 교통사고 사망자수가 5,000명대로 감소하였다. 일본 정부가 내걸고 있는 「2012년까지 사망자수를 5000명 이하로 한다」라고 하는 교통안전

정책목표를 달성하면 『세계에서 제일 안전한 도로교통을 실현할 수 있다』고 한다<sup>13)</sup>.

또한 일본 경찰은 교통문제를 해결하는 수단으로 적극적인 교통관리를 위해서 1993년부터 전자, 통신 등 첨단기술을 활용한 ITS를 도입·활용·실용화하여 세계적인 수준으로 평가받고 있다(吉崎昭彦, 2000 : 145). 특히 전국에 교통관제 센터를 구축함으로써 도로교통정보시스템(VICS)<sup>14)</sup> 등 지능형 교통체계를 실용화 하였으며 이것은 전국 도로 현장의 교통정보를 실시간으로 쌍방향통신을 할 수 있게 발전하였다. 이러한 ITS 성공의 가장 중요한 요인은 40년 이상 지속적으로 이루어진 교통안전시설 집중투자정책의 성과라고 할 수 있다. 즉 신호기, 각종 차량검지기, 교통관제센터 등 최첨단의 교통안전시설과 관련된 기초 인프라를 충실히 정비·확충해 온 결과로 평가되고 있다(平居秀一, 1999 : 75-76).

## 2. 특징분석

### 1) 정책의 일관성 확보

#### (1) 정부주도의 교통안전시설 집중투자 정책의제형성 및 결정

일본은 2차대전 전후 초기 교통사고 방지정책은 경찰의 단속을 중심으로 한 경찰활동중심의 정책<sup>15)</sup>이었으나 이것은 한계가 있었다(越智俊典, 1994: 8). 즉 자동차 대중화의 급격한 진전에 따라 교통사고가 증가하여 1950년 초반에는 사망자가 6,000명을 넘어섰다. 이에 따라 정부에서는 교통전쟁이라고 표현할 정도로 적극 대응하였다. 즉 경찰 단속만으로는 도로교통 사정의 격변과 사상자를 수반하는 교통사고의 다발이라는 문제를 해결할 수 없게 되자 1955년 6월 정부는 “교통사고방지대책요강”을 결정하였다. 또한 정부는 1962년 5월 내각총리대신 자문기관으로서 총리부내에 “교통기본문제조사회”를 설치하고 교통사고방지 대책을 포함한 육상교통 종합대책에 대한 검토를 요구하는 등 교통사고방지정책에 강한 의지를 표명하였다. 동 조사회는 1964년 3월에 도로관리자의 교통사고방지대책, 교통안전시설 투자 등 종합대책을 내용으로 하는 정책제안서를 제출하였다.

13) <http://sankei.jp.msn.com/affairs/disaster/080527/dst0805270909004-n1.htm> (검색일 : 2008. 9. 19).

14) VICS(Vehicle Information and Communication Systems) 차량탐재단말기를 통해 운전자에게 가장 빠르고 정확한 교통정보를 제공하여 운전자가 경로를 선택하게 함으로써 교통문제(사고, 정체, 환경오염) 해소에 기여할 수 있다. 2008년 9월 현재 21,943,947대를 기록하고 있다. <http://www.vics.or.jp/topics/index.html> (검색일 : 2008. 9. 19).

15) 여기에는 규제를 준수시킨다면 교통사고는 방지된다는 발상이 배후에 있었고, 운전자에 대한 엄격한 단속에 교통안전정책의 중점을 두었다고 할 수 있다.

동 정책제안서의 내용을 근거로 정부는 1965년 8월 교통관계 각료협의회를 설치하여 1966년 4월 “교통안전시설등정비사업에 관한 긴급조치법(이하 “교통안전사업법”으로 약칭함)을 제정하여 교통안전정책의 중점을 교통안전시설 투자정책에 두게 되었다. 교통안전사업법의 취지는 교통안전시설등정비사업을 국가 스스로의 책무로써 수행하고, 도로교통환경을 개선하여 교통사고를 방지하기 위한 것이다. 이를 위해 국가는 교통안전시설을 정비해야만 할 도로를 지정하고 그 사업계획을 수립함은 물론 그것에 소요되는 비용도 국가가 부담 또는 보조하도록 하였다.

동 긴급조치법에 의해 종래 부분적으로 다루어지고 있던 도로교통 안전시설 정비가 종합적으로 실시되게 되었으며 그 특징은 다음과 같다. 첫째, 교통범죄금을 재원으로 국가의 보조에 의해 교통안전시설정비사업 3개년 계획을 수립·집행한 점이다. 둘째, 도로관리자와 경찰이 동일한 도로교통이라는 토대에서 동일한 목표를 향해 공동으로 시책을 실시하게 한 점이다. 셋째, 재원조치를 명확하게 하여 종래 재원부족을 이유로 대부분 실현할 수 없었던 대책을 경찰이 실시할 수 있게 된 점이다. 그리고 넷째, 교통안전시설 정비를 위해서 연차계획을 작성하는 점이다(道路交通問題研究会編, 2002).

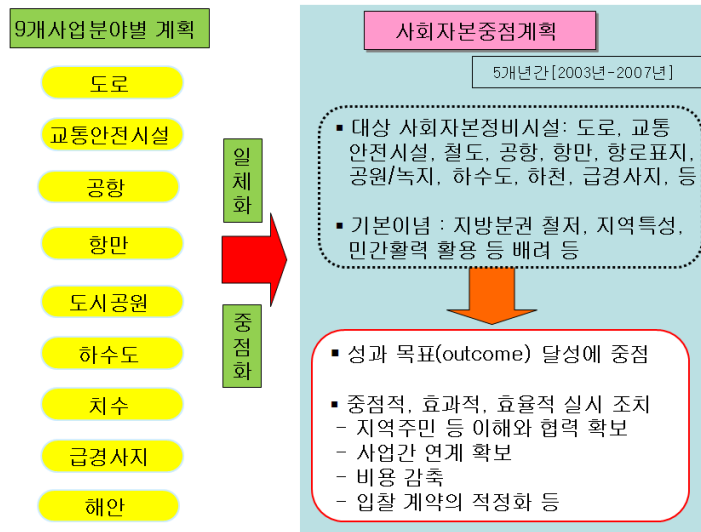
#### (2) 교통안전시설 집중투자정책의 일관성 유지

“교통안전시설 등 정비사업에 관한 긴급조치법”은 최근 “사회자본정비 중점계획법”이 제정되어 2003년 4월 1일부터 시행됨에 따라 “교통안전시설 등 정비사업의 추진에 관한 법률”(이하 “교통안전추진법”으로 약칭함)로 개정되었다<sup>16)</sup>. 여기서 사회자본정비 대상사업은 <그림 2>와 같이 도로, 교통안전시설, 철도, 항만, 공항, 도시공원, 하수도, 치수, 급경사지, 해안 등이다. 사회자본정비 중점계획에서는 주무대신등(국가공안위원회, 농림수산대신 및 국토교통 대신)은 계획기간에 걸쳐 사회자본정비사업의 실시에 관한 중점목표 등을 정한 중점계획을 작성해야 한다(住友一仁, 2008: 79).

이와 같은 교통안전추진법에 의해 일본은 제8차 교통안전기본계획(2006-2010)에서 기본 이념으로 인명존중을 위해 교통사고 없는 사회를 지향한다고 선언하고 있다. 더욱이 교통안전시설은 도로, 공항, 철도 등과 같이 사회자본중점계획에 통합되어 계속 일관성 있게 투자될 만큼 국가의 정책적 중요성이 인정되고 있다.

16) <http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-plan/ir-plan.html> (검색일 : 2008. 9. 2).

<그림 2> 사회자본 중점대상 분야별(교통안전시설 포함) 장기계획



자료: <http://net.www1.biz/hakusyo/h16/hakusho/h16/html/F6007010.html>  
(검색일: 2008. 9. 2)

## 2) 최고책임자의 강력한 정책추진체계 확립

앞서 설명한 바와 같이 경찰청과 건설성 공동 관장하는 교통안전사업법이 제정되어 1966년에 교통안전시설정비 제1차 3개년계획이 수립·집행되기 시작하였다. 구체적으로는 신호기 정비라는 특정사업에 약 60억엔이라는 그 당시의 획기적인 투자에도 불구하고(越智俊典, 1994 : 7) 교통사고 감소에는 크게 기여하지 못하였다. 이에 따라 일본 경찰청은 교통사고의 심각성을 인식하고 교통사고 비상사태(1969. 3. 7)를 선언하여 종합 교통사고 감소대책을 추진하기 시작하였는데 이러한 국가의 정책 의지가 “교통안전대책기본법(1970년)” 제정의 배경이 되었다.

동 법은 도로교통만이 아니고 육상, 해상, 항공 전반의 교통안전에 미치는 것이다. 특히 도로교통정책의 관점에서 가장 특징적인 점은 동 법을 시행할 책임 기관이 내각총리대신으로 국가최고책임자로 정했다는 점과 교통안전기본계획을 통해 국가와 지방공공단체가 수행할 교통안전정책의 내용을 명확하게 규정하고 있다는 점이다. 교통안전기본계획은 교통 환경의 정비, 차량 등 안전한 운전 및 운항의 확보, 차량 등 안전성 확보, 교통질서의 유지 등 8가지 분야로 구성되어 있지만 교통안전시설을 포함한 교통환경의 정비에 초점을 두고 있음은 현재까지도 변함없이 계속되고 있다.

〈표 4〉 교통안전대책기본법에 규정되어 있는 계획

구 분	작성을 담당하는 조직	작성해야만 할 계획	기 간
국가	중앙교통안전대책회의	교통안전기본계획	5년마다
	지정행정기관 장	교통안전업무계획	매년
도도부현	도도부현 교통안전대책회의	도도부현 교통안전계획	5년마다
	상동	도도부현 교통안전실시계획	매년
시정촌	시정촌교통안전대책회의 또는 시정촌장	시정촌 교통안전계획 (필요시 시정촌교통안전실시계획)	5년마다

### 3) 전문성 확보

#### (1) 정책추진조직의 기능적 분절

일본의 교통안전 정책조직은 기능적 분절(functional fragmentation), 즉 도로교통을 구성하는 요소를 사람, 도로, 차량의 3가지로 구분하여 복수의 행정기관이 담당하고 있다(Institute of Urban Traffic Research, 1998 : 6). 도로라고 하는 하드웨어의 정비는 국토교통성(과거 건설성)의 도로관리자가, 차량이라고 하는 하드웨어의 관리는 국토교통성(과거 운수성)의 운수관리자가 각각 담당하고 있다. 경찰은 사람, 도로, 차량으로 구성되어 있는 도로교통이라는 소프트웨어관리를 담당하고 있다고 할 수 있다.

〈표 5〉 일본 교통안전 행정기능 분절체계

경찰(경찰청, 공안위원회, 도도부현경찰)	도로관리자 (국토교통성, 도도부현)	운수관리자 (국토교통성)
<ul style="list-style-type: none"> <li>·기획부문: 법제도·안전교육</li> <li>·지도부문: 지도·단속</li> <li>·규제·관리부문: 속도 등 규제·안전시설정비 (신호기, 지시표시의 설치)·교통정보</li> <li>·운전면허부문: 운전면허</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·도로건설·정비</li> <li>·안전시설정비(경찰과 구분 가드 레일이나 도로반사경, 경계표시, 안내표시등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·자동차안전 기준</li> <li>·사업면허 등</li> </ul>

자료: <http://www.utms.or.jp/japanese/condi/gyosei.html>  
(검색일: 2008. 9. 2)에서 재구성

이와 같이 일본의 교통안전행정이 기능적으로 분절된 이유는 세계 제2차 대전 종전후 점령군 최고사령부의 지시하에 도로교통행정은 크게 도로, 운수, 단속의 3가지 분야로 분할되었던데 있다(道路交通問題研究会編, 2002). 도로교통정책은 도로의 건설 및 유지관리, 자동차 운송, 교통경찰의 단속 등으로 나누어 각각 그 기본적 사고방식 및 정책을 정한 법률이 존재하게 되었다. 도로교통을 전체로 파악하여 행정을 종합하는 기관이 없었고 이로 인해 종적행정의 특징을

나타나게 되었다. 즉 행정이 분절되면 관장하는 행정은 엄격하게 지키는 반면 관계가 깊은 것이라고 하더라도 다른 기관이 관장하는 행정에는 관여하지 않는 현상이 일어나서 효율적인 행정이 곤란하게 된다.

경찰청은 종적행정의 할거주의(sectionalism)를 극복하기 위해 교통경찰의 조직을 강화함과 동시에 그 조직을 구성하는 인원도 건설성, 운수성과의 인사교류를 통해 전문성 향상을 도모했다(道路交通問題研究会編, 2002). 인사교류의 목적은 도로교통에 관한 종적 행정조직의 폐해를 미연에 방지하여 행정성청이 동일 이념하에 행정의 효율성을 도모함에 있었다. 나아가서 경찰청은 도로행정에 관한 기술적 전문관을 파견함으로써 교통경찰 운영, 특히 교통규제 등의 과학화를 기대하였다. 1958년 경찰청에 교통과가 설치되었을 때 우선 건설성에 도로행정에 정통한 직원의 파견을 요청하고, 경찰청에서는 교통경찰의 경험자를 건설성에 파견시켰으며 2001년까지 매년 그 교류를 계속하였다(道路交通問題研究会編, 2002). 이와 같은 중앙 경찰의 인사교류제도는 지방의 경시청 및 도도부현 경찰에서도 기술계 전문관의 파견을 각 도도부현 도로행정부국 혹은 다른 관청에 요청하도록 하는데 영향을 미쳤다.

#### 4) 정책의 주기적 평가 및 환류

일본은 교통안전시설에 집중 투자하는 정책을 추진하면서도 교통안전시설 투자에 대한 정책효과도 주기적으로 분석함으로써 투자예산의 정책효과를 높이고자 노력하였다<sup>17)</sup>. 신호기의 지능화 사업이 대표적인데 이것은 1사업당의 효과를 교통안전시설 정비사업에 관한 효과계수 모형에 관한 연구결과에 의해 효과를 분석하고 있다(日本警察廳 交通局, 2007).

〈표 5〉 교통안전시설정비사업 효과계수 예 (2006년도 계수 1기·1년당)

구 분	사고 계수	원활화	CO2 삭감
집중제어화	-0.78건	14,836인·시	2860
프로그램 다단계통화	-0.48건	13,161인·시	2538
다현시화	-1.49건	1,230인·시	1422

자료: 日本警察廳 交通局, 現在の社會間接資本整備重點計劃に基づいた交通安全施設等整備事業の實施狀況, 2007.

17) 森健二, 交通安全施設の効果測定の現状と課題, 月刊交通, 1996. 10. 설득력있는 효과분석을 위해서는 단순히 사고가 감소한다는 것이 아니라 어떤 형태의 사고가 감소하는지 등 효과를 상세하게 조사하고, 여러 번에 걸쳐 누적 조사한다.

효과계수는 첫째, 집중제어화는 교통관제센터와 접속하여 차량검지기에 의해 수집된 도로교통정보에 근거하여 각각 신호기 표시를 자동화하여 계산, 그 명령에 따라 신호를 표시하는 것이다. 둘째, 다현시화는 주도로, 종도로에 대한 신호기 표시 외에 보행자 전용표시의 추가 등으로 교통 원활과 안전을 도모하는 것이다. 셋째, 프로그램 다단계통화는 연속하여 설치되어 있는 신호기를 서로 연동시켜 차량을 체계적으로 주행하도록 하여 교통소통과 안전을 도모하는 것이다.

## IV. 분석결과 및 우리나라에의 시사점

### 1. 분석결과

#### 1) 전문성 확보제도의 유사점과 차이점

일본과 같이 우리나라의 교통안전행정기능이 경찰청, 국토해양부 등으로 분절되어 있음은 유사하다. 하지만 일본은 분절된 행정의 폐해를 최소화하고자 경찰청과 건설성(현재 국토교통성)간 전문인력의 파견제도를 적극 활용하여 왔다는 점에서 우리나라와 차이가 있다. 이 점은 다각적인 논의가 필요하겠지만 조직간 인사교류는 기능적으로 분절된 일본의 행정구조하에서 교통안전정책의 성과를 높이는데 크게 기여한 것으로 추론할 수 있다. 도로교통행정의 기능이 분산되어 있는 우리나라의 도로교통 안전정책 담당자들이 서로간의 입장에서 관련 정책을 이해하고 전문성을 높일 수 있다는 점에서 일본의 사례는 시사하는 바가 큰 제도라고 할 수 있다.

#### 2) 교통규제권한의 유사점과 차이점

다음으로 우리나라<sup>18)</sup>와 일본의 교통안전시설의 설치 및 관리에 의한 교통규

18) 우리나라 도로교통법 제3조는 특별시장·광역시장 또는 시장·군수는 도로에서의 위험을 방지하고 교통의 안전과 원활한 소통을 확보하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 신호기 및 안전표지를 설치하고 이를 관리하여야 하고 유료도로법 제6조의 규정에 의한 유료도로에서는 그 도로관리자가 시장 등의 지시에 따라 이를 설치·관리하여야 하는 것으로 명시하고 있다. 다만, 지방경찰청장은 도로교통법시행규칙 제85조(업무협조)에서는 건설교통부 장관이 관리하는 4차로 이상의 도로(일반국도 등)에 신호기 설치시 관할 지방국토관리청장의 의견을 들어야 하는 것으로 규정하고 있다. 그런데 도로교통법 제147조 및 동법 시행령 제86조에서 특별시장, 광역시장은 지방경찰청장에게, 시장·군수는 경찰서장에게 그 권한을 위임·위탁할 수 있게 되어 있다. 또한 유료도로 관리자도 지방경찰청장의 지시를 받도록 되어 있어 신호기 및 안전표지의 설치·관리에 관한 실질적 주체는 경찰이라고 할 수 있다.



제는 도로교통법에 근거하여 모두 경찰의 권한으로 하고 있다는 점에서 유사하다. 또한 신호기 및 안전표시 등의 설치·관리 비용 부담에 관한 조항은 없지만 양 국가 모두 자치단체의 사무로써 비용을 부담하도록 되어 있다는 점에서 유사하다.

그런데 우리나라는 국가경찰제로써 투자예산계획과 집행은 경찰이, 투자예산의 확보는 지방자치단체가 담당하는 구조로 이원화되어 있다. 반면에 일본의 경우는 자치경찰제이기 때문에 도도부현 공안위원회가 그 비용을 부담하고 집행하는 체계로서 투자예산 계획, 확보, 집행되는 구조로 일원화되어 있다는 점에서 행정상의 차이가 있다고 할 수 있다.

따라서 현재 논의되고 있는 자치경찰제하에서도 교통안전시설에 대한 교통규제로써의 권한은 경찰청이 계속 담당하게 함으로써 교통규제로 인한 자치단체간의 불균형이 발생하지 않도록 하는 방안에 대한 연구가 필요하다고 하겠다.

### 3) 교통안전정책 책임기관의 유사점과 차이점

일본은 교통안전대책기본법은 우리나라의 1979년 교통안전법 제정에 크게 영향을 미쳐 유사한 구조를 가지고 있다. 그런데 가장 큰 차이가 있는 점은 우리나라의 교통안전법에는 안전대책과 재원 등에 대한 정부의 책임이 명확하게 제시되어 있지 않다는 점이었는데 최근 전면개정(2008. 2. 1)을 통해 개선되었다.

그런데 논의가 필요한 점은 교통안전정책 추진기관으로 일본과 같이 국정최고책임자로 하는 것이 바람직한지, 아니면 다른 실효성 있는 대안이 있는지에 대한 연구로써 정책학이나 행정학을 연구하는 학자들의 역할이 기대된다고 할 것이다.

## 2. 우리나라에의 시사점

### 1) 중앙정부의 강력한 정책의지 및 정책의 일관성 확보

일본의 경우 교통사고는 국가 해결해야 할 책무로써 인식하여 교통전쟁, 교통사고 비상사태 선언 등 교통안전에 얼마나 적극적으로 국가가 대응해 왔는지를 상상할 수 있다. 즉 교통안전은 인명존중이라는 중앙정부의 강력한 정책의지를 통해 중앙은 물론 지방의 지속적인 교통안전 투자정책을 실시하고 있다. 교통안전정책은 불특정다수인이 정책대상집단이 되는 경우로써 정부주도의 정책형성과 결정이 정책의 성과에 얼마나 큰 영향을 미치는지를 일본의 사례는 보여주고 있다.

교통안전시설에 대한 예산은 기본적으로 해당 지방자치단체에서 부담하고 있는 점에서는 우리나라와 유사하다. 하지만 일본에서는 중앙정부가 교통법칙금을

재원으로 하는 교통안전시설 정비를 위한 특별보조금을 지방정부에 지속적으로 보조해 주는 정책을 현재까지도 일관성 있게 유지하고 있다는 점에서 상이하다. 즉, 교통안전시설등정비에 관한 긴급조치법은 오히려 사회자본중점계획의 일환으로 일반법인 교통안전시설등정비사업의 추진에 관한 법률로 개정되어 국가 교통안전시설 정비사업의 재원투자 구조를 더욱 항구화시켰을 뿐만 아니라 사회간접자본으로써의 위상도 갖게 되었다.

이에 반해 우리나라는 2003년부터 교통법칙금을 교통사고 예방을 위해 사용하는 주요 재원으로써 투자하도록 한 자동차교통관리개선특별회계법이 2006년 말 폐지되어 2007년부터 일반회계로 편입되게 되었다. 따라서 교통안전 투자사업이 후순위로 밀려 특별회계 운용 때보다 투자규모가 줄어들거나 투자 시기가 늦춰지지 않도록 정부의 교통안전 투자정책에 대한 정책 의지가 무엇보다도 중요하다고 하겠다. 예를 들면 일본과 유사하게 교통안전시설을 사회간접자본으로 다루어 교통시설특별회계법<sup>19)</sup>을 개정하여 교통안전시설의 확충·개선 항목을 추가하고 회계 계정 구분에 교통안전시설 계정을 신설하는 등 교통안전정책을 강화하는 방안을 추진할 필요가 있다.

## 2) 교통안전시설 투자정책의 평가모델 개발

일본의 경우 교통안전시설 정비사업에 대한 예산이 투자되어 집행되고 난 다음에는 사상사고 발생건수 억제효과, 교통원활화 효과 등 매년 교통안전시설 투자효과를 분석하여 발표함으로써 교통안전시설 정비사업의 정책 효과를 홍보하고 있다.

반면에 우리나라는 교통안전시설에 지속적인 재원을 투자하고 있지만 이에 대한 체계적인 효과분석이 이루어지고 있지 않은 실정이다. 따라서 우리나라도 교통안전시설 투자효과분석 모델을 연구·개발하여 매년 교통안전시설 투자사업에 대한 효과를 평가함으로써 교통안전시설 투자정책의 효과성을 높이도록 하여야 할 것이다.

## V. 결 론

교통안전행정체계는 미국, 영국 등과 같이 교통부에서 종합 관리하고 있는 유형과 한국, 일본 등과 같이 건설교통부(일본은 국토교통성), 경찰, 지방자치단체 등 복수의 행정기관이 담당하고 있는 유형으로 구분할 수 있다. 특히 일본

19) 동 법은 도로계정·철도계정·대중교통계정·공항계정·광역교통시설계정 및 항만계정 등으로 구분되어 있다.

도로교통 안전행정체계는 우리나라와 그 법·제도적인 연원을 같이하고 있기 때문에 현재까지도 많은 영향을 미치고 있다. 이 때문에 일본의 교통안전정책의 성공과 실패사례는 우리나라의 교통안전정책에 직·간접적인 영향을 주고 있다.

이와 같은 배경에서 본고에서는 탐색적인 연구방법으로 일본의 교통안전정책의 특징을 교통안전시설 투자정책사례에 초점을 맞추어 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다. 우선 일본은 심각한 교통사고를 감소시키기 위하여 정부주도로 교통안전시설에 집중투자정책을 도입하였는바, 그것이 1966년에 제정된 교통안전시설등정비사업은 긴급조치법이다. 동법에 의한 교통안전시설 정비계획은 1970년 교통안전대책법에 의한 교통안전기본계획과 연계되어 수립, 집행하여 왔을 뿐 아니라 이에 대한 정책평가도 주기적으로 실시해 왔다. 더욱이 동 긴급조치법은 사회자본중점계획법에 의거하여 2003년부터 교통안전시설등정비사업의 추진에 관한 법률로 개정되면서 항구적인 사업으로 제도화되었다. 동 중점계획법에 의해 교통안전시설은 도로, 철도, 공항 등과 같이 사회간접자본의 하나로써 다루어지고 있을 뿐 아니라 2008년 현재까지 42년 동안 정책의 일관성을 유지하고 있다. 교통안전선진국으로 평가받고 있는 현재 일본의 제8차 교통안전기본계획(2006-2010)에서도 교통안전시설에 집중적으로 투자하는 교통안전정책을 유지하고 있다.

일본의 이상과 같은 중앙정부의 교통안전시설에 대한 일관성 있는 집중투자정책은 교통사고를 계속 감소시켜 가까운 장래에 교통사고 없는 사회를 지향할 만큼 교통안전 선진국에 도달하는데 크게 기여하였다고 평가받고 있다. 따라서 우리나라도 제6차 교통안전기본계획(2007-2011), 2008년 교통사고 사상자 절반 줄이기 등을 통해 교통안전 선진국이 되도록 하기 중앙정부 차원에서 교통안전시설 투자정책을 적극 추진하여야 할 것이다. 더욱이 향후 자치경찰제가 추진되어도 교통안전시설투자에 대한 지역적 불균형이 발생하지 않도록 중앙정부 차원에서의 균형적인 교통안전시설 투자정책을 모색할 필요도 있을 것이다.

## 참고문헌

- 행정쇄신위원회. (1994). 「교통안전시설 설치·관리기능의 지방자치단체 이관방안에 대한 타당성 검토」.
- 서울대학교 행정대학원·대우경제연구소. (1999). 「중앙행정기관의 경영진단」.
- 한국법제연구원. (2002). 프랑스와 일본의 도로교통법 번역집.
- 김금도. (1995). 교통안전시설 관련 예산 등의 올바른 이해, 도로교통안전협회, 「신호 등」.

- 김만배·장순희. (1994). 규제행정의 한일간 비교연구, 「영동문제연구소 영동연구」, 제 X집.
- 김만배. (2001). 일본 경찰의 ITS 구축현황 및 시사점, 도로교통공단 교통기술자료집.
- 김만배 외. (2007. 12). 한·일 교통안전시설 투자체계 비교분석, 도로교통공단, 「교통안전논집」.
- 김병섭. (1988). 정책집행, 어떻게 할 것인가?-현대사상의 두가지 조류-. 「현대사상연구」.
- 이광훈. (2006). 세계 대도시간 교통신호정책 및 규제 효율성 비교 분석. 「서울시정개발연구원 시정연구」.
- 이순철. (2006). 일본의 교통안전정책. 도로교통안전협회 「교통안전논집」.
- 이승호. (2005). 일본의 교통안전시설 정비사례, 「한국도로학회」, 7(1).
- 조중래. (1996). 교통운영관련 제도개선을 위한 제언, 대한교통학회 제1차 학술토론회 자료.
- 정정길. (1989). 「정책학원론」. 서울 : 대명출판사.
- 최종원. (1988). 정책집행연구의 이론적 틀에 대한 비판적 고찰, 「한국정책학회보」, 7(1).
- 하연섭. (1999). 역사적 제도주의, 정용덕 외 8인공저, 「신제도주의 연구」. 서울 : 대영문화사.
- 건설교통부. (2006). 제6차 교통안전기본계획.
- 경찰청. (2007). 도로교통안전백서.
- 교통개발연구원. (1991). 교통행정체제 개선방안 연구.
- 도로교통안전협회. (1993). 외국 도로교통 법규의 비교 분석 연구.
- 국회 행정자치위원회. (2006. 11). 2007년도 경찰청소관 예산안 검토보고서.
- 일본 경찰청 교통국. (1994. 8). 도로교통의 현상과 대책.
- 일본 경찰청 장관관방편, 경찰법 해설 신판. (1995).
- 치안정책연구소. (1998). 일본 경찰연구 자료집Ⅲ-1.
- Institute of Urban Traffic Research. (1998). ITS developed by Japanese Police.
- 横山雅之. (2003) 新交通管理システム(UTMS)の今後の展開, 「일본 경찰학논집」, 56(3).
- 日本交通管理技術協會. (1998). 警察によるITS.
- 道路交通問題研究會編. (2002). 道路交通政策史概觀 論述編.
- 吉崎昭彦. (2000). 21世紀に向けた安全・快適な交通社會の實現について-警察によるITSの現状と更なる展開に向けた取組み-, 「일본 경찰학논집」, 53(7).
- 小林實外. (2004). 「安全」を考察する 報告書, 國際交通安全學會誌.
- 森健二. (1996. 10). 交通安全施設の効果測定の現状と課題, 「月刊交通」.
- 重田英美. (1994. 5). 交通安全施設等 整備豫算と財源, 「月刊交通」.

- 種田英明. (2003. 12). 新たな交通安全施設整備事業, 『月刊交通』.
- 越智俊典. (1994). 交通管理の變遷, 『國際交通安全學會誌』, 20(1).
- 平居秀一. (1999. 8). 警察によるITSの推進について, 『月刊交通』.
- 住友一仁. (2007). 警察が整備する交通安全施設等に関する次期社會資本重點計劃の策定に向けて, 『IATSS Review』, 33(1).
- 警察廳 交通局 (2007. 2). 現在の社會間接資本整備重點計劃に基づいた交通安全施設等整備事業の實施狀況.

## Abstract

# An Analysis of the Characteristics of Traffic Safety Policy in Japan: A Focus on Traffic Safety Facility Investment Policy

Manbae Kim·Soochul Kang

The successes and failures of Japan's traffic administration system (which is similar to Korea's) in traffic safety policy influences traffic safety policy in Korea, directly or indirectly. In view of this, traffic safety facility, investment administration, and the capital system in Japan are analyzed through exploratory research that proposes a few important suggestions.

Japan introduced the emergency measurement law for the traffic safety facility master plan project in 1966. Since then, the investment system for traffic safety facilities has continued to adapt along with the eighth traffic safety master plan (2006-2010). The traffic safety facility master plan was established and has been executed in connection with the traffic safety master plan, and evaluation of the same is periodically performed thus enhancing the effects of traffic safety facility master plan projects. The above plan and policy have been promoted more since 2003 with a law promoting the traffic safety facility master plan project, so they were regulated as a long-term program. Traffic safety facilities have been invested in as infrastructure like roads, railroads, and airports and have been considered one of the nation's important policies. The continued administrative and financial investment system in traffic safety facilities by the central government in Japan as described above may be evaluated as greatly helping Japan become an advanced country in traffic safety. Therefore an ongoing traffic safety facility investment policy like in Japan shows how important it is for the Korean central government to achieve the goals of the sixth traffic safety master plan (2007-2011) while enhancing the level of traffic safety.

**【Key words: traffic safety facility, traffic safety facility master plan, traffic safety master plan, social overhead capital】**