

## 미국의 교통행정체계의 역할과 기능



최기만

다음은 저자의 경험과 지식, 그리고 업무적인 network관계에서 조사한 것들에 근거해서 중앙정부 Level, State Level, MPO Level, Local Government Level에서의 행정조직, 역할과 기능을 자유롭게 서술했다. 김익기 교수님의 부탁으로 짧은 글 솜씨에 용기를 내었다. 조금 더 많은 자료로 구체화된 정보가 이뤄지지 못한 것에 아쉬움이 있으며 문장이 좀 길어지는 경향이 있는 것에 미리 사과를 드린다. 특히 후반부에서는 현재 메릴랜드 주에서 가장 중요한 교통 프로젝트를 소개한다. 개인적으로는 미국이 한국의 교통체계에서 기술적인 측면에서 배울 것이 많다고 생각하며 이 글을 통해 서로 교류하는 기회가 이뤄졌으면 하는 바람이다.

### 1. 중앙 정부 (US Department of Transportation)

#### 1. 행정 조직

US Department Of Transportation은 일반 행정에 관련되는 2개 국 즉, Office of the Secretary of Transportation (OST), Office of the Inspector General (OIG)과 교통의 Mode에 따라 6개의 행정부 즉, Federal Aviation Administration (FAA), Federal Highway Administration

(FHWA), Federal Motor Carrier Safety Administration (FMCSA), Federal Railroad Administration (FRA), Federal Transit Administration (FTA), Maritime Administration (MARAD)과 특정미션에 따른 National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA), Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration (PHMSA), Research and Innovative Technology Administration (RITA) 등이 있다. 저자와 관련된 곳은 주로 중앙정부 도로국(FHWA)과 메릴랜드 주의 교통부 도로국이므로 이 두 곳의 역할 및 기능에 초점을 맞추어 소개하겠다. 중앙정부에서는 TEA-21과 Clean Air Act Amendments를 기초로 한 중앙 개념의 교통계획 및 실행프로그램을 주도한다.

## 2. 역할 및 기능

1998년 6월에 미 대통령은 고속도로, 고속도로 안전, 대중교통 그리고 다른 지상 교통프로그램을 6년 동안 (2003년 9월 30일 끝나는) 허용하는 소위 Transportation Equity Act for the 21st Century (TEA-21)을 발효시켰다. 그 이후로 지상 교통 프로그램은 TEA-21을 기초로 단기간의 프로그램으로 계속 연장되어지고 있다. 현재 연장된 프로그램은 2005년 5월에 종료되지만 TEA-21은 교통량이 증가함에 따라 심각하게 대두되고 있는 안전 문제를 해결하기 위한 새로운 시작프로그램과 함께 기존의 프로그램은 향상되어 계속 재발효 될 예정이다. 다른 시작프로그램들은 교통 제 공시 지역사회와 자연환경을 보호하고 증진시키며, 효율적이며 융통성 있는 교통체제로 국내 및 국제적으로 미국의 경제성장과 경쟁력을 증대시키는 것 일 가능성이 크다. 미 국회는 이러한 교통체계의 광대한 수요를 지지하기 위해 중앙정부의 예산을 제공하는 TEA-21법안을 재 발효시키는 것을 계속 노력하고 있다.

1990년에는 중앙정부는 공해문제를 해결하고자 Clean Air Act를 재고 안해 통과시켰다. 특히 이 법안은 차와 트럭으로부터 나오는 공해에 더 엄격한 기준을 적용시켰다. 이에 따라 비 달성지역의 등급이 정해지고 그 지역의 공해문제의 심각성에 따라 순위가 정해졌다. 비 달성지역은 중앙정부

의 기준에 맞추기 위해서, 더 실질적인 이유는 중앙정부의 교통 펀드(fund)를 계속 받기위해서는 필요한 모든 공해 억제수단을 동원해야 한다.

이 외에도 주요 교통프로젝트들은 National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA)의 Environmental Impact Statement 규정과 US Department of Transportation (USDOT) Act of 1966의 Section 4(f)에서 제시된 규정을 준수해야한다. Section 4(f)는 자연미, 대중 공원, 레크레이션 지역, 야생동물 및 물새의 서식지 그리고 역사 지역(historic site)를 보전하기 위해 특별히 제정된 교통정책이며 FHWA는 두 가지 예외조항을 제외하곤 어떤 경우라도 그 지역에 교통 프로젝트나 프로그램을 허가하지 않는다. 또한, President's Council on Environmental Quality (CEQ), USDOT와 FHWA의 환경 영양 관련된 과정에 제시된 규정을 준수하기 위해 중앙정부는 위에서 언급된 법규들을 기초로 교통 프로젝트 후보들을 평가하고 예산을 배정하며 전 과정을 감독하는 지원의 역할 및 기능을 한다.

## II . State Level

### 1. 행정조직

메릴랜드 주교통부는 주로 행정에 관련된 Transportation Authority 와 Motor Vehicle Administration (MVA)가 있으며 이 외에 중앙정부 처럼 교통 모드에 따라 책임이 있는 행정부들로 구성되어진다. 따라서, 이는 State Highway Administration (SHA), Maryland Transit Administration (MTA), Maryland Port Administration (MPA), Maryland Aviation Administration으로 나뉘인다. 저자는 메릴랜드의 주지사를 위해 일하므로 메릴랜드주와 주로 관련된 SHA와 MTA에 초점을 맞추어 소개하겠다. SHA는 주 고속도로를 계획하며 MTA는 Transit를 계획한다. 약 9천 2백만의 소비자들(메릴랜드 및 워싱턴 D.C를 포함한 인근지역)을 서브하며 주 교통부의 기능과 역할을 수행하기 위해 Maryland

주 교통부 산하에는 9,000여명의 공무원이 있다. 특히, SHA 산하에는 3,300여명의 공무원이 있으며 이중 교통전문인력(Transportation Planner 와 Engineer)은 2004 회계년 기준으로 1,100명 정도이다. MTA 산하에는 3,200 여명의 공무원이 있으며 이중 교통전문인력은 50명 정도이다. MTA 경우 주로 컨설팅회사에 용역을 주는 것으로 안다.

## 2. 역할 및 기능

Maryland Transportation Plan (MTP)는 주교통국의 교통정책을 보여주는 문건이며 이는 매 3년 마다 갱신되어진다. MTP는 메릴랜드 주민들(메릴랜드의 교통시스템을 매일 이용하는)의 관심을 반영한다. 이는 전화 설문조사, Leadership 인터뷰, 워크샵 그리고 1년에 한번 이뤄지는 시찰 회의들, Draft 플랜에 대한 의견수렴 등을 통해 대중의 의견이 많이 고려된다.

매년 주교통국의 장관은 각 모달 행정부의 장관들과 함께 어떤 프로젝트들이 Consolidated Transportation Program (CTP, 6년 주 교통계획)에 들어가야하는지 또는 개선되어야 하는지 제안한다. 주교통국은 MTP의 목표와 목적, Level of Service, 안전, 유지보수 이슈, 경제발전의 기여 정도, 펀드 가능성 그리고 대중들과 지방관리들로부터 받은 의견등을 수렴하여 각 각 프로젝트의 필요성을 본다. 또한, 지방정부와 Metropolitan Planning Organization (MPO)들의 Priority List들은 지역적인 공감이 뒷받침되면 펀드가 지원될 가능성이 크다.

메릴랜드의 경우에는 소위 Smart Growth Law가 제정되어 1998년 10월 이후부터는 계획된 모든 교통 프로젝트가 우선적으로 자금이 주어지는 지역(Priority Funding Area, PFA)에 존재하느냐를 조사하도록 규정하고 있다. 이 법은 특정한 경우를 제외하곤 Non-PFA지역에서는 주의 자금이 소요될 수 없음을 명시하고 있다.

주지사와 교통국 장관은 어떤 프로젝트에 예산을 투자할것인가를 위의를 향을 고려하여 마지막 결정을 내린다. 주지사는 매년 1월에 General Assembly에 본인의 정책예산과 함께 CTP를 제출한다. Plan과 Program

의 차이는 프로젝트를 실행할 구체적인 재원이 마련되느냐 아니냐이므로 CTP는 거의 실행단계에 접어든 프로젝트라고 하겠다. 이 CTP의 프로젝트들이 중앙정부가 요구하는 규정 및 기준에 맞게하는 것이 재원 펀드의 상당한 지원 (거의 80%)을 받을 수 있는 유일한 길이다.

또한, 주의 교통 Planner와 Engineer들은 주변 지역사회 및 환경적 맥락에서 민감한 사항들을 반영하는 프로젝트들을 디자인하기 위해 주민들의 의견수렴도 중요한 업무중의 하나다.

따라서, 주 정부는 광역지역 혹은 그 외의 모든 주정부 지역에서 프로젝트의 스판서와 지원자를 조율하는 역할과 중요 교통프로젝트들의 중앙 및 주 정부의 법률규정에 맞는 서류 및 보고서를 작성하는 역할을 한다. 까다로운 중앙정부 및 주 정부의 규정을 준수하며 해당 교통 프로젝트의 Purpose and Need를 위해 교통 대안 분석 혹은 완화 대책을 준비하는데 보통 8 - 10 보고서가 DEIS (Draft Environmental Impact Statement), FEIS (Final Environmental Impact Statement)/Section 4(f) 평가서에 요약, 정리된다. 다음은 뒤에 소개될 ICC 프로젝트의 예이다:

Air Quality Technical Report, Environmental Stewardship Technical Memorandum, Impact Assessment Technical Report, Natural Environmental Technical Report, Noise Quality Technical Report, Secondary & Cumulative Effects Analysis Technical Memorandum, Socioeconomic and Land Use Technical Report 그리고, 가장 중요한 Travel Analysis Technical Report이다.

### III. MPO Level

#### 1. 행정조직

FHWA와 FTA는 인구 5만명 이상이 사는 도시화된 지역은 그 지역의 개발계획과 일치하는 교통계획을 할 수 있는 조직된 계획과정을 수립해야 한다고 법으로 규정한다. 이 규정을 어기는 광역지역은 중앙정부의 예산과

운영자금이 거부되어진다. 메릴랜드에는 2개의 MPO들이 존재한다. 하나는 Baltimore Regional Metropolitan Council (BMC)이고 다른 하나는 Metropolitan Washington Council of Governments (WashCOG)이다. 각 Council에는 Board가 있어 그 광역지역의 많은 교통 이해 관계 집단들의 절충자로서 독특하며 전략적인 역할을 한다. 각 MPO는 그 지역의 삶의 질과 경제적 활성화를 증진시키기 위해 지역의 관심을 찾아내고 협력적인 전략, 계획, 프로그램을 하기위해서 설립된 조직체이다. 따라서 각 MPO는 각 Board에게 technical staff로서 수행할 교통전문가들을 고용하고 있다. MPO의 크기에 따라 교통전문 인력은 30 - 50명 정도로 구성되어진다. BMC의 Board의 경우에는 해당 지방정부들과 도시들의 최고행정자, 주교통국 장관, 주환경국 장관, 주계획국 장관으로 구성되어지고 있다. 보통은 이들이 지정한 교통전문가들이 Board의 회의를 주도한다.

## 2. 역할 및 기능

MPO는 Section 134(Title 23 U.S.C.) of the Federal Highway Act of 1962와 Section 8 of the Federal Transit Act에 근거해서 광역지역의 3-C 교통계획과정 즉, Continuing, Cooperative and Comprehensive를 행하며 직접적인 책임이 있는 곳이다.

TEA-21은 장기 교통계획에 있어서 7개의 계획요소가 고려되어질 것을 요구한다: 1. 광역지역의 특히 국제적 경쟁력, 생산성 그리고 효율성을 하게 하는 경제 활성화를 지지해라. 2. 동력 그리고 비동력 이용자를 위한 교통체계의 안전성과 보호성을 증진시켜라. 3. 사람과 화물을 위해 접근성과 이동성을 증진시켜라. 4. 환경을 보호하고 향상시키며, 에너지 보전을 증진시키고 삶의 질을 높여라. 5. 사람과 화물을 위해 교통 모드에 상관없이 교통체계의 통합과 연결을 증진시켜라. 6. 효율적인 교통체계의 관리와 운영을 증진시켜라 7. 현 교통체계의 보전을 강조해라.

1990년 CAAA는 Air Quality 비달성지역으로 지정된 지역은 적용할 수 있는 주 air quality 실행 계획 (State Air Quality Implementation Plan, SIP)에 순응하는 교통계획을 확인하기위해 매 3년 마다 재고안하는

것을 규정한다. 중앙정부의 교통예산을 획득할 자격을 갖기 위해서는 광역 지역은 장기 교통계획이 지정된 air quality 목표에 총괄적으로 순응함을 보여주어야만 하는 것이다. 장기교통계획의 투자 프로그램의 air quality 에 미치는 영향은 컴퓨터를 통한 modeling방법 (e.g. travel demand modeling, air quality modeling)으로 평가되며 air quality 순응 공식에 이용된다.

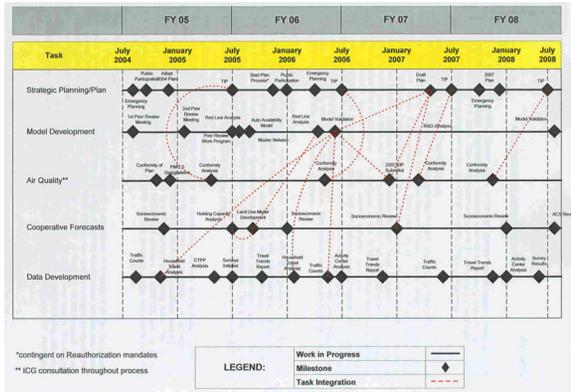
따라서 광역지역에서 프로젝트의 스폰서와 지원자를 조율하는 역할을 하는 MPO는 다음과 같은 기능을 수행한다. 1. United Planing Work Program (UPWP)의 업무 과제 및 예산을 총괄적으로 관리한다. 2. 중앙 정부가 규정한 장기 교통 계획 (Long-Range Transportation Plan), 교통향상프로그램 (TIP) 그리고 State Air Quality Implementation Plan (SIP)의 교통분야의 개발에 대한 정책 방향을 제시하며 감독한다.

Board의 감독아래 기술적·정책적인 측면에 중점이 맞춘 다수의 위원회와 하부위원회로 구성되어진다. 이 다양한 교통계획 위원회구조와 Board의 직접적인 책임과의 조율은 경제활성화와 삶의 질 이슈를 해결하려는 지역의 노력과 일치함을 확인하려는 것이다. Board는 광역지역에 직면된 교통계획의 우선순위를 명확히 하며 당해 연도의 예산이 할당되는 UPWP를 계획 및 이행한다. 즉, MPO는 중앙정부의 인증과 3-C 계획과정을 유지하기 위해 Prescriptive차원의 계획 활동(예, Public Participation, TIP and Congestion Management System)을 이행하며 또한 다음의 장기 교통계획 (20년 장기 교통계획)에 대한 중앙정부의 승인과 매년 재고안 되는 TIP(5년 단기 교통계획)과 그에 따른 기술적 정책적 개요 및 과업들을 준비한다.

## IV. Local Government Level

### 1. 행정조직

지방 정부 즉 카운티나 도시들은 각각의 행정구역에서 행해지는 교통시설을 계획 및 시공 감독, 감리한다. 주로 이 업무는 계획을 하는 Department



〈그림 1〉 UPWP 업무: 볼티모아 MPO의 경우

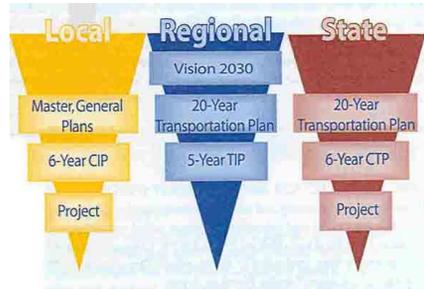
of Planning and Zoning와 실행 및 감리에 관련되는 Department of Public Works로 나뉘지며 각각의 교통전문부서가 있다. 교통계획을 하는 지방정부의 전문 교통인력은 2 -3 명 규모며, Public Works에는 보통 6 - 10명의 교통전문인력들이 있다.

## 2. 역할 및 기능

교통전문 부서는 기대되는 지방 혹은 광역지역의 수요와 환경자원을 고려하며 주민들과 사업단체들, 각 지역단체나 부서에 부응하는 적합하며 재정적으로 실행될 수 있는 조화된 교통체계를 계획하고 유지하는 사명이 있다. 광역지역인 경우는 해당 MPO를 통해, 주와 지방의 교통체계 향상을 위해 중앙정부의 지속적인 재정적 보조를 받을 수 있도록 중앙정부의 규정에 맞도록 주정부와 협력한다.

프로젝트 지원자의 역할을 하는 지방정부의 주요 기능은 지방적, 지역적 범위에서 다양한 고속도로, 인도 혹은 pathway의 향상을 계획하고 실행하며 구체적으로 지방정부에서 요구되는 기능들을 수행한다. 대개 그 중에는 교통 동향과 지방정부 도로체계의 향상에 필수적인 traffic count를 수집하는 일과 수많은 교통대안들을 (예, 지방정부 자체 마을버스 등) 행정하거나 협력한다. UPWP Program은 지방정부의 기능을 단적으로 보여주는 Program이라 하겠다.

지방정부는 6년간의 Capital Improvement Program (CIP)를 통해 교통체계를 계획한다. 다음은 주 정부, MPO 및 지방 정부가 하는 계획과정의 상호 관계들을 보여 준다(〈그림 2〉).



〈그림 2〉 주 정부, 지역 MPO 및 지방정부의 교통계획 과정

## V. Public Level : 조직, 역할 및 기능

각종 시민 단체들과 관련 주민들은 주정부와 지방정부, MPO의 수많은 계획과 프로그램에 참여할 수 있다. 더욱이 메릴랜드 주민들은 계획과 환경 Review 단계에서 수많은 법적으로 규정되어 있는 Public Meeting에 참여할 수 있으며 구체적인 프로젝트를 검토하며 의견을 남길 수 있는 기회가 있으며 그 의견들은 공식적으로 서류화된다.

## VI. 교통전문가 체계의 사례: 메릴랜드 주 Inter-County Connector (ICC)

요즘 저자의 대부분의 시간은 Inter-County Connector (ICC) Interagency Working Group (IAWG)에 상당부분이 할여되어지고 있다. ICC 프로젝트는 메릴랜드주의 락빌에서 로럴까지 18마일을 잇는 Express Toll Lane 으로 만들어질 워싱턴 D.C. 주변의 또 다른 하나의 외곽 벨트웨이이다. 현 주지사가 주정부의 탐 교통프로젝트로 선정하고 중앙정부의 지원을 받아 급속으로 진행되는 프로젝트이다. 전반적인 study과정을 지도하기 위해 2개의 팀이 운영되어진다. 하나는 Principals (+1) Group이며 다른 하나는

Interagency Working Group이다. 이 팀들은 중앙, 주 그리고 지방 정부 및 각종 행정부들이 프로젝트의 스케줄을 지키며 법규정을 가지고 있는 행정부들의 법적요구사항들을 준수하기위해 Study 전반에 걸쳐 행정부서간에 미리 조율이 이뤄지도록 계획과정들을 주도한다. 현재 이 팀들에서 이뤄지는 과정은 USACE의 Section 404 허용 결정과 메릴랜드 주 환경국의 Water Quality Certification (WQC) 결정을 위해 서류를 Review하는 반면에 streamlined project planning process로 이뤄지고 있다. 보통의 경우 4 - 5년이 소요되는 과정을 2년 정도의 과정으로 단축시키면서도 모든 절차와 법적 요구사항들을 맞추고 있는 것이다.

Principals (+1) Group은 주요 프로젝트진행중의 과정과 Environment Impact Study(EIS)에 관련된 현안 정책적 이슈들에 대한 공감대들 형성하는 역할을 한다. 이 팀은 각 Agency의 주요 정책 책임자와 해당 행정부의 교통책임가들로 구성된다. 한편, IAWG은 환경 서류와 건설 허용신청의 필요한 정보 및 자료에 대한 전문적인 기술과 조언을 제공하는 Manager급으로 이뤄지며 수많은 현장 답사와 기술보고서 검토를 주로 한다. 저자의 경험상 각 Manager급 아래는 5 - 20명의 교통전문가들이 분석 및 의견을 내놓는 것으로 안다. 이 두 팀은 수많은 회의들을 통해 수많은 도로 대안들을 놓고 avoidance, minimization alternatives, mitigation and environmental stewardship opportunities를 검토한다.

또한, SHA의 정책 행정가들은 주로 전직 교통 플래너 및 엔지니어이었던 경우가 대부분이다. 팀 회의에서 정책 행정가들은 현안 정책적 이슈들을 그들이 가진 수년의 플래너, 엔지니어 경험을 바탕으로 조율하는 모습들은 매우 건설적인 것이다. 그들은 기술적 문제들을 이해할 줄 아며 해결방향도 기술적인 것에 비중을 두므로 많은 이슈들이 신속히 해결되는 것을 지켜볼 수가 있다.

저자는 미국에서 교통전문가들의 이러한 조율없이는 Streamlined Project Planning Process는 이뤄질 수 없으며 계획단계에서부터 교통전문가들의 전문성으로 결국 예견되어질 수 있는 걸림돌들을 미리 최소화함으로써 막대한 정부예산이 낭비되지 않고 효율적으로 사용되어진다고 본다. 물론 이러한 막대한 정부의 노력에도 불구하고 관련 주민, 이익단체 및 비

영리 단체들의 법적소송은 예상되어지고 있지만 미리 대처방안들이 강구되어지는 것이다.

저자는 주로 행정조직체계 자체보다는 역할, 기능 및 그 내용에 초점을 맞추어 이 글을 서술했다. 저자의 관점으로는 미국의 공무원 행정체계의 조직은 현안 상황과 정책 상황에 따라 융통적으로 개편되는 것 같고 전문 교통직의 역할 및 내용은 위에서 서술한 내용을 기본으로 항상 크게 바뀌지 않는다고 생각된다. 저자의 경험이 미력하나마 이 글을 읽는 독자들에게 도움이 되었으면 하는 바람이며 다루지 못한 부분도 있을 것이다. 더 자세한 질문은 저자 사무실, 메릴랜드주 계획부 교통과 1-410-767-8876번으로 문의하기 바랍니다.