



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

제주시 차고지증명제 정책에 대한
순응확보 방안

제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

조 석 현

2010년 8월

제주시 차고지증명제 정책에 대한 순응 확보 방안

지도교수 황 경 수

조 석 현

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2010年 8月

조석현의 행정학과지방자치전공 석사학위 논문을 인준함

審査委員長 _____ (인)

委 員 _____ (인)

委 員 _____ (인)

제주대학교 행정대학원

2010년 8월

A Study on the means of Improving Policy Compliance with a Levying Garage Option on Car Buyers In Jeju

Seok - Hyun Jo

(Supervised by Professor Kyung-Soo Hwang)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for
the degree of Master of Science.

2010 . 8 .

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration
GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 대상과 범위	3
제3절 연구의 방법	3
제2장 차고지증명제 정책의 이론적 고찰	4
제1절 차고지증명제의 개념 및 도입과정	4
1. 차고지증명제의 개념	4
2. 차고지증명제의 도입과정	5
제2절 정책집행요인 및 순응과 불응	6
1. 성공적인 정책집행 요인	6
1) Smith의 정책집행 과정	7
2) 에드워즈(George C. Edwards)의 집행요인	8
3) 마즈마니언(Dani디 A. Mazamanian)과 사바티에의 집행과정	10
2. 정책집행과정에서의 순응과 불응	12
1) 순응과 불응의 개념	12
2) 순응 유형	14
3) 정책불응의 요인	16
제3절 일본의 차고지증명제 고찰	17
1. 차고지증명제의 입법과정과 실태	18
2. 제도개선 요구 및 대응노력	23
3. 제도 실시의 효과	28
4. 주차시설 확충을 위한 지원사례	31
제4절 선행연구 및 분석의 틀	31
1. 선행 연구 검토	31
1) 대상집단과 정책불응	31
2) 정책불응의 영향요인	33
2. 분석의 틀	37
제3장 차고지증명제 시행 사례와 불응요인 분석	39
제1절 제주도 차고지증명제 시행 사례	39
1. 차고지증명제 입법과정과 시행실태	41

2. 제주도 주차 정책	50
3. 제주도의 주차정책 방향	57
4. 제주도와 일본의 차고지증명제 비교	57
제2절 차고지증명제에 대한 불응요인 분석	59
1. 정책차원으로서의 불응요인	59
2. 대상집단 차원으로서의 불응요인	64
3. 환경적 차원으로서의 불응요인	69
제4장 차고지증명제 순응방안 확보를 위한 정책제언	72
제1절 정책 차원으로서의 순응확보 방안	72
1. 주차시설의 확충	72
2. 차고지와 의 거리 기준 완화	77
3. 사후관리 및 단속강화	77
4. 적용 차량과 지역에 대한 형평성 고려	78
제2절 대상집단 차원으로서의 순응확보 방안	78
1. 차량보유에 대한 의식 개선	79
2. 차고지증명제를 위한 인센티브제도 모색	79
3. 시민의식의 향상	79
제3절 환경적 차원으로서의 순응확보 방안	81
1. 정치적 환경	81
2. 사회경제적 환경	81
3. 여론	82
제5장 요약 및 결론	83
1. 요약	83
2. 결론	86
ABSTRACT	90

<표 목차>

<표 2-1> 순응의 유형	15
<표 2-2> 일본 차고법의 개정과정과 내용	19
<표 2-3> 시기별 차고지증명제도 적용지역 확대현황	21
<표 2-4> 일본의 초기법과 개정법의 주요골자	27
<표 2-5> 불응 및 순응 요인에 관한 선행연구의 비교	36
<표 3-1> 제주도 자동차 등록 및 주차장 증가추세	39
<표 3-2> 전국 대비 자동차 보유현황	40
<표 3-3> 제주도 자동차 증가추세	40
<표 3-4> 차고지증명제 도입 시행 근거법률 마련과정	42
<표 3-5> 주차유형별 차고지증명제 찬반여부	43
<표 3-6> 차고지증명제 시행 시기 및 대상 차종	44
<표 3-7> 차고지증명제 단계별 추진계획	44
<표 3-8> 자동차 등록 현황	47
<표 3-9> 차고지증명제 신청·처리 실적	48
<표 3-10> 차고지증명제 신청 유형별 현황	48
<표 3-11> 차고지 확보 유형별 실적	49
<표 3-12> 신규 차고지 확보 현황	50
<표 3-13> 기타 행정처분 현황	50
<표 3-14> 제주시 주차장 유형별 현황	51
<표 3-15> 연도별 주차 수요공급 전망	52
<표 3-16> 거주자우선주차구역내 노상주차구획선의 운용시간 및 요금	54
<표 3-17> 거주자우선주차제 시행 대상지역	55
<표 3-18> 자기차고지 갖기사업 지원현황	56
<표 3-19> 제주시와 일본의 차고지증명제 비교	58

<그림 목차 >

<그림 2-1> 일본의 자동차 보관장소 표장	26
<그림 2-2> 일본의 주택내 차고 조성 전경	30
<그림 2-3> 분석의 틀	38
<그림 3-1> 제주시 차고지증명필증	46
<그림 3-2> 제주시 거주자우선주차제 전경	55
<그림 3-3> 자기차고지 갖기 지원사업 전경	56
<그림 3-4> 일본 임대주차장 전경	59



국문 초록

제주도는 전국에서 세대당·인구당 자동차보유율이 가장 높고, 주차장 확보율이 전국 지방자치단체 중에서 최상위권에 포함되는 등 차고지 증명제 도입을 위한 여건이 비교적 양호하며 국제관광도시로서의 쾌적한 교통 환경 조성이 필요한 상태임을 감안하여 이를 개선코자 제주국제자유도시특별법(이하 특별법) 개정안에 차고지 증명제 도입을 포함하여 2004년 1월 29일 공포·확정하게 되었다.

이를 근거로 2006년 4월 12일 제주특별자치도 차고지 증명 및 관리조례를 제정하여 2007년 2월부터 시행 중에 있다.

이에 따라 본 연구에서는 제주시 차고지증명제 정책 불응요인을 크게 정책 차원으로서의 불응요인, 정책대상집단 차원으로서의 불응요인, 정책환경 차원으로서의 불응요인의 관점에서 살펴보았다. 좀 더 구체적으로는 ① 정책 차원으로서의 요인에서 정책의 소망성, 정책의 일관성, 행태변화의 크기, 정책의 강제성을 살펴보았고, ② 정책대상집단 차원으로서의 방송 및 언론보도 내용을 중심으로 시민의 불응사태를 살펴보았으며, ③ 정책환경 차원으로서의 요인에서 도의회, 언론 등 여론을 살펴보았다.

위의 요인들을 분석해본 결과에 따르면 본 논문의 대상사례인 제주시 차고지증명제에 대한 정책불응은 첫째, 정책 차원으로서의 불응요인에서 차고지증명제가 한정된 지역에 자동차가 계속 증가되어 교통 및 주차문제가 심각하게 대두되고 있어 자동차소유자가 자기차고를 원천적으로 확보하도록 하여 특히 야간 이면도로의 주차무질서를 바로잡고, 각종 불법 주정차의 문제를 해결하며, 도로의 미관을 개선하고 도로의 원래 기능을 주민에게 돌려주기 위한 필수사업이기는 하지만 부설주차장이 없는 구 도심지 주택밀집지역 및 주차장이 세대수보다 부족한 다세대 및 다가구 주택 등 차고지 확보가 곤란한 지역에 대한 주차장 확보 대책 미비, 민영주차장 확충에 따른 인센티브 부족 등 대상집단에게 요구되는 행태변화의 크기가 컸다는 것 등에서 불응을 일으킨 요인으로 분석되었다.

둘째, 정책집행대상자 차원으로서의 불응요인에서는 부설주차장이 없는 구 도심지 주택밀집지역 및 주차장이 세대수보다 부족한 다세대 및 다가구 주택 등 차고지 확보가 곤란한 지역에 거주하는 주민과 자동차 판매 부진 등으로 지역경제에 악영

향을 줄 우려가 있다는 점이다.

셋째, 정책환경 차원으로서의 불응요인에서는 부설주차장 확보율이 50%에 지나지 않는데 따른 차고지증명제 시행의 문제점을 제기하는 언론 및 도의회, 자동차관련 업계 등을 들 수 있겠다.

이러한 분석결과를 통하여 도출한 정책순응 확보방안은 다음과 같다.

첫째, 주차시설의 확충계획 수립 추진이 필요하다. 차고지 확충을 위하여 자기주차장 갖기사업 시설지원 외에 활용 가능한 공간을 최대한 발굴하여 주차장으로 확충해 나가야 한다. 주택가 이면도로의 주차구획을 최대한 설치하여 거주자를 위한 주차장으로 확보하고, 차량의 양방향 통행이 어려운 지역은 일방통행으로 개선하여 차량소통을 원활히 해야 한다. 또한, 주차수요에 비해 주차시설이 부족한 지역은 주택가공동주차장을 집중적으로 건설할 필요가 있다.

둘째, 차고지와 거리 기준 완화가 필요하다. 차고지 확보기준은 사용본거지로부터 500m(반경 1/2 범위 내에서 완화 가능)로 규정되어 있는데 차고지증명제 대상차량 확대 시기와 연계하여 일본의 사례(1km→1.5km→2km)와 같이 완화가 필요하다.

셋째, 사후관리 및 단속이 강화되어야 한다. 차고지증명제 사후관리 및 단속이 강화되어야 한다. 단속과 관리가 강화되기 위해서는 인력, 조직, 예산, 권한 등이 주어져야 할 것이다. 그리고 증명 받은 차고지 사후관리를 위하여 위반사항에 대한 벌칙규정 강화도 필요하다 하겠다.

넷째, 차고지증명제를 위한 인센티브제도 모색이 필요하다. 시민들의 자발적인 주차장 확보 노력에 대해 각종 인센티브를 지원해 나가고, 일본의 사례를 참고하여 민간주차장 사업자가 할 경우에는 주차장 시설비 일부를 은행에서 저리로 장기간 상환조건으로 융자하여 주거나 세제 경감 및 주차요금을 신축성 있게 조정할 수 있도록 하여 민간주차장 업자의 수익성을 보장해 주는 방안을 모색할 필요가 있겠다.

다섯째, 적용 차량과 지역에 대한 형평성을 고려해야 한다. 형평성 차원의 원칙에서 영업을 하고 있는 대리운전 차량이나 렌트카 차량 중 육지부에서 성수기를 기해서 내려오는 차량에 대해서도 차고지증명을 받도록 하는 제도도 만들어야 할 것이다. 그렇게 될 때 적용차량에 대한 형평성의 문제도 해결되어 순응을 보다 더 많이 확보할 수 있을 것이다.

여섯째, 시민의식 개선을 위한 홍보전략이 필요하다. 자동차 소유는 선택이지 권

리가 주어지는 것은 결코 아니다. 그러므로 이 선택에 따르는 책임과 의무는 소유자에게 많은 부담을 요구하고 그리고 그것이 지켜져야 한다는 것으로 인식의 전환이 필요하다 할 수 있겠다.

본 연구에서 사용한 분석의 틀은 기존의 여러 이론을 참고하여 차고지증명제 정책불응을 분석을 위하여 구성한 것이지만 정책불응을 설명하는데 완전하다고 할 수 없는 모형이라 하겠다. 다음으로 본 연구의 조사방법이 계량적이지 못하고 기존 논문, 학회지 발표자료, 관련단체 자료, 방송보도 및 신문기사 등을 참고하는 문헌조사에 그쳐 지역주민이나 정책담당자의 정확한 의견을 반영하지 못하였다. 그러므로 차고지증명제 정책불응 현상에 대한 연구가 활발하게 이루어져 성공적인 차고지증명제도로 정착되기를 바란다.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

우리나라는 국민소득수준의 향상으로 급격히 교통수요가 증가되었으나 교통시설에 대한 투자는 이에 따르지 못해 교통문제는 도시행정의 가장 큰 난제로 대두되고 있다. 이러한 상황은 자동차 소유에 따른 편익만을 인식하고 비편익적 측면은 인식치 못한 결과라 할 수 있는 바, 특히 비편익적 측면은 사회적인 문제로 대두하게 되었고 이를 해결해야 한다는 당위성은 우리 사회 구성원 모두가 공감하고 있는 것이다.

자동차 보유수준이 급격히 증가하고 있고 이러한 차량증가로 인하여 도심지는 물론 주거지역에서도 불법 주차차량으로 도로의 기능이 상실됨으로써 시민 생활의 불편이 가중되어 보행자 교통사고의 위험이 내포되어 있는 등 사실상 전체 교통사고 중 보행자 사고의 70%이상이 이면도로에서 발생하고 있는 실정으로서 심각한 주차난이 야기되고 있다.

이러한 점에서 교통의 비편익적 측면의 대표적인 사례인 무질서한 주차에 대하여 규제를 가함으로써 주거지역 도로의 기능을 회복함과 동시에 주거환경 정비, 화재 등 재해방지, 자동차 보관책임에 대한 국민의식 전환 등 새로운 자동차문화가 정착되어야 할 시점이다.

주차난 해결의 일환으로 차고지증명제도를 도입코자 1989년부터 4차례의 정책적 시도가 이루어 졌으나 빈번히 실패하여 정책도입까지는 이루지 못하고 있는 실정이며, 1990년대 초반 교통개발연구원에서 제도도입을 제시하여 입법예고까지 진전되었으나 자동차 업계와 일부 시민들의 반대로 무산되어 1987년부터 영업용 차량에만 한해서만 시행되고 있다.

또한 최근에는 서울시에서 차고지증명제 입법화 추진을 건설교통부에 건의하였으나 입법화가 이루어지지 못한 상태이며, 2003년 3월 서울시의 “주차장법령 개정추진”의 내용에서 보면 차량 1대당 1대의 차고를 확보한다는 목표로 주거지역 주차장 설치기준을 강화한다는 내용이 있으나 차고지증명제의 시행에 관련한 내용은 없는

것으로 나타났으며, 2005년 6월에는 대통령자문 지속가능발전위원회에서 차고지 증명제 추진계획을 향후 지속 가능한 교통정책의 하나로 선정되어 각 지방자치단체에서 입법화 추진을 하고 있으나 관련법률 근거없이 지자체의 조례로 시행이 불가능한 상태이다.

제주도는 전국에서 세대당·인구당 자동차 보유율이 전국에서 가장 높을 뿐만 아니라 한정된 지역에 자동차가 계속 증가되어 교통 및 주차문제가 심각하게 대두되고 있다. 매년 증가하는 자동차 증가율에 비해 부족한 주차공간은 자동차문화 선진국으로 가는데 있어 해결해야 할 선결과제이다.

2009년 12월말 현재 제주도 차량등록대수가 241,651대로 세대 당 1.12대이고, 제주시는 173,592대로서 세대 당 1.06대, 서귀포시가 68,059대로서 세대 당 1.11대이다.¹⁾제주시 동지역은 세대 당 2차량 시대로 접어든 상태이다. 이는 전국에서 세대당·인구당 자동차보유율이 가장 높을 뿐만 아니라 한정된 지역에 자동차가 계속 증가되어, 교통 및 주차문제가 심각하게 대두되고 있다.

한편, 주차장확보율은 91.9%(222,066면, 2009년 12월말 기준)로서 전국 지방자치단체 중에서 최상위권에 포함되는 등 차고지 증명제 도입을 위한 여건이 비교적 양호하며 국제관광도시로서의 쾌적한 교통 환경 조성이 필요한 상태임을 감안하여 이를 개선코자 제주국제자유도시특별법(이하 특별법) 개정안에 차고지 증명제 도입을 포함하여 2004년 1월 29일 공포·확정하게 되었다.²⁾

개정된 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제325조의 규정에 따르면 제주도 안에서 자동차를 신규·변경 혹은 이전 등록하고자 하는 경우에는 자동차를 보관할 수 있는 장소(차고)를 확보한 증명서를 제출하여야한다고 명시되어 있으며, 대상 자동차의 종류, 대상지역, 차고지의 확보기준·확보방법 및 확인 절차 등에 대해서는 조례로 정하게 되어 있다.

차고지 증명제는 국내에서 처음 시도되는 제도인 만큼, 제도 도입에 대한 시민 공감대의 형성, 기반시설확충을 위한 방안 마련, 구체적인 추진 방안의 수립, 제도의 실효성 확보 방안, 필요한 재원의 확보, 업무수행 전담기구 설치 등 사전 준비를 거쳐

1) 제주특별자치도 내부자료, 교통항공정책과, (2010)

2) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법으로 제정(법률 제7849호, 1996.2.1)으로 제주국제자유도시특별법 폐지

제주시 동지역을 대상으로 2007년 2월부터 시행 중에 있다.

차고지증명제도 정책이 의도하는 목표달성이 가능하게 하기 위해서는 정책의 효율적인 집행은 물론 정책대상집단의 순응(compliance) 확보가 중요하다 할 것이다.

이에 본 연구의 목적은 일본의 차고지 증명제 시행사례를 탐색하고 제주시 차고지 증명제 시행에 대한 불응요인을 분석하여 이에 대한 순응 확보를 위한 정책방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 대상과 범위

본 연구의 대상은 정책이 성공적으로 집행되기 위해서는 정책집행의 순응성 확보가 반드시 선행되어야 한다는 전제에서 시작되었으며, 현재 시행되고 있는 제주시의 차고지증명제를 대상으로 하였다.

따라서 연구의 범위는 2007년도부터 시행 중인 제주시 차고지증명제 도입과정 및 2010년 3월까지 시행실태를 1962년부터 시행 중인 일본의 차고지증명제를 참고로 비교하였다.

제3절 연구의 방법

본 연구는 연구 목적을 달성하기 위하여 우선 기존 연구의 성과들을 종합하여 정책집행 요인과 순응·불응에 대한 이론적 배경을 제시한 후, 제주시와 일본의 차고지증명제의 사례를 분석하여 정책집행에 대한 정책불응의 양상과 그 해결방안을 강구하고자 하는 사례연구의 방법을 택하였다.

이를 위하여 정책집행의 요인 및 정책순응과 불응에 관한 기존 학위논문·학술지 발표논문과 본 연구의 대상인 제주시와 일본의 차고지증명제 관련 교통관련 연구기관·언론기사 등을 조사하는 문헌연구의 방법을 택하여 분석하였다.

제2장 차고지증명제 정책의 이론적 고찰

제1절 차고지증명제의 개념 및 도입과정

1. 차고지증명제의 개념

차고지증명제(Levying Garage Option on Car Buyers)란 자동차소유자가 자기차고를 원천적으로 확보하도록 하여 특히 야간 이면도로의 주차무질서를 바로잡고, 각종 불법 주정차의 문제를 해결하며, 도로의 미관을 개선하고 도로의 원래 기능을 주민에게 돌려주기 위하여 차고시설 설치에 관련된 법률을 일반 모든 차량에 적용하도록 하려는 제도라 할 수 있다.³⁾

제주시 차고지증명제 업무편람에서는 차고지증명제란 자동차를 구입하거나 자동차 보유자가 전입을 하는 경우에 보관장소인 차고지(주차장)를 반드시 확보하도록 하는 제도로서 신차 및 중고차 구입시, 자동차 보유자의 주소변경(전입) 시에 적용되는 제도를 말한다고 정의하고 있다.⁴⁾

이 제도는 자동차와 같은 개인물품을 집 밖에 방치, 다른 사람 또는 공익에 지장을 주어서는 안되며 자기 책임 하에 보관장소를 설치하자는 단순하면서도 합리적인 원칙을 제도화한 것이다.

일본에서는 주차난 해결의 일환으로 1962년부터 차고지증명제도를 도입하여 성공적인 제도로 정착되었으나, 우리나라는 차고지증명제를 도입코자 1989년부터 4차례의 정책적 시도가 이루어 졌으나 빈번히 실패하여 정책도입까지는 이루지 못하고 있다. 1990년대 초반 교통개발연구원에서 제도도입을 제시하여 입법예고까지 진전되었으나 자동차 업계와 일부 시민들의 반대로 무산되어, 영업용 차량은 1987년부터 건설기계에 대해서는 1992년부터 보관장소(건설기계인 경우 주기장이라 칭함)를 확보해야만 차량 또는 기계의 등록이 가능하도록 제도화 되어 있어 부분적인 차고지증명제는 시행중에 있다고 할 수 있으며, 제주시는 2007년 2월부터 자가용 차량

3) 황경수, “제주시 차고지증명제 사례소개와 성공을 위한 방안 연구”, 대한교통학회지, 2009년 8월호, 제27권 제4호(통권109호) p 92.

4) 제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과, (2007)

을 대상으로 차고지증명제를 시행하고 있다.

2. 차고지증명제의 도입과정⁵⁾

우리나라는 1980년대 이후 자동차의 급격한 증가와 차고지의 부족 및 자동차 소유자의 차고지 확보에 대한 책임의식 결여 등으로 도시주택지역 대부분의 도로가 차고지화 됨으로써 많은 문제점이 야기되고 있는 실정이다. 이러한 여러 가지 문제의 심각성을 고려하여 주택가 불법주차문제를 해결하기 위해서 지난 20년 이상 다양한 정책수단을 동원해 오고 있으나 정책수단의 대부분이 근본적 문제해결보다는 임시방편에 그치고 있고, 차고지 확보를 위한 주민의 전폭적이고 자발적인 참여를 유도하지 못하고 있는데 차고지증명제 도입을 위한 정부 및 자치단체의 추진과정을 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾

서울특별시는 지난 1989년 서울시 교통종합대책의 일환으로 차고지증명제의 도입을 결정하고 「차고지 확보에 관한 특별법」의 제정을 건의하였으며, 이를 계기로 「자동차의 차고지 확보를 위한 법률(시안)」 작성과 공청회를 거쳐 입법예고까지 되었으나 1993년 8월 자동차산업에 대한 악영향과 생계형 자동차 소유자에 대한 부정적 영향을 우려한 민주자유당과 정부가 법률제정보류에 합의함으로써 제도화에 실패하였다. 그 후로도 중앙정부와 국회는 차고지증명제를 두고 도입합의와 도입연기를 반복하였으며 서울시와 수원시 등의 지자체 차원에서 도입시도가 있었으나 근거법률 부재로 실현에는 이르지 못하였다.

2000년대 들어와서도 차고지증명제에 대한 논의는 지속적으로 전개되었는데, 2003년 3월 서울시는 차량 1대당 1면의 차고확보를 목표로 주거지역 주차장 설치기준을 강화하는 내용의 「주차장법」의 개정을 촉구하였다.

2003년 10월 건설교통부는 「제주국제자유도시특별법 중 개정법률(정부안) 2003. 10」의 제40조의 2항에 「차고지증명제 도입」 조항을 신설하였으며, 정부안이 국회의결을 거쳐 확정되면서 우리나라 최초로 차고지증명제 시행의 제도적 기반이 마련되었다.

5) 한국교통연구원, (2005). "제주시 차고지증명제 도입 시행방안 연구", pp 61~63

6) 경기개발연구원, 2008. 10), 경기도 차고지증명제 도입방안 연구, pp 9~12

한편, 2005년 11월 대통령 직속 자문기구인 지속가능발전위원회는 「지속가능한 교통정책, 2005. 5. 12」를 통해서 일반차량에 대해서도 단계적으로 차고지증명제 도입을 의무화할 것과 제주도를 대상으로 차고지증명제의 구체적인 시행방안을 제시하였다. 이 부분에서 주목할 점은 지속가능발전위원회가 상기 보고서를 통해서 제안한 제주도 차고지증명제 시행방안이 현재 제주도에 시행하고 있는 차고지증명제의 추진일정 및 추진방안과 일치하고 있다는 점이다.

제주도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(2006. 2. 21)」이 시행됨에 따라 「제주시 차고지증명 및 관리조례(2006. 4. 12) 및 시행규칙(2006. 10. 1)」을 마련하여 2007년 2월 1일부터 승용차 2,000CC 이상, 승합자동차 36인승 이상, 화물자동차 적재량 2.5톤 이상, 특수자동차에 한하여 차고지증명제를 시행하고 있다.

제2절 정책집행 요인 및 순응과 불응

1. 성공적인 정책집행 요인

정책집행의 성공여부는 여러 가지 관점에서 논의할 수 있겠지만 쉽게 판단할 수 있는 성질의 것이 아니다. 그래서 성공적 정책집행에 영향을 미치는 요인은 학자마다 다르게 제시되고 있다.

유훈은 목표달성, 소요시일, 원활성을 제시⁷⁾하고 Thomas B. Smith는 이상화된 정책, 대상집단, 집행담당조직, 환경적 요인을 들고 있으며 George C. Edwards는 커뮤니케이션, 자원, 성향, 관료제의 구조를 제시하고 있다. James S. Larson도 Edwards와 같이 네 가지 요인을 들고 있는데 모호하거나 비현실적인 목표, 집행절차의 결핍, 정부간 활동의 복잡성, 경제적 환경이 그것이다.⁸⁾ Mazmanian 과 Sabatier는 문제의 용이성, 집행을 구조화 시키는 법령의 능력, 집행에 영향을 미치는 비법률적 변수, 집행과정의 단계를 들고 있다.

7) 유훈, (1998), 「정책학 원론」, 서울: 법문사, pp. 337~338.

8) James S. Larson, Why Government Programs Fails : Improving Policy Implementation(New York: Praeger, 1980), pp. 2~7.

본 연구에서는 Thomas B. Smith, Edwards 및 Mazmanian 과 Sabatier의 집행모형을 간단히 소개하고자 한다.

1) Smith의 정책집행 과정

정책을 사회 내의 긴장유발력(tension generating force)이라고 보는 스미스는 정책의 집행으로 정책 집행자나 대상집단이 모두 긴장과 갈등을 경험하게 된다고 말하며 정책집행에 영향을 미치는 요인으로 이상화된 정책, 정책대상집단, 집행담당조직, 환경적 요인을 들고 있으며 이를 다시 세분하고 있다.⁹⁾

① 이상화된 정책(idealized policy)

스미스는 정책결정자가 유도하려는 이상적인 상호작용의 패턴을 이상화된 정책이라 정의하고 이를 다시 네 가지로 세분하고 있는데 첫째, 정책의 형태(formal policy)는 정책이 어떤 형태를 택하느냐 하는 것으로 법률, 대통령령, 선언, 담화문, 프로그램의 형태를 택할 수 있다고 하였다. 둘째, 정책의 유형(type of policy)은 세 가지 관점에서 분류하고 있는데 즉 복잡한 정책과 단순한 정책, 조직적 정책과 비조직적 정책, 분배정책·재분배정책·규제정책·자율규제정책·상징정책 등으로 분류하고 있다. 셋째는 정책의 지원도(intensity of support)·근원(source of the policy)·범위(scope)로 정책의 지원도는 정부가 특정 정책의 집행에 대하여 얼마나 집착하고 있느냐 하는 문제이고, 정책의 근원은 특정 정책이 사회 내의 필요와 요구에서 나온 것인지 아니면 이러한 필요나 요구에 관계없이 나온 것인가의 문제이며, 정책의 범위는 특정한 정책이 지역적으로나 내용적으로 광범위한 것인지 특정 지역에서만 관련되거나 내용적으로 한정된 문제만 다루는 것인가 하는 문제이다. 마지막으로 정책의 이미지(images of the policy)는 특정한 정책이 어떠한 이미지를 주느냐가 정책 집행에 커다란 영향을 미친다고 보는 것이다.

② 정책대상집단(target group)

정책에 의하여 영향을 받는 조직이나 집단에 속하는 사람들로서 정책의 요구에 부응하기 위하여 변화가 요청되는 사람들을 대상집단이라고 하는데 대상집단의 특성도 정책집행에 영향을 미친다. Smith는 대상집단의 특성으로 세 가지를 드는데 첫째, 대상집단의 조직화는 그 조직화 정도에 따라서 정책집행에 영향을 준다는 것

9) Thomas B. Smith, op, cit, pp. 202~205.

이고, 둘째 대상집단의 리더십도 정책집행에 영향을 미치며, 셋째 대상집단의 과거 경험으로 대상집단이 과거에 정책의 영향을 받은 경험이 있느냐 하는 문제와 그러한 정책에 대하여 순응했는지 불응했는지 무관심했는지 하는 것이 새로운 정책의 집행에도 영향을 미친다는 것이다.

③ 집행담당조직(implementation organization)

정책집행을 담당하는 조직이 집행에 많은 영향을 미친다는 것은 당연한 것으로 스미스는 세 가지로 나누어 고찰하고 있는데, 첫째는 구조와 인원으로 정책을 집행하는 조직 구조의 안전성과 인원의 자질이 집행을 이행하는데 중요하다는 것이다. 둘째는 행정조직의 리더십으로 대상집단의 리더십처럼 집행담당조직의 리더십도 중요하며 그 스타일이나 성격이 정책집행에 많은 영향을 미친다고 한다. 셋째는 담당 업무 및 능력을 드는데 집행담당조직이 담당하고 있는 업무의 양과 일반적 행정능력도 정책집행에 영향을 미친다는 것이다.

④ 환경적 요인(environmental factors)

스미스는 환경적 요인이란 정책집행에 영향을 주고 정책집행으로부터 영향을 받는 요인이라고 하였다. 문화적·사회적·정치적·경제적 요인들이 여기에 포함되는데 정책에 따라 이에 영향을 미치는 환경적 요인도 달라진다.

스미스는 대상집단의 특성이 정책집행에 영향을 미친다고 주장하며 그 특성으로서 대상집단의 조직화 정도, 리더십, 대상집단의 정책의 순·불응에 대한 과거의 경험 등을 제시하였는데 이들이 정책집행에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 구체적인 설명은 결여되어 있다고 보아야 할 것이다.

2) 에드워즈(George C. Edwards)의 집행요인

정책집행에 관한 연구는 주로 관료제에 관한 연구라고 주장하는 에드워즈는 집행에 영향을 미치는 요인으로서 주로 집행담당 조직의 내부구조와 관련된 요인을 들고 있다.¹⁰⁾

① 커뮤니케이션

효과적인 정책집행의 첫째 요건은 집행자들이 그들이 해야 할 일이 무엇인지 알아야 하고 정책집행 명령이 적절한 사람에게 전달되어야 하며 일관성이 있어야 하고

10) George C. Edwards III and Ira Sharkansy, *The Policy Predicament : Making and Implementing Public Policy*(San Francisco: Freeman, 1978), pp. 292~321.

명확해야 한다.

에드워즈는 이에 관한 세부적 요인으로 전달, 명료성, 일관성을 들고 있는데 먼저 커뮤니케이션의 전달이 제대로 이루어져야 한다고 주장하고 있는데 만약 확립된 커뮤니케이션 체제가 없거나 여러 계층을 통하여 전달이 이루어지면 커뮤니케이션의 왜곡이 발생할 수 있다고 한다. 다음으로 정책이 집행되려면 집행자에게 지시가 제대로 전달되어야 할 뿐만 아니라 그 지시가 명료해야 한다고 주장한다. 그러나 정책결정의 복잡성·영향력 있는 집단의 반대·목표의 상충·정책결정자의 책임회피 등의 이유로 명료성이 결여되는 경우가 많다. 마지막으로 효과적인 정책집행을 위해서는 정책이 명료해야 할 뿐만 아니라 일관성을 지녀야 하는데 정책의 명료성을 저해하는 요인들이 정책의 일관성의 결여도 초래한다고 한다.

② 자원

효과적인 정책집행을 위해서는 적절한 자원이 확보되어야 하는데 에드워즈는 자원을 네 가지로 분류하고 있다.

첫째는 인적자원으로서 정책담당 조직구성원의 규모와 자질을 말한다. 둘째는 정보로서 집행담당조직의 구성원들이 특정한 정책의 집행에 필요한 정보를 지녀야 한다는 것이다. 셋째는 권한으로 효과적인 정책집행을 위해서는 적절한 권한이 해당 기관에 부여되어야 한다는 것이고, 넷째는 시설로서 건물·기계·기구·소모품 등도 자원에 포함된다고 보고 있다.

③ 성향

정책집행자가 특정 정책에 대하여 호의를 가지고 있으면 정책결정자들이 의도한 대로 정책을 집행할 가능성이 많아지는데 여기에서 집행자의 성향의 문제가 제기된다.

우선 집행담당조직의 구성원들이 정책결정자들이 의도한 대로 집행하지 않으면 그들을 교체해야 한다는 주장이 있으나 직업공무원 제도의 정착으로 교체할 수 있는 인원은 극히 한정되어 있으므로 기존의 관료들 중에 보직을 바꾸어 충원하는 것이 타당하다는 주장이 있다. 다음으로 집행자들이 특정한 정책에 호의를 가지도록 유도하는데 사용될 수 있는 승급이나 승진 등의 유인(incentives)도 한정되어 있다고 에드워즈는 주장하고 있다.

④ 관료제의 구조

에드워즈는 집행담당 조직의 구조도 집행에 영향을 미친다고 주장하며 표준운영

절차와 할거성에 대하여 설명하고 있다.

첫째로 표준운영절차(standard operating procedures, SOP)는 집행자가 내려야 할 일상적 결정을 가능하게 하는 것으로 시간을 절약해 줄 뿐만 아니라 관료제에 신뢰성을 부여하기도 하지만 변동을 저해하기 때문에 집행을 어렵게 하며 신축성이 결여되어 원하지 않는 결과를 초래하기도 한다. 둘째로 할거성은 공무원들이 본인의 소속 부서만을 생각하고 다른 부서에 대한 고려가 없는 것을 말하며 관료제 구조의 특징 중 하나이다. 할거성으로 인하여 책임이 분산되고 여러 정책간의 조정이 어려워지며 자원과 권한이 여러 기관으로 쪼개지게 된다.

에드워즈는 위에서 본 4가지 요인들간의 상호작용을 강조하였다. 즉 커뮤니케이션과 자원 성향 및 관료구조가 상호작용을 하여 집행에 영향을 준다는 것이다.

3) 마즈마니언(Daniel A. Mazmanian)과 사바티에(Paul A. Sabatier)의 집행과정

마즈마니언과 사바티에는 집행과정에 영향을 미치는 요인으로 문제의 용이성, 법령의 집행구조화 능력, 집행에 영향을 미치는 비법률적 변수를 들고 종속변수로서 집행과정의 단계를 제시하고 있다.¹¹⁾

① 문제의 용이성(tractability of the problem)

정책문제의 성격에 따라서 집행에 미치는 영향이 달라진다는 것으로 대상집단 행태의 다양성, 대상집단의 상대적 규모, 대상집단 행태 변화의 범위, 타당한 이론, 기술의 활용가능성 등이 포함된다.

② 정책결정의 집행구조와 능력(ability of statute to structure implementation)

정책결정과정에서 정책 결정자들이 결정하는 행태가 집행에 영향을 미치는데 여기에는 목표의 명확성, 자원, 집행기관 상호간의 관계와 집행기관의 내부구조, 집행기관의 규정, 집행담당기관의 성격, 외부인사의 참여가 포함된다.

③ 집행에 영향을 미치는 비법률적 변수(nonstatutory Variables Affecting implementation)

정책결정과정에서 결정되는 요인이 아닌 여러 가지 요인이 이에 해당되는데 사회적 경제적 상황, 대중의 관심과 지지, 관련단체의 적극성과 자원, 집행자의 적극성과

11) Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian, "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis," in *Effective Policy Implementation*(Lexington, Mass: Lexington Books, D. C. Heath and Company, 1981), pp. 3~29.

리더십 등이 그것이다.

④ 마즈마니언과 사바티에는 정책집행에 영향을 주는 요인 외에도 집행과정의 단계를 종속변수로 제시하고 있는데 집행기관의 정책산출로 인하여 대상집단의 순·불응이 나타나고 이것이 정책산출의 실질적 영향을 초래한다. 정책결정자 등이 정책산출의 영향을 인지하면 이에 따라서 법령의 수정이 이루어진다는 것이다.

마즈마니언과 사바티에는 대상집단의 연구에 있어서 대상집단 행태의 다양성, 대상집단의 상대적 규모, 대상집단 행태 변화의 범위가 정책집행에 영향을 미친다고 주장하였고, 종속변수로 제시한 집행과정의 단계에서 정책산출에 대한 대상집단의 순·불응이 정책산출에 실질적 영향을 미친다고 보았다.

한편, 정정길은 몇몇 학자들의 연구를 종합하면서 마즈마니언과 사바티에와 같이 정부가 조작하고 통제하여 유도 가능한 요인들로서 정책결정과정에서 정책내용 속에 포함시킬 수 있는 것들을 중심으로 정책집행을 좌우하는 요인에 관한 모형을 설정하고 있는데,¹²⁾ 집행활동에 영향을 미치는 요인으로 정책집행자, 정책내용, 정책결정자, 정책대상집단 등을 들고 있다.

정정길은 정책의 중요성은 그 정책으로부터 영향을 입은 자의 수, 특히 정책대상집단의 규모에 의하여 크게 좌우되고, 정책대상집단은 정책으로부터 직접 혜택을 보는 수혜집단과 정책으로 인하여 희생을 감수하게 되는 희생집단으로 나누어지는데 성공적인 정책집행을 위해서는 수혜집단의 강력한 지지가 있어야 하고 희생집단의 저항이 약해야 한다고 주장한다.

정정길은 이러한 관점에서 대상집단의 순응 확보를 강조했는데 이는 다음과 같은 과정을 통해 이루어진다고 제시하고 있다.

① 정책내용에서는 정책목표의 타당성, 수단의 합리성, 자원 등의 균용 확보 수단이 포함되어 있는지 여부 등 실질적 내용이 논의되고 덧붙여 정책의 외형적인 명확성과 일관성 등이 검토된다.

② 집행주체에서는 집행체제의 복잡성, 집행조직의 분위기 및 구조, 집행 절차 등이 논의되고 별도로 집행요원의 능력과 집행의욕을 검토한다.

③ 정책결정주체의 지원과 이를 결정적으로 좌우하는 정책관련 이해집단이나 언론 및 일반 국민들의 태도가 논의되어 마지막으로 이러한 요인들이 잘 작용하면 정

12) 정정길, (1990), 「정책학원론」, 서울: 대명출판사, pp. 527~530.

책대상집단의 순응은 어느 정도 확보된다는 것이다.

위에서 몇몇 학자들의 정책집행모형과 그 모형에서 나타난 정책대상집단에 관한 연구들을 살펴보았다. 정책집행과정에서 대상집단에 대한 시각은 상이한 점이 있지만, 대상집단의 규모나 정책에 대한 순·불응 등의 행태가 성공적인 정책집행에 중요한 영향을 미친다는 것을 강조하고 있음을 알 수 있다.

2. 정책집행과정에서의 순응과 불응

1) 순응과 불응의 개념

순응(Compliance)이란 정책이나 법규에서 요구하는 기준에 부합되는 행동을 할 경우를 의미하며, 그러지 못할 경우를 불응(Non-Compliance)이라고 할 수 있다(정정길, 2002: 564). 이러한 순응과 불응의 문제는 정책의 성공과 실패에 커다란 영향을 미친다고 할 수 있다. 순응의 개념은 정책결정자가 정한 정책 및 제반 지시사항에 대해 정책집행자가 일치되는 행동을 보일 뿐 아니라, 정책집행과정에서 집행자가 요구하는 사항에 대해 환경 및 대상집단이 일치된 행동을 나타내는 것이다. 따라서 순응을 확보하기 위해서는 정책이 명확해야 되고, 지속된 사회적 관습이 정책결정자나 정책집행자의 지위에서 크게 이탈하지 말아야 하며, 긍정적 또는 부정적인 제재가 가능해야 할 뿐만 아니라 불응과 환경적 조건에 대한 통제를 가할 수 있어야 한다(최봉기, 2008: 379).

Duncan(J. W. Duncan)은 순응을 “외면적 행동이 특정한 규범 또는 규칙에 일치하는 것을 의미”하며(Duncan, 1981: 192) Young(O. R. Young)은 순응을 특정한 행동규정(Behavioral Prescription)에 일치되게 행동하는 행위자의 모든 행위를 말하고 반대로 불응은 행동규정에 일치하지 않는 행위를 의미한다고 하였다.¹³⁾ Anderson(J. E. Anderson)은 “순응의 문제란 정책지시(Policy-Directives)나 정책목표에 대한 대상자의 행동일치”라고 정의하고 있으며, 또한 정책집행에 있어서 순응이란 정책집행자가 정책결정자가 정한 정책 및 제반 지시사항에 대하여 일치된 행동을 보이는 것과 동시에 정책집행과정에서 정책집행자가 환경에 따라줄 것을 요구하는 사항에

13) O. R. Young, Compliance Authority, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979. 박용치 외, “환경정책집행 대상집단의 정책순응에 관한 연구”, 춘계학술대회, 한국행정학회, pp. 775~776, 재인용

대해 환경이 일치된 행동을 나타내는 것을 의미한다(Anderson, 1984: 88). 그리고 정정길은 “순응이란 정책이나 법률에서 요구하는 행동에 따르는 행위를 의미하고, 반대로 여기에 따르지 않는 행위를 불응이라고 부른다.”라고 하였고(정정길, 2002: 652) 박용치 외의 연구에서는 정책집행 과정의 순응을 “정책대상집단이 정책목표의 달성을 위하여 결정된 정책지시에 일치하는 방향으로 행동하는 것을 의미하며, 불응이란 이와 같은 정책지시에 불일치하는 행동이 발생하였을 경우”라고 말하였다(박용치 외, 2004: 776).

순응에 대하여 살펴보았다면 이제는 순응과 유사한 개념으로 사용되고 있는 개념과의 차이를 구별할 필요가 있다. 보통 정책집행과 관련하여 순응과 유사한 개념으로 학자들마다 다양한 용어를 사용하고 있는데 수용(acceptance), 동조(confirmity), 지지(support), 관여(involvement) 등이 해당한다. 정책수용이란 정책에 대한 대상집단의 주관적 평가와 기대의 표현으로 외연적 행동의 변화뿐만 아니라 내면적인 가치체계의 변화까지 포함한다고 할 수 있으며 주어진 정책의 객관적인 결과 내용을 정책대상집단이 어느 정도 마음속에 받아들여 긍정적 행위지향 의도를 나타내는가의 문제로 귀착된다고 할 수 있다(이종엽, 2003: 4). 김재근은 수용을 “정책에 대하여 외연적 태도의 변화와 내면적·심리적 변화가 수반되는 것”이라고(김재근, 2006: 14) 하였고, Duncan은 수용(acceptance) 및 동조(confirmity)와 구분하여 설명하고 있는데 수용은 “외면적 행동의 변화는 물론 내면적 가치체계와 태도의 구체적인 변화를 포함하는 의미”라고 하였다. 또한 동조는 “명시적 혹은 묵시적 규범에 일치하는 방향으로 행동을 수정하는 것”으로 정의를 내려 순응과 수용의 개념을 모두 포괄하는 속성을 지니고 있다고 보았다(Duncan, 1981: 192). 한편 윤종설은 지지에 대하여 “정책에 부과되는 비용, 대상집단의 사회화 과정에서 내재하는 태도로 정책이 적용되는 정치적 과정에 대한 단기적 인식, 태도 등에 의해 결정되는 주관적 느낌으로 통용된다.”라고 하였고(윤종설, 2004: 34), 김병준은 관여에 대하여 “어떤 대상에 대한 관심, 참여와 관련되어 있는 것으로서 정책관여라고 하는 것은 대상집단의 보다 능동적인 역할을 강조하며 구체적으로는 집행과정에서 다양한 대상집단들의 정책집행과 관련되는 모든 행위를 지칭하는 것”이라고 하였다(김병준, 1985: 313).

앞에서 살펴본 바와 같이 다양한 용어들이 사용되고 있는 가운데 현실에서 구분한다는 것은 매우 힘든 일이다. 먼저 수용은 정책에 대한 내면적으로 행동의 변화

를 포함한다고 말하고 있다. 그러나 최근의 정책집행의 경우, 대상집단의 생각과 행동이 반드시 일치한다고 말할 수 없고, 일치한다고 해도 “모두가 그렇다”라고 결론지을 수 없다. 또한 지지는 긍정적 형태가 유발되는 매커니즘에 관한 것으로 정책대상자의 느낌인 심리적 변화 측면을 강조하고 있어서 대상집단에 의한 정책방해 등 부정적 행태변화를 파악하기 힘들다 할 수 있으며, 심리적 변화 이후에 행위와의 관계가 발생하지 않을 수 있다(김병준, 1985: 313). 동조도 수용과 유사한 측면에서 바라볼 수 있으며, 관여의 경우는 관심과 참여라고 하여 살펴볼 수 있듯이 대상집단의 내면적 행동까지 이끌어 낸다는 것은 상당히 어려운 일이라고 할 수 있으며, 아무리 바람직한 정책이라고 해도 이러한 점을 감안하더라도 정부는 그러한 정책을 추진하고 성공적인 결과를 얻기 위해 노력해야 하는 것이다. 따라서 현실적으로 순응이라는 차선책을 적용하여 정책집행의 효과를 높이고 대상집단 중심의 정책개발과 집행의 다양성을 시도함으로써 정책집행의 질적 성장과 대상집단과의 관계를 발전시켜 나가는 것이 필요하다.

정책집행에 있어서 순응과 불응은 위에서 정의하듯 개념상 명확하게 구별하기가 쉽지 않다(성백은, 2006: 28).

2) 순응 유형

정책집행에서 나타나는 순응의 유형으로는 여러 가지로 구분할 수 있겠으나 강제성, 타산성, 규범성 및 상황요인 등으로 구분할 수 있으며 불응의 발생요인은 동일한 기준의 틀 속에서 반대의 시각으로 바라보면 쉽게 파악할 수 있을 것이다. 순응의 발생요인은 다음과 같다.

① 강제적 순응

강제적 순응(Forced Compliance)은 정책집행자나 정책대상집단의 순응이 처벌과 같은 강제성에 의존하는 순응을 말한다. 즉 외부적 강제 행사를 통하여 순응과 불응에 대한 비용과 편익에 대한 기대(Expectation)에 변화를 일으켜 사람들의 선택행위에 영향을 미치는 것이다. 강제적 순응은 불응의 편익을 감소시키고 비용을 증대시킴으로써 순응을 확보하는 것이며, 강제적 순응의 확보전략으로는 정책 불응행위에 대한 처벌, 벌금, 자격정지, 면허박탈, 직위해제, 정직, 감봉, 권리의 박탈 등의 제재를 들 수 있다.¹⁴⁾

② 타산적 순응

인간은 물질적 욕구를 중요시하여 합리적이고 타산적인 행동을 하는 이기적인 존재이므로 개인적 이익(Self Interest)에 기초하여 순응이나 불응하는 것보다 더 이익이 된다고 믿는 경우 쉽게 순응하며, 순응하는 것이 불응하는 것보다 손해라고 생각하면 순응하지 않는다(노화준, 2007: 470). 유인(Inducement)은 개인의 순응을 확보하기 위하여 제공되는 이익이다. 유인은 실제적 보상의 형태를 띠는 경우도 있지만 약속의 형태를 띠 수도 있다.

③ 규범적 순응

규범성에 의한 순응은 법이나 정책의 정당성, 타당성, 이로 인한 권위에 대한 존경 또는 정책에의 동의나 의무감으로 인해 정책에 순응하거나 불응하는 것을 말한다. 정당성이 순응의 기초가 되는 것은 특정 행위자가 정책내용, 규칙, 규범 등이 정당한 방법과 절차를 거쳐서 만들어졌다고 믿을 수 있을 때 그리고 그러한 제 규정이 자신과 동일시 될 수 있거나 공식적 권위를 가진 사람에 의하여 형성되었다고 믿게 되는 경우 쉽게 순응하기 때문이다(Deutsch, 1980: 14~15).

④ 상황적 순응

인간의 행동은 사람과 환경의 상호작용의 함수라 할 수 있다. 인간은 사회에서 생활하면서 다른 사람과 상호작용하는 사회적 존재이므로 개인들은 다른 행위자들인 사회나 집단의 평가나 압력에 민감한 반응을 보인다. 이러한 사회적 압력에 의한 순응확보의 논리는 사회적 분위기에 의하여 정책집행의 효율성을 확보하려는 논리와 동일하다(노화준, 2007: 470~471).

<표 2-1> 순응의 유형

유형	내용
강제적 순응	처벌과 같은 강제성에 의존한 순응
타산적 순응	합리적이고 타산적인 개인적 이익에 기초한 순응
규범적 순응	법이나 정책의 정당성, 타당성에 의한 순응
상황적 순응	타인 및 환경과의 상호작용에 의한 순응

자료 : 노화준, 「정책학원론」, 서울: 박영사, (2007), p 471

14) J. E. Anderson(1984), Public Policy-Making, New York: Holt, Rinehart and Klinston, p. 102. 1984, 노화준, (2007), 「정책학원론」, 서울: 박영사, p. 469, 재인용

3) 정책 불응의 요인

(1) 불응의 개념

불응에 대한 개념 정의는 학자에 따라서 다양하다. Young(1979: 4)과 정정길(1989: 102)은 불응이란 “특정의 행동규정이나 규칙 등에 일치하지 않는 행위를 의미한다”고 정의하고 있다. Duncan(1981: 13)은 외현적 행동이 특정의 규정 또는 규정에 일치하지 않는 것으로, Anderson(1984)은 정책지시나 정책 목표에 대한 적용 대상자의 행동 불일치로 정의를 하고 있다. 안혜균(1986: 76)은 불응이란 “정책 집행자가 정책결정자가 정한 정책 및 제반 지시사항에 대하여 일치되지 않는 행동을 보이는 것과 동시에 정책집행과정에서 정책집행자가 환경에 따라줄 것을 요구하는 사항에 대하여 환경이 일치되지 않는 행동을 나타내는 것을 의미한다”고 정의하고 있다.

이와 같이 학자들의 개념의 정의는 다양하다. 불응의 개념은 이론적으로 구분하여 정의를 할 수 있지만 실제에 있어서는 명확한 구분을 하기 어려운 복잡성을 띠고 있다. 정책집행에 있어서 불응에 대한 일반적인 개념은 “정책집행자가 정한 정책지시에 불일치하는 행동을 보이거나 정책집행자가 요구하는 환경에 대한 요구를 피지시자나 환경이 들어주지 않는 상태”를 말한다.

본 연구에서는 이와 같은 학자들의 견해를 기초로 불응이란 차고지증명제도 정책의 의도나 정책내용에 포함된 행동규정에 대상 집단의 불일치된 행동을 하는 것으로 정책차원, 대상집단 차원, 환경적 차원 등에서의 불응요인을 정의하고 있다.

(2) 정책불응의 주체

정책집행과정에는 많은 기관과 행위자가 관여하게 되는데 이 가운데 불응 문제를 야기하는 주요한 주체는 공식집행자(formal implementators), 중간매개자(intermediaries) 그리고 정책대상자(policy target group)이다.

공식집행자는 행정부 영역의 행위자들로 구성된 정책지시를 이행할 수 있는 합법적인 권한, 책임, 자원을 부여받고 있는 자들이고, 중간매개자는 정책의 집행을 돕기 위하여 공식집행자에 의해 책임을 위임받은 개인이나 집단¹⁵⁾을 말하므로 성공적

15) Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*(New York: St. Martin's Press, 1980), p. 47.

인 정책집행을 위해서는 이들의 협조와 적극적인 노력이 있어야 한다. 그런데 이들이 더러는 협조와 노력을 기울이지 아니하여 원래의 정책의도가 실현되지 못하는 경우가 있는데 이것이 바로 집행자측의 불응이다.

이들 못지않게 중요한 것이 정책대상집단의 순응이다. 정책대상집단은 어떤 정책으로부터 직접 영향을 받거나 정책의 요구를 충족시키기 위하여 행동의 변화가 요구되는 집단이다. 즉 정책의 적용을 받는 집단이나 사람들을 말하는 것이다. 이 정책집단은 정책이 제공하는 재화나 편익 등의 혜택을 받는 수혜집단(beneficiary group)과 정책실현 과정에서 재화나 노력을 부담하거나 편익을 희생당하고 규제를 받는 등 희생집단으로 크게 나누어 볼 수 있다. 그런데 정책의 성격에 따라 수혜집단과 희생집단이 명확히 나타나는 경우가 있는가 하면 어느 한쪽만 나타나거나 또는 양쪽 모두 명백히 드러나지 않는 경우도 있다.

이처럼 정책의 실현과정에서 혜택을 받거나 희생을 당하는 집단에 대하여 신중을 기해야만 한다. 정책목표를 달성함으로써 얻게 되는 효과를 향유하는 자가 광범위하지 않고 특정집단에 한정될 경우에는 정책내용에 수혜집단을 명백히 밝혀 정책집행자가 자의적으로 수혜자를 바꾸지 못하도록 하여야 한다. 또한 정책때문에 희생을 당하는 자들도 사회 전체적으로 보면 부득이하고 어쩔 수 없는 것처럼 보이지만 개인적으로는 피해를 보는 것이므로 신중하게 선정하여야 한다. 따라서 윤리적으로나 도덕적으로 희생이 불가피한 경우에 한하고, 가급적 희생을 회피하거나 줄여야 하며 희생에는 국가의 보상이 있어야 하고 정책내용에 미리 명시하여 희생을 예측할 수 있도록 해야 할 것이다.¹⁶⁾

제3절 일본의 차고지증명제 고찰¹⁷⁾

일본의 차고지증명제는 1962년 동경올림픽을 앞두고 교통문제의 해결을 위한 관심이 고조되자 자동차 보유자가 보관장소를 확보하는 것을 의무화하는 것을 내용으로 하는 「자동차 보관장소 등에 관한 법률(1962년 법률 제145호)」이 제정되었다.

16) 정정길, 전거서, pp. 47~49.

17) 순대복, 대구직할시, 시정연찬 5(1993. 11), “차고지증명제의 실시에 따른 대구시의 주차장 확보방안에 관한 고찰”과 교통개발연구원, 일본 차고지 증명제에 관한 조사보고, 교통개발연구원, “제주시 차고지증명제 시행방안 연구” 자료를 참고로 작성하였음

이 법 제정 후 일본에서도 교통여건의 변화가 심해 위법주차가 성행하여 교통사고 및 교통정체가 심각한 수준에 달하자 1990년에 거의 전면 개정이라고 할 수 있는 법 개정을 통하여 보관장소의 확보를 철저히 하는 제도가 정비되었다.(개정법은 1991년 7월 1일부터 시행). 1990년 개정안은 강제조항이 상당히 많은 법률로서 이 개정법 시행 이후에 일본에서는 많은 주차장이 확보되는 등 상당한 성과를 거두고 있고 전 세계에서 유일하게 성공하고 있는 제도라고 평가되고 있다.

그러므로 일본의 주차 및 차고지증명제에 관한 선형적 경험을 일본의 입법과정과 시행실태, 개정 도로교통법의 내용과 특징, 그 외의 주차대책 개요 등을 살펴보고 종합적으로 정리해 보고자 한다.

1. 차고지증명제의 입법과정과 시행실태

1) 차고지증명제의 입법과정¹⁸⁾

1961년 각의 결정에 의거 도시의 교통혼잡 완화대책 및 교통사고 방지대책에 관한 중요문제를 협의하기 위하여 임시 교통관계 각의 간담회가 설치되고 자동차 보관장소의 확보에 관한 문제가 상정되어 이것에 관한 법률의 제정이 시도되었다. 그 후 총리부, 경시청, 운수성 및 건설성의 공동작업으로 원안이 작성되고 1962년 국회에서 자동차를 소유하기 위해 자동차를 보유하고자 하는 자는 도로 이외의 장소를 보관장소로 확보하는 것을 의무화하는 것을 내용으로 하는 「자동차 보관장소 등에 관한 법률안이 가결 성립되었으며, 동년 6월 1일에 공포(1962년 법률 제145호)」 되었다. 이 법의 제정(1962년) 후 1990년의 대폭적인 개정이 있기까지의 개요를 요약하면 <표 2-2>와 같다.¹⁹⁾

18) 손대복, (1993), "차고지증명제의 실시에 따른 대구시의 주차장 확보방안에 관한 고찰", 대구광역시, 시정연찬 5(1993. 11), p 250.

19) 손대복, 전개 논문, (1993), p 250

<표 2-2> 일본의 차고지증명법의 개정과정과 내용

년도	개 정 내 용
1963	차고지증명법의 규정을 적용받지 않는 대상(경자동차+소형특수자동차)에서 2륜 소형 특수자동차의 추가
1964	도로교통법 인용규정의 일부 개정
1967	도로교통법의 일부 개정(위반행위에 관한 처리절차를 특례적용 추가)
1969	도로운송차량법의 인용규정 변경
1970	도로교통법의 개정에 의해 불법주차 단속주체가 "경찰관"에서 "경찰관 등"으로 변경 수정됨
1971	도로교통법의 일부개정에 의해 관계규정이 대폭적으로 정비·보완됨(구체적으로는 불법주차 차량에 대한 단속과 처벌이 대폭적으로 강화되고 있는 경향임)
1991	위법주차 차량에 대한 유효한 대책을 강구함. 특히, 대도시의 주차대책 추진에 대한 협의와 자동차 보관장소의 확보 등에 관한 법률이 개정 강화됨. 보관장소 요건 명확화, 보관장소 신고제도, 보관장소를 확보하지 않은 자동차 보유자에 대한 조치(사용제한)

자료 : 필자가 손대북, "차고지증명제의 실시에 따른 대구시의 주차장 확보방안에 관한 고찰", 대구광역시, 시정연찬 5(1993. 11)의 내용을 추가 정리하였음

이상 일본의 차고지증명제의 개정과정과 주요내용을 살펴보았는 바, 그 주요한 특징은 그간의 교통여건의 변화(위법주차와 방치주차의 증가)에 따라 법률도 세분화되어 가고 있으며 아울러 강제적인 규정이 강화되고 있음을 알 수 있다. 이는 차고지증명제가 시행되더라도 교통사고 및 교통정체 현상은 완전히 해소된다고는 볼 수 없으므로 동제도가 소기의 성과를 거두기 위해서는 적절한 보완조치가 반드시 필요하다는 것을 시사한다 하겠다.

2) 제도화 과정의 문제점²⁰⁾

자동차 보유자에게 자동차 보관장소를 확보하도록 하여 도로가 자동차 보관장소로서 이용되는 것을 방지하고 도로상 주차에 규제를 가하여 도로이용의 효율화 내지 적정화 및 도로 교통의 원활화를 도모함을 목적으로 하나 그 제도화 과정에서는 다음과 같은 문제점이 제기되었다.

첫째, 단속인력의 부족에 따른 경찰력의 증원을 들 수 있다. 차고지증명제 실시와 함께 불법주차를 단속해야 하는 경찰력이 신규로 약 10,000여 명이 필요하게 되어 그에 따른 예산의 증액, 관리 등의 문제가 제기되었다.

20) 한국교통연구원, (1991), "일본 차고지증명제에 관한 조사보고", p 4.

둘째, 자동차산업에의 악영향이다. 초기에는 자동차 판매연맹에서는 자동차 판매에 대한 영향을 우려하여 교통혼잡 완화라면 주차위반으로 대처해야 한다고 맹렬히 반대하였다. 그러나, 제도시행 직전에 경자동차를 제외한 차량의 판매가 일시 증가하였고 제도시행 직후에는 일시적으로 판매가 다소 감소한 것은 사실이나 큰 영향은 없었다.

셋째, 차고지증명제를 관장하는 조직문제이다. 경찰청, 운수성, 교통국에서 서로 관장하기를 회피하였으나, 결국 경찰이 담당하게 되었고 결과적으로 경찰인력의 부족을 가중시키는 문제점을 유발하게 되었다.

상기의 문제 외에 교통 그 자체에 대한 문제에 따른 입법 취지와 필요성은 앞에서 설명된 것과 같으며, 결국 "집을 지으면 신발장을 만드는 것이 당연하지 않느냐, 외국에서는 건물이 오래되고 건축양식상 차고는 문제되지 않는다"라는 신발장론으로 논란의 끝을 맺었다. 일본에서는 입법과정에서 제기된 지엽적인 문제점 보다는 적어도 현상의 근본 인식, 장기적 교통상황에 대한 사전 대비적 차원에서 입법을 추진하였다.

3) 초기제도의 내용²¹⁾

일본의 차고지증명제 목적은 자동차 보관장소를 확보하도록 하여 도로를 자동차 보관장소로서 사용하지 않도록 하고, 자동차의 주차에 관한 규제를 강화하여 도로 사용의 적정화 및 도로 교통의 원활화를 목적으로 하여 시행되었는데 초기제도의 내용을 요약·정리하면 다음과 같다.

① 보관장소의 확보

자동차(이륜차 및 경자동차 제외) 보유자는 도로 이외의 장소에 당해 자동차의 보관장소를 확보하도록 하였다.

② 보관장소 확보 증명 제출

자동차 등록 신청자는 등록 관청에 자동차의 보관장소 확보 증명을 제출해야 하며, 당해 등록관청은 동 증명의 제출이 없을 때에는 자동차의 등록을 거부하여야 한다.

③ 보관장소 확보증명의 교부

보관장소 확보 증명 교부 신청자는 자가용의 경우에는 관할서장에게, 영업용의

21) 한국교통연구원, (1991), "일본 차고지증명제에 관한 조사보고", p 6.

경우에는 각각 지방운수국장에게 신청서를 제출하여야 한다.

④ 보관장소로서의 도로사용금지

화재 진압, 수사, 취재 등 법규에서 정하는 특별한 사유 이외에는 자동차가 도로상의 동일장소에 계속해서 12시간 이상 주차하는 행위를 금지하고, 자동차가 야간에 도로상의 동일 장소에 계속해서 8시간 이상 주차하는 행위를 금지하고 있다.

⑤ 벌칙

주간에 도로상의 동일장소에 계속하여 12시간 이상 주차하는 경우는 3월 이하의 징역 또는 3만원 이하의 벌금에 처하고, 자동차 보관장소 확보 증명을 허위로 제출하여 자동차의 등록을 하거나 야간에 도로상의 동일장소에 계속하여 8시간 이상 주차하는 경우는 3만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

⑥ 시행대상지역

시행 대상지역은 최초 시행시기인 1962년에는 6대도시에 한하여 법규를 적용하였으나, 1964년 2월 법 개정으로 인구 30만 이상의 도시 16개 시와 오오사카시(大阪) 주변 5개 市 등 신규 21개 市를 추가 확대 실시하였고, 1965년에는 인구 10만 이상의 도시로 확대 실시하여 신규 132개시를 추가하였으며, 1973년에는 이전까지 적용되지 않았던 市, 町, 村까지 전국적으로 확대 실시하였으나(신규 2,554지역 추가 - 市 : 510개, 町 : 1,974개, 村 : 70개)全市(510市), 村(70村) 대도시의 경우에도 일부 도서, 오지 등은 적용에서 제외하고 있는데 그 내용을 요약·정리하면 <표 2-3>과 같다.²²⁾

<표 2-3> 시기별 차고지 증명제도 적용지역 확대현황

시 기	주 요 내 용	적 용 지 역
62년 6월 1일 제정 시	자동차 보관장소의 확보 등에 관한 법률	6대도시
64년 2월 1일 개정 시	자동차 보관장소의 확보 등에 관한 법률 시행령 일부 개정 · 1960년 10월 1일 현재 인구 30만이상 도시(16개)로 확대 실시 · 大阪市 주변 5개시 추가 실시	신규 21시 추가
65년 9월 1일 개정 시	자동차 보관장소의 확보 등에 관한 법률 시행령 일부 개정 · 65년 3월 31일 현재 인구 10만이상 도시로 확대 실시	신규 132시 추가
73년 3월 31일 개정 시	자동차 보관장소의 확보 등에 관한 법률 시행령 일부 개정 · 1973년까지 적용되지 않았던 市, 町, 村까지 전국적으로 확대 실시 (市⇒510개, /町⇒1,974개 /村⇒70개)	신규 2,554지역 추가 대도시의 경우에도 일부 도서, 오지 등은 적용에서 제외되고 있음

자료 : 교통개발연구원, “일본 차고지 증명제에 관한 조사보고”, (1991)

22) 한국교통연구원, (1991), "일본 차고지 증명제에 관한 조사보고", p 10.

4) 시행실태 및 문제점²³⁾

1962년 6월 1일 자동차의 보관장소 확보 등에 관한 법률 제정 이후 시행과정에서 4차례의 대상지역 확대 등을 포함 수차의 법령 개정을 거쳤으나 초기제도의 기본 골격은 그대로 유지하면서 대부분은 정상적으로 운영되었다. 그러나 자동차를 보관하는 장소가 확보되지 않은 상태에서 구입할 때에 판매 사원에게 의뢰하여 차고지를 확보하거나 다세대 주택에서 주차시설의 부족으로 인한 문제, 주소지 부근 유료 주차장과 주차 계약하고 등록 후 그 주차장과의 계약 파기로 차고지가 없는 상태로 자동차를 이용하는 등 일부의 문제가 있었다. 그러나 대부분 정상적으로 시행되고 있다는 사실은 부정할 수 없다.

실제 시행과정을 살펴보면 자동차 등록 시 자동차 보관장소에 대한 서류 중 자동차 보관장소 증명서 2장, 자동차 보관장소 사용 승낙 증명서, 자동차 보관장소 배치도, 보관장소 주변 약도를 작성하여 보관장소 소재 관할 경찰서에 제출하면, 관할 경찰서에서 자동차 보관장소를 직접 확인하고 자동차 보관장소 증명서 2장 중 1장을 확인 결과로 본인에게 넘겨주면 그것으로 자동차 등록을 할 수 있다. 이때 소요되는 기간은 2~7일 정도 걸리는 것이 보통이며 이 과정에서 나타나는 문제점을 살펴보면 다음 사례와 같다.

① 위장 주소 이전

자동차를 등록하려고 하는 주소지에 차고시설의 미확보 또는 부족으로 차고시설이 있는 지역 또는 차고지 증명제의 미실시 지역으로 주소를 위장 이전하여 그곳에서 등록을 하는 경우가 대표적인 예이다. 또, 관할 경찰서 단위별로 시행됨으로 인하여 지역에 따라 시행 정도의 차가 있으므로 그 정도가 약한 곳으로 위장 이전하여 등록을 필하는 사례가 있었다는 것이다.

② 타인 명의 등록

이는 본인은 주소이전 등 아무런 행동을 취하지 아니하고 차고지 확보가 가능한 친인척 명의로 등록하여 자동차를 이용하게 되는 경우이다. 따라서 등록 시에는 아무런 하자가 없으나 등록 후 자동차 이용에는 차고지가 없는 상태에서 이용하게 된다.

③ 직인 위조

23) 한국교통연구원, (1991), "일본 차고지증명제에 관한 조사보고", p 11.

이 직인 위조는 자동차 등록을 위해 필요한 자동차 보관장소 증명서에 관할 경찰서장의 직인이 날인되어 있어야만 자동차의 등록이 가능하기 때문에 관할 경찰서장의 직인을 위조하고 이것을 자동차 등록에 필요한 서류로서 제출하는 사례이다.

④ 등록 불이행

앞의 ①, ②, ③과 관련되는 것이지만, 이전, 변경 등록 등 자동차의 등록 사유가 발생했음에도 차고지 미확보로 인해 등록을 기피하는 사례이다.

⑤ 위장계약 성행

자동차 등록에 자동차 보관장소 확보가 의무로 되어 있으므로 자택에 보관장소가 없는 경우 주소지 부근의 유료주차장 등과 계약을 맺고 그 계약서를 제출하면 된다는 것 때문에 등록 시 위장 계약을 하고 자동차 보관 장소 확인을 받은 다음 계약을 파기하고 자동차 보관장소가 없는 상태에서 운행하는 형태이다. 따라서 등록을 위해 자동차 보관장소인 유료주차장과 위장계약하는 행위인 사례이다.

이와 같이 차고지증명제는 몇 가지 문제점이 있음에도 긍정적인 요소를 보다 많이 지닌 제도로써 교통체증 완화에 가장 확실한 성과를 올리고 있다.

2. 제도개선 요구 및 대응노력²⁴⁾

1990년 3월 대규모 주택단지 주변 도로상의 장기주차, 법인소유 자동차 등의 사업소 인근 도로상의 장기주차 등을 중점으로 하여 전국 일제 단속을 실시하고 위반자에 대하여 보관장소 유무에 대한 설문조사를 실시한 결과 경승용차의 40%, 일반자동차의 25%가 차고지가 없다는 결과가 나왔다. 또한, 야간의 노상주차 실태 조사 결과도 노상주차 차량 3,501대 중 943대(26.9%)가 경승용차였으며, 이는 조사대상 지역 경승용차 보유율이 20.5%로 경자동차의 야간 노상주차가 많은 것을 알 수 있다. 그리고 보관장소 증명서 교부 후 반년 후에 있어서 보관장소 실태 조사결과 자동차 보관장소 증명서 교부건수 985건 중 유료주차장 등 타인의 토지를 빌려서 보관장소로 하고 있는 것은 474건(48.1%), 자기 소유지를 보관장소로 하고 있는 것은 412건(41.8%)이고 부설주차장 등을 보관장소로서 이용하고 있는 것은 99건(10.1%)로 나타났다. 임대 주차장 이용자의 증명서 교부 후 6개월 후 사용실태 조사결과

24) 한국교통연구원, (1991), "일본 차고지증명제에 관한 조사보고", pp 21~23.

같은 장소에 계속 확보하고 있는 것이 327건(69%)이며, 나머지 147건(31%) 가운데 다른 새로운 장소에 보관장소를 확보하고 있는 것이 27건(5.7%), 보관장소를 확보하고 있지 않는 차는 42건(8.9%)이며, 자동차 판매업자를 통하여 구입한 자동차에 대해 보관장소 증명서의 교부를 받았지만 6개월 후 이것을 매각 처분했다는 것이 58건(12.2%) 주소이전 등으로 조사 불능이 20건(4.2%)로 나타났다.

그리고 3대 대도시권에서의 순간 노상주차대수와 위법주차 조사에 의하면 노상주차차량 중 동경 87.1%, 대관 86.6%, 나고야 60%가 위법주차인 것으로 나타났다.²⁵⁾

위에서와 같이 자동차 보관장소에 대한 자동차 보관장소법 위반 단속 결과, 순간주차위반 단속결과, 증명서를 제출한 시점으로부터 6개월 후의 점검결과 및 차량보유의 증가 등에서 나타난 문제의 심각성에 대하여 자동차 관련 담당 부서 이외의 일반시민들과 메스컴의 여론은 1962년 시행된 종전 차고지 증명제의 보다 강력한 시행과 함께 보다 현실성 있고 실질적으로 등록의 요건보다 운행의 요건에 많은 비중을 두도록 법 개정을 주장함에 따라 정부에서 입법을 추진하게 되었다.

1) 개정 도로교통법의 내용과 특징²⁶⁾

전술한 바와 같이 일본의 차고지증명법은 수차례의 수정·보완과정을 거치면서 현재에 이르고 있는데, 수정과정이 거듭될수록 법률이 강화되고 있음을 알 수 있다. 그 원인은 역시 위법 주차차량들의 성행으로 인해 교통체증이 심각해짐에 따른 불가피한 조치라고 볼 수 있는데, 일본 차고지증명제도 중에서 최근에 개정되어 가장 강제적인 내용을 많이 내포하고 있는 개정도로교통법(1991년 개정법)의 내용을 요약하여 정리해 보면 다음과 같다.

(1) 방치행위를 방지하기 위한 사용자의 책임 등에 관한 규정의 정비

종래 주차위반에 대해서는 운전자에 대한 책임을 추궁하려는 것으로 그쳤지만 차량을 실제 사용하고 있는 자(예를 들면 타인의 차를 빌려서 현재 사용하고 있는 자)의 책임에 의한 주차위반의 방지를 꾀하는 것이 그 실태를 보더라도 합리적이며 효율적이다. 따라서 주차위반 가운데 방치행위에 관계된 건에 대해서 운전자 뿐만

25) 한국교통연구원, (1991), "일본 차고지 증명제에 관한 조사보고" p. 21.

26) 손대복, (1993. 11), 전개 논문, p 250.

아니라 사용자의 책임까지도 추궁하는 수단(지시처분·사용제한처분)을 신설한 것이다.

(2) 개정 보관장소법

종래 보관장소를 확보시키기 위한 제도로서는 등록 시에 차고지증명제도 및 장시간 주차 등에 대한 벌칙만으로 제도적으로 충분하지는 않았다. 그 결과 「차고 뛰 어넘기(계약 시 차고를 확보하고 차량확보 후에는 차고를 해약하는 등의 방법)」라고 불리는 부정한 방법도 발생하는 등 보관장소를 가지지 않은 자동차가 다수 존재하고 있다.

따라서, 보관장소의 확보를 보다 확실히 하기 위하여 차고지증명제에 덧붙여 보관장소의 신고제도 및 보관장소 표장(標章)제도를 신설하여 그 계속적 확보를 피하기 위한 규정을 정비함과 더불어 운행사용 제한, 보고, 철거 등과 같은 보유자의 책임 강화를 위한 규정을 정비한 것이다. 그 구체적인 내용을 요약·정리하면 다음과 같다.

① 보관장소 요건의 명확화

자동차의 보유자가 확보하지 않으면 안되는 자동차의 보관장소는 법령에서 정하는 요건을 구비하는 것으로 한정했으며 내용은 다음과 같다.

가. 사용의 본거지가 되는 위치(주소, 회사의 소재지)와의 거리가 500m에서 2km로 차고를 가질 수 있는 범위가 확대되었다.

나. 도로로부터 자동차를 지장없이 출입시킬 수 있음은 물론이고, 자동차 차체 전체를 수용할 수 있을 것으로 하고 있다.

다. 보관장소인 토지, 건물의 소유권, 임차권 등 정당한 사용권한을 가질 것 등인데 이들 요건은 종래의 운용기준에서 다소 완화된 것이다.

② 자동차 보관장소의 계속적 확보를 피하기 위한 제도의 신설

가. 경자동차의 보유자가 경자동차를 신규로 사용하고자 하는 경우에는 당해 자동차 보관장소의 위치를 관할하는 경찰서장에게 보관장소의 위치 등을 신고하도록 했다.

특히, 등록된 자동차 및 경자동차의 보유자는 자동차 보관장소의 위치를 변경한

때에는 변경한 날로부터 15일 이내에 변경 후의 보관장소의 위치를 관할하는 경찰서장에게 보관장소의 위치를 반드시 신고토록 하는 규정을 강화한 점이 특징이라 할 수 있겠다.

나. 경찰서장은 보관장소 증명서를 발급하거나 경자동차의 신고를 수리할 때, 또는 이들 자동차에 대해서 당해 자동차의 보관장소의 위치 등에 대해서 표시하는 보관장소표장을 교부하도록 하고 있다. 또한 보관장소 표장의 교부를 받은 자는 이를(스티커) 자동차의 전면 유리창에 부착하도록 하고 있다.



<그림 2-1> 일본 보관장소 표장 모형

출처 : 손대복, 차고지증명제의 실시에 따른 대구시의 주차장 확보 방안에 관한 고찰, 대구광역시, 시정연찬 5(1993. 11), p 254.

③ 보관장소를 확보치 않은 자동차 보유자에 대한 조치

가. 경찰서장은 자동차에 대하여 보관장소 표장이 표시되어 있지 않는 등 그 밖의 이유로 인하여 도로상의 장소 이외의 장소에 보관장소가 확보되어 있지 않을 우려가 있는 것으로 인정된 때에는 당해 자동차 사용의 본거지가 되는 위치를 관할하는 공안위원회에 이를 통지하여 규제를 가할 수 있도록 하고 있다.

나. 공안위원회는 자동차의 보관장소가 미확보되었다고 판단된 때에는 자동차 보관장소를 확보하여 공안위원회의 확인을 받을 때까지 당해 자동차를 운행할 수 없도록 하는 명령을 내릴 수 있다. 또한, 공안위원회는 전술한 명령을 내릴 때에는 자동차의 보관자에게 그 자동차를 운행용으로 타인에게 제공할 수 없다고 하는 사

항과 자동차의 번호 및 그 외의 사항을 기재한 문서를 교부하고 또한 자동차의 전면 등 보기 쉬운 곳에 표장을 부착토록 했다.

그리고 공안위원회가 자동차 운행공용의 제한명령을 하고자 할 때에는 당해 자동차 소유자의 해명 및 증거제출 기회를 부여키 위해 공개에 의한 청문을 반드시 거치도록 하고 있다.

④ 벌칙 강화

도로를 차고 대신 사용한 경우 3개월 이하의 징역 또는 3만원 이하의 벌금에서 3개월 이하의 징역 또는 20만원 이하의 벌금으로 강화되었으며, 도로에 장시간 주차한 경우(야간 8시간 이상, 밤낮 12시간 이상)에 3만원 이하의 벌금 부과에서 20만원 이하의 벌금 부과로 벌칙이 대폭 강화되었다.

이상 개정 도로교통법의 내용을 개관해 보았는 바, 도로의 기능회복을 위해 차고지 증명법의 기준이 더욱 강화되고 있음을 볼 수 있다. 특히, 보관장소에 관한 표장의 부착과 자동차 등의 운행공용의 제한조치 등은 개정 도로교통법의 성격(강제성의 강화)의 단면을 보여주고 있다고 하겠는데 주요 골자를 비교해 보면 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 초기법과 개정법의 주요골자

항 목	초기법	개정법
차고지 확보의무	① 자동차 ②경자동차	초기법과 같음
보관장소 확인 절차	① 자동차 등록시 경찰서장의 차고 증명이 필요 ② 경자동차에 대해서는 없음	① 초기법과 같음 ② 경자동차에 대해서는 신고제 (신고의무위반에는 벌칙이 있음)
보관장소 변경이 있는 경우	없 음	등록자동차, 경자동차 똑같이 신고 (신고의무위반에는 벌칙이 있음)
보관장소 표시	없 음	자동차에 보관장소 표시 부착
보관장소 요건	법률상으로 정해진 것은 없음	시행령으로 정함
차고지를 확보하지 않은 자 행정조치	없 음	자동차 보관장소가 확보될 때까지 자동차의 운행을 제한할 수 있는 제도를 가짐 (제한 위반에는 벌칙 있음)
벌 칙	등록자동차, 경자동차 모두 위반시 3월 이하의 징역, 3만원 이하의 벌금	3월 이하의 징역(초기법과 같음) 벌금액은 인상(20만원)

자료 : 한국교통연구원, (1991), “일본 차고지 증명제에 관한 조사보고”, p 25.

(3) 그 외의 주차대책 개요²⁷⁾

① 불법주차 규제의 강화

개정 도로교통법은 1992년 1월 1일부터 시행되고 있는데, 이에 병행해 대도시를 중심으로 불법주차의 규제를 강화하고 있는 중이며, 그 효과 등에 대해서는 매스컴에서도 크게 다루고 있다. 참고로 규제건수를 살펴보면, 1991년 10월말 현재로 70만 건으로 전년 동기 대비 약 14%가 증가하고 있다. 각 都道俯縣 경찰에 있어서는 중점지역을 정하여 교통기동대 혹은 타부문의 지원을 받아서 단속과 규제의 체제를 확보하여 불법주차에 대한 단속을 강화해 나가고 있다.²⁸⁾

② 파킹미터(Parking Meter) 등의 설치 확대

주차의 문제는 주차하는 공간의 공급부족이 커다란 요인이기 때문에 경찰로서도 교통안전을 배려하면서 파킹미터 등의 정비에 대해서 협력해 온 셈이다. 현재 파킹미터, 파킹티켓 등에 의해 전국에서 약 3만대의 노상주차공간이 설치되어 있는데 앞으로 그 정비가 계속될 것으로 보인다.

③ 주차대책위원회의 결성

주차의 문제는 종합적인 대책에 의해 해결 가능한 문제이다. 각 都道付縣 경찰에 있어서는 각지의 위법주차 실태를 감안하여 관계기관·단체 등에 호소하고 각종 시책이 유기적으로 행하여 질 수 있도록 주차대책협의회를 縣 차원, 市·町·村 차원과 같은 각 지역에서 결성되어 있다. 주요활동 내용은 금후의 주차장 정비의 유도 방향, 운전자의 태도 향상을 위한 계몽활동 방안 등을 결의하여 각각의 기관단체가 협력함으로써 그 효과를 극대화시키고 있다.

3. 제도 실시의 효과²⁹⁾

초기 제도의 실시와 함께 그 당시 가장 많은 문제로 대두되었던 문제 중 본래의 목적 달성과 자동차 소유의 억제라는 측면에서의 효과를 살펴보면 다음과 같다.

27) 손대복, (1993. 11), 전계 논문, p 250.

28) 손대복, (1993. 11), 전계 논문, p 255.

29) 한국교통연구원, (1991), "일본 차고지증명제에 관한 조사보고", pp 12~13.

1) 자동차 보유의 증감 상태

1962년 본 제도가 시행될 당시 여러 가지의 영향 중 가장 크게 우려된 것 중 하나이나 결과적으로 자동차 제조업 분야의 반발은 시행에 큰 문제가 되지 않았다.

제도의 시행에 의해 자동차 판매량에 심각한 영향은 없었으며 제도 실시 직전에 경자동차를 제외한 차량의 판매가 일시 증가하고 제도 실시 직후 일시적으로 판매량이 감소한 것은 사실이다. 그러나 그 현상이 두드러지게 나타나지는 않았으며 그 후에도 장기적으로 차량 판매는 꾸준한 증가 추세를 보였다. 그 이면에는 여러 가지 이유가 있으나 첫째, 당시 일본은 급격한 경제성장기로서 동제도의 실시가 일반 대중의 견고한 자동차 구매 욕구를 억제할 정도로 작용하지는 않았으며 둘째, 동제도 적용에서 제외된 경자동차도 수요층이 가정주부 등으로 한정되어 있어서 반사적으로 수요의 급격한 증가는 없었고 셋째, 신차 구입 희망자가 차고지 확보의 부담으로 인해 구입을 포기할 정도는 아니었다는 점 등이 주요 이유였다.

동제도에 대해 자동차 제조업계는 적극 찬성하는 입장은 아니었으나 확실히 실시해야 할 제도라는 입장이었으며, 그 이유는 교통사정 악화의 최선해결방안은 기존도로망의 정비, 확충이나 현실적으로 막대한 소요비용을 고려할 때 불가능한 상황이었고 그렇다고 하여 아무런 대처방안도 없이 당시 상황을 방치할 경우, 격심한 교통체증 등의 여건은 소비자로 하여금 신차구입의 의욕을 감퇴시키는 부정적인 요인으로 작용할 것은 분명한 사실이었므로 일반적으로 차량판매에 부정적인 영향을 주는 것은 피할 수 없지만 장기적인 판매에는 별다른 영향을 주지 않을 동제도의 시행에 반대할 입장이 아니었다. 당시 일본에는 차고지 증명제도가 아니었던더라도 정도의 차이는 있을지언정 어떤 형식의 제도를 도입해서라도 교통혼잡의 완화를 해결해야 한다는 입장이었다. 이러한 것을 뒷받침해주는 것은 승용차 보유대수의 추이로서 1961년의 전년도 증가비율이 1962년보다 높으며 그 후의 보유대수의 증가는 꾸준했음을 알 수 있다.

2) 자동차 보관장소 확보

자기 차고지 확보율이 1962년 40%에서 1971년 80%로 상승하였고 우려되었던 자동차 생산 및 판매에 큰 영향을 미치지 않았다. 민영 주차장 시설 공급확대 및 이용율이 증가되었고 자동차 보관장소는 자기 스스로 해결해야 한다는 국민의식이 상

식화되어 개인 차고지 및 주차시설을 거의 완벽하게 갖추게 되었다.

3) 1993년도 주택통계조사 결과³⁰⁾

일본 전체의 차고보유세대비율은 약 70.5%이며 단독주택의 경우는 81.5%, 공동주택은 53.7%로 공동주택의 차고지 확보가 미흡한 상태로 나타났다.

부지내 차고 확보율은 55.7%이고 부지 외에 확보한 경우는 15.2%이다. 단독주택의 경우 70.1%가 부지 내에 차고를 확보한 반면 12.1%가 부지 외에 차고를 가지고 있다. 반면 공동주택의 경우 35.3%만이 부지 내에 차고를 가지고 있으며 18.7%가 부지 외에 차고지를 확보한 것으로 나타났다.

차량을 소유하고 있는 세대를 대상으로 한 부지 내 확보 비율은 79.1%이고 나머지는 월 단위 임대주차장을 통해 차고를 확보하고 있다. 단독주택의 경우 부지 내 차고 확보율은 86%이고 공동주택은 65.7%로 차량을 소유하는 세대의 경우 거주공간의 일부를 차고지로 활용하는 비율이 높은 상태로 조사결과가 나타났다.

자동차의 보관장소 확보에 관한 법률 시행령에서는 자동차 보관장소는 자동차 사용본거지와 거리가 2km를 넘지 않는 것으로 규정되어 있다. 1998년 견본조사에서 500m이내에 보관장소를 가지는 자동차의 비율은 전국 평균 95.6%, 500m~1km이내가 3.0%, 1km~1.5km이내가 0.8%, 1.5~2km가 0.5%로 나타났다.(일본 경찰청)



<그림 2-2> 일본의 주택내 차고 조성 전경

출처 : 교통개발연구원, (2005), "제주시 차고지증명제 도입 시행방안 연구", pp 76~77

30) 한국교통연구원, (2005), "제주시 차고지증명제 도입 시행방안 연구", p 74.

4. 주차시설 확충을 위한 지원사례³¹⁾

일본 요코하마시의 예를 들면 시민의 자동차 보유율은 해마다 증가하고 있는데 주택지에는 자동차의 보관장소가 적정하게 확보되어 있지 않아 노상주차가 많이 발생하고 있고, 특히 야간 노상주차가 많고 교통사고의 유발이나 소방활동, 구급활동의 저해 등 거주자에게 생활상 큰 문제가 되고 있는 실정이었다. 당시 요코하마시는 세대의 60% 가까이가 공동주택에 기거하고 있고, 특히 공동주택에 적정한 차고정비가 과제로 되어 있는 상태로 1996년 1월부터 차고지증명제 시행지역으로 포함되었다. 차고시설 확충을 위한 제도로는 공동주택 등의 주차시설 설치기준을 보완하고 불법 노상주차 방지 대책을 추진하고 있다. 지원제도로는 첫째, 기존 공동주택에서 필요한 차고지를 확보하는데 있어서 스스로 차고를 정비하는 경우에는 증설에 따른 비용을 용자하는 등 촉진방책을 추진하고 있고 둘째, 소규모 택지 등에서 주거 부지 내에 차고 확보가 불가능한 경우에는 각 부지에 정비하기 보다는 제3자로부터 차고를 차용하는 방법이 비용적으로 교통처리상 바람직한 경우가 있는데, 이에 대응해서 민간 월 단위 임대주차장의 건설 시 용자제도를 활용하여 주차장 정비를 도모하고 있다.

제4절 선행 연구 및 분석의 틀

1. 선행 연구 검토

1) 대상집단과 정책불응

대상집단의 순응문제는 하향적 접근방법이 갖는 한계점 즉 정책결정자의 관점에서 출발하여 다른 행위자 특히 일선관료와 정책대상집단들의 역할을 무시한다는 비판에 따라 대두한 상향적 접근방법에서 강조되는 연구대상이다(김길수 외, 1996). 정책 집행에 있어 대상집단은 중요하며 이것은 정책의 성과는 정책대상집단의 행태에 의하여 크게 영향을 받게 된다는 의미에서 그러하다(Smith, 1991). 즉, 정책집행 과정에 있어 불응과 순응의 주체 중 하나로서 대상집단이 있으며 정책의 성공적인

31) 한국교통연구원, (2005), "제주시 차고지증명제 도입 시행방안 연구", pp 91~93.

집행을 위하여 대상집단의 순응여부는 반드시 필요하다. 대상집단은 정책에 의하여 새로운 상호작용의 유형에 적응하도록 요구되어지는 집단 및 개인으로 정의될 수 있으며(Dye, 1972), 이에 관한 분석에 있어 중시되는 변수들은 대상집단의 조직화나 제도화의 정도, 대상집단의 리더십, 대상집단의 과거 정책경험 즉 정책의 영향과 그에 대한 대상집단의 반응 등이 있다(안해균, 2006).

대상집단의 개념을 명확히 하기 위해서 배분정책, 보호적 규제정책, 경쟁적 규제정책, 재분배정책 등 정책 유형별로 그 의미를 파악하면 다음과 같다. 배분정책에서 대상집단은 사회적 가치가 배분되는 대상에 따라 수혜집단이 소수인 경우와 다수인 경우로 구분된다. 보호적 규제정책에서의 대상집단은 피규제집단으로서 전형적인 정책비용부담자이다. 규제정책이라면 대부분은 보호적 규제정책의 형태이고 대상집단은 정책의 내용에 따라 다양한 형태를 취하고 있다. 경쟁적 규제정책에서의 대상집단은 경쟁에서 승리한 피규제집단이며 경쟁에서 패배한 집단도 대상집단으로서 중요하다. 재분배정책에서의 대상집단은 정책의 시행으로 일정한 혜택을 입게 되는 수혜집단 뿐만 아니라 부·권리·여타 가치 등의 이전이 강요되는 비용부담집단 모두가 되며 특히 비용부담집단이 중요성을 지니게 된다.

차고지증명제 정책에 있어서 대상집단은 보호적 규제정책에서의 피규제집단이 되며 전형적인 정책비용부담자이다. 대상집단은 정책으로부터 직접 혜택을 받는 수혜집단과 정책으로 인하여 희생을 감수해야 하는 희생집단으로 나누어진다(박광국, 1995).

정책은 사회문제의 해결을 그 목표로 하는데 사회문제는 사회구성원들의 상호작용이나 개별적 행동에 의해서 발생하는 경우가 많다. 따라서 사회문제의 해결을 위해서는 사회구성원의 행태변화가 필수적이다. 그러므로 정책집행이 이루어지더라도 대상집단의 행태변화가 수반되지 않으면 정책집행은 실패하게 된다(정정길 외, 2007). 즉, 정책집행기관의 효율적인 집행과 대상집단의 순응이 수반되어야 그 정책 효과가 나타난다(Coombs, 1979). 이와 같이 집행기관의 효율적인 집행과 함께 대상집단의 불응 및 순응은 해당 정책의 성공여부에 있어 중요한 요소이다.³²⁾ 따라서 정책집행에 대한 대상집단의 불응 및 순응의 판단기준을 정하기 위하여 정책불응 개념의 정의가 선행되어야 한다. 정책불응은 정책집행에 대한 불응이며 정책집행에

32) 대상집단의 효과적인 순응확보는 성공적인 정책집행을 위한 하나의 필요조건이므로 순응확보가 반드시 성공적인 정책집행을 보장하는 것은 아니다. 정책집행에서 순응을 중시하는 것은 순응확보가 정책집행의 선결조건이고 의도한 정책영향 발생의 기초가 된다는 논리에 근거한 것이다(Coombs, 1981).

대한 용어의 사용은 Pressman & Wildavsky의 저서 집행론(Implementation)이 출간된 이후이다. Stein(1984)은 정책집행은 순응과 영향이라는 두 가지 요소로 구성되어 있으며 정책집행에 있어 순응문제는 매우 중요하다고 하였다. 모든 정책은 사람들의 행태에 영향을 미치거나 통제하려고 함으로써 정부적 차원의 규칙이나 목적에 맞게 행동하도록 유도하려고 한다. 만약 정책에 대한 순응이 이루어지지 않거나 사람들이 바람직한 행동을 하지 않으려 할 경우 그 만큼 정책의 효과는 감소되거나 적어질 수 있다. 따라서 정책집행과정에서 순응을 확보하는 것은 무엇보다도 중요하다(Anderson, 1984).

정책집행에 있어 순응은 정책집행자 및 대상집단이 정책결정자가 정한 정책 및 제반 지시사항에 대하여 일치된 행동을 보이는 것과 동시에 정책집행과정에서 환경에 따라 줄 것을 요구하는 사항에 대하여 일치된 행동을 나타내는 것을 의미한다(안해균, 2006). 또한 Anderson(1984)은 불응이란 정책지시 및 지침상의 행동규정과 집행과정에서 요구되는 행동규정에 대하여 정책집행자 및 대상집단이 일치되게 행동하지 않는 것으로 정의하였다. 이와 같이 정책불응 및 순응은 행정현상에 있어 중요한 연구대상이다. 그리고 불응 및 순응은 대상집단이나 정책집행자가 정책 및 제반 관련 법규에서 요구하는 행태에 대하여 얼마나 일치하는 행위를 보이는가에 관한 문제이다. 그러나 불응 및 순응은 현실적으로 완전한 순응이나 또는 완전한 불응이나의 양자택일적 문제가 아니라 연속선상에서 순응의 정도(degree of compliance)의 상대적인 차이로 나타난다(Krusohke & Jackson, 1987; 노화준, 2007). 이러한 연속선상에서 순응 정도의 상대적인 차이는 모든 정책집행에 적용될 수 있지만, 규제 정책 집행에 있어서 상대적인 차이는 더욱 유의미하게 해석될 수 있다.³³⁾

2) 정책불응의 영향요인

Nakamura & Smallwood(1980)는 정책불응의 요인을 정책자체 요인, 정책기관 요인, 대상집단 요인, 중간매개집단 요인, 환경적 요인 등 다섯 가지로 구분하였다. 오을임 외(1990)는 정책불응 요인을 정책요인, 집행기관 요인, 대상집단 요인, 환경적 요인 등으로 구분하였다. 그리고 박재공(1987)은 정책불응의 영향요인으로 정책요인, 정책

33) Giles & Gatlin(1980)은 정책순응사례분석에서 정책 정당성을 인정하고 정책지침에 일치된 행동을 보이는 사람을 완전 순응자(complies)로 규정하였다. 그리고 정책 정당성에 대하여 심리적으로 부정적인 인식을 하지만 행동은 순응하는 사람을 잠재적 순응자(potential avoider)로 규정하였다.

담당자와 관련된 요인, 정책대상집단과 관련된 요인, 환경적 요인 등을 제시하였다.

(1) 정책요인으로서의 불응요인

정책집행에 있어 불응요인 중 정책 내용과 관련된 요인으로는 정책의 소망성·명료성·일관성 등이 있다(정정길 외, 2007). 정책집행요인과 불응요인은 상호관련성을 가지며 정책의 명확성, 소망성, 현실가능성 등 정책내용은 정책집행활동과 대상집단의 불응 여부에 영향을 미치는 주요 요인이다(김주현, 1998). 또한 Nakamura & Smallwood는 정책자체의 요인으로 정책의 소망성·명료성·일관성·유인성 등을 제시하였으며, 박재공(1987)은 정책요인으로 정책의 소망성·명료성·일관성·행태변화의 크기·강제성 등을 제시하였다. 정책의 소망성은 정책수단이 과연 얼마나 바람직스러운 것인가를 나타내는 것으로 정책의 바람직스러움의 정도를 측정하는 기준이다(노화준, 2007). 정책목표의 적절성은 달성하고자 하는 정책목표의 수준이 지나치게 높거나 낮지 않고 적당한 수준인가의 여부를 의미한다(Dunn, 1984). 그리고 정책내용이 명확하여야 하는 이유는 정책내용이 추상적이고 상호 모순 및 대립되는 내용이 있다면 대상집단은 정책순응을 위하여 어떠한 행동의 변화가 적절한지 판단하기가 어렵기 때문이다. 정책 효과성 즉 정책수단의 효과성은 목표를 잘 달성할 수 있는 수단이 선택되어 목표와 수단 사이의 인과관계가 분명한 경우이다. 또한 Coombs의 분류에 의하면 이것은 다시 목표 자체에 대한 불응과 신념 체계에 대한 불응 등으로 구분된다.

(2) 대상집단 요인으로서의 불응요인

대상집단은 정책목표의 달성을 위하여 행태변화가 필요한 어떤 공유적 특성을 지닌 집단 및 개인을 의미한다(Schnieder & Ingram, 1993). 이러한 대상집단과 관련된 요인은 대상집단 조직화 및 제도화 정도, 대상집단 리더십, 대상집단의 과거 정책경험 즉 정책 영향과 그에 대한 대상집단의 반응 등이 있다(Smith, 1991; 안해균, 2006). 또한 대상집단 요인과 관련된 불응요인으로 대상집단이나 정책대상자의 사회적 배경요인 등이 있다. 나이·성별·계층·교육수준·직업·소득 등이 주된 요인이다. 그리고 대상집단과 관련된 불응 요인으로 대상집단 능력부족, 대상집단 순응의욕 부족 등이 있다(정정길 외, 2007). 즉, 대상집단 능력으로는 지적 능력 및 경제

적 능력 등이 있으며, 대상집단이 정책 내용을 이해할 수 없거나 해당 정보를 획득하지 못하여 정책내용을 알지 못한다면 순응은 이루어지지 못할 것이다. 대상집단이 정책 내용을 알고 정책이 그들에게 요구하고 있는 행태 변화의 내용을 알고 있을지라도, 그러한 요구에 필요한 자원 및 경제적 능력이 부족한 경우에는 불응이 발생할 수 밖에 없을 것이다.

Giles & Gatlin(1980)은 정책불응은 불응 비용과 순응에서 얻는 편익의 합이 순응 비용과 불응에서 얻는 편익의 합보다 클 경우 가능하다고 하였다. 즉 합리적인 집단 및 개인은 편익이 극대화되고 비용이 극소화되는 행동 대안을 선택한다는 것이다. 따라서 Coombs의 분류에 의하면, 대상집단 요인으로서의 불응요인은 자원의 부족에 따른 불응과 행위의 부담으로 인한 불응 등으로 해석할 수 있다. 즉, 대상집단 요인은 대상집단이 정책에 대하여 그들이 가지고 있는 능력 및 태도와 밀접한 관련이 있다는 것이다.

(3) 환경적 요인으로서의 불응요인

정책은 사회·문화적 또는 경제·기술적인 상황 변화에 따라 집행의 용이함 정도가 다르다. 정책집행은 고립된 상황 속에서 이루어지는 것이 아니라 변화하는 사회체제 내에서 이루어지므로 환경의 영향을 받는다. Nakamura & Smallwood(1980)는 환경적 요인으로 정치·경제적 환경, 사회·문화적 환경, 이익집단·의회·정당·언론 등의 영향력 등이 있다고 하였다. Smith(1991)는 정책집행에 대한 환경적 요인으로 정치·경제적 여건, 사회·문화적 여건 등을 제시하였다. Van Horn & Van Meter(1976)는 환경적 요인으로 사회, 정치, 경제적인 상황을 들고 세부적인 요인으로 경제적인 자원, 기술력, 정책과 제반 상황의 상호영향 등을 제시하기도 하였다. Grindle(1989)은 정치·경제제도나 체제 등의 특성이 대상집단 및 정책대상자의 순응여부를 결정하는 주요 환경적 요인이라 하였다. 그리고 김태룡(1995)은 정치·경제·사회 등 환경적 요인들이 정책집행에 영향 요인으로 작동하고 있으며, 한국 사회에 있어서 1980년대 이후 민주화에 따른 사회·문화구조 변화와 잠재되어 있던 기본적 사회적 욕구 등은 정책집행 및 정책불응 문제에 있어 중요한 환경적 요인이라 하였다. 즉, 사회·문화적 관습, 해당 집단내의 규범, 행동양식, 이념, 기술적 수준 등 환경적 요인들은 정책집행 및 대상집단 불응에 영향을 미치고 있다. 이와 같

이 정책요인, 대상집단 요인, 환경적 요인 등으로 구분된 불응 및 순응요인을 표로 정리하면 다음의 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 불응 및 순응 요인에 관한 선행연구의 비교

구분	정책요인	대상집단 요인	환경적 요인	정책기관 요인
불응 및 순응 요인	Nakamura & Smallwood	대상집단 능력부족 대상집단 의욕부족 손익계산 조직화/리더십	정치/경제적 환경 사회/문화적 환경 이익집단/의회/정당/ 언론 등 영향력	기관의 정당성 기관의 신뢰성 조직구조 구성원의 자질
	Coombs	자원의 부족 행위의 부담	대상집단 요인에 포함	기관의 정당성 기관의 신뢰성 조직구조 구성원의 자질
	Young	개인적 이익	사회적 관습/관례 사회적 압력	정책기관의 권위 인식도
순응 요인	Anderson	개인적 이해관계	가치/관습/신념체계 와의 갈등	법적인 강제력 유인
	오을입 외	대상집단의 성격/ 능력/참여도/조직화/ 개인적 이익	정치/사회환경/여론 의 방향	권위에 대한 믿음
	정정길 외	대상집단의 능력 및 의욕		정책기관의 태도 신뢰성/정통성

자료 : 주동근, (2009. 6), “약관 규제의 불응요인에 관한 실증분석”, 한국정치학회보, 제18권, 2호, p 277.

(4) 본 연구에서의 불응요인에 관한 논의

상기 논의를 토대로 하여 본 연구에서는 대상집단의 불응에 영향을 미치는 요인을 정책차원으로서의 불응요인, 대상집단 차원으로서의 불응요인, 환경적 차원으로서의 불응요인 등으로 구분하였다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 정책요인은 정책 소망성, 정책내용의 명확성, 정책 효과성 등으로 구성되었다. 정책 요인 중 정책 소망성은 정책이 대상집단에게 바람직스러운가의 여부이다. 불응의 영향요인은 허구성에 대하여 확실성이 더해 갈 경우와 집행상의 자원이 적정성과 신뢰성에 대하여 불신이 심화될 경우 등이 있다(McClellan et al., 1986). 이것은 정책이 바람직스러워야 하고 정책이 적절하여야 한다는 기본 전제의 중요성에 대하여 논의한 것이다. 정책내용의 명확성은 정책내용이 모호하거나 상반되는 집행기준이 제시되는지에 관한 것이다. 이것은 Coombs의 불응요인 중 의사전달의 부족

에 따른 불응의 형태에 포함된다. 의사전달의 부족에 따른 불응은 대상집단이 정책이 의도한 바를 이해하지 못한다면 대상집단의 행태를 변화시킬 가능성은 없다는 것이다. 정책이 수용되기를 기대하는 집단 및 개인에게 정책의 지침 및 지시를 정확히 홍보하여야 하는 것은 여러 정책영역에서 인지된 문제이다(Wasby, 1976). 정책의 효과성은 목표를 성공적으로 달성할 수 있는 수단이 적절히 선택되었는가에 관한 것이다. 대상집단이 정책이 효과가 있다고 인식한다면 불응의 정도는 낮아지게 하여 최선의 정책수단을 선택하는 것이 중요하다.

둘째, 대상집단 요인은 대상집단의 능력, 소비자에 대한 인식, 대상집단의 사회경제적 특성, 인구·사회경제적 특성 등으로 구성되었다. 대상집단으로부터 발생하는 불응요인은 대상집단이 정책에 대하여 가지고 있는 태도와 대상집단의 능력에서 주로 기인하는 것이다. 이러한 능력요인으로는 재정적인 능력 뿐만 아니라 지적 자원·물질적 자원·정보·정신적인 능력 등이 주요 요인이 된다. 대상집단은 정책에 의하여 영향을 받는 조직 및 집단에 속하여, 정책의 요구에 따라 변화되어야 하는 집단 및 개인이다(Smith, 1991).

셋째, 대상집단에 영향을 미치는 환경적 요인으로는 정치체제의 특성·사회경제적 여건 등 정치·경제·사회·문화적 환경과 자연·기술적 환경 등이 있다(민진, 1985). 본 연구에서는 차고지증명제 시행에 따른 언론과 도의회 등에 관한 요인을 환경적 요인이라 조작적 정의하였다.

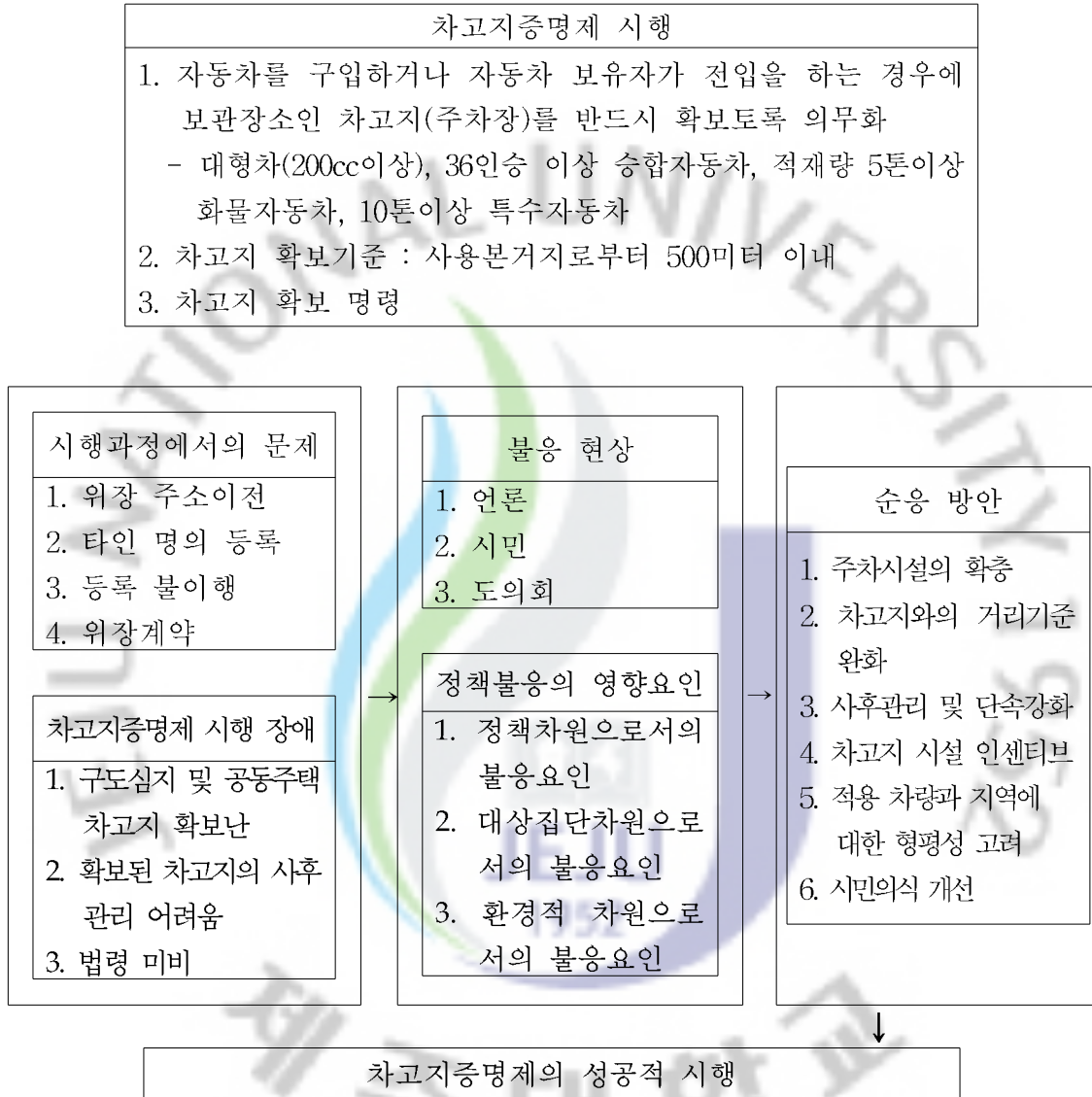
2. 분석의 틀

정책에 대한 순응이나 불응은 여러 가지 다양한 요인들에 기인하기 때문에 분석모형을 정립하기는 쉽지 않다. 그러나 정책에 대한 순응요인과 불응요인은 동전의 앞뒷면과 같아서 그 요인을 불응의 관점에서 볼 수도 있고, 순응의 관점에서 볼 수도 있다. 즉, 같은 요인이 있다 하더라도 한쪽에서는 정책에 대한 불응을 불러오는 요인으로 다른 쪽에서는 정책에 대한 순응을 유발하는 요인으로 볼 수 있는 것이다.

본 연구는 정책불응에 관한 선행연구에서 제시된 주요 정책불응요인을 바탕으로 그 중에서 차고지증명제 정책에 적용될 수 있는 불응요인에 관한 변수를 중심으로 연구의 분석틀을 구성하였다. 독립변수와 종속변수간의 관계를 분석틀로 구성하면

다음 <그림 2-3>과 같다.

<그림 2-3> 분석의 틀



제3장 제주시 차고지증명제 시행사례와 불응요인 분석

제1절 제주시 차고지증명제 시행 사례

최근 경제발전과 함께 생활수준의 향상으로 자동차 보유수준이 급격히 증가하고 있고 이러한 차량증가로 인하여 도심지는 물론 주거지역에서도 불법 주차차량으로 도로의 기능이 상실됨으로서 시민 생활의 불편이 가중되어 보행자 교통사고의 위험이 내포되어 있는 등 사실상 전체 교통사고 중 보행자 사고의 70%이상이 이면도로에서 발생하고 있는 실정으로서 심각한 주차난이 야기되고 있다.

<표 3-1> 제주도 자동차 등록 및 주차공간 변화추이

구 분	차량등록대수	주차면수	주차면공급비율	부족면수	교통사고건수
2000	164,360	117,126	71.3%	47,234	3,048
2001	175,367	131,189	74.8%	44,178	3,318
2002	190,659	143,581	75.3%	47,078	3,323
2003	199,976	161,885	81.0%	38,091	3,609
2004	206,328	172,411	83.6%	33,917	3,301
2005	213,310	191,431	89.7%	21,879	3,166
2006	222,025	202,948	91.4%	19,077	3,276
2007	228,858	215,351	94.1%	13,507	3,200
2008	233,518	222,066	95.1%	11,452	3,215
2009	241,651	227,950	94.3%	13,701	3,621

주 : 전국평균 자동차대당 2.87명, 세대당 0.89대(인구·세대당 자동차 보유대수 전국 1위)

자료 : 제주특별자치도 통계연보, 각연도, 제주지방경찰청, 교통사고통계

특히 제주도는 '09년 12월 31일 기준으로 전국에서 세대당·인구당 자동차 보유율이 가장 높아 자동차 증가대수에 비하여 각종 기반시설(도로, 교통, 주차문제 등) 부족으로 교통 및 주차난 심화 등 교통 환경문제가 심각하게 대두되고 있는 실정이다.

<표 3-2> 전국대비 자동차 보유현황

구분	총 보유 (보유율)	인구당 보유대수	세대당 보유대수	인구당자가용 보유대수	세대당자가용 보유대수
제주	241,651 (1.4%)	1명당 0.43대	1세대당 1.12대	1명당 0.39대	1세대당 1.01대
전국	17,325,210	1명당 0.35대	1세대당 0.90대	1명당 0.33대	1세대당 0.85대

주1) 인구당 보유순위 : ①강원(0.78대/명), ②경기(0.73대), ③제주(0.43대)

주2) 세대당 보유순위 : ①제주(1.12대/세대), ②대구(1.01대), 충북·경북(1.00대)

자료 : 제주특별자치도 내부자료, 교통항공정책과, (2010)

<표 3-3> 제주도 자동차 증가추세

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
연간 증가대수	11,007 (6.7%)	15,292 (8.7%)	9,317 (4.9%)	6,352 (3.2%)	6,982 (3.4%)	8,715 (4.1%)	6,833 (3.0%)	4,660 (2.0%)	8,133
월 평균 증가대수	917	1,274	776	529	582	726	570	388	678
일 평균 증가대수	30.1	41.9	25.5	17.4	19.1	23.9	18.7	13	22.3

자료 : 제주특별자치도 내부자료, 교통항공정책과, (2010)

한편 제주시는 주차장 확보율이 91.9%로서 전국(77%)에서 최상위권을 유지하고 있으나 향후 2020년에는 자동차 보유대비 주차면수가 73,113면이 부족할 것으로 전망되고 있으며, 도심지 공영 주차장 조성비용이 면당 평균 2,000만원 내외로서 14,622억원의 막대한 재정이 소요되어 행정기관의 힘만으로 주차난을 해소하기란 곤란할 뿐더러 섬이라는 한정된 지역적 여건을 고려할 때 지금부터라도 준비를 하지 않으면 자동차로 인하여 차량 및 사람 통행을 위한 도로 기능이 사실상 마비되어 주차문제는 더욱더 심각해질 것이며, 막대한 재정을 투자하더라도 치유하기 어려운 상황에 이르러 결국 시민들의 고통이 뒤따르게 될 것이라 예상하고 있다.

따라서 도로기능의 개선, 사람 및 소방차 등 긴급 자동차의 통행권 확보, 쾌적하고 질서 있는 주차환경 개선, 도로의 소통 및 이용율 증대 등 근본적인 주차문제를 해결하는 장기적인 차원에서 주차문제 해결에 궁극적 목적을 두고 차고지증명제도를 전국최초로 도입하게 되었다.

1. 차고지증명제 입법과정과 시행실태

1) 입법과정

국내의 차고지증명제도는 1989년부터 4차례의 정책적 시도가 이루어 졌으나 빈번히 실패하여 정책도입까지는 이루지 못하고 있는 실정이며, 1990년대 초반 교통개발연구원에서 제도도입을 제시하여 입법예고까지 진전되었으나 자동차 업계와 일부 시민들의 반대로 무산되어 1987년부터 영업용 차량에 한해서만 시행되고 있다.

또한 최근에는 서울시에서 차고지증명제 입법화 추진을 건설교통부에 건의하고 있으나 입법화가 이루어지지 않은 상태이며, 2003년 3월 서울시의 “주차장법령 개정추진”의 내용에서 보면 차량 1대당 1대의 차고를 확보한다는 목표로 주거지역 주차장 설치기준을 강화한다는 내용이 있으나 차고지증명제의 시행에 관련한 내용은 없는 것으로 나타났으며, 2005년 6월에는 대통령자문 지속가능발전위원회에서 차고지증명제 추진계획을 향후 지속 가능한 교통정책의 하나로 선정되어 각 지방자치단체에서 입법화 추진을 하고 있으나 관련법률 근거없이 주차체의 조례로 시행이 불가능한 상태이다.

제주특별자치도의 차고지 증명제는 시민의 주차형태, 차고지증명제에 대한 시민의 반응, 차고지확보 의사를 묻는 설문조사, 전문가 및 관련기관이 참여하는 자문회의, 시민 설명회 등을 통해 종합적인 의견수렴을 걸쳐 차고지증명제 도입 시민공감대 형성을 바탕으로 제주국제자유도시특별법 개정안에 차고지증명제 도입을 포함하여 2003년 9월18일 입법예고 및 동년 12월29일 국회 본회의 의결을 거쳐 2004년 1월 29일 공포·확정하게 되었다.

개정된 제주국제자유도시특별법 제40조2의 규정에 의하면 제주도 안에서 자동차를 신규·변경 또는 이전 등록하고자 하는 경우에는 자동차를 보관할 수 있는 장소(차고지)를 확보한 증명서를 제출하여야 한다고 명시되어 있으며, 대상 자동차의 종류, 대상지역, 차고지의 확보기준, 확보방법 및 확인절차 등에 대해서는 조례로 정하게 되어 있는 등 차고지증명제 도입 시행에 대한 근거법률이 마련됨에 따라 이를 근거로 차고지증명제도시행을 위한 준비에 박차를 가하게 되었다.

차고지증명제 도입에 따른 근거법령 마련과정은 <표 4-4>에서 보는 바와 같이 특별법에 근거규정을 마련하고, 이어서 차고지증명 및 관리 조례 및 시행규칙을 제

정하였다.

<표 3-4> 차고지증명제 도입시행 근거법률 마련 과정

추진 일정	추진내용
2004. 1. 29	<ul style="list-style-type: none"> · 제주국제자유도시특별법 개정(제40조의 2, 제108조) - 자동차를 신규·변경·이전등록신청 시 차고지증명서 제출 의무화 - 자동차등록 당시의 차고지 멸실, 부적합, 타용도 사용 시 확보 명령 - 차고지확보명령 위반 시 자동차번호판 영치 - 대상차종, 확보기준, 확인방법 및 절차 등 조례로 위임 - 거짓, 부정확한 방법으로 증명서 제출 또는 제출하게 하여 준 자 300만원이하의 벌금 - 부칙 : 개정법률 공포 후 3년 경과한 날로 부터 시행('07. 2. 1부터 가능)
2004. 7. 13	<ul style="list-style-type: none"> · 차고지증명제 도입시행방안 연구용역 : 교통개발연구원 - 제주시 주거지역의 특성에 따른 주차시설 여건 및 실태 분석 - 기존 주차시설의 평가와 지역별 여건에 따른 거주지 주차시설의 확보 방안 제시 - 제도의 단계별 실행방안 제시
2006. 2.21	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제정(제325조, 제359조)
2006. 4.12	제주특별자치도 차고지증명 및 관리조례 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 시행대상 : 중형차(2009년), 소형차(2012년) - 도 전역 시행 : 2012년부터
'06. 10. 11	제주특별자치도 차고지증명 및 관리조례 시행규칙 제정
2008. 12. 31	제주특별자치도 차고지증명 및 관리조례 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 시행대상 : 중형차(2012년), 소형차(2015년) - 도 전역 시행 : 2015년부터

자료 : 제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과, (2009)

(1) 차고지증명제 시행방안 연구용역 실시

제주시의 차고지증명제 도입에 따른 제반 여건 및 문제점들을 검토하고 이에 대한 해결방안을 모색하는 등 제도의 성공적인 도입을 위한 구체적인 방안을 제시하기 위하여 2004년 7월13일부터 2005년 2월10일까지 한국교통연구원에 연구용역을 실시하였으며 주요 연구내용은 제주시 주거지역의 특성에 따른 주차시설 여건 및 실태 분석, 기존 주차시설의 평가와 지역별 여건에 따른 거주지 주차시설의 확보방안 제시, 제도의 단계별 실행방안 제시, 차고지증명제 시행을 위한 조례제정(안) 마련과 전담기구 등 추진체계 정립, 제도의 실효성 확보방안 수립, 필요한 재원 추정

및 이의 확보 방안 검토 등이다.

연구보고서에 의한 2007년 차고지증명제 시행에 대한 찬반여부를 야간에 주차하는 장소에 따라 분석한 결과, 차고 또는 단지 내에 주차하는 설문자는 64.35%의 찬성과 18.03%의 반대를 나타내어 찬성/반대비율이 3.62이나, 이면도로 또는 일반도로에 주차하는 설문자의 찬성/반대 비율은 1.61로 상대적으로 적게 나타났다.

<표 3-5> 주차 유형별 차고지증명제 시행 찬성여부

야간 주차장소	설문부수	찬성비율	반대비율	의견없음	찬성/반대 비율
차고 또는 단지내	357	65.35	18.03	16.62	3.62
이면도로 또는 일반도로	313	52.40	32.59	15.02	1.61
전체	766	56.28	27.62	16.10	2.04

자료 : 한국교통연구원, (2005), “제주시 차고지증명제 시행방안 연구”, p 36.

(2) 차고지증명 업무담당 전담기구 신설

차고지증명업무 담당 전담기구 설치 과정을 살펴보면 '05.11.25 제주도 및 행정자치부에 차고지관리사업단 기구 및 정원 승인 요청하여 동년 12월 21일에 제주시 차고지관리사업단 기구 및 정원이 승인되었다.

2006년 1월 6일 제주시 지방공무원 정원조례, 행정기구 설치 조례 시행규칙 일부 개정하였고, 2006년 7월 1일에 제주시 차량관리사업단으로 명칭변경 등 기구 및 정원 변경하였고, 2007년 1월 8일에 제주시 차량관리과로 명칭하였다가 2008년 3월 7일 주차관리과로 명칭을 변경하여 운영되고 있다.

(3) 2006년 12월 15일 차고지증명제 운영관리 종합전산시스템 구축하고, 제도인식 고취 및 시민공감대 형성을 위하여 각종 언론기관 등을 통한 홍보를 강화하고, 팜플렛, 리후렛, 포스터, 안내문, 문답지 등을 제주시 전가구에 배포하였고, 시민 및 자생단체, 공무원, 차량판매회사, 보험회사, 자동차매매 및 정비업체 등 설명회를 개최하는 등의 대민홍보를 추진하였다. 그리고 차고지증명제 홈페이지 개설 운영하고 있다.

2) 차고지 증명제 시행실태³⁴⁾

2007년 2월부터 시행되고 있는 제주시의 차고지 증명제의 내용을 살펴보면 자동차를 구입하거나 자동차 보유자가 전입을 하는 경우에 보관장소인 차고지(주차장)를 반드시 확보하도록 하고 있는데 주요 내용은 아래와 같다.

(1) 시행 시기 및 대상 차종

시행 시기 및 대상 차종은 1단계로 2007년 2월 1일부터는 대형자동차(2000cc 이상), 36인승 이상 승합자동차, 적재량 5톤이상 화물자동차, 10톤이상 특수자동차를 대상으로 시행되며, 2단계로 2012년부터는 중형자동차(1600cc 이상), 16인승 이상 승합자동차, 적재량 1톤초과 화물자동차, 3.5톤이상 특수자동차를 대상으로 시행되고, 3단계로 2015년부터는 전 차종 및 도 전역으로 확대 시행하게 된다.

<표 3-6> 차고지증명제 시행 시기 및 대상 차종

시행 시기	규 모 별	자동차 종류별			
		승 용	승 합	화 물	특 수
'07. 2. 1	대형자동차	2000cc이상	36인승 이상	적재량 5톤이상	적재량 10톤이상
'12. 1. 1	중형자동차	1600cc이상	16인승 이상	적재량 1톤초과	적재량 3.5톤이상
'15. 1. 1	전 차 종 (경형 자동차 제외)				

자료 : 제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과, (2009)

<표 3-7> 차고지증명제 단계별 추진계획

《제도시행 준비단계》 2004년 ~ 2006년	《부분적 시행단계》 2007년 ~ 2011년
<ul style="list-style-type: none"> o 차고지증명제 시행조례 제정추진 o 거주자우선주차제 시범운영 o 종합전산시스템 구축 등 행정업무 사전준비 o 시민공감대 형성을 위한 대대적 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> o 차고지증명제 부분시행 <ul style="list-style-type: none"> - 2007년 2월 1일 대형자동차 o 차고지증명 운영상 문제점 개선 및 보완 o 차고지(주차장) 확충 지속추진
《전면 시행단계》 2012년 ~ 2015년	《정착단계》 2016년 ~
<ul style="list-style-type: none"> o 차고지증명 확대 및 전면시행 <ul style="list-style-type: none"> - 2012년 1월 1일 중형 자동차 시행 - 2015년 전차종 및 도 전역 확대시행 o 차고지증명 운영관리 안정화 o 부정차량 지도단속 등 사후관리 철저 	<ul style="list-style-type: none"> o 선진교통질서 문화 및 시민의식 정착 o 이면도로 기능회복으로 삶의 질 향상 o 국제자유도시, 생태도시 이미지 구축

자료 : 제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과, (2009)

34) 제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과, (2009)

(2) 시행지역은 제주시 19개 행정동 지역, 도 전역은 2015년부터는 전 차종을 대상으로 도 전역으로 시행하게 된다.

(3) 차고지 증명 제외 및 유예대상

차고지 증명 제외대상은 경형(1000cc미만) 및 무공해 자동차, 이륜 자동차, 운수사업법령에 의해 차고지를 확보해야 하는 영업용 자동차, 중고자동차 매매사업자 명의로 된 상품(전시)용 자동차, 시행일 이전에 이미 제주시 행정동 관내에 등록된 자동차(다만, 소유권 이전등록을 하는 경우는 해당됨)이며, 유예대상은 시행일 이전에 이미 등록된 자동차 중 동일한 소유자가 제주시 동지역내에서 주소 변경하는 경우('09년12월31일까지 유예)

(4) 차고지증명 처리 절차

차고지증명 처리 절차는 자동차 신규·이전등록을 하려면 차고지증명서를 첨부해야만 가능하며, 자동차 소유자가 주소변경을 한 경우 15일 이내에 차고지증명 신청을 해야 한다.

(5) 차고지 증명 신청서류

차고지 증명 신청서류는 공통서류로 차고지증명 신청서, 위치도 및 배치도이고 공동주택(다세대, 연립, 아파트 등) 주차장인 경우 관리사무소가 있는 경우는 차고지 사용계약서 또는 사용허가서, 관리사무소가 없는 경우는 입주세대 2/3이상의 차고지 사용허가서이고, 차고지를 임대한 경우는 차고지 사용계약서(계약기간 1년이상)인데 공영·민영 주차장, 기타 타인의 토지를 사용할 경우이고 기타 주민등록 등본, 토지 등기부 등본 또는 건축물 등기부등본이다.

(6) 차고지 확보기준

차고지 확보기준은 사용 본거지로부터 직선거리 500m이내인 장소(사용자의 시설물내의 공지 또는 인근부지, 주민등록상 실제 거주자로서 단독·다세대·공동주택 등의 부설주차장, 타인 소유의 토지 및 민영·공영 주차장의 주차구획이다. 지역여건상 사용본거지로부터 직선거리가 500m이내에 확보가 곤란한 경우 1/2범위 안에서 차고지 확보기준이 완화된다.

(7) 차고지증명이 불가능한 경우

차고지증명이 불가능한 경우는 첫째, 차고지증명을 거짓 그밖의 부정한 방법으로 신고한 경우(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제359조에 의거 300만원이하의 벌금)이다. 둘째, 대문(출입구)이 협소하여 자동차가 부지 내에 출입이 용이하지 않아 사실상 주차기능이 없는 경우, 토지상 지목이 전(田)이나 임야(林野)로 되어 있는 경우(토지 전용허가 및 형질변경을 득한 경우 가능)이다. 셋째, 거주지에서 차고지까지의 직선거리가 500m를 초과한 경우, 주차면이 여러개로 사용면수를 초과한 경우이다. 다섯째, 타인의 토지(건물)인 경우(1년이상 사용 계약·허가시 가능), 주차면적(공간)이 자동차 크기(길이, 너비, 높이) 보다 적은 경우, 주민등록상 거주지외에 건축물 부설주차장을 임대할 경우, 도로변(노상)인 경우(공영 주차장인 경우 사용계약 시 가능) 등이다.

(8) 차고지증명 신청대상 유형

차고지증명 신청은 자동차를 구입하여 신규·이전등록을 하는 경우(타 시도를 달리하는 변경등록 포함)와 자동차 보유자가 주소변경(전입)을 하는 경우(단, 제주시 동지역내에서 주소변경은 '09.12.31까지 유예)

(9) 변경 신고 및 재교부

차고지변경 신고는 변경된 날로부터 15일 이내에 변경사항(차고지 위치, 사용기간 만료, 차고지소유자, 기타 등)을 기재하여 신고하여야 하며, 차고지증명서 또는 차고지증명필증이 멸실 또는 훼손되어 식별이 곤란한 경우에는 재교부 신청하여야 한다



<그림 3-1 제주시 차고지증명필증>

(10) 차고지 확보기간 연장신청(최고 30일까지)

차고지 확보기간 연장신청은 지정한 기간 내에 차고지 확보가 곤란한 특별한 사유가 있는 경우, 천재지변 또는 공공사업 추진 등 당사자의 불가항력으로 차고지 확보가 곤란한 경우에는 그 사유가 소멸할 때까지 연장가능

(11) 차고지 확보 명령(1차 15일, 연장시 30일까지)

차고지 확보 명령은 차고지를 미확보 하거나 부적합(훼손, 멸실 등) 한 경우, 차고지를 다른 용도로 사용하는 경우, 주소변경 되어 차고지증명 신청을 15일이내에 하지 않을 때 차고지 확보 명령을 하는데 1차로 15일의 기한을 주고 연장신청시 30일까지이며, 차고지 확보명령 불이행시 자동차번호판 영치

(12) 차고지증명제 종합전산시스템을 활용한 등록 및 관리업무 전산처리로 차고지증명 신청 민원 업무처리 및 관리, 차고지 위치, 사용 가능여부 검색 등 민원 서비스, 토지, 새주소, 자동차, 주민등록 등 시스템과 연계구축, 차고지 미확보 자동차 검색 등의 업무를 추진하고 있다.

3) 차고지증명제 처리현황

2010년 3월 31일까지 제주시 차고지증명제 처리현황을 보면 <표 3-8>에서와 같이 제주시 동 지역 총 등록대수 133,203대 중 10,319대로 신규 등록차량이 1,767대(17.1%), 이전차량 5,498대(53.3%), 전입차량 2,314대(22.4%), 기타 740대(7.2%)로 1일 평균 15건 정도가 처리되고 있다.

<표 3-8> 자동차 등록 현황('10. 2월말 현재)

구	자동차 대수		차 종 별				용 도 별		
			승 용	승 합	화 물	특수	관 용	자가용	영업용
전 국	17,427,147	13,129,746	1,070,644	3,172,414	54,343	65,439	16,421,235	940,473	
분	제주도	242,397	160,869	18,543	62,467	518	1,455	219,212	21,730
	제주시	174,323	120,444	14,073	39,439	367	1,044	153,973	19,306

※읍·면·동별 등록대수 : 읍 36,081(21%), 면 5,039(3%), 동 133,203(76%)

자료 : 제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과, (2010)

<표 3-9> 차고지증명 신청·처리 실적(총괄)

구 분	계	차고지 증명 신청				기 타 신 청	비 고 (1일평균)
		소계	신규차량	이전차량	전입차량		
총 계	10,319	9,579	1,767	5,498	2,314	740	(14건)
2007년	2,928	2,786	563	1,784	439	142	(13건)
2008년	3,661	3,272	552	1,930	790	389	(15건)
2009년	3,730	3,521	662	1,752	1,107	209	(15건)

주1) 기타신청 : 차고지확보 기간연장, 차고지 변경, 재교부, 차고지 사전확인 등

주2) 차종별 유형(10,688대) : 승용 9,552대(88%), 승합 74대(1%), 화물 1,062대(11%)

자료 : 제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과, (2010)

차고지증명 신청 유형별 현황은 총 10,319건 중 차고지증명 발급건수는 9,989건 (96.8%)이고 차고지 확보기준 미달 등 사용 불가능으로 206건에 대하여는 부적합 판정하였고, 128건은 자진 취소하였다.

<표 3-10> 차고지증명 신청 유형별 현황

구 분	신청건수	승 인	처리중	부적합	취 소	비 고
계	10,319	9,989	-	206	128	
차고지 증명	9,579	9,247	-	204	128	
차고지 변경	472	472	-	-	-	
재 교 부	3	3	-	-	-	
확보기간연장	244	244	-	-	-	
차고지사전확인	21	19	-	2	-	

주) 부적합 사유 : 차고지 확보기준 미달 등으로 사용 불가능(206건)

- 진·출입 곤란 100, 바닥 비포장 및 구획선 미표시 23, 면수 부조 10, 기타 18

자료 : 제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과, (2010)

차고지증명 발급에 의한 차고지 확보 현황은 <표 3-11>과 같이 10,688건으로 유형별로 보면 단독주택이 2,222건(20.8%), 다세대·연립 2,716건(25.4%), 아파트 3,901건(36.5%), 기타 1,849건(17.3%)으로 나타났으며, 소유자별로는 자기차고가 91%, 임대차고가 9%로 나타났다.

<표 3-11> 차고지 확보 유형별 실적

(단위 : 건)

구분		계	단독주택	다세대·연립	아파트	기타	비고	
총계	계	10,688	2,222	2,716	3,901	1,849		
	자기차고 (91%)	자기주택	5,157	821	1,247	2,492	597	
		임대주택	4,175	547	1,312	1,371	945	
		인근부지	218	114	18	6	80	
	임대차고 (8%)	일반차고	1,138	740	139	32	227	
		공영차고	260	207	35	4	15	
		민영차고	74	51	6	3	14	
2007년	계	2,786	587	634	1,126	439		
	자기차고	자기주택	1,359	246	266	700	147	
		임대주택	1,170	189	345	416	220	
		인근부지	39	23	3	2	11	
	임대차고	일반차고	131	60	12	5	54	
		공영차고	63	51	6	2	4	
		민영차고	24	18	2	1	3	
2008년	계	3,272	668	882	1,165	557		
	자기차고	자기주택	1,485	202	412	717	154	
		임대주택	1,360	185	429	437	309	
		인근부지	60	29	5	-	26	
	임대차고	일반차고	248	159	24	7	58	
		공영차고	95	78	11	2	4	
		민영차고	24	15	1	2	6	
2009년	계	3,521	735	909	1,223	654		
	자기차고	자기주택	1,744	276	422	818	228	
		임대주택	1,266	140	411	390	325	
		인근부지	87	47	7	4	29	
	임대차고	일반차고	319	193	53	11	62	
		공영차고	85	64	15	-	6	
		민영차고	20	15	1	-	4	

자료 : 제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과, (2010)

차고지증명제 시행 후 신규 차고지 확보현황을 보면 <표 3-12>에서와 같이 총 1,230개소로 단독주택 459개소(56%), 다세대 등 공동주택 72개소(9%), 기타 293개소(35%)이다.

<표 3-12> 신규 차고지 확보 현황

구 분	계	단독주택	다세대 등 공동주택	기타	비고
총 계	1,230	459(56%)	72(9%)	293(35%)	
2007년	371	241(65%)	36(10%)	94(25%)	
2008년	435	209(48%)	36(8%)	190(44%)	
2009년	424	185(44%)	19(4%)	220(52%)	

주) 기타 : 주택 외의 건물로서 사무실, 창고, 음식점, 근린생활 건물 등
 자료 : 제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과, (2010)

차고지 증명 발급에 따른 사후관리 지도점검에 따른 행정처분 현황을 보면 <표 3-13>과 같이 총 1,870대에 대하여 차고지 확보명령을 하였고, 이 중 881대는 차고지 확보를 완료하였다.

<표 3-13> 기타 행정처분 현황

구 분	신청안내	차고지 확보명령		번호판 영치안내	번호판 영치	비고
		1차	2차			
총 계	1,870(881)	915(334)	548(128)	402(240)	1(1)	
2007년	350	200	106	76	-	
2008년	671	352	210	163	1(1)	
2009년	849	363	232	163	-	

주 : ()는 이행완료 건수임.

자료 : 제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과, (2010)

2. 제주시 주차정책

제주시의 경우 주차장 확보율이 2009년 말 현재 91.9%에 달하고 있으나 주택부설 주차장의 주차장 확보율은 약 76%로 차고지로 사용되어야 할 공간이 절대적으로 부족한 상황이다. 그리고 단독주택의 차고지 확보율은 약 11%로 매우 낮게 나타나고 있고, 제주시 구도심 지역의 주택가의 경우 주택 부설 주차장 확보율이 20~30%에 불과하여 매우 심각한 상태이다.

주택가의 야간 주차문제는 제주시도 심각한 수준으로 설문 조사 결과³⁵⁾ 약 40%

정도의 차량이 이면도로나 도로에 무단 주차하고 있는 것으로 나타났으며 시민들도 차고지 증명제의 조기 도입에 대체적으로 찬성하고 있다. 2007년 차고지증명제 조기 시행에 약 52%가 찬성하고 있으나, 거주하고 있는 주택의 유형, 거주 지역의 주차 여건에 따라서 의견의 편차가 심한 것으로 나타났다. 차고지확보가 상대적으로 미흡한 삼도1동의 경우에는 찬성비율이 42.86%, 반대비율이 47.62%이며, 가장 주차면 확보가 미흡한 용담1동의 경우에는 찬성비율이 20%, 반대비율이 60%로 나타났다.

제주시는 최근 주택부설주차장 설치기준을 대폭 강화하여 가구당 1대 수준의 주차장 확보가 가능한 상태이나 인당 차량 보유율이 지속적으로 증가하여 주택가의 야간 주차 문제는 갈수록 심화될 전망이다.

2007년 주택가 부족 차고지면수는 약 37,000면으로 추산되나 2021년에는 약 75,000면으로 부족 주차면수는 두 배 이상 증가할 것으로 예측되고 있다.

(1) 제주시 주차장 실태 및 현황

제주시 주차장 현황은 <표 3-14>와 같이 2009년 12월말 기준으로 22,962개소, 164,086면의 주차장을 확보하여 등록차량대수 대비 98.4%의 주차장을 확보하고 있으며, 유형별로는 부설주차장이 124,757면으로 전체 주차면수의 76%를 차지하고 있으며 기타 주차장의 주차면수는 24%의 비율을 나타내고 있다.

<표 3-14> 주차장 유형별 현황

○ 읍면동별

구 분	계		읍·면		동		비 고	
	개소수	면수	개소수	면수	개소수	면수		
계	15,587	148,078	5,218	29,028	10,369	119,050		
노상(공영)	599	14,772	55	1,635	544	13,137		
노외	소 계	685	25,981	246	9,558	439	16,423	
	공 영	181	13,671	40	4,305	141	9,366	
	공 한지	416	8,258	187	3,624	229	4,634	무상임대
	민 영	88	4,052	19	1,629	69	2,423	
부 설	14,303	107,325	4,917	17,835	9,386	89,490		

※ 영업용 차고지는 현황에 포함되지 않음.(7,585개소·19,368면)

35) 한국교통연구원, (2005), "제주시 차고지증명제 도입 시행방안 연구", p

○ 유형별

시설형태	개소수	주차면수	구성비(%)	비고
합계	22,962	164,086	100	
노상주차장	461	13,674	8.4	
노외주차장	684	25,655	15.6	
부설주차장	21,817	124,757	76	

자료 : 제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과, (2010)

그리고 제주시 19개 행정동 지역의 전체 주차장수는 최근 3년간 21,715면 증가하여 연평균 증가율이 약 4.8%에 달하고 있다. 이와 같은 급속한 주차면의 증가는 부설주차장 기준강화, 대규모 아파트 단지 건설, 시의 주차장 확보노력, 민영주차장 증가 등에 기인하는 것으로 판단된다.

한편, 2005년도 교통개발연구원의 제주시 차고지증명제 도입 시행방안 연구에 의하면 단독주택의 경우에는 부설주차면수가 10.92%로 낮게 나타나고, 다세대 및 연립주택은 차량대비 각각 29.76%, 35.09%로 나타나고 있으며, 아파트의 경우에는 거의 모든 차량이 하나의 주차면을 확보(97.89%)하고 있는 것으로 조사되었다는 결과 보고가 있다.

(2) 주차시설 수요공급 분석

한국교통연구원에서 수행한 제주시 차고지증명제 도입 시행방안 연구 용역 보고서(2005년)에 따르면 2010년 부족 주차면수는 47,141면, 2020년에는 73,113면으로 부족 주차면수가 지속적으로 증가할 것으로 분석되었으며, 이에 따른 주차문제가 심각할 것으로 전망했다.

<표 3-15> 연도별 주차 수요공급 전망

년도	수요	공급	부족면수	비고
2007	105,734	67,929	37,805	
2010	121,017	73,876	47,141	
2015	141,849	79,321	62,528	
2020	158,456	85,343	73,113	

자료 : 한국교통연구원, (2005), “제주시 차고지증명제 도입 시행방안 연구”, p 55.

3) 주차정책

(1) 거주자 우선주차제(居住者優先駐車制, residential parking program)

거주자우선주차제란 주택가 이면도로에 주차구획선을 설치·정비하여 인근 거주자 및 업무자에게 유료로 주차면을 배정함으로써 거주민에게 주차 우선권을 부여하고 외부인의 주차를 억제하여 차고지 공급을 확대시키며, 허가된 주차구획 이외의 주차를 금지시켜 긴급 차량의 원활한 소통과 안정적인 주차면을 제공함으로써 주택가 주차질서를 확립하고 쾌적한 생활환경을 보호하기 위한 제도³⁶⁾이다.

거주자우선주차제는 런던, 파리, 암스텔담, 샌프란시스코 등 이미 심각한 주차문제를 겪고 있는 주요도시들에서 시행중인 제도로서, 우리나라에서는 1997년부터 서울시에 도입되어 현재는 서울시 전역과 인천시, 부산시 등에서 운영 중에 있다.

제주시에서는 주택가 이면도로 노상주차장의 효율적인 활용으로 주차 질서 및 긴급차량 통행로를 확보하고 주민에게 안정적인 주차공간을 제공하기 위하여 2005년 10월부터 3개 지역을 대상으로 시범운영하고, 2007년 10월 4개 지역으로 확대 운영을 거쳐 2009년 1월부터 본격 시행하고 있는데 『거주자우선주차제』 시행내용은 아래와 같다.

거주자우선주차제 시행근거는 주차장법 제8조 및 동법 시행규칙 제6조의2 및 제주특별자치도 주차장설치 및 관리조례 제21조이며, 요금징수근거는 제주특별자치도 주차장설치 및 관리조례 제5조, 주차단속근거는 주차장법 제8조의2 및 도로교통법 제35조이다.

신청자격은 거주자우선주차지역 내에 주민등록과 차량등록이 되어있거나 실제 거주하는 자, 부설주차장이 있으나 차량보유대수가 주차장 구획수보다 더 많은 건물의 거주자(주차면 초과대수에 한해 신청가능), 거주자우선주차 지역내에 거주하며 근무하는 직장의 차량을 출퇴근 또는 업무용으로 사용하고 있는 것이 확인된 자, 거주자우선주차 지역내 근무지 또는 사업장이 있어 주차구획을 사용하기 위하여 신청하는 자이다.

신청제외대상은 부설주차장이 있는 주택 거주자가 배정신청을 하는 경우, 주택내 부설주차장을 무단으로 용도를 변경하여 사용하는 경우, 여객(화물)자동차운수사업법 등 관련법규에서 차고지 또는 주차장을 의무적으로 확보하도록 되어 있는 경

36) 제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과, (2009)

우, 법적으로 주차장 확보의무가 있는 자가 주차장을 불법으로 용도 변경한 경우, 이륜자동차, 16인승의 승합자동차, 2.5톤 이상의 화물차 및 특수차량의 소유자가 배정신청을 하는 경우, 불법과태료 또는 공영주차장의 주차요금 3회 이상 체납자, 불법주차과태료 20만원이상 체납자, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법상 차고지증명 대상차량, 거주자우선주차 지역내 근무지 또는 사업장이 있어 주차구획을 사용하기 위하여 신청하는 자 등이다.

배정기준은 1세대 1차량 원칙이고, 우선순위는 장애인(장애인복지법에 의한 1급~3급까지의 장애인), 국가유공자(국가유공자등의 예우및지원에관한법률시행령제14조에서 규정한 국가유공자), 경차(배기량 기준 1000cc 이하인 차량) 이며, 최우선 배정되는 전용주차구획은 대문 및 상가출입구 앞에 주차구획을 주민의 신규설치요청에 의해 설치할 경우 해당 건물내 거주하는 건물주 또는 세입자에게 배정우선순위에 관계없이 최우선순위로 배정, 건물주(집주인)를 우선으로 하며, 건물주가 동의한 경우에는 세입자도 배정 받을 수 있음, 전용주차구획신설 신청시에는 타인의 차량통행에 지장이 없고, 기타 여건상 객관적으로 전용주차구획 설치장소로 판단될 수 있는 곳이어야 한다.

주차구역 배정 기준은 수익자부담 원칙에 따라 사용자에게 년 12만원의 사용요금을 부과하고 있다. 거주자우선주차제의 효율적인 운영관리 및 이용을 향상을 도모하기 위하여 전용주차 요금을 6개월 일시납 또는 연납시 각각 10%, 20% 할인제를 확대추진해 나가고 있다.

<표 3-16> 거주자우선주차지역내 노상주차구획선의 운용시간 및 요금

구분(사용자)	운 용 시 간		주차요금(월)
	평 일	토,일,공휴일	
주 간	09:00~18:30	주차금지	20,000원
야 간	19:00~08:00	24시간	15,000원
전 일	24시간	24시간	30,000원

주) 장애인 및 국가유공자 : 50%할인, 전용주차구획 : 30%할인

자료 : 제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과, (2009)

거주자우선주차제 시행지역은 <표 4-17>에서 보듯이 2008년 실시한 시범지역과

시설완료 지역 등 2개동 4개 지역이고, 거점지역 중심으로 단계별로 연차적 확산 추진하게 되는데, 2단계(2010. 7. 1예정) 6개동 6개지역 740면, 3단계(2011년)로 기존 시행지역 인근 23개지역 6,000면, 4단계(2012년부터) BTL 완료 및 외곽지역으로 확대 추진하게 된다.

<표 3-17> 거주자우선주차제 시행 대상지역

(단위 : 세대,대수,면)

대상지역		세대수	차량대수				노상주차면수	비고
			계	승용	승합	화물		
2개동	4개지역	2,129	2,306	1,630	204	472	501	
일도2동	일도월마트	335	345	237	29	79	167	
이도2동	아람가든	484	679	492	66	121	109	
	이도주공APT	210	253	186	23	44	67	
	자치경찰단	1,116	1,029	715	86	228	158	

자료 : 제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과, (2009)

<그림 3-2> 제주시 거주자우선주차 전경



▲5월1일 부터 거주자 우선 주차제가 시범 실시된다.

출처 : 제주특별자치도 제주시차고지증명제 홈페이지(www.parking.go.kr)

(2) 공영 주차장 시설확충

급격한 차량증가에 따른 주차공간 부족으로 주차난이 심화됨에 따라 영구적이고 안정적인 주차장 시설확충으로 주차난을 해소코자 추진해 오고 있는 사업으로 공한지 주차장 시설 및 정비, 주차장 부지매입 등의 사업을 추진하고 있다.

(3) 자기주차장갯기사업 시설지원 확대 추진

자기주차장 갖기 지원사업은 주택 내 여유공간을 활용, 주차장을 조성하는 사업으로 공영 주차장 조성비 보다 매우 적은 예산으로 부족한 주차장을 확보하여 주차난을 해소하고 시민들의 주차장 이용 생활화로 주차의식을 고취코자 2001년부터 시행해 오고 있는데, 2008년말까지 지원현황은 334백만원의 사업비를 투자하여 단독, 다가구, 다세대 등 373가구에 511면을 지원하였으며, 지원금액은 30만원에서 200만원까지 차등 지원하였다. 2009년부터는 아파트 및 연립주택으로까지 지원대상을 확대하고 지원금액도 400만원까지 상향 지원해 나갈 계획이다.

<표 3-18> 자기주차장 갖기사업 지원현황

(단위 : 백만원)

구 분	계			읍·면			동		
	주택수	면수	지급액	주택수	면수	지급액	주택수	면수	지급액
계	454	668	432	73	99	42	381	569	390
'01 ~ '05	219	293	183	42	53	21	177	240	162
2006년	46	64	39	20	20	10	26	44	29
2007년	51	71	56	1	1	1	50	70	55
2008년	69	101	66	3	6	2	66	95	64
2009년	69	139	88	7	19	8	62	120	80

※ 세부 지급규정 : 최고 400만원까지, 단독 및 공동주택까지

구 분	형 태	신규바닥포장	기존바닥활용
담장 철거후 주차장 조성	직 각 주 차	90만원	50만원
	평 행 주 차	110만원	70만원
대문철거후 주차장 조성	대문내부 기둥철거	70만원	50만원
	대문양쪽 기둥철거	110만원	90만원
	대문기둥·지붕철거	150만원	130만원

자료 : 제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과, (2010)

<그림 3-3> 자기주차장 갖기 지원사업 전경



출처 : 제주특별자치도 제주시차고지증명제 홈페이지(www.parking.go.kr)

3. 제주시의 주차정책 방향

제주시 주차정책 방향은 장·단기적으로 추진하고 있는데 먼저 단기적 주차정책을 살펴보면 주차의 전면 유료화 및 주차의식 전환, 주차문제에 대한 시민의 참여 유도, 다양한 지원방안을 통한 주택내 차고지 확보 장려, 민간 주차장사업의 지원 및 공공주차장 공급 등을 통한 부족한 차고지 공급확대, 거주자우선 주차제 시행으로 도로 및 이면 주차구획의 정비, 자기주차장 갖기 사업 지원 등을 들 수 있다.

중장기적 주차정책 방향은 이면 도로의 보행기능 회복을 통한 삶의 질 제고, 차고기능의 완전확보로 임시 주차공간과의 분리 유도 등이다.

4. 제주시와 일본의 차고지증명제 비교

선행 사례로 일본의 차고지증명제 시행 실태를 살펴보았는데, 일본의 보관장소법은 1961년에 시행되기 시작하여 거의 정착단계에 도달한 상태이다. 따라서 제도 시행에 따른 부작용이 거의 사라진 상태로 시행 초기에 있는 제주시와는 여건이 다르다 할 수 있다.

일본의 주차정책의 근간은 주차공간으로 도로의 점용을 금지하는 것을 골자로 하며 자동차를 소유·운행하기 위해서는 보관장소를 확보하도록 하고 있다. 그러나 시행 대상 지역은 자동차 운행여건에 따라 신축적으로 적용하여 도로 소통의 지장이 발생하지 않는 지역에 대해서는 차고지 확보 의무 적용을 유보하고 있다. 또한, 주차정책의 방향은 자동차마다 야간 박차를 위한 차고지 확보가 기본적인 것으로 인식되어져 도로를 주차공간으로 이용하는 것은 극히 제한적인 상황에 이루어지며, 특히 짧은 시간동안의 주차에 한정하고 있으며 이에 대한 여건이 상당히 이루어진 상태이다. 일본의 차고지 증명제 시행 주체는 경찰로 단속권한을 가지고 있다는 점에서 실효성 확보에 있어 유리한 여건임을 알 수 있다.

일본과 제주의 주차여건을 비교해 보면 1993년도 주택통계조사 결과 일본은 단독주택의 약 70%가 주택 내에 차고를 확보하고 있는 반면 제주시의 경우는 10.92%에 불과하여 일본과 같은 이면도로의 차고지 활용이 전적으로 배제된 차고지 증명제 시행이 사실상 어려운 여건임을 알 수 있다. 또한, 일본은 공영주차장에서 주차구획

의 독점적 이용을 허용하지 않기 때문에 공영주차장을 차고로 사용할 수 없는 반면 차고지가 절대적으로 부족한 제주시의 경우 공영주차장의 이용을 배제할 수 없는 여건이다. 그리고 일본은 공동주택, 특히 맨션(우리나라의 아파트와 유사)의 차고지 문제가 단독주택의 경우보다 심각한 상황으로 단독주택보다 아파트가 주차공급이 더 잘되어 있는 제주의 실정과는 다른 양상이다.³⁷⁾

이러한 여건으로 인하여 제주시 차고지증명제에서는 도로나 이면도로를 야간 차고지로 사용토록 하는 거주자 우선주차 등을 실시하고 있으나 궁극적으로는 이면도로의 기능회복과 삶의 질 제고, 도로소통의 원활화 등의 측면에서 도로나 이면도로를 차고로 활용하도록 하는 것은 지양해 나갈 필요가 있으며 도로 및 이면도로의 차고지 수요를 노외 민·공영 주차장으로 전환시켜 나감이 바람직하다 할 것이다.

제주시와 일본의 차고지증명제를 비교해 보면 <표 3-19>와 같이 대상 지역, 대상 차종, 차고지 확보기준 등에서 차이를 보이고 있다.

<표 3-19> 제주시와 일본의 차고지증명제 비교

항 목	제주시 차고지증명제	일본 차고지증명제
대상 차종	대형자동차(2000cc이상), 36인승 이상 승합자동차, 적재량 5톤이상 화물자동차, 10톤이상 특수자동차	<ul style="list-style-type: none"> • 초기법 : 자동차 • 개정법 : 경자동차(800cc이상) 포함
차고지 확인 절차	자동차 등록 시 시장의 차고지증명 필요	<ul style="list-style-type: none"> • 자동차 등록시 경찰서장의 차고증명이 필요 • ② 경자동차에 대해서는 신고제(신고의무위반에는 벌칙이 있음)
차고지 변경이 있는 경우	15일 이내 신고	등록자동차, 경자동차 똑같이 신고(신고의무위반에는 벌칙이 있음)
증명 표시	차고지증명 표지 부착	자동차에 보관장소 표시 부착
차고지 요건	조례에 규정	시행령으로 정함
차고지 확보기준	사용본거지로부터 반경 500m 이내 (반경 1/2 범위 내에서 완화 가능)	사용본거지로부터 반경 2km 이내
차고지를 확보하지 않은 자동차 보유자에 대한 행정조치	차고지 확보 명령	자동차 보관장소가 확보될 때까지 자동차의 운행제한제도를 가짐 (제한 위반에는 벌칙 있음)
벌 칙	300만원 이하의 벌금 자동차 번호판 영치	3월 이하의 징역(초기법과 같음) 벌금액은 인상(20만엔)

자료 : 필자가 자료 작성

37) 한국교통연구원, (2005), "제주시 차고지증명제 도입 시행방안 연구", p 101.

그리고 일본의 겨우 단독이나 공동주택의 차고지 확보가 어려운 경우 소규모 월단위 임대주차장의 이용이 활성화되어 있다. 유흥지를 활용함으로써 주차장 확보에 들어가는 비용을 최소화할 뿐만 아니라 주택가에 인접해 있다는 장점을 살리는 방안으로서 제주시에서도 민간이 운영하는 월단위 임대주차사업의 활성화를 모색할 필요가 있다.



<그림 3-6> 동경 신주쿠 소재의 월단위 임대주차장

출처 : 한국교통연구원, 제주시 차고지증명제 시행방안연구, 2005, p 102.

제2절 제주시 차고지증명제 불응요인 분석

이 절에서는 제주시 차고지증명제 시행과 관련하여 분석틀에서 제시한 요인들에 맞추어 왜 이러한 정책불응이 발생하였는지를 언론에서 보도된 내용을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 정책 차원으로서의 불응요인

정책집행에 있어 불응요인은 정책이 내재적으로 어떠한 요건을 충족시키지 못하였기에 대상집단이 불응하느냐에 관한 것인데, 정책의 소망성, 정책의 일관성, 행태 변화의 크기, 정책의 강제성의 관점에서 논하면 다음과 같다.

(1) 정책의 소망성

정책의 실질적 내용이 바람직한 것으로 집행에 관련된 사람이 인식한다면 정책집행의 성공가능성은 커진다. 이와 같은 정책의 목표나 수단에 대한 소망성 판단기준은 사람마다 각각 다른 주관적 판단기준이므로 아무리 국가·사회적인 입장에서 객관적으로 보아 소망스러운 정책이라고 하더라도 순응 주체인 정책대상집단의 입장에서 보면 그렇지 아니한 경우도 많기 때문에 불응이 발생할 수도 있다. 그러므로 정책내용의 소망성에 대한 판단을 하고자 할 때에는 대상집단의 입장에서 판단하고 있는가 여부를 고려해야 한다.

차고지증명제는 그 정책의 목적이 제주도가 전국에서 세대당·인구당 자동차보유율이 가장 높을 뿐만 아니라 한정된 지역에 자동차가 계속 증가되어, 교통 및 주차문제가 심각하게 대두되고 있는 상태에서 주차장 확보율이 전국 지방자치단체 중에서 최상위권에 포함되는 등 차고지 증명제 도입을 위한 여건이 비교적 양호하므로 주차문제를 개선하고 국제관광도시로서의 쾌적한 교통 환경을 조성코자 하는 제도로서 그 목표는 정당성을 갖고 있다고 볼 수 있으나, 그 집행에 있어서 구 도심지 주차공간이 부족한 지역 및 다세대·다가구 주택에 대한 대책마련이 안된 상태에서 시행되어 문제가 발생했다는 주장이 언론 등에서 제기되고 있다. 정책내용으로 인한 불응사례를 살펴보면 다음과 같다.

① 주차장 확보 및 사후관리

현재 제주시에 등록된 차고지 383건 가운데 35%가 공영 주차장이나 인근 부지등을 임대한 것으로 나타났다. 그만큼 차고지 확보에 어려움을 겪고 있다는 것입니다. 주차공간이 부족한 일부 다세대 주택의 경우 주차장 확보에 따른 분쟁도 벌어지고 있습니다. 12건은 차량 출입 곤란 등 차고지 부적합 판정을 받았다.

무분별한 차량증가를 억제해 도심지 주차난 해소에 실질적인 도움이 될 수 있도록 차고지증명제 시행에 따른 문제점이 서둘러 보완돼야 하고 사후관리도 이루어져야 할 것이다.³⁸⁾

② 주차밀집지역 주차장 부족

제주시 차고지 증명제 시행 100일을 분석한 결과, 주차장이 부족한 공동주택 입

38) 이 내용은 JBS, 2007. 3월 22일자 방송된 내용에서 발췌하여 정리하였음

주자들의 협의가 제대로 이루어지지 않고 있다. 또, 주차밀집지역에서는 주차장을 확보하기가 곤란하고 사후관리도 어려운 실정이다.³⁹⁾

차고지 증명제 시행 3개월이 지났으나 주거용 건물의 필요 주차 면적 중 50%밖에 확보가 안된 상태에서 실시하는 차고지증명제가 무사할리 만무하다. 주택에 딸린 주차공간만 부족한 것이 아니다. 주택 밀집지역 어디나 공영·민영주차장이 절대 모자라 밤마다 주차전쟁을 치르는 실정이다.

그렇다고 필요한 제도를 철회할 수도 없는 일이다. 해법은 공영주차장을 늘리는 것이다. 조금씩이라도 꾸준히 늘려가는 것이 중요하다. 나중에 한꺼번에 하겠다는 것은 파국적인 생각이다. 갈수록 주차난은 점점 더 심해지고, 주차장 확보 역시 점점 더 어려워질 것이기 때문이다.⁴⁰⁾

③ 구 도심지역 주차장 부족

차고지증명제 시행 100일간의 운영상황을 분석한 결과 시민들이 차고지 확보를 증명한 건수는 831건에 이르고 있다. 이중 땅이 없어 남의 땅을 빌려 차고지를 확보한 임대차고는 370건(45%)에 이르고 있다. 심지어 일부 시민들은 공영·민영 주차장을 차고지로 임대하는 사례도 속출하고 있다.

삼도1동 등 옛 도심지의 주택밀집지역 주민들은 부설주차장마저 없어 차고지 확보에 큰 어려움을 겪고 있다. 또 임대차고율이 지난 3월 35%에서 10%가량 늘어나고 있는데다 주차장이 세대수보다 적은 다세대·다가구 주택은 차고지 확보에 따른 입주 세대간 분쟁이 벌어지고 있는 등 차고지 확보난이 벌어지고 있다.⁴¹⁾

④ 처리기간 및 사후관리

차고지 증명제 시행과 관련하여 풀어야 할 문제점이 산적해 있는 상태인데, 첫째 현재 차고지증명 접수가 되면 차고지 현장 확인 및 전산등록 절차를 거치고 있지만 이 기일이 5일 정도 소요되면서 대부분의 민원인들이 빠른 시일 내로 처리해 줄 것을 요구하고 있다. 또, 주차장이 세대수보다 부족한 다세대 및 다가구 주택인 경우 차고지 확보에 따른 입주 세대간의 협의가 제대로 이루어지지 않고 있는 것도 문제점으로 드러났다. 특히, 확보된 차고지의 사후관리와 함께 부설주차장이 없는 옛 도

39) 이 내용은 mbc, 2007. 5월 17일자 방송된 내용에서 발췌하여 정리하였음

40) 한라일보, 사설, 2007년 5월 3일

41) 김대생 기자, 「차고지증명제 산넘어 산」, 제민일보, 2007년 5월 18일

심지 주택 밀집지역인 경우 차고지 확보에 큰 어려움이 따르고 있다.⁴²⁾

⑤ 다세대·다가구 주택 주차장 부족

제주시 차고지증명제 시행 100일 추진상황을 보면 다세대 및 다가구 주택의 차고지 부족이 특히 문제라며 이로 인해 입주 세대간 협의가 제대로 이뤄지지 않아 차고지증명을 제때 발급받지 못하는 사례가 나타나고 있다고 말했다.

주택 부설주차장이 거의 없는 구 도심지의 주택 밀집지역도 사정이 비슷하다. 사실 구 도심지 일부 동지역은 주택가 주차장 확보율이 20~30% 안팎인 곳이 있을 정도로 주차사정이 매우 열악한 형편이다. 차고지를 갖추려고 해도 인근에 빈 땅이 없어 그럴 처지도 못되는 곳도 수두룩하다.

확보된 차고지의 사후관리 문제 또한 쉬운 일이 아니다. 차고지증명을 받기 위해 임시로 차고지로 신청해 놓고 이곳에 차를 세우지 않거나 그 차고지가 제대로 관리하지 않아 애물단지로 전락할 우려가 있기 때문이다.

차고지증명제는 무엇보다 부족한 주차장 시설을 어떤 방법으로 최단기간 내에 확충하느냐에 성공여부가 달려있다. 관건은 돈이다. ⁴³⁾

⑥ 공청회 등 주민 공감대 형성 부족

차고지증명제 대상차량이 확대되어 모든 차량 대상으로 시행됨으로 인하여 발생하는 문제로는 첫째, 장애인차량과 차량으로 생활하는 소시민들에 대한 배려가 없다는 점. 둘째, 이웃간의 분쟁을 막는다는데 이로 인하여 발생하는 문제로 예전에 지은 다가구 주택 및 임대주택 같은 경우 먼저 차고지를 신청한 세대와 늦게 신청하는 세대간의 분쟁이 있을 수 있다는 점. 셋째, 차고지증명제를 시행하는데 부족한 주차장 확보 예산은 무슨 돈으로 마련할 것이냐는 점. 넷째, 자동차 세일즈맨과 중고차 시장 축소로 인하여 제주도 경제에 악영향을 미칠 수 있다는 점. 다섯째, 차고지증명제를 편법으로 이용하여 렌터카를 임대하거나 불법 주차장을 이용하여 수익 창출 하는 점 등이다.

좋은 취지를 살리기 위해서는 좀더 많은 의견과 공청회를 유지하여 파생되는 문제점을 해결하여 다수의 도민들에게 이익을 줄 수 있는 제도로 나아갔으면 하는 바램이고, 더 나아가 전국적인 벤치마킹의 제도로 자리매김하려는 의지가 필요할 것이다.⁴⁴⁾

42) 진기철 기자, 「차고지증명제 순조, 풀 과제도 많아」, 제주타임스, 2007년 5월 18일

43) 김승철 기자, 「차고지증명제 시행 100일 시설확충예산 확보 시급」, 한라일보, 2007년 5월 18일

(2) 정책의 일관성

일관성이라는 말에는 크게 두 가지의 뜻이 있는데 하나는 시종일관이라는 뜻으로 동일한 원칙이나 행동방침 또는 형식 등에 집착하거나 그것을 고수하는 것이고, 다른 하나는 조화성이라는 뜻으로 어떤 복잡한 사물을 구성하고 있는 각 요소들이 상호간에 조화를 이루어 적합성을 유지하는 것이라고 말할 수 있다. 정책의 속성이와 연관시키면 전자는 지속성과 장기성 및 반복성 등과 관련되고 후자는 총체성과 적합성 등과 관련된다고 할 수 있다. 정책이 전자에서 말하는 속성을 결여하면 정책의 안전성을 해치고 미래지향성 및 계획성에도 영향을 주게 되며, 후자의 속성이 결여되면 사면초가의 상태에 처하여 그 정책의 추진에 차질을 빚게 된다.

제주도 차고지증명제는 당초 시행 초기부터 단계별 추진계획에 의거 2009년도부터 중형자동차로 확대하고, 2012년부터는 경자동차를 제외한 전 차종으로 도 전역에 실시하는 것으로 조례가 제정되었으나, 시행 초기의 운영과정에서 나타난 불합리한 사항과 주차공간 확보의 현실적 어려움, 주민들의 경제적 부담 등을 고려해 현실에 맞도록 개선한 후에 확대 시행되어야 한다고 의원발의로 조례개정이 됨에 따라 3년이 연기되는 등 정책집행의 일관성에 크게 손상을 입게 되었다.

(3) 행태 변화의 크기

대상집단에게 요구되는 행태 변화의 정도가 기존의 관행이나 생활습관과 차이가 클수록 대상집단은 소극적이며 부정적인 태도를 가지고 대응하기 쉬우며 정책집행이 어려워진다.⁴⁵⁾정책은 대상집단에게 어떠한 요구를 하고 그 정책에 적응하도록 하기 때문에 저항을 불러올 수 있는 것이다. 이 경우 집단 활동은 상당한 제약에 직면하게 되고 일반적으로 정책의 순응 확보 수단을 사용하게 되는데 도덕적 설득, 유인 또는 강제, 처벌 또는 강압의 방법이 그것이다.

제주시 이도동 영산홍주택 입주자대표회와 혜성무지개타운 입주자대표회 등은 2009년 1월부터 중형차량(1500cc 이상)으로 차고지증명제 확대 시행되면 현재도 주차공간이 부족한 상황에서 지역주민들의 피해만 가중될 것이라는 청원서를 도의회에 제출하게 되었다.⁴⁶⁾이는 차고지증명제가 대상집단에게 요구하는 부담이 크다고

44) 양지훈 기자, 「공청회 없이 만든 차고지증명제, 독인가 약인가?」, 코리아뉴스, 2008년 11월 24일

45) P. Sabatier and D. Manmanian. *op. cit.*, pp. 24.

다고 느꼈다는 것을 보여주는 것이다.

(4) 정책의 강제성

정책은 강제성이 구비되어 있어야 순응을 확보하기 쉽다. 주로 순응확보 전략 중 규제 전략이라고 일컬어지는 그 내용인데 불응이 야기하는 사회적 해독이 크기 때문에 제재를 가할 필요가 있다는 가정 하에 이루어진다.

제주시 차고지증명제 정책내용에서의 정책 불응 요인은 부설주차장이 없는 구 도심지 주택밀집지역 및 주차장이 세대수보다 부족한 다세대 및 다가구 주택 등 차고지 확보가 곤란한 지역에 대한 주차장 확보 대책 미비한 상태임에도 불구하고 자동차를 구입하거나 자동차 보유자가 전입을 하는 경우에 보관장소인 차고지를 반드시 확보하도록 의무화하여 차고지 확보가 안되면 자동차 등록이 불가하고, 차고지 확보명령이 강제되고 있다.

2. 대상집단 차원으로서의 불응요인

대상집단은 정책에 의하여 영향을 받는 조직 및 집단에 속하여 정책의 요구에 따라 변화되어야 하는 집단 및 개인이다(Smith, 1991). 대상집단 요인은 대상집단의 능력, 대상집단의 사회경제적 특성, 인구·사회경제적 특성 등으로 구성되었다. 대상집단으로부터 발생하는 불응요인은 대상집단이 정책에 대하여 가지고 있는 태도와 대상집단의 능력에서 주로 기인하는 것이다. 이러한 능력요인으로는 재정적인 능력 뿐만 아니라 지적 자원, 물질적 자원, 정보·정신적인 능력 등이 주요 요인이 된다.

차고지증명제 시행으로 인한 대상집단 요인으로 인한 불응요인으로 시민의 불응 사례를 살펴보면 다음과 같다.

1) 차고지증명제 확대 시행에 대한 불응

2008년 12월 17일 제주시 이도동 영산홍주택 입주자대표회와 혜성무지개타운 입주자대표회 등은 2009년 1월 1일부터 1500cc 이상 중형차량으로 차고지증명제가 확

46) 김태형 기자, 「차고지증명제 논란 가중」, 제주일보, 2008. 12. 18

대 시행되면 현재도 주차공간이 부족한 상황에서 지역주민들의 피해만 가중될 것이라는 청원서를 도의회에 제출하였다.⁴⁷⁾

2) 부설주차장 불법 무단점용

① 제주시내 건축물 부설주차장이 주차 용도가 아닌 다른 용도로 쓰이는 불법행위가 끊이지 않고 있으며, 이같은 행위가 새로운 도심 주차난의 원인이라는 지적이 제기되고 있다.⁴⁸⁾

② 제주도내 건축물 부설주차장 중 다른 용도로 사용하거나 장애물 설치 등으로 주차장 본래의 기능을 상실한 건축물들이 무더기로 검찰에 적발됐다. 에에따라 건축물 부설주차장 관리운영에 대한 건축주의 의식변화와 행정당국의 근본적인 대책이 요구되고 있다.⁴⁹⁾

③ 제주시내 주차면수의 70% 이상을 차지하고 있는 건축물 부설주차장이 다른 용도로 이용되는 사례가 많아 도심지 주차난을 심화시키는 요인이 되고 있다. 제주시가 올 들어 관내 건축물 부설주차장 850개소를 대상으로 이용실태를 점검한 결과, 72개소가 창고 등 다른 용도로 주차장을 사용하다 적발됐다. 시내 부설주차장의 약 10%가 제 기능을 못하고 있는 셈이다.

불법 유형은 물건적치가 30건으로 가장 많았고, 이어 용도변경 26건, 출입구 폐쇄 등 기타 16건 등의 순으로 나타났다. 시는 이들 건물주에 대해 개선 및 원상회복 명령과 함께 사안이 중한 43건에 대해서는 형사고발 조치했다. 시는 이에 앞서 지난해에도 용도의 사용 부설주차장 83곳을 적발 조치한 바 있다.⁵⁰⁾

④ 부설주차장 불법 용도변경 등 주차난 부채질

제주시가 전국 처음이라는 자부심을 갖고 시행하고 있는 “차고지 증명제”도 시행 초 요란한 시동과는 달리 갖가지 문제점을 야기하고 있다. 차고지증명을 받은 차고지에 대한 실태조사결과 차고지를 상당수가 타용도로 사용하거나 폐쇄해버리는 등 사실상의 차고지 역할을 하지 못하고 있는 것으로 나타났다는 것이다. 차량등록을

47) 김태형 기자, 「차고지증명제 논란 가중」, 제주일보, 2008. 12. 18

48) 조문욱 기자, 건물 부설주차장 불법행위 여전, 도심주차난 부채질, 제주일보, 2007년 4월 13일

49) 강시영 기자, 무더기 부설주차장 무더기 적발, 한라일보, 2007년 7월 26일

50) 한경훈 기자, 건축물 부설주차장 용도의 사용 여전, 제주타임스, 2007년 8월 25일

위한 위장 차고지 증명을 발급받은 경우도 있었다고 한다. 이 때문에 차고지 증명제 시행취지인 주차난 해소나 쾌적한 주차환경 조성은 구호로만 끝나는 것이 아니냐는 우려가 나오고 있다.

시책 시행의 효과는 말로만 이뤄지는 것이 아니다. 얼마나 시책추진에 강력한 의지를 갖고 추진하느냐의 추진력에 달려 있다 하겠다. 차고지증명제가 용두사미되지 않도록 행정력을 발휘해야 할 것이다.⁵¹⁾

3) 주차장 쪼이기 - 거주자우선주차제

① 주택가나 상가 밀집지역에서의 주차난이 점점 심화됨에 따라 이면도로나 노상주차장에 갖가지 적치물이 등장, 도시미관을 해치고 있다는 지적이다. 적치물은 물통, 화분, 돌덩이, 심지어 드럼통에 이르기까지 그 종류도 천태만상이어서 시민들의 눈살을 찌푸리게 하고 있다.⁵²⁾

② “남이야 어떻든 내 차를 세울 공간, 내 가게 손님 차량만 세울 공간만 있으면 되지 남은 상관 없다”는 식의 나만 편하면 그만이라는 이기주의가 팽배하고 있다. 제주시 중심지의 주택가나 상가 밀집지역에서는 자신만의 주차공간 확보를 위해 화분이나 물통, 페인트통 등의 도구들을 쉽게 찾아볼 수 있다.⁵³⁾

③ 주택가나 상가에서 주차공간을 확보하기 위해 속칭 “쪼이기”도구들을 길가에 내놓은 광경을 흔히 볼 수 있다. 이른바 “물 좋은 곳”이란 데에는 어김없이 물통이나 화분 등 온갖 쪼이기 도구들이 즐비하다. 자기 집 주변에는 자기 자동차만 주차하고, 가게 주변에는 자신과 고객의 주차편의를 위한 것으로, 특히 이면도로에서 어렵지 않게 볼 수 있는 쪼이기 광경이다. 심지어 시민 모두의 주차편의를 위해 도로 상에 공식적으로 시설해 놓은 노상주차장에도 이같은 쪼하기가 종종 벌어지고 있다.⁵⁴⁾

④ 거주자우선주차제⁵⁵⁾

제주시가 이달 1일부터 4개구역에 대해 유료 전환한 '거주자 우선주차제'가 시험

51) 제주타임스, 사설, 「차고지증명제 “용두사미” 안되게」, 2007년 10월 20일

52) 김봉현 기자, 주차장 "쪼이기" 이기주의 극성, 제주시 시민에 호소, 제주의 소리, 2007년 8월 9일

53) 조문욱 기자, 주차공간에 화분물통페인트통 등 세우기 일쑤, 나만 편하면 된다 팽배, 제주일보, 2007년 8월 10일

54) 다이내믹제주, 사설, 주차공간 확보 위한 "쪼이기" 이제는 청산해야 할 때다, 2007년 8월 20일

55) 문미숙 기자, “시험대 오른 거주자우선주차제 - 취지 공감하나 주민갈등 우려”, 한라일보, 2009년 5월 4일

대에 올랐다. 2005년 10월 시범도입후 시행까지 4년이 걸릴 정도로 우여곡절을 겪은터라 더욱 관심이 쏠리고 있다. 제주시가 시행시기를 자꾸 늦추면서 행정의 신뢰성을 떨어뜨린데다 민원을 우려해 시행구역도 당초 10개구역에서 주차여건이 상대적으로 좋은 곳으로 대폭 축소, 시민공감대 확산과 문제점 도출에 한계를 지니는 탓이다

거주자 우선주차제는 현재 서울·부산·울산 등 전국 39개 기초지방자치단체에서도 도입하고 있는 제도로 무질서한 주차환경 개선에 일정부분 효과가 있다는 분석이다.

그러나 벌써부터 주차와 견인 과정에서 주민과 주민, 주민과 단속요원간 갈등을 우려하는 목소리가 만만치 않아 주민 갈등과 공동체 붕괴 우려 등 실효성을 둘러싼 논란은 여전하다. 거주자 우선주차가 적용되는 시간은 오후 7시부터 밤 12시까지다. 특정인이 지정받은 주차공간이라도 낮시간엔 누구나 자유롭게 주차할 수 있다. 하지만 월 1만원을 내고 주차공간을 지정받은 이들이 개인편의를 위해 낮시간에도 타인의 이용을 화분·물통으로 막을 경우 마찰은 불가피하다.

외부차량의 주차도 심각한 문제다. 저녁시간대 친구·친척 모임, 경조사 등으로 거주자 우선주차구역을 방문하는 이들은 주차공간을 찾아 헤매야 한다.

주민 양모(39·제주시 이도2동)씨는 "주차를 둘러싼 이웃간 갈등을 막자고 도입하는 제도인데, 돈을 내고 주차공간을 확보했다고 다른 차들을 얼씬도 못하게 한다면 오히려 갈등을 키울 수 있다"고 했다.

4) 무료주차장 조성 어려움

① 도심지 주차난 해소 차원에서 사용하지 않는 국유지에 무료주차장 조성을 건의한 것에 대해 일부 정부기관이 거절 의사를 밝히면서 눈총을 사고 있다.⁵⁶⁾

② 제주시가 제6호광장 인근 부지에 77억 5천만원을 들여 1,000대 수용 규모의 대규모 공영주차장 조성사업을 추진하고 있으나 토지보상 협의 지연으로 주차장 조성에 난항을 겪고 있다.⁵⁷⁾

5) 유료주차장 이용 회피

56) 진기철 기자, 노는 국유지 활용 무료주차장 조성, 일부 정부기관 뒷잠만 눈총, 제주타임스, 2007년 4월 24일

57) 박민호 기자, 대규모 공영주차장 조성 난항, 제주타임스, 2007년 8월 24일

① 제주시가 관내 무료 공영주차장에 대해 전면 유료화를 실시하면서 정작 유료화 주차장은 텅 비고 주변 좁은 이면도로에는 양편으로 차량들이 줄지어 주차돼 있어 교통 몸살을 앓고 있다.⁵⁸⁾

② 도심지 공영주차장을 중심으로 유료화가 점차 확산되고 있으나 유료 공영주차장의 주차회전율은 크게 낮아 주변지역의 주차난을 가중시키고 있는 것으로 나타나고 있다. 25일 제주특별자치도가 도내 21개 유료 공영주차장 이용현황을 분석한 결과 총 주차면수 1,666대에 1일 이용대수는 3,485대로 1일 주차회전율은 2.1대 수준에 머물고 있는 것으로 조사됐다.⁵⁹⁾

③ 제주시 공영주차장에 대한 유료화가 점차 확대되고 있지만 유료로 전환된 주차장 이용률은 낮아 이에 따른 대책 마련이 요구되고 있다. 시민들의 유료주차장 이용 기피는 상권침체로까지 이어지고 있다.⁶⁰⁾

④ 제주시에서 차고지증명제 시행에 앞서 지난해부터 선결과제로 내놓은 도심지 공영주차장 997곳의 연차별 전면 유료화 전략은 긍정적으로 평가 받았다. 이로써 3만 2,000여 면이란 주차공간이 정상적으로 가동되면 주차난 해소에 상당히 기여할 것으로 기대됐기 때문이다. 그러나 실상은 영 정반대여서 실망 그 자체다. 종전 같으면 빼곡이 들어차던 공영주차장이 유료화 이후부터는 텅텅 비고 있어서다. 그 대신 주변 이면도로는 몰려드는 차량들로 교통난이 이만저만이 아니라고 한다.

이는 상당수 운전자들이 30분당 주차료 500원도 비싸다며 내기 싫다고 하는 방증이다.⁶¹⁾

⑤ 차고지 증명제 시행 후 2009년 9월말 현재까지 차고지 증명실적은 모두 8774건이며 이중 차고지가 없어 차고지를 임대한 경우는 900건으로 10%를 넘기고 있다.

거주하는 주택(개인, 아파트 등 공동주택)에 차고지가 없는 경우에는 인근의 토지를 임대하거나 공영주차장 및 민영주차장에서 주차장을 장기 임대해야 하는데 임대료가 월 3만원 안팎에 이르고 있다. 또한 이처럼 임대한 차고지가 거주지와 멀리 떨어져 있는 일부 운전자들은 자신의 차고지가 아닌 거주지 인근에 주차하면서 ‘주

58) 조문욱 기자, “유료주차장 주변 도로 몸살”, 제주일보, 2007년 3월 7일

59) 강제병 기자, 유료 공영주차장 회전율 하루 2.1대 불과, 운전자 의식 개선돼야, 제주일보, 2007년 4월 26일

60) 진기철 기자, 유료주차장 기피, 주차난 가중, 제주타임스, 2007년 5월 1일

61) 제주일보, 사설, 주차료 500원도 비싸다는 시민의식, 2007년 4월 27일

택가 주차난 해소'라는 시행 취지를 무색케 하는 사례도 발생하고 있다.⁶²⁾

6) 무료주차장 영업용차량 점거

날로 증가하는 주차수요를 해결하기 위해 마련된 무료주차장이 화물차와 버스 등 불법주차 차량들이 점거해 정작 시민들이 이용하는데 불편을 겪고 있다. 주차장 인근 마트의 전용주차장으로 이용되는가 하면 버스와 택시 등 영업용 차량들로 북적이는 게 현실이다.⁶³⁾

3. 환경적 차원으로서의 불응요인

(1) 정치적 환경

대중은 쉽게 흥분하고 곧 잊어버리는 속성이 있기 때문에 일시적인 정치적 상황도 정책순응에 영향을 주지만 주요한 요인으로서의 정치적 상황은 정치발전의 정도와 정치엘리트에 대한 신뢰라고 할 수 있다.⁶⁴⁾ 이는 직접적인 요인이라기 보다는 정책집행 대상자에게 편견과 함께 다른 요인이 결부되어 정책에 대한 반응을 발생시키는 간접적 요인이라고 할 수 있다. 특히 부정적인 편견이 발생하면 정책불응이 나타날 가능성이 증가하는 것이다.

본 사례에서 정치적 요인으로서의 불응요인을 살펴보면 첫째, 2008년 12월 17일 제주도의회 김수남 의원은 2009년 1월부터 확대 시행 예정인 차고지증명제를 추진하는 과정에서 사전 정지작업이 이뤄지지 않는 바람에 곳곳에서 민원과 청원이 끊이지 않고 있는 실정이라며, “시민들의 불편 해소를 위해서라도 차고지증명제 확대 시행 이전에 사전 문제점들을 해소하는 등 충분한 준비를 해야 한다”고 주장했다. 김의원은 업무수행 전담기구 설치를 위한 인력확보와 추진방안만 마련됐을 뿐 “시민 공감대 형성 미흡, 기반시설 미확충, 실효성 확보방안 미검토, 주차시설 확보에 필요한 재원 확보 미흡하다고 지적했다.⁶⁵⁾

둘째, 차고지증명제 시행 초기의 운영과정에서 나타난 불합리한 사항과 주차공간

62) 조문욱 기자, 차고지증명제 시행 3년째, 10명중 한명꼴로 자기 주차공간 없어, 제주일보, 2009년 10월 14일

63) 김명선 기자, 공영주차장 영업용차 점거 무료 약용, 대형트럭버스 등 불법주차, 한라일보, 2007년 5월 20일

64) 오을임 외, 전개논문, p. 20.

65) 허호준 기자, 한겨레신문, 「제주 차고지증명제 연기를」, 2008년 12월 17일

확보의 현실적 어려움, 주민들의 경제적 부담 등을 고려해 현실에 맞도록 개선하기 위해 도의원이 발의한 조례개정안을 수정 의결함에 따라 내년부터 시행이 예정된 1,500cc이상 중형자동차에 대한 차고지증명은 3년 후인 2012년으로 연기됐고, 1,500cc미만 소형자동차도 2015년 이후에 적용된다.⁶⁶⁾

(2) 사회경제적 환경

사회경제적 상황의 변동은 특정한 정책의 집행을 어렵게 만들 수 있고, 지역 간의 사회경제적 수준의 차이는 효율적 정책집행에 지장을 줄 수 있다.

본 사례에서 사회경제적 환경요인으로 첫째, 차고지증명제 시행 후 구 시가지는 주차장법 강화로 재건축, 유지보수가 안돼 경제가 침체되고 점점 피폐해가면서 도시의 공동화 현상이 가중되고 있으며, 세입자 차고지가 갖추어지지 않은 임대가구와 사무실 건물은 세입자로부터 외면당해 부동산 가격 인하로 이어지고 있다.⁶⁷⁾

둘째, 자동차 산업의 정체로 당장에 자동차 관련 지방세수가 줄고, 자동차 판매 저조로 인한 지역경제 저해요인이 될 뿐만 아니라 기존 건축허가조건에 의해 형성된 구도심권과 2005년 이전에 형성된 신제주 구도심권 공동화를 부추기는 영향 초래하고 있다. 특히 앞으로 전 차종을 대상으로 확대 시행되면 서민들의 생계수단으로 쓰이는 자동차를 대상으로 한 정책이라는 점에서 문제의 심각성이 있다.⁶⁸⁾

(3) 여론

특정한 정책에 대한 일반 대중의 관심은 시일이 경과함에 따라 변할 수 있으며 지역에 따라 강도에 많은 차이가 있는데 이러한 대중의 관심과 지지도 정책의 집행에 영향을 미친다. 따라서 성공적인 집행을 위해서는 지속적인 대중의 지지나 여론의 반응이 중요하며, 특히 여론을 일으키는 매스컴은 사업의 집행목적이나 취지를 상세히 보도하고 사업의 중요성을 부각시킴으로써 일반대중의 지지를 얻어내게 함과 동시에, 집행과정에서 드러나는 문제점을 계속해서 지적함으로써 대중들의 비판적 여론을 조성하고 집행주체로 하여금 집행 과정에서 일어나는 장애를 조기에 극

66) 김대휘 기자, 차고지증명제 시행 3년 연기, 제주CBS, 노컷뉴스, 2008년 12월 18일

67) 부임춘 기자, 주차장법 강화로 구도심권 공동화현상 가속도 심화, 제주프레스, 2008년 3월 13일

68) 부임춘 기자, 차고지증명제, 서민들에게 가혹한 정책, 제주프레스, 2008년 12월 31일

복하도록 노력하게 된다.

차고지증명제 시행에 있어 부정적인 여론을 조성할 수 있는 사례들을 살펴보면 다음과 같다.

① 차고지증명제 시행 준비 부족

차고지증명제 시행 준비 부족으로 위장 전입 사례가 속출할 수 있다는 점, 차고지를 갖춘 다른 사람 이름으로 차를 등록하거나 개인차고지가 없을 경우 유료주차장 사용계약서를 제출하면 차고지를 확보한 것으로 간주되지만 실제 이용여부는 알 수 없다는 점, 교통관련 부서의 인력증원이 이루어지지 않은 상황에서 차고지 허가가 졸속으로 이뤄질 가능성도 배제할 수 없다는 점 등 시행 전부터 이미 많은 문제점이 노출되고 있어, 시행과 함께 조속한 제도개선이 이뤄져야 할 것으로 보인다고 제기하였다.⁶⁹⁾

② 차고지증명제가 우선 도내 일부 지역에서만 실시되기 때문에, 위장전입 등 주민들이 편법을 동원할 경우 성공적인 추진이 불가능하고, 주민들의 자발적이고 적극적인 참여의식이 무엇보다 중요하며, 일본이 5차례 제도개선을 거쳐 40년 넘게 걸쳐 정착시킨 것에서 드러나듯이 제도는 적어도 10년 후에야 효과가 나타나는 장기 정책이므로 단기적 성과에 연연하지 않고 멀리 내다보는 거시적 자세와 일관성 있는 정책 추진이 필요하다고 제기하였다.⁷⁰⁾

③ 차고지증명제가 다음달부터 시행되지만 2002년 이전에 지은 공동주택 등은 1가구 1주차장이 확보되지 않은 실정인데도 주민동의나 관리소장의 확인서를 요구하고 있어 주민들의 갈등이 예상되는 등 공동주택에 대한 준비소홀로 혼란이 우려된다고 지적하였다.⁷¹⁾

69) 이 내용은 KBS(심층취재), 2007. 1월 30일자 방송된 내용에서 발췌하여 정리하였음

70) 이 내용은 KBS(심층취재), 2007. 1월 31일자 방송된 내용에서 발췌하여 정리하였음

71) 이 내용은 mbc, 2007. 1월 31일자 방송된 내용에서 발췌하여 정리하였음

제4장 차고지증명제 순응방안 확보를 위한 정책 제언

차고지증명제도는 장기적인 차원에서 근본적인 주차문제를 해결하기 위한 궁극적 목적을 두고 시행하고 있기 때문에 단기간에 모든 성과가 나타나는 것이 아니며, 지금부터 시행하더라도 기존에 등록된 자동차가 완전히 교체되는 시점인 20년 후에 이르러야 효과가 나타날 수 있다.

차고지증명제도의 시행은 “자동차 소유자는 자신의 자동차를 안전하고, 타인의 생활에 불편을 초래하지 않는 장소에 잘 보관 관리해야 한다”는 책임의식을 확고히 하여 건전한 자동차문화의 정착을 도우며 더 나아가 맑고 깨끗한 제주국제자유도시 및 사람중심의 생태도시에 걸맞은 선진 교통문화 모범도시를 실현하여 편리하고 안전하며 질서 있는 주차정책을 실현하여 시민의 삶의 질을 높이는데 그 궁극적인 목적이 있다 할 것이므로 차고지증명제의 순응방안 확보를 위해서 제안한다면 다음과 같다.

제1절 정책차원으로서의 순응확보 방안

1. 주차시설의 확충

차고지 증명제 성공은 무엇보다도 부족한 차고지 시설을 어떤 방법으로 최단기간 내에 확보하느냐가 관건이라 할 수 있다. 주택가에 있어서 야간 주차난의 주원인은 자동차를 구입하는 사람들이 차고 문제를 고려하지 않고 자동차의 편리함만을 추구하여 자동차를 구입하기 때문이며, 자동차를 주차할 때 가까운 장소에 주차시설이 나 주차공간이 있음에도 불구하고 주거지와 가장 가까운 위치에만 주차하려는 잘못된 습성, 즉, 주차문화의 부재 때문으로 볼 수 있다.

특히, 대상 차량의 대다수를 차지하고 있는 중소형차(전체 차량의 80%)까지 확대 시행 시 수요 증가 대비 주차면 부족으로 위장전입, 입주세대간 분쟁 발생이 우려되고 있다. 또한, 구도심지 및 외곽지역 일부 공영주차장 등 기반시설이 부족한 지역은 차고지증명을 받지 못하는 경우 민원 발생이 우려되는 실정이다.

주차시설 부족 문제 해결을 위한 가장 근본적인 해결방법은 각 개인이 자기 자동차에 대한 차고지를 스스로 확보하려는 노력에 있다. 그러나 각 개인의 노력만으로도 해결되지 않을 경우에는 관련제도를 정비하고 정비된 제도에 의해 시행이 될 수 있는 주변 환경 개선이 필요하다. 물론 개인의 자동차까지 전부 수용할 주차시설을 행정에서 모두 마련하는 것에는 한계가 있지만 첫째, 정부와 지방자치단체에서 공공주차장 시설을 확충하고 민영주차장 건설을 지속적으로 추진해 나가는 것이 필요하다. 둘째, 이면도로를 이용 발생될 수 있는 부담금을 이용하여 자기 차고지 건설에 대한 보조금 지원 또는 장기저리 융자 등의 제도가 생긴다면 차고가 늘어날 수 있다. 활용 가능한 공간을 최대한 발굴하여 주차장으로 확충해 나가야 한다. 주택가 이면도로의 주차구획을 최대한 설치하여 거주자를 위한 주차장으로 확보하고, 차량의 양방향 통행이 어려운 지역은 일방통행으로 개선하여 차량소통을 원활히 해야 한다. 또한, 주차수요에 비해 주차시설이 부족한 지역은 주택가공동주차장을 집중적으로 건설할 필요가 있다.

셋째, 공원, 학교운동장 등 공공용지를 활용한 주차장 건설을 적극 추진해 나가고 그래도 주차공간이 부족한 지역은 야간에 통행량이 적은 간선도로변에 야간 주차공간을 설정하여 운영해야 한다. 또한, 차고지 관련제도의 정비를 통하여 건축시 현재와 같이 면적을 중심으로 한 주차장 확보보다 세대 중심으로 전환한다면 세대당 주차장 확보가 쉽게 이루어 질 수 있다고 보여진다. 특히 차고지증명제 대상차량이 확대되면 주차공간 확보난이 심화될 것으로 예상돼 대형주차장 확보와 시민 공감대 형성 등이 절실하다

1) 공영 주차장 건설

거주자 우선배정 차고지로 활용할 목적으로 주택가 공동주차장 건설을 추진하고, 주택가 인근의 공한지, 공원, 녹지, 학교운동장 등 공공용지의 지하를 이용하여 주차장 건설이 필요하고 저렴한 비용으로 주차장 건설이 가능한 지역 발굴하여 공영 주차장 건설이 필요하다.

2) 주택부설 차고지 설치기준 강화

최근 자동차 보유증가 추세로 볼 때, 1가구 1차량 보유 시대를 지난 1가구 2차량

보유가 예상됨에 따라 신규주택에 대한 부설주차장 확보의무 강화를 연상면적 기준보다 가구 내지 세대 기준으로 개정해야 한다. 현행 주차장법 시행령 제6조 제1항의 부설주차장 건설기준에서 근린생활시설 가운데 주택관련 용도, 단독주택, 아파트(공동주택), 기타 건축물 등에서 주택관련 용도에 대한 기준 강화가 필요하고 또한 동 시행령 제6조 제1항의 비고 1과 3의 내용면에서 상충문제가 발생하고 있다. 부설주차장 기준에 있어서 토지 이용 목적에 따라 그 기준을 달리할 필요가 있다. 주거용인 경우에는 연상면적을 기준으로 하는 것 보다 세대당 또는 가구당으로 하는 것이 차고지 문제 해결에 바람직하다.

3) 기계식 주차시설 관련 법규

연립 주택 등 주택 내 여유공간을 활용하여 기계식 주차장치를 무상으로 설치하도록 지원할 필요가 있다. 기계식 주차장의 형식 인증 제도 및 설치 기준 정비는 현재 입체식 주차장(기계식 주차장이 대부분)의 도입 증가에도 불구하고 기계식 주차장의 성능, 안전도 확보를 위한 조치가 없어 설치 후 작동 불가에 대한 처리문제 등 사후관리가 제대로 되지 않고 있어 기계식 주차장 건설을 기피하는 경향이 있다.

그리고 기계식 주차장 설치 기준이 기술 개발 등으로 다양한 기계식 주차장이 생산되기 이전에 작성된 건설부 훈령인 관계로 현실과 괴리되어 있다. 따라서 성능과 안전도가 확보된 것에 대한 인증이 있고 설치 기준 체계가 현실에 맞도록 형식 인증 기준 제정 및 관련 규정 보완이 필요하다.

4) 민영 임대 주차장 사업 활성화

일반 이용에 제공하기 위하여 자기 소유의 토지를 활용 부설주차장(민영 임대주차장)을 설치하는 경우 용자 제공 및 세제상의 지원을 해 주는 것도 차고지 확보를 위해서 필요하다.

현재 거주하는 주택구조 변경으로 차고시설 확보가 가능하나 경제적으로 곤란할 경우를 위해 장기저리용자제도가 필요하다. 그리고 주택지내 공지, 공공시설의 지하 주차공간 개발을 위한 시설투자 용자제도, 주택지내의 다가구주택의 1층을 전부 주차장화 할 경우에는 건축제한을 완화하는 조치 등의 다각적인 노력이 있어야 하며 이러한 세제 혜택 내지 시설건설에 대한 용자제도를 통하여 주차시설 공급을 확대

하여야 하겠다.

5) 주민공동이용주차장 지원

주민들이 공동이용주차장 부지를 매입하여 주차장을 조성할 경우 주차장 시설비 일부 지원 및 토지 취득세 경감을 해 주는 것도 차고시설 확보를 위하여 필요하다.

6) 부설주차장 유료화 개방

야간시간대에 비어 있는 주택가 인근 대형시설물의 부설주차장을 지역주민과 약정을 체결하여 거주자 주차공간으로 야간 개방하는 경우 시설물보수비 지원 등 각종 인센티브를 부여해 나가야 한다.

주택가 밀집지역에서는 주차장건설부지의 확보가 곤란하여 예산이 확보된 경우에도 주차장 건설이 어려운 경우가 있으므로, 부설주차장을 야간에 개방하여 공동 이용하는 데 건축주가 적극적으로 참여할 수 있도록 야간개방 시 보안시설 설치비용 지원 및 주차요금 수입의 저조로 인한 관리비용 미달 등의 경우에 대한 지원으로 주차장 건설비용 절감 및 사회적 자본의 이용률 향상을 도모할 필요가 있다. 야간 시간대에 비어 있는 주택가 인근 대형시설물의 부설주차장을 지역주민과 약정을 체결하여 거주자 주차공간으로 야간 개방하는 경우 시설물보수비 지원 등 각종 인센티브를 제공하는 등의 동기 부여가 필요하다.

7) 이면도로 활용

이면도로는 도로위계 면에서 보단 상위의 도로에 대한 보조역할과 함께 주거단위에 직접적으로 연결되는 도로를 포함하며, 이면도로는 주변 토지이용 상태에 따라 보행공간확보 기능이나 주차시설로서 기능을 하므로 당장 차고지 확보가 곤란하고 거주지로부터 제한거리이내에 차고확보가 어려운 사람을 위하여 가능한 대안으로 이면도로에 주차구획을 설치하여 차고지로 인정해 주고 사용료를 징수하여 그 수입금은 차고확보 재원으로 이용하는 방안이다.

상기와 같이 주차장 확보방안에 대하여 제언하였는데 단독주택가, 다세대·연립주택, 아파트 등 구분하여 적용할 수 있는 방안은 다음과 같다.

① 단독주택 내 주차시설 확충

단독주택의 경우 구 도심지역을 제외하고는 소규모 시설변경에 의한 차고확보로 차고시설 부족이 상당부분 해소되리라 판단되지만 차고에 대한 의식부족과 사회저변에 깔려있는 주차문화가 주원인으로 작용하기 때문에 의식전환이 필요하다. 차고시설 확보를 위하여 주차장은 아니지만 추가로 주차가능한 여유공간은 차고로 인정하는 방안이 필요하고, 막다른 골목길에 대한 차고 인정 가능성도 검토할 필요가 있다. 특히 주차장 확보가 어려운 구 도심지 등에는 적재적소에 공영 주차장 부지를 매입하여 주차시설을 확충해 나가고, 인근 주차장 임대를 장려해 나갈 필요가 있다.

그리고 주택의 담장·대문을 헐고 집안에 주차장을 설치할 경우 공사비를 지원하는 담장허물기 사업에 더 많은 분들이 내집 주차장을 설치할 수 있도록 지원해야 한다. 서울특별시의 담장허물기사업은 물리적으로 차고지를 만들어 내는 실질적인 사업이라 할 수 있다.

차고지증명제의 확보를 위해서 담장을 부분적으로 허물고 입구만 마당과 연결하여 자동차를 주차하는 경우의 모습은 골목길의 경관을 흐리거니와 배타적인 모습을 보이는 측면이 있다. 반면 담장허물기 사업은 일정구간의 담장을 허물고 도로의 포장과 식수대 등을 개선하는 사업이므로 경관이 개선되고 공동체 의식이 형성될 것이다. 그러므로 제주시에서 추진 중에 있는 자기 차고지 갖기 지원사업과 연계하여 지원해 나간다면 단독주택 지역 차고지 확보가 수월해질 것이다.

② 연립, 다세대주택에서의 대책 마련

연립, 다세대주택의 차고 확보율이 매우 미약한 실정인데 이는 관련제도의 경직성과 비현실성에 기인하고 있다. 기존 주차시설 외에 추가로 주차 가능한 여유면적에 대한 차고 인정 방안이 필요하다.

구 도심지 및 다세대·다가구주택 주차장이 부족한 지역은 현실적으로 주차장 확보가 어렵고, 주차장이 세대수보다 부족한 다세대 및 다가구 주택 등 차고지(주차장) 확보에 따른 입주 세대간 분쟁, 확보된 차고지의 사후관리 문제 등이 문제점으로 지적되고 있다. 실제로도 2007년 7월 현재 등록된 차고지 383건 가운데 35%가 공영주차장이나 인근부지 등을 임대한 것으로 나타났고, 그만큼 차고지의 확보가

쉽지 않다는 것을 알 수 있다.

제주시에서는 2009년부터는 차고지 확보가 곤란한 자동차 소유자에는 자기주차장 갖기사업 시설지원에 최고 400만원까지 상향 지원하고 다세대 및 공동주택까지 확대 지원해 나가고 있다.

③ 아파트에 대한 대책

아파트의 야간 주차수급은 거의 포화상태에 도달한 시점인데 향후 야간 주차난이 더욱 심각해질 전망이다. 다른 주거시설에 비하면 아직까지는 그래도 양호하지만 자동차 보유수준이 급증함에 따라 대책이 요망되므로 공동주택의 주차장 설치에 관한 제반 사항을 강화하고 주민공동이용 주차장 조성 및 공원, 학교운동장 등 공공지를 활용한 주차장 건설이 필요하다.

2. 차고지와 거리 기준 완화

일본의 경우에도 차고거리를 당초 사용본거지로부터 1km(예외적으로 1.5km까지 완화 가능)를 적용하다가 2km까지 차고지 확보기준을 완화하여 정책 순응을 도모했듯이 차고지증명제 확대 시행과 연계하여 현재 500m(1/2범위 내 완화 가능)에서 1km까지 차고거리 완화가 필요하다.

3. 사후관리 및 단속강화

자기의 주거환경은 자기 스스로 보호한다는 취지에서 주민의 자발적인 협조와 신고체계, 행정기관과 유관기관의 지속적이고도 강력한 지도·단속이 필요하다. 노상 주차구획선이 설치되지 않은 장소에 불법으로 주차하는 차량, 야간에 자기 차고지가 아닌 주차구획선에 주차하는 무단주차차량, 불법 장기주차차량 등에 대해서는 강력한 규제가 뒤따라야 한다. 특히 차고지 증명제 시행 대상차량이 불법주차로 인해 여러 차례 단속된 경우 해당 차량의 차고지 확인 증명 요구 및 확보 명령 등 행정조치를 취하여 실제 차고지를 확보할 수 있도록 해야 한다. 주택내 차고지 확보·이용을 유도하고 이면도로의 기능회복을 꾀하기 위해서는 사후관리체계가 빈

약하면 이면도로의 차고지 이용자를 보호할 수 없고, 불법주차차량이 성행하게 되며 차고지증명제 시행효과도 기대할 수 없게 된다.

일본의 차고지증명제에서는 단속을 용이하게 하기 위해 차량소유자는 관할경찰서에서 관련증명서를 발급받도록 하고 있다. 그리고 이 증명서를 자동차등록사업소에 갖고 가서 번호판과 함께 확인증을 받고 이를 자동차 앞 유리에 붙이게 된다. 구역별로 차고지 확인증 모양과 색깔이 다르기 때문에 낯선 차는 주민의 신고를 받고 쫓겨날 뿐만 아니라 불법주차 딱지까지 받게 된다.

일본은 벌점 15점이면 면허가 취소된다. 주차위반은 벌점 3점이며, 6점을 받으면 면허가 한달간 정지된다. 차를 아무데나 세웠다 5번 걸리면 면허 자체가 취소되는 엄격한 벌점제도를 통해 주차질서를 바로잡고 있다.⁷²⁾

앞으로 우리 제주에서도 이렇게 단속이 강화되어야 한다. 단속과 관리가 강화되기 위해서는 인력, 조직, 예산, 권한 등이 주어져야 할 것이다. 다만 구조조정과 효율을 추구하는 현재의 구조조정 흐름에서 그 수요와 현실을 고려할 필요는 있을 것이다.⁷³⁾

차고지증명제가 성공하기 위해서는 주차장 확충노력과 함께 올바른 주차문화 정착을 위한 불법주차단속을 병행해야 한다. 시민의 생명과 재산을 보호하기 위하여, 특히 주택가 도로의 긴급차량 소통로 확보차원의 단속은 반드시 필요하다.

4. 적용 차량과 지역에 대한 형평성 고려

기존 자동차는 차고지 확보 의무가 면제됨에 따라 신규등록 자동차와 기존 자동차간의 형평성 문제가 발생하여 차고지증명제 확대 시행 직전에 자동차 수요가 폭증할 우려가 있다. 그러나 기 등록된 자동차도 이전등록이나 변경등록 사유 발생시에는 물론, 신규 차량으로 구입할 경우에는 적용대상이 되므로 형평성 문제는 크지 않을 것으로 보여진다.

그러나 형평성 차원의 원칙에서 영업을 하고 있는 대리운전 차량이나 렌트카 차량 중 육지부에서 성수기를 기해서 내려오는 차량에 대해서도 차고지증명을 받도록

72) 현민철 기자, “전국 최초 차고지증명제 기대반 우려반”

73) 황경수, 「제주시 차고지증명제 사례소개와 성공을 위한 방안 연구」, 대한교통학회지 2009년 8월호, p. 98

하는 제도도 만들어야 할 것이다. 그렇게 될 때 적용차량에 대한 형평성의 문제도 해결되어 순응을 보다 더 많이 확보할 수 있을 것이다.⁷⁴⁾

제2절 대상집단 차원으로서의 순응확보 방안

1. 차량 보유에 대한 의식 개선

차고지증명제는 자동차와 같은 개인물품을 집 밖에 방치, 다른 사람 또는 공익에 지장을 주어서는 안되며 자기 책임 하에 보관장소를 설치하자는 단순하면서도 합리적인 원칙을 제도화한 것이다. 차고지증명제는 주차장을 지속적으로 확충하기 위한 정책이 아니라 신규 차량을 억제하여 배출가스를 줄이는 녹색교통을 도모하는 제도임을 적극 홍보해 나가야 한다. 따라서 자가용차량을 구입하면 주차장 확보는 원인자부담으로 차고지를 확보해야 한다는 시민의식 변환을 유도하여 자가용차량 증가 억제 및 대중교통이용 활성화로 배출가스를 줄여서 친환경(청정)녹색도시 조성 기여함은 물론 이면도로의 무질서한 주차환경 개선을 통한 지역주민 주차 공간 제공 및 도로기능 회복으로 차고지 증명제 성공적 정착 도모해 나가야 할 것이다.

2. 차고지증명제를 위한 인센티브제도 모색

우리나라에서 처음, 그리고 제주도 동지역에서만 먼저 시행하고 있는 차고지증명제가 성공하기 위해서는 적절한 인센티브와 지원이 필요하다.

참고로 전 세계에서 유일하게 차고지증명제가 성공하고 있는 일본의 경우를 살펴보면 저리용자로 사유주차장을 만들도록 대출해 주고 초기엔 면세의 혜택까지 주어서 사유 주차장을 늘리도록 유도하였다.⁷⁵⁾ 그 결과 차고지증명제가 성공되었다고 할 수 있다. 이러한 지원은 식당 등 신고의무가 없는 500m²이하의 주차장을 건설할 경우 사업자가 신고하면 인센티브를 주고 있다. 민간주차장 사업자가 할 경우에는 주차장 시설비 일부를 국가가 보조하기도 하고, 은행에서 저리로 장기간 상환조건으

74) 황경수, 전계 논문. p. 98

75) “성숙한 시민의식이 성공열쇠”, 제민일보, 2007년 2월 7일

로 용자하여 주기도 하고, 세제 경감도 하고 있으며, 주차요금을 신축성 있게 조정할 수 있도록 하여 민간주차장 업자의 수익성을 보장해 주고 있다.

둘째, 시민들의 자발적인 주차장 확보 노력에 대해 각종 인센티브를 지원해 나가야 한다. 심각해지고 있는 주차문제의 근본적 해결 방법은 내집 안에 주차장을 설치하는 것이다.

3. 시민의식의 향상

자동차 소유는 선택이지 권리가 주어지는 것은 결코 아니다. 그러므로 이 선택에 따르는 책임과 의무는 소유자에게 많은 부담을 요구하고 그리고 그것이 지켜져야 한다는 것으로 인식의 전환이 필요하다 할 수 있겠다.

아무리 좋은 정책이나 시책도 실천이 따르지 않으면 아무 소용이 없다. 그러므로 무질서한 주차, 부설주차장 불법 용도변경, 노상주차장 불법 적치물로 짊어지기 등의 행위를 근절하고, 거주자우선주차제와 자기차고지 갖기 운동과 제주시에서 추진중에 있는 “주차장 이용 6대 실천운동(주차장 적극 이용하기, 자기 주차장 갖기, 주차장 본래기능 유지하기, 주차장 개방하기, 대문앞 주차 안하기, 길모퉁이 주차 안하기)에 적극 동참하는 것이 필요하다. 이는 바로 자신을 포함한 우리 모두를 위해 할 수 있는 해야 하는 매우 현실적인 방편으로 질서 있는 선진사회 구축 및 차고지증명제도의 성공적인 정착으로 이끄는 길이다.

차고지증명제와 관련된 정책을 수립하고 시민의식 향상을 위한 대책 방안을 다음과 같이 제언한다.

1) 단속의 일관성 및 지속성

일관성 있고 지속적인 단속이다. 단속반의 간헐적이고 일관성 없는 단속은 운전자들의 위반행위를 강화시켜줄 수 있는 소지가 있다. 즉 법규를 위반하고도 단속이 되지 않는 경험은 운전자에게 오히려 강화요인으로 작용하여, 그러한 법규위반 행위를 조장할 수 있다. 또한 행정당국의 이러한 간헐적이고 일관성 없는 단속으로 인해 적발이 된 경우에 위반자들은 자신의 위반 사실을 인정하기보다는 분노나 억울함을 표출하는 경우가 많다. 이러한 반응은 결국 단속에 대한 부당한 법 감정을

야기하며, 법 집행에 저항할 가능성을 내포하고 있다. 따라서 교통법규 준수를 위해서는 엄격한 제재와 더불어 행정당국의 일관성 있고 지속적인 단속과 법의 집행이 이루어져야 할 것이다.

2) 주차질서 체계의 정립을 통한 불만요인 제거

주차위반자에 대한 의견을 보면 대부분의 위반자들은 위반에 대한 순응보다는 불만을 토로하는 경우가 대부분이다. 따라서 위에서 언급한 강력한 법집행 이라든지 주차의식에 대한 홍보, 지속적인 단속도 물론 중요하지만 무엇보다도 사전에 불만요인을 제거함으로써 주차질서에 대한 시민의 의식을 향상시킬 수 있지 않나 생각한다. 가령 주차시설 운영의 개선을 통하여 시민들의 주차시설이용의 편리를 도모하고, 주차시설 운영방식을 개선함으로써 불편을 해소한다든가 주차장 안내시스템의 정비를 통하여 주차의 효율성을 높임으로서 주차공간을 확충하는 노력이 필요하지 않나 생각한다.

제3절 환경적 차원으로서의 순응확보 방안

1. 정치적 환경

2009년 1월부터 중형자동차까지 확대 시행하려는 계획이 시민 공감대 형성 미흡, 기반시설 미확충, 실효성 확보방안 미검토, 주차시설 확보에 필요한 재원 확보 미흡 등의 이유로 도의원 의원발의로 3년이 연기되어 정책의 일관성에 크게 손상을 입게 되었다. 3년이 경과된다고 해도 주차여건이 획기적으로 개선된다고도 볼 수 없으므로 제주자치도에서 추진 중인 “차고지 증명제 활성화 방안 연구 용역”의 내실화를 기하여 차고지 증명제의 단계별 확대시행을 대비한 실효성 확보를 위하여 정확환 주차장 실태 및 여건, 필요한 주차 공간수 및 재원확보 등 구체적인 추진방안을 마련하여 계획대로 추진을 통한 계획의 일관성을 도모하고 차고지증명제의 성공적인 정착을 도모할 필요가 있다.

2. 사회경제적 환경

앞에서 도시 공동화 현상 가중, 자동차산업에 악영향, 서민부담 가중 등 사회경제적 불응요인들을 살펴보았는데, “차고지증명제 활성화 방안 연구 용역”에 이와 같은 점도 고려하여 보완책을 강구하는 것이 필요하다.

3. 여론

성공적인 정책집행을 위해서는 지속적인 대중의 지지나 여론의 반응이 중요하므로 사업의 집행목적이나 취지를 상세히 보도하고 사업의 중요성을 부각시킴으로써 일반대중의 지지를 얻어내야 한다. 일본의 차고지 증명제도가 정착되기 까지의 과정에서 그 필요성에 대한 많은 조사와 그리고 언론 등 여론의 지지로부터 힘을 얻어 반대측의 논리를 세론(世論)으로 극복해 갔다. 그러므로 성공적인 차고지 증명제 정착을 위해서는 주도면밀한 환경을 조성하는 것이 이 제도의 성패를 좌우할 수 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다 할 것이다. 차고지증명제는 주차장을 지속적으로 확충하기 위한 정책이 아니라 신규 차량 증가를 억제하여 배출가스를 줄이는 녹색 교통정책이라는 점을 적극 홍보하는 한편, 자가용차량을 구입하면 주차장 확보는 원인자부담으로 차고지를 확보해야 한다는 시민의식 변환을 유도해 나가는 등의 적극적인 홍보가 필요하다.

제5장 요약 및 결론

1. 요약

자동차 보유수준이 급격히 증가하고 있고 이러한 차량증가로 인하여 도심지는 물론 주거지역에서도 불법 주차차량으로 도로의 기능이 상실됨으로서 시민 생활의 불편이 가중되어 보행자 교통사고의 위험이 내포되어 있는 등 사실상 전체 교통사고 중 보행자 사고의 70%이상이 이면도로에서 발생하고 있는 실정으로서 심각한 주차난이 야기되고 있다.

전국에서 세대당·인구당 자동차보유율이 가장 높고, 주차장 확보율이 전국 지방자치단체 중에서 최상위권에 포함되는 등 차고지 증명제 도입을 위한 여건이 비교적 양호하며 국제관광도시로서의 쾌적한 교통 환경 조성이 필요한 상태임을 감안하여 이를 개선코자 제주국제자유도시특별법(이하 특별법) 개정안에 차고지 증명제 도입을 포함하여 2004년 1월 29일 공포·확정하게 되었다.

이를 근거로 2006년 4월 12일 제주특별자치도 차고지 증명 및 관리조례를 제정하여 2007년 2월부터 시행 중에 있다.

이에 따라 본 연구에서는 제주시 차고지증명제 정책 불응요인을 크게 정책 차원으로서의 불응요인, 정책대상집단 차원으로서의 불응요인, 정책환경 차원으로서의 불응요인의 관점에서 살펴보았다. 좀 더 구체적으로는 ① 정책 차원으로서의 요인에서 정책의 소망성, 정책의 일관성, 행태변화의 크기, 정책의 강제성을 살펴보았고, ② 정책대상집단 차원으로서의 방송 및 언론보도 내용을 중심으로 시민의 불응사례를 살펴보았으며, ③ 정책환경 차원으로서의 요인에서 도의회, 언론 등 여론을 살펴보았다.

위의 요인들을 분석해본 결과에 따르면 본 논문의 대상사례인 제주시 차고지증명제에 대한 정책불응은 첫째, 정책 차원으로서의 불응요인에서 차고지증명제가 한정된 지역에 자동차가 계속 증가되어 교통 및 주차문제가 심각하게 대두되고 있어 자동차소유자가 자기차고를 원천적으로 확보하도록 하여 특히 야간 이면도로의 주차무질서를 바로잡고, 각종 불법 주정차의 문제를 해결하며, 도로의 미관을 개선하고

도로의 원래 기능을 주민에게 돌려주기 위한 필수사업이기는 하지만 부설주차장이 없는 구 도심지 주택밀집지역 및 주차장이 세대수보다 부족한 다세대 및 다가구 주택 등 차고지 확보가 곤란한 지역에 대한 주차장 확보 대책 미비, 민영주차장 확충에 따른 인센티브 부족 등 대상집단에게 요구되는 행태변화의 크기가 컸다는 것 등에서 불응을 일으킨 요인으로 분석되었다.

둘째, 정책집행대상자 차원으로서의 불응요인에서는 부설주차장이 없는 구 도심지 주택밀집지역 및 주차장이 세대수보다 부족한 다세대 및 다가구 주택 등 차고지 확보가 곤란한 지역에 거주하는 주민과 자동차 판매 부진 등으로 지역경제에 악영향을 줄 우려가 있다는 점이다.

셋째, 정책환경 차원으로서의 불응요인에서는 부설주차장 확보율이 50%에 지나지 않는데 따른 차고지증명제 시행의 문제점을 제기하는 언론 및 도의회, 자동차관련 업계 등을 들 수 있겠다.

이러한 분석결과를 통하여 도출한 정책순응 확보방안은 다음과 같다.

첫째, 주차시설의 확충계획 수립 추진이 필요하다. 차고지 확충을 위하여 자기주차장 갖기사업 시설지원 외에 활용 가능한 공간을 최대한 발굴하여 주차장으로 확충해 나가야 한다. 주택가 이면도로의 주차구획을 최대한 설치하여 거주자를 위한 주차장으로 확보하고, 차량의 양방향 통행이 어려운 지역은 일방통행으로 개선하여 차량소통을 원활히 해야 한다. 또한, 주차수요에 비해 주차시설이 부족한 지역은 주택가공동주차장을 집중적으로 건설할 필요가 있다. 그리고, 공원, 학교운동장 등 공공용지를 활용한 주차장 건설을 적극 추진해 나가고 그래도 주차공간이 부족한 지역은 야간에 통행량이 적은 간선도로변에 야간 주차구간을 설정하여 운영해야 한다.

담장허물기 사업과의 연계한 차고지 확보가 필요하다. 주택의 담장·대문을 헐고 집안에 주차장을 설치(담장 허물기 사업; Green Parking)할 경우 공사비를 지원하여 더 많은 분들이 내집 주차장을 설치할 수 있도록 도와드려야 한다. 현재 시행 중인 자기주차장 갖기 지원사업과 연계되었을 때 차고지증명제는 성공할 수 있을 것이다. 모든 차량에 대한 차고지 확보를 시가 주도적으로 이루어 가는 것은 자동차를 보유하지 않은 사람들과의 형평성을 감안 할 때 바람직하지 않으므로 시가 세대 당 1대분의 차량에 대해서만 차고지 확보 계획을 수립 집행하는 방안이 적절할 것이다.

둘째, 차고지와 의 거리 기준 완화가 필요하다. 차고지 확보기준은 사용본거지로부터 500m(반경 1/2 범위 내에서 완화 가능)로 규정되어 있는데 차고지증명제 대상차량 확대 시기와 연계하여 일본의 사례(1km→1.5km→2km)와 같이 완화가 필요하다.

셋째, 사후관리 및 단속이 강화되어야 한다. 차고지증명제 사후관리 및 단속이 강화되어야 한다. 단속과 관리가 강화되기 위해서는 인력, 조직, 예산, 권한 등이 주어 져야 할 것이다. 다만 구조조정과 효율을 추구하는 현재의 구조조정 흐름에서 그 수요와 현실을 고려할 필요는 있을 것이다. 그리고 증명 받은 차고지 사후관리를 위하여 위반사항에 대한 벌칙규정 강화도 필요하다 하겠다. 시민의 생명과 재산을 보호하기 위하여, 특히 주택가 도로의 긴급차량 소통로 확보 및 올바른 주차문화 정착 차원의 단속은 반드시 필요하다.

넷째, 차고지증명제를 위한 인센티브제도 모색이 필요하다. 시민들의 자발적인 주차장 확보 노력에 대해 각종 인센티브를 지원해 나가고, 일본의 사례를 참고하여 민간주차장 사업자가 할 경우에는 주차장 시설비 일부를 은행에서 저리로 장기간 상환조건으로 융자하여 주거나 세제 경감 및 주차요금을 신축성 있게 조정할 수 있도록 하여 민간주차장 업자의 수익성을 보장해 주는 방안을 모색할 필요가 있겠다. 야간시간대에 비어 있는 주택가 인근 대형시설물의 부설주차장을 지역주민과 약정을 체결하여 거주자 주차공간으로 야간 개방하는 경우 시설물보수비 지원 등 각종 인센티브를 부여해 나가야 한다.

다섯째, 적용 차량과 지역에 대한 형평성을 고려해야 한다. 형평성 차원의 원칙에서 영업을 하고 있는 대리운전 차량이나 렌트카 차량 중 육지부에서 성수기를 기해서 내려오는 차량에 대해서도 차고지증명을 받도록 하는 제도도 만들어야 할 것이다. 그렇게 될 때 적용차량에 대한 형평성의 문제도 해결되어 순응을 보다 더 많이 확보할 수 있을 것이다.

여섯째, 시민의식 개선을 위한 홍보전략이 필요하다. 자동차 소유는 선택이지 권리가 주어지는 것은 결코 아니다. 그러므로 이 선택에 따르는 책임과 의무는 소유자에게 많은 부담을 요구하고 그리고 그것이 지켜져야 한다는 것으로 인식의 전환이 필요하다 할 수 있겠다. 일본의 차고지 증명제도가 정착되기 까지의 과정에서 그 필요성에 대한 많은 조사와 그리고 언론 등 여론의 지지로부터 힘을 얻어 반대측의 논리를 세론(世論)으로 극복해 갔다. 그러므로 성공적인 차고지 증명제 정착

을 위해서는 주도면밀한 환경을 조성하는 것이 이 제도의 성패를 좌우할 수 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다 할 것이다.

아무리 좋은 정책이나 시책도 실천이 따르지 않으면 아무 소용이 없다. 그러므로 무질서한 주차, 부설주차장 불법 용도변경, 노상주차장 불법 적치물로 찢하기 등의 행위를 근절하고, 거주자우선주차제와 자기차고지 갖기 운동에 적극 동참하는 것이 필요하다. 이는 바로 자신을 포함한 우리 모두를 위해 할 수 있는 해야 하는 매우 현실적인 방편으로 질서 있는 선진사회 구축 및 차고지증명제도의 성공적인 정착으로 이끄는 길이다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 본 연구에서 사용한 분석의 틀은 기존의 여러 이론을 참고하여 차고지증명제 정책불응을 분석을 위하여 구성한 것이지만 정책불응을 설명하는데 완전하다고 할 수 없는 모형이라 하겠다. 다음으로 본 연구의 조사방법이 계량적이지 못하고 기존 논문, 학회지 발표자료, 관련단체 자료, 방송보도 및 신문기사 등을 참고하는 문헌조사에 그쳐 지역주민이나 정책담당자의 정확한 의견을 반영하지 못하였다. 그러므로 차고지증명제 정책불응 현상에 대한 연구가 활발하게 이루어져 성공적인 차고지증명제도로 정착되기를 바란다.

2. 결론

지금까지 제주시 차고지증명제 정책집행에 있어서 대상집단의 정책불응과 관련한 문제를 일본의 차고지증명제 정책불응에 대한 대응사례를 살펴보고 정책 순응방안을 검토해 보았다.

자동차의 보유증가로 인한 주요 문제점 가운데 하나인 주차문제는 자동차의 이동에 대한 배려와 같은 차원에서 다루어져야 한다. 자동차 보유가 증가함에 따라 이동에 대한 정책적인 배려가 주차에 대한 배려보다 앞서는 것이 일반적이었으며 주차문제를 자동차 소유와 이용에 대한 부산물로 인식, 비교적 등한시해 온 것 또한 사실이다. 자동차를 소유·이용하게 될 경우, 출발지인 주거지내 주차문제는 목적지 주차문제와 달리 주차된 자동차보다 그 자동차로 인해 불특정 다수가 피해를 입게 되는 특이한 형태의 피해로서 별도의 정책적 배려 없이 시장기능만으로는 해결을 기대하기 힘들며 각자의 자동차 소유에 대한 책임과 의무에 의해 해결될 수 밖에

없는 성질인 것이다. 따라서 주거지 주차문제 해결은 차고지증명제의 시행으로 자동차 보유에 대한 자동차 보관장소 확보를 책임지우고 의무화하는 것이 주차문제 해결의 지름길이다.

차고지 증명제 시행의 기본 요지는 사유재산인 자동차의 보관은 차량소유자의 책임 하에 이루어져야 한다는 점에 있으며 이를 통해 도로의 사유화를 방지하고 도로 본래의 기능을 회복시키는데 있다 하겠는데 차고지증명제의 시행에 따른 주요 기대 효과로는 첫째, 도로에 방치된 자가용 자동차를 개인 차고지에 보관하도록 법제화함으로써 주거지역 및 그 주변 도로의 본래 기능이 확보되어 화재 또는 응급환자 발생시 긴급 자동차의 접근을 용이하게 하여 재해를 방지하거나 최소화하는데 있으며, 둘째, 이면도로를 보행자와 아이들을 위한 공간으로 활용될 수 있어 시민생활공간 및 쾌적한 주거환경 확보로 주민 생활공간의 확대 및 쾌적한 주거 환경을 조성하고 셋째, 개인 차고지의 확보로 야간 주차 시 주민 사이의 분쟁을 원천적으로 방지하고 주차공간을 찾으러 다니는 시간과 비용을 해소 넷째, 차량의 도난 또는 파손에 따른 개인·국가적 손실을 예방할 수 있고 건전한 자동차 보유 문화를 정착함으로써 도시 교통 전체의 운영상 효율 증대 등을 들 수 있겠다.

차고지 증명제가 정착되기 위해서는 최소한 10년 이상이 소요될 것으로 판단되므로 거주자 우선주차제, 자기 차고지 갖기 운동, 담장허물기사업 등과의 연계를 통해 제도의 실효성과 차고지 증명제로의 전이를 용이하게 할 필요가 있다 하겠다.

아직은 자동차산업에까지는 영향을 미치지 못했지만 지역의 자동차 판매상들의 입장에서는 축소되기를 희망하고 있다. 지역주민들은 아직은 큰 반감은 없지만 차고지증명제를 소극적으로 피하고 있는 실정이며, 세입자 등은 집을 구하는데 있어서 차고지증명제가 부담이 된다는 것을 느끼고 있는 상황이라 할 수 있겠다.

2012년부터 중형차까지 확대 시행 및 2015년 제주도 전역 전면 시행에 맞춰 제도 인식 고취 및 시민공감대 형성을 위한 대민 홍보가 절대 필요하다 하겠다. 차고지 증명제의 성공적 정착을 위해서는 충분한 주차장 확보가 필수적이라 하겠는데 차고지 증명제 본격 시행을 위한 준비단계로 선진국의 Green Parking사업 및 서울시의 담장허물기사업 사례를 통하여 문제점을 보완하고 충분한 주차장 확보 기반 구축이 필요하다 하겠다.

□ 참고문헌 □

한국어 문헌

1. 서적

- 권기현, (2008), 「정책학」, 서울: 박영사
노화준, (2007), 「정책학원론」, 서울: 박영사
안해균, (1984), 「정책학원론」, 서울: 다산출판사
유훈, (1998), 「정책학 원론」, 서울: 법문사
정정길, (1990), 「정책학원론」, 서울: 대명출판사

2. 논문

- 강제상, 김종래, “수질규제정책에 대한 정책대상집단의 순응에 관한 연구”, 한국정책학회보
Vol. 5, No. 2
경기개발연구원, 경기도 차고지증명제 도입방안 연구, 2008
교통개발연구원, 일본 차고지 증명제에 관한 조사보고, 1991
교통개발연구원, “제주시 차고지증명제 도입 시행방안 연구”, (2005).
박상주, “교통규제정책 불응에 관한 행태적 원인 분석”, 한국정책학회보, Vol. 8, No. 2, 1999
박용치 외, “환경정책집행 대상집단의 정책순응에 관한 연구”, 춘계학술대회, 한국행정학회
박천오·유병복, “한국의료전달체계의 실패원인: 정책대상집단의 불응을 중심으로”, 한국행정
학회, Vol. 33. No. 4, 1999
박호수, “정책불응(policy noncompliance)의 요인과 대응전략: 정책집행자의 불응을 중심으
로”, 정책분석평가학회보, Vol, 10, No. 1, 2000
손규호, 차고지증명제 시행방안에 관한 연구(강동구를 중심으로), 서울시립대학교 대
학원 석사학위논문, 2003
손대복, “차고지증명제의 실시에 따른 대구시의 주차장 확보방안에 관한 고찰, 대구
광역시, 시정연찬, 1993
오을임외, “정책대상집단의 정책순응에 관한 연구”, 조선대학교 사회과학연구, 1990
윤태섭, “정책집행주체의 정책집행태도에 관한 연구”, 2004, p.6
이상안, “정책대상집단의 규제불응 요인분석에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1989
정성균, “정책집행의 순응성 확보에 관한 연구”, 성균관대학교 석사학위논문, 2008
주동근, “약관 규제의 불응요인에 관한 실증분석”, 한국정치학회보, 제18권, 2호(2009.6)
황경수, “제주시 차고지증명제 사례소개와 성공을 위한 방안 연구”, 대한교통학회지
2009년 8월호, 제27권 제4호(통권109호)
황경수, “제주시 주차난 해결을 위한 정책 모색”, 2007

3. 기타자료

제주특별자치도 내부자료, 공통항공정책과, (2010)

제주특별자치도 제주시 내부자료, 주차관리과(2007~2010)

제주특별자치도 제주시 차고지증명제 홈페이지(www.parkingjeju.go.kr)

제주시, 하반기 뉴제주운동 부서별 실천과제 추진실적 평가자료, 2007

JIBS, 2007. 3. 22

KBS제주, 2007. 1. 30, 2007. 1. 31

제주CBS, 2008. 12. 18

제주mbc, 2007. 1. 31, 2007. 5. 17

다이내믹 제주, 2007. 8. 20

연합뉴스 2008. 12. 8

제주의 소리, 2007. 8. 9

제민일보, 2007. 5. 18

제주일보, 2007. 3. 7, 2007. 4. 13, 2007. 4. 26, 2007. 4. 27, 2007. 5. 18, 2007. 8. 10

제주타임스, 2007. 4. 24, 2007. 5. 1, 2007. 5. 18, 2007. 8. 25

제주프레스, 2008. 3. 13, 2008. 12. 31

코리아뉴스, 2008. 11. 24

한겨레신문 2008. 12. 17

한라일보, 2007. 5. 3, 2007. 5. 18, 2007. 5. 20, 2007. 7. 26

외국어 문헌

George C. Edwards III and Ira Sharkansy, *The Policy Predicament : Making and Implementing Public Policy*(San Francisco: Freeman, 1978), pp. 292~321

James S. Larson, *Why Government Programs Fails : Improving Policy Implementation*(New York: Praeger, 1980)

J. E. Anderson(1984), *Public Policy-Making*, New York: Holt, Rinehart and Kinston

James E. Anderson, *Public Policy-Making, 3rd ed*(New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984)

O. R. Young, *Compliance Authority*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979

Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian, "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", in *Effective Policy Implementation*(Lexington, Mass: Lexington Books, D. C. Heath and Company, 1981), pp3~29

Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*(New York: St, Martin's Press, 1980), p47

Thomas B. Smith, op, cit, pp202~205

ABSTRACT

The per capita automobile ownerships and the rate of securing parking lots are the highest in the country. These conditions of introduction a levying garage option on car buyers are comparatively favorable. Jeju needs to make a pleasant transportation environment as an international tourist spot. Special Act on Jeju Free International City including a levying garage option on car buyers was promulgated on January 29, 2004. After then, Jeju government enacted the ordinance to control of a levying garage on car buyers on April 12, 2006 and the program has been put into action since February, 2007.

In this study, policy noncompliance factors in a levying garage option on car buyers are the factors as a public policy, a target group, and a policy environment. More specifically, factors as a public policy are policy desirability, policy coherence, a scale of change of behaviors, and policy force. And there is noncompliance cases of residents with the media reports as a target group factor. In addition, factors as a policy environment is public opinion by Jeju Special Self-governing Province Council and the press.

The results of this research are as follows. First of all, this policy is expected to secure the their own garages, solve the illegal parking and stopping, and create a clean, beautiful road. However it's analyzed that the target group is required to profoundly change its behaviour because the housing area has not enough parking lots and there is short of incentives to secure the private parking lots.

Second, the factor as a target group is the residents who live in a areas which are difficult to secure their own garages. In addition, they tend to buy fewer cars and this circumstance has an adverse effect on the regional economy.

Third, the factor as a policy environment is public opinion by Jeju Special Self-governing Province Council, the press, and automobile makers. That's about

the problems of this program although the rate of securing parking lots of their own is only 50%.

Means of improving policy compliance through this analysis are as follows.

First of all, it's necessary to establish the plan to expand the parking lots. To expand the parking lots they should turn a plot of unused land into parking lots apart from the support project to own their parking lot. In addition, it's necessary to change some areas into one-way street to improve the traffic.

Second, it's necessary to ease criterion on the distance from the garages. It's now prescribed that the distance from the spot is 500m(possible to relax the regulations within a radius of 250m). The regulations of expanding the range of subject vehicles are gradually relaxed from Japan's cases(1km→1.5km→2km).

Third, the post-administration and rigid enforcement of regulations must be strengthened. To do this, we could have extra officers, organization, budget, and authority. In addition, there needs to require strengthening of provisions for penalties.

Forth, it's necessary to support several kinds of incentives for the residents' voluntary efforts to secure their own parking lots. In addition, if the private businesses operate the private parking lots, it's necessary to find a way to insure their profitable operation such as cheap capital, tax relief, or flexible parking fee.

Fifth, it's necessary to consider fairness of the subject vehicles and areas. This program will gradually apply to the vehicles of designated driving cars or rental cars.

Sixth, it's necessary to promote awareness of citizens. Car ownership is just an option not the right. Therefore, in accordance with the selected duties and responsibilities the car owner needs to aware that he/she should be faithful th their duties.