

교통DB센터의 역할과 기능의 재정립



김순관

1. 교통DB의 중요성

교통이란 현실 생활에서는 중요하게 느끼지만 그 자체가 목적이 아닌 수단이기 때문에 학문적으로나 정치적으로 주도적인 위치를 차지하지 못하고 있다. 예를 들어 토지이용과 도시의 발전에 교통이 가장 중요한 요소 중에 하나임에도 불구하고 그 역할을 제대로 인정받지 못하고 있는 것이 현실이다. 현재 논란이 되고 있는 교통영향평가제도와 민자사업의 교통수요분석 역시 교통의 비주도적 위상과 무관하지 않다고 본다. 교통의 현실적 중요성에 비해 학문적으로 제도적으로 정치적으로 그 위상이 낮을 수밖에 없는 원인을 태생적인 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 교통이란 유기체와 같이 환경에 따라 변화하기 때문에 예측이 쉽지 않다. 둘째, 교통문제가 부각된 역사는 짧기 때문에 교통현상을 분석하고 예측하기 위한 학문적 역사 역시 짧다. 즉, 의학, 경제학 등과 같이 인간의 태생과 같은 학문은 오랜 역사를 바탕으로 학문의 깊이가 축적되어 왔으나, 교통은 1950년대 이후 본격적인 연구가 이루어질 정도로 역사가 미천하다. 셋째, 교통은 복잡한 사회과학적인 성격을 갖고 있으면서도 개개인이 피부로 느끼는 미시교통이 상당히 중요하며 예측결과는 바로 눈으로 확인이 가능하기 때문에 예측에 대한 심판은 누구나 할 수 있다.

따라서, 교통은 상당히 구체적이며 현상적인 분석과 예측결과를 요구하기 때문 짧은 역사적 배경을 갖고 있는 학문적인 방법론만으로는 이러한 요구를 만족시킬 수 없으며, 결국 현재와 과거의 통계적 데이터가 현상설명의 중요한 역할을 하는 경우가 많다. 이와 같이 교통에 대한 공공과 민간의 요구는 눈으로 보는 현상과의 궤리를 용납하지 않는 반면, 요구에 만족시킬 수준의 분석과 예측을 위해 반드시 필요한 기초데이터에는 상당히 인색한 관심을 보여 온 것이 현실이다. 즉, 좋지 않은 품종의 싸구려 씨앗을 뿌리거나 씨앗조차 제대로 뿌리지 않고서 맛있는 열매가 열리기를 기대하는 모습을 보여 온 것이다. 이는 교통에 대한 주 수요자인 민간 및 공공의 정책결정자 뿐만 아니라 교통전문가 모두의 책임이다.

이제는 교통의 기초데이터에 대한 중요성을 조금씩 인지하고 정책적으로 뒷받침하기 위한 노력을 보이고 있으나 보다 근본적인 개선을 위한 몇 가지 제언을 하고자 한다.

2. 광역도시권 단위의 지자체별 교통DB센터 설립이 급선무

현재 인구 2천만명이 일일생활권으로 활동하고 있고 한국의 도시교통 정책을 이끌어 가고 있는 서울 수도권조차 교통데이터 수집과 기초분석을 지속적으로 담당하는 공식적인 전담조직이 없는 실정이다. 외국의 경우 오래전부터 일일 생활권단위의 토지 및 도시계획, 교통계획을 담당하는 대도시권계획기구(MPO : Metropolitan Planning Organization)가 그 역할을 수행해왔기 때문에 데이터의 활용 및 응용이 안정화되어 있다. 국내는 '1996 서울시 교통센서스'와 '2002 서울시 가구통행실태조사'를 계기로 수도권내 지자체간 교통데이터를 공통적으로 쓰기 시작하는 단계이고, 지방의 5대광역시는 예산과 연구 인력의 한계로 국가교통DB센터에서 그 역할을 대행해주는 상태이다.

전술한 바와 같이 교통데이터는 결국 질적인 신뢰 확보가 되지 않으면 교통계 전체가 불신을 받을 수밖에 없기 때문에 현재의 교통 기초 환경 개선이 시급한 실정이다. 그러나 국가교통DB센터에서 5대광역시의 도시교통데이터를 관리하는 현재의 시스템으론 이 한계를 극복할 수 없다. 데

이터는 항상 살아서 움직이는 유기체와 같기 때문에 늘 관심을 갖고 활용하고 수정할 수 있는 기관이 담당해야만 질적인 신뢰확보가 가능한 것이다. 따라서, 수도권 및 광역시 단위의 지자체에 교통DB센터를 설립하여 각 생활권 지역의 교통데이터 생산, 갱신, 관리 등의 고유 업무를 담당토록 하되, 안정적으로 시스템이 정착될 수 있도록 필요한 지역에 한해 예산 및 기술지원이 이루어지도록 하여야 한다.

이와 같이 생활권 단위로 기초데이터를 공유하는 기반이 확보되면 정책 개발 및 계획 등의 응용분야로 확대할 수 있고 자연스럽게 생활권단위의 지자체 연합기구인 광역계획기구(MPO)로 발전할 수 있을 것이다. 현재 서울 수도권의 경우 교통기초데이터를 위해 서울, 인천, 경기도 긍정적인 협조관계를 유지하고 있고, 최근 대중교통 등의 현안문제를 해결하기 위하여 실무차원의 광역협의회가 가동 중에 있으며, 수도권 차원의 광역기구 설립을 위해 검토중인 것으로 알고 있다.

3. 지자체 교통DB센터에 국가예산 지원근거 마련

지자체 단위의 교통DB센터가 정착되기 위해 선결되어야 할 과제는 지속적이며 안정적인 예산확보이다. 데이터는 이차, 삼차의 가공이 이루어져야 정책결정자들의 관심사에 다가갈 수밖에 없기 때문에 항상 예산배정의 우선순위가 밀려난다. 특히, 예산구조가 취약한 지방자치단체의 경우 교통DB에 지속적으로 예산배정하기가 더욱 어려운 것이 현실이다. 따라서, 국가교통DB센터에만 국가예산이 지원되도록 되어 있는 '교통체계효율화법'을 개정하여 지자체교통DB센터에 일정비율의 국가예산이 지원되도록 하여야 한다.

개발도상국 시절에는 정확한 데이터 없어도 무조건 시설공급을 늘리면 되는 시절이었으나 이제는 복잡해진 교통시스템을 대상으로 효율성을 따져봐야 되고 환경문제를 고려해야 되는 등 데이터의 중요성이 점점 커지고 있는 상태이다. 따라서, 개발위주의 1만불 시대를 벗어나기 위해서는 경제와 삶의 질 수준에 절대적 영향을 미치는 교통에 있어서도 기초데이터의 가치를 인정하는 정책결정권자의 해안이 요구된다.

4. 국가교통DB센터와 지자체교통DB센터 간 역할분담 및 상호보완관계 정립

대도시 생활권단위로 지자체 교통DB센터가 설립된다면 기존의 국가교통DB센터와 역할과 기능은 당연히 분리되어야 할 것이다. 지자체 교통DB센터는 당해지역의 데이터에 집중하고 국가교통DB센터는 항공, 물류, 전국 OD 등 국가차원의 데이터에 집중함으로써 효율적인 데이터의 생산, 갱신, 관리 시스템이 가능할 것이다. 다만, 국가교통DB센터에서는 각 지역별 데이터의 통합, 각 지역에 공통적으로 적용할 수 있는 조사 및 분석방법 개발 등의 종합적, 기초적 업무를 추가적으로 담당하는 것이 필요하다.

미국의 경우 학문적 지식을 기반으로 한 기초연구는 국가기관 주도로 대학과 연계하여 수행하지만, 실무적용을 염두에 둔 실용적인 기초연구는 특성화된 지자체 광역계획기구(MPO)가 담당하는 것이 일반적이다. 예를 들어, 시카고지역의 MPO인 CATS(Chicago Area Transportation Study)는 1960-70년대 전통적인 4단계 교통분석 방법개발의 주도적 역할을 담당했고, 시애틀 지역의 MPO인 PSRC(Puget Sound Regional Council)는 1990년대에 통행행태를 활동중심(Activity Based)으로 분석하기 위하여 이틀간의 일기식 패널조사를 매년 지속적으로 수행하여 전세계의 연구자료를 제공하기도 하였다.

따라서, 종합적이며 기초적인 연구는 국가교통DB센터에서 주도적으로 수행되 서울 수도권과 같이 연구역량을 갖춘 지자체교통DB센터부터 실무적용을 염두에 둔 조사 및 분석기법의 개발 등 분야에서 역할분담이 가능할 것이다. 또한, 공간적 영역분할이 가능한 국가차원 데이터의 경우도 지역별 교통DB센터에서 지원하고 국가교통DB센터에서 종합하는 역할분담과 상호보완 관계가 바람직 하다. 즉, 국가교통DB센터는 종합적 차원에서 지역간 데이터의 신뢰수준을 높이고 지자체는 지역내 데이터의 신뢰수준을 높이는 역할분담은 상호 피드백 체계가 제대로 갖추어져 있어야 가능할 것이다.

5. 주기적으로 발표되어야할 공식교통통계 및 기초데이터 지정

국가 및 지자체 교통DB센터가 성공적으로 활성화되기 위해서는 이용자

의 욕구를 만족시킬 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 이는 하드웨어적인 시스템뿐만 아니라 제도적인 시스템도 중요하다. 현재 국가교통DB센터는 하드웨어적인 시스템에는 예산도 많이 투입하고 많은 노력을 기울이고 있으나 제도적인 시스템을 소홀히 하고 있기 때문에 데이터의 활용도가 낮은 것이다.

예를 들어, 어느 계층의 사용자가 언제 어느 수준의 데이터를 무슨 목적으로 필요로 하는지 사용자 요구분석을 수시로 하여 그들의 요구를 만족시킬 수 있는 제도적 시스템 제대로 구축되어야 교통DB센터의 위상이 올라갈 것이다. 여기서 제도적 시스템은 교통통계 발표, 연구보고서 및 자료집 발표, 데이터 공개 등과 관련된 제도를 의미한다. DB센터의 존재 가치는 활용도에 의해 좌우되고 활용도는 신뢰성이 전제되어야 가능할 것이다. 이러한 제도적 시스템이 구축되면 신뢰성 제고를 위한 책임감 있는 노력이 지속될 것이다.

따라서, 교통DB센터 조직과 함께 주기적으로 발표되어야 할 공식적인 교통통계와 기타 기초데이터를 지정함으로써 교통DB센터의 역할과 기능이 좀더 명확해 질 것이다.

6. 맺음말

학문적 역사가 짧음에도 불구하고 선진국 수준을 능가하는 수준을 달성한 일부 전자산업과는 달리 아직도 사회적으로 제대로 평가받지 못하고 있는 교통학은 세계적으로 유사사례가 드문 고밀지역에서 고성장을 이룩한 사회여건과 해석 및 개량화가 어려운 사회과학적인 교통학의 성격에 그 원인이 있지만, 그동안 기초데이터 확보 및 신뢰성제고의 노력이 미흡했던 측면도 주요 원인의 하나라고 판단한다. 기초가 부실한데 아무리 좋은 집을 지으려고 해봐야 사상누각에 불과하기 때문이다. 요즈음 교통영향평가제도 폐지 움직임과 민자사업평가의 무용론은 이러한 시대적 배경과 시행착오의 부산물로 해석할 수 있을 것이다.

사회적으로 안정되어 있는 모든 선진국도 지속적으로 교통현상을 조사하고, 분석방법을 개선하고, 장래에 대한 전망을 하며, 이를 바탕으로 장

래비전을 수정하는 과정을 반복하고 있다. 교통은 사회가 지속되는 한 점점 복잡해질 수밖에 없는 현상이기 때문이다. 이제는 늦은 감이 있더라도 교통관련 종사자와 정책결정자 모두 개발시대의 관행을 버리고 국가경쟁력을 높이고 삶의 질을 높일 수 있는 교통체계 구축의 초석이 교통DB임을 인지하고 많은 노력과 배려가 있기를 바란다.