

■ 論 文 ■

국민참여형 도로계획의 수립방향

Building up User-Oriented Road Planning and Design Schemes

김 응 철

(인천대학교 토목환경시스템공학과 전임강사)

권 영 인

(한국교통연구원 도로교통연구실 연구위원)

윤 성 순

(인천대학교 동북아물류대학원 교수)

강 진 구

(한국토지공사 신도시사업1처)

목 차

- I. 서론
 - II. 도로사업의 단계별 추진과정 및 문제점
 - 1. 우리나라 도로사업의 추진과정 및 문제점
 - 2. 선진외국의 도로사업 추진과정과 주민참여
 - III. 도로계획에 대한 국민참여의 기법
 - IV. 국민참여형 도로계획의 수립방안
- 1. 참여의 빈도 및 시기 조정방안
 - 2. 참여의 깊이 확대 방안
 - 3. IR시스템의 도입
 - 4. 전문가 양성과 교육 등 법제도 개선
 - 5. 정책제언
- 참고문헌

Key Words : 주민참여, 도로계획, 도로설계, 도로행정, IR

요 약

1960년대 이후에 추진된 국가경제개발과 함께 지속적으로 건설되기 시작한 우리나라의 도로는 2003년말 현재 총 도로연장 약 97,000Km, 그 중에 고속도로가 약 2,800Km에 이르게 되었으며, 국가경제와 사회, 문화발전에 지대한 공헌을 하였고 중요한 역할을 담당하고 있다.

이와 함께, 도로사업에 대한 국민의 관심이 증가하여 서울의곽순환도로 사패산 구간 등의 경우에는 불교계와 환경단체의 반대로 약 1년 8개월간의 공사중단사태가 발생하기도 하였으며, 1997년에 기본계획이 수립된 강남순환도로는 아직까지 공사가 착공하고 있지 못한 상태로써 국가가 주도적으로 사업을 시행하고 대다수 국민들이 이를 수동적으로 수용하던 과거와는 달리 최근에는 국민의 의식수준향상과 정책에의 참여욕구가 증대되고 또한 환경에 대한 관심이 고조되면서 대규모 도로사업에 대한 반대 및 물리적인 충돌로 사업시행이 지체되면서 국가경제적인 손실로 같듯이 빈번히 발생되고 있는 실정이다.

선진 외국의 경우에는 도로사업의 효율적인 추진을 위하여 약 20-30년 전부터 국민참여(주민참여, Public Involvement)기법을 적극적으로 도입하여 시행하고 있으며, 이러한 시점에서 국가적으로 중요한 도로사업의 정책방향수립을 위하여 도로사업의 단계별 추진과정과 문제점을 점검하여 적극적인 국민참여의 방안을 제시하여 도로사업에 있어서의 원활한 추진을 도모하기 위한 국민참여형 도로사업의 정책방향이 제시되어야 한다. 도로사업의 원활한 시행을 위한 국민참여형 도로계획의 수립방안을 실현하기 위하여는 다음과 같은 개선방안이 시행되어야 할 것이다.

첫째, 사업의 투명성과 객관성 확보방안이 마련되어야 할 것이다. 둘째, 기존의 갈등에 대한 합의사례를 바탕으로 합리적인 조정방안과 기준이 제시되어야 할 것이다. 셋째, 도로사업의 원활한 추진을 위한 국민참여형 도로계획은 우리나라의 여건상 점진적으로 도입, 확대되어야 할 것이며, 마지막으로 사전교육을 위한 전문가 양성, 관계자의 교육 및 훈련프로그램 등에 대한 방안을 검토하여야 한다.

Roads deeply affect the life of people and keep doing an important role to support economic growth of a country. According to the budget plan of the ministry of construction and transportation of Korea, 8.1 trillion won have been allotted for road investment in the year of 2002 which occupy 61% of the transportation infrastructure special account (13.3 trillion won) and 4.7% of the total national budget (1,740 trillion won). It is true that services generated from road investment such as mobility enhancement and increased accessibility have shown positive effects through shortened travel time and decreased vehicle operating cost.

However, it is also notable that many negative effects are gradually being discussed and those are nowadays getting severer due to enhanced people interests about road construction, increased concerns on environment and active public involvement that were evoked by traffic accidents, air pollution & noise and destruction of environment. Road construction processes in Korea are normally governed by administrative sectors (suppliers) not by users. These processes are very weak to accommodate user's needs and community concerns thus easy to fail finalizing a road project without hassles. A public hearing process is supposed to be held in the processes of detailed design step and the environmental impact analysis. However, it is not enough to grab user's needs and community concerns. Increased public involvement frequencies, optimized public involvement timing and enhanced depth of public involvement magnitude are suggested to improve the current poor public involvement schemes in road planning and design processes. The application of these recommended methods to the road planning and design processes may guarantee the change from the current supplier-oriented schemes to the new user-oriented one. Also, this study suggests to reset objectivity and clarity of road construction process, to make conciliation guidelines based on many practical cases that produced good results, to introduce public involvement techniques in a stepwise basis, and to foster the professionals via education and training programs.

I. 서론

1960년대 이후에 추진된 국가경제개발과 함께 지속적으로 건설되기 시작한 우리나라의 도로는 2003년말 현재 총 도로연장 약 97,000km, 그 중에 고속도로가 약 2,800km에 이르게 되었으며, 국가경제와 사회, 문화발전에 지대한 공헌을 하였고 중요한 역할을 담당하고 있다.

자동차 보유대수는 1,460여만대로 증가하였으며, 자동차의 지역간 수송분담율이 91%를 차지하고 있고, 도로의 건설과 운영에 투자되는 국가예산은 연간 9조원에 달하여 교통시설특별회계의 65.5%를 차지하고 있으며, 일상의 생활을 영위하기 위하여 도로이용이 더욱 더 증가하고 있다.

이와 함께, 도로사업에 대한 국민의 관심이 증가하여 서울외곽순환도로 사패산 구간 등의 경우에는 불교계와 환경단체의 반대로 약 1년 8개월간의 공사중단사태가 발생하기도 하였으며, 1997년에 기본계획이 수립된 강남순환도로는 아직까지 공사가 착공하고 있지 못한 상태이다. 이러한 도로사업들은 국가가 주도적으로 사업을 시행하고 대다수 국민들이 이를 수동적으로 수용하던 과거와는 달리 최근에는 국민의 의식수준향상과 정책예의 참여욕구가 증대되고 또한 환경에 대한 관심이 고조되면서 대규모 도로사업에 대한 반대 및 물리적인 충돌로 사업시행이 지체되면서 국가경제적인 손실로 갈등이 빈번히 발생되고 있는 실정이다.

선진 외국의 경우에는 도로사업의 효율적인 추진을 위하여 약 20-30년전부터 국민참여(주민참여, Public Involvement)기법을 적극적으로 도입하여 시행하고 있으며, 그와 관련된 관련법규와 매뉴얼의 제정, 도로사업에의 지속적 적용, 관계자의 교육시스템의 구축 등이 추진되었다. 이러한 시점에서 국가적으로 중요한 도로사업의 정책방향수립을 위하여 도로사업의 단계별 추진과정과 문제점을 점검하여 적극적인 국민참여의 방안을 제시하여 도로사업에 있어서의 원활한 추진을 도모하기 위한 국민참여형 도로사업의 정책방향을 제시하고자 한다.

II. 도로사업의 단계별 추진과정 및 문제점

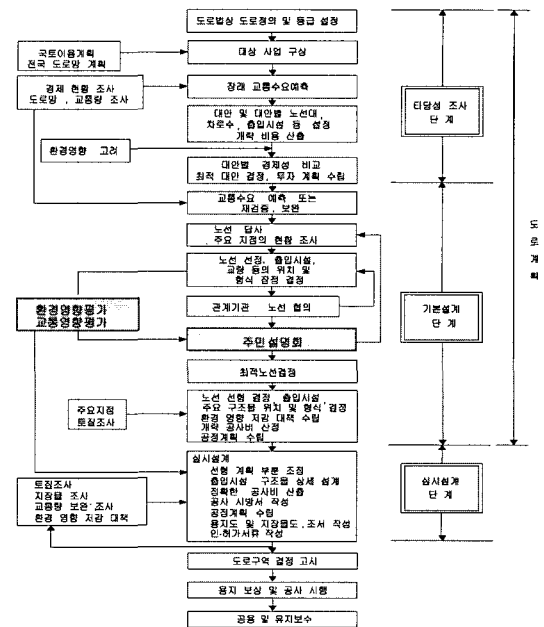
1. 우리나라 도로사업의 추진과정 및 문제점

도로사업의 단계별 추진과정은 타당성 조사와 기본

설계, 실시설계 단계로 나눌 수 있으며 이중 타당성 조사와 기본설계 단계를 도로계획 단계로 구분한다. 도로 계획과정은 흐름이나 절차에 있어서 "도로설계편람"의 도로설계 흐름도와 같이 이해하여도 무리가 없다.

다음의 <그림 1>은 가장 기본적인 도로설계의 수행 절차를 개괄적으로 나타낸 것인데, 우리나라의 도로사업에 대한 국민(주민)참여는 다음과 같은 관점에서 극히 제한적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 도로사업의 구상, 타당성 조사, 기본설계의 근간이 되는 상위계획의 수립시에 주민의견의 수렴은 매우



<그림 1> 도로계획의 흐름도

<표 1> 실시설계 및 환경영향평가지 국민(주민)의 참가

구분	실시설계의 주민설명회	환경영향평가의 주민설명회
근거 법	건설기술관리법 시행령 제38조	환경영향평가법 제9조
설명 방법	- 동사무소에 게시후 노선설명회 실시 - 참석자 서명 및 의견수렴 - 노선위치 요약 자료 배포	- 중앙 및 지방일간지 공고 후 설명회 - 필요시 공청회 개최 - 공시, 공람
설명 내용	- 과업의 개요(배경/목적) - 도로의 선형, 교통수요 - 노선의 종단면, 평면도	- 환경 현황의 조사 - 사업계획에 대한 대책 - 환경영향분석 및 저감방안
도로 사업의 추진 상태	- 실시설계(안)에 의한 구체적인 비교대안 노선이 결정된 상태	- 실시설계(안)에 대한 환경영향평가 이후

미미하다. 둘째, 실제적으로 보장된 주민참여의 내용은 대부분 고시, 공람 등의 일방적인 형태를 나타내고 있다. 셋째, 영향평가 단계에서 이루어지는 공청회도 도로사업에 따른 투기의 발생, 사업추진의 난항 등을 피하기 위해 실시설계안이 작성된 다음에 이루어지고 있는 등 주민참여의 시행 시기 또한, 관리자 중심적인 측면에 치우쳐져 있어 이에 대한 검토가 이루어져야 할 것으로 분석되었다. 이와 같은 내용은 <표 1>에 실시설계 및 환경영향평가시 주민의 참가내용으로 나타나고 있다.

2. 선진외국의 도로사업 추진과정과 주민참여

선진외국의 경우 도로사업에 대한 국민참여의 기회를 좀더 광범위하게 제공하고 보장하고 있다. 도로사업의 확산으로 인한 국민(주민)참여의 필요성을 일찍이 경험하였고 그에 따라 도로사업의 초창기에 체계적인 국민(주민)의 참여기법으로서 PI를 도입하여 적용하고 있다.

1) 미국과 유럽

미국의 경우 1950년대 자동차의 급격한 보급으로 인하여 1970년대에 대도시 공해문제 등이 대두되었고 국가환경정책법(NEPA)이 1969년에 제정되었으나 사업결정직전에 공청회가 실시되어 행정소송발생, 재판으로 사업의 장기화 등의 문제가 발생하였다. 이에 대한 대응방안으로 도로사업에 대한 국민참여(PI)의 도입이 시작되어 이 제도가 가장 발달한 나라로 평가되고 있으며, 1991년에 제정된 육상교통체계효율화법(ISTEA)에도 사업추진과정에 공공참여(PI)가 의무화 되어 초기단계에서 지속적인 참가기회가 제공되었고, 사업추진과정의 고시, 기술 및 정책근거자료의 자유로운 접근 등의 조치가 취하여지고 있다.

영국의 경우 도로사업의 초기단계에서 시민이 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 하고 있으며, 반대의견이 제시되었을 경우 공청회를 최소 2회 이상 시행하도록 규정하며 공청회 개최공고도 42일간으로 우리나라의 14일 보다 여유를 두고 홍보하고 있다. 2000년에는 GOMMMS (Guidance on the Methodology for Multi-Modal Studies) 에 도로사업시행 초기에 지역주민, 이용자, 교통사업자 등과의 협의를 의무화하였다.

영국에서는 도로계획과 승인과정, 노선선정과정에서 이용자의 의견이 공청회를 통해서 반영되어지며, 상세

설계과정과 최종확정단계에서도 이용자의 의견을 최대한 반영하고 있다. 공청회 개최공고는 42일 이전으로 우리나라의 14일에 비해 상당히 긴 기간을 두고 홍보하고 있고, 최종적으로 계획추진이 결정되더라도 대법원에 항소가 가능한 기간이 42일(6주)이 되는 점은 사업의 진행과 주민의사의 반영 사이에 우리나라와 상이한 대응방법을 가지고 있다는 것을 보여주고 있다.

독일의 경우도 영국과 동일하게 2회 이상의 공청회를 실시하고 계획과정 전반에 걸쳐서 주민의 참여가 이루어지고 있으며 최종적으로 결정된 사항에 관하여도 이의제기를 할 수 있는 공통점을 가지고 있다.

2) 일본

일본의 경우 1990년대 후반부터 동경의 과속순환도로 도심구간 환경피해문제에 기인한 도로사업중지 등에 대한 대책의 일환으로 국민참여 기법과 지침에 대한 다양한 연구와 실험을 개시하였다.

국토교통성에서는 도로사업을 포함하여 추진 중인 공공사업에 대한 주민참가절차를 규정한 다음의 법규를

<표 2> 일본 도로사업의 국민참가 제언

구분	내용
구상단계의 명확화	<ul style="list-style-type: none"> • 도로계획을 결정하는 과정을 구상단계와 계획단계로 구분 • 구상단계는 행정, 시민이 해당계획의 필요성을 검토하고 폭넓은 선택대안에서 후보노선을 행정에서 조정하는 단계 • 계획단계는 해당계획에 의한 공공의 이익과 시민 등의 권리를 조정하여 사업실시의 전제로 되는 계획을 행정이 결정하는 단계
구상 단계에서의 PI 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 구상단계에서의 PI 도입이 필요 • PI 과정에서 투명성, 객관성, 공정성을 확보하기 위하여 행정외의 중립적인 제3자(대학교수 등)의 참여가 적절
구상 단계에서의 계획수정절차의 명확화	<ul style="list-style-type: none"> • 계획의 필요성과 계획원안의 타당성에 대하여 도로정비를 하지 않는 대안을 포함하여 현실적인 대체안과 비교하여 검증하는 것이 필요

<표 3> 일본의 국민참여형 국책사업 평가결과

구분	내용	
평가 결과	국책사업의 합리성 확보	질 높은 계획의 수립, 다양한 국민의견의 반영, 사업의 추진에 협조적 등
	절차의 정당성 확보	사업에 대한 이해와 행정에 대한 협조성 증진, 만족도의 향상과 국민의 요구사항 파악 등
	신뢰구축 및 교육효과	정부와 국민간의 관계개선, 대화수단의 다양화, 신뢰와 관심의 증가로 정부정책에 대한 애착심 증가, 불안해소 등

제정하여 계획의 구상단계에서 국민의견을 적극적으로 수렴하고 있다.

- 공공사업의 구 상단계에서의 주민참가절차에 대한 지침 (2003)
- 사회자본정비중점계획법 (2003.3)
- 사회자본정비중점계획 (2003.10)
- 구상단계에서의 새로운 계획결정수립 지침 (2001)
- 시민참가형 도로계획수립 지침 (2002)

도로사업의 국민참가는 2001년에 구성된 도로계획 협의형성연구회의 발족 및 <표 2>의 제언에 바탕을 두고 있다.

일본정부는 국민 만족도의 정기적 조사, 계획 초기 단계에서 시민 참여보장, 인터넷을 이용한 자료공개를

<표 4> 주민참가의 촉진기법

구분		내용	
전달 및 조직	중심참가그룹 형성	시민자문위원회, 시민대표 참가, Task Force 등	
	교통약자 포함	노약자, 장애인, 여성, 어린이 참가 등	
	정보전달	인쇄물, 비디오테입, 대표자, 전화, 포스터, 사무국설치 등	
집회 및 회의	종류	공중집회	계획단계에서의 정보교환 및 토론
		공개포럼	공청회와 Open House를 동시에 시행
		회의	프로그램에 의한 발표와 토론
		공청회	의사결정 이전에 주민의 의견을 기록
		Open House	전시와 자료제공
		Workshop	초점을 중심으로 화제와 활동으로 회의를 진행
	형태	Brain Storming	아이디어의 도출을 위한 의견개진
		문제해결회의	주어진 시간내에 참가자가 공동으로 해결책을 제시
		Visioning	장기적인 계획목표와 전략을 설정함
		소그룹회의	20인 이하의 회의로 자유롭고 활발하게 의견제시
정보제공기법		온라인서비스(인터넷 활용), Hot Line, 정보서비스센터	
의견수렴기법		Focus Group, 여론조사, 집중토론	
참가 촉진	기획 행사	교통Fair	주민의 관심을 모으기 위한 이벤트
		게임/콘테스트	계획, 사업에 관계되는 게임, 퀴즈, 콘테스트 등
	회의 방식 변경	집회참가 촉진	집회참가촉진을 위한 제반대책 및 의견수렴
		견학회	주민, 계획관계자, 컨설턴트 등에 의한 사업대상지 견학
		전시회	백화점, 경기장 등 인구밀집지역에 시행
새로운 참여기법		시청자 참가TV, KIOSK 활용, 화상회의	

시행하여 이용자와의 대화를 위한 다양한 노력을 기울이고 있으며, 국토교통성이 시행한 국민참여형 국책사업에 대한 담당공무원의 평가결과는 <표 3>과 같다.

III. 도로계획에 대한 국민참여의 기법

미국과 일본 등의 경우 도로사업의 계획단계부터 적극적으로 주민의 의견을 다양하게 수렴하여 도로계획에 반영시키고 위한 매뉴얼, 지침서의 개발 등으로 다양한 국민참여의 기법을 도입, 적용하고 있다.

특히 미국의 경우, 이미 1980~1990년대 초부터 주민의 의견수렴을 촉진하기 위한 다양한 기법이 활용되고 있으며, 일본의 경우도 1990년대 중반부터 적용이 활성화되기 시작하였으며 <표 4>와 같은 다양한 주민참가의 촉진기법이 도입되어 시행되고 있다.

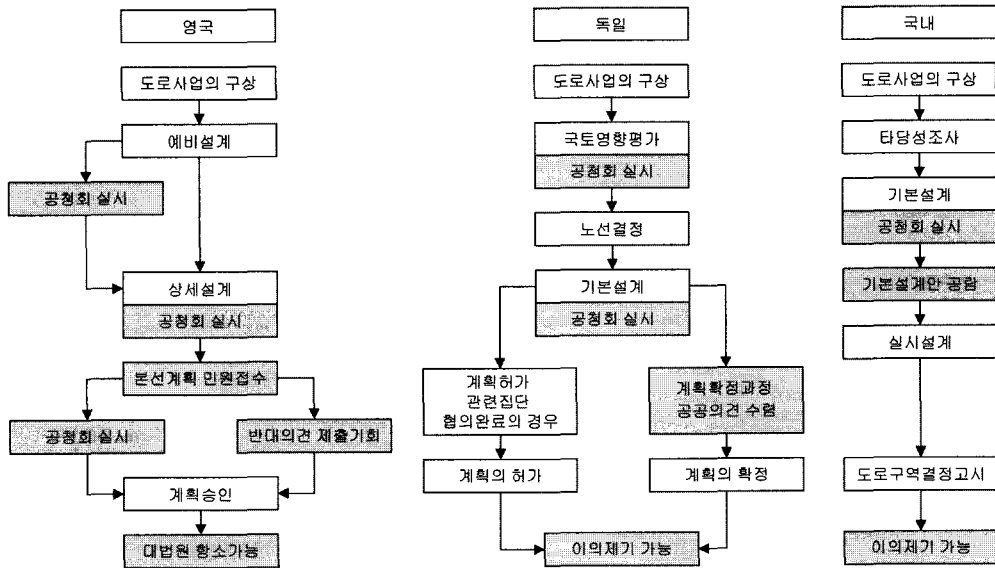
IV. 국민참여형 도로계획의 수립방안

1. 참여의 빈도 및 시기(Frequency & Timing) 조정방안

최근 도로를 포함한 대규모 국책사업 추진과정에서 환경단체 등과의 마찰로 인한 정책지연에서 볼 수 있듯이 사업 추진과정에서 국민여론 분열로 인한 엄청난 국가경제 및 사회적 부담을 미연에 예방하고, 국민적 합의를 바탕으로 한 정책을 수립하기 위해서는 국민의 이해와 합의에 바탕을 두고 도로사업을 추진하여야 함을 알 수 있다.

도로사업에 대한 국민참여에 대하여 부정적인 효과로 인식되었던 미성숙된 공청회 문화, 지역 이기주의, 부동산 투기의 조장 등을 고려하더라도 국민의 정부정책에 대한 참여의 열의를 거스를 수 없는 상황에 처하였고, 오히려 주민의사의 배제로 인한 사회적 국가적 손실이 주민참여의 부정적인 효과로 인한 손실을 초과해버리는 현실에 이르렀다. 따라서, 이제는 국민참여의 활성화를 기정사실로 받아들이고 부정적인 효과를 억제할 수 있는 국민참여의 방안에 대한 연구를 활발히 진행하여야 할 것이다.

도로설계의 과정에서 이용자의 참여를 개선하는 방안은 참여의 빈도와 시기(Frequency & Timing)의 조정방안을 우선적으로 고려할 수 있고, 공청회, 설명회 등 주민참여 방법상의 문제도 중요한 검토사항일 것이다.



(그림 2) 도로설계 과정에서의 이용자 참여의 비교

국내의 경우 도로설계 과정상에서 공청회를 실시하는 횟수가 1회에 그치는 반면, 영국과 독일의 경우 2~3회로 보다 많은 참여의 기회를 가지고 있음을 알 수 있다. 또한 그 시기에 있어서도 독일은 기본설계 이전에 공청회를 실시하여 사업시행 조기에 주민의 의사를 반영하는 형태를 나타내고 있으며, 영국의 경우도 전반적으로 매우 고른 분포를 보이고 있다.

선진국 주민참여의 빈도를 비교해 본 결과, 국내의 도로설계 절차 중 사업시행의 타당성 조사시 주민의견 수렴에 대한 대안의 연구 필요성을 알 수 있었으며, 주민참여 횟수를 증가시키고 설계절차 전반에 분포하여 보다 원활한 의견수렴 및 사업에 대한 이해와 합의를 이끌어 낼 수 있는 방안을 검토해야 할 필요성을 파악할 수 있었다.

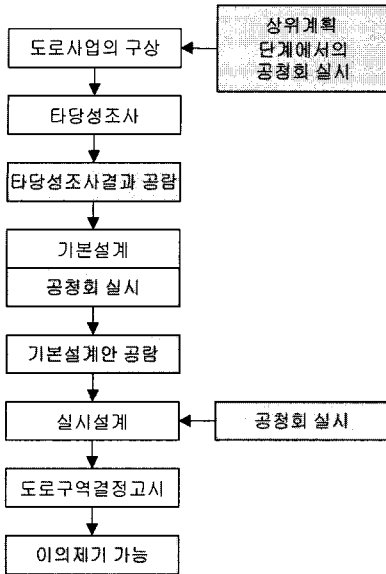
참여 횟수와 시기와 관련하여 선진국과 국내의 현황을 비교하여 보면 (그림 2)와 같다.

참여빈도에 대한 개선방안은 다음과 같은 문제에 대하여 고려해 볼 수 있다. 첫째, 기본설계 이전에 공청회 등으로 주민의사의 반영이 필요하다. 기본설계 이전에는 상위계획의 수립과 타당성 조사의 단계에서 주민참여방안을 생각할 수 있다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 광역도시계획, 국토기본법에 의한 국토종합계획, 도종합계획 등 일부 상위계획의 수립 시에는 공청회를 수행할 것을 의무화하고 있으나, 교통체계 효율화법에 의한 국가기간교통망계획 등에는 주민참여의 방법을 제시하고 있지 않다.

타당성 조사의 과정은 재산상의 이익과 관련하여 매우 민감한 사항이므로 주민참여의 정도 및 방법에 대한 향후 연구가 필요할 것으로 판단되나, 타당성 조사의 결과를 고시하고 의견을 수렴하는 절차는 수용할 수 있을 것으로 판단된다. 각계의 의견수렴을 확대하고 의사결정과정에 지역주민과 NGO 등의 적극적 참여를 유도하여 대국민 이견조정을 위한 정보제공, 홍보, 참여를 유도(인터넷 이용 등)하는 방법은 <표 4>에서 살펴본 바와 같은 방법을 수용할 수 있을 것이다.

둘째, 실시설계 확정 단계에서의 주민의사 수렴이 필요하다. 기본설계와 실시설계가 별도로 이루어지는 경우에는 실시설계 단계에서도 부분적인 노선의 변경 및 구조의 결정 등이 이루어지므로 실시설계안의 확정 단계에서 공청회 등의 방법을 통하여 주민의견을 수렴하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

아래의 (그림 3)은 이러한 분석을 통한 도로설계과정에서의 이용자 참여방안을 제시한 내용이다. 기존 현황에 비하여 공청회 및 공람 횟수가 2배(3회→6회) 증가한 것으로 보이나 실질적으로는 타당성 조사, 기본설계, 실시설계가 병행되는 경우가 많으므로 보통의 경우에는 이용자의 참여빈도가 2배로 증가하는 결과를 가져오지는 않을 것이다. 그러나, 사업의 중요성 때문에 각 단계를 세밀히 진행하는 경우에는 이에 맞추어 이용자의 참여 또한 여러 차례에 걸쳐 단계별로 진행될 수 있으므로 효과적일 것으로 판단된다.



〈그림 3〉 도로설계과정에서의 이용자 참여방안

2. 참여의 깊이(Depth) 확대 방안

이용자 참여는 전문적인 이용자 참여의 빈도수 및 시기와 관계된 문제와 이용자 참여의 방법 및 정도와 관련한 참여의 깊이문제로 대별될 수 있다. 이용자 참여의 깊이와 관련한 주민참여의 방법은 영국의 경우 주민의견의 수렴방법으로 정부의 판단에 따라서 다음과 같이 구분하고 있다.

- ① 공청회를 실시하는 방안
- ② 정부에 판단에 따라 의견제출의 기회부여 또는 공청회시행 방안
- ③ 반드시 공청회를 실시하는 방안

또한, 국내의 경우에도 사업자가 원하는 경우에 설명회를 개최하고, 일정 수준이상의 주민의 제청이 있을 경우에 공청회를 수행하도록 되어 있는 등 상황에 맞게 타당한 방법을 선택할 수 있는 여건이 형성되어 있다.

그러나, 보다 적극적인 대응으로 행정절차법에 나타난 주민참여방법에 제한되지 않은 다양한 방법을 도입하여 상황에 적합한 형태의 의견수렴방법을 선택할 필요가 있다.

〈표 5〉는 행정절차법에 나타난 주민참여의 현황으로 청문, 공청회 및 의견제출로 분류되고 이중 의견제출의 방법은 서면, 구술, 정보통신망의 이용을 명시하고 있

〈표 5〉 행정절차법에 나타난 주민참여의 방법

구분	내용
청문	행정청이 어떤 처분을 하기 전 당사자 등의 의견을 직접 듣고 증거를 조사하는 절차
공청회	행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자 등, 전문지식과 경험을 가진 자 기타 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차
의견제출	행정청이 어떠한 행정작용을 하기에 앞서 당사자 등의 의견을 제시하는 절차로서 청문이나 공청회에 해당하지 아니하는 절차
행정예고	행정청은 다음 각호의 1에 해당하는 사항에 대한 정책·제도 및 계획을 수립·시행하거나 변경하고자 하는 때에는 이를 예고하여야 하나, 예고하기 곤란한 특별한 사유가 있는 경우에는 예고하지 아니할 수 있음 - 국민생활에 매우 큰 영향을 주는 사항 - 많은 국민의 이해가 상충되는 사항 - 많은 국민에게 불편이나 부담을 주는 사항 - 기타 널리 국민의 의견수렴이 필요한 사항 행정예고기간은 예고내용의 성격 등을 고려하여 정하되, 보통 20일 이상

〈표 6〉 행정절차법에 포함되지 않은 이용자 참여 대안

구분		내용
집회 및 회의의 종류	Open House	전시와 자료제공
정보제공 및 의견수렴	Focus Group, 여론조사, 집중토론	
참가추진	기획행사	교통 Fair 게임/콘테스트 주민의 관심을 모으기 위한 이벤트 계획, 사업에 관계되는 게임, 퀴즈, 콘테스트 등
	회의 방식 변경	견학회 전시회 주민, 계획관계자, 컨설턴트 등의 사업대상자 견학 백화점, 경기장 등 인구밀집지역에 시행
	새로운 참여기법	시청자 참가TV, KIOSK 활용, 화상회의

어 표현의 방법은 다양하다고 볼 수 있다. 그러나, 〈표 4〉에서 제시하였던 수준의 다양한 이용자 참여방법을 시행하기에는 무리가 있음을 알 수 있으며 보다 다양한 참여방법을 포함하기 위하여 행정절차법에 명시되지 않아 합법적으로 사용하기 어려운 이용자 참여방법들을 살펴보면 〈표 6〉과 같다.

참가추진 방안은 엄밀한 의미의 이용자 참여 대안이라고 볼 수는 없으나 후에 언급할 이용자와 관리자의 원활한 교류와 관련하여 고려해야 할 대상이다. 〈표 5〉 행정절차법에 나타난 주민참여의 방법에서 제시하였던 행정예고 또한 같은 맥락에서 이용자 참여의 방안과 함께 고려되어야 할 것이다.

더불어 이해집단간의 합리적인 조정방안이 도출되지 않을 경우에 이를 조정할 수 있는 방안이 원활한 도로

〈표 7〉 도로설계 과정에서의 이용자 참여의 비교

항목	영국	독일	국내	비고
참여 시기	- 대안노선 검토 시 (의무적이지는 않음) - 상세설계시 - 본선계획 안에 대한 민원접수 혹은 공청회 - 최종결정후 대법원 항소	- 사전조사시 - 국토영향 평가 시 (환경 영향 평가 등) - 기본설계시 - 계획허가시 - 계획허가후 행정법 상 이의 제기절차	- 기본설계시 (환경영향평가 등) - 도로구역 결정 고시 후 용지보상 관계 이의제기 가능	
공청회 및 공고	42일 전	고시(1개월) 공고(3개월)	설명회(7일) 공청회(14일)	2~6 배

사업을 위하여 필요하다. 이해집단간의 합의도출이 곤란한 경우에는 행정협의회 및 행정협의조정위원회 등의 사례, 기존의 갈등에 대한 합의사례, 공론조사의 결과 등을 바탕으로 공공의 이익에 부합하는 합리적 의사결정 방법에 대한 지침 또는 기준을 제시하여, 대화와 타협을 통한 이해집단간의 신뢰성 회복으로 사회적인 합의의 틀을 마련하여야 한다.

이용자 참여의 방법과 함께 이용자 참여여건의 하나인 공고 및 공람기간을 고려할 수 있다. 공청회의 공고 및 공람 기간에 관하여 선진국의 기준과 국내의 현황을 비교하면 〈표 7〉과 같다.

영국은 보통 42일(6주)을 기준으로 하고 있고, 독일의 경우에는 고시의 경우는 1개월(약 4주), 공고는 3개월(약 14주)로 하고 있는 데에 비하여 국내의 경우는 설명회의 경우 7일(1주), 공청회의 경우 14일(2주) 밖에 지정되어있지 않아서, 충분한 여유를 가지고 공청회나 설명회를 홍보하거나 참여를 결정할 수 없는 실정이다. 설명회나 공청회의 공고의 기간은 주민에 대한 충분한 홍보와 참여율의 고취를 위하여 현재의 기준을 변경해야 할 것으로 판단된다.

3. IR(Investor Relations) 시스템의 도입

이용자의 참여가 원활히 이루어지기 위해서는 이용자의 참여기회 확대와 더불어 도로건설사업 홍보의 활성화로 이용자들에게 도로건설사업의 타당성과 진행과정의 합리성을 충분히 인식시켜야 한다. 이는 기업의 경영내용과 미래 전망에 대해 포괄적인 정보를 투자자들에게 제공하여 결과적으로 기업의 자금 조달을 원활하게 하는 활동을 일컫는 IR(investor relation)의 개

〈표 8〉 기업의 IR과 도로사업에서의 IR의 비교

항목	기업의 IR	도로사업에서의 IR
대상	투자자 (잠재적 투자자를 포함)	도로의 이용자 (이용가능자 포함)
활동	- 기업의 경영정보 등 투자에 필요한 정보제공 - 투자자와의 관계개선	- 도로건설의 타당성 및 건설과정의 합리성 등 사업전반에 관한 정보제공 - 도로이용자(국민)와의 관계개선
목적	- 기업의 자금조달 - 시장정보 파악 - 기업의 신뢰성 제고	- 도로건설사업에 대한 지지확보 - 도로이용자의 욕구파악 - 행정의 신뢰성 제고

〈표 9〉 국내 한 대기업의 연간 IR 활동

구분	활동내용
연간활동	IR 활동 전략수립, 년차보고서 발행, IR web site 개편
분기활동	Theme 설명회, 해외 Road Show, 국내방문 IR, Conference call
월간활동	월간 실적 요약, 국내외 Conference 참가
일일활동	일대일 미팅, 소그룹 미팅, 투자자 Relationship 구축
기타활동	투자자대상 Line tour, 만찬모임

념과 매우 유사하여 일본에서는 IR을 국민참여와 연관하여 활용하고 있다.

도로사업에서의 IR의 목표는 국민들과의 신뢰관계를 유지하여 사업의 진행상에 협조를 얻어 효율적인 사업진행이 이루어지게 하는 것이라고 할 수 있으며, 기업의 IR과 이에 대응하는 도로사업에서의 IR을 비교하면 다음 〈표 8〉과 같다.

신리는 상호교류를 통한 정보의 교환과 의사의 반영에 의하여 생성되며, IR의 기법은 이러한 과정들을 효과적으로 시행하는 방법이다. 바람직한 IR 활동방법을 알아보기 위해 국내 한 대기업의 IR 활동은 〈표 9〉와 같다.

이 대기업의 연간 IR 활동을 분석하면 매우 체계적인임을 알 수 있으며, 그 특징을 요약하면 아래와 같다.

- ① 체계적인 계획하에 IR이 수행
- ② 인터넷 활용
- ③ 다양한 규모의 모임을 조성
- ④ 정기적 Theme 설명회를 통하여 관심사항의 심층분석자료를 제공
- ⑤ 방문 IR을 시행
- ⑥ IR 전담조직을 구성
- ⑦ Conference 참여 등 IR 교육에 투자

이를 도로사업에 응용하면 아래와 같은 방법을 도입할 수 있다.

- ① 도로사업계획과 관련한 주민응대계획 수립.
- ② 인터넷을 최대한 활용
- ③ 주민응대 전담조직을 구성하고 on-line, off-line으로 주민선택모임
- ④ 사업전반에 걸쳐 고른 분포의 설명회를 통하여 주민 관심사항에 대한 심층 분석자료를 제공
- ⑦ 주민응대에 대한 교육 및 연구

기업의 IR 활동은 좋은 사업성과를 홍보하는 것 보다 투명한 경영을 위한 노력을 지속시키는 것을 최우선으로 하고, 시장의 목소리를 경영에 적극적으로 반영하는 것을 또한 중요시하는데, 이것은 기업에 대한 신뢰가 기업의 성과보다 중요한 투자 우선순위를 나타내고, 기업의 성과는 시장의 의견수렴에 크게 영향을 받음을 의미한다.

따라서, 도로사업에 있어서도 신뢰할 수 있는 정보를 지속적으로 제공하고 이에 대한 주민의 의견을 적극적으로 수렴하되 수용할 수 없는 의견에 대해서는 그 사유를 충분히 설명하고 이해를 구하여 주민과의 신뢰 관계를 유지하는 것이 매우 중요하다.

이를 위하여는 도로사업계획의 타당성에 대한 신뢰도 증진방안을 연구하고, 일방적으로 이루어지고 있는 고시, 공람, 공고 등의 용역과정과 관련 자료의 공개 및 이해 관계인의 참여장치 확보로 사업의 투명성과 객관성 확보방안이 마련되어야 할 것이다. 투자타당성 평가결과와 합리성 증진을 위한 투자평가지침을 개정하여 타당성 평가지침의 관련지표 갱신, 타당성 평가기법 및 과정, 방법의 개선, 도로, 철도 등 분야별 투자평가지침의 세분화가 필요하다.

아울러 사업추진기관의 영향력 배제 등을 위한 용역 발주방식, 학계 등 일정비용 이상의 외부전문가가 참여하는 공동용역방식으로 전환하고, 용역수행자의 책임의식 고취를 위하여 용역결과 공개제도를 도입하는 것도 고려해볼만 하다.

4. 전문가 양성과 교육 등 법제도 개선

도로사업의 원활한 추진을 위한 국민참여를 향상시키기 위하여는 관계부서의 담당공무원의 원활한 업무처리가 중요한 바 사전교육을 위한 전문가 양성, 관계자의 교

육 및 훈련프로그램 등에 대한 방안을 검토하여야 한다.

현재 지속가능발전위원회와 범정부적으로 추진하고 있는 갈등관리기본법과 도로 부문의 관련법, 제도의 개선방안을 작성, 제시하여야 할 것이다. 아울러, 지금까지 정부중심, 행정우월적 사고가 반영된 법제도의 개선 방안 마련도 필요하다.

5. 정책제언

도로사업의 원활한 시행을 위한 국민참여형 도로계획의 수립방안을 실현하기 위해서는 앞에서 제시한 방안을 중심으로 다음과 같은 향후의 정책방향에 대한 개선 방안이 시행되어야 할 것이다.

첫째, 기본설계 이전, 실시설계 확정 단계에서 적절한 형태의 주민의사 수렴과정이 필요하다.

둘째, 설명회나 공청회의 공고 기간을 현행보다 길게 해야 할 필요가 있다.

셋째, 행정절차법에 포함된 주민참여방법에 다양한 방법을 추가로 도입하여 상황에 적합한 의견수렴방법 도입가능성을 열어둘 필요가 있다.

넷째, 용역과정과 관련 자료의 공개, 투자평가지침 개정, 사업추진기관의 영향력 배제 등을 위한 용역발주 방식 등을 도입하여 사업의 투명성과 객관성 제고방안이 마련되어야 할 것이다.

다섯째, 이해집단간의 합리적인 조정방안이 도출되지 않을 경우에 이를 조정할 수 있는 방안이 원활한 도로사업을 위하여 필요하다.

여섯째, 국민참여에 대한 관계부서 담당공무원의 원활한 업무처리가 중요한 바 사전교육을 위한 전문가 양성, 관계자의 교육 및 훈련프로그램 등에 대한 방안을 검토하여야 한다.

일곱째, 보다 적극적인 대국민대응을 위하여 IR제도를 도로사업에 도입할 필요가 있다.

마지막으로 도로사업의 원활한 추진을 위한 국민참여형 도로계획은 우리나라의 여건상 점진적으로 도입, 확대되어야 할 것이다.

참고문헌

- 1. 건설교통부(2004), 『도로업무편람』.
- 2. 건설교통부(2000), 『도로설계편람』.
- 3. 건설교통부(2000), 『도로의 구조·시설기준에 관

한 규칙 해설』.

4. 권영인 외(2003), 『이용자 중심의 도로계획 및 운영체계 구축방안 연구』, 교통개발연구원.
5. 지속가능발전위원회(2003), 『갈등관리시스템 구축방안 연구보고서』.
6. 김안제 외(2003), 『서울외곽순환고속도로 노선재검토위원회 검토보고서』, 노선재검토위원회.
7. 김원용(2003), 『공론조사 설명회 발표자료』.
8. 박용훈, 『교통부문 갈등해소를 위한 시민참여 확대방안』.

9. 屋井鐵雄 외(2004), 『市民参画の道づくり』, ぎょうせい.
10. 屋井鐵雄 외(2001), 『欧米の道づくりとPI』, ぎょうせい.
11. 矢嶋宏光 외, 合意形成論, 總論賛成・各論反對のジレンマ, 日本土木學會
12. Public Involvement Techniques for Transportation Decision-making, USDOT FHWA/FTA, 2002.
13. 和田和香(2003), 도로계획과정에서의 PI의 평가, 쓰쿠바대학 박사학위논문.

✉ 주 작 성 자 : 김응철

✉ 논문투고일 : 2005. 6. 18

논문심사일 : 2005. 7. 15 (1차)

2005. 8. 17 (2차)

심사판정일 : 2005. 8. 17

✉ 반론접수기한 : 2005. 12. 31