

우리는 도로의 국민복지 증진에 관한 홍보를 제대로 했을까?

- 도로투자 효율화 향상방안 기획위원회 세미나 소고 -



최준성 | 인덕대학교 교수

1. 서론

2014년 6월 10일 우리 학회 기획위원회의 기획위원으로 준비한 “한국도로학회 기획위원회 2014년 1차 세미나 도로투자 효율성 향상 방안 -도로 편익제고”의 세미나 내용을 세미나에 참석하지 못한 우리 회원들에게 제공하고자 그리고 도로위상제고 및 우리 도로엔지니어들의 각성과 발전을 위해 상세한 내용을 주관적으로 기술하고자 합니다.

당일 세미나는 우리학회 6월호에 기획위에서 소개하였습니다. 본 고에서는 당일 발표자들 및 패널들의 의견속에 우리 도로엔지니어들이 현실과 요구 수준에서의 괴리와 국민에게 다가가는 노력 부족 등에 대해 같이 고민하고 대책마련을 위해 각자가 모래 한 톨로서의 역할을 하자고 다짐을 하는 의미에서 두서없이 정리해 봅니다.

이날 세미나에서는 여러 이야기가 나왔는데, SOC 전체예산, 그리고 도로예산은 감소하는데 비해서 도로에서는 높은 수준을 요구하는 이율배반적 정책에 대한 우려가 있었습니다. 그리고 도로예산 삭감원인이 “도로는 포화 아니냐? 그래서 복지예산으로 전환

하겠다”는 정부의 정책마인드를 “도로의 국민복지 증진차원에서 어떻게 설득할지에 대한 고민이 필요하다”는 절실한 의견들이 있었습니다. 아직도 도심지는 정체되고 지방도로는 여러 가지 개선 여지가 많은 현실에서, 우리 도로엔지니어들이 힘을 합하여 국민복지와 안전대책 등의 필요성을 부각시키고 필요한 재원을 확보할 수 있도록 대정부 설득이 필요하다고 생각합니다.

2. 도로엔지니어들이 무엇을 해야 할까요?

먼저 발표에서 나왔던 내용 중에서 다 같이 고민하고 자책이 필요한 이야기부터 해볼까요? 물론 우리 잘못만은 아니라고 생각합니다. 답이 먼저냐 달걀이 먼저냐 하고 닦하기만 하기보다는 우리 스스로의 자긍심을 높여야 하니깐요.

국가차원의 인프라투자에 있어서 특히 도로계획에 있어서 그림 1과 같이 과거 추진개념과 현재의 추진개념은 차이가 납니다. 현재는 편익과 비용의 평가를 통해 타당성 및 적정성을 검토하는 것이 큰 비중을

차지합니다.

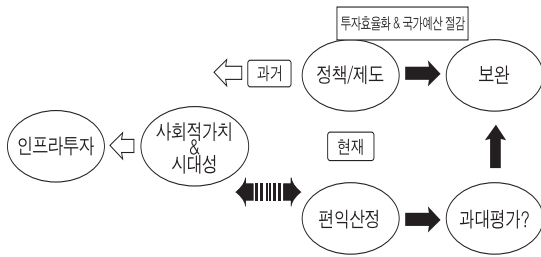


그림 1. 도로계획 패러다임

이러한 중요한 요소인 편익평가 시 편익항목 제공에 우리 도로분야가 타분야보다 그리고 해외사례보다 못하다는 첫 번째 고민입니다. 그러다보니 편익규모가 과소평가되어, 정말 필요한 곳인데도 B/C 값도 안 나온다는 발표 속에 다들 답답해했습니다. 하지만 누가 연구해야하는지 누가 자료를 제공해야 하는지에 대한 역할분담을 누가 지시하고 통합할지가 걱정이었습니다. 발표를 해주신 분들만 연구하고 그 분들이 대정부 요구를 할 수는 없으니깐요. 도로관련 연구 및 정책 제안을 하는 국토연구원, KOTI, KDI에만 의존하지 말고 우리 도로엔지니어들과 우리 학회가 해야 할 일이 있지 않을까요?

두 번째는 기존 연구의 적정성에 대한 평가필요성과 도로부문의 편익항목 및 편익평가에 있어서 서로 다른 각 의견들의 조율이 필요하다는 생각이었습니다. 현재 누락되어 있는 편익항목과 평가 및 적용되고 있는 편익항목들 자체의 개선방법에 대해서 다양한 의견들이 논의되었습니다. 그래도 정부의 정책입안자 및 일반국민 대상으로 우리 도로의 사용가치와 선택가치, 그리고 정보가치 측면에서 직접효과 및 간접효과 등의 도로효율성을 국민복지 증진차원의 홍보를 제대로 못하고 있다는 통일된 의견이었습니다.

세 번째, 패널들과의 토론 중에서는 정부의 교통정책 입안 및 개발부분, 학계의 교통연구부분, 그리고 업계의 설계적용부분의 의견들이 논의되었습니다. 각 부문이 다르니 서로 충돌되는 입장과 현실 한탄, 그리

고 서로 다른 대책들의 내용들이 있었습니다. 물론 그 속에 정답은 없지만 학회의 역할 속에는 학회중심으로 다양한 분야의 의견을 모으고 문제점을 공론화하고 이슈화하므로써 그 시대의 최선의 대안을 찾는 것도 있다고 생각합니다. 그런 차원에서 참 의미있는 세미나였다고 자평합니다.

여러 의견 속에 우리 학회 회원들과 함께 고민하고 공부도 되는 내용들로서 이런 내용들이 있었습니다. 제 개인적인 생각도 함께 정리해보았습니다.

도로의 경제성 분석(의사결정중 하나의 요소) 시 도로가치를 과거에는 이동성, 접근성 중심이었으나 이제는 가치구조 다양화에 따라서 지역의 형평성, 국민복지 차원에서 접근이 필요하고, 그에 따라 Model 분석방법 등이 연구되어야 합니다. 그러나 우리 도로는 누가 해야 될 지, 그리고 예비타당성조사 지침 6판은 국내의 조사자료를 근거로 비용 위주로 작성 중 이라는데 우리 도로엔지니어들이 납득할 수 있는 수준으로 충분히 검토되었는지가 걱정이었습니다.

기획재정부·예산담당자는 국가상위계획에도 비판적이며, 도로 부문 축소(8.9조 → 2018년 7조) 및 국가재정 화두를 “유지관리 어떻게 할 것인가?”로 잡고 있는데, 과연 신설과 확장은 필요하지 않는지 걱정됩니다. 도로용량 스톱 보고서를 근거로 하고 있는데 우리 도로부문에서도 그 보고서에 대한 분석이 필요하며, 필요하다면 대정부 및 작성연구진에 대한 설득이 필요하지 않을까요? 따라서 도로부문에서 국가의 도로에 관한 큰 그림을 그리고 도로의 방향성 제시가 급하다는 생각을 했습니다. 누가 해야 할까요? 도로관련 학·협회 그리고 도로기술사회 등 각각의 단체장들이 고민하고 Task Force팀이 필요한 게 아닌가 합니다. 우리 도로엔지니어들도 예·타·투·평의 공감하는 항목에 대한 열린 마음도 가지고 있어야 하며, 공감대 형성과 새로운 가치에 대한 평가와 연구마인드를 가지고 있어야 할 것입니다.

세부적인 패널들의 의견으로는 경찰청(보험사 포함)의 원단위 갱신, 수도권위주의 VDF 조정 즉, 도심부와 지방부에서는 다른 VDF 적용이 필요하다는

의견과 전년도 보고서에 교차로 밀도 및 신호등 밀도 등 여러 발전적 의견들이 있었고 현재 정산 중에 있다는 정보도 있었습니다. 교통 system 설계에서도 운용 효율, 안정성, 환경성의 편익향목화가 필요하며, 이들을 독립변수화 보다는 서로 종속되는 변수처리가 필요하다는 의견도 있었습니다. 이외에도 현재 평가지침 등은 2년, 또는 3년 변경인데 매년 통계에 근거한 기준관리가 필요하다는 실질적인 제안 및 자유속도 또한 자동차, 사람, ITS 등의 발전에 따른 새로운 개념의 자유속도 정량화도 필요하다는 의견이 있었습니다.

예방적 차원에서의 도로서비스 수준을 C, D로 유지하기 위해 C, D 수준의 교통용량 및 사고인자를 factor화하자는 의견, 계량화된 임계기준의 제시, 구체적으로 업무/비업무 통행의 경제적 생산성 정량화와 기존의 Real Time, Expecting Time, Buffer Time 등 여러 인자들도 개발목적과 개발 히스토리 등을 파악하여 현실화가 필요하다는 미래 연구제안들도 있었습니다. 국토교통부 교통정책과 관련해서는 Intermodal과 도로의 적절한 역할분담을 추구하고, 도로에서는 현재 논의할 항목들이 아직 많이 남아있다고 느낀다는 의견과 함께 유라시아 복합교통 체계구축에 대해 논의가 진행 중이며, 5차 개정 고시와 6차 개정 상시작업 검토 중이라는 정보속에 우리 의견들을 개진해야 함을 느꼈으나, 어떻게 제시해야 되는지 방법론에 답답함을 느꼈습니다. 다만 교통정책과 관련해서는 해야 할 사업이 예·타/투·평 때문에 안되겠다는 공감대속에서 최근 자주 거론되는 “비정상상의 정상화가 되어서는 안된다”는 쓰디쓴 의견도 있었습니다. 과거 SOC사업이 특히 도로부문이 비정상화란 시각이 있구나 하는 느낌을 받았습니다. 우리는 발빠른 움직임 속에 우리가 꼭 필요하다고 결정되는 사항들이 6차 개정에서 논의가 꼭 되어야 하며, 교통 Stock에 대한 객관적 방안 제시가 절실히 필요함도 느꼈습니다. 사업의 통과기준인 예·타 그리고 우선순위결정 및 주무부처의 투·평(본·타)을 통한 최종결정 과정을 감안할 때 투자평가지침의 전문적이고 객관적인 내용 구성에 있어서 우리 도로 엔지니어

어들의 적극적 참여와 의견제시가 있어야 할 것이라 생각합니다.

여러 패널들의 다양한 의견들을 들으며, 도로부문의 적절한 평가를 위한 평가지표가 부족하고 기존의 평가지표의 개선이 필요함을 볼 때 우리 도로엔지니어들의 노력이 참으로 과소평가받는다는 억울한(?) 심정이 드는 건 저만의 생각일까요?

발표자들과 패널들의 다양한 의견들 속에 위에 언급되지 않았지만 제안되었던 내용들을 간단히 소개 드리면,

- 예·타 지침과 투·평 지침은 서로 다른 기관에서 개정하기보다는 국가차원에서 통일이 필요하며, 특히 시간가치 정량화는 2년마다 갱신 필요
- 비계량화 내용들의 계량화 및 기준·편익의 현실화 필요
- 국도확장사업에 대한 사고감소편익의 현실화
- 화물시간가치·사고가치들의 계수값은 연구를 통하여 세부항목화 및 원단위 제안 필요
- 서로 다른 체계의 상부도로(접근성), 하부 지하도로(이동성) 각각의 편익화
- 고속국도와 일반국도는 연속류 흐름, 기타 도로는 단속류 흐름이므로 침투시간의 개념에 따른 재분석

3. 느낀 점

참석하신 패널 중 한 분은 “2004년 30km/h에서 70km/h로 높였는데 왜 편익이 안 나오는지 아느냐” 하시며, 현재 보고서 내 수요예측에 따른 통행시간, 시간가치 등의 편익항목 문제를 말씀하실 때 답답함을 느낀 것은 저만일까요? 기술세미나에서 나왔던 여러 의견들 중에서 가장 먼저 들었던 느낌은 도로의 편익항목이 너무 부족하다는 것이었습니다. 한편으로는 편익항목을 늘린다고 해서, B/C 만을 높인다고 해서, 우리 도로의 중요성을 정치권에 그리고

국민들에게 적절히 그리고 온당하게 알릴 수 있을까 하는 의문이 들었습니다. 하지만 우선적으로 도로에 종사하는 모든 사람들이 적절한 편익항목들 그리고 도로의 국민복진증진에 대해 열심히 알리고, 필요성을 열심히 찾는 노력을 수행할 필요가 있다고 생각됩니다.

접근성 측면에서의 도로의 역할을 국민들의 형평성 측면에서의 국민복지와 연계하여 홍보하고 설득하는 노력들도 필요하다고 느꼈습니다. 또한 신호통 가치를 어떻게 가치화하여 정량화할 수 있을까하는 생각에, 일거리 감소로 인한 도로엔지니어뿐만 아니

라 도로관련분야 종사자들의 생존의 위기속에서 도로 각 분야의 단체들 및 엔지니어의 하나된 의지가 또한 절실히 필요하다고 느꼈습니다.

의미있는 세미나를 들으며, 시대가치에 맞는 시간 가치의 적정한 개정을 위해 우리나라의 중요가치의 선정 및 항목개발이 필요하며, 도로의 심리적·심미적 가치화 기대효과, 그리고 엔지니어로서 비계량화 요소를 계량화하여 부족했던 계량치의 개선 등을 통해 기존편익의 합리성 개선, 다양한 편익 제안, 할인율, 평가기간 등 편익계산의 적정성 확보가 범 도로 차원에서 빨리 되기를 기원해봅니다.

학회지 원고접수 안내

학회지 편집위원회에서는 다음과 같은 내용으로 여러분을 초대하고자 합니다. 언제든지 참여하시어 알찬 학회지를 만듭시다. 여러분의 원고를 기다리겠습니다. (연락처 : 학회사무국 또는 편집위원)

컬 럼	내용 및 형식	비 고
권두언/축사/제언/격려사	시사성 있는 내용으로 A4 2쪽이내 분량으로 작성	편집위원회 주관
특집	회원들에게 도로포장내용과 최신동향소개 : 특집편집위원회 주관하여 연재	개재원고료 지급 심의 후 게재
기술기사	도로 및 도로포장과 관련된 기술보고서로서 A4 10쪽 이내 분량으로 작성 : 사례연구, 공사지, 성공 및 실패사례, 지역별 도로특성, 국내 산학연 합동 연구, 국내외 관련연구소 소개 등	개재원고료 지급 심의후 게재
기술위원회 세미나 주요내용	기술위원회 세미나 내용을 자세히 요약하여 그 내용을 회원들에게 알리는 컬럼	기술위원회 제공
해외기술동향	도로 및 도로포장관련 해외의 최신 연구내용 및 결과로 A4 4쪽 이내	
국내외 학술회의	도로 및 도로포장과 관련된 학술 및 기술강좌, 세미나 등의 내용 소개	E-mail 이용 가능
문화산책(교양)	교양과 관련된 내용으로 A4 4쪽 이내 : 수필, 취미생활(등산, 낚시 등), 독후감 및 의견제시 등 자유내용	심의후 게재
국내외 신간도서 소개	최근 발간된 도로 및 도로포장 도서 내용소개 및 총평과 국내 회귀 입수 서적 소개	E-mail 이용 가능
학교 및 업체연구소 소개	도로 및 도로포장관련 학교 연구실 및 업체 연구소의 A4 2쪽 내외의 소개	개재분량 엄수
학회소식	정기총회 및 학술발표회 소식, 이사회 회의록, 기술위원회 활동소식 등	학회 사무국 제공
Q/A	도로 및 도로포장 관련 문제에 대한 질문과 답변	E-mail 이용 가능
회원동정	주소변경, 직장변경, 경조사, 회원가입, 박사 및 석사학위 취득자 등	E-mail 이용 가능

* 집필자는 필히 본인 및 공동집필자 사진을 첨부하십시오.

E-mail : ksre1999@hanmail.net