

사회적 가치를 강조하는 영국의 교통사업 평가제도(TAG)

배윤경 국토연구원 연구위원

공재형 국토연구원 연구위원

사회적 가치(우리나라)

최근 우리나라에서는 사회적 가치의 중요성에 대한 요구가 높아지면서 사회, 경제, 문화 등을 포함한 모든 분야에서 사회적 가치에 대한 정책을 제시하고 있으며, SOC사업에서도 사회적 가치의 중요성을 인식하고 있다. 사회적 가치에 대한 보편적인 합의가 이루어진 정의는 존재하지 않으며, 최근 국토연구원 연구에서는 SOC사업의 사회적 가치에 대하여 'SOC의 공급을 통해 이용자의 편의 및 국민생활의 편익과 관련한 모든 가치'로 정의하였으며, 그동안 교통SOC정책이 추구해 온 다양한 가치와 함께 당시에 중요시여기는 가치를 의미하게 된다.

이에 교통사업에서 지속적으로 중요하다고 여겨지는 경제성 가치뿐만 아니라, 시대별로 중요하게 여겨지는 다양한 가치들을 사회적 가치로 반영하게 된다. 이에 국내에서도 19년 4월 예비타당성조사제도 개편사항으로 사회적 가치 평가(정책성 평가)가 신설되어 SOC사업의 영향을 다양한 가치로서 반영하게 되었다. 국외에서 사회적 가치를 교통사업평가단계에서 반영하고 있을 뿐 아니라, 영국에서는 사회적 가치에 대한 법안 및 제도에 대하여 검토하여 시사점을 찾고자 한다.

영국의 사회적 가치법

영국의 공공 서비스(사회적 가치)법(The Public Services (Social Value) Act)은 2012년 3월 의결되어 2013년 1월 31일부터 발효된 법으로 공공이 서비스를 위임하거나 조달할 때, 사회적, 경제적 그리고 환경적 편익을 더 넓은 범위에서 고려하여 제공하려는 서비스나 서비스의 제공 방식이 이러한 가치를 수호하고 증진할 수 있는지 검토하도록 요구한다. 이 법은 영국이 2009년 EU 의회에서 발표된 '사회적 경제에 대한 유럽의회 결의안(European Parliament resolution of 19 February 2009 on Social Economy)'을 이행하기 위하여 도입되었다. 사회적 경제는 유럽의 사회 및 복지 모형의 기반이 되는 패러다임과 궤를 같이하며 생산 및 사회적 서비스의 공급을 규제하는 방식으로 이러한 모형들을 유지하고 강화하는 핵심적인 역할을 한다고 규정하고 있다. 결과적으로는 모든 유럽 국가들의 정책에 스며들어 지속 가능한 발전과 사회적,

환경적, 기술적 혁신을 지지함으로써 경제적 성장, 고용, 훈련과 인적 서비스의 목표를 달성하기 위한 것임을 제시하였다.

이에 따라 해당 법은 공공이 조달을 통해 더 많은 가치를 달성할 수 있도록 돕고 행정가들이 지역사회나 시장과 적극적으로 대화하도록 장려하여 더 나은 서비스를 설계하거나 어려운 문제에 대한 혁신적인 해결책을 찾을 수 있도록 하고 있다. 특히 이 법을 지원하기 위한 영국 정부의 지침에서는 조달 이전 단계에서 공공이 관련 영역의 사회적, 환경적, 경제적 후생을 어떻게, 얼마나 증진할 수 있는지, 적용할 방법이 사회적 가치를 증진하는 결과를 보장할 수 있는지 검토하고 요구사항을 반영하였는지 논의하는 과정을 의무화하고 정부 부처, 공공 재단, 경찰 및 소방 등 공공기관 및 지자체 등의 의무 이행기관과 교통, 통신, 교육, 보건, 폐기물 수거 등의 공공 서비스 조달 및 위탁으로 적용 범위를 명시하고 있다.

한편, 영국 국무조정실(Cabinet Office)에서 2015년 배포한 '사회적 가치법 보고서(Social Value Act Review)'에서는 이 법에 대해 상술하고 확장성을 설명하면서 이 법이 2년간 시행됨에 따라 나타난 사회적인 영향과 기능을 분석하고 법의 한계에 따른 정책 제언을 제시하였다. 이처럼 영국은 사회적 가치 관련 요소들에 대해 경제적, 재정적으로 평가하고 의사결정과정에 반영하려고 시도하고 있으며, 일련의 과정에서 이러한 노력을 엿 볼 수 있다.

영국의 교통사업 평가제도(TAG)

영국은 교통사업을 추진하는 과정에서 높은 신뢰성과 정책적 일관성이 보장된 정책 실현을 위하여 증거에 기반한 체계적인 의사결정 과정을 갖추고 있으며 사업의 전략적 목표 일치성, 경제적 측면의 타당성, 사업 이행을 위한 재정적 자금 조달과정의 적합성, 상업적 실행 가능성과 조달 계획의 적합성, 사업의 실현 가능성 등을 종합적으로 검토한다. 사업의 경제적 타당성을 평가하기 위하여 비용편익분석(CBA, Cost Benefit Analysis)를 활용하며 경제적 영향, 환경적 영향, 사회적 영향, 공공 재정적 측면을 모두 검토하여 평가 요약표(AST, Appraisal Summary Table)로 나타낸다.

경제적 영향 측면에서 고려하는 항목은 국내의 평가 방식

과 비슷한 내용이 검토되지만, 이 외에도 업무 목적 통행의 신뢰성이나 넓은 범위의 경제적 영향을 고려한다. 또한 환경적 측면에서도 소음, 공기의 질, 온실기체 등의 화폐가치화 가능한 요소들 이외에도 경관 및 역사적 환경과 생물적 다양성, 수계 환경 등이 질적 및 양적으로 추산되어 반영되며 교통사고 및 신체활동, 여정의 질과 같은 화폐가치화 될 수 있는 항목을 제외하고도 서비스 접근성, 사회적 포용성, 이동구간의 단절성 측면에서의 영향 등이 정성적으로 반영되어 평가가 이루어진다.

▶ 범주별 평가 요약표(ATS) 구성 영향 항목 목록

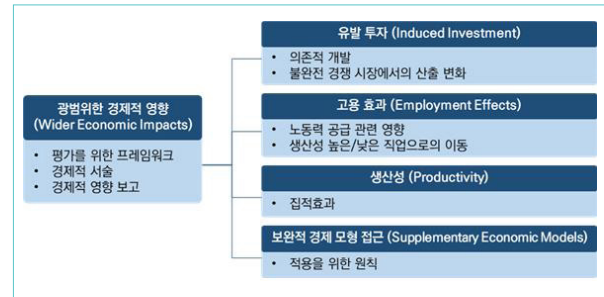
범주	화폐가치화 가능한 영향	화폐가치화가 가능하지만 경제적 편익에 미반영	정성적 평가
경제적 영향	비즈니스 사용자 및 민간 부문 공급자 (세금 수입 포함)	비즈니스 사용자에 대한 신뢰성 영향 광범위한 경제적 영향 (Wider Economic impact)	
환경적 영향	소음 공기 질 온실기체	경관	도시 경관 역사적 환경 생물적 다양성 수계 환경
사회적 영향	통근 및 기타 이용자 교통사고 신체활동 통행의 질	통근 및 기타 이용자에 대한 신뢰성 영향 선택 및 비사용 가치	보안 서비스 접근성 포용성 단절
공공 재정	대중교통 예산 간접적 세수입		

자료: Department for Transport(2021.6), p.3

이 과정에서 기반이 되는 영국 교통부(DfT, Department for Transport)가 발간한 교통분석지침(TAG, Transport Analysis Guidance)은 교통분석에 대한 방법론과 지침에 대해 제시하고 있으며 이 중에는 광범위한 경제적 영향(Wider Economic impacts)과 사회적 영향 평가(Social Impact Appraisal) 부분은 사회적 가치와 관련한 내용을 다루고 있다. 특히 광범위한 경제적 영향은 교통 이용자의 편익에 부가적으로 발생하는 영향으로 교통 투자로 인한 후생 영향이 일부 교통 시장 외의 노동이나 토지 시장과 같은 이차적 시장에서의 시장 실패로 나타날 수 있다는 것을 고려한다. 기존 교통망이 새로운 개발에 따라 추가적으로 발생하는 교통량을 수용하지 못하는 경우 나타나는 의존적 개발, 불완전 경쟁 시장 등으로 인한 유발 투자, 노동 시장에서의 노동력 공급에 대한 영향이나 생산적 직업으로의 이동을 고려하는 고용효과, 도시지역에서의 도시기능 간의 연결성 변화로 나타나는 생산성 효과 등이 여기에 포함되며, 공간적 영향, 토지이용 변

화, 지역 고용 혹은 GDP 등을 고려하는 보완적인 경제 모델링을 활용하는 것도 하나의 광범위한 경제적 영향을 평가하는 방법으로 제시하고 있다. 이러한 내용은 사회적 가치법에서 공공 부문의 모든 영역에서 경제적 편익만이 아닌 사회적, 경제적, 환경적 요소를 포함하는 사회적 가치를 넓은 범위에 걸쳐 고려해야 한다는 권고가 반영된 것이다.

▶ 광범위한 경제적 영향에 대해 고려되는 요소



자료: Department for Transport(2019), p.2

교통사업평가과정에서의 사회적 가치 반영

앞서 확인하였던 것과 같이 영국은 사회적 가치법이 제시하는 목표를 달성하기 위하여 여러 과정과 요소 측면에서 이를 반영하여 의사결정이 가능하도록 지침을 구축해 두었다. 이를 바탕으로 영국 교통부에서 제시한 Newhaven 항만 접근도로사업에 대한 사례연구를 바탕으로 정책 실현 과정에서 사회적 가치가 어떠한 방식으로 구현되는지 확인해보고자 한다.

잉글랜드 남부의 Newhaven은 Brighton 시의 광역권에 포함되는 인구 1.2만명의 도시로 프랑스의 Dieppe까지 페리 운항으로 2016년까지 80만 톤의 화물과 약 40만 명의 승객을 운송한 Newhaven 항만이 위치하여 있다. 이 항만은 Brighton 광역권 및 잉글랜드 남부 해안의 핵심 기반시설 및 경제 동력으로 간주되었으며 지역 재생 및 개발을 위해 2015년 항만 일대에 79ha의 기업유치지구(Enterprise Zone)가 지정되었다. 해당 개발계획은 Lewes District Local Plan(2016), Coast to Capital 및 South East Local Economic Partnerships의 전략적 경제 계획과 Greater Brighton City Deal을 포함한 다양한 전략적 성장 계획에서 높은 우선순위가 부여되었으며 현재 Newhaven 항구에 대한 열악한 도로 접근성은 경제 개발 기회를 제한할 뿐만 아니라 도로를 따라 거주하는 사람들에게 혼잡으로 인한 오염, 소음 및 진동문제 같은 사회적 및 환경적 영향을 미치고 있다. 그럼에도 불구하고 이 사업은 화폐 가치화 가능한 효과만을 고려한 초기 비용 편익분석에서 대상지의 불리한 교량 건설 조건으로 인해 0.1의 낮은 BCR을 보였으며 노동력 공급영향을 반영한 수정된

BCR도 0.8로 사업을 진행하기 위한 경제적 타당성이 확보되지 않았다.

하지만 전략적으로 접근하였을 때, 현재 대상지에 사업자를 위한 제한된 공간과 즉각적인 개발에 대한 낮은 예측으로 신규 사업 성장 및 기존 사업 확장을 위한 기반시설 부족한 상태에서 지역의 기업유치지구의 성공적인 사업 진행을 위해 대상지 및 주변지역의 연결성을 향상시키고, 혼잡을 완화시킬 필요가 있음이 고려되었다. 이러한 지역예의 일자리 공급 및 투자유치에 대한 해당 계획의 잠재적 역할을 검토한 결과, 기업유치지구 계획에 대한 보완책 등의 역할로써 해당 사업이 합리적임을 판단한 교통부 분석가들은 추가적인 편익을 고려하기 위해 비례적 접근(Proportionate approach)방식을 활용하여 450개의 신규 일자리가 창출 가능하다는 분석결과를 도출하였고, 이를 반영하여 사업의 타당성을 중상으로 높일 수 있었다.

▶ Newhaven항만 접근 도로 사업 타당성 분석 요약

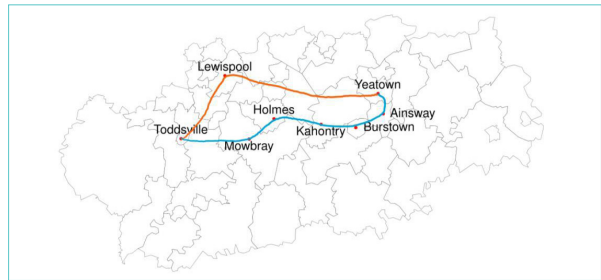
기준	값	타당성 범주	주요 요인
초기 BCR	0.1	하(Poor)	통행시간 절감 (기타 통행: £0.8m, 통근 통행: £0.7m, 업무 통행: £0.6m) 온실기체 배출량 절감(£0.2m)
수정 BCR	0.8	하(Poor)	노동력 공급 효과(£12.7m)

자료: Department for Transport(2021.5), p.30

신규 사회적 가치 평가 분석

2022년 11월, 사회적 가치평가를 강화하는 정책하에 TAG에 장소기반분석(Place-Based Analysis)에 대한 항목이 추가되었다. 이에 따라 교통사업의 예상되는 경제적, 분배적 영향이 공간적으로 어떻게 다르게 나타나는지 확인하고 경제적 및 전략적 차원에서 예상되는 성과에 대해 고려할 수 있다. 장소기반분석은 지리적으로 사업 대상지가 집중된 사업, 계획의 정책적 측면이나 지역 성장 전략 계획 등에 포함된 사업, 혹은 지역적 관련성을 고려해 분석의 범위가 되는 지리적 범위 내에 긍정적이거나 부정적인 잠재적 영향을 갖는 것으로 예상되는 경우에 적용되며 사업으로 인한 사용자의 편익과 같은 직접적인 영향 이외에도 고용효과나 광범위한 경제적 영향 등 간접적 효과를 지역적으로 분석하여 의사결정에 반영한다. 특히 사업으로 인한 영향이 전체적으로는 긍정적으로 판단되더라도 개별적인 지역적 맥락에서 영향의 정도를 평가하고 사업이 실제로 정책적 목표와 방향성이 일치하는지 판단하고, 나타날 수 있는 부정적인 영향에 대해 선제적으로 대응할 계획을 추가적으로 마련하는 등 전체적인 지역의 사회적 가치를 향상시키기 위한 검토 과정으로 기능한다.

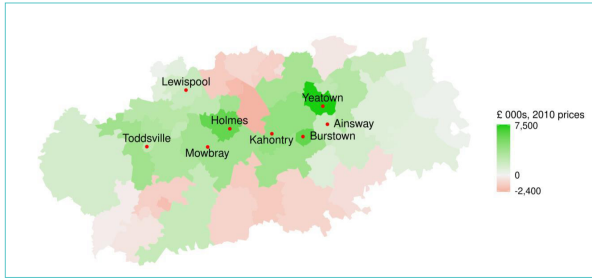
▶ Blue line 사업계획 개요 및 주요 영향권



자료: Department for Transport(2022.11), p.10

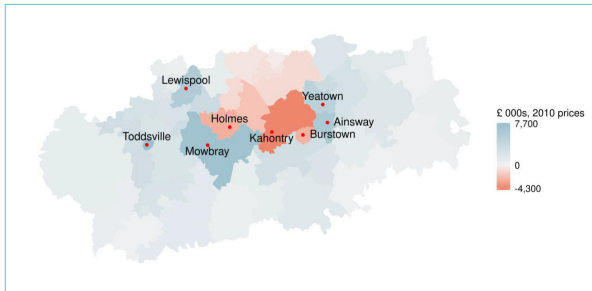
새로 제시된 TAG에서는 장소기반분석에 대한 이해와 적용을 돕기 위해 가상의 사례를 제시하였다. 영국의 Toddsville와 Yeatown을 연결하는 Blue line의 사업계획 수립과정에서 이 점을 확인할 수 있는데, 기존에는 두 도시를 연결하는 도로의 사정이 좋지 않아 버스를 이용하여 약 153km를 이동하는데 3시간 이상이 소요되고, 철도를 이용하더라도 2회 환승이 필요하며 차로 통행하는 경우에도 평균 1시간 45분이 소요되었다. Blue line의 건설은 두 도시를 직통으로 연결하고 중간 지역에 정차하여 상대적으로 소외된 지역을 포함해 각 도심의 일자리와 서비스에 대한 대중교통 연결성을 개선하려는 사업 제안이었다. 따라서 해당 사업의 목표는 두 도시 간 통행시간 단축 및 신뢰성 확보, 교통망 혼잡도 감소, 주변 지역의 노동 시장 향상, 생산성 향상과 상업 및 주거용 부동산 개발의 잠재성 발현 등을 목표로 하였으며 이에 따라 영향을 분석할 지역적 범위와 영향권 단위 설정 등을 수행하였다. 노선 선정 및 대안 선택과정에서 각 지역에 대한 영향과 정책적 목표가 고려됨과 동시에 대안이 선택되었더라도 개별 지역에 따른 항목별 차등적인 영향의 정도가 고려되었다. 사용자 편익의 공간적 분포를 보면 노선의 주변 지역 사용자 혜택은 높은 반면, 남북 방향의 이동의 경우 소요시간이 오히려 증가할 수 있다는 부정적인 면을 보여준다. 광범위한 경제적 영향에서도 인구의 집적이나 땀대효과로 인해 Mowbray나 Toddsville의 경우 긍정적인 영향이 예상되나 Kahontry나 Holmes의 경우, 오히려 탈출효과로 부정적인 영향이 예상된다는 것을 지적한다. 이뿐만 아니라 개별 지역을 세분화하여 각 세부 지역별 영향을 분석하거나, 같은 지역에 대해서도 인구학적 특성에 따라 특정 집단의 편익과 불이익도 함께 고려되어 지속적으로 정책적 목표와 일치 여부 및 계획의 한계나 문제를 개선하는 데 활용된다. 단순히 사업 전체의 영향에 대한 집계적인 수치만을 확인하는 것이 아니라 지역적 측면, 사회적 집단 측면에서의 영향을 세부적으로 나누어 확인함으로써, 단일 수치로는 무시될 수 있는 사회적 가치에 대해 고려하는 과정이 추가적으로 반영되는 것이다.

▶ Blue line 영향권 내 사용자 편익의 공간적 분포



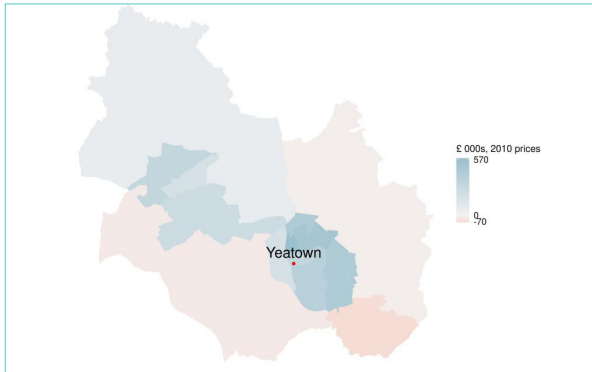
자료: Department for Transport(2022.11), p.22

▶ Blue line 영향권 내 광범위한 경제적 영향(WELs)의 공간적 분포



자료: Department for Transport(2022.11), p.23

▶ Yeatown 세부 지역별 Blue line의 광범위한 경제적 영향(WELs)의 공간적 분포



자료: Department for Transport(2022.11), p.25

특히 세부 지역 및 특정 집단으로 나누어 사업의 결과로 인한 영향을 세부적으로 검토하는 경우에는 다음과 같은 사회 집단을 집중적으로 고려해야 함을 시사한다.

- | | |
|---------------------|------------------|
| • 저소득층 | • 장애인 |
| • 16세 미만의 어린이 | • 흑인 및 소수인종 |
| • 16세 이상 25세 미만의 청년 | • 차를 이용할 수 없는 가구 |
| • 70세 이상의 노인 | • 부양자녀가 있는 가구 |

게다가 새로운 기준을 고려하여 특정 집단별로 세분화된 여러 항목에 대한 영향을 검토하는 것도 요구한다. 지침은 영향 항목을 세분화하고 집단 및 지역을 세분화하여 고민하되,

분석의 견고성(analytical robustness)이 해쳐지지 않는 범위를 고려해 사업으로 인한 사회적 가치 측면의 변화를 평가할 것을 제안하고 있다.

▶ 제안되는 대안적인 영향 항목 및 대상집단에 대한 새로운 접근 방식

고려할 수 있는 영향	고려 집단의 선정 기준
• 사용자 편익 • 사회 및 환경적 영향 • 광범위한 경제적 영향 • 웰빙 • 외로움 • 기타 TAG에 포함되지 않는 영향	• 직업군 및 산업군 • 다양한 결핍 지수(십분위) • 사회 집단 • 고용상태

자료: Department for Transport(2022.11), p.27

시사점

이처럼 영국의 교통투자 평가체계는 사회적 가치의 중요성을 정책에 반영하기 위하여 화폐가치로 환산하기 어려운 교통사업의 영향을 정성적, 정량적으로 측정하려 노력하고 항목을 세분화하여 접근하였다. 또한 단일 수치로 인해 경제적 가치와 같은 항목에 사회적 가치 요소가 희석되어 제대로 고려되지 못하는 것을 막으려 노력하고 있다. 지역과 집단에 대한 과도한 세분화는 지양해야 하지만 영향과 영향을 받는 대상을 세분화하여 접근함으로써 사업으로 인해 개별 집단이 어떠한 영향을 받는지 예측할 수 있고 이를 검토함으로써 의사결정자들이 정책적 목표를 최대한 실현하고 발생할 수 있는 부정적 영향에 대해 미리 인지함으로써 대안을 마련하거나 피해를 최소화할 수 있도록 대책을 강구할 수 있을 것이다. 🍀

배윤경 _ykbae@krihs.re.kr, 공재형 _jkhong5@krihs.re.kr

참고문헌

1. Transport Analysis Guidance (TAG). 2022. <https://www.gov.uk/guidance/transport-analysis-guidance-tag>. 2022.11.01.일 접근
2. Transport business case guidance. <https://www.gov.uk/government/publications/transport-business-case/transport-business-case-guidance>. 2022.11.01. 접근
3. Department for Transport. UK. 2021.6. TAG UNIT A1.1: Cost-Benefit Analysis.
4. Department for Transport. UK. 2019.5. TAG UNIT A1.2: Wider Economic Impacts Appraisal.
5. Department for Transport. UK. 2022.5. TAG UNIT A4.1: Social Impact Appraisal.
6. Department for Transport. UK. 2022.11. TAG UNIT A4.3: Place-Based Analysis.
7. Department for Transport. UK. 2021.5. Capturing Local Context in Transport Appraisal: Case Study.