

대규모 개발사업에서의 교통대책법규 검토



권경구



원제무

1. 서론

도시개발사업, 택지개발사업 등의 대규모사업 시행시에는 각종 교통관련 법규에 따라 교통분석 및 계획을 수립하여 대책을 미리 강구해하고 있다. 본고는 대규모사업수행시에 현행법상 수립해야하는 각종 교통대책(평가포함)의 내용을 검토하고, 법 적용상의 문제점과 개선방안을 모색하는데 목적을 두었다. 이를 위해 교통부분 최상위법인 「교통체계 효율화법」과 「대도시권 교통관리에 관한 특별법」 및 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」등 대규모 개발사업과 직접연관되는 3개 법규를 대상으로 검토하였는바, 이는 이들이 타법규(도로법, 항만법, 철도법 등)와 달리 토지이용과 연관된 종합교통계획차원에서 포괄적으로 접근하기 때문이다.

한편, 이들 각 대책들의 현행법규상 주요 내용을 요약하면 아래와 같다.

■ 각종 교통개선대책별 주요내역

구분	연계 교통체계 구축대책	광역 교통개선대책	교통영향평가
• 근거법	교통체계효율화법	대도시 광역교통관리에 관한 특별법	환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법
• 공간적범위	-	도지역소재시 : 반경40km이내 특별·광역시 소재시 : 반경 20km 이내	사업지기준 4~6km (규모별 차등)
• 대상규모	100만㎡이상 각종 대규모 사업	100만㎡, 수용인구 2만인이상 각종 대규모 사업	통상10만㎡이상사업 (사업유형별 차등)
• 수립지침유무	무	유	유
• 사업시행주체	관계행정기관장	시·도지사(용역보고서 : 사업시행자)	사업시행자

권경구 : (주)도화종합기술공사 교통계획부, dwtrans@chol.com, 직장전화 : 515-7572, 직장팩스 : 548-9264

원제무 : 한양대학교 도시대학원, won21@hanyang.ac.kr, 직장전화 : 2290-0278, 직장팩스 : 2297-1585

II. 각종 교통관련 법규 내용 검토

1. 교통체계효율화법과 연계교통체계구축대책

본법은 우리나라 교통관련 법규 중 최상위법이며, 도로·철도·항만·공항 등의 교통시설간 효율적인 교통체계구축을 통해 그 이용효율을 제고하는데 목적을 두고 있다. 또한, 본 법은 「국가기간 교통망계획」(20년단위계획)을 비롯하여 「교통시설 투자계획」(5년단위계획), 「지능형 교통체계 기본계획」, 「국가교통기술개발계획」, 「특별교통대책」, 「연계체계구축대책」등 교통관련계획수립의 모법이다.

이중 「연계 교통체계구축대책」은 대규모 개발사업(지정항만, 공항 등 교통시설과 100㎡이상의 택지개발사업, 도시개발사업 등) 시행시 반드시 국가기간교통시설과의 연계대책을 수립토록하고 있다.

그러나 「연계교통체계 구축대책」은 아직 구체적인 지침 등이 마련되지 못하여 실현되고 있지 못한 실정이다.

2. 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법과 광역교통개선대책

본 법은 대도시권의 교통문제를 광역적 차원에서 해결하기위해 필요사항을 정하는데 목적을 둔 특별법으로써, 대도시권은 중심도시와 주변시군을 포함하는 5개 대도시권(수도권, 부산·울산권, 대구권, 광주권, 대전권)으로 구분하고 있다.

또한, 본 법은 각 대도시권별로 5년마다 건교부 장관이 입안하는 「대도시권 광역교통계획」과 대규모사업에 대해 시도지사가 수립하는 「광역교통개선대책」을 핵심내용으로 하고 있다. 본 법에서는 「대도시권 광역교통계획」에 의해 지정(고시)된 광역교통시설(2개이상 시도에 걸치는 도로 및 철도, 환승주차장, 공영차고지 등)에 대해서는국고보조(광역도로 50%, 주차장 및 공영차고지 30%, 광역전철 75% 국고부담 등)를 하게하고 있는바, 이때의 광역교통시설은 기존의 고속도로 및 국도, 철도 등 일반적인 광역교통시설과 구분되어 혼란여지가 있다.

한편, 「광역교통개선대책」은 대도시권 내에 대규모 사업(면적100만㎡, 수용인구 2만인 이상 사업)을 수행할 때 수립하고 광역교통위원회의 심의를 거쳐야 하는 교통계획이며, 대상사업의 유형은 총12개로써 「교통체계 효율화법」에 의한 「연계교통체계구축대책」과 유사하다. 다만, 효율화법에는 없으나 대도시권 특별법에서는 광역교통시설 부담금 부과·징수항목이 규정되어 있다.

즉, 광역교통시설건설·개량 및 「광역교통개선대책」을 위한 교통시설의 건설·개량을 위해서 시도지사가 사업시행자에게 일정부담금을 부과하는 제도로써, 계산방법은 아래와 같다.

- 부담금 계산방법(법제11조 3) : 개발면적기준시의 사례임
 - 부담금 = (1㎡당 표준개발비×부과율×개발면적×용적율/200) - 공제액
 - 제외되는 면적 : 국가(지자체)기부채납면적, 임대주택지면적, 이주대책의 주택지 건설면적, 공용청사 및 학교용지 등
 - 공제액 : 도시철도(철도)건설비, 사업지 밖 도로설치비(단, 진입부도로 제외) 등
 - 부과율(영제16조의 2 ⑦항) : 수도권30%, 기타권역15%
- 부담금 감세
 - 완전 비부과 사업 : 주거환경개선사업, 임대주택건설사업, 이주대책의 주택지건설사업 등
 - 50% 경감사업 : 국가 및 지자체사업, 주택재개발사업, 재건축 사업 등

그외, 효율화법의 「연계 교통체계 구축대책」에는 아직 규정이 없으나, 「광역교통개선대책」에는 지침이 법제화되어 있는데, 교통영향평가의 공간적 범위내를 제외한 도지역 소재시 40km이내 (특별·광역시 소재시 20km이내)라고 규정함에 따라 개선대책 수립상의 현실성과 효율성이 저하될 수 있다는 문제점이 지적되고 있는 실정이다.

3. 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법(교통영향평가 부문 발체)

본법의 목적은 개별사업 계획수립시, 교통영향을 미리 평가하여 당해 사업으로 예상되는 교통악영향을 줄이는데 있으며, 총11개사업과 23개 시설이 평가대상이다.

특히 본 평가대상 사업은 「연계교통체계 구축대책」이나 「광역교통개선대책」의 대상사업을 거의 모두 포함하고 있으므로 상위법과의 마찰이 상존한다.

이는 비록 「광역교통개선대책지침」에는 교통영향평가 범위(규모에 따라 4~6km)는 적용치 않는 것으로 되어 있으나 현실적으로 사업지 기준 4~6km이내에 광역교통대책 대상시설이 집중될 수 밖에 없으며, 범위를 벗어나면 또다른 계획지구가 있음이 일반적이기 때문이다. 이러한 마찰은 이들 2개의 대책(도로신설·확장, 교차로 입체화, 공공주차장, 환승센터, 대중교통운영체계 등)간 심의결과에서의 마찰로도 표현될 수 있다.

Ⅲ. 개선방안 검토

1. 교통관련 법규상호간 관계 정비 필요

상기 3개의 각기 다른 법률에서 기초한 각종 교통대책은 일관성있는 위계체계를 갖추지 않는다면 사업시행자에게 이중의 부담을 줄 수 있다. 따라서 「연계교통체계구축대책」과 「광역교통개선대책」 및 「교통영향평가」에 대한 시행 규정(법, 시행령, 시행규칙, 지침 등)들이 상호연계된 통일된 기준하에 제작성되어야 할 것이다. 즉, 현재 100만㎡이상의 개발사업은 교통영향평가 이외에 광역교통개선대책을 수립하여야 하는 바, 법규별 역할 분담의 미흡으로 동일사안에 대한 심사가 중복됨에 따라 사업비용이 증가하고 기간이 지체되는 현상이 많고, 심사결과가 상호 모순되어 혼란을 증폭, 사업성 저하 등 부작용이 있다.

따라서 상위 대책간의 위계가 공간적, 내용상의 범위에서부터 개선대책대상 교통시설의 유형까지 명료히 구분하여 상호간 마찰을 최소화시켜야 할 것이고, 이는 추후 「연계교통체계 구축대책」의 지침 마련시에도 반드시 고려되어야 할 사항이다.

2. 「연계교통체계구축대책」의 법규보완 및 방향정립 필요

본 대책은 구체적 시행지침이 없으므로 아직 규범적 수준에 머물고 있으나, 좁은 국토 및 취약한 지방교통시설을 감안할 때 시급한 시행이 요구된다. 즉, 대규모사업시행시 대도시권은 「광역교통대책」수립으로 난개발을 최대한 억제할 수 있으나 대도시권이외지역은 방치된 상태이며, 중앙정부의 낙후지역에 대한 교통부문 지원상의 형평성에도 문제가 있으므로 사업시행시의 필요교통시설을 확정하고 지원대책 및 사업시행자의 부담한계를 명확히 함이 필요하다. 따라서 구체적 시행방법 및 절차 등을 규정하는 지침을 시급히 마련하여야 하며, 이때에는 현재 「광역교통대책」과 「교통영향평가」사이에서 발생하는 문제점을 줄이는 방향에서 타 대책과의 관계정립을 확연히 함이 요구된다.

만약 「연계교통체계구축대책」이 「광역교통대책」과 또다른 경합이 예상될 경우에는 대도시권에 제한적, 한시적으로 적용하고 있는 「광역교통대책」을 「연계교통체계구축대책」으로 통합 적용함이 적절한 것으로 사료된다.

3. 상위계획안과 교통대책과의 유기적 연계조치 필요

「교통체계효율화법」에는 20년단위의 「국가기간 교통망계획」과 사업시 실시하

는 「연계 교통체계 구축대책」이 있고, 「대도시권 광역 교통관리에 관한 특별법」에는 5년단위의 「대도시권 광역교통계획」과 단위사업중심의 「광역교통개선대책」이 있다.

이들 각종교통계획과 대책은 독립적이 아닌 보완적 관계이며, 유기적 연계가 되지 않을 때는 국가적 손실과 동시에 개별사업의 비효율을 초래한다. 또한 상위 교통계획은 시행주체(건설부 장관 등) 및 계획기간(5~20년)이 중앙정부이며 장기라는 측면에서 개별사업 중심의 하위 교통대책(시도지사, 수시계획)에 비해 보다 포괄적이고 거시적 성격을 갖는다.

그러나 현재 시행되고 있는 「대도시권 광역교통계획」과 「광역교통개선대책」과의 관계에서 볼 수 있듯이 상호연계수준이 극히 미흡하여 별개의 계획안으로 이원화되고 있는 실정이다. 즉, 「대도시권광역교통계획」에서는 장래 예상되는 각종 사업에 대한 검토 및 반영이 거의 이루어지지 않은 상태에서 광역교통시설 지정대상을 찾는데 치중하고 있는 반면 개별사업 계획인 「광역교통개선대책」에서 광범위한 분석대상범위(반경 20~40km)하에서 광역교통에서부터 사업지 연결도로망까지의 포괄적 개선대책을 마련하여야 하는 모순이 발생되어 사업성을 저하시키는 문제점이 나타나기도 한다. 이러한 현상은 장래 구체화될 「국가기관 교통망계획」과 「연계교통체계구축대책」에서도 예상되는 문제이며, 이는 상위계획이 각종대책을 포괄할 수 있는 거시적 계획으로써의 역할을 수행하지 못함을 의미하는 한편 교통대책 또한 조사분석범위가 지나치게 넓고, 수행해야 할 내용이 미세한 부분까지 포함되어 광역교통대책으로써의 기능을 상실하고 있음을 뜻한다 할 것이다.

따라서 가장 우선적으로 상위계획이 장래 예상되는 대규모 사업을 사전적으로 포함시킨 광역중심의 계획이 되어야 하고, 개별사업과 연관되는 교통대책은 상위계획을 재검토하고 미진한 부분을 보완함을 원칙으로 하되, 지나치게 미세한 대책은 차후 수행될 교통영향평가에 위임하는 형태의 상호연계체계가 이루어 질 수 있도록 지침화 하는 것이 타당하며, 이들 계획상호간의 피드백은 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

4. 「광역교통개선대책」에서의 부담금제도활성화 및 공간적 범위축소필요

현행 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제11조에는 「광역교통개선대책」을 위한 교통시설건설 등 필요한 재원확보를 위해 사업시행자에게 부담금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 부담금은 각종 감면제 등과 부과액수의 과

소로 실질적 효과를 기대하기 어려운 실정이며, 통상 100만^m수준의 사업경우 수도권은 사업당 300~400억원, 기타지역은 150~200억원 수준이 부과되고 있다.

부담금제도는 대도시권지역 이외지역이 제외되고, 특히 국가 또는 지자체 사업에 대해서는 50% 감면조치를 취하므로써 형평성문제가 제기되고 있다. 그에 반해 사업자는 「광역교통개선대책」수립과정(각 시군 및 시도, 건교부와 협의)에서 사업지 주변지역에 대한 각종 교통시설 설치를 요구받게 되는 경우가 많은데, 통상 법적부담금의 수배에 달하는 경우가 많다. 또한 동일지역에서는 먼저 착수한 사업자가 후순위사업자에 비해 교통시설 설치부담이 크게 높은 경우가 대부분이며, 특히 지역특성에 따라 기존 교통망이 미진한 사업지는 양호한 사업지에 비해 사업주 부담이 증대하기도 한다. 이러한 교통시설 설치요구는 사업자에게 총사업비 예측을 어렵게하고, 법적부담금과 연계한 이중부담이라는 논리적 문제를 안겨준다.

따라서 사업자의 사업성에 대한 예측가능성을 제고하고, 이중부담이라는 모순을 최소화한다는 측면에서 현행 부담금제도를 활성화함이 타당하며, 방안으로는 5년마다 수립하는 「대도시권 광역교통계획」(추후 구체화 될 「연계 교통체계 구축대책」포함)수립시 교통개선에 소요되는 전체 필요재원과 예상되는 개발사업을 추정하고, 장래 개발면적(인구 또는 용도 등 감안)에 따라 현실화된 부담금을 공시하는 등의 제도전환을 건의한다. 부담금 제도변경이 없을 경우에는 실질적 용역수립자(공식적으로는 시·도지사)인 사업시행자는 「광역교통개선대책」수립시 극히 소극적인 개선대책을 마련하여 사업비를 축소시키려 할 것이고, 결과적으로 대도시권 교통망체계의 비효율을 초래한다.

한편 「광역교통개선대책 수립지침」에는 사업지가 도지역소재지는 40km이내, 특별·광역시소재지는 20km이내의 공간적 범위로 설정하고 있는데, 서울·부산·대구·대전·광주 등 대도시의 반경이 10~15km라는 점에서 분석 범위가 지나치게 넓다. 이는 하나의 사업수행을 위해 대부분의 대도시권을 조사, 분석하여야 한다는 전제이며, 특히 수도권과 같은 개발사업이 몇km간격으로 연담되어 있는 사업지는 타사업지역 중심(현행 지침에는 교통영향평가 공간적 범위인 사업지에서 4~6km는 제외됨)의 교통개선대책을 수립, 교통시설투자를 하여야 한다는 현실적 문제에 봉착한다. 따라서 공간적 범위에 대해서는 반경 10km이내로 규정하고, 사업지 부근은 교통영향평가와 연관지을 것이 아니라 교통시설 중 광역교통 또는 간선교통시설 중심 대상시설로 설정함이 타당한 것으로 판단된다. 현재의 대도시권내 간선도로망은 고속도로의 경우 10~20km간격으로 구성되어

있고, 그사이에 국도, 지방도, 도시간선도로 등에 2~3개씩 배치되어 있으므로 반경 10km는 수도권 북부지역을 제외하면 1~2개 고속도로 및 4~6개의 간선 도로가 포함되는 범위이다.

IV. 결론

본 고는 대규모 개별사업시 항상 부단치는 각종 교통관련사항을 법규의 개정을 통해 사업의 효과성을 제고하고자 하는데 목적을 두었다. 이를 위해 우선적으로 대도시권외 지역의 난개발의 확산을 방지하기 위하여 「교통체계효율화법」상의 「연계교통체계 구축대책」의 지침 및 시행계획을 구체화시켜 국가전체로의 확산을 방지하여야 할 것이다.

또한 국가재원의 제약으로 교통난이 심각한 대도시권 우선정책을 일정기간 지속시키기 위한다면, 「광역교통개선대책」을 현실화하는 방안을 강구할 필요가 있으며, 이를 요약하면 아래와 같다.

- 건설교통부가 5년단위로 수립하는 「대도시권 광역교통계획」을 장래 예상되는 대규모 사업을 모두 포함시킨 권역별 간선교통중심의 종합교통계획으로 전환(현재에는 광역교통시설지정 대상 선정에 초점을 둠)시켜 개별사업 중심의 「광역교통개선대책」수립의 기초가 될 수 있도록 하여야 할 것임.

- 광역교통시설 부담금(법제11조)을 현실화시켜 각종광역교통관련 협의 및 심의과정에서 불합리하게 부과되는 예측불가한 비용증대를 축소시켜야 할 것임

- 공간적 범위(현행 “도지역소재시 40km이내, 특별·광역시 소재시 20km이내)가 지나치게 넓은 경우 개선대책수립 초점이 흐려질 수 있으므로 도지역소재시 10km이내, 특별·광역시 소재시 5km 이내”로 변경함이 바람직함

- 기타, 본문에는 기재치 않았으나, “광역교통시설”(현행 용어는 「대도시권 광역교통계획」에서 광역교통시설로 지정된 교통시설로 제한되어, 기존 고속도로, 일반국도, 철도 등이 불포함인 일반적 개념과 혼란이 발생할 수 있다는 점에서 “광역교통지정시설” 등 작명을 달리할 필요성이 있는 것으로 사료됨

그외, 「연계교통체계구축대책」 또는 「광역교통개선대책」이 수립되는 사업지 교통영향평가는 지침변경을 통해 상위대책에서 확정된 각종 교통개선대책의 이중심 의가 없도록 조치함이 타당할 것으로 판단된다

이상의 제안사항은 각종 교통개선사업에 직·간접 참여하는 기술인의 소견이므로, 대규모사업과 연관되는 교통법규개정업무는 보다 심도 있는 전문가들의 광범위한 연구검토가 필요하다는 것을 첨언한다.

참고문헌

1. 광역교통개선대책 수립지침.
2. 교통체계효율화법.
3. 교통영향평가지침.
4. 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법.
5. 건설교통부(2001), 5개도시에 대한 대도시권 광역교통계획.
6. 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법.