

교통영향평가의 현재와 미래의 발전방향



유헌석

1. 서언

우리나라에서 각종 대규모 개발사업을 추진함에 있어서 각각 시행되었던 환경, 교통, 인구, 재해영향평가 등 4개 영향평가제도가 2001년 “환경·교통·재해등에 관한 영향평가법”으로 단일화되어 시행된 지 벌써 3년여의 시간이 흘렀다. 1999년 법제정 당시 규제개혁위원회와 환경부의 주관하에 각종 영향평가제도를 통합하여 유사한 영향평가의 협의 또는 심의를 개별적으로 수행하는데 따른 중복규제를 탈피하고 영향평가의 실효성을 제고한다는 취지에서 출발하였다. 그러나 부처간의 이기주의를 극복하지 못하고 법령만 통합하는데 그쳐 실질적인 주요 내용은 기존의 틀에서 크게 달라지지 않았다. 그간 각종 영향평가의 통합에 따른 소득이란 통합평가서를 작성함으로써 인쇄비와 제본비가 절약되었다는 사업자 및 대행자간의 우스갯소리가 나올 만큼 효과적인 측면에서 냉소적인 반응을 보이고 있다.

결과가 이렇다 하더라도 영향평가의 통합운영의 취지는 매우 바람직한 것으로 당시 사업자 또는 평가대행업체는 중복적으로 이루어지는 영향평가를 단일화함에 따른 시간적, 경제적, 행정적 손실을 최소화할 수 있을 것이라고 기대하였다. 따라서 현행 영향평가제도는 기존의 통합 취지를

최대한 살릴 수 있도록 대수술을 거치는 것이 필요하며 현재 이를 위한 작업이 진행중에 있다.

그 중 환경영향평가와 교통영향평가와의 통합은 평가대상사업범위의 유사성으로 통합평가중 가장 많은 부분을 차지함에 따라 관심의 초점이 되고 있다. 이에 본고에서는 환경영향평가와 교통영향평가의 중심으로 통합의 필요성, 통합방향 등에 대해서 고찰하고자 한다.

2. 환경영향평가와 교통영향평가의 비교

환경영향평가를 중심으로 교통, 인구, 재해 영향평가를 통합하려는 움직임은 환경영향평가의 내용의 광범위성에 있다. 자연, 생활, 사회·경제 환경 등 3개분야 23개 항목에는 교통항목을 위시하여 인구, 수리·수문(재해를 검토함) 등 타 영향평가와 관련된 내용을 포함하고 있다. 물론 구체적으로 살펴보면 검토방법이나 저감방안의 요구수준이 다를 수 있으나 근본적인 제도의 취지는 동일하기 때문에 가장 포괄적인 규정을 갖고 있는 환경영향평가를 주축으로 하려는 것이다. 이 같은 내용은 미국, 일본 등 외국의 경우 대부분 환경영향평가를 통하여 목적을 달성하고 있음을 볼 때 필연적이라 할 수 있을 것이다.

교통영향평가는 사업의 시행으로 인하여 발생할 교통장애 등 교통상의 각종 문제점 또는 효과를 예측·분석하고 이에 대한 대책을 강구하는 것으로서 환경영향평가에도 동일한 관점에서 작성이 이루어지고 있다. 다만 환경영향평가에서는 이와 더불어 교통장애가 야기하는 대기질의 악화, 소음·진동 등 타 항목과 연계검토를 수행함으로써 좀더 본질적인 접근을 하고 있다.

또한 모든 영향평가가 그러하듯이 ①사업의 특성을 파악하고, ②대상지역의 현황을 조사 한 후, ③사업을 시행함에 따른 문제점을 예측하여, ④이를 저감할 수 있는 방안을 수립한다는 일련의 과정을 적용한다면 교통영향평가는 환경영향평가중 교통항목의 일부분이라고 해도 과언이 아니다.

이러한 유사성에도 불구하고 통합하기 어려운 근본적인 차이는 환경영향평가에서는 교통항목에 대한 접근을 교통영향평가에서 추구하고 있는

교통의 원활한 소통과 더불어 교통을 환경오염의 원인중의 하나로 보기 때문이다.

또한 주목할 사항은 교통영향평가의 대상사업범위로서 환경영향평가가 연간 약 120건 정도 이루어지고 있는데 반해서 교통영향평가는 약 360건 정도의 실적을 보이고 있는데¹⁾, 이는 환경영향평가대상사업이 아닌 개별 건축물에 대한 교통영향평가가 포함된 것이라 할 수 있다.

3. 교통영향평가의 한계

교통영향평가는 사업지 및 주변지역의 장래 교통수요에 대한 예측을 사업미시행시와 사업시행시로 구분하여 접근하고 있는데, 사업시행시의 경우 사업지내 가로 및 교차로의 교통량을 예측하여 이에 대한 개선방안이 제시되어야 한다. 결국 면적인 개발사업의 경우 사업지내부의 가로 및 교통동선계획이 수립된 실시계획 승인전에 심의를 득하여야 하기 때문에 계획의 완성도가 매우 높은, 이른바 “콘크리트가 굳기 시작한 단계”에서 이루어지고 있다는 것이다. 때문에 교통에 심각한 영향을 줄 대규모 개발사업에 대해서 입지의 적절성 등 근본적인 검토가 이루어지기 어려우며 가결 또는 조건부가결이 100%에 육박하는 기록을 세우면서 교통시설의 설계적 측면만이 강조되고 있다. 또한 근본적인 문제점을 해결하기 위해서는 또 다른 교통시설의 확충이 요구되는 등 얼핏 보면 개선안이면서 한편으로는 경제적 타당성검토를 상실한 개발의 종용을 한다고 해도 과언이 아니다. 따라서 보다 거시적인 관점에서 볼 때 영향평가의 목적을 달성하기 힘든 제도 운영이 이루어지고 있다.

환경영향평가도 이러한 문제점을 가지고 있어 협의권자와 사업시행자간의 마찰과 갈등을 경험한 바 있다. 이를 개선하기 위하여 입지선정단계(지구지정단계)에서 환경적 영향을 검토할 수 있도록 사전환경성검토제도를 도입 운영하고 있는 것이다.

또한 동일한 사업에 대한 환경영향평가와 교통영향평가를 시행함에 있

1) 환경부, 1999.10 각종영향평가제도의 통합방안에 관한 연구.

어서 환경적으로 민감하거나 생태적으로 매우 중요한 지역의 보전과는 상충되는 심의의견, 예를 들어 도로노선의 직선화, 도로폭원의 확보 등의 의견으로 환경영향평가와의 마찰이 이루어 질 수 있으며, 실제로 교통영향평가의 심의가결후 이를 적용하는 단계에서 보전가치가 있는 식물군락을 훼손하는 경우가 용인 OO 지구 택지개발사업환경영향평가에서 발생하였다. 이러한 문제의 제기는 너무 환경적인 측면만을 고려하고 있다는 지적도 있으나 수십년, 수백년을 한자리에서 성장한 생명군을 일말의 고려도 없이 도로의 효율을 높이기 위해서 제거한다는 것은 매우 심각한 오류를 범하는 것이라 할 수 있다. 그것도 토지이용구상단계에서 환경과 개발의 조화를 이루면서 충분히 보전 가능한 대안을 찾을 수 있음에도 불구하고 말이다.

4. 교통영향평가의 미래에 대한 제언

환경영향평가에 교통영향평가를 흡수 통합한다는 구상에 대해서 교통영향평가업체나 건설교통부 등은 매우 우려의 목소리를 나타내고 있다.

주요한 내용으로는 평가업체의 경우 수주실적이 떨어질 수 있다는 경제적인 이유에서 일 것이다. 또한 건설교통부에서는 환경을 너무 고려할 경우 교통의 효율이 저하될 수 있으며, 개별 건축물에 대한 교통영향평가를 수행하기 어렵다는 우려도 있을 수 있다.

이러한 우려를 해결하면서 기존의 교통영향평가가 갖는 목적과 취지를 살리기 위해서는 다음과 같은 사항이 고려되어야 한다.

첫째로, 교통영향평가는 환경영향평가의 교통항목에 통합되어 운영되던 환경영향평가제도와 사전환경성검토제도상 적절한 배분을 통하여 사전환경성검토제도에서는 사업의 입지적절성을 교통측면에서 보다 전문적인 검토가 이루어질 수 있도록하고 환경영향평가시에는 교통설계적 측면의 문제점 개선에 주력할 수 있도록 2원화로 운영할 필요가 있다.

둘째로, 개별건축물의 교통영향평가의 경우, 현재 운영되고 있는 건축심의제도에 통합운영함에 따라 목적을 달성할 수 있도록 하여야 한다. 현재의 건축심의제도는 개별건축물에 대하여 주위환경과의 조화, 교통처리

계획의 적정성등을 심의하는 것으로서 일부 현행 교통영향평가와도 중복이 되고 있는 점을 감안한다면, 법적인 평가의무대상 사업을 최소화하고 지자체 조례로 지역간 대상범위를 조정하는 등의 개선을 통한다면 가능할 것으로 사료된다.

셋째로, 교통의 문제가 교통정체로 끝나지 않는 점을 감안할 때 교통의 문제 해결 또한 교통시설의 확충으로 국한되지 않도록 환경영향과 더불어 개선책이 마련되기 위해서는 환경영향평가 및 교통영향평가를 심의 또는 협의하는 주체를 통합하여 보다 거시적이고 전방위적인 검토를 통한 의사결정에 도달하도록 제도의 정비가 필요하다.

5. 맺음말

전 세계적으로 환경에 관한 관심은 더욱 높아지고 있으며 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발은 개발의 전제조건으로 자리매김한지 오래다.

환경정책기본법에서도 그 기본이념을 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수불가결한 요소임을 천명하고 있다.

우리나라는 70년대부터 경제발전을 이룩하기 위한 개발일변도의 정책이 진행되었고 모든 국민이 이를 당연시 여겼던 시절이 있었다. 그러나 서울시 외곽순환도로(북한산 관통구간) 건설사업과 같은 사업이 교통영향을 최소화하고 교통소통문제를 해소하기 위한 사업임에도 불구하고 환경적인 측면에서 원활한 합의점을 찾지 못하고 난항을 거듭한 것이 지난 몇 년간 지속될 정도로 환경보전에 대한 의식이 높아지고 있다. 그간 교통영향평가심의를 통과하고도 환경영향평가 때문에 또다른 교통영향이 제기되는 등 원활한 사업의 추진에 장애가 되는 사업이 다시는 발생해서는 안될 것이며 기존의 틀을 탈피하지 않고는 국민의 높아진 환경의식을 만족할 수는 없을 것이다.

환경의 범주에는 지하·지표(해양포함) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태와 대기, 물, 폐기물,

소음진동 등 사람의 일상생활과 관계되는 것을 포함하여 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 것을 환경오염이라 정의하고 있는 만큼, 앞서 언급한 바와 같이 교통이 단지 교통소통을 원활하게 하는 것 뿐만 아니라 이로 인하여 발생할 수 있는 환경오염에 대해서도 종합적으로 검토된 의사결정이 이루어질 수 있도록 제도의 정비가 필요하며, 이를 통하여 제도적 상생은 물론 중복규제에 따른 손실을 최소화함으로써 국가의 경쟁력을 제고할 수 있도록 하여야 한다.