

교통영향평가 제도의 개선방향



이성모



김동선

1. 배경 및 목적

그간 도로교통환경적 인프라의 미흡으로 연간 발생되었던 수십조원 규모의 사회적 비용 발생은 국가경쟁력 약화를 초래하였으며 이의 대책으로 도입된 교통영향평가제도는 시행한지 약20년에 이르고 있다. 그간 이 제도를 운영하는데 있어서 다소 미숙한 점, 교통의 공경제적(公經濟的) 특성과 건설 사업 및 시설건축 등 민간부문의 사경제적(私經濟的) 측면간의 불명확한 사회적 위상정립에 따른 개념적 혼란, 국가정책목표가 정권교체에 따른 정책이 목소리가 큰 집단의 요구에 따라 임기응변적으로 집행됨으로 년례 행사 처럼 감사가 이뤄지고 그때마다 당해 정책부서는 물론 관련업계도 상당한 어려움을 겪어온 것은 주지의 사실이다.

도시교통문제 해소라는 대명제하에 시행되어온 교통영향평가제도는 열악한 도로교통환경의 개선으로 천문학적 규모의 사회경제적 비용의 절감, 국가경쟁력의 제고, 개별 사업 및 시설설립으로 인해 사업자의 수익성과 도로교통에 악영향을 초래시킴에 따른 수익자부담 및 원인자부담 원칙에 의한 공공성 확보, 도시교통환경개선을 위한 민간자본유치의 간접효과, 교통 및 보행환경 등의 쾌적성과 안전성 확보가 주관적이었으며 이 제도를 시행해온

이성모 : 서울대학교 지구환경시스템공학부, rheesm@snu.ac.kr, 직장전화:873-1976, 직장팩스:889-0032

김동선 : 대전대학교 도시공학과, kimdns@daejin.ac.kr, 직장전화:031-539-2011, 직장팩스:031-539-1930

그간의 사회적 기여도와 성과는 지대한 것으로 평가되고 있다.

교통영향평가(Traffic Impact Assessment)의 본래 목적은 일정규모 이상의 사업시행이나 시설물 설치 등으로 인하여 예상되는 유발교통량을 예측·분석하고, 당해지역과 그 주변지역에 사업시행으로 인한 교통영향을 사전에 분석·평가하여, 도로교통의 공공재적 본래적 기능을 최소나마 유지하게 하고, 개별 사업시행으로 인한 수익성과 이로 인해 유발되는 교통영향을 교통의 공공재적 특성을 감안하여 수익 및 원인자부담원칙을 적용해 공공성 확보가 주된 관건인 동시에, 국지적으로는 사업지 영향권을 중심으로 이면도로개선, 보행환경개선, 통학로 안전대책 등 생활교통문제를 해소하기 위한 교통개선대책의 일환이다.

이의 목표와 의의는 도시교통의 원활한 소통과 교통편의 증진이란 대전제하에 당해 사업지 및 시설부지내의 교통흐름은(사업지 내·외부의 가로망 정비, 적정 주차장확보, 진·출입 동선체계개선) 물론이고, 직간접적으로 영향을 미치는 일정범위내의 교통여건을 향상시켜 도시교통의 원활한 소통(차량 소통원활화)과 시민에게 쾌적한 통행권(이용자 편의증진, 보행환경확보와 교통사고예방 등)을 확보해 주는데 있다.

그간 교통영향평가제도는 수차에 걸쳐 개정되어 왔으며 평가라는 용어 때문에 최근에 와서는 통합영향평가법으로 시행되어 왔다. 이는 미국의 환경영향평가(EIS)에서 그렇게 한다는 식의 한건주의의 제도적 사대주의 발상에서 연유된 것으로 획일적인 개정이라는 비난이 없지 않다. 우리나라의 교통영향평가는 미국의 환경영향평가에서 다루는 내용이 사업 등으로 인해 유발되는 교통영향 중 소음, 배기가스, 진동 등 환경적 일정기준 초과시 시설규모 축소는 물론 기준충족을 위한 대책수립 등인 점이 주요사항인 점에 비춰 볼 때, 그 궤를 달리하고 있으며, 최근에 들어와서는 관련 전문가그룹에서도 그 한계를 인식하여 개정전 개별법으로의 환원이 조심스럽게 검토되고 있는 실정이다.

최근 감사원, 규제개혁단 및 규제개혁장관회의 등에서 거론되었던 규제개혁이란 미명하에 재래시장 및 슈퍼 등의 생활권내의 상권은 아랑곳 하지 않고, 특정업체 대형유통점포의 신설을 용이하게 하기 위한 방편으로 교통영향평가제도를 규제대상으로 규정하여 이의 존폐가 거론되고 건축심의와

의 통합으로 귀결되고 있다. 이는 나무만 보고 숲을 보지 못한 획일적 제도 개선의 대표적인 사례라 할 수 있겠다.

따라서 본 주제는 교통영향평가제도의 존재를 두고 거론된 사안 중 기존의 교통영향평가라는 제목을 교통영향분석 및 처리대책(가칭) 등으로 바람직한 명칭변경과 그간 평가서에서 다루었던 항목을 분석하고 문제점을 검토하여 개선대안을 제시하고자 하는데 그 목적이 있다.

2. 교통영향평가제도의 경과 추이

1970년대 들어오면서 승용차위주의 교통정책으로 도로의 무계획적 확장은 도시교통문제의 심각성을 야기 시켰으며 이의 해결을 위해 1986년 말에 ‘도시교통정비촉진법’ 제정으로 교통영향평가제도가 도입되면서 도시교통문제 해결의 실마리를 제공하고 있음은 전술한 바와 같다. 이 제도의 시행 초기에는 서울 등 5대 도시에서만 시행되었으나, 날로 심각해지는 도시교통 문제는 물론 지역간 교통문제, 국가 전반적으로 물류비용의 과다한 발생 등 국가경쟁력제고 차원에서 인구 30만 이상의 도시로, 다시 인구 10만 이상의 도시로 확대되었고, ‘96년부터 전국적으로 확대 실시되고 있다. 이러한 교통영향평가권역의 확대과정과 대상사업 및 시설의 포함여부에 따라 6차에 걸친 제도개선을 거쳐, 2001년부터는 『환경·교통·재해등에관한영향평가법』에 의하여 통합 시행되어오고 있는데 교통영향평가제도의 연혁을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 1〉 교통영향평가제도의 개정 추이

제도도입(1986.12)	도시교통정비촉진법 제정(법률 제3991호)
1차개선 (1990.1)	중앙교통영향심의위원회 구성·운영 등 (1990.1까지는 수도권, 부산권, 대구권, 광주권, 대전권만 실시)
2차개선 (1992.12)	○ 평가기관의 관리를 위한 등록제 시행 ○ 평가대상지역의 확대(인구 30만명이상→10만명이상 도시)
3차개선 (1995.12)	○ 평가대상 규모조정, 지역 확대 및 평가지침 마련
4차개선 (1996.6)	○ 도시교통정비촉진지구 외의 사업도 교통영향평가대상에 포함
5차개선 (1999.3)	○ 평가책임자, 평가보조자 자격 완화 등
6차개선 (2000.12)	○ 승인 기관장의 평가서 접수 등 평가절차 개선 ○ 대규모 사업에 대한 주민의견 수렴제도 도입 ○ 도시교통정비지역 내외 구분 없이 평가대상 규모 단일화 등

3. 현행 교통영향평가서의 내용

1) 교통영향평가의 적용 범위

현행 교통영향평가 적용대상은 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 시행령 제2조제3항 및 제14조제1항에 명시되어 있으며 여기에는 크게 사업과 시설로 구분되어지고 있다. 사업의 경우는 11개의 대상사업으로 분류하여 28개의 개별사업으로 구분하고 있으며, 시설은 23개의 용도를 중심으로 37개의 개별시설로 구분하여 시행하고 있다.

(1) 공간적 범위

현행 교통영향평가 작성지침에 의한 평가의 공간적 범위는 평가대상시설 및 사업의 규모에 따라 적용되는 공간적 범위가 상이하며 다음과 같다.

1. 시설 : 당해 시설물의 주된 출입구를 기준으로 다음기준에 의하여 주된 출입구와 가장 가까운 교차로 및 그 범위내의 가로(개정 '03.5.27)
 - 가. 최소평가규모의 4배미만인 시설 : 반경 2.0km 이내 12개 교차로
 - 나. 최소평가규모의 4배이상 8배미만인 시설 : 반경 2.5km이내 16개 교차로
 - 다. 최소평가규모의 8배이상인 시설 : 반경 3.0km 이내 20개 교차로
2. 영 제2조 제3항 별표1 제2호 가목의 사업중 철도의 건설 및 도시철도의 건설 : 여객 및 화물을 취급하는 역의 각 출입구와 가장 가까운 4개 교차로 및 그 범위내의 가로
3. 영 제2조 제3항 별표1 제2호 가목의 사업중 도로의 건설 및 도시계획사업중 도로의 건설 : 당해 도로와 접속하는 도로의 가장 가까운 4개 교차로 및 그 범위내의 가로
4. 영 제2조제3항 별표1제2호가목의 사업중 제2호 및 제3호이외의 사업 : 당해 사업지의 경계선으로 부터 다음기준에 의한 교차로중 사업지와 가장 가까운 교차로 및 그 범위내의 가로 (개정 '03.5.27)

(2) 내용적 범위

현행 교통영향평가지침에 근거한 교통영향평가서 작성내용은 평가시점의 교통환경을 조사분석하고, 사업시행 전·후의 장래 교통수요를 예측하고 시행사업으로 인한 교통발생으로 인한 문제점과 그 영향을 파악하고 개선대책을 강구하여 주변 교통체계에 미치는 영향을 최소화하기 위한 것으로 그 내용은 다음과 같다.

1. 서 론
 - 가. 사업의 개요
 - 나. 평가사유 및 평가시기의 적정성
 - 다. 평가범위(시간적·공간적·내용적 범위 및 중점평가항목)
 - 라. 평가결과 요약
2. 교통환경조사 분석
 - 가. 교통시설 및 교통소통 현황
 - 나. 토지이용현황·토지이용계획 및 주변지역개발계획
 - 다. 교통시설설치계획 및 교통관련계획
3. 사업지 및 주변지역의 장래 교통수요
 - 가. 사업 미시행시 수요예측
 - 나. 사업시행시 수요예측
 - 다. 주차수요예측
4. 사업시행으로 인한 문제점 및 개선방안
 - 가. 사업시행으로 인한 문제점
 - 나. 개선방안(수요예측분석과의 연계)
 - 다. 개선효과(계량분석)
5. 개선안의 시행계획
 - 가. 시행주체 및 시행시기
 - 나. 공사중 교통처리방안
6. 참고자료
 - 가. 교통량 조사자료
 - 나. 원단위 조사자료
 - 다. 기타 교통영향평가서의 내용의 근거가 되는 자료

또한 교통영향평가 대상사업과 시설의 특성과 주변지역의 여건을 감안하여 집중적으로 검토하여야할 사안을 중요항목으로 규정하여 보다 현실적인 교통영향과 문제점분석이 이루어지고 효과적인 개선방안이 도출될 수 있도록 중점평가항목을 지정하여 반영토록하고 있다.

(3) 시간적 범위

교통영향평가의 시간적 범위는 사업과 시설로 구분하고 있으며, 사업의 경우 중앙교통영향심의위원회에서 다뤄지며 최종 목표연도는 사업완료 후 10년으로, 시설의 경우 지방자치단체 교통영향심의위원회에서 다뤄지며 최종 목표연도는 시설완공 후 5년으로 하여 교통영향을 분석하도록 하고 있다. 이는 대상사업 및 시설의 완공으로 인하여 유발되는 장래교통수요가 활성화되어 안정기에 들어갈 것으로 전제하고 있으며, 이 시점에서 평가대상

물의 교통영향으로 인한 문제점이 유효하게 검증될 수 있음을 전제하여 이 시점을 기준으로 사업과 시설을 구분하여 검토하도록 하고 있다.

1. 사업 : 중앙교통영향심의 위원회 대상
- 사업완공 후 1년·5년 및 10년
2. 시설 : 지방교통영향심의 위원회 대상
- 시설설치 후 1년 및 5년
3. 제1호 및 제2호의 규정에 의하여 교통영향평가의 시간적 범위를 설정하는 경우 사업기간은 평가 완료일로부터 기산한다.

2) 절차적 내용

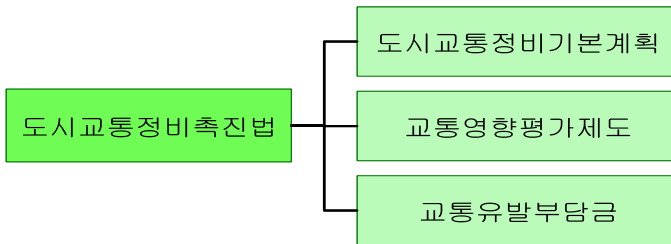


자료: 월간교통, 2005.3, 교통개발연구원, p.11 인용

4. 현행 교통영향평가서 내용상 문제점 검토

1) 교통영향평가의 제도적 위상 및 기여도

1986년 12월 당시에는 건설교통부가 『도시교통정비촉진법』(이하 ‘도촉법’으로 명명)을 제정하여 도시교통의 원활한 소통과 교통편의 증진이라는 목적을 달성하기 위하여 도시교통정비기본계획, 교통유발부담금, 교통영향평가제도를 3대 골격으로 도시교통정책을 시행해왔다.



도촉법은 도시 전체를 단위로 상위계획인 도시교통정비기본계획을 수립하고, 세부적인 사업 시행단계에서는 일정 규모 이상의 유발교통요인이 내재된 대상은 교통영향평가제도를 통하여 적절한 교통대책을 마련토록 하였으며, 사업 완공 후 교통유발이 많은 시설에 대해서는 교통유발부담금제도를 통하여 교통유발량에 따라 일정기준의 교통유발부담금을 부과하여 도시교통문제를 해결하도록 한 것이 기본 취지였다.

하지만 도시토지이용의 특성의 다면적인 변화, 도시기능의 다변화, 교통여건 변화에 따른 교통적환경의 변화로 기존의 도시교통정비촉진법의 3대 골격은 사실상 그 제도의 현실 대응방안의 한계 등으로 유명무실해졌음에도, 교통영향평가제도는 그간의 변화여건을 수용하여 수차에 걸친 개정으로 그 역할을 충실히 하여 제도자체의 압축성장과 수도권 등 무분별한 난개발로 황폐화되어진 도시교통에 원활한 소통과 보행자에게 최소한의 통행권을 확보해주고 있는 실정이다. 우선 이러한 교통영향평가의심의 실적추이 및 사회적 기여도와 성과를 살펴보면 다음과 같다.

교통영향평가는 1987년부터 2003년까지 총 9,035건의 중앙 및 지방심

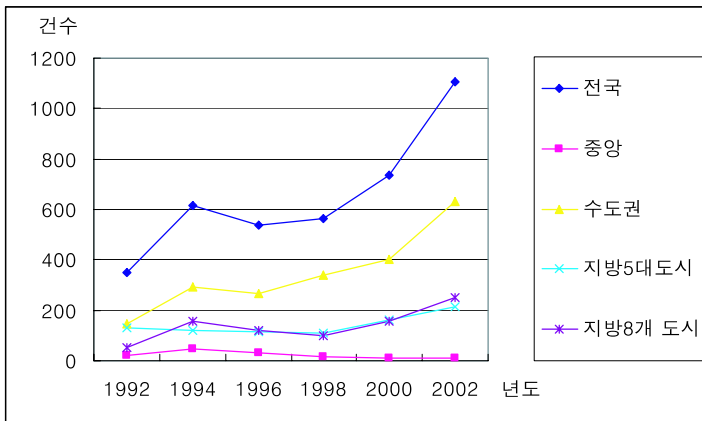
의(특별시, 광역시, 도)가 이루어졌으며 년도별 심의실적은 1992년 347건에서 1996년 536건, 2000년 734건, 2002년 1,106건으로 계속 증가추세를 보이고 있으나 국가경제에 의한 건설경기의 호조에 상당한 영향을 받고 있는 실정이다.

이렇게 증가해온 교통영향평가는 사업주가 대상사업으로 인한 유발교통이 주변지역에 미치는 악영향을 도외시하고 사업의 수익성을 극대화하기 위해 최대 용적률과 건폐율을 적용하여 공공재 기능의 도로교통에 대한 가중한 부담을 전가시키고 있는 실정이다.

이와 같이 사적인 개별시설로 침해받는 공공부문과 일반시민의 통행권을 보장해 주기 위해, 사업수익의 일부와 교통유발의 영향을 수익자 및 원인자 부담원칙에 의해 당해 직접영향권내의 교통시설개선에 기여케 함으로서 지

〈표 2〉 교통영향평가 실적(심의건수)

구분	1992	1994	1996	1998	2000	2002	
계(전국)	347	616	536	562	734	1,106	
중앙 심의	20	46	31	17	12	11	
지방 심의	수도권	148	290	268	338	403	631
	지방5대 광역시	128	122	115	107	161	212
	지방8개 광역자치단체	51	158	122	100	158	252



〈그림 1〉 교통영향평가 심의건수 추이

나친 사익추구에 따른 공공성 침해를 방지하는 한편, 지역주민의 부당한 교통관련 민원 등에 의해 사업추진이 어려운 경우 이를 해결할 수 있는 명분을 제공하는 기능을 수행하고 있다. 이는 또 교통평가를 수행하지 않은 시설에 비해 부동산가치 상승요인으로 작용하고 있는 점 또한 간과 할 수 없다. 특히 사회간접자본의 확충을 위해 민간자본유치를 위한 법제정으로 민간자본을 유치하고 있는 점으로 볼 때, 이는 도시내 도로교통부문의 자발적 민간자본유치의 간접효과가 지대함을 보여주고 있는 실정이다.

한편 현행 교통평가서 작성으로 현실적이고 긍정적인 효과를 항목별로 세분해보면 아래와 같으며, 이와 같은 교통영향평가의 직접적인효과 외에도 사회·경제적 효과, 행정적 조정 역할 효과, 기술적 파급 효과, 산업구조의 다양화 및 고용창출의 효과 등 긍정적인 간접파급효과도 다양하게 창출되고 있음이 실증되고 있다.

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1) 진·출입 동선체계 개선 효과 2) 지하철, 버스 등 대중교통수단과의 연계성 확보 3) 침두시 이용교통량을 고려한 주변 가로 및 교차로 개선으로 교통 혼잡 완화 4) 보행자 및 안전시설 설치로 보행의 원활성과 교통사고 감소 5) 부지내부 교통시설 및 동선체계 조정으로 안전성 제고 6) 주차규모 및 주차동선 개선 |
|---|

그러나 1997년 말 외환위기를 맞으면서 특히 건설업계의 불황으로 많은 건설업체가 부도가 나거나 부도 위기에 직면하게 되어 이의 부수적인 결과로 인·허가 과정에서 발행한 시간적인 문제와 비용적인 문제가 대두되게 되었다. 특히 교통영향평가서 작성과 심의과정에서 발생하는 각종 교통개선 대책에 대한 사업주의 비용부담은 교통영향평가의 부정적인 측면으로 강하게 나타난 바가 없지 않았다. 당시의 여파가 최근까지 미치면서 국가경쟁력 강화란 명분으로 규제개혁차원에서 본 제도가 재단(裁斷)되고 있음은 빈대를 잡기위해 초가삼간을 불태우는 처사로 밖에 볼 수 없다. 본 주제에서는 앞에서 언급한 바와 같이 현행 교통영향평가제도의 관련된 제반 문제점을 짚어보고 현행 교통평가서 작성과 관련된 사항을 중심으로 그 문제점과 개선방안을 제시하는데 초점을 맞추었다.

2) 교통영향평가서 작성의 문제점

현행 교통영향평가의 공통적인 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 사업의 인·허가 과정에서 교통영향평가서 작성에 소요되는 시간과 행정소요 기일의 과다, 지역별로 심의위원회에 따라 심의기준이 다를 수 있는 점, 강압적인 심의가 이루어질 수 있는 점, 심의 의결 내용상 사업주에게 과도한 비용 부담을 주는 심의 조건이 부가될 수 있는 점, 교통영향평가대상 범위의 문제점으로는 업무의 범위(평가대상 용도 및 최저규모)가 넓어 골프장, 주유소 등 교통유발 요인이 비교적 적은 시설에 대해서도 평가대상이 된다는 문제점, 또한 재협의 대상에 대한 허용오차의 기준이 너무 까다로워 대상사업의 일부 변경 요인이 발생될 경우 재협의를 받아야 한다는 문제점, 그리고 동일 안전에 대한 심의위원의 구성에 따라 의결내용이 상충될 수 있다는 점 등이 대표적이며 이러한 교통영향 평가의 문제점을 좀 더 구체적으로 분야별 살펴보면 다음과 같다.

(1) 교통영향평가 보고서 작성체계의 미흡

사업자에 의한 평가대행자 선정(평가자가 사업주로부터 평가업무를 위탁 받음으로써 평가의 공정성이 결여)으로 인해 사업자의 입장에 편중되는 불공정한 평가서 작성의 우려가 없지 않다. 또한 과당경쟁에 따른 덤핑수주로 부실한 평가서 작성과 평가업체상호간의 불신이 주요 원인이 되고 있다. 이의 타개책으로 건설교통부에서 「교통영향평가 지침 및 교통영향평가대행비용 산정기준(2001.1.5)」을 제시하고 있으나 민간사업자들이 잘 이행하지 않고 있어 이의 제재방안은 사실상 쉽지 않다. 물론 불공정하고 부실하게 작성된 평가서는 심의과정에 있어 수차례의 수정·보완을 거치는 등의 제재를 가하지만 이로 인한 행정력의 낭비, 평가대행기관의 경제적인 측면과 인력낭비, 사업추진상의 지체, 평가제도의 신뢰성 저하 등 제반 문제점들이 유발되고 있는 실정이다.

(2) 조사 자료의 부정확성

현재 교통영향평가서 작성에 사용되는 유발교통원단위는 동일 유형이라도 대상사업의 규모와 유형, 도시규모, 사업지 위치, 시설의 질적 수준 등에

따라 일일, 또는 시간대별로 그 양상과 특성이 서로 다른 패턴을 보이고, 조사시점에 따라 다양한 차이가 있을 수 있다. 주변가로 교통량 또한 계절, 날씨, 공사, 사고, 행사 등 사소한 변수에 의해서도 그 차이는 현격할 수 있다. 따라서 조사시점의 원단위와 교통량 자체를 가지고 정확성여부를 판단하는 데는 한계가 없지 않다. 특히 주변가로의 교통량을 보다 정확히 조사하려면 요일별 시간대별로 여러번 반복 조사를 해야 하는데 이를 위해서는 최소 2-3주의 시간이 소요된다. 그러나 교통영향평가서작성은 사업주가 사업의 시간성을 강제하므로 실제 조사에 할애할 수 있는 시간은 제한적일 수밖에 없다.

(3) 평가대상의 범위문제

평가대상의 범위가 주유소, 일정규모이하의 골프장, 발전소, 등 교통유발요인이 비교적 적은 시설에 대해서도 평가대상이 되고 있는 실정이다. 그러나 주유소와 같은 시설은 안전을 요하는 시설이므로 안전성확보라는 차원에서 재고의 여지가 없지 않다.

(4) 교통영향평가심의체계의 미흡

교통교통영향평가심의를 위한 심의위원회의 구성과 운영과정에 상당한 예산과 행정력이 소요되고 있으며, 사업 인·허가의 전 과정에 소요되는 시간도 많은 실정이다. 현재 전국적인 관점에서 교통부문의 전문인력 감안 시 전문성과 경험을 가진 심의위원 구성 및 운영에도 어려움이 있으며, 평가서 접수 후 완료시까지도 많은 시일이 소요되어 사업추진에도 어려움을 초래하고 있다.

또한, 심의기준이 명확하지 않아 심의의 객관성을 확보하는 문제, 즉 심의위원 개개인의 주관적 특성과 판단이 심의에 영향을 미치고 있어 사업자와 평가대행기관으로부터 불만의 소지도 없지 않다.

(5) 교통영향평가 관리체계의 미흡

평가대행기관에 대한 제도·기술측면에서의 재교육이 거의 이루어지지 않고 있어 천편일률적인 평가보고서가 작성되고 있다. 담당공무원에 대한 정책·제도·기술측면에서의 재교육 미흡과 순환보직제로 인한 잦은 자리

이동으로 인해, 담당공무원에 의한 평가보고서의 기술적 검토 및 사업시행 후의 Monitoring이 거의 불가능한 실정이다.

또한 동일지역의 영향평가 시 대행기관별로 상이한 기초자료 및 기법 등을 사용함으로써 평가결과가 다른 결과가 초래되며, 교통영향평가제도 향상 등을 위한 조사·분석 및 연구기능이 매우 미흡한 실정이다.

위에서 언급한 바와 같은 사업의 지연 또는 평가 과정상 사업주에게 시간적·경제적 부담을 주게 될 수 있다는 점이 교통영향평가제도의 부정적 효과와 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 교통영향평가의 공통적인 문제점을 객관적이고 구체적으로 심각하게 인식하지 못한다면 교통영향평가의 부정적인 측면의 사회적 인식이 확산되어 본 제도의 당위성은 설 자리가 없게 될 것이다. 현행 교통영향평가상의 부정적인 측면과 문제점을 되풀이 하지 않기 위해서는 기존의 구태의연한 자세에서 조속히 탈피하여 이들이 가지는 부정적 사안을 냉철하게 직시하고 이의 개선대책을 위해 관련업계는 물론 전문가 집단에서도 혼신의 노력이 있어야 할 것으로 사료된다.

5. 문제점 해결을 위한 ‘(가칭)교통영향분석 및 처리대책’ 수립방안

본 주제에서는 상기에서 언급한 바와 같이 행정 및 절차상의 문제점 보다는 현행 교통영향평가서 작성시의 문제점을 최소화 하면서 향후 교통영향평가제도의 개칭에 따른 바람직한 ‘(가칭)교통영향분석 및 처리대책’ 보고서작성의 현실성과 객관성, 그리고 실효성을 극대화 할 수 있는 방안을 모색하고자 하는데 초점을 맞추어 보기로 한다.

1) 사업대상 범위의 재설정

현재 평가대상 업무의 범위가 너무 폭넓어 교통유발이 적거나 교통 혼잡이 없는 외진 곳에 위치한 시설도 영향평가의 대상이 되고 있어 불필요한 교통영향평가가 이루어져 왔던 실정이었다. 이러한 교통영향평가를 줄이기 위하여 평가 사업대상의 공간 범위를 아래와 같이 설정하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 그러나 안전을 요하는 대상은 충분한 논의가 있어야 할 것으로 사료 된다.

특히 교통평가의 중복성이 거론되고 있는 지구단위계획이나 도시개발사업, 택지개발사업 등은 보는 관점에 따라 다를 수 있으며, 이는 단순 평면적인 계획과 시설설치 등에 따른 공간적인 계획의 다원화가 고려되어야 한다. 즉 이는 시설적 측면의 정적차원의 교통과 동적관리차원 -교통계획과 교통공학적 관점-이 동시에 고려되어야한다는 내용이다. 만약 위의 계획이나 사업이 중복적 사안이라면 이를 교통영향분석 및 처리대책(가칭)에서 분리하되 지구단위 교통계획, 도시교통관리계획, 특정지구 또는 택지지구 교통관리계획 등 공간계획에 걸맞는 법제도 정비가 필히 수반되어야 할 것이다. 이는 최근 서울의 기존 도심개발, 재건축, New Town계획 등이나 수도권 남부지역의 용인, 수지, 신갈 등에서 보아온 바와 같은 난개발 방지의 좋은 사례가 될 수 있겠다.

2) 교통영향 분석의 정확성 제고

(1) 정확성 제고 방안

현행 교통영향평가에서 사용되고 있는 수요추정방법은 약식으로, 평가자의 주관에 따라 수행되므로 객관성이 결여되고 있으며, 보다 정확한 교통영향분석을 위해 사업 미시행과 시행시 발생교통량을 공간범위를 감안하여 보다 정확하게 예측할 수 있는 모형개발이 선행되어야 한다. 또한 조사 자료의 부정확성을 개선하기 위해서는 국가 또는 지방자치단체나 공공기관에서 선진국의 도시에서처럼 교통영향평가와 무관하게 시내 주요지점에 대한 교통량을 정기적으로 조사하고, 또 시설의 유형별, 규모별, 위치별, 질적 수준별 토지이용특성에 따른 교통유발 원단위를 정밀 조사하여 이를 교통영향평가 관련한 종합적인 DB로 구축 하여 공개 활용할 수 있는 방안이 강구되어

〈표 3〉 사업대상 공간범위

구분	내용 및 설명
사업지 내부공간	사업 또는 시설대상지 내부 공간
1차 영향권	사업지 소유 토지, 진출입구부의 주변인접 도로와 사업이나 시설로 인해 직접적으로 영향을 받는 인접가로 및 교차로
2차 영향권	사업시행으로 인해 직·간접적으로 영향을 받는 주변가로 및 교차로 유발 교통량의 5% 영향권)

야 한다. (미국에서는 교통공학회(ITE : Institute of Transportation Engineers)가 발생교통량표(Trip Generation Table)를 작성하여 해마다 보완하여 사용하고 있는 점을 참고할 필요가 있음)

(2) 사업 및 시설 주변 보행자 안전대책 강구

지금까지 우리나라의 교통정책은 고도경제성장과 같은 형태의 '더 빨리 더 많이'를 추구해 왔다고 해도 과언이 아니며 이에 따라 졸속이란 비판의 목소리도 업지 않았다. 그 결과 사람이 우선이어야 할 도로에서 교통정책은 차량위주로 이루어져 온 점 또한 사실이다. 따라서 보행공간을 차량이 잠식해 왔고, 노인, 어린이, 장애우의 통행권이 박탈된 상태에서 운전자는 운전자대로 안전한 운행을 하기 어려운 교통환경에 놓이게 되었다. 현행의 교통영향평가에서는 평가목적에 걸맞는 쾌적한 보행자 환경개선사업의 부문은 다소 미약한 감이 없지 않다. 따라서 사업이나 시설주변의 이면도로정비와 사업지 내부 주차관리, Green Parking을 위한 여건조성, 보행자나 장애우를 위한 이동성과 안전을 위한 환경개선, 초·중·고교 통학로 중심의 어린이 보호구역인 스쿨존(School Zone)설치 등의 확보방안은 더욱 강조되어야 사안이다.

(3) 영향심의의 공정성과 일관성 확보 방안

교통문제는 주변 여건 등에 따라 다양하게 표출되고, 이에 따른 문제해결 방안도 상대적이므로 일률적인 법규나 규정 등으로 제도화할 수 없기 때문에 Case by Case로 심의가 이루어 질 수밖에 없다. 이를 위해서는 전문가에 의한 심의·검토, 또는 자문해야할 상설 전담기구의 설치가 요망된다.

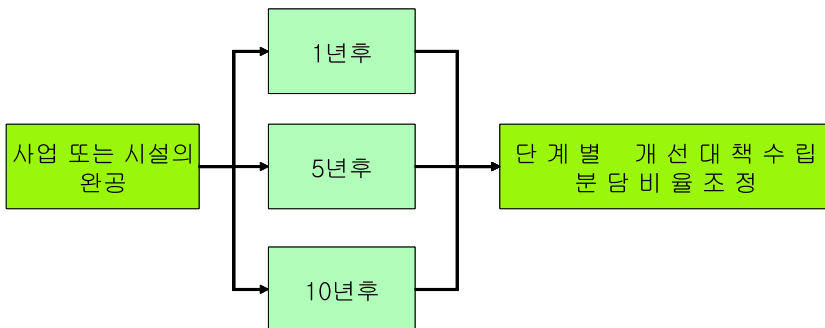
현재 운영중인 심의위원회제도는 공정성, 전문성, 신속성 등의 문제점이 없지 않으며, 심의의 일관성 유지를 위한 풀제 운영의 개선, 심의객관성 확보를 위한 심의기준 설정, 도시계획심의 등과의 위계관계 정립 등이 이루어져야 할 것이며, 교통영향분석이나 개선대책의 합리성과 객관성을 확보 할 수 있는 전문기관이나 기존의 전문기관내에 전담기구의 설치를 제안하며 이 기구의 역할은 교통관련 각종DB구축, 심의의 공정성과 전문성, 신속성확보 방안과 지속적인 모니터링 등이 포함 될 수 있다.

3) 단계별 교통처리 대책 수립

“교통영향평가 지침, 건설교통부 고시 제2001-134호” 제40조(교통개선 대책 이행여부 확인) 사항을 좀더 구체화하여, 인허가 관청에서 세부 사후 관리지침을 마련하도록 하는 것도 필요하다. 건물 공사시는 준공시에만 이행여부를 확인토록 하고(현재는 공사시와 준공후의 사후관리가 구분 없음), 준공 후 1년까지는 분기별로, 1년 이후에는 1~2회 정도 사후관리 점검토록 하되 교통평가 대행업체의 책임하에 감리하는 방안도 있을 수 있다. 이때의 책임감리는 당해 교통기술사가 하되 도로, 구조, 조경, 도시계획, 건축 전문가 등이 참여토록 하는 방안도 있을 수 있다. 특히 이 사안은 공사중 교통처리 대책과도 맞물려 수행되어야 하는데 대상사업의 특성을 고려하여 사업 수행시 인접지역의 공사로 인한 영향을 감안하여 공사중 적극적인 교통처리 대책을 수립토록 한다. 그러나 사업 특성상 공사중 교통처리 대책의 범위를 규정하여 일정 범위 이상의 경우는 별도의 대책을 수립하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

평가대상 최소규모는 법제정 이후 몇 차례 조정되었으나 시간이 지남에 따라 교통유발요인이 변화될 수 있으므로 사업 및 시설 완공 1년, 5년, 10년후로 구분하여 단계별 개선대책을 마련해야 하는데 이는 사후 교통영향분석과의 연관성을 모니터링체계와 연관 시킬 수도 있다.

또한 단계별로 마련된 개선대책의 경우 추진주체별 분담율을 결정하는 기준을 마련하여 보다 객관적인 개선대책 시행이 되도록 하고 개선방안의 효과를 계량화하여 분석 효과를 제시하도록 한다.



4) 교통개선대책 효과계량의 객관화 방안

현행 교통영향평가에서 제시하고 있는 개선 대책은 교통전문가에 의해서만 알 수 있는 내용이 주축으로 구성되어 실제 사업주나 제3자가 보았을 때 교통개선시의 객관적 기준이 불명하므로 개선대책에 의한 의구심 또한 없지 않다. 따라서 개선대책에 소요되는 비용과 그 효과를 공시지가 또는 시간비용 등을 고려해 객관화하여 제시할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것으로 사료되는데 이는 사업주 또는 제3자의 신뢰성을 확보할 수 있는 방안이 될 수 있으며 이는 경제적, 기술적 예비타당성 개념으로 제시될 수 있겠다. 특히 이 사안은 대상사업 등을 감안하여 교통유발 정도에 비례한 개선대책의 실질적 부담이 형평성에 맞도록 부과될 수 있는 기준이 제시되어야 한다.

5) 교통영향분석 및 처리대책의 지속적인 모니터링체계 구축

환경영향평가는 환경부 산하의 환경정책평가원에서 지속적인 모니터링체계를 구축하여 제반 사안별로 파생되는 문제점은 물론, 평가제도 또는 시스템자체의 개선대책을 수립하고 있을 뿐만 아니라 사안별 문제점 검토 및 협의 조정자 역할도 수행하고 있다. 교통부문도 이러한 체계를 위의 나항의 2)에서 제시한 바와 같은 교통센터 등의 전담기구를 설립하여 도시권의 주요가로 교통량, 시설 유형별, 입지별, 규모별, 질적 수준별 토지이용의 특성을 고려한 종합적 교통관련 DB는 물론이고 사안별 문제점의 검토와 해결방안 수립, 지속적으로 모니터링하는 방안 등 환경정책평가원과 같은 기능을 수행하게 하는 등 장기적으로 적극적이고 객관화 할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

6) 공사중 교통처리 대책

현행의 교통영향평가서의 공사중 교통처리 대책은 사실상 형식적인 수준에 그치고 있는 실정이다. 그러나 사업이나 시설의 규모나 위치 등을 고려한다면 이 항목을 간과 할 수 없는 내용이며 이는 위의 다항과 연관지어야 할 것으로 사료 된다. 이 항목은 공사완료 시점까지의 안전문제와 이로 인한 주변가로 상에 미치는 영향은 상당수준으로 파악되고 있는 실정이다. 공

사중 교통처리의 책임감리는 위에서 언급한 바와 같이 당해 교통기술사가 하되 대상사업과 관련된 도로, 구조, 조경, 도시계획, 건축전문가 등이 참여토록 하는 방안도 있을 수 있다. 특히 이 사안은 대상사업의 위치와 특성을 고려하여 사업 수행 시 인접지역에 본 공사로 인한 영향을 감안하여 공사중 적극적인 교통처리 대책을 수립토록 하는 방안도 있을 수 있다. 그러나 일정 범위 이상이 공사의 영향을 미칠 경우 공사중 교통처리 방안은 평가서 외는 별도의 처리하는 방안도 고려 할 수 있겠다. 이 경우 서울시와 교통학회가 공동으로 작성한 공사중 교통처리 방안도 참고가 될 수 있겠다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 '(가칭)교통영향분석 및 처리대책'의 보고서에 담을 목차를 예시해보면 다음과 같다.

6. 결론 및 향후 과제

정권교체 시 마다 년례 행사처럼 행해지던 교통평가제도에 대한 감사 등이, 최근에 들어와서는 규제개혁이란 차원에서 교통영향평가제도의 존폐라

<표 4> (가칭)'교통영향분석 및 처리대책'보고서 목차(예시)

<ol style="list-style-type: none"> 1. 서론 <ol style="list-style-type: none"> 가. 사업의 개요 나. 개선대책 수립사유 및 시기의 적절성 다. 개선대책 수립범위 (중점분석항목 포함) 라. 개선대책 결과 요약 2. 관련계획 검토 및 현황조사 분석-(확정된 계획만 반영) <ol style="list-style-type: none"> 가. 관련계획 검토(토지이용관련, 주변지역 개발계획) 나. 교통시설 및 교통소통 현황 다. 교통시설설치계획 및 교통관련계획 3. 장래교통수요 예측 <ol style="list-style-type: none"> 가. 교통관련지표 예측 나. 사업시행 전·후 교통수요 예측 다. 사업시행으로 영향분석 4. 사업시행으로 인한 예상문제점 	<ol style="list-style-type: none"> (1) 교통시설 공급 및 운영상의 예상 문제점 분석 (2) 기타 예상 문제점 분석 (3) 예상 문제점 종합 <ol style="list-style-type: none"> 5. 개선대책 <ol style="list-style-type: none"> (1) 단계별 교통개선대책 (2) 교통시설 확충 및 운영 대책 (3) 대중교통 및 교통안전 제고대책 (4) 기타(주차관리 및 Green Parking 여건조성,보행자 환경개선, School zone, 이면도로 정비 등) (5) 개선대책의 종합 6. 타당성 검토-개선대책의 계량화 <ol style="list-style-type: none"> (1) 예비 경제적·기술적 타당성 검토 (2) 타당성 검토결과의 종합 건의 7. 개선대책의 시행계획 <ol style="list-style-type: none"> 가. 자원분담 기준 나. 개선대책의 시행주체 및 시행시기
---	--

는 사시적(斜視的) 제도개선으로 불거지고 있다. 본 고에서는 기존 교통영향평가제도가 도입된 이후 사회적으로 기여한 기여도와 성과, 그리고 문제점을 짚어보았으며, 평가라는 관점에서 통합법으로 현행되고 있는 희화(戲畵)수준의 제도개편이 또 다른 우를 범할 수도 있음을 지적하지 않을 수 없다.

어떤 제도이고 문제점이 있을 수밖에 없는 점을 감안한다면 집행과정에서 시행착오를 줄여가는 방안으로 기존제도의 개선이 필요하며 기존제도에 다소의 문제점이 있다하여 또 새로운 제도를 만드는 것은 제도자체를 위한 옥상 옥을 만들어 왔음을 그간 수없이 보아 왔다.

그간 약20년 간 시행되어온 교통영향평가는 사회경제적인 관점에서 엄청난 기여와 성과가 있었음은 부인할 수 없는 사실이며, 도시교통문제해소와 국지적 관점에서 생활교통문제의 개선을 위해 자발적 민자유치의 간접효과까지 합친다면 이 제도 만큼 기여도가 큰 것은 없을 것으로 사료된다.

물론 앞에서 언급한 바와 같은 현행의 교통평가제도가 다소의 문제점이 없는 것은 아니나 이러한 문제점을 지속적으로 개선·보완하고 이를 모니터링할 수 있는 시스템을 구축한다면 그 문제점을 최소화할 수 있을 것으로 판단된다.

또 최근에 실시된 감사차원에서 제기된 제반 문제점은 항목별로 정리하여 보다 적극적이고 현실적이며 객관화하여 극명한 개선대책을 수립하여 대응한다면 공공경제부문과 사경제부문의 형평성과 조화를 유도하여 국가경쟁력 강화에 상당히 기여할 수 있을 것으로 사료된다.

또한 현행 평가서작성시의 내용을 심도 있게 검토하여 장점은 그대로 존치하고 내용상의 문제점은 최소화하도록 개선하여 '(가칭)교통영향분석 및 처리대책' 등으로 개칭의 필요성과 보고서 내용이 보다 실질적이고 내실화될 수 있는 방안이 강구되어야 할 것으로 판단된다.

특히 교통평가의 중복성이 거론되고 있는 지구단위계획이나 도시개발사업, 택지개발사업 등은 단순 평면적인 계획과 시설설치 등에 따른 공간적, 입체적 계획의 다원화가 고려되어야 한다. 이를 위해서 이 사안은 '교통영향분석 및 처리대책'(가칭)에서 분리하되 지구단위 교통계획, 도시교통관리계획, 특정지구 또는 택지지구 교통관리계획 등 공간계획에 걸맞는 법제도 정비도 필요 수반 되어야 할 것이다.

이상에서 살펴 본 바와 같은 개선되어야 할 사안을 중심으로 개선대책 보고서작성을 위해 심도있는 연구가 수행되어 현실적이고 객관적인 교통영향 분석과 개선대책이 수립된다면 그간의 부정적인 일부의 사회적 시각과 편견을 불식시키고 근본적으로 자리매김 할 수 있는 당위성이 확보될 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 교통개발연구원(2004), 교통영향평가제도 개선방안, 전문가 정책토론자료.
2. 교통개발연구원(2003), 교통영향평가제도 운영실태 (자체진단보고서).
3. (사)한국교통기술사협회(2004), 교통영향평가제도개선(자체자료).
4. 대한교통학회(2004), 교통기술과 정책 제1권 제2호.
5. 교통개발연구원(2004), SOC 사업추진상의 사회적 갈등 해소 방안.
6. 건설교통부(2003), 교통·건축심의 통합방안 검토의견.
7. 교통기술사회(2004), 교통영향평가지침.
8. KEI(2004), 환경영향평가제도 장기발전 방안.