

## 교통영향분석 · 개선대책의 이행확인 대행제도에 관하여

For the Fulfillment Confirmation Proxy System of Traffic Impact  
Analysis · Improvement Plan



황연하

### I. 서론

근자에 부동산경기의 침체와 국가 SOC건설사업의 위축등으로 교통업계에서도 수주물량의 대폭적 감소로 어려운 시기를 보내고 있다. 이런 가운데 서울시 일부 자치구에서 시행되고 있는 교통영향분석 · 개선대책의 이행확인 대행제도에 대해서 관심을 갖는 이가 많아지고 있다. 반면에 이처럼 몇몇 자치구에서만 제한적으로 시행되고 있는 현상황에 대해서 의구심이 이는 것도 사실이다. 이것이 만약 전국적으로 확대되어 활성화 된다면 다소나마 도움이 될 수도 있으리라는 기대를 하게 된다.

이러한 이행확인 대행제도의 활성화를 위해서 국토해양부와 교통영향분석 · 개선대책협회에서도 많은 논의가 있었고 그의 일환으로 교통영향분석 · 개선대책수립지침 재정립에 관한 연구를 공동 발주하여 심도있는 연구를 수행하였으며 또한 토론회를 개최하여 개선대책이행확인대행제도에 대

하여는 교통기술사와 교통업계에서 많은 관심과 의견을 모으기도 하였다

하지만 그동안의 논의의 대부분이 제도의 법령화와 대가기준 정립등 법적 시행력 확보에 중점을 두었거나 또는 교통하는 사람들만의 내부적 공론에서 안주하지 않았나 생각된다.

개선대책이행여부의 확인에 관한 대행제도가 지금처럼 저변 확대가 되지 못했던 원인들을 법조문, 운영현황 그리고 승인관청의 입장등에서 다시 한번 살펴보고 이러한 제도의 시행을 보다 공고히 할 수 있는 방안들을 찾아 보고자 한다.

### II. 법령내용 및 운영현황

도시교통정비촉진법 제23조(교통영향분석 · 개선대책의 이행여부확인) ① 승인관청은 승인등을 받아야 하는 사업자에 대하여 교통영향분석 · 개선대책의 이행여부를 확인하여야 한다. ⑤ 승인관청

은 승인등을 받아야 하는 사업자가 이행여부의 확인업무를 교통영향분석·개선대책수립대행자에게 대행하게 할 수 있다 라고 하였으며 그리고 시행규칙에서는 불이행시 이행이 완료될 때까지 공사중지를 명할 수도 있고 또한 이를 위반한 자는 상응한 벌칙을 받도록 하고 있다.

이러한 교통영향분석·개선대책(이하 개선대책)이행확인 대행제도가 법적 조문을 확보하고 있는 데도 불구하고 현재 시행되고 있는 운영현황을 살펴보면 서울시의 몇몇 자치구에서나 그 실적을 찾을 수 있다. 그것도 이행확인 대행제도의 법적 취지와 교통에의 이해가 높은 교통전문직이 근무하고 있는 자치구들에서 시행되고 있다. 그 외 승인기관에서는 이행확인제도 대행업무가 전무한 실정이다. 또한 통합심의체제이후로 주관부서인 건축과에서 심의후 변경사항등을 교통과로 이전되지 않아 실제 개선대책이행확인 교통부서에서는 때로는 본래의 최종 심의결과와는 상이한 개선대책에 의해 이행확인되는 경우도 발생한다고 한다.

건축물의 경우 현재는 사진첩을 포함한 사용승인서류를 시공사에서 작성하여 승인관청에 제출하고 승인기관 담당자가 현장을 확인함으로써 이행확인을 하고 있다. 또한 개선대책이행확인을 위한 보고서의 체계가 정립되어 있지 않아 각 기관마다 일관성 없는 보고서 체계를 갖으며 담당자의 재량으로 보고서없이 현장방문확인만으로 대체하는 사례도 있다고 한다. 이것 또한 이행확인 시점이 거의 시공이 완료된 상태이므로 어느 정도의 작은 변경사항은 엄밀한 변경신고여부 판단없이 대략적으로 현 시공완료상황에 부합하여 이행확인 되고 있는 실정이라고 할 수 있다.

### III. 비판적 의견

#### 1. 이행확인 대행제도의 필요성

개선대책의 이행업무를 관장하는 승인관청에서는 승인부서와 협의부서(교통관련부서)간 업무가

구분되어 있고 업무간 한계에 의하여 이행여부의 확인이 잘 이루어지지 못하고 있다. 이행확인서류를 시공사에서 작성하여 승인관청에 제출하게 되면 필요시 승인관청 관련부서 담당자가 현장을 확인함으로써 이행확인을 하고 있다. 이행확인서류를 이행확인 받는 당사자인 시공사로 하여금 작성하게 함으로서 현장사정에 따라 다소 주관적이고 자의적일 수 있는 여지가 있다.

승인관청에서 보관중인 교통개선대책보고서상의 교통종합개선안 도면이라는 것이 상세시공을 위한 축척이나 규격화 되어 있지 않아 때로는 개선대책의 의도와 내용적인 면에 대한 전문가적인 해석이 필요할 수 있다. 그렇지 않고 도면대로의 단순시공시 본래의 기능이 잘 작동하지 않아 또 다른 문제가 야기될 수도 있다.

이러한 이행확인상의 객관성과 기능성을 확보하고 때로는 교통전문적인 도면 해석이 요구되는 것에 대한 대응력을 높여서 궁극적으로는 당해 사업장에서 개선대책이 가장 효율적으로 기능하도록 이행하기 위한 방안으로서 그 분야 전문가에 의한 이행확인의 대행업무가 필요하다 하겠다.

#### 2. 개선대책 이행업무의 구분과 업무분장

도시교통정비촉진법 제22조에서 사업자는 교통영향분석·개선대책을 성실히 이행하기 위하여 공사현장에 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 교통영향분석·개선대책을 적은 관리대장을 비치 관리하고 교통영향분석·개선대책의 이행을 점검 보고하는 관리책임자를 지정하여야 한다. 그리고 동법 제23조에는 교통영향분석·개선대책의 그 이행여부확인 업무를 교통영향분석·개선대책수립대행자에게 대행하게 할 수 있다 라고 되어 있다. 그리고 관리책임자의 기준은 촉진법 시행규칙에서 건설기술산업법 시행령 제35조에 따른 건설기술자의 현장 배치기준으로 한다 라고 되어있다.

법의 의미대로 해석한다면 개선대책이행업무는 현장에서 개선대책을 적은 관리대장을 비치 관리

하고 개선대책 이행을 점검보고하는 시공중 이행 점검 업무와 준공직전 이행확인 업무로 구분되며 시공중 이행업무로서 이행의 점검·보고는 건설기술자(또는 시공관련기술자)가 수행하고 준공직전 이행업무로서 그 이행여부의 확인은 개선대책수립 대행자가 담당하는 서로 상이한 전문분야기술자로 업무 분장되고 있다.

건축물 공사의 경우는 건축시공기술자가 공사하지만 공사규모나 또는 필요에 따라서 특정분야인 소방이나 설비등은 시공중에 시공사가 의뢰한 당해(소방, 설비)전문가에 의하여 감리·자문을 하고 준공직전에는 객관성 확보를 위해 동일한 분야의 다른 기술자(또는 소방서, 가스안전공사등)에 의해 준공검사를 수행한다.

하지만 교통영향분석·개선대책 이행 분야에서는 동일한 대상 시설물에 대해서 감리·자문(이행 점검)은 시공기술자가 수행하고 준공검사(이행확인)는 교통기술자가 수행하게 함으로서 상호간 관점과 이해의 상충을 유발시킬 뿐아니라 본 대행제도의 불완전성을 초래하는 원인이 되고 있다.

### 3. 이행확인 대행업무의 시점과 기간

도시교통정비촉진법 제23조에 의하면 승인관청은 승인등을 받아야 하는 사업자가 교통영양분석·개선대책 의 이행을 완료한 경우에는 그 이행여부의 확인업무를 교통영양분석·개선대책 수립대행자에게 대행하게 할 수 있다 라고 되어 있어 대행 업무는 개선대책의 이행과 관련된 시공이 거의 완료된 시점부터 시작되어 사업자가 승인관청에 제출하는 개선대책의 이행 확인 서류를 위해 현장 확인하여 관련 보고서를 작성하는 것을 범위로 할 수 있다.

즉 공사가 개선대책대로 완벽하게 이루어 졌다면 모르겠지만 대부분 이 시점에서의 이행확인 은 재시공이나 구조적 변경등을 수반한다면 사업자의 추가부담을 발생시킬 것이고 그렇지 않다면 대체로 현 상황에 부합된 이행확인 서류를 작성할 수 밖에 없을 것이다. 여기서 대행자의 이행확인업무

는 자칫 형식적인 사후 합리화의 방편으로 취급될 소지를 갖게 되는 등 제도적 실효성에 대한 문제점과 한계를 내포하게 된다.

또한 개선대책의 이행확인 과정에서 다소의 변경사항이 발견될 경우 개선대책 지침상의 허용오차범위여부에 대한 별도의 행정적 유권해석이 필요하게 되고 때로는 그로인한 변경신고나 심의대상건으로 판정된다면 거의 준공 직전에 착수 하게 되는 이행확인 대행제도가 건물준공처리기간을 지연시키거나 오히려 또 다른 민원의 소지를 야기할 수도 있다.

### 4. 대행비용지급주체의 객관성

동법 제23조에 의하면 승인관청은 승인등을 받아야 하는 사업자가 교통영양분석·개선대책 의 이행을 완료한 경우에는 그 이행여부의 확인업무를 교통영양분석·개선대책 수립대행자에게 대행하게 할 수 있다. 이 경우 이에 드는 비용을 대가로 지급하여야 한다 라고 되어 있다.

건축물이나 당해사업의 준공직전에 현장을 확인한 후 조사확인결과보고서를 작성하여 제출하면 이행확인 대행업무가 종료되는 데 이 때 이미 결과물이 거의 완공되었기 때문에 이행확인시에 개선대책 이행이 미흡한 경우에도 결과대로 작성하기에는 사업자의 부담이 커질 수가 있다. 그런데다 그 대행비용도 당해 사업자로부터 지급받기 때문에 사업자입장에서 작성될 여지가 크다. 그러므로서 이행확인의 대행업무에 대한 객관성과 공정성이 약화될 수 있다

### 5. 사업부문에서의 이행대행업무 실적 전무

택지나 도시개발과 같은 사업부문에서는 이행확인대행제도의 시행에 대한 실적이 전무한 데 사업부문 관련 이행확인에는 준공검사이 서류상의 준공으로 대신하는 것으로 파악되고 있다. 사업부문에서는 교통개선대책이 보다 복잡하고 다양하게 적용되고 있어 특히나 전문적이고 보다 엄밀한 이

행확인이 요구되고 사후에의 교통영향도 보다 클 것으로 인식된다. 그래서 개선대책 이행확인 대행 제도는 시설보다는 사업부문에서 더욱 더 필요하리라고 판단된다

## 6. 이행확인 대행업무에 대한 행정적 인식

건축물의 경우 시공중 감리 및 준공검사는 일정한 시스템화 되어 승인기관의 관장하에 체계적으로 처리되고 있다. 하지만 개선대책의 이행여부확인에 대해서는 담당자들도 확실하게 인지하지 못하고 있을 뿐 아니라 한낱 준공검사의 일부로 간주되어 대수롭지 않게 넘어가는 듯한 경향이 있다. 불이행시에 대한 분명한 제재나 벌칙의 사례도 찾을 수가 없기 때문에 법령대로 처리해야 할 의지나 책무도 부족한 것 같다.

## 7. 이행확인 사례 수집 및 자료구축

개선대책 이행대상의 불이행사례에 대해 교통영향분석·개선대책협회 차원에서의 다양한 관련자료와 그로 인한 교통영향상의 문제들에 대한 자료수집이 미약하다. 필요시 이행확인의 대행실적이 부진한 승인기관에 대해 관련자료제공과 행정적 협조를 지원하여 본 제도의 이해와 시행력에 도움이 되도록 하는 교통계의 역할이 미흡했던 것 같다.

# Ⅳ. 향후 논의점

## 1. 대행제도의 이원화와 일관성 확보

개선대책 이행관련 업무는 도시교통정비촉진법 제22조와 제23조에서 규정하고 있는 대로 공사현장에서의 시공중 이행점검업무와 준공직전의 이행확인업무로 이원화 하되 개선대책수립대행자로 하여금 두 개의 업무를 분담하게 함으로서 이행업무의 일관성과 시공완료후 변경등의 부담을 최소화하도록 한다.

시공중 이행점검 대행업무에는 시공중 불가피하게 발생하는 시설변경으로 인한 개선대책의 변경신고 및 변경심의 여부판단등 행정적 처리사항등을 포함하도록 하여 다음단계에서의 이행확인 소요기간의 지연을 방지 하도록 한다. 그리고 사업자가 그 대행자를 선정하게 하고 또한 그에 상응한 대가를 지급하도록 한다.

준공직전의 이행확인업무 대행은 승인관청에서 시공중 이행점검 대행자가 아닌 별도의 대행자를 선정하고 그 대가도 승인기관에서 지급하도록 하여 지금보다는 객관적이고 독립적인 이행확인이 이루어 지도록 한다. 또한 공정성에 큰 하자가 없다면 교통영향분석·개선대책 협회에서 준공직전 이행확인업무 대행자 선정에 협조하거나 공동 참여하는 방안도 고려해 볼직하다 하겠다.

## 2. 대행업무 범위의 구분

개선대책 이행점검 및 확인 대행제도에 대한 업무범위에는 그 실효성과 합리성을 확보하고 이행확인 대상물의 공사과정과 연계하여 적합한 이행점검 및 확인이 이루어져야 한다. 첫 번째 단계로서 시공중 이행점검업무는 법령에서 명시한 개선대책을 적은 관리대장을 비치 관리하고 개선대책의 이행을 점검 보고하는 것을 기본으로 하되 여기에는 공사 착공시부터 개선대책 관련 공사 진척에 따른 이행점검일정보고서, 해당 개선대책 공종시에 직접 현장 참여하여 이행점검을 하는 공종별 간이점검보고서, 이행완료시에의 종합이행점검보고서의 작성 그리고 그에 부수되는 법적 및 행정적 처리등의 업무범위와 기간을 포함하도록 한다. 또한 업무의 부담이나 대행비용을 고려하여 현장에서 상주하지 않고 이행점검일정보고서대로 이행점검을 수행하는 것을 원칙으로 한다.

두 번째 단계로서 준공직전 이행확인업무의 경우는 대상물 규모에 따라 다르겠지만 이행확인 완료 기간을 최소화하기 위해 이행확인 대행자를 2인 이상으로도 선정할 수 있게 하고 시공기간 동안

의 이행점검 관련보고서 검토와 현장확인 대조등을 거쳐 최종이행확인보고서를 작성하는 것을 업무범위로 한다.

### 3. 교통영향분석·개선대책 협회의 기능 강화

시공중 이행점검업무는 대행기관별로 독립적으로 수주하여 자체 수행하고 그리고 대행에 따른 실적회비를 개선대책협회에 납부하게 하며 준공직전 이행확인업무는 승인관청에 대한 행정협조와 공익기능 제고차원에서 개선대책협회에서 지원하도록 한다. 즉 협회와 승인관청이 사전에 협의되어 선정된 개선대책수립대행자(또는 교통기술사)를 파견하여 준공직전 이행확인을 대행할 수 있도록 하는 방안도 마련할 필요가 있다.

또한 개선대책협회에서는 이행점검 및 확인업무에 대한 관련데이터를 수집하여 보관하고 필요시 관계 승인관청의 자료요구시에 대응하며 회원간의 정보교류 진작을 위해 효과적인 자료관리 체계를 구축한다.

### 4. 홍보 및 안내강화

개선대책의 심의 수행건수와 이행확인 대상건수에 대해 지역별로 또는 각 승인관청별로 대상자료를 집계하고 공사에정 일정별로 정리하여 관련 승인관청과 사업자에게 이행확인업무와 대행제도에 대해 정보와 관심을 유도하기 위한 홍보 및 안내물을 제공할 필요가 있다. 특히 건축물 관련 일반적인 사업자들에게는 이러한 제도 자체가 생소하거나 이해부족으로 본 법령의 존재조차 인지하지 못하고 있는 경우가 많다. 또한 협회내에 이러한 홍보와 안내역할을 할 수 있는 기능을 강화할 필요가 있다.

또한 택지나 도시개발과 같은 사업부문은 대부분 공공기관에서 수행되므로 이행확인제도 시행이 보다 모범적으로 추진될 수 있도록 공사 발주 전 단계에서부터 안내 및 홍보가 필요할 것이다

### 5. 이행확인제도 행정감사 청구

개선대책의 이행을 위한 이행확인 대행제도는 법에 명시되어 있는 제도임에도 불구하고 소수의 승인관청에서만 시행되고 있는 데는 여러 사정이 있을 것이다. 이에 대한 제도상의 문제나 특정한 승인기관별 애로사항등을 파악할 목적으로 또는 본 제도와 밀접한 이해관련 당사자의 입장에서 감사기관에 정식으로 행정감사를 청구해보는 방안도 강구할 필요가 있다. 또한 해당 승인관청에 대해 본 제도를 널리 주지시키고 경각심을 일깨우기 위해서도 고려해볼 수 있다고 판단되며 한편으로는 대개의 승인기관들에서 교통개선대책의 불이행과 그로 인한 교통문제와 영향에 대해 너무 안이하고 대수롭지 않게 여기고 있는 것이 아닌가 생각되기도 한다.

### 6. 법령에의 반영

개선대책이행 대행제도에 대해 이행업무의 내실을 기하며 객관성을 확보하고 법적인 실효성을 높이기 위해서는 개선대책 이행점검 및 이행확인 업무단계로의 이원화방안, 각 단계별 명확한 업무범위구분, 동일분야 기술자에 의한 업무분장 그리고 합리적인 대가 지급 방안등을 포함하여 현재의 법규에 반영할 수 있도록 한다.

이를테면 도시교통정비촉진법 제22조의 관리책임자와 제23조의 개선대책수립대행자에 대해서는 동일한 개선대책수립대행자로 한다. 제22조에서 시공중 이행점검업무의 범위에 시공중 발생할 수 있는 개선대책 변경관련 모든 행정적 처리사항을 포함하도록 하며 이에 드는 비용은 사업자가 지급하도록 한다. 제23조에서 준공직전 이행확인업무에는 시공중 이행점검 대행자와는 별도의 개선대책수립대행자를 선임하며 그 대가는 승인기관에서 지급하는 것 등을 포함할 수 있다.

### V. 맺음말

개별단위건물이나 도시개발시의 교통유발 형성

단계부터 교통이 관리되고 개선대책이행이 점검확인되며 그리고 이러한 대책들이 모여서 우리 주변이나 지역을 이루게 된다면 우리의 교통문화가 보다 성숙하고 교통문제가 최소화 되는 지역 교통발전에 기여하는 초석이 될 수 있으리라 사려 된다.

교통영향분석 · 개선대책의 이행확인 대행제도는 개별시설물이나 사업에서부터 비롯되는 교통관리이며 그리고 이웃과 지역사회에 대해 교통영향절제에 대한 약속이다.

하지만 이러한 제도가 현재 지지부진하거나 거의 유명무실할 정도로 극히 소수의 승인관청에서만 시행되고 있는 실정으로서 여기에는 근거법령

의 불명확성이나 사회적 인식의 부족 또는 그 역할을 수행할 전문가집단의 무관심도 함께 그 원인으로 작용하였으리라 반성하게 된다.

건축물의 경우도 건축법규의 불이행시 사용자 개인적 측면에서는 그로인한 편익이 클 수가 있다. 하지만 사회적 공익차원에서는 보다 많은 사람에게 불편을 끼칠 수 있다. 여러 전문가들에 의해 객관적 측면에서 도출된 교통개선대책에 대한 이행확인이 준수되고 그리고 이러한 개선대책 이행확인 대행제도가 하나의 시스템으로 정착 된다면 법적 취지와 목적하는 바에 한층 더 다가갈 수 있으리라 기대한다.