

서울특별시 교통영향분석·개선대책 수립에 관한 조례
일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 김동욱 의원 외 14명
- 나. 의안번호 : 제1271호
- 다. 제출일자 : 2016. 6. 16.
- 라. 회부일자 : 2016. 6. 17.

2. 제안사유

정부(국토교통부)가 교통영향평가의 실효성을 높이기 위해 ①기존 모든 건축물에 대한 교통영향평가를 건축위원회에서 통합 심의하는 것에서 교통에 대한 심층검토가 필요한 건축물에 대해 통합심의에서 분리하여 교통영향평가심의위원회(이하 “심의위원회”) 심의를 받을 수 있도록 하는 한편 ②사업자가 심의위원회의 심의결과를 수용하기 곤란한 경우 이의신청을 할 수 있도록 하며, ③준공 이후 시설물의 경우 그 소유자 및 관리자가 불가피하게 시설물의 변경이 필요한 경우 합법적 변경절차 거칠 수 있도록 하는 등의 내용으로 『도시교통정비 촉진법』을 일부 개정·공포¹⁾하고 본격 시행²⁾함에 따라 관련 내용을 동 조례에 반영함으로써 서울시 건축물에 대한 교통영향평가 기능을 강화코자 함

3. 주요내용

- 가. “교통영향분석·개선대책” 제도의 명칭을 “교통영향평가”로 개정(안 제1조부터 제5조까지 및 제9조)
- 나. 교통영향평가심의위원회 심의 대상사업 신설(안 제6조)
- 다. 교통영향평가심의위원회 심의결과에 대한 이의신청 신설(안 제7조 및 서식1)
- 라. 시설물 또는 그 유지·관리·운영 방법 변경절차 신설(안 제8조 및 서식2)

4. 참고사항

- 가. 관련 법령 : 「도시교통정비 촉진법」 및 같은 법 시행령
- 나. 예산 조치 : 해당사항 없음
- 다. 입법예고
 - 기 간 : 2016. 6.23 ~ 30

1) 2015년 7월 24일
2) 2016년 1월 25일

○ 제출의견 : 없음

라. 관련부서 의견조회 결과

○ 서울시장(도시교통본부 교통정책과) : 원안 동의

5. 검토의견(수석전문위원 김동수)

가. 개요

○ 동 개정조례안은 교통영향평가의 실효성을 높이는 방향으로 「도시교통정비촉진법(이하 “법”)」이 개정·시행³⁾됨에 따라 이를 반영하여 교통에 대한 심층검토가 필요한 건축물에 대해 교통영향평가심의위원회(이하 “심의위원회”) 심의를 받을 수 있도록 하고, 사업자가 심의위원회의 심의결과를 수용하기 곤란한 경우 이의신청을 할 수 있도록 하며, 준공 이후 불가피하게 시설물의 변경이 필요한 경우 합법적인 변경절차를 거칠 수 있도록 함으로써 건축물에 대한 교통영향평가 기능을 강화코자 하는 것임

※ 참고 : 「도시교통정비촉진법」 개정에 따른 교통영향평가제도 변경사항

구분	기존	변경
명칭	교통영향분석·개선대책	교통영향평가
이의신청	규정 없음	심의결과 수용곤란시 이의신청 [법 제17조의2, 시행령 제13조의5] ⁴⁾
사후관리	규정 없음	준공된 시설물의 사후변경 필요시 승인관청에 변경내용을 신고하고, 인정시 변경가능 [법 제24조의2] ⁵⁾
심의방법	모든 건축물에 대해 건축위원회에서 교통영향평가까지 통합하여 심의	승인관청이 필요하다고 판단하는 건축물은 분리 심의(교통영향평가심의위원회) 가능 [법 제17조제2항] ⁶⁾

나. 검토의견

■ 교통영향평가제도 시행 경과

3) 「도시교통정비촉진법」 일부 개정(2015.7.24.), 시행(2016.1.25.)

4) 법 제17조의2(이의신청) ① 사업자는 제16조제4항에 따라 통보받은 개선필요사항 등에 대하여 이의가 있는 경우 대통령령으로 정하는 절차에 따라 승인관청에 이의신청을 할 수 있다.

5) 법 제24조의2(사후관리) ① 이행의무사항에 따라 준공된 시설물의 소유자 및 관리자는 해당 이행의무사항에 적합하도록 시설물을 유지·관리·운영하여야 한다. ② 제1항에 따른 시설물의 소유자 및 관리자는 주변 교통환경의 변화 등에 따라 해당 시설물 또는 그 유지·관리·운영 방법을 변경할 필요가 있을 때에는 변경하려는 내용을 사전에 승인관청에 신고하여야 한다. 이 경우 승인관청은 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 이를 수리하여야 한다.

6) 법 제17조(교통영향평가서의 심의) ① 승인관청은 제16조제1항에 따라 제출된 교통영향평가서를 검토할 때에는 제19조에 따른 승인관청 소속의 교통영향평가심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. ② 승인관청은 제1항에도 불구하고 제15조제1항제11호에 따른 건축물로서 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회(이하 “건축위원회”라 한다)의 건축심의 대상인 건축물의 교통영향평가서를 검토할 때에는 참석위원의 4분의 1 이상이 대통령령으로 정하는 교통분야의 관계 전문가로 구성된 건축위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 교통분야에 대한 심층적인 심의가 요구되거나 다른 분야보다 교통분야의 심의를 우선하여 진행할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 제1항에 따른 심의를 거칠 수 있다.

- 교통영향평가⁷⁾제도는 1986년 법 제정시 대량의 교통수요를 유발할 우려가 있는 사업을 시행하거나 시설을 설치할 경우 미리 그 교통 영향을 평가하여 사전 대책을 마련토록 하는 취지로 도입되어 1987년 4월 1일부터 시행되었음
- 한편 건축물의 경우 건축위원회 심의와 교통영향평가심의위원회 심의를 모두 거침에 따라 사업자의 부담과 사업시행이 지연된다는 문제가 지속적으로 제기되어 건축심의 대상 건축물은 건축위원회에서 건축·교통통합심의(이하 “통합심의”)토록 2008년 3월 28일 법이 일부 개정된 바 있으나, 지난해부터 제2롯데월드, GBC(현대차 신사옥) 등 초대형 건축물에 대한 교통문제 및 대책이 크게 부각되고 있는 상황을 고려하고 교통영향평가의 실효성을 높이기 위해 지방자치단체(승인관청)에서 필요한 경우 건축심의 대상 건축물에 대해 교통영향평가심의위원회 심의를 분리하여 시행토록 하는 내용으로 법이 일부 개정(2015.7.24)되어 2016년 1월 25일부터 시행 중에 있음

※ **참고 : 교통영향평가 관련 연혁**

<ul style="list-style-type: none"> ■ 1986.12.31. 「도시교통정비 촉진법」 제정(1987.4.1.시행), <u>교통영향평가제도 시행</u> ■ 2008.03.28. 「도시교통정비 촉진법」 일부개정(2009.1.1.시행), <u>건축심의대상 건축물은 건축위원회에서 건축·교통 통합심의</u> ■ 2015.07.24. 「도시교통정비 촉진법」 일부개정(2016.1.25.시행) <u>건축·교통 통합심의를 받고 있는 건축물에 대해 교통영향평가심의 분리시행 가능</u>
--

■ **서울시 교통영향평가 관련 심의위원회 운영 현황**

- 지구단위계획, 도시개발, 도로·철도사업 등에 대해서는 서울시 및 자치구 교통영향평가심의위원회에서 심의하는 반면 건축물의 경우 연면적 10만㎡ 이상이거나 21층 이상은 서울시 건축위원회의 통합심의를 실시하고, 그 이하 규모의 법상 심의대상 건축물은 자치구 건축위원회 통합심의를 실시하고 있음
- 다만, 심의 건수가 적고 자치구 건축위원회 구성시 교통분야 관계 전문가를 구성하지 못해 통합심의가 어려운 15개 자치구의 경우 통합심의를 하지 않고 법제17조제4항⁸⁾에 따라 교통부문 심의를 상위기관인 서울시 교통정책과에 위임하여 교통영향평가심의위원회 심의를 거치고 있음

7) 법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “교통영향평가”란 해당 사업의 시행에 따라 발생하는 교통량·교통흐름의 변화 및 교통안전에 미치는 영향을 조사·예측·평가하고 그와 관련된 각종 문제점을 최소화할 수 있는 방안을 마련하는 행위를 말한다.

8) 제17조(교통영향평가서의 심의) ④ 승인관청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 그 승인관청이 중앙행정기관의 장(그 소속 기관의 장을 포함한다) 또는 시·도지사인 때에는 국토교통부장관 소속의 교통영향평가심의위원회에, 승인관청이 시장·군수·구청장인 경우에는 시·도지사 소속의 교통영향평가심의위원회에 그 사유를 첨부하여 지체 없이 교통영향평가서의 심의를 요청하여야 한다.

3. 교통영향평가서의 심의를 요청받은 날부터 1개월이 지날 때까지 교통영향평가심의위원회를 구성하지 못하거나 건축위원회가 제2항 본문의 요건을 충족하지 못하는 경우

※ 참고 : 서울시 교통영향평가 관련 심의위원회 운영 현황

구분		승인기관	
		서울시	자치구
심의위원회 (소관부서)	건축물 시 : 연면적 10만㎡, 21층이상 건축물 등	건축위원회 심의 (서울시 건축기획과)	교통영향평가 심의위원회 심의 (시교통정책과) (15개구 위임)
	개발사업 지구단위계획, 도시개발, 도로, 철도사업 등	교통영향평가 심의위원회 심의 (서울시 교통정책과)	교통영향평가 심의위원회 심의 (자치구 교통과) (4개구) ¹⁰⁾

- 2015년도 서울시 건축위원회 통합심의 실적은 총 85건으로 이중 지구단위계획 등에서 기 검토한 약식대상 25건을 제외하면 60건의 건축물 통합심의가 실시되었음
- 한편 통합심으로 심의절차가 간소화되어 신속한 행정 처리는 가능해졌으나, 동일한 용도·규모의 건축물이더라도 입지 여건에 따라 주변 가로에 미치는 교통영향은 다르기 때문에 건축물의 진출입뿐만 아니라 외부 교통대책이 필요하고 건축물 공사 중, 준공 후 발생 가능한 교통문제에 대해서도 사전에 심도있게 검토해야 함에도 통합심의회시 교통부문 심의가 약화되어 교통대책이 전반적으로 미흡하다는 전문가들의 지적이 지속적으로 제기되고 있는 실정임

■ 동 개정조례안의 쟁점사항

- 동 개정조례안의 안 제7조(이의신청)와 안 제8조(사후관리) 신설의 경우 법 개정 사항을 그대로 반영한 것이고, 다른 조항은 “교통영향분석·개선대책”을 “교통영향평가”로 명칭을 변경하거나 자구 수정 등이므로 논란이나 문제의 소지가 없다고 할 것임
- 안 제6조(교통영향평가서의 심의)의 경우 교통영향평가심의위원회 심의 대상을 기존 건축위원회 통합심의 대상 건축물까지 확대함으로써 조례 개정시 연면적 10만㎡ 이상이거나 21층 이상 건축물은 건축위원회 심의와 교통영향평가심의위원회 심의를 분리해서 시행토록 하는 것이며, 아울러 2009년 서울시가 수립한 방침서¹¹⁾에 따라 시행 중인 기존 건축위원회 통합심의 법 위반 사항을 바로 잡는 것임
- 법상¹²⁾ 건축물에 대한 교통영향평가심의를 건축위원회에서 통합 심의하는 것은

9) 통합심의 자치구 : 종로구, 중구, 성동구, 성북구, 강서구, 구로구, 금천구, 서초구, 강남구, 강동구

10) 개발사업 교통영향평가 심의운영 자치구 : 성북구, 구로구, 서초구, 강동구

※ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조·제139조 및 「서울특별시 도시계획 조례」 제68조 별표4에 따라 지구단위계획 등의 경미한 변경은 자치구에 사무위임이 되었고, 이 경우 자치구 도시계획심의회에서 심의하되 교통부문의 변경이 있을 경우 자치구 교통영향평가심의위원회에서 심의함

11) 공동주택에 대한 교통영향분석·개선대책 심의 일원화[행정2부시장 방침 제297호, 건축기획과-5578(2009.06.06.)] : ① 건축물에 대한 교통개선대책심의회는 건축위원회에서 통합 심의,

② 공동주택사업에 대한 교통개선대책심의회는 서울시 건축위원회로 일원화하여 통합 심의

12) 「도시교통정비 촉진법」 제17조(교통영향평가서의 심의) ② 승인관청은 제1항에도 불구하고 제15조제1항제11호에 따른 건축물로서 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회의 건축심의 대상인 건축물의 교통영향평가서를 검토할 때에는 참석위원의 4분의 1 이상이 대통령령으로 정하는 교통분야의 관계 전문가로 구성된

가능하지만 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업과 「주택법」에 따른 대지조성사업은 개발사업에 해당하여 이를 포함한 공동주택사업은 법상 건축위원회 통합 심의가 아닌 교통영향평가심의위원회 심의를 거쳐야 함에도 서울시는 자체 방침서를 근거로 2009년부터 현재까지 대지조성사업을 포함한 공동주택사업에 대해서도 건축위원회 통합 심의를 시행하여 법을 위반하고 있는 실정이며, 이에 대해 서울시는 국토교통부 질의¹³⁾와 법률 자문¹⁴⁾을 통해 법 위반 사항을 확인한 바 있음

※ **참고 : 국토교통부 질의 및 답변내용**

<p>□ 질의내용</p> <p>- 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호에 따른 정비사업 및 「주택법」 제16조에 따른 <u>대지조성사업에 의한 공동주택 건설 시 교통영향평가 심의 소관 위원회</u></p> <p>□ 답변내용</p> <p>- 「도시교통정비 촉진법」 제15조제1항(교통영향평가의 실시대상 지역 및 사업)은 각종 개발사업과 「건축법」에 따른 건축물을 별도로 규정하고 있으며, 이에 따라 「도시교통정비 촉진법」 시행령 [별표 1]에서는 개발사업과 건축물을 관련법령 및 용도별로 분리하여 각각의 기준을 설정하고 있습니다.</p> <p>- 「<u>도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업이나 「주택법」에 따른 대지조성사업은 개발사업에 해당하여 「도시교통정비 촉진법」 제17조제2항을 적용받지 않으므로 건축위원회가 아닌 교통영향평가심의위원회의 심의를 거쳐야 하며,</u></p> <p>- 해당 개발사업지 내에 ‘공동주택과 그 부대복리시설’을 건설할 때는 「도시교통정비 촉진법」 시행령 [별표 1] 비고 5. 라.에 따라 공동주택에 대해 별도로 교통영향평가를 실시하지 않음을 알려드리니 업무에 참고하시기 바랍니다.</p>

따라서 현행 서울시가 「도시 및 주거환경정비법」 등에 따른 개발사업을 건축위원회 통합 심의한 것은 법 위반사항으로 심의결과를 취소할 수 있는 사유가 될 수 있는 바, 적법한 절차대로 이행될 수 있도록 동 조례를 개정해야 할 것임

- 다만, 동 개정조례안이 시행될 경우 서울시는 건축위원회 심의와 교통영향평가위원회 심의 분리 시행에 따른 행정처리 소요기간을 최소화함으로써 사업시행 지연에 따른 불편과 부담을 줄여야 할 뿐만 아니라 실효성 있는 교통대책을 마련하여 교통혼잡 개선에 이바지할 수 있도록 제도 운영에 만전을 기해야 할 것임
- 한편, 서울시장은 통합심의의 전문성 결여, 현행 건축규모로 교통 영향 판단시 객관성 확보 미흡, 각 심의위원회간 의견 상충에 따른 심의기간 상충 사례 미미 등을 고려하여 동 개정조례안에 대해 ‘원안 동의’ 의견¹⁵⁾을 제출하였음

건축위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 교통분야에 대한 심층적인 심의가 요구되거나 다른 분야보다 교통분야의 심의를 우선하여 진행할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 제1항에 따른 심의를 거칠 수 있다.

13) 서울시 질의 : 교통정책과-20231(2016.09.20.) / 건축기획과-23583(2016.11.01.)

국토부 답변 : 도시광역교통과-4367(2016.09.26.) / 도시광역교통과-5167(2016.11.07.)

14) 법률자문관리번호 2016-1214(2016.11.30.) :

- 검토의견 : 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 개발사업의 교통영향평가는 건축위원회의 통합심의 대상이 아니라 교통영향평가심의위원회 심의 대상임

15) 교통정책과-18702(2016.8.31.)