

교통안전형 보행정책 추진방안 연구

A Study on the Policy of Walking Environments for Transportation Safety



박진경

서론

20세기 이전에는 안전하고 쾌적하게 걸을 수 있는 권리, 즉 보행권이 중요하게 여겨지거나 문제가 되지 않았다. 그러나 교통수단의 발달과 자동차의 급격한 증가로 소통 위주의 자동차 중심 적색교통 정책을 우선시하다보니 우리의 보행권은 자동차로부터 심각하게 위협받게 되었다.

유럽을 비롯한 국외 선진국에서는 60년대 초반부터 자동차 교통의 차단정책을 제언하고 네덜란드를 중심으로 본엘프(Woonerf) 사업¹⁾을 추진하기 시작하였으며, 1988년에는 보행자 권리현장을 제정·공포함으로써 자동차 중심의 도시에서 보행자의 권리를 되찾기 위한 노력을 꾸준히 해오고 있다. 우리나라도 70년대 이후 물리적 기반시설의 급속한 양적 팽창으로 교통사고가 급증하여 1979년 교통안전법을 제정하고 80년대 이후부터 (구)국무조정실 주관으로 범정부적으로 교통안전종합

대책을 수립하여 교통안전시책을 추진해왔다. 90년대 후반부터는 근거법률, 즉 모법(母法)이 생기기도 전에 지자체의 보행조례가 먼저 마련되어 지자체 단위의 보행환경 개선정책도 꾸준히 추진되어져 왔다. 그럼에도 불구하고 2011년 기준 우리나라의 보행 중 교통사고 사망자는 전체 교통사고 사망자의 39.1%를 차지하고 있으며, 이는 OECD 회원국 평균 18.8%에 비해 2.1배나 높은 수준이다.²⁾

이에 본 연구는 보행안전 및 편의증진에 관한 법률, 교통약자의 이동편의증진법, 도로교통법 등 보행과 관련된 법·제도 및 지자체 조례 등과 이에 의거해서 추진되고 있는 중앙정부와 지자체의 시책 및 정책분석을 통해서 여전히 보행자사고가 개선되지 않고 있는 원인을 분석한 다음 현재까지의 보행정책을 교통안전형으로 개선할 수 있는 전략을 모색하고자 한다. 보행관련 법·제도는 국가법령정보 및 자치법규정보시스템 등 인터넷 자료검

박진경 : 한국지방행정연구원 지역발전연구실, jkpark@krila.re.kr, Phone: 02-3488-7374, Fax: 02-3488-7327

1) 본엘프 사업은 교통정온화 기법(traffic calming), 보차공존도로, 저속제한속도의 3가지 특징을 갖는 생활도로 개선사업으로 자동차의 양과 속도를 억제시키는 사업이라 할 수 있다.

2) 도로교통공단(2013), 『2013년판 OECD 회원국 교통사고 비교』 참조.

표 1. 보행권과 보행환경의 개념

	구분	개념
보행권	보행안전 및 편의증진에 관한 법률 (안전행정부)	보행자가 쾌적한 보행환경에서 안전하고 편리하게 보행할 권리
	보행 (서울, 광주, 대전, 울산, 경기, 경북) 조례 (부산, 대구)	보행자가 안전하고 쾌적하게 걸을 수 있는 권리 보행자가 편안하고 안전하게 걸을 수 있도록 다른 교통수단에 우선하는 통행권리
	보행자권리헌장 (유럽)	건강한 환경에서 삶을 영위하고 인간의 육체적, 정신적인 행복을 충분히 보호받을 수 있는 환경으로 갖추어진 공공영역이 주는 쾌적성을 누릴 권리
보행 환경	보행안전 및 편의증진에 관한 법률 (안전행정부)	보행자가 통행하면서 접하게 되는 물리적·생태적·역사적·문화적 요소와 보행자의 안전하고 쾌적한 통행에 영향을 미치는 모든 요소
	보행조례 (서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 경기, 경북)	보행자의 보행과 활동에 영향을 미치는 물리적·감각적·정신적 측면과 이에 관련된 제도 등을 포함한 총체적 환경
	보행자권리헌장 (유럽)	보행자만이 사용할 수 있는 넓은 보행공간을 가질 권리가 있고, 도시전체와 조화를 이루며 서로 안전하게 연결되어 있는 길

색을 활용하였으며, 교통안전사업 및 보행관련 시책은 관련 공공기관의 홈페이지나 문헌조사를 통해 분석하되, 필요한 경우 담당 공무원을 방문하여 조사하는 심층면접조사를 이용하였다.

권리'로 정의하고 있다. 우리나라 최초로 제정된 서울시 보행권 확보 및 보행환경 개선에 관한 기본조례(이하 서울시 보행조례) 제2조에서는 '보행자가 안전하고 쾌적하게 걸을 수 있는 권리'라고 명시하고 있다.

보행권과 보행환경의 개념

1. 보행과 보행권의 개념

'보행'은 인간이 움직이는 가장 기초적인 행위로서 보행 그 자체가 '활동'이고, '운동'이며, '통행수단'이 된다. 목적에 따라서 통행(trip) 그 자체가 목적이 되는 경우(strolling trips)도 있고 출근, 귀가, 등교, 하교, 업무, 쇼핑, 친교 등 자신의 사회적·경제적·문화적 활동(activity)을 수행하기 위해서 통행하는 경우도 있다. 통행수단 중 하나로서 보행은 승용차나 버스, 지하철 등 모든 교통수단을 연결해주는 기초교통수단으로 교통 측면에서 중요한 수단이 되기도 한다.

일상생활 속에서 보행에 관한 기본적인 권리를 의미하는 '보행권(步行勸)'은 보행안전 및 편의증진에 관한 법률(이하 보행법) 제3조에서 '보행자가 쾌적한 보행환경에서 안전하고 편리하게 보행할

2. 보행환경의 개념

본 연구에서 걸을 수 있는 권리, 즉 보행권을 보장 받을 수 있는 '보행환경'은 단순히 보도의 유무나 보도 폭과 같은 가로 시설물의 물리적인 환경을 말하는 것이 아니다. 즉 보행을 유발하는 목적시설의 유무와 질, 가로의 네트워크 환경, 그리고 개인적·사회적 환경³⁾까지 모두 포함하는 통합적이고 총체적인 환경을 말한다.⁴⁾ 보행법 제2조에서도 보행자가 통행하면서 접하게 되는 물리적·생태적·역사적·문화적 요소와 보행자의 안전하고 쾌적한 통행에 영향을 미치는 모든 요소로 정의하고 있으며, 서울시 보행조례 제2조에서는 보행자의 보행과 활동에 영향을 미치는 물리적·감각적·정신적 측면과 이에 관련된 제도 등을 포함한 총체적 환경이라고 정의하고 있다.

거리는 단순히 걷는 장소가 아니라 사람과 사

3) 사회적 환경은 교통안전성을 포함하여 범죄나 재해로부터의 안전성, 보행활동을 지속할 수 있는 사회적 관계 등 모든 보행친화적인 사회환경을 모두 총칭한다.

4) 현재 유럽이나 미국을 비롯한 해외 선진국에서는 '걷기 좋은 커뮤니티(walkable communities)' 논의가 활발하게 진행 중인데, 걷기 좋은 커뮤니티는 모든 연령과 계층의 사람들이 '걷기(보행)'를 통해 안전하고, 즐겁고, 편리하게 목적지에 접근할 수 있는 커뮤니티를 말한다.

람, 사람과 장소, 과거와 현재를 이어주는 교류의 공간이기 때문에 ‘걷는다’는 의미는 중요한 역할을 하게 되고, 따라서 보행자를 우선시하는 공간전략은 매우 중요하다. 근린 안에서 보행친화적 도시는 보행자를 배려하고, 보행자가 자유로울 수 있는 사람 중심의 도시를 의미하며, 사람 중심의 공간이 되기 위해서는 걷는 공간에 대한 근본적인 변화가 필요하다.

중앙정부와 지자체의 보행정책분석

1. 중앙정부의 보행정책분석

1) 중앙정부의 보행관련 제도

먼저 우리나라의 안전한 보행정책과 관련되는 최상위 법률은 2012년 2월 22일에 제정·공포되어 2012년 8월 23일부터 시행되고 있는 ‘보행안전 및 편의증진에 관한 법률(이하 보행법)’이라 할 수 있다. 보행법은 보행자가 안전하고 편리하게 걸을 수 있는 쾌적한 보행환경을 조성하여 각종 위험으로부터 국민의 생명과 신체를 보호하고, 국민의 삶의 질을 향상시킴으로써 공공의 복리 증진에 이바지함을 목적으로 제정되었으며, 안전행정부에서 주관하고 있다.

국가와 지자체는 보행법이 정하는 바에 따라 보행자가 쾌적한 보행환경에서 안전하고 편리하게 보행자길을 통행할 수 있도록 정책을 수립해야 한다. 이를 위해 지자체장⁵⁾은 보행안전 및 편의증진에 관한 실태를 조사하여 5년마다 기본계획을 수립⁶⁾하고, 연차별 실행계획을 수립하여야 한다. 보행자 통행량이 많거나, 장애인, 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람 등 교통약자의 통행빈도가 높거나, 역사적 의의를 갖는 전통과 문화가 형성되어 있는 구역인 경우 지자체장은 보행환경개선지

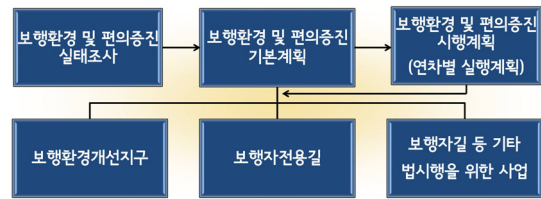


그림 1. 보행법(안전행정부)의 주요내용

구를 지정하여 보행환경개선사업을 시행·관리할 수 있다.

보행법 외에도 국토교통부 소관의 ‘교통약자의 이동편의증진법’에서는 이동편의시설 설치기준과 함께 보행우선구역 및 보행안전시설물 설치를 규정하고 있으며, ‘지속가능교통물류발전법’에서는 비동력·무탄소 교통수단을 활성화하기 위한 시책을 수립하도록 명시하고 있다.⁷⁾ 보도나 보행자전용도로의 정의, 보행자의 통행방법 및 보행자의 안전과 편의를 규정하고 있는 법률은 경찰청 소관의 ‘도로교통법’과 국토교통부 소관의 ‘교통안전법’, 그리고 안전행정부 소관의 ‘자전거 이용 활성화에 관한 법률’을 들 수 있으며, 국토교통부의 ‘대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률’에서는 별도로 보행과 관련한 규정을 명시하고 있지는 않지만 대중교통을 활성화하는 도시공간구조를 창출하기 위하여 이 법률에 따라서 대중교통을 연계하는 교통수단으로 보행수단을 포함시켜 사업화하고 있다.

2) 중앙정부의 보행관련 시책

중앙정부의 보행관련 시책들은 표 2에서 제시한 보행관련 법률에 의거하여 추진되고 있기는 하지만 사실상 2008년 10월에 ‘교통사고 사상자 절반 줄이기 프로젝트’가 (구)국무조정실 주관의 100대 국정과제로 선정되면서부터 본격적으로 추진되고 있다고 볼 수 있다. 2008년 이명박 정부가 출범하면서 (구)국무조정실 주관으로 범정부차원에서 교

5) 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 보행안전 및 편의증진에 관한 실태조사 및 기본계획을 수립하여야 하며, 광역시의 관할구역에 있는 군의 군수는 제외된다.

6) 지속가능교통물류발전법에 따른 보행교통 개선계획, 교통약자의 이동편의증진법에 따른 지방교통약자이동편의증진계획, 교통안전법에 따른 지역교통안전기본계획, 도로법에 따른 도로정비기본계획, 그리고 대중교통 육성 및 이용촉진에 관한 법률에 따른 지방대중교통계획이 수립되어 있는 경우 기본계획이 수립된 것으로 본다.

7) 그 외 보행교통을 개선하기 위하여 교통관련 전문가, 관련된 법인·단체의 구성원 및 시민 등을 보행교통 지킴이로 위촉할 수 있다.

표 2. 보행자안전 및 보행환경정책 관련 법률 현황

법률	주요내용	주무부처
보행 안전 및 편의 증진에 관한 법률	- 보행안전 및 편의증진에 관한 실태조사와 기본계획 및 연차별 실행계획 수립, 보행안 안전행정부 전문화 활성화 시책 추진 - 보행안전개선지구 지정, 보행환경개선사업 시행·관리·평가, 보행자 전용길 지정 - 도시개발사업이나 주거환경정비사업 및 기타 도시계획시설사업 등을 시행할 때 보행환경을 검토하여 보행환경 증진방안 마련	안전행정부
교통약자 이동편의증진법	- 지방 교통약자 이동편의 증진계획 매 5년 단위 수립, 연차별 실행계획을 수립·시행 - 교통약자를 포함한 보행자의 안전하고 편리한 보행환경을 위하여 보행우선구역 지정	국토교통부
지속가능교통 물류 발전법	- 비동력·무탄소 교통수단 활성화 종합계획의 수립 및 비동력·무탄소 교통문화의 확산, 국토교통부 보행활성화 시책 수립 및 추진, 보행자의 날 지정 - 보행교통실태조사를 매 5년마다 시행하고, 지역별로 보행교통 개선지표 수립	국토교통부
도로교통법	- 보행자는 ① 보도와 차도가 구분된 도로에서는 언제나 보도로 통행 ② 보행자는 보도 경찰청 와 차도가 구분되지 아니한 도로에서는 차마와 마주보는 방향의 길가장자리 또는 길가 장자리구역으로 통행 ③ 보행자는 보도에서는 우측통행 원칙 - 보행자전용도로 설치, 어린이 보호구역, 노인보호구역 지정, 관리 규정	
교통안전법	- 보행자는 안전을 위하여 도로를 통행함에 있어서 법령을 준수하여야 하고, 육상교통에 위험과 피해를 주지 아니하도록 노력하여야 한다고 규정	국토교통부
자전거 이용 활성화에 관한 법률	- 자전거도로를 자전거전용도로, 자전거보행자겸용도로, 자전거전용차로로 구분 - 자전거보행자겸용도로 : 자전거외에 보행자도 통행할 수 있도록 분리대·연석 기타 이와 유사한 시설물에 의하여 차도와 구분하거나 별도로 설치된 자전거도로	안전행정부
도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙	- 도로는 사용 및 형태별로 일반도로, 자동차전용도로, 보행자전용도로, 보행자 우선도로, 국토교통부 자전거 전용도로, 고가도로 및 지하도로로 구분 - 보행자 전용도로와 보행자 우선도로의 결정기준과 구조 및 설치기준 명시	

통안전법에 의거, 종합대책 및 교통안전기본계획을 수립하여 교통사고 절감대책을 추진해오고 있는 것이다.

국토교통부를 비롯하여 안전행정부와 경찰청, 교육부, 기획재정부, 문화체육관광부 등 다양한 부처 및 기타 지정 행정기관이 소관분야의 교통안전 업무를 담당하고 있다. 국토교통부는 교통안전정책을 총괄·조정하는 기능을 하며, 안전행 정부는 지방도로의 안전성 및 보행환경 조성, 경찰청은 도로안전시설 정비 및 교통법규 위반자 지도·단속·홍보를 그리고 교육부는 어린이 교통안전교육을 담당하고 있으며, 기획재정부는 교통사고 예방을 위한 보험제도 개선 등을 담당하고 있다. 지정 행정기관별 도로교통 안전업무 중에서 고속국도를 제외한 국도 이하의 도로교통안전 개선사업은 주로 국토교통부와 안전행정부⁸⁾에서 담당하고 있다고 볼 수 있는데, 본 연구에서는 안전행정부의 안

표 3. 중앙정부의 보행관련 시책

부처	사업명	추진방식	재원	비고
안 전 행 정 부	안전한 보행환경 조성사업	국고	지특	2009-
	보행환경 개선지구 시범사업	국고	지특	2013-
국 토 교 통 부	어린이 보호구역 개선사업	국고	지특	
	보행우선구역 시범사업	국고	회계	2007- 2011
국 도 상	교통약자보행편의구역 조성사업	국고	교특	
	대중교통전용지구 시범조성사업	국고	회계	
	국도 상 보도설치사업	국고	회계	

전한 보행환경 조성사업과 국토교통부의 보행우선 구역 시범사업을 중심으로 중앙정부의 보행관련 시책을 살펴보고자 한다.

먼저 안전행정부의 시책인 안전한 보행환경 조성사업은 지역발전특별회계(이하 지특회계)⁹⁾에 의

8) 도로법상 도로는 고속국도, 일반국도, 특별광역시도, 지방도, 시도, 군도, 구도로 구분되는데, 도로위계상 고속국도와 일반국도(국대도 포함), 읍·면·리 지역의 국도와 지방도는 국토교통부가 관할하고 있는 반면 이를 제외한 지방도 이하의 도로 및 시의 국도는 지자체가 관할하고 있어 행정안전부가 담당하고 있다. 이에 관할하고 있는 도로위계에 따라서 국토교통부는 고속국도와 일반국도를 대상으로 교통안전 개선사업을 추진하고 있는 반면 안전행정부는 국토교통부 관할의 국도를 제외한 지방도 이하의 지방관리도로를 대상으로 사업을 추진하고 있다.

표 4. 보행환경개선지구 시범사업 현지점검 평가지표

평가항목	평가지표
추진 타당성	- 보행법에 따른 추진계획 수립 여부 - 다른사업과 연계한 복합개발 여부 - 역사, 문화, 관광 등 주요 테마 보유 여부 - 재원 투자계획의 적정성
사업 추진 의지	- 재원조달계획의 실효성 - 만자투자 등 병행투자계획 - 주민, 시민단체, 전문가 등의 의사반영 여부 - 자치단체, 주민 등의 사업필요요구 정도 - 사후평가 및 유지관리계획
기대 효과	- 사업시행 전후 교통사고 감소효과 - 지역발달 가능성 - 획기적인 예산절감, 사업효율성 증대요인

자료 : 안전행정부 내부자료.

해 편성되는 사업이다. 안전한 보행환경 조성사업은 크게 보행자가 안전하고 쾌적하게 다닐 수 있는 보행공간을 조성하는 사업과 농촌지역의 경우 기존도로의 노면을 확장하여 보행자와 농기계·가축·자전거 등이 함께 다니는 전용도로를 설치하는 사업으로 구분된다. 이 사업은 2009년부터 법적 근거 없이 추진되어 오다가 2012년 보행법 시행에 따라서 2013년부터는 '보행환경 개선지구'로 명칭과 추진방식을 변경하여 시범사업 형태로 추

진하고 있다. 재원은 보행환경 조성사업과 마찬가지로 지특회계 경제발전계정에서 조달된다.

보행환경 개선지구는 기본목표와 보행환경별 특성에 따라서 6개 유형¹⁰⁾으로 구분되며, 도로유형별로 도로 폭에 따른 속도 및 통행제한 기법을 적용하여 개선방안을 수립·시행하고 있다. 2013년부터 시행되고 있는 보행환경 개선지구 시범사업은 안전행정부 주도로 시도에서 공모를 통해 대상지를 취합한 다음 보행발전위원회의 현지점검 및 최종평가 과정을 거쳐 확정되었다.

시범사업 대상지 선정기준은 보행법에 근거하여 보행여건 개선이 필요한 지역, 역사·문화·관광 등 주요 테마가 있는 지역, 보행우선구역사업, 가로정비·간관정비·한전지중화 등 다른 사업과 연계하여 복합개발이 가능한 지역, 사업추진에 대한 지자체, 지역주민 등 요구와 의지가 큰 지역 등이 선정되었다.¹¹⁾

2013년 말을 기준으로 안전행정부의 보행환경 개선지구 시범사업은 관광형에 해당하는 대전 대덕구의 대청댐 완전도로 통행안전 개선사업과 제

표 5. 중앙정부의 보행환경 개선 관련 시범사업 비교

구분	내용
안전행정부	법적근거 - 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」 제9조
보행환경 개선지구 시범사업	추진목적 - 보행자 중심의 안전하고 쾌적한 보행공간을 조성하기 위해 자동차 통행 억제, 교통약자 배려, 보행위험요소 제거, 지구특성별 환경 및 경관조성을 통하여 보행환경개선 도모
(2013-)	추진방법 및 내용 - 면단위 평가 및 계획 체계 마련 - 보행환경별 유형분류 및 보행환경개선 계획안 수립 - 보차도 신설·단절보도 연결, 노면 평탄화, 보도 불법시설 정비 - 지속적인 유지 및 관리가 가능한 평가시스템 구축
	추진특징 - 지구개념, 공모제 개념 - 2012년 국토부의 보행우선구역 사업을 행안부에서 통합·추진
국토교통부	법적 근거 - 「교통약자의 이동편의증진법」 제18조
보행 우선구역 시범사업	추진목적 - 보행우선구역 사업을 규정하여 지정대상·절차·사업방법 등에 관한 사항을 제도화하고 일선 지자체의 보행환경 개선 유도
(2007-2011)	추진방법 및 내용 - 교통사고 위험이 크거나 보행여건이 열악한 주거·상업지 주변 도로 등을 정비하여 안전하고 편리한 보행환경 조성 - 교통정온화(TrafficCalming)기법 적용 - 도로의 포장, 조경, 스트리트 퍼니처, 조명시설 등 물리적 시설 설치 위주
	추진특징 - 설계비만 국고로 일부 지원 - 지자체의 예산부족 및 주민들의 반대민원 등에 의해 공사가 완료된 곳은 많지 않음

9) 지특회계는 2013년까지 광역·지역발전특별회계로 운용되다가 2014년부터 '지역발전특별회계'로 명칭이 변경되었으며, 회계는 생활기반계정과 경제발전계정으로 구분된다(기획재정부 자료 참고).

10) 생활안전지구, 보행유발지구, 농어촌중심지구, 교통약자지구, 대중교통지구, 전통문화지구의 6개 유형으로 구분된다.

11) 2014년부터는 기본계획 수립 유무와 지구지정 유무의 두 가지 기준이 추가될 예정이다.

주의 탐라문화 관광지구 보행환경 개선사업을 비롯하여 총 10개 지구가 선정¹²⁾ 되었으며, 2013년부터 2015년까지 총 513억원이 투입될 예정이다.

그 외 안전행정부의 어린이보호구역 개선사업은 어린이 교통사고 예방책의 일환으로 보호구역 내에 과속방지시설, 미끄럼방지시설, 도로 반사경, 방호울타리 등 교통안전시설물 및 어린이 보호구역 주의 표지, 지시표지, 노면표지 등 교통안전표지를 주로 설치하는 사업이다

다음으로 국토교통부의 보행우선구역 시범사업은 교통약자의 이동편의증진법에 의거 보행자 우선의 생활구역을 조성하는 사업으로 2007년부터 2011년까지 5년 동안 추진했던 사업이다. 보행자 안전을 위해서 교통정온화기법(traffic calming)으로 도로의 포장, 조경, 스트리트 퍼니처, 조명시설 등을 개선하고, 교통사고 위험이 크거나 보행여건이 열악한 주거·상업지 주변 도로 등을 정비하여 보행환경의 시설수준을 높이는 내용이 포함되어 있다. 사업내용은 주로 고원식 교차로, 지그재그 형태의 도로 등과 같은 속도저감시설과 보행자 횡단시설 및 대중교통 안내시설과 보도용 방호 울타리 등과 같은 시설물을 설치하는 위주의 사업이었다.

보행우선구역은 지자체로부터 사업신청을 받은 후 서면심사 및 현장실사를 거쳐 선정되었는데, 2007년에는 9개 지역, 2008년에는 6개 지역이, 그리고 2009년부터 2011년까지는 매년 3개 지역이 선정되어 총 23개소로 운영되었다. 사업 초기 2009년까지는 국토교통부가 대상지 선정 및 설계안 수립을 주도하여 지자체에서 주민의견 수렴 후 설계안을 확정하고 공사를 시행하도록 하였으나 2010년부터는 예산항목을 정부용역비에서 국고보조비로 변경하여 대상지 선정이후 지자체가 직접 설계를 추진하게 하였다.

또한 신규 사업지의 경우 보행우선구역 지정계획 수립 및 설계비를 개소 당 5천만원씩 정액보조하도록 변경하였다. 결국 지자체의 예산부족과 주민들의 반대민원 등으로 실제 공사를 완료한 지역은 50%에도 미치지 않았으며, 사실상 시범사업이 확산되지 못했다고 볼 수 있다.¹³⁾ 기획재정부는 2012년 9월, 도로교통안전사업군 심층평가를 시행한 바 보행우선구역 시범사업을 안행부에서 통합·추진하도록 조정하였다. 현재 보행우선구역 시범사업은 안전행정부의 안전한 보행환경 조성사업과 통합되어 안전행정부에서 시공비를 일부 지원하고 있다.

그 외 국토교통부의 교통약자보행편의구역 조성사업은 교통약자들의 이동권을 확보하기 위해서 교통사고 위험지역 또는 보행이 열악한 지역을 정비하여 보행환경을 개선하는 사업이며, 대중교통 전용지구 시범조성사업은 도로다이어트, 보도확충 등을 통하여 대중교통·자전거·보행 중심의 도시공간구조를 창출하여 녹색교통수단의 활성화와 교통혼잡 완화를 도모하기 위해서 추진하는 사업이어서 보행환경 개선과 일부 관련되는 시책이라 할 수 있다.

2. 지자체의 보행정책분석

1) 지자체의 보행관련 제도

지자체의 보행관련 제도와 이에 의거한 시책들은 90년대 후반부터 주로 서울시를 중심으로 추진되어 전국으로 확산되었다고 볼 수 있다. 서울시는 1997년에 우리나라 최초로 '서울특별시 보행권 확보 및 보행환경 개선을 위한 기본조례'를 제정하고 보행조례에 의거 꾸준히 보행환경 개선정책을 추진해오고 있다.

먼저 광역자치단체의 경우 인천과 강원, 충남·

12) 그 외 서울 성북구의 어린이 통학로 보행환경 개선사업과 용산구의 이태원 외국인 관광지구 보행환경 개선사업, 충북 청주의 아파트 주변 보행환경 개선사업, 강원 양구의 터미널 연계 상가지역 보행환경 개선사업, 경북 영천의 터미널 연계 재래시장 보행환경 개선사업, 대구 북구의 대학로 보행환경 개선사업, 그리고 전북 남원의 구도심 재생 보행환경 개선사업이 포함된다.

13) 국토교통부는 시공비를 제외한 설계비를 지원했으나, 지자체를 대상으로 한 보조가 아니라 설계를 담당할 용역업체에 대한 보조였기 때문에 사업을 신청하는 지자체가 적어 순회 설명회를 진행하면서 지자체의 신청을 유도하기도 했다.

표 6. 지자체의 연도별 보행조례 제정현황

구분	지자체	개수
1997	서울시	1
1999	제주 제주시(효력상실)	1
2000	전북 진주시, 경기 하남시, 광주시, 부산시	4
2001	경기 수원시, 대전시	2
2002	경기	1
2003	전북 군산시, 충북 제천시, 경기 부천시	3
2004	충북 청주시, 경기 동두천시, 대구시, 경기 여주군(폐지), 강원 원주시, 울산(폐지)	6
2005	경기 이천시, 경기 과천시, 강원 춘천시, 경기 양주시, 경기 파주시, 경기 오산시	6
2006	경기 성남시, 경기 구리시, 경기 안산시, 경기 의왕시, 경기 의정부시, 경남 마산시(폐지)	6
2007	경기 연천군, 충남 천안시, 전북 익산시, 전남 목포시, 대전 서구	5
2008	전남 강진군, 서울 금천구, 서울 강북구, 경북 영주시, 경남 통영시, 광주 북구, 강원 강릉시, 경북 안동시, 부산 사하구, 경기 평택시	10
2009	전남 순천시, 서울 양천구, 부산 남구, 서울 노원구, 서울 종로구, 서울 광진구, 제주(폐지)	7
2010	서울 강남구, 광주 서구, 경남 창원시	3
2011	전남	1
2012	전북 익산시, 부산 해운대구, 충남 홍성군, 경북 울릉군	4
2013	경북, 서울 중랑구, 서울 송파구, 울산, 부산 북구, 경기 여주시	6
	합계	66

북, 경남, 전남·북을 제외한 8개 자치단체에서 보행조례를 제정하였다. 보행조례를 제정하는 목적은 주로 서울과 마찬가지로 대체로 안전하고 쾌적한 보행환경을 조성하여 시민의 보행권을 확보함으로써 삶의 질 향상에 이바지하기 위하여 제정되었다. 모든 광역자치단체 조례가 서울과 마찬가지로 시와 자치구·군의 책무, 시민의 권리와 의무에 관한 내용을 담고 있으며, 보행환경개선기본계획의 수립과 보행환경 조성기준의 설정, 그리고 보행환경 개선과 관련된 재정지원 등을 공통적으로 제시하고 있다. 특히, 서울을 비롯하여 부산, 대구, 광주, 대전, 경기와 경북에서는 보행환경개선사업에 소요되는 비용의 일부를 예산의 범위 내에서 지원할 수 있도록 하는 재정지원에 관련한 사항을 제시하고 있기도 하다.

기초자치단체의 조례는 2013년 말을 기준으로 58개의 조례가 제정되어, 광역자치단체를 포함한 전체 자치단체의 조례는 총 66개가 제정되어 있다. 광역 및 기초자치단체의 보행조례는 근거법인 보행법이 제정되기 이전에 제정된 것으로 형식적으로는 서울시의 보행조례와 상당히 비슷하나, 지방자치단체의 인식은 비교적 높았다고 볼 수 있다.¹⁴⁾

한편 보행 담당조직은 광역자치단체의 경우 2013년 말을 기준으로 서울시는 별도의 보행자전거과를, 부산시는 전담팀을 운영하고 있다. 서울시는 도시교통본부 보행자전거과 산하에 보행안전팀과 보행정책팀에서, 부산시는 도시개발본부 건설정책과 산하에 보도환경개선팀에서 보행과 관련된 업무를 담당하고 있다. 서울과 부산을 제외하면, 대부분 도로과나 교통정책과에서 보행관련 업무를 담당하고 있으며, 대구와 광주의 경우 건축과나 도시디자인과에서 공공디자인 업무와 관련하여 특정 가로조성사업을 함께 담당하고 있기도 하다.

보행조례가 제정되지 않은 대부분의 자치단체는 주로 자체사업을 하고 있는 경우는 별로 없고, 지특회계에서 지원하는 국고보조사업의 일환으로만 보행업무를 추진하고 있는 경향이 있다.

2) 지자체의 보행관련 시책

지자체의 보행관련 시책은 주로 보행조례에 의거하여 추진되는 보행환경개선사업과 근린생활권 단위에서 보행안전을 담보하기 위해서 추진되는 지구교통개선사업(STM)을 대표적으로 들 수 있다. 그 밖에도 주차공간을 확보하기 위한 그린파킹사업(담장허물기사업)과 차 없는 거리 조성사업이나 걷고 싶은 거리조성사업과 같은 가로환경개선사업, 그리고 장애인 보행여건 개선사업 및 대중교통 관련 보행편의시설 확충사업 등이 포함된다.

특히, 서울시는 전국 최초로 보행조례를 제정하고 조례에 의거 1998년에 처음으로 보행환경 기본계획을 수립한 바 있다. 서울시는 보행환경 기본

14) “보행”, “보행권”, “보행환경” 등을 키워드로 하여 안전행정부가 운영하는 자치법규정보시스템(ELIS)을 검색한 결과이다.

표 7. 지자체의 보행관련 시책

구분	근거법률	주요내용
보행환경 개선사업	보행조례	- 횡단보도 복원 및 확충사업
		- 보도 상 주차금지 및 보도시설물 정비 사업 - 가로변 정비 및 마을가꾸기 사업 추진
지구교통 개선사업 (TSM)	도시교통 정비	- 보도설치, 횡단보도 및 과속방지턱 설치, 도로구조 및 기하구조 개선
	촉진법	- 일방통행, 신호체계 개선 - 주차시설 정비 및 주차운영방법 개선
그린파크 사업	주차장법	- 담장을 허물어 주차공간 및 조경공간 확보 - 보도설치, 일방통행시행 - 불법주정차 단속
	가로환경 개선사업	- 차 없는 거리 조성사업/걷고 싶은 거리 조성사업(역사문화탐방로, 녹화거리 조성사업) - 시범가로 조성사업
기타	-	- 장애인 보행여건개선(무장애 시범가로/공원지정 및 정비) - 대중교통관련 보행환경 개선(지하철역 에스컬레이터/ 역과 정류소 간 환승편의시설)

계획에 따라서 보행환경 개선 기초사업을 비롯하여 대중교통 이용과 직결된 보행환경 개선사업 및 장애인의 보행여건 개선사업 등을 꾸준히 시행해 오고 있다. 또한 1999년부터 시작한 ‘서울시 걷고 싶은 거리 만들기 시범가로 조성사업’과 2000년 7월부터 시작한 ‘디자인 서울거리 조성사업’을 추진 하면서 2000년대 이후 전국 지자체로 확대되었다고 볼 수 있다. 2013년 현재 서울시는 세종로를 대상으로 매달 1회 차 없는 거리를 실행 중이다.

그 결과 대표적으로 서울 도심부에는 광화문 광장이 조성되었고, 교보문고 앞과 예술의 전당 앞에는 횡단보도가 복원되었으며, 보도 위 안내체계도 디자인도 많이 개선되었다. 그러나 중앙정부에서 추진 중인 보행환경 개선시책과 마찬가지로 서울시의 보행환경 개선사업 역시 관 주도 추진되다 보니 도심부 위주의 눈에 띄는 보행환경은 많이 개선되었지만 이면도로 등 일상생활에서의 보행공간은 여전히 보행자 사고로 넘쳐나고 있는 것도 사실이다.¹⁵⁾

3. 보행정책분석을 통한 시사점

보행자가 걸을 수 있는 길은 보도, 차도, 도로횡단시설 및 길가장자리구역 등 사실상 우리 주변의 모든 ‘공간’이 되기 때문에 이와 관련된 도시계획·건축·교통·교육·문화·산업·행정 등 다양한 영역과 관련이 된다. 이에 국토교통부를 비롯하여 안전행정부, 경찰청 등 여러 부처에 의해 보행관련 법률이 제정되어 있으며, 보행하는 길 내지는 공간에 대한 해석 역시 달라하고 있다.

먼저 우리나라의 보행정책은 표 2에서 보는 바와 같이 기본적으로 도로교통법을 비롯하여 교통안전법 등 보행과 관련된 기존의 법률들이 아직까지 자동차를 특히 중시하고 있는 경향을 보이고 있다. 특히, 보행과 관련된 모법(母法)이 마련되었음에도 불구하고 보행법은 기존의 교통약자의 이동편의증진법, 지속가능교통물류발전법, 교통안전법, 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 등 보행·교통관련 법률보다 우선시되고 있지 않아 구조적인 취약성을 지니고 있기도 하다.

또한 보행환경을 자동차가 다니는 ‘길’과 같이 취급하고 있기 때문에 보행자가 걸을 수 있는 공간을 도로의 위계를 구분하듯 분류하여 물리적으로 보도환경을 개선하려는 시도도 여전히 추진되고 있다. 중앙정부의 관련 법제도 하에서 추진되고 있는 사업 내용의 핵심은 보도를 설치하거나 보행네트워크를 구축하기 위해서 도로의 위계 상에서 도로의 기능을 종합적으로 분석하여 그에 적합한 시설을 설치하고, 주가로와 세가로의 연속성을 구축하는 것이다. 속도저감시설, 횡단시설, 안내표지판, 교통신호기, 방호울타리 및 차량진입억제용 말뚝 등 시설물을 계속해서 설치하는 사업이 위주다. 보행자가 걷는 공간의 문제가 시설물이 부족해서 생기는 문제인지 넘치는 시설물로 인한 문제인지는 심각하게 고려해볼 문제다.

지자체의 제도적 여건 역시 중앙정부와 크게 다르지 않다. 우리나라 지자체는 보행과 관련된 모법

15) 보행 중 교통사고 사망자는 2011년을 기준으로 2,044명으로 전체 교통사고의 39.1%를 차지하고 있으며, OECD 국가 중 1위다.

(母法)이 마련되기 전부터 상당수의 자치단체가 서울시를 벤치마킹하여 보행조례를 제정하고 보행환경 개선사업을 추진해오고 있지만 자치단체별로 객관적인 지역적 특성에 대한 진단 없이 서울시 보행조례의 형식을 그대로 복사하고 있다.

서울시나 부산시를 제외하면 관련 전담조직이 정비되지 못하고 있으며, 보행관련 사업 역시 기존의 도로과 등에서 사업을 함께 추진하다보니 상위법과 마찬가지로 보행공간을 확대하고 지역별 보행로를 연결하는 등 물리적인 보행로 시설물량을 확대하는 위주로 사업이 추진되고 있는 것이 현실이다.

일부 자치단체들은 개별 지역적 특성에 맞는 보행환경정책을 종합적으로 추진하기보다는 국고보조금이 지원되는 사업만을 시행하고 있거나 역사문화 탐방로 조성, 상징가로 만들기식의 견고 싶은 거리만들기 사업 또는 거리축제와 같은 형식으로 보행관련 정책을 추진하고 있다는 문제점도 있는 것으로 판단된다. 사업물량 끼워 맞추기식의 물리적 환경개선이 아니라 문화적·제도적·사회경제적 요소를 모두 고려한 지역특성에 맞는 체감형 보행환경 개선정책이 필요한 시점이다.

교통안전형 보행정책 추진방안

1. 교통안전형 보행정책 추진방향

모든 인간은 보행자다. 인간의 활동은 기본적으로 보행을 통해서 이루어진다. 보행공간은 걷기 위한 '길'이라는 의미를 넘어 '생활공간'으로 이해되어야 하며, 생활공간 전면에 보행권을 실현시켜 나갈 수 있도록 정책을 추진해야 한다.

첫째, 보행환경은 시설의 물리적 환경만을 의미하는 것이 아니라 보고, 듣고, 느끼고, 냄새 맡고, 인지하는 생태적·심리적·사회적 환경을 모두 포함한다. 따라서 보행환경 개선정책은 물리적 시설 개선정책뿐만 아니라 문화적·환경적·사회경제적 요소를 종합적으로 고려한 기술적·제도적·의식적·참여적 개선정책이 될 수 있도록 정책방향을

전환해야 한다.

둘째, 주민욕구의 본질은 일상적 장소에 있다. 그러나 행정은 이 일상적인 장소까지 미칠 수가 없으니 대부분의 관 주도 시책이나 사업들이 보여주기 위한 거리장식 만들기에 치중하고 있는 경우도 있다. 보도공간의 시설확충 및 도시디자인 설계로 아름다운 길을 조성할 수 있을지는 몰라도 보행자가 걷기 편하고, 자주 찾는 공간을 만드는 데에는 한계가 있다. 심미적으로 아름다운 길을 만들기 앞서 보행하고 싶은 지역과 공간의 특성 및 그 공간을 이용하는 이용자의 특성이 무엇인지 면밀히 살펴야 한다. 지역적 특성에 따라서, 공간적 특성에 따라서 또는 이용자의 특성에 따라서 지역마다 필요한 보행환경이 다르기 때문에 획일화되지 않는, 차별적인 지역맞춤형 보행정책이 필요하다.

셋째, 우리나라는 보행법이 제정되기도 전에 중앙정부와 지자체를 중심으로 보행환경개선사업들을 꾸준히 시행해오고 있다. 그럼에도 불구하고 OECD 국가들 중 보행사망자 1위를 차지하고 있다. 문제의 본질은 무엇보다도 대부분 관 주도의 교통안전사업에 '지역주민'이 빠져있기 때문이다. 주민과 함께 하지 못했기 때문에 민원에 봉착하거나 물리적 환경개선사업 후 일정 시간이 지나면 예전으로 금방 돌아가 버리는 일회성 사업으로 끝나



그림 2. 교통안전형 보행정책 추진방향

버린다. 모든 생활공간이 보행공간이며 이러한 보행공간의 이용자는 지역주민이므로 참여적 보행정책은 지역주민이 적극적으로 참여하여 생활공간을 만들어나가는 방식이 된다.

넷째, 보행공간은 도로표지판, 가로등, 교통신호등, 전신주, 배전반 등 다양한 공공시설물이 설치되는 일상적인 공공장소이며, 건축, 도시설계, 조경, 도로설계 등의 영역도 관련되므로 공공 시설물 관리주체 뿐만 아니라 여러 영역에서의 건설 및 관리주체가 모두 관계된다. 따라서 관련시책을 추진하는 중앙정부 간에, 중앙정부와 지자체 간에, 그리고 행정과 주민 및 전문가 간에 유기적인 협력 체계가 전제되어야 한다.

2. 교통안전형 보행정책 추진전략

종합적이고 차별적이며, 참여적이고 협력적인 방향의 보행정책을 추진하기 위해서 본 연구에서는 4E+1 전략을 제안한다. 4E+1 전략은 보행환경에 대한 공학적인 시설개선 전략(Engineering)과 관련 법·제도 강화전략(Enforcement), 보행자를 비롯한 운전자 및 기타 이용자에게 대한 행동변화를 유도하기 위한 교육 전략(Education) 및 보행이용을 장려하고 홍보하는 전략(Encouragement), 그리고 무엇보다도 커뮤니티를 기반으로 한 자발적인 참여 전략으로 구성된다.

첫째, 공학적인 시설개선 전략(Engineering)이다. 물리적인 시설을 확대하는 쪽으로만 보행환경정책을 추진하여서는 안되지만 보도의 유무나 유효폭 등 기본적인 보행공간을 확보하는 전략은 매우 중요하다. 공학적인 시설개선전략은 먼저 물리적인 개선기법으로 보행친화적 가로 설계 및 디자인 전략을 말한다.

둘째, 보행과 관련된 법·제도 강화 전략(Enforcement)은 보행자 안전을 포함하는 교통안전 관련 법률과 법조항 개정에서부터 출발하여 자동차에 대한 통제전략이 함께 추진되어야 한다. 자동차에 대한 통제전략에서는 보행자의 안전을 향상

시키기 위한 규제나 범칙금 등도 포함된다.

셋째, 보행자를 비롯한 차량 운전자 등의 행태 및 행동을 변화시키기 위한 교육 전략(Education)은 행태변화를 촉진시키기 위한 정보제공과 사고가능성을 줄이기 위한 안전규칙 교육, 그리고 보행자와 관련되는 안전 이슈에 대한 의식고취 등에 관한 전략을 의미한다. 모든 사람은 보행자이자 동시에 운전자가 될 수 있기 때문에 교육은 보행자뿐만 아니라 차량 운전자에게도 매우 중요하다.

넷째, 보행 장려 및 홍보 전략(Encouragement)을 통해 지역 내에서 안전한 보행을 활성화할 수 있도록 하는 프로그램을 개발하고 적극적으로 홍보하는 전략을 함께 추진한다. 차 없는 거리 만들기 조성사업이나 차 없는 날과 같은 제도를 도입하는 전략이 포함된다. 보행이 즐겁고 매력적인 공간이 될 수 있음을 적극적으로 홍보해야 한다.

마지막으로 커뮤니티를 기반으로 한 자발적 참여 전략으로 지역주민과 함께 하는 추진체계를 수립하여야 한다. 참여 전략은 4E 전략보다 훨씬 더 중요한 전략이라 할 수 있는데, 사람들의 인식과 양보가 없으면 자동차를 통제하는 것은 거의 불가능하기 때문이다. 지역 내 주민들이 자발적으로 속도를 감시할 수 있는 시스템을 구축하거나 워킹스쿨버스 등을 활성화함으로써 이루어질 수 있다.

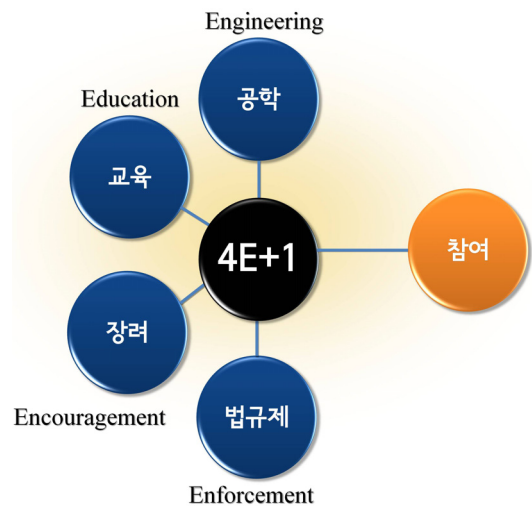


그림 3. 4E+1전략

3. 중앙정부와 지자체의 역할정립

중앙정부와 지방자치단체들이 보행정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 중앙정부와 지방자치단체 간 역할 정립이 선행되어야 한다. 지역주민과 시민단체의 참여를 전제로 한 지자체의 역할이 무엇보다 중요하다.

지자체는 해당 지역의 보행특성과 보행자 안전사고 특성 및 이용자들의 특성을 면밀하게 분석하여 지역맞춤형의 차별적인 보행환경정책을 추진해야 하는 실질적인 주체다. 먼저 행정과 주민이 다 함께 어울려 해당 지역에 대한 보행안전조사를 추진하고, 지역특성에 부합하는 4E+1전략을 바탕으로 보행사업계획을 수립하여 사업을 실행해야 한다.

중앙정부는 교통안전형 보행정책 전반을 기획하고, 정책을 확산·홍보·컨설팅하며, 이를 법제도화시키는 주체로서 역할을 정립한다. 먼저 보행법과 교통안전법, 교통약자이동편의증진법 등 관련 법률 등을 친보행적으로 개정하기 위하여 중앙정부 간 융합행정시스템을 구축해야 한다. 정책을 확산하고 홍보하기 위한 보행시범사업을 확대 추진하고 전 국민을 대상으로 '보행은 문화다'라는 캠페인을 추진하여 범업 분위기를 조성해야 한다.

또한 자치단체가 효율적으로 보행정책을 추진할 수 있도록 지역특성별·토지이용특성별 시설에 대한 최소한의 설계지침을 마련하여 지자체에 제공하며, 필요한 경우 재원을 지원한다. 특히, 보행환경 개선 및 보행 이용 활성화 우수사례를 발굴하여 정기적으로 시상하는 등 지자체의 경쟁을 유도하고, 보행포럼 등을 활발히 구성하며, 지자체 컨설팅을 확대하는 등 지원체계를 구축해야 한다.

참고문헌

국토교통부 (2008), 보행우선구역 표준설계 매뉴얼.
 국토교통부 (2011), 2011년 보행우선구역 시범사업 연구.

국토교통부 (2011), 지자체 교통안전사업 활성화 방안.
 기획재정부 (2014. 5. 2), 지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료.
 김승준 (2007), 자치구단위 생활환경개선을 위한 교통개선사업 추진방안, 서울연구원.
 김은희 (2012), 사람 중심의 도시가 건강한 도시다, 국토 367.
 박소현 외 (2006), 근린주구 보행활성화를 위한 보행친화적 환경요소의 계량화-주거지역의 보행친화도 평가를 위한 기초연구, 국토연구원.
 박진경 (2013), 생활안전형 보행환경정책 개선방안, 한국지방행정연구원.
 삼성교통안전문화연구소 (2008), 도시부 생활도로 안전도 제고방안 연구.
 안전행정부 (2011), 보행안전 및 편의증진 기본계획 작성지침.
 안전행정부 (2013), 보행업무편람.
 이세정 (2010), 인구구조변화에 대응한 도로교통 안전법제 개선방안, 한국법제연구원.
 임삼진 (2007), 보행권의 재인식과 보행입법의 필요성, 보행환경 개선을 위한 정책토론회.
 정석 (2005), 서울, 자동차 도시에서 사람의 도시로-서울시 보행환경 개선 10년을 되돌아보며-, 걷고 싶은 도시 제5/6권, 도시연대.