

보행권 확보를 위한 제도적 기반 마련되어야

박진경(한국지방행정연구원 수석연구원)

일상적인 삶의 공공영역인 보행공간은 현재 가로등, 지하도 출입구, 전화부스 등의 각종 공공시설물과 가판대, 간판, 화분, 불법 주정차 차량 등의 불법적치물로 점령당하고 있으며, 불법주차방지용 블라드 설치나 보도를 막는 공사 등으로 인하여 보행동선이 연결되지 못하고 있다. 심지어는 2~2.5m에 불과한 보도에 자전거도로가 설치되고, 가로수를 식재하도록 되어 있는 현행법상 직경이 70~120cm인 가로수까지 식재되어 보행권이 심각하게 침해당하고 있는 실정이다.

1990년대 중반 이후 환경문제와 학교 권역 및 집 주변 생활도로의 안전문제, 그리고 사회적 약자를 배려하는 형평성 문제 등이 중시되고 더 나아가 국민의 삶의 질 향상 및 사회전체의 통합 모색이 주요한 패러다임이 되고 있는 현 시점에서, 보행과 자전거 등의 녹색교통수단 중심으로 생활환경을 정비하는 정책은 좁게는 국민 개개인의 건강을 증진시키고 넓게는 환경문제와 교통문제를 해결할 수 있기 때문에 매우 중요하다고 하겠다. 또한 자동차보다도 보행과 자전거에 우선권을 주는 안전하고 편리한 보행환경 조성은 저탄소 녹색성장형 사회를 구현하기 위한 필수적인 부분이라 할 수 있다.

1990년대 초반부터 시작된 보행권 운동으로 보행조례 제정

횡단보도를 비롯한 지역 내 생활도로 관리 및 교통사고 잦은 지점 개선사업, 어린이보호구역의 사고방지, 보행 및 자전거 등의 녹색교통수단 활성화 사업, 보행환경 개선사업 등과 관련된 생활환경개선은 대부분 자치단체에서 권한을 가지고 추진하고 있는 사업이다. 이러한 보행환경을 개선하려는 자치단체의 노력은 1990년대 초반 시민단체들에 의해 시작된 보행권(步行權) 운동에서부터 기인되었다고 볼 수 있다. 시민단체들의 보행권 운동으로 먼저 서울시는 1995년 6월, 민선 1기 출범 이후, 주요 교통정책 방향을 보행자 중심의 교통체계 개선으로 정하고 자치구 지구교통개선사업을 실시하였으며, 1996년에는 보행환경 관련 업무를 담당하는 녹색교통계를 신설하였다. 또한 1997년에는 법령이 없는 상황 속에서 우리나라 최초로 '서울특별시 보행권 확보 및 보행환경 개선에 관한 기본조례(보행조례)'를 신설하였다. 이러한 보행조례의 규정에 따라 매 5년마다 보행환경 기본계획, 즉 장기적인 실천계획을 수립하고 보행환경 기본계획(1998년 1차, 2004년 2차)에 따라 보행환경개선사업을 추진하고 있다.

서울시의 보행조례 제정을 계기로 자치단체의 보행조례 사례는 전국적으로 확산되어 1999년에는 제주시가 보행조례를 제정하였고, 2000년에는 부산광역시와 광주광역시가 제정하였다. 2001년 대전광역시와 안양시 및 수원시, 2004년 대구광역시를 거쳐 2009년 현재에는 42개 자치단체들이 보행조례를 제정하여 공포하고 있다.

보행환경개선사업은 특수목적용 가진 특정지역의 개선사업일 뿐

이러한 보행환경개선사업과 자전거이용활성화사업 노력들이 자치단체들에 의해 시행되고 있기는 하나 본격적으로 진행되고 있다고는 볼 수 없다. 계획 초기부터 보행권 개념을 투영

시커 생활권을 계획하고, 시민들의 안전성을 확보하기 위하여 보차분리를 통한 보행자 전용 도로를 계획하고 있는 신도시와는 달리 기성 시가지는 물리적으로 협소한 도로에 주차문제 등이 결합되어 보행환경은 여전히 열악하다. 더욱이 보행환경개선사업은 일상적인 생활환경으로써의 보행환경을 개선하고 있다기보다는 ‘걷고싶은거리 조성사업’, ‘역사문화탐방로 조성사업’, ‘시범가로 조성사업’ 및 ‘green parking 사업’ 등 특수목적의 가진 특정지역의 보행환경개선사업만이 대표적으로 시행되고 있을 뿐이고, 기타 보행사업은 민원에 따라서 단발적으로 시행되거나 보여주기 위한 행정주도사업으로 추진되어 왔다.

우리나라 보행사망자 비율은 OECD 26개국 중에서 가장 높아

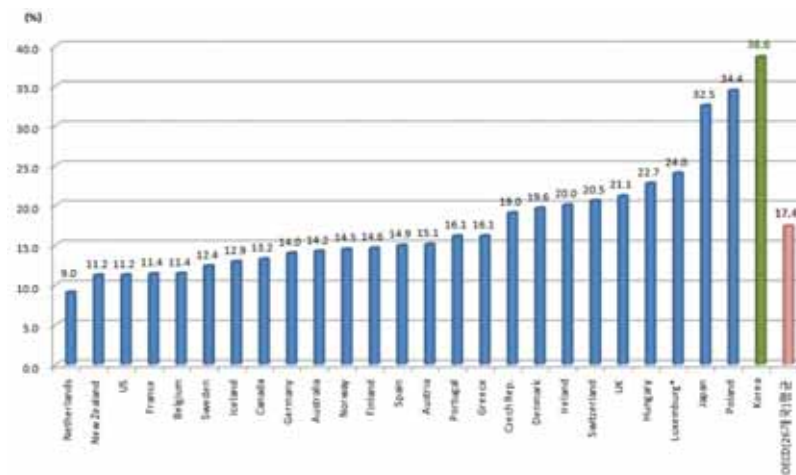
이러한 상황을 반영하듯 전국의 연도별 전체 사망자 중 보행사망자 비율은 10년 동안 큰 변화없이 지속적으로 36%를 상회하고 있다. 심지어 2008년을 기준으로 우리나라 보행사망자 비율은 38.6%로 OECD 26개국 중에서 가장 높게 나타났고, 11% 내외인 네덜란드, 미국, 프랑스보다 3.5배 이상, 그리고 OECD 26개국 평균 보행사망자 비율인 17.4%에 비해 2배 이상 높았다.

<표 1> 전국의 연도별 전체 사망자 중 보행사망자 비율

연도	전체사망자(인)	보행사망자(인)	비율(%)
2008	6,327	2,442	38.6
2007	6,166	2,304	37.2
2006	5,870	2,137	36.4
2005	6,376	2,548	40.0
2004	6,563	2,581	39.3
2003	7,212	2,896	40.2
2002	7,222	3,108	43.0
2001	8,097	3,137	38.7
2000	10,236	3,764	36.8
1999	9,353	3,550	38.0
1998	9,057	3,369	37.2

자료: 경찰청(2009), 『2009년도 교통사고 통계』.

<그림 1> OECD 26개국의 보행사망자 비율 비교



자료: IRTAD(2008. 9), 『http://cemt.org/IRTAD/Irtad_Database.aspx』.

이동편의증진법에 따른 보행우선구역 시범사업은 시설물 설치정책 위주

현재 도로관련 법제도에서 보행권과 관련된 제도를 규정하고 있는 것은 2005년에 제정된 ‘교통약자의 이동편의증진법’ 상의 보행우선구역을 들 수 있다. 이동편의증진법에 따라서 시행되고 있는 보행우선구역 시범사업은 교차로 들어올리기, 교통진정조합시설 설치, 불법주차방지용 블라드 및 이동식 화단 설치, 교통정온화 기법 도입 등 대부분 물리적 시설물과 시스템을 설치하는 정책 위주로 실시되고 있다. 하지만 현재 대부분의 보도에서 나타나는 문제점은 시설물이 부족하여 발생하는 문제가 아니라 오히려 넘쳐나는 공공시설물과 각종 적치물 때문에 발생하는 문제라고 볼 수 있다. 예를 들어 불법주차방지용 블라드 및 이동식 화단은 시각장애인의 보행에 위협이 되는 적치물이라 할 수 있다. 따라서 이러한 이동편의 증진법 상에 명시된 보행우선구역만으로는 체계적이고 종합적으로 보행환경을 개선하기에는 무리가 따른다.

안전하고 편리한 보행환경 조성을 위한 제도적 기반 마련되어야

따라서 보행자 사고율을 줄이고 안전하고 편리한 보행환경을 조성하기 위해서는 먼저 보행권 확보를 위한 제도적인 기반을 마련하여 보행자의 권리를 존중하고 증진시켜주어야 한다. 2009년 현재 42개 지방자치단체가 제정한 보행권 확보 및 보행여건 개선을 위한 조례의 모법(母法)을 마련하고, 이러한 법률에 따라서 국가가 5년 단위의 기본계획을 수립하도록 하여야 한다. 이에 따라 보행정책 관련부처의 장으로 하여금 연도별 시행계획을 수립하도록 하고 자치단체의 장은 자치단체 기본계획과 시행계획을 수립하여 시행하도록 하여야 한다. 보행기본권, 즉 보행권 확보에 관한 법률은 신명익이 2007년 9월에 ‘보행권 확보 및 보행편의 증진에 관한 법률(안)’을 발의하였으나 임기만료로 폐기되었고, 현재는 이미경 의원을 중심으로 활동 중인 국회 생활정치실현 연구모임에서 2009년 7월 6일에 다시 발의를 한 상황이다.

한편, 현재 자치단체의 보행관련 업무는 담당하는 부서가 서로 상이해서 이를 효율적으로 추진하지 못하고 있다. 자전거도로나 보도의 설치와 관리는 교통과나 도로과에서, 가로수는 녹지과에서, 그리고 엘리베이터 등의 편의시설은 교통정책과에서 주로 담당을 하기 때문에 보행조례를 제정한 자치단체라고 할지라도 이 조례에 의거하여 실질적으로 보행환경을 개선하고 있는 자치단체는 드물다. 따라서 보행환경의 문제점을 분석하여 포괄적이고 종합적인 대책을 마련하기 위해서는 담당부서별로 분산된 조직과 예산을 통합하여 추진하여야 한다. 이를 통해 정확한 유효보도율과 횡단보도 설치율 및 보행자 사고율, 자전거도로 보급률 등 보행환경과 관련된 각종 통계와 지표에 대한 조사를 종합적으로 수행하고, 상호비교를 통해 모니터링하는 시스템이 정착되어야 할 것이다.

제도적 기반이 마련되고, 재정적 지원이 뒷받침되더라도 주민들의 이해를 얻지 못하면 사업추진은 불가능하다. 따라서 안전하고 쾌적한 보행환경개선을 위해서는 사업계획과 시행에 있어 주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 체계를 만드는 것이 무엇보다 중요하다. 주민 스스로 안전과 건강을 위하여 공공영역인 보행환경을 변화시켜야 한다는 의식전환과 함께 실천적 노력을 기울이게 하여 주민자치를 통하여 제도를 정착시킬 수 있도록 해야 한다.