

보행도시를 위한 도시 정책

오성훈 연구위원

요약

- 보행자를 위한 다양한 정책의 시행에도 불구하고 실질적인 보행환경 개선이 이루어지지 않는 것은 도시 정책에 있어 보행부문이 하나의 하위 정책으로만 여겨지기 때문이므로, 보행자를 위한 도시를 조성하기 위한 종합적인 정책적 접근이 이루어져야함
- 도시 내 보행환경과 관련되어 있는 도시계획, 교통정책, 건축정책, 토목설계 및 시공기술 기준 등이 함께 조율 되어야 하며, 효과적인 조율을 위해서는 구체적인 보행정책의 목표와 정책지표가 제시되어야함

정책제안

- 보행자를 위한 정책이 추상화, 행사화 되는 것을 막기 위해서는 구체적인 정책목표와 그에 따른 목표달성 계획을 제시해야함
- 보행자와 관련된 부서에서만 보행정책을 추진하는 것으로는 실질적인 보행환경의 개선을 이루는 것이 거의 불가능하므로, 관련된 정책을 수행하는 부서간의 긴밀한 협조와 조율이 이루어지는 체계를 고안할 필요성이 있음. 따라서 부서 간 지속적인 공동의 성과관리가 가능하도록 구체적인 보행정책의 지표를 생산하고, 공유하며 이에 따른 평가가 이루어져야함
- 도시계획, 대중교통체계, 건축정책 등 보행환경과 연관된 부문에 대한 보완과 연계가 이루어져야함
- 보도에 대한 토목기술적인 측면, 보행자나 운전자의 행태와 심리에 대한 측면, 공간계획이나 건축규제, 대중교통과의 연결지점 등 더 다양한 부문에 걸쳐 보행자의 편의와 안전을 도모할 수 있도록 하는 정책적 대안모색이 이루어져야함

1 보행자를 위한 정책을 어떻게 시행할 것인가?

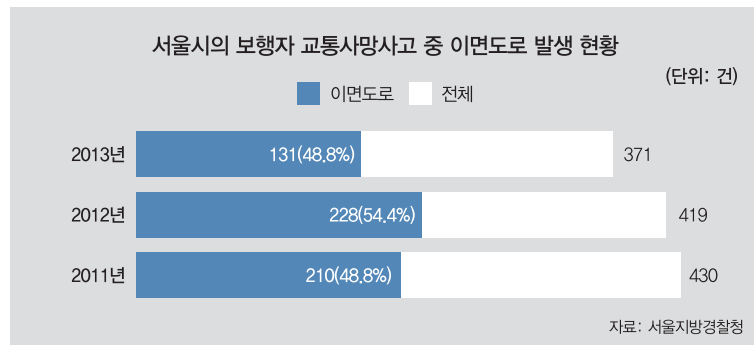
국가나 도시의 정책은 그곳에 살고 있는 시민사회 일반을 위한 것이어야 한다. 자동차를 운전하는 사람만을 위해서 도시공간을 구성한다거나, 자전거를 탈 수 있는 사람들만을 위해서 정책이 만들어져서는 안된다는 의견에 대다수의 시민이 동의할 것이다. 정책은 공공공간과 재정과 같은 공공의 자원을 어떻게 사용할 것이며, 나아가 시민들의 일상적인 활동에 규칙을 제공하는 행위이므로, 시민사회가 동의할 수 있는 해당 정책의 목표와, 정책목표의 달성을 점검할 수 있는 정책지표, 그리고 정책을 수행하는데 필요한 합리적이고 효율적인 정책수단이 제시되어야 할 것이다. 지금까지 도시에서 보행자를 위한 정책이 확대 시행되어야 한다는 의견에 대해 많은 전문가와 시민들 사이에서 공감대가 크게 확산된 것은 어느 정도 사실인 것 같다. 그럼에도 불구하고 왜 보행자를 위한 정책은 시민들의 눈높이에 안성맞춤으로 들어맞지 않고 시민들의 불만은 여전한 것인가? 그것은 보행자를 위한 정책의 목표와, 그 목표를 검증할 수 있는 구체적인 지표, 그리고 그를 위해서 어떠한 정책적 수단을 동원해야 하는가에 대한 실질적인 기획이 충분하지 않기 때문이다. 그 결과, 도시공간을 이용하는 보행자에게 돌려주어야 할 것들이 아직도 보행자에게 충분히 돌려주어지지 않고 있다.

2 왜 보행자를 위한 도시인가?

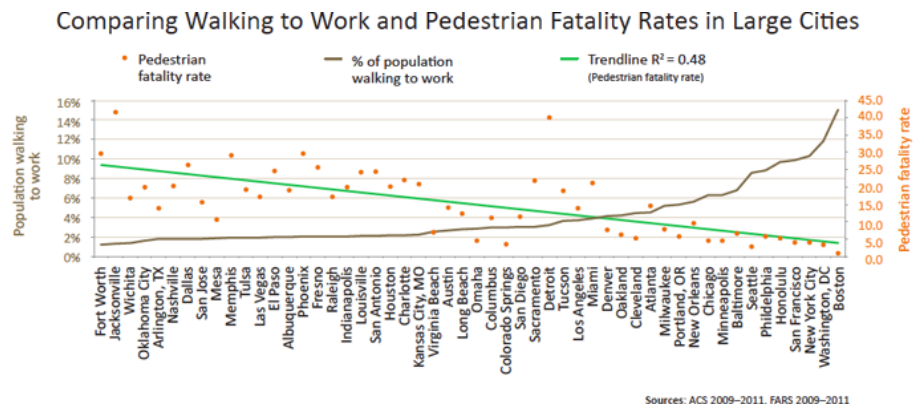
걷고 싶은 도시, 걷기 편한 도시는 정말 누구나 바라는 도시라고 생각하기 쉽지만, 그것은 자연인으로서 추상적인 개념차원의 질문을 받을 때만 유효하다. 하루종일 무거운 가방을 들고 돌아다녀야 하는 학생이나, 아기를 카시트에 태우고 운전하며 장을 보는 어머니, 아침 일찍부터 밤늦게까지 일하면서 원거리를 출퇴근해야 하는 회사원에겐 그저 걷기 편한 도시가 큰 의미를 가지기 어렵다. 당장 작은 승용차라도 한 대 구입해서 운행하는 것이 모든 문제를 풀 수 있는 해답인 것이다. 도시는 추상적인 실체라기보다는 힘겨운 일상을 지탱하는 공간이기 때문에, 매일 벌어지는 삶의 양상과 밀접한 관계를 가지는 현실적인 도구에 가깝다. 당장의 육체적 정신적 스트레스를 구매력의 한도내에서 해결하고자 하는 벅찬 생활인들에게 걷고 싶은 도시가 중요하고 결국 모두에게 도움이 된다는 점을 설명할 수 있을까?

■ 보행도시는 안전한 도시

집에서 일터로, 또는 학교로 아니면 장을 보거나 사람을 만나러 우리는 이동을 해야만 한다. 그런데 이동을 하는 가운데, 많은 사람들이 죽거나 다치고 있다. 삶이 매우 바쁘기 때문에 우리는 그런 사상자들은 무심하게 넘기고 있지만, 걷다가 죽거나 다치는 도시공간의 희생자들은 어린이나 노약자들이 대부분이다. 단 한명도 도시에서 보행으로 이동하면서 죽거나 다치지 않도록 하겠다는 작정을 하는 도시들이 있다. 승용차가 조금 더 빨리 달리도록 하기 위해서, 골목길을 더 시원스럽게 달리고 싶은 운전자의 심리적인 충족감을 위해서 우리주변의 어린이나 이웃들이 죽거나 다치도록 해서는 안될 것이다. 과연 어떠한 이유로 이러한 우선순위를 바꿀 수 있는지 함께 조금만 이야기해보는다면, 우리의 정책에서 도시에서 이동하면서 죽거나 다치는 보행자를 없애는 것이 얼마나 기본적인 정책방향인지 알 수 있다. 난 회사에 빨리 출근하고, 장을 보러 신속하게 가야하기 때문에 시민 100명에 1명 정도는 주기적으로 죽더라도 어쩔 수 없다는 판단을 내린다면, 평상시의 문명사회라고 하기는 어려울 것이다.



서울시의 보행자 교통사망사고의 현황



미국 대도시 보행통근자의 비율과 치사율의 관계

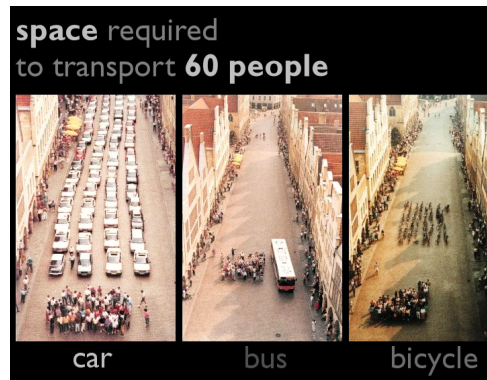
■ 보행도시는 효율적인 도시

도시에선 대부분의 사람들이 이동을 해야 한다. 그런데 이동을 위해서 우리는 1톤이 넘는 옷을 입는다. 100kg이 안되는 사람이 이동하기 위해서는 10배가 넘는 철갑옷을 두르고 움직여야 한다. 기본적으로 효율이 높을 수가 없는 것이다. 승용차는 탑승 인원이 평균 1.21명(2010 여객통행실태조사)으로 혼자 타는 차량이다. 이 무거운 옷을 움직이기 위해서는 다시 엄청난 양의 에너지를 소모해야 한다. 하지만 승용차는 빠른 속도로 이러한 비효율을 상쇄시킨다고 볼 수 있다. 이동시간을 줄임으로써 무게증가에서 나타나는 비효율을 상쇄한다는 개념이다. 고속도로나 일부 시원하게 잘 뚫리는 간선가로에서는 그럴 법하지만 도시내에서는 이야기가 다르다. 평균적인 도시내 주행속도는 자전거 정도의 속도다. 따라서 속도가 가지는 이점이 크게 줄어든다. 우리는 온실가스 배출량을 2020년까지 획기적으로 줄여야 하는 국가적 과제를 가지고 있다. 환경부의 올해 발표에 따르면 우리나라는 배출전망치 대비 30% 2억 3,300만톤의 온실가스를 감축해야 하며, 이중 34.3%가 수송부문에서 달성되어야 한다. 무거운 차체를 움직이기 위해서는 더 많은 에너지를 소모하고, 더 많은 온실가스를 배출할 것이다. 더구나 이러한 승용차의 속도를 유지하기 위해서는 자동차를 위한 도로공간을 넓게 짓고 유지해야 한다. 승용차 한 대가 차지하는 면적은 한 사람이 서있는 면적보다 엄청나게 크다. 그리고 목적지에는 승용차를 위한 주차장이 거대한 규모로 제공되어야만 한다. 모든 도심은 이제 24시간 막힌다. 걸어가는 것이 더 빠른 경우도 많다. 보행자를 강조하는 도시공간은 이 모든 비효율을 극복하는 길이다. 승용차가 효율적인 공간에서는 승용차를 타면 된다. 하지만 우리의 도시는 그런 곳이 아니다.



자동차의 공간적 비효율성
이동성을 위해 과도한 도시 공간을 차지하고 있음

(출처: Hermann Knoflach, "Walkability; is the business model for sustainable cities?", Walk 21 Conference Presentation, 2013)



60명을 이동시키기 위해 필요한 공간비교

(출처: 원헌 교통국, 2013)

■ 보행도시는 건강한 도시

더 많이 걷고 승용차를 덜 타는 도시는 건강하다. 그런데 무작정 사람들이 많이 걸으면 건강한 도시가 되는 것은 아니다. 과연 보행자를 위한 환경이 충분히 조성되어 있는지 여부가 중요하다. 다른 교통수단을 선택할 여지가 없어서 어쩔 수 없이 1km씩 걸어 다닌다면 보행자를 위한 도시라고 말할 수는 없을 것이다. 다른 교통수단을 선택하기보다, 보행을 통해서 도시공간을 이용하는 것이 더 쾌적하고 바람직한 상황이 유지될 때, 건강한 도시라 할 수 있다. 특히 자동차 도로에 인접하여 소음과 매연, 분진, 전조등으로 인한 빛공해, 고속으로 달리는 차량으로 인한 심리적 압박감 등을 경험하거나 무미건조한 아파트 단지, 학교, 공장의 긴 담장을 마주하면서 오랫동안 거리를 걷고 싶은 사람은 아무도 없을 것이다. 보행을 위한 환경이 조성될수록 거주자들의 건강에 긍정적인 영향을 준다는 연구는 상당히 광범위하게 이루어져 왔다. 특히 육체적인 활동이 줄어드는 도시의 생활에 있어 보행환경을 개선하는 것은 건강의 측면에서도 무시할 수 없는 영향력을 가진다. 문제는 강요된 보행이 되지 않고, 선택된 보행이 될 수 있도록 어떻게 환경을 개선해 나갈 것인가이다.

■ 보행도시는 아름다운 도시

제 아무리 잘 꾸며놓은 고속도로 휴게소도 결국은 휴게소일 뿐, 우리는 휴게소를 구경하기 위해서 자동차를 타지는 않는다. 끊임없는 아스팔트 차도와 보도를 끊어가는 차량 진입로, 그리고 넓은 주차장이 도시를 점유할수록 도시공간은 보행자를 위한 공간이 되기 어렵다. 또한 차량위주의 공간은 가로와 건축물의 연관관계를 해체하면서, 도시의 경관을 적절하게 유지하기 어려워진다. 승용차를 타고 도시공간을 경험하는 것과, 보행자의 관점에서 도시를 경험하는 것은 다르다. 보행자의 시점을 중요하게 여기면 도시공간의 많은 부분이 재조명된다. 고속도로 출구에서 시청청사에 이르는 이른바 환영가도를 꾸미는 것과, 보행자들이 경험하게 되는 도시의 소소한 경관들을 살피는 일은 매우 다른 것이다. 우리가 비싼 비행기삿과 숙박비를 부담하면서도 굳이 찾아가서 경탄해 마지 않는 도시들은 배낭을 맨 두박이 여행자들의 시선을 충족시킨다. 승용차들이 질주하는 고속도로 입체교차로나 짝 막힌 간선가로를 바라보며 경탄하는 경우도 없지는 않겠지만, 보행자의 관점과 시선을 배제하면서 좋은 경관을 가꾸는 일은 불가능할 것이다.



자동차를 위한 도시

주택은 거대한 주차장 위에 올라앉아있다.
주거단지내의 보행자는 주차장속을 위태롭게 걸어다닌다.



미국 보스턴의 그린웨이

도시간선고속도로를 지하화하면서
대규모의 녹지대를 도심에 조성하였다.

■ 보행도시는 공동체의 도시

차량을 주차장에 세운 사람은 얼마나 걸어갈까? 주차장에서도 우리는 승강기 로비에 최대한 차량을 붙여세운다. 주차장은 작은 건물들에는 우겨넣기 힘들다. 차량이 가지는 기본적인 크기 때문이다. 차량을 제대로 주차시키기 위해서는 대규모 건물이 유리하다. 대규모 건물주의 입장에서는 굳이 주차시킨 사람을 외부의 건물에 빼앗기고 싶지 않을 것이다. 따라서 내부지향적이면서 자족적인 대규모 혼합용도 건축물이 조성된다. 이러한 차량위주의 건축물들이 주변의 가구나 단지와 공간적인 연계를 도모할 가능성은 낮다. 물론 각종 위원회나 여러 심의에서 개선안이 제시되기는 한다. 하지만 바로 인접한 건물이나 골목에 절대적으로 의존하고 있는 소규모 건물과는 상황이 다를 수 밖에 없다. 차량중심의 건물이 가지는 필연적인 경향을 제도로 막기는 어렵다. 보행자는 목적지로 향하면서 여러 건물들을 거쳐간다. 다양한 크기와 용도의 건물을 지나면서 제인 제이콥스가 주장한 다양성을 만끽하게 된다. 또 건물들은 가로를 걸어가는 보행자를 끌어들이기 위해서 가로와의 연결성을 고려하게 된다. 폐쇄적인 파사드와 주차공간을 끼고 멀찍이 물러난 건물은 불리해진다. 건물이 물러나더라도 보행자 친화적인 공간을 구성하고, 파사드는 좀더 매력적으로 개방적으로 구성된다. 그러므로 건물의 활기는 가로의 활기와 연결된다. 더 집합적이고 다양한 도시조직이 구성되면서, 경제적으로, 행태적으로, 사회적으로 다양한 양상이 도시공간에서 구현될 수 있다. 이는 더 다양한 사람들이 도시공간을 이용하게 되는 것을 의미한다.

3 보행도시가 되기 위해서는 어떠한 정책이 필요한가?

앞서 살펴본 바와 같이 보행자를 위한 도시, 즉 보행도시는 단순히 걷기 편한 도시라는 의미를 넘어서는 여러 가지 사회적 의미를 가진다. 그 여러 의미와 가치를 도시에서 구현하기 위해서는 어떠한 정책적 고려가 이루어져야 하는가? 지금까지의 보행 정책에서 어떠한 변화가 필요한 것인가?

■ 종합적인 보행정책목표의 설정

- 부처 간 조율을 위한 구체적인 보행정책 목표설정 및 추진체계수립
- 보행정책 목표달성에 대한 부처별 기여도에 대한 산정 및 평가반영

지금까지 많은 도시정부에서는 보행자와 관련 사업을 시행해 왔고, 관련 조례를 신설하는 등 다양한 노력을 기울여 왔다. 특히 최근 들어서는 보행우선구역이나 보행자 우선도로, 차없는 거리 행사 등 보행관련 정책의 다변화가 이루어지고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 도시정부의 다른 측면에서는 보행환경의 개선과는 동떨어진 사업이나 정책이 추진되기도 한다. 이러한 현상은 보행관련 정책이 수행이 개별적이고 독립적인 차원에서만 시행되고 있으며, 도시 정책의 추진과정에 있어서 종합적인 정책목표를 설정하고 관련된 부문에 일관성을 가지고 적용하지 못하는 것에 상당 부분 기인하고 있다. 개별적인 시범사업이나 행사 등도 큰 의미가 있으나, 실천적인 보행정책이 되기 위해서는 먼저 정책목표를 명확하게 해야 한다. 보행자 교통사고를 0명으로 만들겠다, 또는 보행자들의 만족도 수준을 어느 정도로 높이겠다, 보행자를 위한 원칙들을 어떠한 구체적인 개별 부문에 적용하도록 하겠다, 등 구체적인 정책목표가 없이 보행환경을 막연히 개선하겠다는 것은 실질적인 개선을 달성하지 못한 채, 구호에 그치기 쉬운 것이다. 보행환경은 단순히 보도를 개선하는 것만으로는 나아지지 않는다. 관련된 많은 부처와 입장을 함께 고려하고 유관사업과 정책을 종합적으로 조율하지 않으면 실질적인 보행환경은 유의미한 수준으로 개선되지 않을 것이다.

■ 도시계획과 보행정책

- 도시기본계획 및 도시관리계획의 보행관련 부문에 대한 조사 및 계획 강화
- 지구단위계획 등의 보행관련 부문에 대한 조사 및 계획 강화

특히 도시계획, 지구단위계획 등 공간을 다루는 계획에 있어서 보행자를 고려한 계획의 수립 및 정비가 필수적으로 이루어져야 한다. 보행으로 걸어갈 수 있는 거리는

육체적인 능력에 따라 한정되어 있다. 따라서 도시전체의 관점에서는 개별적인 보행권을 어떻게 설정하고 연결시켜줄 것인가에 대한 기획이 필요하다. 하나의 지구 내에서도 보행자들의 보행네트워크를 주변의 용도와 밀도, 보행량 현황 등의 자료를 기반으로 공간적인 사업우선순위와 개선방향이 제시되어야 한다. 보행자 전용도로나 보행자우선도로, 보행우선구역, 도로다이어트 등등 보행환경관련 사업들이 정부부처의 시범사업이나 공모사업이 나오는 대로 때에 따라 결정되고 진행되는 것은 바람직하지 않으며, 전반적인 공간계획과 함께 고려되는 것이 필요하다. 이를 위해서는 기존의 도시계획이나 지구단위계획 등의 공간계획이 수립되거나 정비되는 경우 보행자를 위한 공간계획이 이루어지도록 충분한 자료조사와 기획이 수반되어야 한다.

■ 대중교통과 보행정책

- 대중교통 승하차 대기공간의 개선
- 대중교통 승차 시 환경성, 쾌적성, 안전성 등 질적 요소의 개선
- 대도시 광역교통 진입지점의 대규모 환승시설 구축

보행권역이 설정되면 이러한 개별적인 구슬은 대중교통체계를 통해 꿰어져야 한다. 대중교통체계에 대한 계획과 보행네트워크의 계획은 공간적으로 시간적으로 정합성을 가져야만 한다. 보행자에게 대중교통수단은 양적인 확보 못지않게 질적인 수준을 확보하는 것도 중요하다. 대중교통 이용시에 나타나는 육체적, 정신적 스트레스 수준은 곧 승용차교통으로의 대체수요에 크게 영향을 미칠 것으로 기대되기 때문이다. 쾌적하고 안전한 대중교통은 급가속, 급회전 등의 운동쾌적성, 공기질, 소음 등의 환경쾌적성 등 대중교통수단자체의 질적 문제뿐만 아니라 승하차, 환승 등을 고려한 공간의 질도 함께 고려되어야 한다. 멀미가 날 정도의 과격한 운행, 숨쉬기가 어려운 수준의 전동차 실내, 우천과 강설에 노출되어 있는 환승대기공간 등이 우선적으로 개선되어야 한다. 또한 유모차나 휠체어 등 이동약자를 고려하지 않는 대중교통체계는 결국 구매력이 있는 계층에는 승용차의 구매를 촉진하게 될 것이며, 구매력이 없는 계층에게는 이동성을 제한하는 결과를 낳음으로써, 어느쪽도 바람직하지 않은 결과를 가져다 줄 것이다. 대중교통체계의 질적 개선은 승용차 개선을 줄이며, 보행자 위주의 도시공간을 구성하는데 크게 기여할 것이므로, 보행정책에 있어 매우 중요한 동반자의 위상을 가진다.

■ 건축물과 보행정책

- 가로에 면하는 건축물 전면의 시각적 개방성 및 접근성 강화
- 가로에 면하는 각종 시설의 보행접근성 강화
- 대형 건축물 및 단지의 건설시 보행자 네트워크 및 보행자 시각의 고려 의무화

보행자를 위한 정책은 보도를 개선하거나 가로를 바꾸는 것에 국한된 것으로 생각하기 쉬우나, 사실은 건축물이 큰 몫을 하게 된다. 보행자가 걷고 싶어하는 길은 그에 상응하는 건물군이 있어야 한다. 건축물의 규모나 파사드(건물전면), 건축물 앞의 전면공간이 어떠한 구성인가에 따라 보행자의 보행수요, 만족도는 달라질 것이다. 가로를 압도하는 대규모의 상자형 건축물, 가로와는 연계할 내용이 없어 폐쇄적인 전면을 보이고 있는 건축물, 보도를 가로지르는 주차공간이 가득한 건축물의 전면공간은 보행환경을 악화시키게 된다. 건축물이 가로의 보행환경에 어떻게 기여하도록 할 것인가를 결정하기 위해서는 공간적으로 전문적인 식견과 노력이 필요할 것이다. 따라서 건축물이 가로의 보행자를 위해서 반드시 이렇게 되어야만 한다고 주장하기는 어렵다. 다만, 각종 심의나 건축물의 규제에서 보행자를 위한 고려가 어떻게 이루어져야 하는지에 대해서 실질적으로 검토되고, 그 결과가 반영되어야 한다. 건물은 길을 등지고, 멀찍이 물러나 앉아서 보도를 넘나드는 차량들을 지속적으로 불러들이는 상황에서 보도를 아무리 아름답게 가꾼들 좋은 보행환경이 될 리가 없다.

■ 보도와 보행정책

- 안전성, 기능성, 심미성을 고려한 보도설계 및 시공 기준의 개선
- 행태적인 측면을 고려한 보도 연석높이 및 부분 턱낮춤 기준 등의 개선

그렇다면 보도 자체는 충분히 고민되고 개선되어 온 것일까? 사실 보도자체의 품질도 다른 나라의 도시들과 비교해 볼 때 우수한 수준은 아니다. 걷다가 튀어나온 보도블록에 발을 채여보지 않은 사람은 없을 것이다. 보도블록이 울퉁불퉁 튀어나오는데는 여러 가지 이유가 있다. 하지만 발에 걸리지 않는 매끈한 이음매의 보도블록을 설치한 도시도 많다. 또는 굳이 보도블록 대신 다른 방식의 보도를 설치한 도시도 많다. 우리는 도시의 가장 기초적인 시설인 보도를 매끈하게 유지하지 못하고 있다. 토목기술이 부족하거나 예산이 부족해서는 아닐 것이다. 또한 보도의 평탄성 못지 않게 배수의 문제도 있다. 탄성포장이나 보도블록포장 모두 배수가 원활하게 되지 않는 현상이 곳곳에서 나타난다. 여기에 가로수의 뿌리가 용기하는 문제도 있다. 기술적인 답은 어느 정도 찾을 수 있고, 완전하지 않다면 답을 함께 찾아가면 된다. 보도의 전반적인

관리수준이 이제는 좀더 원숙한 경지에 이르러야 할 때다. 보행환경에 대한 많은 논의에도 불구하고 우리 집 앞의 보도는 아직도 울퉁불퉁하다. 보도의 설계는 토목적인 차원 못지않게 행태적인 차원에 대해서도 배려가 이루어져야 한다. 건축물의 지상고와 차도에서부터의 높이에 대한 설계기준도 매우 중요하다. 특히 우리나라는 여타 국가에 비해서 도로연석이 매우 높다. 이러한 연석은 차량의 보도침입을 막는 효과는 높지만, 보행자의 오르내림이나 횡단보도 등에서의 부분 턱낮춤, 경사면의 조성 등에 있어서 매우 불리하다. 과도한 높이는 제한된 보도폭 내에서 무리한 경사도를 부르고, 이는 우천 시나 결빙 시에 매우 위험한 상황을 만들게 된다. 어떤 설계에서 한 측면을 과도하게 반영하면 다른 측면에서는 불리해진다. 보도에 대한 설계기준이 좀더 종합적인 관점에서 조정되어야 한다.

■ 가로와 보행정책

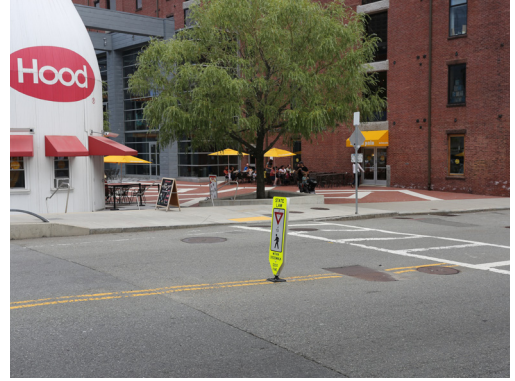
- 보행자우선도로, 차량속도 제한 강화 등의 적용으로 보도없는 이면도로의 보행환경 개선추진
- 이면도로의 보행친화적 포장 확대

결국은 가로가 바뀌어야 한다. 보도폭은 넓어지고, 기능적이어야 한다. 보도에도 통행구역과 지원구역이 함께 고려되어야 한다. 왜 버스승차장은 보도를 점유하는 것이 당연한가? 많은 경우, 8차선 도로에서도 차도는 유지되어야 하고, 버스는 보도를 파고 든다. 버스승차장을 제외하고 나면 보도는 유효보도폭을 확보하는데 실패하고는 한다. 보행자와 차량을 최소한 동등하게 생각한다면 버스 승차장은 오히려 차도쪽으로 내밀어야 한다. 보행량이 많은 가로에서도 차량에게 공간을 양보해야 하는 일은 지양해야 한다. 넓은 차도를 적절하게 줄이는 대신, 보행자를 위한 공간을 증대시킴으로써 도시의 이동성과 쾌적성을 증진시키고자 하는 도시공간의 개선계획은 많은 도시에서 이미 시행했고, 이러한 계획에 동참하는 도시도 점점 늘어가고 있다. 차량이 다니는 도로를 경우에 따라서 줄이거나 바꿀 수 있다는 생각이 필요하다. 중요한 것이 차량 자체가 아니라 도시전체의 관점이기 때문이다. 또한 우리나라는 보도가 설치되지 않은 이면도로의 연장이 매우 길고, 이면도로에서의 교통문제도 또한 심각한 수준이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 이미 좁게 들어서 길에 보도를 설치하는 것은 무리한 경우가 많기 때문에, 보차혼용의 개념을 적용한 보행자우선도로를 적극적으로 활용할 필요성이 있다. 그것이 어렵다면 최소한 보차구분없는 이면도로의 차량제한속도를 크게 낮추고, 보행친화적인 포장으로 아스팔트를 대체하는 것이 바람직하다.



미국 포틀랜드의 보행중심가로

전차, 버스전용차선, 승용차선으로 구성되어 있으며 교차로는 적색계열의 블록으로 포장하면서 보도면과 매끄럽게 연결되어 보행자의 편의를 최대한 보장하고 있다.



미국 보스턴의 횡단보도 보행자양보의무 표지판

횡단하거나 횡단하려는 보행자에게 양보하지 않으면 운전자에게 200불의 벌금이 부과된다.

■ 법령과 보행정책

- 보행자의 가로횡단 우선권의 강화
- 사거리 녹색신호 등화 시 우회전 금지
- 보도 없는 도로의 보행자 통행방식 개선 및 도로전폭 이용권 부여

많은 도시정부에서 해결하기 어려운 부분 중 하나가 보행자를 보호하기 위한 법령과 제도를 마련하는 것이다. 오랜 기간에 걸쳐 많은 노력으로 설치한 우리 도시의 횡단보도에서 보행자가 처한 상황은 갈수록 열악해지고 있다. 거의 모든 횡단보도에서 우회전 차량은 절반정도 차를 걸쳐놓는 것을 당연하게 생각한다. 횡단보도에서 우회전을 상시허용하는 것이 매우 효율적이라고 한다. 이러한 차량은 보행자들로 하여금 횡단보도를 건너는데 심리적으로 매우 큰 압박감을 주며, 특히 거동이 불편한 노약자나 유모차, 휠체어를 탄 사람들에게 큰 위협이 된다. 뒤늦게 진입한 자전거에게도 마찬가지로 위협을 주고 있다. 이러한 법령은 자동차 소통을 위주로 한 것이며, 보행자의 안전과 쾌적성에는 배려가 부족한 것이다. 신호가 없는 횡단보도에서도 차량의 양보를 의무화하지 못하고 있으며, 보차구분이 없는 도로에서는 차량진행방향과 반대로 가장자리로만 건도록 하는 등 비현실적이며 불편한 통행방식을 법적으로 정하고 있다. 사실 많은 개선노력에도 불구하고 이러한 법적인 보호를 강화하지 않는다면 정작 차량으로 인한 사고가 발생했을 경우, 결국 보행자 개인이 불리한 상황에 처하게 될 것이므로 상대적으로 차량에 비해서 느리고, 약한 보행자의 입장은 개선되기 어려울 것이다.

■ 구체적인 보행정책지표의 제시

- 개별적으로 수치화할 수 있는 보행정책 지표의 제시
- 지표 달성에 대한 기여도 산정을 통한 유관부처의 정책평가 수행

보행정책이 실질적인 성과를 거두기 위해서는 매우 많은 유관정책이 함께 조율되어야 한다. 그러한 조율을 효율적으로 원활하게 달성하기 위해서는 구체적인 보행정책의 지표를 검토하고 제시할 필요성이 있다. 보행자-차량 사망자 0명 달성, 도시계획 등의 수립지침 개선, 건축심의 및 건축규제 등의 기준개선, 보행자의 만족도 지표 제고, 대중교통이용 및 대기, 환승 등에 대한 만족도 제고, 보도설계기준의 개선, 보행친화적 가로설계의 적용, 보행자 관련 법령개선 등 개별적인 사항의 중요도와 반영 정도를 살펴보면, 객관적인 지표와 주관적인 설문 등을 병행하여 구체적인 보행정책 지표의 묶음을 마련하는 것이 바람직할 것이다.

4 맺음말

보행자를 위한 도시를 가꾸는 것은 도시성을 지키는 길이며, 도시의 많은 문제를 완화시키는 길이기도 하다. 안전하고 효율적이면서도 건강하고 아름다우며 함께하는 보행도시를 위해서는 개별적인 사업과 논의를 넘어서는 종합적인 도시 정책이 필요하다. 이전까지는 도시 정책에 있어 다른 가치들과의 접점을 크게 건드리지 않으면서, 보행환경의 개선이라는 테두리 내에서 가능성을 모색해온 시기였다면 이제는 좀더 다양한 차원에서 정책적 우선순위에 대한 폭넓은 논의를 함께 하면서 본격적인 도시 정책으로서의 추진을 도모해야 할 시기이다. 보도자체를 산뜻하게 관리하는 일부터, 광역적인 도시공간의 구획에 이르기까지 여러 위계와 분야에 걸친 정책적 조율이 이루어질 때 보행환경의 실질적인 개선이 이루어질 것이다.

오성훈 연구위원(031-478-9650, oshud@auri.re.kr)

