보행친화도시 조성을 위한 법·제도 개선 방향

김지엽
아주대학교 건축학과 조교수,
미국변호사

우리는 매일 위험하고 위법한 보행을 하고 있다

우리가 하루에 한 번쯤은 걷게 되는 대부분의 이면도로나 골목길에는 보도가 설치되어 있지 않다.* 이러한 도로에서 보행자는 통행하는 차량뿐 아니라 주차된 차량을 비집고 아슬아슬한 보행을 할 수밖에 없다. 실제로 보행자 교통사고의 50% 정도가 3~9m 도로에서 발생한다는 통계도 있다.** 무엇보다 큰 문제는 이러한 도로를 걷는 보행자 100%는 현행법을 위반하고 있다는 점이다.

보행자의 법적 의무를 명시하고 있는「도로교통법」에 따르면, 일반적인 보행을 할 때 차도와 보도가 구분된 도로에서는 우측통행을 원칙으로(제8조 제3항) 반드시 보도로 통행해야 하고(제8조 제1항), 보도와 차도가 구분되지 않은 도로에서는 차마와 마주보는 방향의 길가장자리 또는 길가장자리구역으로 통행해야 한다(제8조 제2항). 여기서 길가장자리 또는 길가장자리구역이란 보도와 차도의 구분이 없는 도로에서 안전표지 등으로 경계를 표시한 도로의 가장자리 부분을 의미하는데(제2조 제11호), 일반적으로 길 양쪽 끝부분에 노란색 선으로 표시되어 있다.

* 2014년 자료에 의하면, 서울시 도로의 약 77.5%가 12m 이하 도로이며, 40% 정도는 1차로 이하의 도로이고, 보도가 차도와 분리되어 설치된 곳은 34%에 불과함.(서울특별시 도로계획과,「2014 도로 통계」, 2013.12.31.)

** 도로교통공단,「교통사고 종합분석: 사망사고 특성분석을 중심으로」, 2013.

차도와 보도의 구분이 없는 도로에서 길 양쪽 끝부분의 노란색 실선이 보행이 허용되는 길가장자리이다.

©김지엽

사진에 보이는 모든 보행자들은 「도로교통법」 제18조 제2항과 제10조 제3, 4항을 위반하며 보행하고 있다.

따라서 보행자가 차도와 보도의 구분이 없는 도로를 걸을 때에는 도로의 왼쪽 부분의 노란색 실선과 건물 사이로 걸어야 「도로교통법」에 적합한 보행을 하는 것이다. 하지만 이러한 규정을 지키면서 보행을 하고 싶어도 길가장자리구역은 한 사람이 겨우 통행할 수 있을 정도로 협소할 뿐만 아니라 불법주차 차량 또는 각종 적치물 등으로 가로막혀 있는 경우가 많다. 우리 도로의 현실 속에서 「도로교통법」의 보행규정을 지키며 걷는 것이 과연 가능하기는 한 것일까?

이뿐만이 아니다. 보도로 규정된 곳 이외의 도로에서는 '술에 취하여 갈팡질팡하는 행위, 교통이 방해되는 방법으로 눕거나 앉거나 서 있는 행위, 교통이 빈번한 도로에서 공놀이 또는 썰매타기 등의 놀이를 하는 행위' 등 보행 이외의 모든 행위가 사실상 금지되어 있다(제68조 제3항). 또한 횡단보도가 없는 도로에서 도로를 횡단할 때는 가장 짧은 거리로 횡단하여야 하며(제10조 제3항), 이 경우 신호기나 경찰의 신호·지시가 있는 경우를 제외하고 차의 바로 앞이나 뒤로 횡단할 수 없다(제10조 제4항)고 명시하는 등 매우 엄격한 횡단규정들이 적용되고 있다.

그러나 우리 도시의 대부분을 차지하고 있는 (보도 없는) 이면도로나 골목길은 통행을 목적으로 한 단편적인 보행활동만 이루어지는 것이 아니다. 주변을 구경하고, 산책하고, 서서 이야기 하고, 누군가를 기다리고, 심지어 앉아 쉬는 행위 등에 이르기까지 사람들의 다양한 활동이 이루어지는 도시 내 공공공간으로서의 역할도 담당하고 있다. 특히 상업화된 이면도로일수록 보다 다양하고 많은 보행 관련 활동들이 발생하게 되는데, 이것은 곧 그만큼 「도로교통법」의 해당 규정들이 위반되고 있다는 것을 의미한다.

우리 도로의 환경도 보행친화적이지 않지만, 보행을 규정하는 관련 법도 전혀 보행친화적이지 않다.

많은 이면도로에서는 걷는 행위뿐 아니라 다양한 활동들이 이루어지고 있다.

따라서 활성화되어 있는 가로일수록 「도로교통법」 위반이 더 많이 발생하게 된다.

©김지열

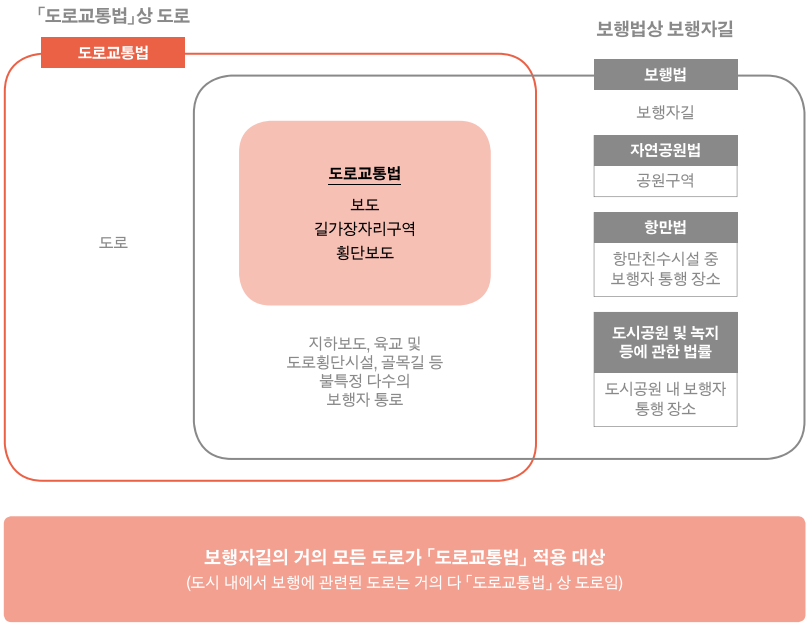
보행법도 힘이 없다

물론「도로교통법」이외에 보행에 관련된 다른 법률들도 있다. 특히 2012년 제정된「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」(이하 보행법)은 쾌적한 보행환경에서 안전하고 편리하게 보행할 권리로 정의되는 보행권을 도입하면서, 이를 보장하기 위해 보행자에게 불리한 책임을 부과하거나 법률을 적용·해석해서는 안 된다고 명시하고, 국가와 지방자치단체에 보행권 보장을 위한 의무를 부여하고 있다(제3조, 제4조). 또한 보행법에서 정의하는 '보행자길'에서는 차마를 운전하는 사람은 보행자의 안전한 통행을 방해해서는 안 된다고 규정하고 있다(제22조). 이것만 본다면 보행법은 앞서 설명한 일반적인 보도가 없는 이면도로에서도 차마보다 보행자의 권리를 보호해 주고 있는 것처럼 보인다. 그러나 보행법 제22조 제2항에서, '다만, 보행자길 중「도로교통법」에 따른 도로에서의 통행방법에 관하여는「도로교통법」에서 정하는 바에 따른다'고 하고 있어,「도로교통법」에 의한 도로에서는 보행법 제22조의 규정이 미치지 않게 된다. 그렇다면「도로교통법」에 따른 도로란 무엇인지 살펴볼 필요가 있다.

우선 보행법에 의한 '보행자길'이란 '보행자의 통행을 위한 장소'로서「도로교통법」에 따른 보도·길가장자리구역·횡단보도,「자연공원법」에 따른 공원구역,「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서 정한 도시공원 안에서 보행자의 통행에 제공되는 장소,「항만법」에 의한 항만친수시설 중 보행자의 통행에 제공되는 장소, 그리고 지하보도·육교·골목길 등 모든 보행이 이루어지는 공간(제2조)으로 폭넓게 정의된다. 이에 반해「도로교통법」에 따른 도로는「도로법」상 도로(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 도시 및 군계획시설로서의 도로 포함),「유료도로법」의 유료도로,「농어촌도로정비법」의 농어촌도로와 '현실적으로 불특정 다수의 사람 또는 차마가 통행할 수 있도록 공개된 장소로서 안전하고 원활한 교통을 확보할 필요가 있는 장소'(제2조 제1호)라고 정의되고 있어, 실제로 도시 내 모든 도로를 총망라하고 있다.*

따라서 보행법의 제22조를 적용받을 수 있는 보행자길은「자연공원법」,「항만법」,「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」등에서의 공원 같은 공간밖에 남지 않게 되고, 우리가 생활하고 있는 모든 도시 내 도로는 여전히「도로교통법」의 규율을 받게 된다. 즉 보행법은 도시 내 도로에서는 그 힘을 제대로 발휘할 수가 없다.

보행 관련 도로의 규정 범위



자료: 오성훈·김지엽·박에솔, 「보행자우선도로의 보행권 확보를 위한 관련법 개선방안」, 『국토계획』 제49권 제8호, 2014, p.84.

현재 우리 보행 관련법들은 차마의 원활한 통행이 주목적일 뿐, 보행자를 고려하고 있지 않다

이처럼 우리나라의 보행 관련법들은 차마의 통행에 주목적을 두고 있는 「도로교통법」이 핵심이다. 그리고 「도로교통법」에서는 보행자 역시 교통흐름에 방해가 되는 장애물로 인식하고 있다. 따라서 보도가 없는 도로에서 길가장자리가 아닌 곳으로 보행하다 사고가 난다면, 해당 보행자는 법적 주의의무를 위반하였기 때문에 과실책임이 인정되며,** 보험 처리 시 일반적으로 30%의 책임을 지게 된다.

* 기존의 판례에 따르면 노상·노외·부설주차장과 아파트 단지 내 주차장 등을 제외하고 차마가 통행할 수 있는 곳은 모두 도로로 인정하고 있음.

** 대법원 1968.3.26. 선고 67다696 제1부 판결, 대법원 1976.11.9. 선고 76다1888 판결, 대법원 1967.8.29. 선고 67다1393 판결 등

이것은 현재 서울시 등에서 시행하고 있는 '보행자우선도로'에서도 마찬가지이다. 보행자우선도로는 이미 1970년대부터 네덜란드나 독일 등지에서 도입하여 활용하고 있는 보차공존도로처럼 보행자와 차량이 같이 도로를 사용하되 보행자의 안전과 편의를 고려하여 설치하는 10m 미만의 도로이다.* 그러나 이렇게 공식적으로 보행자들이 마음껏 걸을 수 있도록 계획·설계된 보행자우선도로 역시 「도로교통법」의 보행의무규정을 피할 수 없다. 즉 보행자우선도로에서도 보행자는 법을 위반한 상황에서 보행을 할 수밖에 없으며, 사고 발생 시에도 여전히 법적 책임을 피할 수 없다는 아이러니가 발생하는 것이다.

개선방향 : 보차혼용도로 개념 도입과 보행자 위주의 보행의무규정 개선

따라서 보행친화도시 조성을 위해서는 보행자가 우선시 될 수 있도록 관련법의 개선이 필요하다. 이미 보행권을 확보한 보행법이 있지만 실제 효력은 미비한 상황이다. 장기적으로 보행법이 실효성을 갖추기 위해 보행과 관련한 사항은 현재처럼 「도로교통법」 이 아닌 보행법으로 통합하여 법적 위상과 역할을 강화하는 것이 바람직하다. 그러나 단기적으로는 무엇보다 우리 도시의 많은 보행공간을 차지하고 있는 주거지역이나 상업지역의 이면도로, 생활가로, 골목길 등에서 (보도가 없더라도) 보행자가 마음 놓고 걸을 수 있는 권리가 확보되어야 한다. 이를 위해서는 「도로교통법」의 보행의무규정 개선과 보차혼용도로(또는 보차공존도로)의 개념이 법적으로 도입되어야 한다.

보차혼용도로 개념 도입

현재 우리의 도로는 「도로법」에 의한 자동차 통행 위주의 도로 개념만 있으며 도시의 다양한 활동을 고려한 '가로'의 개념이 없다. 그렇기 때문에 모든 도로에서 보행자는 교통 흐름에 방해가 되는 장애물일 뿐이다. 물론 차량의 통행이 전면 금지되는 「도로교통법」상의 보행자전용도로나 보행법에 의한 보행자전용길 등이 있다. 그러나 이러한 특수도로는 그 사용이 제한적일 수밖에 없기 때문에, 일반적인 가로에 적용하기에는 무리가 있다. 따라서 도시 내에서 보행활동이 발생하는 대부분의 이면도로나 골목

* 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제9조 제1항 라

길은 보행자와 차마가 공존할 수 있는 보차혼용도로가 적합하며, 이를 관련법에 도입하여 법적 근거를 확보해야 한다.

도로의 성격과 설치 기준 등을 정하고 있는「도로법」에서는 도로를 고속도로, 일반국도, 특별시도·광역시도, 지방도, 시도, 군도, 구도 7개로 구분하며(제8조),「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」에서는「도로법」에서 구분한 도로의 종류를 고속도로와 일반도로로 분류한 후 다시 일반도로를 기능에 따라 주간선도로, 보조간선도로, 집산도로, 국지도로로 구분하고 있다(제3조). 그리고 보도의 설치에 관한 사항은 '보행자의 안전과 자동차 등의 원활한 통행을 위하여 필요한 경우에' 보도를 설치해야 한다고 규정할 뿐, 일반적인 도로에서 보도설치는 해당 도로의 관리권자에게 유보하고 있다(제16조).

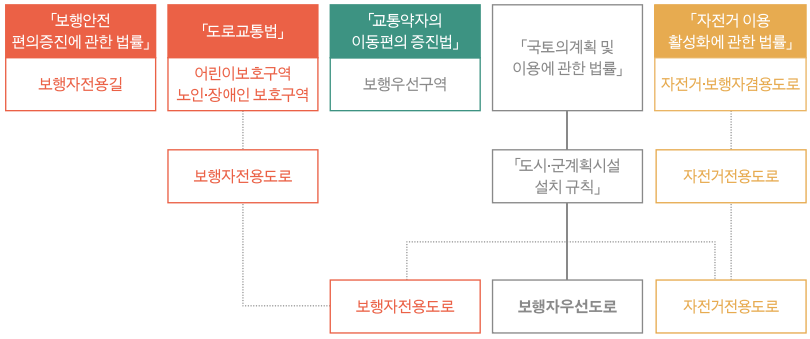
그러나 도로의 유형을 보행자 관점에서 분류해 본다면 ①보행자의 통행이 전혀 불가능한 고속도로나 자동차전용도로 등 보행자 통행이 전면 금지되는 자동차만의 전용도로, ②지방도나 국도, 그리고 보도가 설치되어 있는 도로로서 자동차가 우선적으로 고려되는 도로, ③이면도로나 골목길처럼 보도 없는 도로로서 보행과 자동차가 공존하는 도로, 그리고 ④차마의 출입이 전면 금지되는 보행자 전용도로로 구분할 수 있다. 따라서「도로법」에 이면도로나 골목길 등 보행자와 자동차가 공존하는 도로를 위해 보차혼용도로의 개념을 도입하고, 현재 도입되어 있는 '보행자우선도로'는 보차혼용도로의 특화된 형태로 개념을 정립하는 것이 바람직하다.

보차혼용도로의 법적 개념

자료: 김지엽,「보행자 관련 법제 현황과 개선방향」,
2014 AURI 보행도시포럼: 보행자를 위한 도시, 정책 현안과 과제 발표자료, 2014.

이를 위해 단기적으로는 이미 보차혼용도로의 개념을 바탕으로 도입되어 운영 중인 보행자우선도로의 법적 위상을 확보할 필요가 있다. 현재 보행자우선도로는 법률이 아닌 '규칙'에서 규율하고 있어, 법적 효력과 위상이 미흡한 상황이므로 이를 「도로법」 또는 다른 법률에서 규정함으로써 법적 위상을 확보하는 것이 바람직하다.

보행자우선도로의 법적 위상과 기타 특수한 보행자 관련 도로 및 관련 법령 현황



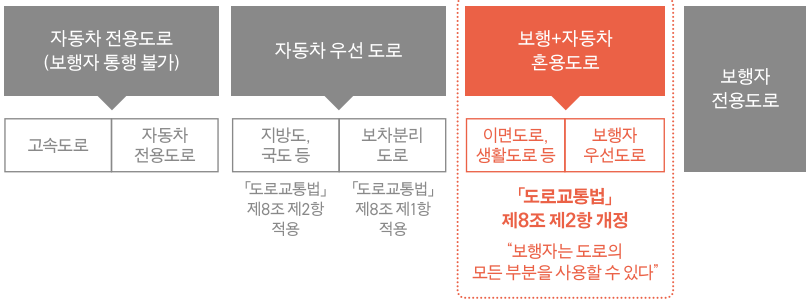
자료: 김지엽, 「보행자 관련 법제 현황과 개선방향」,
2014 AURI 보행도시포럼: 보행자를 위한 도시, 정책 현안과 과제 발표자료, 2014.

보행자가 우선이 되도록 보행의무규정 개선

살펴본 바와 같이 「도로교통법」 제8조 제2항은 국도나 지방도처럼 자동차 위주의 도로에서나 적합한 보행의무규정이며, 우리 도시 내에서 많은 보행활동이 일어나고 있는 이면도로나 골목길 등에서는 전혀 적합하지 않다. 따라서 보차혼용도로에 대한 법적 개념이 수립된다면, 이를 바탕으로 보차혼용도로에서 보행자에 대한 도로사용 권한과 보호를 위한 규정이 필요하다. 즉 이러한 보차혼용도로에 대해서는 「도로교통법」 제8조 제2항의 보행의무규정 대신 보행자가 도로의 전 부분을 사용할 수 있는 권리를 확보해야 한다. 또한 보차혼용도로에서 차마의 속도 및 행위제한을 위해 「도로교통법」 제13조와 제17조를 개정하는 것이 바람직하며, 제68조 제3항의 행위제한도 보차혼용도로 등에서는 대폭 완화하는 것이 필요하다.

이와 더불어 보행자의 횡단권도 확대할 필요가 있다. 「도로교통법」상 횡단보도는 공간적으로 '안전표지로 표시한 도로의 부분'으로 정의되고 있고(제2조 제12호), 신호등이 설치되어 있는 경우는 시간적으로 녹색

보차혼용도로에서 보행의무규정 및 차마행위제한 규정 도입



자료: 김지엽,「보행자 관련 법제 현황과 개선방향」, 2014 AURI 보행도시포럼: 보행자를 위한 도시, 정책 현안과 과제 발표자료, 2014

+운전자에 대한 속도제한 및 보행자 보호의무
"자동차 운전자는 보행자의 걸음걸이 속도 이하로 운행해야 한다"

「도로교통법」 제8조 개정(예)

현행	개정
보행자는 보도와 차도가 구분되지 아니한 도로에서는 차마와 마주보는 방향의 길가장자리 또는 길가장자리구역으로 통행하여야 한다.	보행자는 '보행자우선도로' 등 시장 또는 군수가 필요하다고 인정하여 지정한 도로에서는 모든 영역을 통행에 사용할 수 있다.

등이 점화되어 있는 경우에만 보행자가 횡단할 수 있는 것으로 고려되고 있다. 그나마 횡단보도가 없는 경우에는 도로의 가장 짧은 거리로 횡단하도록 하고, 차의 앞이나 뒤로 횡단해서는 안 된다는 의무규정까지 규정하고 있다(제10조 제3항과 제4항). 따라서 기본적으로 도로의 횡단이 금지되어야 하는 자동차우선도로를 제외하고, 최소한 횡단보도가 있는 도로일 경우와 보차혼용도로에서만이라도 보행자의 횡단권을 자동차의 통행보다 우선적으로 허용하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이를 위해서는「도로교통법」 제10조의 개정이 필요하며 차마운전자에 대해서는 횡단 중인 보행자에 대한 보호의무도 강화되어야 한다.

참고문헌

1 김지엽,「보행자 관련 법제 현황과 개선방향」, 2014 AURI 보행도시포럼: 보행자를 위한 도시, 정책 현안과 과제 발표자료, 2014.

2 오성훈 · 김지엽 · 박예솔,「보행자우선도로의 보행권 확보를 위한 관련법 개선방안」,『국토계획』제49권 제8호, 2014.