

보행자를 위한 이면도로: 보행자우선도로

김영지
건축공간연구원 연구원

이해령
건축공간연구원 연구원

보차혼용도로의 열악한 보행환경

도시의 보행자라면 누구나 한번쯤은 보도가 없는 이면도로를 걸어봤을 만큼, 우리나라에서 보차혼용도로는 매우 흔하게 발견된다. 특히 도로폭이 10m 이하이기 때문에 유효 폭을 보장하는 보도를 설치하기 어렵거나, 상대적으로 보행량과 교통량이 적어 보도 설치의 필요성이 낮은 지방도로의 경우 대부분 보차혼용도로로 운영되고 있다.

보차혼용도로에서는 보행자와 차량의 통행공간이 물리적으로 구분되어 있지 않아 같은 공간을 공유하며 이용할 수밖에 없다. 그러나 대부분의 보차혼용도로에서는 차량의 통행이 중심이 되며, 보행자는 도로의 가장자리에서 차량을 피해가며 통행하는 모습이 나타난다. 이와 관련하여 최근 「도로교통법」 개정안이 통과되면서, 법적으로 보행자가 중앙선이 없는 보차혼용도로의 전 폭을 이용할 수 있게 되었으나,* 차량 운전자의 인식 변화가 수반되어야 한다는 점에서, 보차혼용도로는 여전히 보행자가 자유롭게 활보하기는 어려운 공간이다.

대부분의 보행자들은 차량 통행을 피하여 도로의 가장자리 부분으로 통행하게 되는데, 보차혼용도로로 운영되는 이면도로들의 가장자리구역은 주차나 적치물 등으로 점유되어 있는 경우가 많아 보행자가 안심하고 이용할 수 있는 공간이 보장되지 않는 것을 알 수 있다. 또한 다수의 보차

* 2021년 9월 28일, 보행자의 통행권을 확대하고, 보행자 보호 의무를 강화하는 「도로교통법」 개정안이 국회 본회의 심사를 통과하였다. 이를 통하여 중앙선이 없는 보차혼용도로에서 보행자는 전폭으로 통행할 수 있게 되었고(제8조 제3항), 운전자의 양보가 의무화되었다(제27조 제6항).



좁은 골목길과 이면도로의 보행환경 실태
출처: 오성훈, 김영지(2020, p.36)

혼용도로가 어떠한 보행자 시설 없이 회색의 아스팔트 포장만으로 구성되어 있어 자동차 전용도로와 같은 인상을 주는데, 이는 보차혼용도로에서 보행자에 대한 고려가 거의 없었음을 나타낸다. 결국 현재 우리나라의 보차혼용도로는 보행자가 차량 중심 공간을 부수적으로 이용하는 모습에 가깝다고 할 수 있다.

이와 같이 보행자에 대한 배려를 찾기 어려운 보차혼용도로에서의 보행자 안전 또한 우려되는 상황이다. 2013년부터 2016년까지 4년간의 보행자 교통사고를 분석한 결과, 보차혼용도로에서의 사망자가 전체 보행 사망자의 74.9%를 차지하며, 이는 보도가 설치되어 있는 보차분리도로에 비하여 약 3배가 많은 것으로 나타났다(삼성교통안전문화연구소, 2019, 4월 6일 보도자료). 이면도로의 특성상 다양한 활동이 나타날 수 있고 보행자와 차량의 상충 빈도가 높고 시야가 확보되기 어려울 수 있음에도, 이러한 통계는 운전자들이 보행자들을 배려하지 않고 있으며, 보차혼용도로의 물리적·행태적 개선이 매우 시급하다는 것을 의미한다.

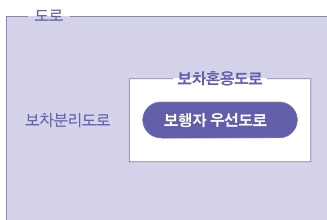
유효보도폭 이상의 양측 보도를 설치할 수 있는 보차혼용도로의 경우 보도를 설치하여 이러한 문제를 해결해 왔다. 그러나 유효폭의 보도를 설치할 수 없을 정도로 도로폭이 좁은 경우나 많은 보행량을 수용할 만큼의 보도를 설치할 수 없는 경우 등 다수의 보차혼용도로는 공간의 한계로 인해 보행환경 개선을 위한 다양한 시도가 어려운 상황이다. 따라서 이면도로에서 보도와 차도를 구분하지 않고 열악한 보행 여건의 개선이 필요하였으며, 이를 위한 정책수단으로 도입한 것이 보행자우선도로이다.

보행자우선도로의 개념과 원칙

보행자우선도로의 법적 개념은 ‘폭 20m 미만의 도로로서 보행자와 차량이 혼합하여 이용하되 보행자의 안전과 편의를 우선적으로 고려하여 설치하는 도로’로, 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에 명시되어 있다.* 2012년에 처음으로 보행자우선도로가 법제화되었으며, 2016년에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」에 도로의 일종으로 규정되었다. 보행자우선도로는 보행자와 차량이 혼합하여 같은 공간을 이용한다는 점에서 보차혼용도로의 개념과 유사하지만, ‘결정 기준’과 ‘구조 및 설치기준’** 등에 명시된 바와 같이 차량보다는 보행자의 안전과 편의를 우선적으로 고려하여 설치한다는 점에서, 도로에서 보행자의 통행을 우선으로 보장하고자 하는 취지를 담고 있다. 기존의 보차혼용도로 이용행태는 차량 통행이 중심이 되고 보행자는 부수적으로 공간을 이용하는 것이었다면, 보행자우선도로에서는 보행자가 중심이 되어 도로의 전폭을 이용하고 차량이 도로의 일부 공간만 이용할 수 있도록 행태의 전환을 유도하는 것이 목적이다.

보행자우선도로는 보행자와 차량의 통행이 모두 가능하므로 차량이 전면 통제되는 보행자전용도로에 비해 토지이용상의 제약 및 교통체계상의 문제 등이 완화될 수 있으므로, 더 넓은 지역에 적용이 가능하여 전반적인 이면도로의 보행 여건을 개선할 수 있다. 다만 보행자와 차량이 뒤섞여 하나의 공간을 이용하게 되므로, 보행자의 안전을 보장할 수 있도록 적극적인 조치가 필요하다. 이에 따라 보행자우선도로에는 보행자의 안전과 편의를 위하여 보행안전시설 및 차량속도저감시설을 설치하고 보행자 친화적인 형태로 도로를 포장하며, 적절한 위치에 보행자 편의시설 등을 설치하도록 하여 보행자 우선의 행태적 여건을 조성할 수 있도록 하였다.

특히 보행자우선도로에서는 보행자와 자전거 등 저속의 이용자와 차량 통행이 함께 이루어지기 때문에, 각 이용자 간 상호 의사소통을 통해 원활하게 통행할 수 있도록 차량의 서행이 필수적인 요소이다. 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에서도 차량의 속도를 시속 30km 이하로 제한하도록 명시하고 있다. 다만 최근 안전속도 5030



보행자우선도로의 개념
출처: 오성훈 외(2019, p.13)

* 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에 의하여 2020년까지 폭 10m 미만의 도로로 한정되었으나, 2021년 2월 24일 일부 개정을 통해 20m 미만의 도로로 보행자우선도로 사업 적용 대상을 확대하였음

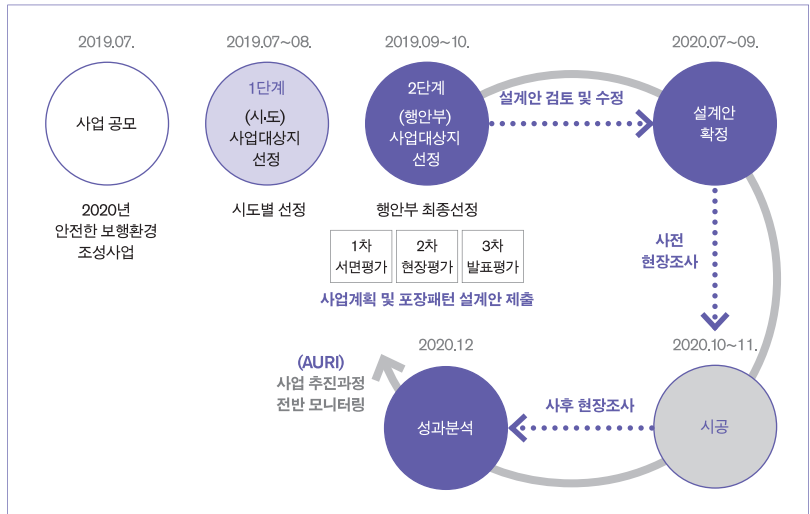
** 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제19조의 2, 제19조의 3

정책 등을 통하여 도시의 이면도로는 시속 30km 이하로 제한속도를 규정하고 있으므로, 보행자우선도로로 지정된 구간의 경우 제한속도를 시속 20km 이하로 하향하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되고 있다.

보행자우선도로 사업의 성과와 한계

보행자우선도로는 도로의 한 유형으로 도입된 이후, 2013년 서울시 보행자우선도로 시범사업을 시작으로 하여 전국적으로 관련 사업이 확대되어 왔다. 행정안전부에서도 ‘안전한 보행환경 조성사업’의 일환으로 전국의 지자체를 대상으로 2019년부터 보행자우선도로 조성사업을 시행해오고 있다. 건축공간연구원에서 설계 및 추진과정에 대한 모니터링을 시행한 행정안전부, 서울시의 ‘보행자우선도로 조성사업’ 대상지만 하여도 2021년 현재 전국적으로 132곳(행정안전부 48곳, 서울시 84곳)이 조성 완료되거나 시행 중인 상황이니 보행자우선도로가 양적으로 확대되었음을 알 수 있다.

2013년 서울시 보행자우선도로 시범사업부터 여러 시행착오를 겪으면서, 보행자우선도로 조성사업의 성공적인 정착을 위하여 사업대상지의 선정, 대상지 현장조사 및 분석, 설계와 시공, 성과분석 단계의 추진체계가 정착되었다.



2020년도 보행자우선도로 사업 추진과정
출처: 오성훈 외(2020, p.37)



사업 전



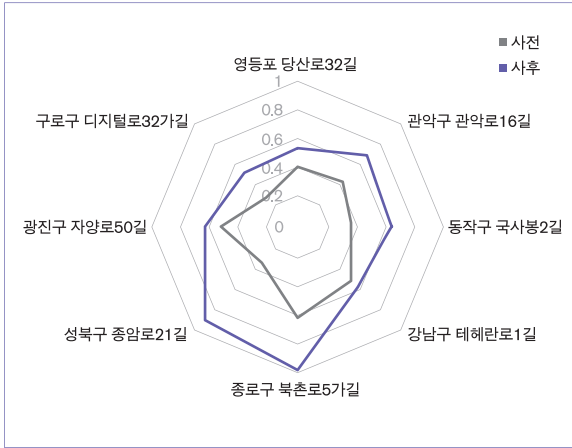
사업 후

보행자우선도로 조성사업의 초기에는 사업 대상지의 주민뿐 아니라 사업을 시행하는 지자체 담당 공무원마저도 보행자우선도로의 개념과 목표를 정확하게 이해하지 못하는 경우가 다수였다. 보행자우선도로는 무리하게 보도를 신설하여 유효폭이 확보되지 않은 좁은 보도를 설치하거나, 보행 영역을 한정하지 않고 보행자가 도로 전폭을 이용할 수 있도록 물리적, 행태적 기반을 마련하는 것이 목표였음에도, 보행자의 안전과 편의를 위해서는 차량과 보행자의 통행 영역을 완전히 분리해야 한다는 인식이 대부분이었다. 지역 주민 또한 차량의 이용이 불편해질 수 있으며, 이로 인하여 지역 상권의 활력도가 저해될 것이라며 반대의견을 내는 경우가 많았다.

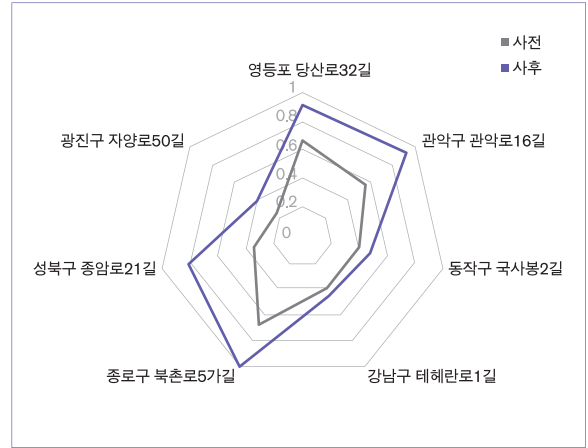
그러나 이면도로를 차량 중심에서 보행자 중심으로 개편할 필요성에 대하여 공감하는 사람들이 많아지고 보행자우선도로에 대한 인식이 변화하면서 보행자우선도로 사업의 원활한 추진이 가능해졌고, 오히려 지역 주민이 보행자우선도로 조성사업을 건의하는 경우도 나타나고 있다. 건축공간연구원에서 수행한 보행자우선도로 사업 평가에 따르면 전체적으로 사업대상지 이용자의 보행만족도, 운전자의 인식변화, 사업에 대한 주민의 인식변화 등의 측면에서 긍정적인 성과가 있는 것으로 나타났다.

특히 보행자의 행태분석을 통하여 보행자가 도로에서 우선적으로 고려되고 거리낌 없이 도로 전폭을 이용할 수 있는 여건을 마련하고자 하였던 보행자우선도로의 취지가 달성되고 있음을 확인하였다. 보행자들은 보행자우선도로 사업 시행 후에, 보다 더 도로의 중앙부를 이용하였고, 보다 더 도로의 양측을 자유롭게 오간 것으로 나타났다. 또한 차량과 보행자 사이의 상충이 발생하였을 때 차량운전자들이 보행자우선도로 사업 전보다 더 양보하는 행태를 보였다.

보행자우선도로 사업 전후 이용행태 변화

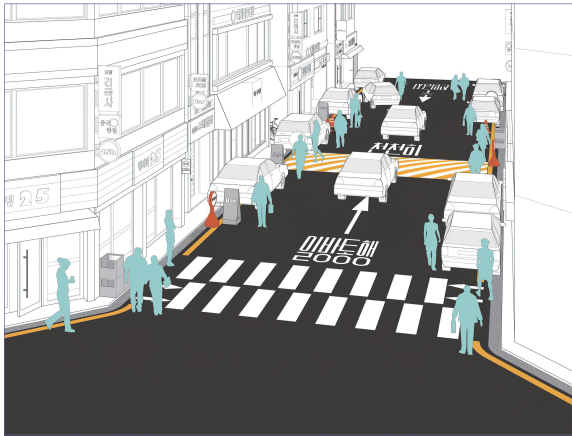


도로 중앙부 이용 비율



임의횡단 비율

다양한 설계요소가 적용된 보행자우선도로 예시



사업 전
출처: 오성훈 외(2019a, pp.52-53.)



사업 후

현재까지의 보행자우선도로 조성사업은 해당 도로 구간이 ‘보행자와 차량이 함께 이용하는 공간’이라는 개념을 알리고, 차량이 이면도로의 주인이 아니라는 인식을 공유하는 것에 집중해 왔다. 그러나 여전히 보행자우선도로에 대한 인식은 부족한 상황이며, 현재와 같은 도로 포장 방식의 변경만으로는 보행자우선권이 확보되기 어려워 정책의 효과를 뚜렷하게 보이기 어려운 실정이다. 특히 보행자의 안전과 편의를 향상하기 위하여 보

행친화 포장의 적용뿐만 아니라 보행자 편의시설, 적극적인 속도 저감기법 등의 도입이 필요하지만, 이러한 설계요소들이 사업을 시행하는 지자체 담당자 및 지역 주민에게 아직 익숙하지 않아 사업 추진과정에서 변경되거나 제거되는 경우가 빈번하게 나타난다. 또한 보행자우선도로 사업에서 지속적으로 문제가 되어왔던 불법주정차 문제는 여전히 해결이 어려운 상황이며, 불법주정차가 만연한 상황이 계속되어 사업 후에도 보행자의 안전이 저해되는 문제가 생긴다.

진정한 보행우선권을 향한 법제 개선의 필요성

보차혼용도로에서의 보행자 통행권과 차량 양보의무에 대하여 최근 「도로교통법」이 개정되었으나, 중앙선이 없는 보차혼용도로에 한정되어 있기 때문에 보행자와 차량의 통행량이 많은 양방향 보차혼용도로에서는 여전히 보행자에게 위험이 도사리고 있는 상황이다. 법적으로 보행자는 중앙선이 그려진 보차혼용도로에서는 차량과 마주보는 방향의 도로 한쪽에서만 통행하도록 규정되어 있으나, 보차혼용도로에서 걸었던 경험이 있는 보행자라면 이러한 규정을 한번도 어기지 않고 통행하기 어렵다는 사실을 알 수 있을 것이다. 보차혼용도로의 길가장자리 또는 길가장자리구역은 통행하기에 좁을 뿐만 아니라 도로시설물, 불법주정차차량, 입간판 등의 적치물 등이 혼재되어 있어 보행자가 연속적으로 걸어갈 수 없는 실정이다. 또한 차량과 마주보는 방향으로 통행해야 한다는 규정은 주변 건축물과의 상호작용이 빈번한 도시의 이면도로에서는 적합하지 않다.

도로의 횡단에 관한 규정 또한 보차혼용도로에서는 준수하기 어렵다. 보차혼용도로에 횡단보도가 설치되어 있는 모습이 빈번하게 발견되는데, 「도로교통법」 제10조 제3항에는 보행자가 횡단보도 등의 횡단시설이 있는 곳에서는 반드시 해당 시설을 사용해야 한다고 명시되어 있기 때문에, 이러한 경우 횡단보도 이외의 지점에서 도로의 양측면을 오갈 경우 규정 위반에 해당하게 된다. 대부분의 보차혼용도로가 위치하고 있는 이면도로의 특성상 보행자는 도로 양측의 건축물을 자유롭게 이용하고 있으므로, 보차혼용도로에서의 해당 규정은 이용행태와 부합되지 않는 실정이다.

이러한 보차혼용도로의 이용에 관련한 법적 사항들은 보행자우선도로에서 동일하게 적용되기 때문에, 보행자우선도로에서 보행자의 우선권



「도로교통법」상 보행자 통행규정 위반 사항

출처: 오성훈 외(2019a, p.5.)

이 보장되기 위해서는 선행적으로 보행자의 통행에 대한 규정을 전반적으로 개선할 필요가 있다. 이는 결국 보차혼용도로가 단순히 차량이 통과하는 공간이 아니며, 이면도로의 다양한 행태를 지원할 수 있는 공간임의 의미한다. 보차혼용도로에서는 차량이 보행자에게 양보할 의무가 있으며, 보행자가 서둘러 이동하는 행위 이외에도 가게를 구경하거나, 서서 이야기하거나, 잠시 휴식을 취하는 등 다양한 행위들이 발생할 수 있다는 점을 도로의 이용 주체 모두가 인식하고 합의하여야 한다. 이러한 인식의 변화와 사회적 합의의 도출은 보차혼용도로의 진정한 보행자우선권을 보장할 수 있을 것이다. 보차혼용도로로 운영되고 있는 수많은 도로 구간들의 변화는 결국 차량 중심의 공간들이 사람 중심의 공간으로 변화하는 하나의 축이 될 수 있으며, 지속적인 사회적 합의를 통한 진정한 ‘보행자우선’의 공간들이 생겨날 수 있도록 다각도의 측면에서 지원이 필요함을 시사한다.

참고문헌

- 1 삼성교통안전문화연구소. (2019). 보차혼용도로 사고 위험성 및 예방대책. 4월 6일 보도자료.
- 2 오성훈, 김성준, 김영지. (2019). 2018 서울시 보행자우선도로 현황과 평가. 건축도시공간연구소.
- 3 오성훈, 김영지. (2020a). 보행자를 위한 설계 Before&After. 건축도시공간연구소
- 4 오성훈, 남궁지희. (2011). 보행도시. 건축도시공간연구소.
- 5 오성훈 외. (2019a). 보행자우선도로 매뉴얼. 행정안전부.
- 6 오성훈 외. (2019b). 보행자우선도로 시범사업 성과분석 및 활성화 연구. 행정안전부.
- 7 오성훈 외. (2020). 보행자우선도로 성과분석 및 활성화 연구. 행정안전부.