생활권 보행환경 종합정비 사업의 진화
– 보행안전을 넘어 공간과 사회 혁신으로

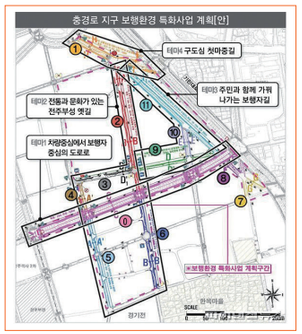
남궁지희
건축공간연구원 부연구위원

생활권 보행환경 종합정비 사업의 도입 배경과 추진 현황

보행안전 정책의 일차적인 목표는 교통사고로 인한 보행자 사상피해를 줄이는 것이다. 그러나 좁은 의미에서의 '안전'만을 강조하여 방어적이고 보호적인 수단들에 의존하다보면 정작 사람들이 왜 걷는지, 어떻게 걷고 싶어 하는지를 놓치기 쉽다. 예를 들어 무단횡단 사고가 자주 일어나는 지점에 울타리를 빈틈없이 설치하면 당장 눈앞의 사고는 줄어들겠지만, 길을 건너고자 하는 사람들의 요구를 무시하고 과도한 우회와 불편을 강요함으로써 결과적으로 걷고 싶은 환경과는 멀어지게 된다. 이처럼 안전을 위해 보행의 편의와 효용을 포기한다면, 그 의미와 가치는 퇴색된다. 극단적인 예로 길 위에 걸어다니는 사람이 아무도 없는 도시라면, 보행자가 교통사고로 인해 목숨을 잃거나 다치는 일은 없겠지만 안전하고 바람직한 도시라고 보기는 어려울 것이다.

「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」에 따르면 '보행환경'이란 '보행자가 통행하면서 접하게 되는 물리적·생태적·역사적·문화적 요소와 보행자의 안전하고 쾌적한 통행에 영향을 미치는 모든 요소'로 정의된다. 보행환경을 개선하기 위해서는 기본적인 안전 보장 외에도 다양한 기능과 요구사항에 대한 종합적인 고려가 필수적이다. 그러나 개별 지자체 단위에서 기존에 정의된 법정 사업이나 고유의 업무 권한 범위를 넘어서는 새로운 유형의 사업을 독자적으로 기획하여 추진하기에는 많은 어려움이 있

ⓒ전주시청



전주시 충경로 지구 보행환경 특화사업 계획안

ⓒauri

보행환경 정비 후 충경로 구간 전경

다. 각 지역에서 보행환경의 종합적인 정비가 필요한 대상지를 발굴하고, 과감하고 혁신적인 시도를 통해 차별화된 성과를 이끌어내기 위해서는 적절한 동기나 보상, 지원수단이 마련될 필요가 있다.

이러한 맥락에서 2020년 행정안전부는 '보행환경특화지구' 시범사업을 신설하고 공모를 통해 전주시 충경로 일대를 선정하였다. 2021년부터 본격적인 실행에 도입하여 2024년도 10월에 중심축인 충경로 구간에 대한 정비가 완료되었고, 2025년 현재 이면도로 확장구간에 대한 정비가 진행 중이다. 이후 보행환경특화지구 사업에 대한 국비 지원은 종료되었으나, 선도적 성격의 시범사업에 대한 지원 필요성이 지속 제기됨에 따라(오성훈 외, 2022), 2023년부터는 교부세 재원을 활용한 '생활권 보행환경 종합정비 시범사업'을 지원하고 있다.

생활권 보행환경 종합정비 시범사업은 '도로와 보도에 대한 단선적인 개념을 넘어, 보행안전과 편의증진, 도시미관 개선 및 가로활성화, 도시방재, 안전한 도시환경 조성 등을 종합적으로 고려하여 환경을 정비(행정안전부, 2025, p.12)'하는 사업이다. 보행안전에 영향을 미치는 다양한 부문별 개선 방안을 서로 유기적으로 연계함으로써, 생활권 전반의 환경에 대한 종합적, 집중적인 개선을 적극 장려하고 확산하기 위한 지원 수단이다. 2022년부터 매년 공모 과정을 거쳐 3~5개소의 사업 지역을 선정하고, 개소당 최대 3년까지 30억 원 이내의 교부세를 지원하고 있다. 2025년 9월 현재 대전 서구, 전남 담양군 등 총 11개소에서 사업이 추진되고 있으며, 교부세 지원과 지방비 매칭분(50%+50%)을 포함하여 총 582억 원 규모의 예산이 투입되고 있다. 또한 원활한 사업 추진을 위해, 교통, 토목, 도시설계, 건축과 공공디자인, 분야별 전문가들로 전담 자문단을 구성하여 계획 및 설계 방향과 지역별 현안에 대한 컨설팅을 제공하고 있다.

생활권 보행환경 종합정비 사업 추진 현황

구분	대상지	사업명	사업기간	사업예산(억원)
1차 연도 (2022년 선정)	대전 서구	마치광장 일원 생활권 보행환경 종합정비사업	2023~2025	국20+지20
	충북 단양군	모두가 함께 누리는 보행친화도시	2023~2024	국30+지30
	전남 담양군	담양읍 국수거리 생활권 보행환경 종합정비사업	2023~2025	국30+지30
2차 연도 (2023년 선정)	경북 칠곡군	북삼읍 일원 생활권 보행환경 종합정비사업	2024~2026	국25+지25
	경기 양평군	용문천년시장 주변 보행환경 개선사업	2024~2026	국23+지23
	전남 화순군	화순읍 진각로 생활권 보행환경 종합정비사업	2024~2026	국28+지28
	충남 예산군	예산장터광장 보행환경 조성사업	2024~2026	국15+지15
	울산 중구	병영막창거리 일원 보행환경 개선사업	2024~2026	국25+지25
3차 연도 (2024년 선정)	경남 거제시	고현동 중곡지역 보행환경 개선사업	2025~2027	국30+지30
	전남 고창군	중앙로 성산2길 보행환경 개선사업	2025~2027	국30+지30
	제주 제주시	제주시 전농로 사람중심도로 조성사업	2025~2026	국30+지40

출처: 행정안전부 내부자료 및 보도자료를 종합하여 작성.

생활권 보행환경 종합정비 사업의 차별성과 기대효과

생활권 보행환경 종합정비 시범사업은 사업의 내용적, 공간적, 시간적 범위의 확장을 통해 기존의 전형적인 보행환경개선사업과 차별화를 지향하고 있다.

먼저 사업의 내용적 범위에서는 도로공간과 시설물 위주의 단편적인 개선을 넘어, 보행안전이라는 정책 목표를 달성하기 위해 관련된 다양한 기능과 요구사항*을 종합적으로 고려하도록 기획되었다. 일반적인 보행환경개선사업은 보도 설치와 시설물 정비, 교통안전시설과 교통정온화 시설 설치 등, 좁은 의미의 보행안전과 직결되는 내용 위주로 추진되어 왔다. 보도 위에 설치되는 가로시설물 디자인이나 보행자 편의시설 확충, 가로경관이나 장소성 측면의 설계요소들을 일부 고려하기도 했지만, 기본적으로 보행공간으로 규정된 범위를 넘어서는 전체적인 도로공

* 보행 네트워크, 주차 및 교통수요 관리, 속도관리와 교통정온화, 가로경관, 장소활성화, 도시방재와 기반시설 정비, 생활기반시설 접근성, 자전거와 대중교통 접근성 등

간이나 교통체계의 우선순위를 크게 바꾸긴 어려웠다. 나아가 자전거나 대중교통과의 연계, 방재·방범설계기법, 투수성과 물순환을 고려한 저영향설계기법(LID) 적용 등 미기후 대응과 관련된 요소 등도, 안전하고 지속가능한 도시 조성과 밀접한 관련이 있음에도 불구하고 기존 사업에서는 적극적으로 다루어지지 못했던 부분이다. 본 시범사업에서는 다양한 계획 및 설계요소들을 폭넓게 수용하도록 사업 범위를 확장하는 한편, 계획 부문 간, 세부사업 간 유기적 연계를 통해 차별화를 도모하였다.

사업의 공간적 범위에서는, 지점이나 가로 단위의 국지적 개선이 아닌 연속적인 이동경로나 생활영역을 포함하는 '면적인 정비'를 지향하고 있다. 보행안전을 위협하는 과도한 교통량이나 과속, 무단주차, 부주의한 운전 행태, 불합리한 공간 배분과 같은 요인들은, 대체로 특정 지점에만 국한된 문제가 아니라 인접한 가로나 전체 네트워크 차원의 문제들과 구조적, 복합적으로 연결되어 있다. 이 중 일부만 개선할 경우 문제가 사라지지 않고 주변으로 전이되거나 오히려 더 왜곡, 심화할 우려가 있다. 전체 도시환경에서 '보행자 우선'의 공간이 드물고 예외적인 공간, 고립되고 단절된 공간으로 존재하는 것보다, 서로 연결되고 확장되어 일정 수준 이상의 '연속성과 일관성'을 보장할 때, 실제 사람들의 인식이나 행태에 더 실효성 있는 변화를 기대할 수 있다.

사실 지구나 구역 단위 면적 정비의 필요성은 본 시범사업 이전에도 여러 정책과 사업에서 일관되게 강조되어 온 지점이다. 1995년 어린이보호구역부터, 2008년 보행우선구역, 2012년 보행환경개선지구, 2020년 실험적으로 도입되었던 보행환경특화지구에 이르기까지 그 명맥이 꾸준히 이어져 왔다. 담장허물기(그린파킹)나 30생활도로, 보행자우선도로 시범사업의 사례에서는 초기에는 점이나 선 단위로 시작했으나, 점차 가로나 구역 단위의 연속적인 개선효과를 거둘 수 있도록 정비 대상을 집중 또는 확장하는 경향이 나타난다. 이러한 면적 정비의 연장선상에서, 본 시범사업이 '생활권'이라는 용어를 전면에 채택한 것은 보행자들의 실제 생활영역을 중심으로 일상적인 보행 경험과 수요, 접근성 등을 더 적극적으로 반영하려는 취지이다. 이를 위해 사업의 직접적인 정비대상뿐 아니라, 지역적 맥락이나 전체 도시구조, 도시정책과의 연관성 속에서 대상지의 입지와 역할, 영향을 다각적으로 고려해야 한다.

생활권 보행환경 종합정비 사업의 차별성

내용적 범위 확장	공간적 범위 확장	시간적 범위 확장
교통시설 위주의 단편적 개선	점(點)/선(線) 단위 국지적 개선	단기성, 일회성 정비사업
→부문별, 세부사업별로 여러 개선목표와 수단을 연계, 조율	**→지구(면(面)) 단위 연속 정비로 환경과 행태 변화의 실효성 제고**	**→순차적 정비, 연쇄적 확산으로 중장기적 도시정책 전환에 기여**
보행안전에 영향을 미치는 다양한 기능과 요구사항을 종합적으로 고려	일상생활 영역과 수요 반영, 지역적 맥락과 전체 도시구조에서 대상지 입지와 영향 고려	계획 및 협의 소요기간 고려, 세부 및 전후 사업 연계로 변화의 동력과 지속력 확보

마지막으로 사업의 시간적 범위 또한 확장되었다. 연도별로 추진되는 공모형 사업과 달리 최대 3년의 사업 기간 내에서 연속 지원을 받을 수 있다. 사업의 규모나 복잡성, 변화의 수위를 고려할 때 실제 계획과 설계 및 사전 협의 단계에 충분한 시간을 할애할 필요가 있다. 또한 대규모 단일사업처럼 전체 예산을 한꺼번에 집행하기보다는, 구간이나 분야별 세부사업으로 순차적, 점진적으로 추진하는 것이 바람직하다. 사업 초기에 작더라도 확실하게, 보행환경 개선의 효과를 가시화함으로써 나머지 사업에 대한 사회적 공감과 지지기반을 확보할 수 있다는 전략적 이점을 가진다. 나아가 시범사업 종료 이후에도 적절한 후속 및 연계 사업에 대한 관심과 투자가 지속되어, 보행자를 위한 변화의 경험이 인접 지역 및 도시 전반의 연쇄적인 변화로 이어질 수 있어야 한다. 이를 통해 단기적, 간헐적, 일회적 개선을 넘어, 도시 차원의 중장기적 정책 전환을 선도하는 계기가 되기를 기대하고 있다.

생활권 보행환경 종합정비 사업의 도전과제와 내실화 방안

선도사업의 차별성을 위해서는, 사업의 내용뿐 아니라 추진 방식에서도 통상적인 업무 범위나 익숙한 관행을 벗어나는 새로운 접근과 시도가 요구된다. 기존의 규정이나 절차, 지침을 따를 수 없고 참고할 만한 선례도 없는 상황에서 어디서부터 어떻게 시작해야 하는지, 다소 막연하고 어려운 사업으로 인식될 수 있다. 종합정비의 기본 취지는 모든 계획 부문을 다 담는 것이 아니라, 지역별 특성과 필요에 따라 유효한 요소들을 선별하고 조합하여 새로운 맞춤형 대안을 제시하는 데에 있다. 또한 단순히 여러

세부사업을 기계적으로 나열하는 수준을 넘어서 '유기적 연계'를 어떻게 이룰 것인지도 중요하다. 즉, 지자체 개별 사업에서는 시도할 수 없는, 종합적이고 협력적인 접근을 통해서만 도달할 수 있는 핵심 목표와 기대효과가 구체적으로 설정되어야 하며, 이것이 사업의 유효성, 지원의 당위성을 판단하는 중요한 기준이 된다.

자동차 위주로 치우쳐 있는 기존 환경에서 공간 배분과 이용방식의 획기적 변화 없이는, 보행자의 입지와 우선순위를 개선하기 어렵다. 그러나 차로 수 축소와 보도 확장, 일방통행 등 교통흐름의 변화, 주차환경 정비와 같은 요소를 적극적으로 다룰수록, 현지 주민과 이용자들에게도 낯설고 불편한 변화로 인식될 수 있다. 특히 많은 지역에서 공통으로 겪고 있는 노상주차 문제에 대해 대체 주차공간 확보, 주차허용 구획 정비와 단속을 비롯한 실효성 있는 관리운영 대책을 병행해야 한다는 지적이 있으나, 현실적으로 쉽지 않다. 일부 지역에서는 차로나 주차공간 축소에 대한 주민 우려와 반발, 갈등이 사업 지연 또는 무산의 위기로까지 이어지고 있다. 원칙적으로는 변화에 대한 수요와 기대가 있는 지역, 우호적인 협력과 소통이 가능한 지역을 우선 선정하는 것이 바람직하나, 공모 제안과 평가 단계에서는 예측에 한계가 있다. 지역 수용성 제고와 갈등관리 관점에서 단계별 실행전략을 마련하는 것이 매우 중요하다.

시범사업의 공모 요건으로 보행환경개선지구 지정과 지방비 매칭 50%에 대한 예산 확보, 사업추진체계와 협의체 운영 방안 등을 요구하고 있는데, 이는 지역 내 가용자원 확보와 사업계획안의 공론화를 통해 실현가능성과 수용성을 높이기 위한 장치이다. 일반적으로 지자체와 전문가들이 사업계획안을 수립한 후 주민들에게 결과를 설명하고 동의를 구하는 방식으로는 실질적인 참여와 협력이 이루어지기 어렵다. 계획의 의제와 우선순위 선정, 설계 대안 구체화, 공간 배분과 시설물 배치 등 초기 구상 단계부터 충분한 소통과 협의 과정을 거쳐, 계획안이 찬반의 대상이 아니라 공동의 결과물로, 행정과 주민이 서로 대립이 아닌 협력과 공생 관계로 인식되는 것이 바람직하다. 택티컬 어버니즘의 기법을 적용하여 임시적이고 유연한 구조물로 계획의 일부를 미리 구현해보는, 일종의 사회적 실험 과정을 거치는 것도 도움이 된다. 변화의 효과를 체감하며 긍정적 여론을 형성할 수 있고, 우려되는 지점을 미리 확인해서 조정하거나 철회할 수도 있기 때문에 반대 의견을 가진 사람들도 조건부 수용과 설득이 가능하다.

조직 차원에서는 주로 교통안전이나 도로시설 위주의 정비사업을 다루어 온 부서와, 교통정책, 교통운영, 주차관리, 대중교통, 도시디자인이나 지역재생 및 활성화, 공원녹지나 하천 등 관련 부서별로 관점과 역할이 서로 다르다. 사업 추진에 앞서 지자체 차원에서 부서 간 협력과 조율을 위한 협의체 구성, 업무 범위와 권한 조정 등이 필요하다. 무엇보다 일선에서 사업을 기획하고 실행하는 담당자들의 역량과 의지, 적극성과 자율성이 뒷받침되지 않으면 원활한 사업 추진이 불가능하다. 주어진 업무를 충실히 수행하는 것을 넘어, 지역에 대한 이해와 애착, 개선에 대한 열망과 확신, 주도적인 목표 설정과 대안 탐색, 적극적인 현장 소통의 역할이 요구된다. 동기부여와 역량 강화를 지원하는 차원에서 혁신적인 보행환경 개선 기법, 사례에 대한 주기적인 교육과 컨설팅 기회를 제공하고, 각자 사업 추진 과정에서 경험하는 어려움과 해법을 공유하면서 실무적인 도움을 주고받고 있다.

보행안전을 위한 정책의 진화는 도시공간과 이용행태의 개선을 넘어 이제 지역의 계획과 사업추진과정 전반에 대한 혁신을 요구하고 있다. 공모 4년차에 접어들면서, 그동안 나타난 문제점과 현장의 요구를 반영하여 사업추진과 지원체계의 내실화가 필요한 시점이다. 국가적 차원에서 안정적인 재원을 확보하는 방안, 계획과 실행단계의 품질 향상 및 리스크 관리를 위해 공모 유형을 세분화하는 방안, 사업 일정 및 예산에 사회실험 관련 근거를 마련하는 방안, 전문가 자문단과 컨설팅을 통한 성과관리체계 고도화 방안, 완료된 사업에 대한 모니터링과 성과확산 방안 등이 검토되고 있다. 현장의 고민과 도전이 의미 있는 변화를 만들어내고, 안전하고 지속가능한 도시를 위한 정책에 더욱 적극적이고 획기적인 시도들로 이어지기를 바란다.

참고문헌

1 오성훈, 남궁지희, 김영지, 김명조, 서성화. (2022). 보행안전사업 관리지원방안 및 선도사업 표준모델 마련 연구. 행정안전부.
2 행정안전부. (2025.4.17-18). 2025년 보행안전 정책사업 안내 [워크숍 발표]. 교통사고 예방을 위한 지자체 교통안전 담당자 워크숍.