

보행자우선도로의 보행권확보를 위한 관련법 개선방안

Assessing Legal Issues for Pedestrian Priority Street in Korea

오성훈* · 김지엽** · 박예솔***

Oh, Sunghoon · Kim, Jeeyeop · Park, Ye-Sol

Abstract

As the Pedestrian Priority Street(PPS) is listed in the National Land Planning and Utilization Act, the Seoul Metropolitan Government has implemented 10 pilot projects for the recent two years in order to improve pedestrian environment of small alleys without sidewalk in Seoul. Based on the concept of shared space, the PPS has a critical weak point in that the pedestrian's right of way is not secured by law especially in case of casual accident, which could be a serious barrier for adaptation of the PPS. This study is to suppose a series of legal amendments for securing pedestrian's right of way in PPS. The final results are such as follow; first, the superior right of way in full width of PPS should be endowed with pedestrians. Secondly, the right of random street crossing in PPS should be allowed with pedestrian. Thirdly, the speed limit of vehicles should be lowered in PPS. Finally, the PPS should be listed and stated in more practical and powerful law.

키 워 드 · 보행자우선도로, 보행권, 도로교통법, 보행안전

Keywords · Pedestrian Priority Street, Pedestrian's Rights, The Road Traffic Act, Pedestrian Safety

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

OECD국가 중 우리나라는 보행 중 사망자 구성비가 39.1%로 가장 높아 보행자 교통안전수준이 최하위권으로 나타났다.(도로교통공단, 2013) 보행 중 사망자 비율이 낮은 네덜란드, 독일 등의 유럽 국가들은 이미 오래전부터 보행자와 자동차가 공존하는 교통정온화(Traffic Calming) 기법을 도입하여 보행자와 차량이 도로에서 공존할 수 있도록 하였

고, 보행자와 차량이 공존하는 공간 내에서 보행자의 권리를 보장하는 법적인 틀을 마련하였다.

최근 우리나라에서도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령인 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제9조에 신설된 보행자 우선도로는 보차공존의 개념을 바탕으로 보행자의 안전과 편의를 개선하기 위해 도입되었으나 보행자우선도로 보행자의 보행권을 법적으로 보장하지 못하고 있어, 보행자와 차량이 혼재하는 상황에서 교통사고가 발생할 경우 보행자는 법적으로 충분히 보호받지 못하게 되어 보행자우선도로의 도입 취지가 훼손되고 있다.

* 건축도시공간연구소 연구위원 (주저자: oshud@auri.re.kr)

** 아주대학교 건축학과 조교수 (교신저자: jeekim@ajou.ac.kr)

*** 건축도시공간연구소 연구원 (공동저자: yspark@auri.re.kr)

이에 본 연구에서는 새롭게 도입, 운영되고 있는 보행자우선도로가 가지는 법적인 한계와 개선방향을 제시함으로써, 보행자우선도로의 본래취지를 살려 보행자의 안전과 편의가 실질적으로 보장될 수 있는 법적 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 관련 선행연구 검토

진장원(2001)과 백정길 외(2013)는 이면도로 내에서 보행자의 보행권 침해를 지적하며, 보행자의 안전 보장과 차량속도 저감을 위해 굴절도로, 고원식교차로 등의 물리적 기법과 존30과 같은 제도적 기법을 제안하였다. 그리고 이기석(1997), 정광정 외(2005), 전은수(2009)는 「도로교통법」, 「교통사고특례법」 등의 법이 보행자보다는 운전자 위주·자동차 위주의 소통법제로 보행권 확립을 저해하고 있다고 하였으며, 보행자의 권리를 확보할 수 있도록 「보행법」의 필요성 및 관련 법제의 정비요구

를 제시하였다.

본 연구는 보행권을 확보하고자 하는 기존의 법제개선관련 선행연구의 취지를 바탕으로, 도시계획 시설로 신설된 보행자우선도로에서 보행자의 안전을 확보할 수 있도록 관련법의 개선방안 제시하였다.

II. 보행자우선도로 도입배경 및 현황

1. 보차구분 없는 이면도로의 위험성

서울시의 경우 도로의 77.5%(6,354km)가 폭 12m 미만의 도로이고, 39.8%(3,261km)는 1차로 이하의 좁은 도로로 되어 있다.(서울시, 2014) 「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」 제16조에 의하면 “보도의 유효폭은 최소 2m이상으로 되어야 하며, 기존 도로의 증설·개설 시 불가피하다고 인정되는 경우에는 1.5미터 이상으로 할 수 있다”라고 하였다.

그러나 좁은 이면도로는 보도를 위한 공간, 나아

표 1. 도로폭원별 교통사고(2012년 기준)
Table 1. Casualties by Road Width(2012)

구분 Index 차도폭 Road Width	발생건수 Accidents			사망자수 Killed		부상자수 Injury	
	(건) Case	구성비 Ratio(%)	상대사망 사고율 Fatal accidents rate	(명) Person	구성비 Ratio(%)	(명) Person	구성비 Ratio(%)
계 Total	5,165	100	1.00	5,392	100	3,273	100
3m미만 Less than 3m	473	9.2	0.96	488	9.1	202	6.2
6m미만 Less than 6m	1,434	27.8	1.02	1,486	27.6	796	24.3
9m미만 Less than 9m	1,061	20.5	1.14	1,119	20.8	667	20.4
13m미만 Less than 13m	650	12.6	0.96	680	12.6	423	12.9
20m미만 Less than 20m	806	15.6	0.99	847	15.7	572	17.5
20m이상 More than 20m	650	12.6	0.97	679	12.6	567	17.3
기타 etc.	91	1.8	0.54	93	1.7	46	1.4

* 출처 : 도로교통공단(2013), 교통사고 요인분석 : 사망사고 특성분석을 중심으로

* Source : KoROAD(2013), Factor Analysis of Traffic Accidents : Focusing on fatal cases analysis

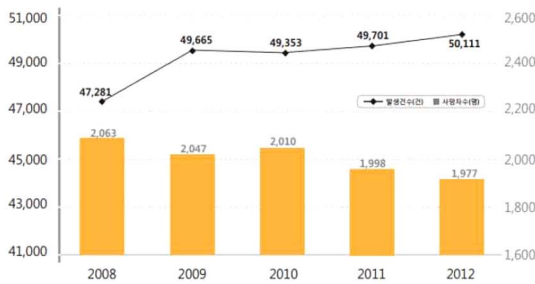


그림 1. 5년간(2008~2012년) 보행자교통사고 발생률
Fig. 1. The Incidence of Pedestrians Traffic Accident, 2008~2012 (Source: KoROAD)

가 법적인 유효 보도폭을 확보하는데 어려움이 많고, 무리하여 보도를 설치한다 해도 보행자가 걷기에 불편한 환경을 조성하게 된다. 따라서 서울시 도로 총연장 8,198km 중 보도가 설치된 구간은 2,799km로 34.1%에 불과(서울시, 2014)한 것으로 나타나, 보도가 없거나 설치할 여건이 어려운 이면도로의 경우 자동차의 통행과 주차로 인한 열악한 보행환경이 문제가 되고 있다.

최근 5년간(2008~2012년) 우리나라의 보행자 교통사고는 꾸준히 증가하고 있다. 2008년 47,281건에서 2012년 50,111건으로 약 2.9% 증가하였고, 사망자수는 2.1% 줄어 들었으나 부상자수는 계속해서 증가하고 있다. 도로폭원별로 지난 2012년 도로폭원별 교통사고를 살펴보면 [표 1]과 같이 2012년 기준 3m~6m 미만 도로의 사고가 27.8%(1,434건)로 가장 많았으며, 그 다음으로는 6m ~ 9m 미만 도로 20.5% (1,061건)순으로 나타났다.

전체 교통사고 중 3m~9m 미만의 도로에서 발생한 총 사고는 48.3%에 달하며, 차도폭별 상대사망사고율은 [그림 1]과 같이 6m~9m 미만의 도로가 상대사망사고율 1.14로 다른 도로폭에 비해 가장 높은 것으로 나타났다.

이는 우리가 주거 및 상업지역을 망라하여 일상적으로 이용하는 보차구분없는 이면도로에서 발생



그림 2. 네덜란드 델프트시의 본엘프
Fig. 2. Woonerf : A Dutch Residential Streetscape (Source: Landscape Architecture Study Tour)

하는 교통사고로 인한 부상사고 및 사망사고가 가장 심각한 수준이라는 것을 의미하므로 보행자와 차량이 섞여 있는 이면도로에서의 보행자의 보행권 확보가 시급한 것으로 볼 수 있다.

2. 보행자우선도로의 개념과 필요성

1) 보차공존의 개념

1976년 네덜란드는 본엘프(Woonerf)의 설계기준 및 지침을 도로교통법 제88조에 공식적으로 채택하게 되는데, 이는 보차공존의 개념을 법적으로 최초로 도입한 사례이다. 네덜란드 이외에도 영국, 독일, 호주 등에서도 유사한 보차공존도로를 도입하여 운영하고 있으며 이를 위한 관련법을 제정하여 법적 근거를 확보하고 있다(표2).

보차공존(Shared Space) 개념은 유럽연합에 의해 수행된 해밀턴(Ben Hamilton-Baillie, 2003)의 연구에서 이루어졌다(국토해양부, 2012). 보차공존의 개념은 차량과 보행자 등 도로의 이용주체가 공간을 명확히 나누어 쓰는 것보다 혼용하는 것이 오히려 사고를 줄일 수 있다는 관점에서 시작된다. 차량 통행 위주의 가로구획을 해체하여 다양한 도로 이용자들이 공간을 함께 사용할 수 있도록 함으로써 보행의 편의와 활동을 증진하기 위해 계획되

표 2. 주요 국가의 보차공존도로 및 관련법 현황
Table 2. Current Legal Situation of Shared Street across borders

국가 Nation	주요개념 Concept	법령 Law	내용 Contents
네덜란드 Netherlands	본옐프 (Woonerf)	도로교통법 제2.17조 Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) Artikel 2.17	- 보행자의 도로전폭사용권한 (Pedestrian right for the full width of roads) - 도로 우선횡단권한 (Pedestrian priority right of road crossing) - 보행속도 미만으로 차량속도규제 (Vehicle speed limit less than walking speed)
독일 Germany	30구역 (Tempo 30 Zone)	도로교통법 제25조 Traffic Law Article 25	- 보도가 없는 경우 보행자 차로이용 권한 (Pedestrian right for the full width of roads, if there is no sidewalk) - 도로 횡단권한 (Legal guarantee of crossing the road)
영국 UK	홈존 (Home Zone)	교통법 제268조 Transport Act Article 268	- 보차공존의 개념 명시 (Clarified concept of shared space) - 보행자의 다양한 활동을 법적으로 보장 (Legal guarantee from pedestrians' activities)
호주 Australia	공존구역 (Shared Zone)	교통법 Traffic Act	- 차량속도 10km/h로 제한 (Vehicle speed limit of 10km/h) - 보행자의 우선통행권 보장 (Guarantee of pedestrian priority)

* Source : Designated Law in the text

었다. 보차공존 개념은 주거지역내의 덜 붐비는 가
로에서 시작하여 교통흐름이 복잡한 시내 중심가로
로 점차 그 적용범위가 확대되어 왔으며, 도로에서
의 차량의 거동을 순화시키면서 공간을 보행자와
차량이 공유하도록 하여 도로의 효율성을 제고하는
한편, 지역의 매력도를 증진하기 위한 목적으로 도
입되고 있다.

2) 보행자우선도로 도입의 필요성

보행자를 위한 보행자전용도로는 보행자의 독점
적인 통행권을 보장해 주는 가장 적극적인 유형의
보도공간이다(오성훈·남궁지희, 2011). 그러나 상업
중심지를 중심으로 조성된 보행자전용도로는 차량
접근의 지나친 제한으로 상권이 위축되는 문제점이
나타나기도 하였으며, 주거지역의 보행자전용도로는
과소한 보행량으로 우범지역이 되거나 이용률이 떨

어지는 문제가 나타나기도 하였다. 또한 자동차 접
근을 완전히 배제하는 특성상 도시내 도로에 널리
적용하기 어려워 보행자 전용도로 설치만으로는 도시
의 전반적인 보행환경을 개선하기에 충분치 않았다.

오히려 일상적인 생활에서 부딪히는 더 큰 문제
는 보행자와 차량이 뒤섞여서 혼재하는 보도없는
이면도로에서 발생하고 있는데, 보행자전용도로의
설치, 간선도로면 보도의 정비, 일부 차없는 거리
행사 등으로는 보행자와 차량이 마주대하게 되는
이면도로 보행공간에 대한 대안이 되기 어려웠다.

따라서 보차공존의 개념을 적절하게 도입할 경
우, 기존의 보도 없는 이면도로의 보행환경을 개선
할 수 있는 중요한 기회가 될 수 있을 것이기 때문
에, 도시계획시설에 도입된 보행자우선도로는 특히
우리나라의 보행환경에 있어 큰 의미를 가진다고
볼 수 있다.

3) 보행자우선도로의 추진현황

국토교통부는 2012년 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에서 보행자우선도로 관련 규정을 신설하였다. 보행자우선도로는 보행자를 우선하는 보차공존공간으로서, 보행자의 통행에 방해가 되는 꼭 필요하지 않은 시설물을 없애고, 보행자와 차량영역을 물리적으로 구분하는 단차, 울타리 등을 최소화하고, 도로가 보도와 차도로 명확히 분리된 것으로 인지되지 않도록 한다. 또한, 보행자가 차량소통상황에 따라 도로 폭 전체를 이용할 수 있도록 영역 확장성을 고려하는 것이 중요하다.

표 3. 서울시 보행자우선도로 시범사업 현황
Table 3. Pedestrian Priority Streets in Seoul, 2014

연도 Year	대상지 Site	도로길이 Length	도로폭 Width
2013	구로구 개봉로3길 Gaebongno 3st. Guro-Gu	490m	10~12m
	중랑구 면목로 48길 Myeonmok 48st. Jungnang-gu	410m	8m
2014	종로구 북촌로 5가길 Bukchon-ro 5st, Jongno-gu	265.8m	7m
	중구 동호로 11길 Dongho-ro 11st, Jung-gu	190.5m	4.7~10.7m
	노원구 상계로 8길 Sanggye-ro 3st, Nowon-gu	66.5m 80.5m	4.5~8m
	은평구 연서로 21길 Yeonse-ro 21st, Eunpyeong-gu	152.6m	10m
	구로구 경인로 15길 Gyeongin-ro 15st, Guro-gu	282.3m	8~10.5m
	금천구 금하로 23길 Geumha-ro 23st, Geumcheon-gu	230m	10m
	서초구 방배천로 2길 Bangbaecheon 2st, Seocho-gu	331.8m	9.6m
	강동구 고덕로 38길 Godeok-ro 38st, Gangdong-gu	337.2m	9.3m

* Source : Seoul City Government Data (Some details may be changed depending on the process of project.)

이러한 설계원칙을 바탕으로 서울시는 [표 3]과 같이 2013년 2개 가로, 2014년 8개 가로에 걸쳐 보행자우선도로 시범사업을 추진하고 있다.

III. 보행자 관련법 현황 및 문제점

1. 보행권의 개념과 보행자 관련법 현황

1963년 영국에서 주거환경 보호를 위한 통과교통 차단과 분리를 주장한 뷰캐넌 보고서(Buchanan Report)가 발간된 이후, 1970년 네덜란드에서 본엘프(Woonerf)사업이 진행되었고, 유럽의회에서는 1988년 제정한 보행자권리헌장(European Charter of Pedestrian Right)을 채택하였다. 보행자권리헌장에서는 교통약자를 포함한 보행자가 도로 공간 및 생활공간에서 신체적, 정신적 복지를 자유롭게 누릴 수 있도록 매연과 소음 등이 없는 건전하고 건강한 환경과 공간에서 살 권리를 명시하였다(안전행정부, 2011).

우리나라에서는 보행권에 대한 논의가 시민운동 차원에서 출발하여, 1997년 「서울시 보행권 확보 및 보행환경 개선에 관한 기본조례」에서 정의되었고, 이를 계기로 각 지방자치단체로 확산되었다. 그리고 2012년 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」(이하 “보행법”)이 제정되면서 보행권의 개념이 법적 위상을 갖게 되었다.

이 밖에도 교통약자에 대한 보행환경 개선을 위한 「교통약자의 이동편의 증진법」, 자동차 및 교통수단의 안전을 위한 「교통안전법」 등에서 보행과 관련한 사항들을 다루고 있으며, 도시 및 군계획시설로서 도로의 설치기준을 규정한 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에서 ‘보행자우선도로’ 등을 규정하고 있다.

2. 법적 보행규정

보행법에서는 보행자의 통행을 위한 모든 장소나 공간을 의미하는 “보행자길”을 정의하고 있으며, 보행자길은 「도로교통법」에 의한 보도, 길가장자리구역, 횡단보도, 「자연공원법」에 의한 공원구역과 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서 도시공원 안에서 보행자의 통행에 제공되는 장소, 「항만법」에 의한 항만친수시설 중 보행자의 통행에 제공되는 장소, 그리고, 지하보도, 육교 및 도로횡단시설과 골목길 등 불특정 다수의 보행자 통로를 총괄하고 있다(제2조). 보행자길에서는 차마를 운전하는 사람은 보행자의 안전한 통행을 방해해서는 안되며(제22조 제1항), 법에서 정한 긴급한 상황으로 인해 예외적으로 차마가 진입할 경우에는 보행자를 위협하게 하거나 보행자의 통행을 방해하지 않도록 보행자 걸음걸이 속도로 운행하도록 하고 있다(제22조 제3항).

그러나 「자연공원법」 상 공원구역, 「항만법」 상 항만친수시설 내 보행자 통행장소, 「도시공원

법」 상 도시공원 내 보행자 통행 장소는 일반적인 도시 내 공간이 아닌 대부분 공원 등의 특수한 장소이기 때문에, 실제 우리 도시에서 발생하는 대부분의 보행활동은 「도로교통법」의 규정을 따라야 한다(그림 3). 따라서, 보행자우선도로에서 보행시에도 역시 「도로교통법」의 보행규정을 준수해야 한다.

「도로교통법」에 의하면 차도와 보도가 구분된 도로에서는 차도를 횡단하거나 보도의 통행이 금지된 경우 등을 제외하고 반드시 보도로 통행해야 하고(제8조 제1항), 이 경우 우측통행이 원칙이다(동조 제3항). 또한, 보도와 차도가 구분되지 않은 도로에서는 차마와 마주보는 방향의 길가장자리 또는 길가장자리구역¹⁾으로 통행해야 한다(제8조 제2항).

도로를 횡단할 때는 횡단보도, 지하도, 육교 등 도로 횡단시설이 있는 곳에서는 반드시 해당 시설을 사용해야 한다(제10조제2항). 횡단보도가 없는 도로에서는 가장 짧은 거리로 횡단해야 하며(제10조제3항), 이 경우 신호기나 경찰의 신호·지시가 있는 경우를 제외하고 차의 바로 앞이나 뒤로 횡단할

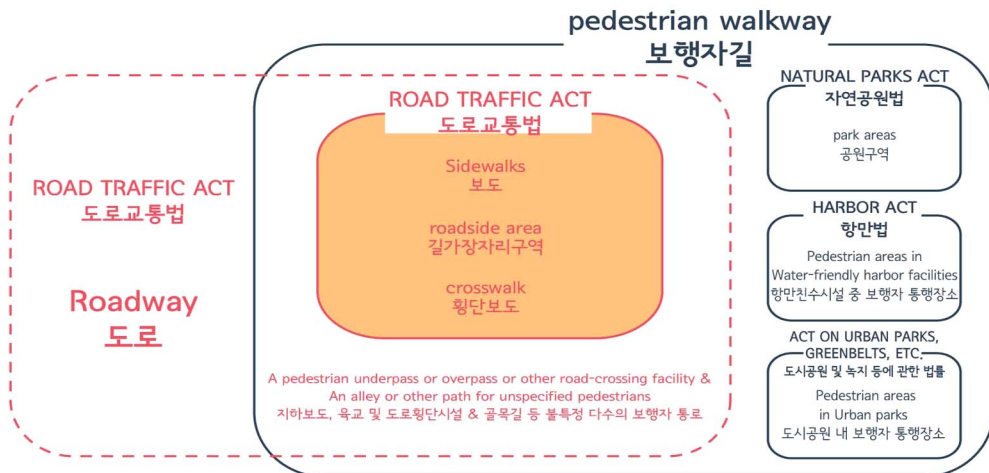


그림 3. '보행법'의 보행자길 개념과 '도로교통법' 상 도로

Fig. 3. A The Definition of 'Pedestrian Walkway' in 'THE PEDESTRIAN SAFETY AND CONVENIENCE ENHANCEMENT ACT' & The Definition of Road in 'THE ROAD TRAFFIC ACT'

수 없다(제10조제4항).

또한, 도로에서 술에 취하여 길광질광 하는 행위, 교통이 방해되는 방법으로 놀거나 앉거나 서있는 행위, 교통이 빈번한 도로에서 공놀이 또는 썰매타기 등의 놀이를 하는 행위 등이 금지되어 있다.(제68조 제3항)

3. 보행규정의 문제점과 위반시 보행자의 법적 책임

「도로교통법」에 의한 도로에서 보행자가 보행할 경우에는 보행방법을 명시한 동법 제8조의 보행규정을 따라야한다. 그러나 일반적으로 도시 내 상업지역 및 주거지역의 이면도로나 생활도로 등에서는 보행자가 법적으로 보행할 수 있는 도로의 공간(길가장자리 또는 길가장자리구역)은 보행하기에 좁을 뿐 아니라, 그 공간에도 불법적치물이 있는 경우 더욱 보행자가 통행하기 어려운 상황이기 때문에 보행자가 해당 규정을 준수하기에는 현실적으로 불가능한 상황이다.

그럼에도 불구하고, 보행자우선도로를 포함한 모든 도로에서 보행자가 보행규정을 위반한 상황에서 교통사고가 발생한다면, 기본적으로 보행자의 과실이 인정되어 보험처리 시 해당 보행자에게도 법적 책임이 가해지는 과실상계의 대상이 된다. 특히,

「도로교통법」 제8조제2항에서 보도가 없는 도로로 보행할 때 차를 마주보는 방향으로 길가장자리 구역을 통행해야 한다는 법적 원칙은 법원에서도 엄격하게 적용해 오고 있다. 예를 들어, 대법원 판례에서는 길가장자리나 길가장자리구역을 통행했다 할지라도 차를 마주보는 방향인 좌측통행을 하지 않을 때 발생하는 교통사고에 대해 해당 보행자의 주의의무 위반이므로 과실책임이 있다고 판결하였다.²⁾ 또한, 단순한 과실에서 한 단계 더 나아가 보행자의 도로교통법 위반이 불법행위 성립요건으로



그림 4. 「도로교통법」상 보행자 통행규정 위반 사항
Fig. 4. 「The Road Traffic Act」 on Pedestrian Traffic Rules Violation

서 과실로 인정된다면 제3자에 대한 손해배상 책임까지 부여하고 있다.³⁾

또한, 「교통사고처리특례법」에 의한 10여가지 면책 예외사항 중 보행관련 사항은 보도침범 또는 보도 횡단방법 위반, 횡단보도에서 보행자 보호의무 위반, 어린이 보호구역에서 운전자 의무위반의 경우가 있다. 이러한 경우 중 보행자가 도로 통행규정을 준수하지 않는 경우에도 해당 사고 운전자의 법적 책임이 완화되는 것으로 보아 결국 「교통사고처리특례법」에서도 보행자보다는 도로교통법의 통행규정을 적용하여 운전자를 보호하고 있다⁴⁾.

4. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라에서는 ‘보행법’의 제정으로 보행권을 법적으로 도입하였으나, 아직 관련법들은 보행자보다는 자동차 위주의 규정들이 우세한 상황이며, 다양한 보행활동이 발생하는 가로(Street)의 개념 없이 「도로교통법」 상 도로(Road)는 보도나 길가장자리구역을 제외하고는 차마의 영역으로 규정하고 보행자는 교통흐름의 방해가 되는 장애물로 인식하고 있어 실질적으로 보행자 보호 및 보행환경 조성을 위한 법적 근거가 미

흡한 상황이다.

무엇보다, ‘보행법’의 주요 규율대상인 보행자 길의 종류 중에서 실제 도시 내 대부분의 보행공간으로 활용되는 보도, 길가장자리구역, 횡단보도 등은 「도로교통법」 상의 도로에 해당되고, 이에 대한 보행방법은 「도로교통법」을 따르도록 하고 있어 ‘보행법’의 실효성이 매우 미흡한 상황이다.

즉, ‘보행법’ 제3조에서는 보행권을 보장하기 위해 보행자에게 불리한 책임을 부과하거나 법률을 적용·해석해서는 안 된다고 명시하고 있지만, 보행자길 중 「도로교통법」 상의 도로는 「도로교통법」에 의한 보행규정 등을 따르도록 하여 ‘보행법’ 내에서도 보행권 보장에 대한 모순이 발생하고 있다.

특히, 「도로교통법」에서 보행방법을 명시한 보행의무 규정들은 현재 우리 도시의 현실을 전혀 반영하지 못하고 있는데, 「도로교통법」 제8조 제2항에 따르면 보행자는 보도가 없는 도로에서는 차마를 마주보는 방향으로 길가장자리나 길가장자리구역으로 통행하도록 규정하고 있으나, 우리 도시 내 상업지역 및 주거지역의 이면도로, 생활도로, 기타 골목길 등에서는 해당 규정을 준수하기가 현실적으로 불가능한 상황이다. 즉, 실제로 보행과 차마가 공존하고 있는 도로에 대한 고려가 전혀 없으며 보행자가 활용할 수 있는 도로의 공간도 길가장자리 또는 길가장자리구역으로만 지나치게 협소하게 규정되어 있다. 또한, 보도로 규정된 곳 이외에서는 보행이외의 사실상 모든 행위가 금지(제68조 제3항)되어 있어, 보행 이외에도 다양한 활동들이 일어나는 상업가로 등 보행이 활성화 되어 있는 지역의 현실을 전혀 반영하지 못하고 있다.

또한, 「도로교통법」 제10조의 엄격한 도로횡단 규정들과 횡단보도에 대한 협소한 법적 해석은 보행이 우세한 지역의 보행자들의 현실조차 전혀 고려하지 않고 있으며, 「도로교통법」 제11조 제1항

의 어린이 보호의무와 제68조 제3항의 행위제한들은 일반적인 통행이 아닌 보행자의 활동이 활발한 가로변 상업가로나 생활 및 레크레이션 공간으로 활용되고 있는 생활가로에 대한 고려가 전혀 반영되지 않고 있다.

이에 따라, 많은 보행자들은 현행법상 위법한 보행을 해야 하는 상황이 초래되고 있고, 특히 보행자우선도로의 경우 보행자의 안전을 법적으로 보호받을 수 없는 상황으로, 보행자우선도로의 정착을 통해 전반적인 도시공간의 보행환경을 개선하려는 정책적 목표를 달성하는데 있어 큰 장애가 되고 있음을 알 수 있다.

IV. 관련법 개선방안

1. 보행자우선도로 전영역에서 보행자에게 우선적인 통행권 부여

우리나라에 지정되고 설치되는 보행자우선도로(보차공존도로)를 이용하는 보행자의 안전 뿐 아니라 보행권의 실제적인 확보를 위해 「도로교통법」상 보행자의 보행의무규정은 개선되어야 한다.

이를 위해, 무엇보다 보행자우선도로 등 보행자가 우선적으로 공간을 이용하도록 지정된 도로에



그림 5. 보행자에게 도로 전폭 이용 권한 부여
Fig. 5. Pedestrian right of way for the full width of road

대해서는 「도로교통법」 제8조 제2항에 따른 보행자의 보행규정(“보행자는 보도와 차도가 구분되지 아니한 도로에서는 차마와 마주보는 방향의 길 가장자리 또는 길가장자리구역으로 통행하여야 한다. 다만, 도로의 통행방향이 일방통행인 경우에는 차마를 마주보지 아니하고 통행할 수 있다.”) 대신 보행자가 도로의 전 부분을 사용할 수 있는 권리를 확보해야 한다. 이러한 취지에 따라, 도로교통법 제8조 제3항은 “제2항의 규정에도 불구하고 보행자는 ‘보행자우선도로’ 등 시장 또는 군수가 필요하다고 인정하여 지정한 도로의 모든 영역을 통행에 사용할 수 있다. 단, 보행자는 고의로 차마의 진행을 방해해서는 아니된다.”와 같이 개정될 필요가 있다⁵⁾.

2. 보행자의 도로횡단 권한의 강화

보행자우선도로에서는 보행자가 도로의 전폭을 활용할 수 있어야 할 뿐 아니라 자유롭게 횡단할 수 있어야 한다. 그러나 3장에서 살펴본 바와 같이 우리나라 법상 보행자는 횡단보도에서 녹색등이 점화되어 있는 경우에만 횡단할 수 있고, 횡단보도가 없는 경우에는 도로의 가장 짧은 거리로 횡단하도록 되어 있다. 이에 비해, 차량 운전자가 교차로를 통행할 때는 보행자가 보행 중인 경우에만 일시 정지하도록 되어 있어 보행자의 횡단우선권이 매우 미흡한 실정이다.

따라서, 기본적으로 도로의 횡단이 금지되어야 하는 자동차우선도로를 제외하고, 최소한 횡단보도와 보행자우선도로의 경우에는 보행자의 횡단권을 차량의 통행보다 우선적으로 허용하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 「도로교통법」 제10조 제3항(“보행자는 제1항에 따른 횡단보도가 설치되어 있지 아니한 도로에서는 가장 짧은 거리로 횡단하여야 한다.”)은 “보행자는 제1항에 따른 횡단보도가

설치되어 있지 아니한 도로에서는 교통상황이 허용하는 경우 차량 통행에 주의하여 도로를 횡단할 수 있다.”로 개정하고, 제4항(“보행자는 모든 차의 바로 앞이나 뒤로 횡단하여서는 아니 된다. 다만, 횡단보도를 횡단하거나 신호기 또는 경찰공무원등의 신호나 지시에 따라 도로를 횡단하는 경우에는 그러하지 아니하다.”)은 삭제하는 것이 바람직하다. 이와 함께, 제27조 차마운전자의 횡단중인 보행자 보호의무에 대한 규정을 연계·운영하여 차마운전자의 주의를 제고할 필요가 있다⁶⁾.

3. 보행자우선도로의 법적 지위 확보

보행 관련법 분석에서 살펴보았듯이 현재 「도로교통법」 등 관련법에서는 보차공존의 개념이 전혀 고려되지 않고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 도로의 분류 등에서도 보행자전용도로는 있어도 보행자우선도로 등의 개념은 도입되어 있지 않다. 이 같은 상황 속에서 현재 보행자우선도로는 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에서 도입되어 자동차 행위제한 등을 규율할 수 있는 법률적 근거가 없는 등 법적 지위와 위상이 미흡한 실정이다⁷⁾.

따라서, 법률인 「도로교통법」에서 보행자우선도로를 규정하여 법적 위상을 확보할 필요가 있다. 이를 위해, 현재 보행자전용도로의 설치만을 규정하고 있는 「도로교통법」 제28조의 명칭을 “보행자전용도로 및 보행자우선도로의 설치”로 하고, 제1항에서 보행자우선도로를 설치할 수 있는 근거를 확보해야 한다. 또한, 보행자전용도로 및 보행자우선도로는 단순한 교통시설 이상의 기능과 의미를 가지므로 도시적 맥락과 특성을 종합적으로 판단하여 지정해야 하는 점을 고려하여 해당 지자체장이 지정

할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다⁸⁾.

4. 보행자우선도로의 차량속도 제한강화

해외사례(표 2)에서 살펴본 바와 같이 유럽의 주요 국가들에서는 기본적으로 보행자우선도로에서는 차량의 속도를 보행속도 또는 10km/h 이하 등 강력한 차량속도 제한이 이루어지고 있다.

이에 반해 우리나라의 경우 「도로의 구조시설기준에 대한 규칙」 제8조에 따라 국지도로, 이면도로에서 설계속도는 집산도로 및 국지도로 위계에서 40km/h를 기준으로 정하고 있으며, 「도로교통법」 시행령에 의해 해당 설계속도와 함께 실제 주행속도, 교통사고 발생 위험성, 도로주변 여건 등을 고려하여 지방경찰청장이 일정구역의 속도제한을 시행하고 있다. 이에 따라, 현재 대부분의 이면도로 등 보행자우선도로의 설치대상으로 고려되는 지역은 어린이보호구역 등과 유사하게 30km/h로 일률적으로 속도제한이 이루어지고 있다.

그러나, 보행자우선도로는 보행자와 차량이 동일한 공간에 혼재되어 있다는 점을 고려하여 교통량 등 여건에 따라 20km/h, 10km/h, 또는 보행자전용도로와 마찬가지로 보행자의 걸음걸이 속도이하로 차량 속도의 제한을 강화할 필요가 있다⁹⁾.

V. 결론

보행자우선도로는 보행자와 차량의 공존을 가능하게 하여 공간의 효율성을 제고하려는 전략적 수단으로서 매우 중요한 의미를 가지고 있지만, 보행자를 보호하는 법적 장치가 마련되지 않을 경우, 보행자에 대한 법적 보호 뿐 아니라 사고발생시 법적 책임이 발생할 수도 있다. 따라서 보행자우선도

로가 성공적으로 정착되기 위해서는 보행자우선도로에 대한 법적 위상을 확보하고, 보행자의 보행권을 법적으로 보호할 수 있도록 「도로교통법」 상의 보행자의무규정, 도로횡단 규정을 개선하고, 보행자우선도로에서의 차량속도 제한 등을 포함한 관련법 개선이 시급하다.

본 연구는 보행자우선도로에 한정하여 개선방안을 제시하였다. 그러나, 도시 내에서 많은 보행활동이 이루어지는 보도없는 대다수의 이면도로에서는 불법주차와 보행자 안전을 고려하지 않고 주행하는 차량들로 인해 기본적인 보행안전조차 위협받고 있는 실정이다. 따라서, 본 논문에서 제시된 개선방안들이 보행자와 차량의 구분이 없는 모든 이면도로에서도 적용되어 실질적으로 보행권이 확보될 수 있도록 지속적인 관심과 노력이 필요하다.

- 주1. 길가장자리구역이란 보도와 차도의 구분이 없는 도로에서 안전표지 등으로 경계를 표시한 도로의 가장자리 부분을 의미함 (도로교통법 제2조 제11호).
- 주2. 차도와 인도의 구분이 없는 도로에서 보행하는 자는 좌측통행을 하면서 차량과의 충돌을 예방하기에 필요한 주의의무를 다하여야 하고 우측통행을 하는 등 주의의무를 다하지 못하여 차량사고를 당한 경우에는 그의 과실책임은 면치 못함(대법원 1976.11.09. 선고 76다1888 판결; 대법원 1967.08.29. 선고 67다1393 판결)
- 주3. 국도에서 무단 횡단하는 보행자를 피하려다 보행자를 사망하게 하고 마주오던 승용차와 충돌하여 해당 승용차 운전자까지 사망한 사건에 대해 대법원은, 보행자 과실이 보행자 통행방법에 관한 도로교통법 위반으로 발생한 경우 과실상계 대상으로서 과실을 넘어 불법행위 성립요건으로서 과실에 해당한다고 하여, 불법으로 무단횡단으로 인해 사망한 보행자가 승용차 운전자에 대해서도 손해배상 책임이 있다고 판결(대법원 1993.12.10. 선고. 93다36721 판결)
- 주4. '보행등의 녹색등화의 점멸신호'의 뜻은, 보행자는 횡단을 시작하여서는 아니 되고 횡단하고 있는 보행자는 신속하게 횡단을 완료하거나 그 횡단을 중지하고 보도로 되돌아와야 한다는 것이기 때문에(도로교통법시행규칙 제5조 제2항 [별표 3]), 보행신호등의 녹색등화가 점멸되고 있는 상태에서 횡단보도를 횡단하기 시작하여 횡단을 완료하기 전에 보행신호등이 적색등화로 변경된 후 차량신호등의 녹색등화에 따라서 직진하던 피고인 운전차량에 충격된 경우, 피해자는 신호기가 설치된 횡단보도에서 녹색등화의

- 점멸신호에 위반하여 횡단보도를 통행하고 있었던 것이어서 횡단보도를 통행중인 보행자라고 보기는 어렵다고 할 것이므로, 피고인에게 운전자로서 사고 발생방지에 관한 업무상 주의의무위반의 과실이 있지만 보행자보호의무를 위반한 잘못이 있다고는 할 수 없음(대법원 2001.10.09. 선고 2001도2939 판결)
- 주5 이와 같은 개정안에 따라 현행 제8조 제3항 “보행자는 보도에서는 우측통행을 원칙으로 한다.”는 현행 제8조 제1항으로 통합하여 “보행자는 보도와 차도가 구분된 도로에서는 우측통행을 원칙으로 하여 보도로 통행하여야 한다. 다만, 차도를 횡단하는 경우, 도로공사 등으로 보도의 통행이 금지된 경우나 그 밖의 부득이한 경우에는 그러하지 아니하다.”로 개정할 수 있음
- 주6 또한, 「도로교통법 시행규칙」 제11조 제4호의 기존 횡단보도 200m 이내 설치 금지 규정도 완화할 필요가 있음
- 주7 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에서는 보행자우선도로의 결정기준과 구조 및 설치기준을 규정하고 있는데, 특히 보행안전시설, 차량속도저감시설, 바닥 재료, 배수시설, 보행자 편의시설, 식재 등의 설치기준에 초점을 두고 있음
- 주8 ㉠ 시장은 지방경찰청장이나 경찰서장과 협의하여 보행자의 통행을 보호하기 위하여 특히 필요한 경우에는 도로에 보행자전용도로 또는 보행자우선도로를 설치할 수 있다.
- 주9 현재 「도로교통법」 제28조 제3항에서는 보행자전용 도로에 차마가 진입할 경우 보행자 걸음속도로 운행하거나 일시정지 하도록 하고 있음

인용문헌

References

1. 국토해양부, 2012. 「보행자우선도로 가이드라인」, 세종시.
- MOLIT, 2012. *Pedestrian priority road Guidelines*, Sejong.
2. 김은희, 2012. “사람중심의 도시가 건강한 도시다”, 「국토연구」 367: 44-50.
- KIM. E. H., 2012, “The city is a healthy person center of town”, *The Korea Spatial Planning Review*, 367: 44-50.
3. 도로교통공단 교통사고종합분석센터, 2013. 「OECD 회원국 교통사고 비교」, 서울.
- KoROAD, 2013, *Comparison of a traffic accident in OECD Countries*, Seoul.
4. 백정길·여인수·최정원, 2013, “보행자 안전을 위한 교통정온화의 도입 필요성”, 「도로교통」(131): 48-52.
- Baek. J. G., YEO. I. S. and Choi. J. W., 2013, “A Study on the need for the introduction of Traffic Calming for Pedestrian Safety”, *Journal of Korea Road&Transportaion Association*, (131): 48-52.
5. 서울특별시, 2014. 「2014년 도로통계」, 서울.
- Seoul Metropolitan Government, 2014, *Road statistics 2014*, Seoul.
6. 안전행정부, 2011. 「보행안전 및 편의증진 기본계획 작성지침 연구용역」, 서울.
- MOSPA, 2011, *Funded Research Project on Planning for Pedestrian Safety and Convenience Enhancement*, Seoul.
7. 오성훈·남궁지희, 2011. 「보행도시 좋은 보행환경의 12가지 조건」, 서울: 건축도시공간연구소
- OH. S. H., Namgung. J. H., 2011, *Pedestrian City;12 Guidelines for Better Pedestrian Environment*, Seoul:AURI.
8. 이기성, 1997. 「보행자보호의 실태 및 보행권확보 방안 연구」, 서울: 도로교통안전협회.
- Lee. K. S., 1997, *A Study on the Condition of Pedestrian Protect and Pedestrian's Rights*, Seoul;KoROAD.
9. 전은수, 2009. “보행권 보장을 위한 법제 개선방안 연구”, 부산대학교 석사학위논문.
- JUN. E. S., 2009, “Legal Study on the Improvement for the Pedestrian Right Guarantee”, M.A. dissertaion, Pusan National University.
10. 정광정·채범석, 2005. 「보행권 보장을 위한 법규상 문제점에 관한 연구」, 서울: 도로교통공단.
- JUNG. K. J. and CHAE. B. S., 2005, *A Study on the Problem by Pedestrian Law for the Pedestrian Right Guarantee*, Seoul;KoRoad.
11. 정석, 2002. 서울시 보행우선지구 제도 운영방안, 서울: 서울시정개발연구원.
- JUNG. S., 2002, Proposed Policy Guidelines for Implementing Pedestrian Priority Zone in Seoul, Seoul;The Seoul Institute.

12. 진장원, 2001. “보행권 확보와 이면도로 정비방안 : 도시생활교통체계의 정비”, 「도시문제」 36(397): 45-62.
Jin. J. W., 2001, “A Study on the Method to Secure Pedestrian Right and Maintenance Side Street”, *Urban Affair*, 36(397): 45-62.
13. Department for Transport, 2001. Home Zones-Planning and Design(Traffic Advisory Leaflet 10/01), UK: Department for Transport.

Date Received 2014-08-31
Reviewed(1st) 2014-10-20
Date Revised 2014-11-12
Reviewed(2nd) 2014-11-20
Date Accepted 2014-11-20
Final Received 2014-11-26