

학교부지를 활용한 통학로 조성사업의 사례와 추진방향

김재홍
행정안전부 안전개선과 과장

보행자 중심으로의 정책 패러다임 전환

최근 전 세계적으로 각국 정부는 보행자 안전을 중시하는 방향으로 각종 교통정책을 추진하고 있다. 국가 또는 도시 단위로 보행환경 개선사업 추진을 위한 각종 프로젝트가 진행되고 있는데, 스웨덴·캐나다 등지에서 시행하고 있는 ‘사람이 도로에서 사망하거나 중상을 입는 것은 용인될 수 없다’는 원칙의 ‘VISION ZERO’ 프로젝트가 대표적이라 할 수 있다.

우리나라에서도 2012년 보행 관련 정책의 종합적 수립 시행을 위해 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」이 제정되었고, 이를 근거로 정부와 지자체에서 보행자 안전을 위한 각종 정책과 사업을 적극 추진하고 있다. 경찰청도 기존에 안전하고 원활한 교통확보를 목적으로 운영하던 「도로교통법」을 보행자 중심으로 전면 전환하는 것을 검토하고 있다고 한다. 사람을 중시한다는 말은 너무나 당연한 것 같지만 그동안 우리는 편리성·신속성에 익숙해져 이를 잊어버리고 살아왔다. 그러나 이제는 보행자 중심으로의 정책적 패러다임 전환이 필요하다는 것에 모두 공감할 듯하다.

특히 어린이 등 교통약자의 안전 강화를 위해서는 특별한 노력이 필요하다. 현행 법령에서도 어린이를 교통사고로부터 보호하기 위하여 어린이보호구역으로 지정된 구간에서는 차량 속도를 시속 30km 이하로 낮추도록 할 수 있고 주정차도 금지할 수 있는 등 일반 국민들에게 규제를 가하는 것이 허용되고 있지만, 작년 12월 국회에서 의결된 일명 ‘민식이법’을 계기로 정부에서는 어린이보호구역 교통안전 강화대책을 수립하여 2022년까지 보호구역 내 어린이 사망자 제로화를 목표로 더욱 강화된 정책을 시행할 계획이다.

초등학교 앞 통학로 실태

우리나라도 보행환경 개선 중심으로 정책 패러다임이 변화하고 있지만 아직은 미흡한 실정이다. 어떤 초등학교 앞에 가 보면 차도로 걸어가던 아이가 뒤따라 오던 차량에 화들짝 놀라 급하게 몸을 피하고 학교 앞 도로에 어린이보호구역이라고 선명히 적혀 있지만 인도가 없어 학생들이 어디로 걸어 다녀야 할지 알 수 없는 광경을 목격하곤 한다. 이런 위험한 상황들은 초등학교 앞에 인도와 차도가 구분되어 있지 않아 생기는 문제들이다.

행정안전부에서 지자체를 통해 조사한 결과 전국 초등학교 6,000여 곳 가운데 학교 앞에 보도가 없는 곳이 1,834곳에 달하는 것으로 나타났다. 세종시나 혁신도시와 같은 신도시에는 조성 기본계획 단계에서부터 초등학교 주변 보행공간을 고려하였지만 전국적으로는 초등학교 앞 보도가 없는 곳이 전체 초등학교의 30%나 된다. 등하교 시 초등학생들이 학교 바로 앞에서도 안전하게 걸어 다닐 수 있는 보도가 없는데 어린이보호구역으로 지정하고 보호구역 표지판을 설치하는 것이 무슨 의미가 있을까 싶었다.



초등학교 앞 통학로 점검

'학교부지를 활용한 통학로 조성'사업 추진계획 수립

초등학교 앞 보도 없는 도로를 개선하기 위하여 행정안전부에서는 전국 지자체를 통해 몇 차례 실태조사를 거쳐 보도 또는 보행공간을 설치할 수 있는 곳을 전수 조사하였고, 2018년에는 그런 곳들을 대상으로 보도를 설치할 수 있도록 지자체에 재난안전특별교부세를 집중 지원하였다. 예산을 지원받은 지자체들은 초등학교 앞 보도 없는 곳 1,834개소 중 절반에 조금 못 미치는 848곳에 보도 또는 보행공간을 설치함으로써 어린이들이 안전하게 등하교할 수 있는 여건을 만들 수 있었다.

물론 예산만 지원한다고 어려움 없이 사업이 진행되었던 것은 아니다. 지방자치단체 담당자들은 사업 추진 과정에서 많은 민원에 부닥쳐 어려움을 겪곤 했다. 보도가 없던 도로에 이를 설치하려면 차도 폭을 줄이거나 양방통행을 일방통행으로 전환하는 등 주변 주민들에게 적지 않은 영향을 끼치기 마련이다. 특히 상가앞도로인 경우 주차공간으로 활용되던 공간들이 보도로 바뀌니 손님들이 주차할 수 없어 영업에 지장이 생기는 등 반대하는 사람이 생길 수밖에 없다.

그럼에도 사업 반대 민원은 지자체 담당자들의 노력과 지역 주민들이 일정 부분 양보하여 해결되는 경우가 많았다. 보다 근본적인 문제는 도로 자체가 비좁거나 건물이 인접하여 구조적으로 보도를 내기 어려운 곳이 더 많다는 것이었다. 전국 초등학교 앞 보도 없는 도로 중 절반 이상은 예산을 지원해도 어린이 보행안전을 확보할 수 없다는 것은 해결하기 어려운 문제였다.

이를 해결하기 위해 관계기관·전문가 등과 머리를 맞댔고, 그 결과 교육활동에 지장이 없는 범위에서 학교담장이나 옹벽 등을 학교 안쪽으로 조금 이동하여 보도를 만들 수 있는 공간을 마련하고, 그 공간에 보도를 만들어 안전한 통학로를 조성하는 방안을 도출해 낼 수 있었다.

사업 추진 과정

우선 지방자치단체 담당자들로 하여금 초등학교 앞 보도 없는 도로 중 사업이 가능한 곳을 긴급 조사하도록 하였고, 그 결과 전국적으로 총 110여 곳은 학교부지를 일부 안쪽으로 이동해도 교육 활동에 지장이 없을 것으로 판단되었다. 학교부지를 안쪽으로 일부 이동하여 사업을 추진하기 위해서는 학교부지 제공 협조가 필요하였다. 학교부지는 공유재산으로서 공유재산 사용허가를 받기 위해서는 학교장의 동의가 필요하고 교육청에서의 공유재산 심의회도 통과해야 한다. 이에 따라 110여 곳에 대하여 지자체 공무원들이 해당 학교와 1차 협의를 하도록 하였다.

행정안전부에서는 학교 측에서 긍정적인 의사를 보인 40곳에 대하여 바로 협의를 거쳐 사업을 시행할 수 있도록 재난안전특교세 40억 원을 긴급 지원하였다. 나머지 지자체에서 학교와 협의를 거치지 못하였거나 학교 측에서 유보 입장을 보인 곳에 대해서는 행정안전부에서 매년 지자체에 지원하고 있는 어린이보호구역 정규 국비예산을 활용하여 다음연도인 2019년 사업에 포함하여 추진할 수 있도록 하였다.

그러나 2019년부터 본격 시행한 이 사업의 추진과정은 그리 수월하지 않았다. 교육청이나 학교가 학교부지를 안쪽으로 축소하는 데 동의하도록 설득하는 일은 당초 예상한 것보다 어려웠다. 과거 사업 추진 사례가 없다 보니 학교부지를 안쪽으로 이동한 공간을 도로의 일부인 보도로 조성하는 일이 공유재산 법령에 위배되지 않는지 살피는 것이 첫 번째 문제였다. 그러나 더 큰 문제는 학교부지가 줄어드는 것 자체에 대한 부담감이었는데, 그 이유는 지금 당장은 불필요한 것처럼 보인다 해서 앞으로도 계속 그럴 것 인지는 장담할 수 없기 때문이었다.

그러나 행정안전부뿐만 아니라 교육부도 이 사업의 필요성을 공감하고 시·도교육청의 협조를 이끌어 내도록 적극 협력하였다. 각 시·도교육청을 대

상으로 지자체에서 발굴한 사업 대상지에 사업이 시행될 수 있도록 독려했고, 행정안전부와 공동으로 지자체와 시·도교육청 담당자들을 모아 회의도 열어 사업의 필요성을 적극 설명하였다. 물론 일부 교육청에서는 반대가 매우 심했던 것으로 기억한다.

지방자치단체에서는 국비 예산을 확보해 놓은 것이라 연내 사업을 추진해야 하고 학교부지 사용허가를 받아야 하는데 교육청과 학교의 협조를 얻기가 어려워 점점 지쳐갔다. 어린이 교통안전 확보라는 목표 달성을 위하여 지자체와 교육청 및 학교 간 협의가 잘 되어 사업이 잘 추진된 곳도 많이 있었으나 교육청과 학교 측의 반대로 일부는 결국 포기할 수밖에 없었다.

대전 도마초등학교 사례

작년 말 대전 도마초등학교에서 ‘어린이들이 안전한 통학로 조성사업’ 준공식이 열렸다. 행정안전부는 2018년 6월 대전 서구 도마초등학교를 시범사업 대상으로 선정하고 학교부지를 활용한 통학로 조성사업 예산을 최초로 지원하였다. 기존 도마초등학교 주변 4면 모두에는 어린이들이 안전하게 걸어 다닐 보도가 없었다. 도로 자체가 좁아 보도를 설치할 공간도 없었다. 그러나 대전광역시와 대전 서구, 대전교육청, 도마초등학교가 학교부지를 활용한 통학로 조성 방향에 대하여 합의하였고 마침 개학기 초등학교 주변 현장 안전점검에 나선 행정안전부 재난안전관리본부장이 사업의 필요성을 인식하고 예산을 지원하여 성공적으로 사업을 마무리할 수 있었다.

사업 성공을 기념하기 위하여 준공식에 많은 인사들이 참석하여 자리를 빛냈다. 해당 지자체의 단장뿐만 아니라 정부부처 고위급 간부와 해당 지역 구 국회의원까지 모두가 바쁜 가운데도 시간을 내어 참석하였고, 어린이 교통안전 강화를 위한 사업의 성공적 완료를 기념하고 앞으로도 더욱 힘을 모을 것을 다짐하였다.

도마초등학교 통학로 설치사업은 지자체와 학교, 교육청 등 관계기관에서 ‘어린이 안전’이라는 공통의 목표를 위하여 긴밀히 협업해 성공적으로 마무리된 사례이다. 학교 옹벽을 학교 안쪽으로 이동하면서 학교 운동장이 조금 좁아질 것이라 생각했지만, 대전서구청과 대전교육청 관계자에 따르면 도마초등학교는 이 사업을 통해 학교 앞 보도를 조성할 수 있었을 뿐 아니라 학교부지도 넓어졌다고 한다. 기존에 경사졌던 학교 옹벽을 수직으로 조정하면서 기대하지 못한 학교부지 확보 효과까지 얻었다는 것이다.

앞으로의 전망과 추진방향

작년 9월 충남 아산지역의 한 어린이보호구역 내에서 횡단보도를 건너던 어린이가 지나던 차에 치여 사망하는 안타까운 사고가 있었다. 이로 인해 한동안 국가 전체가 어린이보호구역 안전 문제 논의로 뜨거웠다. 국회에서는 어린이보호구역 내 과속단속 카메라와 신호기 설치 의무화 등을 주요 내용으로 하는 「도

로교통법」 개정안(일명 ‘민식이법’)이 통과되었고, 그에 따른 국비 예산도 대폭 신규로 반영되었다. 또한 정부에서는 관계부처 합동으로 시설과 장비 확충뿐만 아니라 제도개선, 운전자 인식개선 대책 등 다양한 내용을 포괄한 ‘어린이보호구역 교통안전 강화대책’을 발표하였다. 국민들 사이에서도 어린이보호구역 안전대책과 사업 추진에 대한 관심과 기대가 한층 높아진 것을 실감하고 있다.

학교부지를 활용한 통학로 조성사업은 정부가 발표한 대책에서 중요 과제 중 하나로 포함되어 있다. 그동안은 학교에서 사용하지 않고 있던 여유부지 위주로 발굴하여 일부 활용하도록 하였지만 앞으로는 학교부지 면적이 조금 줄어들더라도 어린이들의 생명과 안전을 지킬 수 있는 통학로 조성사업을 보다 적극적으로 추진해야 할 시점이라고 생각한다.

효과적인 사업 추진을 위해서는 지방자치단체가 대상지를 발굴하여 계획하는 것보다 오히려 학교 측에서 먼저 학교 주변 위험 구간을 인지하여 해당 지자체에 개선을 요구하는 체계가 마련되는 것이 중요하다.

아직도 초등학교 앞에 보도가 없는 곳이 매우 많다. 도마초등학교 사례가 전국적으로 확산되어 적어도 학교 주변에서는 어린이들이 보다 안전하게 통학할 수 있는 환경이 빨리 구축되어야 할 것이다. 머잖은 미래에 어린이보호구역 초등학교 앞에 보도가 없어 아이들이 차량과 뒤섞여 다니는 모습을 더 이상 볼 수 없게 되기를 희망해 본다.



도마초등학교 사업 전후 사진(좌: 당초, 우: 현재)

등하굣길에 가장 위험한 부분이 무엇이라 생각하나요?

도마초 고○○ 학생 : 보행로와 차도가 구분되어 있지 않으니깐, 조금만 이탈해도 차와 교통사고가 날 것 같아요.

어린이보호구역에 무엇이 제일 필요할까요?

도마초 학부모 박○○ : 통학로가 다 보장이 되고 제한속도 규정이 완료되면, 아이들이 훨씬 안전할 수 있다고 생각합니다.