

보행자길의 체계적 관리를 위한 법제 개선 방안 연구

Legislative improvements for Integrated Management of Pedestrian Paths

남궁지희 Namgung, Jihee

최가윤 Choi, Gayoon

(a u r

연구진

연구책임	남궁지희 부연구위원
연구진	최가윤 연구원
연구보조원	안효진 조사원 최해수 조사원
외부연구진	이지은 이화여자대학교 교수 맹기돈 (사)걷고싶은도시만들기시민연대 사무처장 김남진 (사)장애물없는생활환경만들기시민연대사무국장 박미리 (사)걷고싶은도시만들기시민연대 주임

연구심의위원	염철호 선임연구위원 조영진 연구위원 성은영 연구위원 한상진 서울대학교 교수 김승남 중앙대학교 교수
--------	--

연구자문위원	강규동 한국도로교통공단 전북지부 안전시설부장 김근태 UC Davis 박사후연구원 김기연 경기도청 도로안전팀장 김종천 한국법제연구원 선임연구위원 김지엽 성균관대학교 교수 박훈태 (주)밈랩 이사 배재현 국회입법조사처 입법조사관 변완희 토지주택연구원 연구위원 변혜영 한국주택관리연구원 책임연구원 윤윤정 한국교육환경보호원 연구위원 이동윤 한국교통연구원 주임연구원 이선재 서울대학교 선임연구원 전우훈 한국건설기술연구원 연구위원 최이명 두리공간연구소 부소장 홍주희 태승알앤디 대표
--------	--

- (연구 배경) 보행자길의 체계적 관리를 위해 관련 규정의 통합 정비 필요
 - 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」에 ‘보행자길’은 다양한 유형의 보행공간을 연속적, 체계적으로 관리하기 위한 개념으로 도입되었으며, 도로와 도로 외 영역에 조성되는 다양한 보행공간을 포함함
 - 보행자길 관련 법령에는 보행자길을 체계적으로 조성, 관리하고 보행자의 통행권을 보장하기 위한 각종 제도적 수단과 근거들을 마련하고 있음
 - 그러나 포괄적인 개념에 비해 실무적인 관리대상과 범위를 확정하기 어렵고, 상이한 유형 간 통합 관리를 위한 실질적인 수단과 효력이 미흡하여 보행안전 관리와 보행권 보장의 사각지대 발생
 - 보행 정책의 사회적, 제도적 기반이 확대되고 관련 제도와 인프라가 순차적으로 정비되는 흐름 속에서, 현행 보행자길 제도의 내실화, 합리화 방안에 대해 전반적인 점검과 조율 필요
- (연구목적) ‘보행자길’을 중심으로 보행안전법과 관련 법·제도의 개선방안 제시
 - 보행환경 개선과 보행권 강화를 위한 제도적 변화의 연장선상에서, 다양한 보행공간을 아우르는 연속적, 통합적, 체계적 관리 방안을 수립하기 위해 ‘보행자길’의 개념과 관련 규정을 전반적으로 재정비하고자 함
 - 보행안전 사각지대를 더욱 촘촘하게 보호하기 위해 제도적인 측면의 과제와 대안을 제안하는 한편, 제도 개선의 필요성과 방향을 뒷받침하는 근거를 함께 제시하고자 함

- (연구내용) 본 연구는 다음 세 가지 안전을 중심으로 수행
 - 보행자길의 개념과 유형 : 현행 규정에서 누락 및 상충 지점 검토하여 연속성과 실효성 측면에서 대안 제시
 - 보행자길 이용주체와 통행권 : 보행권 보장의 사각지대를 점검하여 보행권 보장 강화 방안 제시
 - 보행자길 조성 및 관리 수단 : 현행 안전관리체계의 실효성을 보완하여 유형별 특성에 맞는 제도적 수단 제시
- (연구방법) 문헌 및 제도 고찰, 관련 데이터와 사례분석을 통해 제도개선의 필요성과 근거, 주요 쟁점과 개선방향을 도출하고 이에 대응하는 개선방안 도출
 - 보행자길의 개념과 유형, 이용주체와 통행권, 관리체계와 수단에 대한 현행 제도 규정의 미비점 검토 : 현행 법령에서 누락되어 있지만 체계적인 안전관리가 필요한 부분, 제도적 수단이 마련되어 있지만 잘 작동하지 않는 부분, 구조적으로 불합리하거나 미흡한 부분, 관련 법령이나 조항 간 상충으로 조율이 필요한 부분 등 주요 현안과 쟁점을 도출
 - 보행자길 세부 유형별로 실제 조성, 이용 및 관리 현장에서 나타나는 구체적인 문제들을 확인하고 쟁점과 현안 발굴,
 - 이를 보완, 반영할 수 있는 현행 제도의 개선안을 도출, 관계기관 의견수렴과 전문가 검토, 자문을 통해 보완
- (연구결과) 보행자길 정의규정, 통행규정, 관리규정을 중심으로 관련 제도개선의 방향, 과제 및 개정(안) 제시
 - (정의규정) 현행 정의규정의 연속성과 일관성을 보완하고, 보행자길의 유형을 시설 및 관리특성에 따라 도로와 도로 외, 복합형 보행자길로 구분하고, 분류에 따라 관련 규정을 차등 적용하는 개정안 제시
 - (통행규정) 보행안전법과 도로교통법의 통행권 관련 조항 검토, 도로 외 보행자길에 대한 안전 관리 규정의 지정 및 운영 근거 마련, 불완전한 보차분리구간에서 보행자우선도로 지정을 통한 보행권 사각지대 보장 방안 제안
 - (관리규정) 보행자길 네트워크 통합관리를 위한 근거 조항 신설, 도로 등 시설 형식 결정 시 보행권 관점에서 영향과 대안에 대한 검토 절차 보완, 대표적인 복합형 보행자길에 해당하는 [통학로] 및 [걷는 길]의 지정 및 조성 근거 조항 신설 제안

- (연구의 시사점) 본 연구는 여러 유형의 시설과 관리주체를 아우르는 연속적이고 통합적인 관리체계를 강화한다는 관점에서 보행자길 개념의 실효성 강화 방안을 모색
 - 법령과 실태, 유형별 쟁점이나 유형간 우선순위를 다각도로 검토하고, 전반적인 관리체계 차원에서 절충과 균형, 선택과 집중이 필요한 지점을 도출
 - 특히 실무적 작동가능성에 중점을 두고, 관련 업무의 범위를 명확히 하면서도 공간적, 행태적 관점에서 보행안전과 보행권의 사각지대를 더욱 촘촘히 보장할 수 있도록, 관련 제도의 내실화, 효율화 방안을 제시하고자 하였음
- (후속과제) 보행자길 관련 제도 개선의 현안과 과제에 대한 후속 논의 필요
 - 보행자길에 대한 전반적인 현안과 쟁점, 과제들을 도출하였으며, 제안된 내용 중에는 단기적인 개정 현안 외에 중장기적인 논의가 필요한 사항까지 함께 검토하였음
 - 보행자길 정의안 외에 나머지 현안, 차마통행규정 구체화, 네트워크 통합관리 체계 구축, 복합형 보행자길 조성 수단 마련, 보행영향평가(가칭) 도입 등은 구체적인 대안보다 방향 제시에 해당하는 내용들로, 관련 후속연구를 통해 핵심적인 내용들을 구체화할 필요가 있음
 - 향후 본 연구 성과의 법제화 및 관련 제도의 실질적 개선을 위하여 관련 주무부처 및 관계기관과 지속적 협의, 분야별 전문가들과 연대, 사회적 공론화 등의 다각적, 지속적인 후속 조치 필요

주제어

보행자길, 보행안전, 보행권 보장, 보행네트워크, 관리체계

차 례

CONTENTS

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경	1
2) 연구의 목적	6
2. 연구의 내용 및 방법	7
1) 연구의 내용	7
2) 연구의 방법	7
3) 연구의 흐름	10
3. 선행연구 검토 및 차별성	11
1) 보행자를 위한 제도개선 방안 관련 선행연구	11
2) 보행공간 확보와 관리 및 개선방안에 관한 연구	14
3) 선행연구와의 차별성	17
제2장 보행자길 관련 제도 현황과 쟁점	19
1. 보행자길 도입 배경과 개념 고찰	19
1) 보행자길의 도입 배경	19
2) 보행자길의 개념적 특성	23
2. 보행자길 관련 현행 규정	29
1) 보행자길 정의와 유형 관련 규정	29
2) 보행자길의 이용주체와 통행권에 관한 규정	43
3) 보행자길의 조성 및 관리수단에 관한 규정	54
3. 보행자길 관련 입법 동향	65
1) 보행 관련 자치조례 제정 현황	65
2) 보행안전법 개정안 발의 현황	70

차례

CONTENTS

3) 보행자길 관련 입법 동향 검토 결과와 시사점	71
4. 소결 : 현행 제도의 한계와 쟁점	72
제3장 보행자길 현황과 문제점	77
1. 보행안전과 보행권 침해 요인	77
1) 분석의 전제와 기준	77
2) 민원, 사고 및 언론 보도 동향	79
3) 고충민원 해결사례 분석	94
4) 소결 : 보행안전과 보행권 침해 요인	108
2. 보행자길 조성 및 관리 현황	110
1) 보행자길 관리체계의 특성	110
2) 보행자길 유형별 현황과 문제점	114
3) 소결 : 보행자길 조성 및 관리 현황과 제도개선 방향	153
제4장 보행자길 관련 제도 개선 방안	161
1. 제도 개선을 위한 현안과제 검토	161
2. 보행자길 분류와 및 관리체계 개편(안)	164
1) 보행자길 유형 통합 분류 기준(안)	164
2) 유형별 관리 방안	169
3. 보행자길 정의 규정	180
1) 보행자길 정의 규정 개정(안)	180
4. 보행자길 통행규정 개정안	183
1) 보행자와 차마의 개념 정의	183
2) 보행안전법에서 보행자 보호 규정 강화	184

차 례

CONTENTS

3) 불완전한 보차분리도로에서 보행자 보호 강화	185
4) (대안2) 도로교통법에서 보행자 전폭 통행 허용/보행자 보호 의무 장소에 추가	186
5. 보행자길에 대한 정비 및 관리수단 강화	189
1) 보행자길 네트워크 통합관리 기반 구축	189
2) 복합형 보행자길 특성에 맞는 조성 및 관리수단 신설	192
3) 보행자길 신규 조성 시 유형 간 연계 검토 강화	193
 제5장 결 론	 199
1. 연구 결과	199
2. 연구의 시사점 및 후속과제	201
 참고문헌	 203

표차례

LIST OF TABLE

[표 1-1] 보행안전과 보행권 강화 관련 최근 주요 법령 개정 동향	3
[표 1-2] 보행 관련 제도개선 협의체와 의견수렴 현황	8
[표 1-3] 분야별 전문가 자문 현황	9
[표 1-4] 보행자를 위한 제도 개선에 관한 선행연구 검토 결과	12
[표 1-5] 보행자길 유형별 실태와 개선방안에 관한 선행연구 검토 결과	15
[표 2-1] 보행안전법 제정을 위한 규제 영향 분석 내용	21
[표 2-2] 보행자길 관련 어휘 비교	27
[표 2-3] 보행자길의 세부유형별 정의 형식과 속성 비교	29
[표 2-4] 보행자길 관련 법령의 주요 내용	34
[표 2-5] 보도와 보행공간의 정의와 기준	35
[표 2-6] 보도 여부에 대한 질의사항	36
[표 2-7] 도로 외에 조성되는 보행공간 관련 규정	39
[표 2-8] 기타 시설 내 조성되는 보행공간 관련 규정	41
[표 2-9] 보행자길에서 보행자와 차마의 통행 규정	44
[표 2-10] 도로교통법의 보행자 통행권 규정	48
[표 2-11] 보도 유무에 따른 차이	49
[표 2-12] 보행자의 횡단 중 사고에 대한 과실비율	51
[표 2-13] 보행자길 관련 업무 - 국가 및 지자체 대상	54
[표 2-14] 보행자길 관련 업무 - 사업자 대상	56
[표 2-15] 보행자전용길 관련 규정	57
[표 2-16] 보행자전용길과 보행자전용도로 비교	58
[표 2-17] 보행자우선도로 관련 법령 비교	59
[표 2-18] 보행자길 조성 및 관리수단의 특성	63
[표 2-19] 보행자길 관련 조례 제정 현황	66
[표 2-20] 현행 제도의 문제점과 개선방향	72
[표 3-1] 민원의 정의와 유형	79
[표 3-2] 안전신문고의 분야별 신고건수(2022)	80
[표 3-3] 최신 민원 부문별 상위 키워드 현황	82

표차례 LIST OF TABLE

[표 3-4] 보행자교통사고 발생장소별 구성비(2023)	85
[표 3-5] 도시지역 도로특성에 따른 사고위험도 비교	87
[표 3-6] 보행자 관련 기사 주요 키워드(2021-2023)	88
[표 3-7] 속성 유효 키워드(상위 10건)	89
[표 3-8] '보행자'와 '참사' 관련 기사에서 추출한 사고목록과 키워드	90
[표 3-9] 고충민원 해결사례 분석의 대상	95
[표 3-10] 사례별 카드 작성 양식과 예시 - 사례번호 1	96
[표 3-11] 고충민원 해결사례 통합목록	97
[표 3-12] 입체보행시설 관련 사례	99
[표 3-13] 도로 외 보행로 관련 사례 - 대규모 단지 및 녹지 관련	101
[표 3-14] 도로 외 보행로 관련 사례 - 시설 및 규제 관련	102
[표 3-15] 횡단시설 관련 사례	104
[표 3-16] 도로 외 보행로 관련 조정 사례	105
[표 3-17] 보행안전과 보행권 침해 요인 분석 결과 종합	108
[표 3-18] 보행자길 유형별 조성 및 관리주체	110
[표 3-19] 서울시 자치구별 보도충돌현황 데이터 예시(2023년)	114
[표 3-20] 서울시 보도 세부현황 데이터 예시(2023년)	114
[표 3-21] 도로 폭원별 보차분리 현황(서울시 강남구 사례)	122
[표 3-22] 서울시 횡단보도 설치 현황 데이터 예시	123
[표 3-23] 서울시 지하보도 및 보도육교 현황 데이터 예시(2023년)	123
[표 3-24] 보행자전용도로 표준데이터 예시	125
[표 3-25] 서울시 보행자우선도로 데이터 예시	126
[표 3-26] 도시·군계획시설 결정 현황(시설별)	127
[표 3-27] 서울시 주요 공원현황 데이터 예시	128
[표 3-28] 단지 내 도로의 교통안전에 관한 규정	133
[표 3-29] 아파트 단지 내 도로의 교통안전시설 개선 사례와 쟁점	134
[표 3-30] 어린이보호구역 지정현황	138
[표 3-31] 전국길관광정보표준데이터 예시	141

표차례

LIST OF TABLE

[표 3-32] 보행자길 유형별 특성과 문제점	153
[표 3-33] 보행자길 유형별 제도개선의 쟁점	155
[표 3-34] 보행자길 관련 제도개선의 현안 과제	159
[표 4-1] 제도 개선의 현안과 과제	161
[표 4-2] 보행자길 관리체계의 쟁점별 검토 결과 종합	163
[표 4-3] 도로 외 보행자길의 차마 통행과 시설 특성	166
[표 4-4] 보행자길의 통합 분류 기준(안)	168
[표 4-5] 보행자길의 유형별 특성과 고려사항	171
[표 4-6] 보행자길 정의 규정 개정 범위에 따른 대안 비교	180
[표 4-7] 대안 2. 보행자 전폭 통행 허용/보행자 보호 의무의 장소에 추가: 「도로교통법」 개정안 ①	186
[표 4-8] 대안 2. 보행자 전폭 통행 허용/보행자 보호 의무의 장소에 추가: 「도로교통법」 개정안 ②	186
[표 4-9] 대안 3. 보도 인정 여부와 예외에 대한 기준 제시: 「도로교통법」 개정안	187
[표 4-10] 대안 4-①. 보도 설치 구간에 보행자우선도로 중복 지정 허용: 「보행안전법」 개정안	188
[표 4-11] 대안 4-②. 보도 설치 구간에 보행자우선도로 중복 지정 허용: 「보행안전법」 개정안	188
[표 4-12] 안전정보 통합관리 대상시설(보행자길 관련)	191
[표 4-13] 재난안전법 상의 안전관리 규정	191
[표 4-14] 보행환경 증진방안 제출 대상 비교	194
[표 4-15] 교육환경평가 기준	196

그림차례 TABLE OF FIGURES

[그림 1-1] 연구의 흐름	10
[그림 2-1] 도로교통법 상 도로와 보행자길의 개념 비교	24
[그림 2-2] 도로교통법 상 도로의 포함 범위	25
[그림 2-3] 보행자길 관련 스마트 어휘 목록	26
[그림 2-4] 보행자길 관련 시설-법령 관계도	32
[그림 2-5] 보행공간 분리 방법의 예시	36
[그림 2-6] 보도와 보행자의 개념	43
[그림 2-7] 보차미분리도로의 길가장자리구역 예시	53
[그림 3-1] 보행안전 사각지대 분석의 구조	78
[그림 3-2] 교통사고 사망자 발생 추세	83
[그림 3-3] 전국 및 시군구 단위 보행 안전 지표 개선 추이(2017-2022)	84
[그림 3-4] 불완전한 보차분리 구간의 예시	116
[그림 3-5] 보도와 차량진출입로 처리 방식	119
[그림 3-6] 대지 내 조성되는 보행공간 관련 정보	136
[그림 3-7] 숲길 관련 정보	142
[그림 3-8] 걷기여행길 관련 정보	142
[그림 3-9] 생활도로에서 보행공간 운영 개선이 필요한 유형	147
[그림 4-1] 보행자길 유형과 관련 시설 검토 결과	164
[그림 4-2] 가상의 보행환경 배치도	169
[그림 4-3] 유형1 - 보차분리도로 특성	172
[그림 4-4] 유형 2- 불완전분리도로 특성	174
[그림 4-5] 유형 3 - 보차미분리구간 특성	175
[그림 4-6] 유형 4 - 도로 외 보행자길 특성	177
[그림 4-7] 유형5: 복합형	179
[그림 4-8] 생활안전지도의 도로시설 관련 정보	189

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적
 2. 연구의 내용과 방법
 3. 선행연구 검토 및 차별성
-

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

□ 보행안전과 편의증진의 관점에서 기존 제도와 인프라 정비를 위한 노력 지속

- 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」 제3조에서는 ‘쾌적한 보행환경에서 안전하고 편리하게 보행할 권리’를 모든 국민의 기본적인 권리로, 이를 보장하는 것을 국가와 지자체의 기본 책무로 규정
 - 「제1차 국가보행안전 및 편의증진 기본계획(2022-2026)」에서는 ‘안전하고 걷기 좋은 보행 중심 사회 실현’을 위해 ‘교통안전 관련 제도, 인프라, 문화 전반을 보행자 중심으로 패러다임 전환’을 선언하고, 보행 중 교통사고 사망자를 연평균 11%씩 감축하여 OECD 평균 수준에 도달하겠다는 목표를 설정
- 이와 같은 정책적 배경에서, 기존의 제도와 시설 기준 가운데 보행자의 관점에서 불리하거나 위협하게 작용하는 조항들을 점진적으로 발굴하여 개선
 - 최근 주요 법령 개정 내용을 살펴보면[표 1-1], 보행권의 실질적 보장, 보행약자와 사각지대 보호, 보행정책 추진기반 강화 등 정책 기조의 전환이 관련 제도의 가시적 변화로 나타나는 경향을 보임
 - 안전속도 5030 정책을 비롯하여 스쿨존 주정차나 음주운전 규제 강화, 우회적

일시정지, 보행자우선도로 제도화, 어린이보호구역 실태조사 의무화 등 안전 관련 규제와 시설, 관리기준이 전반적으로 강화되는 추세

[표 1-1] 보행안전과 보행권 강화 관련 최근 주요 법령 개정 동향

법	개정	시행	개정 내용
보행안전법	2022.1.	2022.7.	- 보행자우선도로의 개념 정의, 지정 및 조성기준 제시
	2020.12.	2021.6.	- 국가기본계획수립, 보행안전지수 도입, 법정 연구센터 지정 등 보행정책 추진체계 정비
도로교통법	2024.3	2024.9	- 자율주행자동차 운전자 준수사항
	2024.1.	2024.7.	- 모바일 운전면허 발급, 어린이 보호구역의 장치로서 방호울타리 신설
	2023.10.	2024.10	- 음주운전 방지장치 정의, 운전자 등의 준수사항 신설
	2023.4	2023.10	- 실외이동로봇에 대한 정의, 운송자의 의무 신설
	2023.1.	2023.7.	- 고령운전자 표지 부착
			- 보호구역 통합 관리 시스템 구축 운영
			- (시행규칙) 교차로·횡단보도 우회전 차량의 보행자 보호 의무화, 우회전 신호등 설치기준 마련
	2022.1.	2022.7.	- 보행자우선도로와 회전교차로 정의 신설 및 통행방법 규정, 횡단보도 앞 일시정지 의무, 보행자우선도로와 도로 외의 장소에서 보행자 보호의무 강화
	2021.10.	2022.4.	- 보행자 정의와 어린이보호구역 지정 대상 확대, 보차미 분리도로에서 보행자 우선권 보장 및 보행자보호의무 강화 , 자율주행 및 외국면허 관련 사항 규정
	2023.8	2024.8.	- 단지내도로의 범위에 「고등교육법」에 따른 학교 내 통행로 포함
교통안전법	2024.1.	2024.7.	- 지자체 교통안전기본계획 의견수렴 절차 보완
	2023.4.	2024.4.	- 단지내도로 설치관리자의 실태점검 요청, 중대사고 발생 시 자료요청의 근거 마련
			- 교통행정기관의 교통안전업무 담당 공무원과 교통시설 설치·관리자의 전문성 및 직무능력향상을 위해 정기 교통안전전문교육 의무화
	2023.8	2024.2.	- 국가교통안전기본계획에 고령자, 어린이 등 교통약자 교통사고 예방에 관한 사항을 포함하도록 명시
	2021.7	2021.10	- 여객 및 화물 운송사업용 차량에 운행기록장치 및 차로이탈경고장치 의무 장착 제도의 실효성 확보를 위해 조사 및 단속 권한 부여, 과태료 부과조항 마련
	2020.6	2021.1	- 어린이통학버스 안전운행 대책강화(운행기록장치 장착 의무화)

출처: 법제처(law.go.kr)에서 법령별 연혁과 제·개정이유서를 토대로 연구진 작성

- 기본적인 보행권 보장과 보행안전의 중요성에 대한 사회적 공감대나 제도적 수용 기반 면에서 상당한 진전이 이루어짐
 - 특히 지난 2021년 10월 도로교통법 개정을 통해 중앙선이 없는 보차미분리도로에서 보행자의 통행권과 보호 의무가 강화된 것에 이어, 2022년 1월 보행안전법과 도로교통법이 개정되며 보행자우선도로에서 실질적으로 보행자의 우선권을 보장해줄 수 있는 법적 근거가 마련
 - 기존에는 보행자가 보도 및 길가장자리구역, 또는 길가장자리로만 통행하도록 규정되어 있어 보행자의 통행권을 과도하게 제한하는 문제가 지적되어 왔는데 (오성훈 외, 2014; 김승남 외 2015; 오성훈 외 2016), 관련 조항의 개정은 보행권의 제도적 확장이라는 관점에서 중요한 의미를 가짐
- 달라진 제도가 기존 시설이나 환경, 여러 쟁점들과 상충하는 지점에 대하여 전반적인 점검과 조율이 필요한 시점
 - 구체적인 현안을 중심으로 관련 법령들이 동시다발적으로 개정되는 흐름 속에서, 통행권과 통행방법에 대한 규정의 변화는 필연적으로 보행자와 다른 이용자들의 관계, 보도와 다른 보행공간과의 관계에 연쇄적인 영향을 초래
 - 특히 보행자길의 유형별로 상대적인 안전성이나 취약성에 대한 판단 기준과 우선순위가 달라질 수 있으며, 이에 따라 기존에 바람직한 것으로 간주되어 왔던 시설 기준이나 설계요소, 기법 등에 대해서도 재고할 필요

□ 보행자길의 체계적 관리를 위해 관련 규정의 통합 정비 필요

- 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」에 ‘보행자길’이라는 포괄적 개념 도입
 - 일반적인 보도 뿐 아니라 길가장자리구역이나 횡단보도, 통학로, 탐방로, 산책로 등에 이르기까지 ‘보행자의 통행을 위한 장소’를 아우르는 광의적 개념
 - 보도의 유무나 법정 도로 여부, 소관 법령이나 관리주체의 차이를 넘어 다양한 유형의 보행공간을 통합적, 연속적으로 다룰 수 있게 되었음

보행안전 및 편의증진에 관한 법률 [시행 2023. 9. 15.] [법률 제19234호, 2023. 3. 14., 타법개정]

제2조(정의)

1. “보행자길”이란 보행자(유모차 및 행정안전부와 국토교통부의 공동부령으로 정하는 보행보조용 의자차를 포함한다. 이하 같다)의 통행을 위한 장소로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

가. 「도로교통법」 제2조제10호에 따른 보도

나. 「도로교통법」 제2조제11호에 따른 길가장자리구역
 다. 「도로교통법」 제2조제12호에 따른 횡단보도(이하 “횡단보도”라 한다)
 라. 「도로교통법」 제2조제31호에 따른 보행자전용도로
 마. 「자연공원법」 제2조제5호에 따른 공원구역 및 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 도시공원 안에서 보행자의 통행에 제공되는 장소
 바. 「향만법」 제2조제5호라목에 따른 향만친수시설 중 보행자의 통행에 제공되는 장소
 사. 지하보도, 육교, 그 밖의 도로횡단시설
 아. 그 밖에 통학로, 탐방로, 산책로, 등산로, 숲체험코스, 골목길 등 불특정 다수의 보행자가 통행할 수 있도록 공개된 장소

• 보행안전법에서 보행자길을 체계적으로 조성, 개선, 관리하고 보행권을 보장하기 위한 여러 제도적 수단 마련

- 보행안전법에 따른 법정 실태조사(제6조)의 주요 내용으로 관할 지역의 보행자길에 대하여 ‘보행자길에 설치된 안전시설 및 관리현황, 보행자길에서 통행을 방해하거나 보행자의 안전을 위협하는 시설물 및 적치물 현황’ 등을 조사해야 하며, 지역계획을 수립할 때 ‘보행자길 신설, 단절된 보행자길의 연결 등 보행자길 조성’에 관한 사항을 포함(제7조의2)하도록 규정하고 있음
- 보행자길에서 안전하고 편리하게 통행할 수 있는 환경을 조성하는 것을 국가와 지방자치단체의 책무로 명시(제4조)하고 보행자길에서 보행자 통행의 우선권을 보장(제22조)하고, 지역기본계획(제7조의2)이나 보행환경개선사업계획(제10조), 개발사업 시 보행환경 증진방안(제20조) 등에 보행자길 관련 내용을 반영하도록 명시
- 그밖에 조향으로 보행안전 및 편의증진시설 설치(제15조), 노상주차장 설치 시 보행자길 확보(제21조), 공공시설물 통합설치협약(제23조), CCTV 설치(제24조), 공사 중 보행자를 위한 안전조치 의무(제25조) 등이 보행자길을 대상으로 적용됨

• 그러나 보행자길에 대한 관리체계가 제대로 작동하지 않고 있음

- 다양한 보행공간을 연속적, 체계적으로 관리하기 위해서는 먼저 보행자길의 현황을 정확히 파악해야 하고, 그에 적합한 개선 및 관리수단의 적용 필요
- 실태조사의 경우 ‘전수조사 또는 표본조사’로 실시한다는 규정(시행령 제2조 제1항) 때문에 지자체 재량에 따라 조사대상과 범위가 유동적이며,
- 지자체 단위에서 조사기준과 결과의 일관성과 구체성, 호환성이 떨어짐에 따라 전국 단위의 현황 또한 파악하기 어려운 구조

- 이에 지난 21대 국회에서 유효폭 미달 보도 현황에 대한 전수조사를 의무하고 개선 조치를 강화하는 내용의 법률 개정안 발의(의안번호 2107514)
- 제1차 국가기본계획(행정안전부, 2022b)에서는 보행자길 보행환경에 대한 전수조사 추진 방침이 제시됨

보행안전 및 편의증진에 관한 법률 일부개정법률안

의안번호 2107514, 김미애 의원 대표 발의(2021.1.20.)

- 유효폭 미확보 보도 현황에 대한 전수조사, 유효폭 미달 보행자길 개선에 관한 사항 규정
- 소관위 심사 중 제21대 국회 회기 종료로 폐기
- 차기 국회에서 기존 발의 법안의 유효성 점검, 재상정 여부 논의 필요

제1차 국가보행안전 및 편의증진 기본계획(2022-2026)

[추진과제 4-1-1] 보행자길 보행환경 전수조사 추진

- 보행 정책 및 보행환경 개선의 추진 기반이 되는 보행자길의 현황(보도 유무, 보도 유효폭 등)에 대한 전국적 조사·관리 미흡
- 보도현황, 유효폭 등 전국 보행자길 보행환경에 대한 전수조사 추진
- 보행 안전성·편리성·쾌적성 등을 고려해 조사항목을 선정하고, 단계적 전국 보행환경 조사를 위한 계획 수립 및 추진방안 연구

- 법령에서 규정하고 있는 보행자길의 정의가 모호하기 때문에, 실질적인 조사 및 관리의 대상 범위를 확정하기 어려움
 - ‘그밖에 불특정 다수의 보행자가 통행할 수 있도록 공개된 장소’라는 표현에는 완전히 사적(private)이거나 정적(stationary)인 경우를 제외하면 거의 대부분의 공간이 포함될 수 있음
 - 보행자길이 열린집합에 가까운 개념이 되면, 모든 보행자길에 대해 전수조사를 수행한다는 것은 사실상 불가능함
- 전수조사 대상을 ‘보도’로만 한정하더라도 “어디까지 보도로 볼 것인가”의 문제에서 자유롭지 않음
 - 실무적 관점에서 조사대상을 ‘보도’ 등 일부 유형으로 한정하는 절충안을 제시할 수 있으나,
 - 단차 없는 길가장자리구역, 사유지 내 조성되는 보행공간 등, 조사 현장에서 보도에 해당하는지 여부를 판단하기 애매한 공간이 많음
 - 또한 보도는 전체 보행자길의 일부에 불과하며, 보행자길의 조사, 계획 및 관리

체계가 보도를 위주로 강화될수록, 보도가 아닌 나머지 공간에서의 보행안전에 대해서는 상대적으로 소홀해질 우려

- 보행자길 개념의 도입 취지나 잠재력을 고려한다면 ‘보도’뿐만 아니라 ‘보도 외 보행공간’을 어떻게 연속적으로 다룰 것인지가 매우 중요
- 보행자길의 정의, 범주, 유형 구체화의 필요성
 - 보행자길에 대한 체계적인 관리방안을 도입하기에 앞서, 보행자길의 개념적, 실제적 범위에 어디까지를 포함할 것인지, 어떤 범주와 유형으로 구분할 수 있을지에 대해 합리적이고 구체적인 기준이 필요
 - 우리가 어떤 시설이나 공간을 ‘보행자길’의 하나의 유형으로 규정한다는 것은, 보행안전법에 마련된 각종 규정의 적용대상이자 보행안전 관리체계의 일부로 인정한다는 것을 의미
 - 이를 위해 현재 ‘보행자길’이라는 개념이 어떤 이점과 맹점을 가지고 있으며, 그것이 실제 어떻게 작동하고 있는지에 대한 이해가 선행될 필요

2) 연구의 목적

- ‘보행자길’을 중심으로 보행안전법 및 관련 법·제도의 개선방안을 제시
 - 보행환경 개선과 보행권 강화를 위한 제도적 변화의 연장선상에서, 다양한 보행공간을 아우르는 연속적, 통합적, 체계적 관리 방안을 수립
 - 보행안전 사각지대를 더욱 촘촘하게 보호하기 위해 제도적인 측면에서 고려해야 할 쟁점과 과제들을 도출하는 한편, 제도 개선의 필요성과 방향을 뒷받침하는 근거와 대안을 제시
 - 현행 법령에서 누락되어 있지만 체계적인 안전관리가 필요한 부분과, 관련 법령과 상충하여 조율이 필요한 부분, 제도적 수단이 마련되어 있지만 잘 작동하지 않는 부분을 중심으로 실제 현장에서 나타나는 문제점들을 확인

2. 연구의 내용 및 방법

1) 연구의 내용

본 연구는 보행자길의 개념과 유형, 이용주체와 통행권, 관리체계와 수단에 대한 현행 제도 규정의 미비점을 검토하고, 실제 보행자길의 조성, 관리 및 이용 현장에서 표출되는 문제점을 중심으로 쟁점과 현안을 발굴한 후, 이를 보완, 반영할 수 있는 현행 제도의 개선안을 제시하였다.

연구의 방향과 범위는 크게 다음 세 가지 안전에 중점을 두고 수행하였다.

- 보행자길의 개념과 유형
: 현행 규정에서 누락 및 상충 검토 → 연속성과 실효성 측면에서 대안 제시
- 보행자길 이용주체와 통행권
: 보행권 보장의 사각지대 점검 → 보행권 보장 강화 방안 제시
- 보행자길 관리체계와 수단
: 유형별 특성과 관리실태 점검 → 세분화된 관리방안 제시

2) 연구의 방법

□ 문헌 및 제도 고찰

- 보행자길과 제도개선 관련 선행연구 고찰
- 보행자길 관련 현행 제도 : 보행안전법과 유관 법령 검토
- 관련 문헌 및 통계 자료 분석

□ 보행자길 현황 및 문제점 분석

- 보행자길 조성 및 관리 현황에 관한 공공데이터와 정책 자료 분석
- 보행안전과 보행권 침해의 문제점 진단을 위한 정량적, 정성적 자료 분석
: 관련 민원, 사고, 언론 보도 및 고충민원 해결 사례에 대한 내용분석

□ 정책연구 네트워크를 활용한 의견수렴

- 국가보행환경정책연구센터에서 자체 수행한 조사 결과와 데이터베이스 활용
- 지자체나 관계기관 현장점검과 질의 회신, 의견조회를 통해 축적된 자료
- 정책연구(실무)협의회, 포럼, 세미나 등 주제별 정책 공론화 과정을 통해 도출된 관계기관 의견, 정책수요와 유의사항 반영

[표 1-2] 보행 관련 제도개선 협의체와 의견수렴 현황

구분		주최 및 참여기관	일시/기간
실무 협의	정책연구(실무)협의회	행정안전부(안전개선과) 건축공간연구원 보행환경정책연구센터	수시 협의
	안전한보행환경개선사업 민관합동 현장점검	행정안전부(안전개선과), 한국도로교통공단, 한국교통연구원, 건축공간연구원 등	연 1~2회
	보행자우선도로 활성화 협의체	행정안전부, 관계기관 및 지자체	연 1~2회
	생활권 보행환경 종합정비사업 실무협의 및 컨설팅	행정안전부, 지자체 및 전문가 자문단	수시 협의
공론 화	보행안전국제세미나	행정안전부, 건축공간연구원, 한국교통연구원, 손해보험협회 공동 주최	연1회 (2016~)
	보행공정포럼	건축공간연구원, 한국도시설계학회 공동 주최	연4회
의견 수렴	지자체 보행데이터 현황 및 수요조사	건축공간연구원 (지자체 보행업무 담당자 111명 대상)	2021
	보행업무편람 개정안에 대한 관계기관 의견조회	행정안전부 (관계기관 및 지자체 대상)	2022
	보도 이용자 인식조사	건축공간연구원 (일반 시민 1,140명 대상)	2022
	보행도시 정책 관련 인식 조사	건축공간연구원 (전문가 명 및 담당자\ 명 대상)	2022
	보행안전지수 지자체 컨설팅, 개별조회 및 의견수렴	건축공간연구원 (광역 및 기초지자체 담당자 대상)	2023

출처: 연구진 작성

□ 전문가 자문 및 실무협의

- 보행자길의 유형별 관리실태와 문제점, 분류 및 관리체계 최적화 방안에 대한 분야별 전문가 의견수렴
- 지자체 보행정책 관련 실무자 면담 : 관리주체 관점에서 실효성 및 개선방안에 관한 경험과 요구사항 도출
- 법령 개정안의 내용 및 형식적 검토를 위한 법제 분야 전문가 자문 실시

[표 1-3] 분야별 전문가 자문 현황

쟁점 및 현안	전문가 및 참여대상	전문분야/키워드
제도 개선 방안 검토	성균관대학교 김지엽 교수	법제
	한국법제연구원 김종천 선임연구위원	법제
	국회입법조사처 배재현 입법조사관	법제
	서울대학교 한상진 교수	교통
	중앙대학교 김승남 교수	도시
유형별 특성 및 고려사항	한국건설기술연구원 전우훈 연구위원	보도
	서울연구원 박대근 연구위원	보도
	(주)미래랩 박훈태 이사	이면도로
	한국교통연구원 이동운 주임연구위원	지방부도로
	한국주택관리연구원 변혜영 책임연구위원	단지 내 도로
	한국교육환경보호원 윤윤정 연구위원	통학로
	건고싶은도시만들기시민연대 맹기돈 사무처장	통학로, 둘레길
보행자길 관리실태와 쟁점	경기도청 김기연 도로안전팀장	지자체
	태승알앤디 홍주희 대표 (전 서울시청 교통전문관)	지자체
	한국도로교통공단 전북지부 강규동 안전시설부장	교통안전시설
	토지주택연구원 변완희 연구위원	교통안전, 모빌리티
	한국도로협회 윤재용 도로교통연구실장	실태조사
	내일이앤씨 이진각 도로교통안전연구소장	실태조사
	두리공간연구소 최이명 부소장	보행행태
	서울대학교 이선재 선임연구위원	보행행태
	이화여자대학교 이지은 교수	보행네트워크
	UC Davis김근태 박사후연구원	보행네트워크

출처: 연구진 작성

3) 연구의 흐름



[그림 1-1] 연구의 흐름

3. 선행연구 검토 및 차별성

1) 보행자를 위한 제도개선 방안 관련 선행연구

□ 주요 선행연구

- 오성훈 외(2014)는 새롭게 도입된 보행자우선도로의 제도적 한계를 지적하며, 물리적 시설과 환경의 변화 외에 실질적인 보행자의 우선권을 보장해줄 수 있는 제도적 개선이 뒷받침되어야 함을 제안
- 김승남·손동필(2015)은 보행권 보장과 보행정책 추진체계, 세부시책의 적용 관점에서 보행안전법의 한계를 검토하여 전면 개정안을 제시
 - 주요 개정사항으로 보행자를 위한 특수도로 개념의 법제화, 국가기본계획과 중앙 및 지역 위원회 설치, 정책성과 평가도구를 위한 지수 신설, 보행환경연구 센터의 지정 및 운영 방안 등을 제안
- 오성훈 외(2016)에서는 원활한 차량 소통을 위해 보행자의 통행방법을 과도하게 제한하는 현행 제도의 문제점을 지적하고, 도로교통법을 중심으로 보행자우선도로 및 보차혼용도로에서 보행자의 우선권, 횡단권을 강화하는 개정 방안을 제시
- 성낙문 외(2019)는 생활도로 교통사고와 행태 특성 분석을 바탕으로 교통안전 개선을 위한 제도개선방안 제시
- 이세원 외(2021)는 이면도로 관련 제도와 교통사고 현황, 현장조사 및 의식조사를 통해 보행자 교통안전 증진을 고려한 법제도적 개선방안을 제시
- 김승남 외(2021)는 법제도 현황 분석과 의견수렴을 통해 사람 중심 보행환경 조성 and 보행안전권 확보, 관련 인식과 문화 개선을 위한 정책 방향과 과제를 제안

□ 동향 및 시사점

- ‘보행자 중심의 패러다임으로 전환’이라는 정책 기조와 맞물려, 선행연구에서 제기된 문제인식과 대안이 상당 부분 실제 법령 개정 성과로 이어지고 있음
 - 보행정책 추진체계 개편에 관한 사항은 2020년 12월 보행안전법 개정안에 반영되었으며, 보차혼용도로에서 보행자의 통행권과 보호 의무는 2021년 10월 도로교통법 개정에 반영

- 또한 2022년 1월 보행안전법과 도로교통법 개정을 통해 보행자우선도로의 지정 및 조성 절차, 보행자 우선권 보장의 근거가 법제화됨
- 달라진 현행 제도 하에서 기존 과제와 쟁점의 유효성을 재검토하고, 새로운 방향과 우선순위를 제시하는 후속 논의가 필요
 - 기존에 제시된 쟁점 중에서, 보행자나 보행권, 보행공간 관련 기초 개념의 미비, 보행안전 사각지대에 대한 관리수단 부재 등의 문제는 여전히 해소되지 않고 남아 있음
 - 달라진 법령에 따른 상충 및 정합성 검토, 상충과 취약영역을 점검하고 향후 개정 필요성과 우선순위 검토 필요

[표 1-4] 보행자를 위한 제도 개선에 관한 선행연구 검토 결과

연구목적	연구방법	주요연구내용
-과제명: 보행자우선도로의 보행권 확보를 위한 관련법 개선방안 -연구자(연도): 오성훈 외(2014) -연구목적: 보행자우선도로의 법적 한계 및 개선방향 제시	-문헌연구 -해외 정책사례 분석 -국내 정책 및 사업사례 분석	-보행자우선도로 도입배경 및 현황 분석 -보행자 관련법 현황 및 문제점 분석 -관련법 개선방안 제시
-과제명: 보행안전 및 편의증진을 위한 법제 개선 연구 -연구자(연도): 김승남·손동필(2015) -연구목적: 보행안전 및 편의증진 관련 제도적 기반 마련을 위한 보행안전법 개정(안) 마련	-국내외 법제도 분석 -문헌고찰 -전문가 자문 -해외 정책사례 분석	-보행관련 법제 현황 및 한계 분석 -보행관련 법제 개선방향 도출 -보행안전법 개정(안) 제시
-과제명: 보행교통사고 감소를 위한 종합적 법체계 정비방안 -연구자(연도): 모창환 외(2015) -연구목적: 보행자 교통사고 방지를 위한 교통안전 대책 검토, 종합적인 법체계 구축	-보행교통안전 법규 분석 -보행교통사고 관련 판례 분석 -설문조사	-교통안전 법규를 자동차 중심에서 인간 중심으로 전환하는 대안적 법제 검토 -보행교통사고에 대한 체계적 분석 -유럽의 교통안전법체계를 우리나라에 접목시키기 위한 사례분석 -보행자의 법적 권리 강화를 위한 정책 건의
-과제명: 보행자를 위한 법제 개선방안 -도로교통법을 중심으로 -연구자(연도): 오성훈 외(2016) -연구목적: 국내 보행관련 법제 현황	-국내외 법제도 분석 -해외 정책사례 분석	-보행관련 법제현황과 주요 쟁점 분석 -보행자 횡단권 관련 법제 현황 분석 및 개선방향 도출 -보차혼용공간에서의 보행권 확대를

연구목적	연구방법	주요연구내용
진단, 해외 사례 검토 등을 통한 보행관련 법제의 합리적 개선방향 제시		위한 법제 개선방향 도출
-과제명: 생활도로의 교통안전 증진을 위한 제도 개선방안 -연구자(연도): 성낙문 외(2019) -연구목적: 생활도로 교통사고의 실체분석, 다양한 해결책 제시	-교통사고 통계자료 분석 -교통사고 영상(블랙박스) 분석 -운전자들의 운전행태에 대한 현장조사 -국내외 법 제도 분석 -외국 교통전문가를 통한 해외 사례 분석	-생활도로 교통사고의 실체 분석, 해결책 제시 -생활도로의 교통사고를 줄 일 수 있는 정책방안 제시 -생활도로운전 행태 및 교통사고 현장 분석 -생활도로 교통안전 개선을 위한 법 제도 개선방안 제시 -보행공간 중심의 생활도로 DB구축 및 운영계획 수립
-과제명: 이면도로 보행안전 법·제도 개선 연구 -연구자(연도): 이세원 외(2021) -연구목적: 이면도로 보행자 교통안전을 증진시키기 위한 법·제도 개선방안 제시	-국내 법제도 분석 -문헌연구 -실태조사	-이면도로 법적 정의 및 범위, 보행 교통사고 현황 등 분석 -현장조사 및 의식조사 -이면도로 보행안전성 개선방안 제시
-과제명: 사람 중심 보행환경 조성을 위한 보행안전권 확보 방안 연구 -연구자(연도): 김승남 외(2021) -연구목적: 사람 중심 보행환경 조성을 위한 법 제도, 국가비전 및 방향 제시, 보행권 강화 방안, 보행권 인식 문화 개선	-보행자 교통사고 실태분석 -보행권 보장 관련 국내외 법제도 실태 -보행권 보장 관련 이해관계자 및 환경 분석	-보행자 교통사고 실태분석, 발생 추이, 현황 분석 -보행자사고 국제 통계 분석 -국내외 문헌 및 법제도 정책 검토 -보행권 인식 조사를 위한 전문가 설문조사, 표적집단면접 -보행권 확보 방안에 대한 국가적, 법 제도적, 정책적 제안
(본 연구) 보행자길의 체계적 관리를 위한 법제 개선방안 연구 -연구목적: 보행안전법 및 관련 법령의 보행자길 관련 규정에 대한 실효성 있는 개정 방안 도출	-관련 제도 및 문헌 분석 -유형별 현황 및 사례 분석 -전문가 자문 및 의견수렴	-보행안전법을 비롯한 현행 법령에서 보행자길 관련 조항의 개정안 제시 -보행자길의 공간, 행태 및 관리운영 특 성에 따라 유형별 세분화 방안 제시 -보행자길의 체계적 조사, 정비, 관리 를 지원하기 위한 제도적 기반 마련

출처: 연구진 작성

2) 보행공간 확보와 관리 및 개선방안에 관한 연구

□ 보도 관련 연구

- 한수경 외(2021)는 보도 이용행태와 보행자 인식에 대한 실증적 조사 분석 결과를 바탕으로 보도 조성 및 관리방안 제시
 - 보행량과 보도 위 다양한 활동 수요를 고려한 적정 유효폭의 보행공간을 확보하고 가로시설물과 보행 장애물, 자전거, PM 등 다른 교통수단과의 통행권 상충과 보도 점용에 대한 구체적인 관리 방안의 필요성을 제시
- 오성훈 외(2022)에서는 도로를 도로의 부속시설물로 간주하는 ‘보도 설치 및 관리지침’의 문제점을 전반적으로 검토하여 개선방안을 제시

□ 횡단보도 관련 연구

- 장일준(2015)은 횡단보도 설치기준과 안전시설물이 보행자의 횡단수요와 맞지 않아 무단횡단을 조장하고 사고위험을 가중시키는 문제를 지적하고, 관련 지침의 개선 방안을 제시
- 오성훈·김영지(2017)에서는 물리적 공간 및 시설의 관점에서 보행자와 운전자들의 안전한 행태를 유도할 수 있는 설계 대안을 제시

□ 생활도로 또는 이면도로 관련 연구

- 이지선·이희원(2015)은 국내 이면도로 특성과 사례 등을 조사하여, 지역의 특성을 반영한 유형별 정비방안 제시
- 이신해·장지은(2018)은 서울시 생활도로에 대한 정책 진단, 현장조사, 사례 검토를 통해 보행공간 확보 방안 및 자치구 역할 제시

□ 도로 이외의 보행공간 관련 연구

- 민현석 외(2018)는 서울시 공공공간에 대한 현장조사와 만족도 조사를 중심으로 공공성 평가지표를 개발, 평가지도를 작성
- 김원주(2014)는 국내외 둘레길에 대한 사례조사, 현장조사, 설문조사를 통해 서울둘레길의 코스와 프로그램을 세분화하고 운영 및 관리방안 제시

□ 특정 유형에 국한되지 않는 보행공간 전반에 관한 연구

- 홍다희 외(2021)에서는 도시부 도로의 보행 및 자전거도로 네트워크 활성화를 위해 기존 도로유형의 재분류 및 도로 공간의 재분배 방안을 제시
- 한수경 외(2020)에서는 통계 및 공간분석, 현장조사, 설문조사 등을 통해 노상주차 문제의 발생 특성과 관리전략을 검토하고, 가로공간 개선방안을 제시

[표 1-5] 보행자길 유형별 실태와 개선방안에 관한 선행연구 검토 결과

연구목적	연구방법	주요연구내용
-과제명: 보행자길 조성·관리를 위한 보행형태 및 인식 분석 : 보도를 중심으로	-문헌연구 -현장조사 및 실측조사 -영상분석 및 GIS	-보도 조성·관리 현황 및 문제점 분석 -조사 대상지 유형별 보행환경 현황 분석
-연구자(연도): 한수경 외(2021)	공간분석	-물리적 보행환경과 보행형태·인식
-연구목적: 적정 규모 보행공간을 효과적으로 확보하기 위한 보도 조성 및 관리 방향 모색	-설문조사 및 통계 분석 -전문가 자문	분석 기반 보도 조성·관리 방향 제시
-과제명: 보도의 계획 및 설계기준 개선방안 연구	-제도 및 문헌 분석 -보도 이용자 설문조사	-보도관련 기준지침 현황 및 문제점 분석
-연구자(연도): 오성훈 외(2022)	-국내외 사례 조사	-보도 이용자 인식조사
-연구목적: 보도의 계획 및 설계, 운영에 대한 개선방안 제시	-전문가 자문	-보도의 계획 및 설계 관련 현안 검토 -보도관련 법령 및 지침 개선방향 도출
-과제명: 횡단보도 설치 기준에 관한 연구	-현행 제도 및 기준 분석 -사례 지점 선정 및 분석	-횡단보도 설치 문제점 분석 -서울시내 무단횡단 다발지역 분석
-연구자(연도): 장일준(2015)		-국내외 횡단보도 설치기준 비교
-연구목적: 보행자의 안전을 위한 교통안전시설 도입 제안, 국내에 필요한 횡단보도 설치 기준 재정립	-해외 횡단보도 설치 기준 및 사례 분석 -교통시뮬레이션 -VISSM 분석	-교통시뮬레이션을 활용해 횡단보도 적정 설치 기준 설정 -보행안전을 위한 횡단보도 및 교통안전 시설물 설치 기준 개정방안 제시
-과제명: 보행자를 위한 횡단보도 개선방안	-국내 횡단보도 설계 관련 법령 및 기준, 가이드라인 검토	-횡단보도의 구성요소 및 현재 문제점 도출
-연구자(연도):오성훈·김영지(2017)		-횡단보도 개선을 위한 설계요소
-연구목적: 횡단보도의 안전성을 높이기 위한 설계요소에 따른 개선방안	-해외 횡단보도 개선 사례분석	-현장 여건에 따른 횡단보도 개선 방안 제시
-과제명: 이면도로의 지역적 특성과 상호연계성을 고려한 종합정비 방안 연구	-국내 이면도로 관리를 위한 법제도 분석 -국내외 사례조사	-이면도로 문제의 유형 및 정비사업 원인 분석
-연구자(연도):이지선·이희원(2015)	평가요소의 상대적 중요도 설문조사 분석	-이면도로의 기능별 요구 목표와 평가요소 선정후 상대적 중요도를 설문조사를 통해 분석
-연구목적: 지역의 특성을 반영한		

연구목적	연구방법	주요연구내용
이면도로 정비방안 제시	-유형별 이면도로 정비방안 제시	-이면도로 유형별 정책적 활용성 제고
-과제명: 서울시 생활도로 보행공간 확보 위한 자치구 역할 강화 방안 -연구자(연도): 이신해·장지은(2018) -연구목적: 생활도로의 보행공간 확보를 위한 자치구의 제도적, 사업추진 측면 검토 후 개선방안 제안	-현장조사 -보행정책 진단 및 해외 사례 검토	-생활도로 보행공간 운영 사례 분석 -서울시 도로관리 체계 분석 후 도로관리체계에서 자치구의 역할 제시
-과제명: 서울시 보행공간의 공공성 평가 -연구자(연도): 민현석 외(2018) -연구목적: 옥외 지상부 보행공간을 대상으로 보행공간의 공공성 파악할 수 있는 공공성 평가 지표 도출, 공공성 평가지도 제작	-서울시 우수보행공간 현장조사 -구조방정식 모형을 통해 물리적 환경과 사람들의 활동 사이의 인과관계 분석 후 공공성 평가 지표 개발 -GIS를 활용하여 주제도 제작, 공공성 평가지도 제작	-보행공간의 물리적 환경과 이용만족도를 평가한 연구를 바탕으로 현장조사항목 선별 -구조방정식 모형을 활용하여 10개의 공공성 평가지표를 통해 공공성 지수 산출을 위한 수리모형 제시 -세종대로 주변지역과 정릉동 일대를 대상으로 공공성 평가지표 적용 후 GIS를 활용해 시각화
-과제명: 서울둘레길 관리·운영 방안 -연구자(연도): 김원주(2014) -연구목적: 서울시, 자치구와 지역 시민단체 등의 관리 및 운영역량을 고려하여 역할분담 및 프로그램 운영, 홍보방안 제시	-국내외 사례조사 -둘레길 코스 경로 및 시설물 현장 조사 -시민을 대상으로 설문조사	-코스별 분할지점 선정하고 시설물 개선 -관리·운영 이원화와 로드맵 계획 -이용활성화를 위한 콘텐츠, 홍보 및 시민 참여 방안 모색
-과제명: 보행·개인교통 활성화를 위한 도시부 도로 네트워크 구축방안 -연구자(연도): 홍다희 외(2021) -연구목적: 보행·개인교통 활성화를 위한 도시부 도로의 개선 필요성 제시, 도로설계기준의 개선 및 공간 재분배 방안 마련	-국내외 문헌 및 운영사례 검토 -통계 및 빅데이터 활용 분석 -외부 전문가 자문 -사례분석 -네트워크 분석	-도시 교통 체계 및 운영변화 검토 -도시부 도로의 운영현황 및 문제점 도출 -보행·개인교통 활성화를 위한 도시부 도로 개선방안 수립 -보행·개인교통 활성화를 위한 도시부 도로 네트워크 개선 사례 분석 수행
-과제명: 노상주차의 전략적 관리를 통한 가로공간 개선방안 연구 -연구자(연도): 한수경 외(2020) -연구목적: 가로공간의 안전 및 편의 증진과 가로활성화 도모	-노상주차 관련 법·제도, 국내외 관련 정책 및 사례 분석 -통계분석(다중회귀분석) 및 공간분석(GIS) -현장조사, 설문조사, 전문가 자문	-도시차원의 노상주차 발생 특성 및 관리 전략 분석 -구체적 사례 5곳을 대상으로 구역 단위 노상주차 관리를 통한 가로공간 개선 방안 -도시 차원의 노상주차 관리를 위한 세부 전략, 지자체 정책 지침 제시

출처: 연구진 작성

□ 주요 동향 및 시사점

- 보행공간 개선방안을 제안하는 연구들은 대체로 물리적 공간과 시설, 환경의 개선 뿐 아니라 이용과 관리운영 측면의 개선방안을 함께 제시
 - 보행공간의 유효폭과 평탄성, 연결성 등 보행공간으로서의 기본적인 성능 확보에 관한 사항들이 공통으로 언급되는 가운데, 공간 및 시설유형에 따라 세부적인 고려사항과 주안점이 달라짐
 - 도로의 경우 공간배분이나 통행권, 교통안전 문제가 중요시되고, 노상주차와 가로시설물, 적치물 등 보행공간 침해요인에 대한 관리대응이 중요
 - 도로가 아닌 보행공간에서는 시설 유형과 관리주체에 따라 공간 확보 및 개방 여부, 시설의 구조와 구성요소의 차이가 큼
- 다양한 공간 및 시설 유형을 포함하는 네트워크 관점에서 연속적, 종합적 접근의 중요성 강조
 - 도로 뿐 아니라 공원이나 녹지, 개별 필지 내에 조성되는 공공공간도 보행공간 확보 관점에서 중요하게 논의되고 있음
 - 특히 생활도로, 이면도로는 상대적으로 도로 폭이 좁고 보차분리가 제대로 되지 않은 구간이 대부분이며, 보차상충 뿐 아니라 가로변 토지이용에서 파생되는 다양한 기능, 활동 및 공간 수요가 복잡하게 얹혀 있어 도로와 인접 공간의 통합적 관리, 활용이 필수적

3) 선행연구와의 차별성

- 본 연구는 보행안전법의 주요 조항과 정책 수단의 적용 대상을 규정하는 ‘보행자길’을 중심으로, 개념과 유형, 통행권과 관리체계의 종합적 정비방안을 모색
- 첫째, 본 연구는 보행안전과 보행환경 개선, 보행권 강화를 위한 제도 개선의 연장선상에서, 현 시점에서의 현황과 쟁점을 재검토하여 앞으로의 방향과 과제를 새롭게 인식, 설정하는 의의가 있음
 - 보행자우선도로의 법제화와 보행권과 보행자 보호 강화, 정책 추진 기반 확대, 관리체계의 고도화 등 선행연구에서 제기된 주요 의제들이 상당 부분 현행 제도의 틀 안에서 받아들여진 상황에서, 새로운 규정과 기존 체계가 상충하는 지점과, 사각지대를 발굴하여 보완방안을 제시하고자 함

- 둘째, 본 연구는 보행자길의 유형별로 각각의 관리체계와 개선방안을 논의하는 분절된 구조의 맹점을 보완하여, 여러 유형의 시설과 관리주체를 아우르는 연속적이고 통합적인 관리체계를 강화한다는 관점에서 보행자길 개념의 실효성 강화 방안을 모색하고자 함
 - 실제 보행환경과 정책 현장에서 유형 간 연계와 조율이 미흡하여 많은 문제점들이 노출되고 있음
 - 보행공간의 다양성과 연속성을 고려한 통합적 접근의 중요성이 지속적으로 강조되고 있음에도 불구하고, 보행안전 관련 논의 구도는 보행자교통사고 저감을 위한 시설 및 규제 강화 방안과, 물리적 환경 관점에서 보도의 조성 및 정비 방안에 치우쳐 있으며, 보도와 다른 보행공간의 관계가 유기적으로 연계되지 못하고 분절적, 비대칭적으로 다루어지고 있음
 - 본 연구를 통해 유형별 쟁점이나 유형간 우선순위를 다각도로 검토하고, 전반적인 관리체계 차원에서 절충과 균형, 선택과 집중이 필요한 지점과 기준들을 도출하고자 함
- 셋째, 본 연구는 보행자길에 적용되는 관리체계와 수단들을 종합 점검하여 정책적인 이상과 현실 사이의 간극을 줄이고자 함
 - 보행안전을 우선시하는 정책 패러다임 전환에 따라 관련 제도와 인프라를 적극 정비하고 정책 추진 기반을 강화하려는 흐름이 있지만, 해당 정책을 최종 수행하는 일선 현장에서 업무 범위와 업무량 확대, 난이도와 부담 증가로 이어질 수 있음
 - 법령의 제정과 개정 과정에서 제시되었지만 미반영 또는 축소되었던 쟁점들, 법령에 반영되었지만 잘 작동하지 않고 있는 부분들과, 보행안전과 제도개선의 시각지대에서 지속적인 문제가 표출되고 있는 지점들로부터 실효성 있는 대안을 제시하고자 함

제2장 보행자길 관련 제도

현황과 쟁점

1. 보행자길 도입 배경과 개념 고찰
 2. 보행자길 관련 현행 규정 검토
 3. 소결 : 현행 제도의 주요 쟁점
-

1. 보행자길 도입 배경과 개념 고찰

1) 보행자길의 도입 배경

□ 보행이 이루어지는 다양한 공간을 포괄할 수 있는 개념 필요

- 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」 제정 이유
 - 보행자의 안전과 편의 증진을 위한 제도적 기반을 마련하고 관련 정책의 실효성을 확보하기 위한 법률로 2012년 제정되었음

「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」 제정이유

교통과 차도에 관한 법률은 체계적으로 마련되어 있으나, 보행자의 안전을 확보하고 편의를 증진하기 위한 제도적 기반이 마련되어 있지 않아 보행안전과 편의증진을 위한 정책의 실효성을 확보하는 데 한계가 있는 점을 고려하여 지방자치단체의 보행안전 및 편의증진을 위한 각종 계획의 수립·시행 근거를 마련하고, 보행자전용길의 지정 및 조성 근거를 마련하며, 각종 범죄 및 사고로부터 보행자를 보호하기 위하여 안전시설을 설치하고 공사 등으로 보행자길을 점용할 경우에는 보행안전시설 등을 설치하도록 함으로써 보행안전 기반을 구축하고, 국민의 생활안전 확보에 이바지하려는 것임

출처 : 보행안전 및 편의증진에 관한 법률. [시행 2012. 8. 23.] [법률 제11339호, 2012. 2. 22., 제정]. 제정개정문.

- 보행안전법 제정 당시 보행자길 개념 도입 필요성에 대한 논의
 - 법률 제정을 위한 ‘규제영향분석서’¹⁾에서는 “보행자길”이라는 용어를 정의할 필요성을 다음과 같이 제시하고 있음

(보행자길)

- 현행법상 보행은 경찰청 소관 「도로교통법」, 국토부 소관 「교통안전법」, 「지속가능 교통물류 발전법」 등에 부분적으로 수록되어 있어 이를 연계할 수 있는 포괄적 입법 필요
- 「자연공원법」· 「토지공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 산책로, 도로법의 적용을 받지 않는 골목길통로 등은 시설 및 안전기준에 대한 규정이 없어 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」에서 규율할 필요 존재

출처: 행정안전부, 보행안전 및 편의증진에 관한 법률 규제영향분석서, https://www.mois.go.kr/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=FILE_000000000014653&fileSn=1 (검색일: 2024.6.12.)

- 특히 도로법이나 도로교통법의 적용을 받지 않는 보행공간에 대해 시설 및 안전기준을 규율할 수 있는 근거를 마련함으로써, 보행 불편 및 사고 위험을 방지
- 타 법에서 규율하고 있는 부분을 제외할 경우 ‘보행자를 위한 특별한 보호 및 보행 활성화’라는 입법 목적을 달성할 수 없다고 보고, 기존 법령을 포함하는 포괄적 개념으로 제시됨
- 기존 법령의 규율사항을 준용하되 ‘통일적 기준이 필요하거나 법령에 흠결 있는 경우만 보행안전을 위해 추가적으로 규율’함으로써, ‘타 법의 효용을 저해하거나 중복’되지 않는 범위에서 기존 법령과 상호 연계를 도모하였음

□ 보행안전법의 규제적 성격과 영향 검토

- 법 제정 당시 검토된 규제 신설 내용의 현행 반영 여부
 - ‘규제영향분석서’에서는 ‘보행자길’ 등의 용어 정의를 비롯하여, 총 10가지 항목에 대해 규제 신설에 따른 영향을 분석했음
 - 신설 법령에서 정의하는 용어로 인해 보행자길 설치 시 규정 준수, 쾌적한 보행환경 조성 의무 등이 발생하나 이 부담은 지자체 등 시설관리주체에 부과되는 것으로 일반 국민에게 미치는 규제 영향은 거의 없다고 보았음

1) 행정안전부, 보행안전 및 편의증진에 관한 법률 규제영향분석서, https://www.mois.go.kr/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=FILE_000000000014653&fileSn=1 (검색일: 2024.6.12.)

- 실제 법령 제정된 내용과 비교하면 일부는 세부적인 조율을 거쳐 반영, 일부는 대폭 변경, 축소되거나 미반영됨[표 2-1]
- 특히 보행자길의 구조 및 시설기준 마련, 보행장애물 무단 설치와 보행자길 무단 통제에 대한 제재수단이 도입되지 않았고, 보행안전을 위협하거나 보행자를 다치게 하는 행위에 실질적인 제재의 효력을 가지는 벌칙 및 과태료 관련 조항도 일부 제한적으로 수용됨²⁾

[표 2-1] 보행안전법 제정을 위한 규제 영향 분석 내용

규제 신설 내용	규제대상	반영 여부
1. “보행자길”, “보행자전용길”, “보행환경”의 용어 정의 - 실제 보행이 이루어지는 다양한 공간, 시설을 포괄적으로 규율할 수 있는 용어 정의 도입	지방자치단체	부분 반영 (제2조) * 보행자전용길 정의 X, 지정 및 조성 조항 신설
2. 보행환경 실태조사 - 정책수립을 위한 보행자길 노상적치물 설치 및 관리 실태, CCTV 등 보안을 위한 시설, 어린이 보호구역 내 보행환경 등 실태조사 규정 - 필요시 교통사업자에 대한 자료제출 또는 지원요청	지방자치단체, 관계행정기관 및 교통사업자	반영 (제6조) * 보행안전 및 편의증진 실태조사로 명칭 변경
3. 차마 등의 보행자 전용길 운행제한 - 보행자전용길의 실효성 확보를 위해 차마 및 건설기계 운전자의 진입금지 - 예외적으로 진입이 허용된 경우 보행자 안전을 위한 걸음걸이 속도로 서행할 것을 규정함 - 이를 위반하여 보행자전용길을 운행한 운전자에게 10만원 이하 벌금 또는 과료에 처함	운전자	부분반영 (제16조 제5항, 제16조 제6항, 제22조 제3항, 제30조 제1항) * 과태료만 부과
4. 개발사업 시행 시 보행환경 조성 - 택지개발 등 개발사업시행자에 대한 의무부과 - 어린이 보호구역 정비계획, 지역 내 보행자길 연결계획 등	개발사업 시행자	반영 (제20조)
5. 보행자길의 구조 및 시설기준 - 보행자길의 구조 및 시설기준을 대통령령으로 정하게 함	공공기관	미반영 * (제15조) 보행안전시설물만 규정, 개선자구에만 적용

2) 현행법에는 ① CCTV와 보안등 고의파손, ② 공사 중 보행안전조치의 시정명령 미이행(징역 또는 벌금), ③ 보행자전용길 진입금지 위반(과태료)에 대한 규정만 있음

규제 신설 내용	규제대상	반영 여부
6. 보행자길에서 운전자의 준수사항 - 보행자길에서 보행자의 우선통행 및 차마 운전자의 보행자 보호 의무 규정 - 보행자길에서 경적을 사용하는 등 보행자를 놀라게 하거나 보행을 방해하는 행위를 금지하는 규정	운전자	부분 반영 * '보행자의 안전한 통행을 방해해서는 아니된다' 고만 규정
7. 보행자길에 시설물 설치시 준수사항 - 광고판 등을 설치할 경우 보행자의 안전에 지장이 없도록 일정 기준에 따라 설치할 것을 규정 - 전기통신구 등 설치 시 도로관리청의 준수사항 규정 - 본 조항을 위반하여 보행자를 다치게 할 경우 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처함	공공기관 사업자	변경 반영 (제23조) 공공시설물등 통합설치협의회의 구성 및 운영 *필요 시 구간별 협의 (준수사항 및 벌칙)
8. 보행장애물 설치 금지 등 행위제한과 시정조치 의무 - 보행장애물을 무단으로 설치하여 사람을 다치게 한 자에 대하여는 200만 원 이하의 벌금에 처하며, -본 조항에 따른 시정명령을 이행하지 않을 경우 10만원 이하의 과태료를 부과함	공공기관 사업자	미반영 * (제14조) 불법시설물 우선 정비에 있으나 개선지구에만 적용, 벌칙X
9. 공사 중 보행안전 대책 실시 - 보행자 안전을 위한 인력배치, 안전시설 설치 등 규정 - 본 조항을 위반하여 사람을 다치게 하거나 개선명령에 불응한 자에 대하여 1년 이하의 징역 또는 300만 원 이하의 벌금에 처함	공사 등 원인행위자	부분 반영 (제25조) 공사중 보행자를 위한 안전 조치 의무(시정명령 미이행시에만 벌칙)
10. 보행자길 무단통제 금지 - 보행자길 통제 시 신고의무 부과 - 재난 등 긴급 상황에 따른 통제 시 안내표지설치, 우회통로 제공 등	공사사업자	미반영

출처: 행정안전부, (2010). 보행안전 및 편의증진에 관한 법률 규제영향분석서, 바탕으로 연구진 작성

- 규제적 수단의 적정성과 실효성 재검토 필요
 - 법률 제정 과정에서 보행자길에 적용되는 실질적인 관리 및 제재수단이 상당 부분 절충되었음
 - 통합 시설 기준의 부재, 무단 적치물에 따른 보행권 침해, 사유지 무단통제로 인한 보행자길 단절 문제 등, 당시 규제의 필요성으로 제기된 문제들이 지금까지도 여전히 지속되고 있음
 - 현재의 강화된 안전관리기준과 사회제도적 수용성 관점에서, 보행안전법을 통한 규제적 수단의 적정성과 유효성에 대한 재검토 필요

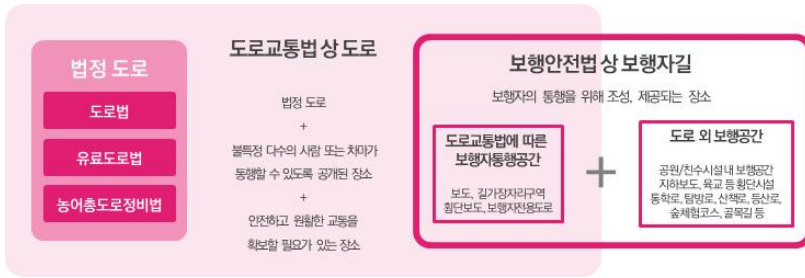
2) 보행자길의 개념적 특성

□ 보행자길 개념의 구성 요건

- 보행자길은 ‘보행자의 통행을 위한 장소’로 정의됨
 - 보행자길 정의는 이용주체인 ‘보행자’와 이용 목적 또는 구체적인 행위를 지칭하는 ‘통행’, 대상의 성격을 규정하는 ‘장소’로 구성됨
- ‘보행자’에 대한 별도의 정의는 없으나, 교통약자를 위한 유모차 및 휠체어 등을 포함한다는 점을 명시하고 있음
 - 도로교통법에서는 어린이용 킥보드 등 놀이기구를 타고 가는 경우, 자전거를 내려서 끌고 가거나, 기구를 이용하여 작업하는 경우, 실외이동로봇 등도 보행자에 해당한다고 간주하고 동일한 통행규정을 적용함
- ‘통행’에는 걸어서 이동하는 행위 그 자체 뿐 아니라, 그 과정에 수반되거나 파생되는 행위 등이 포함될 수 있음
 - 횡단신호 대기 등으로 잠시 멈춰서거나 앉아서 쉬는 것, 지도나 표지판을 읽거나, 인사, 대화, 흡연, 통화, 구경, 사진촬영 등
- 보행자길은 물리적 실체를 가지는 ‘하나의 길/장소’로서 규정되며, 보행환경, 보행경로, 보행공간 등의 개념과 관련됨
 - ‘보행환경’은 보행자의 경험에 영향을 미치는 모든 요소를 아우르는 반면, ‘보행자길’은 하나의 ‘길/장소’로서 물리적인 실체를 가진 대상에 특별한 의미와 성격을 부여하고 있음
 - ‘보행자길’은 연속적인 이동의 흐름과 연결성을 나타내는 ‘보행경로’이자, 특정한 경계와 폭원, 면적을 가지는 ‘보행공간’의 성격을 나타냄

□ 유사 용어와 개념 비교

- 보행자길과 도로교통법의 보행자 통행공간
 - 보행자길은 '도로로서', '도로 중에서' 등과 같은 명시적 표현이 없으므로 공원, 산책로 등 도로가 아닌 보행공간을 포함할 수 있음
 - 도로교통법 상 보행자가 통행할 수 있도록 규정된 여러 공간을 포함하고 있음 (보도, 길가장자리구역, 횡단보도, 보행자전용도로)
 - 차도부, 보차미분리도로, 보행자우선도로 등은 제외되어 있음



[그림 2-1] 도로교통법 상 도로와 보행자길의 개념 비교

출처: 연구진 작성

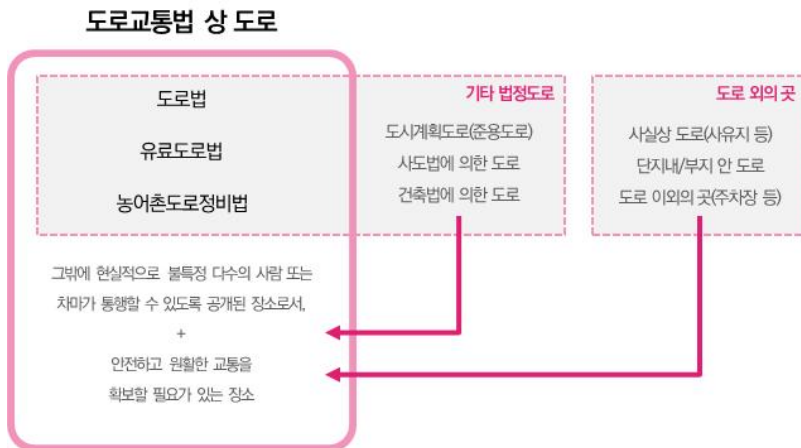
- 도로교통법 상 도로의 정의
 - 보행자길에서 가~라목과 제3호 보행자우선도로는 '도로교통법 상 도로'를 전제하므로, 대상 공간이 '도로교통법 상 도로'에 해당하는지가 중요한 전제가 됨
 - 도로교통법의 도로 정의는 도로법, 유료도로법, 농어촌도로 정비법 등 3개 법령에 따른 도로(가~다목)와, 그 밖의 도로(라목)로 구성

도로교통법 상 도로의 정의

1. “도로”란 다음 각 목에 해당하는 곳을 말한다.
 - 가. 「도로법」에 따른 도로
 - 나. 「유료도로법」에 따른 유료도로
 - 다. 「농어촌도로 정비법」에 따른 농어촌도로
 - 라. 그 밖에 현실적으로 불특정 다수의 사람 또는 차마(車馬)가 통행할 수 있도록 공개된 장소로서 안전하고 원활한 교통을 확보할 필요가 있는 장소

출처: 도로교통법 [시행 2024. 8. 14.] [법률 제20270호, 2024. 2. 13., 일부개정] 제2조.

- 도로와 보행자길의 개념의 공통점
 - 도로교통법 상 도로와 보행자길의 공통점으로, 마지막 항목에 ‘그 밖의 장소’를 포함한다는 규정을 두고 있는데, 이는 공간 및 시설 유형 구분보다 실질적인 통행 여부를 고려할 필요성이 있기 때문임
 - 도로교통법은 차마와 보행자의 통행방법을 규정하는 법령으로, 도로법 등 명시된 3개 법령에 따른 도로 외에도, 일반 통행에 공개되거나 안전하고 원활한 교통을 확보할 필요가 있는 장소들이 도로교통법 상 도로의 범주에 포함됨
 - 보행자길 또한 도로와 유사하게 ‘보행자가 통행할 수 있는 장소’를 기준으로 보행안전을 보장하기 위해, 도로교통법 상 도로와 교집합에 해당하는 가~라목(보도, 길가장자리구역, 횡단보도, 보행자전용도로)과, 도로 외 다른 시설 또는 공간을 포함하여 정의하고 있음
- 도로교통법 상 도로 해당 여부에 대한 판단 기준
 - 관련 근거가 명시되지 않은 경우, 제2조 제1호 라목에 따른 ‘그 밖의 장소’와 제27조 제6항 제3호에 따른 ‘도로 외의 곳’ 중에 어디에 해당하는지를 판단할 기준이 모호함
 - 도로교통법 상 도로의 가~다목에 명시된 3개 법령 외에, 국토계획법에 의해 지정·고시된 도시계획시설 도로나 사도법, 건축법에 의한 도로 등 명확한 ‘법정 도로’ 요건을 갖춘 경우 도로교통법의 적용 대상으로 볼 수 있음



[그림 2-2] 도로교통법 상 도로의 포함 범위

출처: 연구진 작성

- 그러나 법정도로가 아닌 사실상 도로³⁾, 단지 내 도로, 공원이나 주차장 내 도로 등의 도로교통법 상 도로로 간주할 근거가 미흡하며, 특히 명시되지 않은 대상에 대해 규제를 적용하기에 현실적 제약과 부담이 따름
- 보행자길 경우에도 현행 보행안전법 제2조 제1호에 명시되지 않은 보행공간도 개념적으로는 아목의 '그밖의 장소'에 해당한다고 볼 수 있으나, 관련 규정이 실효성을 가지기 위해서는 적용기준과 근거의 명시적 보완이 필요함
- 영어권 국가에서 보행자길 관련 어휘 검토
 - 대한민국 영문법령⁴⁾에서 '보행자길'은 'pedestrian walkway'로 번역하고 있는데, 직역하면 '보행자가 걷는 길' 정도에 해당
 - '캠브리지 스마트 어휘사전'에서 '도로: 보행자 경로(Road : Pedestrian Routes)' 주제와 관련된 용어는 다음과 같음



[그림 2-3] 보행자길 관련 스마트 어휘 목록

출처: 캠브리지 스마트 어휘사전 <https://dictionary.cambridge.org/topics/building-and-engineering/pedestrian-routes/> (검색일 : 2024.7.10.)

- '보행'의 의미로 덧붙이는 'pedestrian'이나 'foot-', 'walk-', 등의 접두사나, '~길'에 해당하는 'pathway', '~way', '~path' 등의 접미사가 사용됨
 - 보도의 경우 국가별로 sidewalk(미국), pavement(영국, 캐나다), footpath(호주, 인도, 뉴질랜드 외) 등으로 지칭하며, 그 외에 alley(골목길), trail(탐방로), right of way(통행로 또는 통행권) 등이 주요 연관어로 언급됨
-
- 3) 사유지이고 지목도 도로가 아님에도 뚜렷한 법적 근거 없이 장기간 공공의 통행을 위해 사용되는 공간으로, 도로로 이용되는 경우로, 관습상도로, 현황도로 등으로 지칭되며, 소유권과 통행권 갈등, 안전사고 위험을 안고 있음. (출처: 박준환임병화. (2024). 사실상 도로를 둘러싼 분쟁, 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?. 이슈와 논점 제2224호(2024.4.4.). 국회입법조사처.)
- 4) KLRI 홈페이지, https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=60238&type=part&key=10 (검색일 : 2024.8.21.)

- 사전적 정의와 조작적 정의 비교
 - ‘보행로, 보도, 골목길’에 해당하는 각 용어의 사전적 정의⁵⁾는 맥락에 따라 길, 경로, 통로, 공간 등으로 다양하게 해석될 수 있으며, 관련 법령이나 지침에서는 실무적인 적용 대상을 명확히 규정하기 위해 별도의 조작적 정의를 제시하고 있음[표 2-2]
 - 보행자를 위해 제공되는 공간이라는 점은 같으나, 포장과 경계 특성, 위치, 공공 도로의 일부인지, 광장 등 공공공간이나 민간 사유지 등을 포함하는지 등에 대한 세부규정에 조금씩 차이가 있음

[표 2-2] 보행자길 관련 어휘 비교

용어	의미	출처
walkway	- (공공의) 보도, 산책길	WordReference(영-한)
	- (개인의) 정원 산책길	
	- 포장되거나 지면보다 높이 조성된 길이나 통로	Cambridge(영-영)
	- 두 발로 걸거나 휠체어를 이용해 이동하는 사람의 이용을 위해 규정된 모든 유형의 공간 또는 경로 (보도, 길어깨, 보행자자전거겸용도로 등을 포함)	US Department of Transportation Federal Highway Administration FHWA-SA-21-047
	- 공공 도로 영역 또는 민간 사유지 내에 있는 보행자 시설로, 보행자의 이용 및 혜택을 위해 제공되는 것	Portland Pedestrian Design Guide
	- 보행자 이용을 위해 포장된 외부 공간으로, 보행자 광장이나 공원 등을 포함	Caltrans Design Information Bulletin
sidewalk	- 인도, 보도	WordReference(영-한)
	- 도로 양측 또는 편측에 사람들이 걸을 수 있도록 단단하게 포장된 경로	Cambridge(영-영)
	- 가로에서 보행자가 이용할 수 있는 부분으로 연석이나 차도 경계선과 인접필지 경계선 사이에 위치한 부분	Portland City Code 16.90.330 Sidewalk.
	- 가로의 일부로서 보행자의 이용을 위한 부분 (도로 전체가 보행자 전용 또는 우선으로 적용된 경우를 제외하면, 이 조례에서는 도로 가장자리에 있는 포장으로 개선된 부분을 지칭함)	Portland City Code Chapter 17.28 Sidewalks, Curbs and Driveways
	- 보행자 이동을 위해 제공되는 개선된 시설로서, 필수는 아니지만 대체로 공공 도로 영역 내, 차로 옆에 위치함	Portland Pedestrian Design Guide
	- 차도가 아닌 도로의 일부분으로, 보행자 통행을 위해 연석, 방호울타리, 노면표시 또는 다른 방법으로 구획된 부분	Caltrans Design Information Bulletin

5) 사전적 정의는 WordReference(영-한) 및 Cambridge(영-영) 2종에 대해 검토함. WordReference 홈페이지, <https://www.wordreference.com/enko/> (검색일 : 2024.10.11.); Cambridge 홈페이지, <https://dictionary.cambridge.org/> (검색일 : 2024.10.11.)

용어	의미	출처
	- 가로에서 연석이나 차도 경계선과 인접필지 경계선 사이에 위치한 부분으로서 보행자가 이용할 수 있도록 개선 또는 설계되었거나 통상적으로 사용되고 있는 부분	Texas Transportation Code Title 6. Roadways
alley	- 골목, 골목길, 오솔길, 소로 - 건물 사이의 좁은 도로나 통로 - 공원이나 정원 내 통행로로서 특히 양쪽에 나무나 덤불로 경계 지은 것	WordReference(영-한) Cambridge(영-영)
	- 도시지역에서 필지나 건축물의 후면 또는 측면으로 접근 경로를 제공하기 위한 시설	Portland City Code 16.90.015 Alley.
Paths for Walking	- 보행을 위한 공간/경로 (보도, 보행자자전거겸용도로, 산책로, 보행자용 교량 등)	(호주) Queensland Government, Department of Transport and Main Roads
Pedestrian Network	- 다양한 유형의 보행자 우선의 공간들이 조밀하게 연결된 네트워크 (연속된 보도, 촘촘한 평면 횡단보도, 다양한 목적지, 소규모 블록, 휴먼스케일의 가로환경)	(미국) Global Designing Cities Initiative. (2020), Global Street Design Guide

출처: 아래 홈페이지 및 문헌에서 용어별 검색결과를 토대로 연구진 작성 (검색일 : 2024.10.11.)

1) <https://www.wordreference.com/enko/>; 2) <https://dictionary.cambridge.org/>; 3) <https://highways.dot.gov/safety/proven-safety-countermeasures/walkways>; 4) <https://www.portland.gov/policies/transportation/streets-sidewalks/trn-1092-portland-pedestrian-design-guide>; 5) <https://www.portland.gov/code>; 6) <https://statutes.capitol.texas.gov/Docs/TN/htm/TN.1.htm>; 7) <https://globaldesigningcities.org/publication/global-street-design-guide/designing-streets-people/designing-for-pedestrians/>; 8) <https://www.tmr.qld.gov.au/Travel-and-transport/Pedestrians-and-walking/Guidance-and-Resources/Pedestrian-and-Walking-Guidance-and-Resources/Paths-for-walking>

- ① 보도 외 여러 유형의 공간과 시설을 연속적, 종합적으로 다룰 수 있는 상위 개념 필요성, ② 도로 외 및 사유지 내 보행공간에 대한 통합 관리 필요성에 대해서 공통적인 인식이 드러남
- 국내 보행자길 규정에 명시되지 않은 보행공간 중에서, 보행자-자전거겸용도로(shared path)나 보행자용 교량, 보도 경계에서 건축물에 진입하기 위해 필지 내에 조성되는 ‘보행접근로’, 대규모 대지 및 블록을 관통하는 ‘공공보행통로’ 등에 관한 규정을 다루고 있음

2. 보행자길 관련 현행 규정

1) 보행자길 정의와 유형 관련 규정

□ 현행 보행자길 정의의 특성 검토

- 세부유형별 정의 형식과 속성
 - 보행안전법 제2조 제1호 ‘보행자길’의 정의에서 가~아 목으로 제시된 항목들(세부유형)에 대하여, 법적 정의와 관련 근거, 공간형식, 보차통행 방법 등의 속성을 비교함[표 2-3]

[표 2-3] 보행자길의 세부유형별 정의 형식과 속성 비교

구분	법적 정의	근거조항	공간형식	보차통행
가 보도	연석선, 안전표지나 그와 비슷한 인공구조물로 경계를 표시하여 보행자*가 통행할 수 있도록 한 도로의 부분을 말한다. (*유모차, 보행보조용 의자차, 노약자용 보행기 등 행정안전부령으로 정하는 기구·장치를 이용하여 통행하는 사람 및 제21호의3에 따른 실외이동로봇을 포함)	「도로교통법」 제2조 제10호	(공간) 도로의 일부	보차분리
나 길가장자리 구역	보도와 차도가 구분되지 아니한 도로에서 보행자의 안전을 확보하기 위하여 안전표지 등으로 경계를 표시한 도로의 가장자리 부분	「도로교통법」 제2조 제11호	(공간) 도로의 일부	보차분리
다 횡단보도	보행자가 도로를 횡단할 수 있도록 안전표지로 표시한 도로의 부분	「도로교통법」 제2조 제12호	(시설) 도로시설물	보차분리
라 보행자 전용도로	보행자만 다닐 수 있도록 안전표지나 그와 비슷한 인공구조물로 표시한 도로	「도로교통법」 제2조 제31호	(구간) 도로유형	보행전용 (차마제한)
마 공원구역 및 도시공원 내 보행로		「자연공원법」 제2조 제5호 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조 제3호	(공간) 시설의 일부	보행전용 (차마제한)
바 향만천수시설 내 보행로		「향만법」 제2조 제5호 라목	(공간) 시설의 일부	보행전용 (차마제한)
사 지하보도, 육교, 그 밖의 도로횡단시설		-	(시설) 도로시설물	보행전용 (차마제한)
아 골목길 (말단부 도로/비법정도로)		-	(구간) 도로유형	보차혼용
통학로, 탐방로, 산책로, 등산로, 숲체험코스 (특정 보행목적으로 연계된 경로)		-	(경로) 복수 경유	복합·중복
그밖에 불특정 다수의 보행자가 통행할 수 있도록 공개된 장소		-	-	-

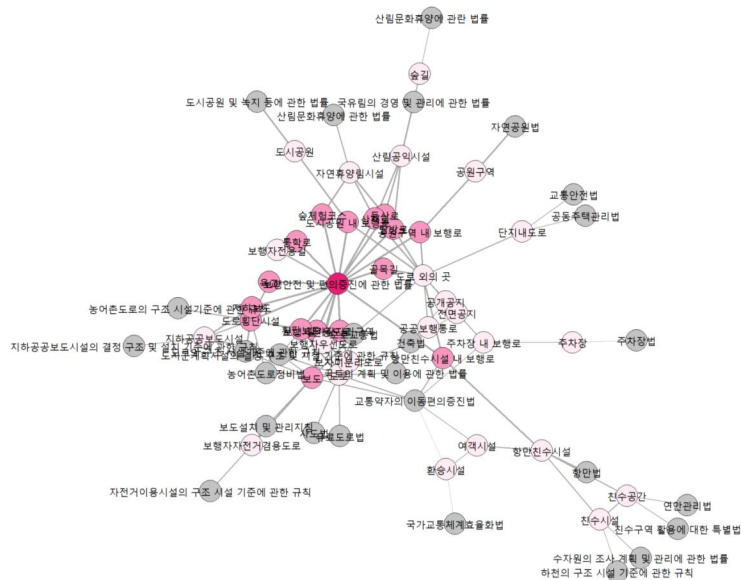
출처: 보행안전 및 편의증진에 관한 법률 [시행 2023. 9. 15.] [법률 제19234호, 2023. 3. 14., 타법개정]
내용을 토대로 연구진 작성

- (법적 정의와 근거) 법정 용어와 비법정 용어의 혼재
 - 가-바목에 대해서만 근거 법령을 명시하고 있으며, 나머지 사~아목은 관련 법령 근거를 언급하지 않고 항목을 나열하고 있음
 - 마, 바목의 경우 대상시설 전체가 아닌 '보행자의 통행에 제공되는 장소(보행로)'만을 지칭하며, 해당하는 공원 및 향만친수시설에 대해서는 타 법의 정의를 참조하고 있으나, 이에 대해서는 별도의 정의나 기준을 규정하지 않음
 - 일부는 타 법령에 별도의 용어나 절차가 규정되어 있음에도 비법정용어를 사용하여 법령 간 일관성이 떨어지고 연계 검토 및 조율이 어려움. 해당 보행자길에 관리수단이나 규제를 적용할 때 근거와 실효성이 약해질 수 있음
- (공간형식) 시설, 공간, 구간 또는 경로의 성격이 혼재
 - 보행자길은 보행자의 통행을 위한, 통행을 위해 제공되는, 또한 통행을 위해 개방되는 '장소'로 정의되는데, 이때 '장소'의 물리적 실체는 시설(점), 공간(면), 구간(선), 경로(선), 네트워크 등 다양한 공간형식에 대응함
 - 또한 보행자길 자체가 독립된 시설인 경우와 도로 등 특정 시설의 일부인 경우, 여러 시설을 포함하는 경우 등이 혼재되어 있음
 - 도로교통법에 따른 보행자길(가~라) 중에서 보행자전용도로(라)는 해당 도로 구간 전체를 지칭하는 반면, 보도(가), 길가장자리구역(나)는 도로 공간의 일부를 지칭하며, 횡단보도(다)의 경우 도로공간 위에 조성되는 '시설'로 볼 수 있음
 - 마, 바목의 경우 대상시설 전체가 아닌 '보행자의 통행에 제공되는 장소(보행로)'만을 지칭하며, 대상 범위는 선 또는 면으로 나타낼 수 있음
 - 사목의 육교, 지하보도 등 도로횡단시설은 기능 면에서 횡단보도(다)와 유사하며, 도로의 일부이자 부속물로서 독립적인 시설물로 볼 수 있음
 - 아목의 통학로, 탐방로, 산책로, 등산로, 숲체험코스 등은 특정한 보행목적에 의해 경유하는 일련의 연결된 경로를 지칭하며, 가~사목 중에서 두 가지 이상을 포함하거나 중복하여 지정할 수 있음
 - 골목길은 대체로 좁고 통과교통이 많지 않은 말단부 국지도로(생활도로, 이면도로와 유사)와 법정 도로가 아닌 공간을 포함함
: 단일한 도로 구간에 대해 '골목길'이라는 유형으로 규정하기도 하고 '먹자골목, 시장골목, 근대문화골목' 등 동질성을 가진 장소나, 지구 내 인접한 도로들을 하나의 '영역'으로 묶어서 지칭하기도 함

- (보차 통행 특성) 보행자와 차마의 통행 방법의 차이
 - 보행자길이 모두 보행자 전용의 공간은 아니며 차마와 함께 이용하는 공간이 포함됨
 - 보행자길에서 차마 통행에 대한 규정은 도로교통법 적용 여부와 공간적 분리 여부, 통행 제한 여부 등에 따라 달라지며
 - ① 명시적인 '도로'에 해당하는 경우, ②도로는 아니지만 '도로'에 준하는 특성을 가지는 경우, ③ 공간 특성상 '보행전용공간'에 가깝지만 일부/간헐적인 차마 통행가능성이 있는 경우, ④ '보행자전용길' '보행자전용도로' 등으로 차마 통행이 명시적, 적극적으로 제한되는 경우로 나눌 수 있음
 - 도로가 아닌 경우 도로교통법에 따른 교통법규가 적용되지 않으므로, ②, ③의 경우 차마 통행을 제재하거나 관리할 수 있는 수단이 미흡함
 - 도로교통법 상 도로에 해당하는 보행자길 중에서, 가~다목은 보행자를 위해 분리된 보행공간 또는 배타적 통행권을 보장하며, 라목, 사목의 경우 차마의 통행을 제한적으로 허용할 수 있으나 기본적으로 보행전용시설에 가까움
 - 마~바목의 경우 대체로 ③에 해당하는데, 공원이나 향만시설의 규모가 큰 경우에는 ② '도로'와 유사하게 조성되는 공간을 포함할 수 있음
 - 아목의 유형들은 구간별로 여러 특성이 복합, 중복되어 나타날 수 있으며, 골목길, 통학로와 나머지 탐방로 등(이하 '걷는 길'로 지칭)의 통행 특성과 쟁점이 다름
 - 골목길의 경우, 기본적으로 ① 또는 ②에 해당할 수 있는데, 가~라목과 달리 보행자와 자동차의 공간이 명시적, 배타적으로 분리되지 않은 보차혼용공간임
 - 통학로의 경우, 1) 학교시설을 중심으로 접근 범위와 경로 설정의 기준이 명확하고, 2) 이동주체나 시간대별 통행의 정형화된 패턴이 반복되어 안정적인 예측과 대응이 가능하며, 3) 보호구역 등 교통안전 중심으로 통학로 개선을 위한 수단과 체계가 마련되어 있음
 - 이에 비해 걷는 길에 해당하는 유형은 상대적으로 1) 이용인원과 이동경로가 자유롭고 유동적이며, 2) 시설에 따라 조성 및 관리기준의 편차와 자유도가 크고, 3) 교통안전보다는 걷기 활동 장려, 이용자 경험의 질, 장소 활성화 등 사회문화적인 측면이 강조된다는 특징이 있음

☐ 보행자길 관련 법령과 시설 검토

- 보행자길은 여러 소관 법령에 걸쳐, 여러 시설, 용어와 관련되어 있음
 - 보행안전법의 보행자길 세부유형 16개에 관해, 직접적으로 명시된 근거법령 뿐 아니라, 각 세부유형과 유사하거나 관련된 용어, 상위 또는 하위 개념에 해당하는 ‘관련 시설’, 관련 시설에 대한 규정을 다룬 ‘관계 법령’까지 포함하여 시설-법령 간 관계를 검토
 - 16개 세부유형에서 23개의 관련 시설과 29개의 관계 법령이 있음
 - 각각의 법령과 시설을 노드로, 이들 간의 관계를 링크로 표현하여 연결망으로 구조화하고[그림 2-4], 법령별 연결 빈도와 주요 내용을 정리하였음[표 2-4]



[그림 2-4] 보행자길 관련 시설-법령 관계도

출처: 연구진 작성

6) 지방자치단체의 조례 및 규칙은 제외, 일부 지침을 포함하였음

[표 2-4] 보행자길 관련 법령의 주요 내용

법령 조항	주요 내용	빈도
보행안전 및 편의증진에 관한 법률	- 보도, 길가장자리구역, 횡단보도, 보행자전용도로, 지하보도, 육교, 도로횡단시설(이상 도로에 해당) - 도시공원 내 보행로, 공원구역 내 보행로, 향만친수시설 내 보행로, 통학로, 탐방로, 산책로, 등산로, 숲체험코스, 골목길 등(이하 도로 외의 곳에 해당) - 보행자우선도로, 보행자전용길 (보행자길에는 미포함)	18
도로교통법	- 가·라목 (보도, 길가장자리구역, 횡단보도, 보행자전용도로) 정의 및 통행방법 - 도로의 정의: 도로법, 유료도로법, 농어촌도로 정비법 외 차마 통행 장소 - 보차미분리도로와 보행자우선도로, 도로 외의 곳 통행방법 정의 - 도로 외의 곳 : 단지 내 도로, 주차장 내 보행로, 전면공지, 공개공지, 공공보행통로 등	8
도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙	- 도로(도시계획시설)에 관한 사항으로, 보도, 횡단보도, 보행자우선도로, 보행자전용도로 관련 규정 정의	6
교통약자의 이동편의증진법	- 교통약자가 통행할 수 있는 도로 중 보도 규정 - 여객시설 중 '향만친수시설 내 보행로' 포함 - 기타 여객시설에 환승시설 포함(국가교통체계효율화법 등 관련)	6
도로의 구조·시설기준에 관한 규칙	- 도로 및 도로의 부속물로 보도, 도로횡단시설, 지하보도, 육교 관련 규정	5
농어촌도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙	- 보도, 횡단보도, 육교, 지하보도 관련 규정	4
도로법	- 도로 정의 : 차도, 보도(歩道), 자전거도로, 측도(側道), 터널, 교량, 육교 등 대통령령으로 정하는 시설로 도로의 부속물을 포함	3
농어촌도로 정비법	- 도로교통법 상 도로의 근거법이며, 육교, 횡단보도 관련 규정	3
건축법	- 건축법 상 도로 : 도로교통법 적용 가능한 법정도로 - '도로 외의 곳' 에 해당하는 전면공지, 공개공지, 시설을	3
보도 설치 및 관리지침	- 보도의 정의 및 시설기준 - 보도의 관련 시설로 보행자자전거겸용도로 관련 사항	2
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	- '도로'를 기반시설로 정의 - '도로 외의 곳'에 해당하는 공공보행통로(지구단위계획) 관련 근거법령	2
자연공원법, 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	- 공원 내 보행로의 근거 규정	1
향만법	- 향만친수시설의 근거 규정, 유사 시설로 친수공간, 친수시설이 있음 - 친수공간(연안관리법, 친수구역 활용에 대한 특별법) - 친수시설(수자원의 조사 계획 및 관리에 관한 법률, 하천의 구조 시설기준에 관한 규칙)	1
국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 시행령	- 산림공익시설 : 등산로, 산책로, 탐방로, 숲길 등 (시행령 제18조 제2항)	1
산림문화휴양에 관한 법률	- '숲길'의 정의(법 제2조) 6. "숲길"이란 등산·트레킹·레저스포츠·탐방 또는 휴양·치유 등의 활동을 위하여 제23조에 따라 산림에 조성한 길(이와 연결된 산림 밖의 길을 포함한다)을 말한다.	1
산림문화휴양에 관한 법률 시행령	- '자연휴양림시설'의 '체험교육시설': 산책로, 탐방로, 등산로 등(별표1의4)	1
기타	- 도로 관련: 사도법, 유료도로법 등 - 도로 외 보행공간 관련 : 공동주택관리법, 교통안전법, 교통약자법, 주차장법 등 - 환승시설 관련 : 교통약자법, 도시교통정비촉진법, 국가통합교통체계효율화법 등	1

출처: 연구진 작성

- 보행자길 세부유형 중에서는 보도(10), 횡단보도(7), 도로횡단시설(6), 육교(6), 보행자전용도로(5), 지하보도(5) 순으로 관련 법령 및 시설이 많음
- 관련 시설 중에서는 도로(17), 도로 외의 곳(12) 보행자우선도로(5), 산림공익시설(5), 향만친수시설(5) 순으로 관련 법령 및 시설이 많음
- 관련 법령 중에서는 도로교통법과 도시계획시설규칙, 교통약자법 및 도로구조시설규칙 등의 언급 빈도가 가장 높았고, 그 밖에 도로와 보도, 건축물 및 옥외공간, 공원과 향만이나 산림 관련 시설, 단지내도로, 주차장 및 환승시설 관련 법령 등이 있음

□ 누락된 시설 유형 검토

- 현행 보행자길 정의에서 누락된 관련 시설을 포함하여 검토
 - 현행 「보행안전법」에 규정된 보행자길과, 법령에 명시되지 않았지만 보행자의 통행 목적으로 조성, 이용되는 공간으로서, 세부유형과 유사성 및 관련성을 가지는 '관련 시설'을 포함하는 종합적 검토 필요
 - 세부유형과 관련된 누락시설에 대해, 관련 규정 보완의 필요성 공간 및 관리 특성 등을 검토함
- 도로교통법 상 도로 위 보행공간
 - 보행자길 정의에 명시된 '보도, 길가장자리구역, 횡단보도, 보행자전용도로'는 도로교통법의 도로 중에서 보행자의 통행이 가능한 공간에 해당함
 - 도로교통법 상 도로 중에서 보행자가 통행할 수 없거나, 통상적으로 보행수요 및 가능성이 매우 낮은 자동차전용도로 등은 보행자길에서도 제외 가능
 - 보도가 있는 도로의 차도부(횡단보도 제외)나 보도가 차도가 분리되지 아니한 도로(보차미분리도로)의 경우 보행자가 통행할 가능성이 있고 도로교통법 상 통행방법에 관한 규정도 있지만, 보행자길의 세부유형으로 명시되지 않음
 - 보행안전법 개정으로 보행자우선도로의 정의를 신설하였으나, 기존 보행자길 정의(제2조 제1호)의 가~아목이 아닌 별도(제3호)로 제시되어, 보행자길 해당 여부를 판단하기에 모호함이 있음
 - 보행경로의 연속성, 보행자와 차마가 함께 이용하는 공간에서의 보행안전 보장 필요성을 고려할 때 도로교통법 상 보행자 통행이 가능한 장소는 포용하는 방향으로 일관성 보완 필요

- 보도와 길가장자리구역의 정의
 - 도로교통법과 도로구조시설규칙, 보도설치 및 관리지침에서 보도와 보행공간에 관한 정의는 [표 2-5]와 같음

[표 2-5] 보도와 보행공간의 정의와 기준

관련 규정	구분	주요 내용
도로교통법 제2조(정의)	보도	연석선, 안전표지나 그와 비슷한 인공구조물로 경계를 표시하여 보행자(유모차, 보행보조용 의자차, 노약자용 보행기 등 행정안전부령으로 정하는 기구·장치를 이용하여 통행하는 사람 및 제21호의3에 따른 실외이동로봇을 포함한다. 이하 같다)가 통행할 수 있도록 한 도로의 부분
	길가장자리 구역	보도와 차도가 구분되지 아니한 도로에서 보행자의 안전을 확보하기 위하여 안전표지 등으로 경계를 표시한 도로의 가장자리 부분
도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙 제2조(정의)	노상시설	보도, 자전거도로, 중앙분리대, 길어깨 또는 환경시설대(環境施設帶) 등에 설치하는 표지판 및 방호울타리, 가로등, 가로수 등 도로의 부속물[공동구(共同溝)는 제외한다. 이하 같다]
	보도의 유효폭	보도폭에서 노상시설 등이 차지하는 폭을 제외한 보행자의 통행에만 이용되는 폭
보도설치 및 관리지침	보도	차도 등 다른 부분과 경계석이나 방호울타리 등의 인공구조물을 이용하여 물리적으로 경계를 표시하여 보행자가 통행할 수 있도록 한 도로의 부분
	보도의 유효폭	보도폭에서 노상시설 등이 차지하는 폭을 제외한 보행자의 통행에만 이용되는 폭 (최소 2.0m 이상 확보하되, 지형상 부득이한 경우 1.5m 이상)
교통약자법 시행규칙 별표1	교통약자가 통행할 수 있는 보도	휠체어 사용자가 통행할 수 있도록 보도 또는 접근로(이하 “보도등”이라 한다)의 유효폭은 2미터 이상으로 하여야 한다. 다만, 지형상 불가능하거나 기존 도로의 증축개축 시 불가피하다고 인정되는 경우에는 1.2미터 이상으로 완화할 수 있다. (1.5m 미만인 경우 교행구역 설치)

출처 : 도로교통법 [시행 2024. 8. 14.] [법률 제20270호, 2024. 2. 13., 일부개정]; 도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙 [시행 2024. 7. 10.] [국토교통부령 제1360호, 2024. 7. 10., 일부개정]; 보도 설치 및 관리 지침 [시행 2021. 7. 23.] [국토교통부예규 제321호, 2021. 7. 23., 일부개정]; 교통약자의 이동편의 증진법 시행규칙 [시행 2024. 2. 17.] [국토교통부령 제1300호, 2024. 1. 19., 일부개정]을 참고하여 연구진 작성

- 보도의 정의는 공통적으로 ① 도로의 일부일 것, ② 경계 표시나 인공구조물 등으로 분리되어 있을 것, ③ 보행자 통행을 위한 공간일 것, 이 세 가지 요건으로 구성됨
- 건축선 후퇴부에 조성되는 전면공지나 단지 내 도로, 공원 등 시설 내부에 조성되는 보도는 외형적으로 보도와 유사하더라도 ‘도로의 일부’라는 요건에 해당하지 않으므로 원칙적으로 보도가 아니라고 볼 수 있음
- ‘분리’의 요건은 “연석선, 안전표지나 그와 비슷한 인공구조물로 경계를 표시”하여 시각적으로 구분하는 방식과, “경계석, 방호울타리 등의 인공구조물”을

- 현장에서 보도 인정 여부의 주된 쟁점은 ① 도로 외 영역에 조성된 경우, ② 유효폭 등 보도 시설 기준에 미달하는 경우, ③ 길가장자리구역과 구분의 어려운 경우 등이 제기됨
- 보도블록으로 포장했지만 물리적 차단시설이 없거나 유효폭이 협소한 경우, 단차나 재질 구분이 없지만 차선규제봉 등으로 차량 진입을 막은 경우 등, 시설 특성에 따라 보도인지 길가장자리구역인지에 대해 판단이 엇갈릴 수 있음
- 보도 여부와 보행자 보호 규정 적용 여부에 대한 판단은 유효폭 확보 여부나 물리적 차단 여부 등 실질적인 보행공간으로서의 시설 적합성보다 도로 여부, 노면표시 여부 등 규제적 관점에 의해 좌우된다고 볼 수 있음
- ‘보차미분리도로’에 대한 보행자 통행방법과 보행권 보장 조항의 적용이나, 보행자우선도로 지정 가능 여부는 ‘보도 여부’에 대한 판단에 종속되어 있음

• 보행자전용길

- 보행자전용길은 차마 통행을 제한한다는 점에서는 보행자전용도로와 유사하며, 지정, 조성 및 관리 절차에 관한 규정은 보행자우선도로와 유함
- 도로가 아닌 보행자길을 포함하여 인위적으로 지정할 수 있다는 점에서 도로의 일부 또는 하위유형이 아닌 ‘복합형’의 특성을 가지며, 이는 아목에 나열된 통학로나 걷는 길 등과 유사함
- 보행자전용길을 보행자길에 포함할 경우, ① 보도 등 개별 시설 유형과 다른 복합형의 특성, ② 시설 조성을 통해 자연적으로 결정되는 유형과 인위적인 ‘지정’ 절차를 거쳐야 하는 유형의 구분이 필요함

• 횡단보도와 입체횡단시설

- 사. 지하보도, 육교 등 도로횡단시설은 다. 횡단보도와 기능면에서 유사하고, 도로법 상 도로의 부속물에 속한다고 볼 수 있으나 보행자길에서는 이를 별도의 항목으로 규정함
- 평면횡단보도는 그 자체로 독립된 공간이나 구조물을 가지는 시설은 아니며, 보도가 설치된 도로에서 차도 위 일부 공간을 점유하여 중복 지정된다는 차이가 있음

- 횡단시설의 설치는 교차로의 구조와 공간 배분, 보도 턱낮춤 및 대기공간의 연계 처리와 밀접하게 관련되며, 사목의 도로횡단시설은 차량통행이 불가능하고, 도로와 구분된 독립된 구조물로서 '입체보행시설'이라는 특성을 가짐
 - 도로의 횡단 이외의 목적으로 조성되는 입체보행시설로, 보행자와 교통약자가 이용할 수 있도록 조성되는 계단이나 경사로, 승강기 등 수직이동보조시설, 입체환승시설, 지하공공보도시설(지하도상가), 보행자용 교량, 공중보행로(skywalk), 보행데크 등을 '보행자용 구조물'의 범주로 볼 수 있음
- 도로교통법 상 도로 외의 곳 (단지 내 도로와 대지 내 보행공간)
 - 공동주택 단지나 대학 캠퍼스 등 사유지 내에서 차량과 보행자가 같이 이용하는 공간은 도로와 유사한 형식으로 조성되고 보차상충에 따른 교통사고 발생 가능성이 상시 있음에도 불구하고, 도로교통법 상 '그밖에 불특정 다수에 공개된 장소' 요건에 해당하지 않아 그동안 도로교통법 적용의 사각지대였음
 - 2022년 1월 도로교통법 개정안⁷⁾에서 도로 외의 곳(제27조 제6항 제3호)에 보행자 보호 의무를 적용함에 따라, '단지 내 도로'의 경우 해당 조항이 적용
 - 또한 2023년 8월 교통안전법 개정안에서 '단지 내 도로' 범위에 공동주택단지의 '고등교육법에 따른 학교에 설치되는 통행로'를 포함하도록 개정하여, 통행 방법 규정, 안전관리, 실태점검 등의 수단을 적용할 수 있게 되었음
 - 이밖에도 도로가 아닌 곳에 조성되는 보행공간으로, 전면공지와 공개공지, 공공보행통로 및 보차혼용통로등이 있음[표 2-7]
 - 대지 내 보행공간의 경우 보차통행 허용여부나 시설 특성에서 단지 내 도로보다는 공원 내 보행로 등과 유사하게 조성되나, 단 이곳에 차마가 통행하는 경우 '도로 외의 곳'에 대한 보행자 보호 조항이 적용된다고 볼 수 있음

7) 도로교통법 [시행 2022. 7. 12.] [법률 제18741호, 2022. 1. 11., 일부개정]

[표 2-7] 도로 외에 조성되는 보행공간 관련 규정

용어	출처	정의 및 특성
단지 내 도로	교통안전법 제2조	10. “단지내도로”란 「공동주택관리법」 제2조제1항제3호에 따른 공동주택단지, 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 등에 설치되는 통행로로서 「도로교통법」 제2조제1호에 따른 도로가 아닌 것을 말하며, 그 종류와 범위는 대통령령으로 정한다.
	교통안전법 시행령 제2조의2 (단지내도로의 종류와 범위)	법 제2조제10호에 따른 단지내도로는 「공동주택관리법」 제2조제1항제2호가목부터 라목까지의 규정에 따른 의무관리대상 공동주택단지 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에 설치되는 통행로로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것으로 한다. 1. 차도 2. 보도 3. 자전거도로
공개공지 등 대지 내 공지	지구단위계획수립지침 제13절	3-13-2. 대지내 공지를 확보하고자 하는 경우에는 다음 사항을 고려한다. (5) 지역별 특성과 관련된 외부공간 조성 및 보행환경 개선을 위하여 <u>전면공지, 공개공지, 공공공지, 대지내 조경, 보차혼용도로, 공공보행통로</u> 등에 대한 배치와 조성방식 및 형태 등을 검토한다.
대지 안의 공지	토지이용 용어사전	① 공개공지 : 지구단위계획에서 공개공지의 조성기준과 방법에 대하여 별도의 기준을 정한 대지 내 공지를 말한다. ② 공공조경 : 지구단위계획에서 건축선 등의 지정으로 전면도로 경계선과 그에 면한 건축물 외벽선 사이에 확보된 대지 안의 공지 중 가로미관의 증진, 지역사회의 동질성 표현, 쾌적한 보행환경 조성, 소음억제, 생태적 건강성 확보 등을 위하여 지구단위계획지침도에서 공공조경으로 지정된 공지를 말한다. ③ 전면공지 : 지구단위계획에서 건축선 등의 지정으로 전면도로 경계선과 그에 면한 건축물 외벽선 사이에 확보된 대지 안의 공지로서 공개공지·공공조경 등 다른 용도로 지정되지 아니한 공지를 말하며, 보도 연결형 전면공지와 차도 연결형 전면공지로 세분하여 지정할 수 있다. - 보도 연결형 전면공지 : 보도 또는 보행자전용도로와 접한 전면공지로서, 보행자 통행이 가능한 구조로 보도로서의 기능을 담당 할 수 있도록 조성한 전면공지를 말한다. - 차도 연결형 전면공지 : 보도가 없는 도로와 접한 전면공지로서, 차량 또는 보행자 통행이 원활히 될 수 있는 구조로 조성한 전면공지를 말한다.

출처: 교통안전법 [시행 2024. 8. 17.] [법률 제19673호, 2023. 8. 16., 일부개정]; 지구단위계획수립지침 [시행 2024. 5. 29.] [국토교통부훈령 제1765호, 2024. 5. 29., 일부개정]; 토지이용 용어사전. '대지 안의 공지', <https://www.eum.go.kr/web/in/dc/dcDictList.jsp> (검색일: 2024.9.24.)

- 공원 및 향만친수시설 내 보행로
 - 「자연공원법」 제2조 제5호에 따른 ‘공원구역’ 및 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 ‘도시공원’, 「향만법」 제2조 제5호 라목에 따른 ‘향만친수시설’ 내에 조성되는 보행로를 명시
 - 현재 마목의 보행자길로 명시된 공원구역(자연공원법) 및 도시공원(도시공원 녹지법 및 국토계획법)에 해당하지 않는 광장, 녹지, 유원지, 공공공지 등 ‘공간시설’⁸⁾ 내부에도 보행로가 조성될 수 있으며, 바목의 향만친수시설과 유사한

시설로 「친수구역 활용에 대한 특별법」, 「연안관리법」에 따른 '친수공간' 등에도 보행로가 조성될 수 있음

- 이들은 일반 도로와 근거법령과 관리주체가 다르고, '면'적으로 조성되는 공간 안에서 보행로의 배치와 연결의 자유도가 높고, 이동보다는 여가 목적의 이용에 중점을 두고 계획되며, 식재 및 편의시설과의 연계가 중요
- 보행자길의 직접적인 조성 및 관리대상은 아니지만, ① 보행자 통행 공간으로 기본적인 시설 안전이 요구되고, ② 안전한 통행을 위한 수요 및 고려사항 등이 유사하며 ③ 이를 배제할 경우 실제로는 보행자 통행 가능한 공간임에도 불구하고 불필요한 우회 및 단절 구간으로 오인할 수 있으므로, 전체 보행자길 네트워크의 일부로서 인접한 보도, 횡단보도 등과 연속된 보행공간 및 경로 현황을 파악할 필요가 있음
- 특정 유형을 한정하거나 배제할 이유가 없다면 유사한 시설에 대해서는 일관된 규정을 적용하는 것을 원칙으로, 현행 규정을 '광장, 공원, 녹지 등 공간시설 안에 조성되는 보행로' 등과 같이 포용적인 표현으로 대체하는 방안 검토

• 여객 및 대중교통 관련 시설의 보행공간

- 「교통약자의 이동편의 증진법 시행령」⁹⁾의 '[별표1] 이동편의시설을 설치하여야 하는 대상시설'에서 교통수단, 여객시설, 도로 등으로 나누어 규정하고 있는데, '항만친수시설'은 '여객시설' 중 하나에 해당함
- 교통약자법의 대상시설은 교통약자를 포함한 모든 이용자의 접근성과 이동편의를 보장한다는 점에서 '보행안전 및 보행권 보장'의 대상과 관련성이 높음
- 동법 별표의 '2. 여객시설'에 항만친수시설 외에도, 터미널, 정류장, 철도역사, 환승 및 편의시설, 공항 및 항만시설 등을 포함하고 있음
- 여객 및 환승시설은 ① 대표적인 보행유발시설이며, ② 주변과의 연결 및 접근 편의에 대한 고려가 필요하며, ③ 시설 내 보행밀도와 침두시 혼잡도가 높으므로 보행자길로서 통합관리에 대한 필요성과 실익이 큰 시설에 해당

8) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 [시행 2024. 9. 20.] [대통령령 제34319호, 2024. 3. 19., 일부개정] 제2조(기반시설) 제1항 제2호. 공간시설.

9) 「교통약자의 이동편의 증진법 시행령」 [시행 2024. 9. 15.] [대통령령 제34871호, 2024. 9. 3., 일부개정]

- 기타 법령에서 보행공간 확보에 관한 규정
 - 공사 중 보행안전통로 확보, 여객 시설의 보행접근로, 장애인 전용주차구획에서 장애인 통행로 확보, 대규모 노외주차장의 보행안전시설, 부설 주차장의 보행자 통행로 확보 관련 조항 등이 있음[표 2-8]

[표 2-8] 기타 시설 내 조성되는 보행공간 관련 규정

관련 규정	대상	내용
보행안전 및 편의증진에 관한 법률 시행규칙 [별표1] 보행안전통로 및 안전시설의 설치기준	공사 중 보행자의 안전한 통행을 위해 설치되는 보행안전통로	1. 보행자의 불편을 줄일 수 있도록 가장 짧고 안전한 경로로 설치되어야 하며, 보행자의 시야를 확보하고 기울기를 최소화하며, 계단이나 차도와의 경계석 등을 제공하여야 한다. 2. 최소 2.0미터 이상의 보행안전통로의 유효폭을 확보하여야 한다. 다만, 지형상 불가능하거나 기존 도로의 증축개축 시 불가피하다고 인정되는 경우에는 1.2미터이상으로 완화할 수 있다. 3. 보행안전통로는 교통약자를 포함한 보행자가 안전하게 통행할 수 있도록 미끄럽지 않고 평평하게 설치되어야 하며, 투수성(透水性), 배수성 등의 기능을 갖추어야 한다.
교통약자 이동편의증진법 시행규칙 [별표1]	여객시설의 보행접근로 설치	대상시설의 외부에서 여객시설의 주 출입구에 이르는 보행접근로는 교통약자가 안전하고 편리하게 통행할 수 있도록 유효폭, 기울기, 바닥의 재질 및 마감 등을 고려하여 설치하여야 한다.
이동편의시설의 구조·재질 등에 관한 세부기준	장애인전용주차구역에서 장애인 통행로 확보	장애인전용주차구역에서 여객시설의 출입구 또는 승강설비에 이르는 통로는 장애인이 통행할 수 있도록 가급적 높이 차이를 없애고, 그 유효폭은 1.2미터 이상으로 하여야 한다.
주차장법 시행규칙	제6조 (노외주차장의 구조·설비기준)	15. 주차대수 400대를 초과하는 규모의 노외주차장의 경우에는 주차장 내에서 안전한 보행을 위하여 과속방지턱, 차량의 일시정지선 등 보행안전을 확보하기 위한 시설을 설치해야 한다.
	제11조 (부설주차장의 구조·설비기준)	6. 보행인의 통행로가 필요한 경우에는 시설물과 주차단위구획 사이에 0.5미터 이상의 거리를 두어야 한다.

출처: 보행안전 및 편의증진에 관한 법률 시행규칙 [시행 2022. 7. 12.] [행정안전부령 제344호, 2022. 7. 12., 일부개정]; 교통약자의 이동편의 증진법 시행규칙 [시행 2024. 2. 17.] [국토교통부령 제1300호, 2024. 1. 19., 일부개정]; 주차장법 시행규칙 [시행 2024. 9. 20.] [국토교통부령 제1388호, 2024. 9. 20., 일부개정]

- 기타 보행자길
 - 보행자길 정의의 아목에 나열된 ‘통학로, 탐방로, 산책로, 등산로, 숲체험코스, 골목길’에 대해서는 관련 근거 법령을 명시하지 않고 용어만 나열하고 있음
 - 탐방로의 경우 보행안전법 본문 상에 관련 법령을 명시하지 않고 있으나 산림

공익시설 및 자연휴양림시설에 탐방로 등에 대한 규정이 있음

- 등산로, 산책로, 탐방로의 경우 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 시행령」의 제18조 제2항에 따른 '산림공익시설,' 또는 「산림문화휴양에 관한 법률 시행령」 별표1의4에 정의된 자연휴양림시설 중 '체험교육시설'에 해당함
- 등산로, 탐방로 등을 아우르는 용어로 「산림문화휴양에 관한 법률」 제2조 및 제22조의2에 '숲길'을 다음과 같이 정의하고 있음

숲길의 정의와 유형

제2조(정의) 6. “숲길”이란 등산·트레킹·레저스포츠·탐방 또는 휴양·치유 등의 활동을 위하여 제23조에 따라 산림에 조성한 길(이와 연결된 산림 밖의 길을 포함한다)을 말한다.

제22조의2(숲길의 종류) 숲길의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 등산로: 산을 오르면서 심신을 단련하는 활동(이하 “등산”이라 한다)을 하는 길
2. 트레킹길: 길을 걸으면서 지역의 역사·문화를 체험하고 경관을 즐기며 건강을 증진하는 활동(이하 “트레킹”이라 한다)을 하는 다음 각 목의 길
 - 가. 둘레길: 시점과 종점이 연결되도록 산의 둘레를 따라 조성한 길
 - 나. 트레일: 산줄기나 산자락을 따라 길게 조성하여 시점과 종점이 연결되지 않는 길
3. 산림레포츠길: 산림레포츠를 하는 길
4. 탐방로: 산림생태를 체험·학습 또는 관찰하는 활동(이하 “탐방”이라 한다)을 하는 길
5. 휴양·치유숲길: 산림에서 휴양·치유 등 건강증진이나 여가 활동을 하는 길

출처: 산림문화·휴양에 관한 법률 [시행 2024. 9. 15.] [법률 제19702호, 2023. 9. 14., 타법개정]

- 통학로, 골목길의 경우 직접적으로 정의하고 있는 근거 법령은 없으며, 보행안전법 외 여러 법령¹⁰⁾에서 명확한 정의 없이 언급하고 있음
- 이밖에 유사한 용어로 올레길, 둘레길, 숲길, 특화거리, 특화가로, 특화골목 등의 표현이 있고, 지역별, 사례별로 ‘~~길’이라는 고유명사를 사용하는 경우가 많음. 이를 일반화하여 지칭하는 표현으로 ‘걷는 길’이라는 용어를 사용함
- 이렇게 조성되는 특화형 보행자길은 도로 여부나 보차 통행 특성에 따른 보행자길 분류에서 어느 한 유형으로 규정되지 않고, 여러 유형을 포함하는 전체 경로의 연속성이 중요하다는 특징이 있음

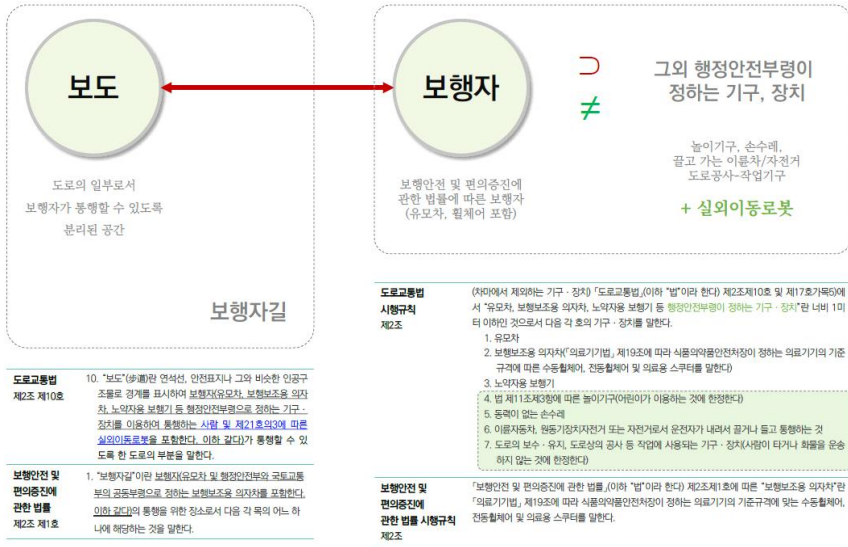
10) 교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률 시행령 [시행 2022. 12. 20.] [대통령령 제33112호, 2022. 12. 20., 타법개정] (제20조 제3항), 교육환경 보호에 관한 법률 시행규칙 [시행 2022. 4. 27.] [교육부령 제265호, 2022. 4. 27., 타법개정] 등

2) 보행자길의 이용주체와 통행권에 관한 규정

□ 보행자길의 이용주체

• 보행자에 대한 규정

- 보행안전법과 도로교통법 모두 '보행자'에 대한 별도의 정의는 없으며, 보행자 길 및 보도의 정의에서 괄호 안 설명을 통해 간접적으로 정의하고 있음



[그림 2-6] 보도와 보행자의 개념

출처: 남궁지희(2023), 도로교통법 개정안과 쟁점, 제4회 auri 보행행정포럼 발제자료(2023.11.28.), p.8.

- 보행안전법의 보행자는 교통약자를 위한 유모차와 보행보조용 의자차(수동휠체어, 전동 휠체어와 의료용 스쿠터)를 포함함
- 도로교통법에서는 여기에 ① 노약자용 보행기, ② 차마에서 제외되는 기구·장치(도로교통법 시행규칙 제2조), ③ 실외이동로봇까지 추가하고 있음
- 보행자가 다닐 수 있도록 구분한 장소를 보도라고 정의하는 동시에, 보도를 통행할 수 있는 주체를 모두 '보행자'로 규정하여, 보행자에 적용되는 모든 조항이 로봇 등에게까지 일괄 적용되는 문제가 있음

□ 보행안전법에 따른 통행권 규정

- 보행권 보장 및 차마의 통행방법에 관한 규정
 - 보행권 보장의 기본 원칙(제3조)과 보행자길에서 보행자 우선의 원칙(제22조)을 규정하고, 보행자전용길에서 차마의 통행금지 또는 제한적 허용에 관한 규정(제16조), 위반 시 과태료 조항(제30조) 등이 마련되어 있음

[표 2-9] 보행자길에서 보행자와 차마의 통행 규정

대상	조항	내용
보행권 보장의 기본 원칙	제3조 (보행권의 보장)	① 국가와 지방자치단체는 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 바에 따라 공공의 안전 보장, 질서 유지 및 복리 증진을 저해하지 아니하는 범위에서 국민이 쾌적한 보행환경에서 안전하고 편리하게 보행할 권리를 최대한 보장하고 진흥하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 장애, 성별, 나이, 종교, 사회적 신분 또는 경제적·지역적 사정 등에 따라 보행과 관련된 차별을 받지 아니하도록 필요한 조치를 마련하여야 한다. ③ 보행권을 보장하고 증진하기 위한 정책은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진되어야 한다. 1. 시설물의 설치, 차량의 소통 등 보행여건에 영향을 미치는 각종 제도 및 사업 등으로 인하여 보행자의 생명과 신체에 위험과 피해를 초래할 우려가 있는 때에는 해당 제도 및 사업 등에 따른 편익보다 보행자의 안전을 우선하여야 한다. 2. 특별한 사정이 없는 한 도로의 폭, 차량 및 보행자의 통행량 등이 유사한 지역 간에는 보행여건의 격차가 심각하게 발생하지 아니하도록 하여야 한다. 3. 보행정책의 수립·추진은 보행자의 안전과 목표지점에서의 접근의 편리성과 함께 삶의 공간으로서의 쾌적성 및 미관성을 동시에 고려하여야 한다. 4. 보행권 증진 및 보행환경 개선사업을 추진하는 기관 간에 유기적 협조체제를 구축하여 안전한 보행환경이 체계적·합리적으로 조성·정비·관리될 수 있도록 하여야 한다. ④ 안전한 보행환경이 적절히 조성되지 아니한 경우에는 특별한 사정이 없는 한 보행자에게 불리하게 책임을 부과하거나 법률을 적용·해석하여서는 아니 된다.
		① 보행자길에서 차마를 운전하는 사람은 보행자의 안전한 통행을 방해하여서는 아니 된다. ② 보행자길에서는 우측통행을 원칙으로 한다. 다만, 보행자길 중 「도로교통법」에 따른 도로에서의 통행방법에 관하여는 「도로교통법」에서 정하는 바에 따른다. ③ 제16조제6항에 따라 차마의 운전자가 보행자전용길을 이용할 때에는 보행자를 위험하게 하거나 보행자의 통행을 방해하지 아니하도록 차마를 보행자의 걸음걸이 속도로 운행하여야 한다.

대상	조항	내용
보행자 전용길		⑤ 차마의 운전자는 제1항에 따라 지정된 보행자전용길로 진입하여서는 아니 된다. 다만, 「도로교통법」 제2조제22호에 따른 긴급자동차의 경우와 자전거의 운전자가 자전거에서 내려서 자전거를 끌고 보행하는 경우에는 진입할 수 있다.
	제16조 (보행자전용 길의 지정 등)	⑥ 특별시장등은 제5항 본문에도 불구하고 재난 복구, 공사 시행, 건축물 출입, 그 밖의 사유로 차마의 운전자가 보행자전용길을 이용하도록 할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 구간을 지정하거나 시간대를 정하여 허용할 수 있다. 이 경우 제2항에 따른 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.
	제30조 (과태료)	① 제16조제5항을 위반하여 보행자전용길로 진입한 차마의 운전자에게는 10만원 이하의 과태료를 부과한다.

출처 : 보행안전 및 편의증진에 관한 법률 [시행 2023. 9. 15.] [법률 제19234호, 2023. 3. 14.]

- 보행자길에서 보행자 방해 금지(제22조 제1항)
 - 제1항에서 보행자길에서는 ‘보행자의 안전한 통행을 방해’해서는 안 된다고 규정하였으나, ‘방해’ 여부를 판단하는 기준이나 위반 시 조치사항이 없어, 원칙적인 선언 이상의 규제로서의 효력은 미약
 - 당초 보행자길에서 보행자를 보호하기 위한 장치를 마련하는 취지였으나, 도로교통법 개정에서 ‘보차미분리도로, 보행자우선도로, 도로 외의 곳’에 대해 보행자 보호 조항을 구체적으로 적시함에 따라, 보행자길 인정 여부에 따라 적용되는 보호 내용의 차별성이 미약해졌음
- 우측통행 조항(제22조 제2항)
 - 제2항의 우측통행 원칙은, 도로교통법 제8조에서 ‘차마와 마주보는 방향’ 관련 예외 규정이 있었으나 보차미분리도로에서 ‘보행자 전폭 통행 허용과 함께 사라지며 “④ 보행자는 보도에서는 우측통행을 원칙으로 한다.”만 남아 있음
 - 결과적으로 우측통행은 보도와, 도로 외 보행자길에만 적용되는 사항인데, 일반적인 통행 조건에서 우측통행 규정을 의식적으로 준수하기 쉽지 않으며 명분이나 실익이 뚜렷하지 않으므로 폐지하는 방안도 검토할 수 있음
- 보행자전용길에서 차마는 ‘보행자의 걸음걸이 속도로 운행’(제22조 제3항)
 - 제22조 제3항에서 ‘보행자의 걸음걸이 속도로 운행’한다는 조항은 도로교통법에서 보차미분리도로나 보행자우선도로, 도로 외의 곳에 대한 보행권 보장 조항(제27조 제6항)과 유사함
 - 다만 ‘도로교통법에서 ‘안전거리, 서행, 일시정지’라는 구체적인 행위를 요구

하는 것과 달리 보행안전법은 ‘걸음걸이 속도’에 대한 판단기준이 다소 애매하고 고위반 시 제재수단이 없음

- 같은 조 제1항(보행자 방해 금지)과 마찬가지로 규제로서의 실효성이 미약한데, 제1항이 ‘보행자길에서 차마를 운전하는 사람’ 모두에게 적용되는 일반원칙이라면, 제3항은 ① 법 제16조 제1항에 따라 보행자전용길로 지정된 곳 중에서도 ② 제6항에 따라 조건부로 차량통행 허용이 된 경우에 한해서만 적용됨
- 해당 조문의 경우 ① 도로교통법의 규정을 참고하여 ‘보행권 보호’의 내용을 구체화하는 방안, ② 보행자길 전반으로 적용 범위를 확대하는 방안에 대한 검토의 여지가 있음

• 보행자전용길에서 ‘차마의 통행금지 및 제한적 허용’(제16조 제5항, 제6항)

- 지정된 보행자전용길에서는 긴급자동차와 자전거 등을 내려서 끄는 경우 등을 제외하고 차마의 진입이 원칙적으로 금지되고, 재난 복구, 공사 시행, 건축물 출입, 그 밖의 사유가 있는 경우 사전 협의를 거쳐 구간이나 시간대를 정하여 조건부로 허용
- 보행자전용길에서 차마 통행을 부분 허용할 경우 구간이나 시간대 외에도 차종별(교통약자 이동편의차량, 어린이통학차량, 대중교통, 택시, 이륜차와 전동킥보드 등), 대상자유형별(주민, 상인, 등록업체 등)로 세분화된 기준이 필요
- 위반 시 과태료 규정을 마련하고 있으나, 다음과 같은 사유로 실질적인 단속과 집행의 어려움이 예상됨

: 제16조 제5항의 진입 금지 위반에 대해서만 10만원 이하의 과태료를 부과하며, 제16조 제6항의 제한적 통행 허용 규정, 제22조 제3항의 통행방법과 속도 규정, 제22조 제1항 보행자 방해 금지 규정의 위반이나 기타 위험 행위에 대해서는 제재 수단이 없음

: 보행자전용길 중 도로가 아닌 구간에서는 일반적인 교통법규 미적용, 과태료 외에 법규 위반에 대한 처분이 불가

: 보행자전용길의 지정 사실을 ‘공보 고시와 인터넷 홈페이지’를 통해 알리도록 규정(제16조 제4항)하고 있으나 현장에서 이용자들에게 금지 및 허용 행위의 세부내용, 단속 근거와 기준 등을 알리는 수단이 명확하지 않음

: 보행자전용도로(도로, 도로교통법 적용)와 보행자전용길(도로가 아닌 보행자길 지정 구간, 보행안전법)의 별칭과 과태료 적용 기준이 상이함에도 이에 대한 인지도가 낮고 현장 구분이 어려워, 실제 단속과 과태료 부과 시 반발 예상

□ 도로교통법에 따른 통행권 규정

- 도로교통법의 보행자 통행(제8조), 도로의 횡단(제10조), 보행자 보호 의무(제27조) 규정
 - 도로에서 보행자의 통행과 횡단 방법은 보도 유무, 중앙선 및 차선 구획 유무, 횡단시설 유무 등에 따라 달라짐
 - 2021년 10월 및 2022년 1월 도로교통법 개정으로 보차미분리 및 보행자우선 도로에서 보행자가 도로 전체를 이용하여 통행 및 수시로 횡단할 수 있고, 운전자에게 보행자 보호 의무를 명시하였음
 - 보도가 있는 경우 보도로 통행해야 하고, 보도가 없는 도로 중에서도 중앙선이 있거나 일방통행이지만 차선으로 구분된 도로에서는 '길가장자리 또는 길가장자리구역'으로 통행해야 함
 - 보도 외 통행은 차도를 횡단하는 경우, 도로공사 등으로 보도 통행이 금지된 경우나 그 밖의 부득이한 경우 등에 한해 허용됨
 - 도로를 횡단하는 방법도 이와 유사하게 횡단시설 유무 및 이용 가능 여부에 따라 달라지는데, 횡단보도나 지하도, 육교 등 횡단시설이 있는 경우 이를 이용해야 하며, 신호기나 경찰 공무원 등의 신호나 지시에 따라 횡단할 수 있음
 - 횡단시설이 없거나 이용이 불가능한 경우에 한해, 다른 교통에 지장을 주지 않도록 최단거리로 건너야 하며, 횡단금지 표지가 있거나 차 등의 바로 앞이나 뒤에서 건널 수 없다고 규정
 - 보도가 있거나 중앙선/차로 구분이 있는 도로에는 최근 개정된 '도로 전폭 통행' 및 '보행자 보호' 조항이 적용되지 않으며, 상대적으로 보행자의 통행권 및 횡단권 보장의 범위가 협소하게 규정되어 있음

[표 2-10] 도로교통법의 보행자 통행권 규정

구분

주요 내용

제8조

보행자의 통행

도로환경과 조건

보도 차도 구분 O

보도 차도 구분 X

중앙선 O (일방통행 차선O)

중앙선 X (일방통행 차선X)

보행자우선도로

보도 내

통행방법

- 언제나 보도로 통행

- 길가장자리 또는 길가장자리구역으로 통행

- 도로의 전 부분으로 통행

- 우측통행 원칙

예외 및 단서 조항

- 단, 차도를 횡단하는 경우, 도로공사 등으로 보도 통행이 금지된 경우나 그 밖의 부득이한 경우 보도 외 통행 허용

-

- 고의로 차마의 진행을 방해해서는 아니 됨

-

제10조 (횡단방법)

도로의

① 횡단보도나 지하도, 육교 등 횡단시설 이용

② 지체장애인 등 횡단시설을 이용할 수 없는 경우 다른 교통에 방해가 되지 않는 방법으로 횡단

③ 횡단시설이 설치되어 있지 않으면 가장 짧은 거리로 횡단

④ 신호기나 경찰 공무원 등의 신호나 지시에 따라 횡단 (제5조) (금지행위)

- 안전표지 등에 의하여 횡단이 금지된 도로에서 횡단금지

- 차와 노면전차의 바로 앞이나 뒤에서 횡단 금지(단, ①, ④의 경우 허용)

제27조

보행자의 보호

도로환경 및 조건

- 보행자가 횡단보도를 통행하고 있거나 통행하려고 할 때

- 교통정리를 하고 있는 교차로에서 좌회전 또는 우회전 시

- 교통정리를 하고 있지 않은 교차로 또는 그 부근의 도로

- 안전지대에 보행자가 있는 경우

- 차로 미설치/좁은 도로에서 보행자 옆을 지나는 경우

- 보차 구분 없는 도로 중 중앙선 X

- 보행자우선도로

- 도로 외의 곳

- 어린이보호구역 내 비신호 횡단보도

보호행위

- 횡단보도(정지선) 앞 일시정지

- 신호/지시에 따라 도로를 횡단하는 보행자 통행 방해 금지

- 보행자 횡단 방해 금지

- 안전한 거리를 두고 서행

- 보행자 옆을 지날 때 안전한 거리를 두고 서행

- 보행자의 통행에 방해가 될 때 서행하거나 일시정지

- 보행자 횡단 여부와 관계 없이 일시정지

출처: 도로교통법 [시행 2024. 8. 14.] [법률 제20270호, 2024. 2. 13., 일부개정]

□ 보행자길 유형에 따른 보행권 보장 여부 검토

- 보도와 중앙선의 유무에 따른 통행권의 차이
 - 보행자의 통행방법과 보행권 보장 여부는 ① 보도와 차도 분리 여부, ② 중앙선 및 차선 구획(일방통행 도로) 여부에 따라 달라짐[표 2-11]

[표 2-11] 보도 유무에 따른 차이

구분	보도가 있는 도로	보도가 없는 도로	
		중앙선이 있는 도로 또는 일방다차로 도로	중앙선이 없는 도로 보행자우선도로
도로공간	보행자와 자동차의 통행 공간을 보도와 차도로 배타적으로 분리	길가장자리 부분에 보행자 안전을 위해 경계를 표시	분리되지 않은 도로공간을 보행자와 자동차가 공유
보행자의 통행방법	보도로 통행해야 함 (횡단 시, 도로공사 등으로 보도 통행이 금지된 경우 등에 차도통행 허용)	길가장자리 또는 길가장자리구역으로 통행해야 함	보행자는 도로 전체를 이용할 수 있음
	차도 및 도로 중앙부 통행 시 통행방법 위반, 무단횡단에 해당		차도/도로 중앙부 통행가능
보행자의 횡단방법	보행자는 길을 건널 때 횡단보도 등을 이용해야 함 (인근에 횡단시설이 없는 경우 예외)	X	수시로 도로를 횡단할 수 있음
차마의 통행방법	차도 통행에 대해 우선권을 가짐 보도 침범 금지(도로 외의 곳을 출입하기 위한 보도 횡단시 허용) (위반시 범칙금 3~7만원)	길가장자리구역 침범 금지 (위반시 제재 x) 좁은 도로에서 보행자의 옆을 지나는 경우 안전한 거리를 두고 서행 (위반시 범칙금 2~5만원)	운전자는 서행, 일시정지 등 보행자 보호 의무 (위반시 범칙금 2~5만원)
사고 시 처리 기준	(차도부) 보도 이탈의 책임이 있는 보행자에게 불리하게 작용 보행자 기본과실 : 차도중앙30%, 차도측단 (1m이내) 20%, 부득이한 경우 10%	(차도 중앙 부분) 보행자 기본과실 20%	보행자 보호 의무 위반 운전자 기본과실 100%
	(보도부) 운전자 기본과실 100% + 보도침범 및 보도횡단 방법 위반은 '교통사고처리특례법' 상 12대 중과실 사유에 해당	(길가장자리구역-차도측단) 보행자 통행 규정을 준수하였으므로 운전자 기본과실 100%	
기타	보행자우선도로로 지정, 조성 불가	보행자우선도로로 지정, 조성 가능	

출처 : 도로교통법 [시행 2024. 8. 14.] [법률 제20270호, 2024. 2. 13., 일부개정]; 도로교통법 시행령 [시행 2024. 9. 20.] [대통령령 제34890호, 2024. 9. 19., 일부개정]; 교통사고처리 특례법([시행 2017. 12. 3.] [법률 제14277호, 2016. 12. 2., 일부개정]; 손해보험협회 과실비율정보포털. <https://accident.knia.or.kr/myaccident3#B011> (검색일 : 2024.10.10.) 참고하여 연구진 작성

- 보도가 있는 도로에서의 보행권

- 보도설치 또는 보차분리의 목적은 자동차 통행으로부터 분리된 안전한 보행공간을 확보하기 위함이나, 전체 도로에서 보행자가 통행할 수 있는 공간을 보도와 횡단보도로 한정함으로써, 나머지 공간에서 자동차에게 독점적인 우선권을 보장해준다는 양면성이 있음¹¹⁾
- 보도가 있는 도로에서 운전자의 보도 침범으로 사고 발생 시 운전자 과실과 법적 책임을 강하게 묻는 반면¹²⁾, 보행자가 보도를 이탈하여 사고 발생 시 보행자의 기본과실 10~30% 적용¹³⁾
- 도로교통법 제8조 제1항의 단서조항에서 '도로를 횡단하는 경우, 도로공사 등으로 보도의 통행이 금지된 경우나 그 밖의 부득이한 경우'에 한해 차도 통행 허용되며, '그밖의 부득이한 경우'로는 다음과 같은 사유들이 포함될 수 있음
 - ① 보도의 단차나 경사가 높고 턱나출 시설이 제대로 구비되지 않아 유모차, 휠체어 등 교통약자가 이용할 수 없는 경우
 - ②설치된 보도의 폭이 너무 좁거나 시설물, 지장물 등으로 인해 보행자와 교통약자 통행을 위한 최소한의 유효폭을 보장하지 못하는 경우
 - ③ 물리적인 단차 및 차단시설이 없어 차량통행 및 주차로부터 보행공간을 확실히 분리, 보호해주지 못하는 경우
 - ④ 보도가 편측에만 있어 건너편 시설에 접근하기 위해 차도를 횡단하는 경우
- 보도를 설치한다면 보행자가 차도로 통행하지 않아도 될 만큼 충분한 공간을 확실히 보장해야 하고, 그렇지 못하는 경우 보도를 이탈하는 보행자가 더 큰 위험과 과실 부담을 감수하게 됨

- 보행자의 횡단과 횡단시설

- 보행자는 횡단보도 등 횡단시설이 설치되어 있을 때는 그 곳으로 횡단해야 하며(도로교통법 제10조 제2항) 운전자는 보행자가 횡단보도를 통행하고 있거나 통행하려고 하는 때(동법 제27조 제1항), 보도가 설치되지 않은 도로를 횡단하

11) 오성훈. (2023). 이면도로 보차분리의 허와 실. 제1회 보행공정포럼. 건축공간연구원, 한국도시설계학회 공동 주최(2023.8.29.) 발표자료 및 전문가 토론내용 참조.

12) 교통사고처리 특례법(시행 2017. 12. 3.) [법률 제14277호, 2016. 12. 2., 일부개정] 제3조(처벌의 특례). 제2항 제9호. 「도로교통법」 제13조제1항을 위반하여 보도(歩道)가 설치된 도로의 보도를 침범하거나 같은 법 제13조제2항에 따른 보도 횡단방법을 위반하여 운전한 경우', 다른 중과실 사유와 마찬가지로 피해자가 처벌을 원하지 않더라도 형사책임에 대한 기소 대상에 해당

13) 손해보험협회 과실비율정보포털. <https://accident.knia.or.kr/myaccident3#B011> (검색일 : 2024.10.10.)

고 있을 때(같은 조 제5항)에는 보행자를 보호해야 함

- 횡단 중 사고에 대한 과실비율은 ① 횡단보도 내인 경우 신호등 유무와 신호 준수 여부에 따라, ③ 횡단보도를 벗어난 인근 지점(10m 이내) 경우 사고 위치와 신호 여부에 따라, ④ 인근에 횡단보도가 없는 경우 교차로, 단일로 여부와 횡단하는 도로의 폭원 등에 따라 달라짐
 - 횡단보도 내 사고, 신호기가 있는 경우 녹색신호 중에 사고 발생 시 운전자 기본과실 100%, '횡단보도 보행자 보호의무 위반'으로 중과실 사유에 해당
 - 보행자의 명시적인 신호 위반에 해당하는 경우, 운전자의 신호 위반 여부에 따라 보행자 기본과실이 50~70%까지 높아지며, 녹색신호 중이라도 횡단보도를 벗어난 경우 10%의 보행자 과실비율 부과
 - '횡단시설을 이용할 수 없는 지체장애인의 경우(도로교통법 제10조 제2항 단서)' 또는 '횡단보도가 설치되어 있지 아니한 도로(같은 조 제3항)'에서는 최단 거리 등 다른 교통에 방해가 되지 않는 방법으로 횡단하도록 예외를 허용하고 있으나, 횡단시설이 없는 도로에서 횡단중 사고 발생 시 10~30%, 인근에 횡단시설이 있는 경우 20~40%의 과실이 보행자에게 부과되며, 보행자가 어린이, 노인, 장애인인 경우 과실 경감비율이 5%에 불과
 - 보차미분리도로에서는 도로 전 부분을 이용할 수 있으므로 도로 중앙부 통행 중 사고와 횡단 중 사고를 구분하기 애매하나, 전자는 0:100, 후자는 횡단 중 사고 20:80에서 '보차도 없음'에 따른 감경기준을 적용하여 5:95가 됨
- 보차미분리도로와 길가장자리구역에서의 보행권
 - 도로교통법 제8조 제2항과 제3항에서 보도와 차도가 구분되지 않은 도로에서 보행자의 통행방법과 통행권은 ① 중앙선 구획 여부(양방통행도로인 경우), ② 차선 구분 여부(일방통행인 경우), ③ 길가장자리구역 경계선 표시 여부, ④ 주차규제선의 종류 등에 따라 달라짐
 - 최근 보차미분리도로에서 보행자의 통행권과 횡단권, 운전자의 보행자 보호의무에 관한 조항이 개정되었으며, 이를 반영한 '자동차 사고 과실비율 인정기준'에서 보차미분리도로, 보행자우선도로 및 도로 외의 곳(단지 내 도로 등)에서 자동차 사고 발생 시, 기본적으로 운전자의 일방과실로 판단¹⁴⁾

14) 손해보험협회. (2022). 보행자 보호를 중심으로 자동차사고 과실비율 인정기준 일부 개정. 8월 7일자 보도자료.

[표 2-12] 보행자의 횡단 중 사고에 대한 과실비율

	신호 유무	자동차 신호	보행자 신호		기본과실	
			횡단개시	충격시점	보행자	운전자
횡단보도	신호등 있음	녹색신호 교차로 통과 후	적색	적색	70	30
			적색	적색	50	50
		황색신호 교차로 통과 후	적색	녹색(점멸)	30	70
			녹색	녹색(점멸)	0	100
		적색신호 교차로 통과 후	적색	적색	40	60
			녹색(점멸)	적색	20	80
			녹색	녹색(점멸)	0	100
			적색	적색	70	30
			적색	녹색	20	80
			녹색(점멸)	적색	10	90
			녹색점멸	녹색점멸	5	95
		교차로 통과전 (신호 무관)	녹색	녹색(점멸)	0	100
					0	100
		신호기 없음			0	100
횡단보도 인근	신호등 있음	사고 위치	신호		기본과실	
			차량 진입	보행자	보행자	운전자
		직진 및 좌회전	녹색	적색	50	50
			적색	적색	40	60
			적색(황색)	녹색(점멸)	10	90
			우회전 허용	적색	60	40
		우회전	우회전 금지	적색	40	60
			우회전 금지	녹색	10	90
		횡단보도 통과전	적색		50	50
			녹색		20	80
	신호기 없음	육교 및 지하도 10m 이내			40	60
		직선도로 횡단보도 10~30m 이내			30	70
		직선도로 횡단보도 10m 이내			20	80
횡단보도 없음		도로 유형	횡단하는 도로의 폭		기본과실	
			자동차	보행자	보행자	운전자
		교차로	소로	대로	30	70
				동등	20	80
			대로	소로	10	90
		단일로			20	80
		단일로 (보차도없음)			5	95

출처 : 손해보험협회, (2023). 자동차사고 과실비율 인정기준, pp.38-105.의 내용을 참고하여 연구진 작성

- ‘중앙선 및 차선 구분’이 없으면 보행자가 도로 전 부분으로 통행할 수 있고 운전자의 보행권 보호 의무가 적용되는 반면,(도로교통법 제8조 제3항, 제27조 제6항), ‘중앙선 및 차선 구분’이 있으면 보행자가 ‘길가장자리 또는 길가장자리구역’으로 통행해야 한다는 의무가 발생하고, 위반 시 책임이 따름
- 길가장자리에 대해서는 명확한 정의나 기준은 없으나, 과실비율에 대한 해설에서 차도경계선으로부터 1m 이내를 ‘차도측단’으로 간주¹⁵⁾

15) 손해보험협회 과실비율정보포털. <https://accident.knia.or.kr/myaccident3#B011> (검색일 : 2024.10.10.)



[그림 2-7] 보차미분리도로의 길가장자리구역 예시

출처: 연구진 직접 촬영 (부산 남구, 2023.8.17.)

- 길가장자리경계선(황색 또는 백색, 점선 또는 실선)의 종류에 따라 노상주정차 허용 여부가 달라지는데, 운전 및 주차를 하지 않는 보행자 입장에서는 노면표시의 차이를 구분하기 어려우며, 경계선이 흰색인 경우 노상주차가 공식적으로 허용되므로 보행공간과 보행권 보장을 기대하기 어려움
- 원칙적으로 길가장자리구역에서 차마의 통행을 금지하고 있으나(도로교통법 제13조 제6항), 보도와 달리 ① 위반 시 벌칙 및 과태료 부과 규정 미적용 ② 사고발생 시 교통사고특례법 상 중과실이 아닌 '보행자 보호 의무(제27조 제4항)'의 위반에 해당됨
- 길가장자리구역 경계선 밖, 또는 차도 측단에 여유 폭원이 전혀 없거나 주차, 적치물 등으로 점유되어 현실적으로 차도 중앙부 보행이 불가피한 경우가 많으나, 부득이한 경우 보행자가 차도로 통행할 수 있다는 단서조항 없이 20:80 기준 적용
- 보도가 없으면서 중앙선 또는 일방 다차로 구획이 있는 도로가 보행권 보장 측면에서 가장 취약하다고 볼 수 있으며, 특히 길가장자리구역에 여유 공간이 없는 경우 중앙선 및 차로 구획을 지양하는 것이 바람직함
- 도로에 설치되는 보차도 분리 경계, 단차와 차단시설 뿐 아니라 '중앙선, 일방통행, 차로구획, 노상주차금지'와 허용 여부'도 보행자의 통행방법과 보행권 보호 조항 적용 여부에 영향을 미침
- 보행자의 실질적인 공간 확보와 보행권 보장의 관점에서 여러 대안을 종합적으로 판단할 수 있도록, 시설 기준과 조성 절차 보행권 보장 규정의 보완 필요

3) 보행자길의 조성 및 관리수단에 관한 규정

□ 보행안전법에서 보행자길에 적용되는 규정

- 보행안전법에서 보행자길의 조성, 관리 등을 위해 마련하고 있는 제도적 수단들을 관할 주체에 따라 국가 및 지자체의 소관 업무와 기타 사업자 등에 적용되는 조항으로 구분

[표 2-13] 보행자길 관련 업무 - 국가 및 지자체 대상

법령	주요 내용
제4조(국가와 지방자치단체의 책무)	① 국가와 지방자치단체는 보행자가 쾌적한 보행환경에서 안전하고 편리하게 <u>보행자길을</u> 통행할 수 있도록 정책을 수립하고 시행하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 노인, 임산부, 어린이, 장애를 입은 사람 등 스스로의 힘으로는 보행이 불편한 사람이 차별 없이 <u>보행자길을</u> 안전하고 편리하게 통행할 수 있도록 보행환경을 조성하기 위하여 노력하여야 한다.
제6조(보행안전 및 편의증진 실태조사)	① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(광역시의 관할구역에 있는 군의 군수는 제외한다. 이하 “특별시장등”이라 한다)는 보행자의 안전확보 및 편의증진 정책을 수립·시행하기 위하여 5년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간마다 관할 지역의 <u>보행자길에</u> 대하여 다음 각 호의 사항에 대한 실태조사를 하여야 한다. <개정 2023. 3. 14.> 1. 보행자길에 설치된 안전시설 및 관리 현황 2. 보행자길에서 통행을 방해하거나 보행자의 안전을 위협하는 시설물 및 적치물(積置物) 등의 현황
제7조의2(지역보행 안전 및 편의증진 기본계획의 수립)	② 지역계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. (중략) 5. 보행자길 신설, 단절된 보행자길의 연결 등 <u>보행자길 조성</u>
제10조(보행환경개선사업의 시행)	② 제1항에 따른 보행환경개선사업계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. <u>보행자길 신설, 단절된 보행자길의 연결 등 보행자길 조성</u> 2. 해당 구역의 전통 및 문화와 조화를 이루는 <u>보행자길의 조성</u>
제15조(보행안전 및 편의증진 시설의 설치)	① 특별시장등은 보행자의 안전을 확보하고 통행 편의를 증진하기 위하여 필요하다고 인정하면 보행환경개선지구 안의 도로에 다음 각 호의 시설을 우선적으로 설치할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.> 5. 보행자의 이동 편의증진을 위한 대중교통정보 알람시설과 주변 지역 <u>보행자길 안내시설</u>
제16조(보행자전용 길의 지정 등)	① 특별시장등은 보행자길 중에서 보행자의 안전과 쾌적한 보행환경을 확보하기 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 <u>보행자길을 보행자전용길로</u> 지정할 수 있다.
제17조의2(보행자 우선도로의 지정 등)	① 특별시장등은 보행자의 안전하고 편리한 통행이 차마의 통행보다 우선할 필요가 있다고 인정하는 도로를 <u>보행자우선도로로</u> 지정할 수 있다.

법령	주요 내용
제21조(노상주차장 설치 시 보행자길의 확보)	특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장은 차도와 보도가 분리되지 아니한 도로에서 「주차장법」 제7조 제1항에 따라 노상주차장을 설치하려는 경우에는 보행자의 안전한 통행을 위하여 <u>보행자길을 확보하여야 한다.</u>
제23조 (공공시설물등 통합설치협의회의 구성 및 운영)	① 「도로법」 제23조에 따른 도로의 관리청은 도로표지판, 가로등, 교통신호등, 교통표지판, 전신주, 그 밖에 행정안전부와 국토교통부의 공동부령으로 정하는 시설물 등(이하 이 조에서 “공공시설물등”이라 한다)으로 인하여 <u>보행자에게 위험이 예상되거나 보행환경을 개선하기 위하여 공공시설물등을 통합·설치할 필요가 있다고 인정하는 경우에는</u> 각 구간별로 도로 관리청에 소속된 공무원, 공공시설물등의 소유자나 관리자 등을 위원으로 하는 공공시설물등 통합설치협의회(이하 이 조에서 “협의회”라 한다)를 구성하여 운영할 수 있다.
제24조(보행자 안전을 위한 고정형 영상정보처리기기 등의 설치)	① 국가 및 지방자치단체는 범죄로부터 보행자를 안전하게 보호하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 <u>보행자길에 고정형 영상정보처리기기나 보안등을 설치할 수 있다.</u> 다만, 우범지역이나 인적이 드문 외진 곳 등 범죄발생의 위험이 높은 지역에 있는 보행자길에는 고정형 영상정보처리기와 보안등을 설치하여야 한다. <개정 2015. 7. 20., 2023. 3. 14.>
제27조(보행안전문화 활성화 시책 추진)	① 국가와 지방자치단체는 보행자의 보행안전 및 편의증진 관련 사업에의 주민 참여 확대, <u>보행자길에서의 통행 불편 사례 및 개선 의견 접수 등 보행안전문화 활성화를 위한 시책을 마련하고 추진하여야 한다.</u>

출처 : 보행안전 및 편의증진에 관한 법률 [시행 2023. 9. 15.] [법률 제19234호, 2023. 3. 14.]

• 국가 및 지자체의 보행자길 관련 업무

- (보행자길에서 보행권 보장의 책무) 보행자길의 안전하고 편리한 통행을 위해, 관련 정책의 수립과 시행, 보행환경 조성을 위해 노력해야 함
- (실태조사 및 계획 수립) 법정 보행안전 및 편의증진 실태조사에서 보행자길 관리현황, 보행자 내 통행 침해요인 현황 조사, 기본 계획에서 보행자길의 신설, 연결 등 조성에 관한 계획 수립
- (보행환경 개선지구 및 사업) ‘지구’ 지정을 통해 면적, 종합적 정비사업을 추진할 수 있으며, 보행자길 조성에 관한 내용을 개선계획에 포함하며, 지구 내 ‘보행안전 및 편의증진 시설’로 보행자길 안내시설 설치 등에 관한 사항을 규정
- (보행자전용길) 보행자길의 일부를 보행자전용길로 지정, 조성 가능
- (보행자우선도로) 차도와 보도가 구분되지 않은 도로의 일부를 보행자우선도로로 지정, 조성 가능
- (공공시설물 등 통합설치) 보행자길에 설치되는 공공시설물 등으로 보행자에

게 위험이 예상되거나 보행환경을 개선하기 위해 필요 시 도로의 관리청과 관계기관, 시설물 등의 소유자나 관리자 등을 위원으로 하는 ‘공공시설물등 통합·설치협의회’를 구성하여 운영 가능

- (기타) 노상주차장 설치 시 보행자길 확보, 보행자길에 범죄예방시설로 고정형 영상정보처리기기나 보안등 설치, 보행안전문화 활성화 시책 추진(관련 사업에 주민 참여 확대, 보행자길에서의 통행 불편 사례 및 개선 의견 접수 등)
- 기타 사업자 등에 적용되는 조항
 - (보행환경 증진방안) 교통영향평가 대상 기준에 해당하지 않는 일정 규모 이상의 개발 사업을 대상으로 ‘보행환경 증진방안’을 제출하도록 요청
 - (공사 중 안전 조치) 공사 등의 목적으로 보행자길을 점용할 경우 ‘보행안전통로와 안전시설’을 설치해야 하며, 시정조치를 명령할 수 있음

[표 2-14] 보행자길 관련 업무 - 사업자 대상

법령	주요 내용
제20조 (개발사업 등의 시행 시 보행환경 검토)	① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(이하 “대상사업”이라 한다)을 하려는 자(국가와 지방자치단체를 포함하며, 이하 “사업자”라 한다)는 보행자의 안전확보와 편의증진을 위한 방안(이하 “보행환경 증진방안”이라 한다)을 마련하여야 한다. 다만, 「도시교통정비 촉진법」 제15조제2항 각 호의 사업과 같은 법 제16조에 따라 교통영향평가서를 제출하여야 하는 사업은 그러하지 아니하다. 1. 「도시개발법」 제2조제1항제2호에 따른 도시개발사업 2. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호에 따른 정비사업 3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설 중 대통령령으로 정하는 시설에 관한 도시계획시설사업 4. 그 밖에 보행자의 안전확보 및 편의증진을 확보할 필요가 있는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업 ② 보행환경 증진방안의 내용은 다음 각 호와 같다. 1. 안전한 보행자길의 조성 (후략)
제25조 (공사 중 보행자를 위한 안전조치 의무)	① 인공구조물이나 물건, 그 밖의 시설을 신설·개축·변경 또는 제거하거나 그 밖의 목적으로 <u>보행자길</u>(「도로법」에 따른 도로는 제외한다)을 점용하는 자는 보행자에 대한 위험을 방지하기 위하여 <u>보행안전통로와 안전시설을 설치</u>하여야 한다. ② 특별시장등은 제1항에 따라 <u>보행자길</u>의 점용자가 보행안전통로와 안전시설을 설치하지 아니한 경우에는 그 시정에 필요한 조치를 명할 수 있다.

출처 : 보행안전 및 편의증진에 관한 법률 [시행 2023. 9. 15.] [법률 제19234호, 2023. 3. 14.]

□ 보행자길 조성 수단으로서 보행자전용길

• 보행자전용길 관련 규정의 특성

- 보행자전용길은 '차량 통행을 제한'하는 수단이라는 점에서 도로교통법의 보행자전용도로와 유사한 개념이나, 도로교통법 상 도로와 도로가 아닌 구간을 포함하여 연속적으로 지정할 수 있다는 이점이 있음
- 지정 및 조성 권한이 시·도 경찰청장 및 경찰서장이 아닌 특별시장 등에 있으며, 교통안전 외에 지역활성화, 건강증진, 관광, 체험 등 지역 보행 정책의 다양한 목적을 연계, 반영하여 추진 가능
- 차마의 통행제한이라는 교통운영 및 규제 관련 사항 외에, 보행환경의 물리적 개선을 위한 조성계획 수립 절차(법 제17조)와 구조 및 시설기준(시행령 제12조), 관리 방안(법 제19조 및 시행규칙 제6조)을 제시

[표 2-15] 보행자전용길 관련 규정

조항	내용
제16조 (보행자전용 길의 지정 등)	① 특별시장등은 보행자길 중에서 보행자의 안전과 쾌적한 보행환경을 확보하기 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 보행자길을 보행자전용길로 지정할 수 있다. ② 특별시장등은 제1항에 따라 보행자전용길을 지정하려는 경우에는 다른 법령에 따라 해당 지역을 관할하는 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지역 주민 및 관계 전문가의 의견을 들어야 한다. ③ 차마의 운전자는 제1항에 따라 지정된 보행자전용길로 진입하여서는 아니 된다. 다만, 「도로교통법」 제2조제22호에 따른 긴급자동차의 경우와 자전거의 운전자가 자전거에서 내려서 자전거를 끌고 보행하는 경우에는 진입할 수 있다.
제17조 (보행자전용 길의 조성)	① 특별시장등은 생태·문화 탐방 등 해당 지역의 지리적·문화적 체험기회를 제공하거나 안전하고 쾌적한 보행환경을 제공하기 위하여 필요하다고 인정하면 보행자전용길을 조성할 수 있다. ② 특별시장등은 제1항에 따라 보행자전용길을 조성할 때에는 다른 법령에 따라 해당 지역을 관할하는 관계 행정기관의 장과 협의한 후 해당 지역 주민 및 관계 전문가의 의견을 들어 보행자전용길 조성계획을 수립하고, 지체 없이 공보에 고시하여야 한다. 보행자전용길 조성계획을 변경할 때에도 또한 같다.
제19조 (보행자전용 길 등의 관리)	① 특별시장등은 제16조제1항에 따라 보행자전용길을 지정하였을 때나 제17조의 2제1항에 따라 보행자우선도로를 지정하였을 때에는 매년 그 관리 실태를 점검하고, 필요한 경우에는 유지·보수를 하여야 한다. ② 특별시장등은 행정안전부와 국토교통부의 공동부령으로 정하는 절차와 방법에 따라 보행자전용길 및 보행자우선도로 관리대장을 작성·보관하여야 한다.

출처 : 보행안전 및 편의증진에 관한 법률[시행 2023. 9. 15.] [법률 제19234호, 2023. 3. 14.]

[표 2-16] 보행자전용길과 보행자전용도로 비교

구분	보행자전용길	보행자전용도로	보행자전용도로
근거법령	보행안전 및 편의증진에 관한 법률	도로교통법	도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙
정의	보행자만 통행할 수 있도록 차마의 진입을 금지하는 보행자길	보행자만 다닐 수 있도록 안전표지나 그와 비슷한 인공구조물로 표시한 도로	폭 1.5미터 이상의 도로로서 보행자의 안전하고 편리한 통행을 위하여 설치하는 도로
지정권자	특별시장 등	시·도 경찰청장 또는 경찰서장	도시·군관리계획 수립주체
지정목적	보행자의 안전과 쾌적한 보행환경을 확보하기 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 경우	보행자의 통행을 보호하기 위하여 특히 필요한 경우	차량통행으로 인하여 보행자의 통행에 지장이 많거나 집회·공연 등 각종 행사로 인하여 보행자의 통행량이 급증할 것으로 예상되는 지역에 설치
지정대상	보행안전법에 따른 '보행자길'의 일부	도로교통법 상 '도로'의 일부	도시·군계획시설 도로의 일종
적용 규정	차마의 진입 금지 및 제한적 허용 + 물리적 조성을 위한 절차와 기준 제시	차마의 통행 금지 또는 제한적 허용	결정, 구조, 시설 등에 관한 기준 제시

출처 : 행정안전부, (2022a). 보행업무편람. p.112.

• 보행자전용길 지정 및 조성 관련 규정 검토

- 보행자전용길은 ① 기존 보행자길을 대상으로 지정하여 '차마의 통행금지 또는 제한적 허용' 여부를 규정할 수 있으며, ② 보행자길 구간의 신설, 연결 등을 포함하여 탐방로 등 특정 목적의 길을 새롭게 조성할 수 있음
- 보행자전용도로의 경우 계획 단계부터 차량진입이 불가능한 구조로 조성되거나, 일반 도로에서 차량이 통행할 수 있는 공간(차도부 또는 보차미분리도로)에서 차마의 통행을 제한하기 위한 수단임
- 보행자전용길의 지정 대상으로 특정 유형의 보행자길을 명시하지 않았으나, 가~아목에 해당하는 여러 유형을 포함하여 연속적으로 지정할 수 있으며, 도로가 아닌 경우에도 차마 통행을 제한할 수 있는 근거를 제공함
- 그런데 가~라목(보도, 길가장자리구역, 횡단보도, 보행자전용도로)이나 사목(입체횡단시설)의 경우 이미 차마 통행이 제한되는 공간이며, 마~바목(공원 및 향만친수시설 내 보행로)의 경우 녹지, 산림, 하천 등 지형구조상 차량 진입이

불가능한 구간이 많으며, 아목(골목길, 통학로, 걷는 길)의 경우 연속적으로 지정되는 대상구간 중에 ‘차마 통행 제한’이 불필요하거나 불가능한 구간도 포함

- 보행자전용길의 지정대상이 이미 ‘차량통행’ 위주의 공간이 아닌 경우, ‘차량 통행제한’을 통해 ‘보행전용’의 공간을 만드는 것이 보행자전용길의 지정 또는 조성의 주된 목적이나 필요에 부합하지 않을 수 있음

□ 보차미분리도로 개선수단으로서 보행자우선도로

- 보행자우선도로 관련 사항은 3개 법령에 규정되어 있음
 - 보행안전법에서는 보행자우선도로의 지정, 조성, 관리에 관한 사항을, 도로교통법에서는 통행방법과 보행자 보호 의무를 규정하고 위반 시 제재의 근거와 수단을 제공
 - 도로교통법의 보행자우선도로 관련 조항을 적용하기 위해서는 보행안전법의 지정-고시 절차를 거쳐야 함
 - 도시계획시설 규칙은 도로의 특수 유형 중 하나로 ‘보행자우선도로’의 정의를 최초로 도입하였고, 계획 측면의 기준을 제시하였으며 보행자우선도로 제도 도입과 확산 과정에서 근거를 제공하였음
 - 보행안전법에 비해 도시계획시설의 지정 및 변경 절차가 상대적으로 복잡하고 까다로우므로, 기존 도로의 개선보다는 신규 개발, 지구단위계획 등 계획 단계의 수단으로 활용할 수 있음

[표 2-17] 보행자우선도로 관련 법령 비교

구분	보행안전법	도로교통법	도시계획시설규칙
정의	차도와 보도가 분리되지 아니한 도로로서 보행자의 안전과 편의를 보장하기 위하여 보행자 통행이 차마 통행에 우선하도록 지정한 도로	「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 보행자우선도로	폭 20미터 미만의 도로로서 보행자와 차량이 혼합하여 이용하되 보행자의 안전과 편의를 우선적으로 고려하여 설치하는 도로
성격	지역 보행안전 및 편의증진 정책을 위한 수단의 하나로 특별시장 등이 지정, 조성, 관리하는 대상	보행자 통행이 차마의 통행에 우선하는 도로	도시군계획시설 중 도로의 일종으로 도시군관리계획에 따라 결정, 관리하는 대상
내용	보행자우선도로의 정의, 지정, 조성 및 관리에 관한 사항	보행자우선도로에서 차마의 통행 방법과 속도제한 등 우선권 보장 근거	보행자우선도로의 정의와 결정, 구조 및 설치기준

출처 : 행정안전부, (2022a), 보행업무편람, p.125.

- 지구단위계획에서 보행자우선도로로 지정할 경우 보행자전용도로일 때에 비해 차량 통행로 및 필지 단위 접도요건 확보가 가능함
- 보행자우선도로와 보차미분리도로
 - 보행자우선도로와 보차미분리도로는 보행자길 포함 및 인정 여부, 보행자우선도로 지정 여부와 관계없이 도로교통법에 따른 보행권 보장이 적용됨
 - 현재 보행자우선도로 정의에 ‘차도와 보도가 분리되지 아니한 도로’라는 전제가 있기 때문에 보행자우선도로는 보차미분리도로의 부분 집합에 해당하며, 보행자우선도로 지정으로 보행권 보장의 내용 및 수위가 달라지는 것은 아님
 - 다만, 미지정구간에 비해 보행자우선도로 안내표지 설치, 보행친화적 환경 조성 등 가시적인 차별화를 통해 보행자와 자동차 운전자의 인지와 행태 변화에 영향을 미친다는 차이가 있음
 - 즉, 현재 보행자우선도로 지정의 효과는 보행권 보장보다 환경 및 행태적인 개선수단으로서의 측면이 더 크다고 볼 수 있음
- 보행자우선도로와 보행자전용길
 - 보행안전법에서 보행자우선도로 관련 조항은 보행자전용길 관련 기존 조항에서 형식과 내용, 절차 등을 거의 그대로 따르고 있음
 - 둘 다 ① 인위적인 ‘지정 또는 조성’ 절차를 거쳐 명확한 성격이 부여되며 ② 이를 근거로 통행방법에 대한 규정의 지속적 효력이 발생하고, ③ 물리적 환경 및 시설 개선을 위해 ‘조성사업’을 할 수 있으며, ④ 지정 및 조성 현황을 관리대장으로 목록화하여 관리한다는 특성을 공유함
 - 그러나 보행자우선도로는 ① ‘보행자길’이 아닌 보차미분리도로를 대상으로 적용되고, ② ‘보행자길’에는 포함되지 않고 도로교통법 상 도로의 한 유형에 해당한다는 점, ③ 통행 방법이나 과태료 관련 독자 규정이 없고 도로교통법을 그대로 따른다는 차이가 있음

□ 기타 보행안전 관리수단

- 개발사업 등의 시행 시 보행환경 증진방안(제20조)
 - 교통영향평가 대상기준에 해당하지 않는 일정 규모 이상의 개발사업 등을 대상으로, 사업자에게 보행환경 증진방안을 수립, 제출하도록 요구
 - 온전한 교통영향평가보다는 간소하지만, 계획 수립 단계에서 보행자와 보행환경에 미치는 영향을 사전 검토하고 보행자길 조성, 시설물 설치, 속도 저감과 보호구역 지정 등 안전성과 편의성 증진방안을 고려하도록 의무화
 - 대상사업 유형별 계획 및 인허가 절차에서 제출 시점과 내용 및 방법, 검토 및 보완조치 등에 관한 사항을 규정하고 있음
 - 현행 교통영향평가, 환경영향평가, 교육환경평가와 같이 실제 계획 심의 및 인허가 단계에서 실질적으로 작동하기 위해서는, ① '보행환경 증진방안'에 답해야 하는 구체적인 내용과 기준들이 정립되어야 하고, ② 이를 작성할 수 있는 표준화된 매뉴얼과 전문가 풀이 양성되어야 하며, ③ 해당 내용의 적정성과 반영, 이행 여부를 검토, 심의할 수 있는 수단과 강제력이 뒷받침되어야 함
- 노상주차장 설치 시 안전한 보행자길 확보(제21조)
 - 보차미분리도로에서 노상주차장 설치 시 보행자길을 필수적으로 확보하도록 규정함으로써, 역으로 보행 공간 확보 없는 이면도로의 주차장화를 막기 위한 조항으로 볼 수 있음
 - 다만 이미 설치된 노상주차장에는 소급 적용이 어렵고, 주차장 설치 주체인 지자체가 보행 공간 확보 규정을 준수하지 않을 경우 이를 감독, 제재할 수단이나 권한이 명확하지 않음
 - 기존의 보차미분리도로(넓은 의미에서 골목길)가 '보행자길'에 해당한다고 볼 경우, 공간 확보보다 '안전 확보'에 중점을 두고, 보행자우선도로 지정이나 일방통행, 속도제한 등을 병행하는 방안을 고려할 수 있음
 - 물리적 공간 분리에 중점을 두는 경우, 현행 보행자길 중에서 해당 구간에 적용할 수 있는 대안은 '최소유�효폭 이상의 보도 또는 길가장자리구역을 조성'하는 것인데, 이 경우 보행자 통행권과 횡단권에도 제약을 초래함

- 공공시설물 등 통합설치 협의회(제23조)
 - 공공시설물 통합설치의 주체를 도로의 관리청으로 명시하여 도로에만 적용된다고 볼 수 있으나, 통합 관리를 위한 협의체의 필요성은 도로 외 보행자길에서도 유효함
 - 공공시설물 통합관리를 위해 여러 기관의 긴밀한 협력이 중요하지만 '보행환경개선지구'와 같이 특별한 계기가 아니라면 '구간별로' 별도의 협의회를 설치하는 방식은 현실성과 효율성이 떨어짐
 - 시설물 통합설치를 위해 기관별 담당업무와 재량범위를 조율할 수 있도록 위원회에 실질적인 위상과 권한, 결정력을 부여하는 것이 중요
 - 지역 위원회 또는 실무위원회와 같은 지자체 직속의 상설 기구로 두고, 지역 내 여러 사안에 비해 비정기적으로 심의 및 협의하는 방식으로 운영 가능
- 공사 중 보행자를 위한 안전 조치(제25조)
 - 도로 점용 사유에 해당하는 경우는 관련 기준을 따르며, 도로 외 보행자길에 대하여 도로 점용 시와 유사한 공사 중 안전조치(보행안전통로와 안전시설 설치)를 의무화하고 있음
 - 다만 원인행위가 되는 보행자길 점용에 대해 도로 점용 허가와 같은 권한/절차가 규정되지 않았기 때문에, 행위 여부 및 안전 조치의 적정성을 지자체가 인지할 수단이 없고, 부적합한 경우 시정을 명하는 사후적 조치만 가능함

□ 보행자길 조성 및 관리수단의 특성

- 보행안전법에 규정된 조성 및 관리수단의 특성을 주요 조항별 내용과 주체, 적용대상 및 시점에 따라 종합 비교함[표 2-18]
- 내용
 - 보행자길에 적용되는 제도적 수단에는 ① 기초 조사와 계획 수립, ② 신규 지정 및 조성, ③ 기존 공간 및 시설 정비, ④ 통행권 등 운영 관련 규정, ⑤ 교통사고, 범죄, 공사 등 각종 위해 요인에 대한 관리점검 등이 포함됨

- 주체
 - 보행자길 조성 및 관리에서 지자체가 수행하는 역할이 크고, 국가의 경우 전반적인 보행권과 보행안전 보장의 책임, 정책추진기반과 체계 마련, 지자체 지원의 역할을 담당
 - 그밖에 보행자길에 영향을 미치는 사업계획이나 공사 등 점용행위에 대해 민간 주체들의 역할과 책임을 언급하고 있음

[표 2-18] 보행자길 조성 및 관리수단의 특성

조문	내용	주체	적용대상	시점
제4조	보행자길에서 안전하고 편리한 통행을 보장하는 공공의 책무 규정	국가, 지자체	보행자길	상시
제6조	보행안전 및 편의증진 실태조사에서 보행자길 시설 및 관리현황 조사	지자체	보행자길	5년마다
제7조의2	지역보행안전 및 편의증진 기본계획 수립 시 보행자길의 신설, 연결 등 조성 방안 포함	지자체	보행자길	5년마다
제9조 ~제15조	보행환경개선지구 지정에 따른 사업계획에 보행자길 신설, 연결 등 조성 방안 포함, 보행안전 및 편의증진시설과 안내시설 설치	지자체	보행자길 (보행환경 개선지구)	보행환경 개선사업 시행 시
제16조 ~제17조	보행자길 일부를 보행자전용길로 지정 및 조성	지자체	보행자길 중 지정 구간	필요시
제17조의2 ~제17조의3	보행자우선도로의 지정 및 조성	지자체	보차미분리도로 중 지정 구간	필요시
제20조	개발사업 등의 시행 시 제출하는 보행환경 증진방안에 안전한 보행자길 조성방안 포함	대상사업의 사업자	보행자길 (사업대상지)	사업계획 인가 시
제21조	보차미분리도로에 노상주차장 설치 시 안전한 보행자길 확보	지자체	보차미분리도로	원인행위 발생 시
제23조	공공시설물등 통합설치협의회 구성 및 운영	도로의 관리청	보행자길 중 도로	필요시
제24조	방법용 CCTV와 보안등 설치	국가, 지자체	보행자길	필요시
제25조	공사 중 보행자를 위한 안전조치로 보행안전통로와 안전시설 설치 의무	보행자길 점용행위자	보행자길 중 도로법에 따른 도로 제외	공사 등 점용행위 발생 시
제27조	보행안전문화 활성화 시책 추진 (관련 사업에 주민 참여 확대, 보행자길에서의 통행 불편 사례 및 개선 의견 접수 등)	국가, 지자체	보행자길	상시

출처 : 보행안전 및 편의증진에 관한 법률 [시행 2023. 9. 15.] [법률 제19234호, 2023. 3. 14.]

- 적용대상

- 보행권 보장에 대한 공공의 책무나 실태조사와 계획수립, 방법시설 관련 조항은 모든 보행자길에 구분 없이 일괄 적용되고 있음
- 공통 원칙에 입각한 보편적인 대응이 필요한 부분도 있으나, 실제 관련 업무를 배분, 담당하는 관점에서 보도와 공원 내 보행로, 등산로 등을 동일한 대상으로 간주하고 일률적인 기준을 적용하는 것이 불합리한 지점이 있음
- 실태조사 항목 중에서 전수조사가 필요한 대상을 확정하는 것과 같이, 일부 규정에 대해서는 실무적인 실효성을 고려하여 적용대상 범위와 기준을 세분화할 필요가 있음
- 지정된 보행환경개선지구에만 적용되는 시설 관련 기준, 보행자전용길에만 적용되는 보행자 통행우선권 보장 규정, 도로에만 적용되는 공공시설물 통합설치 조항 등은 다른 보행자길에도 확대 적용 가능성 검토 필요
- 제20조와 제25조 두 조항은 공통적으로 도로에 대해 적용되고 있는 기존 제도(교통영향평가, 도로점용허가)를 차용하여 도로 외 영역(보행자길)에도 적용할 수 있는 근거를 마련하고 있으나, 실질적 개입을 위한 절차 규정이 미흡하고, 제외된 대상에서도 기존 제도를 통해 보행 안전이 충분히 고려 및 확보되고 있다고 보기 어려움

- 적용시점

- 공공의 기본 책무와 시책 등은 상시 적용되며, 법정 실태조사와 기본계획 수립은 5년마다 실시하도록 규정하고 있음
- 보행자전용길과 보행자우선도로의 지정과 조성, 공공시설물 통합설치와 방법 시설 설치 등은 ‘필요하다고 인정되는 경우’ 할 수 있다고 규정되어 탄력적으로 적용할 수 있으며 의무나 강제사항은 없음
- 나머지는 특정한 원인행위에 귀속되는 조항으로 비정기적으로 발생, 민간 대상으로 적용되는 제20조는 관련 인허가 절차에 따른 제출 시점, 방법 등을 규정, 제25조는 안전조치 미이행에 따른 시정명령과 위반 시 벌칙 조항을 규정
- 공공(지자체)에서 추진하는 계획이나 사업 중에서도 법정 지구 지정에 따른 보행환경개선사업 계획(제10조)이나 노상주차장 설치 시(제21조) 보행자길 조성 방안 및 영향을 검토하도록 요구하고 있으나, 그밖에 직접적인 영향 행위(보행자길 단절, 폐쇄 등)에 대해서는 검토 및 보호 수단 부재

3. 보행자길 관련 입법 동향

1) 보행 관련 자치조례 제정 현황

□ 분석의 개요

• 자치조례의 특성과 역할

- 「헌법」 제 117조에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라고 명시하여, 지방자치 3요소라 할 수 있는 자치행정권, 자치재정권, 자치입법권을 보장하고 있음(법제처, 2022, p.5)
- 지방자치단체의 입법활동은 지방자치단체 정책에 대한 근거를 마련하는 동시에, 지방자치단체 정책을 실현하는 데에 필요한 수단을 확보하는 과정 (법제처, 2022, p.4)
- 개별 법령에서 지자체의 권한으로 위임된 사항을 세부적으로 규정하는 ‘위임조례’와 달리, 관련 법령의 위임 없이 지자체의 고유사무에 대하여 직권으로 정하는 조례를 ‘자치조례’라고 함
- 보행안전법 제정 이전에도 서울시를 비롯한 지자체에서 ‘보행권 확보 및 보행환경 개선’에 관련 조례들을 다수 제정한 사례가 있는데, 이는 각 지역에서 보행정책에 대한 사회적 인식과 지지를 반영하는 한편, 보행 관련 법령 제정의 필요성을 뒷받침하고 방향 및 내용 설정의 근거를 제공해주었음
- 조례는 현행 법령과 제도에서 규정되지 않거나 미비한 사안들을 보완해주는 한편, 지역별 보행정책 추진 주체나 지역사회의 법 제정 수요와 실태를 파악할 수 있는 주요 자료로 볼 수 있음

• 분석 대상

- 현재 보행현행 법령 체계의 부족한 부분과 법제 개선 수요, 대안을 확인하기 위해 보행 관련 자치조례의 제정 현황과 주요 내용을 살펴봄
- 법제처 국가법령정보센터(law.go.kr) 홈페이지에서 관련 키워드 검색
- 검색 대상 기간은 2008년부터 최근 까지 제정된 광역 및 기초자치단체의 조례를 모두 포함하며, 2024.8.1.일자 ‘현행 조례’를 기준으로 집계

• 검색 및 분류 기준

- (1차) 조례명에 '보행'을 직접적으로 포함하는 조례를 검색하여 총 383건의 목록 선별(보행권, 보행로, 보행안전, 보행약자, 보행환경 등 포함)
- (2차) 보행자길 관련 키워드로 '걷는 길', '골목길', '공개공지', '교통안전' '둘레길', '보도 설치', '산책로', '숲길', '통학로', '횡단' 등에 대한 검색결과 추가
- (대상목록) 전체 744건(기초 667건, 광역 77건) 의 조례를 대상으로 분석
- (분류기준) 조례명을 기준으로 유사성 및 관련성에 따라 묶고, 상위 범주를 대변하는 '키워드' 도출

□ 주요 키워드별 조례 제정 건수

• 키워드별 제정 건수¹⁶⁾

- 보행법 관련 조례가 총 197건(광역13)으로 가장 많으며, 이는 보행권 확보와 보행환경 개선, 보행안전과 편의증진 등 보행안전법 관련 사항을 규정하는 위임조례 성격이 강함

[표 2-19] 보행자길 관련 조례 제정 현황

키워드	해당 조례명	제정 건수		
		합계	기초	광역
		744	667	77
보행법		197	184	13
편의증진	보행안전 및 편의증진, 보행안전편의증진위원회 구성 및 운영	99	91	8
보행환경	보행권 확보, 보행환경 개선	98	93	5
통학로		152	137	15
통학로	어린이(학생) 통학로 교통안전, 각급학교 학생 교통안전,	133	120	13
보호구역	어린이(·노인 및 장애인) 보호구역 보행안전 관리	19	17	2
보도		107	100	7
횡단차도	보도구역 내 횡단차도 설치 및 유지관리	78	74	4
보도설치	보도의 설치 및 관리	29	26	3
보행약자보조		87	76	11
보행기	거동불편 노인 성인용 보행기 지원	76	67	9
점자블록	시각장애인 보도 점자블록 설치 및 관리	7	6	1
경사로	장애인 등 보행약자를 위한 공공이용시설 경사로 설치 지원	2	2	
보행보조	노인에 대한 보행 보조차 지원, 장애인·노인 보행보조용 의자차 이용 안전 증진	2	1	1

16) 보행/보행자길 키워드 검색 결과 중에서의 빈도 기준이므로, 세부 키워드를 각각 검색했을 때 나오는 건수보다 적을 수 있음

키워드	해당 조례명	제정 건수		
		합계	기초	광역시
		744	667	77
안전정책		59	55	4
교통안전	교통안전기본조례, 교통안전 봉사단체 지원, 교통안전 체험시설 설치 및 운영, 자동차안전운행 및 교통안전 증진, 보행 및 교통안전 증진을 위한 지원	27	24	3
위원회	교통안전정책심의위원회 구성 및 운영, 교통안전대책 위원회 설치	27	27	
안전지도	보행안전지도사 육성 및 지원	5	4	1
횡단보도		62	60	2
투광기	야간 보행자 안전을 위한 투광기 설치	49	48	1
횡단보도	횡단보도 안전시설 설치, 야간보행자 안전시설물 설치	9	9	
조명	야간 보행자를 위한 안전조명시설, 횡단보도 집중조명등 설치	4	3	1
걷는 길		46	34	12
걷는길	걷는 길 조성 및 관리·운영 지원, 걷고 싶은 거리 조성	15	10	5
산책로	맨발 걷기 활성화 및 맨발 산책로 조성, 하천 산책로 등 자치관리활동 지원	11	10	1
숲길	숲길 지정 및 관리	7	5	2
골목길	골목길 시설관리 및 운영, 골목길 재생 활성화 및 지원, 저층주거지 골목길 정비 및 집수리 지원	6	3	3
둘레길	둘레길 관리 및 운영, 둘레길 00센터 운영	3	3	
보행로	맨발 걷기 활성화를 위한 맨발 보행로 조성	3	2	1
탐방로	탐방로 및 보행 연도교 시설 운영	1	1	
기 타		34	21	13
보행안전도우미	간설사업장 보행안전도우미 운영	15	7	8
지하도상가	지하도 상가 관리·운영	11	7	4
기 타	공공 공간 등의 정비 및 관리 지원(3), 도로점용 공사장 교통소통대책 및 보행안전(2), 도로시설물 정비, 승차구매점 교통안전 관리, 보행네트워크 조성	7	7	
합 계		744	667	77

출처: 국가법령정보센터(law.go.kr) 검색 내용을 토대로 연구진 작성

- 통학로 및 보호구역 관련 조례(152건)가 두 번째로 많았는데, 특히 법적 용어인 보호구역(19건)보다 '통학로'라는 표현을 사용하는 경우(149건, 보호구역과 중복 포함)가 많았으며, 중고등학교 등 보호구역 지정대상이 아닌 시설까지 포함하는 경우 어린이가 아닌 '학생'이라는 표현을 사용
- 보도 관련 조례(107건) 중에서 보도의 설치 및 관리지침에 관한 사항을 규정하는 조례(29건)보다 보도구역 내 횡단차도 설치 관련 조례(78건)가 더 많았음
- 보행약자보조(87건) 관련 조례는 대부분 보행기, 보행보조용 의자차 등을 지원하는 내용이었고, 점자블록 및 경사로 설치(7건, 2건) 조례도 있음

- 안전정책(59건)으로 분류한 조례에는 보행 및 교통안전과 관련하여 기본조례나 증진 조례 성격의 조례, 위원회 운영, 봉사단체 지원, 보행안전지도사 육성, 교통안전 체험시설 등을 지원
- 횡단보도(62건) 관련 조례는 대부분 야간 보행안전과 시인성 확보를 위한 조명 시설(투광기) 설치에 관한 내용임
- 걷는 길(46건) 관련 조례는 다양한 명칭의 ‘길’ 조성이나 운영 지원, 골목길 정비 관련 내용 포함, 다른 분야에 비해 광역 지정 비율이 높은 것이 특징임
- 그밖에 소수 사례로 건설사업장 보행안전도우미(15), 지도도상가 관리(11), 공개공지 정비 및 관리(3), 공사장 보행안전(2) 관련 조례가 있음
- 도로시설물 정비, 승차구매점(드라이브 스루) 교통안전관리, 보행네트워크 조성에 관한 조례가 각각 1건씩 있었음

□ 보행 관련 조례의 주요 내용과 시사점

- 보행 관련 지자체 조례는 성격과 역할에 따라 다음과 같이 분류할 수 있음
 - (법규 보완) 보행안전법, 교통안전법, 보도설치 및 관리지침 등 현행 법령 및 지침의 규정을 수용, 지원하거나 위임된 사항을 규정하는 등 보완하는 조례
 - (민관협력/보조) 일반 국민이나 유관 단체 등을 대상으로 현물이나 운영비용, 교육 등을 지원하는 조례: 보행보조기구 지원, 공공시설이나 지원조직, 위원회 등의 운영, 보행안전지도사/보행안전도우미/교통안전봉사단체 등 지원 등
 - (시설물 중점 정비) 특정 시설물을 중점적으로 확충 또는 정비하기 위해 시설 설치기준이나 지원근거 및 수단을 마련하는 조례: 횡단차도, 투광기 등 야간조명시설, 점자블록, 경사로 등
 - (고유 시책 사업) 걷는 길 조성 등 지자체에서 독자적으로 기획, 추진하는 보행자길 관련 시책 사업에서 실무적, 행정적으로 필요한 사항을 종합 규정
 - (기본조례) 직접적인 관계 법령이 없는 새로운 분야나 현안에 대해, 기본 원칙을 제시하고 종합적인 대응수단 마련 (ex. 안전한 통학로 조성을 위한 조례)

□ 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례 제정 사례

- 통학로 관련 근거 법령이 부재한 가운데, 전국적으로 149건의 어린이 통학로 관련 조례가 제정되어 있음
 - 서울의 경우 서울특별시와 25개 자치구 중 21개 자치구에 관련 조례가 있음
 - 서울시 조례에서 '통학로'란 교육시설에서 교육을 받는 어린이가 자택에서 교육시설까지 일상적으로 이동하는 주요한 통로'로서 「도로교통법」 제12조 어린이 보호구역과 그 밖에 자치단체장이 어린이 보행 안전을 위하여 필요하다고 인정하는 통로'로 정의하고 있음
 - 서울시장은 어린이의 통행 빈도가 높은 통학로를 보행환경개선지구로 지정(제6조의2)하여, 지정한 통학로에 차량 속도 저감시설, 횡단보도 및 교통섬, 보행자 우선 통행을 위한 교통신호기 등의 보행 안전시설을 우선 설치할 수 있으며(제6조의2) 보행환경개선지구로 지정한 통학로에서 어린이 통행에 장애가 되는 노상적치물, 옥외광고물 등 적법하게 설치되지 않은 시설물을 우선 정비해야 함(제6조의2)을 명시하고 있음
- '통학로' 관련 조례의 시사점
 - 통학로라는 공간적 범위를 지정하고 실제 통행 특성과 다양한 위험요인을 고려, 특히 도로교통 외에 시설물과 보행 장애물에 대한 종합 정비를 위해, 보행 안전법의 '보행환경개선지구' 등 기존 제도 활용을 병행하는 방안을 제시
 - 이는 현행 제도에서 어린이보호구역 관련 규정이 거듭 강화되고 있음에도 불구하고, 도로교통법 특성 상 '구역 지정-시설-규제' 중심의 정형화된 대응으로 '통학로 안전'에 관한 현장 특성과 요구에 대응하기 한계가 있음을 보여줌
 - 다만 보행환경개선지구의 경우, 통학로 등 복합형 보행자길에 효과적으로 작동하기 위해서는 몇 가지 한계점에 보완 필요
 - (공간적 범위) 보행환경개선지구는 간선도로 등으로 둘러싸인 1㎢² 이내의 지역을 선정하도록 규정했으나, 실제 통학로의 분포와 다양성을 고려하여 지구 정범위 및 형태 기준의 다변화 필요
 - (지정 목적 및 기간) 보행환경개선지구는 조성 사업이 끝나면 해제하는 일시적인 정비 수단이나, 통학로 안전과 관련해서 ① 공간 및 시설에 대한 주기적인 점검과 개선, ② 시차제 등 통행제한 규정의 효력, ③ 안전지킴이, 과속 및 주차단속 등 관리 운영 측면에서 지속적으로 작동할 수 있는 수단 필요

2) 보행안전법 개정안 발의 현황¹⁷⁾

□ 지자체 수행 사무에 관한 자율성 제고 방안

- 보행안전법 제6조(보행안전 및 편의증진 실태조사), 제8조의3(지역보행안전 편의증진위원회), 제11조(보행환경개선사업의 평가) 관련 법률 개정안(의안 번호 2201200) 발의
 - 법정 실태조사, 계획수립 주체에서 추가로 지정된 '특별자치도'의 도지사는 제외, 지역별 법정 위원회 구성에 관한 세부사항을 대통령령 대신 조례로 정할 수 있게 하며, 보행환경개선사업 평가 결과를 행안부에 '보고'하도록 한 규정을 '통보'로 완화

보행안전 및 편의증진에 관한 법률 일부개정법률안

의안번호 2201200 (2024.6.28.)

- 제6조제1항 각 호 외의 부분 중 “특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장”을 “특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사(관할구역 안에 지방자치단체인 시·군이 있는 특별자치도의 도지사는 제외한다. 이하 같다), 시장”으로 한다.
- 제8조의3제2항 중 “대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다”를 “해당 지방자치단체의 조례로 정한다”로 한다.
- 제11조제2항 전단 중 “보고”를 “통보”로 한다.

□ 어린이보호구역 주변 보행안전을 위한 협의체 설치 근거 마련

- 보행안전법 제8조의4(협의체의 설치 및 운영) 신설에 대한 법률 개정안(의안 번호 2201200) 발의

보행안전 및 편의증진에 관한 법률 일부개정법률안

의안번호 2203907, 김정호 의원 대표 발의(2024.9.11.)

- 제8조의4를 다음과 같이 신설한다.
 - 제8조의4(협의체의 설치 및 운영) ① 행정안전부장관은 어린이 보호구역 주변 보행자의 안전 및 편의증진과 보행환경 조성을 위하여 국토교통부 및 지방자치단체 등과 협의체를 설치하여 운영할 수 있다.
 - ② 제1항에 따른 협의체의 설치 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

17) 의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do> (검색일: 2024.10.14.) 참고하여, 22대 국회에서 발의된 보행안전법 개정법률안 및 ‘제안이유 및 주요 내용’을 정리하여 작성

□ 보행안전 및 편의증진 시설 중 방호울타리 관련 기준 강화

- 보행안전법 제15조(보행안전 및 편의증진 시설의 설치) 제1항 단서 신설에 대한 법률 개정안(의안번호 2204178)이 발의
 - 보행자통행량이 많은 구역과 노인·임산부·어린이·장애인 등의 통행 빈도가 높은 구역에 보도용 방호(防護)울타리를 반드시 설치할 것을 제시

보행안전 및 편의증진에 관한 법률 일부개정법률안

의안번호 2204178, 황희 의원 대표 발의(2024.9.23.)

- 제15조제1항 각 호 외의 부분에 단서를 다음과 같이 신설한다.

다만, 제9조제1항제1호 및 제2호의 구역에는 보도(步道)용 방호(防護)울타리를 설치하여야 한다.

3) 보행자길 관련 입법 동향 검토 결과와 시사점

- 지자체 보행 관련 조례의 제정 빈도와 내용을 바탕으로 도출한 주요 정책 현안은 다음과 같음
 - ① 통학로, ② 횡단차로, ③ 횡단보도(야간), ④ 걷는 길, ⑤ 공사장 안전
 - 이는 현행 제도에서 보행안전과 보행권 보장이 취약한 사각지대를 드러내며, 관련 제도적 수단에 대한 보완 수요를 반영한 것으로 볼 수 있음
- 현재 발의된 보행안전법 개정안들은 주로 특정 현안 중심의 부분 개정을 제안하고 있으며, 아래와 같은 중장기적인 의제와 관련되어 있음
 - ① 보행안전정책에서 국가와 지자체의 역할과 권한 재정비
 - ② 어린이보호구역 주변을 포함하는 통학로 안전관리를 위한 수단 강화
 - ③ 보도 위 보행자 안전 보장 및 관련 시설 기준 보완

4. 소결 : 현행 제도의 한계와 쟁점

□ 보행자길 관련 현행 규정 검토 결과 종합

- 보행자길의 특성과 한계
 - 보행안전법의 ‘보행자길’은 도로와 도로가 아닌 곳에 조성되는 다양한 유형의 보행공간을 연속적, 포괄적으로 관리하기 위한 개념으로 도입되었음
 - 보행자길에는 보행자의 통행권 보장에 관한 규정들과, 보행자길을 체계적으로 조성, 관리하기 위한 각종 제도적 근거와 수단들이 적용됨
 - 본 장에서 현행 법령의 한계와 쟁점들을 ① 개념과 유형, ② 이용주체와 통행권, ③ 조성 및 관리수단을 중심으로 살펴보았으며, 그 결과는 아래 [표 2-20]과 같이 종합, 요약할 수 있음

[표 2-20] 현행 제도의 문제점과 개선방향

구분	특성	한계와 문제점	개선방향
개념과 유형	다양한 유형의 보행공간을 연속적, 포괄적으로 관리하기 위한 개념으로 도입	- 관리대상 범위 불명확 - 유사 및 관련 시설 누락 - 위계와 형식 불일치	보행자길의 개념 정의와 유형 분류체계 정비 - 보행자길 해당 범위, 위계와 분류 기준, 용어와 표현 형식
이용 주체와 통행권	보행자길에서 보행자 보호와 통행권 보장	- 보행자, 차마 등 기초 개념 미비 - 보도 유무에 따른 통행권의 차이 - 도로 외 보행자길에서 통행 규정 미비	보행안전 사각지대 보완과 보행권 강화 - 보행자길에서 보행자와 차마의 안전 확보, 통행권과 공간배분의 우선순위, 사각지대 보완
조성 및 관리수단	보행자길의 체계적, 종합적 관리를 위한 제도적 근거와 수단 마련	- 다양한 유형에 비해 획일적인 규정 - 원인 행위에 대한 제재 근거와 실효성 미흡 - 복합형 보행자길에 필요한 조성 및 운영 수단 부재	보행자길 유형별 특성에 따른 관리체계 최적화 - 유형별 특성과 고려사항, 관리대상 범위와 기준 구체화, 제도적 관리수단의 정비 및 신설

출처 : 연구진 작성

□ 보행자길 개념과 유형 관련

- 보행자길과 관리대상의 범위 불명확
 - 법령 본문의 포괄적 개념 정의에서 다양한 보행공간을 포용하려는 의도와, 각 목에 나열된 세부유형에서 관련 용어 및 근거를 제시하여 법령의 적용 대상을 구체화하려는 의도가 상충
 - 원칙적으로는 본문 및 각목에 명시되지 않았더라도, ‘그밖에 불특정 다수의 보행자가通行할 수 있도록 공개된 장소’라는 조건에 부합하면 모두 넓은 의미의 보행자길에 해당
 - 그러나 보행자길을 지나치게 포괄적으로 정의할 경우 실무적 관점에서 개별 공간에 대한 적용 여부를 판단하고 조사 및 관리 범위를 한정하기 어려움
 - 특히, ‘전수조사 실시, 시설 조성 기준, 관리점검 의무화’와 같은 규제적 성격의 조항이 실효성을 가지기 위해서는 적용범위와 주체 등이 명확해야 함
- 보행자길 세부유형에서 유사 및 관련 시설의 누락
 - 현행 보행자길 정의에서 가~아목까지 총 16개의 세부유형을 제시하고 있으나, 유관 법령 및 시설 중에서 특정 시설의 선별 또는 누락 여부에 대한 논리적 타당성이나 형식적인 일관성이 부족
 - 누락된 유형 중에서 무엇을, 어디까지를 보행자길에 포함할지, 보행자의 이용 빈도나 공간적, 행태적인 연속성, 안전관리의 필요성과 근거, 주체, 운영방식 등을 고려하여 선별의 기준과 우선순위 검토 필요
- 세부유형 간 위계와 형식의 불일치
 - 세부유형별 공간적인 위계나 형식이 서로 동등하지 않고, 유형간 포함이나 중복 가능성이 있으며, 유사한 용어와 근거들 중에서 무엇을 채택할지에 따라 해당 유형의 의미와 범주, 속성 등이 달라짐
 - 보행안전법에서 자체 정의한 용어들과 타법의 정의를 인용한 용어, 법정 용어와 비법정 용어, 제도적 근거 없이 용어만 나열하는 경우까지 여러 가지 형식이 혼재함
 - 다른 법령과의 관계, 하위 시행령, 시행규칙 등에 대한 위임 권한과 범위 등을 고려하여 현행 정의와 용어의 개정 방향과 적정 형식에 대한 검토 필요

□ 보행자길 이용주체와 통행권 관련

- 보행자, 차마 등 통행권 관련 기초 개념의 미비
 - 보행자길이 모두 보행전용공간은 아니며, 보행안전법과 도로교통법에서 보행자와 차마의 통행에 관한 사항을 규정하고 있음
 - 기존의 보행자전용길 등에서는 대체로 일반 차량의 통행 제한 여부를 다루고 있으나, 모빌리티 다변화로 이륜차, 전동킥보드, 전기자전거, 자전거 등이 보행자길을 공유하거나 침범하는 상황이 자주 발생
 - 보행자의 정의, 차마의 세부유형 등 기초 개념에서 미비하거나 법령 간 상충하는 지점에 대한 검토와 보완 필요
- 보도 유무에 따른 통행권의 차이
 - 최근 보차미분리도로에서 보행자의 통행권 보호 조항 개정에 따라, 보도의 유무에 따라 보행자와 차마의 통행방법과 우선권에 대한 적용 규정이 달라짐
 - 보도설치 또는 보차분리의 목적은 보행자에게 자동차로부터 분리된 안전한 보행공간을 보장해주기 위함이나, 보도가 있는 도로에서 보행자는 보차미분리도로에서 보장되는 통행권과 횡단권, 보호 규정의 적용을 받을 수 없음
 - 특히 불완전한 보차분리로 인해 보행자에게 충분한 보행공간을 보장해주지 못하는 경우, 보도가 없을 때보다 오히려 보행자에게 불리하게 작용할 수 있음
- 도로 외 보행자길에서 통행 규정 미비
 - 보행자길의 유형에 따라 통행할 수 있는 차마의 종류나 통행방법에 대한 세부 규정은 마련되어 있지 않음
 - 도로교통법이 적용되지 않는 도로 외 보행자길의 경우, 보행자전용길 지정을 통해 자동차의 진입 금지-허용 여부를 탄력적으로 결정하도록 하고 있으나, 보행자길 유형별로 보행자와 차마의 상충 양상 및 통행 제한의 필요성과 범위, 기준 등이 달라지므로 적정 기준과 수단 필요

□ 보행자길 조성 및 관리수단 관련

- 보행자길 유형별 다양성을 고려하지 못하는 획일적인 관리규정
 - 보행자길의 공간 및 이용특성에 따라 적합한 조성 및 관리수단은 다르지만, 관련 규정은 대부분 전체 보행자길에 일괄 적용되거나, 도로 여부에 따라서만 단순 구분하고 있어, 특정 유형에 적합한 세부 규정이 미비
 - 도로가 아닌 보행자길 중에서도 도로에 가까운 단지 내 도로 등과, 공원화된 보행전용공간, 스카이워크 등 독자적으로 구축되는 보행자용 구조물, 여러 보행자길 유형을 포함하여 지정되는 통학로, 탐방로 등에 이르기까지, 조성 및 관리여건이 매우 다르므로 일률적인 관리규정으로는 한계가 있음
- 보행권과 보행안전을 침해하는 원인 행위에 대한 제재 근거와 실효성 미흡
 - 개발사업이나 노상주차장 설치 시 보행자길 확보, 공사장 보행안전대책 수립 등, 보행자길에서 보행권을 침해하거나 보행안전에 영향을 미칠 수 있는 행위에 대한 사전 검토나 제재수단을 마련하고 있으나, 적용대상이나 절차가 모호하여 제대로 작동하지 않음
 - 법령 제정 당시 제안되었다가 미반영 또는 축소된 내용으로 보행장애물 무단 설치, 보행자길 무단통제 등에 대한 금지 및 제재 성격의 조항들이 있었는데, 관련 문제가 지속되는 경우 규제 도입 여부와 유효성에 대한 재검토 필요
- 특화형, 복합형 보행자길에 필요한 조성 및 운영수단 부재
 - 통학로, 탐방로 등은 특정한 목적에 따라 시설 특성 및 관리주체가 다른 여러 보행자길을 연결하여 연속적으로 지정, 조성한다는 점에서 단일한 '시설유형'으로 분류할 수 없는 복합형, 특화형 보행자길에 해당함
 - 현행 보행안전법에서 보행자전용길과 보행자우선도로에 관한 사항은 '차마통행'에 대한 내용 위주로 구성되어 있으며, 보행환경개선지구의 경우 개선사업이 끝난 후에 해제하는 일시적 정비수단으로, 입법 목적으로 제시된 올레길, 둘레길 등에 대한 제도적 근거와 안전관리 수단을 제공해주지 못하고 있음
 - 복합형 보행자길의 지정 및 조성, 사후 지속적 관리 운영을 뒷받침하려면, 상이한 보행자길을 아우르는 시설 정비 및 관리 기준, 여러 이용 및 관리주체 간 협력체계, 통행권과 권한의 상충을 조율할 수 있는 수단이 요구됨

□ 검토 결과 종합

- 현행 제도의 문제점과 개선방향
 - 보행자길 개념 도입을 통해 ‘연속적, 통합적, 체계적인 관리’를 기대하였으나, 기본적인 개념이나 유형에서 모호한 부분들이 보행자길에서의 보행권 보장이나 조성 및 관리수단의 적용가능성과 실효성에 제약으로 작용
 - 우선 ‘체계 정당성의 원리’¹⁸⁾에 따라 형식적인 명확성, 일관성이 부족한 부분, 여러 조항 및 법령 간에 상충하는 부분, 보행자에게 불합리하거나 제도적 수단으로서 정당성과 실효성이 부족한 부분 등에 대해 전반적으로 보완 필요
 - 보완의 범위와 방향, 형식, 대안에 대하여 면밀한 검토가 필요하며, 이를 위해 현행 보행자길 관련 제도 규정의 미비에 따른 쟁점들이 실제 보행자길 안전관리와 이용 현장에서 어떤 문제점으로 나타나고 있고, 세부유형별 특성과 차이점은 무엇인지를 구체적으로 파악할 필요가 있음
- 제도개선 방안을 도출하기 위한 쟁점은 다음과 같음
 - (개념과 유형) 보행자길의 범주에 어디까지 포함할 것인가? 어떤 위계와 기준으로 분류할 것인가? 어떤 용어와 표현 형식을 사용할 것인가?
 - (이용주체와 통행권) 보행자길에서 보행안전과 보행권이 가장 취약한 지점은 어디인가? 보행안전 사각지대의 원인과 한계를 제도적으로 보완할 수 있는가? 문제가 되는 주체, 행위에 대한 적절한 규제 또는 관리수단은 무엇인가?
 - (조성 및 관리수단) 보행자길 유형별로 관리상의 쟁점은 어떻게 달라지는가? 전체 보행자길에 공통으로 적용할 사항과 유형별 특성에 따라 구분하여 적용할 사항은 무엇인가? 기존 수단을 정비, 강화할 지점과, 새로운 수단이 필요한 지점은 무엇인가?
- 이와 같은 쟁점들을 중심으로, 이어지는 3장에서 현장의 근거와 사례들을 중심으로 제도개선의 필요성과 우선순위를 검토하고, 유형별 현황과 문제점에 따른 구체적인 고려사항을 도출하고자 함

18) “체계 정당성의 원리”란 동일 규범 내에서 또는 상이한 규범 간에 그 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙 면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 안 된다는 헌법적 원리를 말한다. 법제처. (2023). 법령입안심사기준. p.10.

제3장 보행자길 현황과 문제점

1. 보행안전과 보행권 침해 요인
 2. 보행자길 조성 및 관리 현황
 3. 보행자길 관리의 쟁점과 고려사항
 4. 소결: 제도 개선의 방향
-

1. 보행안전과 보행권 침해 요인

1) 분석의 전제와 기준

□ 분석의 목적

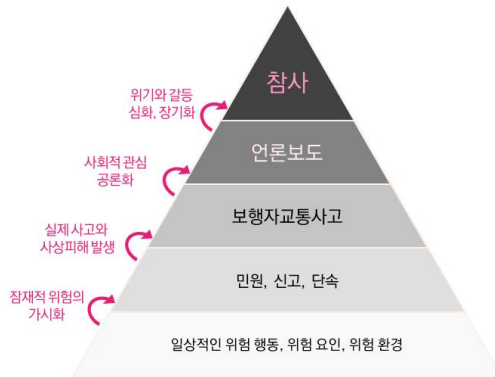
- 다각적 자료 분석을 통해 보행안전과 보행권 침해의 실태와 동향을 확인
 - 보행자교통사고 데이터는 보행안전의 수준을 가장 직접적으로 드러내는 지표지만, 도로 위에서 발생한 보행자 교통사고 중에서도 경찰청에서 공식 접수된 사고로 한정되므로, 도로 외 공간을 포함하는 다양한 보행자길에 대한, 다양한 위험요인을 다루기는 어려움
 - 이에 도로 외 보행자길의 문제점과, 교통사고 이외에 보행자들이 일상적으로 느끼는 위험과 불편 사항을 다각도로 살펴보기 위해, 언론에 보도된 기사와 민원 사례에 대한 내용분석을 통해 주된 요인과 쟁점을 도출하였음

□ 분석의 대상

- 보행안전 사각지대의 구조적 이해
 - 하인리히 법칙(Heinrich's Accident Triangle)을 비롯한 위험 이론에서는 한 건의 심각한 사고 발생 배경에 여러 건의 경미한 사고 또는 그보다 훨씬 많은 잠

재적 위험의 징후들이 있음을 일종의 피라미드 구조로 설명하며, 예방적 관점에서 노출된 위험요인에 대한 사전 인지와 관리대응의 중요성을 강조함¹⁹⁾

- 보행자길에서의 보행 안전에 대해서도 이와 같은 위계적 구분을 적용할 수 있음. 일상적으로 경험하는 크고 작은 불편이나 위험한 요인 또는 상황 중 일부가 ‘민원’의 형태로 가시화되거나, 실제 ‘사고’와 사상 피해의 발생으로 이어짐
- 이미 발생한 보행자교통사고 가운데 심각도나 중요도가 특히 높다고 판단되는 일부가 선별적으로 언론 보도로 기사화되며, 그중에서도 특별히 피해의 정도가 크거나 충격적인 경우, 심각한 사회적 문제나 위기, 갈등으로 이어지며 관련 논의가 심화, 장기화되는 경우 ‘참사’라는 표현이 사용됨



[그림 3-1] 보행안전 사각지대 분석의 구조

출처 : 연구진 작성

• 보행안전 사각지대 분석의 대상

- 보행권 침해, 보행공간 확보의 관점에서 보행자길 안전관리의 사각지대와 위험요인, 제도적 문제점과 대응방안을 보여주는 사례들을 수집, 분석
- 각 수준에서의 빈도와 동향, 주요 쟁점 등을 분석하기 위해 보행자 및 보행안전과 관련된 ‘민원, 사고, 언론보도 및 참사’에 대한 다각적 분석 수행
- 보행권 침해의 구체적인 실태와 제도적 쟁점, 대응 방안을 살펴보기 위해 ‘고충 민원 해결사례’ 분석

19) 최호철(2020). 하인리히는 이렇게 말했다. 소방안전플러스. 통권 16호(2020년 9월호) 한국소방안전원. <https://www.kfsi.or.kr/contents/webzine/202009/sub02-05.html> (검색일 : 2024.8.10.)

2) 민원, 사고 및 언론 보도 동향

□ 보행 관련 민원 동향 분석

• 조사대상 및 범위

- 민원이라는 절차와 형식을 통해 표출되는 보행자의 불편과 요구사항을 분석하여, 보행안전을 위협하는 요인과 안전 관리의 사각지대 확인
- “민원”이란 ‘민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것’을 말하며, ‘일반민원’에 해당하는 법정민원, 질의민원, 건의민원 및 기타민원과 ‘고충민원’으로 구분됨²⁰⁾
- 민원은 대상 행정기관, 업무의 성격과 경중에 따라 여러 경로로 접수되는데, 처리기관 및 부서와 관계없이 통합 신고가 가능한 창구로 행정안전부가 운영하는 ‘안전신문고’와 국민권익위원회가 운영하는 ‘국민신문고’, 지자체에서는 ‘서울 스마트 불편신고’ 등이 있음
- 국민신문고를 통해 접수되는 민원은 ‘고충민원, 부패공익신고, 행정심판청구’ 등이며, 민원 외에 국민참여 형식으로 ‘적극행정, 국민제안, 국민생각함, 규제개선’ 부문에 대한 신청, 제안을 받고 있음
- 최근 스마트폰 앱을 이용한 불법주정차 신고 등, 민원 접수의 접근성과 편의성이 높아지며 민원 건수가 증가하고 있으며, 지역별, 분야별 접수와 처리 현황을 실시간으로 제공하는 사례들이 많음

[표 3-1] 민원의 정의와 유형

구분	정의 및 내용
민원	민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것
일반 민원	법정민원 관계법령 등에서 정한 일정 요건에 따른 신청 또는 신고하거나, 특정한 사실이나 법률관계에 관한 확인 또는 증명을 신청하는 민원
	질의민원 법령·제도·절차 등 행정업무에 관하여 행정기관의 설명이나 해석을 요구하는 민원
	건의민원 행정제도 및 운영의 개선을 요구하는 민원
	기타민원 다른 유형에 해당하는 사항 외에 행정기관에 단순한 행정절차 또는 형식요건

20) 민원 처리에 관한 법률 제2조 제1호 (법률 제18748호, 2022.1.11. 타법개정, 시행 2022.7.12.)

구분	정의 및 내용
	등에 대한 상담·설명을 요구하거나 일상생활에서 발생하는 불편사항에 대하여 알리는 등 행정기관에 특정한 행위를 요구하는 민원
고충민원	「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 고충민원 5. “고충민원”이란 행정기관등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)을 말한다.

출처 : 민원 처리에 관한 법률(법률 제18748호, 2022.1.11. 타법개정, 시행 2022.7.12.) 제2조 제1호 내용을 요약하여 연구진 작성

- 안전신문고 민원 동향
 - (안전신문고란) ‘생활 속 안전 위험요소를 누구나 휴대폰 등으로 신고*하면 행정안전부에서 처리기관을 지정하여 해결하는 시스템’²¹⁾
 - (신고방법) 안전신문고 앱(안드로이드, iOS) 또는 안전신문고 포털이용
 - (신고 대상) 생활 속 안전 개선이 필요하거나 위험요소(관행, 법·제도 포함) 및 불편사항
 - (신고 현황) 2023년 기준, 불법주정차 관련 신고가 전체의 65%를 차지, 안전신고(13.8%), 교통위반(11.5%), 생활불편(9.7%) 순

[표 3-2] 안전신문고의 분야별 신고건수(2022)

신고 분야		신고건수(건)	구성비(%)
전 체 합 계		7,528,979	
소 계		4,896,144	(65.0)
불법 주정차 신고	소계	3,014,332	-
	소화전	393,629	13.1
	교차로모퉁이	652,886	21.7
	버스정류소	176,900	5.9
	횡단보도	1,194,194	39.6
	어린이보호구역	98,265	33.3
	인도	498,458	16.5
일반	소계	1,881,812	-

21) 안전신문고 홈페이지, <https://www.safetyreport.go.kr/#introduction/safeIntroduction> (검색일: 2024.08.20.)

신고 분야		신고건수(건)	구성비(%)
	장애인전용구역	666,194	35.4
	소방차전용구역	17,518	0.9
	친환경차충전구역	279,759	14.9
	기타	918,341	48.8
	소 계	1,038,893	(13.8)
안전 신고	도로·시설물 파손 및 고장	433,846	41.8
	기타 안전환경 위험요인 (계절별 집중신고 포함)	315,682	30.4
	교통위반	186,858	18.0
	건설(해체), 공사장 위험	44,195	4.3
	소 계	863,816	(11.5)
자동차·교통 위반신고 (23.4~)	교통위반	575,117	66.6
	기타 자동차안전기준 위반	74,137	8.6
	이륜차 위반	63,474	7.3
	번호판 규정위반	41,287	4.8
	버스전용차로위반	41,284	4.8
생활 불편 신고	소 계	729,075	(9.7)
	불법광고물	328,522	45.1
	기타 생활불편	254,484	34.9
	쓰레기·폐기물	101,805	14.0
	자전거이륜차 방치	39,437	5.4

출처 : 행정안전부 (2024). 2024년 6월 안전신문고 운영 현황. pp.10~15. 토대로 연구진 작성
(연도별, 월별 및 분야별 실적에서 2023년도 신고건수 및 구성비가 높은 항목 발췌)

- 불법주정차 신고를 단속 장소별로 구분해보면 횡단보도 주차가 1,194,194건 (24.4%)으로 가장 많고 인도 위 주차도 498,458건(10.2%)에 이릅니다
- 안전 신고 부문 중에서는 도로, 시설물 파손 및 고장이 41.8%로 가장 많았으며, 교통위반 관련 요인도 18%로 그 다음을 기록하였으나, 2023년 4월부터 분리 개설된 ‘자동차 및 교통위반’ 부문을 합산할 경우 전체 민원의 21.5%에 해당
- 생활불편신고 중에서는 불법광고물 관련 신고가 45.1%를 차지했고, 기타 (34.9%), 쓰레기 및 폐기물 관련(14.0%), 자전거이륜차 방치(5.4%) 순
- 기관별, 주제별 민원 종합 동향
 - 국민권익위원회는 국민신문고 및 지자체 민원창구(시도포털, 새울) 등 민원분 석시스템에 수집된 데이터를 매월 통계 동향 형식으로 발표하고 있음

- 2024년 6월 기준 약 120만 건의 민원 가운데 분야별로는 교통 분야(62.8%)가 가장 많았고 특히 장애인 전용 주차구역 내 불법주정차 신고 등 교통법규 위반 신고가 교통 분야의 과반수 차지하는 경향이 이어지고 있음
- 불법주정차 외의 교통법규 위반이나 어린이보호구역, 통학로 개선 요구 등 일반 및 도로 교통 부문에서 ‘보행’ 관련 요인이 상위권을 차지하고 있음

[표 3-3] 최신 민원 부문별 상위 키워드 현황

데이터센터 반대 제2경인선 통학로 개선 재개발 어린이보호구역 불법광고물 불법주정차 포트홀 정비 친환경차 충전구역 사전청약 본청약 연기 아파트 입주지원 보상 쓰레기소각장 반대 방역요청	일반		도로교통	
	순위	키워드	순위	키워드
	1	불법 광고물	1	불법주정차
	2	재개발 추진	2	친환경차 충전구역
	3	아파트 입주 지원 보상	3	어린이 보호구역
	4	방역 요청	4	버스공용차고지 반대
	5	본청약 연기	5	경의중앙선 향동역 조기 착공
	6	데이터센터 건립 반대	6	교통법규 위반차량
	7	통학로 개선 요구	7	포트홀 정비
	8	생활형숙박시설 준주거 변경	8	GTX 환기구 설치 반대
	9	쓰레기 소각장 반대	9	제2경인선 추진
	10	아파트 사전점검 재 실시	10	버스정류장 신설

출처 : 국민권익위원회, (2024).빅데이터로 분석한 국민의 소리 제775호, 2024년 6월 월간 동향. p.4

□ 보행자교통사고 특성

- 전체 교통사고 및 보행안전 관련 지표 감소 추세
 - 교통사고와 피해 규모는 1991년 이후 꾸준히 감소하고 있음(그림 3-2)
 - 최근 5년간(2017-2022)의 변화에 주목해보면,²²⁾ 전체 교통사고 사상자수의 9.9%, 사망자수의 30.3%가 감소하였으며, 보행자의 경우 사상자 수의 25.1%, 사망자 수의 39.0%가 감소하여 개선의 폭이 더 컸음
 - 인구 10만명당 보행자교통사고 사망자 수는 3.2명에서 1.8명(-38.7%)으로, 보행자교통사고 사상피해²³⁾는 11.8명에서 7.7명(-34.6%), 보행자교통사고 사상자수 대비 치사율²⁴⁾은 3.4%에서 2.4%(-29.3%)로 각각 감소



[그림 3-2] 교통사고 사망자 발생 추세

출처 : 도로교통공단 보도자료(2024.6.27.). “2023년도 교통사고 빅데이터 분석, 사망자수 2,551명 역대 최소치 경신, 11년 연속 감소”, https://www.koroad.or.kr/main/board/6/300565/board_view.do?sv=oecd&cp=1&listType=list&bdOpenYn=Y&bdNoticeYn=N (검색일: 2024.7.10.)

- 보행자의 구조적 취약성과 부문별 격차 지속
 - 도로교통과 안전체계에서 상대적 약자인 보행자들이 가장 큰 위험을 부담하는 구조적인 문제는 여전히 지속
 - 2021년 인구10만 명당 보행 중 사망자수(2.0명), 보행 중 사망자 비율(34.9%),

22) 보행안전지수 산출용 데이터(2017-2022). AURI 보행환경정책연구센터 내부자료 활용.

23) 보행자교통사고 사상피해 규모를 비교하기 위해 보행안전법 제26조의2에 따라 개발 및 시범운영 중인 보행안전지수에서 사고안전도 지표의 산출식에 사용된 가중합산 및 환산 방식을 준용하였다(행정안전부, 2022). 사고심각도별 가중치는 한국교통연구원(2020)에서 산출한 2018년 사상자 1인당 도로교통사고비용을 참고하여 사망 70.2, 중상 13.46, 경상 1.26, 부상신고 1을 곱하여 합산하였고, 이를 다시 사망자 1인 단위로 환산한 후 인구10만명당으로 나누어 보정한 값이다. 이하 동일.

24) 보행자교통사고 사망자 수를 보행자교통사고 사상자 수로 나눈 비율

노인 인구 10만 명당 보행 중 사망자 수(7.0명) 등

- 보행 안전 관련 주요 지표에서 OECD 평균(각각 0.9명, 18.0%, 2.2명) 대비 2~3배 이상 높은 수치를 기록하며 최하위권에 해당²⁵⁾
- 전체 교통사고 사상자 중에서 보행자인 경우와 아닌 경우의 조건부 확률을 비교해보면, 보행자의 경우 사망에 이르는 비율이 약 3.4배 높음²⁶⁾
- 연령별, 지역별 불균형 심화
- 65세 이상 고령자 인구는 전체 인구의 18.1%이지만, 보행자 교통사고 사상피해에서 43%를 차지, 다른 연령층에 비해 교통사고 발생 확률과 발생 시 사상피해의 심각도, 치사율이 모두 높음
- 기초자치단체 단위에서 시, 구 지역에 비해 인구 규모가 적고 도로환경이 열악한 군 지역에 더 높은 사고위험이 집중되는데, 인구 대비 보행자교통사고 사상피해는 약 1.3~1.4배, 사망자수는 2.1~3.1배, 치사율 약 2.3~3.9배 높음
- 5개년도(2017~2022) 시계열 비교에서 군 지역의 경우 보행 중 사망자수 - 35.0%(전국 -38.7%), 보행자사상피해 -27.6%(전국 34.6%), 고령보행자사상피해 -33.0%(전국 -42.0%)였음. 피해 규모 자체는 상당히 감소하였으나, 감소 폭이 다른 지역보다 완만하여 지역 간 격차는 더욱 벌어지고 있음



[그림 3-3] 전국 및 시군구 단위 보행 안전 지표 개선 추이(2017~2022)

출처 : 연구진 작성 (보행안전지수 데이터베이스 활용)

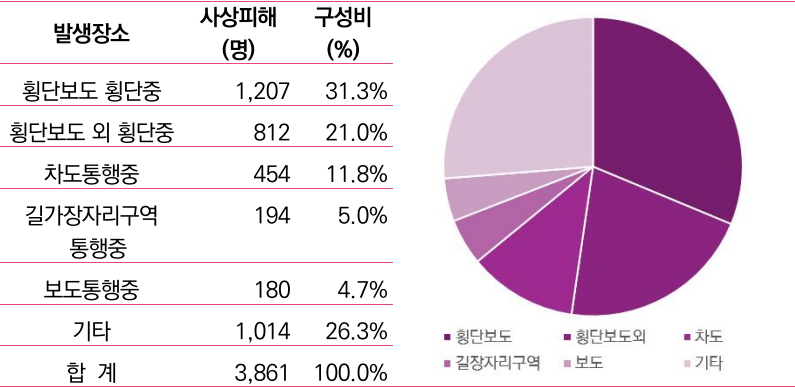
- 이와 같은 구조적 불균형과 취약부문에 대한 획기적 개선 없이는, 전체적인 사고 피해의 감소세를 계속 이어가기를 기대하기 어려움
- 특히 보행약자와 일상 속 보행안전 사각지대를 중심으로 더 두텁고 촘촘한 안전망을 구축할 수 있도록, 기존의 관행과 한계를 뛰어넘는 근본적, 혁신적인 대안이 요구됨

25) 도로교통공단 (2023). 2023년판(2021년 통계) OECD 회원국 교통사고 비교, pp.44-58.

26) 한국도로교통공단 (2024). 2023년 교통사고정보 인포그래픽, p.7.를 토대로 산출

- 보행자교통사고 발생 장소에 따른 위험
 - 교통사고분석시스템(TAAS) 원데이터에서 보행자교통사고(차대사람 사고)의 세부유형을 사고 발생 장소에 따라 '횡단중(횡단보도/횡단보도외), 차도통행중, 길가장자리구역통행중, 보도통행중 기타'로 구분하여 제공하고 있음²⁷⁾
 - 2023년도 보행안전지수 산출용 데이터베이스에서 보행자교통사고 사상피해를 기준으로, 보행자길 유형별로 사고의 구성비를 비교해보면 [표 3-4]와 같음

[표 3-4] 보행자교통사고 발생장소별 구성비(2023)



출처: 연구진 작성 (보행안전지수 데이터베이스 활용)

- 횡단 중 사고 위험이 전체 사상피해의 과반을 차지하며, 횡단보도를 건널 때조차 충분한 안전이 보장되지 않고 있음
- 무단횡단에 따른 사고발생 위험이 높다는 것은 보행자가 원하는 곳에 횡단시설이 제공되지 않는다는 의미임
- 차도나 길가장자리구역 통행 중 사고는 보도와 차도가 구분되지 않은 도로에서의 사상 위험을 나타냄
- 보도가 있는 곳에서도 전체 사상피해의 약 5%가 발생하고 있는데, 보도 위 차량진출입시설이나 무단 침범, 이륜차나 자전거 등과의 상충에 기인함
- 사고발생 장소 및 사고 시 상태를 특정하지 않고 '기타'로 분류되는 사상피해가 전체의 1/4를 차지하므로, 이에 대한 원인 규명 및 세분화가 필요함

27) 한국도로교통공단 교통사고분석시스템(TAAS), <https://taas.koroad.or.kr/> (검색일 : 2024.9.15.)

- 다만 도로가 아닌 보행자길에서 발생한 사고는 교통사고 국가공식통계(경찰 DB)에 포함되지 않으므로 실제 피해 규모와 특성 파악이 어려움
- 도로 폭원 및 보차분리 여부에 따른 사고 위험
 - ‘이면도로 보행환경 실태조사’²⁸⁾에서 구축한 도시부 도로 구간별 현황 정보를 활용하여, 도로 폭원과 보도 설치 여부에 따른 보행자교통사고 위험을 확인하기 위해 도로 연장 대비 상대적 위험도를 비교함
 - 전체 도시지역 도로에서 12 m 미만 도로가 약 81.4%를 차지하며, 보도설치율은 4.7%로 매우 낮음
 - 대체로 보차미분리도로보다 분리도로에서, 소로보다 중로 이상에서 사고 위험이 더 높으며, 사고 발생 빈도는 보차분리 여부(분리)미분리), 사고피해의 심각도는 폭원(12m 이상)12m미만)의 영향이 더 큼
 - 중로 이상의 도로는 소로 이하에 비해 도로 위계가 높고 통행량이 많으며, 속도가 빠르기 때문에 사고 발생 빈도와 심각도가 모두 높아짐(각각 4.4, 2.3배)
 - 단, 도로연장 당 사고 빈도가 더 높은 것은 통행량 등 외적인 요인이 작용한 결과이며, 예를 들어 유사한 등급과 폭원의 도로라도 보차 통행량이 많고 구조 및 환경적인 위험도가 높은 곳에 보도가 우선 설치되었을 가능성이 높음
 - 보도 설치 자체가 위험을 증가시킨다고 단정하기는 어려우며, 정확한 비교를 위해서는 설치 전후 비교나 교통량 등 노출변수에 대한 통제가 필요하며, 사고 시 사상피해의 심각도를 함께 고려할 필요가 있음
 - 폭원이 12m 이상임에도 보도가 설치되지 않은 구간은 대체로 보행자 통행량이 매우 적은 구간일 것으로 추정되며, 비슷한 폭의 보차분리 도로에 비해 사고 발생 빈도는 낮으나 심각도가 1.3배 높음.
 - 이는 공간이 넓고 통행 상충 빈도가 낮아 보행자가 빠른 속도의 통과차량에 노출되었을 때 사고 예측 및 대응이 어렵기 때문일 것으로 추정되며, 유희공간에 보도를 설치할 경우 심각도 완화를 기대할 수 있음
 - 반대로 폭원이 12m 미만임에도 보도가 설치된 구간의 경우, 미분리 구간보다 사고 빈도 뿐 아니라(통행량과 보차상충 노출의 영향) 심각도도 1.2배 더 높음

28) 오성훈 외(2024). 이면도로 보행환경 실태조사 연구(행정안전부 수탁과제, 건축공간연구원과 ㈜밈랩 공동수행)에서 구축한 도시부 이면도로 데이터베이스(미발간 내부자료)를 활용하여 집계 및 분석하였음

[표 3-5] 도시지역 도로특성에 따른 사고위험도 비교

구분	도로연장 km(%)	사고건수					위험도	
		전체	사망	중상	경상	부상 신고	도로1km당 사고건수	사고1건당 심각도
도시지역 도로	181,145	102,127	2,255	37,524	56,555	5,793	0.56	2.21
보차분리	28,958 (16.0)	49,906 (48.9%)	1,364	20,383	25,647	2,512	1.72	2.73
보차미분리	152,187 (84.0)	52,221 (51.1%)	891	17,141	30,908	3,281	0.34	1.71
12m 이상 도로	33,668 (18.6)	51,066	1,575	21,094	25,853	2,544	1.52	3.08
보차분리	22,086 (65.6)	43,232 (84.66%)	1,261	17,888	21,938	2,145	1.96	2.92
보차미분리	11,582 (34.4)	7,834 (15.34%)	314	3,206	3,915	399	0.68	4.01
12m 미만 도로	147,477 (81.4)	51,061	680	16,430	30,702	3,249	0.35	1.33
보차분리	6,872 (4.7)	6,674 (13.1%)	103	2,495	3,709	367	0.97	1.54
보차미분리	140,605 (95.3)	44,387건 (86.9%)	577	13,935	26,993	2,882	0.32	1.30

출처 : 2023년 이면도로 보행환경 실태조사에서 (주)임랩에서 구축한 데이터베이스를 토대로 연구진 작성

- 좁은 도로에서 보차분리를 하더라도 폭원이나 연속성 등이 충분히 확보되지 않아 보행자가 보도를 벗어나는 경우가 많은 반면, 운전자는 차도부에 대한 우선권을 기대하고 더 빠르게 달리는 경향이 있어 보행자와 상충을 제대로 예측 및 대응하지 못해 피해가 커진다고 볼 수 있음
- 소위 이면도로에 해당하는 12m 미만 보차혼용도로는 사고 발생 확률이나 심각도가 더 높지는 않지만, 전체 도시부 도로연장의 77.6%, 사고건수의 43.5%를 차지하기 때문에 중요도를 간과할 수는 없음
- 다만 12m 이상 도로에 비해 사고발생의 확률 및 위험요인이 넓고 얇게 퍼져 있음을 고려할 때, 간헐적인 보도 설치나 사고발생 지점, 구간만을 집중 개선하는 방식으로 안전을 보장하기에 한계가 있으며, 이면도로 전반에 대한 보행환경과 통행권의 개선이 필요함을 시사

□ 보행자 관련 언론 보도 동향 분석

- 관련 기사와 키워드 목록 수집, 선별
 - 한국언론진흥재단에서 제공하는 뉴스빅데이터 빅카인즈 (<https://www.bigkinds.or.kr/>)의 뉴스 검색 기능을 활용하여 보행자 관련 언론 보도 동향을 분석
 - 검색기간 2021-2023, ‘보행자’ 키워드를 포함 하는 모든 기사 목록 추출, 1차 검색결과 48429건 중에서 중복 및 예외기사(일기예보, 포토뉴스 등)를 제외한 약 45,285건을 대상으로, ‘특성추출(가중치순 상위 50개)’로 정제된 키워드 열에서 총 1,011,366개의 키워드 추출
 - 언급 빈도에 따라 상위 10개 키워드 목록과, 상위 150개 키워드의 말구름(wordcloud) 형성 결과는 아래 [표 3-6]과 같음
 - 일반적인 언급 빈도에서는 보행자, 운전자, 교통사고, 관계자, 교통안전 등 일반적인 용어들이 상위권을 차지하여 특정한 경향, 쟁점이 드러나지는 않음

[표 3-6] 보행자 관련 기사 주요 키워드(2021-2023)

순위	키워드	빈도	유형
1	보행자	31683	주체
2	운전자	12895	주체
3	교통사고	12054	행태
4	횡단보도	9443	공간
5	관계자	6218	기타
6	교통안전	6133	인식
7	서울	5235	지역
8	자동차	4262	주체
9	교차로	3797	공간
10	시민들	3787	주체



출처: 연구진 작성

- 속성별 유효 키워드 추출
 - 키워드의 속성에 따라 ‘주체’, ‘공간 및 시설’, ‘행태 및 인식’, ‘제도 및 규제’, ‘정책 및 개선’에 관한 것으로 분류하고, 각각에서 빈도수 기준 상위 10위 이내에 해당하는 키워드를 추출

- 주체별로는 보행자 외에 운전자, 자동차(차량/승용차), 시민들, 사망자, 경찰 등이 언급되고, 공간 및 시설 관련 키워드 중에서는 횡단보도의 빈도가 가장 높았고, 교차로(사거리), 도로, 주차장 등의 공간과, 신호등, 현수막, LED, 표지판 등의 시설물이 많이 되었음
- 행태 및 인식 관련 키워드 중에서는 교통/사고/안전 등 일반적인 항목을 제외 하면, 우회전, 음주운전, 주정차, 무단횡단에 대한 논의가 많았음
- 제도 및 규제 관련 키워드 중에서는 어린이보호구역(스쿨존, 보호구역)이 가장 많이 언급되었고, 범칙금과 과태료, 도로교통법, 개정안, 특례법 등 제도개선 대한 논의와 신호 및 제한속도에 관련 언급이 많았음
- 그 외 정책이나 제도적 수단에 관한 키워드로 사업비, 조사, 설치, 예방, 단속 등의 행위, 활성화, 최소화 등의 개선방향에 대한 용어와 더불어 모빌리티, 인공지능 관련 언급이 많았음

[표 3-] 속성 유효 키워드(상위 10건)

주체	n	공간 및 시설	n	행태 및 인식	n
보행자	31683	횡단보도	9443	교통사고	12054
운전자	12895	교차로	3797	교통안전	6133
자동차	4262	신호등	2910	우회전	3360
시민들	3787	도로	2888	사고	3316
사망자	2962	주차장	2385	안전사고	2714
차량	2524	시설물	2095	안전	2468
경찰	2502	사거리	1580	교통	1654
승용차	2457	현수막	1344	음주운전	1607
경찰청	2231	led	1188	주정차	1574
지자체	2201	표지판	1162	무단횡단	1427

제도 및 규제	n	정책 및 개선	n
어린이보호구역	2458	사업비	2475
스쿨존	1836	조사	1461
범칙금	1751	설치	1396
도로교통법	1609	활성화	1117
과태료	1309	모빌리티	911
개정안	1174	최소화	901
특례법	1137	예방	895
신호	1123	인공지능	732
제한속도	1076	단속	715
보호구역	796	사업	705

출처: 연구진 작성

□ ‘참사’ 관련 보도 동향 분석

• 분석 기준과 방법

- 2021~2023년까지 ‘보행자’ 키워드를 포함하는 1차 기사 목록에서 ‘참사’ 키워드를 포함하는 689건의 기사 추출하여 2차 분석
- 기사에 보도된 ‘사건/사고’의 실체를 중심으로 중복 및 관련 보도를 통합하여 사건 목록 추출, 사건별 특성과 연관 키워드와 쟁점, 기사건수 등을 비교
- 교통사고가 아니라도 보행자길에서 발생했거나 보행 중에 경험할 수 있는 사고는 포함하였으며, ① 시론, 사설, 정책제안 등 특정 사건사고를 다루지 않은 기사, ② 보행 및 보행자길과의 관련성이 낮은 사고(사업장 내 산업재해사고, 지하철도 및 주차장 침수사고 등), ③ 해외에서 발생한 사고에 대한 기사 제외
- 총 40건의 참사에 대해 ‘발생일시와 장소, 사건개요와 키워드, 위험요인과 개선대책’을 정리하고, 중복성 여부를 검토하여 동일 사건을 병합하였음
- ‘건수’의 경우 동일한 사건을 보도한 모든 기사가 아닌, ‘보행자’ 및 ‘참사’ 키워드를 모두 포함하는 경우만을 집계한 것으로 심각도나 중요도를 절대적으로 대변하는 것은 아니며, 주요 동향과 쟁점 도출을 위한 참고자료로 활용

• 참사의 유형 및 키워드 분류

- 보행자길과 관련하여 ‘참사’로 거론되고 있는 사고들을 유사성과 관련성을 기준으로 묶어 주요 유형 및 쟁점 추출(여러 키워드에 중복 해당하는 사고는 중요도/빈도가 높은 요인 위주로 분류)
- 교통 관련 주요 쟁점으로 ‘스쿨존/어린이’, ‘돌진/급발진’, ‘대형/화물차’, ‘과속/음주운전’, ‘우회전/횡단보도’, ‘킥보드’ 등이 있었음
- 교통사고 외 보행자 안전을 위협하는 위험 요인으로 인파사고와 시설물 붕괴 및 낙하물 관련 사고 등이 논의되고 있음

[표 3-8] ‘보행자’와 ‘참사’ 관련 기사에서 추출한 사고목록과 키워드

키워드	일시 및 장소	언론사	건수
스쿨존/ 어린이 (10)	2023-04-08 대전 서구	9세 초등학생이 스쿨존에서 음주운전 차량에 치어 사망	11
	2022-12-02 서울시 강남구	인도 없는 스쿨존에서 음주운전 차량에 치어 9세 초등학생 사망	9

키워드	일시 및 장소	연론사	건수
	2021-03-18 인천 중구	11살 초등학생이 우회전 화물차에 치어 사망	7
	2023-05-10 경기 수원시	횡단보도를 건너던 8세 초등학생이 스쿨존에서 우회전 신호 위반 시내버스에 치어 사망	7
	2021-12-08 인천 부평구	횡단보도를 건너던 10살 초등학생이 우회전하던 화물차에 치어 사망	5
	2021-11-25 충남 당진시	자전거를 타던 13세 초등학생이 우회전하던 25톤 화물차에 치어 사망	3
	2021-03-18 전북 전주시	자전거를 타고 학교를 가던 초등학생이 레미콘에 치어 사망	2
	2022-01-25 제주 제주시	9세 초등학생이 학원 승합차에 옷이 낀 채로 차량이 출발해 사망	1
	2022-07-07 경기 평택시	어린이보호구역 내 신호위반하던 굴착기에 치어 10살 초등학생 사망, 1명 부상	1
	2023-06-19 부산 북구	20대 선생님이 스쿨존 내 횡단보도에서 좌회전 하던 트럭에 치어 혼수상태	1
	2021-12-30 부산 연제구	70대 남성이 부산 대형마트 지상주차장 5층 외벽을 뚫고 나와 추락해 1명이 숨지고 7명이 사상	2
	2022-03-09 부산 동구	사찰 주차장에서 택시가 담장을 뚫고 5m아래로 추락해 2명이 중상	1
돌진/ 급발진 (7)	2023-03-08 전남 순창군	74세 남성이 몰던 1t트럭이 투표소에서 투표 대기중인 인파를 들이받아 4명이 숨지고 14명 사상	1
	2023-04-06 경남 산청군	간디고등학교 인근 도로에서 트럭이 전도되어 학교 건물 파손	1
	2023-08-03 경기 성남시	서현역에서 차량이 인도로 돌진해 보행자를 들이받은 후 흥기 난동, 문지마 범죄로 2명 사망, 사상 14명	1
	2023-10-25 서울 용산구	60대 여성이 탄 차량이 급발진으로 택시를 들이받고 식당으로 돌진해 10명이 사상	1
	2023-12-22 경기 수원시	수원역 환승센터에서 50대 여성 버스기사가 가속페달을 잘못 밟아 보행자 1명 사망, 18명 부상	1
	2023-07-03 부산 사하구	비탈길에 정차해 있던 화물차가 미끄러져 스쿨존 보도를 덮침	3
	2021-07-20 전남 여주시	택승차량이 주행중 브레이크 파열로 중앙선을 침범해 횡단보도 건너던 보행자 3명이 사망, 9명이 중상	2
대형/ 화물차 (5)	2023-02-10 서울 광진구	70대 여성이 횡단보도를 건너다 우회전 덤프트럭에 치어 사망	2
	2023-08-31 광주 광산구	외국인 3명이 탄 승용차가 불법주정차 된 대형화물차를 들이받아 3명 모두 사망	2

키워드	일시 및 장소	언론사	건수
	2023-04-17 경기 김포시	횡단보도를 건너던 중학생이 우회전 하던 버스에 치여 부상	1
과속/ 음주운전 (5)	2021-05-22 강원 횡성군	84세 마을주민이 지방도 442호선 두곡리 구간 횡단보도에서 과속차량에 치어 사망	2
	2021-11-06 서울 강남구	28세 타이완 유학생이 횡단보도에서 음주운전 사고로 사망	1
	2021-10-07 대전 서구	20대 여성이 음주운전 뺑소니 차량에 치어 사망	1
	2022-07-20 제주 제주시	고내포구방면 해안도로 급커브에서 렌터카 전복사고로 3명이 숨지고 4명이 부상	1
	2022-10-04 제주 제주시	고내포구방면 해안도로 급커브에서 차량추돌사고로 3명 부상	1
킥보드 (2)	2023-02-13 인천시 연수구	전동 킥보드를 타던 20대 청년이 정당 현수막 끈에 목이 걸려 부상	1
	2023-05-18 서울시 서초구	전동킥보드 한대에 둘이 탄 여고생들이 택시와 부딪혀 1명 사망, 1명 골절	1
인파 (3)	2022-10-29 서울 용산구	할로윈 축제로 좁은 골목길에 인파가 몰리며 156명 사망	406
	2023-10-07 서울 영등포구	세계 불꽃축제에서 갑자기 인파가 몰리면서 7명이 다치고 여성 2명 호흡곤란 증세 발생	1
붕괴/ 낙하물 (8)	2021-06-09 광주 동구	재개발구역 철거 중 5층 건물 무너져 시내버스 덮쳐 9명 사망 8명 중상	73
	2023-04-28 부산 영도구	부산 청동초등학교 앞 비탈길에서 굴러온 화물에 깔려 10세 초등학생 사망, 3명 부상	22
	2023-04-05 경기 성남시	분당 정자동 '정자교'의 한쪽 보행로가 무너져 보행로를 건넌 행인 2명이 추락하여 1명 사망, 1명 중상	11
	2022-01-11 광주 서구	초고층 주상복합 상층부 바닥, 외벽이 무너져 내려 6명이 숨지고 1명이 부상	7
	2022-10-05 경기 성남시	LH 성남금광1구역 재개발 아파트 공사현장에 보행자 펜스가 인도를 덮침	2
	2023-04-29 인천 서구	철근 누락 등 부실시공으로 검단신도시 아파트 신축 지하주차장 붕괴사고 발생	2
	2022-05-25 부산 수영구	부산 아파트 현장에서 임시통로를 지나던 행인이 안전가림막에 깔려 부상	1
	2023-05-31 경기 동두천시	동두천시 아파트 현장에서 작업 중 인도로 쓰러진 펜스가 보행자 덮침	1

출처: 연구진 작성

□ 참사 관련 언론 보도에서 드러난 주요 동향과 시사점은 다음과 같음

- 교통사고와 관련된 보도 중에서는 특히 스쿨존에서 발생한 사고 또는 어린이 사망사고에 관한 보도의 비중이 가장 높았음
 - 일반적인 교통사고에 비해 어린이 인명 사고의 경우 기사화 및 후속 심층 보도의 비중이 높은 편이며, 대체로 ‘반복되는 참사’라는 지적과 함께 재발방지를 위한 대책 논의가 이어졌음
 - 사고유발 또는 피해 심각도를 높이는 요인으로 버스, 화물차 등 대형차량의 문제, 우회전 및 횡단보도, 과속, 음주운전, 불법주차, 보도와 방호울타리 등이 지목되었음
- 스쿨존이나 어린이 관련사고 외에는 사상피해의 규모가 크거나, 사고 원인이 이례적인 경우 주목받았음
 - 급발진 의심 또는 운전자 과실이나 고의로 차량이 돌진하여 보도나 건축물을 덮치거나 추락하는 사례들, 과속이나 음주운전 관련사고, 킥보드 관련사고 등이 있음
- 교통사고가 아닌 사고 중에서는 조사기간의 특수성으로 인해 전체 기사 목록에서 ‘이태원’ 관련 기사의 비중이 압도적으로 높았음
 - 인명 피해 규모가 매우 컸을 뿐 아니라 사고에 이르기까지의 과정과 사후 대응의 문제, 인파 관리 기준이나 민간 주최 행사의 책임 소재 문제, 사고발생 장소의 공간구조와 시설물 문제 등, 여러 면에서 이례적이고 충격적인 사고였음
 - 도로 등 개방된 공공공간에서 보행자의 국지적, 일시적인 밀집에 따른 위험성을 인식하는 계기가 되었고, 참사 이후 군중밀집사고, 인파관리, 민간 및 주최자가 없는 행사의 통제, 보행 공간 협착, 긴급대피로 확보, 불법증축 등의 쟁점이 논의됨
- 그밖에 교통사고 외 사고로 붕괴 및 낙하물 관련 사고가 있음
 - 공사장 또는 가설구조물이 붕괴하거나 작업 중 화물이 도로 및 인도를 덮치는 사고 등으로 작업 중 및 공사장 관리와 안전점검의 중요성 강조
 - 보행교 붕괴 사고로 인해 보행자용 입체구조물의 시설 노후화에 따른 안전 점검 문제가 대두되었음

3) 고충민원 해결사례 분석

□ 고충민원 분석의 개요

• 분석 대상의 특성

- 국민권익위원회가 중재하는 고충민원 제도는 정부차원의 국민권익 구제장치로서 제도 행정의 불합리함이나 모호함, 공백, 상충 등을 보완하는 역할 수행
- 불법주정차, 시설물 파손 등의 일반 민원이 대부분 소관기관별 통상적인 업무 범위 안에서 즉각적인 대응 및 처리가 가능하다면, 고충민원은 개별 기관에서 자체적으로 대응하기 어려운 복잡한 문제로서 제3기관의 해석 및 중재가 필요한 사안들이 올라오는 창구임
- 보행자의 입장에서는 일상적, 단편적인 불편보다는 집단적이고 반복적, 지속적인 문제들이 고충민원의 형태로 표출되며, 대응과정에서 기존 제도의 관련 근거 규정의 미비나 모순, 행정의 불합리한 처분에 대한 불복, 집단적 이해관계 등을 둘러싼 다양한 이견과 갈등이 드러남
- 고충민원 해결사례의 경우 접수된 민원 중에서도, 당사자 간 갈등 구조와 요구 사항이 명확하고, 제도적 쟁점 검토와 해석, 중재와 협의를 통해 해결이 완료된 사례들이 선별되어 수록되기 때문에, 보행권 침해의 실태와 제도적 쟁점, 대응 방안을 살펴보기 위한 자료로서 효용도가 높음

• 분석 대상 범위

- 국민권익위원회가 운영하는 ‘국민권익 블로그’²⁹⁾에 게재된 고충민원 해결사례와 연도별 ‘고충민원 결정례집’³⁰⁾에 기록된 사례를 대상으로 보행자길 관련 고충민원 해결사례를 추출
- (국민권익 블로그) 2010년 7월 23일 첫 게시글을 시작으로 2024년 현재까지

29) 국민권익위원회, ‘국민권익’ 블로그, <https://blog.naver.com/loveacrc>, (검색일 : 2024.08.06.)

30) ‘고충민원 결정례집’은 아래 5개 문헌에 수록된 내용을 분석하였다. 국민권익위원회. (2020). 2019 고충민원 결정례집(통권 26호); 국민권익위원회. (2021). 2020 고충민원 결정례집(통권 27호); 국민권익위원회. (2022). 2021 고충민원 결정례집(통권 28호); 국민권익위원회. (2023). 2022 고충민원 결정례집(통권 29호); 국민권익위원회. (2024). 2023 고충민원 결정례집(통권 30호); 이상 자료의 제공처는 아래와 같다. 국민권익위원회 홈페이지 - 정책정보 - 고충민원 자료실 - 고충민원 발간물 - 결정례. <https://www.acrc.go.kr/board.es?mid=a10107010000&bid=26&act=list> (검색일 : 2024.08.06.)

활발하게 운영 중, 초기에는 기관의 활동이나 이벤트의 소개, 홍보 역할 위주였으나 국민이 청원한 사례와 그 해결 과정 및 결과를 알려주는 것으로 역할을 확장, 2018년 이후 본격적으로 국민 고충민원 사례와 그 해결과정 및 결과를 다루고 있음

- (고충민원 결정레집) 고충민원으로 접수되어 국민권익위원회에서 의결한 사안 중에서 연도별, 분야별 주요사례를 선정하여 사례집 형식으로 발간. 2023년 (통권30호)의 경우 총 11개 분야()로 구분하여 고충민원을 수록하여 발행
- 블로그 사례의 경우 2018~2024년 총 7년간의 자료를 분석 대상으로 삼았으며, 고충민원 결정레집의 경우 2019~2023년 총 5년간의 사례를 연구범위로 설정하였음
- 국민권의 블로그와 고충민원 결정레집에 중복 수록된 사례(3건)를 통합하여, 총 35건의 유효 사례를 추출하였음

[표 3-9] 고충민원 해결사례 분석의 대상

분석대상	조사기간	유효사례수	분석내용
국민권의 블로그	2018~2024	26	사례명, 보도일시, 보행자길 유형, 보행특성, 문제점, 요구사항, 제도적 쟁점, 조정안
고충민원 결정레집	2019~2023	12	

출처: 연구진 작성

- 분석을 위한 1차 자료 구축
 - 사례별 핵심 정보를 추출, 요약하여 카드 형식으로 정리
 - 사례카드에 보도시점, 민원주체/관계기관, 보행자길 유형, 보행특성, 문제점, 과요구사항, 제도적 쟁점, 조정안으로 구분하여 작성
 - 주체/관계기관은 민원을 제기한 주체와 보행자길을 관리하는 1차 행정기관, 협의 및 중재에 관여한 기관 및 이해관계자를 모두 기입함
 - 보행자길 유형은 도로 여부 및 보도의 유무를 기본으로 아파트단지, 경관녹지, 통학로, 생활도로, 산책로, 철도, 보차혼용도로 등 관련 공간 및 시설 유형을 구체적으로 명시함
 - 보행특성은 집단민원의 원인이 되는 특정 보행수요 및 불편사항과 관련된 특성을 통학로, 대중교통 이용, 마을 및 단지 진입, 여가 통행 등으로 나누어 기입
 - 문제점과 요구사항은 민원인이 제기한 구체적인 불편이나 위험을 기술, 요구사항, 제도적 쟁점, 조정안은 요약하여 작성

- 사례카드 양식 예시

[표 3-10] 사례별 카드 작성 양식과 예시 - 사례번호 1

제목	동해시 감추사 인근 KTX 철로 위 보행육교 만들어진다
보도시점	2020. 2. 27
보행자길	철도, 보차혼용도로
유형	
주체 / 관계기관	동해시 감추사, 인근 주민 / 동해시, 한국철도시설공단, 한국철도공사
문제점	- 건널목 부재·보행로 단절로 주민 통행 불편: 감추사, 감추해변으로의 보행자 이동 건널목이 없어 주민들은 열차가 운행해도 영동선 철도를 가로질러 무단 횡단하고 있는 문제 발생, 강릉~동해 KTX 운행의 연장으로 철도 주변 울타리 설치, 보행자 통행이 단절됨
요구사항	- 감추사와 인근 해변으로 통행 가능한 보행육교 설치 요구
제도적 쟁점	- 동해시는 철도관련 시설의 사업비를 지방자치단체가 모두 부담하는 것은 불합리하다는 입장 - 한국철도시설공단은 「건널목 개량촉진법」에 따라 기존 철도를 횡단하는 시설은 원인자 부담이 원칙이라며 동해시가 이를 전액 부담해야 한다는 입장 - 각 기관의 의견 차이로 감추사 주변 철도에 보행자 통행 안전이 확보되지 않아 열차 운행이 계속 지연된 상황으로, 국민권익위는 관계기관 간 조정을 통해 보행자 편의와 안전 확보, 조정안 마련
조정안	- 동해시: ① 보행육교 설치 및 연결로와 관련해 공사 일체를 담당 ② 공사 중 안전을 위해 임시 횡단시설 설치 ③ 보행육교 설치에 드는 총 사업비의 약 70%를 부담 - 한국철도시설공단: ① 보행육교 설치에 드는 총사업비의 약 30%를 국비로 지원 ② 철도 관련 각종 인·허가와 공사 진행에 관련된 행정사항 등을 적극 협조 - 한국철도공사: 보행육교가 설치되기 전까지 열차 안전 운행을 위해 동해시 및 한국철도시설공단과 상시 협의

출처: 국민권익위원회 블로그 (검색일: 2024. 08. 13)

- 사례별 내용 분석의 기준과 방법

- 기초 요약자료를 중심으로 사례 간 유사성과 동향, 쟁점을 검토
- 보행공간 유형이나 주제(아파트단지, 통학로 안전 등)를 공유하더라도, 사례별로 공간적인 유형이나 쟁점에 따라 갈등의 원인과 해법이 다양함
- 주요 쟁점 및 조정 내용을 기준으로 서로 유사한 사례들을 묶어 ‘입체적 보행시설’, ‘도로 외 보행로’, ‘횡단시설’, ‘보차상충 해소’, ‘기타’의 5개 유형으로 분류
- 유형별로 보행자의 보행불편과 개선 요구가 1차 기관에서 해결되지 않고 고충 민원에 이르게 된 구조적 요인을 중심으로 사례별 내용과 특성 고찰

□ 고충민원 분석 결과

- 35개 고충민원 해결사례의 목록과 주요 내용은 [표 3-11]과 같음³¹⁾

[표 3-11] 고충민원 해결사례 통합목록

유형	사례명	조정 내용
입체 보행 시설 (12)	[1] 동해시 감추사 인근 KTX 철로 위 보행육교 만들어진다	보행육교 설치로 철로로 인한 단절, 우회 해소
	기흥동탄 나들목 진출입 연결로를 안전하게 보행할 수 있도록 해주세요~	고속도로 나들목 부근 보행 통로와 안전시설 개선
	87년 된 원효가도교, 안전·교통혼잡 불편이 해소됩니다	교량 개량, 하부도로 확장에 따른 대체보행통로 조성
	보성~임성리 철도건설 구간 주민 통행불편, 사고 위험 해소	고가 하부 통로박스 확장, 연결도로 개선
	청양읍 주민 통행불편 등 사고 위험 우려 해소	우회도로 대신 통로박스 설치 요구
	경기 연천군 전곡역 복선전철 공사로 인한 마을 조망권·통행불편 등 주민 우려 해소	복선 구조물 교량화 및 보도육교, 승강기 설치
	금천구청역 보행 약자 위한 승강기 설치, 안전과 민생이 최우선입니다!	노후화된 금천육교에 보행약자 위한 승강기 설치
	안전하고 편리하게 이용할 수 있는 신내역 대체통로를 개설해 주세요	신규 공동주택단지와 신내역 역사 사이 입체 보행연결통로 계획 무산에 따른 대체통로 개설, 연결시설 보완 요구
	홍수로 무너진 '대곡교' 높이 조정 갈등 해결	교통약자 통행을 고려, 교량 재설치 높이 조정
	[2] 용산역과 용산전자상가 공중보행교 신설 요구 조정으로 해결	일부 급경사 구간이 있는 노후 공중보행교 신설 (소유권/ 비용부담/ 토지사용 등 중재)
	문화재 보존 및 철도안전, 교통개선을 위한 대체 입체교차로 설치 등 대책 마련	철도시설/교량 확장 불가 (문화재 보존)로 대체 입체교차로 신설 협의
	철도 선로 방호울타리 통행 대책 마련 및 농로 개설 요구	선로 무단횡단 금지로 경작로 차단, 안전 통행 대책 마련 권고
도로 외 보행로 (11)	[3] 눈앞에 버스정류장 두고 수백 미터 돌아가야 해요... "아파트와 버스정류장, 학교를 연결하는 보행통로 설치 허용해야"	아파트 단지에서 버스정류장과 학교 이용을 위해 수백미터 우회로 불편, 경관녹지에 보행자 출입로 및 출입문 설치
	버스정류장 이동 불편 집단민원 '보행통로 개설' 조정	입주민들이 편리하게 버스정류장을 이용할 수 있도록 완충녹지 내 보행통로 개설

31) 본 연구에서 구득한 자료 범위 안에서는 보행자길과 관련된 모든 사례를 다루었으나, 원 자료인 블로그 및 사례집에서 선별된 일부 사례만 수록하고 있기 때문에 제시된 유형별 빈도가 전체 고충민원 사례에서의 구성비나 우선순위를 나타내는 것은 아님을 밝힌다.

유형	사례명	조정 내용
	통학로 개설 등 교통안전대책 수립 요구	공동주택 출입구 도시계획시설 도로 내 보행로가 없어 통학로와 차량 동선 상충, 인접 경관녹지 내 안전 통학로 개설 요구
	충주기업도시 중앙탑초등학교 어린이 통학로 안전대책 마련된다	신규 택지와 학교부지 사이 고저차 및 급경사로 연결녹지 내 통학로의 위험성 우려, 신설 도서관부지 내 대체 통학로 확보 방안 협의
	광주광역시 운암동 남양휴튼아파트 주민들의 통행 불편이 개선됩니다	대학 캠퍼스 부지 내 조성된 샛길 보행로의 시설 노후화로 재정비 요구(관리책임 및 비용부담 문제)
	학교 가는 길 개선	단지 내 보행로를 조성했으나 바닥 마감재가 미끄럽고 유호 폭원, 경사 등 위험 요인에 개선 요구
	고양 덕이초 통학로 안전대책 요구	학교진출입로가 국방부 소유 부지로 도로 개설 및 보호구역 지정 불가, 국유재산 사용협약에 따른 안전시설 설치 협의
	[4] 아파트 공공보행통로를 둘러싼 입주민 간의 갈등이 국민권익위원회의 조정으로 해소됩니다	아파트 공공보행통로 내 생활서비스 차량통행문제, 통학로 안전을 위해 보차도 분리, 시간제한 도입
	의정부 고산지구 아파트 보행 출입구 개설 요구 집단민원 조정 해결	하천 산책로, 경전철역 접근을 위해 경관녹지 내 보행출입구 개설
	출입구가 단 1개인 초등학교, 초등학교 통학 불편이 해결됩니다	후문 및 보행로 개설(완충녹지 점 용허가 필요), 보행육교 또는 교통안전시설 설치
	아파트 폭문 개방, 집단고충민원 조정 해결	담장 일부 철거, 폭문 설치 및 완충녹지 내 보행자 통로 설치, 버스정류장 이용 불편 해소
횡단 시설 (4)	[5] 경찰움부즈만, 교통사고 예방과 지역 상권 보호 한번에 해결 수원 8차선 도로에 어린이 통학로 안전대책 마련됩니다.	횡단보도 없는 왕복4차로 교차로 횡단보도 설치를 위해 지하상가 상인 협의, 승강편의시설 확충
	문화재 보호로 막힌 평화시장-신평화시장 횡단보도 신설, 20년 만에 단초 마련	8차선 횡단보도 안전도우미 배치, 횡단신호 연장, 50km/h 속도제한, 과속단속 카메라 설치, 생태연결로 활용 대체 통학로 확보
	통학로 안전 대책 요구	왕복10차로 횡단보도 설치 여부와 위치 협의
보차 상충 (4)	[6] 강원 홍천 반곡우체국 앞 택배차량 도로침범 통행위험 해소됩니다	입주 예정 아파트 주민입로 앞 육교 철거에 따른 안전 대책 요구
	아이들 통학로가 위험해요! 학부모들의 고충민원, 국민권익위원회 조정으로 해결!	택배 조업을 위한 대체 주차공간 마련
	운전자 시야 방해 택시 승강장, "주민 통행안전 위해 이전해야"	학교 진입도로의 공사차량 통행량 증가로 대체 도로 개설 협의
	서울 강동구 고덕리엔파크 2단지 입주민 집단 고충민원, 국민권익위원회 조정으로 해결!	아파트 단지 정문 앞 택시승강장 이전
		아파트 단지 정문 앞 주차타워 진출입구 이전

유형	사례명	조정 내용
기타 (4)	[7] 어린이보호구역 내 불법주정차 단속 요구	단속 실시에 대한 요구와 입장 조정
	[8] 횡단보도 경계석 부분 턱낮춤 개선 요청	부분턱낮춤 최대폭 제한에 대한 지자체 지침 폐지 권고
	[9] 등교시간 보행자 안전 통행 대책 요구	협소한 신호대기공간 확장, 꼬리물기 등 교통 흐름 통제를 위한 인력배치
	[10] 동탄2신도시 산책터널 내 보행자 교통안전시설 설치된다	터널 내 소음, 매연 차단을 위한 방음벽 설치

출처: 국민권익위원회 고충민원 해결사례 자료 분석결과를 토대로 연구진 작성

□ (유형 1) 입체보행시설 관련 조정 사례

- (사례 2) “용산역과 용산전자상가 공중보행교 신설 요구 조정으로 해결”
 - 용산역과 용산전자상가를 잇는 공중보행교는 노후화된 시설 안전 문제와 일부 구간의 급경사로 인해 노약자, 장애인 등 보행 약자의 이동이 어렵다는 고충민원이 지속적으로 제기되었으나, 해당 토지를 소유, 관리하고 있는 한국철도공사와 국가철도공단 간 의견 차이로 관련 절차가 진척되지 않음
 - 권익위 중재를 통해 관계기관 간의 입장과 요구사항을 절충, 사업자 부담으로 구조물을 신설한 후 국가에 기부채납이 이루어질 수 있도록 관련 승인 조건과 절차를 협의함

[표 3-12] 입체보행시설 관련 사례

제목	용산역과 용산전자상가 공중보행교 신설 요구 조정으로 해결
보도시점	2021. 4. 14
보행자길 유형	도로 외
주체 / 관계기관	• 용산전자단지 협동조합·상인연합회 등 9개 단체 / 용산구, 한국철도공사, 국가철도공단
문제점	• 용산역 공중보행교 노후화 : 공중보행교가 28년이 지난 지금 시설 안전상의 문제와 일부 구간의 급경사로 인해 노약자, 장애인 등 보행 약자의 이동이 어렵다는 고충민원이 지속적으로 제기됨
요구사항	• 공중보행교 설치 요구
제도적 쟁점	• 공중보행교가 지나는 토지를 소유·관리하고 있는 한국철도공사와 국가철도공단이 해당 토지의 손실보상(사용료)과 향후 용산역세권 개발계획 저촉 시 원상회복 협의 조건 등을 제시하면서 공중보행교 신설이 진척되지 않음
조정안	• 용산구는 사업시행자 (HDC 현대산업개발)와 협의해 기존 공중보행교를 철거하

고 신설한 후 이를 국가에 기부채납

- 한국철도공사는 신설되는 공중보행교가 기존 공중보행교의 대체시설로 국가에 기부채납 되는 것을 고려해 해당 편입토지의 조건 없는 무상 사용을 승인
- 국가철도공단은 사업시행자가 공중보행교를 변경 설치하고 국가로 기부할 경우, 「국유재산법」등 관계법령에 따라 기부채납 처리하고, 기부채납을 전제로 국유지 사용 승인

출처: 국민권익위원회 블로그 (검색일: 2024.08.13)

- 이상 12건의 입체보행시설 관련 사례에서 공통점과 시사점은 다음과 같음
 - 철도나 역사 외에도 교량, 고속도로 등 대규모 교통기반시설이나 입체구조물로 인한 보행로의 단절, 우회, 위험 및 불편 문제가 발생하며, 이에 대응하여 안전한 대체 연결 통로를 확보하는 방안이 논의됨
 - 1차 기관의 대응으로 문제가 해결되지 못하고 고충민원에 이르게 되는 구조적인 요인은 다음과 같음 ① 기본적인 공간 구조상 보행흐름이 자유롭게 연결되지 못하고 수직적, 수평적인 우회와 단절, 보행경로의 왜곡이 불가피함, ② 계획 단계에서 교통약자 접근성 및 보행 안전성에 대한 검토 부족, ③ 기반시설과 구조물이 크고 복잡하며 지형, 구조물, 침수위험, 문화재 등 저촉 요인이 많음, ④ 철도, 도로 등 여러 시설의 관리주체 및 사업시행자, 지자체 등의 이해관계와 입장이 엮여 있어 민원인의 요구가 바로 수용되기 어려움, ⑤ 대체 시설 마련에 따르는 비용 부담과 토지사용승인, 인허가 등의 쟁점에 대한 조율 필요
 - 권익위의 중재를 통한 해결 사례들은 이러한 어려움에도 불구하고 보행자의 안전과 교통약자 접근성을 적극 보장하기 위해, 불편사항을 적극 해소하고 대안을 마련하는 방향으로 조정이 이루어지고 있음

□ (유형 2) 도로 외 보행로 관련 갈등 조정 사례

- 고충민원 35건 중에서 11건이 도로가 아닌 녹지나 타 시설 부지에 보행로 개설과 관련된 사례에 해당함
 - ① 아파트 단지, 학교, 캠퍼스 등 대형 필지 주변이 담장으로 가로막혀 보행자 통행 제한, ② 학교, 대중교통시설 접근로, 단지 진출입 등 다수 주민들이 일상적, 반복적으로 이용하는 보행경로에 과도한 우회와 불편 초래, ③ 합리적 동선을 확보하기 위해 출입구의 개설 또는 이전, 인접부지에 대한 통행로 및 통행권 확보 문제 등이 걸려 있음

- (사례 3) “아파트와 버스정류장, 학교를 연결하는 보행통로 설치 허용”
 - 아파트 단지 주변 버스정류장, 학교, 상가 등 생활편의시설과 연결되는 방향으로 출입구가 없어 수 백 미터를 우회하거나 담장(펜스)을 무단으로 넘어야 하는 불편을 호소, 주민들이 출입구 및 출입로 개설을 요구하였으나, 관계기관에서 단지 정문 및 후문이 이미 있고 경관녹지에 대한 점용허가를 받기 어렵다는 이유로 불허하여 권익위 조정을 통해 출입구 및 보행로 설치 허가를 권고한 사례

[표 3-13] 도로 외 보행로 관련 사례 - 대규모 단지 및 녹지 관련

제목	눈앞에 버스정류장 두고 수백 미터 돌아가야 해요… "아파트와 버스정류장, 학교를 연결하는 보행통로 설치 허용해야"
보도시점	2023. 12. 26
보행자길 유형	도로 외
주체 / 관계기관	창원 중동유니시티 1단지 아파트 입주민 / 국토교통부
문제점	• 아파트 단지 내 출입구 부재에 따른 주민 통행 불편: 단지 서쪽에 버스정류장, 학교, 상가 등 생활편의시설이 있으나 출입구가 없어 수백 미터를 우회하는 불편을 겪음
요구사항	• 출입로 및 출입문 설치 허가 요구
제도적 쟁점	• 관할 기관은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(이하 공원녹지법)상 녹지점용허가 가능 여부가 불명확하고 녹지보호 필요성이 크며 단지에서 버스정류장 등으로 이동 가능한 정문과 후문 등이 이미 설치돼 있다는 이유로 이를 불허 • 1단지 아파트 입주민은 아파트와 버스정류장, 학교 등 생활편의시설로 우회하는 것이 불편하고, 일부 입주민은 경관녹지 내에 있는 울타리(펜스)를 넘어서 다니는 등 안전사고 위험도 있다며 보행통로를 개설해달라고 국민권익위원회에 고충민원 신청
조정안	• 국민권익위원회는 유사한 사례에 대해 지속적으로 조정을 통해 보행통로를 개설토록 해 오고 있어 1단지 아파트와 접한 경관녹지 내에 보행자 편의를 위한 출입로 및 출입문 설치를 허가하는 것이 바람직하다고 판단

출처: 국민권익위원회 블로그 (검색일: 2024.08.13)

- 대규모 단지나 녹지 등을 통과하는 보행로 연결성 관련 쟁점
 - 단지나 학교, 캠퍼스 등과 같이 필지 규모가 크고 출입 권한이 제한적인 시설일 수록, 주요 목적지에 이르는 보행경로와 관계, 차량이나 대중교통 등 다른 교통수단의 동선과의 상충 등을 고려하여 출입구의 위치와 간격을 적절하게 결정할 필요가 있으나, 계획 단계에서 이러한 연결성 검토가 미흡한 경우 집단적인 불편과 갈등의 원인을 제공
 - 특히 공동주택단지의 경우 주변의 다른 용도나 시설(상업지역, 간선도로 등)의

영향으로부터 완충 역할을 고려하여 일정 폭원 이상의 완충녹지, 또는 경관녹지를 확보하도록 규정하고 있는데, 이 경우 담장 등 단지 경계의 물리적 시설에 더하여, 보행로의 단절과 우회를 더욱 심화시킬 수 있음

- 단지 조성 시 녹지의 소유 및 관리는 기부채납을 통해 대부분 지자체로 이관되어 공동주택 소유 및 관리자 측에서는 해당 녹지 내 통행로를 조성하거나 이용, 관리할 권한이 없음. 또한 단지 주민의 통행 편의를 위해 개방하는 것은 녹지 본연의 목적과 기능에 맞지 않는 전용이나 훼손, 사유화에 대한 우려가 있어, 권익위 등 제3자의 중재 없이 당사자 간의 원만한 해결이 어려운 구조임
- 이는 녹지 조성 단계에서 확보된 녹지의 활용도나 보행 편의, 보행로 단절 여부 등에 대한 사전검토를 포함하는 관련 계획 및 인허가 절차의 보완과, 보행로 설치 및 관리 운영에 대한 지침 마련의 필요성을 시사함
- (사례 4) “단지 내 공공보행통로에 교통안전시설 설치 사례”
 - 아파트 단지 통학로로 활용되는 공공보행통로에 생활서비스차량 통행으로 인해 어린이 안전 위험, 보차분리, 방호울타리, 과속방지턱 설치 및 차량 운행 제한을 적용한 사례

[표 3-14] 도로 외 보행로 관련 사례 - 시설 및 규제 관련

제목	아파트 공공보행통로를 둘러싼 입주민 간의 갈등이 국민권익위원회의 조정으로 해소됩니다
보도시점	2024. 5. 23
보행자길 유형	도로 외
주체 / 관계기관	경기도 성남시 하늘채랜더스원 아파트 2, 4단지 아파트 주민 / 성남시, 한국토지주택공사
문제점	• 통학로로 활용되는 공공보행통로에 생활 서비스 차량 통행으로 어린이 교통 안전 문제 우려: 하늘채랜더스원 아파트 2~4단지 아이들이 단지 사이의 공공보행통로를 초등학교 통학로로 이용 중이었으나, 4단지 아파트 구조상 생활 서비스 차량의 지하 주차장 통행이 불가능해 공공보행통로가 어린이 통학로와 생활 서비스 차량의 통행로로 동시에 이용됨에 따라 어린이 교통 안전 문제 우려
요구사항	• 통학로 안전과 생활 서비스 통행 문제 해결 요구
제도적 쟁점	• 어린이의 교통안전이 위협받고 있어 아파트 주민과 초등학교 학부모들은 국민권의 위에 집단민원 제기 • 국민권익위는 수차례의 현장조사를 통해 공공보행통로 현황 파악 및 관계기관 협의를 거쳐 개선안 및 최종 조정안 도출
조정안	• 한국토지주택공사: ① 공공보행통로를 차도와 보도로 분리 ② 보도는 차도와 높낮이가 다르게 설치 ③ 보·차도 경계에는 경계석과 안전 울타리를 설치 ④ 차량 통행 구간은 과속방지턱 3개소 설치

제목	아파트 공공보행통로를 둘러싼 입주민 간의 갈등이 국민권익위원회의 조정으로 해소됩니다
	• 성남시: 한국토지주택공사가 '지구단위계획시행지침' 변경안을 제출하면 적극 검토, 도시건축공동심의위원회에서 심의할 수 있도록 조치 • 4단지 아파트 대표: 생활 서비스 차량 운행시간이 통학 시간과 겹쳐지지 않도록 조정, 어린이 통학 시에는 아파트 주민들도 참여하여 불법주차 근절 등 교통지도 시행
출처: 국민권익위원회 블로그 (검색일: 2024.08.13.)	

- 도로가 아닌 보행자길에서 보차 통행 안전 관련 쟁점
 - 위 사례의 경우 민원인의 요구를 반영하여 시설 및 운영상의 개선 조치에 합의했으나, 공공보행통로는 원칙적으로 보행전용의 공간이며, 보도와 차도를 구분하여 조성, 운영할 근거가 미흡함
 - 이와 유사하게 단지나 공원 내 조성되는 보행로, 공개공지, 공공보행통로 등은 '보행전용'을 전제하지만 실질적으로 차마의 통행을 완전히 배제하기 어렵다고 볼 수 있음
 - 일반 차량이 통행할 수 있는 경우 '공공보행통로' 대신 '보차혼용통로' 등으로 지정할 수 있으나, 계획적인 지정 대상이 아니거나 일반 차량이 배제된 공간에서도 이륜차, 킥보드, 자전거 등과 보행자의 상충 여지가 있음
 - 도로가 아닌 대지 내에 조성되는 보행자와 차마의 통행 공간은 일반 도로와 시설 조성, 운영 및 관리주체가 다르고, 도로 시설 관련 지침이나 도로교통 법규의 적용이 어려우며, 보행경로나 공간, 시설이나 통행권 등이 제대로 조율되지 않을 경우 집단적인 불편과 갈등으로 이어질 수 있음
 - '단지 내 도로'와 같이 차마 통행에 대한 규정'을 지정, 관리할 수 있는 권한이나 절차적 기준 필요
- 도로 외 보행로에서 시설 소유 및 관리 쟁점
 - 위 사례 외에도, 단지나 캠퍼스 내 조성된 보행로에서 노면 포장의 미끄러움이나 경사, 파손, 노후화 등의 문제가 있어도 관련 근거 미흡, 비용 부담으로 회피 및 방치에 이르는 사례가 나타남
 - 또 다른 사례에서는 학교 정문 앞 현행 도로가 국방부 소유의 부지로서 도로개설허가 및 어린이보호구역 지정이 불가했고, 안전시설물 설치를 위해 국유재산 사용에 대한 별도의 협의와 인가를 받아야 했음
 - 이처럼 도로가 아닌 곳에 보행로나 보행공간을 조성하는 경우, 계획 및 조성 단

계에서 연결성과 통행권을 확보하더라도 관리 책임, 유지관리 비용 문제 등이 뒷받침되지 않으면 다시 시설 노후화 및 안전성 문제, 통행로 폐쇄나 이용제한 문제가 되풀이될 수 있음

□ (유형 3) 횡단시설 관련 조정 사례

- (사례 5) “횡단보도 설치를 둘러싼 갈등 조정 사례”
 - 제주 중앙교차로 횡단보도 설치 요청에 대해, 지하상가 등 주민 반대 의견을 설득하고 승강시설 추가 설치 등을 통해 타협에 이름

[표 3-15] 횡단시설 관련 사례

제목	경찰음부즈만, 교통사고 예방과 지역 상권 보호 한번에 해결
보도시점	2021. 3. 31
보행자길 유형	도로 위
주체 / 관계기관	제주시 일도 1동 주민 / 제주시, 제주특별자치도자치경찰단
문제점	• 횡단보도 부재로 인한 교통사고 발생: 중앙교차로는 주도로 폭이 12.5m에 왕복 4차로임에도 불구하고, 교차로 사방 어디에도 횡단보도가 없어 무단횡단이 빈번했으며 이에 따른 교통사고가 다수 발생
요구사항	• 교통사고 예방과 지역 상권 보호를 위해 중앙교차로에 횡단보도 설치 요구
제도적 쟁점	• 제주도자치경찰단은 2007년 교통안전시설심의위원회를 열어 교통약자 등의 보행 편의 및 교통사고 예방을 위해 횡단보도를 설치하기로 결정 • 도로관리청인 제주시가 횡단보도를 설치할 계획이었으나, 중앙교차로 일대 상가 상인들의 동의가 이루어지지 않아 횡단보도 설치가 미뤄짐
조정안	• 제주시는 중앙교차로에 횡단보도를 설치 및 중앙교차로 지하상가와 지상을 연결하는 엘리베이터 4기와 에스컬레이터 6개소 설치

출처: 국민권익위원회 블로그 (검색일: 2024.08.13)

- 횡단시설 관련 사례의 쟁점
 - 자동차 위주의 기존 제도에서는 횡단시설을 ‘원활한 교통 흐름을 방해하지 않는’ 선에서 필요 최소한으로 설치하도록 규정하여 횡단보도 설치 간격 제한, 입체횡단시설 인근 평면 횡단보도 설치 금지 조항 등이 있었으나, 보행자 횡단 편의와 안전에 중점을 두고 관련 제도와 인프라를 개선해왔음
 - 그러나 인접 교차로와의 간격이나 통과 교통량에 따른 신호 운영의 문제, 인근

지하상가의 반대, 문화재 보호 등 특수한 여건으로 인해 횡단보도 설치가 난항을 겪는 사례들이 여전히 발생하고 있음

- 특히 다차로 간선도로 등 횡단거리 및 우회거리가 큰 지점에서, 심각한 보행 불편과 지역 간 단절을 초래할 수 있음
- 보행자 관점에서 안전하고 합리적인 방식으로 횡단할 수 있는 기회와 대안을 충분히 제공해 줄 수 있도록, 주변 교통 흐름의 조율과 함께 입체횡단시설, 수직이동 보조를 위한 편의시설 설치 등이 병행되어야 함

□ (유형 4) 보차상충 관련 조정 사례

- (사례 6) “도로 침범 택배차량에 의한 통행 위험 해소 사례”
 - 우체국 앞 도로에 면한 유희공간이 좁아, 택배 차량의 상하차 시 도로 공간을 침범하여 안전사고 위험 지속 제기, 도로 확장 대신 인근에 대체 주차공간 확보, 도로안전시설 정비로 통해 안전성 개선

[표 3-16] 도로 외 보행로 관련 조정 사례

제목	강원 홍천 반곡우체국 앞 택배차량 도로침범 통행위험 해소됩니다
보도시점	2019. 7. 16
보행자길 유형	도로 위
주체 / 관계기관	• 강원도 홍천군 서면 주민 / 강원지방우정청, 홍천군
문제점	• 택배차량 도로 침범으로 인한 안전·통행 위험: 반곡우체국 앞 도로에 면한 공간이 좁아 택배차량의 물품 상하차 시 도로 침범으로 인한 안전사고 위험성 지속적으로 제기되었고, 2012년 12월 왕복 2차로였던 반곡우체국 앞 국지도 70호선의 확장공사가 착공됐지만 도로부지 확보가 원활히 진행되지 못해 도로는 반곡우체국 쪽으로 바짝 붙게 되어 도로를 확장했음에도 오히려 통행 위험이 더 증가함
요구사항	• 반곡우체국의 이전이나 주차시설 설치 등의 안전조치 요구
제도적 쟁점	• 강원지방우정청은 반곡우체국 부지가 협소해 국지도 70호선의 침범은 불가피한 상황이며, 반곡우체국의 부지 확장이나 이전은 어렵다는 입장
조정안	• 홍천군은 인근 국공유지 관리청의 협조를 얻어 반곡우체국 부지와 인접한 곳에 지역 주민과 택배차량이 안전하게 이용 및 주차할 수 있는 주차공간을 마련하고, 우체국 앞 보호 난간 조성 및 차선 도색 등 도로안전시설을 정비하기로 함 • 강원지방우정청은 홍천군에서 시행하는 주차공간 확장 공사가 원활하게 추진될 수 있도록 반곡우체국 부지에 있는 담장 철거 등 제반사항에 대해 협조하기로 함

출처: 국민권익위원회 블로그 (검색일: 2024.08.13.)

- 보차상충 관련 세부 쟁점은 아래와 같음
 - 주차시설 진출입구, 상하차 등 조업공간, 택시승강장 등 상충을 유발하는 원인을 이전하거나, 대체 도로를 개설하여 차량의 주된 통행 동선을 보행자 동선으로부터 분리함으로써 보차상충 자체의 빈도를 낮추는 대안이 제시되었으며, 조정을 위해 이전 대상 시설과의 협의, 대체 공간 마련 등이 필요
 - 주요 교통유발시설의 주 출입구나 승하차 및 조업용 공간이 필요한 경우, 계획시점에서부터 보행 동선과의 상충 가능성을 사전 검토하여 필요성 시사

□ (기타) 그 외 사례별 쟁점

- (사례 7) 어린이보호구역 내 불법주정차 단속 요구
 - 일반적으로 어린이보호구역은 일반 도로보다 불법주정차, 과속 등 위반행위를 더 엄격하게 제한하고 있으며 CCTV 등 실질적 단속의 수단을 확충하고 있음
 - 이 사례에서는 아파트 단지 후문 어린이보호구역 내 상습 불법주정차 차량에 대해 단속이 제대로 이루어지지 않아 등하교길 안전을 위협하고 있다는 민원이 반복적으로 제기되었고, 안전시설과 단속, 계도 등의 조치를 이미 충분히 실시하고 있다는 지자체 입장이 상충
 - 권익위의 조정안에 따라 지자체는 해당 구간에 대한 단속을 집중 강화하고 방범용 CCTV 추가 설치 방안 등을 적극 협의하기로 하고, 민원인은 더 이상 이를 제기하지 않는 대신 향후 불법주정차 단속 및 통학로 안전 확보에 적극 동참할 것을 약속함
- (사례 8) 횡단보도 경계석 부분 턱낮춤 개선 요청
 - 횡단보도에서 부분 턱낮춤 시설의 폭이 너무 좁아 이용에 불편하므로 전체 턱낮춤으로 정비를 요청하였으나 해당 지자체는 관련 지침에서 규정하고 있는 최대 폭 기준을 준수한 것이므로 시정이 불가하다고 대응
 - 권익위에서는 교통약자 이용 편의와 다른 지자체 지침과의 일관성을 고려하여 해당 지침을 폐지 또는 개정하고, 해당 지점의 시설을 개선하도록 권고함
- (사례 9) 등교시간 보행자안전 통행 대책 요구
 - 초중학교 밀집지역에서 횡단보도 신호 대기 공간이 협소하여 등하교 시간 학생들이 차도로 밀려나오고, 꼬리물기와 우회전 차량으로 보행자 횡단 안전을 위협하는 상황

- 공간 구조와 교통 흐름 상 대기공간 확장이나 보행자 동시 신호 등의 요구는 수용하기 어렵고, 대안으로 꼬리물기 집중 단속 및 도우미 배치, 추후 공사 시 협의를 통한 시설 개선 제안
- 중재안으로 관련 신호 체계 조정, 우회전 지점에 순차배치 배치와 방호벽 설치를 통한 추가 대기공간 확보, 보행안전도우미 배치 등 적용
- (사례 10) 터널 내 보행자 교통안전시설 설치
 - 신규 도시개발 및 도로 개설 사업으로 인해 터널을 통과하는 보행자 통행로를 개설하여 통학로 등으로 이용하는 상황에서 터널 내 소음과 매연 차단을 위한 방음벽 설치 요구
 - 관계기관(개발사업자)에서 입주 완료 시점에 맞추어 시설 개선 방안을 검토한다는 입장이었으나, 이미 터널을 이용하는 보행자자의 건강 및 안전과 직결되는 문제이므로 조명, 소방시설, 방음시설, 대피시설 등을 조속히 완공하여 지자체에 이관하도록 권고
- 기타 사례의 특성과 시사점 종합
 - 상기 사례들은 유사한 건수가 많지는 않으나 공간이나 제도 자체의 구조적인 문제보다는 관련 주체들 간에 이견 조율과 타협이 필요한 사례들로 다양한 쟁점을 보여줌
 - 시설 관련 지침의 일관성과 실효성 문제, 터널 등 특수 시설에서의 기본적인 보행환경의 쾌적성 확보 문제, 불법주정차 등의 단속이나 통학로 안전 관리 관련 현장의 특수한 상황에 대한 지원 요구 등을 확인함
 - 공통적으로 보행자 안전 보장과 불편 해소는 지자체 및 공공기관의 기본적인 책무로 전제하고 있으며, 현행 지침이나 권한, 가용 자원의 한계로 인해 갈등이 발생하는 경우 관할 기관의 적극적인 지원과 개선조치를 권고하는 방향으로 중재가 이루어지고 있음

4) 소결 : 보행안전과 보행권 침해 요인

□ 보행안전과 보행권 침해 요인

- 문헌과 사례 분석을 통해 살펴본 보행안전과 보행권 침해 요인의 주요 동향과 시사점을 종합하면 [표 3-17]과 같음

[표 3-17] 보행안전과 보행권 침해 요인 분석 결과 종합

대상	주요 동향	시사점
민원	- 불법주정차 및 관련 민원 건수가 압도적 - 그 외 교통위반이나 가로시설물, 적치물 등 보행 관련 일상적인 불편사항에 대한 시정 요구가 상위권에 다수 분포	- 생활 속 보행권 침해로 인해 국민이 체감하는 불편사항과 안전 개선에 대한 요구 확인 - 통합민원창구, 주민신고제 등으로 민원에 대한 접근 및 편의성이 크게 개선되면서 불법주정차 등에 대한 상시 관리감독과 자정작용의 효과 기대
사고	- 교통사고 관련 지표는 꾸준히 감소하나, 보행자의 취약성과 편차 지속 - 횡단보도 및 무단횡단, 통행장소별 위험성 고려 - 도로 폭원 등 구간별 특성에 따라 사고빈도와 심각도 차이	- 위험요인에 따른 맞춤형 대응 필요 - 선제적 예방적 관리 요구
기사	- 행태 관련 요인 중 우회전, 음주운전, 주정차, 무단횡단 관련 기사 빈도가 높음 - 제도 및 규제 관련 키워드로 어린이보호구역 (스쿨존, 보호구역) 관련 언급이 가장 많고, 제재수단과 제도개선, 신호 및 제한속도 등	- 최근 교통안전 법규 강화 경향에 따른 운전자 준수사항, 위반 시 제재조치에 대한 사회적 관심 높음
참사	- 스쿨존 및 어린이 사망사고 - 대형차량 및 과속, 음주, 우회전 등 위험요인 - 인파사고의 위험성과 심각성 인식 - 시설물 붕괴나 작업장, 공사장 안전 문제	- 교통사고 외 위험요인 종합 대응 필요 (인파, 붕괴 및 낙하물 사고, 공사장 사고 등)
고충 민원	- 입체보행시설 주변의 보행로 단절과 도로 외 보행공간의 개방 및 통행권을 둘러싼 갈등과 조정 사례 다수 반복 - 그 외 횡단시설 설치와 보차상충 문제, 불법주정차 단속, 턱낮춤 개선, 통학안전 대책, 터널 내 소음-매연 등 보행자의 집단적, 반복적 불편사항에 대한 시정 요구 수용	- 보행로의 연속성 확보는 여러 시설과 관계기관에 걸쳐 있어 현행 규정 및 기관별 고유 업무로 대응이 어려움

출처: 연구진 작성

- (민원) 통합민원창구 개설, 불법주정차 주민신고제 도입 등으로 신고와 민원에 대한 접근 및 편의성이 크게 개선되면서, 국민이 일상적으로 체감하는 보행권 침해의 심각성과, 안전한 보행환경에 대한 개선 요구를 확인할 수 있으며, 기존 현장 단속의 예산이나 인력 부족 문제를 보완, 상시적인 관리감독과 자정작용의 효과 기대
- (사고) 보행안전의 구조적 취약성과 사각지대 보완 필요성 확인, 도로 횡단에 따른 위험성과 기타 및 도로가 아닌 곳에서의 사고에 대한 데이터 부족 확인, 도로 폭원과 보차분리 여부에 따른 차이 고려 필요
- (기사) '보행자' 관련 언론 보도에서는 우회전, 음주운전, 주정차, 무단횡단 관련 기사나 과태료, 범칙금, 신호, 속도제한 등 최근 교통안전 법규의 강화 경향에 따른 운전자 준수사항, 위반 시 제재조치에 대한 사회적 관심이 높음
- (참사) 어린이 인명 사고에 대한 경각심과 대형차량, 과속, 음주, 우회전 등 사고 피해와 심각도를 가중시키는 위험요인들이 사회적으로 쟁점화 되었으며, 교통사고 외에 인파사고, 시설물 붕괴, 작업장이나 공사장 안전 문제 등, 다양한 위험요인에 대한 종합적인 대응 필요성이 논의됨
- (고충민원) 집단적, 장기적 갈등으로 표출된 고충민원 사례의 경우 입체보행시설 주변의 보행로 단절과 아파트 단지, 녹지, 캠퍼스 등 도로 외 보행공간의 개방 및 통행권을 둘러싼 갈등이 꾸준히 발생하고 있음
 : 특히 보행자길이 도로 외 여러 시설과 관계기관에 걸쳐 있는 경우 현행 규정 및 기관별 고유 업무 범위 안에서 대응이 어렵고, 기본적인 안전성과 연속성 확보에 대한 요구가 상급 기관의 진정과 중재를 거쳐야만 해결이 가능한 사안
 : 횡단시설 설치와 보차상충 문제, 불법주정차 단속, 턱낮춤 개선, 통학안전 대책, 터널 내 소음-매연 등 보행자의 집단적 불편에 대한 시정 요구를 수용하는 방향으로 조정이 이루어지고 있음
- (공통) 보행안전 사각지대와 보행권 침해의 주요 원인으로, 빈도 면에서는 불법주정차, 중요도 면에서는 어린이/스쿨존/통학로 안전 문제가 두드러졌음
- (시사점 및 대응방안) ① 보행자의 안전 보장을 위해 교통 외 위험요인이나 다양한 공간 유형을 포괄하는 종합적인 접근이 필요 ② 도로시설이나 교통법규, 주차문제에 대한 제도적 대응수단이 강화되는 가운데, 상대적으로 계획 및 조성 단계에서 유형간 연결성과 안전성에 대한 사전 검토와 조율이 부족, ③ 도로 외 공간에 대한 보행자와 차마의 통행권과 시설 관리 기준에 보완 필요

2. 보행자길 조성 및 관리 현황

1) 보행자길 관리체계의 특성

□ 보행자길의 조성 및 관리주체

- 보행자길의 유형별로 제도적 근거와 조성 및 관리주체는 다음과 같음
 - 현행 보행자길 정의규정에 포함된 시설 외에 보행안전과 보행권 침해 문제에서 자주 언급되고 있는 보차미분리도로와 보행자우선도로, 단지 내 도로와 대지 내 보행로 등에 대한 조성 및 관리 현황을 함께 검토

[표 3-18] 보행자길 유형별 조성 및 관리주체

구분		시설유형	근거 법령 및 지침	조성 및 관리주체
도로 여부	현행 보행자길 포함여부			
O	O	보도, 길가장자리구역, 횡단보도, 보행자전용도로, 지하보도, 육교, 그 밖의 도로횡단시설	보행안전법, 도로교통법, 도로법, 도로구조시설규칙, 보도설치 및 관리지침, 도시계획시설규칙 등	도로관리청 도로 및 부속시설
	X	보차미분리도로, 보행자우선도로	도시계획시설규칙 등	
X	O	공원 내 보행로	(공원구역) 자연공원법 (도시공원) 공원녹지법, 국토계획법	공원구역 지정권자 (환경부 또는 지자체) 도시계획권자
	O	항만친수시설 내 보행로	항만법	항만관리청 (해양수산부 또는 지자체)
	X	공간시설 내 보행로 (공원 외 광장, 녹지, 친수시설 등)	국토계획법, 도시계획시설규칙	도시계획권자
	X	보행자용 구조물 (교량, 데크, 환승통로 등)	교통약자법, 도시교통정비법, 통합교통체계법 등	교통사업자, 교통행정기관
	X	단지 내 도로	교통안전법, 공동주택관리법 등	단지 내 도로 관리자
	X	대지 내 보행로 (전면공지, 공개공지, 공공보행통로 등)	건축법, 교통약자법, 국토계획법, 주차장법 등	건축물 관리자
복합	O	통학로	(어린이보호구역) 도로교통법 *구역 외: 자치조례 등	지방자치단체 (경찰청, 학교 및 교육청)
	O	기타 탐방로, 산책로, 등산로, 숲체험코스 등	국유림법, 산림휴양법 외	국가(산림청) 및 지자체
	X	숲길	산림휴양법	숲길관리청
	O	골목길 (보차미분리도로 및 비법정도로 포함)	-	도로관리청 또는 민간소유자 등

출처: 연구진 작성

□ 보행자길 관리체계의 문제점

- 보행자길에 대한 전국 단위 기초 현황 자료의 부족
 - 현재 전국 단위에서 보도나 기타 보행자길의 유형별 현황 정보(총 개소수, 연장, 면적, 구성비 등)를 정확히 파악할 수 있는 공신력 있는 1차 자료가 구축 및 제공되지 않고 있음
 - 가장 기본적인, 도로 구간별 보도 설치 여부, 도로 연장 대비 보도 설치율, 유효 폭 확보 여부 등의 기초적인 지표들이 아예 없거나, 특정 지역이나 부문에 한해 제한적으로 구축, 제공되고 있음
 - 보행자길 유형별 특성(법령 근거, 관리주체, 공간 형식, 통행방법 등)이 상이하고, 각각에 포함될 시설의 대상 범위가 모호하다는 점이, 체계적 관리의 1차적인 걸림돌로 작용하고 있음
 - 보행안전법에 따른 법정 실태조사나 기본계획, 표준데이터, 시설유형별 통계 및 조사 자료, 기타 도로, 교통 및 도시계획, 안전 등 분야별 데이터를 통해 각각의 현황을 부분적, 간접적으로 파악할 수 있으나, 공간유형별, 담당기관별로 개별적으로 구축, 관리되는 정보의 정확성과 완결성을 기대하기 어려움
- 지역별, 유형별 보행자길 관리 수준의 편차
 - 단편적인 현황 자료를 토대로 지역 내 여러 보행자길 현황을 종합적, 연속적으로 파악하기 어려우며, 전국 단위에서 '유형별 조성 및 지정 현황'을 통합 관리할 수 있는 일관된 형식과 기준이 부재함
 - 법정 실태조사의 경우에도 ① 조사 방법이나 결과물에 관한 일관된 기준이 없고, ② 지자체 등 조사기관별로 조사주기나 범위가 상이하며, ③ 전수조사가 아닌 표본조사만 수행할 수 있도록 하였으나 표본의 크기나 추출 방식에 대한 기준이 부재하여 ④ 예산 부족 등의 문제로 조사의 규모나 내용적 범위를 법령에서 요구하는 최소한에 맞추어 수행하는 경우가 많음³²⁾
 - 2021년 건축공간연구원의 조사 결과에 따르면, 보도와 보도가 아닌 경우, 또는 도로가 아닌 보행자길의 경우에 대해, 관리방식과 내용, 수준의 차이가 큰 것으로 확인되었음

32) 2023년도 행정안전부 보행안전 및 편의증진 실태조사 개선방안 연구용역 참여연구진의 자문의견(2024.5.27)

지자체 보행자길 관리 현황과 인식 조사

□ 출처 및 조사 개요

- 2021년 건축공간연구원에서 지자체 보행업무 담당자를 대상으로 보행자길 실태조사 관련 데이터 등의 현황과 관리 필요성 등에 대한 인식조사를 실시
- 해당 조사는 광역 및 기초자치단체 보행업무 담당자 각 16명, 95명을 대상으로 하였으며, 13일간 온라인으로 진행

□ 보행자길 유형별 관리현황

- 관할 지역 전체를 조사하고 있다는 응답은 '보도'의 경우가 29.7%로 가장 높으며, '지하보도, 육교 등 도로횡단시설(26.1%)', '보행자전용도로(24.3%)'순임
- '항만친수시설 중 보행자의 통행 장소'는 조사를 하지 않는다는 응답이 가장 많았으며(86.5%), 다음으로 '공원구역/도시공원 내 보행자의 통행 장소(66.7%)'에 대한 조사를 하지 않는 것으로 나타남

□ 주요 항목별 응답 내용

- (보행자길 상태) 보행자길의 상태에 대한 정보의 구축 및 관리 현황에 대한 질문에서, '관할 지역 전체'를 관리한다는 응답은 20% 미만, 일부 지역이라도 관리를 하고 있다(관할지역 전체 포함)는 응답이 60% 이하였음. 특히 기초자치단체는 일부 지역을, 광역자치단체는 관할 지역 전체를 관리한다는 응답이 더 많음

출처: 한수경 외, (2021). 지자체 보행데이터 현황 및 수요조사, 2021년 AURI 일반사업-지속가능 보행도시조성지원사업 평가자료, 건축공간연구원 (미발간 내부자료).

• 보행자길 유형간 차이를 통합하는 관리체계와 수단 부족

- 보행자길 유형별 특성(법령 근거, 관리주체, 공간 형식 등)이 다양하고, 유형별로 구축된 기초 현황 자료의 편차가 크며, 유형간 호환성이 확보되지 않아 상이한 유형을 통합 관리할 수 있는 체계와 기반 부족
- 보도, 횡단보도 등 개별 유형을 각각 별개의 대상으로 관리하는 방식으로는 연속적인 보행공간이나 경로 상에서 경험하는 다양한 문제들에 통합적으로 대응하기 어려움
- 도로의 경우 도로법 상 도로와 도시계획시설 도로 등으로 관리근거와 주체 등이 다르지만 실제 통행 네트워크 관점에서 연속된 노드-링크 정보를 구축하는 것과 같이, 보행자길 유형간 차이를 아우르는 관리체계와 수단 필요
- 보행자 관점에서 보행자길의 연속성과 안전성을 종합 검토하여 실질적인 보행여건 개선에 기여할 수 있어야 함
- 이는 공간 및 시설 관점에서 물리적 보행환경의 개선과, 이용 및 행태 관점에서 보행권과 안전 보장의 문제로 볼 수 있으며, 이를 저해하는 요인(공간적 단절과

침해, 행태적 혼잡과 상충 등)에 대한 적극적인 관리대응을 포함함

• 보행자길 관리대상과 업무 범위의 세분화 필요

- 보행자길 전수조사나 보행공간 확보, 안전점검과 개선 등에 대한 공공의 관리 책임을 강화하기 위해서는 관리주체와 권한이 명확해야 하고 대상범위를 유한하게 한정할 수 있어야 하며, 일선 담당부서의 인력과 업무 부담과 책임범위, 보행자길 유형간 특성과 쟁점 차이를 고려할 때 모든 보행자길에 대해 동등한, 일관된 기준을 적용하는 것은 바람직하지 않음³³⁾
- 보행안전 관련 업무는 주로 교통이나 도로, 안전 관련 부서에서 담당하는데, 도로가 아닌 공원이나 녹지나 보행로, 주택단지, 캠퍼스 단지 내 도로, 개발사업에서 사유지 내 조성되는 보행자길, 관광 목적으로 조성되는 보행자길 등에 대해서는 관할 업무가 아니기 때문에 현황 파악이나 개선을 위한 노력을 요구하기 어렵다는 인식이 있음³⁴⁾
- 보행안전법의 소관업무 범위에 따라 관리대상을 구분하여, ① 보행자길의 지정과 조성, 점검, 개선과정을 직접적으로 관리할 중점관리대상과, ② 주된 조성 및 관리절차는 타법에 근거하여 간접적 연계, 협력이 필요한 대상에 대한 선별적인 접근이 필요함
- 보행자길 관리를 위한 쟁점과 고려사항 중에서도, ① 모든 보행자길에 공통으로 적용되는 사항과, ② 유형별 특수성에 대한 고려가 필요한 사항, ③ 유형 간 연계에 대한 고려가 필요한 사항의 구분 필요
- 이를 위해 먼저 유형별 현황과 문제점을 검토한 뒤, 공통 및 연계 측면의 고려사항을 보완하여 관리체계의 개선방안을 제시하고자 함

33) 경기도청 도로안전팀장 전문가 자문 내용(2024.10.11.)

34) 건축공간연구원 보행환경정책연구센터 내부자료: 보행안전지수 시범운영 컨설팅 - 경주시청 면담내용(2023.9.15.), 보행안전지수 개별조치 후 광역 및 자치구 담당자 의견수렴에서 관악구청, 충북도청 담당자 의견(2024.1.9.~15.)

2) 보행자길 유형별 현황과 문제점

□ 보도

- 보도 조성 및 관리 현황
 - 전국 보도 현황에 대한 표준데이터는 제공되지 않으며, 도로 현황 통계에서 보도설치와 보차혼용 구간을 구분하지 않아 보도 현황 확인 불가
 - 서울시의 경우 ‘보도관리시스템’을 도입하여 전체 보도의 시공연도, 위치, 연장, 포장상태, 공사이력 등을 통합 관리³⁵⁾
 - 열린데이터광장(data.seoul.go.kr)의 ‘서울시 보도통계자료’에서 ‘자치구별 보도총괄현황’과 ‘특별시도 보도 세부현황’ 제공 [표 3-19, 표 3-20]

[표 3-19] 서울시 자치구별 보도총괄현황 데이터 예시(2023년)

구분	계		특별시도		구도	
	연장(m)	면적(m ²)	연장(m)	면적(m ²)	연장(m)	면적(m ²)
계	3,151,641	10,786,293	1,699,689	6,782,891	1,451,952	4,003,402
종로구	81,461	307,673	65,875	281,758	15,586	281,758
중구	85,078	350,569	63,825	285,280	21,253	285,280
용산구	70,827	234,808	55,875	197,725	14,970	197,725
성동구	100,765	291,382	71,935	231,894	28,930	231,894
...						

출처: 서울 열린데이터광장, 서울시 보도통계자료, <https://data.seoul.go.kr/dataList/OA-22240/F/1/datasetView.do>(검색일:2024.08.21.)

[표 3-20] 서울시 보도 세부현황 데이터 예시(2023년)

관리기관	노선명	위치	연장(m)	폭(m)	면적(m ²)
강북구	4.19로	4.19로 2~4.19로 36-1	335.0	2.8	921.3
강서구	가로공원로	화곡터널입구~월정초교앞	782.0	4.0	3,128.0
양천구	가로공원로	월정초교앞~남부순환로	501.0	4.0	2,004.0
양천구	가로공원로	남부순환로~부천시계	515.0	4.0	2,06.0
...					

출처: 서울 열린데이터광장, 서울시 보도통계자료, <https://data.seoul.go.kr/dataList/OA-22240/F/1/datasetView.do>(검색일:2024.08.21.)

35) 서울특별시. (2012). 원칙 없는 주먹구구식 보도공사 사라진다. 12월 4일자 보도자료. https://www.seoul.go.kr/news/news_report.do#view/14551?tr_code=snews (검색일:2024.08.21.)

- 해당 자료에 따르면 서울시 보도 총 연장은 약 3,152km, 면적은 약 10ha에 이르며, 특별시도 구간이 전체 보도 연장의 53.9%, 보도 면적의 62.8% 차지
- 특별시도 구간에 대해서는 '보도세부현황'에 대한 추가 정보를 제공하고 있으며, 2023년도 기준 총 5,214개의 구간 중에서 폭원이 2m 미만인 구간이 79개 구간, 연장 약 30.5km로 전체 보도 연장의 2%에 불과함
- 전체 도로 연장 구성비에서 특별시도보다 구도의 비율이 훨씬 높음을 고려하면, 자치구 관할 도로에서는 보도설치율이 낮고, 평균 폭원도 더 좁을 것으로 예상되며, 특별시도 구간에 한하여 집계되는 '세부현황'과 보행자들이 실제 체감하는 '유효폭 미달 보도'의 현황에 상당한 차이가 있음
- 보도 설치나 보행공간 확보 여부에 대한 점검 및 관리수단
 - 서울시의 '보도세부현황'에서는 구간별 양측 보도를 각각 별도의 객체로 간주하여, 보도 시설 자체의 연장, 폭원, 면적, 정비이력 등을 제공하고 있음
 - 폭원의 경우 구간 단위의 대표값이 기재되기 때문에 구간 내 도로 단면 구성의 변화와 그에 따른 부분적인 단절이나 협착 구간을 파악하기 어렵고, 보도 폭 외에 시설물 등에 의해 침해되는 '유효폭'에 관한 기준 충족 여부는 알 수 없음
 - 보도 외 도로 폭원이나 차로 수, 차로 폭, 중앙분리대나 교통섬, 측구 등 해당 도로구간의 전체 단면 구성에 관한 정보는 제공되지 않으며, 도로 구간 단위로 양측/편측 설치 여부나 보도의 연속성, 단절 여부 등을 파악하기 어려움
 - 도로의 가용 공간 중에서 어느 정도의 공간을 보행자에게 할애하고 있는지, 공간 자체가 절대적으로 협소한 것인지 아니면 공간 배분의 우선순위에서 상대적으로 자동차가 점유하는 공간이 과도한 것인지, 보도를 추가로 설치하거나 확장할 수 있는 여력이 있는지 등을 판단하기 어려움
- 낮은 보도 설치율과 불완전한 보차분리
 - 보도 설치 자체가 필수가 아니며 유효폭 또한 '확보해야 한다'는 규정이 있지만 미달 시 제재나 시정 조치를 강제하는 조항은 없음
 - 기성시가지의 경우 상대적으로 협소한 도로의 비중이 높아 보행공간을 충분히 확보하기 어려운 실정으로, 기존 시설에 대한 적용 유예 및 완화 규정으로 인해 보차미분리도로 및 유효폭 미달 보도가 방치되고 있으며, 계획적으로 조성하는 도시에서도 여전히 보도가 없는 보차혼용도로, 편측이나 유효폭 미달의 보도가 조성되고 있음



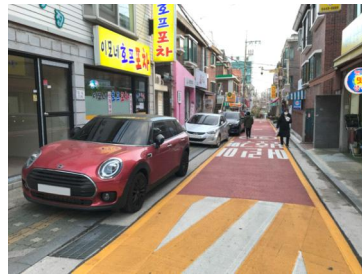
유효폭 미달



편측 보도



단차 없이 경계선만 구분



보도 위 무단주차차

[그림 3-4] 불완전한 보차분리 구간의 예시

출처: 남궁지희, (2024). 좁고 불편한 보도 어떻게 바꿀 수 있을까? - 보도 유효폭 산정기준과 개선방안. 제4회 보행공정포럼(2024.10.7.). 건축공간연구원, 한국도시설계학회 공동주최. 발표 자료 pp.4-7.에서 인용

- 이면도로 보행환경 실태조사³⁶⁾에서는 국가지리정보원에서 제공하는 '국가기본도DB' 도로링크 데이터를 활용해 도로 폭원 및 보도 설치 현황에 관한 속성 정보를 구축하고, GIS 상에서 도로의 중심선을 기준으로 인접한 보도 경계선의 유무를 판별하는 공간 연산 기능을 활용하여, 도로의 단위 구간(segment)에 대한 보도 설치 여부를 크게 '양측, 편측, 없음'으로 구분하여 집계하였음
- 해당 자료에 따르면, 전국 도시지역 도로의 84%가 보차미분리도로로 확인되며, 폭원에 따라 12m 이상 도로의 경우 65.6%에 보도가 설치되어 있는 반면, 12m 미만 도로의 보도설치율은 4.7%로 매우 낮음
- 보도가 있는 구간 중에서도 양측이 아닌 편측에만 설치되어 있거나 자주 단절되는 경우, 유효폭에 미달하거나 단차, 차단시설이 미비하여 자동차로부터 온전히 분리, 보호해주지 못하는 '불완전한 보차분리' 구간의 비중이 높음
- 2022년 건축공간연구원에서 실시한 보도 이용자 인식 조사³⁷⁾에 따르면, 보행

36) 오성훈 외. (2024). 이면도로 보행환경 실태조사 연구(2023년도 행정안전부 수탁과제).에서 구축한 도시지역 이면도로 현황지도(n-streets.kr) 데이터베이스로부터 추출한 자료(※맴랩 제공)

37) 오성훈 외(2022), 보도의 계획 및 설계 기준에 관한 연구. 건축공간연구원.에서 실시한 보

환경 전반에 대한 만족도(59.4점)에 비해 보도 이용에 대한 만족도(54.1점)가 낮았고, 보도 조성 자체가 부족한 것보다, 조성된 보도의 보행공간이 충분하지 않은 것에 대한 만족도가 약간 더 낮았음(각각 59.6점, 56.6점)

• 최소 유효폭 미달

- 보도 시설 기준에서 교통약자의 교행이 가능하도록 2.0m 이상의 유효폭을 확보하도록 규정하고 있으며, 이는 보도 외에도 교통약자가 통행할 수 있는 보행 자갈에 공통적으로 확보되어야 하는 공간임
- 기존 도로 공간 및 지형 상의 제약 등 부득이한 경우, 현장 여건에 따라 최소유효폭 기준을 1.5m 까지 완화할 수 있다는 예외 규정을 두고 있으나, 실제로는 보도 전체 폭원이 완화된 기준에도 미치지 못하는 구간이 많음
- 보도 경계부의 연석과 울타리 등 차단시설, 시설물이 점유하는 공간³⁸⁾을 고려할 때, 보도의 전체 폭원은 최소 3.1m 이상이어야 유효폭 2.0m 이상을 안정적으로 보장할 수 있음
- 국가 보행교통 실태조사(국토교통부, 2022)³⁹⁾에 따르면 생활도로의 약 34%가 유효보도폭 기준을 충족하지 못함(평균 1.3m), 갑작스러운 단절과 유효폭 침해 문제 등으로 대로에 비해 보행환경이 미흡하고, 보도 설치율과 유효보도폭 확보율, 보행만족도가 낮은 것으로 조사되었음

'혼자 걷기도 비좁다'...생활도로 1/3 보도폭 기준 못 미쳐(23.1.12. 머니투데이)

국토부, 2022년도 국가 보행교통 실태조사

전국 '생활도로' 3곳 중 1곳은 사람들이 걸어다니기에 비좁은 것으로 조사됐다. 편도 2차로 이상 '대로'에서는 전반적인 보행환경이 양호했지만, 일부 생활도로는 보도폭이 너무 좁거나 아예 없는 등 보행환경이 미흡했다. (중략) 보도가 기준 폭(2.0m) 미만인 경우와 보차혼용 도로에서 교통사고가 많이 발생했다.

출처: 이민하. (2023). '혼자 걷기도 비좁다'...생활도로 1/3 보도폭 기준 못 미쳐. 머니투데이. 1월 12일 기사. <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023011209171232572> (검색일: 2024.07.10.)

도 이용자 인식조사 결과 참조.

- 38) 도로용량편람(국토해양부, 2013) p.621.에 제시된 '보행자도로에서 보행자장애인에 의한 방해 폭원'에 따르면, 가로수나 가로등이나 신호제어기 기둥, 도로표지판 등 보도 상에 기본적으로 설치되는 지주형 시설물은 0.6~1.2m, 연석의 경우 0.5m를 유효폭에서 제외
- 39) 국가 보행교통 실태조사(2022)는 「지속가능 교통물류 발전법」에 따라 보행교통을 개선하기 위한 법정 조사로, 보행의 이동성·쾌적성·안전성 3개 분야에서 15개 지표를 중심으로 보행 여건을 조사. 2022년 조사에서, 대로(편도 2차로 이상), 대로에 접한 생활도로(편도 1차로, 폭 12m이하) 61개 구역에 대해 표본조사를 실시

- 보도의 물리적 경계와 차단시설

- 차량 통행 공간과 보행공간의 경계에는 두 영역을 시각적으로 구분하고, 자동차의 진입을 물리적으로 막아 보행자를 분리 및 보호하기 위해 물리적 경계와 차단시설을 설치함
- 이는 보도와 차도의 경계 뿐 아니라 턱나출시설 등 단차가 없는 구간, 보도와 차량 진출입로의 접점, 차량 진입 제한이 시작되는 지점 등에서 공통으로 고려되어야 하는 사항임
- 물리적 경계가 제 기능을 하지 못할 경우 자동차의 침범, 무단주차 등으로부터 보행공간과 보행자를 보호할 수 없고, 너무 폐쇄적이고 경직된 경계는 도로 양쪽의 보행 흐름을 가로막아 접도 기능의 제약, 단절을 가져올 수 있음
- 특히 도로가 좁을수록 공간을 유연하고 효율적으로 활용해야 하는데, 보도의 단차 및 차단시설을 제대로 갖추어 설치하는 경우, ① 소방, 대중교통, 이사차 등 필수 대형차량의 통행과 회전에 제약이 되고, ② 주차 수요에 탄력적 대응이 어려우며, ③ 교통약자의 통행 및 횡단에 불편을 준다는 이유로, 협의 과정에서 단차 없는 보도를 선호하는 경향이 많음
- 최근 급발진 의심사례나 페달 오인, 운전 미숙, 이상동기 범죄 등으로 인해 보행공간으로 차량이 돌진하여 인명피해가 발생하는 사례가 늘고 있으며, 중량물 사고를 포함하여 물리적 충격에 대응할 수 있는 '차량용 방호울타리' 설치 확대방안이 논의되고 있음

부산 영도 스쿨존 참사 1주기...어떻게 달라졌나(24.4.29 노컷뉴스)

사고 지점 일부 구간엔 '차량 방호용 펜스' 설치

평일 등교시간대 2.5t 화물차 통행 제한도

'옹벽 통학로' 등은 여전히 안전시설 없어 "불안"

주민·유족·시민단체 "사고 재발 막겠다는 의지 보여야"

(중략) 지난해 4월 28일 오전 부산 영도구 청동초등학교 앞 스쿨존. 한 어망업체가 인근에서 지게차로 하역작업을 하던 중 1.7t 대형 화물을 떨어뜨려 등교하던 000 양이 숨졌다. 당시 주민들 사이에서는 학교 주변에 제대로 된 안전 대책 없이 제조업체와 불법 주정차 문제 등을 방치한 지자체에 대한 비판이 거세게 일었다.

사고가 발생한 지 1년이 지난 29일, 부산 영도구청에 따르면 등굣길 참사가 발생한 청동초등학교 앞 스쿨존에는 24m 상당의 차량방호용 펜스가 설치됐다. 해당 펜스는 14t 화물차가 시속 80km로 충돌해도 건널 수 있는 수준으로 국토교통부가 규정한 안전 강도 1~9등급 가운데 5등급에 해당한다. 지난해 4월 사망 사고가 발생한 청동초 앞 스쿨존에는 보행자용 안전펜스가 있었지만, 1.7t 상당의 화물이 굴러 떨어지자 힘없이 부서졌다. 이밖에 구청은 청동초 일대에 불법주정차 단속 폐쇄회로(CC)TV 2대와 시선유도봉 설치, 미끄럼방지포장 등을 진행했다. 또 등교 시간인 평일

오전 8시부터 9시까지 2.5t을 초과하는 화물차 통행을 제한하고 있다. 영도구청은 오는 12월까지 사고로 부서진 나머지 구간을 비롯해 청동초 일대에 길이 600m 이상의 차량용 방호 울타리와 70m 상당의 보행자용 난간을 추가 설치할 계획이다. (후략)

출처: 김혜민. (2024). 부산 영도 스쿨존 참사 1주기...어떻게 달라졌나. 노컷뉴스, 4월 29일 기사. <https://www.nocutnews.co.kr/news/6137266> (검색일: 2024.8.10.)

'시청역 사고'에 강철 울타리..."똑같은 사고 나면 못 막아"(2024.9.6. 한국경제)

서울시, 차량용 방호울타리 확대 설치 예정

고속 돌진 사고 못 막고 가격 비싸

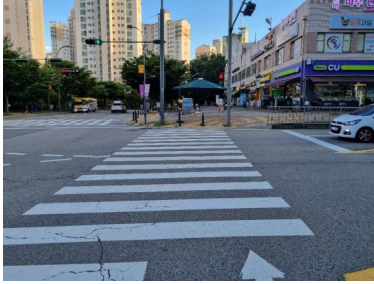
전문가들 "근본적 해법 모색해야"

6일 서울 중구 시청역 인근 세종대로18길. 매끈한 철제 울타리가 인도와 차도 사이를 가로막고 있었다. 지난 7월 1일 일어난 '시청역 역주행 사고' 이후, 훼손된 기존 보행자용 울타리가 '차량용 방호울타리'로 교체됐다. 도로 반대편엔 알루미늄 재질의 기존 울타리가 여전히 자리를 지키고 있었다. 시청역 역주행 사고 이후 현장에 설치된 차량 방호울타리가 정작 비슷한 수준의 차량 추돌을 막지 못하는 강도인 것으로 나타났다. 서울시가 해당 방호울타리를 시내에 확대 설치하는 방안을 추진하는 가운데 실효성이 없다는 비판이 나온다. (후략)

출처: 김다빈. (2024). '시청역 사고'에 강철 울타리..."똑같은 사고 나면 못 막아". 한국경제, 9월 6일 기사. <https://www.hankyung.com/article/202409062759i> (검색일: 2024.8.10.)

• 보도 위 차량진출입시설 문제

- 보도는 기본적으로 보행자를 보호하기 위한 공간이지만 차마가 도로 외의 곳으로 출입할 때 보도를 횡단할 수 있으며 이 경우 일시정지, 좌우시야를 확보하고 보행자의 통행을 방해하지 않도록 주의해야 함(도로교통법 제13조 제2항)
- 보도와 차도 사이에는 포장재질이나 단차 등의 차이가 있는데, 교차로나 차량진출입 등으로 보행자와 자동차의 동선이 교차하는 지점을 어떻게 처리하는지에 따라 보행공간의 연속성과 안전성에 영향을 미침
- 우리나라는 건축물 단위로 부설주차장 확보를 의무화하고 있기 때문에 주차장 진출입을 위해 차량이 보도를 통과해야 하는 상황이 수시로 발생하며, 주차장이 아닌 건축물 전면공지나 보도 위 까지 차량이 무단점유하고 있음
- 건축물 단위의 차량진출입로에서 보행자가 차도를 횡단하는 것이 아니라 자동차가 보도 위를 가로지르는 것임에도 불구하고 보도를 끊어내고 '횡단보도'처럼 처리하는 경우가 많으며, 아파트단지 출입구에서 도로가 아님에도 불구하고 '교차로'처럼 처리하여 횡단보도를 설치하고 신호교차로로 운영하고 있음



아파트단지 출입구 - 교차로와 신호 횡단보도 처리



건물주차장입구 - 보도 단절, 횡단보도 설치



아파트단지 출입구 - 고원식횡단보도 처리



건물 주차장 입구 - 보도를 연속적으로 처리

[그림 3-5] 보도와 차량진출입로 처리 방식

출처: 심재익, (2024). 2024년 제2회 보행공정포럼 발제자료. 건축공간연구원, 한국도시설계학회 공동주최(2024.8.6.). 발표자료에서 인용.

• 횡단차도 관련 조례 제정 사례 검토

- 일부 지자체에서 ‘보도구역 내 횡단차도 설치’에 관한 조례를 제정하여 운영하고 있는데,⁴⁰⁾ 이때 횡단차도란 ‘차량의 출입을 위하여 보도구역을 횡단하여 차도에 진입하는 차량통행로’를 지칭하며 보행자가 차도를 횡단하기 위해 이용하는 ‘횡단보도’와 대비되는 개념으로 볼 수 있음
- 제정일자가 가장 빠른 ‘광주광역시 북구’의 사례에서는 도로의 손괴 예방과 보전을 위해 주유소, 주차장, 자동차 관련 시설이나 영업소 등에 대해 보도구역 내 횡단차도를 설치할 때 공사시행 명령과 허가, 준공검사, 공사대행 등의 절차와 원인자 비용부담에 관한 기준을 규정⁴¹⁾
- 최근 제정된 대구광역시 남구 조례에서는 ① ‘원인자’의 범위에 자동차 통행량

40) 본 보고서 p.66 [표 2-19]의 조례 제정 현황 조사 내용 참조. 78건의 조례 중 광역 4개소 (부산, 인천, 광주, 울산) 포함

41) 광주광역시 북구 보도구역 내 횡단차도 설치에 관한 조례 [시행 2008. 7. 18.] [광주광역시 북구조례 제818호, 2008. 7. 18., 제정]

이 많은 특정 시설이나 업종 외에도, 도로관리청이 시행하는 도로공사 이외의 공사 또는 행위를 하여 횡단차로 설치공사를 필요로 하게 한 자를 모두 포함하며, ② 설치공사 이외에 외 도로점용에 따른 사용료 징수 기준, 사고발생시 책임부담, 도로유지보수와 관리책임, 유지보수 대행과 비용부담, 시정명령과 위반 시 과태료 부과조치 등의 내용이 추가됨⁴²⁾

- 횡단차도의 사례에서 ① 보도가 아닌 다른 보행자길에서 보행자와 차량 동선이 교차하는 접점에서의 시설 처리, ② 도로가 아닌 보행자길에서 민간이 공사 등 점용행위에 대한 관리 절차(제25조 관련)에 대한 시사점을 참조

□ 길가장자리구역 (보차미분리도로)

- 전국이나 서울시 대상, 보도가 없는 도로에 대한 현황 자료 부재
 - 전체 도로 중에서 보도가 설치된 구간을 제외하는 방식으로 간접적으로 추정할 수 있으나, 단순히 보도가 설치되지 않은 도로(보차미분리도로)에는 보행자와 자동차가 혼용하는 '보차혼용도로' 뿐 아니라 자동차전용도로와 보행자전용도로 등도 포함 가능
 - 전체 도로에서 보도 설치 대상이 되는 유효 구간이 얼마인지, 그 중에서 '보차분리도로'와 '보차미분리도로'의 비율이 얼마나 되는지를 비롯한 기초 현황을 일률적으로 파악하기 어려운 구조
 - '이면도로 보행환경 실태조사'⁴³⁾에서 강남구 지역을 대상으로 도로 폭원별 보차분리 혹은 미분리 도로의 연장을 시범적으로 추출한 결과[표 3-21], 12m 이상 도로 전 구간에 보도가 설치되어 있는 반면, 도로의 폭원이 좁아질수록 보도 설치율은 낮아져 8m 이하 도로의 20%에 해당
 - 앞의 [표 3-5]에서 전국 도시지역 도로의 폭원별 보도설치율(12m 이상 65.6%, 12m 미만 4.7%)과 비교해보면 강남구는 보도설치율이 전반적으로 높고, 12m 미만 도로의 구성비가 낮음(전국 도시지역 도로 81.4%, 강남구 75.2%)
 - 이처럼 지역별로 개발시기와 특성, 공간 구조 등에 따라 도로 연장 및 폭원, 보도 설치율의 편차에 대한 고려가 필요하며, 보도 설치, 폭원 확장 등 보행환경 개선 정책에 따른 변화 추이에 대해서도 지속적 현황 관리가 필요

42) 대구광역시 남구 보도구역 내 횡단차도 설치 및 유지관리에 관한 조례 [시행 2024. 3. 20.] [대구광역시남구조례 제1517호, 2024. 3. 20., 제정]

43) 오성훈 외. (2024). 이면도로 보행환경 실태조사 연구(2023년도 행정안전부 수탁과제).에서 구축한 도시지역 이면도로 현황지도(n-streets.kr) 데이터베이스로부터 추출한 자료(※میم랩 제공)

[표 3-21] 도로 폭원별 보차분리 현황(서울시 강남구 사례)

(단위: km)

도로 폭원 \ 보도 설치 여부	합계	보차 분리	보차 미분리	보도 설치율
70.0m 이하 40.0m 초과	25.98	25.98	-	100.0%
40.0m 이하 25.0m 초과	50.16	50.16	-	100.0%
25.0m 이하 12.0m 초과	74.94	74.94	-	100.0%
12.0m 이하 8.0m 초과	76.81	33.10	43.71	43.1%
8.0m 이하	380.71	73.76	306.95	19.4%
합계	608.60	257.94	350.66	42.4%

출처: 오성훈 외. (2024). 이면도로 보행환경 실태조사 연구(2023년도 행정안전부 위탁과제).에서 구축한 도시지역 이면도로 현황지도(n-streets.kr) 데이터베이스로부터 추출한 자료(※맵랩 제공)

- 길가장자리구역 또는 길가장자리에 대한 현황 정보나 관리체계 부재
 - 보도가 없는 보차미분리도로 중에서도 ① 중앙선 구획 여부, ② 차선 구분 여부 (일방통행 도로인 경우), ③ 길가장자리구역 경계선 표시 여부에 따라 보행자와 차마의 통행방법과 규제 적용 여부가 달라짐
 - 안전표지 여부는 규제 심의를 거쳐 결정되며, 사고 처리(경찰)이나 교통법규위반 단속(경찰), 주정차 단속(지자체) 등 교통규제 운영과 도로시설관리(지자체 등) 주체가 다름
 - 주정차금지(지정)구역에 대해서는 표준데이터를 제공하고 있으나, 주차공간이 아닌 보행공간의 관점에서 길가장자리구역 기초현황(위치, 연장 등) 및 상세현황(유효폭원, 평탄성, 재질이나 경계표시의 종류, 중앙선 구획 여부, 통행방법 등)에 대한 정보는 부족하여, 기존 및 신규 설치 구간에 대한 현황 관리, 보행권 보장 측면에서의 점검과 개선 필요
- 불완전한 보차분리 구간에서 도로 형식에 따른 보행권 보호와 관리 문제
 - 도로시설이나 통행권 관련 현행 규정에서 '보도의 유무'는 중요한 쟁점이며, 보도가 완전히 갖추어진 도로 또는 전혀 설치되지 않은 도로를 전제로 관련 규정을 제시, 적용하고 있음
 - 이면도로(국지도로 및 생활도로)에서는 동일한 가로구간 안에서 보도가 일부 구간에만 불연속적으로 설치되거나 수시로 단절되는 경우가 많아, '보도 있음 또는 없음'의 단순 이분법을 적용하기 어려움

- 보도가 있더라도 ① 유효폭 미달, 무단차 보도 등 분리와 보호 역할을 제대로 못하는 경우, ② 편측 설치나 잦은 단절로 연속적인 보행공간이 보장되지 않는 경우, ③ 횡단시설이 없는 곳에서 도로를 횡단해야 하는 경우, ④ 보도 위 공사나 무단주차, 적치물, 혼잡 등으로 보행이 불가능한 경우 등 다양한 이유로 보행자가 보도를 벗어나 차도로 내려서는 상황이 수시로 발생
- 보도나 길가장자리구역, 횡단보도 이외의 공간은 차량 통행을 위한 공간으로 간주되며 보행자가 보도를 임의로 이탈하거나 횡단보도가 없는 곳에서 횡단을 하는 경우 보호를 받을 수 없음
- 보도, 길가장자리구역, 횡단보도, 보행자전용도로 등으로 보행자길 시설유형을 분류하고 각각을 별개의 대상으로 관리하는 방식으로는 연속적인 보행공간이나 경로 상에서 발생하는 문제에 대응할 수 없음
- 도로 구간 단위에서 보도의 설치유일이나 유효폭 확보 여부, 횡단 편의와 우회 정도, 보도가 있다가 끊기거나 없어지는 지점, 보행자길 유형간의 연결 접점 등을 전환이 일어나는 접점에 대한 고려 필요

□ 횡단시설 (횡단보도, 지하보도 및 보도육교)

- 서울시 횡단시설 현황 정보
 - 서울시 ‘열린데이터광장(data.seoul.go.kr)’의 ‘서울시 횡단보도 통계’에서는 자치구별 횡단보도수, 도로연장, 도로연장 당 횡단보도수 등을 제공

[표 3-22] 서울시 횡단보도 설치 현황 데이터 예시

관리 기관	지정 연도	횡단보도 수(개)			도로연장(km)	도로연장당 횡단보도 수(개)
		신호등 O	신호등 X	소계	소계	소계
종로구	2021	313	781	1,094	276	3.97
중구		318	1,048	1,366	114	11.96
용산구		330	736	1,066	281	3.79
성동구		349	821	1,170	408	2.87
...						

출처: 서울 열린데이터광장, 서울시 횡단보도 통계, <https://data.seoul.go.kr/dataList/257/S/2/DataSetView.do>(검색일:2024.08.21.)

[표 3-23] 서울시 지하보도 및 보도육교 현황 데이터 예시(2023년)

자치구	지정연도	지하보도			보도육교		
		개소	연장(m)	면적(㎡)	개소	연장(m)	면적(㎡)
종로구	2023	5	580	5,765	3	163	873
중구		12	790	8,189	2	55	322
용산구		4	117	779	12	484	2,843
성동구		5	192	1,881	5	179	1,407
...							

출처: 서울 열린데이터광장, 서울시 도로시설물 통계, <https://data.seoul.go.kr/dataList/261/S/2/datasetView.do>(검색일:2024.08.21.)

- ‘서울시 도로시설물 통계자료’에서 제공하는 지하보도와 보도육교 현황에는 자치구별, 지정연도별로 지하보도 및 보도육교의 개소, 연장, 면적 등이 포함됨
- 전국 표준데이터로 제공되는 횡단시설 현황(지하보도, 보도육교)은 자치구별, 지정연도별로 구분되어 있으며, 횡단보도의 위치정보, 교체일과 설치일 정보가 포함되어 시설물 노후도와 유지보수의 우선순위 결정에 참조할 수 있음
- 시설물 위주 현황보다 네트워크 연결성과 보행자 횡단 편의 고려 필요
 - 횡단보도와 입체횡단시설을 각각 독립된 시설물로 간주하고 위치, 개수 정보 등을 집계하고 있으나, 보행자길 네트워크를 구성하는 하나의 구성요소로서 인접 보도 등 보행경로와 연결 여부에 대한 관리 필요
 - 횡단보도는 평면횡단시설으로 도로(차도) 위 노면표시나 과속방지시설과 결합된 고원식 횡단보도/고원식 교차로의 형식으로 설치되고, 신호기 운영 여부, 신호위반 무인단속 여부, 보도 접속부의 턱나출 등 교통약자 이동편의시설, 횡단대기공간과 시인성 확보, 자전거횡단도와의 처리 문제 등의 쟁점이 있음
 - 이와 달리 육교, 지하보도 등 입체횡단시설의 경우 지상부 도로의 교통신호 운영체계와 분리된 시설물로 설치되고, 경사로, 엘리베이터 등 수직이동에 대한 교통약자 접근성 확보가 필요하며, 지하철역, 지하도상가 등 다른 입체시설과의 연계 등이 고려된다는 점에서 시설관리특성이 ‘보행자용 구조물’에 가까움
 - 관리지표 차원에서는 일반적으로 더 많은 횡단시설이 제공될수록 보행자가 원하는 지점에서 크게 우회하지 않고 편리하게 길을 건널 수 있다고 가정하지만, 횡단시설이 많다는 것이 항상 좋은 것은 아님

- 도로의 교차로 간격이 조밀한 경우, 도로를 건너는 방향 뿐 아니라 도로를 따라 걸어가는 방향에서는 횡단보도가 많을수록 보도가 자주 끊기고, 자동차와 상충에 노출되며, 멈춰서 기다려야 하는 시간이 길어짐
- 횡단시설의 경우 단순히 많고 적음보다는 보행공간의 단절에 따른 위험과 불편에 대한 고려 필요
- 보도 등 보행공간과 어떻게 연결되고, 횡단이 필요한 지점에서 우회나 지체 없이 편리하게 건널 수 있는지, 전체 도로 구간이나 경로 단위에서 보행자가 경험하는 단절, 지체 등을 연속적으로 고려할 필요가 있음
- 도로 구간 단위에서 도로의 종방향, 횡방향의 횡단보도를 구분하여 횡단편의와 보행공간 연속성의 관점을 고려할 수 있어야 하며, 횡단지점에 따른 연결성과 우회도, 신호대기와 횡단시간 등, 네트워크 차원의 메타 데이터 관리 필요

□ 보행자전용도로

- 보행자전용도로 표준데이터 현황
 - 공공데이터포털(www.data.go.kr)에서 제공하는 ‘전국보행자전용도로표준데이터’에는, 도로명, 운영방식, 도로폭, 보차분리여부, 횡단보도 개수 등의 정보가 포함됨[표 3-24]

[표 3-24] 보행자전용도로 표준데이터 예시

도로명	시군구명	운영방식	도로폭(m)	보차 분리여부	지정목적	횡단보도 개수
남대문시장4길	중구	시간제	8	N	보행환경개선	-
남대문시장6길	중구	시간제	6	N	보행환경개선	-
퇴계로85길	중구	시간제	13	N	보행환경개선	-
명동6길	중구	시간제	4	N	보행환경개선	-
...						

출처: 공공데이터포털, 전국보행자전용도로표준데이터, <https://www.data.go.kr/data/15025443/standard.do>(검색일:2024.08.21.)

- 표준데이터의 제공범위(대상)은 「도로교통법」 과 「보행안전법」, 기타 지자체 조례 등에 따라 “보행자의 통행 안전 및 편리성 확보를 위해 설치하는 도로로서 보행자의 통행에만 다닐 수 있도록 설치 및 지정된 도로 정보”로서, “상시 적용되는 도로뿐만 아니라 특정 시간대에만 적용되거나 토요일 및 일요일 등 특정 일(주말)에 한하여 적용되는 유형의 도로를 모두 포함”⁴⁴⁾

- 도시·군계획시설로 지정된 보행자전용도로는 ‘도시계획현황통계’를 통해 별도로 확인 가능하며, 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」에 의해 지정 및 조성되는 보행자전용길은 그 내용을 공보에 고시하고 인터넷 홈페이지를 이용하여 알릴야 하며(법 제16조 제4항), 관리대장을 작성하여 매년 점검, 보수하도록(법 제19조) 규정

□ 보행자우선도로

- 보행자우선도로 표준데이터 현황
 - 공공데이터포털(www.data.go.kr)의 ‘전국보행자우선도로표준데이터’에는 도로명, 연장, 도로폭, 지정목적, 보행자통행유발시설 등의 정보 제공
 - 보행자우선도로도 보행자전용길과 유사하게, 보행안전법 제19조에 따라 관리대장을 작성하도록 규정되어 있으며, 작성 현황을 통계나 표준 데이터 형식으로 공개하지 않음

[표 3-25] 서울시 보행자우선도로 데이터 예시

도로명	시군구명	연장	도로폭(m)	지정목적	보행자통행유발시설
광진 능동로17길	광진구	150	6	상가밀집지역 보행안전	지하철역+먹자골목
광진 군자로	광진구	300	6	상가밀집지역 보행안전	지하철역+먹자골목
광진 군자로3길	광진구	150	6	통학로 보행안전	학교
광진 동일로52길	광진구	200	6	통학로 보행안전	학교
...					

출처: 공공데이터포털, 전국보행자우선도로표준데이터, <https://www.data.go.kr/data/15028202/standard.do>(검색일:2024.08.21.)

- 보행자전용길과 보행자우선도로의 지정대상과 규제적 특성
 - 보행자전용길과 보행자우선도로는 보행안전법에 따라 지정, 조성 및 관리되며, 지정 및 조성 절차가 완료된 이후에도 차마 통행 제한, 속도제한과 보행자 보호의무 등 차마의 운전자에 적용되는 규제적 효력이 지속된다는 공통점이 있음

44) 공공데이터포털, 전국보행자전용도로표준데이터, <https://www.data.go.kr/data/15025443/standard.do>(검색일:2024.08.21.)

- 보행자우선도로는 도로교통법에 따라 시종점에 안내표지 및 노면표시를 함께 설치하도록 하고 있으나, 보행자전용길의 경우 현장에서 보행자전용길 지정 여부, 차마 통행 제한의 적용기준, 대상구간과 시간대, 위반 시 과태료와 근거 기준 등 규제에 관한 정보를 알릴 수 있는 수단 부족
- 보행자전용길의 구조 및 시설기준⁴⁵⁾에 안내표지판 설치에 관한 내용이 있으나, “현재의 위치, 주변의 교통수단, 600미터 이내의 주요 시설물, 1.2킬로미터 이내의 여객시설” 등 보행자 길찾기를 위한 안내정보 위주로 규정, 차마 통행 제한에 대한 규정은 없으며, 지자체 재량으로 비규격 시설물을 설치해야 함

□ 공간시설 내 보행로

- 도시·군계획시설 결정현황에서 ‘공간시설’ 현황
 - 도시·군계획시설에서 광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지를 포함하는 ‘공간시설’에 대한 기초 현황 정보 제공
 - 전국 총괄 및 기초지자체별, 시설 유형별 개소수와 면적 등 기초현황정보 제공, 동 자료에서 ‘도로’와 비교할 때, 공간시설의 결정 개소 수는 24%에 불과하나 면적은 약 66%에 해당, 상대적으로 단일 시설의 면적 규모가 큼

[표 3-26] 도시·군계획시설 결정 현황(시설별)

시설명	시설상세	결정현황		
		개소	면적 (㎡)	구성비(%)
총계		361,951	7,143,562,744	100.0
교통시설	도로	241,193	1,811,811,999	25.4
공간시설	광장	5,165	160,898,905	2.3
	공원	23,163	702,722,401	9.8
	녹지	23,736	207,416,511	2.9
	유원지	236	117,207,003	1.6
	공공공지	5,997	13,990,894	0.2
	공간시설 소계	58,297	1,202,235,714	16.8

출처: 토지이음. 2023년 도시계획현황통계, <https://www.eum.go.kr/web/cp/st/stUpisStatDet.jsp> (검색일: 2024.08.21.)에서 관련 항목을 발췌하여 구성비 산출함

45)보행안전 및 편의증진에 관한 법률 시행령. [시행 2021. 6. 23.] [대통령령 제31806호, 2021. 6. 22., 일부개정]. 별표 1.

- 서울시 공원 현황
 - 서울시 열린데이터광장(data.seoul.go.kr)의 '서울시 주요 공원 현황'에서 공원별 위치와 면적 정보 제공

[표 3-27] 서울시 주요 공원현황 데이터 예시

공원명	면적(m ²)	X좌표	Y좌표
길동생태공원	80683	213554.12	448852.675
서울대공원	9132690	200994.267	437163.981
서울숲	480994	203695.432	449290.726
...			

출처: 서울 열린데이터광장, 서울시 주요 공원현황, <https://data.seoul.go.kr/dataList/OA-394/S/1/datasetView.do>(검색일:2024.08.21.)

- 공원 등 공간시설 내 보행자길의 관리 현황과 문제점
 - 공원을 비롯한 ‘공간시설’은 도시계획시설로서 설치와 관리근거가 명확하고, 관련 현황 통계가 체계적으로 관리되고 있고, 시설별 수량, 면적, 분포나 접근성 등을 확인할 수 있음
 - 그러나 전체 시설에 대한 일반 현황 외에, 시설 내 ‘보행자길’에 해당하는 공간을 별도로 지정하여 관리하는 것은 아니므로, 관련 연장이나 면적, 보행로 연결 및 개방 여부 등을 정확하게 파악하기 어려움
 - 항만친수시설의 경우 항만편람⁴⁶⁾에서 항만별 일반현황, 시설현황, 이용현황과 개발계획 등을 공개하고 있으며, 해양관광 및 친수시설에 대한 수요 증가로 인해 배후지와 연계 활성화를 강조하고 있음
 - 공간시설이나 항만시설 본연의 기능을 좌우하는 기본시설이 아닌 ‘부대시설’에 해당하는 보행로의 세부 현황은 제공되지 않음
 - 고충민원 사례분석에서 대규모 공원 녹지에서 시설 내외 보행자길의 연결이 확보되지 않을 경우, 인접한 보행유발시설(학교, 버스정류장/지하철역, 아파트단지 등) 이용에 우회 및 단절요인으로 작용하고 있음

46) 해양수산부. (2021). 항만편람.

- 공간시설 내 보행자길에서 차마 통행에 따른 안전 문제
 - 시설 내 보행자길은 기본적으로 도로가 아니므로 도로교통법에 따른 교통법규가 적용되지 않으나 시설 규모가 큰 경우 내부에 차량(일반 및 관리용)의 통행을 위한 도로와 교통안전시설이 별도로 설치되기도 하며, 규모가 작은 시설에서도 간헐적인 차마 통행 가능성이 있음
 - 여가형 자전거도로 인프라가 주로 공원이나 하천변에 많이 조성되어 있기 때문에 보행자와 상충 위험이 높으며, 등산로에서도 산악자전거와 등산객의 상충 문제가 제기됨⁴⁷⁾
 - 아래 보행자와 전동킥보드의 충돌로 발생한 사상사고에서, 도로가 아닌 곳에서는 도로교통법 상 무면허 운전 혐의가 성립하지 않음⁴⁸⁾ ‘공원 내 자전거도로를 도로로 인정할 수 있는지’가 주요 쟁점이 되었음

‘일산 킥라니’ 무면허 혐의 추가... 경찰 “법상 도로” 결론 (24.8.16 연합뉴스)

지난 6월 경기 고양시 일산 호수공원에서 고등학생 2명을 태운 전동 킥보드가 산책 중인 60대 부부의 뒤를 덮쳤습니다. 이 사고로 아내는 숨졌고, 남편은 중상을 입었습니다. 경찰은 앞서 가해 학생 2명에게 교통사고처리 특례법상 업무상 과실치사상 혐의를 적용한 데 이어, 무면허 운전 혐의를 추가했습니다. 무면허운전은 도로교통법상 도로에서만 처벌되는데 사고가 발생한 공원 내 자전거도로가 도로교통법상 도로라고 결론 내린 겁니다. 경찰청은 사고 도로가 자전거 도로라는 고양시청의 고시를 근거로 들었습니다. 경기북부경찰청은 사고 도로가 출입이 자유롭고 차단기나 경비원에 의해 통제되지 않았다는 법상 도로 조건에 따라 판단했다고 설명했습니다.

출처: 연합뉴스TV. <https://www.youtube.com/watch?v=kqGuVzgJsMk> (검색일: 2024.8.21.)

- 전동킥보드와 같은 개인형이동장치는 자전거도로로 통행하도록 규정되어 있으나, 공원 관리 주체가 킥보드 통행 자체를 금지했기 때문에 ‘공공의 통행이 허용되는 도로’라고 볼 수 없다는 반론이 제기되었으나, 결과적으로 ① 자전거도로 고시, ② 물리적, 인적 통제 없이 자유 출입이 가능함을 근거로 법적인 도로에 해당한다고 판단, 이와 같은 실무적, 관행적 판단기준을 당사자들이 사전에 알 수 없고 사후에 불리하게 해석된다는 점에서 개선의 여지가 있음

47) 현해란. (2018). 단풍철 산 곳곳서 산악자전거-등산객 마찰..."차라리 전용로를". 연합뉴스. 10월 1일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180930052100004?input=1195m>. (검색일: 2024.9.21.)

48) ‘통행금지 및 제한’이나 ‘보행자 보호 의무’의 위반은 20만원 이하의 벌금이나 구류 또는 과료, 무면허운전은 1년 이하의 징역이나 300만원 이하 벌금에 해당, 교통사고처리특례법 상 중과실 사유에 해당

□ 보행자용 구조물

• 보행자용 구조물의 종류와 관리 현황

- 평면적인 도로나 공간, 시설의 내부 또는 연결부에 입체적인 형태로 구축되는 구조물로서 도로의 횡단 외에 다양한 보행자의 통행이나 활동 공간으로 이용되는 시설을 ‘보행자용 구조물’로 묶을 수 있음
- 여기에는 육교, 지하보도 등 입체횡단시설과 보행자용 교량⁴⁹⁾, 환승이나 상업 시설, 산책과 관광 용도로 지하나 공중에 건설되는 보행로, 계단, 경사로, 승강기 등의 이동편의시설 등을 포함
- 도로, 하천을 횡단하거나 높낮이가 다른 보행자길을 입체적으로 연결하거나 교통약자의 수직이동을 보조하는 목적 외에도, 특색 있는 보행공간 조성, 보행 중심의 관광여가문화 활성화 등 개별적인 목적에 따라 관련 시설물 조성 사례가 증가하고 있음

서울시, 대규모 '도시거실' 조성...5번째 공중보행교 내년 8월 준공(21.3.22 스마트에프엔)

신축건물과 서울로7017 연결 '15m 공중보행교'...

건물 내부에 58㎡ 규모 시민쉼터와 공공보행통로도 조성

내년 8월 서울로7017에서 인근 건물로 바로 연결되는 다섯 번째 공중보행교가 열린다. 연세세브란스빌딩과 호텔마누 사이에 있는 ‘역전주유소’(GS칼텍스) 자리에 들어설 신축건물과 서울로7017을 연결하는 15m 길이, 폭 4m의 ‘서울로에너지플러스길’이다.

(중략)서울로7017에서 주변 건물로 싹틔줄처럼 뻗어나가는 보행네트워크를 더욱 촘촘하게 구축해 시민들의 편의를 높이고 서울역 일대에 활력을 더하는 계기가 됐다.

(중략)서울시는 이번 공중보행교와 쉼터 조성으로 서울로에 부족했던 시민 휴식공간을 확충해 공공성을 확보하는 동시에 서울역 일대에 새로운 활력을 불어넣는 계기가 될 것으로 기대하고 있다.

서울로7017은 차량길을 도심 속 녹색 보행길로 재생해 2017년 개장한 이후 지금까지 약 3천만 명이 다녀갈 정도로 사랑받는 도심 속 명소가 되었다. 그러나 공간 특성상 앉아서 쉴 수 있는 휴식공간이 충분하지 않은 점은 한계로 남아 있었다. 이같은 문제를 해소하기 위해 서울시는 작년 10월 구 서울역사와 이어지는 공중보행길을 개통하면서 구 서울역사 옥상과 폐쇄 주차램프 등을 활용해 약 700평 규모의 야외 휴식공간을 조성한 바 있다.

출처: 이범석, (2021), 서울시, 대규모 '도시거실' 조성...5번째 공중보행교 내년 8월 준공, 스마트에프엔, 3월 22일 기사, <https://www.smartfn.co.kr/article/view/sfn202103220095> (검색일: 2024.8.21.)

49) 육교, 지하보도 등 입체횡단시설과 보행자용 교량의 경우 도로법 상 도로의 부속물이지만 연속적인 도로와는 공간적으로 분리되어 있고, 평면횡단보도나 교량과의 유사성 보다, 횡단 외 목적으로 설치되는 구조물(지하상가, 공중보행로 등 입체보행시설)과의 유사성이 더 크다고 도로 외 보행자길 - 보행자용 구조물로 간주함. 이하 같음.

부산 동구 산복도로에 경사형 엘리베이터 7곳 설치(23.6.14 연합뉴스)

사고 위험 높은 좁고 높은 계단도 낮고 넓게 개선

부산 동구가 산복도로 지역 주민들의 보행 불편을 해소하기 위해 경사형 엘리베이터 설치를 대폭 늘리기로 했다. 부산 동구는 '산복도로 계단 길 보행자 불편 해소를 위한 이동편의시설 설치 기본계획 수립용역'을 완료했다고 14일 밝혔다. 구는 이번 용역 결과를 반영해 동구 내 7개 지역에 경사형 엘리베이터를 설치할 예정이다.

출처: 차근호. (2023). 부산 동구 산복도로에 경사형 엘리베이터 7곳 설치. 연합뉴스. 6월 14일 기사. <http://www.yna.co.kr/view/AKR202306140559000051>(검색일: 2024.8.21.)

• 시설 조성 기준과 안전관리 문제

- 고충민원 분석에서 '공중보행교 시설 요구'를 비롯하여 입체보행시설 관련 사례들을 살펴보면, ① 수직적 구조물로 인한 단절과 보행경로 왜곡, 교통약자의 접근성 문제, ② 구조물과 저촉되는 지형이나 기반시설 문제 ③ 구조물의 지상 부나 인접 시설 연결에 따른 소유 및 점용권 문제, ④ 관련 이해관계자들의 협의와 비용부담 문제 등에 대한 고려와 조율 필요
- 시설별로 조성 및 관리근거가 없거나 제각각이고, '소규모공공시설법'에 따른 안전관리대상⁵⁰⁾에 해당하지 않아 관리체계의 허점이 지적되고 있음
- 구조물의 노후화에 따른 안전성 저하로 교량붕괴 등 인명사고 발생 이후에야 유사 시설에 대한 긴급안전점검과 대책 논의가 이루어지고 있음

봄 나들이 '테크 길'은 안전한가(2023.2.1. 충청타임즈)

(기고 = 김연준 충북도 재난안전실장)

(전략)... 십 수 년 전부터 전국적으로 둘레길이 선풍적인 인기를 끌면서 공원과 하천, 저수지, 강변 등 주요 관광지에 이와 같은 테크 길이가 만들어져 많은 사람들이 이용하는 친숙한 길이 되었는데, 이 목재 테크 길은 과연 안전한가? ...(중략)...

테크는 법령상 안전기준이 정해져 있는 소규모 공공시설 대상으로 지정되어 있지 않고, 그냥 단순한 조경 시설물로 분류되어 있어 별도의 안전 및 유지관리 기준에 대한 법령이나 지침이 없어 안전사고에 대비한 충분한 안전조치가 이루어지지 않고 있는 실정이다.

50) 소규모 공공시설 안전관리 등에 관한 법률. [시행 2024. 9. 15.] [법률 제19702호, 2023. 9. 14., 타법개정. 제2조 제1호. "소규모 공공시설"이란 「도로법」, 「하천법」 등 다른 법률에 따라 관리되지 아니하는 소교량, 세천, 취입보, 낙차공 등 대통령령으로 정하는 시설을 말한다. 동 시행령에서 추가로 규정하고 있는 시설은 '농로 및 마을진입로'이다.

또한, 테크 길은 대부분 상대적으로 위험한 물가 주변에 많이 조성되어 있을 뿐만 아니라, 많은 사람들이 한꺼번에 몰릴 수 있는 위험요인을 가지고 있는 시설임에도 불구하고, 이처럼 별도의 안전기준이 없다는 것은 안전 분야에 있어서 커다란 허점이 아닐 수 없다.

충북도만 하더라도 현재 총189개소 66.4km의 테크길이 조성되어 있는데, 10여년이 지난 테크길은 노후화되고 있지만 별도의 보수지침조차 없는 실정이며, 이러한 현상은 계속 늘어날 것이 뻔하다....(중략)... 2015년 5월 강원도 화천군에서는 부설시공으로 생태탐방로 보행 테크가 파손되어 보행자 21명이 추락하는 사고가 있었고, 2018년에는 경기도 파주시 마장호수 수변 테크길 기초부의 토사가 유실되는 등 안전사고로 이어지는 아찔한 경우가 매년 발생하고 있다.

출처: 김연준, (2023). 봄 나들이 `테크 길`은 안전한가. 충청타임즈, 2월 1일 기사. <https://www.cctimes.kr/news/articleView.html?idxno=737971> (검색일: 2024.6.12.)

정자교 붕괴 '여파'...서울시 '캔틸레버' 보행교 긴급점검 나섰다(23.4.6 한국부동산뉴스)

市, 정자교와 유사한 캔틸레버형 보행교 안전 여부 파악 중

경기 성남시 분당구 정자교 보행로 사고로 사상자 2명이 발생한 가운데 서울수도 유사 보행교에 대해 긴급 안전 점검을 실시한다. 6일 서울시에 따르면 시는 정자교와 유사한 '캔틸레버형'으로 지어진 보행교를 우선으로 전문가와 함께 긴급 안전 점검에 나설 계획이다.

정자교는 분당신도시 조성과 함께 지난 1993년 건설됐다. 길이 110m, 폭은 26m로 교량 양옆으로 각 3m씩 보행로가 있는데 사고가 난 보행로는 캔틸레버형으로 한쪽 끝만 고정되고 다른 끝은 받쳐지지 않은 상태다. (중략) 경찰과 성남시는 수도권 과열과 교량 붕괴의 선후관계, 붕괴지점 인근에 쓰러져있는 신호기가 교량 붕괴에 영향을 줬는지 등을 다각도로 조사 중이다.

이뿐만 아니라 정자교가 30년이 지난 노후 보행교로, 배수로와 연결되며 빗물이나 제설제 등이 침투해 콘크리트 지반이 약해지며 붕괴 원인으로 작용했을 가능성도 거론된다. 서울시가 현재까지 정자교와 유사한 캔틸레버 구조물로 파악한 노후 보행교는 10여 곳이다.

출처: 전준우, (2023). 정자교 붕괴 '여파'...서울시 '캔틸레버' 보행교 긴급점검 나섰다. 한국부동산뉴스, 4월 6일 기사. <https://www.karnews.or.kr/news/articleView.html?idxno=11124> (검색일: 2024.6.12.)

□ 단지 내 도로 등

- 단지 내 도로의 관리체계와 현황
 - 단지 내 도로의 보행로 지정, 조성 및 관리에 관한 사항은 교통안전법 및 교통안전법 시행령, 단지내도로 교통안전시설의 설치·관리기준, 지구단위계획수립지침 등에 규정
 - 교통안전법 제57조의3(단지 내 도로의 교통안전)에 따라, 단지 내 도로의 설치·관리자가 자동차의 통행방법을 규정, 적용하고 안전시설을 설치, 관리할 수 있으며, 단지 내 교통안전 실태점검 실시, 사고 처리에 관한 근거 규정 마련

[표 3-28] 단지 내 도로의 교통안전에 관한 규정

조항	주요 내용
단지내도로 설치·관리자의 의무 (제1~3항)	단지 내 도로에서 자동차의 통행방법을 정해야 함 - 정해진 통행방법을 단지내도로를 이용하는 자동차 운전자가 쉽게 알아볼 수 있도록 게시해야 함 - 자동차의 안전운전 및 보행자 등의 안전을 위하여 대통령령으로 정하는 안전시설물을 설치, 관리해야 함
교통안전 실태점검 (제4~7항)	- 단지내도로에서의 교통안전을 확보하기 위하여 실시, 점검 범위에 접속도로 포함 가능 - 시장·군수·구청장이 관계공무원으로 하여금 실시하게 할 경우, 사유지 출입에 대한 '점검계획' 사전통지, 점검수행자(공무원 또는 교통안전 전문기관 위탁)의 권한에 대한 증빙과 문서교부 필요
* 이하 2024.1.23. 개정사항	- 단지내도로설치관리자가 시장·군수·구청장에게 요청할 수 있음 (이 경우 공동주택의 경우 입주자대표회의 의결 또는 입주민 동의를 거쳐야 함) - 실태점검 결과에 따라 필요시 설치관리자의 의견청취를 거쳐 ① 단지내도로설치관리자에 개선/보완 권고, ② 접속구간 개선 또는 관할 교통행정기관에 개선 요청 가능
국가 등의 역할 (제8항)	- 단지내도로의 교통안전에 관한 시책 강구 - 예산 범위 안에서 단지내교통안전시설의 설치 또는 보완비용 일부 지원
단지내도로의 교통사고 처리 (제9~10항)	- 단지내도로에서 자동차로 인해 중대사고(사망 또는 중상) 발생 시 시장·군수·구청장에게 통보 의무 - 시장·군수·구청장은 관할 경찰서장에게 단지내도로 중대한 사고 관련 자료 요청 가능

출처 : 교통안전법 [시행 2024. 8. 17.] [법률 제19673호, 2023. 8. 16., 일부개정] 제57조의3

- 단지내도로 교통안전 실태점검의 경우, 단지 내 도로의 전반적 현황을 상시 점검, 관리하는 구조가 아니라, 시설관리자나 주민의 요청이 있거나 지자체에서 필요하다고 판단하는 경우에 실시됨
- 사유지이기 때문에 기본적으로 공공의 규제나 개입 수단이 제한적이며 설치·관리자의 자율과 책임에 맡겨져 있으므로, 시설별 관리자가 직접 교통안전시설 설치를 비롯한 통행규정을 정하여 운영하려는 경우 참고할 수 있는 지침이나 권한, 근거 등 세부내용에 보완 필요
- 단지 내 도로의 교통안전시설 관련 개선사항
 - 한국교통안전공단(2019)에 따르면, 단지 내 도로의 교통안전시설 개선과 관련한 주요 쟁점으로 단지 내외부와 지상, 지하주차장 등의 연결지점의 구조와 시인성 확보 문제, 단지 내 속도제한과 속도저감, 교통정온화시설 문제, 단지나 주동, 주차장 출입구나 주민공동이용시설(놀이터, 어린이집, 유치원, 경로당 등) 주변의 보행자 안전 문제, 주차된 차량에 따른 보행공간 침해 및 시각적 차폐 문제 등이 있음[표 3-29]
 - 지하주차장을 조성하고 지상부에 차량 진입을 제한하는 ‘지상공원형’, ‘차없는 단지’가 많아지고 있으나, 차 없는 단지 내 조성되는 보행전용공간이라도 소방이나 응급차량, 택배나 배달, 폐기물 수거, 이사나 외벽 청소, 간판 교체 등의 유지보수 작업과 같이 필수조업용 차량의 지상부 통행 가능성을 염두에 두어야 하며, 이를 둘러싼 사건사고와 논란이 끊이지 않고 있음

[표 3-29] 아파트 단지 내 도로의 교통안전시설 개선 사례와 쟁점

대상	개선 사례와 쟁점
단지 주출입구 인근	단지 주출입구 : 교차로 보행동선 단절, 횡단보도 노면표시 도색 등
	단지 입구 : 단지내 최고속도제한 표지 설치
	단지 입구 : 중앙선, 정지선 및 차선별 노면표시 도색으로 명확한 주행경로 안내
	차단기 주변 안전시설 확충
단지 내부도로	규격 볼라드 설치로 시인성과 충격 흡수 성능 제고
	폭원 6m 이상인 경우 중앙선 및 정지선 설치
	단지내 주요교차지점 안전시설 확충(정지선, 교차로표지, 횡단보도 등)
	단지 내부 놀이터 및 어린이집/유치원 인근 과속방지시설 설치
	단지내부 곡선부 등 시거불량 지점 시인성 개선을 위한 반사경 설치
	교차지점과 주차장 램프 주변 등, 수목 가지치기 등으로 운전자 시야 확보

대상	개선 사례와 쟁점
보행자 안전시설	단지 내 도로에서 보도 설치구간에는 횡단보도와 과속방지턱 병행설치
	동 출입구 주변 시거 확보를 위해 주차 방지 시설 및 안전지대 설치
	놀이터, 노인정 입구 차로 연결지점 서행 유도, 시선유도봉 및 안전지대 설치
	주요보행통로에 보행공간 확보 (보도 미설치 시 노면표시 도색, 시선유도봉 활용)
지하주차 장 및 램프 인근	놀이터 입구와 주변 안전펜스 등 시설 보강
	지하주차장 램프 주변 주행경로 시인성 확보를 위해 중앙선과 진행방향 노면표시 보완
	지하주차장 램프 구변 보행자 무단횡단 방지를 위한 방호울타리 설치
	지하주차장 입구 제한높이 표시 및 안전바 설치
	지하주차장 내부도로 동출입구 위치와 보행동선의 시인성 개선
	지하주차장 내부도로 주요교차지점에 주의 운전 및 서행 유도

출처 : 한국교통안전공단, (2019). 아파트 단지 내 도로 교통안전시설 개선사례집. 목차구성을 참고하여 표로 작성.

- 단지 내 도로의 차마통행과 교통사고 문제
 - 단지 내 도로는 보행자 보호 의무 규정이 적용되는 ‘도로 외의 곳’에 해당하므로 사고 발생 시 운전자 과실 100%가 인정되지만, 12대 중과실을 포함한 운전자 규제와 처벌이 불가능하며 교통사고 통계에서도 제외되는 문제 지적

택배차 지상출입 허용? 금지? “이러지도 저러지도…”(2024.5.28. 아파트관리신문)

지난달 세종시 아파트에서 택배차량에 2세 아이가 치어 숨지는 사고가 발생하자 지상공원형 아파트의 택배 차량 지상 출입 허용 문제가 다시 수면 위로 올랐다. 다산신도시 택배 배송 거부 대란 이후에는 ‘택배 차량의 지상 출입을 허용하자’는 여론이 많았으나 이번 세종 아파트 사고로 상황이 바뀌었다. 택배 차량의 아파트 지상 출입을 둘러싼 논란은 지상 차 없는 아파트, 지상공원형 아파트가 보편화되면서 시작됐다. 소방차, 이사차 등 일부를 제외하면 모든 차량이 지하주차장을 이용해야 하지만 지하주차장 입구 높이가 2.7m 미만인 탓에 높이 2.5m 안팎인 택배차량은 진입이 어렵기 때문이다.

아파트를 설계할 때 지하주차장 높이를 2.7m 이상으로 해야 한다는 주택건설기준 등은 2019년에야 시행됐다. 신축 단지여도 지하주차장 높이를 상향하기 전에 사업계획이 승인된 아파트들은 개정 규정 적용을 받지 않아 택배 갈등을 겪을 수밖에 없다. 택배기사가 2m 지상 택배 차량을 이용하는 방법이 해결책으로 제시됐으나 택배기사 건강권 침해 문제가 지적돼 확실한 대책으로 자리 잡지 못했다. 아파트의 택배 차량 지상 출입 금지 조치 후 택배기사들의 배송 거부 대란으로 화제가 된 경기 남양주시 다산신도시 아파트 사례와 서울 강동구 아파트 사례에서 택배기사들은 “아파트의 갑질”이라며 지상 출입 허용을 요구했다. ...(후략)

출처 : 고경희, (2024). 택배차 지상출입 허용? 금지? “이러지도 저러지도…”. 한국아파트신문. 5월 28일 기사. <https://www.hapt.co.kr/news/articleView.html?idxno=162195> (검색일: 2024.6.12.)

단지 내 교통사고 처벌 규정, 이대로 괜찮나(2022.12.19. 아파트관리신문)

단지 내 도로, 현행법상 도로 미포함

사고 발생해도 중과실 인정 안돼

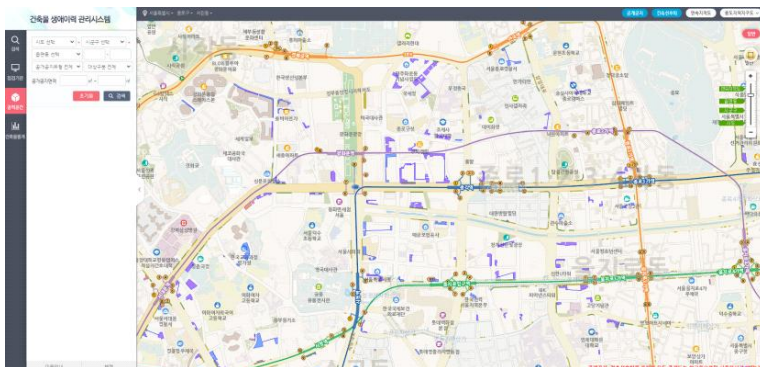
최근 한 온라인 커뮤니티에 '아파트 단지 내 사고 도로교통법 미적용?'이라는 제목의 글이 게시됐다. 게시글에는 아파트 정문 쪽에서 직진 중인 차량과 좌회전하는 차량과 충돌하는 모습이 담긴 블랙박스 영상이 함께 게재됐다. 이 사고 직진 차주는 좌회전 차량이 중앙 경계선을 침범해 사고가 발생했다며 경찰에 신고했지만 담당 경찰에게 "단지 내에서 발생한 사고기 때문에 범칙금이나 벌금을 부과할 수 없다"는 답변을 받았다. 좌회전 차량 측 보험사도 "운전자의 과실은 인정하지만 단지 내 도로는 도로교통법이 적용되지 않기에 중앙선 침범은 인정할 수 없다"고 주장했다. 가해 보험사가 이러한 주장을 하는 이유는 중앙선 침범에 의한 사고는 교통사고처리특별법 제3조 제2항에 해당하는 12대 중과실사고기 때문이다. 이에 대한 처벌은 5년 이하의 금고형 또는 2000만원 이하의 벌금형이다. 그러나 아파트 단지 내 도로는 사유지로 구 도로교통법상 도로에 해당하지 않아 12대 중과실사고가 적용되지 않는다. 최근 공동주택에서 이를 악용하는 사례가 종종 발생하고 있다.

(중략) 지난 2020년 경찰청이 집계한 전국 아파트 단지 내 교통사고 건수는 무려 2278건이다. 다수의 사고가 발생했음에도 도로교통법상 도로가 아니라는 이유로 음주·무면허 운전 등은 집계되지 않아 위험 실태에 대한 조사 역시 이뤄지지 않았다. 이에 일각에서는 아파트 단지 내 교통사고 가해자에 대한 처벌을 강화해야 한다는 목소리가 높다.

출처 : 고현우. (2022). 단지 내 교통사고 처벌 규정, 이대로 괜찮나. 아파트관리신문. 12월 19일 기사.
<https://www.aptn.co.kr/news/articleView.html?idxno=101939> (검색일: 2024.6.12.)

□ 대지 내 보행공간

- 전면공지, 공개공지, 공공보행통로 등 대지 내 보행공간 현황
 - '건축물생애이력 관리시스템'에서 공개공지 및 건축선 후퇴부에 조성되는 전면공지 등 '공적공간'의 위치, 면적, 조성근거, 시설내역 등 상세정보 제공



[그림 3-6] 대지 내 조성되는 보행공간 관련 정보

출처: 건축물 생애이력관리시스템. 공적공간통합지도, <https://blcm.go.kr/map2/> (검색일: 2024.6.10.)

- 대지 내 보행공간의 개방 여부에 대한 관리 및 제재수단 부족
 - 건축법 및 국토계획법 등 근거법령에 따라 인허가 과정에서 조성 위치, 면적 등이 확정되고, 준공 이후에도 공공이 사용할 수 있도록 항상 개방해야 함
 - 준공 이후에는 각 시설의 소유 및 관리주체가 자율적으로 관리하므로, 무단전용하거나 외부인 출입을 차단, 제한하는 경우에도 마땅한 제재 수단이 없음

용적률 인센티브 받고 준공 직후 ‘출입금지’... 제재 규정마저 없다(23.11.21 서울신문)

‘공공보행통로’ 개방 왜 안 될까

설치 근거만 있고 처벌 조항 전무, 지자체 ‘위반건축물’ 시정명령만

담장·철문 1~1.5m면 법망도 피해, “철거 때까지 이행강제금 부과해야”

서울시, 3월 제도 일부 개선했지만, 강남권 반대 여론 커 안착 불투명

아파트 단지 사이로 난 공공보행통로는 원칙적으로 입주민뿐 아니라 일반 시민에게도 24시간 개방해야 한다. 하지만 단지를 설계할 때 이런 조건을 내걸고 용적률을 높인 뒤 준공 직후 입주민 민원 등을 이유로 길을 막는 이른바 ‘먹튀’를 해도 현재로서는 직접적으로 제재할 방법은 없다. 20일 국토교통부에 따르면 공공보행통로는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법)의 훈령인 지구단위계획 수립 지침에 따라 설치된다. 해당 법에는 설치에 대한 근거는 있지만 이를 막는 행위에 대한 처벌 조항은 없다. 서울시처럼 지방자치단체가 이 길을 설치하면 용적률 인센티브를 주는 경우도 길을 막았을 때 처벌하거나 인센티브를 회수할 방법은 없다.

(중략) 게다가 길을 막는 담장이나 철문의 높이가 1~1.5m면 법망을 피해 갈 수도 있다. 건축법은 담장이나 철문 등 위반건축물에 대해 이행강제금을 부과할 수 있는 유일한 규정이다. 하지만 2m 미만의 담장은 건축법에서 명시한 ‘위반건축물’에 포함되지 않는다. 한 지자체 관계자는 “현재로서는 공공보행통로를 막아도 제재할 방법이 없다고 봐야 한다”고 전했다. 김지엽 성균관대 건축학과 교수는 “철문이나 담장 등을 철거할 때까지 계속해서 부과할 수 있는 이행강제금을 적용할 수 있어야 한다”고 말했다.

출처: 김중래손지연 (2023). 용적률 인센티브 받고 준공 직후 ‘출입금지’... 제재 규정마저 없다. 서울신문. 11월 21일 기사. <https://www.seoul.co.kr/news/society/2023/11/21/20231121006006> (검색일: 2024.6.12.)

- 보행안전법 제정 과정에서 ‘보행장애물 설치 금지 등 행위제한과 시정조치’ 방안이 논의되었으나 미반영된 바 있는데⁵¹⁾, ‘보행자길 내 무단적치물’ 전반에 대한 규제는 규제 대상이 지나치게 광범위하고 위반 행위의 기준이나 책임 소재가 불분명하다는 문제가 있음
- 그러나 적법한 계획 절차에 따라 조성되고 개방의 의무가 있는 공적공간의 시설관리자는 이를 불특정 다수의 보행자가 접근, 이용할 수 있는 상태로 항상 유지, 관리할 책임이 있으므로, 교통안전법에서 요구하는 단지 내 도로의 교통안전시설과 실태점검과 유사한 수준에서, 관리점검이나 위반 시 시정조치 도입 방안을 검토해볼 수 있음

51) 본 보고서 p.21 [표 2-1] 참고

□ 통학로

- 어린이보호구역 지정 현황⁵²⁾
 - 교통사고의 위험으로부터 어린이를 보호할 필요가 있는 경우, 초등학교 등 대
상시설 주변 도로 중 일정 구간에 대해 시장등 자치단체의 장이 어린이보호구
역으로 지정할 수 있음(도로교통법 제12조)
 - 2011년 어린이보호구역 지정관리권이 경찰에서 지방자치단체로 이양되었으
며, 대상시설의 장이 지자체에 요청하여 지정할 수 있으며, 보호구역 내에 적용
되는 통행의 금지, 제한, 주정차 금지, 속도제한 등의 조치는 경찰에서 담당
 - 어린이보호구역의 지정현황은 국가승인통계로서 경찰청(교통기획과)에서 매
년 정기적으로 집계, 공표하고 있으며, 2021년에는 지정대상 19,858개소 중
에서 16,759개소가 지정되어, 지정비율이 84.4%에 이르는 것으로 집계됨

[표 3-30] 어린이보호구역 지정현황

구분	연도					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
전체	16,765	16,912	16,896	16,759	16,641	16,490
초등학교	6,146	6,191	6,229	6,261	6,274	6,295
유치원	7,315	7,330	7,184	6,988	6,895	6,830
특수학교	160	163	164	169	176	176
어린이집	3,108	3,181	3,220	3,233	3,176	3,065
학원	29	32	80	87	92	94



출처: 통계청 e-나라지표, 어린이보호구역 지정현황 (경찰청 제공 자료), https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1616 (검색일: 2024.09.27.)

52) 통계청 e-나라지표, 어린이보호구역 지정현황(경찰청 제공), https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1616 (검색일: 2024.09.27)

- 어린이보호구역 외 통학로 현황은 별도로 집계, 관리되지 않음
 - 어린이보호구역은 초등학교, 유치원, 특수학교, 어린이집, 학원 등 대상시설 주변 도로 중 일부 구간을 지정하므로 중고등학교 통학로나 도로 외 보행로는 제외됨
 - 통학로는 특정 시설이나 공간이 아니라 통학 목적의 보행에 이용되는 경로 및 공간을 지칭하는 표현이므로, 원칙적으로 학구도 배치에 따른 통학구역 내에 있는 모든 보행공간이 통학로의 용도로 활용될 수 있음
 - 학생 개인의 관점에서 '통학로'에는 주거지에서 학교까지(등교길), 학교에서 방과후 목적지를 거쳐 다시 주거지로 돌아오는(하교길) 일련의 이동경로가 모두 포함될 수 있으며, 이는 아동마다 다르고 등-하교 시간에 대칭이 아니며, 요일 및 시간대별로 달라질 수 있음
 - 어린이보호구역은 도로를 대상으로 지정되는 반면, 실제 통학로 상에는 도로 외에도 다양한 공간이 포함되기 때문에, 현장 특성에 따라 보호구역 지정만으로 통학로 안전을 확보하기에 충분하지 않음
 - '교육환경평가' 제도를 통해 ① 학교 신설 시 입지와 통학구역, 통학거리와 경로의 적정성 검토, ② 학교 주변에 시행되는 개발사업 등이 통학로 안전을 비롯한 학교 주변 환경에 미치는 다른 영향을 사전에 검토하여 개선하고 있음⁵³⁾
- 안전한 통학로 조성을 위한 제도적 수단 필요
 - 어린이 관련 사고는 절대적인 사고 건수가 많지는 않으나 관련 기사나 민원 등에서 중요하게 다루어지고 있으며, 안전한 통학로 조성을 위해 어린이보호구역 등 여러 대책을 강구하고 있으나 여전히 보행여건이 미흡한 구간 많음
 - 다른 보행자길과 구분되는 통학로의 특수성은 ① 학교시설을 중심으로 접근범위와 경로 설정의 기준이 명확하고, ② 등하교 시간에 대부분의 보행량이 집중되며 ③ 이동주체나 시간대별 통행의 정형화된 패턴이 반복되어 안정적인 예측과 대응이 가능하다는 점
 - 특히 보호구역 경계 밖 도로나 도로가 아닌 공간을 포함하는 '통학로'에 대한 갈등과 분쟁이 지속 발생하고 있으며, 관련 조례를 제정하는 사례가 많아지고 있어 이에 대한 제도적 수단의 필요성을 시사함

53) 한국교육환경보호원 전문가 자문 내용(2024.10.4.)

초등학교 정문 앞 통학로, 어린이 안전 최우선 대책 마련

- 고양 덕이초 정문 앞 통학로, 승하차구역·횡단보도 신호기 설치 등 시설 개선
도시계획도로로 개설 후 어린이 보호구역 지정기로 합의

□ “고양 덕이초등학교(이하 덕이초교) 주변 도로가 보도와 차도로 분리되지 않고 어린이 보호구역으로 지정되지 않아 자녀들의 등하굣길이 위험하다.”라는 학부모들의 고충민원이 국민권익위원회(위원장 김홍일, 이하 국민권익위)의 조정으로 해결됐다.

국민권익위원회는 24일 오후 경기도 고양시 일산서구청에서 덕이초교 학부모 대표, 고양시 교통국장, 고양교육지원청교육장, 국방부경기북부시설단장이 참석한 가운데 김태규 부위원장 주관으로 현장조정회의를 개최하고 최종 합의를 이끌어냈다.

□ 덕이초교 정문 앞 도로는 대부분 국방부 관리의 국유지로 예비군훈련장 정문과 연결된다. 주변에 택배회사, 자동차 관련 시설 등이 위치하고 있으며, 법령 등에 근거해 정식으로 개설한 도로는 아니다. 이렇다 보니 통학로인데도 보도와 차도가 구분되지 않는 등 안전시설이 미비하고, 특히 예비군 훈련장의 입소일 때는 차량통행이 많아져 교통사고가 발생할 위험이 컸다. 이에 덕이초교는 2020년 고양시에 어린이보호구역으로 지정해 달라고 요청했다.

당시 고양시와 국방부 경기북부시설단이 협의했지만 도로 지정과 관련한 국유지 매입 문제가 해결되지 않아 결국 어린이보호구역으로 지정되지 못했다. (후략)

출처: 국민권익위원회 보도자료 (2023.11.24.)

- 통학로 안전과 관련하여 ① 현행 어린이보호구역에 적용되는 교통 규제와 시설 관련 사항 외에, ② 도로 외 공간(학교 부지 등)을 활용한 보행공간 확보 방안, ③ 안전통학로가 경유하는 시설의 개방과 통행권에 관한 협의, ④ 통학로 상 위험요인에 대한 정기점검과 개선, ⑤ 통학로 안전지도 인력 운영과 시차제 통행 제한 등을 포함하는 지속적인 관리운영 방안 등에 중점 논의 필요
- 현실적으로 모든 통학로를 보행안전법의 관리대상에 포함하기는 어려우며, 보행자전용길의 지정 및 조성 절차와 관련 자치조례의 사례를 참조하여, 학교별로 다수의 학생들이 주로 이용하는 구간이나 보차상충 위험구간 등을 별도의 ‘지정’ 절차를 거쳐 관리하는 방안 검토

□ 걷는 길

- 걷는 길 관련 표준데이터 현황
 - 공공데이터포털(www.data.go.kr)의 '전국길관광정보표준데이터'에서 길 명칭과 특성 소개, 길이와 소요시간, 시종점과 경로, 관리기관 등의 정보 제공⁵⁴⁾
 - 데이터 제공범위와 대상은 '지방자치단체의 조례 등에 따라 관람객 유치 등을 목적으로 조성 또는 관리하는 각종 길 정보'로서 '둘레길, 동네골목길, 유적탐방길, 숲길 등'을 포함하며, 2024월 9월 기준 총 1,329건의 길 정보 등록

[표 3-31] 전국길관광정보표준데이터 예시

길명	길소개	총길이(km) 소요시간(분)		경로정보	관리기관명
장수산길	자연과 인간의 어우러짐을 통해 삶의 활력소를 주는 걷기 좋은 숲길	1.3	30	인천나비공원 →장수산정상 →장수산헬기장→청천물놀이장→ 나비공원	인천광역시 부평구청
팔공산 둘레길 16구간	팔공산을 따라 걷는 둘레길로 능성재~갯바위 만남의 광장	3.3	70	능성재-예비군훈련장-양방마을- 소나무숲길-갯바위 만남의 광장	대구광역시 동구청
동작충효길 6코스 동작 마루길	우애를 돈독하게 다지는 공간	4.8	80	신대방삼거리역-빙수골마을공원- 갑을명가아파트-국사봉정상-상도 근린공원관리사무소-봉헌배수지- 살피재(봉천고개)-송실대입구역- 현충원상도출입문	서울특별시 동작구
동작충효길 7코스 까치산길	생태 감성을 체험할 수 있는 공간	3.6	60	백운고개생태다리-상도중학교-까 치산차없는거리-까치산공원관리 사무소-솔밭로생태다리-삼익그 린뷰아파트-사당역	서울특별시 동작구
...					

출처: 공공데이터포털, 전국길관광정보표준데이터, <https://www.data.go.kr/data/15028202/standard.do>(검색일: 2024.09.21.)

- ① 보행안전법에 의해 지정되는 '보행자전용길'과, ② 타 법령이나 정책에 따라 지정, 조성된 경우, ③ 특별한 지정이나 조성 행위 없이 일반 등산로, 산책로로 이용되는 경우를 모두 보행안전법에서 동등하게 관리할 필요는 없으며, ①은 지정, 조성 및 관리 규정을 직접 관할하지만, ②는 조성 및 연계 현황 정보만 파악, ③은 대상 범위가 불명확하므로 체계적인 조사, 관리가 불가능함

54) 공공데이터포털, 전국길관광정보표준데이터, 표준데이터 기본정보 - 제공범위(대상) <https://www.data.go.kr/data/15017321/standard.do> (검색일:2024.10.2.)

- 전국 숲길 관련 정보
 - 산림휴양통합플랫폼(숲나들e, foresttrip.go.kr)에서 둘레길, 트레일, 탐방로, 걷기 좋은 명품숲길 50선, 100대 명산, 등산로 관련 안내 정보 제공[그림 3-7]



[그림 3-7] 숲길 관련 정보

출처: 산림휴양통합플랫폼 숲나들e - 숲길정보, <https://www.foresttrip.go.kr/frtrMain.do> (검색일 : 2024.10.10.); 한국등산트레킹지원센터 숲길 운영·관리 현황, https://komount.or.kr/html/index.do?html=forest_way (검색일 : 2024.10.10.)

- 치악산 둘레길과 원주급이길을 관리하는 사단법인 한국걷기협회에서 코스 소개와 이용수칙 안내, 프로그램 운영 및 홍보자료 등의 세부 정보를 제공하고 있으며, 다른 걷기여행길 정보와 연계되는 링크 제공[그림 3-8]



[그림 3-8] 걷기여행길 관련 정보

출처: 치악산둘레길 홈페이지, <http://www.chiaktail.kr/course/> (검색일 : 2024.10.10.); 사단법인 한국걷기협회 홈페이지, <https://kwta.kr/path> (검색일 : 2024.10.10.)

- 보행자길 조성 이후 관리운영 근거와 수단 부재
 - 올레길, 둘레길 등을 비롯한 보행 활성화 목적의 ‘걷는 길’이 관련 제도적 근거가 미흡한 상태로 무분별하게 조성됨에 따라 관리주체나 예산 미확보, 안전관리 부실 문제 지적
 - 관련 제도 정비와 통합관리 운영체계 구축, 관리계획 수립 의무화 방안 등이 논의되고 있으나, 조성과 운영 과정에서 다양한 시설 유형과 주체를 아우르는 협의나 조율 수단 부재

찾길에 말뚝 박고 걷는길 둔갑, 안전사고는 이용자 몫으로(2016.10.5. 녹색연합)

2008년~2012년 조성된 길만 전국에 약 400여곳 이용자 없어 폐허

관리 예산과 관리자 없는 ‘코리아둘레길’은 혈세 낭비

(중략) 지난 정부에서는 걷는길 열풍을 타고 정부 주도의 길을 조성했다. 공모를 진행해 국비와 지방비를 (5:5)로 투자하는 방식이었다. 물론, 조성 이후에 어떻게, 누가 길을 관리할지는 쟁개쳐두고 조성하기에만 급했다. 그 결과 단 2008년~2012년 단 몇 년 사이에 전국에 건설된 길은 약 400개소에 달했다. 과도한 테크길로 고작 1km를 조성하는데 10억이 들어간 곳도 허다했다. 보행자 길이에 없는 국도 옆 갓길에 말뚝을 박아 도보길로 분리하기도 했다. 수백 억 원의 예산을 들여 아무도 찾지 않는 길을 조성한 것이다. 이용자가 없는 길, 관리자가 없는 길은 잡초가 무성해 걸을 수 없거나 아예 길이 유실된 채로 방치되어 있었다. 걷는길 조성의 생색은 정부가 내고, 조성 이후 관리 책임을 지자체에 떠넘겼기 때문이다. 예산이 없는 지자체가 이용자도 없는 길 관리를 위해 사람과 인력을 투자할 리 없을뿐더러, 걷는 길을 통합 관리할 수 있는 근거법이 없어, 민원이 발생하면 여기저기 산발적으로 해결하기에 급급할 뿐이다.

4500km 코리아둘레길, 2년만에 조성? 대부분 차도 옆 아스팔트

현재 평화누리길의 경기도 구간인 파주~연천 12코스가 조성되어 있는 상태다. 농로나 산으로 길을 연결할 수 없는 곳은 아스팔트 옆에 좁은 자전거길을 내고, 거기에 도보길을 중복시켰다. 아예 차도 옆을 지난 곳도 있다. (중략) 결국 길을 조성하지 않고 ‘연결’만 하겠다는 것은 거짓말이거나 차와 자전거, 사람이 뒤엉키는 길을 만들어 걸으라는 거다.

관리계획 없는 길, 조성될 수 없도록 해야

전국에는 이미 1만 7천km가 넘는 길이 조성되어 있다. 이 중에 버려진 길이 허다하다. 국민 혈세가 고스란히 버려진 것이다. 이제 더 이상 앉아서 지도에 줄을 긋는 방식으로 길을 구상해서는 안된다. 길이 유지되기 위해서는 지속적인 관리 필요하다. (중략) 지자체에서는 제초작업, 도로와 이정표 보수 등 담당 부서가 달라 모두 흩어져 있을 뿐만 아니라, 전담 관리자가 없기 때문에 길이 어떤 상태인지조차 알 수 없다. (중략) 관리예산과 주체가 분명하지 않은 길은 애초부터 만들 수 없도록 해야 한다. 관련법을 정비하고 전국에 애물단지가 되어 방치된 길에 대한 대책을 먼저 내 놓아야 한다. 정부가 주장하듯이 정말로 민간 주도형으로, 사람들이 걷는길, 지역을 살리는 길을 만들 거라면, ‘연제’가 지라는 기한을 둘 이유가 없다. 조금씩 운영해 나가면서, 이용자들의 민원을 듣고, 해소하며 연결해 나가도 늦지 않는다. 2018년까지 4500km를 동시 다발로 이룰 이유는 어디에도 없다.

출처: 녹색연합 홈페이지, <https://www.greenkorea.org/activity/peace-and-ecology/dmz/55520/> (검색일: 2024.7.10.)

올레길·둘레길·자락길 600개...앞다퉂 만들더니 안전성 '구멍'(2016.10.16. 연합뉴스)

전국 602개 1만7천km 달해...여유로운 단풍 감상에 최적
급조·부실 관리로 치안·환경 허술..."보호 시스템 구축해야"

제주 올레길과 지리산 둘레길의 성공으로 걷기 여행이 크게 유행하자 정부와 각 지방자치단체는 앞다퉂 수많은 걷기 여행길을 만들어냈다. 본격적인 단풍철로 접어들면서 인파를 피해 고즈넉한 분위기과 단풍을 함께 즐기려고 걷기 여행길을 찾는 경우가 많지만, 길 관리가 제대로 안 돼 자칫 낭패를 볼 수 있어 주의가 필요하다.

(중략) 지자체뿐 아니라 문체부, 환경부, 산림청, 국토해양부, 행정자치부, 해양수산부 등 6개 중앙부처도 걷기 여행길 구성에 관여하고 있다. 대자연을 마음껏 즐기며 걷기 여행을 하라는 취지로 조성한 길이지만, 제대로 관리가 되지 않는 곳이 많아 여러 문제점을 드러낸다. 무엇보다 여행자의 안전이 가장 큰 문제다.

(중략) 강력사건이 발생하면 경찰과 지자체, 정부는 대책을 쏟아내지만 그때뿐이다. 체계적이고 심층적인 분석에서 나온 대책이 아니다 보니 실효성이 떨어지고 임시방편인 경우가 대부분이다. 폐쇄회로(CC)TV 설치, 순찰 인력 배치 등이 추진됐지만 예산, 인력 문제로 중단되거나 일쑤고 아예 시도조차 못 한 곳도 많다. 이렇다 보니 범죄 피해 위- 힘뿐 아니라 갑작스러운 부상이나 건강 이상 시에도 속수무책이다. 휴대전화 통화가 가능한 지역이라 해도 제대로 된 안내표지가 없어 구조대에 정확한 위치를 알려줄 수 없어 발만 동동 구르는 경우도 있다.

(중략) 걷기 여행길은 관리뿐 아니라 조성 과정에서도 적지 않은 문제를 안고 있다. 한국관광개발연구원은 걷기 여행길의 문제점과 개선책 연구 보고서에서 부처별, 지자체별로 제각각인 조성 원칙에 따른 노선 중복, 환경 훼손, 보행자 안전 침해, 범죄 우려 등 문제를 지적하고 통합 관리와 운영의 필요성을 제안했다.

출처: 공병설, (2016). 올레길·둘레길·자락길 600개...앞다퉂 만들더니 안전성 '구멍'. 연합뉴스, 10월 16일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20161014183300064> (검색일: 2024.6.12.)

• 걷는 길 조성 및 관리수단으로서 보행자전용길

- 보행안전법 제정 당시 탐방로, 둘레길 등 '걷는 길'에 대한 지정 및 관리 근거를 마련한다는 의도가 있었으나, 현행 '보행자전용길' 관련 조항은 걷는 길 조성 과 운영의 수단으로 활용되지 못하고 있음
- 서울특별시의 보행자전용길 지정 고시는 서울로7017(제2017-119호)과 안산 자락둘레길(제2018-204호) 단 2개소⁵⁵⁾에 불과하며, 후자는 둘레길 자체의 조성 목적이 아닌, 도로가 아닌 곳에서 '산악자전거 통행 제한'에 대한 법적 근거를 마련하기 위해 지정됨
- 보행자전용길의 안전하고 쾌적한 이용을 위해 차마의 통행 제한 외에도 특정 행위를 금지하거나 과태료를 부과하는 등 이용 및 관리수칙을 제정할 필요성이 제기되나, 상위 법령으로서 보행안전법에는 이에 대한 근거 부재

55) 서울특별시 홈페이지, 서울시보 검색결과. <https://event.seoul.go.kr/seoulsibo/list.do> (검색일: 2024.9.21.)

단풍철 산 곳곳서 산악자전거-등산객 마찰... "차라리 전용로를" (2018.10.1. 연합뉴스)

모두 산 즐기면서도 서로 적대시...등산로서 충돌 땀 위험천만

"자전거 부딪힐까 조마조마" vs "죄인도 아닌데...자전거 이용도 보장해야"

(중략) 단풍철을 맞아 산을 찾는 행락객이 많아지는 가을이면 이처럼 등산객과 산악자전거를 타는 사람들 사이에서 신경전이 벌어지곤 한다. 양측 모두 스트레스를 해소하겠다는 마음으로 산에 왔지만, 서로서 불편해하며 외려 스트레스만 받고 돌아가기도 한다.

국립공원은 자전거 출입을 제한하고 있지만, 도립공원은 지방자치단체 제량에 따라 자전거 출입 여부를 정하고 여타 공원에는 관련 규정이 없다. 그러다 보니 등산객도, 자전거 이용객도 불만인 상황이 끊이질 않고 있다.

과거 광교산뿐만 아니라 서울 서초구 우면산에 법적 근거 없이 자전거 출입을 금지한다는 내용의 현수막이 걸렸다가 자전거를 타는 사람들의 항의가 빗발쳐 이를 거둬가는 일도 벌어졌다. 비단 산에서만 보행자와 자전거 이용자의 갈등이 있는 것은 아니다. 서울 서대문구 안산을 둘러볼 수 있는 자락길은 길이 완만해서 자전거를 타는 사람들 사이에서 인기를 끌었는데, 자전거 때문에 불편하다는 민원이 잇달아 결국 보행자전용길로 지정됐다. (후략)

출처: 현혜란. (2018). 단풍철 산 곳곳서 산악자전거-등산객 마찰... "차라리 전용로를". 연합뉴스, 10월 1일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180930052100004?input=1195m>. (검색일: 2024.9.21.)

광장도 공원도 아닌 '서울로 7017'...위반행위 제재수단 없어(2017.6.14.)

서울시가 서울역 고가 보행길 '서울로 7017'에서 목줄 없는 반려견을 데리고 다니거나, 전동휠을 타고 다니는 행위 등을 금지하는 방안을 추진 중이다. 하지만 한강공원 등지와 달리 위반 행위에 대해 과태료를 부과하지 못하고 '제도'에 그쳐 단속의 실효성이 우려된다는 지적이 나온다. 14일 서울시의회에 계류 중인 '서울특별시 서울로 7017 이용 및 관리에 관한 조례안'에 따르면 서울로 7017에서는 ▲도로나 철도로 물건을 던지는 행위 ▲음주·흡연 ▲노숙·구걸 등 통행 방해 ▲쓰레기 무단투기·불장난·취사 ▲심한 소음·악취를 내게 하는 행위 ▲나무를 죽게 하는 것 등은 금지된다. (중략) 문제는 이처럼 규제 대상 행동은 많은데 정작 실효성을 담보할 제재 수단이 사실상 없다는 점이다. 조례안은 "시장은 금지 행위에 대해 '행정지도'를 할 수 있다"고만 규정했을 뿐 과태료나 다른 제재 수단을 전혀 언급하지 않았다. 여기에서 행정지도란 제도를 가리킨다.

서울로 7017에는 외주 용역업체 소속 안전요원이 한 번에 10~11명씩 3교대로 돌아가면서 근무한다. 하루 수만~십수만 명이 찾는 서울로 7017의 질서유지와 안전이 별다른 제재 수단도 없는 안전요원들의 손에 맡겨진 것이다. 관련 조례에 따라 한강공원에서 반려견의 목줄을 풀어놓거나, 서울 시내 시장이 지정한 공원에서 술에 취해 소란을 피우면 과태료를 내야 하는 것과는 대비된다. 이 같은 '숨방망이 제재' 원인은 서울로 7017의 애매한 성격 때문이다.

광화문광장 같은 '광장'도 아니고, 반포·뚝섬·여의도 같은 '한강공원'도 아닌 보행 전용길이라는 새로운 시도인 탓에 조례를 적용할 상위 법률이 없는 것이다. 시 관계자는 "서울로 7017은 보행자 전용길이라 딱 맞게 적용할 제재 규정이 없다"며 "조례안을 만드는 과정에서 과태료 부과는 불가능하다는 결론을 얻었다"고 말했다. (후략)

출처: 이태수. (2017). 광장도 공원도 아닌 '서울로 7017'...위반행위 제재수단 없어. 연합뉴스, 6월 14일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170613154900004?input=1195m> (검색일: 2024.9.21.)

3) 유형별 공동사항과 연계 검토

□ 가상환경 조합을 통한 보행자길 연속성과 쟁점 검토



[그림 3-9] 가상의 보행환경 배치도

출처: 연구진 작성

- 유형별 보행자길과 보행유발시설을 포함하는 가상의 보행환경 이미지를 활용
 - 여러 문헌과 유형별 현황 자료를 통해 제기된 문제점들은, 실제 보행환경에서 여러 보행자길 유형에서 공통으로, 또는 동일 구간 및 경로 상에서 동시다발적, 연쇄적으로 발생할 수 있음
 - 보행자길 유형별 공간적, 행태적 특성과 고려사항을 반영하고, 유형간 공통 및 연계에 해당하는 다양한 경우의 수를 다각적으로 검토하기 위해 가상의 보행환경을 구축하고, 세부 이미지별로 인접한 공간 및 시설에서 일어나는 상황들을 서로 연결, 중첩되도록 표현하였음
 - 가상환경의 구축 범위는 전면의 대로와 배후의 여러 이면도로를 포함하는 일

단의 구역으로 지정하였음

- 보행자길의 세부유형들이 독자적인 시설로 존재하는 것이 아니라, 연속적인 보행환경 및 네트워크의 구성요소로서 인접한 다른 공간 및 시설 요소들과 복합적으로 연결되어 있음을 고려함
- 구역 내에 입지하는 주요 보행유발시설로서 학교, 공원, 대중교통 접점(버스정류장과 지하철 출입구), 아파트단지, 저층형으로 구성된 주거시설과 근린생활시설, 상업시설 등을 배치하여, 시설유형별로 보행공간의 다양한 특성과 연결 및 조합 특성을 표현하였음
- 유형별 구성 요소의 배치
 - 주요 보행유발 목적지의 분포, 보행자길 유형, 가로환경과 가로시설물, 가로변 시설 용도, 입면 등의 요소를 조화롭게 배치

[표 3-32] 보행자길의 유형별 시각화 요소와 고려사항

구분	유형	공간 및 시설 특성	이용 및 행태 특성
도로	분리 보차분리도로 ○	보도 단절 유효폭 침해	과밀과 혼잡 다른이용자와 상충
	분리 불안전분리도로 △	편측 설치 유효폭 미달 및 단차 없는 보도	-
	분리 보차미분리도로 X	가로변 시설, 용도와 밀접 인접 필지와 경계	보차상충과 노상주차
도로 외 보행자길	단지 내 도로	출입구와 담장 외부 도로와 연계	전용공간 내 차마 통행
	대지 내 공지 (공공보행통로)	연결	담장, 적치물 등 이용제한
	공원 내 보행로		자전거 등 통행
	보행자용 구조물 (대중교통 연계)	대중교통 연계시설	국지적 혼잡
복합형 보행자길	통학로 대중교통/공원 접근로	다양한 유형 경유	유형간 접점, 편차 통행권 확보 고려

출처: 연구진 작성

- 대로 상에는 보도와 횡단보도, 이면도로 접속부와 차량진출입시설 등을 표현, 이면도로는 구간별로 불완전한 보차분리(편측, 유효폭 미달, 무단차 등)나 미설치에 해당하는 다양한 상황을 표현
- 전면에 설정한 '대로' 구간의 보행자길은 보도와 횡단보도로 구성되며, 보행자들의 주요 목적지에 해당하는 시설로 버스정류장, 지하철 출입구, 보도를 향해 열려 있는 건축물 저층부 상업시설 등을 배치
- 대로 구간은 기본적으로 유효폭 이상의 보도가 구비되어 있는 상황을 전제로, 보도의 부분적인 단절, 협착이 일어나는 지점, 횡단보도 경계부나 이면도로 진입부의 접점, 보도를 가로지르는 차량진출입시설, 기타 턱나출이나 길말뚝, 가로수 및 가로시설물 등을 표현
- 이면도로 구간은 보도 설치 여부에 따라, 편측, 유효폭 미달, 무단차 보도 등이 부분적으로 설치된 구간과, 보도가 아예 없는 보차혼용구간으로 구분, 일부 구간에는 필지 내 전면 공지에 조성된 보도 등을 포함하도록 배치
- 도로 외에 조성되는 보행자길 중에서 아파트 단지 내 보행로, 공원 내 보행로, 대중교통 시설 내 보행로(출입구의 접점 부분만), 전면공지와 공공보행통로 등이 연속되는 접점 검토 필요
- 복합형 보행자길의 분포와 특성을 살피기 위해 보행목적별 보행경로 검토 : 구역 내 8개의 가상의 출발지점 설정, 3개 목적지(학교, 공원, 지하철역 출입구)로 이르는 경로를 중첩하여 표현

Aerial view of a city street with modern white buildings. Callouts A1 through A4 point to specific urban features: A1 points to a bus stop, A2 to a building entrance, A3 to a pedestrian crossing, and A4 to a street corner. The scene includes a bus, cars, and pedestrians.



보도 단절



유효폭 침해



과밀과
혼잡



다른 이용자와
상충

[그림 3-10] 유형1 - 보차분리도로 특성

출처: 연구진 작성

□ 유형 2 - 불완전분리도로

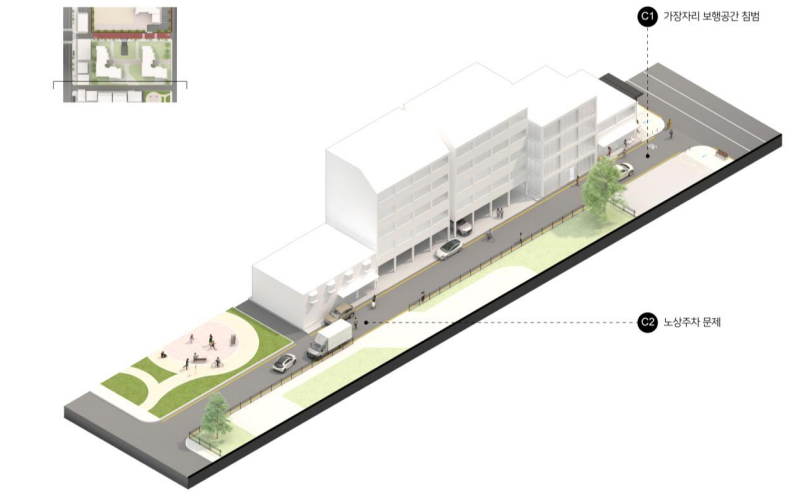


편측 설치 구간

유효폭 미달 및 단차 없는 보도

[그림 3-11] 유형 2- 불완전분리도로 특성
출처: 연구진 작성

□ 유형 3 - 보차미분리도로



가로변 시설,
용도와 밀접



인접 필지와 경계



보차상충과
노상주차

[그림 3-12] 유형 3 - 보차미분리구간 특성
출처: 연구진 작성

□ 유형 4 - 도로 외 보행자길





단지 내 도로



대지 내 공지
(공공보행통로)



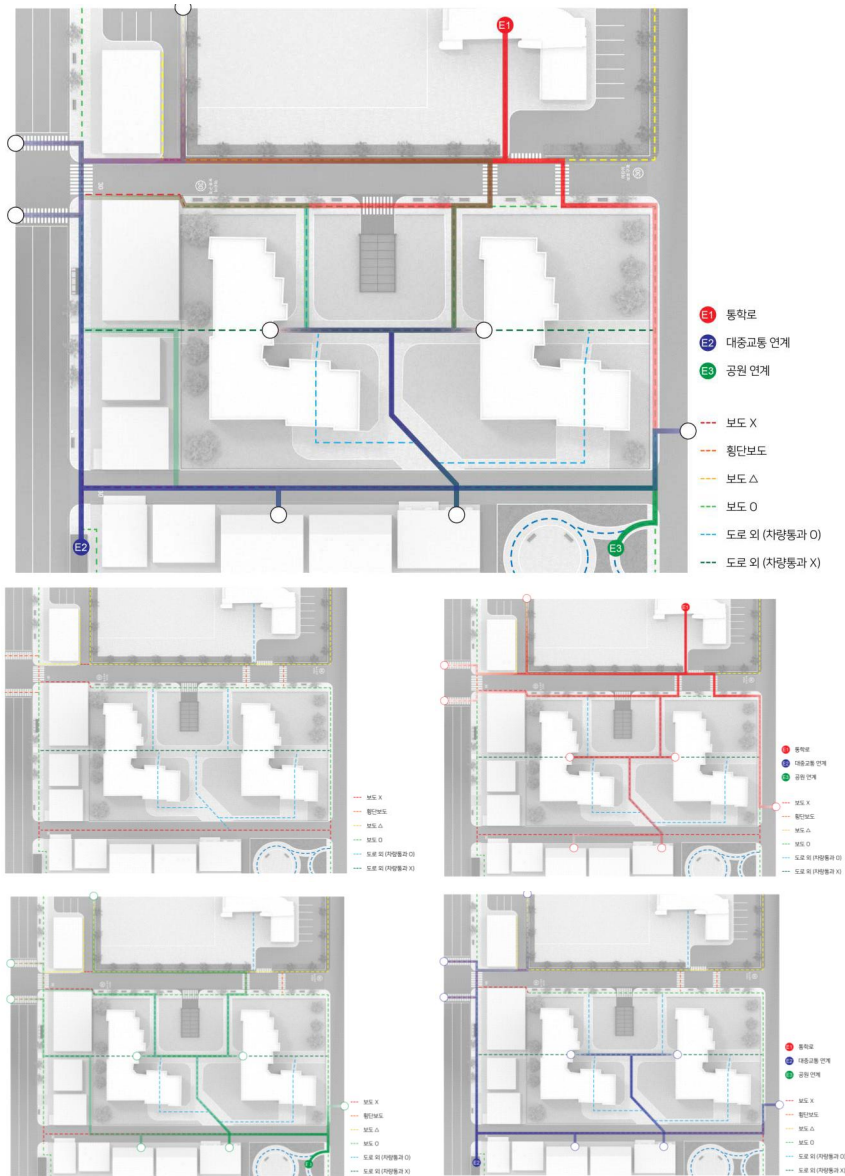
공원 내 보행로



보행자용 구조물
(대중교통연계)

[그림 3-13] 유형 4 - 도로 외 보행자길 특성
출처: 연구진 작성

□ 유형 5 - 복합형 보행자길



[그림 3-14] 유형5: 복합형

출처: 연구진 작성

□ 유형간 공통 및 연계의 쟁점

- 제한된 도로공간에서 보행공간 확보의 우선순위
 - 보도 미설치 또는 유효폭 미확보 구간이 많은 1차적인 이유는 도로공간이 협소하기 때문이지만, 상대적으로 도로의 전체 폭원에 여유가 있는 경우에도 교통용량 및 수요에 따라 산정된 차도와 보도의 최소 폭 외에 불필요한 여유 공간을 차도에 배정하는 경향이 있으며, 이는 절대적인 공간 부족보다 도로 단면의 공간을 배분하는 우선순위에 변화가 필요한 문제로 볼 수 있음
 - 단위 차로의 폭원은 최소 3.0m, 도시부 도로(50km/h 제한)에서는 2.75m까지 줄일 수 있으나 실제로는 3.2~3.5m 이상으로 구획하는 경우가 많고, 버스 등 대형차량 통행과 우회전/주정차/진출입차량을 고려하여 최외곽차로에 추가적인 여유폭원을 두거나, 차로 중앙에 중앙분리대나 안전지대, 교차로 주변에 좌회전이나 우회전 전용차로 등을 두는 경우에도 추가 공간이 소요됨
 - 적정 차로 폭 이외의 유희공간은 운전미숙이나 부주의에 따른 차로 이탈이나 시설물 충돌 가능성을 낮추고 차간 여유거리 확보에 용이하다는 이점은 있지만, 도로용량이나 성능 개선에 직접 기여하지 않음. 또한 이로 인해 과속과 부주의, 무단 주정차, 무리한 끼어들기 등 부적절한 운전 행태를 용인할 우려가 있으며, 보행자 입장에서 보행 및 대기공간이 줄어들고 횡단거리가 늘어남
 - 반면 보도가 없고 길가장자리구역 경계선 바깥쪽에 충분한 길어깨나 완충공간을 확보하지 못한 경우에도 무리하게 중앙선과 차로를 구획하고 노상주차를 허용하는 경우를 흔히 볼 수 있음
 - 도로 다이어트 등 일부 사업 단위에서 도로공간 구조를 의도적으로 개편하는 사례들이 있으나, 일반적인 도로와 교차로의 계획 및 조성 단계에서 선제적인 검토를 강화하거나, 구조 개선이 필요한 곳을 상시적으로 점검, 개선할 수 있도록 사업 근거나 기준의 보완이 필요함

제주, 차로 줄이고 인도 확 넓힌다...‘도로 다이어트’ 추진(24.6.19. 한겨레)

제주도가 시민의 보행 만족도와 보행 분담률을 높이기 위해 차로를 줄여 보행로를 넓히는 ‘도로 다이어트’를 추진한다.(중략)제주시 3곳과 서귀포시 3곳에선 ‘도로 다이어트’를 추진한다. 제주시의 경우 일도1동 중앙로 왕복 4차로를 왕복 2차로로 만들고, 나머지 2차로는 보행도로로 활용한다. 삼도1동 서사로는 왕복 4차로를 왕복 3차로로 활용하고 나머지 1차로는 보행 및 자전거도로로 활용하게 된다. 연삼로는 왕복 6차로를 4~5차로로 조정한다. 서귀포시의 경우 중앙로·동문로·서문로의 차로를 줄여 보행 및 자전거 도

로로 활용한다. 앞서 지난달에는 제주시청 앞 도로를 대상으로 도로 다이어트 시범 사업을 진행했다. 이 사업으로 동광로2길 도로는 왕복 4차로에서 왕복 2차로로 줄었고, 인도는 지금의 2~4m에서 2.5~8.8m로 넓어졌다. ...(후략)

출처: 허호준, (2024), 제주, 차도 줄이고 인도 확 넓힌다...‘도로 다이어트’ 추진, 한겨레, 6월 19일 기사, <https://www.hani.co.kr/arti/area/jeju/1145529.html> (검색일 : 2024.10.10.)

• 보도와 유사한 도로 외 보행공간의 관리기준

- 보행공간 확보를 위해 보도와 인접한 도로 외 공간을 활용하는 경우가 있으며, 특히 도로여건이 협소한 생활도로나, 보행량이 많고 혼잡한 구간, 국지적 상충 지점 등에서 도로만으로는 충분한 유효폭을 보장하기 어려울 때 전략적으로 활용할 수 있음
- 예를 들어, 건축선 후퇴부의 전면공지가 보도를 대신하거나 보도의 연장공간으로 활용되는 경우, 통학로 확보를 위해 학교 담장을 철거 또는 이전하고 학교부지 내 공간을 활용하는 경우 등이 해당

구분	유형 1	유형 2			유형 3		
예시							
도로 공간 유형	차도와 보행공간 구분 안 됨	보행공간 위치	보행공간 형태	보행공간 상태	보행공간 위치	보행공간 형태	보행공간 상태
		도로 내	보도블록	주차	도로 외	건축선 후퇴부분	주차

[그림 3-15] 생활도로에서 보행공간 운영 개선이 필요한 유형

출처: 이신해·장지은(2018), 서울시 생활도로 보행공간 확보 위한 자치구 역할 강화방안, p.v.

- 또한 공원 등 공간시설이나 단지 내 도로 등에 조성되는 보도 등 보행안전시설 물에 대해서도, 법적으로 도로는 아니지만 보차분리의 여부나 경계 형식, 횡단부 처리, 유효폭과 연속성 등이 고려되어야 함
- 이들은 보행자 입장에서는 보도와 유사한 공간이지만 공간의 소유권과 관할 법령, 관리주체가 다르기 때문에, 정책적인 관점에 따라 이를 어떻게 규정하고 집계, 관리할지 기준이 달라짐
- 예를 들어, 보도설치율이나 유효폭 확보 여부를 판단할 때, 도로공간 배분의 우선순위와 보행환경 개선에 대한 공공의 책임 있는 대응을 강조하기 위해서는, 원칙적으로 ‘도로 외 보도’는 제외하고 도로구역 안에 설치된 보도 및 보도구역 안에서의 유효폭만 고려해야 함

- 반면 보행자 관점에서 실질적인 보행환경 개선을 평가할 때에는, 해당 공간이 도로나 보도 해당 여부보다 실제 걸을 수 있는 공간을 보장하는지가 중요함
- 또한 보도와 인접 공간이 하나의 통합된 공간으로 실질적 '유효폭 확보'에 기여할 수 있도록 단차나 지장물이 없어야 하며, 재질 등의 연속성이 고려되어야 함
- 이를 고려할 때, 관리체계 차원에서 보도설치율과 유효폭 현황을 조사할 때에는 조사 및 집계기준에서 도로 외 공간 포함 여부를 명확히 구분해야 함

• 도로 외 시설에서 보행공간의 연결과 개방

- 시설 내에 조성되는 보행로의 배치나 시설물에 대해서는 시설별 기준과 재량을 따르지만, 서, 보도와 횡단보도 보차미분리도로, 보행자전용도로 등 도로 위 보행자길과 유기적으로 연결되어야 함
- 고충민원 분석에서 '완충녹지 내 보행로 설치'와 유사한 사례들이 많았는데, 아파트단지 경계에 조성되는 완충녹지는 원래 통행 목적의 시설이 아니므로 계획 기준과 절차에서 보행로 연결에 대한 고려가 미흡하고, 이로 인해 갈등과 분쟁이 발생하고 있음
- 도로 외 시설을 포함하여 보행자 통행로를 확보, 연결하기 위해서는 여러 주체와 이해관계가 얽혀 있어 협의와 조율이 필요한 문제이며, 조성 이후에도 지속될 수 있도록 관리 운영 체계와 점검 및 제재수단에 대해서도 고려가 필요함

'보행로 설치' 아파트간 갈등 대화와 타협으로 '양보' 이끌어내...(2024.5.3. 국민권익위원회)

인근 주민 반대로 덕계역 이용을 위한 보행로 설치 난항

국민권익위, 보행로 설치와 소음피해 예방 대책 마련 등 2개 아파트 상생안 도출

입주민의 이용 편의를 위해 보행로와 외부계단을 설치해 달라는 전철역 인접 2개 아파트 주민들의 집단 고충민원이 국민권익위원회의 조정으로 한 번에 해결됐다.

(중략) ㄱ아파트 입주민들은 2024년 1월 인근 전철역인 수도권 지하철 1호선 덕계역 이용 편의를 위해 완충녹지 안에 보행로를 설치해 달라고 국민권익위에 집단민원을 제기했다. 그런데, 경기도 양주시는 전철역 인근에 보행로가 이미 설치되어 있고, 신규 보행로 설치 희망 구역 주변인 ㄴ아파트 주민들이 사생활 침해, 소음 발생 등을 이유로 보행로 설치를 반대하고 있어 민원 이행이 어렵다는 입장이었다. 이러한 상황에서 ㄴ아파트 주민들도 자신들의 아파트에서 완충녹지로의 진·출입을 위한 외부계단을 설치해 달라는 집단민원을 양주시에 제기했다.

국민권익위는 2개 아파트 입주민들이 완충녹지 내에 보행로 설치와 외부계단 설치를 요구하는 집단민원을 각각 제기하자, 양주시와 여러 차례의 협의를 통해 2개 아파트 입주민들과 양주시 등 모두가 수용할 수 있는 조정안을 마련했다. 조정안에 따르면, 경기도

양주시는 완충녹지 내에 보행로를 설치하는 한편 조명등과 의자 등 주민 안전과 편의를 위한 시설물을 추가 설치하기로 했다. 또한, 보행로 등 시설물 설치로 인하여 발생할 수 있는 사생활 침해 및 소음피해 예방을 위해 완충녹지 내에 나무를 심기로 하였다. 다음으로 완충녹지와 인접한 L아파트 진·출입을 위한 외부계단을 설치하고, 완충녹지 내 보행로 등의 시설물과 아파트 진·출입을 위한 외부계단 설치 관련 예산을 확보하여 조속히 공사를 시행하기로 하였다.

출처: 국민권익위원회 보도자료 (2024.5.3.)

• 도로 외 보행자길에서 차마의 통행

- 보행자길 세부유형 중에서 보도, 길가장자리구역, 보행자전용도로와 같이 기본적으로 차마의 통행이 제한되는 공간에서도 횡단, 침범과 주차 등에 따른 보차상충이 수시적으로 발생할 수 있음
- 도로교통법이 적용되지 않는 도로 외 보행자길에서 차마 통행에 따른 문제가 지속 발생하므로, 특히 크기가 작은 이륜차, 전동킥보드, 자전거 등은 일반 차량의 진입이 물리적으로 불가능한 공간까지 침투하여 보행안전을 위협할 수 있음
- 기존의 이륜차, 자전거 외에 전동킥보드, 실외이동로봇 등 새로운 모빌리티 수단의 등장으로, 자동차가 없는 '보행전용' 공간에서 보행자와 다양한 저속, 소형 모빌리티 수단 간의 상충 양상이 더 복잡해질 것으로 예상
- 다양한 공간 유형이나 모빌리티 수단별 특성을 고려하여 차마가 보행자길을 통행하는 경우에 대한 허용범위와 세부규정을 더 세분화할 필요가 있음
- 보행안전법에서 '보행자길을 통행할 수 있는 차마의 종류'나 '보행자길에서의 차마의 통행방법', '보행자의 보호'에 대한 규정이 보완될 필요가 있음
- 또한 단지 내 도로와 같이 도로가 아닌 시설별 관리주체가 시설 특성과 필요에 따라 '차마 통행의 제한 기준' 등을 지정할 수 있도록, '운영 규정'에 대한 근거와 절차 보완 필요

• 보행공간 내 보행밀도와 국지적 혼잡

- 도로용량편람 등에서는 보행자서비스수준을 기준으로, 보행량 및 장래 보행수요를 고려하여 보도의 적정 유효폭을 확보하도록 권장하고 있으며, 이러한 원리와 기준은 보도가 아닌 다른 보행자길 유형이나, 선형이 아닌 면적인 공간에

도 공통으로 적용될 수 있음

- 그러나 보행자의 움직임은 일정한 흐름이 아니며, 보행공간 안에서 방향과 속도 차이로 인해 국지적 혼잡과 지체, 병목이 발생, 보도 위 다른 이용자나 활동, 인접한 공간이나 시설물과의 마찰과 간섭, 상충 발생
- 평균적인 폭원이나 및 침두시 통행량 기준으로 보행공간이 충분하더라도, 시설과 시간대별 보행 흐름에 따라, 학교 앞, 횡단보도 주변, 지하철역 출입구와 버스정류장 주변, 상점 등 보행유발시설의 출입구나 상점 앞 등에서 국지적, 일시적인 혼잡이 발생할 수 있음⁵⁶⁾
- 국지적 혼잡 지점에서는 보행유발원의 위치, 방향, 흐름을 바꾸거나 차도 방향으로 보행공간 확장, 시차제 차량통행제한(임시 보행자전용도로)을 통한 차도 점유 허용, 인접 대지 및 건축물 내 보행공간 활용 등의 대안 검토 필요
- 보행자길은 보행자의 기본적인 통행 외에도 다양한 행태를 수용할 수 있는 공간으로 조성되어야 하며, ① 교통약자 통행을 위한 최소유�효폭 기준부터, ② 통상적인 보행량 규모에 따른 적정 유효폭 기준, ③ 특정 시설물 주변 국지적 혼잡 해소를 위한 완충공간 확보 여부까지 순차적 고려 필요

• 유동인구 밀집과 인파관리

- 이태원 참사(2022.10.29.) 이후 활성화된 상업지역이나 다중행사 등 유동인구 밀집의 위험성에 대한 우려가 확산되며, 보행공간에서의 과밀 및 혼잡도에 대한 관리 필요성 제기

인파밀집 감지해 위험징후 알린다… 지능형 재난안전시스템 구축(23.10.12. 내손안에서울)

(중략) 시는 이태원 참사 1주기를 앞두고 ‘서울시 재난안전시스템 강화 추진전략’ 주요 과제를 점검하고, 자치구·경찰·소방 등 유관기관과 협력해 철저한 안전관리대책을 추진한다.

(중략) 이에 따라 시는 ‘서울시 재난안전시스템 강화 추진전략’의 핵심인 지능형 피플 카운팅 시스템을 도입, 이번 헬러원부터 본격 가동한다. 이 시스템은 CCTV를 통해 인파밀집을 자동으로 감지하고 위험징후를 알려주는 인파감지 시스템으로, 단위 면적당 인원수를 자동으로 측정하는 인파감지 CCTV에 분석 소프트웨어를 연결, 인파밀집이 감지되면 자치구 재난안전상황실-서울시-소방-경찰에게 상황을 전파·공유한다. 시는 자치구와 함께 서울 전역에 인파밀집이 예상되는 지역 71곳을 선정하고, 인파감지 CCTV 충

56) 남궁지희. (2024). 좁고 불편한 보도. 어떻게 바꿀 수 있을까? - 보도 유효폭 산정기준과 개선방안. 2024년 제4회 보행공정포럼 발표자료(2024.10.9.). 건축공간연구원.

909대를 연내 설치 완료할 계획이다.(후략)



인파감지(People counting CCTV) 시스템 사례



밀집정보 시민알림 전자표지판

출처: 내 손안에 서울. <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/2009275> (검색일: 2024.6.12.)

"이러다 큰 사고 날라" 저녁마다 인파로 몸살 앓는 성수역(24.7.11 연합뉴스)

퇴근길 직장인에 성수동 찾는 시민·관광객 뒤섞여...횡단보도에도 긴 줄 '핫플' 등극에 유동인구 급증했는데 역사 출입구는 4개 불과..."대책 시급"
(중략) 3번 출구는 성수동의 중심 상권인 연무장길과 연결돼 있다. 일을 마치고 귀가하려는 시민들에 더해 저녁 시간대 성수동을 찾는 시민과 관광객 인파까지 섞이면서 퇴근 무렵이면 혼잡도가 크게 증가한다. 이 때문에 최근 온라인 커뮤니티 등지에는 인파로 가득한 성수역 사진이 공유되며 자칫 대형 사고가 나는 것 아니냐는 우려가 제기됐다.
(중략) 성수동이 최근 몇년새 핫플레이스로 떠오르면서 유동인구가 급격히 늘었으나 성수역은 운영을 시작한 1980년 이후 40여년간 눈에 띄는 변화가 없어 크게 바뀐 주변 상황을 제대로 반영하지 못하고 있다는 지적이 나온다.

출처: 최원정. (2024). "이러다 큰 사고 날라" 저녁마다 인파로 몸살 앓는 성수역. 연합뉴스. 7월 11일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240711166700004?section=search> (검색일: 2024.6.12.)

- 교통안전 외 보행자의 사회적, 심리적 안전에 대해서도 종합적 고려 필요
 - 인적이 드문 등산로에서 발생한 강력범죄 사건으로 인해 보행 중 안전에 대한 사회적 불안 가중, 보행 및 야외활동 위축 우려 제기
 - 교통사고 외에 보행 중 안전을 위협하는 요인으로, 인파밀집과 범죄 외에도 화재, 지진, 집중호우와 폭우폭설 등 각종 재해 재난, 공사장 및 시설물 관련 상해 사고 등 여러 요인이 있음

"등산로 살인사건' 1년..."혼자 안 다녀요" 시민 불안 여전 (24.8.17 뉴시스)

1년 전 '신림동 등산로 성폭행 살인사건' 발생
CCTV·비상벨 확대설치하고 순찰 강화했으나
시민 불안은 계속돼..."혼자선 절대 안 다닌다"
전문가 "근본적 대책 마련·공동체 의식 강화해야"

지난해 8월17일 서울 도심에서 일어난 일명 '등산로 성폭행 살인사건'이 발생한 지 딱 1년이 흘렀다. 000은 서울 관악구 신림동의 한 산속 공원 둘레길 등산로에서 너클을 낀 주먹으로 30대 여성을 때리고 성폭행한 뒤 숨지게 했다. (중략) 당시 000이 CCTV가 없는 사각지대를 골라 범행을 저지른 것으로 조사된 만큼 경찰과 지자체는 CCTV 등을 확대 설치해 예방에 나섰다. 사건 이후 관악구청은 등산로와 공원에 전직 경찰 및 소방관 출신 순찰 요원 70명과 숲길 안전지킴이를 배치했다. 지능형 CCTV와 비상벨을 619대로 확대 설치하기도 했다. 지능형 CCTV는 인공지능으로 CCTV 영상을 분석해 범죄 발생을 실시간으로 탐지한다. 등산로 초입 20걸음 당 하나씩 설치된 가로등을 3개 지나치자 누가 봐도 새 것으로 보이는 지능형 CCTV가 보였다. 사건 이후 설치된 CCTV는 비상벨과 함께 등산로 입구를 지키고 있었으며, 카메라는 사방을 향하고 있었다. 그럼에도 시민들의 불안함은 가시지 않았다. (후략)

출처: 홍연우. (2024). '등산로 살인사건' 1년... "혼자 안 다녀요" 시민 불안 여전. 뉴시스, 8월 17일 기사. https://www.newsis.com/view/NISX20240816_0002852526(검색일: 2024.9.21.)

- CCTV는 범죄와 각종 사고를 예방적으로 관리하기 위한 대표적인 시설로, 공공데이터포털(www.data.go.kr)의 '전국CCTV 표준데이터⁵⁷⁾' 서 지자체에서 관리하는 CCTV 현황 정보를 제공하고 있음
- 위 자료에 2024년 10월 1일 등록된 서울 강서구를 기준으로, 3,663대가 설치되어 있는데 대부분 생활방범(3,150대) 목적이며, 어린이보호(301대), 교통단속(161대) 등임
- 보행안전법 제24조에 CCTV와 보안등 설치 관련 조항은 '범죄예방' 목적으로 설치 대상을 '과거 범죄가 발생하였거나 범죄 발생의 가능성이 높은 구역(동시행규칙 제9조 제1항)'으로 한정하고 있어, 인파관리, 주차단속, 교통정보수집 등 보행안전과 관련된 다른 목적으로 설치나 활용이 제한됨⁵⁸⁾
- 해당 조항의 목적은 '보행자길'에 대한 CCTV 설치근거를 마련하여 보행안전관리 사각지대를 보완하는 것으로 볼 수 있으며, 세부유형별로 관련 법령에 명시적인 근거가 없거나 대상 공간이 여러 세부유형에 걸쳐 있는 경우에 적용할 수 있는데, 설치 목적을 '범죄예방'으로만 한정하기보다는 다른 위험 요인에 대해서도 고려할 수 있도록 개정하는 방안을 검토해볼 수 있음

57) 공공데이터포털. <https://www.data.go.kr/data/15013094/standard.do>에서 제공된 링크(지방행정인허가시스템. <https://www.localdata.go.kr/lif/lifeCtacDataView.do>)를 통해 데이터 다운로드(검색일:2024.10.2.)

58) 개인정보 보호법. [시행 2024. 3. 15.] [법률 제19234호, 2023. 3. 14., 일부개정]. 제18조.

4) 소결 : 보행자길 조성 및 관리 현황과 제도개선 방향

□ 보행자길 조성 및 관리현황 종합

- 보행자길 유형별 조성 및 관리 현황과 문제점은 다음과 같음
 - 특정 유형에 해당되는 개별적인 사항과, 여러 시설 유형에 공통 적용되거나 연계 검토가 필요한 사항으로 구분하여 정리

[표 3-33] 보행자길 유형별 특성과 문제점

유형	조성 및 관리현황	문제점
보도	- 도로의 부속물로 관리 - 서울시 보도관리시스템 등 지자체별 관리체계 운영 - 보도 설치나 보행공간 확보 여부에 대한 점검 및 관리수단 미흡	- 협소한 도로 여건에 의한 낮은 보도 설치율과 불완전한 보차분리, <u>최소 유효폭 미달</u> 문제 - 보도의 물리적 경계와 차단시설 미흡, 주차와 적치물 등으로 <u>보행공간 침해</u> 문제 - 보도 내 국지적 <u>혼잡</u>과 <u>삼출</u> 문제
보차미분 리도로와 길가장자 리구역	- 도로의 일종(주로 국지도로, 소로)이나 별도의 현황 정보나 관리체계 부재 - 이면도로 보행환경 실태조사(시스템과 조사기준 개발 중)	- 중앙선, 경계선 등 교통규제시설에 따라 통행방법과 과실기준 상이 - 보차분리가 불완전하거나, 중앙선/차로 구분이 있는 구간에서 <u>보행권 보호</u> 취약
횡단시설	- 교통안전시설(안전표지)과 도로의 부속물 - 횡단보도 및 도로시설물 통계 제공 - 입체횡단시설의 경우 공간, 표지보다 구조물 특성에 가까움	- 네트워크 연결성과 보행자 횡단 편의 고려 필요 - 신호기 운영 및 단속, 턱낮춤 등 이동편의시설, 대기공간과 시인성 확보, 자전거횡단도 처리 문제 - 보도 위 차량진출입시설(횡단차로) 문제
보행자 전용도로 /우선도로	- 근거 법령에 의해 지정 및 조성 - 전국 단위 표준데이터 제공(관리대상 및 공간정보 공개 제한)	- 보행자전용길 지정 이후 통행제한 효력(위반 시 과태료 등)이 지속되나 규제정보 안내 미흡 - 구간별, 시간대별, 차종별 차마통행 제한 기준 세분화 절차와 운영수단 필요
공원 등 공간시설 내 보행로	- 도시계획시설 중 공간시설(광장, 공원, 녹지 등)은 도시계획현황통계 제공 - 향만편람(향만친수시설) 등 법령별 관리 - 보행로 등 부대시설 세부현황 미제공	- 시설 내외 보행자길의 연결성, 접근성 취약 - 공원 등 시설 내 보행자길의 차마 통행 문제 - 일반차량 제한구역에서 자전거 등과 상충 위험
보행자용 구조물	- 특정 목적에 의해 개별적으로 조성되어 현황자료 미집계 - 안전관리근거나 시설기준 미흡	- 보행흐름 단절과 교통약자 접근성 문제 - 안전시설 부실과 노후화에 따른 사고위험 - 등록, 점검, 보수 등 상시적 관리수단 부재

유형	구성 및 관리현황	문제점
단지 내 도로	- 도로교통법 상 '도로 외의 곳' 규정 적용 - 민간관리주체의 자율관리 - 교통안전법에 따른 교통안전시설 설치와 실태점검	- 차없는단지 지상부 차량 통행 문제 - 법규위반/사고발생 시 처벌 규정 미흡
단지 내 보행공간	- 건축법에 의한 전면공지, 공개공지와 단지 내 조성되는 공공보행통로, 보차혼용통로 등 - 도시계획 및 건축 인허가 절차에 따라 조성 - 공적공간 통합정보 제공	- 조성 이후 전용/점유/폐쇄에 대한 제재수단 부족 - 도로 및 단지 내 도로가 아니므로 보도나 교통안전시설 설치운영 기준 미흡
통학로	- 어린이보호구역 지정, 조성, 관리 - 어린이보호구역 외 통학로 현황은 별도로 집계, 관리되지 않음	- 규제와 시설 위주 운영, 보호구역 외/도로 외 통학로의 안전관리 사각지대
걷는 길	- 걷기 활성화 목적의 길 조성 - 관련 표준데이터나 코스 정보 제공	- 관광, 녹지 등 담당부서 업무범위가 다름 - 보행자길 조성 및 관리수단과 근거 부재
공통 및 연계	- 보행자길 기초 현황 자료의 부족 - 지역별, 유형별 관리 수준의 편차 - 통합 관리를 위한 체계와 수단 부족 - 관리대상과 업무 범위의 세분화 필요	- 제한된 도로공간에서 보행공간 확보의 우선순위 - 보도와 유사한 도로 외 보행공간의 연계 관리 - 도로 외 시설에서 보행공간의 연결과 개방 - 보행자길에서 차마의 통행 - 보행공간 내 보행밀도와 국지적 혼잡 - 유동인구 밀집과 인파관리 - 교통안전 외 보행자의 사회적, 심리적 안전

출처: 연구진 작성

□ 보행자길 관련 제도개선의 쟁점과 방향

- 세부유형별 문제점으로부터 제도개선이 필요한 쟁점과 고려사항을 검토
 - 특정 유형에 국한되지 않고 여러 유형에 공통 적용되는 사항으로,
 - ① 보행자길 정의와 분류 기준 정비, ② 보행자길 통합 관리체계 개편, ③ 보행자길 공통 규정 보완 등이 있음
 - 세부유형별 고려사항은, 보행자길 관리와 제도개선 측면의 쟁점이 유사한 유형들을 묶어 ‘도로 위, 도로 외, 복합형’에 관한 사항으로 구분

[표 3-34] 보행자길 유형별 제도개선의 쟁점

구분	대상	제도개선의 쟁점
공통	- 특정 유형에 국한되지 않고 여러 보행자길에 공통 적용되는 사항	- 보행자길 정의와 유형 정비 - 보행자길 통합관리체계 개편 - 보행자길 공통 규정 보완
도로 위 보행자길	- 도로교통법 상 도로에 해당하는 보행공간 - 보도, 보차미분리도로의 길가장자리구역, 횡단보도, 보행자전용도로, 보행자우선도로	- 도로교통 관련 법령 적용 - 도로 내 보행공간 확보
도로 외 보행자길	- 시설별로 상이한 근거법령에 따라 조성 및 관리되는 보행공간 - 공간시설 내 보행로, 보행자용 구조물, 단지내도로, 대지 내 보행공간 등	- 일반 도로에 대한 교통안전시설 관련 지침이나 차마 통행 규정이 적용되지 않음 - 시설 내외 보행공간의 연결성과 관리정보의 개방성, 호환성
복합형 보행자길	- 도로나 도로 외 여러 유형의 보행자길을 포함하여 지정되는 복합형 보행공간 - 통학로, 걷는 길, 보행자전용길 등	- 복합형 시설에 적합한 조성 및 관리수단과 권한, 절차기준 필요

출처: 연구진 작성

- 도로 위 보행자길 관련 제도개선의 쟁점
 - 도로공간 배분, 유효보도폭, 보도 단차와 턱낮춤, 횡단방법, 제한속도 등 일반
적인 도로공간, 시설이나 통행권 관련 문제들은 도로교통 관련 현행 제도의 틀
안에서 대응하는 것이 바람직함
 - 보행안전법은 개별 법령에서 규정되지 않거나, 보행자 관점에서 검토와 조율
이 필요한 사항을 중심으로, 보행공간의 연속성이나 보행권 보장에 관한 고려
가 미흡한 부분을 보완하는 역할

- 보행자의 통행방법과 보행권 보호 조항 적용 여부에 영향을 미치는 시설물을 결정할 때, 보행자 관점에서 여러 대안을 종합 검토할 수 있는 절차 필요
: 보도나 중앙선이 있는 도로에서 보행자가 차도를 통행하는 경우 위험과 책임 부담이 크므로 ① 충분한 보행공간을 보장하지 못하는 형식의 보차분리, ② 길 가장자리(구역)의 보행 여건이 불량할 경우 중앙선(차로) 구분을 지양
- '보도 있음 또는 없음'의 이분법적 구분이 어려운 불완전한 보차분리 구간에 대한 유형 및 관리기준을 신설하고, 보행공간 개선과 통행권 보호 수단으로 보행자우선도로를 지정을 허용하는 방안 검토
- 도로 외 보행자 관련 제도개선의 쟁점
 - 도로 외 다른 시설의 일부나 부속물, 또는 독립적인 구조물로 조성되는 보행자 길은, 주 시설의 종류와 기능에 따라 근거법령과 시설특성, 관리주체, 보행로 조성기준, 개방의 목적과 범위, 관리주체의 권한과 의무가 달라짐
 - 도로 외 보행자길은 일반 도로는 아니지만 공공의 통행에 개방되는 장소로서, 기초현황관리와 안전점검, 복합형 보행자길 지정 등 관리주체의 협조나 협의가 필요한 사항에 관한 요청 근거와 권한 필요
 - 시설 내 보행자길에 해당하는 시설 범위가 불분명한 경우(ex. 공원 내 보행로만 별도 추출) '보행자길 전수조사'와 같은 강행규정을 적용하기는 어려움
 - 일차적인 조성과 관리 절차는 시설별 유관 법령을 따르되, 보행안전법에서는 전체 보행자길 네트워크의 일부로서 기초적인 현황을 파악하고, 인접한 도로 및 다른 시설과 유기적으로 연계될 수 있도록 관리
 - 시설 내에 차마 통행이 가능한 도로가 설치되는 경우 '단지 내 도로'에 준하는 안전관리 수단이 필요하며, 차량 통행이 불가능하거나 보행전용을 전제로 조성된 공간이라도 보행자와 자전거, 킥보드 등의 상충에 대한 규정 필요
- 복합형 보행자길 관련 제도개선의 쟁점
 - 복합형 보행자길은 여러 유형의 보행자길을 포함하므로, 각 시설유형별 고려 사항에 더하여 복합형의 특성에 적합한 조성 및 관리수단과 기준 필요
 - 보행자길 관리체계 관점에서 ① '보행자전용길' 등 보행안전법에 의해 직접 지정되는 경우, ② '숲길' 등 타 법령이나 정책에 따라 명시적으로 지정, 조성된 경우, ③ 별도의 지정이나 조성 행위 없이 관행적인 의미의 통학로, 등산로, 산책로로 이용되는 경우를 구분할 필요가 있음

- 현행 보행자전용길 규정은 주로 도로 외 영역에서의 차마 통행 제한을 위한 수단으로서 효력을 가지는데, 여기에서 제시되지 않는 ① 통학로, 걷는 길 등의 정의, ② 특정 목적에 따라 복합형 보행자길을 지정, 조성할 수 있는 수단, ③ 지정된 보행자길에 적용할 수 있는 관리 및 운영규정 실효성 보완
 - 특히 노선에 포함된 시설별로 여러 관리 및 이용 주체가 관여하므로 지정 및 조성 과정에서 주체간 소통과 협력, 조율을 위한 절차적 수단이 필요하며, 조성 이후에도 지속적 관리운영을 위한 협의체나 지원체계 필요
 - 지정된 노선에 대해서는 ‘보행자길’에 대한 일반 규정을 적용할 수 있으며, 필요 시 통학로, 걷는 길에 관한 별도의 기준 신설
 - 차마통행 외 특정 행위 제한을 위해 운영수칙을 지정할 수 있는 근거, 관리주체의 권한과 책임에 대한 규정 필요
- 이상의 쟁점과 고려사항을 종합하여, 보행안전법 개정 등 제도개선이 필요한 구체적인 현안과제를 정리하면 다음과 같음

[표 3-35] 보행자길 관련 제도개선의 현안 과제

구분	제도개선의 쟁점	현안과제
정의와 유형 정비	- 세부유형의 연속성과 일관성 보완 - 위계적 분류체계와 기준 정비 - 용어와 형식, 관리기준 정비	(개정) 보행자길의 정의
통합관리체계 개편	- 네트워크 연결과 접점 관리 - 중점관리대상 세분화	(개정) 법정 실태조사 지침 (신설) 통합관리체계 관련 조항
공통 규정 보완	- 모든 보행자길에서 안전과 편의 보장 - 보행공간과 통행 관련 공통 기준 - 유형간 연계 검토 기준	(신설) 보행자길의 구조, 시설 및 관리기준
도로 위 보행자길	- 도로교통 관련 법령 보완 적용 - 불완전한 보차분리 구간 보행권 보호	(신설) 교통시설에서 보행권 검토 강화 (신설) 불완전한 보차분리도로 정의 (개정) 보행자우선도로 규정
도로 외 보행자길	- 시설별 유관 법령을 따르되, 기초 현황 파악과 시설 간 연계 검토 필요	(신설) 도로 외 보행자길에 적용되는 관리규정 도입
복합형 보행자길	- 각 시설유형별 고려사항에 더하여 복합형의 특성에 적합한 조성 및 관리수단과 기준 필요	(신설) 복합형 보행자길과 통학로, 걷는 길 등 용어 정의 (신설) 지정, 조성, 관리 및 지원 수단

출처: 연구진 작성

제4장 보행자길 관련 제도 개선 방안

- 1. 제도 개선을 위한 현안과제 검토
- 2. 보행안전법 개정(안)
- 3. 보행자길 분류와 관리체계 개편(안)

1. 현안과제별 제도개선 방안

□ 현안과제별 개선방안 검토

- 3장에서 도출한 현안과제별로 구체적인 개정 범위와 대안 검토[표 4-1]

[표 4-1] 현안과제별 현행 규정과 개선방안

구분	현안과제	현행 규정 (유사 및 참조사례)	개정 범위와 대안
정의와 유형 정비	(개정) 보행자길의 정의	법 제2조	- ‘보행자길’과 정의와 분류기준(안)을 반영하여 기존 조항 전면 수정
통합관리체계 개편	(개정) 법정 실태조사 지침	법 제6조 시행령 제2조	- 중점관리/전수조사 범위, 유형별 기초조사항목 등 - 본문 및 지침 고시(안)에 반영
	(신설) 통합관리체계 관련 조항	(도로교통법 제12조의3 보호구역 통합관리 시스템 구축·운영 등)	- 유형간 통합 관리 근거, 현황 정보 확보 수단 마련에 관한 조항 신설

구분	현안과제	현행 규정 (유사 및 참조사례)	개정 범위와 대안
공통 규정 보완	(신설) 보행자길의 구조, 시설 및 관리기준	(시행령 제12조 [별표1] 시행규칙 제5조 [별표1], 제5조의2 [별표3])	- 보행안전시설, 보행자전용길, 보행자우선도로에 적용되는 [별표] 기준 참조 - 통합관리체계 관련 조항의 별표로 신설
도로 위 보행자길	(신설) 교통시설에서 보행권 검토 강화	(법 제20조, 제21조, 제25조)	- 사전검토 관련 규정 참조하여, 검토대상과 절차 규정
	(신설) 불안전한 보차분리도로 정의	(법 제2조)	- 용어 정의 신설 또는 보행자우선도로 단서조항의 부가설명 형식으로 추가
	(개정) 보행자우선도로 규정	법 제17조의2, 제17조의3	- 불안전한 보차분리도로 구간에 지정 허용하도록 단서조항 추가
도로 외 보행자길	(신설) 도로 외 보행자길에 적용되는 관리규정 도입	(교통안전법 제57조의3 단지내도로의 교통안전)	- 시설관리주체에 권한과 책임 부여, 관리규정 지정 근거와 점검 수단 도입 - 공통 규정 [별표]에 반영 또는 별도 조항 신설
복합형 보행자길	(신설) 복합형 보행자길과 통학로, 걷는 길 등 용어 정의	법 제2조 (관련 자치조례)	- 용어 정의 신설 (자치조례안 수용)
	(신설) 지정, 조성, 관리 및 지원 수단	(법 제16조~제17조의3, 관련 자치조례)	- 보행자전용길과 보행자우선도로 관련 조항, 자치조례 내용 참조하여 신설 또는 일부 개정 - 복합형 보행자길의 지정 및 조성 절차, 관리주체와 운영규정, 협의체 구성 및 지원 근거 포함

출처: 연구진 작성

2. 보행안전법 개정(안)

1) 보행자길 정의 규정

□ 보행자길 정의와 유형 정비 방안

- 개정 방향, 쟁점 및 고려사항
 - 유사 및 관련 시설에 대한 일관성과 보행자길 네트워크 연속성 보완을 위해 현행 보행자길 정의에 명시적으로 언급되지 않은 세부유형들을 포용 : 보차미분리도로와 보행자우선도로, 단지 내 도로, 대지 내 공지, 보행자용 구조물 등
 - 세부유형별 이용 및 관리 특성과 유형 간의 유사성과 관련성을 고려하여 크게 '도로 외, 도로 위, 복합형' 보행자길로 나누는 위계적 분류체계를 도입하고 관련 용어와 형식 정비, 이에 따른 제도개선과 관리기준 제시
- 1차 분류 기준 : 도로 위, 도로 외, 복합형 보행자길로 구분
 - 보행자길을 크게 법정 도로(도로교통법 상 도로) 해당 여부에 따라 '도로 위, 도로 외, 복합형'으로 나눌 수 있으며, 또는 물리적 시설 특성 및 차량 통행 허용의 수준에 따라 '도로형, 공원형, 복합형'으로 나눌 수 있음
 - '시설관리' 관점에서는 해당 공간이 법적으로 도로인지, 보도인지 등 어떤 근거 법령이 적용되는 시설인지가 중요함
 - 보행자의 관점에서는 실제 걸을 수 있는 공간과 경로가 제공되는지가 중요
 - 도로교통법의 교통법규 적용 여부는 도로 여부 및 보도, 횡단보도, 노면표시 등 안전표시 설치 여부, '기타부득이한 사유' 등 현장 여건에 따라 좌우됨
 - 동일 시설 내에서도 여러 특성의 공간이 혼재할 수 있음
 - 예를 들어 아파트 단지나 캠퍼스, 공원, 녹지, 광장, 하천, 항만 등 동일한 시설 내에 자동차 진입과 통행을 전제로 일반 도로와 유사한 기준으로 계획, 조성되는 공간(도로형), 보행자 전용에 가깝게 조성되어 차량 통행이 원칙적으로 불허되거나 제한적으로 허용되는 공간(공원형)을 포함하는 경우, 양쪽 모두 '도로 외'이므로 도로교통법이 적용되지 않음
 - 보행안전법 상 '관리체계 개편'이나 '보행권 강화' 관련 개정 방안과 연계할 수 있도록, 시설 형식보다 법정 도로 여부에 따른 구분을 우선 채택함

- 현행 보행자길과 유사 및 관련 시설 유형의 관계 검토
 - 현행 규정에 명시된 시설과 누락된 유사 및 관련 시설에 대한 검토 결과를 종합하여, 보행자길 세부유형에 반영할 수 있는 공간 및 시설들을 ① 도로교통법 상 도로 해당 여부, ② 도로 중 보도 설치 여부, ③ 공간 및 이용 특성, ④ 차마 통행 허용 여부, ⑤ 지정 근거와 절차 등이 유사한 것끼리 구분 [그림 4-1]



[그림 4-1] 보행자길 유형과 관련 시설 검토 결과

출처: 연구진 작성

- 도로 위 보행자길 경우, 연속적인 보행공간이나 경로의 특성을 종합적으로 검토, 관리할 수 있도록 ‘구간’ 단위의 중분류를 제안함
 - ‘시설관리’ 관점에서는 보도, 횡단보도 등 보행자길 네트워크를 구성하는 세부 유형 각각에 대한 시설 특성과 관리체계가 구분되어 있음
 - 보행자의 관점에서 연속적인 보행공간을 확보, 제공하는 것에 기준을 두고 판단을 내림으로써 실질적인 보행 여건을 고려하는 것이 중요함
 - 세부유형 위계에서는 각 시설에 대한 객체정보를 별도로 구축하되, 중분류에

서는 구간 단위로 객체를 지정하여, 해당 구간에 속하거나 접한 시설 특성을 통합적으로 관리할 수 있어야 함(ex. 보도 설치율, 유효폭 확보율 등)

- 이에 도로구간 단위에서 보차분리 여부에 따라 보차분리도로와 보차미분리 도로로 나누되, 보도의 유무를 이분법적으로 구분하기 어려운 “불완전한 보차분리도로”를 별도의 유형으로 구분하여 보행안전과 보행권 관리 강화

• 도로 외 보행자길에서는 ‘시설 유형’에 따라 구분

- 도로의 경우 연속된 선상에서 구간에 따라 보행자길 세부유형의 조합이 달라지는 반면, 도로가 아닌 보행자길의 경우 기본적으로 시설별 보행공간이 각자 독립적, 불연속적으로 조성되고, 어떤 시설에 속해 있는지에 따라 관련 근거와 법령, 지침, 관리주체 등이 달라짐
- ‘단지 내 도로’는 통행권과 교통안전 관련 규정 적용의 일관성을 고려하여, 교통안전법 상의 기존 정의를 인용
- ‘시설’ 단위의 분류에서 현행 규정에 포함되어 있는 공원, 향만친수시설 내 보행로는 도시계획시설 분류로서 광장, 공원, 녹지 등을 포함하는 ‘공간시설’이라는 개념에 기타 개별 법령에 따른 유사 시설을 추가할 수 있으며, 유형의 명칭은 편의 상 ‘공원 등 공간시설 내 보행로’로 지칭함
- ‘단지 내 도로/ 공간시설 내 보행’ 외에 지구단위계획이나 건축인허가 절차에 의해 보행자를 위한 공간으로 확보, 조성, 공개하도록 규정하고 있는 ‘대지 내 공간’로서, 전면공지, 공개공지, 공공보행통로, 보차혼용통로 등이 있음
- 이밖에 도로나 공간시설, 대지 및 건축물 단위와 독립적으로 설치되는 ‘보행자용 구조물’을 별도로 분류하였으며, 이는 원천적으로 차량 진입이 불가능한 경우로 다음과 같은 시설을 포함함
 - : (입체횡단시설) 육교, 지하보도 등 입체횡단시설의 경우 도로의 부속물이지 만 주 도로와는 공간적, 구조적으로 구분되어 있으며, ‘구간 단위’의 도로 분류 체계에 종속되보다는 도로 시설 외, 횡단 외 목적으로 조성되는 입체보행시설 등과 유사한 독립된 시설물로 간주함
 - : (수직이동시설) 경사지나 높낮이가 다른 보행자길을 입체적으로 연결할 때 수직적인 이동을 보조하기 위한 목적으로 설치되는 계단, 경사로, 승강기 등
 - : (기타 입체보행시설) 보행자용 교량이나 데크, 공중보행로 등 보행자의 통행이나 이용을 위해 목적으로 개설되는 시설임

- 복합형 보행자길은 별도의 유형으로 구분
 - 현행 보행자길 정의에서 ‘아’목에 해당하는 보행자길은 도로 여부나 보차 통행 특성에 따른 보행자길 분류에서 어느 한 유형으로 규정되지 않고, 여러 유형을 포함하거나 경유하는 전체 경로의 연속성에 대한 고려가 필요함
 - 보행자의 주된 이용 목적에 따라 통학로와 기타 특화형 보행자길(걷는 길 등)로 구분할 수 있으며, 이에 따라 주안점이 달라짐
(통학로) 주로 학교 주변 도로의 일부 구간을 어린이보호구역으로 지정하여 강화된 시설과 규제 기준을 적용하고 있으나, 실제 등하교에 이용되는 경로에는 보호구역 경계 밖의 도로나 공원, 단지 내 도로 등이 포함될 수 있음을 고려하여, 전반적인 통학로 환경을 아우르는 관리수단이 필요함
(걷는 길) ‘먹자골목, 재래시장 골목, 근대문화골목’ 등 특별한 장소성을 가진 장소나, ‘여가와 체형’ 등 특정한 보행 목적을 활성화하기 위하여 일련의 보행 경로 및 공간을 연속적으로 지정, 조성하는 경우로서 도로 뿐 아니라 산림, 녹지, 하천 등 차량 통행이 불가능한 구간을 포함할 수 있음
 - 경기도와 서 울시 조례에서 통학로 정의를 보면, 경기도는 통학로로 이용되는 공간, 서울시는 시장이 별도로 지정하는 공간을 지칭

경기도 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례

[시행 2021. 1. 8.] [경기도조례 제6884호, 2021. 1. 8., 일부개정]

제2조(정의)

4. “어린이 통학로”란 제2호에서 규정한 초등학교 등에서 교육을 받는 어린이가 자택에서 초등학교 등까지의 일상적인 주 이동 통로를 말한다.

서울특별시 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례

[시행 2024. 5. 20.] [서울특별시조례 제9267호, 2024. 5. 20., 일부개정]

제2조(정의)

6. "통학로"란 교육시설에서 교육을 받는 어린이가 자택에서 교육시설까지 일상적으로 이동하는 주요한 통로 중 「도로교통법」 제12조에 따른 "어린이 보호구역"과 그 밖에 서울특별시장(이하 "시장"이라 함)이 어린이 보행 안전을 위하여 필요하다고 인정하는 통로를 말한다.

- 타 법령, 자치조례 등에 따라 지정된 대상이나 자연발생적인 관용어로서의 ‘통학로, 등산로, 산책로, 탐방로’ 등은 관련 개념과 근거 기준이 모호하여, 보행자길 해당 여부, 관련 규정 적용 여부, 조사 및 관리 대상의 범위 등을 명확하게 확정할 수 없음

- 공식적인 ‘지정’ 절차를 거쳐 관리대상을 확정할 필요가 있으며, 비지정-관용적 표현과 제도적으로 명확히 구분할 수 있는 용어가 필요하므로, “(가칭) 안심통학로”와 “보행자전용길”의 용어 채택
- 보행자전용길의 경우 기존 조항(제16조, 제17조)를 일부 개정하여 걷는 길 조성 필요한 사항들을 규정하여 내실화하는 방향으로 보완, 보행안전법에 따라 직접 지정, 조성하는 시설로서 법령 상 별도의 정의 규정 필요
- 본 법령의 ‘지정·고시’ 절차를 거치지 않고 미지정 등산로 등은 보행자길 정의와 관리 대상, 각종 규정 적용에서 제외, 타 법령이나 조례, 사업에 의해 지정, 조성되는 시설 중에서도 보행안전법에 따른 관리체계나 통행규정 등을 적용할 필요가 있는 대상에 한해 ‘지정’ 절차를 통해 적용 여부, 권한 등을 명확히 부여할 수 있음
- 지정된 안심통학로 및 보행자전용길에 대해서는 여러 유형의 보행자길을 연속적으로 조성, 관리하므로, 시설 유형별로 각자 적용되는 일반적인 기준 이외에 추가로 고려해야 할 사항은 다음과 같음
: 도로와 도로 외 영역에 대한 공간과 시설물, 안전 관리에 대한 통합적 접근이 필요하며, 보행자가 다양한 공간을 경유함에 따라 유형간 접점에서의 연결성과 개방성 확보 문제, 공간구조와 이용 행태의 변화 문제, 관리 및 이용 주체의 권한 문제 등에 대해 적절히 대응할 수 있는 근거와 수단 등

□ 보행자길 통합 분류(안)

- 도로 여부 및 시설 관리 특성에 따라 도로 위, 도로외, 복합형으로 분류
 - 도로 위 보행자길은 보차분리여부에 따라, 도로 외 보행자길은 시설유형 및 근거법령에 따라, 복합형 보행자길은 '안심통학로'와 '걷는 길'로 구분

[표 4-2] 보행자길의 통합 분류 기준(안)

구분	유형	정의	특성 및 예시
도로 위 보행자길	보차분리 도로	도로교통법 상 도로 중에서 양측에 보도가 연속적으로 설치되어 있는 구간	주로 간선도로, 집산도로 이상의 도로, 보도와 횡단보도로 구성되며, 차도를 횡단하기 위해 지정된 횡단보도 또는 횡단시설을 이용해야 하는 구간
	불완전한 보차분리 도로	보도가 설치되어 있으나 연속적인 보행공간을 보장하지 못하는 구간	보도의 편측 설치, 단절, 유효폭 미달, 단차 및 차단시설 미비, 주차나 보행공간 침해로 보행자가 차도로 통행해야 하는 구간
	보차미분 리도로	보도가 설치되지 않은 구간	보도와 차도가 구분되지 않고 보행자와 자동차가 함께 이용하는 도로 (일반적인 생활도로, 이면도로, 골목길 보행자우선도로 등 포함)
도로 외 보행자길	단지 내 도로	교통안전법에 따른 단지 내 도로	공동주택단지, 대학 캠퍼스 내 도로로서 차도, 보도, 자전거도로 중 어느 하나에 해당하는 것
	공원 내 보행로	공원 및 이와 유사한 시설 내에 보행자 통행을 위해 조성되는 장소	도시계획시설에 따른 공간시설(광장, 공원, 녹지 등), 향만친수시설 등
	대지 내 공지	도시계획이나 건축물 인허가 절차에 따라 보행자를 위한 공간으로 확보, 지정, 조성, 공개하는 공간	전면공지, 공개공지, 공공공지, 공공보행통로, 보차혼용통로 등
	보행자용 구조물	도로나 공간시설, 건축물(대지)의 일부, 부속물 또는 독립적인 구조물로 설치되는 보행자용 시설	입체횡단시설, 여객시설 보행접근로, 수직이동시설, 보행자용 교량, 데크, 공중보행로 등
복합형 보행자길	안심 통학로	어린이 등의 통학 안전을 위해 본 법령에 의해 지정된 구간	자택에서 학교까지 통학을 위해 일상적으로 이용하는 통로 중에서 필요에 따라 일부 구간 지정
	보행자 전용길	여러 유형을 포함 및 경유하는 연속된 경로로 지정된 공간	기타 걷는 길 (탐방로, 산책로, 등산로, 숲체험코스, 골목길) 등

출처: 연구진 작성

□ 법조문 작성을 위한 용어와 형식 검토

• 현행 정의 규정의 구조와 형식 검토

- 보행안전법 제2조 제1호의 보행자길 정의 조항은 “보행자길이란 ~~~로서 다음(가~아목) 중 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.”의 구조임
- 세부유형별 근거법령에 따른 법정 용어의 표현 형식은 ① 보행안전법에 의해 직접 정의된 경우, ② 도로교통법의 도로의 일부에 해당하는 경우, ③ 기타 법령에 의한 경우, ④ 용어의 법적 근거 없이 예시로 나열된 경우로 나눌 수 있음
- 각 목에 해당하는 용어나 “공원 내 보행로”와 같은 표제어에 대해서는 별도의 정의 없이 “(이하 “도로”라 한다)” 등으로 표기
- 현재의 구조와 형식은 본문의 하위항목이 많고, 각 항목의 문장이 길고 복잡하며, 이하 본문이나 하위 법령에서 인용이 어려우므로, 중복되거나 장황한 표현을 검토하여 더 간결하고 명확한 표현으로 정비할 필요가 있음
- 대안으로, 각 목의 용어를 각각 정의한 후, 보행자길 정의나 분류에서 포함되는 용어를 지정하는 방식이 있음 “보행자길이란 ~~~로서 제3호부터 제x호까지를 포함한다.”
- 각 목의 본문이 너무 길고 복잡해질 경우, 중복 표현을 통합하거나, 하위항목을 나열하거나 시행규칙 등 하위법령으로 위임하는 방안을 검토할 수 있음
- 제2조 제3호에 정의된 “보행자우선도로”는 ‘선 정의, 후 지정’의 형식으로 도입되었는데, 두 조항에 중복되거나 모호한 표현이 있음. 정의 조항에서는 용어 자체의 의미와 지정 근거’로 간소화하고, 지정의 목적과 대상, 절차 등은 지정 조항에서 규정하는 것으로 정비할 수 있음
- 보행자우선도로 정의 또는 지정 조항에서 “보도와 차도가 구분되지 아니한 도로(보차미분리도로)”를 전제 조건으로 규정했기 때문에, 보행자우선도로는 보차미분리도로의 부분집합에 해당함
- 보행자길 정의에 누락된 보차미분리도로를 포함하면 보행자우선도로까지 자동적으로 포함되며, 다른 현안과제에서 보행자우선도로의 지정 대상을 확대하더라도 기존 보행자길 유형 중에서 지정하는 것이므로 중복 나열은 불필요함

[표 4-3] 보행자길 세부유형 정의와 표현 형식 검토

구분	현행 규정	개정안(예시)
하위 항목의 정의와 위계	1. “보행자길”이란 ~~~ 로서 다음(가-아목) 중 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 마. 「자연공원법」 제2조제5호에 따른 공원 구역 및 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 도시공원 안에서 보행자의 통행에 제공되는 장소	1. “보행자길”이란 ~~~ 로서 제3호부터 제x호까지를 포함한다. 8. “공원 내 보행로”란 「자연공원법」 제2조제5호에 따른 공원구역 및 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 도시공원 안에서 보행자의 통행에 제공되는 장소를 말한다.
표현의 간소화와 위임	가. 「도로교통법」 제2조제10호에 따른 보도 나. 「도로교통법」 제2조제11호에 따른 길가 장자리구역 다. 「도로교통법」 제2조제12호에 따른 횡단 보도(이하 “횡단보도”라 한다) 라. 「도로교통법」 제2조제31호에 따른 보행 자전용도로	(중복되는 표현 통합) 가. 「도로교통법」 상 도로에서 보행자가 통행할 수 있는 공간으로 보도, 길가장자리구역, 횡단보도, 보행자전용도로 중 어느 하나에 해당하는 것 (하위항목 나열) 가. 도로교통법 상 도로에서 보행자가 통행할 수 있는 공간으로 다음 중 어느 하나에 해당하는 것 1) 보도, 2) 길가장자리구역, 3) 횡단보도, 4) 보행자전용도로 (하위법령 위임) 가. 도로교통법 상 도로에서 보행자가 통행할 수 있는 공간으로서 <u>행정안전부와 국토교통부의 공동 부령으로 정하는 것</u> 시행 <u>제2조의2(도로 외 보행자길에 포함되는 시</u> 규칙 <u>설) 〈산설〉 법 제2조 제1호 가목에서 행정</u> 안전부와 국토교통부의 공동부령으로 정하는 보행자길이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 가. 보도...(후략)
직접 정의와 지정 근거	제2조 3. “보행자우선도로”란 <u>차도와 보도가 분리되지 아니한 도로(대상)로서 보행자의 안전과 편의를 보장하기 위하여(목적) 보행자 통행이 차마 통행에 우선하도록(의미) 지정한 도로(지정요건)</u> 를 말한다. 제17조의2(보행자우선도로의 지정 등) ① 특별시장등은 보행자의 안전하고 편리한 통행이 차마의 통행보다 우선할 필요가 있다고 인정하는 도로를 보행자우선도로로 지정할 수 있다.	3. “보행자우선도로”란 보행자 통행이 차마 통행에 우선하는 도로(의미)로서 법 제17조의2에 따라 지정한 도로(지정요건)를 말한다. 제17조의2(보행자우선도로의 지정 등) ① 장등은 보행자의 안전과 편의를 보장하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우(목적), 차도와 보도가 분리되지 아니한 도로의 일부(대상)를 보행자우선도로로 지정할 수 있다.

구분	현행 규정	개정안(예시)
용어 정의	제16조(보행자전용길의 지정 등)	제2조(정의)
신설	① 특별시장등은 보행자길 중에서 보행자의 안전과 쾌적한 보행환경을 확보하기 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 보행자길을 보행자전용길로 지정할 수 있다. 제17조(보행자전용길의 조성) ① 특별시장등은 생태·문화 탐방 등 해당 지역의 지리적·문화적 체험기회를 제공하거나 안전하고 쾌적한 보행환경을 제공하기 위하여 필요하다고 인정하면 보행자전용길을 조성할 수 있다.	4. “보행자전용길”이란 위 각호/각목의 어느 하나 이상에 해당하는 보행자길 중 일부 또는 여러 구간을 연속하여 지정 또는 조성하는 것(의미)으로 법 제16조에 따라 지정·고시된 것(근거)을 말한다. 제16조(보행자전용길의 지정 등) ① 특별시장등은 보행자의 안전과 쾌적한 보행환경을 확보하고 보행을 활성화하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우(목적), 보행자길 중 일부 또는 여러 연속된 구간(대상)을 보행자우선도로로 지정할 수 있다. 제17조(보행자전용길의 조성) ① 특별시장등은 제16조 제1항에 따라 지정된 보행자전용길에서 보행자의 안전과 쾌적한 보행환경을 확보하고 보행을 활성화하기 위하여 ~~~할 수 있다.

출처: 연구진 작성

- 세부유형별로 근거 법령에 따른 법정 용어 정의와 형식은 다음과 같음

[표 4-4] 보행자길의 세부유형별 법정 용어의 정의

구분	유형	법정 용어
도로 위 보행자길	도로 위 보행자길	－ 「도로교통법」 제2조 제1호에 따른 도로(이하 “도로”라 한다.)에서 보행자가 통행할 수 있는 장소로서, 다음 중 어느 하나에 해당하는 것 보행공간과 시설 종류에 따라 1) 보도 2) 길가장자리구역 3) 횡단보도 4) 보행자전용도로 5) 보도와 차도가 구분되지 아니한 도로
	보차분리도로	－ 「도로교통법」 제2조 제1호에 따른 도로 중에서 보도와 차도가 구분하여 설치된 도로로서 다음 각 호의 어느 하나 이상을 포함하는 구간 － 「도로교통법」 제2조제10호에 따른 보도 － 「도로교통법」 제2조제11호에 따른 길가장자리구역 － 「도로교통법」 제2조제12호에 따른 횡단보도 － 「도로교통법」 제2조제31호에 따른 보행자전용도로
	불완전한 보차분리도로	－ 보차분리도로 중에서 행정안전부와 국토교통부의 공동부령으로 정하는 사유로 인하여 안전한 보행공간을 보장하지 못하는 구간 (해당 사유 규정은 시행규칙 또는 하위항목으로 위임)

구분	유형	법정 용어
		시행 - 법 제2조 제1호 아목에 따른 “행정안전부와 국토교통부의 공동부규칙 령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말 또는 한다. 하위 항목 1. 보도가 도로의 편측 또는 일부 구간에만 불연속적으로 설치된 경우 2. 보도의 유효폭이 1.5m 미만인 경우 3. 보도 경계에 차량 진입을 차단하는 단차나 시설물이 없는 경우 4. 보도의 단절 지점에 횡단보도가 없는 경우 5. 보도 위 주차나 장애물 등으로 보행공간이 침해되는 경우 6. 보도공사나 그밖의 부득이한 사유로 보행자가 차도를 통행해야 하는 경우
		보차미분리도로 - 「도로교통법」 제2조 제1호에 따른 도로 중에서 보도와 차도가 구분되지 아니한 구간
		보행자우선도로 - 법 제17조의2에 따라 지정·고시된 보행자우선도로
도로 외 보행자길	도로 외 보행자길	- 도로가 아닌 시설 또는 공간에서 보행자가 통행할 수 있도록 개방된 장소로서, 다음 중 어느 하나에 해당하는 것
	단지 내 도로	- 「교통안전법」 제2조 제10호에 따른 단지내도로
	공원 등 시설 내 보행로	- 「자연공원법」 제2조제5호에 따른 공원구역 및 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 도시공원 안에서 보행자의 통행에 제공되는 장소 - 「향만법」 제2조제5호라목에 따른 향만친수시설 중 보행자의 통행에 제공되는 장소
		(기존 항목을 유지하고 누락된 항목을 추가할 경우) - 위 라·마목에 해당하지 아니하는 것으로서, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호 나목에 따른 광장·공원·녹지 등 공간시설(이하 같다.) 안에서 보행자의 통행에 제공되는 장소
		(기존 항목과 통합하여 대체할 경우) - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호 나목에 따른 광장·공원·녹지 등 공간시설(이하 같다.) 및 기타 유사한 시설 안에서 보행자의 통행에 제공되는 장소
	대지 내 공지	- (의미) ~~~에 해당하지 않는 대지 내 조성되는 보행공간으로 보행자의 통행과 공공의 이용을 위해 개방된 장소 - (대상/근거) 「건축법」 제43조에 따른 공개공지 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제5호에 따른 지구단위계획에 의해 조성되는 대지 내 공지 - (예시) 전면공지, 공개공지, 공공공지, 대지 내 조경, 보차혼용통로, 공공보행통로 등, 또는 그 안에서 보행자의 통행에 제공되는 장소
	보행자용 구조물	- (의미) 보행자의 이동을 보조하거나 다수의 보행자가 이용하기 위하여 조성된 구조물 - (대상/근거) 도로나 공간시설, 「건축법」 제2조 제1호에 따른 건축물의 일부이거나 부속물 또는 독립된 시설로서, - (예시) 1) 계단, 경사로, 승강기 등 수직이동시설, 2) 육교, 횡단보도 등 입체횡단시설, 3) 보행자용 교량, 데크, 공중보행로 등 입체보행시설
복합형 보행자길	복합형 보행자길	- 보행자길 중 일부 또는 여러 구간을 연속하여 지정 또는 조성하는 것(의미)으로서 다음 중 어느 하나에 해당하는 것

구분	유형	법정 용어
	보행자전용길	- 보행자길 중 일부 또는 여러 구간을 연속하여 지정 또는 조성하는 것(의미)으로 보행자의 안전과 쾌적한 보행환경을 확보하고 보행을 활성화하기 위하여 법 제 16조에 따라 지정·고시된 것
	안심통학로 (신설-가칭)	- 보행자길 중 일부 또는 여러 구간을 연속하여 지정 또는 조성하는 것(의미)으로 어린이 등의 안전한 통학을 위하여 법 제○조에 따라 지정·고시된 것

출처: 연구진 작성

□ 정의-유형 조합의 구조와 개정 범위에 따른 개정안 검토

- [표 4-4]의 개별 정의와 유형의 조합, 개정 범위에 따라 개정안 검토
- (대안1) 현행 규정 유지, 누락된 항목들만 추가로 나열하는 방안
 - (장점) 개정 범위를 최소화, 누락된 유형만 보완
 - (단점) 기존 항목 간 위계, 형식이 불일치하는 부분을 그대로 유지, 기존 항목과 추가된 항목 간에 중복과 상충 해소 필요, 유관 항목 간 배치 순서가 뒤섞여 항목별 특성이나 유형 간 관련성 등을 파악하기 어려우며, 위계적 유형 분류에 따른 관리체계를 적용하기 어려움
- (대안2) 제2조 제1호의 전면 개정, ‘목’ 위계 통합, 하위항목 세분화
 - 도로(가목), 도로 외(나목), 복합형(다목)으로 구분하고, 각 목의 세부유형은 근거 법령에 따라 구분하여 제시
 - (장점) 개정 범위 제2조 제1호로 한정 위계적 분류체계 적용 가능,
 - (단점) 대안 1 의 타~파목이 1) 이하 위계로 들어가 법령 본문의 내용이 지나치게 길고 복잡하고 세부적임
- (대안 3) 제2호 전면 개정 + 시행규칙에 위임조항 신설
 - 보행자길의 정의-중분류-하위항목을 간략히 나열하고, 포함된 용어를 개별 정의하고 ‘도로 위 보행자길’의 세부항목에 대한 규정은 시행규칙에 위임
 - (장점) 용어별 정의가 명확하고, 위계적 구조와 표현 형식이 간소함. 추가적인 용어 신설, 개정 등에 유연한 구조
 - (단점) 개정 범위가 가장 큼. 본 현안과제 뿐 아니라 관리체계, 공통규정 등이 함께 정비되어야 하므로, 법안 전부 개정 수준의 공론화 필요

[표 4-5] 보행자길 정의 규정 개정 범위에 따른 대안 비교

구분	내용
현행	제2조(정의) 1. “보행자길”이란 보행자(유모차 및 행정안전부와 국토교통부의 공동부령으로 정하는 보행보조용 의자차를 포함한다. 이하 같다)의 통행을 위한 장소로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 가. 「도로교통법」 제2조제10호에 따른 보도 나. 「도로교통법」 제2조제11호에 따른 길가장자리구역 다. 「도로교통법」 제2조제12호에 따른 횡단보도(이하 “횡단보도”라 한다) 라. 「도로교통법」 제2조제31호에 따른 보행자전용도로 마. 「자연공원법」 제2조제5호에 따른 공원구역 및 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 도시공원 안에서 보행자의 통행에 제공되는 장소 바. 「항만법」 제2조제5호라목에 따른 항만친수시설 중 보행자의 통행에 제공되는 장소 사. 지하보도, 육교, 그 밖의 도로횡단시설 아. 그 밖에 통학로, 탐방로, 산책로, 등산로, 숲체험코스, 골목길 등 불특정 다수의 보행자가 통행할 수 있도록 공개된 장소
대안 1	제2조(정의) 1. (본문 현행 유지) 가.~사. (현행 유지) 아. 「도로교통법」 제2조 제10호에 따른 보도가 설치된 도로 중에서 다음 중 하나 이상에 해당하는 사유로 보도 상에 연속된 보행공간을 제공하지 못하는 도로 1) 보도가 도로의 편측 또는 일부 구간에만 불연속적으로 설치된 경우 (이하 생략) 자. 「도로교통법」 제2조 제1호에 따른 도로(이하 “도로”라 한다) 중 보도와 차도가 구분되지 아니한 도로 차. 「교통안전법」 제2조 제10호에 따른 단지내도로 카. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호 나목에 따른 광장·공원·녹지 등 공간시설(이하 같다.) 안에서 보행자의 통행에 제공되는 장소로서, 위 라~마목에 해당하지 아니하는 것 타. 도로, 단지내도로, 공간시설에 해당하지 않는 대지 내 조성되는 보행공간으로 다음 중 어느 하나에 해당하는 것 또는 그 안에서 보행자의 통행에 제공되는 장소 1) 「건축법」 제43조에 따른 공개공지 2) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제5호에 따른 지구단위계획에 의해 조성되는 대지 내 공지 : 전면공지, 공개공지, 공공공지, 대지 내 조경, 보차혼용통로, 공공보행통로 등 파. 보행자의 이동을 보조하거나 다수의 보행자가 이용하기 위하여 조성된 구조물로서, 도로나 공간시설, 「건축법」 제2조 제1호에 따른 건축물의 일부나 부속물, 또는 독립된 시설로서 다음 중 어느 하나에 해당하는 것 1) 계단, 경사로, 승강기 등 수직이동시설 2) 육교, 지하보도 등 입체횡단시설 (사목과 중복) 2) 보행자용 교량, 데크, 공중보행로 등 입체보행시설 하. 어린이 등의 안전한 통학을 위하여 법 제○조에 따라 지정·고시된 안심통학로 거. 그밖에 보행자의 안전과 쾌적한 보행환경을 확보하고 보행을 활성화하기 위하여 법 제16

구분	내용
	조에 따라 지정·고시된 보행자전용길
대안 2	제2조(정의) 1. (본문 현행 유지) 가. 도로 위 보행자길 :제2조 제1호에 따른 도로(이하 “도로”라 한다.)에서 보행자가 통행할 수 있는 장소로서 다음 중 어느 하나에 해당하는 것 1) 보도 (이하 생략: 대안 1의 가~라목과 동일) 나. 도로 외 보행자길 : 도로가 아닌 시설 또는 공간에서 보행자가 통행할 수 있도록 개방된 장소로서 다음 중 어느 하나에 해당하는 것 1) 교통안전법 제2조 제10호에 따른 단지 내 도로 (이하 생략: 대안 1의 카~파목과 동일) 다. 복합형 보행자길 : 가~나목에 해당하는 보행자길 중 일부 또는 여러 구간을 연속하여 지정 또는 조성하는 것으로, 다음 중 어느 하나에 해당하는 것 1) 어린이 등의 안전한 통학을 위하여 법 제○조에 따라 지정·고시된 안심통학로 (이하 생략: 대안 1의 거목과 동일)
대안 3	제2조(정의) 1. (본문 현행 유지) 가. 도로 위 보행자길 나. 도로 외 보행자길 다. 복합형 보행자길 (중략) 4. “도로 위 보행자길”이란 「도로교통법」 상 도로에서 보행자가 통행할 수 있는 공간으로 다음 중 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 가. 보도 나. 길가장자리구역 다. 횡단보도 라.보행자전용도로 마. 보도와 차도가 구분되지 아니한 도로 (해당 도로의 전 부분을 의미한다. 이하 “보차미분리도로”라 한다) 5. “도로 외 보행자길”이란 도로가 아닌 시설 또는 공간에서 보행자가 통행할 수 있도록 개방된 장소로서, <u>행정안전부와 국토교통부의 공동부령으로 정하는 것</u> 6. “복합형 보행자길”이란 제4호 또는 제5호에 해당하는 보행자길 중 일부 또는 여러 구간을 연속하여 지정 또는 조성하는 것으로, 다음 중 어느 하나에 해당하는 것 1) 안심통학로 2) 보행자전용길 7. “안심통학로”란... (이하 생략) 8. “보행자전용길”이란... (이하 생략) 9. “불완전한 보차분리도로”란.... (이하 생략) 시행규칙 제2조의2(도로 외 보행자길에 포함되는 시설) <조항 신설> 법 제2조 제1호 나목에서 에서 <u>행정안전부와 국토교통부의 공동부령으로 정하는 도로 외 보행자길</u>이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 가. 교통안전법 제2조 제10호에 따른 단지 내 도로 (이하 생략 : 대안 1의 차~파목과 동일)

출처 : 연구진 작성

2) 보행자길 통합 관리체계와 공통규정

□ 제도개선 방안, 쟁점과 고려사항

- 보행자길 통합 관리체계 개편의 쟁점과 고려사항
 - 보행안전법의 관할에서 보도, 길가장자리구역, 횡단보도, 보차미분리도로 등 시설별로 분절된 관리방식으로는 보행경로의 연속성과 시설유형간 접점에서 발생하는 문제에 대응하기 어려우므로, 네트워크나 구간 단위에서 관리할 수 있는 수단 필요
 - 모든 보행자길을 동일한 수준으로 다루지 않고, 보행안전법에서 직접적으로 관리할 '중점관리대상'과 타 법령에 따른 관리체계와 연계, 협조를 통해 부수적, 간접적으로 관리할 '연계관리대상'을 구분
 - 대상 시설 범위가 유한하고 관리주체와 책임이 명확하며 적극적 관리가 필요한 대상을 '중점관리대상'으로 지정하여 전수조사나 보행공간 확보, 안전점검과 개선 등에 대한 공공의 관리 책임을 강화
 - 전체 보행자길에 해당되는 공통사항과 유형별 특성에 따라 구분하여 적용할 사항 구분하고, '할 수 있다'로 표현되는 임의 규정과 '해야 한다'로 표현되는 강행규정의 적용 범위를 구분
- 보행자길 공통 규정 보완의 쟁점과 고려사항
 - 시설유형이나 관리주체와 무관하게 모든 보행자길에서 기본적인 수준의 안전과 편의를 보장할 수 있어야 하며, 시설별 관련 규정이 미비한 경우에도 적용할 수 있는 보편적인 원칙과 기준 필요
 - 보도의 유효폭, 보행자전용길의 조건부 통행 규정과 같이 특정 시설에 적용된 규정 중에서 다른 유형에도 확대 적용 가능한 사항을 검토하여, [별표] 형식으로 신설하거나 해당 조항을 부분 개정하는 방안 제시
 - ㄴ 공간 및 시설 측면에서
 - ① 보행공간의 유효폭, ② 교통약자의 접근성, ③ 보행경로의 연결성 확보
 - ㄴ 이용 및 행태 측면에서
 - ④ 보행자와 차마의 안전, ⑤ 보행밀도와 혼잡도, ⑥ 기타 위해 요인 관리
 - 보행자길 유형간 연계 관점에서, 전체적인 네트워크의 연결성과 단절과 우회

□ 보행자길 유형별 통합관리시스템 도입

- 행정안전부의 '생활안전지도'나 건축물생애이력관리시스템이 제공하는 '공적 공간 통합지도' 와 같이 공간정보 기반으로 보행공간 관련 정보를 통합 제공하려는 시도들이 있음
- '생활안전지도'의 경우 도로시설 정보에서 '인도, 가드레일, 횡단보도, 스쿨존, 가드펜스' 설치 여부를 표시하고, 베이스맵에서 지하철 역사, 지하도상가 등의 시설에 대한 배경 정보가 표현되어 있음



[그림 4-2] 생활안전지도의 도로시설 관련 정보

출처: 생활안전지도 홈페이지 (서울 시청역 근처 지도화면 캡처), <https://www.safemap.go.kr/main/smap.do?flag=2#majorCont03> (검색일 : 2024.10.10.)

- 보도관리시스템, 보호구역 통합관리 시스템, 이면도로 실태조사 시스템 등 기존 구축 자료들을 연계·보완하여 전체 보행자길 현황에 대한 네트워크 정보를 파악할 수 있는 관리체계 필요
- (관련 조항 신설) 기관별 관련 정보 공유 및 호환성 확보를 위한 근거조항 마련

□ 보행자길 유형간 연계성 검토를 위한 (가칭) 보행 영향 사전 평가 제도 도입

- 현행 법령의 보행환경 증진방안은 교통영향평가 대상시설사업보다 소규모의 사업에 대해 인허가시 보행환경증진방안의 제출을 요구하며, 사실상 교통영향평가의 보조적인 개념으로 도입됨
- 개발이 아닌 보행자길 신설, 변경 등에 대해서도 유관 보행자길과 연계 강화할 수 있는 검토 기준과 절차 필요
 - (대안1) 보행자길 조성 및 개선 시 사전 검토 절차 신설 + 기준 제시
 - (대안2) 기존 사업 절차에 '보행자길 적합성 검토 기준'에 해당하는 내용 반영
 - (기존 법령 20조와 가장 큰 차이는 '대상 사업'. 특정 규모 이상의 개발행위 보다는 보행자길의 조성 및 개선에 해당하는 사업에 적용한다는 점
- (검토 내용)
 - 보행안전과 편의 관점에서 보행공간 유형간 비교 검토를 통해 보행안전과 보행자 통행권에 불리한 구조 조성 방지, 최적화된 대안을 선택할 수 있도록 유도
 - 도로 내외 영역을 포함하는 다양한 유형의 보행자길에 대한 통합 관리 방안을 모색하기 위해 유관 분야의 사례와 관련 제도 검토
 - 공공 및 민간 부문에서 시설 안전성에 대한 상시 점검이나 평가를 통해 유지관리 및 개선조치를 이행하도록 규정하고 있는 사례들을 중점적으로 검토
- (검토기준 예시)
 - 보차미분리도로에 비해 보도, 횡단보도, 중앙선 등의 시설 유무에 따라 보행자의 통행 및 횡단 방법이 정해지므로, 보행권 제약의 불편함과 불리함을 상회하는 효용이 확실한 경우에만 신중하게 설치해야 함. 보행자에게 불합리한 도로 형식으로 조성되지 않도록 보행자 보호, 보행권 보장을 위한 대안적 조치를 충분히 검토하여 병행해야 함
 - 예를 들어, ① 길가장자리구역에 경계선 외곽에 공간이 충분하지 않을 때에는

중앙선 및 2차로 구획선을 설치하지 않아야 하고, ② 보도에서 충분한 유효폭과 차단시설을 갖추기 어려운 경우 보행공간 침해 방지를 위한 무인/유인 주차단속 등의 수단을 병행해야 하며, ③ 보도 위 연속적 보행공간을 확보하기 어려운 경우 도로 전체를 보행자우선도로로 지정이 우선시되어야 함

- 건축물 및 이면도로 진출입부 횡단보도 대신 보도로 처리하는 기준 마련
: 길가장자리구역 미확보 구간에서는 중앙선 및 차로 구분 지양
- 보도에 연접하거나 중첩되는 차도, 자전거도로, 전면공지까지 하나의 통합된 공간으로 조성, 활용
: 유효폭과 보행지장물 통합 관리, 유형간 경계에 단차 및 시설물 설치 지양 등
- 보행자길 유형간 네트워크 연결성 고려 : 기존/주변 보행자길과 연결 경로와 접점 검토

보행환경 증진방안

1. 법적 근거

「보행안전법」 제20조(개발사업 등의 시행 시 보행환경 검토)

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(이하 "대상사업"이라 한다)을 하려는 자(국가와 지방자치단체를 포함하며, 이하 "사업자"라 한다)는 보행자의 안전확보와 편의증진을 위한 방안(이하 "보행환경 증진방안"이라 한다)을 마련하여야 한다.

2. 주요 내용

- (요약) 도시개발, 도로 건설, 관광단지 개발 등 일정 규모 이상의 사업을 시행할 때, 대상사업별로 사업계획의 승인 등(승인·인가·허가 또는 결정) 절차에서 승인관청에 '보행환경 증진방안'을 함께 제출하도록 의무화
- (목적) 사업계획 단계부터 보행환경에 미치는 영향을 검토 및 계획안 최적화, 보행환경의 조성 및 정비에 소요되는 시간과 비용을 절감하고 사후 변경이나 재투자로 인한 예산낭비를 방지
- (주체) 대상사업을 시행하는 사업자 → 해당 사업계획의 승인관청
- (시기) 해당 사업계획의 승인 전 / 사업계획과 동시 제출 가능

3. 대상사업의 종류 및 범위

법 제20조 제1항 및 시행령 제13조에 따라 보행환경 증진방안을 마련해야 하는 대상사업은

다음과 같음

- 「도시개발법」 제2조제1항제2호에 따른 도시개발사업
- 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호에 따른 정비사업
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설 중 대통령령으로 정하는 시설에 관한 도시계획시설사업
※도로(자동차전용도로는 제외), 공원, 유원지

- 그 밖에 보행자의 안전 확보 및 편의증진을 확보할 필요가 있는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

[표 4-6] 보행환경 증진방안 제출 대상 비교

구분	기준	보행환경 증진방안 제출대상	교통영향분석· 개선대책 제출대상	제출시기
도시개발 사업	부지 면적	5만㎡이상 (10만㎡미만)	10만㎡이상	실시계획의 인가 전 (동시제출가능)
정비사업	부지 면적	3만㎡이상 (5만㎡미만)	5만㎡이상	사업시행계획 인가 또는 인가고시 전 (동시제출가능)
도시계획 시설사업	도로	2km이상 (5km미만)	5km이상	실시계획의 인가 전 (동시제출가능)
	공원	15만㎡이상 (30만㎡미만)	30만㎡이상	
	유원지	8만㎡이상 (15만㎡미만)	15만㎡이상	
대지조성 사업	부지 면적	5만㎡이상 (10만㎡미만)	10만㎡이상	사업계획 승인 전 (동시제출가능)
택지개발사업 또는 공공주택지구 조성사업	부지 면적	5만㎡이상 (10만㎡미만)	10만㎡이상	실시계획의 승인 전 (동시제출가능)
역세권개발 사업	사업 면적	15만㎡이상 (25만㎡미만)	25만㎡이상	사업실시계획 승인 전 (동시제출가능)
지구단위계획 관련 도시군 관리계획 결 정에 따른 사업	계획 구역 면적	5만㎡이상 (10만㎡미만)	10만㎡이상	관리계획의 결정 전 (동시제출가능)
관광진흥법	시설 계획 면적	2.5만㎡이상 (5만㎡미만)	5만㎡이상	조성계획의 승인 전 (동시제출가능)
	부지 면적	25만㎡이상 (50만㎡미만)	50만㎡이상	
온천법	부지 면적	5만㎡이상 (10만㎡미만)	10만㎡이상	실시계획의 승인 전 (동시제출가능)

출처 : 행정안전부. (2022a). 보행업무편람. p.162.

4. 보행환경 증진방안에 포함되어야 하는 내용(법 제20조 2항)

- 안전한 보행자길의 조성
- 도로에서 보행자의 안전을 확보하기 위한 시설물의 설치
- 주거지역에서 차마 운전속도 저감대책
- 보행자의 통행을 위한 안내표지판의 설치
- 노인·어린이·장애인 등을 위한 보호구역의 설치

- － 그 밖에 행정안전부와 국토교통부의 공동부령(시행규칙 제7조)으로 정하는 사항
 - ：보행자의 안전을 위한 영상정보처리기기, 보안등 등 안전시설의 설치
 - ：보행자의 통행에 장애가 되는 노상적치물, 옥외광고물 등 불법시설물의 정비

- (유사사례) 교육환경평가⁵⁹⁾
 - (정의) 안전하고 쾌적한 교육환경의 근본적 확보, 학생들의 학습권 보장을 위해 학교예정지 및 기존학교 일대의 위치, 교통, 일조, 지형, 환경, 위험시설, 공공시설 등의 항목을 평가하고 위해성이 있는 환경은 사전에 배제하거나 최소화하기 위한 제도
 - (목적) 지속적으로 증가하고 있는 학교 주변의 유해시설과 위험환경을 사전에 차단, 건설공사 시 발생하는 피해를 방지하고 건설공사 후 변화된 주변 환경에 의한 학습 환경의 위해성을 최소화, 학교친화형 도시계획 및 정비사업을 유도해 교육환경을 보다 근본적으로 보호하기 위함
 - (내용) 학교시설의 설립, 도시군관리계획의 입안, 개발사업의 시행 시 교육환경에 미치는 영향에 관한 평가서를 관할 교육감에 제출 및 승인
 - 학교의 신설뿐만 아니라, 기존 학교 주변 교육환경의 변화를 유발하는 개발행위에 대한 사전검토를 통해 유해시설과 위험요인의 입지를 사전에 방지
 - (근거 법령 및 제도) 「교육환경 보호에 관한 법률」

유사사례: 교육환경평가

1. 대상시설 및 관리주체

- (대상시설) 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교, 그 밖에 다른 법률에 따라 설치된 각급학교에 따른 학교
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따라 도시·군관리계획으로 결정되어 고시된 학교용지, 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원 용지, 「초·중등교육법」 제2조제4호에 따른 특수학교 용지 또는 제60조의3에 따른 대안학교 용지의 학교설립예정지
- (평가서 검토 및 심의·승인) 「교육환경 보호에 관한 법률」 제13조에 따른 교육환경 보호를 위한 전문기관 또는 대통령령으로 지정하는 기관의 검토 → 시·도(지역)교육환경보호위원회 심의를 거쳐 관할 교육감 승인

2. 관리기준 및 방법

[표 4-7] 교육환경평가 기준

구분	평가기준	주요 고려사항
위치	일반사항	녹지축 연계, 관련시설과의 인접성 등

59) 교육환경정보시스템 홈페이지, <https://eeis.schoolkeepa.or.kr/institution/view01.do>
(검색일: 2024.8.20.) 내용을 참고하여 연구진 작성

구분	평가기준	주요 고려사항
	통학범위	단위 통학권, 통학거리 등
	통학안전	교통유발시설, 교지 인접도로, 통학로 관련사항, 공사로 인한 안전성 등
	통풍 조망 및 일조	일조시간 등
크기 및 외형	교지면적	법정 기준면적 이상
	교지형태	형태 및 배치
지형 및 토양환경	지형 및 경사도	지형 및 경사도
	풍수해	자연재해 우려 지역
	교지의 과거 이용 상황 등	과거 이용상황
	토양환경 등	토양오염 우려기준, 지표수 환경기준
대기환경	대기질	대기 환경 절대기준 등
	소음 및 진동	소음·진동 절대 환경기준, 규제기준 등
주변 유해환경	보호구역 내 금지행위 및 시설	금지행위 및 시설 여부 등
	위험시설 등	300미터 이내 위험시설 여부 등
공공시설	기반시설	상·하수도, 전기 및 도시가스 등
	그 밖의 공공시설	-
출처: 교육환경정보시스템 홈페이지, https://eeis.schoolkeepa.or.kr/institution/view01.do (검색일: 2024.8.20.)		

□ 불완전한 보차분리구간에서 보행권 보호 방안

[표 4-8] 불완전한 보도 설치 구간에 보행자우선도로 중복 지정 허용: 「보행안전법」 개정안

현행	개정안
「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」 제2조(정의) 1.~ 2. (생략) 3. “보행자우선도로”란 차도와 보도가 분리되지 아니한 도로로서 보행자의 안전과 편의를 보장하기 위하여 보행자 통행이 차마(「도로교통법」 제2조제17호에 따른 차마를 말한다. 이하 같다) 통행에 우선하도록 지정한 도로를 말한다.	「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」 제2조(정의) 1.~ 2. (생략) 3. “보행자우선도로”란 <u>보행자와 차마</u> (「도로교통법」 제2조제17호에 따른 차마를 말한다. 이하 같다) <u>가 함께 이용하는 도로</u> 로서 보행자의 안전과 편의를 보장하기 위하여 보행자 통행이 차마 통행에 우선하도록 지정한 도로를 말한다.

출처 : 연구진 작성

[표 4-9] 대안 4-②. 보도 설치 구간에 보행자우선도로 중복 지정 허용: 「보행안전법」 개정안

현행	개정안
「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」 제2조(정의) 1.~ 2. (생략) 3. “보행자우선도로”란 차도와 보도가 분리되지 아니한 도로로서 보행자의 안전과 편의를 보장하기 위하여 보행자 통행이 차마(「도로교통법」 제2조제17호에 따른 차마를 말한다. 이하 같다) 통행에 우선하도록 지정한 도로를 말한다.	「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」 제2조(정의) 1.~ 2. (생략) 3. “보행자우선도로”란 차도와 보도가 분리되지 아니한 도로로서 보행자의 안전과 편의를 보장하기 위하여 보행자 통행이 차마(「도로교통법」 제2조제17호에 따른 차마를 말한다. 이하 같다) 통행에 우선하도록 지정한 도로를 말한다. <u>단, 보도가 설치된 구간이라 하더라도 보도 상 충분하고 연속적인 보행공간을 확보하지 못한 경우로서 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우, 보행자우선도로로 지정할 수 있다.</u> <u>가. 도로의 편측에만 설치된 경우</u> <u>나. 실질적으로 통행할 수 있는 유효폭을 기준으로 2.0미터 미만인 경우</u> <u>다. 물리적 단차나 차단시설 없이 차마의 통행 및 주차에 사용될 수 있는 구조로 조성된 경우</u> <u>라. 기타 보행공간의 단절, 침범, 상충 등으로 보행자가 보도를 이탈할 수밖에 없는 경우</u>

출처 : 연구진 작성

3) 보행안전법에서 보행권 보호 규정 강화 방안

[표 4-10] 보행권 보호 규정 강화 방안

구분	현행 규정과 문제점	개정방안(예시)
보행자와 차마의 개념 정의 신설	현재 보행안전법에서 보행자에 '유모차 및 휠체어 포함' 도로교통법에서는 차마에서 제외되는 기구 장치, 실외이동로봇, 걷기 이외의 행위를 하고 있을 때 등을 추가로 규정	-법령간 관계와 정합성 정비 : 각 법령의 입법취지와 소관범위를 고려할 때 도로와 차마의 개념은 도로교통법을 준용, 보행자의 정의는 보행안전법에서 규율하고 이를 인용하는 것이 바람직 - 보행안전법에 보행자 정의 신설 - 도로교통법에서는 보행안전법 상의 보행자 외에 보도통행이 허용되는 주체들을 규정하는 방안 등
보행자길에서 보행자 방해금지(제22조 제1항)	보행자우선권의 원칙적인 수준이며, 보완 필요	
보행 혼잡도와 인파관리 우측통행 규정을 위한 통행방법 규정 (부분 폐지로 실효성 미약) (제22조 제2항)		인파밀집지역에서 보행자와 상충을 해소하고, 원활한 통행을 유지하기 위해 진출입 방향 등 통행방법을 규정하는 것이 필요하거나 효과적인 경우에 한해, 탄력적으로 활용 (예시)지하철역과 버스정류장 출입구 주변, 철도역사 내 대합실-승강장이나 환승통로 등, 대형상업유통시설이나 경기장 및 공연문화시설, 행사장 등 유동인구가 많고 보행 밀집도, 혼잡도가 높으며 여러 방향의 흐름이 합류하여 국지적 병목, 정체가 발생하는 지점
보행자전용길에서 '보행자의 걸음걸이 속도로 운행' (제22조 제3항)	도로교통법에서 보차미분리도로나 보행자우선도로, 도로 외의 곳에 적용되는 '일시정지, 또는 서행'	(적용 범위 확대) 보행자와 차마가 함께 이용하는 보행자길에 차마가 진입할 경우, '시설 유형/지정 여부와 관계 없이' 폭넓게 적용
보행자전용길로 지정된 곳 중에서 ② 제6항에 따라 조건부로 차량통행 허용이 된 경우에	지정된 과 보행권 보장의 취지가 유사 위반 시 과태료 규정까지 마련하고 있으나, 다음과 같은 사유로 실질적인 단속과 집행의 어려움	

구분	현행 규정과 문제점	개정방안(예시)
한해서만 적용		
보행권	보행자전용길에서 '차마의 통행 금지 및 제한적 허용'(제16조 제5항, 제6항)	
보호 조항	지정된 보행자전용길에서는 긴급자동차와 자전거 등을 내려서 끄는 경우 등을 제외하고 차마의 진입이 원칙적으로 금지됨	
	재난 복구, 공사 시행, 건축물 출입, 그 밖의 사유가 있는 경우 사전 협의를 거쳐 구간이나 시간대를 정하여 조건부로 허용할 수 있음	

출처: 연구진 작성

제5장 결 론

1. 연구 결과

□ 보행자길 관련 현행 제도의 문제점 고찰

□ 보행자길 현황과 조성, 이용, 관리상의 문제점 분석

- 기초 현황 자료의 부족지역별, 유형별 관리 수준의 편차기초조사와 데이터 구축의 실효성과 호환성 부족의 이유로 전체 보행자길 현황 관리에 제약
- 관련 민원, 사고, 기사 분석을 통해 보행안전과 보행권 침해요인 도출
 - , 빈도 면에서는 불법주정차, 중요도 면에서는 어린이/스쿨존/통학로 안전 문제가 여러 자료에서 공통으로 가장 빈번하게 제기되고 있음
 - 특히 보행자길이 도로 외 여러 시설과 관계기관에 걸쳐 있는 경우 현행 규정 및 기관별 고유 업무 범위 안에서 대응이 어렵고, 안전성과 연속성 확보에 대한 요구가 상급 기관의 진정 및 중재를 거쳐 해결되고 있다는 점에서 관련 제도에 대한 보완 필요성을 확인
- 보행자길 관리의 주요 쟁점별로 보행안전과 보행권 침해 문제에 대응하기 위한 '제도개선 현안'을 도출
 - 현행 규정의 대상과 내용에 전면 보완이 필요한 사항
 - : 보행자길 정의 규정 - 개념과 유형 정비, 이하 조항의 적용범위 구체화
 - : 보행자길 통행 규정 - 공간 유형별, 수단별 특성 반영

- (조항 단위 신설) 통학로 관련, 복합형 보행자길, 통합 관리체계 관련
- (현행 규정을 참조/변형하여 신규 안전에 적용)
 - : 통합설치 협의체 관련 조항을 바탕으로 도로 외 보행자길 개설 협의에 적용
 - : 사전검토 관련 조항을 확장하여 보행권 관점에서 적정 도로형식 검토

□ 보행자길 정의규정, 통행규정, 관리규정을 중심으로 개정안 제시

- 보행자길 정의규정 개선방안
 - 현행 규정에 명시된 시설과 누락된 유사 및 관련 시설을 보완, 시설별 위계와 형식의 일관성을 보완하여 유형 분류체계 및 개정안 제시
 - 시설 및 관리특성에 따라 도로와 도로 외, 복합형 보행자길로 구분하고, 분류에 따라 적용되는 규정을 차등 적용하는 방안 제안
 - 이에 따라 현행 법령의 개정 형식과 범위를 검토하여 개정안 제시
- 보행자길 통행규정 개선방안
 - 보행안전법과 도로교통법에 규정된 통행권 관련 조항의 상충 및 미비점 검토
 - 도로교통법이 적용되지 않는 도로 외 보행자길에서 차마, 특히 자전거 등 다양한 모빌리티 수단과 보행자가 함께 이용하는 공간에서 보행권 보호를 위해, 안전 관리 규정을 시설유형별, 주체별, 시간대별로 세분화하여 지정, 운영할 수 있는 근거 조항 도입 제안
 - 불완전한 보차분리구간에서 보행자우선도로 지정을 통해 보행권 사각지대 보장하는 방안 제안
- 보행자길 관리 규정 개선방안
 - 보행자길 네트워크 통합관리를 위한 근거 조항 신설 제안
 - 대표적인 복합형 보행자길에 해당하는 통학로 및 걷는길의 지정 및 조성 근거 조항 신설 제안
 - 현행 규정에서 사전검토 및 협의체 구성 관련 조항을 차용하여, 보행환경 개선 시 보행권 관점에서 대안과 영향 검토 기준을 제시하고, 관련 대상, 절차 등의 보완 방안 제안

2. 연구의 시사점 및 후속과제

□ 보행자길의 연속적, 통합적 관리를 위한 현행 제도의 종합적 정비 방안 제시

- 본 연구는 여러 유형의 시설과 관리주체를 아우르는 연속적이고 통합적인 관리체계를 강화한다는 관점에서 보행자길 개념의 실효성 강화 방안을 모색
- 법령과 실태, 유형별 쟁점이나 유형간 우선순위를 다각도로 검토하고, 전반적인 관리체계 차원에서 절충과 균형, 선택과 집중이 필요한 지점을 도출
- 특히 실무적 작동가능성에 중점을 두고, 관련 업무의 범위를 명확히 하면서도 공간적, 행태적 관점에서 보행안전과 보행권의 사각지대를 더욱 촘촘히 보강할 수 있도록, 관련 제도의 내실화, 효율화 방안을 제시하고자 하였음

□ 보행자길 관련 제도 개선의 현안과 과제 중심으로 후속 논의 필요

- 보행자길에 대한 전반적인 현안과 쟁점, 과제들을 도출하였으며, 제안 내용 중에는 단기적인 개정 현안 외에 중장기적인 논의가 필요한 사항도 함께 검토하였음
- 보행자길 정의안 외에 나머지 현안, 차마통행규정 구체화, 네트워크 통합관리 체계 구축, 복합형 보행자길 조성 수단 마련, 보행영향평가(가칭) 도입 등은 구체적인 대안보다 방향 제시에 해당하는 내용들로, 관련 후속연구를 통해 핵심적인 내용들을 구체화할 필요가 있음
- 향후 본 연구 성과의 법제화 및 관련 제도의 실질적 개선을 위하여 관련 주무부처 및 관계기관과 지속적 협의, 분야별 전문가들과 연대, 사회적 공론화 등의 다각적, 지속적인 후속 조치 필요

□ 법령 및 지침

- 건축법 [시행 2024. 6. 27.] [법률 제20424호, 2024. 3. 26., 일부개정]
- 경기도 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례 [시행 2021. 1. 8.] [경기도조례 제6884호, 2021. 1. 8., 일부개정]
- 공동주택관리법 [시행 2024. 4. 25.] [법률 제19764호, 2023. 10. 24., 일부개정]
- 광주광역시 북구 보도구역내 횡단차도 설치에 관한 조례 [시행 2008. 7. 18.] [광주광역시북구 조례 제818호, 2008. 7. 18., 제정]
- 교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률 시행령 [시행 2022. 12. 20.] [대통령령 제33112호, 2022. 12. 20., 타법개정]
- 교육환경 보호에 관한 법률 시행규칙 [시행 2022. 4. 27.] [교육부령 제265호, 2022. 4. 27., 타법개정]
- 교통사고처리 특례법[시행 2017. 12. 3.] [법률 제14277호, 2016. 12. 2., 일부개정]
- 교통안전법 [시행 2024. 8. 17.] [법률 제19673호, 2023. 8. 16., 일부개정]
- 교통약자의 이동편의증진법 [시행 2024. 9. 15.] [법률 제20335호, 2024. 2. 20., 일부개정]
- 교통약자의 이동편의 증진법 시행규칙 [시행 2024. 2. 17.] [국토교통부령 제1300호, 2024. 1. 19., 일부개정]
- 교통약자의 이동편의 증진법 시행령 [시행 2024. 9. 15.] [대통령령 제34871호, 2024. 9. 3., 일부개정]
- 국가통합교통체계효율화법 [시행 2024. 4. 17.] [법률 제20039호, 2024. 1. 16., 일부개정]
- 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 시행령 [시행 2024. 7. 24.] [대통령령 제34742호, 2024. 7. 23., 일부개정]
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 [시행 2024. 8. 7.] [법률 제20234호, 2024. 2. 6., 일부개정]
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 [시행 2024. 9. 20.] [대통령령 제34319호, 2024. 3. 19., 일부개정]
- 농어촌도로 정비법 [시행 2023. 6. 28.] [법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정]

농어촌도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙 [시행 2021. 9. 7.] [행정안전부령 제274호, 2021.

9. 7., 타법개정]

대구광역시 남구 보도구역 내 횡단차도 설치 및 유지관리에 관한 조례 [시행 2024. 3. 20.] [대구광역시남구조례 제1517호, 2024. 3. 20., 제정]

도로교통법 [시행 2022. 7. 12.] [법률 제18741호, 2022. 1. 11., 일부개정]

도로교통법 [시행 2024. 8. 14.] [법률 제20270호, 2024. 2. 13., 일부개정]

도로교통법 시행령 [시행 2024. 9. 20.] [대통령령 제34890호, 2024. 9. 19., 일부개정]

도로법 [시행 2024. 7. 10.] [법률 제19973호, 2024. 1. 9., 일부개정]

도로의 구조·시설기준에 관한 규칙 [시행 2024. 7. 10.] [국토교통부령 제1360호, 2024. 7. 10., 일부개정]

도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 [시행 2024. 5. 17.] [법률 제20309호, 2024. 2. 13., 타법개정]

도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 [시행 2023. 12. 22.] [국토교통부령 제1288호, 2023. 12. 22., 일부개정]

민원 처리에 관한 법률 [시행 2022. 7. 12.] [법률 제18748호, 2022. 1. 11., 타법개정]

보도 설치 및 관리지침 [시행 2021. 7. 23.] [국토교통부예규 제321호, 2021. 7. 23., 일부개정]

보행안전 및 편의증진에 관한 법률 [시행 2012. 8. 23.] [법률 제11339호, 2012. 2. 22., 제정]

보행안전 및 편의증진에 관한 법률 [시행 2023. 9. 15.] [법률 제19234호, 2023. 3. 14., 타법개정]

보행안전 및 편의증진에 관한 법률 시행령. [시행 2021. 6. 23.] [대통령령 제31806호, 2021. 6. 22., 일부개정]

보행안전 및 편의증진에 관한 법률 시행규칙 [시행 2022. 7. 12.] [행정안전부령 제344호, 2022. 7. 12., 일부개정]

산림문화휴양에 관한 법률 [시행 2024. 9. 15.] [법률 제19702호, 2023. 9. 14., 타법개정]

산림문화휴양에 관한 법률 시행령 [시행 2024. 5. 1.] [대통령령 제34440호, 2024. 4. 23., 일부개정]

서울특별시 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례 [시행 2024. 5. 20.] [서울특별시조례 제9267호, 2024. 5. 20., 일부개정]

자연공원법 [시행 2024. 5. 17.] [법률 제19590호, 2023. 8. 8., 타법개정]

자전거 이용 활성화에 관한 법률 [시행 2023. 7. 4.] [법률 제19162호, 2023. 1. 3., 일부개정]

재난 및 안전관리 기본법 [시행 2024. 7. 17.] [법률 제20030호, 2024. 1. 16., 일부개정]

주차장법 [시행 2024. 9. 20.] [법률 제20392호, 2024. 3. 19., 일부개정]

주차장법 시행규칙 [시행 2024. 9. 20.] [국토교통부령 제1388호, 2024. 9. 20., 일부개정]

지구단위계획수립지침 [시행 2024. 5. 29.] [국토교통부훈령 제1765호, 2024. 5. 29., 일부개정]

항만법 [시행 2024. 4. 25.] [법률 제19778호, 2023. 10. 24., 일부개정]

□ 연구 및 정책 문헌

국민권익위원회. (2024). ‘보행로 설치’ 아파트간 갈등 대화와 타협으로 ‘양보’ 이끌어내...5월 3일자 보도자료.

국민권익위원회. (2024). 빅데이터로 분석한 국민의 소리 제775호, 2024년 6월 월간 동향.

국토교통부. (2022). 2022년도 국가 보행교통 실태조사.

국토해양부. (2013). 도로용량편람.

국토지리정보원. (2021). 정밀도로지도 설명 및 안내 자료.

김영지·오성훈·허재석. (2020). 공개공지의 지속가능한 운영을 위한 유지·관리 제도 개선 연구. 건축도시공간연구소.

김승남·손동필. (2015). 보행안전 및 편의증진을 위한 법제 개선 연구. 건축도시공간연구소.

김승남·윤현성·이연재·이준승·최한솔. (2021). 사람 중심 보행환경 조성을 위한 보행안전권 확보 방안 연구, 중앙대학교.

김원주. (2014). 서울둘레길 관리·운영 방안.

남궁지희. (2023). 도로교통법 개정안과 쟁점. 제4회 auri 보행공정포럼 발제자료. (2023.11.28.)

대전광역시청 보행환경개선지구 담당자. (2023). 지역교통안전환경개선사업 민관합동 현장 점검. (2023.8.4.)

도로교통공단. (2023). 2023년판(2021년 통계) OECD 회원국 교통사고 비교.

도로교통공단. (2024). “2023년도 교통사고 빅데이터 분석, 사망자수 2,551명 역대 최소치 경신, 11년 연속 감소”. 6월 27일자 보도자료. https://www.koroad.or.kr/main/board/6/300565/board_view.do?&sv=oced&cp=1&listType=list&bdOpenYn=Y&bdNoticeYn=N (검색일: 2024.7.10.)

모창환·전은수. (2015). 보행교통사고 감소를 위한 종합적 법체계 정비방안. 한국교통연구원.

민현석·정윤남·이상민. (2018). 서울시 보행공간의 공공성 평가. 서울연구원.

박준환임병화. (2024). 사실상 도로'를 둘러싼 분쟁, 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?. 이슈와 논점 제2224호(2024.4.4.). 국회입법조사처.

법제처. (2022). 자치법규 입안 길라잡이.

법제처. (2023). 법령입안심사기준.

부산광역시. (2021). 부산광역시 보행교통 개선계획(2021-2025).

성낙문·장한별·우승국·박태윤·강성모. (2019). 생활도로의 교통안전 증진을 위한 제도 개선방안.

손해보험협회. (2022). 보행자 보호를 중심으로 자동차사고 과실비율 인정기준 일부 개정. 8월 7일자 보도자료.

손해보험협회. (2023). 자동차사고 과실비율 인정기준

심재익. (2024). 보행자를 위한 차량진출입로 처리방안, 2024년 제2회 보행공정포럼 발제자료. (2024.8.6.).

오성훈. (2023). 이면도로 보차분리의 허와 실. 제1회 보행공정포럼. 건축공간연구원, 한국도시계획학회 공동 주최(2023.8.29.) 발표자료 및 전문가 토론회

오성훈·김지엽·박예솔. (2014) 보행자우선도로의 보행권 확보를 위한 관련법 개선방안. 국토계획, 49(8), pp.79-90.

오성훈·김승남·이소민. (2016). 보행자를 위한 법제 개선방안 -도로교통법을 중심으로. 건축

도시공간연구소.

오성훈·김영지. (2017). 보행자를 위한 횡단보도 개선방안. 건축도시공간연구소.

오성훈·남궁지화·김영지. (2022). 보도의 계획 및 설계기준 개선방안 연구. 건축공간연구원.

오성훈·남궁지화·변혜영·홍진슬·남고은. (2024). 이면도로 보행환경 실태조사 연구(2023년도 행정안전부 수탁과제).

이세원·김원중·심태일. (2021). 이면도로 보행안전 법·제도 개선 연구.

이신해·장지은. (2018). 서울시 생활도로 보행공간 확보 위한 자치구 역할 강화 방안. 서울연구원.

이지선·이희원. (2015). 이면도로의 지역적 특성과 상호연계성을 고려한 종합정비 방안 연구. 한국교통연구원.

임유경·오성훈·임강륜. (2014). 상업가로변 건축물 저층부 및 전면공간의 합리적 이용을 위한 제도 개선 연구(일반주거지역 내 상업화 지역을 중심으로). 건축공간연구원.

장일준. (2015). 횡단보도 설치 기준에 관한 연구. 치안정책연구소.

한국도로교통공단. (2024). 2023년 교통사고정보 인포그래픽.

한국도로교통공단 어린이보호구역 실태조사 담당자. (2023). 어린이보호구역 전문가 합동 현장점검 및 간담회. (2023.11.10.)

한수경·오성훈. (2020). 노상주차의 전략적 관리를 통한 가로공간 개선방안 연구. 건축도시공간연구소.

한수경·강현미·김영지. (2021). 보행자길 조성·관리를 위한 보행행태 및 인식 분석 : 보도를 중심으로

한수경·김성준·김영지·허재석(2021), 지자체 보행데이터 현황 및 수요조사. 2021년 AURI 일 반사업-지속가능 보행도시조성지원사업 평가자료. 건축공간연구원 (미발간 내부자료).

해양수산부. (2021). 2021 항만업무편람.

행정안전부, AURI 보행환경정책연구센터 내부 자료, 보행안전지수 산출용 데이터(2017-2022).

행정안전부. (2010). 보행안전 및 편의증진에 관한 법률 규제영향분석서.

행정안전부. (2022a). 보행업무편람.

행정안전부. (2022b). 제1차 국가보행안전 및 편의증진 기본계획(2022-2026).

홍다희·한상진·조윤지. (2021). 보행·개인교통 활성화를 위한 도시부 도로 네트워크 구축방안. 한국교통연구원.

□ 인터넷 및 기타

건축물 생애이력관리시스템, 공적공간통합지도, <https://blcm.go.kr/map2/> (검색일 : 2024.6.10.)

공공데이터포털 홈페이지, data.go.kr (검색일: 2024.7.10.)

공공데이터포털. 전국길관광정보표준데이터. 표준데이터 기본정보 - 제공범위(대상) <https://www.data.go.kr/data/15017321/standard.do> (검색일:2024.10.2.)

공공데이터포털, 전국보행자전용도로표준데이터, <https://www.data.go.kr/data/15017321/standard.do>

5025443/standard.do (검색일:2024.08.21.)

공공데이터포털, 전국CCTV표준데이터, <https://www.data.go.kr/data/15013094/standard.do> (검색일:2024.10.2.)

고경희. (2024). 택배차 지상출입 허용? 금지? “이러지도 저러지도...”. 한국아파트신문. 5월 28일 기사. <https://www.hapt.co.kr/news/articleView.html?idxno=162195> (검색일: 2024.6.12.)

고현우. (2022). 단지 내 교통사고 처벌 규정, 이대로 괜찮나. 아파트관리신문.12월 19일 기사. <https://www.aptn.co.kr/news/articleView.html?idxno=101939> (검색일: 2024.6.12.)

공병설. (2016). 올레길·둘레길·자락길 600개...앞다퉂 만들더니 안전성 '구멍'. 연합뉴스. 10월 16일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20161014183300064> (검색일: 2024.6.12.)

교육환경정보시스템 홈페이지, <https://eeis.schoolkeepa.or.kr/institution/view01.do> (검색일: 2024.08.20.)

국가법령정보센터 홈페이지, www.law.go.kr (검색일: 2024.07.20.)

국민권익위원회, ‘국민권익’ 블로그, <https://blog.naver.com/loveacrc>, (검색일 : 2024.08.06.)

국민권익위원회 홈페이지 - 정책정보 - 고충민원 자료실 - 고충민원 발간물 - 결정례. <https://www.acrc.go.kr/board.es?mid=a10107010000&bid=26&act=list> (검색일: 2024.08.06.)

국토교통부 ITS 국가교통정보센터 홈페이지 - 표준노드링크 - 노드링크 소개. <http://its.go.kr/nodelink> (검색일: 2024.08.21.)

김다빈. (2024). '시청역 사고'에 강철 울타리...“똑같은 사고 나면 못 막아”. 한국경제. 9월 6일 기사. <https://www.hankyung.com/article/202409062759i> (검색일: 2024.8.10.)

김연준. (2023). 봄 나들이 '테크 길'은 안전한가. 충청타임즈. 2월 1일 기사. <https://www.cctimes.kr/news/articleView.html?idxno=737971> (검색일: 2024.6.12.)

김중래·손지연. (2023). 용적률 인센티브 받고 준공 직후 ‘출입금지’... 제재 규정마저 없다. 서울신문. 11월 21일 기사. <https://www.seoul.co.kr/news/society/2023/11/21/20231121006006> (검색일: 2024.6.12.)

김혜민. (2024). 부산 영도 스쿨존 참사 1주기...어떻게 달라졌나. 노컷뉴스. 4월 29일 기사. <https://www.nocutnews.co.kr/news/6137266> (검색일: 2024.8.10.)

내 손안에 서울. (2023). 인파밀집 감지해 위험징후 알린다...지능형 재난안전시스템 구축. 10월 12일 기사. <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/2009275>(검색일: 2024.6.12.)

녹색연합 홈페이지, <https://www.greenkorea.org/activity/peace-and-ecology/dmz/55520/> (검색일 : 2024.7.10.)

사단법인 한국걷기협회 홈페이지, <https://kwta.kr/path> (검색일 : 2024.10.10.)

산림휴양통합플랫폼 숲나들e - 숲길정보. <https://www.foresttrip.go.kr/frtrlMain.do> (검색일: 2024.10.10.)

생활안전지도 홈페이지, <https://www.safemap.go.kr/main/smap.do?flag=2#majorCont03> (검색일 : 2024.10.10.)

서울대저널 홈페이지, http://www.snujn.com/index.php?mid=news&search_target=title_content&category=488&search_keyword=%ED%9A%A1%EB%8B%A8%EB%B3%B4%EB%8F%84&document_srl=56427 (검색일: 2024.06.12.)

서울대저널 홈페이지, http://www.snujn.com/index.php?mid=news&search_target=title_content&category=488&search_keyword=%ED%9A%A1%EB%8B%A8%EB%B3%B4%EB%8F%84&document_srl=3278 (검색일: 2024.06.12.)

서울 열린데이터광장, 서울시 도로시설물 통계, <https://data.seoul.go.kr/dataList/261/S/2/datasetView.do>(검색일:2024.08.21.)

서울 열린데이터광장, 서울시 보도통계자료, <https://data.seoul.go.kr/dataList/OA-22240/F/1/datasetView.do> (검색일:2024.08.21.)

서울 열린데이터광장, 서울시 주요 공원현황, <https://data.seoul.go.kr/dataList/OA-394/S/1/datasetView.do>(검색일:2024.08.21.)

서울 열린데이터광장, 서울시 횡단보도 통계, <https://data.seoul.go.kr/dataList/257/S/2/datasetView.do>(검색일:2024.08.21.)

서울특별시. (2012). 원칙 없는 주먹구구식 보도공사 사라진다. 12월 4일자 보도자료. https://www.seoul.go.kr/news/news_report.do#view/14551?tr_code=snews (검색일:2024.08.21.)

서울특별시 홈페이지. 서울시보 검색결과. <https://event.seoul.go.kr/seoulsibo/list.do> (검색일: 2024.9.21.)

손해보험협회 과실비율정보포털. <https://accident.knia.or.kr/myaccident3#B011> (검색일 : 2024.10.10.)

안전모아 진단모아 홈페이지, https://safewatch.safemap.go.kr/main/contentsView.do?cntntsId=CONTENTS_00000 (검색일: 2024.08.20.)

안전신문고 홈페이지, <https://www.safetyreport.go.kr/#introduction/safeIntroduction> (검색일: 2024.08.20.)

연합뉴스TV 유튜브, <https://www.youtube.com/watch?v=kqGuVzgJsMk> (검색일 : 2024.7.10.)

의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do> (검색일: 2024.10.14.)

이면도로 실태조사 시스템 <https://n-streets.kr/> (검색일: 2024.8.21.)

이민하. (2023). '혼자 걷기도 비좁다'...생활도로 1/3 보도폭 기준 못 미쳐. 머니투데이. 1월 12일 기사. <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023011209171232572> (검색일: 2024.07.10.)

이법석. (2021). 서울시, 대규모 '도시거실' 조성...5번째 공중보행교 내년 8월 준공. 스마트에프엔. 3월 22일 기사. <https://www.smartfn.co.kr/article/view/sfn202103220095>

- (검색일: 2024.8.21.)
- 이태수. (2017). 광장도 공원으로 아닌 '서울로 7017'...위반행위 제재수단 없어. 연합뉴스. 6월 14일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170613154900004?input=1195m> (검색일: 2024.9.21.)
- '일산 키큰나' 무면허 혐의 추가...경찰 "법상 도로" 결론. 연합뉴스TV. <https://www.youtube.com/watch?v=kqGuVzgJsMk> (검색일: 2024.8.21.)
- 전준우. (2023). 정자교 붕괴 '여파'...서울시 '캔틸레버' 보행교 긴급점검 나섰다. 한국부동산뉴스. 4월 6일 기사. <https://www.karnews.or.kr/news/articleView.html?idxno=11124> (검색일: 2024.6.12.)
- 지방행정인허가시스템, <https://www.localdata.go.kr/lif/lifeCtacDataView.do> (검색일: 2024.10.2.)
- 차근호. (2023). 부산 동구 산복도로에 경사형 엘리베이터 7곳 설치. 연합뉴스. 6월 14일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR202306140559000051> (검색일: 2024.8.21.)
- 최원정. (2024). "이러다 큰 사고 날라" 저녁마다 인파로 몸살 앓는 성수역. 연합뉴스. 7월 11일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240711166700004?section=search> (검색일: 2024.6.12.)
- 최호철. (2020). 하인리히는 이렇게 말했다. 소방안전플러스. 통권 16호(2020년 9월호) 한국소방안전원. <https://www.kfsi.or.kr/contents/webzine/202009/sub02-05.html> (검색일 : 2024.8.10.)
- 치악산둘레길 홈페이지, <http://www.chiaktrail.kr/course/> (검색일 : 2024.10.10.)
- 캠브리지 스마트 어휘사전 <https://dictionary.cambridge.org/topics/building-and-engineering/pedestrian-routes/> (검색일 : 2024.7.10.)
- 토지이음. 2023년 도시계획현황통계, <https://www.eum.go.kr/web/cp/st/stUpisStatDet.jsp> (검색일: 2024.08.21.)
- 토지이음 용어사전. '대지 안의 공지', <https://www.eum.go.kr/web/in/dc/dcDictList.jsp> (검색일: 2024.9.24.)
- 한국도로교통공단 교통사고분석시스템(TAAS), <https://taas.koroad.or.kr/> (검색일 : 2024.9.15.)
- 한국등산트레킹지원센터 숲길 운영·관리 현황, https://komount.or.kr/html/index.do?html=forest_way (검색일 : 2024.10.10.)
- 행정안전부. (2024). 2024년 6월 안전신문고 운영 현황. 안전신문고 홈페이지 - 안전정보 - 자료실. <https://www.safetyreport.go.kr/#safeinformation/resourceRoom> (검색일: 2024.10.10.)
- 행정안전부 정책자료실 : https://www.mois.go.kr/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=FILE_000000000014653&fileSn=1 (검색일: 2024.6.12.)
- 허호준. (2024). 제주, 차도 줄이고 인도 확 넓힌다... '도로 다이어트' 추진. 한겨레. 6월 19일 기사. <https://www.hani.co.kr/arti/area/jeju/1145529.html> (검색일 : 2024.10.10.)

- 현혜란. (2018). 단풍철 산 곳곳서 산악자전거-등산객 마찰... "차라리 전용로를". 연합뉴스. 10월 1일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180930052100004?input=1195m>. (검색일: 2024.9.21.)
- 홍연우. (2024). '등산로 살인사건' 1년... "혼자 안 다녀요" 시민 불안 여전. 뉴시스. 8월 17일 기사. https://www.newsis.com/view/NISX20240816_0002852526(검색일: 2024.9.21.)
- California Department of Transportation. (2017). PEDESTRIAN ACCESSIBILITY GUIDELINES FOR HIGHWAY PROJECTS, <https://dot.ca.gov/-/media/dot-media/programs/design/documents/dib82-06-a11y.pdf> (검색일 : 2024.10.11.)
- Cambridge 홈페이지, <https://dictionary.cambridge.org/> (검색일 : 2024.10.11.)
- Federal Highway Administration 홈페이지, <https://highways.dot.gov/safety/proven-safety-countermeasures/walkways> (검색일 : 2024.8.21.)
- Global Designing Cities Initiative 홈페이지, <https://globaldesigningcities.org/publication/global-street-design-guide/designing-streets-people/designing-for-pedestrians/> (검색일 : 2024.8.21.)
- KLRI 홈페이지, https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=60238&type=part&key=10 (검색일 : 2024.8.21.)
- Lawinsider 홈페이지, <https://www.lawinsider.com/dictionary> (검색일: 2024.08.21.)
- Portland.gov 홈페이지(code), <https://www.portland.gov/code/17/28> (검색일: 2024.10.11.)
- Portland.gov 홈페이지(policies), <https://www.portland.gov/policies/transportation/streets-sidewalks/trn-1092-portland-pedestrian-design-guide> (검색일 : 2024.10.11.)
- Texas Constitution and Statutes 홈페이지, <https://statutes.capitol.texas.gov/Docs/TN/htm/TN.1.htm> (검색일 : 2024.10.11.)
- The State of Queensland 홈페이지, <https://www.tmr.qld.gov.au/Travel-and-transport/Pedestrians-and-walking/Guidance-and-Resources/Pedestrian-and-Walking-Guidance-and-Resources/Paths-for-walking> (검색일 : 2024.8.21.)
- WordReference 홈페이지, <https://www.wordreference.com/enko/> (검색일 : 2024.10.11.)

Legislative improvements for Integrated Management of Pedestrian Paths

SUMMARY

Namgung, Jihee

Choi, Gayoon

- Background of the study
 - Need to integrate related regulations for systematic management of pedestrian paths
 - The term 'pedestrian path' was introduced in the Act on the Promotion of Pedestrian Safety and Convenience as a concept for the continuous and systematic management of various types of pedestrian spaces, including various pedestrian spaces created on roads and non-road areas.
 - The Law on Pedestrian Trails provides various institutional means and grounds for systematically creating and managing pedestrian trails and ensuring pedestrians' right of way.
 - However, compared to the comprehensive concept, it is difficult to determine the practical management targets and scope, and the practical means and effectiveness for integrated management between different types of pedestrian paths are insufficient, resulting in blind spots in pedestrian safety management and pedestrian rights.
 - As the social and institutional bases of pedestrian policies are expanding and related systems and infrastructures are being developed sequentially, there is a need for an overall review and coordination on how to internalize and rationalize the current pedestrian street system.

- Purpose of the study
 - Proposing improvement measures for pedestrian safety laws and related laws and systems centered on 'pedestrian streets'
 - As an extension of institutional changes to improve the pedestrian environment and strengthen the right to walk, the concept of 'pedestrian street' and related regulations are to be overhauled to establish a continuous, integrated, and systematic management plan that encompasses various walking spaces.
 - This study proposes institutional challenges and alternatives to more closely protect pedestrian safety blind spots, while providing evidence to support the need and direction of institutional improvement.
- Contents of the study
 - This study centered on the following three issues
 - Concept and types of pedestrian paths: examine omissions and conflicts in current regulations and propose alternatives in terms of continuity and effectiveness
 - Pedestrian path users and rights of way: examining blind spots in the guarantee of pedestrian rights and proposing measures to strengthen the guarantee of pedestrian rights
 - Pedestrian path creation and management measures: Propose institutional measures suitable for the characteristics of each type by supplementing the effectiveness of the current safety management system
- Research Methods
 - Through literature and system review, related data and case analysis, the need and rationale for institutional improvement, major issues and improvement directions, and corresponding improvement measures are derived.
 - Review of deficiencies in current institutional regulations on the concept and types of pedestrian paths, users and rights of way, and

management systems and means: Derive major issues and problems such as parts that are missing from current laws but require systematic safety management, parts where institutional means are in place but do not work well, parts that are structurally unreasonable or insufficient, and parts that require coordination due to conflicts between related laws or provisions.

- Identifying specific problems and issues that appear in the actual construction, use, and management of each type of pedestrian street,
 - Derive improvement proposals for the current system that can be supplemented and reflected, and supplement them through collecting opinions from related organizations, expert review, and consultation.
- Results
 - Direction, issues, and revision(proposal) of related system improvement centered on pedestrian street definition regulations, traffic regulations, and management regulations
 - (Definition) Supplement the continuity and consistency of the current definition regulations, classify the types of pedestrian paths into road, off-road, and mixed-type pedestrian paths according to their facilities and management characteristics, and propose amendments to apply relevant regulations differently according to the classification.
 - (Right of way) Reviewing the right-of-way provisions of the Pedestrian Safety Act and the Road Traffic Act, establishing the basis for designating and operating safety management regulations for off-road pedestrian paths, and proposing a plan to ensure blind spots in pedestrian rights by designating pedestrian priority roads in incomplete pedestrian separation sections.
 - (Management System) Establishment of grounds for integrated management of pedestrian street network, supplementation of review procedures for impacts and alternatives from the perspective of pedestrian rights when deciding on the type of facilities such as roads, and proposal to establish grounds for designation and creation of [school routes] and [walking paths] corresponding to representative

multi-type pedestrian paths

- Implications

- This study seeks to strengthen the effectiveness of the concept of pedestrian paths from the perspective of strengthening a continuous and integrated management system that encompasses various types of facilities and management entities.
- By examining laws and regulations, actual conditions, issues by type, and priorities among types, the study identifies points where trade-offs, balances, choices, and focus are needed in the overall management system.
- In particular, we focused on practical operability, clarified the scope of related tasks, and proposed measures to internalize and streamline the relevant system to more closely ensure pedestrian safety and blind spots of the right to walk from a spatial and behavioral perspective.

- Follow-up task

- Need for follow-up discussions on current issues and challenges in improving the system related to pedestrian streets
- The overall issues, problems, and tasks for pedestrian streets were identified, and among the proposed contents, not only short-term revision issues but also those that require mid- to long-term discussion were reviewed.
- In addition to the proposed definition of pedestrian streets, the remaining issues, such as specifying vehicle traffic regulations, establishing an integrated network management system, establishing a means to create a multipurpose pedestrian street, and introducing a pedestrian impact assessment (tentative), are more of a directional proposal than a concrete alternative, and it is necessary to specify the core contents through related follow-up studies.
- In order to enact the results of this study into law and substantially improve related systems in the future, it is necessary to take multifaceted and continuous follow-up measures such as continuous

consultation with relevant ministries and related organizations, cooperation with experts in the field, and social public discussion.

Keywords :

Pedestrian Paths, Pedestrian Safety, Pedestrian Right, Pedestrian Network, Management System