

생활도로 시설기준 마련·자치구와 협력 정비로 서울시, 시민들 생활편의·안전 체감도 향상해야

생활도로, 주민 일상생활과 직결된 좁은 소로 ... 시설물 관리측면 미흡

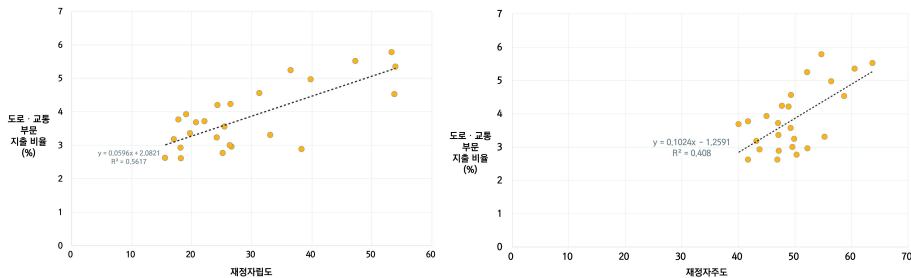
생활도로는 주민 일상생활과 직결된 도로로, 일반적으로 폭 12m 미만의 좁은 소로이고, 보차분리가 되어 있지 않아 보행자, 차량 등이 혼재되어 사용하는 도로이다. 이러한 특성 때문에 보행자의 불편 및 교통사고 위험이 높고 심각한 주정차 문제, 소방도로 확보 어려움 등이 있다. 생활도로는 자치구가 관리하는 구도(區道)와 사유지지만 사실상 도로인 비법정 도로가 대부분인데, 정확한 실태파악이 되어 있지 않으며, 자치구의 관심과 재정력에 따라 정비 및 유지관리 수준이 달라지는 경향이 있다.

지금까지 생활도로와 관련된 정책은 ‘보행친화도시’, ‘안전속도 5030’ 등 보행자의 안전과 편의를 위한 교통관리 측면이 주류를 이루고 있고, 시설물 관리 측면의 정책은 상대적으로 약한 감이 있다. 따라서 주민 일상생활과 직결되는 생활도로에서 교통사고, 생활안전사고, ‘노상’ 범죄 등 위험요소로 작용할 수 있는 물리적 환경을 살펴보고 시설물 측면의 개선방안을 마련함으로써 시민 생활의 질과 안전 체감도를 높일 필요가 있다.

생활도로 비중 높은 자치구, 재정력 낮고 도로·교통 예산지출 비중 낮아

2019년 말 현재 서울의 전체 도로 중 폭 12m 미만 소로는 연장기준 76.8%, 면적기준 41.3%에 달하며, 강북지역을 비롯하여 구시가지 저층 주택가, 상가밀집지역에 광범위하게 분포해 있다. 폭 12m 미만 도로 중에서도 소방도로 폭원에 미달하는 폭 4m 미만 도로가 24.0%를 차지하며, 이 또한 강북지역 구시가지에서 높은 비율을 차지한다. 재정력(재정자립도, 재정자주도)이 낮은 자치구일수록 폭 12m 미만 도로의 비중이 높으며, 이러한 자치구는 도로·교통부문의 예산지출 비중 또한 낮은 경향이 있다. 이

는 현재의 생활도로 관리의 어려움을 말해주고 있고, 지역균형발전 문제와 결부되어 있음을 시사한다.



[그림 1] 서울시 자치구별 도로·교통부문 예산지출 비율과 재정력 간의 관계
(좌: 재정자립도, 우: 재정자주도)

불법 주정차·노상적치물·쓰레기 투기, 모든 생활도로에서 공통적인 현상

서울의 생활권역별로 총 5개 사례지역을 선정하여 현장조사를 통해 생활도로 시설물 실태를 조사한 결과, 불법 주정차, 노상적치물, 쓰레기 투기 문제는 모든 지역에 걸쳐 공통적으로 발견되었는데, 이는 생활도로의 쾌적하고 질서 있는 환경을 저해할 뿐만 아니라 보행자의 통행과 응급상황 시 구급차·소방차의 출동을 방해하여 안전을 저해하는 요소로 작용한다. 또한 빗물받이 막힘, 보행로·보행구역 부족, 과속방지시설 및 경사지 미끄럼방지장치 부족 등 보행자의 안전과 관련된 시설 문제도 많이 발견되었다. 그리고 정보제공 및 안내 측면에서 필요한 각종 안내표지 및 노면표시는 무질서하게 표시되어 있어 표준화되고 질서 있는 표시체계가 필요함을 시사하였다.

한편, 생활도로 시설물의 상태는 시가지 발달의 역사, 대상지역의 노후도, 자치구 재정력 등과 복합적으로 관련이 있는 것으로 보이며, 전반적으로 강북지역에 위치한 사례 지역에서 시설물의 상태가 상대적으로 열악한 것으로 나타났다. 이는 지역의 노후도, 재정력 등을 고려하여 생활도로의 기반시설을 정비해야 함을 시사한다.

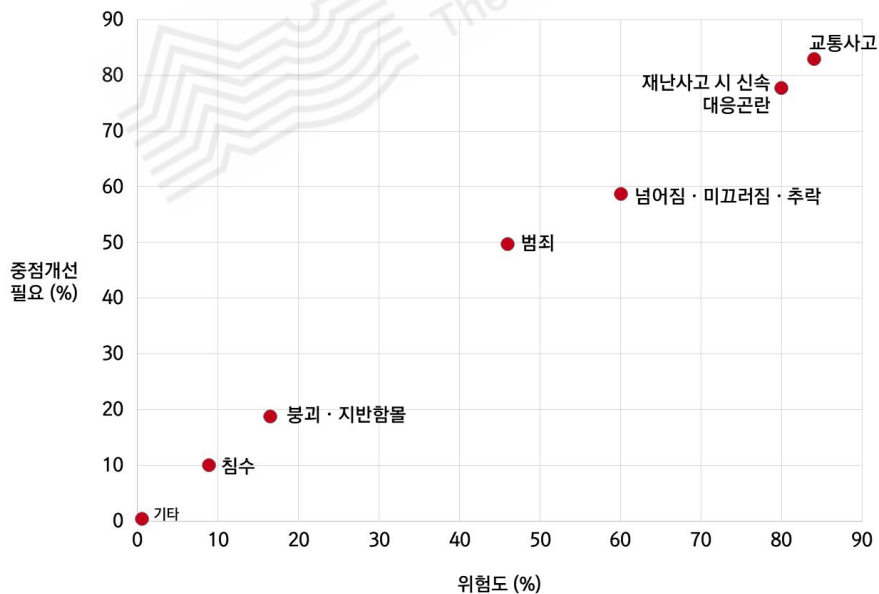


[그림 2] 사례지역 내 불법 주정차, 노상적치물, 쓰레기 투기 사례

서울시민들 “개선 우선순위는 교통사고, 재난·사고 대응, 생활안전사고 순”

서울시민 1,000명 대상 설문조사로 생활도로에 대한 인식 및 요구사항을 조사한 결과, 중점적으로 해소해야 할 위험요소는 교통사고, 재난·사고 발생 시 신속한 대응 곤란, 넘어짐·미끄러짐·추락, 범죄 등의 순으로 나타났다.

생활도로에서 중점적으로 개선해야 할 사항으로는 불법 주정차 및 노상적치물 단속, 보행자 편의·안전시설 확충, CCTV 확충, 청소 및 쓰레기 투기 단속, 경사지 미끄럼 방지 등의 순으로 나타났다.



[그림 3] 생활도로의 위험요소에 대한 시민 설문조사 결과

담당 공무원들 “생활도로 시설물 안전점검·유지관리 표준 지침 마련해야”

강북과 강남지역 2개 자치구의 공무원을 대상으로 생활도로 관련 업무현황 및 의견을 청취한 결과, 생활도로 내 시설물 대상에 따라 다양한 부서들이 담당하고 있었다. 생활도로를 중심으로 한 별도의 시설물 안전점검 및 유지관리에 관한 지침이나 업무 프로세스가 존재하는 것은 아니며, 「도로법」 및 「도로교통법」을 비롯한 관련법령 및 조례를 비롯하여 국토교통부, 행정안전부, 경찰청, 서울시, 각 자치구에서 자체적으로 마련한 지침이나 매뉴얼에 따라 이루어진다. CCTV의 경우에는 설치 및 유지관리에 관한 별도의 세부적인 지침은 없는 등 시설물에 따라 차이가 있었다. 시설물에 따라 내구연한 및 교체주기가 현실에 맞지 않는 사례도 발견된다.

시설물 유지관리는 안전점검(정기, 수시), 신고, 민원 등을 통해 문제가 발생한 시설물에 대해 대체로 사후적으로 이루어진다. 그러나 급격히 늘어난 CCTV의 경우는 실시간 영상관제를 통해 관리하며, 조명설비에도 양방향 네트워크시스템이 도입되는 추세에 있다. 생활도로 시설물의 일부 정보는 서울시의 ‘도로관리시스템’, ‘포장도로관리시스템’, ‘교통안전시설물관리시스템’ 등을 통해 관리되고 있으나, 시설물에 따라 엑셀(Excel) 등의 형태로 관리되는 경우가 많아 생활도로에 대한 체계화된 정보관리가 미흡했다. 따라서 생활도로의 실태에 대한 최신의 정확한 파악이나 이력관리가 어려운 실정이다. 생활도로와 관련하여 시설물별 설치 및 유지관리에 관한 표준 및 업무매뉴얼, 실무자 교육프로그램, 시설물 데이터의 정확도 및 최신성을 확보하기 위한 용역 등이 필요하다는 의견이 제시되었다. 또한 생활도로에는 사유지인 사실상 도로가 많이 포함되어 있는데, 도로포장 등 시설물 설치 및 유지관리에 어려움이 있으므로 개선이 필요하다는 의견도 제시되었다.

해외도시, 보행자 편의·안전에 중점둔 생활도로 관리 … 정부·지자체 협력

생활도로와 관련하여 해외도시들의 정책사례를 조사한 결과, 일본은 우리나라와 마찬가지로 보행자 교통안전 및 편의를 위한 사업에 중점을 두고 있었다. 한편, 시설물 정비 및 관리와 관련하여 중앙정부 차원에서는 취약한 생활도로 구간 식별을 위해 빅데이터(Big Data)를 활용한 분석자료를 제공하며, 생활도로 정비를 위해 방재·안전 교부금과 같은 재정지원을 한다. 지자체 차원에서는 생활도로 환경정비를 위한 평가

및 우선순위를 설정하고 장단기 계획을 수립하여 하드웨어적(H/W) 정비와 함께 소프트웨어적(S/W) 점검·순찰을 병행한 종합적인 정비 및 관리사업을 단계적으로 진행하며, 이러한 과정에 지역주민들이 참여한다.

미국에서 생활도로와 관련되는 도로는 자동차보다는 보행자의 편의와 안전에 우선순위를 둔 교통진정화대책(Traffic Calming)의 주된 대상이다. 미국에서 생활도로를 포함한 도로환경 혁신에서 중요하게 언급할 필요가 있는 것은 전국으로 수많은 도시들이 참여하고 있는 민간중심의 ‘Complete Streets’ 캠페인을 들 수 있는데, 사람, 자전거를 비롯한 개인이동수단, 차량 등이 공평하게 안전성과 편리성을 보장받을 수 있는 도로환경을 만들기 위해 각 도시에 맞는 실무지침을 마련하여 적용하고 있다. 다양한 도로 유형 중 보차공존도로(shared street)는 생활도로와 밀접한데, 미국의 보차공존도로에서 보행자 전용구역의 구분, 친환경 빗물처리, 각종 정보통신설비, 개인이동수단 및 전기자동차 등은 서울에도 적용상의 시사점이 크다.

서울시 생활도로 중점개선영역, 불법 주정차 - 보행자편의·안전시설 등 7개

서울의 생활도로에 대해 중점적으로 개선해야 할 사항으로는 도로를 점거하고 있는 불법 주정차 및 노상적치물 문제를 비롯하여 보행자 편의·안전시설, CCTV, 쓰레기 투기 및 청소, 경사지 미끄럼방지, 빗물받이, 어두운 야간조명(특히 폭 4m 미만 주택가 도로) 등을 들 수 있다.

생활도로에서 가장 심각한 문제로 지목되고 있는 것이 바로 부족한 주차공간으로 인한 주정차 문제인데, 구조적으로 협소한 도로가 많아 소방차로가 확보되지 않는 지역이나 도로폭원은 확보되어 있지만 불법 주정차, 거주자 우선주차 등으로 실제 유효폭이 확보되지 못하는 지역에 중점을 두도록 한다.

보행자 안전을 위해 폭 4~5m 이상 생활도로에 보행로를 표시하거나 보행자 전용구역을 구분하여 보행자 우선적인 도로환경을 강화한다. 경사로에는 미끄럼 저항기준을 적용한 도로포장을 확대한다. 생활도로에서 발생할 수 있는 범죄예방을 위해 ‘노상’ 범죄에 대한 환경디자인 가이드라인을 마련하여 적용한다.

빗물받이 막힘 점검 및 청소에 대해서는 지역주민단체와 인접한 건축물 소유자·관리자의 적극적인 참여를 특히 유도한다. 또한 악취문제로 인해 빗물받이를 덮어놓는 사례가 많으므로 악취차단장치의 설치를 확대한다.

CCTV의 경우, 영상기술과 네트워크기술의 발전에 따라 사물인식 및 포착, 자동추적, 인공지능기술(AI)을 활용한 분석·예측 등의 기술을 활용한 지능형 CCTV를 도입하여 고도화하고, 설치, 유지관리, 영상관제 등에 대한 공통의 표준화된 지침과 매뉴얼, 교육프로그램을 마련한다.

다양한 목적으로 무질서하게 설치·표시된 안내표지 및 노면표시는 관계 기관 및 부서들이 협력하여 안내표지와 노면표시에 대한 공통의 표준화된 디자인 및 설치·표시지침을 마련하여 적용한다.

| | |
|-----------------------------------|---|
| <p>우선적으로 대처해야 할 위험요소</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. 교통사고 2. 재난·사고에 대한 신속한 대응 곤란 3. 안전사고(넘어짐, 미끄러짐, 추락 등) 4. 범죄(‘노상’ 범죄) |
| <p>중점적으로 개선해야 할 생활도로 시설환경</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. 불법주정차, 노상적치물 단속 2. 보행자 편의·안전시설 3. CCTV 4. 쓰레기투기 단속 및 청소 5. 경사지 미끄럼방지 6. 빗물받이 7. 야간조명 (폭 4m 미만) |

[그림 4] 생활도로의 위험요소와 중점적으로 개선해야 할 시설환경



[그림 5] 생활도로 보행자 전용구역 또는 보행로 표시 사례

서울시, 시설물 설치·유지관리 매뉴얼 - 종합계획 세워 생활도로 정비해야

서울시는 시민들의 일상생활과 직결되고 보행자의 안전과 편의가 특히 우선되어야 하는 생활도로의 특성을 반영한 시설물의 설치 및 유지관리에 관한 공통의 표준화된 업무매뉴얼을 마련하여 25개 자치구에 공통적으로 적용하고 가이드라인으로 활용할 수 있도록 한다.

서울시는 자치구와 협의를 통해 생활도로의 정비·관리를 위한 장단기 종합계획을 수립하여 우선순위 설정, 유형별·분야별 정비·관리방안, 소요예산 추산 및 단계별 추진 계획, 지원방안 등에 대한 로드맵을 마련하여 추진한다.

생활도로에 대한 종합계획에 근거하여 각 자치구는 관할구역 내 생활도로의 정비·관리사업을 추진하며, 서울시는 이들 자치구 사업 가운데 공모를 통해 선정된 일부 사업에 사업비를 지원하는 지원사업을 추진한다. 사업비 지원은 시의 재정부담, 수혜범위, 자치구의 책임성 등을 고려하여 서울시가 사업비의 일부를 지원하는 매칭방식이 바람직할 것으로 보인다.

생활도로에서 가장 심각하고 고질적인 문제의 하나인 주차공간 부족 및 불법 주·정차 문제 해소를 위한 주차장 조성, 보행자 안전 및 편의를 위한 도로안전시설 개선 등을 위한 사업에는 현재 정부 및 서울시가 추진하고 있는 생활SOC 사업과 연계하는 방안을 적극 활용하고 지원하도록 한다.

생활도로에 대한 가장 근본적인 대책의 하나는 기반시설의 대폭적인 정비가 가능한 정비사업을 추진하는 것이다. 이러한 대대적 정비사업은 도로를 비롯한 기반시설과 건축물이 노후·불량하여 시가지의 종합적이고 구조적인 변화가 필요한 구시가지와 정비사업 해제지역을 중심으로 장기적인 관점에서는 가능한 선택지의 하나이다. 도시재생사업은 사업의 성격상 건축부문에 비해 기반시설에 대한 대폭적인 정비는 한계가 있지만, 재생사업에서 생활도로 환경정비는 대단히 중요한 부분이기 때문에 이를 명목으로 도시재생기금을 활용해 생활도로 시설물 중심의 환경개선을 추진하는 방안도 가능하다. 한편, 정비사업, 도시재생사업 등에서 생활도로의 환경개선에 관한 사항을 계획내용에 적극적으로 포함할 수 있도록 하기 위해 도시계획위원회에 안전이 상정되기 전에 도로 및 교통 관련부서의 의견을 청취하고 반영하는 절차를 마련할 필요가 있다.



[그림 6] 생활도로 정비·관리를 위한 종합계획 수립 및 사업추진

예산지원, 실태조사·정보관리체계, 담당자교육, 주민참여 등도 ‘필수 요소’

자치구 스스로 생활도로를 정비·관리하는 데 한계가 있는 현실에서 자치구가 주민 일상생활의 질과 안전에 직결되는 생활도로에 보다 높은 정책적 우선순위를 둘 필요가 있는 한편 서울시와 중앙정부의 지원이 절실하다. 주민들의 안전과 직결되는 생활도로 정비·관리를 위해 재난관리기금의 사용용도를 확대한다. 생활도로를 비롯한 기반시설의 지역 간 격차 해소는 지역균형발전의 중요한 부분이므로 균형발전 차원에서 접근할 필요가 있다. 따라서 정부와 서울시의 균형발전 특별회계 예산의 생활도로에 대한 지원을 확대한다. 현재 국도의 신설 위주로 사용되는 교통시설 특별회계 예산을 생활도로를 비롯한 시도·군도·구도로 확대하는 한편, 도로의 신설뿐만 아니라 유지관리를 강화하는 방향으로 사용할 필요가 있다. 또한, 새로이 입법된 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」과 연계하여 생활도로에 대한 실태조사, 관리계획 수립, 유지관리 및 성능개선을 위한 사업 등에 대해 중앙정부의 지원을 받는 방안을 강구한다.

생활도로는 도로규모 측면에서 가장 큰 비중을 차지하지만 소규모 도로로서 도처에 산재되어 있어 정확한 실태파악과 정보관리가 제대로 되고 있지 못한 실정이다. 그러므로 생활도로 시설물에 대한 대규모 실태조사를 실시하고, 정보전략계획을 수립하여 데이터의 형태, 수집, 관리 등에 대한 표준을 마련하고 업무지원을 위한 체계적인 데이터베이스 및 응용시스템을 구축하여 생활도로의 정비 및 유지관리를 위한 정책과 사업을 지원할 수 있도록 한다.

생활도로를 담당하는 실무담당자들의 관리업무 역량을 높이기 위해 자치구를 비롯한

관련 공무원을 대상으로 하는 생활도로의 정비 및 유지관리업무에 관한 교육프로그램을 개발한다. 특히, CCTV를 비롯하여 센서·네트워크 기반의 정보통신장비가 늘어나는 추세에 부응하여 정보통신장비 및 시스템 사용, 관제업무, 개인정보관리 등에 관한 전문적인 교육프로그램은 반드시 필요하다.

생활도로는 규모는 작지만 물량이 워낙 많고 도처에 산재되어 있어 자치구 담당 공무원으로는 관리에 한계가 있으므로 관련 전문가와 지역실정을 잘 아는 주민들의 참여가 필요하다. 안전보안관, 지역자율방재단, 주민자치회 등 주민단체의 주기적인 안전 점검 및 청소 활동을 활성화하고, 주민들의 신고·제보를 권장하기 위해 신고요령(120 다산콜센터, 구청 홈페이지, 안전신문고, 서울스마트불편신고 등)을 홍보한다.

