스쿨존 제도, 어린이 안전 보장하고 이용자들도 만족하도록 개선할 필요

서울시 어린이 보호구역(스쿨존) 제도 실효성·형평성 검토가 필요한 시점

어린이 보호구역(스쿨존)은 어린이를 교통사고 위험으로부터 보호하기 위해 1995년부터 「도로교통법」 제12조에 근거하여 지정되어 왔다. 스쿨존으로 지정되면 교통안전시설물과 도로부속물을 설치하고 자동차 통행 속도를 30㎞/h 이내로 제한하게 된다. 2019년 충남 아산 스쿨존에서 횡단하던 김민식 군의 사망사고를 계기로 어린이 상해에 대한 처벌 수위가 강화된 '민식이법'이 발의되었다. 민식이법 시행 3년 차인 현재 실효성 및 형평성 논란이 지속해서 제기되고 있어 서울시 스쿨존 제도를 전반적으로 검토하고 개선하는 일이 필요할 것으로 판단된다. 이 연구에서는 서울시 초등학교 스쿨존을 대상으로 제도 적용 시 발생하는 문제점을 검토하고, 지역적 여건과 특성에 맞는 스쿨존 운영 개선방안을 제시하고자 한다.

서울시 초등학교, '아파트+주택' 지역에 주로 위치 … 35%, 이면도로에 연결

서울시 초등학교 약 600개(2020년 7월 기준) 주변의 주거 지역을 조사한 결과, 다양한 토지이용이 혼재되어 있는 서울시 특성상 아파트 단지나 주택 단독으로 구성된 형태보다 아파트와 주택이 함께 있는 '아파트+주택' 형태의 비율이 51.1%로 가장 많았다. 아파트, 상업, 주택 모두 혼재된 '복합' 형태도 24.3%를 차지하였다.

한편 학교 주출입구에 연결되어 있는 도로의 특성을 파악한 결과, 보도와 차도가 명확하게 구분되지 않고 중앙선이 없는 '이면도로'에 연결되어 있는 학교가 전체의 35.1%로 가장 많은 것으로 파악되었다.

평균 면적 파악 결과, 학구도는 0.89㎢, 스쿨존은 0.28㎢로 공간적 차이 커

초·중등교육법 시행령 제16조에 따라 교육감(또는 교육장)이 설정 고시하는 통학가능 지역을 '학구도'라 한다. 개별 초등학교를 대상으로 학구도 면적을 파악한 결과 서울시 평균은 약 0.89㎢로 나타났으며, 0.5~1.0㎢ 사이의 학구도 면적을 가진 초등학교가 절반 수준인 것으로 분석되었다. 일반적으로 적용하는 스쿨존 반경 300m를 면적으로 환산 시 약 0.28㎢인 것을 고려할 때 스쿨존 대비 학구도 면적이 큰 학교가 다수임을 알 수 있다. 원이 아닌 다양한 형태의 학구도를 고려한다면 스쿨존 범위와의 괴리는 더욱 클 것으로 예상된다. 현재 일괄적으로 적용하는 스쿨존 지정만으로는 통학하는 어린이의 안전을 담보하기에 한계가 있을 것으로 판단된다.

2011~2020년 동안 스쿨존 내 어린이 교통사고 중 76%, 1~2차로에서 발생

교통사고분석시스템 자료를 활용하여 2011년~2020년의 스쿨존 내 어린이 교통사고를 파악한 결과, 넓은 도로보다는 좁은 도로에서 발생하는 어린이 교통사고가 더 많은 것으로 분석되었다. 총 1,391건의 사고 중 1~2차로에서 발생하는 사고건수가 1,055건으로 전체의 75.8%를 차지하였다. 특이한 점은 사망사고의 경우 속도가 빠른 넓은(5차로 이상) 도로에서 발생하지 않고 오히려 좁은(1~2차로) 도로에서 발생했다는 점이다. 협소한 도로가 많은 지역에 대해 어린이 안전을 보장할 수 있는 추가 조치가 필요할 것으로 판단된다.

선진국에선 스쿨존 제도 지역적 특성 반영해 차등 적용하고 탄력적으로 운영

해외에서는 토지이용, 지역적 특성, 도로 제한속도 등에 따라 스쿨존 제도를 다르게 적용하고 있다. 호주 퀸즐랜드의 일반적인 스쿨존 제한 속도는 40㎞/h이나 도로 속도 제한에 따라 스쿨존 속도 제한을 달리하고 있으며, 미국에서도 24㎞/h~40㎞/h 범위에서 주마다 스쿨존 속도를 다르게 적용하고 있다.

한편 해외에서는 스쿨존 제도를 어린이 통행이 많은 등·하교 시간에 집중적으로 적용한다. 미국, 영국, 독일, 호주, 캐나다 등에서 '시차제'를 통해 스쿨존을 탄력적으로

운영 중이다. 이는 운전자에 대한 불필요한 규제를 줄이기 위한 방책으로 스쿨존 제도를 종일 적용하는 우리나라와 사례와는 대조적이라 할 수 있다.

학구도·스쿨존 간 공간적 차이 극복하려면 학교별로 맞춤형 스쿨존 적용 필요

서울시 초등학교 스쿨존을 효율적으로 개선하기 위해서는 먼저 학교별로 맞춤형 스쿨존을 적용할 필요가 있다. 주변 여건과 관계없이 일괄적으로 적용되는 스쿨존 범위와 학구도 범위와의 차이를 극복하기 위해 다음과 같이 제안하였다. 학구도 범위와 스쿨존 범위가 유사할 경우 기존 제도 적용방식과 동일하게 적용하되, 어린이 안전을 확실하게 보장할 수 있도록 추가시설을 설치하고 주변을 정비한다. 학구도 범위가 스쿨존 범위보다 조금 클 경우 학생거주 비율, 보차분리 여부, 어린이 교통사고 등을 고려하여 스쿨존을 일부 확대한다. 학구도 범위가 스쿨존 범위보다 과도하게 큰 경우 주요 통학로를 파악하여 정비하는 작업을 최우선적으로 시행하도록 한다.

학교 출입구 위치 변경하고 차량 승·하차 공간의 학교부지 내 확보도 중요

스쿨존 적용 시 추가로 개선해야 할 점은 학교시설을 적극적으로 활용하는 것이다. 학교 주출입구 위치는 건설 단계에서 정해지고 나면 변경되는 경우가 드물며, 어린이 안전 관리, 사고 책임 소재 등을 이유로 시설을 변경하는 것을 선호하지 않는다. 하지만, 안전한 통학로 확보와 통학거리 최소화를 위해 필요한 경우 학교의 출입구 위치를 변경하는 것을 적극적으로 고려해야 한다.

한편 스쿨존 내 주·정차가 금지되면서 승·하차를 위해 도로변에 'Drop-Zone'을 지정하는 경우가 많아지고 있다. 이는 차량의 흐름을 방해할 뿐 아니라 안전성 측면에서도 우려가 부각된다. 따라서 통학 관련 승용차 통행이 많은 학교는 학교 내 부지를 활용하여 승·하차 공간 등을 마련할 필요가 있다.

보차미분리지역, 속도제한 강화하고 간선도로, 합리적 속도제한 적용 바람직

다양한 토지이용이 혼재되어 있고 주출입구가 이면도로에 연결된 학교가 많은 서울시의 특성을 고려하여 보차미분리 지역의 속도제한을 강화하는 방안을 제안한다. 조업차량이 많은 상업·공업 지역, 거주지 주차 차량이 많고 도로가 협소한 주거지역 일부를 '존'으로 설정하여 속도를 관리하도록 한다. 이때 '존'은 어린이 통행에 방해가 되고 도로의 보차분리가 불가능한 지역으로 하며, 어린이 보행 안전 위협 정도를 판단하여 단계별로 속도를 제한한다. 단, 보차미분리 도로를 대상으로 보행자우선도로를 지정하여 차량 속도를 20㎞/h 이내로 제한할 수 있게 된 '보행자우선도로' 법령과 함께 검토하도록 한다.

또한 어린이 안전이 보장되고 통행에 크게 불편을 끼치지 않는 간선도로변에 있는 학교는 시차제 등을 적용하여 도로소통을 저해하지 않는 수준에서 합리적인 속도제한을 적용할 것을 제안한다.

서울연구원 The Seoul Institute