

대중교통시설 주변지역 고령자 보행권 신장하고 보행 유관정책 시행 시 보행성 평가 의무화해야

2012년부터 적극 시행된 서울시 보행정책의 전반적 평가가 필요한 시점

서울시의 보행정책은 민선 5기 박원순 시장이 취임한 이후 적극적으로 전개되었다. 2012년 「보도블록 10계명」 선언을 시작으로 2013년 「보행친화도시」, 2014년 「도심 주요도로 차도축소」 등 보행친화정책이 시정 전반의 정책기조로 확산되었으며, 2016년 「걷는 도시, 서울」 정책에서 극대화되었다. 이에 따라, 사업 규모 및 형태가 서로 다른 보행사업이 동시에 진행되어 사업을 담당하는 부서도 배분되고 사업 효과를 평가하는 방식도 달라지게 되었다. 지금까지는 보행사업별로 만족도와 같은 정성적 평가, 보행지표 등을 산출하는 정량적 평가 등이 지자체, 시민단체, 연구원 등에서 주로 진행되었다. 기수행되었던 보행 평가는 개별 보행사업이 지역에 미친 영향을 판단하기에 충분히 효과적일 것으로 생각된다. 다만 이제는 보행친화도시 서울로 가기 위해 6년간 적극적으로 시행했던 보행정책을 되짚어 봐야 하는 시기가 도래했으며, 전체 보행사업에 대한 전반적인 평가가 필요할 것으로 판단된다. 따라서 이 연구에서는 ‘걷는 도시, 서울’ 보행정책 사업에 대한 전반적인 효과평가를 수행하고 향후 관련 보행정책 마련 시 참고할 수 있는 정책적 시사점을 제시하는 것을 목적으로 한다.

대중교통 이용객 7년간 8.6%, 유동인구 1년간 25.7%, 매출액 1년간 8.6% ↑

‘걷는 도시, 서울’ 보행사업의 대중교통 이용객 수, 유동인구, 매출액 지표는 과년에 비해 증가한 것으로 나타났으며 서울시 전체 평균 증가율보다 높은 것으로 분석되었다. 대중교통 이용객 수는 총 71개 단위사업을 통해 분석되었으며 7년간 약 8.6% 증가하였다. 이는 동기간 서울시 평균 증가율 3.1%보다 약 5.5%p 높은 값이다. 유동인구는 총 78개 단위사업을 통해 분석이 이루어졌으며 1년간 약 25.7% 증가하여 서울시

평균 증가율 18.8%보다 6.9%p 높은 것으로 나타났다. 매출액은 총 12개 단위사업을 대상으로 분석하였으며 1년간 약 8.6% 증가한 것으로 나타났다. 이는 서울시 평균 증가율 2.7%보다 약 5.9%p 높은 값이다.

대중교통 이용객의 경우 차로 축소 및 보도 확장이 주 목적인 도로공간재편 사업(26.7%)과 생활권 도로다이어트 사업(16.8%), 승용차 수요를 직접적으로 제한하는 대중교통전용지구 사업(11.6%)에서 크게 증가하였다. 또한 유동인구는 보행환경을 적극적으로 개선하는 보행환경개선지구 사업(103.7%), 기존 중앙버스전용차로와 연계하고 보행공간 확충을 시행하는 중앙버스전용차로 사업(36.5%)에서 크게 증가하였다. 매출액은 지역대표보행거리 사업(33.3%), 도시재생사업(17.1%), 도심보행특구 사업(10.1%) 등에서 전년 대비 크게 오른 것으로 분석되었다.

20대는 대중교통 이용자가 승용차 이용자보다 1인당 소비가 더 많은 편

홍대 거리, 이태원 거리, 가로수길 등 기존 대표 보행거리의 방문객을 대상으로 설문 조사를 수행한 결과 승용차 이용자는 보행거리에서 1인당 평균 28,148원을 사용하였고 대중교통 이용자는 1인당 평균 23,471원을 사용한 것으로 나타났다.

그러나 1인당 소비금액을 연령대별로 살펴보면 다른 연령대와는 달리 20대는 대중교통 이용자가 승용차 이용자보다 1인당 소비를 더 많이 한 것으로 분석되었다. 대중교통 이용자의 소비금액은 29,360원/인으로 승용차 이용자 소비금액 18,636원/인보다 1만 원 정도 많은 것으로 분석되었으며 이들이 주로 방문하는 가게는 음료 가게(36.8%), 음식점(31.6%), 의류·잡화점(14.5%)인 것으로 나타났다.

이들 보행거리는 20대 생활인구 비중이 특히 높은 지역이다. 향후 서울시에서 위와 같이 연령대 및 수단별 접근 특성을 고려하여 대표 보행거리를 선정한다면 지역 경제 활성화에 기여가 클 수 있을 것으로 예상된다.

보행거리 3시간 이상 체류는 대중교통 이용자가 승용차 이용자보다 21%p ↑

보행거리를 방문한 이용자의 체류시간을 비교한 결과 체류시간이 3시간 미만인 경우는 승용차 이용자가 높았으며, 체류시간이 3시간 이상인 경우는 대중교통 이용자가 승용차 이용자 대비 약 21%p 높은 것으로 나타났다. 승용차 이용자는 주차 장소, 요금 등의 문제로 인해 한 장소에 오래 머무는 데 애로사항이 있기 때문으로 추정된다.

또한 보행거리 방문 시 중요하게 생각하는 요소는 승용차 및 대중교통 이용자 모두 가계 유명도(73~76%), 다양한 문화시설(40~56%) 순으로 나타났다. 특이한 점은 승용차 이용자는 주차공간 마련에 우선순위를 둘 것이라 예상하였으나, 실제 응답은 6개 항목 중 4순위로 나타나 승용차 이용자들이 보행거리를 방문할 때 주차는 필수적으로 고려하는 요소는 아닌 것으로 분석되었다.

‘걷는 도시, 서울’ 사업 완성 위해 신규사업 외 기존사업도 지속 유지·관리

지금까지 시행된 보행사업을 사업 시점으로 구분하여 지표별로 효과를 비교한 결과 대중교통 이용객 수, 유동인구, 매출액 등 모든 지표에서 사업을 시행한 기간이 오래 될수록 대체적으로 사업의 효과가 낮은 것으로 나타났다. 현재 보행업무편람에서는 보행환경개선지구, 보행자전용거리를 대상으로 관리 실태를 점검하는 관리대장을 매년 작성하는 등의 노력을 꾀하고 있다. 그러나 동시다발적으로 시행되고 있는 전체 보행사업에 대한 모니터링은 역부족인 상태이다. ‘걷는 도시, 서울’ 전체 보행사업의 완성을 위해서는 신규 사업뿐 아니라 기존 사업구역의 보행환경을 유지·관리하는 노력이 필요하며 공연, 이벤트 개최 등 사업구역을 활성화하는 방안도 지속적으로 강구해야 할 것으로 판단된다.

고령사회 등 환경변화 감안해 보행거리 근접한 대중교통시설 주변지역 정비

‘걷는 도시, 서울’ 보행정책 효과평가의 상위 순위 사업군과 그 외 사업군의 대중교통 정류장 및 역 개수를 파악하여 비교하였다. 분석결과 상위 순위 사업군은 사업구역 영향권 내 평균 20.2개 정류장·역을, 나머지 사업군은 평균 12.1개 정류장·역을 포함하는 것으로 나타나 대중교통의 접근성이 높을수록 보행사업 효과가 커지는 것으로 분석되었다.

한편 서울시는 사람 중심의 교통체계를 전반적인 기조로 삼아 보행·대중교통 중심의 교통정책을 주로 시행하고 있다. 이미 고령사회에 진입한 서울시의 환경 변화도 간과해서는 안 된다. 기존 연구에 따르면 고령자가 늘어나면서 고령자의 통행이 10년간 약 100만/일 통행 증가하였는데 이 중 도보 통행이 차지하는 비율이 과반인 것으로 나타났다. 이렇듯 보행사업에 긍정적인 영향을 끼치는 대중교통의 접근성, 서울시 고령화, 보행·대중교통 중심의 서울시 교통정책 기조를 고려할 때 대중교통 시설 주변

지역을 대상으로 하는 고령자의 보행권 신장은 필수적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다. 고령자 보행권을 신장하기 위한 정책으로는 지하철 역사 내 이용객 밀집지역(예: 환승통로 등)에 일반인과의 상충을 감소시키기 위해 보행동선을 표시한 'Escort Zone' 설치, 대중교통을 타기 위한 이동경로에 쉼터 설치, 버스 정류장 또는 지하철 대기공간에 노약자석 설치 등의 방안이 있다. 또한, 지하철 역사 내 에스컬레이터를 확대하여 수직 이동성을 확보하고, 고령자가 노선 정보를 쉽게 파악할 수 있도록 시설물 디자인을 개선하는 것도 고령자 보행권을 신장하는 방법이라 할 수 있다.

모든 분야에서 보행 유관정책 수행 시 성별영향평가 등 보행성 평가 의무화

초기에 교통 분야에서만 수행되던 보행정책은 이제는 도시재생, 주택 부문 등 다양한 분야에서 적용되고 있다. 도시재생 사업 시 공중 보행데크를 설치하거나 주택 사업 시 단지 내 보행공간 및 주변 가로와 연결되는 공공 보행로를 확보하는 일 등 다른 분야와 연계된 보행사업이 점점 확대되고 있다. 그러나 시행되는 다수의 정책은 부처 간 연계나 정책에 대한 피드백 과정 없이 개별적으로 진행된다. 실질적인 예로 보도의 평탄화를 들 수 있는데 자동차 중심으로 설계된 보도 높이와 건축물 바닥면 높이의 차이가 발생하여 보행자가 안전하게 걸어다닐 수 있는 평탄성을 유지하기 힘든 사례가 많다. 처음 도로나 건축물을 설계할 때 보도설계지침 등을 고려하여 적용하는 원칙이 있었다면 이러한 폐해는 크지 않았을 것으로 판단된다.

이와 같은 사례를 방지하기 위해서 모든 보행정책을 통합하고 조율할 수 있는 행정 절차를 마련하는 것이 최선책일 수 있으나, 부처 간 책임 소재 등 과정이 복잡할 수 있다. 따라서 모든 분야에서 보행과 유관된 정책을 수행할 때 '보행성 평가'를 적용하는 방안을 제안하는 바이다. 성별영향평가와 같이 보행 정책에서 고려해야 할 필수적인 요소를 평가 항목으로 구성하여 보행과 유관한 정책 수행 시 작성하게 하는 방법이다. 장차 '걷는 도시, 서울'의 완벽한 실현을 위해 모든 보행 정책 수행 시 '보행성 평가'는 필수적으로 요구되어야 할 것으로 판단된다.