국 민 권 익 위 원 회

제 1 소 위 원 회

의 결

의안번호 제2022-1소위33-교03호

민원표시 2AA-2203-0889220, 2AA-2203-0889435, 2AA-2203-0891884, 2AA-2203-0009476, 2AA-2203-0067492, 2AA-2203-0070774, 2AA-2203-0198382, 2AA-2203-0158592 (병합), 횡단보도 경계석 부분 턱낮춤 개선 요청

신 청 인 1. A

2. B

3. C

4. D

피신청인 인천광역시장

의 결 일 2022. 9. 19.

주 문

피신청인에게 '인천광역시 보행환경 지침'의 횡단보도 경계석 턱 낮추기 규정에 제시된, 경계석의 턱낮춤 폭 상한(1.5m) 기준 폐지 등 지침을 개선할 것을 의견표명한다.

이 유

1. 신청취지

피신청인과 인천도시공사 및 한국토지주택공사(이하 각각 ‘관계기관 1, 2’라 한다)는 OOOO지구 택지개발사업(이하 ‘이 민원 사업’이라 한다)을 시행하면서, 이 민원 사업 구간의 횡단보도 경계석(이하 ‘경계석’이라 한다)을 부분 턱낮춤으로 설치하고 있다. 부분 턱낮춤은 경계 턱 높이가 일정하지 않고 경사로의 폭이 높고 좁아서 장애인·노인 등의 이동이 제한되는 등 교통약자 보행안전을 위협하는 주된 요인으로 지적되고 있기에, 신청인들은 국토교통부(이하 ‘국토부’라 한다)의 「도로안전시설 설치 및 관리지침」에 따라 전체 턱낮춤으로 설치해 줄 것을 요구하였으나, 관계기관 1은 “피신청인이 2013년에 제정한 ‘인천광역시 보행환경 지침’의 경계석 설치기준에 따라 적법하게 턱낮춤을 시공하였다”는 답변만 되풀이하고 있는바, 교통약자의 보행안전을 위협하는 ‘인천광역시 보행환경 지침’의 경계석의 부분 턱낮춤 설치기준이 개선될 수 있도록 조치해 달라.

2. 피신청인의 주장

경계석의 부분 턱낮춤과 전체 턱낮춤은 장단점이 상존하고, ‘인천광역시 보행환경 지침’의 경계석 턱낮추기는 「교통약자의 이동편의 증진법 시행규칙」 별표 1의 경계석 설치기준에 위반되지 아니하며, ‘인천광역시 보행안전 및 편의증진 기본계획(2021. 8.)’(이하 ‘인천시 보행안전 기본계획’이라 한다)은 ‘턱낮춤의 시공은 전체 턱낮춤과 부분 턱낮춤을 구분하여 현장여건에 맞도록 계획’이라고 규정하고 있어, 사업시행자가 현장 여건에 따라 유연하게 턱낮춤을 선택할 수 있으므로 지침 개정의 필요성이 크지 않다고 판단된다.

<전체・부분 턱낮춤 장단점 >

◆ 전체 턱낮춤

▷ (장점) 보행자의 횡단보도에서 인도로의 이동이 편리함

▷ (단점) 차량의 인도진입 우려, 볼라드 미설치시 안전사고 발생 및 볼라드가 장애인 등에게 오히려 불편 초래 우려, 유지관리 비용 발생

◆ 부분 턱낮춤

▷ (장점) 차량의 인도진입 방지, 안전사고 미연 방지 가능

▷ (단점) 보행자의 횡단보도에서 인도로의 이동 불편, 보행기 사용 및 이동 불편 초래

3. 사실관계

가. 이 민원 사업의 개요는 다음과 같다.

1) 사 업 명 : OOOO신도시 택지개발 사업

2) 사업위치 : 인천시 서구 (이하 생략) 일원

3) 사업면적 및 세대수 : 11,105,899.5㎡(336만평, 75,851호)

4) 사업기간 : 2009. 2. ~ 2023. 12.(1단계: ~ ’21. 12 / 2단계: ~ ’22. 12. / 3단계: ~ ’23. 12.)

5) 사업시행자 : 인천광역시(지원), 인천도시공사(50%), 한국토지주택공사(50%)

나. 피신청인은 여성・노인・장애인 등 교통약자를 배려하는 보도환경 개선을 목적으로 2013. 3. ‘인천광역시 보행환경 지침’을 제정하는 등 보행안전 관련 규정 등의 추진 경위 및 경계석 관련 주요 내용은 아래와 같다.

1) 추진경위

・2012. 12. : 여성・노인・장애인 등을 배려하는 보도개선 지침 마련 지시(시장지시 사항)

・2012. 12. : 안전한 보행을 위한 보도정비 및 관리계획 수립

・2013. 03. : 인천광역시 보행환경 지침(이하 ‘이 민원 지침’이라 한다) 제정

・2021. 08. : 인천광역시 보행안전 및 편의증진 기본계획 수립

2) 주요내용

≪인천광역시 보행환경 정비지침(2013.3.)≫

· 대　　상 : 경계석(보·차도 분리용)

· 옆면기울기 기준 : (일반) 1/10 이하, (횡단보도 인접교차로) 보도가 협소 등 부득이하여 전체 보도 낮출 시 1/12 이하, 교차로 구간 각 모서리마다 횡단보도 방향으로 2개의 경계석 턱낮춤

· **낮춤경계석 : 1.0 ~ 1.5m 범위 내에서 최소화하고 단차는 없어야 함.**

다. 우리 위원회는 사업시행자에게 이 민원 사업구간을 부분 턱낮춤으로 설치한 사유에 대해 자료제출을 요구(2022. 4. 8.)하였고, 관계기관 1, 2는 아래와 같이 답변하였다.

1) 관계기관 1(인천도시공사)

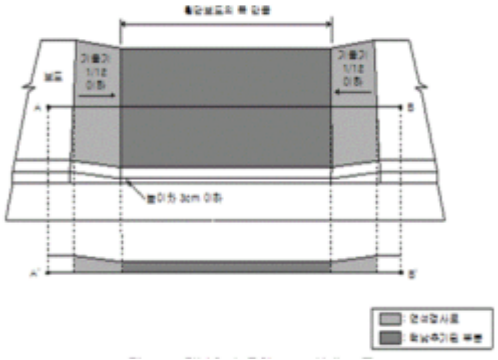
이 민원 지침에 따라 사업구역을 관할하는 인천시 서구(이하 '관계기관 3'이라 한다)와 사전 협의 후 승인을 받아 부분 턱낮춤으로 시공하였다.

2) 관계기관 2(한국토지주택공사)

2021. 2.경 국토부의 「도로안전시설 관리 설치 및 관리지침」(이하 '도로안전시설 지침'이라 한다)에 따라, 당초 이 민원 사업 구간(1-2공구) 경계석을 전체 턱낮춤으로 설치하였으나, 시설물 유지관리 업무를 담당하는 관계기관 3이 이 민원 지침에 따른 경계석 설치를 요청하여, 기존에 설치한 전체 턱낮춤을 철거 후 다시 부분 턱낮춤으로 재시공하였다.

라. 우리 위원회는 관계기관 2에게 재시공 당시, 국토부의 도로안전시설 지침과 이 민원 지침의 비교자료 제출을 요구(2022. 7. 21.)하였고, 그 내용은 아래와 같다

【국토부 지침과 이 민원 지침 비교】

구 분	국토교통부	인천광역시
지 침	도로안전시설 설치 및 관리지침 (국토교통부예규 제266호,'19.1.11)	인천광역시 보행환경 정비지침 (2013.3.15.)
대 상	「도로법」 상 도로의 턱 낮추기 및 연석 경사로	경계석 : 보·차도 분리용
기준 낮춤 경계석	**횡단보도 폭만큼, 부득이한 경우 0.9m 이상으로 함**	**1.0 ~ 1.5m 범위 내에서 최소화**
표준도 (평면도)		

마. 우리 위원회는 이 민원 지침과 국토부의 도로안전시설 지침이 서로 상충되는 것이 아닌지에 대한 피신청인의 입장을 요구(2022. 7. 21.)하였고, 피신청인은 "국토부의 도로안전시설 지침에 규정되어 있던 장애인 안전시설 설치기준편이 「교통약자의 이동편의 증진법 시행규칙」(이하 '교통약자법 시행규칙'이라 한다)으로 일원화되는 과정에서 '전체 턱낮춤 관련 조항'이 삭제되어, 현행 교통약자법 시행규칙의〔별표 1〕이동편의시설의 구조·재질 등에 관한 세부기준은 '연석경사로의 유효폭 0.9m 이상'으로 규정하고 있는바, 이 민원 지침은 현행 설치기준을 충족하고 있다" 라고 답변(2022. 8. 2.)하였다.

바. 이와 관련하여, 우리 위원회는 국토부에 기존 도로안전시설 지침의 '연석경사로의 유효폭은 횡단보도와 같은 폭으로 한다'는 조항이 교통약자법 시행규칙에 삭제된 배경 등에 대한 자료제출을 요청(2022. 8. 23.)하였고, 국토부는 아래와 같이 회신

(2022. 9. 8.)하였다.

= 아 래 =

○ 교통약자의 이동편의 증진법 시행규칙(이하 '규칙') 별표1 제3호 가목 6) 턱 낮추기에 따라 횡단보도와 접속하는 보도와 차도의 경계구간 턱 낮추기를 위한 연석경사로 유효폭은 0.9미터 이상으로 규정하고 있습니다.

○ 다만, 휠체어 사용자 등 교통약자의 이동편의를 위해 연석경사로 유효폭을 횡단보도와 같은 폭으로 규정하는 것을 검토, 규칙 개정을 추진 중입니다.

사. 서울특별시(이하 '서울시'라 한다)가 시행하고 있는 횡단보도 턱낮춤 관련 추진사업 참조 등 유사사례를 파악하기 위하여, 우리 위원회는 서울시에 '보도 턱낮춤 및 점자블록 설치기준 계획' 및 '보도분야 교통약자 이동편의시설 실태 전수조사 결과보고' 관련자료 등 제출을 요청(2022. 7. 22.)하였고, 서울시가 제출(2022. 7. 29.)한 자료의 주요 내용은 아래와 같다.

= 아 래 =

1) 보행자의 안전하고 편리한 이동을 위한「보도 턱낮춤 및 점자블록 설치기준 계획」 수립(2015. 4.) 관련 추진경위 및 주요내용 등

<보도 턱 낮춤 및 점자 블록 설치기준 개선 계획>

□ 검토배경

○ 횡단보도 주변 부분 턱낮춤(턱낮춤 1 ~ 1.5m) 설치 유형에 대한 시민(장애인단체 등) 및 토론회 등을 통해 지속적인 개선 요청

□ 추진경과 및 내용

○ (2007. 2.) 보도 턱 낮추기 시설 설치개선 운용지침

- (내용) 전체 턱낮춤 → 부분 턱낮춤(폭 1.0 ~ 1.5m)으로 설치
- (사유) 과도한 턱의 턱낮춤으로 보도상 차량진입·불법주차로 보도 파손 및 보행자

안전사고방지

○ (2009. 8.) 장애없는 보드디자인 가이드라인(ver 1.0)

- 턱낮춤 공간 확보를 위해 부분 턱낮춤 위치 2개소 설치 가능

○ (2011. 4.) 장애없는 보도디자인 가이드라인(ver 2.0)

- 횡단보도 폭 8.0m 이상의 경우 중앙에 턱낮춤 설치(장애인단체 의견 수용)

○ **(2015. 4.) 보도 턱낮춤 및 점자블록 설치기준 개선**

- (내용) 국토부 기준 적용하여 보도 턱낮춤은 횡단보도 전체 턱낮춤으로 설치

- (사유) 유모차, 휠체어 등 교통약자들이 협소한 턱낮춤 구간에 집중되어 이용불편 해소

2) 교통약자의 보행 불편사항을 개선하기 위해 장애인 직접 보행환경을 진단·점검하는 '보도 분야 교통약자 이동편의시설 실태 전수조사' 실시(2021. 1.) 관련 조사결과 등

<보도분야 교통약자 이동편의시설 실태 전수조사 결과>

□ 추진근거 및 방향

○ 추진근거

-「교통약자의 의동편의 증진법」제11조(이동편의시설의 설치)

-「서울시 교통약자의 이동편의 증진에 관한 조례」제22조(이동편의시설의 검사)

○ 추진배경

- 직접적 이해당사자인 장애인이 직접 보행하면서 실생활에서 느끼는 보행 불편사항을 점검함으로써, 교통약자의 실직적 보행환경 개선 도모

□ 조사개요

○ (조사기간) 2개권역(강북권, 강남권)으로 나누어 2년간(2019. ~ 2020.) 연차별 조사

○ (조사기관) 사단법인 한국지체장애인협회 서울지부

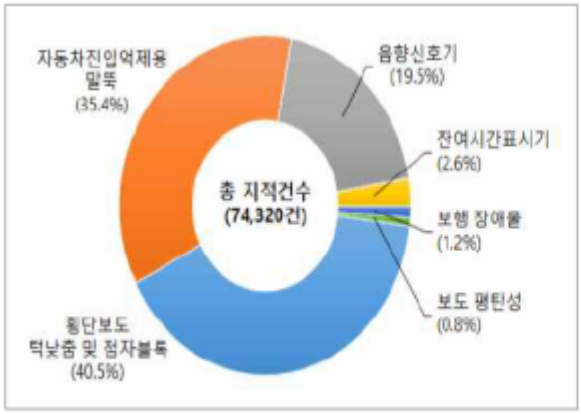
○ (조사내용) 교통약자 이동편의시설 설치 실태 및 보행불편사항 조사

○ (조사방법) 장애인이 직접 보행하면서 보행불편사항 조사

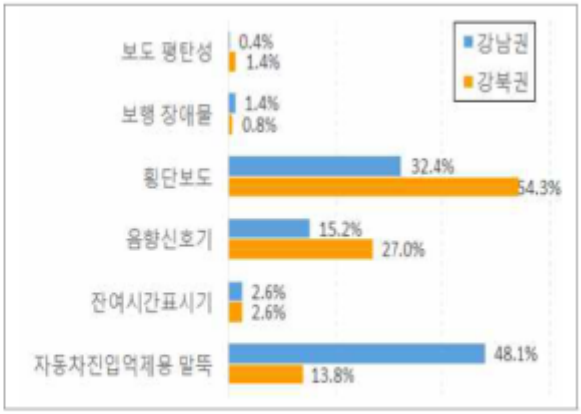
* 현장조사원 총 52명 투입(장애인 27, 비장애인 25)

☐ **조사결과**

○ 전체 조사항목 중 '횡단보도(턱낮춤, 점자블록)에 대한 불편사항이 40.5%로, 지적건수가 가장 많은 비중을 차지



<조사항목별 지적건수 비율(%)>



<권역별 지적건수 비율(%)>

☐ **향후계획**

○ 실태조사결과 지적사항 중점 정비 추진(2021. 1. ~)

○ 보행환경개선사업 대상 「장애물 없는 생활환경(BF) 인증」시범시행(2021. 2. ~) 등

아. 우리 위원회는 피신청인 및 관계기관 1·2·3의 소속 담당부서가 참석한 가운데 2022. 7. 13. 현장회의를 실시하였고, 피신청인은 우리 위원회의 의견이 있을 경우, 이 민원 지침 개정에 대하여 관계기관의 의견을 수렴하여 종합적으로 검토하는 등 적극 협조하기로 하였다.

4. 판단

가. 관계법령 : 별지와 같음

나. ① 이 민원 지침은 "경계석의 턱낮춤 폭은 1.0 ~ 1.5m 범위 내에서(차량 진출입로 제외) 최소화하고" 라고 규정하고, 국토부의 교통약자법 시행규칙은 "연석경사로의

유효폭은 0.9미터 이상으로 하고”라고 규정하고 있는데, 상위법령인 교통약자법 시행규칙은 턱낮춤의 유효폭 상한을 두고 있지 아니하나, 이 민원 지침은 턱낮춤 폭의 상한을 1.5m로 제한하고 있는 점, ② 이 민원 쟁점사항과 관련된 주무부처인 국토부가 기존 도로안전시설 지침상 명시되어 있었으나, 교통약자법 시행규칙에 누락되어 있는 ‘연석경사로의 유효폭은 횡단보도와 같은 폭으로 한다’는 규정을 교통약자법 시행규칙에 반영할 것으로 예상되는 점, ③ 서울시의 ‘교통약자 편의시설 실태조사’ 결과에 따르면, 전체 조사항목 중 횡단보도(턱낮춤・점자블록)에 대한 불편이 40.5%로 가장 높은 비중을 차지하고 있는바, 부분 턱낮춤 등에 관련 사항이 장애인 등 교통약자 보행환경의 주된 장애요인으로 지적되고 있는 점, ④ 2013. 3. 이 민원 지침에 도입된 부분 턱낮춤 폭은 10년전 설치기준으로서, 변화된 현재의 보행환경(전동휠체어・전동스쿠터・노인 전동차 등 교통약자 이동수단의 다양화, 전기자전거・전통킥보드 등 원동장치의 대중화 등)을 제대로 반영하지 못하고 있는 측면이 있는 점, ⑤ 협소한 턱낮춤 설치기준(폭 1.0 ~ 1.5m 범위내)은 교통약자의 보행환경을 저해(유모차, 휠체어 등 교통약자가 횡단보도 횡단 시 턱낮춤 구간에 집중되어 보도 이용에 불편 초래 등)할 우려가 충분히 예상되므로, 턱낮춤 설치기준 개선 등을 재검토하는 것이 이 민원 지침의 제정 취지에 부합하는 점, ⑥ 피신청인은 ‘인천시 보행안전 기본계획(2021. 8.)’에 따라 사업시행자가 현장 여건에 따라 턱낮춤 방식(부분 또는 전체)을 선택할 수 있다’고 입장을 밝혔으나, 이 민원 지침의 턱낮춤 설치폭 제한 규정으로 인하여 사업시행자가 현장 여건에 적합한 턱낮춤 방식을 선택하기 것이 사실상 곤란해 보이는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 피신청인은 현재의 보행환경을 적극 고려하여 부분 턱낮춤 폭 상한을 폐지하는 등 이 민원 지침을 개선하여 지역 주민들에게 안전한 보행환경을 제공하는 것이 바람직하고 판단된다.

5. 결론

신청인들의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

【별지】

1)「교통약자의 이동편의 증진법 시행규칙」(법률 제17735호, 2020. 12. 22)

제10조(이동편의시설의 설치기준) ① 대상시설별로 설치하여야 하는 이동편의시설의 종류는 대상시설의 규모와 용도 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

② 대상시설별로 설치하여야 하는 이동편의시설의 구조·재질 등에 관한 세부기준은 국토교통부령으로 정한다.

2)「교통약자의 이동편의 증진법 시행규칙」(국토교통부령 제882호, 2021. 8. 27)

제2조(이동편의시설의 세부기준) ① 「교통약자의 이동편의 증진법」(이하 "법"이라 한다) 제10조제2항에 따라 대상시설별로 설치하여야 하는 이동편의시설의 구조·재질 등에 관한 세부기준은 별표 1과 같다.

[별표 1] 이동편의시설의 구조·재질 등에 관한 세부기준(제2조제1항 관련)

1. ~ 2. <생략>

3. 도로

가. 교통약자가 통행할 수 있는 보도

1) ~ 5) <생략>

6) 턱 낮추기

가) ~ 나) <생략>

다) 연석경사로의 유효폭은 0.9미터 이상으로 하고 기울기는 12분의 1 이하로 하며, 경사로 옆면의 기울기는 10분의 1이하로 한다.

3)「도로안전시설 설치 및 관리지침」(국토교통부예규 제318호. 2021. 6. 14.)

1. ~ 3. <생략>

4. 장애인시설

4.4.3 설치 일반 사항

가. 연석경사로의 유효폭은 횡단보도와 같은 폭으로 한다. 부득이한 경우, 연석경사로의 유효폭은 0.9미터 이상으로 한다.

【별지】부분 턱낮춤 구간 현장사진

(사진 생략)
(사진 생략)