

자전거관련 법분석을 통한 문제점 제시와 위상정립 방향

황 경 수*

목 차

- I. 문제제기
- II. 자전거의 법적 위치와 문제
- III. 자전거의 법적 위상정립과 제도확보
- IV. 맺음말

I. 문제제기

학부모나 학교 선생님들이 자전거를 타라고 적극적으로 권하지 못하는 실정이다. 자전거들이 사고에 노출되어 있기 때문이다. 사고의 위험은 물론 자전거가 잘못된 경우 보상을 받기가 힘들다는 것과 혹이나 자전거로 다른 어린이를 다치게 하면 더욱 큰 일이 될 것이기 때문이다.

지금까지 자전거이용활성화에 대한 대부분의 연구들은 시설적 접근이었다.¹⁾ 자전거도로 등 시설을 잘 갖추어 놓으면 자전거를 많이 탈 것이라는 논리이다. 그러나 시설을 잘 갖추어 놓는 것만으로 자전거를 타고 싶은 마음을 갖게하지는 못하고 있다. 그래서 자전거도로 무용론이 대두되고 있기도 한 것이다.

본 연구는 시설이전에 자전거에 대한 근본적인 보호책이 있어야 자전거이용이 활성화 될 것이라는 믿음으로부터 출발한다.

다음 사례의 경우, 필자가 직접 겪은 것은 아니지만 과정을 지켜보면서 현재 자전거가 처한 상황을 고민했던 내용이다.

1998년 9월 8일 이었다. 제주도 일도지구 연삼로 주변, 퇴근시간무렵, 건물지하주차장에서 도로를 향해 나오던 승용차가 보도에 멈추어섰다. 건물이 구릉지 밀부분 지역에 있었기 때문에 속력을 내면서 달려오던 자전거는 그 차량을 보고도 멈추지 못하여 부딪쳤다. 물론 보도를 달려온 자전거였다. 자전거운전자는 고등학생이었고, 이빨이 부러졌으며, 찰과상을 입었다. 승

* 제주발전연구원 연구원

1) 본 연구에 크게 도움이 되었던 참고문헌의 자료들 대부분은 시설적 접근이었다. 조례제정을 위한 연구들도 조례로써 시설을 보장시킬 수 있으면 자전거이용은 활성화 될 것이라는 논리에 충실하고 있다.

승용차 운전자는 파출소에 학생을 데리고 갔다. 부모들앞에서 “보험에 들었다. 누구의 잘잘못을 떠나서 치료받을 수 있도록 최대한 협조하겠다. 너무 걱정하지 말라”고 얘기했다. 고등학생의 부모는 “치료해주는 것만으로 끝날 수 있느냐. 쉽다”라는 얘기를 했다. 승용차운전자가 예의바르게 접근하는 것을 보던 경찰아저씨는 한 마디 거들었다. “원래 자전거는 보도를 달리면 안됩니다.” 그 후 보험처리된 결과를 물어보았다. 고등학생은 9급판정(1급에서 14급까지 있음)을 받았고 계속해서 치료받을 비용도 보상받았다고 한다. 승용차운전자는 경찰서로부터 안전운전의무위반딱지를 받았다.

이 사례를 보면 자전거는 보호를 받는다고 할 수 있다. 승용차운전자가 차량손해보험에 들었기 때문이다. 보험에서는 도로교통법과 달리 자전거에 대해서 약자로 취급하고 배려를 해주고 있는 실정이다. 그러나 보험에 들지 않았을 경우는 상황이 달라진다. 누구의 잘잘못을 따지게 된다. 경찰아저씨의 말대로 자전거는 보도를 달리게 되지 않았음에도 보도를 달렸기 때문에 큰 문제가 된다. 자전거가 보도를 달렸고 자동차를 들이 받은 것이 되어 일방적인 가해자가 될 수도 있다. 어떻게 해석하느냐에 따라 달라지게 된다. 보도를 다니지 못하게 된다면 그 상황에서 자전거는 양방향 6-8차선이나 되는 제한속도 70km/h인 연삼로(신제주와 구제주를 잇는 주간선도로)를 차도로 달려야 되는 것이다. 누가 자전거를 타짚는가?

먼저, 결론부터 제시하면 자전거는 법적으로 상당히 열악한 위치에 있다는 것이다. 아마도 본 논문을 살펴보게 되면 자전거를 타고싶은 마음이 생기기 보다는 자전거를 회피하게 될 것이다. 왜 그런가에 대해서 법률적으로 따져 보도록 하겠다.

II. 자전거의 법적 위치와 문제

1. 자동차와 동등한 자격으로 인한 문제

도로교통법 제2조 13항에 보면 “차’라 함은 자동차·원동기장치자전거·자전거 또는 사람이나 가축의 힘 그 밖의 동력에 의하여 도로에서 운전되는 것으로서, 철길 또는 가설된 선에 의하여 운전되는 것과 유모차 및 신체장애자용 의자차 외의 것을 말한다.”라고 규정하고 있다. 여기에서 보면 자전거는 유모차나 신체장애자용 의자차등과 같이 불안정하거나 보호해야 할 교통수단으로 간주하고 있지 않다. 즉 보행자와 같이 보호받아야 할 대상이 아니라는 것이다.²⁾

도로상에서 사고가 발생하면 도로교통법상의 적용을 받아 자동차와 똑 같은 입장에서 비율을 따져 배상에 임해야 하는 위치에 있는 것으로 해석할 수 있다.

2. 통행의 우선순위와 문제

도로교통법 제14조(운행의 우선순위) 1항에서 보면 통행의 우선순위는

2) 이 개념은 교통안전법 제2조 1항의 차량의 개념에서도 같다.

- 1) 긴급자동차
- 2) 긴급자동차외의 자동차
- 3) 원동기장치자전거

4) 자동차 및 원동기장치자전거외의 차마 순으로 되어 있다. 이는 내무부령이 정하는 최고 속도의 순서에 따른 것이다(도로교통법 제14조 2항). 자전거는 차마에 속하기 때문에 도로상에서 가장 낮은 순위에 속한다. 사고나면 대항능력이 가장 낮다는 것이다. 자전거가 도로상에서의 권한이 낮은 것임을 의미하며, 이러한 규정이 실질적으로는 자전거이용을 꺼리게 하는 것이라 할 수 있다.

그리고 통행의 우선순위와 연결된 내용으로써 제18조(진로양보의무)가 있다. 1항에 보면 긴급자동차를 제외한 모든 차는 통행구분이 설치된 도로의 경우를 제외하고는 제14조의 규정에 의한 통행의 우선순위상 앞순위의 차가 뒤를 따라 오는 때에는 도로의 우측가장자리로 피하여 진로를 양보하도록 되어 있다. 이러한 의무를 자전거가 이행하지 않았을 경우 도로교통법상 처벌의 대상이 되는 것이다.

도로상에서 자전거가 가장 우선시 되어야 할 것이다. 자전거가 가장 보호받아야할 대상으로 자리매김되면 자전거이용은 더욱 활성화될 수 있을 것이다.

3. 차마의 통행방법과 문제

도로교통법 제12조(통행구분) 제3항에는 “차마는 도로(보도와 차도가 구분된 도로에서는 차도)의 중앙으로부터 우측 부분을 통행하여야 한다”라고 되어 있다. 즉 자전거도 차마에 속하고 보면 자전거도로가 없는 도로에서는 일반도로의 우측을 통행해야 하는 것이다. 자전거를 운전해보면 알겠지만 우측으로 운행할 경우 차량을 등져서 운행해야 하는 문제점이 있다. 자동차가 주의해주지 않으면 자전거는 위험에 노출될 수밖에 없다. 방어운전을 할 수가 없게 된다. 그러나 좌측통행을 하게 되면 진행차량을 마주볼 수 있기 때문에 자전거운전자가 방어할 수 있는 여건을 마련할 수 있다. 이는 자전거 운전자에 따라 다를 수 있지만 하나의 방법만을 고집하는 것은 문제이다.

그리고 실제 자전거가 좌측통행을 하게 되면 도로교통법상 통행방법위반이 된다.

4. 보험제도의 미흡으로 인한 문제

우리나라의 경우 자전거운전과 관련한 보험은 없다. 개인이 가입하는 상해보험정도가 전부이다. 그러나 자전거를 운전하기 위해 상해보험을 드는 경우는 별로 없고, 상해보험을 들더라도 타인에게 피해를 입힌 형사상의 책임은 보험으로 처리가 안된다. 그리고 자전거로 인해 1년에 600명 이상이 사망하고 있지만 이들이 사망에 대한 보상은 자동차손해보험과 같이 보장받고 있지 못한 실정이다. 다행히도 보험에 들어있는 차량이면 모르지만 그렇지 않을 경우 보상을 받지 못할 수도 있게 된다. 역으로 자전거를 타다가 상해를 입힌 경우에도 민·형사상의 책임을 물어야 하기 때문에 형사입건될 가능성이 충분히 있다. 단지 시민들이 그러한 경우 경

찰에 고발하지 않고 개인적으로 처리할 경우는 문제가 없지만 도로상에서 일어난 사고라는 이유로 법의 판결을 원하면 자전거운전자는 보호받을 근거가 없다.

자동차손해배상보장법에서는 자전거가 자동차에 포함되어 있지 않다.³⁾ 따라서 보험에 가입하거나 그 혜택을 받을 수가 없다.⁴⁾ 그리고 자전거에 의해 피해를 입은 보행자나 제2의 자전거 또한 피해자로서 자동차손해배상보장법상 보상을 받을 수 없게 되어있다.

역으로 자동차손해배상보장법이 자동차에게 주는 혜택에 대해서 살펴보자. 자동차손해배상보장법이 제정되기 이전에는 민법의 불법행위에 관한 규정에 의하여 사용자나 운전자에 대하여 손해배상을 청구하고, 가해자가 피해자에 대하여 손해배상을 이행하지 아니할 경우, 소송판결의 확정에 의하여 강제집행 절차를 취할 수밖에 없었다.

그러나 민법의 규정에 의할 경우 피해자측이 운전자의 고의, 과실의 위법행위에 의하여 손해가 발생되었다는 것에 대한 배상책임을 입증하기가 곤란하며, 또한 민법 제756조의 규정에 의한 사용자배상책임에 의하여 손해배상을 청구할 경우 가해자의 배상책임을 입증하기란 곤란하며, 설령 피해자가 그 사실을 입증하였다 할지라도 가해자측의 변제능력이 불충분하여 손해배상을 받지 못하는 경우가 허다하였다.⁵⁾

이리하여 자배법은 피해자의 보호를 위하여 條件附無過失責任主義를 채택하고 거증책임의 전환을 인정하였다.⁶⁾ 즉 무과실이라 하더라도 배상의 책임을 지지만 승객이외의 피해자(버스

3) 자동차손해배상보장법 제2조 제1항에 따르면 “자동차”라 함은 자동차관리법의 적용을 받는 자동차와 건설기계관리법의 적용을 받는 건설기계 중 대통령령이 정하는 건설기계를 말한다고 하고 있다. 그리고 자동차관리법 제2조의 규정에는 「이 법에서 “자동차”라 함은 원동기에 의하여 육상(궤도와 가선)을 사용하는 것을 제외한다」에서 이동할 목적으로 제작한 용구를 말한다」고 규정하고 있다. 따라서 자동차손해배상보장법상에서 자전거는 자동차에 포함되지 않는 것으로 보고 있다.

참고로 자동차관리법상 자동차는 자동차등록원부에 등록을 하고, 2류자동차(내연기관을 원동기로 하는 것에 있어서는 그 총배기량이 50cc이상인 것, 내연기관 이외의 것을 원동기로 하는 것에 있어서는 그 정격출력이 0.59Kw이상인 것)는 사용신고를 하고 차량번호를 지정받아 번호를 부착하도록 하고 있어서 총배기량이 50cc미만이거나 정격출력이 0.59Kw미만의 것은 자동차에 해당되지 않는다. 따라서 자동차손해배상보장법의 혜택을 받을 수 없다.

자동차손해배상보장법 제2조 제1항 및 자동차관리법 제2조 참고.

4) 즉 자동차손해배상보장법상에서 자전거는 자동차가 아니기 때문에 법 제3장 전체에서는 가해자측의 배상능력을 확보하기 위하여 보험가입을 의무화하고 있는데 자전거는 조항의 대상에 포함되지 않는다. 자동차손해배상보장법 제3장 제5조 (보험 등예의 가입)참고.

5) 민법 제750조 (불법행위의 내용)에서는 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다고 규정하고 있다.

또한 민법 제756조(사용자의 배상책임)에서는 ① 타인을 사용하여 어느 사무에 종사하게 한 자(예를 들어 운수업자 - 필자주)는 피용자가(예를 들어 버스운전자 - 필자주) 그 사무집행에 관하여 제3자에게 가한 손해를 배상할 책임이 있다. 그러나 사용자가 피용자의 선임 및 그 사무감독에 상당한 주의를 한때 또는 상당한 주의를 하여도 손해가 있을 경우에는 그러하지 아니하다. ② 사용자에게 가름하여 그 사무를 감독하는 자도 前項의 책임이 있다. ③ 제 2항의 경우에 사용자 또는 감독자는 피용자에 대하여 구상권을 행사할 수 있도록 되어 있다.

민법 제750조, 제756조 참고.

6) 여기에서 거증책임의 전환이란 민법상에서는 피해자가 가해자에게 과실이 있었음을 증명해 보여야 하나 자배법에서는 교통사고에 의한 것이라는 것만 증명이 되면 보상을 받을 수 있고, 오히려 가해

운전사와 승객관계가 아닌 자가용승용차와 보행자와의 관계)에 대하여는 가해자는 3면책요건(7) 거증함으로써 책임을 면하게 되는 것을 의미한다. 그리고 승객에게는 그 승객의 고의 또는 자살행위로 말미암은 것일때는 무과실책임제도이지만 면책조건이 된다는 것을 의미한다.

이러한 제도는 자동차손해배상보장법으로 가해자를 보호하고 자동차사용의 원할화를 기하는 의미도 있는 것이어서 자동차운전자에게는 큰 혜택이라 할 수 있다. 따라서 이러한 자동차손해배상보장법의 대상이 되지 못하는 자전거의 입장에서는 자전거가 가해자인 경우에 그 가해자를 보호해줄 제도가 없게 되는 것이다.

5. 횡단시설 설치권한 미흡으로 인한 자전거통행 연결성 미흡

도로교통법 시행규칙 제9조 4항에는 “횡단보도는 육교·지하도 및 다른 횡단보도로부터 200미터 이내에 설치하여서는 안된다”라고 규정하고 있다. 이러한 규정의 적용에는 문제가 있다고 생각된다. 어느 도시든지 비슷한 사례가 있을 것이다. 교차로에 횡단보도가 있었는데 지하상가가 생기면서 지하상가활성화를 위해 지상의 횡단보도 시설을 없앤 경우이다. 그 결과 자전거의 연결성, 노인들의 통행, 휠체어, 유모차의 통행은 거의 볼 수 없게 된다. 교통약자들이 통행이 아주 불편하기 때문이다. 경찰의 지상횡단보도불가 입장은 당연하다. 법의 규정 때문이다. 자치단체장도 이 의견에 동조할 수밖에 없다. 자전거를 이용하는 사람들은 선거시 구체적으로 들어가지 않는 표이지만 지하상가 상인들은 구체적인 표이며 그들이 움직이면 제삼제사의 부정적인 영향을 가져올 수 있기 때문이다. 여기서 논의하고자 하는 것은 기존에 시설되어 있던 횡단시설을 없애는데는 어렵지 않으나 횡단시설을 새로 만드는 것은 규정 때문에 너무 어렵다는 것이다. 앞으로 지역경제활성화라는 명목으로 도시별로 지하상가가 더 생기면 어떻게 될까? 지하상가를 경유해야 할 것은 당연한 진리이다. 그렇게 되면 자전거의 연결성은 확보되지 못하게 된다.

6. 교통사고처리특례법의 적용대상과 문제

자동차손해배상보장법의 적용대상에 자전거는 포함되지 않는다. 즉 보험에 가입을 하거나 보험가입으로 인해 피해자에게 보상할 수 있는 제도가 없기때문에 자전거에 대한 법적인 보

자가 면책조건임을 입증할 수 있는 제도로 바뀌었음을 의미하는 것이다. 즉 거증책임이 민법하에서는 피해자에게 있던 것이 자배법에서는 가해자에게로 옮겨졌다는 것을 의미한다. 이 거증책임의 전환이라는 것은 자배법 제3조의 면책요건에 해당하는 사실의存否가 不明한때에 있다. 즉 일반적으로 대부분 가해자가 면책요건에 대한 입증할 수 없기 때문에 대부분의 교통사고에 있어서는 피해자가 손해배상을 받을 수 있게 되었다는 것을 의미한다.

- 7) 자배법 제3조 제1항에는 다음과 같이 세가지의 면책요건을 제시하고 있다. 그러나 어느 경우에는 이 면책요건을 완벽하게 증거하기란 쉽지 않다. 따라서 거증책임의 전환이 의미를 가지게 된다.
- 첫째, 자기 운전 및 운전자가 자동차의 운행에 관하여 주의를 기울리 하지 아니할 것.
 - 둘째, 피해자 또는 운전자 이외의 제3자에게 고의 또는 과실이 있을 것.
 - 셋째, 자동차구조상의 결함 또는 기능에 장애가 없었을 것.

호의 틀이 존재하지 않는 것이다. 더욱 큰 문제는 교통사고처리특례법에는 자전거도 대상이 될 수 있도록 되어 있지만⁸⁾ 자전거에게는 보험제도가 적용되지 않기 때문에 이러한 제도가 유명무실하게 되는 점이다. 즉, 이러한 교통사고처리특례법은 자동차에게는 도움을 준 것이지만 자전거에게는 도움을 줄 근거가 없게 됨으로써 더욱 곤경에 빠뜨리게 되는 결과를 낳는다. 그야말로 형사처벌에 노출될 수 밖에 없게 된다. 결과론적으로 보면 자전거는 무보험자동차와 똑같은 입장이 되는 것이다.

교통사고처리특례법은 자전거에 대해 배려하겠다는 것보다는 특례에서 예외규정이 자전거에게도 적용된다는 논리를 함축하고 있어서 문제이다.⁹⁾ 왜냐하면 자동차손해배상보장법은 '차'에 해당되는 것이라기 보다는 '자동차'에 해당되는 것이었고, 교통사고처리특례법은 자동차가 아니라 '차'에 해당되는 것이기 때문이다.¹⁰⁾ 따라서 자전거도 이러한 예외규정에 들어가면 자동차와 마찬가지로 형사처벌을 받을 수 밖에 없다고 해석되는 것은 물론이고 특례로 인정을 못받음으로 인해서 자전거운행 중 사고에 대해서 형사처벌을 면할 수 없다.

-
- 8) 종래, 우리나라의 자동차교통사범에 대하여는 업무상과실치사상죄 등을 적용하여 형사범으로 처벌하였다. 따라서 경미한 과실사범도 동일 취급함으로써 사회활동에 많은 제약을 받아왔다. 그러나 현대사회에서 이와 같은 형사처벌 일변도의 법체계는 사회적 조류에 부적합하다는 여론에 따라 '80년말 도로교통법 제74조(개정 108조)를 개정하여 「물적사고」의 경우 피해자가 가해자에 대한 처벌을 원하지 않는 의사가 있을 때에는 형사처벌을 하지 않는 이른바 「反意思不罰罪」를 적용 '81.4.1부터 시행한데 이어 '81.12.31 「교통사고처리특례법」을 제정하여 운전자가 인사사고를 내더라도 사망사고나 중과실사고가 아닌 경미한 과실로 인한 사고인 때에는 물적 손해의 경우와 같이 반의사불벌죄를 적용하여 형사처벌을 하지 않도록 하였다.
- 9) 여기에서 예외규정이라고 하는 것은 도로교통법상 죄를 범한 운전자에 대하여 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없게 되어 있지만 몇 가지 예외를 두고 예외규정에 포함한 경우에는 피해자의 의사에 반하여 공소를 제기할 수 있도록 한 것이다. 그 내용을 보면 운전자가 피해자를 구호하는 등 규정에 의한 조치를 하지 아니하고 도주하거나 피해자를 사고장소로부터 옮겨 유기하고 도주한 경우와 다음과 같은 경우로 예시하고 있다.(교통사고처리특례법 제3조 2항)
1. 신호기 또는 교통정리를 하는 경찰공무원 등의 신호나 통행의 금지 또는 일시정지를 내용으로 하는 안전표지가 표시하는 지시에 위반하여 운전한 경우.
 2. 중앙선을 침범하거나 도로교통법 제57조의 규정에 위반하여 횡단·유턴 또는 후진한 경우.
 3. 제한속도를 때시 20킬로미터를 초과하여 운전한 경우.
 4. 앞지르기의 방법·금지시기·금지장소 또는 끼어들기의 금지에 위반하여 운전한 경우.
 5. 건널목 통과방법을 위반하여 운전한 경우.
 6. 횡단보도에서의 보행자보호의무를 위반하여 운전한 경우.
 7. 운전면허 또는 건설기계조종사면허를 받지 아니하거나 국제운전면허증을 소지하지 아니하고 운전한 경우.
 8. 주취중에 운전을 하거나 약물의 영향으로 정상한 운전을 하지 못할 염려가 있는 상태에서 운전한 경우.
 9. 보도가 설치된 도로의 보도를 침범하거나 보도횡단방법에 위반하여 운전한 경우.
 10. 승객의 추락방지의무를 위반하여 운전한 경우 등이다.
- 10) 교통사고처리특례법 제2조(정의)에 따르면 " '차'라함은 도로교통법 제2조 제13호의 규정에 의한 재차와 건설기계관리법 제2조 제1호의 규정에 의한 건설기계를 말한다."라고 규정하고 있다. 따라서 자전거는 교통사고처리특례법상 일반 자동차와 다르지 않다는 것을 보여주고 있기 때문이다.

7. 보도를 공유할 수 없는 문제

도로교통법 제2조 13항에 보면 '차'라 함은 자동차·원동기장치자전거·자전거 또는 사람이나 가축의 힘 그밖의 동력에 의하여 도로에서 운전되는 것으로서, 철길 또는 가설된 선에 의하여 운전되는 것과 유모차 및 신체장애자용 의자차외의 것을 말한다라고 하는 것은 앞에서 살펴보았다. 그리고 차마의 통행방법에 대한 규정이 제12조에 제시되고 있다. 제12조 1항을 보면 "차마는 보도와 차도가 구분된 도로에서는 차도를 통행하여야 한다. 다만, 도로외의 곳에 출입하는 때에는 보도를 횡단할 수 있다"라고 적고 있다. 그리고 동조 6항에는 "자전거 도로가 따로 있는 곳에서는 자전거는 그 도로로 통행하여야 한다"라고 규정하고 있다. 여기에서 유추할 수 있는 내용은 자전거는 차로 분류되고 있기 때문에 보도를 이용할 수 없는 것으로 해석을 해야 한다. 그리고 자전거도로가 있는 곳에서 자전거도로를 달리지 않고 보도를 달릴 경우도 문제가 되는 것으로 볼 수 있다. 이러한 내용은 도로교통법 제2조 6항에서도 확인할 수 있다. 2조 6항에서 보면 "'보도'라 함은 연석선, 안전표지 그 밖의 이와 비슷한 공작물으로써 그 경계를 표시하여 보행자(유모차 및 신체장애자용 의자차를 포함한다)의 통행에 사용하도록 된 도로의 부분을 말하는 것"으로 되어 있다. 즉 유모차 및 신체장애자용 의자차를 제외하고는 타 교통수단이 보도를 이용하지 못하도록 되어 있다.

실제 교통경찰관들이 집행하는 각종 단속이 모범이 되는 것은 도로교통법이기 때문에 자전거의 경우 보도를 다닐 수 없다고 해석해야 할 것이다.

자전거이용활성화에 관한 법률에서도 같은 맥락으로 규정되어 있다. 제15조 2항을 보면 차도와 보도가 구별되지 않은 도로에서는 보행자에 주의하면서 도로의 우측가장자리 부분으로 통행하도록 되어 있다. 그리고 차도와 보도가 구별이 되어 있는 곳에서는 차도의 우측가장자리를 통행하도록 되어 있다. 도로교통법으로 보나 자전거이용활성화에 관한 법률로 보나 자전거는 자동차와 같은 개념으로 보고 있기 때문에 보도를 달릴 수 없게 되어 있다.

더욱이 제15조 1항에는 "자전거의 운전자는 도로교통에 관한 법령을 준수하여 자동차의 통행에 방해가 되거나 보행자에게 위해를 주는 일이 없도록 노력하여야 한다"라고 규정함으로써 자동차에게는 여러 가지 우선순위가 뒤지고 보행자에게는 자전거가 차의 개념으로 정의되기 때문에 보행자를 보호해야 할 의무를 지니고 통행하도록 되어 있어서 자전거의 위치는 상당히 불안정하다는 것을 알 수 있다.

자전거이용활성화에 관한 법률에서는 자전거도로를 자전거전용도로, 자전거보행자겸용도로, 자전거자동차겸용도로로 나누고 있다(법 제3조).¹¹⁾ 즉 자전거전용도로와 자전거보행자겸용도

11) 자전거이용활성화에 관한 법률이 제정되면서 관련법에서의 자전거에 대한 개념 혹은 도로에 대한 개념이 많이 바뀌고 있다.

농어촌도로의 구조·시설기준에 관한 규정 중에서도 자전거이용활성화에 관한 법률과 관계있는 내용에 대해서는 이미 자전거이용활성화에 관한 법률의 내용을 따르도록하고 있다. 자전거이용시설의 규모·시설기준에 관한 규칙에 대해서도 다른 법에서 준용할 수 있도록 정리하고 있다.

도시계획시설기준에 관한 규칙 제11조의 2에 보면 자전거전용도로의 설치기준은 자전거이용활성화에 관한 법률이 정하는 바에 의하도록 하고 있다.

도로의 구조·시설기준에 관한 규정의 경우 제2조 2항과 3항에서도 자전거전용도로와 자전거보행자

로를 제외하면 자전거는 자동차와 같은 공간을 이용해야 한다. 이렇게 될 경우 자전거는 자동차와 같은 책임을 가지게 되기 때문에 장기적으로 볼 때 법이나 제도적 보장이 안된다고 하면 자전거를 보호하는 시스템으로써 자전거전용도로는 물론 자전거보행자겸용도로를 개설해주는 것이 바람직하다는 논리는 계속 설득력을 가질 수 밖에 없을 것이다.

Ⅲ. 자전거의 법적 위상정립과 제도확보

1. 타 교통수단과의 관계정립

자전거를 차마로 보면서 일반 자동차와 같은 대등한 자격으로 보고 있고 쌍방의 책임에 있어서는 통행방법 자체의 잘잘못만을 따져야 하는 상황이기 때문에 전혀 보호받고 있지 못한 실정이다. 앞으로 법안이나 조례의 방향은 다음과 같이 나누어 생각할 수 있다.

제1안 : 도로교통법 제2조 13항의 차마에서 자전거를 제외시키는 방법이다. 보행자와 같은 대우를 받을 수 있도록 하는 것이다. 즉 자전거는 보행자보다 더 불안정하고 위험에 노출된 개념으로 간주하도록 하는 것이다. 유모차가 자동차와 충돌하여 다치는 경우는 보기 힘들다. 어느 쪽이 도로상에서 더 위험할까? 유럽에서는 자전거가 보행자보다 사고위험에 더 많이 노출된 것으로 파악하여 우리나라의 어느 도시처럼 자동차도로, 자전거도로, 보도의 순이 아니라 자동차도로, 보도, 자전거도로의 순으로 시설하여 자전거를 안전하게 보호하고 있다.

제2안 : 제1안이 받아들여지지 않으면 도로교통법 제14조 1항의 통행우선순위를 긴급자동차 다음으로 자전거가 가장 우선 시 되도록 하는 것이다. 예를 들어 제주도지역에서라도 이렇게 한다는 것이 의의가 있다. 교통약자에는 관광객도 포함된다. 제주의 경우 자전거 하이킹이 활성화되고 있다. 관광객들은 목적지를 향해서 집중해서 진행하는 경향보다는 주변을 살펴보고 즐기면서 진행하는 성격이 강하다. 자전거를 탄 관광객도 마찬가지다. 따라서 제주도의 경우는 도로상에 노인과 어린이가 나타난 경우는 물론 모든 보행자 혹은 자전거가 나타났을 경우는 그 보행자나 자전거가 안전하게 운행할 수 있도록 자동차들이 서행해야 하는 것을 의무조항으로 만들 수 있을 것이다. 특히 도심부에서만이라도 이러한 조항은 반드시 올려져야 할 것이다.

2. 통행방법에 대한 획일성 탈피

자전거가 도로상에서 반드시 우측으로만 다녀야 한다는 규정은 앞에서도 살펴보았지만 안전을 위해서 설득력을 잃고 있는 규정이라 할 수 있다. 보행자들이 운행하는 차량과 역방향인 좌측통행을 하는 방법이 타당하다고 보면 자전거가 역방향으로 운행해야 할 이유도 타당하다

겸용도로라 함은 자전거이용활성화에 관한 법률에 의한 자전거전용도로와 자전거 보행자겸용도로를 말하는 것으로 정의하고 있다.

고 본다. 따라서 자전거이용활성화를 위한 조례나 혹은 법률에는 좌측통행도 가능하도록 해야 할 것이다.

3. 등록제의 실시를 통한 분실방지 및 보험제도시행

분실방지, 분실 후 찾아주기위한 목적으로 등록제(자전거에 누구도 변형시킬 수 없는 고유번호를 부착하고 관공서에 등록하는 방법)를 시행하는 방법이 모색되어야 한다. 이보다 더 중요한 것은 자전거 면허제도를 시행하고, 보험제도를 확립하기 위해 등록제를 시행하는 것이다. 자전거이용활성화에 관한 법률에서는 자전거의 등록에 대한 근거를 만들어 놓고 있다. 내무부령이 정하는 바에 의하여 시장·군수 또는 구청장에게 자전거를 등록할 수 있다(자전거이용활성화에 관한 법률 제22조). 그리고 이 법 제23조 2항에는 시장·군수·구청장은 제22조의 규정에 의한 자전거등록업무를 내무부령이 정하는 바에 의하여 읍·면·동의 장에게 위임할 수 있도록 되어 있다. 내무부령으로 만들어진 자전거이용활성화에 관한 법률시행규칙 제4조와 5조에는 자전거의 등록에 대한 내용을 규정하고 있고 자전거등록증을 교부할 수 있도록 되어 있다. 등장 혹은 읍면장이 어떠한 의지를 가지느냐가 중요하다고 할 수 있다.

꼬마들이 자전거를 타다가 사고로 인해 가해자가 되든 피해자가 되든 사고로 인한 것은 보상을 받을 수 있게 한다든가, 자전거를 잃어버리면 보험에서 해결해준다거나, 보험혜택을 받으려면 자전거 이용규칙(반드시 헬멧을 쓸 것, 횡단보도를 건널 때는 내려서 보행자와 같이 건널 것 등)을 엄격히 이행해야 한다는 내용을 정한 규정하는 법률이나 조례가 있어야 한다. 그래야 학부모나 교사들은 자전거에 대한 믿음이 생기게 되고 학생들의 자전거 이용을 반대하지 않을 것이다. 여러 가지 목적을 위하여 등록제는 반드시 시행되어야 한다.

또한 보험제도가 만들어지면 교통사고처리특례법의 보호를 받는 것은 물론 자동차손해보험과 같은 내용의 보험이 생김으로 해서 자전거이용과 관련한 사고에 근본적으로 대비할 수 있는 체계가 형성되어 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

4. 연결성확보를 위한 횡단시설설치권한 확보

지하 횡단시설이 있는 곳에도 자전거와 교통약자(노인, 어린이, 휠체어, 유모차 등)을 위한 지상 횡단시설이 있어야 한다는 발상을 가져야 할 것이다. 예를 들어 제주시의 경우 중앙로타리에 보행자 수는 날로 줄어들고 있다. 탑동과 중앙로 사이에 중앙로타리가 있음에도 불구하고 과거에 가장 변화가 있던 중앙로타리는 이제 그 위상을 잃고 있다. 반드시 상관관계가 있다고는 할 수 없지만 이러한 횡단시설의 부족으로 인해 상권이 과양쪽으로 이동하는 경향을 파악할 수 있다. 그렇다고 하면 현재 계획중인 과양로타리의 지하상가 건설과 지상 횡단시설의 폐쇄는 과양로타리의 상권에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 예측을 가능하게 한다. 따라서 제주시는 도로교통법 시행규칙 9조 4항의 규정을 제주시의 특성에 맞게, 그리고 자전거이용활성화를 위해 새롭게 규정하는 작업을 해야 할 것이다. 물론 지방경찰청장이 필요에 의해서 설치할 수 있도록 되어 있으나¹²⁾ 제주지역의 경우 예외의 규정을 두게 한다든가, 제주도

개발특별법에 규정하는 방법을 고려할 수 있다.

5. 보행자도로에서의 자전거 위상정립

자전거이용활성화법안에서도 보았듯이 자전거는 자전거도로가 아니면 보도와 차도가 있을 경우 차도를 다녀야 하는 것이 원칙이다. 그러나 집에서는 물론 학교에서도 보도를 이용하도록 교육시키고 있는 것이 현실이다.

단계적으로 해결해야 할 것으로 본다.

1단계 : 우선은 보도와 차도가 있을 경우 차도를 다니는 것을 원칙으로 하되 보도를 이용할 수 있다라고 정의해야 할 것이다. 간선도로이면서 자전거도로가 없는 경우 간선도로를 자전거에게 달리라고 하는 것은 위험한 일이다.

지금처럼 자전거이용활성화법안과 도로교통법에서 자전거를 차도를 이용하도록 하는 취지로 가면 보도를 달리던 자전거와 보행자가 충돌하는 사고가 났을 경우 자전거는 크게 불리한 입장이 되고 만다.

2단계 : 자전거의 통행순위를 우선으로 간주하는 것이다. 도로상에 보행자가 나타났을 경우처럼 자전거가 나타났을 경우에도 자동차는 서행하도록 하고 자전거를 우선시하도록 하는 조항이 만들어져야 한다. 지금처럼 우선순위상에서 불리한 위치에 있다면 자전거이용은 위축되지 않을 수 없다.

3단계 : 자전거도로를 충분히 확충하는 것이다. 그리고 자전거도로가 없는 지역에서는 2단계에서처럼 우선시하도록 하면 될 것이다. 예산이 문제이겠지만 자전거도로를 충분히 갖추도록 하여 자전거도로를 이용케 한다면 법적으로도 문제가 없을 뿐 아니라 안전상의 문제도 해결될 것이다.

IV. 맺음말

살펴본 바와 같이 자전거는 법적·제도적으로 보장을 받지 못하고 있을 뿐만아니라 그 위치도 상당히 불안정한 상황에 있다.

법적으로 자전거는 자전거도로나 차도를 달리게 되어있는데 자전거도로가 없으면 보도를 다니고 있다. 누구도 잘못이라고 여기지 못한 채 법에 위반되는 행위를 하고 있는 것이다. 어떻게 보면 보행자보다 더 약자임에도 불구하고 법적인 보호를 받지 못하고 있는 실정이다.

12) 도로교통법시행규칙 제9조에 따르면 지방경찰청장이 횡단보도를 설치하고자 하는 때에 고려해야 할 사항을 제시하고 있다. 네 번째 조건은 횡단보도는 육교·지하도 및 다른 횡단보도로부터 200미터이내에 설치하여서는 아니된다. 다만, 법 제11조의 2의 규정에 의하여 어린이보호구역으로 지정된 구간내 또는 보행자의 안전이나 통행을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다고 제시하고 있다. 따라서 지방경찰청장이 필요하다고 인정하면 시행규칙 9조 4항은 유연적으로 적용할 수 있을 것이다.

최근에는 사람중심의 교통, 친환경적 교통 등을 논의하면서 보행자, 교통약자, 자전거에 대한 관심이 증가하고 있다. 그러나 단지 구호성에 그친다거나 시설공급위주의 철학을 가지는 한계를 노정하고 있다. 다분히 공학적 접근이다. 경제적으로 보나 법·행정적으로 보나 자전거이용활성화를 위해서는 많은 돈을 들이면서 시설을 공급하는 것이 중요한 것이 아니라 실질적으로 자전거를 보호해줄 수 있는 매카니즘인 법을 적합하게 구축해주는 것이 필요하다하겠다.

글을 마치면서 제언을 한다면 제주도의 경우 제주개발특별법개정시 하나의 조항을 첨가하는 것이다. “제주도의 관광과 복지측면의 신장을 기하고 자전거이용활성화를 위해서 타법에 우선하는 자전거관련 제도를 만들고 지원 할 수 있다.”라는 규정을 넣는 것이다. 지방자치제도가 실시되면서 지역교통에 대한 논의가 있지만 실질적으로 지역성을 고려하는 교통정책은 많지 않은 실정이다. 획일적인 법에 의해서 규정받고 있기 때문이다. 그러나 제주도는 다르다. 제주도의 경우 자전거에 대한 지원을 많이하여 환경도 지키고 관광객에게도 매력을 줄 수 있는 섬으로 가꾸어나갈 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강원철, 「제주시 자전거 이용 활성화를 위한 조례 제정방안」, 제주시 자전거 이용 활성화 조례제정을 위한 정책 토론회, 1998.4.22.
- 과천시, 「자전거도로연구 및 기본계획」, 1994.5.
- 걷고싶은 도시만들기 시민연대 부설 시민교통환경센터, 「걷고싶은 도시, 달리고 싶은 자전거 도로」, 1998.11.
- 김형철, 「자전거 이용시설 계획의 문제점과 이용증진방안」, 『경기21세기』, 통권 제19호, 경기개발연구원, 1998.
- 백남철, 「자전거도로의 계획 및 설계 방안에 관한 연구-과천시를 사례로-」, 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 석사학위논문, 1994.8.
- 대전광역시 유성구, 「유성구 자전거도로 기본계획」, 1995.4.
- 서울시정개발연구원, 「녹색교통론」, 1994.7.
- 서울시정개발연구원, 「서울시 자전거이용증진방안 연구」, 1994.
- 시민교통환경연구소, 「자전거 이용 활성화법안(내무부 입법안)평가 및 활성화방안」, 제1회 교통과 환경포럼, 1994.10.
- 이광훈, 「서울시 자전거 이용시설 기본구상-정비 5개년 계획」, 서울시정개발연구원, 1997.
- 자전거 이용시설 정비 해외연수단, 「외국의 자전거 이용시설 현황」, 1994.4.
- 장성철, 「제주시 자전거 이용활성화 방안 연구」, 제주경제정의실천시민연합, 제주시 자전거 이용 활성화를 위한 정책토론회, 1997.6.28.
- 장현봉, 「자전거 교통의 특성 및 노선망계획」, 『건축·도시환경연구』, 제1집, 목원대학교 건축·도시환경연구소, 1993.12.
- 제주도, 「제주도 자전거 이용시설 정비기본계획 보고서」, 1996.8.
- 황경수·황준환, 「교통문제 '교통의 문제'만은 아니다」, 『대학문화』, 제19호, 서울시립대학교 1994.
- Forester John, *Bicycle Transportation*, The MIT press, 1983.
- OECD Road Research Group, *Safety of two-wheelers*, OECD, 1978.
- Speed Liz, *Road User Attitude and the Safety of cyclists*, Friends of the earth, 1988.
- TRB, *Pedestrian and Bicycle Facilities*, TRR 959, 1984.
- TRB, *Pedestrian and Bicycle planning with safety consideration*, 1987.
- Wilson S.S., *Bicycle Technology*, Scientific American, 1973.