

자전거관련법의 개선방안(자전거 등의 법적지위 확보와 용어 개정을 중심으로)

Plans for improving Bicycle-related acts (focusing on guaranteeing the legal status and revising technical terms)



오수보

I. 시작하며

최근 들어 자전거에 대한 사회적관심이 매우 높아졌다. 신문이나 방송 등의 매체에서도 자전거에 관한 소식을 하루도 거르지 않다가서 다루고 있다. 또한 정부나 지자체에서도 다양한 정책들을 발표하고 이들 정책들에 대한 구체적인 사업들을 추진하고 있다. 정부가 추진하고 있는 정책 중에는 자전거관련 법령에 대한 정비도 들어 있으며 지난해에는 법령정비와 관련 상당한 성과를 내기도 하였다.

법령정비관련 성과 중의 하나가 지난해 12월 29일 국회에서 통과한 도로교통법을 비롯한 자전거 이용활성화에 관한 법률, 교통안전법, 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률의 개정이다. 특히, 도로교통법의 경우 개정의 범위가 매우 넓어 자전거, 자전거회단도 등 기본적인 용어의 정의에서부터 자전거이용자의 안전과 보호를 전제한 자전거운전자로서의 권리와 의무 등 다양하였다. 하지만 이러

한 개정에도 불구하고 자전거가 가지고 있는 다양한 역할을 수행할 수 있기까지는 많은 보완이 필요하다.

자전거가 교통정책에서 교통수단으로서 지위를 가질 수 있기까지는 많은 장벽을 넘어야 한다. 이를테면 자전거라는 하나의 용어를 놓고도 법률마다 각각의 정의를 내리고 있어 일관성의 결여라는 부정적인 결과를 초래하고 있다. 자전거관련시설들의 경우 객관적이면서도 합리적인 사실에 근거하여 관련시설들을 규정하는 것이 아니라 편의적인 사실만을 근거로 접근함으로써 많은 시행착오를 겪어야하는 수준에 이르렀다고 할 수 있다.

여기에서는 자전거의 법적지위 확보를 위해 관련 용어들에 대한 정의를 어떻게 할 것인가를 제시하고자 한다. 관련법의 개정을 위한 과정으로 자전거관련 법의 현황, 자전거관련 용어에 대한 검토, 자전거에 대한 바른 이해, 자전거관련시설 등의 순으로 정리하고자 한다.

오수보 : (사)자전거21 사무총장, pable1993@hanmail.net

II. 자전거관련법 현황

자전거와 관련이 있는 법으로는 자전거이용활성화에 관한 법률을 비롯하여 도로교통법, 교통안전법, 도로법, 농어촌도로정비법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 도시교통정비촉진법, 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률, 지속가능교통물류발전법, 저탄소녹색성장기본법, 교통사고처리특례법, 국가통합교통체계효율화법, 경륜경정법, 국민체육진흥법, 제조물책임법, 산업발전법 등이 있다. 각각의 법(률)들은 크게 기반시설(Engineering), 교육(Education), 규제와 제도(Enforcement), 이용증진(Encouragement), 평가와 계획(Evaluation & Planning) 등의 정책요소로 구분할 수 있으며 자전거의 법적지위와 용어관련 법률에 대한 내용들을 살펴보겠다.

〈자전거이용활성화에 관한 법률〉은 자전거에 대한 정의, 자전거도로의 구분, 국가 및 지방자치단체의 책무, 자전거의 날 운영, 자전거이용활성화계획수립, 자전거도로노선지정, 자전거주차장설치, 자전거이용시설정비, 자전거이용시설의 구조·시설기준, 자전거 수리센터 운영, 자전거 방지금지, 초·중학생 및 주민에 대한 자전거교육, 자전거이용활성화평가 등의 내용을 규정함으로써 앞에서 제시된 모든 정책요소를 포함한다.

〈도로교통법〉은 도로교통에서의 자전거, 자전거도로, 자전거횡단도에 대한 정의, 자전거통행방법에 대한 특례, 교통안전교육 등 자전거이용자의 권리와 의무에 대한 내용을 규정하고 있으며 기반시설, 교육, 규제 등의 요소를 포함한다.

〈교통안전법〉은 자전거를 교통수단으로 규정하여 국가교통안전기본계획, 국가교통안전시행계획, 지역교통안전기본계획, 지역교통안전시행계획에 포함시킬 수 있도록 하고 교통안전지식의 보급, 교통시설의 정비, 교통수단의 안전성확보, 교통질서유지, 교통안전진단 등에 대한 내용을 규정하고 있다. 또한 자전거를 보행자와 같이 교통약자로 규정하여 차량운전자들의 보호를 받을 수 있도록 함으로서 기반시설,

교육, 규제 등의 요소를 포함한다.

〈도로법〉, 〈농어촌도로정비법〉은 본 법에서는 자전거와 관련내용을 규정하지 않는다. 하지만 각각의 법에 근거하여 제정된 〈도로의 구조시설기준에 관한 규칙〉과 〈농어촌도로의 구조시설기준에 관한 규칙〉에서 도로시설의 일부로 자전거도로정비규정을 규정하고 있다. 정책요소 중 기반시설 관련내용을 포함한다.

〈국토의 계획 및 이용에 관한 법률〉은 국토이용 및 관리의 기본원칙, 도시의 지속가능성평가, 광역도시계획, 도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등에 대한 규정을 한다. 자전거와 관련하여서는 같은 법 시행령에서 기반시설의 하나로 자전거전용도로를 포함하고 있다. 또한 이 법에 근거하여 제정된 〈도시계획의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙〉에서는 도로구분에 자전거전용도로를 포함하고 자전거전용도로의 결정기준과 자전거전용도로의 구조 및 설치기준에 대해 구체적으로 규정하고 있다. 정책요소 중 기반시설 관련내용을 포함한다.

〈도시교통정비촉진법〉은 도시교통정비계획, 교통영향분석·개선대책, 교통수요관리 등에 관한 사항을 규정한다. 자전거와 관련하여서는 도시교통정비기본계획의 부문별계획에 자전거 이용시설의 확충에 관한 사항을 포함하고 있다.

〈대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률〉은 대중교통기본계획, 대중교통의 이용촉진 및 지원, 대중교통에 관한 연구·조사 및 평가 등에 관한 사항을 규정한다. 자전거와 관련하여서는 대중교통기본계획에 자전거 이용과 대중교통 이용의 연계성향상에 관한 사항을 포함하도록 한다. 정책요소 중 기반시설을 구축할 수 있는 근거가 된다.

〈교통사고처리특례법〉은 교통사고를 일으킨 운전자에 대해 형사처벌 등에서 구제를 위한 법이다. ‘업무상과실치상죄 또는 중과실치상죄’, ‘도로교통법에서 2년 이하의 금고나 500만 원이하의 벌금을 처할 정도의 죄를 범한 운전자에 대하여 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없도

록 하는 것이 핵심이다. 하지만 죄를 범하고도 피해자에 대한 구호조치를 하지 않는 경우와 신호나 지시위반, 중앙선 침범, 제한속도 초과, 앞지르기의 방법, 보행자보호의무 등의 11개 항목을 위반하는 경우는 예외로 한다. 앞의 항목들을 위반하는 경우 자전거도 차에 포함되고 있어 자동차의 운전자와 동일하게 적용하는데 따른 문제점이 지적되고 있다. 정책요소 중 규제에 속하는 법이다.

〈지속가능교통물류발전법〉은 지속가능 국가교통물류발전 기본계획, 지속가능 교통물류체계로의 전환 촉진, 비동력·무탄소 교통수단의 활성화와 관련된 사항들을 규정하고 있다. 자전거는 보행자와 함께 비동력·무탄소 교통수단으로 규정하여 활성화 종합계획의 수립, 종합계획의 연도별 시행계획 수립, 비동력·무탄소 교통수단의 개발지원, 연계교통시설 확보지원, 비동력·무탄소 교통문화의 확산 등에 대한 사항을 규정하고 있다. 정책요소와 관련하여서는 기반시설, 제도, 이용증진 등의 근거가 된다.

〈저탄소녹색성장기본법〉은 2010년 1월 22일 제정되고 같은 해 4월 14일부터 시행되고 있다. 저탄소 녹색성장 추진전략, 녹색성장위원회, 저탄소녹색성장의 추진, 저탄소사회의 구현, 녹색생활 및 지속가능발전의 실현 등에 관한 사항들을 규정하고 있다. 자전거와 관련하여서는 저탄소 교통체계의 구축을 위해 철도에 대한 지속적인 투자확대, 버스·지하철·경전철 등 대중교통수단 확대와 함께 자전거이용을 활성화하도록 하고 있다. 정책요소와 관련하여서는 제도, 이용증진 등을 포함한다.

III. 자전거관련 용어의 실태

1. 자전거

우리 주변에서 접할 수 있는 모든 자전거는 한국 산업표준의 자전거관련규격에 맞도록 생산되어 유통된다. 산업규격의 자전거분류와 제원에서는 ‘자전거란, 페달 또는 핸드크랭크를 사용하여 승원의 인

력으로 구동 조종되고 또한 구동차륜을 갖고 지상을 주행하는 것’으로 정의하면서 자전거를 일반용·유아용·특수자전거로 분류한다.

일반용자전거는 일반도로에서 교통수단, 스포츠 또는 레저용도의 사용에 적합하도록 하였으며 스포츠차, 미니사이클, 경쾌차, 실용차, 어린이차가 있다. 유아용자전거는 일상의 놀이에 사용되는 것을 목적으로 하는 이륜자전거이다. 특수자전거는 특정목적이나 한정된 용도 또는 재질·설계·사용장소 등 특별한 조건에 맞도록 제작되는 자전거로 로드레이서, 트랙레이서, BMX차, 삼륜자전거, 탠덤차(2인승자전거), 중량운반차, 일륜차 등이다. 이것들은 교통수단으로, 경기수단으로, 여가 또는 놀이수단으로서의 이용된다.

교통수단으로서의 자전거는 차이다. 도로교통법은 자전거를 자동차, 건설기계, 원동기장치자전거 등과 함께 차로 규정한다. 그리고 같은 법에서 ‘자전거란 『자전거이용 활성화에 관한 법률』 제2조 제1호에 따른 자전거를 말한다’고 규정함으로써 도로교통법 적용 대상의 자전거와 자전거이용활성화 대상이 동일한 것임을 확인하여 준다. 그렇지만 도로교통법 적용대상의 자전거와 이용활성화대상이 동일하여야 하는가에 대해서는 보다 구체적으로 검토되어야 한다.

경기에 사용되는 자전거는 특수자전거이다. 국제적으로 공인된 경기에 참가하는 선수들은 국제사이클연맹규정(UCI Cycling Regulation)에 맞도록 제작된 자전거를 이용하여야 한다. 이 규정에서의 자전거는 ‘크기가 동일한 두 개의 바퀴를 가진 탈것(Vehicle)으로 앞바퀴는 조종이 가능하고 뒤 바퀴는 페달과 체인으로 구성된 체계에 의하여 움직여야 함’을 전제로 하여 핸들부착과 사람의 힘에 의한 구동력을 얻어야 한다. 그리고 경기가 벌어지는 장소 등에 따라 선수의 안전을 위해 필요한 장치를 요구한다. 이를테면, 트랙경기용자전거는 제동장치, 프리 휠, 변속기사용 등을 금지하고 있지만 도로경기용자전거는 반드시 제동장치설치를 의무화 하는 등 경기종목의 특성에 따라 요구조건

이 달라진다. 이렇듯 특별한 규정에 부합되도록 제작되었더라도 일반용자전거로서의 조건이 갖추어졌다면 교통수단으로서의 자전거에 포함될 수 있다.

여가 또는 놀이수단으로서의 자전거는 유아용자전거와 특수자전거가 해당된다. 산업규격에 따라 생산되는 자전거로서 그러한 용도의 목적에 부합하는 자전거이다. 유아용자전거나 특수자전거의 일부는 경기 또는 여가 등의 목적에 맞도록 제작되기 때문에 이들 모두를 일반적인 교통수단으로 분류하기에는 무리가 따른다.

앞에서 교통·경기·놀이 또는 여가수단으로서의 자전거에 대해 살펴 본 결과로 각각의 자전거는 공통적이거나 서로 다른 특성을 가지고 있음을 알 수 있다. 자전거의 특성에 따른 구분은 자전거정책을 수행하는데 매우 중요하다. 하지만 현행 도로교통법과 자전거이용활성화에 관한 법률 적용대상의 자전거를 동일한 것으로 규정함으로써 자전거정책 추진에 어려움이 따를 것이 예상된다.

2. 자전거도로

일반적으로 '안전표지나 위험 방지용 울타리 따위로 경계를 표시하여 자전거가 다닐 수 있도록 한 도로'를 자전거도로라고 한다. 그리고 「도로교통법」 제2조 제8호는 '자전거도로라 함은 안전표지, 위험방지용 울타리나 그와 비슷한 공작물로써 경계를 표시하여 자전거의 교통에 사용하도록 된 「자전거이용 활성화에 관한 법률」 제3조 각 호의 도로'로 규정하고 있다. 여기서 「자전거이용활성화에 관한 법률」에서 규정하는 자전거도로는 자전거전용도로, 자전거보행자겸용도로, 자전거전용차로이다.

앞의 내용으로만 본다면 〈자전거도로〉에 대한 정의는 현실과 법률에서 동일하다고 할 수 있다. 그러나 관련법령 특히, 도로교통법에서 규정되는 다른 교통시설들과 비교할 때 '자전거도로'라는 용어 자체에 문제가 있음이 발견된다. 법률적으로 도로(道路)는 시설 자체로서 독립적인 기능을 가진다. 통행공간을 기준으로 하면 도로 시설의 일부 또는

도로를 구성하는 시설의 하나로 도(道)가 있으며, 도(道)를 구성하는 시설로 로(路)가 있다. 결국 도로구성의 체계는 도로(道路) > 도(道) > 로(路)라고 할 수 있다. 이러한 사실은 도로교통법의 용어에 대한 정의에서도 찾아 볼 수 있다.

도로교통법은 도로는 「도로법」에 의한 도로, 「유료도로법」에 의한 도로, 「농어촌도로 정비법」에 따른 농어촌도로, 그 밖에 현실적으로 불특정 다수의 사람 또는 차마의 통행을 위하여 공개된 장소로서 안전하고 원활한 교통을 확보할 필요가 있는 장소'로, '자동차전용도로는 자동차만이 다닐 수 있도록 설치된 도로', '고속도로는 자동차의 고속교통에만 사용하기 위하여 지정된 도로', '보행자전용도로는 보행자만이 다닐 수 있도록 안전표지나 그와 비슷한 공작물로써 표시한 도로' 등으로 규정하고 있다. 여기서 도로는 독립적인 기능을 가진 시설이며 그러한 공간을 전용으로 사용하는 시설로서 〈자동차전용도로〉, 〈고속도로〉, 〈보행자전용도로〉가 있음을 알 수 있다.

도로의 구성요소 중 〈차도〉는 '연석선, 안전표지나 그와 비슷한 공작물로써 경계를 표시하여 모든 차의 교통에 사용하도록 된 도로의 부분', 〈보도〉는 '연석선, 안전표지나 그와 비슷한 공작물로써 경계를 표시하여 보행자의 통행에 사용하도록 된 도로의 부분', 〈자전거횡단도〉는 '자전거가 일반도로를 횡단할 수 있도록 안전표지로써 표시된 도로의 부분', 〈횡단보도〉는 '보행자가 도로를 횡단할 수 있도록 안전표지로써 표시한 도로의 부분', 〈차로〉는 '차마가 한 줄로 도로의 정하여진 부분을 통행하도록 차선에 의하여 구분되는 차도의 부분' 등으로 규정하고 있다. 여기에서 도(道)는 도로의 부분, 로(路)는 도의 일부임을 확인할 수 있다. 하지만 〈자전거도로〉에 대해서는 '안전표지, 위험방지용 울타리나 그와 비슷한 공작물로써 경계를 표시하여 자전거의 교통에 사용하도록 된 「자전거이용 활성화에 관한 법률」 제3조 각 호의 도로'로 규정하여 교통시설의 구분을 혼란스럽게 하는 단초를 제공하였다.

현실적으로 자전거의 통행공간은 자동차전용도로, 보행자전용도로와 같이 도로시설의 전체를 자전거의 통행에만 이용할 수 있는 시설이 있는가 하면 차도 또는 보도와 도로의 부분을 자전거의 통행공간으로 이용할 수 있는 시설이 있다. 하지만 현재 자전거전용도로, 자전거보행자겸용도로, 자전거전용차로 등의 용어로는 이런 시설들에 대해서 명확하게 구분하기에는 매우 제한적이다.

3. 자전거전용차로

도로교통법에서는 <차로>를 '차마가 한 줄로 도로의 정하여진 부분을 통행하도록 차선에 의하여 구분되는 차도의 부분(법 제2조 제6호)'으로 규정하면서 <전용차로>는 시장 등이 원활한 교통을 확보하기 위해 필요한 경우 지방경찰청장(또는 경찰서장)과 협의하여 도로에 전용차로를 설치할 수 있도록 한다. 전용차로는 버스전용차로, 다인승전용차로, 자전거전용차로로 구분한다. 그러나 자전거이용활성화에 관한 법률은 자전거전용차로를 자전거전용도로, 자전거보행자겸용도로와 함께 자전거도로로 구분하면서 '다른 차와 도로를 공유하면서 안전표지나 노면표시 등으로 자전거 통행구간을 구분한 차로(법 제3조 제3호)'로 규정한다. 여기서 '다른 차와 공유'하도록 하는 규정은 도로교통법에서 규정하는 내용과는 배치된다. 또한 자전거도로의 하나로 구분하는 것 역시 차도의 부분이라는 도로교통법의 규정과 다르기 때문에 이에 대한 개정이 필요하다.

4. 자전거주차장

자전거를 주차할 수 있도록 한 자전거이용시설의 하나이다. 자전거이용활성화에 관한 법률은 노상(路上)·노외(路外)·부설주차장에 자전거주차장을 설치하도록 하고 있지만 주차장의 설치근거가 되는 「주차장법」에는 자전거주차장을 설치할 수 있는 규정이 없다. 주차장법에서 주차장은 자동차

의 주차를 위한 시설임을 명확하게 규정한다. 결국 자전거주차장은 단지 자전거이용활성화에 관한 법률에서 규정하는 시설일 뿐이며, 일반적인 주차장과는 다르게 접근되고 있음을 알 수 있다.

IV. 자전거와 이용시설에 대한 바른 이해

1. 자전거, 교통수단인가?

- 자전거는 교통수단이다.

교통안전법은 <교통수단>을 사람이 이동하거나 화물을 운송하는데 이용되는 것으로서 「도로교통법」에 의한 차마를 비롯한 육상·해상·항공교통에 사용되는 모든 운송수단으로 정의한다. 자전거 역시 도로교통법에서 차로 규정되고 있으므로 당연히 교통수단이다.

- 자전거는 교통수단이 아니다

교통체계의 효율성·통합성·연계성 향상을 위해 각종 교통시설 및 교통수단 등 국가교통체계의 효율적인 개발·운영 및 관리 등에 필요한 사항을 정하고 있는 「국가통합교통체계효율화법」에서는 '사람 또는 화물을 운송하는 데에 이용되는 자동차·열차·항공기 및 선박 등'에 한하여 교통수단으로 규정함으로써 자전거를 교통수단에서 배제시켰다. 결국 국가교통체계에는 자전거가 포함될 수 없음을 알 수 있으며 자전거는 교통수단이 아니다.

- 자전거는 비동력·무탄소 교통수단이다.

기후변화, 에너지, 환경 등이 국가 또는 세계적인 문제로 대두되면서 지속가능한 교통물류정책추진을 위한 새로운 법이 탄생하였다. 지속가능 교통물류 발전법은 이러한 시대적 요구에 부응하기 위한 법으로 교통물류의 중추적인 역할을 하는 교통수단을 「국가통합교통체계효율화법」에서 규정하는 교통수단을 따른다고 함으로써 자전거를 교통수단에서 제외시켰다. 그러나 <비동력·무탄소 교통수

단)이라는 새로운 용어를 만들어 내면서 보행(步行)과 자전거를 여기에 포함시켰다. 자전거가 교통수단에 가까워진 것으로 보일 수 있으나 단지 편의적인 논리에 따라 생겨났을 뿐이다. 실질적으로 자전거를 비동력·무탄소 교통수단으로 규정하기 위해서는 자전거를 교통수단에 포함시켜야 한다. 그리고 교통수단 중에도 매우 특별한 교통수단 즉, 동력을 필요로 하지 않으면서 탄소를 발생시키지 않는 비동력·무탄소 교통수단임을 규정하여야 할 것이다.

자전거가 교통수단이라는 데 이의를 제기하는 사람은 없다. 최근 들어 자전거는 친환경교통수단이며 녹색성장의 동반자 등으로 표현하는 것을 어렵지 않게 볼 수 있다. 오히려 자전거와 관련한 정책을 수립하고 이를 집행하는 정부관리 혹은 정책적 영향력을 발휘할 수 있는 사람들이 즐겨 사용한다. 이러한 이유만으로도 자전거가 교통수단이라는 것을 입증할 수 있다. 하지만 현실적으로는 각각의 법(률)에 따라 교통수단, 교통수단에서 배제, 비동력·무탄소 교통수단 등 일관성 없이 편의적으로 사용되고 있다. 반드시 개선이 필요하다. 개선을 위해서는 아무런 명분도 없이 기존의 틀을 유지하려는 자세보다는 원칙을 지키고 새로운 것을 받아들일 수 있는 열린 마음의 자세가 요구될 뿐이다.

2. 자전거이용시설, 교통시설인가?

자전거이용활성화에 관한 법률은 자전거도로, 자전거횡단도, 자전거주차장, 자전거신호기 및 자전거교통안전표지, 방호울타리·방호경계턱 등 자전거이용자의 안전을 위한 시설, 자전거의 주차장치, 자전거이용자의 휴식소, 자전거이용자를 위한 야영장 등을 자전거이용시설로 정의한다.

국가통합교통체계효율화법은 '교통수단의 운행에 필요한 도로·철도·공항·항만·터미널 등의 시설과 그 시설에 부속되어 교통수단의 원활한 운행을 보조하는 시설 또는 공작물'을 교통시설로 정의한다. 자전거도로, 자전거횡단도, 자전거주차장, 자전거

신호기 및 자전거교통안전표지 등은 앞에서 규정하는 내용에 부합한다고 할 수 있다. 하지만 자전거횡단도, 자전거신호기, 자전거교통안전표지를 제외하면 교통시설이라기 보다는 교통시설과는 구분되는 자전거이용시설로 인식되고 법적으로도 그렇게 다루어지는 것 같다. 이를테면 자전거도로는 교통시설이다. 하지만 도로교통법에서는 이 시설을 정의하는데 있어 자전거이용활성화에 관한 법률에서 규정하도록 하고 있다. 국가교통체계에서도 자전거이용시설은 교통시설이 아니다. 자전거이용시설이 교통시설에 포함되어 다른 교통시설들과의 연계를 위해서는 자전거를 교통수단에 포함하는 것이 전제되어야 한다. 그러기 위해서는 관련법의 개정이 불가피하다.

V. 관련법의 개정 방안

1. 자전거, 새롭게 생각하자

『도로교통법』 적용대상의 자전거는 <차>로서의 법적 지위 부여와 함께 법적용대상자전거에 대한 구체적인 규정을 하여야 한다. 자전거이용자의 안전을 위해 제동장치, 벨, 반사체 등의 부착이 필요하고 다른 교통수단들과 공통으로 사용되는 공간에서 원활한 교통의 흐름을 위해 자전거의 크기와 구조 등도 제한되어야 한다.

『자전거이용활성화에 관한 법률』 적용대상의 자전거는 <차>로서의 법적 지위를 가지는 자전거와 산업규격에 의해 생산되는 <상품으로서의 자전거> 모두를 포함하여야 한다. 자전거이용활성화 정책이 단지 교통문제 뿐만 아니라 건강, 여가, 산업, 에너지, 환경, 자전거경기 등 다양한 분야에서의 자전거역할을 기대하기 때문에 더욱 그러하다. 자전거는 도로교통법에서 정의되어야 하며 자전거이용활성화에 관한 법률에서의 자전거는 모든 자전거를 대상으로 한다.

2. 자전거도로, 논리적으로 접근하자

도로교통 또는 도로의 구조에서 도로(道路), 도(道), 로(路)의 구분은 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 자전거의 통행공간에 대한 구분은 모두 자전거도로 하나로 통일하고 있다. 이것은 자동차 전용도로 또는 보행자전용도로, 차도 또는 보도, 자전거횡단도 또는 횡단보도 등 관련 교통시설들을 정의하는 원칙에도 맞지 않을 뿐만 아니라 일관성이 결여되어 있다.

하천지역이나 제방 등에 오로지 자전거통행을 위한 독립적인 시설은 자전거전용도로이다. 하지만 도로 시설의 일부로서 자전거의 통행공간을 확보하는 경우 자전거전용도로가 아니라 자전거도이다. 자전거보행자겸용도로는 '자전거 외에 보행자도 통행할 수 있도록 분리대·연석 기타 이와 유사한 시설물에 의하여 차도와 구분하거나 별도로 설치된 자전거도로'로 정의하고 있다. 현실적으로 자전거보행자겸용도로는 보도위에 자전거와 보행자의통행이 구분된 공간이거나 보행자와 자전거가 함께 통행할 수 있는 공간이다.

도로와 관련하여 안전표지는 자전거 및 보행자 겸용도로표지와 자전거 및 보행자 통행구분도로 표지 2종류가 있지만 표지종류에도 문제가 있다. 앞에서 언급하였듯이 도로교통법에서 '자전거도로는 자전거이용활성화에 관한 법률에서 구분하는 도로로 한다'고 규정하고 있지만 표현은 달리하고 있다. 자전거이용활성화에 관한 법률에서는 <자전거보행자겸용도로>로 용어를 규정하고 안전표지의 이름을 <자전거 및 보행자겸용도로>이다. 의미적으로는 문제가 없을지 모르겠지만 우선은 동일하여야 하는 것이 원칙이다.

결국 자전거도로는 자전거전용도로(自轉車專用道路)와 자전거도(自轉車道)로 구분하고 이들 시설 또는 보행자전용도로(步行者專用道路)와 보도(步道)에 자전거 또는 보행자의 통행과 관련하여서는 안전표지에 의하여 지정하는 것이 바람직하다. 자전거전용차로는 자전거이용활성화에 관한 법률에서 별도로 구분하는 것이 아니라 도로교통법의 전용차로 규정에 따라야 한다.

3. 자전거는 교통수단이다

자전거가 교통에서의 역할을 위해서는 다른 교통수단들과의 동일한 법적지위를 가지고 있어야 한다. 법적지위를 가질 수 있는 방법이란 자전거를 교통수단에 포함하는 것이다. 그럼으로써 도로교통뿐만 아니라 교통체계 속에 자전거가 녹아들면서 친환경 또는 지속가능한 녹색교통으로서의 역할을 수행할 수 있다. 물론 비탄소·무동력 교통수단 등의 새로운 정의로 자전거를 교통수단의 범주 속에 포함시키고 있으나 근본적인 해결책이 아니다. 비탄소·무동력 교통수단 혹은 녹색교통수단 등으로 정의하는 것은 차후의 문제이다. 자전거에 교통수단으로서의 법적지위를 부여하는 것은 특히, 국가교통체계효율화법의 제정목적에서 제시하는 교통체계의 효율성·통합성·연계성 향상, 각종 교통시설 및 교통수단 등 국가교통체계의 효율적인 개발·운영·관리 등의 주체로 자전거를 자리매김하는 일이다. 이것은 자전거이용활성화를 위한 인프라 구축과도 직접적으로 연결된다. 국가통합교통체계 효율화법을 비롯한 관련법령에서 정의되는 교통수단에 포함시키는 것은 매우 중요하다.

VI. 맺음말

법률에서 용어를 정의하는데 있어 감정을 앞세운다거나 임기응변적인 조치는 매우 위험하다. 용어가 일본식한자어 혹은 일상화되었다는 것만으로 개정사유가 될 수 없는 경우도 있다. 오로지 같은 법에서 관련용어들과의 일관성, 용어정의 원칙이나 의미, 전문성 등 다양한 요소들에 대한 충분한 검토가 따라야 한다.

첫째, 자전거는 명확하게 정의되어야 한다. 도로교통에서의 자전거와 이용활성화정책대상의 자전거는 구분되어야 한다. 도로교통으로서의 자전거는 도로교통법에서 정의되어야 한다. 이를테면 유아용자전거를 도로교통에서 <차>의 범주에 포함하는 것은 곤란한 일이지만, 어린 시절부터 자전거

에 가까이 하게하고 높이사단으로 이용하게 하는 것은 자전거정책에서는 예외가 될 수 없다. 결국 도로교통법 적용의 대상의 자전거는 이용활성화대상의 자전거의 범주에 속하지만 이용활성화대상의 모든 자전거가 도로교통법 대상의 자전거에 포함될 수는 없다.

둘째, 자전거의 통행공간은 시설의 구조, 관련 용어들과의 일관성을 고려하여 자전거전용도로(自轉車專用道路), 자전거도(自轉車道)로 개정한다. 자전거의 통행공간을 정의하는 자전거도로(自轉車道路)의 경우 처음부터 이 용어를 사용하지는 않았다. 1979년 11월 17일 도로구조령(현 도로의 구조 시설기준에 관한 규칙) 개정당시 자전거의 통행공간에 대한 용어는 자전거도(自轉車道)와 자전거보행자도(自轉車步行者道)이다. 이들 용어가 자전거도로(自轉車道路)로 바뀌기 시작한 것은 1984년 8월 4일 도로교통법을 개정하면서이다. 이후 관련 법령에서도 자전거도로(自轉車道路)로 변경되었고 현재는 자전거관련 모든 법령에서 사용하고 있다. 하지만 관련 용어들과 비교할 때 용어를 정의하는 기준에 맞지 않을 뿐만 아니라 논리적인 설명도 할

수 없다. 단지 '일상적으로 사용 된다' 또는 '지금까지 사용되어 왔다'는 것만으로 잘못된 용어를 방치하는 것은 올바른 정책추진을 위해서도 바람직하지 않다.

셋째, 법적 지위를 가질 수 있도록 해야 한다. 도로교통법과 교통안전법은 교통수단으로, 국가통합교통체계효율화법 등에서는 교통수단에서 배제되고 있다. 법률간 일관성이 결여와 함께 자전거를 교통으로 인정하지 않으려는 잘못된 인식의 결과이다. 임기응변적이 아닌 지속가능한 교통을 위한 자전거의 보이지 않는 역할을 도출해 내기 위해서도 교통수단으로, 교통시설로 법적지위를 갖도록 하여야 한다. 미국에서도 1991년 제정된 종합육상교통효율화법(ISTEA, Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)에서부터 자전거와 보행이 교통수단으로 다루어지고 있음을 타산지적으로 삼아야 한다.

올바른 자전거정책을 추진하기 위해서는 자전거, 자전거이용시설에 대한 적합한 법적지위가 부여되어야 한다. 또한 관련 용어에 대한 올바른 정의가 필요하고 이를 위해 자전거이용활성화에 관한 법률, 도로교통법, 국가통합교통체계효율화법 및 관련 법률 등에 대한 개정이 뒤따라야 할 것이다.