

서울특별시 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례
일부개정조례안

검 토 보 고

I. 제안경위

1. 이은림 의원 대표발의안

가. 제출자 : 이은림 의원 외 10명

나. 의안번호 : 제577호

다. 제출일자 : 2023. 3. 20.

라. 회부일자 : 2023. 4. 3.

2. 최재란 의원 대표발의안

가. 제출자 : 최재란 의원 외 17명

나. 의안번호 : 제731호

다. 제출일자 : 2023. 5. 21.

라. 회부일자 : 2023. 6. 5.

II. 제안사유

1. 이은림 의원 대표발의안

- 최근 초등학교 통학로에서 발생하는 교통사고로 인해 초등학생의 등 하교길 안전이 심각하게 위협을 받고 있어, 초등학교 주변 차도와 분리된 안전한 통학로를 확보 필요성이 제기되고 있음
- 그러나 협소한 도로에 면해 위치하는 초등학교의 경우 차도와 분리된 통학로가 어려운 문제에 직면함
- 이에 학교용지 일부를 활용하여 어린이 통학로를 설치·관리토록 하는 사항을 조례에 규정하여 안전한 통학로 보행 환경을 조성코자 함

2. 최재란 의원 대표발의안

- 최근 어린이 보호구역 내 어린이 교통사고가 지속적으로 발생하여, 어린이 교통안전이 심각하게 위협받고 있으나, 어린이 보호구역 내 과속 단속을 위한 무인 교통단속용 장비 설치는 미비한 상황임

- 「도로교통법」 제12조제4항의 어린이 보호구역 내 무인 교통단속용 장비 설치 의무화에 따라, 관련 내용을 조례에 명시하고 특히, 어린이 보호구역 내의 횡단보도가 이어지는 반대편 도로를 어린이 보호구역으로 지정하고, 해당 도로의 양방향 모두에 무인 교통단속용 장비를 우선적으로 설치하도록 하여 어린이 교통안전을 증진하고자 함

Ⅲ. 주요내용

1. 이은림 의원 대표발의안

- 가. ‘학교용지’에 대한 용어 정의를 신설함(안 제2조제8호)
- 나. ‘어린이 통학로 지정 등’ 사항에 학교용지를 활용한 설치·관리의 지원을 신설함(안 제6조제2항제4호)

2. 최재란 의원 대표발의안

- 가. “서울지방경찰청장”을 “서울특별시경찰청장”으로 변경함.(안 제6조의2제2항, 제7조, 제7조의2제2항)

나. 시장이 서울경찰청장 또는 관할 경찰서장 등과 협의하여 어린이 보호구역의 도로에 무인 교통단속용 장비를 설치할 수 있도록 함(안 제7조의6제1항)

다. 어린이 보호구역 내의 횡단보도가 이어지는 반대편 도로를 어린이보호구역으로 지정하고, 해당 도로의 양방향 모두에 무인 교통단속용 장비를 우선적으로 설치하도록 함(안 제7조의6제2항)

IV. 참고사항

1. 이은림 의원 대표발의안

가. 관계법령 : 「도로교통법」, 「어린이·노인 및 장애인 보호 구역의 지정 및 관리에 관한 규칙」

나. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조

다. 입법예고

○ 기 간 : 2023. 4. 6. ~ 2023. 4. 10.

○ 제출의견 : 없음

라. 관련부서 의견조치 결과¹⁾

- 제출의견 : 원안 수용

2. 최재란 의원 대표발의안

가. 관계법령 : 「도로교통법」, 「도로교통법 시행규칙」, 「어린이·노인 및 장애인 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙」

나. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 별첨

다. 입법예고

- 기 간 : 2023. 6. 8. ~ 2023. 6. 12.
- 제출의견 : 없음

라. 관련부서 의견조치 결과²⁾

- 제출의견 : 부결
 - 안 제6조의2제2항, 제7조, 제7조의2제2항은 '21.1.1 자치경찰제 시행으로 서울특별시경찰청장으로 변경 필요하나 일괄 조례개정 사항임(법무담당관)

1) 교통정책과-6639호(2023.4.20.) “의원발의 의안에 대한 의견 제출”

2) 교통정책과-9645호(2023.6.14.) 의원발의 의안 및 청원에 대한 의견 제출

- 안제7조의6제1항의 경우 「도로교통법 제12조4항」 법령상 어린이 보호구역내 우선적으로 무인 교통단속용 장비를 설치토록 규정되어 있어 신설조항에 대한 실익이 있다고 보기 어려우며, 조례에 재기재한 내용의 법령이 개정·폐지 되었을 시 함께 정비되지 않으면 효력 다툼의 있을 수 있음
- 안 제7조의6제2항과 관련하여 보호구역이 도로중앙을 중심으로 한쪽만 지정된 경우는 보호구역 지정신청에 따른 현장조사시 반대편에 대한 보호구역 지정 필요성이 없는 경우 한쪽만 지정된 것으로, 교통소통 장애 등의 부작용이 발생할 수 있는 일괄적인 보호구역 지정보다는 교통흐름, 현장여건 등을 종합적으로 고려하여 횡단보행자 보호가 필요한 경우 개별 확대지정을 통해 추진하는 것이 바람직함

V. 검토의견(수석전문위원 장훈)

1. 이은림 의원 대표발의안

가. 개요

- 동 개정조례안은 초등학교 통학로가 협소해서 발생하는 교통사고를 예방하기 위해 시장이 학교용지 일부를 활용하여 어린이 통학로를 설치 및 관리하는 것을 지원할 수 있도록 조례에 규정하고자 하는 것임

나. 검토의견

■ ‘학교용지’에 대한 용어정의 신설(안 제2조제8호)

- 안 제2조제5호는 동 조례에서 사용하는 용어의 정의에 “학교용지”를 신설하는 것으로 통학로 설치 시 활용하는 토지의 지목을 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 시행령」 제58조³⁾제10호에 따른 학교용지로 명확하게 규정하기 위해 필요하다 할 것임

3) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 시행령」

제58조(지목의 구분) 법 제67조제1항에 따른 지목의 구분은 다음 각 호의 기준에 따른다. -생략-

10. 학교용지 학교의 교사(校舍)와 이에 접속된 체육장 등 부속시설물의 부지 -생략-

14. 도로 다음 각 목의 토지. 다만, 아파트·공장 등 단일 용도의 일정한 단지 안에 설치된 통로 등은 제외한다.

가. 일반 공중(公衆)의 교통 운수를 위하여 보행이나 차량운행에 필요한 일정한 설비 또는 형태를 갖추어 이용되는 토지

나. 「도로법」 등 관계 법령에 따라 도로로 개설된 토지

다. 고속도로의 휴게소 부지

라. 2필지 이상에 진입하는 통로로 이용되는 토지 -이하 생략-

■ 학교용지를 활용한 통학로 설치·관리 지원(안 제6조제2항 제4호)

- 안 제6조제2항제4호는 시장이 어린이 통학로의 안전을 위해 시행할 수 있는 사항에 “학교용지를 활용한 통학로 설치·관리 지원”을 추가하는 것임
- 현행 조례 제6조제2항4)에서는 시장이 어린이보호구역 등의 ‘어린이 통학로’에 어린이 안전확보를 위해 교통안전시설의 설치·관리, 도로부속시설물의 설치·관리, 교통안전지도사 등의 인력배치, 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 어린이 통학로 개선사업을 시행할 수 있도록 규정하고 있음
- 이에 동 개정조례안은 “시장에 필요하다고 인정하는 어린이 통학로 개선사업”을 구체적이고 세부적으로 명시하였다는 점에서 그 필요성이 인정된다할 것임
- 또한, 행정안전부는 ’18년부터 ‘학교용지를 활용한 통학로 확보사업’⁵⁾을 통해서 학교용지를 활용한 통학로 조성사업을 추

4) 「서울특별시 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례」 제6조(어린이 통학로 지정 등)

① - 생략 -

② 시장은 어린이 통학로의 안전을 위하여 다음 각 호와 같은 사항을 시행할 수 있다.

1. 법 제3조·제4조에 따른 교통안전시설의 설치·관리

2. 「도로법」 제2조에 따른 도로부속시설물의 설치·관리

3. 교통안전지도사 등의 인력배치

4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 어린이 통학로 개선사업

5) 행정안전부 안전개선과-3024호(2018.7.30.) “학교부지를 활용한 통학로 확보 가능구간 실태조사 협조요청”

진하고 있으며 이에 따라 서울시는 경동초등학교 등 4개 초등학교에 대해 학교용지를 활용하여 통학로를 조성하는 등 안전한 통학환경 조성을 위해 노력하고 있다는 점에서

통학로 상에서 어린이 교통안전을 증진할 수 있도록 서울시가 재정적으로 지원할 수 있는 근거를 조례로 규정하는 것은 필요하다 할 것임

※ 서울시 학교용지 활용 통학로 확보 사례

연번	시 설 명	규 모	비고(사업완료)
1	경동초교	L = 190m, B = 1.5m(보도설치)	2021
2	영화초교	L = 50m, B = 8m(보도설치)	2021
3	압구정초교	L = 60m, B = 2m(보도설치)	2020
4	당곡초교	L = 40m, B = 2m(보도설치)	2020

- 한편 동 개정조례안의 “학교용지를 활용한 통학로 설치·관리 지원” 조문을 해석함에 있어 “학교용지를 활용한 통학로 설치”를 시장이 시행할 수 있는 것으로 해석할 소지가 있으나, 법률자문 결과⁶⁾ 해당 조문은 문언 해석과 법리상 문제가 없는 것으로 확인됨

6) 법률자문 결과 3건 의견서 모두 문제가 없는 것으로 확인됨

○ 대법원 2013.1.17. 선고 2011다83431 전원합의체 판결

- “가능한 한 법률에 사용된 문언의 통상적인 의미에 충실하게 해석하는 것을 원칙으로 하면서, 법률의 입법 취지와 목적, 그 제 개정 연혁, 법질서 전체화의 조화, 다른 법령과의 관계 등을 고려하여 체계적·논리적 해석방법을 추가적으로 동원함으로써, 위와 같은 법해석의 요청에 부응하는 타당한 해석을 하여야 한다.”

- 다만, 통학로 조성을 위해서는 활용가능한 학교용지를 확보하는 것이 중요하므로 시장은 관련 법령⁷⁾에 따라 교육청과 자치구청장 등이 원만히 합의할 수 있도록 효과적인 지원방안을 마련하고 해당 사업의 필요성과 중요성을 적극적으로 홍보하는 등 어린이 안전 확보를 위해서 최선을 다해야 할 것임

2. 최재란 의원 대표발의안

가. 개요

- 동 개정조례안은 “서울특별시경찰청장”에 대한 상이한 표기를 통일하여 수정하고 어린이보호구역 내 교통사고를 예방하기 위해 「도로교통법」⁸⁾에 따른 무인 교통단속용 장비 설치 의무화 규정을 조례에 명시하는 한편, 어린이 보호구역 내 횡단보도가 이어지는 반대편 도로까지 어린이 보호구역 지정 및 무인 교통단속용 장비를 우선 설치토록 조례에 규정하고자 하는 것임

7) 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제9조(영구시설물의 축조 금지)

① 법 제13조 단서에 따라 공유재산에 영구시설물을 축조할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한정한다. - 생략 -

11. 해당 지방자치단체의 장이 아닌 다른 지방자치단체의 장이 법 제5조제2항제1호에 따른 공용재산(이하 “공용재산”이라 한다) 또는 같은 항 제2호에 따른 공공용재산(이하 “공공용재산”이라 한다)에 해당하는 영구시설물을 축조하는 경우로서 지방자치단체장 간에 서로 합의하고 해당 지방의회가 동의한 경우

8) 「도로교통법」 제12조(어린이 보호구역의 지정 및 관리) ①~③ 생략

④ 시·도경찰청장, 경찰서장 또는 시장등은 제3항을 위반하는 행위 등의 단속을 위하여 어린이 보호구역의 도로 중에서 행정안전부령으로 정하는곳에 우선적으로 제4조의2에 따른 무인 교통단속용 장비를 설치하여야 한다.

나. 검토의견

■ 다양한 ‘서울특별시경찰청장’ 표기 수정통일 (안 제6조의2제2항, 제7조, 제7조의2제2항)

- 동 개정안은 현행 조례에서 ‘서울특별시경찰청장’을 표기함에 있어 “서울지방경찰청장”, “서울특별시지방경찰청장”, “지방경찰청장”으로 부정확한 용어로 각각 표기하고 있어 이를 “서울특별시경찰청장(이하 “서울경찰청장”이라 한다)”으로 수정하고자 하는 것으로 '21년 1월 자치경찰제 시행으로 관련 명칭이 ‘서울특별시경찰청장’으로 변경된 사항을 반영한다는 점에서 그 필요성이 인정됨

■ 무인 교통단속용 장비의 설치 관련(안 제7조의6)

- 안 제7조의6제1항은 「도로교통법」 제12조제3항9)을 위반하

9) 「도로교통법」 제12조(어린이 보호구역의 지정 및 관리)

- ① 시장등은 교통사고의 위험으로부터 어린이를 보호하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설이나 장소의 주변도로 가운데 일정 구간을 어린이 보호구역으로 지정하여 자동차등과 노면전차의 통행속도를 시속 30킬로미터 이내로 제한할 수 있다.
 1. 「유아교육법」 제2조에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 제38조 및 제55조에 따른 초등학교 또는 특수학교
 2. 「영유아보육법」 제10조에 따른 어린이집 가운데 행정안전부령으로 정하는 어린이집
 3. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조에 따른 학원 가운데 행정안전부령으로 정하는 학원
 4. 「초·중등교육법」 제60조의2 또는 제60조의3에 따른 외국인학교 또는 대안학교, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제223조에 따른 국제학교 및 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」 제2조제2호에 따른 외국교육기관 중 유치원·초등학교 교과과정이 있는 학교
 5. 그 밖에 어린이가 자주 왕래하는 곳으로서 조례로 정하는 시설 또는 장소
- ② 제1항에 따른 어린이 보호구역의 지정절차 및 기준 등에 관하여 필요한 사항은 교육부, 행정

는 차량을 단속하기 위하여 서울경찰청장 등과 협의하여 어린이보호구역 도로 상에 관련 법¹⁰⁾에 따라 시장이 “무인 교통단속용 장비(이하 ‘단속용 CCTV’라고 한다)”를 우선적으로 설치하도록 규정하는 것으로

이는 어린이보호구역 내 어린이 교통사고 방지를 위해서 필요한 사항이며 동 법¹¹⁾에서도 통행속도 제한규정 등을 위반하는 행위 등을 단속하기 위해 ‘단속용 CCTV’를 우선적으로 설치토록 하고 있다는 점에서 그 당위성이 인정된다 할 것임

- 안 제7조의6제2항은 어린이 보호구역 내의 횡단보도가 이어지는 반대편 도로에 대해서 「어린이·노인 및 장애인 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙」 제3조제7항¹²⁾에 따라 보호구역으로 지정하고 횡단보도가 설치된 해당 도로의 양방향 모두

안전부 및 국토교통부의 공동부령으로 정한다.

③ 차마 또는 노면전차의 운전자는 어린이 보호구역에서 제1항에 따른 조치를 준수하고 어린이의 안전에 유의하면서 운행하여야 한다.

④ 시·도경찰청장, 경찰서장 또는 시장등은 제3항을 위반하는 행위 등의 단속을 위하여 어린이 보호구역의 도로 중에서 행정안전부령으로 정하는 곳에 우선적으로 제4조의2에 따른 무인 교통단속용 장비를 설치하여야 한다. - 이하 생략 -

10) 「도로교통법」 제4조의2(무인 교통단속용 장비의 설치 및 관리)

① 시·도경찰청장, 경찰서장 또는 시장등은 이 법을 위반한 사실을 기록·증명하기 위하여 무인(無人) 교통단속용 장비를 설치·관리할 수 있다.

② 무인 교통단속용 장비의 철거 또는 원상회복 등에 관하여는 제3조제4항부터 제6항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “교통안전시설”은 “무인 교통단속용 장비”로 본다.

11) 「도로교통법」 제12조(어린이 보호구역의 지정 및 관리)

④ 시·도경찰청장, 경찰서장 또는 시장등은 제3항을 위반하는 행위 등의 단속을 위하여 어린이 보호구역의 도로 중에서 행정안전부령으로 정하는 곳에 우선적으로 제4조의2에 따른 무인 교통단속용 장비를 설치하여야 한다.

12) 「어린이·노인 및 장애인 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙」 제3조(보호구역의 지정)

⑦ 시장등은 제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 교통사고의 위험으로부터 어린이, 노인 또는 장애인을 보호해야 할 필요성이 특별히 인정되는 경우에는 제4항 각 호의 사항에 대한 조사를 거쳐 직접 보호구역 지정대상 시설 또는 장소의 주변도로를 보호구역으로 지정할 수 있다. 이 경우 자료의 요청 및 지정 범위 등에 관하여는 제5항 및 제6항을 준용한다.

에 제1항에 따른 ‘단속용 CCTV’를 우선적으로 설치토록 하는
것임

- 어린이보호구역 지정 시 일부 도로의 경우 중앙선을 기준으로 한쪽 방향 도로만 보호구역으로 지정·운영됨에 따라 어린이들의 안전이 일부 담보되지 못하는 사례가 존재하고 있음

- 따라서, 동 조례개정을 통해 시장이 관련 규칙¹³⁾에 따라 어린이 등 교통약자의 교통사고 예방을 위해 특별히 그 필요성이 인정되는 경우 해당 사항¹⁴⁾을 조사하여 직접 보호구역을 지정할 수 있도록 하고, 안 제7조의6제1항에 따라 ‘단속용 CCTV’를 우선적으로 설치하도록 하는 근거를 조례에 규정하는 것은 어린이의 안전한 교통환경 조성을 위해 필요하다 할 것임

13) 「어린이·노인 및 장애인 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙」 제3조(보호구역의 지정)

14) 「어린이·노인 및 장애인 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙」 제3조(보호구역의 지정)

④ 시장등은 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 「도로교통법」 제12조 및 제12조의2에 따른 어린이 보호구역, 노인 보호구역 및 장애인 보호구역(이하 “보호구역”이라 한다)의 지정 신청을 받았을 때에는 다음 각 호의 사항을 조사해야 한다.

1. 보호구역 지정대상 시설 또는 장소 주변 도로의 자동차 통행량 및 주차 수요
2. 보호구역 지정대상 시설 또는 장소 주변 도로의 신호기·안전표지(이하 “교통안전시설”이라 한다) 및 도로부속물 설치현황
3. 보호구역 지정대상 시설 또는 장소 주변 도로에서의 연간 교통사고 발생현황
4. 보호구역 지정대상 시설 또는 장소 주변 도로를 통행하는 어린이, 노인 또는 장애인의 수와 통행로의 체계 등

※ 도로 중앙선 기준 편방향 어린보호구역 지정현황

연번	자치구	시설명	일부지정 구간	횡단보도 유무	비 고
1	종로구	선재 어린이집	우정국로(3차로) [안국동사거리→조계사]	○	
2		엔젤키즈 어린이집	자하문로(4차로) [세검정교차로→자하문터널]	×	
3		봄샘 유치원	율곡로(3차로) [이화사거리→흥인지문]	○	
4		세검정 유치원	자하문로(4차로) [자하문터널→세검정교차로]	○	
5		혜화 유치원	창경궁로(4차로) [혜화동로터리→한성대역]	×	
6	동대문구	신답 초등학교	천호대로 (왕복 10차로 중 2차로)	×	
7	성북구	한마음 유치원	유치원에 접한 월계로 (편도2차로)	×	
8	양천구	경인 초등학교	안양천로 (왕복 6차로 중 3차로)	×	
9	강남구	강남구민회관 어린이집	어린이집 접한 삼성로 (7차선 중 편도 4차선)	○	
10	송파구	세륜 초등학교	초등학교 접한 양재대로	○	
11	강동구	상일 초등학교	초등학교 접한 천호대로 (왕복 12차로 중 6차로)	○	
12		예일 어린이집	어린이집 접한 양재대로	×	

자료 : 서울시 내부자료