

Global Report

영국정부의 이-스쿠터 합법화에 대한 정책의견서

1. 단체 소개
2. 개관
3. 정부의 탐문에 대한 의견

1. 단체 소개

영국도시교통그룹(UTG, Urban Transport Group)은 2천만 명 이상의 시민들에게 서비스를 제공하는 영국 7개 대도시 권역 교통기관의 연합체로, 모두에게 접근가능한 통합 교통 네트워크를 제공하기 위해 대중교통 시스템을 계획, 구매, 제공 및 장려하는 기관이다.

2. 개관

- 새로운 COVID-19 팬데믹 상황에서, 이-스쿠터(e-scooters)는 추가적인 사회적 교통의 옵션으로 선택되어 배출가스 제로화와 공간의 효율화라는 편익을 제공할 수 있다.
- 이-스쿠터의 법제화는 의심할 여지가 없이 검토할 필요성이 있으며, 그 이유는 단지 현재 이-스쿠터를 구매하는 것이 합법적인 것이라는 사실 뿐 만 아니라, 어느 곳에서나 사용할 수 없고, 허가를 받은 민간 사유지에서만 사용할 수 있기 때문이다.
- 우리는 이러한 관점에서 ‘교통 규정 검토의 미래’[Future of Transport Regulatory Review]와 최근에 선언된 이-스쿠터 임대/차 시험(이것은 나중에 법률을 변경함에 있어 도움이 될 것이다.)의 형태로 진행되고 있는 영국정부의 지속적인 노력을 환영한다.
- 또한, 영국은 우수한 모범사례와 이미 시행된 사업에서 발생한 오류를 학습함으로써 세계적으로 축적된 귀중한 경험을 통해 교훈을 얻을 수 있다는 점에서 유리한 상황에 놓여 있는 것도 사실이다.
- 이-스쿠터가 합법화되면, 이용자와 도로의 다른 사용자 모두에게 안전이 최우선적으로 중요한 문제가 될 것이다. 이-스쿠터의 속도는 12.5mph 이하로 제한되고 의무교육이 도입되며 자전거 도로와 자동차용 도로에서만 사용가능한 것으로 제한되어야 할 것이다. 만약 이-스쿠터가 도입되면 그것은 자전거용 인프라시설 개선을 위한 여러 작업 중의 일부가 되어, 가능한 많은 사람들이 어디에서든지 자동차와 분리되어 자전거(그리고, 확장한다면 이-스쿠터 포함)를 매력적이고 쉽게 접근 가능하도록 해야 할 것이다.
- 또한, 이-스쿠터 합법화가 건강에 미치는 영향에 대해 주의 깊은 고려가 필요할 것이다. 세계 각지의 도시에서의 경험에 의하면, 이-스쿠터는 도보나 자전거를 이용하는 사람들의 이동을 주로 대체하는 경향을 보이고 있다.
- 이-스쿠터 합법화를 위한 어떠한 활동도 신속하고 권한이 위임된 가버넌스를 지원하도록 설계되어, 도시와 교통관리기관에게 이-스쿠터가 해당지역의 사람들과 공간을 위해(공공의 건강 포함) 혼란을 주는 것이 아니라 전략적인 정책적 목표를 지원하는 방향으로 도입된다는 것을 확신시켜 주어야 한다. 필요한 권한은 이-스쿠터 임대/차 회사의 요구에 맞게 임대용 이-스쿠터의 대수를 정해주는 권한에서부터 더 넓은 네트워크 계획을 위해 데이터를 공유하는 것까지 다양하다.
- 국가적 차원에서, 정부는 이-스쿠터를 사용하지 못하는 장소와 어떤 보호장치가 필요한지 등을 포함한 차량제작 및 사용규칙에 대해 시종일관 정연한 표준을 수립할 필요가 있다. 또한, 규칙과 표준이 어떻게 효과적으로 집행될 것인지에 대해 명확하게 공개하는 것도 필요하다.

3. 정부의 탐문에 대한 의견

3.1 이-스쿠터의 법제화는 시의적절한가?

- 현재, 이-스쿠터는 공공도로, 인도나 자전거 차선에서 타는 것은 불법이며 토지 소유자의 허가 하에 민간 토지에서만 사용이 가능하다. 그런데, 이-스쿠터를 구매하고 판매하는 것은 합법이다. 이러한 불일치는 혼란을 야기했고, 현재에는 불법임에도 불구하고 우리 마을과 도시의 거리에서 이-스쿠터의 사용이 증가하고 있다. 일부 경우에, 이것은 고의적인 법률 위반이다. 달리 말한다면, 사람들이 이-스쿠터를 합법적으로 살 수 있기 때문에 사람들은 도로에서 이것을 사용할 수 있다고 생각하는 것으로 여겨진다. 세계적으로 이-스쿠터가 광범위하게 사용되면서, 영국 법률이 유행에 뒤쳐진 느낌을 더 주

고 있는 것이 사실이다.

- 반대로, 이-스쿠터가 불법이라는 사실 때문에, 영국의 도시들은 유럽과 다른 나라의 수많은 도시에서 겪은 것처럼 이-스쿠터 임대 기업들이 갑작스럽게 많이 생겨나지 않는 행운을 누린 것이다. 이 도시들은 종종 정책적으로 후퇴하는 모습을 보이면서, 버려진 임대 스쿠터 때문에 발생하는 거리의 혼란 그리고 도로의 안전문제 등까지 다양하게 발생하는 부정적인 영향을 방지하기 위해 법률화와 관련규정을 도입해야하는 상황을 맞이하고 있다.
- 우리는 ‘교통 규정 검토의 미래’[Future of Transport Regulatory Review]를 통해 기존의 관련규정을 재검토하고, 더욱 최근에는 법률적인 변화를 시행하기 전에 실제 시험을 통해 교훈을 얻기 위한 시험운행을 진행하는 정부의 접근법을 환영한다.
- 이-스쿠터가 합법화하려면, 이러한 개혁 작업이 민첩하고 권한 위임된 가버넌스를 지원하도록 하여 시정부와 지역 정부기관이 이-스쿠터 임대/차 서비스 도입을 관리할 기회를 제공해야 한다. 이것에는 이-스쿠터 기업들이 반드시 준수해야 할 표준을 설정(예를 들어, 불법적으로 주차되어 있거나 내버려진 이-스쿠터를 정기적으로 수집해야 할 필요성 등)하고, 더 넓은 범위의 교통 네트워크의 계획을 지원하기 위해 데이터를 공유하며, 필요할 경우, 이-스쿠터와 임대기업이 수준 이상으로 많아지지 않도록 총 수량을 조정하는 권한 등이 포함된다.
- 또한, 이 권한은 시정부와 교통관리기관이 이-스쿠터를 도입할 때 더 넓은 전략적인 정책 목표, 예를 들어, 도시지역 내에서의 공공의 건강과 환경과 같은 문제해결을 위해 혼란을 주는 것이 아니라 지원하는 방식으로 도입하도록 보장해야 한다.
- 이-스쿠터 임대/차 서비스의 도입을 위해서는, 아무 곳이나 주차하는 자전거 공유사업(dockless bike schemes) 과정에서 나타난 도전적인 문제와 비슷한 도전을 관리할 권한을 시 정부기관에게 제공해야 한다. 예를 들어, 교통관리기관은 아래와 같은 권한이 부족하다.
 - ① 아무 곳이나 주차하는 자전거 공유사업에 대한 허가 ② 운영자의 시장 진입 금지
 - ③ 자전거나 운영자의 수량에 대한 규제 ④ 책임성있는 사용을 위한 기본변수의 설정
 - ⑤ 포장도로에서의 사용을 금지할 수 있는 권한
 - ⑥ 자발적 협의의사록(memorandum of understanding) 체결을 통하는 것이 아닌 강제적인 데이터의 공유
 - ⑦ 자발적 협의의사록 체결을 통한 방식이 아닌 형태로 민간이 자금을 조달하는 사업에 대한 주차공간 할당 관리
- 교통관리기관이 공유 자전거나 공유 이-스쿠터 사업이 마을과 도시의 더 넓은 사회적, 경제적, 환경적 그리고 건강 및 장소-결정 목표 달성에 도움이 되도록 관리하기 위해, 이러한 권한의 할당 문제는 해결되어야 한다. 이상적으로, 이 권한들은 국부적인 지역 차원이 아닌 도시지역 차원에서 부여되고 고객들의 혼란을 최소화시키며 일관된 적용을 위해 모든 무료-이동(free-floating) 교통수단에게 적용되어야 한다.
- 위에 언급된 것처럼 교통관리기관들이 이용할 수 있는 권한을 부여하는 것에 더불어, 아래와 같은 관련법률의 개정이 필요할 것이다.
 - ① 모든 다른 모터-구동 차량에 적용되는 것과 유사한 엄격한 접근법을 따르면서, 모든 이-스쿠터에 적용되는 국가 차량 표준
 - ② 나라 전체 차원에서 일관성과 명료성을 보장하기 위해, 모든 임대 또는 민간소유 이-스쿠터의 사용에 적용되는 명확한 국가 규칙(예를 들어, 사용할 수 있는 곳과 없는 곳, 어떠한 도로교통 위반이 적용되어야 하는지, 어떠한 교육과 보호장구류가 필요한지, 어떠한 보험이 필요한지 등)
 - ③ 관련규정이 어떻게 효과적으로 적용될 것인지에 대한 명료하게 설명(예를 들어, 포장도로에서의 사용금지 강제규정, 경찰이 취급하는데 부족한 자원이 무엇인지 등)

3.2 이-스쿠터는 어느 정도까지, 예를 들어, 교통혼잡 그리고 지속가능한 교통수단 증진과 같은 긍정적 영향을 미칠 것인가?

3.2.1 교통혼잡과 대중교통의 용량

- 만약 이-스쿠터가 도보와 자전거 이동이 아닌 승용차와 대중교통 이동을 대체하게 된다면, 혼잡을 해소하고 대중교통 네트워크의 용량을 증대시킬 가능성이 있다. 그런데, 여러 가지 증거들은 이-스쿠터를 이용한 이동이 승용차나 대중교통이 아닌 도보나 자전거로 인한 이동을 대체하는 것으로 파악되고 있다.
- 예를 들어, 미국 노스캐롤라이나주립대학교에서 진행된 연구결과에 따르면, 이-스쿠터 사용자의 49%가 이-스쿠터가 없었다면 자전거를 타거나 도보로 이동했을 것이며, 34%는 승용차를, 11%는 버스를 그리고 7%는 이동을 하지 않았을 것이라고 한다.
- 프랑스 연구진들은 4천 명의 공공 이-스쿠터 사용자들에게 이-스쿠터를 사용하기 이전에 귀가를 위해 어떤 교통수단을 사용했는지를 물었다. 56%는 도보나 자전거, 30%는 대중교통 그리고 3%는 승용차를 사용했다고 밝혔다.
- 유사한 지표를 나타내는 더 많은 본보기가 세계적으로 존재하는데, 도보와 자전거로부터의 전환교통은 평균 45%~55%이다.
- 물론, 영국의 교통형태를 다른 나라의 표본과 직접 비교하는 것이 적절하지 않을 수도 있으며, 현재의 COVID-19 상황은 사람들이 되도록 대중교통 이용을 피하려고 하는 이동행동의 변화를 더 가속화시킬 것 같다.
- 이-스쿠터 시험에 대한 영국 교통부(DfT)의 계획에는 이러한 점에서 영국의 증거자료 축적을 위해 만약 이-스쿠터를 사용하지 않았다면 사용자들이 어떻게 이동했을 것인가에 대한 조사가 포함되어야 한다. 이것은 명시된 시험의 목표가 대공황으로 인해 야기된 심각한 용량제한을 경험하고 있는 대중교통에의 애로를 해소하기 위한 것이기 때문에 특히 중요한 것이다.
- 대중교통 용량이 정상적인 수준으로 복귀하게 되면, 이-스쿠터는 종종 짧은 거리를 쉽게 이동할 수 있기 때문에 사람들이 이-스쿠터와 대중교통을 결합시켜 최종 목적지간 이동(end-to-end journeys)을 완료할 수 있다는 점에서 대중교통을 보완하는 유용한 교통수단이 될 것이다.

3.2.2 공공의 건강

- 모터로 움직이는 교통수단이기 때문에, 이-스쿠터는 육체적인 활동에 거의 도움이 되지 않고 사용자의 육체적 활동이 매우 낮은 수준으로 필요할 뿐이다. 이것은 먼 거리를 걷기 위해 노력해야 하거나 자전거를 이용해야 하는 사람들에게 효과가 있지만, 건강에 도움이 되는 도보와 자전거 이동을 이-스쿠터가 대체하는 것이 실제적인 리스크이다. 위에 언급한 것처럼, 세계적인 경험에 의하면, 이-스쿠터는 우선적으로 도보와 자전거 이동을 없앤다. 법률화 작업은 이 교통수단이 도보와 자전거 이용을 쇠퇴시키고 그것들이 제공하는 건강과 웰빙의 혜택을 없애는 가능성을 고려해야 하는 것이 필수적이다.
- 그런데, 현재의 COVID-19 위기에서, 이-스쿠터는 한정된 공간에서 운행되지 않고 사회적으로 거리를 유지하는 교통수단이 된다는 관점에서 공공의 건강에 도움이 된다. 다른 한편으로, 정부가 계획 중인 이-스쿠터 임대/차 사업 시험은 감염 우려를 해소하기 위해 어떻게 공유 이-스쿠터를 사용기간에 깨끗하게 유지할 것인지를 고려할 필요가 있다.

3.2.3 환경

- 이-스쿠터는 직접적인 배출가스 배출이 없고 크기가 작기 때문에 제한된 도로공간을 이용하여 효율적으로 사용할 수 있다. 그런데, 이 교통수단이 진실로 청정한 교통수단인지에 대한 의문이 증가하고 있는 바, 예를 들어, 아래와 같은 것들이다.
 - ① 리튬 축전지는 얼마나 자주 교체되고 정기적으로 재생되어야 하는가?
 - ② 이-스쿠터의 기대 수명주기는 어느 정도인가? 공유 스쿠터의 경우, 수리된 다음 도로에 뒀야 하는 것인지 또는 작동이 중지되면 버리는 물품인가? 만약 수리되지 않으면, 재생되는 것인지 아니

면 부품별로 재활용이 가능한 것인지?

- ③ 이-스쿠터가 제작되는 곳은 어디인지 그리고 그것들을 목적지로 이동시키는데 발생하는 탄소발자국은 어느 정도인지?
- ④ 임대/차 이-스쿠터는 보통 저녁에 특정 시점에 수집되며 주간에 다양한 지점에 이동배치되거나 재분배된다. 이것은 자동차나 밴으로 이루어지므로, 추가적인 차량의 이동을 발생시키고 저배출가스 자동차를 사용하지 않게 되면, 공기질을 악화시킨다.

3.2.4 사회적 포용(Inclusion)

- 만약 이-스쿠터가 합법화된다면, 소비자 가격이 약 300파운드 이상인 민간 이-스쿠터 소유권은 많은 사람들이 소유하기에는 너무 비용적인 거리감이 있다. 공유 임대/차 이-스쿠터를 사용하게 되면 더 많은 사람들이 이용할 수 있지만, 만약 이것이 애플리케이션이나 비접촉식 지급방식으로만 접근가능하다면, 이것 또한 일부 그룹이 배제되는 문제가 발생할 것이다. 가장 많은 사람들에게 공개적인 접근이 가능하도록 대체 지급방식과 예약 메커니즘의 도입에 대한 고려가 필요할 것이다. 예를 들어, 개인문자메시지(SMS)를 사용하여 차량의 로킹을 해제하거나 [PayPoints]를 통해 현금으로 지급하는 방식의 허용 등이 대안이 될 것이다.
- 그런데, 이-스쿠터는 장거리를 도보나 자전거로 이동하려는 사람들에게 추가적인 교통대안을 제공한다는 측면에서 사회적 포용이라는 편익을 제공해야 한다.

3.3 도시 환경에서 이-스쿠터는 어느 곳에서 사용되어야하고 보행자와 다른 도로 사용자에게 어떠한 영향을 미칠 것인가?

- 보행자와의 충돌을 피하고 승용차, 밴 그리고 탱크로리로부터 보행자를 보호해야 한다. 그런데, 속도는 평균적인 자전거 속도인 시간당 12.5마일 정도로 제한되어야 한다.
- 이-스쿠터가 이동할 수 있는 속도가 주어지면, 포장도로와 인도에서의 사용을 제한하여 보행자 특히, 어린이들과 몸이 불편한 사람들을 위험으로부터 보호해야 한다. 상대적으로 빠른 속도로 움직이고 조용한 곳에서는, 시각 또는 청각에 불편함이 있는 사람들에게 포장도로는 특히 위험하다. 또한, 포장도로와 인도에서의 이-스쿠터 사용은 보행자들에게는 실제적으로는 위험도가 상대적으로 낮을지라도 안전하지 않고 불편하다는 느낌을 줄 수 있다. 이것은 사람들에게 도보이동에 대한 애정을 감소시키고 즐거운 도시 환경을 손상시킬 수 있다.
- 만약 이-스쿠터가 더 광범위하게 사용되어 경찰들이 관리할 자원이 부족한 상태가 된다면, 포장도로와 인도에서의 사용금지가 어떻게 효과적으로 강제될 것인지에 대한 고려가 필요할 것이다.
- 자전거 네트워크와의 결합이 부족하기 때문에, 이-스쿠터는 최종 목적지 간의 이동을 완성시키기 위해 다른 교통과 섞여서 같이 도로를 이동할 필요가 있을 것이다.
- 자전거와 이-스쿠터를 가능한 접근성을 높이고 최대한 많은 사람들에게 이용을 독려하기 위해서는 그리고 가능한 자동차와의 이동을 분리시키면서 자전거 이동과 비슷하게 운영된다면, 인프라시설에 대한 상당한 투자가 필요할 것이다.

3.4 이-스쿠터를 사용할 때 특정한 안정장치를 사용해야 한다는 권고나 강제 요구사항이 있는가?

- 헬멧의 착용이 가장 최소한의 권고사항이 되어야하고, 이상적으로는 국가 차원에서 시행되어야 한다. 연구결과는 이-스쿠터 사용자들이 자전거 이용자와 비교하여 머리 부상 위험에 매우 많이 노출되어 있다. 더욱이, 자전거 이용을 통해 발생하는 육체적인 활동과 웰빙 편익은 우리가 가능한 곳에 이동하려는 장벽을 제거하기 위해 노력하고 있음을 의미한다. 그렇지만, 이-스쿠터는 이러한 편익이 거의 존재하지 않으므로 사용자의 안전이 최우선 중요사항을 강조되어야 한다.
- 더욱이, 안전의 관점에서, 정부는 이-스쿠터 사용자들에게 개인적 측면과 안전환경 측면에서 애플리케이션을 이용한 교육보다는 강제적인 교육훈련을 고려해야 한다. 사용자들에게 발생하는 가장 일반적인 부상은 스쿠터에서 떨어지는 것이다. 이-스쿠터를 타는 것은 스쿠터에서 떨어져 울퉁불퉁한 도

로위로 추락할 위험에 매우 노출되어 있으며, 다른 교통수단과는 다른 무게중심을 가지고 있다. 또한, 이-스쿠터가 모터로 움직이고 도로에서 사용된다면, 고속도로 규정(Highway Code)과 교통위반 적용에 대한 이해가 필요하다.

3.5 이-스쿠터의 도입을 위해 안전과 환경관련 규정 제정이 필요한가?

- 판매나 임대를 위해 제공된 이-스쿠터가 이용하기 안전하고 모터의 최대출력이나 최대속도와 같은 핵심적인 법률적 기술사양에 일치하는지를 보장하기 위한 국가적 차원에서의 표준 수립이 필요하다.
- 또한, 사용자들이 편평하지 않은 도로 표면에 안전하게 주행할 수 있도록 지원하기 위한 최소 바퀴 크기(그리고 관련된 땅의 치수)를 포함한 표준을 검토해야 한다. 대부분의 이-스쿠터 모델은 바퀴의 크기가 8~10인치로, 이 작은 바퀴 때문에 튀어나온 곳과 깊은 구멍 부근을 안전하게 이동하는 것이 어렵다. 이러한 종류의 차량을 안전하게 수용하기 위해서는 고속도로 유지관리 표준에 상당한 정도의 추가가 필요하며, 교통관리기관은 이미 주어진 도로 유지관리업무를 처리하는 것과 이러한 사업에 필요한 자금확보에 어려움을 느낄 것이다.
- 바퀴가 더 커지면 편평하지 않은 도로 표면을 이동할 때 사용자들이 떨어지는 것과 같은 사고를 감소시킬 수 있을 것이다. 또한, 속도제어도 쉬워진다.
- 안전의 관점에서, 아래 사항에 국한되지 않지만 최소한의 필요조건이 필요할 것이다.
 - ① 조명 : 해당 이-스쿠터가 지면에 밀착하고 교통상황에서 잘 보이지 않으면 특히 중요한 문제이다. 정면의 조명과 함께, 제동등과 후미등도 유용할 것이며 자동으로 제어가 되어야 한다.
 - ② 제동 : 일부 이-스쿠터 모델은 정면 레버 제동시스템만 가지고 있지만, 후부 제동시스템은 발로 차서 움직이는 스쿠터(kick scooter)와 같은 흠박이 시스템일 뿐이다. 이것은 사용자들이 특히, 고속에서 자신의 몸을 조정하기가 어렵기 때문에 안전하지 않다. 그러므로 이-스쿠터는 안전개선을 위해 정면과 후부 제동시스템 모두를 갖추어야 한다. 또한, 최소제동 능력에 필요한 상세내역이 더 필요할 것이다.
 - ③ 표시장치 : 사용자들이 손 신호장치를 이용하여 자신을 나타내기 위해 핸들에서 손을 떼는 것을 피하도록 표시장치가 설치되어야 한다. 또한, 표시장치는 사용자들이 도로에서 눈을 떼지 않도록 설계되어야 한다.
 - ④ 벨/음성 경보장치 : 다른 도로 사용자들에게 경보를 발생시켜야 한다.
 - ⑤ 타이어 ⑥ 서스펜션 ⑦ 조종성
 - ⑧ 내구성 : 튼튼한 제작품질은 차량이 더 긴 수명을 가지도록 함으로써 환경적 영향과 폐기물을 감소시킬 수 있다.
- 만약 이-스쿠터가 현재는 불법이며 허용될 사항을 처음부터 새로 규정하는 것이 가능하다면, 정부는 안전과 제작품질을 위해 높은 표준을 제정할 기회를 가질 수 있을 것이다.

3.6 이-스쿠터가 도로에서 합법적인 곳에서의 다른 나라의 경험은?

- 이-스쿠터는 유럽과 미국의 도시에서 광범위하게 사용 중이다. 영국은 세계의 여러 도시에서의 우수 사례와 실수를 배울 수 있는 좋은 상황에 있다.

<원문제목> E-scooter inquiry – UTG response

<원문출처> <https://www.urbantransportgroup.org/>