

교통안전, 정부가 나서라



장일준

2000년을 기점으로 우리나라 교통사고 사망자 수는 점차 감소하는 추세를 보이고 있으나 감소율은 계속 둔화하여 교통사고 사망자 줄이기에 그 한계를 보이고 있는 현실이다. 국가의 정책이라고 언급하기 어려울 정도로 그 동안 교통사고 줄이기에 대한 노력은 캠페인성 활동이나 경찰의 이벤트성 단속강화 등 근시안적 대안 일변도로 그 면목만 유지하고 있을 뿐이다. 이러한 결과 OECD 주요 국가 중 최고의 교통사고 사망률을 보이는 국가라는 불명예스를 안게 되었으며 연간 40만 명에 육박하는 교통사고 부상자가 발생하고 있다. 국민의 안전을 중요시하고 교통사고가 발생하지 않도록 도로환경을 개선하며, 교통법규를 위반하여 선량한 운전자를 교통사고 위험에 처하게 하는 운전자를 색출하여 대다수 운전자의 안전을 보호 하여야 할 책임은 정부에게 있다. 그러나 교통사고 발생원인을 모두 운전자의 법규 위반으로 구분하고 있어 국가의 책임은 전혀 없는 것 나타나고 있다.

교통사고 발생 현황 및 전망

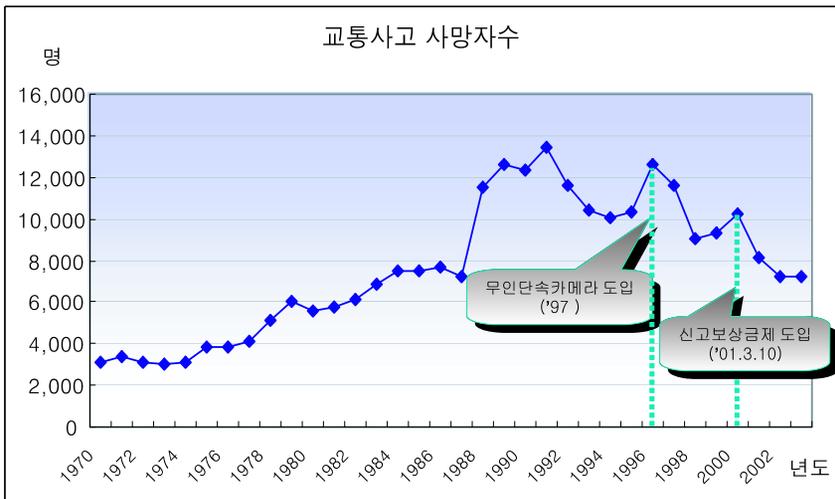
2001년도 교통사고 사망자 수는 전년도 대비 20.9% 감소하였으며, 2002년도에는 12.44%, 2003년도에는 0.1% 감소하여 교통사고 사망자

수 감소율 둔화 현상이 두드러지고 있다. 이러한 교통사고 사망자 수 감소 둔화율 현상은 지금까지 실행되어 왔던 사고감소 대책의 근본적인 방향성 제고가 필요하다는 것을 단편적으로 보여주고 있는 것이다.

정부 관계자들이 자칫 안심하게 될 수도 있을 만한 현상이 2004년도에 발생하였다. 연간 교통사고 사망자 수가 전년도에 비해 10% 정도 감소하였다. 이러한 현상이 정부정책의 큰 효과라고 믿는 일부 전문가나 관료들이 있기 때문에 더욱 큰 문제이다. 더욱이 교통사고 발생이 급격히 증가할 수 있는 사회적 여건이 너무나도 많이 존재하고 있기 때문에 정부의 적극적인 정책이 절실히 요구된다.

주5일 근무제도의 확대 시행으로 중장거리 통행량이 증가할 것으로 예측되고 있으며 국민 인권보호 및 사생활 보호 측면의 강조로 인한 법규 준수율이 낮아지고 있다. (삼성교통안전문화연구소, 2003) 더욱이 정부 차원의 교통안전 대책이 정책 우선순위에서 밀려나 향후 교통사고 발생건수 및 사망자 수는 크게 증가할 가능성이 충분하다.

특히 1997년부터 무인단속장비 도입과 2001년 3월부터 시행되었던 신고보상금 제도는 현재 턱없이 부족한 교통경찰 인력을 보완해줄 수 있는 효율적 단속 방법임에도 시행상의 문제점 발생 등으로 무인단속장비



〈그림 1〉 정부 정책에 따른 교통사고 사망자 변화

확대 설치 예산 감축과 신고보상금제도 폐지 등의 결과를 낳게 되었다. 또한, 국무총리실의 교통사고 줄이기 운동과 국무조정실 산하 안전개선기획단 활동은 2004년부터 폐지되었다. 이렇듯 일련의 국가 교통안전 정책의 완화된 방향성은 향후 교통사고 발생을 크게 증가 시킬 것이다. (삼성교통안전문화연구소, 2004)

무인단속장비의 도입과 신고보상금제도 시행 전후의 교통사고 사망자 수 통계를 세부적으로 살펴보면 <그림 1>과 같이 사망자 수 최고치를 기록하는 시점에서 두 정책으로 인하여 급격한 사망자 수 감소 현상을 볼 수 있다.

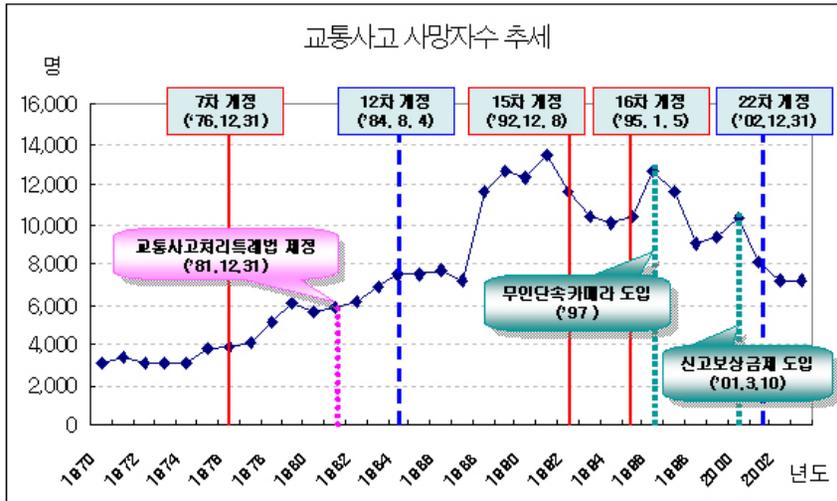
정부 교통안전 정책과 교통사고와의 관계

일본 제국주의 강점기와 해방 후 미국 군사정권 시대에도 교통법규 등의 체계가 있었으나 우리나라 고유의 교통정책은 1961년 도로교통법 제정 이후 비로소 자리 잡게 되었다. 1961년 제정된 도로교통법은 2002년 12월까지 총 22차례 개정되었으며 그 중 교통안전과 관련된 주요개정 사항은 총 5회로 구분 지어진다. 이 중 3회는 법규강화이며 나머지 2회는 규제완화 내용이다.

규제 강화 정책으로는 범칙금 및 벌금 상향 조정이 주요내용인 도로교통법 제7차, 제15차, 제16차 개정과 교통사고 줄이기 운동, 무인단속카메라 도입, 그리고 신고보상금제도 시행 등이 있다.

<그림 2>에서 단편적으로 볼 수 있듯이 규제강화 정책은 발표 후 2~3개월간의 교통사고 감소효과를 수반하였다. 규제 강화 정책 중 가장 대표적인 무인단속카메라 도입과 신고보상금제도 시행 정책 등은 교통사고 사망자 수를 획기적으로 감소 시켰으며 그 효과 또한 지속적으로 나타났다. 물론 정책시행 당시의 사회적 환경 및 제반 법규 변화도 교통사고 감소율에 기여하였지만 경찰 단속 인력 증가 및 효율적 단속에 해당하는 무인단속기 도입과 신고보상금 제도 등이 대표적인 교통 법규 규제 정책이기 때문에 위의 두 가지 정책을 대표성 있는 정부정책으로 규정지을 수 있을 것이다.

반면, 5만 원 이하의 벌금이나 구류에 해당하는 가벼운 교통법규 위반



〈그림 2〉 도로교통법 개정에 따른 교통사고 사망자 변화

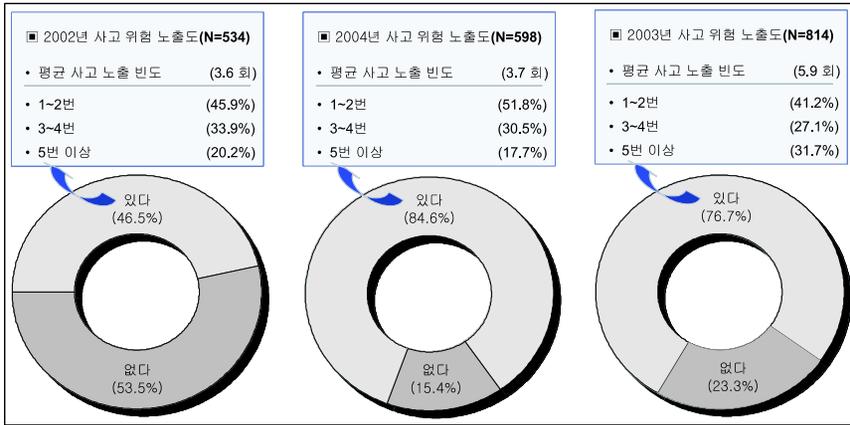
에 대해서는 범칙금으로 완화한다는 내용 등의 규제 완화 정책은 교통사고 사망률이 증가하거나 큰 변화가 없는 것으로 분석되었다. 교통사고처리특례법의 경우 규제완화 정책의 대표적인 사례로 제정 이후 매년 교통사고 사망자 수가 지속적으로 증가하였음을 알 수 있다.

이와 같은 분석 결과는 정부의 교통안전을 위한 정책 방향성에 따라 국민의 생명이 좌우된다는 좋은 자료일 것이다.

국민의 교통사고 위험 노출 및 법규 위반

국민들이 운전 중 교통사고 위험에 얼마만큼 노출되어 있는가를 조사한 결과 2002년 이후 크게 증가하고 있는 것으로 나타났다. (삼성교통안전문화연구소, 2004) 2002년에 비하여 2004년도에 운전자의 교통사고 위험 노출도는 두 배 정도 증가 한 것으로 나타났다.

교통의식관련 조사결과 운전자들은 '교통법규를 지키지 않는 편이다'라는 의견이 49.8%로 나타났으며, 교통법규 위반은 '02년도에 44%, '03년도에 49.3%, '04년도에 49.8%로 매년 증가하는 것으로 나타났다. 운전자의 75.7%가 지난 1년간 법규를 위반한 경험이 있으며 평균 10회 위



〈그림 3〉 년도별 교통사고 위험 노출빈도

반 중 1번 정도 단속에 적발되는 것으로 나타났으며, 위반 빈도가 높은 차량으로는 택시, 버스, 이륜차, 트럭 순으로 나타나 사업용 차량의 교통법규 위반 실태가 심각한 것으로 분석되었다.

교통사고 발생은 정부의 책임

앞의 교통사고 위험 노출도와 교통법규 위반 빈도 등의 조사결과는 그동안 정부가 교통안전에 대한 정책이 미흡하였다는 것을 잘 보여주고 있다. 우선 교통사고 위험 노출도가 크게 증가한 것은 두 가지 측면에서 정부차원의 적극적인 정책 추진이 요구된다.

교통사고 발생 요인은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 도로환경 문제와 운전자의 안전의식이다. 우선 도로환경 문제는 불가항력적으로 발생하는 교통사고의 중요한 부분을 차지하고 있다. 때문에 정부는 사고다발지역 개선사업이라는 거대한 국가사업을 펼치고 있으나 사고다발지역의 사고원인에 대한 정밀한 분석 없이 사망사고 몇 건 이상 지점에 대한 도로환경 개선이라는 막연한 대책에 따른 환경개선 사업으로 예산의 효율적 사용이 이루어지고 있지 않는 실정이다. 동일 구간에서 유사한 교통사고가 발생하는 지점에 대하여는 정밀한 사고 원인 분석이 필요하다. 또한, 사고 발생 원인이 도로환경에 의한 것이라면 관리주체나 운영주체에서 책임을 지어야

하며 운전자에 대한 보상도 보다 확대되어 이루어져야 할 것이다.

기상 상태 악화로 교통사고가 발생하는 부분에 대해서는 정부도 큰 책임이 있다. 안개나 우천으로 인해 차로경개선이 보이지 않아 사고가 발생되었다면 운전자 안전운전 불이행이 책임이 가중될 것이 아니라 그러한 환경을 제공한 정부의 책임이 더욱 강조되어야 할 것이다. 재설작업이 이루어지지 않은 구간에서 발생한 교통사고는 관리 및 운영 주체의 책임이 우선되어야 한다.

두 번째로 운전자 안전의식이다. 이것 또한 정부의 책임이 막중하다. 현행 운전면허 시험 제도는 운전자가 도로에서 어떻게 하면 사고를 피할 수 있고 어떤 경우 사고 위험에 노출되는 지를 교육하고 난 후에 이를 평가하는 방향으로 개선되어야 한다. 우리나라의 운전면허 시험과 같이 법규 중심, 자동차 기능 중심의 내용으로 운전면허를 발급하는 선진국은 한 곳도 없다. 또한, 국민에 대한 안전의식 교육이 전혀 없다는 것이다. 초,중,고 교과시간에 안전 운전에 대한 교육을 시도할 시기가 왔다. 미국, 영국, 일본 등의 선진국에서는 보행 방법, 교통사고의 위험성, 이륜차 위험성, 위험 회피 방법 등의 다양한 안전교육을 시행하고 있는 것과는 상당히 대조적이다.

운전자의 교통법규 위반율이 지속적으로 증가하고 있는 원인은 첫째 교통법규가 현실적이지 못하고 운전자에게 교육이 되어 있지 않기 때문이다. 두 번째 이유는 교통법규 위반자에 대한 처벌 수준이 낮기 때문에 사회구성을 위해 가장 근본이 되고 기초적인 도로교통법이 사장되어 가고 있는 현실이다. 그 결과 법규를 준수하는 운전자는 상대적 손해를 입게 되어 법을 준수하는 운전자를 법규 위반자로 교육시키고 있는 것과 같다. 다시 말하면 정부차원의 교통사고 감소를 위한 근본적인 정책이 없이 도로를 건설하고 자동차 생산을 하여 교통사고가 발생하면 운전자의 책임으로 돌리는 것이 가장 큰 문제인 것이다.

교통관련 규제수준과 사고율 및 국가 경쟁력 비교

교통법규 위반에 대한 범칙금이 국내보다 최고 15배 높은 영국, 미국, 프랑스의 경우 교통사고 사망률이 국내와 비교하여 월등히 낮게 나타나

〈표 1〉 OECD 주요국가 교통사고 사망률 및 범칙금 수준 비교

구분	사망자('02년)		범칙금 수준('03년)			
	인구 10만명당	차량 1만 대당	주·정차 위반	과속	안전무시	평균
영국	6명	1.2명	15배	10배	15배	13배
프랑스	12.9명	2.2명	N/A	11배	N/A	11배
미국	14.8명	1.9명	3배	10배	20배	11배
한국	15.2명	4.6명	-	-	-	-

자료 : IRTAD Traffic & Accident Data Report, 2003

주 : 국내 범칙금 수준과 대상국 범칙금 최고 금액과 비교 (기준환율 비교)

〈표 2〉 교통사고 사망률 및 국가 경쟁력 종합지수 비교

	차량 1만 대당 사망자 ('02년 기준)	IPS 국가경쟁력 지수 및 순위 ('03년 기준)
스웨덴	1.1명 (1위)	63.84 (2위)
영국	1.2명 (4위)	62.02 (4위)
프랑스	2.2명 (19위)	53.73 (18위)
미국	1.9명 (14위)	73.88 (1위)
한국	4.6명 (24위)	48.50 (25위)

자료 : IPS 국가경쟁력 보고서, 2003, 산업정책연구원

범칙금 수준이 높은 국가일수록 교통사고 사망율이 낮음을 알 수 있다. (삼성교통안전문화연구소, 2004) 특히, 교통법규 중 기초사항에 해당하는 주·정차 위반에 대한 범칙금 수준이 가장 높은 영국의 교통사고 사망율이 가장 낮게 나타남을 알 수 있다. 이러한 실태 분석 결과, 운전 중 기초사항에 대한 단속과 처벌이 강한 국가일수록 교통사고 사망률이 낮게 나타나는 것을 알 수 있다.

또한 〈표 2〉에서와 같이 미국을 제외한 '중규모'(Medium Size Group) 대상의 국가경쟁력 종합지수를 살펴보면, 차량 1만 대당 교통사고 사망자 수 순위와 국가경쟁력 지수 순위가 매우 유사함을 알 수 있으며, 이는 국가의 경쟁력을 높이기 위해서는 교통관련 규제를 지속적으로 강화하여 교통사고 사망자수를 감소시켜야 함을 유추할 수 있다.

우리나라 범칙금 수준 실태

국내 실태를 파악하기 위하여 OECD 국가 중 교통사고율이 현저하게 낮은 영국, 프랑스, 미국, 이탈리아의 교통법규 및 교통범칙금 수준을 국

내현실과 비교하였다. 분석방법은 범칙금 수준의 단순비교를 위한 시장 환율 비교와 실질적인 차이점을 분석하기 위하여 소비자 구매력을 기준으로 한 빅맥비율(BicMacRate)¹⁾을 산정하여 국민들이 실제로 체감하는 실질 환율을 기초로 각각 비교분석하였다.

국내의 범칙금은 차종에 따라 차별적으로 부과되나 선진국의 경우 내용 및 구역 등 운전행위 중심으로 분류되어 있으며, 특히 상습위반자와 사업용, 스쿨버스 및 특수 차량 운전자들에 대한 가중처벌제도를 명시하고 있다. 국내·외 범칙금을 시장환율과 구매력 기준환율로 비교 분석한 결과, 선진국이 국내보다 최저 3배에서 최고 20배 높은 것으로 분석되어 국내 범칙금 수준이 상대적으로 낮게 책정되어 있음을 알 수 있다.

국내의 경우 차종에 따라 불법 주·정차 위반 범칙금이 부과되나 단속이 지속적으로 이루어지지 않고 있으며, 단속 시 부과되는 과태료 미납자에 대한 법적 제재 조치가 없어 납부율은 지속적으로 낮아지고 있는 실정이다.

선진국은 국내와는 달리 차종별이 아닌 위반내용 및 구역으로 나누어 관리하고 있다. 미국의 경우 각 주에 따라 차이는 있으나 대체적으로 유사하며, 장애인 보호구역과 출퇴근 시간 교통량이 증가 할 시간대에 범칙금이 가장 높게 책정되어 있고, 불법 주차 이외에도 정차 금지구역, 정차 대기 금지구역 등이 설정되어 교통흐름과 안전에 방해가 되는 사항을 규제하고 있다. 영국의 경우 '03년 초 새로운 규정시행으로 주·정차 위반과 사고를 유발하지 않은 운행위반에 대하여 동일한 수준으로 부과하고 있다. 범칙금 수준을 비교한 결과, 미국의 경우 국내 최저 수준인 이륜차와 최고 수준인 승합차를 기준으로 비교하여 323%~423%의 차이가 나는 것으로 분석되었으며, 영국은 국내 보다 6배에서 15배까지 높은 수준의 범칙금을 부과하는 것으로 나타났다.

국내는 운행관련 위반 시 벌점과 범칙금을 병행하고 있으며, 범칙금 수준은 차종에 따라 승합차에서 자전거까지 4종으로 구분하여 부과하고 있다. 사업용 차량에 대한 규제는 도로교통법 제48조 2항의 택시 합승에 관한 사항뿐이다. 선진국의 경우는 위반 내용과 구역에 따라 구체적이고

1) 빅맥비율(BigMac Rate): '90년대부터 세계적으로 국제 경제비교 수단으로 활용되고 있는 경제지수로 미 MacDonald사의 BigMac이라는 햄버거 제품 해외가격을 비교한 것임

명확히 명시되어 있다.

국내 범칙금 수준은 비교 대상국과 비교하여 상당히 낮은 수준으로 되어 있으며, 특히 기초 교통법규인 주·정차 위반 범칙금은 최고 15배로 범칙금이 높은 국가일수록 교통사고 사망률이 낮은 것으로 분석되었다. 교통 선진국의 과속, 안전무시, 음주운전의 범칙금 수준은 국내보다 3배에서 20배 정도 높은 것으로 나타났다.

정부는 무엇을 어떻게 하여야 하나

앞에서 교통사고 발생은 정부의 책임이라고 강조하였으며, 교통법규 위반자에 대한 처벌 수준을 범칙금 비교를 통하여 선진국과 간단한 비교를 하였다. 국민들을 교통사고의 위험으로부터 보호하고 안전한 도로와 원활한 소통으로 국가경쟁력 지수를 향상시키기 위해 정부가 적극적으로 나서서 실천하여야 할 사항에 대하여 구체적으로 살펴보기로 한다.

1. 도로교통법 체계 개선 및 교육 강화

우리나라 도로교통법 체계의 문제점은 크게 두 가지로 규정지을 수 있다. 첫째 운전자들이 이해하기 어려운 체계로 구축되었다는 것이고, 둘째로는 일본의 법체계로 기초가 구축된 법규를 22차례의 개정을 통해 앞뒤가 상충되는 사항이 많이 존재한다는 것이다. 따라서 운전자들이 알기 쉽게 그리고 교통사고를 회피할 수 있게 정보를 제공하는 차원으로 그 체계를 개선하여야 할 것이다. 차량 소유에 있어서 가장 중요한 주정차 규정과 운행규정 두 가지로 구분하고 안전운전을 위한 방법에 저해되는 사항을 아이템화하여 법규화 하여야 할 것이다. 기본적으로 기초적인 사항을 법규에 포함하고 지역에 따른 세부 운행 방법 등은 도로에 규제 표지정보를 확대하여 운전자들이 알기 쉽게 안전운전 방법을 제공하여야 한다. 운전면허 시험제도 또한 개선된 도로교통법과 상응하게 안전운전 매뉴얼 식으로 제도를 개선하여야 한다.

도로교통법 위반자에 대하여서는 고의성 있는 위반자와 실수에 의한 위반자를 구분하여 고의성 있는 상습 위반자, 위험운전자 등에 대해서는 처

벌을 강화하고 실수에 의한 위반자에 대하여는 처벌 수준을 완화하는 당근과 채찍의 방법을 사용하여야 할 것이다.

교육적 차원에서는 초등학교부터 타인을 배려하고 약속을 준수하는 교육을 시행하여야 한다. 타인을 배려하는 교육은 운전 중 상대방 운전자를 배려하는 마음으로 발전될 것이다. 중등 및 고등 교육에서는 국내 실정을 반영하여 이륜차 안전교육을 교과과목에 포함시켜 운전면허를 취득하기 전 충분한 시간 다양한 교통안전 교육이 선행되어야 한다.

2. 법규 위반자 단속 방법 개선

현재 국내 교통 경찰관 수는 만 명 수준이며 외근 경찰관 수는 5천여 명 정도 밖에 되지 않는다. 다시 말하면 교통 경찰관 한명이 포장 도로 연장이 19킬로미터 또는 차량 3천대를 담당하여야 한다는 것이다. 교통 법규 위반자에 대한 단속활동이 거의 이루어지지 못한다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이러한 현실에서 효율적인 단속 방안으로 무인단속장비 또는 신고보상금제도를 시행하였지만 국민의 인권을 보호한다는 차원으로 무인단속장비에 대한 예산을 감축 하였고 신고보상금제도를 폐지하였다.

정부가 주장하는 국민의 인권보호는 교통법규를 위반하는 국민에 대한 인권보호만 해당하는 것으로 밖에 판단할 수 없다. 교통법규를 준수하는 대다수의 선량한 운전자의 인권은 전혀 고려하지 않은 정책인 것이다. 법규가 있으나 위반 시 단속이 되지 않을 경우 운전자에게 보상심리를 교육시키게 되어 법규 위반의 확대와 단속시 정부에 대한 반발심이 가중될 뿐이다.

따라서, 교통법규 위반 시 반드시 단속 된다면 위반 빈도와 단속 빈도에 차이가 있어도 한 번 위반에 막대한 경제적 손실을 입게 된다면 교통법규 준수율은 반드시 증가하게 될 것이고 이에 따라 교통사소 역시 감소할 것이다.

3. 교통안전 통합 추진체 설치 운영

2003년까지 국무총리 국무조정실 산하에 안전관리개선기획단이라는 조직이 운영되었었다. 미력하나마 교통안전을 위한 추진체라고 할 수 있었다. 그러나 2004년부터 기획단은 폐지되고 관련 부처에서 교통안전에 관

한 사항을 추진하고 있다. 지방자치제도로 운영되는 국가에서는 교통안전을 종합적으로 추진하고 관리하여야 할 통합 추진체가 반드시 필요하다. 통합 추진체에서 계획한 사항을 각 부처 및 지방자치단체에서 시행하는 구도로 이루어져야 모든 국민이 어느 곳에서 운전을 하여도 동일한 환경에서 안전한 운행을 할 수 있는 여건이 마련될 것이다.

도로환경 개선 사업도 제시된 추진체에서 종합적으로 관리하며 각 지방자치단체에서는 지역 특성에 적합한 세부적인 개선방안으로 운전자 및 국민에게 안전한 도로 및 보행환경을 제공할 수 있게 된다.

교통사고가 발생하였을 경우 체계적으로 사고를 수습하는 응급구난체제도 제시된 통합 추진체에서 관리 운영하여야 할 것이다. 미국의 911 시스템은 미국민 전체가 미국 영토 어느 곳에서도나 사고 발생시 연락할 수 있는 제도로 잘 알려져 있다. 국내의 경우 사고 발생 지역에 따라 연락하여야 할 정부 부처가 산재하여 사고 수습에 있어서 시간적 손실이 상당히 많다. 또한 도로 시설물이나 위험운전자에 대한 신고도 지역간 차이가 있어 전혀 이루어지지 않고 있는 실정으로 교통안전에 관한 국가 차원의 구조적 개선이 절실히 요구된다.

프랑스의 경우 2002년 새 정부의 교통사고와의 전쟁 정책은 우리가 벤치마킹 하여야 할 가장 좋은 예일 것이다. 경찰청, 교통부, 지방자치단체 등 각 부처에 산재되었던 교통안전 기능을 정부가 통합하여 강력한 교통사고 감소 정책을 펼친 결과 시행 1년 만에 교통사고 사망자 수를 26% 감소하였으며 지속적인 감소효과가 나타나고 있다.

지금까지 교통사고의 원인을 운전자에게만 전가하는 정부의 안일한 정책 추진으로 연간 7천여 명의 사망자가 발생하였으며 부상자 수까지 포함하면 멀지 않은 장래에 국민 모두가 교통사고의 피해자가 될 날이 올 것이다. 정부의 강력하고 계획적인 교통안전 정책이 시급히 요구된다.