

# 교통법규 위반자에 대한 사면과 교통사고 발생 간의 인과순환적 관계에 대한 연구\*

## A study on the Causal Feedback Relationship between Special Pardon for Traffic Law Violators and Traffic Accidents\*

최남희\*\*

Choi, Nam-Hee\*\*

### Abstract

More than 24.43 million people received a special pardon to mark the anniversary of Liberation Day on Aug. 15 and to commemorate other national event, during 15years(1995-2009), in this period six times of presidential pardon was implemented. The special pardon allows traffic law violator to drive again with their violation records wiped clean. But traffic records show that traffic accidents used to increase very fast in a short period by up to 3-15 percent after implementing the every massive pardons.

This study explores the causal feedback relationship between presidential special pardon for traffic law violators and the occurrence of an traffic accidents using a system thinking approach and simulation modelling. Particularly, this study focused on the analysing significant negative impact of the traffic pardon on the occurrence of worrisome traffic accidents. The results of this study show that presidential special pardon have had impact on the traffic accidents as a increasing leverage of positive feedback loop and the obedience of traffic law as a decreasing leverage of negative feedback loop. Finally, this study conclude that the cyclical increasing pattern of traffic accident is resulting from the periodically conducted presidential pardons with political aims.

**KeyWords:** 특별사면, 교통법규 위반자, 교통사고, 운저면허 정지·취소

(Special Pardon, Traffic Law Violator, Traffic Accident, Driver's  
license Suspended)

\* 이 논문은 2009년도 충주대학교 교내 학술연구비의 지원에 의하여 연구되었습니다.

\*\* 충주대학교 행정학부 행정정보시스템학전공 교수(drnhchoi@cju.ac.kr)

## I. 서론

정치와 행정은 상호 밀접한 관련이 있다. 역사적으로 정치와 행정의 관계에는 행정의 정책결정기능을 강조한 정치행정 일원론적인 시각과 행정의 능률성과 과학적 집행기능을 강조한 정치행정이원론적인 시각이 존재한다.(Goodnow, 1990) 그러나 정치가 통치행위를 강조하고 행정이 능률성을 추구한다고 해도 현대행정국가의 등장으로 인해 정치와 행정은 완전히 분리될 수는 없으며 서로 연속적인 문제해결을 추구하는 것으로 보는 것이 일반적이다. 정치와 행정이 서로 다르지 않고 불가분의 관계에 있다면 정치와 행정이 공통적으로 추구하는 본질적인 지향점은 시민들의 권리 및 인간다운 삶을 강조하는 민주적인 절차와 합리적이며 과학적인 문제해결일 것이다.

정치와 행정 간의 관계에서 볼 때 대통령의 사면행위는 많은 이슈와 관련되어 있는 까다로운 문제 중의 하나이다. 그 이유는 대통령의 사면은 법 앞의 평등과 정치적 필요성 간의 갈등, 특정집단에 대한 옹호와 형평성 시비, 정치적 이익과 사회경제적인 비용 간의 충돌, 정치적 논리와 시장 논리 간의 대립, 국론분열 등을 야기 시키기 때문이다.

사면이란 죄를 용서하여 형벌을 면제·감소·변경하는 일로써 국가원수의 특권으로써 형의 선고 효과 전부 또는 일부를 소멸시키거나, 형의 선고를 받지 않은 자에 대하여 공소권을 소멸시키는 것을 말한다. 사면이란 군주은전권(君主恩典權)의 산물이며, 권력분립상 행정부가 사법부를 견제하는 방편이 된다.(한상범, 2005; 박상기, 2007)<sup>1)</sup> 사면의 근거가 되는 우리나라의 사면법은 헌법 제 79조 1항에 기초하고 있으며, 1948년 8월 30일 법률 제2호로 제정된 후 2007년 일부 개정되었고, 2008년 3월에 그 시행령과 규칙이 제정되었다.<sup>2)</sup> 사면은 일반사면과 특별사면으로 구분되며 국회의 동의를 요하는 일반사면은 최근 10년간 시행되지 않았고, 특별사면(감형, 복권)은 8.15 광복절 등 국경일에 국민대통합 차원에서 실시 되 오고 있다.<sup>3)</sup> 대통령의 사면행위는 대통령의 고유권한으로서 연도별·정권별로 그 규모와 유형이 다양하기 때문에 그 자체가 논란이 된다고보다는 어떠한 정치적 상황판단 하에 누구를 대상으로 왜 하느냐, 그리고 그 과급효과에 따라 다르다고 할 것이다.

1) 국가기록원 나라기록 포털, '사면법 제정', <http://contents.archives.go.kr>.

2) 사면법 시행령과 시행규칙의 제정 이유는 법무부장관이 대통령에게 특별사면, 특정한 자에 대한 감형 및 복권을 상신할 때에는 사면심사위원회의 심사를 거치도록 「사면법」이 개정됨에 따라 사면심사위원회의 심사과정 및 심사내용의 공개시기·공개범위와 공개방법에 관한 사항을 정하기 위해서였다.

3) 일반사면은 헌법 79조 2항에 따라 국회의 동의를 얻은 뒤 대통령령인 사면령·감형령·복권령 등을 공포하여 행하고, 특별사면은 행정처분으로 이루어진다. 일반사면은 형 연도의 효력이 상실되며, 형의 연도를 받지 아니하는 자에 대하여는 공소권이 상실되도록 한다. 특별사면은 형의 집행이 면제되고, 복권은 형 연도의 효력으로 인하여 상실 또는 정지된 자격을 회복한다.

이 논문은 대통령에 의해 이루어지는 사면 중 교통법규위반자들에 대한 특별사면을 대상으로 하고 있다. 교통법규를 위반하여 운전면허 행정처분을 받은 자들에 대한 대통령 일반 및 특별사면은 1995년 최초로 실시되어 2009년까지 총6회에 걸쳐 시행되었다. 교통사면은 대통령의 고유권한에 속하는 사면권이 행사된 것 중에서도 그 규모가 매우 크고, 가장 빈번하게 이루어졌으며, 그 것이 초래하는 사회경제적 과급효과도 매우 큰 것으로 인식되고 있다.

교통법규 위반자들에 대한 사면은 하는 것도 문제이고, 안하는 것도 문제라고 할 정도로 그 시행을 둘러싸고 많은 논란이 제기되고 있는 이슈이다. 교통법규 위반자들에 대한 대통령의 특별사면을 둘러싸고 한편에서는 교통사면이 운전면허 행정처분을 받아 운전을 할 수 없는 생계형 운전자들이 생계유지 활동에 복귀하도록 하기 위해서 반드시 필요한 조치라고 주장하고 있으며, 다른 한편에서는 생계형 교통사면이라는 측면의 실효성은 없고 오히려 교통사고를 증가시키거나 교통사고와 관련된 사회경제적 비용만 가중 시키는 대중인기 영합주의식 정치 전략이라고 비판하기도 한다.<sup>4)</sup>

이 논문은 교통사면과 관련된 문제들을 시스템다이내믹스 방법론에 입각하여 분석하고자 한 연구로서 먼저 우리나라의 교통사면과 관련된 이슈들을 정리하고, 시스템사고를 통해 교통사면과 교통사고 간에는 어떠한 인과순환적 피드백 구조들이 내재되어 있는지를 탐색하고자 하였다. 그 다음으로는 어떠한 경로로 교통사면이 이루어진 후에는 교통사고의 발생이 증가하며, 그 시스템 행태(system behavior)가 어떻게 나타나는 가를 시뮬레이션 모델링을 통하여 규명하고자 하였다.

## Ⅱ. 우리나라의 교통사면 추진 현황과 주요 이슈

### 1. 교통사면 추진 현황

우리나라의 교통법규 위반자들에 대한 최초의 대통령 사면은 1995년 12월 광복 50주년을 기념하여 김영삼 대통령이 일반사면 형식으로 운전면허 행정처분을 받은 595만 명에게 면허회복과 벌점삭제 조치를 내린 것이 처음이었다. 그 이후 김대중 대통령이 2회, 노무현 대통령이 1회, 그리고 이명박 대통령이 2008년 6월 새 정부 출범 100일을 기념한 특별사면과 2009년 8월 광복 64주년을 기념하여 130만 여명에 대한 특별사면을 단행한바 있다.

4) 프라임 경제, “광복절특사 ‘생계형 운전사면’ 실효성 논란, 불량운전자 도로 질주… 사면 후 교통사고 보험금 지급 급증, 2009년 08월 14일자, <http://www.newsprime.co.kr>.

우리나라에서 단행된 6회의 교통사면 조치들을 살펴보면, 교통법규 위반자에 대한 사면의 대상과 내용은 대체로 두 가지 유형으로 정리할 수 있다. 하나는 운전면허 정지 및 취소자에 대한 행정처분이 사면되는 경우이고 다른 하나는 도로교통법을 위반하여 벌점을 받은 사람들의 벌점을 일괄적으로 삭제해 주는 경우이다.<sup>5)</sup> 이를 보다 상세히 구분하면 3가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 유형은 도로교통법규 위반으로 운전면허 행정처분을 받은 운전면허가 정지된 사람에 대하여 동 처분의 효과를 면제해 주는 조치로서 이 경우 사면을 받은 사람은 운전면허증을 소관 경찰서에서 돌려받은 후 즉시 합법적으로 운전할 수 있게 된다. 두 번째 유형은 주로 음주운전 등과 같은 법규를 위반 하여 운전면허 취소라는 행정처분을 받아 운전면허가 취소된 사람에 대해 취소처분의 효력을 면제하는 조치로서, 운전면허 취소 등으로 1년 내지 5년간 운전면허시험에 응시할 수 없도록 되어 있는 결격기간을 해제하여 즉시 운전면허시험에 응시할 수 있도록 해주는 것이다. 세 번째 유형은 도로교통법령 위반자에게 부과된 벌점을 일괄 삭제하여 실질적으로 운전면허 정지의 위험성을 줄여 주는 조치이다.

우리나라의 교통사면은 <표 1>에서 보는 바와 같이 1995년부터 2009년까지 6회에 걸쳐 이루어졌으며, 대통령의 교통사면으로 혜택을 받은 사람은 총 2,443만 명으로 이 중에서 366만 명은 운전면허 행정처분으로 인해 정지, 또는 취소된 운전면허를 즉시 회복 또는 재취득할 수 있는 사면을 받았으며, 1,977만 명은 도로교통법 위반으로 부과된 교통벌점이 삭제되어 면허정지 등의 위기를 넘기는 혜택을 받았다.

<표 1> 우리나라의 대통령별 교통사면 조치 추진 현황

대통령	사면조치(사면형식)	실시 시점	수혜 대상자수	
김영삼	광복 50주년 기념(일반사면)	1995년 12월	595만 명	면허회복 : 153만 명 벌점삭제 : 393만 명
김대중	김대중 정부 출범 (특별사면)	1998년 3월	532만 명	면허회복 : 36만 명 벌점삭제 : 445만 명
김대중	월드컵 4강 진출 (특별사면)	2002년 8월	481만 명	면허회복 : 85만 명 벌점삭제 : 396만 명
노무현	광복 60주년 (특별사면)	2005년 8월	421만 명	면허회복 : 50만 명 벌점삭제 : 371만 명

5) 운전면허 행정처분제도란 운전면허를 받은 사람이 도로교통법령의 위반 또는 교통사고를 일으키거나, 그 밖에 형법 등의 법령 위반 시 일정한 기준에 따라 운전면허를 취소하거나 일정기간 동안 효력을 정지시키는 제도를 말한다. 운전면허 행정처분제도에 의한 운전면허 정지와 취소, 그리고 벌점에 대해서는 도로교통법 및 운전면허시험관리단(<http://www.dla.go.kr>)의 관련 자료를 참고.

이명박	새 정부 출범 100일 (특별사면)	2008년 6월	283만 명	면허회복 : 35만 명 벌점삭제 : 248만 명
이명박	광복 64주년 기념 (특별사면)	2009년 8월	130만 명	면허회복 : 7만 명 벌점삭제 : 124만 명
계	6회	-	2,443만 명 (평균61만 명)	면허회복 : 366만 명 벌점삭제 : 1,977만 명

교통사면의 규모를 보면 1995년 김영삼 대통령이 단행한 최초의 교통사면의 규모가 가장 컸으며, 역대 대통령 중에서는 김대중 대통령이 2회의 교통사면을 통해 1,013명에 대하여 사면 혜택을 부여하였다. 교통사면의 실시간격을 보면 김영삼 대통령과 노무현 대통령은 임기 중 1회만 단행하였지만 김대중 대통령은 2회를 실시하였고, 이명박 대통령은 취임 후 19개월여 만에 2회에 걸친 교통사면을 단행하였다. 사면 대상자의 규모는 최근으로 오면 올수록 사면 간격이 줄어들고, 대상자 선정이 엄격해 짐으로써 사면대상자 수가 줄어들고 있다.

## 2. 교통사면의 주요 이슈: 교통사고와의 상관성

임기 중 교통사면을 단행한 대통령이 교통법규 위반자들에 대한 사면 조치를 발표할 때마다 내세운 공통적인 이유는 “운전면허와 관련 행정처분을 받은 생계형 운전자들에게 다시 운전할 기회를 주어 생업에 복귀할 수 있도록 한다”는 것이었다.

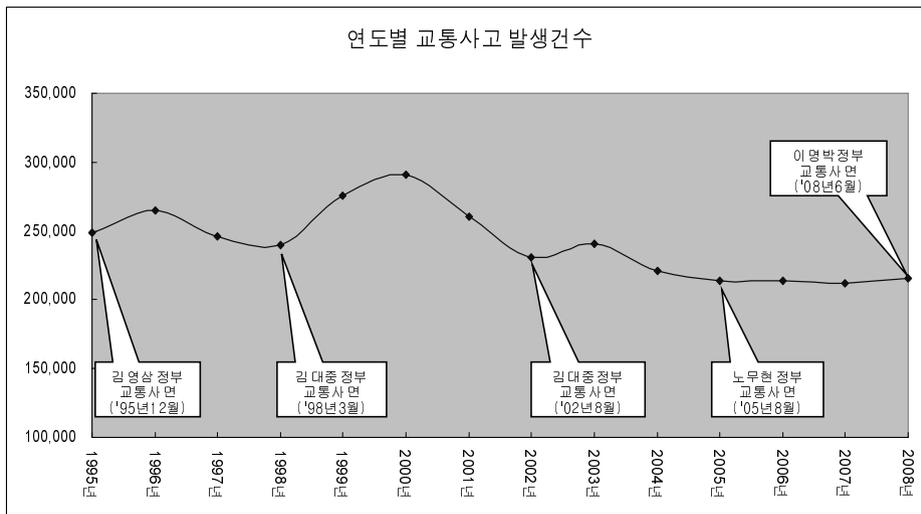
교통사면은 운전면허가 없는 생계형 운전자들에게 운전할 기회를 다시 줌으로써 사회적 통합이나 서민경제에 활력을 불어 넣을 수 있다는 점에서는 긍정적인 측면이 있음에도 불구하고 많은 문제점들이 지적되고 있는 것이 사실이다.

교통법규 위반으로 행정처분을 받은 사람들에 대한 대규모의 교통사면에 대해서는 첫째, 생계형 운전자 집단보다는 그렇지 않은 비생계형 집단들이 더 많은 수혜대상자가 되고 있다는 점, 둘째, 정치주기에 따라 이루어지는 교통사면이 교통법규 위반자들의 도덕적 해이와 안전 불감증을 초래하였다는 점, 셋째, 교통사면 조치 이후에는 교통사고 발생건수가 급증하였다는 점, 넷째, 교통사고의 증가로 인해 국가 전체적으로 교통관련 사회경제적 비용이 증가하고 그에 따른 선의의 일반 운전자들의 피해가 가중되고 있다는 점 등의 비판이 제기되어 왔다.

교통사면에 대한 많은 문제제기와 부정적인 영향에 대한 다양한 분석에도 불구하고 최근까지 교통법규 위반자들에 대한 특별사면이 단행되고 있는 것은 대통령의 사면에 대한 결정이 교통사면의 실효성이나 실증적인 문제에 대한 고려보다는 대중적 인기영합이나 서

민들의 생계를 우선시 한다는 정치적 징조를 보여주기 위한 의도에서 이루어졌다는 것으로 평가될 수 있다.

교통사면을 둘러싸고 제기되고 있는 이슈 중에서 가장 중요한 문제는 교통사면 조치가 이루어지면 그 영향으로 인해 교통사고 발생이 크게 증가한다는 것이다. 이러한 주장의 근거로서는 먼저 [그림 1]에서 보는 바와 같이 우리나라 역대 대통령의 재임기간 중에 실시된 6회의 교통사면 조치의 실시 시점과 연도별 교통사고 발생 건수의 변화 추이를 보면 교통사면이 이루어진 후에는 거의 대부분의 경우에서 교통사고 발생건수(경찰청 기준)가 갑자기 증가하는 패턴을 보여주고 있다는 것이다.



[그림 1] 교통사면 조치의 실시와 연도별 교통사고 발생 건수

자료: 도로교통공단, 2009년 교통사고 통계분석, 2009.

교통사면과 교통사고 발생간의 관계를 보다 객관적이고 명확하게 보여주는 연구로서는 교통사면을 대중인기영합정책으로 정의하고 교통법규 위반자에 대한 사면정책의 효과를 분석한 권영선(2009)의 연구를 들 수 있다. 이 연구의 분석결과에 따르면 교통법규위반자 사면조치 실시 후 1년 사이에 교통사고 발생건수가 평균 7,265건 증가(월 평균 605건 증가)하고, 2년차에는 그 효과가 좀 더 커져서 평균 11,971건 증가(월 평균 998건 증가)하는 것으로 알려지고 있다. 이 연구에 의하면 교통법규 위반자에 대한 사면조치가 실시된 이후 첫해와 둘째 해에는 교통사고건수가 연평균 각각 3%와 5% 증가하는 효과가 발생하는 것으로 나타났다.(권영선 외, 2009)

또한, 이 연구에 따르면 1회의 교통법규 위반자에 대한 사면조치로 인하여 2년간 발생한

경제적 비용은 인적, 물적, 심리적 비용을 모두 합산하여 추정할 경우 적게는 1조 3,965억 원(경찰청 사상자 통계 사용 시)에서 많게는 2조 9,811억 원(보험사 사상자 통계 사용 시)에 이르는 것으로 추정되고 있다. 이는 도로교통공단이 매년 추계해서 발표하는 연간 도로 교통 사고비용의 5.0%가 사면 조치이후 첫해에 추가로 발생하고, 8.2%의 추가비용이 2차 년도에 발생한 것이라고 한다.(권영선 외, 2009)

교통사면과 교통사고 발생간의 상관관계를 보여주는 근거로서 시민단체인 한국교통시민 단체연대(상임공동대표임통일, 박용훈)는 이명박 대통령의 2008년 교통사면 조치와 관련하여 국민의 생명을 위협하는 교통위반사범 대사면을 즉각 철회하라고 촉구하는 성명서에서 다음과 같은 근거를 제시하고 있다. 이 성명서에서는 1995년 김영삼 정부에서 545만 여명 에 대한 대대적인 교통사면이후, 다음해인 1996년에는 26만 5,052건으로 6.5%나 증가했고, 1998년 3월 532만여 명이 사면된 후, 1999년 교통사고 건수는 27만 5,938건으로 15.1%나 증가한 것으로 경찰청 자료를 인용해 밝히고 있다. 또한, 2002년 6월에도 481만 여명이 사 면 된 후 2002년까지 감소하던 교통사고 발생 추세가 2003년에는 24만 832건으로 다시 4.2% 증가했고, 2005년 8월에 422만 여명이 사면된 후에는 전반적으로 감소하기 시작하는 추세에 있던 교통사고가 사면 첫해인 2005년에는 -3%로 감소하였지만 사면 다음해인 2006년에는 교통사고(21만 3,745) 감소추세가 -0.3%로 크게 둔화되어 예년 수준으로 회복 되는 패턴으로 가고 있는 것으로 나타났다는 것이다.(한국교통시민단체연대, 2008)

교통사고와 밀접한 관련이 있는 자동차보험의 보험사고율 분석에서도 아래의 표에서 보 는 바와 같이 교통법규위반자 사면에 따른 사고발생률 증가를 사면 전·후 1년간의 사고 발생률 변화로 분석한 결과에 따르면 사면 후에 대인배상을 기준으로 사고율이 7%~10% 수준 증가하는 것으로 알려지고 있다.(보험개발원, 2007; 한국경제, 2009)

특히, 자동차보험 업계에서는 운전면허 취소 또는 정지자에 대한 특별사면이 단행된 이 후 자동차보험 손해율이 6-7개월가량 지속적으로 증가하였으며, 특별사면을 통해 다시 운 전대를 잡게 된 운전자들은 다시 교통사고를 낼 가능성이 높다는 분석결과들을 내 놓고 있 다. 자동차보험회사들은 정부의 잦은 교통사고 특별사면이 도덕적 해이(모럴 해저드)와 안 전 불감증을 만연시켜 전반적으로 교통사고 발생이 늘어날 것으로 보고 있으며, 자동차 보 험의 손해율 악화는 보험료 인상으로 귀결되어 결국에는 모든 자동차 운전자들에게 경제적 부담을 가중시키기는 결과를 초래할 것이라고 설명하고 있다.(문화일보, 2009; 조선일보, 2009)

〈표 2〉 교통법규위반자 사면 전·후 사고율 비교

사면 일자	사면내용	사면 전 1년간 사고율(A)	사면 후 1년간 사고율(B)	사고율 변동효과 (C=B/A-1)
1998. 3월	532만 명	3.11%	3.44%	10.6%
2002. 7월	481만 명	4.66%	5.11%	9.7%
2008. 8월	420만 명	5.33%	5.71%	7.1%

자료: 보험개발원(2007). 보험개발원 보도자료, 2007년 7월 3월 28일자.

지금까지의 교통사면과 교통사고 발생과의 상관성에 대한 이슈들을 정리하면 결국 교통법규 위반으로 운전면허 정지나 취소의 행정처분을 받은 사람에 대한 사면조치는 교통사고 증가와 밀접한 인과관계가 있다는 것이다.

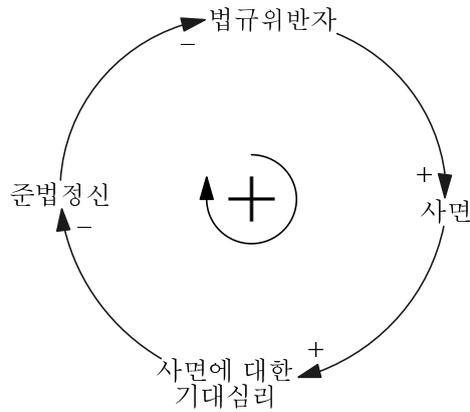
### Ⅲ. 교통사면과 교통사고의 인과순환적 구조 검토

시스템사고(system thinking)는 시스템을 구성하는 구성요소들이 어떻게 문제를 야기 시키는가를 이해하는데 매우 유용한 접근방식이다. 시스템사고는 시스템에 영향을 미치는 외적인 충격이나 요소들보다는 내적인 구성요소들이 어떻게 상호작용하는가를 보여줌으로써 피상적으로 관찰하기 쉬운 연구문제를 보다 구조적으로 파악할 수 있게 해준다. 인과순환적 피드백 구조를 발견하는데 초점을 두고 있는 시스템사고는 시스템을 구성하는 요소들이 어떻게 상호작용하고 있으며, 그러한 상호작용이 어떻게 문제의 행태를 반복적으로 강화시키거나 또는 억제하는가를 설명하는데 초점을 두고 있다.(김도훈 외, 1999; 김동환, 2004)

일반적으로 교통사고는 인적요소, 차량요소, 도로요소, 환경요소가 복합적으로 작용하여 나타나며, 대부분의 교통사고는 인적요인이 직접적인 원인으로 작용하여 발생한다.(김지해, 2007: 8-9)<sup>6)</sup> 따라서 사면이 운전자의 인적요인에 미치는 영향은 매우 중요하다.

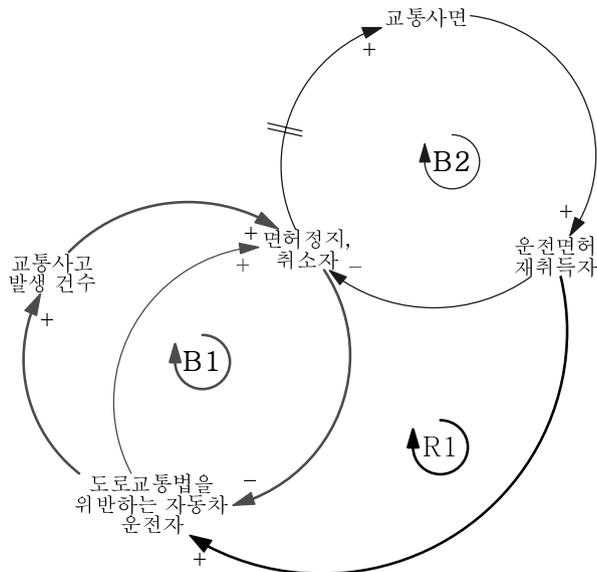
[그림 2]는 일탈 강화적, 자기 강화적 특성을 갖는 양의 피드백 루프로서 교통사면이 반복되면 운전자들의 사면에 대한 기대심리가 커지고 그로 인해 준법정신이 약해져서 교통사고를 직접적으로 유발하는 교통법규 위반자가 늘어나는 양의 피드백 루프가 존재함을 보여주고 있다. 교통사면은 교통법규를 위반하여 행정처분을 법규위반자가 누적되어 늘어남으로써 이를 해소하기 위하여 정치적으로 반복되는 것이다.

6) 인적요인에는 운전자의 신체, 생리, 심리, 특성, 습관, 태도 등이 있으나 인적 사고원인은 대부분 운전자의 교통법규위반이 주를 이루고 있다고 보는 견해가 일반적임.



[그림 2] 교통사면과 교통법규 위반 간의 일탈강화 피드백 루프

[그림 3]의 인과지도(causal loop diagram)은 교통사면 조치와 교통사고 발생간의 상호작용을 보여주는 피드백 루프이다. 여기에는 1개의 양의 피드백 루프와 2개의 음의 피드백 루프가 존재하며, 면허정지·취소자가 교통사면의 대상이 되는 과정에는 교통사면이 정치적 과정에 의하여 주기적으로 단행되는데 걸리는 만큼의 시간지연이 존재하고 있다.



[그림 3] 교통사면과 교통사고 발생간의 피드백 루프

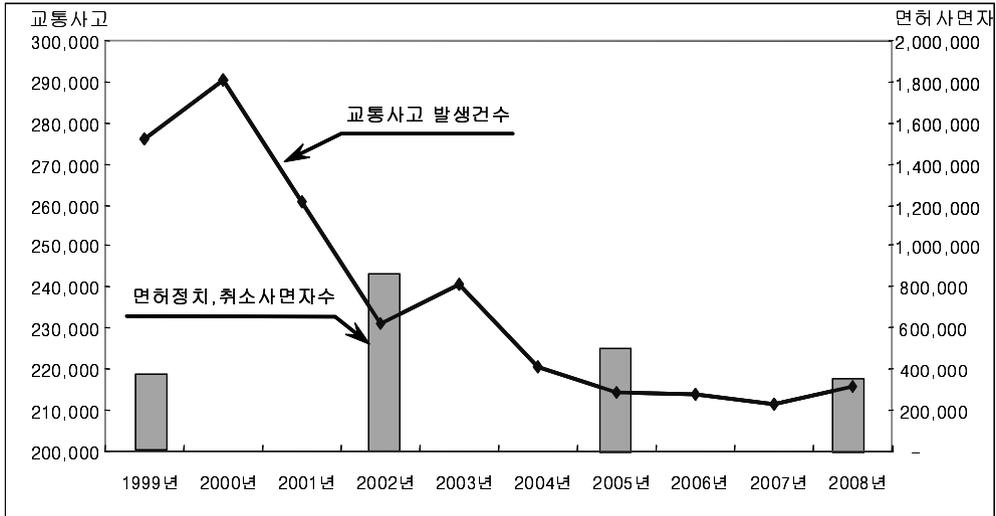
[그림 3]의 인과지도를 통해 교통사면과 교통사고 간의 인과순환적 상호작용구조를 살펴 보면 먼저 첫 번째 음의 피드백 루프(B1)는 도로교통법을 위반하는 성향의 운전자가 많으면 많을수록 교통사고 발생건수가 늘어남과 동시에 운전자가 교통사고를 내거나 교통법규를 위반하면 할수록 운전면허 행정처분을 받아 운전면허가 정지 또는 취소되는 사람이 늘어나게 되고(B1의 실선), 다른 조건의 변화 없이 면허정지 및 취소자가 많아지면 질수록 교통법규를 위반하는 운전자가 줄어드는 것을 의미하고 있다. 이는 도로에서 교통법규를 위반하는 성향이 강한 운전자들이 운전면허를 상실하여 도로에서 많이 떠나면 떠날수록 그만큼 교통사고 발생건수가 줄어들 수 있는(교통사고 발생이 억제될 수 있는) 균형적·안정적 메커니즘이 존재하고 있음을 보여준다.

그러나 [그림 3]의 두 번째 음의 피드백 루프(B2)는 교통사면으로 인해 운전면허 정지·취소자수가 지속적으로 늘거나 누적되지 않고 교통사면에 따른 면허회복과 재취득으로 줄어드는 구조를 보여주고 있다. 이는 결국 교통사면이 면허정지·취소자수가 계속해서 늘어나지 않도록 하는 작용을 하며, 불량운전자들을 묶어 놓지 않고 사면을 통해 안정적으로 일정수준을 유지시키는 바람직하지 않은 균형 상태를 지속 시키고 있음을 보여준다.

[그림 3]의 양의 피드백 루프(R1)는 교통사면과 교통사고 간의 일탈강화적 상호작용 관계를 보여준다. 즉, 교통사고를 일으키는 성향이 강한 운전면허 정지·취소처분을 받은 운전자에게 대한 교통사면 수준을 확대하면, 운전면허를 재취득하는 운전자들이 늘어나고 이는 도로 상에 도로교통법을 위반하는 성향을 가진 운전자들이 증가하는 것을 보여준다. 교통사면으로 면허를 재취득한 도로교통법을 위반하는 성향을 가진 운전자들이 증가하면 당연히 교통사고 발생이 늘어나게 되고 다른 한편으로는 그 뒤를 이어 또 다시 교통사고 유발과 교통법규 위반에 따른 운전면허 행정처분을 받아 운전면허가 정지, 취소되는 운전자들이 늘어나게 된다.

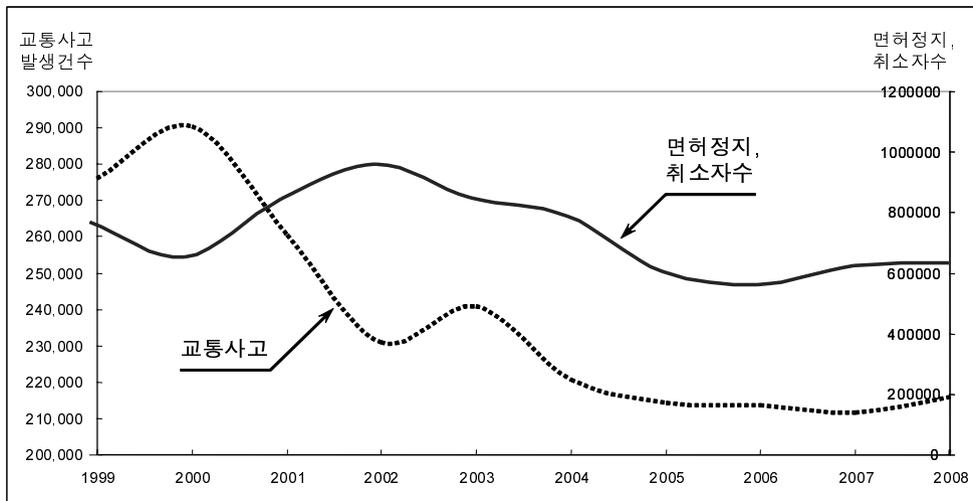
결국, 운전면허 정지 및 취소처분을 받은 운전자들이 계속해서 늘어나면 또 다시 정치적으로 교통사면이 반복된다. 이 피드백 루프는 교통사고, 운전면허 정지·취소 처분, 교통사면 등과 같은 요소들이 어떻게 일탈강화적인 인과순환적 상호작용 구조로 연결되어 있는가를 잘 보여주고 있다.

교통사면과 교통사고 발생 간에 인과순환적 상호작용 관계가 존재함을 보여주는 이러한 피드백 구조의 논리는 실증적으로도 [그림 4]와 [그림 5]에서 보는 바와 같이 우리나라 교통사고 발생건수와 교통사면에 따른 면허정지·취소 처분 사면자수(면허 회복 및 재취득자) 추이, 교통사고 발생건수와 면허정지·취소자수 추이에서도 쉽게 알 수 있다.



[그림 4] 교통사고 발생건수와 교통사면에 따른 면허정지·취소처분 사면자수 추이

자료: 도로교통공단, 2009년 교통사고 통계분석, 2009.



[그림 5] 교통사고 발생건수와 면허정지·취소자수의 변화추이

자료: 도로교통공단, 2009년 교통사고 통계분석, 2009.

[그림 4]는 교통사면 조치가 단행된 때 시점별로 운전면허가 정지, 취소되었던 운전자들이 사면조치를 통해 운전면허를 회복·재취득하면서부터 교통사고가 증가하고 있는 패턴이 존재하고 있음을 보여주고 있다. [그림 5]는 주기적으로 면허정지·취소처분을 받은 운

전자가 가장 적은 시점, 즉 교통법규를 위반하는 성향이 있는 운전자들이 도로상에 가장 많이 존재할 수 있는 시점에 교통사고가 최고로 많이 발생하고, 반대로 면허정지·취소처분을 받은 운전자가 많아지면 그 만큼 교통사고가 적어지는 패턴이 존재함을 보여주고 있다.

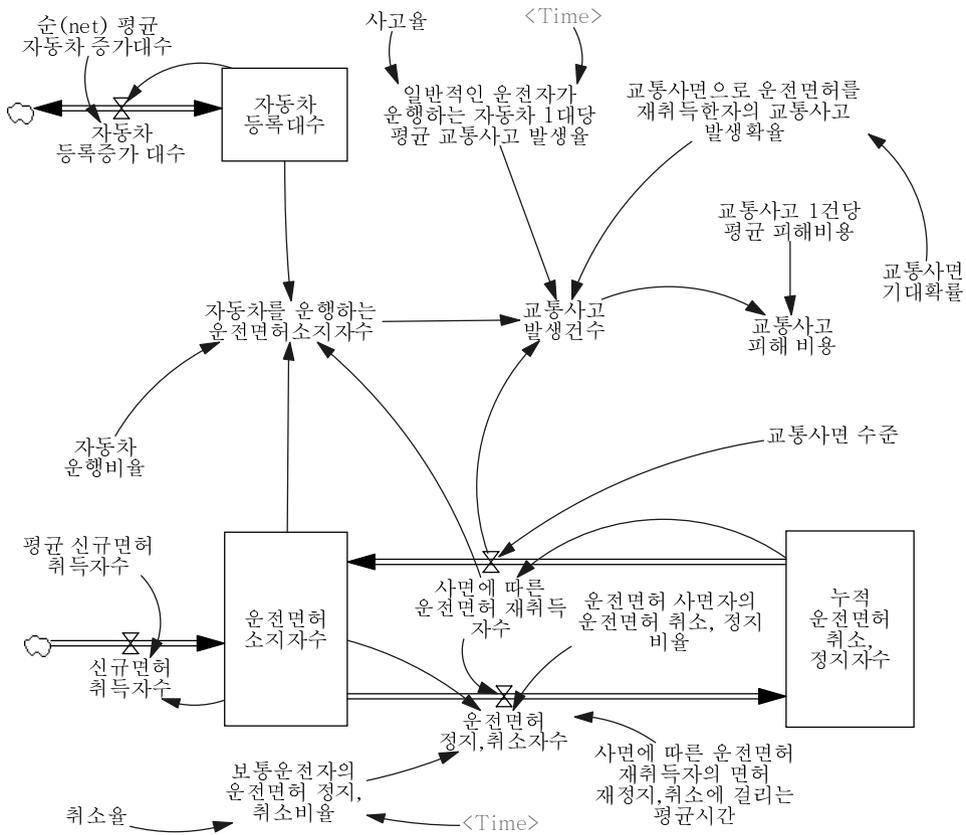
## IV. 교통사면의 영향에 대한 시뮬레이션 분석

### 1. 시뮬레이션 모델링

앞에서는 시스템사고를 통해 교통사면과 교통사고 발생 간에는 어떠한 변수들이 상호작용하고 있으며, 이들 변수들 간에 존재하는 기본적인 인과순환적 피드백 루프들의 특성에 대하여 살펴보았다. 피드백 루프는 문제를 구성하는 요인들이 어떠한 경로로 문제를 야기시키는지를 이해하는 데는 매우 유용하나 실제로 문제가 보여주는 행태를 살펴보는 데 있어서는 한계가 있다. 따라서 이 연구에서는 [그림 6]에서 보는 바와 같이 앞에서 살펴본 인과지도에 기초하여 교통사면이 교통사고 발생에 미치는 영향을 분석하기 위한 시뮬레이션 모델을 구성하고 이를 통해 그 특성과 패턴을 분석해 보고자 하였다.

[그림 6]의 시뮬레이션 모델은 자동차 등록대수, 운전면허 소지자수, 누적 운전면허 취소·정지자수를 수준변수(level variable)로 설정하였고, 자동차 등록 증가(대수), 신규운전면허 취득자수, 새로 행정처분을 받아 운전면허가 정지·취소되는 운전자수, 그리고 교통사면에 따른 운전면허 재취득자수를 변화율변수(rate variable)로 연결하고 방정식을 구성하였다.

이 시뮬레이션 모델에서는 기존 연구(권영선 외, 2009) 및 [그림 1]의 통계 그래프에서 알 수 있었던 바와 같이 교통사면이 단행되면 그 이후 2년여 동안 왜, 어떠한 패턴으로 교통사고 발생이 증가하는가를 도출하는데 목적을 두었기 때문에 교통법규 위반에 의한 운전면허 정지·취소자수의 변화(교통사고를 유발할 가능성이 큰 인적요인을 보유한 운전자의 감소)와 사면조치에 따른 운전면허 재취득자수의 변화(교통사고를 유발할 가능성이 큰 인적요인을 보유한 운전자의 증가)라는 두개의 변화율 변수의 작용에 초점을 두고 작성되었다.



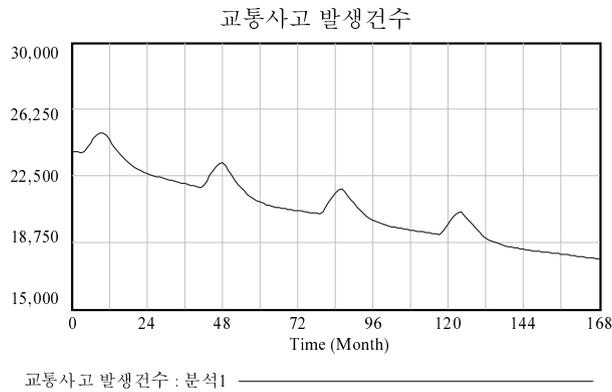
[그림 6] 교통사면이 교통사고 발생에 미치는 영향을 분석하기 위한 SD 모델

이 시뮬레이션 모델은 Vensim DSS version 5.3을 이용하여 작성하였으며, 모델을 실행하기 위기 모델 셋팅(model setting)은 김대중 대통령이 교통사면을 실시한 1998년을 시뮬레이션의 시작지점(time=0, time unit=Month)으로 하였으며, 시뮬레이션의 종료는 2011년 12월(Month=168)로 설정하였다. 시간단위를 월(Month)로 설정한 이유는 년 단위로 하는 경우보다는 월단위로 하는 것이 사면조치가 단행된 이후의 교통사고 발생건수나 운전면허 재취득자수, 운전면허 취소 및 재취득자의 변화를 보다 상세하게 보여줄 수 있다고 보았기 때문이다.

## 2. 시뮬레이션 분석결과

이 연구에서 작성한 시뮬레이션 모델의 분석결과로서는 먼저 [그림 7]의 교통사면에 따

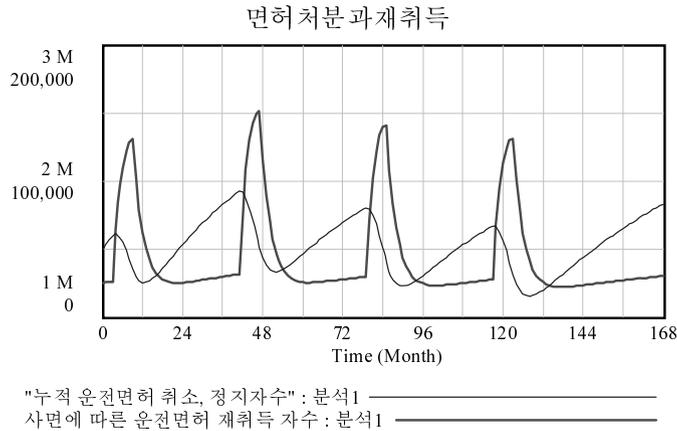
른 교통사고 발생건수이다. [그림 7]에서 보는 바와 같이 교통사고 발생건수는 시뮬레이션 시작부터 종료시점까지 점차적으로 줄어들고 있지만 평균 38개월을 주기로 그때까지 누적되어온 운전면허 정지 및 취소 행정처분을 받은 운전자들에 대한 교통사면 조치가 내려진 후에는 6개월부터 18개월 사이에 교통사고 발생이 증가하는 행태를 보여주고 있다. 이렇게 교통사고 발생이 사면 후 2년 동안에 급격하게 늘어난 이유는 사고를 유발할 가능성이 상대적으로 큰 운전면허 정지·취소자수가 운전면허를 재취득하여 운전대를 다시 잡았기 때문이라고 할 수 있다.



[그림 7] 교통사면에 따른 교통사고 발생건수

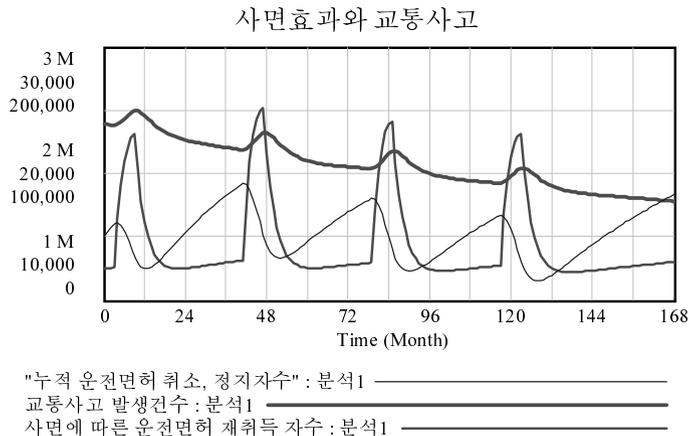
[그림 8]의 시뮬레이션 결과는 앞의 [그림 7]에 나타난 바와 같이 왜 교통사면 조치가 내려진 후에는 거의 예외 없이 교통사고 발생건수가 갑자기 증가하다가 24개월 정도가 지나면 서서히 감소하는 이유가 어디에 있는가를 보여주고 있다. [그림 8]에 의하면 교통사면 조치가 내려지면 그 즉시부터 6개월 정도 안에 운전면허 행정처분으로 면허가 취소·정지돼 누적되어 있었던 운전자들이 면허를 재취득하여 다시 운전대를 잡는 패턴이 존재하고 있음을 알 수 있다.

반면, 대통령의 교통사면 조치로 운전면허가 정지·취소되었던 운전자들이 면허를 재취득한지 18개월 정도가 지나면서부터는 교통법규를 위반하여 운전면허 정지나 취소처분을 받은 일반 운전자뿐만 아니라 사면 후 재취득했던 운전면허를 또 다시 정지, 또는 재 취소당한 운전자가 서서히 증가하기 시작하고 있음을 보여주고 있다.



[그림 8] 면허정지, 취소자수 및 사면에 따른 운전면허 재취득자수

[그림 9]는 사면 이후 다시 운전면허 정지 및 취소자수가 늘어나게 되면 그 결과로 증가했던 교통사고 발생건수가 감소하기 시작하는 것을 보여주고 있다. 교통사고 발생건수가 줄어들기 시작하는 것은 사면 후 운전면허를 재취득하여 운전대를 다시 잡았던 교통 법규를 위반하거나 사고를 유발할 가능성이 상대적으로 큰 운전자들이 또 다시 운전면허를 정지·취소당하여 도로에서 퇴출되었기 때문이라고 할 수 있다. 이렇게 불량운전자들이 운전면허를 계속해서 재정지, 취소당하는 것은 이들을 사면하지 않고 가급적 묶어 둬으로써 교통사고의 증가를 줄일 수 있는 매우 유용한 피드백 구조가 존재하고 있었음을 의미하는 것이다. 그러나 이 피드백 고리를 사면을 통해 정부가 스스로 끊은 것이다.



[그림 9] 교통사면에 운전면허 재취득과 교통사고 발생

지금까지 실증적으로 교통사면이 교통사고 발생에 어떠한 영향을 미치는가를 보여준 시뮬레이션 모델에 의한 분석결과를 정리하는 차원에서 우리나라에서 최근 15년 동안 교통사고 발생건수가 주기적으로 파동을 보였던 이유는 다음과 같다.

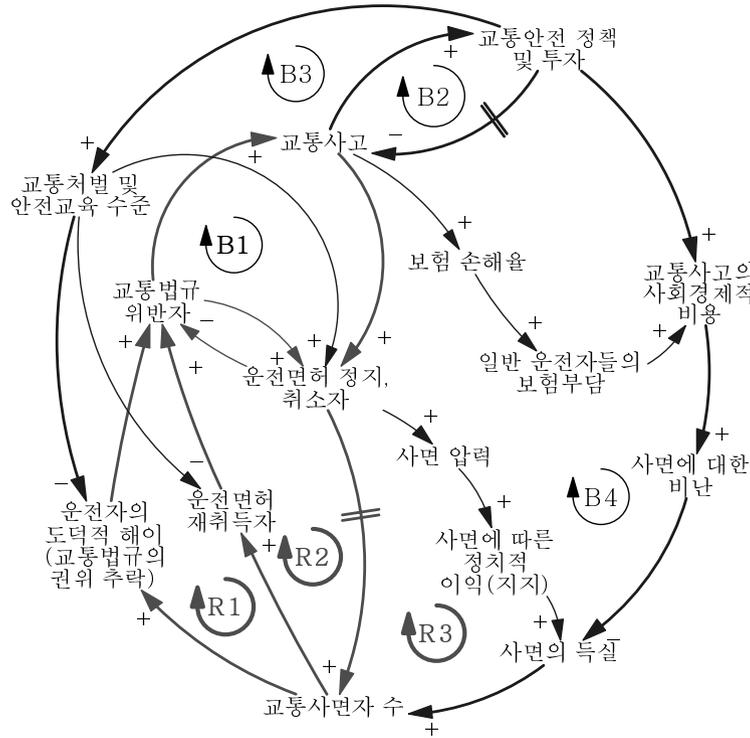
첫째, 교통법규를 위반하거나 교통사고를 내서 운전면허가 정지·취소된 사람이 증가하면 정부에서 일정기간마다 주기적으로 교통사면을 단행하여 사고유발과 교통법규 위반 가능성이 높은 운전자들이 다시 운전대를 잡게 되어 교통사고 발생이 증가하도록 기여했다는 것이다. 둘째, 사면 후 면허를 재취득한 운전자가 또 다시 교통법규를 위반하거나 교통사고를 초래하여 운전면허가 정지, 취소된 운전자들이 늘어나면 정부로 하여금 정치적 이득을 위해 계속해서 재차 교통사면을 결정하게 만드는 악순환 고리인 일탈강화적 양의 피드백 루프가 작동되고 만다는 것이다. 셋째, 본질적으로 교통시스템에는 불량운전자들이 그들의 인적요소에 의해 운전면허를 계속해서 재정지·취소당하여 교통사고가 계속해서 줄어들 수밖에 없는 양의 피드백 구조가 존재하고 있었지만 정부가 사면을 통해 이 피드백 고리를 끊어버리고 오히려 불량한 운전자들이 도로상에 일정한 수준으로 유지되도록 하는 바람직하지 못한 자기균형적인 음의 피드백 루프가 작동되도록 하였다는 것이다.

이러한 분석결과를 볼 때 매회 당 평균 61만 명이 넘는 운전면허 정지·취소자수를 풀어준 교통사면은 최근 10여 년 동안의 연평균 교통사고 건수가 24만여 건임을 비교해 볼 때 시스템에 충격을 주기에 충분한 수치이며, 그러한 사면은 바람직한 결정이 아니었다는 것이다.

## V. 우리나라 교통사면 정책의 문제점과 정책 재설계 방향

교통사면이 교통사고에 미치는 영향을 정태적으로 분석한 기존 연구의 분석결과와 시스템다이내믹스 기법을 통해 동태적으로 연구한 본 연구의 시뮬레이션 분석결과는 같은 결과를 보여주고 있다. 즉, 정치적 이익에 따라 단행된 교통사면이 교통사고 발생을 증가시킨다는 것이다.

그러나 우리나라 교통사면 정책의 문제점은 단순히 사면조치를 단행한 후에 교통사고 발생이 늘어난다는 데에만 있지 않고 교통사고가 안정적으로 줄어들 수 있는 균형적인 메커니즘을 정부가 앞장서서 파괴하는데 있다는 것이다. 그 이유는 교통사면, 교통사고, 교통안전, 교통의 사회경제적 비용간의 인과순환적 피드백 구조를 보여주고 있는 [그림 10]의 인과지도를 통해 설명가능하다.



[그림 10] 교통사면, 교통사고, 교통안전, 교통의 사회경제적 비용간의 피드백 구조

[그림 10]의 인과지도에서 첫 번째 음의 피드백 루프(B1)와 두 번째 음의 피드백 루프(B2), 그리고 세 번째(B3) 음의 피드백 루프는 모두 교통사고가 지속적으로 증가하지 않고 안정화되는 메커니즘이지만 이 메커니즘의 작용이 교통사면으로 인해 모두 효력을 잃고 교통사고가 증가하거나 주기적으로 증가 감소가 나타나는 파동현상을 보인다는 것이다.

즉, 첫 번째 음의 피드백 루프(B1)는 교통법규 위반자가 늘면 교통사고가 늘어나지만 교통법규를 위반하거나 교통사고를 낸 운전자가 많아질수록 운전면허가 정지·취소되는 운전자가 많아지게 되는 것이어서 이는 결국 교통법규를 위반하거나 사고를 낸 운전자 자체가 줄어들어 교통사고가 줄어드는 균형적인 작용을 한다는 것이다.

두 번째 피드백 루프(B2)는 교통사고가 늘어나면 교통안전 정책이나 투자가 늘어나게 되고, 교통안전 정책이나 투자가 늘어나고 다른 조건의 변화가 없다면 당연히 교통사고가 줄어들게 되는 균형적 메커니즘이다.

세 번째 피드백 루프(B3)도 교통안전 정책의 일환으로 교통법규 위반에 대한 처벌수준 및 안전교육 수준을 높이면 운전자의 도덕적 해이 정도가 줄어들어 교통법규 위반자가 적

어지고 그렇게 되면 될수록 교통사고가 감소하는 균형적 메커니즘이다.

그러나 이러한 안정화 메커니즘이 작동하여 교통사고가 감소하는 상태에서 정부가 개입하여 주기적·반복적으로 교통법규 위반으로 운전면허가 정지·취소된 운전자를 사면하게 되면, 한편으로는 운전자의 도덕적 해이 수준을 높이고 다른 한편으로는 교통법규를 위반할 가능성이 높은 운전자들이 운전면허를 재취득 하게 함으로써 결국에는 더 많은 교통법규 위반자가 생기고 그로인해 더 많은 교통사고가 발생하는 두 개의 일탈강화적 양의 피드백 루프가(R1과 R2)가 보다 지배적으로 작동하게 된다는 것이다.

또한, 우리나라 교통사면의 문제점은 다음과 같은 측면에서도 심각한 문제점을 내포하고 있다. 즉, 교통사고가 증가하게 되면 당연히 다양한 사회단체나 기업, 공공기관들이 더 많은 교통안전 정책과 투자를 하게 되고, 다른 한편에서는 교통사고의 증가가 직접적인 원인이 되어 자동차보험 손해율이 상승함으로써 일반 운전자들의 보험료 부담증가를 초래하는 등 교통사고의 사회경제적 비용이 늘어나게 된다. 교통사고의 사회경제적 비용이 늘어나게 되면 교통사면에 대한 비난이 증가하고 이것이 만약 교통사면 단행에 따른 정치적 이익보다 클 경우 합리적인 대통령이라면 교통사면은 하지 않을 것이다. 그러나 교통사면의 정치적 이익은 대통령에게 돌아가지만 교통사고의 사회경제적 비용은 대통령이 부담하지 않고 다수의 일반 운전자들이 부담하게 되는 것이므로(이 경우 R3가 B4 보다 더 지배적임) 교통사면은 정치적 이익에 따라 계속해서 단행되고 있는 것이다.

따라서 우리나라의 교통사면 정책은 당연히 이러한 문제점을 수정하여 다음과 같은 방향으로 재설계 되어야 할 것이다.

첫째, 교통사면 대상을 엄격하게 축소하고, 가능하면 사면자를 최소화 하여야 한다.

둘째, 사면된 운전자들이 운전면허를 재취득 하는 과정에서 안전운전 교육을 강화하여야 한다. 엄격한 안전교육을 강화하여 음주운전을 하는 등 교통법규를 제차 위반하는 것을 억제하여야 한다.

셋째, 대통령이 정치적 이익을 목적으로 대중적 인기에만 영합하는 사면을 남발하지 못하도록 하여야 한다. 이를 위해서는 대통령이 교통사면을 단행한 이후 교통사고가 늘어나고, 교통사고 증가로 인해 보험손해율이 상승함으로써 일반운전자들의 보험료 부담액이 늘어났다면 정부가 그 비용을 내재화하여 정부로 하여금 일반운전자들에게 늘어난 보험료만큼을 보전하도록 하는 제도를 만들어야 한다. 이 경우 정부에서 그 비용을 보전하기 위한 재원을 마련하기 위하여 사면의 혜택을 받는 운전자들에게 부담시킬 수도 있을 것이다.

넷째, 교통사면으로 면허를 재취득한 사람이 또 다시 운전면허 행정처분을 받을 경우 그 처벌을 강화하거나 범칙금, 과태료 등을 크게 높여야 한다.

## VI. 결론

사면권은 헌법에 보장된 대통령의 고유권한이며 통치권의 행사에 해당하지만 정부를 대표하는 중요한 결정에 해당되기 때문에 그 사회경제적 파급효과를 고려하여 신중히 이루어져야 한다. 사면이 법과 정의, 그리고 대다수 국민들의 여론을 무시하고 남발되면 그 정당성을 잃고 정치적 유희로 전락할 가능성이 크다.

김영삼 정부에서부터 시작된 교통사면은 자동차와 자가용 운전자가 늘어남에 따라 교통법규를 위반하여 운전면허가 정지 또는 취소되는 사람들이 늘어나면서 생긴 일부 운전자들의 고통을 덜어주기 위해 대통령이 단행한 어쩔 수 없는 ‘은사(恩赦)’라고 볼 수도 있다.

그러나 2009년 8월까지 총 6회에 걸쳐서 이루어진 대통령의 교통사면은 ‘사면의 정치적 순환주기’가 존재하고 있는 것처럼 평균 3년을 주기로 단행되고 있으며, 그 파급효과는 교통사고의 증가를 초래하거나 사면을 기대하는 운전자들의 도덕적 해이를 가져오는 등 부정적인 영향이 적지 않다는 지적이 제기되고 있다. 즉, 교통사면이 교통안전 정책과 투자효과가 나지 않도록 이를 상쇄시키며(명묘희·김광식, 2003:109-117), 자동차손해율을 높여 일반운전자들의 자동차보험부담을 증가시키고(보험개발원, 2007), 교통사면 조치로 인해 최대 2조 9천 8백억 원의 사회경제적 비용이 유발된다는 것(권영선 외, 2009) 등이 지적될 수 있다.

이 연구에서는 시스템사고를 통해 교통사면과 교통사고 간에는 교통사면이 교통사고 발생을 일탈강화적으로 증가시키는 양의 인과순환적 피드백 구조가 존재하며, 또 다른 한편으로는 교통사면이 교통사고가 안정적으로 줄어들 수 있는 피드백 구조를 무력화 시키고 있다는 것을 살펴보았다. 또한, 이 연구에서는 시뮬레이션 모델을 통해 교통사면이 실제로 어떠한 인과순환적인 경로들과 패턴으로 교통사고의 발생을 주기적으로 증가시키기를 규명하였다.

마지막으로 이 연구에서는 교통사면이 계속해서 반복되면서 운전자들의 도덕적 해이 현상이 심각해져 음주운전 등으로 운전면허가 정지·취소되었던 운전자가 교통사면으로 면허를 재취득한 후 또 다시 음주운전으로 적발되어 운전면허가 두 번, 세 번 정지·취소되는 악순환 고리를 끊기 위해 필요한 교통사면 정책의 재설계 방향을 제시하였다. 즉, 우리나라 교통사면 정책의 재설계 방향으로서 첫째, 교통사면 대상의 축소, 둘째, 운전면허 재취득 과정에서의 안전운전 교육 강화와 비용징수, 셋째, 대통령의 잘못된 정치적 판단으로 인한 교통사면 남발을 억제하기 위해 교통사면으로 교통사고의 사회경제적 비용이 증가할 경우에는 이를 정부 또는 사면수혜자들의 비용으로 내재화 하는 제도의 도입, 넷째 교통사면으로 운전면허를 재취득한 사람이 재차 운전면허 관련 행정처분을 받을 경우에는 이를 중과 처벌하는 것 등을 제시하였다.

### 【참고문헌】

- 경찰청. (2009). 『2009년판 교통사고통계』. 경찰청.
- 국가기록원 나라기록 포털. 『사면법 제정』. <http://contents.archives.go.kr>.
- 권영선 · 한승현 · 남창기. (2009). 『교통법규 위반자 사면정책 효과분석』. 『2009 경제학 공동 학술대회 발표논문집』. 한국제도 · 경제학회.
- 김도훈 · 문태훈 · 김동환. (1999). 『시스템다이내믹스』. 서울: 대영문화사.
- 김동환. (2004). 『시스템사고』. 서울: 선학사.
- 김지해. (2007). 『교통감소를 위한 투자비용 효과 분석연구』. 교통안전공단.
- 도로교통공단. (2008). 『교통사고 통계분석』. 교통사고종합분석센터.
- 명묘희 · 김광식. (2003). 『교통단속 강화가 교통사고에 미치는 효과 분석』. 『국토계획』 제38권 제7호: 109-117.
- 『문화일보』. 자동차보험사 ‘월동 걱정’?, 2009년 11월 6일자.
- 박상기. (2007). 『형법총론』. 박영사.
- 『법무부』. (2008). 정부, 불우 수형자와 생계형 운전자 대규모 사면. 보도자료(2008년 6월 3일).
- 『보험개발원』. (2007). CY '06 자동차보험 손해율 분석, 보험개발원 보도자료.
- 『조선일보』. (2009). 결국 일반운전자 보험료 부담만 늘었다. 2009년 10월 19일자.
- 『조선일보』. (2008). 교통법규 위반자 사면에 한숨짓는 보험사들. 2008년 6월 4일자.
- 『한국경제』. 사면의 나비효과, 2009년 11월 30일자.
- 한국교통시민단체연대. (2008). 『교통사면 철회하라』. 교통연대 성명서.
- 한상범. (2005). 『살아있는 우리 헌법 이야기』. 삼인.

Goodnow, F. (1990). *Politics and Administration: A Study in Government*. Russel & Russel, N. Y.