

# 청소년 운전자를 위한 국내외 운전면허제도 비교연구

## A Comparison study of Driver License System in Domestic and Oversea for Young Drivers



최병호



김태호

### I. 서론

#### 1. 연구의 배경 및 목적

오늘날 자동차는 일상생활과 매우 밀접한 필수 품이 되었고 국가적으로도 세계5대 자동차생산국으로 발돋움하여 산업발전의 중추적 역할을 담당하고 있다. 하지만, 긍정적인 효과에 비해 부정적인 효과(인명피해, 국가예산낭비 등)도 발생시키고 있다. 이러한 상황을 개선하고자 정부에서는 도로환경 개선과 함께 운전면허제도 개선과 같은 다양한 정책적 노력을 기울이고 있다. 특히, 인적요소와 매우 밀접한 관계를 가지는 운전면허관리제도<sup>1)</sup>에 문제점 있다면, 교통사고와 같은 사회적 문

제의 효율적 해결과 개선에 어려움이 있을 것이라고 판단된다. 따라서 본 연구는 상대적으로 사고 심각도<sup>2)</sup>가 높은 청소년운전자(Young Driver, 25세 미만)를 대상으로 선진국의 운전면허제도를 검토하였다. 검토결과를 바탕으로 국내의 청소년운전자 관련 면허제도와 주요한 사항을 비교하고, 개선방향을 정책대안<sup>3)</sup>으로 제시하여 교통행정의 선진화를 도모하고자 한다.

### II. 본론

#### 1. 청소년 운전면허제도의 국외사례 검토

청소년 운전면허제도를 중심으로 선진 국외사례

- 1) 차량, 면허인구의 급격한 증가로 인해 발생하는 사회적 문제를 보다 합리적이고 과학적으로 운영, 개선할 수 있는 최선의 방법임.
- 2) Turku 대학(핀란드)의 Sirkku Laap otti와 Esko Keskinen에 의한 연구로서, 중장년층(30세~49세) 운전자들보다 약 8배정도 높다고 보고됨.
- 3) 필기와 도로주행시험을 첫 회에 합격한 운전자가 여러 번 시험에 불합격한 운전자보다 사고율이 높음.(Gregersen et al., Sixteen years age limit for learner drivers in Sweden - an evaluation of safety effects, Accident Analysis and Prevention, 32, 2002). 운전교육 및 시험이 운전자의 위험인지와 예지 능력의 형성에 기여하지 못하는 것으로 분석됨. 이는 국내 운전면허제도의 개선에 대한 단서를 제공함.

최병호 : 교통안전공단 도로안전본부 안전연구처, byonghochoe@ts2020.kr, Phone: 031-362-3709, Fax: 031-481-0491  
김태호 : 성균관대학교 사회환경시스템공학과, traffic@skku.edu, Phone: 031-290-7540, Fax: 031-290-7549

를 검토하였다.

Schade & Heinzmann(2009)은 조건부운전면허<sup>4)</sup>과정에 참여한 청소년운전자의 사고율은 전통적인 운전교육과정에 참여한 청소년운전자보다 낮고 동승자 동반운행 경험이 있는 청소년 운전행태는 시간적 안정성(dose-response)을 보이는 것으로 언급하였다.

Bartl, G(2000)는 'DAN' 프로젝트(EU)를 통해 20시간 이하 운전교육을 받은 운전자가 20시간 이상 운전교육을 받은 운전자보다 사고율이 높게 나타난다고 보고한 바 있다. 경미한 주행거리도 안전운전에 긍정적인 효과가 있다는 의미로, 동승자의 탑승이 청소년에게 보호기능과 사고예방기능이 있음을 암시하는 것이다. 이러한 현상을 학술적으로 '사회적 촉진효과'(Social facilitation)라 칭하며, 동승자가 운전행태에 미치는 효과를 압축적으로 표현하고 있다.

이러한 사회적 촉진효과를 검증하기 위하여 EU에서는 다양한 연구(ADVANCED, ANDREA, BASIC, DAN, GADGET, NOVEV, MERIT, TEST, TRAINER)를 통해 청소년운전자의 안전결함요인을 규명하여 운전교육의 패러다임을 바꾸면 예방이 가능하다는 결론을 제시하였다.

EU의 연구는 전통적인 형식적 운전교육은 이론과 도로주행 모두 청소년의 사고율을 직접적으로 감소시키지 못한다고 평가하였다. 이에 EU는 조건부운전면허제도(Accompanying driving) 제도의 도입, 멀티미디어를 활용한 이론과 주행의 통합을 권고한바 있다. 결과적으로 가장 주요한 사항은 청소년이 면허를 취득한 경우, 독립적인 운전초기에 가장 많은 사고가 발생하므로 해결을 위해 3가지 접근방식을 제안하였다. (1) 학습단계의 감시, 즉 운전경력자가 동승하는 조건으로 운전하는 것이다. (2) 음주운전, 과속 등 위험요인에 대해 면허조건을 제한하는 것이다. (3) 단계적 운전면허시스템을 도입하는 것이다.

EU는 17세부터 조건부운전면허를 권고하고 있고 이를 통해 독립적인 운전단계에서 기대되는 높은 사고율을 상당히 낮추는 효과를 거두었다. 이러한 제도가 성공하기 위해서는 17세 동반운행을 의무화하는 것이 필요하다.

스웨덴은 1993년에 16세부터 운전교육을 받을 수 있도록 제도화 하였다. 16세가 되면 국가가 승인한 교사, 부모의 동반을 통해 도로주행교육을 받을 수 있다. 16세에 운전면허시험을 합격하더라도 정식면허증은 18세에 교부되며, 18세까지는 2년의 유효기간을 갖는 조건부운전면허증<sup>5)</sup>이 제공된다.

독일은 연방교통부에서 2005년부터 청소년을 위한 조건부운전면허제도를 지방정부에 권고하기 시작하였다. 노르웨이, 프랑스, 오스트리아, 벨기에, 룩셈부르크, 미국, 캐나다 등도 18세 미만 청소년을 위한 동승자 탑승 조건부운전면허제도 또는 단계적 운전면허제도를 도입, 운영하고 있다.



〈그림 1〉 조건부운전면허제도 개념(경력운전자 동승)

	독일	스웨덴	프랑스	미국/캐나다	한국
16세	운전교육	운전교육 16세 조건부면허(동반자 탑승)	운전교육 16세 조건부면허(동반자 탑승)	운전교육 16세 조건부면허(동반자 탑승)	
17세	운전면허취득(왕시제) 17세 조건부면허(동반자 탑승)			1차 시험 조건부면허(속도/음주 등)	
18세	운전면허교부 조건부운전면허(속도/음주 등)	운전면허교부 조건부운전면허(속도/음주 등)	운전면허교부 조건부운전면허(속도/음주 등)	운전면허교부	운전교육
19세					운전면허시험 운전면허교부
20세					

〈그림 2〉 국가별 운전면허제도

4) 조건부운전면허제도는 운전면허취득 초반의 위험률을 낮추기 위해 실제적인 주행경험을 운전교육단계에 통합하는 방안임. 예컨대 청소년 운전면허 소지자가 운전학원의 교육과 병행하여 학교공동체를 통해 주행경험을 얻는 방안임.

5) 스웨덴의 경우 16세 이상 청소년의 40%가 조건부운전면허증을 소지하고 있는 것으로 보고됨.

다음은 청소년을 위한 조건부 운전면허제도를 비교한 개념도로서, 국내의 경우 조건부운전면허 제도는 미흡한 것으로 나타났다.

## 2. 단계적 운전면허제도의 국외사례 검토

단계적 운전면허제도를 처음으로 시행한 국가로는 노르웨이, 핀란드이며, 3가지 유형의 운전면허를 취득할 수 있도록 하고 있다.

운전교육허가(Education License)를 받은 청소년은 기초교육을 받고 면허시험을 통과하면, 유효기간이 있는 임시운전면허(Provisory License)를 취득한다. 임시운전면허 소지자는 최소 4개월에서 최대 2년의 운전경험을 쌓고 주행시험을 통과하면 유효기간이 없는 정식운전면허를 취득한다. 임시운전면허는 청소년운전자의 경험미숙을 인정하고 위험한 상황(야간운행 금지)에 대응하는 능력을 배양하는 면허제도이다. 노르웨이와 핀란드는 위 3가지 운전면허유형에서 장단점(예. 전통적인 운전면허와 감시운전의 결합)을 도출하여 단계적 운전면허제도를 마련하였다.

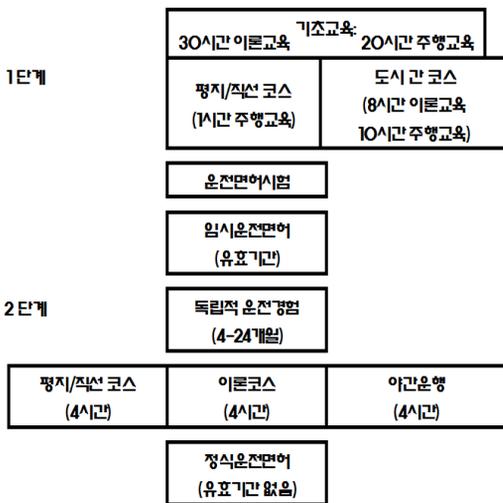
노르웨이, 핀란드는 청소년운전의 제한요건을 일시에 해제하기 보다는 단계적으로 풀어주는 방식을 취하고 있다. 단계적 운전면허제도는 청소년

운전자의 부족한 경험에 의한 위험노출을 최소화 하면서 단계적인 경험을 통해 해소하는 전략이다.

이와 유사한 제도를 가지고 있는 뉴질랜드의 단계적 운전면허제도를 요약한 사례이며, <표 1>과 같다.

다음으로 미국, 캐나다도 단계적 운전면허제도를 도입, 운영하고 있다. 1단계는 16세부터 조건부운전이 가능하고 6개월의 운전과정을 거친다. 이때 최소 4년 이상의 운전경력을 가진 동승자 1인의 동반은 의무적이다. 1단계에서 이론, 현장주행의 중간시험을 치른 후 2단계에서는 동반운전이 요구되지 않으며, 최종시험을 합격하면 정식운전면허를 취득한다.

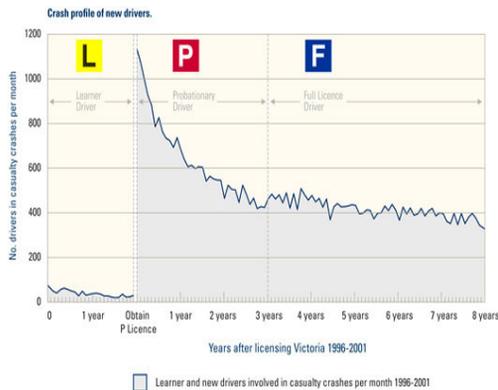
독일의 경우 단계별 운전면허제도에서 주목할 만한 사항으로는 동승자에 대한 기준이 매우 엄격하다는 것이다. 동승자에 대한 기준으로 (1) 30세 이상, (2) 최소 5년 이상의 운전경력을 보유, (3) 연방교통부 산하 연방자동차공단(KBA)의 별점관리시스템(VZR)에서 3점을 초과하지 않아야 하고, (4) 운전초보자를 위한 동승자과정(90분)에 참여하여야 한다. 조건부운전면허 소지자가 18세에 이르면 자동적으로 도로관리청에서 운전면허증을 교부한다. 운전면허증 교부 3개월 후에는 조건부운전면허증 유효기간이 완료된다. 즉 18세부터



<그림 3> 노르웨이, 핀란드의 단계적 운전면허제도

<표 1> 뉴질랜드의 단계적 운전면허제도

단계	허가조건	제한조건
Learner's Permit	- 필기 및 구두시험 - 시력, 청력 검사	- 동승자탑승의무 (20년 운전경력, 2년 면허소지) - 음주운전금지(0.0% 기준)
Restricted License	- 6개월 운전 (기존 운행코스 합격 시 3개월) - 운전태도검사	- 음주운전금지(0.0% 기준) - 동승자 무 동반 시 운행금지 - 22~05시 야간운행 금지
Full License	- 18개월 운전 (기존 운행코스 합격 시 9개월) - 단속, 교통사고 시 Restricted License 연장	



〈그림 4〉 조건부운전면허(L, P) 운전자의 사고율  
(출처: <http://www.easterndrivingschool.com.au/vicroads-driving-passenger-restrictions.htm>)

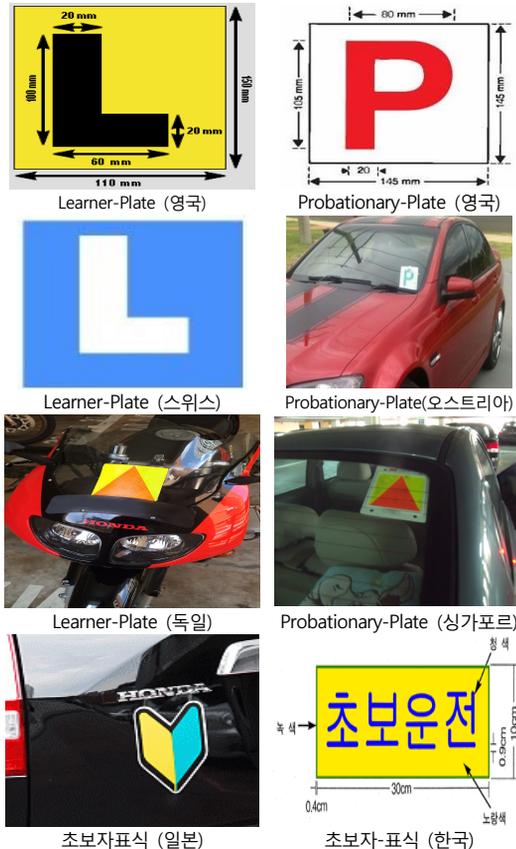
는 동승자 없이도 운전이 허용된다. 18세 이후, 조건부운전면허증을 3개월 내에 정식운전면허증으로 교체하지 않을 시 무자격운전이 될 수 있다.

다음으로 호주의 경우도 2008년 7월에 기존 조건부운전면허제도를 개정하여 Learner, Probation 운전면허기간을 세분화하였다.

Probationary 운전면허를 P1-면허(Red P Plate), P2-면허(Green P Plate)로 구분하였다. 운전자가 21세를 넘으면 P2-면허로 자동 전환되며, Learner 운전면허를 소지한 청소년이 P-2운전면허를 취득하는 조건인 도로주행시험을 개선하는 한편, 21세 이하 Learner 운전자가 P-2면허를 취득코자 하는 경우 최소한 120시간의 운전교육을 이수하도록 의무화하였다.

Learner 운전자와 P1-운전자는 핸드폰이용을 금지하며, 특히 레커를 운전하는 P1-운전자는 직무와 무관한 경우 운전을 금지한다. 또한 P1-운전자는 16~21세 동반자를 1명 이상 동승하지 못하도록 제한하고 있다. 또래 동반자를 2명 이상 동승시킨 경우 처벌을 받는다. 단, 가족구성원을 태우거나 운전경력자가 동승하거나 직업상 고객을 태운 경우는 허용된다. P1-운전자가 첫해에 심각한 인명사고를 유발한 경우에도 면허가 유지된다.

조건부운전을 통해 청소년은 타 도로이용자와 신호를 통해 소통하는 방법, 옆 차로의 상황변화를



〈그림 5〉 선진국의 조건부운전면허(L, P) 표식사례  
(한국, 일본은 초보운전자표식만 있음)

파악하는 방법, 교통상황을 예측하여 적응하는 방법, 자신의 능력에 대해 정확하게 평가하는 방법, 도로교통의 위험요소에 대해 의식화하는 방법 등을 습득하게 된다. 조건부운전면허는 운전오류행동에 대해 초기에 처벌(예. 심각한 위반은 면허박탈, 경미한 위반은 면허기간연장)의 경험을 제공함으로써 정식면허 시 안전운전을 강화하는 장점이 있다.

미국에서는 조건부운전면허 소지자에게 야간운행금지(night-curfews)를 하고 있다(예. 매사추세츠 1~4시, 뉴욕 21~5시). 기타 무사고(clean record) 증명을 정식면허교부의 조건으로 요구하기도 한다. 오스트리아는 조건부운전면허과정을 밟는 청소년(L 또는 P)의 제한속도를 20~30 km/h 낮추어 단속하고 있다. 프랑스도 18세에

운전면허를 취득하면 12개월 간 운행속도에 대해 제재를 받는다(Heinzmann & Schade, 2009).

지금까지 조건부 및 단계별운전면허제도에 대하여 살펴보았다. 국외의 경우 전반적으로 청소년의 운전경험을 확보하여 교통사고를 감소할 수 있도록 관리하고 있는 것으로 나타났다.

### III. 결론 및 시사점 도출

자동차와 운전면허인구의 급격한 증가로 발생되는 교통사고의 사회적 문제를 장기적이고 합리적

으로 해결할 수 있는 방법 중 가장 중요한 것이 운전면허관리제도의 개선이라고 판단된다. 아무리 좋은 교통안전시설과 교통 환경이 보장된다고 하더라도 이를 사용하는 운전자의 양성과 관리의 기초인 운전면허관리제도에 문제점이 있다면, 도로 교통으로 인한 사회적 문제해결에는 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 이에 대한 정책적 시사점을 제시하기 위하여 국내외 청소년을 위한 운전면허제도를 종합적으로 비교하였다.(〈표 2〉 참조)

국외의 경우 운전면허 허용 연령이 비교적 낮아(14세-16세), 저 연령 운전자가 비율이 높을 경

〈표 2〉 OECD 국가별 조건부운전면허제도 운영현황(OECD, 2006)

국가	운전교육 시작연령	조건부 면허(PL) 연령	정식 면허(FL) 연령	동반운전 (AD17)제도	학습자 제한요건	동승자제한 요건	조건부 면허(PL) 조건	의무교육 시수(이론)	의무교육 시수(주행)
체코	없음	없음	18세	없음	없음	없음	없음	36시간	34시간
덴마크	17.6세	18세	18세	없음	A-Plates 학교주행 교육허용	없음	3년	22시간	18시간
프랑스	16세	없음	18세	있음	속도제한	18세이상 3년경력	없음	없음	없음
독일(공통)	17.5세	18세	20세	있음	학교주행 교육허용	없음	2~4년	없음	없음
독일 (12개주)	16.5세	17세	19세	있음	18세까지 동반운행	30세 이상 5년 경력 3점 이하	2~4년	28시간	12회 (12시간)
영국	17세	없음	17세	있음	L-Plates 고속도로 운행금지	21세 이상 3년 경력	2년	없음	없음
그리스	18세	없음	없음	있음	없음	없음	없음	20시간	10시간
아이슬란드	16세	17세	19세	있음	없음	24세 이상 5년 경력	2년	18시간	12시간
룩셈부르크	17.6세	없음	18세	없음	없음	없음	없음	16시간	12시간
네덜란드	18세	없음	없음	없음	학교주행 교육허용	Dual brake pedal	5년 경력 음주 기준 (0.0%)	없음	없음
노르웨이	16세	없음	18세	있음	L-Plates 의무교육	25세 이상 5년 경력	2년	21시간	15시간
폴란드	16세	18세	없음	있음	없음	연령/별점준	2년	없음	없음
스웨덴	16세	없음	18세	있음	학습자격	24세 이상 5년 경력 지도자격	2년	없음	없음
한국	18세	없음	18세	없음	없음	없음 (연습운전 지도시 2년 경력)	없음	8시간 (11.6 25시간 의무교육시수 단축)	없음 (11.6 10시간 도로주행기 능시험 폐지)

우에는 단계별 운전면허제도(북미, 오세아니아 등)를 적용하고 있으며, 상대적으로 운전면허 허용연령이 비교적 높은 경우(17세-18세)에는 관찰 기간제도(영국, EU)를 운영하고 있는 것으로 나타났다.

이에 반해, 국내에서는 운전면허 취득 후 운전 경험이 부족한 초보운전자를 별도로 관리하는 제도나 조치가 미흡한 것으로 나타났다. 특히, 조건부 면허(PL) 조건 및 연령, 동반운전(AD17)제도, 학습자 제한요건 등에 대한 기본적인 틀 마련이 시급하다고 판단된다.

지금까지 국외의 사례를 토대로 시사점을 제시 하면, (1) 국내의 경우 운전면허 취득 전후의 제도를 보면 동승자(AD17)에 대한 명확한 기준(별점, 연령 등)보완이 필요하다. (2) 다양한 운전환경에 대응할 수 있도록 조건부운전면허(PL)제도를 도입하고 실질적인 현장경험을 습득할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이는 국내의 교육 내용이 시험 합격 위주의 형식적인 교육을 실시하는 문제점을 보완할 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 운전면허 시험제도에 있어서는 정규교육을 이수한 사람과 이수하지 않은 사람으로 분리되는 이중적인 운전면허시험제도와 비현실적인 운전면허시험 내용이 양질의 운전자 배출에 걸림돌이 되고 있어 현행 자동차운전교육제도에서 도로상에서 겪게 되는 사고에서 실질적인 도움이 되는 필수적인 지식과 기능을 갖추었는지를 검증하는 시험으로 전환하여야 한다.

이러한 운전면허제도가 정착될 경우 양질의 초보운전자를 양성, 교통사고 감소와 바른 교통문화가 정착될 것이다.

## 참고문헌

1. 박영욱(2001), 「초보운전자 관리제도에 대한 연구」, 치안연구소, p.62.
2. 최병호(2011), 청소년운전자의 운전행태분석 및 교육프로그램 개발 연구, 교통안전공단.
3. Bartl, G(2000), DAN-Report, Results of EU-Project : Description and Analysis of Post Licensing Measures for Novice Drivers, KfV.
4. Heinzmann, H.-J. & Schade, F.-D (2002). Wirksamkeitsstudie des Kraftfahrtbundesamtes. Stuttgart: IVU.
5. Heinzmann & Schade(2009), Überprüfung der Verkehrsbewährung von FSF-Teilnehmern, BASt.
6. Mayhew & Simpson(1997), Effectiveness and role of driver education and training in a graduated licencing system, Traffic Injury Research.
7. Willmes-Lenz(2002), Internationale Erfahrungen mit neuen Ansätzen zur Absenkung des Unfallrisikos junger Fahrer und Fahreranfänger. BASt.
8. William(2003), Teenage drivers : Patterns of risk, Journal of Safety Research, 34.
9. <http://www.easterndrivingschool.com.au/vicroads-driving-passenger-restrictions.htm>