

운전면허 행정처분 효율성 제고방안 연구

운전면허 행정처분 효율성 제고방안 연구

치안정책연구소 치안행정연구실
연구관 **조은순**

< 목 차 >

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구내용 및 방법	2
II. 법적·제도적 고찰	3
1. 자동차 운전면허의 의의 및 법적 성격	3
2. 운전면허 행정처분제도	5
3. 운전면허 행정처분의 법적근거	11
4. 운전면허 행정처분 절차	13
III. 운전면허 행정처분 집행 현황	17
1. 교통법규위반 단속 및 교통사고 현황	17
2. 운전면허 행정처분 집행현황	20
3. 운전면허 행정처분 절차의 공고와 관련된 판례 분석	31
IV. 문제점 및 개선방안	37
1. 현행 제도적·절차적 문제점	37
2. 개선방안	40
V. 결론	48

<참고문헌>

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

지난 2007년 한 해 동안 교통사고는 총 211,662건이 발생하여 2006년도에 비해 1%감소하였고, 사망자는 6,166명으로 2.6%감소, 부상자는 335,905명으로 1.3% 각각 감소한 것으로 집계되었으나, 자동차 1만대당 사망자가 3.34명으로 OECD국가 평균 1.53명과 비교할 때 2배가 넘는¹⁾ 수치로 이는 우리나라의 성장잠재력을 훼손시키고 있다고 볼 수 있다.

2006년도 교통사고 손실비용은 9조 6,500억원이며 이는 2006년도 기준 우리나라 국내총생산(GDP)의 약 2%에 해당하는 수치이다. 사망자 1명당 평균 비용으로 계산하면 4억여원 꼴이다. 교통사고는 약 6초마다 한건씩 발생하여 약 187만원의 비용을 발생시키므로 1초당 32만원이 교통사고로 인한 비용으로 날아가고 있는 것이다.²⁾

교통사고 예방 및 교통안전과 원활한 소통확보를 위해 운영되고 있는 자동차 운전면허 행정처분은 2007년도에 운전면허 행정처분 받은 운전자가 630,974명으로 2006년도에 비해 10%증가하였다. 운전면허 정지에 당한 운전자는 362,198명으로 2006년도 340,316명보다 6% 증가하였으며, 운전면허 취소에 당한 운전자는 268,776명으로 2006년도 228,798명보다 17%증가 하였다.

운전자들에 대한 설문조사 결과에 의하면 교통법규 위반에 대한 제재수단 중 운전면허 행정처분을 가장 강력한 제재수단으로 생각하고 있으며, 교통전문가들도 동의하고 있는 사실 이다.³⁾ 빈부의 격차에 따라

1) 이위재, “교통사고 사망 OECD 29개국 중 27위”, 조선일보, 2008.6.4.

2) 김주형, “교통사고 사회적 비용”, 파인넬뉴스, 08.4.3.

3) 명묘희 외, 운전면허 행정처분의 교통안전효과 평가, 도로교통안전관리공단, 2006.

효과가 달라지는 벌금형에 비해서 모든 사람들에게 공평하게 적용시킬 수 있어 형평성의 문제도 해결할 수 있는 행정처분은 아주 효과적인 행정재제이기 때문이다.

이와 같은 배경에서 본 연구의 목적은 최근 5년간 운전면허 행정처분 집행 현황 및 실태를 분석하여 현행 제도적 문제점과 절차적 문제점을 파악, 향후 운전면허 행정처분제도의 효율적 운영방안을 제시하는 것으로 한다.

2. 연구내용 및 방법

본 연구는 우선 도로교통법 등 관련 법적·제도적 현황을 살펴보고, 최근 5년간(2003~2007) 운전면허 행정처분 집행 현황을 분석하였으며, 최근 운전면허 행정처분 관련 판례를 분석하여 현행 운전면허 행정처분제도에 대하여 내용적 타당성·상당성 및 절차적인 면에서의 현실적인 문제점을 살펴 현행 운전면허 행정처분에 대한 문제점을 분석, 이에 따른 개선방안을 제시하고자 한다.

현행 운전면허 행정처분 관련 법규정과 관련 판례를 살펴보기 위해 인터넷 법제처 홈페이지와 대법원 종합법률서비스를 이용하였으며, 최근 5년간 행정처분 집행 현황을 분석하기 위해 경찰청(운전 면허계-교통정보센터) 통계와 교통법규단속현황 및 교통사고 발생현황은 인터넷 사이버경찰청 통계자료실 통계를 이용 분석하였으며, 관련 논문, 연구보고서 등 문헌을 참고하여 자료수집 한 토대로 서술적 방법으로 전개하였다.

II. 법적 · 제도적 고찰

1. 자동차 운전면허의 의의 및 법적 성격

가. 의의

자동차 등의 운전은 그 속도와 중량으로 인하여 위험이 따르게 되므로 도로에서의 위험을 방지하고 교통질서를 유지하며 부적격자가 운전하는 일이 없도록 하기 위하여 자동차운전면허제도를 운영하고 있다. 따라서 자동차 등을 운전하고자 하는 자는 지방경찰청장의 운전면허를 받아야 하며(법 제80조 제1항), 운전면허를 받지 아니하고는 자동차를 운전할 수 없다. 자동차의 운전은 도로교통상의 위해를 방지하기 위해 일정한 수준의 신체적, 정신적 능력을 구비하고, 자동차 등의 안전운전에 필요한 지식 또는 기능, 자동차 등의 취급방법 및 안전운전에 필요한 지식 및 기능, 자동차 등의 취급방법 및 안전운전에 필요한 점검, 도로상 운전능력을 측정하기 위한 운전면허시험에 합격하여 합격한 지역을 관할하는 지방경찰청장으로부터 자동차운전면허증을 교부받아야 그 효력이 발생한다(법 제80조 제5항).

나. 운전면허의 법적 성격

1) 경찰 허가

운전면허는 경찰허가의 일종이다. 허가란 법령에 의해 개인의 자유가 제한되고 있는 경우에 그 제한을 해제하여 자유를 적법하게 행사할 수 있도록 회복하여 주는 행정행위를 말한다. 다만, 허가는 학문상의

용어로 실정법상으로는 면허·인허·인가·승인·등록·지정 등의 용어로 사용되고 있다.⁴⁾ 허가는 상대적 금지의 경우에만 가능하고, 절대적 금지의 경우에는 인정되지 않는다. 허가는 위협의 방지를 목적으로 금지하였던 바를 해제하는 행위이다. 따라서 허가는 경찰허가로 불리기도 한다. 다시 말해 경찰허가란 일반적인 상대적 경찰금지를 특정한 경우에 해제함으로써 적법하게 일정한 행위(사실행위 또는 법률행위)를 할 수 있도록 하는 경찰상 행정행위이다.

2) 대인적 허가

운전면허는 허가의 요건이 개인의 신체적, 정신적 능력과 자동차 등에 관한 지식과 능력이라는 인적요소가 허가의 요건으로 대인적 허가에 해당한다. 대인적 허가는 양도성이 부인되므로 자동차 운전면허는 타인에게 양도할 수 없다. 운전면허에는 도로교통법상의 경찰목적에 따라 부관을 붙일 수 있다. 개인의 신체정도에 따라 자동차의 구조조건을 붙일 수 있고, 의족이나 의수할 것을 조건으로 붙일 수 있다. 또한 일정기간을 두어 갱신 또는 적성검사를 해야 한다.

3) 절차적요건

자동차 운전면허를 취득하기 위해서는 신체검사, 학과시험, 장기능시험, 도로주행 시험을 거쳐야 하는 절차적 요건으로 하고 있다. 이경우에 시험합격 결정이라는 확인행위를 거치지 아니한 경찰허가는 무효가 된다.

4) 김남진 외, 행정법 I, 법문사, 2007, p.214.

2. 운전면허 행정처분제도

가. 운전면허 행정처분제도의 의의

운전면허 행정처분이란 운전면허소지자가 도로교통법상 법규위반을 하거나 교통사고를 일으킨 경우, 그 밖에 형법 등의 법령 위반시 일정한 기준에 따라 운전면허 소지자의 운전면허를 일시적으로 효력을 정지하거나 운전면허를 취소시키는 것을 말한다.

이 제도는 운전면허 시험에 합격한 사람들의 사후관리 대책으로 교통에 부적합한 위반자에 대하여 더 이상의 교통관여를 금지하거나 일시 억제하는 것으로 교통상의 위험을 예방하는 수단이기도 하다. 이는 주로 상습적인 교통법규 위반자와 사고 다발자에 대한 효과적인 대처방안으로 평가되고 있다.⁵⁾

운전면허 행정처분 제도는 1947년도 미국에서 실시된 이래 일본, 독일 등 각국에서 실시되고 있으며 우리나라는 1969년에 도입되어 현재 까지 교통여건의 변화와 정책적인 결정에 의해 많은 변화를 가져왔다.

나. 운전면허 행정처분제도의 기능

운전면허 행정처분제도는 도로에서 법규를 지키며 운전하는 선량한 운전자의 생명을 보호해 주는 역할과, 법규위반 운전자에게는 여러 가지의 제재조치 즉 행정처분상의 처벌 등을 통해서 교통법규를 준수하도록 유도하는 기능⁶⁾이 있는데 다음과 같은 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, 상습적인 법규위반자를 파악하여 이에 대한 적정하고 효과

5) 김남현 외, 경찰교통론, 경찰대학, 2007, p400.

6) 임병헌, 운전면허 행정처분제도의 효율적 운영방안 연구, 2003. p20.

적인 행정처분을 강구함으로써 법규위반과 이를 원인으로 하는 교통사고를 미리 방지하고자 하는 것이다. 교통사고의 위험성과 개연성이 있는 법규위반행위에 대해 미리 일정한 제재를 가함으로써 교통사고의 예방을 도모하고자 한다.

둘째, 교통법규의 위반에 대한 처벌을 미리 정해 놓음으로 일반운전자들이 이러한 위반행위를 범하지 않도록 하는 예방적 기능을 수행하고자 하는 것이다. 운전자들로 하여금 이러한 벌점제도의 범위와 기준을 인지하여 위반행위의 경중과 그러한 위반행위의 결과 자신들이 받게 될 불이익을 미리 예견하도록 하여 법규준수의 의식을 불어넣고자 하는 것이다.

셋째, 모든 교통법규 위반자에 대하여 구체적으로 그러한 위험성을 평가하는 것은 상당히 어렵고, 이러한 판단은 객관성과 형평성을 잃을 수 있다. 따라서 위반행위에 대한 전형적이고 일관적인 기준을 제시함으로써 처분의 공평성을 확보하고자 하는 것이다.

다. 법적 성질

1) 행정행위의 철회

행정행위의 철회란 적법요건을 구비하여 효력을 발하고 있는 행정행위에 있어 사후적으로 발생한 사유에 의해 그 행위의 효력의 전부 또는 일부를 장래에 향해 소멸시키는 원 행정행위와 독립된 의사표시를 행정행위의 철회라 부른다. 철회는 학문상의 용어이며 실정법상으로는 일반적으로 취소로 불린다.⁷⁾ 즉, 적법한 절차에 의해 자동차 운전면허를 취득한 후 운전자의 의무 위반행위로 인하여 자동차 운전면허의 효력을 전부 또는 일부를 소멸시키는 것이다.

7) 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2005, p302.

자동차 운전면허은 운전자에게 운전할 수 있는 권리를 부여해주는 수익적 행정행위로 볼 수 있다. 침익적 행정행위의 철회는 수익적인 결과를 가져오므로 기속행위의 경우나 영으로 재량수축의 경우가 아닌 한 비교적 자유스럽지만, 수익적 행정행위의 철회는 침익적인 결과를 가져오므로 결코 자유로운 것이 아니다. 처분청이 행정행위를 철회함에 있어서는 법적근거가 필요하다는 근거 필요설과 근거불요설, 제한적 긍정설이 있지만 판례는 근거불요설의 입장을 취한다.⁸⁾

2) 기속행위

기속행위란 법규상 구성요건에서 정한 요건이 충족되면 행정청이 반드시 어떠한 행위를 발하거나 발하지 말아야 하는 행위, 즉 법의 기계적인 집행으로서의 행정행위를 말한다.

도로교통법 제93조⁹⁾를 살펴보면 단서 조항(제2호(음주운전 3회 적발시- 혈중 알콜농도 0.05%이상), 제3호(음주측정거부), 제6호 내지 제8호(적성검사기간이 경과된 때는 제외한다), 11호(자동차 이용하여 범죄행위), 제13호(운전면허 대리 응시), 제15호(면허증대여, 대여면허증 행사), 제16호 또는 제17호에 해당하는 때)이 기속행위에 해당한다.

8) 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2005, p303.

9) 제93조 (운전면허의 취소·정지) ①지방경찰청장은 운전면허(연습운전면허를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)를 받은 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 행정자치부령이 정하는 기준에 의하여 운전면허를 취소하거나 1년 이내의 범위에서 운전면허의 효력을 정지시킬 수 있다. 다만, 제2호·제3호, 제6호 내지 제8호(정기적성검사기간이 경과된 때를 제외한다), 제11호, 제13호, 제15호, 제16호 또는 제17호에 해당하는 때에는 운전면허를 취소하여야 한다. [개정 2006.4.28] [[시행일 2006.6.1]]

대법원 2004. 11. 12. 선고 2003두12042판결¹⁰⁾에서 음주측정거부를 이유로 운전면허취소를 함에 있어서 행정청이 그 취소 여부를 선택할 수 있는 재량의 여지가 있는지에 대하여 재량의 여지가 없음으로 명백히 하였다.

3) 기속재량행위 및 자유재량행위

재량이란 자기의 생각과 판단에 따라 일을 처리함을 뜻하는 것으로 재량행위란 처분청의 재량에 의한 행정행위를 말한다.

도로교통법 제93조 제1항을 살펴보면 지방경찰청장은 운전면허를 일정한 사유에 해당하는 때에는 행정안전부령이 정하는 기준에 의하여 운전면허를 취소하거나 1년의 범위 내에서 운전면허의 효력을 정지시킬 수 있다라고 규정되어 있어 운전면허의 정지와 취소처분은 재량행위로 볼 수 있다.

재량행위는 기속재량행위와 자유재량행위로 구분하나 기속재량이나 자유재량을 불문하고 재량권의 남용이나 일탈의 경우에는 모두 사법심사의 대상이 된다는 점을 고려 할 때 양자의 구분은 필요한 것이 아니다.¹¹⁾

대법 1962. 4. 26. 선고 61누114 판결에서 “ 법치국가에 있어서는 행정처분은 법의 근거에 의하여야 하고 법인 인정하는 범위 내에서만 할 수 있다 할 것이므로 결국 모든 행정처분은 넓은 의미에 있어서의 법에 기속된 행정처분이라 할 것이다. , , , , , (중략) 법은 단지 행정청

10) 도로교통법 제78조 제1항 단서 제8호(현 제93조 제1항 제3호)의 규정에 의하면, 술에 취한 상태에 있다고 인정할 만한 이유가 있음에도 불구하고 경찰공무원의 측정에 응하지 아니한 때에는 필요적으로 운전면허를 취소하도록 되어 있어 처분청이 그 취소 여부를 선택할 수 있는 재량의 여지가 없음이 그 법문상 명백하므로, 위 법조의 요건에 해당하였음을 이유로 한 운전면허취소처분에 있어서 재량권의 일탈 또는 남용의 문제는 생길 수 없다고 할 것이다.

11) 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2005, p206.

이 지켜야 할 일정한 준칙을 규정함에 불과하고 그 범위 내에서 행정청이 어떠한 행정처분을 어느 범위 내에서 하느냐 함을 행정청의 재량에 일임하는 자유재량처분이 있는바,,,,,(중략) 자유재량에 있어서도 무제한으로 재량권은 인정할 수 없고 그 범위의 넓고 좁은 차이는 있다 하더라도 일정한 범위 한도가 있어야 할 것이며, 그 한도는 법의 규정뿐만 아니라 관습법 또는 일반적 조리에 의하여 책정하여야 할 것이다 ” 라고 판시한 바 있다.

앞의 판례이후 기속행위와 재량행위 내지 기속재량행위와 자유재량행위를 구분하는 판례가 있었지만 명확한 구분 기준은 제시하지 못하는 실정으로 도로교통법 제93조에서 정한 운전면허 취소사유와 도로교통법시행규칙 제91조 제1항이 정한 [별표28]의 운전면허행정처분기준은 법원의 사법심사의 대상이 되는 것을 고려할 때 모두 기속재량행위로 볼 수 있다.

경찰관서에서 실무를 함에 있어서는 도로교통법 제93조와 도로교통시행규칙 제91조에서 정해놓은 운전면허 행정처분 기준에 의한 행정처분은 재량권이 축소되어 재량권을 거의 행사 할 수 없다. 다만, 각 지방경찰청장은 운전면허행정처분 이의심의위원회¹²⁾를 두어 위반 운전자에 대한 이의심사를 하고 있으나 가결율이 아주 저조하여 실효성이 없는 것으로 판단된다.

12) 제94조 (운전면허 처분에 대한 이의신청)

- ①제93조제1항 또는 제2항의 규정에 의한 운전면허의 취소 또는 정지의 처분이나 동조제3항의 규정에 의한 연습운전면허 취소의 처분에 대하여 이의(이의)가 있는 사람은 그 처분을 받은 날부터 60일 이내에 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 지방경찰청장에게 이의를 신청할 수 있다.
- ②지방경찰청장은 제1항의 규정에 의한 이의를 심의하기 위하여 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 운전면허행정처분 이의심의위원회를 두어야 한다.

라. 행정행위의 성립 및 효력발생

운전면허 행정처분도 행정행위이기에 행정행위의 성립 및 효력 발생 요건을 알아보기로 한다.

행정행위가 적법하게 성립하기 위해서는 권한을 가진 기관이 권한의 범위 내에서 정상적인 의사 작용에 기한 것이어야 하며, 행정행위는 내용에 있어서 적법·타당하여야 함은 물론 사실상·법률상 실현가능하고 객관적으로 명확해야 하며 일정한 형식을 갖추는 것이 필요하여 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 문서로서 하여야 한다.

행정청은 처분을 하는 때에는 당사자에게 그 근거와 이유를 제시하여야 하며, 행정청은 당사자에게 권리를 제한하는 처분을 할 경우 처분의 제목, 처분의 내용 및 법적근거 등을 사전에 통지를 해야 하며, 상대방의 신청, 청문이 법상 요구되면 그 절차를 거쳐야 한다.¹³⁾

행정행위는 표시와 동시에 효력을 발생하는 경우도 있으나, 상대방이 있는 행정행위는 외부에 표시되어 상대방이 알 수 있는 상태에 도달함으로써 효력을 발생하게 됨이 일반적이라 할 수 있다. 여기에서 ‘도달’이라 함은 반드시 상대방이 직접 수령하여야 한다는 뜻이 아니고, 상대방이 알 수 있는 상태에 놓이는 것을 의미한다.¹⁴⁾

송달의 방법은 우편·교부 또는 정보통신망 이용 등의 방법에 의하되 송달 받을 자의 주소·거소·영업소·사무소 또는 전자우편주소로 한다라고 행정절차법 제14조 제1항에 규정되어 있다.

13) 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2005, p 247-250.

14) 김남진, 김연태. 행정법 1, 법문사, 2007, p 247-249.

3. 운전면허 행정처분의 법적근거

가. 법률

도로교통법 제93조 1항에는 자동차 운전면허 행정처분을 할 수 있는 19가지 항목이 규정되어 있으며 행정안전부령으로 운전면허의 취소 및 정지처분에 대한 일정한 기준을 정할 수 있도록 규정하고 있다. 2항에는 운전면허 정지 및 취소를 위한 기준으로 활용하기 위하여 교통법규 위반 및 사고 피해의 정도에 따라 벌점을 부과 할 수 있는 벌점제도가 규정되어 있으며, 3항에는 연습운전면허를 교부 받은 사람에 대한 취소를 규정하고 있고, 4항은 운전면허 취소 및 정지의 처분을 하고자 하거나 연습운전면허 취소처분을 하고자 하는 때에 하는 통지에 관한 규정이 명시되어 있다.

나. 시행규칙

도로교통법 시행규칙 제91조는 도로교통법 제 93조의 위임규정에 따라 벌점제도 및 운전면허 취소취소 개별기준 및 정지처분 개별기준(벌점)에 대하여 규정(별표28)하고 있다.

도로교통법 시행규칙 제93조는 운전면허 정지 및 취소처분을 하고자 하는 경우에 운전면허 취소 및 정지 사전통지서 발송, 공고 등 행정절차에 대한 것을 규정하고 있다.

다. 지침

도로교통법 제 147조 제3항, 제5항, 동법 시행령 제86조 제5항 및 도로교통법시행규칙 제139조의 위임규정에 의한 경찰청 예규인 교통기획 담당관실-3972 (06.6.21)호의 자동차 운전면허사무처리지침과, 동법 제

147조 및 동법 시행규칙 제 139조의 위임규정에 의한 경찰청 예규 교통 기획담당관실 - 3971(06.6.21)호의 운전면허행정처분처리지침이 있다.

라. 관련 판례

98. 3. 27. 선고 97누20236 판결 【자동차운전면허취소처분취소】

도로교통법시행규칙 제53조(現(현) 제91조) 제1항이 정한 [별표 16]의 운전면허행정처분기준은 관할 행정청이 운전면허의 취소 및 운전면허의 효력정지 등의 사무 처리를 함에 있어서 처리기준과 방법 등의 세부사항을 규정한 행정기관 내부의 처리지침에 불과한 것으로서 대외적으로 국민이나 법원을 기속하는 효력이 없으므로, 자동차운전면허취소처분의 적법 여부는 위 운전면허 행정처분 기준 만에 의하여 판단할 것이 아니라 도로교통법의 규정 내용과 취지에 따라 판단되어야 하며, 위 운전면허행정처분기준의 하나로 삼고 있는 별점이란 자동차운전면허의 취소·정지처분의 기초 자료로 활용하기 위하여 법규 위반 또는 사고야기에 대하여 그 위반의 경중, 피해의 정도 등에 따라 배점되는 점수를 말하는 것으로서, 이러한 별점의 누산에 따른 처분기준 역시 행정청 내의 사무처리에 관한 재량준칙에 지나지 아니할 뿐 법규적 효력을 가지는 것은 아니다.

97. 12. 26. 선고 97누17216 판결 【자동차운전면허취소처분취소】

교통법규를 위반하거나 교통사고를 일으킨 자 등에 대한 운전면허에 대하여 당국이 행하는 운전면허정지처분과 같은 행정처분은 교통상의 모든 위험과 장애를 방지·제거하여 안전하고 원활한 교통을 확보하기 위한 필수적인 법적 제재라 할 것이므로 반드시 실효성이 확보되어야 하

며, 운전면허의 취소에 있어서는 일반의 수익적 행정행위의 취소와는 달리 그 취소로 인하여 입게 될 당사자의 불이익보다는 이를 방지하여야 하는 일반 예방적 측면이 더욱 강조되어야 한다고 판결 하고 있다.

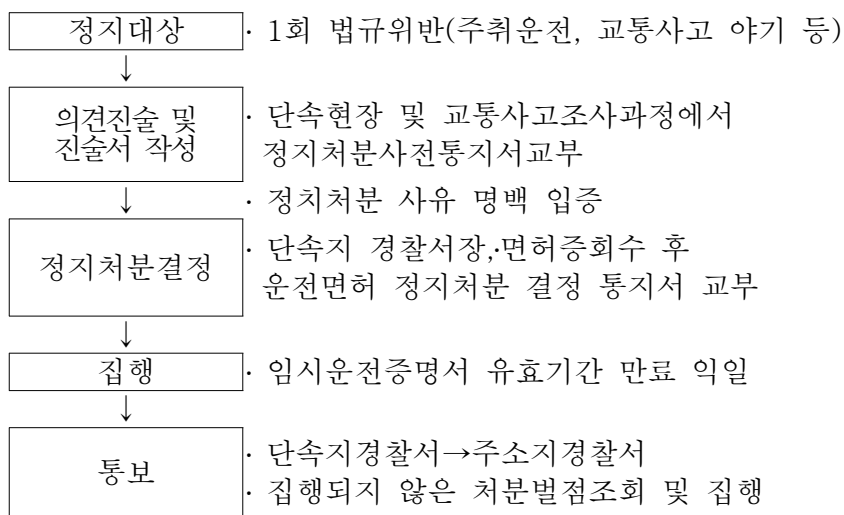
두 판례를 살펴보면 운전면허 행정처분기준은 국민과 법원을 기속하지는 않지만 오늘날 교통상의 위험과 장애를 감소·제거하여 안전한 교통을 확보하기 위한 필수적인 법적제재로 판단하였다.

4. 운전면허 행정처분 절차

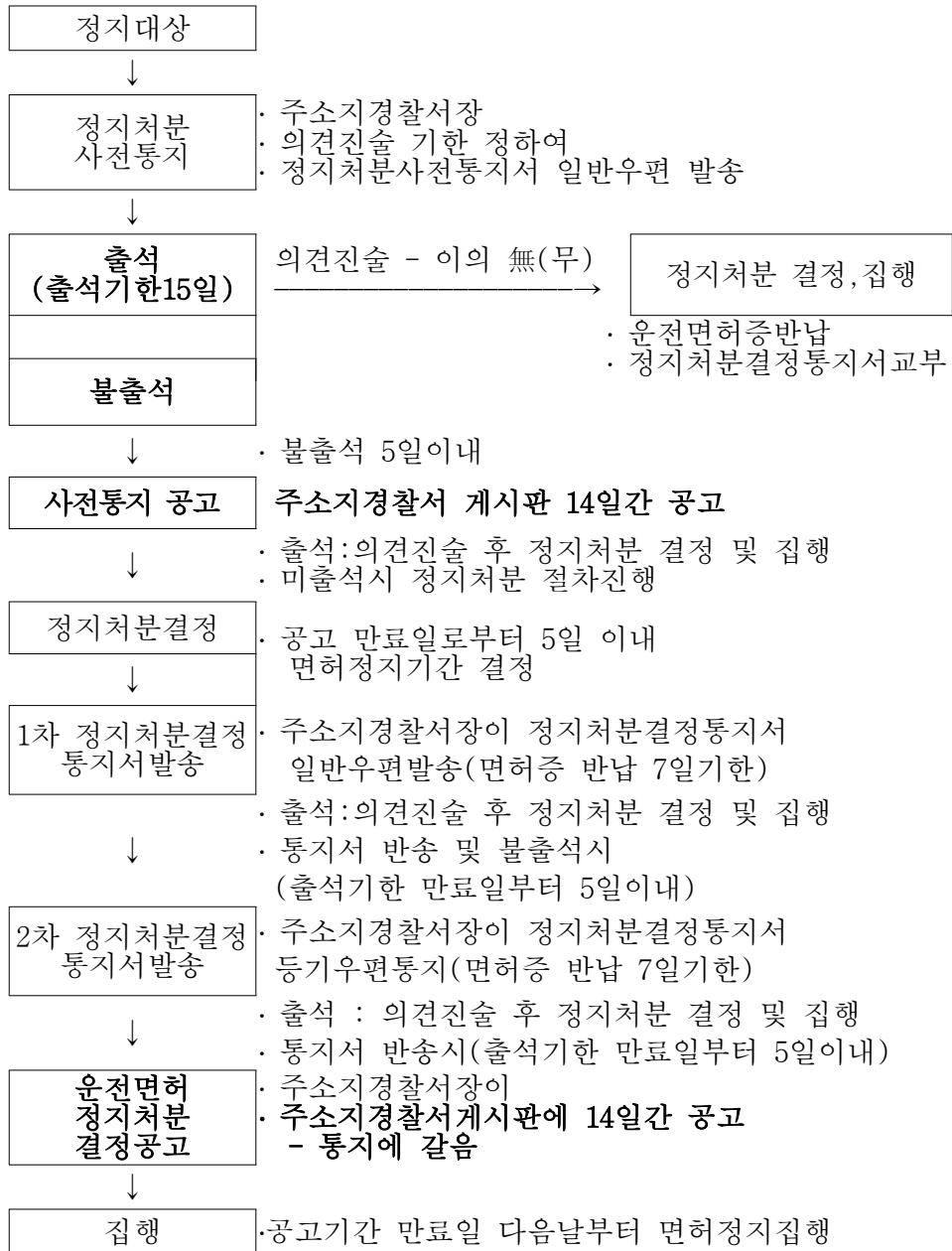
가. 운전면허 정지처분 절차

운전면허 정지처분은 1회 범규위반에 의한 절차와 누산점수에 의한 절차로 나누어 하고 있다.

1) 1회 범규위반에 의한 정지처분 절차

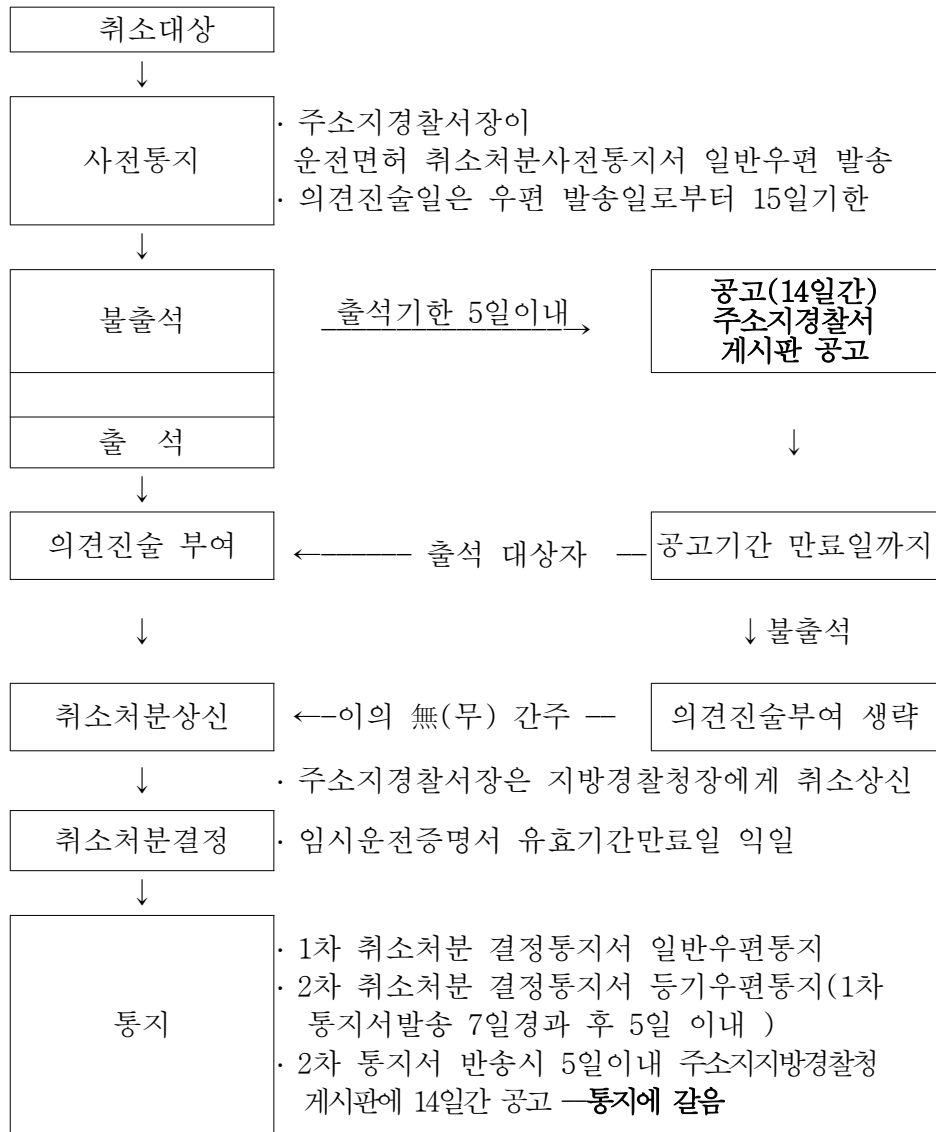


2) 누산점수 초과에 따른 정지처분 절차

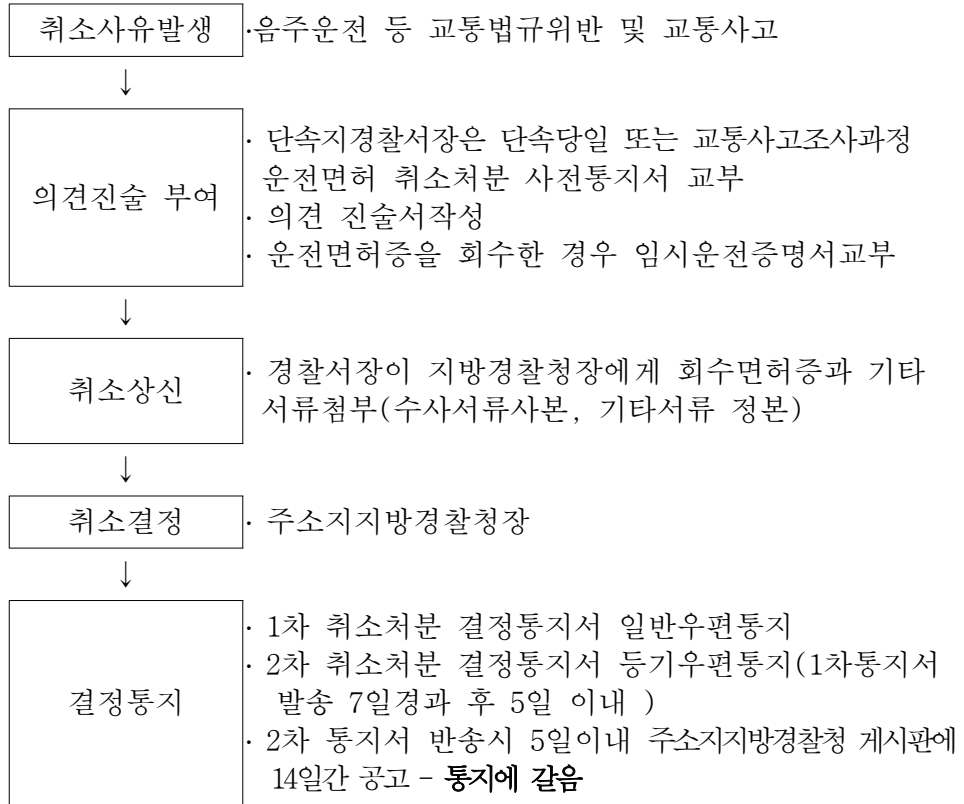


나. 운전면허 취소처분 절차

1) 누산점수 초과에 따른 취소처분 절차



2) 1회 법규위반에 의한 취소처분 절차



III. 운전면허 행정처분 집행 현황

경찰청 통계에 의한 교통법규 위반내용과 위반내용에 따른 교통사고 현황, 행정처분 현황 등에 대하여 다음과 같이 살펴보고자 한다.

1. 교통법규위반 단속 및 교통사고 현황

가. 교통법규위반 단속 현황

운전자가 단순 교통 법규를 위반자에 대하여 경각심을 주고 교통법규 준수 의무에 대한 환기를 시키기 위해서 범칙금납통고서에 의하여 통고를 하며, 운전자는 범칙금을 납부하면 그 행위에 대하여 다시 벌 받지 아니 한다. 경찰청에서는 2007년도에는 총 단속건수 15,384,325건 중 96%에 해당하는 14,822,389건을 통고 처분하였다. 또한 교통법규 위반 내용 중 29가지 위반사항에 대해서는 범칙금과 별도로 운전면허 행정처분을 하기 위하여 10점에서 100점까지 벌점을 부과하여 관리하고 있다. 최근의 교통법규위반 단속 및 처리현황은 <표 1>과 같다.

< 표 1 > 교통법규위반 단속 및 처리현황

(단위 : 건)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	
총 단속 건수	12,790,534	18,167,581	16,224,740	12,788,314	15,384,325	
조 치	통고 처분 (7,926,185)	5,058,547 (12,434,311)	3,694,160 (12,010,290)	2,297,020 (10,024,868)	14,822,389	
	즉심	661	1,159	1,184	333	31
	형사 입건	636,939	673,564	519,106	466,093	561,905

자료 : 사이버 경찰청(통계자료실)

※ ()는 무인단속카메라 적발 건수

교통법규 위반 중 교통사고를 발생시키는 주요 교통사고 요인행위에 대한 단속내용별 현황은 <표2>와 같다.

<표2> 주요 교통사고 요인행위 단속별 현황

(단위: 건)

구분(연도)	계	중앙선 침범	음 주	무 면 허	속도 위반	신호 위반
2003년	8,888,161	97,098 (1.1%)	485,149 (5.5%)	120,144 (1.4%)	7,712,020 (86.7%)	473,750 (5.3%)
2004년	13,545,985	95,050 (0.7%)	500,446 (3.7%)	146,991 (1.1%)	11,383,293 (84.1%)	1,420,205 (10.4%)
2005년	12,759,802	60,784 (0.4%)	385,178 (3%)	117,651 (0.9%)	10,739,626 (84%)	1,456,563 (11.7%)
2006년	10,605,929	51,093 (0.4%)	353,580 (3.3%)	102,874 (0.9%)	8,583,274 (81%)	1,515,108 (14.4%)
2007년	12,117,602	64,117 (0.5%)	412,482 (3.4%)	136,554 (1.1%)	9,846,701 (81.3%)	1,657,748 (13.7%)

자료 :사이버 경찰청(통계자료실)

주요 교통사고 요인행위 단속별 현황을 보면 주요 요인행위 중 80% 이상을 차지하는 요인이 속도위반으로 나타난다. 이렇게 많은 비율을 차지하는 이유는 다른 요인들은 경찰관이 직접 단속해야 하지만, 속도위반은 전국의 도로에 설치된 무인 속도 측정기로 단속되는 건수가 많기 때문으로 본다. 제한속도의 20km/h미만의 경우 벌점이 없으나, 제한속도 20km/h 초과 40km/h이하 속도위반의 벌점은 15점이고, 40km/h초과 속도위반은 벌점 30점을 부과하고 있다. 신호위반은 주요 교통사고 요인행위 단속 현황 건수 중 2위를 차지하여 2004년부터 매년 10% ~ 14%를 차지하고 있으며, 이에 대한 벌점은 15점이다. 사고의 위험성이 높다고 판단하여 벌점 30점을 부과하고 있는 중앙선 침범은 0.4% ~ 1.1%로 매우 미비한 실정이다.

나. 교통사고 발생현황

법규위반이 교통사고로 이어져 발생한 교통사고 발생 현황은 < 표3 > 과 같다. 이를 살펴보면 2003년부터 2007년까지 모든 해에 걸쳐 교통사고의 50% 이상이 안전운전의무를 이행하지 않음으로 해서 발생하였으며, 10%가 신호위반으로 인하여 발생한 것으로 파악된다. 위에서 주요 교통사고요인행위 단속에서 80%이상을 차지한 속도위반으로 사고가 발생한 경우는 매년 0.2% - 0.3%로 속도위반으로 교통사고가 발생하는 비율은 저조한 것으로 나타났다.

<표3> 법규위반 내용별 교통사고 발생현황

(단위: 건, %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007
계	240,832 (100.0)	220,755 (100.0)	214,171 (100.0)	228,223 (100.0)	211,662 (100.0)
안전운전 불이행	142,323 (59.1)	126,766 (57.4)	121,532 (56.7)	118,329 (55.4)	115,976 (54.8)
중앙선 침범	16,959 (7.0)	14,909 (6.8)	14,616 (6.8)	14,507 (6.8)	14,262 (6.7)
과속	613 (0.3)	531 (0.2)	444 (0.2)	431 (0.2)	493 (0.2)
신호위반	24,650 (10.2)	22,870 (10.4)	23,270 (10.9)	25,167 (11.8)	25,624 (12.1)
교차로통행 방법위반	17,610 (7.3)	16,532 (7.5)	17,784 (8.3)	17,444 (8.2)	16,268 (7.7)
안전거리 미확보	15,431 (6.4)	15,362 (7.0)	21,021 (9.8)	21,533 (10.1)	21,698 (10.3)
기타	23,246 (9.7)	23,785 (10.8)	15,504 (7.2)	30,812 (13.5)	17,316 (8.2)

자료출처 : 사이버경찰청(통계자료실)

2. 운전면허 행정처분 집행현황

가. 운전면허 정지처분 원인별 현황

운전면허 정지처분은 1회 법규위반 또는 사고로 인한 경우와 벌점이 누산 되어 벌점 40점이 되면 운전면허 효력을 일시적으로 벌점만큼 정지시키고 있다. 최근 운전면허 정지 원인별 현황은 < 표 4 >와 같다.

<표 4> 운전면허 정지 원인별 현황

(단위 : 건, %)

연도	정지원인	계	누산점수	1회 법규위반 또는 사고	
				갱신미필	기타
2003년		563,728	123,432 (21.8)	114 (0.2)	440,182 (78.0)
2004년		495,015	104,208 (21.05)	230 (0.05)	390,577 (78.9)
2005년		379,102	53,459 (14.0)	6,965 (1.8)	318,678 (84.2)
2006년		340,316	20,276 (5.9)	41,796 (12.0)	278,244 (82.0)
2007년		362,198	25,924 (7.1)	52,020 (14.0)	284,254 (78.9)

자료: 경찰청

위 표를 보면 2003년부터 운전면허 정지처분이 지속적으로 감소하다가 2007년도에 다소 증가했음을 알 수 있다.

갱신미필로 인한 정지처분이 2006년도에 갑작스럽게 증가한 것으로 볼 수 있는데 이는 1999.1.29.도로교통법 개정시 2종 보통 면허에 대한

갱신 기간을 운전면허증 합격한 날로부터 7년이 되는 해로 규정되었다가 2001.1.26.도로교통법 개정시 2종 보통 면허에 대한 갱신 기간을 운전면허증 합격한 날로부터 9년이 되는 해로 개정되었기 때문에 95년도에 2종보통 운전면허를 취득한 운전자의 면허증 갱신 유예기간이 2004년도에 종료되고, 2005년도부터 면허증 갱신 미필로 인한 정지처분이 발생하여 2006년도에는 4만명 상당의 운전자가 운전면허 갱신을 하지 않아 정지처분을 받게 된 것이다.¹⁵⁾

나. 운전면허 정지처분 횟수별 현황

운전면허 정지처분 2회 이상 처분 받는 운전자가 지속적으로 감소한 것으로 나타났고, 2007년도에는 3.46%이다.

< 표5 > 운전면허 정지처분 횟수별 현황

(단위 : 건)

연도 \ 횟수	계	1회	2회	3회	4회 이상
2003년	563,728	517,208 (91.8)	37,660 (6.6)	7,210 (1.3)	1,650 (0.3)
2004년	495,015	465,936 (95.0)	24,357 (4.9)	3,967 (0.08)	755 (0.02)
2005년	379,102	356,993 (94.3)	19,314 (5.0)	2,421 (0.6)	374 (0.1)
2006년	340,316	325,428 (95.6)	12,776 (3.8)	1,786 (0.5)	326 (0.1)
2007년	362,198	349,647 (96.54)	10,946 (3.0)	1,391 (0.4)	214 (0.06)

자료 : 경찰청

15) 제2종 보통운전면허를 받은 사람은 면허증 갱신기간 만료일(최초 면허시험 합격한 날부터 기산하여 9년이 되는 날 부터 3월 이내, 그 외는 갱신기간이 시작되는 날 부터 기산하여 9년이 되는 날부터 3월 이내) 다음 날부터 면허증 갱신을 받지 아니하고 1년이 경과한 때에는 110점의 벌점이 부과되고 110일간 동안 운전면허의 효력을 정지시키고 있다.

다. 운전면허 정지처분 감경 현황

운전면허 정지처분 후 일정한 감경사유가 있으면 감경을 해주고 있으며, 운전면허 정지처분 후 감경현황은 아래 <표6>과 같다.

<표6> 운전면허 정지처분 감경 현황

(단위: 건)

연도 \ 감경사유	계	모 범 운전자	교통소양 교육	교통참여 교육	범칙금 납부
2003	360,488	84	226,818	0	133,586
2004	474,270	103	217,017	0	257,150
2005	415,196	52	145,220	35,833	234,091
2006	369,478	26	137,773	82,406	149,273
2007	424,313	39	168,890	100,959	154,425

자료 : 경찰청

먼저, 모범운전자에 대하여는 면허 정지처분 집행기간을 2분의 1 감경해주고 있으나 그 수는 극히 저조한 편이다. 2006년과 2007년에는 50건 미만이었다.

교통소양교육을 받은 운전자에게는 운전면허 집행기간에서 20일을 감경해주고 있으며, 특별 교통안전 교육 중 교통참여교육은 2005. 3. 24. 도로교통시행령 제36조의4 조항이 개정되면서 2005. 7. 1.부터 시행하였다. 교통소양교육을 받은 운전자 중에서 희망하는 운전자를 상대로 경찰서장이 실시하는 현장체험교육(4시간)과 도로교통공단에서 실시하는 강의·시청각교육(4시간)을 수료한 운전자는 운전면허 정지처분일수를 30일 감경해주고 있다. 현재 50일간의 운전면허정지처분 대상자는 2가지 교육으로 운전면허

정지처분 기간을 모두 면제 받을 수 있는 기회가 있는 것이다.

교통참여 교육으로 인한 감경은 시행 첫해인 2005년도에 3만5천명 상당이, 2006년도에는 8만2천여명이 참여하여 교육을 받았으며, 2007년도에는 정지처분 전체건수의 28%상당인 10만명 상당이 교육에 참여하고 운전면허 정지처분 기간 50일에 대하여 감경을 받았다.

범칙금납부 감경이란 교통법규 위반으로 범칙금 납부해야 하는 운전자가 범칙금 납부기간 만료일부터 60일이 경과될 때 까지 즉결심판을 받지 아니하면 벌점 40점을 운전자에게 부과하고, 운전자를 상대로 운전면허 정지처분 결정 절차를 진행하거나 결정되어 정지처분 집행 중이라 하더라도 위반 당시 범칙금 통고 받은 범칙금액에 그 100분의 50일 더한 금액을 납부하면 그 잔여기간의 정지 집행을 면제해 주는 것이다. 이제 도는 2003. 6. 2.부터 현재까지 시행되어 오고 있으며, 이 범칙금 납부 감경제도로 2006년과 2007년도에 각각 15만명 상당이 이 제도로 운전면허 정지처분을 감경 받았다.

범칙금 납부기간 만료일로부터 60일이 경과될 때까지 즉결심판을 받지 아니할 때 40점을 부과하여 정지처분을 하는 것은 벌점제도가 교통사고를 미연에 방지하고 교통법규 위반을 예방하기 위하여 위험성에 비례하여 벌점을 부과하는 취지에 맞지 않게 정지처분 기준을 설정한 것으로 판단된다.

앞의 운전면허 정지처분 현황<표4>와 정지처분 감경 건수를 비교하여 보면 2005년부터 정지처분 건수 보다 정지처분 감경 건수가 더 많은 것을 알 수 있다. 2007년에는 정지처분건수가 362,198건이나 2007년도의 정지처분 감경 건수가 424,314건으로 확인된다. 이는 하나의 정지처분에 교통소양교육과 교통참여교육으로 이중 감경 받았기 때문이다. 교통참여교육건수 10만 여건을 제외하면 정지처분건수나 정지처분 감경건수 차이가 별로 나지 않는다.

라. 운전면허 정지 철회 현황

다음 <표7>은 운전면허 정지벌점 및 정지처분이 철회된 현황이다.

<표7> 운전면허 정지 철회 현황

(단위: 건)

연 도	건 수
2003	22,421
2004	27,911
2005	66,992
2006	55,084
2007	76,286

자료 : 경찰청

(주) 정지철회 일자 기준

운전자들의 교통법규 위반에 대한 즉결심판 출석 최고서를 받지 못하여 발생한 벌점 40점에 대하여 운전면허 정지를 하기 위하여 사전 정지처분 통지서를 발송했을 때 대상자들이 이의를 제기하면 범칙금에 1/2 금액을 더한 금액을 납부하게 되면 운전면허 벌점 40점을 소멸시켜 주고 있으며, 누적점수로 인하여 정지처분을 하는 경우에 제2차 결정통지서를 받지 못한 것이 확인되면(통지서 반송을 의미) 정지처분을 철회하고 있다.

위의 건수는 대부분이 운전면허 정지처분 결정전에 즉결심판 출석 최고서를 받지 못하여 철회하여 주는 경우가 대부분이고, 2차 정지결정 통지서를 받지 못하여 철회하여 주는 경우는 대상자가 정지기간 중으로 단속 되는 경우에만 운전자가 이의를 제기하기 때문에 철회하여 주고 있어 그 숫자는 매우 적다.

마. 운전면허 취소 원인별 현황

2007년도에 운전면허 적성검사 미필로 운전면허가 취소되는 운전자가 전체 22%에 해당 하며, 2003년 이후 계속 꾸준히 증가되고 있고 있다. 점수초과 항목에는 일반적인 법규위반으로 벌점이 누적 일정 점수가 되어 취소되는 경우와 1회 음주운전으로 운전면허 취소사유가 되어 취소된 것이 포함된 것으로 2006년도 전체건수의 76%에서 2007년도에는 전체건수의 65%로 감소한 것으로 나타났다.

<표8> 운전면허 취소 원인별 현황

(단위 : 건)

원인 연도	계	적검 미필	점수초과	정지기간 중 운전	교통사고 야기도주	차량범죄	그 외
2003년	287,433	19,428	229,665	18,376	11,397	2,421	6,146
2004년	293,514	25,013	235,418	16,348	9,040	2,383	5,312
2005년	228,790	27,052	180,627	8,598	7,726	2,019	2,768
2006년	228,798	37,432	173,733	4,860	8,376	1,431	2,966
2007년	268,776	59,527	185,378	6,969	7,482	1,859	7,561

자료 : 경찰청

바. 운전면허 취소 철회 사유별 현황

운전면허 취소처분에 대한 철회는 2003년부터 계속하여 증가하여 왔으며, 행정처분 정정으로 철회되는 경우가 대부분이다. 다음<표9>이 최근 5년간 취소 철회 사유별 현황이다. 2007년도에는 84,943건으로 운전면허 취소 전체 건수의 32%에 해당한다.

행정처분 정정 사유는 교통사고(교통법규 위반 포함)가 검사나 법원의 판결로 무죄 또는 무혐의 등 불기소 확정 된 경우에 그 운전자의 운전면허 취소처분을 철회하는 경우이며, 이 항목에는 벌점 누산점수로 취소된 경우 범칙금 납부 통고서를 수령한 운전자가 범칙금을 납부하지 않아 경찰기관에서 즉결심판 최고서를 발송 하였으나 반송되어 운전자가 즉결심판 최고서를 받지 못한 것이 확인되어 운전면허 취소처분을 철회하는 경우도 포함한다.

처분기준 감경 철회 사유는 일정한 감경사유로 각 지방경찰청에서 운영되는 운전면허 행정처분 이의심의위원회의 심의·의결 또는 행정심판에서 일부 인용되어 취소처분 개별기준을 적용하는 것이 현저히 불합리하다고 인정되어 운전자의 위반행위에 대한 처분벌점을 110점으로 결정되면 운전면허 취소처분을 철회하는 경우이다.

<표9> 운전면허 취소 철회 사유별 현황

(단위 : 건)

연도	2003	2004	2005	2006	2007
철회사유					
계	45,904	55,748	64,983	65,822	84,943
행정처분 정정	42,162	48,116	52,195	61,150	79,724
처분기준 감경	2,922	6,461	4,909	4,053	4,579
무위반 등재	790	1,122	1,013	562	599
종별 취소철회	11	35	40	54	39
종별 철회 및 감경	4	1	3	2	2
적검기간 변경	9	9	6	0	0
타인에 등재	6	4	6	0	0
특별감면조치	0	0	6,811	1	0

자료 : 경찰청

사. 운전면허 행정처분 통지서 발송 및 반송 현황

운전면허 행정처분을 하기 위해서는 현행법상 행정처분 대상자에게 문서로서 통지를 해야 한다. 적법하게 통지가 되지 아니 한 것이 판단되면 그 행정처분은 무효이거나 철회 사유가 된다. 최근 5년간 운전면허 행정처분 통지서 발송 및 반송현황이 <표10>와 같다.

<표10> 운전면허 행정처분 통지서 발송 및 반송 현황

(단위:건)

처분 종류	절차	2003년		2004년		2005년		2006년		2007년	
		발송(공고)	반송	발송(공고)	반송	발송(공고)	반송	발송(공고)	반송	발송(공고)	반송
정지	사 전 통지서	570,862		651,456		574,960		372,810		448,290	
	사전통지 공고	357,347		374,237		332,500		208,718		229,970	
	1차결정 통지서	398,721	1,070	397,162	5,820	329,876	7,846	223,243	4,671	242,868	5,561
	2차결정 통지서	315,762	5,384	327,138	61,506	280,815	108,986	201,600	80,151	212,147	80,705
	결정 공고	263,206		248,100		112,150		80,863		77,528	
취소	사 전 통지서	8,531		38,439		25,682		23,633		33,624	
	사전통지 공고	410		2,549		1,287		1,561		3,052	
	1차결정 통지서	90,144	2,795	266,047	7,411	200,579	5,300	188,047	4,682	208,798	5,262
	2차결정 통지서	80,648	19,666	265,220	61,716	199,945	46,460	187,370	43,353	205,007	46,128
	결정 공고	27,608		75,601		46,453		42,987		46,265	
조건 부 정지 · 취소	1차결정 통지서	61,837	1,166	68,959	4,361	81,458	4,640	118,042	5,768	134,928	7,009
	2차결정 통지서	57,437	10,449	64,921	23,946	77,284	29,568	110,896	40,182	127,965	49,766
	결정 공고	49,734		57,160		66,877		37,213		46,850	

자료: 경찰청

경찰관서에서는 운전면허 정지처분을 위한 정지처분사전통지서를 일반우편 발송하면 50%이상이 불출석으로 해당 경찰관서 게시판에 공고하는 공고률이 2003년도에 사전통지서 발송 비율의 63%였으나 2007년도에는 51%로 다소 감소하였다. 그렇다 하더라도 정지처분 결정 대상자의 50%를 공고하고 있다는 것은 간과 할 사항은 아니라고 생각한다.

공고 이후 1차 정지처분결정통지서를 일반우편으로 보내면 0.15% ~ 2.3% 상당이 반송된 것으로 확인되며, 1차 운전면허 정지처분 결정통지서 발송이후 대상자가 통지서를 수령여부에 관계없이 불출석 대상자를 상대로 2차 결정통지서를 발송하고 있는데 이 통지서에 대한 반송률이 2003년도에 1.7%에서 2004년도에 18%, 2005년도 39%, 2006년도에 40%로 확인되는 것은 일반우편으로 발송하던 것을 2004년부터 등기우편으로 발송하였기 때문이다. 현재도 2차 운전면허 정지처분 결정통지서는 등기우편으로 발송하고 있다.

2차 정지처분 결정통지서 발송 후 통지서가 반송되면 경찰관서 게시판에 공고를 하고 있으며 2007년도의 공고율은 전체 정지건수 362,198건 중 77,528건으로 21%를 차지했다.

공고 대상자는 14일간 공고 후 정지처분을 집행하고 있다. 이들은 행정기관으로부터 행정처분의 이유 및 근거를 제시 받지 못했을 뿐만 아니라 의견제출 기회마저 박탈당한 상태에서 행정처분이 이루어진 것이다.

운전면허 취소처분은 정지처분에 비하여 사전통지 공고 비율이 현저히 낮은 이유는 운전면허 취소처분 기준에서 보면 1회 법규위반으로 취소되는 경우가 누산점수로 취소되는 경우가 절대적으로 많으므로 1회 법규위반으로 취소사유에 해당하면 그 자리에서 운전면허 취소통지서를 교부할 수 있기 때문이다. 정지처분은 1회 법규위반으로 정지되는 경우가 누산점수로 정지되는 경우가 절대적으로 적음으로 법규위반 현장에서 정지처분 사전통지서를 교부하는 기회가 적기 때문이다.

아. 행정심판 현황

1999. 1. 29. 도로교통법이 개정되면서 운전면허 행정처분에 대한 행정소송은 행정심판의 재결을 거쳐야 행정소송을 제기할 수 있게 규정되었다. 이는 행정청 내부에서 각 처분간의 형평성을 제고하고, 집행의 통일성과 타당성을 도모하는 한편, 조기에 권리구제를 받을 수 있도록 행정심판을 거치도록 한 것이다.

최근 5년간 행정심판 현황은 아래 <표11>고 같으며, 매년 행정심판 접수건수의 15~18% 선에서 인용(일부인용 포함)되고 있다.

<표11> 행정심판 현황

(단위:건)

구분 연도	접수	재 결 결 과							계류
		소계	기각	각하	일부 인용	인용	정지	취하	
2003년	5,992	5,233	3,288	82	1,584	77	3	199	759
2004년	19,376	18,203	13,773	501	3,317	88	1	523	1,173
2005년	17,620	17,444	13,729	418	2,497	71	2	727	176
2006년	17,116	16,953	13,566	273	2,740	46	1	327	163
2007년	19,429	19,142	15,191	231	3,371	50	0	299	287

자료 : 경찰청

(주) 접수일자 기준

자. 행정소송 현황

행정소송 건수는 행정심판 과 행정처분 이의 심의위원회에 이의신청 할 수 있는 제도가 있어서 미비한 숫자이나, 소송 결과 행정 소송자의 승소률이 2005년부터 2007년도까지는 25% ~ 26%로 4명중에 1명이 행정 소송으로 권리 구제를 받았다.

<표12> 행정소송 현황

(단위 : 건)

구분 연도	계	소 결 과						계류
		소계	승소	일부패소	패소	소취하	기타	
2003년	1,231	340	121	37	8	171	3	891
2004년	2,788	980	401	56	9	512	2	1,808
2005년	2,880	1,671	748	56	25	831	11	1,209
2006년	2,173	1,163	547	22	12	578	4	1,010
2007년	1,991	1,015	517	30	20	428	20	976

자료 : 경찰청

(주) 판결확정일자 기준

차. 행정처분이의 심의위원회 심의·의결 현황

운전면허 행정처분 심의위원회가 1999. 12. 30. 도로교통법시행규칙이 개정되며 신설되어 운전면허 행정처분에 이의가 제기된 사안에 대하여 지방경찰청에 경찰관만을 위원으로 하여 구성하여 심의하였으나, 2006. 5. 30.에 도로교통법시행규칙이 개정되면서 운전면허 행정처분 이의 심의위원회로 이름이 변경 신설되어 교통전문가 민간인 3인을 위촉하여 행정처분 이의 심의위원회에서 경찰관과 함께 행정처분 이의제기 된 사안에 대하여 심의해 오고 있다.

아래 <표13>은 최근 행정처분 이의 심의위원회의 재결 결과를 보여주고 있다. 이의제기 된 사안에 대하여 2004년도에는 25%가 가결되었으나 점점 가결율이 감소하여 2007년에는 11%만이 가결된 것으로 확인된다. 2005년도에는 이의제기 접수 건수가 13,362건에서 2006년에 7,064건, 2007년에 6,356건으로 50%상당 감소한 것은 매년 운전면허 행정처분 철회건수가 늘어나는 이유에서 행정처분 이의제기가 감소하는 이유를 찾을 수 있다.

<표13> 행정처분 이의 심의위원회 재결 결과

(단위 : 건)

구분 연도	접수	재 결 결 과							진행중
		소계	부결	가결	각하	취하	이첩	기타	
2004년	18,628	18,628	10,314	4,702	3,388	26	178	20	
2005년	13,362	13,361	8,019	2,594	2,490	116	141	1	1
2006년	7,064	7,061	4,830	1,008	1,119	38	65	1	3
2007년	6,356	6,356	4,600	725	914	44	72	1	

자료 : 경찰청

3. 운전면허 행정처분 절차의 공고와 관련된 판례 분석

운전면허 행정처분 절차에 따라 공고에 의한 운전면허 정지처분 및 취소처분을 하는 경우가 있다. 이것은 자동차 운전면허를 소지한 운전자가 운전면허 행정처분 사전통지서, 결정통지서를 일정한 사정으로 받지 못하여 주소지 지방경찰청 게시판이나 주소지 경찰서 게시판에 14일간 공

고함으로써 통지에 갈음하고 운전면허를 취소처분 또는 정지처분을 하는 것이다. 현행 도로교통법시행규칙 제93조 3항에는 처분 대상자가 소재불명으로 통지를 할 수 없을 때에는 경찰관서 게시관에 14일간 공고함으로써 통지를 대신할 수 있다 라고 규정하고 있다. 이에 법원에서는 소재불명의 의미를 어떻게 판단하였는지, 최근에 통지에 갈음한 공고가 적법하다고 본 사례와 부적법하다고 본 사례를 살펴보고자 한다.

가. 소재불명의 의미

법원에서는 소재불명의 의미를 대법원 2004. 12. 10. 선고 2004도6583 판결에서 다음과 같이 해석하고 있다.

도로교통법 제78조 제3항(2005. 5. 31. 도로교통법이 전면 개정되면서 제93조로 변경되었고, 소재불명으로 통지 할 수 없는 때에는 공고로서 통지에 갈음할 수 있다 문구가 삭제되었다)¹⁶⁾ '소재불명'이라 함

16) 구 도로교통법 제78조

③지방경찰청장은 제1항의 규정에 의하여 운전면허를 취소하거나 정지한 때 또는 제2항의 규정에 의하여 연습운전면허를 취소한 때에는 그 운전면허 또는 연습운전면허를 받은 사람에게 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 그 사실을 통지하여야 한다. 다만, 소재불명으로 통지를 할 수 없는 때에는 그 면허증에 기재된 주소지를 관할하는 경찰관서에 10일간 공고함으로써 통지에 갈음할 수 있다.<신설 1999.1.29>

도로교통법 제93조

④지방경찰청장은 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 운전면허의 취소 또는 정지의 처분을 하고자 하거나 제3항의 규정에 의하여 연습운전면허 취소의 처분을 하고자 하는 때에는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 처분의 당사자에게 처분의 내용 및 의견제출의 기한 등을 미리 통지하여야 하며, 그 처분을 한 때에는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 처분의 이유와 행정심판을 제기할 수 있는 기간 등을 통지하여야 한다. 다만, 제87조제1항 또는 제88조제1항의 규정에 의한 적성검사를 받지 아니하거나 제87조제3항의 규정에 의한 운전면허증의 갱신교부를 받지 아니하여 운전면허를 취소하거나 정지하고자 하는 때에는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 처분의 당사자에게 적성검사 또는 갱신교부를 할 수 있는 날의 만료일 전까지 적성검사 또는 갱신교부를 받지 아니하면 운전면허가 취소되거나 정지된다는 사실의 조건부 통지로 처분의 사전 및 사후 통지를 갈음할 수 있다.(출처 : 도로교통법 제7545호 2005.5.31)

은 그 처분의 대상자가 주소지에 거주하고 있으면서 일시 외출 등으로 주소지를 비운 경우를 말하는 것이 아니고, 같은법 시행규칙 제53조의2 제1항¹⁷⁾ 소정의 '운전면허정지·취소 사전통지서'의 송달에서와 같이 '대상자의 주소 등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없거나 발송이 불가능한 경우'를 말하는 것으로서, 그 대상자가 운전면허대장에 기재된 주소지에 거주하지 아니함이 확인되었음에도 주민등록은 같은 주소지로 되어 있는 등의 사정으로 통상적인 방법으로 그 대상자의 주소 등을 확인 할 수 없는 경우를 지칭하는 것으로 해석함이 상당하다 할 것이다 라고 판결하였다. 따라서 소재불명이란 운전면허대장에 기재된 주소지에 거주하지 않음에도 불구하고 주민등록지는 같은 주소지로 되어 있는 등 상식적인 방법으로 대상자의 주소 등을 확인할 수 없는 경우나, 주소지 동사무소에서 대상자가 주민등록지 주소지에 거주하지 않음이 확인되어 주민등록 말소를 해 놓은 경우로 보면 될 것이다.

위의 소재불명에 대한 정의는 대법원에서 2007. 9. 7. 선고된 2007도 5047판결에서도 사용 되었다.

나. 통지에 갈음한 공고가 적법하다고 본 사례

1) 2004도8508(대법원 2005.6.10. 선고)

이 사건 운전면허정지처분의 결정문이 피고인의 운전면허대장에 기재된 주소지인 광주 남구 월산동 (번지 생략)에 등기우편으로 발송되었으나 반송되었고, 그 반송사유도 수취인부재나 폐문부재가 아닌 '이사감'인 사실

17) 구 도로교통법시행규칙 제53조의2 (운전면허의 정지·취소처분 절차)

①지방경찰청장 또는 경찰서장이 법 제78조의 규정에 의하여 운전면허의 취소 또는 정지처분을 하고자 하는 때에는 별지 제52호서식의 운전면허 정지·취소처분사전통지서를 그 대상자에게 발송 또는 교부하여야 한다. 다만, 그 대상자의 주소 등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없거나 발송이 불가능한 경우에는 운전면허대장에 기재된 그 대상자의 주소지를 관할하는 경찰관서의 게시판에 10일간 이를 공고함으로써 통지에 갈음할 수 있다.

(공판기록 127면), 당시 피고인의 주민등록은 같은 주소지로 되어 있었으나, 피고인은 이미 위 주소지를 떠나 인천 소재 여관에서 장기 투숙하는 등 전전하다가 이 사건 운전면허정지처분 이전인 2003. 9. 6.경부터는 인천 계양구 계산동 1083-7 대우마이빌 1차 (호수 생략)에서 거주하고 있던 사실 (수사기록 27면, 270면, 332면, 364면)을 알 수 있는바, 사정이 이와 같다면, 피고인이 당시 위 운전면허대장기재 주소지에 거주하지 아니하면서도 주민등록은 같은 주소지로 되어 있는 등의 사정으로 대상자의 주소 등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없거나 발송이 불가능한 경우에 해당한다고 볼 수 있어, 피고인에 대한 통지에 갈음하여 행해진 면허관청의 이 사건 공고는 법에서 정한 소정의 절차를 거친 것이 되어 적법하다 할 것이다.

2) 2002도4203(대법원 2002.10.22. 선고)

피고인은 적성검사를 받지 아니하여 운전면허가 취소되었다가 1991. 11. 4. 운전면허를 다시 취득한 전력이 있고, 당시 피고인이 교부받은 운전면허증에는 그 유효기간이 1995. 8. 27.까지로 기재되어 있고 "정기적성검사는 면허증의 유효기간 내에 하지 않으면 운전면허가 취소됩니다."라는 안내문도 기재되어 있는데, 피고인이 그 기간 안에 적성검사를 받지 아니하여 1996. 8. 28. 운전면허가 다시 취소되었으며, 그 면허취소 사실이 피고인의 주소지로 통지되었으나 피고인의 소재불명으로 통지가 반송되자 피고인의 면허증에 기재된 주소지를 관할하는 경찰관서에 면허 취소 사실이 1996. 9. 17.부터 10일간 공고되어 위 운전면허 취소처분의 효력이 발생하였다.

3) 1997다6308(대법원 1998.3.27. 선고)

서울특별시 지방경찰청장은 위와 같은 취소처분의 통지를 1995.

1. 13. 소외인의 면허대장 및 면허증상의 주소지인 서울 서대문구 북가좌동으로 발송하였으나 그 이전인 1991. 4. 9. 위 같은 동 325의 40으로, 1992. 7. 17. 서울 은평구 증산동 208의 13 삼진연립 비(B)동 104호로, 다시 1994. 10. 31. 서울 은평구 증산동 178의 13으로 각 전출하면서 전출에 따른 면허증 기재사항 변경신고를 하지 아니하여, 1995. 1. 14. 수취인 소재불명으로 위 취소처분통지서가 반송되자 서울특별시 지방경찰청장은 소외인의 면허대장상의 주소지를 관할하는 서부경찰서로 하여금 1995. 2. 8.부터 같은 달 17.까지 10일간 위 처분 내용을 공고한 바 있다. 서울특별시 지방경찰청장이 소외인의 소재불명으로 위 통지서가 반송되자 관할 서부경찰서에 10일간 위 처분 내용을 공고하였다는 것이므로 위 취소처분은 위 법령에 따른 것으로 적법하게 그 효력이 발생하였다.

다. 통지에 갈음한 공고가 부적법하다고 본 사례

1) 2007도 5047(대법원 2007.9.7)

피고인이 시흥시 *** **에 계속 거주하는 기간에 피고인에 대한 운전면허취소처분 결정문이 그 주소지로 발송되었고, 그 결정문의 반송 사유도 이사나 소재불명이 아닌 '수취인 부재' 일 뿐이었으므로 이에 앞서 본 “소재불명”에 해당한다고 할 수 없다는 취지에서 면허관청이 피고인에게 한 운전면허취소처분을 시흥경찰서 게시판에 공고한 것은 부적법하여 효력이 없고.....(이하생략)

2) 2004도6583(대법원 2004.12.10 선고)

피고인이 정상적으로 계속 거주하는 기간에 이 사건 운전

면허정지처분 결정문이 그 주소지로 발송되었고, 그 결정문의 반송사유도 이사나 소재불명이 아닌 수취인 부재일 뿐이므로 피고인에 대한 통지에 갈음하여 행해진 면허관청의 이 사건 공고는 법에서 정한 소정의 절차를 거치지 아니한 것이 되어 부적법하다 할 것이다.

3) 2004노1073(인천지법 2004.11.24. 선고)

① 위 2차 통지서가 반송되었는데 그 반송서면에는 반송사유도 기재되어 있지 않은 점, ② 피고인은 위 공고 이후인 2004. 4. 13.까지 운전면허대장에 기재된 주소지(위 2차 통지서가 발송된 주소와 같다)에 주민등록되어 있던 점 등에 비추어 이와 같은 경우가 운전자인 피고인이 소재불명인 경우라 보기 어렵고 피고인이 안양경찰서에 출석하여 "2003. 3. 무렵부터 위 주민등록지와 인천 부평을 오가며 생활하였다."고 진술한 점만으로는 위 공고 당시 피고인이 소재불명이어서 광주서부경찰서가 피고인에게 이 사건 면허정지처분을 통지할 수 없었다고 보기에 부족하다. 결국, 이 사건 면허정지처분의 공고가 적법하다고 볼 증거가 없다.

라. 판례의 검토

법원은 공고에 의한 운전면허 취소처분을 함에 있어 운전면허 처분 결정통지서를 대상자의 과오로 인하여 취소처분 결정통지서를 받지 못한 경우 통지에 갈음한 공고에 의한 취소처분을 인정하고 있으며, 대상자가 면허증 등록대장에 거주하고 있으나 부재중 등으로 통지서를 받지 못한 경우에 의한 통지에 갈음한 공고는 적법성을 인정하지 아니하였다.

IV. 문제점 및 개선방안

여기서는 운전면허 행정처분 집행현황에 대한 분석과 평가를 통해 도출된 현행 운전면허 행정처분제도의 문제점을 요약하고, 개선방안을 제시하고자 한다.

1. 현행 제도적 · 절차적 문제점

가. 교통법규 준수를 확보하기 위한 법적 유인책 미흡

일반적으로 어떠한 정책집행의 효율성을 높이기 위해서는 정책이 나아가야 할 방향으로 대상자들을 끌어 드릴 수 있는 유인책이 필요한 것이 사실이다. 운전면허 행정처분은 운전자들이 도로상에서 교통법규에 대한 이익이 교통법규 위반의 이익보다 크게 느끼고 자발적으로 교통법규를 준수하고 안전운행을 할 수 있도록 하게 만들기 위한 제도로서 벌점 제도를 시행하고 있는데 혜택이 없는 벌점제도는 운전자의 자발적인 교통법규 준수로 도로교통의 안전을 확보하기에는 미흡하다고 본다.

이 벌점제도는 무사고 · 무위반 운전자에 대한 혜택은 미비하여 2종 보통 운전면허증을 소지한 자가 10년간 운전면허가 취소된 사실과 교통사고를 일으킨 사실이 없는 경우 제 1종 보통 운전면허를 취득 하고자 할 경우 학과 및 기능시험, 도로주행시험을 면제해주고 있다. 이것으로 는 선량한 운전자들이 스스로 교통법규 준수함으로서 느끼는 이익이 교통법규 위반에 대한 이익보다 크다고 느낄 수 없을 것이다.

나. 공고의 문제점

공고의 문제점은 첫번째 현재 경찰관서 게시판에 종이로 부착하여 실시하는 공고 절차는 효과면에서 대상자에게 전혀 도움이 되지 못하고 있으며, 법원에서는 공고의 요건인 “소재불명”에 대하여 통상적인 방법으로 확인 할 수 없거나 발송이 불가능한 경우로 한정하여 해석하고 있기 때문에 도로교통법 및 도로교통시행규칙에 의한 운전면허 행정처분 통지서가 반송되어 통지로 갈음하기 위하여 경찰서 게시판에 공고하고 행정처분한 사실에 대하여 적법한 절차에 의한 행정처분이 아니고 부적법하여 효력이 없다라고 판결하고 있어 담당부서 경찰관의 행정처분 행위가 적법성을 가지지 못한 결과에 이르는 문제가 있다.

정지의 경우 현재 경찰서에서는 2차 결정통지서가 반송이 되어 공고 후 정지집행을 한 경우 대상자가 정지 기간 중에 운전을 하다 단속이 되는 경우 된 경우 반송사유에 관계없이 운전면허 정지처분을 철회하여 주고 있어 경찰서에서 법적 절차에 의거한 공고를 하고도 공고의 효력여부를 다투지도 않고 반송된 것만 확인이 되면 행정처분을 철회하여 주고 있는 실정 이다. 이는 앞에서 살펴본 판례의 결과로 통지에 갈음한 공고가 적법하다고 주장할 수 없기 때문이다.

두번째, 경찰관서에서는 앞에서 살펴본 판례와 같이 법원에서 공고에 대한 효력을 인정해 주지 않는 판결로 인하여 운전자가 운전면허 정지 기간이나 취소 결격기간 중에 교통법규 위반으로 단속이 된다거나 교통사고를 발생하였다 하더라도 무면허 운전행위로 형사입건하지 못하고 운전면허 행정처분을 철회하여 주고 있는 실정으로 행정의 일관성이 없고 처분청이나 대상자에게 번거로움만 있을 뿐이다.

세번째, 반송대상자에 대하여 통지에 갈음하는 공고의 효력을 법원과 경찰관서에서 인정하지 않고 있는데, 결정통지서가 반송되면 반송료를 지급해야 하기 때문에 경찰청 예산 낭비이며 국고 손실이라고 볼 수 있다. 제2차 행정처분 결정통지서는 등기우편(일반규격 1,750원)으로 발송하고 있으며, 반송되었을 경우 반송료(일반규격 1,500원)를 납부하고 있는 실정이다. 2007년도에 2차 결정통지서가 반송된 건수가 176,599건으로 금액으로 계산하면 264,898,500원이다.

다. 운전면허 정지처분 집행의 형평성문제

운전면허 행정처분 통지서 발송 및 반송 현황 <표10> 에서 정지처분 결정공고 대상자가 2003년도에 263,206건에서 차츰 감소하여 2007년에는 77,528건으로 감소하였지만 2007년도 전체 정지처분 건수 362,198건의 21%에 해당한다. 이들 대부분의 운전자들이 자신의 운전면허 정지처분이 집행 되는 줄도 모르고 운전면허 정지처분기간이 지나간다. 몇 명은 운전면허 정지 기간 중 운전으로 단속되는 경우가 있으나 대부분은 운전면허 정지처분을 철회하여 주고 있다.

정지집행 대상자나 가족이 집에 있어 2차 결정통지서를 받는 사람은 정지 기간 중 단속되면 무면허 운전에 해당하고, 대상자나 가족이 집에 없어 일반우편 발송하는 1차 결정통지서는 받고, 2차 결정통지서는 받지 못한 사람은 정지 기간 중 단속이 되면 행정처분을 철회하여 주고 있어 2차 결정 통지서를 받지 못한 사람에게 반사적 이익을 주고 있는 문제가 있다.

2. 개선방안

가. 교통법규 준수 유인책 제안

1) 사전 감경제도로 법규준수 포인트 신설

요즘 많은 기업에서 카드를 사용하거나 물건을 구입했을 경우 물건값에 해당하는 만큼의 포인트를 적립하여 일정한도가 되면 사용할 수 있게 하는 포인트 제도가 있다.

이 포인트 제도를 운전자에게 변형하여 도입하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 교통법규를 전혀 위반하지 않는 운전자에게 1년에 일정한 포인트를 부여 누적시켜, 운전자가 운전면허 정지나 취소 행정처분이 결정되기 전에 자신이 누적시켜온 포인트를 삭감하여 정지를 면하거나 취소처분을 면할 수 있게 하는 것이다.

선량한 무위반·무사고 운전자에게 부여하는 혜택이 전무한 현 행정처분 제도와 모든 행정처분 절차가 끝난 후 사후에 감경을 해주는 감경제도만으로는 교통법규 준수를 유인하기에는 부족하다. 따라서 포인트 제도를 신설하여 시행하게 되면 행정처분 절차가 이루어지기 전에 면제를 해주거나 감경을 할 수 있다면 무위반·무사고의 선량한 운전자들 스스로 자발적으로 교통법규를 준수할 것으로 본다. 또한 이로 인한 경제적 비용과 행정의 효율성 측면을 숫자로 계산한다면 엄청난 숫자로 계산되어 질수 있다.

운전자들은 불이익에 대한 행정행위가 이루어진 후에 행정처분을 면제나 감경을 해주는 것과 행정행위 전에 면제나 감경해주는 것에 대하여 어떠한 시각으로 처분청을 바라 볼 지 생각해 볼 수 있다. 이 제도는 자연스럽게 정책의 목적으로 유도하기 위한 유인책이 될 것이다.

2) 적성검사 및 갱신미필자에 대한 재취득시 운전면허 시험 면제

적성검사 미필이나 갱신을 하지 않아 운전면허가 취소되거나 정지되는 운전자는 운전면허증을 재취득하기 위하여 적성검사와 도로주행을 통과해야 면허증을 취득할 수 있다. 현재 제2종 보통 면허를 갱신할 때는 적성검사도 하지 않고 있는데, 면허증 갱신을 하지 않아 운전면허가 취소되면 적성검사와 도로주행을 통과해야 면허증을 취득할 수 있도록 되어 있는 규정은 모순이라고 생각한다.

적성검사 미필이나 갱신 미필로 운전면허증을 재취득하는 운전자를 상대로 법규위반 및 사고가 있었는지 확인하여 무사고·무위반 운전자에게는 적성검사만 통과하면 운전면허증을 재취득할 수 있도록 해야겠다. 이것은 적성검사와 갱신제도의 목적과 취지에 부합하고, 교통법규 준수의 유인책으로도 유용할 것이다.

3) 법규 위반 사항 통지제도 도입

현재 운전자가 의무이행을 하지 않았을 경우 즉, 우리들이 흔히 알고 있는 안전벨트를 매지 않았을 경우나 2종 보통 면허 갱신을 하지 않았을 경우에 과태료납부고지서를 교부하고, 교통법규를 지키지 아니하면 도로교통 안전에 위협이 될 수 있는 법규를 준수하지 않은 운전자에게는 범칙금납부통고서를 교부하고 있다. 과태료 대상은 벌점을 부과하지 않으나 범칙행위 29가지 유형에 대해서는 벌점을 부과하여 관리하고 있다.

교통법규중 벌점이 있는 29가지 유형에 대하여 운전자들이 위반한 경우 운전자에게 경각심을 주기위해 교통법규 위반행위에 대한 벌점 안내와 앞으로의 행정처분의 대상자가 될 수 있다는 안내를 위한 통지제도가 신설되어야 한다고 생각 한다.

통지방법은 문서로서 통지하는 방법도 있지만, 휴대전화를 이용하는 방법과 이메일을 이용하는 방법도 강구해 볼 수 있다.

통지를 받아 자신의 법규위반 벌점이 몇점 이라는 것을 알고 있는 운전자와 통지를 받지 못하여 자신의 법규위반 벌점에 대하여 모르고 있는 운전자의 운전태도는 다를 것으로 생각한다.

4) 면허증 색 구별 제작

1995년도부터 1999년 초까지 운전면허 적성검사 시에 대상자가 무위반·무사고 일 경우 면허증 위 부분을 녹색으로 제작하여 위반자 및 사고자를 무위반·무사고자와 구분할 수 있었다. 당시 많은 사람들이 녹색 면허증에 대하여 많은 교통법규를 위반하지 않고 교통사고를 내지 않고 안전운행 했다는 자부심과 긍지를 가지고 자랑하는 사람도 있었다. 적성검사나 면허증 갱신할 때 무사고·무위반 운전자에게 면허증 색을 다른 위반자와 구별하여 제작하는 방법도 교통법규 준수를 확보하기 위한 유인책으로 손색이 없을 것으로 생각한다.

나. 통지 및 공고의 개선

1) 이메일 및 휴대전화 문자 통지

행정행위의 효력 발생시점은 사무관리규정 제8조에 수신자에게 도달(전자문서는 수신자의 컴퓨터 화일에 기록되는 것을 말한다)됨으로서 그 효력이 발생된다고 규정하고 있으며, 행정절차법 제15조에 송달은 다른 법령 등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 송달 받을 자에게 도달됨으로써 그 효력이 발생하며, 정보통신망을 이용하여 전자문서로 송달하는 경우에는 송달받을 자가 지정한 컴퓨터 등에 입력된 때에 도달된 것으로 본다라고 규정되어 있다.

현행 운전면허 행정처분 송달방법은 일반우편과 등기우편, 공고가 있다. 지금 정보통신망을 이용한 송달을 도입할 시점이 왔다고 본다. 대부분의 운전자가 이메일주소를 1개 이상 보유하고 있으며, 휴대전화의 소지는 일상생활화 되어 있으므로 처음 운전면허증 발급 받을 때 이메일과 휴대전화를 자동차 운전면허 대장에 등재하여 전산관리하고, 이메일과 휴대전화번호 변경이 있을 경우 운전면허관리단 홈페이지에서 자신의 이메일과 휴대전화를 변경하도록 할 수 있는 시스템을 도입 해야겠다.

2) 인터넷 공고 도입

운전면허 행정처분 2차 결정통지서를 등기우편으로 발송한 후 일정기간까지 운전면허 행정처분을 하지 못하는 경우 통지에 갈음하는 공고문을 경찰관서 게시판에 공고 하게 되어 있으나 이는 대상자가 경찰관서에 가서 게시판을 보아야 확인할 수 있으므로 공고에 대한 실효성이 의문시 된다.

행정절차법 제14조에 송달 받을 자의 주소 등을 통상의 방법으로 확인 할 수 없는 경우와 송달이 불가능한 경우 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보·공보·게시판·일간신문 중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고하도록 규정되어 있다.

미국의 인터넷기업 ‘컴스코어 월드 메트릭스’에 따르면, 2006년 3월 기준으로 한국의 인터넷 사용 인구는 2천4백 64만5천명으로 전세계에서 6번째로 많은 인터넷 인구를 갖고 있는 것으로 조사된 바 있다.

제도적으로나 사회적 환경으로나 운전면허 행정처분 공고문도 인터넷을 이용하는 방법을 강구해야 할 때가 도래한 것 같다. 각 가정은 컴퓨터를 대부분 보유하고 있으며, 주위에서 컴퓨터를 쉽게 접할 수 있는 사회가 되었기 때문에 인터넷을 이용한 공고를 하는 것이 경찰서

게시판에 광고하는 것에 비해 대상자에게 도움이 될 수 있다고 보여 진다. 또한, 자신의 별점 및 적성검사 기간 검색 할 수 있듯이 대상자가 광고가 되어 있는지 검색이 가능하도록 하여야겠다.

다. 행정처분 강화

1) 누범자에 대한 처분강화

1999년도 규제완화 차원에서 상습 운전자에 대한 가중처분이 폐지된 이후 초범 행정처분 대상자가 재범 행정처분 대상자는 똑같은 행정처분을 받고 있다. 2003년도 이후 2회 이상 정지처분을 받는 대상자가 전체 정지처분 건수의 5% ~ 10%이다. 이것은 교통법규를 2회를 하였다가 것이 아니고 교통법규 위반을 수회 하여 별점이 40점 이상 누적되어 정지처분을 받은 횟수가 2회 이상이란 것이다. 교통법규를 3회 이상 위반한 운전자의 사고 발생률이 준수 운전자의 사고 발생률 보다 30%이상 높은 것으로 나타났다¹⁸⁾는 손해 보험 협회의 조사 결과를 보더라도 교통법규 상습 위반자에 대한 행정처분은 강화할 필요가 있다.

누범자에 대하여 필수적으로 교통안전교육을 수료 할 수 있도록 법제도를 개선하고, 누범자에 대하여 특별예방적 관점에서 특별관리가 필요하다고 본다.

정지처분 횟수가 4회 이상이면 운전면허를 취소하고 결격기간을 5년 이상으로 하여 도로교통에 한시적으로 제외시켜 교통 위험원을 제거하고 대상자를 교화시킬 필요도 있다.

18) 디지털타임스, 2003. 4. 25.

2) 벌점 기준의 조정

교통법규 위반행위 29가지에 대하여 10점 부터 110점까지 벌점을 부과하고 있는데 벌점부과 기준은 교통사고의 예방과 안전한 도로교통 유지를 위하여 위험도에 따라서 벌점이 정해져야 한다고 생각한다.

출석기간 또는 범칙금 납부기간 만료일부터 60일이 경과될 때까지 즉결심판을 받지 아니한 경우 40점 벌점을 부과하는 것은 위험성이 없는 행위에 벌점을 부과하는 것으로 판단되므로 이에 대한 개선이 요구되어 진다.

<표3> 법규위반 내용별 교통사고 발생현황을 보면 중앙선 침범 행위로 교통사고가 매년 6% ~7%를 차지하고 있는 반면 신호위반으로 인한 교통사고 발생은 매년 10% ~ 12%를 차지하고 있어 신호위반으로 인한 교통사고 발생이 중앙선 침범 행위로 인한 교통사고보다 좀더 많이 발생하고 있으나 중앙선 침범행위는 30점 벌점이 부과되고, 신호위반 행위는 15점 벌점이 부과되고 있다. 이에 신호위반 행위의 벌점을 상향 조정할 필요가 있다. 일본의 형법에 의도적으로 신호를 무시하여 사람을 사상시키면 최고형을 20년까지 선고 할 수 있도록 2001년에 신설할 정도로 신호위반을 아주 위험한 운전요인으로 생각하여 가중처벌하고 있다.¹⁹⁾ 따라서, 신호위반에 의한 교통사고는 많은 인명피해와 막대한 손실을 가져오므로 신호위반에 대한 행정처분이 강화되어야 할 것으로 본다.

또한, 교차로 통행 방법위반으로 매년 전체 교통사고의 7% ~ 8% 가 발생하고 있으나 이에 대한 벌점은 현재 없는 실정으로 이에 대한 벌점 부과가 필요하다. 벌점 기준의 객관성과 형평성 문제를 해결하기 위하여 벌점기준을 재조정 하는 것이 필요하다고 본다.

19) 이천현, 교통범죄에 대한 형벌강화에 대하여, 형사정책연구, 2007년 101호.

라. 통지로 갈음하는 공고 절차 개선(정지)

현재 운전면허 정지처분 결정통지서가 반송되어 공고로서 통지에 갈음하고 정지 처분하는 건수가 2007년도에 77,528명에 이른다. 이는 2007년도 운전면허 정지처분 전체건수의 21%에 해당한다. 하지만 이들 대부분의 운전자들은 자신의 운전면허가 정지되어 있는 줄 모르고 일상 생활을 하며 운전하고 있는 실정이다. 이들 중 교통법규 위반이나 교통사고가 발생하여 자신이 운전면허가 정지된 사실을 알게 되더라도 형사입건을 하지도 못하고 다시 행정처분을 하게 되므로 공고의 실효성이 없다고 볼 수밖에 없음으로 공고 절차의 개선이 필요하다.

첫번째 방법으로는 현재 1회 발송하는 등기우편물을 1회 더 등기우편물로 발송하고 동시에 대상자 휴대전화에 문자나 이메일로 안내를 하게 되면 반송이 현재보다 줄어들 것으로 예상된다.

두번째는 공고 절차를 폐지하는 것이다. 실효성이 없다고 판단되는 공고절차는 정지처분의 단계만 더 늘릴 뿐 효과면에서 전혀 대상자나 경찰관서 담당자에게 도움이 되지 않으므로 공고 절차를 폐지해야 한다고 생각한다. 현재의 적법한 통지 없이 면허증 회수 없이 운전면허정지처분 집행에 대해 어느 운전자도 용인하지 않고 어느 법원도 인정해 주지 않고 있으며, 운전면허가 정지 되어 있는 줄도 모르고 무면허에 대한 고의 없이 운전하는 운전자가 7만명이 있는 실정이다.

이와 같은 주위 환경에 공고를 통지에 갈음한다는 것은 있을 수 없다고 본다. 통지에 갈음하는 공고로 인하여 무면허 운전자를 생산하게 되고, 무면허 운전자들은 자신의 운전면허가 정지된 사실을 몰랐다고 진술하면 경찰관서에서는 무면허 운전자들이 고의여부를 수사하기 위하여 통지서가 반송되었는지 확인하는 작업을 거쳐 무혐의로 사건을 송치해야 하는 등 수사의 효율성을 저해 하고 있는 것이다.

따라서, 대상자의 소재를 파악할 수 없어 운전면허 정지처분을 할 수 없다면 대상자가 적성검사나 면허증 갱신, 교통법규 위반이나 교통사고 등 경찰관에게 발견되었을 경우나 경찰 관련업무로 정지집행 대상자를 발견 할 경우에 즉시 운전면허 정지처분을 할 수 있도록 하는 것이 운전면허 행정처분 집행을 모르고 지나가는 무임승차 운전자들까지 운전면허 정지처분을 할 수 있음으로 행정처분의 집행율을 높이고 효율성을 높일 수 있다고 본다.

현행법상에서는 처분청이 행정처분을 하기 위해서는 대상자에게 행정처분의 이유 등을 적법한 절차에 의하여 통지를 해야만 행정처분에 효력이 발생하므로, 공고의 효력을 인정해주지 않는 법원의 판결로 통지에 갈음하는 공고 절차 후 정지처분을 하고 나중에 교통법규 위반 단속이나 교통사고 발생시에 행정처분을 철회하여 주고 있는 실정에서 통지에 갈음하는 공고절차는 어떠한 방법으로라도 개선되어 져야 한다.

V. 결론

운전면허 행정처분 관련 제도는 1969년도에 도입되어 매년 1회 이상 개정되어 오고 있다. 올해도 지난해 개정된 도로교통법으로 2008. 6. 22.부터 운전면허 적성검사 및 갱신기간이 시작되는 일로 부터 6개월 이내에 적성검사 및 갱신을 받아야 한다. 이로 인하여 운전면허 적성검사 및 갱신을 하지 않아 운전면허가 취소되거나 정지되는 건수가 감소할 것으로 판단된다.

2008.5.13. 법제처 보도 자료에 의하면 국민불편법령 폐기 방안으로 운전면허 정기적성검사제도에 대하여 적성검사 제도는 존치하면서 상당한 보완이 이루어 질 것으로 보이며, 운전면허증 휴대의무를 위반(도로교통법 제92조 제1항) 했을 때 부과되었던 범칙금(차종 구분 없이 3만원)이 삭제 될 전망이고, 운전면허 취소·정지시 운전면허증 반납(도로교통법 제95조 제1항)을 하지 않았을 경우 범칙금(차종 구분 없이 3만원)이 부과되고 있는 것을 과태료 부과로 개선될 전망으로 국민에게 필요하지 않고 불편함을 주는 법령은 개선이 되어져야 한다고 생각하나, 국민이 불편함을 느끼는 것이 법령의 취지를 이해하지 못한 경우라면 해당기관은 해당 법규에 대하여 국민을 이해시키고 설득시켜 순응하게 하여 불편함을 느낄 수 없게 하거나 감수할 수 있도록 하여야 한다.

교통선진국에서는 교통법규 관련 처벌규정을 강화하고 상습적인 교통법규 위반자에 대하여 철저히 관리하고 있으나, 우리나라는 규제를 없앤다 규제를 완화 한다고 교통법규 위반자에 대하여 관대한 처벌을 하는 것은 바람직하지 않다. 교통법규 준수자에게는 그에 상응한 혜택을 주고, 위반자에게는 교통법규 위반에 대한 반성과 경각심을 심어주기 위한 노력이 필요하다. 교통의 안전 확보는 선진국으로 가는 기초가 되는 것임에 틀림이 없을 것이기 때문이다.

본 연구는 운전면허 행정처분 집행의 효율성을 높이기 위한 방안으로 첫번째는 교통법규 준수 유인책으로 적성검사 및 갱신 미필자가 운전면허 취득으로 재취득시 운전면허 시험 적성검사와 도로주행 시험을 보아야 면허증을 취득할 수 있는 현 제도 개선, 별점이 있는 법규 위반시에 휴대전화나 이메일을 이용하여 안내해주는 방법 도입, 운전면허증 적성검사와 면허증 갱신할 때에 무위반·무사고 운전자와 위반·사고 운전자의 면허증을 구별할 수 있도록 면허증 색을 달리하는 방법을 제안했다.

두번째는 통지와 공고의 개선으로 적법한 행정행위가 되기 위하여 문서로 제한되어 있는 통지방법을 이메일과 휴대전화로 통지하는 방법을, 경찰서 게시판 공고로 제한되어 있는 공고방법을 경찰서 홈페이지에 공고하는 방법을 제시했다

세번째는 행정처분 효율성을 높이기 위하여 누범자에 대한 처분을 강화하고, 별점기준의 재조정, 통지에 갈음하는 공고 절차 개선해야 한다고 제안했다.

운전면허 행정처분은 형사벌과 비교 모든 대상자들에게 공평하게 적용시킬 수 있음으로 행정행위 집행의 형평성 측면에서 뛰어난 제도이다. 이와 같은 운전면허 행정처분은 앞으로 교통법규를 잘 준수하고 교통사고를 사전에 방지하여 도로교통의 원활함과 안전을 유지하기 위하여 운전면허 행정처분 제도는 운전자들의 측에서 운영되도록 하여야 한다.

또한, 위법운전자에게 억제이론에 근거한 사전예방 및 재범방지 기능으로 운영되는 이제도가 앞으로는 운전자들이 행정처분과 형사벌이 무서워서 법규를 지키는 것이 아닌 법규준수 동기유발에 근거한 운전자 스스로 자발적으로 교통법규를 준수하고 안전운행에 기여할 수 있도록 일반예방적 효과도 높이고 행정처분의 정책 순응도도 높일 수 있도록 제도적으로 개선되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김남진 외, 행정법 I, 법문사, 2007.
- 김남현 외, 경찰교통론, 경찰대학, 2007.
- 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2005.
- 강현호, “재량준칙의 법적 성격”, 행정관례연구 VII(2002).
- 명묘희 외2명, 운전면허 행정처분의 교통안전효과 평가, 도로교통공단, 2006.
- 서보학, “형사제재로서의 운전금지와 운전면허취소”, 형사정책연구 제 30호.
- 여훈구, “적성검사 미필로 인한 운전면허 취소공고와 도로교통법위반죄의 성립여부”, 형사관례연구, 2003.
- 이천현, “교통범죄에 대한 형벌강화에 대하여”, 형사정책연구 제101호.
- 이주원, “도로교통법 제78조 제3항의 ‘소재불명’의 의미”, 대법원판례해설, 2005년상반기(통권56호).
- 임병현, “운전면허 행정처분제도의 효율적 운영방안 연구”, 서울시립대학교 교통관리학과 석사학위논문, 2003.
- 장영채, 운전면허 행정처분제도 개선방안 연구, 도로교통공단, 1999.
- 조원삼, “운전면허 행정처분의 문제점과 제도 개선방안에 관한 연구”, 원광대학교 경찰행정학과 석사학위논문, 2000.
- 홍선재, 한국과 일본의 운전면허행정처분 비교연구, 도로교통공단, 2006.
- 경찰청내부자료
- 디지털타임스, 2003.4.25.
- 조선일보, 2008.6.4.
- 파인넬설뉴스, 2008.4.3.
- 사이버경찰청(www.police.go.kr)

책임연구보고서 2008-22

운전면허 행정처분 효율성 제고 방안 연구

발행일 : 2008년 12월 26일

발행인 : 김 길 배

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 언동1길 29

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀드립니다.



POLICE SCIENCE INSTITUTE