

2014-05 책임연구보고서

# 교통 범칙금 미납자 처리 개선방안 연구

치안정책연구소  
POLICE SCIENCE INSTITUTE

2014-05 책임연구보고서

# 교통 범칙금 미납자 처리 개선방안 연구

치안정책연구소 사회안정대책실

경찰연구관 이명원

# 목 차

<b>I. 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구배경 및 필요성 .....	1
2. 연구목적 .....	3
3. 연구범위 및 방법 .....	4
<b>II. 교통범칙금 미납자에 대한 처리현황</b> .....	<b>5</b>
1. 통고처분제도의 운영 .....	5
2. 범칙금 미납자에 대한 처리 .....	10
<b>III. 이론적 검토 (문헌연구 및 법제사 연구)</b> .....	<b>14</b>
1. 즉결심판 제도의 의의 및 변천 .....	14
2. 통고처분제도의 의의 및 변천 .....	26
3. 면허행정처분제도의 의의 및 변천 .....	36
<b>IV. 범칙금 미납자 처리 해외사례 분석</b> .....	<b>41</b>
1. 미국 .....	41
2. 영국 .....	41
3. 일본 .....	42
4. 독일 .....	43

<b>V. 교통범칙금 미납자 처리 개선방향</b> .....	<b>46</b>
1. 현행 문제점 분석 .....	46
2. 개선방안 검토 .....	52
<b>VI. 결 론</b> .....	<b>58</b>

## **참고문헌**

## I. 서론

### 1. 연구배경 및 필요성

현재, 교통법규를 위반하여 경찰에게 통고처분을 받은 사람은 기일 내에 정해진 범칙금을 납부해야 하며 범칙금을 납부하지 않을 경우에는 즉결심판에 회부된다. 그리고 위반자가 즉결심판에도 출석하지 않을 경우에는 벌점이 부과되어 40일간 면허가 정지될 수 있다. 그런데 이와 관련해서 최근 몇 가지 문제점이 제기되고 있다.

**첫 번째**는 면허정지처분의 적정성과 관련된 문제이다. 통고처분을 받은 사람이 범칙금을 내거나 즉결심판에 출석해야 한다는 사실을 알고 있다가 자신도 모르는 사이에 면허정지처분을 받고, 또 그 정지처분 사실을 모르고 평소처럼 운전하고 다니다가 경찰에 무면허운전으로 체포되는 사례가 발생할 수 있는데, 이와 관련해서 논란이 야기되고 있다. 즉결심판을 위한 출석에 불응한 사람에 대해 면허정지처분을 하는 것은 당사자가 즉결심판이 있음을 아는 것을 전제로 하는데, 실제에 있어서는 즉결심판 최고서가 반송된 경우처럼 당사자가 즉결심판에 회부되었음을 알았다고 확인할 수 없는 경우에도 일단은 면허정지처분을 하고, 나중에 당사자가 무면허 운전으로 체포된 후에야 반송사실이 확인되면 면허정지를 취소하고 무면허운전은 ‘혐의 없음’으로 검찰 송치하는 관행에 문제가 있다는 지적이 있는 것이다. 경찰에서는 통고처분 시 발부하는 범칙금납부통고서에 범칙금 납부기한과 즉결심판 출석의무 등이 명시되어 있는 이상<sup>1)</sup>,

---

1) 도로교통법시행규칙 서식 제159의 2 ‘범칙금 납부통고서’ 뒷면에는 아래와 같이 범칙금 납부관련 주의사항이 명시되어 있다.

위반자가 모르고 즉결심판에 출석하지 않을 가능성은 낮다고 판단하고 있으나, 실제 단속 후 면허정지 대상이 되기까지는 3달가량의 시간이 소요되는데다가 즉심절차에 대한 안내는 납부통고서 뒷면에 작은 글씨로 적혀 있기 때문에 실제로 본의 아니게 즉심에 출석하거나 가산금을 더한 범칙금을 납부하지 않았을 가능성도 배제하기는 힘들다. 범칙금이 3만원 일 경우 가산금을 더해봐야 4만 5천원에 불과한데, 이 정도의 금액이 아까워서 고의로 면허정지처분을 당한다는 것은 쉽게 상상하기 힘들기 때문에 실수로 범칙금 납부사실(또는 즉심출석)을 잊고 있다가 자신도 모르는 사이에 면허정지처분을 당하는 경우도 있을 수 있음을 어렵지 않게 예상할 수 있다.

최근에는 검찰에서 이를 문제 삼아 즉심 최고서 반송사실 등을 확인하지 않고 일률적으로 면허정지처분을 한 서울지방경찰청 행정처분 담당자와 무면허로 운전자를 체포한 경찰관을 각각 ‘직무유기’와 ‘불법체포’로 형사입건하는 일이 발생했다. 입건까지는 아니더라도 검찰에서는 이미 여러 차례 이러한 관행에 문제를 제기한 사실이 있다고 한다. 불완전한 제도운영으로 인해 선의의 일선경찰관이 피해를 볼 수 있는 상황으로 이에 대해서는 빠른 개선이 요구된다.

**두 번째**는 즉결심판절차의 중단과 관련된 문제이다. 현재 업무처리 관행을 보면, 비록 법률상으로는 범칙금 미납자에 대해서 경찰서장은 지체 없이 즉결심판을 청구하게 되어 있으나, 위반자에게 면허정지처분을 한 이후에는 더 이상 즉결심판 청구절차를 진행하지 않고 있다. 사실상 면

- 
1. 1차 납부기한 내에 범칙금을 납부하지 아니할 때에는 그 기한이 만료되는 날의 다음 날부터 20일 이내에 통고받은 범칙금에 그 100분의 20을 더한 금액을 납부하여야 하며, 납부 기한이 지난 때에는 수납을 하지 않습니다. 2. 만약 2차 납부기한까지 납부하지 아니한 때에는 납부기한 만료일 다음 날부터 60일 이내에 경찰서에 출석하셔서 즉결심판을 받거나 통고받은 범칙금에 그 100분의 50을 더한 금액을 납부하여야 하며, 그렇지 아니한 때에는 40일간의 운전면허 정지처분을 받게 됩니다.

허정지처분이 위반자에 대한 처벌을 대신하고 있는 상황이다. 경찰에서는 면허정지처분을 한 이후에 또 다시 즉결심판을 청구하는 것은 이중처벌이 될 수 있으며, 즉결심판청구를 위한 소재수사 등을 하게 되면 업무량이 급격히 증가할 것이라는 현실적 이유 등을 들어 즉심절차를 중단함이 타당하다고 주장해 왔다. 하지만 면허 행정처분과 형사처벌은 전혀 별개의 절차로 원칙적으로는 즉결심판 절차를 계속 진행하는 것이 타당하다. 비록 경미한 범죄행위라고 하더라도 범칙자의 위반행위는 범죄행위에 해당하는 것이기 때문에 경찰에서 형사절차를 일방적으로 중단할 수 있다고 보는 것은 논리적이지 않으며, 즉결심판 절차라는 것은 무조건 위반자를 처벌하기 위해 존재하는 것이 아니라, 위반자가 판사 앞에서 자신의 주장을 펼 수 있는 일종의 이의제기 절차로서도 작용하는 것이기 때문에, 경찰에서 면허행정처분으로 위반행위에 대한 처리를 종료하는 것은 논란이 될 수 있다. 감사원이나 국회에서도 이러한 점을 지적한 사실이 있으며, 경찰내부에서도 개선의견이 점차 대두되고 있는 상황으로 이에 대한 해결방안 마련 역시 절실한 상황이다.

## 2. 연구목적

이 글의 연구목적은 뚜렷하다. 위에서 언급한 시급한 문제점들을 해결하기 위한 방안을 제시하는 것이 목적이며, 이는 경찰청에서 연구를 의뢰한 직접적인 동기이기도 하다. 구체적으로는 즉결심판통지 및 최고절차상의 하자로 인해 일선의 선의의 경찰관들이 피해를 받는 일이 없도록 하고, 그간 통고처분 미납자 처리와 관련해서 제기되어온 법률상의 문제점들을 해결할 수 있는 제도개선방안을 마련하는 것이다.

보다 큰 틀에서 연구 목적을 설명하면, 이글의 연구목적은 교통범칙금 미납자에 대한 처리절차 개선방안을 제시하는 것이다. 개선방안은 기본

적으로 법률에 합치하는 것이어야 하며, 경찰력의 낭비를 최소화 하는 것이어야 하고 무엇보다도 실현가능한 것이어야 할 것이다. 특히나 작년 한해에만도 통고처분 건수가 300만 건에 육박할 정도로 수많은 국민들이 제도변경에 영향을 받는 만큼 일반 시민들의 수용성도 반드시 고려해 보아야 할 것으로 생각된다.

### 3. 연구범위 및 방법

본 연구는 교통 범칙금 미납자에 대한 처리 개선방안 마련을 위한 연구이다. 현재의 처리절차를 둘러싸고 적절성과 적법성에 대해 문제점이 제기되고 있는 만큼 이를 해결할 수 있는 대안을 마련하기 위한 것에 연구의 범위가 한정된다.

이와 관련, 먼저 현행 제도가 어떻게 운영되고 있는지를 면밀히 파악하기 위해, 담당직원 (경찰청 즉심담당자, 면허행정처분 담당자, 교통사범 단속담당자, 서울 경찰청 면허행정처분 담당자 등 8명)과 인터뷰를 진행했으며, 교통단속 및 즉결심판과 관련된 법령, 지침, 통계, 관련공문, 타 부처 의견 등을 수집하고 분석하였다.

다음으로는, 문헌연구와 법제사 연구를 통해 현행 교통 통고처분, 면허 행정처분, 즉결심판제도가 어떻게 도입되고 운영되어 왔으며, 법률적 성격이 어떤 것인지를 상세히 분석할 예정이다.

제도에 대한 현황조사와 이론적 검토가 끝난 이후에는 대안마련에 참고하기 위해서 외국사례를 검토할 것이다. 우리와 가장 비슷한 제도를 가지고 있는 일본 및 미국, 영국, 독일 등에서는 범칙금 미납자에 대해 어떻게 처리하고 있는지를 검토하여 개선안 마련에 참고할 것이다. 이러한 과정을 통해, 현재의 문제점을 해결할 수 있는 개선안을 제시하고자 한다.

## II. 교통범칙금 미납자에 대한 처리현황

현행 도로교통법은 제14장 ‘범칙행위의 처리에 관한 특례’ 부분에서 통고처분에 대해 상세하게 규정하고 있다. 법은 먼저 ‘범칙행위’, ‘범칙자’, ‘범칙금’의 개념을 차례로 규정하고, 이후 통고처분의 방식과 범칙금의 납부방법, 통고처분 미이행자에 대한 처리방법을 상세하게 규정하고 있다. 다음에서는 통고처분 제도가 어떻게 운영되고 있는지 살펴보고, 이후 좀 더 구체적으로 범칙금 미납자에 대한 처리가 어떻게 진행되고 있는지 상세히 검토하겠다.

### 1. 통고처분제도의 운영

『범칙행위』란 도로교통법에서 벌칙을 규정한 다양한 교통위반행위 중에서 20만원 이하의 벌금이나 구류 또는 과료에 해당하는 가장 경미한 위반사항 중에서 지정된다. 현재 범칙행위로 지정된 위반행위는 총 82가지 (운전자 68종, 보행자 14종) 이다.

『범칙자』는 범칙행위를 한 사람 중에서 교통사고를 일으키지 않았고, 신원확인이 가능한 사람을 말한다. 『범칙금』은 범칙자가 통고처분을 받은 위반자가 내야 할 금전으로, 범칙행위의 종류 및 차종 등에 따라 대통령령에서 최저 1만원에서 최대 13만원으로 규정되어 있다. 『통고처분』은 경찰서장 등이 범칙자로 인정되는 사람에게 범칙금 납부통고서로 범칙금을 낼 것을 통고하는 것을 말하는데, 범칙자 중에서도 1) 성명이나 주소가 확실하지 아니한 사람, 2) 달아날 우려가 있는 사람,

3) 범칙금 납부통고서 받기를 거부한 사람에 대해서는 통고처분을 할 수 없다. 법은 통고처분 대상자에 대해서 반드시 통고처분을 해야 한다고 규정하고 있지는 않으며, ‘통고처분을 할 수 있다.’ 라고 규정하여 통고처분이 경찰서장 등의 재량행위임을 분명히 하고 있다. 2)

이상의 내용을 요약해 보면, 경찰서장 등은 범칙행위로 지정되어 있는 경미한 도로교통법 위반행위를 한 자 중에서 교통사고를 일으키지 않았으며, 신원이 확실하고, 통고처분에 동의한 사람에 대해서만 통고처분을 할 수 있다. 다시 말해서 위반행위를 인정하지 않거나 경찰의 단속에 이의가 있는 사람은 통고처분의 대상자가 아니라고 할 수 있다.

통고처분은 강제적인 것이 아니라, 위반자가 동의하는 경우에만 할 수 있는 조치이므로, 위반자는 경찰의 범칙금 납부통고서를 받는 것을 얼마든지 거부할 수 있다. 다만, 실제에 있어서는 위반자가 경찰의 통고처분을 강제적인 것으로 느낄 가능성이 크기 때문에 도로교통법 제 166조(직권 남용의 금지)는 통고처분을 할 때에 교통을 단속하는 경찰공무원은 본래의 목적에서 벗어나 직무상의 권한을 함부로 남용하여서는 안 된다고 별도로 규정하고 있다. 범칙금 납부통고서를 거부한 경우의 처리 방법에 대해서는 법 제165조에서 규정하고 있다. 경찰서장은 범칙자로 인정되는 사람이 범칙금 납부통고서 받기를 거부할 경우에는 지체 없이 즉결심판을 청구하여야 한다.

도로교통법상 범칙행위는 20만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처할 수 있는 위반행위에 한정되기 때문에 범칙행위가 비록 현행범이라고 해도 체포와 같은 강제처분은 극히 제한된다. 현행범인은 누구든지 영장 없이 체포할 수 있지만<sup>3)</sup> 다액 50만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에

2) 도로교통법 제14장 ‘범칙행위의 처리에 관한 특례’ 부분에서 통고처분과 통고처분 불이행자의 처리절차에 대해 상세히 규정하고 있다.

3) 형사소송법 제212조 (현행범인의 체포)

해당하는 죄의 현행범인에 대하여는 범인의 주거가 분명하지 아니한 때에 한하여 현행범인 체포를 할 수 있기 때문이다.<sup>4)</sup>

이러한 형사소송법의 조항을 도로교통법 범칙행위에 적용해 보면, 범칙행위를 한 사람 중에 ‘신분증을 제시하지 못하거나 경찰의 신원확인응하지 아니한 자’ (제162조에 의해 범칙자에서 제외됨) 또는 경찰관의 신원확인 등을 위한 질문에 응하지 않았으나 여전히 ‘성명이나 주소가 확실하지 아니한 사람’ (범칙자에는 해당하지만 제163조에 의해 통고처분 대상자에서는 제외됨)은 ‘주거가 분명하지 아니한 경우’로 보아 체포대상이 될 수 있으나, 경찰이 통고처분을 했다는 것은 경찰관 입장에서 주거가 분명하다고 판단한 경우이므로 통고처분 대상자는 원칙적으로 체포대상일 수 없다. 따라서 경찰이 일단 신원과 주소를 확인한 경우에는 위반자가 통고처분을 완강히 거부한다고 해도, 경찰은 즉결심판을 청구하는 것 이외에 체포 등의 강제절차를 진행할 수는 없다고 생각된다.

도로교통법을 엄밀히 해석해 보면, 운전면허증 또는 이를 갈음하는 증명서를 제시하지 못하거나 경찰의 신원 및 운전면허 확인을 위한 질문에 응하지 않은 사람은 처음부터 ‘범칙자’가 아니기 때문에 반드시 즉결심판의 청구해야 하는 위반자가 아니고, 증명서등을 제시하거나 신원확인 등에 응한 위반자(범칙자) 중에서 서명이나 주소가 확실하지 아니한 사람, 달아날 우려가 있는 사람, 범칙금 납부통고서 받기를 거부한 사람에 대해서는 반드시 지체 없이 즉결심판을 청구해야 하는 것으로 볼 수 있다. 증명서등을 제시하지 못하거나 경찰의 신원확인 등에 응하지 않는 위반자에 대해서는 즉결심판을 청구할 수도 있고, 즉결심판이 아닌 형사입건을 할 수도 있다고 볼 수 있다. 하지만 실제 단속에 있어서는 이러한 구분을 하는 것이 큰 의미는 없을 것으로 생각된다.

4) 형사소송법 제214조 (경미사건과 현행범인 체포)

체포가 불가능한 경우, 경찰관이 할 수 있는 일은 위반자의 의사와 상관없이 즉결심판을 청구하는 일이다. 신원확인을 거부하는 경우에는 체포해서 신원을 밝힌 후 일반 형사절차 또는 즉심청구를 해야 하고, 신원확인이 된 경우라면 그 신원을 이용해서 즉결심판 청구서를 작성해서 법원에 제출해야 한다. 통고처분의 경우는 위반자의 동의를 전제로 하지만 즉결심판 청구는 위반자의 동의 여부를 불문하고 청구해야 하는 것이기 때문에 위반자가 단속에 저항하는 경우에도 즉결심판 청구에는 문제가 없다. 시행령 제98조에 따르면 경찰은 현장 즉결심판대상자에게 즉결심판출석통지서를 출석일 10일 전까지 발급하거나 발송하여야 한다고 규정하고 있고, 대상자가 즉결심판기일에 출석하지 아니하여 즉결심판절차가 진행되지 못한 경우에는 다시 출석일을 정해서 그 출석일 10일 전까지 즉결심판출석 최고서를 발송하도록 되어 있다. 최고서와 달리 통지서의 경우에는 발급하거나 발송하여야 한다고 규정하여 현장에서 직접 출석통지서를 발급하는 것을 염두에 둔 것으로 보인다. 다만, 시행규칙의 서식에는 발송용 즉결심판출석통지서(서식 168호)만 마련되어 있어 시행령과는 다르게 교통단속의 경우에는 현장에서 즉결심판출석 통지서를 발급할 수 있는 수단을 마련해 놓고 있지 않다. 이는 추후 개선이 필요한 사항이라고 생각된다.<sup>5)</sup>

약간의 등락이 있기는 하지만, 교통통고처분은 꾸준히 감소하고 있는 추세이다. 아래의 표에서 확인할 수 있듯이 97년까지만 해도 연간 천만 건이 넘었던 통고처분 건수는 2013년에는 260여만 건으로 감소하였다. 2013년의 수치는 역대 최소건수를 기록하였던 2012년의 1,428,386건에 비하면 큰 폭으로 증가한 것이지만, 전체적으로는 여전히 감소 추세에 있다고 할 수 있다. 통고처분의 감소세와는 달리 무인단속은 90년대 후

5) 경범죄처벌법 위반의 경우, 현장 즉심용 즉결심판 출석통지서는 발급용만 마련되어 있는바(시행규칙 별표 제7호 서식), 도로교통법령과 차이가 있다.

반 신설되어 폭발적으로 증가하다가, 현재는 연간 천만 건 가량을 유지하고 있다.

〈표 1〉 연도별 통고처분 및 무인단속 현황 6)

단위 : 건

연도별	구분	통고처분	무인단속실적
1997		11,415,101	-
1998		9,434,115	-
1999		5,747,280	1,772,516
2000		4,823,513	4,646,179
2001		5,867,939	10,570,279
2002		6,165,689	9,984,245
2003		4,226,749	7,926,185
2004		5,058,547	12,434,311
2005		3,694,160	12,010,290
2006		2,297,020	10,024,868
2007		3,430,608	11,391,781
2008		3,018,153	10,403,580
2009		2,670,131	10,712,421
2010		3,120,942	9,966,450
2011		1,766,542	9,053,191
2012		1,428,386	9,653,741
2013		2,637,319	9,526,922

6) 도로교통안전백서 2013, 174쪽 및 경찰청통계연보 2013, 264쪽 참조

<그림 1> 통고처분 및 무인단속 추세



## 2. 범칙금 미납자에 대한 처리

범칙금 납부 통고서를 받은 사람은 10일 이내에 경찰청장이 지정하는 은행 등에 범칙금을 내야 한다. 다만, 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 말미암아 그 기간에 범칙금을 낼 수 없는 경우에는 부득이한 사유가 없어지게 된 날부터 5일 이내에 내야 한다. 1차 납부기일인 10일 이내에 납부하지 아니한 사람은 납부기간이 끝나는 날의 다음 날부터 20일 이내 (2차 납부기일)에 범칙금에 100분의 20을 더한 금액을 내야 한다.<sup>7)</sup> 은행에서 납부하는 방법 이외에도 교통범칙금 과태료 조회 납부시스템 (efine.go.kr)에서 신용카드 등을 활용하여 납부하는 것이 가능하다.

7) 도로교통법 제164조

원칙적으로 납부기한은 1차와 2차를 합해 30일이고, 이 기간에 범칙금을 납부하지 아니한 사람에 대해서는 지체 없이 즉결심판을 청구하도록 규정되어 있다(법 제165조). 하지만 동시에 즉결심판이 청구되기 전까지 범칙금액에 100분의 50을 더한 금액을 납부한 사람에 대해서는 즉결심판을 청구하지 않고, 이미 즉결심판이 청구된 경우라도 선고 전에 가산금을 더한 범칙금액을 납부한 사람에 대해서는 즉결심판 청구를 취소해야 한다는 단서를 두어 범칙금을 낼 수 있는 기회를 연장하고 있다. 이러한 단서조항은 즉결심판청구를 가급적 자제하려는 정책에 따른 보이나, 법에서는 분명 즉결심판을 지체 없이 청구하도록 하고 있다는 점과, 일단 청구하면 당일 바로 판결이 나는 즉결심판제도의 특성상 단서의 내용은 본문과 다소 모순되는 것으로 보인다.

시행령 제99조와 시행규칙 제151조에서는 구체적인 처리절차와 서류양식이 규정되어 있는데, 구체적인 내용은 다음과 같다. 경찰서장은 통고처분 불이행자에게 범칙금 납부기간 만료일부터 40일이 넘지 않는 한에서 즉결심판 출석일을 정한 ‘즉결심판 출석통지서’와 ‘범칙금 납부고지서 등’을 30일 이내에 발송해야 한다. 이러한 1차 통지에도 불구하고 위반자가 즉결심판에도 출석하지 않고, 범칙금도 내지 않은 경우에는, 다시 납부기한 만료일부터 60일이 넘지 않는 날을 출석일로 정한 ‘즉결심판 최고서’를 ‘범칙금 납부고지서 등’과 함께 발송해야 한다. 위반자가 만일 즉결심판 출석 최고에도 불구하고 즉결심판 기일에도 출석하지 않고, 범칙금도 납부하지 않을 경우에는 운전면허를 정지할 수 있다. 법에서는 지체없이 즉결심판을 청구하도록 명시하고 있음에도 불구하고, 시행령에 규정된 실제 청구절차를 보면 납부 만료일부터 60일이나 더 납부기간을 주고, 그 사이에 범칙금(가산금 50%를 더한 금액)을 납부하면 즉결심판을 청구하지 않도록 하고 있는 것을 볼 수 있다. 사실상 납부기간을 60일 연장하여 3차 납부기한을 준 것이다. 더욱이 시행령 제99조 제3

항에 따르면 3차 납부기한 내에도 범칙금을 납부하거나 즉결심판에 출석하지 않은 경우에는 면허정지를 할 수 있다고 규정되어 있을 뿐 즉결심판을 청구해야 한다는 말은 다시 등장하지 않는다.<sup>8)</sup>

도로교통법 제165조 제1항의에 따르면, 납부기한(1차 10일 + 2차 20일 30일) 이 지나도록 범칙금을 납부하지 않으면 ‘지체없이 즉결심판을 청구’ 하여야 한다고 규정되어 있는데, 정작 구체적인 청구방법을 규정해야 할 시행령에서는 ‘지체없이 청구’ 라는 말이 빠져 버리고 범칙금 납부기한을 연장하고 연장된 기간 내 범칙금을 납부하지 않는 사람에 대해서는 면허정지를 할 수 있다는 말로 끝을 맺고 있는 것이다.

실제 실무에서도 법의 규정에도 불구하고 통고처분 미납자가 자진해서 즉심을 받기 위해 경찰서를 찾아오지 않는 한 끝까지 즉결심판을 청구하지 않고 면허를 정지하는 것으로 사건을 종결하고 있다고 한다.

경찰청 면허계 자료에 따르면 2013년 기준으로 총 2,885,103건의 범칙금 부과가 있었는데<sup>9)</sup>, 이 중 납부기한 내 미납건수는 168,495건으로 전체의 5.8% 가량 되며, 미납자 중 즉결심판 출석에도 불응하여 면허 정지처분이 확정된 건수는 70,289건으로 전체의 2.4%를 차지한다. 납부기한 내 납부율이 94%를 넘기 때문에 범칙금 납부율은 매우 높은 편이라고 할 수 있는데, 2013년 전체 면허정지처분 건수인 194,774건 중에서 범칙금 미납으로 인한 정지가 차지하는 비율은 36%에 달해서 범칙금 미납이 주요 면허정지 사유가 되고 있음을 알 수 있다.

비록 경미하다고는 해도 엄연히 범죄로 규정되어 있는 위반행위에 대해

8) 시행령 제99조 제5항 및 제98조 제4항에는 ‘즉결심판을 청구하려는 경우에는 즉결심판청구서를 작성하여 관할법원에 제출하여야 한다’고 규정하고 있으나 반드시 청구하라는 취지는 아닌 것으로 보인다.

9) 경찰통계연보(2013년판 264쪽)상의 2013년 총 통고처분 건수는 2,637,319건인데, 경찰청 면허계에 의뢰해서 제공받은 자료에는 2,885,103건으로 나와 있음. (통계작성 시점에 따른 차이로 생각됨)

법에 규정된 소추와 재판의 절차를 생략하고 경찰이 행정처분으로 사건을 종결한다는 것은 문제가 있어 보인다. 즉결심판이라는 것은 피고인에게 단속기관인 경찰이 아닌 중립적인 법관 앞에서 자신의 주장을 펴고, 단속의 부당함을 따져 볼 수도 있는 구제절차가 될 수도 있으며, 정식재판으로 나아가 정식 형사절차에 의해 사건을 다뤄 볼 수도 있는 절차이기 때문에, 경찰이 마음대로 사건을 종결하는 것은 문제의 소지가 있다. 왜 형사절차를 경찰의 행정처분으로 종결하는 관행이 만들어 졌을까? 이러한 절차에 법리적이 문제점은 없는 것일까? 이점에 대해서는 다음 장에서 상세히 살펴보기로 하겠다.

### III. 이론적 검토(문헌연구 및 법제사 연구)

이 글은 실무에서 제기된 문제점에 대한 대안을 찾는 것을 목적으로 하고 있고, 실무에 바로 적용할 수 있는 정책을 만드는 것을 목적으로 하고 있는 만큼, 이론적 검토에 있어서는 다양한 학설의 소개보다는 가급적 현행 법령과 판례를 중심으로 검토를 할 것이다.

#### 1. 즉결심판제도 의의 및 변천

##### 가. 즉결심판 제도의 의의

즉결심판제도는 범증이 명백하고 죄질이 경미한 범죄사건을 신속·적정한 절차로 심판하기 위하여 만들어진 절차로, 판사는 즉결심판절차에 의하여 피고인에게 20만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처할 수 있다.<sup>10)</sup> 이 때, 즉결심판 청구대상의 기준이 되는 ‘20만원 이하의 벌금’의 성격이 무엇인지와 관련해서, ‘법정형’으로 봐야 한다는 견해와 판사가 법정형에서 형법 제56조에 따른 순서에 따라 가중, 감경한 형인 ‘처단형’으로 봐야 한다는 견해도 있지만, 즉결심판제도의 취지 및 판례의 태도를 고려해 봤을 때, 최종적인 선고형으로 보는 것이 타당하다.<sup>11)</sup> 경찰청에서 발간한 즉결심판결과 사례집을 보면 경범

10) 즉결심판에 관한 절차법 제1조 및 제2조

죄처벌법 위반이나, 도로교통법 위반사항 뿐만 아니라, 절도, 공갈 등 다양한 형법범에 대해서도 즉결심판을 청구하고 벌금형을 받은 사례가 많이 있다. 즉결심판은 경범죄처벌법상의 경범죄 등에만 적용되는 것이 아니라 범증이 명백하고 죄질이 경미한 경우에는 다양한 범죄의 처벌에 적용 가능한 것이다.

## 나. 즉심 보호조치의 폐지

즉결심판제도도 오랜 기간 동안 ‘즉심 보호조치’라는 독특한 형태의 인신구속제도를 기반으로 운영되어왔다. 즉결심판절차는 원칙적으로 피고인이 법정에서 출석해야만 개정할 수 있도록 되어 있는데, 이러한 출석을 담보하기 위한 보호조치가 경찰에 의해 실시되었던 것이다. 그런데 이러한 관행은 90년대 말에 이르러 극적인 변화를 겪게 된다. 그 변화의 시작은 즉심 보호조치를 불법감금으로 보는 판례들이 나오기 시작하면서 시작 되었다. 특히 아래의 대법원 판례<sup>12)</sup>는 즉심보호조치가 없어지는 결정적인 계기가 되었다.

11) 이영돈, "즉결심판의 청구대상에 관한 연구.", 경찰학연구 10, no. 2 (2010), 24면

12) 대법원 1997. 6. 13. 선고 97도877 판결

**대법원 1997. 6. 13. 선고 97도877 판결**

**【특정범죄가중처벌등에관한법률위반(감금)】**

[1] 감금죄에 있어서의 감금행위는 사람으로 하여금 일정한 장소 밖으로 나가지 못하도록 하여 신체의 자유를 제한하는 행위를 가리키는 것이고, 그 방법은 반드시 물리적, 유형적 장애를 사용하는 경우뿐만 아니라 심리적, 무형적 장애에 의하는 경우도 포함되는 것이므로, 설사 그 장소가 경찰서 내 대기실로서 일반인과 면회인 및 경찰관이 수시로 출입하는 곳이고 여닫이 문만 열면 나갈 수 있도록 된 구조라 하여도 경찰서 밖으로 나가지 못하도록 그 신체의 자유를 제한하는 유형, 무형의 억압이 있었다면 이는 감금에 해당한다.

[2] 형사소송법이나 경찰관직무집행법 등의 법률에 정하여진 구금 또는 보호유치 요건에 의하지 아니하고는 즉결심판 피의자라는 사유만으로 피의자를 구금, 유치할 수 있는 아무런 법률상 근거가 없고, 경찰 업무상 그러한 관행이나 지침이 있었다 하더라도 이로써 원칙적으로 금지되어 있는 인신구속을 행할 수 있는 근거로 할 수 없으므로, 즉결심판 피의자의 정당한 귀가요청을 거절한 채 다음날 즉결심판법정이 열릴 때까지 피의자를 경찰서 보호실에 강제 유치시키려고 함으로써 피의자를 경찰서 내 즉결피의자 대기실에 10- 20분 동안 있게 한 행위는 형법 제124조 제1항의 불법감금죄에 해당하고, 이로 인하여 피의자를 보호실에 밀어 넣으려는 과정에서 상해를 입게 하였다면 특정범죄가중처벌등에관한법률 제4조의2 제1항 위반죄에 해당한다.

이러한 판례가 있기 전, 즉심피의자에 대한 처리 관행은 이들을 경찰관서에 즉심보호조치 하다가 담당 경찰관이 법원으로 데리고 가서 즉결심판을 받게 하는 것이었다. 판례에서도 밝히고 있듯이 말은 '보호조치'이지만 즉심보호는 사실상의 인신구속으로 경범죄나 도로교통법 위

반과 같은 경미한 범죄를 저지른 경우라 하더라도, 즉심피의자가 되어 보호조치 되는 일을 흔히 볼 수 있었다. 지금의 법 감정으로 보았을 때는 중한범죄를 저지른 사람도 아닌 경범죄 위반자를 즉심피의자라는 이유만으로 형사소송법상의 체포사유가 없는데도 경찰관서에 유치한다는 것은 심각한 문제가 있다고 볼 수 있고, 97년 대법원의 판단은 당연한 결과로 보인다.

하지만, 즉결심판절차는 57년 제정된 이후로 40여년이 넘는 기간 동안에 즉심피의자에 대한 보호조치를 전제로 운영되어 왔음을 생각해 보면, 당시로서는 이 판례는 경찰업무에 큰 영향을 주는 일대 사건이 되기에 충분하였다. 즉결심판은 피의자의 법원출석을 전제로 즉석에서 판사가 피의자에 대한 간단한 신문과 조사 후 심판하는 절차인데, 즉결심판을 청구하는 경찰이 오랜 기간 피의자를 법원에 인치시켜왔기 때문에 법원에서는 경찰이 피의자를 구금했다가 데려오는 것을 당연히 여기고 일부 법원은 피의자를 데려오지 않을 경우, 아예 즉심청구자체를 받아주지도 않는 관행이 있었다. 이러한 관행은 즉심피의자에 대한 보호조치가 불가능해진 97년 이후에도 상당기간 지속되어서, 즉결심판절차 자체가 유명무실해지는 상황이 되었다. 아래의 내용처럼 2005년 경찰청이 대법원에 질의한 내용을 보면 이때까지도 경찰이 피의자를 데려오지 않으면 법원에서 즉결심판청구서를 접수조차 하지 않는 관행이 이 존재하고 있었음을 알 수 있다.

※ ‘경범죄처벌법위반 범칙금 미납자 등’에 대한 즉결심판청구 관련 질의 회신  
 - 대법원 송무심의관-3351(2005. 8. 26) -

**(경찰청 질의)**

피고인이 즉결심판기일에 출석하지 않아 재판하기 곤란한 경우, 판사가 청구기각 결정을 하는 외에 청구서 접수자체를 거부하는 것이 가능한지 여부

**(대법원 답변)**

- 피고인이 즉결심판기일에 출석하지 않는 경우 법원이 즉결심판청구서를 접수하지 않을 법적 근거는 없음
- 종래 실무에서는 피고인이 즉결심판기일에 출석하지 않은 경우 즉결심판 청구서를 접수하지 않는 관행이 형성 되었고, 이 관행에 따라 즉결심판을 청구하지 않는 사건이 발생하였던 것으로 판단됨
- 즉결심판 대상사건임에도 법원에 접수되지 않는 사례가 발생하지 않도록 할 필요가 있음

즉심 보호조치가 위법이라는 판례가 계기가 되어 경찰에서는 더 이상 즉심피의자에 대한 보호조치를 하지 않게 되었고, 99년에는 전국 경찰관서에 설치되어 있던 즉심보호실이 완전 철폐되기에 이르렀다. 그러자 즉심보호조치라는 강력한 규제수단을 통해 운영되던 경범죄처벌법 위반자에 대한 규제는 사실상 원래의 기능을 상실하게 되었고, 도로교통법 위반사범에 대한 즉심청구도 사실상 어려워지게 되었다. 이후, 아래의 표와 같이 95년까지만 해도 연간 100만 건이 넘는 즉결심판 청구건수는 2000년대 이후에는 연간 5만 건 남짓한 수준으로 떨어지게 된다.

<표 2> 연도별 즉결심판 청구현황 (출처 : 경찰 통계연보) 13)

구분	즉결심판 청구 (건)			
	소계	경범죄	특별법	형법
2001	1,058,139	117,666	924,813	15,660
2002	644,709	76,192	558,591	9,926
2003	46,702	18,885	20,819	6,998
2004	35,789	13,677	15,816	6,296
2005	26,603	10,793	10,143	5,667
2006	35,932	11,167	7,996	16,769
2007	48,393	26,263	9,552	12,578
2008	62,927	35,057	10,092	17,778
2009	74,842	42,505	12,849	19,488
2010	59,127	37,729	8,692	12,706
2011	55,072	32,011	9,717	13,344
2012	51,331	30,754	8,812	11,765
2013	55,084	34,875	8,646	11,560

경찰이 즉심보호실의 문을 닫은 것은 당연한 시대적 요청일 것이지만, 경찰과 법원이 과거 즉심 보호조치가 수행하던 역할을 대체할 제도를

13) 경찰통계연보 2013, 60쪽 참조

마련하지 못한 채, 갑작스럽게 즉심보호제도를 폐지하다 보니 단속을 담당하는 일선 경찰의 입장에서는 큰 혼란과 부담을 경험하게 되었다. 2005년의 대법원의 질의회신 답변이 아니더라도, 즉결심판에 관한 절차법 어디에도 경찰이 즉심피의자를 법원에 인치시켜야 한다는 규정이 없는 이상, 경찰은 즉심청구서를 법원에 제출하는 것만으로 청구를 하고, 이후 절차는 법원의 알아서 하는 것이 타당한 절차일 것이다. 아래의 즉결심판에 관한 절차법의 주요조항을 보자.

### 즉결심판에 관한 절차법

**제3조 (즉결심판청구)** ① 즉결심판은 관할경찰서장 또는 관할해양경찰서장(이하 “경찰서장”이라 한다)이 관할법원에 이를 청구한다.

② 즉결심판을 청구함에는 즉결심판청구서를 제출하여야 하며, 즉결심판청구서에는 피고인의 성명 기타 피고인을 특정할 수 있는 사항, 죄명, 범죄사실과 적용 법조를 기재하여야 한다.

③ 즉결심판을 청구할 때에는 사전에 피고인에게 즉결심판의 절차를 이해하는 데 필요한 사항을 서면 또는 구두로 알려주어야 한다. <신설 2009.12.29.>

**제4조 (서류·증거물의 제출)** 경찰서장은 즉결심판의 청구와 동시에 즉결심판을 함에 필요한 서류 또는 증거물을 판사에게 제출하여야 한다.

**제5조 (청구의 기각등)** ① 판사는 사건이 즉결심판을 할 수 없거나 즉결심판절차에 의하여 심판함이 적당하지 아니하다고 인정할 때에는 결정으로 즉결심판의 청구를 기각하여야 한다.

②제1항의 결정이 있는 때에는 경찰서장은 지체없이 사건을 관할지방검찰청 또는 지청의 장에게 송치하여야 한다.

**제6조 (심판)** 즉결심판의 청구가 있는 때에는 판사는 제5조제1항의 경우를 제외하고 즉시 심판을 하여야 한다.

즉결심판에 관한 절차법에 따르면 경찰은 즉결심판청구서와 필요한 서류 또는 증거물을 제출하는 것으로 즉심을 청구하도록 되어 있고, 판사는 즉시 심판을 하거나<sup>14)</sup> 청구를 기각해서 사건이 검찰로 송치되도록 하는 것 말고, 청구를 거절할 수는 없다. 비록 2009년 법 개정으로 경찰에게 피고인에 대한 통지의무가 추가로 부가되긴 했지만, 구두 또는 서면에 의한 통지 이외에 경찰이 피의자를 데려 가야할 의무는 없다. 피의자에 대한 소재수사 역시 경찰의 임무가 아님이 명백하다.

비록 오랜 관행에 따라, 경찰이 피의자를 보호조치 한 후 데려가는 것이 일반적이긴 했지만, 이러한 관행이 불법이 된 이상 경찰은 법에 따라, 서류로만 청구하는 방향으로 제도개선을 했어야 했을 것으로 생각된다. 도로교통법 시행령 99조 등에서는 위반자가 ‘즉결심판 기일에 출석하지 아니하여 즉결심판절차가 진행되지 못한 경우’에는 면허를 정지할 수 있다고 규정하고 있는데, 즉결심판절차가 진행되기 위해서는 반드시 위반자가 출석하여야 한다는 과거의 관행을 반영한 조항으로 생각된다. 하지만 앞에서 살펴보았듯이 즉심피고인의 출석여부는 즉결심판 절차 진행의 전제조건이 될 수 없다. 즉결심판절차법 제7조의 3항에는 ‘판사는 상당한 이유가 있는 경우에는 개정 없이 피고인의 진술서와 서류 또는 증거물에 의하여 심판할 수 있다.’고 명시적으로 규정하여 피고인의 출석이 즉결심판의 전제조건이 아님을 밝히고 있다.<sup>15)</sup>

14) 즉결심판에 관한 절차법에 따르면 청구를 받은 판사는 ‘즉시’ 심판을 하여야 한다고 규정되어 있는 바, ‘즉결심판이 청구된 피고인이 즉결심판의 선고 전까지 통고받은 범칙금액에 100분의 50을 더한 금액을 내고 납부를 증명하는 서류를 제출하면 경찰서장은 피고인에 대한 즉결심판 청구를 취소하여야 한다.’고 규정한 도로교통법 제165조는 즉결심판에 관한 절차법과 다소 배치되는 조항이라고 생각된다.

15) 단, 구류에 처할 경우에는 개정없이 심판할 수 없고, 이 경우에는 판사가 구인장을 발부하여 강제로 피고인을 법정에서 인치시킬 수 있다.

하지만 당시 도로교통사범 단속과 관련해서 경찰이 택한 방식은 이와는 달랐다. 즉결심판의 방식을 정상화시키기 보다는 즉결심판을 가급적 청구하지 않는 방향으로 제도를 바꾼 것으로 보인다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이 90년대까지 연 60~70만 건에 달하던 도로교통법 위반 사범에 대한 즉심건수는 2001년이 되면서 급감하기 시작하여 현재는 사실상 사라진 상태이다.

<표 3> 연도별 자동차 단속 및 처리 (출처 : 경찰 통계연보)<sup>16)</sup>

단위 : 건

구분 연도별	총단속	통고처분	즉심	형사입건	무인단속실적
1999	8,510,795	5,747,280	<b>653,086</b>	337,913	1,772,516
2000	10,524,575	4,823,513	<b>642,117</b>	412,766	4,646,179
2001	17,029,538	5,867,939	<b>1,359</b>	589,961	10,570,279
2002	16,770,138	6,165,689	<b>983</b>	619,221	9,984,245
2003	12,790,534	4,226,749	<b>661</b>	636,939	7,926,185
2004	18,167,581	5,058,547	<b>1,159</b>	673,564	12,434,311
2005	16,224,740	3,694,160	<b>1,184</b>	519,106	12,010,290
2006	12,788,314	2,297,020	<b>333</b>	466,093	10,024,868
2007	15,384,325	3,430,608	<b>31</b>	561,905	11,391,781
2008	14,069,005	3,018,153	<b>32</b>	647,240	10,403,580
2009	13,845,275	2,670,131	<b>31</b>	462,692	10,712,421
2010	13,482,309	3,120,942	<b>32</b>	394,885	9,966,450
2011	11,153,765	1,766,542	<b>22</b>	334,010	9,053,191
2012	11,387,088	1,428,386	<b>2</b>	304,959	9,653,741
2013	12,499,256	2,637,319	<b>10</b>	335,005	9,526,922

16) 경찰통계연보 2013, 255쪽 참조

아래의 표를 보면 2013년 기준 도로교통법 위반사범에 대한 즉결심판 청구는 10건에 불과하다는 사실을 알 수 있다. 2013년 경찰이 통고처분을 한 건수가 260만 건이 넘었는데, 그 중에서 통고서 받기를 거부한 자가 0건이었다는 것은 이해할 수 없는 일이다. 교통단속 현장에서 즉결심판 청구가 사실상 사라졌다는 것을 보여주는 통계라고 할 수 있다. 통고처분은 위반자가 동의하는 경우에만 처분이 가능한 것임에도 현실에서는 위반자의 동의와 상관없이 통고처분이 이루어지고 있음을 예상할 수 있다.

**<표 4> 2013년 도로교통법 위반사범 즉결심판 청구 17)**

단위 : 건

성명, 주소가 불확실한 자 제163조 제1호	0
도주염려가 있는 자 제163조 제2호	0
범칙금통고서 받기를 거부한 자 제163조 제3호	0
기타	10
계	10

즉심의 실효성이 떨어짐과 맞물려 오랜기간 동안 논란이 되어 왔던 즉심 폐지론이 2000년대 들어 본격적으로 고개를 들기 시작했다. 그 결과 형사소송법 개정을 추진하기 위해 설치되었던 사법개혁위원회(03. 10 ~ 05. 12)는 2004년 12월 즉결심판 폐지를 건의하였고, ‘사법개혁추진위원

17) 경찰통계연보 2013, 261쪽 참조

회’에서는 2005년 9월 15일 즉결심판의 폐지를 의결한 바 있으며, 사개 추위의 안을 반영한 형사소송법 일부개정법률안(의안번호 3579호)이 2006. 2. 6일 국회에 제출된 바 있다. 비록 즉심폐지안을 담은 개정안은 통과되지 않았지만, 한때 정식 형사절차와 더불어 경찰 단속의 양대 축이었던 즉결심판 절차의 달라진 위상을 보여주는 단적인 사례라고 할 수 있을 것이다.

즉심 보호조치가 불가능해지자 생활안전 기능에서는 우선 즉결심판에 불응할 경우, 공소시효 만료 시까지 월 1회 출석통지를 하고 2월에 1회 소재수사를 하도록 했다. 그 결과 통지절차와 소재수사에 따른 업무량은 가중되었음에도 경범 범칙자의 범칙금 미납률은 갈수록 떨어지는 상황이 되었다.<sup>18)</sup> 이러한 상황은 비용과 시간이 많이 소요된다는 점 이외에도 ‘범증이 명백한 경미사건에 대한 신속한 재판’이라는 즉결심판의 취지에도 정면으로 반하는 것이었으며, 경찰의 노력에도 불구하고 여전히 출석을 담보할 수단이 없어 끝까지 범칙금 납부를 거부하는 사람에 대해서는 아무런 조치도 하지 못하는 상황을 만들어 냈다.

이러한 조치는 경찰이 즉심피고인을 법원에 데려가지 않으면 즉결심판절차를 진행할 수 없다는 현실을 반영한 것인데, 앞에서 살펴보았듯이 경찰에게 즉심피고인을 법원에 인치할 권한도 의무도 없기 때문에 이러한 업무추진은 방향을 잘못 잡은 정책이었다고 생각된다.

1969년 당시의 즉결심판청구서 양식을 보면<sup>19)</sup> 다음과 같은 안내문이 출두지시서 뒷면에 게시되어 있었는데, 이러한 서식 양식에서 유추할 수 있는 점은 당시에 즉심피고인의 법원출석이 즉심재판의 전제조건이 아

18) 경범 범칙자가 계속해서 범칙금 납부와 즉심출석을 거부할 경우, 단 2만원의 범칙금을 받기 위해 공소시효기간(3년)동안 우편비용만 9만 8천 700원이 소요되고, 총 17회의 소재수사를 실시해야 했다.

19) 도로교통법 시행세칙 (내부부령 제60호, 1969. 12. 30) 서식 7의2 참조. 69년 이전의 자료는 관보누락으로 찾을 수 없었음

니었다는 것이다.

### 즉결심판설명

1. 당신은 표기 위반사항으로 인하여 즉결심판을 받게 됩니다.
2. 표기출두 일시장소에 출두하지 않으면 즉결심판에 관한 절차법 제8조에 따라 당신이 출두하지 아니하여도 형을 선고하게 됩니다.
3. 이의가 있으면 7이 이내에 정식재판을 청구할 수 있습니다.
4. 정식재판을 청구하고자 할 때에는 정식재판청구서를 경찰서장에게 제출하여야 합니다

※ 즉결심판에 관한 절차법 제8조 : 피고인이 기일 내에 출석하지 않으면 개정할 수 없다. 단, 벌금 또는 과료를 선고하는 경우에 피고인이 출석하지 아니할 때에는 피고인의 진술을 듣지 아니하고 형을 선고할 수 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위해 경찰청 생활질서과에서는 2005. 8~9월 대법원 송무심의관실과 업무협의를 진행하여 불개정 심판을 전면 실시하기로 합의하였고, 이에 따라 업무편람(경범죄범칙자 처리)를 개정하여 06년 부터는 즉심통지와 최고 이후에도 불출석 하면 한 번의 소재수사만 실시한 후 불개정 심판을 청구하고 있다.<sup>20)</sup>

20) 경찰에게 소재수사를 실시해야 할 의무가 있다고 할 수는 없으나, 당시까지도 경찰이 즉심 피고인을 법원에 인치하던 오랜 관행이 존속하고 있었고, 현실적으로 법원에 소재수사 등을 할 인력이 없다는 점을 고려하여 즉심피고인이 자발적으로 출석하지 않을 경우 경찰에서 한 번의 소재수사를 실시한 후 즉결심판을 청구하기로 합의하였다. 이러한 합의는 한시적인 것이라고 할 수 있으므로, 추후에는 경찰이 소재수사를 실시하지 않는 방향으로 재협의 할 필요가 있다고 생각됨.

## 2. 통고처분제도의 의의 및 변천

### 가. 통고처분의 의의

통고처분 미납자에 대한 처리절차 개선을 위해 가장 먼저 검토해봐야 할 점은 ‘통고처분’의 성격을 명확히 하는 것이다. 통고처분의 성격을 명확히 규명해야 올바른 제도개선 방향을 찾을 수 있을 것이기 때문이다.

도로교통법상의 통고처분의 성격을 밝히기 위해, 먼저 법에 어떻게 규정되어 있는지를 면밀히 살펴보고, 일반 벌칙과의 관계 및 과태료 처분과의 관계를 비교해 보겠다. 도로교통법은 제13장 ‘벌칙’에서 다양한 위반행위에 따른 벌칙을 단계별로 규정하고 있는데, 먼저 형량이 높은 위반행위에서부터 낮은 행위를 열거하고 이후 과태료 사항을 나열하고 있으며, 제14장은 ‘범칙행위의 처리에 관한 특례’라는 제목 하에 범칙행위, 범칙자, 범칙금, 통고처분, 범칙금 납부절차, 범칙금 미납자의 처리절차 등을 상세히 규정하고 있으며, 더 상세한 내용은 시행령과 시행규칙에서 규정하고 있다. 아래에서는 법 규정을 중심으로 범칙금 관련 개념들을 정리한 후, 범칙금의 법적 성격에 대해 살펴보기로 하겠다.

도로교통법 제162조에 따르면, 범칙행위는 20만원 이하의 벌금이나 구류 또는 과료에 처할 수 있는 위반행위 중에서 특별히 지정된 (156조 ~ 157조) 행위를 말한다. 범칙행위를 ‘20만원 이하의 벌금·구류·과료’에 처할 수 있는 행위’에 한정하고 있는 것은 즉결심판대상이 20만원 이하의 벌금·구류·과료에 처할 수 있는 죄에 한정된다는 점<sup>21)</sup>을

고려한 것으로 보인다. 다시 간단히 정리하면, 경찰서장은 20만원 이하의 벌금·구류·과료에 처할 수 있는 경미한 도로교통법 위반 사범 중에서 신원이 확실하고, 달아날 우려가 없으며, 범칙금 통고서를 받는 것을 동의한 사람에게 대해서 통고처분을 할 수 있다. 법에서 ‘할 수 있다’라고 명확히 표현하고 있듯이 통고처분을 할지 여부는 경찰의 재량이다. 단, 통고처분은 어디까지나 위반자의 동의를 전제로 하는 것이므로 통고처분에 동의하지 않는 사람에게는 통고처분을 할 수 없다.

통고처분은 형벌법규 위반사항에 대하여 자유형이나 재산형에 대신하여 적용하는 처분제도로, 법원이 아닌 행정청이 위반자에게 범칙금이라는 금전적 부담을 통고하고, 위반자가 정해진 기간 내에 이를 이행하면 당해 법규위반행위에 대해 죄책을 묻지 않는 독특한 제도로, 명칭에는 차이가 있지만 세계 대부분의 국가에서 활용하고 있는 제도이고, 우리나라에서는 도로교통법, 조세범처벌법, 경범죄처벌법, 출입국관리법 등에서 운용되고 있다.<sup>22)</sup> 통고처분에 의해 부과되는 범칙금은 행정법규 위반 행위 중 일부 중하지 않은 범죄를 저지를 사람에 대해 행정기관이 부과하는 독특한 형식의 금전적 제재라고 할 수 있다.<sup>23)</sup>

통고처분은 형벌과잉의 문제를 해결하기 위해 만들어진 대표적인 비범죄화 제도라고도 할 수 있다. 통고처분의 대상이 되는 행위는 엄밀히 말해 범죄행위이고, 통고처분에 따르지 않으면 일반의 형사절차가 진행된다는 점에서 통고처분제도는 비범죄화 문제와는 구별된다는 의견도 있다. 하지만 범칙금 납부를 통해 사실상 법적 제재가 종결되며, 전과가 남는 등의 불이익을 받지 않기 때문에 결과적으로는 비범죄화의 일환이

21) 즉결심판에 관한 절차법 제2조

22) 원혜옥·김찬, "교통범죄의 비범죄화와 그 방안으로서의 통고처분제도", 형사정책연구 제49호, 2002, 133쪽.

23) 정우일·장석현, "일반논문: 우리나라 교통범칙금제도에 관한 논의." 한국경찰학회보 제22호, 2009, 383쪽.

라고 볼 수 있다고 생각된다. 헌법재판소는 이점과 관련해서 아래와 같이 판시한 바 있다.

통고처분의 대상이 되는 행위는 범죄행위이고, 통고처분에 불복할 경우 소추절차로 이행된다는 점에서 통고처분은 엄밀한 의미의 비범죄화 문제와는 구별되지만, 위반행위자가 통고처분에 승복하면 범칙금의 납부로 신속, 간편하게 법적 제재의 압박으로부터 벗어나고 범죄행위로 인한 사후관리 대상에서 제외되기 때문에 결과적으로 비범죄화 정신에 근접하게 된다.<sup>24)</sup>

## 나. 통고처분의 법적성격

교통범칙금의 법적 성질을 무엇으로 볼 것인지와 관련해서는, 이를 벌금 또는 과료와 같은 행정형벌로 보는 설, 과태료와 같은 행정질서벌이라고 보는 설 그리고 행정형벌도 아니고 행정질서벌도 아닌 제3의 제재 수단으로 보는 설 등으로 나뉘어져 있다. <sup>25)</sup> 헌법재판소는 통고처분의 법적성질과 관련해서 아래와 같은 결정들을 내린 바 있다.

도로교통법상의 통고처분은 비교적 경미한 범죄행위에 대하여 20만원이하의 금전을 범칙금이라는 이름하에 부과한 다음, 범칙자가 이에 승복하여 범칙금을 납부하면 형사절차에 의한 처벌을 면하도록 하고, 범칙금을 납부하지 않을 경우에는 즉결심판 또는 정식재판이라는 재판절차를 거쳐 형사처벌을 가할 수 있도록 하는 제도이다.<sup>26)</sup>

어떤 행정법규 위반행위에 대하여 행정질서벌인 과태료를 부과할 것인지 아니면 행정형벌을 부과할 것인지는 기본적으로 입법자가 제반사정을 고

24) 헌재 1998. 5. 28. 96헌바4; 헌재 2003. 10. 30. 2002헌마518 등

25) 김원중, "교통범칙금제도의 개선방안 연구.", 법제, 2005, 27쪽.

26) 헌재 2003. 10. 30. 2002헌마275

려하여 결정할 입법재량에 속하는 문제이다.<sup>27)</sup>

범칙금 통고처분에 대해 어떠한 불복절차도 인정하지 않은 것이 적법절차의 원칙에 위배되는 지 여부와 관련해서는, 범칙금 납부통고는 위반행위에 대한 제재를 신속·간편하게 종결할 수 있도록 하고 형벌의 비범죄화 정신에 접근하는 제도로서 형벌적 제재의 불이익을 감면해 주는 제도이고, 이에 불복하여 범칙금을 납부하지 아니한 자에게는 이후 재판절차라는 완비된 절차적 보장이 주어지며, 도로교통법 위반사례가 격증하고 있는 현실에서 통고처분에 대한 이의제기 등의 절차를 추가로 인정할 절차의 중복과 비효율을 초래하고 신속한 사건처리에 저해가 될 우려도 있다는 점에서, 의견진술 등 별도의 절차를 두지 않은 입법적 결단이 현저히 불합리 하다고 보기 어렵다.<sup>28)</sup>

현재에서 밝히고 있듯이, 범칙금은 과태료와 같은 행정질서벌이 아님은 분명하고 기본적으로는 행정형벌에 기초를 두고 있는 금전적 제재이지만, 일반적인 행정형벌과도 분명히 다르기 때문에 둘 사이에 존재하고 있는 제3의 행정제재수단으로 보는 것이 타당하다고 생각된다. 통고처분은 분명 형사제재로서의 성격을 가지고 있지만 잘못을 인정하고 처벌을 수용하는 사람에게 주는 일종의 혜택으로 볼 여지도 있다. 원칙적으로 즉결심판절차 또는 일반형사절차에 의해서 형벌을 부과 받아야 하는 경우이지만, 당사자가 동의할 경우 수사기관과 법원을 방문할 필요 없이 간단하기 소액의 범칙금을 내는 것으로 법적 의무를 다할 수 있기 때문이다.

27) 헌재 2012. 8. 23. 2011헌가22

28) 헌재 2003. 10. 30. 2002헌마275; 헌재 2010. 3. 25. 2009헌마170

## 다. 통고처분의 효력

범칙금을 납부한 사람은 그 범칙행위에 대하여 다시 벌 받지 아니한다.<sup>29)</sup> 이 때 벌 받지 아니한다는 의미가 정확히 무엇인지에 대해서는 견해가 대립하고 있다. 이는 단순히 공소제기를 하지 못한다는 의미로 해석하는 견해가 있는가 하면, 기판력을 인정한 것이라는 견해도 있고, 기판력이나 순수한 확정력이 아니라 행정집행의 용이성을 위한 변형된 확정력으로 보는 견해도 있다.<sup>30)</sup> 어떠한 견해에 따르더라도 일단 범칙금을 납부한 경우 다시 처벌받지 않는다는 점에서는 동일하기 때문에 논의의 실익이 크지는 않아 보인다.

이와 관련, 경범죄처벌법상의 범칙금납부의 법적효력에 대해 판례<sup>31)</sup>는 아래와 같이 판단하고 있다.

경범죄처벌법 제7조 제2항에 범칙자가 통고처분을 받고 범칙금을 납부한 경우에는 그 범칙행위에 대하여 다시 벌받지 아니한다고 규정하고 있음은 위 범칙금의 납부에 확정재판의 효력에 준하는 효력을 인정하는 취지로 해석할 것이므로 이에 위반하여 공소가 제기된 경우에는 면소의 판결을 하여야 한다.

범칙자가 통고처분의 내용을 이행하지 않을 경우, 일반 형사절차 또는 즉결심판절차에 의해 당해 위반행위가 다루어지게 된다. 통고처분에 불복하거나 범칙금을 내지 않을 경우 통고처분의 효력은 자연스럽게 소멸되는 것이고, 통고처분 자체에 대해서는 행정심판이나 행정소송

29) 도로교통법 제163조 제3항

30) 김원중, 앞의 글, 28쪽

31) 대법원 1986.2.25, 선고, 85도2664, 판결

등에 의해 그 당부를 다룰 수 없다. 이와 관련 국민의 권리구제를 위해 통고처분을 항고소송의 대상으로 하는 것이 타당하다는 견해도 있다. 통고처분에 불복하면 곧바로 형사절차로 이행되도록 하는 것은 지나친 부담이라는 것이다.<sup>32)</sup> 하지만 판례는 아래와 같이 통고처분의 처분성을 부정함으로써 그 처분의 취소를 구하는 소송 등은 불가하다는 입장을 일관되게 유지하고 있다.<sup>33)</sup>

도로교통법 제118조에서 규정하는 경찰서장의 통고처분은 행정소송의 대상이되는 행정처분이 아니므로 그 처분의 취소를 구하는 소송은 부적법하고, 도로교통법상의 통고처분을 받은 자가 그 처분에 대하여 이의가 있는 경우에는 통고처분에 따른 범칙금의 납부를 이행하지 아니함으로써 경찰서장의 즉결심판청구에 의하여 법원의 심판을 받을 수 있게 될 뿐이다.

생각건대, 앞에서 살펴보았듯이, 통고처분이라는 것은 원칙적으로 위반자의 동의를 전제로 하는 것으로, 위반자가 원하지 않을 경우 통고처분 자체가 불가능할 뿐 아니라, 일단 통고처분을 한 경우에도 이를 지키지 않는다고 해서 별도의 제재가 있는 것이 아니라, 원래의 절차에 따라 형사절차 또는 즉결심판절차가 진행되는 것이므로 통고처분자체에 대한 불복절차를 만든다는 것은 불필요한 조치라고 생각된다. 통고처분이라는 것은 법원이나 행정기관의 업무 부담을 덜어줄 수 있다는 장점도 물론 있지만 보다 근본적으로는 잘못을 인정하는 위반자에 대한 혜택을 주는 의미가 크기 때문에 이를 행정청의 처분으로 보는 것은 부당하다고 생각되며, 결과적으로 판례의 태도가 타당하다고 할 수 있다.

32) 이철호, "경찰의 통고처분과 교통범칙금에 관한 연구.", 한국경찰학회보 13, no. 2 (2011), 202쪽.

33) 대법원 1995.6.29, 선고, 95누4674, 판결

## 라. 도로교통법 통고처분 제도의 연혁

우리나라에서 통고처분제도는 1948년 제정된 관세법에서 처음 규정되었고, 그 후 도로교통법, 경범죄처벌법 등에서 이를 수용하였다.<sup>34)</sup> 도로교통법에 통고처분이 처음으로 도입된 것은 1973년이다.<sup>35)</sup> 당시 개정사유를 보면 ‘종래 경미한 교통법규위반사범도 즉결심판에 회부 처리함으로써 야기된 여러 가지 폐단과 불합리한 점을 시정하기 위하여 경미한 교통법규위반사범에 대한 통고처분제도를 채택’ 하는 것이라고 밝히고 있다. 통고처분 도입 이전에 교통위반사범에 대해 특별히 즉결심판을 청구해야 할지 형사입건해야 할지 규정되어 있지 않았는데, 개정사유를 보면 당시 대부분의 경미한 도로교통법 위반사범은 즉결심판에 회부되었음을 유추할 수 있다.

도입 당시에는 범칙행위와 범칙자의 범위가 지금보다 좁았고 범칙금납부기한도 지금보다 훨씬 짧았다. 44가지의 범칙행위가 규정되어 있었으며, 면허증 등을 제시하지 못한 자, 교통사고를 일으킨 자 외에도 범칙행위 당시 주기(酒氣)가 있는 사람, 3년 내 면허 취소처분을 받은 경력이 있는 자, 국제운전면허증 소지자는 범칙자가 될 수 없다고 규정하였다. 당시에도 음주운전은 처벌대상이었기 때문에 여기서 말하는 ‘주기(酒氣)’는 음주운전 기준에는 해당하지 않는 약한 정도의 술기운을 말하는 것으로 보인다.

최초의 범칙금 납부기간은 단 5일에 불과했다. 통고서를 받은 자는 당해 통고서를 받은 날로부터 5일 이내 (주거지 이외의 서울특별시·부산시·도에서 통고서를 받은 자는 7일 이내)에 내무부장관이 지정하는 국

34) 양동철. "일반 논문: 통고처분에 따른 범칙금납부의 효력과 일사부재리에 관한 연구." 경희법학 47, no. 1 (2012), 227쪽.

35) 1973. 3. 12 법률 제2591호(도로교통법)에서 통고처분제도가 도입됨

고은행, 그 지점이나 대리점 또는 우체국에 납부해야 했으며 다만, 천재 지변 기타 부득이한 사유로 인하여 그 기간 내에 범칙금을 납부할 수 없을 때에는 그 사유가 해소되는 날로부터 3일 이내에 납부해야 했다. 당시에는 인터넷 등을 통한 납부가 불가능했고, 은행 등도 많지 않았고, 교통여건도 좋지 않았다는 점을 고려해 볼 때 5일은 매우 짧은 기간이라고 할 수 있는데, 통고처분제도가 신속하고 간소한 절차라는 점을 고려한 기간 산정이었을 것으로 예상된다. 기간 내에 범칙금을 납부한 경우에는 당해 범칙행위에 관하여 소추를 받지 아니하지만<sup>36)</sup> 기간 내에 범칙금을 납부하지 아니한 자는 지체 없이 즉결심판에 회부되도록 하였다.

82년에는 범칙행위를 범한 도로교통법 위반 ‘보행자’ 에게도 통고처분을 할 수 있게 하는 등 범칙행위의 범위를 대폭 늘렸다.<sup>37)</sup>

85년에는 술기운이 있는 경우, 대통령령이 정하는 기준을 넘은 사람은 음주운전으로 중하게 벌하더라도 그 기준에 미달하는 경우에는 다른 운전자와 같이 범칙행위로 취급, 가혹한 처벌이 없도록 하여 국민의 편익을 도모하겠다는 취지로 주기가 있는 사람에게도 통고처분이 가능하도록 하였고, 범칙금의 납부기간도 5일에서 7일로 연장하였다.<sup>38)</sup>

90년에는 범칙금 납부기간을 7일에서 다시 10일로 연장하였다. <sup>39)</sup>

92년에는 범칙금납부통고를 받은 사람이 범칙금을 10일 이내에 납부하지 아니하면 지체없이 즉결심판에 회부하던 것을 그 납부기간이 경과한 날부터 20일 이내에 통고한 범칙금에 그 100분의 20을 더한 금액을 납부할 수 있도록 하여 범칙금의 납부기간을 10일에서 30일로 연장하였다.<sup>40)</sup>

36) 현재와 달리, 당시 법 제85조는 ‘소추를 받지 아니한다.’라고 명확히 규정하고 있었다. 현재는 ‘벌 받지 아니한다.’라고 규정되어 있어 소추불가 사유인지, 처벌 불가 사유인지에 대한 논란이 있다.

37) 법률 제3489호, 1981.12.31., 일부개정 (시행1982.1.1.)

38) 법률 제3744호, 1984.8.4., 전부개정 (시행 1985.2.5.)

39) 법률 제4243호, 1990.8.1., 일부개정 (시행1990.11.2.)

2002년에는 30일로 연장된 납부기간을 다시 최장 90일까지로 연장하였다.<sup>40)</sup> 즉결심판을 받아야 하는 사람이 즉결심판이 청구되지 전까지 통고받은 범칙금에 그 100분의 50을 더한 금액을 납부한 경우에는 즉결심판을 받지 아니하도록 하고, 이미 즉결심판이 청구된 경우에는 이를 취소하도록 함으로써 국민의 불편을 막고 아울러 행정의 편의도 도모한다는 것이 개정의 취지였다. 하지만, 이때의 개정은 90년대 후반 이후 즉결심판청구가 사실상 어려워진 현실을 반영하여 가급적 즉결심판을 통한 해결보다는 범칙금납부를 통해서 사건을 종결하려는 의도가 강하게 작용한 것으로 보인다.

이상에서 살펴보았듯이, 도로교통법 통고처분은 73년 신설된 이후 그 대상범위와 범칙금 납부기한을 계속 늘려 왔음을 알 수 있다. 특히 납부기한은 최초 5일에서 현재의 90일로 18배나 늘었다는 점을 확인할 수 있다. 통고처분이라는 것이 경미한 사건을 신속하고 간이하게 종결하여 위반자의 편의를 도모하고 동시에 행정편의도 도모하려는 제도라는 점을 고려해 보면 이러한 기간연장은 다소 문제의 소지가 있다. 도로교통법 제14장의 제목이 ‘범칙행위의 처리에 관한 특례’ 입에서 뚜렷이 드러나듯이, 통고처분은 ‘특별한 예’에 해당하는 것이고, 원칙은 즉결심판절차 입에도 즉결심판절차가 점점 원칙에서 예외로 변화하고, 급기야 도로교통법 위반 단속에 있어서는 즉결심판절차가 유명무실해지는 지경에 이른 것이다. 경찰청 통계연보에 따르면 2012년의 경우 도로교통법 위반 사범으로 즉심이 청구된 사람이 단 두 명에 불과했는데, 무인단속을 포함한 전체 단속건수가 천만 건이 넘는 중에 두 명이라는 것은 사실상 의미가 없는 수치라고 할 수 있다.

40) 법률 제4421호, 1991.12.14., 일부개정 (시행 1992.3.15.)

41) 법률 제6565호, 2001.12.31., 일부개정 (시행 2002.7.1.)

### 3. 면허행정처분제도의 의의 및 변천

#### 가. 면허행정처분의 의의 및 현황

안전하게 운전할 수 있는 지식과 기능을 가진 자만 운전을 할 수 있도록 해야 한다는 운전면허제도의 취지를 살리기 위해서는, 적격자만 운전면허를 취득할 수 있도록 운전면허시험이 적정하게 실시되어야 함은 물론, 운전면허를 정상적으로 받은 사람이라도 도로교통상의 위험을 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 허가를 취소하거나 정지할 필요가 있다. 운전면허 시험은 운전자의 운전기능을 측정할 수는 있지만 운전태도나 준법의식 등을 짧은 시간에 알아내기는 어렵기 때문이다. 이러한 이유로 대부분의 국가에서는 우리나라와 같이 운전면허시험 제도를 운영함과 동시에 운전면허 행정처분제도를 시행하고 있다.

면허 행정처분은 특정한 도로교통법 위반행위를 근거로 “앞으로 있을 것으로 예상되는 교통사고에 대한 위험성”을 점수로써 평가하고, 점수가 높은 사람은 향후 위험을 야기할 우려가 높다고 보고 일정기간 동안 교통현장에서 격리 조치하여 사고를 미연에 방지하고자 하는 것이다.<sup>42)</sup>

우리나라에서 면허정지와 면허취소처분은 꾸준히 감소하는 추세에 있으나, 아직도 한해 30만명 이상이 면허정지처분 또는 면허 취소처분을 당하고 있다.

42) 도로교통안전관리공단, "운전면허 행정처분제도 개선방안 연구." 1999, 10쪽.

<표 5> 운전면허 행정처분 현황 43)

단위 : 명

연도별	구분	면허정지	면허취소	계
2003		563,728	287,433	851,161
2004		495,015	293,514	788,529
2005		379,102	228,790	607,892
2006		337,654	226,329	563,983
2007		359,914	265,703	625,617
2008		340,445	292,653	633,098
2009		314,447	284,980	599,427
2010		330,849	286,704	617,553
2011		269,624	240,962	510,586
2012		157,892	186,102	343,994

나. 면허행정처분의 효과

운전면허 행정처분은 벌금이나 과태료가 아니기 때문에 비교적 쉽게 부과할 수 있고, 벌금 등과 병과할 수도 있다. 그런데 실제의 효력에 있어서는 벌금보다도 훨씬 강력한 효력을 나타내기도 한다. 특히 운전을 업으로 하는 사람에게는 운전면허 정지나 취소는 매우 큰 경제적 타격을 줄 수 있다. 실제로 현행 무인단속의 처리현황을 보면 과태료보다 범칙금이 액수가 낮음에도 불구하고 벌점을 받을 수 있는 범칙금을 선택하는 사람은 거의 찾아볼 수 없는 현실이다.

43) 도로교통안전백서 2013, 120쪽.

2013년 운전면허를 취득한 20세 이상 성인남녀 905명에 대한 설문조사 결과, 응답자들은 면허정지 및 취소의 금전적 가치를 아래의 표와 같이 산정하고 있었다. 이에 따르면 면허정지처분의 금전적 가치는 평균적으로 대략 77만원이고, 면허취소의 가치는 대략 122만원이었다. 단, 두 가지 모두 150만원 이상과 200만원 이상을 단순히 150만원, 200만원으로 산정하여 평균을 낸 것이기 때문에 실제 평균 체감금액은 이보다 클 것으로 생각된다.

〈표 6〉 면허행정 처분의 금전적 가치<sup>44)</sup>

문항	구분	빈도(명,%)	문항	구분	빈도(명,%)
면허정지	150만원 이상	176(19.4)	면허취소	200만원 이상	281(31.0)
	100만원	221(24.4)		150만원	129(14.3)
	70만원	119(13.1)		100만원	207(22.9)
	50만원	142(15.7)		70만원	50(5.5)
	30만원	127(14.0)		50만원	107(11.8)
	10만원 미만	102(11.3)		30만원 미만	110(12.2)
	기타	18(2.0)		기타	21(2.3)
환산 평균금액		77만5,187원	환산 평균금액		122만3,863원

44) 김연수. "교통과태료제도에 대한 국민의식조사 분석." In 교통안전을 위한 과태료제도 개선 방안 모색(정책토론회), 43-66. 국회의원회관, 2013. 58쪽.

## 다. 범칙금 미납자에 대한 면허행정처분

운전면허행정처분의 이러한 취지를 고려해 봤을 때, 범칙금미납자에 대한 운전면허 정지처분은 다소 어색한 면이 있다. 범칙금의 원인이 된 과속 등 도로교통법 위반행위는 해당운전자가 향후에도 도로교통에 위험을 초래할 수 있다는 추측을 가능하게 하는 중요한 증거가 되므로, 이에 대해 벌점을 부과하는 것은 당연하다. 하지만 범칙금을 내지 않았다는 사실은 범칙자의 성실성 등을 평가할 수 있는 자료는 될 수 있을지언정 사고위험이 더 높다는 증거가 될 수는 없기 때문이다.

더욱이, 통고처분제도라는 것은 원칙적으로 위반자의 위반행위에 대한 인정과 처벌에 대한 동의를 전제로 하는 것이기 때문에 위반자는 통고처분을 거부할 수 있고, 통고처분에 동의를 했다고 해도 범칙금을 내는 것 역시 경찰에서 강제할 수 없는 사안이다. 통고처분 제도는 이의 제기 절차를 따로 마련해 두지 않았고, 위반자는 단속에 대해 이의가 있을 경우에는 통고처분에 동의하지 않는 방법 외에 단순히 범칙금을 내지 않는 방법으로 즉결심판을 받을 수 있고, 즉결심판을 통해 단속기관과 관련이 없는 중립적인 법관에게 재판을 받을 수 있다.

즉결심판 출석 역시 경찰에서 강제할 수 있는 사안이 아니다. 법원은 즉결심판 대상자에 대해서 ‘구인장’을 발부해 출석을 강제할 수 있는 권한이 있지만, 경찰은 그런 권한을 가지고 있지 않다. 더 나아가 경찰은 원칙적으로 즉심피의자를 출석시킬 의무를 가지고 있지도 않다. 피의자가 출석하지 않아도 판사는 불개정심판을 통해 벌금형을 구형할 수 있고, 더 조사가 필요하다고 판단할 경우에는 청구기각을 통해 일반형사사건화 할 수 있기 때문에 경찰이 피의자를 꼭 출석시켜야 할 필요가 없다. 그럼에도 불구하고 경찰이 피의자의 즉심출석을 강제

하기 위해서 면허행정처분을 한다는 것은 논리적이지 못하다.

## 라. 범칙금 미납자에 대한 면허행정처분 연혁

최초로 통고처분이 도입된 73년의 범칙금 미납자에 대한 면허행정처분은 면허 취소였다.<sup>45)</sup> 당시, 범칙금 미납자에 대해서는 ‘즉심 출두지시서’를 송부해서 즉결심판에 출석할 것을 요구했고, 출두기일이 경과해도 출두하지 않으면 면허를 취소하도록 하였다.<sup>46)</sup>

1986년에는 범칙금 미납자에 대한 행정처분이 면허취소에서 면허정지 90일로 완화되었다. 종전에는 통고처분불이행자가 범칙금납부기일 다음날부터 1월이 경과할 때까지 출석하지 아니하거나 범칙금을 납부하지 아니한 경우에는 그 운전면허를 취소하였으나, 이 때 부터는 시행령의 개정에 따라 지체 없이 즉결심판에 회부되 출석지시불이행자 또는 통고처분불이행자가 출석기간 또는 범칙금납부기간만료일로부터 60일이 경과될 때까지 즉결심판을 받지 아니하여 즉결심판절차가 진행되지 못하는 때에는 90일이하의 기간 동안 운전면허를 정지하도록 완화하였다.<sup>47)</sup>

1988년에는 범칙행위자가 범칙금을 납부하지 아니하고 즉결심판에 출석하지 아니한 경우에는 면허정지 처분만하도록 하고, 이로 인하여 면허취소가 되는 일이 없도록 하기 위하여 3년간 누산 관리하는 별점의

45) 내무부령 제137호, 1973.12.29., 일부개정, [별표 18] 참조

46) 당시 도로교통법 제68조(면허증보관)에 의하면 경찰관은 자동차등의 운전자가 이 법의 벌칙에 저촉되는 행위를 하였다고 인정될 때에는 현장에서 ‘출두 지시서’를 교부하고 운전자의 운전면허증을 제출받아 이를 보관할 수 있었다. 이 경우에 경찰관은 그 출두 지시서에 운전면허증을 보관하였다는 사실을 명기하여야 하고, 그 출두지시서는 그 출두기일까지 운전면허증과 같은 효력이 있었다.

47) 도로교통법시행규칙 [내무부령 제440호, 1986.5.1., 일부개정] 별표 16 (3. 운전면허정지 처분개별기준) 중 가. (2) 제8호

누산점수에 그 별점을 산입하지 아니하도록 시행규칙을 개정하였다.<sup>48)</sup>

1995년에는 규제완화 차원에서 출석기간 또는 범칙금 납부기간 만료일  
부터 60일이 경과될 때까지 즉결심판을 받지 아니한 때에 90점 이하로  
부과하던 별점을 40점 이하로 부과하도록 시행규칙을 개정하였다.<sup>49)</sup>

2003년에는 범칙금납부기간 만료일부터 60일이 경과될 때까지 즉결심  
판을 받지 아니하여 면허정지처분 대상자로 되었거나 정지처분기간 중  
에 있는 사람이 종전의 범칙금액에 그 100분의 50을 더한 금액을 납부  
하면 정지처분을 하지 아니하거나 잔여기간의 집행을 면제하도록 하였  
다. <sup>50)</sup>

위에서 살펴본 바와 같이, 범칙금 미납자에 대한 면허행정처분의 강도는  
지속적으로 완화 되어왔다.

48) 도로교통법시행규칙 [내무부령 제475호, 1988.9.6., 일부개정] 운전면허 행정처분의 별점  
완화 (별표 16).

49) 도로교통법시행규칙 [내무부령 제651호, 1995.7.1., 일부개정]

50) 도로교통법시행규칙 [행정자치부령 제201호, 2003.6.2., 일부개정] (별표 16 제3호가목).

## IV. 범칙금 미납자 처리 해외사례 분석

### 1. 미국 51)

미국의 경우에도 역시 교통티켓을 발부하나, 이는 엄밀히 말하면 우리의 범칙금스티커와는 성격이 다르고, 굳이 따지자면 우리의 즉심스티커와 유사하다. 즉 별도의 범칙금제도가 마련된 것이 아니라, 스티커를 발부 받은 사람은 법원에 출석하여 간이한 재판을 받고 벌금을 납부해야 한다. 주에 따라 차이가 나지만 대체로 경미한 교통법규위반 사범에 대해 벌금이 적시된 스티커(ticket)와 법정출석 요청서를 발부하고 법원에서 벌금을 선고하는 것이 원칙이나 사안에 따라 벌금만 납부하고 법정에 출석하지 않는 것이 가능한 경우가 많이 있다. 정해진 기간 내에 이의를 제기하지 않거나 법원에 출두하지 않는 경우 법원에서 결석재판을 통해 증액된 벌금을 부과한다. 벌금 미납자에 대해서는 소유차량을 압류하거나 견인하는 것이 가능하다. 52)

### 2. 영국 53)

51) 해외주재관 테마기획 (제19호) 각국의 경범죄 관련 처벌법규현황 2006. 11. 참조

52) 우리의 즉결심판제도 역시 불출석심판과 불개정심판(미국의 결석재판과 유사)이 모두 가능하기 때문에, 미국의 교통사범단속은 우리의 즉결심판절차와 매우 유사한 것으로 생각된다.

53) 권창국. "교통과태료 및 범칙금제도의 합리적 개선을 위한 비교고찰." In 교통안전을 위한 과태료 제도 개선방안 모색 (정책토론회). 국회의원회관, 2013. 상의 내용을 참조하여 요약하였음

영국은 우리의 통고처분과 매우 비슷한 형태인 Fixed Penalty Notice (지정 벌금 통보)제도를 운영하고 있다. 처음부터 fixed penalty notice를 거부했을 경우에는 법원의 소환을 받게 된다. 법원에서 재판을 받고 유죄 판결을 받으면 벌금은 일반적으로 통고된 벌금보다 조금 더 많이 내게 되고 벌금과 별도로 대략 40파운드(7만원 가량) 정도의 재판비용(court costs)을 지불해야 한다. 법원의 소환을 받은 후 법원에 출석하지 않고 우편으로 죄를 인정하고 벌금을 납부할 수도 있는데, 이는 우리 즉결심판제도에서 불출석심판제도와 유사하다. 일단 fixed penalty notice에 동의하여 통지를 받으면, 운전자는 벌금(범칙금) 고지서를 받은 후에 28일 내에 범칙금을 납부해야 하며, 이를 이행하지 않을 경우 법원 출두명령서가 송달된다. 벌금을 내지 않을 경우, 벌금 납부여부는 법원에서 관리하고 미납 시 벌금액수는 자동으로 50% 늘게 되고, 법원에서 벌금을 징수하게 된다. 계속 벌금을 납부하지 않을 경우 법원은 체포를 위한 영장을 발부할 수 있다. 이러한 절차는 우리와 약간 차이가 있는데, 영국의 fixed penalty는 우리의 범칙금과는 달리 그 경찰에서 징수하는 것이 아니라 법원에서 징수의 책임을 가진다는 점에서 큰 차이가 있는 것으로 보인다. 즉 이때의 penalty는 우리의 범칙금 보다는 즉결심판에 의해 선고된 벌금형에 더 가까운 모습이다.

### 3. 일본 54)

우리의 범칙행위와 같이 비교적 가벼운 교통위반행위를 일본에서는 반칙행위라고 한다. 반칙행위를 범한 경우, 교통위반의 현장에서 경찰관이 파란색의 교통반칙 고지서(파랑표)와 ‘가납부서’를 발부하고 납부기

54) 일본 도로교통법 및 히로시마 경찰청 질의응답 사이트를 참조하여 정리함

간 내(그 날을 포함해서 8일 이내)에 우체국이나 은행에 범칙금을 납부하면 절차는 끝난다. 우리의 범칙금의 경우와 마찬가지로 위반행위에 따라 벌점이 부과된다.

현장 경찰이 발부한 것은 가납부(예납) 고지서로 일본 도로교통법에 의하면 가납을 한 경우, 정식 통고처분이 있는 후 범칙금을 납부한 것으로 본다. 정식통고처분은 가납부 티켓에 적힌 시간과 장소의 경찰관서로 출석해서 발부 받거나(교부통고), 출두하지 않을 경우 과량표를 건네받은 날로부터 대체로 1개월 후에 새로운 납부서와 교통반칙 통고서를 등기우편으로 송부 받게 된다(송부통고). 송부통고의 경우 우송료 실비를 약 800엔이 가산된다. 정식 통고처분 이후에도 반칙금을 납부하지 않을 경우에는 형사소송절차로 이행되어 서류가 검찰로 송치되고 검찰의 기소로 재판이 진행되게 되어 있다.

일본의 반칙금납부제도는 우리의 범칙금제도와 유사한데, 다만 가납부고지서를 발부하는 절차가 추가되어 있고, 통고처분 불이행자에 대해서 검찰로 사건을 송치한다는 점에서 차이가 있다.

#### 4. 독일 55)

독일은 ‘질서위반법(Ordnungswidrigkeitengesetz)에서 과태료에 관한 일반 규정을 두고 있으며, 도로교통법에는 과태료에 관한 별도의 규정을 두고 있지는 않다. 우리의 과태료 제도와는 다르게 독일의 경우 과태료의 이름으로 단속하는 경우에도 위반형태에 따라 면허정지처분을 부과할 수 있도록 하고 있다. 만약 운전자가 법원에 재판을 청구하는 경우 이후에

55) 강동수, "소득수준에 따른 교통범칙금의 차등부과.", 손해보험 통권 제510호(2011년 5월), 15쪽.

진행되는 재판절차는 일반 공판절차와 동일하고, 이의 제기가 부당하다고 판단될 경우 법원은 공소기각을 할 수 있으며, 증거절차에 있어서 피고인이 순순히 동의를 하면 간이공판절차로 진행할 수도 있다. 그러나 이의를 제기한 사건에서 피고가 순순히 자백하는 경우는 거의 없다고 할 수 있으므로 대개 정식재판절차가 진행된다.

명칭과 절차에서는 차이가 있지만 대부분의 국가는 소위 교통 티켓 제도를 운용하고 있다. 수없이 많이 발생하는 교통법규위반 사범을 일반 형사절차에 의해 해결할 수는 없기 때문이다. 다만, 실제 운영방법은 각국에 따라 큰 차이를 보인다는 것을 확인하였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 미국의 경우 주에 따라 큰 차이가 있긴 하지만 많은 주에서는 우리의 즉결심판제도와 유사한 간이재판을 통해 벌금을 부과하고, 영국의 경우 우리의 범칙금제도와 유사한 고정벌금통보(Fixed Penalty Notice)제도를 운영하고 있으며, 일본은 반칙금 제도를 운영하고 있다. 독일의 경우 대부분의 교통위반사범에 대해서 과태료를 부과하고 있지만, 우리의 과태료와는 달리 위반자에 대해 벌점도 부과할 수 있고, 과태료 처분에 대해 불응할 경우에는 일반 공판절차로 진행하도록 하고 있다.

각국의 제도는 조금씩 다르지만 공통적인 모습이 한 가지 있는데, ‘간이한 절차’에 불응할 경우에는 정식의 재판절차가 진행된다는 점과, 최종적인 판단은 경찰이 아닌 법원이 하게 된다는 점이다.

우리의 경우도 원래 원칙적인 처리절차인 즉결심판절차로 이행됨이 마땅하다는 점을 외국의 사례에서도 알 수 있다. 형벌이 규정되어 있는 도로교통법 위반사범을 경찰이 즉결심판을 청구하지 않고, 면허정지처분으로 사실상 종결하고 있다는 것은 큰 문제점이 아닐 수 없다. 법원은 경찰이 청구한 즉결심판청구를 거부할 수 없기 때문에 경찰은 원칙적으로 모든

미납자에 대해서 즉결심판을 청구해야 하며, 법원에 출석하지 않는 사람에게 대해서는 ‘구인장을 발부’ 하는 방식으로 법원이 소환하던지, 증거서류 등만으로 출석없이 불개정 심판을 하던지, 아니면 청구기각을 해서 검찰로 사건을 송치할 지를 택해야 하며 이 외의 방법으로 경찰이 사건을 종결시킬 수는 없다고 하겠다. 경찰에서는 이중처벌을 방지하기 위해 즉결심판을 청구하지 않는다고 주장할 수 있지만, 앞에서 검토한 대로 통고처분제도에서 즉결심판 절차는 이의제기 절차로도 활용되는 것이며, 즉결심판절차에 의해 위반자가 무조건 처벌받게 되어 있는 것이 아니기 때문에, 경찰이 도로교통법 규정에도 불구하고 즉시 즉결심판을 청구하지 않는 것은 문제이며, 신속한 제도 개선의 추진이 필요하다고 생각된다.

## V. 교통범칙금 미납자 처리 개선방향

### 1. 현행 문제점 분석

범칙금 미납으로 즉결심판 청구 대상자가 된 자가 즉결심판기일에 출석하지 않을 경우 즉결심판은 청구하지 않고, 면허행정처분만을 하고 있는 현행의 제도는 아래와 같은 문제점들이 있다고 생각된다.

#### 가. 법해석상의 문제 (즉결심판 청구의 필요성)

도로교통법 조항에서 명시하고 있듯이, 경찰은 범칙금 미납자에 대해서 지체 없이 즉결심판을 청구해야 한다. 시행령에서는 통고처분불이행자가 즉결심판기일에 출석하지 아니하여 즉결심판절차가 진행되지 못한 경우에는 운전면허의 효력을 일시 정지시킬 수 있다고 규정하고 있는데, 즉결심판대상자가 일단 경찰서에 와서 경찰관과 함께 법원에 가서 즉결심판청구서를 제출하는 관행에 비추어 봐서, 여기서 말하는 즉결심판 기일에 출석하지 아니한다는 말은 경찰에 출석하지 않아서 즉결심판청구서를 제출할 수 없는 상황이 된 것을 말한다고 내부적으로 해석하고 있었으나, ‘즉결심판에 관한 절차법’ 어디에도 위반자를 경찰이 법원에 데리고 가야한다는 말이 없고, 시행령 제98조 제4항에서도 ‘즉결심판을 청구하려는 경우에는 즉결심판청구서를 작성하여 관할 법원에 제출하여야 한다.’ 고만 규정하고 있을 뿐 피의자의 신병을 경찰이 인도해야 한다는

말은 없다.

다시 말해서, 도로교통법 제165조 제1항, 도로교통법시행령 제99조 및 제98조를 해석해 보면, 납부기간이 지난 통고처분 불이행자에 대해서 경찰은 즉결심판청구서를 작성해서 법원에 제출하는 방식으로 지체없이 즉결심판을 청구해야 하며, 경찰의 “즉결심판청구에도 불구하고” 피의자가 즉결심판기일에 출석하지 아니하여 즉결심판절차가 진행되지 못한 경우에 면허정지를 할 수 있다고 해석하는 것이 타당하다고 생각된다.

물론, 앞에서 살펴보았듯이 이 조항이 경찰이 즉심피의자를 법원에 데려가지 않으면 즉결심판절차가 진행되지 않는 관행을 고려하여 만든 조항으로 보이긴 하지만, 즉심피의자가 법원에 출석하지 않아도 불개정 심판이 가능하고, 청구기각을 통한 일반사건화도 가능하며, 법원도 더 이상 피의자의 인도를 요구하지 않기 때문에 이러한 해석은 자의적이라고 생각된다.<sup>56)</sup>

특히 도로교통법 제165조에서는 명시적으로 ‘지체없이 즉결심판을 청구하여야 한다.’ 라고 규정하고 있는 이상 실제로는 즉결심판을 청구하지 아니하고 행정처분만 하는 관행은 문제의 소지가 있다.

최근에는 검찰에서도 아래와 같이 즉결심판을 청구하지 않은 채 실시한 면허정지처분을 유효하지 않은 정지처분으로 보는 사례가 증가하고 있는 바<sup>57)</sup> 이에 대한 대책이 시급한 상황이 되었다.

56) 경찰서장이 즉결심판을 청구할 경우, 범칙자의 출석여부와 상관없이 즉결심판이 진행될 수 있기 때문에 범칙자가 출석해야 즉결심판을 청구할 수 있다는 전제하에서 만들어진 시행령 제99조는 논란의 여지가 있는 조항이다.

57) 서울중앙지방검찰청 불기소결정서(2014. 10. 31, 2014년 형제94377) 및 수원지방검찰청 불기소결정서(2014. 10. 30, 2014년 형제29104호)

**2014년 형제29104호 불기소결정서**

피의자는 안전띠 미착용등 이유로 경찰에 적발되었고, 그에 따른 범칙금 30,000원을 납부기한까지 납부하지 않은 사실은 인정된다. 이런 경우 도로교통법 제165조 제1항과 같은 법 시행령 제99조 제3항에 의거하여 경찰서장이 즉결심판을 청구하여야 하고 그 기일에 출석하라는 통지서를 받은 법규 위반자인 피의자가 즉결심판에 불출석함으로써 운전면허 정지에 이르게 된다. 그런데 본건의 경우에는 즉결심판을 청구한 사실 자체가 없다. 그렇다면 본 건 피의자에 대한 운전면허정지 요건에 흠결이 있는 경우이므로 운전면허정지의 효력을 인정할 수 없고, 결국 운전면허정지의 유효를 조건으로 한 본 건 무면허 운전은 인정할 수 없다.

**2014년 형제94377호 불기소결정서**

무면허 운전이 되기 위해서는 운전면허 정지가 유효하고, 운전면허가 정지되었다는 사실을 알면서 자동차를 운전해야 한다. 또한 운전면허 정지가 유효하려면 경찰서장은 즉결심판을 청구해야 하고(도로교통법 제165조 제1항), 즉결심판 출석최고에도 불구하고 범칙금을 내지 않고 즉결심판기일에 출석하지 않아 즉결심판절차가 진행되지 못한 경우에 운전면허 정지처분을 할 수 있다. (도로교통법시행령 제99조 제3항). 따라서 즉결심판을 청구하지 않은 경우 면허정지가 유효하지 않으므로 이건은 무면허 운전에 해당하지 않는다.

**나. 법체계상의 문제점 (면허정지의 필요성 검토)**

범칙금 미납자에 대해 면허정지처분을 하는 것은 범칙금납부를 독려하기 위함이다. 면허정지처분을 당하지 않으려면 범칙금을 내라는 것이 면허정지의 이유임은 명백하다. 그런데 이러한 면허정지처분이 과연 타당한

것인지에 대해 논란이 있을 수 있다. 앞에서 살펴보았듯이 면허행정처분은 도로교통상의 위험을 방지하기 위해 장래 위험을 발생할 소지가 높은 운전자에 대해서 부과하는 것이다. 과속이나 음주운전처럼 전형적인 위험 유발요인을 감소시키기 위해 일시적으로 이러한 행위를 한 운전자를 도로상에서 배제시킴으로써 다른 운전자들의 안전을 확보하는 것이 면허행정처분의 목적이다.

그런데, 범칙금 미납자의 면허를 정지하는 것은 이러한 취지와 차이가 있다. 기본적으로 이때의 면허정지처분은 범칙금 납부를 강제하기 위한 수단으로 활용될 뿐이지 도로교통의 안전과 직접적인 연관은 없다. 물론, 범칙금을 납부하지 않는 사람은 준법의식이 약한 사람이고 따라서 도로교통상의 안전에 위해를 끼칠 우려가 있다는 주장도 가능할 수 있다. 하지만 범칙행위의 종류와 상관없이 모두 같은 정지처분을 한다는 점과, 범칙금 미납자들이 주로 범칙금을 납부해야 한다는 사실을 잊고 있다가 면허정지처분을 당한 것이라고 주장한다는 점을 고려해 보면, 과연 범칙금 미납자에 대해 일괄적으로 면허정지처분을 하는 것이 면허행정처분의 의의와 일치하는지에 대해 의문이 있을 수 있다. 앞에서 살펴본 외국의 사례에서도 이런 경우는 찾을 수 없었다.<sup>58)</sup>

## 다. 제재의 형평성의 문제

범칙금 미납자에 대한 원칙적인 처리는 즉결심판절차를 통한 처벌이고, 면허정지처분은 즉결심판의 출석을 담보하기 위한 수단으로서 의미가 있

58) 김원중. "한국과 미국의 운전면허 행정처분 비교 검토." 미국헌법연구 24, no. 2 (2013): 75. 및 김원중·이영우. "한국과 영국의 운전면허 행정처분에 관한 비교 고찰." 유럽헌법연구 12 (2012): 193-216, 권창국. "교통과태료 및 범칙금제도의 합리적 개선을 위한 비교 고찰." In 교통안전을 위한 과태료 제도 개선방안 모색 (정책토론회). 국회의원회관, 2013. 참조

다. 현실적으로는 면허정지가 즉결심판 청구의 대안으로서 활용되고 있는 상황이지만, 이러한 업무처리의 문제점에 대해서는 앞에서 검토하였다. 이러한 점을 고려해 보았을 때 면허정지처분은 즉결심판에 의한 처벌과 비슷한 정도의 부담을 안기거나 이보다 덜한 정도의 부담을 안기는 것이 타당할 것이다. 그런데 즉결심판 절차로 갈 경우 범칙금과 거의 차이가 없는 정도의 벌금을 부과 받는데 반해 면허행정처분은 이보다 훨씬 더 큰 부담을 운전자에게 준다. 앞에서 살펴보았듯이 일반 운전자의 경우 면허정지 40일의 경제적 효과를 평균적으로 약77만원으로 보고 있고, 조사자의 20%는 면허정지의 금전적 가치를 150만원 이상으로 여기고 있다.<sup>59)</sup>

물론 엄밀히 말해서 면허행정처분은 형벌이 아니고 형벌보다 다소 약한 제재수단으로 설명되기도 하며, 형벌과 병과될 수도 있다. 하지만 이는 어디까지나 이론상의 문제이고 일반 시민의 입장에서는 범칙금이나 벌금 몇 만원과 비교도 되지 않을 큰 부담을 안게 되기 때문에 과연 이러한 과도한 처벌이 합당한 것인지에 대해 의문이 있다. 원래의 위반행위에 부과된 범칙금보다 약 20배의 경제적 부담을 주는 것이 타당할까?

더욱이 이렇게 큰 부담을 주는데도 불구하고 여전히 범칙금 미납자가 줄지 않고 있다는 사실은 ‘역설적’으로 면허정지 중 운전하다가 단속되는 운전자들이 흔히 하는 말인 범칙금 납부사실을 잊고 있었다는 변명이 많은 경우 사실일 수 있음을 보여준다고도 생각된다. 보통의 합리적인 운전자라면 3만원의 범칙금을 내지 않으면 100만원 가까이 되는 경제적 부담을 지게 될 수도 있는데도 고의로 범칙금을 내지 않는 경우는 극히 드물 것으로 예상된다.

또한 면허 정지처분은 거기서 끝나는 게 아니라 무면허운전으로 이어진

59) 김연수. "교통과태료제도에 대한 국민의식조사 분석." In 교통안전을 위한 과태료제도 개선 방안 모색(정책토론회), 43-66. 국회의원회관, 2013. 58쪽.

다는 문제점이 있다. 어쩌면 사소할 수도 있는 안전벨트 미착용과 같은 범칙행위가 면허정지처분으로 이어지고 뒤이어 무면허운전이라는 비교적 중한 범죄로 이어지는 일련의 과정이 결코 자연스럽지는 않다. 이와 관련해서는 전과자를 양산한다는 비판이 제기될 수 있으며, 최근 검찰이 경찰의 범칙금 미납자에 대한 면허정지 후 무면허운전 체포에 대해 문제를 제기하는 것도 이와 무관하지 않다고 하겠다.

## 라. 실효성의 문제

위에서 살펴본 여러 문제점에도 불구하고 범칙금 미납자에 대한 면허정지처분이 범칙금 마납율을 줄이는데 기여한다면 나름 의미가 있을 것이다. 그런데 앞에서 살펴본 바와 같이 범칙금 미납자에 대한 행정처분이 여러 차례 변경되었지만 (취소 → 90일정지 → 40일 정지) 그러한 변경과 범칙금 미납율은 눈에 띄는 상관관계를 보여주지 못하였고, 이러한 사실은 면허정지처분이 과연 범칙금 납부율을 높이는데 효과가 있는지에 의문을 제기할 수 있는 이유가 될 수 있을 것이다.

## 2. 개선방안 검토

### 가. 불개정 심판의 활성화

법에 명시되어 있듯이, 경찰서장은 범칙금 미납자에 대해 지체 없이 즉결심판을 청구해야 한다. 범칙금 미납자에 대해 면허행정처분을 할지 여부는 경찰의 재량이지만<sup>60)</sup>, 즉결심판을 청구하는 것은 반드시 해야 하는 조치이다. 앞에서 지적하였듯이 오랜 기간 즉심피의자를 경찰이 보호조치 했다가 법원에 데리고 가는 관행이 형성됨에 따라 즉심피의자가 경찰에 출석하지 않으면 즉결심판청구가 사실상 힘들어지는 현실 때문에 경찰이 즉결심판을 청구하지 않는 점에 대해서 문제제기 없이 지나왔지만, 사실 경찰이 즉결심판을 청구하지 않는 것은 법리상 심각한 문제를 안고 있다. 경찰이 즉결심판을 청구하지 않는다는 것은 경찰이 자의적으로 사건을 종결시키는 것이고, 이는 수사종결권을 경찰에 부여하고 있지 않은 현형사사법체계에 맞지 않는다. 법에도 명확히 즉결심판을 청구하도록 규정되어 있기 때문에 경찰의 청구를 할지 말지 여부를 판단할 권한이 있다고 볼 수는 없다. 또한 앞에서 살펴본 바와 같이 법원은 경찰이 즉심을 청구할 경우 이를 거부할 권한이 없으며, 피의자가 출석하지 않는 경우에는 증거서류 등만을 이용해서 불개정심판을 하거나, 청구기각을 통해 사건을 검찰로 송치하게 할 수밖에 없다.

60) 도로교통법 시행령 제99조(통고처분불이행자에 대한 즉결심판 청구 등) ③ 지방경찰청장은 제2항에 따른 즉결심판 출석 최고에도 불구하고 운전자인 통고처분불이행자가 범칙금등을 내지 아니하고 즉결심판기일에 출석하지도 아니하여 즉결심판절차가 진행되지 못한 경우에는 법 제93조에 따라 그 통고처분불이행자의 운전면허의 효력을 일시 정지시킬 수 있다.

즉결심판을 사실상 청구하지 않는 현재의 관행을 깨고, 모두 즉결심판을 청구하게 되면 현재의 경찰 인력으로는 청구를 위한 소재수사 등을 실시할 수 없다는 주장이 일선 경찰관들로부터 제기되기도 한다. 하지만 인력이 부족하다고 해도 법을 개정하지 않는 한 범상 규정된 임무를 따르지 않을 수는 없고, 통지절차와 소재수사 방법 등을 합리화하면 실제 소요되는 인력도 그다지 많지 않을 것으로 생각된다.<sup>61)</sup> 이점과 관련해서는 통지절차의 개선방안 부분에서 더 상세히 생각해 보기로 하겠다.

## 나. 범칙금 미납자에 대한 면허정지 폐지

범칙금 미납자에 대한 운전면허 정지처분은 다음과 같은 이유에서 하지 않는 것이 타당하다. **첫 번째**, 법률을 엄격하게 해석하면 면허정지처분이 가능한 경우는 극히 제한적일 것으로 생각된다. 시행령에서는 범칙금 미납자가 즉결심판기일에 참석하지 않아 즉결심판이 진행되지 못하는 경우에 면허정지처분을 할 수 있다고 규정하고 있다. 그런데 경찰이 피의자의 신병을 법원에 인계할 임무도 권한도 없기 때문에 법원이 구류처분을 하기 위해 별도의 구인장을 발부하지 않는 한, 피의자 불출석을 이유로 즉결심판절차를 진행하지 않을 방법이 없고, 경찰 역시 피의자가 경찰서로 나오지 않았다는 이유로 즉결심판을 청구하지 않을 수 없기 때문에 범칙금 미납자에 대해 정지처분을 할 수 있도록 하는 조항은 사실 큰 의미가 없다고 없다.<sup>62)</sup>

61) 2013년 기준으로 면허가 정지될 때까지 범칙금을 납부하지 않는 건수는 전체의 2.4%인 70,289건이다.

62) 현재와 같이, 경찰이 즉결심판을 청구와 상관없이 범칙금 납부기한이 지나면 기계적으로 면허정지를 할 수 있다는 전제하에서는 면허정지가 가능하겠지만, 경찰이 즉결심판을 청구했는데 범칙금미납자가 즉결심판기일에 출석하지 않아 즉결심판절차가 진행되지 않는 경우에 한해 면허정지를 할 수 있다고 해석한다면 면허정지를 할 수 있는 경우는 사실상 전무하게 될 것이고, 최근 검찰에서는 이점을 지적하면서 즉결심판을 청구하지 않은 채 내린 면

두 번째로, 현행제도의 문제점으로 지적했던 것처럼 면허정지는 위반자에게 지나친 부담을 주는데 비해 그 효과는 작기 때문에 폐지하는 것이 타당하다고 생각된다. 실무적으로도 범칙금미납자에 대한 면허정지 제도를 폐지하는 것이 그리 어렵지 않을 것이다. 도로교통법령은 면허정지를 경찰의 재량으로 하고 있기 때문에 특별한 법령 개정이 없어도 제도개선이 가능할 것이기 때문이다.

마지막으로, 면허정지의 폐지는 상당한 홍보효과를 가져올 수 있을 것으로 생각된다. 많은 시민들이 경찰의 단속활동과 범칙금·과태료 부과 등에 대해 반감을 갖고 있는데, 경찰에서 범칙금 미납자에 대한 면허정지를 폐지하겠다고 하면 상당한 호응이 있을 것으로 생각된다. 물론 면허정지의 폐지는 예외 없는 즉결심판청구를 전제로 하기 때문에 즉결심판청구에 대한 불만이 있을 수도 있으나, 이는 자신의 범칙행위로 인한 것이고 벌금액도 원래의 범칙금과 거의 차이가 없을 것이기 때문에 그 반감은 크지 않을 것으로 예상된다.

## 다. 통지방법 개선 (원샷 통지)

범칙금 미납자에 대한 즉결심판의 예외 없는 청구를 위해서는 이를 관철할 수 있는 예산과 인력이 확보되어야 함이 명백하다. 일선 경찰관들도 이 점을 가장 걱정하고 있는 것으로 보인다. 현재 경범죄처벌법위반 범칙금 미납자에 대해서는 즉결심판대상자가 출석하지 않을 경우 불개정심판절차를 활용하여 즉결심판절차가 활발히 진행되고 있다.<sup>63)</sup>

허정지처분의 효력을 인정하지 않는 사례가 늘고 있음

63) 경범죄처벌법 위반의 경우 면허정지와 같은 별도의 규제가 불가능하기 때문에 범칙금미납자에 대해 즉결심판청구 이외에 별도의 규제조치는 사용할 수 없는 상황임.

청구절차는 도로교통법위반사범과 동일하다. 즉결심판 출석통지와 최고를 한 후 그래도 출석하지 않으면 1회에 한해 소재수사를 실시한 후 불개정심판을 청구하고 있다. 법상은 경찰에게 소재수사를 할 의무가 없지만, 2005년 업무협약 과정에서 그동안 시행하지 않던 불개정심판제도를 처음으로 시행하는 것이고, 법원에 사실상 소재수사를 할 인력이 없다는 점을 고려해서 경찰과 법원이 협의를 통해 경찰이 1회에 한해 소재수사를 실시하기로 하였다. 하지만 이는 어디까지나 한시적인 조치라고 할 수 있고 경찰에게 이러한 의무가 있다고 볼 수 없으므로 도로교통법상 범칙금 미납자에 대한 처리에서는 이를 개선할 여지가 충분히 있다고 생각된다.

엄밀히 말해, 즉결심판을 청구할 때 경찰이 즉결심판 대상자에 대해 소재수사를 실시할 필요는 없다. 법령 어디에도 경찰의 소재수사 의무를 부과하고 있지 않기 때문이다. 검찰이 기소할 때 구속사건이 아닌 이상 피의자의 신병을 확보해서 법원에 인계하는 일은 없으며, 신병확보를 위해 소재수사를 하는 경우도 없다. 마찬가지로 경찰이 즉결심판을 청구하는 경우에 어떤 경우에도 법원이 청구자체를 거부할 수는 없는 것이고, 다만 어떠한 이유로든 청구가 타당하지 않다고 생각될 때에는 청구기각을 할 수 있을 뿐이고, 이 경우에 사건은 검찰로 보내게 되어 있다.<sup>64)</sup> 어떤 방식이든 일단 일반 형사사건으로 변경될 경우에는 피의자 신병확보, 수배 등과 관련해서 일반 형사사건과 처리에 있어 차이가 없다. 따라서 피의자는 경찰 또는 검찰의 출석요구에 응해야 하고 응하지 않을 경우에는 지명통보, 지명수배 등의 절차를 통해 강제 구인도 가능해 진다.

통지와 관련해서는, 신속한 사건처리를 위해서 현재의 통지절차를 대폭 개선할 필요가 있다. 즉결심판의 특징에서 검토한 대로 즉결심판제도는

64) 이점에 대해서는 실무상 사례가 많지 않아서 처리 절차가 확립되어 있는 것으로는 보이지 않는다. 경찰에서 일반 사건으로 입건하여 수사한 후 검찰에 송치해야 한다는 의견도 있고, 검찰로 바로 송치해야 한다는 의견도 있다.

‘즉결’이라는 말 자체가 잘 보여주듯이 신속성을 가장 큰 특징으로 하고 있다. 범증이 명백한 사건을 신속하고 간이한 절차에 의해 처리하겠다는 것이 즉결심판제도의 의의이다. 그런데 현재의 통고처분 미납에 대한 즉결심판 청구는 통고처분 이후 즉결심판 출석일 까지 길면 90일까지 소요되게 되어 있어<sup>65)</sup> 사실상 신속한 즉결심판은 불가능하게 된다. 즉결심판이 단순히 기계적으로 벌금을 선고하는 절차가 아니라 위반자의 의견을 듣고, 관련증거를 확인하고, 필요시 단속경찰관의 의견청취 등도 필요한 재판절차임을 고려해 봤을 때, 위반일로부터 100일 가까이 지난 후에 즉결심판을 하게 되면, 범칙금 통고서 이외에 단속의 정당성 여부를 따질 수 있는 증거들은 더 이상 유효하지 않을 가능성이 크며, 위반자나 경찰의 입장에서도 기억을 되살려 진술하기조차 쉽지 않은 상황이 될 것이다.

신속성이 훼손되는 것 이외에도, 현재의 통지절차는 경찰에게 많은 업무 부담을 준다는 문제점이 있다. 현행 법령에 따르면 현장에서 경찰관이 위반자와 대면 접촉하여 범칙금납부통고서를 발부하고, 이때 발부하는 통고서에는 이미 ‘납부기한까지 범칙금을 납부하지 아니한 때에는 경찰서에 출석하셔서 즉결심판을 받거나 통고받은 범칙금에 그 100분의 50을 더한 금액을 납부해야 한다.’ 라는 말이 인쇄되어 있음에도 불구하고, 범칙금 미납자에 대해 또다시 ‘즉결심판출석통지서’ 및 ‘즉결심판출석최고서’를 보내도록 하고 있으며, 이러한 여러 번의 통지에도 불구하고 당사자가 우편을 이용한 통지를 실제로 받았는지 여부에 따라 면허정지의 효력이 좌우될 수 있는 상황이 되고 있다. 이러한 통지절차는 시간

65) 제99조(통고처분불이행자에 대한 즉결심판 청구 등) ② 경찰서장은 통고처분불이행자가 범칙금등을 내지 아니하고 즉결심판기일에 출석하지도 아니하여 즉결심판절차가 진행되지 못한 경우에는 즉결심판을 위한 출석의 일시 및 장소를 다시 정하여 지체 없이 그 통고처분 불이행자에게 제1항 각 호의 사항을 적은 즉결심판 출석최고서를 범칙금등 영수증 및 범칙금등 납부고지서와 함께 발송하여야 한다. 이 경우 즉결심판을 위한 출석일은 법원의 사정으로 즉결심판을 할 수 없는 경우 등 특별한 사정이 있는 경우 외에는 범칙금 납부기간 만료일로부터 60일이 초과되어서는 아니 된다.

이 많이 소요되는데다가 우편비용도 많이 소요될 수밖에 없다.

이와 관련, 본 연구에서는 한 번의 통지로 즉결심판출석요구와 범칙금 납부통고를 함께 하고 추가통지를 하지 않는 방안을 대안으로 제시하고자 한다. 이러한 통지를 위한 서식은 현재의 도로교통법 시행규칙 서식 제170조의 ‘즉결심판 및 범칙금 등 납부통지서’와 유사한 형태로 제작하면 될 것으로 생각된다. 단속경찰관은 도로교통법 위반자에게 ‘즉결심판출석 통지서 겸 범칙금납부통고서’를 발부하고, 위반자는 이러한 서식을 가지고 즉심법원에 출석하여 재판을 받거나, 범칙금을 은행이나 인터넷을 통해 납부하는 것 중 선택할 수 있도록 하는 것이다.

이렇게 하면, 경찰이 현장에서 위반자와 대면한 상태에서 그의 확인을 받고 즉심출석통지를 한 것이기 때문에, 통지를 받았는지 여부에 대해 논란이 있을 수 없을 것이다. 또한 통고처분이 아닌 즉결심판이 원칙이고, 통고처분은 위반자가 동의한 경우에만 할 수 있도록 하고 있는 도로교통법의 정신에도 잘 맞는 통지 방법이 될 것으로 생각된다. 실제로 이렇게 통지절차를 바꾼다고 해도 즉결심판을 위해 법원 출석하기를 희망하는 사람은 거의 없고 대다수의 사람이 간이하게 범칙금을 납부하는 방법을 선택할 것이기 때문에 통지절차를 바꾼다고 해도 업무상 큰 변화는 없을 것으로 예상된다.

다만, 앞에서 제안한 ‘원샷 통지’ 방식으로 바꿀 경우 시행령과 시행규칙을 개정해야하기 때문에 장기적으로 검토해야 할 사안일 것이다.

## VI. 결 론

지금까지 도로교통법 통고처분 불이행자의 처리와 관련한 여러 문제점들을 상세히 분석하고, 문제점들을 해결할 수 있는 대안들을 검토하였다.

시간과 비용 상의 문제 때문에 외국제도의 경우 보다 면밀하고 상세한 조사를 하지 못하였고, 개선안의 실현가능성을 검토하기 위한 현장 교통경찰관들에 대한 설문조사도 실시하지 못하였지만, 기존에 시도되지 않았던 새로운 관점에서 기존의 제도운영을 비판적으로 검토하고 법령개정 없이 당장 실행 가능한 개선안을 제시하였다는 것은 본 연구의 성과라고 할 수 있다. 특히 도로교통법 위반사범에 대한 즉결심판 청구절차와 통고처분, 행정처분 등이 어떻게 변해왔는지를 면밀히 분석한 것은 선행연구들에서 시도되지 않았던 방법이었다.

본 연구의 주장과 제안을 간략히 요약하면 다음과 같다.

첫 번째, 사실상 사문화 되어가고 있는 도로교통법 위반사범에 대한 즉결심판청구가 활성화 되어야 한다. 비록 경미하다고는 해도 도로교통법 위반도 범죄행위이고 이러한 범죄행위에 대한 원칙적인 처리절차는 즉결심판절차이며, 통고처분은 위반자가 동의한 경우에만 할 수 있는 특례절차임에도 현재는 주객이 전도되어 위반자의 의사와 상관없이 통고처분을 하는 경향이 있는데, 이러한 관행은 개선되어야 한다. 법칙금 미납자에 대한 처리에 있어서도 즉결심판을 지체없이 청구해야 한다고 법에 규정되어 있음에도 이를 이행하고 있지 않은 업무처리 절차는 개선되어야 한다.

두 번째, 범칙금 미납자에 대한 면허정지처분은 폐지하는 것이 타당하다고 생각된다. 현실적으로 면허정지처분은 그 원인이 된 범칙금에 비해 지나친 부담을 위반자에 주는 것이며, 앞에서 살펴보았듯이 즉결심판을 청구하지도 않은 채로 면허정지처분을 하는 것에 대해서는 많은 논란이 야기되고 있다. 더욱이 범칙금 미납자에 대한 면허정지가 범칙금 납부율을 높인다는 증거도 없고, 면허정지는 국가 재정에도 도움이 되지 않는 이상 면허정지처분에 대한 폐지를 적극 검토할 필요가 있다고 생각된다.

끝으로, 많은 시간과 비용이 소비되는 현재의 통지절차에 대한 개선도 검토해 볼 필요가 있다. 통지절차를 개선하기 위해서는 시행령과 시행규칙의 서식을 개정하는 등의 절차가 필요하겠지만, 본 연구에서 제안한 ‘원샷 통지안’은 통지에 드는 시간과 비용을 줄이면서도 관련된 법적 논란을 없앨 수 있다는 점에서 장점이 있다. 향후 선진국의 통지절차에 대한 면밀한 분석을 통해서 보다 실효적인 통지방안이 개발될 수 있을 것으로 기대한다.

## 참고문헌

- 강동수. “소득수준에 따른 교통법칙금의 차등부과.” 손해보험 통권 제510호(2011년 5월) (2011)
- 권창국. “교통과태료 및 범칙금제도의 합리적 개선을 위한 비교고찰.” In 교통안전을 위한 과태료 제도 개선방안 모색 (정책토론회). 국회의원회관, 2013.
- 김만배 · 최상옥. “교통법칙금 징수관리제도의 개선방안.” 교통안전연구논집 제17권 (1998).
- 김승룡. “일반논문: 경찰의 통고처분과 교통법칙금에 관한 연구.” 한국경찰학회보 28, no. 단일호 (2011): 187-217.
- 김연수. “교통과태료제도에 대한 국민의식조사 분석.” In 교통안전을 위한 과태료제도 개선방안 모색(정책토론회), 43-66. 국회의원회관, 2013.
- 김원중. “교통법칙금제도의 개선방안 연구.” 법제(2005.9) (2005): 21.
- 김원중. “한국과 미국의 운전면허 행정처분 비교 검토.” 미국헌법연구 24, no. 2 (2013): 75.
- 김원중 · 이영우. “한국과 영국의 운전면허 행정처분에 관한 비교 고찰.” 유럽헌법연구 12 (2012): 193-216.
- 김재광 · 박영수. “운전면허 행정처분의 기준과 절차의 문제점과 개선방안.” 행정법연구, no. 29 (2011): 177-98.
- 도로교통안전관리공단. “운전면허 행정처분제도 개선방안 연구.” 1999.
- 법령정보관리원. “즉결심판업무 개선방안 연구 (경찰청 연구용역).” 2013.

양동철. “일반 논문: 통고처분에 따른 범칙금납부의 효력과 일사부재리에 관한 연구.” 경희법학 47, no. 1 (2012): 223-62.

원혜욱 · 김찬. “교통범죄의 비범죄화와 그 방안으로서의 통고처분제도.” 형사정책연구 49, no. 단일호 (2002): 123-48.

이영돈. “즉결심판의 청구대상에 관한 연구.” 경찰학연구 10, no. 2 (2010): 21-41.명

이철호. “경찰의 통고처분과 교통범칙금에 관한 연구.” 한국경찰학회보 13, no. 2 (2011): 187.

장교식. “현행 범칙금제도의 개선방안에 관한 검토.” (2002).

장명본. “경찰의 통고처분 이행 확보방안에 관한 연구.” 전남대학교 행정대학원, 2005.

정우일 · 장석헌. “일반논문: 우리나라 교통범칙금제도에 관한 논의.” 한국경찰학회보 22, no. 단일호 (2009): 377-99.

책임연구보고서 2014-05

## 교통법칙금 미납자 처리 개선방안 연구

---

---

2015년 3월 31일 발행

발행인 : 치안정책연구소장

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 언남로 74

홈페이지 : [www.psi.go.kr](http://www.psi.go.kr)

---

---

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

