

교통안전 향상을 위한 교통관계법규의 개정 방향*

김 남 현**

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 차마의 개념과 교통안전
- III. 자전거 이용촉진
- IV. 무신호교차로 통행우선권 합리화
- V. 약물운전 규제 강화
- VI. 결 론
- 참 고 문 헌

I. 서 론

2001년은 전년도 대비 교통사고 발생건수 3만건 감소(-10.3%), 사망자수 2천백여명 감소(-20.9%), 부상자수 3만명 감소(-9.5%) 등 각종 교통안전 지표에서 매우 긍정적인 진전을 보여 준 해였고 이러한 추세는 2002년도에도 계속되고 있다. 이는 도로교통상 문제형성요인인 인적, 차량적, 도로적 요소 전반에 걸쳐서 정부 관계부처, 교통전문가들의 수고와 국민들의 호응에 힘입은 바 크다고 생각되며, 특히 안전띠 미착용 집중단속, 교통법규위반차량신고보상금제 등 교통규제정책의 영향이 매우 컸음을 부인할 수 없다. 교통안전과 환경적으로

* 본 논문은 2002년 12월 21일 제4회 경찰법학회 학술회의에서 발표된 논문을 수정보완한 것임.

** 경찰대학 경찰학과 교수요원

지속가능한 사회를 유지하기 위해서는 이러한 교통안전규제정책이 중요한 도구 역할을 하는데, 그 내용이 합리성과 균형성을 갖추지 못한다면 오히려 국민들의 규범 및 정책에 대한 순응력을 저하시키는 등 역기능을 유발할 수 있다.

이러한 점에 착안하여 본 연구에서는 도로교통법(이하 ‘도교법’이라 함)을 근간으로 한 교통관계법규에서 간과되었던 점들을 고찰해 보기로 한다. 차량의 범위 및 개념정의의 불합리·불균형이 교통안전상 어떠한 사각지대(loophole)를 만드는지와 그에 대한 대책, 자전거 이용을 실질적으로 촉진하기 위한 관계법령의 개정 방향, 무신호 교차로의 통행우선권 재정립 문제, 주취운전에 비하여 거의 방치상태에 있는 약물운전의 규제 대책을 고찰한다.

II. 차마의 개념과 교통안전

1. 문제의 소재

일반 형벌법이나 행정법의 처벌규정과는 달리 교통관련 법규는 그 특성상 차량을 위반행위의 주체로 규정하거나 행위의 객체로 규정하여 구성요건화한 것이 많이 있다. 즉 신호위반의 경우는 ‘보행자나 차마’가 행위의 주체이며, 주취운전의 경우는 주취상태에서 ‘자동차, 건설기계, 원동기장치자전거’를 운전하는 것을 구성요건으로 하고 있다.

그런데 구체적인 차종을 놓고 검토할 때, 법규위반행위를 한 차의 운전자가 당연히 처벌대상이 될 것으로 예상하였으나 그렇지 않은 경우가 있는가 하면, 또 처벌이 경미할 것으로 보이는 위반행위가 실제로는 중한 처벌을 받게 되는 경우도 있는 등 평균인의 법감정에 반하는 경우가 있다. 이러한 현상의 발생이유는 도로교통법 등 교통관계법규 관계조항이 개별적 처벌 의도에 부합하도록 차종의 범위 지정이 되어 있지 않거나 개념 정의가 情致하게 되어 있지 않거나, 자동차산업 등의 급격한 발달을 교통관계법규에 충분히 반영하지 못한 데서 기인한다.

이하에서는 먼저 도로교통법을 기본으로 기타 교통관계법규에서 등장하는 차종과 관련한 개념 등을 정리해 보고, 차종의 범위 및 정의 규정이 법규위반행위와 관련한 형벌정책적인 측면, 운전자 보호측면과의 관계에서 어떠한 문제점을 발생시키는지 검토해 보기로 한다.

2. 차종별 개념과 그 적용

가. 차종별 개념

도로교통법은 차마, 차, 우마, 자동차, 원동기장치자전거를 구분하여 적극적으로 정의하고

있고, 그 외 간접적으로 건설기계, 기타 차 개념을 구분하고 있다. 분설하면 다음과 같다.

“차마”라 함은 차와 우마를 말한다. “차”라 함은 자동차·건설기계·원동기장치자전거·자전거 또는 사람이나 가축의 힘 그 밖의 동력에 의하여 도로에서 운전되는 것으로서, 철길 또는 가설된 선에 의하여 운전되는 것과 유모차 및 신체장애자용 의자차 외의 것을 말하며, “우마”라 함은 교통·운수에 사용되는 가축을 말한다(도로교통법 제2조 제13호).

“자동차”라 함은 철길 또는 가설된 선에 의하지 아니하고 원동기를 사용하여 운전되는 차(견인되는 자동차도 자동차의 일부로 본다)로서 자동차관리법 제3조의 규정에 의한 승용자동차·승합자동차·화물자동차·특수자동차·이륜자동차 및 건설기계관리법 제26조 제1항 단서의 규정에 의한 건설기계¹⁾를 말한다. 그러나 “원동기장치자전거”는 제외한다.

“원동기장치자전거”라 함은 자동차관리법 제3조의 규정에 의한 이륜자동차 중 배기량 125cc 이하의 이륜자동차와, 50cc 미만의 원동기를 단 차를 말한다.

그 외 “차”에는 포함되지만 자동차 및 원동기장치자전거에 포함되지 않는 차종을 필자 임의로 편의상 “기타 차”로 부르기로 하는데, 여기에는 자동차에 포함된 건설기계를 제외한 기타 건설기계, 농업기계, 자전거, 손수레, 우마차 등이 해당한다.

나. 교통관계법규의 규제 및 처벌대상 차종 현황

(1) 차마가 행위의 주체인 경우

도로교통법 제5조(신호 또는 지시에 따를 의무), 제6조(통행의 금지 및 제한), 제12조(통행구분), 제14조(통행의 우선순위), 제16조(횡단 등의 금지)

(2) 차가 행위의 주체인 경우

도로교통법 제17조(안전거리확보), 제17조의2(진로변경 금지), 제17조의3(급제동 금지), 제18조(진로양보의무), 제19조(앞지르기 방법), 제19조의2(앞지르기의 방해 금지), 제20조(앞지르기 금지시기), 제20조의2(앞지르기 금지장소), 제20조의3(끼어들기의 금지), 제21조(철길건널목 통과), 제22조(교차로통행방법), 제23조(직진 및 우회전차등의 우선), 제24조(歩行者 보호), 제27조(서행할 장소), 제27조의2(일시정지할 장소), 제28조(정차 및 주차의 금지), 제29조(주차금지 장소), 제30조(정차주차의 방법 및 시간의 제한), 제32조(차의 등화), 제33조(차의 신호), 제35조(승차 또는 적재의 방법과 제한), 제37조(정비불량차의 운전금지), 제44조(안전운전의 의무), 제48조(운전자의 준수사항), 제50조(사고발생시의 조치)

(3) 자동차와 원동기장치자전거(‘자동차 등’으로 약칭함)의 경우

1) 덤프트럭, 아스팔트살포기, 노상안정기, 콘크리트믹서트럭, 콘크리트펌프, 천공기(트럭적재식), 특수건설기계 중 건설교통부장관이 지정하는 건설기계를 말한다.

도로교통법 제15조(자동차등의 속도), 제39조(유사표지의 제한 및 운행금지), 제40조(무면허운전등의 금지 : 이 경우는 행위의 객체임)

(4) 자동차, 건설기계, 원동기장치자전거의 경우

도로교통법 제41조(주취 중 운전금지, 음주측정불응죄 : 이 경우는 행위의 객체임), 제42조(過勞한 때 등의 운전금지), 제43조(위험방지 조치)

(5) 자동차가 행위의 주체인 경우

도로교통법 제48조의2(운전자의 특별한 준수사항), 제56조(고속도로 등의 갓길통행금지 등), 제57조(고속도로 등의 횡단 등의 금지), 제58조(고속도로 등의 통행 등의 금지), 제59조(고속도로 등에서의 정차 및 주차의 금지), 제60조(고속도로진입시의 우선순위), 제62조(운전자 및 승차자의 특별한 준수사항)

(6) 자동차·원동기장치자전거 또는 궤도차가 행위의 주체인 경우

특정범죄가중처벌등에관한법률 제5조의3(도주차량운전자의 가중처벌)

3. 차마 개념의 문제점과 개선 방향

가. 운전면허를 요하지 않는 차마의 존재

(1) 농업기계

1978년에 농업기계의 보급촉진 및 효율적 이용을 목적으로 농업기계화촉진법이 제정되었는데, 동법 제17조(면허)는 대통령령이 정하는 농업기계를 운전하고자 하는 자는 농수산부장관의 면허를 받아야 하고 운전면허에 관하여 필요한 사항은 농수산부령으로 정한다고 규정하였다. 그러나 정부는 대형농업기계의 보급실적이 미흡하고 면허시험장 시설 등을 별도로 설치·운영하여야 되는 등 어려움이 있다고 판단하여 15년간 시행규정을 제정하지 않고 미루었다. 그러나 점진적으로 농업기계의 보급이 급속도로 확대되어 감에도 오히려 1994년 동법을 전면개정하면서 농업기계 운전면허제 실시는 그 실효성보다는 농민의 영농생활에 불편을 더함으로써 농민의 불만만 초래할 것이라는 정책적 판단에 의하여 면허관련 조항 자체를 삭제하였다.²⁾ 따라서 현재 농업기계는 이러한 종류의 운전면허 없이도 도로에서 운전이 가능하다.

운전(조종)면허를 요하는 원동기장치자전거, 건설기계와 비교하건대, 농업기계에 대하여 운전면허제도를 시행하지 않는 것은 부당하며, 이 사실을 악용하여 무면허자가 농업기계를

2) 제14대국회 제169회 제6차 농림수산위원회(1994년 8월 25일) 회의록. 하지만 삭제 당시 여건이 조성되는 대로 도로교통법에 의한 면허제도의 별도 시행을 검토한다는 여운을 남겼었다.

개조하여 사실상 소형화물트럭으로 불법사용하는 사례가 많아지는 것을 볼 때 문제의 심각성은 더해진다.³⁾

<표 1> 도로주행 농업기계 보유현황

(출처 : 1975-2001 농업연감)

| 년 도 | 동력경운기 | 농용트랙터 | 콤 바 인 |
|------|---------|---------|--------|
| 1978 | 194,780 | 1,601 | 134 |
| 1982 | 422,006 | 5,575 | 3,509 |
| 1985 | 588,962 | 12,389 | 11,667 |
| 1988 | 725,803 | 24,616 | 25,226 |
| 1991 | 768,332 | 52,973 | 54,079 |
| 1994 | 836,810 | 88,706 | 70,203 |
| 1997 | 945,844 | 131,358 | 74,258 |
| 2000 | 939,216 | 191,631 | 86,982 |

그러나 <표 1>을 보면 1978년을 기준으로 2000년 현재 우리나라의 농업기계 보급률이 매우 높아졌는데 특히 도로에서의 주행성능이 가장 뛰어난 트랙터가 급증하였다. 또 최근에는 농업용 약제살포기, 트레일러 등의 보급이 급증하고 있고 농업기계의 주행성능 고속화로 인하여 도로에서의 위험성은 더 높아지고 있다.

<표 2> 외국의 농업기계면허 관리현황

(출처 : 제14대국회 제169회 제6차 농림수산위원회회의록)

| | 일 본 | 미 국 | 프 랑 스 |
|---------------|---|---------|---|
| 근 거 | 도로교통법 | 연방통일차량법 | 도로교통법 |
| 대상농 업기계 | 농용트랙터, 농업용 약제살포기, 보행용 트랙터, 트레일러, 산림작업용 자동차 | 농용트랙터 | 농업용 견인차(사람수송용 또는 27km/h 초과시 제외), 자주형 농업기계(23km/h 초과시는 제외) |
| 면허발급 기관 | 공안위원회 (경찰청 위임) | 주 자동차국 | 현(군청) |
| 면허 의 종류 | 도로운송차량법에 정하는 자동차에 해당 하는 농업기계 종류별로 면허를 구분 발급- 보통, 대형특수, 소형특수면허 | 일반운전면허 | A종 면허 단 트랙터 운전자는14세 이상이어야 함. |

3) 대법원 1987. 3. 24, 85도1979에서도 “속칭 딸딸이는… 본질적인 기능과 구조로 볼 때…농업기계로 보아야 하고 도로교통법상의 자동차로 볼 수 없다.”고 한다.

따라서 농업기계에 대해서도 도로교통법에 운전면허 취득조항을 신설하여야 한다. 또 농업기계의 성능 특히 최고속도에 따라 운전면허의 종류(난이도)에 차등을 두어 규제하여야 한다.

(2) 0.59kW 미만의 전기이륜자동차 등

이륜자동차는 1인 또는 2인의 사람을 운송하기에 적합하게 제작된 2륜의 자동차(2륜인 자동차에 1륜의 측차를 붙인 것과 배기량 125cc이하로서 3륜이상인 자동차 포함)로서, 다만 배기량이 50cc 미만인 것 또는 전기로 동력을 발생하는 구조인 경우에는 정격출력이 0.59kW 미만인 것은 제외한다. 한편 원동기장치자전거는 자동차관리법 제3조의 규정에 의한 이륜자동차 중 배기량 125cc 이하의 것과 50cc 미만의 원동기를 단 차를 말한다.

이와 같은 이륜자동차와 원동기장치자전거의 개념 정의로 인하여 0.59kW 미만의 전기이륜자동차는 어느 쪽에도 포함되지 않게 되므로 소위 '기타 차'에 해당되어 면허 없이 운전할 수 있는 차종이 되어있다.

현재 이에 해당하는 차종들이 교통수단으로서 뿐 아니라 운동용, 여가활동수단으로서 그 사용자가 많아지는 추세에 있을 뿐만 아니라, 원동기장치자전거와 유사한 형태를 띠고 있고 주행성능도 비슷하므로⁴⁾ 운전의 위험성을 고려하여 운전면허가 필요한 차종인 원동기장치자전거에 포함하여 관리하여야 할 것이다.

나. 주취운전 처벌이 불가능한 차량의 존재 - 농업기계, 정격출력 0.59kW미만 이륜자동차

1997년 8월 도로교통법 개정시 제41조 주취운전죄 및 측정거부죄의 행위객체를 종전 자동차·원동기장치자전거에서 자동차·원동기장치자전거·건설기계로 확대하였다.⁵⁾ 그러나 처벌대상의 확장에도 불구하고 아직도 주취운전자에 대하여 처벌을 통한 억제효과를 높이기에는 미흡하다. 여기서 제외되는 기타 차종 중에 주취운전으로 인하여 운전자 자신 뿐 아니라 타인의 생명·신체와 재산에 위해를 가할 차종이 많기 때문이다. 그 중 특히 이미 심각한 사회문제로 되고 있는 것이 농업기계의 주취운전인 것이다. 도로주행이 가능한 농업기계의 경우는 위에서 언급한 것처럼 운전면허가 불필요한 차종으로서 사실상 운전이 미숙

4) 국내시판 중인 성인용 전기자동차류의 체원은 보통 중량 50~150kg, 정격출력 0.2~0.4kW, 최고속도가 대부분 30km/h에 이르고 있다. 그러나 어린이용 및 신체장애자를 위한 전기휠체어는 정격출력 0.1~0.2kW에 주행속도가 8km/h이하로서 차로 보기는 어려울 것이다.
http://www.evsmotor.co.kr/evs/probicycle.html/index_product_k.html

5) 그 이유는 건설기계의 바퀴가 궤도식에서 타이어식으로 바뀌고 소형 경량화됨에 따라 도로를 통행하면서 주취운전을 하는 경우가 많게 되었음에도 도로교통법상 주취운전으로 처벌할 수 없다는 문제 때문이었는데 타당한 입법이라고 생각한다.

한 운전자가 적지 않은 것으로 추정되고, 운전면허라는 허가절차를 거치지 않음으로써 교통법규 등 체계적인 운전교육을 받지 않은 운전자가 많으며, 농업기계화촉진법상 운전자 보호를 위하여 차량에 안전장치를 설치하도록 하고는 있으나 그 시설이 미흡한 경우가 많으며, 이러한 점들이 타 운전자들의 통상의 운전의 신뢰를 저버리는 경우가 많아서 사실상 교통사고를 유발하는 경우도 많다고 보여진다.⁶⁾ 또 위에서 언급한 0.59kW 미만의 전기이륜 자동차도 마찬가지이다.

따라서 외국의 입법례와 현실적인 안전문제를 고려한다면 더 이상 방치할 수 없는 문제이다. 농업기계의 면허제도 신설과 동시에 주취운전 금지차량으로 포함시키는 입법이 필요하다.

다. 뺑소니사고의 경우에도 가중처벌되지 않는 차종의 존재 - 건설기계, 농업기계 등

교통사고를 야기하고 도주하는 이른바 뺑소니운전은 피해자의 생명, 신체에 중대한 위험을 초래할 뿐만 아니라 범인의 검거 및 민사상 손해배상을 현저히 곤란하게 한다는 점에서 비난가능성이 크지만 종래의 도로교통법 제106조만으로 규율하기에는 미흡한 실정이었다. 이에 정부는 도주차량운전사등 죄질이 극악한 범죄를 가중처벌함으로써 이들 범죄에 대한 일반경계적 실효를 거둬와 아울러 건전한 사회질서유지와 국민기강의 확립을 기하려는 목적으로 1973. 2. 24. 특정범죄가중처벌등에관한법률(이하 '특가법')에 제5조의 3(도주차량운전자의 가중처벌) 규정을 신설하였다. 그런데 현행 특가법상 가중처벌규정에 해당되는 도주차량은 도로교통법 제2조에 규정된 자동차·원동기장치자전거·궤도차로 한정되어, 자동차에 포함되지 않는 건설기계, 농업기계, 우마차, 자전거 등의 운전자는 교통사고를 야기하고 구호조치 없이 도주하더라도 본조의 적용대상이 되지 아니하고 상대적으로 경한 형벌을 규정하고 있고 반의사불벌의 특례에 해당하지 않는 교통사고처리특례법 제3조 제1항 위반에 해당할 뿐이다.

도로교통법 50조 제1항에서 사고발생시 조치의무자를 “차”의 운전자로 폭넓게 규정하고 있다는 점, 교통사고 후 사후구호조치 위반으로 피해자가 구호를 받지 못하여 생명·신체의 추가적 위태상태에 빠지는 것을 해악시한다면 그 원인행위자는 차종에 관계없이 그 위태상태 해당여부에 초점을 맞추어야 한다는 점, 특가법에서 법정형의 차등 기준을 기본적으로 피해 결과를 바탕으로 하고, 구호조치를 하지 않은 양태를 감안하여 그것을 법정형에 반영하였다면 그것으로 충분하며 더 이상 차종을 구분하여 특정 차종은 가중처벌에서 제외함은 타당하지 않고, 차종에 관계없이 생명과 신체에 대한 안전이라는 본 죄의 보호법익을 침해한 것은 동일하며, 도주함으로써 사고 운전자 검거의 곤란 및 피해자의 추가적 위해 가능

6) 이들에 관한 구체적인 통계는 국내에서 조사된 바가 없다. 도로교통법의 처벌 대상이 아니라는 점이 경찰청의 각종 단속 및 사고기록 통계에서 제외되기 때문이다.

성이라는 2차적 범익침해 또한 동일하다는 점, 주취운전 처벌 대상자에도 기동성이 향상된 기타 건설기계가 포함된 점을 감안하면 현행 특가법이 가중처벌 규정을 두면서 차종을 축소제한한 것은 이해할 수 없다는 점에서 특가법상 도주운전자 가중처벌의 대상 차종은 모든 차마로 확대하는 것이 입법의도에 부합하므로 조속한 법개정이 요구된다고 생각한다. 또 현재 도로교통현장에서 볼 수 없는 궤도차를 아직도 규정하고 있는 것 또한 시대에 뒤떨어진 입법이다.

Ⅲ. 자전거 이용촉진

1. 자전거의 이용촉진의 당위성

1970년대 이전의 자전거는 유용한 개인교통수단이었고, 운전 중 도교법상 주의의무를 다하지 않아서 타인에게 사상의 피해를 가한 경우에는 형법상 업무상과실치사상죄의 책임을 면할 수 없었다.⁷⁾ 그런데 자동차화가 급진전됨에 따라 자전거는 위해를 주는 교통수단이라기보다는 도로에서 운행하기에는 취약한 교통수단으로 전락하였다. 그러던 중 전세계적으로 환경오염에 대한 대응책으로 환경적으로 지속가능한 사회(Sustainable society)를 추구하는 과정에서 자전거는 환경 친화적인 녹색교통수단(Green modes of transportation)이라는 점에서 재각광을 받고 있으며, 이 같은 분위기를 잘 반영하고 있는 것이 1995년 제정되어 시행중인 『자전거이용활성화에관한법률(이하 “자전거법”이라 함)』이다.

2. 자전거관련법규의 문제점 및 개선방향

실제 도로에서 자전거 이용은 자전거법 제1조에서 의도한 만큼 활성화되지 못하고 있는데 그 이유는 자전거도로가 주거지에서의 접근성과 목적지까지의 연결성, 도로망의 연계성, 도로의 평탄성과 투수성, 차도와 보도경계연석간의 단층으로 인한 연속성 등이 결여되어 있고, 자전거 보관소의 부족, 자전거도로상의 장애물이 통행에 방해를 주고 있는 현실 때문이다.⁸⁾

그러나 그 외에도 대부분의 자전거운전자가 차도 통행은 위협하게 느끼고 있는 현실에서 도교법 제12조 제1항의 차마의 차도통행원칙, 제6항의 자전거의 자전거도로 통행원칙은 자전거 이용을 크게 위협하는 규정이 아닐 수 없고, 자전거는 운행의 성격상 불가피하게 보

7) 대법원 1972. 5. 9, 선고 72도701.(보행자 충격한 자전거운전자에게 업무상 과실 인정)

8) 1인당 자전거 도로가 한국은 0.045m에 불과하나 일본은 0.549m, 독일은 0.245m, 네덜란드는 2.04m에 달한다.

도를 이용하는 경우가 많은데 이 때 자전거가 보도에서 사람을 충격하여 인피를 야기한 경우 교통사고처리특례법 제3조 제2항 단서 9호 “보도침범”사고로서 피해자와의 합의에도 불구하고 형사처벌을 받아야 하는 과중한 처벌을 받게 된다. 자전거 이용을 간접적으로 억제하는 이러한 문제를 해결하기 위해서는 자전거의 보도통행을 허용하는 한편⁹⁾ 교통법상의 보도침범 사고의 주체를 자동차, 건설기계, 원동기장치자전거로 축소하는 것이 타당하다.

IV. 무신호교차로 통행우선권 합리화

1. 통행우선권 문제점과 현실적 해석론

현행의 무신호 교차로 통행우선권은 도교법 제22조¹⁰⁾ 및 제23조¹¹⁾의 해석상 다음과 같이

- 9) 일본 도교법 제63조의4는 자전거의 경우 도로표지 등에 의하여 허용된 보도를 통행할 수 있고(제1항), 대신 보도의 차도에 연한 쪽으로 서행하여야 하며 보행자의 통행을 방해하게 되는 때에는 일시정지하도록 하고 있다(제2항).
- 10) 第22條 (交叉路通行方法) ① 모든 차는 교차로에서 우회전하려는 때에는 미리 도로의 우측가장자리를, 좌회전하려는 때에는 미리 도로의 중앙선을 따라 교차로의 중심 안쪽을 각각 서행하여야 한다. 다만, 좌회전하는 경우 지방경찰청장이 교차로의 상황에 따라 특히 필요하다고 인정하여 지정한 곳에서는 교차로의 중심 바깥쪽을 통과하여야 한다. <改正 91·5·31, 95·1·5>
 - ② 제1항의 규정에 의하여 좌회전 또는 우회전하기 위하여 손이나 방향지시기 또는 등화로써 신호를 하는 차가 있는 때에는 그 뒤차는 신호를 한 앞차의 진행을 방해하여서는 아니된다. <改正 95·1·5>
 - ③ 신호기에 의하여 교통정리가 행하여지고 있는 교차로에 들어가려는 모든 차는 진행하고자 하는 진로의 앞쪽에 있는 차의 상황에 따라 교차로(정지선이 설치되어 있는 경우에는 그 정지선을 넘은 부분)에 정지하게 되어 다른 차의 통행에 방해가 될 우려가 있는 경우에는 그 교차로에 들어가는는 아니된다. <新設 92·12·8>
 - ④ 교통정리가 행하여지고 있지 아니하는 교차로에 들어가려는 모든 차는 다른 도로로부터 이미 그 교차로에 들어가고 있는 차가 있는 때에는 그 차의 진행을 방해하여서는 아니된다.
 - ⑤ 제4항의 경우 우선순위가 같은 차가 동시에 교차로에 들어가려고 하는 때에는 우측도로의 차에 진로를 양보하여야 한다. <改正 92·12·8>
 - ⑥ 교통정리가 행하여지고 있지 아니하는 교차로에 들어가려는 모든 차는 그 차가 통행하고 있는 도로의 폭보다 교차하는 도로의 폭이 넓은 경우에는 서행하여야 하며, 폭이 넓은 도로로부터 그 교차로에 들어가려고 하는 다른 차가 있는 때에는 그 차에게 진로를 양보하여야 한다.
 - ⑦ 제6항의 경우 폭이 넓은 도로를 통행하는 차에 대하여는 제5항의 규정을 적용하지 아니한다. <改正 92·12·8>
 - ⑧ 교통정리가 행하여지고 있지 아니하고 일시정지 또는 양보를 표시하는 안전표지가 설치되어 있는 교차로에 들어가려는 모든 차는 제4항 내지 제6항의 규정에 불구하고 일시정지하거나 양보하여 다른 차의 진행을 방해하여서는 아니된다. <新設 97·8·30>
- 11) 第23條 (直進 및 右廻轉車등의 우선) ① 모든 차의 운전자는 교차로에서 좌회전하려는 경우에 그 교차로에 진입하여 직진하거나 우회전하려는 다른 차가 있는 때에는 제22조제4항의 규정에 불구하고 그 차의 진행을 방해하여서는 아니된다.
 - ② 교차로에서 직진하려고 하거나 우회전하려는 차의 운전자는 이미 그 교차로에 진입하여 좌회전하

설명하는 견해가 일반적인 것처럼 보인다.¹²⁾

- ① 선진입차량
- ② 동시진입시 통행우선순위
- ③ 동시진입시 넓은 도로에서 진입차
- ④ 동시진입시 우측도로에서 진입차
- ⑤ 동시진입시 직진차, 우회전차가 좌회전차보다 우선
- ⑥ 이미 좌회전 한 차가 직진, 우회전 차보다 우선
- ⑦ 양보표지판 설치된 도로에 대하여 설치되지 않은 도로

도교법 관계규정에 의하면 넓은 도로, 우측도로, 직진 및 우회전차 우선의 원칙은 법규정상 명백하지만, 선진입차량과 넓은 도로 주행차량간의 관계에서는 종래의 이러한 해석은 맞지 않다. 그 이유는 우선 동법 제22조 제4항과 제6항간에 적용의 우선순위가 정해져 있다고 볼 수 없는 等位の 조항이며, 동조 제6항이 동시 진입시에 적용된다는 규정은 없으며, 교통안전의 측면에서도 선진입은 법문의 어감상 자칫 도교법 제27조 및 제 27조의 2의 서행 및 일시정지 의무를 형해화시키고, 교차로에서의 과속운전을 조장할 수 있기 때문이다. 또 선진입 우선원칙은 교통사고 가해자 판정기준으로도 적용이 곤란한데 그 이유는 사고관련 차량 모두 움직이는 차량이므로 상대방 차량의 선진입 여부를 서로 판단하기 힘들며, 선진입 판정기준이 될 교차로의 시작점조차 명확하지 않은 도로가 많기 때문이다.¹³⁾

종래 대법원도 선진입차량에게 통행우선권을 인정하는 듯한 입장을 밝혔으나,¹⁴⁾ 최근 대법원 판례는 선진입과 넓은도로주행 간의 관계에 대하여 “교통정리가 행하여지고 있지 아니하는 교차로에 들어가려는 모든 차는 그 차가 통행하고 있는 도로의 폭보다 교차하는 도로의 폭이 넓은 경우에는 폭이 넓은 도로로부터 그 교차로에 들어가려고 하는 다른 차가 있는 때에는 그 차에게 진로를 양보하여야 하고, 시간적으로 교차로에 먼저 도착하여 교차로에 먼저 진입할 수 있다고 하더라도 폭이 넓은 도로에서 교차로에 들어가려고 하는 차보다 우선하여 통행할 수는 없다”고 판시하여¹⁵⁾ 기존의 선진입 우선권을 전면 부인하고 노폭

고 있는 다른 차가 있는 때에는 그 차의 진행을 방해하여서는 아니된다.

12) 경찰청, 교통사고조사 전문화교육Ⅱ, 2001, p. 217; 이상두, 교통사고조사처리요령(상), 교통정보연구소, 2000, p. 432 참조.

13) 원칙은 교차로 진입부에 설치된 노면표시 706번 정지선이 그 시작점이 되겠지만 이면도로 등에는 이러한 노면표시가 없는 곳이 훨씬 더 많다.

14) 대법원 1983. 2. 8. 선고 82도 3070 판결(후진입 과속교행차량에 우선); 대법원 1984. 4. 24. 선고 84도 185 판결(서행 후 선진입한 차가 노폭 다소 넓은 도로를 서행하지 않고 과속진입한 차량에 우선); 대법원 1986. 9. 9. 선고 86도 163 판결(선진입하여 좌회전하고 있는 차는 후진입하는 직진차량에 우선)등 다수

15) 대법원 1993. 11. 26. 선고 93다1466, 대법원1994. 12. 13. 선고 94도1442, 대법원 1996. 5. 10. 선고 96다 7564, 대법원 1997. 6. 27. 선고 97다14187 판결 등 다수; 넓은 도로 판정기준에 관한 것으로는 고영환

의 광협에 따라 교차로의 통행우선권이 결정된다고 한다.

필자의 견해도 현행 도교법 하에서 교통안전을 위하여 현실적으로 다음과 같이 교차로관련 법규정을 해석하여야 한다고 생각한다. 즉 무조건 선진입 우선이라는 기준은 절대적으로 배척되어야 하고 대신 도로의 노폭을 기준으로 하여,

- ① 도로폭이 유사한 경우는 우측차, 직진·우회전 차가 우선권을 가지며,
- ② 도로폭이 서로 다른 경우는 도로폭이 넓은 곳의 주행차량에게 통행우선권이 있다고 보아야 하며,
- ③ 동법 제22조 제4항은 ①, ②에도 불구하고 해당운전자가 해당 교차로를 안전하게 통과할 것으로 알고 먼저 교차로에 진입하였는데, 다른 차량이 통상의 운전자가 예견할 수 없는 정황 하에서 무리하게 교차로에 진입하는 경우(과속 등)에 적용되어야 한다.

2. 입 법 론

무신호교차로의 통행우선권 및 그 대책에 대하여 국내에서도 논의가 적지 않은데 대부분의 결론은 우리나라 도교법이 규정하는 교차로통행우선권의 내용이 복잡하고 애매하며, 특히 선진입차량 우선조항이 교통안전에 적합하지 않다는 것으로 요약된다. 이 현상은 우리나라 도교법 제정시 일본도교법의 교차로 통행방법 관련 조항인 제35조 내지 37조(16)를 그대로 수용한데서 기인한다. 일본도 그러한 도교법상 교차로통행방법 관련 조항을 운영하면서 지금 우리나라에서 문제되고 있는 현상이 발생하자 소화 57년 도교법 개정시 선진입 우선 조항(도교법 제35조 제1항 무신호교차로에서 선진입 우선, 제37조 제2항 이미 우회전한 차량이 직진·좌회전 차량에 우선)을 삭제하는 한편, 우선도로 및 넓은 도로 통행 우선과 아울러 직진·좌회전(우리나라의 우회전에 해당)우선이라는 단순한 통행우선권 원칙을 확립하였다.¹⁷⁾

우리나라의 경우도 무신호교차로의 우선통행권 문제 해결은 도교법 제22조 제4항과 제23조 제2항의 선진입 우선통행권 기준을 없애는 데서 시작하여야 하고 그 순위를 최대한 단순·명료화시켜야 하는 바, 먼저 도교법 제27조 및 제27조의 2의 서행 및 일시정지의무가 확실한 규범력을 갖도록 하고 다음으로 일시정지 및 양보표지판에 의한 우선도로 제도를 확립하는 것이 가장 용이한 방법이다. 그리고 이러한 시설이 미처 갖춰지지 않은 곳에 대해서는 우측도로 차량의 우선순위를 인정하는 것이 타당하다고 생각한다. 더 이상의 세부

관사의 "交叉路에서 優先通行權이 있는 '폭이 넓은 道路'의 判斷基準," 대법원판례해설 28號, 98. 2 참조.

16) 개정전 일본 도교법 제35조 제1항 무신호교차로에서 선진입 우선, 제2항 동시 진입시 좌측도로차 우선, 제36조 무신호교차로에서 우선도로 및 넓은 도로 우선, 제37조 제1항 신호유무 관계없이 직진·좌회전 차량이 우회전 차량에 우선, 제2항 이미 우회전한 차량이 직진·좌회전 차량에 우선으로 되어 있었다.

17) 小池康雄, 改定道路交通法 逐條解説(4), 警察學論集, 1982, pp. 59-61.

적인 기준은 다시 교차로 통행방법을 복잡하게 하고 다른 원칙과의 순위충돌이 발생할 수 있으므로 제한하여야 한다.

V. 약물운전 규제 강화

1. 약물운전죄의 성립요건

가. 행위의 주체

약물의 영향에 의하여 정상적인 운전을 할 수 없는 술에 취한 상태에서 자동차 등(건설기계관리법 제26조제1항 단서의 규정에 의한 건설기계외의 건설기계를 포함한다.)을 운전하는 사람이다.

나. 약물의 영향

“약물”이란 운전자의 정신적·신체적 능력을 저하시키는 약제를 통틀어 말한다. 도로교통법은 마약, 대마, 향정신성의약품 그 밖의 행자부령이 정하는 것이라고 규정하고 있는데 실제 행자부령에서는 더 이상의 약물을 지정하고 있지 않다.¹⁸⁾ 따라서 위의 3종류의 마약류¹⁹⁾만이 운전시 흡식 또는 복용이 금지되는 약물이다. 구체적으로 금지약물들을 살펴보면, 앵속·아편 등이 속하는 아편알카로이드, 코카인이 속하는 코카알카로이드, 헤로인 등이 속하는 반합성 마약과 페치딘 등이 속하는 합성마약, LSD·암페타민류·수면제류·신경안정제류 등의 향정신성의약품과 해쉬쉬(hashishi)·마리화나(marihuana)·헴프(hemp)·포트(pot)·간지(ganji) 등으로 불리는 대마이다.²⁰⁾

“약물의 영향”이란 마약, 대마, 향정신성의약품 등으로 인하여 정상적인 신체 또는 정신의 상태에 변화를 유발하여 운전할 때 주의력의 집중, 거리감의 확보 등을 할 수 없게 하기 때문에 운전자에게 부과하고 있는 주의의무를 완수할 수 없는 염려가 있는 상태를 말한다.

18) 손기식판사(교통형법, 한국사법행정학회, 2000, p. 376)는 금지약물로 마약, 대마, 아편, 각성제 외에 독물 및 극물 등을 예시하고 있지만 독물 및 극물은 제외되어야 할 것으로 생각한다.

19) 마약류관리에관한법률(2000. 1. 12제정, 법률 제6146호) 제2조(정의) 제1호에서 마약·향정신성의약품 및 대마를 “마약류”라고 정의하고 있다.

20) 정희선, 한국에서 남용되는 약물의 현황 및 분석에 대한 고찰, 刑事政策研究 8卷 1號, 97. 3, p. 113.

다. 정상적으로 운전하지 못할 염려가 있는 상태

“정상적으로 운전하지 못할 염려가 있는 상태”라는 것은 정상적인 운전에는 필요한 주의력, 즉 외부에 대한 주의력, 중추신경의 활동력, 억제심리 등을 결핍할 염려가 있는 상태를 말한다. “염려가 있는 상태”란 현실로 운전할 수 없는 상태를 당연히 포함한다. 여기서 염려란 정상적인 운전의 능력에 지장을 야기하는 추상적인 가능성 일반을 지칭하는 것이 아니고 그 가능성은 구체적으로 상당 정도의 개연성을 가지는 것이 아니면 안된다고 해석하여야 한다.²¹⁾

라. 주관적 구성요건 - 고의

약물운전죄에서는 약물의 영향하에 있다는 인식을 요한다. 그 약물의 명칭이나 종류에 대하여까지는 알 필요가 없다. 그 형상, 색, 냄새 등의 구체적 인식에서 그 약물의 신체에 미칠 작용이 이해되고 또는 최종적으로 그 복용에서 생기는 자기의 신체상태의 구체적 변화가 행위자에게 표상되고 그 상태가 운전이 어렵지 않다고 이해되고 있으면 고의가 인정된다고 해야 한다.²²⁾ 예컨대 감기약을 복용한 결과 졸음이 왔으나 그것이 감기에 의한 열 때문이라고 착각하고 그 상태의 원인이 질병인가 약물인가 하는 사실 상호간의 착오가 있을 뿐인 경우에는 고의가 조각되지 않는다.²³⁾

2. 현행 약물운전 규제의 문제점

도교법 제42조에서는 약물의 영향으로 인하여 정상적으로 운전하지 못할 염려가 있는 상태에서 자동차등을 운전하여서는 아니된다고 규제하고 있는데, 금지약물을 마약·대마·향정신성의약품 그 밖의 행정자치부령이 정하는 것으로 제한하고 있고 이들의 구체적인 정의는 형법, 마약법, 대마관리법, 향정신성의약품관리법, 유해화학물질관리법 등에 규정되어 있다. 그런데 주취운전과 약물범죄는 오래 전부터 사회적인 문제로 주목받아 왔지만, 약물운전은 상대적으로 크게 문제된 적이 없었다.²⁴⁾ 약물복용 사례가 계속 발생하고 있는 것을 볼 때 약물운전 역시 노출되지 않을 뿐이지 실재는 많이 이루어지고 있다고 할 수 있을 것이다.

이러한 상황에서 약물운전의 규제와 관련하여 다음 세 가지 문제를 지적할 수 있다.

21) 仙台高裁 昭和 40. 8. 6. 昭39(う)317.

22) 손기식, 전게서, p. 377.

23) 長井 圓, 交通刑法と過失正犯論, 法學書院, 1995, p. 360.

24) 80년대에 들어서서 직업운전자들이 각성제를 복용하고 운전하는 사례가 증가하고 있다는 보고가 있을 정도이다. 오영민(1983), 운전 중의 약물복용 실태조사, 도로교통안전협회, 교통안전연구논총, 제2집, pp.239-265 참조.

먼저 이미 사회적으로 문제가 되고 있는 본드, 부탄가스, 시너(thinner) 등을 비롯하여 새로 등장하고 있는 약물(Dextromethorphan, Nalbuphine, Carisoprodol 등²⁵⁾)이 도교법상 금지약물로 지정되지 않고 있어서 처벌이 불가능하다.

둘째, 모든 운전자에게 법률이 처벌하고자 하는 약물 복용의 정도가 어느 수준인지 밝혀서 그에 따라 자신의 행위를 결정할 수 있도록 구성요건이 명확하여야 함에도 그렇지 못한 것은 죄형법정주의의 파생원칙인 형벌법규의 명확성의 원칙에 위배된다고 할 수 있다.²⁶⁾ 즉 위헌의 소지가 있는 것이다.

셋째, 약물운전사고는 주취운전사고와 법정형이 같지만, 단순 약물운전인 경우는 법정형이 30만원이하의 벌금으로서 주취운전의 2년 이하의 징역이나 500만원 이하의 벌금에 비하여 지나치게 가볍다.

3. 개선방향

실제 운전에 위험한 약물이 도교법상 금지약물에 포함되어 있지 않은 유해화학물질관리법상의 환각물질(본드, 부탄가스, 시너 등)²⁷⁾, 과용시 금지약물의 복용과 동일한 효과를 나타내는 의약품(Dextromethorphan, Nalbuphine, Carisoprodol 등)도 금지대상에 포함시켜야 한다.

또한 약물운전 처벌의 구성요건이 명확성의 원칙에 위반될 수 있다는 문제에 대해서는 금지약물을 미량이라도 복용한 경우는 무조건 처벌하는 방식 또는 약물운전 단속시점을 기준으로 운전자 체내에 보유중인 금지약물의 주요성분별 한계치를 설정하여 그것을 초과하

25) ① Dextromethorphan : 진통작용은 전혀 없고 뚜렷한 진해작용으로 인하여 지금까지 비마약성 진해제 담제로 30년 이상 사용되고 있다. 감기, 상기도염, 급만성기관지염, 폐결핵, 기관지확장증, 폐렴 등에 의한 기침등에 쓰이며, 성인의 경우 1일 1-4회, 1회 15-30mg을 복용한다. 우리나라에서는 텍스트로메토르판을 과량복용(남용자는 한 번에 이 약을 30-40정 정도 복용하는 것으로 알려져 있다)하면 구토, 졸음, 운동실조, 중독성, 정신병, 과민성행동, 정신억압 증상 및 환각증상이 나타난다는 보고가 있는데, 청소년층에서 널리 남용되고 있다. 현재 이 약물은 마약 또는 향정신성의약품으로 지정되어 있지 않다. ② Nalbuphine : 강한 진통작용이 있는 약물로 중등도 및 심한 통증경감, 마취보조제로 수술 전후 진통 및 분만중 산과진통 등에 마취과에서 주로 쓰이고 있었으나 메스암페타민의 값이 비싸지자 대신 남용하는 사례가 늘고 있다. 남용되는 경우 진정작용, 중추신경 억제작용, 환각 및 다행감 등이 나타난다. 성인의 경우 1회 10mg을 3-6시간마다 피하, 근육, 정맥에 주입하는데 남용자의 경우는 상용량의 20배를 투약하여 중추신경 억제와 환각성의 발현을 도모한다. ③ Carisoprodol : 최근에 남용되고 있는 것으로 의약품으로는 건통, 사지통, 신경통, 근육통 등에 근육이완제로 1일 4회 1정(350mg 함유) 쓰이나 이를 다량 복용하는 경우 환각작용이 나타나며 부작용으로 졸립 현상이 일어나므로 운전할 때 특히 조심하여야 한다. 정희선, 한국에서 남용되는 약물의 현황 및 분석에 대한 고찰, 형사정책연구 8권 1호(29호), 1997, pp. 130-132.

26) 현재 1994. 7. 29, 선고 93헌가46 등 다수. 그러나 마약법 등에서 마약 복용 사실 자체를 처벌하는 경우와 약물운전 금지와는 구별을 요한다.

27) 동 법률이 유해화학물질의 흡입행위를 처벌하는 것에 견주어 이를 복용하고 운전하는 것 역시 처벌하여야 할 것이다.

는 경우 처벌하는 방식을 생각할 수 있는데, 입법 기술상 모든 위험약물을 사전에 지정하여 그 위험한계치를 개별적으로 규정하는 것은 곤란한 일이며, 그렇다고 미량의 금지약물이라도 검출되는 경우 일괄 처벌하는 방식 또한 운전 능력에 전혀 손상이 없음에도 처벌받게 되는 경우에는 형벌권의 남용으로 보인다. 따라서 현행 법제하에서 금지약물로 되어 있는 물질을 흡식한 경우는 그 양과 운전능력의 손상에 관계없이 처벌하는 한편, 의약품으로서 과용시에만 운전 능력에 손상을 주는 물질에 대해서는 환각성분별로 처벌한계치를 설정²⁸⁾하여 규제하는 것이 타당하다고 생각한다.

마지막으로 단순약물운전죄의 법정형은 주취운전죄에 비하여 형량의 불균형이 극심하므로 양자를 동일한 수준의 법정형으로 개정하여야 할 것이다.

VI. 결 론

많은 비용을 들이지 않고 교통안전 증진에 기여할 수 있는 유력한 잠재분야는 도로사용자들의 행동에 관계된 사회규범이 효율적으로 작동할 수 있도록 계획, 운영하는 것이라고 생각한다. 이러한 측면에서 도로교통법 등 교통관계법령과 관련하여 다양한 검토사항이 있을 수 있지만, 본론에서는 시급히 개선되어야 할 몇 가지의 논점을 정리하여 보았다. 요약하면, 그 동안 간과했던 차마의 개념 및 각 위반행위별 해당 차마 제한은 교통안전과 차마의 현실적인 발전추세에 맞추어 재검토되어야 한다. 또 자전거 이용의 활성화를 위해서 법규상 자전거 사용을 저해하는 조항을 재조정하여야 한다. 현재 도로에서 운전자들의 성급한 운전심리를 조장·형성하는데 가장 부정적 영향을 미치는 것으로 판단되는 무신호 교차로에서의 통행우선권 조항을 수정하여 선진입조항 삭제 및 난마처럼 얽힌 조항을 일시정지 및 양보표지판에 의한 우선도로 제도를 확립하는 한편 우선도로가 지정이 되지 않은 곳은 우측차로 차량 우선으로 단순화 시키는 것이 필요하다. 마지막으로 이미 사회문제화된 약물문제는 도로교통에서도 같은 비중으로 심각하게 다루어져야 하는 바, 운전 중 복용규제 약물을 현실화시키는 한편 규제방식의 명확화, 법정형의 균형화가 필요하다.

교통안전규제법규 및 정책을 통하여 위험한 운전행위, 위험성을 내포한 운전자들을 교통현장에서 경고·억제·차단할 때 우리의 교통환경은 좀 더 안전한 곳이 될 것이다. 현재 경찰청은 도로교통법 전면개정작업에 착수할 것으로 알려져 있는데 본 연구가 도교법 뿐 아니라 기타 교통관계법규의 개정에도 유의할 만한 참고자료로 활용되기를 기대한다.

주제어 : 교통안전, 차마, 통행권

28) 이에 관하여는 약학관련 전문가들의 심도있는 연구가 필요할 것으로 생각된다.

참 고 문 헌

1. 건설교통부, 건설교통통계연보, 2000-2001.
2. 경찰청, 교통사고통계, 1996-2002
3. 경찰청, 질의회시집, 1999.
4. 경찰청, 교통사고조사 전문화교육Ⅱ, 2001.
5. 고영환, "교차로에서 우선통행권이 있는 '폭이 넓은 도로'의 판단기준," 대법원판례해설 28號, 1998.
6. 국회회의록
7. 김남현, 경찰교통론, 경찰대학, 2000.
8. 박상기, 형법총론·형법각론, 박영사, 2000.
9. 小池康雄, 개정도로교통법 축조해설(4), 경찰학논집, 1982.
10. 손기식, 교통형법, 한국사법행정학회, 2000.
11. 손동권, 명정범죄에 대한 책임비난, 형사정책연구(제8권 제1호), 1997.
12. 오영민, 운전 중의 약물복용 실태조사, 도로교통안전협회, 교통안전연구논총, 제2집, 1983.
13. 이경재, 약물범죄 규제법률의 문제점과 개선방안, 형사법연구 10호, 1997.
14. 이상두, 교통사고조사처리요령(상), 교통정보연구소, 2000.
15. 이재상, 현행의 주류적 약물통제정책과 약물자유화 논의에 관한 고찰, 형사정책 9호, 1997.
16. 정희선, 한국에서 남용되는 약물의 현황 및 분석에 대한 고찰, 형사정책연구 8권 1호, 1997.
17. 한국농업기계공업협동조합, 농업기계연감, 1975-2001.

[Abstract]

**The Direction of Amendment to Traffic Regulations for the
Improvement of Traffic Safety**

Nam-Hyeon Kim

A critical way to foster smoother traffic of cars without costing much might be efficiently implementing the regulations, thereby manipulating the habits of the drivers. With this in mind, there should be some changes of the traffic regulations.

Following are the contents of each chapter.

Chapter 2, the definitions of terms, defines such terms as 'vehicles and horses', Concerning 'vehicles and horses', I proposed a revision of the Act to specify the kinds of vehicles to be included in or excluded from the definition of 'vehicles', the provision of which has not been able to catch up with the developments of our society.

Chapter 3 deals with bicycles. Using bicycles should be encouraged by excluding 'bikers - in the - sidewalk' from the definition of offender of 'traffic accident' and by allowing the pedestrians to use restrictively the bicycles in the sidewalks.

Chapter 4 is about the 'right of way'. Where there is no signal, the right of way goes to a car from broader street, to a car which arrived at the crossroad first, or to a car which was going straight rather than going left. This complex rule should be simplified giving the right of way to a car coming from the right hand side.

Chapter 5 points out drug abuse of the drivers. The regulations are not clear about which substances are prohibited or what punishment should be inflicted, thereby putting more and more drivers in danger. More substances should be included for the punishment and drug abusers should be punished as much severely as drunken-drivers. I hope that this thesis be helpful in the upcoming revision of the statute by Police Agency as well as in the case of other traffic related Acts.