

자동차대리운전업의 문제점 및 적정관리방안에 관한 연구

김 남 현*

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 우리나라 자동차대리운전업 현황
- III. 외국의 대리운전제도
- IV. 현행 자동차대리운전업의 문제점
- V. 대리운전업 적정관리방안의 검토
- VI. 요약 및 결론

I. 서 론

자동차대리운전업은 음주 등의 이유 때문에 정상적인 운전을 할 수 없는 우려가 있는 사람의 요청에 의하여 그 사람을 그 사람의 자동차에 동승시킨 상태에서 원하는 장소로 운전하여 주는 유상운송행위를 말한다.¹⁾ 자동차대리운전업은 자가운전자 입장에서는 음주 운전이라는 불법행위를 하지 않고 다음 날 자신의 자동차를 정상적으로 이용할 수 있게 한다는 점에서 편리하며, 경찰 입장에서는 교통안전에 가장 심각하게 위협하는 음주운전행위를 예방하여 줄 수 있다는 점에서 바람직한 새로운 영업행태가 아닐 수 없다.

그러나 자동차대리운전업은 운전자의 편의와 교통안전의 지원이라는 긍정적인 면에도

* 경찰대학 경찰학과 교수요원.

1) 통상 음주자를 위한 자동차대리운전은 개인택시운송사업자가 본인의 질병이나 교통사고로 인한 구속 등으로 직접 운전을 하지 아니하고 다른 사람으로 하여금 대신 운전하게 하는 대리운전과는 구별을 요한다. 자세한 사항은 여객자동차운수사업법 시행규칙 제19조를 참고할 것.

불구하고, 최근 해당영업이 성행하고 업체간의 경쟁이 과열됨에 따라 과속·신호 위반 등 위험한 운전행위가 빈발하고, 교통사고가 발생하는 경우 대리운전 이용자에 대한 손해보상이 미흡한 경우가 많아서 대리운전업에 대한 일정한 규제가 필요하게 되었다.²⁾ 그러던 중 2003년 4월 4일 목요일 등 국회의원 37인에 의하여 『자동차대리운전자관리에관한법률안』이 발의되었고³⁾, 언론에서도 연속적으로 다양한 대리운전 특집 기사를 통하여 대리운전의 문제점을 고발하고 정부의 관여를 주문하고 있는데, 이것은 우리 사회가 자동차대리운전업을 더 이상 무규제의 자발적인 교통안전산업 분야로 내버려 둘 수 없음을 나타내는 증거라고 할 수 있다.

본 고에서는 자동차대리운전업의 실태와 현재 발생하고 있는 문제점을 알아보고, 자동차대리운전업이 본래의 긍정적 목적인 음주운전의 예방과 이용자의 안전과 편의 도모에 기여하기 위하여는 정부가 장단기적으로 어떻게 관리하여야 하며 대리운전업자들의 자발적인 노력이 어떻게 이루어져야 하는지를 제안하고자 한다. 특히 위 대리운전자의원입법발의안이 입법취지에 크게 못 미치고 있는 바 대리운전업을 적절하게 규제할 수 있는 입법방향은 어떠해야 하는지 검토해 보고자 한다.

II. 우리나라 자동차대리운전업 현황

1. 대리운전업의 발달 경위

우리나라에서 대리운전업이 나타나게 된 직접적인 배경은 1981년 경찰청(당시 치안본부)에서 처음으로 휴대형 음주측정기를 도입하여 노상에서 음주단속 일체검문을 시작한데서 연유한다. 음주측정기 도입 초창기는 각 경찰서별로 배치된 측정기의 수가 많지 않아서 음

-
- 2) 중앙일보, 2001. 12. 18, “연말 대리운전 이용 조심하세요” 연말을 맞아 각종 술자리가 늘어나면서 대리운전업이 호황을 누리고 있으나 부작용도 만만치 않아 주의가 요구된다. 17일 관련업계에 따르면 광주 지역의 대리운전업소는 모두 100여 개소에 이르며 이들 업소 대리운전사 1명의 하루 운행횟수는 연말이 가까워지면서 평소 2-3회에서 6-7회로 늘어나고 있다. 이에 따라 대리운전업소들은 음식점이나 유흥업소에 전화번호가 적힌 스티커나 명함을 돌리는데 그치지 않고 화장지 등 각종 판촉물을 돌리거나 이용자 중 담청자에게 주유권, 순금 1돈종 등을 주는 등 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 대리운전업체 사이에 과열경쟁이 벌어지다 보니 각종 부작용도 끊이지 않고 있다. 수송횟수를 한 번이라도 더 늘리려고 과속하거나 신호를 위반하는 것은 물론이고 경력이 짧은 운전자를 채용하는 경우도 허다해 이용자들에게 불안감을 주고 있다. 또 상당수 업체가 보험에도 가입하지 않아 사고가 발생해도 피해보상을 받을 수 없다는 것이다. 요금체계도 정액제나 거리제로 서로 다르고 돈을 받고도 옷돈을 요구하는가 하면 이용자가 취객이라는 점을 악용, 금품을 훔쳐가는 경우까지 발생하고 있다. 시민 박모(43.광주 서구 광천동) 씨는 “연말 회식자리가 많아 자주 대리운전자를 이용한다”며 “그저 안전하게 태워다 주었으면 하는 마음에서 단골업체를 이용하고 있을 뿐 다른 것을 확인할 여유가 없다”고 말했다.
- 3) 그러나 본 입법안은 경찰청 및 건설교통부 간의 주관 부처 결정에서 이견이 좁혀지지 않은데다 택시업계 등의 강한 반발로 인하여 더 이상 입법이 추진되지 못하고 폐기되었다.

주운전자들이 단속의 부담을 느끼지 않았지만 88올림픽을 전후하여 음주측정기를 대량으로 도입하고 전국적으로 단속이 강화되자 경찰의 음주단속을 피할 목적으로 유흥업소에서 자체 직원, 주차관리원, 대리운전 부업 근무자 또는 일부 택시운전사를 이용하여 고객보호 차원의 대리운전을 시작하게 되었다. 대리운전업의 초창기 모습은 유흥업소(주로 룸살롱) 연계 영업방식이었는데, 특정 업소만을 무대로 영업하는 것이 타산이 맞지 않게 되고 또 대리운전이 새로운 사업분야가 될 수 있다는 점에 착안한 사람들이 다수의 유흥업소(대형 음식점, 룸살롱, 노래방 등)를 묶어서 영업 대상으로 하는 모습을 보이기 시작하였다.

그 후 90년대 중반에 들어서 휴대전화가 보급되기 시작하자 대리운전 이용자들이 유흥업소를 통하지 않고도 가격과 친소관계에 따라 대리운전자를 선택할 수 있게 되면서 1997년 유흥업소 연계방식에서 벗어나 처음으로 현재와 같은 전화를 통한 광역 영업방식의 업체가 출현하게 되었다.⁴⁾ 때마침 국내에 불어닥친 IMF 경제한파는 많은 실업자를 양산하여 이들이 창업비용이 거의 들지 않고 쉽게 부업으로 할 수 있는 대리운전에 사업자로 또는 운전자로 급속히 몰려들기 시작하였고 국가경제가 어느 정도 회복된 뒤인 2000년경부터 전국적으로 급속히 활성화되어 새로운 교통안전서비스업으로 확고히 자리매김하게 되었다. 최근에는 대리운전업이 음주운전자의 귀가 지원이라는 영업행태에서 진일보하여 일반회사의 출장지원 등 다양한 용도로 사업영역을 확장하여 대리운전업은 완전한 독립적인 영업형태로 정착하기에 이르렀고,⁵⁾ 또 면허증을 소지한 대학생들 사이에 인기 있는 아르바이트 직종으로까지 거론되고 있다.

2. 대리운전업 현황

현재 우리나라 자동차대리운전업계의 현황에 관한 선행 조사자료는 전무하며 조사하는 것 자체가 쉽지 않다. 자동차대리운전업은 사업자등록만으로 영업을 가능하고 사업의 초기 투자자본이 거의 들지 않아서 많은 사람들이 지속적으로 본 영업을 진입하지만 한편으로 계절적 비수기에는 많은 업자들이 영업을 중지하기도 하고 영세업자들이 수시로 이탈하는 등 진출입이 극심한 업종이기 때문이다. 필자의 조사에 의하면 현재 국내에 3개의 자동차대리운전 관련 임의단체가 조직되어 활동하고 있지만 가입업체의 영업실태를 총괄하는 조사자료를 갖고 있지도 못하며,⁶⁾ 이 단체에는 어느 정도 안정적인 영업을 이루어지고 있는 소수업체들만 가입

4) 전화주문에 의한 광역 영업방식을 최초로 채택한 대리운전업체는 1997년 마포에 사무소를 둔 굿서비스 대리운전(대표 조재석)이라는 것이 업계의 통일된 견해이다. 이 업체는 현재 영업방식 이전에는 특정유흥업소군을 대상으로 영업을 약 1년 7개월 하다가 수익성이 미약하여 현재의 방식으로 전환하였다고 한다.

5) 초보대리운전자라도 서울을 기준으로 할 때 야간 3-4회의 운전으로 약 10만원 정도의 수입을 올릴 수 있기 때문에 현재 우리나라 경제가 불경기를 겪는 가운데 대학생들이나 취업에 실패한 젊은이들에게 대리운전업은 일시적인 돈벌이 수단으로 각광을 받고 있으며, 따라서 대리운전자 공급에는 아무런 문제가 없다고 할 수 있다.

6) 필자가 2003년 전국전화번호부를 기준으로 자동차 대리운전으로 등록된 업체를 조사한 결과 약 8,000개의 업소가 조사되기도 하였다.

되어 있기 때문에 임의단체에 의한 조사가 실시된다고 하더라도 업계 전체의 현황을 정확하게 진단하는 데는 무리가 있다.

그러나 대리운전업계의 최소한의 실태 파악은 여전히 필요하므로, 언론에서 보도한 통계와 현재 임의단체 중 전국적인 조직망을 갖추고 활동을 하고 있는 한국대리운전협회 산하의 12개 업체를 대상으로 설문조사한 사항 중 중요한 것만 소개하기로 한다.⁷⁾

가. 대리운전업 개황

(1) 현재 영업 중인 업체 수⁸⁾ : 약 7,000 ~ 10,000개

(2) 종사 중인 운전자 수 : 약 8 ~ 15만명

(3) 연간 시장 규모 : 약 1조 ~ 1조 3천억원

(4) 임의 단체 및 가입업체 수 : 3개 단체, 500여 업체

(ㄱ) 한국대리운전협회⁹⁾ 가입업체 약 300여개(협회 주장)

(ㄴ) 전국대리운전자협회¹⁰⁾ 가입업체 약 100여개(협회 주장)

(ㄷ) 한국대리운전업협회¹¹⁾ 가입업체 약 100여개(협회 주장)

(5) 보험가입 현황(2004년 3월 말 현재, 자료출처 : 금융감독원)¹²⁾

| 손보사 | 상 품 명 | 보유계약건수 | 가입조건 등 |
|------|----------------------|------------------------------------|---|
| 쌍 용 | 대리운전자 자동차보험 | 1,203업체 (약8,000명) ¹⁾ | - 대리운전업 사업자등록이 되어 있는 대리운전전문업체 - 년 평균 보험료 : 55만원 |
| 삼 성 | 대리운전 특약 | 802업체 (약20,000명) ¹⁾ | - 자동차취급업자보험상품의 특약상품으로 운영 - 타인차량 운전업체 가입(35명이상 업체기준) - 년 평균 보험료 : 60만원 |
| 동 부 | FREE DRIVER 자동차보험 | 7,055명 | - 운전면허 소지자로 타인차량을 운전하는 자 - 년 평균 보험료 : 45만원 |
| 3개회사 | | 2,005개 업체 약 45,000명 | |

7) 2004년 6월 22일 한국자동차대리운전협회 정기이사회에 참석한 서울 5개, 경기·부산 각 2개, 대구·광주·대전 각 1개 업체를 대상으로 파악한 것이다. 조사항목 중 업체별 교통사고 및 법규위반 항목도 있었으나 회사별로 자료 관리를 하지 않아서 제외되었다.

8) 업체수와 관련하여 필자가 2003년 12월말 기준 전국전화번호부에 대리운전으로 등록된 업체 중 특정 상호가 동일 지번에 수개의 전화번호로 등재 된 것을 1개 업체로 정리하여 조사한 결과 약 8,000개의 업소가 조사되기도 하였다. 7,000개 업체라는 것은 대리운전업자들에 의한 추정치 중 가장 낮게 추산한 수치이고 1만개는 최근 언론보도사항(경향신문 2004년 7월 1일자; 중앙일보 2004년 6월 23일자 등)에서 추정한 수치이다. 그 외 종사자 수 및 시장규모도 언론보도내용에 인용된 것을 참고하였다.

9) 이에 대하여는 <http://www.ksds.or.kr/> 참조.

10) 이에 대하여는 <http://nda.or.kr/> 참조.

11) 이에 대하여는 <http://kdceo.com/> 참조.

12) 각 보험회사는 가입정보를 영업상 비밀로 취급하여 밝히지 않으므로 금융감독원의 2004년 3월말 현재 비공식 통계자료를 인용한다.

(6) 교통사고 현황

교통사고 관련 통계가 매우 중요한 의미가 있지만 아직 국내에 정리된 자료가 없고 업체도 갖고 있지 않아서 소개하지 못한 점이 아쉽다. 대신 아래와 같이 일본의 교통사고자료 특히 택시업과 대리운전업간의 1억 주행km당 사망사고 건수를 비교해 보면, 택시운전자보다 대리운전자가 훨씬 높은 사망사고율을 보이는 것으로 나타나는데 일본의 대리운전업 환경이 우리보다 훨씬 안정적인 여건인 것을 감안할 때 일본의 경우와 큰 차이가 없거나 더 심각한 것으로 생각된다.¹³⁾

일본 자동차대리운전업 실태 및 교통사고 발생상황

(자료 출처 : 일본 경찰청 교통국)

| | 1997년 | 1998년 | 1999년 | 2000년 | 2001년 | 2002년 | 2003년 |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 사업자 수 | 2,549 | 2,516 | 2,601 | 2,764 | 3,008 | 4,148 | 5,257 |
| 종업원 수 | 38,112 | 37,946 | 35,799 | 38,100 | 38,171 | 49,786 | 60,991 |
| 사용자동차대수 | 15,117 | 14,569 | 14,828 | 14,966 | 15,188 | 17,853 | 22,493 |
| 교통사고건수 | 323 | 376 | 385 | 358 | 329 | 313 | 554 |
| 사망자 수 | 14 | 10 | 14 | 13 | 10 | 16 | 13 |
| 부상자 수 | 470 | 507 | 512 | 493 | 507 | 454 | 692 |

일본 1억주행km당 사망사고 건수

(자료 출처 : 일본 경찰청 교통국)

| | 1995년 | 1996년 | 1997년 | 1998년 | 1999년 | 2000년 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 대리운전업 | 1.54 | 1.39 | 1.04 | 1.23 | 0.82 | 1.37 |
| 택시업 | 0.38 | 0.25 | 0.35 | 0.33 | 0.35 | 0.26 |

나. 대리운전영업 관련 중요사항 설문조사결과

(1) 사무소 개설 형태는?

- 주 사무소 외에 평균 4개의 분소를 운영하고 있음
- 조사대상 중 최대 20개의 분소를 운영하고 있는 곳이 있었으며 주사무소만 운영하는 업체는 1개뿐이었음

13) 일본의 대리운전업 교통사고통계에 관한 보다 상세한 자료는 西本茂人, 自動車運轉代行業の現状と課題, 警察學論集 제54권 제10호, 2001. 10, pp. 28-32 참조.

- 그러나 사무실 없이 통신망만을 갖추고 운영하는 곳도 상당히 많다고 함

(2) 자동차대리운전업자의 專業 여부?

- 12개 업체 중 10개 업체가 전업이었고 2개의 겸업업체는 보험대리업, 정보통신 제조업을 하고 있었음.
- 조사대상자들은 영세한 업체들의 경우 겸업의 비율이 더 높을 것으로 추정하고 있음.

(3) 자동차대리운전자의 배치 및 운전 후 복귀 방식은?

- 배치 : 대리운전요청 발생예상지역에서 노상대기 중¹⁴⁾ 이용자 위치로 신속 이동 (5분 내 도착 목표)
- 복귀 : 운전자 개별 복귀(단 서울의 경우에 한하여 임의단체별로 회원사 운전자 용 복귀용 순회버스 이용)
- 조사대상 업체 전부가 일본식의 수반차량을 운행하지 않고 있음
- 대리운전 배치 시 사용되는 교통수단 : 택시>자가용> 버스>전철> 도보 순
- 대리운전 종료 후 복귀 시 사용되는 교통수단 : 택시> 복귀용 순회버스 순¹⁵⁾

(4) 각 업체의 운전자 수는?

- 평균 268명(최대 550명, 최소 37명)
- 여성운전자 고용 업체 : 12개 업체 중 9개, 평균 21명(최대 50명, 최소 2명)

(5) 운전자들의 전업 및 부업 비율은?

- 전업 평균 65.5%, 부업 평균 34.5%
- 업체가 안정적이고 수익이 높은 곳일수록 전업률이 높다고 함

(6) 대리운전자들의 보유운전면허 종별 및 운전경력과 업체의 모집조건은?

- 1종 보통 이상 보유자 86.7%, 2종 보통 보유자 13.3%
- 통상 운전면허증 취득 2년 경과를 요구함
- 일부 운전경력 3년을 요구하는 곳이 있으나 사실과 다름¹⁶⁾

14) 노상대기의 경우가 약 80%이며 기타 개인 자가용이나 개별적으로 알고 있는 주차장 등에서 대기하고 있는 것으로 나타났다.

15) 복귀 시 대중교통(전철이나 버스) 운행시간인 경우는 경비절감을 위하여 택시보다 대중교통을 우선적으로 이용하고 있다.

16) 모집조건과는 별개로 실제로는 운전면허만 있으면 대리운전자로 쉽게 받아들이는 곳이 많으며, 일부 알선업체는 모집시 대리운전자의 가입비를 노리고 이직율이 높은 초보자를 선호하는 경우도 있다고 한다.

(7) 대리운전자의 일일 평균 대리운전 회수는?

- 전업운전자 일일 평균 6.5건, 부업운전자 일일 평균 4.6건

(8) 대리운전업체의 영업시간은?

- 영업개시시간 : 17시 (5개 업체) > 18시(3개 업체), 19시(3개 업체)
- 영업종료시간 : 6시 (5개 업체) > 5시(4개 업체) > 4시(2개 업체)
- ※ 24시간 영업업체도 1개소 있음

(9) 이용자의 운행 주문이 가장 많은 시간대는?

- 22시 ~ 02시대

(10) 주중 영업일수는?

- 주 7일 영업 중(100%)

(11) 월별, 요일별로 영업실적은?

- 실적이 높은 월 : 12월 > 11월 > 10월 순, 실적이 낮은 월 : 6월 > 7월 > 8월 순
- 실적이 높은 요일 : 금 > 목 > 수요일 순, 실적이 낮은 요일 : 월 > 토 > 일요일 순

(12) 이용자의 차량이 이용자로부터 다소 먼 거리에 있어서 걸어가기 힘든 경우 이용자의 이동방법은?

- 대리운전자가 키를 받아서 이용자차량을 가지고 오거나 택시로 이동 : 75%
- 대리운전자 차량으로 이용자를 이용자차량 위치로 이동¹⁷⁾ : 25%

(13) 대리운전 요금 계산방식은?

- 전 지역 확정요금제(예 : 서울내 전지역 2만원 등)
- 세부 권역별 확정요금제(예 : 출발 및 도착지점을 강남권·시청권·강서권 등으로 하여 요금 차등화)
- 거리별 요금제(이용자차량 주행기록계 사용, 일정거리 기본요금 및 추가시 가산금)
- 요금미터기 사용사례 없음

(14) 대리운전 시작 전 대리운전자가 이용자에게 먼저 요금계산방식 또는 운행요금을 설명하는가?

- 대리운전 전화신청시 업체측과 요금협의를 종료되므로 운전자가 이용자에게 특별한 내용을 고지하는 것은 없음

17) 여객자동차운수사업법 제73조(자가용자동차의 유상운송금지) 위반사항이다.

(15) 최근 1년 내 대리운전자의 월 평균 수익은?

- 전업 운전자 120 ~ 200만원, 평균 150만원 정도
- 부업 운전자 60 ~ 130만원, 평균 100만원 정도

(16) 대리운전으로 인한 수익의 배분방식은?

- 일급제(8개 업체) > 주급제(4개 업체)
- 일급제의 경우 운행요금의 70~90%(평균 80%)가 운전자 수익, 잔액 회사 입금
- 주급제의 경우 일일 8천원~1만3천원 회사에 납입, 나머지 요금은 운전자 수익
- 월급제는 없음

(17) 대리운전자보험 가입여부?

- 조사 대상 업체 100% 보험 가입한 것으로 답변함
- 가입방식 : 대리운전업체명의 단체보험 가입(삼성, 쌍용보험) 8개 업체,
대리운전자 개인명의 가입(동부화재) : 4개 업체

(18) 사고시 보상내용(답변 업체 10개)

- 대인보상(사고 상대방) : 무한(9개) > 1억(1개)
- 대물보상(사고 상대방) : 1억원(4개) > 2천만원(3개) > 3천만원(2개), 5천만원(2개),
- 탑승자보상(이용자) : 무한(4개) > 5천만원(3개) > 1천5백(2개) > 미가입(1개)
- 차량보상(단독사고 보상): 1천만원(4개) > 미가입(3개) > 2천만원(2개) > 5백만원(1개)
- 차량보상(단독사고 면책): 미가입(8개) > 2백만원(1개) > 1천5백만원(1개)
※ 차량보상에 전혀 가입하지 않은 업체 : 1개소
- 자손보상(대리운전자) : 3천만원(3개) > 1천5백만원(2개), 미가입(2개) > 5백만원(1개), 1천만원(1개),
- 납부 보험료 : 평균 51만원, 35만원(동부) ~ 68만원(삼성)

(19) 대리운전자 월간 평균 근무일수는?

- 전업 직원 : 월 25일 이상(58.3%) > 월 20~24일(41.7%)
- 부업 직원 : 월 15~19일(41.6%) > 월 20~24일(33.3%) > 월 25일 이상(16.6%) > 월 10~14일(8.3%)

(20) 대리운전자 평균 근속기간은?

- 전업 직원

1년 초과 ~ 2년 이내(41.7%) > 2년 이상 (16.6%), 6개월 초과 ~ 1년 이내 (16.6%), 3개월 초과 ~ 6개월 이내(16.6%) > 3개월 이내(8.3%)

※ 영업 경력이 짧은 회사, 안정되지 않은 회사 일수록 전업자일지라도 근속기간이 짧다고 함

- 부업 직원

6개월 초과 ~ 1년 이내(58.3%) > 2년 이상(25%), 1개월 초과 ~ 3개월 이내 (25%) > 1년 초과 ~ 2년 이내(8.3%), 3개월 초과 ~ 6개월 이내(8.3%)

(21) 귀사의 대리운전자에 대한 교통안전교육은?

- 조사 대상 업체 전부 교육은 실시한다고 함

- 실시하는 회수

월 1회(50%) > 월 2회(16.6%), 주 1회(16.6%) > 2월 1회(8.3%), 입사시 1회 (8.3%)

- 각 교육회수별 교육 시간은 1 ~ 2시간임

- 교육담당자 : 업체 대표(58.3%) > 정식직원 중 지정된 자(예 : 교육담당)(41.7%)

- 교통안전관리자 및 전문의래강사 없음

- 교육 내용 : 팀별(지역별) 회식 성격이 농후, 업무지시에 그치고 있고 전문적인 교통안전 관련 교육은 실시되지 못하고 있음

(22) 폭력조직이 대리운전업에 참여 중인 것을 알거나 또는 한다는 말을 들은 적이 있는가?

있음(서울 2개 업체, 부산·수원·부천 각 1개 업체대표)

(23) 폭력조직이 대리운전업자에게 부당한 대가를 요구한 것을 경험하거나 그런 사실을 들어본 적이 있는가?

있음(서울 1개 업체, 부천 1개 업체대표)

(24) 현재 자동차대리운전업계의 문제점을 중요도 순으로 기술하면?

- ① 지나친 요금인하 경쟁으로 인한 업계의 전반적 경영수지 악화
- ② 교통사고시 무보험대리운전자로 인한 이용자의 피해
- ③ 대중교통 특히 택시업의 영업수지악화와 맞물려 양 업계간 마찰심화
- ④ 부당요금징수, 매춘, 불친절 등 자질 부족의 대리운전자로 인한 업계의 이미지 악화
- ⑤ 대리운전차량 및 배치복귀차량의 교통법규 위반으로 인한 사고의 위험성
- ⑥ 폭력조직의 업계 진출로 불공정, 이권다툼 및 업계 이미지 악화

Ⅲ. 외국의 대리운전제도

대리운전제도는 우리나라만의 고유한 현상이 아니다. 자동차 운전이 생활의 일부가 되면서 주취운전 문제도 심각해지고, 특히 1980년대에 이르러 음주측정기의 광범위한 보급으로 노상에서의 주취운전자 단속이 활발해지자 반사적으로 각 국가마다 다양한 형태의 대리운전제도가 발생하였다고 할 수 있다. 여기서는 미국과 유럽의 예를 간단히 살펴 본 후 우리나라와 유사한 배경과 영업형태를 보이고 있는 일본의 경우를 비교적 상세히 살펴봄으로써 우리나라 대리운전업의 적절한 규제에 참고자료로 삼기로 한다.

1. 미 국

미국은 음주로 인하여 운전이 곤란한 자에게 대체로 두 가지 유형의 안전지원 프로그램을 운영하고 있다.

가. 지명운전자 프로그램(Designated Driver Programs)¹⁸⁾

지명운전자 프로그램(Designated Driver Programs)은 1988년부터 운영하고 있는데, 두 명 이상의 음주자 그룹에서 술을 마시지 않는데 동의한 특정인(지명 운전자)이 음주종료 후 그룹의 다른 사람들을 집까지 안전하게 수송하여 주는 프로그램이다. 지명운전자의 선정 방식에는 주류제공자가 지명운전자를 음주자들에게 소개하거나(Server-based DDPs) 사적인 파티, 체육행사 등과 같이 비공식적인 자리에서 음주자들이 자체적으로 지명운전자를 결정하는 방식(Drinker-based DDPs)이 있을 수 있고 또한 지역의 광범위한 참가자¹⁹⁾에 의해 결성된 조직이 지명운전자를 준비하는 방식(Community-wide DDPs)이 있다.

지명운전자 프로그램(Designated Driver Programs)은 법적 제도가 아니라 정부가 교통안전측면에서 권장하는 것으로 지역공동체가 자율적으로 운영하도록 하는 음주운전방지의 정책적 기준이다. 1998년 미국의 여론조사에 의하면 미국의 술을 마시는 성인의 53%가 지명운전자로 봉사하였거나 지명운전자의 도움으로 안전하게 집으로 귀가한 적이 있는 것으로 조사되었다.

18) http://www.nhtsa.dot.gov/people/injury/alcohol/ydy111_00/

19) 일반적으로 자치단체의 장, 경찰관, 음주운전사고 담당 법관, 지방상공위원회, 의료 및 사회복지기구, 교육기관, 언론기관, 종교지도자, 운전학원·보험·헬스클럽의 영업자 등이 참여한다고 한다.

나. 飲酒者安全歸家支援 프로그램(Ride Service Programs : RSPs)

두 번째 유형인 무료 또는 유료에 의한 음주자안전귀가지원 프로그램(Ride Service Programs : RSPs)²⁰⁾은 음주 전에 음주운전을 회피하기 위하여 특정인(지명운전자)을 운전자로 준비하지 않은 상황에서 음주자를 집에까지 데려다 주기 위한 프로그램이다. 미국에는 이러한 프로그램 중 특히 무료프로그램이 전국적으로 약 300여개가 있으며 매년 이 프로그램의 대상이 되는 사람은 약 25,000명, 각 프로그램 당 평균적으로 841명이 혜택을 보고 있다고 한다. 가장 대표적인 무료 또는 유료 프로그램을 간략히 소개하면 다음과 같다.

(1) Tippy Taxi Program²¹⁾

Colorado주 Pitkin County의 Aspen²²⁾에서 1983년 처음 시작된 Tippy Taxi Program은 연중 내내 24시간 운영되는 것으로서, 주취자 판정에 관해 고도로 훈련된 경찰관이나 술집 지배인이 음주로 인하여 운전이 불가능한 자를 발견한 경우 택시를 불러서 주취자를 숙소 에까지 안전하게 인도하고 그 비용은 본 프로그램을 위하여 조성된 지역사회의 기부금에서 지불되는 시스템이다. 음주자가 음주운전을 감행하거나 음주장소 근처에서 숙박하는 것을 선택하지 않고 본 프로그램을 선택할 수 있도록 물리적·정신적 장애요인들을 철저히 배제시키고 있는데, 본 프로그램에 의한 귀가비용은 무료²³⁾이며 본 프로그램 이용사실은 비밀에 부쳐지고 음주장소에 남겨진 자신의 차량에 대한 불법주차벌칙금이나 견인비용은 부과되지 않도록 하는 것이다. 이 프로그램은 Pitkin County의 보안관과 Aspen, Snowmass 경찰청, 지역 요식업조합의 협조로 운영되고 있다.

(2) Sober Cab²⁴⁾

Minnesota주의 Minneapolis와 St. Paul에서 매년 12월 25일부터 1월1일까지 공휴일에만 운영되는 무료프로그램이다. 이 프로그램은 병원연합회가 택시회사와 계약을 맺어 운영한다. 나머지 운영방식은 Tippy Taxi Program과 대동소이하다.

(3) I'm Smart 영입²⁵⁾

I'm Smart는 New York주의 Onondaga & Oswego County와 인근 20마일 범위 내에서 연중 무휴 24시간 운영되는 회원제 유료대리운전영업방식이다. 구체적인 영업방식은 2년

20) <http://ntl.bts.gov/data/alternative.pdf>

21) Tippy Taxi Program에 관한 보다 상세한 자료는 <http://www.nhtsadot.gov/people/injury/research/tipsytaxi/toc.htm>을 참조할 것.

22) 겨울철 스키관광지로 유명한 곳임

23) 주취자는 택시요금을 지불하지 않지만 본 프로그램 운영기금에서 1회당 최고 \$75한도 내에서 지불하며 평균적으로 \$28정도 지불되고 있다.

24) http://www.nhtsa.dot.gov/people/injury/traffic_tech/1995/TT088.htm

25) <http://www.staffleasing-peo.com/forms/p%20-%20I%27m%20Smart%20002.pdf>

기한의 회원으로 가입된 자에 한하여 주취 후 숙소까지의 이동을 원하는 경우 2인 1조의 운전자가 차량과 함께 배치되어 운전자 중 1인이 회원이 승차한 회원의 차를 운전하여 주고 배치된 차량으로 복귀하는 것이다. 2년간 가입회비는 \$45이며 1회 대리운전마다 \$38를 지불한다.

2. 유 럽²⁶⁾

가. 영국의 자전거 활용 대리운전

런던 등에서는 대리운전자가 음주 고객을 귀가시킨 뒤 자전거를 타고 돌아오는 서비스가 성행하고 있다. 이 서비스는 대리운전자가 고객의 차를 직접 몰아, 음주자가 다음 날 자신의 차를 찾기 위해 다시 술집 주차장 등을 찾아가야 하는 불편을 덜어준다는 점에서는 우리나라의 대리운전과 동일하다. 그러나 대리운전자의 귀가를 위해 복귀용 차와 함께 2인이 동행하는 불편을 덜기 위해 대리운전자 복귀용으로 접이식 소형자전거를 활용한다. 즉 손님을 귀가시킨 뒤 대리운전자는 부피를 줄여 트렁크에 실은 자전거를 꺼내, 이를 타고 돌아오는 것이다. 대리운전비용은 택시 요금에 비해 약간 비싸지만 만취한 승객에 대한 택시운전자의 거부감을 고려한다면 상당히 합리적인 가격으로 평가되고 있다.

나. 스위스의 ‘빨간 코(rot nase)’ 프로그램

1990년 교통사고 예방의 일환으로 시작된 비영리 자원봉사 서비스 ‘빨간 코(rot nase)’는 크리스마스 시즌에서 다음해 1월1일까지 한시적으로 운영되는 무료대리운전제도이다. 매년 약 2천여명의 자원봉사자들이 4천여명의 음주운전자의 귀가를 돕는 것으로 보고되고 있다.

3. 일 본

가. 의 의

자동차대리운전업은 1975년경 일본에서 택시업의 틈새시장을 목표로 하여 최초로 시작된 새로운 유형의 사업형태라고 할 수 있다. 대리운전 방식은 이용자의 대리운전 요청에 의하여 대리운전자 2명이 수반차량과 함께 배치되어 대리운전자 1명이 이용자를 이용자차량에 탑승시키고 이용자차량을 운전하고 수반차량은 동행한 뒤 목적지에 도착시킨 후 대리운전자 모두 수반차량을 이용하여 본래의 장소에 복귀하는 것이다. 수반차량 이용이 가장 보편적인 영업방식이지만 일부에서는 대리운전자 1명만이 이용자차를 대리운전하고 혼

26) 한겨레신문, 2000. 12. 29. 세계의 사회면 / 영 자전거활용 대리운전 등.

자서 대중교통 등을 이용하여 복귀하는 경우도 있다.

일본에서도 대리운전영업의 기원에 관하여 富山說과 東京說이 소개되고 있다.²⁷⁾

- (1) 富山說은 일본의 대표적 관광지 중의 하나인 立山(다테야마)-黒部(구로베) アルペン 루트(長野縣-富山縣)를 방문하는 자가운전 등산객을 대상으로 했던 차량의 回送서비스에서 힌트를 얻어 시작되었다는 견해로서 이것은 자동차 이용의 편리성이라는 순수한 개인적 수요를 맞추기 위해 시작된 것이라는 입장이다.
- (2) 東京說은 교통사고의 방지라는 사회적 수요로부터 시작되었다는 견해이다. 즉 자가용차가 일본인들의 생활에 광범위하게 영향을 미치기 시작한 1970년부터 음주운전에 대한 규제가 강화되고 자연히 음주를 한 자가용운전자들의 대리운전수요가 발생하여 시작되었다는 것이다.

어느 견해에 의하든 일본의 대리운전은 운전자가 음주 후에도 차를 계속 사용하기 원하지만 공공수송기관이 발달해 있지 않고 자가용자동차가 주요 교통수단인 지방도시를 중심으로 발달하였다.

나. 운전대행법 제정 경위²⁸⁾

대리운전이라는 새로운 서비스업은 교통안전을 목적으로 시작되었으나 다른 형태로 교통안전을 여전히 위협하고 대중교통 수단에 비하여 이용자 보호측면에서 많은 문제점을 드러냈다. 이에 대하여 일본은 크게 다음과 같은 단계에 의하여 대리운전업을 법적 규제 대상영업으로 진전시켰다.

(1) 업계에 의한 진정활동(1985년 ~ 1993년)

자동차대리운전업계는 음주운전의 방지 등에 이바지하는 사업으로 사회적인 인지도를 높이기 위하여, 공익법인의 설립, 업계의 건전한 육성을 위한 법률의 제정 등을 요구하는 陳情활동을 경찰청과 당시 운수성(현재의 국토관리성)에 대하여 행하기에 이르렀다.

(2) 공익법인을 통한 업계에의 지도감독(1994년 ~ 1999년)

자동차대리운전업이 전국적인 사업형태로 확산되고, 도로운송사업과는 별도의 수요에 해당하면서 일정 부분 음주운전 예방에 도움을 주며, 대리운전업 중 교통사망사고가 증가하는 면도 보이자 정부에서 이 영업을 건전화시킬 필요성을 느끼게 되었다. 경찰청과 운수성은 “운전대행업 지도 방침 및 적정한 운전대행업자의 본연의 자세에 대하여”라는 지침을

27) 西本茂人, 전제논문, p. 22.

28) 松尾莊一, 自動車運轉代行業の業務の適正化に關する法律の制定について, 警察學論集 제54권 제10호, 2001. 10, pp. 6-9.

만들어 도로교통법 및 도로운송법 위반행위 배제 조치, 업계의 실태파악, 안전운전관리자 선임, 운전대행보험의 가입 등을 지도감독하기 시작하였고, 1996년 3월에는 자동차 운전대행사업의 적정한 운영과 이용자의 편의 증진을 도모하고 운송 질서의 확립 및 음주운전 등에 의한 교통사고의 방지를 통하여 교통 안전에 이바지하는 산업으로 운전대행업을 건전하게 발전하게 할 목적으로 “사단법인 전국운전대행협회”의 설립이 허가되었다. 동 협회는 안전운전연수회 개최, 기관지 발행, 우량사업자 추천 제도를 위시한 각종의 공익사업을 실시해 업계의 건전화에 공헌하였고, 또 동협회의 법제화 연구프로젝트는 「자동차운전대행사업법 제정에 대한 기본적인 가치관」을 정리해 이것을 1998년 개최된 운수정책심의회 자동차교통부회 제6회 택시 소위원회에 제출하는 등 업계를 대표하여 법제화를 향한 활동에도 적극적으로 참여하였다.

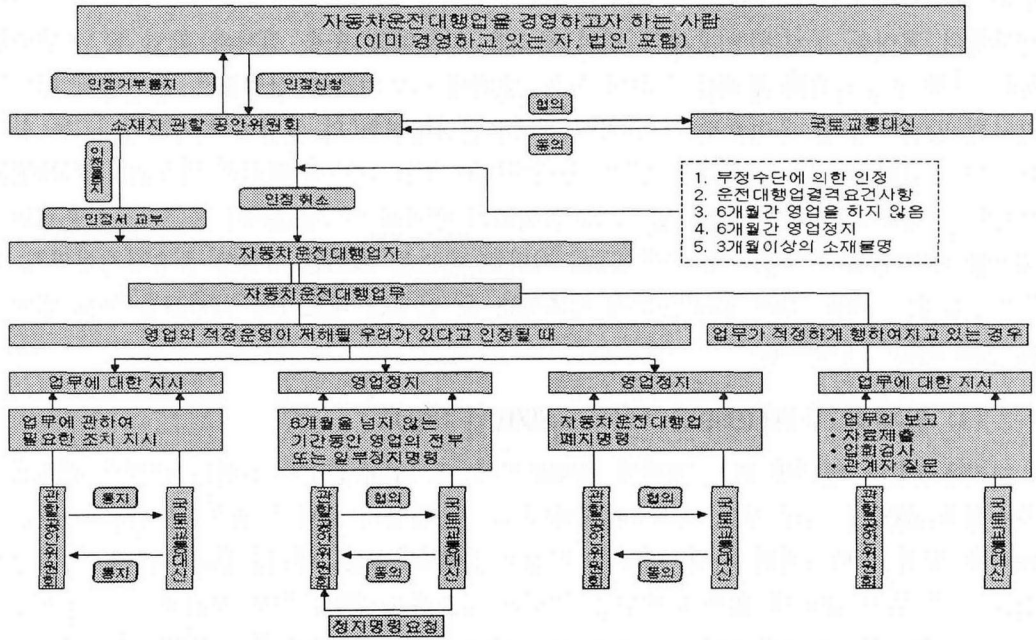
(3) 법제화 추진(1999년 4월 ~ 2001년 6월)

대리운전업의 형태에 관한 비판적 검토의견이 택시업계에서도 제기되어 결국 경찰청과 운수성은 2000년 12월 상호 제휴·협력하여 대리운전업의 실태를 파악 분석하여 택시 유사행위 등의 위법행위의 배제, 업무의 적정한 운영의 확보, 대리운전과 관련되는 안전의 확보 등에 관한 조치에 대한 법률안을 국회에 제출하게 된다. 한편 국회에서도 “도로운송법 및 택시 업무 적정화 임시조치법 일부를 개정하는 법률”에서 중·참의원 운수위원회는 부대결의를 통하여 대리운전에 관한 법적 규제를 시급히 검토할 것을 요구하고, 업계도 포럼 등의 개최를 통해 입법과 관련된 의견을 집약하였다. 경찰청과 국토교통성은 각 분야의 다양한 의견 검토 및 실태 조사를 통하여 2001년 “자동차운전대행업의 업무의 적정화에 관한 법률”시안을 작성하여 최종적으로 2002년 6월 20일 확정 공포되었다.

다. "자동차운전대행업의 업무의 적정화에 관한 법률"의 중요 내용

- 운전대행업은 반드시 공안위원회의 인정을 받아야 함
- 대행운전자는 반드시 보통2종 면허를 취득하여야 함
- 운전대행 보험 가입 필수
- 각 업체별 안전운전관리자 선임 필수
- 이용자에게 사전 운행요금 설명 의무
- 대행차량에 일정 표시 의무화
- 위 법규 위반 시 1년 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금

<그림 2> 일본 “자동차운전대행업의 업무의 적정화에 관한 법률” 개요



IV. 현행 자동차대리운전업의 문제점

미국이나 유럽에서도 대리운전영업행위가 이루어지고 있지만 이것을 규제하는 법령은 없다. 단순히 운전이라는 役務만을 제공하는 서비스업으로 일부 지역에서만 존재하는 소규모영업행위이기 때문으로 생각된다. 그러나 일본이나 우리의 경우는 자동차대리운전업이 전국에 걸쳐 새로운 사업형태로 정착이 되었고 많은 국민들이 이용하고 있으며 무엇보다도 다음과 같은 문제들이 발생하여 교통안전의 지원 및 이용자의 편의라는 본래 영업의 의도에 배치되고 있으므로 특별한 조치가 필요하다고 본다.

1. 교통 안전측면에서의 문제점

가. 도로교통법규의 빈번한 위반

최근 자동차대리운전업이 투자 비용에 비하여 수익률이 높다는 소문 때문에 업체들이 급격히 늘어나 오히려 수익률이 떨어지게 되자, 일부 특정 대형업체에 의하여 파격적인 운

행요금 인하가 계속 되고 있다.²⁹⁾ 운행 수익이 줄어들자 많은 대리운전자들은 영업의 회전을 높이기 위하여 속도위반, 신호위반, 중앙선침범 등을 하는 예가 많아지고 있다. 대리운전자 면접조사 결과에 의하면 대리운전 증인제도 다음 이용자에 대한 운행지시를 받는 등 대리운전업자가 운전자가 도로교통법규를 위반하지 않을 수 없는 근무환경을 만들어 내는 경우도 있다. 비록 소수이지만 업체에서 운행하고 있는 운전자 배치 또는 복귀 관련차량도 대리운전자들이 이용자와의 시간 약속을 지켜주기 위하여 또 신속히 복귀시키기 위하여 법규위반을 많이 하고 있는 것으로 파악되고 있다.³⁰⁾ 또 승차 중 잠자는 이용자가 많기 때문에 대리운전자의 법규준수 여부에 대한 이용자의 통제가 이루어지지 않는 경우가 많다.

현재 대리운전자들에게 특별한 운전면허를 요구하는 강제규범이 없기 때문에 2종 보통 운전면허소지자라면 모두 대리운전자로 활동하고 있는데 2종 보통운전면허자로서 자동변속장치 자동차만을 운전할 수 있는 자가 수동변속장치 자동차를 운전하는 무면허운전행위도 빈번하게 발생하고 있다.

나. 높은 교통사고율

대리운전영업 중의 빈번한 도로교통법규 위반은 높은 교통사고율로 연결될 것이라는 점은 쉽게 추측할 수 있다. 앞에서 본 것처럼 대리운전자 중 최소 34.5%가 부업 대리운전자라는 사실은 야간운전이 졸음·과로운전으로 연결될 가능성이 그만큼 높다는 것을 시사한다고 할 수 있다. 또 업체에서 대리운전자 모집시 운전경력을 전혀 심사하지 않는 상황이고 보니 초보운전자가 운행에 투입되는 경우가 많으며³¹⁾ 또 항상 정해진 자동차를 운전하는 택시운전자보다 높은 사고율을 보일 것으로 예상이 된다.³²⁾ 대리운전자들이 경미한 접촉사고를 많이 일으키는데 그 이유는 대리운전자들의 운전이 서툴기 때문으로 보이며 특히 주차시 접촉사고가 많이 발생한다고 한다. 대리운전자는 기어변속장치, 차체의 크기, 핸들, 구동륜의 전후, 차량 부속물의 조작방법 등이 다양한 차종을 운전하게 되기 때문이다. 그러나 업체에서는 차량 특징을 사전에 조사하여 대리운전자를 배치하는 것이 아니기 때문에 안전한 운전을 하기 힘들다.

업체는 이러한 현상에 대처하기 위하여 대리운전자들에게 필요한 지식, 기능을 익히게

29) 종래 서울 시내에서도 3-4만원의 요금을 받았으나 작년 서울시내 무조건 2만원에서 이제는 1만 4천원으로 택시요금보다 훨씬 저렴한 가격으로 대리운전을 이용할 수 있다고 한다.

30) 대리운전자의 면담을 통하여 조사한 바, 비교적 대규모업체 직원들이 소위 “길빵(사무실 없이 노상에서 통신망만 갖추고 영업하는 개인대리운전영업을 말함)”들의 이용자 새치기 행위가 최근 들어 비일비재하여 신속한 배치에 최선을 다하기 위하여 법규위반하는 사례가 더욱 많다고 한다.

31) 경향신문, 2004. 6. 30, <대리운전자 15만시대> (上) 르포 / 직접 핸들 잡아본 하루.

32) 앞서 소개한 일본의 택시업과 대리운전업간의 1억 주행km당 교통사고 발생율을 보아도 쉽게 알 수 있다.

하거나 그 외 교통안전에 관한 전문적인 교육을 시킬 필요가 있으나 관계 법규의 미제정으로 어떠한 교육의무도 부과되어 있지 않고 또 자체적인 교육도 실시되지 않고 있다. 이유는 대리운전업의 성격상 주간에 운전자들을 소집 교양하기가 쉽지 않으며, 직원들의 부업율이 높아서 업체의 직원들에 대한 장악력도 약하기 때문이다. 일부 업체에서 월 1-2회 교육을 한다고 하지만 업체 내에 교통안전관리자가 있는 곳은 전무하며 전문 외래강사를 활용한 교육사실도 전혀 없고, 운전자들이 서로 모이기 힘든 영업여건을 감안하여 친목도 모 차원의 모임이 많고 업체의 행정적인 업무지시와 함께 통상적인 교양에 그치는 수준이며, 개인대리운전사업자들의 경우는 전문기관에 가서 자율적인 교육을 이수할 것을 바라는 것도 어려운 현실이다.

다. 주취운전죄 교사 또는 방조범으로서의 대리운전

전국적인 현상은 아니지만 서울, 인천 등 일부 지역에서 대리운전자가 음주운전자를 음주단속지점만 살짝 통과시켜 주는 신종 영업행위가 간헐적으로 발생하고 있다. 일부 대리운전자들이 음주단속이 잦은 지역 주변에 대기하고 있다가 일정액을 받고 대리운전하여 단속을 피할 수 있게 하고 다시 음주운전을 할 수 있도록 하고 있는 것이다.³³⁾ 이것은 통상적으로 정범(음주운전자)의 실행행위를 용이하게 하는 행위로서 주취운전 방조범에 해당할 수 있고 경우에 따라서는 교사범이 성립할 수도 있다. 이러한 대리운전행위는 오로지 영업이익만을 노린 비도덕적 행위라는 점에서 큰 문제가 아닐 수 없다.

2. 이용자의 보호측면에서의 문제점

가. 교통사고발생시 보상미흡

현재 대리운전업을 위한 자동차보험상품은 3종류가 있음은 앞서 말한 바와 같다. 대리운전자가 이용자의 자동차를 운전 중 교통사고를 일으킨 경우 사업자는 사용자로서 당연히 민사상 책임을 져야 할 것이지만, 이용자의 자동차는 이용자의 명의로 자동차손해배상보험에 가입하고 있으므로 사고의 피해자에게 자동차손해배상보장법 제3조에 의하여 우선 보상된다.³⁴⁾ 즉 자기를 위하여 자동차를 운행하는 자는 그 운행으로 인하여 다른 사람을 사

33) 경향신문, 2001. 11. 21, '음주 단속지점만 살짝 통과시켜 줍니다', 신종 대리운전 강남일대 기승 참조. 음주운전을 하지 않으려는 자에게 음주단속 정보를 과시하며 일부 구간만 운전케 하고 단속예상구간에서는 대리운전자가 운전하는 경우 등이 해당할 수 있을 것이다.

34) 대법원은 "자동차의 소유자 또는 보유자가 주점에서의 음주 기타 운전장에 사유 등으로 인하여 일시적으로 타인에게 자동차의 열쇠를 맡겨 대리운전을 시킨 경우, 위 대리운전자의 과실로 인하여 발생한 차량사고의 피해자에 대한 관계에서는 자동차의 소유자 또는 보유자가 객관적, 외형적으로 위 자동차의 운행지배와 운행이익을 가지고 있다고 보는 것이 상당하고, 대리운전자가 그 주점의 지배인 기타 종업원이라 하여 달리 볼 것은 아니다"고 하면서 이용자의 책임을 인정하고 있다.(대법원 1994.

망하게 하거나 부상하게 한 때에는 그 손해를 배상할 책임을 지므로 이용자는 자신의 책임보험 보상한도액³⁵⁾ 내에서 배상을 하고 한도액을 초과하는 경우 대리운전자가 손해배상을 하게 된다. 따라서 대리운전 이용자에게는 대리운전자가 자신이 담보하는 책임보험 한도를 초과하는 피해액에 대하여 충분히 보상할 수 있는 보험상품에 가입하고 있는지가 중요하다.

현재 대리운전업체와 실제 운전을 하는 운전자들은 이용자의 대리운전보험가입 여부 확인 질문에 전원 가입하고 있다고 응답하고 있고, 일부 업체는 무보험 상태이면서도 각종 광고를 통하여 보험에 가입하고 있다고 적극적으로 허위과장광고를 하고 있다. 위 실태조사에서 본 것처럼 현재 대리운전자를 최소 8만 명으로 추정하더라도 금융감독원 통계에 의하면 보험 가입자는 최대 45,000명 선으로 무보험율이 적어도 44% 정도에 이를 것으로 예상된다.

보상내용에 있어서도 대인보상의 경우 우량업체 운전자의 90%가 무한보상, 10%가 1억원, 대물보상³⁶⁾의 경우 최소 2천만원 이상의 보험을 전부 가입하고 있는 것으로 나타나 큰 문제는 없는 것으로 보인다. 그러나 탑승자(이용자) 보상의 경우 무한보상은 40%에 불과하고 5천만원 보상이 30%, 1천5백만원 보상이 20%이며 심지어 미가입의 경우도 있는 등 보상내용이 상대적으로 부실하다. 차량보상의 경우 2천만원 20%, 1천5백만원 10%, 1천만원 40%, 5백만원, 2백만원 각 10% 등이고 차량보험에 전혀 가입하지 않은 경우도 10%이다. 자손보상의 경우는 대리운전자들이 자신의 사고대비에는 등한시하여 대인보상, 탑승자 보상에 비하여 현저히 부실한 보증내용을 선택하고 있고 심지어 가입하지 않고 있는 경우도 20%에 이르렀다. 그러나 이 자료는 앞서 밝힌 것처럼 각 지역을 대표하는 영업상태가 양호한 업체의 보험가입 현황이며 다수의 영세한 업체는 최대한 보험료를 낮추기 위하여 매우 부실한 보험계약을 하고 있는 것으로 업계는 추정하고 있는 바, 이용자의 보호 실태는 매우 취약하다고 할 수 있다. 동일한 대리운전자보험이라도 약 2배에 가까운 보험료의 차이는 그만큼 이용자 보호의 질에 큰 차이가 있음을 나타내는 것이다.³⁷⁾

업계 일부에서는 보험료와 관련한 부조리문제도 빈번하게 거론되고 있다. 단체명의보험의 경우 소속운전자가 업체에 납입한 보험료를 보험회사에 대납하지 않고 장기간 보유하고 있거나 노골적으로 횡령함으로써 직원들의 사고시 보상이 이루어지지 않는 경우가 발생하기도 하며, 업체의 실제 고용운전자 수보다 적은 수로 보험을 가입 후 보험에 가입하지 않은 운전자가 교통사고를 낸 경우 보험가입 운전자로 바꿔치기하는 수법도 발생하고

4. 15. 선고 94다5502 판결)

35) 현행 자동차손해배상보장법시행령 제3조(책임보험금 등) 제1항 1호, 2호, 3호에 의하면 사망 및 후유장애 8천만원, 부상 1천5백만원이며, 2005년 2월 22일부터는 사망 및 후유장애 1억원, 부상 2천만원으로 증액된다.

36) 현재까지는 대인배상에 한하여 책임보험에서 보상금이 지급되나 자동차손해배상보장법시행령 제3조(책임보험금 등) 제3항 신설에 의하여 2005년 2월 22일부터는 대물사고에서도 1천만원의 책임보험금이 우선지급되도록 자동차손해배상보장법이 개정되었다.

37) 현재 시중에서 대리운전보험으로 납입하는 보험료가 적게는 35만원에서 많게는 68만원의 경우도 있었다.

있다. 개인명의보험의 경우는 업체가 소속직원의 서로 다른 보험유효기간에 대한 통제가 번거로운 현실이다. 악의적인 대리운전업자는 영업수익에 치중한 나머지 아직 보험이 발효되지 않은 신입직원을 바로 영업에 참가시키는 경우도 있어서 심각한 문제가 되고 있다.

나. 부당요금의 징수

현재 우리나라 대리운전 요금은 택시운임과 같이 자치단체의 인가에 의하여 정하여지는 것이 아니므로 업자에 따라 큰 차이가 있다. 대리운전업체의 경우에는 대부분 전화로 대리운전을 신청할 때 업체 측과 이용자간에 요금이 결정되기 때문에 실제 대리운전자는 이미 결정된 요금을 받으면 되지만 일부 대리운전자는 운행 종료후 이용자에게 정한 금액 외에 옷돈을 요구하는 경우가 빈발하고 있는 것도 문제이다.

다. 대리운전자의 강·절도, 약물, 매춘 행위 발생

이용자가 취객이라는 점을 악용하여 금품을 강취 또는 절취하거나 차량키를 복사하여 대리운전 종료후 차량을 절취하는 사건도 종종 발생하고 있다. 요금 인하를 위해 신원이 불확실하고 운전 경력이 일천한 운전자들을 저임금 계약직으로 고용하는 업체의 영업행태가 이런 문제점을 더욱 유발시키고 있다. 또 대리운전이 야간의 피곤한 시간에 이루어지는 점 때문에 피로를 잊기 위하여 약물을 복용하는 경우도 발생하고 있다. 또 최근 여성이용자를 위하여 여성대리운전자가 활동하고 있는 바 일부 여성대리운전자 중 대리운전을 매춘의 방편으로 사용하는 경우가 자주 발생하고 있다.

3. 건전한 신규서비스업종으로의 정착을 저해하는 문제점

가. 대리운전 사업자의 알선업 전환의 무책임성

대리운전업의 영업형태는 크게 업체형과 개인업자형으로 나눌 수 있다. 업체형은 대리운전사업자가 종업원을 고용하고 자체 주문접수상황실 운용을 통하여 배차가 이루어지는 사업형태이고, 개인업자형은 개인전화를 이용하여 직접 주문을 접수하고 사업자가 직접 대리운전을 하는 형태이다. 순수한 개인업자형은 많지 않고 대부분 업체에 고용되어 영업을 하는 경우가 많은데 최근 사업자중 민법상 사용자로서의 책임부담³⁸⁾을 피하기 위하여 서울

38) 피용자의 사용자에 대한 노무제공의무 및 성실의무에 대하여 사용자는 피용자를 보호하고 부조할 의무가 있다. 즉 피용자가 그의 의무를 이행하는데 있어서 손해를 받지 않도록 필요한 조치를 강구하고 피용자의 생명·건강장기 등에 관한 보호시설을 하고 적당한 휴양을 주는 등의 의무(보호의무 또는 부조의무)를 부담한다고 보아야 한다. 민법상 고용계약에 관하여 그러한 규정은 없지만 피용자가 일정한 기간동안 계속적으로 사용자를 위하여 노무를 제공하는 경우에는 단순한 노무와 보수의 교환관

소계 사업자들을 중심으로 영업내용을 대리운전알선업으로 축소전환하는 경향이 있다. 개인업자를 대상으로 대리운전 주문만을 알선하여 주고 알선소개료만을 취하는 방식인데 그 이면에는 고용운전자 사고시 사용자로서의 민사상 책임을 면하고 고용운전자들의 노조 설립에 대한 부담에서 벗어나고자 하는 의도가 숨어있는 것으로 볼 수 있다. 현재 법률에 의하여 어떤 영업형태도 제한하고 있지 않으므로 종합적인 대리운전업에서 대리운전알선업으로 축소영업하는 것을 비난할 수는 없으나 문제는 종래와 같이 여전히 사용자·피용자 관계의 사업방식을 취하고 있으면서도 외관상 알선업을 한다고 주장하는 것은 결국은 이용자의 보호 뿐만 아니라 일용직 근로자라고 할 수 있는 대리운전자들에 대한 사용자로서의 보호의무를 등한시하려는 의도로 밖에 볼 수가 없다. 교통사고 등이 발생하면 개개 사안별로 실질적인 지휘·감독관계인 使用關係가 있었는지를 판단하여 이용자 및 대리운전자의 보호에 적절한 보상내용이 결정되겠지만³⁹⁾ 현재와 같은 대리운전자의 높은 무보험율, 안전교육의 부재, 교통안전서비스업으로서의 직업윤리가 아직 미성숙 단계에 있는 상황에서 대형업체 사업자의 형식적인 알선업 전환주장은 대리운전업이 한탕주의 업종으로 전락하는 것을 부채질할 수 있는 것이다.

나. 택시업계의 피해의식과 대리운전업 제도화에 대한 부당한 반대여론 형성

대도시의 지하철 및 버스 등 대중교통수단의 확대와 국가 전체적인 불경기는 택시업계에 큰 여파를 미치고 있다. 여기에 야간 영업의 주 이용자인 주취자들이 대리운전으로 물리게 되자 택시업계는 상당한 피해의식을 갖게 되었는데, 2003년 4월 목요상 등 국회의원 37인에 의하여 『자동차대리운전자관리에관한법률안』이 발의되자 위기의식을 느낀 나머지 택시업계는 2003년 6월 “대리운전자관리법안 입법저지를 위한 비상대책위원회”를 구성하여 건설교통부에 대리운전업을 금지시키고 법제화를 추진하지 말 것을 공개적으로 주장하기에 이르렀다.

그러나 자유민주주의 시장경제 체제하에서 대리운전 영업이 사회적으로 긍정적인 평가를 받고 있는 상황에서 택시업계의 주장은 수용되기 힘든 것이다. 또 택시 이용자와 대리운전 이용자는 분명히 구별되는 수요층으로서 음주 후 다음 날 자가용 사용을 희망하는 이용자가 원하는 상품을 선택하는 것을 택시업계에서 영업수지 악화 이유만으로 반대할 수 없으며 오히려 택시업계가 시민들의 운행수요에 합당한 영업전략을 세우는 것이 타당할 것이다.⁴⁰⁾ 또 대리운전업에서는 택시업계가 대리운전으로 인하여 일방적으로 피해만

계가 아니라 그 이상의 인적 결합관계가 성립하기 때문이다. 곽윤직, 채권각론, 1993, 박영사, p. 395.

39) 대법원 1982. 9. 14, 81다447.

40) 일본의 경우도 대리운전업의 성행으로 위기의식을 느낀 택시업계에서는 소위 “택시대행”이라는 영업 형태를 개발하여, 택시운전자는 이용자를 운송하고 택시회사의 별도 운전자가 이용자의 빈 차를 운전해 주는 방식의 영업을 하고 있다. 우리나라 택시업계는 이러한 방식의 영업을 하지 않고 택시운전자들이 택시영업을 중지하고 개별적으로 유흥업소 주변에서 대리운전을 하는 사례는 자주 있어왔다. (경향신문, 1992. 9. 3. 사회면, “심야 술손님 代理運轉/택시 기사들 부업 바람” 참조). 그러나 최근 들

보고 있다는 것에 동의하지 않고 있는데 그것은 많은 대리운전자들이 배치 또는 복귀 과정에서 택시를 많이 사용하고 있기 때문이다.

한편 정부는 택시업계가 대리운전업을 배척하는 근본적인 이유를 파악할 필요가 있는데 그것은 제도화된 대중교통기관으로서의 택시업은 상당한 사회적 책임을 부담하고 있는 것에 비하여 대리운전업은 아무런 제도적 관리 및 규제도 받지 않는 자유방임영업이면서 일부 불법적인 자가용자동차 유상운송영업행위와 상운리를 저버리는 영업태도⁴¹⁾가 만연한데 대한 불만인 것이다. 실제 대리운전자 실태조사에서도 드러난 것처럼 이용자차가 멀리 있는 경우 대리운전자가 자신의 차로 이용자를 이동시키는 것이나 또 대리운전자가 노골적으로 자가용을 이용하여 택시 영업을 하는 것 등은 여객자동차운수사업법에서 금하는 자가용영업행위로서 택시업의 비판을 받을 수밖에 없는 것이다. 이 점에 대해서는 택시업계의 주장이 충분히 설득력이 있는 바, 사회적 책무를 다하는 대리운전업으로 관리된다면 해소가 될 것으로 생각된다.

다. 책임보험 할증에 대한 이용자들의 오해

대리운전업과 관련된 문제가 논의되는 경우 반드시 거론되는 것 중의 하나가 대리운전 중 대인사고 발생시 대리운전자의 대리운전보험에서 보상처리가 되지 않고 먼저 이용자의 대인배상책임보험의 보상금액 한도내에서 배상금이 지급되고 이용자에게 그만큼의 보험료 할증이 이루어진다는 사실 때문이다.⁴²⁾ 이것은 대리운전보험의 제도적 모순이 아니라 책임보험이 갖는 사회보장적 기능과 할증제도가 갖는 운전자의 위험수준에 따른 보험료부담의 공정성 때문이다.⁴³⁾ 따라서 대리운전을 통하여 운행의 이익을 얻는 대리운전 이용자는 충분한 교통안전교육을 받은 신뢰할 만한 업체의 운전자를 선택하여야 하는 운행자로서의 책임이 있는 것이다. 이 점에서 정부의 신속한 후속조치가 요청되는데 즉 이용자들은 적정 업체를 선택하기 곤란하므로 정부가 대리운전업의 철저한 관리로 옥석을 가려주는 제도적 장치를 마련하여야 하는 것이다.

어 택시업계에서도 무조건적인 대리운전 영업금지주장을 접고 현재 나타나고 있는 대리운전업의 각종 불법행위, 비윤리적인 영업행위를 자제할 수 있는 법적 통제장치를 만들어서 강하게 규제할 것을 주장하는 목소리가 택시업계 내부에서 높아지고 있다.

- 41) 앞에서 언급한 무보험운전, 무면허운전, 초보운전 등을 말한다.
- 42) 책임보험료는 사고로 인한 피해의 정도와 사고원인행위의 내용에 따라 최대 90%까지 3년간 할증이 가능하므로 이용자 입장에서 이 점을 감정적으로 쉽게 납득하지 못하는 것 같다.
- 43) 1994년 8월부터 자동차손해배상보장법에 의해 보험이 강제되는 책임보험 대인배상(대인배상 I)과 책임보험의 보상한도를 초과하는 부분에 대해 보상하는 종합보험 대인배상(대인배상 II) 및 대물배상, 자기차량손해, 자기신체사고를 담보하는 임의보험으로 자동차 상품이 단일화 되었다. 그러나 책임보험과 관련하여 운전자의 위험수준에 관계없이 자동차중심의 집단요율산정방식을 채택하여 자동차의 용도와 차종에 따라 집단을 분류하고 각 집단별 손해실적에 따라 요율을 산정함으로써 우량할인 불량할증제도가 없으므로 다양한 위험수준의 계약자들 사이의 보험료부담의 공정성을 결여하고 있었다.

라. 폭력조직의 활동자금 조성을 위한 업계 진출 가능성

일본의 대리운전업이 맨 처음 사회적 이목을 끌게 된 동기는 불법택시영업행위 해당여부 때문이었다. 그러나 경찰 조사결과 대리운전업에 일본의 폭력단이 관계된 것이 드러나자 정부의 관리의 필요성이 한층 배가되었다고 한다.⁴⁴⁾

우리나라의 경우도 일부 지방이지만 서울, 인천, 부천 업체에서 폭력조직이 대리운전사업에 피해를 준 사례가 있었다는 진술이 있는 것을 볼 때 대리운전의 본질적인 문제와 상관없이 본 업종이 폭력조직에 의한 공정한 영업질서가 무너지거나 그들의 직접적인 영업행위 또는 갈취로 그 수익금이 불법조직의 자금원이 되는 것에도 주의할 필요가 있다.

V. 대리운전업 적정관리방안의 검토

현재 우리나라에서 전개되고 있는 대리운전업의 양상은 애초 대리운전의 수요 자체에서 원원하는 기본 이념인 교통안전 및 이용자 편의제공은 완전히 망각된 채 치열한 薄利多賣의 상술만이 판치는 無法地帶가 되어있다고 해도 전혀 틀린 말이 아니다.

최근 연이은 언론의 문제제기⁴⁵⁾는 이제 더 이상 대리운전은 정부가 업계 자율에 두어서는 안된다는 것을 의미하는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 이제는 일본의 경우처럼 대리운전업이라는 자유방임업종을 법제화를 통해서 제도권 내에서 관리할 것이 요청되는 것이다. 경찰청은 대리운전업 중 운전자 부분에 대하여 경찰의 관리 또는 규제가 필요함을 인정하고 특별법에 의한 관리 및 규제를 주장하고 있으나, 건설교통부는 대리운전업이 여객자동차운수사업법의 대상이 될 수 없어서 건설교통부가 관여할 부분은 전혀 없다는 견해이다. 대리운전업 규율을 위한 특별법의 제정 필요성과 주관부처 결정 문제를 포함하여 대리운전업이 적정한 사업환경을 갖추는데 필요한 특별입법의 방향을 검토하기로 한다.

1. 대리운전업 규율을 위한 특별법 제정 필요성과 주관부처

44) 일본 경찰청 교통국 교통지도과 대리운전업 담당인 久田英之 警部の 진술임. 일본에서 주로 문제되는 관련형태로는 ① 폭력단이 사업자에 대해서 월정금을 요구하는 행위, ② 대리운전 중의 사고에 관련되는 민사 개입 폭력사건, ③ 대리운전의 이용자가 되었을 때 대리운전자가 차량을 손상시킬 수 있었다고 하면서 터무니없는 배상금을 요구하는 사안 등이었다고 한다.

45) 경향신문, 2004. 6. 30 - 7. 1 <대리운전자 15만시대> (上) 르포 / 직접 핸들잡아본 하루, (中) 안전장치 풀린 질주, (下) '법제화' 지지부진 - 택시업계와 갈등 '발목'; 대리운전업체 난립 승객 사고위험 가중.; 세계일보, 2004. 6. 19, 손님 더 태우려 난폭·곡예운전 밥먹듯; 조선일보, 2004. 3. 8, 대리운전 / 싹게 비지떡...보험들었나 꼭 확인을; 서울신문, 2003. 11. 29, 업체 7000곳 난립... 연말 특수 '뺏다방'식 영업도/ 대리운전 피해 속출 등 참조

가. 특별법의 제정

현재 시행 중인 법령 중 대리운전업을 규정할 수 있는 법령은 없다. 도로교통법은 대리운전 등 운수서비스에 관한 것은 전혀 규정하고 있지 않다. 여객자동차운수사업법은 다른 사람의 수요에 응하여 자동차를 사용하여 유상으로 여객을 운송하는 사업으로서(법 제2조 제3호) 여객자동차운송사업의 종류로는 구간(노선)을 정하여 여객을 운송하는 “노선여객자동차운송사업”과 사업구역을 정하여 그 사업구역 안에서 여객을 운송하는 “구역여객자동차운송사업”만을 규정하고 있고(법 제3조제1항), 자가용자동차는 유상운송에 제공하여서는 아니된다(법 제73조)고 규정하고 있다. 그런데 대리운전업은 여객자동차운송사업의 종류에도 해당되지 않으며 유상운송업이므로 법 제73조와도 정면으로 배치되는 것이다.

이와 같이 현행 법률로는 규제가 불가능하지만 앞서 설명한 모든 정황이 대리운전업의 법적 규제를 필요로 한다는 것을 강력히 시사하고 있는 바 부득이 특별법 제정을 통한 문제해결을 시도하지 않을 수 없다.

나. 대리운전업의 주관부처

대리운전 이용자의 안전이 위협을 받고 범죄에 노출되는 등 사회문제가 야기되고 있으므로 경찰청은 대리운전에 대한 법적규제의 필요성을 인정하고 있다.⁴⁶⁾ 경찰청은 입법 방향 및 주관부처에 대하여는 일본의 사례와 같이 대리운전업과 대리운전자를 동시에 관리할 수 있는 법안을 마련하여 대리운전업의 등록 및 취소, 대리운전업자 결격사유, 휴·폐업, 표준요금, 보험 및 공제사업 등 업종관리는 건설교통부에서, 대리운전자의 신고, 교통안전교육 및 대리운전자의 준수사항 등 운전자 관리는 경찰청에서 각각 관리하는 방안이 바람직하다고 하고 있다.

반면에 경찰청이 상호협조부처로 지목하고 있는 건설교통부는 i) 대리운전업은 단순히 역무만을 제공하는 서비스 업종이므로 달리 규제할 필요가 없으며, ii) 대리운전은 유상운송행위인 바 이것은 여객자동차운수사업법 제73조 자가용자동차의 유상운송금지 규정과 배치되며, iii) 대리운전업은 부가가치세법에 의하여 세무서에서,⁴⁷⁾ 대리운전자는 경찰에서 관리할 경우 관리의 이원화로 관리가 불합리하며, iv) 대리운전자협회를 설립하여 업무영역 확대 및 이권보장을 주장할 경우 택시 등 기존 운수사업자와 마찰이 예상된다는 이유로 대리운전업의 특별입법에 전혀 관여치 않으려는 입장이다.

46) 경찰청 교통관리관실 교통기획과 내부검토의견서 : 한겨레신문, 2003. 9. 4, 경찰청-건교부 대리운전 ‘충돌’ 참조

47) 부가가치세법 제1조 및 제5조에 의하면 “재화 및 용역의 공급 등에 관한 사업을 신규로 개시하는 자는 사업장마다 사업개시일부터 20일 이내에 사업장 관할세무서장에게 등록하여야 한다”고 하며 동법 시행령 제2조에 의하면 “용역의 공급에 관한 사업의 종류에는 운수업 및 각종 서비스업 등에 해당하는 업무”를 말한다는 규정 때문에 대리운전업을 세무서 소관으로 파악하고 있는 듯하다.

대리운전업은 사회적 요청에 따라 1997년부터 현행 영업방식과 같은 새로운 운수서비스업 형태로 출현하여 이미 정착되었고, 택시업 종사자의 수나 운행수요에 못지 않게 대리운전업의 규모가 커졌으므로⁴⁸⁾ 관계부처의 시급한 관리를 필요로 하는 상황임에도 여객자동차운수사업법 적용대상사업이 아니라는 법해석론에 입각한 태도는 적절하지 않다. 새로운 서비스가 출현하여 종래의 법률로 관리가 불가능하다면 새로운 특별입법으로 접근하는 것이 당연하며, 또 현재 나타나고 있는 대리운전업의 문제는 교통안전의식 희박보다는 근원적으로 업체간 과당경쟁으로 인한 가격저하에서 기인하므로 운수사업자 규제 측면에서의 접근이 핵심이기 때문에 각종 운수업 관리를 주업무로 하는 건설교통부는 결코 무관하지 않다.

또 대리운전업의 확장 및 협회의 사단법인화가 이루어지면 택시업계와의 마찰 가능성이 크다는 것을 이유로 입법을 반대하지만 그것은 앞서 언급한 것처럼 택시업계의 집단이기주의와 다름 아니며 양자의 고객층의 상품구매특성은 그 성격을 분명히 달리 하는 것이다. 최근 택시업계는 대리운전업의 교통안전측면의 순기능에 동의하고 대신 택시업 수준의 엄격한 규제 관리를 요구하는 것으로 방향 선회하고 있으므로 더 이상 건설교통부는 택시업계의 반대를 이유로 미온적이어서는 안되는 것이다.

2. 대리운전업 정상화를 위한 단기적 조치사항

대리운전업의 정상화를 위한 특별입법에는 상당한 기일이 소요되므로 현재 문제가 되고 있는 부분을 무작정 법제정 이후로만 미루는 것은 국민들의 피해를 방치하는 것으로 올바른 자세가 아니라고 본다.

가. 대리운전보험가입 허위광고의 일제 단속

이용자들에게 가장 큰 위협이 되는 것은 교통사고시 피해보상을 제대로 받지 못하는 것이므로 대리운전보험에 가입하지 않은 업체 및 운전자들의 영업을 방지하기 위하여 “대리운전보험가입” 허위 광고를 일제히 단속함으로써 무보험대리운전업자의 영업 포기 분위기를 조성하여야 한다.

나. 경찰·건교부 합동 세미나 및 대리운전업 전반의 실태 조사 실시

대리운전업의 적정한 관리 및 규제를 위하여는 국무조정실·경찰청·건교부의 합동세미나를 통하여 현행 대리운전업 실태에 대한 문제의식을 공유하고 처방에 관한 상호 인식의

48) 2004년 4월 40일 현재 전국택시 면허대수는 241,970대이고 기사는 287,073명이다.(자료출처 : 전국택시운송사업조합연합회)

격차를 해소하고자 하는 노력이 필요하며 이러한 공조를 바탕으로 대리운전업계에 대한 상세한 실태파악을 실시하여야 한다.

다. 경찰·건교부 합동 “대리운전업 적정화를 위한 지도지침 및 업계에 대한 권고”안 작성 하달 및 시행

특별법 제정 이전까지 대리운전업을 어느 정도 정상화 시키는데 요청되는 긴급사항에 대하여 정부는 가칭 “대리운전업 적정화를 위한 지도지침 및 업계에 대한 권고”안을 작성·하달하고 행정지도를 실시하는 것이 필요하다. 그 내용으로는 현행 대리운전 영업행위 중 도로교통법 및 운수사업법 위반행위를 제시하여 준법영업을 하도록 바로 잡고, 적정한 대리운전자 선발, 자체 교통안전 교육 내실화, 대리운전보험 가입 의무화 등을 포함하여야 할 것이다.

라. 대리운전업 분야 사단법인 허가를 통한 업계 자율 정화분위기 유도

마지막으로 건설한 업체들을 중심으로 전국적인 네트워크를 형성한 임의단체를 사단법인으로 허가하여 자체적인 업종 정비 기회를 갖도록 유도하는 한편 그 외 임의단체에 대해서도 정부의 관리 및 규제방안을 전달할 수 있는 창구를 개설하는 것이 바람직하다.

3. 대리운전업 적정화를 위한 특별법 제정

가. 입법의 기본 방향

2003년 목요상 의원 등에 의하여 의원입법안으로 발의된 “자동차대리운전자관리에관한 법률”안⁴⁹⁾은 본 회의에 상정도 되지 못하고 자동폐기되었는데, 그 내용은 관계부처 및 기관의 검토결과에서도 드러난 것처럼 매우 부실한 입법안이었다.⁵⁰⁾

-
- 49) 주요내용은 다음과 같다. ① 대리운전자는 일정한 요건을 갖추어 지방경찰청장에게 신고하고 대리운전신고필증을 교부받도록 함. ② 대리운전자는 대리운전자동차안에 신고필증을 지참하고 운전하여야 하며, 대리운전 시작 전에 이용자에게 제시하여야 함. ③ 대리운전자는 “자동차대리운전자협회”를 설립할 수 있고 동 협회에서는 교통안전교육 및 공제사업을 운영할 수 있도록 함. ④ 신고필증을 교부받지 아니하고 대리운전을 한 자 등은 100만원 이하의 과태료 처분함.
- 50) 경찰청은 의원입법안에 대하여 ① 제정안과 같이 대리운전자에게 신고필증을 교부하고 관리할 경우 형식적인 대리운전자 관리는 가능할지 모르지만 이 법안의 제정이유인 운전 미숙자에 의한 대리운전, 무보험 대리운전 또는 대리운전자에 의한 범죄행위 등 대리운전의 근본적인 문제점을 해소하기는 곤란하고, ② 제정안에는 이용약관, 요금 및 보험 등 대리운전 이용자를 위한 규정이 미흡하여 교통사고 또는 대리운전 이용에 관한 분쟁발생 시 해결이 곤란할 것으로 예상되며, ③ 대리운전업이 현실화 되어 있는 상황에서 대리운전업은 도외시한 채 그 운전자만 관리하는 것은 규제의 실효성에 의문이 제

입법방향을 설정함에 있어서 현재 우리와 유사한 교통체계하에서 먼저 태동한 대리운전업을 성공적으로 관리하고 있는 일본의 “자동차운전대행업의 업무의 적정화에 관한 법률” 내용이 좋은 모본이 될 것으로 생각한다. 물론 이미 우리는 한국적 대리운전모형을 갖추고 있으므로 이것을 충분히 반영하여야 할 것이다. 따라서 대리운전업의 관리는 건설교통부 소관으로 대리운전자의 관리는 경찰청 소관으로 분리하되, 영업의 정지 및 폐지 등 중요사항은 상호 협의토록 하며, 택시업계의 반발을 무마하고 개인 이용자를 대상으로 한 대중교통서비스인택시업과의 균형을 유지하기 위하여 현행 택시업 관리에 상응하는 수준의 관리가 이루어져야 한다.

나. 구체적 내용

(1) 대리운전업체의 영업개시조건으로서의 등록제도 도입

대리운전업은 정부가 지향하고 있는 규제완화라는 흐름에 역행하지 않는 기초에서 과도한 규제를 자제하기 위하여 부적격자를 배제하고 필요최소한도의 조건을 충족하면 영업을 가능하게 하는 등록방식이 타당할 것으로 생각된다.

(2) 대리운전자 자격 강화

대리운전자는 먼저 사업용 자동차를 운전할 수 있는 제1종 보통운전면허 취득을 조건으로 하며, 면허취득 경과년도가 아닌 실제 운전경력 2년 이상을 요구하는 것이 타당하다. 아울러 강절도, 음주·약물운전, 인피 교통사고후 도주죄, 윤락행위 등으로 벌금형 이상의 형을 선고 받은 전과자도 대리운전자 결격사유에 포함하여야 한다.

(3) 대리운전보험 가입 의무화 및 일정한도 이상의 보상기준 제시

이용자 보호의 주내용인 대리운전자 보험가입은 당연히 강제되어야 하며 보상내용도 최소한 대인, 대물, 탑승자, 자차손해보상의 보험에 가입하여야 하며 보상금액도 하위법령에서 그 최저한도를 제시하여야 한다.

(4) 영업개시 전 대리운전자의 이용자 신뢰조치 의무화

운전자가 목적지로 출발하기 전 이용자에게 반드시 유효보험증을 제시하고 운행할 노선을 사전 고지하며 사전 관계기관에 신고된 요금을 고지하고 운행 종료 후 영수증을 발부하도록 하여야 한다.

기되고 경찰의 업무부담만 가중시킬 것으로 우려된다고 평가하였다. 필자도 경찰청의 검토의견에 전적으로 동의하며 추가로 위 법안은 특정협회를 중점적으로 부각하여 사실상 수익사업을 하기 위한 것에만 치중한 것으로 평가한다.

(5) 개인 및 법인대리운전업체 공히 교통안전관리자 고용 의무화

우리 대리운전업은 1인 전담대리운전방식, 과도한 운전자 고용, 높은 부업운전자 비율의 특성상 외부 공인기관에서의 별도 주간 집체교육은 곤란하거나 교육의 능률이 매우 낮을 것으로 예상 된다. 특히 수시로 단기간 동 업종에 참여하고 떠나는 계절적 취업자들이 많기 때문에 교육자격이 있는 자에 의한 업체 내 수시교육이 훨씬 유의할 것으로 판단된다. 시행방안으로는 일단 모든 개인 또는 법인사업자는 최소 1명의 교통안전관리자를 1명씩 두도록 하며, 법인업체의 경우 고용운전자의 수에 따라 2인 이상의 교통안전관리자를 두도록 하여 적절한 교육 및 근무감독 의무 부여로 교통안전교육의 내실화를 도모하는 것이 바람직하다.

(6) 벌점제를 근간으로 한 영업정지, 등록취소제도 운영

신호위반, 속도위반, 음주·약물운전 등 도로교통법규 중요 위반행위와 운전개시 전 유효보험증 등의 사전제시 및 고지의무 위반, 교통안전관리자 미고용 및 교육감독미실시 등 자동차대리운전업적정관리법(가칭) 중요 위반행위에 대하여 벌점을 부과하여 일정한 기준에 따라 영업정지, 나아가서 등록취소 등의 행정처분제도를 운영하여 대리운전 사업자들에게 자체적인 안전관리를 할 수 있도록 하여야 한다.

(7) 대리운전 중 교통사고로 인한 손해를 적절하게 배상할 수 있는 공제사업의 인정

대리운전사업자 상호간의 협동조직을 통하여 조합원이 자주적인 경제활동을 영위할 수 있도록 지원하고 조합원의 교통사고 등으로 인하여 발생한 손해를 배상하기 위하여 공제조합을 운영하게 하여야 한다. 공제사업을 통하여 각종 손해에 대한 공제 뿐 아니라 조합원의 편의 및 복지증진을 위한 사업과 업계의 경영개선을 위한 조사 및 연구사업을 할 수 있게 하는 것이 바람직하다.

(8) 대리운전요금 신고제 도입

대리운전업체별로 유리한 영업전략에 의하여 요금을 자율적으로 결정하는 것도 규제완화차원에서 일용 타당하지만, 무한요금경쟁체제는 이미 그 폐해가 심각하므로 어느 정도 규제가 필요하다고 생각한다. 건교부 또는 시도지사가 정하는 요금기준 범위 안에서 업체별로 요금체계를 정하고 건교부 또는 시도지사에게 신고를 의무화하는 것이 바람직하며 이 때 요금결정 기준으로 일용직근로자인 운전자들의 최저생계비와 택시업계의 요금과의 균형 등이 고려되어야 한다.

VI. 요약 및 결론

2003년 경찰은 종래 음주운전 단속방식이 도로를 지나치게 막음으로서 퇴근길의 시민들에게 많은 불편을 준다고 판단하여 선별단속방식으로 전환한다고 발표했다. 도로차단에 대하여 평소 불만을 갖거나 음주운전을 즐기는 사람들은 내심 환영하였지만 뜻있는 시민들은 오히려 경찰의 단속방식 변화로 음주단속이 늘어날 것에 우려를 표시하였다. 한편 예상치 못한 곳에서 영업상 손해가 막심하다며 경찰의 강한 단속을 계속 원하는 업체가 있었는데 바로 대리운전업체였다. 대리운전업은 우리나라에서 새로운 유형의 교통안전서비스업종으로 정착되었는데, 경찰의 강력한 음주단속에 힘입어 꾸준히 성장하여 오다가 최근 2~3년 동안은 업체가 급격히 증가하여 업체간 과도한 요금경쟁으로 이어지고 대리운전요금이 택시요금보다 밀돌면서 대리운전자들과 사업자들의 무리한 운행, 영업비용 절감을 위한 무보험운행, 대리운전 수요를 맞추기 위한 초보운전자들의 무차별 투입의 악순환이 계속되고 있다. 또한 대리운전과 관련하여 무면허운전, 자가용자동차 유상운송행위, 허위과장광고를 통한 사기행위 등 다양한 위법행위의 발생 등으로 대리운전업은 출발 당시의 호평이 우려의 대상으로 전락하였다.

대리운전에 대한 시민들과 언론의 우려, 그리고 경쟁업체라고 할 수 있는 택시업계의 대리운전에 대한 비판은 더 이상 대리운전업이 관리의 사각지대에 있는 것을 원치 않고 있다. 대리운전업이 교통안전과 이용자의 편익을 증진시킬 수 있기 위해서는 특별법의 제정을 통하여 적절한 관리 및 규제가 필요하다. 특별입법의 방향은 일본의 예를 많이 참고할 수 있겠으나 한국적 상황을 정확히 반영하여야 하며 특히 택시업계와의 영업환경의 균형을 위한 고려가 반드시 이루어져야 한다. 그리고 건설교통부가 대리운전업의 관리에 소극적인 바 새로운 운수사업의 출현에 대하여 적극적인 관리자세가 필요하며 경찰청과의 긴밀한 상호협조가 이루어져야 한다. 한편 대리운전 적정관리의 법제화에는 상당한 시일이 걸리고 그 사이 국민들은 계속적으로 위에서 요약한 문제들에 노출되므로 단기적인 조치도 고려되어야 한다. 가장 시급한 것이 약 50%로 추정되는 무보험업자들이 이용자들을 현혹하는 대리운전보험 가입이라는 허위광고를 일제 단속하여 무보험업자들을 업계에서 하루 빨리 배제시켜야 한다. 그리고 경찰청과 건설교통부가 대리운전업에 관한 공동관심사를 형성할 수 있는 기회를 마련하고 대리운전업의 정확한 실태조사를 양 부처 주관으로 실시하는 한편 대리운전업계 내의 임의단체와 주관부처와의 네트워크를 형성하고 업계의 건전한 성장을 위하여 활발한 활동을 하고 있는 단체를 사단법인으로 허가하여 업계 자율적인 정상화 노력을 지원할 필요가 있다. 또 경찰·건교부는 합동으로 “대리운전업 적정화를 위한 지도지침 및 업계에 대한 권고”안을 작성하여 업계에 대하여 행정지도를 실시하여야 한다. 그리고 시민들이 대리운전 중 교통사고 발생시 대리운전 이용자가 자동차손해배상보

장법상 1차적으로 무과실책임을 부담한다는 사실을 명심하고 믿을만한 업체를 선택하여 불의의 피해를 입지 않도록 스스로 주의하여야 한다. 이러한 조치가 빠른 시간 내에 시행되어 대리운전업이 우리 나라 교통안전에 진정으로 기여하고 국민들의 편의를 도모하는 새로운 교통안전산업으로 성장하기를 기대한다.

주 제 어 : 대리운전, 운전대행, 교통안전산업

참 고 문 헌⁵¹⁾

곽윤직, 채권각론, 박영사, 1993.

김남현, 경찰교통론, 경찰대학, 2004.

권택연, 자동차 사고로 인한 인적손해보상제도의 보상성과 및 개선방안에 관한 연구 : No-Fault 보험제도 도입을 중심으로, 서강대 대학원 박사학위논문, 2001.

김중보, 교통사고 피해자의 사법적 구제제도 : 대인배상 자동차 책임보험을 중심으로, 한양대 대학원 박사학위논문, 1991.

西本茂人, 自動車運轉代行業の現状と課題, 警察學論集 제54권 제10호, 2001. 10.

松尾莊一, 自動車運轉代行業の業務の適正化に關する法律の制定について, 警察學論集 제54권 제10호, 2001. 10.

일본 경찰청, 자동차운전대행업 관련 통계 자료.

임충희, 자동차대인배상책임보험법리에 관한 연구, 성균관대 대학원 박사학위논문, 1991.

<http://ntl.bts.gov/data/alternative.pcf>

http://www.nhtsa.dot.gov/people/injury/alcohol/ydy111_00/

http://www.nhtsa.dot.gov/people/injury/traffic_tech/1995/TT088.htm

<http://www.staffleasing-peo.com/forms/p%20-%20I%27m%20Smart%202002.pcf>

<http://www.nhtsa.dot.gov/people/injury/research/tipsytaxy/toc.htm>

<http://www.jalba.com/bbs/bbs.htm?dbname=B0028&mode=read&premode=list&page=1&ftype=&fval=&backdepth=&seq=8&num=4>

51) 본 논문의 주제는 우리 나라에서 아직 본격적으로 논의가 없는 논제이다. 이에 따라 본 논문의 참고 자료는 많지 아니하며 주로 본인의 개인적인 활동과 연구를 통한 연구결과를 토대로 논의를 전개하고 있다. 앞으로 이러한 새로운 문제에 대한 회원들과 전문가들의 연구가 필요하고 본 고에서는 이러한 논제에 대한 문제제기와 그에 따른 결론을 제시하였다.

[Abstract]

A Study on the Problems & Regulations regarding Substitute Vehicle Driving Business

Kim, Nam-Hyeon

Substitutive Driver Program(SDP) refers to a transportation business that drives a vehicle with its owner to the destination by the request of the owner who may not be able to drive safely himself/herself due to the reasons such as alcohol consumption and the likes.

SDP have become a booming business in Korea because it prevents drunken driving from occurings and helps its customers to use their vehicles the next day. It has been established as a new type of business providing services since year 2000 for its nationwide popularity.

Recently, though, there has been a lot of problems including violation of traffic law, driving without insurance, use of inexperienced, first-time driver for fierce competitions among no less than 8,000 SDP companies in the business. As a result, indirect victims like taxi companies, citizens, and mass-media stepped in and requested a legislation to impose strict regulation on the business.

For the proper regulation of the SDP, National Police Agency(NPA) and the Ministry of Construction and Transportation(MCT) should cooperate to proceed special legislation that describes requirements of SDP and its drivers, mandatory insurance policy, criminal penalty as well as administrative disciplines in case of delinquent behaviors.

On the other hand, we need short-term policies as well because the special legislation will take a while and there will be people who suffer from such an unlawful business operations.

For example, first, we need to regulate false or exaggerated commercial disguising a company without insurance as a company with proper insurance protection. Second, NPA and MCT should do a complete and accurate study of current SDP market situations. Third, we need to support the efforts of SDPs themselves to normalizing their business by allowing some of good voluntary organizations among

SDPs to become a corporation aggregate. Fourth, NPA and MCT together should implement administrative directions to the SDP companies by making "The Guidance and Recommendations for normalization of SDP business." Also, citizens should choose right SDP after considering the reliability and safety of the SDP companies rather than cheap costs alone.

It is my wish to see SDPs operating in Korea become a new type of safe transportation business by implementing these measures in earliest possible time.