

교통정책과 경찰단속의 영향관계

〈치안연구소 교통대책연구위원〉 하 민 수

I. 바람직한 교통정책

1. 정책의 목표

정책이라 함은 국민의 복리증진과 신체 재산의 안전, 안정을 추구하기 위한 여러분야의 국가 시책과 방향을 말한다. 현대 복리국가의 목표는 국민의 풍요한 삶과 질 좋은 쾌락을 제공하는 것을 기본명제로 하고 있다. 그럼에도 현대의 끝없이 분화하고 있는 다기능의 사회에 있어 국가통치술이 아무리 능란하다 해도 예산과 계층간의 욕구의 다양 등 많은 제약이 있어 모든 것을 한꺼번에 수행할 수 없다. 그러므로 정부는 국정수행에 있어 우선순위를 고려하지 않을 수 없다. 경제정책, 금융정책, 노동정책, 산업정책, 군사정책, 과학정책, 국가안보, 교통정책 등 성질별, 분야별 조화와 발전을 모색하면서 Project수행을 국가전체의 이익을 위한 최대공약수를 모색하지 않을 수

없는 것이다.

2. 교통정책의 지향

교통정책은 사람과 물건의 장소적 이동에 관한 신속, 쾌락, 안전 그리고 합리적이고 발전적인 방향에 관한 국가의 의지를 나타내는 시책이다. 교통문제가 교통정책으로 격상되고 문제의 심각성으로 인식된 것은 역사적으로 오래되지 않았다.

구미 등 선진국에서조차 1950년대까지는 교통은 도로나 철도의 공학적 문제해결에 국한하였다. 경제개발초기의 한국의 경우도 교통정책은 사회간접자본으로서의 고속도로, 항만 등 시설확충을 위한 계획 등에 국한하였다.

그러나 오늘날의 교통문제는 과도한 자동차의 이용으로 인한 사회비용, 직접이익을 초과하여 팽창한 대도시의 광역적 대처방안, 매연으로 인한 대기오염과 교통사고, 복지적 차

원에서 추구해야 할 대중교통수단의 재원조달 등 다양한 양상으로 전개되고 있다. 따라서 최근에는 교통정책을 다루는 많은 기관, 단체가 국가의 지원하에 또는 순수민간단체로 발족하는가 하면 포럼, 세미나, 학술토론 등 전문가들이 활발하게 활동하고 있다. 여기서 는 교통정책상 주요 거론되는 도시교통에 관한 정책, 교통시설이 계획투자, 교통특성에 따른 도로용량, 심각한 주차장, 대중교통수단에 관한 검토, 교통안전문제, 교통공해 등을 언급하면서 교통법규위반 단속을 전담하는 경찰활동이 상호영향하는 바를 논술하고자 한다.

가. 도시교통에 관한 정책문제

60년대만해도 상상도 할 수 없었던 1가구 1대이상의 차량보유는 생활수준의 향상과 생활패턴의 변화는 모든 시민이 자동차를 타지 않으면 생활할 수 없고 집밖에 나가면 어느길로 가야 빨리 그리고 안전하게 목적지에 도달되고 또 어떻게 주차할 것인가하는 문제로 고민하는 것이 오늘날 도시민의 중요한 생활단면이다. 반면 보행인은 항상 자동차로부터 위해를 받지 않고 갈길을 갈 수 있는가하는 것이 고민이요, 불만이다. 교통은 사람이나 물질이 공간적 거리를 극복하는 행위로서 나타나는 산보다 드라이브와 같은 경우를 제외하고는 교통이란 행위자체가 목적일 수는 없다. 어디까지나 다른 행위를 위한 수단인 것이다. 그러나 현실의 문제로서 도시내에서 또는 사람

이 사는 곳에서 교통이란 수단을 없애고 생활이나 활동이 이루어 질 수 없기 때문에 필요악이라고 할 수 있다. 도시가 가져야 할 기능은 크게 거주, 노동, 위락 및 휴식이고 이들 기능공간이 서로 공간적으로 격리 되지 않을 수 없다면 도시를 일체적 전체로 묶어 주는 것이 바로 교통인 것이다.

그러므로 도시민의 중요한 생활의 일부가 되어버린 교통문제는 한발 멀리있는 국가안보문제보다 현실적으로 피부에 닿아있는 절실한 형편이 아닐 수 없다. 자동차가 도시의 교통수단으로 등장한 이래 도시계획의 역사는 자동차에 적응하기 위한 필사적 자기개조의 역사였다고 해도 과언이 아닌 것이다. 미국의 로스앤젤레스 같은 도시는 자동차 보유대수가 500만대 되었을 때 도로로 쓰이는 토지의 비율은 40%가 되었었고 주차용지까지 합치면 도심부의 60%가 교통용으로 쓰이고 있다고 한다. 이에 비하면 서울의 경우는 어떠한가? 80년대 이후 꾸준히 신설 확장하고 있다하나 도저히 비교할 수도 없다. 이와 같이 도시교통문제가 심각하여 중요한 국책문제로 본다면 거시적이고 과학적인 장기정책으로 재정과 기술로서 감당 할 수 없는 지방자치단체에서 중앙정부가 전담해야 함은 불문가지가 아닐 수 없다. 뿐만아니라 자동차 보유대수가 2000만대가 육박하는 전국적 상황은 공공환경의 파괴와 악화로 더 이상 외면할 수 없는 삶의 질에 관한 의미로서 국민의 쾌적한 생활권리로 목

소리를 드높이고 있다. 또한 끊임없이 양적 대형화하는 자동차사고는 도시민의 일상생활 중 최고의 공포가 되고 있다.

따라서 향후 도시교통정책의 바람직한 입안, 시설, 투자와 안전에 관한 법령, 제도, 재정, 관리등은 선진제국의 성공적 사례의 참조와 중앙정부의 적극 개입과 강력한 의지와 실천이 요구되지 않을 수 없다.

나. 교통시설의 계획과 투자

투자는 많은 예산과 사업장기화가 요구된다. 교통시설투자도 같은 맥락이다. 고속도로, 자동차전용도로, 중요지방도로는 중앙정부가 국책사업으로 신설 또는 확장하고 이에 부수적으로 지방도로는 지방자치단체가 보완하는 방안으로 전국토의 균형화함이 필요하다. 전국토가 고루발전하는 첩경은 과학적 플랜과 합리적 투자에 의존된다. 한나라의 효율적 수송체계가 그나라 경제발전의 근간이 됨은 두 말할 나위도 없다. 실제 1960년대 구소련이 막대한 군사비와 오랜기간 연구 끝에 스푸트니크인공위성을 우주궤도에 쏘아올렸을 때 온세계는 경악을 금치 못했다.

특히 강대국인 미국은 별집수서놓은 듯했고 그 체면이 말이 아니었다. 물론 얼마후 미국의 우주과학은 소련을 앞질렀고 달에 착륙하는 쾌거를 남겼으나 소련이 막대한 돈으로 우주개발에 한창 열을 올리고 있을 때 미국은 미대륙에 엄청난 교통시설투자로 동서남북 고

속도로를 신설하여 아메리카대륙 전국토를 균형개발하므로서 오늘날의 미국의 막강한 부를 창출하였다. 다른 중진국과 마찬가지로 한국도 자동차 문화시대가 시작되면서 70~90년대 현재까지 전국토의 균형화발전을 위해 많은 도로를 개설했고 지금도 전국곳곳에 개발하고 있어 한국의 산업발전에 결정적 계기를 제공하고 있다

교통시설투자계획은 그 범위에 따라 도시교통계획, 지역간 교통계획 그리고 전국교통계획(NATION WIDE TRANSPORTATION PLANNING)으로 구분될 수 있다. 지역간 교통계획은 전국교통계획의 하위계획으로 도시교통계획과 종합검토 후 수립되어야 함은 당연하다. 따라서 공공정책으로서 교통시설투자는 다른 분야의 서비스와는 달리 몇가지 특성을 고려하여야 한다. 첫째 국민생활 및 국민경제에 필수적이며 그것이 차지하는 비중이나 영향이 크다, 둘째 초기시설투자가 크고 그로 인한 효과는 장기적이다. 셋째 외부효과가 크다. 외부효과 중 긍정적인 효과로는 도시 및 지역개발에 심각한 영향을 가져오는 것이며 부정적인 측면에는 교통사고, 대기오염, 소음 등 공해를 유발한다. 그럼에도 이러한 특성을 깊이 고려치 않고 또한 교통량의 증가부분이 과학적 산출을 도외시하고 적은 예산타령 때문에 단기적 눈앞의 성과만 의식하는 시설투자가 있어서는 안될 것이다.

또한 지방자치단체체제 역사가 일천하여 중앙정부와의 권한분할이 불명확할 경우 민선의 지사, 시장, 군수가 각기 고유권한을 고집하여 중앙정부가 목적하는 교통정책(시설투자)과 배치되는 시설투자가 이루어질 때 거기서 오는 혼란은 바로 국민에게 피해가 간다는 점을 깊이 인식하여 이를 예방하는 시스템이 필요하다. 교통시설투자가 이루어질 때 흔히 간과하기 쉬운 것은 환경과 생태계에 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 점이다. 분명한 것은 국민편의만을 강조한 나머지 환경을 파괴하는 행위를 용납될 수 없고 환경보호론자의 강력한 저항을 면치 못할 것이다. 결국 각계에 산재되어 있는 교통전문가의 두뇌를 중앙부처의 관장하에 조직적이고 능률적인 팀구성이 바람직하다 할 수 있다.

다. 도로교통용량의 과학적 관리

도로교통용량이라 함은 [주요교통조건, 도로조건, 교통통제조건하에서 일정시간동안의 도로의 한점 또한 한구간을 무리없이 통과할 수 있는 최대의 차량수를 시간단위로 표시한 것이다](차동득, 김원용 교통용량연구)

도로교통용량의 과학적 분석과 합리적 산정은 전문가의 산정방식을 적용할 것이나 이와 더불어 Rush Hour, 도로의 목적지, 이용자의 목적, 도로의 연결상태, 인접도시 등 교통용량에 변수를 주는 여건을 세밀히 고려해야 할 것이다. 한국과 같이 좁은 국토인 경우 투

자비용에 도로의 효율화에 적극적인 사고발상이 요구된다. 10년 앞을 내다보지 못하고 단기적 실적에 치중하여 만들어 놓은 도로가 불과 몇 년안에 정체 포화로 본래의 도로목적을 달성못하는 경우가 없지 않다.

물론 도로의 신설, 확장, 보수의 요구에 비해 재원과 예산의 부족에 따른 십시일반식의 수요를 충족시켜야 하는 고충을 이해하면서도 장기적 안목을 결여하는 교통정책에 의문을 지을 수 없다. 많은 도로의 개설과 확장, 보수는 바로 지역간 균형발전으로 국부를 증진함을 감안할 때 좀더 합리적 선택적 투자가 요구된다. 경부고속도로의 경우 어느구간에 어느하루도 공사가 없는 날이 없다. 1930년대 건설됐다는 독일의 아우토반은 이런면에서 가장 완벽한 도로라는 것이 세계적 정평이다.

라. 주차장 확보문제

많은 사람들이 차는 타고 다니기 위한 것이라고 생각하고 있다. 그러나 차는 우리가 어떠한 목적을 가지고 어떠한 장소까지 가기 위한 수단이지 차를 타는 것 자체가 목적이 되는 경우는 그리 많지 않다. 한국의 경우 자동차 중에서 70% 이상이 자가용 승용차이며 그 대부분 손수운전하는 차인데 하루운행시간은 3~4시간에 불과하고 20시간은 세워놓고 있다. 집을 나설 경우 걱정되는 것은 어디서 어떻게 주차할 것인가 하는 것은 도시민의 일상걱정 중 가장 중요한 것의 하나이다. 그런

데 최근까지도 교통문제라고 하면 주로 대중교통수단의 승차난이나 소통난 등이 심각하게 받아들여졌고 주차는 합법적인 시설은 부족하지만 불법주차에 의해 이력저력 수용되어 왔다. 그러나 이제는 그나마도 한계를 넘어서 더 이상 불가능한 실정이 되었고 도심이나 주택가의 구분없이 심각한 사회문제로 대두되었다.

① 공원 등 지하주차장 개발

주차수요가 집중되는 도로, 공원, 광장 등의 지하에 대규모 주차장을 건설하되 민자로 유치하여 일정기간 운영권을 부여한다.

② 건축물부설 주차장 확보

재개발시 공동주차장을 우선 확보토록 하고 주차빌딩건설을 유도한다. 재래시장, 소매상가등 주차수요 밀집지역 중 주차장 부지확보가 곤란한 지역은 옥상주차장 건설을 지원 유도 한다.

③ 지역공동주차장 건설

소규모 업소 등이 밀집되어 있는 지역에는 자체적으로 인근에 지역공동주차장을 건설토록 유도한다

④ 부도심권, 역세권, 주차문제가 적정할 경우 도심권의 주차압박이 크게 완하될 것이므로 세제혜택등으로 전용주차장 확보를 권장해야 한다.

결국 세계의 대도시 어디든 넘쳐나는 자동차 주차문제로 홍역을 치루고 있고 중앙정부, 지방정부 공히 온갖 지혜와 규제로 주차장난

해결에 골치를 앓고 있다. 집을 지을 때 의무적 차고확보, 도심진입세, 계단식 주차시설, 불법주차건인, 과도한 벌과금 부과, 대중교통이용 권장 등은 그나마 어려움에 대한 교육지책이다.

그러나 무엇보다 선결과제는 차를 가진사람의 주차에 관한 성숙된 시민의식이다.

마. 대중교통수단의 정책적 검토

일일폭증하는 승용차의 폭증화로 1가구 1차시대에서 1가구 2차이상의 부를 쾌락하는 가운데 압도적 상당수의 서민은 아직도 지하철이나 버스를 이용하고 있어 대중교통의 파업이 있을 경우 당혹감을 감출 수 없다. 대중교통의 공공성은 조직, 노선, 운임 그리고 시설 등에서도 확립되어야 한다. 그러나 조직과 노선 그리고 시설 등은 이미 경영합리화란 이름으로 공공성을 상실한지 오래다. 영세한 규모, 미로와 같은 노선, 승객만 있으면 아무리 좁은 길이라도 사양않고 꾸불꾸불 들어가고 있다. 지저분하고 안전하지 못한 차내환경은 어디에서나 공공의 이익은 찾아 볼 수 없다. 이것은 한푼의 보조나 지원도 없이 운임결정권만 틀어쥔채 방치에 온 당국의 책임이다. 또한 대도시 교통문화 파괴의 주범은 노선버스와 택시다. 이들이 야기하는 부정적 요소는 대단히 많다. 질서파괴, 외국인에 대한 불친절과 한국의 정신문화손상, 배기가스의 대기환경오염, 소음, 제멋대로 차선운행의 승객불안

과 대형사고 등으로 외국인 상대 설문 중 제1협오가 택시기사의 불친절을 꼽고 있다.

외국의 대도시 뉴욕, 동경, 런던, 파리에 버스나 택시가 많으나 오히려 가장 친절할 요소의 하나로 나라의 명예를 드높이고 있지 않은가? 이제 한국도 대중교통수단을 한차원 격상시켜야하는 특단의 조치가 필요할 때이다. 일반적으로 대중교통수단을 정부에서 지원하는 이유는 다음과 같이 요약된다.

첫째, 대중교통의 이용율을 높이므로써 교통체증이나 공해를 완화시켜 도시환경의 개선도모

둘째, 도시교통의 비용 및 에너지자원절약

셋째, 현 도시체계의 유지

넷째, 기존 대중교통시설의 활용도 제고

다섯째, 승용차를 보유못한 저소득층의 보호와 불평등 인식의 불식

여섯째, 노약자, 장애인 등의 통행욕구충족 등이다.

따라서 이런 공익성을 충족하기 위해서 실천방안 몇가지 검토가 필요하다. 첫째, 버스전용차선이 확장연장이 적극 시행되어야 한다. 버스 전용차선이 확보되려면 편도 3차선 이상이 되어 하므로 이에 과감한 투자가 선행되어야 한다.

처음 전용차선도입시 많은 의문이 제기되었으나 결과는 성공케이스로 평가되고 있다. 버스사업자나 승객모두가 만족해하고 있다. 처음 걱정은 일반승용차가 얼마나 호응할 것

인가 우려했으나 선내 무단주행(물론 차선감시원의 눈길을 의식해서지만)은 비교적 없는 편이다. 뿐만아니라 이와 같은 배경으로 러시아워, 편도4차선, 상업지역 등에 엄격한 제한을 설정하여 택시의 버스전용차선 진입도 과감히 개방하여 자동차의 유통속도를 높여야 할 것이다.

둘째, 도시외곽에서 도심, 부도심권으로 진입을 억제하기 위한 중간회차 구간을 대폭설정하는 방안을 강구해야 한다. 물론 이것은 공간확보의 어려움과 서민불편을 감안할 때 어려움이 예상되나 반드시 시행되어야 할 과제이다.

셋째, 기존 버스노선의 과감한 감축조정과 운행대수의 감축이다. 버스사업자는 언제나 적자운영을 주장하면서도 목 좋은 경유지를 확보하기 위해 혈안이 되어 있어 도심정체의 원인이 되고 있다.

노선은 가급적 회전을 줄이고 직선화 해야 할 것이다. 그동안 정책당국이나 교통문제 전문가들이 많은 개선안이 제공되고 있으나 정책마다 일장일단으로 그것이 최선안이 아닌 상태에서 점차 개선의 방향으로 나아가고 있음은 그나마 다행인 것이다.

바. 교통안전정책

교통안전에 관한 정책검토는 광범위한 내용이 될 것이나 여기서는 교통안전시설, 안전의식, 규제단속만을 다룰 것이다. 규제단속은

주체별로 조장행정기관에 의한 단속과 직접행위에 관한 경찰단속이 있으나 경찰단속은 장을 달리하여 언급하고 여기서는 교통시설과 안전의식만 논하고자 한다.

① 교통안전시설의 적정

교통안전시설은 운전자의 의식과 시각을 대상으로 하여 차량의 원활한 소통, 사고예방 그리고 도로의 수명연장을 담보하기 위한 각종 인공시설장치이다. 이러한 각종시설을 운전자의 주행목적에 돕기위한 “안내지도”의 성질을 가진 것과 운전자의 생명보호, 차량손실을 예방키 위한 “규제적 성격”을 가진 모든 것을 총칭한 것이다.

안내지도성격의 안전시설을 도·시·군·구의 행정관청과 도로관리청 등 기타 행정조장기관이 설치관리유지하는데 주로 노선안내, 목적지표시, 가로등, 방책, 위험지역표시 등으로 도로를 이용하는 운전자, 보행인의 쾌적한 이동과 안전소통을 유도하면서 문화발달의 척도를 징표한다.

미국, 유럽 등 선진제국의 도로를 달려보면 수많은 교통시설이 친절하게도 곳곳에 설치되어 있어 감탄을 금치 못한다. 예를들면 어떤 목적지를 놓고 마치 운전자의 어려움을 알고 있는 것처럼 10마일, 5마일, 1마일, 1/2마일전의 순서로 계속 대형안내판으로 예고하고 있어 운전자가 눈감고 운전하지 않는한 길을 찾기 위해 우왕조왕하는 일은 없다. 도로공사가 있으면 역시 전방 수마일전부터 간단명료한

예고가 반복되어 운전자가 당황하는 일이 없을 뿐만 아니라 굴곡지, 곡각지 등 취약개소에도 난폭운전하지 않는한 정상운전으로 인한 사고는 최대한 억제하고 있다. 이에비해 한국의 경우 이런 교통선진국에 비해 아쉬운점이 없지 않다. 실제 한국의 지방도로를 주행해보면 충분한 사전예고가 없다는 현장목전에 이르렀을때야 애매모호한 표지판을 접할 수 있어 운전자의 당황이나 짜증을 유발케 하는가 하면 갑작스런 차선변경을 하게되어 교통사고를 일으키게 하는 경우 적지않아 대정부 불신을 점증시키고 있는 실정이다. 뿐만아니라 표지판내용도 부실한 경우도 적지않다. 예를들면 서울의 주요도로인 동일로 어떤 지점의 안내판을 보면 한글로 “동일로”라 쓰고 그 밑으로 영어로 “DONG 1 RO”로 표시했다. 외국인은 어떻게 읽을것인가? “동일로”가 아니라 “동원로”로 읽게 된다. 바로 탁상행정의 대표적 오류이다. 더구나 주요간선도로상에 필요 이상의 신호등이 설치되어 있어 선거만 의식했지 교통군신속 목적에 배치되고 있다. 또한 충분한 예고나 안전장치도 없이 도로를 파해치는 도로공사도 이제는 신중해야 할 것이다. 최근들어 시민들의 목소리가 커짐과 함께 행정역량의 증진으로 도로효율증진과 운전자의 안락을 위해 애쓰는 흔적이 많이 보이고 있으나 좀더 전문가의 양성과 꾸준한 연구와 성의 있는 현장확인으로 개선 발전시켜야 할 것이다.

규제성질을 가진 교통안전시설은 교통사고를 예방하기 위한 운전자의 의식을 경고하기 위한 장치이다. 인간의 표상적 행동은 개인의 양식과 성격의 함수에 접근한다. 인간은 근본적으로 타의에 의한 규제를 싫어한다. 운전석에 앉게 되면 스피드를 내고 싶어한다.

사고가 발생할 수도 있다는 미필적 고의를 인식하면서도 스피드를 낸다. 도로는 나 혼자만의 것도 아니고 직선도로만 있는 것도 아니다. 좁은길, 굽은길, 횡단보도, 공사장, 곡각지, 오르막, 내리막 등 곳곳에 위험지역이 너무 많다. 자신의 생명이 귀중하면 남의 생명도 귀중한 것이다. 위험개소 표지, 통행금지 표지, 회전금지 표지, 주차금지 표지 등 행동을 제약하고 안전을 강조하는 교통표지판은 도로 곳곳에 설치되어있는 한 운전자는 반드시 준수해야 하는 것이다. 도로상에 표지판이 집중적으로 설치함이 좋으나? 아니면 다소 적게 설치하되 신선감을 주는 것이 좋으나? 하는 것은 사람에 따라 의견이 엇갈린다. 반드시 필요한 곳에 종래의 획일적인 규격과 양식에 구애되지 말고 다양한 디자인과 칼라풀한 산뜻하면서도 애교있는 내용으로 운전자의 호감을 얻는 내용의 표지판을 집중적으로 설치하여 운전자의 안전의식에 협조를 구해야 할 것이다.

② 안전에 관한 운전자의 의식문제

일반적으로 법령과 제도가 완벽하다해도 이를 운영하는 주체나 객체가 이를 존중하는

의식이 없거나 부족하다면 달성고자 하는 목적은 유명무실해진다. 운전자는 공공의 이익을 수용하는 자세가 필요하다. 즉 승용차보유자의 승용차 이용에 대한 인식이 달라져야 한다. 공익을 위해 급한 일이 아닐 경우 승용차로 도심혼잡지역을 진입하는 것을 삼가하는 자세가 필요하다.

아울러서 평소 모든 것에 안전 의식이 철저하게 요구된다. 차로가 넉넉하고 위험개소 없으며 성능좋은 차량을 운행한다 해도 평소 안전의식을 소홀히 하고 자기와 타인의 생명의 귀중함을 소홀히 하면 사고는 반드시 발생한다. 안전의식의 자각현상은 문명사회와 지식, 본인의 지성, 교양, 의지의 절대함수이다.

선진화된 나라일수록 교통사고율이 적으며 사고미연방지억제장치가 엄격하고 가혹하다. 또한 적어도 유치원, 초등학교의 커리큘럼에 반드시 교통안전의식 교육이 강화되고 있어 어른이 되어서도 생활의 중요한 의식으로 자각되고 있다. 반대로 선진화가 되지않은 나라일수록 교통사고에 대한 안전의식이 부족하고 그 결과 사르고 인한 인명, 재산손실이 많은 것은 이미 여러차례 검증된 바 있다. 선진화 문턱에 와 있는 한국이 아직도 세계적으로 교통사고율이 대단히 높다는 것과 일본의 사고율 8배가 된다는 것은 대단한 비극이 아닐수 없다.

교통사고는 전적으로 사람에 의한 재난이다. 천재는 불가항력이라 하여 쉽게 체념할

수 있지만 인제는 조금만 주의를 했으면 예방이 될 수 있기 때문에 사고결과에 많은 슬픔과 고통이 동반하는 것이다. 인재를 알면서도 예방 노력을 앓는 것은 개인과 사회공동이익에 대한 죄악이다. 교통사고는 예상가능한 순간 현상이다. 따라서 건전한 이성과 안전에 관한 약간의 의식만 발동한다면 사고는 없앨 수 있는 것이다. 사고방지를 위한 사회공동의 책임이 절대적으로 요구된다. 오랜 세월동안 언론기관을 위시한 사회여론기관, 그리고 경찰을 위시한 공공기관-행정기관, 교통안전협회, 안전공단, 기타 시민단체 등-이 캠페인, 사실보도, 세미나, 집중단속 등 계몽과 단속의 지속적 병행으로 상당한 수준의 “안전의식 관념”을 국민의 뇌리에 심어 놓았다. 그럼에도 교통사건사고는 획기적으로 감소 되지 않고 하루에도 수많은 인명재산의 손실이 발생하고 있음은 보다 차원높은 방법등이 요구되 않을 수 없다.

사고 결과에대한 형벌법규, 면허취소, 벌점제도, 벌과금, 안전교육, 정신감정 등 할 수 있는 모든 방법을 동원하므로서 사고를 줄일수 있다면 바로 안전의식을 담보할 수 있는 법의 힘인 것이다. 결론적으로 교통사고를 감소시키는 노력을 해야 하는 3자, 즉 정부, 사회 그리고 개인이나 기업 중 가장 확실하고 효과적인 개선을 이룰 수 있는자는 정부와 사회이다.

II. 교통법규위반에 대한 경찰기관의 단속의 단속

1. 서언

위에서 언급한 바와 같이 바람직한 교통정책은 도로상에서 이를 이용하는 국민의 편의와 쾌적 신속한 이동을 도모코저 공공복지로서 정부의 적극적 행정이다.

그러나 경찰기관에 의한 운전자의 법규위반단속행위는 교통정책목적과 배치되는 것이 보이나 결국 교통정책의 합리적 목적 달성을 위한 담보로서 광의로 볼 때 교통정책의 일환이다. 경찰기관이 추구하는 법의 이상은 사회의 안전을 위하여 각종 범죄와 법률위반의 징후에 대한 사전예방과 제지 그리고 진압 조치에 있는 것이지 불법위반행위가 없는한 개인의 사생활은 간섭 않는다. 다시 말하면 법률위반과 사건사고 발생가능성이 있을 것으로 예견하거나 발생된 행위를 수습을 위한 법률행위와 사실행위가 주목적이므로 그 자체가 소극행정이다. 경찰이 국민생활안전과 치안유지차원에서 “법률에 의하여” “법률의 목적을 달성하기 위하여” 경찰공권력이 집행하기는 하나 실제로 집행기관(외근활동하는 파출소, 각종 형사활동, 교통경찰 등)의 자의적 법해석과 상황판단(어떤 상황인가, 상황이 위급하고 비정상적인가)으로 국민의 기본권을 침해할 요소가 없지 않을 것이다. 따라서 현행법

은 경찰권 발동을 엄격한 법적근거하에 경찰 목적 달성을 위한 최소한 그리고 내재하는 조 리상의 한계를 넘지 못하도록 해석하고 있다.

2. 기본권과 경찰권

가. 기본권(자유권)의 중요성

프랑스 혁명을 위시하여 일련의 역사적 정치혁명을 통하여 획득한 19세기 이후의 유럽 시민국가는 자유권보호를 위하여 정부는 국방, 치안질서 유지, 산업발달위한 기간산업 - 야경국가로서 - 에만 치중하고 시민 개개인의 자유와 권리, 사인의 경제활동에는 간섭할 수 없는 정책을 유지토록 하였다. 또한 20세기 산업의 급진적 발전, 폭발적 인구증가, 식민주의 몰락에 따른 피지배민족의 독립쟁취 뿐만 아니라 UN의 인권보장과 행복추구권 선언은 인지의 발달과 더불어 국민개개인의 권리와 자유에 대한 확고한 사상이 성립하게 되었다.

그러나 다기능 복잡화하는 국민경제와 생활, 그리고 국가에 대한 인간다운 삶의 권리 요구는 정부로 하여금 더 이상 자유방임주의 식 정치를 허용할 수 없게 되었고 공산주의와 대치하려는 국가안전보장의 최우선 정책은 국가에 의한 개인사생활 간여가 정당화 되지 않을 수 밖에 없게 되었다. 그러나 국가가 안전보장, 경제발전, 공공이익을 도모하기 위한 정책수행이라는 정당한 논리가 성립되어도 개인권리, 자유가 침해될 때 저항과 충돌은 자

연발생적이다. 이러한 저항단체는 유엔 인권기관을 위시하여 평화단체, 환경단체 등이 오늘날에도 지구촌 곳곳에서 정치집단과 충돌하고 있다. 인권탄압의 대항수단으로 집단데모, 군중집회, 여론환기, 무장봉기, 개인의 물리적 육체적 저항, 법률쟁송 등 각양각색이나 그 희생과 피해가 엄청나다.

국민의 권리에 간여하는 정부의 공권력은 일반적으로 군대, 경찰력 그리고 행정력이 있다. 그러나 혁명이나 국가위기 비상사태가 아닌 한 군사력에 의한 공권력행사는 극히 적고 일반적으로 공권력이라는 개념은 행정권력과 경찰공권력으로 한정될 수 있다. 논제의 편의상 행정권력을 제외하면 공권력은 경찰력으로 한정하면서 경찰력은 사회질서를 유지하기 위해 일반통치권에 의거하여 국민에게 명령강제하여 그 자연적 자유를 제한하는 작용으로 국민생활에 광범위하게 걸쳐있어 시민 개인의 권리와 자유에 관한 한 경찰력 작용이 논란이 되지 않을수 밖에 없다.

나. 경찰기관의 위반차량 단속 행위

교통문화의 건전한 정착과 귀중한 생명재산을 보호하고 쾌적하고 안락한 교통편익을 제공하기 위한 모든 행정정책과 시설을 많이 투자해도 궁극적으로 운전자의 안전의식을 고양하기 위해서는 확실한 법적 안전판 - 강제적이고 타의에 의한 강압수단 - 이 없으면 교통질서는 확립할 수 없다. 따라서 세계의 어느

나라 즉 선·후진국가를 막론하고 사회질서 확립에 책임있는 경찰기관이 일반 공권력에 의해 전담하고 있음이 일반화되고 있다. 경찰은 행정규제권과 사법권을 동시에 행사할 수 있는 권능을 가지고 있으며 방대한 조직과 인원을 가진 특별기관이므로 시행 집행이 용이하기 때문이다 더구나 경찰권행사는 국민에게 가시적 이익(소방, 위생, 상하수도 공원조성 등)을 제공하는 것이 아니라 국민의 자연적 자유를 제한하는 명령, 강제를 속성으로 하기 때문에 언제나 충돌과 반항이 잠재되어 있어 경찰권의 남용을 억지코저 하는 법적 근거와 조리상의 한계가 엄격하다. “목전에 행해지거나 행해지려고 하는 범죄 또는 위험행위가 있는가?” “범위와 성질이 어느정도 인가?” 하는 모든 정황을 법으로 규정할 수 없다. 따라서 “합리적으로 주위사정을.....”의 애매하고 포괄적으로 규정할 뿐이다. 결국 범죄성 위험성의 상황판단은 거리에서 활동하는 최일선 공권력 집행기관인 경찰관의 일반적이고 통상적인 상식에 의해 판단조치해야 하므로 여기서 공권력과 시민권리와 충돌의 요소가 있게 마련이다. 어떤행위가 경범죄처벌법위반이 되느냐 안되느냐하며 법적절차를 진행하는 것이 순전히 거리의 경찰관의 자유재량에 속한것과 같이 운전자가 신호위반의 교통법규로 위반했는가의 판단여부를 순전히 교통경찰의 목적에 의존하고 있는 때문에 이를 부정하는 운전자와 충돌을 피할수 없다. 개인의 사익보다 공

익이 우선 되어야 함이 민주시민사회의 너무나 당연한 상식이나 인간의 이기심은 반드시 공익과 합치하는 것이 아니다. 넓은 도로상의 수많은 차량중에 왜 나만 위법이고 불이익을 감수해야 하는가 하는 불평이 나오기 마련이다. 흔히 도로상에서 교통경찰과 운전자가 고성으로 다투는 일이 오가며 때로는 정지명령을 무시하고 도주하거나 단속경찰관을 차량으로 위협을 가하는 행위가 이런 경우이다. 단속을 당하는 입장에서는 다른차량도 위반하는데 왜 나만 단속하나? 위반내용이 아주 경미하므로 그냥 웃고 넘어갈 수 있는데 굳이 단속하는 태도가 불만스럽다. 단속에 당하는 경찰의 입장은 정반대이다. 운전자의 모든 위반행위를 너그럽게 봐준다면 교통질서확립은 백년하청일 것이며 경찰공권력이 약화되며 적은 위법사례가 쌓이고 보면 민주사회의기본질서는 붕괴된다는 시각이다. 또한 “그 정도로 알만한 위치에 있는 사람이 고의 또는 주의력이 결핍”인 경우 교통문화의 파괴와 교통사고는 피할 수 없는 것이다. 경찰의 단속이 민주시민사회의 질서를 엄정하게 유지하기 위하여 법대로 선처없이 단속함이 옳으냐? 상황을 고려하고 위반의 질을 고려하여 선별적 단속이 옳으냐는 일장일단이 있음은 명백하다. 방만하게 눈에 뜨이는데로 잡는 것이 아니고 절대로 허용할 수 없는 행위 몇가지는 시간과 장소에 관계없이 반드시 단속당하는 신뢰의 풍토가 세워져

야 한다는 설득력있는 주장도 나오고 있고 최근 경찰의 태도로 이런 추세인 것 같다.

결국 단속기관의 이성과 합리성이 중요한 관건이 될 것이다. 흔히 시중에서 “의경에게 걸리면 용서가 없고 부탁해도 소용없다. 그래도 직업적인 교통경찰에게 걸리면 여유가 있다”는 유행어는 여러 가지 함축적 의미가 있다.

2. 경찰단속의 전문화

교통경찰에 의한 운행중인 차량과 운전자의 잘못을 단속하는 행위는 헌법상 기본권인 국민의 거주이전의 자유를 제한하는 경우가 될 수 있는가? 하는 문제는 전혀 상상도 할 수 없는 우문이다. 경찰의 단속행위는 경찰공무원법, 도로교통법, 경찰관직무집행법 기타 특별법 등 적법한 법률에 의한 정당행위이며 오히려 헌법을 수호하고 있는 것이다. 그러나 교통사고 같은 결과적 상황은 위법의 원인과 책임을 사후에 어느정도 규명되고 판별될 수 있으나 과속이나 신호위반 등의 순간 행위는 재현이 어려우므로 어디까지나 단속자의 목칙에 의한 주관적판단결과이다. 운전자가 스스로 위반을 시인하지 않을 경우 법률적쟁송을 가져올 수 있다. 경찰의 판단이 잘못되어 스티커를 발부했을 때 운전자 개인의 권리, 자유가 침해되었다고 단정할 수 있을까? 모든 운전자가 한결같이 경찰단속을 거부한다면 결과

는 어떠할까? 물론 이는 상상 그 자체가 년센스이다. 그러나 한때 정치적 사유로 민주화 물결이 이 나라 사회를 휩쓸고 있을 때 모든 법의 권위가 실추되어 교통경찰의 정당한 단속행위마저 거부되어 사회가 매우 혼란스런 때가 있었다. 경찰의 단속은 과잉, 강압, 불법 공권력으로 국민의 기본권을 침해하고 있다며 규탄 했던 것이다. 더구나 단속경찰관이 직업경찰이 아닌 의경교통인 경우에는 이런 현실이 극심했다. 국민의 정치적 의식과 자유권 신장이 고도로 발달한 현대 민주사회하에서 연령적으로 미성숙하고 사회경험이 일천하며 정규교육이 미약한 의경(군인)의 단속행위에 일반국민이 흔쾌히 동조한다는 것은 무리한 기대가 아닐까 생각된다. 따라서 국민의 권리와 자유에 관련된 법률 또는 사실행위에는 전문적인 직업교통경찰관에게 귀속되어야 할 것이다.

(1) 의경 활용방안의 변화

㉞ 의경제도의 확대

경찰의 의경제도는 잉여 병무인력을 소화시키면서 국민계병을 충족하는 방법으로서 후방지역 대간첩작전에서 처음 활용하기 시작한 후 시국치안 안정을 위한 시위진압부대, 방범, 기타 일선경찰의 행정분야까지 보조 인력으로 활용이 확대되었다. 경찰기관에서 볼 때 언제나 인력과 예산부족으로 인한 고충을 의경제

도가 다소나마 이를 완화하니 그나마 다행이 아닐 수 없다. 의경교통이 경찰의 고질적취약 분야인 교통부조리에 대하여 국민의 따가운 시선을 완화시킨 것은 대단한 성과가 아닐수 없다.

㉔ 의경교통의 장·단점

처음에는 좋은 제도로서 큰 반향과 호의는 시간이 흐름에 따라 장·단점의 양극화 현상이 발생하였다. 우선 고질적 부조리 척결면에서는 운전자의 위반행위는 무차별단속과 선별 없이 스티카 발부로서 공포의 대상이 되어 법준수 의식함양에 크게 기여했으나 반면 법이 갖는 이상이나 내재적 목적 추구에 미흡하고 여건과 주의사정을 고려한 합리적 판단미숙의 일률적 법적용 등으로 시민과 갈등, 대정부불만을 야기한 것은 사실이다. 일례로 시골상경, 관혼상제, 환자긴급수송, 가족나들이, 초보 및 부녀자 등의 이용차량은 사회정서상 지도계몽으로 족한 경우에도 “법규위반”이라는 잣대만으로 법을 집행하므로써 오히려 민경친선 목적을 저해하고 국민의 권리와 자유를 가볍게 하고 있다는 점에서 대단히 부정적이다.

(2) 직업경찰의 전담화 그리고 의경의 보조화

지금까지 언급한 바와 같이 법률에 의거한 경찰공권력 오용과 남용집행은 바로 국민의 권리침해로 이어진다. 경찰권행사는 법에 근

거해야 하고 조리상의 한계를 엄격히 지켜야 한다. 또한 목전의 위해 범죄예방을 위한 긴급한 조치 등을 사회통념상 허용되는 합리적이며 신축적인 판별이 필요하다. 이 경우 실제거리를 순찰하는 또한 도로에서 교통안전근무에 당하는 사회일선에서 활동하는 경찰관의 전적인 권한과 판단의 결과이다. 만약 거리의 경찰관이 독선, 자의적 편향된 판단이 있으면 피해자는 국민이다. 결국 나이가 들고 정상적인 경찰기본교육을 이수하고 오랜경험과 경륜을 가지고 경찰윤리의식이 투철한 직업적인 경찰관이 사회와 국민을 보호 할 수 있는 것이다. 20세기 전후의 미성숙인간으로 병역의무를 위해 타율적으로 움직여야 하는 의경이 국민의 인권과 자유의 중요성을 인식해 주기를 바란다면 대단한 무리가 아닐수 없다. 날로 거듭하는 국부발전과 정치적 사회적 의식이 고도화된 현실에서 언제까지 의경의 존재를 인정해야 하는 현실을 지속시킬 것인가? 도농의 구분없이 날로 증가하는 범죄, 폭발적인 교통증가에 능률과 효과적인 대처에는 전문적 평생직업 경찰관을 대량 육성해야 할 것이다. 그러나 예산·제도 등 현실적으로 어려운 것이 경찰의 고민으로서 결국 의경제도를 존속시키야 하는 현실에서 보다 현명한 활용방안을 연구, 개선, 보완해야 할 것이다.

교통의경 활용방안

- 각종집회, 시위, 공공행사시 원거리 교통통제 장소 배치

- 상습 정체지역, 러시아워시 소통위주 근무
- 음주단속, 상습불법주차지역 단속시 전문경찰의 보조 근무
- 사고발생지역 출입 통제요원
- 기타 집중단속 등 의경투입이 필요시 전문경찰의 통제하에 활동근무

Ⅲ. 교통정책과 경찰단속의 상호영향

중앙정부나 지방자치단체가 도로의 신설, 확장을 위한 장기 마스터플랜을 꾸준히 발전시키며 이에따라 시설투자를 증가하고 교통안전의식을 고양한다면 귀중한 인명재산의 손실 없는 무사고 교통문화왕국이 정착될때 경찰에 의한 법규위반단속행위는 설 땅이 없어진다. 그러나 본래 인간의 생태현상은 반드시 정의롭게 지향하는 것은 아니다. 운전여건이 좋을 수록 스피드를 즐기면서 지켜야 할 금지사항을 위반하면서 쾌감을 즐기는 것이다. 따라서 최적의 교통정책의 실효를 달성하기 위해서는 경찰에 의한 적절하고 합리적인 단속이 수반되지 않으면 안된다.

도로상에서 교통법규를 위반하는 운전자에게 제재를 가하고 스티커발부와 위반관습을 교정하고자 하는 경고행위 그리고 사고발생후 원인규명과 사후구제적 행정 및 사법적절차등이 교통에 관련된 경찰의 관할로서 광의의 교

통정책의 일환임은 확실하다. 운전자의 위반행위와 사고발생 빈도는 도로환경과 구조 기상상태 시설조건등과 절대적으로 밀접관계가 있다. 뿐만 아니라 도로상에서 발생하는 기후 조건, 유통량, 운전행태 등 교통관련 정황은 관할에서 일일순찰과 단속집행하는 경찰관청(경찰서와 담당교통경찰)이 가장 정확한 상황 판단자이며 조치자이다. 교통정책은 거시적 장기적 전국토망을 고려하고 있으면 교통규제(단속)은 미시적 유통적 지역적 현상이다. 따라서 양자는 자문, 의견 및 정보교환 등 상호보완관계가 절대적으로 필요하다. 잘못 조성된 도로에서 안전만을 강요하는 것은 단견이며 독선이다. 도로의 목적은 무엇인가? 쾌적, 신속, 안전이동이 아닌가? 짧은 시간에 대량소통, 안전소통이 최대과제이며 국내외 VIP의 경호운행도 만만치 않은 경찰의 몫이다.

결론은 경찰의 규제, 단속이 완벽을 위한 교통정책의 일환이기도 하나 하위개념으로 인식하기 이전에 상호 막강한 영향을 교환하는 정책의 경쟁보완관계로

이해해야 할 것이다. 끝.

■ 참고 문헌 ■

- 도시교통정책 김세호 저
- 교통정책론 유완저
- 치안연구소 논총 외 다수

미국의 재난관리체계와 경찰의 역할

- 뉴욕경찰을 중심으로 -

〈경찰청 경비교통국 경비계장 경정〉 장 전 배

1. 미국의 재난관리정책 개관

가. 지방정부의 재난관리체계

미국의 재난관리업무는 근본적으로는 각 지방정부의 책임으로 되어 있어, 각 지방정부는 관할구역안에서의 비상대비업무를 수행할 책임을 지며 연방과 주법률 및 연방정부의 정책과 지침을 고려하여 계획을 수립하고, 필요한 활동을 전개한다.

따라서 미국에서 발생한 대부분의 재난은 지방정부 주관으로 처리하고 있으며, 지방정부의 대처능력을 벗어나는 대규모의 재난이 발생한 경우 재난규모에 따라 제일 먼저 응원협정이 체결된 인접지방정부에 지원을 요청하며, 이것만으로 해결이 곤란할 경우에는 주정부에 지원을 요청하고, 주정부차원에서도 해결이 곤란할 정도로 규모가 클 경우에는 사전응원협정을 체결하고 있는 인접한 주정부에

지원을 요청하고, 이 역시 어려울 경우에는 연방정부의 지원을 받아 수습을 하는 형태로 되어있다.

각 지방정부에서는 일반적으로 비상사태 관리를 위해

- 비상대비국(SEO : State Emergency Office 주단위)과 비상대비과(LEO) : Local Emergency Office)을 운용하여 평상시 비상대비업무를 추진하고 있으며,

- 재난발생시에는 주지사에 의해 임명된 주조정관(State Coordinating Officer)이 재난현장사무소에 위치하여 주의 대응·복구활동과 연방정부 등 다른 기관의 지원활동을 조정하기 위해 연방조정관(FCO) 등과 직접 협의·조정하며,

- 각 지역의 요구사항이 합리적인지 확인하고 지원이 필요한 사항을 파악하며,

- 재해피해가 발생한 경우 주 비상관리센터 EOC(State Emergency Operations Center)