

법질서 확립이 미치는 경제적 파급효과에 관한 연구

법질서 확립이 미치는 경제적 파급효과에 관한 연구

《 研究 陣 》

연 구 위 원 : 차 성 민 (한남대학교 법과대학 교수)

강 신 원 (순천대학교 사회과학대학 교수)

목 차

제1장 서론	7
제1절 연구의 목적과 내용	7
1. 연구의 목적	7
2. 연구의 내용과 한계	8
3. 기대효과 및 활용	8
제2절 법질서 준수의 개념과 요건	9
1. 서론	9
2. 법문화 차이, 법의 지배와 법질서 준수	10
3. 법의 지배 및 법질서 준수의 요건	11
4. 입법 정책의 중요성	12
제2장 법질서 준수 수준 검토	14
제1절 교통질서 준수 수준 검토	14
1. 개관	14
2. 교통법규 준수 현황	16
3. 교통사고 사망자수와 국가 경제성장률의 관계	24
제2절 공공질서 준수 수준 검토	25
1. 공공질서의 의미	25
2. 정부의 '법질서 확립방안'을 통해 본 공공질서	26
3. 산업기술의 해외 유출	28
4. 공공부문 투명성 비교	29
5. 집회 및 시위 현황	31
제3절 기초질서 수준 검토	35
1. 기초질서의 개념	35
2. 연도별 추이	36

제3장 법질서 확립이 미치는 경제적 파급효과	38
제1절 선행연구 검토	38
1. 법질서 준수, 경제성장과 국가경쟁력	38
2. 법질서와 사회적 비용	44
3. 선행 연구의 시사점	67
제2절 경제적 파급효과 분석을 위한 모형 개발	68
1. 집회·시위의 사회적 비용	68
2. 교통사고의 사회적 비용	69
3. 범죄의 사회적비용	71
제3절 법질서 확립에 따른 경제적 파급효과 분석	72
1. 집회·시위의 사회적 비용 추정	72
2. 교통사고의 사회적 비용 추정	76
3. 범죄의 사회적 비용 추정	80
4. 법질서 확립의 경제적 파급효과 분석	83
제4장 법질서 확립을 위한 사회적 공감대 조성방안	84
제1절 경제적 가치 추정의 함의	84
제2절 국내 법질서 준수의 문제점	85
1. 교통질서 준수의 문제점	85
2. 공공질서 준수의 문제점	86
3. 기초질서 준수의 문제점	87
제3절 법질서 확립을 위한 대응 방안	88
1. 법질서 확립의 필요성	88
2. 교통질서 확립을 위한 대응 방안	89
3. 공공질서 확립을 위한 대응 방안	91
4. 기초질서 확립을 위한 대응 방안	92
참 고 문 헌	95

표 목 차

〈표 1〉 법질서 준수 수준 설문 결과	7
〈표 2〉 좌석 안전띠 착용률(2006년)	17
〈표 3〉 국내 교통사고 사망자수	18
〈표 4〉 교통사고 사망자수 반감 기간 비교	19
〈표 5〉 교통사고 사망자수(자동차 1만대당)	19
〈표 6〉 교통사고 사망자 추이(인구 10만명당)	20
〈표 7〉 「국가 경쟁력 강화를 위한 법질서 확립 방안」 내용	27
〈표 8〉 우리나라 부패인식지수 추이(1995~2008)	29
〈표 9〉 2008 OECD 국가 부패인식지수 현황	30
〈표 10〉 연도별 시위 건수(1999~2002)	32
〈표 11〉 연도별 시위 발생 추이(2002~2006)	32
〈표 12〉 경범죄처벌법 통고 처분 현황	37
〈표 13〉 OECD 국가의 반부패지수와 법질서준수 지수	39
〈표 14〉 집회·시위 피해와 비용의 구성	45
〈표 15〉 도로교통안전관리공단(2000)의 연구에서 적용된 비용원단위	45
〈표 16〉 도로교통안전관리공단(2000)에서 집회시위의 사회적 비용	46
〈표 17〉 백상연구소(2004) 비용항목별 원단위가치	47
〈표 18〉 백상연구소(2004)위 집회·시위의 사회적 비용	47
〈표 19〉 한국개발연구원(2007)연구의 집회·시위에 따른 사회적 손실	48
〈표 20〉 한국개발연구원(2007) 연구에서 적용된 집회시위비용 범주	49
〈표 21〉 한국개발연구원(2007)의 연구에서 적용된 비용원단위	50
〈표 22〉 한국개발연구원(2007)이 추정된 사회적 비용	51
〈표 23〉 치안정책연구소(2008) 연구의 집회·시위에 따른 비용발생항목과 사회적 손실 추정방법	51
〈표 24〉 치안정책연구소(2008)의 전형적인 시위1회당 비용추정항목	52
〈표 25〉 치안정책연구소(2008)의 2006년 합법시위(10,306회)의 사회적비용 추정결과	53
〈표 26〉 치안정책연구소(2008)의 2006년 연간 불법·폭력시위(62회)의 사회적비용 추정결과	53
〈표 27〉 한국경제연구원(2008)의 집회·시위 비용의 범주	55
〈표 28〉 한국경제연구원(2008)의 추정결과 요약	56
〈표 29〉 2005년 교통사고 현황	60

〈표 30〉 교통수단별 사고1건당 교통사고비용	60
〈표 31〉 2005년 총 교통사고비용	60
〈표 32〉 항목별 교통사고비용의 비교	61
〈표 33〉 청소년 범죄의 사회적 비용 추정	64
〈표 34〉 집회·시위의 사회적 비용 구분 및 범주	69
〈표 35〉 생산손실비용의 산정방법	70
〈표 36〉 교통사고의 사회적 비용의 구분 및 범위유형	71
〈표 37〉 5대 범죄 사회적 비용의 구분 및 범죄유형	72
〈표 38〉 집회·시위의 사회적 비용	75
〈표 39〉 2007년도 교통사고의 사회적 비용	79
〈표 40〉 2007년 5대 범죄의 사회적 비용 추정	80
〈표 41〉 2007년 5대 범죄의 사회적 비용 추정 요약	82
〈표 42〉 범질서 확립의 사회적 파급효과	83

그림 목 차

〈그림 1〉 14세 이하 어린이 사망자 구성비(2005년)	22
〈그림 2〉 65세 이상 고령자 사망자 구성비(2005년)	22
〈그림 3〉 보행 중 사망자 구성비(2005년)	23
〈그림 4〉 1인당 GDP와 교통사고 발생률의 관계(2005년)	24
〈그림 5〉 기술유출 분야(2003년~2006년)	28
〈그림 6〉 한국과 일본의 부패인식지수 추이 비교	31
〈그림 7〉 집회·시위 및 불법 시위 현황	33
〈그림 8〉 인구 100만명당 집회·시위 발생 건수 비교	33
〈그림 9〉 근로자 1000명당 시위일수 비교	34
〈그림 10〉 사회적 자본과의 상관관계	41

제1장 서론

제1절 연구의 목적과 내용

1. 연구의 목적

지난 4월 법무부는 서울·수도권지역 성인 남녀 300명을 대상으로 법의식과 관련한 조사를 실시했다. 이 조사에 따르면 법질서가 잘 지켜진다는 응답은 20.7%에 불과한 반면, 절반에 가까운 46%는 우리 사회에서 법질서가 제대로 지켜지지 않는다고 응답했다. 법질서는 서로 잘 살기 위한 에티켓이라는 공감대를 형성했음에도 불구하고(84.3%가 이 같이 응답함), 현실은 그렇지 못하다고 본 것이다. 이러한 조사 결과는 한국이 선진국으로 도약하기 위해서는 법질서 준수 수준을 제고할 수 있는 방안이 마련되어야 함을 증명하는 것이라 할 수 있다.

〈표 1〉 법질서 준수 수준 설문 결과

수준	매우 잘 지켜짐	어느 정도 지켜짐	보통	별로 지켜지지 않음	전혀 지켜지지 않음
정도	1.0%	19.7%	33.3%	39.3%	6.7%

*출처: 매일경제, 2008.4.21일자.

우리나라의 경우 불법폭력시위·무질서 등으로 인해 막대한 사회·경제적 비용이 유발되고 있다는 평가가 있으나, 신뢰할 수 있는 구체적인 연구 자료는 미흡한 실정이다. 이에 국민들이 이해하기 쉬운 경제적 측면에서 법질서 확립 관련 치안정책의 기대효과를 분석·제시하여, 법질서 확립에 대한 국민적 공감대 형성 필요하다고 판단된다.

본 연구의 목적은 우리나라와 선진 외국의 법질서 준수 실태를 비교 연구하여, 법질서

확립 정도가 경제에 미치는 파급효과 측정하고, 법질서 확립 정책 추진에 따른 경제적 기대효과를 분석하여, 치안활동의 생산성을 구체적인 수치로 제시하는 것이다.

2. 연구의 내용과 한계

본 연구는 크게 세 가지로 구분된다. 첫째는 현재 우리나라의 법질서, 특히 교통질서, 공공질서 및 기초질서 준수 정도를 문헌 연구를 통해 파악하고, 선진외국의 법질서 준수 실태와 비교하여 시사점을 도출하는 것이다(제2장). 그리고 법질서 확립이 경제 성장에 미치는 영향 또는 법질서 확립의 경제적 파급효과를 분석한다. 이를 위해서는 주요 법질서 유형을 분류한 다음에, 유형별 또는 전체적 차원에서의 경제적 파급 효과를 분석한다(제3장). 마지막으로 앞에서 검토한 분석을 바탕으로 제4장에서는 법질서 확립을 위한 사회적 공감대 조성방안을 제시한다.

그러나 연구의 수행에 있어서 다음과 같은 문제가 제기됐다. 첫째, 교통질서는 국제 비교에 대한 자료가 있는 반면, 기초질서의 경우에는 그 개념과 범위가 연구자나 통계 기관마다 동일하지 않기 때문에 비교가 쉽지 않다는 한계가 나타났다. 둘째, 이 연구보고서에서 공공질서의 범위에 포함시키고 있는 모든 분야에 대한 사회적 비용을 추산하기 위해서는 많은 비용과 시간이 소요되기 때문에, 우선 현실적으로 가장 중요한 이슈인 집회·시위와 관련해서만 비용을 추산했다. 셋째, 경제적 파급효과 분석을 위한 사회적 비용 추산에 필요한 기초적인 자료나 데이터들의 수집과 관련하여, 기초질서 위반으로 인한 사회적 비용 추산을 위해 필요한 데이터가 축적되어 있지 않아 이 부분에 대한 연구 수행이 불가능했다. 이에 기초질서보다 법익 침해의 정도가 심한 5가지 범죄를 중심으로 하여 사회적 비용을 추산함으로써, 본 연구의 활용성을 높이고자 노력했다.

3. 기대효과 및 활용

이 연구는 첫째, 법질서 확립과 치안 활동의 중요성을 입증하고 부각하는 자료로 활용 가능하다. 둘째, 법질서 확립에 따른 경제적 효과를 계량적으로 분석한 자료를 확보함으로써 향후 관련 정책을 입안하고 보완하는 중요한 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

셋째, 법질서 확립의 기대효과를 객관적인 수치로 제시하여, 법질서 확립 정책 등 경찰 활동에 대한 국민적 공감대 형성을 위한 근거로 활용 가능하다.

그러나 이미 앞서도 지적한 바와 같이, 본 연구가 갖는 한계를 해소하기 위해서는 우선, 아직 국제적 표준이나 기준을 찾아볼 수 없는 교통질서, 공공질서 및 기초질서의 의미와 범위를 확정하는 작업이 필요하다. 경찰 행정과 관련된 통계나 자료 수집을 위해서도 반드시 수행되어야 할 작업이다. 둘째, 보다 신뢰성 있는 경제적 파급 효과를 분석하기 위해서는 각 세부분야별로 설문 조사나 전문가 인터뷰를 통해 객관적인 데이터를 확보할 필요가 있다. 이를 위해서는 현재보다 많은 비용과 시간이 소요될 것이지만, 그만큼 더 신뢰성 있는 결과를 도출해낼 가능성은 높아질 것이다.

제2절 법질서 준수의 개념과 요건

1. 서론

한 국가의 법질서 준수 수준은 그 나라의 경제발전과 국민 후생 증진의 기초를 제공한다. 따라서 그 나라의 법질서 준수 수준이라는 법률적 이슈는 매우 중요하다. 모든 국가에 있어서 법질서 준수 수준의 제고는 국제적으로 경쟁력 있는 국가를 창조하는 지름길인 것이다.

법질서 준수는 또한 법의 지배와도 밀접한 연관이 있어 동전의 양면과도 같다고 할 수 있다. 그 사회 또는 국제 조직이 인정한 법질서를 준수해야 비로소 법의 지배가 이루어지고 있다고 말할 수 있기 때문이다. 이러한 면에서 볼 때, 법질서 준수는 법의 지배의 실현 내지는 현실화라고 할 수 있을 것이다.

법질서 준수와 법의 지배가 갖는 중요성으로 인해 UN 이사회에서는 2006년 말에 국가적 및 국제적 차원에서 법의 지배가 강조되어야 한다는 데에 의견을 같이하고, 이후 이에 대한 보다 심층적인 연구를 하기 위하여 UN 내에 새로운 조직을 창설하기로 하고 현재 준비 중에 있다. 그러나 아직 법의 지배라는 개념에 대한 보편적인 개념이 없다는 문제가 되고 있다. 각 나라의 역사와 문화 상황에 따라 그 개념을 서로 다르게 인식하고

있기 때문이다.

법질서 준수라는 개념 또한 이와 같다. 현실 속에서 많이 이용되고 있기는 하지만, 학문적으로나 법적으로 규정된 개념이라고 보기는 어려우며, 각 나라마다 다양한 분야를 일컬을 때 사용하고 있다. 그렇기 때문에 그 범위도 일률적이지 못하다. 이러한 문제는 법질서 준수 수준에 대한 국가간 비교는 물론이고, 개인마다의 연구에 있어서도 다양한, 어느 경우에는 정반대의 주장이 나올 수 있는 원인을 제공하고 있다.

2. 법문화 차이, 법의 지배와 법질서 준수

법의 지배 수준에 대한 분석을 하고자 하는 경우에 상당한 어려움에 부딪히게 된다. EU의 사례에서 이를 볼 수 있다. EU 자체에서는 법의 지배를 법에 의한 통치(govern)라고 이해하고 있는 반면, 회원국들은 서로 다르게 보고 있다. 가장 영향력 있는 EU 회원국인 독일은 법의 지배를 헌법을 얼마나 잘 준수하는지 여부 및 연방주의가 얼마나 발전되어 있는지 여부를 기초하여 판단한다. 그러나 영국은 성문헌법 자체가 없다. 그보다는 의회와 시민의 자유가 우선시 되며, 전체 법체계는 보통법 전통에 따르고 있다.¹⁾

미국에서는 유럽의 전통적인 귀족정치나 국가가 강력한 힘을 가지고 있는 체제에 반하는 개념으로서의 자유주의(liberalism)가 법의 지배 여부를 판단하는 척도이다. 그러나 최근에는 테러리즘과의 전쟁에 대한 여파로 인해, 법적 사고가 개인의 자유로부터 안보로 초점이 이동하는 현상을 보이고 있다.

러시아는 사회주의 붕괴 이후 법에 의한 국가지배의 형태를 띠고 있다. 1993년 헌법에서는 국가 체제를 민주적 연방통치 국가로 정의하고 있다. 그러나 아직 법의 준수나 계약의 법적 효력 등과 관련해서는 준비가 필요하다. 이에 새로이 선출된 디미트리 메드베데프(Dimitri Medvedev) 대통령도 법질서 준수 제고를 주요한 국정 목표로 삼았다.

중국의 경우, 1978년 이후 문호를 점점 개방해 오고 있다. 1982년 중국 헌법을 개정하면서 이러한 정책을 분명히 했다. 나아가 1988년에는 사경제 도입 가능성이 나타나다가, 1993년에는 이른바 사회주의 시장경제체제를 도입하기에 이르렀다. 법에 의한 통치라는 목표는 1999년에 설정되었으며, 사소유권이 2004년 헌법 개정으로 보장되었다.

1) EU의 영향으로 현재는 점점 성문법적 성격을 띠어 가고 있다.

최근의 개정으로, 고용계약 체결, 환경 보호, 그리고 하이테크 기업에 대한 세제 지원 등을 하도록 했다. 그러나 법령상의 제·개정과 이러한 법질서에 대한 실제적인 준수라는 실천적인 문제는 별개로 고려되어야 할 것이다.

아프리카 국가들은 불안정한 정치·경제적 상황 등으로 법의 지배나 법질서 준수는 현안에서 밀려나 있다. 식민통치를 받던 시절에 점령 국가들의 법체계도 크게 영향을 주지 못하고 있다. 따라서 법의 지배나 법질서 준수보다는 교육과 제도 개혁이 더 시급한 상황이라고 할 수 있다.

‘법의 지배’나 ‘법질서 준수’라는 개념은 단일 개념으로서 정의되기는 쉽지 않다. 각 나라마다 유사하게 사용하는 것 같기는 하지만, 앞에서 살펴 본 바와 같이 하나의 개념으로 정의하기는 쉽지 않은 것이다. 그럼에도 불구하고 여기서 한 가지 주의할 것은 이 개념들을 치안이나 입법 등과 같이 특정한 분야를 언급하는 의미로 너무 좁게 해석해서는 안된다는 것이다.²⁾

또한 각 국가별 법의 지배 또는 법질서 준수에 대해 살펴 본 바와 같이, 이들의 수준에 대해 언급하는 경우에는 세 가지 단계로 구분할 수 있을 것이다. 첫째 단계는 법의 지배가 나타나는 단계이다. 두 번째 단계는 법의 지배를 위한 참여의 역할이 강조되는 단계이다. 이 단계에서 법질서 준수도 강조될 것이다. 셋째 단계는 법(질서)의 사회적 기능이 중요시되는 단계이다. 법의 지배 또는 법질서 준수가 사회의 각 분야에 영향을 미쳐서, 경제를 발전시키고 국민 후생을 증진시키는 단계라고 할 수 있다.

3. 법의 지배 및 법질서 준수의 요건

현대의 법체계는 피라미드 모양의 다단계로 표현할 수 있다. 가장 위에 법규범(legal norm)이 있고, 중간에 법규범을 지원하는 각 원칙(principles)들이 있으며, 아래 부분에 공통 가치들(common values)이 위치한다. 여기서 합법성의 원칙(정당성의 원칙; principle of legality)은 매우 중요하다. 그리하여 법의 지배라는 개념을 보다 구체화시키기 위한 방편으로서, 법의 지배를 구성하는 4가지 주요한 요소들을 살펴보자면,

2) Pekka Hallberg, *Rule of Law and Development*, 제1회 법질서 글로벌 컨퍼런스 발표자료, 2008. 3. 12. p. 1.

- ① 합법성의 원칙
- ② 권력 분립의 조화
- ③ 기본권 및 인권의 이행(implementation)³⁾
- ④ 사회 구성원에게 편익을 주는 기능성(functionality)

그러나 이 4가지 요소들만으로 법의 지배가 이루어진다고 말하기는 어렵다. 명확한 법령, 유능한 행정능력 등 그 밖의 많은 고려 요소들이 갖추어져야 실질적인 법의 지배가 이루어질 것이다. 또한 제도의 관점에서가 아닌 사람의 관점에서 문제를 볼 필요가 있다. 현대 헌법학이나 정책학에서 인간과 기본권(권리와 의무)의 중요성을 강조하고 있는 것도 이러한 이유에서이다.

법질서 준수를 위한 요건들도 위와 크게 다르지 않을 것이다. 국민들의 법질서 준수 수준 제고를 위해서는 우선, 국민들이 준수해야 할 법질서가 정당해야 하고, 기본권이나 인권 보장을 위한 것이어야 하며, 사회구성원들이 해당 법질서 준수를 통해 편익을 얻을 수 있어야 할 것이다. 이러한 기본적인 요건들을 충족시키지 못하는 경우에는 국민들의 법질서 준수 수준이 향상될 것을 기대할 수 없다.

4. 입법 정책의 중요성

입법은 법질서 준수 수준 향상에 중요한 역할을 한다. 입법의 발전은 법의 지배와 법질서 준수 수준 향상의 요체이다. 그러나 오늘날의 입법 과정은 점점 단편화, 간접적이 되어졌다. 권리와 의무에 관한 입법 대신에, 특정 조직이나 계층의 이해관계와 관련이 있는 규제 수단이 증가하고 있다는 의미이다. 이는 성문법 체계이든 보통법 체계이든 어디서나 찾아볼 수 있는 현상이며, 이러한 현상은 점점 증가하고 있다.

입법에 있어서의 문제는 현실과의 거리감과 직결된다. 현실적이라고 느껴지는 법은 이해하기도 쉽고 준수하기도 쉽다. 법이 현실적이 되기 위해서는 단기적이 아닌 장기적인 안목에서 제·개정되는 것이 중요하다.

한편 OECD는 회원국들에 대하여 정부 규제의 질을 향상시키기 위해 정책 결정시에

3) '보장'보다 더 적극적인 의미로 이해할 수 있다.

고려해야 하는 체크 리스트를 1995년에 권고안으로 발표한 바 있다. 이는 보다 분명하고 준수 가능성이 높은 법을 제·개정하고자 하는 경우에도 도움을 줄 것이다. 그 내용은 다음과 같다.

- ① 문제가 무엇인지 올바르게 정의 되었는가?
- ② 정부의 행위가 정당한가?
- ③ 규제가 정부가 할 수 있는 행위로서 최선의 방식인가?
- ④ 규제를 하기 위한 법적 근거는 존재하는가?
- ⑤ 정부가 이러한 규제를 행위를 함에 있어서 적정한 수준은 어디인가?
- ⑥ 규제로 인한 편익이 비용보다 많은가?
- ⑦ 효과가 사회 전반에 투명하게 파급되는가?
- ⑧ 규제가 명확하고 지속적이며 피규제자들이 이해할 수 있으며 이를 지킬 수 있는가?
- ⑨ 모든 이해관계자들이 자신들의 의견을 개진할 기회를 가졌는가?
- ⑩ 어떠한 방식으로 준수될 것인가?

예전에는 공공 규제의 역할이 위험으로부터 경제를 보호하는 것이었다면, 최근에는 경제적 위험이 발생한 상황 속에서 경제 주체들을 보호할 수 있는 방안을 마련해야 한다는 또 하나의 목표가 추가되었다고 할 수 있다.

결국 좋은 규제가 되기 위해서는 사회적 전반에 미치는 명확한 목표가 있어야 하고, 행정 비용이나 행정 부담이 적어야 하며, 예측 가능하고 통제 가능한 동시에 충분한 유연성을 지니고 있어야 한다. 또한 법적 명확성과 경쟁력도 고려되어야 할 것이다.

제2장 법질서 준수 수준 검토

제1절 교통질서 준수 수준 검토

1. 개관

교통은 교통주체, 교통수단 및 교통시설을 요소로 하며, 교통문화는 교통관련법규, 시설, 단속, 교육 및 국민성 등의 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하여 형성된다. 또한 교통은 운송수단이 어떠한 길을 이용하는지에 따라 도로교통, 항공운송 및 해운운송으로 나뉜다. 그러나 여기서는 국민 모두가 상대적으로 많이 이용하여 교통문화 및 교통사고 피해규모의 면에서 일반 대중에게 중요한 비중을 차지하고 있는 도로교통에 한정하여 논의의 하고자 한다.⁴⁾

우선 우리나라의 교통 환경 상황을 살펴보면, 총 도로연장은 2007년 현재 103,019km이며, 이는 경부고속도로 길이의 247배를 넘는 거리이다. 자동차 등록대수도 2007년 현재 16,428천대에 이르고 있는데, 이는 1가구당 0.95대의 자동차를 보유하고 있다는 의미이다. 2001년부터 2007년까지의 국내 자동차등록대수의 증가추이를 보면 연평균 4.1%의 증가율을 보이고 있는 것으로 나타났다. 자동차 1대당 평균 인구수는 약 2.9명(승용차는 4.0명)이다.

그러나 이와 같은 비약적인 성장에도 불구하고 우리나라의 교통인프라는 OECD에 속한 나라들에 비하여 미흡한 것으로 나타나고 있다.⁵⁾ 2006년 현재 우리나라의 인구 100

4) 실제로 2004년 사고발생 추정 통계를 보면, 도로 교통사고 건수는 220,755건(인명피해건수만 해당), 사망자 6,563명, 사고비용 약 14조2천억 원이었다. 이에 반해, 기차 사고 건수는 1,380건, 사망자 262명, 사고비용 약 1천3백억 원이었고, 선박 사고 건수는 804건, 사망자 205명, 사고비용 약 1천4백억 원이었으며, 항공 사고 건수는 3건, 사망자 2명, 사고비용 약 30억 원으로 추정됐다(한국교통연구원, 2004년 교통사고 비용 추정, 2006).

5) OECD회원국들은 독일 연방도로연구소(BAST: Bundesanstalt für Straßenwesen)에서 운영하는 OECD산하 IRTAD(International Road Traffic Accident Database: 국제 도로 교통사고 데이터베이스)를 통하여 각 회원국들의 교통사고 및 관련 자료들을 공유해 오고 있는데, IRTAD는

명당 대비 도로연장은 0.2km로서 OECD 29개국 평균(1.4km)의 약 15% 수준에 그치고 있고, 인구, 국토면적과 도로연장 사이의 관계를 나타낸 국토계수당 도로보급률⁶⁾ 또한 1.5로 OECD 29개국 중 26위로서 평균(2.6)의 약 60% 수준인 것으로 나타났다. 그리고 우리나라는 인구100명당 약 40대의 자동차를 보유하고 있는데 이는 OECD 29개국 중 26위에 해당하는 수치로서 29개국 평균(62.7대) 대비 63.8% 수준에 머무르고 있다.

국가간 비교에 앞서 각국의 교통여건 현황을 살펴보면, 인구는 미국이 가장 많았으며, 일본, 독일, 프랑스, 영국, 이탈리아, 대한민국의 순으로 나타나, 절대 인구수는 우리나라가 OECD에서 7위로 나타났다. 자동차 보유대수는 역시 미국이 가장 많았고, 일본, 독일, 이탈리아, 프랑스, 영국, 스페인, 캐나다 등의 순으로 나타났으며, 그 다음으로 우리나라 순서이다. 우리나라는 OECD 전체 평균(22,956천대)에 약간 못 미친(18,965천대) 9위로 나타났다.

승용차 보유대수는 전체 자동차 보유와 거의 비슷한 수준을 보이며 우리나라는 10위로 나타났으며, 이륜차 보유대수의 경우 미국, 일본, 이탈리아, 독일 등의 순으로 나타났으며, 우리나라는 6위를 차지하였다. 전체 자동차에서 승용차가 차지하는 비율은 영국, 헝가리, 독일, 핀란드, 체코, 프랑스, 아이슬란드, 스웨덴 등의 순이었으며, 우리나라는 23위로 나타났다.

국토 면적에서는 캐나다, 미국, 호주, 프랑스, 스페인, 스웨덴, 일본, 독일, 핀란드, 노르웨이, 폴란드, 이탈리아, 뉴질랜드, 영국 등의 순이었으며, 우리나라는 그리스, 아이슬란드 다음으로 OECD에서 17위로 나타났다.

도로 연장 거리의 경우 대체로 국토 면적과 상관성이 상당히 높은 것으로 나타났는데,

각국의 교통안전 부문의 개선을 위하여 국제적인 관점에서 교통사고를 비교 조망하기 위하여 설립된 국제기구이다. IRTAD는 각국의 교통사고 현황을 비교 분석하기 위하여 1980년대 중반 설립되어 독일의 연방도로연구소(BAST)에 의해서 운영되어오다가, 1990년 이후부터는 OECD체제로 편입되어 도로수송 및 수송연계연구 프로그램(OECD, RTR: Road Transport Research Programme)의 하나로 운영되었다. 그 후 2004년 1월 이후부터는 OECD-ECMT 합동 연구센터인 JTRC에서 그 운영을 담당하고 있다. IRTAD에서 수집하는 자료는 매우 광범위한데 회원국들로부터 인명피해 사고건수, 교통사고 사망자, 자동차 등록대수, 도로연장거리, 자동차주행 km 등의 자료들을 포함하여 총 240개의 변수들을 데이터베이스로 수집하고 있다.

6) 국토계수당 도로보급률은 도로연장(km)/ $\sqrt{\text{국토면적} \times \text{인구}}$ 이다.

미국, 캐나다, 일본, 프랑스, 호주, 스페인, 독일 등의 순이었으며, 우리나라의 경우 15위로 나타났다. 한편 고속 이동을 담당하는 자동차 전용도로의 경우 자동차 전용도로 자료가 없는 호주, 그리스, 아이슬란드, 스페인 등을 제외하고는 미국, 캐나다, 독일, 프랑스, 스페인 등의 순이었으며, 우리나라는 영국 다음인 8위로, OECD에서 대체적으로 높은 편에 속하는 것으로 나타났다. 그리고 전체 도로에서 자동차 전용도로가 차지하는 비율은 룩셈부르크가 5.1%로 가장 높았으며 우리나라가 3.0%로 2위로 나타났다. 비교지표 중 가장 높은 비율을 차지한 것이다. 이는 우리나라의 경우 도로 연장 거리가 선진 외국에 비해 짧은데다가 현재 새롭게 건설되고 있는 도로들에서 도시간선도로 및 수도권신도시를 연결하는 자동차 전용도로의 건설이 많기 때문인 것으로 분석하고 있다.

한편 국토 면적에 대한 도로의 비율인 국토계수당 도로보급률을 보면 헝가리, 아일랜드, 프랑스, 일본, 덴마크 등의 순으로 나타났으며 우리나라는 26위로 나타나 OECD에서 낮은 그룹에 속하는 것으로 나타났다.

2. 교통법규 준수 현황

가. 안전띠 착용률

국내 교통법규 위반 상황을 보면, 일정한 패턴을 보이지 않고 있다. 이러한 이유는 운전자의 교통 법규 준수 정도 보다는 경찰의 단속이 강화 여부에 따라 위반 건수에 대한 통계가 달라지기 때문이다. 따라서 이 결과에 기초하여 교통법규 준수 현황을 설명하기는 어렵다.

한편, 교통법규 준수 정도의 국가간 비교에 있어서 안전띠 착용률이 이용되고 있다. 이 통계에 의하면 우리나라 운전자들의 안전띠 착용률은 83.1%인데, 미국을 제외한 다른 유럽 국가들이나 일본에 비해 준수 정도가 미흡한 수치이다. 더욱이 뒷좌석의 안전띠 착용률은 우리나라의 경우 6.4%에 불과하여 다른 국가들에 비해 심각한 수준에 있는 것으로 나타났다. 이는 교통법규 자체의 문제이기도 하지만 교통안전에 관한 운전자 및 동승자들의 의식 수준에도 문제가 있음을 알 수 있는 결과라고 할 수 있다.

〈표 2〉 좌석 안전띠 착용률(2006년)

국 가	앞좌석	뒷좌석
미 국	81	65
오스트리아	88.8	58.2
덴 마 크	91	71
프 랑 스	97	82
독 일	97	92
네델란드	94	73
스 웨 덴	93.7	74.0
영 국	95	91
일 본	92.3	8.5
우리나라	83.1*	6.4**

* 고속도로 외 도로 운전자(고속도로인 경우 86.1%)

** 고속도로 운행차량 뒷좌석

* 출처: 명묘희, "선진교통질서 확립방안": '08 치안정책연구소 학술세미나 발표자료, 15면에서 일부 인용.

한편 2008년 10월 1일부터 18일까지 조사한 결과를 발표한 일본 경찰청의 최근 자료에 따르면, 일반도로에서의 안전벨트 착용률은 운전석 95.9%, 조수석 89.2%, 뒷좌석 30.8%(2007년 8.8%)로 나타났다. 또한 고속도로에서의 안전벨트 착용률은 운전석 99.0%, 조수석 96.4%, 뒷좌석 62.58(2007년 13.5%)%로 나타났다. 운전석과 조수석의 벨트 착용률은 예년에 비해 0.5~0.9% 정도 증가했지만, 뒷좌석에서의 벨트 착용률이 1년 만에 3~4배 이상 상승했다는 점이 매우 특이하다.

나. 교통사고 사망자

우리나라 교통사고 사망자수는 꾸준히 증가하는 양상을 보이다가 1991년에 13,429명으로 최고를 기록한 다음, 그 이후 전체적으로 하향 추세를 보이고 있다.

〈표 3〉 국내 교통사고 사망자수

연도					
	(명)	1일 평균	인구 10만명당	자동차 1만대당	1,000 세대당
1970	3,069	8.4	9.5	237	0.5
1971	3,420	9.4	10.4	237	0.5
1972	3,077	8.4	9.2	205	0.5
1973	3,049	8.3	8.9	179	0.5
1974	3,115	8.5	9.0	170	0.5
1975	3,800	10.4	10.8	190	0.5
1976	3,860	10.5	10.8	171	0.5
1977	4,097	11.2	11.3	149	0.5
1978	5,114	14.0	13.8	133	0.6
1979	6,006	16.5	16.0	121	0.7
1980	5,608	15.3	14.7	106	0.6
1981	5,804	15.9	15.0	102	0.7
1982	6,110	16.7	15.5	94	0.7
1983	6,834	18.7	17.1	87	0.8
1984	7,468	20.4	18.4	79	0.8
1985	7,522	20.6	18.3	68	0.8
1986	7,702	21.1	18.5	59	0.8
1987	7,206	19.7	17.1	45	0.7
1988	11,563	31.6	27.5	57	1.1
1989	12,603	34.5	29.7	47	1.1
1990	12,325	33.8	28.8	36	1.1
1991	13,429	36.8	31.1	32	1.3
1992	11,640	31.8	26.7	22	1.0
1993	10,402	28.5	23.6	17	0.8
1994	10,087	27.6	22.7	14	0.7
1995	10,323	28.3	23.0	12	0.7
1996	12,653	34.7	27.3	13	0.9
1997	11,603	31.8	24.7	11	0.8
1998	9,057	24.8	19.3	9	0.6
1999	9,353	25.6	19.8	8	0.6
2000	10,236	28.0	21.3	8	0.6
2001	8,097	22.2	16.9	6	0.5
2002	7,222	19.8	15.2	4.6	0.4
2003	7,212	19.8	15.0	4.4	0.4
2004	6,563	18.0	13.6	3.9	0.4
2005	6,376	17.5	13.2	3.4	0.4
2006	6,327	17.3	13.0	3.2	0.3
2007	6,166	16.9	12.7	3.1	0.3

* 출처: 도로교통공단 교통통계정보 웹사이트

교통사고 사망자수가 반감되는 기간을 국가별로 비교해 보면, 우리나라는 1991년의 13,429명에서 2004년의 6,463명으로 줄어드는 데에 13년이 소요되었는데, 이는 독일의 15년, 영국의 21년 및 일본의 28년에 비해 상대적으로 짧은 기간 안에 사망자수가 감소한 것으로 평가할 수 있다.

〈표 4〉 교통사고 사망자수 반감 기간 비교

국 가	최대사망연도(년)	사망자수(명)	사망자반감연도(년)	반감 소요기간(년)
한 국	1991	13,429	2004	14
프랑스	1972	18,113	1994	22
독 일	1970	21,653	1985	15
일 본	1970	21,795	1998	28
영 국	1972	8,135	1993	21
미 국	1972	54,589	미도달	-

*출처: 명모희, "선진교통질서 확립방안", 16면을 수정.

그러나 교통사고 사망자수는 다른 OECD 국가들에 비해 아직도 많은 것으로 집계되었다. 자동차 1만대당 사망자수는 2005년 현재 3.4명으로서 28위(2004년 27위)이며, 인구 10만명당 사망자수는 13.2명으로서 26위(2004년 26위)에 위치하고 있다.

〈표 5〉 교통사고 사망자수(자동차 1만대당)

연번	국 가	사망자수	사망자수 (자동차 1만대당)	순 위 (자동차 1만대당)
1	스위스	409	0.8	1
2	스웨덴	440	0.9	2
3	네덜란드	750	0.9	2
4	아이슬란드	19	0.9	2
5	노르웨이	224	0.9	2
6	일본	7,931	1.0	6
7	독일	5,361	1.0	6
8	영국	3,336	1.0	6
9	호주	1,627	1.2	9

10	덴마크	331	1.3	10
11	이탈리아	5,426	1.3	10
12	핀란드	379	1.3	10
13	뉴질랜드	405	1.3	10
14	룩셈부르크	50	1.4	14
15	프랑스	5,318	1.4	14
16	오스트리아	768	1.5	16
17	캐나다	2,925	1.5	16
18	스페인	4,442	1.6	18
19	벨기에	1,089	1.8	19
20	미국	43,443	1.8	19
21	아일랜드	396	1.9	21
22	포르투갈	1,247	2.3	22
23	그리스	1,658	2.5	23
24	체코	1,286	2.7	24
25	터키	4,428	3.0	25
26	폴란드	5,444	3.2	26
27	슬로바키아	603	3.3	27
28	대한민국	6,376	3.4	28
29	헝가리	1,278	3.8	29

* 출처: 도로교통공단 교통통계정보 웹사이트

〈표 6〉 교통사고 사망자 추이(인구 10만명당)

국가/연도	2002	2003	2004	2005
호주	8.7	8.2	7.9	8.0
오스트리아	11.8	11.5	10.7	9.3
벨기에	13.1	-	-	10.4
캐나다	9.3	8.7	8.5	9.1
체코	14.0	14.2	13.5	-
덴마크	8.6	8.0	6.8	6.1
핀란드	8.0	7.3	7.2	7.2
프랑스	12.9	10.2	9.3	8.8
독일	8.3	8.0	7.1	6.5

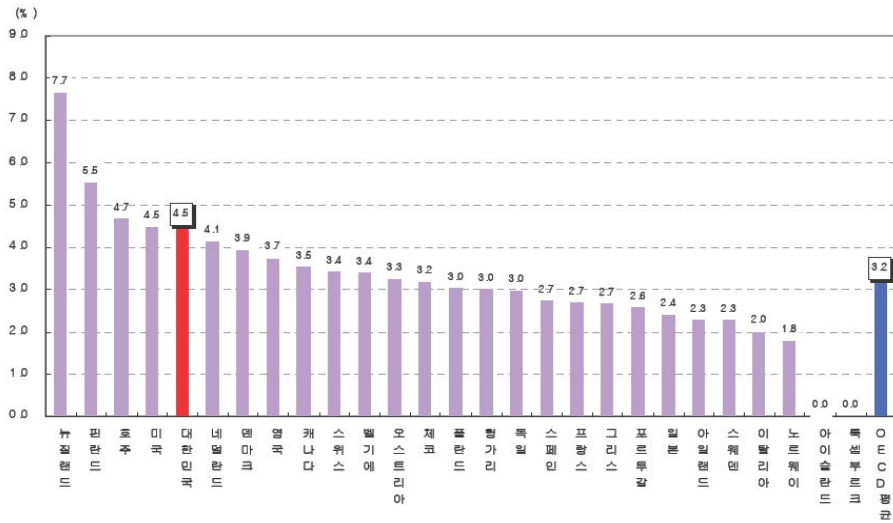
그리스	14.9	14.5	-	15.0
헝가리	14.0	13.1	12.8	12.7
아이슬란드	10.1	7.9	7.8	6.5
아일랜드	9.6	8.4	-	9.3
이탈리아	11.8	10.6	9.7	-
일 본	7.5	7.0	6.7	6.2
룩셈부르크	14.0	11.8	11.1	-
네덜란드	6.1	6.4	5.0	4.6
뉴질랜드	10.3	11.5	10.7	9.9
노르웨이	6.9	6.2	5.6	4.9
폴란드	15.3	14.8	15.0	14.3
포르투갈	16.1	14.8	12.3	11.8
대한민국	15.2	15.1	13.7	13.2
슬로바키아	11.3	-	-	-
스페인	12.9	12.8	11.0	10.2
스웨덴	6.0	5.9	5.4	4.9
스위스	7.1	7.5	6.9	5.5
터키	-	-	-	-
영국	6.0	6.1	5.6	5.5
미국	14.9	14.8	14.5	14.7
OECD평균	10.9	10.2	9.4	

* 출처: 도로교통공단 교통통계정보 웹사이트

특히 우리나라 교통사고 발생에 있어서 특이한 점은 어린이와 노인 등의 사회적 약자, 뿐만 아니라 청장년층도 교통사고 발생이 심각하다는 것이다. 결국 모든 연령층에 있어서 교통사고 발생률이 다른 국가들에 비해 전반적으로 높다고 평가할 수 있다.

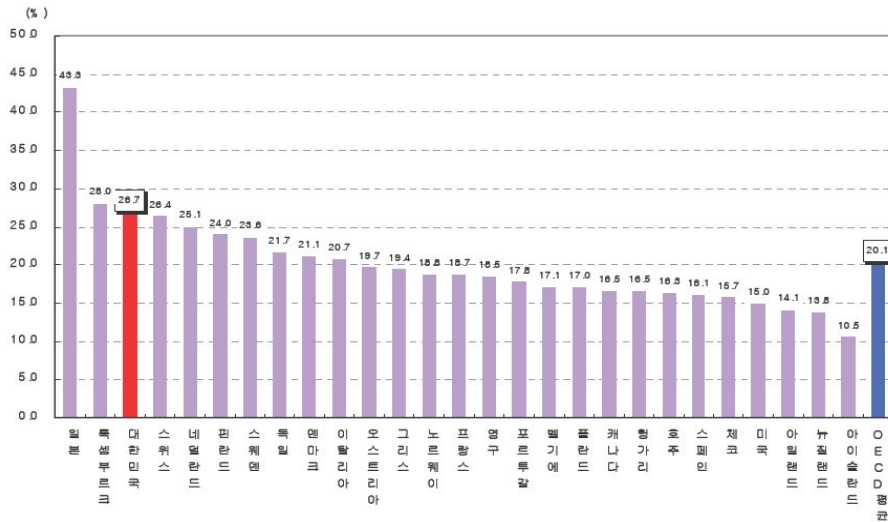
먼저 어린이 10만명당 사망자수를 보면, 2005년 현재 OECD 평균은 3.2%인데 반해, 뉴질랜드가 7.7%로 가장 높았으며, 다음으로 핀란드 5.5%, 호주 4.7% 등의 순으로 나타났다. 우리나라는 미국과 함께 4.5%로 27개국 중 4위에 해당됐다.

<그림 1> 14세 이하 어린이 사망자 구성비(2005년)



* 출처: 도로교통안전관리공단, OECD회원국 교통사고 비교, 2007, 47면.

<그림 2> 65세 이상 고령자 사망자 구성비(2005년)



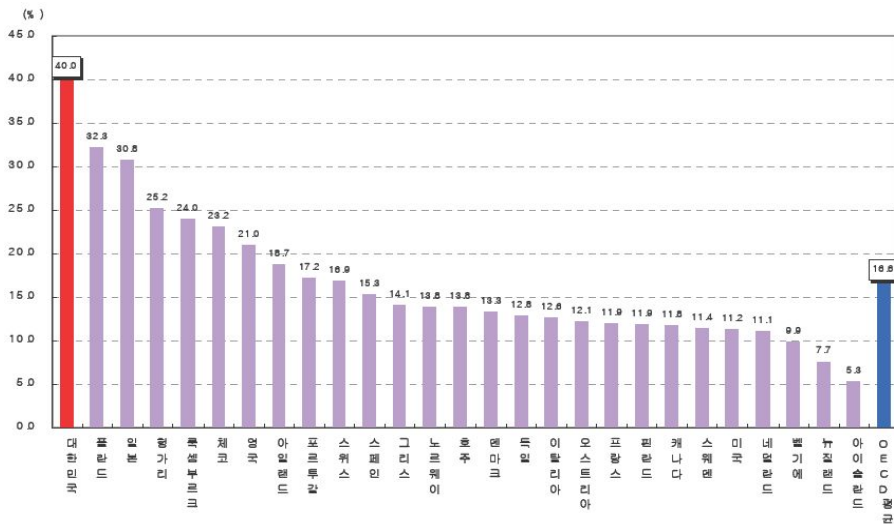
* 출처: 도로교통안전관리공단, OECD회원국 교통사고 비교, 45면.

또한 25~64세 사이의 청장년층 사망자 구성비는 헝가리가 67.0%로 가장 높았고, 다음으로 체코 61.0%였으며, 그리고 우리나라는 60.1%로 비교적 높은 구성비를 보인 것으로 나타났다. 뉴질랜드가 44.4%, 일본이 42.1% 등으로 나타나 가장 낮았던 것으로 나타났다.

한편 고령자들의 교통사고 발생률은 더욱 심각하다. 65세 이상의 고령자들의 사망자 구성비를 보면, 일본이 43.3%로 가장 높고, 룩셈부르크 28.0%, 우리나라 26.7%, 스위스 26.4%, 네덜란드 25.1%, 핀란드 24.0% 등의 순으로 나타났다.

이러한 결과는 기본적으로 보행자 사망비율이 높다는 것을 의미한다. 실제로 OECD 국가들 중 우리나라의 보행자 사망률이 가장 높은 것으로 나타나고 있어, 보행자 안전에 대한 대책이 시급하다는 것으로 보여 주고 있다.

〈그림 3〉 보행 중 사망자 구성비(2005년)



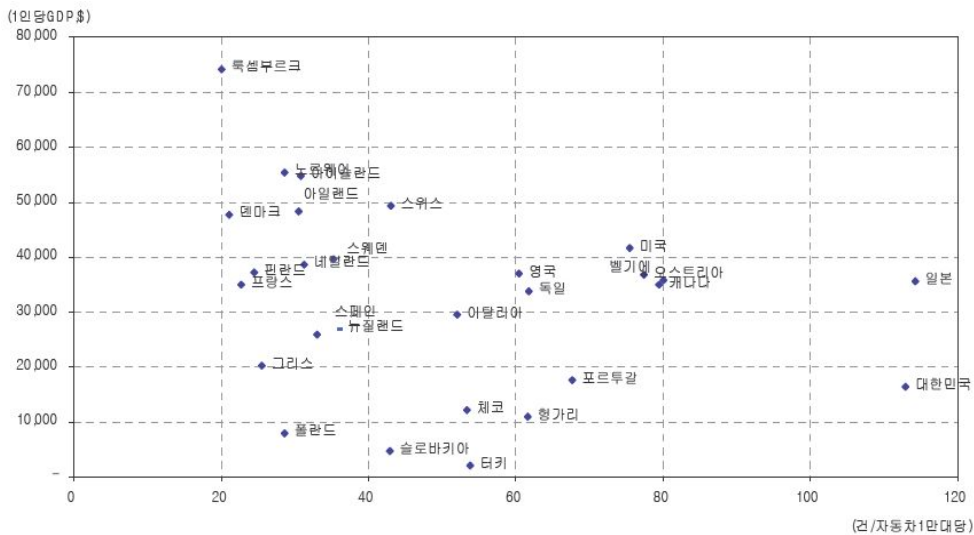
* 출처: 도로교통안전관리공단, OECD회원국 교통사고 비교, 39면.

3. 교통사고 사망자수와 국가 경제성장률의 관계

교통사고 사망자수와 국가 경제 성장 수준과는 일정한 상관관계가 있는 것으로 분석되고 있다. 이를 국민 1인당 GDP와 자동차 1만대당 사망자수를 비교하여 설명할 수 있다. 1인당 GDP가 높을수록 자동차 1만대당 사망자수는 감소하고 있는 반비례 관계가 나타난다.

다음의 그림에서 알 수 있는 바와 같이, 룩셈부르크, 노르웨이, 아이슬란드, 아일랜드 및 스위스 등의 경우에는 1인당 GDP가 5만 달러 내외로서 OECD 국가들 중 상위권에 속하며, 교통사고 발생은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 우리나라는 OECD 국가들 중 1인당 GDP는 상대적으로 낮고 교통사고 발생률은 일본 다음으로 높다. 일본은 특이하게도 1인당 GDP도 높으면서, 교통사고 발생률도 높은 것으로 집계됐다.

〈그림 4〉 1인당 GDP와 교통사고 발생률의 관계(2005년)



*출처: 도로교통안전관리공단, OECD회원국 교통사고 비교, 14면.

제2절 공공질서 준수 수준 검토

1. 공공질서의 의미

경찰이란 공공의 안녕(공적 안전)과 공공의 질서(공적 질서)를 위협하는 위협으로부터 개인이나 공중을 보호하거나, 공공의 안전이나 공공의 질서에 대한 장애의 제거를 목적으로 하는 국가 활동을 말한다. 경찰은 이러한 공공의 안녕과 질서유지를 보장하는 과제를 수행한다.⁷⁾ 이러한 작용이 국민의 권리를 침해하는 경우에는 헌법 제37조 2항에 의하여 법적 근거를 필요로 한다.⁸⁾ 우리나라의 경우 실질적 경찰개념은 경찰법 제3조와 경찰관직무집행법 제2조 5호에서 “공공의 안녕과 질서유지”라는 용어로 나타나 있다. 즉 경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다(경찰법 제3조). 그러나 이러한 개념들은 일반 행정법상 불확정 개념에 해당되며 구체화를 요하는 것으로서 그 의미의 해석이 간단하지 않다.

공공질서의 개념을 살펴보기 위해 먼저 공공의 안녕이라는 개념에 대해 살펴보면, 공공의 안녕이란 사회생활을 영위하는 각 개인이 그 생명·신체·명예·재산 기타 개인적 법익에 대하여 어떠한 침해도 받지 않을 상태에 있고, 국가의 존속과 기능이 보장되며, 법질서가 보호되고 있는 상태를 말한다.⁹⁾ 상술하면 첫째, 공공의 안녕은 공동체의 법익 보호뿐만 아니라 개인의 법익보호까지 포함하는 개념인 것이다. 그러나 개인적 법익 내지 사권의 보호는 일차적으로 민사법원을 통해 행해져야 할 것이므로 경찰의 보호는 보충성의 원칙에 의해 제한된다. 둘째, 국가의 존속과 국가 기관 및 국가 시설의 존속과 기능의 보장도 공공의 안녕의 본질적 요소이다. 셋째, 법(공법규범)질서의 보호도 공공의 안녕의 개념적 요소이다.

한편 공공질서란 일반적인 사회생활이 정상적으로 행하여지고 있는 상태를 말한다. 공공질서는 공공의 안녕에 대한 보충적인 개념으로 이해되고 있는데, 헌법 질서 안에서 건전한 공동생활을 위한 필수적인 전제로서의 지배적인 사회관·윤리관의 준수에 관한 모

7) 전훈, 경찰행정의 개념과 공공질서의 의미, 한국프랑스학논집 제51집, 2005, 435면.

8) 홍정선, 행정법원론(제16판), 박영사, 2008, 343면.

9) 박윤훈, 행정법강의(하), 박영사, 2004, 305면.

든 규율의 총괄 개념을 뜻한다. 여기서 모든 규율이란 공공의 안녕에서 보장되는 범규범을 제외한 불문의 행위 규범을 의미하는 것으로서, 공동체의 가치상황을 나타내는 관습과 도덕을 의미한다.

우리 헌법에서는 공공의 안녕과 공공의 질서를 포괄하여 사용하고 있으며(제37조 2항), 공공의 질서는 공공의 안녕이라는 개념을 보완하는 의미를 갖는 것으로 해석하고 있다.¹⁰⁾ 따라서 이 보고서에서도 공공의 안녕과 공공질서를 구분하지 않고 일원적으로 파악하여, 원만한 공동생활을 위해 꼭 필요한 전제조건이 되는 범규범과 사회규범의 총체를 공공질서로 이해하기로 한다.

공공질서를 이와 같이 이해하는 경우, 검토의 범위가 너무 넓어진다는 문제가 발생한다. 또한 외국과의 비교에 있어서 연구 대상으로 삼고 있는 공공질서 또는 법질서의 내용이 다르기 때문에 이러한 내용들을 직접 비교하기가 쉽지 않다. 즉, 시위에 대한 국제 비교를 하는 경우에도 시위의 목적을 기준으로 하여 노사관계에서 발생하는 시위 발생건수만을 계산하는 경우가 있고, 시위 수단의 위법성을 기준으로 하여 불법시위만을 산정하는 경우도 있다. 나아가 시위만을 공공질서라고 할 수도 없으며, 다음 절에서 다룰 기초질서도 역시 공공질서에 포함시킬 수도 있다. 이러한 연구 대상의 모호성으로 인해, 나름대로의 목적성 또는 특정한 의도를 가지고 작성된 공공질서에 관한 다양한 자료들을 나열하기 보다는 공공질서와 국가경쟁력(국가경쟁력)과의 상관관계 속에서 공공질서 준수 수준이나 법질서 준수 수준을 살펴보기로 한다. 이에 앞서 먼저 국내 공공질서 준수 수준을 검토한다.

2. 정부의 ‘법질서 확립방안’을 통해 본 공공질서

가. 「국가 경쟁력 강화를 위한 법질서 확립 방안」

국가경쟁력강화위원회는 지난 2008년 9월 25일에 제7차 회의를 통해 “국가경쟁력 강화를 위한 법질서 확립방안”을 발표했다. 법질서 확립과 경제 성장은 정비례의 관계에 있는데, 낮은 수준의 법질서는 경제성장 잠재력을 잠식한다고 전제하고, 법질서 확립을 통

10) 박윤훈, 앞의 책, 306면.

한 경제 성장을 위해서 3대 핵심 분야를 선정하고 분야별 중점 추진 과제를 설정한 것이다. 이 자료에 따르면, 3대 핵심 분야 중 엄정한 법집행과 관련된 중점 추진 방안들이 공공질서와 관련하여 현재 우리 사회에서 문제시 되고 있는 내용들이라고 여겨진다.

〈표 7〉 「국가 경쟁력 강화를 위한 법질서 확립 방안」 내용

3대 핵심 분야	중점 추진 방안
엄정한 법집행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회지도층 비리 근절 ○ 집회·시위 문화 선진화 ○ 선진 노사 문화 정립 ○ 인터넷 법질서 확립 ○ 생활 질서 기반 조성
사회적 약자 보호	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제적 약자 보호 ○ 범죄 피해자 권익 보장 ○ 여성·아동·장애인 등 보호
법질서 투자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법령 선진화 ○ 법교육 강화 ○ 인센티브제 강화 ○ 법질서 운동 전개

* 출처: 국가경쟁력강화위원회, 국가 경쟁력 강화를 위한 법질서 확립방안, 2008.9.25, 5면

나. 주요 공공질서 위반 행위

“국가경쟁력 강화를 위한 법질서 확립방안”에 따르면, 첫째, 공직자·사회지도층 비리 근절과 관련하여, 해외 기술유출, 구조적 부패범죄 등 국가의 발전을 저해하는 공직자나 사회 지도층의 비리를 공공질서 위반 행위로 보고 있다.

둘째, 집회·시위 문화 선진화와 관련하여, 불법적인 집회와 시위를 공공질서를 위반하는 행위로 간주하고 있다.

셋째, 정당한 노동조합의 활동과 합법적인 파업 이외에, 노사를 막론하고 선진 노사관계 정립을 방해하는 각종 불법행위(불법파업, 폭력행위, 상습적 임금체불, 부당노동행위 등)를 공공질서 저해 행위로 보고 있다.

넷째, 인터넷 공간에서의 법질서 확립과 관련하여, 사이버 공간에서의 무차별적인 허

위사실 유포와 개인정보 대량 유출 등 사회적 폐해가 심각해지고, 모욕성 댓글로 인해 자살자 등이 발생하는 등 개개인에게 심각한 피해를 줄 뿐만 아니라 사회 전체에 해를 끼치는 행위를 공공질서 위반행위로 간주하고 있다.

이에 따라 이하에서는 이러한 내용들에 대해 하나씩 그 준수 수준을 검토하고자 한다.

3. 산업기술의 해외 유출

국가정보원 산업기밀보호센터의 자료에 따르면,¹¹⁾ 2003년에서 2007년 12월까지의 기간 사이에 첨단 기술 해외 유출 사건 124건을 적발했다고 한다. 연도별로 보면, 2003년에는 6건에 불과하던 것이, 2004년에는 26건, 2005년 29건, 2006년 31건 및 2007년에는 32건으로 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다.

기술 유출 분야도 당초에는 전기전자, 정보통신 분야가 약 70%를 차지했으나, 최근에는 조선, 자동차, 생명공학 등 산업 전반으로 확산되는 양상을 보이고 있다.

〈그림 5〉 기술유출 분야(2003년~2006년)



* 출처: '산업 기밀' 창고, 뒷문이 활짝, 시사저널 제917호, 2007.5.14일자

국정원이 조사한 바에 따르면, 기술 유출자의 85% 이상이 전·현직 내부자들이었고, 협력·용역 업체에 의한 기술 유출 사례도 증가하고 있다. 특히 중소기업의 경우 보안이

11) <http://www.nisc.go.kr/docs/nisc/drain/analysis.php>

철저하지 못한 이유로 2003년 이후 적발된 기술 유출 사건의 절반이 넘는 62.7%가 중소기업에서 일어났다. 기술을 유출하는 수법도 메신저나 전자우편, 디지털 카메라와 MP3, 휴대전화 등 다양한 것으로 나타났으며, 이러한 수단들을 이용하는 경우 기밀이 유출되었는지 여부를 인지하기가 어렵다는 문제가 있다.

4. 공공부문 투명성 비교

국제투명성기구는 반부패 국제 NGO로서, 각국의 공공부문의 부패에 대한 인식을 나타내는 부패인식지수(CPI: Corruption Perceptions Index)를 산출하여 1995년부터 매년 발표하고 있다. 부패인식지수는 각국의 부패 정도에 대한 지수로서, 나라별 부패 정도에 대한 전문가들의 인식에 대한 여론조사 결과를 취합하고, 표준화의 과정을 거쳐 단일지수화한 것이다. 이 지수는 한 나라의 공공부문 부패 수준에 대해 가장 폭넓게 인용되는 국제적 평가로서, 일반적으로 7점대의 경우 사회가 보편적으로 청렴하다고 보며, 3점대는 사회가 보편적으로 부패하다고 평가한다.

2008년 국가별 부패인식지수에서 한국은 10점 만점에 5.6점으로 조사대상 180개국 가운데 40위를 차지했다. 이는 지난해에 비해 점수에서는 0.5점 개선된 것이고, 국가별 순위에서는 세 단계 상승한 것이다.

〈표 8〉 우리나라 부패인식지수 추이(1995~2008)

연도	CPI 지수	순위	조사대상국
1995	4.29	27위	41개국
1996	5.02	27위	54개국
1997	4.29	34위	52개국
1998	4.2	43위	85개국
1999	3.8	50위	99개국
2000	4.0	48위	101개국
2001	4.2	42위	91개국
2002	4.5	40위	102개국
2003	4.3	50위	133개국

2004	4.5	47위	146개국
2005	5.0	40위	159개국
2006	5.1	42위	163개국
2007	5.1	43위	180개국
2008	5.6	40위	180개국

*출처: 한국투명성기구 일반자료실 웹사이트

한편, OECD 30개국의 평균은 7.11이며 한국은 22위를 차지했다. 이 역시 지난해에 비해 세 단계 상승했다. 덴마크, 뉴질랜드와 스웨덴이 각각 9.3점을 획득하여 공동 1위를 차지했다.

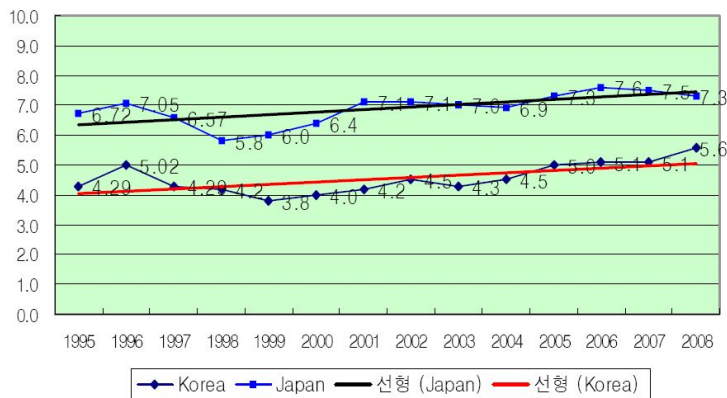
〈표 9〉 2008 OECD 국가 부패인식지수 현황

전체 순위	OECD 순위	국가	2008 CPI	2007 CPI	전체 순위	OECD 순위	국가	2008 CPI	2007 CPI
1	1	덴마크	9.3	9.4	18	16	벨기에	7.3	7.1
1	1	뉴질랜드	9.3	9.4	18	16	일본	7.3	7.5
1	1	스웨덴	9.3	9.3	18	16	미국	7.3	7.2
5	4	핀란드	9.0	9.4	23	19	프랑스	6.9	7.3
5	4	스위스	9.0	9.0	28	20	스페인	6.5	6.7
7	6	아이슬란드	8.9	9.2	32	21	포르투갈	6.1	6.5
7	6	네덜란드	8.9	9.0	40	22	대한민국	5.6	5.1
9	8	호주	8.7	8.6	45	23	체코	5.2	5.2
9	8	캐나다	8.7	8.7	47	24	헝가리	5.1	5.3
11	10	룩셈부르크	8.3	8.4	52	25	슬로바키아	5.0	4.9
12	11	오스트리아	8.1	8.1	55	26	이탈리아	4.8	5.2
14	12	독일	7.9	7.8	57	27	그리스	4.7	4.6
14	12	노르웨이	7.9	8.7	58	28	폴란드	4.6	4.2
16	14	아일랜드	7.7	7.5	58	28	터키	4.6	4.1
16	14	영국	7.7	8.4	72	30	아프리카	3.6	3.5
OECD 국가 CPI 평균			7.11	7.18	세계 CPI 평균			4.02	4.40

*출처: 한국투명성기구 일반자료실 웹사이트

아시아에서는 싱가포르(4위, 9.2점), 홍콩(12위, 8.1점), 일본(18위, 7.3점) 및 대만(39위, 5.7점)에 이어 5위를 기록했다. 우리나라의 경우 약간의 상승은 보이고 있지만, 국제기준이나 국가별 경제 규모를 고려해 볼 때 아직도 투명성이 많이 개선되어야 한다는 것을 보여준다.

〈그림 6〉 한국과 일본의 부패인식지수 추이 비교



*출처: 한국투명성기구 일반자료실 웹사이트

국제투명성기구의 부패인식지수를 담당하고 있는 선임자문역을 맡고 있는 요한 그라프 램스도르프(Johann Graf Rambsdorff) 박사(독일 파사우 대학 교수)는 최근 자신의 저서 “부패와 개혁의 제도경제학”에서¹²⁾ CPI 지수 1점 상승은 국내총생산의 0.5% 정도의 자본유입을 증가시키며, 생산성을 높여 평균 4%의 소득향상을 가져온다고 주장했다.¹³⁾

5. 집회 및 시위 현황

가. 국내 집회·시위 발생 추이

최근 10년간의 연도별 집회·시위 발생건수를 살펴보면, 1999년에 11,750건, 2000

12) The Institutional Economics of Corruption and Reform, Cambridge University Press, 2008.

13) 한국투명성기구, 2008 CPI 자료모음-1, 2008.9.23, 10~11면.

년 13,012건, 2001년 13,083건 및 2002년 10,165건으로서 점차 증가하는 양상을 보이다가 2002년에는 감소하는 모양새를 보이고 있다.

〈표 10〉 연도별 시위 건수(1999~2002)

구 분		1999	2000	2001	2002
집회시위 현황		11,750	13,012	13,083	10,165
불법폭력시위		129	105	215	118
화염병시위	횟수	7	7	23	8
	개수	613	746	2,453	457
최루탄사용	개수	-	-	-	-
	금액	-	-	-	-
부 상 자		484	311	304	287

* 출처: 사이버 경찰청 통계자료실 웹사이트

집회·시위는 2001년 이후 매년 완만한 수준으로 감소하다가 2007년 이후 민감한 사회적 이슈들의 등장과 함께 다시 증가하고 있다.

〈표 11〉 연도별 시위 발생 추이(2002~2006)

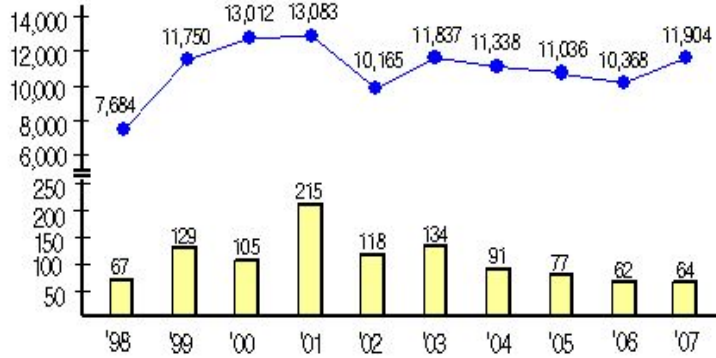
(단위 : %, 명)

구분/ 연도별	전체 집회시위				동원경력			
	횟수	전년대비증감	참가인원	전년대비증감	중대(개)	전년대비증감	인원	전년대비증감
'02	10,165		2,682,857		29,590		3,550,800	
'03	11,837	+1,672 (+16%)	2,912,260	+229,403 (+9%)	35,666	+6,676 (+23%)	4,279,920	+729,120 (+20%)
'04	11,338	-499 (-4.2%)	3,034,660	122,400 (4.2%)	33,048	-2,618 (-7.3%)	3,965,760	-314,160 (-7.3%)
'05	11,036	-302 (2.6%)	2,928,483	-10만 6,177명(3.4%)	34,695	+1,647 (4.9%)	3,642,975	-322,785 (8.1%)
'06	10,368	-668 (6.1%)	2,617,893	-31만 590명(10.6%)	34,788	+93 (0.3%)	3,652,740	-9,765 (0.3%)

* 출처: 사이버 경찰청 자료를 재조정

경찰청의 자료에 따르면, 폭력의 사용과 같은 불법적인 시위 발생건수도 전체적인 집회·시위의 발생건수와 비례하여 증감하는 것으로 나타나고 있다. 즉 불법 시위 역시 2001년 이후 서서히 감소하다가 2007년 이후 다시 증가세로 돌아서고 있다.

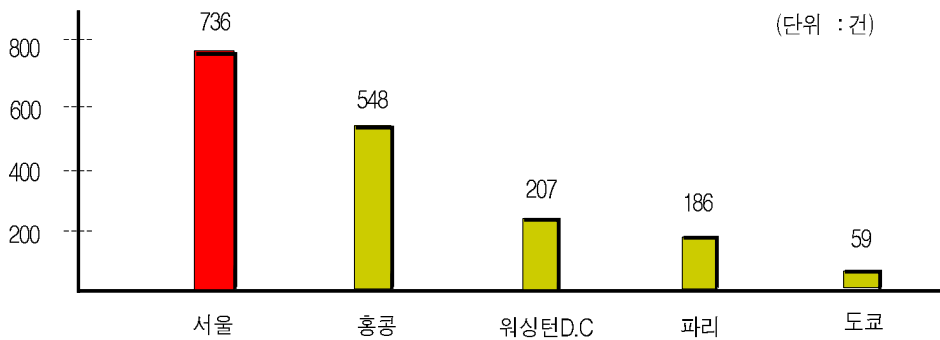
〈그림 7〉 집회·시위 및 불법 시위 현황



*출처: 경찰청, 집회시위 선진화 방안, 2008.9.25, 1면.

또한 주요 도시 인구 100만명당 집회·시위 발생건수를 보면, 서울이 다른 도시들에 비해 집회·시위 발생이 많은 것으로 나타났다.

〈그림 8〉 인구 100만명당 집회·시위 발생 건수 비교

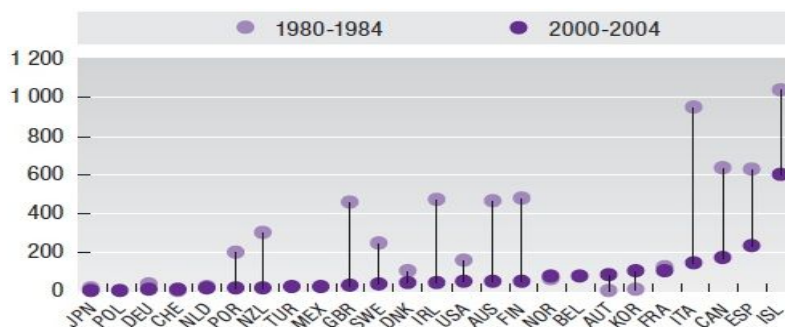


*출처: 경찰청, 집회시위 선진화 방안, 1면.

나. 노사관계와 관련된 집회·시위 발생 국제 비교

2007년 OECD에서 발간된 Society at a Glance: OECD Social Indicators- 2006 Edition에 따르면, 스트라이크(Strike)의 개념을 규정해 놓고 이에 대한 국가간 비교를 하고 있다. 스트라이크란 산업계에서의 의견 충돌이 표출되는 방법의 하나로서, 국제노동기구(ILO)에서는 이를 근로자들이 그들의 요구나 불만을 표시하거나 작업을 하지 않거나 작업장을 폐쇄하는 행위를 말하는 것으로 이해하고 있다. 산업계에서의 충돌을 나타낼 수 있는 가장 좋은 지수로는 스트라이크로 인해 발생한 근무 시간의 손실분을 측정하는 것인데, 이러한 통계는 소수의 국가들에서만 측정 가능하다는 문제가 있다. 따라서 일반적으로는 모든 근로자들이 근무일수 대비 스트라이크를 하여 발생한 근무일수의 손실 정도의 비율을 지수로 삼고 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 국가들은 스트라이크로 인해 근무하지 않은 일수가 적은 경우에는 이를 공식적인 기록에서는 제외시키고 있으며, 근무 일수의 손실분 산정 방법도 각각 다르다. 또한 어느 국가에서는 특정 산업분야나 특정 부문에 대한 스트라이크 및 정치적 이슈나 승인되지 않은 스트라이크인 경우에는 아예 통계에서 제외시키기도 한다. 이러한 점들을 고려하여 OECD의 통계를 보도록 한다. 다음 그림들은 5년간의 평균 시위 비율을 보여준다. 먼저 근로자 1000명당 시위로 인해 근무를 하지 않은 일수 과거(1980~1984)와 비교해 보면, 캐나다, 아이슬란드, 이태리 및 스페인은 근로자당 분쟁이 많았음을 보여주는 반면, 독일, 일본, 네덜란드 및 스위스는 분쟁이 적었다는 것을 보여준다. 한국의 경우에도 근로자당 분쟁(스트라이크)이 많았다고는 할 수 없으나, 여타 OECD 국가들에 비해 상대적으로 시위 비율이 약간 많다는 것을 볼 수 있다.

〈그림 9〉 근로자 1000명당 시위일수 비교



*출처: OECD, Society at a Glance: OECD Social Indicators-2006 Edition, 2007, p. 111.

제3절 기초질서 수준 검토

1. 기초질서의 개념

상호 기대의 바탕 위에 생성·유지되는 규범체계를 사회질서라고 한다. 그리고 사회생활 속에서 사회적 상호 작용을 하는 과정에서 상징적·상호주관적으로 의식하는 반복적, 습관적이며 유형화가 사회질서의 특징이라고 한다.¹⁴⁾ 이러한 사회질서 개념을 근간으로 하여 우리 사회에서는 기초질서라는 용어가 등장하여 이용되고 있다. 그러나 기초질서라는 용어는 아직 학문적으로 정의된 개념은 아니고 실무상의 용어이다.

사회 공동체의 질서를 바로잡기 위한 과정 속에서 나온 개념으로서, 법의 침해가 적으며 일상생활과 관련이 있고, 법적인 측면에서 그 제재 수단은 범칙금 부과인 행위들이라고 말할 수 있다.¹⁵⁾ 「경범죄처벌법」, 「도로교통법」 및 「질서위반행위규제법」 상의 행위들이 이에 해당한다고 한다.¹⁶⁾ 그러나 「도로교통법」 상의 행위들 중에서도 신호 또는 지시에 따를 의무(제5조), 통행의 금지 및 제한(제6조), 끼어들기 금지(제23조) 등은 위반행위로 인한 법의 침해가 경미한 반면, 술에 취한 상태에서의 운전금지(제44조), 과로한 때 등의 운전금지(제45조) 등은 위반시 침해법익이 클 개연성이 높기 때문에, 이들을 동등한 비중으로 보는 것은 옳지 않다고 본다. 또한 「질서위반행위규제법」 상의 행위들에 대해서도 동법에서는 구체적 행위를 특정하여 규정하고 있지 않으며, 질서위반행위란 법률(지방자치단체의 조례를 포함)상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위를 말한다고만 정하고 있어¹⁷⁾ 그 범위가 매우 추상적이다. 「경범죄처벌법」에서는 51개 유형의 경범에 대하여 규정하고 있는데, 이 또한 그 유형이 광범위하며 다양하다.

실무상으로도 기초질서의 범위는 그 시대의 상황에 따라 변화되고 있다. 가령 지난 2008년 4월에 모언론사와 경찰청이 공동으로 행한 기초질서 지키기 캠페인에서는 기초질서의 8대 과제라고 하여 ① 불법 파업 및 폭력 시위 근절 시민운동, ② 교통질서 지키

14) 이승주, 교통안전 증진을 위한 교통질서 확립방안에 관한 연구, 한국공안행정학회, 2005년도 추계 학술 세미나 자료집, 2005, 20면.

15) 조병인·전영실, 서울 시민의 기초질서 준수에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1996, 25면.

16) 최응렬·이재영, 기초질서 확립을 위한 시민의식 제고방안, 한국공안행정학보 제32호, 2008, 407면.

17) 동법 제2조 1호.

기, ③ 자녀 안심하고 학교보내기, ④ 건전한 사이버 문화 정착, ⑤ 깨끗한 거리 및 간판 질서 유지, ⑥ 지식재산권 보호, ⑦ 유쾌한 여행문화 조성하기, ⑧ 안전한 먹거리 만들기 등이 제시되었다.¹⁸⁾

결국 기초질서란 이에 대한 법적 개념이나 범위는 정해져 있지 않지만, 공동체 구성원들이 공동체 삶을 유지하기 위해서 유지해야 할 최소한의 기본적인 행위들을 가리키는 것이라고 할 수 있다. 또한 기초질서의 내용들은 모든 인류 국가에 공통적으로 적용되는 것도 아니며, 그 사회의 역사와 문화, 국민성 및 사회 구성원이 공통적으로 지향하는 일반적인 가치가 무엇인지에 따라 달라진다.

따라서 기초질서의 준수 수준을 검토함에 있어서, 국내 현황과 관련해서는 무엇을 기초질서라고 할 것인지가 문제가 되며,¹⁹⁾ 국제 비교에 있어서도 비교의 대상이 명확하지 않으며, 비교 데이터를 찾기가 쉽지 않다는 어려움이 있다. 이에 이하에서는 경찰청 자료를 기초로 하여, 오물투기, 음주·인근소란, 금연장소 흡연 및 노상방뇨 등에 대해서 연도별 적발건수 추이를 살펴보기로 한다.

2. 연도별 추이

연도별 경범죄처벌법상 통고 처분 현황을 살펴보면, 각종 경범 행위로 인해 적발되는 건수가 2003년의 152,354건에서, 2004년에는 100,916건, 2005년에는 125,051건, 2006년 67,541건 및 2007년에는 77,138건으로 집계됐다. 2007년을 제외하고는 지속인 감소 추세를 보이고 있다. 그러나 이러한 감소는 범칙금 통고 처분 건수가 감소한 것이므로, 이 수치만으로 기초적인 질서 행위들의 준수 실태가 개선되고 있다고 말할 수 없을 것이다.

18) 한국경제, 기초질서가 국가경쟁력이다, 2008. 4. 13일자.

19) 가령 1994년의 경찰청 자료에 의하면, 거리미관훼손(휴지·담배꽂초 버리는 행위와 침·땀 뺀 행위), 금연장소 흡연, 음주소란, 새치기·압표판매, 자연훼손 등을 주요 항목으로 보고 있다(조병인, 경찰의 세계화에 관한 연구, 형사정책연구 제6권 1호, 1995 봄호, 85면).

〈표 12〉 경범죄처벌금 통고 처분 현황

(단위: 건)

구 분	계	오물투기	음주 · 인근소란	금연장소 흡연	노상방뇨	기 타
2003	152,354	23,328	60,640	42,596	4,488	21,302
2004	100,916	11,507	34,393	31,186	2,781	21,049
2005	125,051	19,560	33,591	46,955	3,268	21,677
2006	67,541	10,949	26,520	19,730	2,153	8,189
2007	77,138	14,375	29,405	20,838	2,632	9,888
2008.2	5,496	1,009	2,034	1,645	197	611

*출처: 경찰청 통계자료실 웹사이트

또한 해당년도에 경찰이 얼마나 엄격하게 기초질서 위반 행위들을 단속했는지 여부도 영향을 미칠 것으로 보인다. 그러나 이 역시 적발건수와 위반 건수는 구별되어 적발 건수가 줄었다고 하여 국민의 기초질서 위반행위가 줄었다고는 말하기 어려울 것이다.

이밖에도 2004년에 기초질서 위반 행위에 대한 설문 연구가 있다.²⁰⁾ 이에 따르면, 일상적으로 길거리에 휴지나 담배꽂초를 버리거나, 버스나 지하철에서 줄서기를 하지 않는다거나, 공공장소에 휴대폰 통화를 크게 하는 등의 행위를 한다고 보고한 사람들은 13% 정도인 것으로 나타났다. 그러나 이러한 통계에서는 사회적으로 바람직하지 않은 응답은 회피하는 경향이 있다는 것을 고려해야 할 것이다.

20) 윤정구 외, “한국사회 무질서의 사회심리적 메커니즘 연구”, 한국사회학 제38집 2호, 2004, 78~79면.

제3장 법질서 확립이 미치는 경제적 파급효과

제1절 선행연구 검토

1. 법질서 준수, 경제성장과 국가경쟁력

가. 법질서 준수와 경제성장

경제성장은 재화 및 서비스의 생산이 지속적으로 증가·확대하는 일로 정의할 수 있으며, 경제성장을 측정하는 척도로서는 일반적으로 국민총생산이 사용된다. 경제성장에 여러 가지 요소가 영향을 줄 수 있으며, 법질서와 경제성장간에는 밀접한 관계가 있는 것으로 알려지고 있다. 법질서가 확립되지 못한 무질서는 혼란을 가져오며 여러 가지 측면에서의 불확실성을 증가시킨다. 이러한 혼란과 불확실성은 경제활동을 위축시킨다. 따라서 여기서는 여러 문헌을 통하여 법질서와 경제성장간의 관계를 살펴보았다.

먼저 이상안 경찰대 교수(2008)는 2008년 3월 26일 경찰청이 주최한 ‘경제 살리기와 법질서 확립 세미나’ 주제 발표를 통해 “도로혼잡, 국가연구비 낭비, 산업재해 등 쉽게 줄이기 어려운 주요 질서 낭비 비용을 제외하더라도 법질서 파괴에 따른 GDP 감소 비율은 4.8%에 이른다”며, “이중 최소한 3%는 엄정한 법질서 확립을 통해 줄일 수 있다”고 주장하였다. 이 교수는 법질서 파괴 유형에 따른 비용을 불법시위에 따른 사회적 비용 6400억원, NGO 보조금 중 유용·횡령과 폭력시위 지원 등으로 낭비된 비용 2000억원, 도로혼잡·국가연구비 낭비·산업재해 등 주요 질서 낭비 비용 28조4000억원, 범죄의 사회비용 23조원, 예산낭비와 부패에 따른 비용 2조원, 정부의 기업과잉규제 비용 4조원 등 총 63조원 정도로 추정했다.

차문중 KDI 박사(2008)는 2008년 1월 발간한 ‘법·질서 준수가 우리 경제에 미치는

영향에서 “우리나라의 법·질서의 정비 및 준수 정도가 OECD 30개국 중에서 27위로 최하위권에 머물렀으며, 이는 우리 경제의 효율성을 저해하고 성장 잠재력을 심각하게 훼손한 것으로 분석됐다”고 주장하였다. 차문중 박사는 국가 위험을 분석하는 기관인 폴리티컬리스크서비스그룹(PRSG)의 2005년 자료를 인용하고 있다. 이 자료에 따르면, 1991~2000년까지 10년 동안 OECD의 법질서 지수 평균은 5.5인 반면 우리나라는 4.3에 그쳤다. 차 박사는 이 자료를 근거로 법질서 지수와 1인당 국민소득(GNI)의 상관관계를 분석하고 선진국일수록 법질서 준수 정도가 높다는 가정을 설정하였다. 차 박사는 “다른 조건이 동일할 경우 1991~2000년까지 10년 동안 법·질서 지수가 한 단위 높은 나라의 연평균 경제성장률이 0.9%포인트 높았던 것으로 추정 된다”면서, 이를 근거로 “우리나라가 OECD 평균 법·질서 수준을 유지했을 경우 연 평균 0.99%포인트의 경제 성장을 추가적으로 이룰 수 있었을 것으로 추정된다”는 결론을 도출하였다.

〈표 13〉 OECD 국가의 반부패지수와 법질서준수 지수

순 위	국 가	반부패지수	법질서지수
1	덴마크	9.4	6.0
1	핀란드	9.4	6.0
1	뉴질랜드	9.4	6.0
4	스웨덴	9.3	6.0
5	아이슬란드	9.2	6.0
6	네덜란드	9.0	6.0
6	스위스	9.0	5.8
8	캐나다	8.7	6.0
8	노르웨이	8.7	6.0
10	호주	8.6	6.0
11	룩셈부르크	8.4	6.0
11	영국	8.4	5.9
13	오스트리아	8.1	6.0
14	독일	7.8	5.6

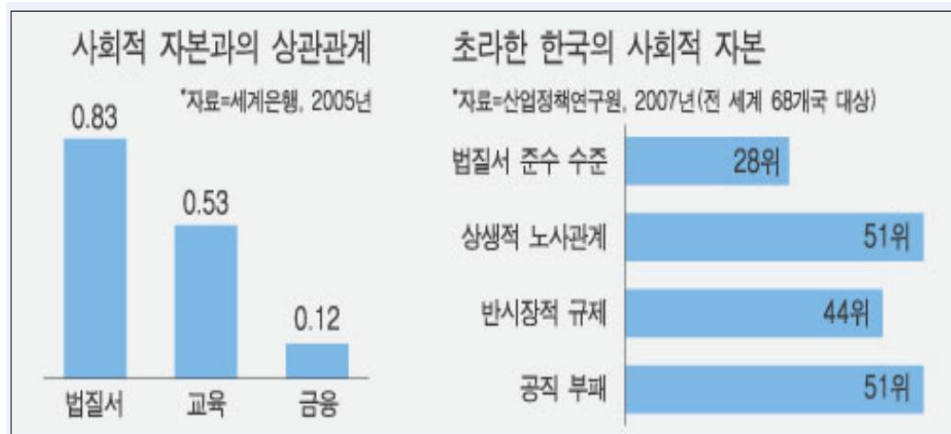
15	아일랜드	7.5	5.7
15	일본	7.5	5.6
17	프랑스	7.3	5.3
18	미국	7.2	5.9
19	벨기에	7.1	5.4
20	스페인	6.7	4.9
21	포르투갈	6.5	5.2
22	헝가리	5.3	5.1
23	체코	5.2	5.3
23	이탈리아	5.2	5.3
25	한국	5.1	4.3
26	슬로바키아	4.9	5.0
27	그리스	4.6	4.3
28	폴란드	4.1	3.9
29	터키	4.1	3.9
30	멕시코	3.5	2.6

* 출처: 차문중 2007년 보고서에서 재인용

조동성 서울대 교수(2008)는 ‘법질서 글로벌 콘퍼런스 기조강연’에서 법질서와 경제성장간의 관계를 설명하였다. ‘왜 아무도 1인당 국내총생산(GDP) 7만 달러를 돌파한 버뮤다나 오일 달러를 과시하는 사우디아라비아, 정치적 영향력을 키워가는 러시아를 선진국이라 부르지 않을까?’ 해답은 이들 나라가 법과 질서(Law & Order)가 사회에 뿌리내리지 못했기 때문이라고 주장했다. 조 교수는 한국도 평범한 의미에서 선진국에는 진입했지만 다른 나라가 한국을 선진국이라 부르지 않은 이유는 바로 사회 제도, 국민 의식·가치관 측면에서 볼 때 한국은 아직 선진국과는 거리가 멀다고 주장했다. 조 교수가 내놓은 해법은 무형적 자본인 ‘사회적 자본(Social Capital)’ 확충에 힘을 쏟는 것이다. 국가경쟁력의 핵심 요소로서 사회적 자본이 갖는 중요성이 커지고 있다는 이유다. 조 교수는 경영학자들은 자본을 경제적 자본, 문화적 자본, 사회적 자본 등 3가지로 구분하며,

사회가 선진화할수록 사회적 자본 역할이 지속적으로 증가하는 것이 일반적이라고 주장했다.²¹⁾ 조 교수는 사회적 자본 중에서도 특히 법질서에 초점을 맞췄다. 사회적 자본과 상관관계가 각각 0.53, 0.12로 낮은 교육과 금융에 비해 법질서는 0.83에 이르는 높은 상관관계를 나타내기 때문이다. 조 교수는 글로벌화를 통해 국가 간 신뢰관계가 형성되면 법질서 경쟁력이 곧 국가 전체 경쟁력으로 이어지며, 충분한 경제적 부를 쌓은 선진국들이 앞 다퉈 법질서와 제도 측면에서 선진화에 나서는 것도 이 때문이라고 주장했다. 조 교수는 선진국으로 진입하기 위해서는 사회적 자본 향상이 필수적이고 그중에서도 법질서 선진화가 가장 중요하며, 따라서 국가경쟁력의 핵심요소인 법질서 수준을 높이는 데 전 국민적 관심의 집중의 중요성을 강조했다.

〈그림 10〉 사회적 자본과의 상관관계



* 출처: 매일경제, 법질서 해이한 한국, 선진국 되려면 아직 멀었다, 2008.3.13

앞서 살펴보았듯이 법질서가 확립된다는 것은 사회에서 경제활동을 보다 활발하게 할 수 있는 필수적인 요소인 사회적 기초자본이 될 수 있을 것이다. 따라서 경제성장을 확대하기 위해서는 법질서의 보다 확대된 확립이 요구된다고 볼 수 있을 것이다.

21) 실제 세계은행 등이 조사한 결과를 보면 소득이 높은 국가들은 예외 없이 수준 높은 사회적 자본을 보유하고 있다. 사회적 자본 축적 수준과 경제발전 단계가 밀접한 연관을 맺고 있다는 의미이다. 1인당 GDP 3만 달러 이상을 자랑하는 핀란드, 덴마크, 호주 등 경제협력개발기구(OECD) 선진국들은 이미 한국에 비해 3배가 넘는 30만 달러 규모 사회적 자본을 쌓아놓은 상태이다.

나. 법질서 준수와 국가경쟁력

국가경쟁력은 복잡한 세계 경제 환경에서 국민의 생활수준을 향상시킬 수 있는 국가의 능력이다. 이러한 국가경쟁력에 많은 요소가 영향을 줄수 있으며, 법질서도 그 요소 중에 하나일수 있을 것이다. 다음은 법질서와 국가경쟁력에 대한 관계를 설명한 문헌을 살펴 보았다.

먼저 김성태(2008)는 세계경제포럼의 수석이코노미스트 제니퍼 블랭키를 인용하여 법치시스템의 경쟁력은 국가경쟁력으로 직결된다고 주장하였다.²²⁾ 그 이유는 국정관리의 근간이 선진화된 법치시스템으로부터 비롯되기 때문이다. 또한 이러한 법치 시스템은 정책 추진의 바탕을 제시하고 정책추진을 뒷받침하는 추진 체계와 재원에 대한 근거를 제공하기 때문이다. 2007~2008년 세계경제포럼의 평가 자료에 의하면 우리나라의 법치 시스템에 대한 세계 순위가 26위로 평가되었는데 이는 우리나라의 법치시스템의 낙후되어 있기 때문인 것으로 주장하고 있다. 한편 국가경쟁력이 세계 상위권인 핀란드의 경우 법치시스템 순위도 세계 1위로 세계경제포럼에서 조사되었는데 이는 핀란드가 국가미래 전략기구를 설치하여 미래예측과 국가전략을 연계 시키고 있고, 법치시스템의 유연성은 미래예측에 바탕을 둔 미래전략을 국정운영에 용이하게 반영시킬 수 있었기 때문이다. 따라서 국가 경쟁력을 강화하기 위하여 우리나라의 국가경쟁력을 저해하고 있는 지켜지지 않는 법질서, 낙후된 규제체제에 대한 근본적인 원인을 잘 파악하여야 한다고 주장하였다. 그리고 미래예측에 근거한 국가전략 제시가 가능한 국정관리체제가 갖추어져야 하고 이와 연계한 연성적인 법치시스템이 전제 될 때, 법질서 준수는 실현 가능성이 높아질 수 있으며 그 효과는 국가경쟁력으로 연결될 수 있을 것으로 보았다.

김광수(2008)는 한나라의 법제도의 정비와 법치상황은 국가경쟁력을 결정하는 주요평가 지표로서 활용되고 있으며, 국내외의 유명 연구기관에서 국가경쟁력을 평가한 결과를 보면 지금 우리상황이 얼마나 심각한지를 쉽게 알 수 있다고 주장하였다.²³⁾ 한 예로 매년 각국의 국가경쟁력을 평가하고 있는 스위스의 국제경영개발원(IMD)에서는 노사관계 평가에서 한국을 55개국 중 최하위의 55위로 매기고 있고, 한국개발연구원(KDI)도 최

22) 김성태, 법치시스템과 국가경쟁력, 디지털타임즈, 2008.3.27.

http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2008032702012369697002

23) 김광수, 법질서 확립으로 국가신뢰 높여야, 머니투데이, 2008.3.27.

근 보고서에서 우리경제규모는 세계 13위이지만 법질서분야는 OECD 30개국 중 바닥권인 27위로 평가하였다. 따라서 이제 우리경제가 다시 한 번 재도약하기 위해서는 무엇보다 먼저 법질서 확립으로 국가적 신뢰부터 높여야 한다고 주장하였다.

사공일(2008)은 대한상공회의소 초청 간담회에서 '선진 일류 국을 향한 국가경쟁력 강화 방안'이란 주제 강연을 통해 "법질서가 약화됐다고 주장하였다."²⁴⁾ OECD 국가 중에서 우리나라의 준법 의식은 멕시코, 터키 다음에 세 번째라고 하는데, 법질서를 OECD 평균만 지켜주어도 연간 성장률을 1% 늘릴 수 있다고 주장하였다. 사공일은 또 "세계화 시대에 법이 자의적으로 해석되고 집행되는 나라에 투자를 할 수 없으며, 법질서를 지키는 것이 기업하기 좋은 여건의 기초가 된다"며 "시발점은 법질서를 지키는데서 출발해야 하고, 이런 문제는 국가경쟁력 강화 위에서만 할 수 있는 것은 아니어서 정부가 시각을 같이 하고 있다"고 주장하였다.

페카 할버그(2008)는 법과 질서, 혹은 법치는 경제위기 극복에 중요한 구실을 하며, 그 이유는 국가 가치(value)를 높이는 것이 바로 법치주의와 법질서이기 때문이라고 주장하였다. 예를 들면, 한 국가에 경제위기가 닥쳤을 때 국가에 대한 국민 신뢰가 두터우면 사회구성원 마음도 안정된다. 함께 힘을 모아 위기를 극복하자는 힘이 생긴다. 이는 결국 법치주의 전통이 확립된 나라일수록 글로벌 마켓에서 경쟁하는 데도 이점이 있다는 결론으로 이어진다. 국제무대 활약을 위해서도 질서가 확립된 나라라는 든든한 배경이 필요하기 때문이라는 설명이다.

스위스 국제경영개발원(IMD)의 "2008년 세계경쟁력 보고서"에 따르면 조사대상 55개국 중 우리나라의 국가경쟁력은 2007년 조사에 비해 2단계 하락한 31위를 기록하였다.²⁵⁾ 동 조사에서 법질서 준수에 대한 기준이 포함되지는 않았지만 앞선 선행연구에서 살펴 볼 수 있듯이 법질서 확립이 국가경쟁력에 영향을 미치는 요소임을 알 수 있다.

24) 사공일, 법질서 회복하면 성장잠재력 7% 향상도 가능, CBS, 2008.7.11.

25) 전수봉, 세계 10대 국가경쟁력 강국과 우리나라의 경쟁력 비교 분석, e-KIET 401, 산업연구원, 2008.5.30.

2. 법질서와 사회적 비용

가. 집회의 사회적 비용

민주사회의 구성원들이 공동의 관심사를 논하고 의사 표현을 하는 집회 및 시위는 하나의 생활양식으로 볼 수 있으며, 이러한 취지에서 우리 헌법은 집회의 자유를 국민의 기본권으로 보장하고 있다.

이러한 집회·시위는 국가 경제의 생산현장인 도로에서 교통장애, 일반 시민들과 사업체의 불편과 영업 손실, 경찰력 등의 공공자원의 소모가 발생하고 있다. 즉, 집회·시위는 여러 가지 사회적 비용을 수반하고 있다. 따라서 여기에서는 집회·시위와 사회적 비용에 관계를 살펴보았다.

도로교통안전관리공단(2000)의 '집회·시위의 사회적 비용에 관한연구'에서는 1999년도 서울시내에서 발생한 각종 집회 및 시위 가운데, 500명 이상의 규모의 시위를 대상으로 집회·시위의 사회적 비용을 추정하였다. 동 연구에서 집회·시위 비용은 시위참가자의 생산손실, 교통영향에 따른 도로교통에서의 한계여행시간의 변화, 운행비 변화, 그리고 집회시위의 관리기관의 공공적 지출을 추정하였다. 생산손실은 근로시간 내 발생한 집회시위를 대상으로, 집회시위 참가자들의 생산손실을 경제활동인구 1인의 시간당 생산손실로 계산하였으며, 1998년 서울시 연간총생산액을 서울시의 경제활동인구로 나누고, 이를 다시 월평균 근로시간을 적용하여 1인당 시간당 생산손실 액을 추계하였으며, 생산손실비용의 원단위는 8,492원(1인, 1시간)으로 추정하였다. 공공비용은 시위현장의 질서·치안유지를 위해 동원된 경찰병력의 비용을 계산하였는데, 구체적으로 경찰의 임금수준을 고려한 관리비용, 인적피해 및 공공재산 피해비용을 교통사고 부상자 비용을 기준으로 추정하였으며, 공공비용의 원단위가치는 경찰관의 경우 7,797원(1인, 1시간), 전·의경의 경우 5,418원(1인, 1시간)으로 추정하였다. 교통비용은 집회 및 시위가 빈발하는 지역을 중심으로 해당지역에서 시위가 발생하였을 경우 발생하는 교통지체 비용과 운행비용을 계산하였으며, 교통비용의 원단위는 시간가치의 경우 12,200원(승용차 1대, 1시간), 6,936원(버스, 1대, 1시간), 운행비용의 경우 약 40원(승용차 1대, 1분), 약 87원(버스 1대, 1분)으로 적용하였다. 분석에 적용된 비용항목들의 원단위 가치는 다음과 같다.

〈표 14〉 집회·시위 피해와 비용의 구성

<ul style="list-style-type: none"> ○ 참가자의 직접손실 <ul style="list-style-type: none"> - 생산(임금) 손실 - 개최 및 참가경비(교통비 포함)* - 참가자의 피로 등 사회 심리적 비용* ○ 공공적, 공동적 지출 <ul style="list-style-type: none"> - 경찰관서의 관리비용 - 도로관리관서의 관리비용* - 불법시위로 인한 재판비용* - 집회·시위로 인한 인·물적 피해비용 ○ 제3자의 손실 <ul style="list-style-type: none"> - 차량 지·정체로 인한 시간과 연료 손실 - 운송업체의 영업 손실* - 집회·시위 장소 부근 사업체의 영업 또는 생산손실* - 보행자 및 인근 주변의 교통불편 및 소음*
--

* 출처: 도로교통안전관리공단(2000)

주: *표시는 추계대상에서 제외

〈표 15〉 도로교통안전관리공단(2000)의 연구에서 적용된 비용원단위

비용항목			원단위 가치	
생산손실비용			8,492원 (인·시간)	
공공비용	경찰관		7,797원 (인·시간)	
	전/의경		5,418원 (인·시간)	
교통비용	통행시간증가	승용차	12,200원 (대·시)	
		버스	6,936원 (대·시)	
	운영비증가	연료비 증가	승용차	35.22원 (대·분)
			버스	75.97원 (대·분)
	운영비증가	유회유비 증가	승용차	0.57원 (대·분)
			버스	0.82원 (대·분)

* 출처: 치안정책연구소(2008) 재인용

한편, 동 연구에서 추정된 집회·시위의 사회적비용추정결과는 다음과 같다. 1999년 1년간 서울시내에서 발생한 집회·시위의 사회적비용은 총 1,028억8백만 원으로 추정하였다. 참가자의 생산손실은 약 261억, 관리를 위한 공공비용은 약 405억, 교통지체비용이 약 362억 가량으로 계산되었다.

〈표 16〉 도로교통안전관리공단(2000)에서 집회시위의 사회적 비용

(단위/ 억원)

	생산손실	교통지체	공공비용	소 계
단순집회	107	-	219	326
집회시위	154	154	186	702
총 계	261	361	405	1,028

* 출처: 치안정책연구소(2008) 재인용

백상연구소(2004)는 '치안비용분석모델정립 및 활용에 관한 연구'에서 1,000명 이상 참가한 대규모 집회시위(총471회)를 대상으로 하여 집회·시위 비용을 추정하였다. 동 연구에서는 집회·시위 비용은 시위참가자의 생산손실, 경찰의 관리비용, 그리고 시위발생으로 이해 야기되는 교통비용을 추정하였다. 생산손실 비용은 생산손실이 발생할 수 있는 근로시간 내의 집회시위만을 대상으로 2003년도 국내총생산을 경제활동인구로 나누어 경제활동 1인당 국내총생산의 가치로 추정하였다. 공공부문의 비용은 경찰이 투입된 모든 집회·시위에서 발생한다고 가정하고 경찰관과 전·의경으로 구분하여 시간당 임금을 적용하여 추정하였다. 교통비용은 보다 일반적인 가정을 적용하여 시위로 인해 교통정체가 발생하였을 때 통행속도가 10%이상 증가된 구간의 통행시간 증가비용을 추정하였다.

동 연구에서 추정된 집회·시위의 사회적비용추정결과는 다음과 같다. 생산손실비용은 추정된 1인당 생산손실에 집회시위 참가시간을 연인원을 고려하여 적용하였는데, 추정결과 총 236회의 집회 및 시위에 걸쳐 생산손실이 354억 가량 발생한 것으로 추정하였다. 공공부문비용은 집회·시위시간 전후에 1시간씩을 추가하여 인건비만을 계산하였는데, 총 537억원이 발생한 것으로 추정하였다. 교통비용은 집회시위로 인한 통행시간 증가비용과 차량운행비용 증가분으로 추정하였는데 총 340억원으로 추정하였다.

〈표 17〉 백상연구소(2004) 비용항목별 원단위가치

비 용 항 목			원단위 가치	
생산손실비용			12,610원 (인·시간)	
공공비용	경찰관		14,656원 (인·시간)	
	전·의경		7,739원 (인·시간)	
교통비용	통행시간증가	승용차·화물차	12,200원 (대·시)	
		버 스	6,936원 (대·시)	
	운영비증가	연료비 증가	승용차	40.92원 (대·분)
			버 스·화물차	77.17원 (대·분)
	운할유비 증가	운할유비 증가	승용차	0.79원 (대·분)
			버 스·화물차	1.19원 (대·분)

* 출처: 치안정책연구소(2008) 재인용

〈표 18〉 백상연구소(2004)위 집회·시위의 사회적 비용

(단위/ 억원)

	생산손실	교통지체	공공비용	소 계
단순집회	142.86	-	277.65	420.51
집회·시위	210.77	340.63	259.68	702
총 계	353.63	340.63	537.33	1,231.59

* 출처: 치안정책연구소(2008) 재인용

한국개발연구원(2007)은 2006년 12월에 '불법폭력시위로 인한 사회경제적 비용에 관한 연구보고서'를 발간하였다. 동 보고서를 살펴보면, 2005년 기준으로 대규모 불법 집회·시위로 인한 사회경제적 비용이 12조 3,190원으로 국내 총생산(GDP) 806조 6,219원의 1.53%에 달하는 것으로 평가되었다. 특히 합법시위의 경우에도 6조 9,671 억원이 손실비용이 발생하는 것으로 평가하고 있다. 비용 산출 방법을 보면, 집회시위 참가자로 인한 생산손실비용, 시위로 인한 경찰의 관리비용(공공비용), 시위로 인한 교통지체(교통비용), 집회장소 부근 사업체의 영업 및 생산손실, 시위로 인한 일반국민 및 보행자들의 심리적 부담감 등을 손실비용으로 측정한 것이다.²⁶⁾²⁷⁾

26) 예를 들어, 2005년 종로에서 합법시위 행진 시에만 391억원의 사회적 손실비용이 발생했으며,

〈표 19〉 한국개발연구원(2007)연구의 집회시위에 따른 사회적 손실

(비용, 단위: 1,000원)

종 류		비 용 산 출	합법성 여부	비 용
단순집회		- 생산손실: 123,576 - 투입경찰: 113,589	해당 안됨	237,165
시위· 행진	종로	- 생산손실: 88,086 - 투입경찰: 122,676 - 교통지체: 136,043 - 영업점 손실: 5,528,230 - 일반 국민의 심리적 부담(합법·불법): 33,259,815/62,522,200	합법	39,134,851
			불법	68,397,236
	대학로	- 생산손실: 351,630 - 투입경찰: 189,315 - 교통지체: 134,276 - 영업점 손실: 2,624,810 - 일반 국민의 심리적 부담(합법·불법): 33,259,815/62,522,200	합법	36,559,847
			불법	65,822,232
연좌·점거		- 생산손실: 366,696 - 투입경찰: 166,975 - 교통지체: 134,276 - 영업점 손실: 4,467,480 - 일반 국민의 심리적 부담(합법·불법): 38,606,155/72,572,315	합법	43,719,689
			불법	77,685,848

* 출처: 치안정책연구소(2008) 재인용

불법시위 시에는 무려 683억원이 손실비용이 발생한다고 지적하고 있다. 이러한 막대한 비용이 불법폭력시위로 인하여 발생한다는 사실은 불법시위비용을 생산 활동에 투입한다면, 막대한 사회적 경제적 파급효과를 거둘 수 있다는 계산이다.

- 27) 동 보고서의 수치는 2000년부터 2006년 8월까지 발생한 시위중 대규모집회시위(참가자 1,000명 이상) 2,417건을 대상으로 하여, 이를 2005년의 경우에만 적용한 것이다. 때문에 실제 계산되지 않은 크고 작은 불법폭력시위로 인한 손실비용을 포함한다면 그 비용은 크게 증가될 것으로 보인다. 또한 동 보고서에서도 지적한 바와 같이 위 비용계산에 반영되지 않은 집회·시위 때의 직접적 물적 피해비용, 직접손실이 산업과 고용에 미치는 영향, 국가이미지 추락으로 인한 손실 등을 계상한다면 손실비용은 천문학적인 액수의 규모라고 할 수 있다.

집회시위 비용은 시위참가자의 직접손실, 공공적/공동적 지출, 교통지체로 인한 손실 등과 아울러 시위장소 인근 사업체의 영업 또는 생산손실, 보행자 및 일반국민의 심리적 부담감 등을 함께 추정하였다. 생산손실은 근로시간 내 발생한 집회시위를 대상으로, 집회시위 참가자들의 생산손실을 경제활동인구 1인의 시간당 생산손실로 계산하였다. 공공비용은 시위현장의 질서·치안유지를 위해 동원된 경찰병력의 비용을 계산하였는데, 이 역시 경제활동 인구 1인의 시간당 손실로 계산하였다. 교통비용은 집회 및 시위가 빈발하는 지역을 중심으로 해당지역에서 시위가 발생하였을 경우 발생하는 교통지체 비용을 계산하였다. 인근사업체의 영업 손실은 시위가 빈발하는 지역의 3백여 영업점 대하여 시위로 인해 유발된 영업 손실에 대한 보상금액의 적정여부를 설문조사를 통해 계산하였다. 일반국민들의 직·간접 피해와 심리적 부담비용은 서울시민 500명을 대상으로 시위가 합법일 경우, 불법일 경우에 대한 직간접 피해와 심리적 비용을 보상금액을 통해 설문조사하여 계산하였다.

〈표 20〉 한국개발연구원(2007) 연구에서 적용된 집회시위비용 범주

구 분	범 주	포함 여부
참가자 직접손실	- 생산(임금) 손실 - 개최 및 참가경비(교통비 포함) - 참가자의 피로 등 사회 심리적 비용	○ x x
공공적/공동적 지출	- 경찰관서의 관리비용 - 도로관리관서의 관리비용 - 불법시위로 인한 재판비용 - 집회시위로 인한 인적 물적 피해비용	○ x x x
제3자의 손실	- 차량 지정체로 인한 시간손실+운송업체의 영업 손실 - 집회시위장소 부근 사업체의 영업 또는 생산 손실 - 보행자 및 일반 국민의 심리적 부담감	○ ○ ○

* 출처: 치안정책연구소(2008) 재인용

〈표 21〉 한국개발연구원(2007)의 연구에서 적용된 비용원단위

비 용 항 목		원 단 위 가 치		
생산손실비용		14,602원 (인·시간)		
인근사업체의 영업 손실		460,000~480,000(점)		
일반국민 들의 피해비용	간접피해	221,000원 (인)		
	직접피해	938,250원 (인)		
공공비용	경찰관	14,602원 (인·시간)		
	전·의경	7,212원 (인·시간)		
교통비용	통행시간 증가	승용차	9,697원 (대·시)	
		버스	72,717원 (대·시)	
		화물차	86,769원 (대·시)	
	운영비증가	연료비 증가	승용차	33.12원 (대·km)
			버스	79.77원 (대·km)
			화물차	86.21원 (대·km)
		운할유비 증가	승용차	3.13원 (대·km)
			버스	79.71원 (대·km)
			화물차	6.36원 (대·km)

* 출처: 치안정책연구소(2008) 재인용

이 연구에서 추정된 집회·시위의 사회적비용추정결과는 다음과 같다. 생산손실비용은 근로시간내의 집회시위 비용만을 계산하였으며 경제활동 1인의 시간당 생산손실액 14,602원을 적용하여 집회시위 참가자의 비용을 계산하였다. 공공부문 비용은 경찰의 관리비용만을 적용하였으며, 경찰관의 경우 경사 15호 기준으로 시간당 임금 14,602원을, 전·의경의 시간당 임금은 7,212원을 적용하고 집회시위에 투입된 병력을 감안하여 계산하였다. 교통지체비용은 KDI 공공투자관리센터의 지침에 의거, 정부투자사업의 비용/편익분석에 사용되는 방법을 적용하였으며, 정형화된 가정을 사용하여 통행시간 증가 비용을 추정하였다. 인근 사업체의 영업 손실은 1영업점당 평균 손실액 46~48만원을 적용하고 여기에 지역별, 업종별 보정을 추가하여 추계하였다. 일반 국민의 직·간접 피해와 심리적 부담비용은 직접피해를 받는 국민들의 피해비용으로 평균 938,250원을, 간접피해를 받는 국민들의 비용으로 평균 221,000원을 적용하였다. 이상의 분석결과를 중

합해보면 불법폭력시위로 인한 사회경제적 비용은 2005년을 기준으로 한 해 동안 12조 3,190억원이 발생한 것으로 추정되었다.

〈표 22〉 한국개발연구원(2007)이 추정한 사회적 비용

(단위: 건, 천원)

		집 회	행 진	연좌 및 접거	계
건 수		138	126	98	362
토요일	합법	2,385,369	956,299,291	606,941,899	1,565,626,559
	불법		1,687,858,917	1,082,468,131	2,772,712,417
일요일	합법	1,817,424	5,490,135	4,007,419	11,314,978
	불법		5,490,135	4,007,419	11,314,978
평일	합법	23,953,738	2,743,034,207	2,623,181,352	5,390,169,297
	불법		4,849,925,931	4,661,150,916	9,535,030,586
전체	합법	28,156,531	3,704,823,633	3,234,130,671	6,967,110,836
	불법		6,543,274,983	5,747,626,467	12,319,057,982

경찰대 치안정책연구소(2008)는 ‘불법폭력시위로 인한 사회적 비용추정 연구’에서 우리나라에서 2006년도에 발생한 전체 집회 및 시위를 대상으로 이의 사회적 비용을 추정하였다. 동 연구에서 시위가 발생시키는 사회적 비용은 비용발생항목의 성격에 따라 직접항목과 간접항목으로 구분하였으며, 이들 구체적인 항목들과 추정방법은 다음과 같다.

〈표 23〉 치안정책연구소(2008) 연구의 집회·시위에 따른 비용발생항목과 사회적 손실 추정방법

구 분		비용발생항목	추정방법
직접 비용	참가자 손실	- 생산(임금) 손실	대체시장 접근법
	공공부문손실	- 경찰관서의 관리비용	대체시장 접근법
간접비용		- 차량 지·정체로 인한 시간과 연료 손실	교통비용 분석
		- 보행자 및 인근주변의 소음 및 대기오염 비용	교통비용 분석
		- 집회·시위 장소 부근 사업체의 영업 또는 생산손실	선호도질문: RP법 (Revealed Preference)
		- 일반국민(제3자)의 피해비용	선호도질문: RP법 (Revealed Preference)

동 연구에서는 참가자 손실비용은 시위참가로 인해 발생하는 생산손실의 가치이며, 이의 원단위 가치는 근로자 1인의 시간당 임금으로 추정하였다. 공공부문손실은 공공기관이 집회·시위를 관리하고 질서를 유지하는데 소요되는 비용, 즉 경찰의 질서유지비용으로 이의 원단위 가치는 경찰관(경사)과 의경 1인의 시간당 임금으로 추정하였다. 차량 지·정체로 인한 시간과 연료손실비용과 이로 인한 인근주변의 소음 및 대기오염비용은 교통비용 분석을 통해 추정하였다. 영업점손실비용은 시위빈발지역 인근영업점 422곳을 대상으로 집회·시위로 인한 영업 손실액(willingness to accept)을 직접 묻는 방법(revealed preference)으로 추정하였다. 일반국민의 피해비용은 시위빈발지역의 주간활동인구 806명을 대상으로 집회·시위로 인한 불쾌감, 간접피해, 직접피해액(willingness to accept)을 묻는 방법(revealed preference)으로 추정하였다. 이상과 같은 방법으로 추정된 비용항목별 원단위 가치는 다음과 같다.

〈표 24〉 치안정책연구소(2008)의 전형적인 시위1회당 비용추정항목

(단위: 천원)

구 분		범 주	비용포함 여부		원단위 추정가치
			합법 시위	불법 시위	
직접 비용	참가자 손실	- 생산(임금) 손실	○	○	21,117
	공공 부문손실	- 경찰관서의 관리비용	○	○	18,786
간접비용		- 차량 지·정체로 인한 시간과 연료손실 (교통비용)	X	○	125,000
		- 보행자 및 인근주변의 대기오염비용(교통비용)	X	○	4,800
		- 집회·시위 장소 부근 사업체의 영업 또는 생산손실	X	○	4,848,589
	- 일반국민(제3자)의 피해비용	불쾌감	X	○	67,429,195
		간접피해비용	X	○	70,219,093
직접피해비용		X	○	333,624,881	

이상과 같은 분석과정을 통해 추정된 2006년 집회/시위가 발생시킨 사회적 비용은 합법과 불법시위를 망라하여 총 6조원에 육박하는 것으로 분석되었다. 이 가운데 합법시위의 사회적비용 총액은 약 4천100억원(4,119억원), 불법·폭력시위가 발생시킨 사회적비용은 평균 5조 5천억원으로 추정되었다. 연간시위비용 추정결과의 하한은 4조 9천억원이며, 상한은 21조 3천억원으로 분석되었다.

〈표 25〉 치안정책연구소(2008)의 2006년 합법시위(10,306회)의 사회적비용 추정결과
(단위: 천원)

구 분	범 주	회당비용	연간비용
참가자 손실	- 생산(임금) 손실	21,117	217,632,802
공공부문 손실	- 경찰관서의 시위관리/대응비용	18,786	193,608,516
합계		39,903	411,870,138

주: 천원 이하단위는 반올림했음.

〈표 26〉 치안정책연구소(2008)의 2006년 연간 불법·폭력시위(62회)의 사회적비용 추정결과

(단위: 천원)

구 분	범 주	회당비용	연간비용	
직접 비용	참가자 손실	- 생산(임금) 손실	21,117	1,309,254
	공공 부문 손실	- 경찰관서의 시위관리/ 대응비용	18,786	1,164,732
간접 비용	교통 비용	- 차량 지·정체로 인한 시간과 연료손실 (교통비용)	125,000	7,750,000
		- 보행자 및 인근주변의 대기오염비용(교통비용)	4,800	297,600
	영업점 손실	- 집회·시위 장소 부근 사업체 의 영업 또는 생산손실	4,848,589	300,612,518
	일반국민(제	- 불쾌감비용	67,429,195	4,180,610,090

	3자)들의 피해 비용	- 간접피해비용	70,219,093	4,353,583,766
		- 직접피해비용	333,624,881	20,684,742,622
		- 가중평균값	83,849,187	5,198,649,594
총계		일반국민 피해비용 중 불쾌감비용반영	72,447,969	4,491,774,078
		일반국민 피해비용 중 간접피해비용반영	75,237,867	4,664,747,754
		일반국민 피해비용 중 직접피해비용반영	338,643,665	20,995,906,639
		일반국민 피해비용의 가중평균값 적용	88,867,960	5,509,813,520

주: 천 단위 미만은 반올림하였음

한국경제연구원(2008)은 '촛불시위의 사회적 비용'이라는 보고서를 발간하였다. 보고서는 촛불집회가 장기화되고 불법화되면서 인근지역의 통행권과 영업권 침해 등 제3자에 대한 피해가 급증하고 있으며, 나아가 국가이미지 훼손, 주요 국정과제의 지연 등 막대한 국가적 손실을 초래하고 있다고 지적하고 있다. 보고서는 촛불시위로 발생하는 비용을 항목별로 구분하여 추정하고 있는데, 먼저 사회 불안정에 따른 거시 경제적 비용이 1조 3,520억원, 공공개혁 지연에 따르는 비용이 5,708억원으로 총 국가적 손실이 1조 9,228억원에 달해 GDP의 0.2%를 상회하는 것으로 추정하고 있다. 또한 민노총 파업에 따른 생산손실 356억원, 경찰비용 등 공공지출비용 585억원, 인근지역 사업체의 영업 손실 등 제3자의 손실이 5,744억원으로 직접피해비용만도 6,685억원에 달할 것으로 추정하고 있다. 보고서는 이러한 비용이 최대한 제한적으로 추정된 값이라고 밝히면서, 만약 불법 촛불시위가 장기간 지속된다면 사회적 비용이 7조원을 상회할 수도 있다고 전망하고 있다. 즉 공공개혁 과제가 1년 이상 지연된다면 개혁의 지연으로 인한 국민경제적 비용은 약 3조 4천억원으로 증가하고, 촛불시위로 인한 사회 불안정이 1년 이상 지속될 경우 사회적 혼란으로 인한 거시 경제적 비용은 약 3조 7천억원까지 상승할 수 있다고 보고 있다. 또 보고서는 대외적 이미지 훼손과 개혁과제의 지연에 따라 나타날 잠재적인 경제적 손실이 장기적인 성장기반을 잠식하고 선진국 진입을 어렵게 만들 수 있다

는 점에 촛불시위의 심각성이 있다고 보고 있다. 보고서는 촛불시위가 장기화된다면 막대한 유무형의 국가적 손실을 야기할 수 있기 때문에 촛불시위에 대한 인식전환과 국회와 정부의 역할 재정립이 시급하다고 주장하고 있다. 국회는 미국산 쇠고기 수입문제를 제도권 내에서 논의할 수 있는 기반을 조성해야 하며, 서민생활 안정과 국가 발전을 위해 국회 개원을 더 이상 미뤄서는 안 될 것이라고 지적하고 있다. 마지막으로 보고서는 촛불시위의 여파로 현 정부 출범 초기에 계획한 각종 개혁과제가 지연되고 있어 막대한 국가적 손실이 초래되고 있다고 지적하고, 정부는 공공개혁, 민영화, 규제개혁, 교육개혁 및 한미 FTA 비준 등 초기의 개혁과제를 계획대로 일관되게 추진해야 한다고 강조하고 있다.

〈표 27〉 한국경제연구원(2008)의 집회·시위 비용의 범주

구 분		범 주	포함 여부
직접 피해 비용	참가자 직접손실	- 생산(임금) 손실 - 개최 및 참가경비(교통비 포함) - 참가자의 피로 등 사회 심리적 비용	일부(○) × ×
	공공지출	- 경찰관서의 관리비용 - 도로관리관서의 관리비용 - 불법시위로 인한 재판비용 - 집회시위로 인한 인적·물적 피해비용	○ × × ○
	제3자의 손실	- 차량 지정체로 인한 시간손실 및 운송업체의 영업 손실 - 집회시위장소 부근 사업체의 영업 또는 생산손실 - 보행자 및 일반 국민의 심리적 부담감 - 광고 등 기타 경제활동 위축	○ ○ × ○
국가적 손실	사회 불안정	- 사회 불안정 증가에 따른 경제적 손실	○
	국정과제 지연	- 주요 국정과제 지연에 따른 경제적 손실	일부(○)

* 출처: KDI, 「불법폭력시위로 인한 사회 경제적 비용에 관한 연구」, 2006.
주: 국가적 손실은 본 연구에서 추가한 항목임.

〈표 28〉 한국경제연구원(2008)의 추정결과 요약

(단위: 백만원)

구 분		범 주	비 용	소 계	합 계
직접 피해 비용	참가자의 생산손실	촛불시위 참가자	0 (90,613)	35,623	668,528
		민노총 파업	35,623		
	공공지출	경찰비용	57,048	58,480	
		인적·물적 비용	1,432		
	제3자의 손실	교통 관련 비용	1,720	574,425	
		영업 손실	541,705		
광고손실		31,000			
국가적 손실	사회 불안정	거시 경제적 비용	1,352,041	1,922,794	
	국정과제 지연	공공개혁 지연비용	570,753		

주: 1. ()는 본 연구에서 사회적 비용으로 간주하지 않은 촛불시위 참가자의 생산손실을 의미함.
 2. 광고손실은 조선, 중앙, 동아일보 3사의 평상시 월평균 광고수입과 광고 중단 압력 이후의 광고 수입과의 차이이며, 따라서 광고로 인한 승수효과는 제외되었음.

문헌연구에서 살펴볼 수 있듯이, 집회·시위로 인한 사회적비용은 매우 큰 것으로 알 수 있다. 도로교통안전관리공단(2000)은 1,028억원, 백상연구소(2004)는 1,231억원, 한국개발연구원(2007)은 6조~12조, 치안정책연구소(2008)에서는 4조~20조, 그리고 한국경제연구원(2008)은 약 7조원 정도로 추정하였다. 한편, 도로교통안전관리공단과 백상연구소의 사회적비용 추정에서는 일반국민 직·간접적인 피해비용이 포함되지 않았으나, 한국개발연구원과 치안정책연구소의 연구에서는 서베이를 통한 일반국민의 직·간접적인 사회적 피해비용이 포함되어 추정되었다. 따라서 문헌연구에서 볼 때, 이러한 일반국민의 직·간접적인 피해비용이 얼마나 추정하느냐에 따라 사회적비용의 추정 액을 변화될 수 있음을 알 수 있다.

나. 교통사고의 사회적 비용

교통은 여객과 물자를 이동시킴으로써 새로운 가치 창출과 경제적 효용의 증대를 가져온다. 그러나 교통사고는 국가의 소중한 자원인 인명과 재화의 손실, 이로 인한 좌절, 슬픔 등 정신적 손해, 도로시설의 파괴, 차량지·정체로 인한 도로효율성의 저하 등 경제적 손실을 동반하여 국민 경제적인 측면에서 사회적 비용을 발생시키고 있다(도로교통안전관리공단, 2007). 여기서는 교통사고에 따른 사회적 비용이 얼마나 발생하는지와 사회적 비용에 영향을 주는 요인에 대한 문헌을 살펴보았다.

도로교통안전관리공단(2002)의 연구에 따르면 교통사고의 사회적 비용이 2001년 전체 인명피해 교통사고의 사회적 비용이 월드컵 상암경기장을 40개나 세울 수 있는 비용과 맞먹는 8조 2,361억원에 달한 것으로 추정하였다. 한편 2001년 인명피해 교통사고 발생건수는 26만 579건(사망 8천97명, 부상 38만 6,539명)으로 2000년 29만481건(사망 1만 2,036명, 부상 42만 6,984명)에 비해 10.3%(2만 9,902건) 줄었고, 사망과 부상자도 20.9%(2,139명), 9.5%(4만 445명)로 각각 감소했다. 전체 교통사고를 사회적 비용으로 따져보면 8조 2,361억원으로 월드컵 상암경기장 건설비(2,060억원)의 40배, 국민총생산의 약 1.5%에 이르는 것으로 추산됐다. 이중 인적피해 비용은 전체 사회적 비용의 52.8%인 4조 3,498억원(사망자 2조 6,529억원, 부상자 1조 6,969억원)으로 전년 대비 18.2% 줄어들었다. 인적피해 비용을 교통사고 사망·부상자 규모와 비교해 환산하면 1분20초 마다 1명의 사상자가 발생해 약 1천 102만원의 비용이 든 것으로 분석했다. 물적 피해 비용은 3조 752억원(차량 1조 9,332억원, 대물 1조 1,420억원), 사회기관 비용은 8천 110억원(보험행정 6,282억원, 교통경찰 1,829억원)으로 2000년도와 비교해 7.4%, 14.6% 각각 증가하였다. 물적·사회기관 비용이 증가한 것은 차량의 고급화와 증가, 차량 사고 증가, 보험 서비스질 확대, 사고처리비 상승 등의 요인 때문으로 공단 측은 분석했다. 외국과 비교할 경우 우리나라는 인적피해 비용이 가장 많은 비중을 차지한 것으로 나타났고, 사망자 비율은 자동차 1만대 당 사망자 5.5명으로 일본의 5배, 미국의 2.9배, 영국의 4.6배와 많은 차이를 보였다. 또 차종별 인적피해 비용은 2륜차 교통사고의 건당 평균 비용이 3천 297만원으로 전체 교통사고 평균 비용 1천 812만원 보다 1.8배나 됐고, 사고원인별 비용 중에는 안전운전 불이행이 3조

1,281억원으로 가장 많았다. 이 밖에 음주운전 사고 인적피해 비용은 5,548억원으로 전체 인적피해 비용의 11.8%를 차지했으며 건당 평균 교통사고비용이 가장 큰 범규위반은 과속으로 10억 7천만 원으로 집계됐다. 도로교통안전관리공단 교통과학연구원 장영채 박사는 “교통사고는 줄고 있지만 사회적 비용이 가장 많이 소요되는 인명피해 경감을 위한 범국민적 노력이 필요하다”면서 “운전자 교육, 중대 교통법규 위반 강력단속 등 집중적인 교통안전투자와 지속적인 교통안전대책이 추진되어야 한다”고 주장하였다.

도로교통안전관리공단(2006)에 따르면 교통사고에 대한 사회적 비용이 국내총생산, GDP의 1.1%에 이르는 것으로 추정하였다. 2005년 교통사고로 인한 사회적 비용은 9조 1,229억 원으로 지난해 GDP의 1.1%를 차지해 4인 가족 기준 최저생계비를 연간 1,170만원으로 잡을 경우 65만 가구의 연간 최저생계비와 맞먹는 것으로 나타났다. 이와 함께 고속도로에서 발생한 교통사고 1건 당 평균 사상자 비용이 5,002백여만원으로 전체 평균보다 2.6배가 높았으며, 이륜차 교통사고 1건당 평균 사상자 비용도 전체 평균보다 1.7배 높은 것으로 조사하였다.

박규영 연구원(2007)²⁸⁾에 따르면 교통사고비용은 교통사고로 인해 발생한 인명피해, 물적 피해, 정신적 피해 및 사회기관 비용 등의 경제적 손실을 부담주체와는 상관없이 화폐가치로 환산한 사회적 비용이다. 국내에서 교통사고비용은 1997년을 시작으로 매해 한국교통연구에서 산정하여 발표하고 있다. 교통사고비용 산정결과는 국가의 중요 종합교통정책과 교통안전정책에 근거자료로 활용되고 있다. 교통사고비용의 구성으로 생산손실, 자본재손실, 의료비용, 자동차수리비용, 행정비용, 사고로 발생한 정체로 인한 비용 등이 포함된다. 의료비용에는 사고지점에서의 치료, 병원으로 후송중의 치료 및 운송비, 병원에서의 치료 및 재활비용, 통원치료 비용 등이 포함된다. 의료비용은 부상의 정도에 따라 비용이 달라지며, 사망사고의 경우 평균의료비는 부상사고보다 적게 나타나게 된다. 교통사고비용 산정방법으로는 현재 국내에서는 총생산손실법을 이용하여 교통사고비용을 산정하고 있다. 총생산손실법에 의하면 생산손실은 피해자의 평균수명, 평균수입, 평균퇴직연령, 부상자의 경우 휴무일수 등을 이용하여 산정하게 된다. 물적 피해비용은 도로교통사고의 경우는 차량수리비, 철도사고는 차량, 선로, 기타 시설물과 응급복구비 등 사고와 직접 연관되는 재산피해액을 의미하며, 해양사고는 선박과 선박운용과 연관되는 육상

28) 박규영, 교통사고비용, 국가기록원, 2007.12.1.

· 해상시설의 피해액을 말한다. 의료비는 교통사고 피해자의 의료비용으로 구급차비용, 구급차사용료, 부상정도에 따른 평균입원일수 및 평균통원일수, 평균통원치료비 및 평균 입원비 등으로 구성되고 보험회사의 의료비 지급규모를 기준으로 산정하게 된다. 행정비용은 사고처리를 위한 경찰 및 보험회사의 관련 비용을 행정비용으로 보고 산정한다. 기타비용으로 교통사고 피해자 및 가족이 겪는 심리적, 육체적 고통비용(PGS: Pain, Grief & Suffering)을 추계하고 있다.

심재익·유정복(2007)은 2005년 도로부문을 포함하여 철도·항공·해운 등 전 교통부문의 교통사고비용을 추정하였으며, 물리적 비용과 심리적비용(PGS 비용)을 구분하여 사고비용을 추정하였다. 이 중 도로교통부문의 물리적 비용부문은 도로교통안전관리공단의 2005 도로교통사고비용의 추계와 평가보고서를 인용하여 사용하였으며, 도로부문의 심리적 비용과 철도·항공·해운 등의 물리적 및 심리적 비용은 별도로 추정하였다. 물리적비용은 총생산손실법²⁹⁾에 입각하여 산정하였으며, 구성요소로는 생산손실비용, 의료비용, 물적 피해비용, 행정비용 등이 고려되었다. 심리적 비용을 산출하기 위해 잠재적 선호방법인 SP(Stated Preference)방법이 사용되었다. 심리적 비용에 대한 응답은 지불 의사액(Willingness To Pay: WTP)방법을 사용하였다. 추정결과 물리적 비용은 도로부문이 약 8조 8천억원, 철도부문이 약 5백억원, 항공이 약 1백억원, 해운이 약 1천 억원으로 총 8조 9천억으로 추정되었고 심리적 비용은 도로부문이 5조 3천억원, 철도부문이 1백 9십억원, 항공이 2억원, 해운이 2백 2십억원으로 분석되어 총 심리적 비용은 5조 3천억원으로 추정하였다. 총 교통사고비용은 약 14조 3천억원으로 이중 물리적 비용이 약 8조 9천억원, 심리적 비용이 약 5조 3천억원을 차지하고 있다. 각 부문별로는 도로부문이 전체 교통사고비용의 약 98%를 차지하여 절대적으로 많은 비중을 차지하고 있으며, 뒤를 이어 해운·철도·항공 순으로 교통사고비용을 추정하였다.

29) 총생산손실계산법(Gross Output or Human Capital Approach)은 교통사고 사망자의 경우를 크게 두 가지의 영역으로 구분한다. 첫째는 현재 자원의 손실에 의한 비용이며, 둘째는 장래생산의 손실에 대한 비용을 의미한다. 전자의 경우는 자동차수리비용, 의료비용, 경찰 및 행정비용 등이 포함되며, 후자는 사망자의 장래생산의 손실비용이 해당된다. 일반적으로 장래생산의 손실비용은 평균임금을 이용하여 장래의 생산을 추정한다. 장래의 생산을 이와 같은 방법으로 추정할 때에는 할인율을 적용하여야 한다. 이와 같은 방법이 모든 개개인에 대하여 다르게 적용되기는 현실적으로 어렵기 때문에 국가평균생산이나 수입으로 계산하며 자동차 수리비용, 의료비용, 경찰 및 행정비용 등을 합산하는 방법으로 결정한다(심재익·유정복, 2007).

〈표 29〉 2005년 교통사고 현황

구 분	사고건수(건)	사망자수(명)	부상자수(명)
도 로	214,171	6,376	342,233
철 도	791	148	246
해 운	658	186	113
항 공	3	1	4
계	215,623	6,711	342,596

주: 1. 도로교통사고건수는 인명피해 사고건수임
 2. 철도사고의 관련수치는 도로교통사고와의 중복치(차대열차사고)를 제외한 값임

〈표 30〉 교통수단별 사고1건당 교통사고비용

(단위: 만원)

구 분	물리적 비용(PGS 제외)	심리적 비용(PGS 포함)
도 로	2,474	3,965
철 도	6,333	8,757
해 운	15,834	19,257
항 공	335,993	343,409

〈표 31〉 2005년 총 교통사고비용

(단위: 만원)

구 분	물리적 비용	심리적 비용	계
도 로	878,303,707	529,245,955	1,407,549,662
철 도	5,009,449	1,917,395	6,926,844
해 운	10,418,735	2,252,441	12,671,176
항 공	1,007,978	22,250	1,030,228
계	894,739,868	533,438,041	1,428,177,909

주: 도로교통사고의 물리적 비용은 인적피해 중 사상자의 위자료를 제외한 값임.

〈표 32〉 항목별 교통사고비용의 비교

(단위: 만원, %)

항 목	도로교통사고	철도사고	해양사고	항공사고
인적피해비용	359,291,743	4,478,028	7,570,628	126,890
	25.5	64.6	59.7	12.3
물적 피해비용	443,995,048	143,099	2,727,618	753,000
	31.5	2.1	21.5	73.1
행정비용	75,016,916	388,322	120,489	128,088
	5.3	5.6	1.0	12.4
PGS비용	529,245,955	1,917,395	2,252,441	22,250
	37.6	27.7	17.8	2.2
계	1,407,549,662	6,926,844	12,671,176	1,030,228
	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1. 인적피해비용은 손실생산비용+의료비용을 의미함.

2. 타교통수단과의 비교를 위하여 항공사고에서 기체손실비와 사고 수습비를 물적 피해비용, 사고 원인분석비와 영업·이미지 손실비를 행정비용으로 가정하였음.

도로교통안전관리공단(2007)은 2006년 도로교통 사고로 인한 사회적 비용은 2005년에 비해 5.9% 증가한 9조 6,567억원으로 추정하였다. 이러한 수준의 교통사고비용은 약 1분 30초마다 1명의 사상자로 약 1,120만원의 비용이 발생한 것이다. 이러한 비용은 연간 GDP의 약 1.1%, 국가예산의 6.6%, 산업재해비용의 61.1% 수준이며, 4인 가족 기준 약 67만 가구의 연간 최저생계비, 전용면적 60㎡ 이하 아파트 약 18만 채의 건설비에 이르는 규모이다. 도로교통 사고비용을 피해종별로 살펴보면, 사상자로 인한 인적피해비용은 전체의 40.3%인 3조 8,886억원으로 전년대비 1.1% 감소한 것으로 나타났다. 이는 교통안전교육 강화와 교통안전시설 확충 및 국민들의 교통질서의식 향상으로 인한 교통사고 사상자 감소와 의학기술의 발달로 부상자의 평균 입원일수가 감소하였기 때문이다. 그러나 차량 및 대물피해액인 물적 피해비용은 물적 피해건수 증가로 인해 전체의 51.9%인 5조103원으로 전년대비 12.8% 증가했다. 사고처리를 위한 교통경찰 비용과 보험행정 비용을 포함하는 사회기관비용은 전체의 7.8%인 7,578억원으로 전년대비

1% 증가한 것으로 나타났다. 위와 같이 우리나라의 도로교통 사고비용은 인적·물적 피해비용이 대부분이며, 사고처리를 위한 사회기관비용이 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있는 것이 특징이다.³⁰⁾ 인명피해 1건당 사상자 비용은 약 2,011만원으로 전년도에 비해 0.6% 감소한 것으로 나타났다. 도로종류별 사상자 비용은 고속국도 사고 1건당 6,164만원으로 가장 높게 나타났으며, 사고유형별로는 차량단독사고 1건당 6,856만원으로 나타났다. 이륜차사고 1건당 사상자 비용은 2,570만원으로 전체사고 사상자 비용에 비해 1.3배 높게 나타났고, 특히 이륜차 단독사고의 경우 건당 평균 사상자 비용이 무려 1억 142만원으로 이륜차사고 1건당 사상자비용의 약 4배, 전체사고 1건당 사상자비용의 약 5배나 높게 나타났다. 최근 증가하고 있는 음주사고 1건당 사상자 비용은 2,163만원, 보행자 교통사고 1건당 사상자 비용은 2,673만원으로 나타났으며, 대형교통사고 1건당 사상자 비용은 무려 7억 4,182만원으로 전체사고 사상자 비용에 비해 약 37배 높은 것으로 분석됐다. 한편 교통사고로 인한 사회적비용은 2000년 이후 연평균 1.4% 증가하고 있다.

국토해양부(2008)는 국가교통 데이터베이스 구축사업을 통해 전국 248개 지역 및 대도시 광역권 교통비용 등을 조사한 결과 우리나라의 총 교통비용은 연간 약 187조원(정부 SOC 투자비 제외)으로 GDP의 23.1%에 달한다고 분석하였다. 특히 총 교통비용 중 생산 활동에 포함되지 않는 사회적 비용(외부 비용)은 66조 2,730억원으로 GDP의 8.2% 수준이었다. 이는 영국(4.7%), 프랑스(5.6%), 독일(6.5%) 등 선진국보다 크게 높은 것이다. 세부적으로는 교통혼잡비용이 23조 6,978억원, 교통사고비용 14조 2,818억원, 교통·환경비용 28조 2,934억원 등이었다. 또한 생산 활동에 포함되는 내부비용 중 개인교통 지출액은 약 43조 4,912억원으로 GDP의 5.4%를 차지했다. 이는 가구당 소비지출의 11.3% 규모로 식료품비(25.7%), 교육비(11.8%)에 이어 3번째로 비중이 높았다.

도로교통안전관리공단(2008)³¹⁾에서 발표한 통계자료에 따르면 2007년 교통사고로 인한 사회적 비용은 연간 10조원에 달한다. 국내총생산(GDP) 중 약 2%를 차지한다.

30) 이러한 결과는 우리나라가 일본이나 영국에 비해 자동차 1만 대당 사망자수가 약 3.2배에 이르는 등 교통사고에서 사상자가 많이 발생하고 있기 때문이다.

31) 도로교통안전관리공단, 교통사고 줄이기,

<http://news.mk.co.kr/outside/view.php?year=2008&no=199829>

산업재해로 인한 손실(15조 8,188억원)의 61.1% 수준이며 2007년 9월 태풍 나리로 인한 피해액의 60.7배나 되는 엄청난 금액이다. 이를 시간으로 환산하면 초당 32만원이 들어가고, 사망자 1명당 비용을 계산하면 4억원이 들어간 셈이다. 사고 발생 빈도도 높다. 2007년도 자동차 1만대당 사망자수는 3.2명(2004년 3.5명, 2005년 3.4명)으로 미국 1.8명, 일본 및 유럽 1명에 비해 크게 높다.

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라에서 한 해 동안 발생하는 교통사고로 인하여 사회적 비용이 많이 발생함을 알 수 있다. 도로교통안전관리공단의 2002년 연구에 따르면 8조 2,361억, 2006년 연구에서는 9조 2,293억원, 2007년 연구에서는 9조 6,567억원, 그리고 2008년 연구에서는 10조가 발생한 것으로 연구되었다. 심재익·유정복(2007) 연구에서는 물리적 비용과 심리적 비용이 각각 8조 9천억원과 5조 3천억원으로 추정하였으며, 국토해양부(2008) 연구에서는 14조 2,818억원으로 추정하였다. 물리적 비용은 교통사고로 인한 직접비용이고 심리적 비용은 교통사고로 인하여 차후로 발생하는 간접 비용으로 볼 수 있으며, 이러한 심리적 비용은 서베이를 통하여 추정할 수 있다.

다. 범죄의 사회적 비용

범죄로 인한 사회적 비용이 발생하는 것은 누구도 부인할 수 없을 것이다. 그러나 이러한 사회적 비용을 어떻게 추정할 것인가에 대하여 많은 논란이 있을 수 있다. 우리나라의 경우 범죄와 사회적 비용과의 관계에 대한 연구는 많이 되어 있지 않으며, 범죄의 사회적 비용 연구도 찾기 어렵다. 여기서는 박철현 외(2007)가 연구한 5대 범죄에 한정하여 청소년범죄의 사회적 비용 추정한 연구를 살펴보았다.

박철현 외(2007)의 연구에서는 살인, 강도, 강간, 절도, 폭행·상해의 5대 청소년 범죄에 한정하여 이들의 사회적 비용을 추정하였다.³²⁾ 본 연구에서 범죄의 사회적 비용을 계산하기 위하여 고려한 사항들은 크게 세 가지 인데, 그것은 각각 범죄의 유형, 발생건수 및 발생단계별 고려사항이다. 동 연구에서는 세로축은 살인, 강도, 강간, 절도 및 폭행·상해의 다섯 가지 범죄유형이 위치하고 각 옆에는 범죄의 사회적 비용이 발생하는 단계를 예방, 실행 및 대응 단계로 나누고 각 단계에서 검토해야할 사항들이 포함되어

32) 박철현 외, 청소년범죄의 사회적 비용 추정 -5대 범죄를 중심으로-, 형사정책 19(1), 2007.

있다. 맨 오른쪽에는 이러한 3단계를 걸쳐 산출된 비용을 계산할 수 있도록 합산하는 단계가 제시되어 있다. 이 합산단계는 기본적으로 범죄 1건당 평균비용을 먼저 산출하도록 하고, 그 다음으로 한 해의 범죄건수를 여기에 곱하여 전체비용을 산출하도록 하고 있다. 이 방법은 영국내무부의 연구(Brand and Price, 2000)에서 하고 있는 방식이다. 청소년범죄의 사회적 비용 추정 표는 추정이 가능한 항목에 대해서는 범죄유형별로 제시된 1건당 평균비용에 2004년 한 해 동안의 유형별 발생건수를 곱하여 해당 항목의 사회적 비용을 산출하고 있다. 일반적으로 1건당 평균비용에 2004년의 발생건수를 곱하는 것으로 이렇게 항목별 사회적 비용이 산출되지만, 대응단계의 경우 각 기관들이 그 해 발생한 모든 범죄를 담당하는 것은 아니므로, 각 기관이 담당하는 청소년범죄건수를 곱하여 항목별 비용을 산출하였다. 산출결과에 의하면 2004년 한 해 동안 청소년의 살인, 강도, 강간, 절도, 폭행·상해의 5대 범죄로 인한 사회적 비용이 총 5,783억에 이르렀으며, 이 중 범죄의 예방단계의 비용이 약 174억, 범죄의 실행에 의한 결과로 나타나는 사회적 비용이 약 4,610억, 그리고 주로 형사사법기관이 범죄에 대응하는 단계에서 발생하는 사회적 비용이 약 1,530억 원에 이르는 것으로 나타났다. 한편 청소년범죄가 전체 범죄에서 차지하는 비율은 2000년 이후 점차 줄어들고 있으며 범죄유형별로 차이가 있기는 하지만 2004년 현재 대체로 약 3.2% 수준에서 머무르고 있다. 따라서 이를 역으로 계산하면 우리나라 전체 범죄에 따르는 사회적 비용은 약 30조원에 달한다고 볼 수 있다.

〈표 33〉 청소년 범죄의 사회적 비용 추정

(단위: 억원)

구분	추정불가능항목	추정가능 항목	추정내역			추정액
			범죄 유형	1건당 평균비용	발생 건수	
예방	조심 및 회피행동비용 범죄의 두려움 및 삶의 질 저하	시큐리티 구매비용	살인	0	22	0
			강도	0	871	0
			강간	0	765	0
			절도	755,725	19,845	14,997,362,625
			폭행	0	21,510	0
	보험사	살인	0	22	0	

	정부의 일반적인 범죄예방활동	유지비용	강도	71,000	871	61,841,000	
			강간	0	765	0	
			절도	116,000	19,845	2,302,020,000	
			폭행	0	21,510	0	
			소계				
실행	피해자(가족) 지원비용 회복된 재산가치 피해자 지원비용 보험금 지급액 피해자 및 가족의 삶의 질 저하	신체적/정 신적 피해	살인	1,250,200,000	22	27,504,400,000	
			강도	4,286,000	871	3,733,106,000	
			강간	21,432,000	765	16,395,480,000	
			절도	634,000	19,845	12,581,730,000	
			폭행	10,931,000	21,510	235,125,810,000	
		생산 차질비용	살인	660,820,000	22	14,538,040,000	
			강도	750,000	871	653,250,000	
			강간	3,572,000	765	2,732,580,000	
			절도	44,500	19,845	883,102,500	
			폭행	1,804,000	21,510	38,804,040,000	
		병원비용	살인	1,125,000	22	24,750,000	
			강도	339,000	871	295,269,000	
			강간	2,143,000	765	1,639,395,000	
			절도	0	19,845	0	
			폭행	2,143,000	21,510	46,095,930,000	
		빼앗긴 재산가치	살인	0	22	0	
			강도	106,818	871	93,038,478	
			강간	0	765	0	
			절도	346,000	19,845	6,866,370,000	
			폭행	0	21,510	0	
		소계					407,966,290,978

대응	재판에서의 오심 증인의 경제적 기회비용과 정신적 비용 가해자 및 가족의 정신적/경제적 고통 부모의 구금으로 인한 가해자 자녀들의 부적절한 양육	경찰	살인	4,833,700	22	106,341,400		
			강도	884,080	871	770,033,680		
			강간	2,715,190	765	2,077,120,350		
			절도	637,740	19,845	12,655,950,300		
			폭행	689,750	21,510	14,836,522,500		
		검찰	살인	1,198,290	25	29,957,250		
			강도	219,170	1,228	269,140,760		
			강간	673,100	1,220	821,182,000		
			절도	158,100	23,145	3,659,224,500		
			폭행	170,990	29,650	5,069,853,500		
		법원	살인	26,009,570	18	468,172,260		
			강도	4,757,130	706	3,358,533,780		
			강간	14,610,130	525	7,670,318,250		
			절도	3,431,610	6,565	22,528,519,650		
			폭행	3,711,440	4,134	15,343,092,960		
		소년보호	살인	0	0	0		
			강도	17,425,480	71	1,237,209,080		
			강간	53,517,270	386	20,657,666,220		
			절도	12,570,080	1,128	14,179,050,240		
			폭행	13,595,110	405	5,506,019,550		
		보호관찰	살인	0	0	0		
			강도	786,920	948	746,000,160		
			강간	2,416,790	613	1,481,492,270		
			절도	567,650	7,180	4,075,727,000		
			폭행	613,940	5,665	3,477,970,100		
		교정	살인	25,521,400	102	2,603,182,800		
			강도	4,667,840	569	2,656,000,960		
			강간	14,335,920	243	3,483,628,560		
			절도	3,367,210	560	1,885,637,600		
			폭행	3,641,790	371	1,351,104,090		
		소계						153,004,651,770
		총계						578,332,166,373

3. 선행 연구의 시사점

앞서 살펴본 바와 같이 법질서의 준수와 경제성장 및 국가경쟁력 간에는 밀접한 관계가 있으며, 이들 변수에 영향을 미치는 변수임을 선행연구를 통하여 알 수 있다. 법질서를 구성하는 요소는 다양하게 존재할 수 있다. 이러한 요소들 중 특히 집회·시위, 교통사고, 범죄 등은 법질서를 구성하는 중요한 요소일 것이다. 따라서 이들의 사회적 비용을 추정함으로써 경제적 파급효과를 분석할 수 있을 것이다.

법질서의 사회적 비용을 추정하는 작업은 현재까지 여러 연구가 존재하고 있으나, 아직까지 이론적으로나 실제적으로 타당성이 입증된 확고한 방법론이 존재하지 않아서, 방법론적으로 난해할 뿐만 아니라 연구자의 자의적인 기준과 해석이 개입될 여지가 존재하고 있다. 따라서 연구가에 따라 추정된 결과가 차이가 발생할 가능성이 존재한다.

그럼에도 불구하고 법질서의 사회적 비용을 추정하는 것은 한 사회의 법질서 수준을 추정하고 그에 기초하여 정부정책의 방향과 목표를 설정하는데 대단히 중요한 역할을 할 수 있기 때문이다. 예를 들면, 많은 경제적 전망이나 일기예보는 현실적으로 정확하게 맞지 않지만 이러한 전망 및 예보가 있기 때문에 향후의 정책의 목표 및 방향이 설정이 가능하다.

사회적 비용 추정은 어떤 부분에서 발생하는 사회적 비용이 중요하며, 어떻게 하면 전체적인 사회적 비용을 줄일 수 있는 지에 대한 근거를 제시할 수 있을 것이다. 따라서 상대적 중요성을 파악함으로써 정책의 우선순위를 결정하는데 도움이 될 수 있으며, 사회적 비용 및 부정적 영향을 효과적으로 줄이는 데 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.³³⁾

33) 이러한 사회적 비용의 추정은 몇 가지 중요성이 있다. 하나는 정책에 대한 감정, 즉 다른 정책을 실시했을 경우에 얻을 수 있는 예상효과를 따져보는 것이다. 다른 하나는 평가, 즉 사회적 비용을 계산함으로써 다양한 정책적 결정을 하는데 도움을 줄 수 있다는 점이다.

제2절 경제적 파급효과 분석을 위한 모형 개발

본 절에는 범질서 확립이 미치는 경제적 파급효과를 분석하기 위하여 범질서 확립 수준에 영향을 미치는 변수인 집회·시위, 교통사고, 범죄의 사회적 비용을 추정하기 위한 기본 모형을 설정하였다. 이러한 사회적 비용 추정 모형을 설정함에 있어 집회·시위는 치안정책연구소(2008)연구를, 교통사고는 도로교통안전관리공단(2007) 및 한국교통연구원(2007)연구를, 그리고 5대 범죄는 박철현 외(2007)연구 등을 기본으로 하였다.

본 연구에서 모든 분석모형을 설정에 있어서 직접비용과 간접비용을 구분하였다. 즉, 범질서 관련 직접적으로 발생하는 비용을 직접비용과 간접적으로 발생하는 비용을 간접비용으로 구분하여 모형을 설정하였다. 이러한 직·간접비용의 구분을 통하여 사회적 비용의 구성요소를 보다 명확히 함으로써 본 연구의 활용도를 높이고자 한다.

1. 집회·시위의 사회적 비용

본 연구에서는 비용발생항목은 치안정책연구소(2008)연구와 같이 부담주체에 따라 크게 직접비용과 간접비용으로 구분하였다. 직접비용은 시위참가주체들이 부담하는 비용으로 생산손실비용과 공공비용으로 설정하였다. 생산손실비용은 시위참가자의 시위참가로 인한 생산(임금)손실분으로 설정하였고, 공공비용은 질서유지를 위한 경찰관과 전·의경의 기회비용으로 설정하였다. 한편 생산손실비용은 국내총생산(GDP)의 일부이므로 기존의 GDP 데이터를 통하여 집회 및 시위시간에 따른 생산손실비용을 1인 1시간당으로 추정(원단위 가치)하였다. 공공부분의 비용은 경찰공무원의 시간당 임금지표를 적용하여 1인 1시간당으로 추정(원단위 가치)하였다.

간접비용으로 치안정책연구소(2008)연구와 같이 영업 손실, 교통비용, 일반국민 피해를 설정하였다. 영업 손실은 시위로 인하여 발생하는 인근사업체의 영업 손실 비용이며, 교통비용은 시위로 인한 교통지체 및 정체로 인하여 발생하는 통행시간 증가, 연료비 증가, 그리고 대기오염 증가 등이고, 일반국민 피해는 직접피해와 간접피해로 발생하는 비용으로 설정하였다. 한편 시위로 인한 인근사업체의 영업 손실은 시위발생지역 인근 영업점주 또는 종업원을 대상으로 피해 수용 의사액(Willingness to Accept)을 직접 서

베이하는 방법으로 추정할 수 있으며, 이와 마찬가지로 일반국민들의 직접 및 간접피해는 일반시민들의 피해 수용의사액 서베이를 통하여 추정할 수 있다. 그리고 교통비용은 시위로 인한 통행시간 증가와 이에 따른 연료비와 대기오염증가를 추정할 수 있다. 간접비용을 추정하기 위하여 도로교통안전관리공단, 한국교통연구원, 통계청, 한국경제연구원, KDI, 치안정책연구소 등의 기존의 자료를 활용되었다.

〈표 34〉 집회·시위의 사회적 비용 구분 및 범주

구분		범주
직접비용	생산손실 비용	- 참가자 생산(임금) 손실
	공공비용	- 경찰관 - 전·의경
간접비용	영업 손실	- 인근사업체의 영업 손실
	교통비용	- 통행시간 증가 및 연료비 증가
		- 대기오염 증가
일반국민 피해	- 직접피해 및 간접피해	

2. 교통사고의 사회적 비용

교통사고란 ‘도로 및 철도, 항공 등 부문에서 교통수단에 의한 교통 활동 중에 사람을 사상하거나 물건을 손상하여 각종 손실을 유발하는 것’으로 정의된다. 이를 기초로 교통사고비용에 대한 정의를 살펴보면, 교통사고로 발생한 모든 경제적 손실을 부담주체와 상관없이 화폐가치로 환산한 것을 의미한다.

교통사고는 인명피해, 물적 피해, 정신적 피해 및 사회기관비용 등을 동반하여 이러한 모든 경제적 손실은 이해 당사자가 각기 달리 가치화할 수 있으나 이를 사회적 비용 개념으로 보아야 한다.

교통사고 사회적비용의 추계에 도로, 철도, 해운, 항공 등이 포함되어야 하나 도로교통사고가 전체 사고의 98%이상을 차지하므로 본 연구에서는 교통사고 사회적비용은 도로 부문에 한정하여 교통사고를 대상으로 비용을 산출하였다.

비용은 도로교통안전관리공단(2007) 및 한국교통연구원(2007)연구와 같이 직접비용

(물리적 비용)과 간접비용(심리적 비용)을 나누어서 산출하였다. 직접비용 및 간접비용은 도로교통안전관리공단, 한국교통연구원, 통계청, 한국은행 등의 자료에 입각하여 산출하였다.

직접비용을 산출하기 위한 총생산손실법의 비용항목에는 생산손실비용, 의료비용, 물적 피해비용, 행정비용 등이 있다. 이중 생산손실비용의 산정방법은 다음과 같다.³⁴⁾

〈표 35〉 생산손실비용의 산정방법

	산 정 방 법
사망자의 손실생산	- 연령별, 성별 평균 임금을 계산, 임금이 지급되지 않는 노동과 모든 보조금(연금, 보험, 상해보험)의 가치를 산정
부상자의 손실생산	- 부상자의 평균 손실생산 = 평균 일일수입 * 부상사고로 인한 손실 근로일수

총생산손실법은 다음과 같은 6가지 자료를 수집하여야 한다. ① 사고자료: 사고 자료에는 사고건수, 사고의 심각도 분포, 교통사고 심각도에 따른 피해자의 부상정도, 차종별 사고 관련 비율 등을 포함한다. ② 생산손실비용: 피해자의 평균수명, 평균수입, 평균퇴직연령, 부상자의 경우 교통사고로 인하여 근무할 수 없는 날짜 등이 필요하다. ③ 물적 피해비용: 도로교통사고의 경우 차량수리비, 철도사고는 차량, 선로, 기타 시설물과 응급복구비 등과 같이 사고와 직접 연관되는 재산피해액을 의미하며 해양사고는 선박과 선박운용에 관련되는 육상·해상시설의 피해액을 말한다. ④ 의료비: 구급차비용, 구급차 사용비율, 부상 정도에 따른 평균입원일수 및 평균 통원일수, 평균통원치료비 및 평균입원비 등으로 구성된다. ⑤ 행정비용: 사고처리를 위한 경찰 및 보험회사의 관련 비용이다. ⑥ 간접비용(심리적 비용)(PGS: Pain, Grief & Suffering): 교통사고 피해자 및 가족이 겪는 심리적·육체적 고통비용(PGS)을 의미하며, 구체적으로는 피해자 및 가족의 슬픔, 외로움 및 간병비용 등을 말한다. 간접비용을 산출하기 위한 응답은 지불의사액

34) 총생산손실법(Gross Output Method)은 교통사고로 인한 직·간접비용을 명확한 방법으로 산출한다.

(Willingness to Pay, WTP) 및 용인의사액(Willingness to Accept) 등이 사용될 수 있다.

교통사고로 인한 정신적 고통을 보상하기 위해서 가해자로서 피해자에게 얼마나 지불할 수 있는지, 혹은 피해자로서 가해자로부터 얼마나 보상받아야 정신적 피해를 최소화할 수 있고 이전의 상태로 복귀할 수 있는지를 평가하여야 한다.

〈표 36〉 교통사고의 사회적 비용의 구분 및 범위유형

구분		범위유형
직접비용	인적 피해 비용	사망자 1인당
		부상자1인당
	물적 피해 비용	차량손해 1대당
		대물피해 1대당
	행정 비용	교통사고 처리비용
		보험 행정비용
간접비용		사망
		부상

3. 범주의 사회적비용

본 연구에서는 범주의 사회적 비용을 추정하기 위하여 박철현 외(2007)연구와 같이 살인, 강도, 강간, 절도, 폭행·상해 등 5대 범죄에 한정하여 연구를 진행하였다. 범주의 사회적 비용을 추정함에 앞서 사회적 비용을 직접비용과 간접비용으로 나누었다. 직접비용은 범죄로 인하여 직접 발생하는 비용으로 범죄로 인한 생산손실, 피해자의 치료비용, 범죄로 인한 재산손실 그리고 범죄에 대한 공공기관에서 발생하는 공공비용으로 나누었다. 공공기관 비용은 범죄로 인하여 요구되는 경찰, 검찰, 법원, 교정 등의 비용으로 구분하여 사회적 비용을 도출하였다.

범죄의 사회적 비용 중 간접비용은 직접비용 이외의 비용으로 범죄예방비용, 범죄로 인하여 발생하는 신체적·정신적 피해비용, 그리고 범죄에 대한 보호관찰 비용으로 구분하였다. 범죄예방 비용으로는 보안을 위한 보안업체에 대한 보안비용과 피해 회피비용인

보험비용으로 설정하였다.

범죄의 사회적 비용의 추정에 있어 기본적으로 범죄 1건당 평균비용을 산출하고 여기에 범죄의 건수를 곱하여 범죄의 총사회적 비용을 산출하였다. 이러한 연구에 있어 박철현 외(2007)의 연구를 기본으로 범죄의 사회적 비용을 도출하였다.

〈표 37〉 5대 범죄 사회적 비용의 구분 및 범죄유형

구 분		
직접비용	생산손실	
	병원비용	
	재산손실	
	공공 비용	경찰
		검찰
법원		
교정		
간접비용	예방 비용	보안
		보험
	신체적/정신적 피해비용	
	보호관찰	

제3절 범질서 확립에 따른 경제적 파급효과 분석

1. 집회·시위의 사회적 비용 추정

동 연구는 2007년 전국에서 발생한 각종 집회 및 시위를 중심으로 사회적 비용을 추정하였으며, 집회·시위로 인한 직접비용과 간접적으로 발생하는 간접비용을 나누어서 산출하였다. 여기서 직접비용은 생산손실비용과 공공비용으로 구분하였으며, 간접비용은 영업 손실, 교통비용 및 일반 국민피해로 구분하여 추정하였다.³⁵⁾

35) 본 연구에서는 직접비용은 모든 시위에 대하여 산출하였으나 간접비용은 여러 가지 제약적 요인에 의하여 불법시위에 한정하여 산출하였음을 밝혀둔다.

가. 직접비용 추정

1) 생산손실추정

집회·시위의 참가자들의 생산손실 추계는 기회비용 측면에서 국내총생산의 개념을 도입하였다. 집회·시위에 대한 생산손실은 집회·시위의 참가로 인해 상품과 서비스를 생산하지 못하여 발생하였다.

생산손실은 근로시간 내 발생한 집회시위를 대상으로, 집회시위 참가자들의 생산 손실을 경제활동인구 1인의 시간당 생산손실로 추정하였다. 통계청에서 발표한 통계자료에 입각하여 2007년 우리나라 연간국내총생산을 경제활동인구(15세 이상 경제활동인구)로 나누고, 이를 다시 월평균 근로시간을 적용하여 1인당 생산손실액을 추정하였다. 여기서 월평균 근로시간은 2007년 2월 노동부 자료를 이용하여 191.4시간을 적용하였으며, 생산손실비용의 원단위는 10,017원(1인, 1시간)으로 추정하였다. 또한 집회·시위 참가자의 집회·시위당 참여시간은 교통과학연구원(2000)의 연구와 같이 5시간을 적용하였다.³⁶⁾

추정결과 집회·시위로 인한 총생산손실은 1,492억원이며, 1회당 1,247만원으로 추정되었다. 2007년 집회·시위횟수는 11,968회이며, 참가인원은 297만명이다.

2) 공공비용

공공비용은 시위현장의 질서·치안유지를 위해 동원된 경찰병력의 비용을 추정하였으며, 구체적으로 경찰의 임금수준을 고려한 관리비용을 기준으로 추정하였다. 따라서 공공비용은 집회·시위를 관리를 위하여 투입되는 경찰인력에 소요되는 비용으로 경찰관의 임금수준을 고려하여 추정하였다.

2007년도 전국에서 발생한 총 시위수와 동원된 경찰병력은 11,968회에 39,594중대로 시위당 3.3중대가 투입되었다. 분석에 적용된 경찰인원은 1중대에 105명이고, 간부급은 12.5명이며 그 외는 의경으로 추정하였다. 경찰관의 시간당 임금은 경찰관 경사 15호 봉(17,180)을 적용하였고, 의경은 15세 이상 시간당 임금인 10,017원을 적용하였다.

36) 김상겸(2008)의 연구에서도 시위지속시간을 5시간으로 적용하였다.

추정결과 집회·시위로 인한 공공비용은 2,259억원이며, 1회당 경찰관이 355만원, 전·의경이 1,533만원으로 합하면 1,888만원으로 소요된 것으로 추정되었다.

나. 간접비용 추정

1) 인근사업체의 영업 손실

인근사업체의 영업 손실은 집회·시위지역의 소매영업점의 추정피해액과 시위빈발지역의 평균 소매영업점의 수를 활용하여 추정할 수 있다.

본 연구에서는 집회·시위 빈발지역인 종로구와 중구의 소매·서비스업체를 대상으로 하였으며, 업체당 피해액은 치안정책연구소(2008)연구에 입각하여 추정하였다. 소매·서비스업체들은 종로구에 11,678개 중구에 20,020개로 파악되어 평균 15,849개 업체가 영업 중이다. 소매 영업점 당 매출손실액은 치안정책연구소(2008)연구에서 산출된 추정액에 통계청에서 발표한 물가상승을 고려하여 313,572원을 적용하였다. 추정된 시위1회당 영업점의 피해액수는 49억원이다.

2) 교통 및 대기오염비용

불법 집회·시위로 인한 차량운행비용과 통행시간비용 및 대기오염의 비용은 집회·시위 1회당 약 128,125천원과 4,920천원으로 추정되었다. 본 연구에서는 치안정책연구소(2008) 연구를 기초로 통계청의 물가상승지수를 이용하여 추정하였다.

3) 일반국민의 피해

집회·시위는 시위당사자 및 공공부분의 생산손실 뿐만 아니라 시위빈발지역의 영업점의 매출손실 및 해당지역의 행인 및 거주민들의 심리적 피해를 유발하게 된다. 본 연구에서는 이러한 비용은 치안정책연구소(2008) 연구에 기초하여 추정하였다.³⁷⁾

37) 일반국민(제3자)의 피해비용은 치안정책연구소(2008)에서 산출된 가중평균값을 기초로 추정하였다.

다. 2007년도 집회·시위의 사회적 비용 추정결과 종합

합법적 집회·시위에 따른 사회적 비용은 2007년 한 해 동안 총 3,731억원이 발생한 것으로 추정되었다. 이는 2007년 한 해 동안 발생한 11,904회의 비폭력·합법시위의 비용을 의미한다.

합법적 집회·시위에 따른 사회적 비용항목은 집회·시위에 따른 생산손실비용과 공공부문의 질서유지비용을 적용한 것이며, 기타 교통혼잡비용이나 영업점, 일반국민의 피해비용은 고려되지 않은 것이다.

한편, 불법·폭력시위에 따른 사회적 비용은 2007년 한 해 동안 평균 5조 8천억원 가량 발생한 것으로 추정되었다. 이는 2007년 한 해 동안 발생한 64회의 불법·폭력시위의 비용을 의미하며, 이때 비용항목은 직·간접 비용항목 전체를 고려한 것이다.

〈표 38〉 집회·시위의 사회적 비용

(단위: 천원)

구분		범주	회당비용	연간비용
직접비용	생산손실비용	- 참가자 생산(임금) 손실	12,467	149,231,486
	공공비용	- 경찰관	3,552	42,512,792
		- 잔의경	15,327	183,433,971
간접비용	영업손실	- 인근 사업체의 영업손실	4,938,447	316,060,608
	교통비용	- 통행시간 증가 및 연료비 증가	128,125	8,200,000
		- 대기오염 증가	4,920	314,880
	일반국민피해	- 직접피해 및 간접피해	85,945,416	5,500,506,667
직접비용			375,178,251	
간접비용			5,825,082,155	
계			6,200,260,406	

2. 교통사고의 사회적 비용 추정

본 연구에서는 도로교통사고비용과 관련된 문헌을 통하여 도로교통사고 비용에 대한 접근방법 및 추정방법을 고찰하고 이를 통하여 2007년도 도로교통사고의 피해를 대상으로 도로교통사고로 인한 각종 피해내용을 추계하여 피해내용별 규모를 추정하였다.

본 연구에서는 교통사고를 항공, 해운과 철도사고가 아닌 도로에서의 자동차의 교통활동 중의 사고로 한정하여 연구를 진행하였다.³⁸⁾ 또한 교통사고로 인한 각종 피해와 손실 중 객관적인 당사자의 직접손실, 경찰과 손해배상 대행기관이 교통사고 처리비용, 그리고 사망과 부상에 따른 간접비용 등의 지출로 한정하여 추정하였다.

구체적인 도로교통사고비용의 접근 및 연구방법은 먼저 매년 경찰청에서 발행하는 “교통사고통계”를 중심으로 교통사고 발생현황과 피해상황을 파악하고, 자동차 보험회사들의 지급보험금 상황 및 관련 참고문헌을 분석하고, 도로교통안전관리공단의 도로교통 사고비용의 추계, 한국교통연구원의 교통사고비용 추정, 관련 논문 결과 등을 적용하여 교통사고의 사회적 비용을 추정하였다.

교통사고의 사회적 비용을 교통사고로 발생하는 직접적인 직접비용과 간접적으로 발생하는 간접비용으로 나누었으며, 직접비용은 인적피해비용, 물적피해비용, 행정비용으로 나누어 추정하였다. 인적피해비용은 교통사고로 인한 사망자와 부상자의 피해비용으로 나누었으며, 물적피해비용은 사고로 인한 차량손해 비용과 대물피해 비용으로 나누어 추정하였고, 그리고 행정비용은 교통사고처리 비용과 보험행정 비용으로 구분하여 추정하였다.

한편 간접비용은 사망으로 인한 비용과 부상으로 인한 비용으로 구분하여 추정하였다.

가. 직접비용

1) 인적 피해 비용

◎ 사망자

성별, 연령별, 장래 노동생산력을 이용하여 2007년도 사망자의 총생산손실을 계산하

38) 앞서 언급한 바와 같이 선행연구(신재익·유정복, 2007)에 의하면 전체 교통사고 비용 중 도로부문이 차지하는 비중이 98%를 차지하고 있어 본 연구에서는 도로부문을 대상으로 교통사고의 사회적 비용을 추정하였다.

고 1인당 평균 생산손실율이 산출되었다. 본 연구에서는 경찰청(2008) 통계자료와 도로교통안전관리공단(2007) 연구에 입각하여 교통사고 사망자와 사망자 1인당 평균비용을 산출하였으며, 이를 바탕으로 사망자에 대한 총 비용을 추정하였다.

2007년도 사망자 6,166명에 대한 1인당 평균 피해비용은 4억 2,199만원으로 추정되었으며, 여기에 전체사망자를 적용하면 2007년도 교통사고로 인한 순수한(교통사고를 처리하는 기관비용을 제외한) 사망자비용은 약 2조 6,020억원으로 추정되었다.

◎ 부상자

교통사고의 부상자로 인한 사회적 비용을 추계에 있어서 부상자의 장래 생산손실은 동일연령, 성별, 사망자의 미래소득을 현재 가치화한 평균생산손실을 기준으로 하여 부상자들의 노동력 상실정도에 따라 결정할 수 있다(도로교통안전관리공단, 2008).

통계청의 물가상승지수 및 경찰청의 부상자수(335,906명)를 고려한 2007년도 교통사고로 인한 부상자의 순 평균 비용은 약 3백 867천원으로 추정되었다. 여기에 전체 부상자를 적용하면 2007년도 교통사고로 인한 순수한(교통사고를 처리하는 기관비용을 제외한) 부상자비용은 약 1조 2,990억원으로 추정되었다.

2) 물적 피해 비용

도로에서 발생하는 교통사고통계에는 인적피해가 수반되지 않는 교통사고는 집계하고 있지 않다(도로교통안전관리공단, 2007). 따라서 2007년도 1년간 발생한 인적피해를 수반하지 않는 차량손해나 대물피해 등 전체 물적 피해 사고건수를 자동차종합보험에 가입된 자동차의 사고율을 전체 자동차대수에 적용하여 추정하였다.

◎ 차량손해

2007년도 차량손해는 총 차량대수에 사고발생률을 적용하여 총 차량손해사고건수를 추정하였다.³⁹⁾ 사고건당 평균비용은 도로교통안전관리공단(2007)에 연구결과에 입각하

39) 차량손해는 총 차량개수에 사고발생률을 적용하여 총차량손해사고 건수를 추정하였는데, 사고발생률은 도로교통안전관리공단(2007)연구에서 제시된 영업용과 비사업용 평균값인 19.55%를 적용하였다.

여 통계청(2008)에서 발표한 물가지수를 고려하여 추정하였다.

추정결과 차량손해 발생건수는 3,211천대이며, 사고당 비용은 969천원으로 추정되었고, 이에 입각한 총 차량손해 추정액은 3조 1,142억원으로 추정되었다. 평균비용에는 차량손해 교통사고를 처리비용이 포함되지 않았다.

◎ 대물피해

자동차사고로 타인의 재물에 손상을 가져온 대물피해비용도 차량손해와 같은 방식으로 추정하였다. 총자동차등록수를 자동차보험에 가입한 자동차사고율을 적용하여 사고건수를 추정하였으며, 대물피해 손해액은 지급보험금을 사용하여 평균비용을 산출하였다.⁴⁰⁾

추정결과 대물피해 발생건수는 2,076천대이며, 사고당 비용은 1,032천원으로 추정되었고, 이에 입각한 총 대물피해 추정액은 2조1,433억원으로 추정되었다.

3) 행정 비용

교통사고가 발생시 피해당사자간의 비용 외에도 국내의 자동차소유자 더 나아가서는 국민전체에게 부담이 전가되는 비용이 있다(도로교통안전관리공단, 2008). 대표적으로 자동차보험회사 등 자동차 손해배상대행기관과 교통경찰의 교통사고처리비용을 들 수 있다. 여기서는 앞서 언급한 두 가지 비용만을 대상으로 교통사고로 인한 사회적 행정비용을 추정하였다.

◎ 교통사고 처리비용

본 연구에서는 전체교통경찰 예산중 사고감식조사, 형사입건, 현장조치, 교통사고 분야에 배치된 교통인력을 감안하여 교통사고 처리비용을 산출하였으며, 이를 근거로 추정하면 추정하며 약 32.9%인 2,560억이다.

◎ 보험 행정비용

40) 대물피해는 총자동차등록수를 자동차보험에 가입한 자동차사고율을 적용하여 사고건수를 추정하였는데, 사고율은 도로교통안전관리공단(2007)연구에서 제시된 영업용과 비사업용 평균값인 12.64%를 적용하였다.

본 연구에서는 교통안전관리공단(2007) 연구 결과를 기초로 통계청에서 발표한 보험 및 서비스 지수를 고려하여 보험 행정비용을 추정하였다. 추정된 보험 영업비용은 5,425억원이다.

나. 간접비용

간접비용은 교통사고로 인한 정신적 피해보상하기 위해서는 가해자로서 피해자에게 얼마나 지불할 수 있는지, 혹은 피해자로서 가해자로부터 얼마나 보상받아야 정신적 피해를 최소화할 수 있고 사고 이전의 상태로 복귀할 수 있는지를 평가하도록 한 결과(한국교통연구원, 2007)를 이용하여 간접비용을 추정하였다.

추정된 사망사고 및 부상에 대한 간접비용은 사망이 1억 784만원이고 부상이 1천 636만원이다. 이를 기반으로 사망자와 부상자를 고려한 간접비용은 사망이 6,649억원이고 부상이 5조 4,954억원으로 추정되었다. 총 간접비용은 6조 1660억원으로 추정되었다.

다. 2007년도 교통사고 사회적 비용 추정결과 종합

2007년도 교통사고로 인한 사망자수는 6,166이고 부상자수는 355,906명으로 집계되었다. 이러한 교통사고로 인한 직접피해는 9조 9,570억원이 발생한 것으로 추정되었고, 간접비용으로는 6조 1,603억원이 발생한 것으로 추정되었다. 이러한 결과를 바탕으로 한 2007년도 교통사고의 사회적비용은 16조 1,196억원이 발생한 것으로 분석되었다.

〈표 39〉 2007년도 교통사고의 사회적 비용

구분	범위유형	1건당 평균비용 (천원)	발생건수 (건)	추정액 (천원)	
직접비용	인적 피해비용	사망자 1인당	421,999	6,166	2,602,049,996
		부상자1인당	3,867	355,906	1,299,057,671
	물적 피해비용	차량손해 1대당	969	3,211,709	3,114,233,247
		대물피해 1대당	1,032	2,076,522	2,143,333,654
	행정비용	교통사고 처리비용			256,090,225
		보험 행정비용			542,533,085

간접비용	사망	107,840	6,166	664,941,440
	부상	16,360	335,906	5495,422,160
직접비용	9,957,297,879			
간접비용	6,160,363,600			
계	16,117,661,479			

3. 범죄의 사회적 비용 추정

본 연구에서 5대 범죄의 사회적 비용을 추정하기 위하여 비용을 범죄로 인하여 직접적으로 발생하는 직접비용과 간접적으로 발생하는 간접비용으로 구분하여 추정하였다.

직접비용은 생산손실, 병원비용, 재산손실 및 공공비용으로 구분하여 연구하였다. 공공비용은 경찰, 검찰, 법원, 교정에 소요되는 비용으로 구성하였다.

간접비용은 예방비용, 신체적·정신적 피해비용, 그리고 보호관찰 비용으로 구분하였다. 예방비용은 보안 및 보험비용으로 세분화 하였다.

추정에 사용된 자료는 범죄 관련 통계는 경찰청 자료를 활용하였고, 비용 추정시 사용된 통계자료는 통계청의 소비자물가지수, 생산자물가지수, 공무원임금상승, 보험 및 서비스 지수, 사업서비스업 생산 지수 등이 사용되었다.

〈표 40〉 2007년 5대 범죄의 사회적 비용 추정

(단위: 건, 천원)

구분	범죄유형	추정 내역		추정액	
		1건당 평균비용	발생건수		
직접비용	생산손실	살인	726,902	1,104	802,499,808
		강도	825	4,430	3,654,750
		강간	3,929	8,732	34,309,774
		절도	78	21,2473	10,400,553
		폭행	1,984	29,4403	584,213,313
	병원비용	살인	1,249	1,104	1,379,862
		강도	376	4,430	1,668,466
		강간	2,380	8,732	20,789,783
		절도	-	21,2473	-
		폭행	2,380	29,4403	700,936,153
	재산손실	살인	-	1,104	-
		강도	118	4,430	525,729
		강간	-	8,732	-

간접비용	공공 비용		절도	384	21,2473	81,675,896	
			폭행	-	29,4403	-	
		경찰		살인	5,302	1,104	5,854,036
				강도	969	4,430	4,296,372
				강간	2,978	8,732	26,008,815
				절도	699	21,2473	148,646,276
				폭행	756	29,4403	222,761,722
				살인	1,314	1,104	1,451,234
		검찰		강도	240	4,430	1,065,102
				강간	738	8,732	6,447,627
				절도	173	21,2473	36,850,403
				폭행	187	29,4403	55,222,945
		법원		살인	28,532	1,104	31,499,878
				강도	5,218	4,430	23,118,272
				강간	16,027	8,732	139,950,493
	절도			3,764	21,2473	799,849,545	
	교정		폭행	4,071	29,4403	1,198,647,000	
			살인	27,996	1,104	30,908,661	
			강도	5,120	4,430	22,684,348	
			강간	15,726	8,732	137,323,835	
			절도	3,693	21,2473	784,839,007	
	예방 비용	보안		폭행	3,995	29,4403	1,176,152,829
				살인	-	1,104	-
				강도	-	4,430	-
				강간	-	8,732	-
				절도	884	21,2473	188,028,825
		보험		폭행	-	29,4403	-
살인				-	1,104	-	
강도				94	4,430	417,695	
강간				-	8,732	-	
절도				154	21,2473	32,731,040	
신체적/정신적 피해비용			폭행	-	29,4403	-	
			살인	1,388,972	1,104	1,533,425,308	
	강도		4,761	4,430	21,094,534		
	강간		23,810	8,732	207,917,232		
	절도		704	21,2473	149,660,456		
보호관찰		폭행	12,144	29,4403	3,575,330,423		
		살인	-	1,104	-		
		강도	863	4,430	3,824,202		
		강간	2,651	8,732	23,150,441		
		절도	622	21,2473	132,309,497		
		폭행	673	29,4403	198,278,118		

경찰청에서 발표한 2007년 5대 범죄를 살펴보면, 살인이 1,104건, 강도가 4,430건, 강간이 8,732건, 절도가 212,473건, 그리고 폭행이 294,403건이다. 본 연구에서 범죄의 사회적 비용을 추정함에 있어 박철현 외(2007)의 연구결과를 활용하여 2007년도 5대 범죄의 사회적 비용을 추정하였다. 5대 범죄 유형별로 제시된 1건당 평균비용에 2007년 한 해 동안에 유형별 발생건수를 고려하여 해당항목의 사회적 비용을 산출하였다. 2007년 한 해 동안 5대 범죄로 인한 사회적 비용은 직접비용으로 생산손실이 1조 4,350억원, 병원비용이 7,247억원, 재산손실이 822억원, 공공비용이 4조 853억원이 발생한 것으로 추정되었다.

간접비용으로는 예방비용이 2,211억원, 신체적·정신적 피해비용이 5조 4,874억원, 그리고 보호관찰 비용이 3,575억원이 발생한 것으로 추정되었다. 직접비용과 간접비용을 고려한 2007년 5대 범죄로 인한 사회적 비용은 13조 1618억원으로 추정되었다.

〈표 41〉 2007년 5대 범죄의 사회적 비용 추정 요약

(단위: 천원)

구 분		추 정 액
직접비용	생산손실	1,435,078,198
	병원비용	724,774,265
	재산손실	82,201,625
	공공비용	4,853,578,410
간접비용	예방비용	221,177,562
	신체적/정신적 피해비용	5,487,427,956
	보호관찰	357,562,259
직접비용		7,095,632,499
간접비용		6,066,167,778
합 계		13,161,800,278

4. 범질서 확립의 경제적 파급효과 분석

본 연구에서는 집회·시위로 인한 사회적 비용, 교통사고로 인한 사회적 비용, 그리고 5대 범죄로 인한 사회적 비용을 대상으로 범질서 확립에 따른 사회적 비용을 추정하고 이를 통하여 경제적 파급효과를 추정하였다. 이러한 추정과 분석결과는 제한된 자료만을 근거로 하여 산출한 관계로 여러 방면에서 과잉추정 및 과소추정의 가능성이 존재함을 밝혀둔다.

범질서가 확립되지 않아 발생하는 사회적 비용은 집회·시위 비용이 6조 2,002억 원 이고 이는 2007년 우리나라 GDP 0.69%를 차지하는 것으로 분석되었으며, 교통비용은 16조 1,176억 원으로 GDP의 1.79%, 그리고 5대 범죄 비용이 13조 1,618억 원으로 GDP의 1.46%를 차지하는 것으로 분석되었다.

이러한 모든 사회적 비용을 고려하면 범질서가 확립되지 않아 발생하는 총 사회적 비용은 35조 4,797억 원으로 추정되었으며, 이러한 사회적 비용이 우리나라 GDP에 차지 하는 비중은 3.94%로 약 4%정도 영향을 주는 것으로 추정되었다.

〈표 42〉 범질서 확립의 사회적 파급효과

(단위: 천원, %)

	사회적비용	GDP 비중
집회·시위 비용	6,200,260,405	0.69
교통비용	16,117,661,479	1.79
범죄비용	13,161,800,278	1.46
총비용	35,479,722,163	3.94

제4장 법질서 확립을 위한 사회적 공감대 조성방안

제1절 경제적 가치 추정의 함의

제3장에서는 법질서 확립이 미치는 경제적 파급효과를 분석하기 위하여, 먼저 관련 선행연구를 검토하였다. 선행연구 검토 결과, 법질서 준수와 경제 성장 상호간에는 주요한 관계가 존재함을 파악할 수 있었다. 법질서 준수 수준의 제고를 위해서는 이에 영향을 미치는 다양한 변수들이 존재한다. 집회·시위, 교통사고, 범죄 등은 한 사회의 법질서를 구성하는 중요한 변수들로 파악된다. 이에 따라 이들 변수들을 중심으로 법질서의 사회적 비용 추정을 통한 경제적 파급효과를 분석하였다.

한편 법질서의 사회적 비용을 추정하는 방법에 대해서는 이미 여러 선행 연구가 있다. 그러나 아직까지 타당성이 검증된 추정 모델 및 방법론이 존재하지 않아서, 연구자들마다 임의적인 기준에 입각하여 비용을 추정 할 수밖에 없는 형편이다. 이에 따라 각각의 연구마다 추정된 결과에 차이가 발생하고 있는 현실이다. 그럼에도 불구하고 사회적 비용을 추정하는 시도를 하는 것은, 이 추정결과가 정부정책의 방향과 목표를 설정하는데 대단히 중요한 역할을 할 수 있기 때문이다.

이에 본 연구에서는 법질서 확립이 미치는 경제적 파급 효과를 분석하기 위하여, 법질서 확립 수준에 영향을 미치는 변수인 집회·시위, 교통사고, 범죄의 사회적 비용을 추정하기 위한 기본 모형을 설정하였다. 이러한 추정 모형을 설정함에 있어 집회·시위는 치안정책연구소(2008)의 선행 연구를, 교통사고는 도로교통안전관리공단(2007) 및 한국교통연구원(2007)의 선행 연구를, 그리고 5대 범죄는 박철현 외(2007)의 연구 등을 기본으로 하였음을 밝혀둔다. 그러나 이러한 추정과 분석결과는 제한된 자료만을 근거로 하여 산출한 관계로 여러 측면에서 중복 또는 필요한 변수나 요소들이 배제됨으로써 과

인 또는 과소추정의 가능성이 존재할 수 있을 것이다. 또한 본 연구에서는 모든 분석 모형 설정에 있어서 직접비용과 간접비용을 구분하였는데, 그 이유는 이러한 구분을 통하여 사회적 비용의 구성요소를 보다 명확히 함으로써 본 연구의 정책적 활용도를 높이고자 함이다.

이와 같은 전제 하에 분석한 연구 결과를 살펴보면, 2007년 법질서가 확립되지 않아 발생하는 사회적 비용은 집회·시위 비용이 6조 2,002억원(GDP의 0.69%)이고, 교통비용은 16조 1,176억원(GDP의 1.79%)이며, 그리고 5대 범죄 비용이 13조 1,618억원(GDP의 1.46%)으로 분석되었다. 따라서 총 사회적 비용은 35조 4,797억원(GDP의 3.94%)으로 추정되었다. 여러 선행연구에서도 살펴볼 수 있듯이 법질서 준수 수준이 우리나라 경제성장에 차지하는 비중은 무시할 수 없는 정도에 이르고 있다. 따라서 법질서가 확립된다면 우리나라 경제성장 및 국가 경쟁력 제고에 많은 도움이 될 것으로 보인다. 그러므로 법질서를 효율적으로 확립하기 위하여 먼저 취약한 부분의 개선을 통한 법질서를 확립하여, 우리나라가 선진국으로 도약하기 위한 주요한 기반을 구축할 필요가 있다. 다음 절에서는 이러한 기반 구축을 위해 법질서 준수상의 문제점과 개선방안을 살펴보기로 한다.

제2절 국내 법질서 준수의 문제점

1. 교통질서 준수의 문제점

법질서(교통질서, 공공질서, 기초질서) 수준에 대한 연도별 추이 분석 및 국가간 비교 결과를 바탕으로 하여 법질서 확립을 저해하고 있는 문제점을 제시하도록 한다. 먼저 교통질서 준수상의 문제점을 살펴보면, 크게 두 가지가 문제된다. 안전띠 착용률 미흡과 보행자 보호 미흡이 그것이다.

첫째, 안전띠 착용은 이로 인한 물적 피해나 행정 비용의 증가는 차지하고라도, 무엇보다도 자신과 동승자의 생명을 보호받을 수 있는 확실하고도 유일한 방법이다. 그럼에도 불구하고 경찰의 지속적인 계도, 홍보 및 단속에도 다른 국가들에 비해 상대적으로

착용률은 저조한 실정이다. 특히 뒷좌석에서의 안전벨트 착용률은 6.4%로 심각한 상황이다. 일본도 지난 2007년까지는 우리나라와 마찬가지로 뒷좌석에서의 착용률이 매우 저조한 것으로 조사됐다. 그러나 2008년 10월의 조사 통계에 따르면, 일반도로에서의 뒷좌석 안전벨트 착용률은 30.8%(2007년 8.8%)이었으며, 고속도로에서의 착용률은 62.58%(2007년 13.5%)로 나타났다.

둘째, 우리나라 교통사고 사망자수는 다른 OECD 국가들에 비해 아직도 많은 것으로 집계되고 있다. 자동차 1만대당 사망자수는 2005년 현재 3.4명으로서 28위(2004년 27위)이며, 인구10만명당 사망자수는 13.2명으로서 26위(2004년 26위)에 위치하고 있다. 그 중에서도 보행자 사망비율이 높아서, OECD 국가들 중 우리나라의 보행자 사망률이 가장 높은 것으로 나타났다. 특히 우리나라 교통사고 발생에 있어서 어린이와 노인 등의 사회적 약자의 교통사고 발생이 높다는 점은 우려할 만하다. 어린이 10만명당 사망자수를 보면, 2005년 현재 OECD 평균은 3.2%인데 반해, 우리나라는 미국과 함께 4.5%로 27개국 중 4위에 해당됐다. 한편 65세 이상 고령자들의 교통사고 발생률은 일본이 43.3%로 가장 높았고, 우리나라는 26.7%로 3위에 있다. 우리나라도 이미 고령화 사회에 접어들면서 고령자들의 교통사고 발생률은 일본과 같이 증가될 것으로 예상되므로, 이에 대한 대비가 있어야 할 것이다.

2. 공공질서 준수의 문제점

첫째, 산업기술의 해외 유출 문제가 최근 중요한 이슈로 떠오르고 있다. 기술을 도입하여 제품을 생산하던 예전에는 주요시 되지 않던 문제였지만, 최근 우리나라의 과학기술이 발전함에 따라 세계 최초의 기술들이 개발되고, 이러한 과학기술이 곧 국가 경쟁력과 국가 안보와도 직결되면서, 사회적 또는 국가적 문제로 변환된 것이다. 첨단 기술의 해외 유출 사건 적발은 해가 갈수록 증가하고 있다. 또한 다양한 분야에서 다양한 방법에 의해 유출이 이루어지고 있으며, 유출 이후에도 그 사실 인지가 어렵다는 점이 대응책 마련을 곤란하게 하고 있다.

둘째, 공직자들의 부정부패 및 공공 부문에서의 투명한 제도 마련 등과 관련이 있는 공공부문에서의 투명성 제고가 문제된다. 부패인식지수에 의한 평가에 따르면, 우리나라

의 투명성 정도는 5.6점(10점 만점)으로서, 세계 180개국 중 40위이며, OECD 30개 국가들 중에서는 22위이고, 아시아에서는 싱가포르, 홍콩, 일본 및 대만에 이어 5위를 기록했다. 우리의 국제적 영향력이나 경제 규모 등에 비해 아직 만족할 만한 수준이라고는 할 수 없다. 또한 독립기구로서 반부패기구였던 국가청렴위원회의 국민권익위원회로의 통합이나, 국방 조달에 있어서 투명성 증진 조치라고 평가되었던 방위사업청의 폐지 움직임 등은 향후 투명성에 대한 국제적 평가에는 부정적으로 작용할 것으로 보여 우리나라의 투명성 수준이 하락할 것이라는 우려가 제기되고 있다.

셋째, 집회 및 시위와 관련하여 공공질서를 유지할 수 있는 방안이 필요하다. 집회·시위는 2001년 이후 매년 완만한 수준으로 감소하다가, 2007년부터 민감한 사회적 이슈들의 등장과 함께 다시 증가하고 있다. 경찰청의 자료에 따르면, 폭력의 사용과 같은 불법적인 시위 발생건수도 전체적인 집회·시위의 발생건수와 비례해서 증감하여, 평화적인 방법 이외의 수단을 사용하는 시위 역시 2001년 이후 서서히 감소하다가 2007년 이후 다시 증가세로 돌아서고 있다. 또한 해외 주요 도시와 비교해 볼 때, 서울에서의 집회·시위 발생건수가 다른 도시들에 비해 많은 것으로 나타났다. 이로 인해 각종 인적·물적 피해들이 직·간접적으로 발생하고 있다. 이러한 사회적 손실을 최소화할 수 있는 방안들을 모색해야 할 것이다.

3. 기초질서 준수의 문제점

기초질서는 그 개념과 범위를 확정하기가 매우 어렵고 시대 상황에 따라 기초적인 질서라고 생각되는 내용들이 달라지기 때문에, 기초질서의 준수 수준을 검토함에 있어서 무엇을 가지고 그 수준을 평가할지가 모호한 면이 있다. 국제 비교에 있어서도 국가마다 기초적인 질서로 여기는 내용들이 다를 수 있어 비교의 대상이 명확하지 않으며, 비교 데이터를 찾기가 쉽지 않다는 어려움이 있다. 그러나 경찰청 자료를 근거로 하여, 오물투기, 음주·인근소란, 금연장소 흡연 및 노상방뇨 등에 대해서 연도별 범칙금 통고 처분 건수 추이를 살펴보면, 2007년을 제외하고는 지속인 감소 추세를 보이고 있다. 그러나 해당년도에 경찰이 얼마나 엄격하게 기초질서 위반 행위들을 단속했는지 여부 등의 요인들에 따라 결과가 달라질 수 있으며, 위반 건수와 적발 건수는 구별되므로 적발 건수가 줄

었다고 하여 국민의 기초질서 위반행위가 줄었다고는 말하기 어려울 것이다. 이와 같은 정량적 자료보다는 오히려 정성적 자료가 더 설득력이 있을 수도 있다. 최근에도 각 기관들에서는 기초질서 지키기 운동을 벌이고 있으며, 각종 설문조사에서도 기초질서 위반이 사회적 문제라는 응답이 많은 것으로 보아 우리 사회에서는 여전히 기초질서 준수 수준에 대해 많은 사회 구성원들이 스스로 부족하다고 평가하고 있는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

제3절 법질서 확립을 위한 대응 방안

1. 법질서 확립의 필요성

법질서 확립을 위한 대응 방안 모색에 앞서서, 왜 법질서가 확립되어야 하는지에 대해 생각해 보고자 한다. 법질서의 확립이라는 것은 사회 구성원들이 대체적으로 법질서를 지켜야만 가능하다. 이는 구성원들이 법질서 지키기에 참여하지 않는 한, 법질서 확립은 매년 캠페인에 그칠 것이라는 의미이다. 어느 때에 사회 구성원 각자가 법질서를 지키고자 할지에 대해 생각해 보면, 구성원들 각자가 법질서를 지킴으로써 '실질적인' 이익을 받는 경우에 법질서 확립이 가능할 것이다. 그 실질적인 이익을 가능하면 '단기'에 '구체적' (가령 금전 등)으로 받을 수 있다면 법질서 준수 수준은 더욱 높아질 것이다. 그러나 법질서 확립을 통해서 사회 구성원들이 단기에 구체적인 방법으로 이익을 받기란 사실상 쉽지 않을 것이다. 그래서 시민 의식 수준의 향상이 중요한 것이다. 개인에게 단기적 수입의 증가를 가져오지는 않지만, 법질서를 지킴으로써 중장기적으로는 우리 모두에게 경제적·비경제적 이익을 가져올 것이라는 신념이 있어야 자발적인 법질서 지키기가 가능하기 때문이다.

실제로 법질서를 지키는 경우, 세 가지 사회적 이익이 발생한다. 첫째, 구성원들의 전반적인 삶의 질이 향상된다. 사회생활에 있어 불확실성이 제거되고 예측 가능성이 담보되기 때문에 삶이 편리해진다.

둘째, 국가경쟁력이 강화된다. 여기서 국가 경쟁력은 경제적 측면에서의 경쟁 우위에

중점을 두는 것에서 벗어나 국민의 삶의 질 향상을 위한 여러 지표들을 내용으로 포함하는 종합적인 차원에서 이해될 필요가 있으며,⁴¹⁾ 이러한 국가경쟁력과 법질서 확립과의 상관관계에 대한 많은 연구들을 보면 이들 간에 양(+)⁴²⁾의 관계가 있다는 것을 알 수 있다.

셋째, 법질서 확립을 통해 경제성장이 가능하며, 적어도 비용의 감소를 가져올 수 있다. 앞의 제3장에서 살펴본 바와 같이, 법질서가 확립되지 않아 발생하는 사회적 비용은 집회·시위 비용 6조 2,002억 원 교통비용 16조 1,176억 원 및 5대 범죄 비용 13조 1,618억 원으로 추정된다. 결국 법질서가 확립되지 않아 발생하는 사회적 비용은 35조 4,797억 원 정도가 되는데, 법질서를 지킴으로써 이러한 비용을 줄일 수 있는 것이다.

이하에서는 이와 같은 사회적 이익을 발생시키는 법질서 확립을 위한 몇 가지 방안들을 모색하고자 한다.

2. 교통질서 확립을 위한 대응 방안

OECD 회원국들은 대부분 우리나라에 비해 자동차 이용 및 문화에 대한 역사가 상대적으로 오래되었기 때문에, 이미 오래 전부터 교통사고의 폐해에 대한 심각성을 인식하고 많은 시행착오를 통하여 각종 안전 대책과 안전 정책을 시행해 오고 있다. 지금의 안정적인 단계로 진입하기 위해 많은 시간과 노력을 쏟았던 것이다. 그러나 우리나라의 경우에는 1960년대 후반부터 IMF 체제 이전인 1990년대 후반까지 급속한 경제성장과 산업화를 목적으로 한 성장위주의 정책이 주류를 이루었기 때문에, 다른 선진국들에 비해서 교통 '안전'에 대한 관념이 상대적으로 소홀했었다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 1990년대 후반 사망자가 1만명 이하로 떨어진 후 매년 증감을 반복하다가 2001년 이후 매년 교통사고 사망자가 감소한 것으로 나타나 점차 선진국 수준으로 접근해 가고 있는 상황이다. OECD 국가들을 비교해 보면, 사회보장제도가 비교적 잘 시행되고 있는 룩셈부르크, 스위스, 스웨덴, 노르웨이, 네덜란드 등 유럽의 강소국들이 경제규모가 큰 미국이나 일본 등에 비하여 상대적으로 교통사고 발생률과 사망률이 대체적으로 낮은 것으로 나타나 교통안전 분야에 있어서 보다 선진화 되어있는 것을 알

41) 차성민, 국가경쟁력 강화를 위한 공공질서 확립방안, 치안정책연구소 세미나 발표자료, 2008. 12. 4, 10면.

수 있다. 향후에도 이러한 국가들은 지금까지와 비슷한 추세를 유지하면서 교통사고 사망자가 소폭 감소하는 추세를 보일 것으로 예상된다. 이에 반해 우리나라는 아직까지 상대적으로 다른 국가들에 비하여 교통사고 감소의 여지가 매우 크다. 교통안전 정책을 어떻게 수립하고 집행할지에 따라 그 성과는 차이를 보일 것이다. 따라서 교통안전 정책 수립과 집행의 중요성은 매우 크다.

특히 안전벨트 미착용 및 안전운전불이행 위반 건수가 가장 많은 것으로 나타나고 있다. 안전벨트 착용은 교통사고 사망률을 40~50% 감소시킬 수 있기 때문에, 유럽이나 미국에서는 음주 운전 및 과속 운전과 함께 집중 단속 대상의 하나로 삼고 있다.⁴²⁾ 우리나라도 안전벨트 착용을 촉진할 수 있는 다양한 정책 방안들이 필요하다. 단지 부정기적인 단속으로는 착용률을 높이는 데에 한계에 있으며, 교육과 홍보 이외에 안전벨트 착용 알림 장치나 안전벨트 미착용시 시동 잠금 장치가 작동되도록 하는 방식 등 보다 실효성이 있는 방안의 시행이 필요하다.

또한 어린이와 고령자 등 교통약자를 배려할 수 있는 정책적 및 제도적 장치의 보완이 시급하다. 현재 우리나라의 도로교통법령 및 교통 정책은 자동차 통행 중심으로 이루어져 있다.⁴³⁾ 이는 산업화를 중시하는 근대 자동차 도시에는 적합했는지 몰라도, 최근에 와서는 도보, 자전거 및 자동차를 포함한 기타 대중교통 수단들이 함께 교통수단의 중심으로 공존하게 됨으로써, 이들 수단 전체를 균형 있게 아우를 수 있는 법령 개편 및 정책 수립이 이루어져야 한다. 보행자의 통행 방법에 대한 규정을 해 놓고 있는 도로교통법 제2장에서는 보행자의 권리를 원칙적으로 명시하고 이를 구현하기 위한 구체적 방법들을 규정하고 있는 것이 아니라, 보행자가 지켜야할 의무를 규정해 놓고 있다. 가령 동법 제10조 제4항에서는 “보행자는 모든 차의 바로 앞이나 뒤로 횡단하여서는 아니된다”고 규정하고 있다. 이러한 현행 자동차 중심의 도로교통법령은 보행자의 보행권 보장의 관점에서 재고되어야 한다. 또한 필요한 경우에는 교통 약자에 대한 특별 보호 규정들을 명시하여 이미 시작된 고령화 사회에도 대비해야 한다. 법령 개정 이후에는 보행자 중심의 법령에 대한 국민 홍보도 매우 중요하다.

42) 명묘희, 앞의 논문, 각주 13.

43) 박규영, 교통약자 교통사고 국제 비교, 월간교통, 2003. 1, 39면.

3. 공공질서 확립을 위한 대응 방안

공공질서 확립에서 첫 번째 문제로 제기한 산업기술의 해외 유출에 대해서는 법제도적인 개선과 함께 집행에 있어서의 신중함이 요구된다. 해가 갈수록 증가하는 첨단 산업기술의 부정확한 유출을 방지하고 산업기술을 보호함으로써 국내산업의 경쟁력을 강화하고 국가의 안전보장과 국민경제의 발전에 기여하기 위해 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」이 2006년 10월 27일에 제정되어 2007년 4월부터 시행되고 있다. 이 법은 산업기술의 유출 및 침해행위를 금지하는 것을 주요 내용으로 하고 있다(법 제14조). 그런데 정작 보호의 대상이 되는 산업기술의 개념이 추상적이어서 법 적용에 문제가 따르고 있다.⁴⁴⁾ 기술 유출 사건에서 당해 기술이 이 법에서 규정한 산업기술인지 여부를 판단하기가 쉽지 않기 때문이다. 따라서 이 법이 보호하고자 하는 보호 대상에 대한 구체적인 특징이 있어야 할 것이나, 첨단 기술이라는 것은 기술의 발전에 따라 그 범위가 빠른 속도로 확장될 것이 예상되므로 이를 범정하기란 실무상 쉽지 않을 것으로 보인다. 이를 지식경제부 고시나 기준으로 범위를 정하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 한편 첨단 산업 기술의 부정확한 유출을 막으려는 이 제도가 기업체들이 소속 연구원의 전직이나 이직을 막기 위해 수사기관의 공권력을 악용하는 수단으로 악용되어서는 안될 것이다.

둘째로, 공공부문의 투명성을 제고할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 투명성 제고는 사회 구성원들 간의 신뢰 구축과 밀접한 관련이 있다. 그리고 사회 구성원들 간의 신뢰 형성을 통해 법질서 확립은 가능해진다. 구성원들 간의 신뢰가 없는 사회에서는 사실상 법질서 확립이 어렵다. 타인이 질서를 지킬 것이라는 신뢰가 없는데 나만 질서를 지키면 손해를 볼 것이라는 생각이 들기 때문이다. 따라서 공공질서 확립을 위한 여러 가지 방안들을 마련하고 집행하기에 앞서서, 정부와 국민, 기업과 국민, 정부와 기업, 국민과 국

44) 동법 제2조 1호에서는 다음과 같이 규정하고 있다.

“산업기술”이라 함은 제품 또는 용역의 개발·생산·보급 및 사용에 필요한 제반 방법 내지 기술상의 정보 중에서 관계중앙행정기관의 장이 소관 분야의 산업경쟁력 제고 등을 위하여 법령이 규정한 바에 따라 지정 또는 고시·공고하는 기술로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
 가. 국내에서 개발된 독창적인 기술로서 선진국 수준과 동등 또는 우수하고 산업화가 가능한 기술
 나. 기존제품의 원가절감이나 성능 또는 품질을 현저하게 개선시킬 수 있는 기술
 다. 기술적·경제적 파급효과가 커서 국가기술력 향상과 대외경쟁력 강화에 이바지할 수 있는 기술
 라. 가목 내지 다목의 산업기술을 응용 또는 활용하는 기술

민 등의 사회 구성원들이 서로 신뢰를 형성할 수 있는 기회를 마련하고 이를 지속하는 것이 선결 과제가 되어야 할 것이다. 이런 의미에서 사회 또는 국가에서의 투명성 제고는 매우 중요하다. 투명성 제고를 위한 제도적 방안으로서 전달기구를 설치하거나 부정 부패행위에 대해서는 엄격한 법집행을 해야 할 것이다. 이와 함께 투명성의 중요성과 부정 부패의 폐해를 인식할 수 있는 프로그램을 일회성이 아니라 지속적으로 운영함으로써 시민의식 수준을 향상시키는 것도 중요하다.

셋째로, 집회 및 시위시 공공질서를 유지할 수 있는 방안이 필요하다. 집회·시위 문화에 관해서는 이미 여러 분야에서 엄청난 연구가 행해져 왔으며, 법학 분야에서도 많은 연구 성과들이 있다. 따라서 여기서는 구체적인 이슈들에 대한 옹고 그림을 판단하기 보다는, 오히려 모든 사람들이 희망하는 평화적 집회·시위를 위한 사회적 공감대를 형성할 수 있는 방안에 초점을 맞추어 생각한다면, 먼저 집단적 분쟁 해결 수단들을 개발해야 할 것이다. 우리나라의 경우 집단적인 분쟁 상황에 있어서 공식적 또는 비공식적 해결 수단들이 미흡하다. 분쟁 해결을 위한 예방적 조치들이나 조정제도들이 없거나 또는 있다고 하더라도 실효성이 의심되어 경찰력을 투입하는 극단적인 방법이 비교적 쉽게 동원되고 있다. 이러한 일이 반복되는 경우 담당행정기관은 물론 경찰 조직의 신뢰도 보장 받을 수 없게 된다. 법질서 유지의 전제가 위태로워지는 것이다. 따라서 집단행동이 발생하는 경우 처음부터 경찰력을 동원하는 방식을 획일적으로 이용하기 보다는 다양한 분쟁 해결 방식을 활용하는 지혜가 필요하다고 본다.

4. 기초질서 확립을 위한 대응 방안

기초질서 확립을 위한 대응방안은 법제도적 개선, 법집행의 측면 및 시민의식 제고를 위한 방안으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 먼저 법제도적 측면에서는, 기초질서와 관련된 법률 개정을 통한 법적 실효성을 확보해야 할 것이다. 경범죄처벌법은 지속적인 개정 작업이 이루어지지 않아 현재의 시대 상황과 맞지 않은 부분이 있다. 이에 따라 현실 상황을 고려한 개정이 요구된다. 동법 제1조 30호(굴뚝 등 관리소홀), 38호(전당품 장부 허위 기재), 46호(비밀 춤 교습 및 장소제공) 및 52호(뺨 등의 진열)은 폐지하는 것이 타당하다.⁴⁵⁾ 또한 9호(출판물의 부당 게재), 11호(허위광고) 및 14호(음료수 사용 방

해) 등 다른 법률에서 규정하고 있거나 다른 법률에서 규정하는 바람직한 경우에는 다른 법규와 조정을 해야 할 것이다. 한편 이른바 스토킹과 같은 지속적인 괴롭힘 등 최근에 문제되는 행위에 대해서는 새로이 편입하는 방법을 생각해 보아야 할 것이다.

법집행의 측면에서는 기초질서와 같이 국민의 일상생활에 있어서 비교적 경미한 범죄에 있어서는 그 위반에 대해 별로 중요하지 않게 생각하는 습관이 있다는 사실이 규명되었다.⁴⁶⁾ 또한 이른바 바보효과(sucker effect)가 작용한다는 것이 밝혀졌다. 다른 사람은 안지키는데 나만 지키면 나만 손해이거나 바보 취급을 당할 것이라는 우려를 말한다. 이러한 효과가 퍼지는 것을 막기 위해서는 사회지도층의 솔선수범과 함께 기초적인 질서 위반 행위일수록 원칙적이고 지속적인 단속이 필요하다고 본다.

마지막으로 사회 구성원으로서 시민의식을 제고할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 기초질서를 포함한 모든 사회질서는 각각의 구성원들이 자신이 살고 있는 사회에 자부심을 느끼며 자신이 그 사회의 구성원이라는 사실에 만족할 때 자발적이고도 근본적으로 유지될 수 있다. 이러한 자긍심과 사회적 애착이 어떠한 과정을 통해 형성·강화될 수 있는지에 대한 경험적 연구가 앞으로 필요하겠지만, 어려서부터 학교 교육을 통한 학습이 매우 중요하다는 데에는 큰 견해차이가 없다. 다만 질서의식을 함양할 수 있는 보다 효과적인 교육방법을 선진 외국의 사례들을 참고하여 찾아나가야 할 것이다.

사회적 권위나 규칙 형성에 대한 의식 형성은 단계적으로 발전하며 연령이 가장 큰 영향을 미친다. 이는 법질서에 대한 조기 교육이 중요하다는 것을 의미한다. 그러나 현재 우리나라 초등학교의 교과 과정에는 민주시민 교육 내용이 포함되어 있기는 하지만, 체계적으로 정립되어 있지는 않으며 내용도 추상적인 정도에 머무르고 있는 것으로 평가받고 있다. 미국에서는 생활 중심의 법교육을 실현하기 위해 변호사 단체와 경찰 등 관계 인사들이 수업에 참여하여 도움을 주도록 하고 있으며, 대학교 법학연구소에서 법교육 서적을 발간하여 전파하는 등 실질적 법교육의 확산과 체계화를 위해 힘쓰고 있다. 영국에서도 법적 권리의 책임, 분쟁의 공정한 해결, 소년범죄방법 등의 내용을 담은 과목(Citizenship)을 개설하여, 2002년부터 필수 교과 과목으로 운영되고 있다.⁴⁷⁾

45) 김태계, 기초질서 관련 법률 개정을 통한 법적 실효성 확보방안, 한양법학 제23집, 2008. 6, 114면.

46) 윤정구 외, 앞의 논문, 91면.

47) 최응렬·이재영, 앞의 논문, 421~426면.

이처럼 생활 중심의 법질서 교육을 어려서부터 받을 수 있도록 하며, 이를 위한 교재 및 다양한 학습을 개발하는 한편, 관계 기관들과의 협조를 통해 추상적 지식 전달 교육이 아닌 실천적인 법질서 준수 의식을 함양시킬 수 있는 방향으로의 전환이 필요하다.

참 고 문 헌

I. 국내 단행본 및 논문

- 경찰청, 2008년 교통사고통계, 2008.
- _____, 집회시위 선진화 방안, 2008.9.25
- 교통개발연구원, 교통 문화 선진화 방안, 1998. 4.
- _____, 교통문화 선진화를 위한 정책 토론회: 토론회 자료집, 1998. 6. 10.
- _____, 선진국 교통안전정책 사례 조사 연구 및 우리나라 정책 방향 제시, 1988. 12.
- 국가경쟁력강화위원회, 국가 경쟁력 강화를 위한 법질서 확립방안, 2008.9.25
- 김상겸, 불법폭력시위로 인한 사회적 비용추정 연구, 치안정책연구소, 2008.1.
- 김유환·조만형, 불법집회·시위 시의 강제진압에 대한 계층별 국민의식 실태 및 그 정당성 확보방안, 연구보고서 2000-16, 치안정책연구소.
- 김태계, 기초질서 관련 법률 개정을 통한 법적 실효성 확보방안, 한양법학 제23집, 2008. 6.
- 도로교통안전관리공단, '06 도로교통 사고비용의 추계와 평가, 2007.
- _____, 교통사고 요인분석: 음주운전 교통사고를 중심으로, 2007.
- _____, 교통사고 통계분석, 2008.
- _____, 집회·시위의 사회적비용에 관한 연구, 2000-01-371, 2000.
- _____, OECD회원국 교통사고 비교, 2007.
- 명묘희, "선진교통질서 확립방안", '08 치안정책연구소 학술세미나 발표자료, 2008.12.4.
- 박규영, 교통사고비용, 국가기록원, 2007.12.1.
- _____, 교통약자 교통사고 국제 비교, 월간교통 2003. 01.
- 박윤훈, 행정법강의(하), 박영사, 2004.
- 박철현 외, 청소년범죄의 사회적 비용추정: 5대 범죄를 중심으로, 형사정책 19(1), 2007.
- 백장현, 경찰활동과 손실보상에 관한 연구, 치안정책리뷰 특별호, 2008.6.27.
- 사공일 "법질서 회복하면 성장잠재력 7% 향상도 가능" CBS, 2008.7.11.
- 설재훈·김영호·채찬들, 도로교통 안전사업의 효율적 추진방안, 한국교통연구원 정책연구 2006-10, 2006.

- 심재익 외, 2003 교통사고비용 추정에 관한 연구, 교통개발연구원 정책연구 2005-04, 2005.
- 심재익·성낙문, 2004년 교통사고비용 추정, 한국교통연구원 정책연구 2006-02, 2006.
- 심재익·유정복, 2005년 교통사고비용 추정, 한국교통연구원 정책연구 2007-05, 2007.
- 유동열, 불법집회시위에 사회적 폐해 및 근절대책, 치안정책리뷰 제3호, 2008.5.1.
- 유정복, 2000 전국 교통사고비용 산출 및 추이분석, 교통개발연구원 정책연구 2001-13, 2001.
- 윤정구 외, “한국사회 무질서의 사회심리적 메카니즘 연구”, 한국사회학 제38집 2호, 2004
- 이성우, 서울시 범죄발생의 도시계획적 함의, 시정연 2004-PR-13, 서울시정개발연구원, 2004.
- 이성우·조중구, 공간적, 환경적 요인이 범죄피해에 미치는 영향, 서울도시연구 7(2), 2006.
- 이순우, 운전자의 속도준수의식에 관한 연구, 도로교통안전공단 교수논문집, 2005년.
- 이승주, 교통안전 증진을 위한 교통질서 확립방안에 관한 연구, 한국공안행정학회, 2005년도 추계 학술 세미나 자료집, 2005.
- 이창무, 각국 경찰의 집회시위 관리방식의 변천과정에 대한 비교연구: 미국·영국·독일·일본 사례를 중심으로, 한국공안행정학회보 26, 2007.
- 이황우, 한국의 집회·시위문화 정착방안, 한국경찰학회보 13, 2007.
- 전훈, 경찰행정의 개념과 공공질서의 의미, 한국프랑스학논집 제51집, 2005.
- 정희선, 서울시 집회·시위 발생 공간의 특성과 변화: 1990-2003년, 지리학연구 38(4), 447-460, 2004.
- 조경엽 외, 촛불시위의 사회적 비용, 한국경제연구원 정책연구 2008-04, 2008.
- 조병인, 경찰의 세계화에 관한 연구, 형사정책연구 제6권 1호, 1995 봄호.
- _____, 집회 및 시위의 보장과 규제에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2002.
- 조병인·전영실, 서울 시민의 기초질서 준수에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1996.
- 조한선·이동민, 2006년 전국 교통혼잡비용 산출과 추이 분석, 한국교통연구원 정책연구 2008-2, 2008.
- 차문중, 법·질서의 준수가 경제성장에 미치는 영향: 최근 우리의 경험을 중심으로, KDI 정책포럼 제173호(2007-01), 2007.
- 차성민, 국가경쟁력 강화를 위한 공공질서 확립방안, 치안정책연구소 세미나 발표자료,

2008. 12. 4.
- 채남희·심민수, 교통사고사망사수 예측모델 구축 - 국제적 추이분석에 입각하여, 교통개발연구원, 1996.
- 최응렬, 건전한 집회시위문화 조성방안, 바람직한 시위문화 조성방안 세미나 발표 자료, 2004.12.
- 최응렬·이재영, 기초질서 확립을 위한 시민의식 제고방안, 한국공안행정학보 제32호, 2008.
- 치안연구소, 제11회 치안정책 학술세미나: 치안지수의 개발 및 활용방안, 2000.5.16.
- 평화시위연대, 불법과 폭력으로 얼룩진 집회시위, 이제 그만! 2007.6.
- 한국경제연구원, 촛불시위의 사회적 비용, 2008.7.9.
- 한국교통연구원, 2004년 교통사고 비용 추정, 2006.
- 한국투명성기구, 2008 CPI 자료모음, 2008.9.23.
- 홍정선, 행정법원론下(제16판), 박영사, 2008.

II. 보도자료

- 2004년 총 교통사고비용은 14조 5천억원으로 GDP의 1.86%, 월간 교통, 2006. 5월호.
- '산업 기밀' 창고, 뒷문이 활짝, 시사저널 제917호, 2007.5.14.
- 국민일보, 법질서 확립으로 경제성장 논란, 2008.03.26.
- 김광수, 법질서 확립으로 국가신뢰 높여야, 머니투데이, 2008.3.27.
- 김성태, 법치시스템과 국가경쟁력, 디지털타임즈, 2008.3.27.
- 한국경제, 기초질서가 국가경쟁력이다, 2008. 4. 13일자.

III. 웹사이트

- 경찰청(<http://www.police.go.kr/>)
- 국가정보원 산업기밀보호센터(<http://www.nisc.go.kr/docs/index.php>)
- 국제 교통안전 데이터 및 분석 그룹(<http://www.cemt.org/IRTAD>)
- 도로교통공단(<http://www.rtsa.or.kr/>)
- 도로교통안전관리공단 교통사고 줄이기
(<http://news.mk.co.kr/outside/view.php?year=2008&no=199829>)
- 법무부(<http://www.moj.go.kr/>)

보험개발원(<http://www.kidi.or.kr/index.html>)

통계청(<http://www.kosis.kr/>)

한국교통연구원(<http://www.koti.re.kr/>)

한국은행(<http://www.bok.or.kr/>)

한국투명성기구(<http://www.ti.or.kr/>)

한국형사정책연구원(<http://www.kic.re.kr/>)

IV. 해외문헌

OECD, Society at a Glance: OECD Social Indicators-2006 Edition, 2007.

Jennifer Blanke, The rule of law as a factor for competitiveness, 제1회 법질서
글로벌 컨퍼런스 발표자료, 2008. 3. 12.

Pekka Hallberg, Rule of Law and Development, 제1회 법질서 글로벌 컨퍼런스 발
표자료, 2008. 3. 12.

연구보고서 2009-07

법질서 확립이 미치는 경제적 파급효과에 관한 연구

2009년 10월 발행

2009년 10월 인쇄

발행인 : 김 길 배

발행처 : 치안정책연구소
경기도 용인시 기흥구 연동1길 29

인쇄처 : 제이케이컴퍼니

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식 견해가 아님을 밝혀둡니다.



Police Science Institute