

제11차 규제영향평가포럼 브리프



민식이법으로부터의 교훈 규제의 목표 대치

개요

우리나라는 지난 1997년 행정규제기본법을 제정하고 규제영향평가를 도입하는 등 선진적인 규제관리체계를 마련하였고, 이후 지속적인 규제개선을 추진하고 있습니다. 그러나 지난 20여년간 규제정책환경은 끊임없이 변화하고 있으며, 이러한 환경변화에 실효성 있게 대응할 수 있는 규제관리제도에 대한 요구도 증가하고 있습니다. 이에 한국행정연구원 규제연구센터에서는 규제영향평가포럼을 통해 현행 규제관리제도에 대한 구체적인 개선방안을 모색하고 다양한 규제혁신방안에 관한 논의를 통해 합리적 규제대안을 제시하기 위해 노력하고 있습니다.

2022년도 제11차 규제영향평가포럼은 지난 4월 20일(수) 오후 3시, 한국행정연구원 신관 1층 대회의실에서 '민식이법으로부터의 교훈- 규제의 목표 대치'라는 주제로 진행되었습니다. 민식이법은 어린이 보호를 위한 교통안전 문화 조성을 위해 필요한 입법이라는 견해와 입법과정에서 합리적 대안 마련을 위한 충분한 논의가 부족했으며 획일적이고 과도한 수준의 규제란 견해가 대립하면서 많은 사회적 논란이 발생했습니다. 이러한 배경에서 포럼을 통해 전문가들의 다양한 의견을 나누고자 했습니다.

제11차 규제영향평가포럼은 한국행정연구원 규제연구센터 원소연 소장의 사회로 진행되었고, 배재대학교 이혁우 교수가 발제, 김성준 교수(경북대), 박정원 교수(국립안동대), 박준환 입법조사관(국회입법조사처 국토해양팀), 이민창 교수(조선대), 이해영 교수(광운대)가 패널토론자로 참여하여 관련 쟁점에 대한 활발한 논의를 진행했습니다.

발제

이혁우 교수

‘민식이법’의 목표는 어린이보호에 있으며, 구체적인 내용은 도로교통법을 통해 어린이보호구역 내에 속도를 30km 이하로 제한하고, 과속카메라 설치를 의무화하며 어린이보호구역 내에서 안전 운전 의무 부주의로 사고 발생 시 가해자를 가중처벌 하는 것이다. 그러나 민식이법의 시행 이후 해당 규제에 대한 논의는 어린이보호보다는 오히려 속도 규제, 법규 위반 시 범칙금 부여에 집중되고 있는 듯이 보인다. 이에 ‘어린이보호’라는 목표를 달성하기에 현행 규제수단이 최선의 규제대안이었는가, 어린이보호를 달성하면서 동시에 일부 불합리한 규제내용을 개선할 방안은 없는지에 대하여 논의하는 시간을 갖고자 한다.

“어린이보호구역의 획일적 속도제한과 과속 단속카메라 설치”

어린이보호구역이란 초등학교 및 유치원, 어린이집, 학원 등 만 13세 미만 어린이시설 주변도로 중 일정 구간을 의미하며, 「도로교통법」은 어린이보호구역에서 자동차 등의 통행속도를 30km/h 이내로 제한하고 있다(도로교통법 제12조). 어린이의 행동 특성을 보면 도로 횡단 시 앞만 보고 뛰어가다 사고가 발생하는 경우가 81% 이상으로 높은 비율을 차지하고 있기에 어린이보호구역에서의 서행운전의 필요성은 논란의 여지가 없을 듯하다. 다만 현행법에 따른 어린이보호구역은 초등학교를 중심으로 300m 또는 500m 구간을 지정할 수 있도록 규정하고 있어, 실제 어린이들의 통행이 드문 구간까지도 보호구역에 속해 단속카메라가 설치되어 있다. 또한, 어린이보호구역은 365일 24시간 내내 시속 30km로 제한하도록 규정하고 있는데, 어린이의 활동이 거의 없는 야간·심야시간대에도 그대로 적용하는 것이 합리적인가에 대한 지적이 끊임없이 제기되고 있다.

민식이법 도입 이후 어린이보호구역 지정은 2016년 16,355건에서 2020년 16,896건이 되었다. 기존에도 초등학교 주변은 대부분 어린이보호구역으로 이미 지정되어있었기에, 신규로 지정된 보호구역은 그리 많지 않았다. 반면 어린이보호구역내에 신규로 설치된 과속단속카메라 수는 큰 폭으로 증가하였다. 언론 데이터를 통해 살펴본 결과, 2021년 기준 광주에만 4,001대가 설치되었고, 무인카메라 단속 건수 역시 2019년 1만 6천여 건에서 2020년 2만 3천여 건, 2021년에는 13만 9천여 건으로, 2019년과 비교해보았을 때 2년 만에 8~9배로 급증하였다. 단속카메라의 증가에 따라 범칙금 역시도 크게 증가한 것으로 나타났다.

범칙금의 빠른 증가는 아직 변화된 규제체계에 피규제들이 제대로 적응하고 있지 못하다는 방증이기도 하다. 실제로 민식이법의 도입과정을 살펴보면, 법안을 발의하여 국회를 통과하기까지 걸린 시간은 약 2개월에 불과하였다. 결국 일반국민 입장에서 볼 때 5개월 사이에 운전습관을 고쳐야하고, 자칫 주의를 소홀히 한다면 즉시 범칙금이 부과되는 상황에 처하게 된 것이다.

“민식이법, 어린이 교통사고 감소 효과? 과도한 규제?”

민식이법 시행 이후 어린이보호구역내의 변화를 살펴보기 위해 서울시 스쿨존 택시 운행 기록을 보면, 민식이법 시행 전 평균속도는 34.4km/h에서 시행 후 32.0km/h로 약 7% 감소하였고, 스쿨존에서의 교통사고 건수도 절반 수준으로 감소하였다. 다만 지난 2년간 코로나 19 영향으로 학생들이 정상적으로 등교하지 않았다는 점을 고려하면 민식이법 시행의 효과라고 쉽게 판단하기는 어렵다.

민식이법 도입 전후 어린이보호구역 내의 요일 및 시간별 교통사고 건수를 비교한 결과에서도 일부 요일과 시간에서 교통사고 건수가 감소했지만, 감소 수치가 미미하기 때문에 통계적으로 유의미한 결과라고 볼 수는 없다.

최근 서울시의 ‘안전속도 5030’ 정책에서 변화가 감지되고 있다. 전국 일반도로에서 50km/h, 이면도로에서 30km/h로 속도를 제한하고 있던 것을 한강교량 등 특정 구간에 대해 제한속도를 60km/h로 상향한 것이다. 모든 시간과 모든 구역에 같은 속도를 획일적으로 규정하게 되면, 예외적인 상황에 대한 고려를 할 수 없다는 한계를 인정한 셈이다.

획일적 규제와 그로 인한 부작용의 관점에서 보면, 어린이들이 활동하지 않는 야간 및 심야시간대에서도 30km/h를 유지하여야 할 필요가 있는지에 대해서는 과학적 데이터를 바탕으로 검토가 필요할 것으로 보인다.

어린이보호구역내에서의 속도제한과 운전자들의 규제순응을 위한 과속단속 등 제재방안은 모든 운전자의 운전습관의 변화를 유도하고 어린이를 보호하기 위한 불가피성에서 도입되었고, 제도의 취지는 모든 사람이 공감하고 있다. 다만 우리정부는 규제목표를 달성하기 위해 다양한 대안들을 종합적으로 검토함으로써 규제효과는 높이고 불합리성은 최

소화하기 위하여 지난 30년간 노력해왔다. 이러한 관점에서 민식이법이 최적의 규제대안이었는지는 앞으로도 지속적으로 논의가 필요하며, 이러한 논의에서 중점적으로 살펴보아야 할 것은 첫째 국회의 입법 생산성에 비해 입법 사전 분석이 매우 부족하다는 점, 둘째 현실은 규제가 예측하지 못한 현상이 많다는 점, 마지막으로 유연한 규제와 획일적 규제에 대한 논의이다.

패널토론 1

박준환 입법조사관

“어린이 안전이 가장 중요한 가치, 법규 강화를 통해 교통안전을 강화하는 방향의 적용이 필요”

어떤 것을 문제로 보느냐 하는 것은 어떤 가치를 더 중요하게 생각하느냐의 차이이다. 교통사고로 인해 사망이나 부상을 당하는 경우, 특히 대상이 어린이일 때 안전이 가장 우선적인 가치가 된다. 과속단속카메라를 설치했더니 위반자가 증가하고, 범칙금이 많이 부과됐다는 이야기는 어린이보호구역 설치 이전에 단속되지 않았던 위반자가 그만큼 많았다는 것이다. 반대로 과속단속카메라를 추가로 설치했음에도 단속 건수나 범칙금 규모가 늘지 않았다면, 모든 사람들이 원래 법규를 잘 지키고 있었다는 뜻이기 때문에 단속 강화의 필요성이 떨어질 수 있다. 하지만 위반자가 증가한 현 상황에서는 당연히 법규 강화를 통해 교통안전을 강화하는 방향의 적용이 필요하다고 생각한다.

“운전자 의식 향상과 안전한 교통문화 확립을 위해 규칙 제정 필요”

규제 효율성과 사회적 융통성의 측면에서 꼭 필요한 구간에만 탄력적 적용이 필요하다는 것에 동의한다. 그러나 교통은 법규 이전에 문화이고, 문화는 사람들의 몸에 배어야 한다. 우리나라는 다른 교통선진국에 비해 교통사고의 형사처벌 수준이 가볍다. 이에 따라 과거 수십 년간 운전자들은 안전에 대한 의식이 부족했고, 교통문화가 체화되지 않았다. 형사처벌을 받지 않는 행태가 반복되다 보니 어린이 교통사고에 대해서도 안일하게 접근했다고 생각한다. 따라서 이를 변화시키기 위해서는 분명하고 확실한 규칙이 만들어져야 하고, 이것이 정상적으로 작동하면 이후에 날짜나 시간대별로 조정하는 것이 가능하다. 하지만 그 이전에 적어도 어린이보호구역에서만이라도 좀 더 주의 의무를 강화하는 차원에서 현 규제가 과도한지는 의문이다.

“우리나라 교통안전 문화의 수준과 상황 상 현 규제 수준 필요, 균형점을 찾는 것이 문제”

민식이법이 헌법에 명시된 처벌의 적정성을 벗어난 것으로 위헌이 아니냐는 비판이 있다. 이를 다른 입장에서 보자면, 1995년도부터 어린이보호구역 제도가 도입되었음에도 불구하고, 어린이 교통사고는 크게 줄지 않았다. 다른 OECD 국가의 교통안전을 위한 노력에 비하면 우리나라는 부족했고, 그로 인해 여전히 OECD 국가 내 최하위 수준을 벗어나지 못하고 있는 상황이다. 그동안 단속 강화, 범칙금 상향 등 여러 가지 조치에도 불구하고 민식이법을 도입할 정도로 많은 사고가 발생했다. 그렇기 때문에 할 수 있는 최후의 수단으로서 형사처벌 강화가 도입된 것이라고 생각한다. 그리고 아직까지 헌법위헌판결이 난 적은 없는 것으로 알고 있다. 이외에도 안전운전의 의미가 모호하다, 과실범에 대한 처벌 수준이 고의범 수준으로 과하다는 등 여러 문제 제기가 있었지만, 우리나라 교통안전 문화의 전반적인 수준과 상황에 비춰봤을 때 현재는 이러한 규제가 필요한 상황이라고 판단된다. 여러 가치 사이에서 균형점을 찾는 것이 문제다. 현재의 처벌 수준이 반드시 옳다는 말이 아니라 적절한 선을 찾는 과정이 필요한데, 지금까지는 이성적 논리보다는 감정적인 접근이 많았다고 생각한다. 이번 토론이 합리적인 선과 대안을 찾는 좋은 계기가 될 것이라고 생각한다.

패널토론 2

김성준 교수

“규제 불응은 개인의 문제가 아닌 규제 타당성의 문제로 봐야”

민식이법 입법과정에서 감정적으로 치우쳤던 것은 아닌지 우려된다. 더 안전한 사회에서 살기를 원할수록 우리는 더 많은 비용을 지불해야 한다. 예를 들어 3~5m 정도의 짧은 거리에 신호등이 있다면 대부분의 사람들은 그냥 건넌다. 1년이면 범법자가 수천 명 생기는 셈이다. 즉, 과도한 법을 계속 만들고 처벌 수위를 강화하면 국민 전체가 범법자가 될

수 있는 것이다. 규제 순응과 불응의 요인 중 한 가지는 지킬만한 이유를 찾지 못한 규제이기 때문일 수 있다. 규제 입법자가 합리적인 만큼, 피규제자 또한 합리적이다. 따라서 규제를 만드는 사람도 규제 불응을 개인적 문제라고 판단하기 이전에 왜 사람들이 따르지 않을까에 대해서 생각해볼 필요가 있다.

어린이 안전, 어린이 보호 가치가 중요하지 않다는 의미가 결코 아니다. 우려되는 부분은 민식이법에 대한 개정 논의 시도 자체가 어린이 안전 또는 보호 가치를 중요하게 여기지 않는 것으로 매도되어 합리적 대안, 개선방안이 있는데도 논의의 시도조차 되지 못하는 사회적 분위기이다.

패널토론 3

박정원 교수

“갑작스러운 규제 강화에 대한 아쉬움”

민식이법 적용 이후 과속운전 적발 건수가 증가한 것은 그전에는 단속이 부족했기 때문이라는 것에 동의한다. 하지만 이러한 방안을 도입하기 이전에 가능한 다른 수단은 충분히 써본 것인지 의문이 든다. 1995년에 스쿨존이 도입된 이후로 2019년 민식이법이 제정되기까지의 점진적 노력을 체감하기 어렵다. 사건 발생 후 너무 갑작스럽게 강도 높은 규제가 적용되었기 때문에 왜 단계적으로 적용하지 않았을까 하는 아쉬움이 남는다. 그리고 위헌이 아니라면 정당하다고 판단하는 것은 문제가 있을 수 있다. 잘못 설계된 규제 입법이 국민들을 얼마나 힘들게 하는가에 대해서도 생각해봐야 한다.

“빠른 입법과정 속에서 충분한 토론이 부족했기 때문에 혼란 발생”

민식이법의 근본적인 취지와 목표에 반대하는 사람은 없을 것이라고 생각한다. 다만, 사건 발생 후 매우 빠른 입법과정 속에서 적절한 토론이 없었던 것이 문제라고 생각한다. 문제를 제기하면 이분법적 사고로 감정적인 대응을 해왔고, 이러한 소모적인 과정이 반복됐다는 생각이 들었다.

민식이법의 목표 대치가 일어나고 있다는 것에 동의하며, 수단으로 고안한 이 규칙 자체가 불완전하게 만들어졌다고 생각한다. 단 2개월이라는 입법과정 속에서 시행 후 예상되는 문제에 대해 충분히 검토되지 않았기 때문에 혼란이 발생한 것이다. 예를 들어 미국에서도 속도제한을 규정하고 있지만, 정규 학기 동안에만 등하교 시간 전후로 30분간 시행하는 방식으로 적용하고 있다. 단순히 시간을 제한하는 것뿐만 아니라, 어떻게 하면 더 잘 순응할 수 있을까를 고민한 것으로 보인다. 미국과는 교통 여건, 생활 입지, 학교 여건 등 차이점이 많지만, 24시간 내내 과속단속카메라를 작동시키는 것 외에 다른 합리적인 방안은 과연 전혀 없었을까하는 생각이 든다. 혹시 다른 제도적 장치가 있음에도 불구하고 너무 손쉽게 입법하려 했던 것은 아닌지 의문이다.

민식이법은 대표적인 명령지시적 규제이다. 민식이법과 같이 표준화 정도가 높고 획일적인 규정을 제정할 때 실패 사례가 발생할 위험이 더 높아진다. 다른 수단에 대한 고려가 부족했기 때문에, 결국 규제자와 피규제자 양측 모두에게 많은 비용을 발생시켰다.

결론적으로 법이 이렇게 만들어진 이유는 안타까운 사고 속에서 자유로운 의사소통이 어려운 사회적 분위기가 충분한 논의의 방해요인으로 작용했기 때문이라 생각한다. 규제라는 것은 결국 대화를 통해 만들어져야 하는데, 이것이 적절하게 이뤄지지 않았다는 점에서 아쉬움이 남는다.

패널토론 4

이민창 교수

“다른 수단에 대한 고려 부족한 채 빠른 속도로 입법 진행, 결과적으로 사회적 비용 증가”

현 상황은 제도 학습 과정이라 생각한다. 민식이법은 획일적인 기준 적용을 통해 예측가능성을 부여함으로써 규제를 준수할 수 있는 유인을 주는데는 성공했지만, 이것이 적절한가 하는 문제가 남아있다. 일반적으로 권리를 제약하는 형태의 안전규제를 만들 때는 ‘안전이 주는 사회적 비용’, 그리고 ‘권리’라는 두 가지 관점에서 생각을 해야 한다. 현재 민식이법은 사회 전체적으로 보면 수용할만한 범위를 넘어선 비용을 부담하게 만들고 있다고 보여진다.

우리 사회가 채택하고 있는 자유주의, 민주주의, 자본주의의 원리 하에 인신·권리·재산에 대한 제약이 가해지려면, 제약을 가하기 전 적용할 수 있는 다른 수단은 없는지에 대한 철저한 고민이 필요하다. 하지만 고민이 부족한 채 빠른 속

도로 입법이 진행됐고, 결국 사회적 비용이 증가했다.

실제로 규제를 만들 때는 다음 세 가지 관점에서 고려할 필요가 있다. 첫 번째는 구조에 대한 고민이다. 비용이 들더라도 도로의 구조를 고칠 수 있다면, 도로설계를 다시 하거나 시야를 확보하는 등의 노력이 우선되어야 한다. 이것이 불가능하다면 두 번째로는, 인지할 수 있는 설비나 장치를 설치하는 것이다. 이 방법마저도 효과가 없다면 세 번째가 규칙을 바꾸는 것이고, 이것이 규제이다. 규제를 통해 사람들이 따라올 수 있는 유인을 설치하는 것이 마지막 방법이다. 그러나 민식이법은 앞의 두 과정이 생략됐다. 규제를 설계할 때도 ‘넛지’를 적용해야 한다는 관점에서 연구가 수반되었으면 하는 바람이다.

패널토론 5

이혜영 교수

“규제의 유연성과 예측가능성을 모두 확보하는 규칙 만들 수 있을 것”

제도와 유인구조의 측면에서 말씀드리고자 한다. 학부모로서 개인적으로 위험에 대한 인식을 크게 느끼고 어린이안전에 대한 가치를 매우 중시한다. 이와 같은 개인적 속성에도 불구하고 균형점을 찾는 측면에서 좀 더 탄력적이고 유연하게 적용할 수 있는 규칙을 모색하는 것이 필요하다고 생각한다. 요일별, 시간별, 도로 상황별로 유연하게 접근하면서도 예측가능성을 충분히 확보하는 규칙을 만들 수 있을 것이라고 생각한다.

“제도가 문화를 만든다”

앞서 논의되었던 규제와 문화의 측면에서, 미국의 경우 룰이 있고, 룰을 벗어나서 사고가 나면 바로 소송을 진행한다. 이는 룰을 잘 지키는 문화가 확립되어 있기 때문에 나타나는 모습이라기보다는 규칙을 어겼을 시 내가 받게 될 손해가 크기 때문에 나타나는 방어적 행동으로 볼 여지도 있다. 따라서 단순히 문화적 차이라고 말하기에는 한계가 있다. 결국은 제도가 행태의 유인 구조를 만들어서 관습과 문화로 이어진다.

규제 불응은 규제의 타당성 문제와도 관련이 있지만, 억제력이 없기 때문일 수도 있다. 즉, 법을 지키지 않아도 나에게 손해가 돌아오지 않기 때문이다. 그러나 이제는 모든 어린이보호구역에 과속단속카메라 설치가 의무화되어서 위반 시 반드시 범칙금을 물게 되는 제도가 만들어졌기 때문에 사람들이 더욱 조심하고, 이것이 싫고 불편한 사람들은 우회도로로 간다. 제도는 제도로서 있는 것이고 개인적으로는 효율적인 방법을 선택할 수 있다. 한 사회에서 합리적인 대안이 사회적 가치문제와 분리되어 논의되긴 어렵기 때문에 어린이 생명에 대한 가치를 중시한다면 사회적으로 이런 노력도 필요하지 않을까 생각한다.

마무리

원소연 소장

발표와 토론에 참여하신 분들 중 어린이안전에 대한 가치를 무시해도 된다고 생각하는 분은 단 한 명도 없을 것이다. 어린이의 안전을 보호하자는 데는 전 국민이 동의하지만, 안전을 보호하는 방식이 꼭 이것이어야 했는가 하는 부분에서 문제가 제기되었다. 민식이법을 규정함으로써 운전자들이 조심하게 되는 부분이 있기 때문에 법의 효과성이 전혀 없다는 의견은 아니지만, 투입된 비용으로 이 정도의 효과를 내는 것이 최선인가 하는 생각이 든다. 우리가 집중해야 할 것은 합리적 대안을 위한 이해관계자와의 부단한 협의이다. 법을 만들 때 이런 자발적인 노력이 부족했기 때문에 어딘가 부족한 수단들이 만들어진다고 생각한다.

어느 관점으로 보느냐에 따라 논란이 있는 법이라 생각한다. 앞으로 규제영향평가포럼을 통해 이런 논의가 지속되길 희망한다. 논란이 있는 법들에 대해 논의하면서 어떤 식으로 규제를 만들어가는 것이 좋은 방향인지에 대한 고민이 계속되고 이러한 고민들이 축적되어 앞으로 새로운 법을 만들 때 더 합리적인 규제대안을 선택하게 될 것이다. 좋은 의견 많이 나눠주셔서 감사드린다.