

제주특별자치도 내 단기체류 외국인 운전면허 부여 특례에 관한 試論

제주대학교 법학전문대학원 교수 김현수

가까운 지리적 관계로 인하여 한·중간의 교류가 확대되고 있고, 더불어 제주도를 포함한 우리나라를 찾는 중국 관광객이 해마다 증가하는 추세에 있다. 그런데 그러한 관광수요에 대응하여 또는 관광수요를 더 증대하는 전략으로 생각해 볼 수 있는 것이 편리한 운송수단의 제공이다.

1. 문제의 제기

제주특별자치도는 관광산업 분야에서 외국인 관광객 2백만 명 유치를 목표로 하고 있다. 그 목표를 달성하기 위하여 무엇보다 중국인 관광객의 적극적인 유치가 필요한 것도 사실이다. 중국은 최근 비약적인 경제성장률을 나타내고 있는데, 우리의 경험으로 보아도 해외여행은 경제성장의 대표적 과실 중 하나이므로 중국인들의 해외여행은 이미 상당 수준 보편적인 것으로 평가된다.

가까운 지리적 관계로 인하여 한·중간의 교류가 확대되고 있고, 더불어 제주도를 포함한 우리나라를 찾는 중국 관광객이 해마다 증가하는 추세에 있다. 그런데 그러한 관광수요에 대응하여 또는 관광수요를 더 증대하는 전략으로 생각해 볼 수 있는 것이 편리한 운송수단의 제공이다. 즉 자가운전을 허용하는 것이다. 특히 제주도에 국한하여 대한민국을 여행하려는 해외 관광객들로 하여금 자국에서 취득한 운전면허로 적어도 제주특별자치도 내에서 자가용 자동차를 운전할 수 있다면 아마도 제주 관광 수요는 상당 수준 증가될 것으로 예상된다. 여행에서 운송수단은 상당한 중요성을 갖기 때문이다.

문제는 이러한 필요성에도 불구하고 그것이 현실적으로 가능하기 위하여는 법제도가 이를 뒷받침 해주어야 한다는 점이다. 이하에서는 그렇다면 운전면허가 법률적으로 어떠한 성질을 갖는지 및 외국인이 제주도를 포함한 우리나라에서 운전할 수 있는 지, 제주특별자치도 내에서 국제운전면허증을 취득하지 아니한 단기체류 외국인(특히 중국인 관광객)이 자국에서 취득한 운전면허로 운전할 수 있는 지 여부, 도로교통법 등 현행법으로 가능한 지 여부, 그렇지 않다면 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 별도의 특례 규정을 신설하여 시행하는 것이 가능한 지 여부, 가능하다면 입법형식은 어떠하여야 하고, 예상되는 반대론과 이에 대한 법률적 대응방안이 무엇인지를 살펴보기로 한다.

2. 운전면허의 법적 성질

자동차는 문명의 이기(利器)인 동시에 현대위험사회에 있어서 위험성을 내포하는 속성을 갖는다.¹⁾ 따라서 자동차 운전은 교육과 적성을 갖춘 경우에만 허용된다. 운전면허는 운전을 할 수 있는 자격을 부여하는 국가행정작용으로서 자동차를 운전함에 있어 교통사고 등의 위험의 발생을 방지하기 위하여 일반적으로 이루어진 금지처분을 해제하여 적법한 행위를 행하도록 하는 행정처분이다. 따라서 자동차를 운전하고자 하는 경우에는 지방경찰청장으로부터 운전면허를 받아야 한다(도로교통법 제80조 제1항). 운전면허를 받지 아니하고 자동차 등을 운전하면 형사처벌의 대상이 된다. 즉 누구든지 지방경찰청장으로부터 운전면허를 받지 아니하거나 운전면허의 효력이 정지된 경우에는 자동차등을 운전하여서는 아니 되고(도로교통법 제43조), 이를 위반하여 자동차를 운전한 사람(국제운전면허증을 받지 아니한 경우 포함)에 대하여는 1년 이하의 징역이나 300만원 이하의 벌금에 처한다(도로교통법 제152조).

3. 외국인이 국내에서 적법하게 운전하는 방법

가. 국제운전면허증으로 운전하는 방법

도로교통법 제96조 제1항은 국제운전면허증을 발급받은 경우 국내에서도 운전이 가능하도록

1) 우리나라의 교통사고는 그 발생FFB0I OECD 국가 중에서도 상위에 속하는데, 그 원인으로 가장 많은 것이 운전자의 교통법규 위반으로 인한 과실이다. 운전자의 법규위반 중에는 안전운전 불이행, 신호위반, 중앙선침범, 안전거리미확보 등이 다수이다.

록 규정하고 있다. 외국의 권한 있는 기관에서 국제운전면허증을 발급받은 사람은 도로교통법 제80조 제1항의 규정에 불구하고 국내에 입국한 날부터 1년의 기간에 한하여 그 국제운전면허증으로 자동차등을 운전할 수 있게 하는 것이다. 그런데 이러한 국제운전면허증은 도로교통에 관한 협약(Convention on Road Traffic, with Annexes)²⁾에 가입한 국가에서 발행한 것만을 인정하므로 체약국이 아닌 중국의 경우에는 국제운전면허증을 발급할 수 없다.

나. 운전면허시험 면제 등 면허발급 간이화 방안

운전면허를 취득하고자 하는 경우 운전면허시험에 응시하여 합격하여야 하는데, 예외적으로 외국면허증 소지자 중 국내면허를 인정하는 외국에서 교부한 운전면허증을 가진 사람에 대하여는 적성검사만, 국내면허를 인정하지 아니하는 국가에서 교부한 운전면허증을 가진 사람에 대하여는 적성검사 및 학과시험만 각 합격하면 된다(도로교통법 제84조 제1항).³⁾ 그러나 이 경우 첫째는 상호주의가 적용된다는 점을 주의하여야 한다. 즉 해당 국가가 우리나라의 운전면허증을 가진 사람에게도 같은 조건으로 운전면허시험 과정을 면제하는 지에 따라 우리나라도 같은 조건으로 일부 시험을 면제할 뿐이라는 점이다. 둘째는 그 대상자가 한정되어있다는 점이다. 즉 도로교통법 제84조 제1항은 외국 운전면허증을 가진 사람 가운데서도 우리나라에 주민등록이 되어 있거나, 출입국관리법 제31조의 규정에 의하여 외국인등록을 한 사람 등 및 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률에 의하여 국내거소신고를 한 사람에 대하여만 발급이 가능하다고 규정하고 있다. 위 출입국관리법 제31조는 90일 이상 체류하고자 하는 외국인에게 등록하도록 하고 있다. 그러므로 그 요건이 까다롭고 또한 어떻게 절차를 이행하는 기간이 필요하므로 결국은 국내에 장기체류하거나 외국인등록을 하는 경우에 국한하여 운전면허증을 발급해주는 것에 다름 아니다. 다시 말하여 단기체류하는 외국 관광객에 대하여 현실적으로는 시험 면제를 통한 운전면허 발급은 어려움이 있을 뿐만 아니라 중국이 우리나라 면허를 인정하지 아니하므로 역시 현실적으로 불가능하다.

2) 여기에는 1949년 제네바에서 체결된 「도로교통에 관한 협약」과 1968년 비엔나에서 체결된 「도로교통에 관한 협약」이 있다. 이 조약은 다자조약으로 우리나라는 1971. 6. 19. 조약을 체결하였고 그 발효일은 1971. 7. 14.이다.

3) 제84조(운전면허시험의 면제) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 운전면허시험의 일부를 면제한다.

3. 외국의 권한있는 기관에서 교부한 운전면허증(이하 "외국면허증"이라 한다)을 가진 사람 가운데 다음 각 목의 어느 하나에 해당되는 사람

가. 「주민등록법」 제6조의 규정에 의하여 주민등록이 된 사람

나. 「출입국관리법」 제31조의 규정에 의하여 외국인 등록을 한 사람 또는 외국인 등록이 면제된 사람

다. 「출입국관리법」 제76조의2의 규정에 의하여 난민으로 인정된 사람

라. 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제6조의 규정에 의하여 국내거소신고를 한 사람

한편 도로교통법 제91조상의 임시운전증명서를 발급하여 운전하게 하는 방안⁴⁾도 있으나, 이는 도로교통법을 개정하여야 가능한 바, 전국적으로 효력을 가지는 도로교통법을 국가간 양자 또는 다자 조약에 의하지 아니하고 개정·시행하는 것은 법이론적·제도적으로 불가능하다.

한편 최근 미국 메릴랜드 주와 워싱턴 주에서는 우리나라와 운전면허시험 면제 협약을 체결한 바 있는데, 이와 같이 양국간의 조약이 체결된다면 간이한 운전면허 부여가 가능하지만 이러한 조약은 외교와 관련된 것으로 제주특별자치도의 자치권 행사의 대상이 아닐뿐더러 제주도에 한하여 중국과 양자조약을 체결하기는 현실적으로 어렵다.

다. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법상 특례 규정 신설·시행하는 방법

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 “특별법”이라고만 함)은 제주특별자치도에 한하여 제주지역 특성에 적합한 4대 핵심산업, 즉 관광·1차산업·교육·의료와 이에 기반한 첨단산업을 육성하기 위하여 관련 법령을 소위 Negative System으로 전환하여 조례를 통하여 규제완화 또는 폐지할 수 있도록 하고 있는데, 그렇다면 특별법에 제주특별자치도 내에서 단기체류(90일 이하)하는 외국인 관광객에 대하여 운전면허를 부여 하는 특례 규정을 신설함으로써 앞서의 문제점을 보완하는 것은 가능하다고 할 것이다. 다만, 중국인 관광객에 한하여 특례를 부여하는 것은 타국에서 형평성 관점에서 이의를 제기할 수 있으므로 중국인만이 아니라 외국인 전체로 그 범위를 확대하는 규정이 필요할 것이다. 문제는 입법기술 및 정책의 타당성 여부에 있다.

4. 법률적 논거 및 입법형식

가. 법률적 논거(입법의 취지)

특별법에 운전면허의 특례를 두는 것에 대하여는 다음과 같은 입법취지가 있음을 분명히 하여야 한다. 첫째, 운전면허의 특례는 관광특례의 일환으로 도로교통법상의 규제를 완화하고 여기에 특별한 예

4) 제91조(임시운전증명서) ① 지방경찰청장은 다음 각 호의 어느 하나의 경우에 해당하는 사람이 임시운전증명서의 교부를 신청한 때에는 행정안전부령이 정하는 바에 의하여 임시운전증명서를 교부할 수 있다. 다만, 제2호의 경우에는 소지하고 있는 운전면허증에 행정안전부령이 정하는 사항을 기재하여 교부함으로써 임시운전증명서의 교부에 갈음할 수 있다. <개정 2008.2.29>

1. 운전면허증을 받은 사람이 제86조의 규정에 의한 재교부 신청을 한 경우
 2. 제87조의 규정에 의한 적성검사 또는 운전면허증 갱신교부의 신청을 하거나 제88조의 규정에 의한 수시 적성검사를 신청한 경우
 3. 제93조의 규정에 의한 운전면허의 취소 또는 정지 처분대상자가 운전면허증을 제출한 경우
- ②제1항의 임시운전증명서는 그 유효기간 중 운전면허증과 같은 효력이 있다.

의(Negative System으로의 전환)를 인정함으로써 제주특별자치도의 관광산업 발전과 이를 통한 제주국제자유도시를 조성하고자 한다.

둘째, 특별법이 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있으므로(제1조), 운전면허 특례는 특별법의 목적에도 부합한다.

셋째, 국가는 물론 제주특별자치도는 국제자유도시 실현에 필요한 관련 법령의 지속적인 정비를 하여야 하고 특히 제주특별자치도는 특별법에 따라 조례로 정하도록 하거나 정할 수 있도록 한 사항에 대하여 특별법의 취지에 맞게 제주특별자치도조례를 제·개정하는 조치를 취하여야 하므로(제4조, 제5조) 법령의 정비가 필요하다.

나. 입법형식

현행 특별법 제156조부터 제168조는 ‘외국인의 자유왕래 및 의사소통의 촉진에 관한 특례규정이 고, 제169조 이하는’ 관광 및 향토문화의 진흥에 관한 특례 규정이다. 제주도 내 외국인관광객 등 단기체류자에 대한 운전면허특례는 위 각 특례의 취지와 모두 관련되므로 어느 곳에 규정해도 무방하나, 렌트카 업체에 대한 특혜가 아님을 강조하는 의미에서 제168조의2를 신설함이 상당할 것이다.

조문 형식은 “도로교통법 제80조 제1항 및 제85조의 규정에도 불구하고 외국면허증을 가진 사람이 제주자치도 내에서 운전하고자 하는 경우 도조례가 정하는 바에 따라 90일의 범위 내에서 유효한 운전면허증을 교부할 수 있다”로 함이 상당하다.

물론 운전면허증 교부 절차 등 자세한 것은 도조례로 상세히 규정하여야 하고, 이 경우 면허증 교부 및 관리주체인 지방경찰청장과 사전협의되어야 한다.⁵⁾

다. 특별법의 효력

특별법은 자동차 운전면허에 관한 도로교통법과는 특별법과 일반법의 관계에 있게 된다. 특별법은 특히 다른 법률과의 관계 등(제6조)에서 “규제완화 등에 있어서 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다”라고 명시하고 있고,⁶⁾ 더군다나 신법, 특별법 우선 원칙에 의하여 법이론적으로도 특별법의 우선 적용에는 의문의 여지가 없다.

5) 특별법이 개정되더라도 조례 제정에 있어서 중국 운전면허증의 진위확인 등 인증방법이라든가 운전할 수 있는 차량의 범위와 종류, 가입하여야 할 보험의 종류와 보험료 문제 등 해결하여야 할 후속과제가 상당할 것이다.

6) 제6조(다른 법률과의 관계 등) ① 이 법은 제주특별자치도의 조직·운영, 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제완화 등에 있어서 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 제주특별자치도에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 이 법에 의하여 중앙행정기관의 장 등의 권한을 제주특별자치도지사의 권한으로 한 경우(이양되는 권한과 관련된 의무·원칙·기준 및 절차 등을 포함한다. 이하 같다) 제주특별자치도지사의 권한은 해당법령에 규정된 중앙행정기관의 장 등의 권한으로 보아 해당법령을 적용한다. 중앙행정기관의 장 등에 해당하는 사항을 제주특별자치도지사에 해당하는 것으로 한 경우에도 또한 같다.

5. 결론(정책의 타당성)

현재 제주특별자치도가 추진하는 운전면허 부여 확대 방안은 중국인관광객의 확대유치를 위한 고육책으로 판단된다. 그런데 우리나라와 운전문화가 다른 중국인들에게 운전면허를 부여하는 것은 매우 신중한 접근이 필요한데, 이는 자동차 운전의 교통사고 위험이 상존하고 우리와 도로교통과 교통사고를 규율하는 법규체계가 다른 중국인에게 과연 우리만 일방적으로 운전면허를 쉽게 발급해주는 것에 대하여 정책적으로는 상당한 부담이 되기 때문이다. 아울러 이해상반이 예상되는 관광업계 사이의 찬반론도 넘어야 할 문제로 보인다. 결국 정치적으로 결정되어야 할 사안이 아닐 수 없다. ●