



고령인구 이동권 확보 방안

김규동 연구위원

- 고령화로 인해 타사고에 비해 위험도가 더 높은 고령운전자 자동차사고 비율이 증가하고 있으며 정부는 사고예방을 위해 고령자 운전면허 갱신 요건을 강화하고 운전면허 반납을 권장하고 있는데, 이러한 움직임은 고령자 이동권과 관련이 있음
 - 고령운전자 자동차사고는 중상자 수·사망자 수 비율이 타사고에 비해 높아 더 위험한 것으로 나타남
 - 사고예방을 위해 75세 이상 고령자의 운전면허 갱신 기간을 단축하고 교통안전교육을 의무화하는 등 운전면허 갱신 요건을 강화하였으며, 지방자치단체에서는 고령자의 운전면허 반납을 권장하고 있음
 - 그러나 고령자의 운전을 제한할 경우 읍면 단위 지역에서는 고령자 이동권이 심각하게 제약될 수 있다는 문제가 있음
- 미국 펜실베이니아 주(州)에서는 고령자 자동차사고 예방을 위해 운전면허 갱신 시 엄격한 기준을 적용하고 있으나, 운전자 특성에 맞는 운전면허를 운영하는 등 자동차사고를 예방하되 고령자 이동권을 최소한으로 제한하는 제도를 운영하고 있음
 - 운전자 인지능력 등의 특성에 따라 운전을 지리적·시간적으로 제약하는 운전면허제도를 운영하여 고령자 이동권을 최소한으로 제한하는 고령인구 친화적인 제도를 운영함
 - 또한, 정부가 지원하는 공유승차제도를 통해 고령자 이동권을 향상시키는 지역도 있음
- 국내에서도 운전 여부에 따라 고령자 이동권 확보 방안을 검토할 필요가 있음
 - 운전을 하지 않는 고령자의 이동권 확보를 위해서는 아날로그 방식을 이용한 택시 호출 서비스, 공유승차제도, 읍면 단위의 카풀 서비스 도입 등을 검토할 수 있음
 - 고령운전자 이동권 확보를 위해서는 운행 범위를 제한하는 운전면허제도나 도로주행 시 고령운전자 차량에 대한 식별 표식 사용 및 고령운전자 차량 우선권 부여 등을 검토할 수 있음
- 고령화의 지속적인 심화로 고령자 이동권 확보는 사회적인 이슈로 부각하고 있으므로, 고령자 이동권 확보를 위한 관점에서 자동차사고 예방을 위한 제도 개선이 필요함

1. 검토배경



■ 최근 고령운전자 자동차사고가 증가하고 사고 피해가 심화되면서, 고령운전자 안전에 대한 대책수립 필요성이 제기되고 있음

- 도로교통공단 교통사고분석시스템(TAAS)에 의하면, 지난 5년간 전체 자동차사고 발생 건수는 2% 증가(2013년, 111만 9천 건 → 2017년, 114만 3천 건)한 반면 65세 이상 고령운전자 자동차사고 발생 건수는 73.5% 증가(2013년, 6만 7천 건 → 2017년, 11만 6천 건)하였음
 - 고령운전자 자동차사고 증가는 인구의 고령화와 관련이 있는데, 2017년 기준 고령운전자 자동차사고 발생 비율은 10.1%로 65세 이상 인구비율 13.9%에는 미치지 못함
 - 그러나 2010년 대비 2017년의 65세 이상 인구 증가율 32%(2010년, 543만 명→2017년, 717만 명)에 비해 고령운전자 자동차사고 발생 건수는 훨씬 빠르게 증가하고 있음
- 전체 자동차사고로 인한 중상자·사망자 수는 최근 5년간 감소 추세에 있으나, 65세 이상 고령자의 중상자·사망자 수는 소폭 감소하거나 증가하는 추세임
 - 또한, 고령운전자 증가는 자동차사고 시 치료비와 진료 일수의 증가로¹⁾ 관련 비용을 증가시키고 있음
- 이에 고령자에게 운전면허증 반납을 권장하고 고령자의 운전면허 갱신 요건을 강화하는 등 고령자 자동차사고 발생을 줄이기 위한 노력이 진행되고 있음

■ 그러나 고령자 운전면허증 반납과 운전면허증 갱신 요건 강화는 고령자 이동권을 제한하는 요인이 될 수 있어, 고령운전자 안전 대책수립은 고령자 이동권 확보 노력과 함께 진행되어야 함

- 대중교통 외에 다른 대체교통 수단 이용에 제한이 있는 지역에서 고령자 운전면허증 반납은 고령자 이동권을 제약할 수 있음
 - 일부 지역에서는 자가운전 포기로 인해 고령자가 지역사회로부터 고립될 수도 있으며, 의료 및 노인 복지와 같은 기본적인 서비스 이용이 불가능할 수도 있음
- 따라서, 고령자 이동권 확보를 위한 노력이 병행되지 않고 고령운전자 자동차사고 예방에만 집중할 경우, 고령사회에 진입한 우리나라에서 고령자의 기본권이 제약될 수 있음

■ 본 연구에서는 고령운전자 사고 발생 추이와 해외 및 국내의 고령운전자 안전과 이동권 확보 사례 조사를 통하여, 고령자의 안전한 이동권 확보를 위한 방안을 제시하고자 함

1) 전용식(2019. 1. 21), 「운전자의 고령화와 자동차보험」, 『KIRI 리포트』, 제462호

2. 고령자 자동차사고 발생 추이와 사고 예방 노력



■ 최근 65세 이상 고령운전자 자동차사고 발생 및 피해가 증가하고 있음

- 전체 사고 건수 대비 고령운전자가 유발하는 사고 비율은 2013년 5.96%에서 2017년 10.12%로 점차 증가하고 있는 데 반해, 중상자 수 비율은 2013년 8.92%에서 2017년 15.04%, 사망자 수 비율은 2013년 14.47%에서 2017년 20.02%로 사고 건수 비율에 비해 월등히 높음²⁾

〈표 1〉 자동차사고 발생 현황

(단위: 건, 명, %)

구분		2013	2014	2015	2016	2017
발생 건수	전체	1,119,280	1,129,374	1,141,925	1,156,474	1,143,175
	65세 이상	66,654	73,691	80,291	86,304	115,674
	비율	5.96	6.52	7.03	7.46	10.12
중상자 수	전체	166,765	194,955	193,719	102,847	96,810
	65세 이상	14,871	16,441	17,911	13,930	14,565
	비율	8.92	8.43	9.25	13.54	15.04
사망자 수	전체	5,092	4,762	4,621	4,292	4,185
	65세 이상	737	763	815	759	838
	비율	14.47	16.02	17.64	17.68	20.02

자료: 도로교통공단 교통사고분석시스템(TAAS)

- 도로종류별 자동차사고 발생 비율 현황에 따르면, 고령운전자 자동차사고 발생 비율이 고속국도에서 가장 낮고 “군도”에서 가장 높게 나타남³⁾
 - 일반국도, 지방도 등에서의 고령운전자 자동차사고 발생 건수 비율은 전체 고령운전자 자동차사고 발생 건수 비율(5.96~10.12%)에 비해 약간 높은 수준임
 - 그러나 지역 간 이동이 주를 이룰 것으로 보이는 고속국도에서의 고령운전자 자동차사고 발생 건수 비율은 3.23%(2013년)에서 5.58%(2017년) 수준으로 전체 비율에 비해 현저히 낮음
 - 군도에서 고령운전자 자동차사고 발생건수 비율은 15.46%(2013년)에서 21.53%(2017년) 수준으로

- 2) 운전자 수에 대한 통계가 집계되지 않아 전체 운전자와 고령운전자의 사고 발생 빈도를 직접적으로 비교할 수는 없으며, 고령운전자가 유발하는 사고발생 건수 대비 중상자 및 사망자 수 비율 비교를 통해 고령운전자의 사고 위험도를 추정함
- 3) 우리나라의 도로는 도로법상 관리 주체에 따라 국도(고속국도와 일반국도), 특별·광역시도, 지방도, 시도와 군도 등으로 구분되는데, 군도는 군수가 그 노선을 인정한 것으로 군청 소재지에서 읍·면사무소 소재지에 이르는 도로, 읍·면사무소 소재지 상호 간을 연결하는 도로 등이 이에 해당됨. 지방도는 도청 소재지로부터 시·군청 소재지에 이르는 도로, 도내의 비행장, 항만, 철도역을 상호 연결하는 도로로 군도와 차이가 있음

전체 비율에 비해 월등히 높는데, 군단위 지역은 도시에 비해 도로와 대중교통 사정이 좋지 않고 고령자들이 기본 생활을 위해 주로 운전하는 지역이라는 점이 복합적으로 작용한 것으로 추정됨

〈표 2〉 고령운전자 도로종류별 자동차사고 발생 비율

(단위: %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
일반국도	6.68	7.79	8.44	8.85	9.72
지방도	6.15	8.12	8.79	9.40	10.54
특별광역시도	7.53	8.45	9.27	10.44	11.64
시도	6.48	6.47	7.42	8.37	9.87
군도	15.46	16.46	17.74	20.18	21.53
고속국도	3.23	3.58	4.02	4.30	5.58

자료: 도로교통공단 교통사고분석시스템(TAAS)

■ 고령운전자 자동차사고 감소 방안으로 2019년 1월 1일부터 75세 이상 고령운전자의 운전면허 적성검사 기간을 단축하고 고령운전자 교통안전교육을 실시하고 있으며, 일부 지방자치단체는 고령자 운전면허증 반납을 위한 캠페인을 진행하고 있음

- 65세 이상에 대해서는 5년마다 실시하던 운전면허 적성검사를 75세 이상에 대해서는 3년마다 실시하도록 하였으며, 면허갱신 시 고령운전자의 인지능력을 진단하기 위한 교통안전교육을 의무화(75세 이상) 또는 권장(65세 이상)하고 있음
- 고령운전자 자동차사고 예방을 위하여 2018년부터 부산 및 서울에서는 65세 이상 운전자의 운전면허증 반납을 위한 캠페인을 진행하고 있으며 경남 창원·진주 등에서도 조례 개정을 검토하고 있으나⁴⁾, 전반적인 반납 실적은 저조함
 - 부산시는 도로교통공단과 협업하여 2018년 7월부터 운전면허증 자진반납 고령자에게 교통비를 지원하는 행사를 진행하고 있으며, 서울 양천구도 올해 1월부터 고령운전자를 대상으로 운전면허증 자진반납을 권유하고 있음
 - 그러나 91세 이상 초고령 운전면허 소지자(2018년 8월 기준 6,807명)의 경우, 운전면허증을 반납한 인원(2014년부터 2018년 8월까지 65명)은 매우 미미한 실정임⁵⁾

■ 그러나 차량운행을 하지 못할 경우 고령자들은 이동권에 제약을 받을 수 있고 대도시를 제외한 일부 지역에서는 운전면허증 반납으로 인해 지역사회로부터 고립될 우려가 있으므로, 이에 대한 대책이 필요함

4) 도로교통공단 보도자료(2018. 2. 12), “전국 최초, 운전면허증 자진반납 고령자에게 교통비 지원”; 중앙일보(2019. 1. 3), “고령운전자 면허 자진반납, 서울 ‘덤덤’ 농촌은 ‘답답’”(https://news.joins.com/article/23259299)

5) 신창현 국회의원실 보도자료(2018. 11. 15), “90대 이상 초고령운전자 6,807명, 면허증 반납은 1% 불과”

- 이동권 제약으로 장보기, 의료기관 방문, 노인 복지시설 방문 등이 어려울 경우, 고령인구가 지역사회에서 고립되고 기본적인 생활이 불가능할 수 있음

3. 고령자 자동차사고 감소 및 이동권 확보 사례



- 미국 펜실베이니아 주(州)는 고령자 안전운전을 위한 다양한 제도를 운영하고 있으며, 운전자의 상태에 따라 지리적·시간적 운전 범위를 제한하거나 보조 장치의 도움을 받도록 함으로써 운전면허를 제한적으로 유지하여 고령자 이동권이 침해되지 않도록 노력함⁶⁾

- 펜실베이니아 교통국(Pennsylvania Department of Transportation, 또는 Penn DOT)은 운전면허 갱신 대상 45세 이상 운전자 가운데 무작위로 매달 1,650명을 선정하고, 시력검사를 포함한 신체검사를 실시하여 운전면허 갱신 여부를 결정함⁷⁾

- 시력검사 결과에 따라 별도의 도로주행 시험을 통과해야 하는 경우도 있으며, 인지능력도 안전운전의 중요한 요소로 간주되고 있음
- 시력검사, 주행시험 및 주행시험 감독관의 평가 결과에 따라 주간 및 특정 지역에서만 운전이 가능하도록 제한을 두거나, 자동변속 장치 등과 같은 운전 보조 장치, 교정 안경 및 렌즈 사용을 의무화하는 등, 운전면허에 일정 제한을 두는 제도를 운영하고 있음

- 펜실베이니아에는 펜실베이니아 교통국의 승인을 받은 4개 기관(AAA, AARP, Seniors for Safe Driving, Safe2Drive)이 고령운전자 안전교육(Mature Driver Improvement Course)을 유료로 실시하고 있음⁸⁾

- 고령운전자 안전교육은 노화가 운전 능력에 미치는 영향을 이해하게 하고 도로 주행에 필요한 통찰력을 제공함으로써 고령운전자가 필요로 하는 구체적인 안전 요구사항을 깨닫게 함
- 또한 펜실베이니아 법은 55세 이상의 운전자가 해당 교육을 이수하면 자동차보험료의 5% 이상을 할인받을 수 있도록 함

- 미국 펜실베이니아 주 몽고메리 카운티(Montgomery County)는 고령운전자가 운전면허를 반납하더라도 이동권이 확보될 수 있도록 제도를 운영 중임⁹⁾

6) <https://www.dmv.pa.gov/Driver-Services/Driver-Information/License-Types/Pages/default.aspx>

7) 캘리포니아, 네바다, 워싱턴, 플로리다 등 대부분의 주에서도 고령운전자의 안전운전을 위한 교육을 별도로 실시하고 있음

8) <https://www.dmv.pa.gov/Driver-Services/Mature-Drivers/Pages/Mature-Driver-Improvement-Course.aspx>

9) Montgomery County Aging & Adult Services Office(<https://www.montcopa.org/DocumentCenter/View/15099>)

- 일반적으로 고령자가 운전면허증을 반납하면 이동권에 제약을 받게 되는데, 몽고메리 카운티 Aging & Adult Services Office는 운전을 하지 않는 65세 이상 고령자가 고령운전자에 비해 하루 평균 2.35배 외출을 적게 한다는 2009년 조사 결과를 제시함
- 고령자 및 장애인이 대중교통을 이용할 때, 안전하지 않은 장소에서 대기하거나 노선이 다양하지 않아 버스 정류장이나 기차역에서 목적지로 이동하는 데 어려움이 있다는 것이 공통적인 문제점으로 지적되며, 일부 고령자 및 장애인에게는 대중교통 탑승 자체가 안전하지 않은 경우도 있음
- 몽고메리 카운티 Aging & Adult Services Office는 공유승차(Shared Ride) 제도를 고령인구 이동권 확대와 독립성 유지를 위한 방안으로 제시하고 TransNet을 좋은 사례로 제시함¹⁰⁾
 - TransNet은 필라델피아 교외지역인 몽고메리 카운티를 중심으로 운영되는 비영리법인으로, 고령자와 장애인을 위한 공유승차 서비스 및 일반인 대상의 셔틀 서비스를 제공함
 - 고령자 및 장애인을 위한 공유승차 서비스의 경우, 이용자는 운임의 15%만 지불하고 나머지 85%는 펜실베이니아 복권 기금에서 지원함
 - 고령자와 장애인이 쇼핑물, 의료기관, 미용실, 재활 시설 등을 방문할 때에 이용하는 것이 일반적임
 - 그러나 공유승차 제도는 사전 예약이 필요하고 제한적인 지역만 운행이 가능하며, 경우에 따라서는 장시간 대기해야 하는 것이 한계로 지적됨

■ 국내 일부 지역에서는 교통 소외지역 주민들의 이동권 확보를 위해 공유승차제도를 운영 중임¹¹⁾

- 고령자 이동권 확보를 위한 공유승차제도는 충청남도 당진시 대호지면의 “효도버스”를 예로 들 수 있음¹²⁾
 - 노선 버스의 수익성 감소로 인해 운행 횟수가 제한된 지역과 대형 버스가 진입할 수 없는 지역 주민의 이동권 확보를 위하여 수요가 있는 경우에만 소형 승합차량을 이용하여 택시처럼 집 앞에서 목적지까지 이동 서비스를 제공함
 - 이러한 수요응답형 교통수단(Demand Responsive Transport: DRT)을 통해 대중교통 수단에만 의존해야 하는 고령자의 이동권을 확보할 수 있으며, DRT 예약센터와 인근지역 소방서 및 의료기관을 연결함으로써 긴급구호가 필요한 경우에도 중요한 역할을 수행할 수 있음
 - 대도시에서도 고령자의 기본권과 직결되는 2차 이상의 의료기관이나 노인복지시설 등을 이용할 때, 주민센터 및 해당 기관의 관리하에 공유승차제도 운영을 고려할 수 있음
- 전라남도 곡성군의 “효도택시”도 수요응답형 교통수단으로 고령자 이동권 확보를 위한 방안으로 제시될 수 있음
 - 교통 소외지역에 해당하는 마을에서 읍·면 소재지까지는 100원, 병원이나 5일장이 서는 생활 권역

10) 보다 자세한 내용은 <https://www.suburbantransit.org/>을 참조

11) 국내 교통 소외지역 주민들을 위한 공유승차제도는 이용 대상을 고령자로 제한하고 있지는 않으나, 지역별 인구 연령 및 실무적인 제도 운영상 고령자가 주요 대상임

12) 김원철·정민영(2016), 「초고령사회 이동권 확보를 위한 노력」, 『열린충남』, 제75호, pp. 16~21

- 까지는 택시 1대당 1,200원을 주민이 부담하면 택시비 차액은 군이 지급하는 제도임¹³⁾
- 읍·면 소재지 및 중요 생활권역까지 접근성을 고려하여 해당 마을별로 서비스 이용 횟수를 정하고 있으며, 이용 대상은 고령자로 제한하고 있지는 않으며 해당 마을에서 자율적으로 결정하고 있음

4. 고령인구 이동권 확보 방안 및 결론



■ 운전을 하지 않는 고령자의 이동권 확보를 위해서는 공유승차제도의 확대 및 아날로그 방식을 이용한 택시 호출 서비스를 고려할 수 있음

- 지역별로 제한적인 공유승차제도를 운영하고 있으나, 지역별 특성에 따라 고령자에 특화된 공유승차제도 도입 검토가 필요함
 - 대중교통 인프라가 갖추어져 있다고 하더라도 대중교통 탑승지점에서의 이동이 어려운 고령자들도 다수 있으므로, 지역별 인구 연령 특성에 따라 고령자에 특화된 공유승차제도 도입 검토가 필요함
- 현행 대중적인 택시 호출 서비스는 모바일 앱을 이용한 서비스가 대부분이어서 디지털 방식에 익숙하지 않은 고령자들은 대도시에서조차 택시 호출 서비스를 이용하기에 어려움이 있으므로, 전화를 이용한 택시 호출 서비스 병행을 고려할 필요가 있음
 - 다만, 주소지 및 자주 이용하는 목적지를 사전에 저장해 두면 모바일 앱을 이용한 방식에 못지않게 신속하고 편리한 택시 호출이 가능할 것임

■ 고령운전자 안전을 위해서는 운전면허 갱신 요건 강화나 운전면허 반납뿐만 아니라, 운행 범위를 제한하는 운전면허 제도의 운영이나 고령자 운전 차량에 대한 식별 표식 사용 및 도로주행 시 우선권 부여, 자동차보험 요율 조정 등을 검토할 필요가 있음

- 모든 지역에서 공유승차제도 상시 운영에는 어려움이 있으므로, 대도시 이외의 지역에서는 고령자 운전 능력 진단을 통해 지리적·시간적 운행 범위를 제한하는 운전면허제도 운영을 고려할 필요가 있음
 - 고령운전자 건강상태 및 인지능력에 따라 장거리 운행을 금지하되, 지역사회에서 기본적인 이동권 확보를 위한 근거리 주간운전을 허용하는 별도의 운전면허제도를 검토할 수 있음
 - 의료기관·복지시설·시장을 이용하거나 타지역 이동 목적의 대중교통 탑승을 위해, 거주지역을 중심으로 운전이 가능한 지역을 일정 범위로 제한하거나 야간시간대나 우천 시 등 운전이 어려운 시간대 운전을 금지하는 운전면허제도가 방안이 될 수 있음
- 고령자 운전 차량에 별도 표식을 부착하여 도로주행 시 고령자 운전 차량에 대한 양보를 유도할 수 있음

13) http://www.jngoodnews.co.kr/sub_read.html?uid=72948

- 교차로, 차선 변경, 진입로 등에서 표식 차량이 우선권을 갖도록 하고, 표식 차량과 차대차 자동차사고 발생 시 상대 차량에 책임을 가중하는 제도를 운영할 경우, 고령운전자 자동차사고 발생 감소를 유도할 수 있음
 - 새로운 고령자 운전면허제도 및 표식 부착에 따른 자동차보험 요율제도 조정이 수반될 수 있음
 - 운전면허 갱신 요건 강화, 고령운전자 차량의 표식 부착 및 도로주행 시 우선권 부여와 같은 고령자 안전운전을 위한 제도 도입 시, 이를 반영한 요율제도 도입이 필요할 것임
- 지속적인 고령화로 인해 고령운전자의 안전 및 고령자의 이동권 확보는 사회적인 이슈로 부각되고 있는데, 운전면허 갱신 요건 강화 및 운전면허 반납처럼 사고예방 측면뿐만 아니라 고령자의 이동권 확보를 위한 제도 마련도 시급한 과제임
- 고령자의 운전면허 갱신 요건을 강화하고 운전면허 반납을 권장하는 것은 고령자 안전운전 및 사고예방을 위해 필요한 조치임
 - 그러나 이동권 확보는 고령자의 건전한 삶을 위한 필수 조건이므로, 고령사회에 진입한 우리나라에서 단순히 고령자의 운전을 제한하기 보다는 고령자의 이동권 확보를 위한 다양한 방안을 강구하는 것이 초고령사회에 대비하는 방안임 **kiri**