

교통사고 중점감소방안: 지역별 보험합리화를 중심으로

A study on Reducing Program of Traffic Accidents:
Focusing on Rationalization of Regional Insurance



김동국

I. 서론

인간이 추구하는 가치 중에서 사람의 생명만큼 존귀한 것은 없다. 이러한 의미에서 국민의 생명과 재산을 보호하는 교통안전이야말로 어떠한 정책보다 최우선적인 가치를 갖고 있다.

교통안전행정은 도로, 철도, 해상, 항공 등 모든 가능한 교통수단에 걸쳐 추진되고 있으며, 도로분야를 제외한 철도, 해상, 항공분야는 국토해양부의 관할 하에 일원화된 체계를 갖추고 있어 교통안전 선진국의 안전수준에 도달한 상태이다.

도로분야의 경우, 선진국과 달리 국토해양부, 경찰청, 지자체 등 여러 부처에 권한과 기능이 분산되어 있고 - 선진국은 도로교통시설의 설치와 운영이 도로관리청에 통합되어 있음 -

무엇보다도 사람위주의 교통문화가 아닌 과거 자동차위주의 도로통행 및 의식문화를 여전히 유지하고 있어 교통안전수준이 OECD 국가 중 최하

위를 벗어나지 못하고 있다(OECD 교통안전백서, 2011).

이에 우리나라가 OECD 상위권의 교통안전수준에 근접하기 위해서 도로교통 분야를 중심으로 그간 추진되었던 교통안전정책 현황 및 향후 정책 방향을 제시하고자 한다.

II. 교통사고 발생현황 및 원인분석

그림 1은 과거 40년간(1970-2010) 교통사고 사망자 추이를 보여준다.

우리나라의 교통사고 발생현황을 살펴보면 1991년에 가장 많은 13,429명의 교통사고 사망자가 발생하였으며, 그 이후 1995년까지 사망자수에 큰 변동이 없다가 1996년부터 사망자가 큰 폭으로 감소하기 시작하여 2005년에는 6,376명 수준까지 감소하였다.

표 1에서 1991년 당시 차량이 425만대에서

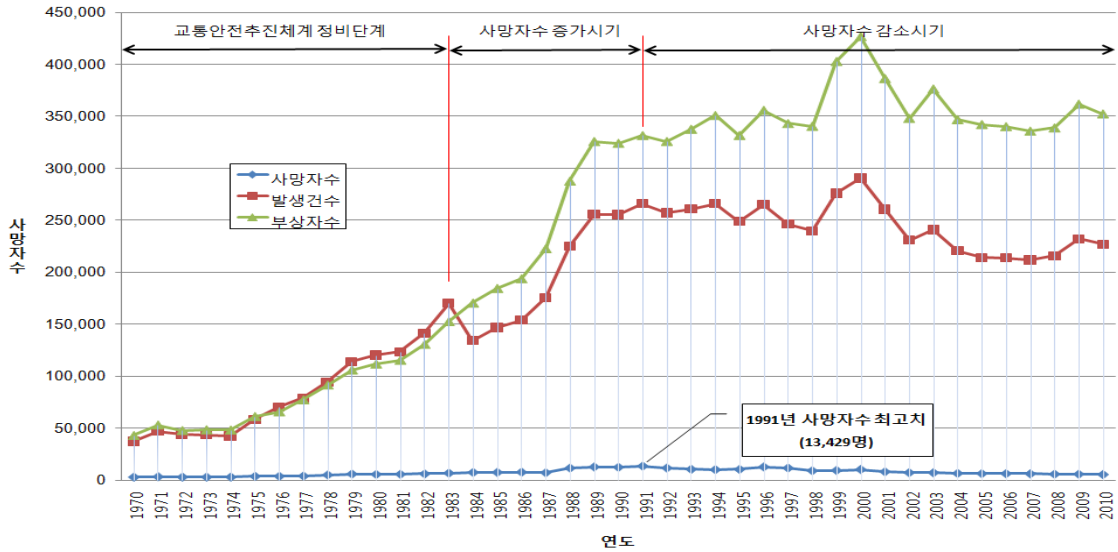


그림 1. 교통사고 발생현황

표 1. 자동차 만대 당 사망사고 추이

연도	자동차 보유대수	사망자수	자동차 1만대 당 사망자수
1970	128,298	3,069	239.2
1980	527,729	5,608	106.3
1990	3,394,803	12,325	36.3
1991	4,247,816	13,429	31.6
1995	8,468,901	10,323	12.2
2002	15,656,897	7,222	4.6
2003	16,316,988	7,212	4.4
2004	16,634,092	6,563	3.9
2005	17,123,540	6,376	3.4
2006	19,454,800	6,327	3.2
2007	18,213,228	6,166	3.1
2008	18,608,618	5,870	2.9
2009	19,145,939	5,838	2.8
2010	19,766,830	5,505	2.6
연평균 증감률	13.40%	1.50%	△10.70%

자료: 제7차 교통안전기본계획 수립 연구, 교통안전공단, 2011

2005년 1,712만대로 증가하였기 때문에 차량 만대 당 사망자는 31.6명에서 3.4명으로 큰 폭으로 줄었다.

이렇게 큰 폭으로 교통사고 사망자수가 감소하게 된 배경은 2002년 월드컵을 앞두고 범정부적으로 교통안전사업을 추진하는 등 사회적 공감대가 형성된 원인이 있었으나 무엇보다도 1996년부터

터 대폭 설치 확대된 무인단속기의 역할이 가장 크다고 할 수 있다.

당시 가장 심각한 교통사고의 원인은 과속과 난폭운전이었기 때문에 '과속방지대책'을 교통안전중점과제로 선정하여 교통안전정책심의위원회 안건으로 심의, 확정된 뒤 범정부적으로 추진하였으며, 폐해가 많았던 '함정단속'이 사라지고 사고가 많은 지점에 무인단속기를 확대 설치함으로써 획기적인 사고감소의 1등 공신이 되었다고 할 수 있다.

그렇게 대폭 감소하던 사망자수가 2005년에 들어서면서부터 6,376명 수준에서 더 이상 큰 폭의 감소가 없이 답보상태에 머물기 시작하였다. 이는 더 이상 무인단속기에 의한 교통사고감소가 한계에 이르렀음을 암시한다.

교통사고의 주요한 원인은 크게 3가지로 구분할 수 있다. 즉, 과속, 신호위반 그리고 불법주정차이다. 3가지 원인 중 2005년까지 무인단속기로 인하여 과속방지 사고는 어느 정도 궤도에 올랐으나, 신호위반에 의한 사고는 무방비 상태였다.

필자는 2003년 독일에서 1년간 거주하면서 OECD 교통안전 상위국인 유럽국가의 신호등 위치가 우리나라와 다르다는 것을 알게 되었고 현지에서 정부에 정책건의를 한 바 있다.



그림 2. 교차로 신호등 위치 조정방안

표 2. 전주시 신호등 위치조정 개선사례

지점 개소	교통사고 건수				감소현황	시공 연도
	01	02	03	04		
9개소	78	43	29	15	80.8%(2004/2001)	2002
26개소	-	186	153	86	53.8%(2004/2002)	2003
13개소	-	-	52	35	30.8%(2003/2004)	2004

이후 귀국하여 신호등 위치개선 조사를 하면서 전주시에서 이미 신호등 위치개선 사업을 추진하고 있는 것을 알게 되었다. 전주시가 신호등 위치개선을 추진한 배경에는 당시 전주시는 기초지자체 중 교통사고가 가장 많은 지자체로서 손해보험사가 전주시에 대해 자동차보험 가입을 거부하는 사태가 발생하였다. 이에 전주시는 모든 방법을 동원하여 교통사고를 줄이는 노력을 하게 되었다.

전주시는 많은 예산을 들여 육교, 보행자 시설 등, 각종 교통안전시설을 개선하였으나 교통사고에 뚜렷한 변화가 없자, '신호등 위치개선'을 하게 되었고 많은 예산을 들이지 않고도 교통사고가 크게 감소하는 효과를 거두었다.

표 2에서 보는 바와 같이 신호등 위치개선 시공년도 첫해에 설치한 장소는 1년 뒤 30%, 2년 뒤 53%, 3년 뒤 80%의 획기적인 교통사고 감소를 가져왔다.

이와 같은 전주시와 독일의 사례를 참고하여 신호등 위치개선을 중심으로 한 "보행자 교통사고 감소 방안"을 2005. 2. 26 교통안전정책 심의위원회에서 확정하고 2008. 11부터 경찰청에서 배포한 신호등 위치개선 매뉴얼에 따라 시행하게 되었다.

교통사고 통계를 보면 2004년부터 6,000명 이상의 사망자 수준을 감소하지 못하다가 신호등 위치개선 매뉴얼을 배포한 2008년부터 6,000명 이

하의 사망자 수준을 보이기 시작하였으며, 2011년 5,229명까지 감소하는 효과를 보이고 있다.

최근 교통사고가 작년 동기대비 증가하고 있어 매우 걱정스런 상태에 있으며, 이는 지금까지 중앙정부(경찰청)가 주도하여 추진한 무인단속기 확대, 교차로 신호등 위치개선 만으로는 한계에 도달하고 있다는 것을 알 수 있다.

따라서 우리나라가 2020년 까지 OECD 10위권 이내 진입하고자 하는 목표를 달성하기 위해서는 빠른 기간 내 연간 3,000명이하의 사망자로 감소시켜야 하며 그렇게 하기 위해서는 전주시 사례에서 보는바와 같이 자동차보험을 통하여 기초지방자치단체가 중심이 되어 교통사고 감소를 추진해야 한다.

Ⅲ. 교통사고 감소 중점추진방안

우리나라 교통안전정책에 있어 가장 큰 문제는 사고방지에 가장 큰 역할을 담당해야 할 기초지방자치단체에서 교통사고 방지를 위한 역할을 거의 하지 않는다는 것이다.

지금까지는 정부 특히 경찰청에서 무인단속기 설치확대, 신호등 위치개선 등 교통사고 감소를 위한 중심역할을 했다고 할 수 있다. 그러나 이제는 경찰청의 노력만으로는 한계가 온 것이다. 따라서 지금부터는 지방정부 특히 기초지방자치단체가 나서지 않으면 OECD 10위권 이내 진입은 사실상 불가능하다.

앞서 언급한바와 같이 교통사고 3가지 원인 중 과속·난폭운전은 그간 무인단속기의 효과로 어느 정도 케도에 올랐으나 신호위반 방지를 위한 신호등 위치 개선은 서울시 등 일부지자체를 제외한 대부분의 지자체는 미온적이고 매뉴얼과 다르게 추진하는 등 시행착오 중에 있고 현재 경찰청의 매뉴얼도 교차로 신호등 설치가 횡단보도 정지선 전방으로의 설치뿐 아니라 당초 설치위치인 교차로 건너에도 설치되어 아직까지 보행자 위주가 아닌 차량위주의 신호등 설치를 하고 있는 실정이다.

불법주정차 방지를 위한 기초자치단체의 노력은 아예 무방비 상태이다. 산은 많고 도로가 적은 우리나라는 일본과 같이 '차고지 증명제'를 시행하여야 하나 경제적 사유 등으로 되지 못하고 있을 뿐 아니라 불법주정차 방지를 위한 지자체의 노력이나 시민신고정신은 매우 미약한 실정이다.

기초지방자치단체가 움직이지 않으면 사고감소가 될 수 없기 때문에 지자체가 자발적으로 교통사고를 감소시키는 중심 역할을 하기위해 다음과 같이 지역별 보험합리화를 통하여 지자체 역할 강화를 건의하고자 한다.

1. 지역별 보험료 합리화

지역별 보험료 합리화는 일본, 미국, 영국, 독일, 프랑스 등 대부분의 선진국에서 채택하고 있는 제도로서, 손해율이 높은 해당지역 지자체에 사고 예방노력을 하도록 동기부여를 하고 있다.

우리나라에서도 2003년에 금융감독원에서 지역별 보험차등화 제도를 시행하려고 추진하였으나 당시 보험손해율이 높은 전북, 강원지역에서 반대하여 보류한바 있다. 당시 그 지역의 반대 사유는 사회기반시설이 부족하고 외지차량사고로 인한 손해를 지역주민에게 전가하는 것은 불공평하다는 것이었다.

그러나 당시의 여건이 많이 변하여 강원도와 전북 지역의 보험손해율은 큰 변동이 없으나 서울, 부산, 광주 등 대도시의 손해율이 매우 높아진 것이다.

표 3에서 2010년 전국 평균 손해율은 77.5%이며 강원지역 71.0%로써 평균 이하의 손해율을 보이고 있으며 전북지역은 82.7%로써 다소 높으나 앞서 살펴본바와 같이 2002년 전북 지역 내 가장 사고율이 높았던 전주시의 경우 신호등 위치개선으로 전국 기초 지자체 중 교통안전 수준이 10위권 이내 진입하는 큰 효과를 보인 것으로 볼 때 전라북도에서 주장하는 교통사고 증가의 원인인 도로시설 인프라 투자의 부족으로 인한 것이 아니라는 것을 보여준다. 또한 과거에는 충남, 전북 등 지

표 3. 자동차보험 지역별 손해율

구분	2002년 손해율(%)	2010년 손해율(%)
서울	62.3	82.7
부산	55.4	73.0
대구	53.5	75.8
인천	73.6	88.5
광주	61.4	83.4
대전	71.5	86.4
울산	56.4	68.3
경기	69.5	83.5
강원	72.0	71.0
충북	65.4	75.2
충남	79.7	84.5
전북	80.0	82.7
전남	72.2	74.7
경북	69.3	72.8
경남	55.8	70.7
제주	45.0	66.6
전국	67.1	77.5

자료: 보험개발원, 2001-2011

방지역의 손해율이 높았으나 지금은 인천 88.5%, 광주 83.4%로써 도시지역이 높은 것으로 나타나고 있다.

이는 지방지역이 과거에는 도로여건이 불량하여 사고가 많았으나, 지방의 도로여건이 양호해졌을 뿐 아니라 외제, 고가차종이 많은 도시지역의 접촉 사고 증가 등으로 도시지역의 손해율이 더 높아 나타나고 있으며 특히 교통안전에 관심이 적은 도시 지역 일수록 더욱 높게 나타나고 있다.

따라서 과거와는 달리 소득이 적은 농촌지역이 손해율이 낮음에도 불구하고 소득이 높고 손해율이 높은 도시지역과 보험요율이 동일한 불합리한 제도를 개선하고자 하는 것이다.

1) 지역별 손해율

영국, 독일 등 선진국에서는 지역별 보험료 증액을 보험사가 결정하나 우리나라의 경우 보험사는 금융감독원의 통제를 받기 때문에 지역간 보험료 차등화에 대한 반발을 무마할 수 있는 방법이 있다고 생각한다.

예를 들면 처음 1년간 보험료 차등화 없이 지역별 손해율 등급만 발표하고 지자체의 경쟁을 유도한

후 2년차부터 사고감소분에 대하여 할증 없이 할인만 시행하게 된다면 반대할 명분이 없을 것이다.

또한 교통사고를 줄이는 것은 앞의 전주시 사례로 알 수 있듯이 사회간접자본 확충 등 대형 사업이 아닌 신호등 위치개선, 불법주정차 방지 등 지자체의 개선노력만 있으면 적은 예산으로도 획기적인 사고감소가 충분히 가능하다.

2. 지자체 역할강화

현재 교통안전법 제도에 의거 지역교통안전위원

회 개최를 정례화 하도록 되어 있음에도 불구하고 형식적으로 추진하고 있거나, 사실상 추진을 하고 있지 않는 실정이다. 특히, 지자체의 무관심으로 인하여 OECD 대부분 국가에 비해 보행자의 사고 비중이 매우 높은 실정이다.

표 4의 OECD 도로교통 통계에 의하면, 2009년 기준 우리나라의 경우 자동차1만대 당 사망자 비율이 2.86명으로 OECD 최하위이며 보행자 사망률이 36.6%로써 가장 높은 비율을 차지하고 있다.

교차로내 꼬리물기, 이륜차 신호위반 및 보도통행 만연, 우회전 신호위반, 비정상적인 자전거 도

표 4. OECD 가입국가 자동차 교통사고 비교(2009년)

순위	국가	교통사고 사망자(명)	자동차 1만대당사망자	보행자 사망자(명)	보행자 사망자비중(%)
1	스웨덴	358	0.66	44	12.3
2	스위스	349	0.66	60	17.2
3	영국	2,337	0.66	524	22.4
4	아이슬란드	17	0.67	2	11.8
5	일본	5,772	0.70	2012	34.9
6	네덜란드	644	0.70	63	9.8
7	노르웨이	255	0.80	25	9.8
8	독일	4,152	0.84	591	14.2
9	핀란드	279	0.86	30	10.8
10	이탈리아	4,237	0.87	667	15.7
11	스페인	2,714	0.88	470	17.3
12	호주	1,490	0.95	194	13.0
13	아일랜드	238	0.96	40	16.8
14	덴마크	303	1.08	52	17.2
15	프랑스	4,273	1.10	496	11.6
16	오스트리아	633	1.14	101	16.0
17	룩셈부르크	48	1.19	12	25.0
18	뉴질랜드	384	1.19	31	8.1
19	이스라엘	314	1.29	105	33.4
20	슬로베니아	171	1.35	24	14.0
21	미국	37,423	1.46	4109	11.0
22	포르투갈	840	1.29	164	19.5
23	벨기에	944	1.46	101	10.7
24	체코	901	1.56	176	19.5
25	그리스	1,456	1.84	202	13.9
26	폴란드	4,572	2.08	1467	32.1
27	헝가리	822	2.23	186	22.6
28	한국	5,838	2.86	2137	36.6
	평균	2,920	1.18	503	17.2

자료: 제7차 교통안전기본계획 수립 연구, 교통안전공단, 2011 IRTAD 통계, 2012.06.29

로 설치 및 자전거 인구 증가, 불법주정차 등으로 보행자 안전은 갈수록 심각해지고 있음에도 불구하고 관할 지자체에서는 교통안전에 거의 무방비 상태에 있다.

이렇게 무방비 상태에 있는 지자체에 교통안전 관심을 유도시키기 위해서는 앞에서 제시한 지역별 보험료 차등화를 가장 우선적으로 실시해야 한다.

왜냐하면 국가경찰이 주도하여 교통사고를 감소하는 것은 이제 한계가 왔으며 지자체(시도, 시군구)가 주관하지 않으면 더 이상의 교통사고 감소가 불가능하다.

지역별 자동차 보험 차등화는 사고 많은 지자체에 대한 보험료 증액이 아닌 사고감소 지자체에 보험료를 인하하도록 유도할 수 있어 반대할 아무런 명분이 없다. 또한 보험료 차등화가 아니라 도시보다 농촌에서 상대적으로 많이 내는 보험료를 합리화 하자는 것이다. 지역별 보험 합리화 이외에 교통사고 감소를 위한 지자체에 동기부여를 할 수 있는 다른 특별한 대안이 없다.

지역별 자동차 보험 차등화 도입, 시민신고유도 등을 통하여 지자체를 중심으로 교통안전을 더욱 효율적으로 추진할 수 있을 것이다.

IV. 결론

1991년 우리나라 교통사고 사망자가 13,429 명으로써 가장 높은 수치를 보였으며 당시 차량은 425만대였다. 2011년 말 기준으로 교통사고는 208,282명이 감소한 221,711명이고 반면 차량 대수는 2,000만대로서 4.7배 늘어났다. 이에 따라 자동차1만대 당 사망자수도 1991년 31.6명에서 2011년 2.8명으로 크게 감소했다.

이와 같이 교통사고를 획기적으로 감소시킬 수 있었던 것은 중앙정부, 특히 경찰청이 주도하여 무인단속기 설치, 신호등 위치 개선을 통하여 사고를 큰 폭으로 감소하였으나, 아직까지 우리나라의 교

통안전 수준은 OECD 최하위권이다. 이제는 중앙 정부가 나서서 사고를 감소시키는 것은 한계가 온 것으로 판단되며, 지금부터는 지방정부가 나서야 한다. 지자체가 관심을 가지고 나서도록 하기 위해서 가장 먼저 추진해야 할 사항이 “지역별 보험료 합리화”다. 이는 사고율이 높은 지자체에서 우려하는 보험료 할증이 아니라 사고를 감소시키는 지자체에 대해 보험료를 감소시키는 정책으로 충분히 유도할 수 있기 때문에 지자체에서 반대할 명분이 없다.

정치인들은 사람이 존중받는 사회를 만들겠다고 하면서도 정작 지자체의 역할을 강조하기 위한 지역별 보험차등화를 통하여 국민의 생명과 재산을 보호하고자 하는데는 앞장서서 반대한다.

이것이야말로 표리부동한 일일 것이다.

지역간 이해, 부처간 이해 때문에 국민의 생명과 재산이 파괴되는 것은 이제 더 이상 미룰수 없고 미루어서도 안된다. 안전보다 성장을 우선한다면 그 성장은 오래가지 못할 것이다.

국민의 생명과 재산을 보호하기 위해서 지금부터는 지자체와 시민이 나서야 하며 그렇게 하기 위해서 가장 먼저 시행해야 할 일은 “지역별 보험료 차등화”를 통한 지자체의 관심을 유도하는 일이다.

감사의 글

이 논문은 국토교통부의 U-City 석박사 과정 지원사업으로 지원되었습니다.

참고문헌

교통안전공단 (2011), 제7차 교통안전기본계획 수립 연구.
 도로교통공단 (2011), OECD 회원국 교통사고 비교.
 보험개발원 (2001-2011), 시도별 자동차보험 손해율.