

서울특별시 시민안전보험 운영 조례안

검 토 보 고

1. 제안경위

- 가. 발 의 자 : 김기대 의원 외 11명
- 나. 의안번호 : 제 781호
- 다. 발의일자 : 2019. 07. 05
- 라. 회부일자 : 2019. 07. 25

2. 제안이유

서울시민들이 각종 재난 및 안전사고 피해 시 안정적이고 신속하게 보상받을 수 있도록 시민안전보험 운영의 법적 근거를 마련하고자 함.

3. 주요골자

- 가. 가입대상을 규정함(안 제3조).
- 나. 보험계약 등의 사항을 규정함(안 제4조).
- 다. 보험금 청구에 관한 사항을 규정함(안 제5조).
- 라. 보험금 지급에 관한 사항을 규정함(안 제6조).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「재난 및 안전관리 기본법」

나. 예산조치 : 원안 참조

다. 기 타 : 해당사항 없음

5. 검토의견

■ 조례안의 개요

- 본 조례안은 일상생활에서 발생할 수 있는 각종 재난 및 안전사고로부터 피해를 입은 시민에게 안정적이고 신속하게 보상해 줄 수 있는 공적 보험 제도를 마련함으로써 예상치 못한 자연재난과 사회재난 및 각종 안전사고 발생 대비 정신적 안정감을 제공함은 물론 피해를 입은 시민에게 경제적 보상을 통한 생활안정을 기하고자 하는 것임.
- 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조¹⁾는 국가 및 지방자치단체가 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다고 명시하고 있어 동 제정안은 이에 근거할 때 의미 있는 조치라 할 것이며 시민의 생명·신체 보호는 물론 경제적으로도 상당한 도움이 될 것으로 기대됨.

■ 서울시 주요사고 발생 현황

- 최근 5년간 서울시 주요사고 발생현황을 살펴보면, 화재사고, 대

1) 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다. ② 제3조제5호나목에 따른 재난관리책임기관의 장은 소관 업무와 관련된 안전관리에 관한 계획을 수립하고 시행하여야 하며, 그 소재지를 관할하는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)와 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시를 포함한다. 이하 같다)·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 재난 및 안전관리업무에 협조하여야 한다.

중교통사고, 스쿨존 교통사고, 자연재난으로 인해 연평균 사망자 123명, 부상자 15,256명이 발생하였고, 강도사건은 연평균 263건이 발생하고 있어 예기치 못한 재난 및 사고로부터 시민들을 보호하기 위한 사회안전망 구축방안이 요구된다 하겠음.([표 1]참조)

[표 1] 서울시 주요사고 발생현황

구분		2014년	2015년	2016년	2017년	평균
화재사고	사망	36	27	40	37	35
	부상	265	222	236	246	242.25
대중교통 사고	사망	92	98	80	74	86
	부상	15,508	15,038	14,764	14,368	14,919.5
스쿨존 교통사고	사망	1	1	2	1	1.25
	부상	100	90	101	85	94
자연재난(풍수해, 사망자)		-	-	-	1	0.25
강도발생(건수)		343	276	262	169	262.5

(출처: 서울통계서비스)

■ 시민안전보험의 개요

- 시민안전보험은 서울시에 주민등록을 둔 모든 시민(등록외국인 포함)을 대상으로 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조의 자연재난²⁾과 사회재난³⁾ 및 그 밖의 각종 사고에 대해 서울시와 보험기관 간 계약을 체결하는 보장성 공적 보험으로,
- 한국지방재정공제회 보험약관 기준에 따르면 2019년 현재 기준

- 2) **자연재난:** 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
- 3) **사회재난:** 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염 사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계(이하 "국가기반체계"라 한다)의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해

9종의 재난 항목을 가정할 때 [표 2]와 같이 항목별 최대 1,000만원 한도의 보장 상품을 구성할 수 있는 것으로 나타남.

[표 2] 한국지방재정공제회가 서울시에 제시한 보상내용 및 보상금액(안)⁴⁾

구분		보상내용	보상금액
자연재해 사망		자연재해(태풍,홍수,지진 등)로 사망한 경우	1,000만원
폭발·화재·붕괴·산사태 사고	사망	폭발, 화재, 붕괴, 산사태 사고로 사망한 경우 (만15세 미만자 제외)	1,000만원
	후유장해	폭발, 화재, 붕괴, 산사태 사고로 후유장해가 발생한 경우	1,000만원 한도
대중교통 이용 중 사고	사망	대중교통 이용 중 사망한 경우 (만 15세 미만자 제외)	1,000만원
	후유장해	대중교통 이용 중 사고로 후유장해가 발생한 경우	1,000만원 한도
강도상해	사망	강도에 의한 사고로 사망한 경우 (만 15세 미만자 제외)	1,000만원
	후유장해	강도에 의한 사고로 후유장해가 발생한 경우	1,000만원 한도
스쿨존 교통상해 부상치료비		만 12세 이하인자로 보험기간 중에 어린이보호구역으로 지정한 지역에서 교통사고로 상해를 입은 경우(부상등급 1~5급)	1,000만원
의사상자 상해		직무 외의 행위로 타인의 생명, 신체 또는 재산의 급박한 피해를 구제하다가 의사상자로 인정된 경우	1,000만원

- 한편, 이 조례안에 대한 비용추계결과에 따르면 시민안전보험 도입 시 2020년에 예상되는 보험료⁵⁾는 13억원 정도로 추계되고, 2021년 이후 연간 보험료 인상률(110%)을 반영할 경우 5년(2020~2024년)동안 전체 약 80억원⁶⁾ 정도가 될 것으로 예상됨.

4) 한국지방재정공제회에서 제공한 자료를 바탕으로 74개 자치단체의 공제 또는 보험가입 현황(19년 4월 기준)을 참고하여 가입률이 높은 보상항목으로 선택함. 추후 서울시와 보험기관과 계약 체결 시 협의하여 최종 보상범위와 보상한도액을 확정할 예정.

5) 서울특별시 시민안전보험료: 시민 1인당 연간 보험료(131원) x 대상인구수(10,051,649명) = 1,316,806,880원

- 인구기준: 2019년 4월 31일자 행정안전부 주민등록인구 기준과 법무부 출입국관리소 기준 등록외국인
- 보상내용 및 금액: 한국지방재정공제회 보험약관 기준

■ 타 지방자치단체 현황

- 전국 자치단체 중 시민안전보험 운영 관련 조례가 설치된 곳은 2019년 8월 기준 총 129곳이며 이 중 8곳이 광역자치단체⁷⁾이고, 121곳이 기초자치단체에 해당함. 그 중 서울시 자치구는 13곳임⁸⁾.
- 조례가 제정된 광역자치단체 중 인천·대구·제주의 보험가입현황을 살펴보면 [표 3]과 같고, 서울시 자치구는 [표 4]와 같음. 이들 표에서 알 수 있듯이 담보와 보상금액은 각 자치단체별 인구수와 예산 사정 등에 따라 다소 차이가 있음.

[표 3] 주요 광역자치단체 보험가입현황 ('19. 4.기준)

연번	시도명	담보	보험료	보상금액	도입년도
1	인천광역시	8개 항목	422,297천원	1,000만원	2018.12
2	대구광역시	8개 항목	750,335천원	2,000만원	2019.1
3	제주특별자치도	14개 항목	491,102천원	1,000만원	2019.4

(출처: 서울시)

[표 4] 서울시 자치구 보험가입현황 ('19. 4.기준)

연번	자치구명	담보	보험료	보상금액	도입년도
1	성동구	8개 항목	86,642천원	1,000만원	2019. 1.
2	동대문구	6개 항목	49,216천원	1,000만원	2019. 1.
3	강동구	8개 항목	58,677천원	1,000만원	2019. 1.

(출처: 서울시)

6) 5년(2020~2024년)동안 시민안전보험 운영 비용추계 결과 (시의회 예산정책담당관)

(단위 : 천원)

연도	1차년도 (2020년)	2차년도 (2021년)	3차년도 (2022년)	4차년도 (2023년)	5차년도 (2024년)	합계
구분						
시민안전보험 운영 비용추계	1,316,806	1,448,487	1,593,336	1,752,669	1,927,936	8,039,237

7) 광주광역시, 대구광역시, 대전광역시, 인천광역시, 전라남도, 충청남도, 충청북도, 제주특별자치도

8) 강남구, 강동구, 강서구, 구로구, 금천구(18세이하 아동 대상), 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 서초구, 성동구, 은평구, 중랑구

- 한편, 시민안전보험은 담보별 보장성 보험으로 중복보상이 가능하기 때문에 이미 시민안전보험을 가입한 자치구의 경우는 본 조례안이 시행될 경우 담보 일치 여부에 따라 피해 시민에게 보다 큰 도움이 될 것으로 기대됨.
- 2019년 1월부터 시민안전보험을 도입·운영 중인 대구광역시의 경우 지난 2월 사우나 화재로 사망한 대구시민 2명의 유족에게 보험금 2천만원을 지급하였으며, 인천광역시도 지난 2월 화재로 사망한 인천시민 유족에게 보험금 1천만원을 지원한 사례가 있음.
- 아직은 시민안전보험제도 도입 초기 단계라 보험금 지급 사례가 많지는 않으나 보험제도 활용에 대한 시민 인식이 높아질수록 사례가 증가할 것으로 예상되며 기후변화 등에 따라 재난의 빈도가 높아지고 그 규모 역시 대형화되는 추세인 점 등을 감안할 때 시민안전보험제도의 효과는 시간이 경과할수록 더 커지고 안정적으로 자리매김 할 것으로 예상됨.

■ 주요골자별 의견

1) 정의(안 제2조)

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. “시민안전보험”(이하 “보험”이라 한다)이란 서울특별시민을 대상으로 서울특별시(이하 “시”라 한다)와 보험기관이 계약한 보험을 말한다.
2. “보험기관”이란 보험 지원과 관련하여 시와 계약을 체결한 기관으로 「보험업법」에 따른 보험회사 또는 「한국지방재정공제회법」에 따른 한국지방재정공제회를 말한다.
3. “재난”이란 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서 규정하는 자연재난, 사회재난을 말한다.

- 안 제2조는 “시민안전보험”, “보험기관”, “재난”에 대하여 정의하고 있음.
- 보험기관은 「보험업법」에 따른 보험회사 외에 「한국지방공제회법」에 따른 한국지방재정공제회를 포함하고 있는데, 한국지방재정공제회⁹⁾의 경우 2017.7월부터 ‘시민안전공제사업¹⁰⁾’을 도입·운영하고 있으며,
- 2019.4월 현재 74개 자치단체가 보험회사 또는 한국지방재정공제회와의 계약을 통해 시민안전보험(공제)을 도입·운영하고 있기 때문에 본 조례 시행에 어려움은 없을 것으로 예상됨([표 5] 참고).

[표 5] 자치단체의 시민안전보험(공제) 가입현황 ('19. 4.기준)

구 분	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
서울(3)	-	-	-	-	성동, 동대문, 강동
부산(1)	-	-	-	-	해운대
대구(1)	-	-	-	-	본청

9) **한국지방재정공제회**: 전국의 지방자치단체 상호간에 재정상의 어려움을 해결하고자 공제이념을 바탕으로 상호지원하는 재해복구사업, 공공청사정비사업, 지방관공선사업, 손해배상공제사업 및 회원지원사업을 보다 효율적으로 추진하기 위한 법인으로서 지방재정 발전을 위하여 설립된 특별법인
(관련법률: 법률 제6872호 「한국지방재정공제회법」)

10) **시민안전공제사업**: 시민들이 일상생활 중 예상치 못한 각종 재난, 범죄 등으로 사고를 당했을 경우 발생할 수 있는 피해를 보상

구 분	주요내용
가입대상	• 지방자치단체 : 시·군·구, 광역시도 일괄가입 가능
피공제자	• 자치단체에 주민등록을 두고 있는 모든 시·군·구민
가입조건	• 시민안전보험(공제) 가입에 관한 자치단체 조례 제정
특 징	• 안전관련 분야에 대한 담보범위 탄력적 조정, 중복보상 가능 • 담보조건을 회원 선택, 국내 모든 지역에서 발생한 피해 보상

인천(1)	-	-	강화(본청 흡수)	-	본청
광주(1)	-	-	-	-	북구
울산(1)	-	-	-	-	중구
경기(7)	-	-	양주	용인	수원, 성남, 안성, 군포, 평택
강원(5)	-	-	-	태백, 횡성, 평창	동해, 정선
충북(9)	-	-	-	영동, 진천, 괴산, 단양, 증평	제천, 보은, 옥천, 음성
충남(14)	논산	공주, 당진, 부여	금산, 청양, 서산, 홍성, 태안, 보령, 서천	예산	천안, 계룡
전북(6)	완주	-	익산, 김제, 진안, 고창	장수	-
전남(7)	-	-	해남, 나주	영암, 완도	곡성, 영광, 신안
경북(6)	영주	-	본청, 울진	청도	포항, 문경
경남(11)	-	함양, 창녕	의령, 함안	창원, 고성, 산청	진주, 양산, 거창, 김해
제주(1)	-	-	-	-	본청
합 계	3개	5개	18개	17개	31개

2) 가입대상(안 제3조)

제3조(가입대상) 시 관내에 주민등록이 되어 있는 모든 시민(등록된 외국인 포함)을 피보험자로 한다.

- 안 제3조는 가입대상을 시 관내에 주민등록이 되어 있는 외국인을 포함한 모든 시민을 피보험자로 규정하고 있음. 다만, 「상법」 제732조¹¹⁾에서 ‘15세 미만자의 사망을 보험사고로 한 보험계약은 무효로 한다’라고 규정하고 있어,
- 향후 시민안전보험이 시행되더라도 15세 미만의 경우는 사망을 제외한 상해후유장애 항목에 대해서만 보상을 받게 됨.

11) 「상법」 제732조(15세미만자등에 대한 계약의 금지) 15세미만자, 심신상실자 또는 심신박약자의 사망을 보험사고로 한 보험계약은 무효로 한다. 다만, 심신박약자가 보험계약을 체결하거나 제735조의3에 따른 단체보험의 피보험자가 될 때에 의사능력이 있는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 1991. 12. 31., 2014. 3. 11.>

3) 보험계약 등(안 제4조)

제4조(보험계약 등) ① 서울특별시(이하 “시장”이라 한다)은 보험계약 시 예산의 범위에서 재난 유형별 보상범위와 보상한도액을 따로 정할 수 있다.

② 시장은 보험기관과 계약을 체결하고 보험료를 보험기관에 직접 납입하며, 보험계약 체결 등에 관한 사항을 시 홈페이지 등을 통해 시민에게 알려야 한다.

- 안 제4조는 보험계약, 보험료 납입 등에 관한 사항을 규정하고 있음.
- 먼저, 제1항은 보험계약 시 예산의 범위 내에서 보상범위와 보상한도액을 시장이 정할 수 있도록 하고 있는데, 통상적으로 보상범위가 넓어지거나 보상한도액이 높아질수록 보험료가 상승한다는 점을 감안하면 시 재정에 부담이 되지 않는 범위에서 보험계약을 하도록 규정한 것은 합리적이라 할 수 있음.
- 다만, 보험계약 과정에서 담보별 보험수가의 적정성을 면밀히 검토하고 보험기관과 협상에 의해 과거의 이력 즉, 연도별 총 보험료와 총 보험금 지급액 간의 상관성에 기초하여 탄력적으로 조정해 나갈 필요가 있다 하겠음.
- 다음으로 제2항은 시장이 보험기관과 계약을 체결하고 보험료를 보험기관에 직접 납입하도록 하며, 보험계약과 관련된 사항을 시 홈페이지 등을 통해 공지하도록 하고 있는데, 안 제5조에 따라 보험금 청구는 피해를 입은 시민 또는 법정상속인이 직접 신청하도록 하고 있기 때문에,
- 서울시가 시민안전보험에 가입하였고 재난 및 사고 피해를 입은

시민이 보험금 청구를 할 경우 보험 혜택을 받을 수 있다는 사실을 시민들에게 다양한 수단을 동원하여 홍보하는 것이 동 조례안의 실효성 여부를 결정하는데 중요한 역할을 할 것이라 사료됨.

4) 보험금 청구(안 제5조)

제5조(보험금 청구) ① 보험에 규정된 범위에서 피해를 입은 피보험자 및 법정상속인은 보험기관이 정한 청구서 및 구비서류를 갖추어 해당 보험기관에 보험금을 신청할 수 있다.
② 보험금액의 산정과 신청방법 및 지급대상자 등에 관한 사항은 계약된 보험증권과 약관에 따른다.

- 안 제5조는 보험금 청구와 관련한 사항을 규정하고 있음.
- 제1항에서는 피보험자 및 법정상속인이 청구서 및 구비서류를 갖추어 보험기관에 보험금을 신청하도록 하고 있는데 안 제4조 제2항에서 보험계약 체결 등에 관한 사항을 시 홈페이지 등에 게시할 때,
- 청구절차 및 필요서류에 관한 사항도 상세하게 제공하여 재난 및 사고 피해를 입은 시민들의 보험 청구가 손쉽게 이루어질 수 있도록 해야 할 것임.

5) 보험금 지급(안 제6조)

제6조(보험금 지급) ① 보험기관은 제5조에 따른 보험금 신청을 받은 때에는 보험약관에 부합하는 경우 지체 없이 피해를 입은 피보험자 또는 피보험자의 법정상속인에게 보험금을 지급하여야 한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 보험금 지급대상에서 제외한다.

1. 대상자가 재난 발생일 이전에 다른 지방자치단체로 전출한 경우
2. 관련 법령 또는 보험약관에서 보험가입을 제한하는 경우
3. 거짓 또는 부정한 방법으로 보험금 지원을 신청한 경우

- 안 제6조는 보험금 지급에 관한 사항을 규정하고 있음.
- 제1항은 보험기관은 보험금 신청을 받고 보험약관에 부합하는 경우 지체 없이 피보험자 또는 피보호자의 법정상속인에게 보험금을 지급하도록 규정하고 있으며,
- 제2항은 보험금 지급 제외대상으로 ① 대상자가 재난 발생일 이전에 다른 지방자치단체로 전출한 경우(제1호), ② 관련 법령 또는 보험약관에서 보험가입을 제한하는 경우(제2호), ③ 거짓 또는 부정한 방법으로 보험금 지원을 신청한 경우(제3호)로 규정하고 있으며 별다른 특이사항은 없음.

■ 종합의견

- 동 제정안은 서울시민을 대상으로 시가 보험기관과 시민안전보험 계약을 체결·운영하는데 필요한 사항을 규정함으로써 재난이나 각종 사고 발생 시 피해를 입은 서울시민들에게 약정 보험금 지급을 통한 생활안정 및 심리적 위로를 기하고자 한다는 측면에서 그 의미가 크다 하겠음.

- 다만, 서울시는 본 시민안전보험 제도 운영에 있어 제한된 예산으로 최대의 효과를 얻기 위해 보험계약 과정에서 재난유형별 담보에 대해 신중한 검토와 선택이 필요하다 여겨지며,
- 대 시민 홍보에도 많은 노력을 기울여 보험적용 대상이 되는 각종 재난이나 사고를 당한 시민이 시민안전보험제도를 제때 활용하지 못하는 사례가 발생하지 않도록 유념해야 할 것임.