

서울특별시 화재피해자 지원에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 김기대 의원(찬성자 15명)

나. 의안번호 : 제 104호

다. 발의일자 : 2018. 08. 20

라. 회부일자 : 2018. 08. 27

2. 제안이유

실화책임에 관한 법률, 제조물책임 배상, 정보공개요청 증가 등 소방환경 변화에 따른 화재피해자 권익보호를 위한 법적 기반을 조성하고 소방관서에서 추진하고 있는 화재피해지원 업무의 법제화 및 소송 전 당사자 간 분쟁조정을 통한 일상생활의 조기 복귀를 지원함으로써 화재피해자 지원 및 권익보호를 위한 플랫폼을 구축하고자 함.

3. 주요골자

가. 화재피해자를 관내에서 발생한 화재로 인하여 직접적인 피해를 입은 사람으로 정의하고 민간협력 지원, 저소득층 화재피해자, 제조물 결함 등 용어에 대하여 정의함(안 제2조)

- 나. 서울특별시장은 화재피해자의 자활과 권익보호를 위하여 노력하여야 하고 원활한 시행을 위하여 필요한 인력과 예산 확보를 위해 노력하여야 한다는 책무를 규정함(안 제4조)
- 다. 화재피해자 지원에 대하여 심리상담치료 지원, 민간협력 지원 등을 통한 저소득층 화재피해자 재산적 피해복구 지원, 화재피해 당사자 간 분쟁조정, 제조물 결함으로 발생한 화재피해 당사자 간 분쟁조정 등으로 분류함(안 제5조)
- 라. 민간기업 또는 민간단체와의 협력을 통하여 지원이 가능하도록 규정함(안 제6조)
- 마. 화재피해 당사자 간 분쟁을 심의·조정하기 위하여 화재피해분쟁조정위원회를 두고 조정위원회 분쟁 심의·조정 대상을 정함(안 제7조)
- 바. 조정위원회는 위원장을 포함하여 5명의 비상설 위원으로 구성하고 운영에 대한 사항을 정함(안 제8조)
- 사. 분쟁조정의 신청과 합의권고 사항에 대하여 정하고 조정위원회 개최 기한과 연장기간 등을 규정함(안 제11조)
- 아. 조정의 거부 및 중지에 대한 사항을 정함(안 제12조)
- 자. 분쟁조정의 내용 수락을 통한 조정의 성립에 대하여 규정함(안 제13조)
- 차. 분쟁조정을 위하여 필요한 경우 관계기관의 장에게 자료 또는 의견 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있도록 함(안 제15조)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「소방기본법」 제29조, 제30조, 제31조, 제32조,
제33조

나. 예산조치 : 원안 참조

다. 합 의 : 해당기관 없음

라. 기 타 :

(1) 입법예고 결과 : 해당없음

(2) 규제심사 : 해당없음

(3) 부패영향평가 결과 : 해당없음

(4) 비용추계 등의 자료 : 원안참조

5. 검토의견

■ 개요

- 본 조례안은 서울시 관내에서 발생한 불의의 화재로 피해를 입은 화재피해자들이 안정적으로 재기할 수 있도록 법적 지원근거를 마련하는 한편, 분쟁 발생 시 다양한 화재발생 원인과 기술적·전문적인 분야에 대해 피해당사자가 그 원인을 밝혀내어 분쟁에 적절히 대응하기가 어려운 현실을 개선코자 하는 것임.

[표 1] 조례안 주요골자

조 문 별	주요 골자
안 제2조 (정의)	화재피해자를 관내에서 발생한 화재로 인하여 직접적인 피해를 입은 사람으로 정의하고 민간협력 지원, 저소득층 화재피해자, 제조물 결함 등 용어에 대하여 정의함
안 제4조 (시장의 책무)	서울특별시장은 화재피해자의 자활과 권익보호를 위하여 노력하여야 하고 원활한 시행을 위하여 필요한 인력과 예산 확보를 위해 노력하여야 한다는 책무를 규정함
안 제5조 (화재피해자 지원)	화재피해자 지원에 대하여 심리상담치료 지원, 민간협력 지원 등을 통한 저소득층 화재피해자 재산적 피해복구 지원, 화재피해 당사자 간 분쟁조정, 제조물 결함으로 발생한 화재피해 당사자 간 분쟁조정 등으로 분류함
안 제6조 (민간협력 지원)	민간기업 또는 민간단체와의 협력을 통하여 지원이 가능하도록 규정함
안 제7조 (화재피해분쟁조정위원회)	화재피해 당사자 간 분쟁을 심의·조정하기 위하여 화재피해 분쟁조정위원회를 두고 조정위원회 분쟁 심의·조정 대상을 정함
안 제8조 (조정위원회의 구성·운영)	조정위원회는 위원장을 포함하여 5명의 비상설 위원으로 구성하고 운영에 대한 사항을 정함
안 제11조 (분쟁조정 신청)	분쟁조정 신청과 합의권고 사항에 대하여 정하고 조정위원회 개최 기한과 연장기간 등을 규정함
안 제12조 (조정 거부 및 중지)	조정의 거부 및 중지에 대한 사항을 정함
안 제13조 (조정 성립)	분쟁조정 내용 수락을 통한 조정 성립에 대하여 규정함
안 제15조 (관계기관의 협조)	분쟁조정을 위하여 필요한 경우 관계기관의 장에게 자료 또는 의견 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있도록 함

■ 서울시 화재 발생 및 화재 피해자 지원 현황

- 최근 4년간 서울시 화재발생 및 피해 현황을 살펴보면, 총 21,555건이 발생하였고, 인명피해는 사망자 136명, 부상자 873명, 소방서 추산 재산피해는 513억 3천만 원에 이르고 있음.([표 2]참조)

[표 2] 최근 4년간 서울시 화재 발생 및 피해 현황

연도별 구분	화재건수 (건)	인명피해(명)			재산피해 (백만원)
		계	사망	부상	
계	21,555	1,009	136	873	51,330
2015년	5,921	249	27	222	14,337
2016년	6,443	276	40	236	14,122
2017년	5,978	283	37	246	15,329
2018년 6월	3,213	201	32	169	7,542

(출처: 서울소방재난본부)

- 이에 서울시 소방재난본부는 화재로 인하여 어려움을 겪고 있는 피해자들을 대상으로 일상생활로의 조기복귀를 위해 자체 또는 민관 협력을 통한 저소득가정 화재피해복구 지원, 화재피해위기가정 긴급생계지원 등의 물적 지원과 화재피해시민 재난심리치료 지원, 제조물 결함 화재 피해보상 지원 등의 심리적·기술적 지원을 실시하고 있음.
- 여기서 ‘저소득가정 화재피해복구 지원1)’의 경우, 2008년부터 시작해 금년 6월까지 총 272세대, 5억 45백만원을 지원하였고,([표 3]참조)

1) ※지원대상: 저소득 홀몸노인, 기초생활수급대상자, 소년·소녀가장, 조손가정, 다자녀(3명이상)세대, 기준 중위 소득 60%이하 저소득가정
 ※지원방법: 소방서 자체복구 또는 서울시사회복지협의회와 합동복구(수리)
 ※지원금액: 저소득가정 화재피해복구 지원 기금 활용
 → 소방재난본부&사회복지협의회&S-OIL(주)간 3자 협약(2010.3.17) 체결 조성기금

[표 3] 저소득가정 화재피해복구 지원 실적 (2018.6.30까지)

구분	계	2018년 (6.30기준)	2017년	2016년	2015년	2014년	2013년	2012년	2011년	2010년	2009년	2008년
추진 실적	272세대 (93세대)	15세대 (2세대)	30세대 (3세대)	35세대 (12세대)	19세대 (9세대)	25세대 (13세대)	35세대 (9세대)	28세대 (8세대)	31세대 (12세대)	33세대 (9세대)	16세대 (12세대)	5세대 (4세대)
지원 금액	5억450만원	17백만원	23백만원	73백만원	56백만원	89백만원	51백만원	54백만원	72백만원	43백만원	55백만원	12백만원

(출처: 서울소방재난본부)

- ‘화재피해위기가정 긴급생계지원2)’은 2014년부터 시작하여 총 73세대, 8,610만원을 지원하였으며([표 4]참조), ‘화상피해자 의료비 지원’의 경우 2017.7월부터 지원을 시작해 총 2명의 청소년을 지원한 실적이 있음.

[표 4] 화재피해 위기가정 긴급생계지원 실적 (2018.6.30까지)

구분	계	2018년 (6.30기준)	2017년	2016년	2015년	2014년
추진실적	73세대	10세대	24세대	17세대	20세대	2세대
지원금액	8,610만원	1,300만원	3,120만원	2,210만원	1,880만원	100만원

(출처: 서울소방재난본부)

- 또한, 2008년부터 서울재난심리지원센터와 연계하여 화재로 정신적 충격을 입은 시민을 대상으로 심리상담 치료(신경정신과 치료前 단계)³⁾를 실시하여 총 2,651명을 지원하였으며([표 5]참조), 제조물결함 화재피해보상과 관련해 제조사와 피해자 간 피해보상

2) ※지원절차: 소방서 추천 ⇒ 현장실사 ⇒ 생계지원비(130만원 이내) 지원

※지원방법: 소방재난본부 & 한화손해보험(전국재해구호협회)

☞ “한화손해보험협회” - 서울소방재난본부와 2014.6.10. 협약체결 운영 실시

- 화재피해 재난위기가정을 위한 Safe Together House 활동으로 재난 발생 시 위험에 취약한 주거환경에 거주하는 저소득층, 장애인 가족, 조손 가족 등 세대 당 130만원 이내 지원
- 지원내역 : 130만원(위로금 30만원, 이불주방용품 20만원, 필요물품 또는 도배·장판 80만원)

3) ※지원방법: 소방서 재난심리지원단 및 서울재난심리지원센터 연계 치료

안내 및 조정은 2011년부터 458건에 이르고 있음.([표 6]참조)

[표 5] 화재피해시민 재난심리치료 지원 실적 (2018.6.30까지)

구 분	계 (명)	2018년 (6.30기준)	2017년	2016년	2015년	2014년	2013년	2012년	2011년
지원실적	2,651	375	640	613	233	359	202	87	142

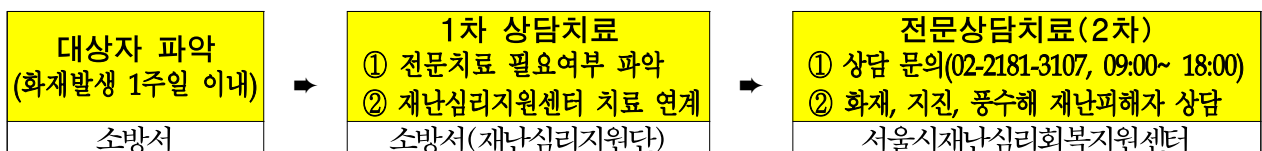
(출처: 서울소방재난본부)

[표 6] 제조물결함 화재피해보상 지원 실적 (2018.6.30까지)

구 분	계 (건)	2018년 (6.30기준)	2017년	2016년	2015년	2014년	2013년	2012년	2011년
지원실적	458	83	160	126	36	12	25	11	5

(출처: 서울소방재난본부)

- 그러나 이러한 지원실적은 관련 규정이나 근거 없이 소방서에서 자발적으로 모금하여 지원하거나 혹은 서울시사회복지협의회, 한화손해보험협회 등과 협약을 체결하여 지원하고 있어 협약이 종료 되는 등의 변화가 발생할 경우 지속적으로 운영하지 못하는 한계가 있음.
- 따라서, 본 조례안은 화재피해자 중 일상복귀가 어려운 저소득층 화재피해자들의 안정적인 복귀 지원과 다양한 원인으로 발생하는 화재에서 피해당사자가 기술적·전문적인 지원을 받을 수 있도록 그 법적 근거를 마련하려는 것으로 불의의 화재피해자들을 구제 할 수 있는 제도적 장치를 마련한다는 측면에서 매우 바람직하다 하겠음.



■ 주요골자별 의견

가. 목적 (안 제1조)

- 안 제1조는, 화재로 인하여 정신적·재산적 피해를 입은 사람이 안정적으로 재기할 수 있도록 민간협력 지원 또는 피해 당사자 간 분쟁조정 등 직·간접적으로 지원함을 목적으로 하고 있는데,
- 앞서 언급한 바와 같이 화재피해자들이 가능한 한 조속히 사회에 복귀할 수 있도록 법적인 지원근거를 마련하고 있다는 점에서 의미가 크다 하겠음.

나. 용어의 정의 (안 제2조)

- 안 제2조는, ‘화재피해자’, ‘민간협력 지원’, ‘저소득층 화재피해자’, ‘제조물 결함’ 등 해석상 혼란을 초래할 수 있는 용어의 정의를 규정하고 있음.
- ‘화재피해자’의 경우 그 범위를 서울시 관내에서 발생한 화재로 인하여 직접적인 피해를 입은 사람으로 규정하고 있고, ‘저소득층 화재피해자’는 화재피해자 중 기초생활수급자, 차상위계층, 홀몸노인, 소년소녀가장, 장애인 등의 취약계층으로서 서장이 정하는 대상으로 명시하여 조례 해석상의 불필요한 논란을 미연에 방지하고 있으며 별다른 문제는 없음.

다. 화재피해자 지원 (안 제5조)

- 안 제5조는, 화재피해자가 안정적으로 재기할 수 있도록 본 조례안에서 정하고 있는 지원의 범위 및 신청 방법에 대하여 명시하고 있는데,
- 지원 범위는 화재피해자 심리상담치료 지원, 민간협력 지원 등을 통한 저소득층 화재피해자 재산적 피해복구 지원, 화재피해 당사자 간 분쟁조정, 제조물 결함으로 발생한 화재피해 당사자 간 분쟁조정, 화재피해자 자활을 위한 상담 지원, 그 밖에 화재피해자 지원을 위하여 시장이 필요하다고 판단하는 사항 등으로 규정하고 있음.
- 여기서 화재피해 당사자 간 분쟁조정과 제조물 결함에 따른 분쟁조정의 경우는 기술적이고 전문적인 지식이 없는 시민들이 과학적인 증거를 바탕으로 대응하는 것이 불가능했던 현실을 감안할 때 그 역할이 크게 기대되는 지원분야로 사료됨.

라. 민간협력 지원 (안 제6조)

- 안 제6조는, 시장에게 화재피해자의 원활한 자활지원을 위해 관련 민간기업·민간단체 등과 협약을 체결하거나 협업을 구축할 수 있도록 하고 있음.
- 이는 그 동안 법적 근거가 미약하여 화재피해자 지원에 다소 소극적이었던 점을 감안할 때 이를 통해 민간기업 및 단체 등과 적극적

으로 협력해 지원 범위를 확대하고 안정적으로 지원할 수 있는 체계를 갖추 수 있다는 점에서 의미가 있어 보임.

마. 화재피해분쟁조정위원회 (안 제7조)

- 안 제7조는, 시장으로 하여금 화재피해 당사자 간 분쟁을 심의·조정하기 위한 의결기구로 화재피해분쟁조정위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치할 수 있도록 하는 한편, 위원회에서의 심의·조정 항목에 대해 세부적으로 규정하고 있음.
- 위원회의 심의·조정 항목으로는 ‘발화지점 및 발화원인 등 화재조사와 관련된 사항’, ‘제조물 결함으로 추정되는 화재조사와 관련된 사항’, ‘그 밖에 화재피해 당사자 간 분쟁과 직접 관련된 사항’을 규정하고 있는데,
- 이는 발화지점 및 원인 그리고 제조물 결함에 따른 화재발생 여부 등 화재에 대한 전문적 지식이나 풍부한 경험이 없이는 피해 당사자 간 합의가 쉽지 않다는 점에서 이를 전문성을 갖춘 위원회가 심의를 통해 원활한 분쟁조정을 이끌어 내도록 지원한다는 측면에서 의미가 크고 피해당사자 간 합의도출에 상당한 도움이 될 것으로 기대됨.

바. 위원회 구성 및 운영 (안 제8조~안 제10조)

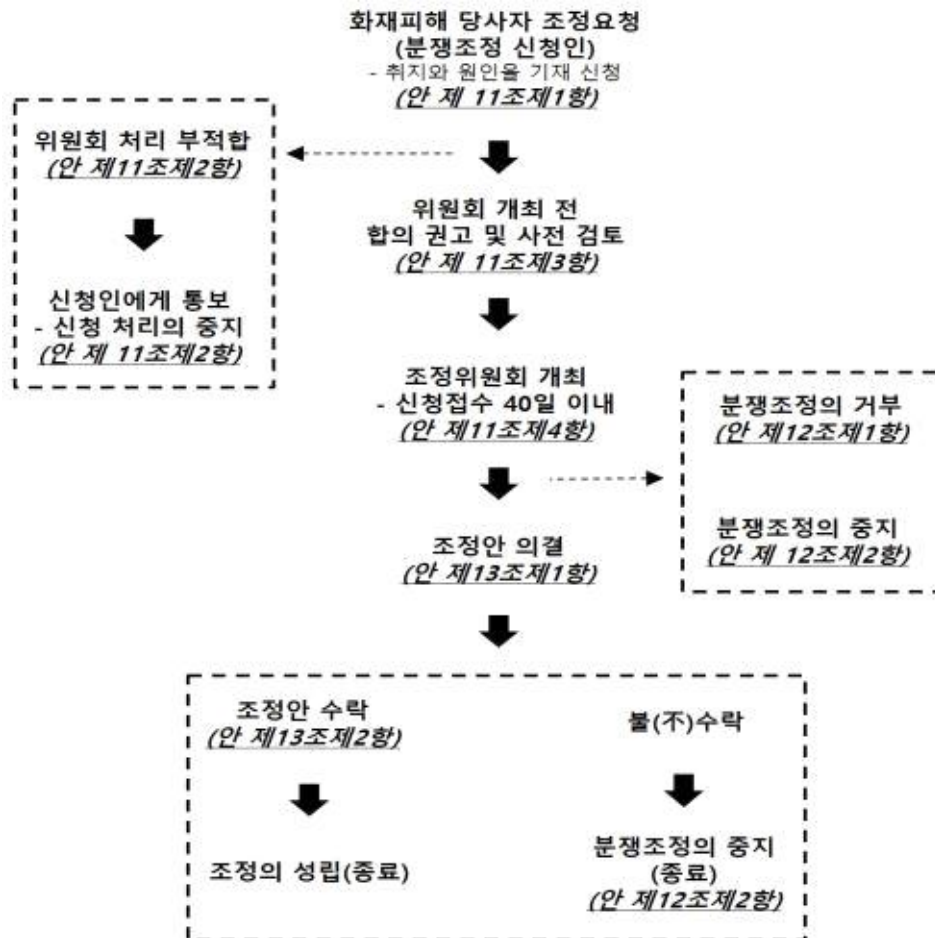
- 안 제8조는, 위원회를 필요에 따라 비상설 위원회로 구성·운영토록 규정하면서 위원장 1명을 포함하여 5명의 위원으로 하되 위원장은 호선에 의하여 선출토록 하고 있음.
- 이 때 위원의 자격은 시 소방재난본부 소속 지방소방정 이상의 소방공무원, 감정평가사 또는 재물손해사정사, 화재발생 원인과 관련된 제품의 설계·생산·시험기관 또는 국가·지방자치단체, 공공기관 등에서 화재와 관련된 조사·수사·연구 및 감정 업무에 5년 이상 종사한 사람 등 화재와 관련한 학식과 경험이 풍부한 사람으로 한정하고 있음.
- 이는 신청인이 제출한 분쟁조정을 객관적이고 공정하게 심의하기 위한 최소한의 자격조건으로 이해되며, 소송 전 합리적인 조정을 이끌어내는데 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 기대됨.
- 또한, 안 제9조는 심의안건과 관련하여 당사자 혹은 당사자가 친족이거나 사전에 증언, 진술, 자문, 연구, 용역 또는 감정을 한 경우 등에 해당하는 위원은 심의에서 제척토록 하고 있어 위원회의 공정성과 객관성을 담보하고 있음.

라. 분쟁조정 신청 및 처리 (안 제11조~안 13조)

- 안 제11조는, 분쟁조정 신청인에게 신청 취지와 원인을 기재하여

시 소방재난본부장 또는 관할소방서장에게 제출할 경우 시장은 40일 이내에 조정위원회를 개최하여야 하고 특별한 사유가 있는 경우 20일 이내에서 개최기간을 연장 할 수 있도록 하고 있는데, 위원회 개최 전에 화재원인 분석 등의 사전준비기간이 필요하다는 측면에서 적절하다 판단됨.

- 다음으로, 안 제12조는 성질상 조정에 맞지 않다고 위원회가 인정하는 경우와 부당한 목적으로 조정을 신청한 경우에는 조정을 거부할 수 있도록 거부권을 부여하고, 분쟁당사자의 일방이 조정을 거부하거나 일방이 법원에 소를 제기한 경우에는 종결의 의미로 조정을 중지할 수 있는 중지권을 부여하고 있음.
- 안 제13조는, 조정안을 의결한 때에는 당사자에게 지체 없이 통지하고 분쟁당사자가 위원회 조정안을 수락할 경우 그 조정은 성립된 것으로 본다고 규정하고 있는데,
- 만일 분쟁당사자가 의결된 조정안을 수락하지 않을 경우 안 제12조 제2항에 따라 그 조정은 중지되기 때문에 이 둘 두 경우 모두 위원회 조정안을 통보하는 것으로 위원회 심의·조정 은 종결된다고 보아야 할 것임.
- 다만, 위원회 조정안이 법적구속력을 갖지 못하는 관계로 분쟁당사자 중 어느 한쪽이 조정안을 수락하지 않을 경우 위원회의 조정역할에 한계가 있을 수밖에 없는 만큼, 심의·조정 과정에서 분쟁당사자와 충분한 교감을 통해 최대한 합의를 유도할 필요가 있다 하겠음.



[그림 1] 화재피해분쟁 처리 절차도

마. 의견청취 및 관계기관의 협조 (안 제14조~안 15조)

- 안 제14조는 위원회가 심의과정에서 사안의 면밀한 검토와 분석을 위해 본인의 동의를 얻어 분쟁당사자, 이해관계인, 참고인, 감정인 등의 출석 또는 서면진술을 요청하거나 관계서류의 제출을 요구할 수 있도록 하고 있으며,
- 안 제15조는 관계기관의 장에게 자료 또는 의견의 제출, 기술적 지식의 제공, 분석 및 감정 등 필요한 협조요청을 할 수 있는 권한을 부여하고 있는데,

- 이는 위원회의 심의·조정 역할이 객관적인 검증자료와 충분한 진술, 그리고 다양한 의견 개진 기회부여 등을 통해 보다 충실하고 공정하게 이루어지도록 하기 위한 최소한의 권한이라 사료되어 별다른 문제는 없는 것으로 여겨짐.