

# 시민안전보험 운영관리체계의 개선방안 연구

이 정 임\*

\*동아대학교 국제법무학과

## A Legal Study on Improvement Plans for Citizen Safety Insurance Operation and Management System

Jung-Im Lee\*

\*Department of International Legal Affairs, Dong-A University

### Abstract

This study tried to suggest a systematic improvement plan to prepare a civil safety insurance operation and management system by reviewing the operation and management status of civil safety insurance, which is operated and managed by each local government autonomously. In this study, the problems of the current civil safety insurance were analyzed by dividing them into the lack of systematic management of insurance items, overlapping coverage between insurance items, and deviations in compensation limits. As a systematic improvement plan, it was suggested to secure the systemic management of guarantee items, standardize compensation standards, prepare an integrated operation and management system, and provide financial support for local governments with poor financial independence. Since the problems and improvement plans for the civil safety insurance analyzed as described above are formed by exchanging and receiving a complex mutual influence, the institutional improvement plan for the operation and management system of the civil safety insurance is not only a specific part of the study, but also comprehensively current citizens. Based on the results derived from the analysis of safety insurance, it is concluded that alternatives must be found.

**Keywords :** Guaranteed items, Compensation limit, Compensation standards, Financial independence

### 1. 서론

「대한민국헌법」 제34조 6항에 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 노력하여야 한다.”라고 명시하고 있다. 한편 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조 6항에는 사회재난에 대해 “그 원인 제공자에게 국가 또는 지방자치단체 차원에서 부담한 비용에 대한 구상권을 행사할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 그러나 그 원인 제공자가 배상 능력이 없을 때는 국가 또는 지방자치단체가 먼저 부담한 비용을 회수할 방법이 없어 지자체별로 수습 지원에 어려움을 겪고 있다[1].

「재난 및 안전관리 기본법」과 재난 분야별 관련 법률상 재난 유발자에 대한 엄격한 책임부과 원칙을 규정하고 있

지만, 이와 달리 구체적인 책임 이행 수단은 제시하지 않고 있다. 이는 대형 재난이나 사고 발생 시 재난 유발자에게 법률적 책임을 부과한다고 하더라도 책임 이행 능력, 즉 변제 능력이 거의 없는 경우가 많아 사회 문제를 야기하고 있다. 중국에는 정부 또는 지방자치단체가 피해자에 대한 보상과 현장 복구의 책임을 지고 있는 실정이다 보니 재난 유발자 책임부담 원칙이 사실상 적용되지 못하고 있다[2].

최근에 요구되는 재난관리는 민·관 협력 체계를 강조하고 있다. 즉, 정부 중심의 재난관리는 곳곳에서 한계를 보이고 있고, 보완 차원에서 민간부문의 협조가 불가피한 상황이다. 결국 인력배치의 적절성, 효율적인 조직 운영, 적극적인 예산배정 외에도 민간부문의 재난관리 역량을 활용한 ‘재난관리 거버넌스 체계 구축’이 시급해졌다. 이러

†Corresponding Author : Jung-Im Lee, Master, International Legal Affairs, DONG-A University, 225, Gudeokro, Seo-gu, Busan, E-mail: lovedom@korea.kr

Received May 16, 2022; Revision June 16, 2022; Accepted June 21, 2022

한 민·관 협력 방식의 재난관리 거버넌스 체계의 대표적인 예가 바로 정책성 보험에 관한 운영이다. 현재 국내에서 운영되는 정책성 보험은 대형 사고 및 인명 피해 등의 안전사고 이후에 도입된 것이 대부분이라 실제 보험의 역할을 제대로 하지 못하였다. 특히, 보험 미가입 시설에서 안전사고가 발생할 경우, 보험 혜택을 받지 못하게 되어 보상 관련 갈등이 발생할 수도 있다. 재난의 형태가 갈수록 대형화, 복합화되면서 피해 규모가 가해자의 보상 능력을 벗어나는 경우가 많고, 신체, 재산에 관한 1차적 손해를 넘어 경제적, 사회적 고통이 지속되는 2차적 손해가 발생할 수 있다.

그동안 국가지원 정책상 사후적·경제적으로 피해자 구제 기능을 보완하여 왔으나, 국민의 기대치에 못 미치고, 국가지원정책으로는 보호해주지 못하는 사각지대가 여전히 존재하고 있다. 따라서 국가가 최종적인 위험의 부담자 역할을 일정 부분 해주는 것이 올바른 방향이라고 생각된다. 이러한 사각지대를 해소하기 위해서 재난과 안전사고로부터 피해를 본 국민의 생활안정 지원을 위해 일부 지자체에서 개별적으로 시민안전보험을 가입·운영하고 있으며, 이는 각 시·도 및 시·구·군별로 시민·도민·구민·군민 안전보험 등의 명칭으로 지원하고 있다. 이에 따라, 본 연구에서는 지자체별로 가입·운영되고 있는 시민안전보험의 운영 현황을 검토하여 문제점을 살펴보고, 그에 대한 분석을 통하여 실효성 있는 시민안전보험의 운영 관리체계 마련을 위한 개선방안을 제시하는 데 목적이 있다.

본 연구의 범위는 2015년 4월 충청남도 논산시에서 전국 최초로 도입한[3] 이후, 현재 전국 지자체의 약 90%가 가입하고 있는[4] ‘시민안전보험’으로 한정하였으며, 지자체별 보장범위 및 운영현황과 조례제정 현황, 문제점 및 개선방안 등 세 부분으로 구성하여 분석하고자 한다.

## 2. 이론적 배경

### 2.1 시민안전보험의 정의

시민안전보험이란 지방자치단체가 관장하고 보험사 또는 공제사가 운영하는 보험으로, 보험료를 관할 지자체에서 부담하며 일상생활 중 예상치 못한 사고 등을 당했을 경우 피해자(시민)가 일상으로 복귀할 수 있도록 지원하는 보장제도이다[5]. 또한 재난·사고로 인한 국민의 생명과 신체 피해를 보상하고자 지자체가 자율적으로 보험사 또는 공제회와 가입 계약한 보장체도로 지자체가 보험 가입 시, 해당 지자체에 주소를 둔 시·도민은 별도 절차 없이 일괄 가입되도록 하였다.

시민안전보험에서는 지방자치단체가 보험계약의 당사자가 되고 지방자치단체에 거주하는 시민이 피보험자가 된다. 보험수익자는 피보험자 본인이고 사망 시 수익자는 법정 상속인으로 하며, 보험계약기간은 통상적으로 계약 일로부터 1년씩 매년 갱신한다. 화재, 붕괴, 산사태, 대중교통 등 우발적 사고 및 재해 또는 범죄로 인한 피해 시민의 신체적 상해에 대하여 보험회사에서 피보험자인 시민에게 보험금액 한도 내에서 일정한 보험금을 지급한다.

시민안전보험의 특징은 중복 보상이 가능하며 안전 관련 분야에 대한 담보조건을 지자체의 재난환경 특성에 따라 지자체가 직접 선택하고 탄력적으로 조정해서 가입할 수 있다는 것이다. 당해 지방자치단체에 거주하는 시민을 피보험자로 하는 시민안전보험은 재난·사고 발생 시 시민의 최저 기본생활을 보장하고 자활을 보장함과 동시에 잠재적 피해자를 보호하는 것을 목적으로 한다[6].

### 2.2 시민안전보험의 보장범위

시민안전보험의 보장범위는 시민이 일상생활을 영위하는 과정에서 발생할 수 있는 위험으로 폭발·화재·붕괴·산사태 등의 재해나 교통사고, 익사 사고 등의 우발적 사고, 뺑소니, 강도 등의 범죄에 의한 피해를 보장내용으로 한다. 각 지자체는 지역 특성에 맞게 담보 내용을 삭제하거나 추가할 수 있으며, 타 보험 및 타 제도와 관계없이 중복 보장이 가능하다. 다만, 만 15세 미만자의 경우 사망 담보는 제외한다.

### 2.3 시민안전보험 운영현황

#### 2.3.1 가입 현황

2015년 4월 충청남도 논산시에서 전국 최초로 시민안전보험을 도입한 이후, 2021년 4월 기준, 시·도 광역자치단체가 가입한 경우를 포함해 전국 지자체의 약 90%(205개)가 보험에 가입하였고[7] [8], 보험 가입 지자체에 속하는 시민은 보험 혜택의 대상이 된다. 서울, 대구, 인천, 광주, 대전, 세종, 제주 등 시·도의 가입을 통해 혜택을 받는 시·군·구는 가입한 것으로 간주하였다.

국민재난안전포털의 시민안전보험 가입현황과 보상사례를 참고하여 시민안전보험에 가입한 서울, 대구, 인천, 광주, 대전, 세종, 제주 등 7개 시·도의 보장항목의 종류와 보상한도의 편차를 구체적으로 분석해 보면 다음과 같다. 시민안전보험에 가입한 서울, 대구, 인천, 광주, 대전, 세종, 제주 등 7개 시·도의 보장항목에 대하여 <Table 1>과 같이 정리할 수 있다.

<Table 1> Guaranteed items in 7 cities and provinces

cities provinces	Guaranteed items
Seoul (7)	explosions, fires, collapses, landslides, injuries, death and aftermath, injuries and aftereffects while using public transportation, school zone traffic accident injury treatment expenses, robbery injuries, death and aftermath
Daegu (11)	Deaths from natural disasters, explosions, fires, collapses, landslides, injuries, death and aftermath, injuries and aftereffects while using public transportation, school zone traffic accident injury treatment expenses, robbery injuries, death and aftermath, <b><u>Injury, death and aftermath while using chartered bus, Silver Zone Traffic Accident Injury Treatment Fee</u></b>
Incheon (11)	Deaths from natural disasters, explosions, fires, collapses, landslides, injuries, death and aftermath, injuries and aftereffects while using public transportation, school zone traffic accident injury treatment expenses, robbery injuries, death and aftermath, <b><u>Injury, death and aftermath while using chartered bus, Expenses for visiting the emergency room for a dog bite accident</u></b>
Gwangju (12)	Deaths from natural disasters, explosions, fires, collapses, landslides, injuries, death and aftermath, injuries and aftereffects while using public transportation, school zone traffic accident injury treatment expenses, robbery injuries, death and aftermath, <b><u>Death from drowning accident, death from agricultural machinery injury and aftereffects, death from infectious disease</u></b>
Daejeon (11)	explosions, fires, collapses, landslides, injuries, death and aftermath, injuries and aftereffects while using public transportation, school zone traffic accident injury treatment expenses, robbery injuries, death and aftermath, <b><u>Gas injury death and sequelae, death in water</u></b>
Sejong (13)	Deaths from natural disasters, explosions, fires, collapses, landslides, injuries, death and aftermath, injuries and aftereffects while using public transportation, school zone traffic accident injury treatment expenses, robbery injuries, death and aftermath, <b><u>Legal support for hit-and-run, uninsured car injury, death and aftermath, medical accident, Expenses for visiting the emergency room for a dog bite accident, Silver Zone Traffic Accident Injury Treatment Fee</u></b>
Jeju (22)	explosions, fires, collapses, landslides, injuries, death and aftermath, injuries and aftereffects while using public transportation, school zone traffic accident injury treatment expenses, robbery injuries, death and aftermath, <b><u>Drowning accident death, agricultural machinery injury death and aftermath, infectious disease death, hit-and-run/uninsured car injury death and aftermath, sexual assault crime injury, toxic substance death, Expenses for visiting the emergency room for a dog bite accident, Death and sequelae in a dog bite accident, Silver Zone Traffic Accident Injury Treatment Fee, Compensation for aftereffects of blood donation, burn surgery cost, Public transport injury treatment cost(including chartered bus)</u></b>

시민안전보험에 가입한 서울, 대구, 인천, 광주, 대전, 세종, 제주 등 7개 시·도의 보장항목별 보상한도의 편차에 대하여는 다음 <Table 2>와 같이 정리할 수 있다.

<Table 2>에서 살펴본 바와 같이 지자체별로 가입한 보장항목이 지자체의 특성에 따라 다양하게 가입하고 있을 뿐만 아니라, 같은 보장항목이라도 보상한도의 편차 또한 발생하고 있다. 보험계약의 보장내용은 지자체별로 계약체결의 내용과 보험사별 출시 상품에 따라 차이가 있으며, 보험계약의 내용은 보험사별 입장에 따라 제안 또는 담보 내용이 달라진다[9]. 특히 시민안전보험의 주요 담보 내용은 ‘시민’의 생명 또는 신체에 관련된 사고로 구성되어 사람의 사망 또는 상해로 인한 보험금의 지급에 관한 것이다. 보충적으로 이로 인한 휴업손해, 기타 재산상 손해의 일부(법률비용, 미아 찾기 지원금 등) 등이 담보로 포함된다. 따라서 ‘시민’의 생명 또는 신체에 관한 사고를 담보하는 ‘인(人)보험’ 계약으로써 ‘시민’이 ‘피보험자’가 되며, ‘지방자치단체’는 계약체결의 주체로서 ‘보험계약자’가 된다. 이는 상법상 ‘타인의 생명보험계약에 대한 특별규정에 근거한 것으로 계약당사자를 위한 것이 아니라 타인의 생

명, 신체적 피해보상을 목적으로 하는 보험계약이다. 또한 지방자치단체가 계약자로서 다수의 사람(시민 전체)을 피보험자로 하므로, 단체보험 계약에 해당한다. 이러한 단체보험 형태의 사망보험에 한하여 서면에 의한 전원 동의를 요구하지 않는데 이는 구성원의 전부 또는 일부가 피보험자가 되는 단체보험의 성격상 도덕적 해이가 적고, 전원 동의에 따른 과도한 비용이 불합리하기 때문이다.

### 2.3.2 보상 현황

2017년 기준 자연재난, 폭발·화재·붕괴, 대중교통 이용 중 사고 등으로 지급된 시민안전보험 보험금은 총 2억 7,500만원으로 건수는 32건이며, 2018년 보험금은 총 5억 6,200만원으로 건수는 57건이고, 2019년 보험금은 총 24억 5,300만원, 건수는 352건이다. 시민안전보험의 보장항목과 보상한도는 매년 확대되고 있으며, 2019년도에 많은 지자체가 보험에 가입하였고, 홍보도 본격 추진하면서 2020년도 보험금 지급실적은 2019년도 대비 2배 이상 증가하였다.

&lt;Table 2&gt; Compensation limit for 7 cities/provinces

Guaranteed items	Compensation limit (unit: 10,000 won)
natural disaster death	<u>Daegu 2,000</u> Incheon 1,000 Gwangju 1,000 Sejong 1,000
Explosions, fires, collapses, landslides, injuries, deaths	Seoul 2,000 <u>Daegu 2,000</u> Incheon 1,000 Gwangju 1,000 <u>Daejeon 2,000</u> Sejong 1,000 Jeju 1,500
Explosion, fire, collapse, landslide, injury and aftermath	Seoul 2,000 <u>Daegu 2,000</u> Incheon 1,500 Gwangju 1,000 <u>Daejeon 2,000</u> Sejong 1,000 Jeju 1,500
Injury and death while using public transport	Seoul 2,000 <u>Daegu 2,000</u> Incheon 1,000 Gwangju 1,000 <u>Daejeon 2,000</u> Sejong 1,000 Jeju 1,500
Shanghai aftermath while using public transportation	Seoul 2,000 <u>Daegu 2,000</u> Incheon 1,500 Gwangju 1,000 <u>Daejeon 2,000</u> Sejong 1,000 Jeju 1,500
School Zone Traffic Accident Injury Treatment Fee	Seoul 1,000 <u>Daegu 2,000</u> Incheon 1,500 Gwangju 1,000 Daejeon 1,000 Sejong 1,000 Jeju 1,000
robbery injury death	<u>Daegu 2,000</u> Incheon 1,000 Gwangju 1,000 <u>Daejeon 2,000</u> Sejong 1,000 Jeju 1,000
robbery injury injury	<u>Daegu 2,000</u> Incheon 1,500 Gwangju 1,000 <u>Daejeon 2,000</u> Sejong 1,000 Jeju 1,000
Injury and death while using chartered bus	<u>Daegu 2,000</u> Incheon 1,000
Shanghai aftermath while using chartered bus	<u>Daegu 2,000</u> Incheon 1,500
drowning accident death	<u>Gwangju 300</u> Jeju 2,000
Farm Machine Injury Death	<u>Gwangju 300</u> Jeju 2,000
Agricultural machinery injury	<u>Gwangju 300</u> Jeju 2,000
infectious disease death	<u>Gwangju 200</u> Jeju 300
gas injury death	<u>Daejeon 2,000</u>
Gas injury aftermath	<u>Daejeon 2,000</u>
Hit-and-run, uninsured car injury death	<u>Sejong 300</u> Jeju 1,000
Disability after hit and run, uninsured car injury	<u>Sejong 300</u> Jeju 1,000
Medical Accident Legal Support	<u>Sejong 1,000</u>
sexual assault crime injury	<u>Jeju 1,000</u>
Toxic substance death	<u>Jeju 1,000</u>
Expenses for visiting the emergency room for a dog bite accident	<u>Incheon 30</u> Sejong 20 Jeju 10
Dog biting accident death and disability	<u>Jeju 1,000</u>
death in water	<u>Daejeon 1,000</u>
Silver Zone Traffic Accident Injury Treatment Fee	<u>Seoul 1,000</u> <u>Daegu 2,000</u> <u>Sejong 500</u>
blood donation sequelae	<u>Jeju 500</u>
burn surgery cost	<u>Jeju 100</u>
Public transport injury treatment cost (including chartered bus)	<u>Jeju 100</u>

## 2.4 조례제정 현황

지방자치단체에서 시민안전보험을 가입하고 그 보험료를 납입하기 위해서는 근거 조례를 제정하여야 하는데, 조례는 현행 「지방자치법」이 규정하고 있는 대로 법령의 범위 안에서 제정이 가능하다. 여기에서 명시된 '법령의 범위 안에서'라는 의미는 '법령을 위반하지 않는 한도 안에서'라는 의미이다. 그러므로 지방자치단체는 「지방자치법」 제22조에 따라 자치사무와 단체위임사무에 관한 법령에 '위반'되지 않는 범위 내에서 조례제정이 가능하다.

전국 지방자치단체 243개소[10] 중 193개 지방자치단체가 시민안전보험 가입의 근거가 되는 조례를 제정하였으며, 14개 광역지방자치단체와 179개 기초지방자치단체에 조례가 제정되어 있다[11]. 충청남도 논산시에서 2015년 7월 10일 최초로 「논산시 시민안전보험 가입에 관한 조례」를 제정·시행하였으며[12], 시민안전보험을 도입한 대부분 지방자치단체는 현재 시민안전보험 가입의 근거가 되는 조례를 제정하였다. 충청남도 공주시와 예산군, 경상남도 거창군 등은 「안전도시 조례」에, 나머지 240개 지방자치단체는 「시민안전보험 운영 조례」에 시민안전보험 가입 근거와 운영 방식 등을 담고 있다[13].

지방자치단체의 조례에 보상범위를 지정하여 운영하는 곳은 26개소, 보상한도를 지정 운영하는 곳은 강원도 화천군 1개소, 가입대상에 「출입국관리법」 제34조에 따라 외국인등록대장에 등록된 등록외국인을 포함하는 곳은 171개소, 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내 거소 신고를 한 국내거소인명부 등재인을 포함하는 곳은 29개소, 가입대상에 외국인을 포함하는 곳은 2개소, 부 또는 모가 주민등록이 되어 있는 출생아는 출생신고 전이라도 가입대상에 포함하는 곳은 서울특별시 서대문구 1개소이다. 특히 대전광역시에서는 단기체류자격 비자(B-1, B-2, C-3)를 소지한 외국인에 대한 상해치료비에 한하여 가입대상에 포함하고 있다.

## 3. 문제점 및 개선방안

### 3.1 보장항목 관리 및 보상체계의 미구축

#### 3.1.1 보장항목 관리체계의 불비

우선 문제가 되는 것은 보장항목의 종류가 다르다는 것이다. 일부 지자체는 다른 지자체보다 1.5~2배 많은 보장항목을 운영하는 등 지자체 간 보장항목의 종류가 크게 다르다. 한 예로 서울시는 폭발·화재·붕괴·산사태로 인한

상해 사망 및 후유장해, 대중교통 이용 중 상해 사망 및 후유장해, 만 12세 이하 스쿨존 교통사고 부상치료비, 강도 상해 사망 및 후유장해 7가지 보장항목에 대해 보장하나, 광주시는 자연재해 사망, 익사 사고, 농기계 상해 사망 및 후유장해, 감염병 사망 등 5가지 항목을 추가하여 12가지 보장항목에 대해 보장해주고 있다. 제주도는 자연재해 사망, 익사 사고, 농기계 상해 사망 및 후유장해, 감염병 사망, 뽕소니·무보험차 상해 사망 및 후유장해, 성폭력 범죄 상해, 유독성 물질 사망, 개물림사고 응급실 내원치료비, 개물림사고 사망·후유장해, 실버존 교통사고 부상치료비, 헌혈 후유증 보상금, 화상수술비, 대중교통상해부상치료비 등 15가지 항목을 추가하여 22가지 보장항목에 대해 보장하고 있다.

한편, 보험사별로도 동일한 보장항목의 세부 보장내용이 상이하다. 예를 들면 교통사고의 보장항목에 관한 사항으로, 대중교통 이용 중에 발생한 사고의 경우 마을버스와 농어촌버스에서의 피해보장이 A사에는 포함되나 B사는 제외된다거나, 농기계 사고의 경우에도 농기계에 따라 보장범위 등도 차이가 난다. 대구와 인천에서는 전세버스 이용 중 상해 사망 및 후유장해를 보장하고, 대구와 세종, 제주에서는 실버존 교통사고 부상치료비를 보장하고 있다. 특히 의료사고 법률지원은 제주에서만 보장하고 있으며, 개물림사고 사망·후유장해, 헌혈 후유증 보상금, 화상수술비, 대중교통상해부상 치료비(전세버스 포함)는 제주에서만 보장하고 있다. 이상과 같이 지자체별로 보장내용이 상이하다는 것은 문제점으로 지적할 수 있다.

이렇게 보험사에서 해당 지자체의 예산 범위 안에서 현재 실행이 가능한 대략적인 보장항목으로 보험 상품을 설계하여 제시하고, 지자체에서는 제시된 방안을 시행하기 위해 보험사와 조율에 의해 결정하고 있어 지자체 간 보장항목의 종류와 세부 내용이 다를 수밖에 없다. 이는 시민 안전보험의 주관부처가 마련되어 있지 않고, 보험에 가입한 지자체를 관리할 합리적인 체계가 갖추어져 있지 않기 때문이다.

### 3.1.2 유사 피해에 대한 보장항목 간 중복 보상

두 번째는 중복 보상 부분이다. 물놀이와 익사 보장항목이 각각 가입되어 있는 경우에 물놀이 중 익사 시 두 항목에서 모두 보험금을 지급하고 있고, 화재로 인한 화상 후유장해가 생긴 경우에도 화재와 화상 진단 위로금을 모두 지급하였다. 또한 가스로 인한 화재와 폭발 사고의 유사 피해에 대해 중복으로 보상하는 상황이 발생한다. 이는 시·도와 시·군·구가 지자체별로 자율적으로 시민안전보험에 가입하다 보니, 지자체가 유사한 보장항목을 구성하

여 중복으로 보상하는 사례가 발생하게 되는 것이다.

예를 들어 수난 관련 보장항목 중에는 익사에 관한 보장범위가 가장 넓고, 유람선 등 비직업적 승선은 대중교통의 항목에서 보장한다. 또한 외상성 절단, 군대 밖에서 발생한 상해, 사망 및 후유장해, 군복무 중 상해, 특정 여가활동 중 상해, 사망 및 후유장해, 포괄적 상해 의료비 등은 대중교통 등 타 보장범위와 중복되어도 지급할 수 있고, 특히 포괄적 상해의 경우 의료비와 함께 피해에 대한 보험금 지급이 가능하다. 그러나 자연 재난과 관련된 일부 보장항목은 재난지원금 제도와 중복 보상이 허용되지 않아 이에 대한 개선이 필요하다.

### 3.1.3 보상한도 편차의 문제

앞서 살펴본 바와 같이 유사한 재난 및 사고 피해를 보았더라도 어느 지역에 주소를 두고 있는지에 따라 보상 여부와 금액 자체가 달라지는 경우가 있다. 같은 화재 사고로 상해 사망한 경우(만 15세 미만자 제외)라도 대구시는 2,000만원, 경기도 고양시는 1,500만원, 부산 부산진구는 1,000만원을 보상하고, 같은 익사 사고로 인하여 사망한 경우(질병 사망 및 만 15세 미만자 제외) 충남 서산시는 2,000만원, 경기도 의정부시는 1,500만원, 부산 서구는 1,000만원을 보상하고 있다. 그뿐만 아니라 뽕소니사고 또는 무보험자동차에 의한 사고로 사망한 경우(만 15세 미만자 제외)와 3%~100% 상해 후유장해가 발생한 경우, 세종시는 300만원, 제주도는 1,000만원을 보상하고, 농기계에 의한 사고로 직접적인 결과로 사망한 경우(만 15세 미만자 제외)와 3%~100%의 상해후유장해가 발생한 경우, 광주시는 300만원, 제주도는 2,000만원을 보상하고 있으나, 대부분 시·도는 뽕소니사고 또는 무보험자동차에 의한 사고와 농기계 사고로 인한 피해 미보상으로 보상금을 미지급하는 등 형평성의 문제가 존재한다.

또한 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조에 따른 재난지원금 중 자연 재난 사망자에 대한 구호금이 종전 1,000만원에서 2020년 8월에 2,000만원으로 상향되었고, 자동차보험 등 다수 보험에서 사망·후유장해 최저 보상한도도 2,000만원인데 비해, 사망·후유장해 보상한도는 대부분 1,000만원으로 타 보상에 비해 낮고, 지자체별로도 최저 300만원, 최고 2,000만원으로 편차가 존재한다. 따라서 시·도별로 같은 보장항목에 대해 보상한도를 달리하여 보험에 가입하고 있거나 미가입한 시·도가 있어 보상 금액 자체가 달라지는 등 지역별로 형평성에 맞지 않다는 문제가 존재한다. 이러한 문제는 중앙정부 차원의 주관부처를 통한 통합운영 관리시스템이 필요한 이유가 된다.

### 3.1.4 중앙정부 중심의 통합 운영관리 체계의 미흡

시민안전보험이 도입된 이후 전국적으로 확산 운영되고 있으나 지자체별 자율적 가입으로 지자체 차원의 독립적 운영 형태가 대부분이다. 따라서 운영상 통일된 지침이나 담당부처를 통한 일관성 있는 관리가 되지 못하고 있다. 특히 시민안전보험 운영과 관련된 전산관리망이 아직 제대로 구축되지 않아 운영상 많은 문제점이 야기되고 있다. 주관부처도 제대로 정해지지 않은 곳도 많아 행정상의 혼란이 가중되고 있는 실정이다. 특히 우리나라의 정책성 보험은 종류가 너무 다양하고 체계적인 보험영역이 설정되어 있지 않아 비효율적이라는 비판을 받고 있다. 운영방식과 지원율이 지자체별로 다르다 보니 위험분산 시스템, 운영 주체의 법적 지위, 국가의 위험 담보를 위한 재정 구조 등에서 일관된 형식의 운영이 되질 않아 중복 보상 등의 문제점을 안고 있다. 이와 관련하여 중앙정부 차원에서 통합운영 관리를 위한 합리적인 개선방안을 검토할 필요가 있다.

## 3.2 효율적 운영을 위한 개선방안

### 3.2.1 보장항목 관리의 체계성 확보

시민안전보험은 보험사와 지자체 상호 간에 만족할 수 있는 타협점을 찾아 지속적인 협상을 통해 보장항목과 보상한도가 결정되고 있다. 시민안전보험은 도입 초기 단계로 보험 상품이 만족스러운 단계에 있지 않다. 또한 보험사에서는 그간 축적된 데이터가 없어 해당 지자체의 예산이 가능한 범위 안에서 보험 상품을 설계하고, 지자체에서는 제시된 방안을 시행하기 위해 보험사와 조율을 한다[14].

경기도 화성시의 경우 2020년 5월 8일부터 시민안전보험을 가입하여 2021년 보험 종료까지 426명의 화성시민이 상해 의료비 혜택을 받았다. 그러나 화성시가 보험비용으로 2억 4,133만원을 지급하고 7억원의 수혜를 입었기 때문에, 2021년 화성시가 시민안전보험 재가입을 준비하면서 문제가 발생하였다. 2021년 4월 23일과 5월 3일 2회에 걸친 화성시민안전보험 입찰이 1차, 2차 모두 국내 보험사의 무응찰로 무산되었다[15]. 국내 보험사가 무응찰한 보험은 해당 지자체에 주소를 둔 시민이 상해사고로 인해 상해 의료비를 지출한 경우, 지출한 비용 일부를 총 약정 한도 내에서 보상받는 상품이다. 2020년에 이러한 보험을 가입했던 지자체의 경우, 의료비 보상한도 조기 소진에 따른 보험금 미지급, 보험사 손실 발생 등의 문제점이 드러남에 따라 보험계약 지속에 어려움을 겪고 있다[16].

이런 가운데 경기도 용인시는 2018년 3월 시작한 시민안전보험을 시행 3년여만인 2020년에 중단하였다. 실제 시민들에게 보험금을 지급하는 비율이 미미하여 용인시의 회가 ‘효과 없다’ 라고 판단해 예산을 삭감했기 때문이다. 보험금을 지급한 건수가 2018년 4건, 2019년 8건, 2020년 3건 등으로 3년간 15건에 그쳤다. 전국의 다른 지방자치단체도 용인시와 크게 다르지 않아, B시의 경우 2020년 화재 사망으로 단 1명만이 시민안전보험의 혜택을 받았다. C시의 경우 3년간 시민안전보험으로 3억 1,450만원의 예산을 소모하였으나, 지급된 건수는 화재 사망 단 1건으로 1천만원이 지급되어 의회에서 안전보험 관련 예산은 물론이고 조례 자체를 폐지하였다.

시민안전보험은 사망과 후유장해(자연재해, 화재·폭발·붕괴·산사태, 대중교통, 강도 등)만을 보장하여 많은 수혜자가 발생할 수 없는 구조적 한계를 가지고 있다. 또한, 보험 상품은 보험사와 지자체 상호 간 협상에 의해 결정되고 있어, 지자체 간 보장항목의 종류가 다르고, 동일한 보장항목의 세부 보상기준도 보험사에 따라 차이가 날 수밖에 없다. 대한민국 국민임에도 불구하고 어느 지역에 주소를 두고 있느냐에 따라 각종 재난사고 발생 시 보상여부와 금액이 상이하다. 이를 해소하여 모든 국민이 재난피해 시 동등하게 최소한의 보호를 받을 수 있도록 손해보험협회, 보험개발원, 보험사 등과 의논하여 세부 보상기준에 대한 보험사별 차이를 정비함으로써 보장항목에 대한 체계적 관리가 필요하다.

### 3.2.2 보장항목 보상기준의 표준화

보험사에서 해당 지자체의 예산 범위 안에서 현재 실행이 가능한 대략적인 보장항목으로 보험 상품을 설계하여 제시하고, 지자체에서는 제시된 방안을 시행하기 위해 보험사와 보장항목을 결정하고 있다. 이러한 연유로 인하여 지자체 간 보장항목의 종류가 다르다. 일부 지자체는 다른 지자체보다 1.5~2배 많은 보장항목을 운영하는 경우가 있어, 유사한 재난 및 사고 피해를 입었더라도 주소지에 따라 지원되는 금액이 상이하다.

지자체별로 운영하는 종류가 다른 보장항목을 우선선택, 추천, 중립, 신중검토 등으로 보장항목별 등급을 부여하고 보상한도를 상향 평준화하여 항목별 장단점, 보험료 등 보장항목별 표준기준을 제시하여 보장항목별 보상기준을 표준화할 필요가 있다. 그리하여 지자체의 입장이나 지역 여건에 따라 보장항목을 설계할 수 있도록 하는 것이 지자체의 혼란을 줄이고 시민안전보험의 운영효율을 높이는 효과적인 방법이 될 것이다. 이러한 내용을 바탕으로 다음과 같이 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 보장항목의 보상실적과 보험료, 중복 보상 가능성 등에 근거하여 등급을 분류하고 그 등급에 따라 보장항목의 우선순위를 정한다. 행정안전부는 보장항목별 권고기준을 마련해 2021년 5월 지자체에 권고한 바 있다[8]. 즉 사고 발생이 빈번하고 피해의 규모가 큰 대형화재 및 폭발 등에 의한 사망, 후유장애 사고의 경우 필수가입 대상으로 우선 선택하게 하고, 스킨존 사고, 실버존 사고, 물놀이 사망, 농기계 사고 상해 사망·후유장애, 자전거 상해·사망·후유장애 등 7개 항목은 추천등급으로, 온랭·한랭 질환 진단비와 의사상자 상해 사망·후유장애 등 9개 항목은 중립등급, 끝으로 자연재해 사망이나 감염병 사망, 선박 전복 및 침몰사고 사망, 익사 등 16개 항목은 신중검토 등급으로 분류하여 구체적인 보상기준을 마련할 필요가 있다. 신중검토 등급의 경우는 보상실적이 저조한 경우에도 해당하는데 이때 그 이유나 정부지원금과의 중복 여부 등을 동시에 검토해야 한다.

둘째, 지자체별로 제각각인 보상한도를 2천만원으로 상향 평준화한다[8]. 중복보장·보상 실적 저조 항목을 정비하고 화재·대중교통 등 우선선택 항목에 대한 보상한도를 상향한다. 그리고 보상한도를 너무 높게 설정한 지자체는 서울, 대구, 인천, 광주, 대전, 세종, 제주 등 7개 시·도의 보장항목별 보상한도의 편차를 참고하고, 지역 여건을 고려하여 한도를 2천만원 수준으로 조정한다.

마지막으로 기존 시민안전보험 보장항목에 없었지만 2022년 일부 지자체에서 신규로 가입한 개물림사고 응급실 내원치료비, 개물림사고 사망·후유장애, 헌혈 후유증 보상금, 화상 수술비, 대중교통상해부상 치료비(전세버스 포함) 등 다양한 보장항목에 대하여 지역 여건을 고려하여 검토하고 추가해 사각지대 최소화 방안을 마련한다.

### 3.2.3 재정자립도가 열악한 지자체의 재정지원

국민의 안전을 보장하기 위하여 운영되는 시민안전보험은 지자체의 예산으로 운영되고 있다. 시민안전보험은 지자체의 재정자립도와 기관장의 의지에 따라 보상범위, 보상대상, 보상 규모가 다르게 운영되고, 재정자립도가 낮은 지자체에서는 시민안전보험 도입에 어려움을 겪고 있다. 지방자치체가 본격적으로 시행된 1995년 이후, 사회·경제적인 분야에서 지역 간 격차와 함께 그에 따른 갈등이 제기되어 왔다. 이에 따라 지방자치단체 간 균형발전 방안을 모색하려는 노력이 현재까지도 꾸준히 진행 중이지만, 지역의 경제적 격차 문제뿐만 아니라 지역의 재정 운영에 대한 문제들도 제기되고 있다[17].

경기도 화성시의 경우 2020년 5월 8일부터 2021년 보험 종료까지 보험비용으로 2억 4,133만원을 지급하고 7

억원의 수혜를 입었기 때문에, 2021년 시민안전보험 입찰이 1차, 2차 모두 국내 보험회사의 무응찰로 무산되었다. 그러자 화성시는 무응찰 이후에도 여러 보험회사에 연락하여 화성시 시민안전보험에 참여해줄 것을 요청하였으나, 참여 의사가 있는 보험회사를 찾지 못하였다. 경기도 화성시의 입장에서는 예산은 시민의 혜택을 위하여 사용되어야 한다는 강력한 의지를 가지고 국제입찰을 위한 방법을 모색하였다. 그 결과 「보험업법 시행령」 제7조에 따라 ‘대한민국에서 취급하는 보험종목에 관하여 셋 이상의 보험회사로부터 가입이 거절되면 국제입찰이 가능하다는 것을 알고, 11개 국내 보험회사와 접촉하였고, 국제입찰을 확실히 하기 위하여 전자문서로 6개의 보험회사로부터의 거절의사를 다시 확인하였다. 2021년 6월 29일 국제입찰 대상에 따라 국제입찰을 실시하여 WTO 정부조달 협정국인 홍콩의 보험회사가 입찰에 참여하여 국제계약을 통하여 화성시민이 혜택을 입을 수 있게 되었다.

이는 예산의 낭비 없이 많은 시민에게 수혜가 돌아갈 수 있도록 하겠다는 기관장의 의지에 따라 국제계약을 통하여 화성시민이 혜택을 입을 수 있도록 한 것이다. 따라서 주소지에 따른 보험 사각지대가 발생하지 않도록 국가 가입을 통해 모든 국민이 재난 피해 시 최소한의 보호를 동등하게 받을 수 있도록 재난지원금 및 재난관리기금을 활용해 보험료 보조 등 직·간접적 재정지원을 통해 재정자립도가 열악한 지자체의 가입을 유도하는 것이 필요하다.

### 3.2.4 시민안전보험 통합 운영 관리체계의 마련

2015년 4월 충청남도 논산시에서 시민안전보험을 전국 최초로 도입한 이래, 지자체별로 독립적으로 운영 관리되고 있는 시민안전보험에 대해서 통합 운영관리를 위한 주관부처를 마련하는 것이 필요하다. 통합 운영관리를 위해서는 지자체 차원이 아니라 행정안전부가 시민안전보험을 총괄해서 담당하는 것도 방안으로 제시될 수 있다. 즉 시민안전보험 운영관리 통합체계를 구축하여 통일된 운영 관리가 가능하도록 발전시키는 방안이다. 특히 우리나라의 정책성 보험은 종류가 다양하고 체계적인 보험영역이 설정되어 있지 않아, 운영방식과 지원율이 다양하며 위험 분산시스템, 운영 주체의 법적 지위, 국가의 위험담보를 위한 재정 구조 등에서 개별적으로 운영되고 있어 차별적이고 비효율적인 중복지원 발생의 가능성이 크다는 문제점은 앞서 지적한 바 있다. 이러한 문제점을 해결하는데 가장 효율적인 것은 지자체 관리를 위한 전산관리체계의 도입이다. 즉, 시민안전보험 가입 지자체 관리는 보험 운영과 관리에 있어서 중요한 부분을 차지하기 때문에 전산망의 구축을 통한 관리는 우선으로 도입할 필요가 있다.

시민안전보험 전산관리망을 통한 운영은 시민안전보험에 가입한 지자체들을 보다 체계적으로 관리할 수 있다는 장점이 있다. 다만 전산관리망은 형태상 자체적이든, 위탁 운영이든 궁극적으로 정부시스템 하나의 관리망을 운영할 필요성이 있다[18]. 이러한 전산관리망의 운영 부분은 시민안전보험만의 문제가 아니라, 풍수해보험, 농어업재해보험 등에서도 효율적이다.

전산망 구축과 더불어 중앙부처에서는 시민안전보험 정보를 한 곳에서 확인할 수 있는 홈페이지를 마련하고 언론 보도, 홍보 리플릿 표준 제시 등 지방자치단체를 지원하고, 지방자치단체에서는 시민안전보험과 자선거 보험, 영조물 보험 등을 함께 홍보하고 전입신고, 사망 신고, 각종 인허가 시 관련 정보의 제공이 필요하다. 그리고 행정안전부 재난지원금, 법무부 범죄피해구조금, 질병관리청 감염병 장례비, 국토부 뺑소니 정부지원사업 등의 홍보도 병행할 경우, 보험 운영의 전문성과 효율성이 향상될 수 있을 것이다.

#### 4. 결 론

본 연구 결과 시민안전보험이 전국적으로 확산하였음에도 불구하고 지자체에서 자율로 보험에 가입하다 보니, 지자체 간 보장항목의 종류가 다르고, 보장항목 간 중복보장 문제 및 보상한도의 편차가 크다는 것을 확인할 수 있었다. 그뿐만 아니라, 보험사별로 똑같은 보장항목이라도 세부 기준이 다르고, 비슷한 사고나 재난의 경우에도 지역이나 장소에 따라 보상이 차이가 나는 경우 등이 문제점으로 파악되었다. 이에 본 논문에서는 현행 시민안전보험 운영관리 실태 분석을 통하여 재난과 사고로 인한 피해복구에 있어 모든 국민이 최소한 동등한 보호를 받을 수 있도록 시민안전보험의 효율적 운영 관리체계를 위한 제도적 개선방안을 다음과 같이 도출하였다.

첫째, 지자체 간 보장항목의 종류가 다르고, 보험사별 동일한 보장항목의 세부 보상내용이 다른 것은 손해보험협회, 보험개발원, 보험사 등과 협의를 통하여 기준을 새롭게 정비한다.

둘째, 지자체가 보장항목 선택 시 참고하여 지역 특성에 맞는 보험에 가입할 수 있도록 보장항목별 등급 부여 및 보상한도를 상향 평준화하여 보상기준을 표준화할 필요가 있다.

셋째, 재정자립도가 열악한 지자체를 대상으로 재난지원금 및 재난관리기금을 활용해 보험료 보조 등 직·간접적인 재정지원을 고려한다.

넷째, 행정안전부가 시민안전보험을 총괄 담당하고, 시

민안전보험 가입 지자체를 일관되게 규율할 수 있도록 전산관리 체계의 구축을 통한 통합 운영시스템을 마련해야 한다.

현대사회는 새로운 유형의 재난과 복합적인 재난이 빈발하고 재난의 대형화로 피해자의 보상과 복구에 사회적 에너지가 많이 소모되고 있다[19]. 지금까지 우리나라는 대형 사고가 발생할 때마다 국민 불안 해소를 통한 사회 안정 도모와 피해자 집단의 단체행동을 고려하여 정부가 우선 협상자로 나서서 피해자 측 대표와 보상 협의를 하였다. 그러나 이러한 배상방법은 가해자가 배상책임을 이행해야 한다는 민사상의 책임법리에 어긋나고, 사고원인, 사고장소, 가해자에 따라 피해배상액에 많은 편차가 나게 된다. 결국 사고가 발생하면 가해자는 파산하면서도 피해자는 적정한 배상을 받기가 어려운 현상이 반복되어 온 것이 사실이다[20]. 따라서 대형 사고가 지속해서 발생하고 국민의 자기책임 이행확보 수단으로서의 보험 가입이 저조한 현실에서, 시민안전보험의 효율적인 운영과 활성화를 통하여 피해자에게 최소한의 보상을 신속하게 해주고, 가해자가 사고 발생 후 일상의 경제생활로 돌아갈 수 있도록 할 수 있다면, 본 보험의 취지와 목적을 살릴 수 있을 것이다.

#### 5. References

- [1] I. P. Go(2021), "A study on disaster risk management through social insurance." Master's thesis, Konkuk University Graduate School, p. 2.
- [2] J. G. Yoon(2004), "Economic loss of disaster risk damage and plan to introduce and activate insurance function." Master's thesis, Yonsei University Graduate School of Economics, p. 47.
- [3] Cheonan Shimbun(2015), Citizen's safety insurance ordinance enactment hourly. Press Release, Published.
- [4] Ministry of Public Administration and Security (2021), "Did you know about civil safety insurance that local governments subscribe to?" Press Release, p. 2.
- [5] National Disaster and Safety Portal, Overview and features of citizens safety insurance. <https://www.safekorea.go.kr>
- [6] D. H. Shin(2015), "A study on the introduction of social disaster policy insurance and improvement of the disaster insurance management and operation



- system.” Insurance Development Institute Service Report, p. 165.
- [7] National Disaster Safety Portal, Inquiry on citizen safety insurance subscription status. <https://www.safekorea.go.kr>
- [8] Ministry of Public Administration and Security (2021), Measures to promote effectiveness of citizens safety insurance. pp. 1, 3-4.
- [9] Y. J. Cho(2016), “Insurance research for safe citizen life.” Suwon Municipal Research Institute Commissioned Report, pp. 132-133, 136-137.
- [10] Ministry of Public Administration and Security (2020), Status of administrative districts and population of local governments (as of December 31, 2019). p. 4.
- [11] Local Government Regulations Information System(2021, January 7), The current state of enactment of ordinances related to citizen safety insurance of local governments nationwide.
- [12] K. C. Son(2019), “Study on problems and improvement methods through case analysis of disaster safety policy insurance.” Master’s thesis, Graduate School of Construction, Chung-Ang University, p. 4.
- [13] D. C. Kim, K. S. Kim(2018), Review of citizen safety insurance implementation plan. Daegu Gyeongbuk Institute, p. 36.
- [14] B. J. Kim(2006), “Operation status and improvement plan of the natural disaster insurance system.” Analysis of Current Issues in Project Evaluation by the National Assembly Budget Office, No. 16, pp. 38, 43.
- [15] Beyond Post(2021), Hwaseong city citizen safety insurance enrollment...426 people benefited from injury medical expenses. Press Release, Published.
- [16] Financial News(2021), Citizen’s safety insurance’ is in danger of being stopped by insurance companies. Press Release, Published.
- [17] E. C. Ji, W. G. Park(2016), “Is the gap in the degree of financial independence of local governments in Korea narrowing?” Journal of the KRSA, 32(3):46.
- [18] D. Y. Yoo(2019), “A study on improvement plans for policy insurance,” Master’s thesis, Korea University Graduate School of Law, pp. 101-102.
- [19] H. N. Oh(2019), “Measures to activate compulsory liability insurance for human disaster risk - Focused on disaster liability insurance-.” Master’s thesis, Dongguk University Law School, p. 107.
- [20] H. Y. Do(2010), “A study on the confessions of human responsibility.” Master’s thesis, Korea University Graduate School of Law, p. 135.

## 저자 소개



### 이 정 임

동아대 일반대학원 국제법무학과 석사졸업,  
박사 재학  
대구시청 시민안전실 안전문화교육팀  
팀장 / 사무관으로 재직 중임.  
관심분야 : 재난안전교육, 재난관리, 중대재해