

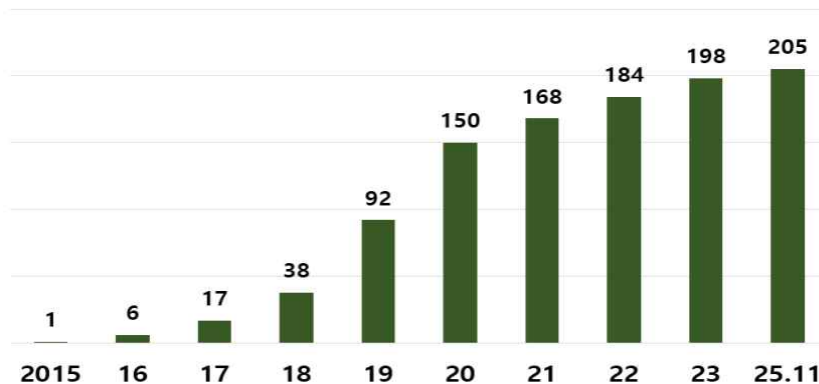
요약

전국 지방자치단체들은 일상생활에서 발생하는 사고를 보장하고자 자체 재정으로 시민안전보험에 자율적으로 가입하고 있으며, 행정안전부는 이태원 참사 이후 사회재난도 보장항목에 포함하도록 권장함. 그러나 지방자치단체는 자원 활용의 실효성 측면에서 사회재난과 같이 빈도가 적은 대규모 위험보다 일상생활의 소규모 위험을 보장하려는 유인이 생길 수 있음. 따라서 대규모 위험의 보장을 위해서는 정부의 재정 지원이 필요하며, 시민안전보험 실효성 평가 시 보장항목의 타당성도 함께 고려할 필요가 있음

- 전국의 지방자치단체(이하 ‘지자체’)는 시민안전보험에 자율적으로 가입해 지자체 재원으로 보험료를 납부하고 시민들의 일상생활에서 발생할 수 있는 다양한 사고로 인한 피해를 보상하고 있음
 - 시민안전보험은 화재, 대중교통사고, 농기계사고 등 일상생활에서 발생하는 사고를 중심으로 피해를 보상함
 - 각 지자체가 자율적으로 보장항목을 결정하고 보험회사와 협의하여 지자체 재원으로 보험료를 납부하는 방식임
 - 시민안전보험은 세월호 사고 이후 2015년 충남 논산시를 시작으로 전국적으로 확산되었으며, 2025년 11월 기준 226개의 기초자치단체 중 205개가 시민안전보험을 운영하고 있음
 - 시민안전보험을 도입하지 않은 기초자치단체의 경우에도, 해당 자치단체가 속한 광역자치단체에서 시민안전보험을 운영하고 있어 모든 거주지에서 최소 1개 이상의 시민안전보험이 적용되고 있음

〈그림 1〉 시민안전보험을 도입한 기초자치단체 수

(단위: 개)



자료: 양수연(2025), 「지방정부 시민안전보험 도입의 결정요인 분석」; 정부 재난보험24 웹사이트 (<https://www.ins24.go.kr/main.do>)

○ 행정안전부는 이태원 참사 이후 시민안전보험 보장범위에 ‘사회재난 사망 특약’ 항목을 신설해 지자체가 시민안전보험에 사회재난 보장을 추가하도록 안내함¹⁾

- 행정안전부는 2023년부터 시민안전보험에 일상생활 사고뿐만 아니라 다중 밀집 인파 사고 등 광범위한 사회재난²⁾으로 발생한 피해도 보상받을 수 있도록 사회재난 특약을 신설함
 - 이태원 참사 피해자들이 시민안전보험을 통한 보상을 받지 못하면서 시민안전보험의 실효성에 대한 비판이 제기³⁾된 점도 사회재난 보장항목 도입의 배경이 됨
- 사회재난과 같이 규모가 크고 예측이 어려운 위험은 민간 보험회사가 인수하기 어려울 수 있음
 - 시민안전보험은 지자체 전체 주민을 보험가입자로 포함해 광범위한 위험을 풀링(Pooling)하므로, 민간 보험회사보다 상대적으로 큰 규모의 위험을 담보하는 데 유리할 수 있음
- 행정안전부는 시민안전보험의 보장항목을 추천·권고·보통·신중검토 네 등급으로 나누고, 사회재난을 포함한 ‘추천’ 등급의 보장항목을 시민안전보험에 포함하도록 지자체에 권장하고 있음
 - 행정안전부는 ‘시민안전보험 운영 추진방안’을 통하여 보장항목 등급을 지자체에 배포 중임

〈표 1〉 시민안전보험 등급 및 보장항목

등급	보장항목
추천(4종)	자연재난 사망, 화재·붕괴·폭발 사망·후유장애, 대중교통 이용 중 사망·후유장애, 사회재난 사망
권고(5종)	화상 진단위로금(수술비), 익사, 농기계 사고 사망·후유장애, 자전거사고 사망·후유장애, 개물림사고 진료비
보통(20종)	온열·한랭질환 진단비, 가스사고 사망·후유장애, 대중교통 이용 중 부상치료비, 스쿨존사고 치료비, 실버존사고 치료비, 강력·폭력범죄 상해(피해)보상금, 야생동물 피해보상, 개물림사고 사망·후유장애 등
신중검토(8종)	미아찾기 지원금, 유괴납치·인질보상금, 외상성 절단 진단위로금, 헌혈 후유증 보상금, 개인이동수단사고 사망·후유장애, 군인 영외체류 기간 중 사망·후유장애, 군복무 중 상해위로금, 특정여가 활동 중 사망·후유장애

자료: 양수연(2025), 「지방정부 시민안전보험 도입의 결정요인 분석」에서 재인용함

○ 그러나 시민안전보험은 지자체가 자체 재원으로 보험료를 부담하므로, 자원 효율성 측면에서 사회재난처럼 빈도는 낮지만 규모가 큰 위험보다는 규모가 작고 빈도는 높은 위험을 보장항목으로 포함할 유인이 더 클 수 있음

- 2023년 기준 사회재난은 전국에서 20건, 사망자는 17명으로 일상생활 사고에 비해 빈도와 사망자 수가 적을 수 있으나,⁴⁾ 2024년 발생한 제주항공 여객기 사고는 사망자가 177명에 달하는 등 피해 규모가 커질 수 있음
- 사회재난처럼 빈도가 낮은 위험을 보장하면 보험금 지급 횟수가 적어 세수 활용의 실효성 측면에서 비판 받을 수 있으므로 지자체는 보험금 지급이 상대적으로 빈번한 소규모 위험을 보장항목에 포함하는 걸 선호할 수 있음
 - 2019~2021년 동안 시민안전보험을 통해 보험금이 지급된 건수는 9,813건에 불과해, 모든 시민이 보험가입자인 점에 비하면 수혜자가 적다는 비판이 제기되었음⁵⁾

1) 행정안전부 보도자료(2023. 1. 5.), “시민안전보험 ‘사회재난 사망 특약’ 신설로 사회안전망 강화한다”
 2) 사회재난은 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제1호 나목에서 정의된 사고로, 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해이면서, 「재난 및 안전관리 기본법 시행규칙」 제5조(재난상황의 보고 등)에 따라 보고된 재난에 한함
 3) 조선일보(2022. 11. 1.), “이태원 참사 보상 못 받아… 지자체 가입한 시민안전보험 ‘무용지물’”
 4) 행정안전부, 『2023 재난연감 - 사회재난』; 사회재난으로 산불, 다중밀집시설 대형화재, 해양선박사고, 사업장 대규모 인적사고, 가축질병, 감염병, 육상화물운송, 전력 및 기타 등이 있으며 본 재난 건수 및 사망자 수치는 시민안전보험에서 일반적으로 보장하지 않는 산불·감염병을 제외한 수치임
 5) 용혜인 의원실 보도자료(2022. 9. 30.), “지자체 시민안전보험 3년간 449억 보험금 납부했지만, 보험금 받은 시민은 만 명도 안돼”

- 이는 시민안전보험의 낮은 인지도 등 다양한 이유가 있겠으나, 이러한 비판을 의식해 더 많은 수혜자가 발생할 수 있는 소규모 위험을 중심으로 보장항목을 구성하려는 유인이 생길 수 있음

○ 대부분의 기초자치단체는 사회재난으로 인한 사망 또는 후유장애를 보장항목에 포함한 시민안전보험을 운영하고 있으나, 일부 기초자치단체에서는 여전히 사회재난이 보장항목에 포함되지 않음

- 현재 215개 기초자치단체의 시민들은 사회재난 사망 또는 후유장애를 보상하는 시민안전보험에 가입된 상태임⁶⁾
- 사회재난 항목을 시민안전보험에 포함하지 않은 지자체는 평균적으로 보장항목 개수가 적고 행정안전부가 추천 또는 권고하는 보장항목의 비율도 낮음

〈표 2〉 사회재난 보장 여부에 따른 지자체 사회안전보험 현황 비교

(단위: 개, %)

구분	보장하는 기초자치단체	보장하지 않는 기초자치단체
기초자치단체 개수	215	11
평균 보장항목 개수	21.22	9.36
보장항목 중 '추천' 등급 비중	34.30	20.39
보장항목 중 '보통' 등급 비중	45.91	66.02

자료: 양수연(2025), "지방정부 시민안전보험 도입의 결정요인 분석"에서 재인용함; 정부 재난보험24 웹사이트(<https://www.ins24.go.kr/main.do>); 저자가 직접 계산함

○ 정부의 추천대로 사회재난과 같은 대규모 위험이 시민안전보험을 통해 보장되기 위해서는 정부의 재정 지원이 병행될 필요가 있으며, 시민안전보험의 실효성 평가에 있어 보장항목의 타당성을 함께 고려해야 할 것임

- 재정자립도가 열악한 지자체의 경우 정부가 보험료를 일부 보조하는 방식으로 시민안전보험을 활성화하고, 사회재난과 같은 대규모 위험이 보장항목에 포함되도록 유도하는 방안도 고려할 수 있음
 - 사회재난 사망·후유장애를 보장하지 않는 기초자치단체들은 모두 광역시·특별시에 속하지 않아 지자체 스스로 시민안전보험을 가입해야 하므로, 재정자립도가 취약할 경우 타 지자체에 비해 시민안전보험이 운영이 미흡해 보장항목의 수가 적고 사회재난이 보장항목에서 제외될 가능성도 있음
 - 따라서 시민안전보험 활성화를 위해 정부의 보험료 지원 등이 필요할 수 있으며, 보험료 지원을 '추천' 및 '권고' 등급의 보장항목에 연계하는 방식을 통해 사회재난과 같이 정부가 권장하는 보장항목들이 시민안전보험에 반영될 수 있도록 유도할 필요가 있음
- 위험의 규모와 빈도는 서로 반비례하는 경향이 있어, 대규모 위험을 보장할 경우 소규모 위험에 비해 보험금 청구 건수와 지급액이 적을 수 있음을 인식할 필요가 있음
 - 시민안전보험은 지자체 재원을 활용하므로 지급된 보험금의 빈도 및 금액으로 실효성을 평가하는 시각이 있으나, 보험금 지급 행태는 보장항목 구성에 따라 달라질 수 있어 보장항목의 타당성도 함께 고려해야 할 것임

6) 기초자치단체 또는 광역자치단체가 사회재난 사망 또는 후유장애를 보장항목으로 포함한 시민안전보험 상품을 운영하고 있는 경우임