서울특별시 강남구 발달장애인의 사회활동을 위한 보험 가입 및 지원 조례안

심사보고서

2026. 3. 26.

의안 번호	698

복지문화위원회

1. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2026. 3. 13. 강남구청장(장애인복지과)

나. 상정의결

- 제333회 강남구의회 임시회 복지문화위원회 제1차 회의(2026. 3. 26.)
  “원안가결”

2. 제안설명 요지(복지생활국장 : 이용달)

가. 제안이유

○ 발달장애인이 사회활동 중 타인에게 신체·재산상의 피해를 입히는 경우에 대비하여 발달장애인을 피보험자로 하는 보험을 가입, 지원하는 제도적 근거를 마련하고자 함.

나. 주요내용

○ 보험가입 내용 (안 제3조)

(1) 피보험자 : 강남구에 주민등록을 두고 거주하는 발달장애인

(2) 보장내용 : 발달장애인이 다른 사람에게 신체·재산상 피해를 입힌 사고에 대한 배상책임

○ 보험회사 선정, 보험료 납부 (안 제4조, 제5조)

○ 보험금 청구 절차, 지급 제외 사유 (안 제6조, 제7조)

다. 참고사항

○ 관계법령 : 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제4조

○ 예산조치 : 2026년 예산 반영(50,000천원)

○ 합　　의 : 보건복지부 사회보장제도 신설 협의 완료('25. 11. 26.)

○ 기　　타

(1) 입법예고(2026. 2. 6. ~ 2. 26.) 결과, 의견 없음

(2) 규제심사 : 심사대상 규제사무 없음

(3) 부패영향평가 : 특기할 사항 없음

(4) 성별영향분석평가 : 특기할 사항 없음

3. 검토보고 요지(전문위원 : 이미영)

□ 구청장으로부터 제출된 본 제정안은 발달장애인이 사회활동 중 타인에게 신체·재산상 피해를 발생시킬 경우에 대비할 수 있도록, 발달장애인을 피보험자로 하는 보험 가입 지원에 필요한 근거를 마련하려는 것으로 총 7개 조문과 부칙으로 구성되어 있음.

□ 입법 배경 및 필요성

○ 발달장애인은 크게 지적장애인과 자폐성장애인으로 분류되는데, 2024년 기준 우리나라 전체 등록장애인 2,607,218명 중 발달장애인은 10.7%인 277,967명 임(지적 231,667명, 자폐성 46,300명).

[발달장애인의 정의 및 등록장애인 현황]

□ 발달장애인의 정의

「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “발달장애인”이란 「장애인복지법」 제2조제1항의 장애인으로서 다음 각 목의 장애인을 말한다.

가. 지적장애인: 정신 발육이 항구적으로 지체되어 지적 능력의 발달이 불충분하거나 불완전하여 자신의 일을 처리하는 것과 사회생활에 적응하는 것이 상당히 곤란한 사람

나. 자폐성장애인: 소아기 자폐증, 비전형적 자폐증에 따른 언어·신체표현·자기조절·사회적응 기능 및 능력의 장애로 인하여 일상생활이나 사회생활에 상당한 제약을 받아 다른 사람의 도움이 필요한 사람

다. 그 밖에 통상적인 발달이 나타나지 아니하거나 크게 지연되어 일상생활이나 사회생활에 상당한 제약을 받는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람

□ 2024년 전국 등록장애인 현황(자료: 국가통계포털)

(단위: 명)

합 계	지 체	시 각	청 각	언 어	지 적	뇌병변	자폐성	정 신
2,607,218	1,126,452	243,913	434,675	22,166	231,667	232,240	46,300	102,983
	신 장	심 장	호흡기	간	안 면	장루요루	뇌전증	
	109,035	4,745	10,396	15,909	2,744	17,110	6,883	

○ 강남구(’ 26. 2. 1.기준) 발달장애인은 1,885명(지적 1,047명, 자폐성 838명)으로, 강남구 전체 등록장애인 15,512명 중 12.2%를 차지하고 있으며, 발달장애인 인구는 지속적으로 증가 추세를 보이고 있음.

[강남구 발달장애인 현황]

□ 강남구 등록장애인 현황(2026. 2. 1. 기준)

(단위: 명)

합 계	지 체	시 각	청 각	언 어	지 적	뇌병변	자폐성	정 신
15,512	5,648	1,581	2,434	125	1,047	1,663	838	813
	신 장	심 장	호흡기	간	안 면	장루요루	뇌전증	
	903	38	77	152	21	115	57	

□ 강남구 발달장애인 인구 증가 현황(2022년 대비 15.6% 증가)

(단위: 명)

2022년			2023년			2024년			2025년			2026년(2.1기준)		
계	지적	자폐	계	지적	자폐	계	지적	자폐	계	지적	자폐	계	지적	자폐
1,631	1,031	600	1,651	1,035	616	1,749	1,051	698	1,871	1,050	821	1,885	1,047	838

(자료: 장애인복지과)

○ 한편, 발달장애인에게서는 그 인지적·행동적 특성으로 인해 자신이나 타인에게 피해를 줄 수 있는 "도전적 행동"이 나타날 수 있는데, 이러한 도전적 행동은 각종 사고나 분쟁으로 이어질 가능성이 높아 발달장애인과 그 가족의 심리적·경제적 부담은 물론 발달장애인의 사회참여를 위축하게 하는 요인으로 작용할 수 있음.

[발달장애인의 "도전적 행동" 관련]

□ **도전적 행동이란?**

○ 발달장애인이 자신의 욕구나 감정을 표현하는 과정에서 나타나는 사회적으로 수용되기가 어려운 행동으로, 당사자 본인이나 타인의 신체적, 정신적 안전을 위협하거나 일상생활 및 사회참여를 심각하게 제한하는 행동을 일컫는 단어임. 그러나 이러한 행동은 의사소통의 어려움, 감각처리의 문제, 환경적 요인 등에 의해 발생하는 것으로 개인의 문제행동이 아닌 개인과 환경 간의 상호작용 속에서 발생하는 복합적인 요인이 존재함.

□ **도전적 행동 여부**

○ 8가지 유형의 도전적 행동을 모두 하지 않는 경우는 54.5%, 최소 한 가지 이상 가끔하거나 자주 하는 경우는 45.2%임.

유형별 도전적 행동 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 '특이한 반복적인 습관(26.4%)', '위축된 행동이나 부주의한 행동(24.4%)', '비협조적인 행동(24.0%)' 순으로 나타남.

<도전적 행동 여부>

구 분	비율
8가지 유형의 도전적 행동 모두 전혀 하지 않음	54.5%
8가지 유형의 도전적 행동 중 최소 한 가지 이상을 가끔 하거나 자주 함	45.2%

<유형별 도전적 행동 여부-가끔 하거나 자주 하는 경우>

구 분	비율
자신을 해치는 행동	21.7%
타인을 해치는 행동	14.0%
물건을 파괴하는 행동	17.3%
방해하는 행동	17.3%
특이한 반복적인 습관	26.4%
사회적으로 공격적인 행동	17.9%
위축된 행동이나 부주의한 행동	24.4%
비협조적인 행동	24.0%

○ 이렇듯 발달장애인은 각종 위험에 노출되기 쉽지만 이를 대비하기 위한 개인 보험 가입에는 여러 제약이 있는 것으로 보이는바[1], 본 제정안은 사회보장 측면에서 단체보험제도를 활용하기 위한 근거를 마련함으로써, 발달장애인의 사회참여를 촉진하고 발달장애인의 사회참여를 긍정적으로 수용할 수 있는 사회적 분위기 조성에 기여하려는 취지로 보임.

○ 참고로 이미 서울시 여러 지자체에서는 발달장애인 보험 지원 관련 제도를 시행 중이며, 우리구 2026년 예산에도 관련 사업 예산(발달장애인 배상책임단체보험 가입, 50,000천원[2])이 편성된 바 있음.

□ 제정안의 주요 내용

○ 안 제1조 및 제2조는 조례의 목적과 용어의 정의를 규정한 총칙 규정으로서, 안 제2조(정의)에서는 “이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 「발달장애인 권리 보장 및 지원에 관한 법률」 제2조를 따른다”고 명시함으로써 조례에서 사용하는 용어를 관계 법령과 통일하였는데, 이는 명확한 법 해석과 집행을 위한 것으로 타당하며 입법 기준에도 부합함.

○ 안 제3조부터 제7조까지는 발달장애인 사회활동을 위한 보험 가입 지원에 필요한 실체적 사항을 규정한 것으로, 보험 가입 대상 및 보장내용 등 보험가입에 관한 사항, 보험회사 선정에 관한 사항, 보험금 청구에 관한 사항 등을 규정함.

- 안 제3조(보험 가입 등)에서는 구청장이 강남구에 주민등록을 두고 거주하는 발달장애인을 피보험자로 하는 보험에 가입할 수 있는 근거를 명시하였으며, 보험의 보장내용 등 세부 사항은 보험계약으로 정할 수 있도록 하여 정책 추진에서의 탄력성을 확보하였음.
- 안 제6조(보험금 청구 등)는 보험금 청구 절차를 명시한 것이며, 안 제7조(보험금 지급 제외)는 피보험자가 타 지자체로 전출한 경우, 거짓 또는 부정한 방법으로 보험금 지급을 청구한 경우 등 보험금 지급 제외 사유를 명시함으로써

---

1) 보험업계의 다양한 노력에도 불구하고 발달장애 인구를 위한 보험의 참여는 어린이보험의 장애아동 출산위험에 대한 보장상품을 제외하면 매우 제한적인 것으로 보인다. 2011년 국가인권위가 장애인 보험가입자 비중이 33%에 머물고 있던 것을 문제점으로 지적한지도 10여 년이 지나고, 보험심사 기준에서 장애 고지 의무가 폐지된 2023년 시점에도 발달장애인의 보험가입률은 35% 수준에 머물고 있었다(이은영·강윤지, 국내 발달장애인 현황과 민영보험의 역할, 보험연구원, 2024).

2) 보건복지부 사회보장제도 신설 협의 완료(2025. 11. 26.)

강남구 재정 투입 및 제도 운영상의 공정성과 투명성을 확보하였음.

□ 종합 의견

○ 본 제정안은 발달장애인의 행동적 특성에 대한 이해를 바탕으로 발달장애인이 일상생활에서 직면하게 되는 어려움을 사회보장 측면에서 보험 제도를 통해 해소하기 위한 취지로 이해됨.

○ 즉, 본 제정안은 단체보험 가입 지원이라는 강남구 차원의 제도적 장치를 둠으로써 발달장애인의 도전적 행동으로 발생할 수 있는 사고에 대한 심리적·경제적 부담을 완화하고, 발달장애인의 사회참여 증진을 도모하려는 것인바, 이는 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」상의 지자체 책무에 부합한다고 볼 수 있음.

○ 더욱이, 2026년도 신규사업인 “발달장애인 배상책임단체보험 가입(50,000천원)” 예산이 이미 2026년 본예산에 편성되어 제도의 안정적 추진을 위해서는 조례 제정 필요성이 인정된다고 사료 됨.

○ 다만, 결과적으로 “발달장애인 배상책임단체보험 가입” 사업이 2026년도 예산에 편성되긴 했으나, 지난해 11월 의회에 2026년도 예산안 제출 당시에는 해당 사업에 대한 보건복지부 사회보장제도 협의가 완료되지 않은 상태였고(정례회 기간 중이었던 2025. 11. 26. 사회보장협의 완료), 뒤늦게 관련 조례 제정을 추진한 점은 아쉬운 부분이라 할 수 있음.

○ 장애인 복지 증진을 위한 시급성은 이해되나 향후 신규 정책을 추진함에 있어 조례 제·개정, 사회보장협의 등 관련 사전절차 이행에 각별히 신경 써야 할 것으로 보임.

○ 아울러 구민안전보험 등 유사 보험 제도와의 관계 등 보건복지부 검토 의견에 대한 집행부의 계획 등 제도 운영 방안에 대한 구체적 설명이 필요해 보임.

[보건복지부 신설협의 답변서]

[신설] 발달장애인 배상책임 단체보험 가입 [서울특별시 강남구]	
검토 결과	**협의완료**
검토 의견	○ 사회보장기본법 제26조 제2항에 근거, 협의 기준에 따른 검토 결과 '협의완료' - 다만, 관내 발달장애인 돌봄기관들이 사회복지공제회 종합공제에 우선 가입하도록 하여 돌봄 이용 시간에 발생할 수 있는 사고 등에 대한 우선 보장 필요 - 지자체 추가 지원 시, 기존 제도에서 보장하기 어려운 사각지대*에 우선 지원되도록 하여 유사 보험료 지원(시민안전보험, 장애인 상해보험, 전동보장구 보험 등) 사업 간 보험료 낭비요인이 최소화 되도록 사업부서의 관리** 체계 마련 필요 * 발달장애인의 특수성(도전행동)으로 인해 발생할 수 있는 사고 대응 및 피해 보상 등(예, 장애여부와 무관한 일반 사고 등과 구분) ** 현재 해당 사업은 발달장애인-민간보험사 간 직접 청구 및 지급받는 방식으로 민간보험사에 사업을 위임하기보다 지자체 사업부서의 역할을 명확히 하여 신청·접수, 집행 현황 등 지급 내용 등을 지속적으로 모니터링하고 관리할 필요 (불필요한 보험료 인상 방지, 중복 또는 과다 의료비 청구 방지 등 사후점검 등) - 사고 발생 시 보험료 청구 등 관련 절차에 대해 수혜 대상자가 어려움이 없도록 사업부서의 지원 방안 마련 필요

4. 질의 및 답변 요지 : "없음"

5. 토론 요지 : "없음"

6. 심사결과 : "원안가결"

7. 소수의견의 요지 : "없음"

8. 기타 필요한 사항 : "없음"

붙임 서울특별시 강남구 발달장애인의 사회활동을 위한 보험 가입 및 지원 조례안. 끝.