



재난보험의 효율적 운영방안



양희산
전주대 금융보험학과 교수

1. 머리말

80년대 중반기 이후 석유·화학 등 대단위 공업단지가 조성되고 도시집중화가 급속히 진전되면서 시설물의 대형화, 고층화, 밀집화와 인구의 집중화가 심화됨에 따라 피해 유형의 다양화는 물론 사고의 규모도 대형화되고 있는 추세이다. 1990년대에 들어서는 건물의 화재사고는 말할 것도 없고 각종 시설물이 노후화되고 가스사용이 보편화됨에 따라 대형 사고의 원인으로 폭발과 붕괴사고가 큰 사회문제로 부상하였다. 그 대표적인 예로 성수대교 붕괴사고(1993년), 아현동 도시가스 폭발사고(1994년), 삼풍백화점 붕괴사고(1995년), 부천 LPG충전소 폭발사고(1998년) 등을 들 수 있다.

이와 같은 일반 인위재난은 교통재난 등에 대해서는 이미 의무보험으로 실시하고 있는 경우가 있고, 재난의 유형에 따라 정부 부처별로 나뉘어져 개별법에서 관리주체를 따로 정하고 있기 때문에 통일적으로 법체제하하기가 곤란한 실정이다. 따라서 개별법을 통합하여 일괄적인 법률을 제정하는 방안을 지양하고 기존의 법체제하에서 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」을 가칭 「재난의 예방과 보험가입에 관한 법률」로 변경하는 차원에서 재난보험을 시행할 수 있는 효율적 방안을 제시하고자 한다.

2. 재난발생 및 재난보험 현황

가. 재난발생 현황

2003년도에 발생한 재난은 총 280,869건으로 391,837명의 인명피해와 217,868백만원의 재산피해가 발생하였다. 이중 도로교통사고는 240,734건으로 전체 재난의 85.7%, 화재는 31,372건으로 11.2%를 차지하여 재난의 주종을 이루고 있다.

2003년도에 발생한 재난에 의한 인명피해는 391,837명이고, 재산피해는 2,178억6천8백만원으로, 1일 1,074명(사망 25, 부상 1,049)의 인명피해와 5억9천7백만 원의 재산손실을 입은 것으로 나타났다.

2003년 일반화재로 인한 재난은 31,372건이 발생하여 2,833명(사망 744, 부상 2,089)의 인명피해와 1,516억8천8백만 원의 재산피해를 내었다.

나. 기존 재난보험 현황

우리나라에서 운영하고 있는 재난관련 보험제도는 법률로서 가입이 강제되어 있는 의무보험과 계약자의 자유의사에 따라 가입하는 임의보험으로 구분되며 유사제도로써 상호부조의 성격을 지닌 공제제도가 있다. 행정자치부의 안전분류 체계에 의한 재난유형은 관리대상 시설 및 위험에 따라 시설·산업·교통 및 화재 등의 4개 분야로 구분된다.

3. 재난보험의 문제점

가. 법규 및 제도상의 문제점

(1) 재난유발자의 책임이행 수단 불비

「재난관리법」 및 재난분야별 관련 법률상의 재

난 유발자에 대한 엄격한 책임부과 원칙규정과는 달리, 구체적인 책임이행수단을 제시하지 않음으로써 대형 재난사고 발생시 재난 유발자에게 법률적 책임을 부과한다고 하더라도 책임이행능력, 즉 변제능력이 거의 없어 사회 문제화되는 경우가 다발하고 중국에는 정부 또는 지방자치단체가 피해자에 대한 보상과 현장복구의 책임을 지고 있는 실정이다. 그 결과 「재난유발자 책임부담원칙」이 사실상 적용되지 못하거나 약화되고 있다.

(2) 의무보험의 한계 및 보험사각지대의 발생

신속한 피해복구와 원활한 피해자 보상을 위해 여러 형태의 의무보험제도가 도입되었으나 제한된 손인에 대하여 한정된 대상을 위주로 시행되고 있기 때문에, 주요 재난시설에 대한 여타 재난위험에 대해서는 보험사각지대가 발생하여 포괄적인 재난복구대책이 이루어지지 못하고 있다. 따라서 거대 재난 발생시 실제 보험을 통한 완벽한 피해복구 및 피해자 보상이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

나. 보험 운영상의 미흡

보험약관 측면에서 볼 때 현행의 영업배상책임보험, 지방자치단체배상책임보험과 같은 임의보험은 비록 보험약관이 구비되어 있다고 하더라도 보험구매력이 낮고, 가스사고배상책임보험, 체육시설업자배상책임보험 등 의무보험은 법적 강제력은 있으나 일부 관련시설에 한정되어 있다는 문제가 상존하고 있다.

보험요율측면에서 기존의 배상책임보험군의 의



특집 | 재난보험제도의 도입과 운용 방향

무보험과 임의보험 중 상당 부분은 협정 요율체계로 운영되고 있는데, 대상위험시설에 대하여 안전설비의 설치, 운용이나 안전관리상태에 따라 보험가격 차별화가 용이하지 못하다. 세분화된 위험에 따라 보험요율에 이를 반영하여 차별화시키는 방법이 없고, 과거 손해율을 개별 반영하는 할인·할증제도 등 인센티브 제도가 실시되지 못하고 있으며, 일부 재난사고에 대해서는 관련 통계와 자료가 미비하여 요율 산정이 매우 어려운 실정이다.

다. 사고예방 및 안전진단기능의 미흡

보험회사의 위험관리 서비스는 주로 화재분야를 중심으로 한 재물보험 위주로 실시되고 있으며 대부분 보험가입금액의 규모가 큰 대형 산업시설이 주 대상이 됨으로써, 상대적으로 규모는 작지만 재난위험이 큰 대상물이 제외되는 경우가 많다. 또한 보험사고 예방과 피해의 경감을 위한 안전진단 기능보다는 보험판매나 인수를 위한 점검에 치중하고 있는 형편이다.

4. 재난보험의 효율적 운영방안

가. 기본방향

재난보험은 재난으로 인한 인명 및 재산상의 손실을 예방하고 신속한 피해복구와 적절한 보상을 하게 함으로써 국민생활의 안정과 복지사회의 건설에 기여함을 목적으로 기본적으로 사고예방에 최우선을 두는 방향에서 운영구도가 수립되어야 한다. 또한 피해자의 구제와 신속한 피해복구를 할 수 있도록 재난보험을 의무보험으로 운영하여 미가입자의 발생을 최대한으로 막을 수 있는 합리

적인 시스템과 피해자의 권익을 보호하는 방안을 마련해야 한다.

또한 가입주체에게 보험가입의 선택폭을 확대하는 방향에서 상품이 개발·운영되어야 하고 가입자간의 공정성과 형평성이 유지될 수 있도록 여러 가지 제도가 시행되어야 할 것이다. 따라서 관련기관들의 역할과 기능이 기관의 성격과 전문성에 비추어 명확히 분담되어야 하고 제도의 필요성 홍보와 보험사업자의 불요불급한 사업비를 최소화하여 타당성이 있는 보험가격으로 운영하는 방법이 모색되어야 보험가입 주체의 저항을 감소시키고 제도를 조기 정착시킬 수 있을 것이다.

나. 운영체계

[도표] 참조

다. 주요 운영방안

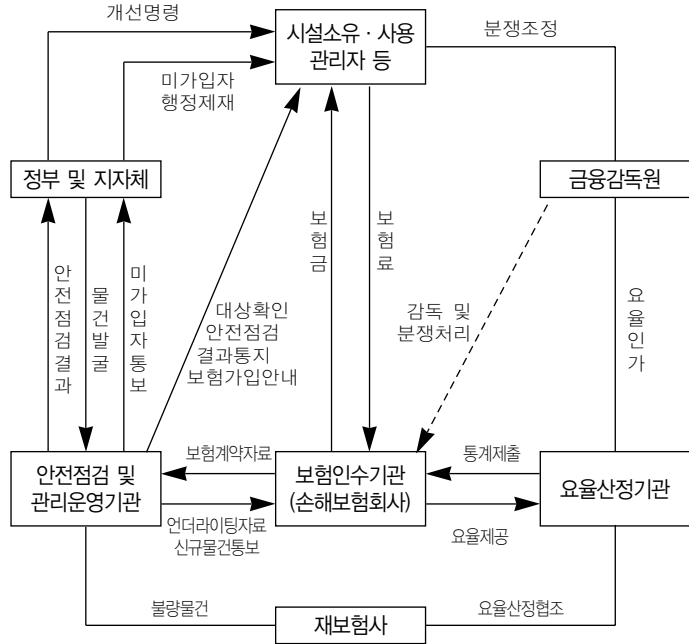
(1) 보험사고 유형

우리나라는 안전관리 분류체계상 재난을 시설재난, 산업재난, 교통재난, 화재 등 4개 영역으로 분류하고 있는데, 법률에 의해 피해자 보호장치의 하나로서 시행하고 있는 교통사고와 특수위험으로 구분하여 별도의 보험형태로 운영하고 있는 화생방사고와 환경오염사고를 제외한 화재, 붕괴, 폭발 등의 재난을 재난보험에서 담보하는 사고유형으로 하는 것이 바람직하다.

따라서 재난보험은 육상 교통사고, 해난사고, 항공 및 우주선 재난, 광산사고, 화생방사고, 환경오염사고 등을 제외한 시설물 중심의 화재, 폭발, 붕괴 등을 대상으로 해야 할 것이다.

(2) 담보 위험의 특징

위험의 특정방식은 열거위험방식(named peril)과 포괄 위험방식(open peril)이 있으며, 이 두 가지 방식은 나름대로의 장·단점을 가지고 있다. 재난의 경우 사회활동의 다양성으로 인하여 예기치 않은 사고가 발생할 수 있으며, 화재, 폭발, 붕괴와 유사한 손인(損因)으로 파열, 넘어짐, 떨어짐, 깨짐, 추락, 액체분출 등이 발생하고, 또한 이러한 손해가 병발하는 경우가 많으므로 포괄위험방식이 의무보험으로서 재난보험의 성격과 도입 목적에 부합한다고 하겠다.



[도표] 재난보험의 운영 체계

(3) 대상 시설물

재난보험 가입대상시설물의 선정은 위험의 성격, 경제적 효용성, 시설건수, 타법의 적용 여부를 고려하여 결정해야 하는 바, 우선 다른 특별법에 의해 의무보험이 이미 실시되고 있는 가스사고배상책임보험의 대상시설물 등과, 주 위험이 자연재해인 경우는 제외해야 할 것이다. 따라서 재난보험의 주 가입대상은 화재보험법상 특수건물과 재난관리법상의 재난관리시설이 일차적인 적용 대상이 될 것이며, 국가, 지방자치단체, 공공기관이 관리하고 있는 지하철, 철도 등 기간시설과 백화점, 음식점 등 다중이용시설물이 여기에 해당된다.

(4) 재물손해의 포함 여부

재난보험은 기본적으로 배상책임을 전제로 하므로 재물손해가 빠지는 것을 당연하게 여길 수 있으나 화재보험법이 이미 시행되어 화재로 인한 국민 생명과 재산상의 손실을 예방하고 재해복구와 인명피해에 대한 적정한 보상을 하여 왔다.

선진 외국의 경우에도 계약자유의 원칙이 지배하는 First party보장 보험이 의무보험으로 실시되고 있는 사례가 있다. 재난보험의 안정적 운영이나 계약자의 편의성 및 가격인하 효과 등을 감안하여 재난보험과 동시에 재물보험을 의무화하는 방안을 고려하되, 이의 도입이 어려우면 적어도



국민의 복지와 직·간접적으로 연관을 맺고 있는 국가 기간시설에 대하여 의무보험체제를 고수해야 할 것이며, 그 밖의 시설물에 대해서는 특약형태가 아닌 배상책임과 대등한 부분을 이루는 재물손해담보 영역을 가지는 보험상품의 개발, 판매가 이루어져야 할 것이다.

(5) 보험 상품

재난보험은 재난위험에 의해 발생하는 손해를 담보하는 보험으로 재난에 의해 발생하는 손해는 크게 인적손해와 물적손해로 구분된다. 인적손해는 다시 자기신체손해와 대인배상손해로 구분되고, 물적손해도 자기재물손해와 대물배상손해로 구분된다.

재난보험의 배상책임영역에서 담보하는 대인배상손해는 의무보험의 보상범위 내 손해와 범위를 초과하는 손해로 나누어 볼 수 있으며 물적손해 중 자기재물손해는 일반시설물과 정부, 지자체 등 주요 기간시설물로 구분할 수 있다. 여기에서 대인배상손해 중 일정금액 내 손해와 대물배상손해, 자기재물손해 중 주요 기간시설물 손해는 의무보험으로 정하는 것이 바람직하다.

재난보험은 배상책임 부문만을 보통약관으로 하고 나머지 부분은 특약으로 하는 방식을 도입하여 전체적으로 재난보험을 종합형의 약관으로 구성하도록 하는 것이 합리적이라고 생각된다. 따라서 재난보험약관은 Section1이 대인배상이 되고 Section1에서 보상범위 내와 초과 부분은 Schedule에 구분하여 기입할 수 있도록 하며, Section2는 대물배상, Section3는 자기재물손해,

Section4은 자기신체손해로 구성하는 것이 타당하다.

보험사업자가 요율을 결정함에 있어서는 동 보험이 법에 보장된 의무보험이라는 점을 고려하여 요율사정의 일반원칙을 유지하면서 가입자의 가입강제에 따른 불만을 해소하는 차원에서 사업비의 최소화 방안을 모색하고 재보험자와의 밀접한 협의와 관계 정립을 통하여 적정요율이 구득 가능하도록 해야 할 것이다. 또한 보험요율의 기능으로서 위험관리의식을 제고하고 손해방지 촉진을 도모하기 위하여 위험도의 정확한 평가와 과거 실적에 의한 할인·할증제도를 운영하는 것이 바람직하다.

(6) 보상한도액 : 자배책 한도와 동일

재난보험의 보상한도(limit of indemnity)는 대인배상과 대물배상을 분리하는 분할보상방식(split limits)을 따르고 대인배상은 한 사고당 보상한도를 자동차보험 대인배상 1과 같은 수준으로 결정하고, 그 이상은 단계를 정하여 임의보험으로 가입하게 한다.

(7) 보험인수 주체

재난보험의 인수주체는 손해보험회사, 공제조합 등이 될 수 있으나 공제조합의 성격과 언더라이팅 및 손해사정에 관한 기술과 지급능력 등을 고려하여 공제조합의 재난보험 인수는 일정기간이 지나 제반 여건이 성숙된 이후 검토하는 것이 타당하다고 생각된다. 재난보험은 재난의 예방과 피해자 구제의 확충을 위한 것이므로 통일적이고 효

올적인 인수 및 감독체계를 도입할 필요성이 있다고 보이므로 일정기간 동안은 손해보험회사로 제한 운영하는 것이 바람직하다고 생각된다.

(8) 안전점검

재난보험제도는 각종 재난으로 인하여 우연히 발생하는 손해에 대하여 사후 보상하는 것을 주목적으로 하고 있는 것은 사실이나 동 보험이 사회안전망 차원에서 의무보험으로 실시되는 관계로 사전적인 기능으로서 사고예방을 위한 안전점검기능이 강화되어야 한다. 그런데 안전진단은 보험회사가 직접 하는 방안이 있을 수 있으나 안전진단에 관한 기술과 노하우가 회사마다 다르고 안전진단 장비나 인력을 각 회사가 보유하는 데는 막대한 중복 투자가 불가피하므로 현실적으로 권장할 만한 방안이 되지 못한다.

그러므로 이미 전문기술력을 보유하고 있는 전문기관을 활용하는 것이 안전점검의 실효를 거둘 수 있을 뿐만 아니라 비용면에서도 효율적인 방안이 될 것이다.

(9) 재난보험의 관리업무

재난보험의 관리는 대상 물건의 발굴·확정, 물건변동 사항의 확인, 보험계약사항의 파악, 미가입 물건의 확인 및 관리 등 대상물건의 관리업무와 불량물건의 처리업무, 그리고 요율산정업무를 포함한 일련의 업무로써 관련기관을 결정하는 일과 밀접한 관계를 가지고 있다. 재난보험의 관리업무를 기관별로 분담함에 있어서는 업무의 성격과 기관의 설립목적과의 부합성, 업무효율성 등을 감안하여야 한다.

재난보험관리업무 중 요율산정은 보험개발원의 고유 업무에 속하며, 대상물건의 관리 및 불량물건의 처리업무는 기능상의 면에서나 업무효율성의 면에서 재난보험관리기구가 맡아 요율산정기관과 정보를 공유하고 건설교통부가 구축중인 '건축행정정보시스템(AIS)' 등을 이용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 재난보험 대상물건 관리는 물건의 발굴, 변동사항 확인, 보험계약사항 및 미가입자 확인, 제재조치 등이 일관된 업무로서 한 기관에서 수행하는 것이 업무효율성을 기할 수 있으므로, 이러한 업무를 사고 예방차원에서 실시되는 안전점검(진단) 활동과 연계시켜야 한다.

따라서 안전점검 활동을 계속적으로 수행하는 한국화재보험협회가 기존 특수건물의 관리경험을 십분 발휘하여 대상을 발굴하고 물건변동사항을 체크하고 보험계약 여부를 정확히 점검하여 미가입물건에 대한 조치를 취할 수 있도록 하는 재난보험 대상물건 관리방안이 비용면에서나 업무 효율성면에서 가장 바람직한 방안이라고 할 것이다. ㉞