

# 재난보험제도 도입과 운영방안

〈화보법 개정 중심으로〉



글 | 윤희상 협회 기획팀장, 소방기술사·관리사

화재, 폭발 및 붕괴사고 등 재난사고와 인명피해로 인해 재난보험 도입의 경제적 타당성과 효율적인 운영방안에 대한 관심이 높아지고 있으며, 효율적인 재난보험 체제 구축의 도입이 대두되고 있다. 화재 사고 시 대형피해가 예상되는 특수건물에 대한 사전 예방기능 및 사후 보상 체계를 갖춘 ‘화보법’의 바람직한 개정방향을 제시하는 것이야말로 각종 재난 사고로부터 공공의 안녕을 지키는 든든한 토대가 될 것이다.

---

# 1 머리말

2003년 2월에 발생한 대구지하철 화재사고를 계기로 정부는 재난보험제도<sup>1)</sup> 도입을 추진해왔다. 재난보험제도는 '화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률'(이하 '화보법')

전면 개정을 통하여 도입하기로 하고 재난보험제도 운영방안, 법률 개정 사항 등 기본계획을 수립하는 한편 전문 연구기관으로부터 재난보험제도 도입의 정당성을 검증받기 위해 한국개발연구원(KDI)에 '재난보험제도 도입의 타당성과 효율적 운영방안'에 대한 연구를 의뢰하였다.

또한 2004년 말부터 2005년 9월 사이 국회에서 5회에 걸쳐 '화보법'에 대한 개정 법률안이 의원입법으로 발의되어 소속 상임위원회의 심의가 예정되어 있기 때문에 어떤 형태로든 '화보법'의 개정을 통한 재난보험제도의 도입이 예상되고 있다.

이와 관련하여 본 고에서는 '화보법'의 입법목적과 기능, KDI 연구결과, 국회 개정 법률안 등의 내용을 정리해 보고 '화보법'의 바람직한 개정방향에 대한 의견을 제시하고자 한다.

# 2 국내 재난 사고 발생 현황

최근 5년간(1999년~2003년) 국내에서 발생한 재난사고는 연평균 3만 9천여 건으로, 이로 인한 인명피해는 6천 6백여 명, 재산피해는 2천 5백억 원에 달하고 있다.

재난사고 발생을 유형별로 살펴보면 화재사고가 전체 발생건수의 86.6%를 점유하고 있는 등 화재·폭발 및 붕괴사고가 87%로 재난사고의 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 화재·폭발 및 붕괴사고가 재난사고의 대부분을 점유하고 있으며, 최근 사회적으로 충격을 주고 있는 재난사고 또한 이들 범주에 포함됨을 알 수 있다.<sup>2)</sup> <표 1 참조>

# 3 '화보법'의 기능과 역할

'화재로 인한 인명 및 재산상의 손실을 예방'하고 피해가 발생하는 경우 '피해자에 대한 적절한 보상과 신속한 복구'를 입법 목적으로 하고 있는 '화보법'은 1970년대 초에 발

■ 표 1. 최근 5년간(1999년~2003년) 국내 재난사고 현황<sup>3)</sup>

구 분	화재		폭발		붕괴		환경오염		해난사고		기타사고		계	
	건수	인명피해(명)	건수	인명피해(명)	건수	인명피해(명)	건수	인명피해(명)	건수	인명피해(명)	건수	인명피해(명)	건수	인명피해(명)
발생건수	전체	171,906	523	314	369	3,454	21,898	198,464						
	평균(%)	34,381(86.6%)	105(0.3%)	63(0.16%)	74(0.19%)	691(1.74%)	4,380(11.0%)	39,694(100.0%)						
인명피해(명)	전체	12,280	1,214	370	5	1,152	18,236	33,257						
	평균	2,456	243	74	1	230	3,647	6,651						
재산피해(백만원)	전체	861,136	50,632	6,051	167	210,338	127,038	1,255,362						
	평균	172,227	10,126	1,210	33	42,068	25,408	251,072						

※ 재난연감, 소방방재청

1) '재난 및 안전관리 기본법'에서 규정하고 있는 재난의 개념은 태풍·홍수 등 자연현상에 의한 자연재해, 화재·붕괴 등 인간의 활동과 관련한 인위재난 및 기타 재난으로 분류하고 있으나 본 고에서 언급하는 재난보험은 인위재난을 그 대상으로 함.

2) 성수대교 및 삼풍백화점 붕괴, 화성 씨랜드, 인천 호프집 및 대구지하철 화재 등을 예로 들 수 있다.

3) 재난연감 통계 중 도로교통 사고를 제외한 현황임.

생한 ‘대연각호텔 화재’, ‘서울시민회관 화재’ 등이 계기가 되어 1973년 제정된 이후 사회 환경 변화에 맞추어 적용지역 확대, 특수건물<sup>4)</sup> 범위 조정 등 수차례의 개정이 이루어졌다. <표 2 참조>

‘화보법’에 의한 특수건물 소유자는 특수건물 화재 시 타인의 신체손해에 대해 배상할 책임이 있으며, 이러한 배상책임의 이행을 위해 ‘신체손해배상특약부화재보험’을 가입해야 할 의무가 있다. ‘화보법’은 특수건물 소유자에게 보험가입 의무를 부담케 하는 대신 보험을 인수하는 손해보험회사가 설립한 한국화재보험협회(이하 ‘화보협회’)로 하여금 특수건물의 화재예방을 위한 방재활동을 수행토록 하고 있다.

1973년에 설립된 ‘화보협회’는 특수건물에 대한 안전점검을 매년 실시하고 있음은 물론 화재예방을 위

한 조사·연구·교육 및 홍보 등 종합적인 방재활동을 수행해오고 있다. 이러한 방재활동의 결과 협회 설립 초기인 1976년도 27.4%에 불과했던 특수건물 방재시설의 양호율이 2004년에는 76.2%로 향상되었으며, 2003년 특수건물 화재보험 손해율도 37.0%로서 비 특수건물 손해율 60%보다 23% 낮게 나타났다. 이는 손해보험업계가 ‘화보협회’를 통한 방재활동으로 화재사고를 경감시키는 기능을 수행하고 있음을 보여주는 것이다. 이와 같이 ‘화보법’은 화재사고 시 대형피해가 예상되는 특수건물에 대한 사전 예방기능 및 사후 보상체계를 갖춘 법률로서 제정 후 현재까지 국가 방재와 손해보험 위험관리의 인프라 역할을 담당하고 있다.



올해 초 ‘화보협회’와 대한손해보험협회(이하 ‘손보협회’)가 공동으로 ‘재난보험 도입의 경제적 타당성과 효율적 운영방안’에 대해 한국개발연구원(KDI)에 연구를 의뢰하였다.

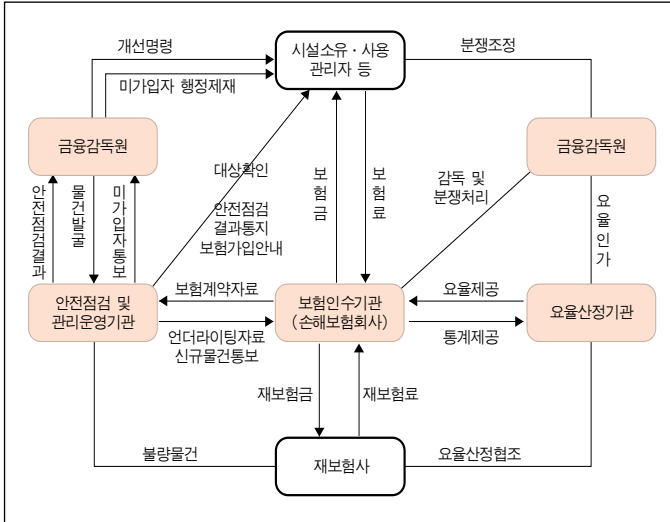
KDI의 연구는 ‘재난보험의 경제적 기능을 검토하고 재난보험 가입 의무화의 이론적 토대 및 현실적 타당성 점검과 효율적인 재난보험 체제의 구축을 위한 제도적 기반을 설정’하는 데 목적을 두었다.

KDI 연구결과에 의하면 배상책임보험을 그 내용으로 하고 있는 재난보험은 사회적으로 바람직한 자원 배분을 유도하는 역할을 기대할 수 있으며, 재난보험 시장에서 가격 및 시장기구에 의한 자원배분을 효율적으로 유도하기 위해 의무보험 제도의 도입이 필요한

■ 표 2. ‘화보법’ 주요 변천 내용

일자	주요 변경내용	비고
1974. 12. 31	<ul style="list-style-type: none"> <li>적용지역 확대: 기존 서울, 부산, 대구에 인천, 대전, 광주, 전주 추가</li> <li>특수건물 업종 추가: 공장업종 추가</li> </ul>	7대 도시 12개 업종
1991. 9. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>적용지역 확대: 울산, 부천, 수원, 성남 추가</li> <li>특수건물 범위 상황조정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>4층 이상 → 6층 이상</li> <li>학원, 유흥주점 연면적 330㎡ → 1,000㎡</li> </ul> </li> <li>사망보험금: 500만원 → 1,000만원</li> </ul>	11개 도시
1997. 6. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>적용지역 확대: 11개 도시 → 전국</li> <li>특수건물 범위 상황조정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>6층 이상 → 11층 이상</li> <li>학원, 병원, 호텔, 공연장, 방송시설, 판매시설, 유흥주점, 학교, 공장: 연면적 3,000㎡</li> <li>아파트 → 16층이상 아파트</li> </ul> </li> <li>사망보험금: 1,000만원 → 3,000만원</li> </ul>	전국
2002. 12. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>특수건물 범위 조정 및 추가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>학원, 유흥주점: 3,000㎡ → 2,000㎡</li> <li>추가: 2,000㎡ 이상 음식점, 3,000㎡ 이상의 콘도, 숙박업소, 농수산물 도매시장</li> </ul> </li> <li>사망보험금: 6,000만원 → 8,000만원</li> </ul>	14개 업종

4) 화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률 제2조제3항 및 동 법 시행령 제2조 규정에 의한 연면적 1,000㎡ 상의 국유건물, 바닥면적 2,000㎡ 이상의 학원·음식점·단란주점 및 유흥주점, 바닥면적 3,000㎡ 이상의 숙박시설, 대규모 점포, 연면적 3,000㎡ 이상의 공장, 병원, 호텔 및 콘도, 공연장, 방송시설, 농수산물 도매시장, 학교와 11층 이상의 건물 및 16층 이상의 아파트 등으로 화재 발생시 인명 및 재산의 피해가 크거나 사회적 물의가 예상되는 건물



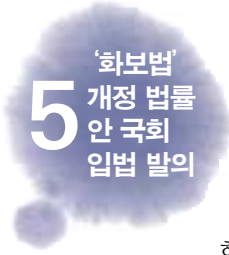
■ 그림 1. 재난보험 운영체계

■ 표 3. 재난보험 운영방안(KDI)

구분	주요 내용
• 재난보험 운영의 기본 원칙	-시장실패 보정 -재난 유발자 책임부담 원칙의 실현 -사고예방 기능의 강화 -원칙적 의무보험제도 도입
• 재난보험 운영의 주요 고려사항	-보험가입을 제고를 위한 제도적 장치 마련 -피해자 권익보호를 위한 장치 마련 -보험가입자 간의 공정성과 형평성 유지 -계약자 선택의 폭 확대
• 대상 위험 (손해) 범위	-화재·폭발·붕괴 그 밖에 이와 유사한 사고로 확정 -피해자 보호에 충실하기 위해 포괄위험방식 채택 -책임법리 : 무과실책임을 원칙으로 함
• 대상시설 범위 선정기준	-위험의 성격, 경제적 파급효과, 건수, 타 법률의 적용 여부 등을 고려하여 결정 - '화보법'에 의한 특수건물, 재난 및 안전관리기본법에 의한 특정재난관리대상, 시설물안전관리에관한특별법에 의한 1층 및 2층시설물을 중심으로 선정 -일정규모 이상의 시설물만을 대상으로 설정 -국가가 소유하거나 운영 주체인 시설물 제외 -개별법에 의해 보험가입이 의무화된 시설 제외
• 보험가입 주체	-재난위험시설의 소유자
• 보상한도의 설정	-1인당 보상한도 : 자동차보험 대인배상 수준 -사고 당 보상한도 : 피해자 보호를 위해 비설정
• 보험인수 주체 및 보험계약 관리	-손해보험회사로 한정 -불량물건 인수방안 마련 -이상 대형재난에 대한 안전장치 마련
• 안전점검	-대상위험 및 대상시설 증가로 안전점검 필요성 증대 -비용 및 불편을 절감하는 방안 선택

것으로 나타났다.

또한 재난보험 제도를 도입하는 목적 달성을 위한 효율적인 운영체계를 구축하기 위해 재난보험제도 운영의 기본원칙, 운영체계, 대상위험 및 시설의 범위 등에 대한 연구도 수행하였다. [그림 1 참조, <표 3 참조>



지난 12월 이후 국회에서 5회에 걸쳐 의원입법으로 '화보법' 개정 법률안이 발의되어 현재 해당 상임위원회에 계

류 중이다. 개정 발의된 주요 내용을 살펴보면 대상위험 및 특수건물 범위를 확대하여 재난사고 발생시 보험 미가입으로 인한 피해자 보상의 사각지대를 최소화하기 위한 것과 보험 미가입자에 대한 벌칙을 강화하여 보험 가입을 유도하기 위한 것 등이다. <표 4 참조>

#### 가. 보험 의무가입 대상위험 확대

개정 법률안에는 현재 '화재'로 한정하고 있는 의무보험 대상위험을 화재와 더불어 '풍재·수재 및 붕

■ 표 4. 국회 계류 중인 '화보법' 주요 개정 법률(안)

구분	주요 개정안 내용
대상위험 확대	• 보험가입의무 대상 위험을 기존의 화재위험에 풍재·수재·붕괴위험 추가
특수건물 범위조정	• 지방자치단체 건물 추가 • '재난 및 안전관리 기본법'에 의한 특정관리대상시설 추가 • 교회·사찰 등 종교 시설 추가 • 사회복지사업법에 의한 사회복지 시설 추가
보험인수 벌칙	• 보험인수 주체인 손해보험회사에 농협 등 공제기관 추가 • 보험 미가입 : 500만원 이하 벌금 → 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하 벌금
기타	• '한국화재보험협회'를 '한국재난보험협회'로 변경하고 업무 범위를 조정 • 출연금 산정방법 등을 법률에서 규정

괴' 까지 확대하는 내용이 포함되어있다. 풍·수재사고는 인위재난인 화재·붕괴사고와는 달리 태풍, 홍수, 폭풍 등 자연현상에 의해 발생하는 사고로서 불가항력적인 재난사고까지 특수건물 소유자에게 배상책임 부담토록 하여 의무적으로 보험을 가입하게 하는 것은 사회통념상 과도한 규제에 해당될 우려가 있다. 또한 화재·붕괴 등 인위재난은 사고원인을 제공한 재난유발자의 구분이 가능하여 배상책임을 부담할 주체가 비교적 명확하나 풍·수재와 같은 자연재해는 그러하지 못한 실정이다.

현재의 '화보법'에서 풍·수재사고는 배상책임이 아닌 소유자 자신의 재물손해에 대해 보험을 가입할 수 있으며 실제로 특수건물은 특약의 형태로 풍·수재위험을 보험에 담보하고 있다. 따라서 개정 법률안과 같이 풍·수재 위험을 배상책임까지 담보하는 기본위험에 포함하여 의무화하기보다는 현재와 같이 풍·수재위험은 특약의 형태로 재물손해에 대한 부분만 담보하고 화재·폭발 및 붕괴 등 인위재난 부분에 대해서만 배상책임을 포함하는 체계로 법률을 개정하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.



**나. 특수건물 범위확대**

개정 법률안에 의하면 특수건물 범위에 지방자치단체 건물·종교시설·사회복지 시설 및 '재난 및 안전관리 기본법'에 의한 특경관리대상 시설 등을 추가하는 것으로 되어있다. 특수건물의 범위는 기본적으로 재난발생 시 대규모 인명피해 및 재산상의 손실이 예상되는 시설을 중심으로 선정하되 위험의 종류, 대상 시설의 규모, 사회적 영향 등을 종합적으로 고려하여 결정하는 것이 '화보법'의 입법 정신에 맞는 것으로 사료된다. 다수의 인명피해가 발생한 대구지하철 화재, 인천호프집 화재 등이 특수건물에 포함되어 있지 않아 피해자에 대한 보상 문제가 발생한 것을 고려하는 등 특수건물의 범위를 어느 정도까지 확대해야 할 것인지는 충분한 검토가 필요한 것으로 판단된다.

**다. 공제기관의 보험인수 허용**

현행 화보법에서 특수건물의 '신체손해배상특약 부화재보험' 인수는 손해보험회사로 한정하고 있는데 개정 법률안은 농협, 수협 등 공제기관도 보험을 인수할 수 있도록 하고 있다. '화보법'에서 특수건물에 대한 화재보험의 인수를 손해보험회사로 한정하고 있는 이유는 특수건물은 용도 및 규모상 화재 시 대형피해가 우려되는 건물로서 보험의 인수·재보험 처리·보험금 지급 등에 있어 고도의 전문성이 요구되고 있는데, 보험업법에서 정한 바에 따라 허가를 받아 설립된 손해보험회사는 손해보험업만을 주된 사업으로 하는 전문회사로서 이들 요건을 갖추고 있기 때문이다.

한편, 금융감독위원회가 보험계약자 보호를 위하여 보험업법 등에 근거하여 보험회사의 지급여력 기준, 재무건전성 유지 등과 관련된 각종 감독을 수행하고 있으나 농협 등 공제기관은 제외되고 있어 보험계약자 보호 측면이 미흡하고, 손해보험회사와의 공정하

고 투명한 경쟁을 할 수 있는 시장여건이 조성되어 있지 못하기 때문에 공제기관을 참여시키기 위해서는 보험회사와 동일한 수준의 규제 및 감독이 이루어질 수 있는 제도적 보완이 선행되어야 할 것이다.

통상 공제제도는 공통의 이해관계를 갖는 집단이 결합하여 공동준비자산을 형성하는 제도로서 일반 국민을 상대로 하는 보험과는 사업목적상 근본적인 차이가 있기 때문에 공제관련법에서 보험업법의 적용도 배제하고 있는 것으로 이해하고 있다. '화보법'에서도 공제 고유목적 사업에 부합되는 '지방재정공제회'에 가입한 지방자치단체 소유건물과 '교육시설 재난 공제회'에 가입한 학교는 특수건물에서 제외함으로써 기존의 공제제도를 인정하고 있다.

그러나 개정 법률안에 포함된 농협 공제회 등은 영업대상이 공통의 이해관계가 없는 특수건물 전체를 대상으로 함으로써 공제 설립취지에 부합되지 않는 결과를 초래함은 물론 손해보험회사와의 불필요한 마찰만 발생시킬 가능성이 높다. 따라서 공제회 등 유사보험과 민영보험의 업무영역 조정 등의 문제는 보험업법 적용이나 감독의 일원화 등 보다 근본적인 차원에서 해결해야 할 문제라고 판단된다.

## 6 '화보법' 개정 방향

최근 발생한 대형 화재 등 재난사고 발생 시 재난 유발자의 피해자에 대한 배상능력이 미흡하여 지자체나 국가가 보상하게 되는 사례가 발생하고 결과적으로 이는 국민 전체의 부담으로 작용하고 있다.

'화보법'은 보험을 통해 화재 발생 시 피해자에 대한 적절한 보상이 이루어질 수 있도록 하는 제도적 장치이나 그 대상 위험이 화재에 국한되어 있고, 대상건

물도 대형 건축물 위주여서 화보법 적용을 받는 사고는 제한적일 수밖에 없는 실정이다. 따라서 각종 재난사고 시 피해자에 대한 충분한 보상이 이루어지기 위해서는 보험가입 대상 위험이나 시설을 대폭 확대하는 방안이 필요하지만, 이 또한 보험료라는 또다른 부담을 지우게 되는 결과를 초래할 수밖에 없으므로 양자간의 균형과 조화를 이룰 수 있는 합리적인 방안을 강구하는 것이 최선의 방법일 것이다.

'화보법'에 의해 설립되어 관련 업무를 수행해 온 협회 실무자로서 앞에서 살펴본 KDI의 연구와 국회 개정 법률안에 대한 검토를 중심으로 '화보법'의 바람직한 개정 방향을 다음과 같이 제시해 보고자한다.

- 화보법 적용을 받는 대상위험은 현재의 '화재'에서 '붕괴' 등 인위재난 위험을 추가하여 다양화된 위험에 대비하고,
- 안전점검 및 보험가입 대상 건물도 재난 발생 시 대형 인명피해 발생이 예상되는 건물이나 시설을 추가하되 대폭 확대에 따른 국민부담을 고려하여 우선순위에 따라 순차적으로 확대하며,
- 피해자에 대한 보상 한도는 자동차 책임보험 대인 배상 수준으로 규정하되 이상 재난 발생에 대비하여 국가재보험 또는 손해배상보장사업기금 운영 등 보완책을 마련하고,
- 보험 인수주체는 공제회에 대한 업무상 감독의 일원화 등 민영보험사와 공정한 경쟁체제가 확립될 때까지는 현재와 같이 손해보험회사로 한정하며,
- 손해율이 높아 보험인수 거부가 예상되는 불량물건의 경우 손해보험회사가 공동으로 보험을 인수하여 보험 사각지대를 최소화함으로써 '화보법'이 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호할 수 있는 법률로 거듭날 수 있기를 기대해 본다. (㉮)