



# 화재사고 피해자 보상을 위한 의무화재보험 제도 개선 필요

최창희 연구위원

## 요약

■ 최근 화재사고로 대형 인명·재산 피해가 발생하였으나 피해자들이 보상한도가 충분한 화재보험에 가입하지 않아 손해를 충분히 보상받지 못하고 있음. 현재 국내 경제주체들이 보상한도가 충분한 화재보험에 가입하지 않고 있는 것은 의식 부족, 의무화재보험 제도의 문제점, 그리고 보험회사의 마케팅 노력 부족 등에 기인한 것으로 보임. 이러한 문제점을 해결하기 위해 건물의 특성을 고려한 의무화재보험 가입대상 선정, 의무화재보험 최소 보상한도 통일, 의무화재보험 미가입에 대한 단속 강화 등의 제도 개선이 필요함. 의무보험 제도 개선과 함께 주택담보대출과 주택임대계약 시 화재보험 가입을 의무화하는 방안도 검토될 필요가 있음.

■ 최근 화재사고로 인명·재산 피해가 발생하였으나 피해자들이 화재보험에 가입하지 않았거나 낮은 보상한도의 화재보험에 가입하여 화재로 발생한 손해를 충분히 보상받지 못함.

- 올해 1월 10일 일어난 의정부 아파트 화재사고로 4명의 사망자, 225여 명의 이재민, 90여 억 원의 재산 피해가 발생하였으나 지급 보험금은 손해액에 크게 미치지 못할 것으로 예상됨.<sup>1)</sup>
  - 특히 개별적으로 화재보험에 가입하지 않은 임차인들은 임대인으로부터 보증금을 돌려받는데 어려움을 겪을 것으로 예상됨.<sup>2)</sup>
- 올해 1월 15일에 일어난 도곡시장 화재는 5개 점포를 전소시키고 6개 점포를 부분 연소시켰음.
  - 2013년 현재 전체 전통시장 중 22.5%만이 화재보험에 가입되어 있어 시장 화재 발생 시 피해자가 손해를 복구하는데 드는 비용을 보상받지 못할 가능성이 높음.<sup>3)</sup>

1) 예상 지급 보험금: 대봉그린아파트(35억 6천 500만 원), 드림타워(11억 원), 해뜨는마을(조사 중).  
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/01/11/0200000000AKR20150111041900060.HTML?input=1195m>

2) [http://news.kbs.co.kr/news/NewsView.do?SEARCH\\_NEWS\\_CODE=3002674&ref=A](http://news.kbs.co.kr/news/NewsView.do?SEARCH_NEWS_CODE=3002674&ref=A) 참조.

3) 보험에 가입한 시장 중 36.5%는 대물 보험에만 0.3%는 대인 보험에만 가입하고 나머지는 대인·대물 보험에 가입하였음. 『2013년도 전통시장·상점가 및 점포경영 실태조사』, 소상공인시장진흥공단, 시장경영진흥원 참조.

- 전통시장은 화재발생 시 점포 밀집, 소방시설 부재, 소방차 진입의 어려움 등으로 인해 대형 재산·인명 피해가 발생할 소지를 가지고 있음.

■ ■ 현재 국내에는 화재 발생 시 피해가 클 것으로 예상되는 건물과 화재로 제3자에게 손해를 입힐 가능성이 높은 사업자에게 보험 가입을 의무화하는 두 개의 의무보험이 존재함.

- 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」은 화재 시 큰 피해를 입을 수 있는 특정 범주에 속하는 건물들을 “특수건물”<sup>4)</sup>로 정하고 이들에 대해 화재보험 가입을 의무화하고 있음.
  - 본 법에 따른 가입대상자는 최소 사망 8천만 원·실제손해액 2천만 원·상해 1,500만 원을 보상하는 신체손해배상특약부화재보험에 가입하여야 하고 미가입자에게는 500만 원 이하의 벌금이 부과됨.
- 「다중이용업소 안전관리에 관한 특별법」은 화재 등 재난 사고로 인명 및 재산 피해를 발생시킬 소지를 가지고 있는 다중이용업소<sup>5)</sup>의 안전관리 기준을 정하는 법임.
  - 본 법에 따른 보험가입대상자는 사망 1억 원·실제손해액 2천만 원·상해 2천만 원을 최소 보상하도록 하는 화재배상책임보험에 가입하여야 하고 미가입자에게는 200만 원 이하의 과태료가 부과됨.

■ ■ 보험가입이 의무화된 특수건물 중 다수가 화재보험을 가입하고 있지 않음.

- 한국화재보험 협회 조사에 따르면 2014년 11월 말 현재 조사된 36,771개의 의무화재보험 가입대상자 중 6.5%인 2,402개의 건물이 보험에 가입하지 않고 있음.
  - 특히 특수건물 중 학원(24.7%), 병원(9.8%), 관광숙박(8.7%), 숙박(17.3%), 농수산물도매시장(9.2%), 다중이용시설(27.1%), 공장(7.8%), 11층 이상 건물(7.1%), 목욕탕(26.8%), 영화관(18.1%), 옥내사격장(50%) 등이 높은 미가입률을 보이고 있음.

4) 국유건물, 공유건물, 교육시설, 백화점, 농수산물도매시장, 의료시설, 흥행장, 숙박업소, 다중이용업소, 운수시설, 공장, 공동주택과 그 밖에 여러 사람이 출입 또는 근무하거나 거주하는 건물로서 화재의 위험이나 건물의 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 건물 중 특정 연면적(각 층 면적의 합으로서 1,000~3,000m<sup>2</sup> 이상과 같은 조건이 이용됨) 또는 층수(「주택법 시행령」에 따른 공동주택으로서 16층 이상의 아파트 및 부속건물 또는 아파트 이외의 11층 이상 건물) 조건을 만족하는 건물이 특수건물에 해당함.

5) 휴게음식점·제과점·일반음식점(1층 또는 지상과 접하는 층의 업소는 적용 제외), 단란주점, 유흥주점, 영화상영관, 비디오물감상실, 비디오물소극장, 복합영상물제공업, 학원, 목욕탕, 게임제공업, 인터넷컴퓨터게임시설제공업, 복합유통계입제공업, 노래연습장, 산후조리원, 고시원, 사격장, 골프 연습장, 안마시술소, 화재발생시 인명피해가 발생할 우려가 높은 불특정다수인이 출입하는 영업으로서 국민안전처장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 총리령으로 정하는 영업 중 가입대상 업소를 업소의 바닥면적, 수용인원, 위치(층)에 따라 정함.

- 특수건물의 경우 화재보험 가입 여부가 집계되고 있으나 단독주택이나 특수건물에 속하지 않는 건물 등의 화재보험 가입률은 더욱 저조할 것으로 추정됨.<sup>6)</sup>

〈표 1〉 특수건물 화재보험 가입 현황

구분	대상건수	보험가입	공제가입	미가입 등	미가입률
국유	4,092	4,038	6	48	1.2%
공유	381	351	1	29	7.6%
학원	223	164	4	55	24.7%
병원	1,678	1,490	23	165	9.8%
관광숙박	804	720	14	70	8.7%
숙박	133	105	5	23	17.3%
공연	38	38	0	0	0.0%
방송	118	115	0	3	2.5%
대규모점포	1,047	936	15	96	9.2%
농수산물도매시장	4	3	1	0	0.0%
다중이용	663	470	13	180	27.1%
학교	202	198	2	2	1.0%
아파트	6,893	6,488	332	73	1.1%
공장	16,733	15,356	67	1,310	7.8%
11층이상	2,928	2,684	36	208	7.1%
목욕탕	448	320	8	120	26.8%
영화관	94	76	1	17	18.1%
철도시설	286	286	0	0	0.0%
옥내사격장	6	3	0	3	50.0%
합계	36,771	33,841	528	2,402	6.5%

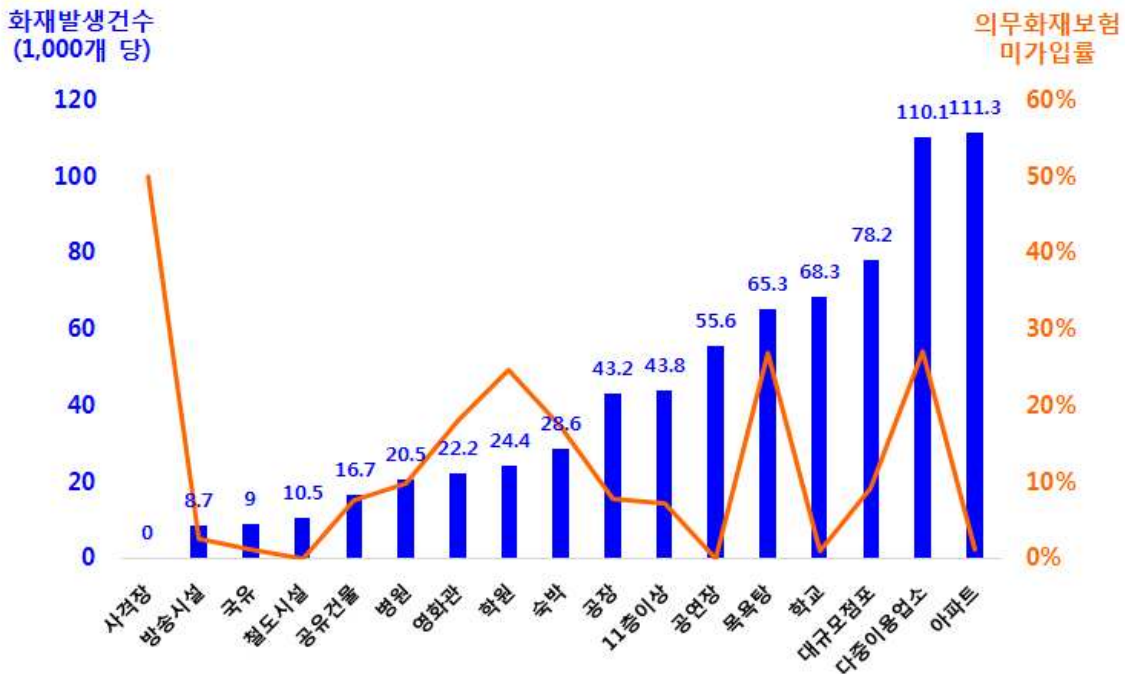
주: 무응답을 미가입으로 하여 실제 미가입률은 본 표의 수치보다 낮을 수 있음.  
 자료: 한국화재보험협회, 2014년 11월 말 현재.

- 한국화재보험협회 조사<sup>7)</sup>에 따르면 특정 특수건물들은 높은 화재 발생률을 보이고 있음에도 이들 중 다수가 화재보험에 가입하고 있지 않음.

- 본 조사에 따르면 특수건물 1,000개 당 화재발생 건수는 아파트(111.3건), 다중이용업소(110.1건), 대규모점포(78.2건), 학교(68.3건), 목욕탕(65.3건), 공연장(55.6건), 11층 이상 건물(43.8건), 공장(43.2건) 순이고 다중이용업소와 목욕탕이 높은 화재발생 건수에 비해 높은 보험 미가입률을 보이고 있음(〈그림 1 참조〉).

6) <http://economy.hankooki.com/lpage/finance/201501/e20150113175506117470.htm> 참조.  
 7) 한국화재보험협회(2014), 『2013년도 특수건물 화재조사분석』.

〈그림 1〉 특수건물 업종별 화재발생 빈도와 보험 미가입률



주: 파란색(특수건물 천개 당 화재 건수, 왼쪽 축), 주황색(〈표 1〉의 보험 미가입률).  
 자료: 한국화재보험협회(2014), 『2013년도 특수건물 화재조사분석』.

- 또한 공유건물, 병원, 영화관, 학원, 숙박업소 등도 잦은 화재발생 건수에 비해 높은 보험 미가입률을 보임.

〈표 2〉 건물 형태별 화재위험도지수

구분	국유	공유	학원	병원	11층	숙박	공연	방송
건수	1,739	329	145	1,534	2,375	678	23	103
화재위험도	125.8	131.3	106.9	145.6	97.2	176	137.2	131.7
구분	다중	학교	공장	판매	목욕	영화	철도	사격
건수	577	178	13,910	798	397	81	283	5
화재위험도	160.3	136.7	241.1	191.3	175.5	140.8	108	176.1

자료: 한국화재보험협회(2014), 『2013년도 특수건물 화재조사분석』.

- **〈표 2〉에 따르면 공장, 사격장, 목욕탕, 다중이용업소, 병원 등은 높은 화재위험지수<sup>8)</sup>를 가지고 있으나 이들 중 다수가 보험에 가입하고 있지 않아 화재 발생 시 피해자들은 최소한의 보상도 받지 못하게 되고 화재발생 책임자는 무거운 손해배상책임을 지게 될 수 있음(〈표 1〉과 비교).**

8) 화재위험도지수(FRI, Fire Risk Index)는 수치가 작을수록 화재위험이 낮음.

■ **현행 의무화재보험은 협소한 가입대상자 선정 기준, 높은 미가입률, 낮은 보상한도 등의 문제점을 가지고 있으므로 이러한 문제들을 개선하기 위한 제도 개선을 고려할 필요가 있음.**

- 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」<sup>9)</sup>과 「다중이용업소 안전관리에 관한 특별법」<sup>10)</sup> 등의 의무화재보험관련 제도들은 연면적, 바닥면적, 수용인원 등으로 의무화재보험 가입대상을 정하고 있어 건물의 실제의 화재 리스크를 반영하지 못하는 문제점을 가지고 있음.
  - 현행 제도는 방재시설이 잘 갖추어져 있는 건물에 대해서는 보험료를 할인해 주고 있으나 화재 가능성과 최대추정손해액이 높은 지라도 기준이 제도 하한 이하인 건물이나 사업자에게는 보험 가입을 강제하지 못함.<sup>11)</sup>
  - 이러한 문제점을 해결하기 위해 가입대상의 하한기준을 낮추고 각 건물의 화재위험도지수와 추정최대손해액 등을 고려하여 실제로 화재 발생 가능성과 가능 손해액이 높은 건물 또는 사업자를 의무보험 가입대상자로 하는 방안을 고려할 필요가 있음.
- 두 개의 의무화재보험 제도는 동일한 손해에 대해 다른 손해액 상한 기준을 가지고 있어 보상의 형평성 문제를 가지고 있음.
  - 이러한 의무보험 제도 도입 시 자동차 의무보험을 기준으로 최저 보상한도를 정하고 자동차 의무보험의 보상한도 개정 시 제도가 개선되지 않기 때문에 발생함.<sup>12)</sup>
  - 「낙시관리및육성법」, 「수상레저안전법」, 「유어장의 지정및관리에관한규칙」 등의 의무보험은 이러한 문제를 해결하고자 자동차 의무보험의 보상한도를 준용하는 것을 제도화하였음.
  - 이와 같이 화재관련 의무화재보험 보상의 형평성 보장을 위해 최소 보상한도를 자동차보험의 한도를 준용하는 것으로 개정할 필요가 있음.
- 다수의 의무보험 가입대상자들이 보험에 가입하지 않고 있으나 이들에 대한 처벌이 이루어지지 않아 화재보험 발생 시 다수의 피해자가 최소한의 보상도 받지 못할 수 있음.
  - 이러한 문제를 해결하기 위해 의무보험 가입대상자들에 대한 단속을 강화할 필요가 있음.

■ **의무보험 제도와 함께 주택담보대출과 주택임대계약 시 화재보험 가입을 의무화하는 방안을 고려할 필요가 있음.**

- 미국 은행들은 화재로 인해 담보물에 발생할 수 있는 손해로부터 담보물을 보호하기 위해 주택·

9) 연면적 1,000~3,000m<sup>2</sup>이상, 16층 이상의 아파트, 11층 이상의 아파트 등.

10) 바닥면적 100m<sup>2</sup>이상 또는 수용인원 100~300명 이상.

11) 예를 들어 연면적이 990m<sup>2</sup>인 건물의 경우 화재 위험이 높을지라도 화재보험 가입을 강제할 수 없음.

12) 최창희(2014), 「안전사고 피해자 보상을 위한 의무보험 제도 개선 방향」, 주간포커스, 보험연구원.

건물 담보대출을 받는 사람들이 대출 기간 동안 특정 수준의 이상의 화재보험을 유지하는 것을 대출 조건으로 함.<sup>13)</sup>

- 또한 미국 임차인들은 주택 임대 시 임대인들에게 화재보험 가입을 계약 조건으로 하여 화재로 발생할 수 있는 손해로부터 주택을 보호함.<sup>14)</sup>
- 국내에서도 화재사고로 발생하는 인적·물적 피해 보상을 위해 미국과 같이 주택담보대출과 주택 임대계약 시 화재보험 가입을 활성화하는 방안을 고려할 필요가 있음.

■ 손해보험회사들은 다양한 화재 손해를 담보하는 보상한도가 높은 화재보험을 비대면 채널을 통해 적극 판매하는 방안을 고려할 필요가 있음.

- 화재보험 실무자들은 화재보험 보험료가 저렴하여<sup>15)</sup> 보험설계사들이 화재보험을 적극적으로 판매하지 않고 있는 것을 화재보험 판매상의 문제점으로 지적하였음.
  - 현재는 보험설계사들의 판매 유인책이 낮아 설계사채널을 통한 화재보험 판매가 저조하기 때문에 보험회사들은 대안적으로 비대면 채널(홈쇼핑·텔레마케팅·TV 광고 등)을 통해 화재보험 판매를 활성화하는 방안을 고려할 필요가 있음. [kiri](#)

13) <https://www.wellsfargo.com/mortgage/manage-account/homeowners-insurance/> 참조.

14) <http://www.wsj.com/articles/SB108552650467421267> 참조.

15) 특약부화재보험의 월 보험료는 1,000원 내외고 보상한도가 높은 주택 화재보험 월 보험료도 만 원 내외임.