

## 【 주간이슈 】

## 재난보험을 통한 사회 리스크 관리

이기형 연구위원

김대환 부연구위원

- 재난관리가 체계적으로 이루어지는 나라에서는 재난발생률이 낮고 발생한 재난은 효율적으로 처리되어 재난과 관련된 사회·경제적 비용이 낮을 것임.
- 우리나라의 경우 건물 등 시설물의 대형화와 밀집화, 인구의 집중화가 진전되면서 재난사고로 인한 재산 및 인명피해는 급증하고 있지만 재난사고에 대한 재난보험의 사전·사후적 기능이 원활하게 수행되지 못하고 있는 실정임.
- 또한 다양한 재난보험의 의무화에도 불구하고 전문적인 안전진단기구와 재난보험 미가입자의 관리부재로 대형재난이 지속적으로 발생하고 있음.
  - 중소규모 시설은 특별점검 대상에서 제외되어 있을 뿐만 아니라 의무보험에서도 제외되어 있어 재난사고의 사각지대로 방치되어 있으며
  - 폭발과 붕괴를 제외한 화재중심의 제한적인 의무보험담보로 인해 재난사고의 피해자 보호가 매우 취약한 실정임.
  - 때문에 정부가 사전 예방과 사후 보상 및 배상 등 재난관리 전반에 있어서 지나치게 큰 역할과 책임을 맡게 되고 이는 민간의 재난관련 안전진단 제도와 보험제도의 활성화를 방해하는 악순환의 원인이 됨.
- 재난관련 안전관리 문화를 신속히 정착시키고 재난사고로 인한 사회비용을 최소화하기 위해 의무보험제도를 확대해야 함.

## 1. 검토배경

- 최근 증가하는 재난사고로 인해 재산 및 인명피해도 꾸준히 증가하고 있지만 국민의 사고예방에 대한 관심은 여전히 저조한 실정임.
  - 우리나라는 다양한 재난보험이 의무화 되어 있지만 미흡한 관련제도로 인해 보험의 사고예방기능이 제대로 이루어지지 않고 있어 대형 재난사고가 지속적으로 발생하고 있음.
  - 또한 재난보험의 제한적인 위험담보로 인해 재난발생시 실질적인 피해자 보상이 어려움.
  - 때문에 지난 십여 년 동안 있었던 재난관련 법안의 제정 · 개정 및 실행이 얼마나 효과적이었는가에 대한 의문과 더불어 관련법안의 실효성에 대한 의심을 불러일으키고 있음.
- 우리나라는 정부가 재난과 관련된 활동에 지나치게 큰 책임을 지고 있어 잠재적 사고 유발자로 하여금 사고 예방과 보상에 소홀해지도록 하는 도덕적 해이(Moral Hazard)를 부추기고 있음.
  - 체계적인 재난보험제도를 구축하고 이를 전문 안전진단기구와 유기적으로 운영한다면 가해자의 도덕적 해이를 감소시킬 뿐만 아니라 재난사고의 효율적인 사전 · 사후 관리가 가능할 것임.
- 이에 본고에서는 현 재난보험제도의 문제점들을 분석하여 해결방안을 다각도로 검토해보고 재난보험을 통한 사회리스크 관리를 위한 실질적인 대안과 추진전략을 제시하고자 함.

## 2. 재난보험 사고현황

□ 2007년 인적재난(Man-made Disaster)<sup>1)</sup>은 약 6만 건이 발생하였고(교통사고 제외)이 중 화재가 80%, 기타 재난사고가 18%를 차지함.

- 재산피해액은 7,000억원 규모이며 이중 화재가 약 2,500억원을 점유하며, 인명피해는 9,515명의 사상자가 발생함.
- 발생빈도는 화재가 가장 높지만 재산피해와 인명피해로 미루어 볼때 대형재난사고를 일으키는 주요원인은 붕괴와 폭발임.

<표 1> 2007년도 재난사고 현황

(단위: 건, 억원, 명)

|      | 계       | 화재     | 산불  | 붕괴   | 폭발   | 유도선 | 기타     |
|------|---------|--------|-----|------|------|-----|--------|
| 사고건수 | 59,400  | 47,882 | 418 | 73   | 90   | 3   | 10,934 |
| 재산피해 | 6,961.1 | 2,484  | 3.8 | 57.1 | 12.8 | 0   | 4,403  |
| 인명피해 | 9,515   | 2,459  | 9   | 110  | 166  | 20  | 6,751  |

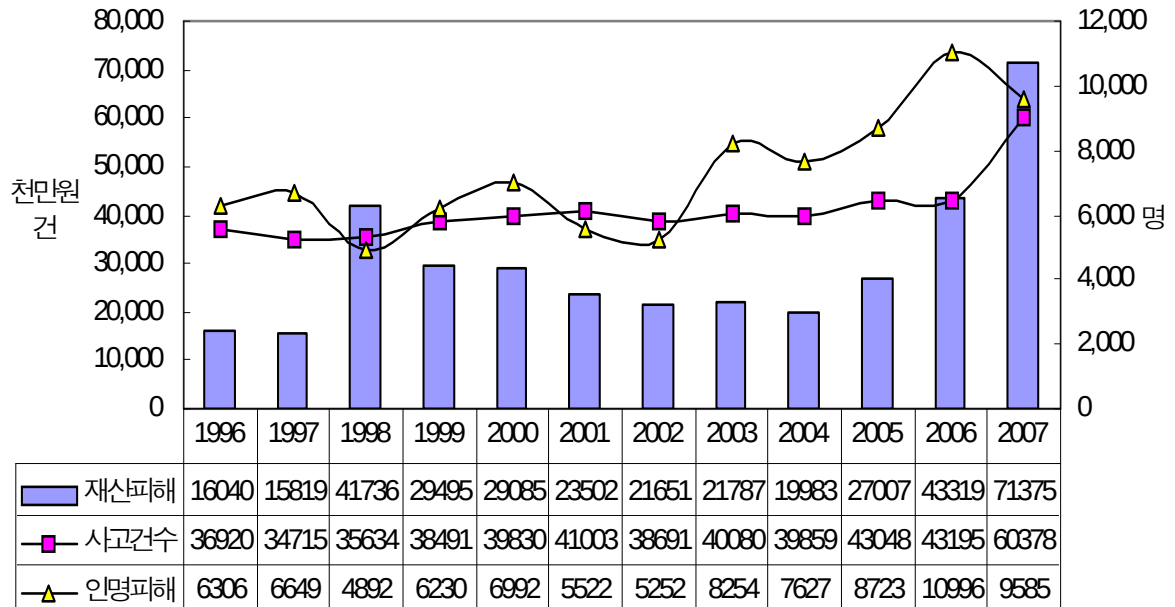
자료 : 소방방재청, 『2007 재난연감』, 2008

□ 재난사고로 인한 인명피해 및 재산피해는 매년 증가하는 추세임.

- 최근 건축물과 시설물의 고층화, 대형화, 밀집화와 도시인구의 집중화 등으로 인해 재난사고 발생빈도와 손실규모가 급격히 상승하는 추세에 있음.
- 최근 3년 동안 재난사고건수는 16%, 재산피해는 53%, 인명피해는 9% 증가하였음.

1) 재난이라 함은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 “화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고, 기타사고(국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 사고, 소방방재청장이 재난관리를 위하여 필요하다고 인정하는 피해 사고)를 말함”(“재난 및 안전관리기본법” 제3조)

&lt;그림 1&gt; 재난사고의 증가추이



자료 : 소방방재청, 『재난연감』, 各年

□ 이러한 재난사고로 인한 인적피해가 증가함에 따라 피해자에 대한 신속한 보상과 물적손해의 복구를 위해 다양한 의무보험제도(Compulsory Insurance)를 도입하여 운영하고 있음.

- 가장 빈번한 화재사고에 대해서는 신체손해배상책임부 화재보험(화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률-이하 “화보법”)이 운영 중이며, 가스사고에 대해서는 가스사고배상책임보험이 운영 중임(이외의 재난사고에 대해서도 다양한 의무보험제도 도입).
- 반면에 자연재해의 경우에는 정책성보험(Government Insurance)으로 농작물재해보험(2001), 풍수해보험(2006), 양식재해보험(2008.7 시범사업) 3개 보험제도가 운영 중에 있음.
  - 정책성 보험제도의 경우 계약자의 보험료의 50%이상을 정부가 보조해주고 있으며 대규모 재해가 발생한 경우 원활한 보험사업의 지속을 위해 국가재보험을 제공하고 있음.

### 3. 문제점

#### <무대책 시설증가로 대형재난 사고 가능성>

□ 현재는 화재사고, 가스폭발사고 등에 기인한 인적사상에 대한 의무보험이 도입되어 있지만 최근에 다양한 원인으로 발생하는 재난사고는 대책이 미흡하여 대형재난사고 발생시 대책마련이 곤란한 상황에 직면함.

- 대형재난 발생의 대표적인 원인인 폭발(가스폭발제외)·붕괴, 환경오염 사고, 기타 원인들의 재난사고는 보험제도의 미비로 재난발생자가 스스로 대책을 마련하지 않은 경우 보상할 수 없는 문제에 직면
- 재난위험에 대한 의무보험이 도입되어 있더라도 대규모 시설물 위주로 이루어져 있어 중·소규모 다중이용시설을 중심으로 상당수의 재난시설이 보험영역 밖에 머물러 있는 상황임.
  - 화보법은 대형재난의 가능성이 높은 대규모 시설을 특수건물로 규정하고 화재보험 가입을 의무화 하고 있음(표 2).

<표 2> 화보법에 의한 특수건물

(단위: 개소)

| 구분                   |                   |            |
|----------------------|-------------------|------------|
| 국가건축물                | 국가소유 건축물(국방부)     | 2,657(963) |
| 공동주택                 |                   | 4,971      |
| 대형건축물                | 11층 이상인 건물        | 2,033      |
| 판매/도소매               | 대규모 점포 + 농산물 도매시장 | 1,000      |
| 숙박                   | 숙박업 + 관광숙박업       | 681        |
| 집회관람                 | 공연장               | 122        |
|                      | 방송시설              | 90         |
| 의료시설(종합병원+병원)        |                   | 793        |
| 일반음식점 + 단란주점 + 유흥음식점 |                   | 41         |
| 학원                   |                   | 78         |
| 학교건물                 |                   | 199        |
| 공장                   |                   | 10,915     |
| 계                    |                   | 23,580     |

자료: (1) 화재로 인한 화재보상과 보험가입에 관한 법률

(2) 정창영 외, 재난 관련 사회안전망의 현황과 개선방안: 다중이용시설을 중심으로, 2008.11

- 하지만, 특수건물로 분류되어 화재보험의 의무가입이 요구되는 다중이용시설물은 3,004개소<sup>2)</sup>로 소방방재청이 “재난 및 안전관리기본법”으로 지정한 특정관리 대상 다중이용건축물 총 19,371개소의 5.5%에 불과함.
- 같은 논리로, 공동주택의 경우 총 31,061개소의 16%인 4,971개소에 불과
- o 또한 국가, 지방자치단체, 공공기관이 관리하고 있는 지하철, 철도, 교량, 터널 등의 기간시설물과 산업시설물이 재난보험의 대상에서 제외된 상태임.

### <의무보험 한계 노출>

- 보험가입률이 저조할 뿐만 아니라 의무보험 미가입자에 대한 관리시스템도 미흡하여 보험의 사고예방기능이 제대로 이루어지지 않고 있음.
- o 현재 운영 중인 재난관련 의무보험제도는 해당 법규를 통하여 강제적인 가입을 규정하고 있음에도 불구하고 미가입자에 대한 제재가 약하거나 보험의 필요성에 대한 전반적인 인식부족으로 가입률이 저조하여 대형 재난사고가 발생할 경우 실질적인 보상이 미흡함.
- 일부 보험의 경우 최저가입금액에 대한 규정이 없고 또는 최저가입금액이 비현실적으로 낮게 책정되어 있어 재난발생시 실질적인 피해자 보상이 어려운 실정임.
- o 현행 화보법상 신체손해배상특약의 일인당 보상한도가 사망 8천만원, 부상 1천 5백만원, 후유장애 8천만원으로 비현실적으로 낮은 수준임.
- 보험가입대상 물건의 발굴, 변동사항 확인, 보험계약 사항 확인 및 미가입자 확인, 제재조치 등을 일괄적으로 담당하는 전문적인 관리시스템이 부재해 가입을 제고가 어려운 실정임.

### <가해자 책임부담원칙의 미확립>

- 재난발생시 재난발생자가 보상대책이나 복구대책을 마련하지 않고 정부 등에 의존하게 되는 경향이 있어 "재난 유발자 책임 원칙"이 간과되고 있음.

2) 판매/도소매 1,000+숙박 681+집회관람 212+의료시설 793+음식점/단란주점/유흥음식점 41+학원 78+학교건물 199

- 이러한 관행이 지속될 경우 시설물 운영자는 위험행위를 통해서 수익을 얻을 수 있는 한 위험행위에 계속 참여할 것이고 그에 상응하는 주의를 기울일만한 동기는 주어지지 않을 것이며
- 정부나 지자체가 사용하는 보상금의 재원이 국민의 세금이므로 재난 복구와 피해자 구호 및 배상에 소요되는 비용이 대부분 사회적 부담으로 귀착됨.

&lt;표 3&gt; 주요 대형 인적재난 사례

|                         | 사망<br>(명) | 부상<br>(명) | 사망지급<br>(백만원/1인) | 총보상금<br>(억원) | 보상/배상 주체         | 보험금 지급            |
|-------------------------|-----------|-----------|------------------|--------------|------------------|-------------------|
| 성수대교 붕괴<br>(1994.10.21) | 32        | 17        | 275              | 112          | 서울시, 동아건설        | 0                 |
| 삼풍백화점<br>붕괴(1995.06.29) | 502       | 937       | 380              | 3,317        | 삼풍, 정부, 서울시      | 0                 |
| 화성씨랜드<br>화재(1999.06.30) | 23        | 3         | 220              | 55.5         | 화성군              | 영업배상보<br>험(2억원)   |
| 인천호프집<br>화재(1999.10.30) | 55        | 78        | 200              | 118          | 인천시              | 0                 |
| 대구지하철<br>화재(2003.03.18) | 191       | 150       | 249              | 661.8        | 대구시,<br>대구지하철 공사 | 지자체배상<br>보험(10억원) |

자료 : 소방방재청, 『재난연감』, 매년

#### 4. 주요 선진국의 재난 관련 보험제도

##### <미국>

□ 자동차 손해배상책임 보험, 산업재해보상 보험 및 원자력 보험 등만 재해위험에 대비해 의무보험으로 운영하고 있으며 그밖에 다른 재해위험은 모두 임의보험임.

- 그럼에도 불구하고 사업자의 건축물과 시설물은 물론이고 개인주택과 중앙 및 지방정부의 건물과 시설물, 교육기관, 의료기관, 자선단체 건물 등 거의 모든 건물과 시설물이 배상책임보험과 재물보험에 가입되어 있음.

- 공공기관 건물은 민영 손해보험사의 재난보험, 지방자치단체 공제(Municipal Pool), 또는 자가보험(Self-Insurance) 중에서 선택적으로 가입

□ 손해배상제도가 철저히 시행되어 재난사고 유발자는 예외 없이 책임을 져야 하며 보험가

입을 유도하는 각종 사회·문화적 간접제도가 발달해 있음.

- 국내와 달리 정부재정으로 가해자의 배상책임을 대신해 주는 관행이 없어 국민들이 스스로의 위험을 관리하는 높은 의식수준이 확립되어 있음.
- 사업체와 정부 그리고 민간 기관들은 화재뿐만 아니라 폭발·붕괴 및 기타 각종 사고를 담보하는 영업배상책임보험(Commercial General Liability Insurance) 또는 각종 재난사고 위험을 담보하는 패키지 보험(Commercial Package Policy)에 가입하고 있음.
- 개인 주택자금(Mortgage) 또는 사업자금의 대출 요청 시 은행이 배상책임보험과 재물보험(Home/Business Owner's Insurance) 가입을 조건으로 하는 등 재난관련 보험가입 증명이 계약성립의 전제조건으로 요구되고 있어 재난보험이 사실상 의무화 되어 있음.

#### <독일 및 주요 선진국>

□ 독일의 경우 각종 재난위험에 대하여 연방정부 차원 또는 주정부 차원에서 다양한 의무보험제도를 운영하고 있음.

- 철도사업자 및 가스, 전기, 상하수도 등의 설치자 또는 공급자, 원자력발전소 및 운송, 취급업자(원자력법), 오염물질의 취급 또는 배출자(환경오염배상책임법), 유전공학 종사자(유전공학법), 의약품제조자(독일약품법)는 배상책임보험의 가입이 의무화 되어 있음.
- 법으로 규정하고 있는 재난관련 의무보험은 무과실책임(No-Fault) 원칙을 적용

□ 건물과 시설물에 대해서는 보험가입이 의무화 되어 있지 않지만 과실책임원칙을 엄격하게 적용하고 있음.

- 민간인들은 자발적으로 재난위험에 대비한 보험에 가입되어 있어 민간인들의 재난관리 시스템은 미국과 대동소이함.
- 지방자치단체와 산하기관의 건물과 시설물은 지방자치단체 배상책임기금이 운영되고 있음.



- 영국, 프랑스, 일본 등 선진국의 건물 및 시설물에 대한 보험제도는 미국, 독일과 의무보험 가입대상의 종류에서 약간의 차이는 있으나, 기본적으로 국민들이 스스로 재난위험을 통제할 수 있도록 사회·문화적 간접제도가 발달되어 있음.

### <시사점>

- 주요 선진국들은 재난보험 의무화를 비교적 제한적으로 실시하고 있으나 장기간 실시되어온 배상책임제도를 바탕으로 대부분의 시설물과 건축물이 재난관련 보험에 가입되어 있음.
  - 우리나라의 경우 재난사고에 대한 배상책임제도를 도입한다고 해서 단기간에 재해 발생이 크게 감소하거나 재난사고로 인한 피해를 합리적으로 해결하는 성과를 거둘 수 있을지 의문임.
  - 주요 선진국처럼 배상책임제도를 강화하고 재난관련 의무보험을 해제한다면 현재의 낮은 재난보험 가입률은 더 낮아져 보험의 사고예방기능 약화로 재난사고는 더욱 빈번할 것이며 사후처리 혼란이 가중될 것임.
- 현시점에서 신속한 안전관리 문화정착을 위해 오히려 의무보험제도를 확대해야 할 필요가 있음.
  - 장기적으로 배상책임제도를 강화하여 규제에 기반한 획일적인 의무보험보다는 개별 경제주체의 특수성을 고려한 자발적인 재난보험 활성화로 사회안전망을 구축해야 할 것임.

## 5. 개선방안

### <재난보험제도 도입>

- 화재중심의 화보법을 재난보험법으로 개정하여 재난보험제도 도입하고 담보위험을 화재 이외의 범위로 확대해야 함.

- 화재로 인한 특수건물의 재산 및 인명피해에 초점을 맞춘 화보법을 다양한 재난에 따른 보다 폭넓은 시설물 이용자의 손해를 보장할 수 있는 재난보험법으로 개정하여 피해자 보호를 강화해야함.
  - 대형 재난사고가 발생할 개연성이 큰 폭발(가스폭발제외), 붕괴사고 등을 담보 위험으로 추가하여야 함.
- 현재 화보법은 화재위험만 고려한 대규모 시설물 중심이므로 다른 재난위험 추가와 함께 가입대상물건도 확대해야 함.
- 중·소규모 다중이용 시설과 국가나 지방자치단체(공공기관)의 건물이나 시설물(철도, 항만, 도로, 터널 등)도 가입대상으로 확대해야 함.

#### <재난보험제도의 운영>

- 현행 화보법에서는 화재로 인한 재물손해와 제3자의 신체손해를 담보하나 재난보험에서는 재물손해를 제외한 제3자 배상책임손해만을 담보함(이원적 담보체계).
- 재난위험으로 인한 불특정 제3자에 대한 보상책임을 효과적으로 이행하기 위하여 대인배상 부분에 대해서는 의무보험제도로 운영하며, 보상한도도 실질적인 수준으로 조정
  - 재난보험가입을 통한 리스크관리를 도모하기 위하여 물적손해, 의무보험보상한도초과액, 기타 위험 등을 담보하는 보험도 동시에 가입하도록 운영(임의보험)
    - 재물보험을 의무보험에 포함시킬 경우 재난보험의 안정적 운영과 계약자 입장에서 재난사고 시 포괄담보를 받을 수 있는 장점이 있으나 의무보험화의 기본 원리에 적합하지 않으며 논리적 타당성이 부족함.
  - 보험상품을 패키지 형태로 구성함으로써 보험가입자의 다양한 담보수요에 효율적으로 대응할 수 있도록 함.
- 안전관리 능력을 갖춘 안전진단기구를 마련하여 재난사고를 사전에 예방하고 손실을 축소하기 위한 안전점검활동 및 교육을 실시하여 사회위험과 비용을 최소화

- 의무화 규정위반에 대한 처벌규정에 따라 실질적인 행정조치가 필요하며 규모에 따른 과태료의 차등화방법 등을 이용한 범칙금의 현실화로 가입을 유도해야 함.
  - 금융위원회는 보험가입 의무자가 그 보험에 가입하지 아니한 때에는 관계행정기관에 대하여 가입의무자에 대한 인·허가의 취소, 영업의 정지, 건물사용의 제한 등 필요한 조치를 취할 것을 요청할 수 있음(화보법 제7조).
- 미가입자 종합전산관리시스템을 개발하여 미가입자를 검색, 행정기관에 통보할 수 있는 효율적인 관리체계의 구축이 필요(현재 자동차미가입자 관리 전산망 운영을 벤치마킹)

### <재난보험 인수주체>

- 재난보험은 재난의 예방과 피해자 구제의 확충, 신속한 재해 복구를 위한 것이므로 보험사업자의 건전성이 요구되어 보험업법의 감독을 받는 보험회사가 인수주체로서 적합함.
- 공제기관을 재난보험 인수주체로 포함하는 경우 보험사에 비해 언더라이팅 및 손해사정에 관한 기술과 지급능력이 떨어지므로 거대리스크를 담보해야하는 재난보험의 특성상 인수주체로서 부적절함.
  - 공제기관은 감독기관의 감독을 받지 않으므로 지나친 경쟁을 촉발시킬 우려가 있고 이로 인해 부실화되는 경우 예금자 보호법의 보호도 받지 못하는 문제가 발생함.
- 재난보험의 의무화 자체가 경쟁제한을 도입하는 것이며 보험인수 주체를 보험회사로 한정시 추가적인 경쟁 제한적 법령이 되어 위법성 우려가 있기 때문에 공제기관의 시장참여는 제반여건이 갖추어진 이후 검토가 바람직 함 KiRi.