

# 화보법 일부 위헌판정에 따른 화보협회의 발전 방안

## I. 머리말

1970년대에 대왕코너, 대연각의 화재 등 대형 화재사고가 발생한 것을 계기로 화재로 인한 인명 및 재산상의 손실을 예방하고, 인명피해에 대한 적절한 보상을 할 수 있도록 하기 위하여 1973년2월26일 ‘화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률’(이하 화보법이라 함)이 제정, 공포되어 시행됨에 따라 4층이상의 특수건물에 대하여 이른바 ‘신체손해배상 특약부 화재보험’의 가입이 강제되었다.

이에 따라 손해보험회사들은 이 강제보험을 공동 인수하기로 하고 동 법률에 의하여 설립된 ‘한국화재보험협회’로 하여금 그 업무를 대행하게 하여 오늘에 이르고 있음은 주지하는 바와 같다.

어떠한 건물에 화재보험 가입을 강제하느냐 않느냐는 한 나라의 경제정책내지는 보험정책의 문제이다. 스위스의 베른주는 1971년의 건물보험법(Gesetz uber die Gebauderersicherung)에 의하여 건물보험을 강제하고 있고, 스위스의 바젤주, 독일의 핫센주 등도 같은 법을 이행하고 있다.

우리나라의 화보법 제2조 3호는 4층이상의 건물 등을 특수건물로 하여, 제5조제1항에서 특수건



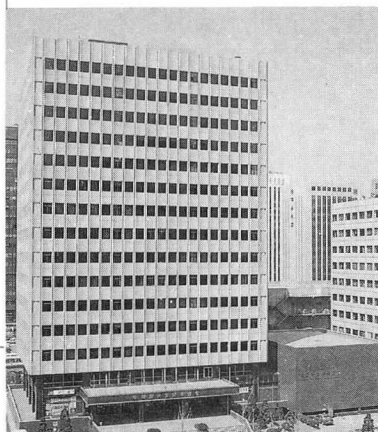
양 승 규  
〈서울대 교수〉

물의 소유자에게 건물을 손해보험회사가 영위하는 「신체손해배상 특약부 화재보험」에 가입하도록 강제하고 있어 이법에 의한 의무보험제도가 우리나라 화재보험의 발전에 크게 기여 하였다고 할 수 있을 것이다. 그러나 1989년 9월에 헌법재판소에 화보법 제5조 1항의 위헌 여부에 관한 헌법소원이 제기되었고, 헌법재판소는 일부가 위헌이라는 결정을 내린 바 있다. 이로써 화보법의 운영

에 있어서 새로운 방안이 모색되지 않으면 안되게 되었다.

## II. 화보법의 일부에 대한 위헌 법률

헌법재판소는 1991.6.3(89헌마204)에 ‘화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률’ 제5조의 ‘특수건물’ 부분에 동법 제2조제3호가목 소정의 ‘4층이상의 건물’을 포함시키는 것은 헌법에 위반된다”라는 결정을 내리고 있다. 이 결정은 다수의견과 소수의견으로 갈려 있는데, 다수의견은 ① 4층이상의 건물에 대하여 획일적인 보험 가입을 강제한 것은 헌법 제10조의 행복추구권 속에 함축된 행동자유권에 의하여 원치 않으면 계약을 체결하지 않을 자유가 있는데, 이를 제약하는 것으로 특수건물 소유자에게 이중으로 책임과 의무를 가중시키고, ② 소유자가 의무이행을 하지 않을 때에 인·허가의 취소 등에 의하여 그 직업선택의 자유와 재산권 행사의 제한이 따르게 함으로써 기본적 생존과 인간다운 생활에 위협을 받게 하는 등 지나치게 가혹한 면이 있고, ③ 공보협이 아닌 영리 보험자에게 보험 가입을 강제하면서 보험 가입자를 위하여 국가 권력이 개입하여 보험회사를 견제하는 대응조치를 취하지 않고 있으며, ④ 이 보



험이 신체손해배상특약부 화재보험이나, 대인배상책임과는 무관한 건물소유자 자신이 입은 손실 보상을 위한 화재보험을 강제하고 있는 것은 본말전도의 체계부조화의 입법이라 아니할 수 없다는 이유를 들어 헌법 제37조 제2항에 의하여 정당화될 수 없다고 선고하고 있다.

이에 대하여 변정수, 김양균 두분의 재판관은 그 보험가입강제는 특수건물에 대한 화재보험 가입의 자유만을 제한하였을 뿐 재산권의 실체를 사용·수익·처분하는 권능까지 배제하거나 박탈하는 것이 아니고 오히려 화재로 인한 재산상의 손실에 대한 보험 보호를 피하고 있다는 점에서 재산권이나 평등권·행동 자유권 등의 본질적 내용을 침해한 것이라고 보기 어렵다는 이유로 화보법 제5조제1항의 규정을 위헌이라고 보는데 반대 의견을 제시하고 있음을 주목할 필요가 있다.

이 사건에서 4층이상의 특수건물에 대하여 그 용도나 규모를 따지지 아니하고 확실히 보험 가입을 강제하는 것이 타당하느냐는 문제가 제기될 수 있으나, 그렇다고 해서 국가의 정책에 의하여 4층이상의 건물에 대하여 보험가입을 강제하는 것이 과연 위헌이라고 볼 수 있느냐는 의문이 있다.

필자는 이 사건에 대한 헌법재판소의 결정에서 다수인이 화보

법의 위헌 의견을 제시하고 있는 이유는 보험제도에 대한 이해의 부족에서 오는 것으로 여겨지며 그 위헌 결정은 받아들이기 어렵다고 여겨진다. 왜냐하면 보험가입의 강제는 재산권행사의 제약이라 할 수는 없고, 또 화보법에서 4층이상의 특수건물에 대한 강제보험의 주체를 사보험자로서 하면서 국가권력의 개입에 의하여 보험 가입자의 보호장치를 마련하지 아니하고 있다는 이유를 들고 있는 것은 보험업법에 의하여 보험 사업자는 재무부장관의 엄격한 감독을 받고 있다는 점을 간과한 것이라 할 수 있기 때문이다.

이와 같이 화보법 제5조1항의 일부에 대한 헌법재판소의 위헌결정에 대하여는 비판의 여지는 있다고 보여지나, 일단 위헌결정이 내려진 이상 그 위헌결정이 있는 날로부터 '4층이상의 특수건물'에 대하여 확실히 보험강제를 하는 법률의 효력이 상실되어(헌법재판소법 제47조2항) 이에 관한 보완조치를 취하지 않을 수 없다 할 것이다.

### Ⅲ. 화보협회의 발전 방안

한국화재보험협회는 1973년 화보법에 의하여 우리나라 손해보험회사의 공동출연으로 설립된 사단법인이므로 화재예방 및 소화시설에 대한 안전점검과 이에 관한 연구·계몽 등을 그 업무로 하고 있

다.(화보법 제11조 이하 참조). 이것은 화보협회가 보험의 손해방지 기능을 위한 기관으로서의 성격을 지니고 있음을 나타내는 것이라 할 수 있다. 그리고 화보협회는 그 설립 당시부터 강제적인 화재보험의 공동인수를 대행하는 기관으로 성장하여 왔으나, 1988년부터 화재보험 풀을 단계적으로 해체하여 가는 과정에 있으므로 보험인수 대행업무는 화보협회에서 곧 떨어져 나갈 수 밖에 없게 되었다. 이에 따라 화보협회는 그 설립의 목적에 맞추어 그 업무를 수행하는 데 주력하는 것이 그 기본적인 과제라 할 수 있다.

화보법 제15조는 화보협회의 업무로서 ① 화재예방 및 소화시설에 대한 안전점검, ② 화재보험에 있어서의 소화설비에 따른 요율 할인등급의 사정, ③ 화재예방과 소화시설에 관한 자료의 조사·연구 및 계몽, ④ 행정기관 기타 관계기관에의 화재예방에 관한 건의, ⑤ 기타 재무부장관의 인가를 받은 업무를 들고 있다. 이러한 화보협회의 업무는 화재보험과 직접 또는 간접으로 연관되는 것이고 보험 사업자와 긴밀한 협조관계를 유지하면서 풀어나가야 할 과제라 할 것이다.

불은 우리 인간의 삶에서 필수적인 것이나, 이것이 잘못 번질 때에는 인명과 재화에 막대한 손실을 일으키는 재난이 되고 있다.

그리고 오늘날 과학문명의 발달과 사회생활의 복잡성으로 말미암아 화재의 위험은 곳곳에 산재하고 있다. 화재보험은 바로 이러한 화재의 위험이 있는 곳에서 같은 위험에 놓여 있는 다수의 사람들이 그 위험에 대비하여 보험료를 공동으로 분담하고 우연한 화재사고로 손해를 입은 가입자의 경제적 수요를 충족시켜 주는 데에 근본적인 뜻이 있는 것이다. 그리하여 국가는 특수한 화재위험이 있는 시설이나 장소에 있는 건물에 대하여 보험 가입을 강제하는 것을 하나의 정책으로 채택할 수 있는 것이고, 따라서 화재보험 가입을 강제하였다고 해서 원치 않는 계약체결을 강제하여 행복추구권을 박탈하는 것으로 풀이할 수는 없다고 생각한다.

이 점에서 화보법은 제5조1항에서 '4층이상의 건물'을 획일적으로 강제보험의 대상으로 한 것을 위헌이라고 한 헌법재판소의 결정에 따라 4층이상의 건물 가운데 주택지에 있는 순수한 개인소유 등의 경우를 제외하고 그 건물의 이용자가 많거나 건물의 밀집지대에 자리잡고 있는 특수한 상황이 있을 때에 이를 강제보험의 대상으로 삼는 것도 하나의 방법이라 여겨진다. 이러한 사실은 화보법 시행령의 개정에서 충분히 반영하고 있는 것으로 보여 구체적인 언급은 하지 않기로 하나,

헌법재판소의 위헌결정에 의하여 화보법의 본래의 목적을 일탈해서는 안될 것이다.

앞에서 본 바와 같이 화보협회의 업무는 강제보험의 인수에 있는 것이 아니라 화재의 예방이나 안전점검 등을 실시하고, 이에 관한 조사·연구·계몽 등을 그 골자로 하고 있다. 화재의 예방은 각종 화재사고의 원인을 분석하여 그 원인을 제거하는데서부터 출발하여야 할 것이므로 화보협회는 강제보험에 대한 공동인수제도가 폐지되어 보험인수업무를 대행하지 않는다 하더라도 강제보험의 대상인 특수건물의 화재사고가 발생한 때에는 그 사고의 원인조사 또는 손해사정에도 개입할 수 있는 길을 열어 놓는 것이 필요하다고 생각한다.

전기, 가스, 석유 등 각종의 연료의 이용이 늘어나고 있는 시대적 상황에서 화보협회는 화재의 예방이나 안전점검을 위한 시설을 갖추고 그에 대한 조사·연구 기능을 확대할 수 있는 인적·물적 설비를 갖추어 나가는 것이 화보협회의 발전방안에서 우선 고려할 문제라고 생각한다.

#### IV. 맺는 말

화보법은 이른바 10월 유신당시의 비상국무회의에서 제정된 것으로 이 법 제정 절차상의 흠이 있고, 화보법에서 담보하고 있는 화재

로 인한 인적 사고에 대한 보상액이 형식적인 금액에 지나지 아니하여 대인배상책임보다는 특수건물 소유자의 재산상의 손실보상에 중점이 있다는 비난의 여지는 있으나, '특수건물'의 개념을 도입하여 화재보험가입을 강제하였다는 점은 비단 보험사업자 뿐 아니라 화재사고를 당하여도 보험금에의하여 그 경제적인 손실을 때꾸어 기업의 경영에 이바지한 보험 가입자에게도 유익한 제도라 할 것이다. 그리하여 헌법재판소의 화보법의 일부 규정에 대한 위헌결정에 대하여 선뜻 받아들이기 힘든 점은 있다 하더라도 그 동안 타성적으로 운영해 오던 화보법에 대한 검토의 기회를 제공하여 주었다는 점에서는 커다란 뜻이 있다고 생각한다.

화보협회는 화보법이 전면적으로 폐지되는 것이 아니라 '위헌'이라고 결정된 '4층이상의 건물'을 보완하고, 강제보험을 시행하는 지역의 확대 등으로 그 업무의 수행범위도 늘어날 것으로 보인다. 그리하여 화보협회는 법이 그 업무로 하고 있는 사항을 제대로 수행하여 화재사고를 미연에 방지하고, 국민에게 화재위험을 예방하는데 필요한 정보를 제공하여 이를 활용함으로써 화재위험을 조금이라도 줄여나갈 수 있도록 하는 것이 그 기본적 과제라 할 것이다. ☞