



화재로 인한 배상책임, 문제점과 대책

글 양희산 전주대학교 금융보험학과 교수

부산시 중구 신창동 소재 실내사격장에서 발생한 화재로 일본인 관광객 10명을 포함하여 16명의 인명피해에 따라 배상책임 문제가 다시 불거졌다. 특히 이번 화재는 인명피해가 주로 외국관광객에게 발생하여 대내외적인 주목을 받았으며, 건물 소유자가 자신의 건물이 화재로 소실된 경우 보상받을 수 있는 화재보험 이외에는 화재로 인하여 남이 죽거나 다친 경우 또는 남의 재산을 손괴시켰을 때 보장하는 배상책임보험에는 전혀 가입하고 있지 않아 사회적 물의를 일으키고 있다. 소유자가 배상능력이 없어 다른 대부분의 사건에서와 같이 부득이 지자체가 나서서 배상책임에 따른 보상문제를 해결하고 있는 것으로 전해지고 있다.

통계청이 발표한 2008년 사회통계 조사결과에 의하면 국민들은 우리 사회의 안전도에

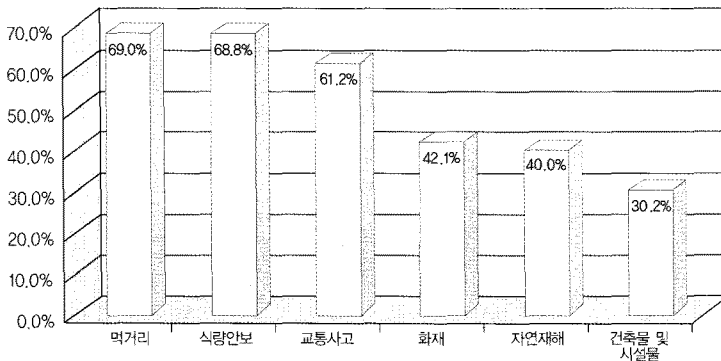
대하여 매우 낮은 점수를 주고 있고, 재난 위험도는 날이 갈수록 더욱 커지고 있다고 느끼고 있는 것으로 나타났다. 사회가 산업화되고 도시로의 집중화가 이루어질수록 다중이용시설물이 늘어나고, 대형화·고층화·밀집화 현상이 심화되어지며 그 결과로 사고의 위험은 배가되어진다.

2007년 8월 30일자로 「실화책임에 관한 법률」이 지나치게 실화자의 보호에 치우쳐 피해자에게 가혹하다는 견지에서 헌법 불합치 및 적용 중지 결정이 났으며, 이에 따라 법률이 개정되어 경과실의 경우도 다른 사람의 생명이나 신체 또는 재물에 대하여 피해를 입힌 경우 책임을 면할 수 없게 되었다.

현재 주택 등 건축물의 화재로 인한 손해배상책임보험에의 가입률은 20%에도 못 미치는 것으로 나타나고 있다. 또한 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」(이하 「화재보험법」이라 함)도 상당한 배상자력을 가지고 있는 특수건물에만 보험가입을 의무화하고, 안전관리가 제대로 되지 못하고 있는 소규모 건물 등은 가입대상에서 제외되어 반쪽짜리 기능만 하고 있는 실정이다. 다수의 국민들의 생명과 재산의 보호를 위한 안전점검 및 보험보호제도는 실상은 현재 제외되어 있는 다른 반쪽이 더욱 필요하다. 따라서 본고에서는 화재로 인한 배상책임 환경이 변화되고 있는 시점에서 화재로 인한 배상책임 관련 문제점과 그 대책은 무엇인가에 대하여 살펴보고자 한다.

가. 사회안전도 평가

통계청 조사에 의하면 국민들은 우리 사회의 안전도에 대하여 매우 낮은 점수를 주고 있다. 먹거리(69.0%), 식량안보(68.8%), 교통사고(61.2%)보다는 덜하지만 화재(42.1%), 태풍, 지진 등 자연재해(40%), 건축물 및 시설물(30.2%)에 대하여 불안을 크게 느끼고 있다. 또한 과거보다 현재가 더 위험해졌다고 느끼고 있다.(도표1 참조)



【도표1】 국민들이 느끼는 우리 사회의 안전도

나. 실화책임법의 개정

헌법재판소 전원재판부는 2007년 8월 30일 일반 불법행위와는 달라 경과실에 의한 실

2. 화재로 인한

배상책임 환경의 변화

화의 경우에는 민법 제750조의 적용을 배제하고 있는 「실화책임에 관한 법률」이 헌법에 합치되지 않는다고 선고하면서 위 법률의 적용중지를 명하였다. 이에 따라 법무부는 「실화책임에 관한 법률」을 2009년 5월 6일자로 개정하여 원칙적으로 실화자가 경과실 책임을 지도록 하고, 경과실에 의한 손해배상액의 경감을 받기 위해서는 화재의 원인과 규모, 피해확대를 방지하기 위한 실화자의 노력 등에 대하여 입증하도록 하였다.

다. 사고유발자 책임 강화

과거 성장일변도의 경제정책으로 사회전반에 안전불감증이 팽배하였으며 재난관리가 미흡함에 따라 크고 작은 사고가 다발했는데, 배상주체가 경제적 배상능력이 없는 경우가 많아 피해자들이 재난발생에 대한 직접적 책임이 없는 국가 및 지방자치단체에 대하여 최종배상책임을 요구하는 사례가 빈발하였다.

이는 소송에 대한 시민의식의 변화와 배상책임자의 재정능력을 확보하여 주는 피해배상 또는 보상제도가 미흡한데 기인한 것으로, 피해자간 배상·보상의 형평성이나 ‘사고유발자 책임부담 원칙’의 붕괴를 초래하게 되었고, 재난사고 후 가해자는 배상책임의 주체로서 재정능력을 확보하지 못함으로 인하여 사회적, 국가적 문제로 확대됨은 물론, 결국은 국민전체의 부담으로 작용하는 경우가 많았다.

라. 위험관리 및 배상책임의식 증대

사회 전반적으로 배상책임을 묻는 사례가 늘어나고 그만큼 배상의식이 증대될 것으로 전망된다. 건물 및 시설물의 소유자 및 점유자는 실화에 의한 손해배상책임을 사전에 차단하기 위한 방편으로 위험관리에 더 많은 관심을 가지지 않으면 안 되게 되었다. 현대의 보상제도에 관한 법률 제정 시에는 단순한 보상제도의 확립보다는 보상에 앞서 사고의 예방에 우선적인 중점이 주어지고 있다. 위험관리와 관련하여 가장 유효한 방법의 하나는 사고예방을 위한 안전점검이라고 하겠다.

3. 화재로 인한

배상책임 관련 문제점

가. 법규 및 제도상의 문제점

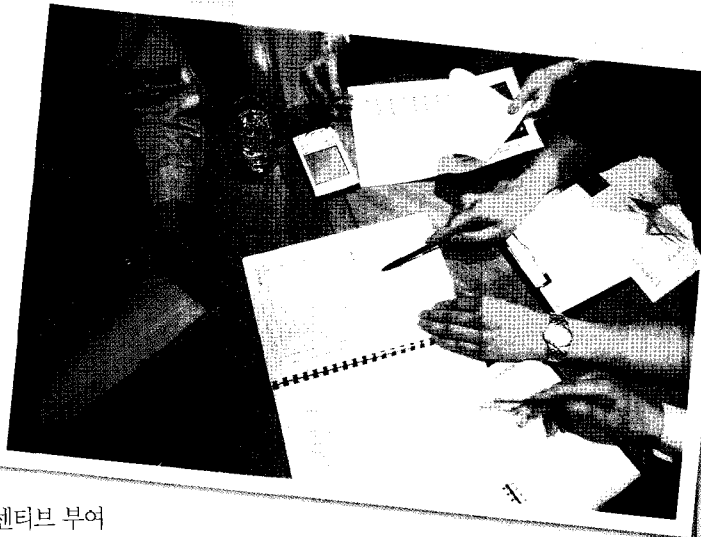
재난분야별 관련 법률상의 재난 유발자에 대한 엄격한 책임부과 원칙규정과는 달리, 구체적인 책임 이행수단을 제시하지 않음으로써 변제능력이 거의 없어 사회문제화 되는 경우가 다발하고 있다. 화재보험법에 의한 특수건물과 지방자치단체 시설의 경우는 각각 94%와 81%의 높은 화재보험 가입률을 보이고 있으나 의무화가 되지 않은 재난관리대상 시설의 경우는 화재보험 가입률이 27%로 매우 저조한 실적을 보이고 있다. 의무보험으로 화재보험에 가입한 경우라도 적정 보험담보 수준은 매우 미흡한 것으로 나타났다.

나. 보험운영상의 문제점

보험약관 측면에서 볼 때 현행의 영업배상책임보험, 지방자치단체배상책임보험과 같은 임의보험은 비록 보험약관이 구비되어 있다고 하더라도 보험구매력이 낮고, 가스사

고배상책임보험, 체육시설업자배상책임보험 등 의무보험은 법적 강제력은 있으나 일부 관련시설에 한정되어 있다는 문제 등이 상존하고 있다.

보험요율 측면에서 기존의 배상책임보험군의 의무보험과 임의보험 중 상당부분은 대상위험시설에 대하여 안전설비의 설치, 운용이나 안전관리상태에 따라 보험가격 차별화가 용이하지 못하다. 보험관리시스템 측면에서도 보험가입대상이나 미가입자에 대한 통합관리시스템이 완벽히 구비되어 있지 못하여 미가입자에 대한 제재조치가 어렵고, 보험가입내역, 손해상황 등의 자료가 집적 관리되지 아니함으로써 우량업체에 대한 인센티브 부여 등 후속 조치도 이루어지지 못하고 있는 실정이다.



다. 정책성보험의 문제점

현재 각종 의무보험들은 시행령, 시행규칙에 보험가입 보상한도액을 정하고 있으나 일부 의무보험에서는 보상한도액을 정하지 않고 운영되는 경우가 있으며 보상한도액이 실제 피해액을 보전하는데 부족한 경우가 많다. 언더라이팅 측면에서 나타나는 문제점으로 보험상품이 단독상품으로 개발 판매되는 상품과 종합보험이나 장기보험의 일부, 특약의 형태로 판매되는 경우가 많아 보험가입률, 손해율 등 상품 요율 및 언더라이팅에 관한 정확한 기초통계자료의 집적이 어려워 적정한 위험률 산출이 이루어지지 않고 있다는 점이다.

또한 보험가입대상자의 범위가 너무 제한적으로 규정되어 보험사각지대가 존재한다. 즉 배상자력이 상대적으로 열악한 일정 기준 이하의 시설 또는 운영자는 의무가입 대상에서 제외시킴으로써 결과적으로 의무보험의 취지에 반하는 결과를 초래하고 있다. 한편 정책성보험 미가입자에 대한 제재조항이 없거나 있는 경우에도 미약하고 그 감독이 제대로 이루어지지 않아 유명무실한 보험도 많다.

라. 특수건물 화재보험의 문제점

화재보험법에서는 특수건물 소유자의 배상책임 중 인적 손해에 대한 배상책임만을 규정하고 있고, 남의 재산을 멸실하거나 훼손한 경우에 발생하는 물적 손해배상책임에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않다. 화재보험법에 따른 의무가입 대상인 특수건물은 대도시 중심의 대형 건물이나 산업시설 위주로 규정되어 왔으나 현재 대형건물의 경우는 소화설비 등이 거의 완비되어 대형 화재 위험도가 매우 낮아졌으며, 오히려 환경이 열악한 중소 다중이용 건축물이 화재 등의 위험도가 증가하고 있다.

현행 화재보험법에는 화재위험만을 담보하도록 규정하고 있어 담보위험이 매우 협소하다. 신체배상부화재보험의 대인배상 보상한도는 국가배상법의 보상한도 및 법원의 판결금액에 비추어 그 절반 수준에도 미치지 못하여 배상책임을 보장하는 금액으로는 한



계를 노정하고 있다. 특수건물의 화재보험제도와 관련하여 소관기관이 여러 곳으로 분산되어 있다. 법률 제정권, 보험회사 및 한국화재보험협회에 대한 감독권은 금융위원회에 있으며, 한국화재보험협회의 화재예방과 소화시설에 대한 안전점검과 관련해서는 소방방재청장이 감독상 필요한 명령을 할 수 있도록 규정되어 있다. 또한 미가입자에 대한 제재조치가 자동차보험 및 가스배상책임보험 등의 제재조치에 비추어 제재조치가 과도하게 규정되어 있는 등 형평성에 상당한 문제가 있는 것으로 나타나고 있다.

4. 화재로 인한 배상책임 관련 대책

가. 법률 및 제도적 측면의 개선

일부 의무보험관련 법률은 운영주체를 보험 또는 공제로 명시하여 의무공제를 허용하고 있으나, 일부 공제의 경우 영세성으로 인하여 충분한 담보력을 갖추지 못하고 있으므로 피해자 보호라는 관점에서 공제가입을 일반보험으로 대체하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 의무보험 가입률 제고와 범규도입 목적을 달성하기 위해서는 보험가입의 불이행을 규제하는 벌칙조항 강화가 반드시 필요하다. 의무보험의 미가입에 대해 미흡하거나 제재조치가 없는 점이 저조한 보험가입률의 원인으로 작용하고 있다.

나. 보험 운영방법의 개선

의무보험은 피해자에 대한 배상자력의 확보에 초점이 있으므로 의무가입 대상은 배상의 무 이행자력이 미약한 자로부터 우선 적용되어야 함에도 불구하고 대부분의 의무보험은 배상자력이 상대적으로 충분한 일정규모 이상을 의무가입 대상으로 하고 있어 담보의 사각지대가 많이 존재한다. 보험가입 의무대상을 현재의 '일정규모 이상의 사업장'이라는 기준에서 '다수인명을 위해할 가능성이 있는 위험을 가진 모든 사업장'으로 확대하고 보험가입 제외대상은 예외적으로 인정하는 네거티브 시스템으로 전환할 필요가 있다.

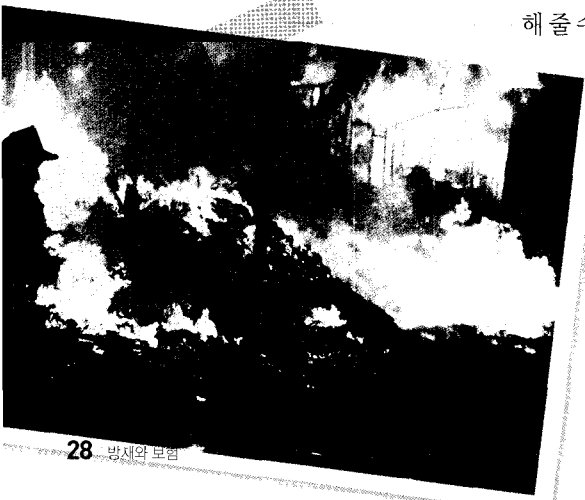
일부 보험에서 볼 수 있듯이 국민경제의 발전과 피해자의 권리인식 확대로 인한 사망기준 8,000만 원 수준의 보상금은 만족스러운 수준이 되지 못하므로 보상금액을 상향조정할 필요성이 있다. 의무보험 간 형평성, 통일성을 기하기 위해 현행 개별법상 보험관련 조항의 보험가입금액 등을 분석하여 보상금액을 통일적으로 조정하여야 할 것이다.

또한 정책성 보험에 대한 자료를 집적하고 관리하여 보험료나 보험금의 적정성을 판단해 줄 수 있는 기관이나 기능이 필요하다. 특히 더 나아가 행정당국과 보험업계

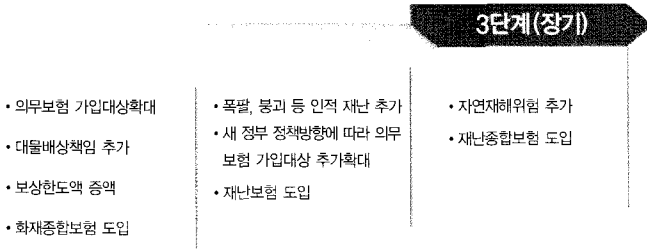
간 자료교환을 통해 보험미가입자 색출, 시정, 계약자별 할인·할증 등 언더라이팅에 필요한 통계를 집적하여 국가정책결정 등의 참고자료로 활용할 수 있어야 할 것이다.

다. 특수건물 화재보험제도의 개선방안

사회안전망 확충 차원에서 특수건물 화재보험제도의 개선은 일거에 모든 제도를 도입하는 방안을 실행하는 것은 국민의 이해 부족과 행정적 부담 등으로 실현하기 어렵다. 따라서 다음 <도표2>와 같이 단계별



로 법률 개정을 통하여 제도를 도입할 필요가 있다. 화재보험법에 의한 의무가입대상은 대도시 중심의 대형건물 위주로 되어 있어 수많은 중소기업의 다중 이용시설물과 건물의 경우 배상책임위험에 그대로 노출되는 상황에 처하고 있다. 특히 최근에 입법 발의가 된 고시원을 비롯하여 음식점, 노래방, 게임방, 유흥주점, 비디오방, 소규모 숙박시설 등은 위험 노출도가 심각한 실정으로 이들을 의무가입대상에 포함시킬 필요가 있다.



【도표2】 사회안전망 확충을 위한 단계별 보험제도 확대

특수 건축물 및 시설물의 소유자 등이 지는 손해배상책임은 남의 생명·신체나 재산상의 손해 두 가지 형태로 나타난다. 화재보험법에서는 재물손해에 대한 배상책임은 규정하지 않고 타인이 사망하거나 부상한 경우에 대해서만 건물소유자의 손해배상책임을 규정하고, 이에 필요한 보험을 가입하도록 하였다. 종래 의무보험 형태를 취해온 손해배상책임은 주로 사람에 관한 인적 배상책임손해를 담보하는 보험에 관해서만 의무적으로 가입토록 법제화하였다. 화재 등과 관련된 사고의 유형은 인명 손해와 함께 재물손해가 동시적으로 발생하고 있으며, 재물손해액의 규모가 건축물 및 시설물 등의 대형화 및 밀집화로 과거에 비하여 커지고 있어 배상자력을 확보할 수 있는 수단이 필요해지고 있다. 따라서 법을 개정하여 남의 재산상의 손해를 배상할 수 있도록 보험가입을 의무화할 필요가 있다고 하겠다.

화재로 인한 배상책임 중 대인배상 1인당 보상한도는 현행 한도보다는 상향된 자동차보험 대인배상 1과 같은 수준으로 정하고, 그 이상은 단계를 정하여 임의보험으로 가입하게 하는 방식이 합리적인 대안이라고 생각된다. 대물배상은 물적 배상책임의 한도와 PML을 감안할 경우 특수 건축물과 시설물의 크기(m²)에 따라 1억 원, 3억 원, 5억 원, 10억 원, 50억 원으로 나누어 설정하는 것이 좋을 것이다.

재난보험제도는 각종 재난으로 인하여 우연히 발생하는 손해에 대하여 사후 보상하는 것을 주목적으로 하고 있는 것은 사실이나, 동 보험이 사회안전망 차원에서 의무보험으로 실시되는 관례로 사전적인 기능으로서 사고예방을 위한 안전점검기능이 강화되어야 한다. 보험가입 대상위험 및 대상시설이 증가되고 이상적 재난 발생가능성이 높아지기 때문에 그만큼 안전점검의 필요성이 증대된다고 할 수 있다. 안전점검은 경험과 기술을 갖춘 자가 육안 또는 점검기구 등에 의하여 검사를 실시함으로써 시설물에 내재되어 있는 위험요인을 조사하는 행위를 말하는데, 이러한 안전점검 활동에는 높은 기술력이 요구된다. ㉞

