

02

SPECIAL
THEME

다중이용업소의 보험가입 실태와 보험대책¹⁾

글 유지호 보험개발원 화재해상팀장(부장)

1. 머리말

다중이용업소¹⁾란 불특정 다수인이 이용하는 영업 중 화재 등 재난발생시 생명·신체·재산상의 피해가 발생할 우려가 높은 곳으로서, 휴게음식점·제과점 또는 일반음식점, 단란주점과 유흥주점, 영화상영관·비디오물 감상실·비디오물 소극장, 학원, 목욕장, 게임·인터넷 컴퓨터 게임장, 노래연습장, 산후조리업장, 고시원 등을 말한다.

이런 다중이용업소의 화재리스크가 사회적 관심의 대상이 되는 이유는 우려하는 바와 같이 일반대중의 이용객이 사상을 당하는 사례가 자주 발생하기 때문이다. 최근 3년(2007~2009년)간 다중이용업소의 화재분석 결과²⁾를 보면, 다중이용업소의 화재로 인한 인명피해율은 다른 일반소방대상물에 비하여 높았다. 일반 소방대상물은 건당 인명피해율은 0.05명이나, 다중이용업소의 경우에는 화재건당 0.14명으로 2.8배나 높았다. 또한 다중이용업소의 최근 10년간(1999~2009) 사회문제가 되었던 화재는 총 17건으로 건당 사망 10명, 부상 8명이었다. 재산피해도 3년간 2,012건에 145억 원으로 연평균 50억 원의 재산피해를 발생시키고 있다.

또 다른 문제는 다중이용업소임에도 다중이용업소로 분류되지 않은 업소의 화재리스크도 존재한다는 것이다. 2009년 11월 발생한 부산 실내사격장 화재사고의 경우도, 개념상은 다중이용업소이나 당시에는 다중이용업소로 분류되지 않았고, 화재사고의 결과 10명의 사망자와 6명의 부상자가 발생하였다.

이후 정부에서는 부산 사격장과 같은 화재·폭발·붕괴사고를 근절하기 위하여 스프링클러 등 안전기준 강화 등과 함께 화재보험 의무가입대상을 확대하기로 하고, 보험대상에 속하는 다중이용업소의 범위도 권총사격장, 스크린골프연습장, 안마시술소 등을 추가 확대하는 등 안전제도 개선 및 의식 선진화 종합대책을 추진한 바 있다.

그러나 그 이후에 발생한 부산 해운대구 우신골든스위트 화재는 다중이용업소는 아니지만 대형 화재의 위험성을 다시 한번 일깨워 준 사건이었다. 다행히 사망자는 없었지만 불은 순식간에 37층 쌍둥이 건물 전체로 번져 자칫 큰 인명피해 사건으로 이어질 수 있었던 사고였다.

따라서 다중이용업소의 화재리스크는 현재 범위에 머물러 있는 개념도 아닐뿐더러 안전관리에 대한 노력에도 불구하고 여전히 상존하는 리스크이다. 이런 면에서 사후보상대책인 보험대책을 중심으로 다중이용업소의 화재리스크에 대한 분석을 기초로 그에 대응한 보험대책의 문제점 및 개선방안을 모색해보고자 한다.

2. 다중이용업소의 화재리스크 및 보험가입 실태

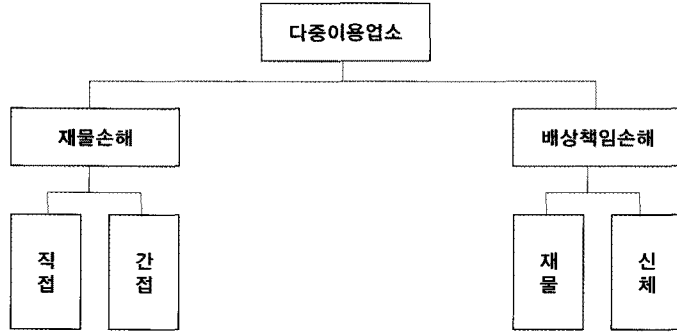
다중이용업소에 화재가 발생하면 1차적으로 다중이용업소의 실내장식품 등의 재산들을 태우고,

1) 이 글에서 제시된 방안은 작성자 개인의견이며, 보험개발원의 공식견해가 아님을 밝힌다.

2) 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 제2조 제4항 제1호 및 동법시행령 제2조

3) 소방방재청, 「다중이용업소 화재보험의무화 관련 다중이용업소 현황 및 통계자료」, 2010. 4.

그로 인한 연기와 열이 2차적으로 사람을 상하게 하거나 다른 사람의 재산에 불이 옮겨 붙으면서 물적 피해도 발생하게 된다. 화재가 발생하면 영업점은 영업지속이 어려워 영업피해도 간접적으로 발생하게 된다.



[도표 1] 다중이용업소 화재로 인한 발생피해의 종류

그 중에서도 다중이용업소의 화재로 사회적 문제를 야기하는 가장 큰 문제는 화재로 인한 타인의 사망 또는 부상인 신체피해에 대한 배상책임문제이다. 대형화재로 신체사고가 발생하는 경우 피해보상 문제가 사회적으로 대두되면, 배상책임이 있는 가해자의 자체적인 보상수단만으로 피해자 보상이 이루어지지 못하고 있는 경우가 대부분이다. 실제로 부산 사격장사건의 경우와 대구지하철 화재사건 등에서 배상책임이 있는 가해자는 배상자력이 없어 결국 제3자인 공적인 장치에 의한 복구와 피해자 구조가 이루어지고, 그 비용은 사회적 부담으로 귀착되어 일반국민이 잠재적 부담자가 되는 문제점이 있었다.

다중이용업소의 화재리스크에 대한 두 번째 문제점은 '화재로 인한 신체손해에 대한 배상자력만 확보하면 사회적 문제가 해결되는가?' 하는 것이다. 배상책임자의 배상자력 확보여부가 신체손해에 대한 보상대책은 될 수 있지만 손해방지기능으로 연결되지는 않는다. 근본적인 문제는 건물 등에 대한 화재의 발생 그 자체이다.

[도표 2]를 살펴보면, 인명피해 발생빈도에 비해 화재발생빈도가 훨씬 높음을 알 수 있다. 인명피해의 발생 가능성은 화재발생 가능성보다 낮아 인명사고가 그리 자주 발생하는 것은 아니다. 화재사고 발생 중에서 극히 일부만이 인적 피해를 유발하여 사회적 문제로 비화되고 있는 것이다. 문제는 '화재발생 자체를 어떻게 예방하는가?' 하는 방재 및 안전관리가 우선적 선결과제가 된다.

이런 다중이용업소의 화재리스크에 대한 보험대책은 효과적으로 작동하고 있는지 조사하기 위하여 실시한 2004년 다중이용업소를 포함한 재난관리시설에 대한 보험가입 실태를 조사한 바 있다.⁴⁾ 그 결과를 토대로 우리나라 다중이용업소의 보험가입에 대한 문제점을 다음 3가지로 요약할 수 있다.

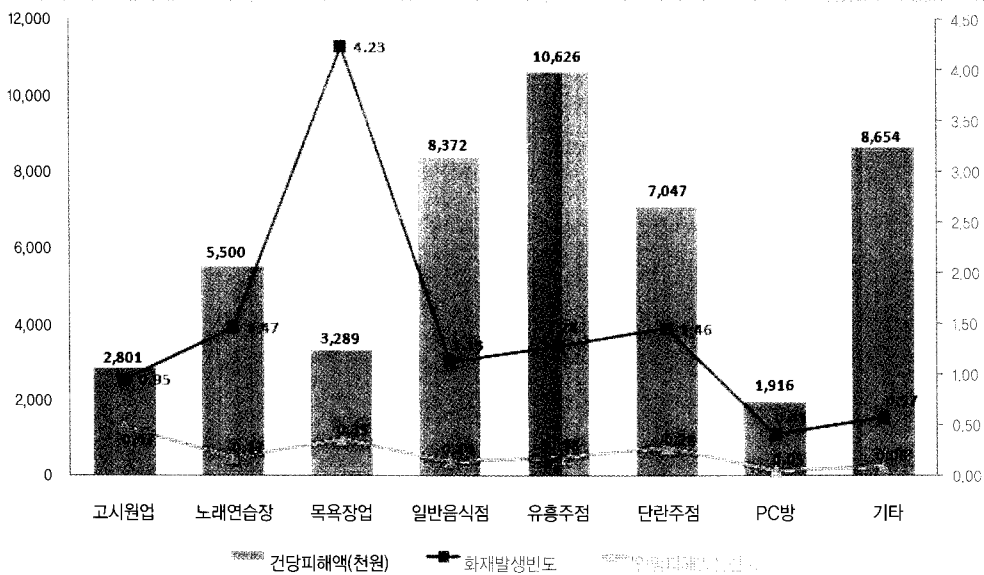
4) 2004년 7월 다중이용시설의 보험가입실태 조사

02

첫째, 낮은 보험가입률이다. 특수건물⁵⁾을 제외한 재난관리시설 중 다중이용업소의 경우 화재보험 보험가입률만 28.6%로 조사되었고, 배상책임보험에 가입한 경우는 전무한 것으로 조사되었다.

둘째, 특수건물인 경우에도 보험가입률이 94.6%로 일부 건물은 무보험이거나 법률에 의한 신체손해배상책임특약과 같이 신체손해에 대한 충분한 배상자력을 확보하지 못한 경우도 있었다.

셋째, 특수건물이라 하더라도 타인의 재물피해에 대한 배상책임에 대한 보험은 일부를 제외하고는 확보되지 않은 것으로 조사되었다. 다중이용업소 업종별 인명피해빈도는 ①수면방, ②고시원, ③목욕장, ④단란주점, ⑤유흥주점, ⑥노래연습장 등의 순이었고, 2009년 화재보험가입 실적 기준으로 보더라도 수면방, 고시원 등은 보험가입실적이 드러나지 않아 미미한 것으로 추정되며, 업종별 비교가 가능한 단란주점, 유흥주점, 노래연습장 등의 경우에도 보험가입률이 각각 16.6%, 4.1%, 17.6%로 추정되어 특수건물이 아닌 다중이용업소의 보험가입률은 상당히 낮은 것으로 추정되었다.



[도표 2] 업종별 다중이용업소의 화재발생 및 피해현황

3. 다중이용업소에 대한 보험대책 개선방안

다중이용업소에 대한 보험대책은 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」(이하 화재보험법)에 의하여 신체손해배상특약부화재보험을 의무적으로 해야 하는 특수건물인 경우와 보험가입이 강제되지 않는 비특수건물의 경우로 구분하여 대응할 필요가 있다.

5) 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」(1973. 5. 11 대통령령 제6670호)에 규정된 연면적 1,000㎡ 이상의 국유건물, 바닥면적 2,000㎡ 이상의 학원·일반음식점·단란주점 및 유흥주점, 바닥면적 3,000㎡ 이상의 숙박시설·대규모점포, 연면적 3,000㎡ 이상의 공장·병원·호텔·콘도·공연장·방송시설·농수산물도매시장·학교와 11층 이상의 건물 및 16층 이상의 아파트 등

02

특수건물 다중이용업소의 범위는 지난 6월 23일 화재보험법 개정으로 확대된 특수건물(다중이용업소, 운수시설, 공유건물 등)의 구체적 범위를 정하는 동법시행령 개정안(현재 법제처 심사 중)이 확정됨으로써 결정될 것이다.

특수건물에 포함되는 다중이용시설은 화재발생으로 일어날 수 있는 가장 큰 리스크인 사회적 문제의 요인인 사람의 사망과 부상에 대한 배상자력이 확보된다고 볼 수 있고, 화재보험회사가 실시하는 특수건물에 대한 화재예방과 소화시설의 안전점검을 통해 보험회사의 담보위험을 균질화할 수 있을 것이다. 화재리스크가 균질화되지 않은 상태에서 보험을 인수하는 경우 보험계약자간 형평성 문제가 대두된다.

특수건물 다중이용업소는 신체손해에 대한 배상자력은 제도적으로 확보되지만, 화재발생시 다른 건물로 불이 옮겨 붙어 생기는 타인의 재산피해에 대한 배상자력은 자동 확보되지 않아 현재로서는 건물소유자가 스스로 대물배상책임보험에 추가 가입하는 것이 필요하다. 특히, 실화법 개정으로 화재로 인한 배상책임에 대한 제한이 사라졌기 때문에 화재발생 유발자의 입장에서는 대물배상책임 확대에 대비하지 못하는 경우 신체배상책임과 마찬가지로 사회문제로 비화될 수도 있으므로 이에 대한 대물배상책임에 대한 의무화 방안 등의 대안이 강구될 필요가 있다.

특수건물이 아닌 다중이용업소는 신체손해와 재물손해에 대한 배상자력을 제도적으로 확보하지 못하고 있기 때문에 재해발생 시 사회 문제화의 가능성 여전히 남아 있게 된다. 최근 이런 문제점에 대비하여 비특수건물 다중이용업소에 대하여 신체손해에 대한 배상자력 확보를 위한 배상책임보험 가입 의무화 법안이 추진되고 있는 것은 다행으로 생각된다. 그러나 비특수건물 다중이용업소에 대한 신체손해 배상책임이 확보된다 하더라도 타인의 재물손해에 대한 배상책임과 건물자체 손해에 대한 복구 대안이 없으며, 근본적인 해결과제인 화재발생 자체를 예방 또는 방지하는 방재기능이 보험제도와 연계되지 않는다는 것이다.

따라서 다중이용업소에 대한 보험대책은 모든 다중이용업소를 특수건물에 포함하고 재물손해에 대한 배상책임보험 가입도 의무화 하는 것이 가장 효과적인 대책이 될 것이다. 그러나 이 방법은 보험제도가 경제제도인 이상 경제적 논리로 합리성을 확보할 때에만 가능한 방법이 될 것이다.⁶⁾

또한 비특수건물 다중이용업소에 대한 배상책임보험 가입에 대한 의무화 법안이 통과되더라도 방재기능에 대한 공적 기능의 적극적 지원 또는 소규모 다중이용업소의 보험가입 활성화를 위한 정책성보험 차원의 정부지원 등이 전제되어야 보험회사 및 보험계약자 모두 보험인수와 가입에 적극성을 펼 수 있고, 빈틈없는 사회안전망 구축에 도움이 될 것으로 생각한다. ㉞

6) 대물배상자력 미확보로 인한 사회문제화의 가능성은 없지 않으나, 사회적 합의를 거쳐 대물배상책임보험의 의무화가 추진할 필요가 있다.(자동차보험의 경우 2009년 1월 22일부터 종전 대인배상책임보험에 추가하여 대물배상책임보험의 가입도 의무화 한 사례가 있다).