

SPECIAL THEME  
운수시설의 화재위험과 인명안전

# 운수시설의 화재위험과 보험대책

글 유지호 보험개발원 손해보험본부 화재해상보험팀장

### 1. 머리말

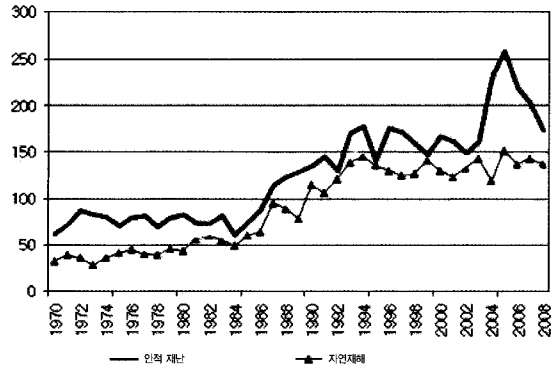
경제학자들은 경제발전의 전제조건으로 적절한 운송인프라 구축을 제시하고 있다. 신속한 운송이 전제되지 않는 한 산업발달로 대량생산이 가능하더라도 실제 판매·소비로 이어지지 않기 때문에 대량생산 자체가 의미가 없다. 제주도에서 아무리 많은 헛감이 잡히더라도 비행기를 이용한 신속한 운송수단이 없다면 서울에서는 여전히 싱싱한 생선회를 즐길 수 없는 것과 같은 이치이다.

우리나라도 경제발전에서 걸맞은 운송인프라를 지속적으로 구축하여 왔고, 그에 따른 여객터미널, 지하철, 철도, 공항 및 항만시설 등 운수시설도 늘어났으며, 그 시설을 이용하는 사람 또한 증가하고 있다.

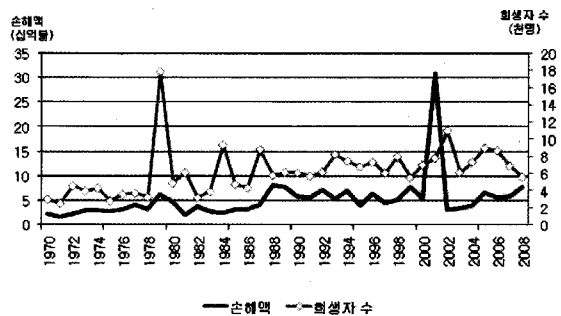
경제발전이 거듭될수록 운수시설은 많은 사람이 이용할 수 있도록 대형화되고 고급화됨에 따라 화재·붕괴 등의 사고가 발생하는 경우 다수의 인명피해와 고액의 피해액으로 이어질 가능성이 높아졌다. 이런 측면에서 운수시설에 대한 위험과 그 보충대책을 재점검해보는 것은 시의적절하다고 생각한다.

우리나라 운수시설의 화재위험을 말하기 전에 좀 더 넓은 의미에서 접근하고자 한다. 인간생활을 둘러싸고 있는 재난은 화재·붕괴·폭발 등의 인적 재난과 태풍·홍수·해일 등 자연재해로 구분할 수 있고, 재난 발생건수는 산업화, 도시화, 이상기후 등의 요인으로 증가하는 추세에 있다. 스위스리의 발표에 따르면, 1970년 이후 약 30년간 인적 재난과 자연재해 발생이 지속적인 증가추세에 있어 세계적인 추세라 할 수 있다. (도표 1 참조)

이런 인적 재난과 자연재해로 인한 경제적 손해액과 희생자 수도 증가추세에 있다. 그중에서 인적 재난만을 분리해서 보면, 2008년

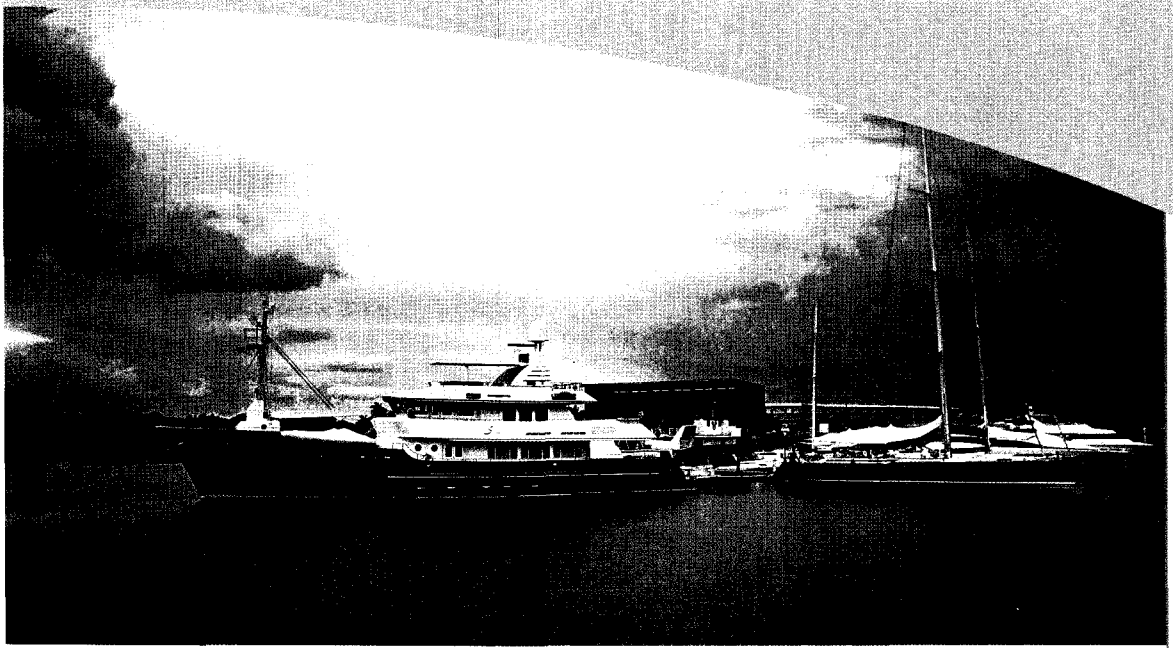


〈도표 1〉 세계 인적 재난 및 자연재해 발생 추이(1970년~2008년)  
(출처 : Swiss Re 발표자료)



〈도표 2〉 세계 인적 재난으로 인한 손해액 및 희생자 수 추이  
(1970년~2008년)  
(출처 : Swiss Re 발표자료)

1) 재난및안전관리기본법 제3조에서는 재난을 태풍·홍수·호우(호우)·강풍·풍랑·해일(해일)·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사(황사)·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인한 자연재해, 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등으로 인한 피해(인적 재난), 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해(에너지 재난) 등으로 크게 3가지로 구분하고 있다.



도의 경우 24만여 명의 사망자와 약 2,700억 불의 경제적 손실이 추정되고 있다.

이런 경제적 손실에 대하여 보험회사가 보험금을 지급한 금액은 525억 불로 나타나 인적 재난으로 인한 보험보상비율은 19.5% 정도로 낮게 추정된다. 또한 국가적 재난관리체계가 잘 갖추어진 미국, 유럽 등 선진국에서 대체로 재난발생 시 보험보상이 잘 이루어지고 있는 점을 고려하면, 아시아지역, 남미지역, 아프리카지역 등에서는 재난발생 시 보험보상이 상당히 낮을 것이라는 평가가 가능하다.

위에서 살펴본대로 세계적으로 각종 재난과 그로 인한 피해는 증가하고 있음에도 그에 대비한 보험보상은 충분하지 못한 실정이고 선진국일수록 보험대책이 잘 갖추어져 있는 것으로 평가된다.

그러면 우리나라의 보험대책은 어떠한가. 그중에서도 운수시설에는 어떤 위험이 존재하고 있으며, 재난발생 시 피해와 그에 대한 보험보상은 가능한지를 점검해 보고, 실질적인 보험보상체계를 구축하기 위한 대책은 무엇인지 살펴보고자 한다.

## 2. 운수시설의 화재위험 및 보험가입 실태

우리나라 운수시설은 경제발전예 따라 대형화·복합화되고, 그 이용객의 수도 증가하고 있어 화재 등 재난발생 시 인적·물적 피해가 큰 대형재난으로 이어질 가능성이 높아지고 있다.

운수시설뿐 아니라 일반인 다수가 이용하는 다중이용시설 모두가 비슷한 상황에 있다고 생각된다. 운수시설을 포함한 다중이용시설의 재난발생 현황을 보면, 화재위험이 대부분이고 붕괴·폭발·환경오염 등의 위험이 존재하고 있다. 환경오염위험만 제외하면 화재·붕괴·폭발위험은 화재보험 보통약관 및 특별약관의 담보위험에 해당된다.

운수시설에 대한 화재보험 가입실적은 <표 2>와 같다. 운수시설이 화재보험에 가입하는 경우 건물 등 재산손해에 대해서는 화재발생 시 보상이 가능하다. 보험가입물건에는 여객시설, 공항, 항만시설, 화물터미널 등 운수시설도 있지만 운수시설 내 입점업체, 자판기 등 일반인 다수가 이용하는 운수시설로 볼 수 없는 물건도 다수 포함되어 있다. 계약건수를 실질적인 운수시설을

(출처 : 『재난연감』 각 연도 소방방재청)

연도	계	화재	산불	붕괴	폭발	도로교통	환경오염	유도선	해난	기타
2008	1,116	595	0	1	0	0	0	0	0	520
2007	1,353	748	0	2	0	0	0	0	0	603
2006	2,033	1,445	0	2	0	0	0	0	0	586
2005	4,265	4,037	0	2	0	0	0	0	0	226
2004	2,738	2,481	0	4	1	0	1	0	0	251

〈표 1〉 우리나라 다중이용시설의 유형별 재난발생 현황(2004년~2008년)

(단위 : 건)

연도별	계약건수	사고건수	경과보험료	손해액	손해율
2008	679	8	228,999	204,831	89.4
2007	280	3	210,140	2,600	1.2
2006	315	0	369,670	0	0.0
2005	438	3	452,122	21,154	4.7
2004	261	4	423,412	0	0.0

〈표 2〉 우리나라 운수시설의 화재보험 실적 현황(2004년~2008년)

(단위 : 건, 천원, %)

기준으로 하는 경우 상당부분 축소될 수 있고, 우리나라 다중이용시설의 재난유형을 감안하면 담보위험에 있어서도 붕괴·폭발을 포함하는 것이 필요하다. 특히 배상책임손해에 대한 대책은 절실하다 하겠다.

운수시설은 대부분 일반인들의 출입이 많은 다중이용시설임에도 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」(이하 화보법)에서 정하는 특수건물의 범주에 포함되어 있지 않아 시설소유주 또는 관리자가 임의로 보험에 가입하고 있다. 또한 재난발생 시 건물손해에 대한 보상대책만 가능하다. 인적·물적 피해에 대한 배상책임손해는 대부분 대책이 없을 것으로 판단된다.<sup>2)</sup> 특히, 재난으로 인한 사망자 및 부상자에 대한 신체손해를 보상하는 배상책임담보에 대한 대책이 없는 실정이다.

물론, 운수시설도 재산종합보험 또는 일반배상책임보험에 가입하는 경우도 있을 수 있다. 재산종합보험은 재물손해와 배상책임손해를 동시에 담보할 수 있고, 일반배상책임보험은 배상책임



〈표 3〉 운수시설의 재난발생 시 필요한 보험담보의 종류

2) 신체손해를 보상하는 화재보험특약(신체손해배상책임담보특약)은 특수건물에만 적용되고, 지난 2008년 7월 헌법재판소의 「실화책임에 관한 법률」에 대한 헌법불합치 판단으로 상품개발된 실화배상책임(대물)담보특약을 판매하고는 있으나, 아직은 보험가입이 많지 않은 상태이다.

3) 2004년 7월 다중이용시설의 보험가입실태 조사

4) 안상수 의원 대표발의 화보법 개정안(2004년 12월 23일), 박상돈 의원 대표발의 화보법 개정안(2009년 11월 25일) 등

손해를 보상한다. 현재로서는 운수시설에 대한 재산종합보험과 일반배상책임보험의 보험가입 통계자료가 없어 정확히는 알 수 없으나, 아직도 보험가입이 의무화되지 않아 보험 사각지대는 다수 존재할 것으로 판단된다.

### 3. 운수시설 보험가입의 문제점 및 대책

우리나라 운수시설에 대한 보험가입의 문제점은 대구지하철 방화사건에서 여실히 보여주었다. 운수시설에 재난이 발생하는 경우 필요한 보험담보는 재산손해와 배상책임손해가 대표적이고, 이 사건의 처리결과를 보면 개선이 필요한 보험대책이 확연히 드러난다. 이 사건의 처리결과를 요약하면, 신체손해에 대한 보상(사망자에 대하여 464억 원, 부상자에 대하여 133억 원)으로 총 597억 원이 지급되었으며 재산손해에 대한 복구공사에 총 246억 원이 투입되었지만, 보험보상은 배상책임손해에 대하여 10억 원의 보험금을 받았을 뿐이다. 결과적으로 보면, 보험대책이 거의 전무한 실정이었다.

2004년 다중이용시설 보험가입 실태 조사결과<sup>1)</sup>를 토대로 우리나라 운수시설 보험가입에 대한 문제점을 다음 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, 낮은 보험가입률이다. 특수건물을 제외한 재난관리시설의 경우 보험가입률이 화재보험 26.8%, 배상책임보험 10.8%로 대단히 낮았다. 둘째, 배상책임손해담보의 보상한도액이 대부분 예상최대손실액에 못 미치는 수준이었다. 셋째, 재산손해담보의 보험가입금액이 낮아 일부보험이 되는 경우가 대부분이었다. 이런 문제점으로 현행 보험가입 수준으로는 재난발생 시 실질적인 보상대책이 될 수 없어 피해보상과 시설복구에 어려움을 겪게 된다.

운수시설 재난에 대한 보험대책은 피해양상과 보험보상의 문제점을 개선하는 방향에서 검토되어야 할 것이다. 보험대책에 대해서는 다수의 법률 개정안<sup>2)</sup>이 제시되고 있다. 첫째 운수시설을 포함하여 다수의 일반인이 출입하고 대형재난이 잠재되어 있는 모든 다중이용시설에 대한 보험가입을 의무화하는 것이 필요하다. 둘째 담보위험을 화재위험뿐 아니라 붕괴·폭발위험까지 확대하고, 셋째 보상범위를 재산손해 및 배상책임손해(대인 및 대물)에 대하여 충분한 보상이 가능하도록 하며, 건물소유자의 무과실책임을 신체손해뿐 아니라 재물손해까지 확대하는 것이 필요하다. 넷째 보험 미가입 시 과태료 부과로 보험가입률을 제고하는 대책도 중요하다고 본다.

보험제도가 재난발생 시 믿음직한 사회안전망 역할을 할 수 있도록 하루 빨리 제기된 보험대책이 완성되기를 바란다. 또한 보험대책이 대형재난에 대한 대책의 전부가 아니므로 방염처리 건축자재 사용, 스프링클러 등 소방시설 설치, 비상구 확보 건물구조 개선 등 건물에 대한 방재 및 관리기준 강화와 시설관리주체의 안전의식 및 위험관리능력 제고도 병행되어야 한다고 생각한다. ㉞

#### [참고문헌]

1. 이경룡, 『보험학원론』, 영지문화사, 2004.
2. 정창영·김정동·김범, 『재난관련 사회안전망의 현황과 개선방안』, 2008, 11
3. 보험개발원, 『손해보험통계연도』, 2003, 11.
4. 소방방재청, 『재난연감』, 각 연도.
5. Swiss Re, Natural Catastrophes and Man-made disaster in 2008(No1/2009)