

책임보험 가입을 강제하는 법률에 의도된 입법자의 의사와 그 실패*

- 대법원 2024. 7. 11. 선고 2023다316394 판결 및 대법원
2024. 7. 11. 선고 2022다252936 판결에 대한 평석을 겸하여 -

윤 기 열**

<차례> _____

I. 서 론

IV. 재난 및 안전관리 기본법의 문제

II. 책임보험을 강제하는 법률의 유형

V. 입법자의 의사와 그 실패

III. 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법의
문제 VI. 결 론

주제어 : 책임보험 가입 강제, 무과실 책임, 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법, 재난
및 안전관리 기본법, 입법자의 의도

<국문초록> 위험사회에서 책임보험의 가치와 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 그러나 자연상태에서 사회가 필요로 하는 만큼 책임보험이 체결될 것이라 기대하기는 어렵고, 따라서 법률은 정책적 관점에서 책임보험의 가입을 촉진하는 방법을 모색하고 있다. 실무상 무과실책임 등 과실책임의 원칙에 대한 예외를 인정하는 간접적 방법과, 법에서 책임보험의 가입을 의무화하는 직접적 방법을 생각할 수 있다. 실제 우리 법률은 상황에 따라, 간접적 방법 없이 직접 법률로 의무화하는 방법과, 직·간접적 방법을 함께 규정하는 방법을 사용하고 있고, 이를 법률로 구현하는 방법은 다시 입법기술에 따라 몇 가지 유형으로 정리할 수 있다.

이 중 입법자료를 통해 추단된 입법자의 의도가, 한 법률에서 간접적 방법과 직접적 방법을 함께 규정하는 것인 경우, 다음과 같은 세 가지 유형의 입법이 발견된다.

첫 번째 유형은, “○○는 과실이 없는 경우에도 그 손해를 배상할 책임이 있다. 그는 그

* 이 글은 2025. 11. 24. 보험법학회 월례 판례발표회에서 발표한 발표문을 수정·가감하고 제목을 바꾸어 붙인 것입니다.

** 보험연구원 연구위원, 변호사, 법학박사(Ph. D.).

- 논문접수일(2026.02.08), 심사개시일(2026.02.14), 게재확정일(2026.02.25)

손해배상책임을 이행하기 위하여 책임보험에 가입하여야 한다.”라고 규정되고, 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」(“화재보험법”)이 이에 해당한다.

두 번째 유형은 “○○는 과실이 없는 경우에도 금액을 지급할 책임을 지는 책임보험에 가입하여야 한다.”라고 규정되고, 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」(“다중이용업소법”)이 이에 해당한다.

세 번째 유형은 “○○는 손해를 보상하기 위하여 책임보험에 가입하여야 한다.”라고 규정되고, 「재난 및 안전관리 기본법」(“재난안전법”)이 이에 해당한다.

세 유형 모두 입법자가 의도한 바는 무과실 책임을 지우면서, 무과실 책임을 담보하기 위한 책임보험에 가입하도록 강제하는 것이지만, 우리 판례는 두 번째와 세 번째 유형은 무과실 책임까지 규정한 것으로 보지 않고, 세 번째 유형의 경우에는 더 나아가 해당 책임보험으로 보장되는 책임의 범위에 무과실 책임은 포함되지 않는다고 한다.

이러한 사태는 일견 입법자의 의도와 법원의 판결이 엇갈린다는 법철학적 문제를 야기하는 것으로 보이나, 이론적으로 법원은 입법자의 의도에 구속되지 않는다는 견해에 수긍이 가고, 무엇보다 문제가 된 두 번째 유형과 세 번째 유형의 법률은 객관적인 문구로 성문화되는 과정에서 입법자의 의사가 제대로 반영되지 못한, 일종의 실패한 입법이라고 생각된다. 따라서 문제된 유형의 법률에 대한 우리 판례의 태도는 타당하고, 이들 법률은 충분한 논의를 거쳐 개정되어야 할 것이다.

I. 서 론

우리는 살아가면서 마주하게 될 다양한 위험을 분산하기 위하여 보험에 가입한다. 위험을 수학적으로 측정하여 사고 발생시 받게 될 보험금과 그에 대비하여 지불할 보험료를 산출함으로써 보험상품이 만들어지면, 보험에 가입함으로써 보험료를 지불할 것을 감내하고 위험 발생시 보험금을 수령하여 손실을 전보받을 기대를 얻게 된다.

한편 우리는 나의 잘못으로 다른 사람에게 손해를 끼칠 수도 있고, 그 손해는 불법행위법(민법 제750조 이하 등)에 의해 조정된다. 반대로 입장을 바꾸어 보면, 나는 아무리 선량하고 주의 깊게 살아가더라도 예기치 못한 사고로 피해를 입을 수 있는데, 이 경우 가해자가 배상하여 손해를 메우게 되고, 가해자의 일반재산은 이를 보장한다. 그런데 가해자의 일반재산이 손해를 메우기에 충분하지 못할 수도 있다. 그러면 선량하고 주의 깊게 살아가더라도 예기치 못한 사고로 피해를

입을 수 있는 우리는, 그 손해가 충분하게 메워지지 못하는 사태에 직면할 수 있고, 이는 궁극적으로 자유롭고 활기찬 생활을 저해하여, 사회적인 손실로도 환원된다.

이러한 사태로부터 피해자와 사회를 보호할 수 있는 도구로 책임보험을 생각할 수 있다. 책임보험계약의 보험자는 피보험자가 보험기간 중의 사고로 인하여 제3자에게 배상할 책임을 진 경우에 이를 보상할 책임이 있다(상법 제719조). 즉 가해자의 배상을 보험으로 보장함으로써 선량한 피해자를 구해줄 수 있는 보험이 책임보험이다.¹⁾ 사고 발생에 책임 있는 가해자(피보험자)가 자발적으로 책임보험에 가입하였다면 좋겠지만, 일반재산이 충분하지 못한 가해자가 사전에 기꺼이 책임보험에 가입하여 보험료를 지불하였을 가능성은 그리 높지 않으리라 예상된다.

따라서 정책적 관점에서 책임보험의 가입을 촉진하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 첫째, “과실책임의 원칙”²⁾으로 요약되는 민법상의 불법행위 책임에 대한 특별규정을 둬으로써 책임보험을 자발적으로 가입하도록 유도하는, 간접적 방법이 있다(이하 “① 방법”이라 한다). 책임보험의 전제가 되는 배상책임에 대하여 무과실 책임을 규정하거나 입증 책임을 전환할 수도 있고, 배상액을 가중하거나 법정 배상 책임을 정할 수도 있다.³⁾ 이들 법률은 각자의 사회정책적 목적을 갖고 있지

1) 편집대표 박운작(김성태 집필), “전론IV: 불법행위법리와 다른 보상체계”, 「민법주해[XVIII] - 채권(11)」, 초판4쇄, 박영사, 2012, 98쪽에 의하면 “100여년의 역사를 가진 책임보험 메커니즘은 불법행위제도와 서로 잘 어우러져 손해의 사법적 처리에 있어서 중심적인 역할을 수행하고 있다.” 다만 책임보험제도도 인하여 불법행위제도의 기능 중 억제효과 둔화되고, 제재 기능은 소거된다는 문제가 있다. 같은 글, 98-100쪽.

2) 편집대표 박운작(서광민 집필), “전론V: 과실책임의 원칙”, 「민법주해[XVIII] - 채권(11)」, 초판4쇄, 박영사, 2012, 126쪽에 의하면 근대민법이 일반적으로 취하고 있는 원칙으로서, “고의나 과실로 타인에게 손해를 가한 경우에만 그 손해에 대한 배상책임을 가해자가 부담하고, 타인에게 손해를 가하였다고 하더라도 그것이 가해자의 고의나 과실로 인한 것이 아닌 경우에는 가해자가 손해배상책임을 부담하지 않는다는 원칙”이다.

3) 이러한 법률은 헌법 제119조 제1항의 자유시장 경제질서나 제23조 제1항의 재산권 보장에 위반되는지 문제될 수 있다. 헌법재판소는 “사회국가원리를 수용하고 있는 우리 헌법의 이념에 비추어 특수한 불법행위책임에 관하여 위험책임의 원리를 수용하는 것은 입법정책에 관한 사항으로서 입법자의 재량에 속한다”고 하여 법률이 무과실책임을 지운 것만으로는 자유시장 경제질서에 위반된다고 볼 수 없다고 하고, 재산권의 침해 여부는 과잉금지원칙(헌법 제37조 제2항)에 따라 위헌성 여부를 심사한다(헌법재판소 1998. 5. 28 자 98헌가4 결정). 책임보험의 가입을 법률로 강제하는 것이 우리나라에서만 특유한 제도는 아니다. 예컨대 개인형 이동수단(PM, personal mobility)으로 인한 사고 발생이 늘어나는 것은 유럽 여러 나라에서도 사회적 문제인데, 프랑스, 독일, 노르웨이, 이탈리아 등에서는 배상책임보험 가입을 법률로 의무화하고 있고 천지연, “개인형 이동수단 규제 정비와 보험산

만, 수범자로 하여금 책임보험의 가입을 독려하는 유인(incentive)으로 작동하는 효과도 있다.

둘째, 법에서 책임보험의 가입을 직접 의무화하는 방법도 있다(이하 “② 방법”이라 한다). 발생할 수 있는 유형의 사고에 대해 책임을 지게 될, 그럼에도 위험의 발생을 감수하며 일을 하는(그럼으로써 이익을 얻는) 사업자 등에게 책임보험의 가입을 법률이 강제함으로써(위반시에는 인·허가의 취소, 과태료 등 제재를 부과함으로써) 사회적 위험을 분산하는 것이다.⁴⁾

이 글의 관심사는 책임보험 가입을 직접 강제하는 “② 방법”을 성문화(成文化)한 법률인데, 다시 이들 법률은 “① 방법”과 “② 방법”을 함께 규정하는 경우도 있고, “② 방법”만을 채택한 경우도 있다. 성문화하는 입법기술에 따라 몇 가지 유형으로 정리할 수 있는데, 그중에는 입법자가 의도한 바가 선명하게 성문화되어 해석상의 논란이 불필요한 경우가 있는가하면, 그렇지 못한 경우도 있다. 그 결과 법률 개정 당시의 입법자료를 통해 확인 가능한 입법자의 의도가 있는데, 대법원 판결에서는 그 의도와 다른 결론을 내리는 경우도 발견된다. 이러한 현상이 발생한 경위와, 이를 어떻게 평가해야 할 것인지 검토하려 한다.

II. 책임보험을 강제하는 법률의 유형

업 과제”, 「KIRI 리포트」, 보험연구원, 2026 참조), 일본의 자동차보험 제도가 우리와 유사한 책임보험(또는 책임공제)을 의무화하고 있는 것도 잘 알려져 있다(양진태, “일본의 자동차 의무보험에 대한 감독제도”, 「보험법연구」 5권 1호, 한국보험법학회, 2011 참조).

- 4) 헌법재판소에 따르면 보험 가입을 법적 의무로 정하는 것은 계약자유의 원칙에 대한 제약인 동시에 헌법상의 일반적 행동자유권 내지 경제활동의 자유의 제한이 된다. 화재로인한재해보상과보험가입에관한법률 제5조 제1항의 위헌심판(헌법재판소 1991. 6. 3 자 89헌마204 결정)에서 실시된, 헌법상의 계약자유 원칙에 대한 헌법재판소의 설명은 다음과 같다. “헌법 제10조 전문은 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.”고 규정하고 있다. 여기의 행복추구권 속에 함축된 일반적 행동자유권과 개성의 자유로운 발현권은 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리에 반하지 않는 한 입법 기타 국정상 최대의 존중을 필요로 하는 것이라고 볼 것이다. 일반적 행동자유권에는 적극적으로 자유롭게 행동을 하는 것은 물론 소극적으로 행동을 하지 않을 자유 즉 부작위의 자유도 포함되는 것으로, 법률행위의 영역에 있어서는 계약을 체결할 것인가의 여부, 체결한다면 어떠한 내용의, 어떠한 상대방과의 관계에서, 어떠한 방식으로 계약을 체결하느냐 하는 것도 당사자 자신의 자기의사로 결정하는 자유 뿐만 아니라 원치 않으면 계약을 체결하지 않을 자유 즉 원치 않는 계약의 체결은 법이나 국가에 의하여 강제받지 않을 자유인 이른바 계약자유 원칙도, 여기의 일반적 행동자유권으로부터 파생되는 것이라 할 것이다. 이는 곧 헌법 제119조 제1항의 개인의 경제상의 자유의 일종이기도 하다.”

1. 과실책임 원칙을 유지하면서 책임보험 가입을 강제하는 경우

많은 법률은 민법상의 과실책임 원칙을 유지하면서 책임보험 가입 의무를 지우고 있고 “① 방법”은 채택하지 않고 “② 방법”만 채택, 이들 법률은 대개 해석상 큰 어려움이 없다. 입법기술상 “○○는 고의 또는 과실로 ○○에게 손해를 발생하게 한 경우에는 그 손해를 배상하여야 한다. 그 배상을 담보하기 위하여 보험에 가입하여야 한다.”라는 형식을 취하고 있고, 가입이 강제되는 보험의 범위 역시 고의 또는 과실로 인한 손해의 보상에 한정된다.

예컨대 「건설기술 진흥법」에 따르면 건설엔지니어링사업자는 건설엔지니어링 계약을 이행할 때 고의 또는 과실로 해당 건설엔지니어링 목적물 또는 제3자에게 손해를 발생하게 한 경우에는 그 손해를 배상하여야 하고 “① 방법”은 채택하지 않음, 그 배상을 담보하기 위하여 보험 또는 공제에 가입하여야 한다 (“② 방법”은 채택, 이상 제34조 제1, 2항).

「결혼중개업의 관리에 관한 법률」에 따르면 국내결혼중개업자는 결혼중개를 함에 있어서 고의 또는 과실로 인하여 이용자에게 손해를 발생하게 한 때에는 그 손해를 배상할 책임이 있고 “① 방법”은 채택하지 않음, 다만 국제결혼중개업자의 경우는 고의·과실의 입증책임 전환, 그 손해배상책임을 보장하기 위하여 보증보험에 가입하여야 한다 (“② 방법”은 채택, 이상 제25조 제1~3항).

「공인중개사법」에 따르면 개업공인중개사는 중개행위를 하는 경우 고의 또는 과실로 인하여 거래당사자에게 재산상의 손해를 발생하게 한 때에 그 손해를 배상할 책임이 있고 “① 방법”은 채택하지 않음, 업무를 개시하기 전에 그 손해배상책임을 보장하기 위하여 보증보험 또는 공제에 가입하거나 공탁을 하여야 한다 (“② 방법”은 채택, 이상 제30조 제1, 3항).

「공동주택관리법」에 따르면 주택관리사등은 관리사무소장의 업무를 집행하면서 고의 또는 과실로 입주자등에게 재산상의 손해를 입힌 경우에는 그 손해를 배상할 책임이 있고 “① 방법”은 채택하지 않음, 그 손해배상책임을 보장하기 위하여 보증보험 또는 공제에 가입하거나 공탁을 하여야 한다 (“② 방법”은 채택, 이상 제66조 제1, 2항).

2. 과실책임 원칙에 대한 예외를 규정하면서 책임보험 가입을 강제하는 경우

민법상의 과실책임 원칙에 대한 예외를 규정하면서 책임보험 가입 의무를 지우는 법률도 자주 발견된다(“① 방법”과 “② 방법” 모두를 채택). 이들 법률은 무과실책임 규정 또는 입증책임을 전환하는 규정을 두고, 이로 인한 손해배상의무를 담보하기 위하여 보험에 가입하여야 한다는 규정을 두고 있다. 따라서 가입이 강제되는 보험의 보장범위에 대해서도 크게 문제될 것은 보이지 않는다.

(1) 개인정보 보호법의 예

예컨대 「개인정보 보호법」(이하 “개인정보보호법”이라 한다) 제정(2011년 3월 29일 법률 제10465호로 제정·공포, 2011년 9월 30일 시행) 당시부터 존재했던 제39조 제1항에서는 “정보주체는 개인정보처리자가 이 법을 위반한 행위로 손해를 입으면 개인정보처리자에게 손해배상을 청구할 수 있다. 이 경우 그 개인정보처리자는 고의 또는 과실이 없음을 입증하지 아니하면 책임을 면할 수 없다”고 하여, 개인정보처리자의 개인정보보호법 위반으로 인한 손해 발생시 고의 또는 과실의 입증책임이 전환됨을 명시적으로 밝히고 있다.⁵⁾

개인정보보호법 개정(2015년 7월 24일 법률 제13423호로 개정·공포, 같은 조는 2016년 7월 25일 시행)으로 신설된 제39조의2 제1항은, “제39조제1항에도 불구하고 정보주체는 개인정보처리자의 고의 또는 과실로 인하여 개인정보가 분실·도난·유출·위조·변조 또는 훼손된 경우에는 300만원 이하의 범위에서 상당한 금액을 손해액으로 하여 배상을 청구할 수 있다”고, 즉 손해액의 입증 없이도 법원이 300만원 이하의 손해배상액을 정할 수 있다고 규정하면서, “이 경우 해당 개인정보처리자는 고의 또는 과실이 없음을 입증하지 아니하면 책임을 면할 수 없다.”고 하여, 역시 입증책임을 전환하고 있다.

5) 이러한 입증책임의 전환 범위에 대해 대법원 2024. 5. 17. 선고 2018다302957 판결은 “「개인정보 보호법」 제39조 제1항…은 정보주체가 개인정보처리자의 「개인정보 보호법」 위반행위로 입은 손해의 배상을 청구하는 경우에 개인정보처리자의 고의나 과실을 증명하는 것이 곤란한 점을 감안하여 그 증명책임을 개인정보처리자에게 전환하는 것일 뿐이고 개인정보처리자가 「개인정보 보호법」을 위반한 행위를 하였다는 사실 자체는 정보주체가 주장·증명하여야 한다.”라고 정리하고 있다.

이처럼 개인정보보호법 제39조 및 제39조의2에서 입증책임의 전환을 정함으로써 불법행위에 대한 특례를 정하고 있음은 문언상 명확하고, 같은 법 제39조의7에서는 “제39조 및 제39조의2에 따른 손해배상책임의 이행을 위하여” 보험 또는 공제에 가입할 의무를 개인정보처리자에게 지우고 있다(준비금 적립으로 대체 가능).

(2) 자동차손해배상 보장법의 예

「자동차손해배상 보장법」(이하 “자동차손배법”이라 한다)은 자기를 위하여 자동차를 운행하는 자가 그 운행으로 다른 사람을 사망하게 하거나 부상하게 한 경우에는 무과실책임을 부담하되,⁶⁾ “승객이 아닌 자가 사망하거나 부상을 당한 경우에 자기와 운전자가 자동차의 운행에 주의를 게을리 하지 아니하였고, 피해자 또는 자기 및 운전자 외의 제3자에게 고의 또는 과실이 있으며, 자동차의 구조상의 결함이나 기능상의 장애가 없었다는 것”을 증명하면 면책된다고 규정한다(제3조). 그러나 그 운행으로 인한 물적 손해에 대해서는 자동차손배법 제4조에 따라 민법의 일반원리가 적용되므로 피해자가 자동차를 운행하는 자의 과실을 입증해야 한다.⁷⁾

그런데 자동차손배법에서는 다른 사람을 사망하게 하거나 부상하게 한 경우의 무과실책임을 보장하기 위하여 책임보험이나 책임공제에 가입할 의무를 정하는(제5조 제1항) 외에, 민법상의 과실책임주의가 유지되는 물적 손해에 대해서도 보험이나 공제에 가입할 의무를 정하고 있다. 이를 포괄하여 이 법에서는 “의무보험”이라 하고, 의무보험에 가입되어 있지 아니한 자동차는 도로에서 운행하여서는 아니 된다고 정한다(제6조 제1항, 제8조). 즉 자동차손배법상의 보험 가입

6) 편집대표 박운작(서광민 집필), “전론VI: 무과실책임”, 「민법주해[XVIII] - 채권(11)」, 초판4쇄, 박영사, 2012, 140쪽에서는 본문과 같은 점에서 이를 “완전무과실책임은 아니나 입증책임의 전환과 입증할 사항의 가중 때문에 무과실책임에 가까운 책임”이라고 평가한다. 대법원 2005. 12. 8. 선고 2005다46479, 2005다46486 판결에서는 자동차손배법 제3조 본문이 “운전자의 고의·과실 유무를 가리지 아니함을 원칙으로 하고 있”다고 보면서, 그 단서에서 정하는 “면책사유에 대한 입증책임”은 “자기를 위하여 자동차를 운행하는 자에게 있다”고 확인하고 있다.

7) 인천지방법원 부천지원 2016. 7. 15. 선고 2015가단15476 판결은 가해자의 고의·과실 등 민법에 따른 불법행위책임에 관한 아무런 주장·입증이 없다고 하여 기각한 사례로, 해당 판단부분은 다음과 같다. “살피건대 자동차손해배상 보장법은 불법행위에 관한 민법 규정의 특별규정으로서, 자동차의 운행자는 그 운행으로 인하여 다른 사람이 사망하거나 부상을 당한 경우에는 자동차손해배상 보장법 제3조에 따라 손해배상책임을 부담하나, 물적 손해에 대하여는 자동차손해배상 보장법 제4조에 따라 민법에 따른 불법행위책임을 부담할 뿐이다.”

의무는, 민법상 불법행위법의 특례를 정한 경우뿐 아니라 민법상 과실책임주의 원칙이 유지되는 경우에도 미치고 있다.

(3) 화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률의 예

화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률⁸⁾

제4조(특수건물 소유자의 손해배상책임) ① 특수건물의 소유자는 그 특수건물의 화재로 인하여 다른 사람이 사망하거나 부상을 입었을 때 또는 다른 사람의 재물에 손해가 발생한 때에는 과실이 없는 경우에도 제8조제1항제2호에 따른 보험금액의 범위에서 그 손해를 배상할 책임이 있다. (이하 생략)

② 특수건물 소유자의 손해배상책임에 관하여는 이 법에서 규정하는 것 외에는 「민법」에 따른다.

제5조(보험 가입의 의무) ① 특수건물의 소유자는 그 특수건물의 화재로 인한 해당 건물의 손해를 보상받고 제4조제1항에 따른 손해배상책임을 이행하기 위하여 그 특수건물에 대하여 손해보험회사가 운영하는 특약부화재보험에 가입하여야 한다. (이하 생략)

「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」(이하 “화재보험법”이라 한다) 제4조 제1항에서는 특수건물의 화재로 인하여 다른 사람이 사망하거나 부상을 입었거나 재물에 손해를 입은 때에는 특수건물의 소유자에게 “과실이 없는 경우에도” 손해를 배상할 책임이 있다고 하여, 무과실 책임을 명시적으로 인정하고 있다. 그리고 그 무과실책임을 이행하기 위하여 그 특수건물에 대하여 손해보험회사가 운영하는 특약부화재보험에 가입하여야 한다(제5조 제1항).

화재보험법상 “특수건물”은 “국유건물·공유건물·교육시설·백화점·시장·의료시설·호텔·숙박업소·다중이용업소·운수시설·공장·공동주택과 그 밖에 여러 사람이 출입 또는 근무하거나 거주하는 건물로서 화재의 위험이나 건물의 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 건물”이라 정의되어(제2조 제3호),⁹⁾ 「화재로 인한 재

8) 이하 본문 중에 법률 및 법률 개정안을 인용할 목적으로 별도 따옴표 없이 상자(box)를 이용했다. 인용시 불필요한 부분을 생략할 경우 이를 표기하였고, 주목해야 할 문구는 밑줄로 강조했다.

9) 1997년 1월 13일 법률 제5258호로 일부개정(같은 날 시행)되기 전에는 “특수건물”에 “국유건물·교육시설·백화점·시장·의료시설·호텔·숙박업소·공장·공동주택 기타 다수인이 출입 또는 근무하거나 거주하는 건물로서 대통령령으로 정하는 건물”(제2조 제3호 나목)외에 “4층이상의 건물”(제2호 제3호 가목)을 두었으나, 헌법재판소 1991. 6. 3 자 89헌마204 결정에서 “나목의 규정만으로도 국민의 기본권을 덜 제약하며 법에서 달성하고자 하는 목적을 이루기에 충분할진대 구태여 동 조항 가목으로

해보상과 보험가입에 관한 법률 시행령」(“화재보험법 시행령”) 제2조 제1항에 구체적인 내용을 위임하고 있다. 자주 문제되는 “아파트”(「주택법 시행령」 제3조 제1항 제1호에 따르면 「건축법 시행령」 별표 1 제2호 가목에 따른 아파트를 말한다)의 경우에는 16층 이상인 경우에 특수건물에 해당한다(화재보험법 시행령 제2조 제1항 제12호). 종래 화재보험법 시행령에서는 “주택건설촉진법시행령 제2조 제1호에 규정된 아파트”(당시 법령에 따르면 5층 이상의 주택인 공동주택을 아파트라 정의하였다)를 모두 특수건물로 규정하였으나, 1997년 화재보험법 시행령에서 “16층 이상”일 것으로 한정한 이래, 오늘에 이른다.¹⁰⁾

아파트가 특수건물로서 화재보험법상 보험 가입의 의무의 대상인 경우, 아파트 각 호수의 소유자는 대개 민법상 구분소유자로서 자신의 호수를 개별적으로 소유하는바, 이들 각 구분소유자는 모두 특약부화재보험의 가입 의무자로 볼 수 있다. 이 때 피보험이익은 “그 소유하는 부분에서 발생한 화재로 인하여 손해를 입은 제3자에게 손해배상책임을 부담함으로써 입게 되는 경제적 손해를 벗어날 수 있는 이익”이므로, 아파트의 경우 “각 피보험자들이 개별적으로 손해배상책임을 부담할 수 있는 관리대상으로서 그들이 소유하는 부분별로 구분된다”. 설사 보험증권에 피보험자로 “입주자대표회의”만 기재되어 있더라도, 각 구분소유자가 가입의무자로서 모두 포함된다고 볼 수 있고, 이들은 보험계약 전체에 대한 공동피보험자로 볼 수 없다.¹¹⁾

4층 이상의 건물에 대하여 획일적으로 임의보험의 원칙을 배제하고 가입강제토록 별도의 규정을 둘 필요는 없다”고 하여 가목의 “4층 이상의 건물”을 특수건물 부분에 포함시키는 것은 헌법에 위반된다고 판시하였다. 1997년 1월 13일의 위 개정은 위 한정위헌 결정을 반영한 것이었다. 위 헌법재판소 결정에서는 “보험가입을 강제할 수 있는 특수건물의 범위를 구체적으로 어떻게 정할 것 인지는 어디까지나 입법정책의 문제로서 입법자의 형성의 자유에 속하는 영역”이라는 이유로 다수 의견에 반대하는 재판관 2명의 의견이 있었고, 헌법학자의 평석도 다수 발견된다. 보험법학의 관점에서 헌법재판소의 결정이 “보험제도에 대한 이해의 부족에서 오는 것”이어서 아쉽다는 논평으로는 양승규, 「화보법 일부 위헌판정에 따른 화보험회의 발전 방안」, 「방재와 보험」 Serial No. 51, 한국화재보험협회, 1991, 26~28쪽이 있다.

10) 1997년 6월 13일 대통령령 제15392호로 개정되어 같은 날 시행된 화재보험법 시행령을 말한다. 이는 1997년 1월 13일의 화재보험법 개정 취지에 따라 화재보험가입이 의무화된 특수건물의 범위를 대형건물 중심으로 축소조정하기 위한 개정이었다.

11) 이상 인용부분은 대법원 2025. 2. 20. 선고 2024다210837 판결. 따라서 ○○○호 건물의 피보험자는 “그 소유자 및 그 주거를 같이하는 직계가족”이고, 그 외의 아파트 전유부분의 소유자는 “타인”에 해당한다는 원심 판결에는 법리를 오해한 잘못이 없다고 함으로써, 대법원은 엇갈리는 하급심의 판단을 바로잡고 법령 해석의 통일을 기하였다. 이 판결에 대해 최병규, “2025년 보험판례 동향”, 「경영법률」 제36집 제2호, 한국경영법률학회, 2026, 60쪽은, “아파트 입주민대표회의가 가

3. 소결

위에서 살펴 본 법률들은 각각 국민에게 책임보험 가입을 강제하면서 민법상의 과실책임주의와의 관계, 가입이 강제되는 책임보험이 보상해야 할 범위 등을 명확하게 규정함으로써 그 부분에 대해서는 해석상의 논란이 없다고 볼 수 있다. 그런데 최근 발견되는 몇 개 법률에서는, 입법 자료를 통해 추단되는 입법자의 의사가 법률에 선명하게 새겨지지 않아 이를 해석·적용함에 의문이 있고, 실제 대법원에서 내려진 결론은 입법자의 의사와 엇갈림이 있다. 장(章)을 바꾸어 문제된 법률의 입법 경위와 대법원 판결의 논리를 살펴본다.

Ⅲ. 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법의 문제

1. 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법상 화재배상책임보험 가입 의무

다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법

제13조의2(화재배상책임보험 가입 의무) ① 다중이용업주 및 다중이용업을 하려는 자는 다중이용업소의 화재(폭발을 포함한다. 이하 같다)로 인하여 다른 사람이 사망·부상하거나 재산상의 손해를 입은 때에는 과실이 없는 경우에도 피해자(피해자가 사망한 경우에는 손해배상을 받을 권리를 가진 자를 말한다)에게 대통령령으로 정하는 금액을 지급할 책임을 지는 책임보험(이하 “화재배상책임보험”이라 한다)에 가입하여야 한다.

「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」(이하 “다중이용업소법”이라 한다)에서는 다중이용업주 및 다중이용업을 하려는 자가 다중이용업소의 화재로 인하여 다른 사람이 사망·부상하거나 재산상의 손해를 입은 때 “과실이 없는 경우에

입한 보험에서의 특수건물 화재대물배상 특약의 피보험이익은 아파트 각 세대의 구분소유자가 각자 소유하는 부분에서 발생한 화재 등으로 인해 타인에게 배상책임을 짐으로써 입게 되는 경제적 손해를 벗어날 수 있는 이익으로 평가하는 것이 옳다”는 이유에서 “대법원의 판지는 타당하다”고 평석한다.

도” 피해자에게 대통령령으로 정하는 금액을 지급할 책임을 지는 책임보험에 가입할 의무를 규정하고 있다(제13조의2 제1항). “다중이용업”이란 불특정 다수인이 이용하는 영업 중 화재 등 재난 발생 시 생명·신체·재산상의 피해가 발생할 우려가 높은营业을 말하고(다중이용업소법 제2조 제1항 제1호), 다중이용업소의 영업소를 “다중이용업소”라 한다(다중이용업소법 제2조 제1항 제4호 참조). 화재보험법에 따른 화재보험 의무가입 대상에서 제외되는 소규모 다중이용업소로 하여금 화재배상책임보험에 의무적으로 가입하게 하기 위한 제도이다.¹²⁾

다중이용업소법이 책임보험에 가입할 의무를 규정하고 있음은 명백하고, 그 책임보험이 무과실책임도 보상해 줄 것을 규정하고 있음도 문언상 명백하다. 그런데 위 규정에서, “다중이용업주 및 다중이용업을 하려는 자가 다중이용업소의 화재로 인하여 다른 사람이 사망·부상하거나 재산상의 손해를 입은 때 과실이 없는 경우에도 배상할 책임이 있다”는 해석이 도출될 것인가? 즉 위 조항은 “② 방법” 외에 “① 방법”까지도 채택한 것인가, 아니면 “① 방법”은 채택하지 않고 “② 방법”만 채택한 것인가? 다중이용업소법 개정 과정에서 국회 논의를 살펴 보면 전자(前者)를 의도한 것으로 보이나, 법원의 판단은 다르다.

2. 입법자의 의사

(1) 2021년 1월 5일 일부개정 경위

2021년 1월 5일 일부개정 전 다중이용업소의 안 전관리에 관한 특별법

제13조의2(화재배상책임보험 가입 의무) ① 다중이용업주 및 다중이용업을 하려는 자는 다중이용업소의 화재(폭발을 포함한다. 이하 같다)로 인하여 다른 사람이 사망·부상하거나 재산상의 손해를 입은 경우 피해자(피해자가 사망한 경우에는 손해배상을 받을 권리를 가진 자를 말한다)에게 대통령령으로 정하는 금액을 지급할 책임을 지는 책임보험(이하 “화재배상책임보험”이라 한다)에 가입하여야 한다.

12) 2012년 2월 22일 법률 제11336호로 일부개정·공포되어 2013년 2월 23일 시행된 다중이용업소법의 개정이유 및 주요내용 참조, 2012년 2월 22일자 대한민국 판보 제17705호, 19쪽.

2021년 1월 5일 일부개정(법률 제17833호, 2021년 7월 6일 시행)되기 전 다중이용업소법 제13조의2 제1항에서는 “다중이용업주 및 다중이용업을 하려는 자는 다중이용업소의 화재...로 인하여 다른 사람이 사망·부상하거나 재산상의 손해를 입은 경우 피해자...에게 대통령령으로 정하는 금액을 지급할 책임을 지는 책임보험...에 가입하여야 한다.”고 정하고 있었다. 그러다가 2021년 1월 5일 개정 당시 “다중이용업주 및 다중이용업을 하려는 자는 다중이용업소의 화재...로 인하여 다른 사람이 사망·부상하거나 재산상의 손해를 입은 때에는 과실이 없는 경우에도 피해자...에게 대통령령으로 정하는 금액을 지급할 책임을 지는 책임보험...에 가입하여야 한다.”라고, “과실이 없는 경우에도”가 추가되어 오늘에 이른다.

2021년 1월 5일 일부개정되기 전의 것은, 책임보험에 가입할 의무를 규정할 뿐, 민법상의 과실책임 원칙에 대해서는 어떠한 특칙도 정하고 있지 않다. 책임보험의 내용 역시 무과실책임까지 보상할 것을 정하고 있지 않다(“① 방법”은 채택하지 않고 “② 방법”만 채택). 그러다가 2021년 1월 5일 개정으로 “과실이 없는 경우에도”가 추가됨에 따라 책임보험에 가입할 의무에, 무과실책임을 보상할 것까지 추가한 것은 명백하다. 그렇다면, 2021년 1월 5일 개정된 조항을 다중이용업주 및 다중이용업을 하려는 자의 민법상 무과실책임까지 인정하는 특칙으로 볼 것인가 문제된다.

2021년 1월 5일 공포 당시 발표된 개정이유 및 주요내용¹³⁾에서는 “다중이용업소에서 화재로 피해가 발생한 경우 영업주의 과실이 없는 때에도 피해자에게 손해를 배상하도록 화재배상책임보험의 피해배상범위를 확대함(제13조의2제1항).”이라고 한다. “과실이 없는 때에도 ... 손해를 배상”하도록 하였다는 부분은 무과실책임을 인정하는 것처럼도 보이나, 한편으로 “손해를 배상하도록 화재배상책임보험의 피해배상범위를 확대”한다는 부분은, 단지 보험의 범위만을 확대하는 것으로도 보인다.

(2) 2021년 1월 5일 개정에 이르기까지 국회에서의 논의

1) 2020년 7월 13일 오영환 위원안(“① 방법”과 “② 방법”을 채택)

13) 2021년 1월 5일자 대한민국 관보 제19912호, 31쪽.

**2020년 7월 13일 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 일부개정법률안
(오영환 위원안)**

제13조의2(다중이용업주의 손해배상책임 등) ① 다중이용업주는 다중이용업소의 화재(폭발을 포함한다. 이하 같다)로 인하여 다른 사람이 사망·부상하거나 재산상의 손해가 발생한 때에는 과실이 없는 경우에도 피해자(피해자가 사망한 경우에는 손해배상을 받을 권리를 가진 자를 말한다)에게 대통령령으로 정하는 금액의 범위에서 그 손해를 배상할 책임이 있다. (이하 생략)
② 다중이용업주 및 다중이용업을 하려는 자는 제1항에 따른 손해배상 책임을 이행하기 위하여 대통령령으로 정하는 책임보험(이하 “화재배상책임보험”이라 한다)에 가입하여야 한다.

당시 국회에서의 개정 경위를 살펴 보면, 2020년 7월 13일 오영환 의원이 대표발의한 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 일부개정법률안」(“오영환 위원안”)이 있었다. 오영환 위원안에서 밝힌 제안이유에 따르면, 29명이 사망하고 36명의 부상자가 발생한 제천 스포츠센터 화재(2017년 12월 21일), 47명이 사망하고 140명의 부상자가 발생한 밀양 세종병원 화재(2018년 1월 26일), 7명이 사망하고 11명의 부상자가 발생한 서울 종로구 고시원 화재(2018년 11월 9일) 등 화재로 인한 대형인명사고를 계기로 “다중이용업주에 대한 책임성 강화, 자율 안전관리 의식 정착, 다중이용업소를 이용하는 국민의 안전권 보장을 위한 제도 개선이 요구”되고 있음을 밝히고 있다. 이에 따라 “다중이용업소에서 화재가 발생한 경우 영업주의 과실이 없는 때에도 피해자에게 배상하도록 화재배상책임보험의 피해배상범위를 확대”할 것을 목적으로 하여 제13조의2를 개정하려 한다.

제안이유만으로는 손해배상책임에 있어서 과실책임주의에 대한 예외를 두려는 것인지는 명확하지 않고 화재배상책임보험의 피해배상범위를 무과실책임까지 확대한다는 점은 분명하나, 제출된 법률안 본문에서는 “다중이용업주는 다중이용업소의 화재…로 인하여 다른 사람이 사망·부상하거나 재산상의 손해가 발생한 때에는 과실이 없는 경우에도 피해자…에게 대통령령으로 정하는 금액의 범위에서 그 손해를 배상할 책임이 있다…”라고 하여 “② 방법”뿐만 아니라 “① 방법”까지 채택한 것이 문언상 명백하다. 제13조의2의 제명도 “화재배상책임보험 가입 의무”에서 “다중이용업주의 손해배상책임 등”으로 수정하였고, 조문의 구성 및 표현 자체가 화재보험법 제4조 제1항 및 제5조의 규정과 사실상 같다.¹⁴⁾

- 2) 2020년 9월 22일 행정안전위원회 대안(“① 방법”과 “② 방법”을 채택)과
2020년 12월 8일 법제사법위원회 대안(“① 방법”과 “② 방법”을 채택)

2020년 9월 22일 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 일부개정법률안(대안)

제13조의2(다중이용업주의 손해배상책임 등) ① 다중이용업주 및 다중이용업을 하려는 자는 다중이용업소의 화재(폭발을 포함한다. 이하 같다)로 인하여 다른 사람이 사망·부상하거나 재산상의 손해가 발생한 때에는 과실이 없는 경우에도 피해자(피해자가 사망한 경우에는 손해배상을 받을 권리를 가진 자를 말한다)에게 대통령령으로 정하는 금액의 범위에서 그 손해를 배상할 책임이 있다. (이하 생략)

② 다중이용업주 및 다중이용업을 하려는 자는 제1항에 따른 손해배상 책임을 이행하기 위하여 대통령령으로 정하는 책임보험(이하 “화재배상책임보험”이라 한다)에 가입하여야 한다.

2020년 12월 8일 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 일부개정법률안(대안) = 2021년 1월 5일 일부개정 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법

제13조의2(화재배상책임보험 가입 의무) ① 다중이용업주 및 다중이용업을 하려는 자는 다중이용업소의 화재(폭발을 포함한다. 이하 같다)로 인하여 다른 사람이 사망·부상하거나 재산상의 손해를 입은 때에는 과실이 없는 경우에도 피해자(피해자가 사망한 경우에는 손해배상을 받을 권리를 가진 자를 말한다)에게 대통령령으로 정하는 금액을 지급할 책임을 지는 책임보험(이하 “화재배상책임보험”이라 한다)에 가입하여야 한다.

오영환 위원안은 2020년 9월 10일 제382회 국회(정기회) 제2차 전체회의 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 행정안전위원회 법률안 심사 소위원회에 회부되었다. 그에 따라 2020년 9월 18일 제382회 국회(정기회) 제1차 법안 심사소위원회에서는 위 법률안을 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 각 법률안의 내용을 통합 조정하여 위원회 대안을 제안하기로 하였다. 그리하여 2020년 9월 22일 제382회 국회(정기회) 제5차 행정안전위원회는 이러한 소위원회의 심사 결과를 받아들여 위원회 대안을 제안하기로 의결하였다.¹⁵⁾

2020년 9월 22일 행정안전위원회에서 논의된 위원회 대안(“위원회의결안”)은

14) 행정안전위원회 전문위원 장지원, “다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 일부개정법률안 검토 보고 - 오영환의원 대표발의(의안번호 제2101830호)”(2020. 9.), 15쪽에서도 이를 확인하고 있다.

15) 이상의 경우는 행정안전위원장 제안 “다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 일부개정법률안(대안)”(2020. 9.) 및 행정안전위원장 제안 “다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 일부개정법률안(대안)”(2020. 12.) 참조.

“다중이용업주”를 “다중이용업주 및 다중이용업을 하려는 자”로 되돌리는 것 외에는 오영환 위원이 대표발의한 법률안과 크게 차이가 없는데, 같은 날 법제사법위원회에 회부되어 2020년 11월 18일 상정 후 2020년 12월 8일 가결된 위원회 대안(“위원회제출안”)에서는 “다중이용업주 및 다중이용업을 하려는 자는 다중이용업소의 화재...로 인하여 다른 사람이 사망·부상하거나 재산상의 손해를 입는 때에는 과실이 없는 경우에도 피해자...에게 대통령령으로 정하는 금액을 지급할 책임을 지는 책임보험...에 가입하여야 한다.”고 하여, 그대로 법제사법위원회와 본회의에서 의결되어 법률 제17833호로 개정·공포되었다. 그 내용이 무과실책임도 보상하는 책임보험에 가입할 의무를 정하고 있음은 명백하나 과실책임주의에 대한 예외를 정하고 있는지는 명확하지 않다는 것은 앞에서 본 바와 같다. 그렇다면 2020년 9월과 2020년 12월 사이에 국회에서 어떤 논의가 있었는지 확인할 필요가 있다.

3) 2020년 9월부터 2020년 12월까지 법제사법위원회에서의 논의(“① 방법”과 “② 방법”을 채택)

우선 2020년 9월 22일 행정안전위원회에서는 오영환 위원안 및 위원회의결안에 대해 전혀 논의 및 이의 없이 가결되었다.¹⁶⁾ 그런데 2020년 11월 18일 법제사법위원회에서는 과실책임주의에 대한 예외를 인정하고 무과실책임을 규정한 부분(“① 방법”)에 대하여 논의가 이루어졌다. 법제사법위원회 전주혜 위원은 무과실책임을 인정하는 이런 법안 자체가 현행법상 이례적이라는 점을 지적하고, 대부분 영세한 소상공인인 모든 다중이용업주에게 무과실 손해배상책임을 이행하도록 하는 것은 너무 큰 부담을 지우는 것이라 주장하였다. 여러 가지 화재 중 왜 꼭 다중이용업소에서 발생하는 모든 화재에 대해서만, 책임 불문하고 무조건 보상을 해 주겠다는 것인지에 대한 의문도 제기하였다.¹⁷⁾ 송기호 위원이 이를 거들어, “과실이 없는 경우는 손해가 아니고 손실이어야 되고 그것은 보상이어야”¹⁸⁾ 한다고 주장하였다.

16) 2020년 9월 22일(화), “제382회국회(정기회) 행정안전위원회회의록 제5호”, 18쪽에 따르면 “이의 없으십니까?”라는 위원장 질문에 “(「예」하는 위원 있음)”라고 기재되었고, 곧이어 “가결되었음을 선포합니다.”라고 하여 의결되었다.

17) 2020년 11월 18일(수), “제382회국회(정기회) 법제사법위원회회의록 제8호”, 60쪽, 68쪽.

18) 2020년 11월 18일(수), “제382회국회(정기회) 법제사법위원회회의록 제8호”, 73쪽.

법제사법위원회 전체회의에서 이 부분을 논의하기 위해 2소위로 회부해야 한다는 주장도 있었으나, 일부 “지구 수정”하는 조건으로 전체회의에 계류하기로 가닥이 잡혔다.¹⁹⁾ 그리하여 2020년 12월 8일 법제사법위원회에서는, “소관 부처에서 해당 위원님께 충분히 설명을 드려서 문제가 해결”되었다며, “전문위원이 수정한 부분은 수정한 대로, 기타 부분은 원안대로 의결”되었다고 하여, 위 “위원회제출안”에 따라 가결되었다.²⁰⁾ 즉, 적어도 법제사법위원회의 의사는, 문언상 과실책임주의의 예외를 인정함(“② 방법”뿐 아니라 “① 방법”도 채택)이 명백한 오영환 위원안과 2020년 9월 22일 행정안전위원회 및 2020년 11월 18일 법제사법위원회에서 논의된 대안(“위원회의결안”), 그리고 (“② 방법”뿐 아니라 “① 방법”도 채택한 것인지) 문언이 명백하지 않은 2020년 12월 8일 법제사법위원회에서 논의된 대안(“위원회제출안”) 및 2021년 1월 5일 일부개정(법률 제17833호, 2021년 7월 6일 시행)된 다중이용업소법은 자구가 수정된 것일 뿐 내용이 같다는 것이다.

이는 위원회제출안에 대한 것으로 보이는 “다중이용업소에서 화재가 발생한 경우 영업주의 과실이 없는 때에도 피해자에게 배상하도록 화재배상책임보험의 피해배상범위를 확대”하는 것으로서 “체계·자구를 검토한 결과 특별한 문제점이 없는 것”으로 보인다는 법제사법위원회 전문위원의 검토보고²¹⁾에서도 확인되었고, 국회 본회의에서 행정안전위원장 대리 오영환 위원에 의해 그대로 구술된 후 행정안전위원회 위원들도 참석한 본회의에서 재석 263인 중 234인의 찬성으로 가결되었다.²²⁾

(3) 입법자료를 통해 추단되는 입법자의 의사

앞에서 본 것처럼, “① 방법”과 “② 방법”을 동시에 채택할 경우, 종래 화재보험법의 예와 같이, “과실이 없는 경우에도 … 그 손해를 배상할 책임”이 있다는

19) 2020년 11월 18일(수), “제382회국회(정기회) 법제사법위원회회의록 제8호”, 74쪽.

20) 2020년 12월 8일(화), “제382회국회(정기회) 법제사법위원회회의록 제14호”, 61쪽, 74쪽.

21) 법제사법위원회 전문위원 허병조, “다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 일부개정법률안(대안) 검토보고”(2020. 12.), 1쪽, 2쪽.

22) 2020년 12월 8일 법제사법위원회와 2020년 12월 9일 본회의의 분위기는 매우 어수선했던 것으로 짐작된다. 법제사법위원회에서는 여당이 주도한 다수의 법률안에 대해 야당 의원들이 “독재로 흥한 자, 독재로 망한다!”라고 외치며 반발하였고, 본회의에서는 무제한토론이 이어졌다. 2020년 12월 8일(화), “제382회국회(정기회) 법제사법위원회회의록 제14호”, 2020년 12월 9일(수), “제382회국회(정기회) 국회본회의회의록 제15호” 참조.

것, 그리고 그 “손해배상책임을 이행하기 위하여 … 보험에 가입하여야 한다”는 것을 나누어 명시적으로 규정하였다. 우리 국회는 다중이용업소법의 경우에도 같은 목적으로 법률을 개정하려 하였고, 실제로 오염환 위원안 및 행정안전위원회 대안도 화재보험법과 같은 방식으로 성문화되었다. 그런데 법제사법위원회를 거치면서 해당 규정은 “과실이 없는 경우에도 … 금액을 지급할 책임을 지는 책임보험…에 가입하여야 한다”는 것으로 수정되었고, 입법 과정에 참여한 국회의원들은, 이를 앞서 오염환 위원안, 나아가 화재보험법과 같은 내용이라고 이해한 듯하다. 요컨대 “① 방법”과 “② 방법”을 동시에 채택하는, 기존과 다른 유형의 법률 규정 방식이 국회에서 채택된 것이나, 이에 대해 법원은, 아래에서 보는 것처럼, 입장을 달리한다.

3. 대법원 2024. 7. 11. 선고 2023다316394 판결의 판단

대법원 2024. 7. 11. 선고 2023다316394 판결(정확히는 원심과 제1심 판결)에 서는 다중이용업소법 제13조의2 제1항의 해석상 다중이용업주가 무과실책임을 지는지 여부가 문제되었다. 다중이용업소법에 관련된 한도에서 사실관계를 단순하게 정리하면, 원고는 건물의 구분소유자들과 사이에 화재보험법에 따른 화재보험계약을 체결한 보험회사이고, 문제된 피고는 그 건물의 일부를 임차하여 인터넷컴퓨터게임업소를 운영하는 다중이용업주이다. 당해 인터넷컴퓨터게임업소에서 2021년 7월 22일 화재가 발생하여 구분소유자들에게도 피해를 입혔는데, 그 화재에 피고의 과실이 있었는지 여부는 밝혀지지 않았다. 원고는 구분소유자들에게 보험금을 지급하고 상법 제682조²³⁾에 따라 피고를 상대로 한 구분소유자들의 청구권을 대위하여 구상금의 지급을 청구하였다. 구분소유자들이 과실 없는 피고를 상대로 손해배상청구권을 가질 수 있는가. 원고는 청구권을 가질 수 있다고 주장하며, 그 법적 논거의 하나로, 다중이용업소법 제13조의2 제1항에 따라 다중이용업주인 피고는 무과실 책임을 진다고 주장하였다.

그러나 제1심 판결인 서울중앙지방법원 2022. 9. 7. 선고 2021가단5329504 판결에서는 이를 인정하지 않았다. 원고는 다중이용업소법 조항에 터잡아 “이 사건

23) 상법 제682조 제1항에 따르면, “손해가 제3자의 행위로 인하여 발생한 경우에 보험금을 지급한 보험자는 그 지급한 금액의 한도에서 그 제3자에 대한 보험계약자 또는 피보험자의 권리를 취득한다.”

화재로 말미암은 물적 피해에 대하여 무과실의 손해배상책임을 부담한다”는 취지로 주장하였다. 이에 대해 제1심 법원은, 피고가 이 사건 화재로 말미암은 물적 피해에 대하여 (다중이용업소법 제13조의2 제1항에 따라) 무과실 손해배상책임을 부담한다고 할 수 없다고 결론내렸고, 그 이유에서 원고가 인용하는 다중이용업소법 조항들을 언급하고 있다.²⁴⁾

항소심인 서울중앙지방법원 2023. 11. 17. 선고 2022나57727 판결에서는 제1심판결문 중 다중이용업소법 관련 판단을 그대로 인용하였고, 대법원 2024. 7. 11. 선고 2023다316394 판결 역시 이 부분에 대하여 더 이상 판단하지 않고 상고를 기각하였다. 결국 다중이용업주의 책임에 대해서는 제1심에서 검토된 것이 전부이다.

4. 대법원 2024. 7. 11. 선고 2023다316394 판결에 대한 평석

제1심 판결에서 말하듯 문제된 조항이 “2012. 2. 22. 법률 제11336호로 신설된 조항들”임은 옳지만, 법률 제11336호 제13조의2는 과실책임주의를 일관하고 있음이 명백하고, 화재 발생 시(2021년 7월 22일)에 적용되는 다중이용업소법은 2021년 1월 5일 일부개정되어 2021년 7월 6일 시행된 법률 제17833호라는 점에서, 법률 제11336호의 개정이유를 살피는 것은 다소 의아하다. 그러나 결론적으로 우리 법원이 다중이용업소법의 해석상 무과실의 손해배상책임을 인정할 수 없다고 판단한 점은 명확하다. 즉 다중이용업소법의 해석상 “① 방법”을 채택한 것으로는 볼 수 없다는 것이다. 그리고 이는 위에서 살펴본 국회의 입법의사와 어긋난다. 이러한 결과가 적절한지에 대해서는 장을 바꾸어 다시 검토한다.

위 판결에서 채택되지 않은 입법자의 의도를 최대한 존중하자면, 역(逆)으로, 무과실 책임을 보상하는 배상책임에 가입할 의무를 지을 경우, 그 전제가 되는

24) 제1심 판결에 따르면, “원고가 인용하는 다중이용업소법 조항들은 2012. 2. 22. 법률 제11336호로 신설된 조항들인데, 그 개정이유는, ‘다중이용업소에서 발생한 화재 또는 폭발로 인하여 다른 사람의 사망·부상 또는 재산상의 피해가 있는 경우 그 피해자에 대하여 손해배상을 원활히 하기 위하여 다중이용업주에게 화재배상책임보험 가입을 의무화함’이지, ‘다중이용업소에서 발생한 화재 또는 폭발로 인하여 다른 사람의 사망·부상 또는 재산상의 피해가 있는 경우 다중이용업주에게 무과실의 손해배상책임을 지우기 위함’이 아니”라는 것이다. 제1심 판결에서는 또 다른 이유로 다중이용업소법 개정 당시 함께 신설된 제4조 제3항에서 “다중이용업주의 화재배상책임에 관하여 이 법에서 규정한 것 외에는 「민법」에 따른다.”라고 규정하고 있음을 들고 있다.

배상책임에 있어서 무과실 책임을 지운 것이라고 추지(推知)할 수 있다는 논리를 세울 수 있을지 모르겠다. 그러나 민법상 과실책임주의는 민법의 근간을 이루는 원칙이므로, 명문으로 그 예외를 인정하지 않는데 보험에서 무과실 책임을 보상 하라고 규정했음을 근거로 해석상 무과실 책임을 인정한 것이라고 보는 것은 무리라고 생각된다. 대법원 판결의 결론에 동의한다.

IV. 재난 및 안전관리 기본법의 문제

1. 재난 및 안전관리 기본법상 재난취약시설 보험·공제 가입 의무

재난 및 안전관리 기본법

제76조의5(재난취약시설 보험·공제의 가입 등) ② 다음 각 호에 해당하는 시설 중 대통령령으로 정하는 시설(이하 “재난취약시설”이라 한다)을 소유·관리 또는 점유하는 자는 해당 시설에서 발생하는 화재, 붕괴, 폭발 등으로 인한 타인의 생명·신체나 재산상의 손해를 보상하기 위하여 보험 또는 공제에 가입하여야 한다. (이하 생략)

「재난 및 안전관리 기본법」(이하 “재난안전법”이라 한다)에서는 재난취약시설을 소유·관리 또는 점유하는 자는 해당 시설에서 발생하는 화재, 붕괴, 폭발 등으로 인한 타인의 생명·신체나 재산상의 손해를 보상하기 위하여 보험 또는 공제에 가입하여야 한다고 규정하고 있다(제76조의5 제2항).

“재난취약시설”이란 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제2조에 따른 시설물과, 그 밖에 재난이 발생할 경우 타인에게 중대한 피해를 입힐 우려가 있는 시설 중 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」(이하 “재난안전법 시행령”이라 한다) 제84조의5 및 별표 3에서 정하는 시설을 말한다. 지주 문제되는 아파트의 경우에는 “「주택법 시행령」 제3조 제1항에 따른 공동주택으로서 15층 이하의 공동주택”을 “재난취약시설 보험 또는 공제의 가입대상 시설”의 하나로 열거함으로써(재난안전법 시행령 별표 3 제17호) 화재보험법상 특수건물(16층 이상의 아파트)에 해당하지 않는 아파트를 재난취약시설로 정하고 있다.

재난안전법이 책임보험에 가입할 의무를 규정하고 있음(“② 방법” 채택)은 명백하나, “타인의 생명·신체나 재산상의 손해를 보상하기 위하여”라고만 규정하고 있어 그 책임보험이 무과실책임도 보상해 줄 것을 규정하고 있는지 문언상 명백하지 않다. 나아가 위 규정에 따라, “재난취약시설을 소유·관리 또는 점유하는 자는 과실이 없는 경우에도 해당 시설에서 발생하는 화재, 붕괴, 폭발 등으로 인한 타인의 생명·신체나 재산상의 손해를 배상(혹은 보상)할 책임이 있다”(“① 방법”도 채택)는 해석이 도출될 것인가? 재난안전법을 제정하는 과정에서 국회에서의 논의를 살펴 보면 입법자의 의사는 이를 의도한 것으로도 보인다. 그러나 법원의 해석은 이와 다르다.

2. 입법자의 의사

(1) 2016년 1월 7일 일부개정 경위

2016년 1월 7일 일부개정되기 전 재난안전법은 제76조 제1항에서 “국가는 국민과 지방자치단체가 자기의 책임과 노력으로 재난에 대비할 수 있도록 재난 관련 보험·공제를 개발·보급하기 위하여 노력하여야 한다.”는 의무를 정하고 있을 뿐, 재난 관련 보험·공제에 가입할 의무나 과실책임원칙에 대한 예외 규정을 따로 두고 있지 않았다.

이후 2016년 1월 7일 일부개정되어 2017년 1월 8일 시행된 법률 제13752호 재난안전법 제76조 제2항은 “다음 각 호에 해당하는 시설 중 대통령령으로 정하는 시설을 소유·관리 또는 점유하는 자는 해당 시설에서 발생하는 화재, 붕괴, 폭발 등으로 인한 타인의 생명·신체나 재산상의 손해를 보상하기 위하여 보험등에 가입하여야 한다...”는 규정을 두었고, 약간의 자구 수정과 위치 및 제명 변경을 거쳐, 2026년 현재 제76조의5에서 “다음 각 호에 해당하는 시설 중 대통령령으로 정하는 시설(이하 “재난취약시설”이라 한다)을 소유·관리 또는 점유하는 자는 해당 시설에서 발생하는 화재, 붕괴, 폭발 등으로 인한 타인의 생명·신체나 재산상의 손해를 보상하기 위하여 보험 또는 공제에 가입하여야 한다.”는 규정을 두고 있다.

(2) 개정 법률에 대한 정부와 국회의 해석

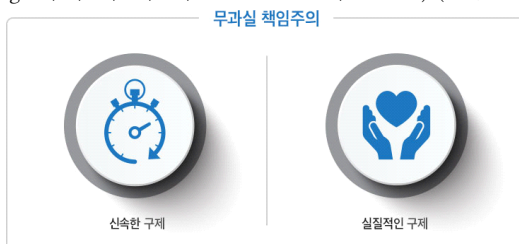
그런데 위 개정 직후에 국민안전처에서 발행한 “재난취약시설 의무보험(재난배상책임보험) 업무처리절차서”에서는 재난안전법 (당시) 제76조 제2항에 따른 재난배상책임보험은 “법률상 보장위험”이 “피해자 구제 확대를 위해 보험가입자의 과실이 없는 무과실 사고(원인불명 사고 등)로 인한 손해까지 보상”한다고 설명하고 있다.²⁵⁾ 2025년 11월 현재 행정안전부 인터넷 홈페이지에서 재난배상책임보험을 안내할 때에도, (현행) 재난안전법 제76조의5에 따른 재난안전배상책임보험은 “보험가입자의 과실이 없는 경우에도 피해자가 입은 손해를 보상”하고, “무과실 책임주의에 따라 피해자에 대한 신속하고 실질적인 구제가 용이”하다고 설명한다.²⁶⁾

또한 2016년 1월 7일 재난안전법이 개정된 후인 2021년 1월 5일 다중이용업소법 개정 논의 과정에서 국회에 제출된 행정안전위원회 전문위원의 검토보고에 서는, 당시 “재난관련 주요 의무보험 현황(제3자에 대한 배상책임보험)”을 포로 정리하였는데, 이 포에서도 재난안전법상 “재난보험”은 “무과실 책임주의”에 따라 보상 책임을 정하고 있다고 소개하고 있다.²⁷⁾

위 자료들을 정부나 국회의 유권적 입장 표명으로 보기는 어렵지만, 적어도 법률 개정 전후로 국회나 정부 내에서는 재난안전법 제76조의5는 책임보험에 가입할 의무뿐만 아니라 과실책임주의의 예외로 무과실책임까지 부담시키는 것이고 (“② 방법”뿐 아니라 “① 방법”도 채택), 가입이 강제되는 위 책임보험은 무과실 책임까지 보상하는 것이어야 한다는 데 컨센서스가 형성되어 있었다고 보인다.

25) 재난안전처, “재난취약시설 의무보험(재난배상책임보험) 업무처리절차서”(2017. 6.), 3쪽. 같은 자료의 120쪽에서도 같은 내용을 반복하여 설명하고 있다.

26) 행정안전부 인터넷 홈페이지 > 업무안내 > 재난복구지원국 > 재난배상책임보험 > 제도안내 (<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b11/disasterGuarantee/screen.do>) (2025. 11. 23. 방문)



27) 행정안전위원회 전문위원 장지원, 앞의 보고서(주14), 16쪽.

이러한 컨센서스가 입법 과정에서의 자료에서도 확인되는지 살펴본다.

(3) 2016년 1월 7일 개정에 이르기까지 국회에서의 논의

2015년 5월 27일 재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안 (주승용 위원안)

제27조의2(보험의 가입의무) ① 제27조에 따른 특정관리대상시설등 중 대통령령으로 정하는 시설을 소유하는 자(재난관리책임기관을 포함한다)는 해당시설의 사고로 인하여 타인의신체 또는 재산에 피해가 발생한 경우 소유자의 과실이 없는 경우에도 이를 보상하는 보험업법에 따른 배상책임보험에 가입하여야 한다.

2015년 7월 7일 재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안 (정용기 위원안)

제76조(재난 보험등의 가입 등) ② 재난이 발생할 경우 타인에게 피해를 입힐 우려가 있는시설 등의 소유자·관리자 또는 점유자는 그 피해에 대한 보상을 보장하기 위하여 보험등에가입하여야 한다.

2015년 12월 9일 재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안(대안)(안전행정위원장) = 2016년 1월 7일 일부개정 재난 및 안전관리 기본법

제76조(재난 보험등의 가입 등) ② 다음 각 호에 해당하는 시설 중 대통령령으로 정하는 시설을 소유·관리 또는 점유하는 자는 해당 시설에서 발생하는 화재, 붕괴, 폭발 등으로 인한 타인의 생명·신체나 재산상의 손해를 보상하기 위하여 보험등에 가입하여야 한다. (이하 생략)

정작 2016년 1월 7일 개정 당시 국회 속기록 등에서는 이 문제를 정면으로 다룬 논의가 발견되지 않는다. 책임보험 강제 규정의 편입과 관련하여 2015년의 재난안전법 개정 과정을 살펴보면, 2015년 5월 27일 주승용 의원이 대표로 재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안을 발의(“주승용 위원안”)하였고, 2015년 7월 7일 정용기 의원이 대표로 재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안을 발의(“정용기 위원안”)하였으며, 이들 안을 포함한 8건의 법률안을 제337회(정기회) 제2차 법안심사소위원회(2015년 11월 25일)에서 본회의에 부의하지 아니하기로 하고 각 법률안의 내용을 통합하여 이를 위원회 대안으로 제안하기로 하였고, 제337회(정기회) 제6차 안전행정위원회(2015년 11월 27일)는 소위원회의 심사결과를 받아들이 이를 위원회 대안으로 제안하기로 의결하였다.²⁸⁾

28) 이상의 경우는 안전행정위원장 제안 “재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안(대안)”(2015. 12.) 참조.

주승용 위원안과 정용기 위원안은 모두 보험 가입 의무를 신설하려 하는바, 주승용 위원안은 제27조의2를 신설하여 “... 특정관리대상시설등 중 대통령령으로 정하는 시설을 소유하는 자...는 해당시설의 사고로 인하여 타인의 신체 또는 재산에 피해가 발생한 경우 소유자의 과실이 없는 경우에도 이를 보상하는 보험업법에 따른 배상책임보험에 가입하여야 한다.”라고 정하려 하였고, 정용기 위원안은 제76조를 개정하여 “재난이 발생할 경우 타인에게 피해를 입힐 우려가 있는 시설 등의 소유자·관리자 또는 점유자는 그 피해에 대한 보상을 보장하기 위하여 보험등에 가입하여야 한다.”라고 정하려 하였다.

문언상 명백하게, 주승용 위원안은 가입을 강제하는 배상책임보험이 “소유자의 과실이 없는 경우에도” 이를 보상해야 한다고 하였고, 정용기 위원안은 그러한 표현을 명시하고 있지 않다. 안전행정위원회에서 두 위원안을 폐기하고 마련한 대안은 정용기 위원안 쪽에 가깝고, 그것이 현행 재난안전법 제76조의5와도 유사하다.

대안 마련 과정에서 주된 자료로 활용되었을 수석전문위원의 검토보고서에서는, 주승용 위원안을 검토하며 “무과실 책임보험 가입을 의무화”하는 것으로 선명하게 인지하고 있으나, 정용기 위원안과 같은 쪽으로 수정할 것을 제안하고 있다. 다만 그 과정에서 무과실 책임보험 가입이 적절하지 않다는 언급은 전혀 없다.²⁹⁾ 주승용 위원안의 “소유자의 과실이 없는 경우에도”라는 문언이 삭제되는 과정에서 수석전문위원의 검토보고서에서도, 안전행정위원회나 법제사법위원회, 본회의에서도 이 문제는 진지하게 다루어지지 않았다. 정용기 위원안이나 대안의 문언이 “소유자의 과실이 없는 경우에도”를 굳이 명시하지 않았지만, 무과실 책임을 해당 보험에 의해 보상하라는 의미로 입법자들이 여겼을 수 있다.

요컨대 2016년 1월 7일 일부개정된 재난안전법 제76조나 현행 재난안전법 제76조의5는 책임보험에 가입할 의무를 부여하고 있고, 그 책임보험은 무과실 책임을 보상하게 하려는 것이 입법자의 의도였다고 추단된다. 다만 그 전제가 되는 손해배상책임에 있어서 과실책임주의에 대한 예외를 인정하여 무과실책임까지 부과하려는 의사는, 입법자료 단계에서는, 발견되지 않는다.³⁰⁾

29) 안전행정위원회 수석전문위원 박수철, “재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안 검토보고서”(2015. 11.), 2쪽 이하.

30) 전한덕, “재난배상책임보험 약관상 보험자의 손해배상책임에 관한 연구 - 대법원 2024. 7. 11. 선

3. 대법원 2024. 7. 11. 선고 2022다252936 판결의 판단

대법원 2024. 7. 11. 선고 2022다252936 판결에서는, 재난배상책임보험을 가입할 의무가 있으며 실제로 가입한 건물 입주자, 당해 재난배상책임보험 계약을 체결한 보험회사, 2019년 2월 10일 발생한 화재로 인해 피해를 입은 건물 소유자의 법적 관계가 문제되었고, 재난안전법 제76조의5 제2항에 대한 해석이 등장한다.³¹⁾

재난안전법 제76조의5 제2항의 해석상 입주자에게 과실이 없는 경우에도 피해를 입은 건물소유자에게 민사상 손해배상 책임을 지는지는 해당 판결에서 정면으로 다루어지지 않았으나, 같은 날 대법원에서 선고된, 위에서 검토한 2023다316394 판결의 태도를 일관하면 이는 부정되리라고 본다. “과실이 없는 경우에도 … 책임보험…에 가입하여야 한다”는 규정의 해석으로도 과실책임원칙의 예외를 인정할 수 없는데 “손해를 보상하기 위하여 보험…에 가입하여야 한다.”라는 규정만으로 이러한 예외를 인정할 수는 없기 때문이다.

위 사건에서 화재의 발생에 입주자의 과실이 있었는지는 입증되지 않았고, 당해 재난배상책임보험은 그 약관에서, 위에서 검토한 입법자의 의사와 같이 “피보험자가 피해자에게 지급할 책임을 지는 법률상의 손해배상금단, 피보험자의 과실 여부를 불문합니다”라고 규정하고 있었다. 재난배상책임보험의 보험회사는 적어도 그 약관에 따라 소유자에게 보험금을 지급해야 함이 약관의 문언상으로 일은 타당해 보이고, 이는 위에서 검토한 입법자의 의사와도 부합한다고 생각된다. 이 사건의 원심 판결인 서울중앙지방법원 2022. 6. 16. 선고 2021나41725 판결에서도 “입주자의 과실이 인정되지 않는다고 할지라도, … 보험계약 약관…에 의하면, … [보험회사는] 피보험자의 과실 여부를 불문하고 이 사건 화재의 피해자들에 대하여 손해를 보상할 책임이 있다.”라고 판시하였다.

그런데 대법원 판결은 다음과 같은 해석론을 전개하였다. (i) 이 사건 보험계약은 “피보험자가 소유·관리 또는 점유하는 시설에서 화재등으로 발생한 손해에

고 2022다252936 판결을 중심으로 -”, 「보험법연구」 19권 2호, 한국보험법학회, 2025, 95쪽에서는 “우리 민법상 과실책임주의에 대한 예외를 인정한 것”이라고 하나, 본문과 같은 이유에서 동의하기 어렵다.

31) 이 판결에서는 2020년 6월 9일 법률 제17383호로 개정되기 전의 재난안전법 제76조 제2항에 대한 해석이 문제되었으나, 현행 재난안전법 제76조의5와 내용상 큰 차이는 없다.

대하여 피보험자가 배상책임을 지는 손해배상금을 보상하기로 하는 내용이므로 상법 제719조의 책임보험에 해당"하는데, (ii) 책임보험은 "피보험자가 법률상 손해배상책임을 부담하는 경우에만 보험금 지급의무를 부담"한다. 그런데 (iii) 이 사건에서 피보험자의 과실이 입증되지 않았으므로 피보험자는 법률상 손해배상책임을 부담하지 않고, 따라서 보험회사는 보험금 지급의무를 부담하지 않는다.

4. 대법원 2024. 7. 11. 선고 2022다252936 판결에 대한 평석

대법원 판결은, 책임보험계약의 보험자는 피보험자가 보험기간 중의 사고로 인하여 제3자에게 "배상할 책임을 진 경우"에 이를 보상할 책임이 있는 것이므로 (상법 제719조), 배상할 책임의 범위에 무과실 책임이 포함되어 있지 않는데 이를 보상할 책임이 있는 책임보험이 존재한다는 것은, 상법의 문언을 벗어난 해석이 될 수 있다는 취지로 이해된다.

이 판결에 대해서는 보험약관상 '단서 괄호조항'의 존재를 고려하지 않은 점, 다수의 하급심 판단과 어긋난다는 점, 보상실무에서 피보험자의 무과실로 화재사고 등이 발생하더라도 이로 인한 피해자들의 인적·물적 손해를 보상하고 있다는 점을 들어 비판하는 평석이 있고,³²⁾ 사실관계상 공작물 책임을 인정했어야 한다는 평석도 있다.³³⁾ 그러나 약관이나 실무가 법률의 해석 근거가 되기는 어렵고, 하급심의 판단을 들어 대법원의 판단을 평가하는 것도 적절하지 않다. 법원이 사실관계를 적절하게 포섭했는지 여부를 논하는 것은 이 글의 능력을 벗어나는 일이다.

생각건대 문언상 재난안전법에서 불법행위에 있어 과실책임원칙의 예외를 정하는 규정을 따로 두고 있지 않고, "(배상이 아닌) 보상하기 위하여" 가입하여야 한다는 말 외에는, 재난배상책임보험이 무과실로 인한 손해까지 보장해야 한다고 볼 단서도 없다. 흔히 "배상"은 위법한 행위로 인한 손해를 전보하는 것, "보상"은 적법한 행위로 인한 손실을 전보하는 것으로 설명되고, 따라서 "보상"이라는 표현을 사용함으로써 무과실 책임을 보험으로 보장해야 한다고 주장할 수도 있

32) 이준교, "최근 법원판례로 살펴본 화재보험과 재난배상책임보험 관련 쟁점 및 시사점", 「손해보험」 673호, 대한손해보험협회, 2024, 30쪽.

33) 전한덕, 앞의 논문(주30), 112쪽 이하.

겠으나,³⁴⁾ 우리 법령들이 “배상”과 “보상”을 그렇게 예민하게 구분하여 사용하고 있는지 의문일뿐더러, 설사 이를 받아들이더라도 무과실 책임은 무과실로 인한 손해의 “배상” 책임이라는 점에서도 “보상하기 위하여”라는 표현만으로 무과실로 인한 손해까지 보장하는 보험에 가입해야 한다고 보기는 어려움이 있다. 따라서 대법원 판결의 결론을 부정하기 어렵다고 생각된다.

V. 입법자의 의사와 그 실패

1. 입법자의 의사에 대한 이론적 논의

대법원이 2024년 7월 11일 각각 선고한 다중이용업소법과 재난안전법에 대한 판결의, 책임보험 관련 판단에 대해서는 결론적으로 동의한다. 그런데 이들 판결은 입법 자료를 통해 추단된 입법자의 의도와 어긋난다. 이러한 결과에 문제점은 없는가 검토가 필요하다.

주지하듯이 입법권은 국회에 속하나(대한민국 헌법 제40조), 국회의원뿐 아니라 정부도 법률안을 제출할 수 있고(대한민국 헌법 제52조), 국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 대통령이 공포한다(대한민국 헌법 제53조 제1항). 그리고 사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다(대한민국 헌법 제101조 제1항).

우리 나라가 발전하면서 법학적 트레이닝을 받은 이들이 국회나 정부에서 법률 제정 및 개정 과정에 참여하고, 그 과정에서 검토된 자료나 회의록 등도 충실하게 공개되고 있다. 따라서 법률 문언에 담긴 입법자의 주관적 의사를 분석하는 것도 점점 어렵지 않게 여겨진다. 그렇다면 사법권을 가진 법원은 그 법률을 해석함에 있어 입법자의 의사를 얼마나 존중해야 할 것인가? 혹은 입법자의 의사는 법원의 법률 해석에 어느 정도의 구속력을 가진다고 보아야 할 것인가? 최근 법원의 재판에 대한 사후적 통제를 강화하고자 하는 법률 제정 움직임이 보이는 가운데, 이 문제는 단순히 이론적 흥미를 넘어 실정법적인 문제로 비화될 가능성도 크다고 생각된다.

34) 위에서 검토한 다중이용업소법 개정 과정에서, “과실이 없는 경우는 손해가 아니고 손실이어야 되고 그것은 보상이어야” 한다는 송기호 위원의 발언이 이러한 맥락에서 이해된다.

전통적으로는 법률의 해석방법으로 문리해석(文理解釋), 논리해석(論理解釋), 반대해석(反對解釋), 유추해석(類推解釋), 확장해석(擴張解釋), 축소해석(縮小解釋), 변경해석(變更解釋), 물론해석(勿論解釋) 등 여러 가지가 있다고 소개되며,³⁵⁾ 그러한 여러 수단을 이용한 법률 해석의 목적은, 입법자의 의사를 탐구하는 것(立法者意思說)과 법의 의사를 탐구하는 것(法律意思說)로 나누어 설명되었다.³⁶⁾ 입법자의사설의 논거에 따르면, 사회 내에는 여러 가지의 가치판단이 대립되어 있고 이를 그대로 방치하면 사회질서는 혼란을 면치 못할 것인바, 우리는 법제도를 통해 어느 가치가 정당한 것인지 약속하고 정의해 놓을 필요가 있는데, 그러한 가치판단이 대의기관인 입법자가 법률 속에 정립한 것이므로, 법률의 해석은 입법자의 의사를 탐구하는 것이어야 한다고 본다.³⁷⁾

그러나 입법자의사설은, 입법자의 의사를 밝히기가 어렵다는 점, 법은 그것이 성립함으로써 입법자의 의사를 떠난 객관적인 된다는 점, 일정한 역사적 상황에서 있는 입법자의 의사를 재판의 기준으로서 영구히 고정시킨다면 상황이 변화된 후에도 그 효력을 무제한하게 주장하는 모순에 빠진다는 점³⁸⁾ 등을 근거로 오늘날 어느 정도 극복된 주장이라고 여겨진다. 유럽의 법학 교과서에 따르면 “주관적·역사적” 방법(subjektiv-historische Methode)을 주장하는 견해는 이제 존재하지 않는다고 한다.³⁹⁾

그러나 다른 한편, 입법자의 의사를 탐구하는 것의 유용성을 부인할 수 없다는 견해도 있다. 법률의 문언의 의미를 확정하는 데 유용하고, 터무니 없는 결과(absurd result)를 피하는 데 유용하며, 법의 목적을 규명하는 데 유용하고, 입법과정에 있어 편집상 오류인지 여부를 밝히는 데 유용하다는 것이다.⁴⁰⁾ 다만 이 견

35) 이러한 법학방법론의 유형은, 사비니(Friedrich Carl von Savigny, 1779~1881)의 저서 「현대로마 법체계(System des heutigen römischen Rechts)」에서 열거된 네 개의 규칙(Canones, ① 문리해석, ② 논리적·체계적 해석, ③ 역사적 또는 주관적·목적론적 해석, ④ 객관적·목적론적 해석)까지 거슬러 올라간다고 한다. 심현섭, “법철학적 법학방법론 - 법철학과 합리적 법학방법 -”, 「법학」 제24권 1호, 서울대학교 법학연구소, 1983, 5쪽.

36) 박윤지, 신정관 「민법총칙[민법강의I]」, 박영사, 1998, 83-85쪽. 법학방법론과 법해석의 목표를 선명히 구별하는 논변으로는, 김영환, “법률해석의 목표: 주관적 해석이론과 객관적 해석이론 간의 논쟁에 대해”, 「법철학연구」 제21권 제1호, 한국법철학회, 2018.

37) 김형배, 「민법학연구」 2판, 박영사, 1989, 7쪽.

38) 박윤지, 앞의 책(주36), 84-85쪽, 김형배, 위의 책(주37), 9-10쪽.

39) 양창수, “법해석의 다양한 양상 또는 실정법학자의 법학방법론 - 크라머의 『법학방법론』 -”, 「민법연구 제6권」, 박영사, 2003, 21쪽.

해에 따르더라도 입법자의 의사가 법관을 구속하는 것은 아니라고 한다.⁴¹⁾

법은 일반적이고 추상적인 규범이고, 우리 헌법은 그 법을 만들 권한을 입법자에게 부여하고 있다. 그 법을 구체적으로 적용하는 것은 정부와 법원의 몫이다. 법을 만들면서 자연인으로서의 입법자가 규율하고 싶은 상황, 내리고 싶은 결론이 있을 수 있고, 이는 다양한 채널을 통해 공개되지만, 법률이 그러한 의사를 객관적으로 담아내는 데 실패한다면, 그러한 의사를 우리가 규범으로 받아들일 수는 없다. 물론 법은 사회의 산물이고, 사회적 맥락을 사상(捨象)한 채 독립적으로 존재할 수 있는 것이 아니므로, 법에서 사용된 다양한 개념은 법 자체만으로 성립할 수 없다. 따라서 그 법을 해석함에 있어서 그 법이 아닌 다른 자료가 활용될 수 있으며, 입법 과정에서의 논의도 그 중 하나가 될 수 있다. 요컨대 입법자의 의사는 성공적으로 법률 문언이 되었을 때 규범으로서 효력을 가지고,⁴²⁾ 이에 실패한다면 규범이 될 수 없다.

2. 관련 법률의 개정 필요성

민법상의 불법행위 책임에 대한 특별규정을 둬으로써 책임보험을 자발적으로 가입하도록 유도하는 간접적 방법(“① 방법”)과 법에서 책임보험의 가입을 직접 의무화하는 방법(“② 방법”)을 모두 의도한 현행 법률의 문언은 다음과 같이 유형화할 수 있다.

첫 번째 유형은, “○○는 과실이 없는 경우에도 그 손해를 배상할 책임이 있다. 그는 그 손해배상책임을 이행하기 위하여 책임보험에 가입하여야 한다.”라고

40) 이계정, “입법자의 의사와 법률해석의 문제”, 『법학』 제63권 제4호, 서울대학교 법학연구소 2022, 136-143쪽. 가까운 일본에서도 법 해석에 있어서 입법자의 의사에 대해 이론적 또는 실무적 관점에서의 검토가 발견된다. 전자의 예로 太田航平, “法理論にもとづく立法者意思説 —M. イェシュ…テットの法認識理論の検討—”, 青森中央學院大學研究紀要 35号, 2022에서는 마티아스 예스테드(Mathias Jestaedt)의 법인식 이론을 빌어 입법자의사설에 대한 비판에 대한 반론을 시도하고 있고, 후자의 예로 山下慎一, “法解釋における立法者意思の位置づけ—裁判所と學說の協働に向けた基盤整備の試み—”, 福岡大學法學論叢 66卷 3号, 2021에서는 사회보장의 확대를 위해 입법자의 의도를 적극 반영한 해석이 필요하다고 주장한다.

41) 이계정, 위의 논문(주40), 143-147쪽. 법관을 구속할 수 없는 근거로 가다머의 철학적 해석학을 들고 있다.

42) 독일의 “암시이론(Andeutungstheorie)”에 따르면, “법률 문언으로 관철되지 않은 경우에 입법자의 노력은 실패한 것이므로 그러한 입법자가 가지고 있었던 의도를 고려할 필요는 없다”고 한다. 이계정, 앞의 논문(주40), 134-135쪽.

규정되고, 화재보험법이 이에 해당한다.

두 번째 유형은 “○○는 과실이 없는 경우에도 금액을 지급할 책임을 지는 책임보험에 가입하여야 한다.”라고 규정되고, 다중이용업소법이 이에 해당한다.

세 번째 유형은 “○○는 손해를 보상하기 위하여 책임보험에 가입하여야 한다.”라고 규정되고, 재난안전법이 이에 해당한다.

세 유형 모두 입법자가 의도한 바는 ① 무과실 책임을 지우면서, ② 무과실 책임을 담보하기 위한 책임보험에 가입하도록 강제하는 것으로 보이나, 판례는 두 번째와 세 번째 유형은 무과실 책임까지 규정한 것으로 보지 않는다는 것이고, 세 번째 유형의 경우에는 더 나아가 해당 책임보험으로 보장되는 책임의 범위에 무과실 책임은 포함되지 않는다고 한다. 위에서 검토한 것처럼 이러한 판례의 태도는 타당하고, 입법자의 의도는 실패하였다. 따라서 충분한 논의를 거쳐 개정되어야 할 것이다.

특히 세 번째 유형의 경우, 각 법률의 입법목적은 모두 확인하기는 어렵지만, 「고압가스 안전관리법」 제25조 제1항, 「도시가스사업법」 제43조 제1항, 「동물보호법」 제23조 제1항, 「분산에너지 활성화 특별법」 제56조 제1항, 「소방장비관리법」 제41조 제1항, 「수상레저안전법」 제49조 제1항 및 제2항, 「수소경제 육성 및 수소 안전관리에 관한 법률」 제51조 제1항, 「식품 및 기부 활성화에 관한 법률」 제9조 제2항, 「유선 및 도선 사업법」 제33조 제1항, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제26조, 「항공사업법」 제70조 제3항 등 다수의 법률에서도 유사한 규정 방식을 채택하고 있다. 이들 법률에 의도된 입법자의 의사가 민법상의 불법행위 책임에 대한 특별규정을 둬으로써 책임보험을 자발적으로 가입하도록 유도하는 것과 법에서 책임보험의 가입을 직접 의무화하는 것 모두를 목적으로 한다면, 역시 충분히 검토되어 개정되어야 한다.

VI. 결 론

안전한 사회를 구현하기 위해 필수적인 제도인 책임보험이 사회에서 필요로 하는 만큼 체결되지 못하는 문제를 해결하기 위해 책임보험의 가입을 법률이 강

제할 수 있다. 이 글에서는 우리 입법자가 이러한 목적을 달성하기 위하여 사용하고 있는 법문을 유형별로 검토하였고, 각종 입법자료를 이용하여 입법자가 의도하려 한 바를 추단할 수 있었다.

책임보험을 강제한 몇 가지 법률에 대해서는 법원의 판결이 발견되고, 이 중에는 입법자의 의도대로 법원이 법률을 해석하여 적용하는 경우도 있지만, 법원의 판단이 입법자의 의사와 결론을 달리하는 경우도 있음을 확인할 수 있었다. 화재보험법의 경우에는 입법자의 의사나 법원의 판단 모두 당해 법률이 무과실 책임을 규정하는 한편 무과실책임을 보장하기 위한 책임보험에 가입할 의무를 부여한 것으로 보고 있는 반면, 다중이용업소법이나 재난안전법의 경우 무과실 책임을 규정하려 한 입법자의 의사와 달리 우리 판례는 당해 법률의 해석상 무과실 책임을 부여한 것으로 볼 수 없다고 판시한다. 나아가 재난안전법의 경우에는 이 법률로 가입이 강제되는 책임보험이 보장하는 책임의 범위에 무과실책임을 포함된다고 보았던 입법자와 달리 우리 판례는 과실책임에 대해서만 책임보험으로 보장된다고 본다.

이 글은 입법자의 의사는 법원이 법률 규정을 해석함에 있어서 도움이 되는 자료가 될 수는 있지만, 법원이 그 의사에 구속될 수 없다는 이론에 찬성하며, 따라서 본론에서 검토된 판결에서 이 부분에 대한 우리 법원의 태도는 타당하다고 생각된다. 무엇보다 문제된 유형의 법률들은 입법자의 의사가 문서화되는 과정에서 논리적, 체계적으로 문제가 있다고 생각되며, 이러한 문제가 드러난 법률에 대해서는 면밀한 검토 및 개정 작업이 수행되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본 및 주석서

- 곽윤직, 신정판 「민법총칙[민법강의I]」, 박영사, 1998.
- 김형배, 「민법학연구」 2판, 박영사, 1989.
- 양창수, “법해석의 다양한 양상 또는 실정법학자의 법학방법론 - 크라머의 『법학방법론』 -”, 「민법연구 제6권」, 박영사, 2003.
- 편집대표 곽윤직(김성태 집필), “전론IV: 불법행위법리와 다른 보상체계”, 「민법주해[XVIII] - 채권(11)」, 초판4쇄, 박영사, 2012.
- 편집대표 곽윤직(서광민 집필), “전론V: 과실책임의 원칙”, 「민법주해[XVIII] - 채권(11)」, 초판4쇄, 박영사, 2012.
- 편집대표 곽윤직(서광민 집필), “전론VI: 무과실책임”, 「민법주해[XVIII] - 채권(11)」, 초판4쇄, 박영사, 2012.

2. 논문

- 김영환, “법률해석의 목표: 주관적 해석이론과 객관적 해석이론 간의 논쟁에 대해”, 「법철학연구」 제21권 제1호, 한국법철학회, 2018.
- 심헌섭, “법철학적 법학방법론 - 법철학과 합리적 법학방법 -”, 「법학」 제24권 1호, 서울대학교 법학연구소, 1983.
- 양승규, “화보법 일부 위헌판정에 따른 화보험회의 발전 방안”, 한국화재보험협회, 「방재와 보험」 Serial No. 51, 1991.
- 양진태, “일본의 자동차 의무보험에 대한 감독제도”, 「보험법연구」 5권 1호, 한국보험법학회, 2011.
- 이계정, “입법자의 의사와 법률해석의 문제”, 「법학」 제63권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2022.
- 이준교, “최근 법원판례로 살펴본 화재보험과 재난배상책임보험 관련 쟁점 및 시사점”, 「손해보험」 673호, 대한손해보험협회, 2024.
- 전한덕, “재난배상책임보험 약관상 보험자의 손해배상책임에 관한 연구 - 대법원 2024. 7.

11. 선고 2022다252936 판결을 중심으로 -”, 「보험법연구」 19권 2호, 한국보험법학회, 2025.

천지연, “개인형 이동수단 규제 정비와 보험산업 과제”, 「KIRI 리포트」, 보험연구원, 2026.

최병규, “2025년 보험판례 동향”, 「경영법률」 제36집 제2호, 한국경영법률학회, 2026.

3. 관보 및 국내 자료

2012년 2월 22일자 대한민국 관보 제17705호

2021년 1월 5일자 대한민국 관보 제19912호

행정안전위원장 제안 “다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 일부개정법률안(대안)”(2020. 9.).

행정안전위원장 제안 “다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 일부개정법률안(대안)”(2020. 12.).

안전행정위원장 제안 “재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안(대안)”(2015. 12.).

2020년 9월 22일(화), “제382회국회(정기회) 행정안전위원회회의록 제5호”.

2020년 12월 8일(화), “제382회국회(정기회) 법제사법위원회회의록 제14호”.

2020년 12월 9일(수), “제382회국회(정기회) 국회본회의회의록 제15호”.

법제사법위원회 전문위원 허병조, “다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 일부개정법률안(대안) 검토보고”(2020. 12.).

안전행정위원회 수석전문위원 박수철, “재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안 검토보고서”(2015. 11.).

행정안전위원회 전문위원 장지원, “다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 일부개정법률안 검토보고 - 오영환의원 대표발의(의안번호 제2101830호)”(2020. 9.).

재난안전처, “재난취약시설 의무보험(재난배상책임보험) 업무처리절차서”(2017. 6.).

4. 일본문헌

太田航平, “法理論にもとづく立法者意思説 —M. イェシュ…テットの法認識理論の検討—”, 青森中央學院大學研究紀要 35号, 2022.

책임보험 가입을 강제하는 법률에 의도된 입법자의 의사와 그 실패 ■

山下愼一, “法解釋における立法者意思の位置づけ—裁判所と學說の協働に向けた基盤整備の試み—”, 福岡大學法學論叢 66卷 3号, 2021.

<Abstract>

**Legislative intent contained in the law that
enforces liability insurance, and its failure
- Review on Supreme Court Decision 2023Da316394 Decided
July 11, 2024 and Supreme Court Decision 2022Da252936
Decided July 11, 2024 as well -**

Yoon, Ki Yeol*

We cannot overemphasize the value and importance of liability insurance in the Risk Society. However, it is difficult to expect liability insurance to be concluded as much as social needs in the state of nature, so the legal system is seeking ways to promote the conclusion of liability insurance from a policy point of view.

There may be two ways to promote the conclusion of liability insurance: first, there may be an indirect method of acknowledging exceptions to the principle of negligence liability, such as no-fault liability, and second, a direct method in which the law mandates the subscription of liability insurance. In the actual laws, there can be two ways: (i) the indirect method not being adopted, the law mandates it directly, (ii) the law codifies both of the methods. These methods can again be organized into several types according to legislative techniques.

The following three types of legislation are found in laws of Korea in which the intentions of legislators inferred through legislative data stipulate both direct and indirect methods.

The first type is stipulated as "○○ is responsible for compensating for the damage even if there is no negligence. He/She must take out liability insurance to fulfill his liability for damages", and the Act on the Indemnification for Fire-caused Loss and the Purchase of Insurance Policies corresponds to this.

* Korea Insurance Research Institute(Research Fellow), Attorney at Law, Seoul National University
Ph. D in Law.

The second type is stipulated as "○○ must subscribe to liability insurance that is responsible for paying the amount even if there is no negligence," and the Special Act on the Safety Control of Publicly Used Establishments corresponds to this.

The third type is stipulated as "○○ must take out liability insurance to compensate for damage", and the Framework Act on the Management of Disasters and Safety corresponds to this.

In all three types of legislation, I think that legislators intended not only to force them to take out liability insurance to ensure no-fault liability, but also to make them liable for no-fault liability. However, the Supreme Court of Korea does not view the second and third types as stipulating no-fault liability. And the Court further states that in the case of the third type, no-fault liability is not included in the scope of liability covered by the liability insurance.

At first glance, this situation seems to cause a legal philosophical problem of the situation in which the legislator's intention and the court's judgment differ from each other. However, I agree with the view that courts are not bound by legislators' intentions in theory, and above all, the second and third types of laws in question are some kind of failed legislation that did not properly reflect the legislators' intentions in the process of codifying them into objective phrases. Therefore, the Court's attitude toward the type of laws in question is right, and these laws should be revised after sufficient discussion.

Key Words : compulsory liability insurance, no-fault liability, Special Act on the Safety Control of Publicly Used Establishments, Framework Act on the Management of Disasters and Safety, legislative intent