정책토론회

전통시장 화재위험 관리 방안

본 자료는 2017년 2월 9일 개최된 정책토론회「지진보험 및 전통시장 화재보험 활성화 방안」에서 논의된 내용을 정리한 것입니다.

CONTENTS

Ⅰ. 검토배경 5

Ⅱ. 전통시장의 경제적 의미 7

Ⅲ. 전통시장 화재위험의 특징 9

Ⅳ. 보험제도와 예방 14

1. 화재보험 활성화를 통한 위험관리 14
2. 시설현대화 및 안전점검 강화를 통한 위험관리 17

V. 토론내용 요약 18

「경수현」(연합뉴스 경제논설위원) 18
「김창호」(국회입법조사처 입법조사관) 18
「신동호」(상명대학교 금융보험학과 교수) 18
「유지호」(보험개발원 손해보험부문 부문장) 19
「이재구」(손해보험협회 상무) 19
「이창욱」(금융감독원 보험감리실 실장) 20
「조재연」(중소기업청 시장상권과 과장) 22

Ⅰ. 검토배경

■ 최근 전통시장에서 화재가 잇따라 발생하면서 전통시장 화재위험의 예방과 복구대책, 특히 정부가 보험료의 일부를 지원하는 정책성보험 도입에 대한 관심이 높아지고 있음.

○ 전통시장은 노후화된 전기시설, 인화성 높은 재고자산 보유, 밀집형 점포구조 등으로 인해 대형 화재사고 가능성이 상존함.

- 전통시장은 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에서 자연발생적, 사회·경제적 필요에 의하여 조성되고 상품·용역 등의 거래가 상호신뢰에 기초하여 주로 전통적 방식으로 이루어지는 장소로 정의함(동법 제2조 제1항).

○ 높은 화재위험에도 불구하고 전통시장의 화재 안전관리가 매우 미흡하고 화재보험 가입률도 저조한 수준임.

■ 전통시장에 대형화재가 발생할 때마다 정책성보험의 도입이 거론되었지만, 사유재산피해에 대한 정부의 보험료 지원의 당위성이 충분히 검토되지 않아 심도 있는 논의가 전개되지 못하였음.

○ 정부는 자연재난으로 인해 발생한 사유재산피해의 복구를 재난지원금 또는 보험료 보조 형태로 지원하고 있음.

- 사유재산피해에 대한 정부의 무상지원은 사회구호차원에서 영세 이재민들이 손상된 생활기반시설을 조속히 복구하여 재기할 수 있도록 하기 위함으로, 지원 대상 및 범위가 그 목적에 부합한 수준으로 정해짐.[1)]

○ 자연재난으로 인한 사유재산피해와 관련하여 정부 지원의 기저 논리는 다음과 같음.

- 자연재난의 경우 불가항력적 자연현상에 의해 발생하기 때문에 원인제공자가 없어 피해자 자신이 손해를 부담해야 하고, 그 피해의 규모가 개인이 감당하기 어려운 수준임.
- 정부나 지방자치단체의 위험관리 및 재해예방의 책임을 명확하게 판단하기 어렵고,[2)] 정부나 지방자치단체가 법률에서 정한 국민의 안전을 확보하기 위한 노력을

1) 예를 들어 정부 및 지방자치단체는 자연재난으로 인한 농작물피해에 대해 묘목 값을, 양식어피해에 대해 치어 값을 지원함으로써 손상된 생활기반시설의 복구를 도움.

2) 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터

경주하였는지에 대한 다툼을 배제할 수 없음.

○ 사유재산피해에 대한 정부의 무상지원 또는 보험료 보조는 원칙에 근거하여야 하며, 원칙 없는 정부재원 투입은 사회적 갈등만 조장할 수 있음.

- 일례로 전통시장 상인에 대한 보험료 보조는 전통시장 이 외 다른 영세 소상공인들과의 형평성 논란을 초래함.

■ 본고에서는 전통시장 화재 발생 및 피해의 특수성으로부터, 인적재난으로 인한 특정집단의 사유재산피해에 대해 정부재원이 투입되어야 하는 이유와 시설현대화 및 안전점검 등 예방활동의 중요성을 설명함.

국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.

Ⅱ. 전통시장의 경제적 의미

■ 2015년 기준 우리나라에는 1,439개의 전통시장에 약 21만 개의 점포가 존재하며, 약 36만 명의 상인 및 종업원(노점상 포함)이 종사하고 있음.

○ 전통시장은 2006년 1,610개에서 2015년 1,439개로 감소하였고, 점포 수 역시 2006년 225,725개에서 2015년 207,083개로 감소함.[3)]

○ 지난 10년 동안 전통시장 종사자 수에는 큰 변동이 없으며, 경쟁 유통업태인 대형마트 종사자 수보다 5배 정도 더 많음.

- 2015년 기준 전통시장 종사자 수는 356,176명으로, 이 중 점포 상인은 186,620명(52.4%), 종업원은 129,936명(36.5%), 노점 상인은 39,620명(11.1%)임.

표 Ⅱ-1 전통시장 점포 및 종사자 수(2006~2015년)

(단위: 개, 명)

구분	2006년	2008년	2010년	2012년	2013년	2014년	2015년
시장 수	1,610	1,550	1,517	1,511	1,502	1,536	1,439*
점포 수	225,725	207,329	201,358	204,237	210,433	209,493	207,083*
종사자 수	353,646	362,960	359,375	354,146	351,240	367,692	356,176*
대형마트 종사자 수	55,176	70,944	59,781	61,128	72,648	75,173	-

주: 1) 2006~2014년 기간 동안 전통시장 값은 등록시장, 인정시장, 무등록시장의 값을 모두 합한 것이며, 2015년 값은 무등록시장의 값을 제한 값임.
2) 종사자는 점포 상인, 종업원, 노점 상인을 포함함.

자료: 소상공인시장진흥공단, 전통시장 및 상점가 점포경영 실태조사 각 연도; 통계청 통계포털 대형종합소매업 현황.

■ 2015년 전통시장 매출 추정규모는 약 21조 원으로 동기간 경쟁 유통업태 매출 총액의 14%를 차지하며, 관찰기간 동안 그 비중이 점차 감소함.

○ 2010~2015년 기간 동안 전통시장 매출액은 큰 변동이 없는 반면, 대형마트, 기업형 슈퍼마켓, 무점포소매 등의 매출액은 크게 증가함(〈표 Ⅱ-2〉 참조).

3) 2006~2014년 기간 동안 전통시장의 시장·점포·종사자 수는 등록시장, 인정시장, 무등록시장의 값을 모두 합한 것이며, 2015년 값은 무등록시장의 값을 제한 것임. 무등록시장의 비중이 2006년 19.6%에서 2014년 9%로 감소하고 있어 2015년 값에 무등록시장이 포함되지 않더라도 추세변화를 살피는 데에는 큰 무리가 없을 것으로 보임.

표 Ⅱ-2 경쟁 유통업태별 매출액 추이(2010~2015년)

(단위: 조 원, %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
대형마트	38.1	42.2	44.8	45.9	47.5	48.6
기업형 슈퍼마켓	29.9	32.5	34.0	35.1	35.9	36.7
전통시장 (비중)	24.0 (19.8)	22.1 (17.1)	21.1 (15.5)	20.7 (14.8)	20.9 (14.3)	21.1* (13.9)
무점포소매	29.2	32.3	35.9	38.4	41.5	45.6
계	121.2	129.1	135.8	140.1	145.8	152

주: 1) 2010~2014년 기간 동안 전통시장 매출액은 등록시장, 인정시장, 무등록시장의 매출액을 모두 합한 것이며, 2015년 매출액은 무등록시장의 매출액을 제한 값임.
2) 대형마트는 대형매장(백화점 제외)을 갖추고 식료품, 의류 등 각종 유형의 상품을 판매하는 매장면적 3,000㎡ 이상 종합소매점.
3) 기업형 슈퍼마켓은 단일경영체제하에서 음식료품, 각종 생활잡화 등을 판매하는 매장면적 3,000㎡ 미만 소매점.
4) 무점포소매는 통신판매(인터넷쇼핑몰, TV홈쇼핑, 카탈로그판매)와 방문판매(직접판매, 다단계판매)를 의미함.

자료: 소상공인시장진흥공단, 2015년 전통시장 및 상점가 점포경영 실태조사; 통계청 통계포털.

■ 전통시장은 종사자 수가 2인 이하인 점포가 92.4%를 차지할 정도로 사업규모가 영세함.

○ 2015년 기준 전통시장 내 점포의 평균 종사자 수는 1.4명으로 점포주와 점포주 가족 등의 무급가족종사자가 운영하는 경우가 많음.

○ 점포의 소유형태는 2015년 기준 임차인 경우가 76.2%로 가장 많으며, 그 다음으로는 소유(21.9%), 노점(1.3%), 전대차(0.6%)의 순으로 나타남.

- 점포 보증금은 평균 2,052만 원이며, 점포 보증금이 1천만 원~2천만 원 미만인 점포의 비중이 34.1%로 가장 많음.

■ 전통시장은 약 36만 명의 주 생계터전이자 유통산업의 균형성장과 지역경제의 활성화를 위한 보루로서 경제적으로 중요한 의미를 가짐.

○ 전통시장은 거래가 주로 지역 주민들 간에서 이루어짐으로써 자본유출이 적고 지역경제 활성화에 기여함.

○ 1996년 유통시장이 전면 개방되면서 기업형 슈퍼마켓의 골목상권 위협, 대형유통업체의 시장지배력 확대와 그로 인한 문제점이 커짐.

○ 이에 2002년 「중소기업의 구조개선과 재래시장 활성화를 위한 특별조치법」이 제정되어 전통시장의 시설 및 경영의 현대화와 시장정비를 촉진하고 있음.

- 동법에 근거하여 2002~2016년 기간 동안 전통시장 시설현대화를 위해 투입된 국고지원금은 총 2조 원, 연평균 약 1,300억 원임.

Ⅲ. 전통시장 화재위험의 특징

■ 2007~2015년 기간 동안 전통시장에서 발생한 화재는 총 609건, 연평균 67건의 사고로 총 80억 원의 재산피해와 38명의 인명피해(사망 2명, 부상 36명)가 발생함.

■ 전통시장 화재 발생 및 피해의 특성을 살펴보면, 첫째 전통시장의 경우 한 번의 화재사고로 대규모 재산피해가 발생하는 등 피해심도가 상대적으로 높은 편임.

○ 2007~2015년 기간 동안 전통시장에서 발생한 화재의 건당 재산피해액은 1,300만 원이며, 이는 전체의 1.8배, 다중이용업소의 2.8배에 이름(〈표 Ⅲ-1〉 참조).

- 2005년 대구 서문시장 화재는 1,220개 점포를 태우며 소방서 추산 187억 원, 상인연합회 추산 1,000억 원 이상의 피해를 초래함.

○ 전통시장은 대부분 복잡한 미로식 통로구조로 되어 있어 화재사고 발생 시 불길이 빠르게 연소·확대될 가능성이 높음.

- 아울러 좁은 통로, 시장주변의 불법주차, 시장 내의 각종 좌판 등 유사 시 신속한 화재진압 활동의 한계 요인이 산재함.

표 Ⅲ-1 전통시장 화재 발생 및 피해 현황(2007~2015년)

(단위: 건, %, 천 원)

구분	발생건수	건당 재산피해	건당 인명피해	건당 사망자 수
전체	401,302	7,399	0.05	0.007
시장	609	13,185	0.06	0.003
다중이용업소	33,006	4,735	0.07	0.007

주: 인명피해는 사망자 수와 부상자 수의 합이며, 다중이용업소는 숙박시설, 위락시설, 오락시설, 음식점을 포함함.
자료: 통계청 통계포털.

■ 둘째, 전통시장 화재의 경우 특수건물[4] 또는 다중이용업소의[5] 화재피해와는 달리, 인적피해보다는 물적피해가 두드러짐.

○ 2007~2015년 기간 동안 전통시장 화재사고의 건당 재산피해액은 다중이용업소에 비해 약 2.8배 더 높은 반면, 전통시장 화재사고의 건당 사망자 수는 0.003명으로 다중이용업소(0.007명)의 절반에 미치지 못함(<표 Ⅲ-1> 참조).

○ 전통시장과 다중이용업소 간 피해심도와 피해유형 차이는 건물의 내화성 및 폐쇄성의 차이에 기인한 것으로 추정됨.

■ 셋째, 전통시장 화재사고는 대부분 원인제공자가 있는 사고임에도 불구하고 원인제공자의 배상자력 및 그 확보수단이 부족하여 피해보상이 제대로 이뤄지지 않음.[6]

○ 먼저, 사고발생에 책임이 있는 자는 대부분 영세한 시장 상인으로, 사전에 대비책을 충분히 마련하고 있지 않아 피해자 보상과 피해복구가 자력으로는 불가함.

○ 다음으로, 특수건물이나 다중이용업소와 달리 전통시장 화재는 인적피해보다는 물적피해가 많고 그 피해규모가 현저히 크기 때문에 배상책임보험 가입의무화를 원인제공자의 배상자력 확보수단으로 활용하기 어려움.

- 전통시장은 재난이 발생할 위험이 높거나 재난예방을 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있는 특정관리대상시설에 해당하나[7] 의무보험 가입대상에서 제외됨.
- 전통시장 화재의 원인제공자가 보험으로 완전한 배상자력을 갖기 위해서는 배상책임보험의 가입금액이 상당한 수준이어야 하나, 거대피해를 수반하는 전통시장 화재에 대해 보험회사가 일정 수준 이상의 보험가입한도를 허용할 가능성이 낮을 뿐만 아니라 시장 상인의 입장에서도 해당 보험가입한도에 상응한 보험료를 납부할 여력이 부족함.
- 특수건물 및 일부 다중이용업소 등의 경우 보험가입이 의무화되어[8] 피해자에 대한 보상체계가 마련되어 있는데, 「다중이용업소화재배상책임보험의 법률」상 보상한도액

---

4) 특수건물이란 국유건물·공유건물·교육시설·백화점·시장·의료시설·흥행장·숙박업소·다중이용업소·운수시설·공장·공동주택과 그 밖에 여러 사람이 출입 또는 근무하거나 거주하는 건물로서 화재의 위험이나 건물의 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 건물을 의미함(「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」 제2조). 대형 농수산물도매시장은 특수건물로 구분되나 일반 전통시장은 특수건물로 구분되지 않음.

5) 다중이용업이란 불특정 다수인이 이용하는 영업 중 화재 등 재난 발생 시 생명·신체·재산상의 피해가 발생할 우려가 높은 것으로서 대통령령으로 정하는 영업을 말함(「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」 제2조 제1항 제1호).

6) 사회재난은 화재 · 붕괴 · 폭발 · 교통사고 · 화생방사고 · 환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지 · 통신 · 교통 · 금융 · 의료 · 수도 등 국가기반체계의 마비, 감염병 또는 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해를 의미함(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제1항 나).

7) 「재난 및 안전관리 기본법」 제27조.

8) 특수건물의 소유자는 신체손해배상특약부화재보험에 가입하여야 하며(「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」 제5조 제1항), 다중이용업주는 화재배상책임보험에 가입해야 함(「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」 제13조의2 제1항).

은 대물배상 1사고당 1억 원에 불과함.[9]

- 특수건물과 다중이용업소에 강제된 보험은 대인배상에 초점을 맞춘 것으로, 보상한 도액이 각각 대인배상 1인당 1억 원, 8천만 원임.

○ 더욱이, 경과실에 의한 실화피해의 경우 원인제공자의 배상책임액이 경감되기 때문에 전통시장 화재의 경우 원인제공자로부터 완벽한 피해보상을 기대하기 어려움.

- 실화가 중대한 과실에 의한 것이 아닌 경우[10] 그로 인한 손해의 배상의무자는 법원에 손해배상액의 경감을 청구할 수 있으며, 법원은 화재의 원인과 규모, 배상의무자 및 피해자의 경제상태 등을 고려하여 손해배상액을 경감할 수 있도록 함(「실화책임에 관한 법률」 제3조).[11]

■ 넷째, 전통시장 화재의 경우 사고발생 책임자의 배상자력뿐만 아니라 주요 피해자인 점포 상인들의 복구자력도 부족함.

○ 2009년 가구당 월평균 명목소득이 344만 원인 가운데,[12] 동기간 시장 상인의 절반 이상은 월소득이 200만 원에도 미치지 못하는 수준임(〈표 Ⅲ-2〉 참조).

- 소상공인시장진흥공단 조사에 따르면 2015년 시장 점포당 일평균 매출액은 약 37만 원이지만 일평균 매출액에 대한 변동계수의 차가 큰 것으로 나타나, 시장점포 간 매출액 불균등이 심함을 유추할 수 있음.

○ 피해를 입은 전통시장 상인의 경우 소득수준이 낮을 뿐만 아니라, 화재보험에 가입한 점포는 26.6%로 저조함(〈표 Ⅲ-3〉 참조).

- 시장기준 화재보험 가입은 등록시장 및 건물형시장 등 상대적으로 안전한 시설위주로 가입되어 있고 화재위험에 보다 취약한 장옥형시장의 경우에는 화재사고 시 별다른 복구대책이 마련되지 않은 상황임.[13]

---

9) 대인배상 1인당 1억 원임.
10) 「실화책임에 관한 법률」에서 중대한 과실이라 함은 '통상인에게 요구되는 정도 상당의 주의를 하지 않더라도 약간의 주의를 한다면 손쉽게 위법·유해한 결과를 예견할 수가 있는 경우임에도 만연히 이를 간과함과 같은, 거의 고의에 가까운 현저한 주의를 결여한 상태'를 말함(대법원 1996. 10. 25. 선고 96다30113 판결).
11) 1961년 4월 28일 제정된 「실화책임에 관한 법률」에서는 "실화의 경우, 고의나 중과실이 아니라면 타인에게 손해배상할 책임이 없다"고 규정하였으나, 이는 헌법불합치 판정으로 2009년 개정됨.
12) 통계청, 2009년 가계동향조사.
13) 건물형시장은 대형 단일 건물 또는 건물 몇 동이 연결되어 운영되는 시장, 노점형시장은 노점상으로만 구성된 시장, 장옥형시장은 일정한 건물이 존재하지 않더라도, 일정한 장소에 대한 소유권을 가지고 재화의 판매 또는 서비스의 제공이 이루어지는 장옥으로만 구성된 시장, 상가주택복합형시장은 골목형시장 등과 같이 1개 이상의 건물의 집합으로 이루어진 시장을 말함.

표 Ⅲ-2 전통시장 상인 월소득 분포(2009년)

(단위: %)

구분	100만 원 미만	100~200만 원	200~300만 원	300만 원 이상
구성비	18.8	37.9	28.6	14.7

자료: 시장경영진흥원(2009).

표 Ⅲ-3 전통시장의 구성과 화재보험 가입 실태(2015년)

(단위: %, 만 원)

구분			전체	등록유무		시장형태			
				등록시장	인정시장	건물형	노점형	장옥형	상가주택 복합형
시장 수			1,439	786	653	723	23	169	524
점포 수			207,083	116,645	90,618	127,867	1,850	10,353	67,013
점포비중			-	56.3	43.8	61.7	0.9	5.0	32.4
시장기준 보험가입률			21.6	29.1	12.6	32.6	0.0	9.5	11.3
점포기준	가입률		26.6	21.1	32.3	24.9	37.3	12.8	32
	보험료		8.32	7.77	8.69	8.07	9.68	7.73	8.59
	가입금액		7,694	6,954	8,209	7,567	8,475	7,517	7,833
	미가입 사유	불필요	50.0	51.3	48.4	48	65.4	70.9	46.3
		보험료	40.0	38.1	42.1	40.7	32	24.1	44
	지원 시 가입의사		38.7	36.2	41.7	40	32.2	26.1	40.7

자료: 소상공인시장진흥공단(2015), 전통시장 및 상점가 점포경영 실태조사.

■ 다섯째, 전통시장 화재발생 시 정부 및 지방자치단체가 피해복구를 위한 지원금을 투입하는 상황이 반복됨.

○ 전통시장 화재는 「재난 및 안전관리 기본법」상 사회재난에 해당하고, 정부 및 지방자치단체는 사회재난에 대해서도 피해복구비용을 일부 지원하고 있음.

- 사회재난으로서 특별재난지역으로 선포된 지역의 재난에 대해서는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 중앙재난안전대책본부회의의 심의를 거쳐 중앙대책본부장이 지원기준을 정함(「재난 및 안전관리 기본법」 제66조 제4항).
- 특별재난지역으로 선포되지 아니한 지역의 사회재난에 대해서는 지역재난안전대책본부회의의 심의를 거쳐 지원기준을 지역대책본부장이 정함.

○ 최근 대구 서문시장과 여수 수산시장의 화재피해에 대해 화재 잔해물 철거비, 폐기물 처리비 등 긴급복구 소요 비용을 위해 대구 서문시장에 재난안전 특별교부세 35억 원을, 여수 수산시장에 10억 원을 지원함.[14)]

- 그 외에도 생계비와 금융·의료·세제·교육 지원 등을 검토함.

14) 국민안전처 보도자료(2016. 12. 7), "대구 서문시장 범정부 지원대책 가시화"; 국민안전처 보도자료(2017. 1. 16), "여수 수산시장 화재피해 신속 수습을 위하여 범정부 지원대책 추진".

■ 마지막으로, 전통시장 화재는 주로 노후화된 전기시설, 인화성 시설, 밀집형 구조, 미흡한 안전관리인식 등에 기인한 인재로, 예방노력의 실효성이 높다는 특징이 있음.

○ 최근 3년간 전통시장 화재사고는 전기적 요인(49.5%), 부주의(23.8%), 기계적 요인(9.5%) 등 실화가 84% 이상을 차지함.

- 그 밖에 방화 또는 방화의심이 2.9%, 원인불명이 12.9%로 나타남.

○ 소상공인시장진흥공단의 2015년 화재안전점검 결과에 따르면, 전체 진단점포 중 소화기 불량·미설치 57.1%, 스프링클러 불량·미설치 11.3%, 전기차단기 불량 17.1%, 전기배선상태 불량 20.8%임.

- 가스시설 설치 점포 중 가스용기 불량 45.3%, 가스누출자동차단장치 불량·미설치 26.8%, 가스배관·호스 불량 31.2%임.

○ 화재에 더 취약한 노점형·장옥형·상가주택복합형 시장에 입점한 점포의 비중이 약 38%임(〈표 Ⅲ-3〉 참조).

표 Ⅲ-4 전통시장 화재사고의 특수성

구분	자연재난	사회재난	
		다중이용업소·특수건물	전통시장
근거법	재난 및 안전관리 기본법		
피해의 공간적 범위	광역	국지적	비교적 국지적
원인제공자	있음 (불가항력적 자연현상)	있음 (다중이용업주·특수건물주)	있음 (대부분 영세 시장 상인)
발생가능성 및 피해규모 통제	불가항력	비교적 용이	비교적 용이
주요피해	물적피해	인적피해	물적피해
법상 복구책임	피해자(사유시설: 개인)	원인제공자	원인제공자
사실상 복구책임	피해자와 정부 및 지방자치단체	원인제공자	피해자와 정부 및 지방자치단체
복구 및 배상 자력 확보수단	사유시설 담보의 임의 정책성보험 가입(농작물재해보험, 풍수해보험, 양식수산물재해보험, 가축재해보험)	피해원인자의 배상책임보험 가입의무	원인제공자의 배상자력과 그 확보수단 없음

Ⅳ. 보험제도와 예방

■ 전통시장의 시설현대화 및 안전점검 강화와 함께, 불가피한 화재사고 시 피해자 지원을 위한 정책성보험 도입·운영이 필요함.

1. 화재보험 활성화를 통한 위험관리

■ 전통시장 화재위험은 잠재적 피해자인 시장 상인의 화재보험 가입을 통한 사후관리가 불가피하며 그 이유는 다음과 같음.

○ 첫째, 전통시장 화재는 상당한 재산피해를 수반한 반면 화재발생에 책임 있는 자의 배상자력과 피해자의 복구자력이 부족하여 피해 상인의 경제적 재기는 물론 생존권을 위협함.

○ 둘째, 정부 및 지방자치단체의 지원은 사회구호차원의 생계비 지원과 손상된 생활기반시설의 조속한 복구를 위한 최소한의 지원에 한정될 뿐 재산피해에 대한 지원이 제한적이므로, 피해 상인의 빈곤층 전락 위험이 상존함.

○ 셋째, 특별재난지역 선포 등 사유재산피해에 대한 정부의 무상지원은 정치적 남용과 사마리아인 딜레마의 가능성을 내포하고 있음.[15)]

- 정부의 무상지원은 잠재적 피해자의 보험가입을 통한 위험관리 또는 피해경감 노력을 줄임으로써 재난의 사회적 비용을 늘린다는 연구결과가 있음.

○ 넷째, 보험가입을 통한 위험관리는 위험관리 인식제고에 따른 사고발생의 사전방지, 보험가입에 따른 안심편익 등의 부수적 이점을 수반함.

■ 그러나 전통시장 화재보험은 그 성격상 민간에 의한 자율적 운영에 한계가 있음.

○ 보험회사는 전통시장의 높은 화재위험도와 역선택을 고려하여 위험을 선별적으로 인수하거나, 인수하더라도 보상한도를 일정금액 이하로 제한함.

---

15) '선한 사마리아인'은 곤경에 처한 사람이 누구이든 무조건 돕지만 게임이론상 도움을 받는 자가 이를 간파하면 노력하지 않고 도움만 기다리는 전략을 택하게 되는데, 이를 사마리아인 딜레마라 함; 송윤아(2012), "재난지역 선포 및 지원 제도의 정치적 남용과 사마리아인 딜레마," 『KiRi Weekly』, 보험연구원을 인용함.

- 화재보험 인수 시 대상물건의 건물구조급수, 전기배선 상태, 소화시설 유무, 과거사고 내용 등을 종합적으로 감안하는데, 전통시장은 건물구조급수가 대부분 3급 이상으로 시설이 노후화되어 있고 점포가 밀집되어 있어 화재 시 거대손실 우려가 있음.
- 최근 5년간(2011~2015년) 일반화재보험 시장물건의 보험계약 중 건물구조급수 1~2급의 비율은 88.4%이나 위험도가 높은 3~4급은 11.6%에 불과함.[16]

○ 시장 상인들은 보험료 부담과 낮은 보상한도에 대한 불만으로 보험가입을 꺼려함(〈표 Ⅲ-3〉 참조).

- 보험개발원이 제시하는 참조순보험요율은 시장이 대형판매시설에 비해 건물구조급수 1~4급 모든 구간에서 약 11배 높게 운영되며, 시장 내에서도 건물구조급수에 따라 요율이 4배 이상 차이남.[17]
- 전통시장 상인의 과반수 이상이 월소득 200만 원 미만으로 생계비를 조달하기에도 충분치 않은 상황이어서 월 10만 원 상당의 화재보험료를 납부하기에 큰 부담이 됨.

표 Ⅳ-1 화재보험 건물구조급수

구분	건물구조급수 기준		
	기둥	지붕	외벽
1급	내화구조	내화구조	내화구조
2급	내화구조	불연재료	내화구조
3급	불연재료	불연재료	불연재료
4급	가연재료		

주: 내화구조는 콘크리트, 벽돌, 돌, 내화피복(인증필), 내화유리 등을, 불연재료는 철골조, 판넬, 강판, 유리를 의미함.

■ 이처럼 전통시장이 자력으로 안전망을 구축하는 데에는 한계가 있는 바, 보험가입여력이 없는 영세 상인을 재난취약계층으로 간주하여 정부가 한시적으로라도 보험료의 일부를 지원할 필요가 있음.

○ 전통시장 화재사고의 경우 대부분 원인제공자가 있음에도 불구하고 피해 상인이 스스로 손해를 부담하고 피해 상인의 보험가입여력이 크지 않다는 점을 감안하여 한시적으로라도 정부의 보험료 지원이 필요함.

- 정부는 이미 자연재해에 의한 사유재산피해를 보상하는 정책성보험을 운영 중으로, 해당 보험가입자에게 보험료를 50% 이상 지원함(〈표 Ⅳ-2〉 참조).

○ 구체적으로 첫째, 정부의 보험료 지원을 소득수준(개별 점포)에 따라 차등함으로써 정부의 보험료 보조가 특정 이해집단에 대한 지원이 아니라 재난취약계층에 대한 지원임을 분명히 할 필요가 있음.[18]

16) 화재보험요율은 건물의 건축재료에 따라 1~4급으로 차등 산정함(〈표 Ⅳ-1〉 참조).
17) 김정동·정덕훈(2014), 『국내 재난안전 취약분야 조사 및 재난보험 정책과제 발굴을 위한 연구』, 연구용역보고서, 금융위원회.

- 여기에서 재난취약계층은 재난노출도가 높고, 재난 발생 시 그 피해가 생존권을 위협하는 수준이지만, 피해복구자력 및 보험가입여력이 부족한 계층을 의미함.
- 정부에서 전통시장 상인에게 소득수준에 상관없이 보험료를 일괄 지원하는 것은 전통시장 이 외 다른 영세 소상공인들과의 형평성 논란을 초래할 수 있음.

○ 둘째, 전통시장 화재보험의 핵심담보는 자기재산손해이므로 임의가입이 타당함.

- 제3자에 대한 배상책임을 담보하는 정책성보험과 달리 사유재산손해를 담보하는 정책성보험은 임의가입의 형식을 띰.

○ 셋째, 점포 상인들의 개별가입뿐만 아니라 상인회, 협동조합 등 시장단위 단체가입을 통해 보험료 할인 등이 가능한 단체보험상품의 개발이 필요함.

- 개별점포로 인수하면 위험물건 위주가입으로 잠재위험이 증가되나, 단체보험의 경우 우량 및 불량물건 혼재로 위험분산이 가능함.
- 시장단위의 단체보험으로 계약을 인수하고 시장단위로 보상한도를 설정할 경우 거대 손실을 합리적으로 제한할 수 있음.

○ 마지막으로, 전통시장은 화재위험 수준의 편차가 크므로 각 전통시장의 화재위험도지수 등 다양한 요율할인 요소를 도입함으로써 안전관리 유인을 제고해야 함.

표 Ⅳ-2 사유재산손해 담보 정책성보험 현황

구분	농작물재해보험	풍수해보험	양식수산물재해보험	가축재해보험
보험사고	자연재난	자연재난	자연재난	자연재난
관련 법률	농어업재해보험법	풍수해보험법	농어업재해보험법	농어업재해보험법
주관기관	농림수산식품부	국가안전처	농림수산식품부	농림수산식품부
보험대상	사과, 배 등(26개)	주택, 온실, 축사	넙치, 전복	소, 돼지 등(11개)
정부지원	보험료 64% 사업비 100%	보험료 55~92% 사업비 90%	보험료 50% 사업비 80%	보험료 50% 사업비 50%
재보험	민영보험 활용 국가재보험	손실보전준비금 국고지원	민영보험 활용 국가재보험	민영보험 활용
운영기관	농협손보	농협손보, 동부, 현대, 삼성, KB	수협	손보사

18) 비단 전통시장 상인뿐만 아니라 저소득층과 중소형 판매시설의 영세사업자와 같이 환경적으로 재난에 취약하고 재난에 대비한 보험 가입여력이 부족한 재난취약계층에 대해 사회재난으로 인한 사유재산손해를 보상하는 정책성보험의 도입·운영을 고려할 수 있음.

2. 시설현대화 및 안전점검 강화를 통한 위험관리

■ 시장 상인들의 화재에 대한 인식변화 및 자율적 안전관리의 공감대 형성과 함께, 소화·전기·가스·감지·피난 시설의 현대화 노력이 필요함.

○ 전통시장 화재가 주로 노후화된 전기시설, 인화성 시설, 밀집형 구조, 미흡한 안전관리인식 등에 기인한다는 점은, 바꿔 말하면 시설현대화와 안전점검 강화에 의해 화재 발생가능성 및 피해규모가 효과적으로 통제될 수 있음을 의미함.

■ 또한, 전통시장 화재위험 경감을 위해 화재예방 및 점검 관련 의무를 강화할 필요가 있음.

○ 현재 특수건물 등 대형화재위험이 높은 시설에 대해서는 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」에 의거, 화재보험 가입을 의무화하고 정기적으로 안전점검을 수행 중임.

- 화재보험협회는 보험계약을 체결할 때 또는 보험계약을 갱신할 때마다 해당 특수건물의 화재예방 및 소화시설의 안전점검을 하고 있음(「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」 제16조 제1항).

V. 토론내용 요약

「경수현」(연합뉴스 경제논설위원)

■ 전통시장 화재가 자연재해는 아니지만 전통시장 영세 상인이 재난취약계층이라는 점에 비추어 정부가 경제력 수준별로 보험료를 차등 지원하는 방식에 동의함.

○ 다만, 도덕적 해이를 주의할 필요가 있으며 시설현대화 예산의 일부를 보험료로 사용하는 방안을 고려할 수 있음.

「김창호」(국회입법조사처 입법조사관)

■ 전통시장 화재를 불가항력적인 자연재난으로 보기는 어렵지만 화재발생 시 영세한 상인들의 빈곤층 전락 방지를 위해 상인들의 경제적 수준에 맞게 보험료를 정부에서 차등 지원할 필요가 있음.

○ 재난지역 선포 등 무상지원의 반복은 시장 상인들의 피해경감이나 위험관리 노력을 줄일 것으로 보임.

- 정부의 지원도 배상자력이나 복구의지를 가지고 있는 상인에게 지원되어야 한다는 점에서, 보험료의 일부라도 납입할 의지가 있는 상인에게 보험료 지원이 이루어져야 함.

○ 또한 재고자산(동산)에 대한 손해사정의 어려움을 감안하면, 전통시장 화재보험은 비례보상보다는 정액보상이 적절할 것으로 보임.

「신동호」(상명대학교 금융보험학과 교수)

■ 사회재난에 기인한 사유재산 손해를 담보한 정책성보험이 없다는 점과 전통시장 상인에 대한 보험료 지원이 타 상공인과의 형평성 문제를 초래한다는 발제자의 의견에 동의함.

○ 전통시장 화재에 대한 정책성보험 도입 시, 보험료 지원 재원과 정부의 역할 등에 대한 고민이 필요함.

○ 전통시장 상인의 대부분이 임차 상인이라는 점을 감안하면, 임대업자에게 화재보험 가입을 의무화하는 방안을 고려할 수도 있음.

「유지호」(보험개발원 손해보험부문 부문장)

■ 전통시장 화재보험 활성화 대안은 구체적으로 다음과 같음.

○ 전통시장은 지진보험과 반대로 수요측면, 즉, 영세 상인에 대한 보험료 지원이 필요함.

○ 다른 정책보험에 대한 국가의 지원수준이 사업비 대부분과 순보험료의 50%를 지원하는 것을 고려하면 전통시장에 대해서도 추가적인 정부지원이 있어야 영세 상인들의 보험가입이 활성화될 것으로 판단됨.

- 시장 상인의 과반수가 월수입 200만 원 미만임을 고려할 필요가 있음.

○ 그리고 현재는 화재공제에만 정부지원이 되고 있으나, 정부지원은 민영보험회사에도 공평하게 이루어질 필요가 있음.

- 정책보험의 취지는 민영보험의 시장원리를 적용하기 위한 것임을 고려해야 함.

○ 전통시장도 대재해의 우려가 있지만 국가재보험보다는 화재위험 관리가 더 중요하다고 봄.

- 화재관리가 안되고 서문시장처럼 큰 화재가 계속 발생한다고 하면, 어떤 보험회사도 그런 시장의 보험계약을 인수하기는 쉽지 않을 것임.
- 전통시장 화재보험의 활성화를 위해 전통시장에 대한 화재위험관리 정보를 보험회사에 제공하는 것이 필요함.
- 중소기업청에서 전통시장 현대화 사업과 화재안전점검 등을 지원하고 있기 때문에 관련 정보의 집적은 가능할 것으로 보임.

「이재구」(손해보험협회 상무)

■ 영세한 시장 상인이 자발적으로 화재보험을 가입할 수 있도록 정부의 보험료 지원이 필요함.

○ 건물(3천만 원), 동산(3천만 원)에 대한 연간 화재보험료는 위험도가 양호한 경우에도 최소 20만 원 이상임.

○ 화재발생 위험이 높은 영세한 상인일수록 보험가입 여력이 부족해 사회안전망

차원의 보험료 지원이 필요함.

○ 전통시장 정책성 화재보험의 도입 및 운영은 모든 상인에 대한 최소한의 보장대책을 마련하는 1단계 사회안전망 역할을 수행할 것으로 기대됨.

■ 임의가입 운영 시 위험한 시장 상인만 가입하는 역선택 문제로 정상적인 보험시장 형성이 불가함.

○ 보장공백 방지 및 사회안전망 구축 차원에서 전체 시장 상인이 혜택을 받을 수 있도록 의무보험 도입이 필요함.

○ 또한, 시장조직 단위로 보험계약을 체결하도록 유도해 보험·공제 이중가입 방지, 체계적인 관리체계 구축, 사업비 절감을 통한 보험료 인하가 필요함.

○ 상인별 개별가입 시 보험회사는 발화책임이 있는 상인에 대해서 구상을 하지만, 단체보험으로 체결 시 발화책임이 있는 상인에게 구상하지 않는 장점도 있음.

■ 시장의 화재리스크 관리를 위한 안전점검을 의무화하여 화재예방활동을 강화해야 함.

○ 특히, 대형화재 리스크가 높은 무등록시장 등에 대한 보다 실질적인 안전점검을 강화할 필요가 있으며, 화재안전점검 등의 노하우가 있는 화재보험협회 등을 통해 점검강화가 필요함.

- 화재예방을 강화할 경우 화재사고 감소 → 보험가입 원활 → 보험료 인하 → 사회적 비용 절감의 선순환구조 정착을 기대할 수 있음.

○ 또한, 단기간에 화재위험 경감이 어렵고 노점상 등 가입대상이 불명확한 무등록 시장의 정책성 화재보험은 운영하기 어려워 중소기업청의 전통시장 현대화 사업 등에 포함하여 별도로 운영할 필요가 있음.

○ 이와 함께 풍수해보험, 농작물재해보험 등 정책성보험은 국가재보험 제도를 통해 국가가 일정부분 리스크를 분담하고 있음.

- 전통시장 화재보험 역시 정책성보험 도입 시 국가재보험 도입도 함께 검토될 필요가 있음.

「이창욱」 (금융감독원 보험감리실 실장)

■ 상인들의 화재보험 가입 부담을 낮춰주기 위해 정부가 보험료 일부를 지원하는

유인책이 필요할 것으로 생각됨.

○ 화재사고와 같이 원인제공자가 있는 사회재난에서 피해 상인의 재산적 손실을 보장하기 위해 의무보험 도입방식은 곤란하다는 내용도 적절한 지적이라고 생각됨.

○ 시장 상인이 화재보험에 개별 가입할 경우, 현실적으로 보험회사의 인수기피 등이 문제될 수 있다는 점을 고려하면, 단체가입 방식은 전통시장 화재보험 가입률을 제고하고 보험료를 절감할 수 있는 현실적인 대안이 될 수 있음.

○ 다만, 전통시장 상인들에 대한 정부의 보험료 지원이 필요하다면서도, 개별 점포의 '소득수준별 차등지원' 방식이 되어야 한다는 제안 내용에 대해서는 추가적인 검토가 있어야 할 것으로 보여짐.

- 보험료 지원이 전통시장 상인이라는 '특정 이해집단'에 대해서가 아니라, '재난취약계층'을 대상으로 이루어져야 한다는 당위성에는 공감하지만, 화재사고가 발생하기 전에 사전적으로 재정지원이 필요한 '재난취약계층'을 일률적으로 구분짓기는 현실적으로 어려울 것으로 생각됨.
- 이러한 원칙만으로는 전통시장 상인 이외의 소상공인 등에 대한 보험료 지원과 관련한 형평성 문제를 근본적으로 해소할 수도 없을 것임.

○ '전통시장'에 특화된 위험요인을 반영할 수 있도록 전통시장 전용 보장상품으로 개발할 필요가 있겠음.

- 여기에, 다양한 소비자의 니즈에 맞도록 재산손해뿐만 아니라, 신체손해 및 배상책임까지 포함하는 종합위험 보장상품으로 구성할 수도 있을 것임.

○ 보험요율의 할인·할증 체계의 정비도 필요할 것이며, 구체적인 사례에 적용되는 보험요율의 합리성을 제고하기 위해서는 보험요율산출기구가 관련 통계를 체계적으로 집적하여 관리하는 노력을 해주어야 할 것으로 생각됨.

○ 재정지원의 형평성이 문제가 된다면, 장기적인 정부재정 확보에 관한 목표를 설정하고 단계별로 로드맵을 만들어서 정부지원의 범위와 방식에 관한 검토와 함께 시장의 영향도 파악하고 대상자들의 이해를 끌어내려는 노력이 필요할 것임.

○ 중장기적으로 정부의 재정부담도 완화하면서 민영 보험회사의 역할을 늘려서 정부와 민간이 협업하는 사회안전망 구조가 안정적으로 구축된다면 국민과 정부 모두 실질적으로 win-win할 수 있을 것임.

■ 아울러, 전통시장에서의 높은 화재위험은 주로 노후화된 전기시설, 인화성 물품, 밀집한 구조 등에 기인하는 측면이 크므로, 예방활동의 실효성이 높다는 특징을 감안할 필요가 있음.

○ 즉, 지자체와 보험회사 등을 주축으로 시설현대화와 안전점검 강화 노력을 기울인다면 화재발생 가능성 및 피해규모에 대한 효과적인 통제가 가능하고, 보험회사의 인수기피 문제도 완화할 수 있을 것임.

「조재연」 (중소기업청 시장상권과 과장)

■ 2017년 1월부터 전통시장 화재공제 전용 상품 판매를 시작함.

○ 전통시장 상인들의 공제부금으로 재원을 조성하고, 정부는 운영 및 마케팅을 지원하는 화재공제제도를 도입함.

○ (가입단위) 개별점포 및 시장(상인회)

○ (가입목적물) 재고자산 및 건물(특약가입 시 타인 배상책임 가능)

○ (공제료) 건물구조급수에 따라 가입금액 6천만 원 기준, 연 198,000원(A급), 304,500원(B급)

○ (상품특징) 화재위험률에 따른 인수거절이 없으며, 저렴한 공제료(민간 보험대비 60%)로 공제가입금액 한도 내 실손보상

■ 화재공제 가입률 제고를 위해 다음과 같은 활동을 하고 있음.

○ (화재공제 가입의무화) 지자체 조례 개정 등을 통해 공설시장[19]에 대한 화재공제 가입의무화를 추진함.

- 전국 321개 시장 중 영업점포 21,559개('15년 전통시장 및 상점가 점포경영실태조사)

○ (지원사업 연계) 시설·경영현대화사업 지원대상 선정 시 화재공제 가입률을 평가에 반영하고 가입률 우수시장은 가점을 적용함.

- 시설현대화사업 기반영('16. 8, 우선 지원대상 포함 + 가점 최대 5점 적용)

○ (공제상담사 운영) 공제상담사를 모집(15명 내외)하여 개별시장 및 상인대상 전화·방문상담을 통해 상품설명 및 가입률을 제고함.

○ (공제료 할인) 화재공제사업 정착(3~5년) 이후 공제금이 적립되는 경우, 장기가입 시장 및 점포를 대상으로 공제료 할인 등 잉여금을 배분함.

---

19) 지자체나 법인체가 필요한 시설을 설치하고 구획된 지역에서 다수의 소매상용 점포를 법에서 규정한 자격을 가지고 있는 소매상인에게 대여하여 일용품을 중심으로 한 상품을 판매하게 하는 장소.

주 소 | 서울시 영등포구 국제금융로 6길 38 (여의도동 35-4)

정책토론회

전통시장 화재위험 관리 방안

발행일 | 2017년 3월
발행인 | 한기정
발행처 | 보험연구원
주 소 | 서울시 영등포구 국제금융로 6길 38 (여의도동 35-4)
연락처 | 02-3775-9000
인쇄소 | 경성문화사 / 02-786-2999
Copyright@Korea Insurance Research Institute. All Rights Reserved.