

한국의 지진위험과 지진보험 도입·운영 방안

최창희

「지진보험 및 전통시장 화재보험 활성화 방안」정책토론회
2017.02.09(목)

목차

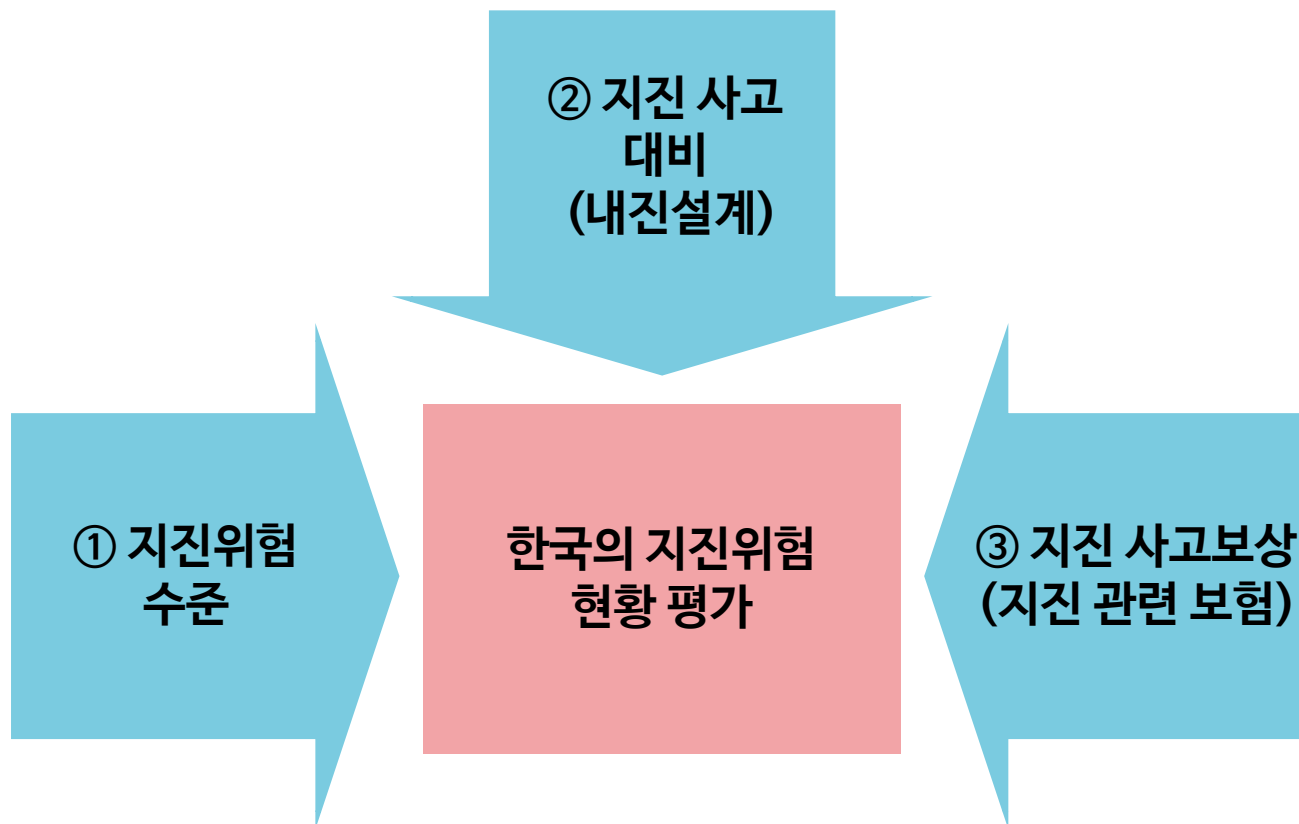
- I. 한국의 지진위험 현황
- II. 해외 지진보험 사례
- III. 지진보험 도입·운영 방안

I. 한국의 지진위험 현황

1. 한국의 지진 위험 분석
2. 한국의 지진 발생 추이
3. 지진 대비 현황
4. 지진 관련 보험 현황
5. 한국의 지진위험 현황 평가

1. 한국의 지진 위험 분석

한국의 지진위험 현황을 아래와 같은 세 가지 측면에서 살펴보겠습니다.



2.1 한국의 지진 발생 추이: 역대 지진 발생 순위

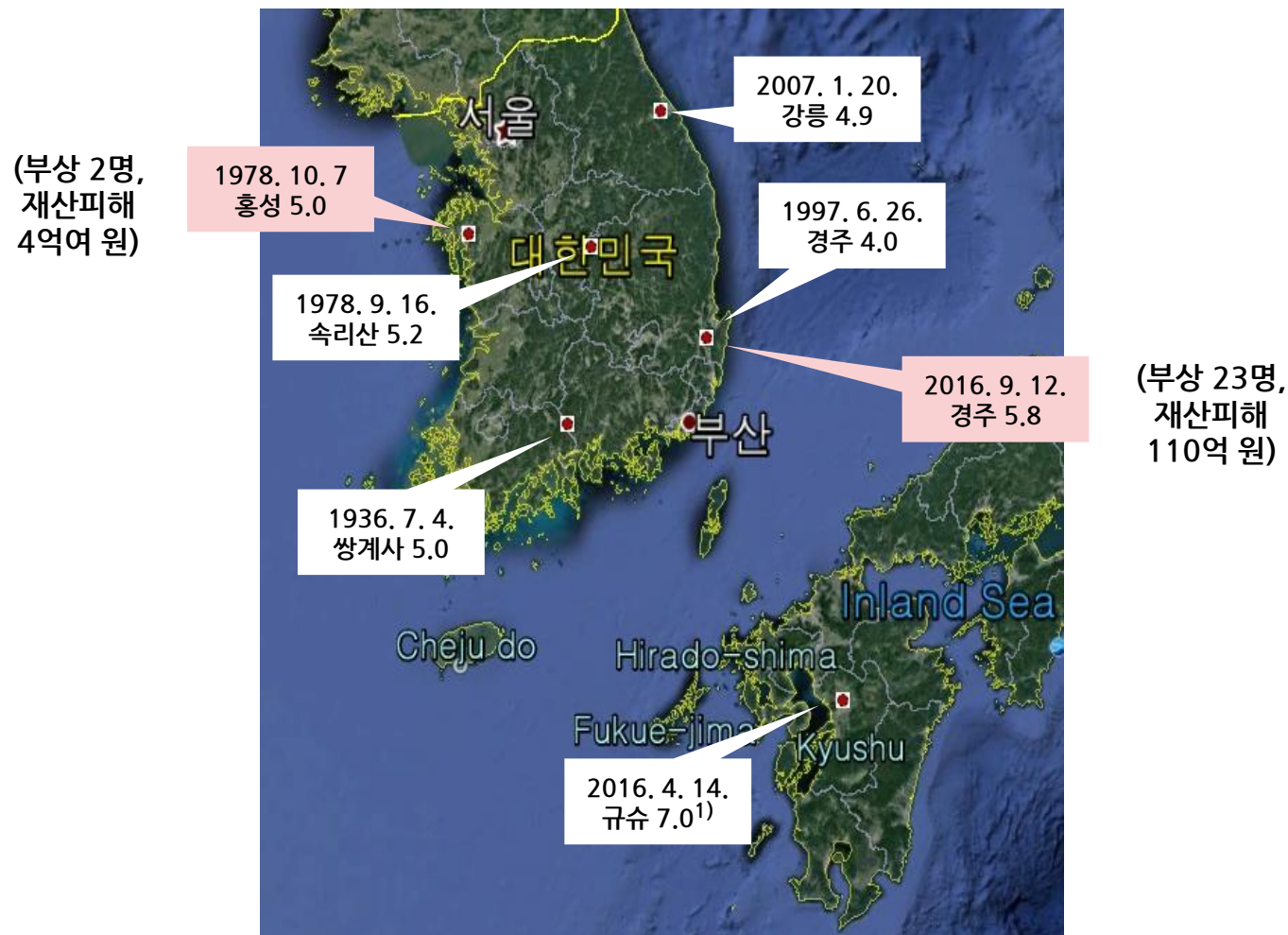
기상청이 지진관측을 시작한 1978년 이후 규모 5.0 이상의 지진이 9회 발생했습니다.

순위	규모 (M)	발생연월일	진원시	진앙(Epicenter)		
				위도(°N)	경도(°E)	발생지역
1	5.8	2016. 9. 12.	20:32:54	35.77	129.18	경북 경주시 남남서쪽 8km 지역
2	5.3	1980. 1. 8.	8:44:13	40.2	125	평북 서부 의주-삭주-귀성 지역
						(북한 평안북도 삭주 남남서쪽 20km 지역)
3	5.2	2004. 5. 29.	19:14:24	36.8	130.2	경북 울진군 동남동쪽 74km 해역
3	5.2	1978. 9. 16.	2:07:05	36.6	127.9	충북 속리산 부근지역
						(경북 상주시 북서쪽 32km 지역)
5	5.1	2016. 9. 12.	19:44:32	35.76	129.19	경북 경주시 남남서쪽 9km 지역
5	5.1	2014. 4. 1.	4:48:35	36.95	124.5	충남 태안군 서격렬비도 서북서쪽 100km 해역
7	5	2016. 7. 5.	20:33:03	35.51	129.99	울산 동구 동쪽 52km 해역
7	5	2003. 3. 30.	20:10:52	37.8	123.7	인천 백령도 서남서쪽 88km 해역
7	5	1978. 10. 7.	18:19:52	36.6	126.7	충남 홍성군 동쪽 3km 지역
10	4.9	2013. 5. 18.	7:02:24	37.68	124.63	인천 백령도 남쪽 31km 해역
10	4.9	2013. 4. 21.	8:21:27	35.16	124.56	전남 신안군 흑산면 북서쪽 101km 해역
10	4.9	2003. 3. 23.	5:38:41	35	124.6	전남 신안군 흑산면 서북서쪽 88km 해역
10	4.9	1994. 7. 26.	2:41:46	34.9	124.1	전남 신안군 흑산면 서북서쪽 128km 해역

자료: 기상청 http://www.kma.go.kr/weather/earthquake_volcano/scalelist.jsp

2.2 한국의 지진 발생 추이: 최근 한반도 인근 지진

기상청 지진관측 이후 상당한 수준의 피해를 발생시킨 지진이 2회(홍성, 경주) 발생했습니다.



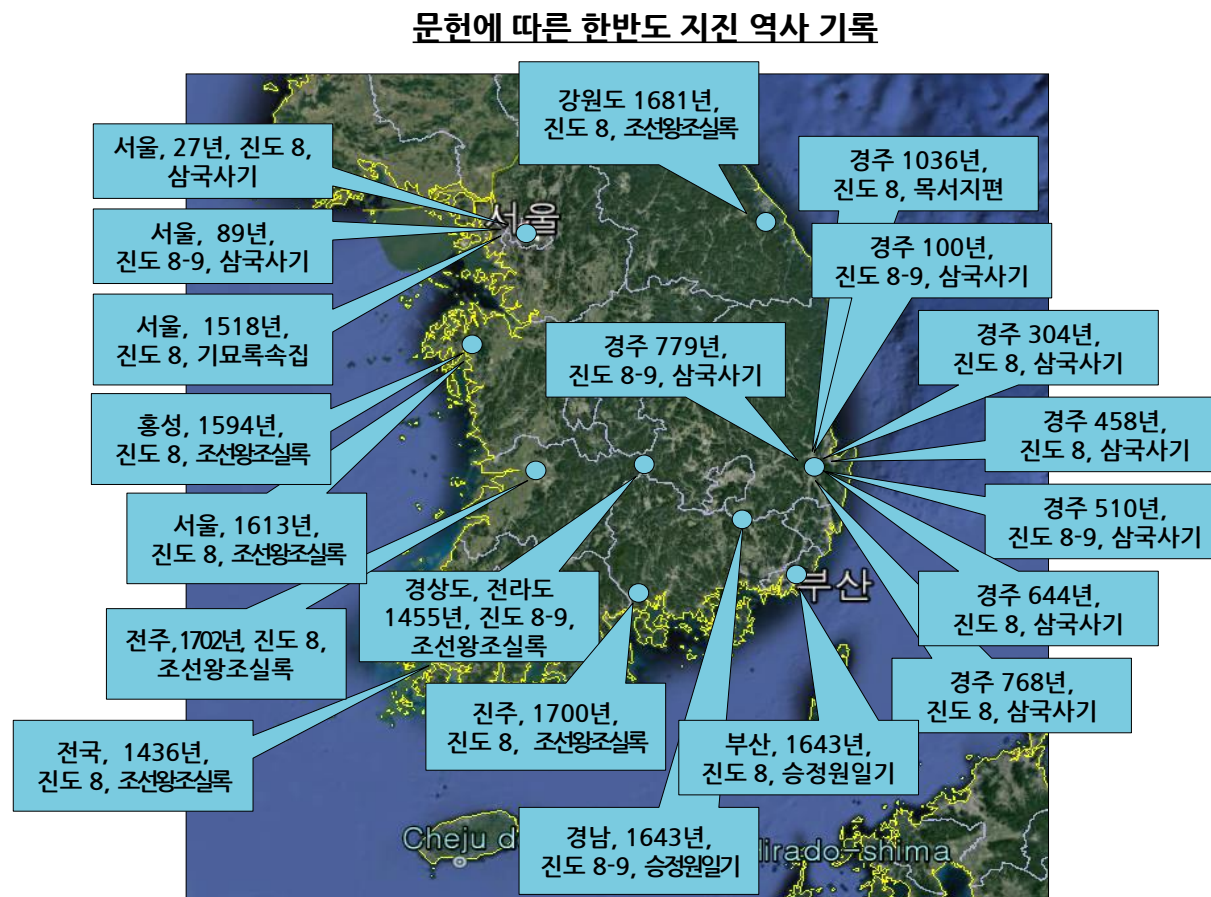
주: 1) 규슈 지진이 한반도에 영향을 미칠 가능성 높음.

자료: 매일경제(2016.4.20), "한국도 수년 내 최대 5.5 지진 가능성", 최창희(2016a), 두산백과, 국민안전처(2016.10.4), "9.12 지진피해 복구 상황 및 향후 추진계획", 기상청 http://www.kma.go.kr/weather/earthquake_volcano/scalelist.jsp 참조.

2.3 한국의 지진 발생 추이: 문헌에 기록된 한국 지진

국내외 사례에서 볼 때 지진은 재발 주기가 100~200년으로 매우 길니다.

- 문헌에 기록된 바에 따르면 진도 8~9(규모 6~6.9) 수준의 지진이 과거 33회 이상 발생 했습니다.



주: 진도는 문헌의 묘사를 활용해 기상청이 추정한 것임. 진도 8 이상 사례만 정리.

한국의 지진위험에 대한 논의는 서울시립대 산학협력단(2015), 최우일(2016) 참조.

자료: 기상청 「한반도 지진 역사 기록」 참조.

3.1 지진 대비 현황: 내진 설계[제도]

한국은 1988년 내진설계 제도를 도입해 최근까지 이를 꾸준히 강화해 왔습니다.

- 최근 국민안전처는 내진설계를 모든 신축 주택에 적용하는 사업계획 발표¹⁾

조항 및 개정	층수	연면적	기타
제16조('88.3.1)	6층 이상	① 10만 m ² 이상	① 국가보안상 필요하다고 인정되는 건축물 ② 문화유산가치가 있는 박물관·기념관 등
		② 천 m ² 이상 병원, 발전소, 공공업무시설 등	
		③ 5천 m ² 이상 관람집회시설	건설교통부령이 정하는 건축물
		④ 1만 m ² 이상	
제32조('92.6.1)		10만m ² 이상	
제32조('05.7.18)	3층 이상	10만m ² 이상 (창고, 축사, 작물재배 사 및 표준설계도서에 따른 건물 제 외)	지진구역, 국가적 문화유산 가치가 있는 건축물
제32조('09.7.16)			

주: 1) 「국민안전처 2017 업무계획」 참조.

자료: 이재인(2016) 명지대 건축대학 교수, 「그림으로 이해하는 건축법: 내진설계 기준」, 네이버 캐스트.

http://navercast.naver.com/contents.nhn?rid=2901&contents_id=115904

「건축법」, 「건축물의 구조기준 등에 관한 규칙」, 「소방시설법」, 최근 도입된 「지진·화산재해대책법」 등 내진설계관련 제도 참조.

3.2 지진 대비 현황: 내진 설계[적용]

내진설계 기준 강화에도 불구하고 현재 국내 대부분의 시설물(93.2%)¹⁾에 내진설계가 적용되어 있지 않습니다.

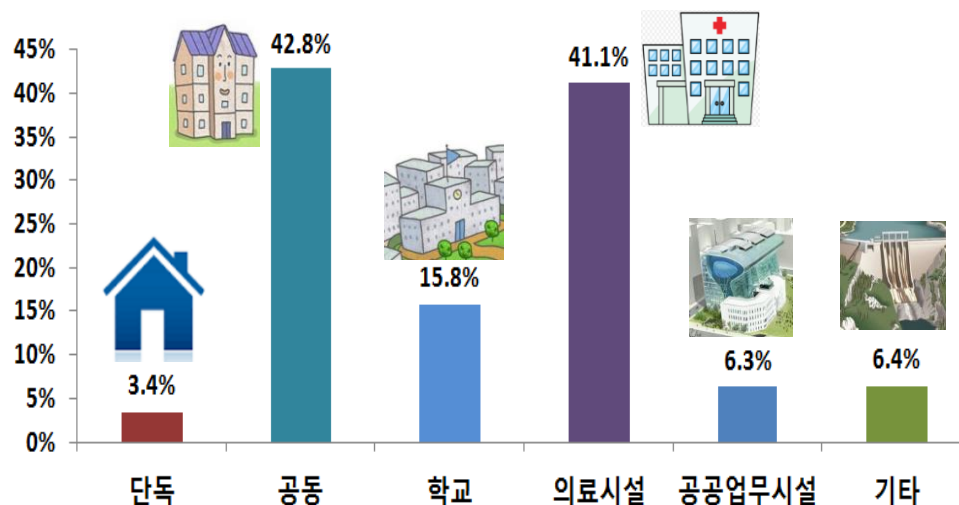
내진설계 적용 현황(2016)

구분		① 전체	② 내진설계 대상	내진설계 확보	내진율	
					내진설계 대상 중	전체
전국	총계	6,986,913	1,439,547	475,335	33.0%	6.8%
	주택	소계	806,225	314,376	39.0%	6.9%
		단독	445,236	143,204	32.2%	3.4%
		공동	360,989	171,172	47.2%	42.8%
	주택 이외	소계	633,322	160,959	25.4%	6.7%
		학교	31,638	7,336	23.3%	15.8%
		의료시설	5,079	2,575	50.7%	41.1%
		공공업무시설	15,003	2,663	17.7%	6.3%
		기타	581,602	148,385	25.5%	6.4%

주: 1) $100\% - 6.8\% = 93.2\%$

자료: 정중섭 의원실(2016. 9. 13.)

전체 대비 내진설계 적용 비중(2016)



4.1 지진 관련 보험 현황: 지진담보 보험

재물보험 중 지진 손해를 담보하는 보험에는 화재보험 지진담보 특약(민간), 풍수해보험 (정책성), 재산종합보험¹⁾(민간) 등이 있습니다.

지진손해를 보상하는 보험

구 분		보상여부	비 고
손해 보험	재물보험 (화재, 풍수해, 재산종합)	△	개별 계약의 특약에 따라 결정
	해상보험 (적하, 선박보험)	△	개별 계약의 특약에 따라 결정
생명 보험 · 제3보험	사망보험	○	
	질병·상해보험	○	
	실손의료보험 (해외여행 포함)	○	

주: 1) 예를 들어 규모가 큰 기업이 가입하는 기업성 재산종합보험인 패키지보험.
자료: 각 보험회사 상품공시 자료 참조.

4.2 지진 관련 보험 현황: 가입률

재산종합보험과 풍수해보험은 지진담보 포함 비율이 높으나 화재보험과 장기재물보험 지진담보 특약 가입률은 저조합니다.

지진관련 보험 가입 현황

구 분			2011	2012	2013	2014	2015(잠정)
특약	화재보험 (일반)	지진 계약(A)	7,307	1,728	1,818	2,241	2,893
		전체 계약(B)	421,523	387,063	388,790	379,606	474,262
		가입률(A/B)	1.7	0.4	0.5	0.6	0.6
	재물보험 (장기)	지진 계약(A)	36,658	63,598	80,401	126,128	184,440
		전체 계약(B)	2,052,465	2,229,229	2,542,115	2,921,255	3,189,753
		가입률(A/B)	1.8	2.9	3.2	4.3	5.8
주계약	재산종합 ¹⁾ 보험(일반)	지진 계약(A)	14,964	12,688	13,134	14,839	21,558
		전체 계약(B)	14,964	13,134	13,134	14,839	21,558
		가입률(A/B)	-	-	-	-	100.0
	풍수해보험 (일반)	지진 계약(A)	137,287	189,823	225,871	262,227	314,643
		전체 계약(B)	148,629	205,505	244,531	283,890	340,636
		가입률(A/B)	-	-	-	-	92.4

주: 1) 예를 들어 규모가 큰 기업이 가입하는 패키지보험.
자료: 금융감독원 제공.

4.3 지진 관련 보험 현황: GDP 대비 보험료(침투도)

한국의 경우 지진보험 관련 보험 시장의 GDP 대비 보험료(침투도)가 외국에 비해 낮은 편입니다.

한국 미국, 일본, 터키 지진보험 비교(2014년)

국가	보험	보험료	GDP	GDP대비 보험료
한국	① 화재보험 지진담보특약	8천 5백만 원	1,485조 원	0.000006%
	② 풍수해보험	191억 원		0.001289%
	①+②	192억 원		0.001295%
미국	지진보험	16억 4천만 달러	17조 3,400억 달러	0.009458%
일본	지진보험	2,264 억 엔	510조 엔	0.044381%
터키	지진보험	2억 5천 리라	2조 5천억 리라	0.010345%

주: 침투도는 보험료/GDP로 계산. 침투도는 각 국가의 지진위험 수준에 영향을 받음.

자료: 미국 2015 Insurance Factbook, Insurance Information Institute,
 일본 일본보험료산출기관 통계, http://www.giroj.or.jp/disclosure/toukei/toukei_h26_02.pdf,
 터키 "Catastrophe and Insurance", International ECO Symposium on Disaster Economics 2013.

4.4 지진 관련 보험 현황: 문제점

현재 국내에는 지진위험에 특화된 정책성보험이 없어 국민들이 보험을 통해 지진위험을 효과적으로 관리하기 어려운 실정입니다.

문제점

풍수해 보험 (정책성)

- 풍수해보험은 풍수해 위험을 담보하기 위해 개발된 보험임.
 - 풍수해 위험이 작은 가입자의 가입 동기 유발이 어려움.
- 정부예산의 한계로 산업확대에 한계 존재: 정부가 보험료의 상당 부분 보조
- 가입률이 저조: 2014년 보험료 191억 원

화재보험 지진담보 특약

- 인수 조건¹⁾ 부재: 특정 지역에 가입자 편중, 보험회사의 인수 거부 발생 가능
⇒ 외국은 이를 제도적으로 관리
- 보험회사 재무 건전성 저해 가능: 광범위한 지역에 큰 손해 발생이 가능성이 존재해 민간손해보험회사 독자적 담보가 어려움. (추후 RBC에 적용 예정)²⁾
- 약관 내용의 모호성 존재: 지진 손해 보상 내용이 명확하지 않아 분쟁 발생 소지 존재

재물종합 보험

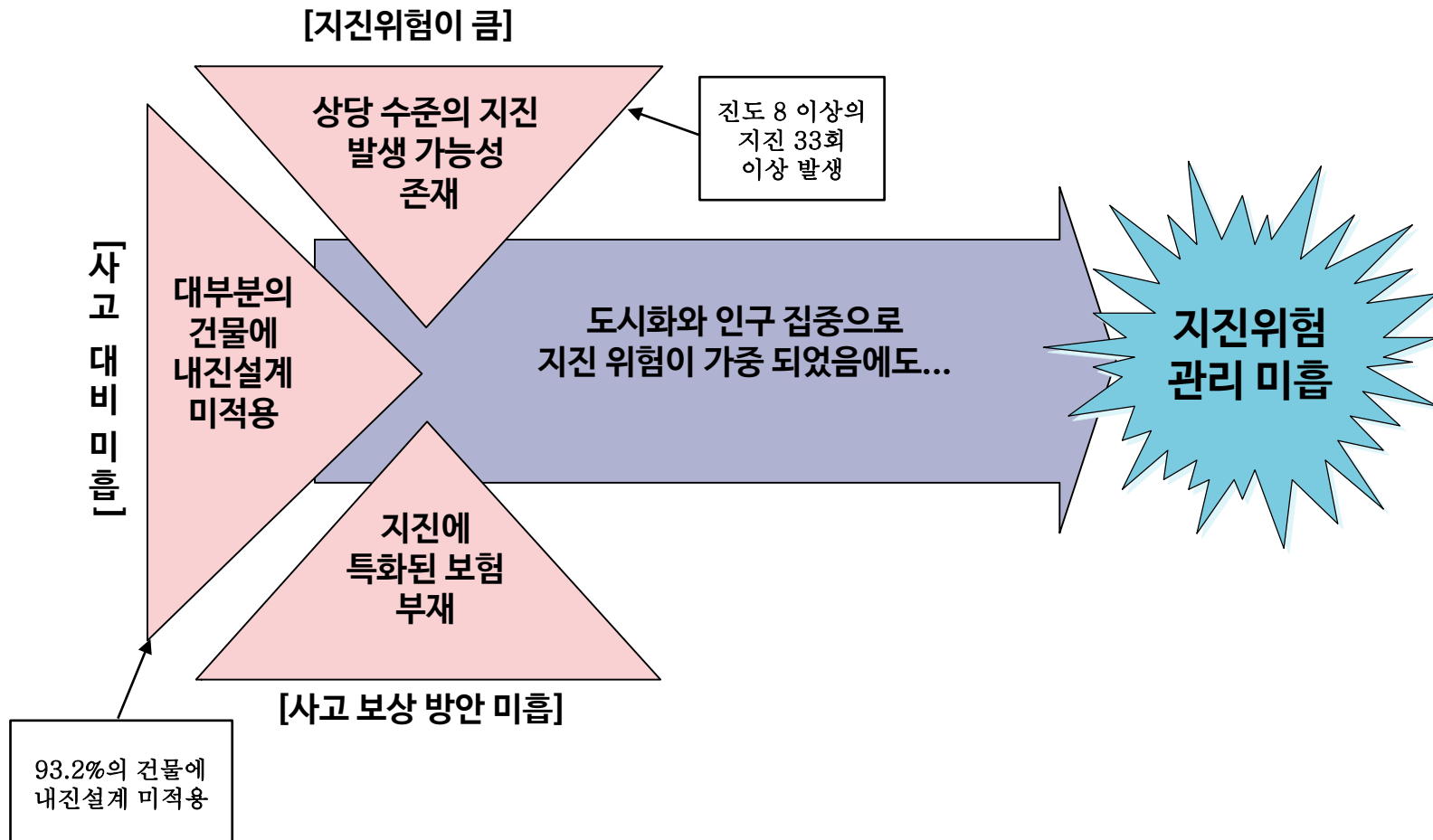
- 대부분의 경우 기업이 가입하는 보험 중심, 자연재해 포괄 담보(가입률 높음)
 - 화재, 재물, 배상책임, 휴지 등 담보
- 개인이 가입하기 현실적으로 어려움.

주: 1) 보험을 인수하거나 거절할 수 있는 조건이 명시되어 있지 않음.

2) 현재 RBC(보험회사 지급여력 제도)에 지진위험이 별도로 적용되지 않으나 적용 예정임. 미국은 지진, 태풍 등 자연재해 위험을 별도로 적용.
자료: 최창희(2016a)에서 수정.

5. 한국의 지진위험 현황 평가

한국에 상당한 수준의 지진위험이 존재하나 이에 대한 충분한 대비가 되어 있지 않습니다.



II. 해외 지진보험 사례

1. 해외 사례
2. 해외 보험제도 분석

1.1 해외 사례: 미국 캘리포니아 주

미국 캘리포니아 주의 경우 공적 지진보험 회사인 CEA(California Earthquake Authority)가 지진위험을 모두 인수·관리하는 형태로 지진보험을 운영하고 있습니다.

구분	내 용
연혁 및 운영 방법	1996년에 설립된 공공 보험회사인 CEA가 정책성 지진보험 위험인수 - CEA는 민간 보험회사들에게 홍보, 계약, 갱신, 손해사정, 보상 등의 업무를 위임해 수수료를 제공하고 보험 위험을 모두 인수함. - CEA는 일부 지진보험 위험을 재보험출재하고 나머지 지진위험을 보유
요율 산정 방법	CEA는 각 지역의 지진위험 수준 지도에 따라 지역별 요율을 정하고 각 지역 내의 보험 목적물에 대한 요율은 주택의 건축 년도, 층수, 보험가액에 따라 차등화 됨.
손해의 보상	- 현재 미국 지진보험 담보 대상은 주택, 개인재산, 생계비용 등임. - CEA의 지진보험은 공제액(deductible)을 정해(보험가액의 10~15%)놓고 손해에서 공제액 초과분을 지급함. - 각 지진보험은 상한을 정해두고 있음. 예를 들어 개인재산 담보 10만 달러, 생활비 1.5만 달러 등.
보상하지 않는 손해	거주목적이 아닌 구조물, 구조물과 분리된 차고, 10만 달러를 초과하는 토지, 생활에 필수적이지 않은 풀장, 온천장, 장식품 등
인수·계약 방식	- 캘리포니아 주는 보험법(Insurance Code)에 따라 주택보험계약자에게 지진보험 가입 권유서 발송 - 진도 5(진동 발생, 건물 파손 발생 시작) 이상의 지진 발생 지역에 대해 신규계약 및 갱신 거절 가능 - CEA는 물리적 지진피해가 발생하기 시작하는 진도 5 지진 발생 시 지진사고가 이미 발생한 것으로 간주 ⇒ 이미 지진이 발생한 지역의 보험 인수 거부 가능. 사고 발생 이전에 보험 가입 촉진. - 인수 거절 대상이 아닌 경우 목적물 상태 확인 후 인수 결정

1.2 해외 사례: 일본

일본 정부는 일본지진재보험주식회사를 설립해 이를 통해 지진위험을 관리하고 있습니다.

구분	내 용
연혁 및 운영	1964년 발생한 강도 7.5의 니가타 지진을 계기로 도입된 「지진보험에관한법률」, 「지진재보험특별회계법」에 따라 가계성 임의 지진보험 제도 운영 - 일본은 계약자가 자발적으로 가입하는 임의보험을 기본으로 보험제도를 운영함.
보험 리스크 관리	일본은 지진보험 리스크를 ① 일본지진재보험주식회사, ② 정부, ③ 손해보험회사가 분담해 보유하는 형태로 제도를 운영하고 있음.
요율	- 보험요율은 지역별 4개 등급과 건물구조(목조, 비목조)에 따라 차등적용하며, 보험기간은 1년을 기본으로 하고 2년에서 5년 계약도 가능하도록 운영함. - 보험료 할인은 건축경과연수에 따른 할인(10%), 내진등급할인(최대 50%), 내진진단할인(10%) 등을 운영하고 할증제도는 없음.
보상	- 주거용 건물 및 가재도구 손해 보상 - 지진·분화·쓰나미의 직접 또는 간접적인 화재·손괴·매몰·유실에 의한 손해를 보상 - 보험금액은 화재보험의 30%~50%의 범위 내에서 정할 수 있으며, 건물과 가재도구에 대해서는 각각 5천만엔, 1천만 엔을 한도로 가입할 수 있음.
세제혜택	2008년부터 지진보험 활성화를 위해 지진보험료의 소득공제 조항을 신설해 운영하고 있음.
인수·계약 방식	- 화재보험 가입 시 지진담보특약 가입 가능 ‘지진방재대책 강화지역’으로 지정된 지역에 대해서는 인수 거절 가능. - 인수 거절 대상이 아닌 경우 목적물 상태 조사 확인서 작성 후 인수

1.3 해외 사례: 터키

터키는 1999년 발생한 2회의 지진 이후 도입된 의무 지진보험을 보험풀을 통해 관리하고 있습니다.

구분

내 용

연혁 및 운영

- 1999년 발생한 2번의 지진을 계기로 지진보험법 (Earthquake Insurance Law)을 제정하고 이를 근거로 설립된 TCIP(Turkish Catastrophe Insurance Pool)을 통해 지진위험 관리
 - Mill Re가 초창기 5년간 동 보험풀을 운영했고 이후 민간 보험회사인 Garanti Sigorta가 운영

인수·계약 방식

- 터키의 모든 주택은 지진보험법에 따라 지진보험에 의무적으로 가입해야 함.
- 손해보험회사들은 지진보험을 인수하고 이들을 보험풀에 포함시킴.

보험 리스크 관리

- 지진보험풀 보험 위험을 손해보험회사, 재보험회사, 정부가 분할 담보
 - 전국적인 보험 도입으로 지진 리스크 분산 및 보험료 인하
 - 정부의 지진 피해 복구 비용 절감
- 보험료의 수익의 일부를 기금으로 적립해 지진 피해에 철저히 대비

담보

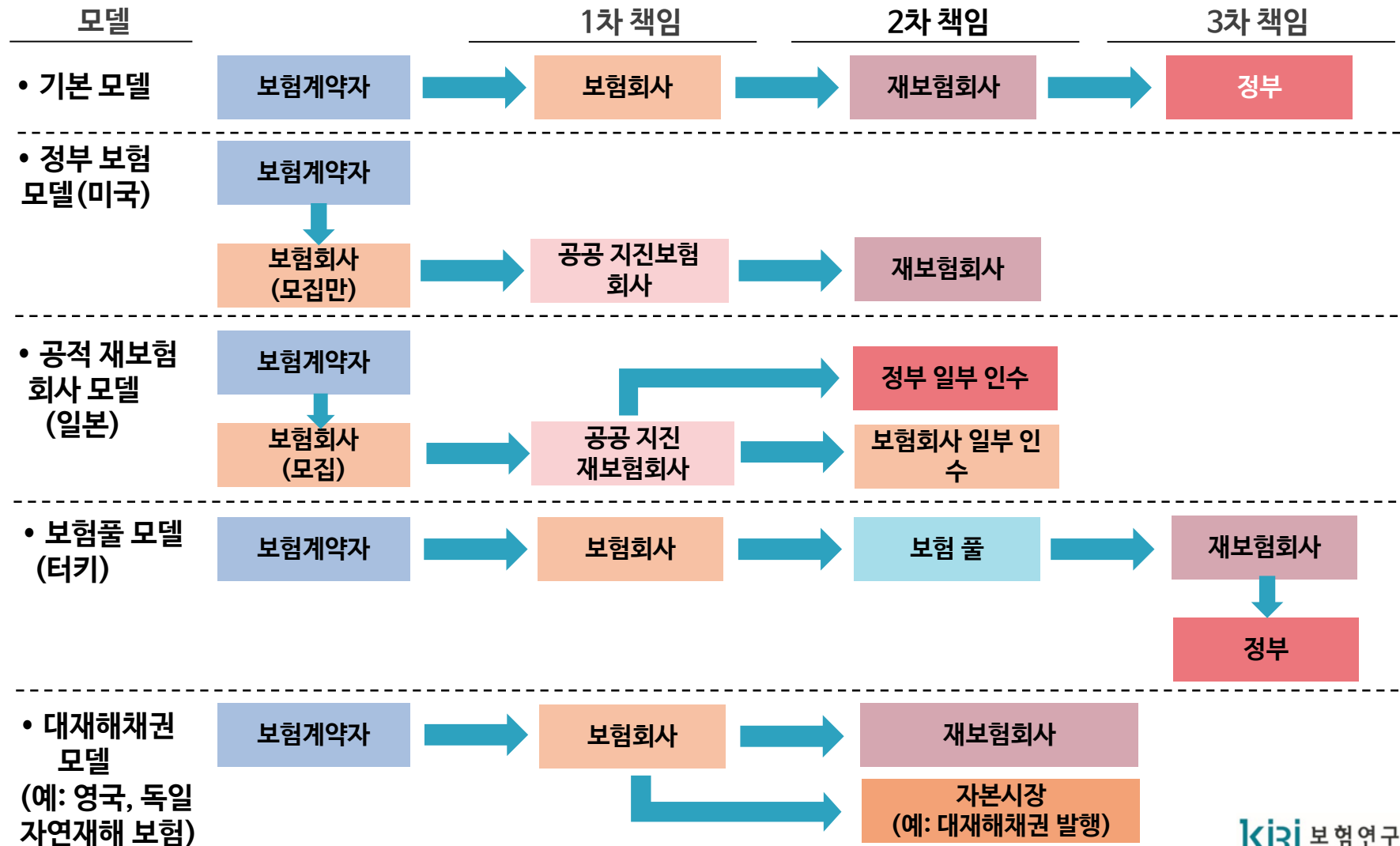
- 지진 및 지진으로 인해 발생한 화재, 폭발, 산사태 등에 의한 피해 보상
- 주택, 주거용 건물, 정부지원으로 건설된 주택 등에 대한 피해 보상
- 보상한도(\$80,000)를 초과하는 목적물을 담보하기 원하는 계약자는 민간 보험회사의 보험을 가입하는 것이 가능함.

보험풀의 재보험운영 방법

- TCIP는 전 지역을 15개 구역으로 나누어 각 지역에서 25% 주택이 지진피해를 입는 것을 최대추정손실액으로 산정하고 이를 TCIP 및 재보험회사에 출재
- 재보험을 통한 보상한도는 최대 1.5조 달러이고 이를 초과하는 손해는 터키 정부가 지급

2.1 해외 보험제도 분석: 위험 분담

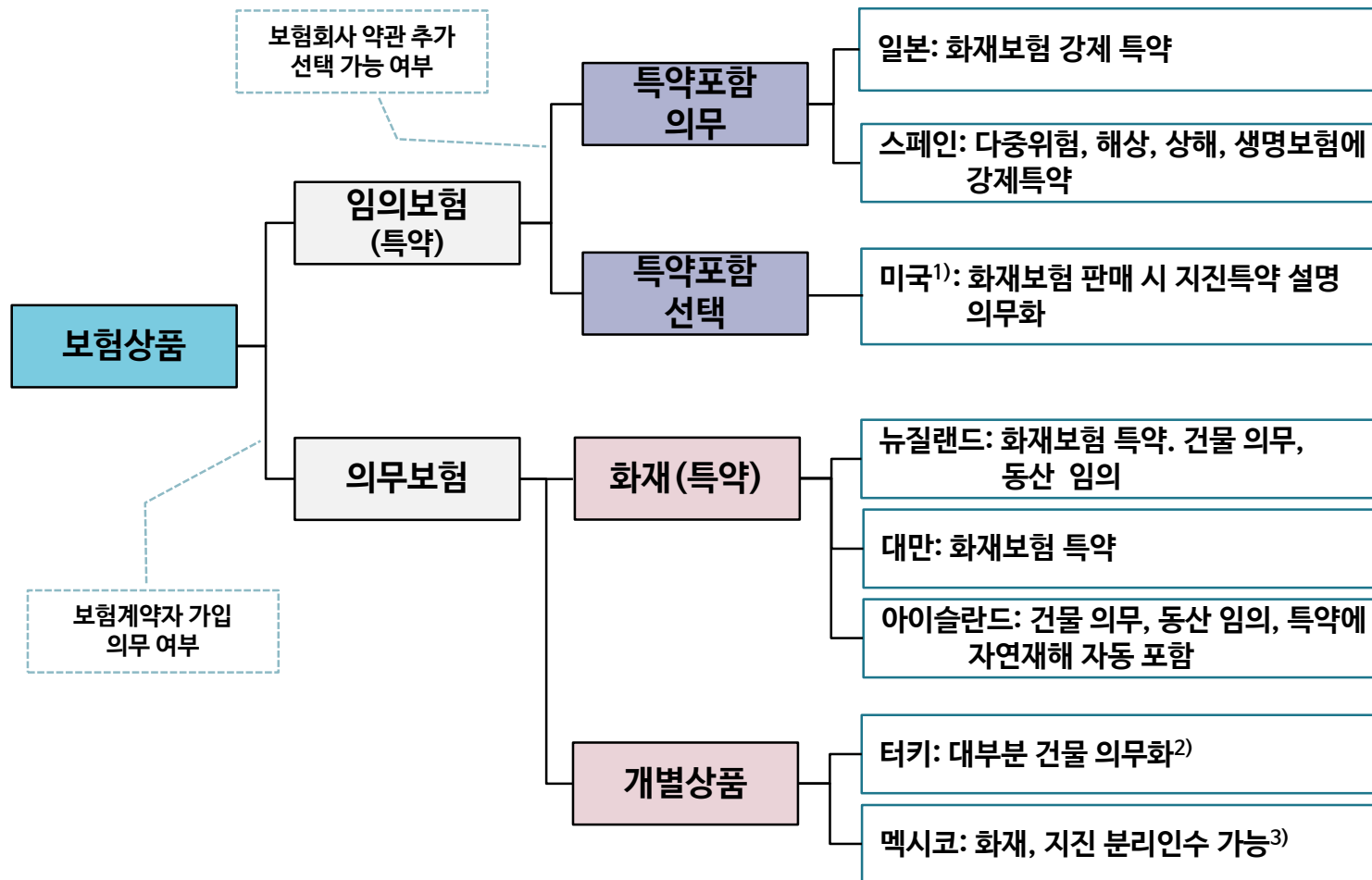
현재 여러 국가들이 다양한 형태로 보험회사, 재보험회사, 정부간 지진보험 위험을 분담하고 있습니다.



자료: 최창희(2016a) 참조.

2.2 해외 보험제도 분석: 상품

현재 여러 국가들이 다양한 형태로 의무·임의 지진보험 상품을 운영하고 있습니다.



주: 1) 미국 캘리포니아, 2) 일부 공공건물, 촌락 건물 제외, 3) 가능하나 100% 화재보험과 함께 인수됨.
 자료: 損害保険料率算出機構, 「日本の地震保険」 참조.

2.3 해외 보험제도 분석: 상품 유형별 장단점

4가지 지진보험상품 운영 방안은 다음과 같은 장단점을 가지고 있습니다.

구분	장점	단점
임의보험	가입자의 자율적 선택 가능	- 고위험 지역에 보험계약 편중 가능 - 미가입 지역 사고 시 피해 보상이 어려움. - 지역간 높은 요율차이 발생
	특약포함 선택 - 보험회사의 선택권 제고 - 보험회사 지진보험 인수 거부 가능	- 보험회사 인수거부 가능 - 계약자의 선택 축소 - 시장 활성화 저해
	특약포함 강제 - 보험계약자의 선택권 제고 - 계약자 가입 선택 항상 가능	- 보험회사의 재무 건전성 악화 - 정책적 지원 필요
의무보험	- 가입률 확대 - 고위험 지역 계약 편중 문제 해소	대상자의 경제적 자유 제한
	일부 경제주체 보험 가입 강제¹⁾ 대형사고 발생 시 복구 비용 조달 가능 예) 공공건물, 특수건물 등에 보험가입 강제	- 형평성 문제가 제기될 가능성 존재 - 공공건물, 특수건물 등에 강제 가능
	자연재해 담보 강제 - 고위험 지역 계약 집중 해소, 요율 평활²⁾ - 가입률 제고 예) 일부 재물보험에 자연재해 면책 조항적용 금지, 화재보험 자연재해 무조건 담보	도입 시 다양한 경제주체들간의 사회적 합의 필요

주: 1) 재물보험 의무화에 대한 위험 논란이 있었으나 다수의 피해자가 발생 가능한 경우에 한해 제한적으로 보험 가입을 의무화 하는 것은 가능함. ‘헌법재판소 1991. 6. 3. 자 89헌마204’ 참조.

2) 계약자간 요율 격차 감소.

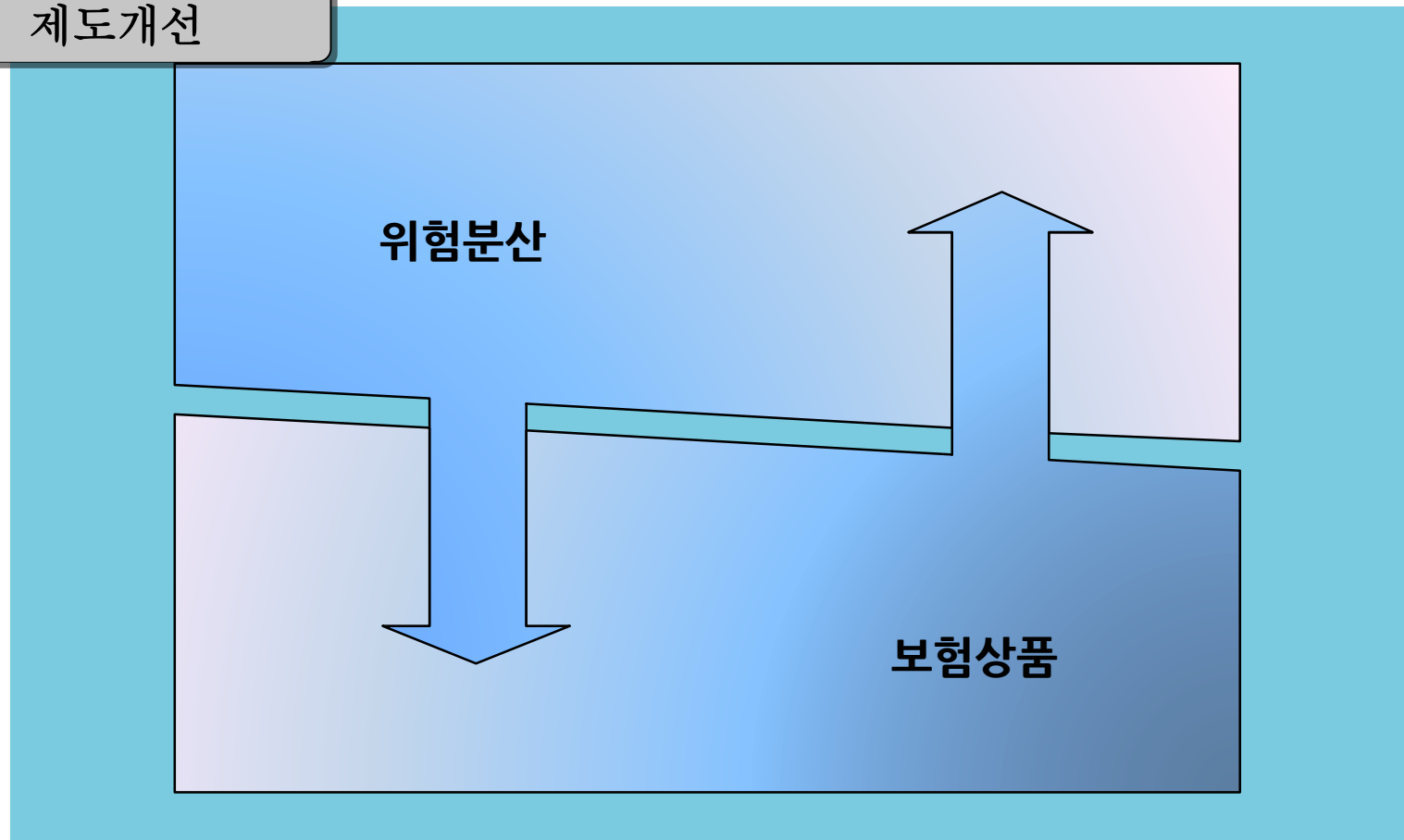
III. 지진보험 도입·운영 방안

1. 지진위험 분산과 지진보험
2. 주체 별 지진위험 관리 강화 로드맵
3. 시장 규모에 따른 지진보험상품 운영 방안
4. 풍수해보험 활성화 방안

1. 지진위험 분산과 지진보험

정책성 지진보험은 지진위험 분산 형태에 따라 달라지므로 위험 분산 형태와 지진보험을 아우르는 제도개선이 필요합니다.

제도개선



2. 주체 별 지진위험 관리 강화 로드맵

단기·중장기적으로 국민안전처, 금융당국, 보험회사는 다음과 같이 지진위험 관리를 강화하는 방안을 모색할 필요가 있습니다.

주체	단기	중장기
국민안전처	▶ 풍수해보험 개선 - 목적물 확대: 주택·온실 추가 - 풍수해보험 가입률 제고: 손실보전 준비금 환입 제도 또는 국가재보험¹⁾ 도입 ▶ 지진위험 관리 강화 방안 수립 - 지진 대응 체계 수립 - 내진설계 적용 확대 방안 등	▶ 지진위험지도 작성 ▶ 지진 전용 보험 상품 개발 ▶ 일부 목적물 보험 가입 의무화 방안 추진²⁾: 공공건물, 특수건물 등 1) 의 경우 예산확보 필요. 예산 확보가 어려울 경우 대재해채권 발행 검토 2) 재산권 침해 논란이 있을 수 있으나 다수의 피해자가 발생 가능한 경우에 한해 제한적으로 보험 가입을 의무화 하는 것은 가능함. pp. 25 참조.
금융당국	▶ 지진사고 정의·인수 조건 명확화 - 현재 지진사고에 대한 정의 부재 - 지진 강도에 따른 지진 사고 정의 제시(예: 진도 5 이상) - 지진보험 인수 거부 조건 제시	▶ 지진위험 관리 방안 검토 - 국가재보험, 공공재보험회사, 보험풀, 기금, 대재해채권 발행³⁾ 등 - 일부 보험에 대한 자연재해 면책 금지 방안 검토(정책 지원 필요) 3) 보험회사의 대재해채권 발행을 위해 다음과 같은 제도개선 필요 - 보험 위험 전가를 위한 보험회사 채권 발행 허용 - 보험위험 전가 기준 다양화(현재 재보험만 허용) - 특수목적법인과 관련해 보험업법 개정 필요.*
보험회사	▶ 지진보험 상품(특약) 정비 - 보상내용 명확화 - 자기부담금 및 보상한도 설정 - 지역별 요율 차등화	▶ 정부 정책성 보험 협력 방안 수립·추진 ▶ 가계성 재물보험 종합보험 지진 담보 포함 방안 검토 ▶ 대재해채권 발행을 통한 지진 리스크 관리 강화 방안 검토

주: * 보험업법 제9조(자본금 또는 기금), 보험업법 시행령제10조(허가의 세부 요건 등),
 보험업법 시행령 제16조(경영업무의 범위), 제58조(자산평가의 방법 등),
 보험업법 시행령 제63조(책임준비금 등의 계상), 보험업법 시행령 제65조(재무건전성 기준)

3. 시장 규모에 따른 지진보험상품 운영 방안

시장 발전 단계에서는 풍수해보험의 기능 확대와 일부 경제주체들에 대한 의무보험 형태로 지진보험을 운영하고 시장 활성화 시 미국·일본과 유사한 형태의 지진보험 제도를 운영하는 것이 합리적인 것으로 판단됩니다.

시장 규모

운영 방안

시장 발전 단계

- ▶ 풍수해 보험 기능 확대
 - 풍수해 보험을 자연재해종합보험으로 확대
 - 풍수해 위험이 적고 지진위험이 큰 계약자를 위한 지진 전용 보험 상품 개발
 - 풍수해 보험 활성화 방안 추진 (pp.26 참조)
 - 민간 보험회사가 판매하는 지진담보 특약을 지진전용 풍수해 보험으로 대체하는 방안 모색
- ▶ 일부 경제주체들에 대한 지진보험 의무화 추진
 - 공공기관, 내진설계가 적용되지 않은 특수 건물 등에 대한 지진보험 의무화 추진

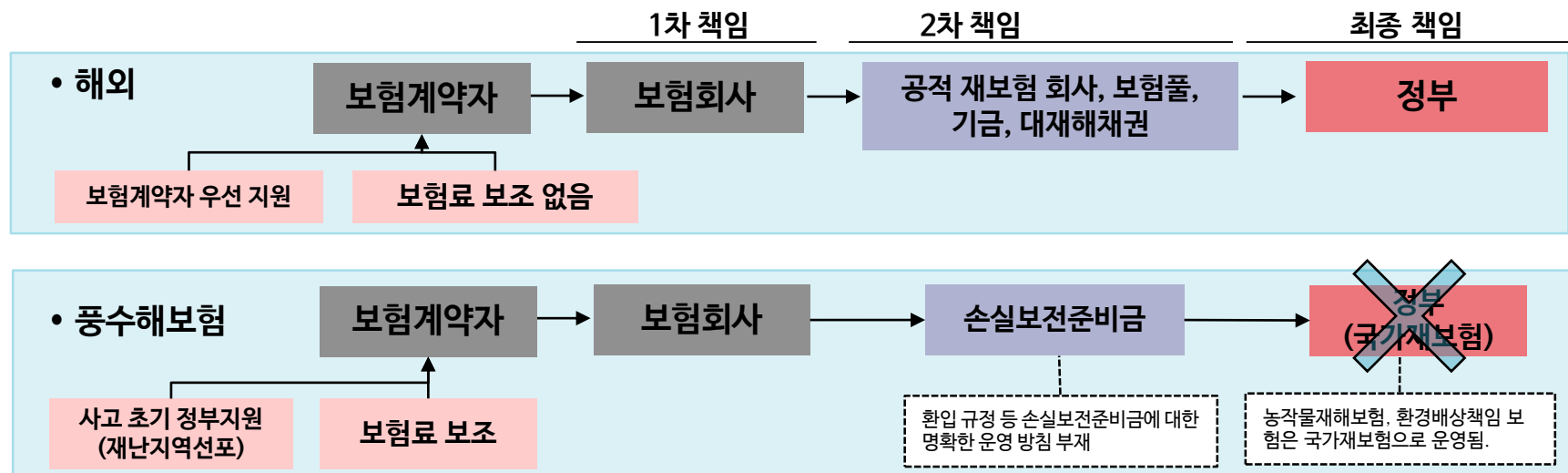
활성화 시장

- ▶ 독립 지진보험 상품 개발(일본·미국식 지진보험 제도 도입)
 - 위험 분산 체계: 정부가 설립한 재보험회사 또는 보험회사가 지진위험 대부분을 인수·관리
 - 임의보험 형태의 상품 운영: 대부분 가입자들에 대해 임의보험으로 운영
 - 강제 특약에 관해서는 제도적 검토 필요.
- ▶ 기타 검토 사항
 - 정부 재원 부족 시 지진 대재해채권 발행 방안 검토
 - 민관 협력 모델을 통한 시장 확대 방안: 보험회사가 지진담보를 포함하는 특약 또는 가계성 재산종합보험 판매 ⇒ 정부가 국가재보험 또는 담보 제공 필요

4. 풍수해보험 활성화 방안

현재 지진을 담보하는 유일한 보험인 풍수해 보험 활성화를 위해서는 무조건적 정부지원 축소, 국가재보험 도입, 손실보전 준비금 환입 규정 명확화 등의 제도개선이 필요합니다.

해외 지진보험과 풍수해보험의 지진위험 관리 방법 비교



문제점 (풍수해 보험)

해결방안

무조건적 정부지원

- 조건 없는 정부 지원으로 국민의 자발적 위험 관리 동기가 저해됨.

- 외국과 같이 보험가입자를 우선적(차별적) 보상(가입률 제고)
- 보험료 보조 점진적 삭감

국가재보험 부재¹⁾

- 보험회사에 대한 책임 가중으로 사업 동기 저해

- 국가재보험 도입 추진
- 국가재보험 도입이 어려울 시 지진 대재해채권 발행 검토

손실보전 준비금 환입 규정 부재²⁾

- 수익을 낼 수 없는 사업에 대해 보험회사의 참여 저조

- 손실보전준비금 환입 규정 신설

주: 1), 2)는 풍수해보험 개정안(의안번호 주승용의원 595, 정부 2831)가 도입될 경우 해소될 수 있음.

참고문헌

- 서울시립대 산학협력단(2015), 「지진재해로 인한 사회 경제적 피해예측 모델 개발」, 국민안전처 보고서
- 이기형(2016), 「주요국 지진보험제도 운영현황과 국내 시사점」, 지진보험 활성화 방안 논의를 위한 전문가 간담회 자료
- 최우일(2016), 「한반도의 지진위험과 지진보험 필요성」, 월간손해보험, 손해보험협회
- 최창희(2016a), 「한국의 지진리스크 평가와 리스크 관리 개선방안」, 2016.6.2, 한국리스크관리학회 · 보험연구원 2016년도 정책 세미나 발표자료
- 최창희(2016b), 「울산 지진과 국내 지진 리스크 관리 현황 진단」, KiRi Weekly, 2016.7.11, 보험연구원 간행물
- 최창희(2016c), 「보험을 통한 지진 리스크 관리 방안」, KiRi Weekly, 2016.9.26, 보험연구원 간행물
- SVCL(2012), 「지진으로 인한 사회·경제적 피해예측 모델 개발」, Structural Vibration Control Laboratory 보고서

부록 1. 지진의 강도를 나타내는 기준

규모 (리히터 스케일)	진도(지진에 영향을 받는 지역에 나타나는 현상 기준)	평균최대 지반가속도 (중력 가속도를 unit 으로 표현)
1.0 ~ 2.9	I. 특별히 좋은 상태에서 극소수의 사람을 제외하고는 전혀 느낄 수 없다.	-
3.0 ~ 3.9	II. 소수의 사람들, 특히 건물의 윗층에 있는 소수의 사람들에게 의해서만 느낀다. 섬세하게 매달린 물체가 흔들린다.	-
	III. 실내에서 현저하게 느끼게 되는데, 특히 건물의 윗층에 있는 사람에게 더욱 그렇다. 그러나 많은 사람들은 그것이 지진이라고 인식하지 못한다. 정지하고 있는 차는 약간 흔들린다. 트럭이 지나가는 것과 같은 진동이 있고 지속시간이 산출된다.	-
4.0 ~ 4.9	IV. 낮에는 실내에 서있는 많은 사람들이 느낄 수 있으나, 옥외에서는 거의 느낄 수 없다. 밤에는 일부 사람들이 잠을 깬다. 그릇, 창문, 문 등이 소란하며 벽이 갈라지는 소리를 낸다. 대형 트럭이 벽을 받는 느낌을 준다. 정지하고 있는 자동차가 뚜렷하게 움직인다.	0.015g~0.02g
	V. 거의 모든 사람들이 지진동을 느낀다. 많은 사람들이 잠을 깬다. 약간의 그릇과 창문 등이 깨지고 어떤 곳에서는 회반죽에 금이 간다. 불안정한 물체는 넘어진다. 나무, 전선주 등 높은 물체가 심하게 흔들린다. 추시계가 멈추기도 한다.	0.03g~0.04g
5.0 ~ 5.9	VI. 모든 사람들이 느낀다. 많은 사람들이 놀라서 밖으로 뛰어 나간다. 어떤 무거운 가구가 움직이기도 한다. 벽의 석회가 떨어지기도 하며, 피해를 입은 굴뚝도 일부 있다.	0.06g~0.07g
	VII. 모든 사람들이 밖으로 뛰어 나온다. 설계 및 건축이 잘 된 건물에서는 피해가 무시할 수 있는 정도이지만, 보통 건축물에서는 약간의 피해가 발생한다. 설계 및 건축이 잘못된 부실건축물에서는 상당한 피해가 발생한다. 굴뚝이 무너지며 운전 중인 사람들도 지진동을 느낄 수 있다.	0.10g~0.15g
6.0 ~ 6.9	VIII. 특별히 잘 설계된 구조물에는 약간의 피해가 있고, 일반 건축물에서는 부분적인 붕괴와 더불어 상당한 피해를 일으키며, 부실 건축물에서는 아주 심하게 피해를 준다. 창틀로부터 창문이 떨어져 나간다. 굴뚝, 공장 물품더미, 기둥, 기념비, 벽들이 무너진다. 무거운 가구가 넘어진다. 모래와 진흙이 약간 분출된다. 우물물의 변화가 있다. 차량을 운행하기가 어렵다.	0.25g~0.30g
	IX. 특별히 잘 설계된 구조물에도 상당한 피해를 준다. 잘 설계된 구조물의 골조가 기울어진다. 구조물에 부분적 붕괴와 함께 큰 피해를 준다. 지표면에 선명한 금 자국이 생긴다. 지하 송수관도 파괴된다.	0.50g~0.55g
7.0 이상	X. 잘 지어진 목조 구조물이 부서지기도 하며, 대부분의 석조 건물과 그 구조물이 기초와 함께 무너진다. 지표면에 심하게 갈라진다. 기차선로가 휘어진다. 강둑이나 경사면에서 산사태가 발생하며, 모래와 진흙이 이동한다. 물이 튀며, 독을 넘어 흘러내린다.	0.60g이상
	XI. 남아 있는 석조 구조물은 거의 없다. 교량이 부서지고 지표면에 심한 균열이 생긴다. 지하 송수관이 완전히 파괴된다. 연약한 지반에서는 땅이 꺼지고 지층이 어긋난다. 기차선로가 심하게 휘어진다.	
	XII. 전면적인 피해가 발생한다. 지표면에 파동이 보인다. 시야와 수평면이 뒤틀린다. 물체가 공중으로 튀어 나간다.	

주: 위 표는 상황에 따라 규모, 진도, 가속도 비교가 달라질 수 있음.

자료: 기상청 <http://web.kma.go.kr/communication/encyclopedia/list.jsp?schText=%C1%F8%B5%B5> 참조.

부록 2. 해외 지진 및 재해 보험 제도 비교

구 분	일본	대만	노르웨이	뉴질랜드	스페인	캘리포니아
도입	1964 지진보험법	2002	1980	1944 지진수해법	1954	1996
보험 목적물	주택, 가재	주택	건조물, 농원, 주택, 정원, 가구 등 명기 물건	주택, 가재, 택지	-주거용, 상업용건물 및 수용동산 -사망상해, 휴업손실	주택, 가재
담보위험	지진, 분화, 쓰나미, 화재, 매몰, 유실	지진의 직간접손해	지반침하, 홍수, 폭풍우, 지진, 분화	지진, 분화, 지열활동, 쓰나미, 폭풍/홍수(택지), 잔존물처리비용	지진, 홍수, 폭풍, 쓰나미, 분화, 운석낙하, 테러 폭동 등 사회적 혼란	지진(지진에 의한 화재는 화재보험)
의무가입	임의가입 (화재보험에 추가)	의무가입	의무가입	의무가입 (자동특약)	강제가입(화재, 상해, 생명 보험)	임의가입
보험운영주체	보험회사(사업대행, 재보험)	보험회사 판매대행	보험회사 판매대행	보험회사 판매대행	보험회사 판매대행	보험회사 사업대행
	지진재보험회사: 재보험제공	재보험제공(대만주 택지진보험기금)	노르웨이 자연재해 풀	지진위원회(EQC), 정부	국영보험회사(CCS)	지진공사(CEA)
보험료	지역별 차등화	지역 건물구조 별 차 등요율	단일요율	단일요율	목질물별 요율 차등화	지역별 차등화
보험가입한도액	건물 5000만엔 동산 1000만엔	150만대만달러	한도없음	주택 10만NZ\$ 가재 2만NZ\$ 택지 보험가액	한도 없음	건물: 보험가액 가재: 20만 달러 임시비용 10만 달러
보험금 제한	1회사고액 11.3조엔 초과시 삭감지급	1회사고액 700억 대만달러 초과 시 삭감 지급	-	재조달가액 기준 실손 보상	상한 액 제한 없음	1회사고액이 123억 달러인 경우 삭감지급

자료: 이기형(2016)의 「日本の地震保険」, 損害保険料率算出機構 자료에서 일부 정보 수정.

전통시장 화재위험 관리 방안

송윤아

「지진보험 및 전통시장 화재보험 활성화 방안」정책토론회
2017.02.09(목)

들어가면서...



전통시장 화재

- 대형화재 발생
- 피해상인 생존권 위협
- 정부지원 반복
- 시장상인, 정부지원수준 불만족

전통시장 화재위험, 근본대책 마련 필요

2012년, 전통시장 화재위험 대비
정책성보험 도입 법안 발의

- 타 영세소상공인과의 형평성 논란
- 사회적 합의 도출 실패

목 차

- I. 전통시장 일반현황
- II. 전통시장 화재의 특성
- III. 전통시장 화재위험 관리 방안
- IV. 결론

I. 전통시장 일반현황

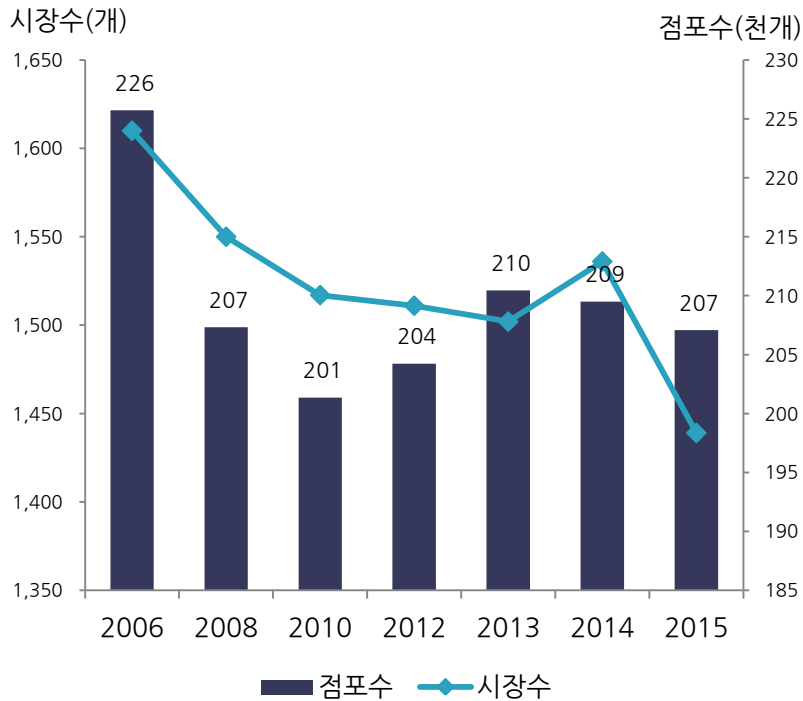
1. 전통시장의 경제적 의미
2. 전통시장의 화재 취약성과 시설현대화
3. 전통시장의 화재 발생 원인
4. 전통시장의 화재 현황

1. 전통시장의 경제적 의미

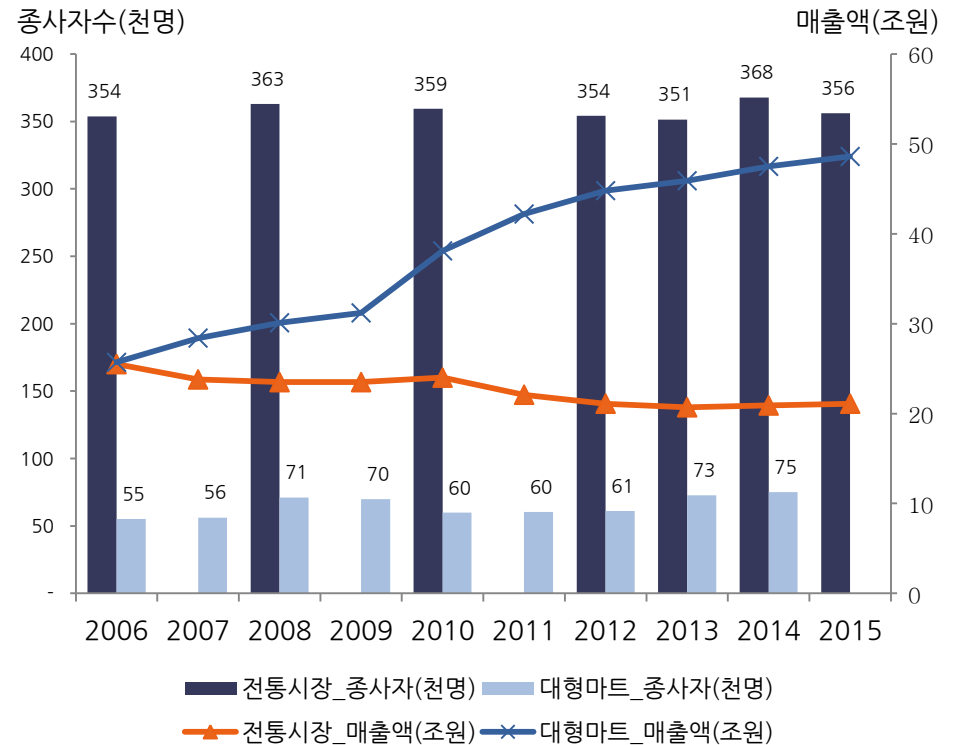
전통시장은 **36만 명**의 주생계터전이자 유통산업의 균형성장과 지역경제 활성화의 보루

- 1996년 유통시장이 전면 개방되면서 소매유통산업 내 전통시장의 위상 약화, 경쟁 유통업체 내 매출액 비중(14%) 감소
- 지역주민들간 거래를 통한 지역경제의 활성화, 대형소매업체의 시장지배력 확대 문제의 대안으로 역할

전통시장 점포 수 변화



전통시장 vs. 대형마트 매출액 및 종사자 수



주: 2015년은 무등록시장 제외한 값임

자료: 소상공인시장진흥공단, 전통시장 및 점포경영 실태조사 각 년도

자료: 통계청

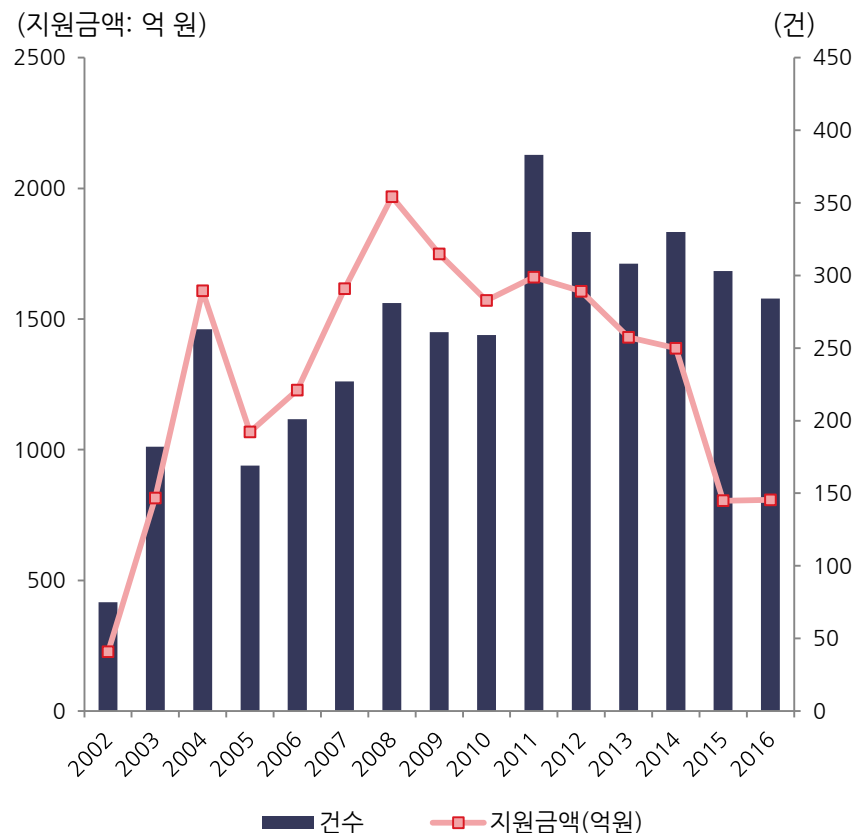
2. 전통시장의 화재취약성과 시설현대화

전통시장은 시장구조에 따른 위험 상존, 화재진압활동의 한계요인 산재, 위험관리 및 안전의식 취약

- 2002년 전통시장육성을 위한 근거법 제정, 시설현대화를 위한 국고지원금 연평균 1,300억 원(15년 누적 2조 원)

	시설현대화
근거법	2002년 「중소기업의 구조개선과 재래시장 활성화를 위한 특별조치법」 제정
비용부담	국비:지방비:자부담 = 6:3:1
내용	고객접근 및 편의시설(주차장, <u>진입도로</u> , 아케이드, 택배시설, 고객쉼터), <u>노후시설</u> (<u>전기·가스·소방시설</u>), 기타 문화시설 등
화재위험	- 밀집형 구조, 가연성 건물 및 재고자산 - 노후화된 전기 및 가스 시설 - 소화설비 불량 - 진입로 혼잡, 불법주차

전통시장 시설현대화 국고지원 실적



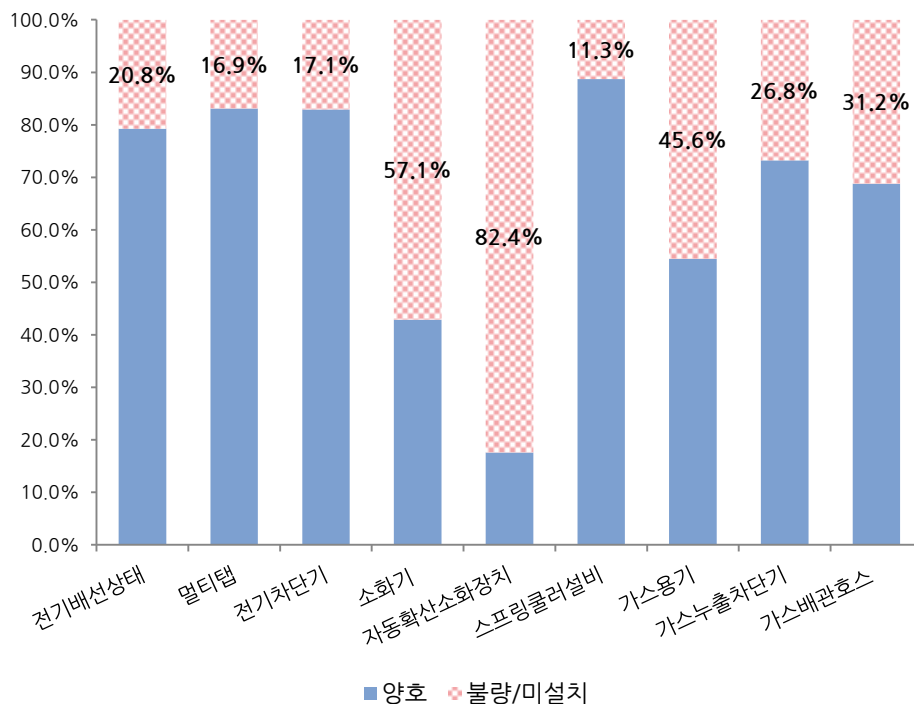
자료: 중소기업청

3. 전통시장의 화재 발생 원인

시설현대화 노력에도 불구하고 화재안전관리 설비의 불량·미설치율이 높음

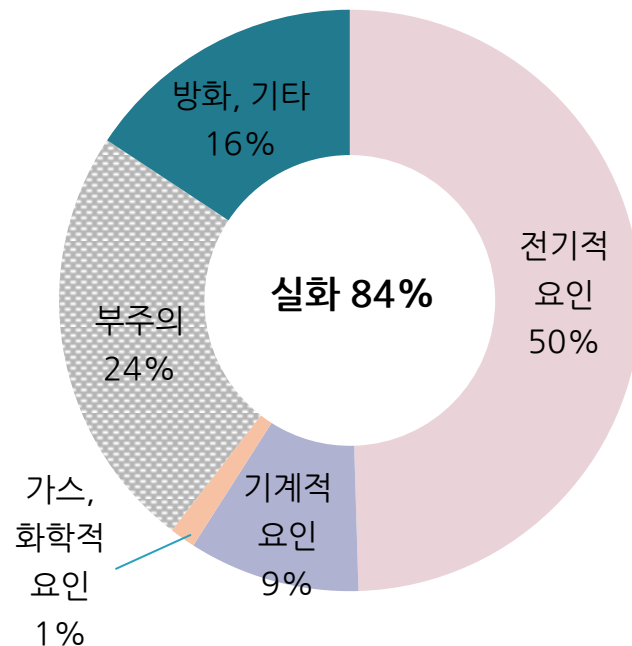
- 2013~2015년 기간 동안 발생한 화재의 84%는 실화로, 전기적 요인에 의한 화재가 절반을 차지함

소상공인시장진흥공단 안전점검 결과 (2015년)



자료: 김현식, “전통시장 화재안전 대책” 한국화재보험협회 웹진 65호

전통시장 화재 발생 원인 (2013~2015년)



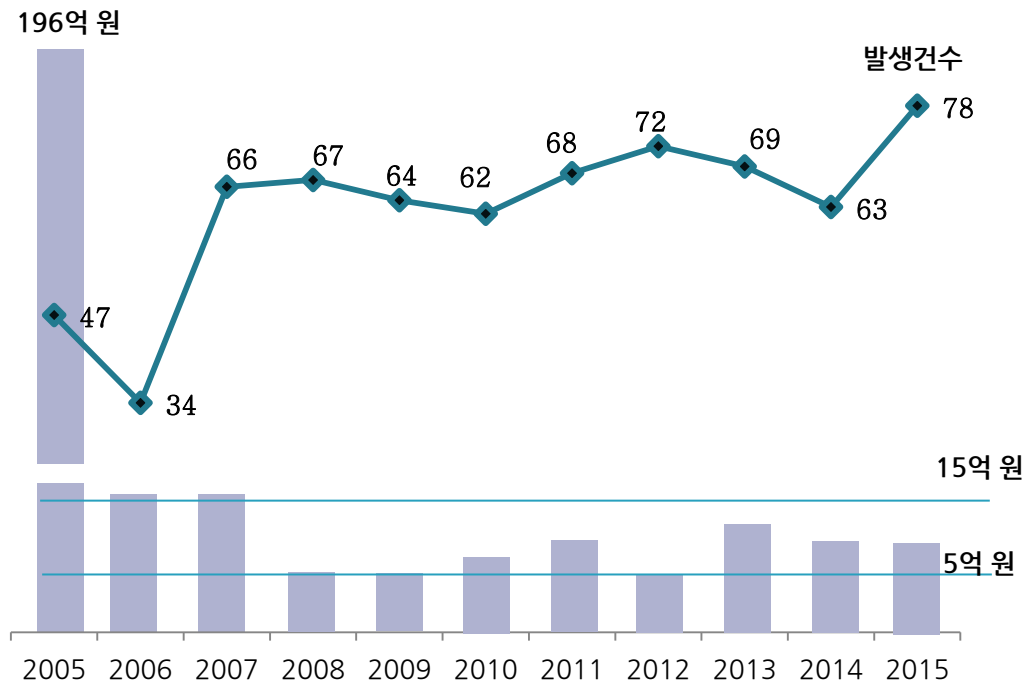
자료: 국민안전처, 국가화재정보시스템

4. 전통시장의 화재 현황

피해액 규모는 소방서 추산 5~15억 원 사이지만, 초기 진화 실패 시 거대피해 발생가능성 상존

- 2005년 대구 서문시장화재 피해규모 189억 원(상인회 추산 1,000억 원), 2016년 서문시장 화재 1,000억 원 주장

전통시장 화재건수 및 피해금액 (소방서 추산)



자료: 국민안전처, 국가화재정보시스템

화재피해액 추산

소방서

- 건물과 물건 등 실제로 불에 탄 재산만 계산
- 보험회사는 화재로 인한 미래의 영업손실 등 까지 산입

감가상각 기준 보수적 적용
 -가재도구 사용연수 5년, 이후 10%
 -주택 사용연수 50년, 이후 20%

2005년 대구 서문시장 화재
 1,220개 점포 소실
 소방서 추산 189억 원
 상인연합회 추산 1,000 억 원

II. 전통시장 화재사고의 특징

1. 높은 피해심도와 물적 피해
2. 원인제공처의 배상자력 부족
3. 배상자력 확보수단 부재
4. 피해자의 복구자력 부족 & 보험시장 기능 상실
5. 사회문제 비화, 정부지원 반복

1. 높은 피해심도와 물적 피해

전통시장 화재는 피해심도가 높고 인적 피해보다는 물적 피해 중심

- 2007~2015년 기간 동안 전통시장 화재의 건당 재산피해는 다중이용업소의 2.8배, 건당 사망자수는 2.3배
- 전통시장과 다중이용업소간 피해심도와 피해유형 차이는 건물의 내화성 및 폐쇄성의 차이에 기인

전통시장 화재 발생 및 피해 현황 (2007~2015년)

	전체	시장	다중이용업소
발생건수 (건)	401,302	609	33,006
건당 재산피해 (천 원)	7,399	13,185	4,735
건당 인명피해 (명)	0.05	0.06	0.07
건당 사망자수 (명)	0.007	0.003	0.007

전통시장 vs. 다중이용업소

전통시장	다중이용업소
건물구조급수 3~4급 (불연, 가연 재료)	건물구조급수 1급 (내화구조)
공간의 개방성	공간의 폐쇄성
피해공간 확산 물적 피해 중심	피해공간 한정 인적 피해 집중

주: 다중이용업소는 불특정다수인이 근무, 출입, 거주하는 시설 중 일정면적 이상인 시설로 상기 통계에서는 숙박시설, 위락시설, 오락시설, 음식점 자료를 활용

2. 원인제공처의 배상자력 부족

전통시장 화재는 원인제공처가 있더라도, 원인제공처의 배상자력 부족

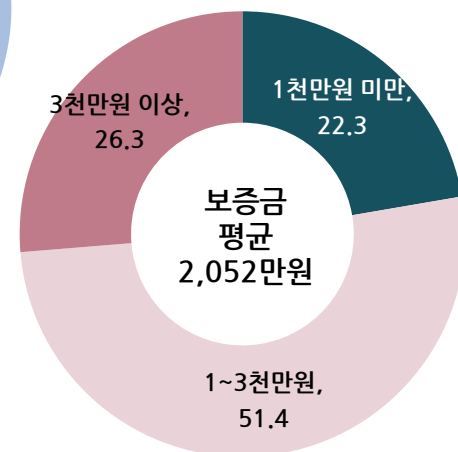
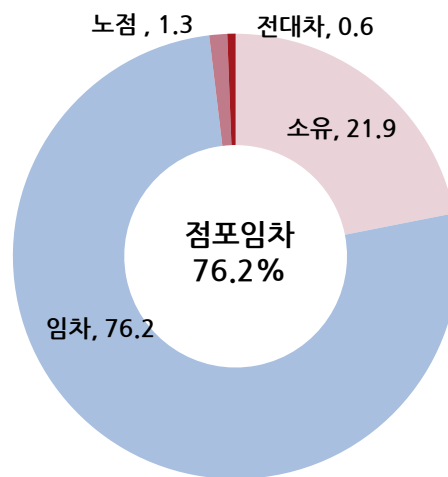
- 원인제공처가 대부분 인접 영세상인(평균 종사자수 1.4명)으로, 배상자력 부족
- 전통시장 화재는 원인제공처를 명시하기 어려운 경우 발생

전통시장 상인의 월소득 분포 (2009년)

월소득	비중
100만원 미만	18.8%
100~200만원 미만	37.9%
200~300만원 미만	28.6%
300만원 이상	14.7%
우리나라 가구의 월평균 소득	344만 원

자료: 시장경영진흥원 2009, 통계청 가계자산동향 2009

점포 소유형태 & 점포보증금 (2015년)



자료: 소상공인시장진흥공단, 전통시장 및 점포경영 실태조사 2015년

3. 배상자력 확보수단 부재

전통시장 화재는 원인제공처가 있더라도, 원인제공처의 배상자력 확보수단 도입 곤란

- 다중이용업소 또는 특수건물에 대한 배상책임보험 가입 의무화를 전통시장에 적용하기 어려움

타 시설의 배상자력 확보 수단

다중이용업주	특수건물 소유주
다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법	화재로 인한 재해 보상과 보험가입에 관한 법률
학원, 음식점, 실내사격장 등	국유건물, 공유 건물, 교육시설, 백화점 등
화재배상책임보험 가입 의무	신체손해배상특약부 화재보험가입 의무
대인: 1인당 1억 원 대물: 1사고당 1억 원	대인: 1인당 8천만 원

전통시장, 배상자력 확보수단 적용 가능한가?

전통시장
- 전통시장 화재는 거대 재산피해 초래 가능성 ... 시설에 대한 재난 의무보험 도입 시 대물배상의 법상 보상한도는 시설의 특수성 감안 하여 산정 ... 보상한도 및 화재발생 가능성에 상응한 보험요율 ... 영세 시장상인의 보험가입여력 부족 - 실화 책임에 관한 법률: 경과실 사고의 경우 손해배상액 경감 - 원인규명 시간 소요... 피해복구 지연 - 원인제공처 규명 불가 화재 발생 가능 - 방화 발생가능성 상존
전통시장 상인의 배상자력 확보수단 (배상책임보험 의무화) 도입 곤란

4. 피해자의 복구자력 부족

피해자의 복구자력이 부족하고 보험시장 기능이 제대로 작동하지 않음

- 피해자의 대부분이 영세상인으로 소득수준이 낮으며, 이들의 자기재산 보호를 위한 보험가입률은 26.6%에 불과

전통시장 화재보험의 딜레마

화재위험	보험시장 반응
• 대형사고 발생가능성 • 역선택 • 도덕적 해이	보험회사
	• 선별적 인수 • 인수조건엄격 (요율 ↑, 보상한도↓)
	시장상인
	• 보험가입여력 부족 • 보상률 불만족

전통시장 화재보험 현황 (2015년)

보험가입률*	26.6%
보상가입한도 평균*	7,694만원
월평균보험료*	8.32만원
보험가입 점포 중 건물구조급수 1~2급 비중	88.4%
건물구조급수 1~4급간 보험료 차이	4급이 1급에 비해 약 4배 높음

자료: *는 소상공인시장진흥공단, 전통시장 및 점포경영 실태조사 2015년

5. 사회문제로 전가, 정부지원 반복

전통시장 화재발생 시 정부 및 지자체가 피해복구를 위해 지원금을 투입하는 상황 반복

- 정부의 무상지원은 재난관리를 위한 지속 가능한 대안이 될 수 없음

정부 및 지자체의 무상지원

법적 근거	재난 및 안전관리 기본법 제66조 제4항
목적	사회구호차원에서 영세 이재민들이 손상된 생활기반시설을 조속히 복구하여 재기할 수 있도록 하기 위함
지원기준	• 특별재난지역 선포 시, 중앙대책본부장이 지원기준을 정함 • 특별재난지역으로 선포되지 아니한 지역의 사회재난은 지역대책본부장이 지원기준을 정함
사례	〈대구 서문시장, 여수 수산시장〉 • 긴급복구 소요비용을 위해 재난안전 특별교부세 35억원, 10억원 지원 • 생계비와 금융, 의료, 세제, 교육 지원

자료: 사례는 국민안전처 보도자료

정부 및 지자체 무상지원의 문제점

경제적 재기 곤란 & 빈곤층 전락 위험	사회구호차원의 생계비 지원과 손상된 생활기반시설의 조속한 복구를 위한 지원에 한정, 재산피해에 대한 지원 제한적
정치적 남용 가능성	재난지역 선포 및 지원 수준은 정치적 수단으로 남용될 수 있음 (Reeves 2011: 미국사례 실증연구)
사마리아인 딜레마 가능성	재난지원제도 때문에 보험가입을 통한 위험전가 또는 피해경감 노력을 소홀히 함... 재난의 사회적 비용이 늘어날 수 있음 (Sarmiento and Miller, 2006: 미국 사례 실증연구)

자료: 송윤아, 재난지역 선포 및 지원 제도의 정치적 남용과 사마리아인 딜레마, 보험연구원, 2012

III. 전통시장 화재위험 관리 방안

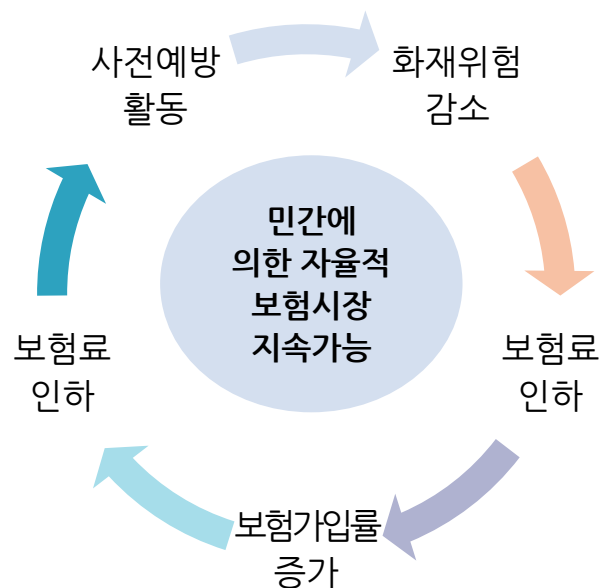
1. 전통시장 화재 위험 관리 체계
2. 보험제도 운영방안

1. 전통시장 화재위험 관리체계

적극적 화재예방 노력의 전제 없이는 보험시장 작동 불가

- 화재가 주로 노후화된 전기시설에 기인하고, 가연성 건물과 소방활동 방해요인 등에 의해 피해규모가 커짐
- 이는 시설현대화와 안전점검 강화에 의해 화재발생 가능성과 피해규모를 어느 정도 통제할 수 있음을 의미

화재위험 관리 방안	
사전예방	사후복구
시설현대화 및 안전점검 강화 • 소화·전기·가스·감지· 피난 시설의 현대화 • 안전점검 의무화	보험제도



보험가입률 27%... 보험제도 어떻게 운영해야 하나?

2. 보험제도 운영방안(1)

우리나라는 재난의무보험과 재난정책보험으로 재난에 대비하고 있으며, 전통시장 화재는 재난보험 사각지대

- 정부가 보험료의 일부를 보조하는 재난정책성 보험 도입 시, 타 상공인과의 형평성 논란 소지
- 현재까지 사회재난으로 인한 사유재산손해를 담보하는 정책성보험 없음

민
관
협
력

재
난
관
리
체
계
중
심
:
보
험
제
도

재난의무보험

- 재난유발자의 대인·대물배상보험 가입의무
- 보험가입자가 제3자의 인명 및 재산 피해 복구를 위해 가입
- 재난유발자의 배상책임원칙 확립 & 피해국민에 현실적인 보상금 지급 위해 도입
- 일정규모 이상의 시설에만 보험가입 의무화: 전통시장 제외

재난정책보험

- 불가항력적인 재난 발생시 피해국민에 자력복구를 위해 정부가 보험료 지원
- 보험가입자가 자신의 재산을 보호하기 위해 보험 임의 가입
- 정부의 사유재산 무상지원예산 절감 & 피해국민에 실질적인 보상 위해 도입

전
통
시
장
화
재
:
보
험
사
각
지
대

재난의무보험 도입 시 문제

- 거대재산피해의 속성상 대물 배상보험시장 형성 불가
- 타 영세상공인과의 형평성 논란(전통시장 상인 반발)

재난정책보험 도입 시 문제

- 사회재난 관련 사유재산손해를 담보하는 정책성보험 없음
- 타 영세상공인과의 형평성 논란(타 영세상공인 반발)

2. 보험제도 운영방안(2)

자연재난으로 인한 자기재산 피해를 복구하기 위해, 정부가 보험료의 일부를 보조하는 정책성보험에 임의 가입

- 사회재난으로 인한 타인 신체 및 재산 피해를 보상하기 위해 배상책임보험 가입의무화

	자연재난	사회재난(화재)	
		다중이용업소, 특수건물	전통시장
피해의 공간적 범위	광역	국지적	비교적 국지적
원인제공자	있음 (불가항력적 자연현상)	있음 (다중이용업주, 특수건물주)	있음 (대부분 영세상인)
발생가능성 및 피해 규모 통제	불가항력	비교적 용이	비교적 용이
주요피해	물적 피해	인적 피해	물적 피해
법상 복구책임	피해자(사유시설: 개인)	원인제공자	원인제공자
사실상 복구책임	피해자와 정부 및 지자체	원인제공자	피해자와 정부 및 지자체
복구 및 배상 자력 확보 수단	사유재산손해 담보의 정책성보험 가입	원인제공자의 배상책임보험 가입의무	없음

2. 보험제도 운영방안(3)

전통시장 화재는 자연재난과 유사하며, 전통시장 저소득 상인은 재난취약계층에 해당... 정책성보험 도입 고려

- “시장상인에 경제력 수준별 보험료 차등지원” 통해 재난취약계층에 대한 지원임을 명확히 할 필요

자연재난 ≈ 전통시장 화재

- 원인제공자가 있지만 사실상 피해자가 복구책임
- 생활기반시설 손상
- 피해자의 복구자력 부족
- 피해자의 피해규모 통제력 한계

※ 재난발생의 불가항력성 여부 차이

전통시장 저소득 상인=재난취약계층

- 재난발생위험 높음
- 생활기반시설 손상, 생존권 위협
- 원인제공자의 배상자력 부족
- 피해자의 복구자력 및 보험가입여력 부족

정부, 시장상인에 경제력 수준별 보험료 차등지원

특정이해집단에 대한 지원이 아닌 재난취약계층에 대한 지원형태로 접근 필요

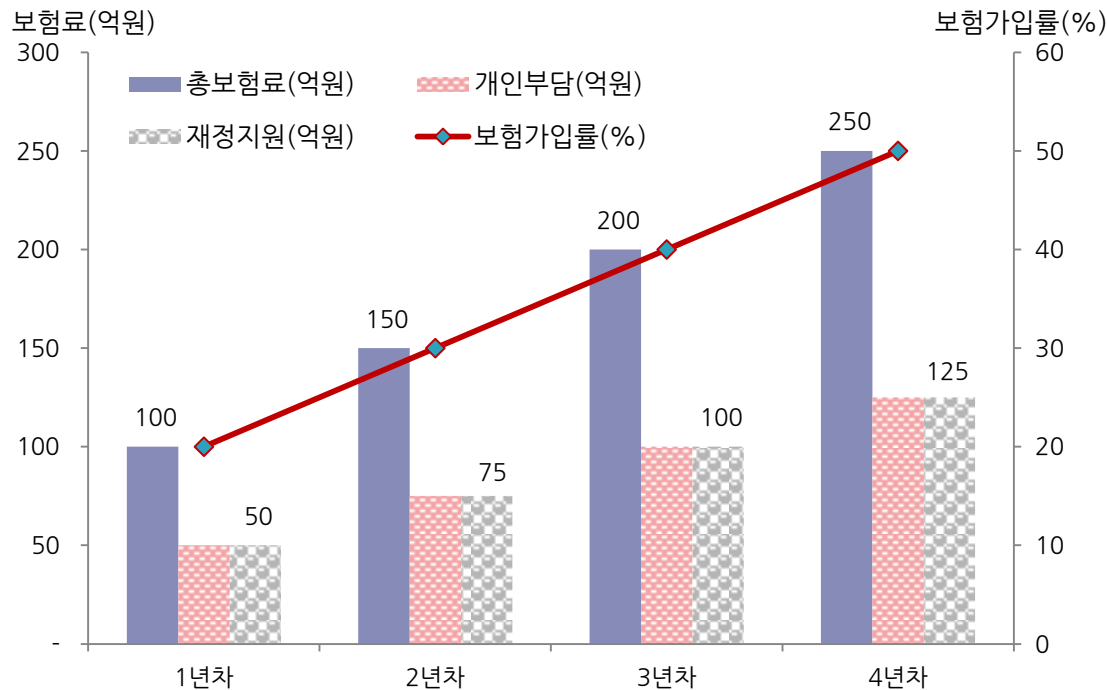
전통시장 저소득 상인 뿐만 아니라, 저소득층과 중소형 판매시설의 영세사업자와 같이 재난보험 사각지대에 있는 재난취약 계층에 대해서도 사회재난 관련 사유재산손해를 담보하는 정책성보험 도입 및 운영을 고려할 수 있음

2. 보험제도 운영방안(4)

전통시장 화재위험 관리는 편의 및 문화시설 현대화를 통한 전통시장 활성화 만큼 중요

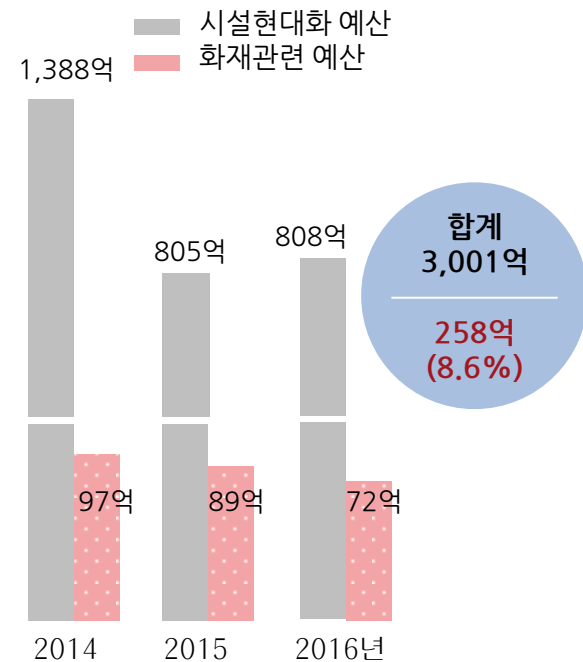
- 보험가입률 50% (저소득 점포 100% 보험가입)시 정부의 보험료 보조 125억 원, 연평균 시설현대화 국고지원금의 9.6%

전통시장 화재보험 도입 시 재정소요 예상



가정: 전통시장 1,500개, 점포 20만개, 지원대상 점포 10만개(전체의 50%), 총 보험료의 50% 정부 지원, 보험가입금액 6천만 원(건물·동산 각 3천만 원), 건물구조급수 평균 3급, 연납보험료 평균 50만 원
 결과: 점포의 경제력·건물구조급수 분포, 보험료 지원 차등화 정도, 보험가입금액 등에 의존

전통시장 관련 예산 (2014~2016년)



자료: 윤한홍 의원실
단위: 원

2. 보험제도 운영방안(5)

1. 보험료 재원	정부, 시장상인의 경제력 수준별 보험료 차등 지원
2. 담보	재산손해(건물·시설·재고자산) 기본담보: 신체상해, 대인·대물 배상책임 특약
3. 가입방식	임의가입 • 핵심 담보가 자기재산손해임을 감안 • 강제가입 시 시장상인의 형평성논란 소지
4. 가입률 제고 방안	전통시장 지원사업 대상 선정 시, 보험가입률을 높은 가중치의 평가요소로 활용
5. 가입단위	점포개별 단위보다는 상인회 등 단체 가입 유도(할인제도) • 단체보험의 경우 우량 및 불량물건 혼재로 위험분산 가능 • 단체가입 후 보험가입한도 상향 필요 점포에 대해서는 특약 활용
6. 보상방식	점포별 재고자산에 대한 보험보상은 보험가입금액 내에서 실제손해 보상 • 통상 재물보험에서 보험보상은 비례보상(보험가액에 대한 보험가입금액의 비율로 보상)함에 따라 보험가액산정과 관련된 분쟁 발생

2. 보험제도 운영방안(6)

7. 할인할증	전통시장의 화재위험도지수 등 요율할인 요소 도입을 통해 안전관리 유인
8. 사업자	전통시장 화재공제 & 민영손해보험회사 • 다수 보험회사 참여를 통해 경쟁제고 • 전통시장 화재보험은 민영보험회사가 기존에 인수하던 상품 • 농작물재해보험·양식수산물재해보험은 농협·수협이 원보험사 역할 (∵ 이들보험상품의 경우 민영보험회사의 과거 참여 경험이 없어 가입자 모집에 한계)
9. 재보험	국가재보험 도입은 필요타당성 검증 필요 • 농작물재해보험·양식수산물재해보험·가축재해보험은 국가재보험 운영 • 전통시장 화재는 거대피해 발생가능성이 있으나 피해의 공간적·시간적 산발성이 있어 위험분산 가능 • 거대손해 통제를 위해 보험가입한도 활용 가능
10. 기대효과	위험관리 인식제고, 사고발생의 사전방지, 보험가입에 따른 안심편익 등

IV. 결론

결론

- **전통시장 화재는 불가항력적 재난으로 보기는 어려움**
 - 소화 · 전기 · 가스 · 감지 · 피난 시설 설치 및 점검 필요
 - 장기적으로 안전시설 설치 및 관리를 통해 화재위험이 감소하여 보험료가 인하되면 정부의 보험료 보조 없이, 민간에 의한 자율적 시장운영이 가능
- **정부의 보험료 보조는 점포상인의 경제력 수준에 따라 차등함으로써 정부의 지원이 특정 이해집단에 대한 정치적 지원이 아니라 재난취약계층에 대한 지원임을 분명히 할 필요가 있음**
 - 같은 맥락에서, 재난취약계층이지만 재난보험 사각지대인 저소득층과 중소형 판매시설의 영세 소상공인 등에 대한 지원이 논의될 수 있음

부록: 자연재난 정책성보험

	농작물재해보험	풍수해보험	양식수산물재해보험	가축재해보험
보험사고	자연재난	자연재난	자연재난	자연재난
관련법률	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