



# 전통시장 화재 리스크 관리 강화 필요

최창희 연구위원

## 요약

■ 전통시장은 높은 화재발생 가능성을 가지고 있고 화재 발생 시 이로 인해 큰 인명·재산 피해가 발생할 수 있음. 특히 전통시장은 소화활동이 어려운 구조, 인화성이 높은 재고 보유, 노후화된 전기·가스·소방 시설 등의 문제점들을 가지고 있어 화재 사고에 취약함. 이렇게 높은 화재 리스크에도 불구하고 전통시장의 화재 안전관리는 매우 미흡한 수준이며 화재보험 가입률도 낮은 편임. 정부는 정책성보험 도입을 통해 일부 영세사업자들의 대형 재난사고 대응을 지원해왔으나 전통시장 화재보험에 대한 지원은 이루어지고 있지 않음. 정부당국은 전통시장 사업자 영업인가 시 소방안전 기준 강화, 전통시장에 대한 정기적인 화재안전 진단 수행, 시장 상인들에 대한 화재안전 교육, 소방시설 및 시장 구조 정비, 정책성보험 도입 등을 통해 전통시장 화재 리스크 관리를 강화할 필요가 있음.

■ 전통시장<sup>1)</sup>은 화재 발생 시 이로 인해 대형 인명·재산 피해가 발생할 소지를 가지고 있음.

- 일례로 2005년 발생한 대구 서문시장 화재는 1,220개 점포를 불태워 187억 원 규모의 피해를 발생시켰는데 이는 같은 해 전체 화재사고 피해액의 약 11.5%를 차지함.<sup>2)</sup>
- 최근 5년간 전통시장 화재 건당 평균 피해액은 1,336만 원으로 전체 화재사고 건당 평균 피해액 779만 원 보다 1.7배 많고 화재사고 발생 시 대구 서문시장 화재와 같이 대형사고로 확대될 가능성이 존재함.<sup>3)</sup>

1) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」은 전통시장을 자연발생적 또는 사회적·경제적 필요에 의하여 조성되고, 상품이나 용역의 거래가 상호신뢰에 기초하여 주로 전통적 방식으로 이루어지는 장소로서 등록시장, 인정시장, 기타시장 등 상업기반시설이 노후화되어 개·보수 또는 정비가 필요하거나 유통기능이 취약하여 경영개선 및 상거래의 현대화 촉진이 필요한 장소로 정의하고 있음.

2) 행정통계상 피해액은 187억 원이나 대구시가 집계한 피해액은 694억 원이었음.

[http://ko.wikipedia.org/wiki/2005년\\_서문시장\\_화재\\_사고\\_참조](http://ko.wikipedia.org/wiki/2005년_서문시장_화재_사고_참조).

3) <http://economy.hankooki.com/lpage/finance/201505/e20150506172137117470.htm>

■ 특히 전통시장은 화재 발생 시 소화활동이 어려운 구조, 인화성이 높은 재고 보유, 노후화된 전기·가스·소방시설 등의 문제점을 가지고 있어 화재 사고에 취약함.<sup>4)</sup>

- 대부분 전통시장은 20년 이상 노후된 건물이 밀집되어 있는 경우가 많아 화재 발생 시 화재가 넓은 지역으로 확산될 수 있는 가능성을 가지고 있음.<sup>5)</sup>
  - 50년대 이후 상거래 필요에 의해 자연적으로 형성된 다수의 전통시장들은 좁은 통로가 미로처럼 연결된 구조를 가지고 있어 화재 발생 시 소방인력이 접근하기 어려운 경우가 많음.
  - 특히 전통시장에는 인화성이 높은 포목, 의류, 화학섬유, 플라스틱 제품을 취급하는 업소가 많아 화재 발생 시 고열과 유독가스가 발생하고 화재가 빠르게 넓은 지역으로 번질 수 있음.
- 전통시장의 전기·가스·소방시설이 노후화된 경우가 많음.<sup>6)</sup>
  - 최근 진행된 화재안전 점검에서 전통시장 중 34.4%가 전기설비에서 ‘주의’ 이하의 등급을 받았고 72.2%가 가스설비에서 ‘주의’ 이하의 등급을 받았음.<sup>7)</sup>
  - 전통시장의 LNG, LPG, 유류, 전기를 이용하는 화기 및 발열기구의 무분별한 사용은 이러한 화재 확산 리스크를 증가시킴.

■ 이와 같이 높은 화재위험에도 불구하고 전통시장 화재 리스크는 철저히 관리되고 있지 않음.

- 높은 화재위험에도 불구하고 전통시장 점포 중 일부만이 화재보험에 가입하고 있음.
  - 2013년 현재 시장건물 및 시설에 대한 화재보험에 가입한 시장은 338개로 전체 1,502개 전통시장의 22.5%에 불과함.<sup>8)</sup>
  - 보험 실무자들에 따르면 전통시장의 화재보험 가입률이 낮은 이유는 보험회사들이 리스크가 큰 전통시장 화재보험 인수를 꺼려하고 영세 사업자들이 보험료 납부에 부담을 느끼기 때문이라는 점을 지적함.
- 정부는 보험 가용성(availability)·부담성(affordability)<sup>9)</sup> 등의 문제로 인해 시장실패가 발생하는 경우 다양한 정책성보험을 도입해 경제주체들의 리스크 관리를 지원하고 있으나 전통시장 화재

4) 박항준(2013), 『전통시장 화재보험 활성화 방안』, 방재와 보험 신년호, pp. 37~40.

박두석(2013), 『전통시장 화재취약요인과 소방안전대책』, 방재와 보험 가을호, pp. 7~10.

장영환(2014), 『전통시장의 화재위험특성과 안전관리』, 방재와 보험 신년호, pp. 11~14 참조.

5) 김정동·정택훈(2014), pp. 160 참조.

6) 시장경영진흥원(2013), 「전통시장·상점가 및 점포경영 실태조사」, pp. 128 참조.

7) 중소기업청(2010) 『전통시장 화재예방 안전시설 개선 지원』 참조.

8) 시장경영진흥원(2013), 「전통시장·상점가 및 점포경영 실태조사」, pp. 128 참조.

9) 가용성(availability) 문제는 높은 손해를 우려해 보험회사들이 시장에 보험을 공급하지 않는 경우이고 부담성(affordability) 문제는 보험이 존재하나 보험료가 높게 책정되어 수요가 발생하지 않는 것임.

사고에 대비한 정책성보험은 부재함.

- 현재 풍수해보험, 농작물재해보험, 무역보험, 매출채권보험 등의 임의보험<sup>10)</sup>과 다수의 의무보험들<sup>11)</sup>이 정책성보험으로 도입·운영되고 있음.

- 2014년 현재 전통시장 상인 과반수의 소득이 200만 원 이하로 대부분이 영세하고<sup>12)</sup> 다수의 점포가 좁은 공간에 밀집되어 있어 대형 화재사고 발생 시 다수의 상인들이 어려움을 겪을 수 있는 가능성이 존재하나 보험 가용성·부담성 문제로 시장이 형성되지 않음.

● 정부는 대형 화재로 큰 인명 및 재산 피해의 발생이 가능한 건물을 ‘특수건물’로 지정해 관리하고 있으나 전통시장은 이러한 제도를 통해 관리되고 있지 않음.

- 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」은 대형 농수산물 도매시장을 ‘특수건물’<sup>13)</sup>로 정하고 이에 대해 화재보험 가입을 의무화 하고 매년 안전진단을 수행하고 있으나 일반 전통시장은 ‘특수건물’로 구분되지 않아 동 법규에 의해 관리되고 있지 않음.<sup>14)</sup>

● 김정동·정덕훈(2014)은 전통시장 화재 리스크를 분석을 통해 전통시장 화재사고 발생 시 대규모 피해가 발생할 소지가 있음에도 화재 리스크가 제대로 관리되고 있지 않다는 점을 지적했음.<sup>15)</sup>

■ 정부당국은 영업인가 시 소방안전 기준 강화, 전통시장에 대한 정기적인 화재안전진단 수행, 시장 상인들에 대한 화재안전 교육, 소방시설 및 시장 구조 정비, 정책성화재보험 도입 등을 통해 전통시장 화재 리스크 관리를 강화해야 함.

10) 풍수해보험법, 농어업재해보험법, 무역보험법, 신용보증기금법 등 참조.

11) 보험개발원 의무보험 목록: 가스사고 배상책임보험, 건설공사보험, 건축사보험, 경량항공기에 대한 보험, 공인인증기관 책임보험, 낚시어선보험, 다중이용시설 화재 배상책임보험, 변호사 배상책임보험, 복합운송주선업자화물 배상책임보험, 사회복지시설 책임보험, 산림보험, 선원근재보험, 설계감리 등 용역손해 배상책임보험, 수련시설 배상책임보험, 수렵보험, 수상레저보험, 승강기보수업자보험, 어린이놀이시설배상책임보험, 엔지니어링 손해배상책임보험, 연구기관종사자 상해보험, 연안체험활동 배상책임보험, 연안체험시설운영자 배상책임보험, 외국인노동자상해보험, 우주발사체보험, 운전학원 종합보험, 원자력손해배상책임보험, 유도선사업자 배상책임보험, 유류오염 손해배상책임보험, 자동차손해 배상책임보험, 적재물 배상책임보험, 전자금융업자 배상책임보험, 체육시설업자 배상책임보험, 학원 배상책임보험, 항공보험, 해외근재보험, 화재보험의 특수건물 신체배상책임보험특약

12) 전통시장 상인 19%의 월소득이 100만 원 이하, 과반수의 월소득이 200만 원 이하임.  
<http://www.upkorea.net/news/articleView.html?idxno=33343> 참조.

13) 국유건물, 공유건물, 교육시설, 백화점, 농수산물도매시장, 의료시설, 흥행장, 숙박업소, 다중이용업소, 운수시설, 공장, 공동주택과 그 밖에 여러 사람이 출입 또는 근무하거나 거주하는 건물로서 화재의 위험이나 건물의 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 건물 중 특정 연면적(각 층 면적의 합으로서 1,000~3,000m<sup>2</sup> 이상과 같은 조건이 이용됨) 또는 층수(「주택법 시행령」에 따른 공동주택으로서 16층 이상의 아파트 및 부속건물 또는 아파트 이외의 11층 이상 건물) 조건을 만족하는 건물이 특수건물에 해당함.

14) 본 법에 따라 보험가입이 의무화된 사업자는 사망 8천만 원·실제손해액 2천만 원·상해 1,500만 원을 최소 보상한도로 가지는 ‘신체손해배상특약부화재보험’에 가입하여야 하고 미가입 시 500만 원 이하의 벌금이 부과됨.

15) 김정동·정덕훈(2014), 『국내 재난안전 취약분야 조사 및 재난보험 정책과제 발굴을 위한 연구』 참조.

- 정부당국은 전통시장 영업인가 시 또는 내부 구조 변경 시 상인들이 최소한의 소방안전 기준을 만족하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있음.
  - 다중이용업소의 경우 사업을 영위하고자하는 자는 사업신고 시 또는 내부구조 변경 시 소방안전 기준 적합 여부를 소방서로부터 확인받아야 함.<sup>16)</sup>
- 전통시장에 대한 정기적인 화재사고 안전진단이 필요함.
  - 정부당국은 시장경영진흥원이 시행하고 있는 『전통시장·상점가 및 점포경영 실태조사』에 화재사고 안전진단 항목을 추가하거나 별도의 화재안전 진단을 정기적으로 수행하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 상인들에게 화재안전 교육을 실시해 화재사고의 위험성을 인식시켜야 함.
  - 사업신고 시 또는 화재안전진단 시 효과적으로 화재안전교육을 실시하는 것이 가능함.
- 정부당국은 화재사고 안전진단 결과에 따라 시장의 소방시설과 시장 구조 정비를 명령·지원해 이를 개선해 나아갈 필요가 있음.
- 정부당국은 다음 사항들을 고려해 전통시장 정책성화재보험 도입을 검토할 필요가 있음.
  - 전통시장 상인들이 대부분 영세하고 화재 시 손해가 상인들에게 한정되는 경우가 많으므로 상인들이 선택적으로 가입할 수 있는 임의보험 형태의 정책성보험 도입이 필요함.
  - 모집 수수료 절감을 통한 보험료 인하를 위해 최소 가입 단위를 정해 단체보험 가입을 유도할 필요가 있음.<sup>17)</sup>
  - 타 정책성보험과 달리 각 전통시장들은 화재 리스크 수준에 편차가 크므로 각 전통시장의 화재 위험도지수<sup>18)</sup>에 따른 차등적 지원을 고려할 필요가 있음.<sup>19)</sup>
  - 다수 전통시장 점포의 피보험자 재고자산 가치를 일일이 평가하는 것이 어렵고 화재사고 발생 시 재산 과대 신고가 발생할 소지가 있으므로 국세청 소득·비용 신고 내용을 토대로 손해를 평가할 수 있도록 약관을 작성하는 방안을 검토할 필요가 있음. **kiri**

16) 『다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법』.

17) 김정동·정덕훈(2014)은 시장단위의 가입을 제안했으나 손해보험 실무자들에 따르면 각 시장별로 최소 가입가능 점포 개수(예를 들어 50개)를 정해 이를 충족하는 전통시장에 대해 보험 계약을 체결하는 것이 가능함.

18) 화재위험도지수(FRI, Fire Risk Index)는 화재위험도를 나타내는 척도로서 한국 화재보험 협회 등이 이를 측정함. FRI가 작을수록 화재위험이 낮음. 현재 화재위험도 지수가 낮은 시장들은 대부분 화재보험에 가입되어 있음.

19) 김정동·정덕훈(2014)은 보험료의 50%와 손해율이 180%를 초과하는 경우 초과분을 정부가 지원하는 실손보상형 화재보험을 제안했음. 김정동·정덕훈(2014)은 재물손해 건물 3천만 원·재고자산 2천만 원, 배상책임 대인 인당 1억 원/사고당 10억 원·대물 사고당 3천만 원을 한도로 하는 실손형 손해보험을 제시했음. 단, 보험가입금액은 한도 내에서 계약별로 결정됨.