

전통시장 재생활망 시보성 장험화안

글 박항준 보험개발원 일반손해보험서비스팀 파트장

1. 검토배경

전통시장은 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제2조의 등록시장 및 인정시장 또는 이외의 기타시장으로 상업기반시설이 노후화되어 개·보수 또는 정비가 필요하거나 유통기능이 취약하여 경영개선 및 상거래의 현대화 촉진이 필요한 장소로 정의할 수 있다.

“재래시장 화재보험 가입 실태 및 지원방안(시장경영지원센터, 2009, 12)”에 의하면 화재보험에 가입된 경우는 전체의 17.9%에 불과하며, 전국상권 시장의 화재보험 가입률이 57.1%로 제일 높게 나타나며, 상가건물형 시장 27.8%, 장옥형 시장의 화재보험 가입율이 10.2%로 나타난다.

대부분 전통시장의 경우 건축구조적 한계로 화재 발생 시 불길이 빠르게 연소·확대될 우려가 높고 복잡한 미로식 통로구조로 포목·의류 등 화학섬유의 급속한 연소로 인한 고

열과 유독성 농연 등으로 인해 예방·방호 측면에서 한계가 있다. 또한 시장 내 낡은 전기·가스시설 및 각종 조리·난방용 기구 등의 무분별한 비치관리 등으로 화재위험이 상존하고 있다.

특히, 점포 간 방화구획 등 연소확대 방지시설 및 소방시설의 설치관리가 곤란하며, 시장 주변의 불법주차와 시장 내의 각종 좌판 등으로 소방차의 진입이 곤란하고, 고압선 등의 구조적 한계로 사다리차 전개 등 유사시 신속한 화재진압에 장애가 발생할 우려가 크다.

또한 전통시장 화재사고의 원인이 대부분 전기·가스임에도 불구하고, 시간, 경비 등의 이유로 전기·가스시설의 관리·운영 및 경비체제가 부실하며 안전관리 전문인력이 매우 부족한 실정이다.

이렇듯 전통시장이 화재사고 발생 및 화재진압에 매우 취약함에도 불구하고 전통시장의 화재보험 가입은 점차 감소하고 있어, 전통시장 화재보험 가입을 활성화하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

2. 전통시장 화재보험 가입현황 및 문제점

가. 화재보험 가입현황

최근 10년(2002~2011)간 시장업종¹⁾의 순손해율(손해액/경과순보험료)은 260.0%로 높게 나타나나, 2005년 2,033.1%를 제외하고는 매년 80%를 하회하는 손해율 실적을 보이고 있다. 2005년 12월 대구 서문시장 화재사고(보험금 지급규모 약 96억원) 이후, 화재보험 가입 건수는 계속하여 감소(2005년 3,165건 → 2011년 840건)하는 추이를 보이고 있다.

나. 공급 및 수요의 부족

공급자인 보험사업자 입장에서 전통시장은 소규모 점포가 밀집되고 전원 및 난방기구의 안전관리 소홀 등으로 조그마한 실수가 거대사고로 확산될 가능성이 높아, 주택 또는 일반 건물 등에 비하여 보험회사에서는 보험인수 조건을 엄격하게 운영할 수밖에 없다.

또한 시설이 불량하여 화재발생 가능성이 높을수록 보험가입 의향이 높고 우량시장일수록 보험가입 의향이 낮은 역선택 발생으로 인해 보험회사로서는 인수제한의 유지가 불가피한 실정이다.

1) 화재보험 업종구분상 시장(Code 10010)은 재래시장 및 농수산물도매시장, 농수산물 유통센터 등으로 전통시장만의 실적은 아님.

수요자인 시장상인 측면에서 보면, 대부분 영세상인으로 보험가입의 필요성을 느껴도 보험에 가입할만한 경제적 여력이 없으며, 실제 피해 발생 시 보험으로 보상되는 보상율(보험금/보험가액)이 기대치에 미치지 않아 보험가입을 포기하는 경우가 많은 것이 현실이다.

공급자인 보험사업자 입장에서도 화재보험의 원활한 공급에 어려움이 있으며, 수요자인 시장상인도 보험료의 부담으로 화재보험의 가입을 꺼리고 있어 공급은 물론 수요의 부족으로 전통시장의 화재보험 가입건수는 계속하여 감소하고 있다.

3. 전통시장 보험가입 제고방안

전통시장과 같이 사고 발생 시 거대사고로 확산될 가능성이 있지만 사고발생 확률이 비교적 낮은 경우 대부분의 시장상인들은 영세성과 경제적 부담 등으로 보험가입의 필요성을 느끼지 못하는 경우가 많다.

이러한 경우 시장이 원활히 작동하지 않을 수 있으며, 이때 국가개입을 통한 시장조성이 사회전체적인 후생증대 효과를 기대할 수 있다. 또한 정보의 비대칭성(informational asymmetry)으로 인해 발생하는 역선택 문제로 민간시장의 실패 가능성(market failure)이 존재한다.

시설이 불량하여 화재발생 가능성이 높은 시장일수록 보험가입 의향이 높고 우량시장일수록 보험가입의향이 낮은 역선택 발생으로, 다수의 고위험 집단만이 시장에 참여할 경우 보험의 운영자체가 어려움에 직면하게 된다. 따라서 국가의 개입이 없이는 민간보험시장의 활성화를 기대하기는 어려운 상황이다.

대부분의 대형화재 발생 시 사고발생에 책임이 있는 자는 사전에 대비책을 마련하고 있지 않아 피해복구와 피해자보상이 자력으로는 불가하여 사회문제로 비화되며, 결국 제3자인 공적인 장치에 의한 복구와 피해자 구조가 이루어지고 그 비용은 사회적 부담으로 귀착되어 일반국민이 잠재적 부담자가 될 수 있다.

따라서 전통시장의 보험가입을 제도적으로 지원하여 보험가입 및 보험보상율을 제고시킴으로써 사회문제화를 사전에 차단할 필요가 있으며, 이를 위해 보험료의 일정비율 및 거대손해에 대한 국가지원이 필요하다.

〈대구서문시장 화재사고 사례〉

○ 화재발생 개요

- 2005년 12월 29일 발생하여 1,220개 점포의 소실 및 소손으로 소방서 추산 약 186억원 (건물 36억원, 재고자산 150억원)의 손해 발생

○ 조치사항 (보험금 지급 96억원 이외)

- 지방교부세 30억원, 중소기업구조개선 지원 100억원, 인근 베네시움 신관·별관 임대 제공 (월 3만원에 2년간), 국세 및 지방세 감면, 기초생활수급자(약 100여명) 긴급구호비 지원(인당 50만원) 등

⇒ 보험금 지급액 96억원보다 국가가 원활한 피해복구를 위하여 직·간접적으로 제공한 금액 이 130억원을 훨씬 초과하고 있음.

4. 맺음말

전통시장 화재보험의 정책성 보험화와 관련하여 논리적 타당성은 충분하나, 해외에 유사 사례가 없으며, 시장상인이 아닌 영세한 소·상공인 등과의 형평성 등을 고려 시 정책성 보험화에는 많은 걸림돌이 존재한다. 즉 시장상인에게 보험료를 직접적으로 지원하는 방법은 효과적인 방법이나 현실적으로 실현되기는 어려울 것으로 판단된다.

또한 시장상인의 영세성을 고려하여 공급자인 보험사업자가 요구하는 수준으로 보험요율을 현실화하기에도 어려운 한계가 동시에 존재하고 있다.

전통시장 화재보험에 대한 공급과 수요의 간극을 조금이나마 줄이기 위해서는 보험회사의 담보력을 고려하여 국가가 최종 재보험자 혹은 최종 책임의 분담자로서 시장에 참여하는 국가적 차원의 위험분산 시스템의 구축이 절실하게 요구되는 시점이다. ☞

※ 동 의견은 저자 개인의 의견으로 보험개발원의 공식의견과는 관계가 없음을 알려드립니다.