

# 소상공인의 상가·공장을 위한 풍수해보험 도입의 필요성 및 운영방안<sup>1)</sup>

글 이희춘 소방방재청 재해보험팀장

## 1. 개요

### 가. 국가 경제에서 소상공인의 위치

소상공인이라 함은 상시 근로자가 광업·제조업·건설업·운수업의 경우는 10인 미만, 기타 업체는 5인 미만인 업체(「소기업및소상인공인 지원을 위한 특별조치법」제2조)에 종사하는 근로자를 말하는 것으로, 전국에는 2,686천 개소에 이르는 소상공인 상가·공장(전체 사업체수의 87.5%)이 있다.

〈표 1〉 소상공인 사업체수

구 분	합계	소기업		중기업	대기업	비고
		소상공인	기타			
사업체수 (단위 : 천개)	3,069	2,686(87.5%)	270(8.8%)	110(3.6%)	3(0.1%)	'09년 기준

(중소기업청)

전체 소상공인 상가·공장 중 연평균 3,972개소에서 1,101억원의 피해를 입고 있는 것으로 나타났으나 피해액에는 의연금, 대출(용자) 등을 신청한 소상공인의 피해만을 집계하고 있어 피해지원을 신청하지 않은 소상공인까지 포함할 경우 피해규모는 훨씬 클 것으로 예상된다.

〈표 2〉 연도별 업체당 평균피해액

(단위 : 개소, 억원)

구 분	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	합계	평균
피해업체 수	9,055	15,493	517	2,039	1,745	3,064	43	184	3,608	35,748	3,972
피해액	3,055	3,371	126	1,144	335	745	17	127	989	9,909	1,101
업체당 평균피해액	0.37	0.24	0.27	0.62	0.21	0.27	0.43	0.76	0.3	0.3	0.3

(중소기업청)

1) 본 원고의 내용은 소상공인의 「상가·공장 풍수해보험 도입방안 연구(소방방재청, 보험개발원, 2011.1.)」 보고서 내용을 중심으로 작성하였음을 알려드립니다.

## 나. 소상공인 재해 및 지원 실태

소상공인의 상가·공장이 피해를 입을 경우 「의연금품 관리 운영·운영 규정」제5조(의연금의 지급기준)에 의해 피해 세대 당 100만원을 직접 지원하거나 「중소기업 진흥에 관한 법률」 제61조에 의해 자금을 융자 지원하는 것이 현실이다. 최근(06~10년) 소상공인에 대한 지원 실적(융자·의연금 포함)은 연평균 106억원이다. 이는 소상공인의 연평균 피해액 1,101억원의 9.6%에 지나지 않는 금액이다. 이처럼 지원규모가 크지 않아 실질적인 피해복구 수단으로는 미흡하고 대형 자연재해에 대해 한시적으로 운영되는 경향이 강해 안정적인 자연재해 위험 관리 수단으로는 불충분한 것으로 나타나고 있다. 더구나 정부 및 금융기관에 의한 융자는 결국 이자와 원금으로 상환해야 되기 때문에 기업경영에 큰 재정부담 요인으로 작용하고 있고, 민영화재보험에서 풍수재 특약을 운영하고 있으나 위험의 거대성으로 인수를 제한하고 있다.

## 2. 소상공인의 상가·공장을 위한 풍수해보험 도입 필요성

### 가. 경제정책적 측면

현행 재난지원금이 농림어업분야에 한정됨으로서 소상공인의 경영안정성은 물론 그 존립기반마저 위협받고 있는 실정이다. 헌법(제123조제3항)에 중소기업을 농어업 물건과 같이 보호·육성토록 하고 있다. 특히, 소상공인의 월 평균소득은 1,205천원인 반면 농업인의 월 평균소득은 2,544천원으로 나타나고 있고 자연재해로 농어업시설물이 피해를 입을 경우 '농어업재해보험'과 '재난지원금'으로 보호받고 있다는 점이다. 최근('09. 11.) 설문조사 결과에 의하면 소상공인 상가·공장 풍수해보험 도입 필요성이 제시(76%)되고 있다. 결론적으로 소상공인의 자본력과 위험관리 능력 등을 고

려해 볼 때 자연재해 위험으로부터 보호받을 수 있는 소상공인의 상가·공장을 위한 정책보험의 도입이 필요하다.

〈표 3〉 농가·어가 월 소득 및 소상공인 월 급여 총액 비교

구분	월 소득(천원)	소상공인대비 임금 상회율
농가소득	2,544	212.0%
어가소득	2,598	216.5%
중소제조업(20~49인)	1,722	143.5%
소상공인(추정)	1,205	100.0%

주 1. 농가소득과 어가소득은 연간 소득자료를 기준으로 월소득으로 나눈 것이며, 중소기업 월소득은 중소기업 중 종업원수 20~49인인 제조업을 대상으로 한 월급여총액임.

2. 소상공인(추정) 월소득은 중소기업(20~49인) 월소득의 70%로 추정 (자료 : 중소기업 월급여 현황, 농가소득, 어가소득, 통계청)

### 나. 소상공인의 경영안정성 측면

자연재해 위험은 소상공인의 경영에 위협요소로 작용하고 있다. 자연재해 위험은 화재위험, 자동차위험 등과 달리 통제가 거의 불가능한 외부적 위험변수의 성격을 가지고 있기 때문에 태풍과 같은 자연재해는 피해지역이 광범위하고 막대한 피해를 발생시킨다. 따라서 자연재해로 인한 대규모 피해 발생 시, 소상공인은 피해를 극복할 수 있는 자본기반이 극히 취약하여 결국 파산과 실업을 유발함으로써 이들의 생존권은 심각하게 위협받을 수 있다.

또한 앞에서 언급한 바와 같이 소상공인의 경우 정액형태의 지원금인 재해구호기금과 의연금만 존재한다. 따라서 소상공인의 상가·공장의 직접적인 피해복구와는 거리가 멀다. 또한 간접지원의 형태로 소상공인 지원자금이나 특례보증제도가 존재하나, 이는 융자지원에 해당하는 부분으로 결국 대출금의 상환이라는 부담이 존재한다.

민영보험시장에도 한계가 있다. 현행 민영보험시장에서 소상공인이 자연재해 피해를 보험보상 받는 비율은 1.3%로 소상공인을 위한 민영보험 시장은 존재하지 않

〈표 4〉 소상공인의 풍수재 특약 보험가입률, 부보율, 보상률

(단위 : 건, 개, 억원, %)

구분	화재보험 풍수재 특약 현황				소상공인 현황			보험 가입률	보험 부보율	보험 보상률
	계약 건수	가입 금액	사고 건수	손해액	사업체수	자산 가액	피해액			
일반+공장	5,171	81,103	16	16	2,685,856	2,685,856	127	0.19%	3.0%	12.6%
소상공인	517	8,110	1.6	1.6	2,685,856	2,685,856	127	0.02%	0.3%	1.3%

- 주 1. 화재보험 풍수재특약, 사업체수는 2009년 자료를 대상으로 함.
- 2. 풍수재특약 현황에서 소상공인은 일반물건과 공장물건 합계의 10%로 추정하였음.
- 3. 소상공인 현황에서 자산가액은 각 사업체당 1억원으로 추정함.

는 것으로 볼 수 있다.

결국 풍수재 등 자연재해 위험에 대한 민영보험 공급의 제한성이 존재한다. 자연재해 손해의 거대성 및 고위험성, 역선택 위험, 도덕적 위험 등이 존재하기 때문에 민영보험시장에서 자연재해만을 담보하는 전문상품을 단독으로 개발하기가 곤란하다. 따라서 민영보험의 풍수재 담보는 독자적인 보험상품이 아니라 주계약에 부대되는 특약담보 형태 또는 All Risks 담보형태로 제공되고 있다. 대표적인 것이 화재보험, 동산종합보험 등 재물성보험의 풍수재담보 특약, 풍수재 담보를 다른 위험과 패키지로 묶어 담보하는 패키지보험 등을 들 수 있다. 따라서 소상공인이 풍수재를 담보받기 위해서는 기본이 되는 재물성 보험에 먼저 가입하거나, 이를 화재 등 다른 위험과 묶어 기본 담보하는 패키지보험에 가입해야 가능하므로 보험료 추가부담이 발생한다.

**다. 사회정책적 측면**

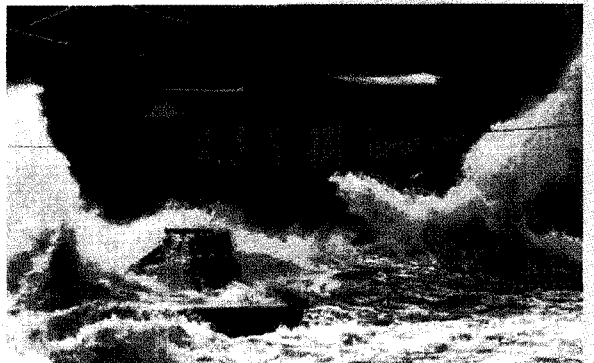
국가의 중소기업 보호·육성 의무이다. 우리나라 헌법은 중소기업을 농어업물건과 같이 보호, 육성하도록 하고 있다.<sup>2)</sup> 중소기업에서 큰 몫을 차지하는 소상공인은 국민경제에서 차지하는 비중이 높고, 자연재해로 인한 소상공인의 파산은 결국 국민생계와 직결되는 사안이다. 따라서 소상공인의 파산은 실업에 따른 생존권 위협과 같은 민감한 사회문제를 유발하는 원인으로 작

용하여, 결과적으로 사회정책적 위해요소가 될 수 있다. 따라서 중소기업 중에서도 리스크관리에 가장 취약한 소상공인을 자연재해 위험으로부터 보호할 수 있는 국가 정책적 지원이 필요하다. 결론적으로 소상공인에 대한 재해용자 형식의 미약한 지원은 실효성이 없기 때문에 사후적 대비책 수단으로써 실질적인 손해보상제도 마련이 반드시 필요하다.

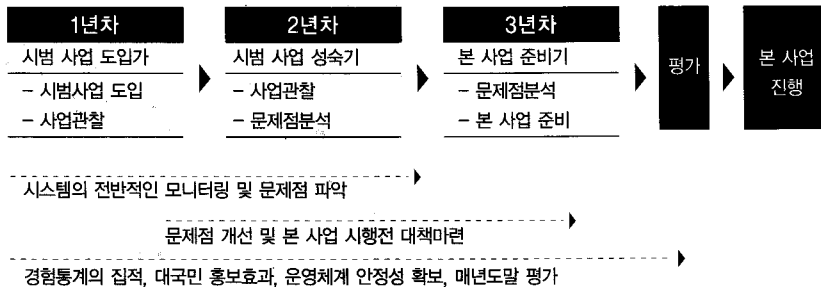
**3. 소상공인의 상가·공장을 위한 풍수해보험 운영방안**

**가. 시범사업으로 도입**

시범사업의 목적은 보험제도 및 운영상의 문제점을 사전에 파악하여 본 사업의 수행능력을 제고하고 요율의 적정성을 검증하는 데 있다. 또한 대국민 홍보를 통해 도입효과를 극대화함으로써 본 사업 추진의 근거자



2) 대한민국헌법 제123조 ③ 국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.



[도표] 3년 시범사업의 단계별 추진과정

료를 제공하는 데 있다. 시범사업 추진방향은 운영상의 문제점 파악에 중점을 두고 최소한의 사업기간을 설정하여 시범사업기간 중 구체적인 추진사항을 도출한다. 시범사업 대상시설물에 대한 경험통계를 집적하고 운영체계의 안정성 확보 및 손해사정 인력활용대책을 마련한다. 국민의 보험인식에 대한 성숙과 수요확대를 위해 시범사업 추진 시 홍보활동을 강화한다.

소상공인의 상가·공장 보험은 풍수해보험법에 근거하여 운영하기 때문에 운영주체 및 운영형태는 현행 풍수해보험 운영체계와 동일하게 하고 시범사업 기간은 제도의 효율성을 검증하기 위해 기본적으로 2~3년에 걸쳐 시행하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 시범사업의 단계별 추진과정은 [도표]와 같다.

또한 시범사업 대상목적물 및 지역을 선정한다. 소상공인의 실질적인 보험대상 물건은 건물 및 동산(기계장치 및 재고자산)으로 하는 것이 바람직하다. 시범사업 지역은 가급적 최소한으로 축소하여 운영하되, 지역별로 분포도나 피해율을 고려하여 3~5개 정도의 시군구를 선정하는 것이 바람직하다. 시범사업 기간 중 추진사항은 모니터링을 통해 개선방안을 마련하고 가입률

제고를 위한 실행방안을 추진한다. 또한 연도별 추이를 분석하여 단계적으로 시범지역을 확대해 나간다.

#### 나. 전국 확대 방안

시범사업결과 나타난 문제점을 심층 분석하여 전국 확대방안을 마련·시행한다. 시범사업평가 결과를 토대로 제도적 개선방안과 보험요율 수준의 적정성을 검증한 후 조정한다. 아울러 전국적 홍보방안을 마련한다. 소방방재청이 주관하여 지자체별로 각 기업체에 대한 교육 및 홍보를 실시하고, 정부의 정책방향, 제도의 상품의 세부내용 등 본 사업 운영 전반에 대한 설명을 통해 이해도를 높이도록 한다. 그 외에도 보험료의 적정 지원율, 손실보전 준비금의 적정성 등 리스크 분산에 대해 재검토한다.

#### 다. 정부지원 방안

소상공인의 경우, 정부지원은 현행 풍수해보험의 보험료 지원기준에 준해서 지원한다. 따라서 유사 정책성 보험과 같이 순보험료와 사업비에 대해 일정 비율을 보조하는 형태로 지원함이 바람직하며, 지원비율도 유사 정책성보험과의 형평성을 고려하여 책정하는 것이 필요하다.

소상공인의 보험료 부담수준을 고려할 때 정부지원을 이 적정수준 뒷받침되어야 가입률 제고와 이에 따른 정책효과가 발생할 수 있으므로, 소상공인에 대한 보험료 정부지원 비율은 정책성보험의 최소 지원비율인 50% 수준(가축재해보험의 정부지원율) 내외로 하는 것이 무리가 없을 것으로 보인다. 따라서 정부는 소상공인 풍수해보험 도입에 따른 지원을 위해 재원확보 및 조달방안을 마련하여야 하며, 지원은 보험공급과 보험수요 측면이 동시에 고려되어야 한다. 또한 소상공인의 보험가입률 및 보험계약 유지율을 높이기 위하여 가입경력에 따른 할인을 적용, 보험가입금액의 점차적 증액, 단체가입에 대한 혜택 등과 같은 제도를 도입하는 것이 필요하다.

풍수해보험 도입초기('06년)에서 보았듯이 일반인은 보험제도 자체에 대한 이해가 부족한 실정이므로 정부의 적극적인 정책홍보가 필요하다. 이와 더불어 풍수해보험정책의 일선담당자인 지방자치단체 방재담당 공무원에 대해 충분한 사전 교육을 실시하여 도입 초기 효율적 정책집행이 되도록 해야 한다.

#### 4. 기대효과

##### 가. 소상공인의 효용 증대

소상공인에 대한 실질적인 보상제도로 기능한다. 다시 말해, 소상공인에 대한 실질적인 사후복구대책이 마련됨으로써 보험회사의 인수거절 또는 민영보험(화재보험)의 이용 제한과 보험수요와 공급간 인식격차 등의 문제를 해결할 수 있다. 또한 소상공인의 경영리스크를 경감시킬 수 있다. 즉, 리스크 분산기능이 취약한 소상공인에 대한 사회안전망의 하나로 보험기능을 갖도록 함으로써 가족경영체인 소상공인의 경영리스크를 경감시켜 준다.



풍수해보험에 가입하는 기업은 위험을 전가시킴으로써 안심하고 기업 활동을 영위할 수 있으므로 보험료가 손해발생으로 받을 수 있을 것으로 기대되는 기대보험금보다 다소 큰 금액이라 하더라도 보험에 가입하려 할 것이다.

##### 나. 정부정책의 편익 증대

사회보장제도의 보완기능을 제공한다. 즉, 소상공인의 최저한의 경제활동 보장이라는 점에서 사회보험적인 성격을 지니며, 이는 현재 근로자를 중심으로 기본적 생활 수준만을 유지하게 하는 기능을 보완하게 된다. 또한 국가 정책의 효과성을 제고한다. 소상공인의 자연재해보험이라는 정책수단을 통해 소상공인의 경영안정성 제고라는 정책목표를 달성할 수 있다.

소상공인의 보험료 부담과 국가의 지원에 의한 보험 보상제도를 도입할 경우, 소상공인에 대한 사회안전망 확보로 실질적인 경영안정성을 제고할 수 있으며, 자금용자와 같은 기존정책을 대체하고 재해 복구 시 발생하는 문제를 해소시켜 궁극적으로 정부정책에 대한 신뢰성이 높아질 것이다. 이를 통해 소상공인에 대한 지원정책이 자금용자제도에서 보험보상제도로 전환됨으로써 정부에 대한 요구수준이 낮아짐과 동시에 개선된 보상제도로 전환이 가능하다. 이는 결과적으로 헌법에 명시된 국가의 중소기업 보호·육성의무를 달성하는 것

으로 국가 정책의 효과성을 제고할 수 있다.

#### 다. 위험관리의 선진화

보험제도화에 따른 소상공인의 위험관리 인식을 제고한다. 보험제도는 재난지원금 제도와 달리 위험주체와 책임주체가 같으므로, 보험료 할인·할증제도 및 자기부담제(deductible) 등을 통하여 시설소유자 스스로 위험관리를 할 수 있도록 유도하는 기능이 있다. 미국 홍수보험의 경우에도 보험제도 도입 전·후의 피해율 수준을 보면 보험제도 도입 후 상당히 낮은 수준을 안정적으로 유지하고 있다는 점이다. 연방위기관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)에 따르면 1970년 평균요율수준은 0.41%였으나 점점 요율수준이 낮아져 2000년대에는 약 40%이상 요율이 인하된 것으로 나타났다.

풍수해보험 실시로 지자체의 위험관리 노력이 제고될 수 있고 풍수해보험이 위험관리기능과 연계되지 않으면 상습 피해지역 고착화를 지원하는 역기능이 발생할 수 있다. 따라서 보험료 차등화 등 경제적 인센티브를 통한 위험관리 촉진기능을 보험제도에 포함시킬 필요가 있다.

지역별 보험료 차등화, 지자체의 위험관리 개선에 따른 지원을 차등화 등을 통해 상호보완적인 위험관리체계 구축이 가능하다. 미국 홍수보험제도의 지역별요율시스템(CRS; Community Rating System)은 홍수지역에 대한 국가홍수보험 플랜의 최저기준을 준수하는 지방자치단체에 대해 노력 정도에 따라 보험료 할인 혜택을 제공하며, 지역별요율시스템의 목적은 지방자치단체에 대하여 새로운 홍수경감대책을 강구하는데 따른 인센티브와 홍수대책의 강도에 따른 보상을 제공하기 위한 것이다.

#### 라. 민영보험 원리이용을 통한 효율성 확보

사업운영의 효율화가 가능하다. 국가가 지원하는 정

책성보험이지만 민영보험회사에서 운영함에 따라, 판매조직망이나 손해평가 인력 활용 등 사업의 전반적 운영 측면에서 효율성을 기할 수 있다.

### 5. 맺음말

위에서 본 바와 같이 소상공인은 자연재해로 많은 피해를 입고 있지만 정부로부터 충분한 재난지원금을 지원받지 못하고 있는 실정이다. 그러나 소상공인보다 연간 수입이 많은 농어업인은 재난지원금은 물론 농어업 재해보험에 의해 피해를 보상받고 있다. 이런 점에서 소상공인에 대한 국가 경제적인 측면에서 피해를 조기에 극복할 수 있는 정책적 지원이 바람직하다.

따라서 소상공인을 대상으로 하는 풍수해보험이 조기에 도입되는 것이 필요하다. 그렇지만 조기에 전국을 대상으로 보험을 도입하기 보다는 주택과 온실(비닐하우스 포함) 보험 도입 초기와 같이 일부 지역을 대상으로 하는 시범사업을 통해 운영상의 문제점을 충분히 파악한 후 전국으로 확대하는 방안을 찾는 것이 바람직하다.

앞으로 소상공인의 상가·공장이 풍수해보험에 가입할 수 있게 됨으로서 소상공인의 효용 증대는 물론 정부 정책의 편익과 위험관리의 선진화를 꾀할 수 있다는 점을 기대해 볼 수 있다. ☞

