

社會保障制度로서의 特保와 防災業務 推進方向에 關한 考察

李 承 煒
《技術研究部·次長》

要 論

現在 當協會가 取扱하고 있는 特保는 훌륭한 社會保障制度이다——社會保障制度는 그 本質이 事後措置를 위한 것이며 事前防災에 있는 것은 아니다——그 理由——그러나 防災는 豫防 手段을 통해서 더욱 效果的으로 成就될 수 있다——外國의 例——當協會가 力點事業으로 推進하고 있는 安全點檢의 本質糾明——그 方向에 대한 再考——그 代案의 提示

I. 序 言

當協會가 設立되어 防災業務에 着手한 지 於 焉 5個星霜이 지났다. 그리고 周知하다시피 이 防災業務는 義務保險인 “身體損害賠償特約付火災保險”(以下 “特保”라 稱함) 業務와 密接히 關聯되어 있는 것이다.

어떻게 보면 매우 길다고도 할 수 있는 이 程度의 歲月이 흘러 갔으니, 이제는 아직까지의 防災 및 保險業務實績을 다시 한 번 評價해 보고, 앞으로의 方向을 再定立할 時期에 到達하지 않았는가 하는 생각도 해 본다. 勿論 우리 協會의 未來를 보여 주는 靑寫眞은 이미 企劃調查部에 의해 具體的으로 作成되어 있는 것으로 믿어지고 있으나, 筆者도 그나름대로 平素 느끼고 있던 點이 몇 가지 있기로 특히 防災業務에 關한 愚見의 一端이나 한 번 吐破하고 싶은 衝動을

느껴 이 붓을 들었다.

그러나 紙面이 制限되어 있는 關係로 비록 管見이지만 좀더 仔細한 論議의 展開를 通하여 說明드릴 수 없음이 遺憾스러운 일이다.

II. 本 論

1. 社會保障制度로서의 特保

가. 社會保障制度의 概念

當協會의 特保制度는 言必稱 “社會保障制度의 一環”으로 實施하는 것이라고 說明되고 있다. 그럼에도 不拘하고 이 것이 果然 眞正한 社會保障制度인가 하는 點에 대하여는 確信을 가지고 있지 못한 人士들이 상당히 있는 듯하다. 筆者의 經驗으로도 이를 社會保障制度和 結付하여 說明하는 경우 冷笑의으로 받아들이는 分들을 多數 接觸한 바 있다. 그러나 이러한 態度들은 大

部分 社會保障制度의 本質에 대한 올바른 概念 내지는 認識이 缺如되어 있는 데서 緣由한 것으로 判斷된다. 卽 “社會保障制度”라 하면 그것이 곧 “社會福祉制度”와 同一한 것이라고 誤解하고 있다는 말이다.

勿論 “社會福祉制度”도 “社會保障制度”의 範疇에 屬하고 있는 것이 事實이기는 하나 그것이 全部는 아니요 다만 한 方便일 따름인 것이다.

이에 대하여는 약간의 說明이 必要한 것 같다. 一般的으로 社會保障制度는 (1) 特殊한 危險이 存在하고, (2) 그 보상을 社會的 連帶責任으로 保障하며, (3) 社會的인 問題를 惹起시킬 만한 領域이어야 하고, (4) 그 制度를 國家가 마련하여야 한다는 諸要素를 前提條件으로 한다. 그렇다면 어떠한 特殊危險이 社會問題를 일으킬 만한 것이냐 하는 疑問이 發生한다. 그러나 이것은 社會와 時代의 樣相에 따라 相異하므로 一律的으로 말하기는 困難하다.

다만, 이런 要素를 가진 問題들을 合理的으로 解決하기 위한, 卽 社會保障制度의 實現을 위한 方便으로 人類가 考察해낸 것으로는 (1) 公的 扶助制度, (2) 社會福祉制度, (3) 社會保險制度의 세 가지 밖에 없다는 事實을 말해 두어야 할 것 같다. 換言하여, 社會保障制度라고 稱하는 方便을 分類해 보면 모두 이 세 가지 範疇中 그 하나에 該當하는 것이라는 말이다.

어쨌든 社會保障制度는 (1) 社會를 安定시키고, (2) 所得을 再分配하며, (3) 勤勞者의 勞動 生産性을 向上시키고, (4) 經濟發展에 寄與할 資本을 調達하는 등의 諸機能을 가지고 있다고 評價되고 있다.

이 중 公的 扶助制度는 一種의 救貧制度요, 社會福祉制度는 社會保障給付를 國家財政으로 부담하는 制度이며, 社會保險制度는 老齡·死亡·健康不良·失業 등의 威脅을 國家가 保險加入의 義務化로 保護하는 制度이거나, 이 세 方便中 어느 것이 最善의 것이냐 하는 質問에는 各其一長一短이 있어 한 마디로 答하기 困難하다.

다만, 後進國내지 中進國에서는 우선 財源關係로 社會福祉制度의 實施는 困難한 것이요, 先進國이라 할지라도 形便에 따라 社會保險制度에 置重하는 例가 있는가 하면 社會福祉制度에 주력하는 例도 있다는 것이다.

그런데 西獨과 같은 國家에서는 傳統的으로 社會保險制度에 力點을 두고 있으며, 우리 나라에서도 財源問題上 社會保障制度를 實施함에 있어 부득이 이 方面(社會保險制度)에 주력하지 않으면 안 될 것이라는 것이 關係學者들의 共通된 意見인 듯 하다.

나. 社會保險의 特徵

保險은 크게 社會保險(또는 公保險) 및 私保險으로 分類하거나와 兩者는 相互 補完的인 性格을 지니고 있다. 社會保險의 對象危險은 社會的인 性格을 濃厚히 띤 것으로 國家의 與件에 따라 相異하다.

그런데 社會保險의 本質을 理解하려면 私保險과의 相異點을 對比 糾明하는 것이 좋은 方法이

社會保險과 私保險의 比較

社會保險	比較點	私保險
社會的인 問題를 야기할 만한 것에 限함 (老齡, 死亡, 健康不良, 失業等)	保險對象危險	付保possible 모든 危險을 對象으로 함(社會性不考慮)
強制契約(法에 의한)	契約關係	任意契約(例外도 有)
對象者에 制限을 둠	加入對象	無制限對象
國家가 定함 (一定)	保險料	危險度에 따라 定함 (보험금부에 따라 相異)
大部分 保險加入者와 企業主가 半씩 부담	保險料의 負擔	加入者가 全額負擔

라고 한다. 이에 대하여는 張皇한 說明을 避하고 別表와 같이 簡單히 整理하는 것으로 그치려 한다. 왜냐 하면 本稿는 社會保險制度를 說明하는 데에 主目的이 있는 것이 아니기 때문이다. 그러나 이 表도 絶對的인 것이 아니요, 거기에는 많은 例外들이 있다는 事實을 添言하고 싶다.

다. 社會保險制度와 特保

以上の 論議에서 社會保障制度로서의 社會保險制度에 대하여는 多少間의 概念을 얻을 수 있을 줄로 믿는다. 現在 世界 大部分 國家에서는 自動車保險을 義務保險制度로 묶어 놓고 있으며(우리 나라도 같음), 西獨과 같은 나라에서는 地方마다 약간씩 相異하긴 하나 大體的으로 全住宅物件의 火災保險加入이 義務化되어 있고 특히 함부르크, 바덴, 브레멘 地方等에서는 이 것이 17世紀以來의 傳統으로 되어 있다.

勿論 이같은 火災保險의 義務加入은 元來가 都市國家의 財政調達 方便으로 利用되어 왔던 것이 事實이나 오늘날에는 重要한 社會保障制度로 活用되고 있음도 否認할 수 없을 것이다. 그런데 西獨에서도 西獨의 이 制度를 導入實施하고 있음을 보아도 이 制度의 優秀性을 미루어 짐작하게 된다. (오스트리아도 類似한 制度를 實施한다고 들었는데 筆者는 確認할 길이 없다.)

西獨 및 스위스에서는 地方에 따라 火災保險加入은 義務化되어 있으나 그 保險業務를 國家가 營爲하는 保險機關만이 取扱하는 경우, 國家·民間 共同運營機關이 取扱하는 경우, 民間會社가 取扱하는 경우 등 與件에 따라 相異하다. 어쨌든 이 두 나라에서 義務火災保險制度는 社會保障制度의 方便으로 매우 有用하게 實施되고 있는 것이 事實이다. (當協會刊 “安全點檢白書” pp. 39~40의 筆者가 쓴 部分을 參照.)

우리 나라의 現行 特保制度는 스위스의 그것을 參考로 한 것이라고 알려져 있다. 그러나 형편상 西獨·스위스와는 달리 그 對象을 全住

宅物件으로 하지 않고 特殊建物로만 局限시켰는바, 그 것은 社會問題誘發의 概念差異도 差異러니와 國民의 負擔을 考慮한 結果로 判斷된다.

여하간 그 對象物件의 相異라는 點만을 除外하고 우리의 義務火災保險制度가 西獨·스위스 등지에서 社會保障制度의 一環으로 實施하는 義務火災保險과 根本的으로 同一하다는 點을 看過해서는 안 된다.

우리 나라의 現行 特保制度가 先進國의 例를 들 것도 없이 前述한 社會保障制度의 特徵에 비추어 보아도 훌륭한 社會保障制度라는 點을 考察해 보기로 하자.

첫째, 社會保障制度는 經濟生活에 威脅을 주는 危險이 社會性을 띤 것, 即 社會的으로 問題가 될 만한 것을 對象으로 한다. 그런데 近來에 있었던 D호텔, D코너 등 大火災事件에서 보는 바와 같이 火災時 建物主의 災害復舊能力은 且 置하고라도 그들이 補償能力을 가지고 있지 않으면 現代 火災가 他人에게 廢疾·死亡等の 威脅을 주는 등 社會問題를 惹起하게 되므로 이는 社會保障制度로 補填하여야 한다. 더구나 近代 火災가 大量의 人命 및 財産의 被害를 同伴할 確率히 극히 높은 形便에서 特保는 따당히 社會保障制度와 연결시켜야 한다.

둘째, 社會保險制度는 法에 의한 強制를 그 要件으로 하는바, 現行 特保는 法에 의한 義務保險制度의 要件을 갖추고 있다.

셋째, 社會保險制度는 國家의 干與를 要件으로 하는데, 周知하다시피 財務部 및 內務部의 指導監督機能은 法에 明示되어 있는 것이다.

넷째, 社會保險制度는 그 對象에 있어 制限을 두게 되는바 特保의 對象도 特殊建物로 制限되어 있다.

다섯째, 社會保險制度는 經濟發展에 寄與하는 資本調達の 機能을 가지고 있는바 特保는 말할 것도 없이 이 機能을 한다.

여섯째, 社會保險制度는 國家財政에 큰 負擔을 주지 말아야 하는데 現特保制度는 國家財政

에 負擔을 주지 않고 있다. 그러므로 이 特保制度는 매우 훌륭한 社會保障制度이며, 따라서 이 制度는 더욱 發展시켜 더 많은 對象에게 혜택을 주어야 할 當爲性을 가지고 있다.

或者는 抗辯하기를 “保險料를 꼬박 納入하지 만 이에 대한 代價는 한 번도 받은 적이 없으니 이는 保險業者들만을 배불리는 制度가 아닌가” 라고 한다. 그러나 不意의 事故를 당하였다가 保險의 혜택을 받아 復舊한 經驗이 있는 사람들에게는 이 制度가 古지없이 좋은 것이 아닐 수 없다. 醫療保險에 加入했다고 해도 病이 나지 않은 以上 그 혜택은 받지 못하는 법이다. 그러나 언젠가는 病이 날지도 모르므로 이에 對備하여 꾸준히 保險料를 納入하는 것이다. 이와 마찬가지로 特保도 당장 혜택은 받지 못한다고 해도 언젠가는 혜택을 받을 수도 있다는 마음가짐으로 實施하는 것이다. 요컨대 이 制度의 否定的인 面만을 보지 말고 肯定的인 面에도 눈을 돌려야 할 것이다. 그러기에 保險은 “一人은 萬人을 위하여, 萬人은 一人을 위하여” 實施하는 制度라고 하지 않는가?

2. 安全點檢의 本質

以上에서 살펴 본 바와 같이 特保는 社會保險 制度의 一環으로 實施되고 있는 것이나, 여기에서 우리가 주의할 것은 公的扶助制度·社會福祉 制度·社會保險制度를 莫論하고 이 方徒들이 根本적으로는 事前 防災보다 事後的措處에 置重하고 있다는 事實이다. 예를 들어, 우리 나라에서는 1977년부터 社會保障制度의 一環으로 醫療保險을 實施하고 있으나, 이것은 疾病 및 負傷이 發生한 後의 그 治療를 위한, 即 事後措處를 위한 制度로 活用되고 있다. 保險加入者가 事前豫防을 위한 健康 진단과 같은 혜택은 받지 못하고 있는 것이다. 마찬가지로 1964년부터 實施中인 產災保險도 事後的措處에 置重한 것이지 安全施設을 해 주는 등의 事前災害防止를 위한 投資는

못하고 있다. 이들에게서 보는 바와 같이 社會保障制度는 그 本質이 事後措處에 있다고 한다.

그런데 現在 우리가 實施하고 있는 安全點檢은 事前 防災를 위한 措處이므로 社會保障制度의 本質과는 어긋나지 않는가 하는 疑問이 제기 된다. 現在 “特保法”에도 安全點檢의 方法이 具體的으로 明示되어 있지 않고 소위 付保를 위한 Underwriting Survey인지 消防을 위한 積極的인 防災點檢인지의 與否도 不明하다.

이러한 疑問에 答하기 위하여 우리는 왜 災害의 事前豫防이 社會保險의 本質이 되지 못한다고 말하는지, 그 理由를 생각해 보아야 한다.

예를 들어 醫療保險加入者가 平素에 隨時로 건강 진단을 實施하고 事前에 질병 예방에 힘써 건강 상태를 유지하도록 한다면 이는 事後措處보다 훨씬 더 理想的이라 하겠다. 그러나 醫療保險加入者 및 그 家族들이 너나 할 것 없이 隨時로 健康 診斷을 다투어 實施한다면 保險料는 限定 없이 所要될 것이므로 施行上(특히 財政的으로) 問題가 發生한다. 產災保險料도 防災設備 投資에 使用하려 들자면 限定이 없을 것이다. 그러므로 “本質的이 아니다”라는 말은 主로 財源 問題와 關聯되는 말이다. 財源이 充分히 確保되어 있다면 可能한 한 災害를 事前에 豫防하는 편이 더 좋을 것임은 再言할 必要도 없다.

그런데 一般的으로 火災는 事後收拾보다는 事前豫防에 주력하는 것이 그 效果面에서나 費用面으로 보아 훨씬 좋다고 한다. 이에 대하여는 紙面關係上 더 以上 論議를 하지 않거니와(當協會刊 “安全點檢白書” pp. 28~32 參照), 이러한 까닭으로 西獨·스위스 等地에서는 例外的으로 義務火災保險料收入의 相當額을 火災豫防을 위해 投資하고 있다. 即 事後措處보다는 事前豫防에 주력하고 있는 것인데, 스위스의 例로는 保險料收入의 30~35%가 防火를 위해 投資된다고 한다. (실례로 스위스 등에서는 安全點檢보다는 施設改善에 重點을 두는 듯하다.)

韓國火災保險協會가 防災業務를 遂行하는 機

關으로 設立되었으며 安全點檢이 外國의 이같은 防火業務와 같은 性格의 것이라는 事實은 再言할 餘地가 없을 것 같다.

3. 點檢方法의 檢討

그런데 現在 特保法에는 防災를 主業務로 하고 있는 火保協의 機能이 (1) 點檢, (2) 料率割引等級査定, (3) 調査·研究 및 啓蒙, (4) 建議, (5) 其他로 規定되어 있다. 그러나 어느 防災事業에 力點을 두라든가 혹은 安全點檢을 어떤 式으로 해야 한다든가 具體的인 方向提示를 한 데는 一切 없다. 다시 말해서 安全點檢의 性格이 單純히 付保物의 狀態把握을 위한 소위 Underwriting Survey에 不過한 것인지, 혹은 消防點檢 以上の 次元에 속하는지의 與否가 不分明하다는 말이다.

그렇다면 現行 安全點檢의 體系가 대체 어떠한 經路를 밟아 이루어졌다는 말인가? 누가 關係法에 의한 點檢을 하라고 指示했다는 것인가? (勿論 現在의 “安全點檢基準”의 水準이 어느 面에서는 關係法보다 높은 實情이나 協會自體는 是正命令權이 없으므로 安全點檢이 現行法의 테두리를 크게 벗어나고 있지 못하고 있는 것도 事實이다.) 其實, 關係法에 의한 點檢을 實施하라고 恣憑한 機關은 하나도 없었다.

그러나 따지고 보면 매우 奇異한 일이다. 關係機關과 類似한 性質의 點檢을 할 바에야 協會의 點檢은 建物主의 表現대로 “上典과 늘린 格”이 되지 않았는가? 그러므로 法에 의한 點檢方式을 擇할 바에야 當協會點檢은 군더더기에 지나지 않는다.

그러나 現在로서는, 아니 當分間은 이런 點檢 體制를 계속 維持하지 않을 수 없다는 데에 문제가 있다. 그 밖에는 다른 方法이나 選擇이 있을 수 없다. 그 理由는 여기서 具體的으로 밝히기가 심히 困難하다. 단지 “技術差異”라는 表現만으로 代身해 두고자 한다. “技術差異”가 存在

하는 한 現在의 點檢方法이 最善의 것이며 그 밖에는 選擇의 餘地가 없다는 것은 다음과 같은 理由에서다.

即 點檢의 窮極的인 目的은 防災——다시 말해서 災害要因의 除去에 있는 바, 建物主들의 防災에 대한 態度가 극히 消極的인 現實에서는 法에 의한 強制的인 措施 밖에는 기대할 수 없으며 따라서 現行體制가 當分間은 지속되어야 하겠다는 말이다.

그러나 이같은 點檢에는 限界點이 있다는 데에 눈을 돌려야 할 것 같다. 왜냐 하면 “技術差異”라는 것이 根本的으로 理論 아닌 關係法의 熟知與否에 의한 差異라던은 그 差異는 短時日內에 解消될 수 있는 것이요 이러한 事實은 最近 많은 消防官들에 의해서도 公言되고 있는 것이다.

그러나 우리가 眞正으로 目的하는 것이 國家 防災에 있다면 이 같은 事態에 대하여도 조금도 當황할 必要가 없다. 實際로 “技術差異”라는 것이 없어진다면 行政命令도 改修도 지금보다는 훨씬 能率적이고 效果的으로 이루어질 것이 分명한 以上 우리는 오히려 이같은 事態가 빨리 다가오도록, 即 “技術差異”를 解消하는 데 앞장서 努力해야 할 것이다. 아울러 그 “差異”라는 것이 “關係法의 熟知”는 勿論이요 理論·實務 모든 面에서도 항상 한 발 먼저 가게끔 우리 實力을 부단히 培양해야 하겠다는 것이다.

4. 代案의 提示

或者是 “技術差異”라는 것이 없어지게 되면 當協會의 存在 意義도 없어지는 것이 아닌가 하고 反問할지도 모른다. 그렇지만은 않다.

(1) 우선 이 義務保險制度는 國民의 福利를 위해, 다시 말하여 社會保障制度의 一環으로 實施되는 것이며 保險料에 대한 反對給付를 위해서 또한 保險料의 舉收을 위해 큰 役割을 하는 當協會의 存在意義를 否定한다면 社會保障制度를 根本的으로 否認하는 結果를 가져 오게 될 것이

다.

(2) 게다가 防災는 반드시 點檢이라는 方便만을 통해서 成就되는 것은 아니다. 點檢外에도 技術指導 및 相談, 資金貸與, 防災研究 實驗等 여러 方便이 있을 수 있으므로 官이 消防點檢을 專擔하는 날이 온다 하더라도 防火를 위한 方便은 얼마든지 있을 수 있다.

(3) 協會가 消防點檢을 하지 않는다 해도 特保를 함에 반드시 同伴되는 Underwriting Survey는 계속 實施하여야 한다. 이런 意味에서 當協會의 點檢은 그 性格이 變한다 해도 永久히 지속되어야만 하는 것이다.

그렇다면 消防點檢 即 當局이 完全히 現在 當協會가 實施하고 있는 것과 같은 程度의 세밀한 點檢을 하고 우리가 이에서 손을 뗄 경우 우리 協會가 할 일은 무엇인가? 말할 것도 없이 點檢 이외의 防災分野 특히 스위스 등지에서 주력하고 있는 것과 같은 防災設備의 改良을 위한 技術指導 및 資金貸與, 防災研究實驗과 教育等を 重點的으로 實施하여야 한다. 다시 말해서 現在 協會가 實施하고 있는 性質의 點檢을 官이 맡게 되면 協會는 點檢以外的 他防災業務에 力點을 두므로써 相乘效果를 거두게 해야 하지 않겠느냐는 것이다.

예를 들어, 點檢은 어떤 設備를 “新設 또는 改善하여야 한다”는 通報로 끝나게 되는 것이 통상인 바, 具體的으로 그 設備를 올바르게 設備 또는 改善토록 技術指導를 하고 또한 必要한 資金을 貸與해 주는 일은 點檢 못지않게 重要한 것이다. (現在 方式을 固守한다면 物件數의 增加에 따른 點檢員增加도 問題려니와 人件費上昇, 退職金支給, 離職者問題도 解決할 길이 막연하다.)

또 다른 例를 들어, 主要 建物の 防火管理者를 適切히 訓練시켜 點檢員의 實力에 準하는 水準까지 이끄는 데 힘을 쓴다면, 우리 點檢員을 對象建物에 派遣·常駐시키는 것과 비슷한 效果를 거둘 수 있을 것이다. 勿論 防火管理者들을

協會가 教育시키려면 이 制度를 法的으로 뒷받침함이 우선 필요하다 하겠으나, 이를 마련키 위한 研究와 建議等은 다른 누가 아닌 協會自身이 할 일이다. 어쨌든 이런 事業을 하려면 이에 相應한 實驗設備·試驗所·教育施設等を 필수적으로 마련해야 할 것이며 현재 技術직들은 소위 Educational Technologist로서의 훈련도 쌓아야 한다.

그 밖에 建物主에의 資金 제공도 이를 效果的으로 配分하고 回收하는 方案을 모색, 實施하면 많은 災害要因을 除去하는 데 크게 寄與할 것이다. 要는 安全點檢만이 防災를 위한 唯一한 方便은 아니라는 말이다.

어쨌든 前述한 바와 같이 協會는 어느 경우에는 防火問題에 관한 한 다른 어떤 機關보다도 한 말 앞서 있어야 함이 大前提가 된다.

Ⅲ. 結 言

制限된 紙面 關係로 이 정도로 筆者主張의 輪廓단을 提示하고자 한다. 以上の 主張을 간추리면 當協會가 取扱하고 있는 特保는 社會保障制度의 一環으로 實施되고 있는 것이며 當協會의 防災業務는 이 制度와 關聯된 必須業務로서 現在는 點檢業務가 그 主가 되고 있으나 장차는 點檢 以外的 防災業務에로 그 方向을 전환하지 않으면 안 된다는 것이다.

끝으로 敷衍해 두어야 할 것은 本稿가 當協會의 公式意見과는 전혀 상관 없는 筆者個人的 意見이라는 事實이다.

<參考文獻>

- (1) 近藤達美, “保險新論”, pp. 110~116, 文化書房博文社, 東京, 昭和 46年(第2版)
- (2) 方甲株, “危險과 保險”, pp. 48~51, 서울 大出版部, 1971
- (3) 韓國火災保險協會, “安全點檢白書”, 1977
- (4) 조해균, “韓國의 社會保障制度和 醫療保障制度”, 韓國保險公社, 1978