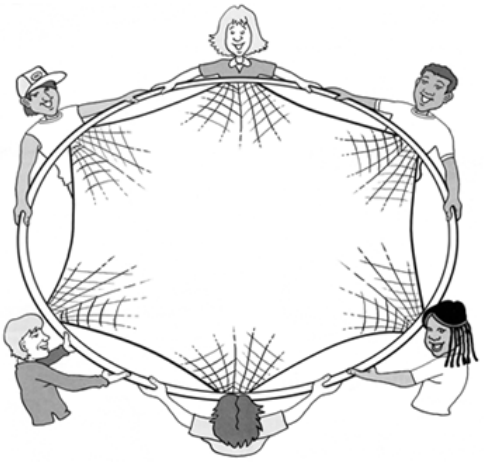
# Ⅰ. 검토배경

■ 현행 사회안전망 체제와 관련하여 다양한 관점에서 개선 필요성이 제기되는 가운데 대다수 국민들은 사회안전망의 확대를 기대하고 있음.

○ 현행 사회안전망 체제의 향후 지속가능성에 대한 논란이 존재함.

– 사회구성원들이 사회안전망 유지에 소요되는 비용을 분담하는 상황에서 저출산 · 고령화에 따른 비용 증가를 감당할 수 있는지에 대한 논의가 필요함.

〈그림 Ⅰ-1〉 사회안전망에 따른 비용 분담



○ 현행 사회안전망 체제의 목표효과성에 대한 논란도 존재함.

– 글로벌 금융위기를 계기로 현 안전망 체제가 애초의 취지나 목표에 비추어 효과적으로 작동하고 있는가에 대한 문제제기가 확산됨.

– 후세대 교육 등 필요한 부문에 대한 안전망 제공은 제한적인 반면, 부실 금융기관 구제 등에 대해 과도한 안전망이 제공되었다는 비판이 있음.

〈그림 Ⅰ-2〉 현 사회안전망의 목표효과성에 대한 비판

○ 현행 사회안전망 체제의, 즉 비용효율성에 관한 논의가 지속됨.

– 최근 미국 허리케인 피해 복구 과정에서 안전망 제공에 따른 도덕적 해이로 인하여 사회적 낭비가 발생하는 것은 아닌지 대한 논란이 재연됨.

– 국가수해보험(national flood insurance)을 통한 피해보상을 믿고, 허리케인 피해가 반복되는 지역에 건축 행위를 지속함(New York Times 참조).

■ 본 보고서는 이상의 관점을 참조하여 우리나라 현행 사회안전망 체제 개선의 필요성, 바람직한 개선 방향 등에 대해 검토하고자 함.

○ 사회안전망 체제 개선 논의를 소개하고 보험산업과의 관련성을 확인

○ 현 사회안전망 체제의 현황을 평가하고 개선이 요청되는 부분을 정리

○ 사회안전망 체제 관점에서 민영 보험산업의 잠재력과 한계를 검토

○ 사적 안전망 차원에서 민영 보험산업을 활용하기 위한 방안을 제시

○ 민영 보험산업의 역할을 확대하기 위한 선결과제를 제시

# 1. 패러다임 변화와 관점 전환

■ 최근 여러 분야에서 패러다임 변화가 복합적으로 진행됨에 따라, 경제주체들 사이에서 다양한 사회 · 경제 사안에 대한 인식의 차이가 확대되고 있음.

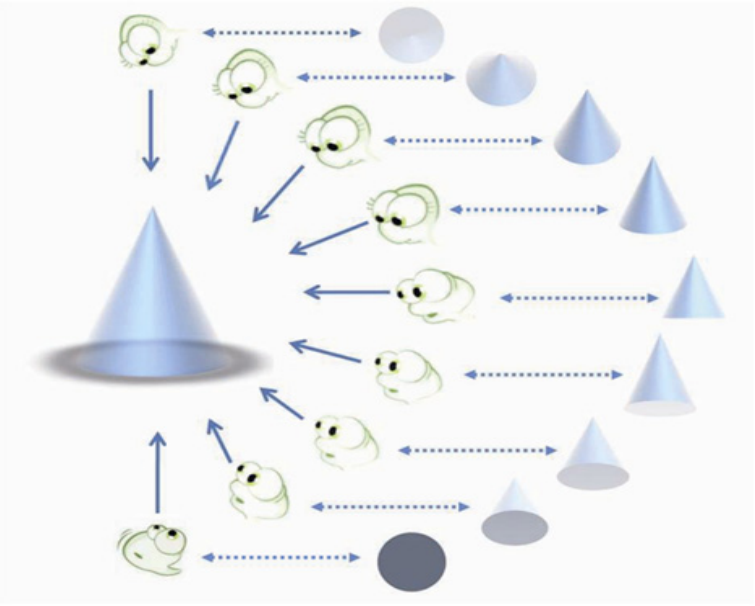
○ 사회안전망 체제 차원의 경우, '복지주체 다원화'를 기본 방향으로 한 패러다임 변화가 진행되고 있음.

– 이러한 변화의 배경은 사회구조 차원의 'New Normal', 경제시스템 차원의 'Capitalism 4.0', 시장질서 차원의 '경제민주화' 등임.

○ 우리나라가 향후 지향하고자 하는 사회안전망 체제, 사회구조, 경제시스템, 시장질서 등에 대한 사회 구성원들 간 인식 차이가 확대되고 있음.

– 패러다임 변화로 이해관계자들의 관점이 변화함에 따라, 기존에 사회적 합의가 이루어졌던 사안에 대해서도 인식의 차이가 확대됨.

〈그림 Ⅰ-3〉 관점 차이로 인한 인식의 편차



■ 사회안전망, 보험산업 등에 대한 사회적 인식의 차이가 다른 부문에 비해 상대적으로 크고, 그러한 인식 차이가 쉽게 해소되지 않는 경향이 존재함.

○ 한편에서는 사회안전망 확대가 필요하다는 인식이 확산되는 반면, 다른 편에서는 보험수요가 비자발적이라는 인식이 여전히 유지되고 있음.

– 그러한 인식의 차이로 인해 국민들의 자발적 선택에 의존하여 사회안전망을 구축하는 것이 가능한지에 대한 합의 도출이 쉽지 않음.

– 또한 보험산업 판매채널과 관련하여 현재의 고비용 구조를 용인해야 하는지 아니면 개선이 가능한 것인지에 대해 상이한 견해가 존재함.

○ 다른 금융상품과 달리 계약기간 중 유통시장이 충분하지 않는 보험계약의 경우, 공정가치에 대한 사회적 합의 도출이 쉽지 않을 수 있음.

– 계약체결 시 금융소비자와 보험회사가 합의한 가격이 공정가치이지만, 추후 시장환경 변화 시 환급금에 대한 불만이 제기될 수 있음.

– 전문성을 갖춘 공급자로서 보험회사가 제시하는 수준의 공정성에 대해 다른 사회 구성원들이 의구심을 제기하는 상황이 반복적으로 발생함.

– 보험계약 가격의 공정성을 검증하는 제도, 시장인프라 등이 충분한 수준으로 마련되어 있는지에 대해서도 인식의 차이가 존재함.

■ 사회적 인식 차이가 쉽게 해소되지 못하고 장기적으로 고착되는 상황에서 사회안전망 체제 개선이나 보험산업 지속발전을 기대하기는 어려움.

○ 사회 구성원들 간 합의를 토대로 정치적 의사결정이 이루어지고 관련 제도가 정비될 때, 사회안전망 체제 개선의 방향과 실행이 가능한 상황임.

○ 보험산업은 유통을 의도하지 않는 장기 계약을 통해 상품 · 서비스를 제공하는 만큼 사회적 신뢰가 확보되어야만 지속발전이 가능함.

– 최근 보험산업을 둘러싼 사회 인식, 제도, 경영환경 등에서의 변화를 볼 때, 보험산업이 사회적 신뢰를 확보하고 있다고 보기 어려움.

## 2. 보험산업 경영환경 변화

■ 사회 전반에 걸친 패러다임 변화와 이해관계자들의 관점 변화를 배경으로 보험산업 경영환경에서도 많은 변화가 나타나고 있음.

■ 변화의 방향에 대한 사회적 합의가 도출되지 않은 상태에서 보험산업 경영환경이 과거에 비해 보다 빠르고 전방위적으로 변화하고 있음.

○ 저성장 · 저금리 환경이 장기간 지속될 것으로 예상됨에 따라 국내 보험산업의 기존 성장동력이 크게 약화될 것으로 보임.

– 기존 성장동력인 저축보험료 위주 상품(생명의 변액보험, 손해의 장기손해보험)의 경쟁력이 향후 유지되기 쉽지 않을 것으로 보임.

○ 글로벌 금융위기를 계기로 보험회사의 재무건전성을 보다 제고하고 시스템위험 유발을 억제하기 위한 자기자본규제 등의 규제 · 감독이 강화됨.

– 타 금융업권의 기준을 참조하여 자본의 양적 수준을 제고함과 동시에 기본자본과 보완자본을 구분함으로써 질적 수준도 강화하려는 움직임이 있음.

○ 금융산업 전반에 대해 소비자 행동주의가 확산되는 분위기 속에서 보험상품 · 서비스의 수수료 부담, 운용수익률 등에 대한 사회적 요구가 강화됨.

– 타 금융업권 대비 차별성이 크지 않은 금융투자형 보험상품에 대해 수수료 공제 후 유효수익률이 물가상승률보다 높아야 한다는 요구가 확산됨.

○ 보험회사의 경영성과 및 재무상태를 보다 정확하게 반영하는 방향으로 회계 기준이 개선됨에 따라 투자자의 감시기능에 기초한 시장규율이 강화됨.

– 부채 적정성 평가가 본격화 되고 향후 IFRS에 따라 부채 시가평가 제도가 도입되면 현재 잠복되어 있는 자본 부족분이 표면화될 가능성이 있음.

○ 경제민주화 흐름에 따라 보험회사가 거래상대방에 대한 우월적 지위 활용이 보다 제한되면 산업구조가 보다 경쟁적으로 변화할 가능성이 있음.

– 판매 위탁, 자산운용 위탁, 소유관계 등에서 계열회사와의 거래 비중이 일정 범위 내로 제한되면 기존 경영전략의 유지가 쉽지 않을 것임.

■ 그와 같은 경영환경 변화는 기존의 사업모형 · 관행에서 벗어나 지속성장을 위해 새로운 사업모형 · 관행을 탐색하도록 보험산업에게 압력으로 작용함.

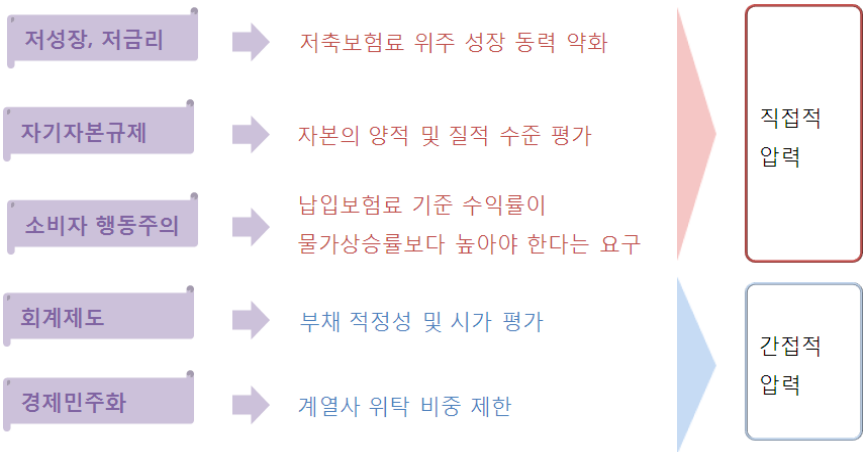
○ 일부 변화는 활용가능한 경영전략의 방향과 내용을 규정함에 따라 보험산업의 경영성과 및 재무상태에 직접적으로 영향을 미칠 것으로 보임.

– 저성장 · 저금리로 인한 기존 성장동력 소진, 자기자본규제 등 규제감독의 강화, 금융소비자 행동주의 확산에 따른 감시기능 강화 등

○ 다른 변화는 이해관계자들의 행태와 교섭력의 변화를 유발함으로써 보험산업의 경영성과 및 재무상태에 간접적으로 영향을 미칠 것으로 보임.

– 회계 투명성 강화에 따른 시장규율 강화, 경제민주화 흐름에 따른 산업구조의 변화 등이 그러한 변화의 예임.

〈그림 Ⅰ-4〉 보험산업 경영환경 변화




■ 그와 같은 경영환경 변화에 대응하려면 보험산업이 거시 경제 차원에서의 사회안전망 체제 개편 흐름에 참여하여 새로운 기회를 모색할 필요가 있음.

○ 현재 보험산업은 저출산 · 고령화에 따라 안전망 확대에 대한 사회적 요구가 커질 것으로 기대하고, 지속성장을 위한 기회로 삼고자 시도 중임.

## 3. 사회안전망 체제 개편 흐름

■ 현재 거시 경제 차원에서의 사회안전망 체제 개편을 목표로, 그 기본방향, 복지주체들 간 연계 가능성, 재원 마련 등에 대해 논의가 진행되고 있음.

○ 경제민주화에 대한 사회적 공감을 배경으로 시장경쟁 과정에서 나타나는 사회적 약자를 보호하려는 안전망 확대 요구가 향후 지속될 것으로 예상됨.

– 시장경제에 의존하더라도 자유경쟁에 따른 불평등을 완화함으로써 결과의 평등을 보다 제고해야 한다는 인식에 따라 경제민주화가 확산됨.

– 경제민주화의 목표는 "경제성장의 과실을 사회구성원이 함께 공유"하려는 것으로 그러한 목표의 달성 수단으로써 사회안전망 확대 요구가 증가함.

■ 한편, 전 세계적으로 능력부여국가(enabling state)로의 전환, 복지주체 다원화 등을 기본방향으로 하는 사회안전망 체제 전환 시도가 지속되고 있음.

○ 사회안전망 다이아몬드 논의에 따르면, 복지주체가 다원화되고 그들 사이의 역할 분장 형태가 변화하고 있음(Gran 2003; Jenson 2004).

○ 지금까지는 국가가 모든 것을 책임지던 복지국가에서 민간이 책임질 수 있도록 지원하는 능력부여국가로 전환하는 추세임(Gilbert 1999).

– 대부분의 국가들에서 권리와 의무의 연계, 현금 및 증서형태의 간접지출의 확대, 선별주의적 표적할당, 노동의 재상품화 등의 변화가 나타남.

– 변화의 핵심은 민간부문이 책임질 수 있는 영역을 발굴하고, 국가는 해당 영역에서 민간이 책임질 수 있도록 지원하는 체제로 전환하는 것임.

■ 그와 같은 글로벌 추세에 발맞춰 국내에서도 공 · 사 안전망 연계를 확대함으로써 사회안전망 체제 개선하려는 시도가 지속되고 있음.

○ 연금의 3층(국민 · 퇴직 · 개인) 구조, 민영건강보험의 국민건강보험 보완, 장기간병보험의 노인장기요양보험 보완 등이 대표적인 예임.

## Box 1 사회안전망 체제의 유형

■ 사회안전망의 세 축인 국가, 시장, 복지 간의 관계를 기준으로 하여 사회안전망 체제를 세 가지 유형으로 구분할 수 있음(Esping-Andersen 1990).

○ 이때 국민들이 시장에 대한 의존 없이 생계를 유지할 수 있는 가능성을 의미하는 '탈상품화(decommodification)' 개념이 구분의 척도가 됨.

– 예를 들어, 사회권을 토대로 공적 비소득 급여(non-income benefit)가 증가하면 근로소득에 대한 의존도가 약화되어 탈상품화가 제고됨.

○ 영국과 같은 자유주의(liberal) 유형에서는 국가와 시장이 연대하며 복지가 시장에 흡수됨에 따라 탈상품화 수준이 낮음.

– 사회권에 기초한 국가프로그램이 적지 않은 사회적 저항에 직면하고, 공적 비소득 급여는 일부 국민에게만 선별적으로 제공됨.

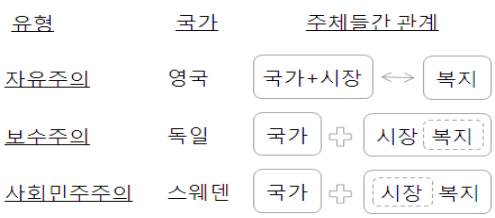
○ 독일과 같은 보수주의(conservative) 유형에서는 국가와 시장이 강하게 연합하고 복지는 이들과 분리 · 대치됨에 따라 탈상품화가 중간 수준임.

– 사회권이 안전망 차원에서 제한적으로 인정되며, 국가프로그램도 기여 수준, 생산성 등에 기초하여 운영되므로 재분배 효과가 작음.

○ 스웨덴과 같은 사회민주주의(social-democratic) 유형에서는 복지가 국가와 연합하고 시장이 복지에 흡수 및 압도됨에 따라 탈상품화 수준이 높음.

– 사회권이 강조되어 국가프로그램(state programs)에 의존하는 공적 급여의 비중이 높고, "보다 큰 평등"이 복지를 통해 추구되고 실현됨.

〈그림 Ⅰ-5〉 사회안전망 체제 유형



## 4. 사회안전망과 보험산업 관계

■ 사회안전망에 기여하는 것은 보험산업의 사회적 책임이라고 할 수 있음.

○ 보험산업은 우연한 사고로 인한 손실을 보상하는 상품 · 서비스를 다른 경제주체들에게 제공함으로써 다양한 형태의 안전망으로서 기능을 함.

– 보험의 기원이나 발전경로를 볼 때, 사회안전망에 직간접적으로 기여하는 것이 보험산업의 사회적 책임이라는 점을 부인하기 어려움.

– 전체 사회안전망 체제에서 민영 보험산업이 담당하는 역할의 범위, 수준, 형태 등은 국가별로 상이하게 나타남.

○ 우리나라 사회안전망 수준이 OECD 국가들의 평균적 수준에 비해 낮다는 인식에 따라 보험산업의 사회적 책임이 더욱 강조되는 상황임.

– 공적 안전망의 경우 GDP 대비 공공사회지출 비율, 사적 안전망의 경우 GDP 대비 민영 보험산업 보험료 비율을 통해 그 수준을 추정함.

– 소득수준과 노령화 수준이 사회안전망 수준에 영향을 주는 것으로 가정하고, 각각의 대리변수로서 1인당 GDP와 노령화지수를 채택함.

– OECD 국가들을 대상으로 5개년(2003~2007년) 동안의 사회안전망 수준에 대해 패널분석을 실행하고 그 추정값을 벤치마크로 설정함.

– 분석결과에 따르면 우리나라 사회안전망의 현재 수준은 벤치마크 대비 약 4.8~9.7%p 낮은 것으로 나타남.

■ 한편, 사회안전망 개편 과정에서 보험산업의 지속성장 기회를 찾을 수 있음.

○ 우리나라 사회안전망을 확대하는 과정에서 민영 보험산업에 사적 안전망 역할이 맡겨질 경우, 보험산업의 지속성장 기회가 될 수 있을 것임.

– OECD 국가들의 평균적 수준과의 갭을 고려 시, 향후 보험침투도(GDP 대비 보험료 비율)가 15~20%까지 상승할 수 있을 것으로 보임.

– 그러한 보험침투도 상승 여력은 보험산업 외형이 현 수준 대비 약 1.5~2배로 성장할 수 있는 기회에 해당함.

■ 사적 안전망 역할의 범위와 수준에 따라 지속성장 기회가 결정되는 만큼, 보험산업이 사회안전망 체제 개선 논의에 보다 적극적으로 참여할 필요가 있음.

○ 거시 경제 차원에서 사회구성원들이 공감할 수 있는 사회안전망 체제 개편 방향을 함께 모색하고 그러한 방향의 실행에 기여할 필요가 있음.

– 사회적 책임 수행 차원에서 사회안전망 체제의 바람직한 모습, 즉 사회적 요구에 부응하면서도 지속 가능한 모습에 대해 함께 모색함.

– 사회안전망 체제 개선에 민영 보험산업이 기여할 수 있는 역할, 부문 등에 대해 제시하고 사회적 공감대를 형성함.

○ 보험산업 경영 차원에서 사적 안전망 역할 확대를 통해 지속성장을 도모하기 위한 발전전략 수립, 사업모형 · 관행 개선 등을 시도할 필요가 있음.

– 사적 안전망 역할을 담당하기 위해 보험산업이 선제적으로 해결해야 할 경영 과제들을 검토함.

■ 이와 같은 문제의식하에서 우리나라 사회안전망 체제의 현황, 민영 보험산업의 잠재력 및 한계 등을 개괄적으로 평가하고자 함.

○ 일정한 기준(보장성, 비용효율성, 경제성장 기여 등)에 비추어 현행 사회안전망 체계를 평가하고 한계점을 완화하기 위한 대안을 검토함.

– 기본적인 관점은 현행 사회안전망 체계의 한계(사각지대, 지속가능성 취약, 비효율적 전달체계 등)가 완화될 수 있도록 하려는 것임.

– 공적 안전망 확대에만 의존하는 것보다 사적 안전망 역할을 보다 확대하는 것이 사회안전망 체계 개선에 보다 효과적일 수 있음.

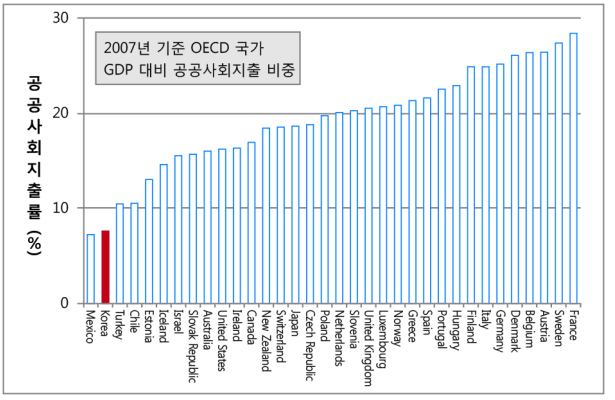
– 보험산업은 사적 안전망 역할을 확대하는 과정에서 사회적 책임을 수행하는 한편 지속성장 기회를 찾을 수 있을 것임.

## Box 2 공적 안전망 갭 추정 (1)

■ 우리나라 공공사회지출은 OECD 국가들의 평균 수준 대비 낮은 상태임.

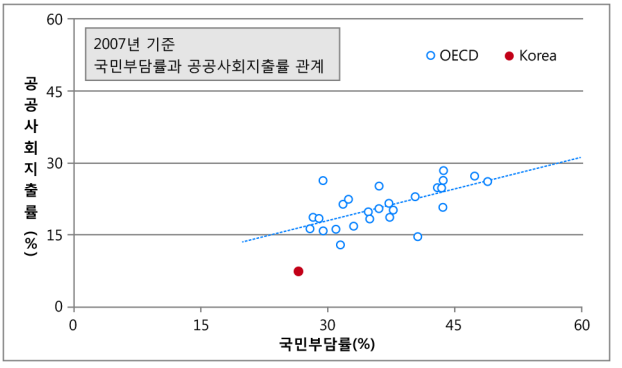
○ 2007년 기준, 우리나라의 GDP 대비 공공사회지출 비율은 7.6%로 OECD 국가들의 평균 수준인 19.2%에 비해 상대적으로 낮음.

〈그림 Ⅰ-6〉 국가별 공공사회지출 수준




○ 우리나라 국민부담률(26.5%)이 OECD 국가들의 평균(36.0%)보다 낮은 점을 감안하여 산정한 벤치마크 수준인 16.5%에 비해 낮음.

〈그림 Ⅰ-7〉 국민부담률 대비 공공사회지출률

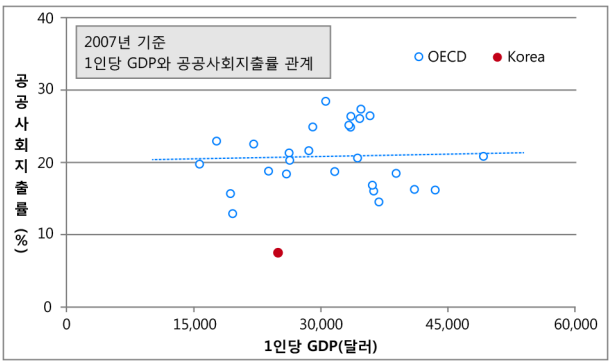


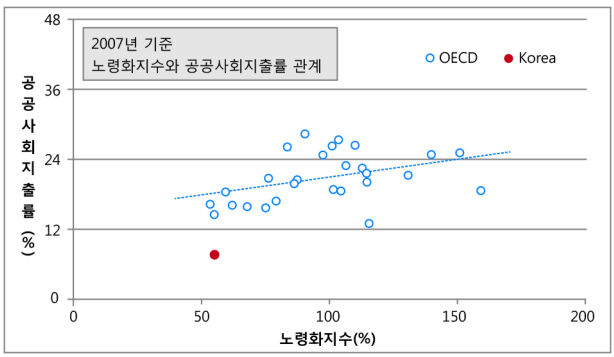
## Box 3 공적 안전망 갭 추정 (2)

■ 사회적 환경 차이를 고려하더라도 우리나라 공공안전망 수준이 낮음.

○ 우리나라 1인당 GDP($24,948)가 OECD 국가들의 평균($30,838)보다 낮은 점을 감안하여 산정한 벤치마크 수준 20.7%에 비해 낮음.

〈그림 Ⅰ-8〉 1인당 GDP 대비 공공사회지출률




○ 우리나라 노령화지수(55.1%)가 OECD 국가들의 평균(96.0%)보다 낮은 점을 감안하여 산정한 벤치마크 수준인 18.2%에 비해 낮음.

〈그림 Ⅰ-9〉 노령화지수 대비 공공사회지출률