Ⅳ. 사회안전망 체제 개선방향

1. 공 · 사 안전망 연계 강화

■ 공적 안전망이나 사적 안전망 어느 하나만으로 사회안전망 확대 요구에 대응하면서 보장성, 비용효율성, 경제성장 기여도를 개선하기 쉽지 않은 상황임.

○ 공적 안전망과 사적 안전망 모두 현실적인 제약들에 직면해 있음.

– 공적 안전망의 경우, 정부 재정건전성에 대한 부담, 사각지대 존재, 전달체계의 비효율성, 도덕적 해이 유발 가능성 등의 한계가 존재함.

– 사적 안전망의 경우, 임의가입 권유를 위한 비용 지출, 사적 이익 추구에 따른 불신, 취약계층에 서비스 제공 기피 등의 한계에 직면함.

■ 공적 안전망과 사적 안전망 각자의 장점을 적극적으로 활용함으로써 서로의 한계를 보완하면 전체 사회안전망 체제의 개선이 가능하다고 판단됨.

○ 보장성과 비용효율성은 사회안전망 체제 개선에 필요한 목표이지만 현실적으로 상충되는 경우가 많아 두 목표를 동시에 달성하는 것이 쉽지 않음.

– 보장성이 지나치게 강조되면 보장서비스가 무원칙하게 확대되고 근로 및 자발적 저축 유인이 감소되는 도덕적 해이를 초래할 가능성이 있음.

– 비용효율성이 과도하게 강조되면, 사전적 가입 제한과 사후적 급여 지급 심사가 강화되어 취약계층에 대한 안전망 제공이 위축될 가능성이 있음.

○ 사회보험과 민영보험을 적절히 조합하여 보장성, 비용효율성, 경제성장 기여 등의 목표를 동시에 추구하는 방안을 고려해 볼 수 있음.

– 사회보험은 취약계층(저소득층, 고위험군 등)에 대해서도 보편적 서비

스 제공을 지향하는 만큼 보장성 차원에서 장점을 보유함.

- 민영보험은 적극적 감시를 통한 도덕적 해이 억제와 시장원리에 기초한 효율적 전달체계로 기능할 수 있어 비용효율성 면에서 장점을 보유함.
- 따라서 사회보험의 공공성과 민영보험의 감시기능(monitoring)을 적절히 조합하면 보장성과 비용효율성을 동시에 달성이 가능함.

○ 공적 안전망과 사적 안전망의 연계 시도는 글로벌 추세에 상응하는 것임.

- 글로벌 금융위기 이후 새로운 경제시스템으로 "Capitalism 4.0"을 지향하여 정부 역할과 시장의 역할을 조화시키려는 시도들이 진행 중임.
- 사회안전망 체제 개선을 위해 다원화되어 가는 복지주체들 사이의 역할을 재정립하고 상호 연계를 강화하려는 노력도 지속되고 있음.

○ 공사안전망을 연계함으로써 제3의 길을 모색하자는 제안이 지속됨.

- Kaletsky(2010)는 공적 안전망을 제공하는 정부의 역할과 사적 안전망을 제공하는 시장의 역할을 연계하는 패러다임을 제안함.
- Beland(2008)는 연금과 건강보험 부문에서의 공사안전망 연계에 대한 이론적 논의, 국가별 현황, 주요 이슈 등에 대해 정리하고 있음.
- Thomas and Worrall(2007)은 실업보험 부문에서 공사안전망 연계를 통한 사회후생 제고 가능성에 대해 논의하고 있음.
- 우리나라 사회보장기본법 제27조는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 유도할 수 있도록 그 여건을 조성할 것을 규정하고 있음.

■ 단계적으로 공사 안전망의 연계를 심화시켜 가는 정책 노력이 요구됨.

○ 1단계로, 공적 안전망의 사각지대를 해소하기 위한 정책과 사적 안전망에 대한 자발적 가입을 유도하는 수요 확대 노력을 강화함.

- 복지지출 구조 조정, 세제혜택, 홍보 및 교육 등의 강화가 필요한데 기존에 많은 논의가 있었던 관계로 본 보고서에서는 추가적 논의를 생략함.

○ 2단계로, 사적 안전망에 대한 수요 확대를 목표로 민영 보험산업에 대한 대국민 신뢰를 회복하기 위한 현행 사업모형 · 관행 개선 노력을 강화함.

– 보험산업 사업모형 · 관행 개선에 관한 사항을 집중적으로 논의한 선행 보고서 "보험산업 비전 2020(2012)"을 참조하기 바람.

○ 3단계로, 사적 안전망을 통한 공급 확대를 목표로 제도 개선을 통해 민영 보험산업에서 발생하는 시장실패를 보정하고 생산비용을 절감함.

– 의사결정에 필요한 정보가 충분히 생산 · 제공되지 않은 상태에서 장기 계약을 통해 서비스가 제공됨에 따라 시장실패가 빈번하게 발생함.

– 그러한 시장실패를 보정하는 방법으로 최소한의 공공성 요건을 충족하는 "사회적 민영 보험"을 도입하는 방안을 검토해 볼 수 있음.

– 이하에서 "사회적 민영 보험" 의의, 활용 가능성, 관련 제도 등을 논의함.

2. 시장기능 기반 보험산업 활용

■ 민영 보험산업이 의존하고 있는 시장기능을 적극적으로 활용함으로써 사회안전망의 가입 · 전달체계를 보다 효율적으로 전환할 수 있음.

○ 경제적 기능 면에서 사회보험별로 독점적 운영체제의 다원화를 통해 경쟁요인을 도입함으로써 관리경쟁(managed competition)을 유도함.

– 경쟁체제를 도입함으로써 가입자의 탐색비용을 절감하고 공급자들 간 서비스 경쟁을 유도하는 한편, 자유경쟁에 따른 부작용은 억제함.

○ 관리경쟁은 시장경쟁의 긍정적인 측면을 활용하되 자유경쟁의 부작용을 제한하기 위해 제안된 대안적 모델임.[7)]

– 개별 보험회사는 이윤을 추구하는 과정에서 감시기능을 적극적으로 수행하고 경쟁을 통해 서비스를 개선하고 비용을 절감하기 위해 노력함.

– 자유경쟁에 따른 부작용을 제한하고 공공성을 유지하기 위한 수익성을 일정 범위 내로 제한하는 규제가 설정됨.

7) Enthoven(1993), Bartelsmann and ten Cate(1997) 등을 참조함.

○ 인프라 면에서는 개방형 네트워크 형태의 전달체계를 도입함으로써 사적 안전망에 대한 접근성을 높이고 가입 · 전달체계의 비용효율성을 개선함.

– 다수의 가입자들과 다원화된 공급자들 사이를 연결하는 인프라를 구축하고, 계약 체결 절차의 표준화 및 자동화를 통해 편의성을 제고함.

– 인프라 구축 해외 사례로 미국 “American Health Benefit Exchange”, 호주 독립형 “Superannuation Funds” 등을 참조할 수 있음.

○ 제도적 면에서 그와 같은 사회안전망 인프라의 운영을 담당할 주체로서 스폰서(sponsor) 제도의 도입을 고려해 볼 수 있음.

– 독립적인 스폰서에게 판매 · 중개 · 대리 기능과 더불어 자문 기능을 부여하고 그와 관련된 권한과 책임을 적절히 설계할 수 있음.

– 정보비대칭성을 완화시킴으로써 양방향 감시, 즉 금융소비자의 합리적 선택을 지원하는 한편 보험사기도 억제할 수 있도록 제도를 설계할 수 있음.

○ 사회안전망 관련 인프라와 제도를 적절히 설계하는 경우 현 사회안전망 전달체계의 문제점을 보다 완화할 수 있을 것으로 보임.

– 현 전달체계는 복지수요, 제도 패러다임, 업무성격 등의 변화에 유연하게 대응하지 못하여 보장성과 비용효율성 면에서 개선의 여지가 존재함.

– 관리경쟁이 도입되면 새로운 복지수요에 신속하게 대응하고, 통합적 서비스를 제공하는 한편, 체계적 사후관리가 가능해질 수 있음.

Box 14 관리경쟁(managed competition)

■ 관리된 경쟁모델에서는 시장 참여자가 완전경쟁 하처럼 행동할 인센티브가 있음(Enthoven 1978, 1988, 1993).

○ 도덕적 해이, 공급자 유인수요, X-비효율은 특별한 기관, 인센티브, 도구 생성에 의해 제거될 수 있음(Bartelsmann and ten Cate 1997).

■ 관리된 경쟁 모델의 시장 참여자 행동에 관한 세 가지 가정은 다음과 같음.

○ 보험업자는 영원한 독점력 없이 가격, 질, 서비스 범위를 경쟁함.

○ 소비자는 보험자 선택의 자유를 가짐.

○ 비효율적 공급자는 보험업자에 의해 더 효과적이고 효율적이고, 질 높은 서비스를 제공할 것이며 그렇지 않다면 계약되지 않을 것임.

■ 수요자와 공급자로 구성된 일반적인 시장과 달리 관리된 경쟁하에서는 이해관계자들의 이해를 조율하고 중개하는 스폰서(sponsor)의 개념이 등장함.

○ 소비자를 위한 구매 중개인이며 소비자에게 정보를 공급하고 위험 방지를 위해 보험회사의 행동을 감시함.

○ 스폰서는 안전망 가입자들로부터 보험료를 수령하고 일정한 성과 기준에 따라 개별 보험회사에게 보험료를 분배함.

○ 스폰서는 안전망 가입 대상자들에게 가격, 질, 보장 수준, 보험회사의 공동보험제도 등의 정보를 제공함.

■ 관리된 경쟁 모델의 이상적 결과는 다음과 같음.

○ 소비자 선호를 고려한 분배적 효율성 증가

○ 보험업자와 공급자의 경쟁에 의해 기술적 효율 증가

○ 투자 결정에서 가격 고려에 의한 동태적 효율 증가

○ 규제 시행에 의한 위험 선택 회피와 보건의료 접근성 유지

○ 정부에서 시장 참여자로 가격 통제에 대한 책임성 이동

3. 최소한의 공공성 유지

■ 비용효율성 제고를 위해 시장기능을 활용하더라도 자유경쟁에 의존하기보다는 일정 수준의 보장성을 확보하기 위한 공공성 기준 설정이 요구됨.

○ 사회후생 제고를 목표로 사회안전망 체제를 개선하려는 것인 만큼, 최적의 대안을 모색하기 위한 정부의 개입은 자연스러운 요소임.

– 정부 개입이 필요한 이유는 국민들의 자발적 저축만으로 저출산 · 고령화라는 국가적 현안에 효과적으로 대응하는 것이 어렵기 때문임.

○ 수요 측면에서 볼 때 제한적 합리성을 갖는 경제주체들의 자발적 선택에 의존하면 사회적으로 필요한 수준의 저축이 발생하지 않을 가능성이 큼.

– 경제주체들이 미래 시점의 소비에 비해 현 시점의 소비를 과도하게 중요시하는 경향(internality)이 있어 자발적 저축 유인이 크지 않음.

○ 공급 측면에서도 자유경쟁 시 '죄인의 딜레마(prisoners' dilemma)' 상황이 초래될 수 있어 사회적 합의를 도출하기 위한 조정(coordination)이 요청됨.

– 개별 보험회사 입장에서는 취약계층으로부터 위험인수를 기피하는 것이 합리적 선택이므로 자유경쟁 시 보장성이 위축될 수 있음.

○ 사회적 관심 속에 진행되고 있는 경제민주화 논의에 비추어 보면, 전체 사회에 바람직한 결과의 도출을 위한 정부의 개입이 정당화될 수 있음.

– 자유경쟁에만 의존하면 사회적으로 바람직하지 못한 결과가 발생할 수 있는데 그러한 위험을 완화하기 위한 정부의 개입을 모색함.

○ 시장원리에 따르는 민영 보험산업에 사적 안전망 역할의 확대를 규제하는 것은 비현실적이며 자발적 선택을 유인할 수 있는 방안이 요청됨.

– 세제혜택을 통해 자발적 가입을 유도하거나 일정한 조건을 충족하는 사적 안전망에 대해 가입을 의무화하는 방식 검토가 가능함.

– 취약계층에 대한 안전망 제공에 따른 위험을 모든 보험회사들이 공유하고 일정 수준 이상의 손실 발생 시 정부가 지원하는 방식 검토가 가능함.

Box 15 제한적 합리성과 장기 저축 관계

■ 경제주체들의 자발적 선택에 의존하면 장기 저축이 충분하지 않음.

○ 경제주체들이 합리적이지 못하여 저축에 대한 유인이 부족할 수 있음.

– 경제주체들의 근시안적 사고로 인하여 현재 소비를 과도하게 중시함.

○ 경제주체들이 합리적일지라도 정보가 부족하면 시장실패가 발생 가능함.

– 소득활동지속 여부, 소득증가율, 인플레이션, 이자율, 자신의 수명에 관한 정보가 부족하여 저축의 적정수준을 판단하기 어려움.

■ 시장실패 발생으로 사적 안전망을 통해 장기 저축을 유도하기 어려움.

○ 개인 차원에서 생존기간 예측이 어려운 장수위험(long-live risk)에 노출됨.

– 개별적 경제주체 입장에서는 사회적 평균수명을 참조하여 노후에 대비하는 것이 합리적인 선택으로 그 이상의 대비에는 소극적임.

○ 장수위험에 대응한 사적 안전망이 자생적으로 활성화되기 어려움.

– 안전망을 통해 단명한 가입자가 남긴 연금자산을 장수한 가입자에게 이전하는 방식으로 위험을 결합함으로써 장수위험에 대응이 가능함.

– 그러나 공급자는 체계적 위험인 수명위험(longevity risk)에 직면함.

– 의학발전 등에 따라 사회적 평균수명이 애초의 예상과 달라질 수 있는데 이는 거래를 통해 관리할 수 없는 체계적 위험에 해당함.

– 따라서 민영 공급자는 높은 가격으로 안전망을 제공함.

○ 금융소비자는 높은 가격으로 사적 안전망에 가입할 유인이 크지 않음.

– 종신연금에 가입하면 해당 자산을 다른 용도로 활용하지 못하고, 단명할 경우 유산으로 남겨주지도 못하므로 손해라는 인식이 강함.

– 경제주체들은 일정한 이익에서 느끼는 효용에 비해 동일한 규모의 손실에서 느끼는 비효용이 더 큼(prospect theory).

■ 수명위험에 대응하려면 공적 개입, 즉 공적 안전망이 요구됨.

4. 사회적 민영 보험 모색

■ 공공성을 유지하면서도 경쟁 요소를 도입하는 것을 목표로 사회보험의 장점과 민영보험의 장점을 결합한 "사회적 민영(social-private)" 보험을 제안함.

○ 사회적 민영보험은 일정한 공공성 요건을 충족하는 민영보험을 의미함.

– 시장원리를 근간으로 하는 민영보험을 활용하면서 사회보험의 보장성 수준을 확보하기 위해 일정한 공공성 요건을 설정하려는 것임.

○ 사회적 민영보험에 요구되는 공공성 요건들의 예는 다음과 같음.

– 민영 보험산업이 광범위한 위험결합(risk pooling)을 통해 취약계층에 대해서도 안전망을 제공할 수 있도록 의무가입을 고려해 볼 수 있음.

– 의무가입은 민영 보험산업이 위험인수를 기피하는 고위험 계층의 안전망에 대한 접근성(accessibility)을 확보하기 위한 수단이기도 함.

– 민영 보험산업이 저소득 계층의 구입능력(affordability)에 비해 높은 보험료를 설정하는 것을 예방하기 위해 보험료의 상한을 설정

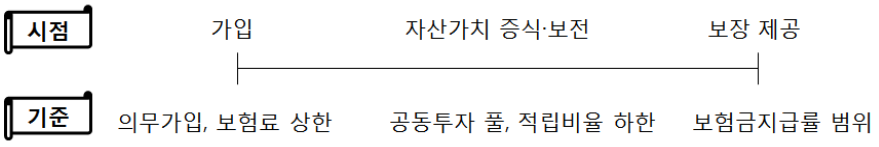
– 가입자의 비용 부담, 공급자의 위험 노출 수준 등을 고려하여 보험금지급률(가입자 부담 비용 대비 혜택 수준)을 일정한 범위 내로 제한

– 저성장 · 저금리 환경에서 장기 수익률을 최소한 물가상승률보다 높게 유지할 수 있도록 능동적 자산운용을 지원하기 위한 공동투자 풀 조성

○ 사회안전망 확충이 시급하지만 공적 안전망 확대가 여의치 않은 분야에서 우선적으로 사회적 민영보험을 시도해 볼 수 있음.

– 사회적으로 합의를 전제로 일정한 공공성 요건을 충족하는 민영 보험 상품 · 서비스에 대한 가입을 의무화하는 것도 검토해 볼 수 있음.

〈그림 Ⅳ-1〉 사회적 민영보험 공공성 요건



Box 16 사회적 민영보험 고려 영역

■ 사회 및 환경변화에 따른 새로운 위험에 대응하여 공적 안전망이 취약한 부문을 중심으로 사회적 민영보험을 모색할 수 있음.

○ 전통시장 이용객 및 피해상인들의 원활한 보상을 위해 정부가 보험료의 일부를 지원하는 정책성 화재보험 도입

– 전통시장은 한 번의 화재사고로 대규모 피해가 발생하지만 정부지원이 배제되어 피해자구제 미흡

○ 풍수해보험 가입대상을 확대함으로써 재난안전의 사각지대를 최소화

– 소상공인은 풍수해 등 자연재해 발생 시 정부 구제대상에서 배제되어 있고 보험료 부담으로 민영보험 가입도 어려운 상황

○ 정보유출로 인해 피해보상체계를 강화하고 정보유출 위험이 높은 업종부터 보험가입 의무화 또는 보험료 일부를 지원하는 정책성보험 도입

– 개인정보보호법 시행 및 인터넷 서비스 보편화 등 정보유출 리스크에 대한 기업 및 국민 피해가 증가할 가능성

○ 관련법 제정을 통해 환경오염배상책임보험 등 배상이행을 활성화할 수 있는 종합방안 마련

– 구미 불산가스, 태안 기름유출 등 대형 오염사고가 반복되고 있으나 피해자 보상 및 기업 안정성 보장을 위한 대책 미흡

○ '의료사고 배상책임보험 가입 의무화' 또는 '정책성 보험' 도입을 통해 외국인환자에 대한 피해보상체계 마련

– 의료사고에 대한 사후 보상체계 미비로 인해 의료사고가 증가할 경우 국내 의료산업 전반에 대한 이미지 악화 우려

○ 무과실 의료사고에 대한 보상제도를 보험방식으로 전환하여 보험원리에 따른 안정적 위험관리 및 초과손실발생에 대한 대응력을 강화

– 의료분쟁이 증가함에 따라 분만병원 폐업, 전문의 지원 감소로 이어져 국가의 출산 인프라 붕괴