Ⅳ 국내 포용금융·보험 동향과 문제점

1. 국내 포용금융의 동향과 성과

포용금융을 시장실패가 발생하는 취약층의 금융수요에 대응하는 금융공급으로 정의하고, 연대기별 국내 포용금융의 역사를 크게 4개 시기로 구분하여 주요 상품 및 제도변화를 중심으로 살펴보고자 한다(〈표 Ⅳ-1〉 참조). 포용보험 부문은 구분하여 다음 절에서 다룬다.

가. 연대기별 상품 및 제도 변화

우리나라의 현대식 포용금융은 다중채무자의 채무재조정을 위한 배드뱅크(Bad Bank) 프로그램에서 출발하여 다양한 정책성 서민금융 공급 형태로 진화하였고, 비교적 최근에서야 고령층·플랫폼노동자·장애인 등 취약 인구의 금융접근성 논의로 확장되었다.

1998년 IMF 외환위기와 2000년대 초 카드사태를 거치며 수백만 명에 이르는 신용불량자가 양산되자 정부는 부실채권 매입을 통한 채무재조정을 위해 신용회복위원회를 설립하고, '한마음금융', '희망모아' 등 배드뱅크 프로그램 등을 운영함으로써 서민 가구의 신용회복을 지원하였다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 서민층의 자산 가격이 폭락하고 양극화가 심화 되자 사후적인 구제를 넘어 저신용·저소득층이 제도권 금융에서 돈을 빌릴 수 있도록 지원하는 '미소금융'이 미소금융중앙재단을 통해 제공되었고, 정부 보증부 대출 '햇살론', 은행권의 무보증 신용대출 '새희망홀씨' 등 다양한 형태의 마이크로크레딧(Microcredit)이 공급되었다. 이와 함께 2013년 '국민행복기금'이 출범하면서 '바꿔드림론' 등을 통해 장기 연체 채권 매입과 전환론 제공, 보증 업무 등을 수행하는 등 정책성 서민금융 공급이 크게 확대되었다. 당시 '햇살론'은 저축은행과 상호금융권에서, '새희망홀씨'는 은행 자체 재원으로 운영되고 있었는데, 2016년 서민금융진흥원이 공식적으로 출범하면서 파편화되어 있던 다양한 서민금융 상품의 제공 채널이 일원화되고 제도 운영도 체계화 되었다.

〈표 Ⅳ-1〉 국내 포용금융의 연대별 변화

구분 및 배경		특징	주요 상품 및 제도 변화
1990년대 말~ 2000년대 중반	IMF 외환위기 및 신용카드 대란으로 대량 신용불량자 사회문제화	사후적 부실 정리 및 신용불량자 구제	• 신용회복위원회 출범(2002년): 사적 채무조정 제도의 시초 • 배드뱅크(Bad Bank) 프로그램: 부실채권만 전문으로 매입해 채무조정을 해주는 기구인 '한마음금융(2004년)', '희망모아(2005년)' 출범
2000년대 후반~ 2010년대 중반	2008년 글로벌 금융위기 이후 서민층 자산 가격 폭락 및 양극화 심화	정책성 서민금융 확대	• 마이크로크레디트(소액금융 지원) 제공을 위한 '미소금융재단(2009년)' 출범. • 4대 정책성 서민금융 제공: 미소금융, 바꿔드림론(2008), 햇살론(2010), 새희망홀씨(2010) • KIKO사태 이후 2011년 금융소비자보호법 발의
2010년대 후반~ 2020년대 초반	핀테크 기술의 발전 가속화 및 비대면 금융서비스 확대	서민금융 통합 인프라 구축 및 금융소비자보호 강화	• 서민금융진흥원 출범(2016년) 및 신용회복위원회 법정기구화: 미소금융, 신용회복 등 분산되어 있던 서민금융 지원 기능을 하나로 통합 • 햇살론의 다변화: 근로자햇살론, 햇살론15(고금리 대안), 햇살론유스(청년층) 등으로 세분화 • 고령층 디지털소외 해소 위한 은행권 노력 구체화 • 음성OTP, 점자서류, 자필서명 없는 통장 제공 등 장애유형별 금융서비스 개선 • 2021년 금융소비자보호법 시행
2020년대 중반~ 현재	코로나19 팬데믹 이후 자영업자 부채 심화, 초고령사회 진입 및 비전형 노동자 급증	포용금융 대전환 (고령화, 디지털화 대응)	• 최저신용자 특례 보증 및 소액생계비 대출(2023년~): 대부업조차 이용하기 어려운 막바지 계층을 위한 연 100만 원 한도의 긴급 생계비 공급. • 대안적 신용평가 등을 통해 햇살론을 플랫폼노동자 대상으로 확대하고, 플랫폼 노동 공제 등을 실험 중 • 점자 및 음성 전환 서류 제공 전 금융권 의무화, 영업점 실시간 텍스트 상담 및 수어 통역 연계(2025년) • 치매고령자 재산관리서비스 시범사업(2025년) • 발달장애인 재산관리서비스 본사업화(2026년)

자료: 저자가 정리함

2010년대부터는 급속한 ICT 기술 발전이 금융업 전반에 영향을 주면서 다양한 핀테크(FinTech) 기술이 등장하고 전반적인 비대면 금융접근성이 향상되었으나, 동시에 디지털 소외계층의 금융소외가 심화되는 문제에 노출되게 되었다. 특히 2020년대 초 코로나19 팬데믹으로 실물 점포 수가 급속히 축소되자 은행권의 공동 점포 및 고령자 전담 창구 확보, 우정사업본부 및 농협·신협·새마을금고 등의 지역 기반 금융기관의 역할을 강화하는

한편 고령층 등 디지털 소외계층을 대상으로 적극적인 디지털 교육과 보이스피싱 예방 교육 등이 병행되고 있다.

코로나19의 영향으로 영세 자영업자의 부채가 심화되자 정부의 최저신용자에 대한 자금 공급이 더욱 확대되는 한편, 2011년 최초 발의되었던 금융소비자보호법이 10여 년의 논의 끝에 2021년 전면 시행되면서 비전형 노동자, 장애인 등 보다 다양한 취약 인구의 금융소외 해소를 위한 노력도 보다 구체화되고 있다. 기존 제도권 대출에서 배제되기 쉬웠던 플랫폼노동자, 프리랜서, 특수고용직 종사자를 대상으로 다양한 대안적 신용평가(Alternative credit scoring)를 통해 대출을 제공하고, 장애인 부문에서는 장애 유형별로 맞춤화된 금융서비스를 제공하기 위한 시도가 이루어지고 있다. 시·청각 장애인을 위한 음성 OTP, 점자 서류 및 음성변환 계약서, 텍스트 변환 설명서 등을 제공하고, 뇌병변, 지체장애 등 이동 제약 장애인을 위해 자필서명이 필요 없는 통장·카드 발급이 가능해졌다. 또한, 발달장애인, 치매 및 경도인지장애 고령층과 같은 인지취약 인구의 재산관리를 지원하기 위해 2026년 국민연금공단을 수탁자로 발달장애인 특별부양신탁, 치매고령자 대상 재산관리 서비스 시범사업이 시작되었다.

나. 성과

배드뱅크 및 정책성 서민금융의 공급의 성과에 대한 평가는 복합적이며, 대체로 단기적 신용 회복 효과에는 긍정적이나 장기적 채무구조 개선이나 신용도 유지 효과로 연결되지 못했다는 결과가 지배적이다. 그 외 취약층 대상 포용금융 및 서비스 제공의 성과에 대한 구체적인 지표나 평가 자료는 미흡하다.

2000년대 중반 '희망모아', '한마음금융', 신용회복위원회 채무조정 등 배드뱅크형 프로그램을 통해 당시 200~300만 명에 이르는 신용불량자들 중 다수가 채무 감면과 장기 분할 상환 지원을 받았으며, 이후 '국민행복기금' 등을 포함한 정책 프로그램의 대상자까지 합산할 경우 누적 100만 명 이상의 다중채무자가 혜택을 받았던 것으로 집계된다. 다만 이들 프로그램은 채무 상환 기간을 연장해 주는 역할에 그쳤으며, 결국 채무자의 진정한 신용회복과 경제생활로의 복귀는 개인파산제도, 공공회생프로그램 등을 통한 일정 수준 이상의 채무 탕감이 동반되어야 해서, 이용자의 모럴해저드 문제, 성실 채무상환자들과의 형평성 문제 등의 한계가 있음이 지적되었다.[104)]

이후 햇살론 등 정책 서민금융 이용자 분석 결과도 유사하다. 이용자들의 사채 시장 유입 가능성이 유의하게 감소하였고, 특히 연체 없이 상환을 완료한 성실 상환 차주들의 경우 신용점수 상승을 통해 제도권 금융으로 복귀하는 등 그 유용성이 입증되었던 것으로 평가되었다(오윤해 2019). 다만, 이러한 효과가 단기적이고, 차주의 장기적인 채무구조 개선 효과를 가져오지는 못 했던 것으로 분석되었다. 햇살론 출시 이후 10년이 경과된 시점에서 측정된 저금리 서민금융상품의 공급 효과를 고금리 현금서비스 및 저축은행 신용대출 잔액 감소 여부로 평가한 결과, 미이용자들의 신용점수가 오히려 증가하고 정책서민금융 이용자의 점수는 개선되지 못하였다(오윤해 2020). 즉, 이용자의 채무구조 개선효과는 단기적으로만 유지되었고, 채무조정 신청 확률을 감소시키기보다는 시기를 지연시키는 효과에 그쳤다. 이는 서민 금융상품의 단순 공급만으로 이용자의 채무구조 개선이 유지되기 어렵고, 신용관리교육이나 신용상담, 과다채무자를 채무조정제도로 안내하는 등 사후적 교육과 서비스가 중요함을 시사한다.

다만, 일방적 시혜 성격의 현금성 복지 예산 투입과 비교할 때 포용금융 방식의 지원이 더 효과적임을 지적한 연구들이 있다. 이계문(2019)은 포용금융 방식이 '레버리지 효과'를 통해 한정된 정부 재원으로도 수 배에 달하는 서민 자금을 공급할 수 있어, 재정 집행 효율성 및 지속가능성 측면에서 훨씬 우월하다고 평가했다. 다만, 이를 위해서는 한시적인 기금 출연 구조를 탈피하여 민간 금융권과의 유기적인 공급 체계를 상설화하는 인프라 고도화가 전제될 필요가 있음을 지적했다.

그 외 취약층 대상 금융서비스 제공 부문에서는 발달장애인의 부모 사후 소득 흐름을 보장하는 공공신탁인 '특수지원신탁(또는 발달장애인신탁)'을 성공 사례로 볼 수 있다. 2022년부터 국민연금공단의 시범사업으로 시작한 특수지원신탁은 비영리 발달장애인 전문지원기관인 (사)자폐인사랑협회를 통해 밀착된 재산관리서비스를 제공함으로써 매년 이용자 규모가 크게 증가하고 발달장애인의 재정적 자립과 보호에 효과적인 것으로 평가되었다. 이에 2026년부터 해당 사업이 본사업화되어 전국으로 확산 시행 중에 있으며, 국민연금공단의 치매고령자 재산관리서비스 시범사업의 벤치마크가 된 바 있다.

104) 서울경제(2006. 5. 10.), "2차 배드뱅크 '희망모아' 가동 1년째"

2. 국내 포용보험의 동향과 성과

금융정책 주도의 경제적 취약층 지원에 집중된 포용금융 부문에 비해 포용보험의 영역은 매우 다양한 대상과 참여자를 포함한다. 기후위기와 같은 거대 위험에서 일상생활 배상책임의 영역에 이르기까지 다양한 위험 종류에 따라 취약자 정의가 달라지고, 위험의 인수와 실질적 운영 주체가 민영 보험회사에서부터 다수의 중앙정부 부처 및 지방자치단체, 공공적 금융기관 및 특수법인(예: NH농협, 우정사업본부, 서민금융진흥원 등), 각종 공제조합 등으로 분산될 수 있어 다양한 운영 방식과 비용 분담 형태가 존재할 수 있다.

이에 본 절에서는 보험시장을 통해 제공되는 취약층 대상 보험상품뿐 아니라 공·사협력형 정책성보험[105] 및 공제 중에서도 보편적 산업이나 전체 종사자를 대상으로 하기보다는(예를 들어, 전 농업인을 대상으로 하는 농작물재해보험, 모든 운전자를 대상으로 하는 자동차 책임보험 등) 그 하위 취약집단의 보장 공백(Insurance gap) 완화를 위해 가격·가입·청구 장벽을 낮춘 경우만을 포용보험에 포함하여, 국내 포용보험의 연대기별 흐름을 살펴보고 그 성과에 대해 정리하고자 한다.

가. 연대별 상품 및 제도 변화

국내 포용보험은 전체 금융시장 및 대내외 경제 여건의 변화와 함께 대형 재난 및 재해, 사회적 차별 문제 이슈화 등의 영향을 반영하며 발전해 왔다. 〈표 Ⅳ-2〉에서 이러한 국내 포용보험 상품 및 제도 변화의 흐름을 정리하고 있다. 이하에서는 보다 세부적인 내용을 서민금융 지원 부문과 그 외 취약층 지원 부문으로 나누어 살펴본다.

105) 김혜성·장동식(2022)은 데이터 부족으로 요율 산출이 어려운 등 보험상품 공급측면의 시장 실패로 인해 리스크 공유 측면에서 국가의 개입이 이루어지는 보험을 '공·사협력형 정책성보험'으로 정의하였음

〈표 Ⅳ-2〉 국내 포용보험의 연대별 변화

주요사건 및 특징			주요 포용보험 상품 및 제도 변화	
구분	주요사건	특징	저소득서민금융 지원	그 외 취약층 지원
1990년대 말~ 2000년대 중반	• IMF 외환위기 • 신용카드 대란 • 2003년 대구 지하철 참사	• '국민기초생활 보장법' 제정 및 4대 사회보험(1999년) • 신용불량자 구제	-	• 장애인전용 보장성보험(2000년)
2000년대 후반~ 2010년대 중반	• 2008년 글로벌 금융위기 • 2011년 우면산 산사태·집중호우 • 2014년 세월호 참사 • 2015년 메르스	• 자산양극화 심화 및 정책성 서민금융 확대 • 지방정부의 재난 보장, 감염병 보장 강화 논의	• 저소득층 아동보험 1기(2007년) • 신용회복위원회 신용보험(2008년) • 서민금융재단/ 미소금융 소액보험(2008년) • 우정사업본부 '만원의 행복' 보험(2010년) • 두루누리(2012년)	• 장애인전용 연금보험(2014년) • 농촌 소도시 중심 '시민안전보험' 도입 후 전국 확산(2015년) • 생보 유병자 암보험 확산(2007~2014년)
2010년대 후반~ 2020년대 초반	• 2018년 기록적 폭염 • 2020~2023년 코로나19 팬데믹 • 2022년 이태원 참사	• 핀테크 기술 발전 가속화 • 플랫폼노동자 급증 • 기후위기 대응, 소상공인 보호, 사회재난 보장 위한 공공안전망 논의 확산 • '금융소비자보호법' 시행 및 취약층 지원 강화(2021년)	• 서민금융진흥원 출범(2016년) 및 소액보험 사업 통합 운영: - 저소득층 아동보험 2기('한부모가정 의료보험')(2020년) - 미소금융 소액보험(2024년) - 신용회복위원회 연계 자립지원보험(2024년)	• 손보 유병자보험(2015년), 유병자 실손보험(2018년) • 장애고지 의무 폐지(2018년), 장애인전용보험 전환 특약(2019년) • 소액단기전문보험업 제도(2021년) • 서울시 라이더안심보험(2021년), • 플랫폼노동자 산재보험 적용(2020, 2023년) • 풍수해보험 지원사업 확대: 소상공인(2018년), 차상위 계층(2022년)
2020년대 중반~현재	• 초고령사회 진입 • 기후위험 일상화	• 돌봄 공백, 디지털 격차 심화 • 새로운 사회위험 대응 논의 본격화	• 생명보험업권 상생보험: 신용생명보험(2026년 예정)	• 경기 기후보험(2025년) • '포용보험협의체' 출범(2026년 1월) • 손해보험업권 상생보험: 6개 지자체 협업으로 폭염, 화재, 휴업·영업배상책임, 사이버 피해 보상 보험 및 청년 소상공인 상해·출산 지원(2026년 하반기 예정)

자료: 저자가 정리함

1) 저소득층 및 서민금융 지원 포용보험

외환위기 이후 한국 사회에는 대량 실업과 과다채무로 인한 빈곤층, 신용불량자 등 경제적 취약 인구가 급증하면서 기존 사회안전망의 한계가 드러났다. 이에 1999년 「국민기초생활보장법」이 제정되면서 국민의 최저생활 보장을 국가의 책임이자 국민의 권리로 규정하고, 생계·의료·주거·교육 등 4대 분야에서 급여 형태의 공공부조가 제공되는 계기를 마련하였다. 기존 국민연금·건강보험·고용보험 등 사회보험 제도에 더해져 보다 두터운 사회보장제도의 틀이 체계화되었다. 그러나 이 시기 대부분의 복지제도는 기초생활보장 수급자만을 대상으로 하고 있어, 민영보험 가입이 어려운 차상위계층의 경우 질병·상해·사망에 따른 가구소득 감소와 채무불이행 위험을 충분히 보장받기 어려웠다.

2007년 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」이 제정되면서 휴면예금과 휴면보험금을 저소득층 복지사업과 소액보험의 재원으로 활용할 수 있는 법적 기반이 마련되었다. 이에 근거해 2008년 휴면예금관리재단의 저소득층 보험료 지원사업이 시작되었고[106], 신용회복위원회와 서울보증보험도 성실 채무상환자를 대상으로 신용보험을 제공하였다.[107] 초기 소액보험은 채무자가 질병·상해·사망으로 대출을 상환하지 못하게 될 경우 보험금으로 잔여 채무를 변제함으로써 유가족에게 채무가 이전되거나 가구가 다시 빈곤에 빠지는 것을 방지하는 데 중점을 두었다.

대표적인 사례인 미소금융보험은 미소금융대출과 단체신용상해보험을 결합한 상품으로, 미소금융 수행기관과 신용회복위원회 및 민영보험회사가 연계하여 제공하였다. 대출 이용자나 영세자영업자에게 사망 또는 후유장해가 발생하면 보험금으로 대출잔액을 상환할 수 있도록 설계하여 채무자의 재기와 유가족의 생활안정을 함께 지원하였다. 2009년 미소금융사업이 확대되면서 이러한 보험도 금융취약계층의 채무상환 위험을 관리하는 정책수단으로 자리 잡았다. 다만 대출 또는 채무조정 이용자를 중심으로 제공되었기 때문에 일반 저소득층의 질병·상해 위험을 폭넓게 보장하는 데에는 한계가 있었다.

2010년 우정사업본부가 출시한 '만원의 행복 보험'은 금융채무와 직접 연계되지 않은 생활보장형 소액보험이라는 점에서 차별화된다. 기초생활수급자와 차상위계층을 대상으로 하며, 1년 만기 상품의 경우 가입자가 1만 원의 보험료를 부담하고 나머지를 우체국 공익

106) 경향신문(2008. 11. 18.), "'소액 서민보험' 첫선... 서민재단 95% 부담"
107) 아주경제(2008. 8. 27.), "신용회복위 미상환 위험 서울보증보험 책임진다"

재원으로 지원하여 재해사망·입원·수술 등의 위험을 보장한다. 낮은 가입자 부담과 공익재원의 지속적 지원을 결합한 결과, 출시 이후 연평균 약 3만 명이 가입하여 2024년 누적 가입자는 약 65만 명, 누적 보험금 지급액은 약 209억 원에 이르렀다. 최근에는 캠코 채무조정 이용자의 무료가입도 지원하는 등 대상을 확대하고 있어 국내 초기 포용보험 가운데 비교적 안정적으로 운영된 사례로 평가할 수 있다.

2012년 도입된 두루누리 사회보험료 지원사업은 민영 소액보험은 아니지만, 보험료 부담 때문에 고용보험과 국민연금에 가입하지 못하는 저임금 근로자를 제도권 사회보험에 편입한다는 점에서 포용보험과 유사한 기능을 수행한다. 도입 당시 소규모 사업장의 저임금 근로자와 사업주가 부담하는 고용보험료 및 국민연금보험료 일부를 지원하는 방식으로 시작되었으며, 이후 지원대상과 지원수준이 조정되면서 신규 가입자에 대해서는 보험료의 최대 80%까지 지원하는 구조로 발전하였다. 두루누리는 별도의 보험상품을 공급하기보다 기존 사회보험 가입비용을 낮추어 영세사업장의 가입을 유도한다는 특징이 있다. 그 결과 저임금 근로자의 국민연금·고용보험 가입 확대와 소규모 사업장의 사회보험 사각지대 축소에 기여한 것으로 평가된다. 다만 지원기간이 종료되거나 근로자의 소득·고용정보가 정확하게 파악되지 않는 경우 가입 유지가 어려울 수 있다는 한계도 있다.

2010년대 중반 이후 소액보험의 지원대상은 저소득 고령자, 아동, 한부모가족 및 영세 소상공인 및 근로자 등으로 확대되었다. 이는 미소금융이나 신용회복위원회 이용자에게 한정된 채무상환 지원형 보험에서 벗어나, 질병과 상해로 인한 의료비 부담과 소득 감소가 가구의 재빈곤으로 이어지는 것을 방지하는 생활보장형 보험으로 정책목표가 확장된 것이다(유재욱 2013). 자립지원 단체보험과 한부모가족 의료보험은 보험료를 직접 부담하기 어렵거나 민영보험에 가입하기 어려운 집단을 단체보험으로 편입함으로써 보장 공백을 보완하였다.

2016년 서민금융진흥원의 설립은 휴면예금 관리와 미소금융 및 소액보험 지원기능을 하나의 기관으로 통합한 전환점이었다. 이후 신용회복위원회는 채무조정과 성실상환자 지원을 담당하고, 서민금융진흥원은 휴면예금과 보험업권 출연재원 등을 활용하여 취약계층의 보험료를 지원하는 분업구조가 형성되었다. 이에 따라 2019년 이후에는 채무조정 성실상환자를 위한 무료 소액보험, 미소금융대출 이용자 보험, 저소득층 아동보험, 한부모가족 의료보험 및 자활근로자 보험 등이 병행되었다.[108] 이러한 구조는 보험회사가 위험

108) 서민금융진흥원 홈페이지, 소액보험사업(https://www.kinfa.or.kr/financialProduct/singleParentInsurance.do)

을 인수하되 서민금융기관이 대상자를 발굴하고 공익재원으로 보험료를 부담하는 민관협력형 포용보험 모델로 볼 수 있다.

서민금융진흥원의 저소득층 아동보험은 한부모가족 아동과 부양자의 의료·상해위험을 보장하는 사업으로 발전하였다. 특히 '저소득층 아동보험Ⅱ'는 개별 신청에 의존하던 방식에서 행정정보를 활용한 자동가입 방식으로 전환하고, 2024년에는 지원대상을 만 18세 미만 아동과 그 부양자로 확대하였다. 이에 따라 예상 수혜 규모가 종전 약 14만 명에서 약 23만 명으로 증가하였다. 삼성화재·현대해상·DB손해보험 등 여러 손해보험회사가 공동으로 위험을 인수하는 공익형 단체보험 구조를 채택함으로써 특정 보험회사에 위험과 운영부담이 집중되는 것을 완화한 점도 특징이다.

종합하면 저소득층 지원형 포용보험은 외환위기 이후 채무자의 사망·상해로 인한 채무불이행을 방지하는 신용보험에서 출발하여, 저소득 아동·한부모가족·자활근로자 등의 질병과 상해를 보장하는 생활보장형 소액보험으로 확대되었다. 또한 만원의 행복 보험은 가입자의 소액 부담과 공익재원을 결합하였고, 서민금융진흥원 소액보험은 휴면예금과 보험업권 출연재원을 활용하였으며, 두루누리는 기존 사회보험료를 지원하는 방식으로 가입장벽을 낮추었다. 이들 제도는 보험료 지원과 단체·자동가입을 통해 취약계층의 보장 접근성을 높였다는 성과가 있으나, 사업별 지원대상과 기간이 제한되고 실제 손실에 비해 보장금액이 충분한지에 관한 평가가 부족하다는 한계가 있다.

2) 서민금융 외 포용보험

2010년대 전후로 국내 포용보험은 보다 다양한 위험 및 취약 인구에 대한 보장으로 그 외연이 크게 확대되었다. 풍수해 등의 거대 재해 및 혹한 기후, 사회적 사고 및 재난, 전염병 및 코로나 팬데믹, 유병자 및 장애인, 플랫폼노동자 등의 하위 영역별로 살펴본다.

1999년 청각장애인의 보험 가입 거절 문제가 사회적으로 제기되면서 장애인의 보험 접근권이 본격적으로 공론화되었다.[109] 이에 2000년 장애인전용보험 개발과 생명보험업계의 공통계약심사기준 개선이 추진되었고, 2001년부터 생명보험회사들이 곰두리보험·한마음보험 등 장애인전용상품을 출시하였다. 이들 상품은 장애인의 보험 접근성을 확대하려는 초기 시도였으나, 공공 부문이나 공익재단의 지원이 전혀 없이 민영 생명보험회사들이 자

109) 중앙일보(2000. 4. 20.), "장애인 보험차별 집단소송 제기"(https://www.joongang.co.kr/article/3906284)

체적으로 운영비용을 부담함으로써 보장내용이 협소하고 사업비와 모집수수료가 낮아 보험회사와 모집조직의 판매유인이 부족하다는 비판을 받았다. 2014년에는 장애인전용 연금보험도 출시되었는데, 일반 연금에 비해 20~30% 정도 높은 지급률을 보장하도록 했다. 현재 장애인전용 보장성보험은 신계약이 거의 없는 유명무실한 상태이며, 연금보험도 판매 중단되었다(이은영 2024).

이후 장애인 포용정책은 전용상품의 공급 확대보다는 일반상품의 차별적 인수관행을 개선하는 방향으로 전환되었다. 보험계약 인수 가이드라인과 감독규정상 차별금지 원칙이 마련되었으며, 2018년에는 보험청약서에서 장애 여부를 묻는 항목이 폐지되었다. 또한 장애인이 가입한 일반 보장성보험을 장애인전용보험으로 전환하여 세제혜택을 받을 수 있는 제도도 도입되었다. 이는 별도의 저수익 전용상품을 지속적으로 공급하기보다 일반 보험시장 자체의 접근성을 높이는 방향으로 장애인 포용정책이 발전했음을 보여준다.

2000년대 중반에는 태풍·홍수·대설 등 자연재난이 반복되고 재난지원금만으로는 피해복구가 어렵다는 문제의식이 커지면서 정책성 재난보험의 필요성이 부각되었다. 이에 2006년 풍수해보험 시범사업이 시작되었고, 2008년 전국으로 확대되었다(김소연 2012). 풍수해보험은 정부와 지방자치단체가 보험료의 상당 부분을 지원하고 민영보험회사가 위험을 인수하는 구조로 설계되었으며, 초기의 주택·온실 중심 보장에서 지진과 소상공인의 상가·공장까지로 보장 대상을 확대하였다. 2018년에는 22개 지방자치단체에서 소상공인 풍수해보험 시범사업이 시행되었다.[110]

풍수해보험은 국내 정책보험 가운데 가장 장기간 운영된 재난보험 중 하나이다. 가입자 규모는 꾸준히 증가하여 2023년 81.1만 건에 이르며, 특히 정부의 보험료 지원과 2022년 제3자 기부 가입 제도 도입 이후 소상공인 가입이 급증하였다.[111] 그러나 2023년 말 주택 가입률은 33.4% 수준에 머물고 있어 낮은 자발적 가입률, 지역별 가입 편차, 고위험지역의 선택적 가입과 같은 문제는 여전히 한계로 지적되고 있다.[112]

2003년 대구지하철 화재, 2011년 우면산 산사태, 2014년 세월호 참사 등은 도시·교통·자연·사회재난에 대한 기존 배상책임제도와 재난구호체계의 한계를 드러냈다. 이러한 재난

110) 행정안전부 보도자료(2018. 12. 18.), "'19년 소상공인 풍수해보험 시범사업 37개 시, 군, 구로 확대 – 상가 1억, 공장 1억 5천, 재고자산 3천만 원까지 실손으로 피해 보상"

111) 행정안전부 설명자료(2023. 4. 24.), "「풍수해보험 가입하라더니… 예산부족에 '무료가입' 제한(KBS)」"

112) 뉴시스(2024. 6. 23.), "「반복되는 장마철 피해에도… '풍수해보험' 가입 10명 중 3명뿐」"(https://www.newsis.com/view/NISX20240621_0002782364)

은 국가와 지방자치단체가 사후적으로 피해를 구호하는 데 그치지 않고 주민이 직면하는 일상적 위험을 사전에 분산해야 한다는 사회적 요구를 누적시킨 배경이 되었다.

이러한 흐름 속에서 2015년 충남 논산시가 시민안전보험을 처음 도입하였다. 시민안전보험은 지방자치단체가 보험료를 부담하고 주민은 별도의 가입 절차 없이 자동으로 가입되며, 자연재난·화재·폭발·붕괴·대중교통 사고 등에 따른 사망이나 후유장해를 정액으로 보장하는 방식이다. 이후 농기계·스쿨존·감염병 등 지역별 생활위험이 보장항목에 추가되면서 빠르게 확산되었고, 2022년에는 전국 지방자치단체의 약 97%가 운영하는 수준에 이르렀다.[113]

2022년 이태원 참사는 시민안전보험의 구체적인 보장 개편으로 이어졌다. 다중밀집사고와 같은 사회재난 사망에 대한 보장 공백이 확인되자 행정안전부는 2023년 1월 시민안전보험 표준안에 '사회재난 사망' 담보를 신설하였다.[114] 이는 사회적 참사가 공공 포용보험의 담보범위를 직접 변화시킨 대표적인 사례로 볼 수 있다.

시민안전보험은 별도의 가입 절차 없이 주민 전체를 보장함으로써 재난보험의 사각지대를 줄였다는 점에서 최근 가장 빠르게 확산된 공공 포용보험 중 하나로 평가된다. 태풍으로 인한 침수 사망에 2,000만 원, 대중교통사고 후유장해에 1,000만 원이 지급된 사례 등도 공개되고 있다. 다만 2019~2021년 보험금 지급 건수는 약 9,813건으로, 전 주민 자동가입 규모에 비해 실제 수혜자가 제한적이었다는 평가가 제기된다. 따라서 자동가입 인원이나 보장항목의 확대뿐 아니라 사고 발생 대비 청구율과 지급률, 보장금액의 충분성을 함께 평가할 필요가 있다.

전통시장과 영세상인의 화재위험에 대응하기 위해서는 2017년 전통시장 화재공제가 도입되었다. 노후시설과 점포의 밀집으로 화재위험은 높지만 민영화재보험에 가입하기 어려운 전통시장 상인을 대상으로 공동분담 구조를 마련한 것이다. 이는 민영보험시장에서 충분히 인수되지 않는 영세상인의 위험을 공제방식으로 보완한 사례에 해당한다.

고령자와 만성질환자의 보험 접근성 개선은 초고령사회 진입과 유병인구 증가, 공적보험을 넘어서는 추가 보장수요를 배경으로 2010년대 초부터 본격화되었다. 2012년 외국계 생명보험회사를 중심으로 유병자보험이 등장했고, 보험개발원의 위험률 공급과 간편심사 청약서의 세분화에 힘입어 2015년 전후 시장이 빠르게 확대되었다. 이는 정부가 보험료를

113) 행정안전부 홈페이지, 시민안전보험

114) 행정안전부 보도자료(2023. 1. 5.), "시민안전보험 '사회재난 사망 특약' 신설로 사회안전망 강화한다"

직접 지원하지 않더라도 인수 기준과 요율체계를 개선함으로써 고령자와 유병자가 민영 보험시장에 접근할 수 있게 한 사례이다. 반면 일반상품보다 높은 보험료, 제한된 보장범위, 상품 간 비교의 어려움은 새로운 소비자보호 과제로 남았다.

2021년 시행된 소액단기전문보험업 제도는 최소자본금 20억 원, 보험기간 1년 이하 등의 요건을 통해 생활밀착형 미니보험의 공급 기반을 마련하였다. 여행·휴대전화·레저 등의 분야에서 낮은 보험료와 간편가입이 가능해졌으나, 보험료가 저렴하거나 보험기간이 짧다는 이유만으로 모든 미니보험을 포용보험으로 볼 수는 없다. 포용보험으로 평가하기 위해서는 기존 보험시장에서 배제되거나 충분한 보장을 받지 못했던 집단의 접근성과 회복력을 실제로 개선하는지를 추가로 살펴야 한다.

2020년 코로나19 확산은 감염병이 치료비뿐 아니라 휴업·실직과 돌봄공백까지 초래할 수 있다는 점을 부각시켰다. 특히 배달·돌봄 등 플랫폼 기반 필수노동이 급증하면서 근로자 지위가 불명확한 종사자의 산재 및 상해 보장 공백이 사회문제로 대두되었다. 이에 플랫폼 종사자에 대한 산재보험 적용이 확대되었고, 2023년 7월에는 여러 플랫폼에서 일하는 종사자의 산재보험 적용을 어렵게 했던 전속성 요건이 폐지되었다.[115]

배달라이더의 위험보장은 산재보험, 민영 유상운송보험, 지방자치단체 보험 및 공제조합 등 복수의 경로로 발전하였다. 2019년에는 실제 운행시간만큼 보험료를 부담하는 시간제 이륜차보험이 출시되었고, 서울시는 2021년 12월부터 1년간 서울 거주 배달라이더를 자동가입시키는 '서울형 안심상해보험'을 운영하였다.[116] 2023년 설립된 배달서비스공제조합은 2024년부터 시간제 및 월 단위 유상운송 공제상품을 공급하고 있다.[117]

지방정부의 보험료 지원도 확대되고 있다. 경기도의 플랫폼노동자 산재보험료 지원사업은 배달노동자·대리기사·화물차주 등의 산재보험료를 지원함으로써 사회보험 가입과 제도권 편입을 촉진하는 사업이다. 플랫폼노동자 규모가 2021년 약 66만 명에서 2023년 약 88만 명으로 증가하면서 이러한 정책의 필요성도 커지고 있다. 다만 플랫폼노동자 보험은 아직 초기 단계이므로 전국 단위 보험금 지급실적이나 재해 감소효과에 대한 계량평가는 부족하다. 현재로서는 사회보험 사각지대의 완화와 가입 접근성 개선 자체가 주요 정책성과로 평가되는 단계에 가깝다.

---

115) 근로복지공단 보도자료(2023. 6. 6.), "2023년 7월 1일, 더 넓어진 산재보험이 함께 합니다"

116) 내 손안에 서울(2021. 12. 13.). "최대 2천만 원 보장! 전국 최초 '배달라이더 상해보험' 시행"

117) 배달서비스공제조합 홈페이지, 시간제상품(https://www.deliveryservice.or.kr/product/onOff.do)

2018년 기록적인 폭염은 폭염을 개인의 건강문제가 아니라 국가가 관리해야 할 자연재난으로 전환하는 계기가 되었다. 같은 해 「재난 및 안전관리 기본법」상 자연재난에 폭염이 포함되었고, 고령자·만성질환자·옥외노동자의 온열질환과 소득손실을 보장해야 한다는 논의가 확대되었다. 이에 따라 기후보험은 재산복구 중심의 풍수해보험을 넘어 건강피해와 작업중단에 따른 소득손실까지 보장하는 방향으로 발전하고 있다.

2025년에는 경기도민 약 1,420만 명을 자동가입시키는 '경기 기후보험'이 전국 최초로 시행되었다.[118] 이 보험은 온열·한랭질환 진단비, 감염병 진단비, 폭염·폭우·폭설 관련 사고 위로금 등을 보장한다. 특히 취약계층인 방문건강관리 대상자에게 의료기관 교통비와 입원비 등을 추가로 보장함으로써 전 주민 기본보장과 취약계층 추가보장을 결합한 다층적 구조를 갖추었다. 시행 이후 방문건강관리사업과의 연계가 확대되면서 기후적응형 안전망의 새로운 모델로 평가되고 있으나, 도입 초기인 만큼 장기적인 손해율이나 건강·재난회복 효과에 관한 분석은 아직 부족하다.

2026년 8월에는 보험업권 상생보험기금과 지방자치단체 예산을 재원으로 제주지역 공공건설노동자를 위한 기후보험이 도입되었다. 도내 1억 원 이상 공공 건설현장을 대상으로 폭염 기준이 충족되어 작업이 중단될 경우 임금 상실분을 정액 보험금으로 지급하는 지수형보험이다. 이는 기후위험으로 발생하는 건강손실뿐 아니라 옥외노동자의 소득손실까지 포용보험의 보장영역에 포함했다는 점에서 의미가 있다.

최근에는 손해보험 분야를 중심으로 지방자치단체와 협력하여 지역 및 취약집단의 특성에 맞는 포용보험을 공급하려는 움직임이 강화되고 있다. 2026년 1월 금융위원회·금융감독원·7개 보험회사로 구성된 '포용보험협의체'가 출범하였으며, 향후 5년간 총 2조 원 규모의 상생보험사업을 경남·경북·광주·전남·제주·충북 등 6개 지방자치단체와 추진할 계획이다(금융위원회 2026).

생명보험 부문은 6개 지역에서 신용생명보험을 중심으로 정책금융 이용자의 채무상환불이행 위험을 보장하고, 손해보험 부문은 지역 특성을 반영한 건설현장 기후보험, 사이버케어보험, 화재배상책임보험, 휴업손해보험 등을 제공할 예정이다. 보험업권은 300억 원 규모의 상생기금을 활용하여 무상보험 가입, 보험료 부담 경감 및 사회공헌사업을 지원할 계획이다.[119]

---

118) 경기도 홈페이지(https://www.gg.go.kr/contents/contents.do?cildx=987231&menuId=1534064)

119) 생명보험협회·손해보험협회(2026. 3. 16.) "보험업권 포용금융 추진 방안"; 금융위원회 보도자료(2026. 3. 18.)

〈표 Ⅳ-3〉 포용보험협의회체 2026년 상생보험 추진 계획

지역	생명보험	손해보험
경남	신용생명보험	소규모 음식점 화재배상책임보험
경북		소상공인 매출하락, 휴업손해보상보험
광주		소상공인 영업배상책임보험(타인 피해보상)
전남		청년 소상공인안심보험(상해, 출산 등 지원)
제주		건설현장 기후보험(폭염으로 인한 작업 중단 시 소득 보장)
충북		소상공인 사이버케어보험(보이스피싱 등 보상)

자료: 금융위원회 보도자료(2026. 3. 16.) 중 "지자체별 상생보험 계획(안)"

나. 공급자 특성별 포용보험 유형화

포용보험 상품의 등장 배경 및 보장 내용과 함께 포용보험의 공급측 특성을 함께 고려함으로써 국내 포용보험의 지속가능성에 대한 비교를 시도해보고자 한다.

각 포용보험 유형별 재원의 반복성, 법적 안정성, 가입자 분담 여부, 특정 예산/기금 의존도, 위험손해율과 재원의 연계성 등의 차이는 그 지속가능성 정도에도 영향을 줄 수 있을 것으로 추론할 수 있다. 〈표 Ⅳ-4〉는 각 포용보험의 핵심 재원과 재원의 성격, 위험 인수 주체 등에 근거해 공급측 특성을 유형화한 결과이다.

〈표 Ⅳ-4〉 포용보험의 공급자 특성별 분류

유형 분류	핵심 재원	대표 사례	재원의 성격	위험 인수 주체
① 정부 사회보험료 보조형	중앙정부 예산+ 가입자·사업주 보험료	두루누리(국민연금, 고용보험 보험료 지원), 플랫폼 노동자(산재보험 지원)	조세 + 법정보험료	사회보험
② 공공재정 정책보험형	중앙정부·지자체 예산+가입자 보험료	풍수해·지진·재해보험, 농작물재해보험 등	정부 보조+ 민간보험료	공공적 금융기관 / 민영보험회사 (+정부 재보험)

"질병·사고·날씨 등 생활위험 보장보험에 무상으로 가입하는 상생보험 사업을 보험업권이 6개 지방자치단체와 함께 추진합니다" [별첨2]

〈표 Ⅳ-4〉 계속

유형 분류	핵심 재원	대표 사례	재원의 성격	위험 인수 주체
③ 공익기금 주도형	은행 및 보험권 등의 공익성 기금	저소득층 아동보험, 미소금융보험, 서민자립지원보험 등	휴면금융자산, 금융업권별 출연금 등	주로 민영보험회사
④ 지자체 예산 주도형	지방정부 일반재정	시민안전보험, 지자체 기후보험(경기)	지방재정	민영보험회사
⑤ 준공공기관 자체 재원형	공공적 금융기관 자체 재원+공익기금	우체국 '만원의 행복 보험'	자체사업재원	우체국보험
⑥ 민영보험 시장형	가입자 보험료 (+세제혜택)	장애인전용보험 유병자보험	보험료 기반	민영보험회사

자료: 저자가 정리함

'① 정부 사회보험료 보조형'은 정부가 일반 회계로 기존 사회보험의 보험료를 직접 보조하는 유형으로, 위험 인수 주체도 정부(사회보험)인 경우이다. 두루누리 국민연금 및 고용보험 보험료 지원사업이 대표적인 예이다. 법정 사회보험 체계의 존속성이 확보된 만큼 예산의 영향을 크게 받지 않아 높은 지속가능성이 확보될 수 있다.

'② 공공재정 정책보험형'은 개인이 가입해야 하는 정책보험의 보험료를 정부(중앙정부 또는 지자체 또는 둘 다)가 보조하는 방식으로, 개인의 취약성에 비례하여 정부 지원 규모를 조절할 수 있어 재원 구조가 가장 다변화되어 있는 유형이다. 풍수해보험의 경우 일반 주택소유자는 국비 46%+지방비 9%+가입자 45%로 보험료 부담이 구성되나(2026년) 취약계층은 정부지원 비중이 매우 높다. 즉, 실제 위험에 기초한 보험료와 정부 지원 비중, 가입자 부담을 통해 보험원리가 적용될 수 있어 상당히 지속가능한 모델이라 할 수 있다.

'③ 공익기금 주도형'은 재원의 집중 위험이 상당히 존재하는 유형이다. 서민금융진흥원을 통해 제공되는 각종 신용보험과 저소득층 보험료 지원사업이 이에 해당한다. 법률에 근거해 금융회사로부터 출연금을 받는 구조로, 매년 일반 회계 예산만으로 운영되는 정부 사업보다는 별도 재원 기반을 가진다는 장점은 있으나, 대부분 휴면 예금이나 보험에 의지하여 환급 요청 시 상환 의무를 가지며, 무엇보다 수혜자가 보험료를 지속적으로 내면서 위험풀을 확대해가는 구조가 아니다.

'④ 지자체 예산 주도형'은 지자체 예산으로 취약층 주민의 위험을 보장하기 위해 민영보험회사와 단체계약을 체결하는 방식으로 특히 최근 자동가입 방식으로 배제를 최소화할

수 있어 포용성 측면에서는 큰 장점이 있다. 시민안전보험, 경기 기후보험 등이 그 예이다. 다만 가입자의 보험료 부담이 거의 없어 자생적 보험료 재원이나 지속가능성 측면에서 상대적으로 취약할 수 있다.

'⑤ 준공공기관 자체 재원형'은 우체국 만원의 행복 보험의 특수한 형태로, 공공적 금융기관이라는 기관의 지속적 사업기반이 있어 순수 지자체 예산 의존형보다는 자립적이고, 완전 무상보험에 비해 가입자 기여 원리도 일부 존재할 수 있다. 다만, 보험료 수입 기반이 크지 않아 완전 시장형보다는 지속가능성이 낮다고 평가할 수 있다.

'⑥ 민영보험시장형'은 원론적으로는 위험률에 기반한 보험료가 재정의 근거가 되고, 보험회사의 사업모델에 따라 인수 가능한 위험 범위를 조절하여 보험료, 인수조건, 보장을 조절할 수 있어 지속가능성 측면에서 우위에 있다고 할 수 있으나, 철저한 시장원리 적용으로 인해 위험에 비례한 보험료를 정확히 부과할수록 취약계층의 접근성이 떨어질 수 있는 양면성이 있다. 유병자보험시장과 장애인전용보험시장의 상반된 성과에서도 민영보험시장형 포용보험의 포용 실패를 확인할 수 있다.

결론적으로 단일 재원 의존형이나 민영 시장형보다는 공공재정, 공익기금, 가입자 기여, 보험 위험 인수의 적절한 결합인 '② 공공재정 정책보험형'의 다원적 재원 구조가 상대적으로 가장 안정적인 포용보험 재원 조달 방식이라 할 수 있을 것이다. 〈표 Ⅳ-5〉는 이러한 공급자 특성까지 포함하여 국내 포용보험의 내용과 특징을 연대기별로 종합 정리하였다.

〈표 Ⅳ-5〉 연대별 국내 포용보험 종합 정리

도입 연도	상품·제도명	대상자	보장 내용	공급주체	주관·감독/ 운영기관	재원 조달 방식
2000	장애인전용 보장성보험 (곰두리종합 보험 등)	장애인	상해·질병·재해 등 상품별 보장	보험회사	금융위원회· 금감원· 보험협회	가입자 보험료 + 세제혜택
2002	장애인전용 자동차보험	장애인 운전자 등	자동차 사고 위험 보장	손해보험회사	금융위원회· 금감원	가입자 보험료
2003	저소득층 아동보험 1기	저소득층 아동·부양자	상해·질병 의료비 등	보험회사 + 정부/재단	금융위원회· 미소금융/ 서민금융 계열	휴면보험금· 사회공헌재원 등

〈표 Ⅳ-5〉 계속

도입 연도	상품·제도명	대상자	보장 내용	공급주체	주관·감독/ 운영기관	재원 조달 방식
2004	개인회생 연계 신용회복 안전망	과중채무자	채무조정· 경제적 재기 지원	법원·신용회복 위원회	법무부·금융위 원회	공공 행정재원
2006	풍수해보험	주택·온실· 소상공인 등	태풍·홍수· 호우·강풍· 풍랑·해일· 대설·지진 피해	민간 손해보험회사	행정안전부· 지자체	국비·지방비 보험료 지원 + 가입자 부담
2008	소액서민금융 재단 기반 소액보험	저소득· 저신용층	취약계층 보험 가입 지원	소액서민금융 재단 → 미소 금융중앙재단	금융위원회	휴면보험금 등
2009	미소금융 이용자 소액보험	미소금융 대출 이용자 등	상해·사망· 질병 등 대출취약층 위험보장	미소금융중앙 재단·보험회사	금융위원회	휴면예금· 재단재원
2010	우체국 만원의 행복 보험	기초생활 수급자· 차상위계층	재해사망·상해 입원/통원 등	우정사업본부	과학기술정보 통신부 우정사업본부	가입자 1만 원 + 우체국 공익재원
2011	사회복지시설 배상책임/ 종합공제	사회복지시설· 종사자·이용자	배상책임· 상해·재산 등	한국사회복지 공제회	보건복지부	시설 공제료 + 일부 지자체 지원 가능
2012	가축재해보험 대상 확대	축산농가· 축산법인	자연재해·화재 ·사고·질병 등 가축 피해	NH농협손보 등 재해보험 사업자	농림축산 식품부·농업 정책보험 금융원	국고·지방비 보험료 지원 + 농가 부담
2012	두루누리 사회보험료 지원사업	10인 미만 사업장의 저임금 신규 가입 근로자와 사업주	고용보험·국민 연금 가입 및 보험료 부담 경감	국가·공적 사회보험기관	고용노동부 보건복지부/ 근로복지공단· 국민연금공단	정부 일반회계 보험료 80% + 근로자· 사업주 20%
2014	장애인전용 연금보험	장애인	일반 연금보다 높은 연금액 설계 등	생명보험회사	금융위원회·금 감원	가입자 보험료 + 세제/제도 지원
2014	농업재해보험 국가재보험 방식 개편	농업인	대재해 손실 안정화	보험회사 + 국가재보험	농림축산 식품부	보험료 보조 + 국가재보험

〈표 Ⅳ-5〉 계속

도입 연도	상품·제도명	대상자	보장 내용	공급주체	주관·감독/ 운영기관	재원 조달 방식
2015	시민안전보험	해당 지자체 주민 (등록외국인 포함)	재난·안전사고 사망/후유장해 등 지자체별 보장	지방자치단체 + 보험회사/ 공제	행정안전부· 지자체	지방비 보험료
2016	서민금융진흥원 소액보험	저소득·취약계층·대출 이용자·한부모가정 등	상해·질병·사망·의료비 등	서민금융진흥원 + 보험회사	금융위원회	휴면예금· 기부금· 출연금 등
2018	소상공인 풍수해보험 시범사업	소상공인 상가·공장	풍수해· 지진 피해	민간 손해보험회사	행정안전부· 지자체	국비·지방비 지원 + 가입자 부담
2019	장애인전용 보장성보험 전환특약	피보험자/ 수익자가 세법상 장애인인 보장성보험 계약	일반 (보장성) 보험을 장애인전용으로 전환 시 추가 세액공제	보험회사	금융감독원· 기획재정부· 보험업계	가입자 보험료 + 세액공제
	지정대리청구 특약/ 대리청구인 지정제도 강화	고령자·치매/ 중증질환자 등	의사표현 곤란 시 대리인이 보험금 청구 가능	보험회사	금융감독원·보험협회	보험계약 서비스
2020	저소득층아동 보험2/ 한부모가정 의료보험	한부모가구 아동과 부양자	아동·부양자 상해·질병 의료비 등	서민금융진흥원 + 보험회사	금융위원회· 서민금융 진흥원	서민금융 진흥원 부담
2020	플랫폼 배달노동자 산재보험 적용 확대	특수고용· 플랫폼노동자	업무상 재해 요양·휴업· 장해 등	근로복지공단	고용노동부	보험료 + 정부/사업주/ 종사자 부담 구조
2021	서울형 플랫폼 배달라이더 안심상해보험	서울 거주 플랫폼 배달라이더	배송업무 중 교통사고 등 상해 보장	서울시 + 보험회사	서울특별시	서울시 보험료 부담
2021	풍수해보험 정부지원 확대	주택·온실· 소상공인	자연재난 재산피해	민간 손해보험회사	행정안전부· 지자체	정부지원 보험료 70% 이상/취약계층 최대 92% 등

〈표 Ⅳ-5〉 계속

도입 연도	상품·제도명	대상자	보장 내용	공급주체	주관·감독/ 운영기관	재원 조달 방식
2022	기초생활 수급자·차상위 풍수해보험료 전액지원	재난취약 저소득층	풍수해· 지진 재산피해	민간 손해보험회사	행정안전부· 지자체	국비·지방비 보험료 100% 지원 가능
2023	산재보험 전속성 폐지에 따른 플랫폼노동자 적용 확대	노무제공자· 플랫폼 종사자	업무상 재해 보상	근로복지공단	고용노동부	산재보험료
2024	서민금융 진흥원 사업수행기관 대출이용자 소액보험	미소금융·민간 사업수행기관 대출 신규 이용자 등	상해·사망 등 취약차주 보장	서민금융 진흥원 + 보험회사	금융위원회· 서민금융 진흥원	서민금융 진흥원 재원
2024	신용회복 위원회 취약계층 소액보험	신복위 신규확정자 중 취약계층 일부	상해·질병· 사망 등	서민금융 진흥원·신용 회복위원회· 보험회사	금융위원회	서민금융 진흥원 재원
2025	경기 기후보험	경기도민 전체, 기후취약계층 추가특약	온열·한랭 질환, 기후 관련 질병· 상해, 취약 계층 추가보장	경기도 + 보험회사	경기도	경기도 전액 부담
2026	상생보험 공모사업	지자체별 취약계층·소상 공인·근로자	지자체별 무상가입 보험	보험업권 + 지자체	금융위원회· 생손보협회	보험업권 상생재원 20억 원 (생보 10억+ 손보 10억) 등

자료: 저자가 정리함

다. 성과에 대한 종합적 평가

국내 포용보험은 외환위기 이후 저소득층과 채무자의 상해 및 채무상환 위험을 보장하는 상품에서 출발하여, 2000년대에는 장애인의 보험 가입 차별 개선과 풍수해 등 재난위험 보장으로 범위를 넓혔다. 2010년대에는 시민안전보험, 전통시장 화재공제, 고령자·유병

자보험 등이 도입되면서 주민의 생활재난과 소상공인 및 건강취약계층의 위험까지 포괄하기 시작하였다. 2020년대에는 플랫폼노동자의 산재·상해위험과 기후취약계층의 건강·소득손실로 보장영역이 확장되었으며, 최근에는 보험업권과 지방자치단체가 협력하여 지역별 취약위험에 대응하는 상생보험도 추진되고 있다. 공급방식 역시 민영보험회사의 장애인전용상품과 같이 개인이 직접 가입하는 방식에서 보험료 보조, 인수 기준 개선, 시간제 보험 및 지방자치단체에 의한 자동가입 방식으로 다변화되어 왔다.

가입률을 기준으로 보면 국내 포용보험은 기존 보험시장의 진입장벽을 낮추고 보장대상을 확대했다는 점에서 일정한 성과를 거두었다. 특히 시민안전보험과 경기 기후보험은 지방자치단체가 주민 전체를 자동가입시키는 방식으로 단기간에 매우 높은 명목상 보급률을 달성하였다. 풍수해보험도 정부와 지방자치단체의 보험료 지원 확대에 따라 가입실적이 증가하였으며, 유병자보험은 인수 기준과 위험률 체계의 개선을 통해 고령자와 만성질환자를 일반 민영보험시장으로 편입시켰다. 플랫폼노동자 보험과 산재보험료 지원사업 역시 보험료 부담과 가입요건을 완화하여 사회보험의 사각지대를 축소하고 있다. 반면 장애인전용보험과 같이 가입자가 직접 상품을 선택하고 보험료를 부담해야 하는 전용상품은 낮은 판매유인과 제한적인 보장으로 보급이 활성화되지 못하였다. 이러한 차이는 포용보험의 보급률이 개인의 자발적 수요뿐 아니라 보험료 부담주체, 가입방식 및 공공지원 여부에 크게 좌우된다는 점을 보여준다.

그러나 높은 가입률이 곧 포용성의 달성을 의미하는 것은 아니다. 자동가입형 보험은 대상자 대부분을 형식적으로 보장할 수 있지만, 가입 사실이나 보장내용에 대한 인지도가 낮고 청구 절차가 충분히 알려지지 않으면 실제 이용으로 이어지기 어렵다. 또한 보험금이 실제 손실이나 생계유지에 필요한 금액보다 적거나 보장요건이 제한적이라면 보급률이 높아도 취약계층의 회복력 개선 효과는 크지 않을 수 있다. 반대로 자발가입형 보험은 실제 보장수요가 있는 사람의 참여를 유도할 수 있지만, 보험료 부담과 정보·디지털 접근성, 복잡한 가입절차 때문에 가장 취약한 집단이 다시 배제될 가능성이 있다. 결국 현재의 가입자 수와 가입률은 포용보험의 외형적 도달범위를 보여주는 지표로서는 유용하지만, 실제 보험금 청구와 지급, 손실보전 및 생활회복까지 포함한 실질적 포용성을 충분히 설명하지는 못한다. 단순한 보급률 중심의 성과 평가에서 가입자의 보장 인지도와 청구 가능성, 보험금의 충분성, 사고 이후 경제적·사회적 회복력 등을 종합적으로 고려한 지표가 필요하다.

3. 국내 포용보험의 특징 및 문제점

가. 국내 포용보험의 특징

앞 절의 논의를 통해 국내 포용보험의 특징을 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 국내 포용보험은 크게 두 가지 경로로 발전해 왔다. 하나는 보험료를 부담하기 어려운 저소득층·채무자에게 공공·공익재원으로 보험 가입을 지원하는 '포용금융 연계형'이고, 다른 하나는 장애인, 고령·유병자, 라이더 등 기존 보험시장에서 배제되었던 집단의 인수 기준·요율·상품구조를 개선하는 '시장 접근성 개선형'이다. 전자는 최소한의 보장을 신속하게 공급하는 데 유리하지만 외부재원에 대한 의존도가 높고, 후자는 시장원리를 활용해 지속적인 공급이 가능하지만 충분한 위험자료와 보험회사의 사업유인이 필요하다. 이는 각각 앞 장에서 논의되었던 '신흥국형 소액보험 모델'과 '선진국형 보장격차 해소 모델'에 상응한다고 볼 수 있으며, 국내 포용적 보험시장이 선진시장의 발전 방향과 신흥시장의 모습을 동시에 나타내고 있음을 지적한 정광민·한상용(2025)의 진단과 일치한다.

둘째, 국내 포용보험은 대상 위험과 정책 목적에 따라 다양한 주체가 참여하는 분산적·다원적 구조로 발전해 왔다. 저소득층·채무자 지원을 위한 각종 포용보험은 서민금융진흥원과 신용회복위원회를 구시점으로 하여 제공되어 왔으나, 그 외 포용보험 영역의 운영 주체는 파편화되어 있다. 예를 들어, 풍수해보험과 시민안전보험은 중앙정부와 지방자치단체, 장애인·유병자보험은 금융당국과 민영보험회사, 플랫폼노동자 보험은 고용노동부·지방자치단체·보험회사·공제조합 등이 각각 담당한다. 이에 따라 재원 역시 정부예산, 지방비, 휴면예금·휴면보험금, 보험업계 출연금, 가입자 보험료 및 공제분담금 등으로 다양하게 구성되어 있다. 즉 국내 포용보험은 특정 제도나 기관을 중심으로 발전하기보다 개별 위험과 정책수요에 대응하여 다양한 제도와 재원이 병존하는 형태로 형성되어 왔다.

셋째, 공공부문이 초기 포용보험시장 형성과 취약계층의 보험 접근성 확보에 중심적 역할을 담당하고 있으며, 상대적으로 민영보험회사와 비영리단체 등 민간 부문의 참여가 소극적인 특징이 있다. 해외에 비해 국내 포용보험의 제공 주체는 정부·지방자치단체를 중심으로 하는 경우가 대부분이며, 실제 취약계층의 보험의 이용과 사후적 지원을 담당할 수 있는 비영리단체, 취약계층 전문가 집단, 지역기반 서비스 제공기관 등의 참여는 상대적으로 제한적이다. 즉, 현재 국내 포용보험은 공공·민간 협력이 확대되는 단계에 있으나,

보험상품의 공급을 넘어 다양한 지원서비스까지 포괄하는 생태계로의 발전은 아직 초기 단계에 있다고 볼 수 있다.

나. 국내 포용보험의 문제점

이상의 논의를 바탕으로 국내 포용보험의 문제점을 다음 다섯 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 포용보험의 정책적 역할과 범위가 아직 협소하다. 최근 상생보험협의체의 발족과 함께 변화의 시작이 나타나고 있으나, 지금까지 포용보험 정책은 저소득층 보험료 지원이나 신용보험 등 서민금융의 보조수단에 상대적으로 집중되어 왔다. 반면 취약인구의 질병·돌봄공백·소득중단·기후위기·디지털 소외 등의 다양한 위험을 사전에 관리하고 회복탄력성을 높이는 보험 고유기능은 충분히 체계화되지 못했다. 보험업계에서도 유병자보험과 일부 라이더보험을 제외하면 포용보험을 새로운 시장이나 위험관리 사업이라기보다 사회공헌 비용으로 보는 인식이 강하다. 이러한 인식으로 인해 포용보험이 장래의 보험수요를 발굴하고 사회적 위험비용을 줄이는 장기적인 시장조성 활동으로 자리 잡지 못하고 있으며, 수요에 맞는 상품개발과 예방·상담·청구지원 서비스에 대한 투자 역시 제한적인 수준에 머물러 있다.

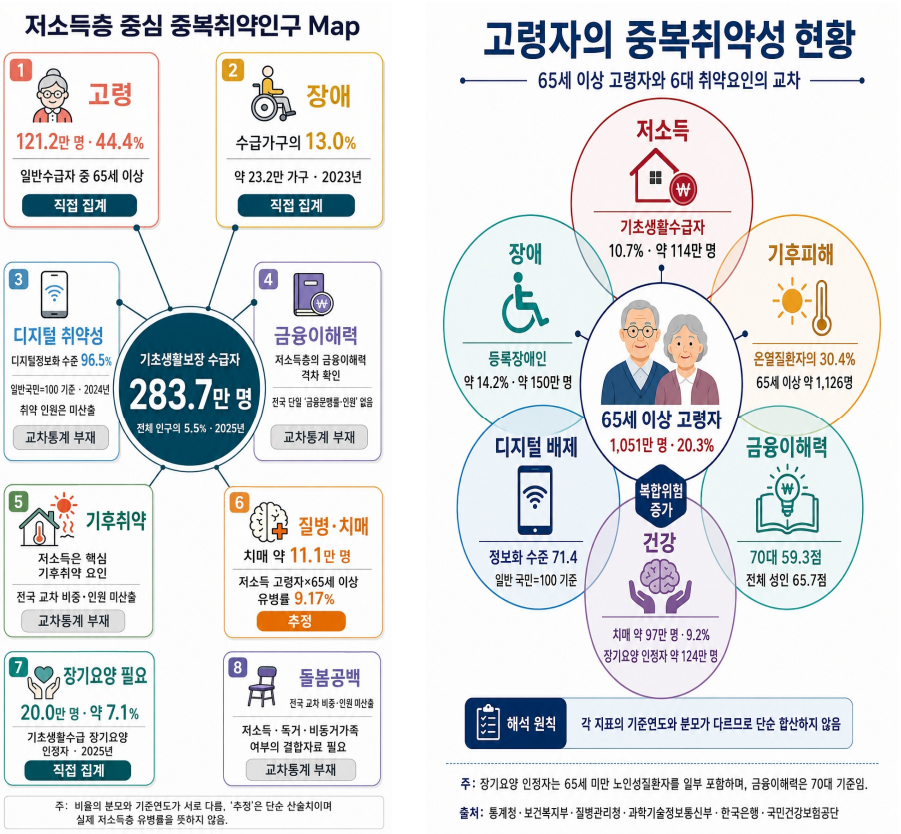
둘째, 개별 사업이 사회적 사건이나 재난에 대한 사후 대응 방식으로 도입되는 경우가 많아 장기적인 위험관리와 재원계획이 부족하다. 대형 사고 직후 새로운 담보가 추가되거나 단기간의 예산사업이 만들어지는 것은 보장 공백을 신속히 해소한다는 장점이 있지만, 정치적 관심이 낮아지거나 지방재정이 악화되면 보험료 지원과 사업이 축소될 가능성이 있다. 특히 공익기금·정부예산·지방비에 의존하는 보험의 경우 재원의 반복성과 법적 안정성이 충분히 확보되지 않은 경우가 있고, 손해율 변동에 따른 추가 재원 조달방식 역시 명확하지 않다. 또한 공적 지원으로 초기 시장을 조성한 이후 본인부담, 공동기금, 민영보험 및 재보험의 역할을 어떻게 조정할 것인지에 대한 장기적인 전환경로도 구체화되어 있지 않다. 영국 Flood Re와 같이 공적 지원을 바탕으로 시장의 역할을 단계적으로 변화시키는 해외 사례와 비교할 때, 국내에서는 위험의 특성에 따라 지속적인 공공지원이 필요한 영역과 시장의 역할을 확대할 수 있는 영역을 구분하는 기준과 장기적 재원구조가 충분히 정립되어 있지 않다.

셋째, 분산된 포용보험 사업의 보장 공백과 재원을 종합적으로 조정할 제도적 구심점이 부족하다. 소득·채무·장애·고령·고용·재난·기후 등 위험에 따라 담당 부처와 기관이 나뉘고, 휴면보험금과 보험업계 출연금 등 보험 관련 공익재원도 서민금융진흥원, 협회별 공익기금 등에 분산되어 있다. 현재의 다원적 구조는 개별 위험에 전문적으로 대응할 수 있는 장점이 있으나, 취약인구의 중복 가능성이 증가하는 초위험사회에서 포용보험 사업 간 중복과 누락, 정책의 우선순위 및 재원배분의 적정성에 대한 판단을 어렵게 한다.

〈그림 Ⅳ-1〉 국내 취약 인구 지도(Map) 및 중복취약성의 예시



〈그림 Ⅳ-1〉 계속



자료: 저자가 국내 인구의 취약성 및 교차취약 정도를 도식화하는 하나의 예시로 작성하였으며(GPT 이용), 구체적인 수치는 실제 취약층 통계와 일치하지 않을 수 있음

취약인구의 분포 지도(Map) 및 보장갭을 작성하고, 부처 간 데이터를 연계하며, 중복·누락 사업과 재원배분을 조정하는 총괄 기능이 필요하다. 보험 부문에 서민금융진흥원과 같은 별도의 단일 운영기관을 그대로 복제하기보다 금융위원회·복지부·고용노동부·행정안전부·지방자치단체와 보험업계가 참여하는 상설 협의체를 두는 방식이 현실적일 수 있을 것이다. 〈그림 Ⅳ-1〉은 전체 국내 취약인구 Map과 그중 저소득층, 고령층 각각의 중복 취약 구조를 보여주기 위한 예시이다. 포용보험 확대를 위한 정책 설계에 앞서 위험유형별 국내 취약인구 규모 및 중복취약성 정도를 파악하는 일이 선제적으로 이루어질 필요가 있고, 이를 위한 다양한 분야의 공공데이터의 집적과 활용이 필요하다.

넷째, 성과평가와 상품설계를 뒷받침할 데이터 기반이 취약하다. 현재 성과지표는 가입자 수, 자동가입 대상자 수, 보험금 지급 건수와 같은 보급률 지표에 치우쳐 있으며, 실제 손실 대비 보상률, 보험금 청구율, 빈곤·채무불이행 방지, 재난 후 영업재개 기간 및 건강·소득 회복과 같은 결과 지표는 거의 측정되지 않는다. 또한 공공복지·건강·재난·노동 데이터와 보험계약·사고자료의 연계가 제한되어 취약유형별 보장갭, 기초위험률, 적정보험료와 비용편익을 산출하기 어렵다. 충분한 개인정보 보호를 전제로, 제네바협회(Geneva Association 2024)가 제시했던 포용보험 성과지표인 4A(공급가능성, 접근가능성, 부담가능성, 인지도)와 함께 보장충분성, 청구 실효성, 회복탄력성 및 재정적 지속가능성 등을 평가할 수 있는 행정자료와 보험자료의 연계가 필요하다.

다섯째, 보험회사, 공공기관, 비영리단체, 재보험회사 등 포용보험 참여 주체 간 역할분담과 협업 생태계가 충분히 형성되지 않았다. 취약계층은 보험료 지원뿐 아니라 위험교육, 가입 안내, 간편한 청구, 복지·의료·고용서비스와의 연결을 함께 필요로 하지만 국내 사업은 보험상품 제공에 집중되고 이용자 지원은 상대적으로 부족하다. 예를 들어, 치매 및 경도인지장애 인구가 증가함에 따라 단순한 치매 및 간병 보험상품의 제공뿐 아니라 서비스 지원 체계도 강화될 필요가 있는데, 지방자치단체와 복지·의료기관, 비영리단체, 취약층 전문기관 및 지역기반 서비스 제공인력 등을 포괄하는 협력구조는 아직 충분히 형성되어 있지 못하다. 포용보험이 보험상품의 공급에 머물지 않고 가입 이후의 이용 지원을 통해 실질적인 경제·사회적 회복까지 연결되는 통합적인 서비스 체계로 발전하기 위해서는 보다 다양한 주체들의 협업이 요구된다. 보험회사는 다양성·형평성·포용성(Diversity Equity Inclusion; DEI)을 상품개발과 인수 정책에 반영하고, 지방자치단체와 복지기관은 대상자 발굴·사후서비스를, 공익기금은 초기 보험료 지원과 데이터 구축을, 재보험회사는 새롭고 불확실한 위험의 인수능력을 보완하는 등 각 포용보험 주체별 역할과 책임이 보다 체계적으로 정립될 필요가 있다.