



## 미국 장기요양보험 사례가 국내 실손의료보험에 주는 시사점

임준 연구위원

### 요약

- 국내 실손의료보험의 경우 손해율의 급증으로 인해 일부 보험회사가 판매를 중단하는 등 지속성 측면에서 구조적 문제에 직면해 있음
  - 국내 실손의료보험보다 좀 더 앞서서 구조적 적자 문제와 시장 철수를 경험했던 해외사례로 미국의 장기요양보험이 있음
- 본고에서는 미국 장기요양보험 구조조정 사례 분석을 참고해서 국내 실손의료보험 위기 극복을 위한 장기과제를 도출했음
- 첫째, 보험회사의 건전성 제고뿐만 아니라 소비자의 실손의료보험 수용성을 제고하기 위한 노력도 병행할 필요가 있음
  - 미국 장기요양보험의 경우 2000년 초반에는 보험회사의 건전성이 주요 이슈였으나, 2010년 이후부터는 보험회사의 건전성뿐만 아니라 소비자의 수용성도 주요 이슈가 되었음
  - 국내 실손의료보험의 경우 도입 초기에는 주로 소비자의 경제적 부담을 고려한 수용성에 초점이 맞추어져 있었고, 최근에는 보험회사의 건전성에 주로 초점이 맞추어져 있으나, 미국 장기요양보험 사례를 참고해볼 때 향후에는 보험회사의 건전성과 소비자의 수용성이 모두 문제가 될 가능성이 높음
- 둘째, 실손의료보험 사업의 적자가 지속될 경우 해당 사업을 선제적으로 구조조정할 수 있도록 하는 제도를 구축할 필요가 있음
  - NAIC 구조조정 작업반에서는 장기요양보험 구조조정과 관련하여 사후적 구조조정 제도인 보험계약자보호제도와 함께 계약이전이나 기업분할과 같은 사전적 구조조정에 대해서도 논의가 진행 중임
- 셋째, 실손의료보험의 건전성과 수용성 제고에 한계가 있을 경우에 대비하여 공보험인 국민건강보험과 민영건강보험 간 역할 재정립에 대한 연구가 필요함
  - 미국의 경우, 민영 장기요양보험의 건전성과 수용성 제고 노력과 함께 민영 장기요양보험 이외의 다른 파이낸싱 방안에도 대해서도 논의가 진행되고 있음



## 1. 검토배경

- 국내 실손의료보험의 경우, 손해율의 급증으로 인해 일부 보험회사가 판매를 중단하는 등 지속성 측면에서 구조적 문제에 직면해 있음<sup>1)</sup>
  - 실손의료보험의 손해율은 2016년부터 2020년까지 지속적으로 100%를 상회하였고, 2021년 상반기에도 132.3%를 기록하였음
  - 2021년 3월까지 손해보험회사 3곳(AXA손보, ACE손보, AIG손보)과 생명보험회사 9곳(푸본현대생명, KDB생명, DGB생명, KB생명, DB생명, 신한생명, 미래에셋생명, 동양생명, ABL생명)이 실손의료보험 판매를 중단했음
- 국내 실손의료보험보다 좀 더 앞서서 구조적 적자 문제와 시장 철수를 경험했던 해외사례로 미국의 장기요양보험(Long-Term Care Insurance)이<sup>2)</sup> 있음
  - 미국은 1970년대 이후 민간 보험회사가 장기요양보험을 제공하기 시작했으며, 신규 계약 건수는 2000년대 초 정점을 기록한 후 급속히 감소하였음
    - 신규 판매는 1990년 약 38만 건에서 계속 증가하여, 2002년 정점에 이르러 약 75만 4천 건을 기록하였으나, 2005년 약 35만 건, 2010년 약 25만 3천 건, 2015년 약 11만 건, 2020년 약 4만 9천 건 등으로 지속적인 감소를 기록하고 있음<sup>3)</sup>
  - 장기요양보험 판매가 감소하게 된 것은 수익성이 악화되면서 많은 보험회사가 판매를 중단하고 시장에서 철수했기 때문임
    - 2002년 102개이던 장기요양보험회사 수는 2012년 12개로 감소하였음<sup>4)</sup>
  - 장기요양보험회사의 수익성이 악화된 주요 이유는 처음 상품을 개발했을 당시에 가정했던 것에 비해 이자율과 해지율은 낮아지고, 사망률은 개선되었으며, 질병률은 악화된데 있었음
    - 더구나 장기요양보험회사가 수익성 악화에 대응하기 위해 보험료를 인상하고 언더라이팅과 보험금 지급 기준을 강화하면서 시장은 더욱 위축되었음
- 본고에서는 미국 장기요양보험 구조조정 사례 분석을 참고해서 국내 실손의료보험 위기 극복을 위한 장기과제를 도출하고자 함
  - 사례 분석은 ① 개별회사 차원의 구조조정 사례와 ② 주정부 및 연방정부 차원에서의 대응 노력의 2가지로 구분해서 살펴보고자 함

1) 정성희·홍석철·이진용·황수희·문혜정(2022), 『국민건강보험과 민영건강보험의 역할과 과제』, 보험연구원

2) 미국의 장기요양보험은 간병 및 제반 서비스 비용을 특정 한도까지 보장해주는데, 보장기간은 보통 5년이고(2년형과 종신형도 있음), 물가상승 반영 여부 등을 다양하게 선택할 수 있음. 미국의 장기요양보험은 국내의 실손의료보험과 동일한 보험상품은 아니나 구조적 적자문제와 시장철수 경험의 측면에서 유사성을 가지고 있어서 비교 사례로 채택하였음

3) 미국 장기요양보험협회 홈페이지

4) M. A. Cohen, R. Kaur, and B. Darnell(2013), "Exiting the Market: Understanding the Factors behind Carriers' Decisions to Leave the Long-Term Care Insurance Market", U.S. Department of Health and Human Services



## 2. 미국 장기요양보험회사 구조조정 사례

- 미국 장기요양보험회사는 구조조정 단계의 측면에서 ① 부실화 이전 단계, ② 갱생(Rehabilitation) 단계, ③ 청산(Liquidation) 단계의 3가지 유형으로 구분할 수 있음
  - 여기서는 각 단계별로 보험회사 한 곳씩만 소개하고자 함<sup>5)</sup>
- 먼저, 부실화 이전 단계의 보험회사 사례는 미국 장기요양보험 1위 사업자인 Genworth Financial 그룹임
  - Genworth Financial 그룹의 장기요양보험사업 구조조정은 ① 기존 계약의 보험료 인상과 ② 새로운 보험상품 개발의 2가지 방향에서 추진되었음
  - 기존 계약의 보험료 인상과 관련하여 2018년의 경우 33개 주로부터 120건의 보험료 인상 신청에 대한 승인을 받았으며, 추가로 30개 주에 97건의 새로운 보험료 인상을 신청했음<sup>6)</sup>
    - 2021년의 경우에는 45개 주에서 173건의 보험료 인상 신청에 대해 승인을 받음으로써, 약 4억 3,000만 달러의 추가적인 보험료 수입을 얻을 수 있었음<sup>7)</sup>
    - 한편, 보험료 인상 신청이 받아들여지지 않는 경우에는 소송을 제기하거나 판매를 중지하였는데, 2018년 12월 31일 현재 하와이, 매사추세츠, 몬태나, 뉴햄프셔, 버몬트 주에서 판매를 중지하였음
  - 새로운 보험상품 개발은 ① 매년 보험료 갱신이 가능하도록 하는 연 단위 갱신형 상품(Annual Re-rating Product)과 ② 결합상품(장기요양보험과 사망보험 또는 연금을 결합)의 2가지 방향에서 추진되었음
    - 전통적인 장기요양보험상품은 순수 보장형 상품으로 장기요양서비스를 받지 못할 경우 보험으로부터 다른 혜택을 받지 못했으나, 결합상품의 경우에는 장기요양서비스를 사용하지 않음으로써 저축된 부분을 자녀에게 상속하거나 연금으로 사용할 수 있음
- 두 번째 유형인 갱생 단계의 보험회사 사례는 중간 규모 사업자인 Senior Health Insurance Company of Pennsylvania(이하, 'SHIP')임<sup>8)</sup>
  - SHIP는 1887년 Home Beneficial Society라는 회사명으로 사업을 시작한 후, 1990년대 중반 Consecogroup에 인수되어 Conseco Senior Health Insurance Company(이하, 'Conseco')로 회사명이 변경되었음
  - 장기요양보험사업의 적자가 늘어나면서 2003년 신규 판매를 중단하였고, 이후 5년 동안 런오프(Run-off) 기간을 거친 후 별도 법인 SHIP를 신설하여 Conseco의 장기요양보험사업의 자산과 부채를 SHIP로 이전하였음

5) 미국 장기요양보험회사 구조조정 사례는 다음 보고서에서 재인용했음: 임준·이승주(2022), 「보험산업의 사업구조개편 활성화 방안」, 『계획과제 최종보고서』, 보험연구원

6) 2018 Annual Report, Genworth Financial, Inc.

7) 2021 Annual Report, Genworth Financial, Inc.

8) SHIP 사례는 다음 자료에서 인용했음: L. Chordas(2020), "Pa. Rehabilitators File Plan with Court to Aid Long-term Care Insurer SHIP", AM Best

- 2019년 지급여력제도에서 요구하는 자본 보유 기준에 미달하여 규제당국으로부터 시정조치 명령을 받았으나, SHIP가 자본확충 방안을 마련하지 못하자 펜실베이니아 보험감독청은 법원에 SHIP의 갱생 절차 개시를 신청했고, 현재 갱생 노력이 진행되고 있음
- 이 때, SHIP가 보유하고 있던 장기요양보험 계약은 약 5만 1천 건이었고, 자산 규모는 약 22억 달러였음

○ 마지막 세 번째 청산 단계의 사례는 중간 규모 사업자인 Penn Treaty Network America Insurance Company(이하, 'Penn Treaty')임<sup>9)</sup>

- Penn Treaty는 2008년 장기요양보험상품의 신규 판매를 중단하고 시장에서 철수했으며, 2009년 1월 갱생에 돌입했음
- 그러나 펜실베이니아 보험감독청이 컨설팅 회사와 함께 Penn Treaty의 재무 상태를 점검한 결과, 미래의 보험금 지급이 어렵다고 판단하여 같은 해 법원에 Penn Treaty의 청산을 신청했음
  - 법원은 처음에는(2012년 5월) 청산 신청을 거절했으나, 최종적으로는(2016년 7월) 청산 신청을 받아들였음
- Penn Treaty와 자회사인 American Network Insurance Company가 청산에 들어감으로써 이후 보험금 지급은 보험계약자보호기구에서 담당하게 되었음
  - 미국의 보험계약자보호제도에 의하면 장기요양보험의 보험금 지급 한도는 30만 달러이며, 한도를 초과하는 보험금의 경우에는 청산 과정에서 마련되는 재원으로 일부 보전이 가능할 수 있음
- Penn Treaty의 청산 감독을 담당했던 펜실베이니아 보험감독청의 보험감독관은 규제당국이 좀 더 빨리 개입해서 구조조정 작업을 진행할 필요가 있었다고 평가했음



### 3. 미국 정부의 장기요양보험 위기 대응

○ 미국 정부의 대응은 ① 주정부와 ② 연방정부로 나누어서 살펴보고자 함

- 주정부는 전미보험감독관협의회(National Association of Insurance Commissioners; 이하, 'NAIC')와 함께 보험회사의 건전성과 관련된 이슈에 주로 초점을 맞추었고, 연방정부는 소비자의 장기요양보험 수용성(Affordability) 제고 방안 마련에 주로 초점을 맞추었음

○ 먼저, 주정부 차원에서의 노력부터 살펴보면, NAIC내에 장기요양보험 작업반(Task force)을 만들고, 작업반 아래 3개의 하위그룹(Subgroup)을 두었음<sup>10)</sup>

9) Penn Treaty 사례는 National Organization of Life and Health Insurance Guaranty Associations 홈페이지에서 인용함

10) National Association of Insurance Commissioners(2019), "CIPR Program: The State of Long-Term Care Insurance", 2019 Fall National Meeting, Center for Insurance Policy and Research

- 첫 번째는 장기요양보험 재무 건전성(Long-Term Care Insurance Financial Solvency) 그룹임
  - 이 그룹에서는 장기요양보험회사의 재무 건전성 모니터링 방안과 사전적 또는 사후적 구조조정(Restructuring) 제도에 대한 연구를 진행하고 있음
  - 최근 미국 일부 주에서는 보험계약자의 동의 없이 규제당국의 승인만으로 계약이전이나 기업분할이 가능하도록 하는 사전적 구조조정제도를 도입했는데,<sup>11)</sup> 장기요양보험에 대해 이러한 제도를 활용하는 것에 대해서는 보험감 독자들이 아직까지는 부정적인 입장을 피력하고 있음
  - 주요 이유 가운데 하나는 장기요양보험은 롱테일 위험(Long-Tail Risk)의 특성을 가지고 있어 준비금이나 요구 자본 산출에 어려움이 있다는 것임
  - 그러나 이러한 문제점을 보완한 구조조정 대안을 고안해내면 장기요양보험에 대해서도 계약이전이나 기업분할과 같은 사전적 구조조정을 허용할 수 있다는 여지를 남겼음
- 두 번째는 장기요양보험 요율 검토(Long-Term Care Insurance Rate Review) 그룹임
  - 이 그룹에서는 주별로 제각기 이루어지고 있는 장기요양보험 요율 검토가 체계적이고 일관된 형태로 이루어질 수 있도록 하는 작업을 진행하고 있음
  - 일부 주에서는 요율 인상 신청을 승인하고, 일부 주에서는 거부하거나 또는 승인한 주간에도 인상폭이 다를 경우 승인을 거부한 주 또는 인상폭이 낮은 주의 보험계약자가 이득을 보고, 인상폭이 높은 주의 보험계약자가 손해를 보는 주간 요율 보조(Cross-State Rate Subsidization) 문제가 발생할 수 있음
- 세 번째는 장기요양보험 보장축소 대안(Long-Term Care Insurance Reduced Benefit Options) 그룹임
  - 장기요양보험회사는 요율 인상을 받아들이기 어려운 보험계약자에게 대안으로 낮은 보험료에 보장을 축소한 상품을 제공하였는데, 이 그룹에서는 보험계약자가 요율 인상과 보장 축소 대안간 비교를 잘 할 수 있도록 돕는 정책 방안을 개발 중임

○ 연방정부 차원에서는 재무부(Department of Treasury), 보건복지부(Department of Health And Human Services), 국세청(Internal Revenue Service) 등이 부처 합동 대책반을 만들어 장기요양보험 활성화 관련 권 고안을 제시했음<sup>12)</sup>

- 권고안은 크게 ① 상품혁신, ② 규제개선, ③ 소비자 교육, ④ 세제지원의 4가지로 구분할 수 있음
- 첫째, 전통적인 장기요양보험상품 이외에 소비자의 선택권을 강화하고 보험회사의 재무 건전성을 제고할 수 있는 다 양한 장기요양보험상품들이 출시되고 있는데, 이러한 상품혁신과 관련해서 부처 합동 대책반은 계리사, 학계, 그 밖 의 이해관계자들에게 신규상품이 시장에 미치는 영향에 대해 모니터링하고 평가할 것을 제안하였음
  - 소비자의 수용성을 높이기 위한 신규 상품으로 장기요양 서비스와 사망보험 또는 연금을 결합한 상품, 보험금 지 급을 12개월 이내로 제한하는 상품 등이 출시되었음
- 둘째, 장기요양보험의 경우 소비자보호를 위해 연방정부 차원의 법률과 주정부 차원의 법률이 복잡하게 얽혀 있는

11) 보다 자세한 내용은 다음 자료를 참고하기 바람: 임준(2022), 「보험산업 사업구조개편 활성화를 위한 제도 개선 방안」, 『KIRI 리포트』, 제547호, 보험연구원

12) S. T. Mnuchin and C. S. Phillips(2020), "Long-Term Care Insurance: Recommendations for Improvement of Regulation", U.S. Department of Treasury

데, 주마다 소비자보호 요건이 다름으로 인해 소비자보호에 있어서 차등이 발생할 수 있음

- 이러한 문제점을 해결하기 위해 부처 합동 대책반에서는 장기요양보험의 소비자보호 조건을 체계적이고 통일적으로 정비할 수 있는 권한을 재무부나 보건복지부에게 부여할 것을 제안하였음

• 셋째, 소비자 교육은 장기요양에만 국한해서 접근하는 것보다는 은퇴계획(Planning for retirement)이라고 하는 좀 더 넓은 관점에서 접근할 것을 제안하였음

- 따라서 어느 한 정부기관에서 담당하기보다는 재무부, 보건복지부, 노동부 등 다양한 기관이 협력할 필요가 있음을 지적하였음

• 넷째, 현재 장기요양보험과 관련하여 다양한 세제혜택이 주어지고 있는 상황 하에서 추가적인 세제지원의<sup>13)</sup> 필요성에 대해 검토하였는데, 주로 고소득층에 혜택이 집중된다는 이유에서 권고안으로 채택되지 않았음

- 이러한 방안들이 저소득층이나 중산층의 장기요양보험 가입률 제고에는 효과적이지 않을 것으로 판단했음

○ 주정부와 연방정부 차원에서 민영 장기요양보험의 정상화를 위한 정책적 노력이 추진되고 있는 것과 함께, 또 다른 한편에서는 공적 장기요양보험 도입 등 민영 장기요양보험 이외의 다른 재원조달(Financing) 방안에도 논의가 병행되고 있음

• 실제 워싱턴(Washington) 주의 경우에는 민영 장기요양보험만으로는 어렵다고 판단하여, 2019년 공적 장기요양보험 프로그램을 도입하였음

- 개인별로 36,500달러까지 보험금이 지급되며, 재원은 0.58%의 급여세(Payroll tax)에 의해 조달됨

- 보험금 지급 자격 조건이 주어지기 위해서는 적어도 10년 동안 급여세를 납부해야 함



## 4. 시사점

○ 미국 장기요양보험 사례 분석을 토대로 국내 실손의료보험 위기를 극복하기 위한 장기 과제로 다음 3가지를 제안함

○ 첫째, 보험회사의 건전성 제고뿐만 아니라 소비자의 실손의료보험 수용성을 제고하기 위한 노력도 병행할 필요가 있음

• 미국 장기요양보험의 경우, 2000년 초반에는 보험회사의 건전성이 주요 이슈였으나 2010년 이후부터는 보험회사의 건전성뿐만 아니라 소비자의 수용성도 주요 이슈가 되었음

• 국내 실손의료보험의 경우 도입 초기에는 주로 소비자의 수용성에 초점이 맞추어져 있었고, 최근에는 보험회사의 건

13) 부처 합동 대책반에서 검토한 세제지원 방안은 2017년 NAIC가 국회에 제출한 다음 자료에서 제안한 것들임; National Association of Commissioners, Long-Term Care Innovation (B) Subgroup(2017), "Federal Policy Options to Present to Congress"

전성에 주로 초점이 맞추어져 있으나, 미국 장기요양보험 사례를 참고해볼 때 향후에는 보험회사의 건전성과 소비자의 수용성이 모두 문제가 될 가능성이 높음

- 따라서 보험회사의 건전성 제고를 위한 보험료 인상이나 보장 축소 노력과 함께 소비자의 수용성을 제고하기 위한 혁신적인 상품개발 및 다양한 세제지원 방안에 대한 연구도 지금부터 병행할 필요가 있음

○ 둘째, 실손의료보험 사업의 적자가 지속될 경우 해당 사업을 선제적으로 구조조정할 수 있도록 하는 제도를 구축할 필요가 있음

- 미국 장기요양보험의 청산 사례를 감안할 때, 회생이 어려운 사업의 경우 좀 더 빠른 시점에 구조조정이 들어갈 필요가 있음
  - NAIC 구조조정 작업반에서는 장기요양보험 구조조정과 관련하여 사후적 구조조정 제도인 보험계약자보호제도와 함께 계약이전이나 기업분할과 같은 사전적 구조조정에 대해서도 연구가 진행 중임
- 국내 실손의료보험의 선제적 구조조정 방안 마련을 위해 법률제도, 시장기반, 지원정책의 측면에서 연구를 진행할 필요가 있음
  - 실손의료보험 신규 판매를 중단하고 기존 계약만 관리하고 있는 보험회사의 경우, 계약이전이나 기업분할과 같은 구조조정을 통해 효율성과 건전성을 제고할 수 있음

○ 셋째, 실손의료보험의 건전성과 수용성 제고에 한계가 있을 경우에 대비하여 공보험인 국민건강보험과 민영건강보험 간 역할 재정립에 대한 연구가 필요함

- 미국의 경우 민영 장기요양보험의 건전성과 수용성 제고 노력과 함께 민영 장기요양보험 이외의 다른 파인낸싱 방안에 대해서도 논의가 진행되고 있음