CEO Brief

2022.11. 제2022-20호

CEO Brief는 보험산업 관련 이슈를 분석하여 보험회사 CEO와 유관기관의 기관장분들께만 제공되는 리포트입니다.

보험가격 규제 관련 이론 및 실증연구 검토

요 약

가격 규제는 시장이 독점·정보비대칭 등에 의해 실패로 이어질 때 그 원인을 해결하기 위해 존재하나, 규제의 부작용 및 시장축소 가능성을 고려하면 작동 가능한 경쟁시장에 대해서는 규제 개입 여지가 많지 않음. 미국에서는 보험가격이 위험을 반영하여 적정하게 책정되지 않는 경우 보험가격 사전승인제와 건전성 규제를 통해 가격을 규제해왔으나, 점차 가격 요율은 자율화하면서 공정성을 강조하는 방향으로 규제의 흐름이 변화함. 그러나 국내 실손의료보험의 경우 장기보험이고 전환비용이 매우 높다는 점에서 시장과 보험의 성격이 다르므로, 미국 자동차보험에 대한 규제 완화 논리를 그대로 적용하는 것에는 주의가 필요함

○ 보험연구원은 「보험가격 규제 관련 이론 및 실증연구 검토」 산학세미나(2022. 9. 29) 개최를 통해 보험가격 규제의 경제적 효과와 한계에 대하여 학술적인 관점에서 살펴봄

- 본고에서는 주제발표(발표자: 박소정, 서울대학교)[1]의 주요내용을 정리하고, 별첨에서는 토론에 참여한 관련 전문가들의 토론내용을 소개함

○ 규제는 시장이 시장원리에 따라 잘 작동하지 못하고 실패로 이어질 때 그 원인을 해결하기 위해 존재하나, 완전하지는 않아도 합리적인 수준의 경쟁이 유지되는 작동 가능한 경쟁시장(Workable Competition)에서는 규제가 개입할 여지가 많지 않음

- 완전경쟁시장(Perfect Competition)은 같은 상품을 다수의 판매자와 소비자가 거래하고, 정보비대칭이 없으며, 자유롭게 진입과 퇴출이 가능하여 완벽하게 잘 작동하는 시장을 말함
- 시장이 충분히 경쟁적이지 않은 경우, 규제를 통해 독점이나 정보비대칭에 의한 시장 실패가 발생하지 않도록 함
  - 충분한 경쟁이 없다고 판단될 경우 가격 규제를 통해 과도한 가격 책정을 막고, 독점·담합금지 및 경쟁촉진을 통해 시장 실패의 원인을 해결하고자 함

1) 발표자료는 보험연구원 홈페이지를 참고하기 바람(https://kiri.or.kr/seminar/dataList.do?docId=245689&searchCon=&searchWord=&page=1)

본 보고서는 추후 보도에 활용할 예정이므로 보도 전까지는 사내에서만 활용하시고 외부 유출을 하지 말아주시기 바랍니다.

- 보험회사의 지급불능 위험 보유 여부를 소비자가 모니터링하기 어려운 경우, 규제자가 대신 모니터링하여 정보비대칭을 해소함

• 완전경쟁시장은 현실적으로 불가능하고 가격 규제는 초과 수요 또는 초과 공급과 같은 부작용을 야기하므로, 합리적인 수준의 경쟁이 이루어지는 작동 가능한 경쟁시장에 대해서는 강한 규제 없이 시장 원리에 맡김

○ **규제는 모든 이해관계자들에게 최선이 아닐 수 있고 가격의 비유연성에 따른 규제 부작용 및 시장 축소 가능성이 존재하므로, 시장 실패의 인위적 조정보다는 실패 원인 해소가 더 중요함**

• Stigler의 포획이론에 따르면 규제자는 강한 이익집단에 포획될 위험이 있으므로, 규제가 사회 최선의 방향으로 이어지지 않을 수 있음

- 강한 이익집단이 기업인 경우 규제 가격이 적정가격보다 오히려 더 높을 수 있음
- 강한 이익집단이 소비자일 경우 영구적 가격억제로 인해 기업의 시장진입이 원활하지 않고 상품과 서비스의 질이 저하될 수 있음

• 규제로 인한 가격의 비유연성에 의해 가격이 고변동성에 노출되면 자본비용이 상승함에 따라 규제가 보험료 인상 요인으로 작용할 수 있음[2)]

- 규제로 인해 가격인하 이후 가격의 인상이 어려울 것으로 예상될 경우, 손해율이 좋더라도 가격을 인하하지 못하다가 산업이 위태로운 시점에는 가격을 대폭 인상하게 되므로 가격이 고변동성에 노출됨

• 가격상한제(Price Ceiling)가 존재하는 시장에서는 보험회사가 고위험 물건의 인수를 거부할 가능성이 있음[3)]

○ **충분성과 비과도성의 원칙에 따라 보험가격이 적정하게 책정되지 않는 경우 미국에서는 보험가격 사전승인제(Prior Approval)와 건전성 규제를 통해 가격을 규제해왔으나, 점차 가격 요율 규제는 자율화하면서 공정성(Equity)을 강조하는 방향으로 규제의 흐름이 변화함**

• 1900년대 미국 시장 초기에는 너무 저렴한 가격으로 인해 보험회사의 건전성을 해치는 문제가 발생하지 않도록 보험회사의 건전성을 규제함

• 반면 1944년 이후 산업의 높은 진입장벽으로 독과점 시장이 유지되거나 고객의 보험 탐색 비용이 높은

2) Cummins, J.D., and Sommer, D.W.(1996), "Capital and risk in property-liability insurance markets", *Journal of Banking & Finance*, 20(6), pp. 1069~1092

3) Cummins, J.D., and Weiss, M.A.(1992), "Regulation and the Automobile Insurance Crisis", *Regulation*; Bouzouita, R., and Bajtelsmit, V.L.(1997), "The impact of rate regulation on the residual market for automobile insurance", *Journal of Insurance Regulation*; Tennyson, S., Weiss, M.A., and Regan, L.(2002), "Automobile Insurance Regulation: The Massachusetts Experience", *Deregulating Property-Liability Insurance: Restoring Competition and Increasing Market Efficiency*

경우 과도하게 보험료가 책정될 가능성을 우려하여 가격 사전 규제와 건전성 규제가 함께 이루어짐

- 80년대 이후 미국의 자동차보험시장은 작동 가능한 경쟁시장이라고 판단됨에 따라 점차 요율 자율화가 이루어졌으나, 특정한 집단에 대한 요율 차별화를 금지하는 등 공정성 측면의 규제는 강화되었음
  - 미국은 주(State)별로 가격 규제에 차이가 존재하나, 1970년대 37개주 사전승인에서 2019년 13개 주 사전승인으로 가격 요율 자율화가 점차 이루어졌음
  - 보험가격 사전승인제는 1980년대에는 보험 가격 인하 효과가 있었으나,[4] 이후 시장이 경쟁적이 됨에 따라 평균적으로 요율에 큰 영향을 주지 못하는 것으로 나타남[5]
  - 미국은 주별로 차이가 존재하나 집단(Segment)별 요율의 차별화를 금지하는 방향으로 규제의 초점이 공정성으로 옮겨졌으며, 유럽의 경우에도 차별(Discrimination)에 대한 규제를 강화하고 있음

○ **그러나 산업의 진입장벽이 높고 가격비교가 어렵거나 약관비교가 어려운 경우에는 여전히 규제가 필요할 수 있으며, 그러한 경우 규제당국과 보험회사는 규제의 부작용을 줄이기 위해 노력해야 함**

- 시장이 충분히 경쟁적이지 않을 때 규제를 통해 진입장벽을 완화할 필요가 있으며, 가격비교 서비스의 등장에 따라 탐색비용이 완화될 여지가 있더라도 소비자가 약관을 비교하기 어려운 경우에는 약관규제가 필요함
- 미국의 캘리포니아 주는 자동차보험 가격을 규제함과 동시에 교통법규에 대한 벌금을 강하게 부과하는 등 사고율을 낮추려는 노력을 병행함에 따라 강한 가격 규제에도 불구하고 불량물건 시장이나 시장 퇴출과 같은 규제의 부작용이 크지 않았음

○ **우리나라 실손의료보험의 경우 시장과 보험의 성격이 다르므로 미국 자동차보험을 주로 살펴본 상기 논의를 그대로 적용하는 것에는 주의가 필요함**

- 자동차보험은 갱신주기가 짧고(1년) 계약변경이나 다른 보험사로의 이동이 자유로운 시장이나, 실손의료보험의 경우 100세까지도 보장하는 장기 보험이고 전환비용이 매우 높기 때문에 시장이 경쟁적이라 하더라도 상기의 규제 완화 논리를 자동차보험 시장과 똑같이 적용하기는 어려움

김경선 연구위원, 김석영 선임연구위원
sunnykim@kiri.or.kr, skim@kiri.or.kr

4) Harrington, S.(1987), "A note on the impact of auto insurance rate regulation", *The Review of Economics and Statistics*, pp. 166~170; Grabowski, H., Viscusi, W.K., and Evans, W.N.(1989), "Price and availability tradeoffs of automobile insurance regulation", *Journal of Risk and Insurance*, pp. 275~299

5) Bajtelsmit, V.L., and Bouzouita, R(1998), "Market structure and performance in private passenger automobile insurance", *Journal of Risk and Insurance*, pp. 503~514; Cummins, J.D., Phillips, R.D., and Tennyson, S.(2001), "Regulation, political influence and the price of automobile insurance", *Journal of Insurance Regulation*

1. 세미나 개요

○ 일 시: 2022. 9. 29(목), 15:00 ~ 16:30

○ 장 소: 보험연구원 컨퍼런스룸(ZOOM을 활용한 온라인 중계 동시 진행)

○ 주 최: 보험연구원

○ 프로그램

시간	내용
15:00	**개 회**
15:00 ~ 15:30	**주제발표** 보험가격 규제 관련 이론 및 실증연구 검토 - 박소정 (서울대학교 교수)
15:30 ~ 16:30	**토 론** ■ 사 회: 김헌수 (순천향대학교 교수) ■ 토론자: 양준석 (가톨릭대학교 교수) 황진태 (대구대학교 교수) 황인창 (보험연구원 연구위원) (토론순)
16:30	**폐 회**

2. 토론

가. 양준석 (가톨릭대학교 교수)

○ 법 규제, 행정지침 등 사회적인 압력으로 가격을 규제하는 것은 불합리하며, 시장실패 가능성이 높지 않은 시장에서 가격 규제는 산업의 비효율을 야기함

- 가격은 시장경제에서 가장 중요한 신호(Signal)이기 때문에 가격을 규제하면 시장이 균형에 도달하지 못하므로, 가격으로 피해를 받는 소비자를 돕는다면 가격을 왜곡시키지 않는 방법으로 돕는 것이 적절함

○ 한편 보험시장은 보험산업 특성상 독점력을 통한 정보 집적이 필요하고, 보험자와 가입자 간 정보 비대칭과 가입자의 도덕적 해이가 존재한다는 점에서 시장실패 가능성이 있음

- 보험산업은 피보험자의 풀(Pool)이 커서 집적 통계가 많을수록 사고율의 예측이 더 정교해지는 장점이 있으므로 시장에 경쟁자가 너무 많으면 오히려 문제가 될 수 있음
- 보험자는 보험계약자가 고위험인지 저위험인지 파악하기 어려울 수 있음
- 의료보험에서 보험의 보장은 사후정산(Out-of-pocket)되는 환자의 의료비 지출을 감소시켜 보험가입자의 과도한 의료이용을 야기할 수 있음

○ 그러나 가격 규제의 논리적 타당성이 있다고 하더라도 규제가 꼭 필요하다고 할 수 없으며, 비용 편익 관점에서 규제의 정당성이 확보되어야 함

- 비용과 편익의 비교는 순수하게 실증적인 문제이며, 미국의 연구결과에서는 가격 규제의 이득이 크지 않아 규제 강도를 줄이고 오히려 약관에 대한 규제를 강화하는 방향으로 규제의 흐름이 변화하였음
- 규제가 꼭 필요한 경우에는 시장실패가 심한 부분에 대해서만 규제함과 동시에 시장 경쟁을 높여 가격 규제 없이 적정 가격이 형성될 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 생각함

나. 황진태 (대구대학교 교수)

○ 현재와 같은 고물가 상황에서는 가격 규제 가능성이 있으며, 보험 가격에 대해서 이해관계자들 간 의견 차가 존재함

- 국내 보험회사는 주식회사 형태이고 자유 시장 경제에서 기업의 이익 추구는 보장되어야 하며, 보험요율은 예측원가에 합리적인 목표이익을 설정하여 결정되는 것이 바람직함
- 보험계약자는 보험료 산출에 대한 정보 비대칭성으로 공정하지 못한 보험료 책정 가능성에 대한 불안감이 있을 수 있음

- 감독당국은 정책적 목적, 소비자보호, 산업의 건전한 발전을 위해 규제가 필요하다고 판단할 수 있음

○ 가격 규제는 개인의 재산권에 정부가 개입하는 것으로 개인의 이익과 공공의 이익 중 무엇을 더 우선할 것인가의 문제이나, 자유 시장 경제에서 기본적인 원칙은 가격을 통제하지 않는 것임

- 개인의 이익 추구가 다른 사람에게 피해를 주는 경우 가격 규제가 정당하다 하더라도, 경제학 이론의 측면에서는 정부 개입이 없는 자유 시장 경제에서 가장 효율적인 자원배분이 이루어짐
- 전후 독일 미군정 사례(루드비히 에르하르트)를 살펴보면, 고물가 상황에서 가격 자유화가 오히려 물가 문제를 해결하였음
  - 2차 세계대전 후 독일에서는 가격통제로 공급이 감소하여 물가가 급등하고 암거래가 발생하였으나 서독 경제부 장관 루드비히 에르하르트가 가격자유화를 실시함에 따라 암시장이 사라지고 정상적인 거래가 이루어짐

○ 현실에서는 시장실패 가능성에 따라 정부의 개입이 정당화될 수 있으나, 정부실패 가능성도 존재하므로 가격 통제보다는 시장기능을 강화하여 사회적 후생을 증대시키는 정책이 더 바람직함

- 정부는 합리적인 소셜플래너(Social Planner)가 아니라 사람들이 모여 있는 단체이기 때문에 비효율이 발생할 수 있음
- 사전적 가격 통제보다는 공정거래 강화, 자유로운 진입·퇴출을 통한 경쟁 강화, 정보비대칭성 완화를 위한 공시 강화, 소비자보호를 위한 사후감독이 중요함

○ 보험가격 규제는 신상품 출시를 어렵게 함에 따라 사회적 후생 손실이 발생할 수 있으므로, 감독당국은 가격 규제 대신 소비자보호를 위해 사후감독에 충실할 필요가 있음

- 가격 통제로 인해 유연한 보험료 책정이 어려울 경우 보험회사는 경험자료 부족에 따른 보험리스크로 신상품 공급이 어려우며, 이에 따른 사회적 후생 손실이 발생할 수 있음
- 보험회사 간 지나친 가격 경쟁은 오히려 보험회사 부실화로 이어질 수 있으므로 지급여력 규제와 이에 대한 감독당국의 사후감독이 중요함

다. 황인창 (보험연구원 연구위원)

○ 보험산업은 규제산업이고 높은 정보비대칭성과 공공성이 있다는 점에서 의료계와 공통점이 있으며, 가격 규제로 인해 의료계에서 나타나는 문제가 보험산업에서도 유사하게 나타날 수 있음

- 의료계에서는 의료수가 통제로 원가 보전이 안 된다는 불만이 있으며, 이로 인하여 급여 부분에서는 필수의료과목의 붕괴가 일어나고, 비급여 부분에서는 풍선효과도 나타나고 있음

- 낮은 급여수가는 비급여를 통해 적자를 보전하고자 하는 의료공급자 유인수요를 발생시키고, 이러한 비효율적인 자본 분배는 비급여뿐만 아니라 급여에도 영향을 미침
- 보험산업에서 가격 규제가 심한 시장은 실손의료보험과 자동차보험인데, 실손의료보험에서는 사업자가 이탈하고 있고 자동차보험의 경우에는 양극화가 심화되고 있어 시장집중도가 높아지고 있음
  - 의료계에서 가격 규제를 하지 않는 시장을 비급여라고 본다면, 비급여에서 나타난 풍선효과 문제가 보험산업에서도 유사하게 나타날 수 있는지 살펴볼 필요가 있음
  - 의료계에서는 일부 시장에서만 가격 규제를 하고 있지만 이로 인해 사업자들의 행동유인이 바뀌면서 시장 전체가 악화되는 양상을 보였는데, 상품·서비스와 플레이어들의 이해관계가 점점 복잡해지는 보험산업에서 시장을 전반적으로 다 통제하는 것은 불가능할 것임

○ **보험산업의 가격 규제는 건전성 및 행위 규제와 관련된 목적도 갖고 있으며, 가격 규제로 인해 건전성 규제나 행위 규제 자체가 제 역할을 하지 못했을 수 있음**

- 보험회사에 대한 규제는 가격 규제, 건전성 규제, 행위 규제가 있는데, 건전성 규제나 행위 규제가 보험회사의 건전성을 제고했는지 여부에 대해서는 부정적인 평가도 있음
- 규제 간 상호작용에 의해 건전성 및 행위 규제가 제대로 작동 못할 수도 있으며, 만약 가격 규제가 없으면 건전성 규제나 행위 규제가 더 쉽고 강하게 시행될 수도 있음

○ **가격 규제는 시장 플레이어들을 보수적으로 만들고 상품개발과 혁신을 어렵게 할 수 있으므로 규제에 대해서는 혁신의 측면에서 보다 깊은 검토가 필요함**

- 가격 규제는 어떠한 상품 유형에 대해서 규제하는 방식으로 이루어질 것이므로, 상품·서비스의 개발은 이러한 유형을 피해서 이루어질 것임
- 따라서 가격 규제의 틀을 바꾸지 않는 이상 규제가 이루어지는 상품·서비스는 개발 자체가 되지 않을 수 있음

김경선 연구위원, 김석영 선임연구위원
sunnykim@kiri.or.kr, skim@kiri.or.kr