

kiri Weekly

2013.6.24 제239호

이슈

미국 취약계층 보험공급망의 국내 적용 가능성 검토

포커스

향후 금리인상 가능성에 대한 전망과 시사점

금융보험 해설

퇴직연금의 이해 (10): 퇴직연금의 계약구조

글로벌 이슈

글로벌 금융시장 변동성 확대와 시사점

미국의 출구전략과 국내 보험회사의 해외 국채투자

금융시장 주요지표

kiri 보험연구원
Korea Insurance Research Institute

이슈와 포커스는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

서울시 영등포구 여의도동 35-4 8층 보험연구원 (문의: 김세환 부장 / 02-3775-9051)



미국 취약계층 보험공급망의 국내 적용 가능성 검토

이태열 선임연구위원, 김유미 연구원

요약

- 오바마 행정부는 건강보험 미가입자 문제를 해결하기 위해 전 국민에게 건강보험 가입을 의무화하는 동시에 차상위층을 위한 새로운 판매채널을 구축하는 등 적극적인 복지정책을 취하고 있음.
 - 오바마 행정부는 경제적 취약계층에 대한 건강보험 공급을 위해 온라인 웹사이트 형태의 저렴한 판매채널을 구축하고 이를 통해 정부가 인증하는 표준화된 건강보험 상품을 공급하고자 함.
 - 전 국민에 건강보험 가입을 의무화하고 보험회사의 언더라이팅을 제한함으로써 취약계층을 위한 판매채널이 역선택에 노출되는 것을 최소화하여 리스크 풀링이 정상적으로 이루어지도록 함.
 - 메사추세츠주의 경우 이미 2006년에 오바마 행정부와 거의 동일한 정책을 실시하여 주민의 건강보험 가입률 제고에 크게 성공한 경험을 가지고 있음.
- 우리나라도 미국의 사례를 참고하여 현재 지지부진한 취약계층 민영보험 공급 문제를 개선하기 위한 방안을 모색해 볼 필요가 있음.
 - 우리나라도 취약계층을 위한 소액보험 공급은 미소금융중앙재단을 중심으로 이루어지고 있는데 기금을 출연 받아 보험료를 대납하는 형태에 그치고 있어 보험 공급에 한계가 있음.
- 우리나라의 경우 사업비가 저렴한 판매채널을 구축하는 데는 문제가 없을 것이나 역선택 수요가 몰리면서 리스크 풀링에 실패할 가능성이 있음에 주목하여야 함.
 - 우리나라도 사업비가 저렴하게 드는 온라인 웹사이트 형태의 판매채널을 구축하고 일정한 인증 절차를 거치게 함으로써 경제적 취약계층에게 민영보험을 저렴한 가격에 공급할 수 있을 것임.
 - 그러나 우량물건이 적극적인 마케팅활동과 언더라이팅을 하는 다른 채널로 빠져나가고 역선택 수요가 취약계층 판매채널에 몰릴 경우 위험률이 크게 상승하면서 판매채널이 정상적인 기능을 할 수 없을 것임.
- 우리나라에서 취약계층을 위한 판매채널이 가능하기 위해서는 우선 적극적인 마케팅 활동 없이도 고객을 유인할 수 있는 충분한 인센티브가 있어야 할 것이며, 역선택에 대응하기 위해 최소한의 언더라이팅 기능이 부여되어야 할 것임.

1. 검토배경



■ 국민복지가 국정운영의 핵심과제로 부각되고 있으나 복지에 대한 공사협력 체제가 취약한 우리나라의 경우 민영보험산업이 경제적 취약계층에 보험을 공급하기에는 한계가 많은 상황임.

- 신정부는 기초연금 도입, 본인부담금 경감, 4대 중증질환 의료비 국가 부담 확대, 노인장기요양보험 적용 대상 확대 등 보험과 관련한 다양한 분야에서 복지정책 확대를 추진하고 있음.
- 민영보험의 경우 개인연금, 건강보험 모두 최근 시장에서 큰 성장세를 보였으나 주로 경제적 여유가 있는 계층을 중심으로 시장이 형성되면서 경제적 취약계층은 소외되어 있는 상태임.
- 취약계층에 대한 소액보험 공급은 대부분 미소금융중앙재단에 의한 보험료 대납형태로 이루어지고 있어 시장에 의한 보험공급이라고 할 수는 없음.

■ 미국은 일명 오바마케어¹⁾를 추진함에 있어 몇몇 주정부의 성공사례를 참고하여 차상위계층에 민영건강보험을 저렴하게 공급하기 위해 별도의 판매채널 설립을 추진하고 있음.¹⁾

- 오바마케어는 차상위층을 중심으로 건강보험 미가입자가 급증하자 이를 해소하기 위해 건강보험 가입을 의무화하는 한편 보조금을 지급하는 등 건강보험 가입을 강력히 유도하고자 함.
- 또한 정책의 원활한 추진을 위해 사업비가 적게 드는 별도의 판매채널을 구축하고 표준화된 상품을 중심으로 한 단순한 상품 구성으로 시장경쟁을 유도하는 등 저렴한 보험 공급을 위해 노력함.
- 이는 메사추세츠주를 비롯한 몇몇 주에서 성공한 Insurance Exchange²⁾를 참고한 것으로 향후 미국의 경제적 취약계층에 대한 보험공급 방식에 큰 변화를 줄 것으로 예상됨.

■ 본고는 미국의 사례를 참조하여 우리나라에 적용 가능한 판매채널을 검토해보고자 함.

- 미국의 취약계층 민영보험 공급 경험은 우리나라 입장에서 참고할 만한 사례라고 판단됨.
- 본고에서는 특히 판매채널의 기능과 특징을 집중해서 조명함으로써 우리나라의 입장에서 경제적 취약계층에게 저렴한 가격의 보험을 공급하기 위해서 참고할 사안을 검토해보고자 함.

1) 오바마케어는 본래 공공보험 설립을 계획했으나 민간부분과의 공정경쟁의 문제 등 논란이 지속되면서 메사추세츠 등 일부 주가 도입하고 있는 것과 유사한 취약계층 전용 Insurance Exchange를 설립하는 것으로 결정됨.

2) Insurance Exchange(보험거래소)라는 명칭은 보험회사가 가격을 입찰하도록 하는 기능 때문에 붙여진 것으로 판단됨. 그러나 본고의 논의 범위를 고려할 때 판매채널이라는 용어를 사용하는 것이 내용상 보다 정확하다고 할 수 있음.

2. 차상위층을 위한 새로운 판매채널 구상



가. 차상위층에 대한 민영건강보험 공급의 필요성

■ 미국의 경우 건강보험을 구매할 여력이 없는 차상위계층이 확대되면서 사회문제가 되고 있음.

- 미국의 경우 저소득층과 고령자의 의료비는 공공복지인 Medicaid와 Medicare로 보장하고 나머지 계층은 민영건강보험을 자율적으로 가입하는 체제를 가지고 있음.
- 2001~2011년 기간 중 미국의 의료보험가입 실태를 보면 Medicaid와 Medicare 등과 같은 공공복지의 증가에도 불구하고 민영건강보험 가입률이 하락하면서 미가입자의 비중이 오히려 14.8%에서 16.6%로 증가하는 등 심각한 사회문제로 발전하고 있음.

〈그림 1〉 미국의 의료복지 관련 변화



자료: U.S. Census Bureau.

■ 오바마 행정부는 건강보험 미가입자 문제를 해소하기 위해 건강보험 가입을 강제화하는 동시에 저렴하게 보험을 공급할 수 있는 별도의 판매채널 구축을 추진하고 있음.

- 오바마케어는 전 국민에게 건강보험 가입을 의무화하고 우선 미가입자에 대한 Medicaid 적용을 확대할 것이나, 공공복지의 증가만으로는 비용을 감당할 수 없기 때문에 나머지 차상위 계층에 대해서는 보조금을 지급하여 건강보험 가입을 유도함.
- 이들 차상위계층에 대해서는 사업비가 많이 들지 않는 별도의 판매채널을 구축함으로써 저렴한 가격으로 보험을 구입할 수 있도록 함.

나. 저렴한 사업비, 자율 경쟁 유도

- 미국은 민영보험을 취약계층에 저렴하게 공급하기 위해서 보조금을 받는 차상위층을 위해 사업비 절감형 판매채널을 구축함으로써 저렴한 보험공급이 가능하도록 함.
 - (온라인 웹사이트) 오바마케어는 Insurance Exchange를 설치함에 있어서 기본적으로 비용이 많이 드는 대면채널을 배제하고 사업비가 저렴하게 소요되는 온라인 웹사이트 판매망을 주별로 자신의 상황에 맞추어 설치하도록 하였음.
 - 전화 상담 및 가입도 가능하게 하여 지원 체제를 최대한 확보하도록 하였음.
 - (편리한 구매 절차) 차상위층, 소규모 사업자, 청년층 등 경제적 취약계층은 이 웹사이트에서 가입 대상 여부를 인증한 다음, 단계별 가입 절차를 쉽고 편리하게 온라인상으로 진행할 수 있음.
- 오바마케어의 Insurance Exchange는 건강보험상품을 몇몇 단계로 단순화하여 표준화하고 이를 대상으로 다수의 보험회사들이 가격 경쟁을 하도록 유도하고자 함.
 - (상품 단순화) 정부는 핵심보장내용을 정하고 이를 본인부담률에 따라 4단계로 분류한 다음, 추가적으로 가입할 수 있는 몇 가지 특약을 선택할 수 있도록 함.
 - 핵심보장은 예방의료, 입원, 산부인과, 영아, 정신과, 약물중독, 처방약 등을 포함하고 있음.
 - 특약에는 젊은 층의 거대의료비 특별 보장, 어린이 전용 보장 등이 있음.
 - 상품비교가 쉽게 이루어지고 불필요한 보장에 따른 가격 상승을 막는 것에 목적이 있음.
 - (경쟁 유도) 정부는 참여할 수 있는 보험회사를 심사하여 정하고, 이들 보험회사들은 온라인상에서 동일한 표준상품에 대해 자사의 가격을 제시함으로써 상호 가격 경쟁하는 구조임.

〈표 1〉 본인부담률에 따른 4단계 구성 내용(오바마케어)

(단위: %)

구분	평균의료비 보장률	본인부담률
Platinum	90	10
Gold	80	20
Silver	70	30
Bronze	60	40

자료: Unum Group(2010), Health Insurance Exchange, A marketplace for the future.

다. 리스크 풀링을 통한 보험의 원리 부여

■ 과거 미국의 일부 주정부들이 저렴한 판매채널을 구축했으나 실제 운영에 실패한 경험에 주목할 필요가 있음.

- 1990년대 텍사스, 캘리포니아 등 몇몇 주에서 저렴한 판매채널에 의한 보험 공급을 시도하였으나 일반 민영보험 판매채널과 목표시장이 겹치고 역선택에 노출되면서 실패하였음.
- 기존의 일반 판매채널이 새로운 판매채널과 경쟁하게 되면서 언더라이팅을 통해 우량 물건을 흡수하였으며 그 결과 새로운 판매채널에는 위험도가 높은 소비자에 의한 역선택이 심해지면서 보험 공급망으로서의 기능을 상실되게 됨.
- 새로운 채널이 적은 사업비로 유지될 수 있는 이유는 마케팅에 비용을 덜 쓰기 때문이며 따라서 시장이 겹칠 경우 다른 채널에 비해 우량 물건을 확보하는데 취약할 수 있음.

■ 오바마케어는 새로운 판매채널 운영에 성공하기 위해 Insurance Exchange에 리스크 풀링(risk pooling)이 정상적으로 이루어지도록 관련 환경을 조성하고 있음.

- (시장 분리) 민영건강보험이 공급되지 못했던 취약계층에 집중함으로써 목표시장을 분리하고, 정부의 보조금 지급도 신설된 Insurance Exchange를 통해서 지급함에 따라 일반보험채널과 시장이 겹칠 가능성을 제거함.
 - 차상위층 중에서 위험도가 낮은 소비자도 보조금을 포기하고 일반 판매채널에서 보험을 구입할 가능성은 거의 없기 때문에 우량물건이 다른 판매채널로 유출되기는 어려움.
 - 취약계층을 위한 온라인 판매채널은 수동적인 판매망의 성격을 가지고 있기 때문에 시장을 분리하지 않으면 적극적인 마케팅과 보다 엄격한 언더라이팅 기능을 가지고 있는 타채널에 비해 역선택의 위험에 크게 노출될 수 있다는 사실에 주목해야 함.
- (언더라이팅 제한) 오바마케어는 전 국민의 건강보험 가입을 의무화하고 커뮤니티요율을 적용하는 한편 기왕증을 이유로 한 인수 거부를 금지함으로써 사실상 언더라이팅을 제한함.
 - 전 국민 가입 의무화에 따라 언더라이팅 없이도 리스크 풀링이 가능해짐에 따라 보험상품의 판매 채널로서 지속적인 기능을 할 수 있음.

3. 저렴한 온라인 공동판매망의 사례



■ 미국의 건강보험 개혁은 성공 사례로 꼽히는 메사츄세츠주의 경험을 전국에 확대하는 성격을 가지고 있음.

- 메사츄세츠주의 건강보험 개혁인 이른바 롬니케어는 추가적인 증세 없이 기존의 복지 재원을 전용하여 건강보험 미가입 문제를 해결하는 것을 목표로 2006년에 도입됨.
- 제도 도입 이후 메사츄세츠주의 건강보험 미가입률은 2006년 6.4%에서 2010년 1.9%로 하락한 반면, 정책 시행에 따른 주정부의 재정 부담 증가는 약 4억 5,300만 달러에 그쳐 사실상 증세 없는 건강보험 개혁에 성공한 것으로 평가받고 있음.
- 메사츄세츠주가 전용 가능한 기존 복지예산이 많은 부유한 주에 속하고 건강보험 미가입률도 미국 평균에 비해서 현저히 낮다는 점을 고려한다면 오바마케어가 롬니케어처럼 완전가입률에 가까운 성공을 거두기는 쉽지 않을 것으로 예상됨.
 - 특히, 재정 효율성의 면에서도 메사츄세츠주는 관련 예산의 절반을 연방정부로부터 지원받는 특혜가 있었음.

■ 오바마케어의 판매채널도 메사츄세츠주에서 이미 실시하고 있는 취약계층 전용 채널과 매우 유사한 성격을 가지고 있음.

- 미가입률을 축소하기 위해서 건강보험 가입을 의무화하고 저소득층에 대해서는 Medicaid를 확대하되 차상위층에 대해서는 보조금을 지급하는 등 사실상 정책 내용이 동일함.
- 저렴한 온라인 웹사이트를 통해 사업비를 절감하고 정부가 공인한 표준 상품을 대상으로 상호 가격 경쟁을 유도함으로써 보험가격을 저렴하게 하는 기본 구조도 상호 동일함.
 - 단, 본인부담률에 따른 상품 구성이 메사츄세츠주의 경우 3단계인 반면, 오바마케어는 4단계로 구성되어 있음.
- 롬니케어는 전 주민의 건강보험 가입을 의무화하고 보조금을 받는 취약계층은 새롭게 설치된 판매채널을 이용하도록 하였으며 건강보험에 대한 언더라이팅을 제한함으로써 리스크 풀링에 문제가 없도록 조치하였음.
 - 흡연여부와 연령에 따른 요율 차등화만 가능하며 기왕증에 근거한 인수거부는 금지하고 있다는 점도 동일하다고 할 수 있음.

■ 미국의 다른 주에서도 여러 가지 관련 사례를 발견할 수 있으나 메사츄세츠주와는 달리 제한적 범위에서 운영되고 있는 경우가 대부분임.

- 워싱턴, 코네티컷, 유타주 등에서도 유사한 제도를 운영하고 있으나 건강보험의 의무화 정도나 판매채널의 이용 대상 등에 있어서 메사츄세츠주의 사례보다는 제한적임.

〈표 2〉 건강보험 가입률 제고 정책 비교

구분	오바마케어	메사츄세츠주	유타주
설립연도	2014년 예정	2006년	2009년
지배구조	정부기관 또는 비영리기관	독립적 단체	정부 선정 + 민간회사와 계약
판매망 형태	온라인 웹사이트 전화 상담 및 가입 가능	온라인 웹사이트 전화 상담 및 가입 가능	온라인 웹사이트 전화 상담 및 가입 가능
가입대상	저소득 개인, 소규모 기업	저소득 개인, 소규모 기업	소규모 사업장 단체 보험 단계적 대상 확대 예정
가입의무	있음	있음	없음
보조금 지급	있음	있음	없음
취급 상품	4단계 기본상품 + 특약	3단계 기본상품 + 특약	3단계 기본상품 + 특약

자료: State Health Access Data Assistance Center(2010), Health Insurance Exchanges: Implementation and Data Considerations for States and Existing Models for Comparison; Unum Group(2010), Health Insurance Exchange, A marketplace for the future.

4. 우리나라에의 적용 가능성



- 미국의 사례는 건강보험에 국한된 것이나 경제적 취약계층의 보험 구입을 위해 별도의 판매채널을 구성했다는 점에서 우리나라 민영보험의 입장에서 참고할 만한 사항이 있는지 검토할 필요가 있을 것임.

가. 취약계층을 위한 저렴한 판매채널 구축은 용이

- 사업비가 적게 드는 온라인 판매망을 구축하고 표준화된 상품을 단순하게 구성하여 취약계층에 보험상품을 저렴하게 공급하는 시스템을 구축하는 것은 가능할 것임.
 - (저렴한 사업비) 우리나라도 사업비가 저렴하게 소요되는 취약계층 전용 온라인 판매망을 구축할 수 있을 것임.
 - 뉴스 등을 통해 취약계층 전용 판매채널이 충분히 소개될 경우 마케팅 활동 없이도 많은 고객을 유인할 수 있을 것으로 기대함.
 - (단순한 상품 구성) 온라인 채널의 취약한 자문기능을 극복하기 위해 표준형 상품을 중심으로 단순하게 상품을 구성하고 보험회사들 사이에 가격경쟁을 유도할 수 있음.
 - 초기에는 상대적으로 단순한 연금보험, 정기보험을 중심으로 판매하고 점차적으로 상해보험, 건강보험 등으로 확대하는 것이 바람직할 것으로 판단함.

나. 리스크 풀링은 해결해야 할 난제

- 취약계층을 위한 판매채널과 기존 판매채널이 동일한 시장을 두고 상호 경합하지 않도록 함으로써 불필요한 언더라이팅 경쟁이 발생하지 않도록 할 필요가 있음.
 - (미국의 사례) 민영보험을 가입하지 못한 차상위층을 위한 판매채널을 구축했고 정부의 보조금도 이 채널을 통해 지급함으로써 기존 민영시장과 수요층을 분리함.
 - (시장 구분) 우리나라의 경우도 새로운 판매채널의 소비자를 엄격하게 구분하고 미국의 경우처럼 웹사이트 초기화면에서 인증절차를 거치도록 할 필요가 있을 것임.
 - 사용자는 기본적으로 차상위층으로 하나 생애 최초 보험 가입이나 20대 보험 가입과 같은 다양한 기준을 활용할 수도 있을 것임.

- 우리나라에서 대부분의 민영보험은 의무보험이 아니기 때문에 역선택에 대응하기 위한 언더라이팅이 불가피하며 따라서 공동 언더라이팅을 검토하는 것도 대안이 될 것임.
 - (미국의 사례) 건강보험을 의무보험화하고 커뮤니티요율을 적용하면서 언더라이팅을 제한하였기 때문에 정상적인 리스크 풀링이 가능함.
 - (언더라이팅 필요성) 의무보험이 아닌 경우 역선택에 의해 스스로 온라인채널에 스스로 진입하는 경우가 많을 것이므로 보험회사들에게 언더라이팅 기능을 부여해야 할 것임.
 - (공동 언더라이팅) 온라인 웹사이트 진입 초기에 공동으로 언더라이팅을 할 수 있는 기능을 부여하는 것도 유력한 대안이 될 것임.
 - 그러나 공동 언더라이팅이 공정 거래법 상의 공동행위에 해당할 경우에는 보험회사의 언더라이팅이 개별적으로 이루어져야 할 것임.
 - (순차적 도입) 언더라이팅이 상대적으로 덜 필요한 연금이나 정기보험 등을 우선 취급하고 언더라이팅이 복잡한 상품으로 확대해가는 것도 운영 방법이 될 것임.
- 취약계층 전용 판매채널이 채널 운영비나 보험료에 대한 보조금 지원 등을 받을 수 있을 경우 채널 활성화에 큰 도움이 될 것임.
 - 외부로부터 판매채널의 운영비를 지원받거나, 차상위층의 보험료 일부를 보조받을 수 있다면 신계약비나 리스크 풀링의 문제의 해소에 매우 유리한 조건이 형성될 수 있음.

〈표 3〉 취약계층 판매채널 우리나라 적용 시 착안점

구분	오바마케어	우리나라 적용	비고
판매채널 형태	온라인 웹사이트	온라인 웹사이트	최대한 편리하게 설계 마케팅 활동은 없음
지배구조	정부기관 또는 비영리기관	유관기관, 별도의 독립기관 등 다양한 지배구조 가능	민간 자율 정도 및 정부 지원 정도에 따라 차이
판매대상	차상위층 중심, 젊은 층	차상위층, 젊은 층, 생애최초 가입자 등	기존 시장과 중첩되지 않는 선에서 다양한 접근 가능
취급상품	민영건강보험	다양한 소액 상품 가능 연금, 정기, 상해, 건강 등	언더라이팅이 간단한 상품을 우선 취급하는 것이 바람직
가입의 자율성	가입 의무 부여	소비자의 자율적 선택	역선택 발생 불가피
언더라이팅	사실상 불허 (연령, 흡연 여부만 가능)	언더라이팅 기능 허용 불가피	전과, 병력 등 공공부문의 사전 스크리닝이 가능하면 비용과 편익이 제고될 것임

5. 시사점



- 민영보험을 경제적 취약계층에 공급하기 위해서는 기본적으로 사업비가 저렴한 판매채널과 단순한 상품의 공급이 가능해야 할 것임.
 - 오바마케어의 경우 취약계층 보험 판매 전용 웹사이트를 구축하여 저렴한 사업비로 민영건강보험을 공급하고자 하였으며, 이는 몇몇 주정부에서 이미 성공을 거둔 사례가 있음.
 - 사업비가 적게 드는 판매채널은 마케팅 및 자문 활동을 적극적으로 할 수가 없으므로 이를 극복하기 위해 소비자가 이해하기 쉬운 표준상품을 중심으로 단순한 상품 구성을 제공해야 함.

- 문제는 취약계층을 위한 판매채널이 역선택에 매우 취약하다는 것이며, 따라서 이를 극복하기 위한 장치를 마련하는 것이 중요한 과제가 될 것임.
 - 미국의 경우 건강보험 가입 의무화, 커뮤니티요율 적용 및 언더라이팅 제한, 취약계층 보조금 지급 등으로 판매채널에서 정상적인 리스크 풀링이 가능하도록 조치함.
 - 적극적인 마케팅을 하지 않는 저렴한 판매채널은 다른 채널에 의해 우량물건이 선점되고 역선택 수요가 집중되면서 리스크 풀링 기능을 상실할 수 있음.
 - 미국의 경우처럼 가입이 의무화된 경우가 아니라면 역선택에 대응하기 위한 최소한의 언더라이팅이 가능해야 함.

- 우리나라의 경우 취약계층에 민영보험을 공급하기 위해서는 미국의 경우처럼 사업비가 저렴하게 드는 판매채널을 구축하는 것도 중요하지만 역선택의 위험으로부터 해당 채널을 보호할 수 있어야 지속적인 보험공급이 가능할 것임.
 - 우리나라도 미국의 경우처럼 웹사이트 형태의 저비용 판매채널을 구축할 수 있을 것이며 이를 통해 연금, 정기, 상해, 건강 등 다양한 상품을 저렴하게 공급할 수 있을 것임.
 - 저렴한 채널이 기능을 지속하기 위해서는 역선택에 대응하면서도 충분한 풀링이 가능해야 하기 때문에 효과적인 언더라이팅 기능을 부여하고 충분한 가격메리트를 통해 고객 유인력을 부여해야 할 것임. [kiri](#)