

kiri Weekly

2011.10.17 제152호

이슈

국민건강보험의 보험료 부과체계 개선과제

포커스

유로지역 재정위기 미국 대형은행으로 전이

금융보험 해설

중국 금융시장(2): 금융산업 법률 및 감독 체계

국내금융 뉴스

9월 고용동향 발표

금감원, K-IFRS 주요이슈 설문조사 실시

해외금융 뉴스

북미 _ 미국, 금융위기 이후 가계소득 감소폭 확대

유럽 _ 유럽 은행 핵심자기자본비율 상향을 둘러싼 불협화음

_ 슬로바키아 여·야당, EFSF 법안 승인에 합의

_ 독일·프랑스, 유로존 재정위기 해결방안 마련 합의

_ 프랑스, 벨기에, 룩셈부르크, 텍시아 은행 처리 방안 합의

_ 영국·유럽 중앙은행, 추가 양적완화정책 시행

일본 _ 일본 보험사, HSBC의 손보사업 부문 인수전 참여

중국 _ 중국 경제성장률, 2012년 7%대로 하락 우려

금융시장 주요지표

kiri 보험연구원
Korea Insurance Research Institute

이슈는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.
서울시 영등포구 여의도동 35-4 8층 보험연구원 (문의: 김세환 부장 / 02-3775-9051)



국민건강보험의 보험료 부과체계 개선과제

류건식 선임연구위원

요약

- 2000년 국민건강보험 조직이 통합되고 2003년 재정통합이 이루어졌으나, 직장과 지역 간 보험료 부과체계는 이원화되어 운영되고 있음.
 - 직장가입자는 근로소득을 보험료 부과기준으로 적용하고 있으나 지역가입자는 종합소득을 부과기준으로 적용하는 등 보험료 부과기준 및 보험료 산정방식 면에서 각기 상이한 보험료 부과체계가 적용됨.
- 국민건강보험 직장가입자와 지역가입자 간의 이원화된 보험료 부과체제로 인해 보험료 부담의 형평성 문제가 발생하고, 또한 보험료 부과체계의 역진성 및 복잡성 등이 존재함.
 - 동일한 조건하에서 직장가입자와 지역가입자 간의 보험료 부담 수준을 산정한 결과, 지역가입자가 직장가입자보다 보험료를 약 3.2배 더 부담하는 것으로 나타나 보험료 부담의 형평성 문제가 나타남.
 - 지역가입자의 부과체계가 역진적 부과구조를 지녀 600만 원 과세소득자의 소득 등급별 점수는 380점, 6,000만 원 소득자의 점수는 1,336점으로 소득이 10배 늘어나더라도 점수는 3.5배 증가하는데 불과하며, 보험료 산정절차도 복잡하고 부과근거도 불명확함.
 - 또한, 직장가입자의 보험료 부과대상에서 연금소득, 금융소득, 임대소득 등이 배제되어 부과대상 제외 소득이 과다한 실정임.

- 재정의 건전화와 보험료 부담체계의 형평성 제고를 위해 철저한 지역가입자 소득파악, 직장가입자의 피부양자 인정기준 개선, 재산보유자의 피부양자 제외, 누락된 소득에 대한 보험료 부과 등이 요구됨.
 - 지역가입자에 대한 철저한 소득파악으로 도덕적 해이를 적극적으로 방지할 수 있도록 국세청, 보건복지부 등 정부부처와 함께 종합적인 소득조사 시스템 구축이 필요하며, 주택 및 자동차는 생활유지를 위한 기본수단이라는 점에서 주택 및 자동차에 대한 보험료 부담수준을 축소하는 것이 바람직함.
 - 직장가입자의 형제자매가 피부양자 자격으로 건강보험에 무임승차하고 있으므로 비동거 형제자매를 피부양자 요건에서 제외하고 점진적으로 형제자매 모두를 피부양자 기준에서 제외하는 방안을 전향적으로 검토할 필요가 있음.
 - 직장가입자 피부양자 중 일정 규모 이상의 재산 보유자는 경제적 부담능력이 있는 것으로 보고 보험료를 부담하게 하고, 부과대상에서 제외된 연금소득, 금융소득, 임대소득 등을 부과대상 소득에 포함시킬 필요가 있음.
- 결론적으로 건강보험 재정통합의 취지에 맞게 조속히 보험료 부과체계를 소득기준으로 단일화하여 직장가입자의 도덕적 해이를 감소시키면서 철저한 소득파악을 전제로 지역가입자의 과중한 보험료 부담을 해소하는 방향으로 개선이 요구됨.

1. 검토배경



- 국민의료비의 빠른 증가 등으로 건강보험 재정 적자가 심화되고 있어 국민건강보험 재정 건전화를 위한 체계적인 대책 마련이 요구되고 있음.
 - 재정수입(보험료수입, 국고지원, 건강증진부담금 등) 및 재정지출(수가, 보장성 등)의 적정성을 검토하여 건강보험 재정 건전화를 위한 방안 마련이 중요시됨.
 - 국민건강보험의 재정 악화는 의료수요 예측의 실패도 그 원인이겠지만, 한편으로 보험료 부과체계에서도 비롯될 수 있는 문제임.

- 이러한 국민건강보험 재정 상황을 감안하여 국민건강보험의 주된 재정수입인 보험료의 부과체계가 과연 적절한지 재검토할 필요성이 강하게 대두되고 있음.
 - 그 이유는 직장가입자와 지역가입자 간의 이원화된 보험료 부과체계로 보험료 부담의 형평성 문제가 제기되고 있기 때문임.
 - 건강보험 재정확충을 위한 보험료 부과체계 개선 논의가 최근 보건복지부 자문기구인 보건의료미래위원회 등을 주축으로 이루어지고 있음.
 - 보건의료미래위원회는 지난 8월 17일 전체회의를 열어 중장기적으로 직장·지역에 관계없이 부담능력에 따라 보험료를 책정하는 소득중심의 보험료 부과체계로 일원화할 계획을 제시함.
 - 보건의료미래위원회의 보험료 부과체계 개선 방향을 기초로 한 세부적인 방안 마련이 절실히 요구됨.

- 이에 본고는 보험료 부과체계 현황에 기초하여 직장가입자와 지역가입자 간 보험료 부과체계의 제반 문제를 유형별로 살펴보고, 보험료 부과체계의 개선 방향을 세부적으로 제시함.
 - 이를 위해 동일한 조건과 가정하에서 직장가입자와 지역가입자의 보험료 부담 수준을 분석하여 보험료 부과체계의 제반 문제점을 살펴봄.
 - 또한, 직장가입자와 지역가입자 간 보험료 부담의 형평성 제고를 위한 보험료 부과체계 개선방향을 제시함.

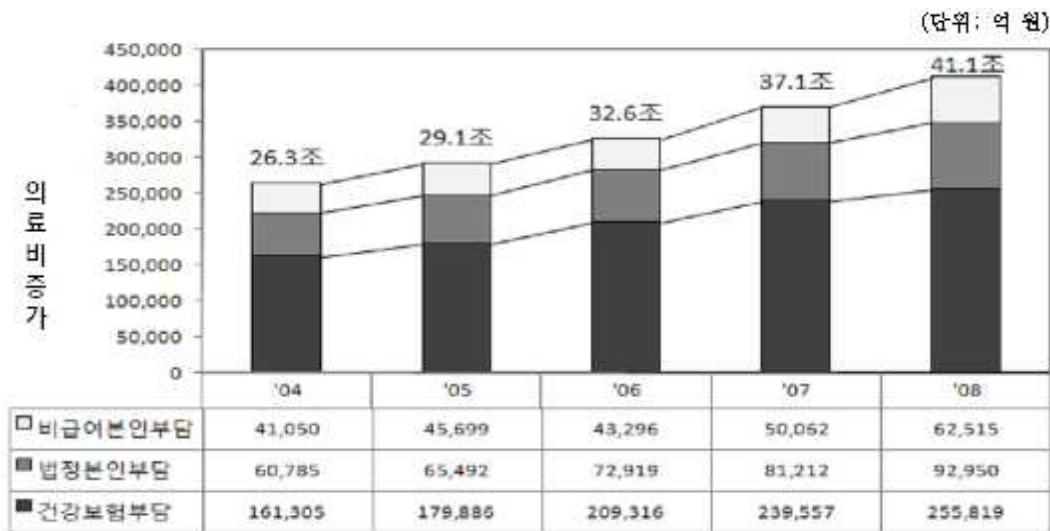
2. 보험료 부과체계 검토 필요성



가. 국민의료비의 빠른 증가

- 고령화에 따른 노인 1인당 의료비 지출이 지속적으로 증가하고 있는 추세이며, 첨단의료 기술 및 IT서비스와 결합된 새로운 의료서비스 제공으로 의료비 지출은 향후에도 크게 확대될 전망이다.
- 의료기술의 발달과 함께 나노, 바이오, IT 등과의 융합은 소비자의 의료이용 행태는 물론 의료공급체계의 근본적인 변화를 가져올 것으로 예상됨.
- 우리나라 GDP 대비 국민의료비 비중의 연평균 증가율(2000~2007년)은 4.7%로 OECD 평균 증가율(2000~2006년) 2.0% 보다 높음.
- 건강보험 급여비가 2000년대 들어와 연평균 11% 이상 증가하고 있는 반면, 재정의 확충은 한계에 이르고 있음.

〈그림 1〉 국민의료비 부담 추이



자료: 이진석(2010), 「우리나라 건강보험현황과 개혁과제」, 한국보험학회 사회보험분과 세미나 자료집, p. 32.

나. 국민건강보험의 재정적자 심화

- 2010년 건강보험 재정은 1조 3,000억 원에 달하는 적자를 기록하였으며, 2011년에도 대규모 적자가 예상돼 건강보험 재정 악화가 심화될 것임.
- 정부는 건강보험 보장성을 지속으로 확대하겠다고 약속했지만 충분한 자원 마련에 잇따라 실패함에 따라 국민들의 사회안전망이 위협받고 있음.

〈표 1〉 건강보험 재정 현황 및 보험료율

(단위: 억 원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
수입	203,325	223,876	252,697	289,079	311,817	335,605
지출	191,537	224,623	255,544	275,412	311,849	348,599
수지	11,788	-747	-2,847	13,667	-32	-12,994
보험료	4.31	4.48	4.77	5.08	5.08	5.33
전년대비증가율	2.4	3.9	6.5	6.4	0	4.9

자료: 보건복지부, 국민건강보험공단.

- 조세연구원에 따르면 현행 제도 유지만으로도 2050년이 되면 보건복지 재정부문의 비중이 전체 지출의 약 48%에 도달하여 OECD 선진국을 상회할 것이라는 우려를 제기함.
- 2009년 기준 건강보험 총지출은 GDP의 2.72%이며 지속적으로 증가하는 추이를 보임.

〈표 2〉 보건·사회복지지출 장기전망 규모

(단위: %)

구분	보건 의료	건강보험				식품 의약안 전	보건소계			
		총지출	국고 부담	보험료	재정 적자		총지출	국고 부담	보험료	재정 적자
2009	0.14	2.72	0.41	2.03	0.28	0.02	2.88	0.57	2.03	0.28
2010	0.15	2.77	0.41	2.03	0.33	0.02	2.94	0.58	2.03	0.33
2015	0.16	3.07	0.41	2.03	0.62	0.02	3.24	0.58	2.03	0.62
2020	0.16	3.38	0.41	2.04	0.93	0.02	3.55	0.58	2.04	0.93
2030	0.16	4.08	0.41	2.03	1.65	0.02	4.26	0.58	2.03	1.65
2040	0.16	4.67	0.40	2.01	2.25	0.02	4.84	0.58	2.01	2.25
2050	0.16	5.12	0.40	2.01	2.71	0.02	5.29	0.58	2.01	2.71

주: 표 안의 숫자는 GDP대비 %임.
 자료: 박형수(2010), 「재정악화 및 인구구조 변화와 복지지출」, 한국조세연구원, P. 19.

- 이에 향후 건전한 국가재정 유지를 위해서는 건강보험 지출을 지속적으로 통제할 필요가 있음.
 - 예를 들어, 2050년 건강보험 총지출의 경우 GDP의 5.12%에 달할 것으로 전망되는데, 실제 지출이 이를 초과하지 않도록 통제하려는 노력이 필요함.
 - 또한, 이를 위해서는 2050년 기준 건강보험 재정적자를 2.71% 이내로 통제하여야 할 것임.
- 이러한 국민건강보험 재정 상황을 감안하여 현행 보험료 부과체계가 과연 적절한지 재정의 건전화 차원에서 재검토할 필요성이 대두됨.
 - 국민건강보험의 재정 악화가 의료수요예측 실패에 기인할 수 있지만, 한편으로 보험료 부과체계 등 재정수입의 구조적 문제에서도 비롯될 수 있어 주요 재정수입변수인 보험료에 대한 적정성 여부 검토가 중요시됨.

3. 보험료 부과체계 현황



- 2000년 7월 국민건강보험 조직이 통합되고 2003년 7월 법 개정으로 재정통합이 이루어졌으나 보험료 부과체계는 여전히 이원화되어 운영되고 있음.
 - 재정통합의 전제는 사실상 직장 혹은 지역가입자의 부담 능력을 측정할 수 있고, 그 능력에 따라 보험료를 부담하는 것에 있음.
 - 그럼에도 지역가입자에 대한 소득 파악이 어려워 소득기준에 의한 부과체계를 적용하지 못해 재정통합이 이루어진 후에도 직장가입자와 지역가입자 간 부과체계는 이원화되어 있음.
- 즉, 직장가입자와 지역가입자는 보험료 부과기준, 보험료 산정방식, 최저 및 최고 보험료, 보험료 부담 방식 등의 측면에서 각기 상이한 보험료 부과체계의 적용을 받고 있는 실정임.
 - 직장가입자 보험료는 일정기간 동안 지급받는 보수를 기준으로 정률의 보험료율을 곱하여 산정하는데, 보수의 범위는 근로제공으로 인하여 받는 봉급, 급료, 보수, 세비, 임금, 상여, 수당과 이와 유사한 성질의 보수를 포괄하지만 비과세소득과 실비보상적 금품은 제외하고 있음.

〈표 3〉 직장가입자의 건강보험료율

(단위: %)

구분	가입자부담	사용자부담	국가부담	계
근로자	2.82(50)	2.82(50)	-	5.64(100)
공무원	2.82(50)	-	2.82(50)	5.64(100)
사립학교 교직원	2.82(50)	1.692(30)	1.128(20)	5.64(100)

자료: 「국민건강보험법」 시행령 제40조2항(2011년도 건강보험료 산정방법).

〈표 4〉 가입자부담 건강보험료

보수월액범위	보험요율(가입자부담)	월 보험료
28만 원 미만	2.82%	28만 원×2.82%
28만 원~7,810만 원	2.82%	보수월액×2.82%
7,810만 원 초과	2.82%	7,810만 원×2.82%

자료: 「국민건강보험법」 시행령 제40조2항(2011년도 건강보험료 산정방법).

- 지역가입자 보험료는 부담 능력을 나타내는 부과표준 소득점수에 점수당 금액을 곱하여 산출하는데, 부과표준 소득점수는 세대원이 보유한 각 부과요소(소득, 재산, 자동차)별 점수를 세대단위로 합산하며 100등급으로 이루어짐.
 - 지역의 경우 과세소득 500만 원 기준 이상의 세대는 소득, 재산, 자동차를 부과요소로 사용하되, 500만 원 이하 세대는 성, 연령, 재산, 자동차를 과세소득으로 하여 평가소득을 산정한 후 별도로 재산과 자동차 점수를 합하여 총 점수를 산정함.
 - * 부과표준 소득점수 = 성·연령구간별 점수 + 재산구간별 점수 + 소득과표구간별 점수 + 자동차구간별 점수
 - * 보험료 = 부과표준 소득점수 × 점당 보험료(환산지수)
 - 지역가입자의 보험료 부과점수가 20점 미만인 경우에는 20점으로 하고 12,680점을 초과한 경우에는 121,000점으로 하며 지역가입자의 보험료 부과점수당 금액은 165원 40전임.

4. 보험료 부과체계 제반문제



가. 보험료 부과체계의 불공평성

- 이원화된 보험료 부과체계로 직장가입자와 지역가입자 간 보험료 부담의 형평성 문제가 지속적으로 제기되고 있음.
 - 직장가입자와 지역가입자 간 부담의 형평성 문제가 발생하는 이유는 직장가입자는 근로소득만을 부과기준으로 적용하고 있으나, 지역가입자는 종합소득(이자소득·배당소득·부동산소득·사업소득·근로소득·일시재산소득·연금소득·기타소득)을 사용하고 있기 때문임.
 - 또한, 직장 피부양자의 경우 사업소득과 임대소득만으로 소득유무를 판단하므로 금융소득(이자 및 배당소득)이 있는 자도 피부양자로 포함되는 문제가 발생함.
 - 현재 사업소득 및 임대소득의 합이 500만 원 이상이면 피부양자에서 제외하고 있으나¹⁾ 연금소득, 금융소득 등의 경우는 피부양자로 인정되고 있어 형평성이 저해됨.
 - 지역가입자의 경우 연금소득의 20%를 평가하여 종합소득을 산정함으로써 부분적으로 연금소득이 보험료 부과대상이 되고 있음.
 - 특히, 지역 미성년자는 소득에 무관하게 생활수준 및 경제활동 참가율에 따른 부과점수가 산정되어 보험료를 부과하나, 직장 미성년자는 소득이 존재하더라도 소득이 없는 자로 간주하고 있음.
 - 이외에도 지역가입자의 경우 세대원 규모에 따라 보험료가 비례적으로 증가하지만, 직장가입자는 세대원수와 무관하게 보험료를 부담하는 문제가 발생함.
- 실제 동일한 조건과 가정 하에서 직장가입자와 지역가입자 간의 보험료 부담 수준을 산정한 결과, 지역가입자가 직장가입자보다 보험료를 약 3.2배 더 부담하는 것으로 나타남.
 - 연간보수액이 3,000만 원인 55세 남자 근로자와 종합소득이 3,000만 원인 자영업자가 동일한 재산과 자동차를 가지고 있다고 가정할 때 직장가입자가 실제 부담하는 보험료는 7만 500원인 반면, 자영업자인 지역가입자가 부담하는 보험료는 22만 6,129원에 이르고 있음.

1) 피부양자 인정기준: 사업자 등록이 되어 있지 않은 자로서 소득세법 제4조제1항제1호의 규정에 의한 종합소득 중 사업소득과 임대소득의 연간 합계액이 500만 원 이하인 자

- 특히, 지역가입자의 소득이 3,000만 원에서 500만 원으로 대폭 감소한 경우에도 부담하는 보험료가 17만 7,970원으로 소득 3,000만 원 기준 직장가입자가 부담하는 보험료 7만 500원의 2.52배 수준임.

〈표 5〉 직장가입자와 지역가입자 간 보험료 부담수준 산정결과

구분	가정(假定)	보험료		
		직장가입자 (소득 3,000만 원)	지역가입자	
			소득 (3,000만 원)	소득 (500만 원)
성별	남자(55세)	관련 없음		5.7점
소득	3,000만 원 (연간보수액 또는 종합소득)	141,000원 (250만×5.64%)	981점	10점 (=500/50)
재산	3억 원(아파트)	관련 없음	681점	681점
				12.7점 (1억5000만원 이상)
자동차 유형	1,000cc초과 ~1,600cc이하 (사용연수 5년)	관련 없음	47점	47점
자동차세	64,000원 초과~ 10만원 이하	관련 없음	관련 없음	6.1점
생활 및 경제활동참가율	성 및 연령별+재산+자동차세+ (500만 원이하 / 50만 원) (=5.7점+12.7점+6.1점+10점)			34.5점
생활 및 경제활동 참가율 등급별 점수				348점
지역가입자 부과점수 합계		관련 없음	1,609점	1,076점
국민건강 보험료		141,000원 (부담액 70,500원)	226,129원 (=1609×165.4원)	177,970원 (=1076×165.4원)

주: 1) 2011년도 건강보험료 산정방법(제40조2항)에 의거 산출함.

2) 지역가입자 3,000만 원은 종합소득으로 간주함.

3) 생활수준 및 경제활동참가율 = 가입자의 성 및 연령별 재산(만 원), 자동차 연간세액, 소득금액이 500만 원 이하인 세대에 대해서는 소득금액을 50만 원으로 나누어 산정한 값을 합산함.

나. 보험료 부과체계의 역진성 및 복잡성

- 직장가입자는 보험료의 상한선이 있는 상태에서 정률이 적용되고 있기 때문에 사회보험의 3대 원칙중 하나인 소득재분배기능에 취약한 반면, 지역가입자는 역진적 부과구조를 지니고 있음.²⁾

2) 신영석(2010), 「건강보험 재정안정과 정책과제」, 한국보험학회 사회보험위원회 세미나자료집, p. 55.

- 600만 원 과세소득자의 소득 등급별 점수는 380점, 6,000만 원 소득자의 점수는 1,336점으로 소득이 10배 늘어나더라도 점수는 3.5배 증가하는 데 그침.
- 재산의 경우도 1,000만 원 재산 보유자의 점수는 66점, 1억 원의 재산 보유자 점수는 439점으로 재산이 10배 증가하여도 점수는 6.6배에 불과한 실정임.

■ 또한, 지역보험료의 부과체계는 과세소득 500만 원을 기준으로 복층구조로 이루어져 있으며, 산정절차도 복잡하고 부과근거도 불명확함.

- 즉, 각 부과요소별 산정된 종합점수를 다시 부과표준 소득점수표에 적용시켜 최종보험료를 산정함으로써 개인별 보험료를 산정하기 어려움.

다. 부과대상 제외소득의 과다

■ 현재 직장가입자의 보험료 부과대상에서 연금소득, 금융소득, 임대소득 등의 소득이 배제되고 있어 부과대상에서 제외되는 소득이 과다한 실정임.

- 연금의 월 급여액이 최저 생계비 이상인 경우 직장가입자로 편성하여 피부양자에서 제외하고, 부동산 양도소득, 금융소득(이자, 배당), 임대소득에 대해서도 보험료를 부과하여야 한다는 주장이 제기되고 있음.

5. 보험료 부과체계 개선과제



■ 건강보험 재정의 건전화와 보험료 부담체계의 형평성 제고를 위해 다음과 같은 방향으로 현행 보험료 부과체계의 개선이 필요함.

- 즉, 지역가입자에 대한 철저한 소득파악 및 검증, 직장가입자 피부양자 인정기준의 개선, 재산보유자 피부양자 제외, 누락된 소득에 대한 보험료 부과 등이 요구됨.

- 첫째, 지역가입자에 대한 철저한 소득파악으로 도덕적 해이를 적극적으로 방지할 수 있도록 국세청, 보건복지부 등 정부부처와 함께 종합적인 소득조사 시스템 구축이 필요하며, 주택 및 자동차는 생활유지를 위한 기본수단이라는 점에서 보험료 부담을 축소하는 것이 바람직함.
 - 지역가입자의 실질소득을 철저하게 조사하여 적정한 보험료 부과가 이루어질 수 있도록 정부부처와의 공조 속에 지역가입자 소득조사 시스템을 구축할 필요성이 있음.

- 둘째, 형제자매가 직장가입자의 피부양자 자격으로 건강보험에 무임승차하고 있으므로 피부양자 인정 기준을 강화하는 방향으로 제도개선이 요구됨.
 - 비동거 형제자매를 직장가입자 피부양자 요건에서 제외하되, 점진적으로는 형제자매 모두를 피부양자 기준에서 제외하는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 셋째, 피부양자 중 일정 규모 이상 재산 보유자는 경제적 부담능력이 있는 것으로 판단되므로 보험료를 부과하는 것이 바람직함.
 - 재산을 기준 이상 보유한 피부양자는 독립적인 생활유지가 가능한 것으로 판단하여 피부양자에서 제외하는 것이 바람직함.
 - 즉, 기준 이상의 재산이 있는 피부양자는 현행 지역가입자의 부과체계를 적용하여 부과해야 함.

- 넷째, 직장가입자 보험료 부과대상에서 제외된 소득(연금소득, 금융소득, 임대소득 등)에 대해 부과되, 부과대상 소득은 단계적으로 이루어질 필요가 있음.
 - 우선적으로 연금소득에 대해 부과되, 점진적으로 금융소득, 임대소득, 증여소득 순으로 부과대상의 범위를 확대할 필요성이 있음.

- 결국, 직장·지역 관계없이 부담능력에 따라 보험료를 책정하는 소득중심 부과체제로 조속히 전환하여 보험료 부과체계의 형평성을 도모하고 건보재정의 건전화를 적극 유도하는 것이 바람직함.
 - 건강보험 재정통합의 취지에 맞게 보험료 부과체계를 소득기준으로 단일화하여 직장가입자의 도덕적 해이를 감소하되, 철저한 소득파악을 전제로 지역가입자의 과중한 보험료 부담을 해소하는 방향으로 개선이 요구됨. **kiri**