

건강보험료 부과체계 개편의 신화

정재철 연구위원(사회정책 박사)

건강보험료 부과체계 개편은 박근혜 정부의 국정과제 중 하나임. ‘소득’으로 보험료부과를 일원화하고 근로소득 이외에 수입이 많은 직장인에게는 ‘종합소득’에 부과하며, 직장가입자에게만 인정해주는 피부양자제도를 축소하고 지역가입자 모두에게 기본보험료를 부과하는 것이 골자임. 그런데, 건강보험 부과체계 개편안이 발표될 듯 하더니 어디론가 잠적해 버림. 개편안의 내용과 숨어버린 배경에 대한 추측과 억측이 교차되고 있지만 분명한 건 올해를 넘길 공산이 큼. 그럼 조용히 기다리면 되지 왜 지금 건강보험료 부과체계 개편안을 제안하는가? 그것은 첫째, 국민 다수가 건강보험료 부과체계에 극도의 불만을 가지고 있고, 둘째, 직장가입자와 지역가입자 모두를 만족시키는 공평한 부과체계를 만들겠다는 허상을 좇은 나머지 15년 넘게 힘없고 돈없는 지역가입자에게만 매우 불리한 부과체계가 방치되어 시급히 해결할 것이 요구되고 있기 때문임. 2013년 한해 보험료와 관련된 건보공단 민원이 5,730만 건(전체 민원의 80%), 2008~2012년 5년간 국민권익위원회에 접수된 보건복지 민원 중 건강보험 민원이 가장 많았음(전체 민원의 23.4%). 민원 제기자는 주로 지역가입자들로 이들이 제기하는 민원은 사업이 망해 보험료를 부담하기 어렵다는 것에서부터 재산변동과 피부양자 자격변경, 그리고 퇴직하여 소득이 대폭 줄었는데 이전보다 보험료가 2배 이상 올랐다는 불만 등임.

이렇게 건강보험 부과체계에 국민들의 분노는 폭발 직전인데 부과체계 일원화 약속은 15년 넘게 지켜지지 않고 있음. 그 동안 줄기차게 개편방안이 연구되고 제안되어 왔지만 당초 약속과는 달리 직장가입자와 지역가입자 간의 부과체계 일원화는 이번 개편안에도 달성될 기미가 전혀 보이지 않음.

본고에서는 건강보험료 부과체계의 일원화를 ‘신화’로 간주하고 특히 지역가입자의 재산에 부과하는 ‘재산보험료’를 가렴주구로 규정하고 15년 넘게 방치되고 있는 불합리한 부과체계의 구조적 문제점을 검토하여 국민들이 갖고 있는 불만을 해소할 방안을 제안함.

I 건강보험료 부과체계의 신화

<신화 1> 부과베이스를 ‘소득’으로 일원화 할 수 있다.

□ 악마는 ‘필요경비’

- 전 국민이 동일한 보험집단을 구성하고 있기 때문에 가입자 모두에게 동일한 부과베이스를 적용하는 것이 부과체계 개선방안의 최우선 기준이고 이것이 달성되었을 때 비로소 ‘통합일

원화'되었다고 선언할 수 있음

- 통합 직후부터 직장가입자와 지역가입자 간의 부과체계 일원화는 보험료 부과베이스의 일원화를 목표로 추진하되 지역가입자의 소득과약률이 직장가입자의 그것과 동일한 수준으로 개선되어 **‘실질적인’ 부담의 공평이 달성될 때까지** 통합을 유지하기 위해서는 지역과 직장 간의 1인당 부담 보험료액의 형식적 밸런스를 맞춰 **‘형식적 공평’을 유지하는데 안주**
- 특히, ‘소득’으로 일원화하여 ‘능력에 비례한 공평부담’이 되려면 하나의 제도 안에 함께 있는 근로자로부터 자영자에 대한 소득과약정도에 대한 상당할 정도의 납득을 얻어내지 못하면 ‘능력에 비례한 공평부담’은 불가능한 과제였고 지역가입자의 소득자료가 92% 정도 확보되어 있는 지금도 ‘이것은 단지 자료일 뿐 실제소득을 파악한 자료가 아니며 실제 소득과약률은 50%정도에 그친다’는 지적이 끊이지 않고 있는 실정임

○ 기본적으로 근로자는 ‘총보수’가 보험료 부과베이스며, 자영자는 수입에서 필요경비를 제외한 ‘세후소득’이 부과베이스로 근로자와 자영자의 보험료 부과베이스에 차이를 발생시키는 것은 자영자의 필요경비¹⁾며, 소득과약률 100%신화에서 필요경비를 없애지 않는 한 ‘능력에 비례한 공평부담’은 불가능함²⁾

- 근로자의 부과베이스는 세후소득이 아닌 총보수(세전소득), 즉 원천징수나 사회보험료를 공제하기 이전의 금액을 말하며 복수의 수입원이 있을 경우에는 합산한 금액. 반면에 자영자는 손에 넣은 금액을 의미하는 ‘수입(gross)’, 혹은 ‘매상금액’에서 필요경비를 공제한 후의 순소득(net income)에 건강보험료를 부과하고 있어 필요경비 부분에는 세금도 건강보험료도 부과되지 않음
- 따라서 근로자 입장에서 보면, 자영자는 필요경비 공제 후의 소득으로 필요경비만큼 보험료 부과베이스가 침식당하고 있으며, 자신들도 자영자처럼 소득공제 후의 순소득에 건강보험료를 부과해 균형을 맞추라고 요구하게 되면, 그만큼의 재원을 어디선가 보충해야 납득할 수 있는 구조임³⁾
- 근로자의 소득공제가 자영자의 필요경비를 고려하고 있다고 해도 자영업자의 필요경비를 얼마만큼 인정할 것인가의 문제는 대단히 정책적 배려가 가미되는 문제이고 그렇기 때문에 불공평이 개입할 여지가 상존

□ ‘동일가치노동=동일임금’ 원칙보다 어려운 ‘동일소득=동일보험료’ 원칙

○ 직장가입자와 같이 지역가입자의 소득도 100%과약할 수 있다는 것은 신화

- ‘같은 부과베이스’에 기반한 ‘동일소득’에 ‘동일의 보험료’를 부과하겠다는 것이 부과체계의 일원화의 대의명분이었음

- 1) 자영자의 필요경비는 소득을 얻기 위해 필요한 지출로 필요경비를 인정하는 것은 투하자본의 회수부분에 과세하는 것을 피함으로써 자본주의의 확대재생산을 도모하기 위한 것
- 2) 연금보험료라면 약간 얘기가 달라질 수는 있음. 즉, 완전한 소득비례연금제도라면, 소득과약률과 관계없이 납부한 보험료에 비례하여 연금을 지급하기 때문에 아무런 문제가 되지 않으나 현재 국민연금제도는 가입자 평균소득값인 A값 때문에 자영자의 필요경비와 근로자의 소득공제 간의 차이에 따른 공평한 보험료 부담에 한계를 노정하고 있음.
- 3) 정재철(2012)‘건강보험료 부과체계 개편방안’ ‘이슈브리핑’(2012-2),민주정책연구원

- 1999년 직장가입자의 소득과약률은 99%, 지역가입자의 경우는 28%였으나 2011년 현재 직장가입자는 99.5%, 사업소득과약률은 59.7%로 차이가 줄어다고는 해도 여전히 40%p에 가까운 격차가 존재
- 만일, 앞으로도 지역가입자와 직장가입자 간의 소득과약률의 격차를 좁히지 못한다면, 다시 말해 직장가입자의 소득과약률과 같은 수준이거나 적어도 직장가입자가 ‘이정도면 됐다’고 납득해 줄만큼의 수준까지 지역가입자의 소득과약률이 개선되지 않는 이상, ‘동일소득=동일보험료’를 부과할 수 있다는 것은 ‘영원한 거짓말(endless lie)’이 될 것임

- ‘소득’중심으로 부과체계를 일원화한다고 해도 자영자와 근로자가 부담하는 보험료의 ‘부과베이스’에 차이가 발생하여 납부 보험료가 다르다면, 건강보험료 부과체계는 반인반마(半人半馬)의 형상을 한 ‘켄타우로스(Kentauros)’
- 자영자의 필요경비를 인정하는 한 근로자로부터의 소득과약률의 격차에 대한 불만은 계속될 것이고 이를 완화하려면 근로자도 **총보수가 아닌 세후소득을 부과베이스**를 바꿔야 할텐데 그렇게 되면, **사업주 부담분을 포함한 전체적인 보험료 수입감소** → 이에 따른 **보험료율 인상(보장성 하락) 압력의 상승** → (보험료 인상이 어려울 시) **국고지원의 확대를 요구하는 압력상승** 등으로 확대될 소지가 있고 설사 세후소득으로 부과베이스를 통일한다고 해도 근로자와 자영자 간의 소득과약의 문제는 여전히 남게 되어 보험료 인상에 걸림돌로 작용할 것은 충분히 예상할 수 있음
- 국민건강보험제도는 보험제도로써 동질집단 내의 피보험자 간의 연대와 승인을 전제로 달성해야 할 목표와, 조세방식으로서 지역과 직장 등 이질집단 모두를 포괄하는 전국민의 연대와 승인을 통한 목표가 혼재되어 있어 피보험자로서의 부담과 저소득자를 위한 집중 구제 간의 밸런스를 찾기가 매우 어려운 구조

<신화 2> 건강보험료는 소득에 비례하여 부담(소득재분배)하고 있다.

□ 지역가입자에게는 가렴주구(苛斂誅求)⁴⁾

<표 1> 역진적인 지역가입자의 실효보험료율

등급	연간 소득구간	구간 중앙값	점수	월보험료	실효보험료율
1	500~600만원	550만원	380점	65,620원	14.3%
27	3,860~4,100만원	3,980만원	1,124점	194,110원	5.9%
75	49,900만원 이상	49,900만원	11,625점	2,007,630원	4.8%

출처: 이규식(2015), ‘지역보험료 부과체계와 사회정의’, 건강복지정책연구원 이슈페이퍼 부분 수정
주: 보험료율은 소득 구간의 중앙값을 기준으로 함

- 지역가입자의 경우 소득이 가장 낮은 1등급의 보험료율이 직장가입자의 보험료율(3.035%)의 4배 이상(14.3%)이며, 등급이 높아질수록 실효보험료율은 낮아지는 ‘능력에 반비례하는 역진

4) 가혹(苛酷)하게 세금을 거두거나 백성의 재물을 억지로 빼앗는 것

현상'이 관찰됨⁵⁾

- 모든 사람을 사회보험에 강제가입시키기 위한 필요최소한의 조건은 부담능력이 현저히 낮은 저소득자, 노인들에게 건강보험료가 가려주구가 되지 않도록 철저한 배려가 있어야 하고 그러한 배려 위에서만이 '전 국민을 대상'으로 조세가 아닌 '보험제도'를 '강제적용'시키는 것이 가능
- 그러나 <표 1>에서 보듯 지금까지 건강보험제도는 저소득자에게는 높은 보험료율을 적용하고 고소득자에게는 상대적으로 낮은 보험료율을 적용하는 '역진적인 소득재분배 기능'을 계속해 왔다고 평가할 수밖에 없음

본인부담과 소득재분배

지자체를 중심으로 보험료를 지원하는 사업도 있지만 의료서비스 이용 시 발생하는 '본인 부담'을 경감하는 사업도 필요함. 비록 노인들은 1만 5천원의 정액 자기부담이 있다고 해도 아직 무연금자가 많고 노인빈곤율이 높은 상황 등을 감안하면 1만 5천원도 수입이 없는 노인 입장에서 대단히 높은 부담임. 특히, 의료의 경우, 백번 양보해 소득비례로 보험료를 부담한다고 해서 소득재분배가 발생하는 것이 아니라 소득과 관계없이 필요에 따라 의료를 이용할 수 있게 되고 결과적으로 적게 부담했지만 많이 이용한 경우에 소득재분배가 발생함. 따라서 우선은 의료를 이용해야 발생하는 소득재분배를 키우고 싶다면, 본인부담을 경감시켜 니즈가 있는 저소득자가 쉽게 의료서비스를 이용할 수 있는 지원사업이 필요함. 지자체가 실시 중인 저소득 주민의 보험료 지원사업 및 본인부담 경감사업 등은 중앙정부의 보험료경감제도상의 보험료 경감사업이 아니라 사회보장기본법상의 중복과 조정의 대상이 아닌 보험국가가 앞장서 장려해야 할 사업임

<신화 3> 재산보험료는 직장파와 지역파 간의 공평한 부담을 유지하기 위한 '평형수'다.

□ 재산보험료는 지역가입자에게는 가려주구

○ 직장가입자와 지역가입자 간의 소득과약률의 차이에 따른 직장가입자의 납득을 얻기 위해 도입된 일종의 '평형수'

- 재산보험료는 소득은 아니지만 부담능력의 대리변수로서 재산의 소유여부에 따른 부담능력의 실질적인 차이를 고려해야 한다는 요구에서 도입되었음. 그러나 소유여부에 따른 부담능력의 차이 때문이라면 직장/지역 구분없이 소유여부에 근거하여 부과해야 함.
- 주택을 소유하지 않은 월세 지역가입자가 부담하는 재산보험료를 강남 대형아파트를 소유한 직장가입자는 단 한 푼도 부담하고 있지 않기 때문에 소유여부에 따른 부담능력의 실질적인 차이를 고려하여 도입했다는 것은 표면상의 이유며 실제로는 직장가입자와 지역가입자 간의 소득과약률의 차이에 따른 직장가입자의 납득을 얻기 위해 도입된 일종의 '평형수'에 다름 아님

5) 노인장기요양보험료는 건강보험료에 장기요양보험료율(2015년 기준 6.55%)을 곱해서 산출하도록 되어 있음. 장기요양보험료의 경우, 건강보험료의 역진성을 그대로 반영하는 구조로 지역가입자를 두 번 올리는 정책이며, 단순히 건강보험료만 인상되어야 자동적으로 인상되도록 한 것은 독립적인 법과 제도로 운영할 필요조차 없는 행정 편의적 발상에서 도입된 '편법의 극치'라고 판단됨

- 따라서 소득의 유무나 고저와는 무관하게 소득과악률의 차이만큼을 보완하여 부담의 균형을 유지하겠다는 재산보험료가 저소득자에게도 부과된다는 점에서 그 자체 가렴주구며 따라서 대량민원의 형태로 저항하고 있는 것임

○ 문제는 직장가입자와 지역가입자의 부담의 증가율의 균형을 맞추는 것

- <표 2>는 연도별 지역의 점당금액과 직장의 보험료율의 변화 및 각각의 증가율의 변화를 정리한 것으로 **지역의 점당금액의 증가율과 직장의 보험료율 증가율은 놀라울 만큼 일치하고 있음**. 이것은 직장가입자와 지역가입자가 하나의 제도에 통합되어 있는 구조에서 매년 보험료율 조정 시 이 둘 간의 부담수준은 항상 비교의 대상이 되고 균형을 잡으려 하는 것이 관행이었고 실제로 1인당 보험료액도 동일한 수준으로 조정되어 왔음

<표 2> 점당금액과 보험료율의 증가율

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(지역) 점당금액	115.8	123.6	126.5	131.4	139.9	148.9	148.9	156.2	165.4	170	172.7	175.6
(직장) 보험료율	3.94	4.21	4.31	4.48	4.77	5.08	5.08	5.33	5.64	5.8	5.89	5.99
(지역) 점당 증가율(%)	-	6.73	2.34	3.87	6.46	6.43	0	4.90	5.88	2.78	1.58	1.67
(직장) 요율 증가율(%)	-	6.85	2.37	3.94	6.47	6.49	0	4.92	5.81	2.83	1.55	1.69

주: 통계청 홈페이지에서 필자가 일부 수정하여 작성

○ 균형 잡힌 부담의 증가율이 재산비중의 증가를 촉진

- 자영업자가구(근로자외가구)의 소득이 근로자가구의 80%수준에 지나지 않으며 평균소득 증가율도 낮은 상황⁶⁾에서 근로자의 보험료율 인상율과 지역의 점당금액 인상률을 같게 하면, 상대적으로 소득증가가 더딘 상황에서 지역보험료 수입에서 차지하는 재산비중은 늘어나게 되고 급기야는 재산과 자동차를 합쳐 지역보험료 수입의 60%에 이르게 됨.
- 2014년 2월 현재 지역보험료의 재산부과 비중은 47.6%(자동차 포함 시 58.7%)로 이것은 1998년 건강보험통합 설계 당시 상정했던 27%보다 크게 증가한 상태로 저소득으로 집한 채 달랑 있는 지역가입자에게는 가렴주구에 다름 아님

○ 재산보험료는 직장가입자의 ‘꽃놀이패’

- 지역가입자의 소득과악률을 직장가입자의 수준만큼 개선하기 위한 노력을 다해도 100%에 이르지 못하는 한(그들의 납득을 얻지 못하는 한), 직장가입자의 입장에서 보면, 한편으로 건강보험료의 인상에 반대하거나 소득증가율이 상대적으로 낮은 지역가입자 수준에 맞춰진 인상률에 동의하면서, 다른 한편으로 공적보험인 건강보험료보다 자기결정권이 많고 업적으로도 자랑하기 쉬운 단체보험가입을 통한 직장가입자의 기업복리후생의 확대가 선택됨

6) 1990~2010년 동안 자영업자가구의 시장소득 기준 소득지수 변화는 2000년에 235.5에서 2010년 407.1로 나타난 반면, 임금근로자가구의 경우는 같은 기간 263.4에서 452.3으로 소득증가가 자영업자가구에 비해 높았던 것으로 분석됨(반정호(2011)‘자영업자가구의 소득실태와 변화(1990~2010)’, 비슷한 지적으로 김복순(2014)‘자영업 고용 구조와 소득 실태’, 한국노동연구원 “월간 노동리브, pp.67~79을 참고.

- 실제, 임대협을 진행할 때 임금인상분을 전부 임금에 반영할지 아니면 부분만 반영하고 나머지를 조합원의 복리후생의 개선으로 활용할지를 결정하는데, 단체보험가입을 통해 조합원의 복리후생을 개선하는데 사용하는 것이 사용자 입장에서는 고정성과 일률성을 가진 임금보다 재량권에서 유리하고 노조 입장에서도 치적으로 활용하기 쉽고 조합원의 단결도 높일 수 있음.
- 결국, 지역가입자를 위해 자신들과 사업주가 부담한 보험료가 사용되는 것에 불만을 가진 직장가입자는 **건강보험료의 인상에는 소득과약을 100%신화를 요구하면서** 재산보험료를 쫓돌이패로 활용하면서 보험료를 인상을 낮게 유지해 가처분소득을 유지하고 임금인상분의 일부를 복리후생으로 활용하는 태도를 보여왔다고 판단됨⁷⁾

<신화 4> 직장가입자만 ‘종합소득’에 ‘건강보험료’란 명목으로 부과할 수 있다.

□ 무늬만 건강보험세로 만드는 것은 불가능

- 자영자이면서 직장가입자로 등록하여 과소 보험료를 내는 허위가입자의 문제를 해결하려고 직장가입자에게도 지역가입자와 같은 ‘종합소득’에 부과할 예정
 - 현재 직장가입자들의 보험료 부과 기준소득은 임금소득에 한정되어 있었으나, 이를 임대소득, 사업소득, 연금소득 등 종합소득 개념으로 확대하여 임금소득 이외의 종합소득에 대해서는 사용자 기여분 없이 근로자만 임금소득에서의 효율과 동일한 효율로 보험료를 납부하도록 함
 - 그러나 위에서도 지적했듯이 자영자는 필요경비 등을 전부 공제한 후가 소득임으로 만일 부과베이스를 ‘수입’으로 하게 되면, 원재료 등을 전부 포함하게 되어 불가능하기 때문에 자영자는 소득베이스밖에 할 수가 없음⁸⁾
- 특히, 직장가입자에게 임금소득 이외의 소득에 사업주 기여분 없이 근로자만 ‘종합소득’에 보험료를 부과한다면, 임금소득만 따로 남아있을 근거가 없음
 - 만일, 임금소득을 ‘종합소득’과 함께 계산하게 되면, 사업주부담분을 계속해야 할 이유가 없

7) 재산보험료가 폐지되지 않고 있는 이유는 소득과약을 100%신화 문제에 더해 폐지에 따른 재원확보의 문제, 사업주와 기획재정부의 반대 등이 복합적으로 작용한 결과로 보는 것이 타당할 것임. 당장 재산보험료가 폐지되면, 보험재정에 미치는 영향으로 직장가입자의 보험료부담이 증가하여 사업주부담분도 증가할 것이라는 우려가 현실화. 같은 이유로 기획재정부는 총 보험재정의 20%를 부담하고 있지만 이 국고지원사업은 ‘국고보조’가 아닌 국고지원사업으로 현재도 한시적으로 운영되고 있으며 기획재정부 입장에서 보면, 가능하면 부담수준을 현행수준으로 유지하고 싶어하기 때문에 국고지원사업의 증가 혹은 국고지원사업의 국고보조사업으로의 승격을 가져올 수도 있는 재산보험료의 폐지에 따른 보험재정의 부족분 발생을 사전에 막을 필요가 있음. 이러한 이유 등으로 말로는 재산보험료를 없애야 한다는 주장들이 제기되어도 그리고 건보제도가 통합된 지 15년 내내 부과기준에 대한 논의가 반복되고 있어도 아무런 해결책이 보이지 않는 것은 부과체계를 개선할 수 없는 구조적 한계에 더해 개선하고 싶지 않은 힘이 소득과약을 100%신화를 요구해왔고 그러한 동안 아무런 힘도 조직도 없는 지역가입자들은 그 혼란 시민단체의 도움 한번 제대로 받지 못한 채 과도한 부담을 떠안고 있었음. 이러한 모순이 폭발할 뻔도 한데 폭발하지 않았던 것은 세계적으로 웃음거리로 다름없는 넓고도 넓은 피부양자 인정제도를 통해 폭발 전에 가스를 빼내는 작업을 계속해 왔기 때문임. 같은 건강보험제도의 피보험자인데도 종사상의 지위가 다르다는 이유로 누구는 피부양자로 인정해 주고 누구는 피부양자제도가 없는 같은 법체계 내에서 웃지 못할 차별이 존재해 왔음. 결국 가장 큰 피해는 보는 것은 저소득 고령지역가입자, 50대 지역가입자로 보험료를 부담하는 세대, 직장가입자 자격을 취득하지 못하여 자신의 부모를 피부양자로 등록도 못하는 88만원 세대일 것임.

8) 예를 들어, 자영업자 중 종합소득세를 납부하고 있는 비율은 50%정도라면 그럼 ‘종합소득’을 보험료부과베이스로 할 경우, 나머지 50%정도는 건강보험료가 제로가 되어 이 제도는 유지될 수 없음

어저 막대한 보험재원을 잃을 수 있기 때문에 ‘종합과세 대상’ 소득인 근로소득만을 따로 분리·적용하려는 것으로 이해되나, 지역가입자와의 형평성, 그리고 건강보험료 총보수가 아닌 종합과세를 부과베이스로 확대하려는 근본 취지에 보면, 껌수에 다름 아님

- 혹자는 프랑스는 모든 세금에 건강보험세를 부과하고 있다는 지적이 있을 수 있음. 그러나 프랑스의 일반사회보장분담금(CSG)는 건강보험료가 아니라 건강보험세란 명목으로 종합소득의 7.5%가 부과되고, 이 가운데 70%가 건강보험재정에 지원되어 **사업주부담도 없음**. 사업주부담을 유지하면서 건강보험료가 아닌 건강보험세 형식으로 종합소득에 보험료를 부과하겠다는 기획단의 기본방향은 건강보험료를 부과할 것인지 건강보험세를 부과할 것인지 결단해야 부과기준이 심플해지고 국민이해도 얻기 쉬움

<신화 5> 소득이 없더라도 ‘누구나’ 보험료를 부담하는 것이 사회보험의 원칙이다.

□ 지역가입자들은 세대원 모두가 부담하지만 직장가입자의 피부양자는 부담 제로

- 소득이 없더라도 누구나 보험료를 부담해야 하는 것이 사회보험의 원칙이라며 소득과약 문제로 인한 무임승차를 방지하기 위해 소득이 없는 세대에 대해서는 정액의 최저보험료 부과
 - 그 수준은 직장가입자의 최저보험료(2013년도 기준16,480원)를 고려하여 결정할 것으로 알려져 있으나 최종적으로 결정된 방법은 아직까지 없는 것으로 알려져 있음
- 최저보험료는 지역가입자에게는 소득이 없더라도 누구나 부담하는 정액보험료지만 직장가입자의 피부양자에게는 적용제외
 - 직장가입자가 상정하고 있는 가입자는 남편이 회사에서 일하고 아내와 자녀를 부양하는 세대모델로 이 모델에서 세대를 부양하고 있는 것은 남편의 ‘근로소득’이며 아내와 자녀는 피부양자임. 직장가입자의 보험료는 기본적으로 임금(총보수)에 비례토록 부과되고 있으며 이에 대해서는 직장가입자 간의 공평성과 합의가 쉬움
 - 반면, 지역가입자가 상정하고 있는 가입자는 아내도 같은 음식점에서 음식을 만들고 서빙하는 한 가족이 모두 공동경영하는 자영업으로 이 모델에서는 피부양자라는 개념이 없으며, 세대 구성원 모두가 보험료를 공동부담하고 있음. 또한 근로자와 같이 ‘임금’이란 공통분모를 찾기 어려운 구성원들이 모인 집단이기 때문에 ‘능력에 비례한 보험료’를 부과하는 것은 무리며, ‘이익에 비례한 보험료’를 부과하고 여기에 가족구성원 수를 가미한 보험료를 부과하는 것이 지역가입자 간의 공평성을 확보하는 방법
 - 따라서 아무리 OECD가 소득을 기준으로 보험료를 부과하는 것을 권장하고 있고 이것이 세계적인 추세라고 해도 세계에서 유례를 찾기 힘든 ‘켄타우로스’형태를 띠고 있는 우리나라의 여건을 고려하면, 소득만을 기준으로 부과하든 소득을 중심으로 하고 최저(기본)보험료를 부과하든 아니면, 소득을 중심으로 하고 최저(기본)보험료를 부과하여 재산을 가미하는 방안 등을 검토하고 있다고 해도 소득중심의 일원화된 보험료부과체계를 도입할 수 없으며 **현실적으로 직장가입자란 자격제도를 폐지할 수 없기 때문에 직장가입자의 피부양자제도를 폐지할 수 없어 ‘누구나’ 부담하는 ‘사회보험’ 원칙을 달성할 수 없음**

- 최저보험료 제안 역시 국민건강보험제도가 ‘누구나’와 ‘사회보험’제도는 양립불가능한 지난한 과제란 사실을 경시하고 있음
 - 모든 국민을 보험제도에 포섭하는 것은 대단히 어려운 과제란 사실이 망각되어 있음. 제외 국은 실업자나 무업자 등 소득이 없는 국민들은 보험관계에서 아예 제외시켜버림(우리처럼 ‘지역보험’이 존재하지 않음)
 - 한국은 이들을 모두 포함하는 어찌 보면 대단히 높고 달성하기 어려운 이상을 설정하여 추진해 왔음. 문제는 높은 이상 때문에 부담능력이 없는 실업자나 무업자도 보험료를 부담해야 한다는 점으로 지역가입자 중 저소득자에게는 ‘가림주구’에 다름 아님

II 가림주구를 완화하기 위한 시급한 지원정책

(1) 60세 이상 어르신 지역가입자에 대한 재산보험료 전면 폐지

- ‘보험료경감고시’에 의해 지역가입자 중 65세 이상 노인이 속한 세대나 한부모 가족, 55세 이상 여자단독세대, 소년·소녀가정, 70세 이상 노인이 속한 세대 등 보험료부담이 버거운 대상에게 등급에 따라 차등적인 경감비율을 적용하고 있음
- 등급별(1,2,3)로 30%,20%,10% 등 차등적으로 경감하고 있으나 대상자가 매우 제한적이며 부담비율도 최대 30%에 지나지 않음
- 따라서 60세 이상 노인 중 의지할 자식이 없거나 배우자가 없어 피부양자가 아닌 노인 본인이 건강보험료(장기요양보험료)를 직접 부담하고 있는 세대에게는 ‘재산보험료’를 전면적으로 폐지해야 함
- 65세 이상 노인 중 기초연금으로 20만원을 수급하고 있다고 해도 비를 피하기 위해 어쩔 수 없이 소유하고 있는 집 한 채, 전셋집(월세집)에도 건강보험료가 부과되어 기초연금으로 건강보험료를 납부하고 있는 저소득 고령자들을 위한 배려가 필요(노인빈곤 완화)
 - ※ 기초연금에서 재산보험료분을 추가로 지급할지 아니면 건강보험료에서 재산보험료분을 제외하고 보험료를 부과할지 선택의 문제가 있지만 기초연금수급 시 자산조사를 통과했고 추가로 재산보험료 경감을 위한 자산조사를 거치기 때문에 기초연금보다는 건보제도에서 재산보험료를 면제하는 것이 적절하다고 판단됨
 - ※ 참고로 일본의 개호보험의 경우, 생활보호제도의 수급자에게도 보험제도의 피보험자 자격을 부여하여 보다 떳떳하게 요양서비스를 이용하도록 하기 위해서 생계급여에 개호보험료를 추가하여 지급하고 있고 실제 보험급여를 이용할 시에 발생하는 자기부담에 대해서는 ‘개호급여’를 별도로 신설하여 지원하는 등의 세심한 법적 배려

(2) 지방정부의 국민건강보험료 및 장기요양보험료 지원조례와 협력

- 지방정부는 저소득계층이나 노인을 위한 국민건강보험료 및 장기요양보험료 지원 조례를 제

정하여 지역주민의 보험료부담을 추가적으로 경감하고 있음

- 이 사업의 정식명칭은 보험료 경감사업이지 보험료 면제사업이 아님. 지자체의 추가부담에 따라 보험료가 면제된다면 이것은 새로운 면제사업으로 봐야 할 것임.
- 또한 보험제도의 특성상 의료비의 본인부담금이 발생하기 때문에 보험료를 완전히 면제한다고 해서 서비스를 100% 무상으로 이용하는 것이 아니기 때문에 중앙정부의 경감사업과 지방정부의 면제사업이 동시에 실시된다고 해도 과잉서비스 이용을 염려하지 않아도 됨.

전국민 건강보험제도와 중앙정부, 지방정부의 복지사업 중복

국민건강보험제도에는 없는 ‘보험료면제’제도를 지자체가 대납함으로써 간신히 ‘전국민건강보험제도’가 성립하고 있는 것이라고 이해해야 할 것임.

보통, 전국민을 대상으로 보험방식을 통해 의료나 연금 등의 사회보장제도를 적용하겠다는 것은 고도의 행정기술을 요구하며 무엇보다 강제적으로 보험제도에 편입시키게 되면, 당연히 부담능력이 매우 낮은 저소득자들의 미납과 체납을 어떻게 처리할 것인지가 전국민 건강보험제도를 실시하고 유지하는 중요한 포인트임. 전국민보험제도도 형식적으로 있다손 치더라도 보험제도인 이상, 보험료를 미납하거나 체납할 경우, 보험급여를 이용할 수 없어 정작 진료를 받게 되는 경우, 밀린 보험료를 완납하지 않으면 급여가 제한되어 전액 자기부담해야 함. 이러한 자기부담 때문에 병원에 가길 꺼리거나 미루는 저소득자들은 병을 키우게 됨. 따라서 지방정부의 건보료 지원조례는 보험제도의 피보험자 자격을 유지하기 위한, 중앙정부의 국민건강보험제도의 전국민 보험사업이 실질적으로 기능하도록 지원하는 사업이지 중복사업이 아님.

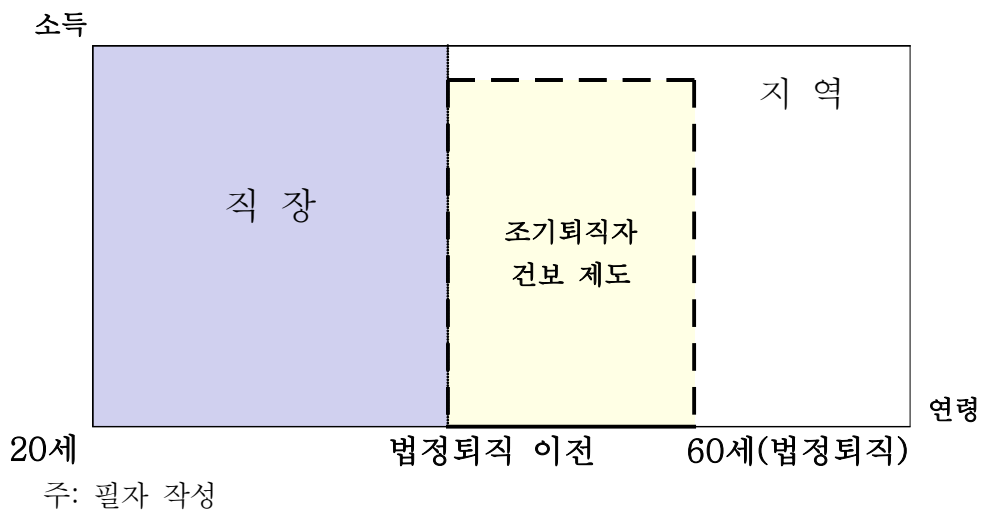
- 일본의 경우, 우리의 같은 보험방식을 취하고 있지만 보험방식이라 하더라도 저소득자에 대해서는 ‘필요비례’를 감액하지 않으면 안 된다(지방세법 703조의5)고 규정하고 있고 게다가 빈곤을 이유로 조례에 의한 보험세의 징수유예 또는 감면(동 15조1항/717조)이 가능

(3) ‘조기퇴직자 건보제도’를 창설하여 직장 → 지역으로 자격변동 시 재산보험료 경감제도 도입

- 직장가입경력 10년 이상의 퇴직자가 법정 정년 이전에 퇴직하여 지역가입자로 편입하는 조기퇴직자의 제도전 응원사업의 일환으로 재산보험료 폐지의 단계적 적용
 - 퇴직한 실업자의 경우, 임의계속가입제도를 신청하면, 최대 2년간 직장가입자로서의 자격을 인정받을 수 있으나, 도중에 재취업하거나 공공근로 등으로 지역가입자로 자격이 변경되면 임의계속가입자 자격 상실로 보험료 인상될 가능성이 있음
 - 따라서 1차적으로 자발적이든 비자발적이든 직장가입자 자격을 상실하고 임의계속가입자나 지역가입자로 자격이 변경된 50대를 위한 보험료 격변완화조치(직장가입자에서 지역가입자로 전환 시 보험료가 인상되는 50대를 대상으로 버퍼장치 도입)의 일환으로 제도 도입
 - 직장가입자에서 지역가입자로 자격변동한 경우, 재산의 경우는 ‘격변완화조치’ 차원에서 예를 들면, 5년에 걸쳐 매 1년마다 재산보험료를 20%p씩 감면<80%감면 → 60%감면 → 40%감면 → 20%감면 → 0%감면(전액 부담)>
- ※ 직장가입자 → (실업에 따른) 임의계속가입자 → (2년 경과 후)조기퇴직 건보제도 피보험자 → (60세가 되면)지역가입자(국민건강보험법 개정)

- 직장가입경력 10년 이상의 조기퇴직에 따른 기업부담의 경감의 일부, 정부지원금, 본인보험료 등 3자 구성의 재원조달
 - 법정정년에 앞서 조기 퇴직한 경우, 임의계속가입기간을 합쳐 법정정년에서 조기퇴직연령을 뺀 기간별로 사업주의 부담의 차등부과
 - 지역보험제도가 없는 프랑스의 경우, 실직 및 자영업자로 전환하면 별도의 보험제도에 가입하지만 CSG의 형태로 재정을 조정(연대)하고 있으며, 미국의 경우, 대기업에서 은퇴하더라도 이전 기업의 피보험자 자격을 유지하고 있는 경우가 많음
 - 이러한 점 등을 고려할 때, 퇴직 전 기업의 사업주가 법정정년 이전에 퇴직한 근로자의 건강보험료의 일부를 부담하는 제도를 도입하여 재산보험료 폐지에 따른 보험재정의 급감에 대처하고 지역가입자의 불만을 완화할 때가 도래했다고 판단됨

<그림> 조기퇴직자 건보제도 도입의 이미지



♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.