

건강보험료 부과체계의 문제점과 개선방안

정재철(정책연구실 연구위원, 사회정책 박사)

국민건강보험제도는 단일한 보험제도 하에 직장가입자와 지역가입자로 나뉘어 서로 다른 보험료부과체계로 운영되어 왔다. 지역가입자의 소득과 과세표준이 직장가입자의 그것에 비해 현격히 떨어지는 상황에서 보험료부과체계를 단일화할 수 없어 현재 직장가입자에게도 총보수가 아닌 '종합소득'에 보험료를 부과하여 지역가입자와의 형평성을 높이는 방안이 검토 중이다. 이 글에서는 보험료 부과대상인 소득의 범위에 공정성을 기하여 형평성을 높일 것과 보험료 상한액을 초과하는 사업주 부담분을 총보수비례로 징수할 것 등을 제안하고 있다.

I. 현황

□ 통합제도와 2원적 보험료 부과체계

- 국민건강보험제도는 1977년 직장 의료보험을 도입할 때부터 임금의 일정 비율을 건강보험료로 납부토록 해 2012년 현재는 보수월액¹⁾의 5.8%에 대한 보험료를 노사가 절반씩 부담
 - 2012년 현재 건강보험료의 6.55%를 노인장기요양보험료로 납부
- 자영업자나 농민 등을 위한 지역의료보험은 1989년부터 본격적으로 시행되어 도입 당시는 낮은 소득과 과세표준을 이유로 세대원 수와 소득·재산·자동차를 따져 보험료를 부과
 - 세대원수는 균등보험료적 성격을 지니며 소득은 부담능력 비례적 성격, 재산(특히, 주거목적의 주택)과 자동차는 소득으로 간주한 '간주소득²⁾'의 성격을 지님
- 제도통합 초기에는 근로소득의 과세표준이 자산소득 및 자산근로종합소득보다 높기 때문에 자산소득경과=근로소득중과의 결과를 초래

□ 부과체계에 대한 끊이지 않는 형평성 논란

- 단일한 공적보험제도에 가입해 있는 피보험자간의 보험료 부과체계가 달라 보험료 부담의 형평성 문제가 빈발하여 제도불신의 단초를 제공

1) 보수의 총액을 전년도중 직장가입자가 당해 사업장 등에 종사한 기간의 월수로 나누어서 얻은 금액(시행령 36조 1항)

2) 보통 '추정소득'이란 용어를 쓰고 있지만 본고에서는 재산과 자동차를 근거로 소득을 추정하는 부과방식이라기 보다는 재산과 자동차 등의 소유여부를 소득으로 간주하고 있는 것이 현실인 만큼 '간주소득'이란 개념을 사용하는 것이 적절하다고 판단됨

- 2000년 직장파와 지역 간의 조직통합을 거쳐 2003년 7월부터는 재정통합을 이뤘으나 아직까지 보험료 부과체계는 2원화되어 있는 것이 현실임
- 2원적 부과체계의 근본적 문제는 지역가입자의 소득과약 문제
 - 자영업자의 소득과약문제는 건보통합을 전후하여 최고조로 달했고 건보공단은 소득중심의 보험료 부과 체계 단일화 방안을 모색해 왔음
 - 2012년 초부터 외부 전문가가 참여하는 8개 연구팀(199명)을 만들어 지금까지 126차례 회의를 해 세부 방안을 만들고 있으며, 조만간 보건복지부에 최종안을 제안할 예정

II. 보험료 부과체계의 문제점

□ 현행 건강보험료 부과체계

○ 보험료 산정방식

- 직장가입자의 경우는 총보수를 12개월로 나눈 보수월액에 보험료율을 곱하여 납입보험료를 산출. 단 근로소득공제는 적용하지 않기 때문에 공제 전 보수에 보험료를 곱하여 산출
- 지역가입자의 부과대상은 소득, 재산 생활수준 및 경제활동참가율 등을 고려해 각각의 부과대상에서 산출된 점수를 기준단가에 곱해서 나온 것을 보험료로 부과

○ 보험료 산정대상

- 직장가입자의 경우는 봉급·급료·보수·세비·임금·상여수당과 이와 유사한 성질의 금품 등으로 근로소득 공제 이전의 보수
- 지역가입자의 경우는 과세소득 500만원을 기준으로 구분하고 각각의 등급별 점수를 재산과 자동차의 등급별 점수와 합산

○ 보험료(부과기준) 상한·하한액

- 직장의 경우는 최저보수월액 28만원부터 최고 7,810만원(노사절반)
- 지역의 경우는 최저 20점(3,308원)부터 최고 12,680점(2,097,272원, 세대구성원이 공동부담)

○ 피부양자의 인정 여부

- 직장의 경우는 부모, 형제, 자매 등 폭넓게 인정
- 지역의 경우는 피부양자의 법적개념이 부재

□ 현행 건강보험료 부과체계의 문제점

○ '소득' 범위의 불명확성

- 부담능력을 직접적으로 나타내는 소득을 중심으로 건강보험료를 부과하는 것이 바람직한 방향이라고 이구동성으로 주장하고 있음
- 그러나 자영업자의 경우는 사업소득에서 필요경비를 공제한 소득을 기준으로 직장가입자의 경우는 총 보수(보수월액)를 기준으로 하고 있어 이 둘 간의 형평성의 문제가 발생

- 즉, 부담능력을 나타낸다는 소득의 범위가 직장가입자와 지역가입자 간 현격하게 달리 운영되고 있음. 만일, 부담능력을 나타내는 소득을 기준으로 통일한다면, 직장인의 경우, 총보수(보수월액)에서 각종 소득공제 후의 과세소득을 기준으로 건강보험료를 징수하는 것이 형평성을 높이는 방법임

〈표〉 지역가입자와 직장가입자의 보험료 부과체계

구분	지역가입자	직장가입자
보험료 산정방식	(소득, 재산, 자동차 등의)부과표준소득점수 × 기준단가(165.4원)	보수월액 × 보험료율(5.6%, 노사절반)
보험료 산정대상	<ul style="list-style-type: none"> • 소득(과세소득) <ul style="list-style-type: none"> ·과세소득 500만원 이하 세대 <ul style="list-style-type: none"> - 생활수준 및 경제활동참가율등급별(30)점수 - 자동차와 재산이 평가소득을 추정하는데 사용 ·과세소득 500만원 초과 세대 <ul style="list-style-type: none"> - 소득등급별(75)점수 • 재산 <ul style="list-style-type: none"> ·재산등급별(50)점수 ·재산세과세표준금액(주택, 건물, 토지, 선박, 항공기) ·임차주택의 보증금 및 월세금은 재정위원회 의결을 거쳐 공단의 정관이 정하는 방법으로 평가한 금액에 따라 산정(시행령 제40조의 2 별표 4의2, 정관제 49조) ·재산평가 <ul style="list-style-type: none"> - 과표재산의 과세표준금액 : 100% - 임차주택에 대한 보증금 및 월세금 : 30% ※ 전세의 경우 : 전세보증금 × 30% ※ 월세의 경우 : (월세보증금 + 월세 ÷ 25/1,000) × 30% • 자동차 <ul style="list-style-type: none"> ·자동차등급별(7)점수 	봉급·급료·보수·세비·임금·상여수당과 이와 유사한 성질의 금품 등(단, 근로소득공제는 적용하지 않도록 되어 있어(시행령 40조 2), 공제 전 보수에 대해서 보험료가 부과)
보험료 (부과기준)상한/하한액	20점 ~ 12,680점	28만원 ~ 7,810만원 (시행령 36조 4항)
피부양자의 인정 여부	피부양자란 법률 용어가 존재하지 않음	<국민건강보험법 시행규칙 별표 1>에 규정된 부양요건(부모, 형제, 자매까지 폭넓게 인정)에 해당하는 자로서 보수 또는 소득이 없는 자로 하며, 19세 미만의 미성년자는 보수 또는 소득이 없는 자로 간주됨. 또한 피부양자인정기준의 ‘보수 또는 소득이 없는 자’에 대한 정의는 “사업자등록이 되어 있지 않은 자로서 소득세법 제 4조 제 1항 제 1호의 규정에 의해 종합소득 중 사업소득과 임대소득의 연간 합계액이 500만원 이하인 자”.

주)소득세법상의 ‘근로소득’과 구별해야 한다는 취지에서 보수월액을 사용

○ 피부양자의 범위

- 문제가 되는 것은 피보험자의 피부양자에 대한 보험료부과인데, 이 문제는 보험료부담의 공평성문제라기 보다는 일원화 체계 하에서의 사업주부담문제와도 밀접하게 관련된 문제임
- 만일, 건강보험의 사업주부담분의 성격을 피보험자의 '복리후생'이라고 할 경우, 임금소득자의 피부양자 인정은 그 범위의 적정성 문제는 있지만 폐지의 대상으로 보기 어려움. 따라서 고소득 피부양자만을 타겟팅하여 피부양자에서 제외하는 것은 고소득 피부양자를 둔 피보험자와 사업주입장에서 보면, 그 근거가 불명확한 것이 될 수 있음

III. 개선방안 및 제언

□ 현재 논의 중인 부과체계 개선방안

- 고소득 직장가입자의 종합소득에 건강보험료를 부과하기로 하고 2012년 9월부터 근로소득을 제외한 연간 종합소득이 7200만원이 넘는 경우, 직장가입자라도 종합소득에 건강보험료를 부과할 예정임
 - 보험료율은 종합소득의 2.9%로 설정 예정임
- 직장가입자라고 해도 그의 피부양자가 종합소득이 4000만원을 넘으면 피부양자 자격을 박탈하고 지역 가입자로 전환된 보험료를 부과할 예정임
- 자동차에 대한 부과를 폐지하고 새롭게 정액보험료를 도입하며 재산에 대한 보험료 부과는 장기적으로 축소해 가는 방향으로 모색 중임

□ 제언

- 건강보험료의 '소득'범위의 공정성 확보
 - 소득세의 경우, 근로자, 자영업자도 납부하고 있음. 근로자에게는 관대할 정도의 급여소득공제 등의 공제가 존재하고 있는데, 만일 이것으로 자영업자와의 밸런스가 유지된다고 한다면, 건강보험료도 각종 공제 후의 소득에 부과해야 보험료부과의 형평성을 높일 수 있음
 - 따라서 근로자는 총보수가 아닌 소득베이스(과세소득)에 보험료를 부과하는 것이 바람직함³⁾
- 재산(자동차)에 대한 보험료 부과의 대폭 축소
 - 공시지가의 상승으로 소유재산의 가치가 증가했다고 해도 이것은 미실현의 이득(unrealized gain)이므로 재산등급별 점수의 상향조정은 중지하고 재산에 대한 보험료 부과는 최대한 억제하는 것이 바람직함
- 노사절반 원칙과의 관계
 - 현재 국민건강보험법에서는 노사절반의 원칙을 제시하고 있음. 그런데, 일정 소득이상의 근로자에게만 사업주의 부담 없이 추가로 보험료를 징수하는 것은 노사절반의 원칙에 어긋남. 따라서 '추가보험료' 등의 다른 명목으로 징수⁴⁾하는 것이 바람직함(즉, 건강보험료(노사절반) + 추가보험료(근로자))

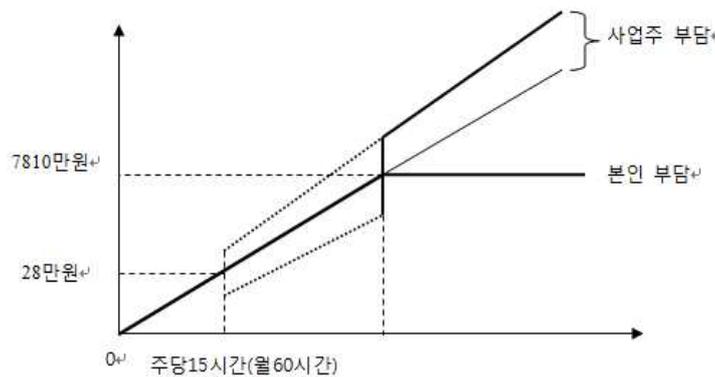
3) 또한, 직장가입자의 종합소득에 '건강보험료'란 명목으로 부과하는 것이 '건강보험료'인지 '건강보험세'인지 명확히 구별하기 어렵고 사회보험방식을 기본으로 하고 있는 국민건강보험제도의 법적 성격 역시 모호해지고 있다고 판단됨

4) 기업의 총지불 보수(임금 및 상여금)에 대한 보험료를 부과하는 것은 일종의 '외형표준과세'의 형식으로 직장가입자의 건강보험료를 부과하는 방법이다. 그러나 모든 기업에 대해 일률적으로 시행하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 500인 이상의 기업이나 300인

○ 사업주 부담의 상한액 철폐

- 보험료 상한선을 인상하는 것도 중요하나 사업주 부담분에 상한선을 적용하는 것에는 아무런 이론적 근거도 없기 때문에 사업주 부담분에 한해서는 상한선 적용을 하지 않는 것도 고려해 볼만함
- <그림> 과 같이 총보수가 7810만원을 상회하는 근로자에게는 상한액을 적용하지만 사업주부담분에 대해서는 보수비례로 징수하는 것임⁵⁾
- 상한액과 상관없이 임금소득자는 소득공제를 적용받고 있으며 사업주 부담분은 전부 손금처리가 가능하기 때문에 사업주 부담분에 한해 상한액을 적용하지 않는 것은 부담이 크지 않음
- 이것은 독일의 주15시간 미만의 ‘근소노동자’에 대한 보험료 경감정책의 역적용으로 저임금노동자의 건강보험료는 경감하지만 사업주부담분에 대해서는 경감을 적용하지 않는 것의 역발상임

<그림> 건강보험료 상한과 사업주 부담분



- 상한액을 넘는 사업주부담에 대한 건강보험료를 징수할 때 사업주 부담분을 임금으로 간주하여 임금을 삭감한다는 주장이 있을 수 있으나 상한액을 넘는 사업주부담이 전부 임금삭감으로 이어진다는 보장이 없음
- 또한, 상한액을 넘는 사업주 부담분 만큼의 총노동 비용이 증가한다고 주장할 수 있으나 총노동 비용이 증가할지 아니면 전가될지의 여부 및 전가되는 경우 그 규모는 산정 불가능함

이상의 기업 등 일정 규모 이상의 기업부터 점차적으로 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

5) 피보험자의 보험료상한액을 철폐하는 방법도 있으나 현재 조세방식이 아니기 때문에 부담과 급여(수익)와의 관계성을 중시하는 보험 방식인 점을 감안하면, 피보험자에 대한 보험료 상한액 설정은 다소 불가피한 측면이 있음. 단, 현 수준에서 사업주 부담분에 상한액을 적용하지 않아 얻게 되는 보험료 수입과 국제적으로 봐도 상당히 높은 수준인 현 상한액을 낮춘 후 얻어지는 보험료 수입을 비교하여 정책을 선택하는 것도 고려해 볼 만함