

---

## 야당의 소득중심 ‘건강보험 부과체계 개편안’ 검토 및 정책 제언

2016. 10. 13

---

이윤진 연구위원 (leeyoonjin81@gmail.com)

### 요 약

1. <더불어민주당>의 개편안 주요내용 및 검토의견 / 1
2. <국민의당>의 개편안 검토 / 5
3. 박근혜정부의 부과체계 개편 관련 정책제언/ 7
4. 우선과제 / 9

보고서 내용은 새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

## 《 요 약 》

- 더불어민주당을 비롯한 野 3당은 소득중심의 건강보험료 부과체계 개편안 발표
  - 지역가입자의 건보료 부담 완화가 주목적이라는 점에서 바람직한 방향으로 평가할 수는 있으나, 세부내용에 있어 상당한 문제점이 발견됨
- 더불어민주당의 개편안 중 수용 가능한 일부와 함께 수용 불가능한 案이 존재함
  - 우선, 평가소득 폐지와 피부양자 폐지는 수용이 가능함
  - 그러나, 소득파악률이 62.7%에 불과한 현 시점에서 소득만을 지역가입자의 부과 기준으로 하는 案에는 동의하기 어려우며, 모든 소득에 100% 보험료 부과하는 것 또한 사회보험제도의 수혜자부담 원칙에 맞지 않음
  - 月소득 28만원을 보험료 하한선으로 보는 것은 의료급여체계와의 체계적 정합성과 관련하여 문제가 있으며, 또한 ‘소득없는 세대’에 최저보험료 3,560원을 부과하겠다는 것은 ‘세대원 모두가 소득이 없는 무소득세대’가 현 제도에서는 존재하지 않음을 간과하고 있음
- 국민의당은 민주당의 개편안과 거의 유사한 방식으로 개편방향을 제안하고 있으며, 그나마 차별성은 기본보험료 개념을 도입하여 보험료 부과체계를 설정하는 기준을 마련하는 점에 있을 뿐임
- 향후, 정부와 새누리당은 건강보험 부과체계 개편의 주도권을 확보해야 하며, 비정상적인 건강보험 부과체계의 정상화를 위해 다음 사항을 우선적으로 개편할 필요가 있음
  - 평가소득 폐지
  - 지역가입자와 직장가입자 구분 폐지 점진적 시행
  - 의료급여와 건강보험의 제도적 相補性을 통한 개혁 추진
  - 소득 파악에 주력

# 1. <더불어민주당>의 개편안 주요내용 및 검토의견

## □ 보험료 부과기준

### ○ 모든 소득 100%에 보험료 부과

- 종합과세소득(이자배당 등 금융소득, 사업 임대소득, 연금소득, 근로소득, 기타소득)과 분리과세 되는 퇴직·양도소득, 상속·증여 소득에 100% 보험료 부과
- 지역가입자의 보험료 부과기준이던 '평가소득'을 폐지하고, 소득에만 보험료 부과
- 보수월액(직장가입자) 보험료는 사업주와 가입자가 각 50%씩 부담

### ○ 가입자 구분 폐지

- 소득 중심으로 통일
  - 직장가입자·지역가입자·피부양자 구분을 없애고 '가입자'로 통일
    - ※ 이 案은 소득중심의 보험료 부과체계 개편을 하기 위해서는 필요조건인 하나임. 또한 이 案에는 피부양자 자격기준을 둘러싼 논의를 불필요하게 만들고, 지역가입자의 보험료 부과기준, '평가소득' 폐지를 이미 포함하고 있음
  - 가입자는 '소득있는 가입자'와 '소득없는 가입자'로 구분

○ 보험료 상한선 및 하한선

- 月소득 7,810만원과 28만원

- 보험료 상한선은 月소득 7,810만원에 부과하는 月 4,740,670원, 하한선은 月소득 28만원에 부과하는 月 16,990원

※ 月소득 28만원 미만일지라도 月 16,990원 부과

- 세대원 모두가 소득이 없는, 즉 무소득 세대에는 최저보험료 3,560원 부과

□ 검토의견

- 민주당의 부과체계 개편안에서 수용 가능한 案은 수용하고, 수용 불가능한 案은 박근혜정부나 새누리당에서 새로운 案을 제시

○ 수용 可 : 평가소득과 피부양자 폐지

- ‘평가소득’ 폐지

- 약 1,400만명에 달하는 지역가입자의 부과기준, ‘평가소득’은 누구도 납득할 수 없을 정도로 비합리적임
- 평가소득은 지역가입자의 소득 파악이 어려웠던 1990년대 초반, 재산, 자동차, 가족구성원(가족수, 성, 연령) 등에 부과점수를 매겨 보험료를 책정하기 위해 만든 것으로, 비합리적인 요소가 많음
- 따라서 평가소득은 빠른 시간 내에 폐지되어야 함

- ‘피부양자’ 폐지

- 현 직장가입자의 ‘피부양자’ 자격조건은 먼 친척, 그리고 고소득·고재산가 까지 포함하고 있어, 지역가입자와의 형평성 문제가 심각한 수준

- ‘피부양자’ 폐지는 긍정적 검토 필요
- 현재 2,000만명에 달하는 피부양자는 지나치게 후한 피부양자 자격조건에 의한 것으로 일각에서는 피부양자의 자격조건 강화를 검토하고 있으나, 이보다는 피부양자 제도 자체를 폐지하는 것이 보다 바람직함
- 피부양자를 폐지하되, 다만 소득이 없는 피부양자에게는 보험료를 부과하지 않는 것으로 하고, 마찬가지로 소득이 없는 지역가입자에게도 보험료를 부과하지 않는 것으로 함

### ○ 수용 不可 (I) : ‘또 다른’ 비합리성을 가진 ‘소득중심 부과체계’

- ‘평가소득’과 ‘피부양자’의 비합리성을 개선하기 위한, 민주당의 ‘소득중심 부과체계’ 案에는 ‘또 다른’ 비합리성을 안고 있음
- 62.7%의 소득과약률
  - ‘평가소득’ 폐지에는 동의할 수 있으나, 소득만을 지역가입자의 보험료 부과기준으로 하겠다는 案에는 동의할 수 없으며, 그 이유는 지역가입자의 소득과약률이 62.7%에 불과하기 때문
  - 현재 소득자료는 신고소득에 의한 것으로 실질소득 파악에는 한계가 있으며, 소득을 과소 신고하여 세금과 사회보험료를 적게 납부하기 위한 행위는 널리 알려져 있는 사실임
  - 따라서 민주당 案에 따라 부과체계가 개편되면, 100% 소득과약률을 보이는 투명한 ‘유리지갑’과 37.3%의 ‘불투명한 지갑’ 사이에 불형평성을 높이는, 또 다른 비합리적인 부과체계를 만드는 결과를 초래하게 될 것임
  - 소득과약률이 낮음에도 불구하고, 지역가입자의 부과기준을 소득으로 단일화 하겠다는 것은 지역가입자의 도덕적 해이를 정부가 방조하겠다는 것과 동일함

- 모든 소득에 100% 보험료 부과

- 민주당의 案은 모든 소득에 보험료를 부과하겠다는 것이나, 이는 조세의 원칙일 뿐 사회보험의 하나인 건강보험 부과원칙일 수는 없음

- 민주당은 富의 재분배기능만을 강조하고 있지만, 사회보험제도에는 수혜자 부담의 원칙 역시 중요함

※ 우리나라 건강보험료 납부액의 차이는 현재에도 全世界에서 가장 큼

- 모든 소득에 100% 보험료를 부과하겠다는 민주당의 案은 조세의 원칙을 보험의 원칙에 적용하고 있는 것이며, 그에 따라 정기적인 소득이 아닌 퇴직·양도소득, 상속·증여소득에도 보험료를 부과하는 무리수를 두고 있음

※ 민주당 案에 따라 100% 보험료 부과되는 소득은 종합과세소득(이자·배당 등 금융소득, 사업·임대소득, 연금소득, 근로소득, 기타소득)과 분리과세 되는 금융·근로소득, 퇴직·양도소득, 상속·증여소득임

## ○ 수용 不可 (II) : 보험료 하한선과 최저보험료 수준

- 보험료 하한선 ‘月소득 28만원’

- 月 28만원 소득자는 의료급여 수급자의 선정기준(月소득 1인 64만1,000원, 2인 110만1,000원, 3인 143만1,000원, 4인 175만6,000원) 이하

- 따라서 보험료 하한선은 1인 기준 28만원 월 소득자가 아니라, 64만 1,000원 소득자에서부터 적용하는 것이 바람직할 것임

※ 참고로, 기초생활수급자의 생계급여는 1인 41만 1,000원, 2인 80만 1,000원, 3인 103만 1,000원, 4인 127만 1,000원이고, 최저생계비는 1인 61만 1,000원, 2인 80만 1,000원, 3인 103만 1,000원, 4인 127만 1,000원임

※ 세대 月소득 28만원은 기초생활수급자의 생계급여보다 낮은 수준

- '소득없는 가입자' 에 최저보험료 부과

• 민주당 案의 '소득없는 세대'란 현 제도 하에서는 존재하지 않음

※ 보험료 부과기준으로서의 소득이 무엇인지에 대한 논의부터 시작하여야 할 것이며, 소득기준 산정에 있어 포폴리즘과 선정성을 강화하는 용어 사용에 불과

## ○ 새로운 개편대상 : 직장가입자와 지역가입자의 형평성

- 실제 보험료 부담의 차이

• 민주당 案은 현행 직장가입자와 지역가입자의 보험료 부담과 동일

• 그러나 고용주가 없는 지역가입자는 직장가입자에 비해 2배의 보험료를 납부하고 있는 중임

※ 직장가입자의 경우 고용주와 근로자가 보험료의 50%를 각각 부담하고 있지만, 지역가입자는 보험료의 100%를 납부하고 있음

## 2. <국민의당>의 개편안 검토

### □ 주요내용

#### ○ 소득 중심의 단일부과기준 적용(全국민 통합부과체계)

- (소득보험료) 부과대상 소득의 범위는 종합소득 및 2,000만원 미만 금융소득 등(분리과세 소득)까지 확대하고 퇴직소득 등 1회성 소득(분류과세 소득)은 제외

- (기본보험료) 현실적인 소득과약의 한계를 고려, 생활수준별 세대당 기본보험료 개념 도입
- (부과방식) 세대 합산 소득보험료가 해당 세대의 기본보험료보다 높은 경우 소득보험료에 기본보험료가 포함된 것으로 보고 소득보험료만을 납부
- (국고지원 사후정산제 도입) 국가가 건강보험재정에 지원하도록 되어 있는 현행 국고지원 20% 의무(국고 14%, 담배부담금 6%)는 국가가 책임지고 이행하도록 사후정산제도 도입
- (요점) 소득 중심의 단일부과기준을 적용하고 부과기반 확대 등에 따라 추가 확보되는 재정으로 보험료율을 인하하는 재정중립안 제안
  - 소액의 부동산(전월세)을 보유한 서민중산층, 자영업자의 과도한 보험료 부담 완화
  - 세대별 기본보험료 적용에 따라 소득자료 없는 고액자산가의 무임승차 방지 가능
  - 1회성 퇴직소득을 보험료 부과대상 소득범위에서 제외하고, 기본보험료 개념을 도입하여 고액자산가의 무임승차를 방지하는 등 합리적 대안을 제시함으로써 개편안의 사회적 수용성 제고
  - 실제소득(종합소득, 연금소득, 분리과세 금융소득 등)이 있음에도 보험료를 내고 있지 않는 경우, 부담능력(소득)에 따라 보험료 납부



## □ 검토의견

- 국민의당은 민주당의 부과체계개편안과 크게 다르지 않으며 거의 유사한 방식으로 개편방향을 진행
  - 국민의당 역시 피부양자개념 전면 폐지와 지역과 지역을 구분하지 않고 전국민 기본보험료 방식을 도입하며, 모든 소득에 보험료 부과
  - 곧, 기본보험료라는 개념을 도입하여 보험료 부과체계를 설정하는 기준을 마련하였다는 점에서 그나마 차별성이 있을 뿐, 소득無자료 세대에 대해서는 최저보험료와 동일개념으로 사용
- 결국, 합리적인 소득 파악에 대한 방안 모색이 주된 문제점으로, 민주당에 대한 비판이 그대로 적용될 수 있음

## 3. 박근혜정부의 부과체계 개편 관련 정책제언

### ○ 부과체계 개선의 주도권 확보

- 현 정부에서는 비합리적인 건강보험 부과체계에 대한 개선을 주도할 필요가 있음
  - 민주당 案의 비합리적인 부분을 간략하게 지적하고, 박근혜정부의 부과체계 개선안을 제시할 필요가 있음
  - 건강보험료 부과체계의 가장 비합리적인 두 부분은, '지역가입자의 보험료 부과기준 평가소득'과 '광범위한 피부양자 자격조건'임

○ 개선안 (I) : 지역가입자와 직장가입자 구분 폐지, 즉 평가소득 개념 폐지

- 일단 매우 비합리적인 지역가입자에 대한 현 부과기준, '평가소득'을 조속히 폐지
- 소득과약률이 일정수준 이상으로 높아질 때까지, 지역가입자의 부과 기준은 소득과 재산으로 함
  - 우리나라보다 소득과약률이 높은 나라들을 벤치마킹하여 소득과약률을 높이고, 소득과약률이 높아지면 점차 소득을 주된 부과기준으로 전환
  - 재산에 보험료 부과時 일정한 액수의 재산 공제가 필요할 것으로 판단됨

○ 개선안 (II) : 피부양자 폐지

- 지역가입자와의 형평성 문제가 끊이지 않는 피부양자제도 폐지, 피부양자는 지역가입자로 전환
- 다만, 전업주부와 학생 등 '소득없는 지역가입자'에게는 보험료를 부과하지 않음
  - 피부양자 자격조건 강화보다는 피부양자 폐지가 지역가입자와의 형평성 문제나 피부양자 축소 문제 등을 해결하는 데 보다 바람직함
  - 현재 피부양자 자격조건은 직장가입자의 형제·자매를 포함한 먼 친척이면서 연간 소득이 1억 2,000만원 미만까지, 재산 9억원 이하인 경우 피부양자로 등재할 수 있음

○ 개선안 (Ⅲ) : 보험료 상한선과 하한선·최저보험료 기준선 확정

- 보험료 상한선은 현재 月소득 7,810만원에 부과하는 4,740,670원을 유지
- 보험료 하한선은 月소득 28만원이 아니라, 의료급여수급자 선정기준인 月소득 64만 1,000원으로 조정
  - 의료급여 수급자의 선정기준은 月소득 1인 64만 1,000원, 2인 110만 1,000원, 3인 143만 1,000원, 4인 175만 6,000원 등임

○ 개선안 (Ⅳ): 지역가입자와 직장가입자 구분 유지시 지역가입자 보험료의 50%를 국고지원

- 지역가입자에게는 보험료율의 1/2을 적용(예시), 보험료율의 1/2은 국고지원금으로 충당
  - ※ 건강보험 국고지원금은 지역가입자의 본인 부담을 직장가입자와 같이 50%만 부담하게 하기 위한 목적으로 출발하였음
  - ※ 국고지원금이 보험료 예상수입액의 20%로 조정된 것은 '05년 지역가입자 보험료 납부액의 50%가 건강보험 총재정의 21.3%이었던 것이 근거였음

## 4. 우선과제

○ 평가소득 폐지

- 평가소득제도는 도입 당시와 사회경제적 환경이 달라졌으므로 우선적으로 폐지해야 할 사항이며, 이는 지역가입자와 직장가입자의 구분 폐지를 통해 궁극적으로 실현 가능

○ 지역가입자와 직장가입자 구분 폐지 점진적 시행

- 소득과약이 용이한 직장가입자에 비하여 소득과약이 상대적으로 불리한 지역가입자는 불합리한 구조에 있음

○ 의료급여와 건강보험의 제도적 相補性을 통한 개혁 추진

- 보험료 하한선에 대한 소득기준은 의료급여수급자와 일치시켜야 함

○ 소득 파악에 주력

- 박근혜정부 이후 부정수급과 탈세 추적에 주력하고 있으나, 아직도 수많은 징수에 있어서의 사각지대가 존재함
- 야당의 소득중심 부과체계가 정상 운영되려면 무엇보다도 정확한 소득 파악이 선행되어야 하며, 그 방안 마련이 우선되어야 함