

박사학위논문

건강보험료 부담의 형평성 제고를 위한
보험료부과체계 개선방안에 관한 연구

2021년

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

전 용 배

박사학위논문
지도교수 조문석

건강보험료 부담의 형평성 제고를 위한 보험료부과체계 개선방안에 관한 연구

A Study on the Improvement of the Insurance
Contribution Imposition System to Enhance the
Equity of the Health Insurance Contribution Burden

2020년 12월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

전 용 배

박사학위논문
지도교수 조문석

건강보험료 부담의 형평성 제고를 위한 보험료부과체계 개선방안에 관한 연구

A Study on the Improvement of the Insurance
Contribution Imposition System to Enhance the
Equity of the Health Insurance Contribution Burden

위 논문을 정책학 박사학위 논문으로 제출함

2020년 12월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

전 용 배

전용배의 정책학 박사학위 논문을 인준함

2020년 12월 일

심사위원장 _____(인)

심 사 위 원 _____(인)

국 문 초 록

건강보험료 부담의 형평성 제고를 위한 보험료부과체계 개선방안에 관한 연구

한 성 대 학 교 대 학 원
행 정 학 과
정 책 학 전 공
전 용 배

국민건강보험료부과체계에 의한 가입자 간 보험료 부담의 형평성은 건강보험의 사회연대기능과 소득재분배기능을 통한 사회정의 수행에 매우 중요한 의미를 지닌다. 건강보험은 사회보험제도로 법에 의하여 모든 국민이 강제적으로 가입하여야 하며, 보험료를 부담하여야 하는 의무를 가지게 된다. 그리고 보험료 부담의 기여 정도와 관계없이 필요에 의하여 균등하게 급여혜택을 받게 된다. 따라서 가입자 간 보험료 부담의 형평성은 건강보험의 안정적 재원조달과 제도의 지속가능성 및 제도의 기본적인 기능을 도모하는데 필수적으로 요구되는 사항이다.

하지만 현재 보험료부과체계의 형평성에 대하여 많은 논란이 지속되고 있다. 이는 제도 시행 이후 현재까지 지속적으로 제기되는 오래된 과제로 그 동안 수차례에 걸친 정책연구와 제도개선의 시도가 있었지만 미시적인 접근에 그치는 한계를 보여 왔다.

따라서 본 연구는 문헌연구와 자료분석 등을 통하여 그 동안 제도개선의 한계 원인인 보험료부과체계 형평성에 대한 개념을 정의하고 보험료부과체계 형평성과 관련된 각 쟁점사항에 대한 논의 및 정의를 시도하였다. 그리고 이를 바탕으로 분석·검증을 실시하고 그 결과를 시사점으로 제시하였다.

보험료부과체계에 의한 가입자 간 보험료 부담의 형평성의 개념을 ‘모든 건강보험가입자를 동일 범주화하여 단일보험료부과체계를 적용하고 동일 범주 내에서는 부담능력에 따라 비례의 원리에 의하여 차등부과하는 것’으로 정의하였다.

보험료부과체계 형평성 관점에서 핵심 쟁점사항인 보험료 부과요소와 부과요소로서의 소득의 개념, 부과대상 소득의 범위, 부과대상 소득자료의 파악측, 소득자료보유율과 소득자료의 질적수준, 소득유형별 소득금액 및 소득금액에 대한 보험료 부과시 평가율, 보험료 상·하한선, 보험료 부담비율 등에 대하여 논의하고 이를 정의하였다.

보험료 부과요소는 경제적 부담능력과 납부능력을 동시에 나타내는 요소로 ‘소득’으로 하는 것이 가장 바람직하다. 보험료 부과대상 소득의 개념은 순자산증가설의 입장에 따르고 소득세법 등의 규정에 의한 소득으로 한다. 보험료 부과대상 소득범위는 현행 보험료부과체계에서 적용하고 있는 종합과세소득 이외의 분리과세소득, 분류과세소득, 상속세 및 증여세법에 의한 상속·증여소득까지 확대한다. 보험료 부과대상 소득자료의 파악률은 그 개념을 ‘보험료 부과기관인 공단에서 보험료 부과단위인 개인 또는 세대의 보험료 부과대상 과세소득자료의 보유율’로 정의하였다. 소득자료의 질적수준은 과세관청의 소득자료가 공적인 자료로 객관성과 신뢰성을 확보하고 있다고 전제하였고, 최근의 과세소득 투명성 등을 고려할 때 그 질적 정확성이 일정수준 이상 유지되고 있는 것으로 하였다. 이밖에 소득유형별 소득금액 및 소득금액에 대한 보험료 부과시 평가율, 보험료 상·하한선, 보험료 부담비율 등 각각의 쟁점사항에 대해 논의 결과를 기반으로 정의하였다.

이와 같은 각 쟁점사항에 대한 정의내용을 검증하기 위하여 이를 반영한 보험료부과체계 분석모형(I)과 모형(II)를 설계하고 한국조세연구원의 재정패널 11차자료를 활용하여 분석을 실시하였다. 분석은 본 연구에서 정의한

형평성 개념구조와 카크와니 누진지수 등 형평성 측정계수를 활용하였다. 분석모형(I)과 모형(II)는 형평성 개념구조에 부합하는 것으로 확인되었다. 카크와니 누진지수, 집중곡선과 집중지수, 십분위 분배율, 변동계수의 분석결과는 현행 보험료부과체계는 가입자 간 보험료 부담의 형평성이 매우 미흡한 것으로 나타났다. 반면에 분석모형(I)과 모형(II)를 적용했을 때 보험료부과 체계에 의한 보험료 부담의 형평성이 크게 향상되는 것으로 확인되었다. 카크와니 누진지수의 경우 직장가구는 현행 -0.0507 에서 모형(I)은 0.0195 로 약 2.6배, 지역가구는 현행 -0.2772 에서 모형(I)은 -0.0060 로 약 46.2배 보험료 부담의 형평성이 개선되는 것으로 분석되었다.

결론적으로 첫째, 보험료부과체계의 형평성 개념을 사회정의의 관념에 부합하도록 동일범주 동일대우 원칙을 적용한다. 그리고 동일 범주내에서는 다른 범주 다른대우 원칙을 적용하여 부담능력에 따라 차등부과되도록 하여야한다. 다시 말해, 보험료 부담의 수평적 형평성과 수직적 형평성을 확보할 수 있도록 정립하여야 한다. 둘째, 보험료부과체계 형평성 개선과 관련하여 제기되는 쟁점을 발췌하여 이를 논의하고 정의하여야 한다. 셋째, 보험료부과체계는 본 연구에서 제시한 형평성의 개념구조와 이론적 논의에서 제시한 각 쟁점별 정의를 참조하여 모든 건강보험가입자에게 동일하게 적용할 수 있는 일원화된 보험료부과체계로 전환하여야 한다. 이렇게 할 경우 보험료부과체계에 의한 건강보험가입자 간 보험료 부담의 형평성을 확보하여 건강보험의 지속가능성은 물론 사회연대기능과 소득재분배기능을 고도화할 수 있을 것이다.

【주요어】 국민건강보험, 보험료부과체계, 보험료부담의 형평성, 보험료 부과 대상 소득범위, 소득자료보유율

목 차

I. 서 론	1
1.1 연구의 배경 및 목적	1
1.2 연구의 내용 및 방법	6
1.3 연구의 모형	8
II. 보험료부과체계 형평성에 대한 이론적 논의	10
2.1 형평성의 개념	10
2.1.1 형평성의 의의	10
2.1.2 사회보장과 형평성	16
2.1.3 사회보험과 형평성	18
2.1.4 건강보험과 형평성	20
2.1.5 보험료부과체계 관점에서 형평성의 개념 및 구조	21
2.2 보험료부과체계에서의 형평성	25
2.2.1 보험료부과체계 형평성의 의의	25
2.2.2 형평성 개념구조의 관점에서 현행 보험료부과체계	37
2.3 보험료 부과요소와 부과대상 소득의 범위	43
2.3.1 보험료 부과요소	43
2.3.2 보험료 부과대상 소득의 개념 및 범위	54
III. 보험료부과체계 형평성 분석 모형	96
3.1 보험료부과체계 형평성 평가구조	96
3.1.1 소득	96
3.1.2 보험료 부담 및 부담액	112
3.1.3 소결	124

3.2 보험료부과체계 형평성에 영향을 미치는 요소	129
3.3 보험료부과체계 형평성 향상을 위한 분석모형 설계	131
3.3.1 모형 설계기준	131
3.3.2 모형(I, II)의 설정근거	139
3.3.3 모형 (I)	142
3.3.4 모형 (II)	162
3.4 분석방법	172
3.4.1 자료의 수집 및 측정	172
3.4.2 형평성 개념구조 정의에 근거한 분석방법	174
3.4.3 형평성 측정계수를 활용한 분석방법	176
IV. 분석결과	184
4.1 형평성 개념구조 정의에 근거한 분석결과	184
4.2 형평성 측정계수를 활용한 분석결과	186
4.2.1 분석대상의 건강보험 자격	186
4.2.2 소득자료보유율	187
4.2.3 소득금액 및 소득유형별 보유가구 분석	190
4.2.4 보험료 부담의 형평성 분석	192
V. 결론	210
5.1 연구결과 요약	210
5.2 형평성을 고려한 건강보험료부과체계 설계	215
5.3 정책적 시사점	219
참고문헌	223
ABSTRACT	236

표 목 차

[표2-1] 보험료율별 직장조합 현황	28
[표2-2] 지역가입자의 소득 및 재산자료 보유율	28
[표2-3] 직장에서 지역으로 자격이동 시 보험료 변동	30
[표2-4] 보험료부과체계에 따른 가입자간 보험료 부담액 비교	31
[표2-5] 같은 소득에 대한 직장·지역가입자간 보험료 비교	32
[표2-6] 지역보험료 소득 등급별 직장·지역 보험료 비교표	34
[표2-7] 임대소득자에 대한 직장·지역 간 보험료 부담 비교	36
[표2-8] 보험료 부담능력을 나타내는 요소	47
[표2-9] 지역보험료 부과요소별 보험료 비중	48
[표2-10] 보험료 부과요소별 쟁점 분석	53
[표2-11] 소득의 개념에 관한 제학설 비교	60
[표2-12] 소득세법상 과세방식과 건강보험료 부과 비교	68
[표2-13] 종합과세 소득금액과 보험료 부과대상 소득금액 범위 비교	69
[표2-14] 직장가입자 소득월액 및 지역가입자 보험료 부과대상 소득범위	72
[표2-15] 직장가입자 소득월액 및 지역가입자 보험료 부과대상 소득의 평가율	73
[표2-16] 연도별 분리과세 일용근로소득 총수입금액	75
[표2-17] 연도별 분리과세 금융소득금액	78
[표2-18] 연도별 양도소득금액	80
[표2-19] 연도별 퇴직소득금액	82
[표2-20] 연도별 상속소득금액	85
[표2-21] 연도별 증여소득금액	85
[표2-22] 보수월액 총급여액 및 근로소득금액 현황	92
[표2-23] 건강보험법상의 보수월액과 소득세법상의 근로소득 비교	92
[표2-24] 보험료 부과소득의 범위에 대한 쟁점사항 분석	95
[표3-1] 소득유형별 평가율에 대한 쟁점 분석	98
[표3-2] 지하경제 추정결과 요약	105
[표3-3] 현금영수증 발급현황	107

[표3-4] 신용카드 이용현황	107
[표3-5] 지역가입자 세대의 과세소득자료 보유세대	109
[표3-6] 최저보험료와 최고보험료 배수	114
[표3-7] 상한·하한 보험료 현황	115
[표3-8] 상한선 설정 연혁	115
[표3-9] 피부양자 인정범위 변천	121
[표3-10] 피부양자 등 가입자 현황	122
[표3-11] 연 소득 3,000만 원 보유자의 소득보험료 비교	123
[표3-12] 보험료부과체계 형평성 평가구조 쟁점사항 분석	128
[표3-13] 새로운 보험료부과체계 분석모형의 설계기준 요약	137
[표3-14] 모형(I)의 보험료 부과대상 소득의 범위	143
[표3-15] 소득 유형별 보험료 부과 소득금액 및 평가율	144
[표3-16] 현행 보험료부과체계와 모형(I)의 비교	149
[표3-17] 모형(I)과 현행 보험료부과체계의 가입자 간 보험료 부담 비교	152
[표3-18] 퇴직 또는 실직 이전과 이후의 보험료 부담액 비교	154
[표3-19] 연도별 과세소득금액의 현황	155
[표3-20] 2018년 귀속소득기준 보험료 추가부과 가능 소득금액	156
[표3-21] 모형(I)에 따른 모의시험 결과 보험료율 및 추가 부과가능 보험료	157
[표3-22] 소득유형별 보험료 부과소득금액과 평가율 및 경감률	163
[표3-23] 현행 보험료부과체계와 모형(II)의 비교	165
[표3-24] 2018년 귀속소득기준 보험료 추가부과 가능 소득금액	170
[표3-25] 모형(II)에 따른 모의시험 결과 보험료율 및 추가 부과가능 보험료	171
[표4-1] 모형(I)과 현행 부과체계에 의한 가입자 간 보험료 부담액 비교	185
[표4-2] 분석대상 가구의 건강보험 자격별 구성 분포	187
[표4-3] 분석대상 가구의 건강보험 자격별 소득자료보유율 현황	189
[표4-4] 분석대상 가구의 건강보험 자격별 보험료 부과대상 소득 현황	190
[표4-5] 분석대상 가구의 소득 유형별 보유 가구 현황	191
[표4-6] 분석대상 가구의 소득은 없고 재산은 있는 세대 현황	192
[표4-7] 카크와니 누진지수 산출결과	195

[표4-8] 보험료 집중지수	200
[표4-9] 소득10분위 계층별 보험료점유분률 및 십분위 분배율(직장+지역)	202
[표4-10] 소득10분위 계층별 보험료점유분률 및 십분위 분배율(직장)	203
[표4-11] 소득10분위 계층별 보험료점유분률 및 십분위 분배율(지역)	204
[표4-12] 현행, 모형(I), 모형(II) 소득10분위 계층별 십분위 분배율 비교	205
[표4-13] 소득10분위 계층별 보험료 부담액의 변동계수(전체)	207

그 립 목 차

[그림1-1] 연구모형	9
[그림2-1] 형평성의 개념구조	16
[그림2-2] 보험료부과체계의 형평성 개념구조	25
[그림2-3] 건강보험의 범주화 변천	40
[그림3-1] 모형(I)	143
[그림3-2] 모형(II)	162
[그림3-3] 소득과 의료비의 집중도 곡선	177
[그림3-4] 소득에 따른 보험료 집중곡선	180
[그림3-5] 로렌츠 곡선	181
[그림4-1] 소득 대비 현행 및 모형(I), 모형(II)의 보험료부담 집중곡선(전체)	196
[그림4-2] 소득 대비 현행 및 모형(I), 모형(II)의 보험료부담 집중곡선(직장)	197
[그림4-3] 소득 대비 현행 및 모형(I), 모형(II)의 보험료부담 집중곡선(지역)	198

I. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

건강은 인간의 삶의 질 향상과 가장 밀접하게 맞닿아 있다. 질병·부상 등 사회적 위험으로 인한 소득상실과 가계 경제의 어려움은 한 개인과 가족의 문제를 떠나 지역과 사회 및 국가에 많은 부정적 영향을 미치게 된다. 이에 따라 대부분의 국가에서는 보다 더 적극적으로 질병·부상 등 사회적 위험을 개인의 책임에서 사회연대를 통한 공동체 책임으로 받아들여 사회보장제도의 하나로 건강보장제도를 실시하고 있다.

사회보장정책은 자원이나 소득을 재분배하는 특성이 강한 정책이다. 누가, 어떤 기준 또는 가치에 의해 혜택을 받고 그 혜택이 어떻게 전달되고, 궁극적으로 누가 부담을 하는가에 관한 것이 정책의 핵심이다(안병영 외, 2018). 이에 따라 사회보장 정책의 원리는 사회적 적정성(social adequacy)과 사회적 형평성(social equity)의 개념이 포함되어 있다. 사회적 형평성(social equity)은 사회구성원 모두의 욕구를 골고루 해결하고 이에 필요한 비용을 공평하게 부담한다는 뜻을 지닌 것으로 건강보험에 있어서도 모든 국민의 건강에 관한 의료욕구를 골고루 해결하고 필요한 비용도 능력에 따라 ‘공평하게’ 부담한다는 것을 의미한다(한달선 외, 1987; 문옥륜, 1992).

특히 사회보험은 일정한 조건을 갖춘 국민은 법에 의하여 가입이 강제되고, 비용부담에 있어서도 사회적 책임 하에 보험을 제공하므로 본인 이외에 사용자, 정부에서 그 비용의 일부를 부담한다. 보험급여도 가입자가 낸 보험료와 무관하게 필요에 의하여 이루어지는 특징이 있다. 이와 같은 사회보험의 특징은 사회보험이 사회연대의 기능과 소득재분배적 기능이 작동하고 있기 때문이며, 이는 사회적 적합성(social adequacy)과 개인적인 형평성(individual equity) 사이에 갈등 표출의 원인이 될 수 있다. 다시 말해서 사회보험은 경제적 부담능력에 따라 보험료를 납부하고 보험급여의 범위와 내용이 개인이

지불한 보험료의 크기와 무관하게 사회적인 필요도에 의하여 지급된다(헌법재판소판결 2002헌바52; 김진수 외, 2010; 이규식, 2014; 이준구 외, 2018). 이에 따라 사회보험료 부과와 형평성은 중요한 정책평가 기준이 된다.

건강보험도 앞에서 논의된 사회보장제도 중의 하나인 사회보험제도에 속하는 것이므로 제도운영에 있어 형평성이 중요시된다. 건강보험제도에서 형평성은 크게 의료이용의 형평성과 의료재원조달의 형평성으로 구분할 수 있다. 의료재정의 형평성은 사회보험의 원칙인 사회연대의 원칙과 소득재분배의 원칙의 관점에서 접근하여야 한다. 이는 수직적 형평성과 수평적 형평성으로의 접근을 의미하는 것이다(Wagstaff and Van Doorslaer, 1993). 건강보험은 다른 사회보험과 달리 급여의 대부분이 현물급여이기 때문에 기여와 급여의 연계가 미미하다. 국민연금 등 다른 사회보험은 기여와 급여가 연계되어 있어 높은 기여는 높은 급여로, 낮은 기여는 낮은 급여로 이어지지만 건강보험은 기여수준에 관계없이 의료의 필요에 따라 동등하게 급여를 받게 된다. 이 같은 특성으로 인해 재정의 공정성(fairness)은 건강보장제도의 핵심적인 목표로 제시되고 있다(WHO, 2000). 건강보험 가입자간 보험료부담의 형평성을 확보할 수 있는 보험료부과체계의 실현은 어느 국가를 막론하고 사회보험과 사회복지제도의 핵심가치이다(Osterle, 2001).

하지만 우리나라의 건강보험제도 운영에 있어 보험료부과체계의 형평성 즉, 가입자 간 보험료 부담의 형평성 논란은 제도 도입 초기부터 지속적으로 제기되고 있다(옥동석 외, 2012; 정형선, 2015; 이은경 외, 2016; 김진현, 2019).

특히 소득 등 보험료 부담능력이 동일함에도 보험료 부담액은 가입자의 자격에 따라 다르게 부과되고 있어 많은 문제를 야기하고 있다. 이는 보험료 부과에 대한 국민적 수용성을 낮게 하는 원인이 되고 있다. 건강보험료를 부과·징수하는 국민건강보험공단(이하 “공단”이라 함)에 보험료와 관련된 많은 민원이 발생하고 있다(옥동석 외 2012; 김진수 외, 2013; 최재우 외, 2015; 신현웅 외, 2017). 2019년 한 해 동안 공단에 제기된 민원은 총 15,709만 건으로 이 중 부과, 징수관련 민원이 7,599만 건, 자격관련 민원이 5,336만 건으로 보험료와 관련된 민원이 총 82.3%를 차지하는 12,935만 건에 이른다(국

민건강보험 내부자료, 2020; 매일경제 1, 14면, 2020.1.29.).¹⁾

이는 주로 보험료부과체계에 의하여 발생하는 것으로 가입자간 보험료 부담의 형평성을 고려한 보험료부과체계의 설계가 이루어지지 못하고 있기 때문이며 이는 건강보험의 오래된 과제이다.

보험료부과체계의 개선을 위하여 공단은 수차례에 걸친 정책연구를 시행하였으나(차홍봉 외, 1998; 노인철 외, 1999; 최병호 외, 2001; 백운국 외, 2002; 차홍봉 외, 2004; 이용갑 외, 2006; 신영석 외, 2007; 신형준 외, 2008; 김진수 외, 2010; 신영석 외, 2011; 옥동석 외, 2012; 신현웅 외, 2017) 대부분 반영되지 않았다. 이들 정책연구에서는 보험료부과체계 개선방안으로 대부분 보험료부과체계를 일원화할 것을 제안하고 있으나 그 구체적 내용에 있어 보험료부과체계 개선을 큰 틀에서 바라보지 못하고 단편적인 대안만을 제시한 것으로 평가되고 있다(옥동석 외, 2012; 신현웅 외, 2017). 또한 보험료 부담의 형평성과 관련된 선행연구는 보험료부과체계에 의한 가입자 간 보험료 부담의 형평성을 분석하였으며, 제도개선 방안을 제시하였으나(김순양·신영균, 2000; 허만형 외, 2003; 양봉민 외, 2003; 김진구, 2004; 강희정 외, 2005; 최병호·신현웅, 2005a; 윤희숙, 2008; 이두환 외, 2010; 홍백의 외, 2012; 최정규, 2012; 남재욱, 2014; 정창률, 2014, 이은경 외, 2016; 이옥진 외, 2016) 그 구체성이 미흡하다.

다른 한편으로 정부와 공단은 제도 불신의 핵심인 보험료부과체계의 형평성 문제를 해소하기 위하여 2008년부터 적극적으로 제도개선을 시도하여왔다.²⁾ 그 결과 2010년과 2011년에 피부양자 인정조건 강화와 직장가입자 적용대상 확대 및 보험료 상한선 상향조정하였다. 전월세금에 대하여 부채공제, 전월세 상승률에 대한 상한선 도입 및 300만원 기본공제 등 전월세세대의 보험료 부담

1) 현행 보험료 부과체계가 가입자의 자격에 따라 달리 적용됨에 따라 자격변동으로 보험료 부과금액이 변동됨으로 보험료 관련 민원으로 볼 수 있다.

2) 국민건강보험공단은 2008년부터 보험료부과체계 개선 TF를 구성하여 2009. 11. 08에는 '지역부과체계 단순화 및 피부양자제도 개선안' 2010.9.28에는 '건강보험료 부과체계 개선 방안'을 정부에 건의하였다. 그리고 2012년 1월에 '국민건강보험공단채신위원회'를 발족하여 그해 8월에 국민적 수용성 및 정책 실현 가능성을 담보하기 위한 3가지 방안의 내용을 담은 '소득중심의 보험료 부과체계 단일화방안'을 정부와 국회에 정책 건의 하였다(보건복지부 외, 2017).

을 완화하였다. 그리고 2011년 12월 법 개정을 통하여 직장가입자의 보험료 부과대상 소득범위를 임금소득에서 종합소득으로 확대하였고, 2012년 9월부터 직장가입자에 대하여 보수월액보험료와 보수의 소득월액보험료를³⁾ 부과함으로써 보험료 부담의 형평성과 공정성을 제고하고자 하였다(국민건강보험공단, 2011; 박민수, 2011).

그리고 공단은 2012년 7월에는 그 동안의 연구결과와 일선현장의 의견을 반영하여 ‘소득중심의 보험료부과체계 단일화방안’을 발표하고 정부 및 국회에 건의 하였으며, 언론에 배포하였다. 직장가입자와 지역가입자 및 직장피부양자를 건강보험가입자로 일원화하고 보험료 부과요소를 소득으로 일원화하자는 것이다. 보험료 부과대상소득 범위를 확대하고, 소비는 소득을 나타낸다는 것을 전제로(사공진, 2004) 이를 기준으로 하는 부가가치세 등 소비세의 일부에 보험료를 부과하여 가입자간 보험료 부담의 형평성을 개선하자는 내용이다(국민건강보험공단, 2012). 이에 정부에서는 2013년 7월에 「건강보험료부과체계개선기획단」을 구성하여 2015년까지 총 11차례 회의를 개최하여 개선안을 마련하고 이를 바탕으로 2017년에 소득중심으로 보험료부과체계를 개선하는 내용을 발표하였다(보건복지부 외, 2017; 보건복지부 보도자료 2013.7.25, 2017.1.19, 2018.6.18.). 2018년 7월부터 지역가입자의 성·연령 등으로 소득을 추정하여 부과하던 평가소득을 보험료 부과요소에서 제외하는 등 보험료부과체계를 일부 개선·시행하였다(정형선, 2015; 김진현, 2019).

하지만 이러한 개선내용도 기존 보험료부과체계의 틀을 그대로 유지하면서 보험료 부과요소 중 소득보험료의 부담비중을 높이는 것을 주요내용으로 하는 미시적인 접근이라는 한계가 있다. 이로 인해 그동안 지속적으로 제기되어 왔던 건강보험가입자 간 보험료 부담의 형평성 논란은 그대로 지속되고 있다.

한편, 20대 국회에서는 기존의 보험료부과체계 틀을 완전히 전환하는 법률 개정안을 3개 정당(더불어민주당, 국민의당, 정의당)에서 발의 하고, 1개 정당(새누리당)은 현행 보험료부과체계를 유지하면서 부분적으로 개선하는 법률 개정안을 발의하였다. 더불어민주당(대표발의 양승조, 2016.7.7)은 보험료부과체

3) 2012년 9월부터 직장가입자의 보수의 소득이 7,200만 원을 초과할 경우에는 보수의 소득월액 보험료를 부과하였고, 2018년 7월부터는 3,400만 원 초과하는 경우로 그 범위를 확대하였다.

계를 소득중심으로 단일화하고, 건강보험가입자의 직역구분을 폐지하여 자격을 통합하며, 보험료 부과대상소득 범위를 상속·증여소득까지 확대, 과세소득 자료가 없는 세대에 최저보험료 부과, 가입자위원회를 설치하여 소득탈루 의심세대에 대하여 별도 부과기준 특례적용 등을 주요내용으로 하였다. 정의당(대표발의 윤소하, 2016.6.28)과 국민의당(대표발의 김광수, 2016.10.25)에서 발의한 법률개정안도 소득중심으로 보험료부과체계를 단일화하는 내용이며, 더불어민주당안과 비교하여 보면 보험료 부과대상 소득범위 등에서 일부 차이가 있다. 이들 법률 개정안도 실행되지는 못하였다.

이와 같은 보험료부과체계 개선 시도에도 불구하고 사회적 합의를 통한 개선을 이루지 못하고 지속적으로 형평성 논란이 되고 있는 것은 부과체계관련 쟁점사항에 대해 이해관계자들 간에 관점의 차이에서 비롯된 것이다(정형선, 2015; 김진현, 2019).

현행 보험료부과체계에 의한 가입자 간 보험료 부담의 형평성 논의에서 핵심적인 논점은 보험료 부과요소와 부과요소로서 소득의 개념, 부과대상 소득의 범위, 부과대상 소득과약 즉, 소득자료보유율과 소득자료의 질적수준, 소득 유형별 소득금액 및 소득금액에 대한 보험료 부과시 평가율, 보험료 상·하한선, 보험료 부담 비율 등이다. 특히 보험료 부과대상 소득의 범위와 소득자료 보유율에 대한 논점은 많은 논쟁을 야기하고 있다(윤희숙, 2008; 국민건강보험공단, 2012; 옥동석 외, 2012; 김종대 외, 2014; 정형선, 2015; 신현웅 외, 2017; 김진현, 2019).

이전의 연구에서는 위와 같은 보험료부과체계에 의한 가입자 간 보험료 부담의 형평성과 관련된 논의에서 제기되는 주요 쟁점에 대하여 각 쟁점별로 체계적이고 구체적인 논의가 거의 없거나 매우 미흡했다.

따라서 건강보험가입자 간 보험료 부담의 형평성을 확보하기 위한 보험료부과체계 개편의 합리성과 원활한 추진을 위해서는 현행 보험료부과체계에서 야기되는 쟁점과 개편방향 및 개편방향에 따라 예상되는 쟁점을 발췌하여 각 쟁점별 논의 및 정의에 대한 연구가 요구된다. 본 연구의 배경과 목적은 여기에 있다. 본 연구는 보험료부과체계와 관련된 각 논점을 정의하고 이를 반영한

새로운 보험료부과체계의 분석모형을 설계하였다. 그리고 검증을 통하여 그 결과에 따른 정책적 함의를 제공함으로써 가입자 간 보험료 부담의 형평성을 향상시키는 기반을 제공할 것이다.

1.2 연구의 내용 및 방법

본 연구는 사회보험으로 운영되는 우리나라의 국민건강보험제도에 있어서 가입자 간 보험료 부담의 형평성을 제고할 수 있는 보험료부과체계의 개선방안을 연구하고자 한다. 따라서 본 연구는 건강보험과 관련된 형평성 중에서 보험료부과체계에 대한 형평성과 형평성 향상을 위한 개선방안을 연구대상으로 하였다.

구체적으로는 가입자별 보험료 부담의 형평성에 대한 개념은 어떻게 정의되고 있는가? 왜? 가입자간 보험료 부담의 형평성이 문제인가? 보험료 부과체계의 제반 쟁점에 대한 정의와 평가구조는 어떻게 정의되어야 하는가? 가입자간 보험료 부담의 형평성을 확보할 수 있는 새로운 보험료부과체계 설계모형은 어떻게 하여야 하는가? 새로운 보험료부과체계 분석모형을 적용했을 때 가입자 간 보험료 부담의 형평성은 어떻게 향상되는가? 에 대한 질문에 답하고자 한다.

본 연구는 위와 같은 연구질문에 대하여 이론적 근거를 살펴보기 위해 다음사항에 관한 문헌연구와 그 동안 논의 내용 및 패널조사자료를 활용하여 정의하고 이를 검증하였다.

첫째, 형평성의 개념이다. 행정의 이념과 가치 및 목표 측면에서 형평성의 개념과 자세 등 재정학과 경제학의 학문에서 형평성의 개념을 어떻게 정의하고 있는지 파악하였다. 그리고 사회보장과 사회보험 및 건강보험제도의 관점에서 형평성의 개념을 설명하였다. 이를 바탕으로 보험료부과체계에서의 가입자 간 보험료 부담의 형평성 개념과 개념구조를 정의하였다.

둘째, 보험료부과체계에서 형평성이 요구되는 이유와 형평성이 논란의 핵심

이 되고 있는 원인에 대하여 선행연구자료와 현장사례를 통하여 살펴보았다. 또한, 앞에서 정의한 보험료부과체계에 의한 가입자 간 보험료 부담의 형평성 개념과 개념구조를 바탕으로 현행 건강보험료부과체계의 형평성과 그 문제점을 분석하였다.

셋째, 보험료부과체계에서 가입자 간 보험료 부담의 형평성에 영향을 미치는 주요 쟁점사항을 발췌하여 각 논점을 분석하고 정의하였다. 다시 말해서 현행 보험료부과체계에서 제기되고 있는 쟁점사항과 개편방향과 개편방향에서 예상되는 주요 쟁점사항을 그 동안의 선행연구와 인터뷰 및 현장 민원사례 등을 분석하고 논의하여 정의하였다. 특히 보험료 부과요소, 부과요소로서의 소득의 개념과 부과대상 소득의 범위, 소득파악률을 나타내는 보험료 부과대상 소득자료보유율과 소득의 질적수준, 소득금액의 평가, 보험료 상·하한선과 보험료 부담비율 등을 집중적으로 논의하고 그 근거를 연구하였다.

넷째, 앞에서 논의 및 정의된 보험료부과체계의 형평성 개념과 부과체계관련 각 쟁점에서 논의하고 정의된 사항을 반영하여 분석모형을 설계하였다. 다시 말해, 보험료부과체계관련 각 논점에서 정의된 내용을 적용하여 분석모형 설계기준을 마련하고, 이를 기준으로 새로운 보험료부과체계 분석모형(Ⅰ)과 모형(Ⅱ)을 마련하였다.

다섯째, 논의를 통해서 정의된 내용을 반영한 분석모형(Ⅰ)과 모형(Ⅱ)을 적용했을 때 건강보험가입자 간 보험료 부담의 형평성 개선효과를 앞 장에서 제시한 개별사례에 적용하여 분석하였고, 2018년 국세청 귀속소득자료를 활용하여 추가로 부과 가능한 소득금액의 규모와 이에 따른 재정중립시 보험료율 변동과 추가확보 가능한 보험재정 등을 추계하였다. 그리고 분석모형 적용에 따른 가입자간 보험료 부담의 수평적 형평성과 수직적 형평성의 향상 등에 대한 기대효과와 예상되는 쟁점에 대하여 논의 및 정의를 실시하였다.

여섯째, 분석모형에 대하여 두 가지 방법을 활용하여 분석을 실시하였다. 하나는 앞 장에서 정의된 보험료부과체계의 형평성 개념구조에 근거하여 분석모형(Ⅰ)과 모형(Ⅱ)의 형평성 구조를 분석하였다. 또 다른 하나는 형평성 측정계수를 이용하여 분석하였다. 한국재정연구원의 재정패널 11차 조사자료

를 수집하여 보건의료분야의 수직적 형평성 측정계수로 많이 사용되고 있는 카크와니 누진지수와 수직적 형평성과 수평적 형평성을 측정하는 보험료 집중곡선과 집중지수 및 로렌츠곡선과 지니계수, 십분위 분배율, 변동계수 등으로 건강보험가입자 간 보험료 부담의 형평성을 분석하였다(강희정, 2003; 양봉민 외, 2003; 홍백의 외, 2012; 최재우 외, 2015; 이옥진 외, 2015). 형평성 측정계수의 통계분석은 R통계프로그램을 사용하였다.

일곱째, 분석자료를 활용하여 분석대상 가구의 소득자료보유율과 소득유형별 소득금액 현황을 분석하여 소득중심의 단일보험료부과체제로 전환할 수 있는 기반이 형성되어 있는지를 파악하였다.

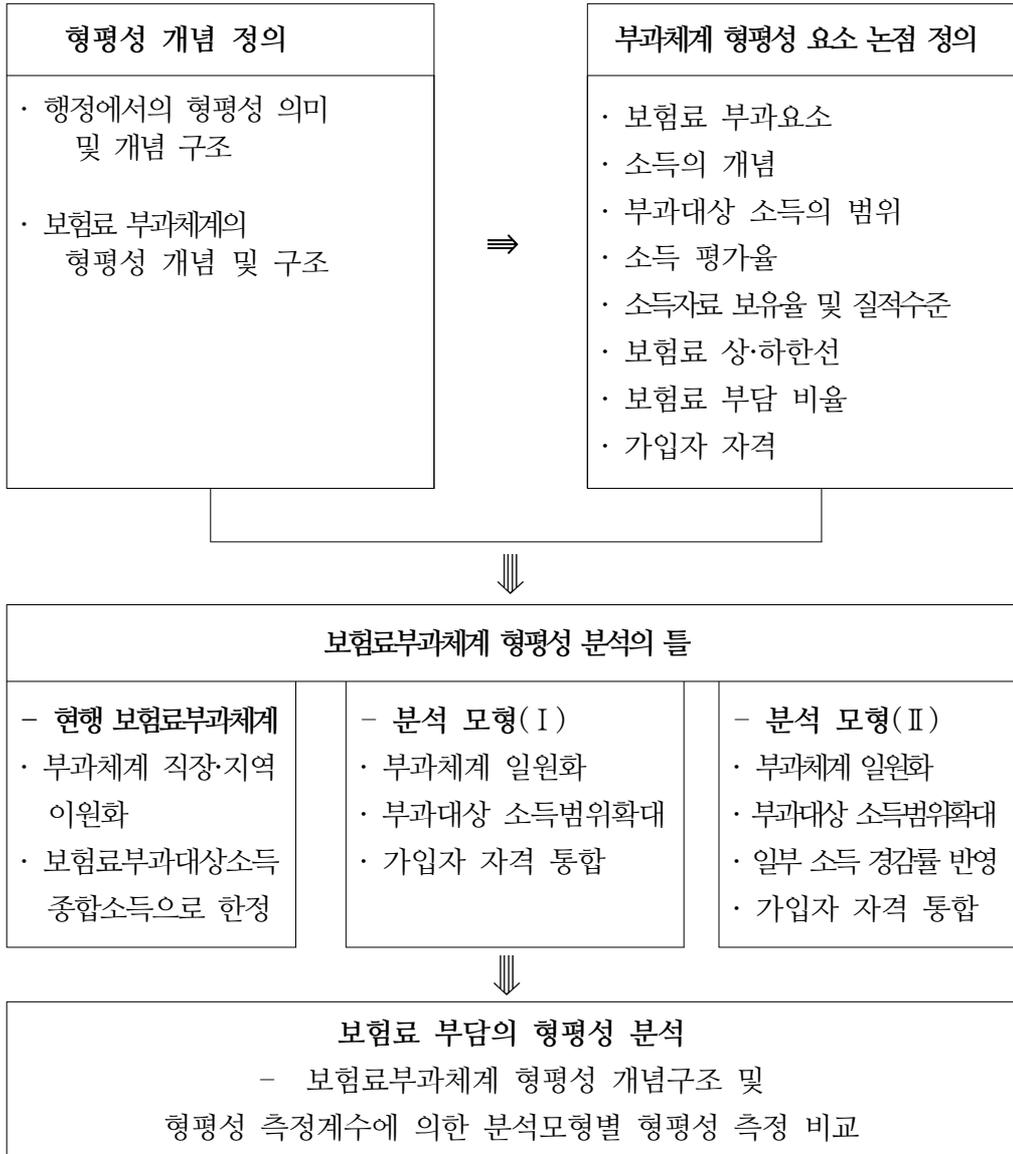
그리고 결론 부분에서는 연구결과를 요약하고 형평성을 고려한 건강보험료 부과체계 설계 및 정책적 시사점을 제시하였다.

1.3 연구모형

본 연구의 모형은 〈그림 1-1〉과 같다. 본 연구의 목적은 건강보험료 부과체계가 건강보험 직장가입자와 지역가입자 간의 보험료 부담의 수평적 형평성과 수직적 형평성에 영향을 미치는 각 요인을 분석하고, 이를 검증하여 보험료부과체계 개편과 관련된 정책적 시사점을 추출하는 것이다. 이를 위해 문헌조사를 통하여 형평성의 개념에 대한 일반적인 의미와 사회보장체계에서 건강보험의 형평성 및 보험료부과체계에서의 형평성 개념을 정의하고, 현행 보험료부과체계에서 제기되고 있는 형평성 측면에서의 문제점과 그 개선의 필요성을 분석하였다.

그리고 현행 보험료부과체계와 부과체계 개편방향 및 개편방향과 관련된 주요 쟁점사항을 발췌하여 이론적으로 논의하고 정의하였다. 이러한 정의를 기준으로 새로운 보험료부과체계 분석모형(I)과 모형(II)를 설계하고, 이를 본 연구에서 정의한 보험료부과체계 형평성 개념구조와 카크와니 누진지수, 변동계수 등 형평성 측정계수로 분석하는 연구모형이다.

〈그림1-1〉 연구모형



Ⅱ. 보험료부과체계 형평성에 대한 이론적 논의

2.1 형평성의 개념

2.1.1 형평성의 의의

형평성은 행정에 있어 추구하여야할 기본이념⁴⁾이자 행정이 추구하는 실천적 가치 중의 하나이다(유민봉, 2012; 이종수 외, 2018; 전주상 외, 2018). 또한, 현재 우리나라에서 행정이 추구하여야할 기본이념으로 가장 많이 언급되고 있는 것 중의 하나가 형평성이다(유민봉, 2012). 행정 정책 측면에서 형평성은 정책대안의 비교·평가 및 선택하는 소망성 평가기준 중의 하나로 적용되고 있다(이성우, 2013; 정정길 외, 2020).⁵⁾ 왈도(Waldo, 1972)는 현대 행정을 이해하는데 가장 중요한 핵심은 형평이라고 하였다(강암구, 2005). 이와 같이 형평성은 행정에 있어서 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 행정이 추구하는 가치란 ‘무엇을 위한 행정인가?’를 논할 때 ‘무엇’에 해당되는 것으로 행정을 통해 이루고자 하는 궁극적 가치가 본질적 행정 가치이다. 여기에는 정의, 형평, 평등, 자유, 공익 등의 개념이 포함된다(전주상 외, 2018),⁶⁾ 이를 조작화할 경우 절차적 행정 가치나 수단적 행정 가치로 환원할 수 있다. 즉 정의는 평등 또는 형평의 개념으로, 공익은 정책결정 과정과 관련된 절차적 가치로 이해될 수 있다(이종수 외, 2012).

1960, 70년대에 신행정론의 등장과 더불어 행정학계에서 발굴한 형평성의 개념은 롤스(Rawls)의 정의론에 기반을 두어 이론화되었으며, 그 이후 행정이

4) 행정이념은 행정의 모든 과정에서 기본적인 지침을 제공해 주는 가치로서 우리나라 정치체계에서 행정이 추구해야할 기본 이념으로 가장 많이 언급하는 것이 합법성, 민주성, 형평성, 능률성, 효과성 등이다(유민봉, 2012, p.132)

5) 이성우(2013)은 소망성 기준에는 여러 가지가 있으나 형평성, 효과성, 효율성을 가장 대표적인 기준으로 제시하고 있고, 정정길 외(2020)는 공평성, 효과성, 능률성이 가장 중요하다고 제시하고 있다.

6) 행정이 추구하는 실천적 가치로 정의, 공익, 사회적 형평성, 민주성, 능률성, 투명성, 중립성을 제시하고 있다(전주상 외, 2018)

념으로 수용되었다(임의영, 2011; 전주상 외, 2018). 일반적으로 형평성의 개념을 가장 체계적으로 다룬 사람은 롤스(Rawls)로서 그는 정의라는 개념을 사용하여 형평성이란 사회구조가 근본적인 권리와 의무를 배분하고 사회적 협동의 이익을 나누는 것이라고 하였다(Rawls, 1971; 유종해 외, 2010에서 재인용). 돌바흐(d'Holbach, 1776)는 형평성을 정의의 본질로 파악하였다. 각자의 재능과 업적에 따라 대우하는 것을 정의의 개념이라면서 형평이 곧 정의라고 하였다(이종수 외, 2018). 맥레이와 와일드(MacRae & Wilde, 1979)는 형평성을 공평성 또는 정의(justice)와 동의어로 규정하였다. 차하순(1983)은 형평을 동등한 자유와 합당한 평등을 의미하며 기본적으로 정의(justice)와 밀접한 관련이 있는 개념이라 하였다. 던(Dunn, 1981)은 형평성을 사회적 자원의 공정하고 공평한 배분으로 유도하는 대안의 채택기준으로 보았다. 형평성은 단순히 어떠한 상태, 능력, 기회가 동일한 것을 의미하는 평등성과 같지 않으며, 공정성(fairness), 평등성, 공감(fellow feeling)이 혼합된 의미인 것이다(Leeder, 2003). 이와 같이 형평성의 개념에 있어 행정학 분야에서 사회적 형평성과 사회적 정의는 같은 것으로 쓰이고 있고, 평등, 공정성(fairness), 정당한 절차(due process), 엄정성(impartiality) 등 여러 유사한 개념들과 같이 사용되고 있다(백완기, 1988; 전주상 외, 2018).

정의(justice)와 관련하여 아리스토텔레스(Aristoteles)는 정의를 동등한 사람이 똑같은 배당을 받는 것이라고 규정하고, 넓은 의미의 정의는 법을 따르는 것을 의미하며, 좁은 의미의 정의는 평등을 의미한다고 했다(Aristotle, 1962; 이종수 외, 2018). 여기서 말하는 평등의 개념에는 동등한 사람은 동등하게 대우하고 동등하지 않은 사람은 동등하지 않게 대우한다는 차등의 원칙도 포함되어 있어 아리스토텔레스의 정의(justice)는 형평성과 공정성 등을 의미하는 것으로 해석할 수 있다(이종수, 2012). 플라톤은 정의(justice)를 각 사람에게 응분의 몫을 부여하는 것이라 하였다. 사회구성원들이 그 역할과 능력에 상응하는 사회적 지위와 물질적 보상을 받을 때 응분의 몫을 차지하는 것이 되며, 이것이 사회적 정의라고 함으로써 정의(justice)를 형평성과 공정성의 의미로 파악했다. 또한, 돌바흐(d'Holbach, 1776)도 정의(justice)를 각자의 재능과 업적에 따라 대우하는 것을 의미한다고 하였다. 정의의 본질을 형평성으

로 파악하는 것이다(전주상 외, 2018). 시즈윅(Sidgwick, 1981)은 정의를 공정성으로 설명하고 있다. 즉, 권리와 자유, 부담과 혜택을 공정하게 배분하는 것이라고 규정하였으며, 롤스(Rawls)도 정의를 공정성으로 설명하고 있다(전주상 외, 2018). 이와 같이 정의(justice)의 개념에는 동등한 것은 동등하게 대우해야 한다는 평등의 원칙과 서로 다른 것은 다르게 대우해야 한다는 차등의 원칙이 포함되어 있다(이종수, 2012; 전주상외, 2018).

배분정의는 근본적으로 형평과 같고, 부담과 복리의 배분이 상대적으로 불평등할 경우 형평은 균형이나 비례를 회복시키려는 것이다(Hart, 1964). 다시 말해, 사회정의를 지배하는 형평은 일률적인 평준화가 아닌 비례평등인 것이다. 모어(More)도 정의를 비례의 평등이라고 보았다. 복리와 부담의 배분은 각 개인의 공헌·업적 등에 비례해야 하며 상이한 개인들에게 합법적이면서도 동시에 차등을 둔 권리부여가 필요하다(차하순, 1983).

평등은 동일 부류에 속하는 두 사람 혹은 두 집단 간에 성립하는 배분정의로 비교적이며 상대적이다. 평등은 같은 군(群)이나 부류에 속해 있거나 같은 처지 또는 입장에 놓여있거나 또는 같은 필요를 느끼고 있는 동일범주를 필요·충족의 조건으로 전제하고 있다. 이에 따라 소속된 집합체를 어떻게 설정하는가에 따라 평등의 공정성, 즉 형평을 논할 수 있다. ‘나는 평등하다’는 것은 나는 누구와(to whom) 무엇에 관해서(of what)평등하다는 의미이며, ‘나는 차별 받고 있다’고 해도 정당한 근거에 의해서 합법적 절차에 따른 경우라면 그 결과의 불평등은 공정하고 형평에 입각한 것이다. 평등이 형평하게 유지될 때 진정한 배분정의는 성취되는 것이다(차하순, 1983).

형평은 로마시대 이래 ‘각자의 몫은 각자에게로’라는 격언으로 표현된다. 각자의 공헌에 비례하여 가치를 배분하는 것을 의미한다(전주상 외, 2018). 아리스토텔레스는 형평을 여러 개인 간의 관계에서 적절하고 마땅한 분배로 이루어진 공정한 평등으로 규정하고 있다(Aristotle, 1962). 돌바흐(d'Holbach, 1776)는 형평은 각자의 재능과 업적에 따라 대우하는 것을 의미한다고 하였으며, 기계적 평등은 사회 정의에 어긋나며 사회 공동선과도 양립할 수 없다고 하였다. 개인의 덕성, 능력, 사회적 공익에의 기여 등에 의한 차별과 불평등은 당연하다고 한다(Perelman, 1963). 형평의 원리는 자의적 차등(arbitrary

inequality)을 배제하려는 것으로 다음과 같이 설명되어 진다(Sidgwick, 1981; 차하순, 1983; 전주상 외, 2018). 첫째, 동일범주의 구성원에게 동일한 것을 주어야 한다. 둘째, 동일한 공과에 대해서는 동일한 상벌을 해야 한다. 셋째, 전문성, 기술의 수준이나 정밀도, 업무의 수행량 또는 생산의 결과 등에 비례하여 대우를 해야 한다. 넷째, 필요(needs)의 긴급도에 따라 배분되어야 한다. 다섯째, 지위(rank)에 따라 권리와 책임, 권한과 부담이 부여되어야 한다는 것이다. 이와 같은 형평의 원리를 페렐만(Perelman)은 동일범주에 속한 성원들에게 동등한 대우를 할 것, 공적과 과실에 상응하는 응분의 대우를 할 것, 수행한 일에 비례해 그에 상응하는 대우를 할 것, 각자의 필요에 따라 배분을 할 것, 지위(rank)에 따라 그에 상응하는 대우를 할 것, 각자에게 법적 권리를 줄 것으로 규정하였다(Perelman, 1963; 전주상 외, 2018).

이에 따라 형평은 동일한 것은 동일하게 취급하고, 다른 것은 서로 다르게 취급하는 것으로 이해 할 수 있다. 다시 말해, 형평성은 사회적으로 다른 사람과 비교를 통하여 동일성과 차이를 확인하고 그에 따라 비례적으로 제몫을 갖도록 하는 것이며, 이것이 사회적 형평성의 본질이라 할 수 있다(임의영, 2009). 또한, 형평성은 절대적인 평등성이 아니라 지역, 집단 또는 개인들이 어떤 최소한의 체면을 유지할 수 있는 수준의 가치를 배분 받으며, 그 이상에 대해서는 비례적으로 어떤 가치를 배정받는 것이다(노화준, 1989).

이와 같은 형평성의 개념을 정치적·경제적·재정적 측면에서 살펴보면 정치적 관점에서의 형평성은 정치참여의 자격요건문제, 자유시장에 대한 정부의 개입정도 등에서 중요시된다(유종해 외, 2010).

경제학에서 형평성은 일반적으로 소득이나 부 또는 복지 배분에서의 공정성(fairness)을 의미한다(Heibrum, 1981). 정책에 대한 경제적 입장에서의 형평성 평가는 소득 분배상의 공평을 의미한다(전주상 외, 2018).

정책학 또는 조세 등 재정학에서는 형평성과 공평성을 같은 개념으로 혼용하여 사용하고 있다.⁷⁾ 맥레이와 와일드(MacRae & Wilde, 1979)는 형평성을 공평성 또는 정의(justice)와 동의어로 규정하고 있다. 정책학이나 재정학에서

7) 정책학 분야에서 이성우(2013)은 형평성의 용어를 사용하고 있고, 정정길 외(2020)는 공평성이라는 용어 사용하고 있다.

도 형평성은 여러 가지로 정의되고 있으나 일반적으로 공정성(fairness) 또는 정의(justice) 뜻으로 사용되고 있으며, 형평성은 동일한 경우는 동일하게 취급하고, 서로 다른 경우에는 서로 다르게 취급하는 것을 의미한다. 동일한 것을 동일하게 취급하는 것을 수평적 형평성이라 하고, 서로 다른 것을 다르게 취급하는 것을 수직적 형평성이라고 한다(이성우, 2013; 이준구 외, 2018; 정정길 외, 2020). 수평적 형평성(horizontal equity)은 동일한 것은 동일하게 대우하는 것으로 상식적으로 말하는 ‘공평하다’는 뜻에 가깝고 매우 큰 직관적 호소력을 갖는다(이준구 외, 2018; 정정길 외, 2020). 수직적 형평성은 인간의 존엄과 인격 측면에서는 동일하지만 다른 측면에서는 차이가 있으므로 다르게 대우하여야 평등하다는 것으로 분배적 정의(distributive justice)를 의미하게 된다(정정길 외, 2020).

위와 같은 형평성에 관한 내용에서 형평성의 기본이념은 각자가 ‘합당한 자기의 몫’을 갖게 하는 정의 관념(idea of justice)으로 정의된다. 형평성의 기본이념은 각자에게 합당한 몫의 분배와 합당한 대우를 제공하는 것이다. 이를 위한 형평의 원칙은 인간의 사적·공적 관계에 적절하고 합당한 질서를 부여하는 원리로 개인이든 집단이든 행위주체가 준수해야 할 행위규칙으로써 서로 동등하고 올바르게 상대해야 한다는 것과 배분정의(配分正義)로 각자가 자기의 것 즉, 자기의 몫을 차지해야한다는 것이다(차하순, 1983). 다시 말해 형평의 원칙은 합당한 평등원칙인 동일범주에 속해 있는 사람들에게 각각 동일한 권리와 대우를 보장하는 것이며, 합당한 불평등원칙인 다른 범주 다른 대우 원칙인 것이다. 이와 관련하여 아리스토텔레스는 평등과 불평에 대하여 다음과 같이 언급했다(임의영, 2011). ‘만일 그들이 동등하지 않다면 그들이 동등한 것을 가져서는 안 된다. 그러나 동등한 사람들이 동등하지 않은 몫을 갖거나 받게 될 때, 혹은 동등하지 않은 사람들이 동등한 몫을 갖거나 받게 될 때, 분쟁과 불평이 발생하게 된다(Aristotle, 1953). 각자가 제몫을 갖게 하기 위해서는 동등하지 않은 사람에게는 동등하지 않은 몫을 주어야 한다. 또한 정의는 모든 사람이 아니라 동등한 사람들에 대한 평등이다(임의영, 2011). 불평등은 모든 사람이 아닌 동등하지 않은 사람들에 대해 정의롭다(Aristotle, 1932)’고 하였다. 동등한 사람에게 동등한 몫을 주는 것 또는 동등하지 않은

사람에게는 동등하지 않은 몫을 주는 것이 정의 관념에 합치하는 것이다.

동등한 사람에게 동등한 몫을 제공한다는 것은 동일범주에 속하는 사람에게 동등한 몫을 부여하고, 다른범주에 속하는 사람에게는 다른대우를 하여야 한다는 것을 말한다. 이러한 동일범주 동일대우의 원칙과 다른범주 다른대우의 원칙을 실현하는 과정에는 다음과 같은 범주화, 비례, 비교의 원리 같은 것이 작용한다(임의영, 2011).

범주화는 동일범주 동일대우원칙의 가장 기초적인 원리로 규칙이 정하는 기준에 따라 이루어져야 한다. 규칙은 규칙을 만드는 규칙뿐만 아니라 주어진 사회규범이나 관습, 법, 제도, 정책, 프로그램, 규정, 계약 등 모두를 포괄하며, 이러한 규칙들은 사회적 가치나 부담의 분배원칙과 사회적 범주화를 위한 기준들이 내포되어 있다.

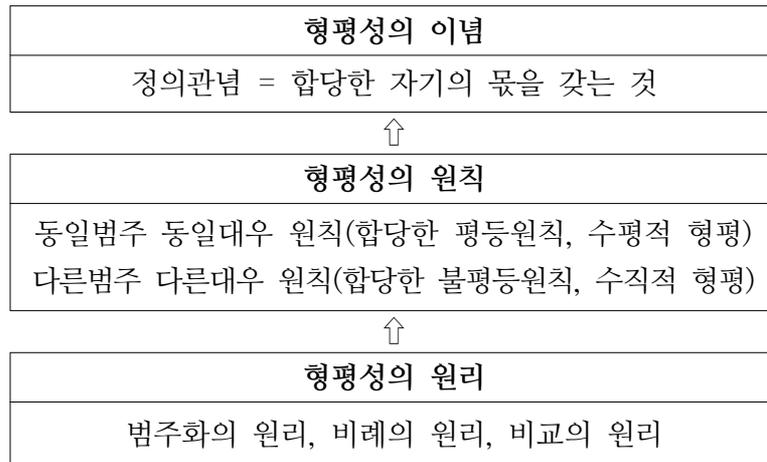
비례의 원리는 기준에 상응하여 합당한 몫을 계산하는 것으로 동일범주 동일대우원칙을 실현하는데 핵심요소라 할 수 있다. 규칙이 정한 바에 따라 범주에 비례(proportion)해서 대우나 몫이 주어져야 하며, 동일범주 안에서도 정도의 차이를 반영하는 비례식을 만들어 적용할 때 보다 합당한 몫을 분배하는 것이 가능하다.

비교(comparison)는 분배의 몫과 대우의 적절성을 판단하는 기준으로 사람들은 일반적으로 자신과 비슷한 처지에 있는 다른사람들과의 비교를 통해서 적절성 여부를 판단하는 경향이 있다(Festinger, 1954). 이러한 의미에서 동일범주 동일대우 원칙과 다른범주 다른대우 원칙의 실현여부를 판단하는데 사회적 비교는 중요한 기능을 한다. 범주화는 같은 것과 다른 것을 분류하는 것으로서 비교를 전제로 이루어지며, 범주에 따라 제공되는 몫과 대우 역시 비교의 대상이 된다.

이상의 내용을 종합 정리하면 형평성의 개념구조는 최상위의 개념인 형평성의 이념은 정의의 관념으로 자기의 몫을 갖는 것이다. 이를 위한 형평성의 원칙은 합당한 평등의 원칙으로 동일범주 동일대우의 원칙과 합당한 불평등의 원칙인 다른범주 다른대우의 원칙이 적용된다. 그리고 이러한 형평성의 원칙에 도달하기 위한 형평성의 원리는 범주화의 원리, 비례의 원리, 비교의 원

리가 반영되어야 한다. 이러한 형평성의 이념과 원칙 및 원리 등 형평성의 개념구조는 아래 그림과 같이 정리할 수 있다.

〈그림2-1〉 형평성의 개념구조



자료: 임의영(2011, p.94)를 인용하여 정리하였다.

2.1.2 사회보장과 형평성

사회보장은 사회현상과 정책으로 먼저 존재한 이후에 개념화되었기 때문에 학술적인 개념은 복잡하고 다양하다. 국가나 시대 그리고 사람에 따라 사회보장 체계의 의미 및 내용 등이 달라진다(김창엽, 2010; 김태성 외, 2013). 어원적으로 보면 사회적 걱정 또는 사회적 불안을 없앤다는 뜻으로 해석된다(국민건강보험공단, 2019). 대부분의 국가에서 통용되고 국제노동기구에서 사용되는 사회보장의 개념은 사람들이 살아가다가 직면하는 사회적 위험 즉, 질병, 노령, 실업, 장애, 사망, 출산 등으로 인해 소득이 일시적으로 중단되거나, 소득이 장기적으로 없어지거나, 지출이 크게 증가하여 사람들이 이전의 생활을 하지 못할 경우, 이전의 생활을 할 수 있도록 하는 국가의 모든 프로그램들을 말한다(김태성 외, 2013). 이러한 사회보장은 시장을 사회경제적 배경으로 하였으며, 노동과 자본의 타협에 의하여 형성되면서 사회보장

은 사회보험을 중심으로 시행되었다(전광석, 2016). 우리나라의 경우 사회보장기본법에 사회보장에 대한 정의를 ‘출산·양육·실업·노령·장애·질병·빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고, 국민의 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득 및 서비스를 보장하는 사회보험·공공부조·사회복지서비스를 말한다’고 규정하고 있다.⁸⁾

이 같은 사회보장의 정책은 자원이나 소득을 재분배하는 특성이 강한 정책이다. 누가, 어떤 기준 또는 가치에 의해 혜택을 받고 그 혜택이 어떻게 전달되고, 궁극적으로 누가 부담을 하는가에 관한 것이 정책의 핵심이다(안병영 외, 2018).

사회보장 정책의 원리에는 사회적 적정성(social adequacy)과 사회적 형평성(social equity)의 개념이 포함되어 있다. 사회적 적정성(social adequacy)은 그 사회 구성원의 욕구를 적절하게 해결하는 것으로 건강보험에서는 국민의 건강에 관한 의료욕구를 적절한 수준까지 보장해 주는 것을 의미한다. 사회적 형평성(social equity)은 사회 구성원 모두의 욕구를 골고루 해결하고 이에 필요한 비용을 공평하게 부담한다는 뜻을 지닌 것으로 건강보험에 있어서도 모든 국민의 건강에 관한 의료욕구를 골고루 해결하고 필요한 비용도 능력에 따라 ‘공평하게’ 부담한다는 것을 의미한다(한달선 외, 1987; 문옥륜, 1992).

사회보장의 사회적 기능 측면에서 보면 사회보장은 위험분산을 통한 사회연대의 기능을 가지고 있다. 사회보장의 부담과 혜택에 있어 가입자간의 사회연대기능을 발휘하기 위해서는 가입자 간에 부담과 혜택의 형평성이 확보되어야 한다. 왜냐하면 사회연대는 개개인의 생활상의 위험에 대하여 보험료의 공동각출과 공동사용이라는 위험분산 기능을 통해 일어나기 때문이다. 사회연대의 토대는 기본적으로 공정성(fairness), 정의(justice)와 같은 가치를 바탕으로 한다. 사회보장의 또 다른 측면의 사회연대 기능은 소득재분배를 통해서 이루어진다. 소득재분배는 계층 간의 수평적인 재분배, 건강기준 재분배, 세대 간의 수직적 재분배, 생애소득 재분배 등이 있다. 근로능력이나 소득이 많은 사람이 보험료를 많이 내어 소득이 적은 사람을 지원하게 되는 경우에 일어

8) 사회보장기본법 제3조(정의) 1호에 규정되어 있다.

나게 된다(이규식, 2019).

사회보장제도의 운영에 있어서도 일반적인 원칙은 없으나 사회보장에서 흔히 인용되는 베버리지 원칙과 ILO원칙 중에서 보험료 부담의 원칙을 살펴보면, ILO는 1952년 사회보장의 최저기준에 관한 조약에서 비용부담의 공정성 원칙(financing fairness)을 제시하고 있다. 1942년에 발간된 베버리지 보고서(Beveridge, 1942)는 균일액의 보험료 기여원칙(flat rate of contribution)을 말하고 있다. 균일액의 보험료는 가입자의 보험료가 동일하여야 함을 의미하나, 가입자간 보험료 부담이 공정해야 하는 원칙으로 부유한 사람은 더 많은 세금을 내어 사회보험 기금의 정부재정 부문에서 더 많은 기여를 하기 때문이다(이규식, 2019).

이와 같이 사회보장제도의 정책 원리와 기능, 운영과 역할 등에 있어서 형평성은 그 근간이 된다. 따라서 보험료 부담에 있어 동일범주 동일대우의 원리에 의한 수평적 형평성과 다른범주 다른대우의 원리에 따른 수직적 형평성의 확보는 매우 중요한 의미를 가진다.

2.1.3 사회보험과 형평성

사회보험제도는 사회보장제도의 하나로 국가에서 보험의 원리와 방식을 도입하여 사회정책을 수행하는 제도이다(이준구 외, 2018). 우리나라의 사회보장기본법에서는 사회보험을 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도라고 정의하고 있다.⁹⁾

사회보험은 무엇보다도 개인의 권리에 기초하여 실현되고, 제도의 동질성을 확인할 수 있기 때문에 복지생산의 안정성과 지속성을 유지하는 장점을 가지고 있으며(전광석, 2016), 사회보험의 본질적인 구성요소는 소득재분배 및 사회연대의 원칙에 있다(헌법재판소판결 2002헌바52).

이는 사회보험의 다음과 같은 특징 때문이다. 사회보험은 일정한 조건을 갖

9) 사회보장기본법 제3조(정의) 2호에 규정되어 있다

춘 국민은 모두 보편적으로 적용되며, 가입이 법에 의하여 강제된다. 자발적으로 가입하는 민간부문의 보험과 차이를 갖는다. 비용부담에 있어서도 민간 부문 보험은 가입자 본인이 전액 부담하지만 사회보험의 경우에는 사회적 책임 하에 보험을 제공한다는 취지에 부합하도록 본인 이외에 사용자, 정부에서 그 비용의 일부를 부담한다. 보험급여 측면에서 볼 때도 민간부문 보험에서는 가입자가 낸 보험료와 보험급여가 밀접하게 관련되어 있다. 반면에 사회보험의 경우 상대적으로 그 정도가 약하다. 급여의 종류와 방법이 국가의 법적 제도에 의하여 정해진다는 특징이 있다(이두호 외, 1992; 국민건강보험, 2004). 이와 같은 사회보험의 특징은 사회보험이 사회연대의 기능과 소득재분배적 기능이 작동하고 있기 때문이다. 이는 사회적 적합성(social adequacy)과 개인적인 형평성(individual equity) 사이에 갈등 표출의 원인이 될 수 있다. 개인적인 형평성 측면에서 각자가 기여한 만큼 혜택을 받는 것이 바람직 하지만 사회적 적합성의 관점에서는 적정수준의 재분배효과가 반영되는 것이 바람직하기 때문이다. 다시 말해서 사회보험은 경제적 부담능력에 따라 보험료를 납부하고 그에 따른 반대급부로 보험급여를 누리는 사회적인 장치이다. 보험급여의 범위와 내용이 개인이 지불한 보험료의 크기와 무관하게 사회적인 필요도에 의하여 지급된다(김진수 외, 2010; 이규식, 2014; 이준구 외, 2018).

이에 따라 사회보험료 부과와 형평성은 중요한 정책평가 기준이 된다. 동일범주에 있는 가입자에게 동일한 기준을 적용하여 같은 수준의 부담을 갖게 하여야 하며, 다른범주에 있는 가입자는 서로 다르게 개인의 부담능력에 따라 비례하여 차등적으로 보험료를 부과하여야 하는 것이다. 다시 말해, 사회보험료 각출에 있어 경제적 부담능력에 의한 수평적 형평성과 수직적 형평성이 이루어져야 한다. 합당한 수준의 형평성이 확보되어야 사회보험에서의 사회연대와 소득재분배의 기능이 수행된다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 사회보험료 부과에서 개인의 경제적 능력을 어떻게 정확하게 측정하고, 이들에게 어느 정도의 부담을 형평하게 부과하느냐는 것이 그 핵심이라 할 수 있다(김순양·신영균, 2000).

2.1.4 건강보험과 형평성

우리나라의 건강보험은 앞에서 논의된 사회보장제도 중의 하나인 사회보험제도 속하는 것으로 국민의 인간다운 삶을 위하여 건강을 보장하는 제도이다. 보건의료는 그 수요발생이 불규칙하여 수요를 예상할 수 없고, 수요가 발생할 때에는 그 소요비용을 개인이 모두 감당하기 어렵기 때문에 대처하기가 곤란하다는 특징이 있다. 그렇지만 집단적으로는 통계적 기법에 의하여 어느 정도 비용의 예상이 가능하므로 건강보험제도를 만들어 대처하게 된 것이다.

건강보험은 보험의 원리를 이용하여 질병·부상이라는 불확실한 위험의 발생에 대비하고, 분만·사망 등으로 가계가 일시적으로 과다하게 지출하는 의료비에 따른 경제적 어려움을 덜어주는 제도인 것이다. 이러한 건강보험은 사회적 보호의 원리¹⁰⁾와 보험의 원리,¹¹⁾ 적정성의 원리¹²⁾를 그 기본원리로 하고 있다(국민건강보험공단, 2019). 그리고 건강보험은 여러 사람이 공동으로 각출한 재원으로 사회적 위험을 공동으로 대처하는 것으로 사회 연대적 의식을 가지고 소득재분배를 통하여 사회정의를 수행하는 것이 주된 기능이다.

이와 같은 건강보험제도에서 형평성은 여러 관점에서 다루어지는데 일반적으로 크게 의료이용의 형평성과 의료재원조달의 형평성으로 구분할 수 있다. 의료이용의 형평성은 의료이용시 의료의 필요도가 같으면 동일한 의료를 이용할 수 있는 것을 의미하고, 의료재원의 형평성은 보험료를 부담 지우는 보험료부과체계에 따른 것이라 할 수 있다. 의료재정의 형평성은 사회보험의 원

10) 사회구성원인 개인의 안정 없이는 사회의 안정을 확보할 수 없기 때문에 국가가 사회의 안정을 위하여 사회적 약자들을 적극적으로 보호하여야 할 필요가 있다. 건강보험에서 사회적 보호가 필요한 사회적 위험은 질병, 부상, 출산, 사망, 건강증진이며 이에 대해 보험급여를 실시하므로 사회적보호의 원리가 적용되는 것이다(국민건강보험공단, 2019).

11) 보험은 장래에 우연히 발생할 수 있는 특정위험으로부터 자기를 보호하기 위하여 여러 사람으로부터 평소 일정액을 각출하여 재원을 조성하고 그 위험이 발생할 경우에 급여를 받는 것으로 보험의 원리가 반영되는 것이다(국민건강보험공단, 2019).

12) 건강보험의 급여수준은 건강하고 문화적인 생활을 유지 할 수 있는 정도로 국민소득, 국가의 재정능력에 부응하는 정도의 보장으로서 급여의 수준과 내용의 적정할 것을 요한다(국민건강보험공단, 2019).

칙인 사회연대의 원칙과 소득재분배의 원칙의 관점에서 접근하여야 한다. 이는 수직적 형평성과 수평적 형평성으로의 접근을 의미한다. 수직적 형평성은 각기 다른 지불능력에 따른 각기 다른 부담에 기초하여 부담하는 것이며, 수평적 형평성은 동일한 지불능력을 보유하고 있으면 동일한 수준을 부담하도록 하여야 한다. 의료전달의 측면에서는 동등한 필요에 따른 동등한 의료이용에 기초한 수평적 형평성 원칙이 근간이 되어야 한다(Wagstaff and Van Doorslaer, 1993).

의료이용의 형평성을 달성하기 위해서는 건강보험에서 보험적용의 형평성, 보험급여의 형평성이 확보되어야 한다. 이와 관련하여 현재 건강보험제도는 국민 누구에게나 모두 적용되고 있으므로 보험적용의 형평성은 문제되지 않으며, 보험급여의 형평성 측면도 균등급여방식으로 모든 건강보험가입자에게 동일하게 적용하고 있기 때문에 형평성 논란은 없다고 할 수 있다(강희정, 2003).

하지만, 건강보험의 재정은 소득재분배의 원칙과 사회연대의 원리에 의하여 사회공동체적으로 조달한다. 경제적 부담능력에 따라 차등적으로 보험료를 부담하고, 동일한 부담능력을 보유하고 있을 때에는 같은 수준의 보험료를 부담하여야 한다. 이에 따라 형평성 문제가 지속적으로 논란의 대상이 되고 있다(김진현, 2019). 사보험을 원칙으로 하는 미국의 경우에도 건강보험에 관한 형평성에서 자유로울 수 없다는 것이 강조(Friedman and Jacobs, 2001)되고 있음을 감안할 때 사회보험으로 운영되는 우리나라 건강보험의 가입자 간 보험료 부담의 형평성 문제는 더욱 중요하게 다루어져야 할 과제다(허만형·성연민, 2003).

2.1.5 보험료부과체계 관점에서 형평성의 개념 및 구조

국가의 정치·사회·경제체제가 어떤 성격을 갖든 모든 사업활동은 그 사업을 운영하고 관리에 소요되는 재정을 필요로 한다. 재정 정책은 한 국가 내에서 궁극적으로 모든 사람들을 재정적인 위험에서 보호하고, 재정 부담이 공평하게 배분되게 하는 것을 목표로 삼는다(김창엽, 2010).

사회보험으로 운영하고 있는 우리나라의 건강보험도 마찬가지로 건강보험 사업에 소요되는 비용을 충당하기 위하여 보험료를 납부의무자로부터 각출하고 있다.¹³⁾ 건강보험 재정의 대부분을 가입자의 보험료에 의하여 충당하고 있다.

사회보험으로써의 건강보험은 역선택 방지 및 적정한 위험분산으로 보험재정의 안정을 기하기 위해 가입을 강제한다. 보험료도 당사자의 의사와 관계없이 부과·징수하는 강제성이 있다. 그리고 반드시 납부 보험료와 보험급여 사이에 개별등가원칙이 적용되지 않으나 전체 보험재정과 보험급여비용은 등가관계에 있다는 특성이 있다. 또한, 보험료 산정에 있어서 가입자 개인의 위험발생 정도나 개연성이 아니라, 가입자의 경제적 부담능력에 비례하여 보험료를 차등부과하고 있다는 특성이 있다(국민건강보험공단, 2019).

이와 같은 건강보험료의 특성으로 보험료 부과·징수에 있어 가입자 간 보험료 부담의 형평성은 중요한 정책 평가 기준으로 작용하고 있다. 가입자간 보험료 부담의 형평성이 확보되어야 건강보험 제도의 주요 기능인 사회연대의 기능과 소득재분배의 기능을 도모할 수 있다. 보험료 부담의 형평성이 담보되지 않을 경우에는 사회연대를 기대하기 어려울 뿐 아니라 소득재분배의 역할도 확보할 수 없기 때문이다(김종대, 2018; 이규식, 2018; 김진현, 2019; 신현웅, 2019). 다시 말해서 건강보험의 의무 가입과 보험료의 강제적인 납부 의무, 보험료 산정시 위험발생 정도나 개연성이 아닌 가입자의 경제적 부담능력에 의한 보험료 부과, 그리고 보험료 기여 수준과 관계없이 필요에 의한 급여 등 건강보험료의 특성은 가입자 간 보험료 부담의 형평성을 강하게 요구하고 있다. 또한, 보험료의 형평부과가 이루어 져야한다 데 이론이 없으며, 건강보험의 중요한 정책평가 기준이 된다. 여기서 보험료 부담의 형평성의 개념과 형평성을 어떻게 평가할 것인지에 대한 정의가 필요하다. 하지만 보험료 부담과 기여에 있어서 공평성 또는 형평성은 구체적으로 어떠한 것인지에 대한 통일된 개념 정의는 이루어지지 않고 있다(김창엽, 2010; 이윤경 외, 2011).

13) 국민건강보험법 제 69조(보험료)에서 규정하고 있다.

형평성에 대하여 “형평은 아름다움과 같이 보는 사람의 마음에 달려 있다” 는 매클라클런(McLachlan, G)과 메이너드(Maynard, A)의 견해와 같이 앞에서 논의한 정의, 평등, 형평 등에 대하여 어떠한 관점을 가지고 있느냐에 따라 다양한 개념이 존재하기 때문에 그 개념을 정의하기는 쉽지 않다 (McLachlan & Maynard, 1982; 이윤경 외, 2011).

그렇지만, 우리나라 건강보험료 부과체계에 있어서 많은 학자들이 선행연구와 문헌을 통하여 가입자 간 보험료 부담의 형평성 개념을 발전시켜 왔다(강희정, 2003; 양봉민 외, 2003; 허만형 외, 2003; 김진구, 2004; 최병호 외, 2005a; 김창엽, 2010; 홍백의 외, 2012; 김종대 외, 2014; 정창률 외, 2014; 최재우 외, 2015; 이옥진 외, 2016; 이은경 외, 2017; 김종대, 2018; 이규식, 2018; 김진현, 2019; 신현웅, 2019). 이들 연구에서는 주로 공평성 또는 형평성 있는 보험료 부담과 기여는 경제적 부담능력인 소득수준이 같으면 같은 부담을 해야 한다는 수평적 형평성(horizontal equity)과 경제적 부담능력에 비례하여 부담해야 한다는 수직적 형평성(vertical equity)을 갖추어야 한다고 제시하고 있다. 수평적 형평성(horizontal equity)은 모든 인간이 존엄과 인격의 면에서 동등하기 때문에 정부의 정책에서 기계적으로 동등하게 취급되어야만 한다. 반면에 수직적 형평성(vertical equity)은 인간의 존엄과 인격의 면에서는 동일하지만 다른 측면에서는 차이가 있으므로 차이가 있는 경우에는 차이 있는 취급이 있어야 형평하다(정정길 외, 2020). 이는 앞에서 논의한 형평성의 개념구조 측면에서 동일범주 동일대우의 원칙은 수평적 형평성에 해당하며, 다른 범주 다른 대우의 원칙은 수직적 형평성에 해당한다.

건강보험료부과체계와 유사한 조세체계에 있어서 어떻게 분배하는 것이 공평한 조세부담인지에 대하여 기본적으로 편익의 원칙(benefit principle)과 능력의 원칙(ability-to-pay principle)으로 접근하고 있다. 편익원칙은 공공서비스로부터 받은 편익에 비례하도록 조세부담을 분배하는 것이 공평하다고 보는 접근법이다. 이는 소득재분배가 적절하게 이루어지지 않은 상태에서는 분배 측면에서의 개선을 기대할 수 없다는 문제가 있다. 능력원칙은 공공서비스의 혜택에 관계없이 경제적 부담능력에 따라 부담이 분배되어야 공평하다고 보는 접근법이다. 이는 재분배목표를 추구할 수 있다는 점에서 편익원칙보다

호소력이 있다. 경제적 부담능력과 조세부담의 크기를 연결하는 부담분배의 원칙으로는 똑같은 경제적 능력의 소유자는 똑같은 세금부담을 져야 한다는 수평적 형평성 원칙과 더 큰 경제적 능력을 보유하고 있는 사람일수록 더 많은 세금을 내게 만드는 것이 공평하다는 수직적 형평성이 있다(이준구 외, 2018).

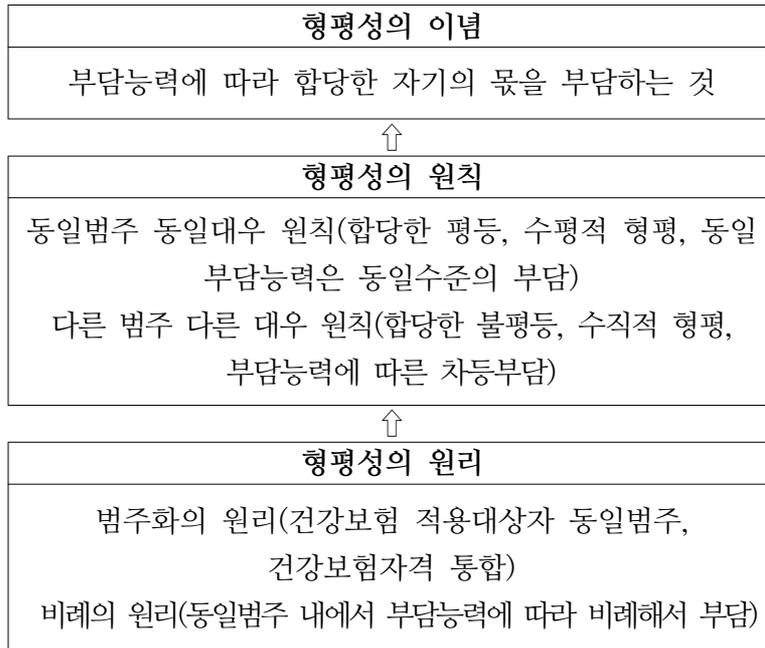
본 연구에서는 앞에서 논의된 행정의 이념과 가치 및 행정의 목표 측면에서 논의된 일반적인 형평성의 개념들과 사회보장 및 사회보험과 건강보험 측면에서의 형평성의 개념, 그리고 조세체계에서 조세부담의 형평성의 개념들을 바탕으로 보험료 부과체계 관점에서 형평성의 개념 및 구조를 다음과 같이 정의하고자 한다.

보험료부과체계 관점에서의 형평성 이념은 정의의 관념으로 합당한 자기의 몫을 부담하게 한다. 이를 위한 형평성의 원칙은 합당한 평등의 원칙인 같은 범주 내에 속한 사람들에게는 동일대우의 원칙을 적용하여 동일한 보험료를 부담토록 한다. 즉, 단일관리운영체제로 가입자를 관리하면서 보험제정을 통합하여 같이 사용하면 동일범주화 한다. 그리고 모든 가입자에게 동일한 소득금액을 보유하고 있으면 동일한 보험료를 부과토록 하여 수평적 형평성이 이루어지도록 한다. 그리고 합당한 차등부과 원칙으로 다른범주 다른대우의 원칙을 적용한다. 다시 말해서 소득 보유금액이 다른 사람들은 그 소득금액에 비례하여 보험료 부담액을 다르게 부과하도록 한다. 이를 통해 수직적 형평성이 이루어지도록 한다. 그리고 이러한 형평성의 원칙에 도달 되도록 형평성의 원리로는 범주화의 원리, 비례의 원리, 비교의 원리가 반영되어야 한다.

이와 같은 형평성의 개념구조 정의를 바탕으로 보험료부과체계에 따른 건강보험 가입자 간 보험료 부담의 형평성 개념을 다음과 같이 정의하였다. ‘모든 건강보험가입자를 동일 범주화하고, 동일 범주화내에서는 모든 건강보험가입자에게 단일보험료부과체계를 적용하며, 부담능력에 따라 비례의 원리에 의하여 차등부과하는 것’이다. 즉, 동일범주 동일대우 원칙에 의하여 모든 건강보험가입자에게 단일보험료부과체계를 적용하여 보험료 부담의 수평적 형평성을 도모한다. 단일보험료부과체계 내에서는 비례의 원리에 따라 부담능력에 맞게 차등 부담토록하여 수직적 형평성을 향상시킨다. 동일한 소득 즉, 보험

료 부담능력이 같으면 직장가입자나 지역가입자의 자격여부에 관계없이 동일 수준의 보험료를 지출하여야 하며, 소득이 다른 경우에는 비례의 원리에 의하여 보험료를 차등 부과되도록 한다.

〈그림2-2〉 보험료부과체계의 형평성 개념구조



자료 : 임의영(2011, p.94) 등을 참작하여 본 연구에서 재 정의하였다.

2.2 보험료부과체계에서의 형평성

2.2.1 보험료부과체계 형평성의 의미

사회보험으로서의 건강보험은 앞에서 논의한 바와 같이 사회연대의 원리를 바탕으로 하고 있다. 사회연대의 원리는 일정한 사람들에게 보험가입 의무를 강제하고 경제적 부담능력에 따라 보험료 부담을 지게 한다. 그리고 보험사고인 질병·부상이 발생할 때 필요에 의하여 동일한 보험급여를 지급하도록

록 하고 있다. 이는 보험료는 가입자의 보험사고의 발생 가능성에 의하지 않고 경제적 부담능력에 따라 부담하는데, 보험급여는 이와 무관하게 필요에 의하여 동등하게 지급하게 하는 것이다. 이에 따라 보험료 부담에 있어서 가입자간 부담의 형평성이 중요시된다(정영훈, 2013, 2017).

하지만, 현재 건강보험의 재정은 통합하여 모든 건강보험 적용대상자가 동일하게 급여를 받고 있는데, 보험료는 건강보험 적용대상자의 보험료 부담능력에 의하기 보다는 가입자의 자격에 따라 차이가 발생하고 있다. 다시 말해 동일한 소득금액을 보유하고 있어도 직장가입자와 지역가입자, 직장피부양자에 따라 보험료 부담액이 상이하다. 이는 보험료 부과체계가 건강보험 가입자의 자격에 따라 달리 적용하고 있기 때문이다. 이에 따라 보험료 부담에 있어서 가입자간 부담의 형평성 문제가 지속적으로 쟁점이 되고 있다(신현웅 외, 2017; 안병영, 2018; 김진현, 2019).

건강보험료부과체계에 있어서 ‘형평성’이 쟁점인 이유를 구체적으로 살펴보면 첫째로 직장가입자와 지역가입자 간의 소득파악률¹⁴⁾인 소득자료보유율 및 건강보험제도의 변천과정에서 야기된 보험료 부과에 대한 논점의 차이에서 비롯된다.

직장가입자 측의 관점은 직장가입자의 소득은 거의 전부 파악되는데 반하여, 지역가입자의 소득은 파악은 미흡하다는 것이다. 이에 따라 소득자료보유율과 소득형태에서 차이가 있는 직장가입자와 지역가입자의 보험료 부담의 형평을 보장하기 위하여 직장가입자의 경우에는 기본적으로 보수만을 기준으로, 소득자료보유율 낮은 지역가입자의 경우에는 소득뿐만 아니라 재산, 자동

14) 소득파악률은 주로 언론이나 국회 등에서 사용되는 용어로 조세론 등의 학문적 개념은 아니다. 소득파악률은 해당 개인 또는 세대의 실제 소득 중 과세당국이 파악하고 있는 소득의 비율을 의미한다. 개인 또는 개별 세대의 실제소득이 얼마인지 정확하게 아는 것은 거의 불가능하므로 소득파악률이 얼마인지 정확히 알고 있는 사람이나 기관은 존재하지 않는다. 전 세계에서 개인 또는 개별 세대의 소득을 100% 정확하게 파악하고 있는 국가는 없으며, 존재 할 수도 없다. 때문에 과세관청에서는 ‘소득파악률’이라는 용어를 ‘과세자료 확보율’로 수정하여 사용하도록 요청하고 있다. 건강보험에서 통상적으로 사용하고 있는 ‘소득파악률’은 과세관청으로부터 보험료를 부과하기 위하여 확보한 개인 또는 개별 세대의 소득자료 보유율을 의미하는 것이다(이용재, 2003; 김종대·김학준, 2014). 그동안 ‘소득파악률과 소득자료보유율 및 소득자료확보율’을 상황에 따라 혼용하여 사용하고 있는데 본 연구에서는 ‘소득자료보유율’로 사용하고자 한다.

차 등의 변수를 참작하여 부과 하도록 한 것은 보험료 부담 형평에 위배된다고 보기 어렵다고 주장한다.

반면에, 지역가입자 측의 관점은 동일한 보험집단을 구성하고 있는 지역가입자와 직장가입자를 서로 달리 취급하여 보험료 부과기준을 달리할 아무런 합리적 근거가 없다. 그럼에도 불구하고 지역가입자에 대하여 소득 이외에 재산, 자동차를 근거로 보험료를 산정·부과하는 것은 합리적인 이유 없이 지역가입자에게 경제적 불이익을 주는 것이다. 이는 지역가입자의 보험료 부담을 차별하는 것이므로 형평하지 않다고 주장한다(정영훈, 2017).

이러한 주장의 대립은 경제적 부담능력의 척도로써 보험료 부과요소로 반영하고 있는 소득에 대한 관점과 재산을 보험료 부과요소로 반영하는 것에 대한 관점의 차이 그리고 우리나라 건강보험제도 발전의 역사적 유산에서 발생되었다(이용갑 외, 2006; 김진수 외, 2010).

건강보험 관리운영체계의 통합 이전 조합주의 방식에서는 조합별로 보험료 부과요소와 보험료율이 달랐다. 이에 따라 같은 조합 내에서는 동일한 소득 등을 가지고 있으면 보험료 부담액이 같았으나, 조합을 달리하면 보험료 부담액이 달라졌다. 그리고 직장조합과 지역조합의 보험료부과요소와 보험료 산정 방식에도 차이가 있었다(의료보험연합회, 1987, 1992, 1997a, 1997b; 차홍봉 외, 1998; 김연명 외, 2001).

조합주의 방식에서 직장조합은 근로소득(이하 “보수월액”이라 한다)을 기준으로 조합정관에서 정하는 바에 따라 보험료를 부과했다. 그리고 직장가입자의 보수월액은 사업장의 사용자가 조합에 통보하고 이를 근거로 조합은 가입자의 보수월액을 결정하였다. 이는 동일 조합내에서의 가입자 간 보수월액은 동일한 기준에 의하여 결정되었으나, 조합별로는 근로자의 보수월액의 범위에 차이를 가져오는 결과를 초래하였다. 보수월액에 상여금 등이 포함되는 조합이 있는가하면 그렇지 않은 조합도 있었으며, 조합의 재정여건에 따라 보험료율도 달랐다. 이에 따라 조합 간 보험재정의 격차가 발생하고, 동일한 임금을 받는 가입자라도 조합에 따라 보험료 부담에 차이가 발생했다(김연명 외, 2001; 차홍봉 외, 2004).

〈표2-1〉 보험료율별 직장조합 현황

(1987년 결산기준)

구분	계	3.0%	3.2%	3.4%	3.5%	3.6%	3.8%	4.0%	4.2%	4.4%	4.6%	평균%
계	153	63	4	3	4	19	16	35	2	4	3	3.51
공동	82	20	1	2	2	16	14	20	1	3	3	3.58
단독	71	43	3	1	2	3	2	15	1	1	-	3.31

자료: 의료보험연합회, 1997b, p.633

그렇지만 직장가입자의 경우 보험료를 부과할 수 있는 보수월액이라는 공통의 소득자료를 100% 보유하였다. 즉, 직장가입자의 보험료 부과요소인 소득자료는 보험료 부과기관인 조합에서 모두 보유하였고, 제3자인 사용자의 통보로 소득의 질적 정합성도 신뢰할 만한 것으로 인식하였다. 때문에 직장가입자의 보험료 부과대상 소득은 모두 파악된다고 보았다.

반면에 지역조합은 소득, 재산, 자동차, 세대당 보험료, 가입자 1인당 보험료를 기준으로하여 조합정관이 정하는 바에 따라 보험료를 부과했다. 소득은 종합과세 소득자료를 과세당국으로부터 확보하여 보험료 부과자료로 활용했다. 당시 과세당국으로부터 확보한 소득자료 보유율은 약 30% 이내로 낮았다. 나머지 70% 세대의 경우에는 보험료를 부과할 수 있는 소득자료를 확보하지 못했다. 이에 소득 이외에 경제적 부담능력을 나타낸다고 볼 수 있는 재산, 자동차, 세대 및 세대원 등을 소득을 추정하는 대리변수로 하여 보험료 부과요소에 활용하였다.

〈표2-2〉 지역가입자의 소득 및 재산자료 보유율

1997.12.기준(단위 : %)

구분	소득만	재산만	소득+재산
평균	7.73	24.45	20.30
도시	7.68	25.19	15.60
농어촌	8.03	20.08	47.40

자료: 차홍봉 외, 1998, p.24

지역조합의 경우에도 조합의 재정여건에 따라 보험료 부과요소 및 보험료율이 달랐다. 때문에 보험료 부담능력의 지표로 사용된 소득, 재산 등이 동일한 수준이라도 조합에 따라 보험료 부과액이 달라 국민 계층 간·가입자간 보험료 부담의 형평성 논란이 크게 대두되었다.

이러한 형평성의 문제를 해결하기 위하여 건강보험의 관리운영체계를 1998년 10월에는 지역조합과 공무원 및 사립학교교직원의로보험관리공단을 통합하고, 2000년 7월에는 직장조합까지 통합하여 모든 건강보험가입자의 관리운영체계를 일원화하였다. 보험료 부과체제도 소득을 기준으로 일원화 하려고 하였으나, 통합당시 지역가입자의 소득자료보유율¹⁵⁾이 낮다는 이유 등으로 직장가입자 부과체제와 지역가입자 부과체제로 이원화하였다. 이러한 일련의 건강보험 제도 변화 과정에서 가입자 간 보험료 부과체제와 이에 따른 가입자 간 보험료 부담 형평성에 대한 쟁점 및 가입자 간 소득파악의 논란이 부각되어 왔으며, 그것이 통합 이후 현재까지 지속되고 있다(국민건강보험공단, 2004, 2012; 보건복지부 외, 2017).

둘째로 이원화된 보험료부과체제는 은퇴, 퇴직 또는 실직으로 직장에서 지역가입자로 전환되면 소득이 줄어드는 경우에도 보험료는 오히려 올라가는 경우와 취업 등으로 지역가입자에서 직장가입자로 자격이 전환되면 보험료 부담능력에 비하여 보험료가 내려가는 사례가 발생된다(옥동석 외, 2012).

2012년 기준으로 직장가입자에서 지역가입자로 변동된 1,315천 세대를 조사한 결과 전체적으로 직장가입자로 있었을 때 평균 본인부담보험료액이 57,747원이었던 것이 지역으로 변동된 이후에 65,074원으로 12.7% 증가했다. 이 중 보험료가 증가한 세대만 보면 전체 세대의 45.8%인 602천 세대로 직장가입자로 있었을 때 평균 본인부담보험료액이 46,138원이었던 것이 지역으로 변동된 이후에 101,941원으로 120.9% 증가했다. 보험료가 감소한 세대의 경우는 전체 세대의 54.2%인 713천 세대로 직장가입자로 있었을 때 평균 본인

15) 소득자료 보유율은 국민건강보험공단이 보험료를 부과하기 위하여 개인 또는 세대별 소득 자료를 과세당국으로부터 보유한 비율 임. 즉, 보험료부과대상 전체세대가 100세대라고 가정하고 그 중 95세대의 소득 자료를 보유하고 있으면 소득자료 보유율은 95%가 되는 것이다.

부담보험료액이 67,582원이었던 것이 지역으로 변동된 이후에 33,978원으로 49.7% 감소했다. 보험료 증가세대의 증가율이 감소세대의 감소율보다 훨씬 큰 것을 알 수 있다. 이처럼 근로소득을 상실했음에도 보험료를 더 부담하는 것은 형평성에 어긋난다. 경제적 부담능력이 줄어들었는데 보험료는 오히려 증가하기 때문이다.

〈표2-3〉 직장에서 지역으로 자격이동시 보험료 변동

(단위 : 천세대, 원, %)

	계				보험료 증가 세대(가입자)				보험료 감소 세대(가입자)			
	세대수	보험료 변동			세대수	보험료 변동			세대수	보험료 변동		
		직장 평균	지역 평균	증감률		직장 평균	지역 평균	증가율		직장 평균	지역 평균	감소율
2012	1,315	57,747	65,074	12.7	602 (45.8)	46,138	101,941	120.9	713 (54.2)	67,582	33,978	△49.7
2011	1,243	53,009	60,449	14.0	574 (46.2)	43,256	94,534	118.5	668 (53.7)	61,421	31,208	△49.2
2010	1,300	48,353	57,233	18.4	625 (48.1)	39,546	87,554	121.4	675 (51.9)	56,536	29,200	△48.4

주) 지역 간 변동되어 보험료가 고지된 건수만 산정하였다. 가입자 부담금 기준
자료:공단내부자료

셋째로, 소득, 재산 등 보험료 부담능력이 같은 수준임에도 건강보험가입자의 자격에 따라 보험료 부담액에 차이가 있다.

2019년 기준으로 소득, 재산 등이 유사한 가입자 간 보험료 부담액을 비교해 보면 다음과 같다. A모씨는 직장가입자이다. 4인가구로 38세 남성이며 배우자 1명과 자녀 2명이 있고 월 보수 282만 원(연 3,384만 원), 주택 1억1천만 원, 자동차 1대를 보유하고 있을 경우에 월 보험료는 본인부담 기준으로 91,080원(사용자 부담분 포함시 182,160원)을 부담한다.

반면에 이와 비슷한 수준의 소득과 재산을 보유한 B모씨는 지역가입자이다. 3인가구로 50세 남성이며 배우자 1명과 자녀 1명이 있고 사업소득과 금융소득이 연 3,384만원, 주택 1억1천만 원, 자동차 1대를 보유하고 있을 경우에 월 보험료는 300,100원을 부담하게 된다.

C모씨는 직장피부양자이다. 2인가구로 62세 남성이며 배우자1명이 있고 금융소득과 기타소득으로 연 3,384만 원, 주택 1억1천만 원, 자동차 1대를 보유하고 있으나 직장에 다니는 아들의 피부양자로 보험료를 부담하지 않는다.

이와 같이 연간 소득과 재산이 동일함에도 본인부담보험료 기준으로 지역가입자가 직장가입자 보다 3.3배의 보험료를 더 부담한다. 사용자 부담금을 포함할 경우에도 1.7배를 더 부담한다. 직장가입자에게만 적용되는 피부양자는 보험료를 부담하지 않는다. 이처럼 가입자의 경제적 부담능력에 비례하여 보험료 부담의 차이가 발생하기보다는 가입자의 자격에 따라 보험료 부담액의 차이가 발생하고 있다.

〈표2-4〉 보험료부과체계에 따른 가입자 간 보험료 부담액 비교

(2019년 기준)

구분	직장가입자(A)	지역가입자(B)	피부양자(C)
소득	연 보수 3,384만원 (월 보수 282만원)	연 3,384만원(사업, 금융) : 소득점수 1,038점	연3,384만원(금융, 기타소득)
재산	주택 1억 1,000만원	주택 1억1,000만원 : 재산점수 465점	주택 1억1,000만원
자동차	소나타(1.8천cc,2017연식)	소나타(1.8천cc,2017연식) : 자동차점수 79점	소나타(1.8천cc, 2017연식)
보험료 산정	282만원x 6.46%x 50% = 91,080원	1,582점x189.7원 = 300,100원	0원
보험료	· 월 91,080원 (사용자부담금 포함 182,160원)	· 월 300,100원	· 월 0원

주1) 2019년 기준으로 직장가입자의 보험료율은 6.46%, 지역가입자의 보험료부과 점수당 금액은 189.7원이다.

주2) 가입자간 소득, 재산, 자동차 자료의 소득금액은 사례를 참조하여 수정·보완하여 정리한 것이다.

넷째로 보험료부과체계 자체의 문제다. 부과체계가 이원화 되어 있어도 동일한 경제적 부담능력을 가지고 있는 직장가입자와 지역가입자의 보험료 부담액은 비슷한 수준 보험료가 부과되어야 한다. 하지만, 현행 보험료 부과체계는 동일한 소득을 가지고 있더라도 직장과 지역에 따라 큰 차이가 있어 가입자간 보험료 부담의 형평성 문제가 더 부각되고 있다. 사례를 분석해 보면 다음과 같다.

연 사업소득¹⁶⁾이 1,524만 원이 있는 가입자가 직장가입자 자격을 가지고 있다면 2019년 기준으로 월 보험료로 사용자 부담금 포함하여 82,040원을 부담한다. 본인이 부담하는 보험료는 41,020원이다.¹⁷⁾

반면에 가입자가 지역가입자라면 2019년 기준 소득보험료로 매월 126,340원을 부담한다. 소득 보험료만 비교할 경우에 동일한 소득금액임에도 지역가입자가 직장가입자 보다 본인이 부담하는 보험료를 기준으로 할 경우 3.1배를 더 부담한다. 직장가입자의 사용자부담금 보험료를 포함하여 비교할 경우에도 지역가입자가 직장가입자 보다 약 1.5배 더 많이 부담한다.¹⁸⁾

〈표2-5〉 같은 소득에 대한 직장·지역가입자간 보험료 비교

(2019년 기준)

구분	직장	지역
소득	연 사업소득 1,524만원 (월 127만원)	사업소득 연 1,524만원 (소득점수 666점)
보험료 산정	127만원x 6.46% = 82,040원 ¹⁹⁾	. 소득 666점×189.7원 = 126,340원
보험료	· 월 41,020원 (사용자부담금 포함 시 : 82,040원)	· 월 126,340원

16) 1인 이상 근로자를 고용하고 있는 사업장의 사용자는 직장가입자가 되며, 보수월액은 사업소득을 기준으로 국민건강보험법 제 70조 및 같은 법 시행령 제38조의 규정에 의하여 산정 한다. 지역가입자인 사용자는 지역가입자와 동일하게 소득, 재산, 자동차를 기준으로 보험료를 부담한다.

17) 직장가입자 중 사업소득을 기준으로 보험료를 부과하는 경우는 개인사업장 대표자로 본인 부담금과 사용자부담금을 포함하여 부담하게 된다.

18) 만약에 이 사례의 가입자(A)가 지역가입자로 재산세과세표준액 3억 6천만 원인 주택과 4천만 원 이하인 2017년식 1800cc 자동차 1대를 가지고 있다면 지역보험료로 279,990원을 부담한다. 이는 가입자 본인이 부담하는 금액을 기준으로 비교할 경우에는 6.8배 더 많이 부담하는 것이다. 직장가입자의 사용자 부담금을 포함한 보험료와 비교할 경우에는 지역가입자의 보험료가 직장가입자의 보험료 보다 3.4배 더 부담한다.

구분	직장	지역
소득	연 사업소득 1,524만원 (월 127만원)	사업소득 연 1,524만원 (소득점수 666점)
재산	주택 3억 6,000만원	주택 3억6,000만원 (재산점수 731점)
자동차	2017년식 1,800cc 1대	2017년식 1,800cc 1대
보험료 산정	127만원x 6.46% = 82,040원	. 소득 666점 + 재산 731점 + 자동차 79점 = 1,476점 . 보험료 부과점수(1,476점)×189.7원 = 279,997원
보험료	· 월 41,020원 (사용자부담금 포함 : 82,040원)	· 월 279,990원

이처럼 현행 보험료부과체계에서는 동일한 소득을 보유하고 있어도 보험료 부담액이 직장가입자와 지역가입자 간 차이가 발생하고 있다. 이는 보험료부과체계 자체에 근본적인 원인이 있는 것이다. 동일한 보험료 부과요소인 소득의 경우에 직장가입자에 비해 지역가입자의 보험료 산정기준이 더 높게 설계되어 있기 때문이다. 직장가입자는 보험료를 정률로 산정하고 지역가입자는 등급별 점수제에 의하여 산정하는데 소득의 경우 지역가입자의 소득등급별 점수가 높게 책정되어 있는 것이다. 이에 따라 같은 소득금액이라 하더라도 지역가입자의 보험료 부담액이 더 많게 된다. 그런데 지역가입자의 경우에는 여기에 재산보험료와 자동차보험료가 추가되므로 동일한 보험료 부담능력이라고 하더라도 지역가입자의 보험료 부담이 훨씬 높게된다.

이는 아래 <표2-6> 지역보험료 소득 등급별 직장·지역 보험료 비교표에서 보는 바와 같이 보험료 부과요소 중 소득보험료에 있어 지역이 직장보다 더 부담하도록 설계되어 있음을 알 수 있다.

지역가입자의 소득 9등급의 중앙값인 연 340만원에 대한 지역보험료는 35,284원이다. 이는 월 소득 283,333원으로 직장가입자 보험료로 환산하면 본인부담 기준 9,150원(사용자 부담분 포함 18,300원)이다. 동일한 소득금액이라도 지역이 3.9배(사용자 부담분 포함시 1.9배) 높게 설계되어 있다. 소득이 낮은 등급일수록 그 차이가 크게 나타나고 있어 소득이 열악한 계층에서 동일 소득금액을 보유하고 있더라도 지역가입자의 소득보험료 부담액이 직장가입자의 보험료 부담액보다 더 크게 부과되도록 되어있다(국민건강보험법 제 62조, 72조 및 같은 법 시행령 제42조제1항 별표4). 이와 같은 보험료부과체계는 가입자 간 보험료 부담의 형평성이 크게 왜곡되는 결과를 가져오는 것이다.

19) 직장보험료 산정에 있어는 [15,240,000원 ÷ 12월 = 1,270,000원 × 보험료율(6.46%)] = 82,042원으로 본인부담금은 82,042원 × 50% = 41,021원에서 10원미만은 절사하여 41,020원이 된다. 사용자부담금도 41,020원이 되어 이를 합산하여 82,040원이 부과된다. 직장가입자 중 개인대표자는 연 사업소득을 월 소득으로 환산하여 임금근로자 보수월액과 같이 보험료를 산정하며 본인부담금과 사용자부담금을 부담한다

〈표2-6〉 지역보험료 소득 등급별 직장·지역 보험료 비교표

(2019년 기준)

	연소득금액(만원)	연소득 증양값 (만원)	월 소득 (원)	점수	지역 보험료(원)(A)	직장보험료(원)(B)		차액(A-B)(원)	
						본인 부담금	사용자 부담금 포함	본인부담	사용자 부담 포함
1	100 ~ 120 이하	110	91,666	82	15,555	2,960	5,920	12,595	9,635
2	120 초과 ~ 140 이하	130	108,333	91	17,262	3,490	6,980	13,772	10,282
3	140 초과 ~ 160 이하	150	125,000	100	18,970	4,030	8,060	14,940	10,910
	∴								
9	320 초과 ~ 360 이하	340	283,333	186	35,284	9,150	18,300	26,134	16,984
10	360 초과 ~ 400 이하	380	316,666	204	38,698	10,220	20,440	28,478	18,258
11	400 초과 ~ 440 이하	420	350,000	222	42,113	11,300	22,600	30,813	19,513
	∴								
26	1,800 초과 ~ 1,900 이하	1,850	1,541,666	752	142,654	49,790	99,580	92,864	43,074
27	1,900 초과 ~ 2,020 이하	1,960	1,633,333	780	147,966	52,750	105,500	95,216	42,466
28	2,020 초과 ~ 2,140 이하	2,080	1,733,333	809	153,467	55,980	111,960	97,487	41,507
	∴								
51	7,840 초과 ~ 8,320 이하	8,080	6,733,333	2,294	435,171	217,480	434,960	217,691	211
52	8,320 초과 ~ 8,820 이하	8,570	7,141,666	2,434	461,729	230,670	461,340	231,059	389
53	8,820 초과 ~ 9,360 이하	9,090	7,575,000	2,581	489,615	244,670	489,340	244,945	275
	∴								
71	23,200 초과 ~ 24,400 이하	23,800	19,833,333	6,758	1,281,992	640,610	1,281,220	641,382	772
72	24,400 초과 ~ 25,600 이하	25,000	20,833,333	7,099	1,346,680	672,910	1,345,820	673,770	860
73	25,600 초과 ~ 26,800 이하	26,200	21,833,333	7,440	1,411,368	705,210	1,410,420	706,158	948
	∴								
95	87,500 초과 ~ 97,500 이하	92,500	77,083,333	26,267	4,982,849 (3,182,760)	2,489,790	4,979,580	2,493,059 (692,970)	3,269 (-1,796,820)
96	97,500 초과 ~ 114,000 이하	105,750	88,125,000	30,029	5,696,501 (3,182,760)	2,846,430	5,692,860	2,850,071 (336,330)	3,641 (-2,510,100)
97	114,000 초과	114,000	95,000,000	32,372	6,140,968 (3,182,760)	3,068,500	6,137,000	3,072,468 (114,260)	3,968 (-2,954,240)

주1) 보험료 상한선 2019년 3,182,760원(사용자부담 포함 6,365,520원)으로 소득 90등급부터 지역보험료는 3,182,760원이다.

주2) 2019년 보험료율은 6.46%, 지역보험료의 보험료부과 점수당 금액은 189.7원이다.

또 다른 사례로 동일한 임대소득 및 임대부동산에 대한 보험료 부담이 직장·지역가입자 간에 각각 다르다. 직장가입자에게는 재산으로부터 발생된 임대소득에만 부과하나 지역가입자에게는 임대소득에도 부과하고 해당재산에도 부과하며 보험료 산정 방식도 상이하다.

가입자에게 재산과표 15억3천만 원의 부동산과 해당 부동산으로부터 발생하는 임대소득이 연간 3,800만 원이 있을 경우에 가입자가 직장가입자라면

2019년 기준으로 해당 임대소득에 대한 보험료는 21,530원이다. 반면에 지역 가입자라면 해당 임대소득에 대한 보험료는 207,721원이 된다. 동일한 임대 소득이라도 지역가입자일 경우의 임대소득에 대한 보험료가 직장가입자일 때 보다 약 9.7배 더 많이 부담한다.

직장가입자로 월 보수 450만 원으로 연간 5,400만원을 받을 경우 2019년 기준으로 본인이 부담하는 월 보험료는 보수월액보험료 145,350원과 소득월액보험료 21,530원을 합산한 166,880원을 부담한다. 사용자부담금을 포함하면 매월 보험료는 312,230원을 부담한다.²⁰⁾ 만약 지역가입자라면 월 보험료는 소득보험료와 재산보험료를 합산한 443,130원 이다.²¹⁾ 여기에 자동차 가액이 4천만 원을 초과하거나 1,600cc 초과하는 9년 미만의 자동차 소유 시에는 자동차 보험료가 추가된다.

가입자가 직장가입자일 때 임금소득 5,400만 원과 임대소득 3,800만 원으로 총소득이 9,200만 원으로 지역가입자일 때의 총소득 3,800만 원 보다 2.4배 많음에도 본인이 부담하는 보험료는 소득이 적을 때인 지역보험료가 직장보험료 보다 2.7배 더 많이 부담하게 된다. 사용자부담금이 포함된 보험료와 비교하면 1.4배 더 많이 부담한다.

그리고 지역보험료 부과에 있어 임대소득이 발생하는 재산의 경우에는 해당 재산과 임대소득 모두에 보험료를 부과하여 이중부과 논란이 있다. 이러한 논란은 2020년 11월부터 분리과세 주택임대소득에 보험료가 부과되고, 부동산에 대한 공시가격과 재산세과세표준액이 올라갈수록 더욱 커질 것이다. 사회보험료의 부과원칙인 보험료 부담능력에 따른 보험료 부과 의 형평성이 이루어지지 않고 있으며 사회연대성과 소득재분배의 원칙을 왜곡하는 현상이 발생하고 있다.

20) 소득월액보험료는 (3,800만원 - 3,400만원) ÷ 12월 = 333,333.3원 × 6.46%(보험료율) = 21,530원이다. 국민건강보험법 제 107조에 의하여 국고금관리법 제47조 제1항에 따라 보험료 10원 미만은 절사한다.

21) 월 보험료는 소득과 재산의 부과점수를 합산한 2,336점 × 189.7원(부과점수당금액) = 443,130원이다. 산정된 보험료 액에서 국민건강보험법 제 107조에 의하여 국고금관리법 제 47조 제1항에 따라 보험료 10원 미만은 절사한다

〈표2-7〉 임대소득자에 대한 직장·지역 간 보험료 부담 비교

(2019년 기준)

구분	직장	지역
소득	연 소득 : 9,200만원 · 월 보수 450만원(연 5,400만원) · 임대소득 연 3,800만원	연 소득 : 3,800만원(임대소득) (소득점수 1,095점)
재산	부동산 15억 3,000만원	부동산 15억3,000만원 (재산점수 1,241점)
보험료 산정	· 보수월액 보험료: 450만원x 6.46%x 50% = 145,350원(사용자부담금 포함: 290,700원) · 소득월액 보험료 (3,800만원 - 3,400만원) ÷12월 = 333,333.3원×6.46% = 21,530원	보험료: 2,336 점x189.7원 = 443,130원 · 소득 1,095점+ 재산 1,241점
보험료	· 보수월액보험료 + 소득월액 보험료= 월 166,880원 (사용자부담금 포함: 312,230원)	· 월 443,130원

이상과 같이 현행 보험료부과체계는 소득, 재산 등 보험료 부담능력이 같은 수준임에도 가입자 간에 보험료 부담액에서 큰 차이를 보이고 있어 형평성의 문제를 드러내고 있다. 보험료부과체계가 가입자 간 보험료 부담의 불 형평성, 피부양자제도의 불합리성, 직역에 따른 부담능력의 왜곡 등을 초래하고 있는 것이다(오윤·문성훈, 2011; 이은경, 2016). 이는 건강보험가입자들 간에 보험료 부담의 형평성에 대한 불신을 갖게 할 뿐 아니라 제도의 개선에 큰 걸림돌이 되고 있다(박민수, 2011; 홍백의 외, 2012; 김종대·김학준, 2014; 최재우 외, 2015; 김진현, 2019).

헌법재판소는 “우리나라 헌법상 평등원칙에서 파생하는 부담평등의 원칙은 건강보험료를 부과하는데 지켜져야 하며 사회보험법상의 보험료부과에 있어서의 평등원칙의 요청은 특별히 경제적 능력 즉, 소득에 따른 부담의 원칙 강조된다는 점에 특징이 있고 직장가입자와 지역가입자의 평등한 보험료의 부담을 위해서는 보험료를 상정함에 있어 양자에게 동일한 기준을 적용하는 것이 바람직하다”고 지적하고 있다(2003.10. 30: 2000헌마801 결정).

2.2.2 형평성 개념구조의 관점에서 현행 보험료부과체계

피보험자인 가입자 또는 그 사용자는 보험급여를 위한 재정을 충당할 목적으로 보험료부과체계에 의하여 정해지는 보험료를 납부하여야 한다. 보험료는 보험의 주된 재원이며, 조세 등에 의한 국가의 지원은 건강보험 재정에 충당되는데 보조적인 성격에 그친다. 보험료는 건강보험 재원의 핵심적인 부분을 차지하고 있어 제도 운영의 근간이 된다.

이에 따라 가입자 간 보험료 부담의 형평성에 대한 불신은 바로 건강보험 제도에 대한 불신으로 이어져 제도의 지속가능성을 위협할 수 있다(박민수, 2011). 보험료 부담에 있어 형평성을 갖춘다는 것은 모두가 동의할 수 있는 원칙이지만 이러한 형평성을 어떻게, 어느 수준으로 이룰 것인지에 대해서는 합의가 쉽지 않고, 실제로 다양한 정책적 과제를 만들어 낸다(김창엽, 2010). 그렇지만 사회보험의 원리에는 보험의 원칙과 사회연대의 원칙이 있다. 보험의 원칙은 등가성의 원칙으로 보험료와 보험급여간의 등가원칙을 말한다. 보험자의 수입이 보험급여를 포함한 전체 지출을 충당할 수 있도록 개인의 보험료가 산정되어야 하는 것이다. 또한, 사회연대의 원칙은 보험료와 보험급여 사이의 개별적 등가성의 원칙에 수정을 가하는 원리일 뿐만 아니라, 사회보험 체계 내에서의 소득의 재분배를 정당화하는 근거이며, 보험의 수혜자가 아닌 제3자인 사용자의 보험료 납부의무를 정당화하는 근거이다(국민건강보험공단, 2016).

이에 따라 건강보험료는 건강보험재정의 기본 재원으로서, 건강보험사업에 소요되는 비용을 충당하기 위하여, 보험료 납부의무자로부터 징수한다. 당사자의 의사와 관계없이 강제로 부과·징수되며, 보험료 산정에 있어서 가입자 개인이 지니는 위험발생 정도나 개연성이 아니라, 가입자의 부담능력에 비례하여 보험료를 부과한다. 이는 질병, 부상, 출산 등의 보험사고 발생 시 지급하여야 할 총비용과의 균형을 고려하여 산정된 금액을 가입자들의 부담능력에 따라 배분한 금액이다. 이와 같이 보험료를 산정하고 부과하는 일련의 방식을 보험료부과체계라 한다.

사회보험체제에서 건강보험료 부과체계의 일차적인 역할은 보험급여 지출

에 필요한 재정을 확보하는 것이다. 이를 통해 안정적인 급여 지출이 이루어지도록 하여야 한다. 동시에 가입자의 부담능력에 맞는 보험료부과를 통하여 가입자간의 부담의 형평성을 유지하여야 하며 가입자가 보험료 부담에도 불구하고 일정한 생활수준을 유지하도록 적정부담이 이루어져야 한다(김진수 외, 2010). 다시 말해서, 바람직한 보험료 부과체계가 되기 위해서는 무엇보다도 가입자들 사이에서 공평한 부담의 분배가 이루어져야 한다. 사회보험에 의한 건강보험의 보험료는 기본적으로 모든 국민을 강제적용대상으로 하면서 건강보험사업의 비용을 국민에게 부담시키는 것이기 때문에 보험료 부담이 형평성있게 분배되어야 하는것은 더 큰 중요성을 갖는다(이준구 외, 2018).

이와 같은 특성을 지닌 건강보험료의 부과방식은 매우 다양하다. 일반적으로 보험료를 부과하는 방식은 첫째, 가구별 혹은 개인별로 일정한 금액을 부담하는 정액보험료 부과방식, 둘째, 임금에 대해 일정률을 부과하는 임금기준 방식, 셋째, 가입자의 총소득을 기준으로 부과하는 소득기준 부과방식, 넷째, 거주지역의 이용 가능한 병원시설 등 인프라를 고려하여 부과하는 거주지역에 따른 부과방식 등으로 분류된다.

우리나라는 직장가입자의 경우 제도 도입 당시부터 줄곧 임금기준 부과방식을 채택해 왔다. 지역가입자의 경우에는 제도 도입 당시 보험료를 부과할 수 있는 소득 자료가 미미하다는 이유로 정액보험료 부과방식과 소득기준 부과방식을 혼합한 형태로 부과체계를 구성했다(보건복지부 외, 2017).

현행 보험료부과체계는 제도 도입 당시의 기본골격을 유지하면서 미시적으로 변화되어왔다. 그 결과 직장가입자와 지역가입자 부과체계로 이원화되어있다. 직장가입자는 소득을 기준으로 보험료를 부과한다. 근로소득 즉, 임금소득인 보수월액에 보험료율을 곱하여 얻은 금액을 가입자와 사용자가 각각 50% 부담하는 보수월액보험료와 보수외 종합소득이 일정수준을 초과하는 경우(2019년 기준 연 3,400만원) 연간 종합소득을 소득월액으로 산정한 후 보험료율을 곱하여 산정된 소득월액보험료를 부과한다. 소득월액 보험료는 본인이 전액 부담한다.

지역가입자는 직장가입자와는 달리 종합소득과 재산, 자동차를 기준으로 부

과 한다. 소득, 재산, 자동차를 각각 등급화하여 점수를 정하고, 해당세대의 소득, 재산, 자동차의 각각의 점수를 합산한 다음 해당점수에 점수당 보험료를 곱하여 얻은 금액을 본인이 전액 부담한다.

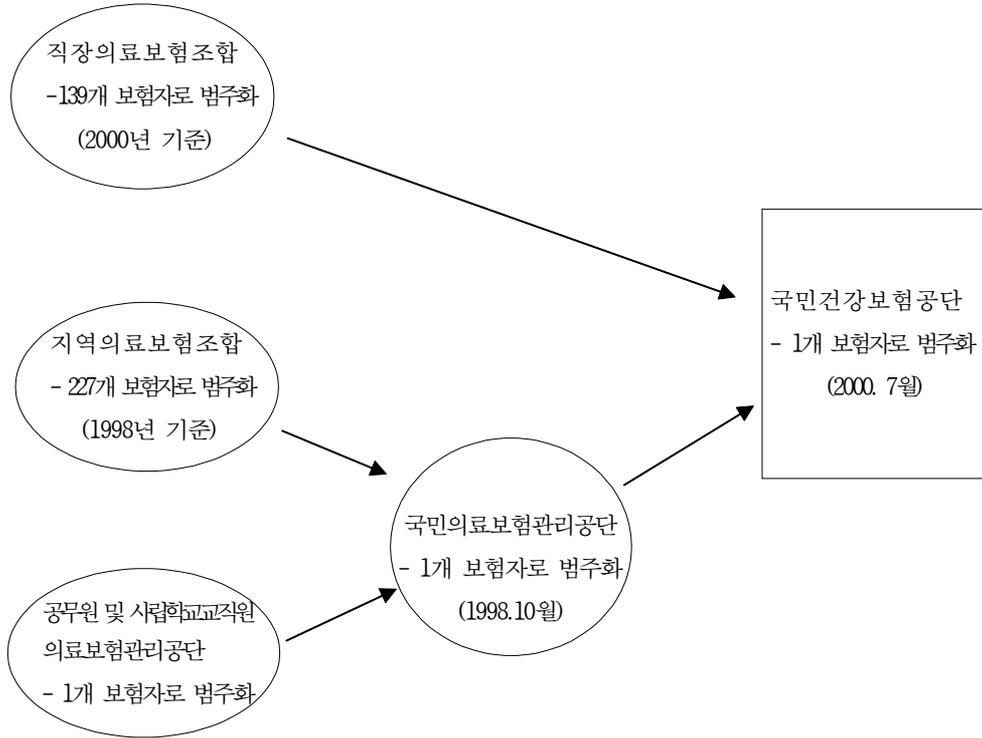
건강보험료 부과체계가 직장가입자는 보수 등 소득기준으로 하고, 지역가입자에게는 소득·재산·자동차 등으로 보험료를 부과함으로써 동일 직역 내에서는 형평성이 일정부분 확보되나, 직역 간에는 보험료 부담이 형평성하지 못한 결과를 가져오고 있다. 이는 관리운영체계를 단일화하고 보험재정을 통합하여 모든 건강보험가입자를 동일 범주화한 취지에 반하며, 부과체계의 형평성에 대한 지속적인 논란의 원인이 되고 있다(국민건강보험공단, 2012; 신현웅 외, 2013, 2017).

이를 앞에서 정의한 형평성의 개념구조에 의하여 현행 건강보험료 부과체계에 의한 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성을 살펴보면 다음과 같다. 우선 첫 단계인 형평성의 원리 부분이다. 첫째로 범주화의 원리에 의하여 건강보험가입자를 범주화할 경우에는 모든 건강보험가입자는 동일범주에 속한다. 건강보험가입자는 국민건강보험공단이라는 단일보험자에 의하여 관리 운영되고 있고 보험재정도 모든 건강보험가입자의 재정을 통합하여 같이 쓰고 있다. 또한, 이는 건강보험제도의 발전과정에서도 확인된다.

1977년 7월 건강보험제도 도입 시행부터 2000년 7월 까지 조합별 관리운영체제에서는 건강보험가입자의 자격, 보험료 부과, 급여관리, 보험재정관리 등이 조합단위로 이루어져 조합단위로 범주화되었다. 조합단위 범주화로 운영되었던 건강보험은 조합 간 보험료율이 다르고 보험료 부과요소가 상이하여 보험료 부담 등에 있어 국민 계층 간의 형평성 문제가 크게 대두 되었고, 보험급여의 확대 등을 어렵게하였다. 사회보험의 기본원리라할 수 있는 사회연대 및 소득재분배의 기능을 현저히 저하시키는 요인으로 지적되었으며, 이를 이유로 2000년 7월 모든 조합을 통합하여 단일보험자 관리운영체제로 전환하고 2003년 7월에는 보험재정을 통합하였다.

이러한 일련의 과정을 보면 기존 조합주의 관리운영체제에서는 조합별로 범주화하였던 것을 통합 이후 현행 건강보험관리운영체제는 모든 건강보험가입자를 단일범주화한 것이다.

〈그림2-3〉 건강보험의 범주화 변천



조합주의 하에서는 조합별로 건강보험가입자를 범주화하고 보험료부과체계를 해당 조합의 건강보험가입자 모두에게 동일하게 적용하였다. 이에 따라 부과요소인 소득이나 재산 등이 비슷한 가입자 간의 보험료부담액은 유사했기 때문에 같은 조합에 속한 건강보험가입자 간 보험료 부담의 형평성 논란은 거의 없었다.

반면에 조합 간에는 보험재정의 격차가 발생했다. 조합별로 보험료율이 다르고, 보험료부과기준이 상이하여 재정이 넉넉한 부자 조합과 그렇지 못한 가난한 조합으로 나누어지는 등의 국민 계층 간 보험료부담의 형평성 논란이 크게 부각되었다. 이는 건강보험관리운영체계의 변화를 요구하는 가장 큰 요인이 되었고 건강보험의 관리운영체계를 하나로 통합하게 되는 주요 논거가

되었다(김순양·신영균, 2000; 김연명 외, 2001; 김진구, 2004).

건강보험 통합으로 관리운영체계를 전환한 것은 전 국민을 건강보험가입자로 동일 범주화한 것이다. 하지만 실제 제도운영에 있어서는 동일범주에 속한 건강보험가입자를 직장가입자와 지역가입자 및 직장피부양자로 구분하였고, 보험료부과체계도 각각 달리적용하고 있어 본 연구에서 제시하는 ‘형평성의 개념구조’에 미치지 못하고 있다. 이에 따라 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성논란이 현재까지 지속되고 있는 것이다.

둘째로 비례의 원리 측면이다. 2019년 기준 현행 건강보험료부과체계 중에서 직장가입자의 보수월액 보험료는 직장가입자의 보수월액에 보험료율을 곱하여 보험료를 산정하고 있다. 소득월액 보험료도 소득월액에 보험료율을 곱하여 보험료를 산정한다. 비록 보험료 산정시 상한과 하한이 정해져 있기는 하나 직장가입자 안에서 소득정도의 차이를 반영하는 비례의 원리가 적용되고 있다.

반면에 지역가입자의 보험료는 등급제로 되어 있다. 소득은 97등급, 재산은 60등급, 자동차는 11등급으로 등급별 보험료부과점수를 부여하고 각각의 부과점수를 합산하여 부과점수당 금액을 곱하여 보험료를 산정한다. 등급제는 과거 전산체계가 완비되지 않았을 때 행정적 편의를 위해 도입한 제도로 실질적인 부담능력에 비례한 보험료 부과를 저해하는 부작용이 있고, 상위등급은 등급구간의 폭이 넓어 역진성 논란이 있다(신영석 외, 2007; 국민건강보험공단, 2012; 이은경 외, 2016; 신현웅 외, 2017).

소득이 연 500만 원에서 5억 원으로 100배 증가할 때 보험료 부과점수는 281점에서 14,525점으로 51.7배 증가한다. 소득이 소득 최저등급인 101만원에서 소득 최고등급인 11억 4,001만 원으로 1,128.7배 증가하더라도 보험료 부과점수는 82점에서 32,372점으로 394.8배 증가에 그친다.

재산의 경우에도 이와 유사하다. 재산금액이 1,000만 원에서 100,000만 원으로 100배 증가할 때 보험료 부과점수는 66점에서 1,041점으로 15.8배 증가한다. 재산금액이 재산 최저등급인 450만 원에서 재산 최고등급인 77억 8,125만 원으로 1,729.2배 증가하더라도 보험료부과점수는 22점에서 2,341점

으로 106.4배 증가에 그쳐 역진적으로 되어 있다. 이에 따라 지역가입자의 보험료 산정은 비례의 원리에 부합하지 못하고 있다.

셋째로 비교의 원리 측면이다. 사람들은 일반적으로 자신과 비슷한 처지에 있는 다른 사람들과의 비교를 통해서 적절성 여부를 판단한다. 건강보험가입자간 보험료부담액의 비교에 있어 보험료 부과요소인 소득과 재산, 자동차의 보유수준이 비슷한 처지에 있는 사람은 보험료 부담액도 비슷하여야 한다. 반면에 보험료 부과요소인 소득과 재산, 자동차의 보유수준이 다른 처지에 있는 사람은 보험료 부담액도 달라야한다.

두번째 단계인 형평성의 원칙부분이다. 동일범주 동일대우 원칙(합당한 평등원칙, 수평적 형평성)과 다른범주 다른대우 원칙(합당한 불평등원칙, 수직적 형평성)이다. 건강보험가입자를 관리운영체계 및 보험재정의 운영에 따라 범주화하는 것이 합당하므로 현재 우리나라의 건강보험제도는 모든 건강보험가입자를 동일 범주화한 것이다.

모든 건강보험가입자를 동일 범주화하였으므로 동일대우 원칙에 부합하기 위해서는 보험료부과체계를 단일화하여 모든 건강보험가입자에게 동일하게 적용하여야한다. 그리고 단일화된 보험료부과체계 내에서는 비례의 원리를 적용하여 부담능력에 따라 차등부과되도록 하여야한다. 단일보험료부과체계에서는 직장가입자와 지역가입자 및 직장피부양자로 구분되어 있는 건강보험가입자의 자격도 ‘건강보험가입자’로 일원화하여야 한다. 이렇게할 경우에 비슷한 수준의 소득 등을 가지고 있는 건강보험가입자 간 보험료 부담의 수평적 형평성을 확보할 수 있다. 소득수준에 따른 보험료부담의 수직적 형평성은 비례의 원리를 적용하여 이를 수 있다. 하지만 현재는 동일 범주내에 있는 건강보험가입자를 직장가입자와 지역가입자 및 직장피부양자로 구분하고 보험료부과체계를 달리 적용하여 보험료 부과요소와 산정방식 등에 있어 형평성의 원리 및 원칙에 부합하지 못하고 있다.

본 연구에서는 앞에서 ‘형평성의 개념구조’에 부합되도록 보험료부과체계의 형평성에 대한 개념을 ‘모든 건강보험가입자를 동일 범주화하여 단일보험료부과체계를 적용하고 동일 범주화내에서는 부담능력에 따라 비례의 원리에 의하여 차등부과 하는 것’으로 정의 하였다. 다시 말해, ‘동일범주 동일대우 원

칙'에 의하여 모든 가입자에게 단일보험료부과체계를 적용하여 보험료 부담의 수평적 형평성 확보토록 하였다. 단일보험료부과체계 내에서는 비례의 원리에 따라 부담능력에 맞게 보험료를 부과하는 것이 가입자간 보험료 부담의 수직적 형평성을 이룰 수 있도록 정의하였다(최재우, 2015; 이옥진 외, 2016). 동일소득이면 직장가입자나 지역가입자의 자격여부에 관계없이 동일수준의 보험료를 부담하여야 소득에 따른 형평성을 확보되는 것이다(허만형·성연민, 2003). 따라서 현행 보험료부과체계는 본 연구에서 정의한 보험료부과체계 형평성의 개념구조에 비추어 볼 때 가입자 간 보험료 부담의 형평성에 많은 문제를 내포하고 있다.

2.3 보험료 부과요소와 부과대상 소득의 범위

2.3.1 보험료 부과요소

사회보험료 부과 원칙은 앞에서 논의한 바와 같이, 모든 가입자에게 공평하게 부과하는 것이다. 가입자간 보험료 부담의 형평성을 이루기 위해 보험료부과체계에서 가장 중요한 요인 중의 하나가 보험료 부과요소이다. 다시 말해서 보험료의 형평부과는 가입자의 경제적 부담능력에 따라 부과함으로써 이루어질 수 있다. 이에 따라 경제적 부담능력을 측정하는 보험료 부과요소는 가입자간 보험료 부담의 형평성을 결정하는 핵심 중의 하나이다. 문제는 경제적 부담능력을 무엇으로 어떻게 측정하느냐 하는 것이다. 다시 말해서 어떤 요소가 경제적 부담능력을 측정하는 척도로써 보험료 부과요소로 적정한 것인지와 측정요소별 기준을 어떻게 적용할 것인가하는 쟁점사항이다(홍백의 외, 2012; 최재우 외, 2015; 최식인, 2019).

보험료 부담능력을 나타는 요소에 대한 견해는 다양하다. 기존연구들에서는 가입자의 보험료 부담능력의 측정요소로 다음과 같이 제시하고있다(강희정 외, 2005; 신영석 외, 2007; 홍백의 외, 2012; 최재우 외, 2015).

강희정 외(2005)는 직장가입자와 지역가입자간 보험료부과기준 이원화는

통합을 지향했던 전체 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성 확보를 어렵게 하며, 향후에도 직장가입자와 지역가입자간 상당한 갈등의 소지가 될 것이라고 지적한다. 이들 연구에서는 가구당 ‘가계지출’을 부담능력의 대리변수로 하였다. 그 이유는 가계의 경제적 부담능력을 평가하는데 있어서 소득보다 가계지출이 보다 정확할 수 있을 것이라 판단했기 때문이다. 다시 말해, 가계지출은 소득과 비례하며, 고소득자의 축소신고 및 비정기적인 소득자에 대한 소득파악의 어려움 등 소득파악의 문제점으로 인해 가계지출이 소득 보다 경제적 부담능력을 잘 나타낸다고 보았다(Montgomery et al., 2000). 보험료 형평성 지표로서 로렌즈곡선과 지니계수, 보험료 집중지수, 보험료 십분위 분배율을 연도별로 추계하였다. 1996년을 기준년도로 하여 2002년도까지 보험료의 부담능력 탄력도를 비교하기 위한 다중회귀분석을 실시하였다. 연구 결과 직장가입자 가구에서 1996년에 비하여 2002년에 보험료의 부담능력 탄력도 ($\beta=0.232$, $p < 0.0001$)가 유의하게 증가했다. 지역가입자 가구에서도 보험료의 부담능력 탄력도($\beta=0.186$, $p < 0.05$)가 1996년에 비하여 2002년에 유의하게 증가했지만, 직장가입자에 비해서 변화가 적고 유의수준도 낮은 것으로 나타났다. 결론적으로 직장가입자와 지역가입자 간에 부담능력에 대한 동일한 부과기준을 적용하기 전에는 이들 양자 간 형평성 문제는 지속될 것이라고 제시했다.

신영석 외(2007)는 현행 보험료부과체계의 근본적인 문제점은 직·역간의 보험료 부과요소의 차이에서 파생된다고 보았다. 이에 따라 부과요소는 가입자에게 공통적으로 적용할 수 있고, 납부능력과 부담능력을 동시에 충족할 수 있으며 그 종류를 최소화하여야 한다고 주장했다. 또한 보편적인 상식에 부합하며 이론의 여지가 적으면서 재정충당 요건을 갖추어야 한다며 궁극적으로 보험료 부담능력을 나타내는 부과요소로 소득과 세대원 수를²²⁾ 제시하였다. 보험료 부과대상 소득은 종합소득 이외에 양도소득과 상속·증여소득을 포함할

22) 신영석 외(2007)은 소득을 부담능력의 지표로 삼고 세대원 1인당 기본보험료를 자기책임에 결부시켜 부과할 것을 제시하였다. 기본보험료는 건강보험 통합 이전에 지역가입자에게 부과요소의 하나로 반영되었던 것으로 세대원 1인당 정액 및 세대당 정액을 정하여 부과하는 것을 말한다. 이는 수익자 부담의 원칙에 근거한 것으로 기본보험료 비중이 지나치게 높을 경우 경제적 부담능력에 따른 보험료 부담이 그만큼 제약되게 되고 가족수가 많은 저소득층의 부담이 가중되는 문제점을 지니고 있다(차홍봉 외, 1998)

것을 제안하였다.

국민건강보험공단(2012)는 직장가입자와 지역가입자의 보험재정을 통합하여 가입자 모두 같은 기준으로 사용하는데 보험료 부과체계는 가입자의 자격에 따라 달리 적용하여 형평성과 공정성에 많은 문제를 야기하고 있다고 파악하였다. 그리고 보험료 부담능력을 나타내는 부과요소로서 소득과 소비를 제시했다. 보험료부과체계를 소득과 소비를 기준으로 단일화하고 현행의 직장가입자와 지역가입자, 피부양자 및 의료급여수급자를 건강보험가입자로 통합하여 관리할 것을 제안하였다. 구체적으로 보험료 부과요소로서의 소득은 종합소득과 분류과세되는 양도소득과 상속·증여소득까지 포함하였다. 또한 소비는 실질소득을 나타내므로 소비기준 건강보험재원으로 부가가치세, 개별소비세, 주세 등 소비세를 기준으로 일정율의 건강보험료를 부과하는 것이다.

홍백의 외(2012)는 직장가입자와 지역가입자에 대한 이원적인 보험료부과체계를 운영함에 따른 보험료 부담의 형평성에 대한 불만은 직장가입자와 지역가입자 모두의 제도 수용성에 걸림돌이 되고 있다고 보았다. 이들은 기존의 연구(이상용 외, 2003; 강희정, 2003; 최병호 외, 2005b)는 지역가입자와 직장가입자의 부담능력을 비교함에 있어 소득과 소비 이외에 가입자들의 생활실태에 대한 다각적인 분석이 결여되어 있는 문제점이 있다고 지적했다. 그러면서 가입자의 소득, 소비지출, 저축, 자산 및 부채로 가입자 간 보험료 부담능력을 비교하였다. 카크와니 지수를 산출하여 보험료 부담의 수직적 형평성을 분석하였으며, 그 결과 종합소득을 기준으로 했을 때 보험료 부담의 형평성이 가장 덜 역진적인 것으로 나타났다. 지역가입자는 직장가입자에 비해 다소 더 역진적으로 보험료를 부담하고 있는 것으로 분석되었다. 구체적으로는 자산을 기준으로 했을 때 역진성의 정도가 가장 크게 나타났다. 근로소득을 기준으로 보면 지역가입자의 소득집중지수(0.50881)가 직장가입자(0.3408)에 비해 약 1.5배 정도 크기 때문에 지역가입자의 보험료 부담이 직장가입자에 비해 훨씬 역진적이다. 종합소득을 기준으로 보면 근로소득을 기준으로 할 경우보다 다소 덜 역진적인 것으로 나타났다. 근로소득+자산을 기준으로 보면 근로소득 보다는 덜 역진적으로, 종합소득보다는 다소 역진적인 것으로 나타났다. 이에 따라 종합소득을 중심으로 하는 단일화된 보험료부과체계로 점

차적 개선이 진행되어야 한다고 제시했다.

옥동석 외(2012)는 건강보험료 부과체계와 관련하여 제기되는 대부분의 문제점은 형평성의 문제로 분석하였다. 직장간 지역 간 보험료 부과단위와 부과요소의 차이, 피부양자의 자격 차이 등을 보험료 부담의 형평성과 공정성의 문제를 야기하는 원인으로 보았다. 이에 따라 보험료 부담능력을 나타내는 부과요소로서 소득과 최저보험료를 제시했다. 부과체계를 소득을 중심으로 단일화할 것을 제안하였다. 구체적으로 보험료 부과요소로서의 소득은 종합소득과 분류과세 소득인 양도소득과 퇴직소득으로 하였다. 또한 자료가 없는 자에게는 기본보험료를 부과하는 것이다.

최재우 외(2015)는 우리나라의 건강보험은 재정은 통합 관리·운영하면서 보험료 부과체계는 직장가입자와 지역가입자로 이원화 되어 있다. 보험료 부과요소와 보험료 산정방식이 상이하며, 이로 인하여 발생하는 형평성에 대한 문제는 제도의 수용성에 걸림돌이 되고있다고 보았다. 또한, 보험료 부담 형평성의 핵심은 개인 또는 세대의 부담능력을 어떻게 측정할 것인가로 귀결된다고 제시했다. 이에 따라 부담능력에 대한 정확한 정의는 형평성 있는 보험료 부과체계 마련을 위해 기초적이면서도 핵심적인 부분이 된다. 그러면서 가입자의 부담능력에 대한 개념을 근로소득, 종합소득, 총 지출로 정의하였다. 그리고 보험료 부담의 수직적 형평성을 지니계수, 집중지수와 카쿠와니 지수를 통하여 분석하였다.

그 결과 보험료 부담의 수직적 형평성은 종합소득을 기준으로 했을 때 비례적이었다. 근로소득과 총지출을 기준으로 형평성을 분석한 결과는 정도의 차이가 있지만 역진적으로 나타났다. 구체적으로는 근로소득의 경우 소득에 비례하여 저소득층이 더 많은 보험료를 부담하고 있기 때문에 보험료 부담이 역진적임을 알 수 있었다. 종합소득의 카쿠와니 지수는 0.002로 부과된 보험료가 부담능력인 종합소득에 거의 비례하는 것으로 나타났다. 총소비의 경우 카쿠와니 누진지수는 -0.018로 종합소득보다는 다소 역진적인 것으로 분석되었다. 따라서 보험료 부과항목을 종합소득으로 단일화하여 직장가입자와 지역가입자의 직역간 보험료 부과 형평성을 확보하는 동시에 건강보험재정의 건전성을 확보하는 것이 바람직할 것이라고 하였다.

〈표2-8〉 보험료 부담능력을 나타내는 요소

연구자	부담능력 측정요소
강희정 외(2005)	가계지출
신영석 외(2007)	소득(종합소득, 양도소득), 세대원 수
국민건강보험공단(2012)	소득(종합소득, 양도소득, 상속소득, 증여소득), 소비(부가가치세, 개별소비세, 주세)
홍백의 외(2012)	소득(근로소득, 종합소득), 소비, 저축, 자산, 부채
옥동석 외(2012)	소득(종합소득, 양도소득, 퇴직소득), 기본보험료
최재우 외(2015)	소득(근로소득, 종합소득), 총지출

이와 같이 선행연구에서는 보험료 부담능력을 나타내는 요소로써 공통적으로 대부분 ‘소득’을 제시하고 있다. 나머지 요소들도 소득을 간접적으로 나타내는 지표들이다. 이는 조세제도에 있어 거의 모든 나라들이 소득세를 근간으로 하고 있다는 사실에서도 이를 입증해 준다(최식인, 2019).

그렇지만, 보험료 부과요소로서의 보험료 부과대상 소득의 개념과 그 소득의 범위를 어디까지 하는 것이 부담의 형평성을 가져올 것인지에 대하여는 쟁점사항이 되고 있다.²³⁾ 또한, 〈표2-9〉에서 보는 바와 같이 현 시점에서는 지역가입자의 소득과약 즉 보험료 부과를 위한 개별세대의 과세소득자료보유율²⁴⁾이 52.3% 수준으로 한계가 있다는 점도 쟁점사항 중의 하나이다.

다른 한편으로는 과세관청으로부터 현재 보험료 부과를 위해 공단에 통보되는 소득자료는 종합과소득자료이다. 과세관청으로부터 확보되지 않고 있는 분리과세소득 및 분류과세소득 자료와 상속·증여세 소득자료를 확보할 경우 개별세대의 과세소득자료 보유율은 크게 향상된다. 따라서 소득자료보유율에 따른 한계는 극복할 수 있다는 주장도 최근에 크게 부각되고 있다(국민건강보험공단, 2012; 김종대·김학준, 2014; 더불어민주당정책위원회, 2016).

23) 2.3.2.2 ‘보험료 부과요소로서 소득의 개념 및 범위’에서 구체적으로 분석하였다.

24) 지역가입자의 과세소득자료 보유율은 2020년 3월 기준 전체 보험료산정 세대 844만 세대의 52.3%에 해당하는 441만세대의 소득자료를 가지고 있다. 과세관청으로부터 통보되지 않는 분리과세 소득 자료와 분류과세소득자료 및 상속·증여세 소득자료를 확보하면 소득자료보유율은 크게 향상 될 것이다.

〈표2-9〉 지역보험료 부과요소별 보험료 비중

2020. 3월 기준(단위 : %)

구 분	부과요소별 구성비율		
	계	소득100만 원 초과	소득 100만 원 이하
계	100.00	78.39	21.61
소득	52.27	45.08	7.19
재산	41.28	29.79	11.49
자동차	2.6	1.81	0.79
전월세	3.85	1.71	2.14

자료: 공단 내부자료

그 동안 우리나라의 건강보험료 부과체계에서는 보험료 부담능력을 나타내는 보험료 부과요소로 소득과 재산, 자동차, 세대원수 및 성·연령 등의 지표를 활용하여 왔다. 직장가입자의 경우에는 근로소득(=보수)을 중심으로 부과하고 있다. 그리고 보수외의 소득이 일정금액 이상 초과할 경우에는 보수외 소득²⁵⁾에도 부과한다. 지역가입자는 소득과 재산²⁶⁾, 자동차를 부과요소로하여 부과하고 있다. 2018년 6월까지의 세대원 수와 성·연령 등의 지표까지 보험료 부과요소로 활용하여왔다.

이처럼 보험료 부과요소를 소득 외의 재산이나 자동차, 가구의 인구학적 요소인 성·연령, 가구원수 까지 활용한 것은 보험료 부과요소의 특성에 그 원인이 있다고 볼 수 있다. 보험료 부담능력을 나타내는 요소를 보험료 부과체계의 기본이 되는 부과요소에 반영하기 위해서는 모든 가입자에게 공통적으로 적용될 수 있고, 보험료 납부능력과 부담능력을 동시에 충족할 수 있어야 한다. 또한, 가입자들의 보편적인 상식에 부합하며 반론을 제기할 여지가 적고 동시에 보험재정 충당 요건을 갖추어야 한다(신영석 외, 2007; 홍백의 외, 2011). 이와 같은 요건을 모두 충족하고 있는 소득을 보험료 부과요

25) 보수외 소득은 보수월액에 포함되는 소득 이외의 이자소득, 배당소득, 사업소득, 연금소득, 보수외 근로소득, 기타소득의 합이다. 2019년 기준으로 이들 소득 중 종합과세되는 소득을 말하며, 연 3,400만원을 초과할 경우에 부과한다.

26) 재산은 지방세법 제105조에 따른 재산세의 과세대상이 되는 토지, 건축물, 주택, 선박 및 항공기를 말 한다(국민건강보험법시행령 제42조 제3항 제1호).

소로하고 있는 것이며, 소득 이외의 재산, 자동차, 세대원수 등은 소득의 추정변수로써 보험료 부과요소로 활용되고 있는 것이다(이용갑 외, 2006; 오윤 외, 2011).

소득만을 보험료 부과요소로 하지 않고 재산, 자동차, 세대원수 등을 소득의 추정변수로하여 부과요소로 활용한 주 원인은 보험료 부과대상 소득유형별 특성과 범위 그리고, 소득파악을 나타내는 개별세대의 보험료 부과대상 과세소득자료 보유율의 한계 등에 관한 쟁점 때문이다(차홍봉 외, 2004; 옥동석 외, 2012; 정형선, 2015; 이은경 외, 2016; 신현웅 외 2017). 이들 소득과 재산, 자동차, 세대원 수 등에 대한 보험료 부과요소로서의 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째는 소득이다. 소득은 경제적 이익을 의미하는 것으로 보험료 부담능력과 납부능력을 나타내는 척도로써 부담능력에 비례하여 부과할 수 있는 점, 건강보험은 기본적으로 의료비 부담에 따른 소득손실을 보전하기 위한 것이고, 연 단위 단기보험이라는 기본원칙을 감안할 때 적절한 요소라는 점, 유량(flow)으로서 소득에 따른 보험료 부과는 국민적 수용성이 높다는 점 등으로 형평 부과라는 사회보험의 기본 원리에 부합하는 적절한 보험료 부과요소이다(박민수, 2011; 김종대, 2018; 이규식, 2018; 김진현, 2019; 신현웅, 2019)

하지만, 보험료 부과대상 소득과 그 범위 및 소득파악에 대해서는 논란이 존재하고 있다. 현재 우리나라의 보험료 부과대상 소득은 소득세법상 종합소득 중 종합과세 되는 소득에 한정되어 있다. 종합소득 중 분리과세되고 있는 일용근로소득과 금융소득²⁷⁾ 등에는 보험료가 부과되지 않고 있다. 그리고 분류 과세되는 양도소득과 퇴직소득, 상속세 및 증여세법에 의한 상속소득과 증여소득에 대해서도 보험료가 부과되지 않고 있다. 그 원인은 이들 소득 유형별 특성에 따른 보험료 부과의 적정성 여부에 대한 쟁점 때문이다.²⁸⁾ 이에 따라 과세관청으로부터 해당 소득 자료를 확보하지 못하고있다. 그 결과 가입자의 소득파악 즉 개인 또는 개별세대의 보험료 부과대상 소득 자료의 보유

27) 금융소득은 이자소득과 배당소득의 합을 말하며, 현 우리나라의 소득세법에서는 금융소득이 연 2천만 원 이하인 경우에는 분리과세를 하고 있다.

28) 2.3.2.2 '보험료 부과요소로서 소득의 개념 및 범위'에서 구체적으로 분석하였다.

율에 한계를 가져오는 문제를 초래하고 있다. 일부 세대에 대하여는 보험료를 부과할 수 있는 소득 자료가 없게 되는 결과를 가져 오고 있는 것이다. 이들 문제는 보험료 부과체계의 이원화에 따른 보험료 부담의 형평성 논란 원인의 근본적인 쟁점사항이기도 하다(오윤 외, 2011; 홍백의 외, 2011; 건강보험공단, 2012; 정창률 외 2014; 최재우 외, 2015; 이은경 외, 2016; 신현웅 외, 2017).

둘째는 재산이다. 재산은 유량(flow)으로서의 소득이 일정한 시점에서 저장(stock)으로 변환된 것이다. 이는 해당 세대의 소득을 측정하는 중요한 수단이 될 수 있어 가입자간의 부담능력을 평가할 수 있는 자료로써 매우 유용한 역할을 하고 있다고 보는 견해가 있다. 특히 우리나라의 경우 재산은 부의 척도로서 중요한 의미를 가지고 있다는 국민의 정서가 강하기 때문에 소득자료 보유율이 낮은 상태에서는 재산은 소득을 추정하는 변수로써 보험료 부과요소로 활용할 수도 있다고 주장하고 있다(차홍봉 외, 1998; 이용갑 외, 2006; 신영석 외, 2007).

하지만, 재산을 보험료 부과요소로하여 건강보험료를 부과하는 것은 사회보험원칙에 어긋나는 부분이 있다는 견해가 다수이다(이용갑 외, 2006; 신영석 외, 2007; 건강보험공단, 2012; 이은경 외, 2016; 신현웅 외, 2017). 왜냐하면 건강보험은 기본적으로 의료비 부담에 따른 소득손실을 보전하기 위한 것이지 재산손실을 담보하지 않기 때문이다. 또한, 소득은 없고 재산만 있는 실직자, 퇴직자 등의 경우에 재산으로 인해 보험료를 부과하는 것은 부담능력 대비 과도한 보험료 부담을 야기할 수 있다. 소득은 없으나 주거 목적을 위해 주택을 보유임차한 세대에게 재산보험료를 부과하는 것은 주거안정의 포기를 강요할 수 있다. 그리고 건강보험은 연 단위 단기보험으로써 보험으로 보장받는 동 기간의 부담능력을 기준으로 보험료를 산출하는 것을 기본원칙으로 하고 있어, 묶여 있는 부동산자산(stock)을 기반으로 하기보다는 유동적 자산(flow)을 기반으로 하는 것이 더 적합하다(이용갑 외, 2006).

현재 지역가입자 보험료부과체계에서 재산은 지역 건강보험제도 도입 및 확대시기인 1980년대와 1990년대에 설계된 보험료부과체계의 골격이 현재까

지 유지되고 있다. 과세소득자료의 보유율이 제한적이었기 때문이다. 이는 우리나라의 독특한 환경 때문이라고 볼 수도 있다(김진수 외 2010).

재산을 보험료 부과요소로써 소득추정 요소로 볼 것인지 또는 보유세와 같은 개념으로 볼 것이지에 대한 정의는 명확하지 않다. 일반적으로 건강보험료는 1회계 연도동안의 보험급여에 소요되는 비용을 동기간의 부담능력을 기준으로 산정·부과하는 유량(flow)의 개념으로 이해된다. 이러한 특성으로 적정하게 부과된 보험료를 적기에 납부하지 않으면 체납을 사유로 보험급여를 제한할 수 있도록 하고있다. 이는 현행 보험료부과체계는 재산자체를 보험료 부과대상으로 보지 않고 소득을 추정하는 변수로 간주하고 있음을 알 수 있다(이용갑 외, 2006). 다시 말해, 재산보유에 대한 보험료 부과라는 의미보다는 지역가입자의 소득과약 논란에 따른 실제 소득을 보완하는 간접적 지표로써 재산을 내재적 소득의 일종으로 보고 있는 것이다(오윤 외, 2011).

하지만, 현행 보험료부과체계에서 재산보험료는 재산과표를 기준으로 일률적으로 부과한다는 점에서 재산자체를 부과대상으로 보고 있다고 볼 수도 있다. 이러한 현상은 현재의 재산보험료 부과는 논리적 근거보다는 재원확보라는 현실적 접근으로 이루어진 부과요소라 하겠다(이용갑 외, 2006).

이상과 같은 논의를 종합해 볼 때 보험료 부과요소로써의 재산은 보험료를 부과할 수 있는 과세소득 자료의 보유가 제대로 이루어지지 않는 경우에 소득추정 요소로써 가입자의 경제적 능력과 보험료 부담능력을 측정하기 위해 활용할 수 있다. 그렇지만 소득과약 즉 과세소득자료 보유율이 높아진 상황에서는 재산을 보험료 부과요소로 하는 것은 재고되어야 한다(노인철 외, 1987; 홍백의 외, 2011; 옥동석 외 2012; 정창률 외 2014; 이은경 외 2016). 정부에서도 보험료 부과체계를 소득수준에 맞는 공평한 기준으로 보험료 부과기준을 바꾸는 것을 기본방향 정하고, 지역가입자에 대한 재산 보험료를 단계적으로 낮추기로 하였다. 이에 2018년 7월부터 재산 보유액 중 일부를 제외하고 보험료를 부과하는 공제제도를 도입하여, 재산 과세표준액 중 500만 원에서 1200만 원은 공제하고 보험료를 부과하고 있다(정형선, 2015; 정창률 외, 2017; 보건복지부, 2018; 김진현, 2019).

셋째는 자동차이다. 자동차는 건강보험 제도 도입 초기와 확대 정착기인 1980년대와 1990년대에는 자동차 보유여부가 해당 세대의 생활수준을 나타낼 수 있는 대리변수로 활용되었다. 그렇지만 2005년 기준 자동차 보유 수준은 인구 3.1명당 1대이며 승용차 보유대수는 인구 1,000명당 230.3대로 생활필수품 개념으로 변하였고, 중기적으로는 소모품의 성격을 가지고 있다. 그리고 자동차의 소유방식이 다양해지고 있는 등 보험료 부담능력을 나타내는 변수로는 부적절하다고 볼 수 있다(이용갑 외, 2006; 김진수 외, 2010; 신현웅 외, 2017). 이에 따라 현행 보험료부과체계에서도 자동차에 대한 보험료 부과를 점진적으로 축소하고 있다.²⁹⁾

넷째는 소비지출이다. 소비지출은 소비수준은 소득수준을 나타내는 지표이므로 부담능력을 측정할 수 있는 요소로 보험료 부과요소에 반영할 수 있다는 견해가 있다. 하지만, 현실적으로 개인 또는 개별세대의 소비실태 정확하게 파악하는 것이 어렵다는 제한이 있다. 그리고 소비 중 학자금과 같이 부담능력과의 관계가 미미한 것을 구분하여 제외하기 어렵다. 뿐만 아니라, 보험료 부과자료로 활용하기 위한 소비지출자료를 확보하기 곤란하다는 점 등으로 직접적으로 보험료 부과요소로 반영하여 활용하기는 현실적으로 많은 문제를 내포하고 있다(홍백의 외, 2011; 최재우외 2015). 하지만, 소비는 소득을 나타내므로 가입자의 실제 부담능력을 나타내는 지표로는 유용하다. 이에 소득파악의 미흡한 부분을 보완하는 수준에서 소비세인³⁰⁾ 부가가치세에 일정율의 건강보험료를 부담토록 하는 것이 보험료 부담의 형평성을 도모하는 하나의 방안이 될 수 있다(사공진, 2004; 국민건강보험공단, 2012; 옥동석 외, 2012).

다섯째는 가구의 인구학적 요소인 성·연령, 가구원수이다. 가구원 수 및 가구원 성·연령 등은 수익자 부담의 원칙에 부합하나, 보험료 부담능력을 나타내는 지표로써는 한계가 있다. 성·연령에 대한 보험료 부과라는 의미 보다는

29) 현행 보험료부과체계에서 자동차에 대한 보험료 부과범위를 축소하여 왔다. 2014년에 15년 초과된 자동차를 부과에서 제외하였고, 2018년도에는 9년 이상 된 자동차를 부과에서 제외하였다.

30) 소비세는 일반 경제주체의 재화의 소비 또는 화폐의 지출로써 담세력을 추량하여 과세하는 조세로 일반소비세와 개별소비세로 구분할 수 있다. 일반소비세로는 부가가치세가 있다. 개별소비세로는 보석, 귀금속 등에 대한 전통적인 개별소비세와 주세, 담배소비세, 교통에너지 환경세 등이 있다(출처; 네이버 지식백과, 2020. 6.12).

지역가입자의 소득파악 논란으로 실제 소득을 보완하는 간접적 지표로서 내재적 소득의 일종이라 할 수 있다(오윤 외, 2011). 성·연령은 2018년 보험료 부과체계 개선시 부과요소에서 제외되었다.

이상에서 살펴 본바와 같이 부담능력을 나타내는 여러 요소 중 보험료 부과요소로서는 소득이 가장 적절한 요소이다. 이는 소득 이외의 경제적 부담능력을 나타내는 재산이나 자동차 등을 그 자체로써 부과요소로 활용한 것이 아니라 소득의 추정요소로 사용한 점 등에서도 알 수 있다(차홍봉 외, 1998; 이용갑 외, 2006). 그리고 소득은 보험료 부담능력과 납부능력을 나타내는 추정요소로 보는 것이 국민들의 일반적 정서로 수용성이 높기 때문이기도 하다(헌법재판소 2000헌마801 결정, 2003; 신영석 외, 2007; 옥동석 외, 2012; 이은경 외, 2016; 김종대, 2018; 이규식, 2018; 김진현, 2019; 신현웅, 2019). 또한, 보험료를 소득에 기초하여 부과한다는 것은 소득을 기준으로 가입자를 연대시키는 것으로써 사회보험에서 사용하는 방법의 하나다(이규식, 2014).

이에 따라 사회보험방식으로 건강보험을 실시하는 나라들 대부분이 소득을 기준으로 보험료를 부과하고 있다(국민건강보험공단, 2012; 옥동석 외, 2012; 더불어민주당, 2016; 신현웅 외, 2017).³¹⁾

〈표2-10〉 보험료 부과요소별 쟁점 분석

	장 점	쟁 점
소 득	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료 부담능력과 납부능력 요건 충족 - 사회보험 원리에 적합. 연 단위 단기보험인 건강보험의 기본원칙에 부합 - 유량(flow)으로써 국민적 수용성이 높음 	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료 부과대상 소득범위 및 소득유형별 특성에 따른 부과적정성 논란 - 소득파악 즉, 보험료부과대상 소득자료 보유율과 질적 정확성 및 소득 자료가 없는 세대에 대한 논란

31) 사회보험 방식으로 건강보험제도를 운영하는 독일, 프랑스, 벨기에, 대만 등은 소득을 기준으로 보험료를 부과하고 있다.

재 산	<ul style="list-style-type: none"> - 소득자료 보유율이 낮은 상태에서 개별세대의 소득을 추정할 수 있는 척도로 유용 - 부의 척도라는 국민적 정서 강함 - 경제적 부담능력의 척도로 활용되고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 재산은 저량(Stock)으로 연 단위 단기보험인 건강보험원리에 부적합 논란 - 소득은 없고 재산만 있는 실직자, 은퇴자의 부담능력 대비 과도한 부담 야기 논란 - 주거 안정 포기 강요 논란
자동차	<ul style="list-style-type: none"> - 소득자료 보유율이 낮은 상태에서 개별세대의 소득을 추정할 수 있는 척도로 유용 	<ul style="list-style-type: none"> - 생활필수품의 개념으로 전환되어 부담능력의 지표로서 부적정하다는 논란 * 점진적으로 보험료 부과요소에서 축소되고 있음
소비지출	<ul style="list-style-type: none"> - 소비수준은 소득수준을 나타내는 지표로 소득파악의 미흡한 부분 보완 가능 - 경제적 부담능력의 척도로 활용되고 있음 * 소비세인 부가가치세 등에 일정수준의 건강보험료를 부담토록 하는 방안 있을 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 개인의 정확한 소비실태 파악 및 관련자료 확보에 대한 논란 - 부담능력과 관련성이 적은 학자금 등의 소비항목 선별의 어려움 * 현재 보험료부과요소에서 제외되어 있음
세대원수 (성·연령)	<ul style="list-style-type: none"> - 경제적 부담능력이 반영된 부과요소의 자료 확보가 낮은 상태에서 수익자 부담의 원칙에 부합하는 요소임 	<ul style="list-style-type: none"> - 부담능력에 따른 보험료 부담 제약 논란 - 가구원수가 많은 저소득층의 부담과중 논란 * 2018년 보험료부과체계 개선 시 부과요소에서 제외됨

2.3.2 보험료 부과대상 소득의 개념 및 범위

보험료 부담능력을 나타내는 여러 요소들 중 보험료 부과요소로서 가장

적정한 요소는 앞에서 살펴본 바와 같이 소득이다. 조세부담의 분배원리로 통용되는 경제적 급부능력의 원칙에서도 개인의 경제적 급부능력을 파악할 수 있는 최상의 징표는 바로 소득이라고 정의하고 있다(Goode, 1976; 정덕주, 2007에서 재인용). 소득이 경제적 부담능력을 가장 잘 나타내는 요소라는 것은 모든 나라에서 소득세를 조세제도의 근간으로 하고 있다는 사실에서 이를 알 수 있다(최식인, 2019). 때문에 소득을 보험료 부과요소로 하여 같은 기준에 의한 동일한 산정 방식으로 소득에 따라 비례적으로 보험료를 부과하면 가입자 간 보험료 부담의 형평성은 달성된다고 볼 수 있다. 다시 말해서 보험료부과체계는 사회보험원리에 따라 국민 개개인의 능력과 형편에 비례하여 적정한 수준의 보험료를 부담토록할 수 있어야한다. 이를 위해서는 소득에 기초하여 보험료를 부과하는 것이 개인의 부담능력과 납부능력을 기반으로 비례적으로 부과할 수 있는 가장 합리적인 수단이 되는 것이다(차홍봉 외, 1998). 건강보험의 보험료부과체계의 가장 정상적이고 성숙한 형태는 각 개인의 소득 상황에 맞추어 보험료를 부과하는 것이다. 소득은 일정 소득으로 한정하는 것이 아니라 모든 소득에 부과하는 체계여야 한다(김진수 외, 2010).

하지만 현행 보험료부과체계는 소득을 중심으로한 일원화된 부과체계로 보험료를 부과하지 못하고 직장가입자와 지역가입자의 보험료부과체계를 이원화하여 운영하고 있다. 이는 소득에 대한 쟁점이 존재하기 때문이다.

건강보험료 부과대상 소득에 관한 쟁점은 첫째, 보험료 부과대상 소득에 대한 개념과 소득유형별 특성에 따른 보험료 부과대상 소득범위를 어디까지하는 것이 적정한 것인지이다 둘째, 보험료 부과대상 소득을 어떻게 평가할 것인지이다. 셋째, 소득만으로 모든 건강보험 가입자에게 보험료를 부과할 때 형평하게 부과할 수 있을 정도로 소득자료를³²⁾ 확보할 수 있고 소득의 질적 정합성이 확보되어 있는지이다. 그리고 넷째, 소득이 없는 자에 대하여는 어떻

32) 보험료 부과대상 부과요소의 자료는 객관성이 확보된 자료에 근거하여야 한다. 이에 따라 보험료 부과대상 소득, 재산, 자동차 등의 자료는 정부의 공부상의 자료를 확보하여 이를 근거로 보험료를 부과하고 있다. 개인 또는 개별세대의 소득도 과세관청인 국세청으로부터 과세소득자료를 확보하여 보험료 부과에 적용한다. 따라서 보험료부과 소득은 곧 과세관청의 소득 자료에 의한 소득금액이 되는 것이다. 소득자료는 보험료 부과에 근거가 되는 것으로 ‘국세청의 소득자료’ 확보가 곧 ‘소득파악’이 되는 것이다.

게 할 것인가이다(김진구, 2004; 강희정 외, 2005; 신영석 외 2007; 김진수 외, 2010; 오윤 외, 2011; 정창률 외 2014; 이은경 외, 2016, 신현웅 외, 2017).

2.3.2.1 소득의 개념

소득의 개념 정립은 사회보험의 원리에 따른 건강보험료 부과체계의 체계적인 이해를 돕는다. 부담능력에 따른 보험료 부과에 문제가 제기될 때 이를 판단하고 결정할 수 있는 기본적인 사고를 제공하는 기준이 되기도 한다. 또한, 구체적인 사례 해결에 대해 통찰력을 제공하고 아울러 일관성을 유지하게 한다. 그리고 동일한 조건과 능률을 갖춘 가입자는 동일한 부담을 가진다는 형평부담이 달성되었는지 평가하는데도 기여할 수 있다(정덕주, 2007). 이는 보험료 부담능력을 가장 잘 대표하는 척도가 소득이기 때문이다. 또한, 소득에 따라 보험료를 부과하는 보험료부과체계는 건강보험가입자가 근로자, 고용주, 자영업자, 자유업자, 농어업인, 은퇴자, 실업자 등으로 계층이 서로 다르더라도 공동으로 부과하고 징수할 수 있다는 점에서 보험료 부과 일관성과 단순성을 달성할 수 있기 때문이기도 하다(김진수 외, 2010).

현행 국민건강보험제도 운영 특히, 보험료부과체계에 있어서의 소득에 대한 포괄적이고 명확한 개념은 정립되어 있지 않다. 보험료 부과소득의 범위와 평가에 있어 정립된 이론 없이 그때 당시의 상황에 따른 미시적 접근에 의하여 결정되는 경우가 많았다. 또한 지역가입자의 보험료 부과요소인 재산과 자동차가 소득을 추정하는 대리변수로 사용하는 것인지 재산보유에 대하여 부과하는 것인지도 명확하게 정립되지 않았다(이용갑 외, 2006; 신영석 외, 2007).

소득의 개념에 대한 정의는 경제학·회계학 및 법학 등의 학문별 관점에 따라 다르며, 같은 학문분야라 할지라도 학자에 따라서 또는 정치·경제·문화적 차이에 의해서 견해 차이가 있으며, 시대에 따라 다양하게 정의된다(김유희, 1991; 정덕주, 2007; 김완석, 2011).

경제학 내지 재정학에서의 소득학설상 소득은 표현이 다소 다르다 해도 그 공통기저에는 소득은 일정기간 내의 경제적 가치 증가분이라는 개념이 있다. 이에 소득의 본질은 경제적 이익이라는 의미에서 과세소득도 기본적으로 경제적 개념으로 이해하여야 한다(최명근, 2005; 정덕주, 2007).

경제학상 소득개념에 있어 소득이 무엇인가에 대한 연구의 효시는 독일의 헤르만(Hermann)으로 알려져 있다(김유희, 1991). 헤르만(Hermann)은 소득을 “일정한 시간 동안 온전하게 지속하는 개인의 본원적 소득원천으로서 임의로 사용할 수 있는 경제재나 교환재의 총합”이라고 정의하고 소득의 기초는 재산의 이용과 노동의 결과라고 하였다. 헤르만(Hermann)에 의하면 소득에는 교환 없이 소비되거나 향유된 모든 노동이나 재산의 유익도 포함된다(박종수, 2002; 정덕주, 2007). 강오전(1961)은 “소득은 각 개인이 자기가 소유하고 있는 노동, 토지, 자본, 기업능력 등의 생산요소를 기업에 제공하고 그 대가로서 받는 각각의 임금, 지대, 이자 및 이윤을 말하며, 개인이나 가계는 이 소득을 자유로이 사용하여 생활에 필요로 하는 재화나 용역을 구입하여 소비하는 것이다”라고 하였다.

경제학 내지 재정학에서 소득의 개념에 관한 이론은 크게 소득원천설과 순자산증가설로 구분할 수 있다.

소득원천 이론을 창시한 구츠(Guth)는 소득을 일정한 원천에서 나오는 것으로서 일정한 규칙성을 가지고 반복되는 자산의 증가로 정의하였다. 그리고 원천이론의 가장 중요한 주창자인 퓨스팅(Fuisting)은 소득을 일정한 기간 동안에 개인 그 자신 및 그의 생활 영위와 관련하여 가족들의 인적 필요를 충족시키기 위한, 재화생산의 계속적 원천으로부터 얻는 수익으로서의 재화의 총합을 의미한다고 하였다(박종수, 2002). 이와 같은 소득원천설은 소득의 개념을 제한적으로 파악한 학설로서 소득을 노동, 사업 또는 재산과 같은 특정 원천으로부터 주기적 또는 반복적으로 유입되는 수입이라고 정의한다(김완석, 2011). 불규칙적·우발적으로 발생하는 것은 과세소득의 범위에서 제외된다는 학설로 과세소득의 종류와 범위를 법에 열거하여야 하는 열거주의적 입장을 취한다.

이와 대립되는 이론이 순자산증가설이다. 순자산증가설의 주된 주창자인 독일의 샨츠(Schanz)는 소득을 일정기간에 있어서 부의 순증가분이라고 정의하였다. 이는 소득을 납부의무자의 부담능력의 관점에서 파악함으로써 조세징수에 가장 적합한 개념이라 할 수 있다(김유희, 1991; 김완석, 2011). 샨츠(Schanz)의 정의에 따르면 모든 순수익과 효용 및 가치 증가는 물론 증여, 혼인지참금, 상속, 보험연금, 복권당첨소득, 고정자산 양도차익 및 경기변동에 따른 이익 등 일시적 또는 우발적인 성격의 소득까지 모든 종류의 재산귀속과 금전적 가치가 있는 급부는 소득의 범주에 포함된다. 상속·증여도 특별소득에 해당된다(정덕주, 2007).

미국의 헤이그(Haig)는 소득을 일정기간 동안의 재화나 용역에 대한 처분력의 증가 또는 필요충족의 목적을 위한 재화나 용역의 직접적 유입으로서 금전이나 금전적 가치의 크기로 나타내질 수 있는 것을 의미한다고 하였다(박종수, 2002). 즉, 두 시점 간에 있어서 사람의 경제적 능력의 순증가(net accretion)에 대한 금전가치라고 정의하였다(김유희, 1991). 시몬스(Simons)도 헤이그(Haig)와 유사하게 개인의 소득을 일정기간의 기초와 기말 사이에 소비를 위해 행사한 권리의 시장가격과 재산권의 축적가치를 합제한 것이라고 하였다(Simons, 1938).

이와 같은 순자산증가 이론은 과세소득의 종류와 범위를 구체적으로 법에 열거할 필요가 없다는 포괄주의적 입장을 취한다(신현웅 외, 2017). 과세소득을 부담능력의 지표로 파악할 때에 순자산증가설 또는 포괄적 소득개념이 소득원천설보다 부담능력의 포착이라는 목적에 부합하는 소득개념이라 할 수 있다(김완석, 2011).

회계학에서의 소득은 이익이라는 개념으로 이익은 수익에서 제품의 생산과 판매에 소요된 원가를 차감한 금액 또는 순자산이나 주주지분의 증가액으로 정의하고 있다(정덕주, 2007). 회계학자들은 수익에서 비용을 공제하여 소득을 계산하는데 있어서 원가주의(cost basis)를 취하고 있고, 수익과 비용을 보수적으로 인식하려고 한다. 또 하나는 자본의 측면에서 파악하여 기초의 순자산이 기말에 어떻게 증감하였는가를 비교하여 그 증가부분을 소득이라고 한

다. 전통적인 회계상 이익의 개념은 특정기간의 거래로부터 이익을 증가시키는 요인인 수익과 감소시키는 요인인 비용을 규정한 다음에 이를 측정하여 수익 총액에 비용 총액을 대응(matching)시킴으로써 측정되는 이익이다(김유희, 1991).

실정법상 소득의 개념으로 우리나라의 소득세법은 법인은 법인세법에서, 개인은 소득세법에서 각각 규정하고 있다. 법인세법은 “익금은 자본 또는 출자의 납입 및 이 법에서 규정하는 것은 제외하고 해당 법인의 순자산을 증가시키는 거래로 인하여 발생하는 이익 또는 수익의 금액으로 한다”고 하여³³⁾ 소득의 개념으로 순자산증가설을 취하고 있다.

반면에 소득세법은 거주자에 있어서는 이 법에 규정하는 모든 소득에 대하여 과세하며, 비거주자에게는 국내원천소득에 대해서만 과세한다고 정하고 있다.³⁴⁾ 같은 법 제4조에서 거주자에 대해서는 과세소득을 소득의 발생원천에 따라 종합소득·퇴직소득·양도소득으로 구분하고 종합소득 안에는 이자소득·배당소득·사업소득·근로소득·연금소득·기타소득으로 구별하여 그 원천별로 소득에 포함될 소득의 내용을 한정적으로 열거하여 열거주의 과세방식을 적용하고 있다(정덕주, 2007; 김완석, 2011, 오윤 외, 2011).

다른 한편으로 소득세법은 자본이득(capital gain)과세, 금융소득에 대한 유형별 포괄주의 도입 등으로 순자산증가설의 입장도 일부 수용하고 있다. 소득세법은 일시적 소득의 대표적 유형에 해당하는 자본이득을 양도소득과 일부 기타소득으로 과세하고 있다. 이자소득과 배당소득 등 금융소득의 경우에도 법령에 열거되지 않은 유사한 소득에 대해서 과세대상으로 삼는 유형별 포괄주의를 적용하고 있다(오윤 외, 2011).

이와 같은 소득의 개념을 정리하면 제학설 중에서 보험료 부과대상소득을 부담능력의 지표로 파악할 때에 순자산증가설이 목적에 부합하는 소득개념이라할 수 있다. 이 학설에 의하면 상속·증여도 소득에 포함된다. 따라서 보험료 부과대상 소득에 상속·증여소득도 포함되어야한다. 그리고 실정법적 소득으로 소득세법에 의한 소득의 개념을 보험료 부과 소득의 개념으로 정의하는

33) 법인세법 제15조(법률 제16833호, 시행 2020.1.1)

34) 소득세법 제3조(법률 제16834호, 시행 2020.1.1)

것이 타당하다(오윤 외, 2011; 신현웅 외, 2013; 김종대 외, 2014).

〈표2-11〉 소득의 개념에 관한 제학설 비교

·학문	소득의 개념	대표적 학자
Hermann의 소득개념	<ul style="list-style-type: none"> - 일정한 시간 동안 온전하게 지속하는 개인의 본원적 소득원천으로써 임의로 사용할 수 있는 경제재나 교환재의 총합을 소득이라 함. · 독일의 Hermann이 최초로 소득의 개념에 관한 학문적 접근을 함. 	
소 비 기 금 이론	<ul style="list-style-type: none"> - 소비를 위해 사용된 수입만을 소득이라 함. · 복권당첨금과 같은 사행성 이익이나 상속·증여 이익은 소득에 속하지 않음 	Schmoller, Held, Sax, Huene
생 산 소 득 이론	<ul style="list-style-type: none"> - 경제활동을 통하여 새로이 생산된 재화만을 소득이라 함. - 소득을 총소득, 순소득, 자유소득으로 구분. · 총소득은 일 년 동안 생산된 재화의 총체, · 순소득은 총소득에서 생산비용을 제외한 금액, · 자유소득은 순소득 중 생산자의 필요불가결한 수요를 충족하고도 사용가능한 부분 	Lotz, Vocke
소 득 원 천 이론	<ul style="list-style-type: none"> - 노동, 사업 또는 재산과 같은 특정원천으로 부터 주기적, 반복적으로 유입되는 수입을 소득이라 함 (임시적·상속·증여 등 비반복적 취득은 소득으로 보지 않음) · 소득을 유량(flow)개념으로 봄 · 열거주의 * 우리나라 소득세법 	Guth, Fuisting, Neumann
순자산증가 이론	<ul style="list-style-type: none"> - 일정기간에 있어서의 부의 순증가에 대한 금전가치 (상속·증여도 특별소득이 됨) · 포괄주의 * 우리나라 소득세법의 일부, 법인세법 	Schanz, Haig, Simons

<p>순자산증가 이론의 수정 및 새로운 이론</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 순자산증가이론은 과세의 실현과정에 있어서 적합하지 않은 단점을 내포하여 수정(Tipke). - Neumark의 일반소득이론, 시장소득이론, 지출세론 등이 있음.
<p>경제학적 소득</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 일정한 기간 동안에 그 기말에 있어서 기초의 경제적 부를 유지하면서 기중에 소비 가능한 최대의 가치(시가)를 소득이라 함. · 흐름(flow)의 개념으로서 기간별로 측정. · 현가(present value)로 측정되는 자본화 개념(capitalization)이며, 실질이익(real income)으로서의 개념임. · 경제학에서의 이익은 소득 또는 이윤의 용어로 사용됨.
<p>회계학적 소득</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 이익(=소득)은 일정기간 수익에서 비용을 차감한 금액 또는 순자산이나 주주지분의 증가액을 소득이라 함. · 화폐이익(money income)으로서의 개념. · 과거 지향적이며 역사적 원가를 기초로 함.
<p>실정법적 소득</p>	<ul style="list-style-type: none"> - (소득세법) 원천별로 소득에 포함될 소득의 내용을 한정적으로 열거하여 열거주의 과세방식을 적용하고 있고, 자본이득과세와 금융소득에 대한 유형별 포괄주의 도입 등으로 순자산증가설의 입장도 일부 수용하고 있음. - (법인세법) 익금은 해당 법인의 순자산을 증가시키는 거래로 인하여 발생하는 이익 또는 수익의 금액이라 하여 순자산증가설을 취하고 있음.

출처: 김유희(1991), 박종수(2002), 정덕주(2007) 참조하여 작성하였다.

2.3.2.2 보험료 부과요소로서 소득의 개념 및 범위

1) 과세소득의 개념 및 범위

위와 같이 소득개념을 일의적으로 정의하기는 어렵지만 현행 보험료 부과체계에서의 보험료 부과소득은 대부분 소득세법상의 정의를 준용하고 있다. 이에 따라 소득세법상의 과세소득에 대한 개념과 범위 등을 분석하는 것이 요구된다.

우리나라의 소득세법에는 소득이 무엇이라고 하는 정의의 규정은 없다. 이는 실정법상 소득의 개념은 재정정책, 사회정책, 경제정책, 또는 행정적 요청에 의하여 수정되고 있으므로 한가지로 단정적으로 정의할 수는 없을 것이기 때문이다(김유희, 1991). 다만, 소득세법은 소득을 이자소득·배당소득·사업소득·근로소득·연금소득·기타소득의 종합소득과 퇴직소득, 양도소득으로 구분하고 있다. 이 구분은 소득종류의 구분일 뿐만 아니라 과세소득의 객관적 범위를 정한 것이다(이창희, 2014). 이들 소득의 개념과 범위 및 보험료 부과대상 소득 여부는 다음과 같다.

첫째는 이자소득이다. 이자(interest)는 일반적으로 금전을 대여하고 받는 대가를 말한다. 이자라는 명칭 이외에 예금·할부금·수수료·공제금·체당금·소개료 기타의 명목으로 부르다 하여도 그 명칭 여하에 불구하고 모두 이자의 범위에 포함된다. 소득세의 과세대상이 되는 이자소득에는 사채이자, 유가증권의 할인료, 저축성보험의 보험차익 등 대가의 성격이 있는 일체의 경제적 이익이 포함된다(김완석, 2011). 소득세법에서는 이자소득의 내용으로 예금의 이자, 채권 또는 증권의 이자와 할인액 등 13가지를 열거하고 있다.³⁵⁾

이자소득은 비과세소득과 분리과세소득을 제외한 총수입금액이 이자소득금액이 된다. 과세 방법은 배당소득금액과 합산하여 금융소득이라 하고, 이 금융소득금액이 연 2천만 원을 초과할 경우에는 종합과세를 하며, 그 이하는 분

35) 소득세법 (법률 제16834호, 시행 2020.1.1.) 제16조에서 이자소득의 범위를 열거하고 있다.

리과세하고 있다.

현행 보험료부과체계에서는 종합과세 되는 금융소득금액 2천만 원초과 금액에 포함되는 이자소득에 대하여만 보험료가 부과된다. 분리과세되는 금융소득금액에 포함된 이자소득에는 보험료가 부과되지 않고 있다.³⁶⁾

둘째는 배당소득이다. 배당(interest)은 주주 등이 회사로부터 받는 이익 또는 잉여금의 분배액을 말한다. 소득세법은 현금배당 뿐 아니라 주식배당도 배당소득에 포함시키고 있으며, 이익배당은 아니지만 유사한 경제적 이익을 주는 경우에도 배당으로 의제하고 있다(오윤 외, 2011). 소득세법에서는 배당소득의 내용으로 내국법인으로부터 받는 이익이나 잉여금의 배당 또는 분배금 등 실지배당, 의제배당(擬制配當), 인정배당, 간주배당 등 10가지를 열거하고 있다.³⁷⁾

배당소득은 비과세소득과 분리과세소득을 제외한 총수입금액에 gross-up금액을 합산한 금액이 배당소득금액이 된다. gross-up금액은 법인세와 소득세의 이중과세 조정을 위한 가산금액이다(오윤 외, 2011). 과세 방법은 이자소득금액과 합산하여 금융소득이라 하고, 이 금융소득금액이 연 2천만 원을 초과할 경우에는 종합과세를 한다. 그 이하는 분리과세하고 있다.

현행 보험료부과체계에서는 종합과세 되는 금융소득 2천만 원초과 금액에 포함되는 배당소득에 대하여만 보험료가 부과된다. 2019년 기준으로 분리과세되는 금융소득금액에 포함된 배당소득에는 보험료가 부과되지 않고 있다.

셋째는 사업소득이다. 사업소득은 일정한 사업에서 생긴 소득을 말한다. 사업(business)이란 영리를 목적으로 자기의 계산과 책임 아래 계속적·반복적으로 하는 활동이다. 사업은 독립성·영리목적성·계속 반복성을 기본적 징표로 한다(김완석, 2011; 임상엽 외, 2018). 소득세법에서는 사업소득의 내용으로 제조업에서 발생하는 소득 등 21가지의 소득을 열거하고 있으며,³⁸⁾ 소득세법에

36) 2020년 11월분 보험료부터 분리과세되는 금융소득 중 2천만 원이하부터 1천만 원을 초과하는 금융소득금액에 대해 보험료를 부과하고 있다.

37) 소득세법 (법률 제16834호, 시행 2020.1.1.) 제17조에서 배당소득의 범위를 열거하고 있다.

38) 소득세법 (법률 제16834호, 시행 2020.1.1.) 제19조에서 사업소득의 범위를 열거하고 있다.

특별한 규정을 두고 있는 경우를 제외하고는 한국표준산업분류를 따르도록 하고 있다.

사업소득은 비과세소득을 제외한 총수입금액에서 필요경비를 제외한 금액이 사업소득금액이 된다. 사업소득에 대한 과세 방법은 총수입금액에서 필요경비를 공제한 이후의 사업소득금액에 대하여 종합과세를 하고 있다.

현행 보험료부과체계에서도 사업소득은 필요경비를 공제한 이후의 사업소득금액에 대하여 보험료를 부과하고 있다.

넷째는 근로소득이다. 근로소득은 근로자 등이 비독립적 지위에서 근로를 제공하고 받는 대가를 말한다. 근로를 제공하고 받는 대가이면 명칭 또는 형태와 관계없이 근로소득을 구성한다(임상엽 외, 2018). 소득세법에서는 근로소득의 내용으로 근로를 제공함으로써 받는 봉급·급료·보수·세비·임금·상여·수당과 이와 유사한 성질의 급여 등 5가지소득을 열거하고 있다.³⁹⁾

근로소득은 비과세소득과 분리과세소득을 제외한 총수입금액에서 근로소득공제 이후의 금액이 근로소득금액이 된다. 근로소득에 대한 과세 방법은 근로소득공제 이후 근로소득금액에 대하여 종합과세를 하고 있다.

현행 보험료부과체계에서는 근로소득에 대하여 건강보험법에 별도의 규정을 두어 적용하고 있다. 근로소득자 중 건강보험법에 의하여 직장가입자의 자격을 취득한 자에게는 보험료 부과시 매월의 근로소득을 보수월액으로 정의하고 이 소득에 대하여 보험료를 부과하고 있다. 보수월액의 범위는 소득세법에 의한 총급여액과 비슷하나 일부 비과세를 포함하고 있다. 보험료부과 소득금액은 총급여액을 기준으로 보험료를 부과한다. 근로소득 공제 이전의 소득금액인 총급여액을 기준으로 하고 있다. 다시 말해, 건강보험법에 의한 보수월액과 소득세법에 의한 근로소득금액과의 차이는 근로소득공제 전이나 후이냐의 차이이다. 보수월액은 공제 이전 총급여액 기준이며, 소득세법에 의한 근로소득금액은 공제 후의 소득금액이 그 기준이 된다. 건강보험법에 의한 직장가입자 이외의 지역가입자의 근로소득 금액도 근로소득공제 전 총급여액을

39) 소득세법 (법률 제16834호, 시행 2020.1.1.) 제20조에서 근로소득의 범위를 열거하고 있다.

기준으로 보험료를 부과하고 있다. 그리고 분리과세되는 일용근로소득금액에 대하여는 보험료가 부과하지 않고 있다.

다섯째는 연금소득이다. 연금은 일정기간 동안 기여금을 납부하고 퇴직·노령·장애·사망의 경우에 본인 또는 유족에게 매년 일정액을 지급하는 것을 말한다. 연금은 공적연금과 사적연금이 있다. 공적연금은 국가가 시행하는 것으로 국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 별정우체국연금을 말한다. 사적연금 소득은 은행 등 금융회사가 취급하는 퇴직연금과 연금저축으로 구성된 연금을 수령할 때 발생하는 소득이다(오윤 외, 2011; 임상엽 외, 2018). 소득세법에서는 연금소득의 내용으로 공적연금소득 등 3가지를 열거하고 있다.⁴⁰⁾

소득세법상 연금소득은 비과세소득과 분리과세소득을 제외한 총수입금액에서 연금소득 공제 이후의 금액이 연금소득금액이 된다. 연금소득에 대한 과세방법은 연금소득공제 이후 연금소득금액에 대하여 종합과세를 하고 있다.

현행 보험료부과체계에서는 연금소득에 대하여 소득세법에 의한 연금소득과는 별도로 부과하고 있다. 건강보험료 부과대상이 되고 있는 연금소득은 5대 공적연금소득이며, 사적연금에 대하여는 보험료를 부과하지 않고 있다. 연금소득금액은 연금소득공제 이전 총급여액을 기준으로 하고 있다. 분리과세되는 연금소득금액에는 보험료가 부과하지 않고 있다.

여섯째는 기타소득이다. 기타소득은 이자소득·배당소득·사업소득·근로소득·연금소득·퇴직소득·양도소득 이외의 소득으로서 소득세법에서 기타소득으로 열거하고 있는 소득만을 가리킨다(오윤 외, 2011; 임상엽 외, 2018). 소득세법에서는 기타소득의 내용으로 상금·현상금·포상금·보로금 또는 이에 준하는 금품 등 26가지에 걸쳐 열거하고 있다.⁴¹⁾

기타소득은 비과세소득과 분리과세소득을 제외한 총수입금액에서 필요경비를 제외한 금액이 기타소득금액이 된다. 기타소득에 대한 과세방법은 총수입

40) 소득세법 (법률 제16834호, 시행 2020.1.1.) 제20조의3에서 연금소득의 범위를 열거하고 있다.

41) 소득세법 (법률 제16834호, 시행 2020.1.1.) 제21조에서 연금소득의 범위를 열거하고 있다.

금액에서 필요경비를 공제한 이후의 기타소득금액에 대하여 종합과세를 하고 있다.

현행 보험료부과체계에서도 기타소득은 필요경비를 공제한 이후의 기타소득금액에 대하여 보험료를 부과하고 있다. 분리과세되는 기타소득금액에 대하여는 보험료가 부과되지 않고 있다.

일곱째는 퇴직소득이다. 퇴직소득은 법인 또는 개인사업자를 위하여 근로를 제공한 임원이나 사용인이 퇴직할 때 지급받는 소득과 공적연금 관련법에 따라 지급받는 일시금을 말한다. 퇴직소득은 장기간 누적된 소득으로 일시에 실현되는 특징을 갖고 있어 종합소득에서 제외하여 별도로 분류과세하고 있다(임상엽 외, 2018).⁴²⁾ 소득세법에서 퇴직소득의 내용으로 사용자 부담금을 기초로 하여 현실적인 퇴직을 원인으로 지급받는 소득 등을 열거하고 있다.⁴³⁾

퇴직소득은 비과세소득을 제외한 총수입금액이 퇴직소득금액이 된다. 과세방법은 종합소득에서 제외되어 별도로 분류과세되고 있다.

현행 보험료부과체계에서는 분류과세되는 퇴직소득금액에 대하여는 보험료가 부과하지 않고 있다.

여덟째는 양도소득이다. 양도소득은 일정한 자산의 양도로 발생하는 소득을 말한다. 퇴직소득과 같이 다년간 누적된 소득으로 일시에 실현되는 특징을 갖고 있어 결집효과로 인한 세 부담 완화를 위해 종합소득에서 제외하여 별도로 분류과세하고 있다. 양도소득은 실현된 자본이득에 대하여 과세한다(이철재 외, 2017; 임상엽 외, 2018). 소득세법에서 부동산 및 부동산에 관한 권리 등 양도소득 과세대상 자산을 열거하고 있다.⁴⁴⁾

42) 분류과세(Classified Income Tax)는 소득을 그 종류별로 구분하여 별도의 과세표준으로 각각 별도로 과세하는데 퇴직소득과 양도소득이 이에 해당한다. 이들 소득은 장기간에 걸쳐 발생한 소득이 일시에 실현되는 특징을 가지고 있다. 이러한 소득을 종합소득에 합산하여 종합과세하여 누진율을 적용하면 세 부담이 크게 높아질 수 있는 결집효과(bunching)가 있기 때문에 이들 소득을 분류하여 합산하지 않고 별도세율로 과세 하는 것이다.

43) 소득세법 (법률 제16834호, 시행 2020.1.1.) 제22조에서 퇴직소득의 범위를 열거하고 있다.

44) 소득세법 (법률 제16834호, 시행 2020.1.1.) 제 94조에서 양도소득의 범위를 열거하고 있다.

양도소득은 비과세소득을 제외한 총수입금액에서 필요경비와 장기보유특별공제를 제외한 금액이 양도소득금액이 된다. 과세 방법은 종합소득에서 제외되어 별도로 분류과세하고 있다. 현행 보험료 부과체계에서는 분류과세되는 양도소득금액에 대하여는 보험료가 부과하지 않고 있다.

아홉째는 상속소득이다. 상속은 부의 무상이전으로 소득의 개념에 대한 순자산증가이론에 따르면 상속·증여도 특별소득에 해당된다(정덕주, 2007). 하지만, 상속을 소득으로 볼 것인지 또는 재산으로 볼 것인지에 대한 견해 차이가 있다. 우리나라의 경우에는 상속은 소득세법이 아닌 별도의 상속세 및 증여세법에 의하여 과세하고 있다. 상속세 및 증여세법상 상속은 민법상 상속을 말하며 유증, 사인증여, 특별연고자에 대한 상속재산 분여를 포함한다.⁴⁵⁾ 상속세 및 증여세법에서 상속세의 과세대상 범위를 정하고 있다.⁴⁶⁾

현행 보험료부과체계에서는 상속소득금액에 대하여는 보험료가 부과하지 않고 있다.

열 번째는 증여소득이다. 증여는 부의 무상이전으로 소득의 개념에 대한 순자산증가이론에 따르면 상속·증여도 특별소득에 해당 된다(정덕주, 2007). 하지만, 증여를 소득으로 볼 것인지 또는 재산으로 볼 것인지에 대한 견해 차이가 있다. 우리나라의 경우에는 증여는 상속과 같이 소득세법이 아닌 별도의 상속세 및 증여세법에 의하여 과세하고 있다. 상속세 및 증여세법상 증여는 그 행위 또는 거래의 명칭·형식·목적 등과 관계없이 직접 또는 간접적인 방법으로 타인에게 무상으로 유형·무형의 재산 또는 이익을 이전(移轉)하거나 타인의 재산 가치를 증가시키는 것을 말한다고 정의하고 있다.⁴⁷⁾ 상속세 및 증여세법에서 증여세의 과세대상 범위를 정하고 있다.⁴⁸⁾

현행 보험료부과체계에서는 증여소득금액에 대하여는 보험료가 부과하지 않고 있다.

이상과 같이 소득세법에 의한 소득과 상속세 및 증여세법에 의한 소득을

45) 상속세 및 증여세법 제2조(법률 제16846호, 시행 2020.1.1.)

46) 2019 조세개요(기획재정부) 및 2018 세법개론(임상엽·정정운)

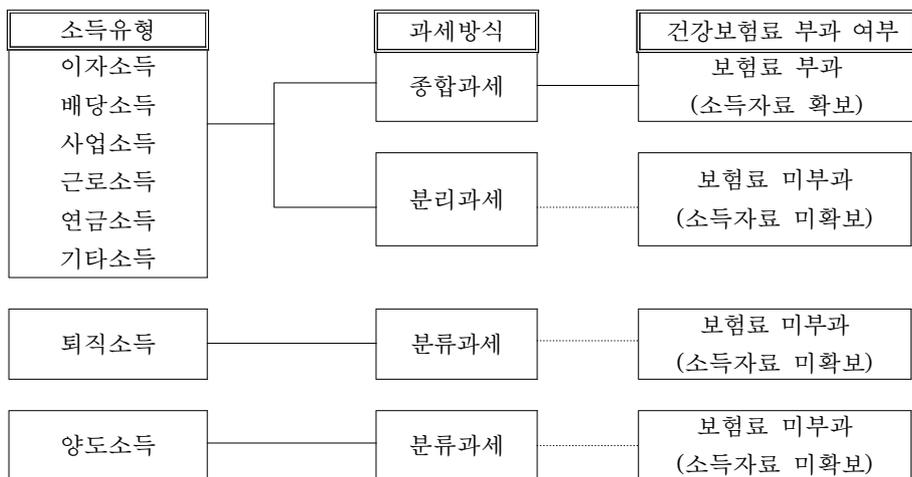
47) 상속세 및 증여세법 제2조

48) 2019 조세개요(기획재정부) 및 2018 세법개론(임상엽·정정운)

소득유형별로 소득의 개념과 그 범위 및 과세대상 소득금액을 알아보았다. 그리고 해당소득에 대해 현행 부과체계에서 보험료 부과대상 소득여부를 파악하였다. 분석결과, 소득유형별로 각기 그 특성이 있으나 과세방법에 있어서는 소득의 유형에 관계없이 일정한 기간을 단위로 소득금액을 합산하여 과세하는 종합과세(Global Income Tax)를 원칙으로 하고 있는 것으로 나타났다. 다시 말해서 소득세법에서 종합과세는 소득유형의 특성에 관계없이 산출된 각 소득유형의 소득금액을 동일하게 평가하여 이를 합산과세하고 있다. 또한, 예외적인 과세방식으로 분류과세와 분리과세를 인정하고 있다(오윤 외, 2011; 임상엽 외, 2018; 기획재정부, 2019). 상속소득과 재산소득은 소득세법에 정하지 않고 상속세 및 증여세법으로 별도로 정하고 있다.

현행 건강보험료부과체계에서의 보험료를 부과하고 있는 소득은 앞에서 논의된 소득유형 중에서 종합소득을 대상으로하고 있다. 다시 말해, 현재 부과대상 소득의 범위는 소득세법상 종합소득 중 종합과세되는 소득이다. 그리고 직장가입자의 보수소득은 소득세법상의 근로소득과 유사하나 국민건강보험법에서 별도로 정하고 있다. 소득세법상의 소득의 유형과 보험료부과 여부는 아래 표에서 보는 바와 같이 종합과세되는 소득으로 한정되어 있음을 알 수 있다.

〈표2-12〉 소득세법상 과세방식과 건강보험료 부과 비교



주) 2019년 12월 기준 임

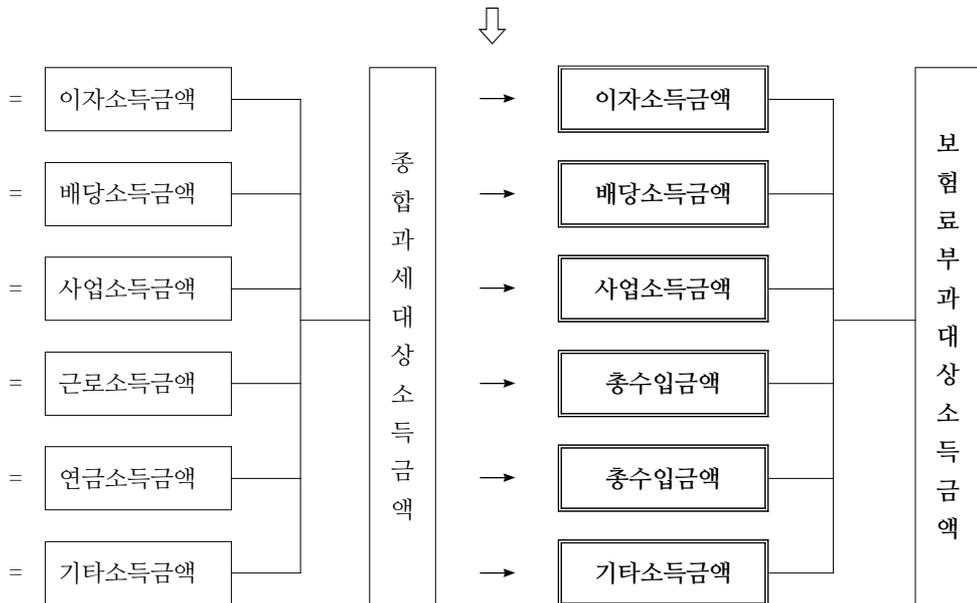
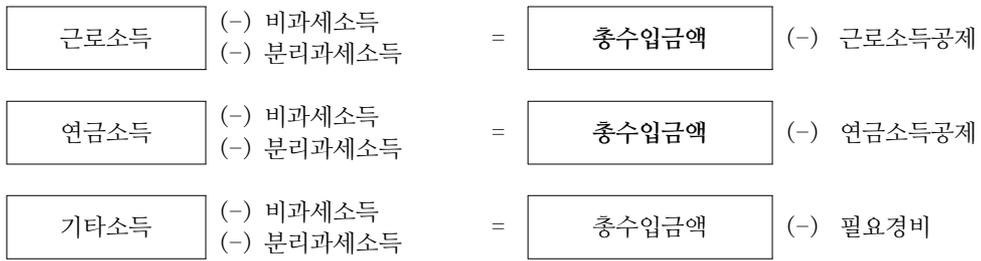
또한, 소득세법상 종합과세 되고 있는 소득의 과세대상소득금액은 각 소득 유형 중에서 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득은 비과세소득과 분리과세소득을 제외한 총수입금액에서 필요경비를 공제한 이후의 소득금액이다. 반면에 이자소득은 비과세소득과 분리과세소득을 제외한 총수입금액과 소득금액이 동일하며, 배당소득은 비과세소득과 분리과세소득을 제외한 총수입금액에 gross-up금액을 합산한 소득금액이다. 이자소득과 배당소득은 이들 소득을 합산하여 2천만 원을 초과할 경우에 종합과세하고 이하인 경우에는 분리과세를 하고 있다.

종합과세 되는 소득의 소득금액과 건강보험료 부과대상이 되는 소득의 소득금액 및 그 범위는 일부 소득의 유형에서 차이가 있다. 건강보험료 부과시 근로소득과 연금소득의 소득금액은 소득공제 이전의 총급여액을 대상으로 하고 있다. 이렇게 볼 때 건강보험료 부과 소득금액은 이자소득, 배당소득, 근로소득, 연금소득은 총수입금액을 기준으로 부과하고,⁴⁹⁾ 사업소득과 기타소득만 필요경비를 공제한 이후의 소득금액으로 부과한다.

〈표2-13〉 종합과세 소득금액과 보험료 부과대상 소득금액 범위 비교

이자소득	(-) 비과세소득 (-) 분리과세소득	=	총수입금액	
배당소득	(-) 비과세소득 (-) 분리과세소득	=	총수입금액	(+) gross-up금액
사업소득	(-) 비과세소득	=	총수입금액	(-) 필요경비

49) 배당소득은 총수입금액에서 gross-up 금액을 합산한 금액이다. 배당소득에 대하여는 법인 단계에서 법인세가 과세되고 다시 주주단계에서 소득세가 과세되는데, 이것을 ‘배당소득에 대한 이중과세’ 라고 한다. 현행 소득세법은 이러한 이중과세를 조정하기 위하여 Gross-Up 제도를 채택하고 있다. 이것은 주주단계에서 소득세를 과세할 때 해당 배당소득에 대해 과세된 법인세 상당액(이를 ‘귀속법인세’라 한다)을 배당소득 총수입금액에 가산 하여 소득세를 계산한 다음, 그 귀속법인세를 소득세 산출세액에서 공제(배당세액공제)하는 방식이다 (기획재정부, 2019).



2) 보험료 부과소득의 개념 및 그 범위에 대한 쟁점

소득의 개념에 대한 정의와 우리나라 소득세법에서 정하고 있는 소득종류별 과세소득의 개념과 그 범위 및 현재 보험료 부과대상 소득범위는 앞에서 분석한 바와 같다. 사회보험으로써의 건강보험료 부과체계는 가입자의 경제적 부담능력에 따라 부과하여 부담의 형평성을 유지하여야 한다. 경제적 부담능력의 측정지표는 어느 국가나 시대 환경에 따라 매우 다양하게 정의될 수 있어 일의적으로 정의할 수 없으나, 소득을 기준으로 하는 것에 대해서는 이론이 거의 없다.

우리나라의 국민건강보험의 경우에도 소득을 기준으로 보험료부과체계를

구성하는 것을 원칙으로 하고 있으나, 지역가입자의 경우 과세소득자료가 없는 세대가 다수 존재한다는 이유로 소득 이외에 경제적 부담능력을 나타내다고 볼 수 있는 재산과 자동차, 세대원수와 성·연령 등을 소득의 대리변수로 활용하여 왔다(이용갑 외, 2006; 윤희숙, 2008; 김진수 외, 2010; 옥동석 외, 2012; 김종대 외, 2014; 정형선, 2015; 이은경 외, 2016; 김진현, 2019).

이는 1980년대와 1990년대 제도 도입과 확대 당시의 현실적 상황을 반영한 것으로 불가피한 측면이 있다. 하지만, 이는 국가의 소득파악 체계 등의 환경이 급격히 변화된 현재 시점에서 보면 건강보험제도를 둘러싼 환경의 변화와 사회·경제적 환경변화 등을 적절하게 반영하지는 못하고 있다. 때문에 가입자간 보험료 부담의 형평성 문제가 크게 부각되고 있는 것이다.⁵⁰⁾

앞에서 언급한 바와 같이 보험료 부담의 형평성 문제 해결에 있어 가장 큰 쟁점은 보험료 부과소득에 대한 관점의 차이에서 시작된다. 보험료 부과소득이 무엇이고, 보험료 부과대상소득 범위를 어디까지 할 것인지가 그 쟁점의 그 핵심이다.

보험료 부과소득에 대한 쟁점사항을 분석하기에 앞서 이미 앞장에서 분석한 바 있는 현행 보험료 부과대상 소득의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

현행 건강보험료 부과대상소득⁵¹⁾의 개념은 소득세법에서 정의하고 있는 과세소득의 개념과 일부 상이하다. 또한, 직장가입자와 지역가입자의 보험료 부과소득의 개념과 범위도 서로 다르다. 직장가입자는 근로소득인 보수월액을 기준으로 하며 직장가입자 중 개인사업장 사용자의 경우에는 사업소득을 기준으로 한다. 또한, 직장가입자 중에서 보수의 소득이 일정수준을 초과⁵²⁾하면 초과소득에 대하여 소득월액 보험료를 부과한다. 지역가입자는 소득과 재산 및 자동차 등을 점수화하여 부과하고 있다.

50) 2019년 한 해 동안 국민건강보험공단 총 민원발생 15,709만 건으로 이중 보험료와 관련된 민원이 총 82.3%를 차지하는 12,935만 건에 달하며(국민건강보험 내부자료, 2020; 매일경제 1, 14면, 2020.1.29.), 보험료 부담의 형평성과 관련하여 1990년대 말부터 2016년까지 총 12회에 걸친 헌법소원이 제기되었다.

51) 국민건강보험법 제2장 가입자, 제6장 보험료

52) 2019년 기준으로 보수의 소득이 연간 3,400만원을 초과하는 경우에 소득월액보험료를 부과한다.

직장가입자의 보험료 부과소득인 보수월액은 국민건강보험법에서 정한 소득으로 소득세법의 근로소득 총급여액 개념과 유사하나, 보수에는 소득세법상의 일부 비과세를 포함하고 있으며, 소득세법상의 소득금액은 총수입금액에서 근로소득공제를 제외한 이후의 금액이나 건강보험료 부과시 근로소득금액은 근로소득공제 이전의 총급여액을 기준으로 하고 있다. 그리고 직장가입자 중 개인사업장 사용자의 부과기준인 사업소득은 소득세법상의 사업소득금액을 기준으로 한다.

직장가입자의 소득월액 보험료 부과대상소득과 지역가입자의 보험료 부과대상소득은 <표2-14>와 같다. 국민건강보험법에는 보험료 부과소득의 유형을 소득세법에 의한 소득을 열거하고 있다. 이들 소득에 대하여 현재 보험료가 부과되고 있는 소득은 종합과세 되고 있는 소득을 보험료 부과대상 소득 금액으로 하고 있다. 분리과세되는 소득에는 보험료가 부과되지 않고 있다.

<표2-14> 직장가입자 소득월액 및 지역가입자 보험료 부과대상소득 범위

(2019년 기준)

분	보험료부과 소득 내용
	「소득세법」 제16조에 따른 소득 (과세기간의 총수입금액)
배당소득	「소득세법」 제17조에 따른 소득 (과세기간의 총수입금액+gross-up)
사업소득	「소득세법」 제19조에 따른 소득 (총수입에서 필요경비를 공제한 금액)
근로소득	「소득세법」 제20조에 따른 소득 (총급여액) - 「소득세법」 제47조에 따른 근로소득공제는 적용하지 아니함
연금소득	「소득세법」 제20조의3에 따른 소득 (총연금액) - 「소득세법」 제20조의3제2항에 따라 연금소득에서 제외되는 소득포함 - 「소득세법」 제47조의2에 따른 연금소득공제는 적용하지 아니함
기타소득	「소득세법」 제21조에 따른 소득(총수입에서 필요경비를 공제한 금액)

주1) 모든 소득의 유형에서 「소득세법」에 따른 비과세소득은 제외한다.

주2) 근거 : 국민건강보험법 제71, 72조 및 시행령 제41, 42조

또한, 직장가입자 소득월액 보험료와 지역가입자의 소득보험료 부과에 반영되는 소득은 각 소득의 소득금액으로 이를 평가하여 보험료 부과시 반영한다.

보험료 부과대상 소득의 평가율은 <표2-15>와 같이 이자소득과 배당소득 및 사업소득, 기타소득은 100%이고, 근로소득 및 연금소득은 30%로 평가하여 보험료 부과시 반영한다.

<표2-15> 직장가입자 소득월액 및 지역가입자 부과대상 소득의 평가율

(2019년 기준)

(부과)소득	직장가입자		지역가입자
	보수월액	소득월액 ¹⁾	
	×	소득금액 × 100%	소득금액 × 100%
배당소득	×	소득금액 × 100%	소득금액 × 100%
사업소득	소득금액 (개인사업장사용자)	소득금액 × 100%	소득금액 × 100%
근로소득	보수월액 (총급여액과 유사)	총급여액 × 30%	총급여액 × 30%
연금소득	×	총연금액 × 30%	총연금액 × 30%
기타소득	×	소득금액 × 100%	소득금액 × 100%

주1) 보수월액에 포함된 보수를 제외한 소득(보수외 소득)이 연 3,400만원이 초과하는 직장가입자에게 적용한다.

주2) 근거 : 국민건강보험법 제71, 72조 및 시행령 제41, 42조, 시행규칙 제44조

이와 같은 보험료 부과대상 소득의 범위 및 소득유형별 보험료 부과 소득금액 등과 관련한 쟁점사항은 다음과 같다

가) 보험료 부과대상 소득과 그 범위와 관련된 논점이다.

2019년 현재 보험료 부과소득은 위 <표2-14>에서 보는 바와 같이 종합소득 중 종합과세되는 소득이다. 종합소득 중 분리과세⁵³⁾되는 금융소득과 일용근로소득 등에는 보험료가 부과되지 않고 있다. 그리고 분류과세되는 퇴직소득과 양도소득 및 상속세와 증여세법에 의한 상속소득과 증여소득 등에도 보험료가 부과되지 않고 있다.

이에 따라 보험료 부과대상 소득은 과세방법에 관계없이 모든 소득을 기준

53) 분리과세는 일정한 소득에 대하여 기간별로 합산하지 않고, 그 소득이 지급될 때 소득세를 원천징수함으로써 과세가 종결되는 것으로 종합과세 원칙의 예외를 인정한 것으로 조세 정책적 입장에서 혜택을 부여한 측면이 있는 소득이다(오윤·문성훈; 2011)

으로하여야 한다는 견해와 소득유형별 특성 고려하여 부과대상소득 범위를 정하여야 한다는 상반된 견해가 충돌하고 있다. 그리고 보험료를 부과하기 위한 소득자료의 확보와 보험료 징수체계 등을 감안하여 부과대상소득 범위를 정하여야 한다고 주장하는 견해도 있다. 현행 보험료부과체계에서 보험료 부과대상 소득에 포함되지 않은 소득에 대한 쟁점사항을 보면 다음과 같다.

첫째, 분리과세되는 일용근로소득이다.⁵⁴⁾ 현재 건강보험법령⁵⁵⁾의 규정에 의하여 근로소득은 소득세법⁵⁶⁾에 따른 소득으로 근로소득공제는 적용하지 아니한다고 되어있을뿐 소득세법상 과세방법인 분리과세 또는 종합과세 여부를 구분하여 보험료 부과를 달리한다고 규정하지는 않고 있다. 하지만, 지역가입자의 소득에 대한 보험료 부과시 제도 초기부터 종합과세소득을 기준으로 부과하여 왔고, 이것이 현재까지 이어지고 있다. 보험료가 부과되지 않음에 따라 보험료 부과소득 자료를 국세청으로부터 확보할 때 분리과세되는 일용근로소득자료는 연계되지 않는다. 이와 같이 분리과세 일용근로소득자료를 국세청으로부터 확보하지 못하고 있는 점, 일용근로소득자는 대부분 그 소득이 열악할 것이라는 등의 이유로 현재 보험료를 부과하지 않고 있다.

분리과세 일용근로소득을 보험료 부과대상 소득에 포함하여 부과할 것인지에 대하여 많은 논란이 되고 있다. 구체적으로 보면 일용근로소득에 대하여 보험료를 부과하는 것이 타당한지와 일용근로소득에 보험료 부과 시 직장가입자의 보수월액보험료와 같이 사용자에게 보험료의 50%를 부담하게 할 것인지의 여부 및 보험료 부과 징수방법을 어떻게 할 것이냐가 쟁점이 되고 있다.

일용근로소득의 총급여액 규모는 2018년 귀속소득 기준으로 62조 9천억 원으로 2011년 47조 2천억 원에 비하여 33.3% 증가한 것으로 나타나고 있다. 일용근로소득이 2천만 원에서 3천만 원미만인 인원은 2009년 4.52%에서 2016년 5.0%로 증가하였으며, 3,000만 원이상인 인원은 2.26%에서 5.25%로 132%이상 급격하게 증가하였다(신현웅 외, 2017). 사업장의 사업 유형 변화

54) 소득세법 제14조 및 소득세법 시행령 제20조 제1항

55) 건강보험법 시행령 제41조 제1항

56) 소득세법 제20조

에 따른 근로자 고용형태 및 급여지급방법 등의 환경변화로 일용근로소득은 앞으로도 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

〈표2-16〉 연도별 분리과세 일용근로소득 총수입금액

(단위 : 조원, %)

귀속년도	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
총수입금액	47.2	49.1	54.3	58.6	57.9	62.1	64.8	62.9
증가율	1.9	4.0	10.6	7.9	-1.2	7.3	4.3	-2.9

자료: 각 연도별 국세통계연보

소득세법상 분리과세 일용근로자는 근로를 제공한 날 또는 시간에 따라 근로대가를 계산하거나, 근로를 제공한 날 또는 시간의 근로성과에 따라 급여를 개산하여 받은 사람으로서 근로계약에 따라 동일한 고용주에게 3개월(건설현장 1년, 하역현장 제한 없음) 이상 계속하여 고용되어 있지 않은 자를 말한다. 일용근로소득은 급여를 지급하는 자가 일용근로소득 지급명세서를 제출하여야 한다. 그리고 일용근로자 급여액을 지급시 일용근로소득을 지급하는 사용자는 원천징수세액을 징수하여 다음달 10일까지 납부하여야 한다.

이와 같은 일용근로소득에 대하여 보험료를 부과하는 것이 우리사회에서 다소 취약한 계층으로 알려진 일용근로자들을 사회보험의 사각지대에서 벗어나게 할 수 있다는 점과 이들에 대하여 소득을 기준으로 보험료를 부과하는 것이 이들을 전월세, 주택 등 재산이나 자동차 등을 기준으로 부과하는 것보다 보험료 부담을 오히려 완화할 수 있다는 점, 그리고 최근의 정보통신의 발달로 과세관청 및 사용자 등으로 부터 소득 자료의 확보가 용이하여 졌다는 점 등을 감안할때 보험료를 부과하는 것이 타당하다.

반면에 임시적인 일용근로자의 근로의 특성상 정확한 일용근로소득 자료의 확보가 어렵고, 면세점 이하 소득 자료원의 비중이 높아 보험료 부과에 한계가 있다고 주장하는 견해도 있다. 이는 일용근로소득에 대한 보험료 부과 정당성 여부 보다는 부과·징수의 행정적인 관점에서 효율성에 중점을 두는 것이다. 다시 말해서 일용근로소득에 대한 보험료 부과 쟁점은 부과 정당성

을 전제로 하고 부과·징수의 기술적 측면에서 어떻게하는 것이 효율성과 수용성을 확보할 수 있는지가 쟁점인 것이다.

한편, 일용근로소득에 보험료 부과시 보수월액 보험료와 같이 사용자가 50%를 부담하고 나머지 50%는 근로자가 부담하여야 한다. 이는 사회보험의 사각지대 해소와 열악한 일용근로소득자의 보호 및 종합과세 되는 근로소득과의 형평성을 도모할 필요가 있다는 점, 사회연대의 기능을 강화할 필요가 있다는 점 등을 감안하여 사용자에게도 보수월액보험료와 같이 해당 보험료의 50%를 부담토록하여야 한다. 반면에, 이 경우 사용자에게 부담을 주게 되고, 이는 다시 일용근로자의 사용을 축소시키는 결과를 가져올 수도 있어 일용근로자 본인이 전액 부담하게 하고 일정부분 보험료 부담을 경감시켜야 한다는 견해도 있다.

이를 정리하면 일용근로소득에 보험료를 부과하는 것은 보험료 부담의 형평성과 공정성을 확보할 수 있다. 이는 사회연대 원리에 부합하는 것이다. 소득이 발생한 곳에 보험료가 부과된다는 원칙을 정립할 수 있다. 또한, 소득간의 형평성 측면에서 타당하다는 공감대가 형성되어 있으며(신현웅 외, 2017), 다른 사회보험의 사각지대 해소 측면에서도 긍정적인 영향을 미치게 된다.

따라서 보험료 부담은 일용근로소득자 및 사용자가 각각 50% 부담한다. 보험료 징수는 분리과세 일용근로소득을 지급하는 자가 보험료를 원천징수하여 건강보험공단에 납부하도록 한다. 이 경우 소득발생 시점과 보험료부과 시점을 일치시켜 징수의 효율성을 도모할 수 있으며 수용성을 제고할 수 있다. 공단에서 국세청으로부터 소득자료를 받아 보험료 부과·징수할 경우에는 소득발생 시점과 보험료 부과시점이 달라 국민적 수용성이 낮고, 징수 등의 효율성을 제고할 수 없다는 측면이 있다(신현웅 외, 2017; 여나금 외, 2019). 한편으로 일용근로소득에 대한 사용자와 가입자의 부담을 완화시키기 위해서 보험료 부담금을 일정액 지원하는 것을 도입할 필요가 있다.⁵⁷⁾

57) 정부에서는 두루누리 사회보험 지원사업을 실시하고 있다. 2019년 기준으로 근로자 수 10명 미만 사업에 고용된 근로자 중 월평균 보수가 215만원 미만인 근로자와 사업주에게 최대 90%까지 국민연금보험료와 고용보험료를 각각 지원해주고 있다.

둘째, 분리과세 금융소득이다. 이는 분리과세 근로소득과 마찬가지로 건강보험법령⁵⁸⁾의 규정에 의하여 이자소득은 소득세법 제16조에 따른 소득, 배당소득은 소득세법 제17조에 따른 소득으로 되어 있을 뿐 분리과세 또는 종합과세 여부를 구분하지는 않는다. 하지만, 국세청으로부터 분리과세 금융소득인 이자·배당소득의 합이 2천만 원이하인 소득 등의 자료가 확보되지 않고 있는 등의 이유로 보험료를 부과하지 않고 있다.⁵⁹⁾ 단, 2020년 11월분 보험료부터는 2천만 원이하 1천만 원초과 분리과세 금융소득에 대하여 보험료를 부과한다.

분리과세 금융소득을 보험료 부과 대상소득에 포함하여 보험료를 부과하는 것에 대하여 분리과세 금융소득은 대부분 낮은 소득금액인데 낮은 소득에 보험료 부과하는 것이 타당성한 것인지와 국가의 재정정책에 의존도가 높은데 재정당국의 협조가 가능할 것인지 그리고 보험료부과·징수방법을 어떻게 할 것인지에 대한 논란이 쟁점이 되고 있다.

금융소득의 현황을 살펴보면 금융소득을 지급하는 원천징수의무자가 금융소득 지급일이 속하는 연도의 다음연도 2월 말일까지 이자·배당소득 지급명세서를 제출하여야 하며, 이자소득과 배당소득을 지급할 때 원천징수의무자는 원천징수세액을 징수하여 다음달 10일까지 납부한다.

분리과세 금융소득 소득금액 규모는 2018년 귀속소득 기준으로 27조 4천억 원으로 2011년 41조 1천억 원에 비하여 33.3% 감소한 것으로 나타나고 있다. 2013년부터 분리과세 금융소득기준이 소득세법 개정으로 연 4천만 원에서 2천만 원으로 변경되는 등의 금융시장 환경변화에 따라 분리과세금융소득이 감소한 것으로 보인다. 2017년 기준으로 1천만 원 초과 2천만 원이하의

58) 건강보험법 시행령 제41조 제1항

59) 국세청에서는 분리과세 금융소득자료에 대하여 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률에 의하여 자료를 제공할 수 없다는 입장이나, 금융위원회의 유권해석 결과(금융위원회 은행과-1385, 2013.10.08) “금융회사가 특정되지 않고, 세부금융거래내역이 포함되지 않는 개인별 연간 금융소득자료의 총액은 금융거래 정보에 해당되지 않아 국세청이 공단에 자료를 제공하여도 금융실명법 제4조제4항에 의한 거래정보누설에 위반하지 않음”으로 통보되어, 국세청과 소득자료 제공 업무협약이 지속적으로 이루어져야 할 것이며, 자료의 내용을 좀더 구체적이고 명확히 하기 위해서는 관련법령의 개정이 요구된다.

금융소득자는 25만 명으로 나타났다(어나금 외, 2019)

〈표2-17〉 연도별 분리과세 금융소득금액

(단위 : 조원, %)

귀속년도	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
총수입금액	42.5	43.8	38.2	34.0	34.8	29.5	28.2	31.1
증가율	3.9	3.1	-12.8	-11.0	2.4	-15.2	-4.4	10.3
과세대상소득 금액	41.1	41.5	37.0	32.1	31.5	26.0	25.8	27.4
증가율	6.2	1.0	-10.8	-13.2	-1.9	-17.5	-0.8	6.2

자료: 각 연도별 국세통계연보

이와 같은 분리과세 금융소득에 대하여 보험료를 부과하는 것이 부담능력을 잘 반영할 수 있고 보험료 부담의 형평성과 공정성을 확보할 수 있다는 점과 이들에 대하여 소득을 기준으로 보험료를 부과하는 것이 이들을 재산이나 자동차 등을 기준으로 부과하는 것보다 보험료 부담의 공평성을 확보할 수 있다는 점, 그리고 최근의 정보통신의 발달로 과세관청 및 금융기관 등으로부터 소득 자료의 확보가 용이하여 졌다는 점 등을 고려하여 보험료를 부과하는 것이 타당하다.

한편으로 금융소득의 특성상 국가의 예금금리 및 비과세 등의 재정정책에 크게 좌우되어 금융당국의 협조가 우선이며, 소득지급처인 금융기관으로부터 자료와 원천징수된 보험료를 받기 위해서는 전산인프라 등의 구축이 필요하다는 점, 개인별 금융소득 내역을 받기 위해서는 관련법의 개정이 검토되어야 한다는 점, 그리고 분리과세되는 금융소득은 개인별 또는 세대별로 보면 그 소득금액의 규모가 크지 않다는 점 등 현실적인 제약을 들어 현 시점에서는 보험료를 부과하는 것은 한계가 있다는 견해가 있다.

이러한 일련의 주장을 분석해보면 금융소득에 대한 보험료 부과 of 정당성 여부보다는 부과·징수 및 관련 자료의 확보 등 행정적인 관점에서의 효율성에 중점 두는 성격이 강하다. 다시 말해서, 금융소득에 대한 보험료 부과 of 쟁점은 부과 of 정당성을 전제로 하면서 부과·징수의 효율성과 수용성 측면에서 이

루어지고 있는 쟁점이 더 크다할 수 있다.

이를 정리하면 분리과세 금융소득에 보험료를 부과하는 것은 보험료 부담의 형평성과 공정성을 확보할 수 있으며, 이는 사회연대 원리에 부합하는 것이다. 또한, 소득이 발생한 곳에 보험료가 부과된다는 원칙을 정립할 수 있는 등 소득 간의 형평성 측면에서 타당하다는 공감대가 형성되어 있다.

그리고, 분리과세 금융소득에 대한 보험료 부담은 현행과 같이 금융소득자 본인이 전액 부담 한다. 보험료 징수는 분리과세 또는 종합과세 등 과세의 방법에 관계없이 금융소득을 지급하는 자가 그 지급받는 자의 보험료를 징수⁶⁰⁾하여 공단에 납부하는 것이 소득발생 시점과 보험료부과 시점을 일치시켜 징수의 효율성을 도모할 수 있으며 수용성을 제고할 수 있다. 공단에서 과세관청으로부터 소득 자료를 받아 보험료 부과·징수할 경우에는 소득발생 시점과 보험료 부과시점이 달라 국민적 수용성이 낮고, 징수 등의 효율성을 제고할 수 없다는 측면이 있다(신현웅 외, 2017; 여나금 외, 2019).

셋째, 양도소득에 대해 보험료를 부과하는 것이 적정한 것인지에 대한 쟁점이다.

현재, 분류과세되는 양도소득에 대하여는 보험료를 부과하지 않고 있다. 양도소득은 앞에서 파악한 바와 같이 장기간에 걸쳐 발생한 소득이 일시에 실현되어 종합소득과 합산할 경우 세 부담이 크게 높아질 수 있는 결집효과(bunching effect)를 완화하기 위하여 예외적으로 소득세법상 분류과세로 구분하여 다른 종합소득과 합산하지 않고 별도로 과세하고 있는 소득이다(임상엽 외, 2018).

이러한 특성을 가지고 있는 소득에 보험료를 부과하는 것이 타당한지와 보험료를 부과한다면 어떠한 방법으로 징수하는 것이 효율적인 것인지에 대한 쟁점이다. 구체적으로는 일시소득에 대한 보험료 부과시 보험료 변동 폭이 크고, 소득발생 시점과 보험료 부과시점의 차이에 따른 국민적 수용성 해소방안

60) 소득지급자가 원천징수하여 공단에 납부할 경우 년 1회 보험료 정산이 요구된다. 가입자 개인별 또는 세대별로 보험료 부과대상 모든 소득을 합산하여 상·하선을 적용 보험료 산정 후 기 납부 보험료와 납부하여야할 보험료를 정산하여야 한다.

은 있는지와 과세관청으로 부터 양도소득 자료연계의 가능성이 있는지 또한 일시에 고액의 보험료를 부담하게 되어 국민의 수용성이 있을 것인지 등에 대하여 논란이 있다.

양도소득금액 규모는 2018년 귀속소득 기준으로 과세표준액이 90조 3천억 원이며, 2011년 45조 8천억 원에 비하여 97.2%로 급격히 증가하고 있다. 소득금액의 경우에는 2018년 귀속소득금액이 92조 2천억 원으로 2011년 47조 3천억 원 대비 94.9% 증가한 것으로 나타났다. 이와 관련하여 2020년 현재 정부의 부동산에 대한 공시가 현실화 정책과 양도소득 강화 정책으로 양도소득금액은 지속적으로 증가될 것으로 예측된다(조세일보, 2020).

〈표2-18〉 연도별 양도소득금액

(단위 : 조원, %)

귀속년도	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
총수입금액	57.2	53.4	54.2	66.1	90.5	88.7	106.9	114.1
증가율	-3.7	-6.6	1.5	22.0	36.9	-2.0	20.5	6.7
소득금액	47.3	43.7	44.3	53.7	74.4	71.4	85.5	92.2
증가율	-2.7	-7.6	1.4	21.2	38.5	-4.0	19.7	7.8
과세표준액	45.8	42.5	42.9	52.2	72.3	69.4	83.4	90.3
증가율	-3.2	-7.2	0.9	21.7	38.5	-4.0	20.2	8.3

자료: 각 연도별 국세통계연보

이와 같은 양도소득에 보험료를 부과하는 것은 ㉠ 부담능력을 반영할 수 있다는 점과 ㉡ 부담의 형평성과 공정성을 확보할 수 있으며 소득이 발생한 곳에 보험료가 부과된다는 원칙을 정립할 수 있다는 점, ㉢ 또한, 부동산 등의 양도로 개인이 얻는 실현된 소득에 부과하는 것이 현행 부동산 등 재산에 보험료를 부과하는 것보다 보험료 납부 및 부담능력을 담보할 수 있다(신영석 외, 2007)는 점, ㉣ 부동산 보유수준을 보험료 부담능력으로 평가하는 국민의 일반정서를 수용할 수 있고 동시에 소득중심의 보험료 부과체계에 적절한 요소라는 점(이용갑 외, 2006), ㉤ 그리고 과세관청에서 양도소득에 대한 세금을 징수할 때 같이 징수하여 공단에 이관토록 징수체계를 구축하면 양도소득의 보험료 부과에 대한 납부 부담의 국민 수용성을 높이고 소득발생 시점과

납부시점을 일치시킬 수 있다는 점, ㉔ 프랑스의 경우 유산(상속, 증여) 소득, 부동산 양도소득에 일반사회보장 분담금(CSG) 부과하여 건강보험 재정으로 사용하고 있고, 일본의 지역가입자의 경우에도 양도소득에 보험료 부과하고 있다는 점 등을 감안할때 보험료를 부과하여야 한다(이용갑 외, 2006; 신영석 외, 2007; 국민건강보험공단, 2010, 2012).

한편으로 양도소득은 그 특성상 일시소득으로 소득세법에서도 이를 반영하여 분류과세 하고 있는 점과 양도소득에 보험료 부과시 그 변동폭이 커 국민적 수용성이 낮을 것이라는 점 등 현실적인 제약을 들어 현 시점에서 보험료 부과 하는데 제약이 있으며, 만약 부과한다면 양도소득에 대한 보험료율 또는 소득금액의 평가율을 다른 소득과 다르게 하여야 한다고 주장하는 견해도 있다.

이러한 논의사항을 정리하면 분류과세되는 양도소득에 보험료를 부과하는 것은 보험료 부담의 형평성과 공정성을 확보 측면에서, 그리고 사회연대의 원리 측면에서 타당하다(이용갑 외, 2006; 신영석 외, 2007; 옥동석 외, 2012; 국민건강보험공단, 2012). 또한, 소득이 발생한 곳에 보험료가 부과된다는 원칙을 정립할 수 있는 등 소득 간의 형평성 측면에서 타당하다는 공감대가 형성되어 있다. 다만, 소득의 특성을 반영하여 보험료율이나, 소득금액 평가율을 다른 소득과 다르게 적용하거나 또는 경감율을 반영하는 것은 보험재정과 사회·경제적 환경 등을 반영하여 결정할 수 있을 것이다.

그리고, 분류 과세되는 양도소득에 대한 보험료는 양도소득자 본인이 전액 부담한다. 보험료 징수 체계는 양도소득은 납세자의 신고소득으로 과세관청에서 세금 징수시 보험료를 징수하여 공단에 이관하는 것이 징수의 효율성을 도모할 수 있으며, 국민적 수용성을 제고할 수 있다⁶¹⁾. 공단에서 과세관청으로부터 소득 자료를 받아 보험료 부과·징수시 소득발생 시점과 보험료 부과시점이 달라 국민적 수용성이 낮고, 부과징수의 효율성을 제고하기 어려운 점이 있다.

61) 과세관청에서 징수하여 공단에 이관할 경우 년 1회 보험료 정산이 요구된다. 가입자 개인 별 또는 세대별로 보험료 부과대상 모든 소득을 합산하여 상·하선 적용 후 보험료를 산정하여 기 납부 보험료와 납부하여야할 보험료를 정산토록 한다.

넷째, 퇴직소득에 대하여 보험료를 부과하는 것이 타당한지에 대한 쟁점이다.

현재, 분류 과세되는 퇴직소득에 대하여는 보험료를 부과하지 않고 있다. 퇴직소득은 앞에서 파악한 바와 같이 퇴직으로 인하여 발생하는 소득과 국민연금법 또는 공무원연금법 등에 의하여 지급받는 일시금이다. 장기간에 걸쳐 발생한 소득이 일시에 실현되어 종합소득과 합산할 경우 세 부담이 크게 높아질 수 있는 결집효과(bunching effect)를 완화하기 위하여 예외적으로 소득세법상 분류과세로 구분하여 다른 종합소득과 합산하지 않고 별도로 과세하고 있다(임상엽 외, 2018).

이러한 특성을 가지고 있는 퇴직소득에 보험료를 부과하는 것이 타당한지에 대한 쟁점이다. 특히, 퇴직자 중 사회·경제적 상황에 의하여 타의로 중도 퇴직하는 자의 퇴직소득에 보험료를 부과하는 것이 타당한지와 보험료를 부과한다면 어떠한 방법으로 징수하는 것이 효율적인 것인지 하는 징수방법에 대한 쟁점이 있다. 구체적으로는 일시소득에 대한 보험료 부과시 보험료 변동폭이 크고, 소득발생 시점과 보험료 부과시점의 차이에 따른 국민적 수용성 해소방안은 있는지와 사업장과 과세관청으로부터 퇴직소득 자료 연계의 가능성이 있는지 또한 일시에 고액의 보험료를 부담하게 되어 국민의 수용성이 있을 것인지 등에 대하여 논란이 있다.

퇴직소득급여액 규모는 2018년 귀속소득 기준으로 39조 9천억 원이며 2011년 26조 7천억 원에 비하여 49.4%로 증가한 것으로 나타나고 있다. 총수입금액의 경우에는 2018년 귀속소득금액이 48조 7천억 원으로 2011년 27조 4천억 원 대비 77.7% 증가한 것으로 나타났다.

〈표2-19〉 연도별 퇴직소득금액

(단위 : 조원, %)

귀속년도	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
총수입금액	27.4	31.1	25.3	34.8	38.6	52.7	45.3	48.7
증가율	1.9	13.5	-18.6	37.5	10.9	36.5	-14.0	7.5
퇴직급여액	26.7	24.8	21.1	28.1	39.4	34.5	34.9	39.9
증가율	8.5	-7.1	-14.9	33.2	40.2	-12.4	1.2	14.3

자료: 각 연도별 국세통계연보

이와 같은 퇴직소득에 보험료를 부과하는 것은 ㉠ 부담의 형평성과 공정성을 확보할 수 있으며 소득이 발생한 곳에 보험료가 부과된다는 원칙을 정립할 수 있다는 점과 ㉡ 부담능력을 반영할 수 있다는 점, ㉢ 특히, 연금소득자와 형평성을 도모할 수 있다는 점, ㉣ 퇴직소득자 중 사업장의 연건에 의하여 타의로 강제 중도 퇴직하는 자에 대한 퇴직소득 보험료는 국민건강보험이 사회보험으로서 강제가입과 모든 가입자에게 보험료 납부의무가 있고 질병 등 사회적 위험에 공동으로 대처하여 사회연대성과 위험분산 및 소득재분배를 도모한다는 측면에서 보험료를 부과하는 것이 타당하는 점과 소득 발생 시 보험료를 부담하여야 한다는 점 등을 종합적으로 고려할때 퇴직소득에도 보험료를 부과하여야 한다.

반면에 퇴직소득은 그 특성상 일시소득으로 소득세법에서도 이를 반영하여 분류과세하고 있는 점과 퇴직소득에 보험료 부과시 그 변동폭이 커 국민적 수용성이 낮을 것이라는 점, 또한, 퇴직금은 사업장 종사 기간 중 매월의 급여에서 이미 보험료를 납부하고 축적된 소득으로 여기에 보험료를 부담토록 하는 것은 과중하다는 논란 등 현실적인 수용성을 들어 현 시점에서 보험료 부과 하는데 한계가 있다는 견해도 있다.

이상의 논의를 정리하면 분류과세되는 퇴직소득에 보험료를 부과하는 것은 보험료 부담의 형평성과 공정성을 확보 측면에서, 사회연대의 원리 측면에서 타당하다. 또한, 소득이 발생한 곳에 보험료가 부과된다는 원칙을 정립할 수 있고, 보험료가 부과되는 연금소득과의 형평성을 도모할 수 있는 등 소득 간의 형평성 측면에서 타당하다는 공감대가 일정부분 형성되어 있다. 그리고 사업장 종사기간 중 급여에서 이미 보험료를 납부했는데 퇴직소득에도 보험료를 부담토록하는 것은 과중하다는 것과 관련하여 이는 과세도 마찬가지로 근로소득에 소득세를 부과하고 퇴직소득에도 과세를 하는 이치와 같다. 다만, 소득의 특성을 반영하여 보험료를 또는 소득금액 평가율을 다른 소득과 다르게 적용하거나 경감율을 반영하는 것은 보험재정과 사회·경제적 환경 등을 반영하여 결정할 수 있을 것이다.

그리고, 퇴직소득에 보험료를 부과할 경우에 보험료 부담은 퇴직소득자가 전액을 부담하는 것으로 한다.⁶²⁾ 보험료는 퇴직소득을 지급하는 자가 그 지급받는 자의 보험료를 원천징수하여 공단에 납부하도록 한다. 이 경우에 징수의 효율성을 도모할 수 있으며, 국민적 수용성을 제고할 수 있다.⁶³⁾ 공단에서 사용자 또는 과세관청으로부터 소득자료를 받아 보험료 부과·징수 시 소득발생 시점과 보험료 부과시점이 달라 국민적 수용성이 낮고, 징수 등의 효율성 제고를 기대하기 어려운 부분이 있다.

다섯째, 상속·증여소득에 대하여 보험료를 부과하는 것이 타당한지에 대한 논란이다.

현재 상속·증여소득에 대하여는 보험료를 부과하지 않고 있다. 상속·증여는 부의 무상이전으로 소득의 개념에서 분석한 바와 같이 순자산증가이론에 따르면 상속·증여도 소득에 해당 된다(정덕주, 2007). 하지만, 상속·증여를 소득으로 볼 것인지 또는 재산으로 볼 것인지에 대한 견해 차이가 있다.

보험료 부과와 관련하여 상속·증여소득은 소득세법에 의한 소득이 아니라 상속세 및 증여세법에 의한 재산의 개념으로 소득중심의 보험료부과체계에 이들 소득을 반영하는 것은 일관성이 없는 것이다. 이에 따라 이들 소득에 보험료를 부과하는 것이 타당한지와 보험료 부과시 보험료 변동 폭이 크고, 소득 발생 시점과 부과시점에 차이에 따른 국민적 수용성 해소방안이 있는지에 대해 논란이 있다.

상속소득 과세표준액의 규모는 2018년 귀속소득 기준으로 9조 원이며 2011년 5조 3천억 원에 비하여 69.8%로 증가한 것으로 나타나고 있다. 소득 금액의 경우에는 2018년 귀속소득금액이 16조 4천억 원으로 2011년 9조 6천억 원 대비 70.8% 증가한 것으로 나타났다.

62) 분류과세 퇴직소득에 대한 보험료 부담을 퇴직소득자와 사용자가 각각 50%를 부담토록하는 것도 생각해 볼 수 있다. 이는 퇴직자의 경우 해당 사업장에서 근무기간 동안 노동력을 제공을 통한 생산성 향상 등에 기여한 대가 등을 고려할 필요가 있기 때문이다.

63) 소득지급자가 원천징수하여 공단에 납부할 경우 년 1회 보험료 정산이 요구된다. 가입자 개인별 또는 세대별로 보험료 부과대상 모든 소득을 합산하여 상·하선을 적용 보험료 산정 후 기 납부 보험료와 납부하여야할 보험료를 정산하여야 한다.

〈표2-20〉 연도별 상속소득금액

(단위 : 조원, %)

귀속년도	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
총수입금액	10.7	11.2	10.6	13.4	12.3	15.3	16.5	18.3
증가율	17.6	4.7	-5.4	26.4	-8.2	24.4	7.8	10.9
소득금액	9.6	10.0	9.5	11.9	11.0	13.6	14.9	16.4
증가율	18.5	4.2	-5.0	25.3	-7.6	23.6	9.6	10.1
과세표준액	5.3	5.7	5.1	6.5	6.1	7.7	8.7	9.0
증가율	20.4	7.5	-10.5	27.5	-6.2	26.2	13.0	3.5

자료: 각 연도별 국세통계연보

증여소득 과세표준액의 규모는 2018년 귀속소득 기준으로 40조 6천억 원이며 2011년 18조 9천억 원에 비하여 114.8%로 증가한 것으로 나타나고 있다. 소득금액의 경우에는 2018년 귀속소득금액이 47조 6천억 원으로 2011년 22조 2천억 원 대비 114.4% 증가한 것으로 나타났다.

〈표2-21〉 연도별 증여소득금액

(단위 : 조원, %)

귀속년도	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
총수입금액	23.0	19.1	24.3	29.4	29.7	29.8	42.5	49.8
증가율	7.0	-17.0	27.2	21.0	1.0	0.3	42.6	17.2
소득금액	22.2	18.5	23.5	28.5	28.9	28.6	41.0	47.6
증가율	6.7	-16.7	27.0	21.3	1.4	-1.0	43.4	16.1
과세표준액	18.9	16.0	20.4	25.2	25.2	24.1	35.2	40.6
증가율	5.6	-15.3	27.5	23.5	0.0	-4.4	46.0	15.3

자료: 각 연도별 국세통계연보

이와 같은 상속·증여소득에 보험료를 부과하는 것은 ㉠ ‘부의 무상 이전’으로 개인이 얻은 소득이므로 부담능력에 따른 보험료 부과 원칙에 부합한다는 점(국민건강보험공단, 2010, 2012), ㉡ 부담의 형평성과 공정성을 확보할 수 있으며 소득이 발생한 곳에 보험료가 부과된다는 원칙을 정립할 수 있다는 점, ㉢ 또한, 부동산 등의 재산 상속·증여로 개인이 얻은 소득에 보험료를 부과하는 것이 현행 재산에 보험료를 부과하는 것 보다 보험료 납부 및 부담

능력을 담보할 수 있다는 점, ㉞ 오늘날 소득의 개념은 보다 확대되는 추세로 순자산증가 이론이 통설로 되어가고 있으며(김완석, 2011), 순자산증가이론에 따르면 상속 및 증여 등 모든 종류의 재산귀속과 금전적 가치가 있는 급부는 소득으로 정의 된다는 점, ㉟ 프랑스의 경우에도 유산(상속, 증여) 소득에 일반사회보장 분담금(CSG) 부과하여 건강보험 재정으로 사용하고 있다는 점 등을 감안하여 보험료를 부과하는 것이 타당하다.

반면에 상속·증여소득은 ㉠ 그 특성상 현재 우리나라의 경우 소득세법에 의한 소득으로 과세하지 않고 상속세 및 증여세법에 의하여 과세를 하고 있는 점과 ㉡ 상속·증여소득에 보험료 부과시 그 변동 폭이 커 국민적 수용성이 낮을 것이라는 점, ㉢ 또한, 상속·증여는 국민들 사이에서 재산으로 보는 시각이 우세하다는 논란이 있어 소득기준 보험료 부과체계에는 부합하지 않는다는 점 등 현 시점에서 보험료부과 하는데 한계가 있으며, 만약 부과한다면 상속·증여소득에 대한 보험료를 또는 소득금액의 평가율을 다른 소득과 다르게 하여야 한다고 주장하는 견해도 있다.

이상의 논의를 정리하면 상속세 및 증여세법에 의한 상속소득과 증여소득에 대하여 이를 재산으로 보는 견해도 있으나, 최근 통설로 되어가고 있는 순자산증가이론에 따르면 이들 재산귀속과 금전적 가치가 있는 급부는 소득으로 정의 되고 있다. 이에 상속·증여소득에 보험료를 부과하는 것은 보험료 부담의 형평성과 공정성을 확보 측면에서, 사회연대의 원리 측면에서 타당하다. 또한, 소득이 발생한 곳에 보험료가 부과된다는 원칙을 정립할 수 있는 등 소득 간의 형평성 측면에서 타당하다는 공감대가 일정부분 형성되어 있다. 다만, 소득의 특성을 반영하여 보험료를 또는 소득금액 평가율을 다른 소득과 다르게 적용하거나 경감율을 반영하는 것은 보험재정과 사회·경제적 환경을 반영하여 결정할 수 있을 것이다.

그리고 상속·증여소득에 대해 보험료를 부과할 경우에는 보험료 부담은 상속·증여자 본인이 전액 부담토록 한다. 또한 보험료 징수체계는 과세관청에서 세금 징수시 보험료를 징수하여 공단에 이관하는 것이 징수의 효율성을 도모할 수 있으며, 국민적 수용성을 제고할 수 있다⁶⁴⁾. 즉, 이들 소득은 상속·증여 과세표준액에 보험료를 적용하여 징수한다. 공단에서 과세관청으로부터 소

득 자료를 받아 보험료 부과·징수시 소득발생 시점과 보험료 부과시점이 달라 국민적 수용성이 낮고, 부과징수의 효율성이 떨어질 수 있기 때문이다.

여섯째, 연금소득에 대한 보험료 부과에 쟁점이다.

현재 보험료부과체계에서 보험료 부과시 반영되는 연금소득은 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사립학교 교직원 연금, 별정우체국연금 등 5대 공적연금 소득만을 대상으로 보험료를 부과하고 있다. 보험료 부과에 반영되는 연금소득금액은 연금소득 공제 이전의 총연금 급여액을 적용하고 있으며, 연금소득에 대한 반영률(=평가율)은 해당 총연금급여의 100분의 30으로 하여 적용하고 있다.⁶⁵⁾ 또한, 소득세법에서는 공적연금의 경우 2002.1.1 이후에 납입된 연금부터 과세하나, 건강보험료 부과는 그 이전에 납입된 연금에 대해서도 부과하고 있다. 그리고 사적연금소득에 대하여는 보험료를 부과하지 않고 있다.

이와 같은 연금소득의 보험료 부과에 대한 쟁점은 ① 연금소득을 다른 소득과 다르게 볼 것인지에 대한 논란이다. 이에 대해 연금소득은 원금(기여금)과 원금이자 등 운용수익을 받는 것임으로 다른 소득과 동일하게 볼 수 없다는 의견과 소득세법상 연금소득도 다른 소득과 동일하게 과세하고 있음으로 다른 소득과 동일하게 보는 것이 타당하다는 의견이 대립하고 있다. 그리고 ② 보험료 부과시 연금소득의 평가율을 다른 소득과 다르게 적용하는 것이 타당한 것인지에 대한 논란이다. 연금소득도 다른 소득과 동일하게 평가하여 100% 반영하여야 한다는 의견과 연금소득은 다른 소득과 달리 원금이 포함되어 있음으로 원금을 제외한 이자 등 운용수익으로 받는 부분만 반영하여야 한다는 의견이 대립되고 있다. 또한, ③ 사적연금소득에 보험료를 부과하는 것이 타당하지에 대한 논란이 있다. 소득에 따른 보험료 부과에 형평성을 확보하기 위하여 사적연금 소득에도 보험료를 부과해야한다는 의견과 사적연금소득은 금융소득으로 보아야 한다는 의견이 대립하고 있다. 뿐만 아니라 ④ 기초노령연금 및 주택연금, 퇴직연금 등에 대하여 보험료를 부과하는

64) 과세관청에서 징수하여 공단에 이관할 경우 년 1회 보험료 정산이 요구된다. 가입자 개인 별 또는 세대별로 보험료 부과대상 모든 소득을 합산하여 상·하선을 적용 보험료 산정 후 기 납부 보험료와 납부하여야할 보험료를 정산토록 한다.

65) 건강보험법 시행규칙 제44조 제1항 제2호

것이 타당한지에 대한 논란도 제기되고 있으며, ⑤ 연금소득에 대한 보험료 부과는 해당 소득 발생시에 보험료를 부담했는데 연금 수령시에도 보험료를 부과하는 것은 이중부과라는 논란도 있다.

이러한 연금소득에 대한 쟁점별 주요내용을 분석하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

연금소득을 다른 소득과 동일하게 볼 것인가에 대하여는 ㉠ 소득세법에서 연금소득도 다른 소득과 동일하게 과세하고 있다는 점과 ㉡ 사회보험방식으로 보험료를 부과하는 대부분의 국가에서도 연금소득에 보험료를 부과하고 있다는 점, ㉢ 현행 건강보험법령에서도 연금을 기여금과 이자 등 운용수익으로 구분하고 있지 아니한다는 점, ㉣ 공적연금은 사회보험제도로 소득재분배 등 고소득자는 손해를 보고 저소득자는 유리하게 연금을 수령하게 되어있음으로 연금소득을 기여금과 이자로 구분할 수 없다는 점 등을 고려해볼 때 연금소득도 다른 소득과 동일하게 보는 것이 합당하다.

그리고 연금소득의 평가율은 연금소득을 다른 소득과 동일하게 보고 있으므로 연금소득 평가율도 다른 소득과 동일하게 100% 반영하는 것이 타당하다. 다만, 연금소득은 은퇴시기에 얻는 소득으로 부담능력이 작다는 특징과 개인 노후 보장체계가 불안한 우리나라의 현실 및 국민정서 등을 감안할 경우에는 보험료를 경감하는 방안 또는 보험료율을 조정하는 방안 등을 검토할 수 있다.

또한, 사적연금소득을 보험료 부과소득에 포함시키는 것이 타당한 것인지와 관련하여 소득에 따른 보험료 부과액의 형평성을 확보하기 위하여 사적연금 소득에도 보험료를 부과 하는 것이 타당하나, 공적연금과 달리 개인이 노후 준비를 위하여 저축한 것이라는 일반국민 인식 등의 특성을 반영하여 보험료 부과요소로 포함시키는 부분은 장기적으로 검토할 필요가 있다 하겠다.

그리고 기초노령연금 및 주택연금, 퇴직연금 등에 대한 보험료 부과도 해당 연금의 성격과 특성 등을 감안하여 검토할 필요가 있다. 주택연금은 주택담보 대출의 성격이 있고, 기초노령연금은 노인빈곤해소 등의 목적이 있으므로 이를 반영하여 장기적 관점에서 검토가 요구된다. 퇴직연금은 수급방법이

연금방식과 일시금 방식으로 선택이 가능하고, 퇴직일시금은 퇴직소득에 포함됨으로, 퇴직연금을 부과 시 퇴직소득을 부과한다는 전제가 있어야 한다.

연금소득에 대한 보험료 부과시 이중부과 논란과 관련하여 현재, 소득 세법에 의한 연금소득의 과세체계는 「EET체계」로 불입시 면제(Exempt), 운용시 면제(Exempt), 수령시 과세(Taxed))를 따르고 있어 이중과세의 문제를 해소하고 있으므로 연금소득에 보험료를 부과하는 것이 이중 부과하는 것이 아니다(오윤 외, 2011).

이와 같이 연금소득은 소득세법상 다른 소득과 동일하게 과세하고 있음으로 보험료 부과 시에도 다른 소득과 동일하게 보는 것이 합리적이다. 이에 따라 연금소득 반영률도 다른 소득과 동일하게 100%로 하여야한다. 그리고 연금소득에 대한 보험료 부과 범위는 현행과 같이 5대 공적연금소득에 대하여 부과하는 것이 현실적이다. 사적연금과 기초노령연금 및 주택연금, 퇴직연금 등의 연금소득에 대하여는 보험료를 부과하는 것이 타당하나, 이들 소득의 성격에 대한 현실적인 특성 및 국민적 수용성 등을 고려하여 장기적인 관점에서 반영 여부를 검토하는 것이 요구된다.

나) 소득유형별 보험료 부과 소득금액의 차이에 따른 쟁점이다.

현행 보험료부과체계에서 부과의 기준이 되는 소득금액은 근로소득인 보수 월액과 이자소득, 배당소득, 연금소득 및 보수의 근로소득은 공제 이전의 소득금액인 총급여(수입)금액과 동일하다. 사업소득과 기타소득은 필요경비를 제외한 이후의 소득금액을 기준으로 보험료를 부과하고 있다. 이에 따라 보험료 부과 대상 소득유형별 형평성 논란이 있을 수 있다. 이는 곧 공제 이전의 총급여액을 기준으로 하는 근로소득과 필요경비를 제외한 이후의 소득금액을 기준으로 하는 사업소득을 동일하게 보고 보험료를 부과하는 것이 형평성을 담보할 수 있는지와 사업소득의 필요경비 인정범위 과다 여부 등에 관한 쟁점이다. 다시 말해, 근로소득은 사용자의 신고에 의하여 소득금액이 결정됨으로 거의 노출되고 공제 이전 총급여액을 기준으로 보험료를 부과한다. 반면에 사업소득은 사용자가 신고함에 따른 축소신고의 개연성과 필요경비 공제 후 소득

금액을 기준으로 부과하고 있어 근로소득을 기준으로 보험료를 부담하는 가입자가 손해라는 논란으로 이어지고 있다.

이러한 주장과 관련하여 ㉠ 현행 세법은 근로소득에 대하여 입법상 배려로 비과세 규정이 사업소득이나 다른 소득과는 달리 다양하고 폭넓게 적용되고 있어 조세상의 혜택을 충분히 받고 있음에 따라 근로소득의 총급여액이 이미 과소평가되어 있다고 볼 수 있다는 점(김태일 외, 2016), ㉡ 사업소득의 필요경비는 사업경영에 따른 원가를 포함하여 종업원의 급여, 임차료 등을 필요경비로 인정하고 있는 반면, 사업주 본인의 급여는 필요경비로 인정받지 않음으로 필요경비를 공제한 사업소득도 보수월액과 다르지 않다고 볼 수 있다는 점 등에서 형평성에 어긋나는 것은 아니다(오윤 외, 2011). 또한, ㉢ 근로소득인 보수월액을 기준으로 하는 직장가입자의 보험료는 사용자가 50%를 부담하고, 보수외 사업소득 등에 대하여는 본인이 전액 부담하는 등 사업소득과 근로소득인 보수월액의 형평성을 논하는 것은 적절치 않다는 측면이 있다는 점, ㉣ 국민연금, 산재·고용 등에서도 근로소득의 경우 필요경비 공제 전 총급여액을 기준으로 보험료를 하고 있어 다른 제도와의 정합성 측면에서도 문제가 없다고 볼 수 있는 점, ㉤ 사업소득은 근로소득과 달리 경제상황에 따라 변동폭이 커 예측이 곤란하나, 근로소득은 정기적으로 발생하여 상대적으로 예측이 가능한 소득으로 그 특성이 서로 상이하므로 직접적으로 비교하는 것은 적절하지 못한 측면이 있다는 점, ㉥ 외국⁶⁶⁾의 경우도 보험료 부과 시 근로소득(보수)은 총급여액 기준이고, 사업소득은 필요경비를 공제한 후 소득금액을 적용하고 있다는 점, ㉦ 근로소득(보수)의 범위와 개념은 건강보험제도 도입 이후 정착되어 왔으므로 보험료부과 소득범위를 크게 축소시키는 소득세법에 따른 소득공제 후 근로소득금액으로 후퇴시킬 요인은 없다는 점, 그리고 ㉧ 근로소득을 근로소득 공제 후 소득금액으로 보험료를 부과할 경우, 현행 보험재정의 약 25%~32%가 감소되어 최저 7.23%p에서 최대 8.52%p까지 보험료율을 인상하여야 함으로써 실익이 크지 않고 현실적인 수용성이 떨어진다는 점(옥동석 외, 2012) 등을 감안할 때 근로소득인 보수월액은 공제 이

66) 독일, 일본, 벨기에, 대만 등의 경우 근로자의 경우에는 총급여액 기준이며, 사업소득 등은 필요경비를 제외한 소득금액으로 보험료를 부과하고 있다.

전의 총급여액을 기준으로 하고, 사업소득은 필요경비를 제외한 이후의 소득금액을 기준으로 하는 것이 현실적으로 타당하다(국민건강보험공단, 2012; 신현웅 외, 2017).

사업소득의 필요경비 인정범위의 논란과 관련하여 이는 근본적으로 조세제도적 측면으로, 조세제도의 발전에 따라 보완될 전망이다(옥동석 외, 2012; 신현웅 외, 2017). 사업소득의 필요경비 인정범위 및 소득금액등은 다른 합리적인 이유가 없다면 소득세법상 소득의 개념과 동일하게 반영하는 것이 부담능력을 감안하는 것이고 소득 자료 객관성과 신뢰성을 확보할 수 있고 현실적이다. 과세관청의 소득금액을 반영하지 않고 별도의 건강보험료 부과표준소득을 마련하는 것은 또 다른 논란으로 수용성이 낮다(오윤 외, 2011).

이와 같이 근로소득(보수)은 현행과 같이 총급여액을 기준으로 하고, 사업소득은 필요경비를 제외한 소득금액을 적용하는 것이 현실적 정책수용성 등에서 유효하다고 볼 수 있다. 따라서 보험료 부과 시 적용하는 소득유형별 소득금액은 현행과 같이 사업소득과 기타소득은 필요경비 공제 후 소득금액을 기준으로 하고, 근로소득, 연금소득은 공제 전 소득금액, 이자소득은 총수입금액, 배당소득은 총수입금액+gross-up 소득금액으로 하는 것이 타당하다.

다) 직장가입자의 보수월액과 소득세법상의 근로소득과의 차이에 따른 쟁점 사항이다.

건강보험법에 의한 보수월액과 소득세법상의 근로소득과의 차이로 인한 주요 쟁점사항은 건강보험법에 의한 보수월액과 소득세법상의 근로소득을 달리 하는 것이 효용성이 있는가하는 것이다.

현행 건강보험료 부과체계에서의 보수월액은 건강보험법에서 정한 보험료 부과소득의 개념이다. 근로소득은 소득세법에 따른 소득의 개념이다. 보험료 부과 기준이 되는 소득금액의 경우 보수월액은 근로소득 공제 전 총급여액을 반영한다. 과세는 이와 달리 총급여액에서 근로소득 공제 후의 소득금액을 기준으로 하고 있다.

〈표2-22〉 보수월액 총급여액 및 근로소득금액 현황

(단위 : 조원, %)

귀속년도	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
보수월액총액	568.5	603.1	646.7	687.3	713.7
증가율	5.0	6.1	7.2	6.3	3.8
총수입금액	502.9	533.7	566.7	600.1	637.6
증가율	6.8	6.1	6.2	5.9	6.2
근로소득금액 (소득공제 후)	343.7	386.1	413.0	440.0	471.7
증가율	7.5	12.3	7.0	6.5	7.2

자료: 각년도별 국세청 통계연보

주1) 증가율은 전년대비 증가율이다.

주2) 보수월액 총액은 해당 귀속 각년도 보수월액보험료를 기준으로 추계, 총수입금액은 소득세법의 근로소득 총수입금액이다.

그렇지만 보험료 부과소득 범위와 관련하여 건강보험법상의 보수월액은 소득세법상 근로소득의 일부 비과세를 포함하고 있으나, 건강보험법의 보수월액과 소득세법의 근로소득 총급여액은 유사하다. 건강보험법상의 보수월액과 소득세법상의 근로소득의 차이점은 〈표2-23〉과 같다.

〈표2-23〉 건강보험법상의 보수월액과 소득세법상의 근로소득 비교

구분	보수월액	근로소득
개념 (금액 결정)	· 해당 사업장에서 당해 연도에 종사한 기간 중 지급 받은 보수 총액을 그 해당기간의 월수로 나눈 금액	· 소득세법의 규정에 의한 과세기간 동안에 발생한 근로소득
	· 둘 이상의 건강보험 적용 사업장에서 보수를 받고 있는 경우에는 각 사업장에서 받고 있는 보수를 기준으로 각각 보수월액을 결정	-
	· 보수가 지급되지 않는 개인사업장의 사용자의 보수월액은 소득세법상의 사업소득(필요경비 공제 후 소득금액)으로 하되, 해당 사업장의 가장 높은 보수월액을 받는 근로자의 보수월액 보다 낮을 때는 해당 근로자의 보수월액으로 함	-

범위	<ul style="list-style-type: none"> · 근로의 대가로 받은 봉급, 급료, 보수, 세비, 임금, 상여, 수당과 이와 유사한 성질의 금품 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로를 제공함으로써 받는 봉급·급료·보수·세비·임금·상여·수당과 이와 유사한 성질의 급여 - 법인의 주주총회·사원총회 또는 이에 준하는 의결기관의 결의에 따라 상여로 받는 소득 - 「법인세법」에 따라 상여로 차분된 금액, - 퇴직함으로써 받는 소득으로서 퇴직소득에 속하지 아니하는 소득 - 종업원등 또는 대학의 교직원이 지급받는 직무발명보상금
	<p>다른 비과세근로소득 중</p> <ul style="list-style-type: none"> · 차목 : 외국정부 또는 대통령령으로 정하는 국제기관에서 근무하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람이 받는 급여 (단, 외국정부가 그 나라에서 근무하는 우리나라 공무원의 급여에 대하여 소득세를 과세하지 아니하는 경우만 해당) 	×
	<ul style="list-style-type: none"> · 파목 : 작전임무를 수행하기 위하여 외국에 주둔 중인 군인·군무원이 받는 급여 	×
	<ul style="list-style-type: none"> · 거목 : 국외 또는 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 북한지역에서 근로를 제공하고 받는 대통령령으로 정하는 급여 	×
금품	· 퇴직금	→ 퇴직소득 또는 연금소득
	· 현상금, 번역료 및 원고료	→ 기타소득 또는 사업소득
	· 「소득세법」에 따른 비과세 근로소득(단, 소득세법 제12조 제3호 차·파·거목에 따른 비과세 제외)	· 「소득세법」 제12조 제3호에 따른 비과세 소득
금액	근로소득 총급여액과 유사함	총급여액(=근로소득-비과세소득) - 근로소득공제 = 근로소득금액
관련법령	「국민건강보험법」 제70조 「국민건강보험법 시행령」 제33조~제40조 「국민건강보험법 시행규칙」 제40조~제43조	「소득세법」 제20조

이와 같이 건강보험법의 보수월액과 소득세법의 근로소득 총급여액은 유사하므로 소득의 범위에 대한 보수월액과 소득세법상의 근로소득과의 차이에 대한 논란은 실익이 없다.

하지만 보험료 부과에 있어서 건강보험법에 의한 보수월액이 훨씬 유용하다. 그 이유는 현재 보수월액은 건강보험에 가입한 사업장의 사용자가 보험료 부과기관인 건강보험공단에 통보한다. 사용자는 해당 직장가입자의 보수가 인상되거나 인하되었을 때에는 변경 신청할 수 있다. 공단은 통보 받은 보수의 총액을 전년도 중 직장가입자가 그 사업장 등에 종사한 기간의 개월 수로 나눈 금액으로 매년 보수월액을 결정한다. 이와 같은 보수월액의 결정은 직장가입자의 취득, 상실 등에 신속하게 적용할 수 있으며, 보수월액을 적기에 보험료에 반영할 수 있는 장점이 있다.

과세당국으로부터 소득세법에 따른 근로소득자료를 제공받아 보험료에 반영할 경우에는 소득발생 시점부터 최소 1년에서 최대 2년간의 시차가 발생하게 되어 많은 행정적 번거로움과 민원이 발생하게 되는 단점을 가지고 있다.

또한, 국민건강보험법상의 보수월액에는 소득세법상 비과세 중 일부 비과세를 보수에 포함시키고 있다. 건강보험은 국외 또는 외국정부에서 근로를 제공하고 소득을 얻은 가입자의 수급권 보호 등과 연계 검토하여야 하고, 사용자 보수의 결정 등 그 특성을 반영하여야 하기 때문이다.

따라서 보수월액의 개념은 현행과 같이 국민건강보험법에서 정하는 것이 보수월액의 특성을 보험료 부과에 적정하게 반영할 수 있어 현실적 수용성을 높이고 합리적 타당성을 확보할 수 있다.

라) 이상과 같은 보험료 부과요소로서 소득의 개념과 보험료 부과대상 소득범위 및 소득유형별 소득금액은 보험료 부담의 형평성을 평가하는데 중요한 의미를 갖는다. 다시 말해서 이는 동일한 경제적 조건과 부담능력을 갖춘 가입자는 동일한 보험료 부담을 가져야 한다는 형평 부담이 이루어지고 있는지를 평가하는 기준이 된다. 이와 관련된 주요쟁점사항의 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표2-24〉 보험료 부과소득의 범위에 대한 쟁점사항 분석

구 분	쟁점 사항	쟁점 분석결과
소득개념	<ul style="list-style-type: none"> - 건강보험법상의 소득과 소득세법상의 소득의 개념. * 보험료부과점수 	<ul style="list-style-type: none"> - 보수월액은 건강보험법상의 개념 - 보수의 소득은 소득세법상의 개념 * 지역가입자의 부과점수는 부담능력을 추정할 수 있는 소득추정 점수.⁶⁷⁾
부과 소득범위	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료 부과소득 범위의 확대 문제 - 현재 보험료가 부과되지 않고 있는 소득에 대한 보험료부과의 타당성 · 소득세법상 분리과세소득 되는 일용근로소득, 금융소득 등 · 분류 과세되는 양도소득, 퇴직소득 · 상속세 및 증여세법에 의한 상속 소득과 증여소득 · 사적 연금소득 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료 부담능력 측면 및 부담의 형평성과 공정성, 그리고 사회연대의 원리측면에서 이들 소득을 보험료 부과소득에 포함시키는 것이 타당. - 단, 사적연금에 대한 보험료 부과는 장기적 관점에서 추가 연구 필요.
소득유형별 부과 소득금액	<ul style="list-style-type: none"> - 근로소득인 보수월액과 이자소득, 배당소득, 연금소득 및 보수외 근로소득은 공제 이전의 소득금액인 총급여(수입)금액과 동일한 소득금액을 기준으로 부과하나, - 사업소득과 기타소득은 필요경비를 제외한 이후의 소득금액을 기준으로 부과. 	<ul style="list-style-type: none"> - 현행과 같이 사업소득과 기타소득은 필요경비 공제 후 소득금액을 기준으로 하고, - 근로소득, 연금소득은 공제 전 총급여액, 이자소득은 총수입금액, 배당소득은 총수입금액+gross-up을 소득금액으로 하는 것이 합리적.

67) 국민건강보험공단. 2019d. 지역보험료 부과관리 업무처리지침, p.4

Ⅲ. 보험료부과체계 형평성 분석 모형

3.1 보험료부과체계 형평성 평가구조

3.1.1 소득

3.1.1.1 소득유형별 평가율

보험료 부과 시 소득유형별 평가율과 관련하여 보험료 부과대상 모든 소득을 동일하게 100% 반영하는 것이 형평성을 확보할 수 있는 것인지 또는 소득유형별 그 특성을 반영하여 평가기준인 반영률을 달리하는 것이 공평한 것인지에 대한 쟁점이다

현재 지역가입자 보험료 및 직장가입자 소득월액보험료 부과 시 근로소득과 연금소득은 30%만 반영하고 있고, 나머지 소득은 100% 반영하고 있다. 근로소득과 연금소득의 반영비율인 평가율 30%에 대한 근거는 부족하다(이용갑 외, 2006; 신영석 외, 2007). 이들 소득에 대한 평가율은 2018년 7월 부과체계 개선 이전에는 20%였으나 개선 후 30%로 조정되었다.

이와 같은 근로소득과 연금소득의 평가율은 지역가입자의 건강보험 초기에 장부를 기장하지 않은 사업자의 표준소득률을 감안하여 설정한 것이다. 당시 조합별로 약간의 차이가 있었으나 사업소득 대비 근로소득을 20%로 평가했다. 이러한 부분이 지역보험료 부과체계 통합 후에도 그대로 유지되었고 현재도 그 평가율을 반영하고 있다. 이는 그 타당성이 경험치에 근거하여 논란이 있는 것이다. 또한, 특수형태의 자영업자로 사용자와 유사한 지위를 갖는 개인사업자 소득의 경우에는 원천징수의무자의 소득신고에 의하여 소득이 100% 노출된다.⁶⁸⁾ 이들의 소득은 근로소득과 차이가 없으나 사업소득에 준

68) 자영업원천징수의무자에 의해 근로자와 유사한 피고용 형태이나 개인사업자로 등록된 자

하여 보험료를 부과하고 있어 소득유형별 평가율 차이에 대하여 형평성 논란이 되고 있다(이용갑 외, 2006; 신영석 외, 2007).

소득유형별 평가율을 보험료 부과대상 모든 소득에 동일하게 반영하는 방안과 소득유형별로 특성에 따라 반영률을 달리하는 방안을 비교해보면 다음과 같다.

우선 보험료 부과대상 모든 소득을 동일하게 평가하여 보험료 부과시 100%반영할 경우의 좋은 점은 소득유형별 반영률을 달리함에 따른 반영률의 적정성 및 공정성 논란을 피할 수 있다. 그리고 과세당국의 소득금액을 신뢰하는 것으로 보험료 부과 소득 자료를 국가의 공부상자료를 사용하는 것에 대한 일관성을 유지할 수 있다. 단점은 소득종류별 평가율을 동일하게 반영함에 따라 소득 간의 특성을 반영하지 못한다는 논란이 있을 수 있다.

반면에 보험료 부과대상 소득유형별 평가비율을 달리할 경우에 좋은점은 소득유형별 특성을 반영하여 소득간의 보험료 부담의 수용성 논란을 최소화할 수 있고, 평가율을 신중적으로 운영할 수 있다. 단점은 소득유형별 평가율을 달리함에 따른 평가율의 적정성 및 공정성 논란이 예상되며, 결과적으로 과세당국의 소득금액에 대한 공평성을 신뢰하지 못한다는 의미로 받아들여질 수 있다는 점이다.

이와 관련하여 소득유형별 특성에 따른 소득금액의 합리적 산정은 이미 과세당국에서 소득금액 결정시 비과세 정책 등을 통하여 반영되었다고 볼 수 있다(김태일 외, 2016). 그리고 종합소득에 대한 과세에 있어서도 산출된 소득유형별 소득금액은 모두 동일하게 평가하여 반영하고 있다. 때문에 보험료 부과 시 해당소득의 특성을 적용하여 평가율을 달리하는 것은 중복으로 그 특성을 반영하는 것으로 불공정을 초래할 수 있다. 또한 해당 소득의 특성을 보험료 부과기관에서 파악하여 평가율을 조정하는 것은 또 다른 논란을 가져올 수 있고 정확성을 담보하기도 어렵다. 소득유형별 소득금액은 과세당국에서 가장 정확하게 파악할 수 있는 부분이라는 현실적인 여건을 고려하여야 한다.

영업자로서 학습지교사, 보험설계사, 레미콘지입차주, 외판원, 퀵서비스종사자, 가내·재택근무자를 말한다(신영석 외, 2007, p.142-143).

때문에 과세당국에 의하여 결정된 소득금액은 공평성이 확보되었다고 보고, 보험료 부과 대상이되는 모든 소득금액을 동일하게 평가하여야한다. 그리고 평가율은 100%로 하는 것으로 보험료 부담의 형평성을 이루는 길이다. 다만, 보험재정 및 보험료 부과 정책 등을 반영하여 특정소득에 대하여는 경감율 등을 적용하여 수용성을 도모하는 등 유연성을 가질 수는 있을 것이다.

〈표3-1〉 소득유형별 평가율에 대한 쟁점 분석

구 분	모든 소득을 동일하게 평가	소득유형별 평가율을 달리 반영
개 요	- 모든 소득을 동일하게 평가하여 보험료 부과시 100%반영	- 소득종류별 특성을 평가하여 보험료 부과시 소득 반영비율을 달리함
좋은점	- 평가율을 달리함에 따른 적정성 및 공정성 논란을 피할 수 있음 - 과세당국의 소득금액 신뢰로 일관성 유지	- 소득간의 보험료 부담의 수용성 논란을 최소화 할 수 있음 - 평가율을 신중적으로 운영할 수 있음
예상되는 쟁점	- 소득 간의 부담의 수용성 논란이 있을 수 있음	- 평가율의 적정성 및 공정성 논란 - 소득의 특성 분석 및 결정의 어려움 - 과세당국의 소득금액에 대한 공평성 논란
분석결과	- 해당 소득의 특성에 따른 소득금액의 합리적 조정은 이미 과세당국에서 소득금액 산정시 비과세 정책 등을 통하여 반영되었다고 보는 것이 합리적임. - 보험료 부과시 해당소득의 특성을 적용하여 반영률을 달리하는 것은 중복으로 그 특성을 반영하는 것으로 불공정을 초래할 수 있음. - 또한 해당소득의 특성을 보험료 부과기관에서 파악하기 곤란	

	<p>하여 정확성을 담보하기 어려우며 과세당국에서 가장 정확하게 파악할 수 있는 부분이라는 현실적인 여건도 고려할 필요가 있음</p> <p>- 따라서 모든 소득금액을 동일하게 평가하고, 보험료 부과시 100% 반영, 단, 보험료 부과정책 및 수용성을 고려하여 경감율 등을 적용하는 방안을 검토할 수 있을 것임</p>
--	--

3.1.1.2 소득파악 자료인 소득자료보유율

보험료는 개인 또는 개별세대의 보험료부과요소인 소득에 보험료율을 곱하여 산정한다. 이에 따라 보험료부과요소는 모든 가입자 개인 또는 개별세대에 공통적으로 적용할 수 있어야한다. 그리고 보험료 납부능력과 부담능력을 동시에 충족할 수 있어야한다. 이러한 요건에 부합하는 부과요소가 소득이라는 것은 앞장에서 분석한 바와 같다. 다시 말해서 건강보험 가입자에게 보험료를 부과하는 기준은 소득이며, 소득을 기준으로 보험료를 형평부과하기 위해서 공단은 개인 또는 개별세대의 보험료 부과대상 소득자료를 확보하고 있어야 한다. 또한, 확보한 소득자료의 정확성과 신뢰성이 있어야 한다. 이는 보험료부과체계의 형평성 평가구조의 가장 중요한 요소 중의 하나이다.

이와 같은 소득파악 즉 소득자료보유율에 관한 보험료부과체계의 형평성 평가구조 측면에서의 논점은 ① 소득파악률의 개념에 대한 논란이다. 그리고 ② 소득 자료 질적 정합성을 어떻게 볼 것인지 등이다. 다시 말해서 소득으로 모든 건강보험 가입자에게 보험료를 형평하게 부과할 수 있는가 등이다.

첫째, 소득파악률의 개념과 관련된 논점이다.

보험료부과체계와 관련하여 사용되고 있는 소득파악률의 의미에 대하여 ㉠ 개인 또는 해당 세대의 실제 소득 중 과세관청이 파악하고 있는 소득의 비율 또는 실제 소득과 과세관청에 신고된 신고소득의 비율이라고 주장하는 견해와 ㉡ 공단에서 보험료를 부과하기 위하여 확보하고 있는 보험료 부과단위인

개인 또는 세대의 과세 소득자료보유율을 의미한다고 주장하는 견해가 있다. 현재 보험료 형평부과를 위한 논의에서 이 두 가지의 개념이 혼용되어 혼란스럽게 사용되고 있다. 이에 따라 소득파악률의 개념에 대한 쟁점을 정립할 필요가 있다(이용재, 2003; 김종대 외, 2014; 신현웅 외, 2017).

우선 소득파악률을 실제 소득에서 과세당국이 파악하고 있는 소득의 비율 또는 실제 소득과 세무당국에 신고된 신고소득의 비율이라는 개념에 따르면 정확한 100%의 소득파악은 존재할 수 없다. 이는 실제 소득이 얼마인지를 정확하게 알고 있다는 것을 전제로 하는데, 개인 또는 개별 세대의 소득을 100% 정확하게 파악하기란 어느 시대, 어떤 국가에서든지 존재할 수 없기 때문이다. 이에 따라 과세당국은 소득파악률 대신 소득탈루율(Tax Gap) 또는 소득 적출률이라는 용어를 사용한다.⁶⁹⁾ 또한, 이와 같은 의미의 소득파악률 개념은 건강보험료 부과체계의 범위를 넘어서는 국가 전체의 조세 투명성과 관련된 차원에서 접근하여야 하는 문제인 것이다(신현웅 외, 2013; 김종대 외, 2014; 신영임 외, 2014; 신현웅 외, 2017).

다음으로 소득파악률을 공단에서 보험료를 부과하기 위하여 보유하고 있는 보험료 부과단위인 개인 또는 세대의 과세소득자료 보유율이라고 보는 견해이다. 우리나라 건강보험 적용세대가 2,000만 세대라고 가정하고 그 중 1,900만의 소득 자료를 보유하고 있으면 소득파악률 즉, 소득자료보유율은 95%가 되는 것이다.

보험료부과체계에 있어서의 소득파악은 통상 후자의 개념으로 많이 쓰여 왔다. 그 이유는 공단은 과세관청의 과세소득자료를 확보하여 보험료를 부과해왔기 때문이다. 개인 또는 세대의 과세소득자료가 있으면 해당 소득금액을 기준 보험료를 부과하였다⁷⁰⁾. 과세관청의 공부상의 소득 자료는 공정성과 객관성 및 신뢰성을 갖추고 있다고 보기 때문이다. 그리고 과세대상 소득은 부담능력을 감안한 것이므로 다른 합리적인 이유가 없다면 소득세법상 소득으로 보험료를 부과하는 것이 타당하기 때문이다(차홍봉 외, 1998; 오윤 외,

69) 이는 세무조사를 통해 적발한 소득이 차지하는 비율이다

70) 다만, 건강보험법에 의한 직장가입자의 보수월액 소득은 해당 가입자가 소속되어 있는 사업장 대표자가 신고토록 하여 이를 근거로 보험료를 부과하고, 과세관청의 근로소득 자료와 비교하여 보험료를 정산하고 있다.

2011; 김종대 외, 2014; 신현웅 외, 2017; 김종대, 2018; 이규식, 2018; 김진현, 2019; 신현웅, 2019).

또한, 보험료부과체계에 있어서의 소득파악의 의미를 보험료를 부과하기 위하여 보유하고 있는 세대의 과세소득자료 보유율로 인식하고 사용하였다는 것은 기존의 자료에서도 나타난다. 의료보험연합회(1997b)에서 건강보험⁷¹⁾ 시행 20주년에 발간한 「의료보험의 발자취」에서는 “지역건강보험 시범사업 기간에 소득에 대한 보험료는 세액을 기준으로 했으며, 이후 전면 확대시 과표를 보험료 부과기준으로 삼았다. 목포시 의료보험 조합의 경우 시범기간 일관하여 소득세할 보험료가 부과된 해당 세대수가 10%~14%수준이었다. 소득자료는 종합소득세, 농지세 자료로 세무당국으로 부터 객관적인 자료를 확보하였다”고 기술하고 있다.⁷²⁾

국민건강보험공단과 중앙대학교 사회과학연구소(2001)의 「건강보험백서」에서는 “지역가입자의 중 과세소득자료 보유세대가 30%인 반면 무자료세대가 70%를 차지하고 있으며, 과세소득이 있는 세대 중에서도 과세소득이 미미하거나 소득파악이 어려워 부득이 재산 등을 이용하여 보험료를 부과하는 것이다”라고하고 있다.⁷³⁾

그리고 국민의료보험관리공단(1998)에서 지역의료보험과 공무원 및 사립학교교직원 의료보험의 관리운영체계를 통합하면서 지역부과체계의 통합모형을 개발하기 위해 실시한 「지역의료보험 통합보험료 부과체계」 용역보고서에서는 “1997년 현재 지역의료보험 적용대상자의 소득파악률은 28.3%에 이르고 있을 뿐이다. 이러한 소득파악률은 소득자료만 보유하거나 소득과 재산을 모두 보유하는 세대를 합산한 것이다”라고 기술하고 있다.⁷⁴⁾

이용재(2003)는 사회보험에서 자영업자의 소득파악률이 30%라는 것은 국

71) 우리나라의 건강보험은 1977년 7월부터 관리운영체계를 조합방식으로 하여 시행되었으며, 당시에는 ‘의료보험’이라는 용어를 사용하였다. 이후 2000년 7월 관리운영체계를 통합하면서 ‘건강보험’이라는 용어로 변경하였다. 본 논문에서는 ‘의료보험’을 ‘건강보험’으로 일원화하여 사용하였으며, 특성을 살릴 필요가 있는 부득이한 경우에는 ‘의료보험’이라는 용어를 그대로 사용했다.

72) 의료보험연합회(1997b), p.378-384.

73) 김연명 외(2001), p.104-106.

74) 차홍봉 외(1998), p.23-25.

세청의 과세소득자료를 가지고 있는 전체 지역가입자 중 30%라는 것을 의미한다. 다시 말해, 건강보험에서 통상적으로 사용되고 있는 소득파악률은 보험료를 부과하기 위하여 공단이 지역가입자 중 과세소득자료를 보유하고 있는 사람이 몇 명인지를 의미한다. 그러므로 언론 등을 통해서 일반적으로 알려지는 것처럼 지역가입자의 소득파악률이 30%여서 지역가입자의 30%만이 소득이 제대로 파악되어 보험료가 적정하게 부과되고 있고, 나머지 지역가입자는 소득파악이 안되어 보험료가 제대로 부과되고 있지 않다거나, 실질소득은 100만원인데 30만원만 소득으로 신고하고 있다는 것을 의미하는 것은 아니라고 지적하고 있다.

신영석 외(2011)는 지역가입자의 약 45%만 소득파악이 되어 있으므로 소득기준 단일부과체계 적용시 전 국민의 약 18%에게는 소득 외에 기본보험료 도입을 검토할 수 있다고 주장하면서 소득파악이라는 용어를 사용했다. 옥동석 외(2012)는 1998년 지역가입자의 보험료부과체계 설계당시 전체 지역가입세대의 과세 소득자료보유율이 28.3%에 불과하였고, 2011년 전체 지역가입세대의 과세소득자료 보유율은 44% 라고하여 과세 소득자료 보유율이라는 표현을 사용하였다.

이상의 논의를 정리하면 건강보험료 부과체계에 있어 소득파악률의 개념은 보험료를 부과하기 위한 개인 또는 개별 세대의 소득자료보유율을 의미하는 것이다. 그 이유는 ㉠ 건강보험료를 부과하는 공단은 가입자의 실질 소득을 파악할 수 없고, 파악한다 하더라도 객관성과 신뢰성을 인정받기 어렵다는 점과 ㉡ 국가의 과세관청에서 정한 소득금액을 활용하여 보험료 부과소득자료의 객관성과 신뢰성을 확보할 수 있어 국민적 수용성을 높일 수 있다는 점, ㉢ 제도적 유산으로 제도 초창기부터 과세관청의 종합과세 소득 자료를 받아 이를 기준으로 보험료를 부과했다는 점, ㉣ 실질소득과 신고소득의 차이를 확인하는 것은 국가 전체의 조세의 투명성과 연관된 차원에서 다루어져야 할 부분으로 보험료부과체계의 범위를 넘어선 부분이라는 점 등이다.

둘째는 소득 자료의 질적 정확성에 관한 논점이다.

이는 소득파악률의 의미를 개인 또는 해당 세대의 실제 소득 중 과세관청

이 파악하고 있는 소득의 비율 또는 실제 소득과 과세관청에 신고된 신고소득의 비율로 보는 견해에 중점을 둔 쟁점이다. 다시 말해서 이러한 주장에 의하면 소득파악 수준이 낮기 때문에 지역가입자의 보험료를 소득을 기준으로 하는 것은 형평성을 고려했을 때 그 시기가 아직 성립되지 않았다는 것이다. 이는 보험료를 부과하기 위하여 확보한 소득자료가 그 개인 또는 해당 세대의 실질적인 경제적 부담능력을 어느 정도 나타내는 것인지에 대한 논란으로 이어진다. 이와 관련하여 실제로 지역가입자의 실제 소득이 없는 것인지, 소득파악이 이루어지지 않은 것인지, 소득파악의 수준은 어느 정도인지 등에 대한 정확한 근거자료는 없는 실정이다(신현웅 외 2017).

다른 한편으로는 앞서서도 분석한 바와 같이 전 세계에서 개인 또는 개별 세대의 실제 소득을 100% 파악하고 있는 국가 또는 기관은 존재할 수 없고, 이 부분은 과세의 투명성과 관련된 쟁점사항으로 보험료 부과체계를 넘어서는 국가 조세 정책차원의 쟁점이라할 수 있다.

국가의 조세에서는 파악된 소득에 대해서만 세금을 부과하고 있으나 이에 대한 형평성 논란은 제기되지 않고 있다. 또한, 건강보험제도 시행 이후 현재까지 보험료 부과 소득자료는 과세관청의 소득자료를 근거로 이를 확보하여 보험료를 부과하여 왔다. 이는 건강보험료 부과에 있어서 소득의 질적 정확성은 과세관청의 소득자료의 질적 정확성을 있는 그대로 신뢰하고 보험료 부과에 반영하여야 하는 것을 의미한다(오윤 외, 2011; 김종대 외, 2014; 신현웅 외, 2017; 김종대, 2018; 이규식, 2018; 김진현, 2019; 신현웅, 2019).

때문에 보험료부과체계에 있어서의 소득파악은 가입자의 과세소득자료를 얼마나 보유하고 있는냐는 의미로 해석되어야 한다. 그리고 보험료 부과대상 소득범위를 현재 부과되고 있지 않은 소득세법상의 모든 소득과 상속·증여소득까지 확대한다면 소득자료 보유율은 95%이상이 될 것이다. 과세소득자료가 없는 세대는 5%이내로 줄어드는 것으로 소득파악 수준인 보험료 부과 소득자료보유율이 크게 증가하는 것이다.

하지만, 이와 같다 하더라도 소득 자료 질적 수준에 대한 논란은 지속적으

로 제기될 가능성이 있다. 이에 따라 과세소득의 질적수준 향상을 간접적으로 나타내는 조세체계 내의 세원 투명성 확대지표를 살펴볼 필요가 있다.

우선 위와 같은 의미의 소득파악과 관련된 논쟁의 핵심은 자영업자의 소득 파악이다. 자영업자의 소득은 본인의 신고와 과세관청의 확인에 의하여 확정 되는데 소득 신고시 누락 또는 과소 신고의 유인이 있기 때문이다. 자영업자의 건강보험에서의 자격은 2016년 기준으로 자영업자 세대 중 약 66.6%는 지역가입자 세대이고, 33.4%는 직장가입자 세대이다. 때문에 이러한 소득파악의 쟁점은 전체 건강보험가입자와 관련된 쟁점사항인 것이다(신현웅 외, 2017).

다음으로 소득의 질적 수준 향상을 살펴보면 신현웅 외(2017)는 국민소득계정법⁷⁵⁾과 소득합수 추정법⁷⁶⁾에 의거하여 이를 간접 추정하였다.

그 결과 국민소득계정법에 의하면 2006년 기준 자영업자의 소득파악률은 38.2%이었으나, 2015년 기준 자영업자의 소득파악률은 83.0%로 지난 10년간 약 44.8%p 향상되어 2배이상 개선된 것으로 나타났다. 그리고 소득합수 추정법에 의하면 2003년 기준 자영업자 소득파악률은 74.7% 였으나, 2012년 자영업자의 소득파악률은 79.2%로 지난 10년간 약 4.5%p 향상된 것으로 나타났다. 이와 같이 소득파악률이 향상되고 있는 것은 과세관청에서 현금영수증제도, 신용카드소득공제, 전자세금계산서제도, 전자계산서제도, 정규(=적격)증빙제도, 성실신고확인제도, 국민참여탈세감시제도, 금융정보분석원(FIU)관련법 개정 등의 시행 및 확대로 조세의 투명성을 높여 왔기 때문이다.

안종석 외(2010)는 국민이 수행하는 합법적이며 시장에서 거래되는 경제활동 중 세금을 회피하기 위해 또는 노동관련 규제 등 각종규제를 회피하기 위해 국가가 인식하지 못하도록 감추어진 지하경제의 규모를 추정할 목적으로

75) 국민소득계정법은 재경부(2005), 조세연구원(2010, 2012), 국회예산처(2014) 등에서 국민소득계정법에 의하여 자영업자 소득파악률을 간접추정 하였으며, 현재까지 가장 공식적인 소득파악률 자료로 활용되고 있다. 소득파악률 = 신고된 사업·임대소득(=신고소득)/개인영업이익(=실질소득). 한국은행의 국민계정 자료와 국세청의 국세통계 자료를 활용하여 추정하였다(신현웅 외, 2017. p.203).

76) 소득합수 추정법에 의한 소득파악률은 자영업자의 추정소득 대비 보고소득 비율로 산출한다. 소득파악률 = 보고소득(=신고소득)/추정소득(=실질소득). 자료원은 통계청의 가계동향조사 자료를 활용하였다(신현웅 외, 2017. p.204).

분석을 실시하였다. 통계청 가계조사자료와 국세청의 국세통계자료를 비교하여 사업소득자의 과표탈루율을 추정하였고 이를 근거로 부가가치세 탈루율 등을 추정하였다. 그리고 산업연관표상에 나타난 자료와 국세청의 자료를 비교하여 세금의 탈루율을 분석하였으며, DYMIMIC (Dynamic Multiple-Indicators and Multiple Casuses)으로 불리는 구조방정식 모형을 통해 지하경제 규모를 추정하였다.

그 결과는 사용한 가정과 추정방법에 따라 매우 다양하게 결과가 도출되므로 특정지표 몇 개만 가지고는 지하경제 규모를 파악하기 어렵다는 것이다. 하지만 소득세 탈루 규모만을 지하경제라고 보면 지하경제 규모는 5%미만으로 나타났다. 그리고 화폐수량 방정식과 DYMIMIC⁷⁷⁾ 모형을 통해 추정한 지하경제 규모는 17~18% 수준이라 하였다.

이러한 지하경제 규모는 2000년대에 들어 빠른 속도로 축소된 것으로 나타났다. 특히 DYMIMIC 모형 추정결과 1990년대 이전에는 30%이었던 것이 1990년대에 25% 내외로 축소되고 2000년 이후에도 매년 축소되어 2008년에는 17.1%로 파악되었다. 이와 같은 지하경제의 축소는 1990년대의 금융실명제, 부동산실명제 등 경제투명화를 위한 조치의 성과이며, 2000년대 이후 과표탈루율 축소와 지하경제규모의 축소는 신용카드사용 활성화, 현금카드제도의 도입 등 과세 투명성 제고를 위한 조치들의 성과라고 제시하였다(안종석 외, 2010).

〈표3-2〉 지하경제 추정결과 요약

추정방법	사용자료	추정결과		
		1990년	2000년	2008년
지출·소비 분석	가계조사자료, 국세통계자료	-	-	사업소득세 · 탈루율: 17~23% · 탈루규모: GDP의 2.3~3.1%

77) DYMIMIC 모형은 지하경제를 설명하는 변수들과 지하경제를 반영하는 지표들 간의 관계를 나타내는 구조방정식을 추정하여 지하경제의 규모를 추정하는 방법이다(안종석 외, 2010. p.35).

DYMIMIC 모형	다양한 자료	지하경제규모 : GDP의 28.7%	GDP의 23.7%	GDP의 17.1%
화폐수량 방정식	한국은행 자료	지하경제규모 : GDP의 26% 내외	GDP의 20% 내외	GDP의 18.6% ~ 18.9% 내외
산업연관표 분석	산업연관표, 국제통계자료	-	부가가치세 탈루율 : 15.5%	부가가치세 탈루율 : 5.6%
		-	소득세수입 탈루율 : 54.4%	소득세수입 탈루율 : 29.9%

자료 : 안종석 외(2010). p.185.의 표를 재정리하였다.

또한, 조세의 투명성을 높이기 위한 과세관청의 제도개선 사항으로 앞에서 언급한 바와 같이 다양한 제도를 도입·시행하여 과세를 위한 소득자료의 투명성이 크게 향상되었다(안종석 외, 2010; 송헌재 외, 2012; 신현웅 외, 2013; 김종대 외, 2014; 신현웅 외, 2017; 김종대, 2018). 이들 제도를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현금영수증제도의 실시다. 이는 현금영수증 가맹점이 현금영수증 발급장치를 통해 현금영수증을 발급하고 현금결제 건별 내역은 과세관청에 통보되는 제도이다. 현금거래내역이 잘 파악되지 않는 자영업자의 거래노출로 과세 형평성을 제고함과 동시에 과세표준 양성화를 위하여 시행하고 있다. 2005년 도입 이후 지속적인 홍보와 납세의식 변화, 발급의무제도 확대 등에 따라 현금영수증 발급금액이 꾸준히 증가하는 등 자영업자의 과세표준양성에 크게 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다(신현웅 외, 2017).

현금영수증 발급현황을 보면 2009년 4,442백만 건에 68조 6,984억 원에서 2018년 4,531백만 건에 116조 4,639억 원으로 건수 대비 2.0%, 금액 대비 69.5% 증가하였다. 또한 현금영수증 가맹점 가입 대상자로 지정된 사업자 중 가맹점으로 가입한 사업자는 2018년에 98.4%로 나타나고 있다.⁷⁸⁾ 이는 대부분의 사업자의 현금거래내역을 파악할 수 있는 여건이 형성되었음을 의미한다.

78) 국제통계(국세청: <https://stats.nts.go.kr>), 9-9-3 현금영수증 발급현황 I (지역, 업태, 발급금액) 및 9-9-5 현금영수증 가맹점 가입 현황의 자료를 정리한 것이다.

〈표3-3〉 현금영수증 발급현황

(단위: 백만건, 억원, %)

년도	건 수		금 액	
	전체	증감	전체	증감
2009	4,442	-	686,984	-
2018	4,531	2.0	1,164,639	69.5

자료 : 국세청 국세통계(2019).

둘째, 신용카드 소득공제제도의 도입이다. 이는 자영업자의 과표양성화와 근로자의 세 부담 경감을 위하여 1999년에 도입되었다. 임금을 받는 근로소득자를 대상으로 전년 12월에서 당해 연도 11월까지 신용카드금액이 연간 총 급여액의 25%를 넘으면 초과 사용금액의 15%를 근로소득금액에서 공제받을 수 있도록 한 제도다(신현웅 외, 2017).

송헌제 외(2012)는 신용카드 소득공제 확대에 의하여 1.4조 원의 근로소득세 세수가 감소하였으나, 과표양성화를 통하여 사업소득세 세수가 2.3조 원 증대되어 세수 순증가 효과는 약 9천억 원 정도 나타낸 것으로 추정하였다.

신용카드 사용현황을 보면 2009년 4,880백만 건에 466조 3,582억 원에서 2019년 14,853백만 건에 778조 3,503억 원으로 건수 대비 204.4%, 금액 대비 66.9% 증가하였다.⁷⁹⁾

〈표3-4〉 신용카드 이용현황

(단위: 백만건, 억원, %)

년도	건 수		금 액	
	전체	증감	전체	증감
2009	4,880	-	4,663,582	-
2019	14,853	204.4	7,783,503	66.9

자료 : 한국은행 경제통계(2020).

79) 한국은행 경제통계 시스템(<http://ecos.bok.or.kr>), 지급결제통계, 5.8.1 신용카드의 자료를 정리한 것이다.

셋째, 전자세금계산서제도의 시행이다. 이는 거래의 투명성 제고에 따른 과세표준을 현실화하고 사업자의 납세협력비용을 절감하고자 2010년에 도입된 것으로 전자적 방법으로 세금계산서를 작성·발급하고 그 발급 명세를 국세청에 전송하는 제도다.

넷째, 전자계산서 도를 도입·시행하고 있다. 이는 부가가치세가 면세되는 재화 또는 용역 공급분에 대하여 부가가치세법을 준용하여 전자적 방법으로 발급하는 계산서다. 2013년부터 전자계산서 발급시스템을 도입하여 2015년부터 발급의무를 단계적으로 시행하여 납세편의, 사업자간 거래투명성 효과 등을 제고하고 있다.

다섯째, 정규(=적격)증빙 제도의 시행이다. 이는 사업자가 사업과 관련하여 다른 사업자로부터 재화 또는 용역을 공급받고 대가를 지불하는 경우 부가가치세를 포함한 거래 건당 금액이 3만원을 초과할 경우 신용카드매출전표, 현금영수증, 세금계산서, 계산서의 정규증빙을 수취 및 보관하여야 하고, 정규증빙을 수취하지 못할 경우 증빙불비가산세를 부과하는 제도이다.

여섯째, 성실신고 확인제도의 시행이다. 이는 수입금액이 일정규모 이상인 개인사업자가 종합소득세를 신고할때 장부기장 내용의 정확성 여부를 세무사 등에게 확인 후 신고하게 하여 사업자의 성실한 신고를 유도하고자 도입한 제도이다. 2011년에 도입되었으며 유인책으로 성실신고 확인비용의 60%를 100만 원한도 내에서 공제받을 수 있고, 의료비와 교육비의 소득공제도 받을 수 있도록 했다. 반면에 이를 위반했을 경우에는 산출세액의 5% 가산세를 부과하고 세무조사 대상으로 수시 선정될 수 있도록 했다. 그 밖에 국민참여탈세감시제도 운영 및 금융정보분석원(FIU) 관련법 개정 등을 통하여 조세 행정의 투명성을 강화하고 있다.

이상과 같은 내용을 정리하면 과세소득자료의 질적수준은 조세 투명성을 위한 각종 제도의 시행 등으로 크게 향상되었음을 확인할 수 있다. 이에 따라 과세소득자료는 국가의 조세정책에 의하여 객관적이고 투명하게 관리되고 있는 소득자료로 그 질적 정확성이 일정수준 이상 유지·향상되고 있는 것으로

판단하는 것이 합리적이다. 이를 바탕으로 건강보험료 부과체계에 있어 소득 파악률의 개념은 보험료를 부과하기 위한 개인 또는 개별 세대의 과세 소득 자료보유율을 의미하는 것으로 정의하는 것이 합당하다. 따라서 본 연구에서는 과세소득자료의 질적수준은 신뢰할 수 있는 일정수준 이상 유지되고 있는 것으로 전제하고 보험료 부과체계에 있어서 소득파악의 개념은 보험료 부과 대상 과세소득자료보유율로 정의하고자 한다.

3.1.1.3 보험료 부과 소득자료가 없는 세대

소득자료가 없는 세대에게 어떻게 보험료를 부과할 것인지에 대한 쟁점은 소득으로 모든 건강보험 가입자에게 보험료를 형평하게 부과할 수 있는가에 대한 논점으로 연계되는 쟁점사항이다.

이와 관련하여 소득자료가 없는 세대가 어느 정도 되는지가 중요하게된다. 이는 보험료 부과대상 소득의 범위 등과 연계되어있다. 현행 보험료 부과체계에 있어 부과대상 소득의 범위는 앞장에서 분석한 바와 같이 종합과세소득이다. 그리고 소득파악은 과세소득자료보유율을 의미한다. 이를 바탕으로 분석하면 건강보험가입자의 소득파악은 보험료 부과대상 소득범위에 따라 달라진다.

2019년 12월 현재 공단에서 지역가입자의 보험료 부과를 위하여 확보하고 있는 과세소득자료보유율은 53.0%이다. 이는 종합소득 중 종합과세되는 소득 자료의 보유율이다.

〈표3-5〉 지역가입자 세대의 과세소득자료 보유세대 (보험료 산정세대수 기준)

(단위: 만세대, %)

분	산정세대	과세소득자료 보유 세대		
		계	100만원 초과	100만원 이하
2019.12	840 (100.0)	445 (53.0)	387 (46.1)	58 (6.9)
2018.12	806 (100.0)	429 (53.3)	371 (46.0)	58 (7.2)

자료: 공단 내부자료

이와 같은 소득자료보유율은 보험료 부과대상 소득범위를 확대하면 높아지게 된다. 다시 말하면 소득자료가 없는 세대가 그 만큼 줄어들게 된다. 보험료 부과소득범위를 그 동안 보험료를 부과하지 않던 소득세법상의 분리과세 소득인 일용근로소득과 금융소득, 주택임대소득, 기타소득 및 분류과세소득인 퇴직소득과 양도소득, 상속세 및 증여세법에 의한 상속소득과 증여소득으로 확대한다. 그리고 근로소득과 연금소득의 평가율을 30%에서 100%로한다. 이렇게 할 경우 추가로 보험료를 부과할 수 있는 소득금액은 2018년 귀속소득⁸⁰⁾ 기준으로 386조 4천억 원이된다.⁸¹⁾ 현재 과세관청으로부터 확보되고 있는 종합소득에서 추가로 부과할 수 있는 소득금액이 124조 9천억 원이며, 과세관청으로부터 확보되지 못하고 있는 소득금액이 261.5조원이다. 이와 같이 보험료 부과대상 소득범위를 확대할 경우에는 보험료 부과기반도 확대되고 과세 소득자료보유율도 크게 향상된다. 또한, 이 경우에 그 동안 보험료 부과 의 수용성 측면에서 많은 논란을 가져온 재산을 보험료 부과요소에서 제외할 수 있게 된다. 재산에 대한 보험료는 재산으로부터 발생하는 소득에 부과하게 되는 것이다.

2013년 ‘건강보험료부과체계 개선기획단⁸²⁾’에서 전체 세대의 10% 표본세대의 2011년 귀속 분리과세소득을 과세관청으로부터 제공받아 건강보험공단이 이미 확보하고 있는 종합과세소득 자료와 합쳐서 분석하였다. 그 결과에 따르면 전체 세대에 대한 소득자료보유율이 81.1%에서 92.2%로 높아졌고, 지역가입자 세대의 소득자료보유율도 47.0% 수준에서 77.3%로 향상되는 것으로 나타났다. 여기에 분류소득과 상속·증여소득자료까지 확보된다면 전체

80) 건강보험공단에서는 2018년 귀속소득을 2019년 10월에 과세관청으로부터 확보하여 2019년 11월부터 2020년 10월 보험료 부과자료로 활용하고 있다. 납세의무자들은 2018년 귀속소득을 2019년 5월까지 과세관청에 신고한다.

81) 국세통계(<https://stats.nts.go.kr>)자료와 건강보험료 부과소득금액(공단 내부자료)를 기준으로 추가로 보험료를 부과할 수 있는 소득금액을 추정하였다. 추가로 보험료를 부과할 수 있는 소득금액 산정시 현재 보험료가 부과되지 않은 분리과세소득과 분류과세소득 및 상속·증여소득에도 보험료를 부과하며, 모든 소득을 동일하게 100%로 평가하여 반영하는 것을 가정하여 산출했다.

82) 보건복지부는 당시의 국정과제인 ‘소득중심 부과체제로 개편’을 위하여 2013년 7월부터 2015년까지 「건강보험료부과체계개선기획단」을 운영하였다(보건복지부, 2013).

세대의 95% 이상 소득 자료를 확보하게 될 것이라는 것이다. 이렇게 되면 전체 건강보험 가입세대 중 보험료 부과 기반이 되는 소득자료가 없는 세대는 약 5%정도이다(김종대 외, 2014).⁸³⁾

보험료 부과대상 소득 자료가 없는 세대가 위와 같이 5% 이하라 하더라도 이들 세대에 대하여 어떠한 방법으로 보험료를 부과하는 것이 부담의 형평성을 이루는 것인가와 보험료 부과대상 소득자료는 없으나 고액의 재산을 보유하고 있는 세대의 경우에는 어떻게 할 것인지에 대한 논점은 남아 있다. 이는 현행 보험료부과체계를 소득기준으로 일원화할 경우에 나타나는 형평성 평가 구조이기도 하다.

이에 대해 보험료 부과 대상소득범위를 확대 이후에도 소득 자료가 없는 전체의 5% 이내의 세대에 대하여는 소득 최저보험료를 부과하는 것이 타당하다는 것은 앞에서 설명한 바와 같다.

하지만, 이처럼 보험료 부과대상 소득 자료는 없으나 고액의 재산을 보유하고 있는 세대의 경우에도 소득최저보험료만 부과한다면 공정하지 않다고 주장하는 견해가 있다.⁸⁴⁾

이와 관련하여 재산으로부터 발생하는 모든 소득에 부과하면 이러한 논란은 없어지게 된다. 그리고 재산으로부터 발생하는 소득에 보험료를 부과하는 것이 재산 그 자체를 기준으로 하는 것 보다 국민적 수용성이 높고 사회보험의 기본원리에도 부합한다. 또한 현행과 같이 재산에도 보험료를 부과하고 재

83) 2019년 건강보험증 단위로 건강보험 전체 세대는 26,500천 세대이며, 이중 약 5%의 세대가 소득 자료가 없다면 약 1,325천세대가 소득최저보험료 부과대상 세대가 된다. 2020년 3월분 보험료 산정기준으로 보험료 하한선(최저) 부과대상 세대는 2,153천 세대이다. 이는 부과대상 소득범위를 확대하게 되면 소득과약 즉, 소득자료 보유율이 향상됨을 나타내는 것이다.

84) 2014년 1월 기준으로 지역가입자 세대 중 과세소득자료가 없는 세대의 재산보유현황을 분석한 결과, 전체 7,734천 세대 중 15.7%인 1,350천세대가 소득은 없으나 재산이 있는 것으로 나타났다. 이들 세대 중 3억 이상의 재산을 보유하고 있는 세대는 지역 전체세대의 0.9%인 71천세대로 나타났다.

2014. 1월 기준(단위 : 천세대, %)

구분	지역 전체	소득은 없고 재산은 있는 세대									
		소계	6천만원 이하	6-9천만원	9-1억3천5백만원	1억3천5백만원-2억원	2-3억	3-6억	6-9억	9-12억	12억원 초과
세대수	7,734	1,350	695	165	134	89	57	45	10	8	8
비율	100	15.7	9.0	2.2	1.7	1.2	0.7	0.6	0.1	0.1	0.1

출처: 신현웅 외(2017), p.194

산으로부터 발생하는 소득에도 부과하는 것은 이중부과로써 적정부담의 원칙에도 부합하지 않는다. 따라서 보험료 부과대상 소득범위를 확대하여 재산으로부터 발생하는 임대소득, 양도소득 및 상속·증여소득을 기준으로 보험료를 부과하는 것이 보험료 형평부담의 원칙에 부합하는 것이다(국민건강보험공단, 2012).

이상과 같은 논점을 정리하면 보험료 부과대상 소득범위를 분류과세소득인 양도소득과 퇴직소득 및 분리과세소득인 주택임대소득, 금융소득, 일용근로소득, 그리고 상속·증여소득으로 확대할 경우에 소득 자료가 없는 세대가 전체 건강보험가입 세대의 약 5% 수준으로 낮아진다. 이들 세대는 실제 소득이 없거나 낮은 세대들로 현재와 같이 소득 최저보험료를 적용하면 된다. 그리고 보험료 부과대상 소득 자료는 없으나 고액의 재산을 보유하고 있는 세대의 경우에도 보험료 부과대상 소득범위를 확대하게 되면 재산으로부터 발생하는 양도소득, 분리과세 주택임대소득, 상속·증여소득에 보험료를 부담하게 된다. 이렇게 되면 소득으로만 보험료를 부과하더라도 모든 건강보험가입자에게 보험료를 형평하게 부과할 수 있을 것이다(이용갑 외, 2006; 신영석 외, 2007; 옥동석 외, 2012; 국민건강보험공단, 2012).

3.1.2 보험료 부담 및 부담액

3.1.2.1 보험료 상한선

경제적 부담능력에 따른 적절한 보험료 부담이 이루어지기 위해서는 소득에 비례하여 보험료를 부담하여야 한다. 소득이 많은 자가 소득이 적은 자에 비하여 보다 많은 보험료를 부담해야 하는 것은 사회연대를 통한 사회안전망을 이루고자 하는 사회보험 성격상 당연한 것이다. 하지만, 사회연대성을 실현하기 위하여 소득이 높은 사람일수록 얼마나 더 많은 보험료를 부담하는 것이 타당한지와 사회연대책임을 어느 정도 요구할 것인지에 대하여 쟁점이 있다.

이와 관련하여 상한선의 설정은 소득역진성 및 사회연대성의 약화 등을 이

유로 이를 폐지하여야 한다는 견해이다. 이들의 견해에 따르면 보험료 부담액의 상한선 설정은 상한선 이상의 소득이 있는 고소득자는 부담능력에 비하여 낮은 비율의 건강보험료를 납입하게 된다. 설정된 이상의 소득액 구간에서는 소득이 증가할수록 소득액 대비 보험료의 비율이 낮아지게 되어 고소득자 일수록 유리할 뿐만 아니라 소득재분배 효과도 반감되게 된다는 것을 의미한다. 이는 소득역진적인 보험료의 산정을 가능하게 하므로 능력에 따른 기여에 부합하지 않아 상한선을 두는 것은 공정하지 않다(Normand and Weber, 2009).⁸⁵⁾ 그리고 상한선을 설정하게 되면 소득역진성의 문제가 초래된다(Feldstein, 1999).

다른 한편에서는 건강보험료는 조세와 달리 보험급여를 전제로 하는 보험료이므로 무한정 사회연대 책임을 부과하기 어려운 점 등을 고려하여 상한선을 설정하여야 한다는 견해이다. 이에 따르면 보험료 부과에 상한선을 설정하는 것은 사회적인 위험에 대해 부유하다는 이유로 개인에게 과다한 부담을 지우는 것은 연대성의 범위를 벗어나 일종의 벌금 형식으로 변질되는 것을 막기 위한 것이다. 다시 말해 소득이 높은 사람은 이미 소득세에서 누진율을 적용받아 사회적인 기여를 하는데, 보험료도 무한정으로 부담하게 하는 것은 연대의 원칙을 벗어나 벌금과 같은 성격이 된다. 이에 따라 사회보험은 사회연대를 주 목적으로 하기 때문에 사회연대의 범위를 정하여 보험료 부과에 상한선을 둔다. 실질적인 소득재분배 등은 국가의 조세정책에 있으므로 보험료에서는 위험분산 등 보험의 원리와 조화를 이루어야 한다(ISSA, 1982; 이규식, 2014에서 재인용).

보험료 부담의 크기는 돌려받는 대가의 크기와 한 사람이 몇 명의 구성원까지 사회연대책임을 질 것인가 하는 연대책임의 크기에 따라 결정된다. 이는 보험료 상한선 설정의 근거가 되는 것이다. 때문에 보험료 부담의 크기와 상·하한선 설정 및 범위 등은 나라마다 그 사회 구성원의 문화와 사회·경제적 환경과 사회적 합의에 따라 다르다(김종대 외, 2014).

85) However, a contribution ceiling means that contributions are regressive - i.e. people on higher incomes pay a lower proportion of their income in contributions whereas poorer people have to pay a larger share of their earnings, which runs counter to the principle of ability to pay.

사회보험방식으로 건강보험을 운영하는 많은 국가에서 상한선을 운영하고 있다(Normand and Weber, 2009). 독일, 대만, 일본, 스페인 등 대부분의 국가에서 사회보험료에 대하여 상한선을 설정하고 있다. 다만, 프랑스의 경우에는 상한선을 두고 있지 않다.

상한선의 크기는 대부분 국가에서 상·하한선 배수를 10배 이내로 하고 있다. 독일은 9.4배, 대만은 9.8배, 스페인은 4.3배이며, 일본의 직장가입자는 20.8배 수준이다. 우리나라는 직장가입자의 경우 2019년 기준으로 보수월액 보험료의 경우에 최고보험료와 최저보험료의 차이는 353배이다. 이와 같은 보험료 상한선은 다른 국가에 비하여 상당히 높은 편이다.

〈표3-6〉 최저보험료와 최고보험료 배수

한국	독일	대만	룩셈부르크	스페인	일본	프랑스
353배(직)	9.4배	9.8배	5배	4.3배	20.8배	없음

자료 : ISSA(International Social Security Association), "Social Security Programs Throughout the World", 2010. 대만은 National Health Insurance in Taiwan 2011 Annual Report p16; 김종대·김학준 (2014). p. 161에서 재인용. 한국은 2019년 기준 직장가입자 보수월액 보험료 기준이다.

현행 보험료부과체계는 직장가입자 보수월액보험료와 소득월액보험료 및 지역가입자 보험료에 대하여 각각 상·하한선을 적용하고 있다. 직장가입자 보수월액 보험료의 월별 보험료액의 상한은 보험료가 부과되는 연도의 전전년도 직장가입자 평균 보수월액보험료의 30배에 해당하는 금액으로 정하도록 하고 있다. 그리고 직장가입자의 소득월액보험료 및 지역가입자의 월별 보험료액의 상한은 보험료가 부과되는 연도의 전전년도 평균 보수월액보험료의 15배에 해당하는 금액을 기준으로 정하도록 하고 있다. 우리나라의 경우에 직장가입자는 제도시행 초기부터 보험료 상·하한선을 두고 있었다가 1986년에 소득재분배 효과를 재고시키기 위하여 상한선을 폐지하였다. 그 이후에 2002년부터 지역가입자와의 형평성을 도모하기 위하여 직장가입자에게 다시 상한선을 설정하였다.

〈표3-7〉 상한·하한 보험료 현황

(2019년 6월 기준, 단위 : 원, 명, 세대)

구 분	지역가입자			직장가입자(본인부담기준)					
	보험료		세대수	보수월액보험료			소득월액보험료		
	건강	요양		건강	요양	가입자	건강	요양	가입자
최고 (상한)	3,182,760	270,850	1,265	3,182,760	270,850	2,611	3,182,760	270,850	3,677
최저 (하한)	2,000 (13,550)	170 (1,150)	36,768 (2,237,750)	9,010	760	8,040	2,000	170	7,087

주: 소득월액보험료는 보수 외 소득 연간 3,400만원 초과자에 부과된다.

〈표3-8〉 상한선 설정 연혁

년 도	내 용
1977~1984	- 500인 이상 사업장 직장가입자의 상한선 설정
1985	- 능력에 따른 보험료 부담원칙으로 상한선 폐지
2000.12	- 지역가입자는 상한선이 설정되어 있으나, 직장가입자의 상한선이 없는 것은 보험료 부담에 형평성이 저해된다는 요지의 헌법소원 제기
2001.4.	- 보건사회연구원 「국민건강보험의 지역가입자 보험료 부과체계에 관한 연구」에서 의견 제시 · 지역·직장 모두 상한선 여부를 같이 적용하는 것이 타당 · 지역보험료의 상한선 폐지는 어렵고, 사회보험방식으로 운영하는 대부분의 나라와 같이 직장가입자도 상한선 설정이 바람직
2001.8.	- 보험료 부과체계관련 토론회에서 상한선 설정에 관하여 경총 및 연구기관에서는 찬성, 민노총 등에서는 이의제기
2002.1	- 보험료 상한선 적용

주) 지역가입자의 경우 1989년부터 상한선 설정·운영

이상에서 논의된 사항을 정리하면 건강보험은 상부상조 정신에 입각하여 사회적 위험에 공동으로 대처하는 사회연대의 원리가 중요하다. 이 같은 원리를 실현하는 구체적인 방법은 보험료를 부담하여 공동으로 사용하는 것이다. 때문에 사회연대성의 실현에 있어서 중요한 요소 중의 하나는 보험료의 부담이다. 보험료 부담에 있어 소득이 많은 경제적 부담능력이 있는 가입자가 몇 명의 구성원 의료비까지 책임지는 것이 사회연대성을 실현하기 위하여 적절한 것인지를 정하여야 한다. 이러한 이유로 상한선을 두는 것이 타당하며, 상한선의 크기도 이와 같은 원리에 부합할 수 있도록 정하여야 한다(김종대 외, 2014; 이규식, 2019).

3.1.2.2 사용자부담금

보험료의 부담과 관련하여 우리나라의 경우에 근로자인 직장가입자의 보수월액보험료는 사용자가 100분의 50을 부담하고 있다⁸⁶⁾. 그리고 직장가입자의 소득월액 보험료는 가입자가 전액 부담하도록 되어있고, 지역가입자의 보험료의 경우에는 그 가입자가 속한 세대의 지역가입자 전원이 연대하여 전액 부담하도록 되어 있다⁸⁷⁾.

이와 관련된 쟁점은 근로자인 직장가입자의 보험료는 사용자가 50%를 부담하는데 지역가입자의 보험료는 본인이 100% 전액 부담하는 것은 형평하지 못하다는 것이다(Normand & Weber, 2009).

이에 대해 보험료는 보험급여를 전제로 납부하는 것이므로 수익자 부담의 원칙에 따라 보험급여를 받을 수 있는 직장가입자가 보험료를 부담하는 것이 원칙이다. 다만, 근로자인 직장가입자의 경우에는 근로조건, 사용자가 제공한 시설 등이 근로자의 건강침해에 부분적인 원인이 될 수 있다는 점과

86) 임금기준 보험료 부과에 있어 비스마르크 사회보험제도가 도입되면서 사용자가 1/3을 부담하였으나, 제2차 세계대전 이후 독일은 1949년부터 50:50의 비율로 사용자와 근로자가 보험료를 부담하게 되었다(Glaser, 1991). 이는 나라마다 다른데 스웨덴은 사용자가 전액 부담한다(이규식, 2014).

87) 국민건강보험법 제76조(보험료의 부담)

근로자의 건강이 회복되면 생산성 등 노동력 향상에 연결되는 것으로 볼 수 있어 사용자에게도 공동의 이익이 된다는 점을 고려하여 사용자에게 그가 사용하는 근로자의 보수에 대한 보험료 중 일부를 부담토록 하는 것이다(국민건강보험공단, 2019). 이와 같이 건강보험료의 사용자 부담금은 대체적으로 첫째, 질병·부상 등의 사고위험으로부터 근로자를 보호하는 것은 근로자의 노동력 유지 및 기업의 안정성을 도모하여 생산성 향상에 기여하게 한다. 둘째는 건강보험 제도는 노·사 간 이해 증진, 근로자의 노동력과 근로동기 유발 및 고취에 기여하게 되어 사용자에게도 이익이 된다. 셋째, 고용주가 원래부터 수행해야 할 복지시설의 일부로서 필요하다(신수식, 1988). 넷째, 소득재분배 기능을 하게 한다는 등의 특성을 가지고 있다(류상현, 2013).

이와 같은 사용자부담보험료의 성격에 대하여 크게 3가지 입장이 있다. 첫째, 근로자의 임금으로 보는 입장이다. 건강보험이 존재하지 않았다면 사용자부담 보험료는 근로자의 임금으로 전환되는 것이라고 보는 주장이다. 둘째, 사용자의 경비로 보는 입장이다. 건강보험이 존재하지 않는다면 근로자의 임금으로 전환되는 것으로 볼 수 없으므로 기업의 경비로 보는 것이 타당하다는 주장이다. 셋째, 사용자부담금을 조세로 보는 입장이다. 사용자부담금은 법에 의하여 강제성을 띠고 부담하는 비용으로 기업이 얻게 되는 이득에 대한 보상이 아니고, 근로자의 건강이 생산력 향상 등에 기여하는 성격의 것으로 복리후생 차원의 준조세 또는 사회기여금에 해당⁸⁸⁾한다는 견해이다(백은국·김진수, 2002). 이에 대해 우리나라 대법원은 사용자 부담금을 근로자가 사용자로부터 지급받는 임금으로 볼 수 없다고 판시하고 있다(대법원 92다30801 판결).

사회보험에서 건강보험료의 사용자 부담금을 부과하는 근거는 기본적으로 사회연대성의 원리에 바탕을 두고 있다. 헌법재판소는 사용자가 자신이 받는 보험급여와 무관하게 근로자의 보험료를 부담하는 것은 사회연대의 원칙을 반영한 결과로 보고 있다. 헌법재판소 2000. 6. 29. 99헌마289 결정에 따르

88) 한국조세연구원(2004)은 사회보장성 보험료 중에서 기업이 부담하는 부분은 기업이 얻게 되는 이득에 대한 보상이 아니므로 기업의 입장에서는 협의의 준조세에 해당된다고 정의하고 있다.

면 “사회보험은 사회국가원리를 실현하기 위한 중요한 수단이라는 점에서 사회연대의 원칙은 국민들에게 최소한의 인간다운 생활을 보장해야 할 국가의 의무를 부과하는 사회국가원리에서 나온다. 보험료의 형성에 있어서 사회연대의 원칙은 보험료와 보험급여 사이의 개별적 등가성의 원칙에 수정을 가하는 원리일 뿐만 아니라, 사회보험체계 내에서의 소득의 재분배를 정당화하는 근거이며, 보험의 급여수혜자가 아닌 제3자인 사용자의 보험료 납부의무를 정당화하는 근거이기도 하다.”라고 정의하고 있다.

이와 같은 논의를 정리하면 근로자인 직장가입자의 보수월액보험료는 사용자가 50%를 부담하고, 그 이외에 지역가입자의 보험료나 직장가입자의 소득월액 보험료는 본인이 100% 전액 부담하는 것은 사용자부담 보험료의 특성에 의한 것으로 볼 수 있을 것이다. 다시 말하다 근로자인 직장가입자의 보험료 중에서 사용자가 50%를 부담하는 것은 근로자의 보수에서 부담하는 보수월액보험료에 한정된 것이다.

여기서 보수는 근로자 등이 근로를 제공하고 그 대가로 지급 받는 봉급, 급여, 보수, 세비, 임금, 상여, 수당, 그밖에 이와 유사한 성질의 금품을 말한다. 이와 같이 보수월액보험료가 근로조건, 사용자가 제공한 시설, 근로자의 건강, 생산성과 노동력, 사용자의 공동이익 등과 밀접한 관련성이 있다. 또한, 사용자가 본인의 받는 보험급여와 관계없이 보험료를 부담하는 것은 상부상조정신을 바탕으로 한 사회연대의 원칙을 반영한 것이라는 점 등을 고려할 때 근로자인 직장가입자의 보수월액 보험료의 50%를 사용자가 부담하는 것은 타당하다. 그리고 그 이외의 직장가입자의 소득월액 보험료와 지역가입자의 보험료는 수익자 부담의 원칙에 의하여 본인이 100% 부담하는 것이다(국민건강보험공단, 2019; 헌법재판소 2000. 6. 29. 99헌마289 결정).

3.1.2.3 피부양자

현재 피부양자는 직장가입자에게만 인정되는 제도이다⁸⁹⁾. 피부양자는 보

89) 국민건강보험법 제5조 및 같은 법 시행규칙 제2조에 피부양자 인정기준이 규정되어 있다.

험료 부담과 납부의무를 지지 않으면서 보험급여는 가입자와 동일하게 받는다. 부양요건⁹⁰⁾과 소득 및 재산요건⁹¹⁾을 모두 충족하는 사람은 피부양자가 된다. 반면에 지역가입자의 경우에는 전 세대원에게 보험료 납부의무가 있으며 연대책임이 있다.

이러한 피부양자와 관련된 주요 쟁점은 직장가입자에게만 인정되고 지역가입자에게는 인정되지 않음에 따른 형평성 논란이다. 다음으로 피부양자 인정조건이 다소 느슨하게 규정되어 보험료 부담능력이 있는 사람도 피부양자가 되어 보험료를 부담하지 않고 있다는 논란이 쟁점이 되고 있다(윤희숙, 2008; 홍백의 외, 2011; 국민건강보험공단, 2012; 옥동석 외, 2012; 신현웅 외, 2017). 보험료를 부담하지 않는 피부양자가 2019년 말 기준으로 전체 건강보험가입자의 37.2%로 과다하다는 것이다.

피부양자로 인정받을 수 있는 사람은 2019년 말 현재 직장가입자의 배우자, 직장가입자의 직계존·비속, 직계 비속의 배우자, 그리고 직장가입자 배우자의 직계존·비속, 직장가입자의 형제·자매로서 30세 미만과 65세 이상 및 등록장애인으로 소득 및 재산이 일정기준 이하에 해당하는 사람을 말한다.

소득은 가입자의 보험료 부과대상 소득으로 종합소득인 이자소득, 배당소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득의 합이 연간 3,400만 원이하이어야 한다. 그리고 사업자 등록이 있으면 사업소득이 없어야 한다. 다만, 사업자등록이 없는 경우 또는 사업자 등록이 있어도 국가유공자 또는 보훈대상자로서 상이등급 판정을 받은 사람과 등록장애인인 경우에는 사업소득이 연간 500만 원이하이면 사업소득이 없는 것으로 본다.

재산은 토지, 건축물, 주택, 선박 및 항공기에 대한 재산세 과세표준액이 9억 원이하여야한다. 다만, 5억 4천만 원을 초과하면서 9억 원이하인 가입자는 보험료 부과대상 소득인 이자소득, 배당소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득의 합이 연간 1천만 원이하여야 한다. 형제·자매의 경우에는 재산세 과세표준액의 합이 1억 8천만 원이하여야 한다.

90) 국민건강보험법 시행규칙 제2조 제1항 제1호에 의한 별표 1에 규정되어 있다

91) 국민건강보험법 시행규칙 제2조 제1항 제2호에 의한 별표 1의2에 규정되어 있다

이러한 피부양자 제도가 직장가입자에게만 인정되고 지역가입자에게는 인정되지 않은 것은 제도적 유산이라고 볼 수 있다. 건강보험이 처음 도입될 때 근로자인 직장가입자만 보험급여를 했다. 하지만 근로자의 배우자나 자녀 등 가족이 질병이나 부상이 있을 때 근로자에게 영향을 미치게 됨에 따라 근로자인 가입자의 생계를 실질적으로 보호해주기 위하여 부양을 받는 피부양자에게 보험급여를 제공하게 되었다. 그 이후 사회의 발달에 따라 자영업자 등에 까지 건강보험이 확대되었고, 이들에게는 피부양자제도를 두지 않았다. 우리나라의 경우에 1977년 직장가입자 건강보험제도를 시행하면서부터 피부양자제도를 인정하여 현재까지 운영되고 있다. 반면에 지역 건강보험은 1981년 시범사업 때부터 피부양자제도를 두지 않았고 가족구성원 모두를 가입자로하여 보험료를 부과하고 있다(의료보험연합회, 1992; 국민건강보험공단, 2012).

직장 피부양자제도의 운영에 있어 2000년 건강보험 통합 이전까지는 가능한 한 피부양자 인정범위를 확대하였으며, 통합 이후 재정상황이 어려워지면서 인정범위를 축소하기 시작했다. 이는 실질적 부양관계보다는 보험재정의 형편에 따라 재정이 안정되었을 때는 확대, 재정이 어려울 때는 축소하는 방향으로 운영한 것이다(국민건강보험공단, 2012; 보건복지부 외, 2017).

2000년 이후 피부양자 인정범위를 강화한 주요 내용을 보면, 소득요건의 경우에 2001년에 사업자등록자는 소득이 있는 경우에 피부양자에서 제외하였다. 2006년에 금융소득 4천만 원초과자, 2013년에는 연금소득 4천만 원초과자와 기타소득 및 근로소득이 연4천만 원 초과자를 제외하였고, 2018년에는 이를 더 강화하여 이자소득, 배당소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득의 합이 연간 3,400만 원을 초과하면 제외하였다.

재산요건의 경우에는 2011년에 재산과표 9억 원초과자 제외하였고, 2018년부터는 재산과표 5억 4천만 원초과부터 재산과표 9억 원이하 이면서 종합소득이 1천만 원을 초과하면 제외하는 것으로 강화하였다(국민건강보험공단, 2012; 보건복지부 외, 2017; 국민건강보험공단, 2019e).

〈표3-9〉 피부양자 인정범위 변천

연도	피부양자 인정 범위
1977	- 남성 피보험자의 배우자와 직계존·비속
1981	- 여성 피보험자의 배우자(남편)의 직계존(시부모) 포함
1982	- 가족관계 중심의 피부양자 인정기준 제정 - 미혼여성의 동거부모, 장손이 조부모를 부양할 경우 조부모 포함
1985	- 장인·장모 포함
1988	- 직계비속의 배우자와 피보험자의 형제자매 포함
1989	- 소득과 재산이 있는 직장가입자의 부모 포함 - 20세가 넘더라도 일정소득이 없는 미혼의 형제·자매 포함
1990	- 부모와 동거하는 아들이 부양능력이 없을 경우 부모와 동거하지 않는 아들의 피부양자로 등재 가능 - 미혼인 형제·자매도 동거하는 부모, 형제·자매의 부양능력이 없을 경우 동거하지 않는 남자형제의 피부양자로 인정
1995	- 계부모, 계자, 생부모, 생자녀, 외조부모, 외손자녀, 3촌 이내의 방계혈족 (백부, 숙부, 고모, 이모, 조카 등) 포함
2000	- 3촌 이내의 방계혈족을 피부양자에서 제외
2001	- 생계를 같이하는 배우자, 남자가 60세 이상인 부부 및 남편이 없는 55세 이상인 여자의 경우 소득이 있으면 피부양자에서 제외 - 사업자등록자는 소득과 무관하게 피부양자에서 제외
2002	- 피부양자 당연적용 미성년자의 연령기준을 20세 미만에서 19세 미만으로 하향조정 - 직장가입자와 동거하지 않는 기혼자녀, 부모가 있는 손자녀 및 남편이 있는 며느리는 피부양자에서 제외 - 피부양자가 사업자등록이 없는 경우 사업소득이 연간 500만 원을 초과하면 피부양자에서 제외
2006	- 금융소득(이자 및 배당소득)이 연간 4천만 원을 초과하면 피부양자에서 제외
2010	- 재산과세표준액이 3억 원을 초과하는 형제·자매를 피부양자에서 제외
2011	- 재산과세표준액이 9억 원을 초과하면 피부양자에서 제외
2013	- 기타소득 및 근로소득 연 4천만 원 초과, 연금소득 연 4천만 원 초과하면 피부양자에서 제외

2018	<ul style="list-style-type: none"> - 종합소득인 이자소득, 배당소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득의 합이 연간 3,400만 원 초과하면 피부양자에서 제외 - 재산과표 5억 4천만원 초과에서 9억 원이하로 연 종합소득 1천만 원 초과하면 제외
------	---

자료: 보건복지부 외(2017), 국민건강보험공단(2019e)

이와 같은 피부양자제도는 전 국민이 건강보험의 적용을 받고 관리운영체제와 보험재정이 통합된 이후부터의 상황에서는 직장가입자와 지역가입자의 보험료 부담의 형평성 문제의 원인이 되었다. 특히 피부양자의 인정범위가 넓어 보험료 부담능력이 있다고 판단되는 사람까지 피부양자로 등재되어 무임승차 여지를 제공해 주고 있다는 논란이 지속되고 있다(신영석 외, 2007, 2011; 윤희숙, 2008; 김진수 외, 2013; 김종대 외, 2014; 이은경 외, 2016).

2019년 말 기준 피부양자의 현황을 보면 2015년 대비 약 6.7% 감소하였으나, 전체 건강보험 적용인구의 37.2%인 19,104천명으로 나타나고 있어 여전히 높은 비율을 차지하고 있다. 부양률은 2019년 1.05명으로 2015년 1.30명에 비하여 낮아지고 있지만, 대만('13) 0.53명, 일본('12) 0.85명, 독일('13) 0.33명보다는 높은 수준을 유지하고 있다(손동국 외, 2017).⁹²⁾

〈표3-10〉 피부양자 등 가입자 현황

(2019년 말 기준, 단위 : 천명, %)

구 분	계	직장			지역가입자
		소계	가입자	피부양자	
2019년	51,391 (100.0)	37,227 (72.4)	18,123 (35.3)	19,104 (37.2)	14,164 (27.6)
2017년	50,941 (100.0)	36,899 (72.4)	16,830 (33.0)	20,069 (39.4)	14,042 (27.6)
2015년	50,490 (100.0)	36,225 (71.7)	15,760 (31.2)	20,465 (40.5)	14,265 (28.3)

자료: 국민건강보험공단(2020b)

92) 주요국의 건강보험 피부양자 비율 비교(손동국 외, 2017, p. 11)

이상의 논의된 사항을 정리하면 피부양자는 보험료 부담과 납부의무를 지지 않으면서 보험급여는 가입자와 동일하게 받을 수 있다. 이런 피부양자를 직장가입자에게만 인정하고 지역가입자에게는 인정하지 않음에 따라 가입자간 형평성 논란을 제공하는 원인이 되고 있을 뿐만 아니라 보험료 부담의 형평성 문제가 되고 있다(윤희숙, 2008).

예를 들어 2019년 현재 직장가입자의 피부양자 인정기준에 의하면 연간 종합소득이 3,400만 원이하의 자는 피부양자로 인정받게 되어 있다. 이에 따라 연간 종합소득이 3,000만 원이 있는 사람이 가족 중에 직장가입자가 있을 경우에는 피부양자로 인정되어 보험료를 부담하지 않고 보험급여를 받을 수 있다. 그렇지만 지역가입자라면 해당 소득에의한 부과점수가 981점으로 소득보험료로 186,095원을 부담하게 된다. 이 사례에서 소득보험료만 비교했을 때 이를 직장가입자 보수월액으로 환산하면 월 576만 원으로 연 6,914만 원에 해당하는 보수를 받는 사람의 본인부담 보험료 수준이다. 이와 같이 현행 보험료부과체계에서는 지역가입자의 연 3,000만원 소득금액은 직장가입자의 본인부담 보험료금액으로 소득금액을 환산하면 연 6,914만 원과 동일하게 평가되어 보험료를 부담하는 것과 같다. 하지만 이와 같은 연 3,000만원의 소득을 보유하고 있어도 피부양자로 등재되어 있으면 보험료를 부담하지 않고 보험급여를 다른 가입자와 동일하게 받는다. 다시 말해, 보험료 부담능력에 따른 보험료 부담이 아니라 건강보험 자격에 따라 보험료를 부담하는 체계로 현행의 피부양자제도는 보험료 부담의 형평성을 크게 왜곡시키고 있다.

〈표3-11〉 연 소득 3,000만 원 보유자의 소득보험료 비교

구분	피부양자	지역가입자	직장가입자
소득	연3,000만 원	연 3000만 원 - 34등급 981점	연 6,914만 원 -월 576만 원
소득보험료	0원	186,090원	186,090원 (본인부담보험료)

주) 국민건강보험법 제6장 보험료의 규정에 의하여 산정한 것임. 지역가입자는 소득 이외에 재산, 자동차에도 보험료가 부과된다.

위 사례에서 지역가입자의 경우에는 소득보험료 이외에 재산과 자동차의 보험료를 합산하여 월 보험료를 부담하게 된다. 예를 들어 68세 남성으로 연 종합소득 3,000만원, 주택 1억1천만 원, 자동차 1대를 보유하고 있고, 직장에 다니는 아들의 피부양자라고 한다면 보험료를 부담하지 않는다. 하지만 이 남성이 지역가입자라고 한다면 월 보험료는 289,290을 부담하게 된다.⁹³⁾ 이처럼 경제적 부담능력의 지표라 할 수 있는 연간 소득과 재산 등이 동일함에도 가입자의 자격에 따라 보험료 부담에 차이가 발생한다.

이는 모든 건강보험 가입자가 동일한 범주 내에 있고 같은 보험재정을 사용하는 체계에서 가입자 간 보험료부담의 형평성 논란이 더 크게 부각되는 원인이 된다. 그리고 사회보험의 기본원리인 사회연대성을 저해하게 되는 것이다. 따라서 가입자간 보험료 부담의 형평성을 향상시키고 사회연대의 원리에 부합할 수 있도록 가입자의 자격을 건강보험가입자로 단일화하는 것이 요구된다.

3.1.3 소결

이상에서 분석한 바와 같이 현행 우리나라 건강보험은 가입자간 보험료 부담의 형평성 측면에서 다양한 쟁점사항이 내재되어 있다. 그 중에서도 보험료 부과요소 즉 소득에 대한 쟁점이 가장 큰 쟁점사항이다. 만약, 보험료 부과대상 소득자료가 객관적으로 명확하고 투명하며, 모든 보험료 부과대상 개인 또는 세대의 소득자료를 보험료 부과기관인 공단이 보유하고 있다면 보험료 부담에 대한 형평성 논란은 최소화 할 수 있다. 모든 건강보험가입자에게 소득자료를 기준으로 단일부과체계를 적용하여 형평성의 원칙인 동일범주 동일대우의 원칙에 의한 수평적 형평성과 다른범주 다른대우의 원칙에 의한 수직적 형평성을 제고할 수 있기 때문이다.

93) 이 남성의 재산 점수는 465점이고, 보유한 자동차가 2018년 식 1,800cc로 4천만 원 미만의 승용자동차라고 한다면 자동차 등급별 점수는 79점이다. 월보험료는 부과점수 1,525점 (소득 981점+재산465점+자동차79점) × 부과점수당 금액 189.7원('19) = 289,290원이다.

하지만, 현재 보험료 부과요소인 소득관련하여 소득유형별 평가, 보험료 부과소득 파악률의 개념과 소득파악 수준을 나타내는 소득자료보유율, 소득자료의 질적 정확성에 대하여 많은 논란이 있다. 보험료 부과대상 소득자료가 없는 세대에 대해서도 쟁점이 되고 있다. 그밖에도 보험료 부담의 상·하한선과 보험료 부담비율 및 피부양자 등도 보험료부과체계의 형평성을 평가하는데 있어 쟁점이 되고 있다.

이와 같은 보험료 부과체계 형평성 평가구조와 관련된 쟁점사항 등을 앞에서 분석하고 정의하였다. 주요 쟁점사항 및 그 정의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 보험료 부과대상 소득유형별 소득금액의 평가율에 대한 논점이다. 현재 직장가입자의 소득월액 보험료와 지역가입자의 보험료 부과시 근로소득과 연금소득은 30%를 반영하고 있고, 그 이외의 소득은 100%를 반영하고 있다. 이에 대하여 소득세법에서는 종합소득에 대한 종합과세를 부과할때 모든 소득금액을 동일하게 100%로 평가하여 과세하고 있다. 건강보험료 부과시 연금소득과 근로소득의 평가율을 달리하여야 할 합리적인 이유가 없다는 것이 그 쟁점이다. 이는 1980년대 지역건강보험제도가 시행 초기에 적용하였던 평가율을 현재까지 유지하고 있는 것으로 타당한 근거가 없다. 본 연구에서는 분석결과에따라 모든 소득금액을 동일하게 평가하고, 보험료 부과시 100%로 반영하는 것으로 정의하였다. 다만, 보험료 부과정책은 사회정책의 하나이므로 정책목적 및 수용성 등을 고려하여 경감율을 적용 할 수 있을 것이다.

둘째는 소득파악률 즉, 소득자료 보유율에 대한 논란이다. 이는 현행 보험료부과체계 이원화의 근본 원인에 관한 쟁점이기도 하다. 이와 관련된 쟁점은 소득파악률의 개념에 대한 논란과 보험료 부과대상 소득 자료가 없는 세대에 대하여 보험료를 어떻게 부과할 것인가에 대한 쟁점이다.

소득파악률의 개념에 대하여 개인 또는 해당 세대의 실제 소득 중 과세관청에서 파악하고 있는 소득의 비율이라고 보는 주장과 공단에서 보험료를 부과하기 위하여 보험료 부과단위인 개인 또는 해당 세대의 보험료부과대상 소득자료를 보유하고 있는 비율이라는 견해가 병존하고 있으며 쟁점이 되고 있다.

이와 관련하여 건강보험료를 부과하는 공단은 가입자의 실질 소득을 파악할 수 없고, 한다 하더라도 객관성과 신뢰성을 인정받기 어렵다는 점과 국가의 과세관청에서 정한 소득금액을 활용하여 보험료 부과소득자료의 객관성과 신뢰성을 확보할 수 있어 국민적 수용성을 높일 수 있다는 점, 실질소득과 신고소득의 차이를 확인하는 것은 국가 전체의 조세의 투명성과 연관된 차원에서 다루어져야 할 부분으로 보험료 부과체계의 범위를 넘어선 부분이라는 점 등을 이유로 건강보험료 부과체계에 있어 소득파악률의 개념은 보험료를 부과하기 위한 개인 또는 개별 세대의 소득자료 보유율을 의미하는 것으로 정의 하였다.

셋째, 소득자료의 질적 정확성에 대한 쟁점이다. 이는 공단에서 보유한 과세소득자료가 개인 또는 세대의 실질적인 경제적 부담능력을 어느정도 나타내는 것인지에 대한 논란이다. 특히, 자영업자의 소득파악이 쟁점의 핵심이다. 자영업자의 소득은 본인의 신고와 과세관청의 확인에 의하여 확정되는데 소득 신고시 누락 또는 과소신고의 개연성이 있기 때문이다. 자영업자의 건강보험가입자 자격은 2016년 기준으로 약 66.6%는 지역가입자 세대이고, 33.4%는 직장가입자 세대이므로 전체 건강보험가입자와 관련된 쟁점사항이다.

소득자료의 질적 정확성 최근에 급격히 향상된 것으로 분석되고 있다. 국민소득계정법에의하면 2006년 자영업자의 소득파악률이 38.2%에서 2015년 기준 83.0%로 약 44.8% 향상된 것으로 나타나고 있다. 그리고 현금영수증제도, 신용카드소득공제제도, 전자세금계산서제도, 전자계산서제도, 성실신고확인제도, 국민참여탈세감시제도 등 다양한 과세 투명성 확보를 위한 제도시행하고 있다.

이에 따라 과세소득자료는 국가에서 세금을 부과하는 자료로 그 질적 수준은 신뢰할 수 있는 일정수준 이상 유지되고 있는 것으로 정의하였다.

넷째, 보험료 부과대상 소득 자료가 없는 세대에 대하여 보험료를 어떻게 부과 할 것인지에 대한 쟁점이다. 이는 보험료 부과대상 소득의 범위와 연계되어 있다. 현재는 보험료 부과대상 소득은 종합과세소득에만 부과하고 있다. 직장가입자의 경우에는 모든 가입자의 보수월액 소득자료를 보유하고 있으나,

지역가입자의 경우에는 2020년 3월분 보험료 부과기준으로 지역가입자 전체 세대의 52.3%가 보험료 부과대상 종합과세소득자료를 보유하고 있다. 이에 지역가입자에 대하여는 소득 추정요소로 재산과 자동차를 대리변수로 활용하고 있다. 그렇지만, 재산과 자동차는 경제적 부담능력을 나타내는 평가요소라고 할 수 있으나 소득이 일정한 시점에서 저량(stock)으로 변환된 것으로 사회보험의 원리에 의한 보험료 부과요소로서는 적정하지 못하다. 그리고 특정한 자격을 가진 가입자 즉, 지역가입자에게만 적용하여 부과체계에 따른 보험료 부담의 형평성 논란이 되고 있다. 이에 따라 과세소득자료가 없는 세대에 대해서는 어떻게 보험료를 부과할 것인가 하는 것이 쟁점사항이 되는 것이다. 이는 보험료 부과대상 소득범위 확대를 통하여 해결하여야 한다. 현재 보험료를 부과하지 않는 종합소득 중 분리과세되는 일용근로소득과 금융소득, 주택임대소득 등과 분류과세되는 양도소득과 퇴직소득 및 상속·증여소득까지 보험료 부과 대상소득으로 할 경우에는 소득이 없는 세대가 전체 가입자의 5% 이내로 축소된다.

따라서 보험료 부과대상 소득범위를 확대하고, 이 경우 과세소득자료가 없는 세대는 5% 이내로 이들 세대에 대하여는 세대당 최저보험료를 부과하는 것으로 정의하였다.

다섯째, 보험료 부담액의 적정성 문제에 대한 쟁점이다. 이는 한 개인 또는 세대에게 어느 정도까지 부담시키는 것이 적정한가 하는 보험료 상한선 설정의 논란이다. 사회연대의 범위를 어느 정도까지 요구할 것인가의 문제로 상한선을 적정하게 설정하여야 한다는 의견과 상한선을 두지 말아야한다는 의견이 대립하고 있다. 분석결과에 따라 본 연구에서는 보험료 상한선을 두는 것으로 정의하였다.

여섯째, 사용자부담금에 대한 쟁점이다. 현재 직장가입자의 보수월액 보험료에 대하여 산정된 보험료의 50%는 본인이 부담하고 나머지 50%는 사용자가 부담하고 있다. 그 이외에 직장가입자의 소득월액보험료와 지역가입자의 보험료는 본인이 전액 부담하고 있다. 이와 관련하여 직장가입자의 보수월액 보험료의 50%를 사용자가 부담하는데 지역가입자의 보험료는 본인이 전액 부담하는 것이 타당한 것인지와 그 성격에 대한 논란이 있다. 이와 관련하여

현행과 같이 보수월액 보험료의 50%는 사용자가 부담하고 나머지 50%는 가입자가 부담하며, 그이외의 소득월액보험료는 가입자 본인이 100%로 부담하는 것으로 정의하였다.

일곱째, 피부양자에 대한 쟁점이다. 현재 직장가입자에게만 피부양자를 인정하고 있다. 지역가입자에게는 인정되지 않아 형평성에대한 논란이 있다. 그리고 직장 피부양자 중 소득 등 보험료 부담능력이 있는 경우에도 피부양자로 등재되어 보험료를 부담하지 않는다는 논란이 지속적인 쟁점사항으로 되고 있다. 이와 관련하여 가입자의 자격을 건강보험가입자로 일원화하고 보험료 부과대상소득을 보유하고 있을 경우에는 보험료를 부담하는 것으로 정의하였다.

〈표3-12〉 보험료부과체계 형평성 평가구조 쟁점사항 분석

구분	쟁점 사항	쟁점 분석결과
소득유형별 평가율	<ul style="list-style-type: none"> - 소득유형별 특성을 반영하여 소득평가율 차등 적용 · 현재 직장가입자 소득월액보험료 및 지역가입자 보험료 부과시 근로소득과 연금소득은 30%를 반영하고, 그이외의 소득은 100% 반영함 	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 소득유형의 소득금액을 동일하게 평가는 것으로 함 · 단, 소득특성에 따른 경감율 적용은 정책적으로 접근 가능
소득자료 보유율	<ul style="list-style-type: none"> - 소득파악률의 개념 · 실제 소득 중 과세관청이 파악하고 있는 소득의 비율 / 공단에서 보험료를 부과하기 위하여 확보하고 있는 과세소득 자료 보유율 	<ul style="list-style-type: none"> - 공단에서 보험료 부과를 위하여 확보하고 있는 과세관청의 과세소득자료 보유율로 하는 것이 타당함
소득자료가 없는 세대	<ul style="list-style-type: none"> - 소득 자료가 없는 세대 및 이들 세대의 보험료 부과 방안에 대한 적정성 	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료 부과대상 소득범위를 확대하고 소득자료가 없는 세대에 대하여 소득 최저보험료 부과
보험료 부담액의	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료 부담의 상한선의 적정 수준 및 상한선 설정의 타당 	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료 상·하한선을 유지하는 것이 사회연대 기능 강화에 더

적정 수준	· 개인 또는 세대에 얼마까지 부담시키는 것이 타당한가?	유용함 ·상한선의 크기는 현행과 동일하게 전전년도 평균보수월액의 30배 이내
사용자 부담금	- 직장가입자 보수월액보험료의 50%는 사용자가 부담하는데 지역가입자의 보험료는 본인이 전액 부담하는 것이 타당한 것인지에 대한 논란	- 보수월액 보험료는 그 특성을 반영하여 현행과 같이 근로자가 50% 부담하고, 나머지 50%는 사용자가 부담, 보수월액 보험료 이외의 모든 보험료는 가입자가 전액 부담토록 함
피부양자	- 피부양자는 직장가입자에게만 있고, 지역가입자에게는 인정되지 않음에 따른 형평성 논란 - 소득 등 보험료 부담능력이 있는 경우에도 피부양자로 등재되어 보험료를 부담하지 않는다는 논란	- 현행 직장, 지역, 피부양자의 자격을 건강보험가입자로 단일화하고, 보험료 부과대상소득을 보유하고 있을 경우에는 보험료를 부담토록 하는 것이 부담의 형평성을 제고할 수 있음

3.2 보험료부과체계 형평성에 영향을 미치는 요소

건강보험가입자 간 보험료 부담의 형평성은 보험료부과체계에 의하여 결정된다. 보험료부과체계는 보험료 부과요소를 반영하여 보험료를 산정하고 부과하는 일련의 체계이다.

보험료부과체계 형평성에 직접적으로 영향을 미치는 요소는 크게 보험료 부과요소와 보험료 부과대상 소득의 범위, 보험료 산정방식 및 보험료 부담비율, 가입자의 자격 등으로 구분할 수 있다. 이는 앞장의 이론적 논의 및 형평성 평가구조 등에서 언급된 쟁점사항 등과 유사하며 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 보험료 부과요소이다. 현행 보험료부과체계에서의 보험료 부과요소는

직장가입자는 소득, 지역가입자는 소득, 재산, 자동차이다. 직장·지역가입자의 자격에 따른 보험료 부과요소의 차이는 보험료 부담의 형평성에 가장 큰 영향을 미치고 있다. 다시 말해 동일한 사업소득금액을 보유하고 있더라도 직장가입자는 소득을 기준으로 보험료를 부담하지만 지역가입자는 소득 이외에 재산과 자동차에도 보험료가 부과되고 있어 가입자 간 보험료 부담에 차이가 발생한다. 동일한 수준의 보험료 부담능력을 보유한 사람에게는 동일한 수준의 보험료를 부과하여야 하는 수평적 형평성이 이루어지지 않고 있다.

둘째, 보험료 부과요소로서 소득의 범위이다. 현행 보험료부과체계는 종합소득 중 종합과세 되는 소득을 보험료 부과대상 소득으로 하고 있다. 이는 가입자의 소득자료 보유율에 영향을 미치고 이는 또다시 보험료부과체계에 영향을 미친다. 현재 보험료 부과대상 소득의 범위는 종합소득 중 종합과세되는 소득이다. 분리과세소득과 분류과세소득 및 상속·증여소득은 보험료 부과요소에서 제외되어 있다.

셋째, 소득자료 보유율이다. 이는 소득파악과 관련된 것으로 보험료 부과를 위한 개인 또는 세대의 소득자료보유율이 높아야 소득에 비례하여 수직적 형평성을 도모할 수 있다. 현행 보험료부과체계에서 가장 큰 쟁점사항 중의 하나이다. 이는 보험료 부과대상 소득범위와 밀접한 연관이 있는 사항이다. 소득자료 보유율이 낮을 경우에는 소득자료가 없는 세대에 대한 보험료 부과 문제와 형평성 논란이 있게 된다.

넷째, 보험료 부과소득 유형별 평가율이다. 현행 보험료부과체계는 직장가입자의 소득월액보험료와 지역가입자의 보험료 부과시 연금소득과 근로소득은 소득금액의 30%를 반영하고 그 이외의 소득은 100%를 반영하고 있다. 소득간 보험료 부담의 형평성에 영향을 미치고 있다.

다섯째, 보험료 산정방식이다. 현행 보험료부과체계에서는 직장보험료는 정율제로 소득에 보험료율을 곱하여 얻은 값으로 산정한다. 반면에 지역보험료는 등급제로 보험료 부과요소 즉, 소득, 재산, 자동차를 등급으로 구분하고 각 등급에 점수를 부여한다. 그리고 세대의 보험료 부과요소별 부과점수의 합계를 산출한 후 여기에 부과점수당 금액을 곱하여 산정한다. 이와 같은 보험료 산

정방식의 차이로 동일한 소득금액이라도 직장보험료와 지역보험료 부담액이 서로 다르다. 가입자 간 보험료 부담의 수평적 형평성이 이루어지지 않는 구조이다. 또한 지역가입자의 등급제는 역진적으로 비례의 원리에 의한 차등부과가 이루어지지 않아 보험료 부담의 수직적 형평성을 매우 낮게 하는 원인이 되고 있다.

여섯째, 보험료 상한선과 보험료 부담비율이다. 보험료 상한선은 일정수준의 이상의 소득에 대하여는 상한선 소득금액까지 부과하는 것으로 소득 역진적 현상을 초래한다. 그리고 보수월액보험료는 사용자가 50%를 부담하고 나머지 50%는 근로자가 부담한다. 반면에 보수월액보험료 이외의 지역가입자의 보험료와 직장가입자의 소득월액보험료는 본인이 100% 부담한다. 이러한 요소도 보험료부과체계의 형평성에 영향을 주고 있다.

일곱째, 피부양자 제도이다. 현재 직장가입자에게만 피부양자를 인정하고 있다. 지역가입자에게는 인정되지 않고 있다. 그리고 피부양자 중 소득 등 보험료 부담능력이 있는 경우에도 피부양자로 등재되어 보험료를 부담하지 않아 가입자 간 보험료 부담의 형평성에 영향을 미치는 요소이다.

3.3 보험료부과체계 형평성 향상을 위한 분석모형 설계

3.3.1 모형 설계기준

앞에서 논의된 보험료부과체계의 형평성 관련 쟁점사항에 대한 대안은 이를 바라보는 관점에 따라 매우 다양하게 제시될 수 있다. 본 연구에서는 보험료부과체계 형평성의 개념을 '모든 건강보험가입자를 동일 범주화하여 단일보험료부과체계를 적용하고 동일 범주화 내에서 부담능력에 따라 비례의 원리에 의하여 차등 부과하는 것'으로 앞 장에서 정의하였다. '동일범주 동일대우 원칙'에 의하여 모든 가입자에게 단일보험료 부과체계를 적용하는 것은 보험료 부담의 수평적 형평성 확보의 기준이 된다. 단일 보험료 부과체계 내

에서는 비례의 원리에 따라 부담능력에 맞게 보험료를 부과하는 것은 수직적 형평성을 도모한다.

건강보험은 가입자 상호간 상부상조에 의한 사회연대의 원리를 그 기반으로 하고 있다. 사회연대는 보험료 각출에 있어 가입자의 경제적 부담능력에 따라 형평성 있고 공정하게 이루어지고, 급여는 필요도에 의하여 가입자 누구에게나 동일하게 제공될 때 달성될 수 있다. 이에 따라 동일범주 동일대우라는 형평성의 원칙에 따라 모든 가입자에게 동일하게 단일보험료 부과체계를 적용하고, 보험료 부과요소는 보험료 부담능력과 납부능력을 동시에 충족하고 있는 소득으로 할 때 사회연대의 원리에 충실하게 된다.

대부분의 보험료 부담의 형평성에 관한 선행연구에서도 동일범주 동일대우의 형평성 원칙에 따라 보험료 부과체계를 소득중심으로 일원화할 것으로 제안하고 있다(최병호 외, 2005b; 신영석 외, 2007; 김진수 외, 2010; 옥동석 외, 2012; 홍백의 외, 2012; 국민건강보험공단, 2012; 김종대 외, 2014; 최재우 외, 2015, 이옥진 외, 2016; 이은경 외, 2017; 김종대, 2018; 이규식, 2018). 이를 기본으로 하여 앞에서 논의된 쟁점사항별 대안인 새로운 보험료 부과체계 분석모형의 설계기준을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 건강보험가입자 간 보험료 부담의 형평성과 관련된 보험료부과체계에 대한 쟁점사항이다. 현행 보험료부과체계는 보험료 부과요소, 보험료 산정방식 등이 가입자별로 상이하다. 때문에 동일한 소득, 재산 등의 보험료 부담능력을 가지고 있어도 보험료 부담액은 가입자의 자격에 따라 차이가 발생하여 형평성 논란이 제기되고 있다.

이에 대한 새로운 보험료부과체계 분석모형의 설계기준은 동일범주 동일대우라는 사회보험의 형평성의 원칙에 따라 소득을 중심으로 보험료부과체계를 일원화하여 건강보험을 적용받는 모든 사람에게 동일하게 적용하도록한다. 현행 직장가입자와 지역가입자, 직장피부양자로 구분되어 있는 자격을 건강보험 가입자로 일원화하고, 보험료 부과요소는 소득으로 통일한다. 그리고 보험료 산정방식도 소득에 보험료율을 곱하여 보험료를 산정하는 정률방식으로 일원화한다.

둘째, 보험료 부담능력을 측정하는 요소에 대한 쟁점 및 이에 대한 새로운

보험료 부과체계 분석모형의 설계기준이다. 보험료 부담능력을 측정하는 요소는 다양하다. 기존 연구에서는 보험료 부담능력을 나타내는 요소로 소득, 소비지출, 자산, 저축, 부채, 세대원수 등을 제시하고 있다는 것은 앞장에서 본 바와 같다. 그리고 현행 지역가입자 보험료 부과체계에서는 소득, 재산, 자동차를 부담능력을 나타내는 요소로 하고 있다.

이들 요소들은 보험료 부과에 적용하는데 있어 <표2-10>에서 본 바와 같이 각각 장점과 쟁점사항을 지니고 있다. 이에 대한 대안으로 새로운 기준을 제시하면 다음과 같다.

소득은 보험료 부담능력과 납부능력을 모두 충족하는 요소로서 연 단위 단기보험인 건강보험의 기본원칙에 부합한다는 점과 유량(flow)으로서 국민적 수용성이 높다는 점, 가입자 모두에게 공통적으로 적용할 수 있다는 점 등의 이점이 있어 보험료 부과요소로서 적정하다.

재산은 소득자료보유율이 낮은 상태에서 개별세대의 소득을 추정할 수 있는 척도로 유용한 요소이다. 또한, 이는 부의 척도라는 국민적 정서가 강한 요소다. 그렇지만 재산은 저장(stock)으로 연 단위 단기보험인 건강보험 원리에는 부적합하다는 견해가 있다. 또한, 재산만 있는 퇴직·은퇴자에게 과도한 부담을 야기한다는 점과 재산과 재산으로부터 발생하는 소득에 대하여 이중으로 부과한다는 논란이 있는 점, 재산 가액에 비례하여 부과하는 경우 부담 분포가 소득역진성을 나타내어 소득재분배에서 음(-)의 효과를 나타낼 수 있다(이은경 외, 2016)는 점 등의 문제가 있다. 따라서 재산 그 자체는 보험료 부담능력을 측정하는 요소에서 제외하고 그 대안으로 보험료 부과대상 소득 범위 확대하여 재산으로부터 발생하는 소득을 보험료 부과요소로 한다.⁹⁴⁾

자동차는 보유대수가 낮은 상황에서는 개별세대의 생활수준을 나타내는 요소로 적합하였다. 그리고 소득자료 보유율이 낮은 상태에서 개별세대의 소득을 추정할 수 있는 척도로서 유용한 부담능력 측정요소의 역할을 해왔다. 하지만 현재 자동차는 생활필수품의 개념으로 전환 되었고 소유개념도 다양화

94) 재산으로부터 나오는 소득은 임대소득, 양도소득, 상속소득, 증여소득 등을 말한다. 또는 일정수준을 초과하는 재산에 대하여 간주소득을 산정하여 반영할 수 있을 것이다(최병호, 2018)

되어 부담능력의 지표로서 부적정하다는 논란이 있다. 따라서 자동차를 보험료 부담능력을 측정하는 요소에서 제외하고, 그 대안으로 보험료 부과대상 소득범위를 확대한다.

소비지출과 관련하여 소비는 소득수준을 나타내는 지표로 소득파악의 미흡한 부분을 보완할 수 있다는 이점이 있다. 하지만 개인의 소비실태 파악 및 관련 자료의 확보가 어렵고 부담능력과 관련성이 적은 학자금 등의 소비항목 선별이 곤란하다는 점이 있다. 따라서 새로운 부과체계 모형의 설계기준에서는 이를 보험료 부담능력을 측정하는 요소에서 제외하고, 그 대안으로 보험료 부과대상 소득범위 확대를 확대토록 한다. 단, 소비세인 부가가치세 등에 일정수준의 건강보험료를 부담토록 하는 방안도 보험재정의 안정적 조달 등을 위하여 장기적인 관점에서 검토할 수 있을 것이다.

세대원 수 및 세대원의 성·연령 등은 수익자 부담의 원칙에서 보험료 부담능력 측정요소로 부합할 수 있다. 하지만 이는 부담능력에 따른 보험료 부담의 제약을 가져올 수 있고, 가구원수가 많은 저소득층 부담과중 등 논란이 있다. 이들 요소는 그 동안 소득을 추정하는 요소로 보험료 부과에 활용되어 왔으나, 2018년부터 보험료 부과요소에서 제외되었고, 보험료 부과대상 과세소득자료가 없는 세대에 대하여 소득최저보험료를 부과하는 것으로 대체되었다. 따라서 새로운 보험료 부과체계 모형의 설계기준에서도 과세소득자료가 없는 세대에 대하여 소득최저보험료를 부과하는 것으로 한다.

셋째, 보험료 부과요소로써 소득에 대한 쟁점 및 이에 대한 새로운 보험료 부과체계 모형의 설계기준이다.

보험료 부과요소로써 소득에 대한 쟁점은 보험료 부과대상 소득에 대한 개념과 소득유형별 특성에 따른 보험료 부과대상 소득범위 및 소득유형별 특성에 따른 평가율의 타당성이다. 그리고 소득만으로 모든 건강보험 가입자에게 보험료를 부과할 때 형평하게 부과할 수 있을 정도로 소득 자료를 확보할 수 있고 그 소득의 질적 수준이 일정수준 이상 확보되어 있는지가 주요 쟁점이다.

이들 각 쟁점에 대한 대안으로 새로운 보험료 부과체계 모형의 설계 기준

은 다음과 같다. 우선 소득의 개념은 여러 학설이 있으나 보험료 부과대상소득을 부담능력의 지표로 파악할 때에 순자산 증가설이 목적에 부합하는 소득 개념이라 할 수 있다. 이 학설에 의하면 상속·증여도 소득에 포함된다. 따라서 모형의 설계시 상속·증여도 소득으로 정의하고 이를 소득의 개념에 포함토록 한다.

보험료 부과대상 소득범위에 대하여는 앞장에서 분석한 바와 같이⁹⁵⁾ 현재 보험료가 부과되지 않고 있는 분리과세 금융소득과 일용근로소득, 기타소득과 분류과세 되는 양도소득과 퇴직소득, 상속세 및 증여세법에 의한 상속·증여소득까지 보험료 부과 대상 소득으로 확대토록 한다. 그리고 연금소득은 현행과 같이 5대 공적연금소득에 부과하고, 다른 소득과 동일하게 평가하도록 한다. 사적연금소득은 국민적 수용성을 고려하여 장기적 관점에서 보험료 부과 여부를 정하도록 한다.

보험료 부과 소득금액은 현행과 같이 근로소득과 연금소득은 공제 전 총급여액으로 하고, 사업소득과 기타소득은 필요경비 공제 후 소득금액을 기준으로 한다. 이자소득과 배당소득은 소득세법에 의하여 총수입금액과 소득금액이 동일하므로 이를 적용한다.

보수월액은 현행과 같이 국민건강보험법에 정하고 그 외의 소득은 소득세법의 정의를 적용하도록 한다.

소득유형별 특성에 따른 평가는 모든 소득을 동일하게 반영하는 것을 원칙으로 하되, 소득의 특성을 반영할 필요가 있는 경우에는 일정비율 경감하는 것을 대안으로 제시할 수 있다.

또한, 소득만으로 모든 건강보험 가입자에게 보험료를 부과할 때 형평부과를 이룰 수 있을 정도로 소득자료를 확보할 수 있고 그 소득자료의 질적 수준이 확보되어 있는지와 소득이 없는 자에 대하여는 어떻게 할 것인지에 대한 쟁점의 대안으로 새로운 보험료 부과체계 분석모형의 설계기준은 앞에서 언급했듯이 보험료 부과대상 소득 범위를 확대는 것이다. 소득 범위가 확대되면 소득자료가 없는 세대가 전체 세대의 약5% 이내로 추정되며, 이들에게는

95) 2.3.2.2 보험료 부과요소로서 소득의 개념 및 범위

소득 최저보험료를 부과하도록 한다. 그리고 소득의 질적 수준에 대한 논란은 앞장에서 분석한 바와 같이⁹⁶⁾ 우리나라의 조세 투명성이 일정 수준 이상 크게 향상된 것으로 정의한다.

넷째, 보험료 상한액의 적정수준에 대한 쟁점 및 이에 대한 새로운 보험료 부과체계 분석모형의 설계기준이다.

이는 보험료 부담의 상한선의 적정 수준 및 상한선 설정의 타당성에 대한 것이다. 사회보험은 사회연대를 주 목적으로 하기 때문에 사회연대의 범위를 정하여 보험료 부과 상한선을 두는 것이 합리적이다. 이에 따라 새로운 보험료 부과체계 분석모형의 설계기준은 현행과 같이 보험료 상·하한선을 설정하여 보험료를 부과하는 것이다. 상·하한선은 보수월액보험료와 보수외 소득월액보험료에 각각 구분하여 적용토록하며, 상한선의 크기는 현행과 같이 보수월액보험료는 보험료가 부과되는 연도의 전전년도 평균 보수월액보험료의 30배에 해당하는 금액으로 하고, 보수외 소득월액보험료는 전전년도 평균 보수월액보험료의 15배에 해당하는 금액으로 한다.

다섯째, 사용자 부담금에 대한 쟁점 및 이에 대한 새로운 보험료부과체계 모형의 설계기준이다.

사용자 부담금에 대한 쟁점은 직장가입자 보수월액보험료의 50%는 사용자가 부담하는데 지역가입자의 보험료는 본인이 전액 부담하는 것에 대한 논란이다. 이에 대하여 새로운 보험료 부과체계 분석모형의 설계기준에서는 앞장에서 분석한 바와 같이⁹⁷⁾ 질병·부상 등으로부터 근로자를 보호하여 노동력 유지와 생산성 향상에 기여하는 것은 사용자에게도 공동의 이익이 되는 것이다. 그리고 사회보험이 사회연대의 원리에 의한 것이므로 보수월액 보험료에 대하여는 사용자 부담금을 현행과 같이 50% 부담하도록 한다. 보수외 소득월액 보험료는 수익자 부담의 원칙에 따라 현행과 동일하게 가입자가 전액 부담하는 것으로한다.

여섯째, 피부양자에 대한 쟁점 및 이와 관련한 새로운 보험료부과체계 모형

96) 3.1.1.2 소득파악 자료인 소득자료보유율

97) 3.1.2.2 사용자부담금

의 설계기준이다.

피부양자에 대한 쟁점은 이를 직장가입자에게만 인정하고 지역가입자에게는 인정하지 않아 차별적으로 제도를 운영한다는 것이다. 또한 피부양자 인정 기준이 느슨하여 보험료 부담능력이 있는 사람도 피부양자로 인정되어 보험료를 부담하지 않는다는 것이다. 이와 관련한 대안으로 새로운 보험료 부과체계 분석모형의 설계기준은 앞장에서 분석한 바와 같이⁹⁸⁾ 보험료 부과체계를 소득중심으로 일원화하고, 직장가입자, 지역가입자, 피부양자로 구분되어 있는 자격을 건강보험가입자로 통합하는 것이다. 그리고 소득자료를 보유하고 있는 경우에는 보험료를 부과하는 것이다. 이렇게 되면 현재 피부양자로 인정된 사람 중에서 소득이 없는 사람은 현행과 동일하게 보험료 부담이 없고, 소득이 있는 사람은 보험료를 부담하게 된다. 지역가입자 역시 세대원 중 소득이 없는 사람에게는 보험료가 부과되지 않고 소득이 있는 사람에게만 보험료가 부과되게 되어 모두 동일하게 건강보험 가입자가 된다.

〈표3-13〉 새로운 보험료부과체계 분석모형의 설계기준 요약

형평성 평가구조	세부쟁점 사항	모형의 설계기준
가입자간 보험료 부담의 형평성	<ul style="list-style-type: none"> - 동일한 부담능력에도 자격에 따라 보험료 상이 - 퇴직, 은퇴 후 소득이 감소에도 보험료 부담액 증가 - 지역가입자 소득에 대한 부과 등급 점수 과다 문제 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료 부과체계 소득중심 일원화 · 가입자간 보험료 부과요소 및 산정방식 등 일원화
건강보험 자격에 따른 보험료 부과체계 논점	<ul style="list-style-type: none"> - 가입자 간 보험료 부과요소 차이 - 가입자 간 보험료 산정방식 차이 - 직장가입자에게만 피부양자 인정하여 지역가입자와의 차등 	<ul style="list-style-type: none"> · 직장·지역가입자, 피부양자 자격 구분을 건강보험가입자로 일원화

98) 3.1.2.3 피부양자

보험료 부담능력의 측정요소에 대한 논점	소득	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료 부과 소득범위의 타당성 - 소득파악자료인 보험료부과대상 소득자료 보유율 개념 - 소득으로 만 부과할 경우 부담의 형평성 	<ul style="list-style-type: none"> - 부과대상 소득의 범위 확대 - 과세소득자료 보유율로 소득 파악의 개념 정립
	재산	<ul style="list-style-type: none"> - 부과요소로서의 적합성 - 재산만 있는 퇴직·은퇴자의 과도한 부담야기 - 재산과 재산으로부터 발생하는 소득에 대한 이중부과 	<ul style="list-style-type: none"> - 재산은 부과요소에서 제외 - 재산으로 부터 발생하는 소득을 부과요소로 함 - 부과대상 소득의 범위 확대
	자동차	<ul style="list-style-type: none"> - 생활필수품의 개념으로 부담능력 지표로써 적정성 	<ul style="list-style-type: none"> - 부과요소에서 제외 - 부과대상 소득의 범위 확대
	소비지출	<ul style="list-style-type: none"> - 부과요소로서의 적합성 	<ul style="list-style-type: none"> - 부과요소에서 제외 - 부과대상 소득의 범위 확대
	세대원 수 (성·연령)	<ul style="list-style-type: none"> - 능력에 따른 보험료부담 제약 - 가구원수가 많은 저소득층의 부담과중 	<ul style="list-style-type: none"> - 부과요소에서 제외, 과세소득 자료 없는 세대 소득최저보험료 부과
보험료 부과요소로써 소득에 대한 논점		<ul style="list-style-type: none"> - 소득의 개념 * 소득원천 이론, 순자산증가 이론 	<ul style="list-style-type: none"> - 소득 개념에 순자산증가 이론 반영(상속·증여 소득으로 봄)
		<ul style="list-style-type: none"> - 분리과세소득에 보험료 부과의 타당성 - 분류과세소득에 보험료 부과의 타당성 - 상속·증여소득에 보험료 부과의 타당성 	<ul style="list-style-type: none"> - 분리과세 및 분류과세 소득, 상속·증여소득에 보험료 부과
		<ul style="list-style-type: none"> - 연금소득을 다른 소득과 동일하게 볼 것인지의 여부 - 사적연금소득에 대한 보험료 부과의 타당성 - 기초노령연금 및 주택연금, 퇴직연금에 대한 부과의 타당성 	<ul style="list-style-type: none"> - 연금소득은 현행과 같이 5대 공적연금에 부과 - 다른 소득과 동일하게 평가 - 사적연금 등 기타연금은 장기적 관점에서 타당성 검토
		<ul style="list-style-type: none"> - 소득유형별 보험료 부과 소득금액의 차이 	<ul style="list-style-type: none"> - 현행과 동일하게 적용 (근로소득은 공제 전 총급여, 사업소득은 공제 후 소득금액)
		<ul style="list-style-type: none"> - 소득세법상의 소득과 건강보험료 	<ul style="list-style-type: none"> - 현행과 동일하게 적용

	부과대상 소득 및 소득금액의 차이	(보수월액은 건강보험법에 규정, 그외의 소득은 소득세법 적용, 상속·증여소득은 상속세 및 증여세법 적용)
소득유형별 평가율에 대한 논점	- 소득유형별 평가율을 동일하게 하는 것에 대한 타당성	- 모든 소득 동일하게 적용. 단, 소득 특성에 따른 경감을 반영 검토 가능
소득파악자료인 소득자료보유율에 대한 논점	- 실제 소득 중 과세관청이 파악하고 있는 소득의 비율 / 공단에서 보험료를 부과하기 위하여 확보하고 있는 과세 소득자료 보유율	- 보험료부과대상 소득의 과세 소득자료 보유율로 정의
소득자료가 없는 세대에 대한 논점	- 소득자료가 없는 세대 및 이들 세대의 보험료 부과	- 보험료 부과대상 소득범위 확대 및 소득최저보험료 부과
보험료 부담액의 적정 수준에 대한 논점	- 보험료 상한선 부담액의 적정 수준 및 상한선 설정의 타당성	- 보험료 상·하한선 설정 (현행과 동일하게 전전년도 평균보수월액 보험료 기준)
사용자부담금에 대한 논점	- 직장가입자 보수월액보험료의 50%는 사용자가 부담 / 지역가입자의 보험료는 본인이 전액부담하는 것에 대한 논란	- 보수월액보험료는 사용자가 50% 부담, 보수의 소득월액 보험료는 본인이 전액 부담
피부양자에 대한 논점	- 직장가입자에게만 있고, 지역가입자에게는 인정되지 않음에 따른 형평성 - 소득 등 보험료 부담능력이 있는 경우에도 피부양자로 등재되어 보험료를 부담하지 않음	- 직장·지역가입자, 피부양자 자격 구분을 건강보험가입자로 일원화 - 소득에 따른 보험료 부과

3.3.2 모형(I, II)의 설정근거

분석모형은 보험료 부과요소 및 산정방식 등을 보는 관점에 따라서 다양하게 제시될 수 있으며, 그 유형도 헤아릴수 없이 많이 설정할 수 있다. 그렇지만 본 연구에서는 새로운 보험료 부과체계의 분석모형으로 다음과 같은 기

준에 의하여 모형(I)과 모형(II)를 각각 설정하였다.

첫째, 본 연구의 앞장에서 정의한 형평성의 개념과 이론적 논의, 보험료부과체계의 형평성 평가구조 및 이에 대한 대안으로 제시된 모형의 설계기준을 바탕으로 분석모형을 마련한다.

둘째, 사회보험료 부과와 일반적인 기본원칙 및 방향에 부합하도록 한다(김용하, 1999; 신영석 외, 2007; 국민건강보험공단, 2012; 최식인, 2019).⁹⁹⁾ 사회보험료는 사회보험의 중심이 되고, 보험료 산정은 임금 혹은 소득을 기초로 이루어지며, 급여는 보험료와 비례적이지는 않지만 어느 정도 사회적 상당성이 있어야 하기 때문이다(이달휴, 2005).

셋째, 기존의 정책연구, 학술연구 및 정부와 공단의 개선 검토 내용, 국회의 입법발의안 등을 종합적으로 반영한다(옥동석 외, 2012; 국민건강보험공단, 2012; 더불어민주당 법률개정안(대표발의 양승조, 2016.7.7.); 정의당 법률개정안(대표발의 윤소하, 2016.6.28.); 이은경 외, 2016; 신현웅 외, 2017).

이상과 같은 내용을 종합하여 새로운 보험료부과체계의 분석모형의 기본원칙과 방향으로 ① 가입자간 보험료 부담의 형평성과 공정성이 강화될 수 있도록 한다. 정의의 관점에서 부담능력에 따라 합당한 자기의 몫을 부담하도록 한다. 다시 말해, 바람직한 보험료 부담이 이루어지도록 하기 위해 모든 국민이 각자의 보험료 부담능력에 비추어 부담이 형평성 있고 공정하게 이루어지도록 한다. 경제적 부담능력을 평가하는 보험료 부과요소는 소득으로 한다.

99) - 최식인(2019)은 A, Smith, A,Wagner, W, Gerloff, R.Musgrave등이 제시한 견해를 종합하여 좋은 조세가 갖추어야할 공통적인 조건으로 ① 조세 부담의 공평성, ② 자원배분에 있어 효율적인 조세, ③ 행정적 편의성, ④ 경제정책의 목적에 부합, ⑤ 충분성의 원칙으로 소요되는 재원확보를 제시하고 있다.

- 국민건강보험공단(2012)은 보험료부과체계 개선에 있어 기본원칙과 방향으로 ① 보험료 부담의 형평성 및 공정성 강화, ② 사회연대성 강화, ③ 건강보험 재정 건전성 확보를 위한 재원조달 기반 확대, ④ 소득은 국민건강보험법상의 보수월액과 국가 과세관청인 국세청에서 정한 소득으로 구성하여 객관성과 신뢰성을 확보, ⑤ 소비수준은 소득수준을 나타내므로 소득파악의 불안전성을 보완하기 위하여, 소비를 기준으로 건강보험재원을 확보할 것 등을 제시하였다.

- 신영석 외(2007)은 부과체계 개발의 기본원칙과 방향으로 ① 보험료 부담의 형평성, ② 사회연대성, ③ 직역간 보험료 부과요소의 차이 점진적 해소, ④ 보험료 부과와 합리성과 행정 편의성 확보, ⑤ 국민의 수용성을 제시했다.

- 김용하(1999)는 사회보험료 부과원칙으로 ① 보험료 부과와 공정성(公正性), ② 보험료 부과와 간명성(簡明性), ③ 효율성(效率性)을 제시하였다.

앞에서 논의한 바와 같이 소득은 부담능력과 납부능력을 모두 갖춘 보편적인 평가요소이기 때문이다. 그리고 보험료 부과대상 소득범위는 상속·소득까지 확대한다. 소득수준이 같을 경우에는 보험료 부담 수준도 동일하게 하여 부담의 수평적 형평성을 추구한다. 소득수준이 다른 경우에는 그 수준에 비례하여 차등부과 토록하여 수직적 형평성이 강화되도록 한다. ㉠ 사회연대성의 강화 될 수 있도록 한다. 모든 건강보험적용 대상자를 건강보험 가입자로 일원화하여 관리하고, 동일한 보험료부과체계를 적용받을 수 있도록 한다. 다시 말해, 현행 직장가입자와 지역가입자 및 직장피부양자로 구분되어 있는 보험료 부과체계를 단일화하고 자격을 건강보험가입자로 통합하도록한다. ㉡ 보험재정의 건전성 확보를 위한 재원조달의 기반이 확대되도록 한다. 보험재정의 충분성의 원칙이 준수 될 수 있도록 보험료 부과대상소득 범위를 확대하고, 부과대상소득을 보유하고 있는 모든 건강보험 적용대상자에게 부담능력에 비례하여 보험료를 부과하도록한다. 그리고 부과대상 소득이 없는 세대에 대하여는 소득최저보험료를 부과토록하여 수익자 부담의 원칙을 도모한다. ㉢ 보험료 부과·징수의 행정적 편의성과 효율성을 제고한다. 보험료 부과 대상자 관리, 부과요소에 대한 자료확보, 보험료 산정 및 고지, 징수 등에 소요되는 비용이 최소화될 수 있도록한다. 그리고 보험료부과자료는 국세청 등 국가기관의 자료를 활용하여 개관성과 신뢰성을 확보한다. 그리고 정보통신 등을 통하여 전산으로 자동연계될 수 있도록하고, 원천징수 등 징수방법 등의 효율화를 추구한다.

이상과 같은 기준에 의하여 새로운 보험료부과체계의 분석모형을 마련할 경우 가입자 간 보험료 부담의 수평적 형평성과 수직적 형평성을 획기적으로 개선할 수 있다. 또한, 보험료 부과·징수에 따른 행정의 효율성과 효과성을 도모할 수 있다. 그리고 보험재정 조달의 충분성 원칙도 달성할 수 있다. 다시 말해, 보험료 부과에 기본원칙에 충실하게 됨으로써 가입자 간 보험료 부담의 형평성 뿐만 아니라 사회보험의 기본원리인 사회연대와 소득재분배의 기능 및 보험재정의 안정적 조달을 도모할 수 있다. 이와 같은 근거에 의하여 다음과 같이 모형(Ⅰ)과 모형(Ⅱ)를 설계하고 분석하였다.

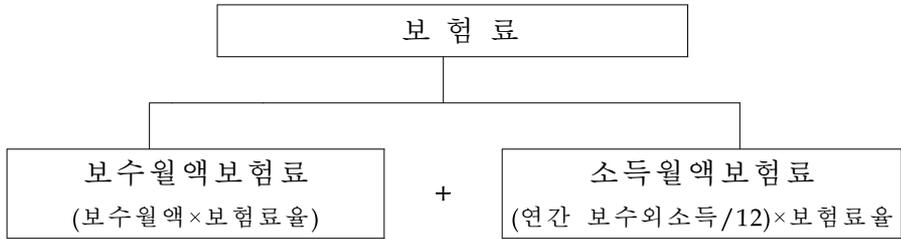
3.3.3 모형(I)

3.3.3.1 모형(I)의 내용

새로운 보험료부과체계 분석모형(I)은 설계기준과 설정근거에서 제시한 바와 같이 현행 가입자별로 달리 적용하고 있는 보험료부과체계를 소득중심으로 일원화하는 것이다. 다시 말해서 보험료 부과요소와 보험료 산정방식 및 보험료율을 등을 모든 건강보험가입자에게 동일하게 적용하는 모형이다. 그리고 모든 소득유형의 평가율을 동일하게 반영하고 직장가입자, 지역가입자, 직장피부양자로 구분되어 있는 건강보험의 자격을 건강보험가입자로 일원화하는 모형이다.

그 세부내용은 첫째, 건강보험가입자에게 소득을 기준으로 보험료를 부과하되, 보수월액보험료와 보수의 소득월액보험료로 구분하여 부과한다. 다만, 보험료 부과대상 소득자료가 없거나 일정금액 이하의 세대에 대해서는 소득최저보험료를 부과한다. 보수월액보험료와 보수의 소득월액보험료로 구분하여 부과하는 것은 이들 보험료의 납부의무자와 보험료 부담 및 징수방법을 달리 하기 때문이다. 다시 말해서, 보수월액보험료는 사용자와 근로자가 각각 50%를 부담하고, 그 납부의무자가 사용자가 된다. 반면에 소득월액보험료는 가입자 본인이 전액부담하고 납부의무가 된다. 이와 같이 보수월액보험료와 소득월액보험료는 보험료 부담 비율과 납부방식 등에서 그 차이가 있다. 또한 보수월액은 국민건강보험법에서 정하는바에 따라 그 소득금액을 결정하고, 보수의 소득월액은 소득세법과 상속세 및 증여세법에서 정한 소득금액을 기준으로 보험료를 산정하는 등 그 특성이 다르기 때문이다. 그리고 보수월액보험료는 현행 직장가입자의 보수월액보험료와 동일하게 개인단위로 산정하여 사업장 단위로 부과·고지한다. 소득월액 보험료는 연간 보수의 소득을 소득월액으로 환산하여 개인단위로 보험료를 산정하여 세대단위로 합산하여 부과·고지한다. 여기서 보수의 소득이란 보수월액보험료에 포함되는 소득을 제외한 보험료 부과대상 소득을 말한다.

〈그림3-1〉 모형(I)



* 과세소득자료가 없거나 일정금액 이하의 세대에 대하여는 세대당 소득 최저보험료 부과

둘째 보험료 부과대상 소득의 범위 확대이다. 현재 보험료가 부과되고 있는 소득¹⁰⁰⁾에서 보험료가 부과되고 있지 않는 소득세법상의 종합소득 중 분리과세되는 일용근로소득, 이자소득, 배당소득, 기타소득 등과 분류과세되는 양도소득, 퇴직소득, 그리고 상속세 및 증여세법에 의한 상속소득과 증여소득까지 부과대상으로 포함시킨다.

〈표3-14〉 모형(I)의 보험료 부과대상 소득의 범위

현행 부과소득	모형(I) 부과소득 유형
보수월액	보수월액
연금소득(5대 공적연금)	연금소득(5대 공적연금)
종합과세 되는 이자소득, 배당소득, 사업소득, 보수외 근로소득, 기타소득	종합과세 되는 이자소득, 배당소득, 사업소득, 보수외 근로소득, 기타소득
-	분리과세되는 이자소득, 배당소득, 일용근로소득, 분리과세주택임대소득, 기타소득
-	분류 과세되는 양도소득, 퇴직소득
-	상속소득, 증여소득

100) 현재 보험료가 부과되고 있는 소득은 직장가입자의 경우에는 보수월액 소득인 근로소득과 5대 공적연금소득, 소득세법상 종합과세 되는 이자소득, 배당소득, 사업소득, 보수외 근로소득, 기타소득의 합계액이 연간 3,400만원을 초과하는 경우 그 초과되는 소득이다. 지역가입자의 경우에는 소득세법상 종합과세 되는 이자소득, 배당소득, 사업소득, 근로소득, 기타소득 및 5대 공적연금소득이다.

셋째, 보험료 부과대상 소득유형별 소득금액 적용기준 및 소득평가율이다. 근로소득과 연금소득은 공제 이전의 총급여액을 보험료 부과소득금액으로 한다. 이자소득의 소득금액은 총수입금액과 같고, 배당소득은 총수입금액에 gross-up을 합산한 소득금액으로 한다. 사업소득과 기타소득 및 주택임대소득은 필요경비를 공제한 후의 소득금액을 기준으로 한다.¹⁰¹⁾ 또한, 퇴직소득은 총수입금액을 보험료 부과소득금액으로 하며, 양도소득과 상속소득 및 증여소득은 과세표준액을 보험료 부과소득금액으로 한다.¹⁰²⁾

소득유형별 소득의 평가는 모든 소득을 동일하게 100%로 평가하며, 보험료율도 모든 소득에 동일하게 적용하는 것으로 한다.

〈표3-15〉 소득 유형별 보험료 부과 소득금액 및 평가율

분		보험료 부과 대상소득 및 평가율	비 고
소득	이자소득	총수입(소득금액)×100%	
	배당소득	총수입(소득금액)×100%	총수입+gross-up
	사업소득	소득금액×100%	
	근로소득	총급여액 ×100%	
	연금소득	총급여액 ×100%	5대 공적연금소득
	기타소득	소득금액×100%	
분류과세 소득	퇴직소득	소득금액×100%	
	양도소득	소득금액×100%	소득금액은 과세표준액으로 함
분리과세 소득	2천만이하 등 금융소득(분리)	총수입(소득금액)×100%	
	근로소득(분리)	총급여액 ×100%	
	주택임대소득(분리)	소득금액×100%	
	기타소득(분리)	소득금액×100%	
상속·증여세	상속·증여소득	소득금액×100%	소득금액은 과세표준액으로 함

101) 보험료 부과소득금액 기준은 과세 방법(종합과세 또는 분리과세)에 관계없이 동일하게 적용 한다.

102) 양도소득의 과세표준액은 양도가액에서 취득가액, 필요경비, 장기차액 특별공제금액, 소득감면대상소득금액, 양도소득 기본공제를 제외한 금액이다. 상속소득의 과세표준액은 총상속재산가액에서 과세제외재산, 공과금, 장례비, 채무를 제외한 상속세 과세가액에서 상속공제를 한 후의 금액이다. 증여소득의 과세표준액은 증여재산가액에 증여과세가액불산입재산, 채무부담액을 제외한 증여세 과세가액에서 증여재산공제, 재해손실 공제, 감정평가수수료를 제외한 금액이다.

넷째, 보험료 산정·부과이다. 보험료는 부과소득금액에 보험료율을 곱하여 산정한다. 보수월액보험료는 보수월액에 보험료율을 곱하여 산정하고 보수의 소득월액보험료 역시 보수의 소득월액에 보험료율을 곱하여 산정한다.

보수월액은 현행과 같이 건강보험법에서 그 범위 등을 정하여 결정한다.¹⁰³⁾ 보수월액보험료는 사업장별 개인단위로 산정하여 사업장단위로 합산 부과한다.

보수의 소득월액은 보험료 부과대상 소득의 연간 소득금액을 합산하여 12개월로 나누어 소득월액을 산출한다. 소득월액보험료는 소득의 유형에 따라 나누어 부과한 이후에 매년 3월에 정산하여 보험료 부과금액을 결정한다. 개인단위로 산정하여 세대 단위로 합산 부과한다.

다섯째, 보험료 부담 및 납부의무이다. 보수월액보험료는 현행 직장가입자와 동일하게 가입자가 근로자인 경우에는 그 가입자가 100분의 50을, 사용자가 100분의 50을 부담하도록 한다. 그리고 보수의 소득월액보험료는 가입자가 전액부담하도록 한다.

보험료 납부의무는 보수월액보험료는 사용자가 납부토록하며, 보수의 소득월액보험료는 그 가입자가 속한 세대의 가입자 전원이 연대하여 납부토록 한다.

여섯째, 보험료 상·하한선의 설정이다. 현행과 같이 보험료 상·하한선을 두되, 보수월액보험료와 보수의 소득월액보험료로 각각 구분하여 적용토록 한다. 보수월액보험료의 상한선의 크기는 현행과 같이 전전년도 사용자부담금을 포함한 평균 보수월액보험료¹⁰⁴⁾의 30배에 해당하는 금액으로 하고, 보수의 소득월액보험료의 상한액의 크기는 전전년도 사용자부담금을 포함한 평균 보수월액보험료의 15배에 해당하는 금액으로 한다.

103) 현행 국민건강보험법과 같은 법 시행령 및 시행규칙에서는 직장가입자의 보수월액에 대한 범위, 부과원칙, 보수월액의 결정, 보수가 지급되지 아니하는 사용자의 보수월액 결정, 보수월액 산정을 위한 보수의 통보 등에 대하여 규정하고 있다(국민건강보험법 제70조, 시행령 제33조 내지 제40조).

104) 평균보수월보험료(사용자부담금 포함)는 '18년 221,478원, '17년 212,184원, '16년 206,438원이다(국민건강보험공단, 2019c).

보수월액보험료의 하한선의 크기는 전전년도 사용자부담금을 포함한 평균 보수월액보험료의 1천분의 120이내에 해당하는 금액으로 하고, 보수외 소득월액보험료의 하한액의 크기는 전전년도 사용자부담금을 포함한 평균 보수월액보험료의 1천분의 60 이내에 해당하는 금액으로 한다¹⁰⁵⁾. 현행 보험료부과 체계에서의 2019년의 보수월액보험료의 하한액은 사용자부담금을 포함하여 월 18,020원이고, 본인부담금 기준으로 월 9,010원이다. 보수외 소득월액보험료의 하한액에 관한 규정은 없다. 지역가입자의 소득최저보험료는 월 13,550원이다. 본 연구에서는 2019년에 보험료 상한액은 현행과 같이 보수월액보험료의 경우 본인부담금 기준으로 월 3,182,760원(사용자 부담금 포함시 6,365,520원)으로 하고, 보수외 소득월액보험료도 현행과 동일하게 월 3,182,760원으로 하였으며, 이를 기준으로 분석하였다. 최저보험료인 2019년의 보험료 하한액은 현행 보수월액보험료의 하한액인 본인부담금 기준 월 9,010원(사용자 부담금 포함시 18,020원)으로 하고, 보수외 소득월액의 경우에는 월 9,010원으로 하여 분석하였다.

일곱째, 보험료 부과대상 소득 자료가 없거나 일정금액 이하의 소득자료를 보유하고 있는 세대에 대하여는 소득 최저보험료를 부과하도록 한다. 여기서 일정금액 이하의 소득금액은 세대합산 소득이 보수월액보험료의 본인부담금 하한선에 해당하는 소득금액으로 한다. 최저보험료의 크기는 보수외 소득월액의 하한선의 금액에 해당하는 금액으로 하며, 동 금액에 따라 매년 조정하는 것으로 한다. 예를 들어 2019년 보수외 소득월액보험료의 하한액이 9,010원이다. 이 경우에 세대 합산 소득이 월 139.5천원¹⁰⁶⁾ 으로 연소득이 1,674천원 미만이거나 소득이 없는 세대는 최저보험료를 납부하게 되는 것이다.

여덟째, 보수월액보험료는 현행과 같이 사업주에게 고지·징수한다. 보수외 소득월액 보험료는 세대단위로 합산 부과·고지토록 한다. 단, 양도·상속·증여 소득의 보험료는 국세청에서 관련세금과 함께 징수하여 공단에 이관토록 한다. 그리고 퇴직소득과 이자소득 및 배당소득은 소득지급처인 금융기관의 장

105) 현행 지역가입자의 월별 보험료의 하한선 규정을 준용하여 정하였다.

106) 2019년 사용자부담금을 포함한 보수월액보험료 하한액은 18,020원으로 본인부담금 하한액은 9,010원이다. 이를 소득월액으로 환산하면 2019년 보험료율이 6.46%이므로 139,500원으로 연 소득1,674천원이다.

또는 사업장의 사용자가 원천징수하여 공단에 납부토록 한다. 보수의 일용근로소득 보험료의 경우에도 사업주가 소득지급시 원천징수하여 공단에 납부한다. 연금소득은 각 연금공단에서 연금소득 지급시 원천징수하여 납부토록 한다. 또한, 원고료, 강의료, 프리랜서(free-lancer) 등의 사업소득과 기타소득은 그 특성을 반영하여 소득지급처에서 소득 지급시 보험료를 원천징수하여 공단에 납부토록 한다. 그리고 년 1회 보험료 부과대상 소득금액을 확정하여 보험료를 정산한다. 이렇게 할 경우 보험료 징수에 따른 행정의 효율성 뿐 아니라 국민적 수용성을 도모할 수 있다. 이는 해당 소득이 실현되어 과세관청에 신고되는 시점 또는 가입자에게 소득이 지급되는 시점에서 보험료를 징수함으로써 보험료 부과·징수의 행정적 효율성과 보험료 부담에 대한 가입자의 수용성을 높일 수 있기 때문이다. 이 경우에는 연 1회 이상 보험료 상·하한선 등을 반영하여 보험료를 확정하고 이를 바탕으로 부과·고지된 보험료를 정산하여 보험료 부담의 적정성을 확보한다.

아홉째, 피부양자의 경우에도 보험료 부과대상 소득이 있을 경우에는 보수의 소득월액보험료를 부과토록 한다. 직장가입자와 지역가입자, 직장피부양자의 자격을 건강보험가입자로 일원화하여 관리한다.

3.3.3.2 모형(I)과 현행 보험료부과체계의 비교 분석

새로운 보험료부과체계 모형(I)은 현행 보험료부과체계에서 제기되고 있는 쟁점사항의 대안으로 마련한 것으로 그 차이점은 다음과 같다. 첫째 보험료 부과 및 산정방식이다. 현행은 직장가입자에게는 보수월액보험료와 보수의 소득월액보험료를 부과하고 있다. 보수의 소득월액 보험료는 연간 종합과세소득이 일정금액을 초과¹⁰⁷⁾하는 가입자에게만 부과한다. 보험료산정방식에 있어 보수월액보험료는 정률제로 가입자 개인의 보수월액에 보험료율을 곱하여 얻은 금액으로 하며, 개인단위로 산정하여 사업장 단위로 합산하여 부과·고지한다. 소득월액보험료의 산정방식도 정률제로 가입자 개인의 소득월액에

107) 2018년 7월 이전에는 종합과세소득금액이 연간 7,200만원, 2018년 7월분 보험료부터는 연간3,400만원 초과자를 말한다.

보험료율을 곱하여 얻은 금액으로 하며, 개인단위로 산정하여 세대단위로 합산하여 부과·고지한다. 직장 피부양자에게는 보험료를 부과하지 않고 있다. 그리고 지역가입자의 보험료는 지역가입자 세대원의 소득, 재산, 자동차를 합산하여 이를 기준으로 보험료를 산정하고 있다. 보험료산정방식은 등급제로 각 부과요소의 등급별 점수를 합산한 보험료부과점수에 부과점수당 금액을 곱하여 얻은 금액으로 한다. 보험료부과점수는 보험료 부과요소인 소득 97등급, 재산 60등급, 자동차 11등급으로 각각 등급별 점수를 부여하고 있다.

반면에 새로운 보험료부과체계 분석모형(I)에서는 모든 가입자에게 동일한 기준에 의하여 보험료를 부과한다. 보험료는 보수월액보험료와 소득월액보험료로 구분하여 부과한다. 다시 말해서, 직장가입자와 지역가입자 및 직장피부양자 중에서 보험료 부과대상 소득이 있을 경우에 보험료를 부과하는 것이다. 보험료 산정방식과 부과·고지 방식은 현행의 보수월액보험료와 소득월액보험료와 동일하다. 다만, 소득지급처의 장 또는 금융기관의 장이 원천징수하여 공단에 납부하는 소득의 보험료는 년 1회 정산 부과·징수한다.

둘째는 보험료 부과요소이다. 현행은 직장가입자의 부과요소는 소득¹⁰⁸⁾이며, 지역가입자¹⁰⁹⁾는 소득, 재산, 자동차로 하고 있다.

반면에 모형(I)에서는 모든 가입자에게 동일하게 과세관청의 소득자료를 기준으로 하되, 부과대상소득범위를 확대하여 보험료를 부과한다. 과세소득자료가 없거나 일정금액 이하인 경우에는 세대당 최저보험료를 부과한다. 보험료 부과대상소득의 범위는 소득세법상의 모든 소득과 상속세 및 증여세법에 의한 상속소득과 증여소득까지 확대한다.

셋째, 소득유형별 평가율은 현행 직장가입자의 보수외 소득월액보험료와 지역가입자의 보험료 부과시 연금소득과 근로소득은 30%를 반영하고, 그 밖의 소득은 100%를 반영하고 있다.

반면에 모형(I)에서는 모든 소득유형의 평가율을 동일하게 100%로 평가

108) 현행 직장가입자의 보험료 부과요소는 보수월액과 종합소득인 이자소득, 배당소득, 사업소득, 보수외 근로소득, 연금소득, 기타소득의 합이 연간 3,400만원을 초과하는 소득이다.

109) 현행 지역가입자의 보험료 부과요소는 소득의 경우 종합소득인 이자소득, 배당소득, 사업소득, 보수외근로소득, 연금소득, 기타소득 모두가 부과대상이며, 재산은 재산세의 과세대상이 되는 토지, 건축물, 주택, 선박 및 항공기의 과세표준액이다. 자동차는 승용자동차에 부과·고지되며, 사용연수가 9년 이상인 경우와 자동차 가액 4천만원 미만인 1600cc이하의 승용자동차는 제외한다.

한다. 또한, 보험료 부과대상소득의 소득유형별 소득금액은 현행과 동일하게 적용한다

넷째, 보험료율이다. 현행은 직장가입자의 보험료는 보험료율을, 지역가입자의 경우에는 보험료 부과점수당 금액으로 하고 있다.

반면에 모형(I)에서는 모든 가입자에게 동일하게 정률제에 의한 보험료율을 적용한다.

이상과 같은 새로운 보험료부과체계모형(I)과 현행 부과체계의 차이점을 비교하면 표와 같다.

〈표3-16〉 현행 보험료부과체계와 모형(I)의 비교

구분		현행	모형(I)
부과기준	직장 가입자	- 보수외소득 연 3,400만원을 기준으로 ① 이하자 : 보수월액보험료 ② 초과자 : 보수월액보험료 ⊕ 보수외 소득월액보험료	- 보험료= 보수월액보험료 ⊕ 소득월액보험료 * 소득이 없거나 일정금액이하인 경우 세대당 최저보험료
	지역 가입자	- 연간종합과세소득 100만원을 기준으로 ① 이하세대 : 소득최저보험료⊕ 재산보험료⊕자동차보험료 ② 초과세대 : 소득보험료 ⊕ 재산보험료 ⊕ 자동차보험료	
부과요소	직장 가입자	- 보수월액 (근로자: 근로소득, 개인사업장 사용자: 사업소득) - 보수외 소득: 종합과세소득인 이자, 배당, 보수외 사업, 보수외 근로, 연금, 기타소득의 합이 연 3,400만원을 초과하는 소득	- 보수월액 : 현행과 동일 - 보수외 소득 : · 종합과세소득인 이자, 배당, 보수외사업, 보수외근로, 연금, 기타소득 · 분리과세소득인 일용근로, 이자, 배당, 주택임대, 기타소득
	지역 가입자	- 소득: 직장가입자의 보수외소득과 같음 - 재산 : 재산세 과세대상이 되는 토지, 건축물, 주택, 선박 및 항공기 * 주택을 소유하지 아니한 세대는 임차주택의 보증금 및 전월세 금액을 평균한 금액(평가율 30%) * 재산공제 (1,200만원 이하 : 1,200만원 공제, 1,201만원-2,700만원 : 850만원 공	· 분류과세소득인 양도, 퇴직소득 · 상속세 및 증여세인 상속, 증여소득

		<p>제 2,701만원-5,000만원 : 500만원 공제), 5,000만원 초과 : 전월세만 500만원 공제)</p> <p>(전월세 30% 평가를 적용 후 공제)</p> <p>- 자동차 : 승용자동차 및 그 밖의 승용자동차</p> <p>* 부과 제외 자동차 : (승합차, 화물 차, 특수자동차), (9년이상, 1,600cc 이 하이면서 4,000만원미만 승용자동차)</p>	
소득평가 율	직장 가입자	<p>- 보수월액: 100%</p> <p>- 보수의 소득:</p> <ul style="list-style-type: none"> · 이자, 배당, 보수의사업 기타소득 100% · 보수의 근로, 연금소득 30% 	- 모든 소득 동일하게 평가 100%
	지역 가입자	- 직장가입자 보수의소득과 동일	
보험료 산정방식	직장 가입자	<p>- 보수월액보험료 : 보수월액×보험료를</p> <p>- 보수의소득월액보험료 = (보수의소득 - 공제소득) ÷ 12×보험료를</p> <p>* 공제소득(2019) : 3,400만 원</p>	<p>- 보수월액보험료 : 보수월액×보험료를</p> <p>- 소득월액보험료 = (보수의소득 ÷ 12) × 보험료를</p>
	지역 가입자	<p>- 보험료 = 보험료부과점수×점수당금액</p> <p>· 보험료부과점수 = 소득⊕재산⊕자동차등급점수</p> <p>*소득 97등급</p> <p>*소득 100만원 이하 세대는 소득최저 보험료(2019, 13,550원)</p> <p>· 재산 60등급, 자동차 11등급</p>	
보험료	직장 가입자 보수월 액보험 료	<p>- 보수월액 보험료액의 상한 : 전전년 도 사용자 부담금을 포함한 평균 보수 월액보험료의 30배에 해당하는 금액</p> <p>· 본인부담액 기준(2019) : 3,182,760원</p> <p>- 보험료액의 하한: 전전년도 사용 자 부담금을 포함한 평균 보수월액보</p>	<p>- 보험료 상한선:</p> <ul style="list-style-type: none"> · 보수월액보험료 : 현행과 동일 · 소득월액보험료 = 현행과 동일 <p>- 보험료 하한선:</p> <ul style="list-style-type: none"> · 보수월액보험료: 전전년도 사용자

상하한선		혐료의 1천분의 80 이상 1천분의 85 미만의 범위 · 본인부담액 기준(2019) : 9,010원	부담금을 포함한 평균 보수월액 보험료의 1천분의 120 이내 · 소득월액보험료 = 전전년도 사용자 부담금을 포함한 평균 보수월액 보험료의 1천분의 60 이내
	직장소득월액 및 지역가입자보험료	- 보험료액의 상한 : 전전년도 사용자 부담금을 포함한 평균 보수월액 보험료의 15배에 해당하는 금액 · 3,182,760원('19), - 보험료액의 하한 : 전전년도 사용자 부담금을 포함한 평균 보수월액 보험료의 1천분의 60 이상 1천분의 65 미만의 범위 금액. · 13,550원('19)	
보험료 부담	직장가입자	- 보수월액보험료: 사용자와 근로자가 각각 50%부담 - 소득월액보험료: 본인이 전액부담	- 보수월액보험료: 사용자와 근로자가 각각 50%부담 - 소득월액보험료 : 본인이 전액부담
	지역가입자	- 보험료: 본인이 전액부담	
피부양자	직장가입자	- 직장가입자에게만 있음 - 피부양자 인정기준 ·소득 합산 3,400만원 초과 제외 ·재산 9억 초과 제외 ·재산 9억이하 ~ 5.4억초과 하면서 연소득 1천만원 초과 제외 ·형제자매 원칙적으로 제외	- 직장, 지역, 피부양자를 건강보험 가입자로 통합 - 보험료 부과대상 소득있는 가입자 보험료 부담
	지역가입자	- 피부양자 인정제도 없음	

3.3.3.3 모형(I)의 형평성 기대효과 및 예상되는 쟁점

보험료부과체계를 모형(I)과 같이 했을 때 기대되는 효과는 첫째로 가입자간 보험료 부담의 형평성과 공정성이 획기적으로 개선된다는 점이다. 특히 앞에서 제기된 현행 보험료부과체제로 인하여 발생하는 쟁점의 대부분이

해소될 것으로 기대된다. 다시 말해서, 경제적 부담능력을 나타내는 소득금액이 같으면 모든 건강보험가입자는 동일한 보험료를 부담하게 된다. 이에 따라 건강보험가입자간 보험료 부담의 수평적 형평성을 달성할 수 있다. 그리고 보험료 부담능력을 나타내는 보험료 부과대상소득금액에 따라 비례적으로 차등 부과함으로써 수직적 형평성을 도모할 수 있다. 이는 <표2-4>의 예시에 대입하여 비교하여 분석하여 보면 새로운 보험료부과체계 분석모형(I)은 건강보험가입자의 자격에 관계없이 보험료 부담능력에 따라 보험료가 부과됨을 알 수 있다. <표2-4>의 사례의 경우에 현행 부과체계에서는 연간 소득과 재산이 동일함에도 본인부담 보험료 기준으로 지역가입자가 직장가입자 보다 3.3배의 보험료를 더 부담하였다. 사용자 부담금을 포함할 경우에는 1.7배를 더 부담하는 것으로 나타났다. 그리고 직장피부양자는 보험료를 부담하지 않는다. 하지만 부과체계 모형(I)을 적용하여 보험료를 부과할 경우에는 현행은 직장가입자 A모씨와 지역가입자 B모씨 및 피부양자인 C모씨의 월 보험료는 182,160원으로 동일한 수준으로 부담하게 되어 가입자간 보험료부담의 수평적 형평성을 크게 향상시키게 됨을 알 수 있다.

<표3-17> 모형(I)과 현행 보험료부과체계의 가입자 간 보험료 부담 비교

(2019년 기준)

구분	직장가입자(A)	지역가입자(B)	피부양자(C)
소득	연보수 3,384만원 (월보수 282만원)	연 3,384만원(사업,금융) : 소득점수 1,038점	연3,384만원(금융,기타 소득)
재산	주택 1억 1,000만원	주택 1억1,000만원 : 재산점수 465점	주택 1억1,000만원
자동차	소나타(1.8천cc,2017년식)	소나타(1.8천cc,2017년식) : 자동차점수 79점	소나타(1.8천cc, 2017년식)
(현행) 보험료 산정	282만원 × 6.46% × 50% = (본인부담) 91,080원 ¹¹⁰⁾ (사용자부담금 포함 :182,160원)	1,582점x189.7원 = 300,100원	0원
(모형 I) 보험료 산정	282만원 × 6.46% = 182,160원(사용자부담 포함) (본인부담금 : 91,080원)	3,384만원 ÷ 12월 = 282만 원 x 6.46% = 182,160 원 ¹¹¹⁾	3,384만원 ÷ 12월 = 282만원 x 6.46% = 182,160원

(현행) 보험료	· 보수보험료 월 182,160원 (본인부담금 : 91,080원)	· 월 300,100원	· 월 0원
(모형 I) 보험료	· 월 182,160원 (본인부담금 : 91,080원)	· 월 182,160원	· 월 182,160원

주) <표2-4>의 사례를 기준으로 현행 부과체제와 모형(I)을 적용하여 보험료 부담 금액을 비교하였다.

둘째 모든 건강보험 가입자에게 동일한 보험료부과체제를 적용받을 수 있도록 함으로써 사회보험료의 기본원리인 사회연대성에 충실하게 된다. 또한 국민적 수용성을 도모할 수 있다.

보험료에 있어서 사회연대의 원칙은 보험료와 보험급여 사이의 개별적 등가성의 원칙에 수정을 가하는 원리일 뿐만 아니라, 사회보험체계 내에서의 소득의 재분배를 정당화하는 근거이다(헌법재판소 2000. 6. 29, 99헌마289 결정). 이와 같은 사회연대는 보험료 각출에 있어 가입자간 부담능력에 따라 형평성 있고 공정하게 이루어질 때 가능한 것이다. 동일범주 동일대우라는 형평성의 원칙에 따라 모든 가입자에게 동일한 보험료 부과기준을 적용하고, 부담능력과 납부능력에 비례하여 각출 할 때 사회연대의 원리에 충실하게 되는 것이다. 모형(I)은 이와 같은 형평성의 원칙에 충실하게 설계되어 있다고 볼 수 있다. 이는 <표3-17>에서 보는 바와 같이 동일한 경제적 부담능력을 보유한 가입자간의 보험료는 동일한 수준으로 부담하게 된다는 것에서 입증되고 있다.

또한 은퇴, 실직 등으로 보험료 부담능력을 나타내는 소득이 감소할 경우 보험료 부담액도 이에 비례하여 부담하게 되어 적정부담과 형평부담을 기대할 수 있다. 사례를 통하여 살펴보면 현행 보험료부과체제에서는 퇴직 직전 직장재직 시에는 직장가입자로 본인부담 기준 월 135,660원(사용자부담금 포함 시 271,320원)을 부담하였다. 퇴직 후 지역가입자로 전환되었을 때는 월

110) 현재 보수월액 보험료 산정시 월 본인부담 보험료 산정(단수처리) 후 동일 금액을 사용자 부담금으로 한다(월보수 282만원×보험료율6.46%×50% = 91,086원, 단수처리 91,080원이 본인부담 보험료이며, 사용자부담금 포함 보험료는 182,160원이 된다. 보수의 소득월액 보험료도 이와 같다고 간주하고 단수처리 하였다. 단수처리를 보수의 소득월액에 보험료율을 곱하여 산정된 금액으로 할 경우 보험료는 182,170원이 된다.

111) 각주 110의 설명과 같다.

290,430원을 부담하여 결과적으로 은퇴, 퇴직 등으로 소득 등 경제적 부담능력이 감소하였음에도 보험료 부담액은 본인부담금 기준으로 오히려 2.1배 더 높아졌다. 반면에 새로운 보험료부과체계 모형(I)을 적용할 경우에는 직장재직 시에는 직장가입자로 본인부담 기준 월 135,660원(사용자부담금 포함 시 271,320원)을 부담하나, 퇴직 후에는 148,580원을 부담하게 된다. 모형(I)에서의 보험료는 소득에 비례하여 합리적으로 부담하게 되는 것이다. 따라서 모형(I)은 가입자간 보험료 부담에 있어 형평성과 공정성을 기할 수 있으므로 국민적 수용성을 높이고 사회연대성을 향상시키게 된다.

〈표3-18〉 퇴직 또는 실직 이전과 이후의 보험료 부담액 비교

(2019년 기준)

구분	퇴직 전 (직장가입자)	퇴직 후	
		임의계속가입자,3년	지역가입자
소득	연 소득 6,000만원 · 월 보수 420만원(연5,040만원) · 임대소득 연960만원	연 2,760만원 · 연금소득 연 1,800만원 · 임대소득 연960만원	연 2,760원(보험료 반영소득 ; 1,500만원 ¹¹²⁾ · 연금소득 연 1,800만원 · 임대소득 연960만원 : 소득점수 637점
재산	43,420만원 · 주택 31,420만원 · 건물 12,000만원	43,420만원 · 주택 31,420만원 · 건물 12,000만원	43,420만원 · 주택 31,420만원 · 건물 12,000만원 : 재산점수 785점
자동차	승용자동차(2,200cc,2017연식)	승용자동차 (2,200cc,2017연식)	승용자동차(2,200cc,2017연식) : 자동차점수 109점
(현행) 보험료 산정	420만원 x 6.46% = 271,320원 · 135,660원(본인부담금) · 135,660원(사용자부담금)	135,660원 *실업자에 대한 특별로 보험료의 50% 경감	1,531점 x 189.7원 = 290,430원
(모형 I) 보험료 산정	현행과 동일	보수의소득월액보험료 : 230만원 x 6.46% = 148,580원 *보수의소득월액 : 2,760만원 ÷ 12개월 = 230만원	
(현행) 보험료	보수월액보험료 : 월 271,320원 · 135,660원(본인부담금) · 135,660원(사용자부담금)	· 월 135,660원	· 월 290,430원
(모형 I) 보험료 산정	보수월액보험료 : 월 271,320원 · 135,660원(본인부담금) · 135,660원(사용자부담)	보수의 소득월액보험료 : 월 148,580원	

주) 보험료 부과요소 및 보험료율을 2019년과 동일한 것으로 가정하여 현행 부과체계와 모형(I)을 적용하여 보험료 부담 금액을 비교하였다.

112) 연 소득 1,500만원 = {연금소득은 30% 반영 (1,800만원 × 30% = 540만원) + 임대소득 960만원}

셋째, 모형(I)은 보험료 부과대상 소득범위 확대로 소득파악의 문제를 해소할 수 있다. 보험료 부과대상 소득범위 확대를 통하여 보험료 부과대상 전체세대의 95%이상에 대하여 과세소득자료를 보유할 수 있다. 또한, 과세소득 자료의 질적 정확성은 앞장에서 분석한 바와 같이 2000년대 이후 전자세금계산서제도, 현금영수증제도, 정규(=적격)증빙제도, 신용카드 소득공제, 전자계산서제도, 성실신고확인제도, 금융정보분석원(FIU)관련 법 개정, 국민참여탈세감시제도 등의 시행 및 확대를 통하여 소득의 질적 수준이 크게 향상되고 있는 것으로 나타나고 있다. 국민소득계정법에 의한 2015년 기준 자영업자의 소득파악률은 83.0%로 2006년 기준 자영업자의 소득파악률 38.2%에 비하여 약 44.8%p 향상된 것으로 나타났다(신현웅 외, 2017). 그리고 소득이 없는 세대가 전체 가입세대의 약 5% 이내로 이들 세대는 경제적 부담능력이 낮은 계층으로 세대당 최저보험료를 부과토록 하는 것이다. 이는 모형(I)과 같이 소득을 기준으로 모든 가입자에게 동일한 방식으로 보험료를 형평 부과할 수 있는 기반이 구축되었음을 의미한다.

넷째, 보험재정의 안정적 조달의 기반이 확대될 것으로 기대된다. 보험료 부과대상소득 범위를 확대하고, 부과대상소득을 보유하고 있는 모든 건강보험 적용대상자를 가입자로하여 보험료를 부과함으로써 보험료 부과기반이 크게 확대되는 결과를 가져오기 때문이다.

연도별 국세통계에 따르면 과세소득금액은 매년 증가하고 있음을 나타내고 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이 보험료 부과대상소득금액과 유사한 연도별 과세소득금액은 2011년 531.8조 원에서 2018년에는 895.4조 원으로 약 68.4% 증가하였으며, 연 평균 약 7.9% 증가하고 있음을 나타내고 있다.

〈표3-19〉 연도별 과세소득금액의 현황

(단위: 조원, %)

귀속년도	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
과세대상소득금액	531.8	552.6	580.9	653.7	728.2	754.8	829.4	895.4
(전년대비증가율)	8.9	3.9	5.1	12.5	11.4	3.7	9.9	8.0

자료: 각 연도별 국세청 국세통계(<https://stats.nts.go.kr>) 자료를 정리한 것이다.

주1) 국세청 국세통계 자료상의 근로, 이자, 배당, 사업, 연금, 기타, 퇴직, 양도소득, 분리과세 금융소득(이자+배당), 분리과세 일용근로소득의 소득금액을 합산한 금액이다.

주2) 모형(I)의 부과대상 소득금액은 연금소득은 5대 공적연금소득의 총수입액이고, 보수소득인 근로소득도 총수입금액이며, 양도, 상속, 증여는 과세표준액을 기준으로 함으로써 일부 차이가 있다.

또한, 모형(I)과 같이 보험료 부과대상 소득범위를 확대하고, 소득평가율을 모든 소득에 100%로 적용할 경우에는 2018년 귀속소득을 기준으로 현행 대비 추가로 보험료를 부과할 수 있는 소득금액은 386.4조 원이다.

〈표3-20〉 2018년 귀속소득기준 보험료 추가부과 가능 소득금액

(단위 : 조원,%)

분	국세청			현행 건강보험		추가 부과	
	총수입금액	과세대상 소득금액	과세 표준액	부과대상 소득금액	소득 평가율	가능소득	소득 평가율
(A+B+C)	2,079.4	896.6	-	900.6	-	386.4	-
(1) 보수소득(A)	681.6	506.9	-	821.3 ¹¹³⁾	100%	-	100%
(2) 종합소득(B)	1,072.9	161.7	-	70.7	-	124.9	-
① 금융소득(이자+배당)	16.6	17.8	-	12.1	100%	5.7	100%
② 사업소득	995.1	129.0	-	52.2	100%	76.8	100%
③ 연금소득 ¹¹⁴⁾	36.6	2.7	-	4.8	30%	31.8	100%
④ 근로소득 ¹¹⁵⁾	1.2	1.2	-	0.4	30%	0.8	100%
⑤ 기타소득	23.4	11.0	-	1.2	100%	9.8	100%
(3) 미통보소득(C) ¹¹⁶⁾	324.9	228.0	-	8.6	-	261.5	-
① 퇴직소득	48.7	39.9	-	미부과	0	39.9	100%
② 양도소득	114.1	92.2	90.3	"	0	90.3	100%
③ 상속	18.3	16.4	9.0	"	0	9.0	100%
④ 증여	49.8	47.6	40.6	"	0	40.6	100%
⑤ 금융소득(분리)	31.1	27.4	-	"	0	27.4	100%
⑥ 근로소득(분리) ¹¹⁷⁾	62.9	4.5	-	8.6	100%	54.3	100%

자료: 2019년 국세통계(<https://stats.nts.go.kr>), 공단 내부자료를 참조하여 정리하였다.

113) 현행 건강보험부과대상소득금액 중 보수소득은 국민건강보험 2020년도 예산서의 직장보수월액 보험료 부과금액(임의계속 보험료 및 소득월액 보험료 제외함)을 기준으로 추계(국민건강보험공단, 2020a) 하였다.

114) 연금소득의 국세청 총수입금액은 2020.1월 보험료부과자료 연계 5대 공적연금 총수입금액이며, 과세대상소득금액은 국세청통계연보 기준 과세대상소득금액이다.

- 연금총수입금액은 2020년 1월 연금소득의 보험료부과자료 과표금액이며, 건강보험 부과대상소득금액은 동 자료상의 지역보험료와 직장소득월액보험료 부과자료의 연금소득금액(공단 내부자료)을 합산한 금액의 30% 금액이다.

115) 종합소득 중 근로소득은 건강보험료가 부과되는 보수월액을 제외한 금액으로 국세청 근

이와 같이 보험료 부과대상 소득범위를 확대하여 보험료를 부과할 경우 현행 보험료부과체계에 의하여 조달되는 재원보다 모형(I)에 의한 보험재정의 조달 규모가 더 큰 것으로 나타나고 있다. 모형(I)에 따라 2020년도 보험재정 중립 기준으로 모의시험을 한 결과 2020년도의 보험료율 6.67%를 최대 5.1%에서 5.25%까지 인하할 수 있을 것으로 나타났다. 다시 말해서, 현행 보험료율을 약 23.5%에서 21.3% 인하가 가능할 것으로 예측된다. 만약에 2020년도의 보험료율인 6.67%로 유지한다면 추가로 확보되는 재원은 약 21조 원까지 가능할 것으로 추정된다.¹¹⁸⁾ 따라서 모형(I)은 보험재정의 안정적 확보를 가능케 할 것이다.

〈표3-21〉 모형(I)에 따른 모의시험 결과 보험료율 및 추가 부과가능 보험료

(단위 : 억원)

구분	소득	4.95%	5.00%	5.10%	5.20%	5.25%	6.67%
차액 ¹¹⁹⁾		(3,636)	2,735	15,477	28,218	34,589	850,420
보험료총액 ¹²⁰⁾ (환산:0.988829)	634,901 ¹²¹⁾	631,265	637,636	650,378	663,119	669,490	850,420
계(A+B+C+D)	12,870,803	637,663	644,098	656,969	669,840	676,275	859,041
보수월액(A)	8,213,208	406,554	410,660	418,874	427,087	431,193	547,821
소계(B)	3,356,143	166,129	167,807	171,163	174,519	176,198	223,855
사업소득	1,290,063	63,858	64,503	65,793	67,083	67,728	86,047
이자소득	25,260	1,250	1,263	1,288	1,314	1,326	1,685
배당소득	152,523	7,550	7,626	7,779	7,931	8,007	10,173
연금소득	365,512	18,093	18,276	18,641	19,007	19,189	24,380
근로소득	12,000	594	600	612	624	630	800
기타소득	110,491	5,469	5,525	5,635	5,746	5,801	7,370
양도소득	903,469	44,722	45,173	46,077	46,980	47,432	60,261
상속·증여	496,825	24,593	24,841	25,338	25,835	26,083	33,138

로소득의 총수입금액과 과세대상소득금액은 작업의 한계 등으로 '13년 귀속 근로소득을 준용하였다.

116) 미통보소득은 국제청에는 소득자료가 있으나 건강보험료가 부과되지 않아 국민건강보험공단에는 통보되지 않는 소득을 말한다.

117) 분리과세 근로소득의 과세대상소득금액은 연구용역보고서 2012“건강보험 부과체계단일화 방안”과세대상소득금액 산출비율(약 0.0713) 적용하였고, 추가부과가능소득은 2011년귀속분 국제청EITC일용근로소득자료 기준 직장가입자로 신고된 자(약 13.6%)의 소득으로 추계하였다.

118) 국제통계를 근거로한 소득유형별 소득금액 등의 총액을 기준으로 산정하여 실제 개인 또는 세대단위로 상·하한 적용하여 산정할 경우와 차이가 있을 수 있다.

소계(C)	1,301,452	64,422	65,073	66,374	67,676	68,326	86,807
퇴직소득	399,068	19,754	19,953	20,352	20,752	20,951	26,618
이자소득(분리)	200,188	9,909	10,009	10,210	10,410	10,510	13,353
배당소득(분리)	73,642	3,645	3,682	3,756	3,829	3,866	4,912
일용근로소득	628,554	31,113	31,428	32,056	32,685	32,999	41,925
소계(D)		558	558	558	558	558	558
최저보험료	0	558	558	558	558	558	558

다섯째, 보험료 부과·징수의 행정적 편의성과 효율성이 크게 향상될 것이다. 우선 보험료부과체계의 단순화로 보험료 산정이 용이하여 국민들의 이해도와 수용성을 높일 수 있다. 현행 보험료부과체계는 직장가입자와 지역가입자 간 서로 상이하고 피부양자는 직장가입자에게만 인정되며 보험료를 부담하지 않는다. 반면에 모형(I)은 모든 가입자에게 동일한 보험료 부과체계를 적용함으로써 가입자의 자격을 건강보험가입자로 통합관리된다. 보험료 산정 방식도 정률제로 일원화된다.

보험료 징수방법에 있어서도 현재는 보수월액보험료는 사업장의 사용자가 원천징수하여 공단에 납부하고 있다. 소득월액보험료와 지역가입자의 보험료는 가입자에게 고지하여 징수하고 있다. 이때 보험료 부과에 반영되는 모든 소득은 소득이 실현되는 시점에서 보험료가 부과되는 시점까지 최소 11개월에서 최대 2년 10개월의 차이가 발생하게 된다.¹²²⁾ 반면에 모형(I)에서 보험료 징수는 원천징수방식을 최대한 활용하여 효율성과 수용성을 추구한다. 보수월액 보험료와 보수의 근로소득과 일용근로소득의 보험료는 사업장의 사용자가 원천징수하여 납부토록 하고, 연금소득은 각 연금공단에서, 이자소득과 배당소득, 퇴직소득은 소득지급처에서 원천징수하여 납부토록 한다. 그리고 양도소득과 상속소득 및 증여소득은 국세청에서 관련세금과 함께 징수하여

119) 차액은 모형(I)적용시 추가로 확보되는 보험료로 보험료총액에서 2020년 보험료예상 수입액을 차감한 금액임. 국세통계를 근거로한 소득유형별 소득금액 등의 총액을 기준으로 산정하여 실제 개인 또는 세대단위로 상·하한 적용하여 산정할 경우와 차이가 있을 수 있다.

120) 환산 : 0.988829는 2012년 모의시험시(국민건강보험공단, 2012) 소득의 중복 가능부분을 반영하는 계수이다(사업소득~상속·증여)

121) 2020년도 보험료 예상 수입액(국민건강보험, 2020a)

122) 2018년 귀속소득은 2019년 11월분 보험료부터 2020년 10월분 보험료까지 반영된다.

공단에 이관토록 한다. 사업소득과 기타소득은 현행과 같이 공단에서 징수하는 것을 원칙으로 하되, 업종별 또는 소득지급 유형별 특성을 반영하여 소득지급처에서 원천징수할 수 있도록 한다. 예를 들어 원고료, 강의료, 프리랜서(free-lancer) 등의 사업소득과 기타소득은 소득지급처에서 소득 지급시 보험료를 원천징수하여 공단에 이관하는 것이다. 그리고 년 1회 보험료 부과대상 소득금액을 확정하여 보험료를 정산한다. 이렇게 할 경우 보험료 징수에 따른 행정의 효율성 뿐 아니라 국민적 수용성을 도모할 수 있다.

이상과 같은 모형(I)의 장점에도 불구하고 예상되는 쟁점이 상존한다. 첫째는 보험료부과대상 과세소득은 없으나 재산이 많은 세대에 대한 보험료부과의 문제이다. 이는 과세소득자료의 질적수준과도 연계되는 쟁점이다. 본 연구에서는 이와 관련하여 소득파악자료인 소득자료보유율과 보험료 부과소득자료가 없는 세대에 대한 보험료부과를 어떻게 할 것인지에 대해서는 앞장에서 이를 논의하면서 자세히 그 타당성을 분석한 바 있다.

보험료 부과대상 소득범위를 본 연구에서 제시하는 바와 같이 확대할 경우에 소득 자료가 없는 세대가 전체 건강보험가입 세대의 약 5% 수준으로 낮아질 것이다. 그리고 보험료 부과대상 소득 자료는 없으나 고액의 재산을 보유하고 있는 세대의 경우에는 보험료 부과대상 소득범위를 확대하게 되면 재산으로부터 발생하는 임대소득, 양도소득, 분리과세 주택임대소득, 상속·증여 소득으로 보험료를 부담하게 될 것이다(이용갑 외, 2006; 옥동석 외, 2012; 국민건강보험공단, 2012; 김종대 외, 2014).

그리고 과세소득자료의 질적 수준은 2000년대 이후 신용카드 소득공제, 전자세금계산서 제도, 정규(=적격)증빙 제도 등의 확대 시행으로 크게 향상된 것으로 나타나고 있다. 국민소득계정법에 의한 2015년 기준 자영업자의 소득 파악률은 83.0%로 2006년 기준 38.2%에 비하여 약 44.8%p 향상되었다(신현웅 외, 2017). 지하경제 측면에서 DYMIMIC 모형 추정결과 1990년대 이전에는 30% 이었던 것이 2008년에는 17.1%로 축소되었고, 소득세 탈루 규모만을 지하경제라고 보면 2008년 그 규모는 5% 미만으로 나타나고 있다(안종석 외, 2010). 이는 과세소득자료의 질적 수준이 신뢰할 수 있는 일정수준 이상 유지되고 있는 것이라 하겠다.

둘째는 보험료 부과대상소득범위에 대한 문제로 퇴직소득 및 상속소득과 증여 소득 등을 보험료부과대상 소득의 범위에 포함시키는 것이 타당한가에 대한 쟁점이다. 이와 관련하여 본 연구는 보험료 부과소득의 개념 및 그 범위에 대한 쟁점에서 그 타당성을 분석한 바 있다.

퇴직소득은 일시소득으로 소득세법에서도 이를 반영하여 분류과세하고 있으며, 퇴직금은 사업장 종사 기간 중 매월의 급여에서 이미 보험료를 납부하고 축적된 소득으로 여기에 보험료를 부담토록 하는 것은 과중하다는 논란 있을 수 있다. 하지만 국민건강보험이 사회보험으로써 강제가입과 보험료 납부의무가 있고 질병 등 사회적 위험에 공동으로 대처하여 사회연대성과 위험분산 및 소득재분배를 도모한다는 측면에서 소득 발생 시 보험료를 부담하여야 한다는 점과 연금소득자와 형평성을 도모할 수 있다는 점 등에서 퇴직소득에 보험료를 부과하는 것이 타당하다. 과세의 경우에도 이와 마찬가지로 근로소득에 소득세를 부과하고 퇴직소득에도 과세를 하고 있다.

상속·증여소득은 소득세법에 의한 소득으로 과세하지 않고 상속세 및 증여세법에 의하여 과세를 하고 있는 점과 국민들 사이에서는 이를 재산으로 보는 시각이 우세하다는 논란이 있어 소득기준 보험료 부과체계에는 부합하지 않는다는 점 등의 쟁점이 있을 수 있다. 하지만 이들 소득에 대하여 부동산 등의 재산 상속·증여로 개인이 얻은 소득에 보험료를 부과하는 것이 현행 재산에 보험료를 부과하는 것 보다 보험료 납부 및 부담능력을 담보할 수 있다는 점과 오늘날 소득의 개념은 순자산증가 이론이 통설로 되어가고 있으며(김완석, 2011), 순자산증가 이론에 따르면 상속 및 증여 등 모든 종류의 재산귀속과 금전적 가치가 있는 급부는 소득으로 정의 된다는 점 등에서 상속·증여 소득에 보험료를 부과하는 것이 타당하다.

이상의 논의를 정리하면 퇴직소득과 상속소득과 증여소득에 대하여 보험료를 부과하는 것은 보험료 부담의 형평성과 공정성을 확보 측면에서, 사회연대의 원리 측면에서 타당하다. 그리고 사회적으로도 공론화가 되었다. 2016년 국회에서 동 소득을 보험료 부과대상소득에 포함하여 보험료를 부과하는 법률개정안을 발의한바 있다(더불어민주당 양승조의원 대표발의, 2016.7.7; 정

의당 윤소하의원 대표발의, 2016.6.28). 다만, 국민건강보험제도는 사회정책 중의 하나로 해당 소득의 특성을 반영하여 보험료율을 다른 소득과 다르게 하거나 경감율을 적용하는 것은 보험재정과 사회·경제적 환경 등을 반영하여 추가적 논의를 통해 정할 수 있을 것이다.

셋째는 보험료 징수방법으로 양도소득과 상속소득 및 증여소득에 대한 보험료를 국세청에서 징수하여 공단에 이관하는 것에 대한 가능성과 환경이 조성되었는가 하는 문제이다. 이는 보험료 납부에 따른 국민적 수용성과 행정의 효율성 측면, 보험료 징수에 따른 비용효과적 측면에서 국세청에서 통합징수하여 공단에 이관하는 것이 합리적이다. 이들 소득의 경우 납부의무자가 해당 소득을 국세청에 신고함으로써 확정되는 소득금액이며, 국세청에 소득 신고 시 관련 세금을 납부한다. 만약 이들 소득을 보험료 부과기관인 공단이 소득 자료를 확보하여 부과한다면 납부의무자의 소득 신고 후 일정기간이 경과한 이후 국세청으로부터 소득자료를 받아 부과하므로 소득발생 시점과 보험료 부과 시점의 차이(최소 1년에서 최대 2년)로 국민적 수용성을 낮아지게 된다. 따라서 이들 소득에 대하여 국세청에서 해당 보험료를 세금 징수시 통합징수하여 공단에 이관하는 것이 국가 행정의 효율성과 비용효과적 측면, 그리고 국민의 보험료 납부 수용성 측면에서 바람직하다.

넷째는 일용근로소득에 대하여 사용자부담금을 부과하는 것에 대하여 사용자들의 수용성에 관한 것이다.

일용근로소득에 보험료를 부과하고 보험료 부담을 보수월액보험료가 부과되는 근로소득과 동일하게 사용자와 근로자가 각각 50% 부담하도록 할 경우 사용자의 부담 증가에 대한 쟁점이다. 이는 앞에서 이미 논의 된바와 같이 사회보험의 사각지대 해소와 열약한 일용근로소득자의 보호 및 일반 근로소득과의 형평성을 도모하기 위하여 사용자에게도 보수월액보험료와 같이 해당 보험료의 50%를 부담토록 하는 것이 타당하다. 일용근로소득 보험료도 다른 보수월액보험료와 같이 근로조건, 사용자가 제공한 시설, 근로자의 건강, 생산성과 노동력, 사용자의 공동이익 등과 밀접한 관련성이 있다. 그리고 이는 상부상조 정신을 바탕으로 한 사회연대의 원칙을 반영한 것으로 볼 수 있다. 또한 앞으로 다양화되고 있는 근로형태에 선제적으로 대응하는 의미도 있다.

3.3.4 모형(Ⅱ)

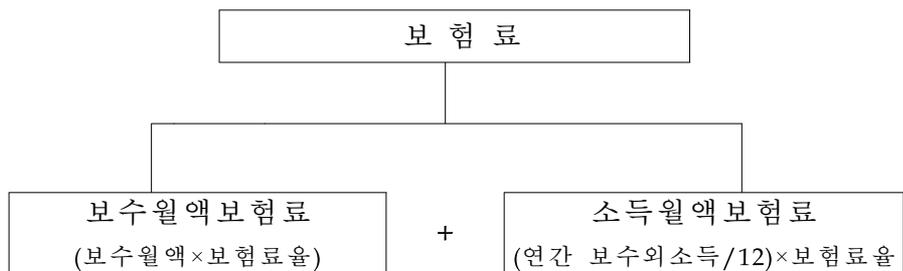
3.3.4.1 모형(Ⅱ)의 내용

새로운 보험료부과체계의 분석모형(Ⅱ)은 모형(Ⅰ)과 유사하다. 모형(Ⅱ)에서는 소득유형별 특성을 반영하여 특정소득에 대해 경감률을 반영하는 것이 그 핵심이다. 이들 모형의 구체적 내용은 다음과 같다.

새로운 보험료부과체계 분석모형(Ⅱ)은 모형(Ⅰ)과 동일하게 모형 설계기준과 설정근거에서 제시한 내용을 바탕으로 하여 현행 가입자별로 달리 적용하고 있는 보험료부과체계를 소득중심으로 일원화한다. 현재의 직장가입자, 지역가입자, 피부양자로 구분하고 있는 가입자의 자격을 건강보험가입자로 통합한다. 그리고 보험료 부과요소와 보험료 산정방식 및 보험료율 등을 모든 건강보험가입자에게 동일하게 적용한다. 다만, 보험료 산정시 소득유형의 특성을 감안하여 경감율을 적용하는 모형이다.

그 주요 내용은 첫째, 건강보험 가입자에게 소득을 기준으로 보험료를 부과하되, 보수월액보험료와 보수외 소득월액보험료로 구분하여 부과한다. 다만, 보험료 부과대상 소득 자료가 없거나 일정금액 이하의 세대에 대하여는 소득 최저보험료를 부과한다. 이는 모형(Ⅰ)과 동일하다.

〈그림3-2〉 모형(Ⅱ)



* 과세소득자료가 없거나 일정금액 이하의 세대에 대하여는 세대당 소득 최저보험료 부과

둘째 보험료 부과대상 소득범위 확대이다. 현재 보험료가 부과되고 있는 소득¹²³⁾에서 보험료가 부과되고 있지 않는 소득세법상의 종합소득 중 분리과세되는 일용근로소득, 이자소득, 배당소득, 주택임대소득¹²⁴⁾, 기타소득과 분류 과세되는 양도소득, 퇴직소득, 그리고 상속세 및 증여세법에 의한 상속소득과 증여소득까지 보험료 부과대상으로 포함시키는 것으로 모형(I)과 같다.

셋째, 보험료 부과대상 소득 유형별 소득금액 적용기준 및 소득평가율이다. 근로소득과 연금소득은 공제 이전의 총급여액을 보험료 부과 소득금액으로 한다. 이자소득의 소득금액은 총수입금액과 같고, 배당소득은 총수입금액에 gross-up을 합산한 소득금액으로 한다. 사업소득과 기타소득 및 주택임대소득은 필요경비를 공제한 후의 소득금액을 기준으로 한다.¹²⁵⁾ 또한, 퇴직소득은 총수입금액을 보험료 부과 소득금액으로 하며, 양도소득과 상속소득 및 증여소득은 과세표준액을 보험료 부과 소득금액으로 한다.¹²⁶⁾

소득유형별 소득금액의 평가는 모든 소득을 동일하게 100%로 평가하도록 한다. 보험료율도 모든 소득에 동일하게 적용하는 것으로 한다. 다만, 양도소득과 퇴직소득 및 상속소득과 증여소득 금액에 대하여는 평가율을 적용한 후 해당 소득금액에 30%의 경감률을 적용한다.

〈표3-22〉 소득유형별 보험료 부과소득금액과 평가율 및 경감률

분	보험료 부과대상 소득금액 및 평가율	경감률	비 고
이자소득	총수입(소득금액)×100%	-	

123) 각주 100의 내용과 동일하다.

124) 분리과세 주택임대소득에 대하여는 2019년 귀속소득부터 과세가 이루어지므로 동 소득 자료에 의하여 2020년 11월분 보험료부터 반영된다(국토교통부, 2017).

125) 보험료부과 소득금액 기준은 과세 방법(종합과세 또는 분리과세)에 관계없이 동일하게 적용 한다.

126) 양도소득의 과세표준액은 양도가액에서 취득가액, 필요경비, 장기차액 특별공제금액, 소득감면대상소득금액, 양도소득 기본공제를 제외한 금액이다. 상속소득의 과세표준액은 총상속재산가액에서 과세제외재산, 공과금, 장례비, 채무를 제외한 상속세 과세가액에서 상속공제를 한 후의 금액이다. 증여소득의 과세표준액은 증여재산가액에 증여과세가액불산입재산, 채무부담액을 제외한 증여세 과세가액에서 증여재산공제, 재해손실 공제, 감정평가수수료를 제외한 금액이다.

	배당소득	총수입(소득금액)×100%	-	총수입+gross-up
	사업소득	소득금액×100%	-	
	근로소득	총급여액×100%	-	
	연금소득	총급여액×100%	-	5대 공적연금소득
	기타소득	소득금액×100%	-	
분류과세 소득	퇴직소득	소득금액×100%	30%	
	양도소득	소득금액×100%	30%	소득금액은 과세표준액으로 함
분리과세 소득	4천만이하 등 금융소득(분리)	총수입(소득금액)×100%	-	
	근로소득(분리)	총급여액×100%	-	
	주택임대소득(분리)	총급여액×100%	-	
	기타소득(분리)	소득금액×100%	-	
상속· 증여세	상속소득	소득금액×100%	30%	소득금액은 과세표준액으로 함
	증여소득	소득금액×100%	30%	

넷째, 보험료 산정·부과이다. 보험료는 부과소득금액에 보험료율을 곱하여 산정한다. 보수월액보험료는 보수월액에 보험료율을 곱하여 산정하고 보수의 소득월액보험료 역시 보수의 소득월액에 보험료율을 곱하여 산정한다. 다만, 양도소득, 퇴직소득, 상속소득, 증여소득에 대한 보험료 산정시에는 해당 소득 금액 산정시 평가율을 반영한 금액에 경감률을 곱하여 얻은 금액을 소득금액으로 하고 여기에 보험료율을 곱하여 얻은 금액을 보험료로 한다.

보수월액의 결정과 보수월액보험료의 산정·부과는 모형(I)과 같다. 보수의 소득월액은 평가율과 경감률을 반영한 보험료 부과대상 소득의 연간 소득금액을 합산하여 12개월로 나누어 소득월액을 산출한다. 보수의 소득월액보험료는 소득의 유형에 따라 나누어 부과한 이후에 매년 3월에 정산하여 보험료 부과금액을 결정한다. 개인단위로 산정하여 세대 단위로 합산 부과한다.

다섯째, 보험료 부담 및 납부의무와 보험료 상·하한선의 설정, 보험료 부과 대상 소득 자료가 없거나 일정금액 이하의 소득 자료를 보유하고 있는 세대에 대하여는 소득 최저보험료를 부과하는 것, 보험료 고지 및 징수방법, 보험료 정산 등은 모형(I)과 같다.

3.3.4.2 모형(Ⅱ)과 현행 보험료부과체계의 비교 분석

새로운 보험료부과체계 모형(Ⅱ)은 현행 보험료부과체계에서 제기되고 있는 쟁점사항의 대안으로 마련한 것으로 그 차이점은 첫째, 보험료 부과 및 산정 방식, 보험료 부과요소이다. 이에 대한 현행과 새로운 보험료부과체계 모형(Ⅱ)와의 차이는 모형(Ⅰ)에서 분석한 바와 같다.

둘째, 소득유형별 평가율은 현행 직장가입자의 보수외 소득월액보험료와 지역가입자의 보험료 부과시 연금소득과 근로소득은 30%를 반영하고, 그밖의 소득은 100%를 반영하고 있다.

반면에 모형(Ⅱ)에서는 모든 소득유형의 평가율을 동일하게 100%로 평가하되, 분류과세되는 양도소득과 퇴직소득, 상속세 및 증여세법에 의한 상속소득과 증여소득에 대하여는 30%의 경감률을 적용한다. 다시 말해, 해당소득의 보험료 부과소득금액 결정시 해당소득금액에 평가율을 곱하여 얻은 금액에 경감률을 적용하여 보험료 부과대상 소득금액으로 결정하는 것이다.

셋째, 보험료율이다. 현행과 모형(Ⅱ)의 차이는 모형(Ⅰ)에서 분석한 바와 같다.

이상과 같은 새로운 부과체계모형(Ⅱ)과 현행 부과체계의 차이점을 비교하면 아래 표와 같다.

〈표3-23〉 현행 보험료부과체계와 모형(Ⅱ)의 비교

구분	현행	모형(Ⅱ)
부과기준	직장 가입자	- 보험료= 보수월액보험료 ⊕ 보수외 소득월액보험료 * 소득이 없거나 일정금액이하인 경우 세대당 최저보험료
	지역 가입자	
	- 보수외소득 연 3,400만원을 기준으로 ① 이하자 : 보수월액보험료 ② 초과자 : 보수월액보험료 ⊕ 보 수외 소득월액보험료	
	- 연간 종합과세소득 100만원을 기준으로 ① 이하세대 : 소득최저보험료⊕ 재산보험료⊕자동차보험료 ② 초과세대 : 소득보험료 ⊕ 재산 보험료 ⊕ 자동차보험료	

부과요소	직장 가입자	<ul style="list-style-type: none"> - 보수월액 (근로자: 근로소득, 개인사업장 사용자: 사업소득) - 보수외 소득: 종합과세소득인 이자, 배당, 보수외사업, 보수외근로, 연금, 기타소득의 합이 연 3,400만원을 초과하는 소득 	<ul style="list-style-type: none"> - 보수월액 : 현행과 동일 - 보수외 소득 : <ul style="list-style-type: none"> · 종합과세소득인 이자, 배당, 보수외사업, 보수외근로, 연금, 기타소득 · 분리과세소득인 일용근로, 이자, 배당, 주택임대, 기타소득 · 분류과세소득인 양도, 퇴직소득 · 상속세 및 증여세인 상속, 증여소득
	지역 가입자	<ul style="list-style-type: none"> - 소득 : 직장가입자의 보수외소득과 같음 - 재산 : 재산세 과세대상이 되는 토지, 건축물, 주택, 선박 및 항공기 * 주택을 소유하지 아니한 세대는 임차주택의 보증금 및 전월세 금액을 평가한 금액(평가율 30%) * 재산공제 (1,200만원 이하 : 1,200만원 공제, 1,201만원~2,700만원 : 850만원 공제, 2,701만원~5,000만원 : 500만원 공제, 5,000만원 초과 : 전월세만 500만 원 공제) (전월세 30% 평가율 적용 후 공제) - 자동차 : 승용자동차 및 그 밖의 승용자동차 * 부과 제외 자동차 : (승합차, 화물차, 특수자동차), (9년이상, 1,600cc 이하이면서 4,000만원미만 승용자동차) 	
소득평가 율	직장 가입자	<ul style="list-style-type: none"> - 보수월액: 100% - 보수외소득: <ul style="list-style-type: none"> · 이자, 배당, 보수외사업, 기타소득 100% · 보수외 근로, 연금소득 30% 	- 모든 소득 동일하게 평가 100%
	지역 가입자	<ul style="list-style-type: none"> - 직장가입자 보수외소득과 동일 	
경감률	직장, 지역 가입자	-	<ul style="list-style-type: none"> - 양도, 퇴직, 상속, 증여소득금액에 30% 경감률 반영

보험료 산정방식	직장 가입자	<ul style="list-style-type: none"> - 보수월액보험료 : 보수월액×보험료율 - 소득월액보험료 = (보수외소득 - 공제소득) ÷12×보험료율 * 공제소득(2019) : 3,400만 원 	<ul style="list-style-type: none"> - 보수월액보험료 : 보수월액×보험료율 - 소득월액보험료 = (보수외소득* ÷12) × 보험료율 * 보수외소득금액 산정시 양도, 퇴직, 상속, 증여소득금액은 평가율을 반영한 후 경감률을 적용하여 얻은 금액으로 함
	지역 가입자	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료 = 보험료부과점수×점수당금액 · 보험료부과점수 = 소득⊕재산⊕자동차등급점수 *소득 97등급 *소득 100만원 이하 세대는 소득최저보험료(2019, 13,550원) · 재산 60등급, 자동차 11등급 	
보험료 상·하한 선	직장 가입자 보수 월액 보험료	<ul style="list-style-type: none"> - 보수월액 보험료액의 상한 : 전전년도 사용자 부담금을 포함한 평균 보수월액보험료의 30배에 해당하는 금액 · 본인부담액 기준(2019) : 3,182,760원 - 보험료액의 하한: 전전년도 사용자 부담금을 포함한 평균 보수월액보험료의 1천분의 80 이상 1천분의 85 미만의 범위 · 본인부담액 기준(2019) : 9,010원 	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료 상한선: · 보수월액보험료 : 현행과 동일 · 소득월액보험료 = 현행과 동일 - 보험료 하한선: · 보수월액보험료: 전전년도 사용자 부담금을 포함한 평균 보수월액보험료의 1천분의 120 이내 · 소득월액보험료 = 전전년도 사용자 부담금을 포함한 평균 보수월액보험료의 1천분의 60 이내
	직장 소득 월액 및 지역 가입자 보험료	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료액의 상한 : 전전년도 사용자 부담금을 포함한 평균 보수월액보험료의 15배에 해당하는 금액 · 3,182,760원('19), - 보험료액의 하한 : 전전년도 사용자 부담금을 포함한 평균 보수월액 보험료의 1천분의 60 이상 1천분의 65 미만의 범위 금액. · 13,550원('19) 	
보험료 부담	직장 가입자	<ul style="list-style-type: none"> - 보수월액보험료: 사용자와 근로자가 각각 50%부담 -소득월액보험료; 본인이 전액부담 	<ul style="list-style-type: none"> - 보수월액보험료: 사용자와 근로자가 각각 50%부담 - 보수의 소득월액보험료 : 본인이 전액부담
	지역 가입자	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료: 본인이 전액부담 	

피부양자	직장 가입자	<ul style="list-style-type: none"> - 직장가입자에게만 있음 - 피부양자 인정기준 · 소득 합산 3,400만원 초과 제외 · 재산 9억 초과 제외 · 재산 9억이하 ~ 5.4억초과 하면서 연소득 1천만원 초과 제외 · 형제자매 원칙적으로 제외 	<ul style="list-style-type: none"> - 직장, 지역, 피부양자를 건강보험 가입자로 통합 - 보험료 부과대상 소득있는 가입자 보험료 부담
	지역 가입자	<ul style="list-style-type: none"> - 피부양자 인정제도 없음 	

3.3.4.3 모형(Ⅱ)의 형평성 기대효과 및 예상되는 쟁점

보험료부과체계를 모형(Ⅱ)과 같이 했을 때 기대되는 효과는 다음과 같다. 첫째로 가입자간 보험료 부담의 형평성과 공정성이 획기적으로 개선될 수 있을 뿐 아니라 소득유형별 특성에 따른 경감률 반영으로 보험료 부과대상 소득범위 확대에 따른 국민적 수용성 높아질 것으로 기대된다. 또한, 모형(Ⅰ)과 같이 앞에서 분석된 현행 보험료부과체계로 인하여 발생하는 가입자간 보험료 부담의 형평성에 대한 쟁점의 대부분이 해소될 것이다. 경제적 부담능력을 나타내는 소득금액이 같으면 모든 건강보험가입자는 동일한 보험료를 부담하게 되어 보험료 부담의 수평적 형평성을 달성할 수 있다. 그리고 보험료 부과대상소득금액에 따라 비례적으로 차등 부과함으로써 수직적 형평성을 도모할 수 있다. 이에 대한 사례분석은 모형(Ⅰ)의 <표3-17>과 <표3-18>에서 보는 바와 같으며, 가입자간 보험료부담의 형평성이 크게 향상됨을 알 수 있다.

둘째 모든 건강보험 가입자에게 동일한 보험료 부과체계를 적용받을 수 있도록 함으로써 사회보험료의 기본원리인 사회연대성에 충실하게 된다. 또한 은퇴, 실직 등으로 보험료 부담능력을 나타내는 소득이 감소 할 경우 보험료 부담액도 이에 비례하여 부담하게 됨에 따라 적정부담과 형평부담을 기대할 수 있다. 이에 대한 사례분석은 모형(Ⅰ)의 <표3-18>에서 보는 바와 같이

소득에 비례하여 소득이 감소하면 그 만큼 보험료 부담액이 줄어들게 되는 것이다. 다시 말해서, 가입자간 보험료 부담에 있어 소득에 따른 수직적 형평성과 공정성이 크게 개선되므로 사회연대성을 향상시키게 된다.

셋째, 모형(Ⅱ)은 모형(Ⅰ)과 동일하게 보험료 부과대상 소득범위 확대로 소득파악의 문제를 해소할 수 있다. 소득범위 확대를 통하여 보험료 부과대상 전체세대의 95%이상에 대하여 과세소득자료를 보유할 수 있다. 그리고 소득이 없는 세대가 전체 가입세대의 약 5% 이내로 이들 세대는 경제적 부담능력이 낮은 계층으로 세대당 최저보험료를 부과토록 한다. 이는 소득을 기준으로 모든 가입자에게 같은 방식으로 보험료를 부과할 수 있는 기반이 구축되었음을 의미한다.

넷째, 소득유형별 특성을 반영하여 경감률을 적용함으로써 보험료 부과대상 소득범위 확대에 따른 보험료 부담의 합리성과 가입자의 수용성을 높일 수 있다. 특히, 소득세법에서는 양도소득과 퇴직소득은 장기간에 걸쳐 발생한 소득이 일시에 실현되어 종합소득과 합산할 경우 세 부담이 크게 높아질 수 있는 결집효과(bunching effect)가 있기 때문에 분류과세하고 있다(오윤 외, 2011). 상속소득과 증여소득은 소득세법상의 소득이 아니라 별도의 상속세 및 증여세법에 의하여 정해지는 소득이라는 특성이 있다. 이와 같은 소득의 특성을 반영하여 보험료부과대상 소득금액 산정시 평가율을 반영한 후 30%의 경감률을 적용함으로써 해당소득에 대한 보험료 부담의 수용성을 도모할 수 있다.

다섯째, 보험재정의 안정적 조달이다. 보험료 부과대상소득 범위를 확대하고, 부과대상소득을 보유하고 있는 모든 건강보험 적용대상자를 가입자로 하여 보험료를 부과함으로써 보험료 부과기반이 크게 확대되는 결과를 가져오게 된다. 국세통계에 따르면 <표3-19> 와 같이 과세소득금액은 2011년부터 2018년까지 연 평균 약 7.9% 증가하고 있음을 나타내고 있다.

또한, 모형(Ⅱ)과 같이 보험료 부과대상 소득범위를 확대하고 소득평가율을 모든 소득에 100%로 적용하며, 양도소득과 퇴직소득 및 상속소득과 증여소득에 경감률을 반영할 경우에는 2018년 귀속소득을 기준으로 현행 대비 추가로 보험료를 부과할 수 있는 소득금액은 약 332.4조 원으로 추정된다.

〈표3-24〉 2018년 귀속소득기준 보험료 추가부과 가능 소득금액

(단위 : 조원,%)

분	국세청			현행 건강보험		추가 부과		
	총수입 금액	과세대상 소득금액	과세 표준액	부과대상 소득금액	소득 평가율	가능소 득	소득 평가율	경감률
계(A+B+C)	2,079.4	896.6	-	900.6	-	332.4	-	-
(1) 보수소득(A)	681.6	506.9	-	821.3 ¹²⁷⁾	100%	-	100%	-
(2) 종합소득(B)	1,072.9	161.7	-	70.7	-	124.9	-	-
① 금융소득(이자배당)	16.6	17.8	-	12.1	100%	5.7	100%	-
② 사업소득	995.1	129.0	-	52.2	100%	76.8	100%	-
③ 연금소득 ¹²⁸⁾	36.6	2.7	-	4.8	30%	31.8	100%	-
④ 근로소득 ¹²⁹⁾	1.2	1.2	-	0.4	30%	0.8	100%	-
⑤ 기타소득	23.4	11.0	-	1.2	100%	9.8	100%	-
(3) 미통보소득(C) ¹³⁰⁾	324.9	228.0	-	8.6	-	207.5	-	-
① 퇴직소득	48.7	39.9	-	미부과	0	27.9	100%	30%
② 양도소득	114.1	92.2	90.3	"	0	63.2	100%	30%
③ 상속	18.3	16.4	9.0	"	0	6.3	100%	30%
④ 증여	49.8	47.6	40.6	"	0	28.4	100%	30%
⑤ 금융소득(분리)	31.1	27.4	-	"	0	27.4	100%	-
⑥ 근로소득(분리) ¹³¹⁾	62.9	4.5	-	8.6	100%	54.3	100%	-

자료: 2019년 국세통계(<https://stats.nts.go.kr>), 공단 내부자료를 참조하여 정리하였다.

이와 같이 소득을 기준으로 부과하되, 소득유형별 특성을 반영하여 경감률을 적용할 경우 현행 보험료부과체계에 의하여 조달되는 재원규모 보다 모형(Ⅱ)에 의한 보험재정의 조달 규모가 더 큰 것으로 나타나고 있다. 모형(Ⅱ)에 따라 2020년도 보험재정 중립 기준으로 모의시험을 한 결과 2020년도의 보험료율 6.67%를 최대 5.3%에서 5.45%까지 인하할 수 있을 것으로 나타났다. 이는 현행 보험료율을 약 18.3%에서 20.5%까지 인하할 수 있다는 것을

127) 현행 건강보험부과대상소득금액 중 보수소득은 국민건강보험 2020년도 예산서의 직장보수월액 보험료 부과금액(임의계속 보험료 및 소득월액 보험료 제외함)을 기준으로 추계(국민건강보험공단, 2020a) 하였다.

128) 〈표3-20〉의 각주 114)의 내용과 동일하다.

129) 〈표3-20〉의 각주 115)의 내용과 동일하다.

130) 〈표3-20〉의 각주 116)의 내용과 동일하다.

131) 〈표3-20〉의 각주 117)의 내용과 동일하다.

예측케 하는 것이다. 만약에 보험료를 현행 2020년도의 6.67%로 유지한다면 추가로 확보되는 재원은 약 17.9조 원까지 가능할 것으로 추정된다.¹³²⁾

〈표3-25〉 모형(Ⅱ)에 따른 모의시험 결과 보험료율 및 추가 부과가능 보험료

(단위 : 억원, %)

구분	소득	5.25%	5.30%	5.35%	5.40%	5.45%	6.67%
차액 ¹³³⁾		6,495	12,599	18,702	24,805	30,908	179,827
보험료총액 ¹³⁴⁾ (환산:0.988829)	634,901 ¹³⁵⁾	641,396	647,500	653,603	659,706	665,809	814,728
계(A+B+C+D)	12,330,995	647,935	654,101	660,266	666,432	672,597	823,035
보수월액(A)	8,213,208	431,193	435,300	439,407	443,513	447,620	547,821
소계(B)	2,936,055	154,143	155,611	157,079	158,547	160,015	195,835
사업소득	1,290,063	67,728	68,373	69,018	69,663	70,308	86,047
이자소득	25,260	1,326	1,339	1,351	1,364	1,377	1,685
배당소득	152,523	8,007	8,084	8,160	8,236	8,313	10,173
연금소득	365,512	19,189	19,372	19,555	19,738	19,920	24,380
근로소득	12,000	630	636	642	648	654	800
기타소득	110,491	5,801	5,856	5,911	5,967	6,022	7,370
양도소득	632,428	33,202	33,519	33,835	34,151	34,467	42,183
상속·증여	347,778	18,258	18,432	18,606	18,780	18,954	23,197
소계(C)	1,181,732	62,041	62,632	63,223	63,814	64,404	78,822
퇴직소득	279,348	14,666	14,805	14,945	15,085	15,224	18,633
이자소득(분리)	200,188	10,510	10,610	10,710	10,810	10,910	13,353
배당소득(분리)	73,642	3,866	3,903	3,940	3,977	4,013	4,912
일용근로소득	628,554	32,999	33,313	33,628	33,942	34,256	41,925
소계(D)		558	558	558	558	558	558
최저보험료	0	558	558	558	558	558	558

다섯째, 모형(Ⅰ)과 같이 보험료 부과·징수의 행정적 편의성과 효율성이 크게 향상될 것이다. 우선 보험료 부과체계의 단순화로 보험료 산정이 용이하여 국민들의 이해도와 수용성을 높일 수 있다. 또한, 보험료 징수에 있어서도 원

132) 국제통계를 근거로한 소득유형별 소득금액 등의 총액을 기준으로 산정하여 실제 개인 또는 세대단위로 상·하한 적용하여 산정할 경우와 차이가 있을 수 있다.

133) 차액은 모형(Ⅰ)적용시 추가로 확보되는 보험료로 보험료총액에서 2020년 보험료예상 수입액을 차감한 금액임. 국제통계를 근거로한 소득유형별 소득금액 등의 총액을 기준으로 산정하여 실제 개인 또는 세대단위로 상·하한 적용하여 산정할 경우와 차이가 있을 수 있다.

134) 환산 : 0.988829는 2012년 모의시험시(국민건강보험공단, 2012) 소득의 중복 가능부분을 반영하는 계수이다(사업소득~상속·증여).

135) 2020년도 보험료 예상 수입액(국민건강보험, 2020a)

천징수방식을 최대한 활용함으로써 효율성과 수용성을 크게 향상시키게 된다.

이상과 같은 모형(Ⅱ)의 장점에도 불구하고 보험료부과대상 과세소득은 없으나 재산이 많은 세대에 대한 보험료부과의 논란, 보험료 부과대상소득범위에 대한 논점으로 퇴직소득 및 상속소득과 증여소득 등을 보험료부과대상 소득의 범위에 포함시키는 것이 타당한지에 대한 쟁점, 보험료 징수방법으로 양도소득과 상속소득 및 증여소득에 대한 보험료를 국세청에서 징수하여 공단에 이관하는 것에 대한 가능성과 금융기관 및 소득지급처에서 원천징수하여 공단에 납부하는 환경이 조성되었는지 또는 그 가능성에 대한 논란, 일용근로소득에 사용자부담금을 부과하는 것에 대한 사용자들의 수용성 논란 등은 모형(Ⅰ)에서 분석한 바와 같으며, 이러한 쟁점의 요소들은 분석모형 적용시 해소될 것이다.

3.4 분석방법

보험료 부담의 형평성을 분석하는 모형은 관점에 따라 매우 다양하게 진행할 수 있다. 본 연구에서는 두 가지 방법으로 분석하였다. 첫째는 본 연구의 앞장에서 언급한 보험료부과체계 형평성에 대한 이론적 논의와 형평성 평가구조에서 정의한 형평성의 개념에 근거하여 이를 분석하였다. 둘째는 형평성 측정계수를 활용하였다.

3.4.1 자료의 수집 및 측정

본 연구의 건강보험 가입자간 보험료 부담의 형평성 측정자료는 한국조세재정연구원에서 실시한 재정패널 11차 자료를 활용하였다.

건강보험 가입자 간 보험료 부담의 형평성을 분석하기 위해서는 가입자의 보험료 부담능력의 파악이 정확하여야 하며, 이를 위해서는 자료의 올바른 사용이 전제 되어야 한다. 국민건강보험공단의 보험료 부과자료는 보험료 부담

의 형평성 연구에 매우 중요하다. 그러나 공단에서 보유하고 있는 보험료 부과요소인 소득자료에는 분리과세소득¹³⁶⁾ 및 분류과세소득¹³⁷⁾자료와 상속·증여 소득 자료가 없으며, 또한 가입자 개인 또는 세대의 보험료 부과요소인 소득과 재산 등의 미시적 자료에 대한 접근이 어렵다는 단점이 있다. 이에 가계의 조세부담과 혜택을 파악하고 이를 바탕으로 부담과 혜택의 공평성 및 소득재분배 효과를 분석하여 정책자료로 활용할 목적으로 2008년부터 수행하고(한국조세재정연구원, 2019a) 있는 재정패널 조사자료를 활용하였다. 동 조사 자료의 가구 및 가구원 단위의 소득과 재산 등에 관한 조사자료는 본 연구에서 요구하는 보험료 부과요소의 자료와 매우 유사하다. 특히 건강보험료의 납부 방식 조사에 있어 가구원의 건강보험의 자격을 구분할 수 있는 직장보험료 및 지역보험료로 구분하여 조사하고 있고, 보험료 미납의 사유로 피부양자 등록을 조사항목으로 포함하고 있다. 이에 따라 건강보험가입자의 자격과 자격에 따른 보험료 부담 현황을 분석할 수 있다. 그리고 가구원 조사표에서 소득, 지출, 소득공제내역 항목을 조사하면서 소득공제 내역을 증빙할 수 있는 서류를 함께 수집하여 소득 조사자료의 정확성을 도모하였다. 특히 가구원의 소득조사에서 소득세법상의 모든 소득을 소득유형별¹³⁸⁾로 조사하였고, 상속과 증여소득도 조사하였다. 다시 말해, 본 연구에서 새로운 보험료 부과체계 분석모형으로 제시한 보험료 부과요소의 소득이 모두 포함되어 있다는 장점이 있다(한국조세재정연구원, 2019a). 이와 같이 재정패널 조사의 목적과 조사의 내용은 본 연구에서 수행하고자하는 가입자간 보험료 부담의 형평성 분석과 관련성이 매우 높아 적합한 자료로 판단하였다.

자료수집은 한국조세재정연구원의 홈페이지(<https://www.kipf.re.kr>)와 동 기관의 재정패널 DB 담당으로 부터 재정패널 11차 자료로 가구용과 가구원용 조사 자료를 엑셀로 확보하였다. 그리고 건강보험 가입자간 보험료 부담의 형평성을 분석하기 위하여 가구와 가구원의 소득 변수, 그리고 가구원의 보험

136) 분리과세 소득에는 종합소득 중 2천만 원 이하의 금융소득, 일용근로소득 등이 있다.

137) 분류과세 소득에는 양도소득, 퇴직소득이 있다.

138) 소득유형에는 소득세법상 종합소득인 근로소득, 사업소득, 이자소득, 배당소득, 연금소득, 기타소득과 분류과세소득인 퇴직소득, 양도소득이 있다. 그리고 상속세 및 증여세법에 의한 상속소득과 증여소득이 있다. 재정패널은 이와 같은 소득을 소득유형별로 조사하고 있다.

료와 가구의 보험료 지출 비용 변수를 활용하였다. 현재 건강보험료가 세대단위로 부과된다¹³⁹⁾고 할 수 있으므로 가구원 단위로 조사된 소득변수를 가구단위로 병합하고 이를 가구소득 변수로 전환하여 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성을 측정하였다.

측정대상은 제주도를 제외한 전국 15개 시도에 거주하는 일반가구와 가구원이다. 전체 표본가구는 4,816가구로 2018년도에 조사한 자료이다. 조사표에서 측정하는 기준시점은 2017년이며, 조사항목 중 유량(flow)을 측정하는 질문은 2017년 1월부터 12월간의 1년을 기준으로 조사하였고, 저장(stock)은 2017년 12월 31일을 기준으로 조사되었다. 총 유효표본 가구 수 즉, 조사 성공 가구는 4,770가구이며, 가구원 수는 총 7,965명이다(한국조세재정연구원, 2019a). 본 연구에서 실제로 분석한 자료는 가구조사 자료에는 응답내용이 있으나, 가구원 자료에는 응답내용이 없는 41가구의 자료는 제외하였다. 이에 따라 4,729 가구를 측정대상으로 하였다.

이들 가구를 국민건강보험 가입자의 자격을 기준으로 구분하면, 전체 4,729 가구 중 직장가입자의 가구가 54.6%이며, 지역가입자 가구가 20.9%이고, 나머지는 피부양자로 분류된 가구가 24.4%이다. 가구원 기준으로 보면 전체 가구원 7,965명 중 직장가입자 가구원이 43.7%이고, 지역가입자 가구원이 17.3%이며, 피부양자가 39.0%로 구성되어 있다. 보험료 납부방식의 변화로 직장가입자 보험료와 지역가입자 보험료를 모두 납부한 것으로 응답한 39명은 직장가입자로 포함하였다. 그리고 연체를 이유로 보험료를 납부하지 않은 자는 지역가입자로 포함하여 분류하였다. 피부양자는 보험료를 납부하지 않은 이유로 피부양자 등록 및 의료급여 대상자로 응답한 경우 등은 피부양자로 분류하였다.

3.4.2 형평성 개념구조 정의에 근거한 분석방법

139) 직장가입자는 개인단위로 보험료를 산정하여 부과되나, 직장가입자의 경우 그에 의하여 생계를 유지하는 자가 일정조건에 해당될 경우에는 피부양자로 등록되고 있다. 그리고 지역가입자는 세대단위로 보험료를 산정하여 부과하고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 현행 보험료는 세대(가구)단위로 보험료를 부담하고 있다고 간주하였다.

본 연구는 제2장 보험료부과체계 형평성에 대한 이론적 논의에서 ‘보험료 부과체계의 형평성의 개념구조’로 형평성의 최상위의 개념을 형평성의 이념으로 하고 이를 정의의 관념으로 부담능력에 따라 합당한 자기의 몫을 부담하는 것으로 정의하였다. 이를 위한 형평성의 원칙은 합당한 평등의 원칙인 동일범주 동일대우의 원칙과 합당한 불평등의 원칙인 다른범주 다른대우의 원칙을 적용하는 것이다. 그리고 형평성의 원칙에 도달하기 위한 형평성의 원리로는 범주화의 원리, 비례의 원리, 비교의 원리가 반영되어야 한다.

이를 바탕으로 앞 장에서 보험료부과체계 관점에서 형평성의 개념 및 구조에 대해 논의하면서 보험료부과체계에 따른 건강보험 가입자 간 보험료 부담의 형평성 개념을 ‘모든 건강보험가입자를 동일 범주화하고, 동일 범주화 내에서는 모든 건강보험가입자에게 동일하게 단일보험료부과체계를 적용하며, 부담능력에 따라 비례의 원리에 의하여 차등부과하는 것’으로 정의하였다. 다시 말해서, 동일범주 동일대우 원칙에 의하여 모든 건강보험가입자에게 단일보험료부과체계를 적용하고, 단일보험료부과체계 내에서는 비례의 원리에 따라 부담능력에 맞게 차등부담하는 것이다. 동일소득 즉, 동일부담능력이면 직장가입자나 지역가입자의 자격여부에 관계없이 동일수준의 보험료를 지출하여야 한다. 이는 보험료 부담의 수평적 형평성과 수직적 형평성을 동시에 반영하는 것이다.

이와 같은 보험료부과체계의 형평성 개념의 정의 및 개념구조 분석 틀을 기준으로 보험료부과체계 및 보험료 부담의 형평성을 분석하였다. 형평성 분석의 구체적 내용은 첫째, 형평성의 원리에 속하는 부분으로 보험료 부과체계가 범주화의 원리에 부합하는지의 여부와 보험료 산출 및 부과에 있어 비례의 원리가 적용되는지의 여부이다. 둘째, 형평성의 원칙인 동일범주에 속한 가입자에게 동일한 부과기준을 적용하여 동일하게 대우를 하는지의 여부 및 다른범주 다른대우 원칙에 따라 부담능력에 비례하여 차등부담하는지의 여부이다. 이를 통해 보험료 부담의 수평적 형평성과 수직적 형평성을 확보할 수 있는지 평가한다. 그리고 이러한 형평성 원리와 원칙에 의해 형평성의 이념인 부담능력에 합당한 자기의 몫을 부담할 수 있도록 되어있는지를 평가한다.

3.4.3 형평성 측정계수를 활용한 분석방법

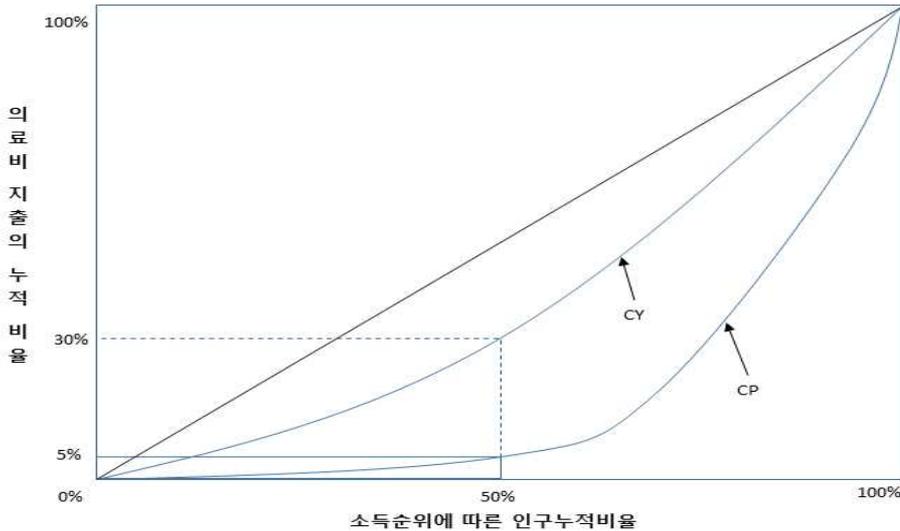
형평성 측정계수에는 여러 가지가 있다. 이들 측정계수는 각기 다른 특징을 가지고 있어 한 가지만 사용하여 분석하는 경우에는 각 계수가 가지고 있는 한계점으로 인해 분석결과의 적합성을 왜곡시킬 개연성이 존재하다. 이에 본 연구에서는 건강보험가입자 간 보험료 부담의 형평성을 측정하는 지표로서 카크와니 누진지수, 보험료집중곡선(Concentration curve)과 집중지수(Concentration Index), 십분위 분배율, 변동계수(Coefficient of Variation, CV)을 이용하였다. 카크와니 지수는 의료비지출의 수직적 형평성을 측정하는 지수로 많이 사용되고 있으며, 보험료 부담의 형평성에 관한 선행연구에서도 흔히 사용되었다(양봉민 외, 2003; 김진구, 2004; 최정규 외, 2012, 홍백의 외, 2012; 최재우 외, 2015; 이옥진 외, 2016). 그리고 집중곡선(Concentration curve)과 집중지수(Concentration Index)는 카크와니와 왁스테프(Kakwani & Wagstaff)에 의하여 제안된 이후 보건의료와 건강관련 연구에서 소득 불평등을 측정하는 도구로 활용되고 있다(강희정, 2003; 최병호 외, 2005b, 홍백의 외, 2012; 허중호 외, 2014). 이는 경제학과 재정학에서 소득분배의 측정도구로 소득불평등 수준을 측정하거나 과세의 수직적 공평성과 수평적 공평성을 측정하는 지수로 가장 많이 이용되고 있는 로렌츠 곡선과 지니계수의 산출방법을 적용한 것이다(현진권 외, 1994; 한송희, 2018). 변동계수는 대표적인 공평성을 측정하는 척도로서 수평적 공평성을 쉽게 계산할 수 있고 이해 가능성이 높아 많이 사용되는 지표이다(고철수, 2001; 하계수, 2019). 이들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 카크와니 누진지수는 의료비 지출 집중곡선(CP)과 소득의 집중곡선(CY)과의 차이에 의해 산출된다(홍백의 외, 2012).

소득의 집중곡선(Concentration curve for income, CY)은 가로축에 소득순위에 따른 인구의 누적비율을, 세로축에는 소득의 누적비율을 나타낸 것이다. 이는 로렌츠곡선(Lorenz curve)이다. 모든 사람이 동일한 소득을 갖고

있다면 이 곡선의 형태는 45도 대각선과 동일한 선이 된다. 이는 완전 평등한 소득분배를 의미한다. 한사람이 모든 소득을 소유하고 있으면 소득집중곡선은 「자형」으로 나타나게 된다.

〈그림3-3〉 소득과 의료비의 집중도 곡선



출처 : Wagstaff et.,al(1992), 홍백의 외(2012).

의료비의 집중곡선(Concentration curve for payments on health care, CP)은 가로축에 소득순위에 따른 인구의 누적비율을, 세로축에는 의료비의 누적비율을 나타낸 것이다. 의료비 지출의 불평등도를 측정하는 것으로 의료비 지출이 소득수준에 따라 평등하게 배분된 경우에는 45도 대각선과 일치하게 된다. 가장 가난한 한사람이 모든 의료비를 부담할 경우에는 「자형」으로 45도 대각선 위에 위치할 수 있다.

의료비 지출이 소득수준에 정비례하여 발생하면 의료비 지출의 집중곡선(CP)과 소득의 집중곡선(CY)은 동일한 것이며, 소득에 비례하여 저소득층의 의료비 지출이 적으면 의료비 지출의 집중곡선(CP)이 소득의 집중곡선(CY)의 아래에 위치하게 된다. 반대로 소득에 비례하여 저소득층의 의료비지출이 많으면, 즉 의료비 지출이 역진적일 경우에는 의료비 지출의 집중곡선(CP)이

소득의 집중곡선(CY)의 위에 위치하게 될 것이다.

소득분배의 불평등을 측정하는 소득의 집중도 지수(IY)는 450 대각선과 소득의 집중곡선(CY)사이의 면적에 2를 곱하여 계산하며, 이를 지니계수(Gini coefficient)라 한다. 지니계수의 범위는 0에서 1사이의 값을 취하며, 모든 사회구성원이 동일 소득을 가질 때, 즉, 소득의 집중곡선(CY)이 450 대각선과 일치하는 경우에 지니계수는 0의 값을 가지며, 한사람이 모든 소득을 소유하고 있으면 지니계수는 1의 값을 가지게 된다.

의료비 지출의 집중도 지수(IP)는 450 대각선과 의료비 지출의 집중곡선(CP)사이의 면적의 2배이며, -1과 1까지의 값을 갖는다. 한 사람의 최고부자가 모든 의료비를 부담하게 되면 1의 값을, 반대로 한사람의 최빈자가 모든 의료비를 부담하면 -1의 값을 가지게 된다. 그리고 소득에 정비례하여 부담하게 되면 0의 값을 가지게 된다.

카크와니 누진지수(K)는 의료비 지출의 집중도 지수(IP)에서 소득의 집중도 지수(IY)를 뺀 값이다($K = IP - IY$). 의료비 부담이 누진적이면 의료비 지출의 집중곡선(CP)은 소득의 집중곡선(CY)의 아래에 위치하여 $IP > IY$ 이고 $K > 0$ 이다. 반면에 의료비 부담이 역진적이면 의료비 지출의 집중곡선(CP)은 소득의 집중곡선(CY)의 위에 위치하여 $IP < IY$ 이고 $K < 0$ 이다. 카크와니 지수는 -2에서 1의 범위에 있다. 한 사람이 모든 소득을 가지고 있으나 의료비는 최저 소득자가 전부 부담하는 경우에 카크와니 누진지수는 -2가 된다. 반면에 소득은 모두에게 동일하게 분배되어 있으나, 최고 소득자가 모든 의료비를 전부 부담하게 되는 경우에 카크와니 누진지수는 1을 갖게 된다(Morris et.al., 2007).

본 연구에서는 위와 같은 카크와니 누진지수(K)를 건강보험가입자의 보험료 부담에 적용하여 그 형평성을 측정하였다. 즉 보험료 부담의 집중도 지수(IP)에서 소득의 집중도 지수(IY)를 뺀 값으로($K = IP - IY$) 평가하였다.

둘째, 집중곡선과 집중지수는 로렌즈곡선과 지니계수의 산출방법을 적용시켜 보건의료에서 불평등 정도를 사회경제적 상태와 체계적으로 연관시켜 측정하는 것이다(Kakwani, 1997; 강희정, 2003; 한송희, 2018). 로렌즈 곡선은

가로축에 소득 순위에 따른 인구의 누적비율을, 그리고 세로축에 소득의 누적비율을 좌표 상에 나타낸다. 또한, 위에서 설명한 카르와니 누적지수에 있어서의 의료비 집중곡선은 가로축에 소득순위에 따른 인구의 누적비율을, 세로축에는 의료비의 누적비율을 나타낸다.

이와 같이 보험료 부담의 형평성 정도를 사회경제적 변수로써 소득과 연계시켜 보험료 집중곡선을 산출하였다. 다시 말해, 보험료 집중곡선은 가로축에 소득순위에 따른 가구의 누적비율을, 세로축에는 보험료 부담의 누적비율을 나타낸 것이다. 이는 보험료 부담액의 불평등도를 측정하는 것으로 보험료 부담이 소득수준에 따라 평등하게 배분된 경우에는 45도 대각선과 일치하게 된다. 가장 가난한 한사람이 모든 보험료를 부담할 경우에는 「자형으로 45도 대각선 위에 위치할 수 있다. 이와 같은 보험료 집중 곡선은 로렌츠곡선과 같이 모든 사람이 동일한 소득을 갖고 있을 때 완전히 평등한 상태임을 전제로 하고 있다. 이에 따라 완전평등선에 가까울수록 평등한 분배가 이루어진다고 평가한다.

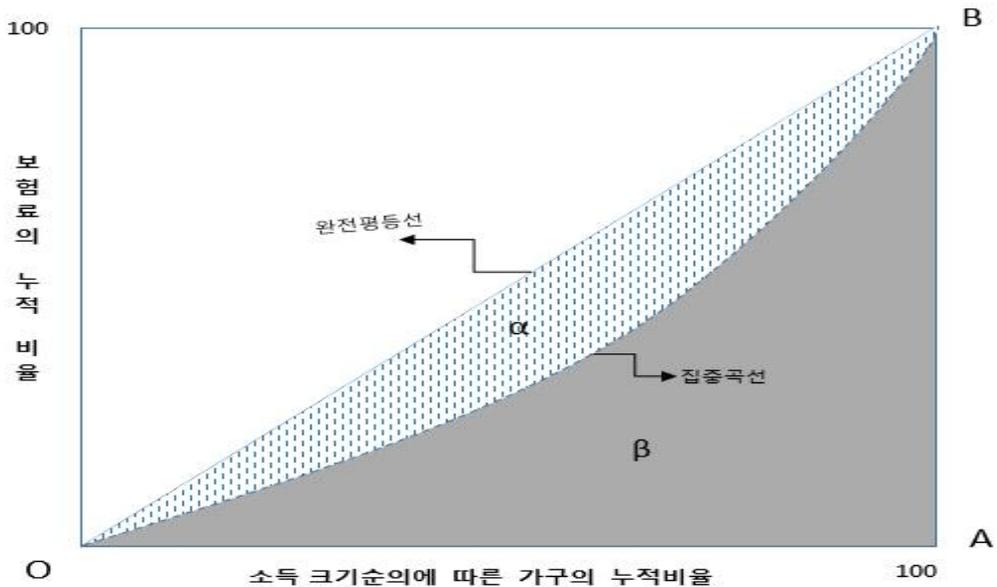
집중지수는 <그림3-4>에서의 완전평등선과 집중곡선 사이의 면적을 2배하여 얻은 값이다. -1에서 1까지의 값을 갖게 되며, 음양의 부호는 불평등성의 방향을 나타내며 절대값은 그 정도를 나타낸다. 집중지수가 0에 가까울수록 형평에 가까운 것이며, +1 또는 -1에 가까울수록 불평등이 커지는 것이다. +1을 가지면 한 사람의 최고 부자에게 집중되는 것을 의미하며, -1을 가지면 경제적으로 가장 열악한 자에게 집중되는 것을 의미한다.

이러한 집중곡선과 집중지수는 모든 사람이 동일한 소득을 갖고 있을 때 완전히 평등한 상태임을 전제로 하고 있다. 이에 따라 집중곡선이 완전평등선에 가까울수록 평등한 분배가 이루어진다고 평가한다

본 연구에서는 보험료 부담능력 즉, 보험료 부과대상 소득에 상응하는 보험료 부담의 형평성을 측정하는 것이므로 소득분배상태의 형평성과는 반대방향으로 해석되어야 한다. 즉, 보험료 집중곡선이 완전평등선과 멀어질수록 소득에 비례하여 소득이 많은 사람이 더 많은 보험료를 부담하는 것이기 때문에 형평성이 개선되었다고 평가한다. 그리고 보험료 집중지수의 경우도 0보다 커질수록 보험료 부과 형평성이 개선된 것으로 분석하였다(강희정, 2003; 홍

백의 외, 2012).

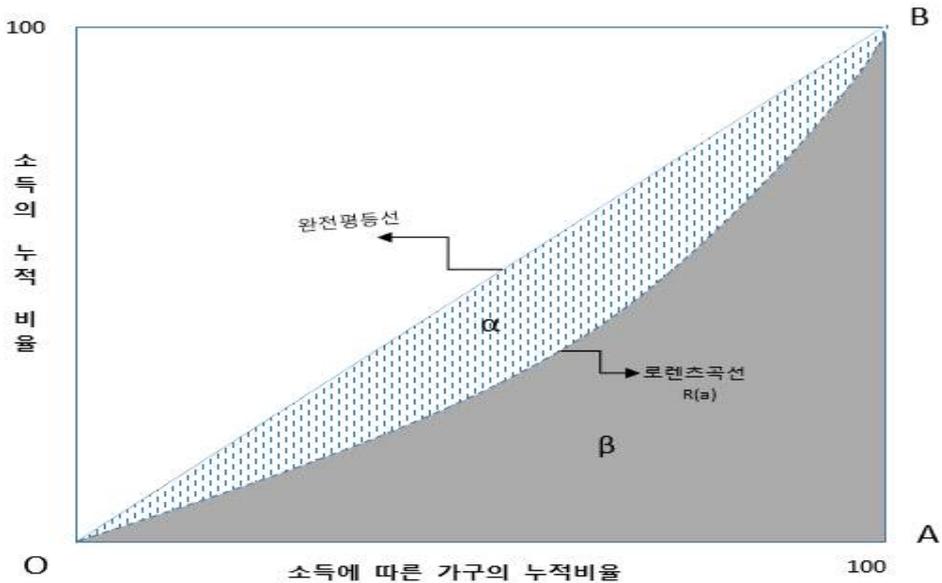
〈그림3-4〉 소득에 따른 보험료 집중곡선



보험료 집중곡선과 집중지수는 로렌즈곡선과 지니계수를 적용한 것으로 로렌즈곡선에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 로렌즈 곡선(Lorenz curve)은 소득이 낮은 사람부터 높은 사람 순으로 전체인구를 나열하여 100으로 설정하고 가로축은 인구누적비율로, 세로축은 이 사람들의 소득을 차례로 누적하여 총소득을 100으로 하는 소득누적비율을 나타내는 점들을 모아 놓은 곡선 OB를 의미한다. 이는 하위 몇 %에 속하는 사람들이 전체 소득 중 몇%를 차지하고 있는지를 나타내는 점들을 모아놓은 곡선을 뜻한다. 로렌즈 곡선이 대각선 OB와 일치한다면 완전히 평등한 분배가 이루어져 있음을 뜻한다. 반면에 로렌즈 곡선이 「자 즉, OAB모양을 가지면 가장 불평등한 분배상태를 뜻한다. 이러한 로렌즈 곡선은 최소한의 가치판단만을 전제로 하고 있어 높은 객관성을 유지할 수 있다는 장점을 갖고 있다. 그러나 로렌즈곡선은 서수적(ordinal)인 성격을 갖고 있어 상대적으로 어떤 곡선이 더 평등하다고 말할 수 있을 뿐 어느 정도 더 평등한지는 말할 수는 없다. 그리고 만약 두 로렌즈

곡선이 교차한다면 아무런 판단도 내릴 수 없다. 이 때문에 지니계수 등의 기수적 평가(cardinal)방법 중 하나를 선택해 쓰는 것이 보통이다(이준구 외, 2018).

〈그림3-5〉 로렌츠 곡선(Lorenz curve)



지니계수(Gini coefficient: G)는 로렌츠 곡선을 이용하여 구하는 법과 산식을 통해서 구하는 법이 있다. 로렌츠 곡선을 이용하여 구하는 법은 대각선 사이에 형성되는 초승달모양의 면적이 α , 그리고 대각선 아래쪽 삼각형의 나머지 구역의 면적이 β 라고 할 경우 지니계수는 초승달 면적 α 를 삼각형 면적($\alpha + \beta$)으로 나눈 비율로 구할 수 있다.

$$\text{지니계수}(G) = \frac{\alpha}{\alpha + \beta}$$

산식을 통해서 구하는 법으로 전체 인구의 평균적인 소득격차(Δ)라는 개념을 활용하고 있다.

$$\Delta = \frac{1}{n(n-1)} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

y_i 는 i 번째 사람의 소득을 나타내며 n 은 전체인구를 의미한다. n 명의 사람들을 순서를 따지면서 들쭉 짝지운다고 할 때 모두 $n(n-1)$ 개의 짝을 얻게 된다. 그런데 $|y_i - y_j|$ 는 임의의 두 사람 사이에 존재하는 소득격차를 뜻하므로 이를 모두 더해 $n(n-1)$ 로 나누면 평균적인 소득격차를 얻게 된다. ($n(n-1)$ 로 나누는 대신에 n^2 으로 나누기도 한다). 지니계수는 이 평균소득격차를 평균 소득(μ)의 두 배로 나눈 비율로 구할 수 있다(이준구 외, 2018).

$$G = \frac{\Delta}{2\mu}$$

지니계수는 0에서 1의 값을 가지며, 그 값이 0에 접근할수록 더욱 평등한 분배 상태인 것이며, 반대로 그 값이 1에 접근할수록 소득분배상태는 악화된 것이라 판단할 수 있다.

이와 같은 로랜츠 곡선은 모든 사람이 동일한 소득을 갖고 있을 때 완전히 평등한 상태임을 전제로 하고 있다. 이에 따라 로랜츠곡선이 완전평등선에 가까울수록 평등한 분배가 이루어진다고 평가한다.

본 연구는 보험료 부과대상 소득에 상응하는 보험료 부담의 형평성을 측정하는 것이므로 소득분배상태의 형평성과는 반대방향으로 해석되어야 한다. 다시 말해서, 보험료의 로랜츠 곡선이 완전평등선과 멀어질수록 소득이 많은 사람이 더 많은 보험료를 부담하는 것이기 때문에 형평성이 개선되었다고 평가한다. 또한, 보험료 부담의 형평성 측면에서 지니계수도 그 값이 커질수록 가입자간 보험료부담의 형평성이 개선된 것으로 파악된다. 이와 같은 해석은 보험료 집중곡선과 집중지수에도 적용된다(강희정, 2003; 홍백의 외, 2012).

넷째, 십분위분배율(Deciles distribution ratio)은 모든 개인을 소득수준에 따라 열 개의 분위(decile)로 나누는 작업을 한다. 1분위 소득자는 소득최하위 사람 10%를 의미하며, 10분위 소득자는 한 사회에서 가장 잘사는 상위 10%의 소득자를 의미한다. 십분위분배율은 소득 상위 20%에 속하는 사람들의 소득점유비율에서 소득 하위 40%에 속하는 사람들의 소득점유비율이 차지하는 비중으로 측정된다.

$$\text{십분위분배율(D)} = \frac{\text{하위 40\%의 소득점유비율}}{\text{위 20\%의 소득점유비율}}$$

십분의분배율은 0에서 2의 값을 가지며, 그 값이 0에 접근할수록 모든 소득이 상위소득자에게 집중되는 것이며, 반대로 그 값이 2에 접근할수록 소득 분배상태는 균등하다고 판단할 수 있다(최영한, 2004).

보험료 부과에 있어서 경제적 부담능력에 비례하여 보험료를 형평하게 부담한다는 차원에서는 이를 반대로 해석하여야 한다. 그 값이 2에 가까워질수록 소득하위 계층의 부담이 높아지고 소득 상위계층은 부담이 낮아지므로 역진적이다. 0에 가까워질수록 보다 보험료 부담이 누진적으로 형평성이 있다고 평가할 수 있다(강희정, 2003).

다섯째, 변동계수(Coefficient of Variation, CV)는 조세부담의 수평적 형평성을 측정할 때 많이 이용되는 방법이다(하계수, 2019). 본 연구에서는 동일한 소득금액 기준에 따라 10개 가입자 구간으로 구분한 후 현행 보험료 부과 체계에 의한 보험료 부담과 모형 I, 모형 II로 개편할 경우의 보험료 부담의 변동계수를 구하여 가입자간 형평성의 정도를 분석하였다¹⁴⁰⁾.

형평성은 변동계수의 값이 낮아질수록 형평함을 의미한다. 즉, 보험료부담액의 분포가 평균치 부근에서 높은 밀도를 보이면 그 집단 보험료 부담은 형평하다. 반면 그 분포가 평균치로부터 넓게 분포되어 있다면 그 집단 구성원 각자의 조세부담은 형평성이 낮다. 이는 변동계수(CV) 측정치가 표준편차의 크기에 의해서 결정되기 때문이다. 표준편차의 값이 작은 경우가 표준편차의 값이 큰 경우보다 변동계수(CV)의 값을 작게 산출해 내기 때문에 변동계수(CV) 값이 작을수록 보험료 부담은 수평적으로 형평하다고 볼 수 있다(임성근, 2006).

$$CV_n = \frac{SD_n}{M_n}$$

- CV_n : 집단 n의 보험료 부담액의 변동계수
- SD_n : 집단 n의 보험료 부담액의 표준편차
- M_n : 집단 n의 보험료 부담액의 평균

140) 소득금액에 따른 10개 가입자 구간은 소득 10분위를 기준으로 하였다.

IV. 분석결과

4.1 형평성 개념구조 정의에 근거한 분석결과

본 연구에서는 보험료부과체계에서 건강보험 가입자간 보험료 부담의 형평성 개념을 ‘모든 건강보험가입자를 동일 범주화하고, 동일 범주화 내에서는 모든 건강보험가입자에게 동일하게 단일보험료부과체계를 적용하며 부담 능력에 따라 비례의 원리에 의하여 차등부과 하는 것’으로 정의 하였다. 이를 근거로 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 범주화의 측면이다. 현행 보험료부과체계는 범주화의 원리를 충족시키지 못하고 있다. 범주화의 원리에 의하여 건강보험가입자를 범주화할 경우에는 현행 직장가입자나 지역가입자 및 피부양자 등 모든 건강보험가입자는 동일범주에 속한다. 왜냐하면 모든 건강보험가입자는 국민건강보험공단이라는 단일보험자에 의하여 관리운영되고 있고 보험재정도 모든 건강보험가입자의 재정을 통합하여 동일하게 같이 쓰고 있기 때문이다. 하지만 현행 보험료 부과체계에서는 건강보험가입자를 직장가입자와 지역가입자 및 피부양자로 구분하여 보험료 부과체계를 상이하게 운영하고 있어 동일범주의 원리에 부합하지 않는다. 반면에 새로운 보험료부과체계 분석모형(Ⅰ), 모형(Ⅱ)에서는 현행의 직장가입자와 지역가입자 및 피부양자를 건강보험가입자로 통합하고 동일한 보험료부과체계를 적용하는 것으로 설계함으로써 동일범주의 원리에 충실했다.

둘째로 비례의 원리 측면이다. 현행 건강보험료부과체계는 직장가입자의 경우는 소득에 일정률의 보험료율을 곱하여 보험료를 산정하는 정률제를 채택하고 있어 비록 상한선이 설정되어 있으나 비례의 원리가 적용되고 있다. 지역가입자의 보험료는 등급제로 소득, 재산, 자동차의 각 등급별 보험료부과점

수에 부과점수당 금액을 곱하여 보험료를 산정함으로써 역진적이라는 평가를 받고 있어 비례의 원리에 부합하지 못하고 있다(신영석 외, 2007; 이은경 외, 2016; 신현웅 외, 2017). 반면에 새로운 보험료부과체계 분석모형(I), 모형(II)에서는 현행의 정률제와 등급제로 구분하여 보험료를 산정하던 것을 정률제로 일원화하여 모든 건강보험가입자에게 동일하게 적용하는 것으로 설계함으로써 비례의 원리를 반영하였다.

셋째로 형평성의 원칙 부분으로 동일범주 동일대우 원칙인 합당한 평등을 보장하는 보험료부과체계 일원화 원칙과 다른범주 다른대우 원칙인 합당한 불평등 즉, 부담능력에 따른 차등부담의 측면이다. 현재 우리나라의 건강보험 제도는 모든 건강보험가입자를 동일 범주화하고 있으나 보험료부과체계는 직장가입자와 지역가입자 및 직장피부양자로 구분하여 달리 적용하고 있어 형평성의 원리 및 원칙에 부합하지 못하고 있다. 반면에 새로운 보험료부과체계 모형(I), 모형(II)에서는 모든 건강보험가입자에게 동일한 보험료부과체계를 적용하고 정률제로 보험료를 산정함으로써 이러한 원칙이 지켜져 보험료 부담의 수직적 형평성과 수평적 형평성이 크게 향상될 수 있도록 설계되었다.

넷째, 형평성 개념정의와 보험료부과체계의 형평성의 개념구조에 근거하여 마련한 새로운 보험료부과체계 모형(I), 모형(II)에 의한 개별 보험료 부과 사례를 살펴보면 소득 등 동일한 부담능력을 가지고 있을 경우에는 동일한 보험료를 부담하는 것으로 나타났다.

현행 보험료부과체계에서는 <표2-4>에서 보는바와 같이 연간 소득과 재산 등 부담능력이 동일함에도 직장가입자와 지역가입자 및 직장피부양자의 보험료 부담액이 다르다. 하지만 새로운 보험료 부과체계 모형(I)을 적용하여 보험료를 부과할 경우에는 동일한 수준으로 보험료를 부담하게 되어 가입자간 보험료 부담의 형평성을 크게 향상 시키게 된다.

<표4-1> 모형(I)과 현행 부과체계에 의한 가입자 간 보험료 부담액 비교

(2019년 기준)

구분	직장가입자(A)	지역가입자(B)	피부양자(C)
----	----------	----------	---------

소득	연보수 3,384만원 (월보수 282만원)	연 3,384만원(사업,금융) : 소득점수 1,038점	연3,384만원(금융,기타 소득)
재산	주택 1억 1,000만원	주택 1억1,000만원 : 재산점수 465점	주택 1억1,000만원
자동차	소나타(1.8천cc,2017년식)	소나타(1.8천cc,2017년식) : 자동차점수 79점	소나타(1.8천cc, 2017년식)
(현행) 보험료	· 보수보험료 월 182,160원 (본인부담금 : 91,080원)	· 월 300,100원	· 월 0원
(모형 I) 보험료	· 월 182,160원 (본인부담금 : 91,080원)	· 월 182,160원	· 월 182,160원

주) <표3-17>의 사례를 기준으로 재정리하였다.

이와 같이 본 연구에서 제시한 형평성 개념 정의와 보험료부과체계의 형평성의 개념구조에 근거하여 건강보험가입자 간 보험료 부담의 형평성을 분석한 결과 현행 보험료부과체계는 형평성 개념 및 개념구조에 크게 못미치는 것으로 분석되었다. 반면에 새로운 보험료부과체계 분석모형(I), 모형(II)는 보험료 부담의 형평성을 크게 향상시킬 수 있는 것으로 나타났다.

4.2 형평성 측정계수를 활용한 분석결과

4.2.1 분석대상의 건강보험 자격

현행 건강보험료부과체계는 건강보험가입자의 자격을 직장가입자와 지역가입자 및 직장피부양자로 구분하고 이들에게 각각의 보험료부과체계를 적용하고 있다. 따라서 건강보험가입자 간 보험료 부담의 형평성을 분석하기 위해서는 건강보험 적용대상자를 가입자의 자격별로 구분하여 접근하는 것이 무엇보다 중요하다. 본 연구에서 활용하는 재정패널 조사자료를 분석한 결과 전체 분석대상자는 앞에서 이미 언급한 바와 같이 총 4,729가구에 가구원수는 7,965명이다. 이들 중 54.6%인 2,584가구가 직장가입자 가구이고, 지역가입자 가구는 20.9%인 989가구이며, 피부양자로 분류된 가구가 24.4%인

1,156가구이다. 가구원 기준으로 할 때 43.7%인 3,484명이 직장가입자이고, 지역가입자 가구원이 17.3%로 1,374명이며, 피부양자가 3,107명으로 39.0%로 구성되어 있는 것으로 나타났다. 이는 2019년 말 기준으로 전체 건강보험 적용인구가 51,391천명으로 이중 직장가입자가 18,123천명으로 35.3%이고, 지역가입자가 14,164천명인 27.6%이며, 피부양자가 19,104천명인 37.1%로 구성되어 있어 분석대상은 비교적 적정하게 분포되어 있다(국민건강보험공단, 2020b).

〈표4-2〉 분석대상 가구의 건강보험 자격별 구성 분포

(단위 : 가구, 명)

구 분		계	직장	지역	피부양자
패널 조사	가 구	4,729 (100.0)	2,584 (54.6)	989 (20.9)	1,156 (24.4)
	가구원	7,965 (100.0)	3,484 (43.7)	1,374 (17.3)	3,107 (39.0)

자료: 1) 가구조사에는 응답했으나 가구원 조사 내역이 없는 41가구는 제외하였다.

- 2) 가구원조사에서 직장보험료와 지역보험료를 모두 납부했다고 응답한 39건은 직장가입자로 분류하였다.
- 3) 보험료 납부하지 않은 사유로 “연체”로 응답한 경우는 “지역가입자”로 분류하였다.
- 4) 보험료를 납부하지 않는 사유로 피부양자 등록 및 의료급여대상자 등으로 응답한 경우는 피부양자로 분류하였다.

4.2.2 소득자료보유율

소득자료보유율은 보험료를 부과하기 위하여 요구되는 개인 또는 개별세대의 소득자료 파악률이다. 보험료는 개인 또는 개별세대의 보험료 부과요소인 소득에 보험료율을 곱하여 산정한다. 따라서 소득자료는 보험료 산정의 기준이 되는 요소로 가입자간 보험료 부담의 형평성을 유지하는데 매우 중요한 가치를 지닌다.

현재 건강보험 가입자간 보험료 부담의 형평성 평가와 관련하여 가장 큰 논란의 대상이 되고 있는 것이 바로 소득파악 즉, 소득자료보유율이다. 보험료 부과체계가 직장가입자와 지역가입자로 이원화되어있는 원인도 소득자료

보유율에 대한 쟁점에서 비롯된 것이다. 다시 말해, 직장가입자는 임금소득인 근로소득을 모두 보유하고 있는데 비하여 지역가입자의 경우에는 과세소득자료가 없는 세대가 많이 존재한다는 것이다. 이로 인하여 보험료부과체계를 모든 가입자를 대상으로 소득을 기준으로 일원화할 경우에는 소득자료가 파악되는 직장가입자가 손해를 본다는 지적이 있어 왔다. 이와 같은 쟁점은 현행 보험료부과체계의 보험료부과대상소득의 범위의 문제에서 기인한다. 보험료 부과대상 소득범위를 현행은 종합과세 되는 소득에 한정하고 있으나, 이를 그동안 보험료가 부과되지 않던 종합소득 중 분리과세소득인 금융소득과 일용 근로소득 및 분류과세소득인 퇴직소득과 양도소득, 상속·증여소득까지 확대한다면 전체 건강보험 가입 세대의 95%이상 과세소득자료를 확보할 수 있다.¹⁴¹⁾

본 연구에서 새로운 보험료 부과체계 분석모형(Ⅰ)과 모형(Ⅱ)에서는 보험료부과대상소득 범위를 확대하였다. 즉, 앞장의 소득의 개념에서 언급한 바와 같이 현재의 추세인 순자산증가이론에 근거하여 상속소득과 증여소득까지 보험료 부과대상소득으로 하는 것이다. 이 경우 그동안 보험료가 부과되지 않던 분리과세소득과 분류과세소득 및 상속·증여소득까지 그 범위가 확대된다.

이를 기준으로 분석대상 가구의 소득자료 보유율을 분석한 결과 전체 4,729가구 중 97.8%인 4,624가구에 소득자료가 있으며, 나머지 2.2%인 105가구는 소득자료가 없는 것으로 나타났다.

직장가입자 가구의 경우에는 2,584가구 중 2,581가구에는 소득자료가 있고, 나머지 3가구의 소득자료는 없는 것으로 나타났다. 이는 조사기간 중 건강보험의 자격이 변동되었거나, 응답의 오류 등으로 추측된다. 왜냐하면 직장가입자의 보험료는 소득을 기준으로 보험료가 부과되기 때문이다. 지역가입자의 가구의 경우에는 989가구 중 987가구의 소득자료가 있는 것으로 나타났다. 현행 보험료 부과대상소득에 의한 지역가입자 세대의 소득자료보유율은 2019년 12월 기준으로 53.0%임을 비교할 때 모든 가구의 소득자료를 확보할 수 있음을 보여주고 있다.

141) 앞에서 에서 분석한 “3.1.1.2 소득파악 자료인 소득자료보유율” 참조

피부양자만으로 구성된 피부양자 가구의 경우에도 1,156가구 중 91.3%인 1,056가구도 소득 자료를 보유하고 있는 것으로 나타났다.

이와 같이 분석대상 가구의 소득자료보유율을 분석한 결과 전체 가구의 97.8%에 소득 자료가 있는 것으로 나타나 보험료 부과대상 소득범위를 확대하고 이를 바탕으로 보험료 부과체계를 일원화하여 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성을 확보할 수 있다. 다시 말해 앞장에서 정의한 보험료 부담의 형평성 개념구조에 따라 모든 건강보험 가입자를 동일 범주화하고 동일 범주 내에서 경제적 부담능력의 지표인 소득에 비례하여 보험료를 차등부과할 수 있다.

다만, 이와 같은 소득자료 보유율 현황은 재정패널조사의 자료에 의한 것으로 실제 보험료부과자료로 활용하는 국세청의 과세소득자료와는 차이가 있다.

하지만, 대부분의 지역가입자 세대의 소득 자료가 파악되는 것으로 판단할 수 있다. 이는 2013년 ‘건강보험료 부과체계 개선기획단’에서 전체 세대의 10% 표본세대의 2011년 귀속 분리과세소득을 국세청으로부터 제공받아 분석한 결과 전체 세대의 소득자료보유율은 81.1%에서 92.2%로, 지역세대는 47.0%에서 77.3%로 높아졌으며 여기에 분류과세소득과 상속·증여소득자료까지 확보된다면 전체 세대의 95%이상 소득 자료를 보유하게 될 것이라고 분석한 것과 매우 유사하게 나타나고 있다.

〈표4-3〉 분석대상 가구의 건강보험 자격별 소득자료보유율 현황

(단위 : 가구, %)

구분	소득자료보유율(파악률)		
	계	보유가구	미보유가구
계	4,729(100.0)	4,624(97.8)	105(2.2)
직장	2,584	2,581	3
지역	989	987	2
피부양자	1,156	1,056	100

주) 직장가입자 가구의 소득자료 미보유 3가구는 조사기간 중 건강보험 자격이 변동되었거나, 응답 착오로 추측됨. 소득자료가 없는 가구로 분류하여 분석하였다.

4.2.3 소득금액 및 소득유형별 보유가구 분석

건강보험가입자별 보험료 부과대상 소득금액의 가구당 전체 평균소득금액은 5,297만 원이며, 중위소득금액은 4,088만 원으로 나타났다. 건강보험 자격별로 보면 직장가구의 가구당 평균 소득금액이 6,835만 원으로 전체 평균 가구당 소득금액보다 29.0%p 더 높고, 지역가구의 평균소득금액 4,704만 원 보다는 45.3%p 높은 것으로 나타났다. 지역가구의 평균소득금액은 직장가구의 평균소득금액보다 45.3%p 낮고, 전체 가구당 평균소득금액보다는 12.6%p 더 낮은 것으로 나타났다. 피부양자의 경우는 가구당 평균소득금액이 2,091.4만 원으로 전체 평균 가구당 소득금액보다는 153.3%p 낮고, 직장가구당 평균 소득금액보다는 226.8%p, 지역가구당 평균소득금액보다는 124.9%p 낮은 것으로 나타났다. 중위소득의 경우 직장가구가 5,825.8만 원, 지역가구는 3,413만 원, 피부양자가구는 1,200만 원으로 평균 중위소득은 4,088만 원으로 나타났다. 결과적으로 보험료 부담능력을 나타내는 보험료 부과대상소득은 직장가구가 제일 높고 그 다음이 지역 가구, 그리고 피부양자 가구 순으로 나타났다. 이와 같은 결과는 선행연구에서도 유사하게 나타나고 있다(조명우 외, 2011; 홍백의 외, 2011, 2012; 김진수 외, 2013). 홍백의 외(2012) 연구는 한국노동패널조사 자료를 분석한 결과로 직장가구의 연간 가구총소득의 평균이 4,447만 원이고, 지역가구의 평균소득은 3,546.3만 원으로 직장가구의 평균소득이 연간 약 900만 원 더 많은 것으로 분석하였다.

〈표4-4〉 분석대상 가구의 건강보험 가입자별 보험료 부과대상 소득 현황

(단위 : 가구, 만원)

구분	소득보유가구	총액	평균	중위소득
계	4,624	24,492,596	5,297	4,088
직장	2,581	17,641,041	6,835	5,825.8
지역	987	4,643,068	4,704	3,413
피부양자	1,056	2,208,487	2,091.4	1,200

주) 평균, 중위소득은 소득 보유자를 기준으로 산출하였다.

소득유형별 보유내역을 건강보험가입자 자격별로 분석한 결과 직장가입자 가구 중 99.3%의 가구에서 근로소득을 보유하고 있고, 그 다음으로 27.1%가 사업소득을 보유하고 있으며, 연금소득을 보유하고 있는 가구도 13.7%인 것으로 나타났다. 지역가입자 가구의 경우에는 77.4%의 가구에서 사업소득을 보유하고 있으며, 그 다음으로 근로소득을 보유한 가구가 35.5%, 연금소득을 보유하고 있는 가구가 24.7%인 것으로 나타났다. 피부양자 가구의 경우는 기타소득을 보유하고 있는 가구가 53.7%로 가장 많고, 그 다음이 연금소득으로 43.4%, 사업소득을 보유하고 있는 가구가 33.2%, 근로소득을 보유하고 있는 가구가 27.8%인 것으로 나타났다.

〈표4-5〉 분석대상 가구의 소득유형별 보유 가구 현황

(단위 : 가구)

구분	가구수	소득유형별								
		근로	사업	이자 배당	연금	기타	양도	퇴직	상속	증여
직장	2,584	2,566	701	96	354	309	11	63	14	16
지역	989	351	765	51	244	166	2	4	9	8
피부 양자	1,156	321	384	53	502	621	2	0	8	20

주1) 가구 기준이며, 중복될 수 있다

주2) 이자·배당소득 및 양도소득은 해당소득의 100만 원이상 가구기준이다

소득자료를 보유하고 있지 아니한 105가구 중에서 재산이 있는 가구를 분석한 결과 그 중 8.6%에 해당하는 9가구가 재산이 있는 것으로 나타났다. 재산 규모별로는 1억 원 이하가 44.4%, 1억 원에서 3억 원 사이가 44.4%를 차지하고 있다. 이와 같이 소득이 없는 가구의 91.4%는 재산가액이 없는 것으로 나타났다. 재산이 있어도 그 규모가 대부분 3억 원미만인 것으로 분석되고 있다. 또한, 소득이 없는 105가구 중 피부양자 가구가 100가구를 차지하고 있다. 따라서 이들 가구에 대하여는 소득최저보험료를 부과하는 것이 적정함을 보여주고 있다.

〈표4-6〉 분석대상 가구의 소득은 없고 재산은 있는 세대 현황

(단위 : 가구, %)

구분	소득은 없고 재산은 있는 가구 현황						
	계	1억 이하	1억 - 3억	3억-6억	6억-9억	9억-18억	18억초과
가구수	9	4	4	0	0	1	0
비율	(100.0)	(44.4)	(44.4)	(-)	(-)	(11.2)	(-)

4.2.4 보험료 부담의 형평성 분석

보험료 부과체계가 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성에 어떻게 영향을 미치는지 형평성 측정지표 등을 활용하여 분석하였다. 분석방법은 재정패널조사자료에 의하여 나타난 현행 보험료부과체계에 의하여 지출한 본인부담 보험료액의 형평성과 부과체계에 대한 쟁점사항 즉, 이론적 논의와 형평성 평가구조의 분석결과를 바탕으로 마련한 새로운 보험료 부과체계 분석모형(I)과 모형(II)에 의한 보험료 부담의 형평성을 분석하였다. 그리고 이를 근거로 현행의 보험료 부과체계에 비하여 새로운 보험료부과체계 분석모형(I), 모형(II)로 보험료를 부과했을 때 건강보험가입자간 보험료부담의 형평성이 어느 정도 향상되는 지를 파악하였다.

형평성을 측정하기 위하여 활용한 측정지표는 앞에서 언급한 바와 같이 카크와니 누진지수, 집중곡선(Concentration curve)과 집중지수(Concentration Index), 십분위 분배율, 변동계수(Coefficient of Variation, CV)를 사용하였다.

4.2.4.1 카크와니 누진지수

카크와니 누진지수(K)는 보험료 집중지수(IP)에서 소득의 집중지수(IY)를 뺀 값이다($K = IP - IY$). 〈그림3-3〉 소득과 의료비의 집중도 곡선에 보험료 부담액을 적용하여 분석한 것이다. 보험료 부담이 누진적이면 보험료 부담

의 집중곡선(CP)은 소득의 집중곡선(CY)의 아래에 위치하여 $IP > IY$ 이고 $K > 0$ 이다. 반면에 보험료 부담이 역진적이면 보험료 부담의 집중곡선(CP)은 소득의 집중곡선(CY)의 위에 위치하여 $IP < IY$ 이고 $K < 0$ 이다. 이와 같은 카크와니 누진 지수는 -2에서 1의 범위에 있다. 카크와니 누진지수(K)가 클수록 건강보험가입자의 보험료 부담의 형평성이 높은 것으로 평가된다.

아래 <표4-7> 은 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성을 분석하기 위하여 산출한 카크와니 누진지수(K)이다. 현행 보험료부과체계의 보험료 부담액과 새로운 보험료부과체계 분석모형(I)과 모형(II)에 의한 보험료 부담액을 기준으로 산출한 것이다. 이를 종합적으로 분석한 결론은 새로운 부과체계 모형(I)로 했을 때 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성이 가장 향상되는 것으로 나타났다.

이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 현행 보험료부과체계에서 건강보험가입자간 부담의 형평성을 살펴보면 직장가구의 보험료 집중지수가 0.2896이고 카크와니 지수가 - 0.0507로 소득 대비 보험료 부담이 역진적인 것으로 드러났다. 지역가구의 경우에도 보험료 집중지수가 0.1944이고 카크와니 지수가 - 0.2772로 보험료 부담의 역진성이 큰 것으로 나타났다. 직장가구와 지역가구를 비교해 보면 직장가구의 보험료 집중지수 0.2896가 지역가구의 집중지수 0.1944에 비해 약 1.49배 정도 크고, 카크와니 지수의 경우에는 직장가구는 - 0.0507로 지역가구의 - 0.2772보다 약 5.47배의 차이가 발생하여 직장가구와 지역가구의 보험료 부담의 형평성에 큰 차이를 보이고 있다. 즉, 지역가구의 보험료 부담의 수직적 형평성이 그만큼 낮은 것으로 드러났다.

현행과 새로운 부과체계 분석모형(I)과 비교하여 보면 새로운 부과체계 모형(I)에 의한 전체 가구의 보험료 집중지수 0.4407는 현행 보험료 부과체계에 의한 전체 가구의 보험료 집중지수 0.4085에 비해 약 1.08배 정도 크고, 카크와니 지수의 경우에는 현행 - 0.0632에서 모형(I)은 - 0.0311로 약 2.03배 좋아져 모형(I)에 의한 보험료 부담의 형평성이 그 만큼 더 향상되는 것으로 드러났다.

직장가구의 경우에 현행과 새로운 부과체계 분석모형(I)과 비교하여 보면 새로운 부과체계 모형(I)에 의한 보험료 집중지수 0.3598는 현행 보험료 부과체계에 의한 보험료 집중지수 0.2896비해 약 1.24배 정도 크고, 카크와니 지수의 경우에는 현행 - 0.0507에서 모형(I)은 0.0195로 약 2.6배 좋아졌고, 0보다 크게 나타나 직장가구의 보험료 부담이 누진적으로 보험료 부담의 형평성이 그 만큼 더 향상되었다.

지역가구의 경우에도 현행과 새로운 부과체계 분석모형(I)과 비교하여 보면 새로운 부과체계 모형(I)에 의한 보험료 집중지수 0.4656는 현행 보험료 부과체계에 의한 보험료 집중지수 0.1944비해 약 2.4배 정도 크고, 카크와니 지수의 경우에는 현행 - 0.2772에서 모형(I)은 - 0.0060로 약 46.2배 좋아져 보험료 부담의 형평성이 크게 향상되는 것으로 나타났다.

이상과 같이 현행과 새로운 부과체계 분석모형(I)과 비교하여 보면 새로운 부과체계 모형(I)에 의한 보험료 부담이 현행에 비하여 누진적으로 형평성이 크게 향상되는 것으로 드러났다. 특히 지역가구의 경우에는 카크와니 지수가 현행 - 0.2772에서 모형(I)은 - 0.0060로 약 46.2배 좋아져 가장 크게 형평성이 향상되는 것으로 확인되었다.

현행과 새로운 보험료 부과체계 분석모형(II)의 경우 보험료 부담의 형평성 개선효과는 현행과 모형(I)과 유사하게 향상되는 것으로 나타났으나, 모형(I)보다는 그 효과가 낮은 것으로 드러났다. 전체가구의 카크와니지수를 보면 현행이 -0.0632이고 모형(I)이 - 0.0311, 분석모형(II)가 -0.0400로 모형(I)이 가장 양호하며, 보험료 집중지수도 이와 같은 현상을 보이고 있다. 그리고 모형(I)과 모형(II)와의 비교에서도 모형(I)이 모형(II)보다 건강보험 가입자간 보험료 부담의 형평성이 더 큰 것으로 분석되었다.

이와 같이 카크와니 누진지수를 산출하여 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성을 분석한 결과 현행 보험료 부과체계에 의한 보험료 부담의 형평성은 크게 역진적 것으로 드러났다. 반면에 새로운 보험료 부과체계의 모형에 의하여 보험료를 부담할 경우 모형(I)로 했을 때 가장 비례적으로 건강보험가입자간 보험료부담의 형평성을 가장 크게 향상시키는 것으로 나타났다.

〈표4-7〉 카크와니 누진 지수 산출결과

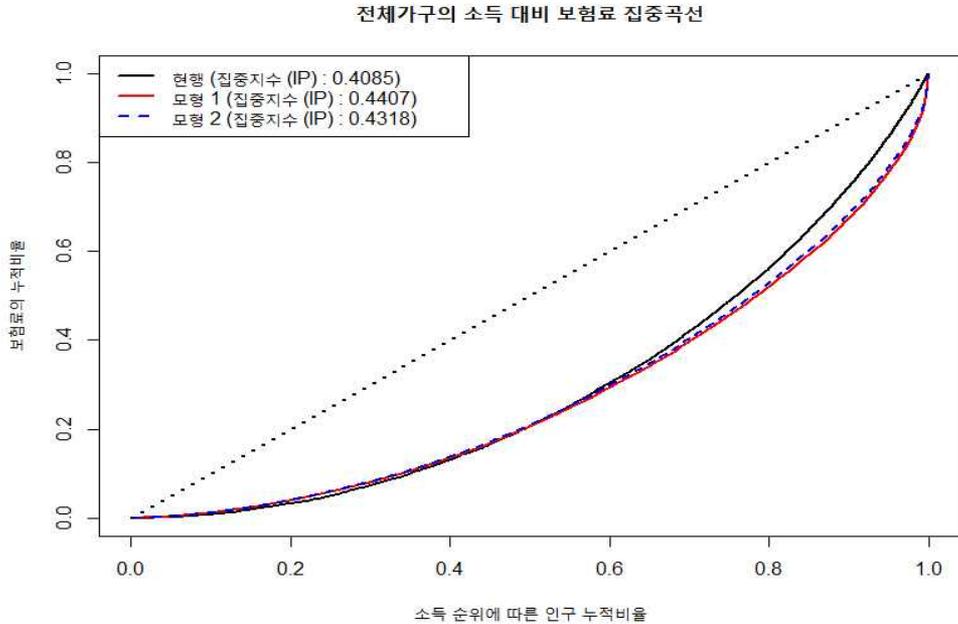
구 분	가입자	보험료 집중지수 (IP)	소득 집중지수 (IY)	Kakwani's Index (K)
현 행	전체가구	0.4085	0.4718	-0.0632
	직장가구	0.2896	0.3403	-0.0507
	지역가구	0.1944	0.4716	-0.2772
모형 I	전체가구	0.4407	0.4718	-0.0311
	직장가구	0.3598	0.3403	0.0195
	지역가구	0.4656	0.4716	-0.0060
모형 II	전체가구	0.4318	0.4718	-0.0400
	직장가구	0.3522	0.3403	0.0120
	지역가구	0.4583	0.4716	-0.0134

4.2.4.2 보험료 집중곡선과 집중지수

집중곡선(Concentration curve)은 모든 사람이 동일한 소득을 갖고 있을 때 완전히 평등한 상태임을 전제로 하고 있어 완전평등선에 가까울수록 평등한 분배가 이루어진다고 평가한다. 하지만, 본 연구에서는 보험료 부과대상 소득에 상응하는 보험료 부담의 형평성을 측정하는 것이므로 보험료의 집중곡선이 완전평등선과 멀어질수록 비례적으로 소득이 많은 사람이 더 많은 보험료를 부담하는 것이기 때문에 형평성이 개선되었다고 평가한다는 것은 앞에서 설명한 바와 같다.

전체가구를 대상으로 보험료부과대상 소득순위에 따른 가구의 누적비율에 대해 보험료의 누적비율을 나타낸 집중곡선의 경우에 현행에 비하여 모형(I)로 했을 때의 보험료 집중곡선이 완전 평등선에서 멀어지며, 특히 소득 중간계층 이상부터 소득이 높아질수록 보험료 부담의 형평성이 더 향상되는 것으로 드러났다. 모형(I)과 모형(II)는 비슷한 결과를 가져오나, 모형(II)에 비하여 모형(I)이 더 보험료 부담의 형평성을 향상시키는 것으로 나타났다.

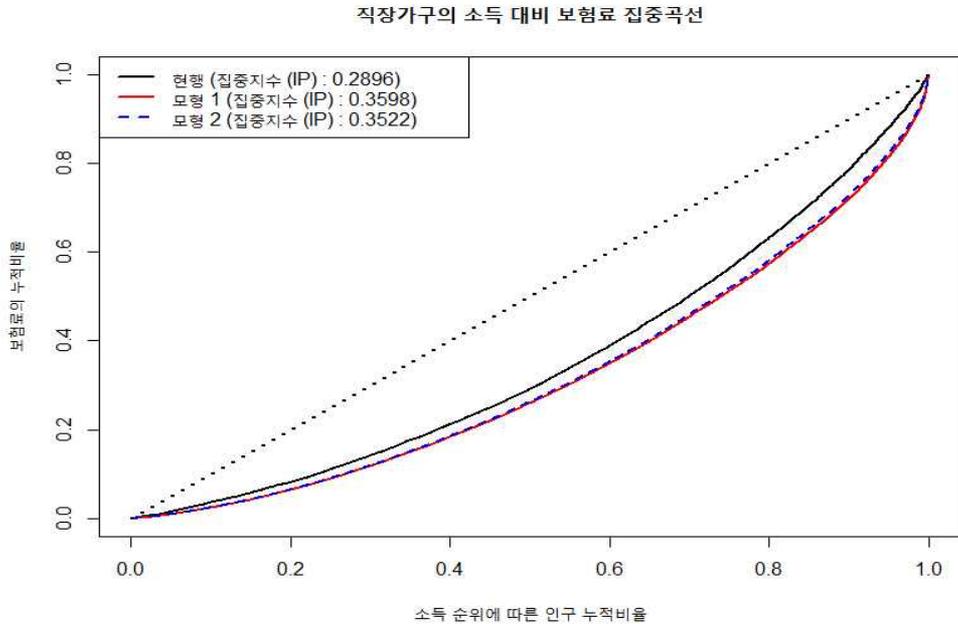
〈그림4-1〉 소득 대비 현행 및 모형(I), 모형(II)의 보험료부담 집중곡선(전체)



직장가구의 소득 대비 보험료 집중곡선을 현행 보험료부과체계에 의한 보험료 부담액과 새로운 보험료부과체계 분석모형(I), 모형(II)의 집중곡선을 비교한 결과는 아래 〈그림4-2〉과 같다. 현행 보험료부과체계에 의한 보험료 부담은 완전평등선에 가깝게 위치해 있다. 반면에 모형(I)과 모형(II)의 보험료부담 집중곡선은 현행 대비 완전평등선에서 더 멀리 떨어져 있음을 확인할 수 있다. 현행과 모형(I)과 모형(II)를 비교했을 때 모형(I)과 모형(II) 적용시 보험료 부담의 형평성이 그 만큼 더 향상되는 것으로 나타났다. 모형(I)과 모형(II)는 비슷하게 형평성이 향상되지만 모형(I)이 모형(II)보다 더 보험료 부담의 형평성이 양호한 것으로 나타나고 있다.

소득순위에 따른 현황을 보면 소득순위가 높을수록 그 변화폭이 더 큰 것으로 나타나고 있다. 다시 말해, 모형(I)과 모형(II)를 적용했을 때 현행에 비하여 소득이 높은 계층으로 갈수록 보험료부담의 형평성이 좋아지는 것으로 확인되었다. 이는 새로운 모형 적용시 보험료 부담의 형평성이 현행에 비하여 크게 개선되는 것을 나타내 주고 있다.

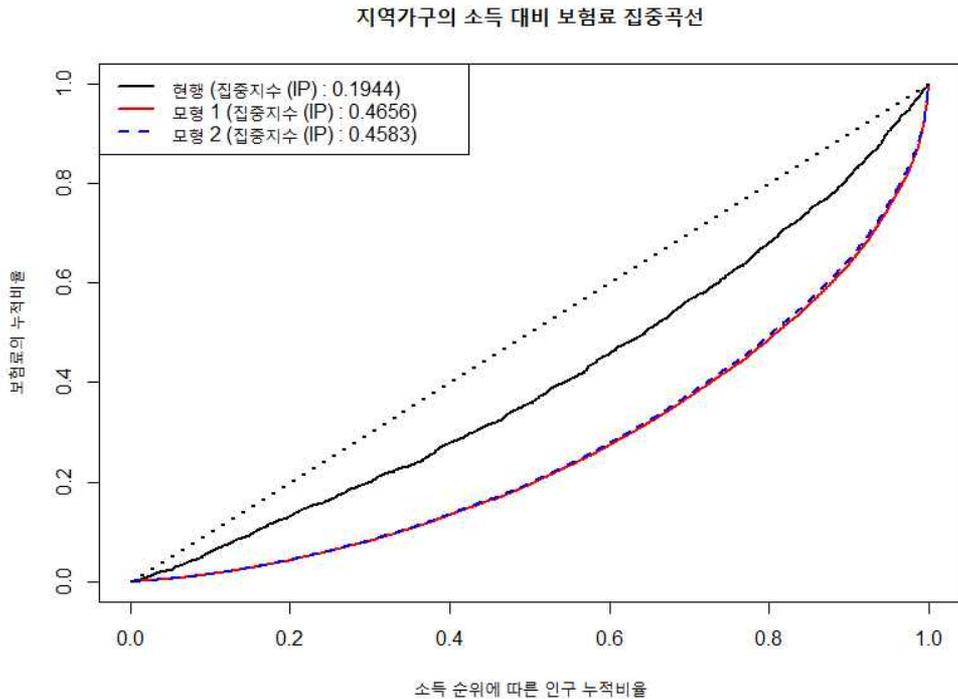
〈그림4-2〉 소득 대비 현행 및 모형(I), 모형(II)의 보험료부담 집중곡선(직장)



지역가구의 소득 대비 보험료 집중곡선을 분석한 결과는 〈그림4-3〉과 같다. 현행 보험료부과체계와 새로운 보험료부과체계 분석모형(I), 모형(II)에 의한 보험료부담액의 형평성을 보험료 집중곡선을 통하여 살펴보면 현행 보험료 부과체계에 의한 지역가입자의 소득 대비 보험료집중곡선이 완전평등선과 가깝게 위치해 있음을 알 수 있다. 그 만큼 보험료부담의 형평성이 매우 낮음을 보여 주고 있는 것이다. 반면에 모형(I)과 모형(II)의 소득 대비 보험료부담 집중곡선은 현행 대비 완전평등선에서 훨씬 더 멀리 떨어져 위치해 있음을 확인할 수 있다. 현행과 모형(I)과 모형(II)를 비교했을 때 모형(I)과 모형(II) 적용시 보험료 부담의 형평성이 훨씬 더 크게 향상되는 것으로 나타났다. 모형(I)과 모형(II)는 비슷하게 형평성이 향상되지만 모형(I)이 모형(II)보다 더 보험료 부담의 형평성이 양호한 것으로 나타나고 있다. 또한, 소득순위가 중상계층으로 갈수록 보험료부담 집중곡선이 완전평등선에서 더 멀리 떨어진 곳에 위치하고 있음을 알수있다. 다시 말해, 모형(I)과 모형(II)

를 적용했을 때 보험료부담의 형평성이 그 만큼 더 크게 개선되는 것으로 확인된다.

〈그림4-3〉 소득 대비 현행 및 모형(I), 모형(II)의 보험료부담 집중곡선(지역)



이상과 같이 보험료 집중곡선(Concentration curve)을 통하여 현행 보험료 부과체계에 의한 보험료 부담의 형평성과 새로운 보험료부과체계 분석모형(I), 모형(II)를 비교한 결과 모형(I)이 완전평등선에서 가장 멀리 떨어져 있음을 확인할 수 있다. 현행 보험료부과체계에 의한 보험료 부담의 형평성이 가장 낮게 나타나고 있다. 특히, 지역가구에 있어서는 현행 보험료부과체계에 의한 보험료 부담의 집중곡선이 완전평등선에 가까이 있어 형평성이 낮다는 것을 드러내고 있고, 새로운 보험료부과체계 모형(I)로 할 때 보험료 집중곡선이 완전평등선에서 멀리 떨어져 가입자 간 보험료 부담의 형평성이 크게 향상됨을 알 수 있다. 그리고 직장가구의 경우에서 있어서는 모형(I)로 했을

때 형평성이 향상되는 것으로 나타나고 있다. 이는 앞서 카크와니 누진지수에서 분석한 바와 같이 모형(I)에 의하여 보험료를 부담할 경우에 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성이 가장 크게 향상됨을 나타내는 것이다. 다시 말해, 보험료 부과대상소득의 범위를 확대하고, 정의된 형평성의 개념에 따라 동일범주 동일대우의 원칙에 근거하여 보험료부과체계를 소득중심으로 일원화할 때 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성이 크게 향상되는 것으로 나타났다.

집중지수는 -1에서 +1의 값을 가지며, 그 값이 0에 접근할수록 더욱 평등한 분배 상태인 것이며, 반대로 그 값이 -1 또는 +1에 접근할수록 소득분배 상태는 악화된 것이라 판단할 수 있다. 하지만, 보험료 부담의 형평성 측면에서 보험료 집중지수는 그 값이 커질수록 가입자간 보험료부담의 형평성이 개선된 것으로 평가하여야 한다.

현행 보험료부과체계에 의한 보험료 집중지수는 지역가구가 0.1944이고, 직장가구가 0.2896으로 직장가구의 보험료 부담의 형평성이 지역가구에 비하여 높음을 확인할 수 있다.

이러한 현행 보험료 집중지수와 새로운 보험료부과체계 모형(I)과 모형(II)의 보험료 집중지수를 비교분석하면, 전체 가구의 경우에 현행의 보험료 집중지수는 0.4085에서 모형(I)은 0.4407로 0.0322 증가한다. 모형(II)는 0.4318로 현행 대비 0.0233 증가하는 것으로 나타나고 있다. 모형(I)에 의한 보험료 부담의 형평성이 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 그리고 직장가구의 경우에는 현행의 보험료 집중지수 0.2896에서 모형(I)은 0.3598로 0.0702 증가한다. 모형(II)는 0.3522로 0.0626 증가하는 것으로 나타나고 있다. 모형(I)을 적용할 경우에 보험료 부담의 형평성이 가장 높게 증가하는 것으로 파악 되었다. 지역가입자의 경우에도 현행의 보험료 집중지수 0.1944에서 모형(I)은 0.4656으로 0.2712 증가한다. 모형(II)는 0.4583으로 현행 대비 0.2639 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 모형(I)에 의한 보험료 부담의 형평성이 가장 높은 것으로 나타났다.

이와 같은 소득 대비 보험료 부담의 집중지수에 의하면 현행의 경우에 지역의 보험료 집중지수가 0.1944로 직장의 보험료 집중지수 0.2896에 비하여 0.0952 낮은 것으로 나타나 지역의 보험료 부담의 형평성이 더 낮은 것으로 드러났다. 그리고 현행과 모형(I), 모형(II)의 보험료 집중지수를 비교분석한 결과 지역가구의 현행 대비 모형(I)의 보험료 집중지수 증가폭이 0.2712로 가장 높은 것으로 나타나 형평성이 가장 크게 향상되는 것으로 확인되었다. 또한 모형(I)의 보험료 집중지수가 0.4407로 가장 큰 것으로 나타나 보험료 부담의 형평성이 가장 우수한 것으로 나타났다. 이와 같은 현상은 앞에서 분석한 카크와니 누진지수와 보험료 집중곡선과 유사한 결과를 보여주는 것이다.

〈표4-8〉 보험료 집중지수

구 분	현행	모형 I	모형 II
전체	0.4085	0.4407	0.4318
직장	0.2896	0.3598	0.3522
지역	0.1944	0.4656	0.4583

4.2.4.3 십분위 분배율

십분위 분배율(Deciles distribution ratio)은 앞에서 이미 언급한 바와 같이 상위 20%의 소득점유비율에서 하위 40%의 소득점유비율이 차지하는 비중으로 측정되는 것으로 0에서 2의 값을 가진다. 그 값이 0에 접근할수록 모든 소득이 상위소득자에게 집중되고, 반대로 그 값이 2에 접근할수록 소득분배상태는 균등하다고 판단한다. 하지만, 보험료 부과에 있어서는 경제적 부담능력에 비례하여 보험료를 형평하게 부담한다는 측면에서는 0에 가까워질수록 보험료 부담이 누진적인 것이며 형평성이 있다고 평가한다.

현행 보험료 부과체계에 의한 십분위 분배율과 새로운 보험료 부과체계 모

형(I)과 모형(II)의 십분위 분배율을 비교분석하면, 직장가구와 지역가구를 합한 가구의 경우에 현행의 십분위 분배율 1.19499이고, 모형(I)은 1.14215, 모형(II)는 1.14788로 현행의 십분위 분배율이 가장 높다. 모형(I) 적용시 십분위 분배율은 1.14215로 현행의 십분위 분배율 1.19499과 비교하여 0.05284 감소한다. 모형(II)는 1.14788로 현행 대비 0.04711 감소하는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 현행 보험료부과체계에 의한 보험료 부담의 형평성이 가장 낮은 것으로 파악되고 있다. 모형(I)에 의한 보험료 부담의 형평성이 가장 크게 향상되는 것으로 확인되고 있다.

현행 부과체계에 의한 소득10분위 보험료점유분률을 보면 소득하위 1분위 보험료점유분률이 0.0869로 가장 높게 나타나고 있다. 소득10분위의 보험료 점유분률은 0.0230으로 최저로 나타나고 있다. 이는 전체 보험료 중 소득 최하위 계층에서 부담하는 보험료가 그 만큼 많은 비율을 차지하고 있는 것으로 보험료 부담이 역진적임을 나타내고 있는 것이다. 또한, 보험료점유분률이 최저 0.0230에서 최고 0.0869로 그 폭이 큰 것으로 나타나 소득분위별로 보험료 부담의 형평성이 낮게 나타나고 있다.

반면에 모형(I) 적용시 소득하위 1분위 보험료점유분률이 0.0531로 가장 높게 나타나고 있으나, 가장 낮은 소득9분위의 보험료점유분률은 0.0389와 비교하여 큰 차이를 나타내지 않고 있다. 모형(I)의 보험료점유분률은 최저 0.0389에서 최고 0.0531로 그 폭이 적은 것으로 나타나고 있다. 다시 말해, 소득분위별로 보험료 부담이 유사한 것으로 나타나 형평성이 그 만큼 양호한 것으로 나타나고 있다. 모형(II) 적용시 소득하위 1분위 보험료점유분률이 0.0530로 가장 높게 나타나고 있으나, 가장 낮은 소득9분위의 보험료점유분률은 0.0386와 비교하여 큰 차이를 나타내지 않고 있다. 모형(II)의 보험료점유분률은 최저 0.0386에서 최고 0.0530로 그 폭이 적은 것으로 나타나고 있다. 보험료 부담의 형평성이 그 만큼 양호한 것으로 파악된다.

현행과 모형(I)과 모형(II)를 비교해 보면 소득1분위 보험료점유분률은 모형(I) 적용시 0.0531로 현행 0.0869 대비 0.0338 감소한다. 모형(II) 적용시에는 0.0530로 현행 0.0869 대비 0.0339 감소한다. 그 만큼 현행 대비 모형(I)과 모형(II)의 보험료 부담의 형평성이 향상되는 것으로 나타난다.

이와 같이 소득10분위 계층별 보험료점유분률 및 십분위 분배율은 현행 보험료부과체계에의한 보험료부담의 형평성이 매우 낮은 것으로 확인된다. 모형 (I)과 모형(II) 적용시에는 형평성이 크게 개선되는 것으로 나타난다. 이는 앞서 살펴본 카르와니 누진지수와 보험료 집중곡선 및 집중지수와 유사한 결과를 보여주고 있다.

〈표4-9〉 소득10분위 계층별 보험료점유분률 및 십분위 분배율(직장+지역)

(단위 : 천원, %)

분위	현행				모형(I)			
	소득금액	총보험료	평균 보험료	보험료 점유분률	소득금액	총보험료	평균 보험료	보험료 점유분률
전체	222841087	6950815	1945.37	0.0312	222841087	9435442	2640.76	0.0423
1	4003197	347726	974.02	0.0869	4003197	212643	595.64	0.0531
2	8131527	371602	1040.9	0.0457	8131527	361034	1011.3	0.0444
3	11033595	405519	1135.91	0.0368	11033595	474966	1330.44	0.0430
4	13856044	502283	1406.96	0.0363	13856044	615479	1724.03	0.0444
5	16614027	558053	1563.17	0.0336	16614027	730866	2047.24	0.0440
6	19735246	633754	1775.22	0.0321	19735246	821936	2302.34	0.0416
7	23297064	738853	2069.62	0.0317	23297064	951004	2663.88	0.0408
8	27946805	877338	2457.53	0.0314	27946805	1120052	3137.4	0.0401
9	34626864	1050408	2942.32	0.0303	34626864	1346685	3772.23	0.0389
10	63596718	1465279	4070.22	0.0230	63596718	2800776	7779.93	0.0440
10분위분배율	1.19499				1.14215			

분위	모형(II)			
	소득금액	총보험료	평균 보험료	보험료 점유분률
전체	222841087	9293800	2601.12	0.0417
1	4003197	212256	594.55	0.0530
2	8131527	360471	1009.72	0.0443
3	11033595	474447	1328.98	0.0430
4	13856044	613924	1719.68	0.0443
5	16614027	730145	2045.22	0.0439
6	19735246	820599	2298.6	0.0416
7	23297064	948268	2656.21	0.0407
8	27946805	1117889	3131.34	0.0400
9	34626864	1336568	3743.89	0.0386
10	63596718	2679234	7442.32	0.0421
10분위분배율	1.14788			

직장가구의 경우에는 현행의 십분위 분배율 1.03892에서 모형(I)은 1.02192로 0.017 감소하고 모형(II)는 1.02582로 0.0131 감소하는 것으로 나타나고 있어 모형(I)에 의한 보험료 부담의 형평성이 더 높은 것으로 나타난다.

〈표4-10〉 소득10분위 계층별 보험료점유분율 및 십분위 분배율(직장)

(단위 : 세대, 천원)

분위	현행				모형(I)			
	소득금액	총보험료	평균 보험료	보험료 점유분율	소득금액	총보험료	평균 보험료	보험료 점유분율
전체	176410408	5202244	2013.25	0.0295	176410408	6714185	2598.37	0.0381
1	4441910	189047	732.74	0.0426	4441910	162217	628.75	0.0365
2	7432139	233167	903.75	0.0314	7432139	270107	1046.93	0.0363
3	9746624	313870	1216.55	0.0322	9746624	359639	1393.95	0.0369
4	11781301	366676	1421.22	0.0311	11781301	440288	1706.54	0.0374
5	13865572	413445	1602.5	0.0298	13865572	510120	1977.21	0.0368
6	16165973	501863	1945.2	0.0310	16165973	599005	2321.73	0.0371
7	18852200	585501	2269.38	0.0311	18852200	702834	2724.16	0.0373
8	21883755	675217	2617.12	0.0309	21883755	802783	3111.56	0.0367
9	26523386	794575	3079.75	0.0300	26523386	969963	3759.55	0.0366
10	45717548	1128886	4308.72	0.0247	45717548	1897228	7241.33	0.0415
10분 위분 배율	1.03892				1.02192			

분위	모형(II)			
	소득금액	총보험료	평균 보험료	보험료 점유분율
전체	176410408	6614516	2559.8	0.0375
1	4441910	161824	627.23	0.0364
2	7432139	269976	1046.42	0.0363
3	9746624	358030	1387.71	0.0367
4	11781301	439745	1704.44	0.0373
5	13865572	508798	1972.09	0.0367
6	16165973	597397	2315.49	0.0370
7	18852200	700270	2714.22	0.0371
8	21883755	801853	3107.96	0.0366
9	26523386	965088	3740.65	0.0364
10	45717548	1811536	6914.26	0.0396
10분 위분 배율	1.02582			

지역가입자의 경우에도 현행의 십분위 분배율 1.62764에서 모형(I)은 0.94507로 0.68257 감소하고 모형(II)도 동일하게 0.94507로 현행 대비 0.68257 감소하는 것으로 나타나고 있어 형평성의 개선 폭이 크며, 모형(I)과 모형(II)가 동일하게 나타나고 있다.

〈표4-11〉 소득10분위 계층별 보험료점유분율 및 십분위 분배율(지역)

(단위 : 세대, 천원)

분위	현행				모형(I)			
	소득금액	총보험료	평균 보험료	보험료 점유분율	소득금액	총보험료	평균 보험료	보험료 점유분율
전체	46430678	1748571	1768.02	0.0377	46430678	2721257	2751.52	0.0586
1	558071	104826	1058.85	0.1878	558071	40834	412.47	0.0732
2	1259327	125420	1266.87	0.0996	1259327	75166	759.26	0.0597
3	1919928	118760	1199.6	0.0619	1919928	106348	1074.22	0.0554
4	2469275	138850	1402.53	0.0562	2469275	143065	1445.1	0.0579
5	3007643	138066	1394.61	0.0459	3007643	166120	1677.98	0.0552
6	3674791	178800	1806.06	0.0487	3674791	218518	2207.26	0.0595
7	4390289	187400	1892.93	0.0427	4390289	262281	2649.31	0.0597
8	5260045	200039	2020.6	0.0380	5260045	318102	3213.15	0.0605
9	6724650	232320	2346.67	0.0345	6724650	412257	4164.22	0.0613
10	17166660	324090	3307.04	0.0189	17166660	978564	9985.35	0.0570
10분 위분 배율	1.62764				0.94507			

분위	모형(II)			
	소득금액	총보험료	평균 보험료	보험료 점유분율
전체	46430678	2679283	2709.08	0.0577
1	558071	40834	412.47	0.0732
2	1259327	75031	757.89	0.0596
3	1919928	105960	1070.3	0.0552
4	2469275	143065	1445.1	0.0579
5	3007643	166120	1677.98	0.0552
6	3674791	218189	2203.93	0.0594
7	4390289	262242	2648.91	0.0597
8	5260045	318102	3213.15	0.0605
9	6724650	412257	4164.22	0.0613
10	17166660	937482	9566.15	0.0546
10분 위분 배율	0.94507			

이와 같이 십분위 분배율에 의하면 현행은 지역의 십분위 분배율이 1.62764로 직장의 십분위 분배율 1.03892에 비하여 0.58872 높은 것으로 나타나 지역의 보험료 부담의 형평성이 크게 더 낮은 것으로 나타났다. 그리고 현행과 모형(I), 모형(II)의 십분위 분배율을 비교분석한 결과 지역가구의 현행 대비 모형(I), 모형(II)의 십분위 분배율 감소폭이 0.68257 로 가장 많이 감소한 것으로 나타나 형평성이 가장 크게 향상되는 것으로 확인되었다. 또한 직장가구와 지역가구를 합산한 십분위 분배율에 있어 모형(I)의 십분위 분배율이 1.14215로 가장 낮은 것으로 나타나 보험료 부담의 형평성이 가장 높게 나타나고 있다.

〈표4-12〉 현행, 모형(I), 모형(II) 소득10분위 계층별 십분위 분배율 비교

구 분	현행	모형(I)	모형(II)
직장+지역	1.19499	1.14215	1.14788
직장	1.03892	1.02192	1.02582
지역	1.62764	0.94507	0.94507
피부양자	0	1.30497	1.30874

4.2.4.4 변동계수

분석대상 가구를 소득금액 기준에 따라 10개 그룹으로 구분한 후 현행 보험료부과체계에 의한 보험료 부담과 새로운 보험료부과체계 모형(I), 모형(II)로 개편할 경우의 보험료 부담의 변동계수 구하여 가입자간 보험료 부담의 형평성을 분석하였다.

보험료부담액의 분포가 평균치 부근에서 높은 밀도를 보이면 그 집단 보험료 부담은 형평하다. 따라서 변동계수(CV) 값이 작을수록 보험료 부담은 수평적으로 형평하다고 분석한다.

현행 보험료부과체계에 의한 변동계수는 소득1 그룹이 3.6319으로 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음이 소득 2그룹으로 2.0281, 그 다음이 소득 3그룹

으로 1.2831 순으로 하여 소득 9그룹으로 0.3440까지 낮아지다가 소득10그룹에서 0.5143으로 높아지고 있다. 따라서 소득이 낮은 그룹일수록 보험료 부담의 수평적 형평성이 매우 낮은 것으로 나타났다.

현행 보험료부과체계에 의한 변동계수와 새로운 보험료부과체계 모형(I)과 모형(II)의 변동계수를 비교분석하면 다음과 같다. 소득 1그룹의 경우 현행 보험료부과체계에 의한 보험료 부담의 변동계수 3.6319에 비하여 새로운 보험료부과체계 모형(I)과 모형(II)의 변동계수는 0.4856으로 현행 보다 3.1463 감소한 것으로 나타났다. 분석모형 적용시 소득 1그룹의 수평적 형평성이 크게 향상됨을 확인할 수 있다. 반면에 소득10그룹의 경우에는 현행 변동계수가 0.5143인데 반하여 새로운 부과체계 모형(I)의 변동계수는 0.8496으로 0.3353더 높으며, 모형(II)는 0.7998로 현행 대비 0.2856이 높게 나타나고 있다. 소득 최상위계층의 보험료 부담의 형평성의 경우는 새로운 보험료 부과체계 모형이 현행 보험료부과체계의 보험료부담의 형평성보다 낮아지는 것으로 드러났다. 이는 보험료 부담의 상한선에 의하여 발생하는 것으로 판단된다. 보험료 상한선 적용으로 상한선으로 설정된 소득금액 이상의 소득을 보유하고 있어도 보험료 부담은 상한선으로 정해진 보험료를 부담하기 때문에 소득 역진성을 띠게 된다. 사회보험료 부담에 있어 상한선을 유지하는 한 소득 최상위 계층에서는 보험료 부담의 형평성에 역진성이 발생하게 된다.

소득그룹간 보험료 부담의 변동계수의 변동폭은 현행 보험료부과체계의 경우에 소득1그룹과 소득 9그룹 간에 최소 0.3440에서 3.6319로 그 변동 폭이 크게 나타나고 있다. 반면에 모형(I)과 모형(II)의 변동계수는 소득1그룹과 소득 9그룹 간에 최소 0.2871에서 0.4856으로 그 변동 폭이 크지 않은 것으로 나타나고 있어 보험료 부담의 형평성이 향상되는 것으로 확인되었다.

이와 같이 변동계수에 의한 보험료 부담의 형평성 측정 결과는 앞에서 분석한 카르와니 누진지수와 보험료 집중곡선, 집중지수 및 십분위 분배율의 분석결과와 유사하게 나타나고 있다. 다시 말해, 현행 보험료부과체계에 의한 보험료 부담의 형평성은 낮으며, 보험료부과체계 형평성 개념구조에 근거하여 설계된 새로운 보험료부과체계 모형 적용시에는 가입자 간 보험료 부담의 형평성이 크게 향상됨을 알 수 있다.

〈표4-13〉 소득 10분위 계층별 보험료 부담액의 변동계수(전체)

소득그룹	현행(A)	모형 I (B)	모형 II (C)	차이	
				A-B	A-C
1	3.6319	0.4856	0.4856	3.1463	3.1463
2	2.0281	0.3229	0.3239	1.7052	1.7043
3	1.2831	0.3444	0.3441	0.9387	0.939
4	0.9756	0.3535	0.3529	0.622	0.6226
5	0.8140	0.3328	0.3326	0.4812	0.4814
6	0.6017	0.3189	0.3184	0.2828	0.2833
7	0.5024	0.3152	0.3140	0.1872	0.1885
8	0.4125	0.2883	0.2864	0.1242	0.1261
9	0.3440	0.2871	0.2821	0.0569	0.0619
10	0.5143	0.8496	0.7998	-0.3353	-0.2856

4.2.4.5 소결

이상에서 현행 보험료부과체계에 의하여 지출한 본인부담 보험료액의 형평성과 본 연구에서의 이론적 논의와 형평성 평가구조의 분석결과를 바탕으로 마련한 새로운 보험료 부과체계 분석모형(I)과 모형(II)에 의한 보험료 부담의 형평성을 카크와니 누진지수, 집중 곡선과 집중지수, 십분위 분배율, 변동계수(Coefficient of Variation, CV)를 사용하여 분석을 실시하였다.

분석결과 현행 보험료 부과체계에 의한 건강보험 가입자간 보험료 부담의 형평성은 매우 낮은 것으로 드러났다. 반면에 본 연구의 앞장에서 정의한 형평성의 개념과 형평성 평가구조에 따른 대안으로 마련한 소득중심의 새로운 보험료 부과체계 분석모형(I)과 모형(II)는 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성을 크게 향상시킬 수 있는 것으로 확인되었다. 특히 모형(I)이 모든 형평성 측정지표에서 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성을 향상시키는 것으로 분석되었다.

카크와니 누진지수에 의한 형평성 분석결과 현행 보험료 부과체계에서 지역가입자 가구의 경우 보험료 집중지수가 0.1944, 카크와니 지수가 - 0.2772

로 보험료 부담의 역진성이 큰 것으로 드러났다. 직장가입자 가구의 경우에는 보험료 집중지수가 0.2896, 카크와니 지수가 - 0.0507로 지역가입자 가구 보다는 형평성이 있으나 그 정도는 낮은 것으로 확인되었다. 새로운 부과체계 분석모형(I)에 의한 전체 가구의 보험료 집중지수 0.4407는 현행 보험료 부과체계에 의한 전체 가구의 보험료 집중지수 0.4085비해 약 1.08배 정도 큰 것으로 나타났다. 카크와니 지수의 경우에는 현행 - 0.0632에서 모형(I)은 - 0.0311로 약 2.03배 좋아져 모형 I에 의한 보험료 부담의 형평성이 그 만큼 더 향상되는 것으로 드러났다. 특히 지역가입자 가구의 경우에는 카크와니 지수가 현행 - 0.2772에서 모형(I)은 - 0.0060로 약 46.2배 좋아져 가장 크게 형평성이 향상되는 것으로 나타났다. 새로운 보험료 부과체계의 모형에 의하여 보험료를 부담할 경우 모형(I)로 했을 때 가장 비례적인 것으로 나타났다.

보험료 집중곡선을 통하여 현행 보험료부과체계에 의한 보험료 부담의 형평성과 새로운 보험료부과체계 모형(I), 모형(II)를 비교한 결과도 이와 비슷하다. 모형(I)이 완전평등선에서 가장 멀리 떨어져 있어 보험료 부담의 형평성이 가장 높은 것으로 확인할 수 있었다. 이는 앞서 카크와니 누진지수에서 분석한 바와 같이 모형(I)에 의하여 보험료를 부담할 경우에 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성이 가장 크게 향상되는 것으로 확인 되었다.

보험료 집중지수에 의한 분석결과에서도 카크와니 누진지수와 집중곡선의 분석결과와 동일하게 현행 부과체계는 역진적인 것으로 나타났다. 새로운 모형(I)에 의한 보험료 부담의 형평성이 가장 큰 것으로 나타났다. 현행의 경우에 지역의 집중지수가 0.1944로 직장의 집중지수 0.2896에 비하여 0.0952 낮은 것으로 나타났다. 지역의 보험료 부담의 형평성이 더 낮은 것으로 드러났다. 그리고 지역가입자 가구의 현행 대비 모형(I)의 집중지수 증가폭이 0.2712 로 가장 높은 것으로 나타났다. 형평성이 가장 크게 향상되는 것으로 확인되었다. 또한, 모형(I)의 집중지수가 0.4407로 보험료 부담의 형평성이 가장 우수한 것임을 보여 주고 있다.

십분위분배율(Deciles distribution ratio)에 의한 분석결과도 앞의 측정지표와 비슷하게 나타났다. 즉, 직장가입자가구와 지역가입자가구를 합한 가구의

경우에 현행의 십분위 분배율 1.19499에서 모형(I)은 1.14215로 0.05284 감소하고 모형(II)는 1.14788로 현행 대비 0.04711 감소하는 것으로 나타나고 있다. 모형(I)에 의한 보험료 부담의 형평성이 더 높은 것으로 나타난 것이다. 현행의 경우에 지역의 십분위 분배율이 1.62764로 직장의 십분위 분배율 1.03892에 비하여 0.58872 높은 것으로 나타나 지역의 보험료 부담의 형평성이 더 저조한 것으로 나타났다. 그리고 지역가입자가구의 현행 대비 모형(I)과 모형(II)의 십분위 분배율 감소 폭이 0.68257로 가장 많이 감소한 것으로 나타나 형평성이 가장 크게 향상되는 것으로 확인되었다.

변동계수에 의한 분석결과도 카크와니 누진지수와 보험료 집중곡선과 집중지수, 십분위분배율의 분석결과와 동일하게 현행 부과체계는 역진적인 것으로 나타났다. 새로운 모형(I)에 의한 보험료 부담의 형평성이 가장 큰 것으로 확인되었다. 소득1 그룹의 경우 현행 보험료 부과체계의 변동계수는 3.6319로 새로운 보험료부과체계 모형(I)과 모형(II)의 변동계수 0.4856보다 3.1463 높은 것으로 나타나 현행 부과체계에 있어 소득 1그룹의 수평적 형평성이 매우 취약하다는 것이 확인되었다. 이를 새로운 모형으로 적용할 경우에는 형평성이 크게 향상됨을 파악할 수 있었다. 또한 모형(I)과 모형(II)의 변동계수는 현행에 비하여 소득1그룹과 소득 9그룹 간에 최소 0.2871에서 0.4856으로 그 변동폭이 크지 않은 것으로 나타나고 있어 보험료 부담의 형평성이 향상되는 것으로 확인할 수 있었다. 반면에 소득10그룹의 경우에는 현행 변동계수가 0.5143인데 반하여 새로운 부과체계 모형 I의 변동계수는 0.8496으로 0.3353더 높게 나타났다.

이상과 같은 형평성 측정계수에 의한 분석결과는 보험료 부과대상소득의 범위를 확대하고, 정의된 형평성의 개념에 따라 동일범주 동일대우의 원칙에 근거하여 현행의 직장, 지역, 피부양자를 건강보험가입자로 단일화하고 보험료 부과대상 소득범위를 확대하여 보험료부과체계를 소득중심으로 일원화할 때 건강보험가입자간 보험료 부담의 수평적 형평성과 수직적형평성이 모두 크게 향상되는 것으로 파악되었다.

V. 결 론

5.1 연구결과 요약

본 연구는 보험료 부담 형평성의 개념과 형평성 관점에서 보험료부과체계에 대한 쟁점사항을 정의하고, 보험료 부담의 형평성을 제고할 수 있는 보험료부과체계 개선방안에 관하여 연구를 실시하였다.

건강보험가입자 간 보험료 부담 형평성의 개념과 관련하여 형평성에 대한 보편적인 개념과 사회보장 및 사회보험으로서의 건강보험료 부담의 형평성 개념을 분석하였다. 그 결과를 바탕으로 보험료부과체계에 의한 가입자 간 보험료 부담의 형평성 개념을 ‘모든 건강보험가입자를 동일 범주화하고 동일 범주화내에서는 단일보험료부과체계를 적용하여 부담능력에 따라 비례의 원리에 의하여 보험료를 차등부과 하는 것’으로 정의하였다.

이를 바탕으로 현행 건강보험료부과체계의 형평성 구조를 본 연구에서 정의한 보험료부과체계의 형평성 개념구조에 따라 파악한 결과 첫째, 범주화의 원리를 충족시키지 못하고 있다. 즉, 현재 모든 건강보험가입자는 단일관리운영체계에 의하여 관리·운영되고 보험재정을 공동으로 같이 사용하여 동일범주에 속하지만 보험료부과체계는 가입자의 자격별로 구분되어 있어 범주화의 원리에 벗어나 있다. 둘째, 보험료 산정에 있어 비례의 원리에 부합하지 못하고 있다. 직장가입자의 경우는 소득을 기준으로 정률방식으로 보험료를 산출하여 어느 정도 비례적이거나, 지역가입자의 보험료는 등급제로 되어 있어 역진적이다. 셋째로 동일범주 동일대우 원칙(합당한 평등원칙)과 다른범주 다른대우 원칙(합당한 불평등원칙)이다. 모든 건강보험가입자를 동일 범주화하였으므로 동일대우 원칙에 부합하기 위해서는 보험료부과체계를 단일화하여 모든 건강보험가입자에게 동일하게 적용하여야 한다. 하지만 현재는 동일 범주내에 있는 건강보험가입자를 직장가입자와 지역가입자 및 직장피부양자로 구분하

고 보험료부과체계를 달리 적용하고 있어 형평성의 원리 및 원칙에 부합하지 못하고 있다.

이에 따라 현행 보험료부과체계는 형평성의 개념구조와 그 개념 측면에서 뿐 아니라 가입자 간 보험료 부담 측면에서 많은 논란을 야기하고 있다. ㉠ 이원화된 보험료부과체계는 은퇴, 퇴직 또는 실직으로 직장에서 지역가입자로 전환되면 소득이 줄어드는 경우에도 보험료는 오히려 올라가는 경우와 취업 등으로 지역가입자에서 직장가입자로 자격이 전환되면 보험료 부담능력에 비하여 보험료가 내려가는 사례가 발생된다.¹⁴²⁾ ㉡ 소득, 재산 등 보험료 부담능력이 같은 수준임에도 건강보험가입자의 자격에 따라 보험료 부담액에 차이가 있다. 또한 동일한 소득수준이라 하더라도 직장에 다니는 배우자나 자녀의 피부양자로 등재되는 경우에는 보험료를 부담하지 않는다.¹⁴³⁾ ㉢ 동일한 소득을 가지고 있더라도 직장과 지역에 따라 보험료 부담액에 큰 차이가 발생하는 것으로 확인되었다. 이는 소득보험료에 있어 지역이 직장보다 더 부담하도록 지역보험료 부과체계가 설계되어 있기 때문이다.¹⁴⁴⁾ ㉣ 동일한 임대소득 및 임대부동산에 대한 보험료 부담이 직장·지역가입자 간에 각각 다르다. 직장가입자에게는 재산으로부터 발생된 임대소득에만 부과하나 지역가입자에게는 임대소득에도 부과하고 해당재산에도 부과하며 보험료 산정 방식도 상이하다.¹⁴⁵⁾ 이처럼 현행 보험료 부과체계는 소득 등 보험료 부담능력이 같은 수준임에도 가입자 간에 보험료 부담액에서 큰 차이를 보이고 있어 형평성의 문제를 나타내고 있다.

보험료부과체계에 의한 보험료 부담 형평성 문제의 주요쟁점사항은 보험료 부과요소, 보험료 부과요소로서 소득의 개념과 보험료 부과대상 소득의 범위, 소득자료 보유율과 질적수준, 소득유형별 평가율, 보험료 부담과 부담액, 피부양자 등이다. 각 쟁점사항에 대한 정의내용은 다음과 같다.

첫째, 보험료부과요소이다. 주요 쟁점은 보험료 부과를 위하여 어떤 요소가

142) 본 논문의 <표2-3> 의 내용 참조.

143) 본 논문의 <표2-4> 의 내용 참조.

144) 본 논문의 <표2-6> 의 내용 참조.

145) 본 논문의 <표2-7> 의 내용 참조.

경제적 부담능력을 측정하는 척도로써 적절한 것인지에 대한 쟁점이다. 보험료 부담능력과 납부능력을 동시에 나타내는 측정 요소로써 공통적으로 ‘소득’을 제시하고 있다. 건강보험은 기본적으로 의료비 부담에 따른 소득손실을 보전하기 위한 것이다. 그리고 연 단위 단기보험이라는 기본원칙을 감안할 때 소득은 이에 부합하는 적절한 요소이다. 또한, 유량(flow)으로써 소득에 따른 보험료 부과는 국민적 수용성이 높다는 점 등을 들 수 있다.

소득 이외에 재산과 자동차, 소비지출, 가구의 인구학적 요소인 성·연령, 가구원수 등의 요소도 보험료 부담능력을 나타내는 지표로 활용되었거나 사용되고 있다. 이는 소득자료가 없는 세대에 보험료를 부과하기 위하여 소득을 추정하기 위한 대리변수로 활용되었다. 특히, 재산은 유량(flow)으로서의 소득이 일정한 시점에서 저량(stock)으로 변환된 것이다. 해당 세대의 소득을 측정하는 중요한 수단이 될 수 있으므로 가입자간의 부담능력을 평가할 수 있는 자료로서 매우 유용하다 할 수 있다. 특히 우리나라의 경우 재산은 부의 척도로서 중요한 의미를 가지고 있다는 국민의 정서가 강하기 때문에 소득자료 보유율이 낮은 상태에서는 재산은 소득을 추정하는 변수로서 보험료 부과요소로 활용할 수도 있다(차홍봉 외, 1998; 이용갑 외, 2006; 신영석 외, 2007). 하지만, 건강보험은 기본적으로 의료비 부담에 따른 소득손실을 보전하기 위한 것이지 재산손실을 담보하지 않는다. 그리고 소득은 없고 재산만 있는 실직자, 퇴직자 등의 경우에 재산으로 인해 보험료를 부과하는 것은 부담능력 대비 과도한 보험료 부담을 야기할 수 있다. 뿐만 아니라 소득은 없으나 주거 목적을 위해 주택을 보유·임차한 세대에게 재산보험료를 부과하는 것은 주거안정의 포기를 강요할 수 있는 점 등으로 재산을 보험료 부과요소로 하는 것은 사회보험원칙에 어긋나는 부분이 있다. 이에 따라 소득파악 즉 과세소득자료 보유율이 높아진 상황에서는 재산 그 자체는 보험료 부과요소에서 제외하고 재산으로부터 발생하는 소득에 보험료를 부과하여야 한다. 이러한 분석결과를 토대로 본 연구에서는 보험부과요소를 ‘소득’으로 정의하였다.

둘째, 보험료 부과소득의 개념이다. 보험료부과체계에 있어서의 소득에 대한 포괄적이고 명확한 개념은 정립되어 있지 않다. 우리나라의 소득세법에도 소득에 대한 정의를 하지 않고 있으며, 소득을 이자소득·배당소득·사업소득·근

로소득·연금소득·기타소득의 종합소득과 퇴직소득, 양도소득으로 구분하고 있다. 상속소득과 증여소득은 상속세 및 증여세법에 의하여 별도로 정하고 있다. 경제학 내지 재정학에서 소득의 개념에 관한 이론은 크게 소득원천설과 순자산증가설로 구분할 수 있다. 과세소득을 부담능력의 지표로 파악할 때 순자산증가설 또는 포괄적 소득개념이 소득원천설 보다 부담능력의 포착이라는 목적에 부합하는 소득개념이다. 이는 소득을 납부의무자의 부담능력의 관점에서 파악함으로써 조세징수에 가장 적합한 개념이라 할 수 있으며, 상속·증여도 특별소득에 해당 된다. 이러한 분석결과를 토대로 순자산증가설의 입장에서 소득의 개념을 파악하여 상속과 증여도 소득으로 정의하였다.

셋째, 보험료 부과대상 소득의 범위이다. 현행 보험료부과체계에서는 분리과세되는 금융소득, 일용근로소득 등과 분류과세되는 퇴직소득, 양도소득, 그리고 상속소득, 증여소득에는 보험료가 부과되지 않고 있어 이들 소득을 보험료 부과대상 소득범위에 포함시키는 것에 대한 논란이다. 이와 관련하여 이들 소득을 보험료 부과요소로 포함시키는 것이 보험료 부담의 형평성과 공정성을 확보할 수 있다. 소득이 발생한 곳에 보험료가 부과된다는 원칙을 정립할 수 있다. 그리고 소득 간의 형평성 측면에서 타당하다는 공감대가 형성되어 있다. 또한, 다른 사회보험의 사각지대 해소 측면에서도 긍정적인 영향을 미치게 된다. 특히, 부동산 보유수준을 보험료 부담능력으로 평가하는 국민의 일반정서를 수용할 수 있으며, 사회연대의 원리 측면에서 타당하다. 이러한 분석결과를 토대로 하여 보험료부과대상소득을 현재 보험료가 부과되는 종합과세 소득 이외의 분리과세소득과 분류과세소득 및 상속소득과 증여소득까지 확대하는 것으로 정의하였다.

넷째, 소득유형별 보험료 부과 소득금액의 차이이다. 이는 공제 이전의 총급여액을 기준으로하는 근로소득과 필요경비를 제외한 이후의 소득금액을 기준으로하는 사업소득을 동일하게 보고 보험료를 부과하는 것이 형평성을 담보할 수 있는지에 관한 쟁점이다. 이에 대하여 분석결과를 토대로 현행과 같이 근로소득(보수)은 총급여액을 기준으로하고, 사업소득은 필요경비를 제외한 소득금액을 적용하는 것으로 정의하였다.

다섯째, 건강보험법상 보수월액과 소득세법상의 근로소득과의 차이이다. 이는 보수월액에 대하여는 현행과 같이 국민건강보험법에서 정하는 것으로 정의하였다.

여섯째, 보험료 부과대상 소득의 소득유형별 소득금액의 반영률 즉 소득금액의 평가율이다. 보험료 부과대상 모든 소득을 동일하게 100% 반영하는 것이 형평성을 확보하는 것인지 또는 소득유형별 그 특성을 반영하여 평가율을 달리하는 것이 공평한 것인지에 대한 쟁점이다. 이에 대하여 보험료 부과 대상이 되는 모든 소득금액에 대하여 동일하게 평가하며 평가율은 100%로 하는 것으로 정의하였다.

일곱째, 소득파악의 지표인 소득자료보유율에 대한 개념과 소득자료보유율의 정도가 소득을 기준으로 보험료 부과할 때 형평성을 확보할 수 있는 수준인지에 대한 쟁점이다. 이는 소득자료의 질적 정합성을 어떻게 볼 것인가하는 쟁점이기도 하다. 이와 관련하여 소득파악의 의미는 보험료 부과기관인 건강보험공단에서 보험료를 부과하기 위하여 확보하고 있는 보험료 부과단위인 개인 또는 세대의 과세소득자료 보유율을 의미하는 것으로 정의하였다. 그리고 과세소득자료의 질적수준은 신뢰할 수 있는 일정수준 이상 유지되고 있다고 판단하였다.

여덟째, 보험료 부과 소득자료가 없는 세대에게 어떻게 보험료를 부과할 것인가이다. 이는 소득만으로 모든 건강보험 가입자에게 보험료를 형평하게 부과할 수 있는가에 대한 논점이다. 분석결과는 보험료 부과소득범위를 앞에서 정의한바와 같이 확대하고, 모든 소득의 평가율을 30%에서 100%로 할 경우에 보험료 부과 소득 자료가 없는 세대는 전체세대의 5% 미만으로 예측된다. 따라서 본 연구에서는 보험료 부과대상소득자료가 없는 세대에 대하여는 세대단위로 소득 최저보험료를 부과하는 것으로 정의하였다.

아홉째, 보험료 부담 및 부담액에 대한 것으로 주로 보험료 부담액의 상한선과 하한선을 설정하는 것이 타당한지와 설정금액의 수준은 적정한지에 대한 논점이다. 그리고 보수월액보험료의 사용자부담분과 본인부담금에 대한 쟁점이다. 이와 관련하여 본 연구에서는 보험료 상한선과 하한선을 설정하는 것이

사회연대 기능을 강화하는 것으로 파악하였다. 상한선의 수준은 현행과 같이 보수월액 평균 보험료의 30배 이내에서 정하는 것으로 정의하였다. 그리고 보수월액 보험료의 50%는 사용자가 부담하고 나머지는 50%는 근로자가 부담하도록 하며, 그 이외의 소득월액 보험료는 본인이 100% 부담하는 것으로 정의하였다.

열번째, 보험료를 부담하지 않는 피부양자와 관련된 쟁점이다. 현재는 직장 가입자에게만 인정되고 있다. 지역가입자에게는 인정되지 않음에 따른 형평성 논란이 있다. 그리고 피부양자 인정조건이 다소 느슨하게 규정되어 보험료 부담능력이 있는 사람도 피부양자가 되어 보험료를 부담하지 않고 있다는 것이 쟁점이다. 이와 관련하여 모든 건강보험적용 대상자를 건강보험가입자로 통합하고 보험료 부과대상소득을 보유한 자에게는 보험료를 부과하는 것으로 정의하였다.

5.2 형평성을 고려한 건강보험료부과체계 설계

부과체계 분석모형설계는 보험료 부과요소 및 산정방식 등에 대한 관점에 따라 다양하게 제시될 수 있을 것이다. 하지만 본 연구에서의 보험료 부담의 형평성을 제고하기위한 부과체계 개선방안에 대하여 연구하는 것이 목적이다. 이에 따라 보험료 부담의 형평성을 제고할 수 있도록 하기위하여 앞장에서 제시한 보험료부담 형평성의 개념을 기본으로 하였다. 그리고 부과체계 형평성 관점에서 보험료 부과요소, 소득의 개념 및 부과대상 소득범위 등 각 쟁점을 정의한 내용을 바탕으로 분석모형(I)과 모형(II)를 설계하였다. 분석모형(I)과 모형(II)는 동일하되, 모형(II)는 퇴직소득과 양도소득 및 상속·증여소득에 일정율의 경감율을 적용하는 모형이다. 분석모형을 본 연구에서 정의한 보험료부과체계의 형평성 개념구조에 따라 분석하고 또 다른 한편으로 카크와 니 누진지수 등 형평성 측정지수를 활용하여 건강보험가입자 간 보험료 부담의 형평성에 대한 분석을 실시하였다.

새로운 부과체계의 분석모형은 형평성의 원칙에 의해 모든 건강보험 적용

대상자를 건강보험가입자로 그 자격을 통합관리하며, 건강보험가입자에게는 동일한 보험료부과체계를 적용하여 보험료를 산정한다. 보험료 부과요소는 소득으로만 하고, 소득은 국가의 과세관청 과세소득자료를 확보하여 활용한다. 부과대상소득의 범위는 상속·증여소득까지 확대한다. 과세소득자료가 없는 세대는 세대당 최저보험료를 부과한다. 보험료 상·하한선을 설정하였다. 보수월액보험료는 사용자와 근로자가 각각 50%씩 부담하며, 그 이외의 소득월액보험은 가입자 본인이 전액 부담토록 한다. 보험료 부과고지는 보수월액보험료는 현행과 같이 사업주에게 고지하고, 보수의 소득월액 보험료는 세대단위로 합산 부과고지토록 한다. 단, 양도·상속·증여 소득의 보험료는 국세청에서 세금징수 시 같이 징수하여 공단에 이관토록 하였다. 그리고 퇴직소득과 이자소득 및 배당소득은 소득지급처인 금융기관의 장 또는 사업장의 사용자가 원천징수하여 공단에 납부하는 것으로 한다. 연금소득은 각 연금공단에서 연금소득지급시 원천징수하여 공단에 납부토록 한다. 또한, 사업소득과 기타소득 중에서도 원고료, 강의료, 프리랜서(free-lancer) 등의 소득과 같이 소득의 성격을 반영하여 소득지급처에서 소득 지급시 보험료를 원천징수하여 공단에 납부토록 한다. 년 1회 보험료 부과대상 소득금액을 확정하여 보험료를 정산하고, 이를 가입자에게 부과·고지한다.

이와 같은 새로운 보험료부과체계 모형을 설계한 이유는 다음과 같은 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 첫째, 경제적 부담능력인 보험료 부과대상 소득금액이 동일한 가입자는 동일한 보험료를 부담하게되어 보험료 부담의 수평적 형평성을 달성할 수 있다. 그리고 보험료 부과대상소득금액에 따라 비례적으로 차등부과하게 됨으로써 수직적 형평성을 도모할 수 있다. 둘째 동일범주 동일대우라는 형평성의 원칙에 따라 모든 가입자에게 동일한 보험료 부과기준을 적용하고, 부담능력과 납부능력에 비례하여 각출함에 따라 형평성의 원칙에 충실할 수 있다. 또한 은퇴, 실직 등으로 보험료 부담능력을 나타내는 소득이 감소할 경우 보험료 부담액도 이에 비례하여 부담하게 되어 적정부담과 형평부담을 기대할 수 있다. 셋째, 보험료 부과대상 소득범위 확대로 소득 파악의 문제를 해소할 수 있다. 소득범위 확대를 통하여 보험료 부과대상 전체세대의 95%이상에 대하여 과세소득자료를 보유할 수 있다. 넷째, 보험재정

의 안정적 조달을 이룩할 수 있다. 보험료 부과대상소득 범위를 확대하고, 부과대상소득을 보유하고 있는 모든 건강보험 적용대상자를 가입자로하여 보험료를 부과함으로써 보험료 부과기반이 크게 확대되는 결과를 가져오기 때문이다. 다섯째, 모든 가입자에게 동일한 보험료부과체계를 적용함으로써 가입자의 자격이 통합관리 되고, 보험료 산정방식도 정률제로 일원화되게 된다. 이에 따라 보험료 부과·징수의 행정적 편의성과 효율성이 크게 향상될 것이다.

분석모형(I)과 모형(II)에 대하여 건강보험 가입자간 보험료 부담의 형평성을 측정하였다. 첫째, 본 연구에서 정의한 형평성의 개념과 평가구조에 근거하여 이를 분석하였고, 둘째는 형평성 측정계수를 활용하여 분석하였다.

본 연구에서 제시한 형평성의 개념과 평가구조에 근거하여 이를 분석한 결과는 다음과 같다. ㉠ 범주화의 측면이다. 분석모형(I)과 모형(II)에서는 현행의 직장가입자와 지역가입자 및 피부양자를 건강보험가입자로 통합하고 동일한 보험료부과체계를 적용하는 것으로 설계함으로써 동일범주의 원리에 충실했다고 볼 수 있다. ㉡ 비례의 원리 측면이다. 분석모형(I)과 모형(II)에서는 현행 정률제와 등급제로 구분하여 보험료를 산정하는 것을 정률제로 일원화하여 모든 건강보험가입자에게 동일하게 적용하는 것으로 설계함으로써 비례의 원리를 반영하였다. ㉢ 형평성의 원칙 부분으로 동일범주 동일대우 원칙인 합당한 평등을 보장하는 보험료부과체계 일원화 원칙과 다른범주 다른대우 원칙인 합당한 불평등 즉, 부담능력에 따른 차등 부담의 측면이다. 분석모형(I), 모형(II)에서는 모든 건강보험가입자에게 동일한 보험료부과체계를 적용하고 정률제로 보험료를 산정함으로써 이러한 원칙이 지켜져 보험료 부담의 형평성이 크게 향상될 수 있도록 설계되었다. ㉣ 개별 보험료 부과 사례를 살펴보면 <표3-17>과 <표3-18>와 같이 소득 등 동일한 부담능력을 가지고 있을 경우에는 동일한 보험료를 부담하고, 소득이 다른 경우에는 소득에 비례하여 차등부과함으로써 보험료부담의 수평적 형평성과 수직적 형평성을 확보하는 것으로 나타났다.

다음으로 형평성 측정계수를 활용하여 분석한 결과이다. 분석자료는 한국조세재정연구원에서 실시한 재정패널 11차 자료로 하였다. 분석대상 가구의 소

득자료 보유율을 분석한 결과 전체 4,729가구 중 97.8%인 4,624가구에 소득 자료가 있으며, 나머지 2.2%인 105가구만이 소득자료가 없는 것으로 나타났다. 보험료 부과대상소득범위를 확대하고 이를 바탕으로 보험료 부과체계를 일원화할 수 있고, 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성을 확보할 수 있을 것으로 나타났다.

형평성 측정계수를 활용한 분석은 카크와니 누진지수, 보험료집중곡선 및 집중지수, 십분위 분배율, 변동계수(Coefficient of Variation, CV)을 이용하였다.

분석결과 현행 보험료 부과체계에 의한 건강보험 가입자간 보험료 부담의 형평성은 매우 낮은 것으로 드러났다. 반면에 새로운 보험료 부과체계 분석모형(I)과 모형(II)는 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성을 크게 향상시킬 수 있는 것으로 확인되었다. 특히 모형(I)이 모든 형평성 측정지표에서 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성을 향상시키는 것으로 분석되었다.

카크와니 누진지수에 의한 형평성 분석결과 현행 보험료 부과체계에서 지역 가입자가구의 카크와니 지수는 - 0.2772, 직장가입자가구의 카크와니 지수는 - 0.0507로 지역가입자가구의 형평성이 직장가입자 보다 낮은 것으로 확인되었다. 전체가구의 카크와니 지수는 현행 - 0.0632에서 모형(I)은 - 0.0311로 약 2.03배 좋아져 모형(I)에 의한 보험료 부담의 형평성이 그 만큼 더 향상되는 것으로 드러났다. 특히 지역가입자가구의 경우에는 카크와니 지수가 현행 - 0.2772에서 모형(I)은 - 0.0060로 약 46.2배 좋아져 가장 크게 형평성이 향상되는 것으로 나타났다.

보험료집중곡선을 통하여 현행 보험료부과체계에 의한 보험료 부담의 형평성과 새로운 보험료부과체계 모형(I), 모형(II)를 비교한 결과 모형(I)이 완전평등선에서 가장 멀리 떨어져 있어 보험료 부담의 형평성이 가장 높게 향상되는 것으로 확인되었다. 이는 앞서 카크와니 누진지수에서 분석한 바와 같이 모형(I)에 의하여 보험료를 부담할 경우에 건강보험가입자간 보험료 부담의 형평성이 가장 크게 향상되는 것으로 확인되었다.

집중지수에 의한 분석결과에서도 카크와니 누진지수와 보험료 집중곡선의

분석결과와 동일하게 현행 보험료부과체계는 역진적인 것으로 나타났고, 분석 모형(I)에 의한 보험료 부담의 형평성이 가장 큰 것으로 나타났다. 십분위분배율(Deciles distribution ratio)에 의한 분석결과도 앞의 측정지표와 유사하게 나타났다. 즉, 직장가구와 지역가구를 합한 가구의 경우에 현행의 십분위분배율 1.19499에서 모형(I)은 1.14215로 0.05284 감소하고, 모형(II)는 1.14788로 현행 대비 0.04711 감소하는 것으로 나타나고 있어 모형(I)에 의한 보험료 부담의 형평성이 더 높은 것으로 확인 되었다.

변동계수에 의한 분석결과도 카크와니 누진지수와 보험료 집중곡선과 집중지수, 십분위분배율의 분석결과와 동일하게 현행 부과체계는 역진적인 것으로 나타났고, 새로운 모형(I)에 의한 보험료 부담의 형평성이 가장 큰 것으로 나타났다. 소득1 그룹의 경우 현행 보험료 부과체계의 변동계수는 3.6319로 새로운 보험료부과체계 모형(I)과 모형(II)의 변동계수 0.4856 보다 3.1463 높은 것으로 나타나 현행 부과체계에 있어 소득 1그룹의 수평적 형평성이 매우 취약하다는 것이 확인 되었고, 이를 새로운 모형으로 적용할 경우에는 형평성이 크게 향상됨을 파악할 수 있었다.

이상과 같은 형평성 개념 구조와 형평성 측정계수에 의한 분석결과는 보험료 부과대상 소득의 범위를 확대하고, 보험료 부과체계의 형평성의 개념에 따라 동일범주 동일대우의 원칙에 근거하여 현행의 직장, 지역, 피부양자를 건강보험가입자로 단일화하여 보험료부과체계를 소득중심으로 일원화할 때 건강보험가입자 간 보험료 부담의 수평적 형평성과 수직적 형평성이 크게 향상되는 것으로 나타났다.

5. 3 정책적 시사점

현행 보험료부과체계는 우리나라의 건강보험제도의 도입 발전과 함께 형성된 것이다. 그럼에도 불구하고 건강보험 가입자간 보험료 부담의 형평성에 대한 논란은 본 연구의 이론적 논의 및 형평성 평가구조에서 본 바와 같이 많은 쟁점을 내포하고 있다. 또한 형평성 측정계수 분석결과에서 보듯이 현재 건강보험가입자

간 보험료 부담의 형평성이 매우 낮은 것으로 확인되었다.

현재 건강보험을 둘러싼 환경은 앞으로 많은 재정수요를 요구하고 있다. 특히, 고령화 사회로 인한 노인의료비의 증가와 저출산으로 인한 생산가능인구의 감소, 만성질환의 증가, 건강 욕구에 대한 국민들의 관심 증대 등은 보험재정의 건전성 강화를 필요로하고 있다.

이와 같은 환경 속에서 건강보험의 지속가능성을 위해서는 사회보험의 기본적인 사명인 사회연대성과 소득재분배의 기능을 강화하고, 보험재정 안정적으로 조달되어야 한다. 이를 위해서는 보험료 부과기반을 확대하고 가입자간 보험료 부담의 형평성이 담보될 수 있도록 현행의 보험료부과체계를 획기적으로 개선하여야 한다.

이를 위하여 본 연구의 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 시사점을 제시한다.

첫째, 건강보험 가입자간 보험료 부담의 형평성 개념을 보다 명확히 정의하여야 한다. 정의된 형평성 개념을 기반으로 하여 보험료 부담에 대한 가입자 간의 인식을 공유하고, 이를 바탕으로 부과체계의 개선방향과 모형이 마련될 수 있도록 하여야 한다.

본 연구에서는 보험료 부담의 형평성의 개념을 ‘모든 건강보험가입자를 동일 범주화하고, 동일 범주화 내에서는 모든 건강보험가입자에게 동일한 단일보험료부과체계를 적용하며 부담능력에 따라 비례의 원리에 의하여 차등부과 하는 것’으로 정의하였다.

둘째, 보험료부과체계에 의한 가입자간 보험료 부담의 형평성에 관한 이론적 논의와 형평성 평가구조를 통하여 보험료 부과체계에 대한 각 쟁점을 분석하고 이를 바탕으로 개선모형이 도출되어야 한다.

본 연구에서 보험료부과체계에 대한 이론적 논의와 형평성 구조를 분석한 결과 현행 직장가입자와 지역가입자간 보험료 부담의 형평성논란의 근본원인은 보험료부과체계가 건강보험 가입자별로 상이하고 이에 따라 경제적 부담능력의 지표인 소득금액이 동일함에도 보험료 부담액에 큰 차이가 발생하기

때문인 것으로 확인되었다. 보험료부과체계의 불형평성은 보험료 부과요소, 소득의 개념, 소득자료 보유율, 보험료부과대상소득의 범위, 소득의 평가율, 보험료 산정 방법, 보험료부담의 상·하한선 등으로 그 쟁점을 확대시키고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 이들의 쟁점 사항을 분석하고 정의하였다.

셋째, 보험료부과체계는 본 연구에서 제시한 형평성의 개념구조와 이론적 논의에서 제시한 각 쟁점별 정의를 참조하여 모든 건강보험가입자에게 동일하게 적용할 수 있는 단일보험료부과체계로 전환하여야 한다.

우리나라의 건강보험체계는 단일보험자에 의하여 관리운영체계가 단일화되어 있고 보험재정을 통합하여 공동으로 사용하고 있어 모든 건강보험가입자가 동일 범주화 되어 있다. 따라서 동일범주 동일대우의 원칙에 의하여 보험료 부과요소, 보험료 산정기준 등 보험료부과체계가 단일화되어야 한다.

본 연구에서는 이와 같은 기본방향을 바탕으로 하여 보험료 부담의 형평성을 제고하기 위한 새로운 보험료부과체계 분석모형(I)과 모형(II)을 제시하였다. 이들 분석모형은 보험료부과체계의 각 쟁점사항에 대한 분석결과와 그동안의 선행 연구 및 국회에서 입법발의된 법률안 등을 참작하여 마련하였다. 이를 가입자간 보험료 부담의 형평성 개념구조에 의하여 분석하였다. 또한 한국재정연구원의 재정패널 11차 자료로 카크와니 누진지수 등 형평성 측정계수를 활용하여 보험료 부담의 형평성을 비교분석하였다. 그 결과 현행 보험료부과체계의 형평성은 매우 낮은 것으로 확인되었으며, 새로운 보험료부과체계 분석모형으로 개선했을 때 보험료 부담의 형평성이 크게 개선되는 결과를 가져오는 것으로 나타났다. 특히, 분석모형(I)로 했을 때 형평성 측면에서 뿐 아니라 보험재정의 안정적 확보 측면에서 개선 효과가 큰 것으로 파악되었다.

따라서 현행 보험료부과체계를 본 연구에서 제시한 보험료부과체계에 의한 건강보험가입자 간 보험료부담의 형평성 개념을 참작하여 개선하여야 한다. 다시 말해, 모든 건강보험가입자를 동일 범주화하여 단일화된 보험료부과체계를 적용하여 수평적 형평성을 확보하고, 단일화된 보험료부과체계 내에서는 비례의 원리를 적용하여 부담능력에 따라 차등부과 되도록 하여 수직적 형평성이 이루어지도록 하여야 한다. 그리고 경제적 부담능력을 나타내는 보험료 부과요소는 소득으

로 일원화하되 보험료 부과대상 소득범위를 상속·증여소득까지 확대하여야 한다.

본 연구는 현행 보험료 부과체계의 형평성 향상을 위하여 새롭게 개선되어야 할 모형설계 시 예상되는 각 쟁점에 대하여 이론적 논의와 형평성 평가구조를 분석하고 그 내역을 정의하였다. 그 정의된 기준을 바탕으로 새로운 보험료 부과체계 분석모형을 제시하였다. 그리고 제시된 모형에 대하여 재정패널자료로 형평성 측정계수를 활용하여 가입자간 보험료 부담의 형평성을 실증적으로 분석하고 이에 따른 정책적 시사점을 제시하였다. 이와 같은 일련의 내역을 체계적으로 분석한 것이 이 논문의 특징이다. 특히, 보험료부과체계에서 제기되고 있거나 제기가 예상되는 각 논점을 체계적으로 정의한 것은 큰 의미가 있으며 이는 기존 연구에 추가적으로 기여할 것으로 기대된다.

하지만, 본 연구의 해석에 있어 첫째, 실제 과세소득자료를 활용하여 추가로 연구할 필요성이 있다. 본 연구에서 활용한 자료의 분석결과가 2012년 국민건강보험공단에서 분석한 결과와 2013년 건강보험료 부과체계개선기획단에서 보험료부과자료와 과세소득자료를 활용하여 산출된 내역 및 2016년에 더불어 민주당에서 분석한 자료와 유사한 결과를 나타내고 있어 유의미한 자료다. 하지만, 실제 보험료 부과대상 과세소득금액 자료를 토대로하여 분석모형 적용시 소득자료보유율과 개별세대의 보험료 변동현황 등을 추가로 분석할 필요가 있다. 둘째, 본 연구는 건강보험의 형평성을 보험료부과체계에 의한 보험료 부담의 형평성 제고방안에 한정하였으므로 보험료 부담과 급여 혜택간의 형평성에 대한 추가 연구가 요구된다. 셋째, 비례의 원리에 의한 보험료 부담 형평성 원칙을 저해하는 보험료 상한선과 사회연대의 범위의 적정성 등에 대해서도 연구할 필요가 있다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 국민건강보험공단. (2004). 『건강보험백서(2000.7~2003)』. 서울: 국민건강보험공단
- 국민건강보험공단. (2010). 『건강보장선진화위원회 정책자료집 I』. 서울: 국민건강보험공단
- _____. (2011). 『평생건강을 향한 아름다운여정, 2000.7-2010 국민건강보험공단 10년사』. 서울: 국민건강보험공단.
- _____. (2012). 『“의료비 걱정없는 세계1등 건강나라”를 위한 「실천적 건강복지 플랜」』. 국민건강보험공단쇄신위원회 활동보고서. 서울: 국민건강보험공단
- _____. (2016). 『국민건강보험법 해설』. 서울: 국민건강보험공단.
- _____. (2019). 『국민건강보험법 해설』. 원주: 국민건강보험공단.
- _____. (2019a). 『통계로 본 전 국민 건강보장 30년』. 원주: 국민건강보험공단.
- _____. (2019b). 『국민건강보험법령집』. 원주: 국민건강보험공단
- _____. (2019c). 『직장보험료 부과관리 업무처리지침』. 원주: 국민건강보험공단
- _____. (2019d). 『지역보험료 부과관리 업무처리지침』. 원주: 국민건강보험공단
- _____. (2019e). 『자격관리 업무처리지침』. 원주: 국민건강보험공단
- _____. (2019f). 『2018 건강보험주요통계』. 원주: 국민건강보험공단
- _____. (2020a). 『2020년도 예산서』. 원주: 국민건강보험공단.
- _____. (2020b). 『2019 건강보험주요통계』. 원주: 국민건강보험공단.
- _____. (2020c). 『2020 알고 싶은 건강생활 정보』. 원주: 국민건강보험공단.
- 국민건강보험공단·건강보험심사평가원. (2019). 『2018 건강보험통계연보』. 원주: 국민건강보험공단·건강보험심사평가원.

- 국토교통부. (2017). 임대주택등록 활성화 방안. 『보도자료, 2017.12.13』
- 강명세. (2006). 한국 복지국가의 기원: 의료보험제도의 기원과 변화. 『사회과학연구』, 제14집 1호.
- 강암구. (2005). 지역 간 보건의료자원 분포에 따른 의료이용의 형평성. 경기대학교 대학원 박사학위 논문.
- 강오전. (1961). 『국민소득의 기초이론: 쎄뮤엘슨 경제학연구』. 서울: 진명문화사.
- 강희정. (2003). 부담능력에 따른 건강보험료의 형평성 변화추이에 대한 연구: 가계부담 보험료를 중심으로. 연세대학교 대학원 박사학위 논문.
- 강희정, 박은철, 이규식, 박태규, 정우진, 김한중. (2005). 건강보험료 부담의 형평성 변화. 『예방의학회지』, 제38권 제1호, 107-116 .
- 고철수. (2001). 최저한세제도의 도입에 따른 이익조정 및 수평적 공평성에 대한 실증분석. 제주대학교 대학원 박사학위 논문.
- 공덕암·이성진. (2014). 『사회보험론』. 서울: 도서출판 두남
- 기획재정부. (2019). 『조세개요』 .
- 김순양, 신영균. (2000). 통합 의료보험 보험료부과체계의 형평성 제고방안, 『한국행정논집』, 12(4), 609-635.
- 김완석. (2011). 『2011 개정증보판 소득세법론』. 서울: (주)광교 이텍스.
- 김용하. (1999). 사회보험제도 보험료 부과기준의 적절성에 관한 연구. 『보험학회지』, 제53권, 137-176 .
- 김연명·오근식·조원탁·조홍준·김교성·김종건·이용재·최인덕. (2001). 『건강보험백서』. 국민건강보험공단·중앙대학교 사회과학연구소.
- 김유희. (1991). 과세소득개념에 관한 연구, 『계간 세무사』, '90 가을호.
- 김종대, 김학준. (2014). 『김종대의 국민건강보험 설』. 서울: 나무와 숲.
- 김진구. (2004). 국민건강보험료 부담의 형평성에 관한 연구, 『사회복지연구』, 25, 39-63.
- 김진수·김태성·홍백의·이준영·이수연·정창률·오수미. (2010). 『건강보험 부과체계 단순화 및 일원화 방안』. 서울: 국민건강보험공단.
- 김진수·정창률·원종욱·신혜리·남재욱. (2013). 『가입자 및 보험료부과체계 특성분석』. 연세대학교 산학협력단.

- 김진현. (2019). 건강보험 보험료부과체계. 『보건복지포럼』, 272, 15-25.
- 김태성·김진수. (2013). 『사회보장론』. 제4판, 서울: 청목출판사.
- 김태일·김도균. (2016). 자영업자와 조세 부과의 형평성. 『정부학연구』, 22(1), 167-188.
- 김창엽. (2010). 『건강보장의 이론』. 초판 2쇄, 서울: 한올아카데미.
- 김희성·홍은경. (2011). 건강보험법에서 사회보험법의 원리(칙)와 그 특징 및 구조에 관한 연구. 『노동법논총』, 21, 303-329.
- 남재욱. (2014). 건강보험료 부과형평성 측정에 관한 탐색적 연구: Palma 비율의 응용을 중심으로. 『보건사회연구원』, 34(4), 36-67
- 노인철·김수춘·김기옥·이충섭·문옥륜·이규식. (1987). 『도시지역 주민을 위한 합리적인 의료보험적용방안연구』. 한국인구보건연구원.
- 노인철·이충섭·신영석·원종욱·최균. (1999). 『소득기준 의료보험료부과체계 개발에 관한 연구』. 한국보건사회연구원.
- 노화준. (1989). 『정책분석론』. 서울: 박영사
- 더불어민주당정책위원회. (2016). 건강보험 부과체계 개편안 공청회: 공평하고 합리적인 건강보험료 부과기준 어떻게 만들 것인가? 더불어민주당정책위원회
- 류상현. (2013). 사회보험료 부담에 대한 국가와 사용자의 책임에 관한 논의. 『한국엔터테인먼트산업학회』, 5(1).
- 문옥륜. (1992). 『의료보장정책연구』. 서울: 신광출판사
- 문재우. (1995). 우리나라 의료보장정책의 형평성 평가에 관한 연구: 평가기준으로서의 형평성을 중심으로. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 박민수. (2011). 2011년 부과체계 개선의 주요내용과 개선방향. 『건강보장 정책』, 10(2), 6-18.
- 박종수. (2002). 소득이론의 발전과 현대적 의의 - 독일식 논의를 중심으로, 『조세연구』, 2, 13-57.
- 백완기. (1988). 행정의 공무성과 비공무성. 『고시계』, 33(8), 48-59.
- 백운국·김진수. (2002). 『형평부과관련 보험료부과체계 개선방안 -단일부과체계를 중심으로-』. 서울: 국민건강보험공단.

- 보건복지부·국민건강보험공단·건강보험심사평가원. (2017). 『전국민 건강보장 확대를 위해 걸어온 길 국민건강보험 40년사』. 원주: 국민건강보험공단·건강보험심사평가원.
- 보건복지부. (2013). 보도참고자료 “건강보험료 부과체계개선기획단 발족”, 2013.7.25.
- 보건복지부. (2017). 보도자료 “지역가입자 606만세대(80%), 월 평균 4.6만원 (50%) 인하”, 2017.1.19.
- 보건복지부. (2018). 보도자료 “7월부터는 저소득층 589만세대 건강보험료 21% 내려간다”, 2018.6.18.
- 사공진. (2004). 우리나라 건강보험료 부과체계의 문제점과 개선방안. 『디지털 경제연구』, 9. 133-151.
- 손원익·정재호·김형준·김상현. (2004). 『기업의 준조세 부담과 정책방향』. 서울: 한국조세연구원.
- 송헌재·성명제. (2012). 신용카드 사용액 소득공제 제도의 효과분석. 『재정학연구』, 5(2), 157-192.
- 신수식. (1988). 『사회보장론』. 서울: 박영사
- 신영석. (1998). 국민건강보험료의 공정한 부과체계 및 재정운영방안. 『보건복지포럼』, 1998. 11.
- _____. (2011). 건강보험의 보험료 부과체계의 형평성 향상 방안. 『의료정책포럼』, 9(2), 52-58.
- 신영석·신현웅·황도경·이준영·최균·김용하·김진수·공경열. (2007). 『건강보험료 부과체계 개선방안 및 재원확보방안』. 국민건강보험공단·한국보건사회연구원.
- 신영석·이준영·윤장호. (2011). 『건강보험 보험료 부담의 공정성 제고방안』. 한국보건사회연구원.
- 신영임·강민지. (2014). 『자영업자의 소득탈루율 및 탈세규모의 추정』. 국회예산정책처.
- 신현웅·원윤희·송헌재·윤장호·하솔잎·이슬기. (2013). 『건강보험 가입자의 업종별 소득금액 실태분석』. 국민건강보험공단·한국보건사회연구원

- 신현웅·윤석명·최병호·김재진·김병덕·어나금·안수인·오수진·박정훈. (2017). 『건강보험료 부과기반 강화를 위한 연구』. 국민건강보험공단·한국보건사회연구원
- 신형준·김경하·이동현·최기춘·배성일. (2008). 『건강보험 보험료부과 형평성 개선방안 연구』. 국민건강보험공단.
- 안병영·정무권·신동면·양재진. (2018). 『복지국가와 사회복지정책』, 서울: 다산출판사.
- 안종석·성명제·전병목·정재호·박명호·우석진·빈기범. (2010). 『지하경제 규모의 측정과 정책시사점』. 한국조세재정연구원.
- 양봉민·권순만·이태진·오주환·이수형. (2003). 보건의로 재원조달의 형평성. 『보건경제연구』, 9(2), 1-12.
- 어나금·신현웅·최병호·김우철·오수진·이재은·김혜윤. (2019). 『건강보험료 부과 기반강화를 위한 심층연구』. 국민건강보험공단·한국보건사회연구원.
- 오운·문성훈. (2011). 『보험료 부과소득 개념 재정의』. 국민건강보험공단·한양대학교 법학연구소.
- 옥동석·김재진·신현웅·이규식·이은경. (2012). 『건강보험료 부과체계 단일화 방안』. 국민건강보험공단·한국재정학회.
- 유민봉. (2012). 『한국행정학』, 제4판, 서울: 박영사
- 유종해·김택. (2010). 『행정의 윤리』, 제3판, 서울: 박영사
- 윤희숙. (2008). 건강보험료 부과방식의 문제점과 개선방안의 모색. 『KDI 정책포럼』, 제192호(2008-04), 1-12.
- 이규식. (2014). 『의료보장과 의료체계』, 제3판 수정본, 서울: 계축문화사.
- 이규식. (2019). 『의료보장론』, 개정판, 서울: 계축문화사.
- 이달휴. (2005). 사회보험제도에서의 조세와 보험. 『법과 정책연구』, 5(2), 831-855.
- 이두환, 문용필, 배지영. (2010). 국민건강보험 부과체계 통합에 관한 연구: - 형평성 관련 주요쟁점과 통합방안 -. 『비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집』, 270-287.
- 이두호·차홍봉·엄영진·배상수·오근식. (1992). 『국민의료보장론』, 서울: 나남.
- 이상용·김진수. (2003). 건강보험의 보험료와 보험급여의 형평성에 관한 연구. 『사회보장연구』, 19(2), 161-186.

- 이성우. (2013). 『정책분석론: 이론과 기법』, 서울: 조명문화사
- 이옥진, 문용필, 박현식. (2016). 건강보험 지역가입자의 보험료 부담 형평성
 종단분석. 『사회복지연구』, 47(4), 309-332.
- 이용갑·공경열·김진수·최인덕·최기춘·고민창. (2006). 『국민건강보험의 보험료
 형평부과체계 연구』. 국민건강보험공단.
- 이용재. (2003). 건강보험 재정통합의 쟁점과 향후 과제. 『비판사회정책』,
 14, 111-146.
- 이윤경·양찬미·서동민. (2011). 『노인장기요양보험 형평성 연구』. 한국보건사
 회연구소.
- 이은경·김종면·성명재·이창우. (2016). 『건강보험 부과체계 개편의 효과분석:
 부담의 형평성 효과를 중심으로』. 세종: 한국조세재정연구원.
 _____ . (2017). 건강보험 부과체계 개편의 효과분석: 부담의 형평성
 효과를 중심으로. 『재정포럼』, 2017.6, 65-67
- 이종수. (2012). 『새행정윤리』, 서울: 대영문화사
- 이종수·윤영진 외. (2012). 『새행정학』, 제6판 제1쇄, 서울: 대영문화사
- 이종수·김정은·김영재·김지원·장석준·탁현우. (2018). 『한국 행정의 이해』, 제
 2판 제1쇄, 서울: 대영문화사
- 이준구·조명환. (2018). 『재정학』, 제5판 3쇄, 경기 고양시: 문우사.
- 이준영·짐재선·박양숙. (2015). 『사회보장론』, 서울: 학지사.
- 이창희. (2014). 『세법강의』, 서울: 박영사
- 이철재·정우승·유은중. (2017). 『세법강의』, 서울: 세경사
- 이희선·송창석. (1992). 한국의료보험제도의 통합일원화 방안에 관한 쟁점.
 『정책분석평가학회보』, 2(1), 145-166.
- 임상엽·정정운. (2018). 『세법개론』, 서울: 상경사
- 임성근. (2006). 2002년 소득세율 인하가 소득세의 공평성에 미치는 영향.
 부산대학교 대학원 박사학위 논문.
- 임의영. (2009). 사회적 형평성의 정의론적 논거모색. 『행정논총』, 45(3),
 1-22.
- 임의영. (2011). 형평성의 개념화. 『행정논총』, 49(2), 81-102.

- 의료보험연합회. (1987). 『'87 의보련사업보고서』. 서울: 의료보험연합회.
- _____. (1992). 『'92-6 의료보험연수교재(직장조합직원과정)』. 서울: 의료보험연합회.
- _____. (1997a). 『'97 의보련사업보고서』. 서울: 의료보험연합회.
- _____. (1997b). 『의료보험의 발자취』. 서울: 의료보험연합회.
- 장승혁. (2017a). 사회보험법과 사회연대 원리. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- _____. (2017b). 사회보험법과 사회연대 원리. 『사회보장법학』, 6(1), 5-42.
- 전광석. (2016). 사회통합과 사회보장법. 『사회보장법학』, 5(2), 113-175.
- 전주상·배재영·임재진·채원호·이종수. (2018). 『행정윤리론』, 서울: 대영문화사.
- 정덕주. (2007). 과세소득의 개념과 범위에 관한 연구: 각국 소득세의 입법례를 중심으로. 『세무학연구』, 24(4), 217-245.
- 정영훈. (2013). 공적의료보험의 보험료 부담의 형평을 둘러싼 일본의 논의에 관한 검토. 『사회보장법연구』, 2(2), 89-131.
- _____. (2017). 국민건강보험의 보험료를 산정하는 기준이 직장가입자와 지역가입자에 따라서 다른 것이 평등권을 침해하는지 여부: 현재 2016.12.29. 2015 헌바 199결정. 『노동법학』, (61), 235-242.
- 정정길·이시원·최종원·정준금·권혁주·김성수·문명재·정광호. (2020). 『정책학원론』, 서울: 대명출판사.
- 정창률, 문용필. (2017). 건강보험료 부과체계 개편 평가 및 향후과제. 『사회보장연구』, 33(3), 223-251.
- 정창률·권혁창·남재욱. (2014). 한국 건강보험 보험료 부담의 형평성에 대한 연구. 『사회보장연구』, 30(2), 317-344.
- 정형선. (2015). 건강보험료 부과체계 개편방안. 『의료정책포럼』, 13(2), 56-63.
- 조명우·김왕배·박종식. (2011). 『2010 국민건강보험 가입가구의 자산 및 가계수지 조사』. 국민건강보험공단·연세대학교.
- 조세일보. (2020). “내년부터 양도소득·중부세 강화…새해 달라지는 부동산제도”, 2020.12.17.

- 차홍봉·최 균·나성린·문춘걸·박경숙. (1998). 『지역의료보험 통합보험료 부과 체계』. 국민의료보험관리공단.
- 차홍봉·정명채·최병호·김재진·최균·신현웅. (2004). 『건강보험재정통합 이후 새로운 보험료부과체계 설계방안』. 한림대학교사회과학연구소·한국보건사회연구원.
- 차하순. (1983). 『형평의 연구 -17·18세기 유럽정치사상을 중심으로-』, 서울: 일조각.
- 최명근. (2005). 『세무학의 구조』, 서울: (주) 영화조세통합.
- 최병호. (2018). 주택임대소득에 대한 건강보험료 부과기반 확대방안. 『사회보장연구』, 34(3), 167-194.
- 최병호, 신현웅. (2005a). 건강보험의 직장과 지역간 보험료 형평부담에 관한 고찰. 『보건경제와 정책연구』, 11(1), 119-139.
- _____. (2005b). 국민건강보험의 소득계층별 부담과 혜택의 형평성. 『보건복지포럼』, 2005. 6.
- 최병호·신현웅·이재형·정명채·박대식·최경환·현진권·전영준. (2001). 『국민건강보험의 지역가입자 보험료 부과체계에 관한 연구』. 한국보건사회연구원·한국농어촌경제연구원·한국조세연구원.
- 최병호·윤병식·신현웅·김명희·김창엽. (2005). 『국민건강보험의 형평성 실태와 정책과제』. 국민건강보험공단·한국보건사회연구원.
- 최식인. (2019). 『재정학개론』. 서울: 형지사.
- 최영한. (2004). 『재정학』, 제3판, 서울: 웅지세무대학.
- 최재우·정재욱·김재현·김정림·박은철. (2015). 우리나라 국민건강보험제도의 보험료 부담의 형평성에 관한 연구. 『보건사회연구원』, 35(3), 199-221.
- 최정규. (2012). 보건의료비 재원조달의 형평성. 『보건경제와 정책연구』 18(1), 49-66.
- 하계수. (2019). XML전자세금계산서 사용이 기업의 과세소득관리와 조세 부담 공평성에 미치는 영향. 전남대학교 대학원 박사학위 논문.
- 한달선·권순원·차홍봉·김병익·권순호. (1987). 『의료보험 보험료부과 및 급여의 적정성 방안 연구』. 보건사회부.
- 한송희. (2018). 지역별 노인의 소득계층에 따른 의료이용의 형평성. 중앙대학교 대학원 박사학위 논문.

- 현진권·라성린. (1994). 우리나라 세제의 형평성 측정 - 근로자 가구와 자영업가구의 세 부담의 차이를 중심으로 -. 『경제학연구』, 41(3), 3147-3180.
- 홍백의·배지영·박미희·강준모. (2011). 『가입자 특성 분석』. 국민건강보험공단·서울대학교 산학협력단.
- _____. (2012). 국민건강보험제도의 직장·지역가입자간 보험료 부담 형평성 분석. 『한국사회정책』, 19(1), 199-231.
- 허만형·성연민. (2003). 국민건강보험 부과체계의 형평성. 『한국정책학회보』, 12(1), 175-199.
- 허종호·황중남. (2014). 소득 수준에 따른 암검진 이용 형평성 연구: 집중지수와 집중지수 분해 방법을 이용하여. 『보건사회연구』, 34(3), 059-081.

2. 국외문헌

- Aristotle. (1932). *Politics*. with an English Translation by H. Rackham. Cambridge: Harvard University Press.
- _____. (1946). *The Politics of Aristotle*. Trans, Introduction, Notes, and Appendixes by Ernest Barker. New York: Oxford University Press.
- _____. (1953). *The Nicomachean Ethics of Aristotle*. translated & introduced by Ross, D., London: Oxford University Press.
- _____. (1962). *Nicomachean Ethics*. Trans with Introduction, and Notes, by Martin Ostwald. New York: Bobbs-Merrill.
- Beveridge W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. Presented to Parliament by Command of His Majesty, November 1942. London Her Majesty's Stationary Office. Reprinted 1969. New York, NY: Agathon Press.
- Culyer, A. J., & Wagstaff, A. (1993). *Equity and equality in health and health care*. Journal of Health Economics, 12(4). 431-457.

- D'Holbach, Paul Henri Thiry Baron. (1776). *La Morale universelle, ou les Devoirs de l'homme fondés sur la nature, Théorie de la morale, II*. Amsterdam. Rey.
- Duncan MaRae & James A. Wild. (1979). *Policy Analysis for Public Decisions*. Dux-bury Press.
- Feldstein PJ. (1999). *Health Care Economics*, 5th ed. Albany. New York: Delmar Publishers.
- Festinger L. (1954). A Theory of Social Comparison Processes. *Human Relations*. 7:117-140.
- Frederickson, H. G. (1971). *Toward a New Public Administration*, in Marini(ed.). 309-331
- Friedman, Sheldon and David Jacobs (ed). (2001). *Future of the Safety Net: Social Insurance and Employee Benefits*. Champaign. Illinois: Industrial Relations Research Association.
- Gerald S. Leventhal. (1980). *What should be Done With Equity Theory? New Approaches to the study of fairness in Social Relationships*. SocialExchange. 27-55.
- Glaser WA. (1991). *Health Insurance in Practice, International Variations in Financing, Benefits, and Problems*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Goode R. (1976). *The Individual Income Tax*. The Brookings Institution.
- G. V. Schanz. (1896). Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze, Finanzarchiv 13. Jg.
- H.L.A. Hart. (1964). *the Concept of Law*.
- Hart, D. K. (1974). Social Equity, Justice and Equitable administrator, *Public Administration Review*, 34(1), 3-11
- Haig. R. M. (1959). *The Concept of Income Economic and Legal Aspects, Readings in the Economics of Taxation*.
- Heiblum, James. (1981). *Urban Economics and Public Policy*. 2nd ed. New York: St. Martin's Press.

- ISSA. (1982). *Medical Care under Social Security in Developing Countries*, Studies and Research, No.18, Geneva: International Social Security Association.
- Kakwani N, Wagstaff A, Doorslaer Ev. (1997). *Socioeconomic inequalities in health: Measurement, computation, and statistical inference*. J Econometrics, 77(1), 87–103
- Leeder SR. (2003). *Achieving equity in the Australian healthcare system*. The Medical Journal of Australia, Vol 179, 475–78.
- National Economic Research Associates (NERA, 1993 V.2). *Financing Health Care with Particular Reference to Medicines*.
- McLachlan, G. & Maynard, A. (1982). *The Public/Private Mix in Health Care: the Emerging Lessons*, in McLachlan, G. & Maynard, A. (eds), *The Public/Private Mix in Health Care: The Relevance and Effects of Change*, London, Nuffield Provincial Hospitals Trust.
- Montgomery MR, Gagnolati M, Burke KA, & Paredes AE. (2000) *Measuring living standards with proxy variables*. Demography, 37(2).
- Morris, S., Devin, N. & Parkin, D. (2007). *Economic analysis in health care*. England: Jon Wiley & Sons, Ltd.
- Normand C & Weber A. (2009). *Social Health Insurance: A Guidebook for Planning*. Second Edition. University of Dublin: The Asian Development Bank, Geneva: WHO & ILO, Eschborn: GTZ
- Osterle A. (2001). *Equity Choice and Long Term Care Policies in Europe : Allocating Resources and Burdens in Austria, Italy, the Netherlands, and the United Kingdom*. Aldershort, Hampshire(UK): Ashgate Publishing Company.
- Perelman, Chaim. (1963). *The idea of justice and the problem of argument*. New York: The Humanities Press.
- Rawls John A. (1971). *Theory of Justice*. (Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press)

- Sidgwick, Henry. (1981). *The Methods of Ethics*. (7th [Hackett reprint] ed.). Hackett Publishing Co.
- Simons Henry C. (1938). *Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*.
- Van Doorslaer E, Wagstaff A, & Rutten F. (1993). *Equity in the finance and delivery of health care*, Oxford: Oxford University Press.
- Wagstaff, A., van Doorslaer, E. et al. (1992). *Equity in finance of health care: some international comparisons*. *Journal of Health Economics*. 11. 361-387.
- Wagstaff, A., Van Doorslaer, E. (1993). *Equity in the delivery of health care: methods and findings*. Oxford University Press: Oxford.
- Wagstaff, A., van Doorslaer, E., van der Burg, H. et al. (1999). *Equity in finance of health care: some further international comparisons*. *Journal of Health Economics*, 18. 263-290.
- Waldo D. (1972). *Developments in Public Administration*. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 404, 224
- William N. Dunn. (1981). *Public Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- World Health Organization. (2000). *The world health report 2000: health systems: improving performance*. WHO.

3. 인터뷰자료

- 김종대 전 국민건강보험공단 이사장 인터뷰, 2018.
- 김진현 서울대학교 간호대학 교수 인터뷰, 2019.
- 신현웅 한국보건사회연구원 인터뷰, 2019.
- 이규식 전 보험료부과체계개선기획단 단장 인터뷰, 2018.

4. 인터넷자료

- 한국조세재정연구원. (2019a). 『11차년도 재정패널 조사 기초분석보고서』.

<https://www.kipf.re.kr> 2020.08.21

한국조세재정연구원. (2019b). 『11차년도 재정패널 조사 데이터』.

<https://www.kipf.re.kr> 2020.08.21

한국조세재정연구원. (2019c). 『11차년도 재정패널 조사 코드북』.

<https://www.kipf.re.kr> 2020.08.21

한국조세재정연구원. (2019d). 『11차년도 재정패널 조사 설문지』.

<https://www.kipf.re.kr> 2020.08.21

한국조세재정연구원. (2019e). 『11차년도 재정패널 조사 사용자안내서』.

<https://www.kipf.re.kr> 2020.08.21.

ABSTRACT

A Study on the Improvement of the Insurance Contribution Imposition System to Enhance the Equity of the Health Insurance Contribution Burden

Chun, Yong-Be

Major in Public Policy

Dept. of Public Administration

The Graduate School

Hansung University

The equity of insurance contribution burden among the employee insured and the self-employed insured by the national health insurance contribution imposition system has a significant meaning in performing social justice through the social solidarity function of health insurance and income redistribution function. The national health insurance is a social insurance system that is mandatory for all citizens to subscribe required by law, enforcing the obligation to bear insurance contribution. In addition, benefits are received equally as needed, regardless of the extent to which the insurance contribution burden is contributed. Thus, equity of insurance contribution burden among the employee insured and the self-employed insured is essential for the stable financing of health

insurance, the sustainability of the institution and the fundamental function of the institution.

However, sizable controversy has been aroused over the equity of the current insurance contribution imposition system. This is a long-standing task that has been raised continuously since the implementation of the system, and there have been several policy studies and attempts to improve the system, but it has been limited to a microscopic approach.

Therefore, this study has defined the concept of the equity of the insurance contribution imposition system, which is the factor behind the limitations in system improvement and attempts to discuss and define each issue related to the equity of the insurance contribution imposition system. The analysis and verification were conducted based on the pre-defined factors and the results was presented as implications.

The concept of equity of the insurance contribution burden among the insured by the insurance contribution imposition system was defined by classifying all the insured into the same category and applying a single insurance contribution imposition system. Within the single category, imposition was defined as differentiated allocations in accordance to the principle of proportionality in regards to the burden capability'.

Key issues are discussed and defined in terms of the equity of the insurance contribution imposition system in the paper. The discussed and defined issues are the insurance contribution imposition factor, concept of income as a insurance contribution imposition factor, range of income subject to insurance contribution imposition, identification of income data subject to insurance contribution, i.e. the retention rate of income data and the quality of income data, the rate of assessment when imposing insurance contributions on income amount and income amount per income type, ceiling and bottom of the contribution burden including the ratio of insurance contribution burden.

It is most desirable to use "income" as an insurance contribution imposition factor that simultaneously represents economic burden and payment ability. The concept of income subject to the imposition of insurance contributions is in accordance to the stance of the increased net asset theory and be of equivalent definition to the income set by the income tax law and other relevant law. The scope of income subject to the imposition of insurance contributions will be expanded to separate tax income, classification tax income, inheritance and gift income under the Inheritance and Gift Tax Act other than comprehensive tax income applied under the current imposition system. The identification rate of income data subject to insurance contribution imposition was based on the concept of "the retention rate of taxable income data subject to insurance contribution imposition by individuals or households at the corporation, which is the insurance contribution imposition unit." The quality level of income data is the public data of the tax authority, securing objectivity and reliability. Consequently, it was defined that the qualitative accuracy of taxable income is maintained at or above a certain level, considering the recent transparency of taxable income. In addition, each issue was defined based on the results of the discussion, such as the rate of assessment, the ceiling and bottom of the contribution burden, and the rate of contribution burden when insurance contributions are imposed for each type of income.

To verify the definition of each of these issues, the insurance contribution imposition system analysis model(I) and model(II) were designed to reflect the definition. Furthermore, the analysis was conducted using the 11th data of the Korea Tax Research Institute's financial panel. The analysis utilized the equity conceptual structure defined in this study and the equity measurement coefficients such as the Kakani progressive index. Analysis models(I) and model(II) were found to be consistent with

the conceptual structure of equity. An analysis of the progressive Kakwani progressive index, concentration curve and concentration index, decile distribution rate, and variation coefficient revealed that the current insurance contribution imposition system is with severe partiality regarding the equity of burden among the insured. On the other hand, the application of analysis models(I) and model(II) has been found to significantly improve the equity of insurance contributions due to the imposition system. In the case of the Kakwani progressive index, work households have improved the equity of insurance contributions by 2.6 times from the current -0.0507 to 0.0195 . It was analyzed that the equity of insurance contribution burden of about 46.2 times improved for local households from the current -0.2772 to -0.0060 .

In conclusion, first, the concept of equity of the insurance contribution imposition system should be established to ensure horizontal equity and vertical equity of the contribution burden by applying different categories of treatment principles differentiated by burden capability within the same category as the principle of equal treatment in the same category. Second, the issues raised in relation to the improvement of the equity of the insurance contribution imposition system should be extracted, discussed and defined. Third, the insurance contribution imposition system should be converted to a uniform insurance contribution imposition system that can be applied equally to all those of the health insurance, referring to the conceptual structure of equity presented in this study and the definition of each issue in the theoretical discussion. With the implementations listed above, it will be possible to enhance the sustainability of health insurance as well as the function of social solidarity and income redistribution by securing the equity of insurance contributions burden among the insured through the insurance contribution imposition system.

【Keywords】 national health insurance, insurance contribution imposition system, equity of insurance contribution burden, range of income subject to insurance contribution imposition, the retention rate of income data