

| 토론회 지상중계_ 건강보험 사회적 합의 방안 토론회 |

「건강보험 보장성과 지속가능성 제고를 위한 사회적 합의 방안」 토론회

이지은 전문위원

토론회 개요

- **일시·장소**: 2019.4.4.(목) 9:30~12:00, 광화문 S타워 지하1층 다이아몬드홀
- **참석자**
 - 개회사 : **문성현** 경제사회노동위원회 위원장
 - 좌 장 : **장지연** 한국노동연구원 부원장
- **발제**
 - **김 윤** 서울대학교 의료관리학교실 교수
- **토론**
 - **김정목** 한국노총 정책차장
 - **이민우** 의료노련 정책전문위원
 - **이승용** 한국경총 고용정책팀장
 - **양옥석** 중소기업중앙회 인력정책실장
 - **정윤순** 보건복지부 보험정책과장
 - **강철희** 국민건강보험공단 급여상임이사
 - **김선민** 건강보험심사평가원 기획상임이사
 - **신현웅** 보건사회연구원 연구위원
 - **임 준** 서울시립대 도시보건대학원 교수
 - **정형선** 연세대 보건행정학과 교수
 - **서인석** 대한병원협회 보험이사
 - **안기종** 한국환자단체연합회 대표

경제사회노동위원회(위원장 문성현, 이하 경사노위)는 지난 4월 4일(목) 9:30 S타워(서울 종로구 소재)에서 「건강보험 보장성과 지속가능성 제고를 위한 사회적 합의 방안 : 건강보험제도 개선기획단 검토안을 중심으로」를 주제로 토론회를 개최했다.

「건강보험제도 개선기획단(이하 기획단)」은 경사노위 사회안전망개선위원회 산하 분과 회의 체로, 2018년 11월 28일부터 운영해왔다.

이날 토론회는 건강보험의 ‘보장성’과 ‘지속가능성’ 제고를 위한 공론화의 일환으로 기획됐다. 기획단에서는 이번 논의의 기초 안으로 「건강보험제도 개선기획단 검토안(이하 검토안)」을 준비해왔다.

문성현 위원장은 개회사에서 “저출산·고령화 등 사회적 변화에 대응하여 건강보험제도에 대한 장기적 논의가 필요한 시점”이라고 말했다. 이어 “건강보험이 국민건강 문제를 기본적으로 해결하고, 더 나은 의료보장 시스템으로서 역할을 할 수 있도록 다양한 차원의 사회적 대화가 이루어져야 할 것”이라고 강조했다.



■ 발제

김윤 서울대학교 의료관리학교실 교수

김윤 서울대학교 의료관리학교실 교수는 기초 발제에서 사회적 갈등을 최소화하기 위해 사회적 합의를 통한 건강보험제도 개선 필요하다며, 「검토안」의 주요 내용을 소개했다.

김 교수는 또한 이번 검토안이 건강보험 개선의 방향성에 대한 기본 정신을 담아내는 데 주력했다고 덧붙였다. 검토안은 크게 건강보험 적정보장 등 4가지* 분야의 개선방향이 다뤄졌다.



* 검토안 : ① 건강보험 적정보장-적정부담-적정지출 방향, ② 공·사의료보험 관계설정, ③ 건강보험 거버넌스 개편, ④ 공공의료 강화를 위한 건강보험 과제

건강보험의 적정 보장과 관련, 김 교수는 “일부 항목의 급여를 그때그때 추가하는 방식은 한계가 있다”며, “사회적 논의를 통해 목표 보장수준을 미리 설정하고, 그에 따른 제반 여건을 강화해야 한다”고 말했다.

지불제도에 대해서는 “인구 고령화 등 지속적인 의료비 지출 부담이 늘어나고 있는 실정”이라며, “‘행위(개)별 수가제도’ 개선 등 적극적인 제도 개선과 ‘지불제도 개편 시범사업’ 추진이 시작돼야 한다”고 말했다.

공사 의료보험 관계설정에 대해서는 “의료보장의 중복 문제를 개선하기 위해 공적보험과 사적보험 간 보완적 역할 설정을 도모하고 이를 위한 제도개선이 필요하다”고 짚었다. 또한 “중복보장으로 발생한 민영보험사의 이익은 국민에게 환원하고, 의료서비스 남용의 문제가 있던 특약에 대해 자기부담 비율과 보장한도 및 범위 등을 개선하는 방향이 검토안에 포함됐다”고 설명했다.

건강보험정책심의위원회(이하 **건정심**)에 대해서는 위상강화의 필요성이 강조됐다. 김 교수는 “건정심이 건강보험 급여 결정에 대한 실질적인 권한이 발휘될 수 있도록 건강보험심사평가원의 일부 기능이 이전돼야 한다는 점, 가입자의 대표성의 강화, 그리고 건정심 사무국 설치가 강조됐다”고 말했다.

공공의료 강화와 관련, 김 교수는 “건강보험 제도개선에 필요한 정책 병상을 확보하기 위하여 건강보험 직영병원 확충 방안을 검토해야 한다” 고 말했다.

■ 지정토론

김정목 한국노총 정책차장



건강보험은 다양한 이해관계자 존재하므로 향후에도 지속적인 사회적 대화가 중요하고, 제도에 대한 국민의 신뢰를 위해서는 중장기적인 발전 방향 모색이 필요하다.

거버넌스 개편에서는 논의 과정에서도 공익위원 선정 및 공익위원의 역할 확대 등에 대해 그간 정부의 미온적 태도가 있었고, 결국 정부의 의지가 중요하다고 보이며, 건정심에서도 책임지는 발언을 위해서는 투명한 회의록 공개방식이 필요하다. 또한 보험요율 결정 기능을 재정운영위로 이관하는 방안에 대해서도 고려해 볼 필요가 있다.

공공의료강화와 건강보험관련 안에 대해서는 전체적 방향성에 동의하고, 직영병원 확충은 예산 측면에서 부담스럽다면, 기존 민간병원 매입 혹은 경영상 어려움을 겪는 병원의 리모델링을 통한 확충을 고려해 볼 수 있겠다.

■ 지정토론2

이민우 의료노련 정책전문위원



건강보험의 적정보장 등 관련해서 검토안에는 10년 이내 달성해야할 중장기적 목표를 담아야 하고, 상병수당, 재난적 의료비 지원, 병상비율 확대 등 구체적인 수준의 내용이 포함돼야 한다.

특히, 국고지원 문제는 그냥 넘길 사안은 아니며, 현재까지 정부의 과소지원 규모는 7조 7천억 원으로 국고지원 상시적 미달에 대한 개선이 필요하고, 초고령 사회 대비 및 건강보험 제도에 대한 국민의 신뢰를 제고하기 위해서는 재원에 대한 논의

가 반드시 필요하다.

무엇보다 노동시민사회의 최근 이슈는 ‘제주 영리병원 도입 금지’로, 더 이상 논의선상에 올라서는 안 될 것이다.

■ 지정토론3

이승용 한국경총 고용정책팀장

건강보험의 보장성과 지속가능성을 위해서는 전체적인 속도조절, 보장성 정책의 합리적 운영, 보험료에 대한 가입자의 수용 가능성, 민간보험과의 합리적인 영역설정이 전제조건이 되어야 할 것이며, 이에 대한 지속적인 논의가 필요하다. 특히, 보장성 확대와 거기에 상응하는 비용인상이 필요하다는 명확한 인식이 필요하다.

정부가 보장성 확대 과정에서 민간보험시장 규제도 들어가



기 때문에 의료보험 시장에 미치는 영향에 대한 산업 내에서 우려의 목소리가 있고, 따라서 민간보험 뿐 아니라, 건강보험에 대한 대책도 같이 가야하며, 이해관계자의 목소리를 적극적으로 수용할 필요가 있다.

거버넌스 개편 관련해서는 가입자 목소리가 강화될 수 있는 의사결정과정정이 필요하며, 공공의료 강화와 건강보험관련해서는 지역별 수익성 차이에 따른 의료사각지대를 공공의료 제공을 통한 해소에는 공감하지만, 반드시 건강보험 직영병원이 필요한지는 검토가 더 필요한 부분이라 판단된다.

■ 지정토론4

양옥석 중소기업중앙회 인력정책실장

국민의 한 사람으로서 보장성 강화정책은 반가운 일이지만, 재정에 대한 고민을 하지 않을 수 없기 때문에 구체적이고, 실현가능한 재원 조달계획이 선행되어야 하며, 향후에도 가입자 부담을 최소화할 수 있는 방안과 한정된 건강보험 재원을 최대한 효율적으로 활용할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요할 것으로 보인다.



건정심 개편방안의 방향성에는 동의하나, 가입자의 대표성 강화 측면에서 볼 때, 보험요율 의사결정에 있어 가입자 의견이 반영될 수 있을지 우려가 있고, 재정위에 분산하는 것도 방안이 될 수 있을 것이다.

직영병원 확충과 관련해서는 건강보험 재원으로 직영병원을 확충하자는 것은 투자대비 효과가 있을지 면밀한 검토가 필요하며, 심도 있게 논의 후 도입하는 것도 늦지 않을 것으로 보인다.

■ 지정토론5

강창희 국민건강보험공단 급여상임이사

건강보험 재정의 주체인 가입자가 급여, 보장성을 결정하고, 그에 필요한 보험료 수준을 결정하고자 하는 가입자 중심의 권한 확대는 당연한 시대적 요구이다. 다만, 거버넌스는 건정심의 구조문제 뿐 아니라 민주적, 합리적 운영이 더 우선되어야 한다.



원가분석에 의한 합리적인 수가 체계 구축, 공공의료의 강화라는 시급성과 중요성 측면에서 '건강보험 직영병원 확충' 문제가 가장 중요하다고 생각하는 과제로, 공단은 건강보험 직영병원이 추가로 확충된다면, 대표성 있는 원가자로 수집을 위한 기준 병원의 역할을 적극적으로 수용할 것이다.

공공의료강화를 위한 정책가산 적용에 대해서는 원칙적 동의하고 다만 정책가산은 원가기반 수가구조 개선 및 심사체계 개편과 함께 논의돼야 할 것이며, 공사 의료보험 간 합리적 역할 설정, 건강보험의 반사이익 논의 역시 필요한 시기라 생각한다.

■ 지정토론6

김선민 건강보험심사평가원 기획상임이사

경사노위 기획단에서의 거버넌스 개편 핵심은 의사결정 주체 간 정보의 비대칭 문제를 해소하고 실질적인 의사결정 강화가 핵심이다. 실질적으로 가입자의 참여를 보장하기 위해서는 논의의 역사와 배경에 대해 심도 있게 브리핑하고 안건마다 사전에 충분히 설명하는 기회를 마련하는 것이 정보 비대칭을 해결할 방안이다.

건강보험의 적정보장 등은 큰 틀에서의 검토안으로 보이며, 최근의 '적정보장'이란 것은 양적인 가격 뿐 아니라, 의료의 질과 성과를 어떻게 담보할 것인가가 중요한 논의 포인트로, 국



민이 원하는 질과 보장성이 어느 정도인지와 서비스의 안전 등도 충분히 논의하여 향후 검토안에 이런 내용도 추가로 담겨야 할 것이다.

이런 사회적 합의를 위한 논의의 중요한 부분은 결국 재정 지원과 관련이 있으며, 건강보험 재원이 대부분 국민이 납부한 보험료에 의존하는 상황에서 국고지원 방안에 대한 논의 없이는 큰 틀에서 합의를 이루기 힘들 것이다.

■ 지정토론7

신현웅 보건사회연구원 연구위원

기획단의 논의는 법적 상한 8%에 다다르게 되면, 이후에 얼마까지 낼 것인지, 얼마면 될 것인지, 그리고 언젠가 보험료를 못 올리게 되는 상황에 직면했을 때 한정적인 재원에서 지금 처럼 행위별 수가제와 같은 지불제도가 지속할 것인가에 대한 문제의식에서 시작했다.

극단적으로 보험료율 상승이 한계에 다다르면, 결과적으로 보험료 수입은 부과소득의 증가만큼만 지출이 가능하기 때문에 지속가능성 측면에서 미리 준비가 필요하며, 이것 하나만의 문제가 아니라, 적정보장, 적정부담과 적정지출이 동시에 다뤄져야 하므로 종합적 검토가 필요하다.

공사의료보험과 관련해서는 중복문제를 해결하기 위한 공사보험 연계의 구속력을 높이는 법적 체계와 기반을 구축하고, 지속적으로 반사이익 환원을 위한 체계를 마련하고, 민영보험의 보장률이 높아 공적보험에 미치는 영향이 크기 때문에 도덕적 해이를 방지하는 수준으로 보장범위나 본인부담수준을 조정하는 방안이 필요하며, 마지막으로 국민에게 편의를 줄 수 있는 실손보험 체계를 위해 노력하자는 의미를 담고 있다.



■ 지정토론8

임 준 서울시립대 교수

거버넌스 개편의 핵심은 사회적 합의 기구로서의 건정심이 가입자 권한을 강화할 수 있는 구조로 개편하는 것이며, 건정심의 실질적인 권한을 강화하고, 지속적인 건강보험제도의 운영을 위해서도 가입자의 참여와 권한을 보장받는 것이 중요하다고 보인다.

조직이라는 것은 합의기구에 맞는 실질적인 하부조직을 가졌을 때 힘이 생기며, 결정에 있어서의 권한과 책임성을 담보할 수 있어야 하고, 참여하는 위원들의 건정심을 통해 급여결정의 과정들이 투명하게 이루어지고 실질적인 가입자의 의견이 반영될 수 있는 구조가 필요하여 이런 방안이 모색하는 과정이 필요하다는 차원에서 안을 마련하였다.



공공보건의료 부분에서 건강보험 역할과 관련해서는 책임 의료기관의 포괄적인 정책가산과 국민의 생명과 안전을 위한 필수의료에 있어서의 (착한) 적자문제, (특히, 농어촌 지역에서) 적정인력 확보 문제를 수가에서 보전하지 않는다면, 모든 국민에게 양질의 서비스를 제공하기 힘들기 때문에 건강보험에서 보상기전을 마련하는 것이 필요하다.

또한, 건강보험 직영병원 확충과 관련해서는 폐널병원 자체가 변동이 크기 때문에 지역과 규모를 고려한 건강보험 직영병원이 필요하고, 그래야 원가에 대한 적정성을 판단할 수 있으며, 빠르게 원가를 판단하고 반영할 수 있는 적시성 측면에서도 기존의 일산병원 같은 직영병원들을 만들 필요가 있다.

■ 지정토론9

정형선 연세대 교수, 건정심 소위 위원장

목표보장률 수준을 정치적으로 공약 차원에서 무리하게 설정해서는 안 되며, 객관적인 자

료에 근거해서 산출된 지표를 중심으로 사회적 논의를 통해 설정하는 것이 필요하다.

사보험이 공보험의 운영에 바람직하지 못한 영향을 주는 형태로 확대되고 있는 점을 고려할 때, 공보험과 사보험의 관계를 공적으로 재설정하고 모니터링하여 피드백할 수 있는 기전이 절실하며 이를 위한 법적 기반을 마련해야 한다.



건강보험정책심의위원회의 공익위원을 상근으로 하고 공익위원 중 1인이 건정심 공동위원장을 맡는 방안과 별도의 사무국을 설치하는 방안은 이러한 조직 등을 운영하기 위한 행정비용 및 동 사무국과 보건복지부 건강보험국간의 역할 분담 문제 등을 고려해서 결정할 수 있을 것이다.

가입자의 대표성이 개선될 수 있도록 위원 구성을 개선하고, 공익위원의 중립성을 보장하기 위해 공익위원의 선임 방법을 개선하는 방안, 건정심 운영의 투명성을 높이는 방안 등에는 찬성하는 입장이다.

다만, '공공의료'의 의미가 불분명해서 '공공의료 영역에 대한 정책가산'의 타당성을 판단하기 어려우며, 건강보험 직영병원 확충을 통해 정책 병상을 확보하자는 것은 이러한 공공병상의 확충이 남아도는 민간병상을 대체해서 이루어질 때만 동의 가능하고, 추가 건립에는 반대하는 입장이다.

■ 지정토론10

서인석 대한병원협회 보험이사

재원 확보에 있어서는 지역, 직장 가입자 불균형 문제, 경제성장률이 둔화 시 재정확보 방안, 공공의료 영역에서 책임 있는 담보 및 국고지원 '14~20%'를 어떻게 해석하고 얼마만큼 엄격하게 지원할 것인지 논의가 필요하며, 결국 건보재정 확보는 필요한 사항이다.

민간기관이 90%인 우리나라의 의료공급 체계에서는 내가 잘하는 진료를 선택하고 집중하는 수가체계 개편이 필요하며, 종별에 대한 가산을 차등화 할 수 있는 소위 질병군에 따라 차등할 수 있는 방법에 대한 고민이 필요하다.



재난적 의료비나 본인부담상한제처럼 부담을 줄여주는 제도가 있긴 하지만, 실제적으로 실손이나 민간의료보험에서 이 중수혜를 받는 경우가 발생하고 있기 때문에 이를 방지할 수 있는 대책이 필요하며, 공공의료 강화를 위한 건강보험 직영병원 추가 설립은 실효성에 대한 의문이 있다.

■ 지정토론1

안기중 한국환자단체연합회 대표

구체적인 목표보장률을 설정을 해야 할 것이며, 안정적인 국고지원금 확보 방안 마련이 필요하다. 국고보조금 지원에 관한 관련 법률 규정의 조속한 법 개정을 통해 '해당연도 건강보험료 예상수입액의 20%에 상당하는 금액'라는 미확정적인 규정을 '전전연도 건강보험료 수입액'으로 확정할 수 있는 명확한 문구로 개정해야 하고, 한시적으로 운영되는 국고지원금제도를 영구적으로 매년 지원하도록 해야 할 것이다.



민주적이고 투명한 건강보험 거버넌스를 위해 직장가입자의 보험료율이나 지역가입자의 보험료부과점수당 금액에 관한 심의의결은 재정운영위원회으로 이전하는 방안을 적극 고려해야 한다.

또한, 합리적인 의료이용을 위해 특히, 검토안에서 제시된 민영의료보험회사의 이익을 국민들에게 환원하는 방안을 반드시 추진하고, 국민의 알권리 및 선택권을 보장할 수 있도록 객

관적 정보를 통합적으로 제공하는 공공 플랫폼의 운영을 고려할 필요가 있다.

■ 지정토론12

정윤순 보건복지부 보험정책과장

우리나라 보험제도는 현재까지 잘 유지해왔다 생각하며 향후에도 지속가능한 제도로 가져가야하는 것이 모두의 책무라 생각한다.

건강보험 적정보장 등은 건강보험 재정 가입자 제반 여건도 중요하기 때문에 건강보험 제도를 유지하려면 재정상황도 같이 종합적으로 고려할 필요가 있다.



공사의료보험과 관련해서는 공사 보험 간 역할분담이 중요하고, 과도한 사보험은 전체 의료비를 증가시키는 면이 있으므로 의료쇼핑, 도덕적 해이 등을 해결하기 위한 양자 간 역할을 담은 법적기반 구축이 필요하다.

거버넌스 개편과 관련해서는 가입자의 비율보다는 동수 구성이 견제 원리에 의해 각 주체를 동등하게 보장하기 위한 방안으로 보인다.

위원 구성 개선 방안 및 국민 참여에 대한 논의가 필요하다는 의견에는 전반적으로 동의하며, 건정심의 전문성을 뒷받침할 사무국의 형태든 지원조직의 형태든 건정심 위원들의 의사결정을 지원할 수 있는 조직은 필요하다고 보인다. 다만, 공동위원장 체제의 효과성에 대해서는 고민이 필요하다.