조세재정Brief
KIPF ISSUE PAPER

건강보험 지출전망과 재정관리 방안

전병목 한국조세재정연구원 선임연구위원 / byungj@kipf.re.kr

01 들어가는 글
02 현황 및 재정추계 결과
03 주요국 재정관리 사례
04 결론 및 정책시사점
참고문헌

2023. 12. 19.
No.154

한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

요약

○ 고령화의 급속한 진행, 평균수명 증가, 소득 증가 등으로 보건지출이 크게 증가할 것으로 전망되어 국가의료보장의 중심적인 역할을 하는 건강보험제도의 지속가능성을 높이는 것이 중요한 정책과제로 대두

- 필요한 의료서비스를 부담 가능한 수준에서 제공할 수 있도록 미래 지출규모를 전망하고 거시적 재정관리 방안을 모색

○ 건강보험 지출추계 결과 건강보험 지출수준은 2022년 GDP 대비 3.9%에서 2040년 6.5~8.1%, 2070년 7.8~11.6%에 이를 것으로 전망

- 우리나라의 의료지출의 소득탄력성은 0.668~0.785로 추정
- 통계청 초저출산 시나리오, 건강한 고령화 정도 반영

○ 건강보험 재정지출 관리를 위해 건강보험정책심의회의 재정관리 기능을 분리하고 이를 담당할 별도 위원회 설치, 지출상한의 설정 및 준수기제의 도입을 제안

- 주요 선진국들도 보험료 차등(일본, 독일), 재원배분(독일), 지출 상한(프랑스) 등 보건지출 재정관리 기제 운용 중
- 재정관리는 기획재정부·보건복지부 등이 참여하는 공동위원회가 수행하며 지출상한을 설정하고, 지출상한 준수를 위한 제도개선 등을 담당
- 설정된 지출상한은 국회에 보고하며, 지출상한 준수를 위해 보험급여의 일정 부분을 지출상한과 연계하여 지급하는 메커니즘 도입

※ 본 조세재정브리프는 '전병목·김평식, 『건강보험 지출전망과 재정관리 방안』, 한국조세재정연구원, 2023(발간예정).' 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

01 들어가는 글

○ 우리나라 총 보건지출은 2022년 기준 GDP 대비 9.7%로 OECD 회원국 평균인 9.3%를 초과하는 수준으로 성장하였으며 향후 고령화, 평균수명 연장, 기술발전 등으로 더욱 증가할 것으로 예상

- 건강보험 지출수준도 2011년 37.4조원에서 2022년 85.1조원으로 2배 이상 증가하였고 보험료율도 2023 7.09%로 법정상한 8%에 근접
- 저출산·고령화 추세는 더욱 심화되고 있어, 의료 접근성에 제한이 없는 우리 현실에서 미래 의료비에 대한 제도적 관리 노력 중요

○ 본 연구는 우리나라 의료지출 소득탄력성을 새롭게 추정하고 최근 동향을 반영한 인구추계, 건강한 고령화 효과 등을 반영하여 건강보험 재정지출을 추계하고 장기적인 재정관리 방안을 모색

- 해외 사례를 바탕으로 거시적 재정관리 방안을 모색하는 것이 본 연구의 목적임

02 현황 및 재정추계 결과

1. 현황

○ 건강보험 지출은 2011년 37.4조원에서 2022년 85.1조원으로 2배 이상으로 증가
- 보험료율은 7.09%로 법정상한 8%에 접근하고 있으며 적립금은 23.9조원(2022)에 이름
- 보험료 수입도 빠르게 증가하였는데 2011년 32.4조원에서 2022년 76.6조원으로 증가

○ 우리나라 총 보건지출 수준 GDP 대비 9.7%(2022년)은 OECD 평균(9.3%)을 초과하였으며, 정부/강제보험의 지출수준이 상대적으로 낮고 가계보건지출 수준은 높은 편임
- 높은 가계보건지출(가계직접지출과 자발적 보험지출의 합) 수준으로 향후 가계부담 상향에의 어려움이 예상

2. 장기재정지출 추계

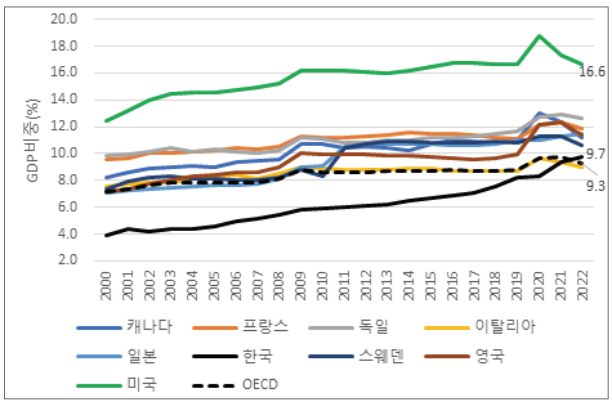
○ 경상의료비 지출을 조성법을 바탕으로 인구요인, 소득요인, 잔차요인으로 구분하여 추정하고 이를 바탕으로 건강보험 지출비율을 적용하여 장기재정지출을 추계
- 인구요인은 2022년 통계청 인구추계를 바탕으로 사망자 및 생존자비용 추계, 건강한 고령화 효과 등을 반영
  - 건강한 고령화 효과는 미래 평균수명 연장의 50% 수준의 건강수명 연장을 가정
- 소득요인은 우리나라를 포함한 2000~2019년 기간의 국가별 패널모형을 통해 추정한 탄력성 0.668~0.785를 활용
  - 고소득국가 패널과 동아시아국가 패널 간 추정치의 차이를 반영(고소득국가: 0.785, 동아시아국가 0.668)
- 잔차요인은 재정안정화 및 지출효율화 정책 등으로 그 증가율을 2021년 3.9%에서 2070년 1% 수준으로 수렴하는 것으로 가정

○ 경상의료비 지출에서 공공의료비 지출 비중(65%), 공공의료비 중 건강보험지출 비중(65%)을 가정하여 건강보험 장기지출 수준을 추계

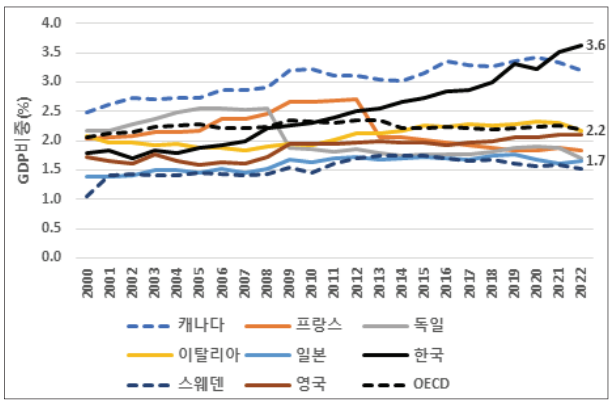
○ 추계결과 건강보험 지출수준은 시나리오에 따라 GDP 대비 2040년 6.5~8.1%, 2070년 7.9~11.6%에 이름

그림 1 주요 선진국들의 총 보건지출 및 가계 보건지출 추이

총 보건지출



가계 보건지출



자료: OECD.stat, Health, https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2023. 9. 19.

표 1 건강보험 지출 전망결과

(단위: GDP 대비 비중 %)

구분	#1	#2	#3	#4	#5	#6	#7	#8
초저출산 시나리오	X	X	○	○	X	X	○	○
소득탄력성	0.785	0.668	0.785	0.668	0.785	0.668	0.785	0.668
건강한 고령화 효과	X	X	X	X	○	○	○	○
2022	3.89	3.89	3.89	3.89	3.89	3.89	3.89	3.89
2023	4.07	4.07	4.05	4.05	4.04	4.04	4.02	4.01
2024	4.27	4.26	4.22	4.21	4.20	4.18	4.16	4.14
2025	4.47	4.45	4.40	4.38	4.36	4.33	4.29	4.26
2026	4.68	4.65	4.58	4.55	4.53	4.50	4.43	4.40
2027	4.89	4.86	4.76	4.73	4.70	4.66	4.57	4.53
2028	5.11	5.07	4.94	4.91	4.87	4.82	4.71	4.67
2029	5.33	5.28	5.13	5.09	5.04	4.99	4.86	4.80
2030	5.55	5.50	5.31	5.27	5.22	5.15	4.99	4.94
2035	6.79	6.73	6.37	6.32	6.18	6.10	5.80	5.72
2040	8.07	8.01	7.43	7.38	7.16	7.06	6.59	6.50
2045	9.34	9.29	8.47	8.42	8.12	8.01	7.35	7.26
2050	10.43	10.36	9.30	9.24	8.93	8.82	7.96	7.86
2055	11.20	11.12	9.84	9.77	9.48	9.36	8.33	8.22
2060	11.63	11.51	10.07	9.97	9.75	9.60	8.44	8.31
2065	11.76	11.60	10.05	9.91	9.78	9.59	8.35	8.19
2070	11.59	11.39	9.78	9.60	9.57	9.34	8.06	7.87

자료: 저자 작성

03 주요국 재정관리 사례

○ 우리나라 건강보험의 재정관리는 보건복지부와 건강보험정책심의회를 통해 이루어지고 있어 국가재정관리 당사자인 재정당국(기획재정부), 국회 역할은 미미

- 국민건강보험공단 별도회계로 건강보험제도를 운용함에 따라 재정당국과 국회는 제도 전반의 재정관리보다 건강보험에 대한 일반재원 지원 관리에 한정된 역할을 담당
- 건강보험정책심의회는 제도의 세밀한 운영과 함께 거시적 재정관리 역할도 담당하고 있으나 위원 구성상 제도 운영에 전문성을 지님

○ 주요 선진국들의 경우, 제도적 차이에도 불구하고 지출상한 설정, 보험료 차등, 적자운영 제한 등을 통해 재정관리

- 프랑스는 재정당국과 보건당국이 지출상한을 설정하여 국회에 승인을 받고 이를 준수하기 위해 지출상한 준수 시까지 지불금액의 일정 부분을 유보하여 의료공급 축소 유인을 제공
- 독일은 정해진 연방 보험료율하에서 피보험자의 숫자, 연령, 질병 상태 등에 기초하여 지출예산을 배분하고 각 보험자들은 실제 상황을 반영하여 추가보험료를 부과하는 방식으로 수요를 조정
- 일본도 보험자별 보험료율을 차등화하며, 국가예산방식을 채택하는 캐나다는 적자운영을 제한하는 방법으로 재정을 관리

표 2 국민건강보험 제도 재정관리의 문제점

구분	기능	문제점
기획재정부	- 재정 지원: 예상수입의 20%(국고: 14%, 건강증진기금 6%)	- 국민건강보험 총 지출규모와 재원조달에 관한 관리 유인이 약함 - 국가재정 위험에 대한 대응능력 하락 등
보건복지부 (건강보험정책심의회)	- 국민건강보험제도 주관 및 정책 결정 - 보장성 수준, 제도 포괄범위, 지출규모 및 보험요율 설정 등	- 일반재원 지원의 존재로 재정책임성 약화 가능성 - 제도운영 주무부처로서 재정관리보다 제도 발전 등에 중점을 둘 가능성 - (제도운영 관련 의료공급자, 관련 산업, 의료전문가 중심 구성으로 재정관리 기능 담당에 한계)
국회	- 일반재정 지원 심의 등	- 재정관리에의 역할이 미미하며 오히려 제도 발전(확대) 등에 관심

자료: 저자 작성

표 3 주요 국가들의 보건지출 재정관리 방법

국가	유형	보험자 수	재정관리 기제
한국	사회보험	단수	– 보건복지부(건강보험정책심의회)가 의료가격(매년 보험자가 공급자와 협상) 및 보험료 결정
일본	사회보험	복수	– 후생노동성이 의료가격(매 2년마다 공급자와 협상[1]) 및 재원조달 결정 – 의료가격 통제 후 보험료의 보험자별 차등화
독일	사회보험	복수	– 피보험자의 연령 등 위험을 고려한 재원배분 – 보험료의 보험자별 차등화
프랑스	사회보험	단수	– 정부의 예산법률 제안 및 의회 심의/통과 – 지출상한(ONDAM) 설정, 조기경보시스템 및 자동감축장치 운용 – 지출상한의 0.3%를 연말 상한 준수 시 지급
캐나다	정부재정	단수(정부)	– 주/지역 정부의 예산배정 및 의회 심의/통과 – 주 정부의 적자운영 제한

주: 프랑스의 보험자 수는 복수이나 일반사회보험이 약 90%를 포괄
자료: 저자 작성

04 결론 및 정책시사점

○ 최신 인구추계와 현실적 가정하에서 건강보험 지출은 장기적으로 크게 증가할 것으로 전망
- 2022년 GDP 대비 3.9%에서 2040년 6.5~8.1%, 2070년 7.8~11.6%에 이를 것으로 전망

○ 향후 급속히 늘어나는 재정부담에도 불구하고 국가재정 차원의 관리기제는 약한 상황으로 주요 선진국들의 제도적 관리 노력을 참고할 필요가 있음
- 우리나라 건강보험제도는 보건복지부(건강보험정책심의회)를 통해 재정관리를 시행하고 있으나 개별 제도 발전 차원에 머무를 가능성이 높음
  – 재정당국과 국회의 역할은 전체 지출규모 결정이 아닌 일반재정 지원규모 결정에만 영향을 미치는 한계
- 주요 선진국들은 제도적 차이에도 불구하고 전체 재정관리를 위한 기제를 운영 중임
  – 프랑스는 지출상한을 설정하고 이를 준수하도록 유도하는 메커니즘을 운용하며, 독일은 지출배분을 피

1) Wikipedia, “Health care system in Japan,” https://en.wikipedia.org/wiki/Health_care_system_in_Japan, 검색일자: 2023. 10. 4.

보험자의 연령, 성, 건강 등을 바탕으로 배분하고 추가적 재원조달을 위한 보험자 간 요율 차등을 허용
  - 일본도 보험자 간 요율 차등을 허용하고 캐나다는 적자운영을 제한하는 규정을 통해 전체 재정을 관리

○ 건강보험 재정지출 관리를 위해 건강보험정책심의회의 재정관리 기능을 분리하고 이를 담당할 별도 위원회 설치, 지출상한의 설정 및 준수기제의 도입을 제안
  • 재정관리는 기획재정부·보건복지부 등이 참여하는 공동위원회가 수행하며 지출상한 설정, 지출상한 준수를 위한 제도개선 등 담당
  • 설정된 지출상한은 국회에 보고하며, 지출상한 준수를 위해 보험급여의 일정 부분을 지출상한과 연계하여 지급하는 메커니즘 도입

○ 거시적 재정관리 기제의 도입은 향후 다양한 지출위험 요인에도 불구하고 효율적이고 지속가능한 건강보험제도로의 발전에 기여할 것임

참고문헌

• 전병목·이은경, 『사회보험 재정전망과 정책과제』, 한국조세재정연구원, 2010.

• 통계청, 「장래인구추계: 2020~2070년」, 보도자료, 2021. 12. 9.

• OECD, *Fiscal sustainability of Health Systems: Bridging Health and Finance Perspectives*, OECD Publishing, 2015.

• The APO, "Japan Health System Review," Health Systems in Transition, vol. 8 no. 1, 2018.

• The EO, "France Health System Review," Health Systems in Transition, vol. 17 no. 3, 2015.

• _____, "Canada Health System Review," Health Systems in Transition, vol. 22 no. 3, 2020a.

• _____, "Germany Health System Review," Health Systems in Transition, vol. 22 no. 6, 2020b.

〈웹 사이트〉

•ISSA hoempage Country profiles, https://www.issa.int/databases/country-profiles, 검색일자: 2023. 9. 26.

• OECD.stat, Health, https://stats.oecd.org/, 검색일자: 2023. 9. 19.

• Wikipedia, "Health care system in Japan," https://en.wikipedia.org/wiki/Health_care_system_in_Japan, 검색일자: 2023. 10. 4.

한국조세재정연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL:044-414-2114 | www.kipf.re.kr

자원절약과 환경보호를 위해 본 발간물은
친환경 용지에 인쇄되었습니다.

OPEN 출처표시 상업용금지 변경금지
공공누리 공공저작물 자유이용허락