

국민건강보험 보험료 연말정산제도 개선 방안

김현재* · 최한실** · 이진형***

본 연구는 직장가입자 건강보험료 연말정산제도를 합리적으로 운용하는 방안을 도출하고 방안별 행정적, 사회적 비용·편익을 비교 분석하였다. 해마다 반복되는 연말정산 과정에서 발생하는 사업장 및 국민건강보험공단의 업무 부담과 행정비용으로 인해 직장가입자 건강보험료 연말정산제도의 개선 필요성이 제기되는 상황이다. 이에 따라 본 연구는 건강보험 제정의 경제적 손실은 최소화하면서 사업장과 가입자, 국민건강보험공단 모두의 편익이 증가하는 방안을 찾기 위해 제도 개선 방안들을 제시하고 각 방안들에 대한 사회적 비용·편익 분석을 수행하였다. 그 결과 건강보험료를 근로소득과 연계하여 부과하는 방안이 행정 편의, 재정 영향, 수용성 관점, 사회적 비용·편익 그리고 형평성 측면에서 최적의 대안이었으며, 도입을 통한 사회적 편익은 현재가치로 환산 시 1.9~3.2조 원이 증가하는 것으로 나타났다.

핵심주제어: 직장가입자, 건강보험료, 연말정산, 건강보험공단, 근로소득
경제학문헌목록 주제분류: I0, I3

I. 서론

국민건강보험 직장가입자는 당해연도에 받은 보수월액(보수총액을 근무월수로 나눈 금액)을 기준으로 보험료가 부과되어야 하나, 건강보험료 부과시점에서는 당해연도의 보수총액이 확정되지 않으므로 전년년도 소득을 기준으로 건강보험료를 산정하여 3월까지 부과한 후, 전년도 소득을 4월에 확정하고 그동안 납부했

* 주저자, 성균관대학교 경제학과 박사수료, 전화: (02) 760-0941, E-mail: gate250@naver.com

** 공동저자, 성균관대학교 경제학과 박사수료, 전화: (02) 760-0941, E-mail: wlwme27@naver.com

*** 교신저자, 성균관대학교 경제학과 교수, 전화: (02) 760-0263, E-mail: leejinh@gmail.com
논문투고일: 2020. 6. 15 수정일: 2020. 7. 31 게재확정일: 2020. 8. 6

던 보험료와의 임금 인상, 임금 인하 혹은 성과급 지급 등으로 인해 발생한 차액을 정산하고 있다. 또한 확정된 전년도 소득을 기준으로 4월부터 다음 해 3월까지 건강보험료를 납부하고 있다.¹⁾ 이 같은 건강보험료의 산정 및 정산 방식은 직장가입자에게 일시적인 보험료 부담과 보험료 인상의 오해를 야기하기도 하며,²⁾ 중소기업에 과중한 업무 부담으로 인식되고 있다. 국민건강보험공단에서는 제도 개선(상시근로자 100인 이상 사업장 보수월액 신고의무 도입 및 연말정산보험료 5회 분납 제도)을 통해 연말정산 추가 보험료 일시 부담을 완화했으나, 연말정산으로 인한 사업장과 국민건강보험공단의 행정비용 및 업무 부담은 여전히 지속되고 있다.

국민건강보험공단에서는 특정 시기의 보수총액 신고 집중에 따른 국민건강보험공단 내 업무 과부하 및 연말정산 안내문, 산출내역서, 독촉안내문 발송 등에 따른 국민건강보험공단의 행정비용이 최근 3년간 연평균 12억 원 소요되는 등 행정비용 및 업무 부담 문제가 지속해서 발생하는 상황이다. 그리고 사업장 입장에서는 국세청 연말정산과 국민건강보험공단의 보수총액 분리 신고로 인해 사업장의 업무 부담이 초래되고 있으며, 특히 전체 사업장의 65%에 달하는 5인 미만 사업장의 경우 업무 부담이 가중될 뿐만 아니라 국세청 근로소득 연말정산과 국민건강보험공단 건강보험료 연말정산을 위한 보수총액 신고 등을 외부 기관에 대행하도록 함으로써 경영비용이 증가하고 있는 상황이다.

따라서 본 연구의 목적은 건강보험의 재정건전성을 유지하면서 매년 발생하는 직장가입자의 건강보험료 연말정산제도를 합리적으로 운용하는 방안을 도출하고 방안별 행정적, 사회적 비용·편익을 비교 분석하는 것이다. 앞서 말한 바와 같이 건강보험료 연말정산에 대한 실효성 문제와 해마다 되풀이되는 건강보험료 연말정산의 사업장 업무 부담으로 인해 연말정산제도의 개선 방안에 대한 욕구가 높으며, 이에 따라 건강보험 제정의 경제적 손실은 최소화하면서 사용자와 가입자, 국민건강보험공단 모두 수용성이 높은 연말정산제도 개선 방안이 요구되는 상황이다.

본 연구는 직장가입자 건강보험료 연말정산제도 개선을 위해 다음과 같은 순서로 진행될 예정이다. 우선, 현행 직장가입자 건강보험료 연말정산제도의 현황

1) 「국민건강보험법」 제70조, 같은 법 시행령 제33~38조.

2) 2019년 4월 건강보험료 연말정산(2018년도 귀속분) 결과, 근로자 1,449만 명에 대하여 2조 1,178억 원의 보험료 정산이 발생하였으며, 이 중 환급액은 4,777억 원이고, 추가 부담액은 2조 5,955억 원이었다(국민건강보험공단, 직장가입자 2018년 건강보험료 정산 실시, 보도자료, 2019).

및 문제점을 분석하고, 건강보험료 연말정산제도 개선 방안을 제시하며, 각 대안별 재정 영향 및 사회적 비용·편익 분석을 수행하여 최적의 개선 방안 및 추진 방안을 제시한다.

II. 건강보험료 연말정산 현황 분석

1. 건강보험료 연말정산 개요

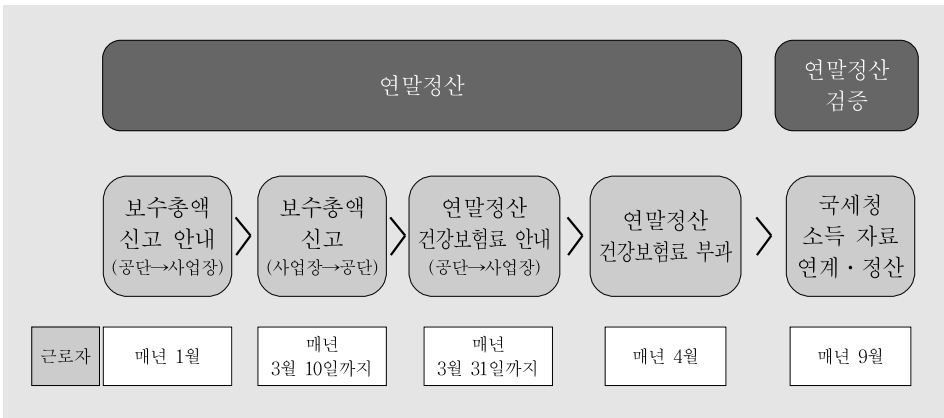
건강보험료는 전전년도 소득을 기준으로 우선 부과한 전년도 보험료와 다음해 확정된 소득을 신고 받아 그 차액을 4월에 확정한다. 따라서 전전년도와 전년도 소득의 변동에 따라서 매년 보험료 정산분이 발생할 수밖에 없는 구조이다. 이는 전년도 보수월액을 기준으로 4월부터 그 다음 연도 3월까지 보험료를 부과하기 때문에 소득의 증가와 연말 인센티브, 상여금의 영향으로 실제 사업장에서 받은 확정소득과 차이가 있기 때문이다. 또한 건강보험료 연말정산은 사업장에서 신고한 보수총액으로 매년 4월에 연말정산한 후, 매년 9월에 사업장의 신고금액과 국세청에 신고한 근로소득을 검증하여 그 차액분을 추가 부과하고 있다. 물론 소득 금액 변동 시 사업장에서 매월 보수월액 변경신고를 하면 정산규모가 작아질 수 있으나 소득변동이 크게 발생하였음에도 불구하고 보수월액 변경신고가 이루어지지 않을 경우 연말정산 시 일시적으로 많은 연말정산금액이 발생할 수 있는데, 이는 사업장에 보수월액을 매월 신고할 의무는 없기 때문이다.

사업장 입장에서는 국민건강보험공단의 보수총액신고와 국세청 연말정산신고가 같은 시기에 이루어지고(3월), 건강보험료 연말정산 이후 국세청 근로소득 연계 정산이 이루어지며(9월) 그 금액의 차이가 현저히 크지 않다는 것을 고려할 때, 사업장 신고에 의한 연말정산의 실효성에 비해 사업장 업무 부담 및 행정비용이 과다하다고 볼 수 있다(<그림 1> 참조).

건강보험료 연말정산의 신고 책임은 사용자에게 있으며, 공무원 및 교직원의 경우 기관장이 신고를 해야 한다. 신고 대상은 12월 말까지 건강보험 자격을 유지하고 있는 직장가입자로, 퇴직자 및 건설 일용직 현장 사업장 가입자는 연말정산에서 제외된다.

국민건강보험공단은 국세청 소득 자료와 연계하여 검증절차를 거치며, 이에 따른 추가 정산이 있다. 국세청 소득 자료와 비교하여 보수월액의 차이가 있는

<그림 1> 연말정산 절차 및 방법



가입자만을 대상으로 정산을 진행하지만, 결과적으로 총 2회 건강보험료 정산을 진행하고 있다.

2. 건강보험료 연말정산 자료 분석

<표 1>은 건강보험료 연말정산제도의 현황을 분석하기 위해 국민건강보험공단 자료를 이용한 기초통계이다. 최근 5년간 연말정산 사업장은 증가하는 추세를 보이고 있다. 2014년 107만 개소에서 2018년 135만 개소로 증가하여, 26.7%의 증가율을 나타내고 있다. 또한 연말정산에 따른 정산자도 최근 5년간 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 2014년 1,268만 명에서 2018년 1,449만 명으로 14.2% 증가

<표 1> 연도별 연말정산 사업장·정산자·정산액 추이(2014~2018년 귀속분)

(단위: 개소, 명, 억 원)

귀속연도	개소	정산자	정산액	추가 부담액	환급액
2014	1,068,303	12,683,430	15,671	19,311	3,640
2015	1,199,701	13,405,002	18,248	22,010	3,762
2016	1,329,075	13,992,341	18,293	22,496	4,203
2017	1,290,476	13,998,949	18,615	23,196	4,581
2018	1,353,267	14,491,873	21,178	25,955	4,777

자료: 국민건강보험공단 자격부과실.

했으며, 5년간 연평균 3.4%의 증가율이 나타나고 있다. 이에 따라 연말정산에 따른 연도별 건강보험료 정산액, 추가 부담액, 환급액 역시 최근 5년간 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 정산액의 경우, 2014년 1조 5,671억 원 대비 2018년 2조 1,178억 원으로 35.1% 증가했으며, 5년간 연평균 8.1%의 증가율을 나타냈다.

3. 연구 모형

국민건강보험 보험료 연말정산제도 개선 방안을 분석하기 위해서 아래와 같이 크게 3개의 대안에 대해서 가입자, 사용자 및 건강보험공단 측면에서 재정효과와 비용편익을 비교 분석한다. 재정효과 분석은 각 대안에 따른 부과 기준 및 부과 시점의 변경으로 인한 가입자, 사용자 및 건강보험공단의 수입의 변동을 분석하며, 비용·편익 분석은 정책의 도입으로 인해 영향을 받게 되는 모든 집단이 얻게 되는 비용 및 편익을 합쳐, 사회 전체적 차원에서 분석하는 것으로 각 대안에 따른 관련 주체들의 직접적 및 간접적 비용·편익을 비교 분석한다.

<표 2> 연구 모형

대안		재정효과	비용·편익
1	국세청 소득 자료 연계 (근로소득, 국외소득 제외)	가입자	
		사용자	
		건강보험공단	
2	국세청 소득 자료 연계 (보수총액 유지)	가입자	
		사용자	
		건강보험공단	
3	당월 부과	가입자	
		사용자	
		건강보험공단	

III. 건강보험료 연말정산제도 개선 방안

본 연구의 목적은 건강보험료 연말정산제도를 개선하여 보험 재정의 지속 가능성을 확보하는 동시에 효율적인 보험료 부과 및 정산 기준을 통해 국민편익을

도모하기 위한 것이다. 이를 위해 개선 방안은 크게 사업장 및 국민건강보험공단의 행정업무를 간소화하는 방안과 연말정산액 관련 가입자 불만 해소 방안으로 구분하여 살펴보았다. 건강보험료 연말정산제도의 개선 방안으로 국민건강보험공단 연말정산 신고 폐지 후 국세청 소득 자료만을 통해 정산을 진행하는 방안과 현행 건강보험료 부과 및 정산체계를 개선하는 방안으로 분류할 수 있다.

[대안 1] 국세청 소득 자료 연계를 통한 연말정산 간소화(「국민건강보험법」 시행령 제33조 개정)

[대안 1]은 현재 사업장이 매년 하고 있는 국민건강보험공단 연말정산(보수총액) 신고 폐지 후 국세청 소득 자료만을 통해 정산 진행하는 방법이다. 4대 사회보험 간 부과 기준 일원화 및 법인대표자 인정상여, 임원 퇴직소득 한도초과액에 대한 형평 부과를 위해 건강보험료 부과 기준인 ‘보수의 범위’ 정의를 ‘소득세법」 제20조 근로소득³⁾으로 개정하는 것이다. 이전까지는 「국민건강보험법」상 건강보험료의 부과 대상과 「소득세법」상 과세 대상의 기준이 판이하게 달라 보험료 수입이 크게 감소할 것으로 예상되어 별도의 기준으로 보험료가 부과되어 왔다. 그러나 소득세법이 여러 번의 개정을 거쳐 기존 건강보험료 수입과 유사한 수준을 유지하면서 절차를 간소화할 수 있을 것으로 예상된다.

이 경우 국세청에서 제공하는 국세청 소득 자료를 이용해 가입자의 전년도 근로소득을 확인할 수 있으므로 별도의 건강보험료 연말정산을 위한 사업장의 신고가 불필요하다. 다만 국민건강보험공단의 보수에 포함되는 소득과 국세청 근로소득에 포함되는 항목 차이로 부과 대상 변동이 발생하지만, 건강보험료 수입은 증가할 것으로 예상된다. 또한 연초 근로소득과 건강보험료 연말정산이 동시에 진행됨에 따른 사업장에서의 행·재정적 부담이 감소할 것으로 예상된다.

[대안 1] 도입에 따른 절차를 살펴보면 전년도 근로소득을 기준으로 건강보험료 납부, 이후 국세청 소득 자료 연계를 통한 연말정산을 하는 방식으로 ‘사업장에서 국세청에 전년도 근로소득 신고(매년 3월) → 국세청 소득 자료 연계 정산(7~9월) → 연말정산보험료 부과(7~9월)’의 프로세스로 이루어진다. 즉, 사업장에서

3) 건강보험은 소득의 기준을 「국민건강보험법」 시행령 제33조에 의한 보수로 퇴직금 등과 「소득세법」 제12조 제3호의 규정에 의한 비과세소득을 차감한 소득으로 정의하고 있지만, 국민연금은 「소득세법」 제20조 제1항의 규정에 의한 근로소득에서 동법 제12조 제3호의 규정에 의한 비과세소득을 차감한 소득을, 고용보험 「소득세법」 제20조 제1항의 규정에 의한 근로소득에서 동법 제12조 제3호의 규정에 의한 비과세소득을 차감한 소득을 사용하고 있다.

국민건강보험공단으로의 보수총액 신고가 사라지게 된다.

[대안 1] 도입 시 개선 사항은, 첫째 사업장 입장에서 근로소득과 건강보험료 연말정산이 동시에 진행됨에 따른 행·재정적 부담 감소가 예상된다. 둘째, 국민건강보험공단 입장에서 건강보험료 연말정산 안내문 발송 등의 직접비용 및 국민건강보험공단 담당자의 연말정산 업무시간 감소로 행정적 비용의 절약될 것이다. 마지막으로 소득에 대한 형평 부과를 달성할 수 있다. 즉, 지금까지 보수월액과 소득월액에 부과하지 못하고 있는 법인대표자 인정상여, 임원 퇴직소득 한도 초과액에 대해 부과함으로써 건강보험료 부과 원칙인 형평부과를 달성할 수 있다.

반면 [대안 1] 도입에 따른 우려 사항으로 부과 기준 변화 및 제도 개선에 따른 이행 기간 동안 혼선 발생이 가능하며, 연말정산보험료 부과 월이 4월에서 7~9월로 변경됨에 따라 운용수익 감소 가능성이 존재한다는 점이 있다. 또한 실제 도입 시 건강보험료 보수월액 신고 방식과 국세청 소득세 신고 방식 차이로 인한 자료 불일치율이 높을 경우 제도 개선의 효율성이 저하될 수 있다. 추가적으로 연말정산보험료 부과 월 변동에 따라 운용수익 감소가 우려되나 국세청 소득 자료 연계 기간을 7월로 할 경우 최소화할 수 있을 것으로 예상된다.

[대안 1] 도입을 위한 전제조건으로, 첫째 현재 「소득세법」상 근로소득과 「국민건강보험법」상 보수의 범위가 불일치하기 때문에 「국민건강보험법」 시행령 제33조 개정이 필요한 상황이다. 이에 따라 부과 기준은 법령에 의해 정해지기 때문에 시행령 개정과 이에 대한 법률적 검토가 필요하다. 둘째, 현재 「국민건강보험법」 시행령상 보수월액보험료 적용 기간이 ‘매년 4월부터 다음 해 3월까지’로 되어 있기 때문에 국세청 소득 자료 연계를 통한 건강보험료 연말정산을 위해서는 ‘매년 7~9월부터 다음 해 6~8월’로 적용 기간 변경이 필요하며, 이를 위해 「국민건강보험법」 시행령 제34조, 제35조 개정이 필요하다. 마지막으로 국민건강보험공단이 확보하고 있는 보수 데이터와 국세청에서 제공하는 소득 자료 연계를 위한 매칭 프로세스 및 시스템의 확보가 필요할 것으로 보인다. 데이터 연계 문제는 국민건강보험공단에서 사용하는 사업장별 식별번호인 사업장관리번호와 국세청의 신고 기준이 되는 사업자등록번호가 매칭되지 않는 부분에서 발생할 수 있다. 그러므로 국세청 소득 자료를 연계하여 연말정산을 일원화할 시 2개 이상 사업자등록번호를 동일 사업장으로 확인하여 합산부과 할 수 있는 기준 마련과 시스템 개선이 선행되어야 할 것이다.

[대안 2] 국세청 소득 자료 연계를 통한 연말정산 간소화(「국민건강보험법」 시행령

제33조 유지)

[대안 2]의 개념은 현재 사업장이 매년 수행하고 있는 국민건강보험공단 연말정산(보수총액) 신고 폐지 후 국세청 소득 자료만을 통해 연말정산을 진행하되 시행령 개정에 따른 지연 등을 고려해 건강보험료 부과 기준인 ‘보수의 범위’ 정의는 유지하는 것이다(「국민건강보험법」 시행령 제33조 유지).

이 경우 국세청에서 제공하는 국세청 연말정산 자료를 이용해 가입자의 전년도 근로소득을 확인할 수 있고, 별도의 건강보험료 연말정산을 위한 사업장 신고가 불필요하기 때문에 근로소득과 건강보험료 연말정산이 동시에 진행됨에 따른 사업장에서의 행·재정적 부담이 감소할 것으로 예상된다. 또한 시행령 개정이 상대적으로 많이 필요한 [대안 1] 대비 빠른 도입이 가능할 것으로 예상된다.

[대안 2]의 프로세스는 전년도 보수총액을 기준으로 건강보험료를 납부하고, 이후 국세청 소득 자료 연계를 통한 연말정산을 실시하는 것이다(사업장에서 국세청에 근로소득 신고(매년 3월) → 국세청 소득 자료 연계 연말정산(7~9월) → 연말정산보험료 부과(7~9월)).

[대안 2] 도입에 따라 기대되는 개선 사항은 사업장과 국민건강보험공단의 행정업무 부담 완화가 있다. 사업장 입장에서 근로소득과 건강보험료 연말정산이 동시에 진행됨에 따른 행·재정적 부담 감소가 예상되며, 국민건강보험공단 입장에서도 건강보험료 연말정산에 따른 안내문 발송 등의 직접비용 및 국민건강보험공단 담당자의 연말정산 업무시간 감소에 따른 행정적 비용 절약이 가능할 것으로 보인다.

[대안 2] 도입에 따라 예상되는 우려 사항으로는 연말정산제도 개선에 따른 이행 기간 동안 혼선 발생이 가능하다는 점이다. 또한 국민건강보험공단의 보험료 수입 측면에서 연말정산보험료 부과 월이 4월에서 7~9월로 변경됨에 따른 운용수익 감소 가능성이 존재한다. 그리고 [대안 1]에서와 같이 국민건강보험공단 보수월액 신고 방식과 국세청 소득세 신고 방식 차이로 인한 자료 불일치 건이 높을 시 제도 개선의 효율성이 저하될 수 있으며, 연말정산보험료 부과 월 변동에 따라 운용수익 감소가 우려되나 국세청 소득 자료 연계 기간을 7월로 할 경우 최소화할 수 있을 것으로 예상된다.

[대안 2] 도입을 위한 전제조건으로, 첫째 현재 「국민건강보험법」 시행령상 보수월액보험료 적용 기간이 ‘매년 4월부터 다음 해 3월까지’로 되어 있기 때문에 국세청 소득 자료 연계를 통한 건강보험료 연말정산을 위해서는 ‘매년 7~9월부

터 다음 해 6~8월'로 적용 기간 변경이 필요하다. 이를 위해 [대안 1]과 같이 「국민건강보험법」 시행령 제34조, 제35조 개정이 필요하다. 두 번째 전제조건은 [대안 1]과 같이 국민건강보험공단이 확보하고 있는 보수데이터와 국세청에서 제공하는 소득데이터 연계를 위한 매칭 프로세스 및 시스템의 확보가 필요하다는 것이다.

[대안 3] 당월 보수월액 기준 건강보험료 부과

[대안 3]은 매월 보수월액 신고를 통해 직장가입자의 당월 보수월액을 기준으로 건강보험료를 부과하여 국민건강보험공단 연말정산(보수총액)을 폐지하는 것이다. 이 경우 직장가입자의 당월 보수월액을 기준으로 건강보험료를 부과하고, 당월 보수월액의 신고금액과 확정금액의 차액은 다음 달 건강보험료 납부 시 정산하게 된다. 당해연도 소득을 기반으로 부과하기 때문에 전년도 소득을 기반으로 부과할 때보다 운용수익이 증가할 것으로 예상된다. 즉, [대안 3]은 현행 건강보험료 부과 및 정산체계를 완전히 바꾸는 방안이며, 사업주의 납부의무를 강화하는 방향으로 볼 수 있다. [대안 3] 도입 시 절차는 사업장에서 당월 보수월액 예상액 신고 및 건강보험료 납부, 이후 확정, 다음 달 정산 실시의 과정으로 진행된다.

[대안 3] 도입에 따라 예상되는 개선 사항으로는 먼저 사업장의 행정비용 및 업무 부담 감소가 있다. 건강보험료를 당월 소득 기준으로 부과하면, 건강보험료 연말정산제도가 불필요하게 되어 연초 근로소득 연말정산과 동시 진행해야 했던 부담이 사라지게 된다. 또한 가입자 측면에서는 연말정산에 따른 추가적인 보험료 부과가 이루어지지 않기 때문에 가처분 소득 감소의 우려가 없다는 장점이 있다. 국민건강보험공단 입장에서 볼 때에도 전년도 소득에 건강보험료를 부과하는 현행 방식보다 당월 부과 방식에서 재정운용수익이 증대하고, 자격변동 및 보수월액 변경신고 업무와 퇴직정산에 따른 업무 부담이 감소할 것이다.

도입에 따른 우려 사항으로는 소득세와 고용보험, 국민연금 이 연 소득에 기반을 둔 정률 부과인 데 반해 건강보험료는 월 소득에 기반을 둔 정률 부과체계인 관계로 상여금이 발생할 때 체감 보험료가 커 직장가입자의 반발이 야기될 수 있다는 점이 있다. 국민건강보험공단 입장에서는 행정업무 증대 가능성이 있고, 사업장의 신고금액 오류 및 축소 신고 시 보완책 필요할 것으로 보인다. 사업장 입장에서도 몰아서 하던 업무를 매달 하게 되므로 업무 부담이 커질 수 있다.

[대안 3] 도입의 전제조건으로 매월 보수월액을 신고하기 위한 EDI 가입 및 시스템 확충이 필요하며, 이에 따라 EDI 시스템의 전 사업장 의무가입 및 EDI 시스템 상담 인력 배치가 필요할 것으로 보인다.

<표 3> 개선 방안 요약표

구분	개선 방안 1	개선 방안 2	개선 방안 3
		국세청 소득 자료 연계 정산 간소화 (「국민건강보험법」 시행령 제33조 개정)	국세청 소득 자료 연계 정산 간소화 (「국민건강보험법」 시행령 제33조 유지)
소득 기준	소득세 기준 전년도 근로 소득	전년도 보수총액	당해연도 당월 보수월액
보험료 연말정 산제도	국세청 소득 자료 이용 연 말정산	국세청 소득 자료 이용 연 말정산	실시간 정산
개선 사항 및 우려 사항	사업장 입장에서 건강보험 료 연말정산을 위한 신고 불필요	사업장 입장에서 건강보험 료 연말정산을 위한 신고 불필요 사업장 담당자와 국민건강 보험공단 지사 담당자의 업무 부담 감소	전월 소득 기준으로 건강 보험료를 부과하게 되므로 연말정산제도 불필요
	사업장 담당자와 국민건강 보험공단 지사 담당자의 업무 부담 감소	연말정산으로 인한 가계의 가처분소득 일시 감소 우 려는 이전과 동일	연말정산으로 인한 가계의 가처분소득 일시 감소 우 려는 없음
	연말정산으로 인한 가계의 가처분소득 일시 감소 우 려는 이전과 동일	법인대표자 인정상여, 임원 퇴직소득 한도초과액을 건 보료 내 어느 항목에서도 부과할 수 없는 형평성 문 제 미해결	사업장 담당자와 국민건강 보험공단 지사 담당자의 업무 부담 증가
전제 조건	부과 기준 변경 및 연말정 산제도 개선을 위한 「국민 건강보험법」 시행령 제33~ 35조 개정	연말정산제도 개선을 위한 「국민건강보험법」 시행령 제34조, 제35조 개정	매월 보수월액 신고를 위 한 시행령 제34~36조, 제 39조 개정
	국세청 소득데이터 연계를 위한 매칭 프로세스 및 시 스템의 확보	국세청 소득데이터 연계를 위한 매칭 프로세스 및 시 스템의 확보	매월 보수월액 신고를 위 한 EDI 가입 및 시스템의 확보

주: 개인사업장 사용자 연말정산제도 개선 시 「국민건강보험법」 시행령 제38조 개정 필요.

IV. 제도 개선 효과 분석

1. 재정 영향 분석⁴⁾

국민건강보험의 장기적인 지속 및 유지를 위해서는 건강보험 재정 안정성이 담보될 필요가 있다. 연말정산 제도의 개선은 부과 기준 및 부과 시점 등의 변경으로 인해 건강보험 재정에 영향을 주게 된다. 제도 개선 후 유지 가능성을 확인하기 위해 제도 개선에 따른 건강보험 재정 영향 분석을 대안별로 수행하였다.

[대안 1] 국세청 소득 자료 연계를 통한 연말정산 간소화(「국민건강보험법」 시행령 제33조 개정)

[대안 1]의 경우 건강보험 재정에 영향을 미칠 수 있는 경로는 크게 두 가지이다. 첫째, 현행 부과 기준인 「국민건강보험법」상 보수월액 보수의 범위와 개정 후 기준인 「소득세법」상 근로소득의 정의 불일치에 따른 수입 변동이다. 이는 「국민건강보험법」상 보수월액에는 포함되나 「소득세법」상 근로소득에는 포함되지 않는 소득이 있기 때문이며, 그 반대의 경우도 존재하기 때문이다. 2019년 9월 국세청 소득 자료 연계 기준, 보수월액에만 포함되는 국외소득에 해당하는 금액은 931억 원으로 나타난 반면 근로소득에만 포함되는 금액은 임원 퇴직소득금액 한도 초과액과 법인대표자 인정상여를 합친 3,994억 원으로 나타났다(감사원, 2019). 따라서 「국민건강보험법」 시행령 제33조를 「소득세법」 제20조로 개정 시 부과 대상 금액이 2019년 9월 기준 3,063억 원(=3,994억 원-931억 원)으로 증가하여 보험료 수입 역시 증가할 것으로 예상된다. 이 부과 대상 금액을 기준으로 건강보험료 부과 상한액을 고려하지 않고 단순 건강보험료율(2018년 기준 6.24%)을 곱해서 구한, 시행령 개정 시 부과 범위 변동에 따라 예상되는 보험료 수입 증가액은 191억 원이다. 그러나 건강보험 혜택을 받는 자는 건강보험료를 부담해야 한다는 형평 부과를 위해 개정 시 단서조항을 통하여 추가적으로 국외소득도 부과

4) [대안 1]과 [대안 2] 도입에 따른 재정 영향 분석의 경우, 현행 시스템상 국민건강보험공단의 보수 자료와 국세청 소득 자료가 비매칭되는 문제는 시스템 개선을 통해 완전히 해결할 수 있다고 가정하였고, [대안 3]에 따른 분석은 재정에 영향을 미칠 수 있는 경로별 분석을 진행하였다.

대상에 포함시키면, 시행령 개정 시 부과 범위 변동에 따라 예상되는 보험료 수입 증가액은 249억 원으로, 이는 건강보험료 부과 상한액을 고려하지 않고 단순 건강보험료율(2018년 기준 6.24%)을 곱해서 구한 것이다.

둘째, 국세청 소득 자료를 이용하여 건강보험료 연말정산 시 소득 자료를 적용하여 연말정산보험료를 부과하는 시기가 지연됨에 따라 보험재정운용수익의 감소가 발생한다. 근로자의 경우 현재 건강보험료 소득의 적용은 당해연도 4월부터 다음 해 3월까지이나, 국세청 소득 자료를 이용하는 경우 당해연도 7월부터 다음 해 6월(혹은 당해연도 9월부터 다음 해 8월)까지 적용할 수 있다. 이는 곧 연말정산보험료 부과 시기도 3개월이 늦어진다는 의미이기 때문에 제도 개선 시 3개월 간 얻을 수 있었던 보험재정수익이 감소하게 된다. 연말정산 일원화를 통해 국세청 소득 자료로 연말정산 후 모든 연말정산액을 부과할 수 있다면 현행 대비 3개월(혹은 5개월) 동안 해당 금액만큼을 운용할 수 없게 된다. 2018년 귀속분 연말정산 기준 근로자 건강보험료 연말정산액 총 금액은 2조 1,178억 원이다. 2019년 12월 1일 기준 한국은행 기준금리(1.25%)에 동일한 수익률을 가정하고 운용수익 감소를 계산하면, 운용수익 감소는 2018년 귀속분 연말정산 기준 7월 부과 시 66억 원, 9월 부과 시 110억 원인 것으로 나타났다.

개인사업장 사용자의 경우 현재 건강보험료 소득의 적용은 당해연도 6월부터 다음 해 5월까지이나, 국세청 소득 자료를 이용하는 경우 당해연도 12월부터 다음 해 11월까지 적용할 수 있다. 연말정산 일원화를 통해 국세청 소득 자료로 연말정산 후 모든 연말정산액을 부과할 수 있다면, 현행 대비 6개월 동안 해당 금액만큼을 운용할 수 없게 된다. 2018년 귀속분 연말정산 기준 개인사업장 사용자 건강보험료 연말정산액은 총 2,985억 원으로 그에 따른 운용수익 감소는 약 19억 원인 것으로 나타났다.

종합하면, [대안 1] 도입 시 연말정산보험료 부과 월 변동으로 인해 나타날 수 있는 운용수익 변동은 최소 85억 원(근로자 66억 원+개인사업장 사용자 19억 원)에서 최대 129억 원(근로자 110억 원+개인사업장 사용자 19억 원)인 것으로 추정된다.

[대안 2] 국세청 소득 자료 연계를 통한 연말정산 간소화(「국민건강보험법」 시행령 제33조 유지)

[대안 2]의 경우 건강보험 재정에 영향을 미칠 수 있는 경로는 한 가지이다.

즉, 국세청 소득 자료를 이용하여 건강보험료 연말정산 시 소득 자료를 확정하는 시기가 지연됨에 따라 보험재정운용수익의 감소가 발생한다. 이는 [대안 1]의 두 번째 경로와 같은 것이다. 종합해 볼 때, [대안 2] 도입 시 연말정산보험료 부과 월 변동으로 인해 나타날 수 있는 운용수익 감소는 최소 85억 원(근로자 66억 원+개인사업장 사용자 19억 원)에서 최대 129억 원(근로자 110억 원+개인사업장 사용자 19억 원)인 것으로 추정된다.

[대안 3] 당월 보수월액 기준 건강보험료 부과 방안

당월 보수월액에 건강보험료 부과 시 건강보험 재정에 영향을 미칠 수 있는 경로는 부과시점 변경에 따른 재정운용수입의 변화이다. 다음 해 4월 연말정산보험료를 부과하는 대신 매월 정산신고를 하게 되면 현행 다음 해 4월부터 운용 가능한 재정수입이 당해연도 1월부터 12월 부과액에 나누어져 부과되기 때문에 운용 가능 기간이 증가하게 된다.

당월 보수월액 부과 시 현행 보험료 수입에 비해서 월별 보험료 수입이 다소 증가하는 것으로 나타난다. 현재 다음 해 4월에 부과하고 있는 연말정산액을 매월 신고에 따른 정산으로 변경하여 연말정산액이 열두 달에 고르게 부과되는 것으로 가정하여 계산하였다. 매달 부과한 정산보험료를 재정운용 한다고 할 때, 각월에 받은 정산보험료는 현행 다음 해 4월 연말정산보험료 부과 대비 최소 3개월에서 최대 15개월까지 긴 운용 기간을 확보할 수 있게 된다. 수익률을 대안 1 분석에 사용한 것과 같이 한국은행 기준금리(1.25%)라고 할 때, 당월 부과로 변경할 경우 증가하는 운용수익은 약 198억 원으로 나타났다.

<표 4> 매월 보수월액 보험료 부과에 따른 연도별 운용수익 변동 예상

(단위: 억 원, 한국은행 기준금리 기준)

귀속연도	재정운용수익 변동
2014	147
2015	171
2016	172
2017	174
2018	198

<표 5> 대안별 재정 영향 분석(2018년 기준)

(단위: 억 원)

구분	대안 1-1 (국외소득 제외)		대안 1-2 (국외소득 포함)		대안 2		대안 3
	7월 부과	9월 부과	7월 부과	9월 부과	7월 부과	9월 부과	
재정수입 변동	191		249		0		0
재정운용수익 변동	-85	-129	-85	-129	-85	-129	198
총계	106	62	164	120	-85	-129	198

종합해 볼 때, [대안 1-1] 도입 시 연말정산보험료 부과 월 변동으로 인해 나타날 수 있는 운용수익 변동은 62억 원에서 106억 원 사이로 나타났고, [대안 1-2] 도입 시에는 120억 원에서 164억 원 사이로 나타났다. 그리고 [대안 2] 도입 시에는 -85억 원에서 -129억 원 사이로, [대안 3] 도입 시에는 198억 원으로 나타났다.

2. 사회적 비용·편익 분석

사회적 비용·편익 분석이란 제도나 정책의 도입으로 인해 영향을 받게 되는 모든 집단이 얻게 되는 비용 및 편익을 합쳐, 사회 전체적 차원에서 분석하는 것으로 정의할 수 있다. 제도 개선에 따라 특정 부문에 편익이 존재한다고 해도, 다른 부문에서 그 편익보다도 더 큰 비용이 발생하는 경우 사회적으로 바람직한 방향이라고 할 수 없다. 따라서 사회적 관점에서의 비용·편익 분석이 필요하며, 이를 위해 건강보험료 연말정산제도 개선에 따른 관련 주체들의 직접적 및 간접적 비용·편익의 총합을 사회적 비용으로 정의하여 비교 분석하였다.

건강보험료 연말정산제도와 관련되어 있는 주체는 크게 사용자, 가입자, 국민건강보험공단으로 나눌 수 있는데, 주체별 건강보험료 연말정산 개선 대안별로 비용·편익 분석을 수행한 후 세 주체의 결과를 통합하여 해당 대안 도입에 따른 효과를 산출하였다. 우선 1년 기준 효과를 산출한 후, 해당 정책이 앞으로 일정기간 이상 유지될 것을 가정한 순현재가치(Net Present Value: NPV)를 계산하여 정책 지속에 따른 미래까지 고려한 대안별 효과를 제시한다.

1) 사용자 측면에서의 비용·편익 분석

사용자는 해당 사업장에서 채용한 근로자의 보수 신고 및 건강보험료 납부의 주체로서 해당 업무를 수행하기 위해 본인의 시간을 투입하거나 그 업무를 담당할 근로자 채용으로 경영비용이 발생하고 있다. 이처럼 세금 혹은 준조세 납부 등 제도적으로 부여된 책임을 수행하기 위해 사용되는 간접적 비용을 제도 순응 비용(compliance cost)이라고 한다. 이러한 관점에서 건강보험료 연말정산에 투입되는 인원으로 인한 인건비(사용자 본인의 시간을 투입하는 경우 기회비용) 또한 법을 준수하는 과정에서 발생하는 비용인 제도 순응비용이라고 볼 수 있다.

사업장 설문조사 결과에 따르면 사업장 담당자는 상시근로자 5인 미만 사업장의 경우 평균 약 12시간, 상시근로자 5인 이상 50인 미만 사업장의 경우 평균 약 18시간을 해당 업무에 투입하고 있는 것으로 나타났다. 또한 50인 이상 사업장의 경우 5인에서 49인 사이의 상시근로자를 가진 사업장보다 근로 인원이 더 많기 때문에 필연적으로 더 많은 시간이 연말정산 업무에 필요할 것이므로 최저 투입 시간인 18시간을 연말정산 업무에 투입하는 것으로 가정하였다.⁵⁾

[대안 1] 도입에 따른 제도 순응비용 감소

[대안 1]의 경우 국세청 근로소득 자료만을 가지고 연말정산이 진행될 예정이기 때문에 사업장 입장에서 현행 매년 2~3월에 신고하는 건강보험료 연말정산 업무는 없어지게 된다. 그러므로 현행 건강보험료 연말정산 업무에 투입된 시간은 모두 절약하게 된다. 모든 사업장이 고용규모별 평균 연말정산 업무 투입시간만큼 제도 순응 비용을 가진다고 가정할 때, 2014년부터 2018년까지 고용규모별 사업장 수를 이용하여 사회적 제도 순응비용을 계산하였다. 사업장의 건강보험 업무 담당자 근로시간의 시간당 가치 산정이 어렵기 때문에 객관적인 지표인 최저임금(2019년 기준 8,350원)과 1인당 GNI(2019년 기준 시간당 14,669원⁶⁾)를 이

5) 사업장 건강보험 업무 담당자를 대상으로 하는 심층면접조사(FGI)를 2019년 11월~12월까지 직접 면담 및 유선 인터뷰를 통해 실시하였다. 면담 대상자는 채용규모 및 지역을 고려해 분배한 규모별 47개 사업장 담당자와 보험료 신고 대행 세무사/회계사 사무실 담당자였다.

6) 14,669원은 2019년 1인당 명목 국민총소득인 3,679만 원을 12개월로 나누고, 1달 기준 정규 근로시간인 209시간(주 5일, 일 8시간 기준, 유급휴가일 포함)으로 또 나눈 결과로 도출된 금액이다($36,790,000\text{원} \div 12\text{개월} \div 209\text{시간} = 14,669\text{원}$).

용하여 각각 제도 순응비용을 계산하였다.

시간 절약에 따른 비용은 2019년 최저임금으로 가정 시 사업장의 건강보험료 연말정산 신고 폐지에 따른 제도 순응비용 절감효과는 2018년 기준 1,756억 원으로 나타났다. 그리고 2019년 1인당 명목 국민총소득(GNI)은 3,679만 원을 기준으로 시간비용을 가정 시 시간당 14,669원이 절약되어 사업장 건강보험료 연말정산 신고 폐지에 따른 제도 순응비용 절감효과는 2018년 기준 3,092억 원으로 나타났다.

[대안 2] 도입에 따른 제도 순응비용 감소

[대안 2] 도입 시에도 국세청 근로소득 자료만을 가지고 보험료 정산이 진행되므로, [대안 1]에서 분석한 내용과 동일하게 시간비용을 최저임금으로 가정 시 2018년 기준 1,756억 원, 2019년 1인당 명목 국민총소득(GNI)으로 가정 시 2018년 기준 3,092억 원으로 나타났다.

[대안 3] 도입에 따른 제도 순응비용 감소

[대안 3] 도입 시 매월 보수월액 변동 신고로 사업장의 건강보험료 연말정산(보수총액)은 폐지될 예정이다. 따라서 사업장 입장에서 현행 매년 2~3월에 진행되는 건강보험료 연말정산 신고 업무는 없어지지만 매월 보수월액 변동 내역을 국민건강보험공단에 신고해야 하기 때문에 총 업무량은 감소하지 않을 가능성이 높다. 즉, [대안 3]의 도입은 순응비용을 증가시키거나 현상유지 할 것으로 예상되므로 제도 순응비용 변화는 0을 최댓값으로 볼 수 있다.⁷⁾

대안별 사용자 측면에서의 비용·편익 종합

대안 도입에 따른 제도 순응비용 변화 분석을 통해 산출한 2018년 기준 및 순현재가치(NPV)로 환산한 대안별 사용자 측면에서의 비용 및 편익은 <표 6>과

7) 실제 FGI 결과를 완벽하게 반영하기 위해서는 사업장별 제도 순응비용 증가도 분석해야 할 것이다. 그러나 가상적 업무 증가량을 계산함에 있어 한계가 존재하고 이미 100인 이상 사업장의 경우 기 도입되어 있다는 점 등을 분리하여 비용을 산출하기에 어려움이 따르기 때문에 [대안 3] 도입에 따른 사업장의 제도 순응비용은 0으로 계산하였다.

<표 6> 대안별 사용자 측면에서의 비용·편익(종합)

(단위: 억 원)

구분	[대안 1]		[대안 2]		[대안 3]
	최저임금 (2019) 기준	1인당 GNI(2019) 기준	최저임금 (2019) 기준	1인당 GNI(2019) 기준	
제도 순응비용 감소효과 (2018년 기준)	1,756	3,092	1,756	3,092	0
제도 순응비용 감소효과 (NPV 10년 ⁸⁾)	16,411	28,896	16,411	28,896	0

같다. 1년 기준 개선효과는 [대안 1]과 [대안 2]가 시간비용에 대한 가정에 따라 약 1,756억 원에서 3,092억 원 사이의 크기를 가지는 것으로 나타났다. 또한 제도 유지 기간을 10년, 미래에 대한 할인율을 한국은행 기준금리(1.25%)로 가정하고 대안별 제도 도입에 따른 효과의 순현재가치(NPV)를 계산한 결과, [대안 1]과 [대안 2]는 도입 시 시간비용에 대한 가정에 따라 1조 6,411억 원에서 2조 8,896억 원 사이의 효과를 가지는 것으로 나타났다. [대안 3]은 제도 순응비용 감소효과가 0이므로 두 가지 결과 모두에서 0원으로 나타났다.

2) 가입자 측면에서의 비용·편익 분석

가입자 측면에서 건강보험료 연말정산에 따른 비용은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 한 가지는 연말정산보험료 부과에 따른 일시적 부담이며, 또 다른 한 가지는 연말정산보험료 부과 월 변동에 따른 투자수익 변동이다. 첫째, 연말정산에 따른 건강보험료 추가 납부액이 일시 고지되었기 때문에 전년 대비 소득이 크게 늘어난 직장가입자의 경우 본인이 예상치 못한 지출로 인해 부담감을 느낄 수 있다. 이를 개선하기 위해 상시근로자 100인 이상 사업장 보수월액 신고의무 도입 및 연말정산보험료 5회 분납 제도가 시행되었음에도 일시적 부담으로 인한 문제가 잔존하는 상황이다(쿠키뉴스, 2019; 조선비즈, 2020). 둘째, 일시적인 부담 외의 측면에서 볼 때, 건강보험료 연말정산제도 개선에 따른 가입자의 비용 및

8) 순현재가치(NPV)는 2019년 한국은행 기준금리인 1.25%를 할인율로 적용하여 계산하였고, 정책(사업)의 유지 기간을 10년으로 가정하여 계산하였다.

편익은 연말정산보험료 부과 시기 변동으로 투자수익 증감이 일어날 가능성이 있다. 예를 들어, 4월에 연말정산보험료가 부과되던 상황에서 제도 개선으로 9월에 부과가 된다면 가입자는 해당 금액을 예금해 놓거나 주식에 투자하여 제도 개선 이전 대비 투자수익을 올릴 수 있다.

[대안 1] 도입에 따른 가입자의 일시적 부담 및 운용수익 변동

[대안 1] 도입에 따른 가입자의 일시 부담 부분에 대한 변동은 없으며, 일시적인 부담에 따른 비용·편익의 변화 역시 없는 것으로 보는 게 타당하다. 그러나 국세청 소득 자료를 이용한 연말정산 시 국민건강보험공단 입장에서 소득 자료를 확정하는 시기가 지연됨에 따라 연말정산보험료 부과 월이 기존 4월에서 7~9월로 변경될 것이고, 이로 인해 가입자 입장에서 연말정산보험료에 해당하는 자금운용 기간이 늘어 투자수익이 증가할 수 있다.

근로자의 경우 현재 건강보험료 소득의 적용은 당해연도 4월부터 다음 해 3월까지이나, 국세청 소득 자료를 이용하는 경우 당해연도 7월부터 다음 해 6월(혹은 당해연도 9월부터 다음 해 8월)까지 적용할 수 있다. 이는 곧 연말정산보험료 부과 시기도 3개월이 늦어진다는 의미이기 때문에 제도 개선 시 3개월만큼 운용기간이 늘어 투자수익이 증가할 수 있다. 이는 곧 국민건강보험공단의 보험재정 운용수익의 감소액과 같은 금액으로 볼 수 있다. 따라서 2018년 연말정산액 기준, 근로자 연말정산보험료 부과 월 변동에 따른 투자수익 증가액은 한국은행 기준금리(1.25%)만큼의 수익률을 가정할 경우 7월 부과 시 총 66억 원, 9월 부과 시 110억 원으로 나타났다.

개인사업장 사용자의 경우 현재 건강보험료 소득의 적용은 당해연도 6월부터 다음 해 5월까지이나, 국세청 소득 자료를 이용하는 경우 당해연도 12월부터 다음 해 11월까지 적용할 수 있을 것으로 예상된다. 따라서 2018년 연말정산액 기준, 개인사업장 연말정산보험료 부과 월 변동에 따른 투자수익 증가액은 한국은행 기준금리(1.25%)만큼의 수익률을 가정할 경우 19억 원으로 나타났다.

종합해 볼 때, 대안 1 도입 시 연말정산보험료 부과 월 변동으로 인해 나타날 수 있는 가입자의 투자수익 증가는 최소 85억 원(근로자 66억 원+개인사업장 사용자 19억 원)에서 최대 129억 원(근로자 110억 원+개인사업장 사용자 19억 원)인 것으로 추정된다.

[대안 2] 도입에 따른 가입자의 일시적 부담 및 운용수익 변동

앞서 [대안 1]에 대한 분석 결과와 같이, [대안 2] 도입 시 근로자의 연말정산 보험료 부과 월 변동에 따른 투자수익 증가액은 한국은행 기준금리(1.25%)만큼의 수익률을 가정할 경우 7월 부과 시 총 66억 원, 9월 부과 시 110억 원인 것으로 나타났다. 개인사업장 사용자의 연말정산보험료 부과 월 변동에 따른 투자수익 증가액은 한국은행 기준금리(1.25%)만큼의 수익률을 가정할 경우 총 19억 원으로 예상된다. 종합해 볼 때, [대안 2] 도입 시 연말정산보험료 부과 월 변동으로 인해 나타날 수 있는 가입자의 투자수익 증가는 최소 85억 원(근로자 66억 원+개인사업장 사용자 19억 원)에서 최대 129억 원(근로자 110억 원+개인사업장 사용자 19억 원)인 것으로 추정된다.

[대안 3] 도입에 따른 가입자의 일시적 부담 및 운용수익 변동

가입자 측면에서 [대안 3] 도입에 따른 비용 및 편익 변동은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, [대안 3] 도입 시 건강보험료 연말정산(보수총액) 신고가 폐지된다. 따라서 도입에 따른 가입자의 일시 부담 부분 해소가 가능하며, 이는 곧 유동성 제약 해소로 볼 수 있다. 유동성 제약 감소 효과는 총 건강보험료 연말정산액에 20%를 곱한 뒤, 해당 금액을 가입자들이 1년에 걸쳐 모았을 경우 평균적으로 6개월 동안 현금 형태로 보유했을 것이고 그로 인해 얻지 못했을 투자수익을 한국은행 기준금리(1.25%)로 가정하여 계산하였다. 2018년 연말정산액 기준, [대안 3] 도입 시 건강보험 가입 유동성 제약 감소효과는 한국은행 기준금리(1.25%)만큼의 수익률을 가정할 경우 총 30억 원인 것으로 나타났다.

둘째, [대안 3] 도입 시 당월 보수월액 부과 시 현행보다 월별 보험료 부과액이 다소 증가하게 된다. 정산액이 열두 달에 고르게 부과되는 것으로 가정 시⁹⁾ 현행 다음 해 4월 연말정산보험료 부과 대비 최소 3개월에서 최대 15개월만큼 조기에 보험료를 납부하게 된다. 수익률을 한국은행 기준금리(1.25%)라고 할 때, 당월 부과로 변경할 경우 감소하는 가입자 투자수익은 약 198억 원이다. [대안 3] 도입 시 가입자 투자수익 감소폭은 2014년 약 147억 원에서 2018년 약 198억 원으로 시간이 지날수록 커지는 것으로 나타났다.

9) 매월 신고에 따른 정산으로 변경 시 당해연도 중 어느 달에 정산보험료가 많이 부과될지는 자료의 한계상 파악할 수 없다.

대안별 가입자 측면에서의 비용·편익 종합

대안 도입에 따른 제도 순응비용 변화 분석을 통해 산출한 2018년 기준 및 순현재가치(NPV)로 환산한 대안별 가입자 측면에서의 비용 및 편익은 <표 7>과 같다. 일시적 부담 감소의 경우 유일하게 [대안 3]만이 개선되는 모습을 보였고 그 효과의 크기가 2018년 기준 약 30억 원의 편익이 예상된다. 부과 월 변동에 따른 투자수익 변동효과는 2018년 기준 [대안 1]과 [대안 2]에 따라 약 85억 원에서 129억 원의 편익이 예상된다. 그에 비해 [대안 3]은 -198억 원으로 수익 감소가 나타났다. 대안별 효과 총합은 2018년 기준 [대안 1]과 [대안 2]에 따라 약 85억 원에서 129억 원의 편익이 예상된다. 그에 비해 [대안 3]은 -168억 원으로 효과가 없는 것으로 나타났다. 또한 제도 유지 기간을 10년, 미래에 대한 할인율을 한국은행 기준금리(1.25%)로 가정하고 대안별 제도 도입에 따른 효과를 순현재가치(NPV)로 계산한 결과 [대안 1]과 [대안 2]는 도입 시 시간비용에 대한 가정에 따라 794억 원에서 1,205억 원의 편익을 가지는 것으로 나타났다. 반면 [대안 3]은 -1,570억 원으로 오히려 편익이 감소하는 것으로 나타났다.

<표 7> 대안별 가입자 측면에서의 비용·편익(종합)

(단위: 억 원)

구분	[대안 1]		[대안 2]		[대안 3]
	7월 부과	9월 부과	7월 부과	9월 부과	
일시적 부담 감소 효과 (2018년 기준)	0		0		30
부과 월 변동에 따른 투자수익 변동(2018년 기준)	85	129	85	129	-198
대안별 효과 총합 (2018년 기준)	85	129	85	129	-168
대안별 효과 총합 (NPV 10년 ¹⁰⁾)	794	1,205	794	1,205	-1,570

10) 순현재가치(NPV)는 2019년 한국은행 기준금리인 1.25%를 할인율로 적용하여 계산하였고, 정책(사업)의 유지 기간을 10년으로 가정하여 계산되었음.

3) 국민건강보험공단 측면에서의 비용·편익 분석

국민건강보험공단 측면에서 건강보험료 연말정산제도 개선에 따른 비용·편익은 크게 세 가지로 결정된다. 첫 번째는 제도 변경으로 인한 재정수입 변동, 두 번째는 연말정산보험료 부과 월 변동에 따른 재정운용수익 변동, 마지막으로 제도 변경에 따른 연말정산 업무량 변동으로 인한 직·간접적 비용 변화이다. 첫 번째와 두 번째 비용·편익 요소는 이미 재정 영향 분석에서 밝힌 바 있으므로 해당 분석을 통해 도출된 재정수입 변동을 이용하여 종합적인 비용·편익 분석을 시행할 것이다. 세 번째는 제도 변경에 따른 연말정산 업무량 변동으로 인한 직·간접적 비용 변화이다. 즉, 연말정산 업무가 간소화될 경우에 건강보험료 연말정산 업무에 직접적으로 사용되는 우편발송비 등에 소요되는 비용 감소 및 연말정산 업무를 수행하는 국민건강보험공단 내 직원들의 기회비용 절감에 대한 분석이다. 여기서 기회비용이란 연말정산제도 개선으로 국민건강보험공단 직원들이 절약하게 될 시간의 금액적 가치를 의미한다.

[대안 1] 도입에 따른 국민건강보험공단의 연말정산 업무 관련 직·간접적 비용 변동

[대안 1]의 경우 국세청 근로소득 자료만을 가지고 보험료 정산이 진행될 것이므로 연말정산 업무에 따라 지출되었던 우편발송비 등의 직접적 비용을 절약할 수 있게 된다. 해당 비용은 아래 표와 같으며, 2018년 기준으로 연간 약 12억 5,000만 원을 절약할 수 있다.

<표 8> 보수총액신고 관련 직접비용 지출 내역(2016~2018년)

(단위: 천 원)

정산연도	보수총액 통보서 및 안내문 발송	건강보험료 산출내용 발송	신고독려 안내문 발송	합계
2016년	637,900	329,335	125,835	1,093,070
2017년	685,560	371,081	320,277	1,376,918
2018년	759,434	231,921	258,898	1,250,253
계	2,082,894	932,337	705,010	3,720,241

자료: 감사원(2019), “감사보고서-국민건강보험공단 기관운영감사,” p. 18.

또한 [대안 1] 도입 시 현행 건강보험료 연말정산 업무에 투입된 국민건강보험공단 인력들을 타 업무에 투입할 수 있게 된다. 국민건강보험공단 내 실무자들을 대상으로 설문조사¹¹⁾를 진행한 결과, 매년 2월 초부터 3월 10일에 해당하는 보수총액통보서 집중처리 기간 동안 연말정산 업무에 하루 평균 7.5시간, 즉 매년 300시간이 소요됨을 알 수 있었다.

연말정산 업무 간소화 시 국민건강보험공단 직원들이 절약하는 시간을 통해 국민건강보험공단 입장에서 얻을 수 있는 편익을 분석하기 위해서는 국민건강보험공단 직원 노동시간의 가치를 금액으로 환산하여 계산해야 한다. 국민건강보험공단 직원이 받고 있는 보수는 시장에서 평가된 해당 직원의 노동시간의 가치로 판단할 수 있다. ALIO(공공기관 경영정보 공개시스템)에 따르면 국민건강보험공단 직원의 평균보수액은 2019년 예산 기준 약 6,329만 원으로 나타났으며, 이 금액을 시간당 급여로 환산하면 25,235원¹²⁾으로 나타났다.

이를 종합할 때, 건강보험료 연말정산 업무 간소화 시 국민건강보험공단 직원들이 절약하는 시간을 통해 국민건강보험공단 입장에서 얻을 수 있는 편익은 직원 1인당 연 7,570,500원으로 추정된다. 국민건강보험공단에서 자격부과 업무를 담당하는 인원은 1,134명(총 설문 참여자 수)으로 집계되었으며, 이에 따라 근무시간 절약에 따른 국민건강보험공단의 총 편익은 2019년 예산 기준 연 87억 원으로 나타났다.

[대안 2] 도입에 따른 국민건강보험공단의 연말정산 업무 관련 직·간접적 비용 변동

[대안 2] 도입 시에도 [대안 1]에서 분석한 바와 같이 국민건강보험공단은 업무에 따른 직접비용인 연 약 12억 5,000만 원을 절약할 수 있다. 또한 [대안 1]과 동일하게 근무시간 절약에 따른 국민건강보험공단의 총 편익인 2019년 예산 기준 연 87억 원이 생길 것으로 예상된다.

[대안 3] 도입에 따른 국민건강보험공단의 연말정산 업무 관련 직·간접적 비용 변동

11) 설문조사는 2019년 11~12월까지 국민건강보험공단 설문조사시스템을 통해 실시하였다. 대상자는 국민건강보험공단 지역본부 및 지사 직원(자격부과 담당 직원)으로 설문을 완료한 사람은 939명이었다.

12) 25,235원은 2019년 예산 기준 국민건강보험공단 직원의 평균보수액인 6,329만 원을 12개월로 나누고, 1달 기준 정규 근로시간(주 5일, 일 8시간 기준, 유급휴가일 포함)인 209시간으로 또 나눈 결과로 도출된 금액이다($63,290,000\text{원} \div 12\text{개월} \div 209\text{시간} = 25,235\text{원}$).

[대안 3] 도입 시 국민건강보험공단 입장에서 현행 매년 2~3월에 진행되는 건강보험료 연말정산 업무는 없어질 것으로 예상된다. 그러나 매월 보수월액 변동에 따라 사업장에서 국민건강보험공단에 신고해야 하기 때문에 총 업무량은 감소하지 않을 가능성이 높다. 안내문 및 통보서 발송비용 역시 연초에 사용되던 부분이 12개월에 나뉘어서 사용될 가능성이 높다. 따라서 [대안 3] 도입에 따른 직접비용 절감효과는 없을 것으로 예상할 수 있다.

또한 [대안 3] 도입 시 건강보험료 연말정산 업무 대신 사업장에서 변경된 보수월액을 매월 국민건강보험공단에 신고해야 하기 때문에 총 업무량은 감소하지 않을 가능성이 높다. 업무 부담 감소를 가장 큰 원칙으로 답변했던 국민건강보험공단 담당자들에 대한 설문조사 결과에서도 [대안 1]과 [대안 2]의 도입에 대한 찬성률은 98%에 달했으나 그에 비해 [대안 3] 도입의 경우 반대율이 40%를 넘어 기존 연말정산제도 대비 선호도가 매우 낮게 나타났다. 그러므로 [대안 3]의 도입은 업무시간을 증가시키거나 현상유지 할 것으로 예상된다. 결국 [대안 3]의 도입에 따른 업무비용 변화는 0을 최댓값으로 볼 수 있다.

대안별 국민건강보험공단의 비용·편익 종합

대안 도입에 따른 재정 영향 분석 및 연말정산 직·간접비 변화 분석을 통해 산출한 2018년 기준 및 순현재가치(NPV)로 환산한 대안별 국민건강보험공단의 비용 및 편익은 <표 9>와 같다. 국민건강보험공단 측면에서 대안별 효과 총합을 보면 [대안 1]은 「국민건강보험법」 시행령 제33조 개정 시 국외소득 포함 여부에 따라 연 162억 원에서 264억 원 사이의 효과를 가지는 것으로 나타났다. [대안 2]는 연 -29억 원에서 15억 원 사이의 효과로 세 가지 대안 중 가장 효과가 낮은 것으로 나타났으며 대안 3은 연 198억 원으로 효과를 가지는 것으로 나타났다.

또한 제도유지 기간을 10년, 미래에 대한 할인율을 한국은행 기준금리(1.25%)로 가정하고 대안별 제도 도입에 따른 효과의 순현재가치(NPV)를 계산한 결과, [대안 1] 도입 시 국민건강보험공단은 1,514억 원에서 2,056억 원 사이의 편익을 가지는 것으로 나타났다. [대안 2]는 -271억 원에서 140억 원으로 세 가지 대안 중 가장 효과가 낮은 것으로 나타났으며, [대안 3]은 1,850억 원으로 효과를 가지는 것으로 나타났다.

<표 9> 대안별 국민건강보험공단의 비용·편익(종합)

(단위: 억 원)

구분	[대안 1-1] (국외소득 제외)		[대안 1-2] (국외소득 포함)		[대안 2]		[대안 3]
	7월 부과	9월 부과	7월 부과	9월 부과	7월 부과	9월 부과	
재정 영향 효과 (2018년 기준)	106	62	164	120	-85	-129	198
직접비용 감소 효과 (2018년 기준)	13		13		13		0
직원 근로시간 감소 효과 (2019년 예산 기준)	87		87		87		0
대안별 효과 총합 (1년)	206	162	264	220	15	-29	198
대안별 효과 총합 (NPV 10년 ¹³⁾)	1,925	1,514	2,467	2,056	140	-271	1,850

V. 결론: 정책 제안과 추진 방안

본 연구의 목적은 건강보험의 재정건전성을 유지하면서 매년 발생하는 직장가입자 건강보험료 연말정산제도를 합리적으로 운용하고자 개선 방안 도출을 위함이다. 본 연구에서 제시된 여러 가지 대안들은 사업장 및 국민건강보험공단의 행정업무 편리성과 예측 가능한 보험료의 산정에 따른 지속 가능한 건강보험 재정, 사업장의 수용 가능성 그리고 사회적 비용·편익이라는 틀에서 검토되었다.

종합 분석 결과, 현행 보수총액의 범위를 근로소득으로 변경하고 국외소득을 부과하는 방식([대안 1-2])이 가장 비용 효과적으로 나타났다. 즉, 근로소득 연계 부과가 행정편의, 재정 영향, 수용성 관점, 사회적 비용·편익 그리고 형평성 측면에서 가장 최적의 대안으로 판단되었다. 보수총액의 범위를 근로소득으로 변경하고 국외소득 부과를 유지하는 것은 재정적인 측면에서 다른 부과 방식보다 우월한 것으로 나타났으며, 법인대표자 인정상여와 임원 퇴직소득 한도초과액 소득

13) 순현재가치(NPV)는 2019년 한국은행 기준금리인 1.25%를 할인율로 적용하여 계산하였고, 정책(사업)의 유지 기간을 10년으로 가정하여 계산되었음.

에 대한 건강보험료 부과를 통한 가입자 간 형평성 문제해결이라는 정성적인 측면에서의 편익을 가졌다.

건강보험료 연말정산 방식을 현행 체계에서 국세청 소득 자료를 이용하여 간소화하는 방식으로 변경하기 위해서는 현실적인 문제들을 극복할 필요가 있다. 첫째, 국세청 소득 자료 연계를 통한 연말정산 시 국민건강보험공단이 확보하고 있는 보수데이터와 국세청에서 제공하는 소득데이터를 연계하는 과정 중 데이터 누락 문제가 있으므로 이에 대한 대책이 필요하다. 만약 [대안 1] 추진을 위한 데이터 연계 시스템의 개선이 이루어진 이후에도 매칭되지 않는 데이터가 많다면 매칭되지 않는 케이스들에 대한 추가적인 신고를 받아야 할 것이다. 이는 제도 개선을 통해 사업장 및 국민건강보험공단의 행정적 비용을 감축시키는 것을 목표로 한다는 점에서 제도 개선 효율성 감소로 이어질 수 있다.

<표 10> 사회적 비용 · 편익 분석 종합 결과

(단위: 억 원)

대안		행정편리성	보험 재정 영향	
			연 기준	NPV 기준
현행		보수총액신고: 연 1회/ 국세청 자료연계 정산: 연 1회 보수월액 변경: 보수 변동 신고 시 퇴직정산: 퇴직 시	baseline	baseline
1-1	국세청 소득 자료 연계 (근로소득, 국외소득 제외)	보수총액신고 없음 국세청 소득 자료로 연말정산: 연 1회 보수월액 변경: 보수 변동 신고 시 퇴직정산: 퇴직 시	△2,047~ △3,383	△19,130~ △31,615
1-2	국세청 소득 자료 연계 (근로소득, 국외소득 포함)	보수총액신고 없음 국세청 소득 자료로 연말정산: 연 1회 보수월액 변경: 보수 변동 신고 시 퇴직정산: 퇴직 시	△2,105~ △3,441	△19,672~ △32,157
2	국세청 소득 자료 연계 (보수총액 유지)	보수총액신고 없음 국세청 소득 자료로 연말정산: 연 1회 보수월액 변경: 보수 변동 신고 시 퇴직정산: 퇴직 시	△1,856~ △3,192	△17,345~ △29,830
3	당월 부과	연말정산 없음(보수총액신고 없음) 보수월액 변경 및 정산: 매월 퇴직정산: 퇴직 시	△30	△280

주: <표 5>에서 <표 9>의 결과 종합.

둘째, 현행 기준 건강보험에 연말정산 신고는 하지만 국세청 근로소득은 신고하지 않는 근로자들은 기준 변경 시 부과 대상에서 제외되어 제도 개선 효율성 감소 우려가 존재하지만, 모든 근로소득은 법적으로 신고 되어야 하며, 면세 구간의 근로소득이라 할지라도 신고 후 공제를 받아야 면세 대상이 확정되는 것이기 때문에 원칙적으로 모든 근로소득은 신고된다. 국민건강보험공단의 내부 조사에 따르면 2018년 귀속 기준 건강보험에 1개월 이상 부과내역이 있는 18,690천 명 중 국세청에 근로소득이 미신고 건은 763천 명으로 총 건수 대비 4.0%로 나타났다. 이 역시 국세청 소득 자료 연계 개선안 추진 시 미신고자 문제로 인한 제도 개선 효율성 저하가 미미할 것이라는 추정을 지지하고 있다.

마지막으로, 현행 체계에서 「소득세법」상 근로소득 연계 방식으로 변경하기 위해서는 「국민건강보험법」 시행령 등(제33조, 제34조, 제35조, 제38조)의 법 개정이 요구된다.¹⁴⁾

비용효과 분석 결과 사업장, 가입자, 국민건강보험공단을 고려한 직장가입자의 건강보험료 연말정산제도 개선 방안으로 현행 보수총액의 범위를 근로소득으로 변경하고 국외소득을 부과하는 방식이 가장 비용 효과적으로 나타났지만, 건강보험료와 다른 복지 정책과의 관계를 고려하면, 건강보험료 당월부과 방식에 대해서도 좀 더 연구가 필요하다. 즉, 국내 복지사업은 행정적 편의상 실제 조사 및 소득수준 판정 단계에서는 건강보험료 납부액을 활용하는 사업이 상당수이며, 몇몇 사업은 대상자 선정 기준부터 별도 소득 요건이 아닌 건강보험료를 기준으로 활용한다(최성은·홍승현, 2013). 2013년 기준 국내 복지사업을 분석한 결과, 최종 대상자 선정을 위한 소득수준 판정 도구로 ‘건강보험료 본인부담금’을 활용하고 있는 사업은 7개 부처 29개 사업이며(최성은 외, 2013), 2017년 기준 보건복지부

14) 제34조의 보수월액의 적용기간은 “자격 취득 또는 변동일이 속하는 달부터 다음 해 3월까지”에서 “자격 취득 또는 변동일이 속하는 달부터 다음 해 6월까지”로 변경.

제35조는 “법 제70조 제1항에 따른 보수월액의 산정을 위하여 매년 3월 10일까지”에서 “사용자는 법 제70조 제1항에 따른 보수월액의 산정을 위하여 매년 6월 10일까지”로 변경. “이 경우 법 제70조 제3항 후단의 적용을 받는 직장가입자에 대해서는 통보를 생략할 수 있다.”에서 “이 경우 법 제70조 제3항 후단의 적용을 받는 직장가입자와 국세청 소득 자료로 확인된 직장가입자”로 변경.

제38조는 “이 경우 사용자는 매년 5월 31일까지 「소득세법」 제70조의2에 따라 세무서장에게 성실신고확인서를 제출한 사용자인 경우에는 6월 30일까지 수입을 증명할 수 있는 자료를 제출하거나 수입금액을 공단에 통보하여야 하며, 산정된 보수월액은 매년 6월부터 다음 해 5월까지 적용한다.”에서 “이 경우 사용자는 매년 11월 30일까지 수입을 증명할 수 있는 자료를 제출하거나 수입금액을 공단에 통보하여야 하며, 산정된 보수월액은 매년 12월부터 다음 해 11월까지 적용한다. 다만, 국세청 소득 자료로 확인될 경우는 통보를 생략할 수 있다.”로 변경.

사업 중 대상자 선정을 위한 소득수준 판정 기준으로 건강보험료를 활용하고 있는 사업은 25개이다(김영선 외, 2017). 하지만 건강보험료 연말정산 방식으로 인해서 건강보험료를 활용한 소득은 현재의 소득이 아닌 과거의 소득(전년도 또는 전전년도)이기 때문에, 제도의 변화에 따른 신속한 현재 소득 파악이 불가능하다. 예를 들면, 이번에 코로나19로 인해서 전국 하위소득 70%에게 긴급재난 생계 지원을 지급하고자 소득에 대한 기준을 건강보험료로 책정하고자 하였다. 복지부에 따르면, 건강보험료를 기준으로 한 이유가 “현재 생활수준을 합리적으로 반영하고 신속하게 결정할 수 있기 때문”이라고 밝혔다. 하지만 건강보험료는 정산방법으로 인해 현재 소득을 파악하는데 합리적이지도 못할 뿐만 아니라 다른 문제를 야기할 수 있다.

따라서 여러 가지 사회복지제도가 건강보험료를 기준으로 합리적인 소득을 도출하고자 한다면, 예를 들어 코로나19와 같은 위기 상황에서의 소득 파악이나 현재 정치권에서 논의되고 있는 기본소득 지원에 대한 소득 파악을 위해서는 건강보험료 당월부과 방식이 가장 신속하고 효과적이라고 할 수 있을 것이며, 이에 대한 연구가 더 필요하다고 할 것이다.

참 고 문 헌

- 감사원, “감사보고서 - 국민건강보험공단 기관운영감사,” 2019.
- 국민건강보험공단, “직장가입자 2018년 건강보험료 정산 실시,” 보도자료, 2019.
- 김영선 · 추병주 · 박선미 · 이인수 · 박규범 · 김민우, “건보료 활용사업 소득재산 조사방안 연구,” 보건복지부 · 사회보장정보원, 2017.
- 조선비즈, “코로나·가족의 달에 건보료 폭탄까지 … 5월 보릿고개 넘는 직장인들, 2020년 5월 1일 수정(https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/04/30/2020043001131.html: 2020년 6월 10일 접속).
- 최성은 · 홍승현, “복지사업 공통기준 적용을 위한 표준화 연구(1단계),” 한국조세연구원, 2013.
- 최성은 · 이대영 · 최현수 · 홍승현, “복지사업 공통기준 적용을 위한 표준화 연구(2단계),” 한국조세재정연구원, 2013.
- 쿠키뉴스, “직장인 울리는 4월 건보료 ‘폭탄’,” 2019년 3월 5일 수정 (<http://www.kukinews.com/news/article.html?no=637730>: 2020년 6월 10일

접속).

ALIO, 공공기관 경영정보 공개시스템, 2019.

[Abstract]

Alternative Plan for Year-end Settlement System for Employment-based Health Insurance

Hyunjae Kim* · Hansil Choi** · Jinhyung Lee***

There is an urgent need to improve the year-end settlement system for employment-based health insurance because of business burden and administrative expenses at the workplace and the National Health Insurance Service(NHIS). Thus, this study suggested ways to improve this system and performed cost-benefit analysis for each method to find ways to increase the benefits of workplace, subscribers, and NHIS while minimizing the economic loss of the health insurance finance. This study found that the way to charge health insurance premiums based on earned income was the best alternative. The social benefit through this alternative was found to increase from 1.9 to 3.2 trillion won.

Keywords: employment-based insurance, health insurance, year-end settlement system, national health insurance system, earned income

JEL Classification: I0, I3

* First Author, PhD Candidate, Department of Economics, Sungkyunkwan University, Tel: +82-2-760-0941, E-mail: gate250@naver.com

** Coauthor, PhD Candidate, Department of Economics, Sungkyunkwan University, Tel: +82-2-760-0941, E-mail: wlwme27@naver.com

*** Corresponding Author, Professor, Department of Economics, Sungkyunkwan University, Tel: +82-2-760-0263, E-mail: leejinh@gmail.com

