

국민건강보험과 사보험의 연계관련 입법 동향



김현욱 변호사
법무법인 세종

Key Point

- ☑ 공보험과 사보험 연계의 중심축에 관한 법안별 시각 차이
- ☑ 공·사의료보험연계를 위한 위원회의 구성과 권한
- ☑ 상이한 법체계를 연결하는 제정법에 대한 체계정당성의 강한 요구

Key Word 공보험과 사보험의 연계, 실손의료보험, 건강보험 보장성 강화

1. 들어가며

정부가 2017년 8월 9일 발표한 건강보험 보장성 강화대책에 따라 건강보험을 보완하는 성격의 보험상품인 실손의료보험의 여건이 상당히 변화될 것으로 전망되고 있다. 이러한 가운데 보건복지부와 금융위원회는 2017년 9월 29일 소비자 대표 등이 참여하는 ‘공·사보험 정책협의체’를 발족하였다. 해당 협의체에서는 실손의료보험의 보험료 인하 유도 및 상품구조 개선, 비급여 관리 강화, 소비자 권익 강화를 집중 추진 과제로 정하였으며, 가칭 건강보험과 민간의료보험 연계법의 제정을 추진할 것임을 발표하였다.

이후 발의된 관련 법안은 2018년 10월 말 기준으로 총 4건이다. 김상희 의원이 대표발의한(17.12.29.) 「국민건강보험과 실손의료보험의 연계에 관한 법률안」을 시작으로 윤소하 의원이 대표발의한(18.1.25.) 「국민건강보험과 민간의료보험 연계에 관한 법률안」, 김종석 의원이 대표발의한(18.2.7.) 「공·사의료보험 연계에 관한 법률안」, 성일중 의원이 대표발의한(18.8.30.) 「국민건강보험과 실손의료보험의 연계에 관한 법률안」이 소관 위원회 심사 단계에 있다. 본고에서는 각 법안을 개관하면서 주요 특징을 비교해 보도록 하겠다.

2. 국민건강보험과 사보험 연계관련 법안 개관

가. 김상희 의원 대표발의안

김상희 의원 등 43인의 의원이 발의한(17.12.29.) 「국민건강보험과 실손의료보험의 연계에 관한 법률안」(의안번호 11157, 이하 '김상희 의원 대표발의안')은 제안이유에서 실손보험 등 민간의료보험이 불필요한 의료이용을 유발한다는 문제와 건강보험 보장성 강화에 투입되는 건강보험 재정이 민간보험사가 지급해야 할 보험금을 줄여주는 반사이익으로 누수되는 문제점을 해결하고, 불필요한 국민의 의료비 상승을 억제하기 위해서 실손보험 등 민간의료보험을 관리하여야 한다고 밝히고 있다. 주요 내용을 살펴보면 아래와 같다.

1) 목적

법률의 목적 조항은 해당 법률의 지향점을 보여줄 뿐만 아니라 법률의 해석과 적용에 있어 매우 중요한 의미를 가진다. 이 법안의 제1조는 '이 법은 국민건강보험과 실손의료보험을 연계하여 관리할 수 있는 기반을 마련함으로써 국민의 의료비 및 보험료 부담을 완화하고 국민건강 증진에 이바지함을 목적으로 한다'고 하여 의료와 관련된 국민의 경제적 부담 완화에 초점을 맞추었음을 밝히고 있다.

2) 대상 보험의 범위

이 법안에서는 그 규율 대상이 되는 보험을 국민건강보험과 실손의료보험으로 한정하고 있다. 전 국민 건강보장에 있어서 국민건강보험이 절대적으로 큰 비중을 차지하는 것은 사실이지만 의료급여제도가 시행하는 부분이 적지 않으며, 의료급여 수급권자의 경우 실손의료보험의 보험료를 할인하는 제도가 있음에 비추어보면 의료급여를 포함시켜야 법안의 완성도가 높아진다고 볼 여지가 있다. 아래에서 소개하는 나머지 법안의 경우에는 의료급여가 포함되어 있다.

3) 공·사의료보험연계심의위원회

공·사의료보험에 대한 여러 가지 사항을 심의·의결하기 위하여 보건복지부에 공·사의료보험연계심의위원회를 두도록 정하였다. 위원장은 보건복지부차관이고, 위원장을 포함하여 총 20명 이내의 위원으로 구성되도록 하였다. 공보험에 관하여는 보건복지부가 사보험에 관하여는 금융위원회가 정책의 중심적 역할을 하고 있는 것에 비추어 보았을 때 무게의 중심을 공보험에 둔 디자인이라고 할 수 있다.

이 위원회는 공·사의료보험 관련 정책에 반영될 필요가 있다고 인정하면 관계 기관에 의견을 제시할 수 있고, 실손의료보험의 보장 범위를 조정하도록 금융감독원장에게 의견을 제시할 수 있다. 이에 대해 금융감독원장은 실손의료보험 표준약관을 개정하기 위하여 노력하여야 한다. 또한 이 위원회는 실손의료보험의 손해율 산정방법을 심의·의결하여 보험 협회가 비교·공시할 때 해당 손해율 산정방법을 적용하도록 권고할 수 있다.

4) 실태조사

보건복지부장관과 금융위원회는 정기적으로 또는 필요하다고 판단하는 경우 실태조사 계획을 작성하고, 공·사의료보험연계심의위원회의 심의를 거쳐 실손의료보험이 의료비 지출 및 건강보험 재정에 미치는 영향, 비급여 진료비 현황 등에 대한 실태조사를 공동으로 할 수 있도록 하였다.

5) 자료제출요구

보건복지부장관과 금융위원회는 관계 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 의료기관, 보험회사 및 보험요율 산출기관 등의 장에게 실태조사에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있고, 관계행정기관 등의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 하는 것으로 정하였다.

6) 자료의 활용

보건복지부장관은 자료제출 요구로 확보한 자료를 위원회 심의를 거쳐 비급여 진료비용 현황 조사·분석·공개, 신의료기술 평가, 요양급여대상 여부의 결정, 선별급여의 지정 업무에 활용할 수 있다. 금융위원회는 위원회 심의를 거쳐 보험사기 조사, 실손의료보험 표준약관의 개정, 건강보험과 실손의료보험의 중복지급 방지, 실손의료보험 관련 분쟁의 조정, 실손의료보험 순보험요율의 산출 업무에 활용할 수 있다.

7) 업무의 위탁

보건복지부장관과 금융위원회의 업무 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 국민건강보험공단이나 건강보험심사평가원 또는 금융감독원이나 보험요율 산출기관에 위탁할 수 있다.

나. 윤소하 의원 대표발의안

윤소하 의원 등 10인의 의원이 발의한(18.1.25.) 「국민건강보험과 민간의료보험 연계에 관한 법률안」(의안번호 11544, 이하 '윤소하 의원 대표발의안')은 법안 명에서도 볼 수 있듯이 실손의료보험에 한정하지 않고 민간의료보험을 대상으로 하였다. 김상희 의원 대표발의안에 비하여 공보험, 보건복지부 중심성을 더 강화한 특징을 보인다. 눈여겨 볼 사항은 다음과 같다.

첫째, 실손형 민간의료보험과 정액형 민간의료보험을 모두 포함하는 민간의료보험을 규율의 대상으로 삼았다. 의료비 등의 개념을 규정할 때 의료급여를 포함시켰다.

둘째, 공·사의료보험의 연계·관리를 위한 업무는 보건복지부장관이 주관한다는 명문의 규정을 두었다. 김상희 의원 대표발의안이 국가의 노력 의무 형태로 규정한 것과 차이를 보인다.

셋째, 공·사의료보험 연계관리위원회를 보건복지부에 두고 위원장을 보건복지부차관이 하도록 한 것은 김상희 의원 대표발의안과 같으나 부위원장을 금융위원회의 위원이 하도록 하고 '연계관리위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행한다'고 하여 독립성을 명문으로 규정하였다는 차이점이 있다.

넷째, 민간의료보험의 보장범위, 손해를 산정방법에 관하여 김상희 의원 대표발의안에서는 위원회가 '의견을 제시할 수 있다'고 한 것과 달리 이 법안에서는 '권고할 수 있다'로 규정하였고, 민간의료보험 정책 개선에 관하여 어떤 의견을 제시할 수 있는지 상세히 열거하는 특징을 보인다.

다섯째, 자료제출을 요청할 권한과 제출받은 자료를 업무에 활용할 수 있는 권한을 보건복지부장관에게만 부여하였다. 금융위원회에게도 자료제출 요구와 활용 권한을 부여한 김상희 의원 대표발의안과 큰 차이를 보이는 점이다.

다. 김종석 의원 대표발의안

김종석 의원 등 11인의 의원이 발의한(18.2.7.) 「공·사의료보험 연계에 관한 법률안」(의안번호 11814, 이하 '김종석 의원 대표발의안')은 이 글에서 소개하는 다른 법안과 달리 정무위원회에 상정되어 심사되고 있다. 이 법안은 김상희 의원 대표발의안, 윤소하 의원 대표발의안이 보건복지부 중심, 공보험 중심인 것과는 확연히 구분된다. 이 법안의 주요 특징은 다음과 같다.

첫째, 관련 개념 정의 시 국민건강보험과 의료급여를 모두 포함하였고, 사보험 중 실손의료보험만을 대상으로 하였다.

둘째, 공·사의료보험연계위원회를 국무총리 소속으로 두고 위원장은 국무조정실장, 부위원장은 보건복지부차관과 금융위원회 부위원장이 하는 것으로 정하였다. 앞서 살펴본 두 법안이 보건복지부 중심의 구성 방식을 취한 것과 대조되는 형태이다.

셋째, 위원회가 권고할 수 있는 사항에 국민건강보험법에 따른 요양급여 기준, 요양급여비용을 포함시켰다. 공보험을 중심으로 사보험측을 대상으로 권고하는 것이 다른 두 법안이 취한 방식인 것과 다른 점이다. 공보험과 사보험 쌍방 모두 조정의 대상으로 삼았다고 볼 수 있다.

넷째, 위원회 자신이 자료 요청권을 가지고, 취득한 정보를 관계 중앙행정기관의 장과 공유할 수 있도록 규정하였다. 보건복지부장관뿐만 아니라 관련 금융 당국도 폭넓게 수집된 자료의 공유가 가능하게 하는 방식이다.

다섯째, 실손의료보험 가입자의 보험금 청구 편의를 위하여 요양기관은 진료비 계산서·영수증, 진료비 세부산정내역 등을 전자적 형태로 제공되도록 협조하여야 한다는 규정을 두었다. 이는 2017년 9월 29일 발족한 공·사보험 정책협의체에서 제시한 소비자 권익 강화 과제와 관련된 것이라고 볼 수 있다.

라. 성일종 의원 대표발의안

성일종 의원 등 12인의 의원이 발의한(18.8.30.) 「국민건강보험과 실손의료보험의 연계에 관한 법률안」(의안번호 15174, 이하 ‘성일종 의원 대표발의안’)은 김상희 의원 대표발의안과 동일한 법안명을 가지고 있으나 보건복지부 및 공보험 쪽으로 실려 있던 무게 중심추를 금융위원회 및 사보험측을 고려해 이동시키는 수정을 모색한 것으로 보인다. 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 관련 개념 정의 시 국민건강보험과 의료급여를 모두 포함하였다. 사보험 중 실손의료보험만을 대상으로 하여 윤소하 의원 대표발의안처럼 정액형까지 확대하여 포함시키지는 않았다.

둘째, 국가의 책무를 ‘국가는 국민의 건강보호·증진 및 의료비 부담 경감을 위하여 공·사의료보험 관련 정책의 상호 연계 및 비급여 의료의 관리에 필요한 법적·제도적 장치를 마련하고 이를 합리적으로 관리·운영하여야 한다’고 규정하여 정책을 상호 연계하는 것과 비급여를 관리하는 것 양자를 강조하였다. 특히 ‘건강보험과 실손의료보험의 연계에

관한 사항에 대하여 다른 법률에 우선하여 적용한다'고 명문의 규정을 두었는데 법체계상의 자리매김에 대한 논란을 막고자 한 것으로 보인다.

셋째, 공·사의료보험심의위원회를 국무총리 소속으로 두고 위원장은 국무총리가 하고 부위원장은 각각 보건복지부장관과 금융위원회 위원장이 하는 것으로 정하여 여타 다른 법안과 비교할 때 가장 격상된 구성을 하였다.

넷째, 보건복지부장관과 금융위원회 위원장이 공동으로 국민의료비에 대한 실태조사를 하고, 양 기관이 모두 자료제출 요구권을 가지며, 양 기관이 모두 각각의 정해진 업무에 따라 자료를 활용할 수 있도록 규정하였다. 이는 김상희 의원 대표발의안과 기본 틀에서 동일한 것이나 그 내용은 좀 더 상세화 되었다.

다섯째, 위원회가 실손의료보험에 대한 의견제시를 금융감독원장에게 하는 것만 규정한 김상희 의원 대표발의안과 달리 보건복지부장관 및 금융감독원장에게 모두 의견 제시할 수 있는 것으로 규정한 점에서 차이가 있다.

3. 나가며

어떤 입법이 내용상 타당하고 법 원칙에 부합하는지 여부만큼 중요한 것이 체계성을 갖추었는지 여부이다. 새로운 법적 규율이 이미 존재하는 법질서 체계에 편입되기 위해서는 기존 법질서 체계와의 관계에 있어서 모순이 없어야 하고 일관성과 통일성이 있어야 한다.

공보험과 사보험을 연계하는 제정법을 만드는 시도는 이러한 점에서 볼 때 어려울 수밖에 없다. 공보험과 사보험 영역의 각 법체계와 조화를 이루려면 체계정당성의 측면에서 입법에 더 신중을 요한다. 예를 들어 소위 연계심의위원회라는 조직의 법적 성격과 권한을 어떻게 둘 것인가는 기존에 존재하는 정책 의사결정 및 책임 구조와의 관계에 있어서 어떤 위계를 가질 것인지와 연결된다. 예를 들어 건강보험정책심의위원회와의 관계를 어떻게 가져갈 것인가에 대한 심층적인 검토가 필요하다. 건강보험정책심의위원회와 연계심의위원회는 일종의 사회적 합의 기구라는 측면에서도 상호관계 설정을 세심하게 할 필요가 있다.

국민 대다수가 가입하여 실질적으로 국민 건강보장의 중요한 한 축으로 성장한 실손의료보험과 국민건강보험의 상호 발전적 관계를 모색하는 것은 국가 건강보장 체계의 지속가능성 및 양적·질적 발전을 위해 반드시 필요하다. 이를 위한 입법적 토대가 체계적으로 완성도 높게 잘 만들어져 기존 법제의 사각지대를 조화롭게 메꾸고 국민 건강보장 강화의 신지평을 열 수 있기를 기대한다. ❧