

제1차 국민건강보험 종합계획

박은철

보건행정학회지 편집위원장

The First Comprehensive Plan of National Health Insurance

Eun-Cheol Park

Editor-in-Chief, Health Policy and Management, Seoul, Korea

On May 1, 2019, the Minister of Health and Welfare announced publicly the first Comprehensive Plan of National Health Insurance (NHI). The Comprehensive Plan which is the 5-year plan including expenditure and revenue aspect of NHI, is desirable in 42 years of introduction of NHI and 30 years of universal coverage of NHI, though the Plan was late and had some conflict process. The Comprehensive Plan was established without evaluation of Moon's Care Plan, did not included to relationship with NHI and other health security systems, and did not have the blue print of NHI. The Plan was not sufficient in content of adequate health care utilization and relationship with service benefit and cash benefit. The Comprehensive Plan should be modified in considering the blue print of NHI and national healthcare system with participating stakeholder in turbulent environment—low fertility, rapid ageing, low economic growth rate, era of non-communicable diseases, unification of the Korean Peninsula, and 4th industrial revolution. Therefore, I suggest to establish the President's Committee of Improving Healthcare System for the blue print of health care and NHI.

Keywords: Comprehensive Plan; National Health Insurance; Evaluation; Long-term plan

서 론

국민건강보험법 제3조의2에 의해서 보건복지부장관은 국민건강보험종합계획(종합계획)을 5년마다 건강보험정책심의위원회(건정심)의 심의를 거쳐 수립하여야 하고 국회 보건복지위원회에 보고하여야 하며, 종합계획에 따른 매년 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 하고 추진실적을 평가하여야 한다[1]. 종합계획에는 건강보험정책의 기본목표 및 추진방향, 건강보험 보장성 강화의 추진계획 및 추진방법, 중장기 재정 전망 및 운영, 보험료 부과체계, 요양급여비용, 건강증진사업, 취약계층 지원, 건강보험에 관한 통계 및 정보의 관리 등 건강보험과 관련된 많은 내용을 포함하고 있다[1]. 이는 건강보험 출범 42년 만에 그리고 전 국민 건강보험 30년 만에 수립된 것으로 늦은 감이 있지만 바람직한 일이다. 이전에 건강보험 보장성 강화계획이 2005년 이후 세 차례(제1차 2005-2008년, 제2차 2009-2013년, 제3

차 2014-2018년) 수립되었으나 건강보험 지출과 관련된 분야로 한정되어 있는 반면, 종합계획에서는 건강보험의 지출뿐만 아니라 정책 목표를 포함한 건강보험의 수입을 다루고 있다. 다만, 건강보험의 운영과 관련된 사항(건강보험 자체의 운영체계, 건강보험과 의료급여와의 운영, 건강보험과 노인장기요양보험과의 운영, 건강보험과 의료비 지원사업과의 운영 등)에 대한 명시가 없어 보완될 필요가 있다[2].

2019년 5월 1일 보건복지부장관은 제1차 국민건강보험종합계획(2019-2023)을 관보에 공고하였다(Appendix 1) [3]. 국민건강보험법 제3조의2는 2016년 2월 3일 개정되었고 시행일은 6개월 이후인 동년 8월 3일이었으며, 국민건강보험법 시행령 제2조의2에서는 종합계획은 시행연도 전년도 9월 30일까지로 시기를 규정하고 있다. 한편, 보건복지부는 종합계획이 제3차 건강보험 중기 보장성 강화계획(2014-2018)의 후속계획임을 밝히고 있으나 2019년 이전에 종합계획을 수립했어야 했다. 이는 종합계획이 보장성 강화계획에 비해 다루

는 범위가 커 보장성 강화계획으로 대체할 수 없으며, 신설된 조항(국민건강보험법 제3조의2)의 시행일이 2016년 8월 3일이었기 때문이다. 또한 제1차 종합계획은 2019년 시작년도이므로 시행령 제2조의2에 따라 2018년 9월 30일 이전에 발표되어야 했다.

제1차 국민건강보험종합계획은 2017년 12월부터 2018년 2월까지 20여 차례의 사전 간담회, 2018년 3월에서 12월까지 보건사회연구원의 기초연구, 2018년 11월 29일 건강보험정책심의위원회의 보고, 2018년 12월부터 2019년 3월까지 건정심 소위원회에서 검토, 2019년 3월 국민참여위원회, 3월과 4월 관계 부처 협의, 4월 10일 공청회를 거쳐 2019년 4월 12일 건정심에 상정하였으나 의견수렴기간의 필요 등으로 인해 의결되지 않았다[4]. 4월 12일부터 19일까지 추가 의견수렴을 진행하였고 4월 22일부터 24일 건정심에서 서면으로 심의되어 보건복지부장관이 최종 확정하였다[5]. 국민건강보험법 제4조에 의거한 건강보험정책심의위원회는 25명으로 구성되어 있는데, 위원장은 보건복지부차관이며, 건강보험 가입자 대표 8인, 의료계 대표 8인, 공무원 및 학자 등의 8인으로 구성되어 있다[1]. 대개의 경우 가입자 대표와 의료계 대표는 대립적인 성향을 보여 왔으나 2019년 4월 12일 종합계획의 심의에 있어서는 가입자 및 의료계 모두가 반대하였다. 가입자 대표들은 의견수렴상의 문제를 가장 크게 부각하였으며[6], 의료계는 보장성 확대에 대한 건강보험재정의 위기문제를 우선시하여 반대하였다[7]. 보건복지부는 추가적으로 한 주간의 의견수렴을 거친 후 3일에 걸쳐 서면으로 심의하여 의결하였는데, 4월 12일 발표한 최초계획 틀의 변화는 없이 일부 사항을 수정 보완하였다. 수정 보완된 내용은 보장성 모니터링 강화 및 비정상적인 의료이용 경향 발견 시 신속대응과 주요 분야별 향후 지출규모 예방 및 선제적 관리 등 체계적 대응이었다[5]. 최초로 수립된 국민건강보험종합계획이 한 차례의 대면 심의(2019. 4. 12)에서 채택되지 않고 서면으로 심의(2019. 4. 22-24)되었다는 점에서 아쉬움이 있고, 비록 가입자와 의료계를 함께 만족하는 계획을 수립하는 데에는 어려움이 있으나 차기

종합계획에서 충분한 숙의기간을 가져 종합계획의 절차의 하자가 없어야 할 것이다.

제1차 국민건강보험종합계획에서는 네 가지 추진방향과 13개의 추진과제를 제시하고 있다(Appendices 1, 2). 4대 추진방향은 평생 건강을 뒷받침하는 보장성 강화, 의료 질과 환자 중심의 보상 강화, 건강보험의 지속 가능성 제고, 건강보험의 신뢰 확보 및 미래 대비 강화이다. 문재인 케어와 제1차 국민건강보험종합계획에 따른 소요 재정은 2023년까지 누적 41조 5842억 원이고, 약 10조 원의 적립금이 감소될 것으로 발표하였다(Table 1) [8].

제1차 건강보험종합계획은 문재인 케어(건강보험 보장성 강화 대책, 2017. 8)의 기본 방향을 유지하고 있으나, 국민건강보험법 제3조의2에서 명시하고 있는 다양한 건강보험의 추진과제를 다루고 있다. 법에서는 언급이 없으나 건강보험 운영체계 개선에 대한 내용을 포함하였고, 문재인 케어에서 다루지 않았던 의료이용 적정화를 포함하여 바람직하다. 그러나 문재인 케어에 대한 평가가 없이 수립되었고 [9], 종합계획에는 건강보험과 관련된 다른 의료보장제도와의 개선에 대한 언급이 없으며, 기존의 건강보험체계를 개혁적으로 개편할 청사진이 없으며, 가입자에 대한 의료이용 적정화의 내용은 충분하지 않으며, 현물급여 이외의 현금급여에 대한 구체성이 부족하다. 국민건강보험법 제3조의2에 의하면 종합계획은 보완될 수 있으며 연도별 시행계획을 수립해야 하므로 보건의료체계 전반적 시각에서 다양한 당사자들의 참여에 의한 심도 있는 논의가 진행되기를 바란다. 이와 함께 보건의료의 급격한 환경 변화(저출산·고령화, 저성장, 비감염성 질환 시대, 한반도의 통일, 4차 산업혁명 등), 보건의료인력 및 의료기관 수급 및 기능 재정립 등 산적한 보건의료 현안을 함께 논의하여 보건의료 및 건강보험의 청사진을 구상하기 위해 대통령 직속 특별위원회의 구성을 제안한다[2,10-12].

Table 1. Additional expenditure of Moon's Care and Comprehensive Plan and financial estimation of National Health Insurance (unit: 100 million won)

Year	Additional expenditure			Financial estimation			
	Moon's Care	Comprehensive Plan	Total	Revenue	Expenditure	Current balance	Accumulative balance
2017	4,834	-	-	-	-	-	-
2018	37,184	-	-	621,159	622,937	-1,778	205,955
2019	50,590	3,437	54,027	676,612	708,248	-31,636	174,319
2020	60,922	8,310	69,232	739,725	767,000	-27,275	147,044
2021	71,194	10,245	81,439	807,305	817,984	-10,679	136,365
2022	81,441	18,536	99,977	869,823	886,700	-16,877	119,488
2023	-	24,041	111,167	934,545	943,226	-8,681	110,807
Total	306,165	64,569	415,842	-	-	-	-

ORCID

Eun-Cheol Park: <https://orcid.org/0000-0002-2306-5398>

REFERENCES

1. Ministry for Health, Welfare and Family Affairs. The National Health Insurance Act, Act No. 15535 (May 27, 2018).
2. Park EC. Future direction of National Health Insurance. *Health Policy Manag* 2017;27(4):273-275. DOI: <https://doi.org/10.4332/KJHPA.2017.27.4.273>.
3. Ministry of Health and Welfare. The first Comprehensive Plan of National Health Insurance: public announcement 2019-363 [Internet]. Sejong: Ministry of Health and Welfare; 2019 [cited 2019 May 16]. Available from: <http://gwanbo.mois.go.kr/main.do>.
4. Ministry of Health and Welfare. The reliable nation without worrying about hospital fee, Comprehensive Plan of National Health Insurance makes it better [Internet]. Sejong: Ministry of Health and Welfare; 2019 [cited 2019 May 16]. Available from: http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301ls.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403.
5. Ministry of Health and Welfare. The first Comprehensive Plan of National Health Insurance (2019-2023), confirmed through pass of Deliberative Committee of National Health Insurance [Internet]. Sejong: Ministry of Health and Welfare; 2019 [cited 2019 May 16]. Available from: http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301ls.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403.
6. Movement Headquarter of Preventing Medical Privatization and Free Medical Care. Joint statement: position of Movement Headquarter about the first Comprehensive Plan of National Health Insurance [Internet]. Seoul: People's Solidarity for Participatory Democracy; 2019 [cited 2019 May 16]. Available from: <https://www.peoplepower21.org/Welfare/1623338>.
7. Hong WG. Comprehensive Plan of National Health Insurance's score? Doctor's News [Internet]. 2019 Apr 21 [cited 2019 May 16]. Available from: <http://www.doctorsnews.co.kr/>.
8. Ministry of Health and Welfare. The first Comprehensive Plan of National Health Insurance: 2019-2023 [Internet]. Sejong: Ministry of Health and Welfare; 2019 [cited 2019 May 16]. Available from: http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301ls.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403.
9. Park EC. Moon Jae-in Government's Plan for benefit expansion in National Health Insurance. *Health Policy Manag* 2017;27(3):191-198. DOI: <https://doi.org/10.4332/KJHPA.2017.27.3.191>.
10. Park EC. The current status and directions of healthcare policy in Korea. *J Korean Med Assoc* 2012;55(10):930-931. DOI: <https://doi.org/10.5124/jkma.2012.55.10.930>.
11. Park EC, Jang SI. The diagnosis of healthcare policy problems in Korea. *J Korean Med Assoc* 2012;55(10):932-939. DOI: <https://doi.org/10.5124/jkma.2012.55.10.932>.
12. Oh SS, Park EC. Position value for relative comparison of healthcare status of Korea in 2016. *Health Policy Manag* 2019;29(1):90-97. DOI: <https://doi.org/10.4332/KJHPA.2019.29.1.90>.

Appendix 1. Public announcement of the first Comprehensive Plan of National Health Insurance [3]

관보 제19493호 (2019. 5. 1), 보건복지부 공고 제2019-363호

제1차 국민건강보험종합계획(2019-2023) 수립

국민건강보험법 제3조의2에 따라 건강보험정책심의위원회의 심의를 거쳐 제1차 국민건강보험종합계획을 수립하고, 같은 법 시행령 제2조의2 제2항에 따라 다음과 같이 공고합니다.

2019년 5월 1일
보건복지부장관

1. 계획 수립의 배경

- 건강보험제도 출범 40여 년의 성과 당면과제를 평가하고, 인구고령화 등 정책연건을 진단하여 건강보험의 건전한 운영을 위한 5개년 종합계획을 수립

2. 법적 근거 및 범위

- 법적 근거: 국민건강보험법 제3조의2
- 시간적 범위: 2019-2023년

3. 계획수립 추진경과

- 종합계획 수립 사전간담회 진행('17. 12-'18. 2) 및 기초연구 수행('18. 3-12)
- 건강보험정책심의위원회 보고('18. 11) 및 소위원회 논의('18. 12-'19. 3)
- 관계부처 협의 및 공청회('19. 3-4)
- 건강보험정책심의위원회 심의('19. 4. 12-24)

4. 주요 내용

- 비전: 건강한 국민, 든든한 건강보험
- 정책목표
 - 건강수명: 73세('16) → 75세('23)
 - 건강보험 보장률: 62.7%('17) → 70.0%('23)
- 추진방향 및 주요 추진과제
 - (추진방향 1) 평생 건강을 뒷받침하는 보장성 강화
 - 국민의료비 부담 경감, 환자 중심 통합서비스 제공, 예방 중심 건강관리기능 강화
 - (추진방향 2) 의료 질과 환자 중심의 보상 강화
 - 의료 질 제고, 적정 진료 및 적정 수가 보상
 - (추진방향 3) 건강보험의 지속 가능성 제고
 - 건강보험 재정관리 강화, 의료이용 적정화, 합리적인 지출구조 설계, 통합적·효율적인 노인의료 제공
 - (추진방향 4) 건강보험의 신뢰 확보 및 미래 대비 강화
 - 공평한 보험료 부과, 가입자 자격·징수관리제도 개선, 통계·정보관리 강화, 건강보험 운영체계 개선
- 재정전망 및 재정운영
 - 5개년('19-'23) 총 소요 재정: 41조 5,842억 원
 - 중장기 재정운영 목표:
 - ① 보험료율 인상률은 평균 3.2% 수준('18-'23)에서 관리
 - ② 2023년 이후에도 누적 적립금 10조 원 이상 유지
 - ③ 매년 정부지원을 지속적으로 확대('2019년 정부지원비율 13.6%)
 - 2019년도 기준, 수입·지출변수를 토대로 재정전망
 - 2023년 총 수입 93조 4,545억 원, 총 지출 94조 3,226억 원, 누적수지 11조 807억 원
 - * 상기 재정전망에 적용한 주요 변수는 재정전망을 위해 가정한 것임. 실제 보험료율 인상률은 건강보험정책심의회 심의·의결절차를 거쳐 확정됨
 - 재정관리방안: 적정 수준의 보험료율 인상, 안정적 국고지원 확보, 불필요한 지출관리 강화 및 제도 개선 추진, 선제적 재정관리 추진

5. 기대효과

- 국민의료비 부담 경감, 의료이용 적정화, 불필요한 지출관리, 의료의 질 향상, 일자리 증가 등

6. 기타사항

- 제1차 국민건강보험종합계획 전문은 보건복지부 홈페이지(<http://www.mohw.go.kr>)를 통해 조회([정보]-[주요계획]) 할 수 있음을 알려 드립니다.

Appendix 2. Time schedule of the first Comprehensive Plan of National Health Insurance [8]

구분	연도				
	2019	2020	2021	2022	2023
[공통]					
연도별 시행계획	▶ '19(상반기), '20(하반기)	▶ '21	▶ '22	▶ '23	▶ '24
추진실적 평가		▶ '19	▶ '20	▶ '21	▶ '22
종합계획 수립					▶ 2차('24-'28)
[방향1] 평생 건강을 뒷받침하는 보장성 강화					
1. 국민의료비 부담 경감					
비급여의 급여화	▶-'22	▶-'22	▶-'22	▶-'22	
병원 병실 급여화	▶ 2-3인실	▶ 제한적 1인실			
의약품 보장성 강화					
치과	▶ 광중합, 구순구개열	▶ 보장성 강화방안			
한방	▶ 추나, 침약(시범)	▶ 보장성 강화방안			
간호간병				▶ 본 사업전환 검토	▶ 250만 이용
어린이 의료비 부담	▶ 경감	▶ 경감			
상한제					▶ 개선
재난적 의료비 지원					▶ 개선
보장성 모니터링 강화					
비급여관리				▶ 개선	▶ 개선
2. 환자 중심 통합서비스 제공					
치료계획			▶ 확대		
재활의료체계		▶ 정비			
방문의료서비스		▶ 실시			
3. 예방 중심 건강관리기능 강화					
국가건강검진 효과성 제고					
포괄적 만성질환 관리	▶ 확대	▶ 확대	▶ 확대	▶ 확대	▶ 확대
병원급 교육상담			▶ 확대		
장애인 건강관리 강화					
[방향2] 의료 질과 환자 중심 보상 강화					
1. 의료 질 제고					
의료 질 평가				▶ 확대·보상강화	
국가 의료 질 거버넌스			▶ 구축		
심사체계	▶ 개편				
EMR 인증수가		▶ 가산			
최신의료기술 도입절차					
2. 적정 진료·적정 수가 보상					
사람 보상	▶ 강화	▶ 강화	▶ 강화	▶ 강화	
의료공공성 지원	▶ 강화	▶ 강화	▶ 강화		
진료정보 및 의뢰회송		▶ 수가			
비급여 손실보상	▶-'23	▶-'23	▶-'23	▶-'23	▶-'23
의료기관 회계조사	▶ 실시				
상대가치 개편	▶ 2차('20)	▶ 2차('20)			▶ 3차('26)
진찰료, 입원료			▶ 개편		
가산제도			▶ 정비		
본인부담 차등				▶ 개선	
신포괄				▶ 5만 병상	

(Continued to the next page)

Appendix 2. Continued

구분	연도				
	2019	2020	2021	2022	2023
[방향] 건강보험 지속 가능성 제고					
1. 건강보험 재정관리 강화					
재정	▶ 추계모형 개발	▶ 중장기전망 실시 ▶ 운영체계 개편검토		▶ 정부지원 한시법 개정	
2. 의료이용 적정화					
과다 의료이용			▶ 관리		
공사보험	▶ 연계법 개정			▶ 역할 재정립 등	
3. 합리적인 지출구조 설계					
요양병원 수가	▶ 개편방안 마련			▶ 중장기 개선방향	
행위급여			▶ 재평가		
치료재료				▶ 재평가 개선	
제너릭가격 산정체계	▶ 개편				
적정 약제비 관리방안	▶ 연구('20)	▶ 연구('20)	▶ 도입(추진)		
해외비교 약가조정		▶ -계속	▶ -계속	▶ -계속	▶ -계속
부당청구 기준		▶ 개선			
자율점검제도			▶ 개선		
4. 통합적·효율적 노인의료 제공					
노인의료비		▶ 적정 관리방안		▶ 외래정액제 개선방안 마련	
존엄한 임종 지원 강화					
[방향] 건강보험 신뢰 확보 및 미래 대비 강화					
1. 공평한 보험료 부과					
보험료	▶ 징수제도 개선		▶ 부과체계 적정성 평가	▶ 부과체계 2단계 개편	
2단계 개편 후속					▶ 각종 제도 개선
2. 가입자 자격·징수관리제도 개선					
자격기준 정비		▶ 주택임대소득부과 실시			
		▶ 가입자 자격기준 정비			
보험료 경감제도		▶ 경감제도 정비			
체납관리 차별화					
내·외국인 가입자 간 평형성					
3. 통계·정보관리 강화					
원기자료		▶ 수집 분석			
평가정보뱅크			▶ 운영		
보장률 지표			▶ 개선		
통합 빅데이터 구축				▶ 검토	
4. 건강보험 운영체계 개선					
거버넌스		▶ 개편방안 마련			
산하기관		▶ 조직진단 검토			
건강보장 국제공조 강화					
환산지수 결정구조			▶ 개선		

EMR, electronic medical record.