

불협화음으로 시작한 트럼프케어 전주곡

트럼프의 당선으로 미국 건강 보험의 지형이 크게 흔들릴 전망이다. 경선 내내 오바마 케어의 전면 폐지를 주장하던 트럼프가 당선 후 일부 조항을 유지할 수 있다는 의사를 밝혀 오바마케어는 향후 정치와 여론 전개 양상에 따라 대폭 수정이나 전면 폐지의 길을 걷게 될 것이다. 지금까지 트럼프 대통령직 인수 위원회가 보여준 트럼프케어의 원형은 건강저축계좌, 주 경계를 허문 보험 판매, 고위험 풀 등을 주축으로 선택의 자유와 시장 경쟁을 핵심 가치로 제시하고 있으며, 풀 라이언 공화당 하원 의장이 지난해 제시한 공화당 주류의 보건 의료 개혁안과 맥락이 닿아 있다.

풍전등화

도널드 트럼프 제45대 미국 대통령 당선자는 선거 유세 중 자기가 당선되면 임기 첫날 '적정의료법(Affordable Care Act, 이하 ACA)'의 전면 폐지에 착수하겠다고 으름장을 놓았다. 그는 당선 후 월스트리트저널과의 인터뷰에서도 "ACA는 여러 가지 문제와 높은 비용 때문에 사용할 수 없는 제도"라고 못 박고 "취임 후 우선적으로 해야 할 일 중 하나가 ACA에 대한 조치를 신속히 추진하는 것"이라고 말했다. 그러나 그는 백악관 회담에서 ACA 폐지 재고를 부탁한 버락 오바마 대통령의 뜻을 존중해 (1) 유병자의 보험 가입 거절 금지 조항과 (2) 자녀가 26세까지 부모가 가입한 건강보험의 피보험자 자격을 유지할 수 있도록 한 조항을 유지할 수 있다는 의사를 밝히기도 했다.

새로운 행정부가 들어서면 ACA에 어떤 식으로든 변화가 일어나는 것은 자명한 일인데 완전 폐지될 것인지, 대폭 수정을 통해 일부 조항이 남게 될 것인지는 미지수다. 트럼프는 "오바마케어는 대폭 수정되든지 폐지되든지 대체되든지 할 것이다"라고 말해 ACA의 미래가 정치적, 경제적 상황과 여론 전개 양상에 따라 달라질 수 있는 여지를 남겼다.

오바마케어의 실적

ACA는 건강보험을 개선하고 확대해 수백만 명의 미국인 무보험자가 건강보험에 가입할 수 있는 길을 열어 주었다. 그러나 동시에 급격히 증가한 보험료는 ACA 폐지 여론에 불쏘시개를 던졌다.

| 가입자 확대

미국 보건복지부는 2016년 2월까지 ACA 도입으로 인해 감소한 건강보험 무보험자 수가 총 2,000만 명에 달하는 것으로 추산했다. 이 중 1,770만 명은 2013년 10월 건강보험 공개 가입 기간부터 2016년까지 건강보험에 가입한 18~64세 성인이며 나머지 230만 명은 2010년 ACA 제정 후부터 2013년 10월까지 자녀의 부모 보험 피부양자 자격 취득 조항을 통해 건강보험에 가입하게 된 19~25세 청년이다. 이에 따라 2013년 10월부터 2016년 2월까지 18~64세 성인의 무보험률은 43% 감소했으며, 미국인 무보험자 비율은 역사상 최초로 인구 대비 10% 미만으로 떨어졌다(미국인 1,500만 명은 사용자 건강보험에 가입되어 있다).

| 보험료 인상

지난 10월 미국 보건복지부는 2017년 건강보험거래소에서 거래될, 보장성이 중간 수준인 건강보험의 보험료가 평균 25% 상승할 것이라고 발표했다. 이렇듯 보험료가 인상된 이유는 (1) 보험사들이 2013년 최초로 보험을 판매할 때 가격을 비교적 낮게

책정했고, (2) 젊고 건강한 미국인의 가입률이 예상보다 저조했으며, (3) 보험 가입자들의 의료비 지출이 보험사들의 예상을 넘어섰기 때문이다. 유나이티드헬스(UnitedHealth), 애트나(Aetna) 등의 보험사는 수지가 맞지 않는다는 이유로 미국 곳곳의 건강보험거래소에서 이미 철수했다. 건강보험거래소 참여 보험사가 3곳 이하인 앨라배마, 애리조나, 오클라호마, 테네시 등의 주에서 보험료가 많이 올랐고, 참여 보험사 수가 비교적 많아 보험사 간 경쟁이 이뤄지고 있는 캘리포니아, 뉴저지, 오하이오 주에서는 보험료가 각각 7%, 5%, 2%만 올랐다.

오바마 행정부는 대부분의 미국인은 연방정부의 보조금 혜택을 받을 수 있으므로 보험료 인상에 따른 영향이 크지 않을 것이라고 주장한다. 실제로 2015년 건강보험거래소에서 보험을 구입한 미국인 1,050만 명 중 85%는 보조금을 수령했다. 오바마 행정부는 2017년 보험료 인상에 따라 보조금 수급자 비율이 더 증가할 것이라고 밝혔다.

미국 내 건강보험료는 평균 25% 상승했으며 일부 주에서는 70%까지 상승했다.

트럼프 진영의 ACA 비판

- 오바마 대통령은 ACA가 가족당 건강보험료를 연간 2,500달러 줄여줄 것이라 공언했지만 ACA 도입 이후 보험료는 지금까지 5,000달러 가까이 올랐다.
- 2014년에 건강보험거래소에 참여한 보험사들의 3분의 2가 입은 손실은 모두 합해 총 22억 달러에 달한다.
- 보험사들은 건강보험거래소를 떠나고 있다. 미국 카운티(county) 전체의 3분의 1 지역에 소재한 건강보험거래소에서는 2017년에 단 하나의 보험사만 건강보험을 판매하게 된다.
- 미국 내 건강보험료는 평균 25% 상승했으며 일부 주에서는 70%까지 상승했다. 아이오와 주에서 한 보험사는 43%의 보험료 인상을 승인받았고, 플로리다 주에서는 보험료가 거래소 평균 19% 인상될 예정이다. 펜실베이니아 주에서는 적어도 세 곳의 보험사가 40%의 보험료 인상을 요청했다. 미네소타 주에서는 평균 인상률이 54%이다.
- 건강보험거래소 상품의 절반 이상이 자기부담금(deductible)을 3,000달러 이상으로 정하고 있으며, 가장 저렴한 건강보험 상품 중에는 2017년 1인당 자기부담금을 7,000달러까지 올린 것도 있다.
- 오바마케어를 통해 보험을 구매한 사람 대부분은 메디케이드를 통해 구매했다.
- 2013년 10월 이래 메디케이드나 어린이건강보험(CHIP)에 가입한 미국인이 1,200만 명 늘어났다.
- 이대로라면 2026년까지 미국인 4분의 1이 메디케이드나 CHIP에 가입할 것이다.
- 메디케이드 가입자가 진료할 의사를 구하지 못한다는 것을 보여 주는 연구결과가 많다.
- ACA로 소기업 근로자들의 급여가 감소했고 전국적으로 35만 개의 일자리가 사라졌다.
- 사용자의무가입조항(employer mandate)으로 인해 대규모 사업장의 경우 전일 근로자 고용에 드는 최소 비용이 시간당 10.30달러로 상승했다.
- 주정부, 지방정부 관계자는 ACA로 인해 지방정부의 비상근 피용자 근로시간이 줄어들었다고 밝혔다.

공화당은 2010년 ACA 제정 직후부터 이를 폐지하기 위해 지금까지 60회 이상 다양한 시도를 해 왔다.

공화당의 ACA 폐지 노력

공화당은 2010년 ACA 제정 직후부터 이를 폐지하기 위해 지금까지 60회 이상 다양한 시도를 해 왔다. 지난해 말에는 ACA의 일부 조항 폐지를 내용으로 한 ‘ACA 일부 조항 폐지를 위한 예산조정안(Restoring Americans’ Healthcare Freedom Reconciliation Act of 2015)’을 통과시켜 오바마 대통령의 책상에 올려놓기도 했다. 올해 1월 오바마 대통령은 이 법안에 거부권을 행사했다. 이제 공화당 후보가 대통령에 당선되었으니 그들의 이러한 노력이 수포로 돌아가지는 않게 되었다. 그러나 ACA 폐지에 대한 이들의 확신과 노력, 그리고 공화당 대통령 선출로 그 길이 열린 역사적 기로에서 실제로 ACA의 미래가 어떻게 될 것인지는 명확하지 않다.

트럼프케어의 원형

트럼프 대통령직 인수위원회는 트럼프케어에 대한 명확하고 구체적인 청사진을 제시하지는 못하고 있지만 인수위 홈페이지에서 제시하는 대략적인 개혁안은 공화당 주류의 개혁안을 담고

있는 폴 라이언 공화당 하원의장의 개혁안(A Better Way on Health Care)과 매우 흡사한 것으로 알려져 있으며 그 내용은 다음과 같다.

- 개인가입의무조항을 폐지해야 한다. 누구도 자기 의사에 반한 보험 구매를 강요받아서 안 된다.
- 주 경계를 넘어서 건강보험을 판매할 수 없도록 한 현행법을 개정해야 한다. 구입한 건강보험이 구매자 주의 법률 요건을 충족한다면 다른 주에서 영업 허가를 받은 보험회사의 보험이라도 구매할 수 있어야 한다. 보험시장에서 자유 경쟁이 강화되면 보험료는 내려갈 것이고 소비자 만족도는 올라갈 것이다.
- 지불한 건강보험료를 현 조세제도하에서 전액 소득공제 받을 수 있도록 해 보험료 부담을 경감시켜야 한다. 건강보험에 가입하려는 사람들이 가입할 수 있도록 메디케이드의 기본 옵션을 검토하고 주정부와 협력해야 한다.
- 개인이 건강저축계좌¹⁾(Health Savings Account, 이하 HSA)를 사용할 수 있도록 허락해야 한다. 건강저축계좌 입금액에 대해서는 세금을 감면하고 의료비 사용 후 남은 금액의 적립을 허용해야 한다. 이 계좌는 개인 자산(estate)의 일부가 되고 상속세(death penalty)에 대한 두려움 없이 자손에게 승계되어야 한다. HSA는 특히 자기부담금 금액이 높은 건강보험²⁾(High-Deductible Health Plan, 이하 HDHP)에 가입하는 건강한 청년에게 매력적인 옵션이어야 한다. 계좌는 가족 중 누구라도 불이익 없이 사용할 수 있어야 한다. 건강저축계좌가 제공하는 융통성과 안전성은 참여하는 모든 사람에게 큰 혜택이 될 것이다.
- 의료 공급자에게 가격 투명성을 요구해야 한다. 소비자는 의사, 의원, 병원 등의 의료기관, 시술, 검사, 기타 의료 행위에 대한 가격을 알고 이에 따라 합리적인 구매를 할 수 있어야 한다.
- 메디케이드 총액지원제(Block-grant)를 도입해야 한다. 거의 모든 주는 이미 현 메디케이드 구조에서 요구되는 것 이상의 혜택을 제공하고 있다. 주정부는 주민을 가장 잘 알고 연방정부의 감독 없이도 메디케이드를 잘 관리할 수 있다. 주정부는 사기, 낭비, 남용을 제거해 귀중한 자원을 아껴 쓸 유인을 갖게 될 것이다.
- 안전하고 신뢰도가 높으며 저렴한 의약품을 제공하는 제약 회사의 시장 진입에 장벽이 있어서는 안 된다. 소비자들은 안전하고 신뢰도 높은 수입 약품을 구입할 수 있어야 한다.

트럼프케어의 주요 정책 비평

| 건강저축계좌

ACA를 대체할 트럼프 개혁안의 핵심 안이 HSA이다. 트럼프케어의 다른 개혁안과 마찬가지로 HSA 역시 이미 존재하는 제도로, 공화당이 오랫동안 확대를 꾀해 온 것이다. 트럼프 인수위는 HSA를 확대해 ACA를 대체할 주요 제도로 구축하겠다고 제시한 것 외에 구체적인 확대 방안에 대해서는 밝히지 않았다. HSA 확대는 이 계좌에 입금할 수 있는 세금공제액의 한도를 늘리고 가입 기준을 완화함으로써 이뤄질 전망이다.

공화당이 HSA를 지지하는 주된 이유는 이것이 소비자의 선택과 책임 의식을 강화한다고 생각하기 때문이다. HSA 지지자들은 HSA를 개설한 개인이 이를 통해 만일의 과대 의료비 지출에 대비할 수 있고, 세금 감면 혜택을 받은 자산으로 의료비 본인부담금을 지출할 수 있으며, 일상생활의 의료비 지출 관리에 더욱 민감해짐으로써 소비자 주도의 의료를 구현할 것이라고 주장한다. HSA를 개설한 개인은 의료공급자 선택에 더 자유롭기 때문에 자신이 선택한 곳에서 진료받을 수 있는 자유를 누리게 된다. 또한 의료비에 민감해진 개인이 불필요한 진료를 줄여 의료비 지출이 줄어들 것이라고 한다. 전문가들은 HSA는 구조상 저소득자에게 불리한 제도라고 지적한다. 낼 세금이 많은 사람에게는 절세의 방안이 되겠지만 낼 세금이 없는 젊은 층이나 저소득계층에게는 ACA보다 매력적인 대안이 될 수 없다는 것이다.

HDHP의 가입률 상승과 함께 현재 HSA를 제공하는 사업자는 전체의 60%에 달하며, 이 중 30%는 2014년과 2015년 사이에 이 제도를 도입했다. 지난 6월까지 HSA 계좌 수는 전년 대비 25% 상승했으며 총자산액이 350억 달러에 이른다. HSA 건설팅 회사인 데버니어(Devenir)는

ACA를 대체할 트럼프 개혁안의 핵심 안이 HSA이다.

HSA 시장이 2018년까지 계좌 수 2,700만 개, 자산 규모 500억 달러 이상의 시장으로 성장할 것으로 전망했다.

보험사가 한 주에서 영업 허가를 받고 다른 주에서 보험을 판매할 수 있다고 해서 여러 주의 주민에게 동일한 상품 가치를 지닌 단일 보험을 만들어 판매할 수 있다는 것을 의미하지는 않는다.

| 주 경계를 허물어 보험사 간 경쟁 유도

이 안은 다소 오해를 불러일으킬 수 있다. 이미 대형 보험사들은 여러 주에서 보험을 판매하고 있기 때문이다. 또한 보험사가 한 주에서 영업 허가를 받고 다른 주에서 보험을 판매할 수 있다고 해서 여러 주의 주민에게 동일한 상품 가치를 지닌 단일 보험을 만들어 판매할 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. 전문가들은 건강보험사들이 각각의 주에서 그 지역 공민들과 새로운 협상을 하는 것이 쉬운 일이 아님을 지적한다.

그런데 이 제도가 활성화된다면 건강한 미국인이 저렴한 보험을 선호하게 되면서 다른 사람들이 지불해야 하는 보험료가 상승할 수 있다는 것이 우려스러운 점으로 지적된다. 또한 여러 건강보험사를 유지하기 위해 각 주정부가 영업 허가 기준을 낮추는 “바닥으로의 경쟁”이 일어날 수도 있다. 오바마케어의 집행을 도운 적이 있는 미시간대학 로스경영대학원의 토마스 뷰크몰러 보건경제학 교수는 “주(州) 간 경쟁은 의료비 억제라는 정책적 목표는 이루지 못하면서 보험료만 올릴 수 있다”고 경고했다.

| 고위험 풀

트럼프는 고위험 풀(high-risk pool)이 의료비 지출이 크면서 보험에 지속적으로 가입하지 못한 사람들의 보험 가입을 보장하는 정책이라고 설명한다. 이 풀은 유병자의 보험 가입 보장을 목적으로 하기 때문이다. 사실상 고위험 풀은 35년 이상 여러 주에서 사용된 제도이며 유병자 보험 가입 문제를 해결할 가능성이 있다. 하지만 카이저가족재단(Kaiser Family Foundation)에 따르면 이 제도는 소수의 유병자 그룹에 제한된 서비스를 제공하는, 보험료 높은 상품만 만들어 낼 소지가 다분하다. 전문가들은 또한 이 풀에 대한 정부 지원이 약속된 만큼 제도가 도입되면 정부 재원이 상당 수준 소진될 것으로 전망한다.

보조금 제도와 개인의무가입조항을 폐지하면 건강한 보험 가입자 수는 현 수준보다 더 줄어들게 될 것이며, 그 결과 이미 평균 25%가 오른 2017년 건강보험료는 더 오르게 되고, 이는 다시 건강한 사람들의 보험 가입에 역유인으로 작용하는 악순환이 가속화될 수 있다.

정치적 선택

트럼프와 공화당이 ACA의 전면 폐지를 선택한다 하더라도 상원에서의 의사 진행 방해(filibuster)를 극복하기 위해서는 최소한 60표가 필요하기 때문에 민주당의 표 없이 ACA 폐지 법안을 의회에서 통과시키지는 못할 것이다. 따라서 공화당이 어떤 형태로든 ACA의 변화를 꾀하기 위해서는 오바마 대통령이 올해 초 거부권을 행사했던 ‘ACA 일부 조항 폐지를 위한 예산조정안’ 같은, 과반수의 찬성으로도 의회 통과가 가능한, 조세·지출 삭감 대책만을 담을 수 있는 예산조정안에 의존해야 한다. 그런데 예산조정안으로 빈곤계층을 위한 보조금 제도를 없애거나 개인의무가입조항을 폐지할 수는 있으나 보험회사가 유병자에게 보험 판매를 거절할 수 없도록 한 규정은 폐지할 수 없다.

보조금 제도와 개인의무가입조항을 폐지하면 건강한 보험 가입자 수는 현 수준보다 더 줄어들게 될 것이며, 그 결과 이미 평균 25%가 오른 2017년 건강보험료는 더 오르게 되고, 이는 다시 건강한 사람들의 보험 가입에 역유인으로 작용하는 악순환이 가속화될 수 있다. 결국 기업이나 정부를 통해 건강보험에 가입하지 못한 사람들은 건강보험을 구매할 곳을 잃게 될 수 있어 예산조정안을 통한 오바마케어의 일부 조항 폐지는 정치적인 난항을 예고하고 있다.

이에 따라 일부 공화당 의원들은 오히려 건강보험거래소가 사라지면 민주당 의원들도 ACA의 전면 폐지를 지지하지 않을 수 없게 될 것으로 전망한다. 일부 조항의 폐지보다는 전면 폐지를 통해 ACA를 완전히 벗어 버린 트럼프케어가 미국인에게 더 나은 혜택을 줄 것으로 예상하기 때문이다.

출처

-
- “Here’s what we know so far about President-elect Trump’s post-Obamacare health plan”, MarketWatch, Nov 15, 2016.
 - “Health savings accounts are a crown jewel of ‘Trump care’”, MarketWatch, Nov 21, 2016.
 - Health Care: Donald Trump’s Vision, www.donaldjtrump.com/positions/healthcare-reform 에서 2016.11.17. 인출.
 - “ACA’s big price hike reflects challenges of expanding coverage amid political static”, The Washington Post, Oct 26, 2016.
 - “Affordable Care Act Premium Increases Are a Fixable Problem”, The New York Times, Oct 25, 2016.
 - “Donald Trump, in Exclusive Interview, Tells WSJ He Is Willing to Keep Parts of Obama Health Law”, The Wall Street Journal, Nov 11, 2016.
 - “The Affordable Care Act: Obamasnare”, The Economist, Nov 19, 2016.

1) HSA는 조지 W. 부시 행정부 때 만들어져 2005년부터 판매되기 시작했다. 2004년 메디케어법에 포함되어 있었으나 오랫동안 활용되지 않고 있다가 점차 이용률이 높아지고 있다. 한 해 동안 일정한 세금공제액에 해당하는 금액을 입금하고 이를 의료비용에 사용할 수 있으며, 의료비 사용 후 남은 금액은 세금이 없는 이자가 가산되어 적립된 후 65세 이후엔 개인은퇴연금(IRA)이 되는 저축성 계좌이다. 의료 IRA라고도 하는 이 계좌는 반드시 고(高)자기부담 건강보험(High Deductible Health Plan)에 가입한 개인, 가족, 기업이 이 외에는 다른 건강보험의 혜택이 없어야 개설할 수 있다. 추가로 타인의 부양 가족으로 신청되어 있지 않아야 하며 메디케어 유자격자는 개설할 수 없다.

2) 고(高)자기부담 건강보험은 보험료가 낮아 일반 건강보험보다 자기부담금이 높은 건강보험 상품이다. 이 보험 가입은 건강 저축계좌를 개설할 주요 자격 요건이 된다.