



제439회 국회(정기회)
제1차 보건복지위원회

기초연금법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국내 거주 요건 신설 및 부부감액제도 단계적 폐지〉
■ 전진숙의원 대표발의(의안번호 제18404호)

2026. 9.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 상지원

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 국내 거주 요건 신설	3
가. 개정안의 내용	3
나. 검토의견	4
다. 관계 기관 의견	7
2. 부부감액제도의 단계적 폐지	8
가. 개정안의 내용	8
나. 검토의견	10
다. 관계 기관 의견	15

I. 개요

1. 전진숙의원 대표발의안(의안번호 제18404호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 전진숙의원 등 10인
- (2) 제 안 일 : 2026. 4. 17.
- (3) 회 부 일 : 2026. 4. 20.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 65세 이상인 사람 중 소득 하위 70%인 사람에 한하여 기초연금을 지급하고, 부부가 모두 기초연금 수급권자인 경우에는 각각의 기초연금액에서 20%를 감액하고 있음.

부부가 기초연금 수급권자라는 이유로 기초연금액을 감액하여 지급하는 것은 노인 빈곤을 더욱 악화시킬 우려가 있음.

또한, 복수국적자 등 외국에서 오랜 기간 생활을 하다 국내에 입국하여 거주하는 경우 국내에 거주하면서 납세의 의무를 성실히 이행한 국민들과 형평성 문제로 국내에 일정 기간 이상 거주한 사람들에 대해 기초연금을 지급할 필요성이 지적됨.

이에 거주요건을 추가하고, 어르신에게 보다 안정적 소득기반을 제공하고자 부부 기초연금액 감액 조항을 삭제하되, 감액 비율을 2027년에는 15%, 2029년에는 10%, 2030년부터는 0%로 적용하여 단계적으로

축소함으로써 노인의 생활안정을 지원하려는 것임(안 제8조제1항부터 제3항까지 등).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 국내 거주 요건 신설

가. 개정안의 내용

- 개정안은 19세 이후 국내에 10년 이상 거주하지 아니한 사람에게는 기초연금을 지급하지 아니하도록 하려는 것임(안 제3조제3항).

현행	개정안
제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ①·② (생략) <u><신설></u> ③·④ (생략)	제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ①·② (현행과 같음) <u>③ 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 사람 중 19세 이후 국내에 10년 이상 거주하지 않은 사람에게는 기초연금을 지급하지 아니한다.</u> <u>④·⑤ (현행 제3항 및 제4항과 같음)</u> 부칙 제1조(시행일) 이 법은 2027년 1월 1일부터 시행한다.

나. 검토의견

□ 외국에서 거주하다가 우리나라에 영주할 목적으로 65세 이후에 입국하여 대한민국에서 외국 국적 불행사를 서약함으로써 국적을 회복한 사람(이하 “복수국적자”라 한다)¹⁾의 경우에도 소득인정액²⁾이 선정기준액³⁾ 이하이면 기초연금을 수급할 수 있음.

- 보건복지부가 제출한 자료에 따르면 2025년 말 기준 기초연금 수급자(약 707만명) 중 복수국적자는 총 8,176명(0.12%)으로, 최근 5년간 그 비중은 꾸준히 증가하여옴.

< 기초연금 수급자 중 복수국적자 현황(2021~2025) >

구분	2021	2022	2023	2024	2025
기초연금 수급자(만명)	597	624	651	676	707
복수국적자(명)	3,618	4,637	5,705	7,031	8,176
비율(%)	0.06	0.07	0.09	0.10	0.12

자료: 보건복지부

1) 「국적법」

제9조(국적회복에 의한 국적 취득) ① 대한민국의 국민이었던 외국인은 법무부장관의 국적회복허가(國籍回復許可)를 받아 대한민국 국적을 취득할 수 있다.

제10조(국적 취득자의 외국 국적 포기 의무) ① 대한민국 국적을 취득한 외국인으로서 외국 국적을 가지고 있는 자는 대한민국 국적을 취득한 날부터 1년 내에 그 외국 국적을 포기하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 대한민국 국적을 취득한 날부터 1년 내에 외국 국적을 포기하거나 법무부장관이 정하는 바에 따라 대한민국에서 외국 국적을 행사하지 아니하겠다는 뜻을 법무부장관에게 서약하여야 한다.

4. 외국에서 거주하다가 영주할 목적으로 만 65세 이후에 입국하여 제9조에 따라 국적회복허가를 받은 자

2) 「기초연금법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “소득인정액”이란 본인 및 배우자의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말한다. 이 경우 소득평가액과 재산의 소득환산액을 산정하는 소득 및 재산의 범위는 대통령령으로 정하고, 소득평가액과 재산의 소득환산액의 구체적인 산정방법은 보건복지부령으로 정한다.

3) 「기초연금법」

제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ① 기초연금은 65세 이상인 사람으로서 소득인정액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액(이하 “선정기준액”이라 한다) 이하인 사람에게 지급한다.

② 보건복지부장관은 선정기준액을 정하는 경우 65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자가 100분의 70 수준이 되도록 한다.

□ 그런데, 국내에 계속 거주하며 경제활동을 영위하여온 일반 노인과 그렇지 아니한 복수국적자 간의 형평성을 고려하여 국내 세수 기여 정도가 상대적으로 낮을 개연성이 있는 복수국적자에게 기초연금 수급권을 인정하는 것이 적절한지에 대한 문제의식이 제기되어왔고, 복수국적자의 경우 국외 재산·소득 등을 파악하는 것이 쉽지 아니한 측면이 있어 개별 복수국적자의 실질적 경제력에 따라 기초연금 수급권 인정 여부를 판단하는 것이 제한된다는 의견이 있음.

□ 이에 개정안은 기초연금을 수급하기 위한 요건에 국내 거주 기간 (19세 이후 10년 이상 국내 거주)을 신설하려는 것으로, 일반 노인과 복수국적자 간의 형평을 제고하는 측면이 있을 것으로 보임.

- 보건복지부에 따르면, 우리나라와 같이 일반 조세를 재원으로 하는 기초연금제도를 운영하는 스웨덴·아이슬란드(3년), 노르웨이(5년), 호주(10년) 등에서도 기초연금 수급을 위하여 충족하여야 할 최소한의 국내 거주 기간을 규정하고 있음.

□ 다만, 개정안과 관련하여서는 다음 사항이 논의될 필요가 있는 것으로 생각됨.

□ 첫째, 기초연금은 국민연금과 달리 ‘수익자 부담 원칙’이 적용되는 사회보험제도가 아니며,

기초연금과 마찬가지로 일반회계를 재원으로 운영되는 생계급여·의료급여 등도 그 수급권 인정 여부를 판단할 때 복수국적자에 대하여 국내 거주 기간의 요건을 요구하고 있지 아니한 점 등이 고려될 필요가 있음.

□ 둘째, 안 제3조제3항에서는 ‘대통령령으로 정하는 사람 중 19세 이후 국내에 10년 이상 거주하지 아니한 사람’에게는 기초연금을 지급하지 아니한다고 규정하고 있는데,

대통령령에서 구체적으로 무엇을 어떻게 규정할 것인지가 예측이 어려운 측면이 있음.

□ 셋째, 개정안이 19세 이후 국내에 거주한 기간이 10년 미만인 복수국적자로서 이미 기초연금을 수급 중인 사람에 대하여도 안 제3조제3항을 적용하려는 것인지가 불분명한 측면이 있으므로, 그 적용례를 개정안 부칙에 명확히 규정할 필요가 있는 것으로 보임.

□ 참고로, 정부가 2024년 9월 발표한 ‘연금개혁 추진계획’에는 ‘19세 이후 5년 이상 국내 거주’를 기초연금 수급권자의 요건에 추가하고, 국외 재산·소득을 신고하도록 의무화하는 방안이 포함되어 있으며, 국내 거주 요건을 신설하려는 내용 등으로 주호영의원(의안번호 제3602호), 안상훈의원(의안번호 제7556호) 및 한지아의원(의안번호 제9086호)이 각각 대표발의한 3건의 「기초연금법 일부개정법률안」이 우리 위원회에 계류 중이므로 개정안과 함께 심사할 필요가 있는 것으로 보임.

다. 관계 기관 의견

- (보건복지부) 국내 거주 요건을 신설함으로써 복수국적자 등과 국내 거주 국민 간의 형평을 제고하려는 취지에 공감하지만, 거주 기간 등 구체적 요건에 대하여는 국회에서 논의가 필요하며 정부도 관련 논의 시 적극적으로 지원할 예정임.

2. 부부감액제도의 단계적 폐지

가. 개정안의 내용

- 개정안은 본인과 그 배우자가 모두 기초연금 수급권자인 경우 각각의 기초연금액을 감액(이하 “부부감액”이라 한다)하는 비율을 현행 20%에서 단계적으로 하향(2027년 15% → 2029년 10%)하고, 2030년부터는 부부감액을 폐지하려는 것임(안 제8조제1항 삭제 등).

현행	개정안
제8조(기초연금액의 감액) ① 본인과 그 배우자가 모두 기초연금 수급권자인 경우에는 각각의 기초연금액에서 기초연금액의 100분의 20에 해당하는 금액을 감액한다.	제8조(기초연금액의 감액) <삭 제>
② 소득인정액과 제5조, 제5조의2, 제6조 및 제7조에 따른 기초연금액(제1항이 적용되는 경우에는 그 감액분이 반영된 금액을 말한다)을 합산한 금액이 선정기준액 이상인 경우에는 선정기준액을 초과하는 금액의 범위에서 기초연금액의 일부를 감액할 수 있다.	② ----- -----기초연금액----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
③ 제5조의2의 적용을 받는 기초연금 수급권자의 소득인정액과 해당 기초연금액(제8조제1항이 적용되는 경우에는 그 감액분이 반영된 금액을 말한다)을 합산한 금액이 저소득자 선정기준액과 기준연금액(제5조의2에	③ ----- -----기초 연금액----- ----- ----- -----

현행	개정안
해당하지 않는 기초연금 수급권자의 기준연금액을 말한다)을 합산한 금액 이상인 경우에는 제5조의2의 적용을 받는 기초연금 수급권자의 기초연금액의 일부를 감액할 수 있다. ④ (생략)	----- ----- ----- ----- -----. ④ (현행과 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 2027년 1월 1일부터 시행한다. 제2조(기초연금액의 감액에 관한 특례) 제8조제1항부터 제3항까지의 개정규정에도 불구하고 2027년과 2029년에는 본인과 그 배우자가 모두 기초연금 수급권자인 경우 각각의 기초연금액에서 다음 각 호의 금액을 감액한다. 1. 2027년: 기초연금액의 100분의 15에 해당하는 금액 2. 2029년: 기초연금액의 100분의 10에 해당하는 금액

나. 검토의견

□ 개정안은 본인과 그 배우자가 모두 기초연금 수급권자이면 각자의 기초연금액의 20%씩을 각각 감액하는 부부감액제도⁴⁾를 단계적으로 폐지하려는 것으로, 부부가 모두 기초연금을 수급하는 가구에 대한 불이익한 처우를 개선하여 부부 수급자의 노후소득 안정성을 제고하려는 취지로 이해됨.

□ 부부감액제도는 현행 기초연금의 전신인 기초노령연금을 도입할 당시부터 적용되었는데,

처음에는 부부 각각의 연금액을 16.5%씩 감액하기로 하여 2007년 4월 법률 제8385호로 제정·공포된 「기초노령연금법」 제5조제2항이 2008년 1월부터 시행될 예정이었으나,⁵⁾ 그 시행 전인 2007년 7월 국민연금 개혁 논의 과정에서 재정안정의 측면이 강조되며 감액률이 3.5%p 상향된 20%로 조정되었고,

기초노령연금을 폐지하면서 2014년 5월 법률 제12617호로 제정·공포된 「기초연금법」 제8조제1항에 감액률을 20%로 하는 부부감액제도가 반영되어 현재에 이르고 있음.

□ 기초연금의 부부감액은 가구원이 공동으로 지출하는 유형의 비용(예: 주거비) 등으로 인하여 가구별 생활비가 가구원 수에 정비례하지 아니한다는 점을 고려하여 도입되었는데,

4) 「기초연금법」

제8조(기초연금액의 감액) ① 본인과 그 배우자가 모두 기초연금 수급권자인 경우에는 각각의 기초연금액에서 기초연금액의 100분의 20에 해당하는 금액을 감액한다.

5) 「제268회국회(임시회) 제2차 보건복지위원회 법안심사소위원회 회의록」, 2007. 6. 29., 7면.

국민연금연구원에 따르면 배우자가 없는 노인가구(이하 “단독가구”라 한다)의 월평균 소비지출(67.8만원)과 배우자가 있는 노인가구(이하 “부부가구”라 한다)의 월평균 소비지출(113.7만원) 간 비율은 1:1.68로 나타난바, 각자의 기초연금액을 20%씩 삭감하는 부부감액(1:1.6)을 적정 수준이라 할 측면이 있는 것으로 보임.⁶⁾

< 단독가구와 부부가구의 월평균 소비지출 >

(단위: 천원)

구 분	단독가구(A)	부부가구(B)	비율(B/A)
월평균 소비지출	678	1,137	1.68
주거·광열수도비	135	189	1.40
식비	293	436	1.49
피복비	26	39	1.54
보건의료비	98	198	2.02
교통·통신비	78	165	2.11
문화생활비	8	18	2.29

자료: 국민연금연구원

□ 그러나, 가구별 생활비가 가구원 수에 정비례하지 아니한다는 부부감액의 도입 취지는 ‘부부가구가 아닌 다른 유형의 2인가구’에 대하여도 동일하게 적용될 수 있음에도 불구하고,

현행법은 오직 부부가구에 대하여만 기초연금액이 감액되도록 규정하고 있어 부부가구와 다른 유형의 2인가구 간 형평성 문제가 제기될 소지가 있는 것으로 생각됨.

6) 김만수·이예인, 「기초연금 부부감액 수준의 적정성 평가: 노인 소비지출 현황 분석을 중심으로」, 『연구 보고서』 2024-08, 국민연금연구원, 2024, 68면.

- 예컨대 각각 기초연금 수급자인 어머니(90세)와 아들(66세)로 구성된 2인가구의 경우 부부가구가 아니므로 기초연금액이 감액되지 않음.

□ 또한, 현행법 시행령 제4조제2항7)에서는 부부가구 선정기준액을 단독가구 선정기준액의 200%가 아닌 160%로 하도록 규정하고 있는바, 부부가구가 ‘급여액 산정’뿐만 아니라 ‘수급자 선정’의 단계에서도 다른 유형의 2인가구에 비하여 이중으로 불리하게 처우되는 측면이 있는 것으로 보임.

- 예컨대 65세 이상인 甲과 乙의 소득인정액이 각각 200만원이라 할 때, 甲과 乙이 부부이면 합산 소득인정액(400만원)이 부부가구의 선정기준액(2026년 현재 395.2만원)을 초과하여 두 사람 모두 기초연금을 수급할 수 없지만,

甲과 乙이 부부 외의 관계로서 2인가구를 구성하는 경우라면 각자가 단독가구의 선정기준액(2026년 현재 247만원)을 적용받아 두 사람 모두 기초연금을 수급하게 되며, 부부감액도 적용되지 않음.

□ 다만, 국민의 소득·지출 수준과 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자의 가구 유형 등 생활실태 등을 고려하여 급여의 종류별로 공표되는 ‘최저보장수준’에도 가구별 생활비가 가구원 수에 정비례하지 아니한다는 점이 반영되어 있으며,⁸⁾

7) 「기초연금법 시행령」

제4조(선정기준액의 기준 등) ② 배우자가 있는 노인가구의 선정기준액 및 저소득자 선정기준액은 배우자가 없는 노인가구의 선정기준액 및 저소득자 선정기준액에 100분의 160을 곱한 금액으로 한다.

8) 「국민기초생활 보장법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “최저보장수준”이란 국민의 소득·지출 수준과 수급권자의 가구 유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 제6조에 따라 급여의 종류별로 공표하는 금액이나 보장수준을 말한다.

기초연금과 유사한 사회보장제도가 있는 노르웨이·스웨덴·뉴질랜드·호주·네덜란드 등에서도 같은 취지에서 부부감액을 적용하고 있는 점과 부부감액제도의 단계적 폐지에 따른 추가재정소요 등을 고려할 필요가 있는 것으로 보임.

- 참고로, 국회예산정책처는 개정안에 따라 2027년부터 향후 5년간 연평균 2조 1,000억원의 추가재정소요가 발생할 것으로 전망하였음.

< 가구원 수별 생계급여 최저보장수준(2026) >

(단위: 원, %)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
생계급여 최저보장수준	820,556	1,343,773	1,714,892	2,078,316	2,418,150	2,737,905	3,044,848
1인가구 대비 감액률	-	18.1	30.3	36.7	41.1	44.4	47.0

자료: 보건복지부

< 부부감액제도 해외 사례 >

(단위: %)

구분	노르웨이	스웨덴	뉴질랜드	호주	네덜란드
단독 대비 부부급여액 감액률	10.0	10.5	14.1	24.6	31.5

자료: 국민연금연구원

< 개정안에 따른 추가재정소요 >

(단위: 조원)

구분	2027	2028	2029	2030	2031	합계	연평균
추가재정소요	0.7	0.8	1.7	3.6	3.8	10.6	2.1

자료: 국회예산정책처

□ 아울러 안 부칙 제2조에 따르면 2028년의 부부감액 비율이 0%인 것으로 해석되므로, 2028년에도 2027년과 마찬가지로 15%의 부부감액 비율을 적용하려는 것이 개정안의 취지라면 이를 반영하여 안 부칙 제2조를 수정할 필요가 있는 것으로 보이며,

안 부칙 제2조에 따라 부부감액 비율에 관한 특례가 적용되는 기간 동안에는 현행과 같이 ‘부부감액을 적용한 기초연금액’을 기준으로 소득역전 방지감액이 적용되도록 할 필요가 있을 것으로 보이므로 안 제8조제2항 및 제3항에 규정된 ‘소득역전 방지감액’⁹⁾의 특례에 관한 사항을 함께 정비할 필요가 있는 것으로 사료됨.

- ‘소득역전 방지감액’이란 소득인정액이 선정기준액을 초과하여 기초연금을 수급하지는 못하지만 그 초과분이 미미한 사람의 가처분소득이 기초연금 수급자의 가처분소득보다 낮아지게 되는 ‘소득역전’을 최소화하기 위하여 기초연금액(부부감액을 적용한 기초연금액을 말한다)의 일부를 감액하는 제도임.

□ 참고로, 부부감액을 폐지 또는 완화하려는 내용 등으로 김태년의원(의안번호 제4027호), 안상훈의원(의안번호 제10790호), 이수진의원(의안번호 제11669호) 및 서영석의원(의안번호 제13794호)이 각각 대표발의한 4건의 「기초연금법 일부개정법률안」이 우리 위원회에 계류 중이므로 개정안과 함께 심사할 필요가 있는 것으로 보임.

9) 「기초연금법」

제8조(기초연금액의 감액) ② 소득인정액과 제5조, 제5조의2, 제6조 및 제7조에 따른 기초연금액(제1항이 적용되는 경우에는 그 감액분이 반영된 금액을 말한다)을 합산한 금액이 선정기준액 이상인 경우에는 선정기준액을 초과하는 금액의 범위에서 기초연금액의 일부를 감액할 수 있다.

③ 제5조의2의 적용을 받는 기초연금 수급권자의 소득인정액과 해당 기초연금액(제8조제1항이 적용되는 경우에는 그 감액분이 반영된 금액을 말한다)을 합산한 금액이 저소득자 선정기준액과 기준연금액(제5조의2에 해당하지 않는 기초연금 수급권자의 기준연금액을 말한다)을 합산한 금액 이상인 경우에는 제5조의2의 적용을 받는 기초연금 수급권자의 기초연금액의 일부를 감액할 수 있다.

다. 관계 기관 의견

- (보건복지부) 노인 부부가구의 생활안정을 위한 개정안의 취지에 공감함. 다만, 정부는 부부감액 도입 취지 등을 고려하여 부부감액 제도 폐지가 아닌 축소를 검토 중이며, 부부감액제도의 취지, 노인 빈곤 완화, 재정부담 등을 종합적으로 고려하여 국회에서 논의가 필요함.
- (기획예산처) 국회 연금개혁 특별위원회 논의와 기초연금제도 개편 현황 등을 살피며 추가 검토할 필요가 있으므로 현행법을 유지할 필요가 있음.¹⁰⁾
- (서울특별시) 부부감액제도가 폐지되면 형평성을 개선할 수 있지만, 지방자치단체 재정부담이 이전보다 증가할 것으로 예상되므로 향후 국비분담율 증가 등 서울특별시 재원보전을 위한 추가적인 방안이 필요함.

문 의 처

02)6788-5506

10) (국정과제) “국회 연금특위 논의를 통해 부부가 모두 기초연금 수급자인 경우 20%씩 감액하는 제도를 단계적으로 축소”