



제429회 국회(정기회)
제1차 보건복지위원회

기초연금법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈기초연금 지급대상 확대 및 부부감액 단계적 폐지〉
■ 이수진의의원 대표발의(의안번호 제11669호)

2025. 9.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 이지민

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	2
1. 기초연금 지급대상 확대	2
가. 개정안의 내용	2
나. 검토의견	3
다. 관계 기관 의견	6
2. 부부감액제도의 단계적 폐지	7
가. 개정안의 내용	7
나. 검토의견	9
다. 관계 기관 의견	13

I. 개요

1. 이수진의원 대표발의안(의안번호 제11669호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 이수진의원 등 12인
- (2) 제 안 일 : 2025. 7. 23.
- (3) 회 부 일 : 2025. 7. 24.

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.

이는 기초연금으로 인한 소득역전 방지를 위한 것으로 이해되나, 소득역전을 방지하기 위한 여타 조항이 있음에도 부부가 기초연금 수급권자라는 이유로 기초연금액을 감액하여 지급하는 것은 노인 빈곤을 더욱 악화시킬 우려가 있음.

이에 어르신에게 보다 안정적 소득기반을 제공하고자 기초연금 지급대상을 소득 하위 75% 수준으로 확대하고(안 제3조제2항), 부부 기초연금액 감액 조항을 삭제하되, 감액 비율을 2026년에는 10%, 2027년에는 5%, 2028년부터는 0%로 적용하여 단계적으로 축소함으로써 노인의 생활안정을 지원하려는 것임(안 제8조제1항부터 제3항까지).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 기초연금 지급대상 확대

가. 개정안의 내용

□ 개정안은 보건복지부장관이 선정기준액을 정할 때 65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자의 비중이 현행 70% 수준에서 75% 수준이 되도록 하려는 것임(안 제3조제2항).

현행	개정안
제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ① (생략) ② 보건복지부장관은 선정기준액을 정하는 경우 65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자가 100분의 70 수준이 되도록 한다. ③·④ (생략)	제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----75----- -----. ③·④ (현행과 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 2026년 1월 1일부터 시행한다.

나. 검토의견

□ 기초연금은 65세 이상인 사람으로서 본인 및 배우자의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액(이하 “소득인정액”이라 한다)이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액(이하 “선정기준액”이라 한다) 이하인 사람에게 지급하되, 보건복지부장관은 선정기준액을 정하는 경우 65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자가 70% 수준이 되도록 하여야 함.¹⁾

- 2025년 현재 선정기준액은 배우자가 있는 가구(부부가구)와 배우자가 없는 가구(단독가구)에 대하여 각각 월 소득인정액 기준 364만 8천원과 228만원으로 정하여져 고시되어 있음.²⁾

□ 개정안은 보건복지부장관이 선정기준액을 정할 때 65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자의 비중이 현행 70% 수준에서 75% 수준이 되도록 하려는 것으로, 기초연금 지급대상을 확대함으로써 노후생활에 필요한 안정적인 소득기반의 제공에 관한 국가의 책임을 강화하고 노인의 복지를 증진하려는 취지로 이해됨.

□ 그런데, 기초연금 수급권자의 범위를 확대하게 되면 노인인구가 증가하는 추세 속에서 수급권자의 수가 급격히 증가하게 되어 기

1) 「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.

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.

2) 「기초연금 지급대상자 선정기준액, 기준연금액 및 소득인정액 산정 세부기준에 관한 고시」

제2조(2025년도 선정기준액) 법 제3조, 영 제4조제1항 및 제2항에 따른 2025년 선정기준액은 배우자가 없는 노인가구의 경우 월 소득인정액 2,280,000원, 배우자가 있는 노인가구의 경우 월 소득인정액 3,648,000원으로 한다.

초연금 지급의 비용을 분담하는 국가와 지방자치단체의 재정 부담이 가중될 수 있으므로 이에 대한 고려가 필요할 것으로 보임.

- 참고로, 2023년 12월 통계청이 발표한 ‘장래인구추계’에 따르면 중위추계를 기준으로 2050년경에는 65세 이상 인구가 1,891만명에 이를 것으로 전망됨.

< 주요 연령계층별 인구 추계: 2025~2072년 >

(단위: 만명, %)

중위 추계		2025	2030	2040	2050	2060	2072
인구	계	5,168	5,131	5,006	4,711	4,230	3,622
	0-14	526	416	388	375	293	238
	15-64	3,591	3,417	2,903	2,445	2,069	1,658
	65+	1,051	1,298	1,715	1,891	1,868	1,727
구성비	0-14	10.2	8.1	7.7	8.0	6.9	6.6
	15-64	69.5	66.6	58.0	51.9	48.9	45.8
	65+	20.3	25.3	34.3	40.1	44.2	47.7

자료: 통계청(2023), 「장래인구추계; 2022~2072년」, 9면.

- 한편, 국회예산정책처는 개정안에 따라 기초연금 지급대상의 범위가 확대될 경우 2026년부터 2030년까지 향후 5년간 연평균 2조 7,000억원의 추가재정소요가 발생할 것으로 전망하였음.

< 안 제3조제2항에 따른 추가재정소요 >

(단위: 조원)

구분	2026	2027	2028	2029	2030	합계	연평균
추가재정소요	2.4	2.5	2.7	2.8	3.0	13.4	2.7

자료: 국회예산정책처

□ 아울러, 2025년 현재 단독가구와 부부가구의 선정기준액은 각각 「국민기초생활 보장법」에 따른 1인가구와 2인가구의 ‘기준 중위소득’ 대비 약 95.3%와 92.8%에 이르러 국민 전체의 소득분포에서 65세 이상 노인 중 소득 하위 70%인 사람의 소득수준이 중위값에 근사한 점을 고려할 때,

소득인정액이 기준 중위소득의 100% 수준인 소득 하위 70% 초과 75% 이하인 65세 이상 노인에 대하여 기초연금을 지급하는 것이 노인빈곤 문제를 해소하려는 취지에 직접 부합하는 정책수단이 될 것인지를 논의할 필요가 있는 것으로 보임.

- 보건복지부장관은 「국민기초생활 보장법」에 따른 급여의 기준 등에 활용하기 위하여 기준 중위소득(국민 가구소득의 중위값)을 매년 고시하는데,³⁾ 최근 10년 사이에 기준 중위소득 대비 선정기준액의 비율이 1.5배 이상 높아졌음.

< 기준 중위소득 대비 선정기준액의 비율: 2016~2025 >

(단위: 원, %)

구분	1인가구/단독가구			2인가구/부부가구		
	기준 중위소득(A)	선정기준액(B)	비율(B/A)	기준 중위소득(C)	선정기준액(D)	비율(D/C)
2016	1,624,831	1,000,000	61.54	2,766,603	1,600,000	57.83
2017	1,652,931	1,190,000	71.99	2,814,449	1,904,000	67.65
2018	1,672,105	1,310,000	78.34	2,847,097	2,096,000	73.62
2019	1,707,008	1,370,000	80.26	2,906,528	2,192,000	75.42
2020	1,757,194	1,480,000	84.23	2,991,980	2,368,000	79.14

3) 「국민기초생활 보장법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

11. “기준 중위소득”이란 보건복지부장관이 급여의 기준 등에 활용하기 위하여 제20조제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민 가구소득의 중위값을 말한다.

구분	1인가구/단독가구			2인가구/부부가구		
	기준 중위소득(A)	선정기준액 (B)	비율 (B/A)	기준 중위소득(C)	선정기준액 (D)	비율 (D/C)
2021	1,827,831	1,690,000	92.46	3,088,079	2,704,000	87.56
2022	1,944,812	1,800,000	92.55	3,260,085	2,880,000	88.34
2023	2,077,892	2,020,000	97.21	3,456,155	3,232,000	93.51
2024	2,228,445	2,130,000	95.58	3,682,609	3,408,000	92.54
2025	2,392,013	2,280,000	95.32	3,932,658	3,648,000	92.76

- 참고로, 보건복지부장관이 선정기준액을 정할 때 65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자의 비중이 현행 70% 수준에서 80% 수준이 되도록 하려는 등의 내용으로 황명선의원이 대표발의한 「기초연금법 일부개정법률안」(의안번호 제4608호)이 우리 위원회에 계류되어 있으므로 개정안과 함께 심사할 필요가 있는 것으로 보임.

다. 관계 기관 의견

- (보건복지부) 기초연금 지급대상 범위는 노인의 소득·재산 수준, 국민연금 성숙 정도, 재정부담 등을 종합적으로 고려하여 결정할 사항으로서, 이와 관련하여 연금개혁 특별위원회에서 논의가 진행중이므로 정부도 이에 적극 참여·지원할 예정이라고 설명함.
- (서울특별시·경기도) 개정안에 따르면 지방자치단체의 재정 부담이 크게 수반되므로 기초연금 지급대상 확대의 타당성, 지원액의 적정성, 재원 부담 대책 등을 종합적으로 검토하여 신중히 추진될 필요가 있다는 입장임.

2. 부부감액제도의 단계적 폐지

가. 개정안의 내용

- 개정안은 본인과 그 배우자가 모두 기초연금 수급권자인 경우 각각의 기초연금액을 감액(이하 “부부감액제도”라 한다)하는 비율을 현행 20%에서 단계적으로 하향(2026년 10% → 2027년 5%)하여 2028년부터는 부부감액제도를 완전히 폐지하려는 것임(안 제8조 및 안 부칙 제2조).

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 선	③ ----- -----기초 연금액----- ----- -----

현행	개정안
정기준액과 기준연금액(제5조의2에 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 2026년 1월 1일부터 시행한다.
	제2조(기초연금액의 감액에 관한 특례) 제8조제1항부터 제3항까지의 개정규정에도 불구하고 2026년과 2027년에는 본인과 그 배우자가 모두 기초연금 수급권자인 경우 각각의 기초연금액에서 다음 각 호의 금액을 감액한다.
	1. 2026년: 기초연금액의 100분의 10에 해당하는 금액
	2. 2027년: 기초연금액의 100분의 5에 해당하는 금액

나. 검토의견

- 개정안은 본인과 그 배우자가 모두 기초연금 수급권자이면 각자의 기초연금액의 20%씩을 감액하는 부부감액제도⁴⁾를 단계적으로 폐지하려는 것으로, 부부가 모두 기초연금을 수급하는 가구에 대한 불이익한 처우를 개선하여 부부 수급자의 노후소득을 두텁게 보장하려는 취지로 이해됨.
 - 개정안은 2025년 현재 20%인 부부감액제도에 따른 감액 비율을 2026년과 2027년에 각각 10%와 5%로 하고, 2028년부터는 0%로 하여 부부감액제도를 완전히 폐지하려는 것임.
- 부부감액제도는 현행 기초연금제도의 전신인 기초노령연금제도를 도입할 당시부터 적용되었는데, 처음에는 각각의 연금액을 16.5%씩 감액하기로 하여 2007년 4월 법률 제8385호로 제정·공포된 「기초노령연금법」 제5조제2항이 2008년 1월 시행을 앞두고 있었으나, 그 시행 이전인 2007년 7월 국민연금 개혁 논의 과정에서 재정 안정성 측면이 강조되며 감액률이 20%로 3.5%p 상향되었고,⁵⁾ 기초노령연금제도를 폐지하면서 2014년 5월 법률 제12617호로 제정·공포된 「기초연금법」 제8조제1항에 감액률을 20%로 하는 부부감액제도가 반영되어 현재에 이르고 있음.
- 부부감액제도는 가구원이 공동으로 지출하는 유형의 비용(예: 주거비) 등으로 인하여 가구별 생활비가 가구원 수에 정비례하지 아

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.

니한다는 점에서 도입되었는데,

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 부부감액제도의 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」, 『연구보고서』 2024-08, 국민연금연구원, 2024, 68면.

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

□ 또한, 「기초연금법 시행령」 제4조제2항⁷⁾에서는 부부가구 선정기준액을 단독가구 선정기준액의 200%가 아닌 160%로 하도록 규정하고 있는바, 부부가구가 ‘급여액 산정’뿐 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(2025년 현재 364만 8천원)을 초과하여 두 사람 모두 기초연금을 수급할 수 없지만, 甲과 乙이 부부 외의 관계로서 2인가구를 구성하는 경우라면 각자가 단독가구의 선정기준액(2025년 현재 228만원)을 적용받아 두 사람 모두 기초연금을 수급하게 되며, 부부감액제도도 적용되지 않음.

□ 다만, 국민의 소득·지출 수준과 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자의 가구 유형 등 생활실태 등을 고려하여 이 법에 따른 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.

우리나라 기초연금제도와 유사한 사회보장제도를 운영하는 노르웨이·스웨덴·뉴질랜드·호주·네덜란드 등에서도 같은 취지에서 부부감액제도를 두고 있는 점과 부부감액제도의 단계적 폐지에 따른 추가재정소요 등을 고려할 필요가 있는 것으로 보임.

< 가구원 수별 생계급여 최저보장수준(2025) >

(단위: 원, %)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
생계급여 최저보장수준	765,444	1,258,451	1,608,113	1,951,287	2,274,621	2,580,738	2,876,297
1인가구 대비 감액률	-	17.8	30.0	36.3	40.6	43.8	46.3

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

- 참고로, 국회예산정책처는 개정안에 따라 부부감액제도가 단계적으로 폐지될 경우 2026년부터 2030년까지 향후 5년간 연평균 3조 3,000억원의 추가재정소요가 발생할 것으로 전망하였음.

< 안 제8조제1항에 따른 추가재정소요 >

(단위: 조원)

구분	2026	2027	2028	2029	2030	합계	연평균
추가재정소요	1.7	2.7	3.9	4.1	4.3	16.7	3.3

자료: 국회예산정책처

- 참고로, 부부감액제도를 폐지하려는 등의 내용으로 김태년의원(의안번호 제4027호) 및 안상훈의원(의안번호 제10790호)이 각각 대표 발의한 「기초연금법 일부개정법률안」 2건이 우리 위원회에 계류되어 있으므로, 개정안과 함께 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

다. 관계 기관 의견

- (보건복지부) 노인 부부가구의 생활안정을 위하여 부부감액을 폐지하려는 개정안의 취지에 공감하나, 부부감액제도의 도입 취지, 노인빈곤 완화, 재정부담 등을 종합적으로 고려하여 국회 연금개혁 특별위원회를 중심으로 논의할 필요가 있으며, 정부는 이를 적극적으로 지원할 예정이라고 설명함.

문 의 처
02)6788-5506