



제423회국회(임시회)
제1차보건복지위원회

국민건강보험법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 김미애의원 대표발의(의안번호 제7686호)

2025. 3.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 이지민

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 외국인의 건강보험 가입 자격 관련 상호주의 적용	3

I. 개요

1. 김미애의원 대표발의안(의안번호 제7686호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 김미애의원 등 26인
- (2) 제 안 일 : 2025. 1. 21.
- (3) 회 부 일 : 2025. 1. 22.

나. 제안이유 및 주요내용

외국인들이 국내 건강보험 가입자의 피부양자로 등록해 진료목적으로 잠시 국내에 들어와 건강보험 혜택만 누리고 출국하는 상황이 지속적으로 발생하고 있음. 특히 중국 SNS상에서는 중국인들이 한국에서 건강보험 혜택을 받기 위한 상세한 방법까지 공유하고 있는 실정임.

이른바 “건보 먹튀”로 인하여 2023년 기준으로 중국인에 대한 건강보험부과액은 8,103억원, 급여비는 8,743억원으로 약 640억원의 적자가 기록된 바 있음. 또한, 국민건강보험공단에 따르면 2024년 8월 기준으로 중국인의 건강보험 피부양자 수가 10만명을 돌파하였음.

이와 반대로 우리 국민은 중국에서 건강보험혜택을 받기가 사실상 어려운 상황을 감안할 때, 국민건강보험 또한 국민연금과 같이 상호주의를 적용할 필요가 있음.

이에 유학생, 난민 등 특별한 경우를 제외하고는 국민건강보험에 상호주의를 적용하여 외국의 법이 대한민국 국민에게 국민건강보험에 상응하는 보험을 제공하지 아니하는 경우 해당 국가의 국민은 가입자나 피부양자가 될 수 없도록 하려는 것임(안 제109조제5항제3호 신설).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 외국인의 건강보험 가입 자격 관련 상호주의 적용

가. 개정안의 내용

- 개정안은 유학생, 난민 등 보건복지부령으로 정하는 사람을 제외한 국내체류 외국인의 경우 국민건강보험에 상응하는 보험에 관하여 그 외국인의 본국 법이 대한민국 국민에게 적용되지 아니하는 경우에는 건강보험의 가입자 및 피부양자가 될 수 없도록 하려는 것임(안 제109조제5항제3호 신설).

현행	개정안
제109조(외국인 등에 대한 특례) ① ~ ④ (생략) ⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에도 불구하고 다음 각 호에 해당되는 경우에는 가입자 및 피부양자가 될 수 없다. 1. 2. (생략) <u><신설></u>	제109조(외국인 등에 대한 특례) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ ----- ----- ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) 3. <u>국내체류 외국인의 경우 이 법에 따른 국민건강보험에 상응하는 보험에 관하여 그 외국인의 본국 법이 대한민국 국민에게 적용되지 아니하는 경우. 다만, 그 외국인이 유학생, 난민 등 보건복지부령으로 정하는 사람에</u>

현행	개정안
⑥ ~ ⑩ (생략)	<u>해당하는 경우는 제외한다.</u> ⑥ ~ ⑩ (현행과 같음)

※ 시행일: 공포 후 6개월이 경과한 날

나. 검토의견

□ 현행법 제5조에 따르면 “국내에 거주하는 국민”은 건강보험의 가입자 또는 피부양자가 되며, 제109조에서는 국내에 체류하는 외국인에 대한 특례를 규정하여 사업장 근로 여부, 체류자격, 체류기간 등 일정한 요건을 충족하는 경우에는 건강보험 수급 자격을 부여하고 있음.¹⁾

1) 「국민건강보험법」 제5조(적용 대상 등) ① 국내에 거주하는 국민은 건강보험의 가입자 또는 피부양자가 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외한다.

1. 「의료급여법」에 따라 의료급여를 받는 사람(이하 “수급권자”라 한다)
2. 「독립유공자예우에 관한 법률」 및 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따라 의료보호를 받는 사람(이하 “유공자등 의료보호대상자”라 한다). 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람은 가입자 또는 피부양자가 된다.
 - 가. 유공자등 의료보호대상자 중 건강보험의 적용을 보험자에게 신청한 사람
 - 나. 건강보험을 적용받고 있던 사람이 유공자등 의료보호대상자로 되었으나 건강보험의 적용배제신청을 보험자에게 하지 아니한 사람

제109조(외국인 등에 대한 특례) ② 국내에 체류하는 재외국민 또는 외국인(이하 “국내체류 외국인등”이라 한다)이 적용대상사업장의 근로자, 공무원 또는 교직원이고 제6조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하면서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제5조에도 불구하고 직장가입자가 된다.

1. 「주민등록법」 제6조제1항제3호에 따라 등록한 사람
2. 「제외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소신고를 한 사람
3. 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 한 사람

③ 제2항에 따른 직장가입자에 해당하지 아니하는 국내체류 외국인들이 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 제5조에도 불구하고 지역가입자가 된다.

1. 보건복지부령으로 정하는 기간 동안 국내에 거주하였거나 해당 기간 동안 국내에 지속적으로 거주할 것으로 예상할 수 있는 사유로서 보건복지부령으로 정하는 사유에 해당될 것
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당할 것

가. 제2항제1호 또는 제2호에 해당하는 사람

나. 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 한 사람으로서 보건복지부령으로 정하는 체류자격이 있는 사람

④ 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 국내체류 외국인들이 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 제5조에도 불구하고 공단에 신청하면 피부양자가 될 수 있다.

1. 직장가입자와의 관계가 제5조제2항 각 호의 어느 하나에 해당할 것
2. 제5조제3항에 따른 피부양자 자격의 인정 기준에 해당할 것
3. 국내 거주기간 또는 거주사유가 제3항제1호에 따른 기준에 해당할 것. 다만, 직장가입자의 배우자 및 19세 미만 자녀(배우자의 자녀를 포함한다)에 대해서는 그러하지 아니하다.

「국민건강보험법 시행규칙」 제61조의2(외국인 등의 지역가입자 자격취득 신고 등) ① 법 제109조제3항제1호에서 “보건복지부령으로 정하는 기간”이란 6개월 이상의 기간을 말하고, “보건복지부령으로 정하는

- 다만, 체류기간 연장허가를 받지 아니하고 체류하거나 「출입국관리법」에 따른 강제퇴거명령서를 발급받는 등 위법하게 국내에 체류하는 경우 또는 외국의 법령·보험 등에 따른 의료보장을 받을 수 있어 건강보험 가입 제외를 신청한 경우에는 건강보험 수급 자격을 제한하고 있음.²⁾

□ 이와 관련하여, 외국인들이 우리나라 건강보험 가입자의 피부양자로 등록하여 진료목적으로 국내에 입국한 후 건강보험 혜택을 적용받고 출국하는 상황이 발생하고 있으나, 일부 외국국가의 건강보험에 상응하는 보험에 우리나라의 국민이 지역가입자 또는 피부양자로 등록되지 못하는 경우 등이 발생함에 따라 형평성 제고 및 건강보험 재정 건전성 제고를 위하여 외국인의 건강보험 자격 등에 대한 개선이 필요하다는 주장이 제기되고 있음.³⁾

- 참고로, 「국민건강보험법」 개정을 통하여 2019년부터 국내체류 외국인의 지역가입자 자격부여 방식을 임의가입에서 의무가입으로 변경하였으며(법률 제16238호, 2019. 1. 15. 개정, 2019. 7.

사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 「출입국관리법」 제10조제2호에 따른 영주자격을 받은 경우
 2. 「출입국관리법 시행령」 별표 1의2 제21호에 따른 비전문취업(E-9)의 체류자격을 받은 경우
 3. 「출입국관리법 시행령」 별표 1의2 제27호에 따른 결혼이민의 체류자격을 받은 경우
 4. 보건복지부장관이 정하여 고시하는 유학 또는 일반연수의 체류자격을 받은 경우
- ② 법 제109조제3항제2호나목에서 “보건복지부령으로 정하는 체류자격”이란 별표 9에 따른 체류자격을 말한다.

2) 「국민건강보험법」 제109조(외국인 등에 대한 특례) ⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에도 불구하고 다음 각 호에 해당되는 경우에는 가입자 및 피부양자가 될 수 없다.

1. 국내체류가 법률에 위반되는 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우
2. 국내체류 외국인등이 외국의 법령, 외국의 보험 또는 사용자와의 계약 등에 따라 제41조에 따른 요양급여에 상당하는 의료보장을 받을 수 있어 사용자 또는 가입자가 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 가입제외를 신청한 경우

「국민건강보험법 시행령」 제76조(외국인 등의 가입자 및 피부양자 자격취득 제한) 법 제109조제5항제1호에서 “대통령령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 「출입국관리법」 제25조 및 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제10조제2항에 따라 체류기간 연장허가를 받지 아니하고 체류하는 경우
2. 「출입국관리법」 제59조제3항에 따라 강제퇴거명령서를 발급받은 경우

3) 2024년도 국정감사 국회보건복지위원회 회의록, 2024. 10. 23.

16. 시행), 2024년에는 국내에 6개월 이상 거주해야 피부양자가 될 수 있도록 피부양자 신청자격을 강화하였음(법률 제19885호, 2024. 1. 2. 개정, 2024. 4. 3. 시행)

□ 개정안은 국내체류 외국인의 건강보험 수급 자격에 대하여 상호주의를 적용하도록 하여 국민건강보험에 상응하는 보험에 관하여 그 외국인의 본국 법이 대한민국 국민에게 적용되지 아니하는 경우에는 유학생, 난민 등 보건복지부령으로 정하는 사람을 제외하고 건강보험 수급 자격을 부여하지 않도록 하려는 것임.

□ 참고로, 사회보장제도에 관한 기본법인 「사회보장기본법」⁴⁾에서는 국내에 거주하는 외국인에게 사회보장제도를 적용할 때에는 상호주의의 원칙에 따르되, 관계 법령에서 정하는 바에 따르도록 규정하고 있으며,

「국민연금법」⁵⁾에서는 국내 거주 외국인은 원칙적으로 당연적용 대상이나, 외국인의 본국법이 대한민국 국민에 대해 국민연금에 상응하는 연금을 적용하지 않는 경우 당연적용 대상에서 제외하여 상호주의를 적용하도록 규정하고 있음.

□ 해외 주요국의 우리나라 국민에 대한 건강보험 혜택 제공 사례를

4) 「사회보장기본법」 제8조(외국인에 대한 적용) 국내에 거주하는 외국인에게 사회보장제도를 적용할 때에는 상호주의의 원칙에 따르되, 관계 법령에서 정하는 바에 따른다.

5) 「국민연금법」 제126조(외국인에 대한 적용) ① 이 법의 적용을 받는 사업장에 사용되고 있거나 국내에 거주하는 외국인으로서 대통령령으로 정하는 자 외의 외국인은 제6조에도 불구하고 당연히 사업장가입자 또는 지역가입자가 된다. 다만, 이 법에 따른 국민연금에 상응하는 연금에 관하여 그 외국인의 본국법이 대한민국 국민에게 적용되지 아니하면 그러하지 아니하다.

「국민연금법 시행령」 제111조(당연 적용에서 제외되는 외국인) 법 제126조제1항에 따라 당연히 사업장가입자나 지역가입자가 되는 외국인에서 제외되는 자는 다음 각 호와 같다.

1. 「출입국관리법」 제25조에 따라 체류기간연장허가를 받지 아니하고 체류하는 자
2. 「출입국관리법」 제31조에 따른 외국인등록을 하지 아니하거나 같은 법 제59조제2항에 따라 강제퇴거 명령서가 발급된 자
3. 「출입국관리법 시행령」 별표 1부터 별표 1의3까지에 따른 외국인의 체류자격이 있는 자로서 보건복지부령으로 정하는 자

살펴보면, 직장가입자의 경우에는 대부분 내국인과 동일하게 취업 시 가입되도록 하고 있으며, 지역가입자의 경우에는 거주기간 또는 영주권 등을 요건으로 하고 있음. 다만, 피부양자 자격의 경우 중국의 경우에는 피부양자 제도가 없으며, 대만의 경우에는 6개월 이상의 거주요건 등을 기준으로 두고 있음.

<우리나라 국민에 대한 외국의 건강보험 혜택 제공 사례>

국가	자격	우리나라 국민 등 외국인 가입기준	우리나라 국민 등 외국인 피부양자 기준
일본	직장	· 내국인과 동일(취업 시 가입)	· 내국인과 동일(즉시 등재)
	지역	· (거주요건) 3개월 이상 시 가입	
중국	직장	· 내국인과 동일(취업 시 가입)	· 피부양자 제도 없음
	지역	· (거주요건) 영주권자만 가입	
독일	직장	· 내국인과 동일(취업 시 가입)	· 내국인과 동일(즉시 등재)
	지역	· (거주요건) 1년 이상 시 가입	
프랑스	직장	· 내국인과 동일(취업 시 가입)	· 내국인과 동일(즉시 등재)
	지역	· (거주요건) 3개월 이상 시 가입	
대만	직장	· 내국인과 동일(취업 시 가입)	· 내국인과 상이 (6개월 이상 거주 시 등재) ※ 배우자, 미성년자녀 제외
	지역	· (거주요건) 6개월 이상 시 가입	

자료: 보건복지부

□ 개정안은 국내 체류 외국인의 건강보험 수급자격에 상호주의를 도입하여 외국인의 건강보험 제도 무임승차 및 이에 따른 건강보험 재정누수를 방지하기 위한 취지로 이해됨.

□ 다만, 다음 사항에 대한 검토가 필요해 보임.

- 첫째, 1990년 UN총회에서 채택된 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」⁶⁾에서는 취업국가의 법률과 요건

6) 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」 제27조

1. 사회보장에 있어서 이주노동자와 그 가족이 취업국의 해당 법률과 양자 및 다자조약에 규정된 요건을

을 충족한 이주노동자와 가족은 사회보장에서 취업국가 국민과 동등한 대우를 받도록 규정하고 있는데, 외국인 건강보험 수급 자격 관련 상호주의를 도입할 경우 출신국가별 건강보험 제도 유무 및 가입기준의 차이에 따라 일부 국내체류 외국인에 대한 의료보장 수준이 악화될 수 있는 측면에 대한 검토가 필요해 보임.

특히, 우리나라와 송출국가 간 양해각서 하에 외국인근로자 고용허가⁷⁾를 받고 입국한 외국인근로자의 경우 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제14조⁸⁾에 따라 건강보험 적용 시 직장가입자 자격을 부여받고 있는데, 이들에 대하여 상호주의를 적용할 경우 정책적 필요성에 따라 입국을 허가하여 활용 중인 외국인근로자에 대한 적정수준의 의료권 보장이 어려워질 수 있는 점에 대해서도 논의될 필요가 있어 보임.

- 둘째, 국내체류 외국인이 건강보험 재정수지에 미치는 영향과 관련하여, 건강보험공단에 따르면 최근 전체 국내체류 외국인 건강보험 재정수지는 지속적으로 흑자로 나타나고 있으며, 국내

충족하면, 취업국에서 국민과 동등한 대우를 받아야 한다. 출신국가와 취업국의 당국은 이의 적용방식을 결정하기 위하여 언제든지 필요한 조치를 마련할 수 있다.

- 7) 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제8조(외국인근로자 고용허가) ① 제6조제1항에 따라 내국인 구인 신청을 한 사용자는 같은 조 제2항에 따른 직업소개를 받고도 인력을 채용하지 못한 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 외국인근로자 고용허가를 신청하여야 한다.
② 제1항에 따른 고용허가 신청의 유효기간은 3개월로 하되, 일시적인 경영악화 등으로 신규 근로자를 채용할 수 없는 경우 등에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 1회에 한정하여 고용허가 신청의 효력을 연장할 수 있다.
③ 직업안정기관의 장은 제1항에 따른 신청을 받으면 외국인근로자 도입 업종 및 규모 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 사용자에게 제7조제1항에 따른 외국인구직자 명부에 등록된 사람 중에서 적격자를 추천하여야 한다.
④ 직업안정기관의 장은 제3항에 따라 추천된 적격자를 선정 한 사용자에게는 지체 없이 고용허가를 하고, 선정된 외국인근로자의 성명 등을 적은 외국인근로자 고용허가서를 발급하여야 한다.
- 8) 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제14조(건강보험) 사용자 및 사용자에게 고용된 외국인근로자에게 「국민건강보험법」을 적용하는 경우 사용자는 같은 법 제3조에 따른 사용자로, 사용자에게 고용된 외국인근로자는 같은 법 제6조제1항에 따른 직장가입자로 본다.

체류 중국인의 건강보험 재정수지의 경우 외국인 지역가입자 강제가입제도 도입 및 피부양자 요건 강화(6개월 이상 체류) 등에 따라 2020년 이후 과거에 비해 적자폭이 감소한 것으로 나타나고 있는 점에 대해서도 참고하여 논의될 필요가 있어 보임.⁹⁾

< 국내체류 외국인 건강보험 재정수지 추이 >

(단위: 억원)

2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
2,565	2,320	3,736	5,875	5,125	5,448	7,308

자료: 국민건강보험공단

< 국내체류 중국인 건강보험 재정수지 추이 >

(단위: 억원)

2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
△1,108	△1,509	△987	365	△109	△229	△27

자료: 국민건강보험공단

- 셋째, 개정안은 국내체류 외국인에 대해 상호주의를 적용하도록 하면서 그 예외를 보건복지부령으로 정하도록 하고 있는데, 외국인의 권익에 미치는 영향, 고용·외교·출입국정책 등 타 부처의 외국인 관련 정책과의 정합성 등을 고려할 때, 이를 법률에서 직접 규정하거나 대통령령으로 정하도록 하는 방안에 대해 검토할 필요가 있어 보임.

9) 이와 관련하여, 건강보험공단은 2023년 중국인 건강보험 재정수지를 640억원 적자로 산출하였었는데, 이는 실무상 국가 분류 착오에 따른 통계오류에 의한 것으로 2025년 2월 이를 27억원 적자로 수정하여 재산출하였음. 국민건강보험공단 보도자료, 외국인 가입자 재정수지 통계오류 재발 방지 대책 마련, 2025. 3. 3.

다. 관계부처 및 관련기관 의견

□ 보건복지부

- 해외 주요국의 경우 외국인이 일정 요건(자국 내 근로, 거주기간 등)을 충족할 경우 자국민과 동일하게 건강보험 가입 허용 중이며, 우리나라 역시 현재 근로·거주기간 요건을 갖춘 외국인의 의료권 보장 등을 위해 건강보험 가입을 허용 중임.
- 해외 주요국 중 외국인의 건강보험 적용에 대한 상호주의를 적용 중인 국가는 찾기 어려우며, 개정안과 같이 상호주의를 통한 건강보험 가입 배제는 인권 문제, 외교적 마찰, 관계 부처 외국인 관련 정책 등을 종합적으로 고려하여 신중한 검토가 필요함.

□ 재외동포청

- 개정안에 따른 경우 외국국적 동포에 대한 국적별 가입 자격 차등에 따른 형평성 문제가 발생할 가능성이 있고 현재 국내 인구소멸 위기 극복을 위하여 국내에 귀환한 동포의 안정적 정착환경 조성 및 법적지위 보장이 필요한 상황에서 동포의 권익 및 유대감이 저해될 우려가 있으므로 신중한 접근이 필요함

□ 국민건강보험공단

- 상호주의 적용이 국가 간 형평성 유지 차원에서는 긍정적일 수 있으나 차별적 건강보험 적용에 따른 인권문제, 외교적 마찰 발

생 가능성 등을 고려할 때 신중한 검토가 필요함.

- 국내 거주 외국인 대다수는 우리나라보다 건강보험제도 및 의료 인프라가 열악한 저개발국·개발도상국 국민으로 건강보험에 상호주의 적용 시, 사회적 차별에 따른 인권문제 및 외교적 마찰이 발생할 소지가 있으며, 경제적으로 취약한 외국인들이 적기에 치료를 받지 못하여 의료사각지대가 발생할 수 있음.

□ 대한의사협회

- 외국인의 건강보험 제도 무임승차 및 이에 따른 건강보험 재정 누수를 방지하기 위한 개정안의 취지에 적극 공감함. 아울러 외국인 근로자의 가입자 등재요건 강화, 외국인의 본인부담금을 내국인보다 가산하는 방안, 외국인과 내국인의 건강보험 제도를 분리하여 별도로 관리하는 방안 등 건강보험 재정 누수를 막을 다각적인 제도개선 방안 모색이 필요할 것으로 판단됨.

문 의 처
02)6788-5503