



제429회국회(정기회)
제1차보건복지위원회

저출산·고령사회기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 혼인한 자에게 실질적인 불이익 방지 》

■ 천하람의원 대표발의(의안번호 제2211709호)

2025. 9.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 정경윤

목 차

I . 개요	1
II . 검토의견	3

I. 개요

1. 제안경위(의안번호 제2211709호)

(1) 제 안 자 : 천하람의원 등 11인

(2) 제 안 일 : 2025. 7. 24.

(3) 회 부 일 : 2025. 7. 25.

2. 제안이유 및 주요 내용

최근 ‘결혼 페널티’를 이유로 혼인신고를 미루는 사실혼 부부가 급격히 늘어나고 있다는 지적이 언론과 SNS 등에서 제기되고 있음.

결혼 페널티란 결혼을 하는 것이 결혼하지 않는 것에 비해 경제적·정책적 불이익을 받는 구조를 일컫는 것으로, 예를 들어 배우자가 청약 당첨 이력이 있으면 생애 최초 특별공급 신청이 불가하거나, 각종 특례 대출을 신청할 수 있는 부부 합산 소득의 상한이 지나치게 낮은 경우 등이 있음.

지난 윤석열 정부에서 결혼 페널티 개선을 발표했으나 여전히 해소되지 않고 있음. 가령 신생아 특례대출의 경우 소득요건은 완화됐지만 대출금리에 있어 여전히 페널티가 존재하며, 공공분양 청약의 경우 맞벌이 부부에 한하여 소득요건을 완화했지만 단 10퍼센트의 추첨공급에 국한하고 있음.

실제로 통계청에 따르면, 혼인신고를 결혼 생활 시작 이후 1년 이상 늦게 한 부부가 매년 증가하여 2023년 기준 총 32,486쌍으로 전체 부

부 대비 16.8%에 달함.

심지어 혼인 외 출생아의 부모에 대한 정보가 모두 있는 경우도 매년 증가하여 2023년 기준 77.4%에 달하는 것으로 나타나고 있어 출산을 해도 혼인신고는 하지 않는 사실혼 부부 또한 늘어나고 있는 것으로 추정됨.

저출산이 우리 사회에 가장 심각한 문제로 지적되고 있는 상황에서 출산의 실질적 기반이 되는 결혼이 저해되지 않아야 할 필요성이 매우 크며, 이에 정책 설계 단계에서부터 결혼 페널티가 발생하지 않도록 국가와 지방자치단체가 노력해야 함은 자명하다고 할 것임.

따라서 「저출산·고령사회기본법」 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)에 ‘국가 및 지방자치단체는 모든 정책을 수립·시행할 때 혼인을 하지 않은 자에 비하여 혼인을 한 자에게 실질적인 불이익이 없도록 하여 저출산 및 인구의 고령화 문제의 해결을 위해 노력해야 한다.’는 점을 명확히 규정하여 결혼 페널티를 원천적으로 예방하고자 함(안 제4조제3항 신설).

Ⅱ. 검토의견

1. 개정안의 주요 내용

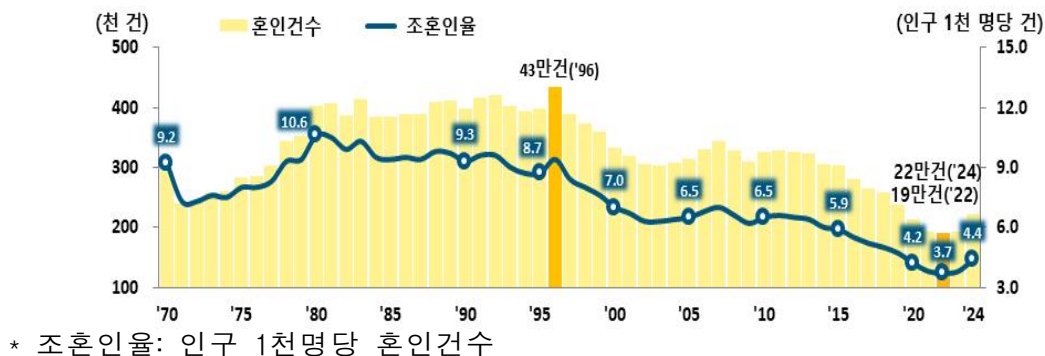
- 개정안은 국가 및 지자체의 책무에 ‘저출산 및 인구의 고령화 문제 해결을 위하여 모든 정책을 수립·시행할 때 혼인을 하지 않은 자에 비해 혼인을 한 자에게 실질적인 불이익이 없도록 노력하여야 함’을 규정하려는 것임(안 제4조제3항 신설).

현행	개정안
제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ①·② (생략) <u><신설></u>	제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ①·② (현행과 같음) <u>③ 국가 및 지방자치단체는 저출산 및 인구의 고령화 문제 해결을 위하여 모든 정책을 수립·시행할 때 혼인을 하지 않은 자에 비해 혼인을 한 자에게 실질적인 불이익이 없도록 노력해야 한다.</u>

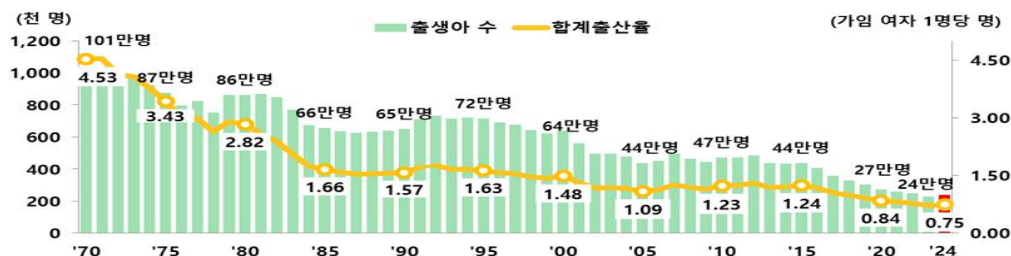
2. 주요 검토 사항

□ 혼인율 및 출산율은 다양한 경제적·사회적 요인 및 정책적 요인이 복합적으로 작용하는 결과물로 평가¹⁾되는바, 통계청의 인구동향 조사에 따르면 지난 30년간 우리나라의 혼인건수는 1996년을 정점으로 2022년까지 감소 추세를 보이다가 2023년 이후 2년 연속 증가하였고, 출생아 수는 1995년 71만 5천명에서 감소 추세를 보이다가 2023년 23만 명으로 최저를 기록한 후 2024년 23만 8천명으로 증가한 상태로, 합계출산율은 1995년 1.63명에서 2024년 0.75명으로 30년간 0.89명 감소한 것으로 나타남.

<30년간 혼인건수 및 조혼인율>



<합계 출산율>



자료: 통계청, 「지난 30년간 우리나라의 혼인·출생 변화」, 2025. 9. 3. 보도자료

1) 성원·정종우, 「OECD 국가별 패널 자료를 통한 우리나라 저출산 원인 및 정책 효과 분석」, 『BOK 이슈 노트』 제203-32호, 한국은행, 2023. 12.

- 심지어 사실혼 관계(혼인 외)의 출생아 비중도 2020년 2.5%에서 2024년 5.8%로 급격히 증가하는 등 출생을 해도 혼인신고는 하지 않는 사실혼 부부 또한 매년 증가하고 있는 실정이기도 함.

< 법적 혼인상태별 출생, 2014~2024 >

(단위: 천 명, %, %p)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	증감
출 생 아 수	계*	434.8	438.1	406.0	357.6	326.6	302.5	272.2	260.5	249.1	230.0	238.2	8.3
	혼인 중의 자	426.3	430.0	398.2	350.6	319.5	295.5	265.3	252.8	239.3	219.1	224.4	5.3
	혼인 외의 자	8.5	8.2	7.8	7.0	7.2	7.0	6.9	7.7	9.8	10.9	13.8	3.0
비 중	계*	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-
	혼인 중의 자	98.1	98.1	98.1	98.1	97.8	97.7	97.5	97.1	96.1	95.3	94.2	-1.1
	혼인 외의 자	2.0	1.9	1.9	1.9	2.2	2.3	2.5	2.9	3.9	4.7	5.8	1.1

* 법적 혼인상태 미상 제외

자료: 보건복지부

- 이처럼 저출생이 우리 사회에 심각한 문제로 대두되고 있는 상황에서 출생의 실질적 기반이 되는 결혼이 저해되지 않아야 할 필요성이 매우 크며, 이에 따라 개정안과 같이 저출생 관련 정책을 수립·시행하는 과정에서 혼인을 하지 않은 사람에 비하여 혼인을 한 사람에게 실질적인 불이익이 없도록 하는 것도 중요한 사회적 과제인 것으로 보임.
- 참고로, 최근(2024. 3. 25.) 정부는 공공분양 청약의 경우 혼인·출산 시 미혼에 비해 불리하게 작용했던 청약 조건을 개선하였고, 민영주택 생애최초 특별공급의 경우 혼인신고일 전 배우자가 특별공급 당첨자로

관리되거나 주택을 소유했던 사실을 배제하여 혼인에 따른 불이익이 없도록 개선하였으며, 그 외에 저출생 극복을 위해 신생아 특례 대출에 대해서는 소득²⁾, 한도 등 대출 요건을 완화하여 적용하고 있는 등 다양한 정책적 노력을 기울이고 있으나, 지속적인 관심과 주의를 기울일 필요는 있겠음.

<공공분양 청약 개선 사항>

구분	내용
맞벌이 소득기준 도입확대	- 모든 특별공급 유형에 맞벌이 소득기준*(월평균 소득 최대 200%)을 도입하고, 해당 소득가구가 청약가능한 추첨제(각 유형별 10%) 신설 * 일반공급 맞벌이 소득기준 신설(25.3.31)
배우자 규제 미적용	생애최초 특별공급 시, 배우자의 결혼 전 주택소유 이력 배제
출산가구 소득·자산기준 완화	'2023.3.28. 이후 출생한 자녀(태아포함)가 있는 경우 자녀 1인당 10%p, 최대 20%p까지 공공분양임대 소득 및 자산요건 완화
신생아 특별(우선) 공급 신설	2년 이내 출생한 자녀(태아 포함)가 있는 경우 신생아 특별(우선)공급

자료: 국토교통부

<신생아 특례 대출 요건>

구분	일반(기혼·2자녀 미만) 가구	2자녀 이상 가구	신생아 출산 가구
소득요건	6천만원 이하	7천만원 이하	2.0억원 이하
주택가격 제한	5억원 이하	6억원 이하	9억원 이하
대출한도	2억원	3.2억원	4억원
자녀 우대금리	-	최대 0.7%p	기존자녀 0.1%p 추가출산 0.2%p

자료: 국토교통부

2) 소득은 대출신청인과 배우자의 합산 소득으로 심사하는 것이 원칙이나, 혼인신고를 하지 않은 경우 신생아 가족관계증명서상 등재된 부모의 소득을 합산하여 심사하므로, 금리는 혼인신고 여부와 무관하게 적용됨.

- 다만, 개정안 중 ‘저출산 및 인구의 고령화 문제 해결을 위하여 모든 정책’을 ‘저출생 및 인구의 고령화 문제 해결과 관련된 정책’으로 변경하는 등 일부 자구 정비는 필요해 보임.
- 개정안에 대하여 보건복지부는 결혼 패널티를 원천적으로 예방하기 위해 모든 정책 수립·시행 시 혼인한 자의 실질적 불이익이 없도록 노력할 의무를 명시하는 데 이견이 없고, 모든 정책은 그 수립 취지에 맞게 정책을 수립·시행하는 과정에서 실질적 불이익 발생하지 않도록 노력하고 있으며, 정책을 시행 및 평가하는 과정에서 지속 보완 중이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5500