



제418회 국회(정기회)
제9차 보건복지위원회

기초연금법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 황명선의원 대표발의(의안번호 제4608호)

2024. 11.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 이지민

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 기초연금 수급권자 범위 확대	3
가. 개정안의 내용	3
나. 검토의견	4
다. 관계 기관 의견	6
2. 국민연금 연계감액 및 소득역전 방지감액 폐지	7
가. 개정안의 내용	7
나. 기초연금 급여액 산정 방식	12
다. 검토의견	14
라. 관계 기관 의견	17
[참고] 국회예산정책처의 추가재정소요 추계	18

I. 개요

1. 황명선의원 대표발의안(의안번호 제4608호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 황명선의원 등 11인
- (2) 제 안 일 : 2024. 10. 8.
- (3) 회 부 일 : 2024. 10. 10.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 기초연금액에 대하여 기준연금액과 국민연금 급여액 등을 고려하여 산정하도록 규정하고 있고, 이에 따라 국민연금 수급자도 소득인정액이 소득 하위 70% 안에 드는 경우 기초연금을 수령할 수 있음.

다만, 일정 금액 이상의 국민연금을 수령하는 경우 기초연금-국민연금 연계감액제도에 따라 기초연금의 일부가 삭감되고 있고, 그 현황을 살펴보면 지난 2020년 42만여명에서 지난해 기준 59만여명으로 증가하고 있는 상황임.

연계감액제도는 사실상 강제로 국민연금에 가입하여 성실하게 납부하여 수급하는 사람의 입장에서는 국민연금에 대한 성실 기여의 결과가 기초연금의 삭감으로 나타나는 것이기에 다소 불공정하고 불합리하다는 지적이 있음.

이에 어르신에게 보다 안정적인 소득기반을 제공하고자 기초연금 지급대상을 소득 하위 80% 수준으로 확대하고, 국민연금 수급권자에 대한 기초연금 감액제도를 폐지함으로써 어르신의 생활여건을 안정적으로 지원하고 복지를 증진하고자 하는 것임(안 제3조제2항 및 안제5조제4항부터 제7항까지, 제6조 및 제7조 삭제 등).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 기초연금 수급권자 범위 확대

가. 개정안의 내용

- 개정안은 65세 이상 노인 중 ‘소득 하위 70% 이하’인 사람에게 기초연금을 지급하도록 정한 수급권자 범위를 확대하여 ‘소득 하위 80% 이하인’ 사람에게까지 기초연금을 지급하도록 하려는 것임(안 제3조제2항).

현행	개정안
제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ① (생략)	제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ① (현행과 같음)
② 보건복지부장관은 선정기준액을 정하는 경우 65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자가 100분의 70 수준이 되도록 한다.	② ----- ----- ----- 80 -----.
③·④ (생략)	③·④ (현행과 같음)
※ 시행일: 2025년 1월 1일	

나. 검토의견

- 2014년 7월 도입된 기초연금은 65세 이상인 사람으로서 소득인정액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액(이하 “선정기준액”이라 한다) 이하인 사람에게 지급되며, 선정기준액은 65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자가 차지하는 비중이 70% 수준이 되도록 정하여야 함.¹⁾
- 선정기준액은 배우자의 유무에 따라 달라지며, 2024년도 배우자가 없는 노인가구와 배우자가 있는 노인가구의 선정기준액은 각각 월 소득인정액 기준 213만원과 340만 8천 원임.²⁾
 - 소득인정액은 본인·배우자의 ‘소득평가액’과 ‘재산의 소득환산액’을 합산한 금액으로서, 소득·재산의 범위와 구체적인 산정방법은 각각 대통령령과 보건복지부령으로 정하도록 위임하고 있음.³⁾
- 그런데, 우리나라 노인빈곤율(40.4%)은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 가장 높은 수준으로, 기초연금의 보편적 복지기능을 강화하여 노인빈곤의 문제를 완화하고 그 생활여건을 증진시킬 필요가 있다는 지적이 제기되어왔음.

1) 「기초연금법」 제3조(기초연금 수급권자의 범위) 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) [보건복지부고시 제2024-4호] 「기초연금 지급대상자 선정기준액, 기준연금액 및 소득인정액 산정 세 부기준에 관한 고시」 제2조(2024년도 선정기준액) 법 제3조, 영 제4조제1항 및 제2항에 따른 2024년 선정기준액은 배우자가 없는 노인가구의 경우 월 소득인정액 2,130,000원, 배우자가 있는 노인가구의 경우 월 소득인정액 3,408,000원으로 한다.

3) 「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.

- 이에 개정안은 ‘65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자가 70% 수준’이 되도록 하는 선정기준액의 산정 기준을 ‘65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자가 80% 수준’이 되도록 확대함으로써 기초연금의 수급권자 범위를 넓히고 이들의 생활여건을 개선하여 노인복지를 증진하려는 취지로 이해됨.
- 그런데, 기초연금 수급권자의 범위를 확대하게 되면 노인 인구가 증가하는 추세 속에서 수급권자의 수가 급격히 증가하게 되어 기초연금 지급의 비용을 분담하는 국가와 지방자치단체의 재정 부담이 가중될 수 있으므로 이에 대한 고려가 필요할 것으로 보임.
- 국회예산정책처는 개정안에 따라 기초연금 수급권자의 범위를 확대하게 되면 5년 이내에 수급권자의 수가 1,000만명을 초과할 것으로 전망하였음.

< 기초연금 수급권자 전망 >

(단위: 만명)

구분	2025	2026	2027	2028	2029
65세 이상 노인	1,051.4	1,112.5	1,159.7	1,212.5	1,252.1
현행(A) (소득 하위 70% 이하)	736.0	778.8	811.8	848.8	876.5
개정안(B) (소득 하위 80% 이하)	841.1	890.0	927.8	970.0	1,001.7
차이(B-A)	105.1	111.2	116.0	121.2	125.2

자료: 국회예산정책처, 재구성

- 아울러, 2024년 현재 부부(2인)가구에 적용되는 기초연금 지급의 선정기준액은 340만 8천원으로, 이미 2인가구에 적용되는 ‘최저생계비(생계급여 선정기준, 1,178,435원)’의 약 2.9배 수준인데,⁴⁾

개정안을 통하여 기초연금 수급권자에 새로 편입되는 ‘소득 하위 70% 초과 80% 이하’인 노인들의 월 소득인정액은 전체 인구의 중위소득(2인가구 기준 3,682,609원)과 크게 다르지 아니할 것으로 보이는바,

‘소득 상위 20~30%’ 노인에게까지 기초연금 수급권을 인정하는 것이 노인빈곤 문제를 완화하는 데 직접적인 효과가 있을지에 대하여 신중한 검토가 필요한 것으로 생각됨.

다. 관계 기관 의견

- (보건복지부) 현행 기초연금 대상자는 기초연금제도를 도입할 당시 사회적 논의를 거쳐 결정된 사항으로, 장·단기 재정소요 및 노인빈곤 완화 효과 등을 종합적으로 고려하여 검토될 필요가 있다는 입장임.

4) [보건복지부고시 제2023-150호] 「2024년 기준 중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장수준」

1. 기준 중위소득

「국민기초생활 보장법」 제2조제11호에 따라 급여의 기준 등에 활용하는 ‘기준 중위소득’을 다음과 같이 정한다.

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
금액(원/월)	2,228,445	3,682,609	4,714,657	5,729,913	6,695,735	7,618,369	8,514,994

* 8인 이상 가구의 기준 중위소득: 1인 증가시마다 896,625원씩 증가(8인가구: 9,411,619원)

2. 생계급여의 선정기준 및 최저보장수준

「국민기초생활 보장법」 제6조 및 제8조제1항과 제2항에 따른 ‘생계급여의 선정기준 및 최저보장수준’을 다음과 같이 정한다.

1) 선정기준

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
금액(원/월)	713,102	1,178,435	1,508,690	1,833,572	2,142,635	2,437,878	2,724,798

* 8인 이상 가구의 선정기준: 1인 증가시마다 286,920원씩 증가(8인가구: 3,011,718원)

2. 국민연금 연계감액 및 소득역전 방지감액 폐지

가. 개정안의 내용

- 개정안은 일정 금액 이상의 국민연금을 받는 수급권자의 기초연금액을 감액하는 ‘국민연금 연계감액’과 기초연금 수급권자와 아닌 사람 간에 기초연금 수급으로 인하여 발생할 수 있는 소득역전을 최소화하기 위한 ‘소득역전 방지감액’을 각각 폐지하려는 것임(안 제5조부터 제8조까지).

현행	개정안
제5조(기초연금액의 산정) ① 기초연금 수급권자에 대한 기초연금의 금액(이하 “기초연금액”이라 한다)은 제2항 또는 제5조의2제1항에 따른 <u>기준연금액</u> (이하 “기준연금액”이라 한다)과 <u>국민연금 급여액 등을 고려하여 산정한</u> 다.	제5조(기초연금액의 산정) ① ----- ----- ----- ----- <u>기준연금액</u> (이하 “기준연금액”이라 한다)을 --- -----.
②·③ (생략)	②·③ (현행과 같음)
④ <u>기초연금 수급권자 중 다음 각 호의 연금 수급권자(이하 “국민연금 수급권자”라 한다)에게 지급하는 기초연금액은 제5항에 따라 산정한 금액으로 한다.</u>	<u><삭 제></u>
1. 「국민연금법」 제61조, 제64조 또는 법률 제8541호 국민연금법 전부개정법률 부칙 제2조·제6조·제9조에 따른 노령연금 수급권자 또는 분할연금 수급권자	

현행	개정안
2. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제26조의2에 따른 국민연금 수급권자 ⑤ 국민연금 수급권자에게 지급하는 기초연금액은 제1호의 금액에서 제2호의 금액을 뺀 금액(그 뺀 후의 금액이 0보다 작은 경우에는 0으로 한다)에 제3호의 금액을 더한 금액으로 한다. 1. 기준연금액(제5조의2의 적용을 받는 기초연금 수급자의 경우 제5조의2에 따른 기준연금액을 말한다. 이하 같다) 2. 국민연금 수급권자가 받을 수 있는 연금의 금액 중 「국민연금법」 제51조제1항제1호의 금액을 기초로 산정한 금액(「국민연금법」 제51조제2항에 따라 매년 조정한 금액을 말하며, 이하 “소득재분배급여금액”이라 한다)에 3분의 2를 곱한 금액. 다만, 「국민연금법」에 따라 국민연금 수급권자의 연금의 금액을 연기 또는 조기 지급하거나 가산 또는 감액하여 지급하는 경우 등의 소득재분배급여금액 산정 기초가 되는 연금의 금액 기준은 대통령령으로 정한다. 3. 부가연금액: 기준연금액의 2분의 1에 해당하는 금액 ⑥ 기초연금 수급권자 중 「국민연금	<삭 제> <삭 제>

현행	개정안
과 직역연금의 연계에 관한 법률」 제10조에 따른 연계노령연금 수급권자에게는 제1호의 금액에서 제2호의 금액을 뺀 금액(그 뺀 후의 금액이 0보다 작은 경우에는 0으로 한다)에 제3호의 금액을 더한 금액을 지급한다. 1. 기준연금액 2. 가목과 나목의 금액을 합한 금액에 3분의 2를 곱한 금액 가. 소득재분배급여금액 나. 「국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률」 제12조에 따른 연계퇴직연금액에 2분의 1을 곱한 금액 3. 부가연금액: 기준연금액의 2분의 1에 해당하는 금액 ⑦ 기초연금 수급권자 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 지급하는 기초연금액은 기준연금액으로 한다. 1. 제4항 각 호 또는 제6항에 해당하지 아니하는 사람 2. 제4항 각 호 또는 제6항에 해당하는 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 가. 「국민연금법」 제56조제1항에 따라 국민연금 지급이 정지된 노령연금 수급권자 및 분할연금 수급권자 나. 「장애인연금법」 제4조에 따른	<삭 제>

현행	개정안
<u>기초연금액이 기준연금액을 초과하는 경우 기준연금액을 기초연금액으로 본다.</u> 제8조(기초연금액의 감액) ① (생략) ② <u>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.</u> ③ <u>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.</u> ④ <u>제2항 및 제3항에 따른 감액의 세부적인 기준은 대통령령으로 정한다.</u>	제8조(기초연금액의 감액) ① (현행과 같음) <u><삭 제></u> <u><삭 제></u> <u><삭 제></u>
※ 시행일: 2025년 1월 1일	

나. 기초연금 급여액 산정 방식

- 기초연금 수급권자는 ‘기초연금액’에 **국민연금 연계감액**을 우선 적용하여 ‘기초연금액’을 산정한 후, 여기에 **부부감액** 및 **소득역전 방지감액**을 각각 적용하여 조정된 ‘기초연금급여액’을 매월 받게 됨.
- (**국민연금 연계감액**) ‘기초연금액’은 매년 전년도에 전국소비자물가상승률을 반영하여 조정되는 ‘기준연금액’과 ‘기준연금액의 50% (부가연금액)’를 각각 상한과 하한으로 하여, 국민연금급여액 등에 따라 감액·조정됨.

< 대상 유형에 따른 기초연금액 산정 방법 >



주: 2024년도 기준연금액과 부가연금액은 각각 334,810원과 167,400원임.

자료: 보건복지부

□ (부부감액 및 소득역전 방지감액) 국민연금 연계감액이 우선 적용된 기초연금액에 대하여,

부부가 모두 기초연금을 받는 경우에는 각자의 기초연금액을 20%씩 감액하고(부부감액),

선정기준액 전·후의 기초연금을 받는 사람과 못 받는 사람 간에 기초연금 수급 여부 차이로 발생할 수 있는 소득역전을 최소화하기 위하여 기초연금액의 일부를 감액하되(소득역전 방지감액),

기초연금 수급권자가 매월 받는 ‘기초연금급여액’은 적어도 ‘기준연금액의 10%’ 이상이 되도록 조정함.

< 기초연금액에 대한 감액 적용 >



자료: 보건복지부

다. 검토의견

- 개정안은 기준연금액으로부터 시작하여 기초연금 급여액이 결정되기까지 순차적으로 적용되는 3종의 감액제도 가운데 부부감액을 제외한 나머지 2종에 해당하는 ‘국민연금 연계감액’과 ‘소득역전 방지감액’을 각각 폐지하려는 것으로,

자신의 기여에 기초한 연금급여를 수령하는 국민연금 수급권자가 기초연금의 수혜 대상에서 제외되거나 그 혜택이 축소되는 데 따른 불이익을 최소화하고 기초연금급여액을 인상하여 노인복지를 증진하려는 취지인 것으로 보임.

- 국민연금은 의무가입을 전제로 하는 사회보험으로서 수익자 부담 원칙에 따라 운영되지만, 기초연금은 특정 연령(65세)에 도달하였을 때의 소득인정액이 일정 수준(선정기준액) 이하이기만 하면 개별 기여 여부와 무관하게 지급되는 복지제도로서 운영 기제가 서로 다른바,

기초연금제도에서 국민연금급여액을 다른 소득과 달리 취급하여야 할 특별한 이유가 있다고 보기 어려운 측면이 있고, 국민연금급여액에 연계하여 기초연금급여액을 감액하는 데에는 합리적인 이유가 있지 아니하다고 볼 여지가 있는 것으로 생각됨.

- 또한, 국민연금 가입자의 성실 기여의 결과가 기초연금급여액의 삭감으로 나타나는 것이 다소 불공정하다고 볼 여지가 있고, 이로 인해 국민연금 가입 의욕이 저하될 우려가 커질 수 있는 측면이 고려될 필요가 있는 것으로 보임.

□ 다만, 「기초연금법」 제3조제3항⁵⁾에 따라 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금 등 직역연금의 수급권자뿐 아니라 그 배우자의 경우에도 기초연금 수급을 위한 연령(65세) 및 소득인정액 요건을 충족할지라도 기초연금을 원천적으로 수급할 수 없는데,

기초연금 수급권과 관련하여 국민연금 수급권자와 직역연금 수급권자 간에 제기되는 형평성 문제가 국민연금 연계감액의 폐지로 인하여 더욱 심화될 수 있는 측면을 고려할 필요가 있음.

□ 한편, ‘소득역전 방지감액’의 경우에는 기초연금 수급자와 비수급자 간 형평성 문제가 제기될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있는 것으로 생각됨.

- 기초연금제도는 소득인정액이 선정기준액 이하인 노인에게만 수급 기회를 부여하는 공적 부조인바, 기초연금 수급자의 소득이 비수급자의 소득보다 높아지게 될 경우 양자 간 형평성 문제가 제기될 수 있음.

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

③ 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 연금의 수급권자와 그 배우자나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 연금을 받은 사람 중 대통령령으로 정하는 사람과 그 배우자에게는 기초연금을 지급하지 아니한다.

1. 「공무원연금법」 제28조, 「공무원 재해보상법」 제8조 또는 「사립학교교직원 연금법」 제42조제1항에 따른 퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 장해연금, 비공무상 장해연금, 비직무상 장해연금, 장해일시금, 비공무상 장해일시금, 비직무상 장해일시금, 퇴직유족연금, 장해유족연금, 순직유족연금, 직무상유족연금, 위험직무순직유족연금, 퇴직유족연금일시금 또는 퇴직유족일시금[퇴직유족일시금의 경우에는 「공무원 재해보상법」 제20조제1항에 따라 순직유족연금의 수급권자가 순직유족연금을 갈음하여 선택한 경우(「사립학교교직원 연금법」 제42조제1항에 따른 직무상유족연금의 수급권자가 직무상유족연금을 갈음하여 선택한 경우를 포함한다) 및 같은 법 제20조제2항에 따라 위험직무순직유족연금의 수급권자가 위험직무순직유족연금을 갈음하여 선택한 경우로 한정한다]
2. 「군인연금법」 제7조에 따른 퇴역연금, 퇴역연금일시금, 퇴역연금공제일시금, 퇴역유족연금, 퇴역유족연금일시금 또는 「군인 재해보상법」 제7조에 따른 상이연금, 상이유족연금, 순직유족연금, 순직유족연금일시금
3. 「별정우체국법」 제24조제2항에 따른 퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 유족연금 또는 유족연금일시금
4. 「국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률」 제10조 또는 제13조에 따른 연계퇴직연금 또는 연계퇴직유족연금 중 같은 법 제2조제1항제7호에 따른 직역재직기간이 10년 이상인 경우의 연계퇴직연금 또는 연계퇴직유족연금

□ 예를 들어, 2024년 기준 甲과 乙의 소득인정액이 각각 210만원과 215만원이라고 가정하면,⁶⁾ 선정기준액이 213만원이므로 甲은 기초연금을 수급하는 반면, 乙은 기초연금을 수급하지 못하는데,

甲에 대하여 소득역전 방지감액이 적용되면 「기초연금법 시행령」 제11조제1항⁷⁾에 따라 기준연금액(334,810원)의 10%에 해당하는 금액인 34,810원을 기초연금급여액으로 받게 되어 소득인정액과 합산한 총소득은 2,134,810원으로 비수급자 乙의 소득인정액(215만원)과 역전되지 않지만,

甲에 대하여 소득역전 방지감액이 적용되지 아니하면 기준연금액 전액을 기초연금급여액으로 받게 되어 그의 총소득은 2,434,810원이 되는바, 비수급자 乙의 소득인정액(215만원)을 28만원가량 초과하게 됨.

6) 甲과 乙 모두 1인가구로 국민연금수급권자가 아니라고 가정함.

7) 「기초연금법 시행령」 제11조(감액에 따른 기초연금액 지급수준) ① 법 제8조제2항에 따라 소득인정액과 기초연금액을 합산한 금액이 선정기준액을 초과하는 사람에 대해서는 법 제5조, 제5조의2, 제6조 및 제7조에 따라 계산된 기초연금액을 상한으로 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 지급한다.

1. 선정기준액에서 소득인정액을 뺀 금액이 기준연금액의 100분의 10 이하인 경우: 기준연금액의 100분의 10에 해당하는 금액
2. 선정기준액에서 소득인정액을 뺀 금액이 기준연금액의 100분의 10을 넘는 경우: 선정기준액에서 소득인정액을 뺀 금액

라. 관계 기관 의견

- (보건복지부) 국민연금 연계감액 폐지는 국민연금과 기초연금 간 관계, 연계감액 폐지로 인한 추가재정소요 등이 종합적으로 검토될 필요가 있고, 소득역전 방지감액 폐지의 경우에도 기초연금 수급자의 소득이 미수급자의 소득을 역전하는 형평성 문제가 발생할 수 있는 점이 고려될 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5510

참고 국회예산정책처의 추가재정소요 추계

□ 국회예산정책처는 기초연금 수급권자 범위를 확대(소득 하위 70% 수준 → 소득 하위 80% 수준)하고, 국민연금 연계감액 및 소득역전 방지감액을 폐지하는 개정안에 대하여 2025년부터 2029년까지 향후 5년간 총 23조원(연평균 4.6조원)의 추가재정소요(국비+지방비)가 발생할 것으로 전망하였음.

< 개정안에 따른 추가재정소요 >

(단위: 조원)

구분	'25	'26	'27	'28	'29	합계	평균
현행 (A)	26.8	29.0	30.7	32.7	34.4	153.7	30.7
개정안 (B)	30.8	33.3	35.3	37.7	39.6	176.7	35.3
추가재정소요 (B-A)	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2	23.0	4.6

자료: 국회예산정책처