

의안번호	2204609
의 퇴 인	김태년 의원
회 답 일	2024. 11. 12.
추 계 번호	24C4054

국민연금법 일부개정법률안

【비용추계서】



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

I. 비용추계 결과

- (일부추계) 개정안에 따라 ① 출산 시 추가 산입하는 국민연금 가입기간을 확대하는 경우 추가재정소요는 2024년 불변가격 기준으로 2046년부터 2055년까지 10년간 5조 5,332억원(연평균 5,533억원)으로 추계되고, ② 국민연금의 소득활동에 따른 노령연금 감액제도를 폐지할 경우 추가재정소요는 경상가격 기준으로 2026년부터 2030년까지 5년간 총 2조 3,160억원(연평균 4,632억원)으로 추계됨

- 본 추계는 추계가 가능한 일부 재정수반요인에 대해서만 추계한 것으로, 전체적인 재정소요액은 추계된 금액을 상회할 수 있음

[표 1] 개정안에 따른 추가재정소요 추계(1): 2046~2055년

(단위: 억원)

구 분	2046	2047	2048	2049	2050	2051	2052	2053	2054	2055	합 계	연평균
출산크레딧 지원 기간 확대 (안 제19조제1항)	16	74	408	1,626	2,885	4,673	7,273	9,857	12,759	15,762	55,332	5,533

주: 1. 추계기간은 전망모형 상 개정안에 따른 크레딧 산입기간 확대에 따라 추가재정소요가 발생하기 시작하는 2046년부터 2055년까지 10년으로 설정

2. 2024년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

[표 2] 개정안에 따른 추가재정소요 추계(2): 2026~2030년

(단위: 억원)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	합 계	연평균
소득활동에 따른 노령연금 감액 폐지(제63조의2 삭제)	3,375	3,911	4,533	5,253	6,088	23,160	4,632

자료: 국회예산정책처

Ⅱ. 재정수반요인

연번	조·항(조제목)	주요내용	비고
1	안 제23조의2(예술인에 대한 특례), 제23조의3(노무제공자에 대한 특례) 등	예술인 및 노무제공자를 국민연금 당연 사업장가입자로 포괄	의무규정
2	안 제19조(출산에 대한 가입기간 추가 산입)	가입자 또는 가입자였던 자가 자녀를 얻은 경우 첫째 자녀부터 자녀당 36개월씩 최대 100개월을 국민연금 가입기간으로 산입 ※(현행) 둘째 자녀 이상을 가진 자가 노령연금 수급권을 획득한 경우, 둘째 자녀 12개월, 셋째자녀부터 추가 18개월을 국민연금 가입기간으로 산입(최대 50개월)	의무규정
3	제63조의2(소득활동에 따른 노령연금액) 삭제	노령연금 수급개시일로부터 5년간 소득이 있는 업무에 종사할 경우 노령연금액의 일부를 감액하는 제도를 폐지	의무규정
4	안 제100조의3(사업장 가입자에 대한 연금보험료의 지원)	국가는 사업장가입자인 예술인 또는 노무제공자가 대통령령으로 정하는 금액 미만의 소득을 얻고, 재산 및 「소득세법」 제4조제1항제1호에 따른 종합소득이 대통령령으로 정하는 기준 미만일 경우에는 연금보험료 중 기여금 및 부담금의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있음	재량규정

Ⅲ. 비용추계의 전제와 상세내역

1. 재정수반요인별 추계 여부

연번	조·항(조제목)	추계 여부	비고(추계 미 실시 사유)
1	안 제23조의2(예술인에 대한 특례), 제23조의3(노무제공자에 대한 특례) 등	×	○ 제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
2	안 제19조(출산에 대한 가입기간 추가 산입)	○	○ 국회예산정책처의 국민연금 재정전망 모형을 활용하여 추계
3	제63조의2(소득활동에 따른 노령연금액) 삭제	○	○ 2019~2023년 실적치 추세를 적용하여 추계
4	안 제100조의3(사업장가입자에 대한 연금보험료의 지원)	×	○ 제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우

2. 비용추계의 총괄적 전제

- 안 제23조의2 및 제23조의3 등에 따라 예술인 및 노무제공자를 국민연금 당연 사업장가입자로 포괄할 경우 당연가입자 수가 확대되어 국민연금기금의 수입 및 지출이 증가¹⁾할 것으로 예상되나, 현 시점에서는 사업장가입자로 전환될 사람의 수와 이들의 소득수준, 향후 생애기간 중 국민연금에 가입할 기간을 합리적으로 추정하기 위한 자료가 부재
 - 안 제23조의2 및 제23조의3은 예술인 및 노무제공자의 범위를 대통령령으로 정하도록 위임하고 있고, 이에 대하여 「고용보험법」이나 「산업재해보상보험법」에서 정하고 있는 ‘노무제공자’의 범위를 준용할 수 있으나, 제도 간 자료 연계 체계가 구축되어 있지 않아 현 시점에서는 고용보험이나 산재보험에 가입된 노무제공자 중 국민연금에 가입 중이지 않은 사람의 수와 이들의 기준소득월액을 알 수 없음
 - － 과거 산재보험 입직자료 기준으로 국민연금에 사업장가입자 또는 지역가입자로 가입된 사람의 수를 파악할 수 있었으나, 이는 산재보험 입직 시점에 국한된 자료로 이후 산재보험 가입 중 국민연금 동시 가입 여부를 알 수 없으며, 2023년 7월 이후부터는 산재보험의 입직자료 관리 체계 변화로 해당 자료 기준으로도 국민연금 가입 여부를 파악할 수 없는 상태²⁾
 - － 현행 제도상 근로자의 경우 고용·산재보험은 근로소득에서 비과세 소득을 차감한 금액(보수월액)을 기준으로 연금보험료를 부과하고 있고, 국민연금은 근로소득에서 비과세 소득을 차감한 후 천원 미만을 절사한 금액(기준소득월액)을 기준으로 연금보험료를 부과하는 등 소득 기준이 상이한 측면이 있음³⁾
 - 현재 노무제공자의 고용보험 및 산재보험 가입 대상에 포함된 기간이 상대적으로 짧아, 노무제공 지속·중단·재개 등을 추정하기 위한 충분한 자료가 아직 축적되지 않은 상황이므로, 이들의 향후 연금 수급 개시 연령 도래 시점까지의 국민연금 가입기간을 합리적으로 추정하기 어려움

1) 국민연금기금 수입 증가액은 개정안에 따라 신규로 제도에 가입하는 사업장가입자가 납부하는 보험료 수입을 가리키고, 국민연금기금 지출 증가액은 개정안에 따라 신규로 제도에 가입하는 사업장가입자에게 지급하는 급여 지출을 가리킴

2) 2023년 6월 기준 산재보험 가입자 중 노무제공자는 80.4만명이었고, 산재보험 입직자료 기준으로 국민연금에 가입된 사람의 수는 67.3만명이었음

3) 다만, 안 제3조는 예술인 또는 노무제공자의 소득 산정 기준을 대통령령으로 달리 정할 수 있도록 허용

- 노무제공자는 기존 사업장가입자와 가입 지속 기간, 가입 유형별 이동 등의 행태가 다를 것으로 예상되는데, 이들의 가입 특성을 도출하기에 충분한 자료가 부재하여 향후 이들의 국민연금 가입기간과 연금 수급 자격을 취득할 사람(가입기간 10년 이상)의 수 등을 합리적으로 추정하기 어려움

[표 3] 노무제공자의 산재보험·고용보험 편입 이력

구 분	신규 적용 대상
산재보험	○ (2008.7.1.~) 보험설계사, 콘크리트믹서트럭 자차기사, 학습지 교사, 골프장 캐디 ○ (2012.5.1.~) 택배기사, 전속퀵서비스 기사 ○ (2016.7.1.~) 대출모집인, 신용카드모집인, 전속 대리운전기사 ○ (2019.1.1.~) 27종 건설기계조종사(1인 차주) ○ (2020.7.1.~) 방문판매원, 화물차주, 대여제품방문점검원, 가전제품설치기사, 방문강사 ○ (2021.7.1.~) 소프트웨어 프리랜서 ○ (2022.7.1.~) 유통배송기사, 택배 지·간선기사, 특정품목 운반 화물차주 ○ (2023.7.1.~) 관광통역 안내원, 어린이통학버스기사, 건설현장화물차주 ○ (2024.1.1.~) 방과후강사
고용보험	○ (2021.7.1.~) 보험설계사, 학습지 방문강사, 교육교구 방문강사, 택배기사, 대출모집인, 신용카드 회원모집인, 방문판매원, 대여제품 방문점검원, 가전제품 배송·설치기사, 방과 후학교강사(초·중등), 건설기계조종사, 화물차주(컨테이너, 시멘트, 철강재, 위험물질) ○ (2022.1.1.~) 퀵서비스기사, 대리운전기사 ○ (2022.7.1.~) 화물차주(택배 지·간선기사, 특정품목운송차주, 유통배송기사), 정보통신(IT) 소프트웨어 기술자, 관광통역안내사, 어린이 통학버스기사, 골프장캐디

자료: 고용노동부

- 또한, 안 제100조의3에 따라 소득 및 재산 등의 수준이 특정 수준 이하인 예술인과 노무제공자에 대하여 연금보험료의 일부를 지원하는 경우 보험료 지원분과 보험료 지원에 따른 연금급여액 증가분 등 추가재정소요가 발생할 수 있으나, 현 시점에서는 대통령령으로 정할 소득 및 재산 수준 등 지원 자격기준을 알 수 없음
- 안 제100조의3은 지원 대상자의 소득 및 재산, 종합소득 등의 기준을 대통령령으로 정하도록 위임하고 있으므로, 현 시점에서는 그 수준을 추정하기 어려움

- 따라서, 본 추계서는 추계가 어려운 조항을 제외하고 안 제19조와 현행법 제63조의2 삭제와 관련된 추가재정소요만 추계
- 개정안 부칙은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 규정하고 있으므로 개정안에 대한 국회 심의 기간 등을 고려하여 2026년부터 시행되는 것으로 가정
 - 소득활동에 따른 노령연금액 감액 제도 폐지의 경우 추계기간은 2026년부터 2030년까지 5년으로 함
 - 출산크레딧 지원 기간 확대의 추계기간은 추가재정소요가 발생하기 시작하는 2046년부터 2055년까지 10년으로 함
 - 개정안 부칙은 법률 시행 이후 자녀를 얻은 경우에 한하여 적용하도록 규정하고 있음
 - 개정법률 시행 시점인 2026년에 다섯째 이상을 출산한 사람부터 노령연금 수급권을 순차적으로 획득하게 되는데, 2026년 다섯째 이상을 출산한 모(母, 출산 시 평균 연령 37세)가 조기노령연금 수급자(60세)가 되는 첫해는 2049년이며, 평균 3세 연상으로 가정된 배우자(父)가 조기노령연금 수급자가 되는 첫해는 2046년이므로 2046년부터 추가재정소요가 발생
 - 추계기간이 장기이고 연금급여가 물가상승률에 연동하여 지급되므로 2024년 기준 불변가격⁴⁾으로 제시

[표 4] 개정안에 따른 추가재정소요 발생 시점

구 분		2026년 출산 순위				
		다섯째 이상	넷째	셋째	둘째	첫째
출산 연령(세)	모(母)	37	36	35	34	32
	부(父)	40	39	38	37	35
60세 도달 시점(년)	모(母)	2049	2050	2051	2052	2054
	부(父)	2046	2047	2048	2049	2051

- 재정수반요인별 추계기간이 상이하므로 각각에 대한 추가재정소요를 분리하여 제시

4) 불변가격은 GDP디플레이터(2024.9. 기준 국회예산정책처 전망치)로 각 연도 발생금액을 나누어 산출

3. 재정수반요인별 상세 추계내역

가. 출산크레딧 지원(안 제19조)

□ 출산 연령 및 출산크레딧 대상자에 관한 가정

- (출산 연령) 통계청 「인구동향조사」에서 제시된 출산 순위별 모(母)의 평균 연령을 적용
 - － 추계기간에는 2023년 기준 출산 순위별 모의 평균 연령이 변동하지 않는 것으로 가정⁵⁾
 - － 2023년 출산 순위별 모(母)의 평균 연령: 첫째 32세, 둘째 34세, 셋째 35세, 넷째 36세, 다섯째 이상 37세
- (출산순위별 자녀 수) 통계청 「장래인구추계」⁶⁾의 0세 인구추계 결과를 적용하되 통계청 「인구동향조사」에서 제시된 2023년 기준 출생아의 출산순위별 비중이 추계기간 동안 유지된다고 가정
 - － 2023년 출산순위별 출생아 비율: 첫째 60.2%, 둘째 32.3%, 셋째 6.2%, 넷째 1.0%, 다섯째 이상 0.3%
- (출산크레딧 대상자) 부모인 남성과 여성 수급자가 출산크레딧을 각각 50%씩 가입기간에 산입하는 것으로 가정하고⁷⁾, 남성 수급자는 여성 수급자보다 연령이 3세 높은 것으로 가정⁸⁾
- 국회예산정책처의 국민연금 재정전망 모형⁹⁾을 통해 출산크레딧 대상자 수에 연령별 가입률, 중별이동률, 사망률 등을 적용하여 연금수급권자 수를 산출
 - － 연금수급권자 중 조기노령연금을 수급하는 사람에 대해서는 조기노령연금 수급률을 적용하여 해당자 수를 산출

5) 최근 출산 순위별 모(母)의 연령이 높아지는 추세를 보이고 있으나, 향후 해당 연령의 변동 추이를 추정하는 데 한계가 있으므로, 최근 연령 수준이 추계기간 동안 변동하지 않는 것으로 가정

6) 2023년 12월 1일 공표 통계 자료를 사용

7) 「국민연금법」

제19조 <전략>

② 제1항에 따른 추가 가입기간은 부모가 모두 가입자 또는 가입자였던 자인 경우에는 부와 모의 합의에 따라 2명 중 1명의 가입기간에만 산입하되, 합의하지 아니한 경우에는 균등 배분하여 각각의 가입기간에 산입한다. 이 경우 합의의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

<후략>

8) 통계청의 「2023 혼인·이혼 통계」에 따르면, 남성과 여성의 평균 초혼연령 차이는 2.5세, 재혼연령 차이는 4.5세이므로 배우자의 평균 연령 차이를 그 평균값인 3세로 적용함

9) 다음의 변수를 반영하여 자체구축한 모형: (인구변수) 2023년 12월 통계청이 발표한 「장래인구추계」의 중위가정, (거시경제변수) 국회예산정책처의 전망치(2024년 9월 기준), (제도변수) 2023년 실적치까지의 과거 실적 추세와 각각의 추정에 적합한 수리적 모형 등을 고행하여 산출

□ 출산크레딧 적용을 위한 노령연금액 산정에 관한 가정

- 국회예산정책처의 국민연금 재정전망 모형을 활용하여 노령연금액을 산출
 - － 국회예산정책처의 국민연금 재정전망 모형은 연령별, 가입기간별 소득지수를 적용하여 연금 수급개시 시점의 연금액을 산출하고, 이후 국회예산정책처의 전년도 소비자물가상승률 전망치에 따라 증가하는 것으로 가정
 - － 출산크레딧 적용자는 연금 수급개시 시점의 연금액 산출 시 가입기간 산입에 따른 추가연금액이 산정됨
- 노령연금의 개시 연령은 65세이나, 조기노령연금은 노령연금 수급개시 5세 전부터 수급이 가능하므로, 60세부터 연금수급자가 발생하는 것으로 가정

□ 추계결과, 추가재정소요는 2024년 불변가격 기준으로 2046년부터 2055년까지 5조 5,332억원(연평균 5,533억원)으로 추계됨

[표 5] 출산크레딧 지원 확대에 따른 추가재정소요 추계: 2046~2055년

(단위: 억원)

구 분	2046	2047	2048	2049	2050	2051	2052	2053	2054	2055	합계	연평균
출산크레딧 지원 기간 확대 (안 제19조제1항)	16	74	408	1,626	2,885	4,673	7,273	9,857	12,759	15,762	55,332	5,533

주: 1. 추계기간은 전망모형 상 개정안에 따른 크레딧 산입기간 확대에 따라 추가재정소요가 발생하기 시작하는 2046년부터 2055년까지 10년으로 설정

2. 2024년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

나. 소득활동에 따른 노령연금액 감액 제도 폐지(안 제63조의2)

□ 개정안에 따라 소득활동에 따른 노령연금 감액 제도가 폐지될 경우 소득활동을 하는 노령연금 수급자들의 연금 수령액이 증액되어 추가재정소요가 발생할 수 있음

- 현재 노령연금 지급개시연령부터 5년간 소득이 있는 업무에 종사하는 경우 감액된 연금액을 지급
 - － 감액한도는 노령연금액의 1/2

[표 6] 소득활동에 따른 노령연금액 감액 제도 개요

A값 초과소득월액	노령연금 지급 감액분	월 감액금액
100만원 미만	초과소득월액의 5%	5만원 미만
100만원 이상 200만원 미만	5만원 + (100만원을 초과한 소득월액의 10%)	5~15만원 미만
200만원 이상 300만원 미만	15만원 + (200만원을 초과한 소득월액의 15%)	15~30만원 미만
300만원 이상 400만원 미만	30만원 + (300만원을 초과한 소득월액의 20%)	30~50만원 미만
400만원 이상	50만원 + (400만원을 초과한 소득월액의 25%)	50만원 이상

주: A값은 연금수급 전 3년간 전체 가입자(사업장가입자 및 지역가입자)의 평균소득월액의 평균액
자료: 국민연금공단

- 2019~2023년 소득활동에 따른 노령연금 감액 금액 추이가 추계기간 유지된다고 가정하여 추가재정소요를 추계

[표 7] 소득활동에 따른 노령연금 감액 금액 추이: 2019~2023

(단위: 백만원, %)

구 분	2019	2020	2021	2022	2023	연평균 증가율
총 감액 금액	120,153	169,941	172,486	190,620	216,778	15.9

자료: 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

- 추계결과, 국민연금의 소득활동에 따른 노령연금 감액제도 폐지에 따른 추가재정소요는 2026년 3,375억원, 2030년 6,088억원 등 2030년까지 5년간 총 2조 3,160억원(연평균 4,632억원)으로 추계됨

[표 8] 소득활동 시 노령연금 감액 폐지에 따른 추가재정소요: 2026~2030년

(단위: 억원)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	합 계	연평균
소득활동에 따른 노령연금 감액 폐지(제63조의2 삭제)	3,375	3,911	4,533	5,253	6,088	23,160	4,632

자료: 국회예산정책처

IV. 부대의견

- 본 추계는 추계가 가능한 일부 재정수반요인에 대해서만 추계한 것으로, 전체적인 재정소요액은 추계된 금액을 상회할 수 있음

V. 작성자

□ 성명

국회예산정책처	분석관	과장
사회비용추계과	김우림	이진우

□ 대표연락처

성명	전화번호	이메일 주소
김우림	02-6788-3738	wrkim@assembly.go.kr