



제420회 국회(임시회)
제1차 보건복지위원회

국민연금법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 전진숙의원 대표발의(의안번호 제6006호)

2025. 1.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 이지민

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	2
1. 국가 지급보장 명문화	2
가. 개정안의 내용	2
나. 검토의견	3
다. 관계 기관 의견	6
2. 보험료율 및 명목소득대체율 인상	7
가. 개정안의 내용	7
나. 검토의견	11
다. 관계 기관 의견	15

I. 개요

1. 전진속의원 대표발의안(의안번호 제6006호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 전진속의원 등 10인
- (2) 제 안 일 : 2024. 11. 28.
- (3) 회 부 일 : 2024. 11. 29.

나. 제안이유 및 주요내용

현행 「국민연금법」은 보건복지부장관이 국민연금사업을 관장하도록 하고 국민연금공단에 위탁하여 수행하도록 하여 국민연금사업에 대한 책임이 궁극적으로 국가에 있음을 전제하고 있으나, 연금급여의 지급에 대한 국가의 책임에 관하여는 명시하고 있지 않음.

한편 공무원연금, 사학연금, 군인연금 등 특수직역 연금은 국고지원에 대한 명문규정이 존재하여 국민연금과 특수직역연금 간 형평성이 맞지 않는다는 지적이 꾸준히 제기되어옴.

이에 연금급여의 지급에 필요한 비용을 국민연금 재정으로 충당할 수 없는 경우에는 국가가 이를 부담하도록 명시함으로써, 국민연금에 대한 국민의 신뢰를 확보하고 국민연금의 지속적이고 안정적인 지급을 위하여 소득대체율과 보험료율을 상향하려는 것임(안 제3조의2제2항 신설 및 안 제51조제1항, 안 제88조제3항 등).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 국가 지급보장 명문화

가. 개정안의 내용

- 개정안은 국민연금급여에 드는 비용을 기여금 및 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가가 부담하도록 하려는 것임(안 제3조의2).

현행	개정안
제3조의2(국가의 책무) (생략) <신설>	제3조의2(국가의 책무) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ② 국가는 이 법에 따른 연금급여에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다. 부칙 제1조(시행일) 이 법은 2025년 1월 1일부터 시행한다.

나. 검토의견

- 공무원연금·군인연금·사립학교교직원연금 등 3개 직역연금에 대하여는 급여에 드는 비용을 기여금·부담금 또는 기금으로 충당할 수 없을 때 국가가 그 부족액을 부담하여야 한다거나(공무원연금·군인연금) 지원할 수 있도록(사립학교교직원연금) 하는 근거 규정이 마련되어 있으나,¹⁾

국민연금의 경우에는 국가가 연금급여의 안정적·지속적 지급에 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다는 규정 외에 연금급여 지급액을 국민연금 재정으로 충당할 수 없을 때 그 부족액을 국가가 직접 부담하게 하는 등 국민연금급여의 지급을 국가가 명확하게 보장하는 형태의 규정은 두고 있지 아니함.²⁾

- 이에 개정안은 국가가 국민연금급여에 드는 비용을 기여금 및 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가가 부담하여야 한다는 점을 명확하게 규정하려는 것으로서,

국민연금의 재정적 지속가능성에 대한 국민의 신뢰를 높이려는 입법 취지는 타당한 것으로 판단됨.

- 다만, 법률에 국민연금급여 지급보장을 명문화하더라도 실제 국가

1) 「공무원연금법」 제71조(연금부담금 및 보전금) ①국가나 지방자치단체가 제66조제1항에 따라 부담하는 부담금(이하 “연금부담금”이라 한다)의 금액은 매 회계연도 대통령령으로 정하는 보수예산의 9퍼센트로 한다. 다만, 국가나 지방자치단체는 제28조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 퇴직유족급여에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하 “보전금”이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다.

「군인연금법」 제45조(보전금) 이 법에 따른 급여에 드는 비용을 기여금 및 부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가에서 부담한다.

「사립학교교직원 연금법」 제53조의7(국가의 지원) 법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다.

2) 「국민연금법」 제3조의2(국가의 책무) 국가는 이 법에 따른 연금급여가 안정적·지속적으로 지급되도록 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.

가 지급을 보장하려면 국가의 재정 여력이 뒷받침되어야 하므로, 국민연금 재정의 지속가능성을 높일 모수개혁과 구조개혁이 선행되어야 한다는 견해도 제시되고 있으며,³⁾ 국가의 지급보장 책임에 따른 장기적인 재원 마련 방안 등 국가의 재정부담 가능성에 대하여서도 논의가 필요할 것으로 보임.

□ 한편 2014년 1월 「국민연금법」의 개정으로 제3조의2(국가의 책무)가 신설될 당시 보건복지위원회에서는 “국가는 이 법에 따른 급여의 안정적·지속적인 지급을 보장한다”는 문구로 의결되었으나, 법제사법위원회의 체계·자구 심사 과정에서 ‘국가 지급보장 의무가 명문화될 경우 현재 국가 재무제표에 계상되고 있지 않은 국민연금 충당부채를 산정·계상해야 하는 문제가 있고, 실제 국민연금이 고갈될 경우 바로 확정부채로 전환된다는 점에서 향후 재정 운용이나 국가 신인도에 부정적 영향을 초래할 수 있다’는 취지의 기획재정부 의견이 제시되었고,⁴⁾

이에 따라 현행과 같이 “국가는 이 법에 따른 연금급여가 안정적·지속적으로 지급되도록 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다”는 문구로 수정의결되었는데,

국민연금 충당부채를 산정·계상하여 가시화하게 되면 국민연금 재정 상황에 대한 면밀한 이해와 관리 수준을 높일 수 있는 측면도 함께 논의될 필요가 있는 것으로 생각됨.

□ 아울러 법제적 측면에서는, 안 제3조의2제2항의 ‘기여금’과 ‘연금부

3) 정부는 2024년 9월 발표한 ‘연금개혁 추진계획’에서 청년세대의 신뢰를 확보하기 위하여 국가의 지급보장 근거를 명확히 규정하되, 지속가능성을 높이는 연금개혁과 동시에 법률 개정을 추진하는 방안을 제시함.

4) 법제사법위원회 국민연금법 일부개정법률안(대안, 의안번호 제1908637호) 체계자구심사 검토보고서에 게재된 기획재정부 의견임.

담금'은 모두 사업장가입자만 관계된 용어⁵⁾인바, 국민연금급여에
충당하기 위한 책임준비금으로서 「국민연금법」 제101조⁶⁾에 따
라 설치된 '국민연금기금' 등 포괄적인 용어로 대체하는 방안이 검
토될 필요가 있음.

- 참고로 제21대 국회 연금개혁 특별위원회가 주관한 '연금개혁 공
론화'에서 시민대표단(492명)의 92.1%는 학습과 숙의·토론을 모두
마친 후 진행된 최종(3차) 설문조사(2024. 4. 21.)에서 세대 간 형평
성 제고를 위하여 「국민연금법」에 국가의 지급 의무를 규정하는
방안에 대하여 동의하였으며,

남인순의원(의안번호 제176호), 김선민의원(의안번호 제334호), 소
병훈의원(의안번호 제609호), 서영석의원(의안번호 제808호), 한정
애의원(의안번호 제1056호), 이수진의원(의안번호 제1505호), 김미
애의원(의안번호 제3723호), 주호영의원(의안번호 제4625호) 및 김
남희의원(제5233호)이 각각 개정안과 유사한 취지에서 대표발의한
9건의 「국민연금법 일부개정법률안」이 우리 위원회에 계류 중이
므로, 이들 법률안과 함께 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

5) 「국민연금법」 제3조(정의 등) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

11. “부담금”이란 사업장가입자의 사용자가 부담하는 금액을 말한다.

12. “기여금”이란 사업장가입자가 부담하는 금액을 말한다.

6) 「국민연금법」 제101조(기금의 설치 및 조성) ① 보건복지부장관은 국민연금사업에 필요한 재원을 원
활하게 확보하고, 이 법에 따른 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 국민연금기금(이하 이 장에서
“기금”이라 한다)을 설치한다.

② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 연금보험료

2. 기금 운용 수익금

3. 적립금

4. 공단의 수입지출 결산상의 잉여금

다. 관계 기관 의견

□ (보건복지부) 신중검토

- 개정안의 입법 취지에는 공감하나, 현재의 보험료율과 급여 수준이 보장되는 것으로 오인하여 연금개혁에 대한 동력이 감소될 우려가 있고,

지급보장에만 초점을 맞추어 기금 고갈 후 국민연금을 조세 재원으로 충당할 경우 미래세대가 감당하여야 할 일반 조세 및 보험료율 부담이 증가하게 되어 세대 간 갈등이 야기될 수도 있는 측면이 고려될 필요가 있다는 입장임.

□ (기획재정부) 신중검토

- 국가의 지급보장 조항과 관련된 구체적 내용은 연금개혁 과정에서 논의될 필요가 있다는 입장임.

가. 개정안의 내용

2028년까지 매년 0.5%p씩 인하될 예정인 명목소득대체율은 2024년 현재 수준(42%)으로 2025년에 우선 적용한 후 2026년부터 16년간 매년 0.5%p씩 점진적으로 인상하여 2041년부터 50%가 되도록 하려는 것임(안 제51조제1항 및 부칙 제2조).

– 7 –

현행	개정안
③ 사업장가입자의 연금보험료 중 기여금은 사업장가입자 본인이, 부담금은 사용자가 각각 부담하되, 그 금액은 각각 기준소득월액의 <u>1천분의 45</u>에 해당하는 금액으로 한다. ④ 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자의 연금보험료는 지역가입자, 임의가입자 또는 임의계속가입자 본인이 부담하되, 그 금액은 기준소득월액의 <u>1천분의 90</u>으로 한다. ⑤ (생략) 법률 제8541호 국민연금법 전부개정법률 부칙 제20조(기본연금액 산정에 대한 적용례) 2008년부터 <u>2027년까지</u> 각 연도별 제51조제1항 본문에 따른 기본연금액은 제51조제1항의 개정규정에도 불구하고 제51조제1항 각 호의 금액을 합산한 금액에 다음 각 호의 해당 연도의 비율을 곱한 금액으로 한다. 1. ~ 17. (생략) <u>18. 2025년은 1천분의 1천245</u> <u>19. 2026년은 1천분의 1천230</u> <u>20. 2027년은 1천분의 1천215</u>	③ ----- ----- ----- -----<u>1천분의 65</u> -----. ④ ----- ----- ----- ----- -----<u>1천분의 130</u>-----. ⑤ (현행과 같음) 법률 제8541호 국민연금법 전부개정법률 부칙 제20조(기본연금액 산정에 대한 적용례) -----<u>2024년까지</u>----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 17. (현행과 같음) <u><삭 제></u> <u><삭 제></u> <u><삭 제></u> 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 2025년 1월 1일부터 시행한다. 제2조(기본연금액 산정에 대한 적용례) 2025년부터 2040년까지 각 연도별 제

현행	개정안
	51조제1항 본문에 따른 기본연금액은 제51조제1항의 개정규정에도 불구하고 제51조제1항 각 호의 금액을 합산한 금액에 다음 각 호의 해당 연도의 비율을 곱한 금액으로 한다. 1. 2025년은 1천분의 1천260 2. 2026년은 1천분의 1천275 3. 2027년은 1천분의 1천290 4. 2028년은 1천분의 1천305 5. 2029년은 1천분의 1천320 6. 2030년은 1천분의 1천335 7. 2031년은 1천분의 1천350 8. 2032년은 1천분의 1천365 9. 2033년은 1천분의 1천380 10. 2034년은 1천분의 1천395 11. 2035년은 1천분의 1천410 12. 2036년은 1천분의 1천425 13. 2037년은 1천분의 1천440 14. 2038년은 1천분의 1천455 15. 2039년은 1천분의 1천470 16. 2040년은 1천분의 1천485 제3조(연금보험료에 관한 적용례) ① 2025년부터 2036년까지 각 연도별 사업장가입자의 연금보험료 중 사업장가입자의 기여금과 사용자의 부담금은 각각 제88조제3항의 개정규정에도 불구하고 기준소득월액에 다음 각 호의 해당 연도의 비율을 곱한 금액으로 한다.

현 행	개 정 안
	1. 2025년은 1만분의 465 2. 2026년은 1만분의 480 3. 2027년은 1만분의 495 4. 2028년은 1만분의 510 5. 2029년은 1만분의 525 6. 2030년은 1만분의 540 7. 2031년은 1만분의 555 8. 2032년은 1만분의 570 9. 2033년은 1만분의 585 10. 2034년은 1만분의 600 11. 2035년은 1만분의 615 12. 2036년은 1만분의 630 ② 2025년부터 2036년까지 각 연도별 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속 가입자의 연금보험료는 제88조제4항 의 개정규정에도 불구하고 기준소득 월액에 다음 각 호의 해당 연도의 비 율을 곱한 금액으로 한다. 1. 2025년은 1천분의 93 2. 2026년은 1천분의 96 3. 2027년은 1천분의 99 4. 2028년은 1천분의 102 5. 2029년은 1천분의 105 6. 2030년은 1천분의 108 7. 2031년은 1천분의 111 8. 2032년은 1천분의 114 9. 2033년은 1천분의 117 10. 2034년은 1천분의 120 11. 2035년은 1천분의 123

현행	개정안
	12. 2036년은 1천분의 126

나. 검토의견

- **보험료율**은 국민연금 가입자가 자신의 기준소득월액⁷⁾ 대비 연금 보험료로 납부하여야 하는 금액의 비율로, 현행 「국민연금법」에 따른 보험료율은 9%(사업장가입자의 경우 본인과 사용자가 각각 4.5%씩 부담)임.
- **명목소득대체율**은 가입기간 동안의 평균소득(생애평균소득)이 전체 가입자의 최근 3년간 평균소득과 같은 가입자(평균소득가입자)가 40년간 국민연금에 가입하였을 때 수급하게 되는 기본연금액이 그 가입자의 생애평균소득에서 차지하는 비율로, 2024년 현재 42%이나, 향후 4년간 매년 0.5%p씩 하향 조정되어 2028년부터 40%로 적용될 예정임.⁸⁾
- 한편 정부가 2023년 3월 발표한 ‘제5차 재정계산’ 결과에 따르면, 국민연금기금은 현행 제도가 유지된다는 전제 하에 2041년경 적자

7) 「국민연금법」 제3조(정의 등) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “기준소득월액”이란 연금보험료와 급여를 산정하기 위하여 국민연금가입자(이하 “가입자”라 한다)의 소득월액을 기준으로 하여 정하는 금액을 말한다.

8) 「국민연금법」 제51조(기본연금액) ① 수급권자의 기본연금액은 다음 각 호의 금액을 합한 금액에 1천분의 1천200을 곱한 금액으로 한다. (후략)

법률 제8541호 「국민연금법 전부개정법률」 부칙 제20조(기본연금액 산정에 대한 적용례) 2008년부터 2027년까지 각 연도별 제51조제1항 본문에 따른 기본연금액은 제51조제1항의 개정규정에도 불구하고 제51조제1항 각 호의 금액을 합산한 금액에 다음 각 호의 해당 연도의 비율을 곱한 금액으로 한다.

1. ~ 16. (생략)
17. 2024년 1천분의 1천260
18. 2025년은 1천분의 1천245
19. 2026년은 1천분의 1천230
20. 2027년은 1천분의 1천215

전환 후 2055년경 고갈될 것으로 전망되어 국민연금의 재정적 지속가능성에 대한 우려가 심화된 측면이 있고,

국민연금이 노후소득을 실질적으로 보장하는 데 제한적이라는 지적도 함께 제기되고 있음.

- 국민연금공단에 따르면, 2024년 7월 기준 노령연금 월평균 수급액은 약 65만 2천원이고, 노령연금 월평균 수급액이 60만원 미만인 수급권자의 비율은 약 67.4%임.

< 노령연금 수급액별 수급권자 현황 >

(단위: 명, %)

계	20만원 ^{미만}	20만원 ^{이상} 40만원 ^{미만}	40만원 ^{이상} 60만원 ^{미만}	60만원 ^{이상} 80만원 ^{미만}	80만원 ^{이상} 100만원 ^{미만}	100만원 ^{이상} 130만원 ^{미만}	130만원 ^{이상} 160만원 ^{미만}	160만원 ^{이상} 200만원 ^{미만}	200만원 ^{이상}
5,742,708	584,564	2,095,585	1,191,117	668,799	389,632	368,239	223,174	178,533	43,065
(100)	(10.2)	(36.5)	(20.7)	(11.6)	(6.8)	(6.4)	(4.0)	(3.1)	(0.7)

주: 2024년 7월 기준

자료: 국민연금공단

- 이에 개정안은 2024년 현재 9%인 보험료율을 2025년부터 매년 0.3%p씩 12년간 단계적으로 인상한 다음 2037년에 전년 대비 0.4%p를 인상하여 그때부터 13%가 되도록 함으로써 국민연금의 재정적 지속가능성을 제고하면서,

2024년 현재 42%인 명목소득대체율을 2028년까지 40%로 낮추려는 현행 「국민연금법」에 따른 점진적 인하 계획을 중단하는 대신, 2026년부터 매년 0.5%p씩 16년간 점진적으로 인상하여 2041년 이후에는 50%가 적용되도록 상향 조정함으로써 국민연금의 노후 소득보장성을 강화하려는 취지로 이해됨.

- 개정안에 대하여 국회예산정책처는 국민연금기금 적자 전환 시점과 소진 시점을 각각 2047년과 2064년으로 전망하였고,

보건복지부는 2024년 9월 발표한 「연금개혁 추진계획」에 포함된 기금투자수익률 연평균 5.5% 달성 방안을 전제로 개정안에 따른 국민연금기금 적자 전환 시점과 소진 시점을 각각 2052년과 2068년으로 추계하였음.

□ 한편, 개정안은 “급여의 지급 등에 관한 경과조치”를 두고 있지 아니한데, 이 법 시행 전에 연금보험료를 납부한 기간에 대한 급여분은 종전의 규정을 따르도록 경과조치를 둘 필요가 있는 것으로 보임.

- (1998년) 명목소득대체율을 종전의 70%에서 60%로 하향한 법률 제5623호 「국민연금법 일부개정법률」 부칙 제8조에서 이 법 시행 전 지급 사유가 발생한 급여의 지급은 종전의 규정에 따르도록 하면서(제1항), 이 법 시행 전의 가입기간에 해당하는 부분의 기본연금액 계산은 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 의하도록(제2항) 경과조치를 두고 있음.⁹⁾

- (2007년) 명목소득대체율을 종전의 60%에서 50%로 일시 하향한 후 20년간 매년 0.5%p씩 인하하여 40%가 되도록 조정한 법률 제8541호 「국민연금법 전부개정법률」 부칙 제34조에서 이 법 시행 전에 지급사유가 발생한 급여의 지급은 종전의 규정에 따르도록 하면서(제1항), 이 법 시행 전의 가입기간에 해당하는 부

9) 법률 제5623호 「국민연금법 일부개정법률」 부칙 제8조(급여의 지급 등에 관한 경과조치) ①이 법 시행전에 지급 사유가 발생한 급여의 지급은 종전의 규정에 의한다.

②이 법 시행전의 가입기간에 해당하는 분의 기본연금액의 계산은 제47조의 개정규정에 불구하고 종전의 규정에 의한다.

분의 기본연금액의 계산은 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따르도록(제2항) 경과조치를 두고 있음.¹⁰⁾

□ 아울러 법제적 측면에서는, 명목소득대체율을 2028년까지 매년 0.5%p씩 인하하는 기존의 계획을 중단하려면 법률 제8541호 「국민연금법 전부개정법률」 부칙 제20조 외에도 같은 법 부칙 제34조제3항¹¹⁾의 “2027년까지”를 “2024년까지”로 함께 개정함으로써 정합성을 높일 필요가 있는 것으로 생각됨.

□ 참고로, 정부는 2024년 9월 「연금개혁 추진계획」을 발표하면서 보험료율을 13%까지 인상하되 연령대별로 인상속도를 차등화하여 적용하고,¹²⁾ 명목소득대체율을 2024년 수준(42%)으로 유지하는 방안을 제시하였으며,

우리 위원회에 한정애의원(의안번호 제1250호), 주호영의원(의안번호 제4625호), 김선민의원(의안번호 제4830호), 김남희의원(의안번호 제5233호), 박수영의원(의안번호 제5437호) 및 이수진의원(의안번호 제5785호)이 각각 보험료율을 인상하는 내용으로 대표발의한 6건의 「국민연금법 일부개정법률안」이 계류 중이므로, 이들 법률안과 함께 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

10) 법률 제8541호 「국민연금법 전부개정법률」 부칙 제34조(급여의 지급 등에 관한 경과조치) ①이 법 시행 전에 지급사유가 발생한 급여의 지급은 종전의 규정에 따른다.

②이 법 시행 전의 가입기간에 해당하는 부분의 기본연금액의 계산은 제51조의 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다.

11) 법률 제8541호 「국민연금법 전부개정법률」 부칙 제34조(급여의 지급 등에 관한 경과조치) ③2008년부터 2027년까지 연도별 가입기간분에 대한 제51조제1항 본문의 기본연금액은 제51조제1항의 개정규정에도 불구하고 제51조제1항 각 호의 금액을 합산한 금액에 부칙 제20조 각 호의 해당 연도의 비율을 곱한 금액으로 한다.

12) 정부는 20대는 16년간, 30대는 12년간, 40대는 8년간, 50대는 4년간 현행 9%인 보험료율을 13%로 인상하는 방안을 제시하였음.

< 제22대 국회 국민연금 모수개혁안 발의 현황 >

구분	보험료율	명목소득대체율
한정애의원안 (제1250호)	13% (매년 0.5%p씩 8년간 인상)	45% (일시 인상)
주호영의원안 (제4625호)	13% (매년 0.5%p씩 8년간 인상)	현행 유지
김선민의원안 (제4830호)	13% (매년 0.5%p씩 8년간 인상)	50% (매년 0.5%p씩 16년간 인상)
김남희의원안 (제5233호)	13% (매년 0.3%p씩 13년간 인상)	50% (일시 인상)
박수영의원안 (제5437호)	13% (출생연도별 인상속도 차등화)	현행 유지
이수진의원안 (제5785호)	13% (매년 0.5%p씩 8년간 인상)	45% (일시 인상)
전진숙의원안 (제6006호)	13% (매년 0.3%p씩 13년간 인상)	50% (매년 0.5%p씩 16년간 인상)

다. 관계 기관 의견

□ (보건복지부) 신중검토

- 국민연금제도의 지속가능성을 제고하기 위한 보험료율 인상 필요성에는 동의하나, 보험료율과 소득대체율 수준은 기초연금·토직연금 등 다층노후소득보장체계 개편 논의와 연계하여 면밀한 검토가 필요하다는 입장임.

□ (기획재정부) 신중검토

- 명목소득대체율을 50%까지 인상하는 것은 국민연금재정의 안정성을 저해하므로 수용이 곤란하다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5510