

국민연금법 일부개정법률안 심사보고서

2025. 3.

보건복지위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2024년 11월 4일, 김남희의원 등 14인

나. 회부일자: 2024년 11월 5일

다. 상정 및 의결일자:

제420회 국회(임시회) 제1차 전체회의(2025. 1. 14.)

상정, 제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위원회

제422회 국회(임시회) 제1차 법안심사제2소위(2025. 2. 20.)

상정, 축조심사

제423회 국회(임시회) 제1차 법안심사제2소위(2025. 3. 20.)

상정, 축조심사, 의결(대안반영폐기)

제423회 국회(임시회) 제2차 전체회의(2025. 3. 20.)

상정, 소위심사보고, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(김남희의원)

국민연금 개혁의 핵심 의제로서 국민연금의 노후보장 기능을 강화해야 한다는 논의가 진행되고 있음. 이를 위하여 현재 실시 중인 군복

무 크레딧이나 출산 크레딧 제도를 강화하고, 저소득 지역가입자에 대한 연금보험료 지원을 확대하며, 청년 및 육아휴직자에 대하여도 연금보험료를 지원하여 국민연금 가입을 독려하고 가입 기간 중 단절이 발생하지 않도록 할 필요가 있음. 또한, 소득대체율과 보험료율을 상향하는 모수(母數)개혁도 추진되어야 할 것임. 이에 국민연금의 기능 강화를 위하여 관련 제도를 개선하려는 것임.

3. 전문위원 검토보고의 요지

(수석전문위원 이지민)

개정안은 국가가 연금급여의 안정적이고 지속적인 지급을 보장하도록 하려는 것으로서, 국민연금의 재정적 지속가능성에 대한 국민의 신뢰를 제고하고자 하는 입법 취지는 타당한 것으로 판단됨.

다만, 법률에 국민연금 급여 지급보장을 명시하더라도 실질적으로 지급보장 효력을 발휘하기 위하여서는 정부의 재정 여력이 뒷받침되어야 하는 만큼, 연금의 지속가능성을 높이기 위한 개혁이 선행되어야 한다는 견해도 제시되고 있으며, 지급보장 책임에 따른 장기적인 국고 재원 마련 방안 등 재정부담 가능성에 대한 논의도 필요할 것으로 보임.

개정안은 병역의무자가 실제로 복무한 기간 전체가 국민연금 가입 기간에 산입되도록 함으로써 병역의무자의 자긍심을 고취하고, 국민연금 군복무크레딧의 보장성을 강화한다는 점에서 취지가 타당한 것으로

로 판단됨. 군복무크레딧에 따라 가입기간이 추가 산입되는 시점을 앞당기게 되면 그 혜택을 단기에 가시화하여 효능감을 높이고 주된 비용을 현세대가 부담하게 함으로써 세대 간 형평성을 제고할 수 있는 측면이 있으나, 단기간 내 증대되는 재정부담을 고려할 필요가 있을 것으로 생각됨.

개정안은 현행법상 둘째 자녀부터 인정되는 출산크레딧을 첫째 자녀부터 가입기간을 추가 산입하도록 함으로써 자녀 양육기간에 대하여 실질적인 보상을 하고, 출산·양육에 대한 유인을 제고하는 것으로서 그 입법 취지가 타당한 것으로 보임.

한편, 출산크레딧 도입 당시 ‘고령화 사회에 대비한 출산 장려’라는 국가정책적 차원이 고려된 점, 저출생 문제 해결은 국가적 과제라는 점 등을 고려할 때 출산크레딧 비용을 전부 국가가 부담하도록 하려는 취지는 타당한 것으로 생각되나, 출산 장려의 정책목적이 달성되면 장기적으로는 국민연금 가입자가 증가하게 되어 국민연금기금의 재정적 지속가능성에 긍정적인 영향을 미친다는 의견도 있으므로 국가의 비용 부담을 어느 정도까지 할 것인지 논의가 필요한 것으로 보임.

개정안은 보험료율을 상향하여 국민연금의 재정적 지속가능성을 확보하면서, 명목소득대체율을 상향 조정함으로써 국민연금의 노후소득 보장성을 강화하려는 취지로 이해되는데, 개정안과 같이 명목소득대체율이 일시에 인상되더라도 이미 납부한 기간에 대한 급여액을 기존 계산법에 따라 산정되므로 현재 시점의 수급권자에게까지 그 효과가

소급하여 미치지 않는 점을 감안할 필요가 있음.

저소득 지역가입자를 중심으로 한 국민연금 사각지대가 존재하고, 지역가입자 보험료 지원 확대 방안은 정부의 제5차 재정계산과 제21대 국회 연금개혁 특별위원회 민간자문위원회 및 연금개혁 공론화 과정에서 전문가 및 공론조사 참여자 간에 큰 이견 없이 지지를 받은 방안임.

한편, 지역가입자 보험료 지원의 집행에 관한 과제로서, 현재 지역가입자의 소득·재산 분포 및 사각지대의 구체적인 현황 파악에 한계가 있어 정부와 국회예산정책처에서도 개정안에 따른 정확한 추가재정소요를 산출하기 어려운 상황이고, 과거 2022년 납부재개자에 한정된 연금보험료 지원사업의 신규 예산 편성 당시에도 예비타당성조사를 거쳤음에도 불구하고 수급자 수와 재정소요를 정확하게 추산할 수 없어 시행 첫해 집행률이 저조하였던 전례가 있는바, 지역가입자와 관련한 사각지대의 상세 현황을 조사하고, 정확한 재정추계를 실시하며, 면밀한 제도설계와 사업평가로써 사각지대 해소의 실효성을 높이기 위한 노력이 필요함.

4. 대체토론의 요지

없 음

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 김미애)

국가의 국민연금급여 지급보장 명문화가 국가부채 규모와 국가신인도 평가 등에 미칠 수 있는 영향이 종합적으로 고려될 필요가 있다는 의견, 국가가 국민연금급여의 지급을 보장한다는 점이 법률에 명문화되더라도 곧바로 국가 충당부채에 계상되는 것은 아니며, 국가가 존재하는 이상 국민연금급여는 지급되는 것이므로 국가가 그 지급을 보장한다는 점을 법률에 명확히 규정할 필요가 있다는 의견, 국가가 국민연금급여에 드는 비용의 부족분을 부담하여야 한다고 규정할 경우 추가적인 연금개혁의 동력이 감소할 수 있다는 정부 측 검토의견과 관련하여 해당 조문의 취지와 맥락이 고려되어야 하고 국민연금급여의 지급이 제한될 수 있다는 국민의 우려를 불식하기 위하여 법제화가 필요하다는 의견, 국민연금 누적적자가 2경원을 초과하는 특수한 상황에서 국가 지급보장을 법률에 명문화하게 되면 향후 국민연금기금 고갈 후 당해연도 세수로 부족분을 충당할 수 없는 경우 국채 발행은 불가피한 점이 심도 있게 검토되어야 한다는 의견, 부과방식·부분적립방식 등 국가별 공적연금 운영방식의 차이와 약 1,170조원의 국민연금기금 적립금이 야기할 수 있는 ‘착시효과’ 등을 종합적으로 감안하여 국가의 책임 수준이 논의될 필요가 있다는 의견 등이 제시되었음.

군복무크레딧과 관련하여 추가 산입되는 가입기간을 ‘복무기간 전체’로 하여야 한다는 점에 대하여는 대체로 공감대가 형성되었음. 다

만, 미래세대에 재정부담이 전가되지 아니하도록 해외사례와 시나리오별 재정부담의 총량 비교결과 등을 참고하여 군복무크레딧에 따라 가입기간이 추가로 산입되는 시점을 앞당길 필요가 있다는 의견, 현역병의 봉급 인상속도를 고려하여 군복무크레딧 보장성 강화안을 합리적으로 검토할 필요가 있다는 의견, 국민연금 크레딧제도의 보장성 강화논의를 위하여서는 보건복지부 외의 다른 중앙행정기관이 참여할 수 있는 논의구조로 연금특위 구성이 필요하다는 의견 등이 제시되었음.

출산크레딧과 관련하여 ‘첫째 자녀부터’ 가입기간이 추가로 산입되어야 한다는 점에 대하여는 대체로 공감대가 형성되었음. 다만, 미래세대에 재정부담이 전가되지 아니하도록 해외사례와 시나리오별 재정부담의 총량 비교결과 등을 참고하여 출산크레딧에 따라 가입기간이 추가로 산입되는 시점을 앞당길 필요가 있다는 의견, 출산크레딧 수혜자의 성별 간 편중 문제를 해결하기 위하여 가입기간 추가 산입시점을 앞당길 필요가 있다는 의견, 국민연금 크레딧제도의 보장성 강화논의를 위하여서는 보건복지부 외의 다른 중앙행정기관이 참여할 수 있는 논의구조로 연금특위 구성이 필요하다는 의견 등이 제시되었음.

1998년 이후 27년간 보험료율 인상에 관한 사회적 합의가 상당히 어려웠으나, 제21대 국회 연금특위가 주관한 ‘연금개혁 공론화’ 등을 통하여 ‘더 내고 더 받는 연금개혁’에 대한 공감대가 형성된 점과 연금개혁의 시급성 등을 고려하여 명목소득대체율을 인상하는 수용성 높은 대안에서부터 연금개혁을 추진할 필요가 있다는 의견, 노후생계

를 제대로 보장하지 못하는 국민연금은 청년세대의 불신을 해소할 수 없다는 점을 고려하여 국민의 노후를 지키면서 지속가능성을 높이는 방향으로 연금개혁이 추진되어야 한다는 의견, 보험료율 인상에 상응하는 명목소득 대체율 인상은 현재까지의 기금운용수익률(약 6.1%)을 반영하여 국민이 납득할 수준으로 정하여져야 함에도 정부안(42%)은 그에 미흡하다는 의견, 명목소득 대체율이 40%일 때 국민연금기금을 70년 이상 유지하기 위한 필요보험료율은 $18.1\% + \alpha$ 수준으로, 보험료율을 13%로 인상하더라도 불완전한 측면이 있으며, ‘표적효율(target efficiency)’에 부합하는 하후상박형 기초연금으로의 재설계와 의무 가입 퇴직연금의 제도화 등을 위한 특위를 가동하여 노후소득 보장성을 강화할 구조개혁이 추진되어야 한다는 의견, 향후 기금적립금이 줄어드는 단계에서는 기금운용수익률이 낮아질 수 있는 점이 고려될 필요가 있고 다층노후소득보장체계 구축을 위한 특위 구성·운영이 필요하다는 의견, 제21대 국회 연금특위 마무리 무렵(’24.5월) 명목소득 대체율과 관련하여 국민의힘은 44%를 언급하였고 민주당은 당초 45%에서 44%로 수정·제안하였던 점에 비추어 정부안(42%)을 지적하는 의견, 연금개혁의 중요성·시급성을 고려하여 보험료율과 명목소득 대체율을 인상하는 모수개혁을 우선 처리한 후 구조개혁을 추진할 필요가 있다는 의견, 연금개혁은 보건복지부뿐만 아니라 기획재정부·고용노동부 등 여러 부처가 관계된 사안으로서 특위에서 논의될 필요가 있다는 의견 등이 제시되었고, 개정안의 내용을 채택하여 대안으로 제안하고 개정

안은 본회의에 부의하지 아니하기로 의결함.

6. 찬반토론의 요지

없 음

7. 심사결과

대안반영 폐기