



제422회 국회(임시회)
제2차 보건복지위원회

국민연금법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈사각지대 실태조사 및 크레딧·지역가입자 지원 확대〉

■ 김윤의원 대표발의(의안번호 제7563호)

2025. 2.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 이지민

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. ‘사각지대 실태조사’ 실시 및 국민연금기금의 운용 계획에 ‘사각지대 해소방안’ 포함	3
가. 개정안의 내용	3
나. 검토의견	5
다. 관계 기관 의견	7
2. 크레딧제도 확대	8
가. 개정안의 내용	8
나. 검토의견	13
(1) 군복무크레딧 보장성 강화	13
(2) 출산크레딧 보장성 강화	18
(3) 실업크레딧 보장성 강화	22
다. 관계 기관 의견	23
3. 저소득 지역가입자 연금보험료 지원 확대	25
가. 개정안의 내용	25
나. 검토의견	26
다. 관계 기관 의견	28

I. 개요

1. 김윤의원 대표발의안(의안번호 제7563호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 김윤의원 등 16인

(2) 제 안 일 : 2025. 1. 15.

(3) 회 부 일 : 2025. 1. 16.

나. 제안이유

우리나라의 노인빈곤율은 OECD 기준 최고수준으로, 노후소득보장의 밑바탕이 되는 국민연금제도를 개선하여 국민연금의 노후소득보장 기능을 강화할 필요가 있음.

‘국민’연금이라는 제도명이 무색하게, 가입대상인 18~59세 총인구 3,010만명 중 1,034만명이 납부예외, 적용제외, 장기체납 등으로 국민연금 납입을 지속하지 못하는 ‘가입 사각지대’에 놓여있음.

노령연금 수급을 위한 최소 납입기간인 120개월을 채우지 못하면 연금을 받지 못함. 또한, 최소 납입기간을 채우더라도 그 기간이 충분치 못하여 노령연금 수령자의 30.5%가 월 30만원 미만의 낮은 연금을 받는 ‘수급 사각지대’로 이어지고 있는 실정임.

이에 국민연금 사각지대를 해소하고, 가입기간을 확보할 수 있도록 출산크레딧, 실업크레딧, 군복무크레딧 제도와 저소득 지역가입자 보

협료 지원 제도를 확대하여 국민연금의 노후 소득보장 기능을 더욱 강화하려는 것임.

다. 주요내용

- 1) 국민연금 사각지대에 관한 실태조사를 실시하고 이에 따라 도출된 사각지대 해소방안을 국민연금 운용 계획에 포함하도록 함(안 제3조의3 신설 및 제4조제2항).
- 2) 군복무크레딧과 관련하여, 산입 기간을 군복무 전체 기간으로 확대하고 대체복무도 크레딧 대상에 포함하는 등 제도를 확대함(안 제18조).
- 3) 출산크레딧의 가입 인정기간을 첫째 아이부터 자녀 1명당 24개월로 하고, 추가 산입되는 기간의 상한을 폐지하며 전액을 국고에서 지원함(안 제19조).
- 4) 실업크레딧 지원 기간을 2년으로 확대하고, 전액을 국고 또는 고용보험기금이 부담하도록 함(안 제19조의2).
- 5) 저소득 지역가입자 보험료 지원을 납부재개 여부와 상관없이 지원하도록 하며, 그 기간도 최대 36개월까지로 확대함(안 제100조의4).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. ‘사각지대 실태조사’ 실시 및 국민연금기금의 운용 계획에 ‘사각지대 해소방안’ 포함

가. 개정안의 내용

- 개정안은 보건복지부장관이 납부예외자·적용제외자·장기체납자·저연금자·무연금자 등 국민연금 사각지대에 대한 실태조사를 실시하여 그 결과를 공표하도록 하면서(안 제3조의3),
- ‘사각지대 해소방안’이 국민연금기금의 운용 계획에 포함되도록 하려는 것임(안 제4조).

현행	개정안
<신설>	제3조의3(국민연금 사각지대 실태조사) ① 보건복지부장관은 국민연금 사각지대의 규모와 실태를 파악하는 등 국민연금 사각지대 해소 정책의 수립 및 시행에 필요한 기초자료로 활용하기 위하여 매년 납부예외자, 적용제외자, 장기체납자, 저연금자, 무연금자 등 국민연금 사각지대에 대한 실태조사를 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다. ② 보건복지부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사, 그 밖의 관계기관·법인·단체의 장에게 필요한 자료의 제출이나 의견의 진술을 요청할

[illegible]

나. 검토의견

- 국민연금공단 국민연금연구원에 따르면, 국민연금 가입대상인 18세 이상 60세 미만 국민 중 어느 공적연금에도 가입되어 있지 아니한 미가입자가 약 851만명(27.6%)이고,

국민연금 가입자 중에서도 납부예외 또는 장기체납 등으로 충분한 기여이력을 축적하지 못하는 경우가 각각 310만명(10.0%)과 102만명(3.3%)으로, 전체 사각지대 규모는 약 40.9%(약 1,263만명)인 것으로 나타남.¹⁾

- 이에 개정안은 보건복지부장관이 국민연금 사각지대에 대한 실태조사를 매년 실시하고, 그 결과를 바탕으로 사각지대를 해소할 방안을 마련하여 국민연금기금의 운용 계획에 포함하도록 하려는 것으로, 사각지대 해소를 통하여 국민연금의 노후소득보장기능을 강화하려는 취지로 보임.

- 다만, 다음 사항에 대한 고려가 필요한 것으로 보임.

- 첫째, 현행법 제4조제2항은 ‘국민연금 재정의 장기적 균형’과 관계된 국민연금의 재정 전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용 계획 등에 관한 규정이므로, 국민연금기금의 운용 계획과 별도로 국민연금 사각지대 해소방안을 담은 계획을 수립하도록 하는 방안이 논의될 필요가 있을 것으로 보임.

- 둘째, 안 제3조의3제1항과 같이 국민연금 사각지대 실태조사의 실시 주기를 ‘매년’으로 하는 것이 비용-효과의 측면에서 적절한지에

1) 유희원·류재린·김혜진·김아람, 「국민연금제도의 사각지대 현황과 대응방안」, 『정책보고서』 2021-03, 국민연금공단 국민연금연구원, 2021년 12월.

대한 논의가 필요한 것으로 보임.

- ‘국민연금 종합운영계획’은 5년마다 수립되는 점,²⁾ 기초연금제도의 경우 5년마다 기초연금액의 적정성을 평가하면서 노인 빈곤의 실태를 함께 조사하도록 규정하고 있는 점³⁾ 등을 참고할 필요가 있는 것으로 보임.

□ 셋째, 법제적 측면에서는 안 제3조의3제2항 전단 중 “시·도지사”를 지방자치단체의 종류를 규정한 「지방자치법」 제2조제1항4)에 부합하도록 ‘특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사’로 하거나, 보건복지부장관이 기초지방자치단체(시·군·구)의 장에 대하여도 자료의 제출이나 의견의 진술을 요청할 수 있는 경우를 감안하여 ‘지방자치단체의 장’으로 하는 방안을 고려할 수 있을 것으로 보임.

2) 「국민연금법」

제4조(국민연금 재정 계산 및 장기재정균형 유지) ① 이 법에 따른 급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정(調整)되어야 한다.

② 보건복지부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하고, 국민연금의 재정 전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용 계획 등이 포함된 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 하며, 승인받은 계획을 해당 연도 10월 말까지 국회에 제출하여 소관 상임위원회에 보고하고, 대통령령으로 정하는 바에 따라 공시하여야 한다. 다만, 급격한 경기변동 등으로 인하여 필요한 경우에는 5년이 지나지 아니하더라도 새로 국민연금 재정 수지를 계산하고 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립할 수 있다.

3) 「기초연금법」

제9조(기초연금액의 적정성 평가 등) ① 보건복지부장관은 제5조제2항에도 불구하고 5년마다 기초연금 수급권자의 생활 수준, 「국민연금법」 제51조제1항제1호에 따른 금액의 변동률, 전국소비자물가변동률 등을 종합적으로 고려하여 기초연금액의 적정성을 평가하고 그 결과를 반영하여 기준연금액을 조정하여야 한다.

② 제1항에 따른 적정성 평가를 할 때에는 노인 빈곤에 대한 실태 조사와 기초연금의 장기적인 재정 소요에 대한 전망을 함께 실시하여야 한다.

4) 「지방자치법」

제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.

1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도
2. 시, 군, 구

다. 관계 기관 의견

□ (보건복지부) 수정수용

- 실태조사 결과를 사각지대 해소 정책에 활용할 수 있다는 점에서 필요성에 공감하나, 일부 조문의 정비가 필요할 것으로 보인다는 입장임.

2. 크레딧제도 확대

가. 개정안의 내용

□ 개정안은 현행 「국민연금법」에 규정된 군복무·출산·실업크레딧의 적용 범위를 넓히고, 보상 수준을 높이며, 크레딧제도에 대한 국가의 재정적 책임을 강화하려는 것임.

- 군복무크레딧에 대해서는, 추가로 산입되는 가입기간을 현행 6개월에서 ‘실제 복무기간 전체’로 확대하되, 가입기간 추가 산입시점을 현행 ‘노령연금 수급권 취득 시’에서 ‘병역의무를 마친 날’로 앞당기고,

추가 산입되는 가입기간에 적용되는 기준소득월액(이하 “인정소득액”이라 한다)을 현행 ‘연금 수급 직전 3년간 전체 사업장가입자·지역가입자 평균소득월액의 평균액(이하 “A값”이라 한다)의 50%’에서 ‘A값의 100%’로 인상하며, 「병역법」 제2조제1항제17호의2에 따른 ‘대체복무요원’에게도 군복무크레딧을 적용하려는 것임(안 제18조 및 제51조).

- 출산크레딧에 대해서는, 첫째 자녀부터 상한 없이 자녀 1명당 24개월을 가입기간에 추가 산입하고 여기에 드는 비용을 국가가 전부 부담하도록 하며, 가입기간 추가 산입 시점을 출산 시로 앞당기려는 것임(안 제19조).

- 실업크레딧에 대해서는, 추가 산입되는 가입기간의 상한을 2년으로 상향하면서, 구직급여 수급자의 자부담분을 폐지하고 그

[illegible]

현행	개정안
를 납부하여야 한다. 이 경우 국가는 연금보험료의 전부 또는 일부를 일반회계, 제101조에 따른 국민연금기금 및 「고용보험법」 제78조에 따른 고용보험기금에서 지원할 수 있다.	법」 제78조에 따른 고용보험기금에서 지원할 수 있다.
④ ~ ⑥ (생략)	④ ~ ⑥ (현행과 같음)
제51조(기본연금액) ① 수급권자의 기본연금액은 다음 각 호의 금액을 합한 금액에 1천분의 1천200을 곱한 금액으로 한다. 다만, 가입기간이 20년을 초과하면 그 초과하는 1년(1년 미만이면 매 1개월을 12분의 1년으로 계산한다)마다 본문에 따라 계산한 금액에 1천분의 50을 곱한 금액을 더한다.	제51조(기본연금액) ① ----- ----- ----- -----. ----- ----- ----- -----.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
2. 가입자 개인의 가입기간 중 매년 기준소득월액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관이 고시하는 연도별 재평가율에 의하여 연금수급 전년도에 현재가치로 환산한 후 이를 합산한 금액을 총 가입기간으로 나눈 금액. 다만, 다음 각 목에 따라 산정하여야 하는 금액은 그 금액으로 한다.	2. ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. -----.
가. (생략)	가. (현행과 같음)
나. 제18조에 따라 추가로 산입되는 가입기간의 기준소득월액은 제1호에 따라 산정한 금액의 2분의 1에 해당하는 금액	<삭 제>
다. 제19조에 따라 추가로 산입되는 가입기간의 기준소득월액은	다. 제18조 및 제19조----- -----

현행	개정안
제1호에 따라 산정한 금액 ② · ③ (생략)	----- ② · ③ (현행과 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 2026년 1월 1일부터 시행한다. 제2조(군 복무기간에 대한 가입기간 추가 산입에 관한 적용례) 제18조제1항의 개정규정은 이 법 시행 이후 「병역법」에 따른 병역의무를 마친 사람부터 적용한다. 제3조(출산에 대한 가입기간 추가 산입에 관한 적용례) ① 제19조의 개정규정은 이 법 시행 이후 자녀를 얻은 사람부터 적용한다. ② 이 법 시행 전에 자녀를 얻은 사람에 대해서는 제19조의 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다.

나. 검토의견

(1) 군복무크레딧 보장성 강화

□ (가입기간) 군복무크레딧으로 추가 산입되는 가입 기간을 현행 6개월에서 ‘실제 복무기간 전체’로 확대하면서 최소 복무기간 요건을 삭제하게 되면, 병역의무를 이행한 가입자의 가입이력을 추가로 생성하고 수급 기회를 확대함으로써 국민연금 사각지대를 완화하는 측면이 있고, 군복무에 대한 사회적 인식이 제고되는 등의 부수적 효과가 나타날 것으로 기대되는 측면이 있음.

- 다만, 공무원연금 등 타 직역연금제도에는 군복무크레딧이 없으므로, 개정안과 같이 군복무에 대한 보상을 강화하게 되면 제도간 형평성 유지를 위하여 타 직역연금에서의 군복무 가입 기간 산입제도를 함께 개편하는 방안도 검토해볼 필요가 있음.

□ (산입 시점) 군복무크레딧으로 가입기간이 추가로 산입되는 시점을 현행 ‘노령연금 수급권 발생 시’에서 ‘병역의무를 마친 날’로 앞당기게 되면, 그 병역의무를 마친 때에 곧바로 국민연금 가입 기간이 늘어나는 것을 확인·체감할 수 있어 병역의무 이행자의 보상 체감도를 높이는 긍정적 효과가 있을 것으로 생각됨.

- 그런데, 병역의무 종료에 관한 사항을 규정한 「병역법」 제72조제1항5)에서는 군복무크레딧의 대상인 현역·예비역·보충역의 병의 병역의무가 40세에 종료되는 것으로 규정하고 있으므로,

5) 「병역법」

제72조(병역의무의 종료) ① 현역·예비역·보충역의 병, 전시근로역 및 대체역의 병역의무는 40세까지로 하고, 예비역·보충역의 장교·준사관 및 부사관의 병역의무는 「군인사법」에 따른 그 계급의 연령정년이 되는 해까지로 한다.

현역병·상근예비역·사회복무요원으로서의 복무나 전환복무를 마친 후 ‘전역일’ 또는 ‘전환복무·소집 해제일’에 그 복무기간을 가입 기간에 추가로 산입하려는 것이 개정안의 취지라면,

안 제18조제1항과 부칙 제2조에서 ‘병역의무 완료’ 대신 ‘그 복무를 마친(관련 입법례: 「국적법」 제12조제3항제1호6)’이나 ‘전역 또는 전환복무·소집 해제(「병역법」상 용어)’로 명확히 규정할 필요가 있는 것으로 보임.

- 또한, 산입 시점을 ‘병역의무를 마친 날’로 앞당기게 되면 병역의무를 마친 시점에 국민연금 가입자가 아닌 사람에 대하여는 언제 가입기간이 추가 산입되는지가 명확하지 아니한 측면이 있으므로, 병역의무를 마친 시점에 국민연금 가입자가 아니었던 사람의 경우에는 그 이후 가입자 자격을 취득하는 때에 군복무크레딧에 따른 가입기간이 추가로 산입되도록 하는 등의 조치가 필요할 것으로 생각됨.

- 아울러, 현행법에 따른 군복무크레딧은 2008년 1월 1일 이후 최초로 병역의무를 수행한 경우에 한하여 적용되고 노령연금 수급권이 발생하는 때에 가입 기간 추가 산입을 인정받도록 설계되어 아직 군복무크레딧을 적용받는 수급권자는 없는 상황이지만,

개정안과 같이 군복무크레딧 적용 시점을 앞당기게 되면 이에 따른 재정소요 발생 시점도 함께 앞당겨지게 되어 단기간 내 증

6) 「국적법」

제12조(복수국적자의 국적선택의무) ③ 직계존속(直系尊屬)이 외국에서 영주(永住)할 목적 없이 체류한 상태에서 출생한 자는 병역의무의 이행과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에만 제14조에 따른 국적이탈신고를 할 수 있다.

1. 현역·상근예비역·보충역 또는 대체역으로 복무를 마치거나 마친 것으로 보게 되는 경우

대되는 재정부담을 고려할 필요가 있을 것으로 생각되며,
이와 관련하여 국회예산정책처는 2026년부터 2030년까지 향후 5
년간 개정안에 따른 추가재정소요가 연평균 7,851억원 발생할
것으로 추계하였음.

< 개정안에 대한 국회예산정책처 추계 결과 >

(단위: 억원)

구분	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년	합계	연평균
군복무크레딧	-7)		13,045	13,043	13,169	39,256	7,851

주: 현역병·상근예비역·사회복무요원으로서의 복무나 전환복무를 마친 후 ‘전역’ 또는 전
환복무·소집이 ‘해제’되는 날에 그 복무기간이 가입기간에 추가로 산입되는 경우를 전
제로 하는 추계치임.

자료: 국회예산정책처

□ (인정소득액) 추가 산입되는 가입기간에 적용되는 기준소득월액인
인정소득액을 현행 ‘A값의 50%’에서 ‘A값의 100%’로 2배 이상하
게 되면, 병역의무를 이행한 가입자의 효능감이 높아지고 그의 노
령연금액도 함께 인상될 것으로 기대됨.

- 다만, 현행법에서는 가입기간 추가 산입 시점이 ‘노령연금 수급
권 취득 시’인 점에 맞추어 ‘노령연금 수급권 취득일이 속하는
연도의 A값’을 기준으로 인정소득액을 산정하고 있는데,

개정안과 같이 가입기간 추가 산입 시점이 ‘병역의무를 마친 날’
로 앞당겨지게 되면 ‘병역의무 수행을 마친 날이 속하는 연도의
A값’을 기준으로 인정소득액이 산정되도록 하는 방안이 논의될
필요가 있는 것으로 보임.

7) 국회예산정책처는 2026년 1월 1일 이후 입대하여 2028년에 복무를 완료하는 사람부터 추가재정소요가 발
생할 것으로 전제하여 추계하였음.

□ (대체역) 대체역에 대하여도 군복무크레딧을 적용하려는 개정안은 헌법이 보장한 양심의 자유⁸⁾에 따른 대체역 복무의 차별적 요소를 완화하려는 취지로 이해됨.

- 다만, 대체복무요원에 대하여 군복무크레딧을 적용할 경우 현역·상근예비역·사회복무요원(이하 “현역등”이라 한다)의 복무기간(18~21개월), 현역등과 대체복무요원의 업무 내용⁹⁾ 및 특성 간 차이, 헌법상 양심의 자유를 보장하기 위하여 대체복무제도가 도입된 취지 등을 종합적으로 고려하여 대체복무요원의 복무기간인 36개월¹⁰⁾을 전부 가입기간으로 추가 산입하여줄 것인지를 입법정책적으로 판단할 필요가 있을 것으로 보임.

- 참고로, 2019년 12월 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」 제정 당시 공무원연금·사립학교교직원연금·별정우체국직원 연금의 경우에는 임용 전 대체역소집에 의하여 복무한 기간을 각각의 재직기간에 포함시키는 정비가 이루어졌으나,¹¹⁾

8) 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2011헌바379등 전원재판부 결정.

9) 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」

제16조(대체복무기관 및 대체복무요원의 업무) ① 「병역법」 제2조제17호의2에 따른 대체복무요원(이하 “대체복무요원”이라 한다)은 교정시설 등 대통령령으로 정하는 대체복무기관(이하 “대체복무기관”이라 한다)에서 공익에 필요한 업무(이하 “대체업무”라 한다)에 복무하여야 한다.

② 다음 각 호에 따른 행위는 대체업무에 포함되어서는 아니 된다.

1. 무기·흉기를 사용하거나 이를 관리·단속하는 행위
2. 인명살상 또는 시설파괴가 수반되거나 그러한 능력 향상을 위한 행위
3. 그 밖에 제1호 또는 제2호에 따른 행위와 유사한 행위

「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률 시행령」

제18조(대체복무기관) 법 제16조제1항에서 “교정시설 등 대통령령으로 정하는 대체복무기관”이란 다음 각 호의 기관을 말한다.

1. 교도소
2. 구치소
3. 교도소·구치소의 지소(支所)

10) 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」

제18조(대체복무요원의 복무기간) ① 대체복무요원의 복무기간은 36개월로 한다.

11) 법률 제16851호 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」

부칙 제5조(다른 법률의 개정) ① (생략)

② 공무원연금법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제25조제3항제1호 중 “방위소집·상근예비역소집 또는 보충역소집”을 “방위소집·상근예비역소집·보충역소집

공무원연금·사립학교교직원연금·별정우체국직원연금은 사회복무요원으로 복무하였는지를 불문하고 모든 종류의 보충역에 대하여 그 복무기간을 재직기간에 산입하고 있었으므로, 대체역 복무기간을 재직기간에 추가 산입하도록 하는 타법개정이 이루어진 것으로 판단됨.

- 2023년 10월 정부는 「제5차 국민연금 종합운영계획」에서 개정안과 같이 군복무크레딧 적용 시점을 ‘군복무 완료 시’로 앞당기는 방안을 제시하였으며,

제21대 국회 연금개혁 특별위원회가 주관한 ‘연금개혁 공론화’에서 학습과 숙의·토론을 모두 마친 시민대표단(492명)을 대상으로 진행된 최종(3차) 설문조사(2024년 4월 21일)에서 국민연금 사각지대 해소를 위하여 논의되고 있는 군복무크레딧 부여 기간을 6개월에서 전체 복무기간으로 확대하는 방안과 크레딧 발생 시점에 크레딧을 부여하고 재정을 투입하는 방안에 대하여 각각 57.8%와 88.0%가 동의하였음.

- 아울러 서영석의원(의안번호 제808호), 김선민의원(의안번호 제952호), 김예지의원(의안번호 제1093호), 이수진의원(의안번호 제1505호), 김미애의원(의안번호 제3723호), 주호영의원(의안번호 제4625호), 김남희의원(의안번호 제5233호) 및 강선우의원(의안번호 제8014호)이 각각 개정안과 유사한 취지에서 대표발의한 8건의 「국

또는 대체역소집”으로 한다.

⑦ 별정우체국법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제34조제3항 중 “상근 예비역 또는 보충역”을 “상근예비역, 보충역 또는 대체역”으로 한다.

⑨ 사립학교교직원 연금법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제31조제2항제1호 중 “방위소집·상근예비역소집 또는 보충역소집”을 “방위소집·상근예비역소집·보충역소집 또는 대체역소집”으로 한다.

민연금법 일부개정법률안」이 우리 위원회에 계류 중이므로, 이들 법률안과 함께 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

(2) 출산크레딧 보장성 강화

□ 개정안은 첫째 자녀부터 상한 없이 자녀당 24개월씩의 가입기간 추가 산입을 인정하려는 것으로, 출산에 대한 보상을 강화하고 국가적 난제인 저출생 위기 가운데 출산을 독려할 유인을 제공할 수 있다는 점에서 취지가 타당한 것으로 보임.

- 참고로, 2024년 9월 정부는 ‘연금개혁 추진계획’을 발표하면서 첫째 자녀부터 가입기간을 추가로 산입하는 출산크레딧 보장성 강화 방안을 제시하였음.

□ 아울러, 개정안은 출산크레딧에 따라 가입기간이 추가 산입되는 시점을 현행 ‘노령연금 수급권 취득 시’에서 ‘출산 시’로 앞당김으로써 출산크레딧의 혜택을 단기에 가시화하여 효능감을 높이고, 출산크레딧에 따른 비용의 주된 부분을 현세대의 부담으로 하여 세대 간 형평성을 제고하려는 취지로 보임.

□ 다만, 현행법에 따른 출산크레딧은 2008년 1월 1일 이후 자녀를 얻은 경우부터 적용되고 노령연금 수급권이 발생하는 때에 가입기간 추가 산입을 인정받도록 설계되어 있어 출산크레딧을 적용받는 수급권자가 아직 많지 아니한 상황이지만,

개정안과 같이 산입 시점을 앞당기게 되면 단기간 내 재정부담이 증대되는 측면이 있을 것으로 보임.

- 참고로, 국회예산정책처는 개정안에 대하여 2026년부터 2030년까지 향후 5년간 연평균 약 1조 3,512억원의 추가재정소요가 발생할 것으로 추계하였음.

< 개정안에 대한 국회예산정책처 추계 결과 >

(단위: 억원)

구분	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년	합계	연평균
출산크레딧	7,214	15,374	16,765	18,162	10,046	67,561	13,512

자료: 국회예산정책처

□ 한편, 개정안은 출산크레딧에 따른 가입기간 추가 산입에 드는 비용을 전액 국가(일반회계)가 부담하게 하려는 것인데, 출산크레딧을 도입할 당시 ‘고령화 사회에 대비한 출산 장려’라는 국가정책적 차원이 고려된 점¹²⁾, 저출생 문제 해결은 국가적 과제라는 점 등을 고려할 때 출산크레딧 비용을 전부 국가가 부담하도록 하려는 개정안의 취지는 타당한 것으로 생각됨.

- 현행 법령에서는 출산크레딧 관련 일반회계와 국민연금기금 간 비용 부담률을 규정하고 있지 아니하고, 정부 내부 방침에 따라 일반회계 부담률이 30%로 설정되었음.

□ 다만, 출산을 장려하려는 출산크레딧의 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.

12) 법률 제8541호 「국민연금법 전부개정법률」 개정이유 일부.

□ 또한, 현행법에서는 출산크레딧에 따른 가입기간 추가 산입 시점이 ‘노령연금 수급권 취득 시’인 점에 맞추어 ‘노령연금 수급권 취득일이 속하는 연도의 A값’을 기준으로 인정소득액을 산정하는데, 개정안과 같이 가입기간 추가 산입 시점을 ‘출산 시’로 앞당기게 되면 인정소득액 적용 기준이 되는 A값의 산정 시점도 함께 앞당겨 ‘출산일이 속하는 연도의 A값’으로 정하는 방안에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

□ 또한, 산입 시점을 ‘출산 시’로 앞당기게 되면 자녀를 출산한 시점에 국민연금 가입자가 아닌 사람에 대하여는 언제 가입기간이 추가 산입되는지가 명확하지 아니한 측면이 있으므로,

출산 시점에 국민연금 가입자가 아니었던 사람의 경우에는 그 이후 가입자 자격을 취득하는 때에 출산크레딧에 따른 가입기간이 추가로 산입되도록 하는 등의 조치가 필요할 것으로 생각됨.

□ 한편, 안 부칙 제3조는 ‘이 법 시행 이후 자녀를 얻은 사람’부터 개정규정을 적용하도록 규정(제1항)하면서 ‘이 법 시행 전에 자녀를 얻은 사람’에 대하여는 종전의 규정을 따르도록(제2항)하고 있는데, 안 부칙 제3조제1항과 제2항의 경우는 상호 배타적이지 아니하여 개정규정의 적용 대상이 명확하지 아니한 측면이 있으므로 이를 명확히 할 필요가 있는 것으로 보임.

- 예컨대, 이 법 시행 전에 이미 첫째 자녀를 얻은 가입자가 이 법 시행 이후 둘째 자녀를 얻은 경우, ‘이 법 시행 이후 자녀를 얻은 사람’이면서 ‘이 법 시행 전에 자녀를 얻은 사람’에도 해당

되므로 개정규정의 적용 여부가 명확하지 아니한 측면이 있음.

- 참고로 2023년 10월 정부는 「제5차 국민연금 종합운영계획」에서 첫째 자녀부터 12개월씩 가입 기간을 추가 산입하되 현행법에 따른 상한(50개월)을 폐지하고, 출산크레딧 적용 시점을 ‘출산 시’로 앞당기는 방안을 제시하였으며,

제21대 국회 연금개혁 특별위원회가 주관한 ‘연금개혁 공론화’에서 시민대표단(492명)의 82.6%는 학습과 숙의·토론을 모두 마친 후 진행된 최종(3차) 설문조사(2024년 4월 21일)에서 국민연금 사각지대 해소를 위하여 출산크레딧을 첫째 자녀까지 확대하고, 자녀당 추가 산입되는 가입 기간을 2년으로 연장하는 방안에 동의하였음.

- 아울러 남인순의원(의안번호 제189호), 성일종의원(의안번호 제380호), 서영석의원(의안번호 제808호), 김선민의원(의안번호 제952호), 이수진의원(의안번호 제1505호), 김태년의원(의안번호 제4609호), 김미애의원(의안번호 제3723호), 주호영의원(의안번호 제4625호), 김남희의원(의안번호 제5233호), 전진숙의원(의안번호 제7030호) 및 강선우의원(의안번호 제8014호)이 각각 개정안과 유사한 취지에서 대표발의한 11건의 「국민연금법 일부개정법률안」이 우리 위원회에 계류 중이므로, 이들 법률안과 함께 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

(3) 실업크레딧 보장성 강화

□ 개정안은 구직기간에 인정받을 수 있는 가입기간을 최대 2년까지로 확대함으로써 구직급여 수급자에 대한 실업크레딧의 보장성을 높여 국민연금 사각지대를 축소하고 노후소득 보장성을 강화하려는 취지임.

□ 또한 개정안은 구직급여 수급자 자부담분과 국민연금기금 부담분을 없애고 일반회계와 고용보험기금만으로 실업크레딧에 따른 비용을 분담하게 하려는 것인데,

실업크레딧은 사회적으로 가치 있는 행위인 군복무나 출산·입양 등을 보상하기 위한 군복무·출산크레딧과 다른 측면이 있으므로, 사회보험의 ‘수익자 부담 원칙’을 고려하여 실업크레딧 비용의 25%를 구직급여 수급자가 납부하게 한 자부담분을 폐지하는 것이 바람직할지에 대하여 논의가 필요한 것으로 생각됨.

□ 아울러 개정안은 현재 70만원으로 정하여져 있는 ‘인정소득’ 상한을 폐지하려는 것인데,¹³⁾

「고용보험법」에 구직급여 산정의 기초가 되는 ‘임금일액’의 상한(11만원)이 이미 설정¹⁴⁾되어 있음에도 「국민연금법」에서 임금일액에 30을 곱하여 월액으로 환산한 금액의 50%로 산정되는 ‘인정소득’의 상한을 재차 정함으로써 구직급여 수급자에 대한 연금보

13) 보건복지부고시 제2022-179호 「실업에 대한 가입기간 추가 산입에 관한 고시」

제3조(인정소득의 상한선 및 하한선) 법 제19조의2제2항에 따른 인정소득의 상한선은 70만원, 하한선은 영 제5조에 따른 기준소득월액의 하한액과 같은 금액으로 한다.

14) 「고용보험법 시행령」

제68조(급여기초 임금일액의 상한액) ① 법 제45조제5항에 따라 구직급여의 산정 기초가 되는 임금일액이 11만원을 초과하는 경우에는 11만원을 해당 임금일액으로 한다.

협료 지원 혜택이 축소되는 것을 완화하려는 취지로 이해됨.

- 이 경우 ‘인정소득’ 상한선은 현행 70만원에서 165만원¹⁵⁾으로 약 2.4배 인상되어 구직연금 수급자의 가입기간 중 기준소득월액 평균액을 높이고 노후소득 보장성이 강화되는 측면이 있는 것으로 보이지만, 이에 따른 추가재정소요도 함께 고려될 필요가 있을 것으로 생각됨.
- 한편 법제적 측면에서는, 안 부칙에서 적용례를 두고 있지 아니한 데, 적용 범위를 명확히 하기 위하여 적용례를 둘 필요가 있는 것으로 보임.
- 참고로 서영석의원(의안번호 제808호) 및 이수진의원(의안번호 제1505호)이 각각 개정안과 유사한 취지에서 대표발의한 2건의 「국민연금법 일부개정법률안」이 우리 위원회에 계류 중이므로, 이들 법률안과 함께 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

다. 관계 기관 의견

□ (보건복지부) 신중검토

- 출산이나 군 복무 등 사회적으로 가치 있는 행위에 대한 보상과 실질 가입 기간 확대를 위하여 크레딧 혜택을 강화하려는 취지에는 공감하지만, 국고 지원이 증가하는 만큼 재정당국과의 협의가 필요하고, 연금개혁안과 종합적으로 연계하여 논의되어야 한다는 입장이며, 실업크레딧 혜택 확대는 한정된 재정을 고려

15) [계산식] 11만원(임금일액의 상한액) × 30일 × 0.5 = 165만원

하여 우선 시급한 군복무 및 출산크레딧 보장성 강화에 집중한 다음 추후 여건에 따라 검토될 필요가 있다는 입장임.

□ (고용노동부) 신중검토

- (실업크레딧 가입기간 추가산입) 가입기간을 1년에서 2년으로 확대하게 되면 수급자의 재취업 의욕이 저하되고 구직급여 수급기간이 장기화될 우려가 있으므로, 실업자의 조속한 노동시장 복귀 지원의 관점에서 신중한 검토가 필요하며, 공자기금 예수금이 반영된 고용보험기금 실업급여 계정 적립금은 △2.1조원으로 그 운영 상황이 고려될 필요가 있다는 입장임.
- (인정소득 상한선 폐지) 고용보험기금의 운영 상황과 인정소득 상한선 폐지에 따른 고임금-저임금 근로자 간 형평성 문제 등을 종합적으로 고려할 필요가 있으며, 구직급여일액의 상한선과 하한선을 두고 있는 고용보험제도와의 제도적 일관성을 위하여 인정소득의 상한선을 유지할 필요가 있다는 입장임.
- (재원 국가부담 확대) 고용안정 및 실업의 예방, 실업급여의 지급, 직업훈련 지원 등을 목적으로 하는 고용보험기금의 실업크레딧 비용 부담을 확대하는 것은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

3. 저소득 지역가입자 연금보험료 지원 확대

가. 개정안의 내용

□ 개정안은 저소득 지역가입자가 연금보험료 일부를 지원받기 위하여 충족하여야 할 요건에서 ‘납부 재개’를 삭제하고, 최대 지원기간을 현행 1년에서 3년까지로 연장하려는 것임.

현행	개정안
제100조의4(지역가입자에 대한 연금보험료의 지원) ① 국가는 국민인 <u>지역가입자로서 제91조제1항제1호에 따라 연금보험료를 내지 아니하고 있는 자</u> 간 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우에는 연금보험료 중 일부를 지원할 수 있다. 이 경우 지원기간은 <u>12개월을 초과할 수 없다.</u>	제100조의4(지역가입자에 대한 연금보험료의 지원) ① ----- <u>지역가입자로서</u> ----- ----- ----- ----- ----- <u>36개월을</u> -----.
1. <u>연금보험료 납부를 재개할 것. 다만, 제19조의2제3항에 따라 연금보험료를 지원받아 납부하는 경우는 제외한다.</u>	1. <u>이 법의 다른 규정에 따라 연금보험료 지원을 받고있지 아니할 것 <단서 삭제></u>
2. (생략)	2. (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)
	부칙
	제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

나. 검토의견

□ 개정안은 재산·소득이 일정 수준 이하인 저소득 지역가입자에 대한 국가의 연금보험료 지원을 확대함으로써 국민연금 사각지대를 축소하고 노후소득 보장성을 강화하려는 취지임.

- 참고로, 2024년 9월 정부는 ‘연금개혁 추진계획’을 발표하면서 지원 대상이 되는 저소득 지역가입자의 범위를 확대하고, 현행 1년인 지원기간의 상한을 연장하는 방안을 제시하였음.

□ 약 671만명의 지역가입자 중 납부예외자와 장기체납자가 절반 이상에 해당하는 371만여명에 이르는 점을 고려할 때,

납부 재개자가 아닌 저소득 지역가입자 전반에 대하여도 최대 3년까지 연금보험료의 일부를 지원하려는 개정안은 지역가입자 연금보험료 지원제도의 실효성을 높이는 측면이 있는 것으로 보임.

□ 아울러, 저소득 사업장가입자를 대상으로 하는 ‘두루누리 지원사업’의 경우 부담금(사용자) 및 기여금(사업장가입자)의 80%까지를 최대 3년간 지원하는바, 개정안은 사업장가입자와 지역가입자 간 형평성을 제고하는 측면도 있는 것으로 생각됨.

□ 다만, 지역가입자에 대한 연금보험료 지원제도가 사업장가입자에 대한 형평을 맞추는 과정에서 확대될 경우, 지역가입자와 사업장가입자의 소득 요건 충족 여부를 판단하는 기준을 함께 일치시키는 방향으로 하위법령이 정비될 필요가 있을 것으로 보임.

- 사업장가입자의 소득 요건 충족 여부는 「소득세법」에 따른

‘종합소득’ 전체를 기준으로 삼아 판단되지만,¹⁶⁾ 지역가입자의 경우에는 ‘종합소득’ 중 ‘사업소득’과 ‘근로소득’을 제외하여 산정하므로, 지역가입자의 사업·근로소득이 4,300만원을 초과하더라도 이를 제외한 나머지 종합소득이 1,680만원 미만이기만 하면 연금보험료를 지원받을 수 있게 됨.¹⁷⁾

[국민연금 연금보험료 지원제도]

구 분		지역가입자	농·어업인	사업장가입자
근거		법 제100조의4	법률 제8541호 부칙 제7조 등	법 제100조의3
대상		납부예외자 중 납부 재개자	농·어업인	10인 미만 사업장 월급여 270만원 미만
요건	재산	6억원 미만	12억원 미만	6억원 미만
	종합소득	1,680만원 미만 (단, 사업·근로소득 제외)	6,000만원 미만	4,300만원 미만
지원수준		연금보험료의 50% (월 최대 4.6만원)	연금보험료의 50% (월 최대 4.6만원)	부담금·기여금의 80% (월 최대 19.4만원)
지원기간		최대 12개월	제한 없음 (단, '31. 12. 31. 일몰 예정)	최대 36개월

□ 한편 법제적 측면에서는, 개정규정 시행 이후 최초로 연금보험료를 지원받는 사람부터 개정규정을 적용할지 또는 개정규정 시행 전에 연금보험료를 지원받은 사람에 대하여도 지원기간 상한이 연장된 개정규정을 적용할지 등을 적용례로써 명확히 규정할 필요가 있는 것으로 생각됨.

□ 참고로 김선민의원(의안번호 제379호), 주호영의원(의안번호 제

16) 보건복지부고시 제2024-296호 「소규모사업장 저소득근로자에 대한 연금보험료 지원 등에 관한 고시」 제4조(지원대상 종합소득기준) 영 제73조의2제6항의 종합소득에 관하여 “보건복지부장관이 고용노동부장관과 협의하여 고시하는 기준”이란 「소득세법」 제4조제1항제1호에 따른 종합소득이 연 4,300만원 미만임을 말한다.

17) 보건복지부고시 제2023-262호 「저소득 지역가입자 연금보험료 지원 등에 관한 고시」 제2조(지원대상 재산·소득기준) 영 제73조의4 제2항의 “보건복지부장관이 고시하는 기준”이란 다음 각 호에 따른 기준을 말한다.

2. 「소득세법」 제4조제1항제1호의 종합소득 중 같은 호 다목 및 라목을 제외한 소득금액이 1,680만원 미만

4625호), 김남희의원(의안번호 제5233호) 및 이수진의원(의안번호 제5785호)이 각각 개정안과 유사한 취지에서 대표발의한 4건의 「국민연금법 일부개정법률안」이 우리 위원회에 계류 중이므로, 이들 법률안과 함께 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

다. 관계 기관 의견

□ (보건복지부) 신중검토

- 저소득 지역가입자의 연금보험료 부담 경감을 통하여 사각지대를 해소하려는 개정안의 취지에는 동의하지만, 구체적 지원 방안 및 시기 등에 대하여는 연금개혁 논의과정에서 종합적인 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5510