



제433회 국회(임시회)
제1차 보건복지위원회

국민연금법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 국민연금 사각지대 실태조사 근거 신설 등〉
■ 김윤의원 대표발의(의안번호 제15453호)

2026. 3.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 이지민

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	2
1. 국민연금 사각지대 실태조사 근거 신설 등	2
가. 개정안의 내용	2
나. 검토의견	4
다. 관계 기관 의견	8

I. 개요

1. 김윤의원 대표발의안(의안번호 제15453호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 김윤의원 등 10인
- (2) 제 안 일 : 2025. 12. 19.
- (3) 회 부 일 : 2025. 12. 22.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국내에 거주하는 국민으로서 18세 이상 60세 미만인 자는 국민연금 가입 대상이 된다고 규정하고 있지만, 해당 인구의 36.2%가량이 국민연금제도의 사각지대에 위치하고 있다는 조사 결과가 있음. 이에 따르면 적용제외자, 납부예외자, 장기체납자 등 사각지대에 위치한 집단의 평균 가입기간은 55.2개월에 불과한 반면 그 외 집단의 평균 가입기간은 144.7개월로 노후준비에 격차가 발생하고 있음.

또한, 현재 노령연금 수급자의 평균 연금액은 61.7만원으로 최소 생활비에 크게 미치지 못하는 실정임.

이에 적용제외자, 납부예외자, 장기체납자, 생활비에 크게 미치지 못하는 연금액을 받고 있는 자 등에 대한 국민연금 사각지대 실태조사를 실시하도록 하고, 그 결과에 기반한 국민연금 사각지대 해소 방안을 국민연금 종합운영계획에 포함하도록 하려는 것임(안 제3조의3 신설 및 제4조).

II. 주요 내용별 검토

1. 국민연금 사각지대 실태조사 근거 신설 등

가. 개정안의 내용

- 개정안은 보건복지부장관이 납부예외자·적용제외자·장기체납자 및 수급자 중 연금액이 생활 안정에 필요한 금액에 크게 미치지 못하는 자 등에 대한 국민연금 사각지대 실태조사를 실시하여 그 결과를 공표하도록 하고, 국민연금 운영 전반에 관한 계획에 ‘사각지대 해소 방안’을 포함하도록 하려는 것임(안 제3조의3 신설 등).

현행	개정안
<신설>	제3조의3(국민연금 사각지대 실태조사) ① 보건복지부장관은 국민연금 사각지대 해소에 관한 정책의 수립·시행에 필요한 기초자료로 활용하기 위하여 3년마다 적용제외자, 납부예외자, 장기체납자, 수급자 중 연금액이 생활 안정에 필요한 금액에 크게 미치지 못하는 자 등에 대한 국민연금 사각지대 실태조사를 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다. ② 보건복지부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관·법인·단체의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 정당한 사유가 없으

현행	개정안
제4조(국민연금 재정 계산 및 장기재정균형 유지) ① (생략)	면 이에 협조하여야 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 제1항에 따른 실태조사의 대상, 방법 및 공포 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.
③ (생략)	제4조(국민연금 재정 계산 및 장기재정균형 유지) ① (현행과 같음)
	② ----- ----- ----- -----연금보험료의 조정, 국민연금기금의 운용 계획 및 제3조의3 제1항에 따른 실태조사 결과에 기반한 국민연금 사각지대 해소 방안----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
	③ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

나. 검토의견

□ 2025년 9월 말 현재 18세 이상 60세 미만인 국민은 주민등록인구 기준 약 2,962만명인데, 이 중 국민연금 가입대상¹⁾에서 제외되는 공무원·군인·별정우체국·사립학교교직원연금 등 직역연금 대상자는 약 181만명(6.12%)이고,

국민연금에 가입된 사업장가입자·지역가입자·임의가입자는 모두 약 2,118만명(71.49%)으로 나타나 어느 공적연금에도 가입되어 있지 아니한 무연금자는 약 663만명(22.39%)으로 추산됨.

< 우리나라 직역연금 재직자 및 국민연금 가입자 현황 >

(’25.9월 말 기준. 단위: 명, %)

구분	인원	비율
◇ 18세 이상 60세 미만 주민등록인구	29,619,593	100.00
○ 직역연금 재직자	1,813,348	6.12
공무원연금	1,301,426	4.39
군인연금	177,550	0.60
별정우체국연금	3,214	0.01
사립학교교직원연금	331,158	1.12
○ 국민연금 가입자	21,176,450	71.49
사업장가입자	14,657,075	49.48
지역가입자	6,201,704	20.94
임의가입자	317,671	1.07
○ 무연금자	6,629,795	22.39

주: 군인·사학연금의 경우에는 60세 이상 재직 군인·교직원이 일부 포함된 수치임.

자료: 과학기술정보통신부(별정우체국연금)·국방부(군인연금)·행정안전부(주민등록인구)·국민연금공단(국민연금)·공무원연금공단(공무원연금)·사립학교교직원연금공단(사학연금)

1) 「국민연금법」

제6조(가입 대상) 국내에 거주하는 국민으로서 18세 이상 60세 미만인 자는 국민연금 가입 대상이 된다. 다만, 「공무원연금법」, 「군인연금법」, 「사립학교교직원 연금법」 및 「별정우체국법」을 적용받는 공무원, 군인, 교직원 및 별정우체국 직원, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자는 제외한다.

□ 또한, 국민연금공단이 제출한 자료에 따르면, 국민연금 가입자 중에서도 약 274만명이 납부예외²⁾ 중이고, 13개월 이상 연금보험료를 체납하고 있는 장기체납자가 약 54만명인 것으로 확인되어 무연금자(약 663만명)를 포함한 전체 공적연금 사각지대 규모는 18세 이상 60세 미만 주민등록인구의 약 33.46%(991만명)인 것으로 보임.

- 참고로, 납부예외자의 약 93%가 실직·사업중단·휴직을 사유로 연금보험료 납부의 예외를 인정받았음.

< 국민연금 납부예외자·장기체납자 현황 >

(‘25.9월 말 기준. 단위: 명, %)

구분		납부예외자				장기체납자
		20대 이하	30대	40대	50대	
인원	2,738,994	978,925	757,741	497,726	504,602	540,762

자료: 국민연금공단

< 국민연금 납부예외 사유별 현황 >

(‘25.9월 말 기준. 단위: 명, %)

구분	2025년 9월 말 기준 국민연금 납부예외자: 2,738,994명									
	실직	사업중단	휴직	병역	재학	교도소	감호시설	입원	주소불명	생활곤란·재해 등
인원	2,462,195	79,275	3,823	7,198	130,915	11,049	75	892	9,301	34,271
비율	89.9	2.9	0.1	0.3	4.8	0.4	< 0.01	< 0.01	0.3	1.3

자료: 국민연금공단

2) 「국민연금법」

제91조(연금보험료 납부의 예외) ① 납부 의무자는 사업장가입자 또는 지역가입자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 연금보험료를 낼 수 없으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사유가 계속되는 기간에는 연금보험료를 내지 아니할 수 있다.

1. 사업 중단, 실직 또는 휴직 중인 경우
2. 「병역법」 제3조에 따른 병역의무를 수행하는 경우
3. 「초·중등교육법」 제2조나 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에 재학 중인 경우
4. 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제11조에 따라 교정시설에 수용 중인 경우
5. 종전의 「사회보호법」에 따른 보호감호시설이나 「치료감호법」에 따른 치료감호시설에 수용 중인 경우
6. 1년 미만 행방불명된 경우. 이 경우 행방불명의 인정 기준 및 방법은 대통령령으로 정한다.
7. 재해·사고 등으로 소득이 감소되거나 그 밖에 소득이 있는 업무에 종사하지 아니하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

□ 한편 현행법에서는 노령연금 수급권의 요건 중 하나로 ‘가입기간 10년(120개월) 이상’을 정하고 있는데,³⁾

국민연금공단이 제출한 자료에 따르면 2025년 9월 말 기준 납부예외자의 평균 가입기간이 연령대별로 사업장·지역가입자의 평균 가입기간보다 약 35~60% 짧은 것으로 확인되며,

특히 가입상한연령(59세)에 다다른 50대 납부예외자의 평균 가입기간은 노령연금 수급권을 얻기 위한 가입기간 요건(120개월)에 미치지 못하는 약 108개월인 것으로 나타나 걱정 수준의 노후소득을 보장받는 데 필요한 충분한 가입이력을 확보하지 못한 측면이 있는 것으로 보임.

< 국민연금 가입자 유형별·연령별 평균 가입기간 >

(’25. 9월 말 기준. 단위: 명, 개월)

구분	사업장가입자		지역가입자			
			연금보험료 납부자		납부예외자	
	인원	평균 가입기간	인원	평균 가입기간	인원	평균 가입기간
20대 이하	2,244,587	37	201,985	31	978,925	15
30대	3,900,953	98	590,128	73	757,741	49
40대	4,156,408	181	1,017,680	124	497,726	86
50대	4,355,127	232	1,652,917	167	504,602	108

자료: 국민연금공단

3) 「국민연금법」

제61조(노령연금 수급권자) ① 가입기간이 10년 이상인 가입자 또는 가입자였던 자에 대하여는 60세(특수직종근로자는 55세)가 된 때부터 그가 생존하는 동안 노령연금을 지급한다.

□ 이에 개정안은 보건복지부장관이 3년마다 국민연금 사각지대에 대한 실태조사를 실시하고, 그 결과를 바탕으로 사각지대를 해소할 방안을 마련하여 국민연금 운영 전반에 관한 계획에 포함하도록 하려는 것으로, 사각지대 해소를 통하여 국민연금의 노후소득보장 기능을 강화하려는 취지로 생각됨.

□ 다만, 현행법에 따라 2023년 10월 국회에 보고된 ‘제5차 종합운영 계획’에도 2022년 12월 말 기준 지역가입자(685만명) 중 약 57.5%가 납부예외자 또는 장기체납자이며 저소득층·여성 등이 무연금·저연금 위험에 노출되어 있다는 사각지대 실태가 분석되어 있고,

이러한 사각지대 해소를 위하여 저소득층에 대한 연금보험료 지원을 확대함으로써 연속적인 가입을 유도하고, 고용보험이나 산업재해보상 보험의 사례를 참조하여 노무제공자 등을 사업장가입자로 단계적 전환하는 방안을 추진하는 것이 기본방향으로 제시되어 있는 점을 고려할 때 개정 실익 측면에서 논의가 필요한 것으로 보임.

□ 한편, 안 제3조의3제1항에서는 보건복지부장관이 3년마다 국민연금 사각지대 실태조사를 실시하도록 규정하고 있는데,

안 제4조제2항에서는 5년마다 수립되는 ‘국민연금 종합운영계획’에 국민연금 사각지대 실태조사 결과에 기반한 사각지대 해소 방안을 포함하도록 규정하고 있는 점을 감안하여 사각지대 실태조사 실시 주기와 종합운영계획 수립 주기를 일치시키는 것이 비용-효과의 측면에서 바람직한 것은 아닌지 논의가 필요한 것으로 보임.

- 참고로, 「기초연금법」 제9조제1항 및 제2항에서는 보건복지부

장관이 5년마다 기초연금액의 적정성을 평가하면서 노인 빈곤 실태를 조사하고 기초연금의 장기적인 재정소요에 대한 전망을 함께 실시하도록 규정하고 있음.⁴⁾

다. 관계 기관 의견

□ (보건복지부) 신중검토

- 실태조사를 실시하여 사각지대 해소 정책에 활용하려는 입법 취지에는 공감하나, 사각지대 관련 정책 수립 시 ‘국민노후보장 패널조사’와 ‘국민연금 통계연보’ 등을 토대로 가입·수급 실태를 분석하여 기초자료로 활용하고 있으므로, 별도의 사각지대 실태조사 필요성에 대하여는 추가적인 검토가 필요함.
- 한편, 국민연금 사각지대는 경제활동을 하지 아니하여 가입 대상에서 제외되거나 소득 수준이 낮아 연금보험료 납부에 어려움을 겪는 등의 경제적 사유로 발생하며, 사각지대 완화를 위하여는 연금보험료 지원 확대 등의 제도적 방안을 모색할 필요가 있음.

문 의 처

02)6788-5506

4) 「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.