



제416회국회(임시회)
제1차보건복지위원회

국민연금법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈출산크레딧 적용 확대 등〉

- 남인순의원 대표발의(의안번호 제189호)
- 성일종의원 대표발의(의안번호 제380호)

2024. 7.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 이지민

목 차

I . 개요	1
1. 남인순의원 대표발의안(의안번호 제189호)	1
2. 성일중의원 대표발의안(의안번호 제380호)	3
II . 주요 내용별 검토	4
1. 개정안의 내용	4
2. 출산크레딧 첫째 자녀 적용 및 가입기간 추가산입 상한 폐지(남인순의원안·성일중의원안)	6
3. 출산크레딧 출산시 적용 및 전액 국고 지원(남인순의원안) ..	10
III . 관계 기관 의견	12

I. 개요

1. 남인순의원 대표발의안(의안번호 제189호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 남인순의원 등 11인
- (2) 제 안 일 : 2024. 6. 7.
- (3) 회 부 일 : 2024. 6. 11.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 출산율 제고 및 여성들의 연금수급권 확보를 위한 방안으로 일명 “출산크레딧” 제도를 도입하여 둘째 자녀 이상부터 출산 자녀당 국민연금 가입기간을 추가로 산입하여 주고 있음.

그러나 현행법은 자녀가 둘 이상인 가입자 등에 대하여만 추가 산입을 인정하고 있어 자녀가 하나 밖에 없는 가입자 등은 동 제도의 혜택을 보지 못하고 있으며, 출산크레딧 제도의 성격상 출산시점과 혜택시점의 차이가 상당히 커 출산을 한 여성의 입장에서 제도의 체감도가 높지 않다는 지적이 있음.

또한, 현행 출산크레딧 제도는 친생자녀 뿐만 아니라 입양자녀 등에 대해서도 출산크레딧을 인정해주고 있어, 단순히 출산행위에 대한 보상이기 보다는 아동 양육에 대한 보상의 성격도 있다는 의견이 있음.

이에 첫째 자녀부터 가입기간을 추가 산입하고 추가인정 상한을 폐

지하여 제도의 지원 범위를 확대하고, 추가 가입기간을 출산 시점부터 인정하도록 하며, 정부가 이러한 가입기간 추가 인정에 소요되는 비용을 전부 부담하게 해 국가의 책임을 강화하려는 것임. 또한 제도의 명칭을 출산·양육크레딧으로 변경해 출산 및 양육으로 인한 경력단절 현상을 보다 두텁게 보호해주어 출산율 제고와 여성의 연금수급권 확대의 목적을 이루고자 함(안 제19조제1항 및 제3항).

2. 성일중의원 대표발의안(의안번호 제380호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 성일중의원 등 10인

(2) 제 안 일 : 2024. 6. 12.

(3) 회 부 일 : 2024. 6. 13.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 자녀가 2명인 경우부터 자녀의 수에 따라 연금 가입기간을 최대 50개월까지 추가로 산입해주는 출산크레딧 제도를 두고 있음.

우리나라는 2022년 기준 합계출산율이 0.78명으로 세계 최저 수준의 출산율을 기록하고 있어, 출산율 제고가 국가의 최우선적 과제인 상황임. 그러나 현행 제도는 자녀가 둘 이상인 가입자에 대해서만 가입기간을 추가 산입하고 있고, 추가로 인정되는 가입기간도 최대 50개월로 제한하고 있어 실질적인 출산 장려 효과를 기대하기에는 부족하다는 지적이 있음.

이에 첫째 자녀부터 연금 가입기간을 추가 산입하도록 하고 추가 산입 한도는 폐지함으로써, 출산율 제고에 효과적으로 기여하려는 것임(안 제19조제1항).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 개정안의 내용

- 두 개정안은 현행법상 둘째 자녀부터 인정되는 출산크레딧 제도를 첫째 자녀부터 12개월씩 가입기간을 추가 산입하도록 하고, 50개월의 출산크레딧 가입기간 추가산입 상한선을 폐지하려는 것이며, 남인순의원안의 경우에는 (1) ‘출산크레딧’의 명칭을 제도 취지에 맞도록 ‘출산·양육크레딧’으로 변경하고, (2) 크레딧 인정 시점을 노령연금수급권 취득시가 아니라 출산(인지 및 입양 포함)시로 하며, (3) 가입기간 추가 인정에 소요되는 비용을 국고로 전부 부담하도록 하려는 것임.

현행	남인순의원안	성일종의원안
제19조(출산에 대한 가입기간 추가 산입) ① <u>2 이상의 자녀가 있는 가입자 또는 가입자였던 자가 노령연금수급권을 취득한 때(이 조에 따라 가입기간이 추가 산입되면 노령연금수급권을 취득할 수 있는 경우를</u>	제19조(출산·양육에 대한 가입기간 추가 산입) ① <u>가입자 또는 가입자였던 자가 자녀를 출산한 때(「민법」에 따라 친생자·혼인외 출생자로 인지되거나, 양자·친양자로 입양된 때와 「입양특례법」에 따라 자녀가</u>	제19조(출산에 대한 가입기간 추가 산입) ① <u>자녀</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

포함한다)에는 다음 각 호에 따른 기간을 가입기간에 추가로 산입한다. <후단 신설> 다만, 추가로 산입하는 기간은 50개월을 초과할 수 없으며, 자녀 수의 인정방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 자녀가 2명인 경
우 : 12개월

2. 자녀가 3명 이상
인 경우 : 둘째 자
녀에 대하여 인정
되는 12개월에 2
자녀를 초과하는
자녀 1명마다 18
개월을 더한 개월
수

② (생략)

③ 제1항에 따라 가
입기간을 추가로 산
입하는데 필요한 재

입양된 때를 포함한
다. 이하 이 조에서
같다)에는-----

-----, 이 경우
자녀 수의 인정방법
등에 관하여 필요한
사항은 대통령령으
로 정한다. <단서
삭제>

1. -----1명-----

2. -----2명-----
-----첫째-----

-----1-----
자녀-----
-----12-----
개월-----

② (현행과 같음)

③ _____

-. 이 경우 자녀 수
의 인정방법 등에
관하여 필요한 사항
은 대통령령으로 정
한다. <단서 삭제>

1. -----1명-----

2. -----2명-----
-----첫째-----

-----1-----
자녀-----
-----12-----
개월-----

② (현행과 같음)

③ (현행과 같음)

원은 국가가 <u>전부</u> 또는 일부를 부담 다.	----- <u>전부</u> -- -----.	
-------------------------------------	------------------------------	--

2. 출산크레딧 첫째 자녀 적용 및 가입기간 추가산입 상한 폐지(남인순의원안·성일종의원안)

□ 출산크레딧 제도는 저출산·고령화 사회에 대응하여 출산을 장려하려는 목적으로 2007년 「국민연금법」 개정으로 도입되었고, 현행법상 출산크레딧의 적용대상은 두 명 이상의 자녀를 출산하거나 입양한 가입자이며, 출산한 자녀의 수에 따라 가입기간을 최대 50개월까지 추가적으로 인정하고 있음.

- 2007. 12. 31. 이전에 자녀가 없거나 한 명인 가입자가 2008. 1. 1. 이후 둘째 이상의 자녀를 출산하거나 입양한 경우 둘째 자녀에 대하여는 가입기간 12개월을, 셋째 이상 자녀에 대하여는 각 1명마다 18개월을 각각 추가하고 있으며, 한도는 50개월까지임.

- 출산크레딧으로 추가산입된 가입기간에 대해서는 국민연금 전체 가입자의 3년간 평균소득인 A값¹⁾에 해당하는 보험료 납부를 한

1) 「국민연금법」 제51조제1항제1호에 따른 기본연금액을 말함.

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. <개정 2008.2.29., 2010.1.18.>

1. 다음 각 목에 따라 산정한 금액을 합산하여 3으로 나눈 금액 ※ A값

가. 연금 수급 3년 전 연도의 평균소득월액을 연금 수급 3년 전 연도와 대비한 연금 수급 전연도의 전국소비자물가변동률(「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전국소비자물가변동률을 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 따라 환산한 금액

나. 연금 수급 2년 전 연도의 평균소득월액을 연금 수급 2년 전 연도와 대비한 연금 수급 전연도의 전국소비자물가변동률에 따라 환산한 금액

다. 연금 수급 전연도의 평균소득월액

2. 가입자 개인의 가입기간 중 매년 기준소득월액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관이 고

것으로 적용하고 있음.

- 출산크레딧을 통한 가입기간 추가산입은 부모가 합의한 경우에는 부모 중 한쪽에 대해 산입해주고 합의가 이루어지지 않을 경우에는 균분하여 부모 양쪽에 대해 산입해주는 방식을 채택함.

□ 두 개정안은 현행법상 둘째 자녀부터 인정되는 출산크레딧 제도를 첫째 자녀부터 12개월씩 가입기간을 추가 산입하도록 하고, 50개월의 출산크레딧 가입기간 추가산입 상한선을 폐지하려는 것이며, 이는 실질적인 자녀 양육 기간에 대해 보상하고, 출산·양육에 대한 유인을 제고하는 것으로서 그 입법 취지가 타당한 것으로 보임.

- 결혼 연령이 높아지고 있고²⁾, 결혼을 하는 경우에도 결혼 5년까지 자녀 출산을 하지 아니하는 경우가 약 24.7%이며, 5년 이내 신혼부부 평균 자녀 수가 1.01명으로서³⁾ 개정안과 같이 첫째 자녀부터 가입기간을 추가 산입할 필요가 있는 것으로 판단됨.
- 출산·양육에 대한 보상 확대를 통한 합계출산율 증대 효과는 국민연금 재정의 지속가능성 개선 효과로 환류된다는 점도 감안할 필요가 있음.

시하는 연도별 재평가율에 의하여 연금 수급 전년도에 현재가치로 환산한 후 이를 합산한 금액을 총 가입기간으로 나눈 금액. 다만, 다음 각 목에 따라 산정하여야 하는 금액은 그 금액으로 한다.

가. 제18조에 따라 추가로 산입되는 가입기간의 기준소득월액은 제1호에 따라 산정한 금액의 2분의 1에 해당하는 금액

나. 제19조에 따라 추가로 산입되는 가입기간의 기준소득월액은 제1호에 따라 산정한 금액

2) 조혼인율(인구 1천 명당 혼인건수) 3.8 역대 최저치, 2023년 기준

3) 결혼 5년차 부부의 무자녀 비율 24.7%, 평균 자녀 수 1.01명(통계청 2022년 신혼부부 통계, 2023년 12월 발표)

< 출생 자녀 수에 따른 가입기간 추가산입 비교: 현행법-개정안 >

자녀 수	1명	2명	3명	4명	5명 이상
현행법	-	12개월 (+12개월)	30개월 (+18개월)	48개월 (+18개월)	50개월(+2개월)
개정안	12개월	24개월 (+12개월)	36개월 (+12개월)	48개월 (+12개월)	60개월 이상 (1명당 +12개월)

주: '08. 1. 1. 이후에 둘째 이상의 자녀를 출산 또는 입양한 경우를 대상으로 적용하며, 둘째 자녀에는 12개월, 셋째 이상 자녀에는 1명당 18개월 추가 인정

자료: 보건복지부

□ 참고로 정부의 제5차 국민연금 종합운영계획에서 개정안과 같이 첫째 자녀부터 12개월씩 상한 없이 출산크레딧을 적용하는 방안을 제시하였고,

2024년 국회 연금개혁 특별위원회 산하 공론화위원회에서 시행한 연금개혁 공론화에 참여한 시민대표단(숙의토론회 최종 참여자: 492명)은 국민연금의 사각지대 해소방안 중 출산크레딧 적용 확대 (82.6%)를 가장 높은 비율로 선택하였음.⁴⁾

< 2024년 국회 연금개혁 특별위원회 연금개혁 공론화 경과 >

기간	2024.1.31.(공론화 출범식). ~ 2024.4.30.(연금특위 결과보고)
추진 체계	공론화위원회(국회 연금개혁 특별위원회 산하) - (총 9인) 위원장 김상균 서울대 사회복지학과 명예교수, 유경준 연금특위 국민의힘 간사 및 김성주 연금특위 더불어민주당 간사를 포함하여, 연금정책 전문가 2인, 숙의절차 및 갈등관리 전문가 3인, 통계조사 전문가 2인, 대국민 소통 전문가 1인

4) 최종설문조사 문항 3-1. 다음은 국민연금 사각지대 해소를 위한 크레딧 제도 확대 방안입니다. 다음 중 우선적으로 시행해야 한다고 생각하는 방안을 순서대로 2가지만 응답해 주십시오. [보기 1~5 로테이션]

1. 출산크레딧을 첫째 자녀까지 확대하고, 자녀 당 크레딧 부여 기간을 2년으로 늘린다
2. 군복무크레딧 부여 기간을 6개월에서 전체 군복무기간으로 확대한다
3. 실업크레딧 대상을 신규 실업자 등으로, 기간도 생애 1년 이하에서 3년 이하로 늘린다
4. 직업훈련 및 교육 크레딧을 도입한다
5. 장애인, 노인 등 무급 돌봄에 대해 출산크레딧에 준하는 기간으로 크레딧을 부여한다

	공론화자문단 - (총 11인) 연금특위 민간자문위원 6인(재정안정 3인, 소득보장 3인), KDI 등 정책기관 전문가 4인, 법률 전문가 1인으로 구성 공론화지원단 - (총 22인) 연금특위(11인, 단장 진선희 수석전문위원), 국회사무처 공보기획실(2인), 예산정책처(2인), 입법조사처(1인), 미래연구원(1인), 보건복지부(3인), 국민연금공단(2인)으로 구성, 공론화 실무 지원 수행사: 한국리서치 컨소시엄 - 한국리서치(조사 및 총괄), 갈등해결&평화센터(숙의 절차), 비전 메이커플러스(디자인·행사)로 구성되고, KBS가 협력사로 참여
공론화 의제	모수개혁 및 구조개혁에 관한 총 7개 의제 ① 국민연금 소득대체율·보험료율, ② 수급연령 및 의무가입 상한연령, ③ 국민연금 사각지대 해소 방안, ④ 기초연금과 국민연금의 관계, ⑤ 직역연금 개편, ⑥ 세대간 형평성 개선 방안, ⑦ 퇴직급여 개편 방안
공론화 절차	이해관계자 중심의 1단계 숙의를 통해 의제구체화 - 근로자·사용자·지역가입자·청년을 대표하는 사람으로 의제숙의단(총 36인)을 구성하고, 의제를 시민참여형 공론화에 부칠 수 있는 형태로 1단계 숙의를 통해 구체화하기 위하여 재정안정론·소득보장론 양측 전문가들과 함께 2박 3일간 숙의를 진행(의제숙의단 워크숍)하고, 의제숙의단 합의로 의제별 대안을 개발 시민대표 500여명에 의한 2단계 시민참여형 공론화 - 임의추출된 만 18세 이상 일반 국민 10,063명 대상 전화면접조사(CATI)를 통해 표본추출로 500명의 시민대표단을 구성하고, 1단계 숙의를 통해 구체화된 의제와 의제별 대안에 대하여 학습 및 토의하여 공론을 형성 - '24.4.13·14, 20·21 4일간 시민대표단 숙의토론회를 KBS의 5개 지역 방송국(서울·부산·대구·광주·대전)에서 분산 개최(다원생중계)하고, 양측 입장의 전문가 발제, 질의응답(시간 통제) 및 분임토의를 중심으로 숙의 과정을 거침 - 시민대표단 선발을 위한 기초조사(1차 조사), 숙의토론회 직전(2차 조사) 및 숙의토론회 직후(3차 조사)의 3단계 조사를 통해 시민대표단의 학습·토론을 통한 숙의 결과를 확인

3. 출산크레딧 출산시 적용 및 전액 국고 지원(남인순의원안)

- 개정안은 출산크레딧 가입 기간의 추가산입을 노령연금 수급권 발생 시에서 출산 시(인지 및 입양 포함)로 앞당기고 이에 대한 재정부담을 전액 국고로 하도록 하려는 것임.
- 관련하여 현황을 검토하면, 현재 출산크레딧은 수급권을 획득할 때 가입 기간을 추가산입하기 때문에 2008년부터 도입한 출산크레딧 제도를 적용받을 수급자가 아직 많이 발생하고 있지 않으나⁵⁾, 2008년 이후 출산한 자녀의 부모에 해당하는 가입자가 수급자로 본격적으로 전환되기 시작하는 미래에는 상당한 재정소요⁶⁾가 발생할 것으로 예상됨.
- 또한 출산크레딧에 따른 가입기간 추가 산입 기간에 대한 기여금 부담액은 법 제19조제3항⁷⁾에 따라 일반회계와 국민연금기금이 분담하도록 되어 있으나, 그 분담 비율은 법령으로 정하지 아니하고 있고, 정부는 출산크레딧에 소요되는 재원의 30%를 전입금을 통해 일반회계에서 분담한다는 내부 방침에 따라 예산을 편성하고 있음.
 - 참고로 군복무크레딧은 법 제18조제3항⁸⁾에 따라 재원을 전액 일반회계에서 부담하고 있음.

5) 2021년 결산 기준 11억 1,500만원

6) 국민연금연구원 추계 결과 2093년까지 93.5조원 소요

7) 제19조(출산에 대한 가입기간 추가 산입) ③ 제1항에 따라 가입기간을 추가로 산입하는데 필요한 재원은 국가가 전부 또는 일부를 부담한다.

8) 제18조(군 복무기간에 대한 가입기간 추가 산입) ③ 제1항에 따라 가입기간을 추가로 산입하는데 필요한 재원은 국가가 전부를 부담한다.

< 출산크레딧 일반회계-기금 결산 현황(2020~2023회계연도) >

(단위: 억원, %, 명)

연도	2020	2021	2022	2023
일반회계 전입금(A)	1.77	1.99	3.38	5.25
기금 부담분(B)	5.65	9.16	13.18	17.20
예산 총액(A+B)	7.42	11.15	16.56	22.45
분담률(A/(A+B)) %	23.9	17.8	20.4	23.4
지원 인원	2,067	2,959	4,269	5,037

자료: 보건복지부

- 개정안에 대해서는 다음 사항을 고려하여 종합적인 검토가 필요할 것으로 보임.
- 먼저, 출산크레딧은 출산장려 등의 국가정책 목적으로 시행하는 측면이 있으므로 그 비용을 가입자의 보험료로 조성된 연금기금보다는 일반회계에서 전액 부담하는 것이 기여에 따른 수급이라는 사회보험의 원칙에 부합하는 측면이 있음.
 - 일반회계에서 비용을 전액 지급하지 않는다면, 출산크레딧 대상 가구의 연금 인상을 위해 다른 가구가 기여 부담을 지게 되므로 가입자 간 형평성 문제가 있을 수 있음.
- 다음으로, 개정안에 따르면 출산 시 가입기간이 늘어나는 것을 바로 확인할 수 있으므로 출산크레딧 대상자의 수혜 체감도를 높여 출산장려 등 정책효과를 제고할 수 있을 것으로 보임.
- 다만, 개정안에 따르면 향후 5년간 연평균 7,870억원의 추가재정소요(국회예산정책처 추계)가 발생하므로 재원조달 방안을 검토하는 것이 필요할 것으로 보임.

< 개정안에 따른 추가재정소요: 2024~2028년 >

(단위: 억원)

	2025	2026	2027	2028	2029	합계	연평균
출산크레딧 지원(안 제 19조)	6,811	7,166	7,797	8,460	9,118	39,352	7,870

자료: 국회예산정책처 비용추계

Ⅲ. 관계 기관 의견

1. 보건복지부 : 신중검토

□ 출산이라는 사회적 가치 있는 행위에 대한 보상과 국민연금 실질 가입기간 확대를 위해 크레딧 혜택 강화 취지에 공감함.

- 정부도 제5차 국민연금 종합운영계획 수립 시 출산·군복무 크레딧 확대 방안을 제시한 바 있음.

□ 다만, 국고 지원이 증가하는 만큼 재정당국과 협의하고, 연금개혁과 연계하여 논의 필요.

2. 기획재정부 : 수용 곤란

□ 제22대 국회에서 연금개혁이 최우선 과제로 논의될 것으로 예상되므로, 크레딧 확대는 연금개혁과 연계하여 검토 필요.

- 크레딧 확대는 출산에 대한 보상 수준 및 연금가입 유인 효과 대비, 막대한 정부재정 부담을 고려 시 신중할 필요가 있음.
 - 국민연금기금 소진이 가속화되는 상황에서 추가 기금지출이 수반되는 크레딧 제도 확대는 출산율 제고 효과는 미미한 채로 연금기금 상황만 악화시킬 우려가 있음.
- 출산 시 지원방식으로 변경 시 당장 내년 재정소요가 0.7조원으로 단기적으로 대규모 추가지출이 발생하는 반면, 사전 보험료 지원방식으로 변경하는 것은 가입자 입장에서 체감하는 차이가 크지 않아 출산율 제고 효과는 제한적임.
- 출산크레딧은 국민연금 가입자 증가에 기여하는 만큼 기금도 재원을 분담할 필요가 있음.
 - 현행 체계에서도 일반회계 지원은 빠르게 증가하여 일반회계에서 전부 부담하는 것은 과도한 수준임.

문 의 처
02)6788-5503