

의안번호	2206006
의 퇴 인	전진숙 의원
회 답 일	2025. 1. 9.
추 계 번호	24C5434

국민연금법 일부개정법률안

【비용추계서】

I. 비용추계 결과

- 개정안에 따라 ① 국민연금의 명목소득대체율을 50%까지 단계적으로 인상할 경우 추가재정소요는 2025년부터 2093년까지 69년간 2,734조원(2025년 기준 불변가격)으로 추계되고, ② 개정안 시행 시 국민연금의 재정수지적자를 국가가 보전할 경우 추가재정소요는 2055년부터 2059년까지 5년간 총 876.4조원(2025년 기준 불변가격)으로 추계됨
- 본 추계서는 재정수지적자 보전에 대한 추계기간을 5년으로 설정하였으나, 이후 지속적으로 재정수지적자 규모가 증가할 것으로 전망됨에 따라 국가가 보전해야 할 금액도 함께 증가할 것으로 예상됨

[표 1] 개정안에 따른 추가재정소요: 2025~2093년

구 분	2025~2093년 누적 추가재정소요
국민연금 소득대체율 인상(안 제51조)	2,734조원(2025년 기준 불변가격)

주: 2093년은 현재 전망모형 상 전망기간의 마지막 시점
자료: 국회예산정책처

[표 2] 개정안에 따른 추가재정소요: 2057~2061년

(단위: 조원)

구 분	2057	2058	2059	2060	2061	합계	연평균
연금급여 국가부담 (안 제3조의2)	158.4	168.6	175.9	183.2	190.3	876.4	175.3

주: 1. 동 추가재정소요는 개정안에 따른 국민연금제도가 계속 유지된다고 가정하고, 통계청이 2023년 발표한 「장래인구추계」와 2024년 9월 기준 국회예산정책처의 거시경제변수 전망치(잠정치), 2023년 말 기준 국민연금 실적치를 모형에 적용하여 전망한 결과

2. 전망액은 국회예산정책처의 GDP디플레이터(2024.9.기준 잠정전망치)를 적용한 2025년 불변가격 기준의 금액으로 나타냄

자료: 국회예산정책처

- 참고로, 개정안에 따른 제도 적용 시, 국민연금기금 재정수지 적자 전환연도와 적립금 소진연도는 각각 6년과 7년 연기되는 반면, 2093년 기준 누적적자는 2023년 불변가격 기준으로 275.0조원 증가¹⁾할 전망

1) 2093년 기준 누적적자가 현행 제도 상 누적적자보다 증가한다는 의미

[표 3] 현행 제도와 개정안에 따른 제도 비교

구 분	보험료율 및 소득대체율	재정수지 적자 전환 연도	적립금 소진연도	2093년 기준 누적적자 증감
현 행	• 보험료율: 기준소득월액의 9% • 소득대체율: 40년 가입 평균소득자 기준 40%까지 매년 0.5%p씩 하향 조정 중(2024년 42%)	2041년	2057년	—
개정안	• 보험료율: 2037년 13%에 도달하기까지 2025년부터 매년 0.3%p씩 상향 조정 • 소득대체율: 40년 가입 평균소득자 기준으로 2025년 42% 적용 후 2041년 50%에 도달하기까지 매년 0.5%p씩 상향 조정	2047년 (+6년)	2064년 (+7년)	+275.0조원 (2025년 불변가격)

주: 1. 통계청이 2023년 발표한 「장래인구추계」와 2024년 9월 기준 국회예산정책처의 거시경제변수 전망치(잠정치), 2023년 말 기준 국민연금 실적치를 모형에 적용하여 전망한 결과

2. 2093년은 현재 전망모형 상 전망기간의 마지막 시점

자료: 국회예산정책처

II. 재정수반요인²⁾

연번	조·항(조제목)	주요내용	비고
1	안 제3조의2(국가의 책무)	국가는 동 법에 따른 연금급여에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 함	의무규정
2	안 제51조(기본연금액)	기본연금액에 적용하는 소득대체율을 50%로 단계적으로 인상	의무규정

III. 비용추계의 전제와 상세내역

1. 재정수반요인별 추계 여부

연번	조·항(조제목)	추계 여부	비고(추계 미 실시 사유)
1	안 제3조의2(국가의 책무)	○	○ 국회예산정책처의 국민연금 재정전망 모형을 활용하여 추계
2	안 제51조(기본연금액)	○	

2) 안 제88조 및 부칙 제2조에 따라 보험료율을 상향 조정(2025년부터 매년 0.3%p씩 13%까지 인상)하는 경우 국민연금재정의 수입이 증가할 것으로 예상되나 수입 증가는 비용추계의 대상에 해당하지 않음

2. 비용추계의 총괄적 전제

- (안 제3조의2) 예상되는 적립금 소진 시점 이후 재정수지적자 전액을 국가재정으로 부담한다고 가정
 - 개정안에 따른 수입 및 지출 등 재정구조 유지 가정
 - 2024년까지는 현행제도가 유지되고, 2025년부터는 개정안에서 규정하고 있는 보험료율(13%)과 연금급여 명목소득대체율(50%)이 유지된다고 가정
 - 개정안에 따라 국민연금의 재정수지적자를 국가가 지원할 경우 재원조달 방식에 따라 추가비용이 발생할 수 있지만, 본 추계에서는 재원조달 방식에 따른 추가비용은 고려하지 않음
 - 적자성 국채의 발행을 통해 재정수지적자를 충당할 경우, 적자에 대한 보전금 외에 이자비용이 발생하지만, 본 추계에서는 이를 고려하지 않음
 - 개정안에 따른 추가재정소요는 국민연금 적립금이 소진된 이후부터 발생하므로, 추계기간은 적립금 소진 시점 이후 5년간으로 함
 - 국가 지급 보장에 따른 추가재정소요는 국회예산정책처의 국민연금 재정전망 모형을 통해 계산하며, 불변가격은 GDP디플레이터(2024.9. 기준 국회예산정책처 잠정전망치)로 각 연도 발생금액을 나누어 산출
- (안 제51조) 소득대체율의 변경은 장기간에 걸쳐 점진적인 재정 지출의 증가로 이어지므로 본 추계서는 개정안 시행시점인 2025년부터 현행 재정전망 모형의 마지막 시점인 2093년까지의 누적 추가재정소요를 제시
 - 특정 해의 소득대체율은 그 해에 보험료를 납부한 사람에 대하여 미래에 연금액을 계산할 때 해당 연도의 기준소득월액에 대하여 적용
 - 예를 들어, 2024년의 소득대체율이 42%라는 것은 2024년 보험료를 납부하는 사람의 연금수급 시점에서 연금액을 산출할 때 이를 적용한다는 의미로, 2024년 30세인 사람이 보험료를 납부한 경우, 35년 후인 65세 도달 시점에 연금액을 계산할 때 2024년의 기준소득월액에 대해서 소득대체율 42%가 반영됨
 - 이에 소득대체율의 변화가 제도화되어 재정에 영향을 미치기까지 장기간이 소요됨

- 2025년의 노령연금 수급개시연령은 63세인 반면, 의무가입 연령은 59세까지이므로, 2025년에 개정안에 따라 변경된 소득대체율이 적용되어 급여가 인상되는 사람들은 2025년 중 1개월 이상 임의계속가입자로서 보험료를 납부하고 그 해에 노령연금 수급을 개시하거나, 2025년 중 1개월 이상 의무가입자로서 보험료를 납부하고 그 해에 조기노령연금 수급을 개시한 사람 등으로 수급자의 극히 일부에만 개정된 소득 대체율이 적용되고, 이들에 대해서도 전체 가입기간 중 2025년에 보험료를 납부한 개월에 대해서만 인상된 소득대체율 적용되므로 급여 인상분이 크지 않음
- 본인의 전체 가입 중 2025년 이후 보험료를 납부한 기간이 긴 사람일수록 연금급여 증액 효과가 크므로 후세대로 갈수록 재정지출 증가분이 더 커지게 됨
- 따라서 단기간의 추가재정소요에 대한 정보는 정책 결정에 유용한 정보가 되기에 한계가 있으므로 2025년부터 2093년까지 69년간의 누적 추가재정소요를 제시
 - 국민연금의 소득대체율 변경에 따른 추가재정소요는 국회예산정책처의 국민연금 재정전망 모형을 통해 계산하며, 불변가격은 GDP디플레이터(2024.9. 기준 국회 예산정책처 잠정전망치)로 각 연도 발생금액을 나누어 산출
- 안 제88조에 따라 연금보험료율을 2025년 9%에서 2037년 13%까지 단계적으로 인상할 경우 발생할 수입 증가액은 본 추계서의 추계 대상에 포함되지 않으나³⁾, 법안 심의에 필요한 정보 제공을 위해 보험료율 및 소득대체율 변경에 따른 국민연금 적자 전환 및 기금 고갈시점 등에 관한 정보를 부대의견에 [참고자료]로 제시

3. 재정수반요인별 상세 추계내역

가. 명목소득대체율 인상(안 제51조)

- 추가재정소요는 국회예산정책처의 국민연금 재정전망 모형을 활용하여 산출
 - 통계청이 2023년 발표한 「장래인구추계」와 2024년 9월 기준 국회예산정책처의 거시경제변수 전망치(잠정치), 2023년 말 기준 국민연금 실적치를 모형에 적용하여 전망

3) 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제2조에 따른 비용추계 대상은 '재정지출의 순증가액' 또는 '재정수입의 순감소액'이므로, 국민연금 보험료율 인상에 따른 '재정수입의 증가액'은 비용추계 대상에 포함되지 않음

[표 4] 국회예산정책처 국민연금 재정전망모형의 주요 변수

구 분		변수 개요
인구변수		· 통계청이 2023년 12월 발표한 「장래인구추계」의 2023년~2093년 추계결과(중위 가정)를 적용
거시경제변수	임금상승률	· 국회예산정책처의 2025~2093년 명목임금상승률 잠정전망치
	물가상승률	· 국회예산정책처의 2025~2093년 소비자물가상승률 잠정전망치
	회사채금리	· 국회예산정책처의 2025~2093년 AA-명목회사채금리(3년 만기) 잠정전망치
	경제활동참가율	· 국회예산정책처의 2023~2093년 연도별·성별·연령구간별 잠정전망치
제도변수		· 국민연금 가입률, 지역가입자 비중, 납부예외자 비율, 지역가입자 징수율, 지역가입자 소득수준 등 외생변수는 보건복지부가 제5차 국민연금 재정계산을 수행할 때 사용한 전망치 준용 · 그 외 제도변수는 과거 실적 추세와 각종 모형 등을 고려하여 산출한 변수 적용

자료: 국회예산정책처

- 추계결과, 개정안에 따라 국민연금의 명목소득대체율을 45%로 인상할 경우, 추가재정소요는 2025년부터 2093년까지 69년간 2,734조원(2025년 기준 불변가격)이 될 것으로 추계됨

[표 5] 소득대체율 인상에 따른 추가재정소요 전망 결과

구 분	소득대체율
현 행	40년 가입 평균소득자 기준 40%에 도달(2028년)하기까지 매년 0.5%p씩 하향 조정 중(2024년 현재 42.0%)
개정안	국민연금의 소득대체율을 2025년 42%로 적용한 후 2041년 50%에 도달하기까지 매년 0.5%p씩 상향 조정
2025~2093년 누적 추가재정소요	2,734조원(2025년 기준 불변가격)

자료: 국회예산정책처

나. 지급 보장(안 제3조의2)

- 현행 「국민연금법」이 급여지급을 보장하고 있는지에 대한 해석의 차이에 따라 추가재정소요 발생 여부가 달라질 수 있는데, 본 추계서는 법안 심사에 필요한 정보를 제공하기 위한 목적에서 급여지급 보장에 따라 추가재정소요가 발생하는 것으로 가정하여 그 추계결과를 제시

- 현행법 제2조는 보건복지부장관이 국민연금사업을 맡아 주관하도록 규정하고 있고, “이 법에 따른 연금급여가 안정적·지속적으로 지급되도록 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다”라고 명시되어 있으므로, 법에 명시된 급여의 종류와 지급액은 이미 보장된 것으로 해석하는 시각이 있음
 - － 이 경우 개정안에 따라 법률에 ‘지급보장’ 문구를 삽입하여도 기존에 확정된 사실을 보다 명시적으로 법률에 표현하는 것으로, 추가재정소요는 발생하지 않음
 - 반면, 국가가 지급을 보장한다는 명시적인 문구가 없으므로 기금 고갈 시 연금의 감액이나 수급권 무효화 등이 우려된다는 시각이 있음
 - － 현행법에 지급보장이 명시되지 않은 것으로 해석하는 경우, 개정안에 따라 지급이 보장되면 기금고갈 시점 이후에 발생할 연금지급 등에 소요되는 비용을 추가재정소요로 볼 수 있음
- 본 추계서는 개정안에 따른 추가재정소요의 추계를 위해 국회예산정책처의 국민연금 장기재정전망 모형([표 4] 참고)에 따른 전망 결과를 활용하여, 예상되는 적립금 소진 시점 이후 재정수지적자 전액을 국가재정으로 부담한다고 가정
- 통계청이 2023년 발표한 「장래인구추계」와 2024년 9월 기준 국회예산정책처의 거시경제변수 전망치(잠정치), 2023년 말 기준 국민연금 실적치를 모형에 적용하여 전망
- 추계결과, 개정안에 따라 국민연금의 재정수지적자를 국가가 보전할 경우 추가재정소요는 2025년 불변가격 기준으로 2064년부터 2068년까지 5년간 총 1,016.4조원(연평균 203.3조원)으로 추계됨
- 국회예산정책처의 국민연금 장기재정전망 결과에 따르면, 개정안에 따른 적립금 소진 시점은 2064년이고, 이 시점부터의 재정수지 적자를 국가가 보전하는 것으로 가정
 - 본 추계서는 재정수지적자 보전에 대한 추계기간을 5년으로 설정하였으나, 이후 지속적으로 재정수지적자 규모가 증가할 것으로 전망됨에 따라 국가가 보전해야 할 금액도 함께 증가할 것으로 예상됨

[표 6] 개정안에 따른 추가재정소요: 2064~2068년

(단위: 조원)

구 분	2064	2065	2066	2067	2068	합계	연평균
연금급여 국가부담 (안 제3조의2)	189.1	197.0	204.0	210.2	216.0	1,016.4	203.3

주: 1. 동 추가재정소요는 개정안에 따른 국민연금제도가 계속 유지된다고 가정하고, 2023년 말 기준 국민연금 가입·수급 등의 실적과 2024년 9월 기준으로 산출한 거시경제전망치(잠정치)를 활용하여 전망한 것

2. 전망액은 국회예산정책처의 GDP디플레이터(2024.9.기준 잠정전망치)를 적용한 2025년 불변가격 기준의 금액으로 나타냄

자료: 국회예산정책처

IV. 부대의견

- 개정안에 따른 제도 적용 시, 국민연금기금 재정수지 적자 전환연도와 적립금 소진연도는 각각 6년과 7년 연기되는 반면, 2093년 기준 누적적자는 2023년 불변가격 기준으로 275.0조원 증가⁴⁾할 전망

[참고자료] 현행 제도와 개정안에 따른 제도 비교

구 분	보험료율 및 소득대체율	재정수지 적자 전환 연도	적립금 소진연도	2093년 기준 누적적자 증감
현 행	- 보험료율: 기준소득월액의 9% - 소득대체율: 40년 가입 평균소득자 기준 40%까지 매년 0.5%p씩 하향 조정 중(2024년 42%)	2041년	2057년	—
개정안	- 보험료율: 2037년 13%에 도달하기까지 2025년부터 매년 0.3%p씩 상향 조정 - 소득대체율: 40년 가입 평균소득자 기준으로 2025년 42% 적용 후 2041년 50%에 도달하기까지 매년 0.5%p씩 상향 조정	2047년 (+6년)	2064년 (+7년)	+275.0조원 (2025년 불변가격)

자료: 국회예산정책처

4) 2093년 기준 누적적자가 현행 제도 상 누적적자보다 증가한다는 의미

V. 작성자

□ 성명

국회예산정책처	분석관	과장
사회비용추계과	김우림	이진우

□ 대표연락처

성명	전화번호	이메일 주소
김우림	02-6788-3738	wrkim@assembly.go.kr