



2025. 6.

국회예산정책처 | 현안보고서

2025년 「국민연금법」 개정의 재정 및 정책효과 분석

Fiscal and Policy Implications of the 2025 National Pension Act Amendment



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2025년 「국민연금법」 개정의 재정 및 정책효과 분석

Fiscal and Policy Implications
of the 2025 National Pension Act Amendment

2025년 「국민연금법」 개정의 재정 및 정책효과 분석

총괄 | 상지원 추계세제분석실장

기획·조정 | 심혜정 조세분석심의관
이진우 사회비용추계과장

작성 | 김우림 사회비용추계과 추계세제분석관

지원 | 김현실 사회비용추계과 행정실무원

2025년 「국민연금법」 개정의 재정 및 정책효과 분석은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

문의 : 추계세제분석실 사회비용추계과 | 02) 6788-3729 | sce@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

2025년 「국민연금법」 개정의 재정 및 정책효과 분석

Fiscal and Policy Implications
of the 2025 National Pension Act Amendment

2025. 6.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2025. 5. 1.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

국민연금은 1988년 도입 당시 제도에 대한 국민의 수용성을 높이기 위해 낮은 부담과 높은 급여의 구조로 출발하였습니다. 이후 제도의 확대·안정화 과정에서 보다 균형있는 제도 운영을 위하여 1997년과 2007년 두 차례에 걸쳐 개혁을 실시하였으나, 여전히 재정 지속가능성과 노후소득보장 기능 측면에서 우려가 제기되어 추가적인 개혁에 대한 논의가 지속되었습니다.

지난 논의의 결실로, 제2차 개혁 이후 18년 만인 2025년 국민연금 개혁이 이루어졌습니다. 2026년 1월 1일부터 시행될 「국민연금법」 개정법률은 보험료율과 명목 소득대체율을 동시에 인상하고, 크레딧과 보험료 지원을 강화하며, 연금급여에 대한 국가의 지급보장을 명문화하는 것을 주요 내용으로 담고 있습니다.

국회예산정책처는 이번 「국민연금법」 개정의 효과를 재정과 수급자의 수급·부담 측면에서 종합적으로 분석하였습니다. 이번 연금개혁은 국민연금의 기금 소진 시점을 연장시키고, 수급자가 수령할 연금액을 증액시키는 등 재정안정화와 노후소득보장 기능 측면에서 긍정적인 효과가 있을 것으로 전망됩니다. 개정 전·후 제도에 대한 연금부채 분석을 통해서도 재정안정화 효과를 확인할 수 있으며, 크레딧 제도의 강화로 군복무 수행자 및 자녀를 얻은 사람에 대한 지원이 더욱 향상될 것으로 예상됩니다.

다만, 추가적인 재정안정화와 제도에 대한 세대 간 신뢰 회복 등의 과제가 남아있는 상황으로, 국회는 지난 3월 연금개혁 특별위원회를 구성하였습니다. 동 위원회는 연금의 추가적인 재정안정화 조치 및 다층노후소득보장체계 개편 방안을 활발하게 논의할 계획입니다.

본 보고서가 향후 연금개혁 논의에 유용한 기초자료로 활용되기를 기대합니다.

2025년 6월

국회예산정책처장 **지 동 하**

차 례

I. 서 론 / 1

- 1. 연구 배경 및 목적 1
- 2. 주요 내용 및 방법 3

II. 2025년 국민연금 개정법률 분석 / 5

- 1. 보험료율 및 소득대체율 인상에 따른 재정전망 및 정책효과 5
 - 가. 보험료율 및 소득대체율 변화 5
 - (1) 보험료율의 과거 추이 및 개정법률에 따른 변화 5
 - (2) 명목소득대체율의 과거 추이 및 개정법률에 따른 변화 7
 - 나. 개정법률에 따른 재정전망 15
 - (1) 재정전망의 주요 가정 15
 - (2) 재정전망 결과 17
 - 다. 세대별 대표가입자의 보험료율·소득대체율 인상 효과 22
 - (1) 분석의 주요 가정 22
 - (2) 분석 결과 26
- 2. 크레딧 지원 강화에 따른 재정전망 및 정책효과 34
 - 가. 개정법률의 주요 내용 34
 - 나. 개정법률에 따른 재정전망 36
 - 다. 크레딧 지원 강화에 따른 연금급여액 증액 효과 42
- 3. 지급보장 명문화와 연금충당부채 45
 - 가. 국민연금의 연금충당부채 산정 관련 논의 45
 - 나. 국민연금 연금부채 전망 49
 - (1) 연금부채 계산 방법 49
 - (2) 국민연금 연금부채 및 미적립부채 규모 추정 55

Ⅲ. 시사점 및 향후 정책과제 / 59

1. 분석의 종합 및 시사점	59
2. 향후 정책과제	62
가. 국민연금 제도 개선	62
나. 노후소득보장체계 개선	66

참고자료 / 70

[참고자료 1] 생애소득분포 추종자 기준 수익비 추정	70
[참고자료 2] 할인율 가정 시나리오에 따른 수익비 추정	72

참고문헌 / 74

표 차례

[표 1] 국민연금 보험료를 변화 과정	7
[표 2] 국민연금 명목소득대체율 변화 과정	8
[표 3] 제1차 국민연금 개혁 전후 노령연금 수급 범위	9
[표 4] 주요 거시경제 변수 개요	16
[표 5] 제도변수 가정	16
[표 6] 국민연금 가입자 수 및 수급자 수 전망: 2025~2095년	17
[표 7] 국민연금기금 재정전망(개정 전): 2025~2095년	19
[표 8] 보험료율(13%)·소득대체율(43%) 인상 시 국민연금기금 변화	20
[표 9] 국민연금기금 재정전망(보험료율·명목소득대체율 인상): 2025~2095년 ..	21
[표 10] 대표가입자 분석의 주요 가정	24
[표 11] 보험료율에 따른 월 보험료 예시	26
[표 12] 명목소득대체율의 영향	27
[표 13] 명목소득대체율 인상에 따른 급여 변화 추정: 평균소득자	27
[표 14] 40년 가입자 기준 세대별 평균 명목소득대체율 차이	28
[표 15] 명목소득대체율 인상에 따른 급여 변화 추정: 고소득자	29
[표 16] 명목소득대체율 인상에 따른 급여 변화 추정: 저소득자	29
[표 17] 가입기간·세대별 평균 명목소득대체율 차이(개정 전)	31
[표 18] 군복무크레딧 제도 변경 개요	34
[표 19] 출산크레딧 제도 변경 개요	35
[표 20] 저소득 지역가입자 보험료 지원 사업 변경 개요	36
[표 21] 보험료율(13%)·소득대체율(43%) 인상 및 크레딧 제도 개편 시 국민연금기금 변화	37
[표 22] 군복무크레딧 제도 개편에 따른 추가재정소요	38
[표 23] 출산크레딧 제도 개편에 따른 추가재정소요	39
[표 24] 출산크레딧 제도 개편에 따른 추가재정소요: 재원별	39
[표 25] 국민연금기금 재정전망(보험료율·소득대체율 인상 및 크레딧 지원 확대): 2025~2095년	40
[표 26] 기금투자수익률 조정 가정에 따른 재정전망	42
[표 27] 군복무크레딧 지원에 따른 연금개시액 변동 추정(2026년 기준)	43

[표 28] 출산크레딧 지원에 따른 연금개시액 변동 추정(2026년 기준)	43
[표 29] 국민연금에 대한 국가의 책무 관련 「국민연금법」 신구법 비교	45
[표 30] 부채의 개념	46
[표 31] 연금부채 계산 방식에 따른 부채의 범위	50
[표 32] 미적립부채 계산 시 고려하는 자산의 범위	51
[표 33] 주요 공적연금제도별 연금부채 산출활용 현황	52
[표 34] 연금부채 추정액(개정 후)	56
[표 35] 연금부채 추정액(개정 전)	57
[표 36] 연금부채 추정액(개정 후): 시나리오	58
[표 37] 법률 개정에 따른 국민연금기금 변화	59
[표 38] 명목소득대체율 인상에 따른 급여 변화 추정: 평균소득자	60
[표 39] 연금부채 추정액(개방집단방식으로 추정)	61
[표 40] 주요 해외국가의 연금제도 자동조정장치	64

그림 차례

[그림 1] 명목소득대체율 40% 및 43% 적용 시 가입기간·소득수준에 따른 소득대체율	13
[그림 2] 국민연금 가입자 및 수급자 수 전망: 2025~2095년	18
[그림 3] 국민연금기금 재정전망(개정 전): 2025~2095년	20
[그림 4] 국민연금기금 재정전망(보험료율·소득대체율 인상): 2025~2095년	22
[그림 5] 법률 개정 전 출생코호트·가입기간·소득수준별 수익비 변화	30
[그림 6] 법률 개정 후 출생코호트·가입기간·소득수준별 수익비 변화	32
[그림 7] 출생코호트·가입기간별 수익비 변화(평균소득자)	33
[그림 8] 국민연금기금 재정전망(보험료율·소득대체율 인상 및 크레딧 지원 확대): 2025~2095년	41
[그림 9] GDP 대비 급여지출액 비율(개정 후)	55
[그림 10] GDP 대비 급여지출액 비율(개정 전)	57
[그림 11] 출생코호트·가입기간별 수익비 변화(평균소득자)	60
[그림 12] 한국의 다층노후소득보장 체계	66

요 약

I. 서 론

- 2025년 3월 20일 「국민연금법 일부개정법률안」이 국회를 통과함에 따라 국민연금은 18년 만에 개혁(제3차)을 실시함
 - 보험료율과 명목소득대체율 동시 인상, 크레딧 및 보험료 지원 강화, 연금급여에 대한 국가 지급보장 명문화 등을 주요 내용으로 함

[2025년 「국민연금법」 개정에 따른 주요 변화]

구 분	주요 개정 내용
보험료율	○ 현행 9%에서 2026년부터 0.5%p씩 인상하여 2033년 13% 도달
명목소득대체율	○ 2026년부터 43% 적용
크레딧·보험료 지원 확대	○ 군복무크레딧 산입기간 확대 - 6개월 → 최대 12개월 ○ 출산크레딧 산입기간 확대 - 둘째아 12개월, 셋째아부터 자녀당 18개월씩 최대 50개월 → 첫째아·둘째아 각각 12개월, 셋째아부터 자녀당 18개월씩(상한 없음) ○ 저소득 지역가입자 보험료 지원 대상 확대 - 실직·사업중단·휴직의 사유로 납부예외 후 납부 재개한 저소득 지역가입자 → 전체 저소득 지역가입자
지급보장	○ 연금급여의 안정적·지속적 지급을 국가가 보장해야 함을 법률에 명시

- 본 보고서는 2025년 「국민연금법」 개정의 영향을 재정과 수혜자 관점에서 분석하는 것을 목적으로 함
 - 이번 연금개혁은 18년 만에 이루어진 개혁이라는 점에서 의미가 있으나, 추가적인 개혁 논의가 지속될 것으로 보임
 - 특히 국회는 연금의 재정안정화 조치 및 다층노후소득보장체계 개편 방안을 추가적으로 논의하기 위하여 2025년 3월 20일 연금개혁 특별위원회를 구성
 - 향후 효과적인 논의를 위한 기초자료를 제공하려는 목적으로 2025년 「국민연금법」 개정의 정책적 의미를 분석하고자 함

II. 2025년 국민연금 개정법률 분석

1. 보험료율 및 소득대체율 인상에 따른 재정전망 및 정책효과

□ 개정법률의 주요 내용

○ 보험료율 변화

- 1988년 도입 시 법정 보험료율은 9%였으나 실제, 법률 부칙을 통해 3%에서 시작하여 점진적으로 9%에 도달
 - 사업장가입자는 1998년부터, 지역가입자는 2005년 7월부터 9% 적용
- 이후 보험료율은 한 번도 인상된 적이 없으나 금번 개혁을 통해 2026년부터 매년 0.5%p씩 점진적으로 인상하여 2033년 최종 13%에 도달할 예정

○ 명목소득대체율 변화

- 초기 명목소득대체율은 70%였으나, 1차 개혁을 통해 1999년 60%로, 2차 개혁을 통해 2008년 50%부터 2028년 40%까지 점진적으로 인하
- 과거 연금개혁은 보험료율은 유지한 채 명목소득대체율을 인하하며 이에 대한 보완 조치(크레딧 제도, 기초연금 도입 등)를 취하는 방향으로 추진되었으나, 금번 연금개혁에서는 명목소득대체율 인하를 중단하고, 2026년부터 43%를 지속 적용하기로 결정

□ 개정법률에 따른 재정전망

○ 국회예산정책처가 자체 구축한 국민연금 재정전망 모형을 활용하여 전망

- 통계청이 2023년 12월 발표한 「장래인구추계」의 2025~2095년 추계결과 (중위 가정), 국회예산정책처가 발표한 「2025년 NABO 경제전망(2024~2028)」 (2024.10.11.)의 전망시계를 장기로 확장한 수치, 보건복지부와 국민연금공단이 제출한 국민연금 기초자료를 바탕으로 과거 실적 추세 등을 고려하여 산출한 전망변수 등 활용

○ 보험료율·소득대체율 인상(크레딧 제도 확대 미고려)에 따른 재정전망 결과

- 재정수지 적자 전환 시점과 기금 소진 시점이 각각 2048년(+7년), 2065년 (+8년)으로 연장되고, 2095년 기준 누적적자액이 1,763조원 감소(2025년 불변가격)하는 것으로 나타나 일정 수준의 재정안정화 효과가 있는 것으로 평가됨

[법률 개정에 따른 국민연금기금 변화]

구 분	재정수지 적자 전환 시점	기금 소진 시점	2095년 기준 누적적자 증감
개정 전	2041년	2057년	-
보험료율(13%)·소득대체율(43%) 인상	2048년 (+7년)	2065년 (+8년)	누적적자액이 1,763조원 감소

주: 1. 누적적자 감소액은 2025년 불변가액
 2. 이 표의 결과는 크레딧 제도 개편을 반영하지 않은 결과임
 3. 누적적자 감소액은 누적적자액과 다른 개념으로, 2095년 기준 종전 제도 기준 누적적자액에서 변경된 제도 기준 누적적자액을 차감한 것을 의미함(즉, 동 표의 수치는 제도 변경에 따라 누적적자액이 감소됨을 의미하는 것으로, 누적적자가 모두 해소되는 것은 아님에 유의). 이때 누적적자액은 GDP디플레이터를 사용하여 2025년 기준 불변가액으로 산출
 자료: 국회예산정책처

□ 세대별 대표가입자의 보험료·소득대체율 인상 효과

- 명목소득대체율 인상 효과
 - 명목소득대체율은 연금수급권자(노령연금의 경우 10년 이상 가입자)의 급여액에만 영향을 줌
 - 명목소득대체율은 40년간 가입하고, 본인의 가입기간 평균소득(B값)이 연금수급 개시 전 3년간의 사업장가입자 및 지역가입자의 평균소득월액의 평균액(A값)과 동일한 사람에게 적용되는 소득대체율
 - 후세대일수록 개편된 제도에 적용받는 기간(즉, 인상된 명목소득대체율을 적용받는 기간)이 더 길어져, 급여 증가폭이 커짐

[출생연도별 명목소득대체율 인상에 따른 급여 변화 추정(2025년 현재가치)]

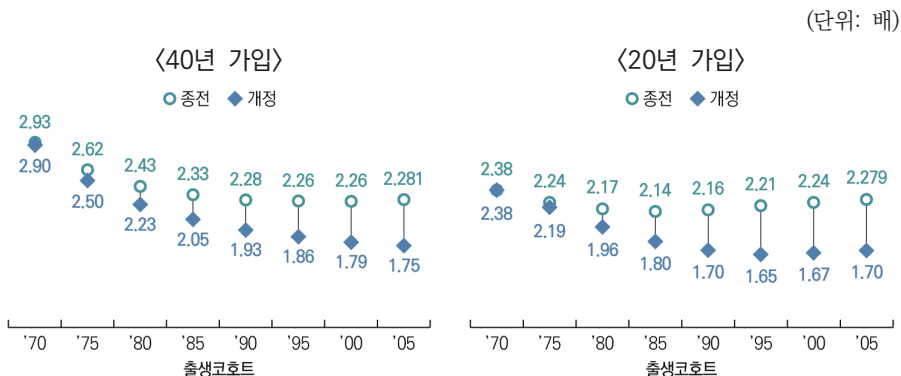
(단위: 만원)

구 분	출생연도								
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	
40년 가입 평균 소득자	개정 전	163	152	142	135	128	125	123	122
	개정 후	164	154	145	139	134	132	131	131
	급여증가	1	2	3	4	5	7	8	9

주: 1. 40년 가입은 20세부터 59세 가입 가정
 2. 평균소득은 생애기간 A값과 동일한 소득을 획득한 사람을 의미
 3. 단수 조정으로 비교액의 끝수가 상이할 수 있음
 4. 보고서 본문과 [참고자료 1]에는 소득과 가입기간, 할인율을 다르게 가정하여 산출한 결과도 함께 제시하고 있음
 자료: 국회예산정책처

- 개정 전후 수익비(생애보험료 대비 생애수급액) 비교
 - 보험료율 인상과 명목소득대체율 인상의 효과를 함께 살펴보기 위해 대표가입자에 대한 수익비를 산출하여 비교
 - 대표가입자는 출생코호트별로 가입기간이 20년(36~55세), 30년(30~59세), 40년(20~59세)인 경우와 소득수준이 A값과 동일(평균소득자), A값의 0.5배(저소득자), A값의 1.9배(고소득자)인 경우로 구분
 - * 단, 생애소득분포 유지 가정을 적용한 결과를 [참고자료 1]로 제시
 - 제도의 재분배 기능으로 인해 저소득자가 고소득자보다 수익비가 높음
 - 국민연금 은 가입기간의 평균소득(B값, 재평가된 값 기준)이 개시 시점 최근 3년간 당연가입자의 평균소득(A값)보다 높은 경우 더 낮은 소득대체율을 적용하고, 반대의 경우 더 높은 소득대체율을 적용
 - 후세대로 갈수록 수익비 하락폭이 커짐
 - 40년 가입 평균소득자 수익비: (1970년생) 2.93배 → 2.90배, (2005년생) 2.281배 → 1.75배
 - 국민연금 제도 도입 시기의 저부담·고급여 구조가 제도의 수용성 제고를 위한 불가피한 선택이었다고 할 때, 개혁 이후의 수익비 하락은 초기의 구조를 개선하여 제도를 보다 지속가능한 형태로 개편한 것으로 이해할 수 있으며, 여전히 생애보험료부담 대비 생애획득급여가 더 높게 나타난다는 점에서 제도의 실효성이 유지된다고 볼 수 있음

[출생코호트·가입기간별 수익비 변화(평균소득자)]



주: 1. 40년 가입은 20세부터 59세 가입, 20년 가입은 36세부터 55세 가입 가정
 2. 평균소득은 생애기간 A값과 동일한 소득을 획득한 사람으로 가정
 자료: 국회예산정책처

2. 크레딧 지원 강화에 따른 재정전망 및 정책효과

□ 개정법률의 주요 내용

- 군복무크레딧 지원기간 확대: 6개월 → 최대 12개월
- 출산크레딧 지원기간 확대: 둘째아 12개월, 셋째아부터 자녀당 18개월씩 최대 50개월 → 첫째아·둘째아 각각 12개월, 셋째아부터 자녀당 18개월씩(상한 없음)
- 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원 대상자 확대: 실직·사업중단·휴직의 사유로 납부예외 후 납부 재개한 저소득 지역가입자 → 전체 저소득 지역가입자
 - 다만, 개정 후 지원 대상 선정 기준은 대통령령으로 정하도록 위임하고 있으나, 보고서 작성 시점을 기준으로 정부의 계획이 확정되지 않아 분석 대상에서 제외

[2025년 「국민연금법」 개정에 따른 크레딧·보험료 지원 변화]

구 분	개정 전	개정 후
군복무 크레딧	<ul style="list-style-type: none"> ○ 병역의무 완료자(2008년 1월 1일 이후 입대자)에게 6개월의 가입기간 추가 산입 - 해당기간 인정소득은 A값의 50% 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 병역의무 완료자(2026년 1월 1일 이후 병역완료자)에게 최대 12개월의 가입기간 추가 산입 - 종전 인정소득 수준 유지
출산크레딧	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2008년 이후 둘째 이상을 얻은 사람에게 둘째 자녀 12개월, 셋째 자녀부터 18개월씩 (최대 50개월) 가입기간 추가 산입 - 해당기간 인정소득은 A값의 100% 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2026년 이후 첫째 자녀를 얻은 경우 또는 2008년~2025년까지 첫째 자녀를 얻고 2026년 이후 둘째 이상을 얻은 경우, 첫째·둘째 각각 12개월, 셋째부터 18개월씩 지원(상한 폐지) - 종전 인정소득 수준 유지
지역가입자 보험료 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실직, 사업중단, 휴직 등의 사유로 납부예외 후 납부재개한 저소득 지역가입자를 대상으로 최대 12개월 보험료의 50%(월 최대 46,350원) 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득·재산 요건을 만족하는 전체 저소득 지역가입자를 대상으로 최대 12개월 보험료 지원

□ 크레딧 확대에 따른 재정전망

- 보험료율(13%)·소득대체율(43%) 인상 및 크레딧 제도 개편 시 국민연금기금 변화
 - 개정 전 제도와 비교하여 재정수지 적자 전환 시점과 기금 소진 시점이 각각 2048년(+7년), 2065년(+8년)으로 연장되고, 2095년 기준 누적적자액이

1,675조원 감소(2025년 불변가격)하는 것으로 나타나 크레딧 제도 확대에도 일정 수준의 재정안정화 효과가 유지되는 것으로 평가됨

- 보험료율 및 소득대체율 인상에 더하여 크레딧 제도를 개편할 경우 2095년 기준 누적적자가 88조원(2025년 불변가격) 증가할 것으로 전망

[법을 개정에 따른 국민연금기금 변화]

구 분	재정수지 적자 전환	기금 소진	2095년 기준 누적적자 증감
개정 전	2041년	2057년	-
보험료율(13%)· 소득대체율(43%) 인상	2048년 (+7년)	2065년 (+8년)	누적적자액이 1,763조원 감소
보험료율(13%)· 소득대체율(43%) 인상 및 크레딧 제도 개편	2048년 (+7년)	2065년 (+8년)	누적적자액이 1,675조원 감소

- 주: 1. 누적적자 감소액은 2025년 불변가격
 2. 누적적자 감소액은 누적적자액과 다른 개념으로, 2095년 기준 종전 제도 기준 누적적자액에서 변경된 제도 기준 누적적자액을 차감한 것을 의미함(즉, 동 표의 수치는 제도 변경에 따라 누적적자액이 감소됨을 의미하는 것으로, 누적적자가 모두 해소되는 것은 아님에 유의). 이때 누적적자액은 GDP디플레이터를 사용하여 2025년 기준 불변가격으로 산출
 3. 참고를 위해 기금투자수익률을 1%p 상향 조정한 시나리오와 2%p 상향 조정한 시나리오에 대한 전망 결과를 본문에 수록

자료: 국회예산정책처

- 군복무크레딧에 따른 추가재정소요
 - 종전법률에 따른 재정소요는 2047년, 개정법률에 따른 재정소요는 2063년 최초 발생
 - 종전법률과 개정법률 비교 시 추가재정소요: 2047년 6.9억원에서 2095년 2조 2,982억원 수준으로 전망(2025년 불변가격)
 - 보험료율·소득대체율 인상에 기존의 크레딧 제도를 적용한 경우와 비교하면, 2063년 946억원에서 2095년 2조 1,465억원 수준(2025년 불변가격)
- 출산크레딧에 따른 추가재정소요
 - 종전법률에 따른 재정소요는 2029년, 개정법률에 따른 재정소요는 2046년 최초 발생
 - 종전법률과 개정법률 비교 시 추가재정소요: 2029년 0.04억원에서 2095년 4조 7,415억원 수준으로 전망(2025년 불변가격)

- 보험료율·소득대체율 인상에 기존의 크레딧 제도를 적용한 경우와 비교하면, 2046년 183억원에서 2095년 4조 5,247억원 수준(2025년 불변가격)
- 종전법률과 개정법률 비교 시 재원별 추가재정소요(2025년 불변가격)
(일반회계, 30%) 2029년 0.01억원에서 2095년 1조 4,225억원 수준
(국민연금기금, 70%) 2029년 0.03억원에서 2095년 3조 3,191억원 수준

□ 크레딧 지원 강화에 따른 연금급여액 증액 효과

- 2026년 기준 군복무크레딧 지원에 따른 연금개시액 변동 추정
 - 군복무에 따라 14.8만원(월 1.2만원) 증액 → 31.5만원(월 2.6만원) 증액
- 2026년 기준 출산크레딧 지원에 따른 연금개시액 변동 추정
 - 두 자녀 39.5만원(월 3.3만원), 세 자녀 98.8만원(월 8.2만원), 네 자녀 158.1만원(월 13.2만원) 등 증액
→ 한 자녀 42만원(월 3.5만원), 두 자녀 84만원(월 7.0만원), 세 자녀 146.9만원(월 12.2만원), 네 자녀 209.9만원(월 17.5만원) 등 증액

* 이후 증액되는 연금개시액은 A값 증가율에 따라 증가함

3. 지급보장 명문화의 의미와 영향

□ 개정법률의 주요 내용

- 2026년부터 시행될 「국민연금법」 개정의 주요 내용은 연금급여의 안정적·지속적 지급을 국가가 ‘보장’해야 한다는 것을 법률에 명시
 - 법률에 ‘필요한 시책을 수립·시행하여야 한다’에서 ‘보장하여야 한다’로 변경
 - 이는 국가의 책임을 명시적으로 법에 명시함으로써 제도에 대한 국민 신뢰 제고 목적
- 지급보장 명문화는 국가의 총당부채 산정에도 영향을 줄 가능성 존재

□ 국가부채의 분류와 연금총당부채

- 국가부채는 지급시기와 금액이 확정된 부채와 미확정된 부채로 구분
 - 확정부채: 차입부채(국채, 차입금, 국고채무부담행위액 등)
 - 미확정부채: 총당부채(연금총당부채 포함)

- 미확정부채는 현금주의 방식의 국가채무(D1)에는 포함되지 않으나, 발생주의 기준의 국가결산 재무제표에는 부채로 기록됨
 - 현재 공무원연금·군인연금은 연금충당부채를 산출하여 결산보고서에 포함시키나 국민연금·사학연금은 연금충당부채 대신 장기재정추계 결과만 수록

□ 국민연금의 연금충당부채 인식에 관한 논의

- 국민연금 지급보장이 국가부채에 해당한다는 의견
 - 국가의 지급의무를 명시했으므로 향후 예상되는 급여 지출액은 국가의 충당부채에 해당된다는 견해
- 국민연금이 국가부채에 해당되지 않는다는 의견
 - 국민연금은 공무원연금·군인연금과 달리 국가가 고용주로서 지급하는 급여가 아니므로 국가부채로 보기 어렵다는 의견
 - 공적연금은 세대 간 부양을 전제로 하므로 연금부채 개념 적용이 적절하지 않다는 의견
 - 국민연금 충당부채에 대한 신뢰성 있는 추정이 어렵다는 의견
- 국민연금의 국가부채 해당 여부에 이견이 있으므로, 정부가 연금충당부채를 산정하여 국가재무제표 등에 포함시키지 않을 경우에는 국민과 국제 신용평가기관 등이 납득할 수 있는 합리적인 근거가 제시될 필요가 있음
- 연금충당부채의 국가재무제표에 계상 여부와 별개로 정부는 그 규모를 산정하여 재정계산 보고서에 수록하고, 제도 운영 시 참고자료로 활용하는 것이 적절함
 - IMF(2014): 사회보험 급여에 대한 국가의 지급 의무는 특정 조건이 충족되어야 발생하는 것(contingent)이나, 관련 추정치를 재무상태표의 참고사항으로 제시할 필요가 있음을 권고

□ 연금부채 개념 및 계산 방법

- 연금부채 개념
 - 연금부채는 확정된 부채가 아니며, 미래 지급해야 할 급여액의 현재가치로 이해해야 함
 - 미적립부채는 미래 급여지급을 위해 향후 확보해야 할 자산의 현재가치로 해석

- 연금부채 산출 방식
 - 미래 발생이 없는 폐쇄집단방식: 현재 수급자와 가입자의 평가 시점까지 발생한 권리만 고려
 - 미래 발생이 있는 폐쇄집단방식: 현재 가입자의 미래 발생할 권리까지 고려
 - 개방집단방식: 미래 가입자의 미래 발생할 권리까지 모두 고려
- 할인율에 따라 연금부채 산출 결과에 큰 차이가 발생할 수 있으나, 미국, 일본, 캐나다, 핀란드 등의 사례를 준용하여 기금투자수익률을 할인율로 사용
 - 참고를 위하여 기금투자수익률을 1%p 상향 조정한 시나리오와 1%p 하향 조정한 시나리오 추정 결과를 본문에 함께 수록

□ 국민연금 연금부채 및 미적립부채 추정 결과

- 개정 후 연금부채(미래 지급해야 할 급여액의 현재가치)
 - 개방집단방식 추정: 6,358조원
- 개정 후 미적립부채(미래 급여지급을 위해 향후 확보해야 할 자산의 현재가치)
 - 개방집단방식 추정: 1,820조원
- 기금투자수익률로 할인해도 여전히 미적립부채가 발생하는 것은 추가적인 재원 마련 필요성을 시사
 - 기금투자수익률로 이를 할인했다는 것은 시간이 지남에 따라 일정한 투자 수익을 얻을 것으로 가정하고, 이를 바탕으로 연금부채가 얼마나 많은 자산을 필요로 하는지 평가하는 것과 같은 의미
- 다만, 이번 법률 개정으로 인해 연금부채는 늘어났으나(지출 확대) 기여금이 함께 확대됨에 따라 미적립부채는 감소하여 종전 제도와 비교 시 재정상황이 개선되었다고 평가할 수 있음

[연금부채 추정액(개방집단방식으로 추정)]

(단위: 조원)

구 분	개정 전(A)	개정 후(B)	(B-A)
연금부채	6,089	6,358	269
연금자산	3,600	4,538	938
미적립부채	2,490	1,820	-669

주: 1. 기금투자수익률을 할인율로 사용하여 2024년 말 시점 현재가치로 전환한 것

2. 보고서 본문은 폐쇄집단방식에 대한 추정결과도 제시하고 있음

자료: 국회예산정책처

Ⅲ. 시사점 및 향후 정책과제

1. 분석의 종합 및 시사점

- 이번 연금개혁은 재정의 지속가능성을 제고하는 동시에 노후소득보장 기능을 강화하는 방향으로 시행된다는 점에서 의의가 있음
 - 이번 연금개혁은 기금소진 시점을 8년 연장하는 재정안정화 효과를 가져올 것으로 전망되고, 누적적자액도 감소할 것으로 예상됨
 - 연금수급권자가 수급할 연금액도 증액되는 것으로 나타남
 - 후세대로 갈수록 수익비가 낮아지는 경향은 제도 초기에 설정한 저부담·고급여 구조를 지속가능한 형태로 개편하는 과정에서 발생하는 것이며, 여전히 제도 개혁의 영향을 크게 받는 후세대에 대해서도 평균소득자 기준 생애급여가 생애보험료의 1.7배를 상회하는 등 부담보다 급여 수준이 더 높게 나타남
- 다만, 향후 재정안정화와 노후소득보장 체제 개편 측면에서 추가 논의가 진행될 예정
 - 이번 「국민연금법」 개정으로 기금 소진 시점이 연장되었으나 여전히 2060년대 중반 기금의 소진이 예상되고 있어 추가적인 재정안정화 방안 마련 필요
 - 국회는 연금의 재정안정화 조치 및 다층노후소득보장체제 개편 방안을 추가적으로 논의하기 위한 목적으로 2025년 3월 20일 연금개혁 특별위원회를 구성함

2. 향후 정책과제

- 국민연금 제도 개선 관련 논의
 - 국민연금의 추가적인 재정안정화 방안과 관련하여 두 가지 안이 제안되고 있음
 - 국고투입을 통해 국민연금재정의 부담을 완화하는 동시에 미래세대의 부담을 낮출 필요가 있다는 의견이 제안되고 있음
 - 다만, 사회보험의 가입자 부담 원칙과 국고지원은 취약계층 보호에 더 집중할 필요가 있다는 점, 관리재정수지가 지속적으로 적자를 보이는 상황 등을 고려해야 한다는 이견도 제시됨

- 이에 국가재정의 역할과 연금재정의 성격, 세대 간 형평성 측면에서 국고투입의 적절성 등에 관하여 논의가 진행될 필요
- 자동조정장치를 통해 재정의 부담을 완화하고 세대 간 형평성을 제고해야 한다는 의견도 있음
 - 이번 연금개혁에 대한 여야 합의 과정에서 자동조정장치 도입에 관한 논의가 등장하였으나 충분한 검토와 논의가 이루어지지 못한 채 연금개혁 합의를 어렵게 만드는 요소로 작용
 - 자동조정장치는 인구구조, 거시경제 변화, 연금재정 상황에 따라 급여수준이나 수급연령 등을 자동으로 조정하는 것을 의미하며, OECD 회원국은 국가마다 다양한 형태의 자동조정장치를 도입하고 있음
 - 이에 향후 진행될 연금개혁 논의에서는 자동조정장치에 기대할 수 있는 순기능과 예상되는 역기능을 심도있게 논의하여 자동조정장치 도입 여부와 적용할 내용을 결정할 필요가 있음

□ 노후소득보장체계 개선 관련 논의

- 다층노후소득보장 체계를 구성하는 국민연금, 기초연금, 퇴직연금, 개인연금 등의 상호 보완적 역할 강화 방안을 모색해야 하는 상황
- 기초연금 개편의 필요성
 - 현행 기초연금제도 성격의 모호성(공공부조도, 보편급여도 아닌 형태)과 인구고령화로 인한 수급자 수 급증 문제로 노인의 70%를 대상으로 하는 '목표수급률' 방식의 적정성에 대한 의문이 제기되고 있음
 - 저소득 노인에 집중된 지원, 최저연금보장, 보편급여화 등이 제안되고 있음
 - 국민연금과 기초연금 간의 관계 설정을 통한 기초연금 역할 재정립이 필요하며, 무엇보다 두 제도의 역할과 재원의 배분을 함께 고려할 필요
- 퇴직연금 개편의 필요성
 - 법정연금제도임에도 불구하고 현재 연금제도로서의 기능이 미미한 상황
 - 연금기능 강화를 위해 법적 강제 수준 강화, 수익률 제고를 통한 유인 마련, 운용에 대한 규제 완화 등이 제시되고 있음
 - 무엇보다 노후소득보장체계 내에서 퇴직연금이 수행할 수 있는 역할과 사회가 퇴직연금에 기대하는 역할 등을 명확히 할 필요가 있음

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

2025년 3월 20일 「국민연금법 일부개정법률안」이 국회를 통과하면서 국민연금은 세 번째 개혁을 실시하게 되었다. 1998년과 2007년에 이어 18년 만에 이루어진 이번 개혁은 보험료율과 명목소득대체율을 함께 인상하고 크레딧·보험료 지원 제도를 강화하며, 연금급여에 대한 국가의 지급 보장을 명문화하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

국민연금은 1988년 도입 당시 제도에 대한 국민의 수용성을 높이기 위해 상대적으로 직업 안정성이 높은 근로자(10인 이상 사업장 근로자)를 대상으로 하여 부담을 최소화하는 대신 높은 급여를 지급하는 형태로 출발하였다. 이후 대상자가 전국민으로 확대되고 제도 운영이 안정화되는 과정에서 초기에 설정한 저부담·고급여 구조를 합리화하는 조치를 취하였다.

국민연금은 제도 시작 시기부터 「국민연금법」에 보험료율을 9%로 명시하였으나, 당시 법률 부칙을 통해 보험료율을 3%로 시작하여, 6%를 거쳐 9%까지 단계적으로 인상하도록 하였다. 동시에, 40년 가입 평균소득자의 가입기간 평균소득 대비 급여액 비율을 의미하는 명목소득대체율은 70%가 되도록 규정하였다. 이 같은 조치는 제도 도입에 따라 이전에 부담하지 않았던 보험료를 납입해야 하는 국민의 부담을 최소화하기 위한 것이었다.

이후 가입 대상자를 전국민으로 확대하는 과정에서 이루어진 1998년 제1차 개혁(1999년부터 시행)은 명목소득대체율을 70%에서 60%로 인하하고, 2013년부터 5년 주기로 수급개시연령을 1세씩 상향 조정하여 2033년에 65세가 되도록 하는 등의 조치를 수반하였다. 이러한 조치는 일정 부분 재정안정화 효과를 가져왔으나 여전히 저부담·고급여 구조가 상존하여 기금 고갈에 대한 우려를 완전히 해소하지는 못하였다. 이에 정부는 2003년 수행한 제1차 국민연금 재정계산의 결과를 기초로 하여 2004년 국민연금 개혁안을 마련하였고, 이어 정당 간 정책경쟁과 최종 합의 과정을 거쳐 2007년 제2차 국민연금 개혁을 실시하게 된다. 제2차 개혁의 주된 내용은 국민연금의 명목소득대체율을 60%에서 50%로 즉시 인하(2008년 적

용)하고, 이후 0.5%p씩 매년 인하하여 2028년부터 40%가 되도록 하는 것이었다.

그러나 이러한 두 차례에 걸친 개혁에도 불구하고 국민연금은 수급-부담의 불균형이 완전히 해소되지 못하여 여러 차례 추가적인 개혁에 대한 논의가 이루어졌다. 특히, 정부가 5년마다 실시하는 국민연금 재정계산을 통해 국민연금의 기금소진이라는 전망 결과가 지속적으로 제시되었기 때문에 국민연금의 추가적인 개혁에 대한 필요성이 제기되었다. 이와 동시에, 노인의 높은 빈곤율을 고려할 때 국민연금의 노후소득보장 기능을 강화하는 방향의 개혁이 필요하다는 지적도 이어졌다.

이러한 배경에서 2018년 10월 대통령 직속 경제사회노동위원회 산하에 설치된 연금개혁 특별위원회(2019년 8월까지 운영)는 노사 합의된 국민연금 개혁방안을 마련하고자 하였다. 또한, 2022년 7월 22일부터 2024년 5월 29일까지 국회에 구성된 연금개혁 특별위원회는 민간자문위원회 구성과 공론화 등의 과정을 통해 국민연금을 포함한 4대 공적연금과 기초연금 등의 개혁방안을 논의하였다. 결과적으로 그간의 개혁 논의는 실질적인 「국민연금법」 개정으로 이어지지 못하였으나 제21대 국회에서 구성한 연금개혁 특별위원회의 논의 결과를 바탕으로 2025년 여야 합의를 통해 18년 만에 국민연금의 의미있는 제도 변경이 이루어졌다.

다만, 국민연금 개정법률 시행 이후에도 추가적인 국민연금과 노후소득보장체계의 개편 논의가 이루어질 예정이다. 여야는 이번 합의 과정에서 보험료율·소득 대체율·크레딧 제도 외의 다른 조치들은 특별위원회를 구성하여 논의하기로 하였으며, 이후 2025년 3월 20일 국회에 연금개혁 특별위원회가 구성되었다. 연금개혁 특별위원회 구성에 대한 제안이유를 살펴보면, 동 위원회의 구성은 “연금재정의 지속가능성과 노후소득 보장을 도모하기 위해 재정 안정화 조치 및 국민·기초·퇴직·개인 연금 등의 개혁방안을 논의하고, 관련 법률안을 심사·처리”하려는 목적이 있다. 이에 동 위원회를 통해 향후 국민연금을 포함한 노후소득보장체계의 개편 방안이 논의될 예정이다.

이러한 배경에서 본 보고서는 2025년 3월 개정된 「국민연금법」 개정법률의 정책적 효과와 의미를 분석하고자 한다. 특히, 2026년 1월 1일부터 시행 예정인 「국민연금법」은 개정이유로 “국민연금의 지속가능성과 노후소득 보장기능을 강화하기 위하여”라는 점을 명확히 하고 있으므로, 「국민연금법」 개정에 따른 영향을 재정과 수혜자 관점에서 분석하는 것이 본 보고서의 목적이다. 이를 통하여 향후 효과적인 논의가 이루어질 수 있도록 기여하고자 한다.

2. 주요 내용 및 방법

본 보고서의 주요 내용은 금번 「국민연금법」 개정이 국가재정과 국민연금의 가입자·수급자에게 미치는 영향을 분석하는 것이다. 이를 위해 개정된 법률을 보험료율과 소득대체율 조정, 크레딧 지원 정책 강화, 국가의 지급보장 등 세 부분으로 구분하여 분석한다. 다만, 보고서 작성 시점을 기준으로 구체적인 지원 대상 범위가 확정되지 않은 저소득 지역가입자 보험료 지원 확대¹⁾는 제외한다.

먼저, 법률 개정이 재정에 미치는 영향을 살펴보기 위해 개정 전후 제도에 대한 재정전망을 실시하여 그 결과를 비교·분석하고자 한다. 국민연금 개혁은 지속가능하지 않은 재정 문제로 촉발된 측면이 있으므로 이번 개혁이 재정의 지속가능성을 얼마나 제고시켰는지를 확인하는 것은 중요한 작업이다. 또한, 크레딧 지원의 경우 일반회계 지원을 포함하므로, 재원별 부담의 변화를 확인하는 것도 중요하다. 이에 개정 전후의 영향에 대한 재정전망 결과를 제시함과 동시에 크레딧 지원의 경우 국민연금기금을 넘어 전반적인 국가재정 측면에서 추가재정소요를 산출한다.

다음으로, 가입자와 수급자 측면에서의 개혁의 효과를 확인하기 위해 개혁 전후 상황에서의 보험료와 연금급여 수급액의 변화, 수익비 등을 분석하고자 한다. 보험료율과 명목소득대체율의 인상은 가입자가 납부하는 보험료와 연금 수급권 획득자의 급여를 증액시킬 것으로 예상되나 그 수준에 대해서는 추가적인 분석이 필요하다. 실제적으로 생애보험료와 생애급여액은 가입자의 노동시장에서의 활동 기간 및 생애소득 수준에 따라 달라지지만, 몇 가지 가정을 통해 대표가입자를 상징하여 개혁 전후의 상황을 비교하는 것이 제도 변경에 대한 이해 도모에 도움을 줄 수 있다. 따라서 본 보고서는 합리적인 가정을 수립하여 대표가입자의 수급-부담 변화를 분석하고자 한다. 특히, 후세대로 갈수록 개혁 이후의 제도를 적용받는 기간이 길어지므로 세대별로 구분하여 분석을 수행한다.

이러한 분석은 기본적으로 국회예산정책처가 자체 구축한 국민연금 재정전망 모형을 바탕으로 수행한다. 국회예산정책처는 통계청의 장래인구추계와 자체 전망한 거시경제변수 전망치, 그리고 보건복지부와 국민연금공단으로부터 제출받은 기초 현황자료에 근거하여 추정된 다양한 제도 변수를 바탕으로 국민연금의 수입·지

1) 저소득 지역가입자 보험료 지원의 경우 구체적인 지원 대상 범위를 대통령령으로 정하도록 위임하고 있으나, 보고서 작성 시점인 2025년 4월 10일 기준 정부의 확정 계획이 마련되어 있지 않아 제외하였다.

출·재정수지·적립금 추계를 실시하고 있다. 이 모형은 정부의 국민연금 재정계산 모형과 논리구조 측면에서는 유사하나 적용한 가정과 최신 실적치 반영 시점 등이 상이하여 추정 결과에 차이가 있을 수 있다.²⁾ 다만, 재정추계는 장기에 걸쳐 재정의 상황을 전망하는 거시모형으로, 미시 수준에서의 차이보다는 장기에 걸친 추세로 이해하는 것이 적절할 것이다. 또한, 가입자와 수급자 측면에서 몇 가지 가정을 세워 수급-부담 수준을 추정하는 것은 미시 수준의 분석으로, 적용한 가정에 따라 결과가 상이할 수 있다. 따라서 이 경우에는 사전에 설정한 가정을 제약조건으로 하여 도출된 결과로 이해할 필요가 있으며, 개혁의 정책적 영향 파악을 돕기 위한 예시 정도로 인식하는 것이 적절하다.

마지막으로 본 보고서는 분석한 결과를 바탕으로 향후 연금의 재정안정화와 노후소득보장 체계 개편을 위해 추가적으로 논의해야 할 과제를 간략하게 제시하는 것으로 결론을 대신하고자 한다. 이때, 논의 과제는 제21대 국회에 설치·운영된 연금개혁 특별위원회의 민간자문위원회가 2023년 하반기에 논의한 사항과 2023년 11월 연금특위에 제출한 최종보고서의 내용 등을 기초로 한다.

2) 정부는 재정계산에 관련된 변수와 가정의 일부를 국민연금재정추계전문위원회 최종보고서 형태로 공개하고 있으나, 그 외 재정전망에 필요한 상세자료 일체와 모형은 공개하지 않고 있다. 이에 국회예산정책처는 자체모형을 구축하여 재정전망을 실시하고 있다.

II. 2025년 국민연금 개정법률 분석

1. 보험료율 및 소득대체율 인상에 따른 재정전망 및 정책효과

가. 보험료율 및 소득대체율 변화

(1) 보험료율의 과거 추이 및 개정법률에 따른 변화

사회보험인 국민연금은 가입자가 납부한 보험료가 제도의 주 수입원이기 때문에 국민연금 재정안정화의 핵심 조치로 보험료율 인상이 지속 논의되었다. 2025년 3월 개정된 「국민연금법」은 보험료율을 현행 9%에서 13%까지 단계적으로 인상하도록 규정하고 있다. 이에 따라 국민연금의 보험료율은 개정법률이 시행되는 2026년부터 매년 0.5%p씩 2033년까지 8년간 인상된다.

이러한 보험료 인상은 제도 도입 시점의 법률 본칙을 기준으로 하면 제도 도입 이후 처음 있는 일이며, 경과조치를 둔 법률 부칙을 기준으로 하면 사업장가입자에게는 28년만의 인상, 지역가입자 기준으로는 20년 6개월만의 인상이다. 1988년 국민연금 도입 당시의 제도를 규정하고 있는 「국민연금법」(법률 제3902호, 시행 1988.1.1.)은 10인 이상 사업장을 대상으로 사용자와 근로자가 표준보수월액의 9%(사용자와 근로자가 각각 4.5%를 부담)를 보험료로 납입하면, 평균소득자 기준으로 40년 가입 시 납입기간 평균보수월액의 70%를 연금급여로 지급하도록 규정하였다. 다만, 실제로는 동법 부칙 제4조를 통해 1992년까지는 보험료율을 3%로 하고, 1993년부터 1997년까지는 보험료율을 6%로 하되 사업장가입자의 경우 사용자와 근로자가 각각 2%를 부담하고, 퇴직금전환금으로 나머지 2%를 부담하도록 하였으며, 「국민연금법」의 본칙이 규정한 9%는 1998년부터 적용하도록 규정하였다. 이같이 제도 도입 직후 보험료율 9%를 바로 적용하지 않고 단계적으로 인상한 것은 상대적으로 안정적인 근로자(10인 이상 사업장 근무자)를 대상으로 부담을 최소화한 상태로 출발함으로써 제도 도입에 대한 국민 수용성을 높이기 위함이었다.³⁾

3) 국민연금공단 국민연금연구원(2015, p.115)에 따르면, 도입 당시 명목소득대체율을 70%로 설정하는 경우 보험료율은 소득의 10% 이상이 되어야 한다는 것이 전문가들의 다수 의견이었으나, 보험료율은 기업의 부담을 고려하여 단계별로 상향조정하는 것으로 결정되었고, 이로 인해 제도 도입에 대한 큰 저항이 없었다.

지역가입자에 대한 보험료율은 당초 「국민연금법」 부칙을 통해 사업장가입자와 동일하게 설정되었으나, 제도의 적용대상을 확대하면서 변경되었다. 1995년 7월부터 농어촌지역 거주자가 국민연금의 가입 대상으로 새로 포괄되면서, 법률 제 4909호 부칙 제4조는 농어촌지역 거주자를 포함한 지역가입자에 대한 보험료율을 1995년 7월부터 2000년 6월까지 3%, 2000년 7월부터 2005년 6월까지 6%를 적용한 후에, 2006년 7월부터 9%를 적용하도록 규정하였다.

그러나 이러한 지역가입자에 대한 보험료율 인상 일정은 1998년 제1차 연금개혁과 함께 수정되었다. 제1차 연금개혁은 국민연금의 적용범위를 도시지역까지 추가 확대하면서 지역가입자에 대한 보험료율 인상 단계를 더 세분화하여 보다 점진적으로 인상되도록 수정하였다. 결과적으로 지역가입자에 대한 보험료율은 3%에서 시작하여 2000년 7월부터 매년 1%p씩 인상하여 2005년 7월에 9%에 도달하는 것으로 개정되었다.⁴⁾

이와 같이 1988년 국민연금 제도 도입 당시 법률 본칙에 규정된 보험료율은 9%였으나 경과조치를 통해 실제 보험료율 9%가 적용된 것은 사업장가입자의 경우 1998년 1월, 지역가입자는 2005년 7월이다. 이후 국민연금 개혁 논의에서 보험료율의 인상에 대한 논의가 지속되었으나, 실제 제1차 개혁과 제2차 개혁에서는 보험료율은 유지하는 대신 명목소득대체율을 인하하고 수급 개시연령을 상향 조정하는 방향으로 개혁이 실시되었다.⁵⁾ 따라서 2025년에 실시된 개혁을 통해 보험료율이 인상된 것은 사실상 제도 도입 이후 처음 있는 일이라고도 볼 수 있다.

4) 법률 제5623호 「국민연금법」 부칙(1998.12.31. 개정, 1999.1.1. 시행)

제4조 (연금보험료 등에 관한 적용예)

①제10조의 개정규정에 의한 지역가입자, 제10조의2의 규정에 의한 임의가입자, 부칙 제14조의 규정에 의한 지역가입자와 국민연금에 가입된 사업장에 종사하지 아니하는 임의계속가입자의 연금보험료는 제4조제1항의 개정규정 및 제75조제3항의 규정에 불구하고 1999년 4월부터 2000년 6월까지의 표준소득월액의 1천분의 30에 해당하는 금액으로, 2000년 7월부터 2001년 6월까지의 표준소득월액의 1천분의 40에 해당하는 금액으로, 2001년 7월부터 2002년 6월까지는 표준소득월액의 1천분의 50에 해당하는 금액으로, 2002년 7월부터 2003년 6월까지는 표준소득월액의 1천분의 60에 해당하는 금액으로, 2003년 7월부터 2004년 6월까지는 표준소득월액의 1천분의 70에 해당하는 금액으로, 2004년 7월부터 2005년 6월까지는 표준소득월액의 1천분의 80에 해당하는 금액으로 한다.

5) 2007년에 실시된 제2차 연금개혁에서 보험료율 인상이 논의되었으나 이해당사자의 반대로 인해 합의에 이르지 못하였다. 또한, 2018년 10월부터 2019년 8월까지 대통령 직속 경제사회노동위원회 산하에 설치·운영된 연금개혁 특별위원회의 논의 과정에서도 보험료율 인상에 대한 노사 합의에 도달하지 못하였다. 한편, 제2차 개혁 시 보험료율 부과 소득에 약간의 변경이 있었다. 이전에는 소득을 특정 구간으로 나누고 해당 구간의 표준소득월액을 기준으로 보험료를 산정하였으나 2008년부터는 천원 미만을 절사한 실제소득(기준소득월액)을 기준으로 보험료가 산정되었다.

[표 1] 국민연금 보험료율 변화 과정

(단위: %)

연 도	사업장가입자	지역가입자	비 고
1988~1992	3.0		
1993.1.~1995.6.	6.0 ¹⁾	3.0	1995.7.~ 전국민 대상
1995.7.~1997.12.			
1998.1.~2000.6.	9.0	4.0	제1차 개혁(1998년)으로 지역가입자 보험료율 인상 일정 변경 ²⁾
2000.7.~2001.6.		5.0	
2001.7.~2002.6.		6.0	
2002.7.~2003.6.		7.0	
2003.7.~2004.6.		8.0	
2004.7.~2005.6.		9.0	
2005.7.~2025.12.			
2026	9.5	제3차(2025년) 개혁	
2027	10.0		
2028	10.5		
2029	11.0		
2030	11.5		
2031	12.0		
2032	12.5		
2033	13.0		

주: 1) 사용자와 근로자가 각각 2%를 부담하고 나머지 2%는 퇴직금 전환금으로 부담
 2) 당초 1995년 7월부터 2000년 6월까지 3%, 2000년 7월부터 2005년 6월까지 6%, 2005년 7월부터 9%를 적용하는 것으로 하였으나, 1차 개혁을 통해 지역가입자에 대한 보험료율 인상 일정이 표의 내용과 같이 변경됨
 자료: 법률 제3902호 「국민연금법」(1988.1.1. 시행) 부칙 제4조, 법률 제4909호 「국민연금법」 부칙 제4조, 법률 제5623호 「국민연금법」(1999.1.1. 시행), 법률 제20903호 「국민연금법」(2026.1.1. 시행 예정) 부칙 제4조 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 명목소득대체율의 과거 추이 및 개정법률에 따른 변화

2025년 개정된 「국민연금법」은 국민연금의 명목소득대체율을 40%까지 단계적으로 인하하도록 한 이전의 조치를 중단하고, 2026년부터 43%를 유지하도록 규정하고 있다. 국민연금의 ‘소득대체율’이란 가입자가 보험료를 납부했던 기간, 즉 가입기간의 평균 소득수준 대비 연금 수령액의 비율을 가리킨다. 특히, 국민연금에 40년간 가입하고 그 기간의 본인 평균 소득수준(B값)이 연금수급 개시 전 3년간의 사업장가입자 및 지역가입자의 평균소득월액의 평균액(A값)과 동일한 사람에게 적용되는 소득대체율을 ‘명목소득대체율’이라고 한다.

소득대체율 개념

- 소득대체율: 가입기간의 평균소득 대비 연금급여 수령액의 비율
- 명목소득대체율: B값이 A값과 동일한 40년 가입자의 소득대체율
 - B값: 가입자 개인의 가입기간 중 기준소득월액의 평균액(연금급여액 산정 시 수급개시 직전연도 기준으로 재평가하여 적용)
 - A값: 연금 수급 전 3년간 사업장가입자 및 지역가입자의 평균소득월액의 평균액(연금급여액 산정 시 수급개시 연도 기준 적용)

당초 국민연금의 명목소득대체율은 70%로 설정되었고, 1998년 1차 개혁을 통해 1999년 60%로 인하하였으며, 2007년 실시된 2차 개혁을 통해 2008년 다시 50%로 즉시 인하한 후 2009년부터 매년 0.5%p씩 추가 인하하여 2028년부터 40%가 유지되도록 하였다. 제1차 개혁의 명목소득대체율 인하는 국민연금의 대상자를 전국민으로 확대하는 과정에서 초기에 국민의 제도 수용성을 높이기 위해 설정한 저부담·고급여 구조를 개선하려는 목적이었다. 또한, 제2차 개혁의 명목소득대체율 인하는 정부가 「국민연금법」에 따라 2003년에 실시한 제1차 재정계산 결과에 대한 대응조치로 해석할 수 있다. 당시 정부의 제1차 재정계산 결과 국민연금 기금은 2047년에 소진되는 것으로 전망되어 이것이 연금개혁 논의의 출발점이 되었기 때문이다.

[표 2] 국민연금 명목소득대체율 변화 과정

(단위: %)

연 도	명목소득대체율	비 고
1988~1998	70	
1999~2007	60	제1차 개혁
2008	50	
2009~2025	매년 0.5%p씩 인하 (49.5~41.5)	제2차 개혁 ¹⁾
2026~	43	제3차 개혁

주: 1) 당초 2009년부터 2028년까지 매년 0.5%p씩 인하하여 2028년부터 40%를 유지하는 방안이었음

자료: 법률 제3902호 「국민연금법」(1988.1.1. 시행), 법률 제4909호 「국민연금법」, 법률 제5623호 「국민연금법」(1999.1.1. 시행), 법률 제20903호 「국민연금법」(2026.1.1. 시행 예정) 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

이와 같이 과거 연금개혁은 명목소득대체율을 인하하는 방향으로 추진되었으나 급여 인하에 대한 보완 조치도 수반되었다. 제1차 개혁에서는 명목소득대체율 인하와 함께 노령연금 수급개시연령의 단계적 상향조정(60세에서 65세)을 결정하였지만, 이와 더불어 조기노령연금과 재직자노령연금 수급을 위한 최소 가입기간은 기존 20년에서 10년으로 단축하였다. 또한, 연금 수급을 개시한 사람의 연금액에 대해서는 당초 물가상승률이 10% 이상일 때만 이를 반영하여 조정하도록 되어 있었는데, 1차 개혁을 통해 연금 수급 개시 후 연금액을 매년 물가상승률에 따라 조정하는 것으로 변경하였다. 결과적으로, 1인당 기본연금액(개시시점의 연금액)은 삭감되었지만 수급자 범위는 넓어졌고(아래 [표 3] 참고), 연금 수급 개시 이후 인상되는 폭도 커졌다. 이 외에도 장애연금·유족연금·분할연금 등에 있어 변경되는 사항이 있었고, 이혼한 배우자에게 노령연금액을 나누어 지급하는 분할연금도 도입되었다.

[표 3] 제1차 국민연금 개혁 전후 노령연금 수급 범위

구 분		가입 기간		
		10년 이상 15년 미만	15년 이상 20년 미만	20년 이상
연 령	55세 이상 ~60세 미만	당연가입(변동 없음)	당연가입(변동 없음)	당연가입·조기연금 → 당연가입 (조기연금 수급 불가능)
	60세 이상 ~65세 미만	반환일시금 → 노령연금 수급 대기 또는 조기연금 수급	노령연금 수급 → 노령연금 수급 대기 또는 조기연금 수급	노령연금 수급 → 노령연금 수급 대기 또는 조기연금 수급
	65세 이상	반환일시금 → 노령연금 수급	노령연금 수급 (변동 없음)	노령연금 수급 (변동 없음)

주: 파란색 박스는 개혁 전의 노령연금 수급자 범위, 빨간색 박스는 개혁 후 조기노령연금을 제외한 노령연금 수급자 범위를 가리킴(보라색 박스는 변동 없음)

자료: 국회예산정책처

6) 장애연금·유족연금 수급자격 요건인 1년 이상 가입 폐지, 반환일시금 수급요건 중 '자격상실 후 1년 경과사유' 폐지, 유족연금 수급권자인 배우자에게 유족연금을 5년간 지급한 후 50세가 도달할 때까지 정지하던 것에서 '처'인 배우자가 소득 있는 업무에 종사하지 않는 한 계속해서 유족연금을 지급하는 것으로 변경, 기급연금(부양가족연금액) 및 장애일시보상금 상향조정 등이 있었다.

또한, 제2차 개혁에서는 명목소득대체율을 최종 40%까지 단계적으로 하향조정되도록 결정하는 동시에, 군복무를 한 사람과 출산을 한 사람에게 일정 기간의 가입기간을 추가 산입해 주는 군복무크레딧과 출산크레딧 제도를 도입하였고⁷⁾, 2008년 7월부터 기초노령연금을 도입하였다. 이러한 기초노령연금 제도는 사실상 국민연금 개혁에 따른 급여 수준 감소를 보충하기 위한 제도로 볼 수 있다.⁸⁾ 제2차 국민연금 개혁 전인 2007년 4월에 제정된 「기초노령연금법」은 65세 노인의 60%를 대상으로 국민연금 A값의 5%를 지급하고, 부부 동시 수급 시에는 16.5%를 감액하는 것으로 제도가 설계되었다. 또한, 국민연금이나 공무원연금 등 직역연금의 수급권이 발생한 경우에는 기초연금과 중복 수급을 금지하였다.

그러나 2007년 「국민연금법」 개정과 함께 개정된 「기초노령연금법」은 2008년 7월부터 65세 이상 노인의 60%에게 급여를 지급하되 2009년 1월부터는 노인의 70%가 급여를 받도록 부칙에 명시하였다. 급여 수준은 도입 시기 국민연금 A값의 5%에서 2028년 10%까지 단계적으로 조정되도록 하고, 부부가 동시에 수급할 경우 적용하는 감액 비율을 20%로 상향조정하였다. 또한, 공적연금과의 중복 수급 금지 조항을 폐지하였다. 이와 함께 2008년 1월부터 국회에 연금제도개선을 위한 위원회를 설치·운영하도록 규정하였다. 이후 「기초노령연금법」은 2014년 5월 「기초연금법」으로 대체되어 같은 해 7월부터 기초노령연금 대신 기초연금이 지급된다. 당초 기초노령연금은 A값의 5% 수준의 급여를 지급하였으나 기초연금으로 개편되면서 A값의 10% 수준을 지급하게 된다.

이번 2025년 실시된 제3차 개혁은 제도 도입 이후 보험료율을 처음으로 인상하면서 명목소득대체율 수준을 2026년부터 43%로 유지하는 것으로 결정되었다. 참고로, 명목소득대체율의 인상과 관련하여 몇 가지 염두에 두어야 하는 사실이 있다.

7) 군복무크레딧과 출산크레딧 제도에 대한 자세한 설명은 이하 제2절에서 제시한다.

8) 당시 국민연금 개혁 논의와 함께 국민연금의 사각지대에 대한 보완적인 지원 사업으로서 기초노령연금이 논의되었다. 정부가 구성한 2004년 2월 소득보장사각지대해소대책위원회는 국민연금의 모수개혁안에 더하여 기초연금 도입을 통한 구조개혁 방안을 함께 논의하였다. 또한, 2006년 6월 정부가 발표한 국민연금 신개혁안에도 노인 소득하위 45%에게 매월 8만원을 정액으로 지급하는 기초노령연금 도입을 국민연금 신개혁안 안에 포함하였다. 기초노령연금이 국민연금 논의에 포함되기 시작한 것은 국민연금의 사각지대를 해소하고자 하는 목적이었다.

먼저, 명목소득대체율은 연금을 수급하는 시점의 명목소득대체율이 아닌 보험료 납부 시점의 명목소득대체율이 반영된다는 점이다. 즉, 2026년 명목소득대체율이 43%라는 것은 그 해에 연금을 수급하는 사람에게 적용되는 값이 아니라 2026년에 보험료를 납부한 사람에 대하여 그 사람의 전체 가입기간 중 2026년에 해당하는 기간에 한하여 43%의 명목소득대체율을 적용한다는 의미이다. 따라서 과거 개혁을 통해 명목소득대체율이 연도별로 달라진 기간이 있으므로, 이 시기에 보험료를 납부한 사람에 대하여는 소득수준과 가입기간이 동일하여도 '보험료 납부 시점'에 따라 적용되는 명목소득대체율이 달라진다.

두 번째로, 명목소득대체율은 연금급여를 산정하는 산식에만 포함되므로 가입기간이 10년 미만이거나 국적 상실·국외 이주 등의 사유로 반환일시금을 받는 경우에는 수급액이 명목소득대체율의 영향을 받지 않는다. 일시금은 본인이 납부한 보험료에 대통령령으로 정하는 이자가 적용되어 산정되므로, 보험료율이 인상되면 본인이 나중에 반환받게 될 일시금의 금액도 그에 상응하여 늘어나지만, 명목소득대체율과는 무관하다. 즉, 명목소득대체율 인상 조치가 모든 급여를 인상시키는 효과가 있다고 볼 수 없고, 유족연금과 장애연금, 그리고 가입기간 10년 이상의 노령연금 수급권자들의 급여만 인상시킨다고 보는 것이 더 정확하다.

세 번째는 명목소득대체율과 소득대체율은 개념상 차이가 있다는 점이다. 앞서 언급한 것처럼 명목소득대체율은 40년 가입 평균소득자(B값)와 동일한 사람에게 적용되는 소득대체율을 의미하며, 실제 수급자에게 적용되는 소득대체율은 명목소득대체율을 기준으로 하여 가입기간과 소득수준에 따라 다르게 적용된다. 이는 국민연금의 급여액은 명목소득대체율로만 결정되는 것이 아니며, 가입자 본인의 가입기간, 해당 기간의 평균 소득(B값), 최근 3년 사업장·지역가입자 평균소득(A값) 대비 본인의 소득(B값)의 비율에 따라서도 달라지기 때문이다. 이 중, A값 대비 B값의 비율, 즉 가입자의 소득분포 내에서의 본인의 소득수준에 따라서 재분배 효과가 나타나도록 설계되어 있다. B값이 A값보다 높은 경우 명목소득대체율보다 더 낮은 소득대체율이 적용되며, 반대의 경우 더 높은 소득대체율이 적용된다.

예를 들어, 2026년 단년도를 두고 보면, 이 해에 가입한 사람에 대하여 적용되는 '명목소득대체율'은 43%이지만 실제로 개인마다 연금액 산정 시 적용되는 '소득대체율'은 소득 수준에 따라 상이하다. 또한, 2026년부터 특정 기간 국민연금에 가입한 사람의 B값이 A값과 동일하다고 할 때, 이 사람의 가입기간이 40년이라

면 소득대체율이 43%가 적용되지만, 가입기간이 더 짧으면 그보다 낮은 소득대체율(예를 들어 30년 가입의 경우 32.25%)이 적용된다.

소득대체율 개념과 관련된 주요 참고사항

- 명목소득대체율의 적용 시점
 - 특정 해의 명목소득대체율은 그 해 연금을 수급하는 사람이 아니라 그 해 보험료를 납부한 사람의 향후 급여 산정 시 적용
- 명목소득대체율의 적용 대상
 - 연금급여 수급권자(가입기간 10년 미만의 연금급여 미수급권자는 적용되지 않음)
- 국민연금의 재분배 효과
 - 가입자의 가입기간과 가입시점이 동일하더라도, 제도의 재분배효과에 따라 본인의 평균소득이 A값보다 높은 경우 더 낮은 소득대체율, 그렇지 않은 경우 더 높은 소득대체율이 적용됨

참고로, 가입기간 중 명목소득대체율 40%와 43%를 지속 적용할 경우 산출되는 실제 소득대체율을 비교해보고자 한다. 먼저, B값이 A값과 동일하나(동일 소득 수준) 가입기간이 다른 경우 가입기간별 소득대체율은 다음과 같다. 40%의 명목소득대체율이 적용되면 가입기간(10~40년)에 따른 실제 소득대체율은 10~40%가 되는 반면, 43%의 명목소득대체율이 적용되는 경우에는 가입기간(10~40년)에 따른 실제 소득대체율이 10.75~43%가 된다.⁹⁾ 즉, 가입기간이 길수록 명목소득대체율 인상에 따라 소득대체율이 증가하는 폭이 더 크다.

만약 가입기간이 40년으로 동일하나 소득수준이 상이하다고 가정하는 경우, 소득수준별 소득대체율은 다음과 같다. 이때 소득수준은 A값의 0.5배부터 2배 수준으로 가정하여 계산하였다.¹⁰⁾ 40%의 명목소득대체율이 적용되는 경우 소득수준별(A값의 0.5~2배) 실제 소득대체율은 60~30%가 되고, 43%의 명목소득대체율이 적용되면, 소득수준별(A값의 0.5~2배) 소득대체율은 64.5~32.25%가 된다. 즉, 소

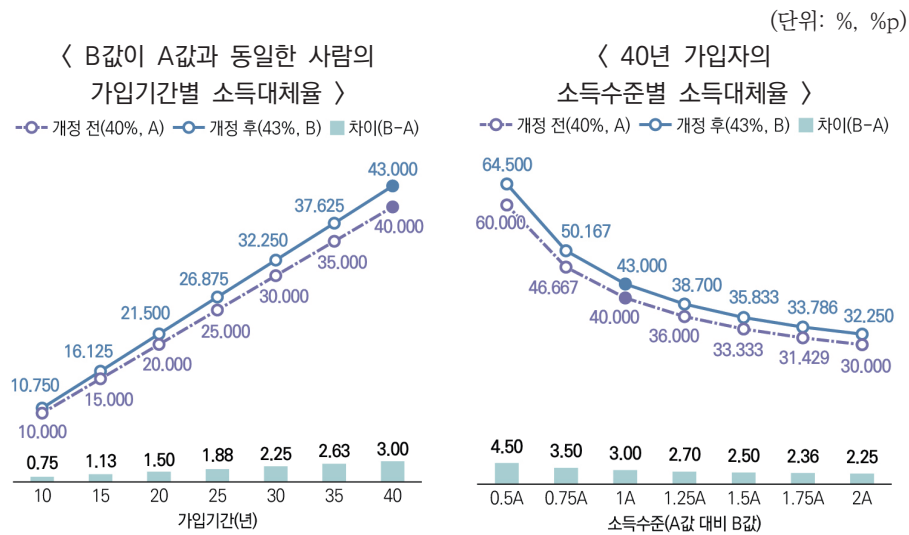
9) 실제 국민연금은 가입기간의 상한이 없으므로, 40년 이상 가입하는 것이 가능하나 여기서는 참고를 위해 40년 가입자까지만 제시한다.

10) 과거 A값과 기준소득월액의 상한·하한 수준 간의 비율을 살펴보면, 기준소득월액 상한은 A값의 1.997배에서 5.340 수준이었고, 기준소득월액의 하한은 0.924~0.2559배 수준이었다. 즉, 실제 가입자의 소득이 본 보고서에서 설정한 소득범위를 넘는 경우가 있으나, 본 보고서는 참고를 위해 A값의 0.5배부터 1배까지만 설정하여 제시한다.

득수준이 낮을수록 명목소득대체율 인상에 따라 소득대체율이 증가하는 폭이 더 크다.

이와 같이 명목소득대체율 변경의 효과가 가입기간·소득수준에 따라 다르게 나타나는 것은 이번 법 개정의 효과라기보다는 이전부터 국민연금이 가지고 있는 재분배 기능 때문으로 이해할 수 있다. 국민연금은 가입기간이 길수록, 그리고 소득수준이 낮을수록 더 높은 소득대체율이 적용되도록 설계되어 있기 때문에, 명목 소득대체율의 인상 효과가 가입기간이 상대적으로 긴 사람과 소득수준이 상대적으로 낮은 사람에게 더 높게 나타나는 것이다.

[그림 1] 명목소득대체율 40% 및 43% 적용 시 가입기간·소득수준에 따른 소득대체율



자료: 국회예산정책처

국민연금 급여 산식(개정법률 기준)

- 국민연금의 노령·장애·유족연금급여는 '기본연금액'에 각각의 지급률을 곱하여 산정
- 기본연금액은 A값과 B값, 가입시점의 명목소득대체율, 그리고 총 가입기간을 반영하여 산출

$$\sum_i (\pi_i \times (\alpha_i A + \beta_i B) \times p_i / P) \times (1 + 0.05n/12)$$

<ul style="list-style-type: none"> - i: 소득대체율이 변경되는 구간 <ul style="list-style-type: none"> · $i = 1$: 1988~1998년 · $i = 2$: 1999~2007년 · $i = 3$: 2008년 · $i = 4 \sim 20$: 2009~2025년 · $i = 21$: 2026년 이후 - π_i: 소득대체율 상수 <ul style="list-style-type: none"> · $i = 1$: 2.4 (명목소득대체율 70% 의미) · $i = 2$: 1.8 (명목소득대체율 60% 의미) · $i = 3$: 1.5 (명목소득대체율 50% 의미) · $i = 4 \sim 20$: 1.485~1.245 (명목소득대체율 49.5%~41.5% 의미) · $i = 21$: 1.29 (명목소득대체율 43% 의미) 	<ul style="list-style-type: none"> - A: A값 <ul style="list-style-type: none"> · 연금수급 전 3년간 전체 가입자(사업장가입자 및 지역가입자)의 평균소득월액의 평균액 - B: B값 <ul style="list-style-type: none"> · 가입자 개인의 가입기간 중 기준소득월액의 평균액 - α_i, β_i: 반영되는 A값과 B값의 비중 <ul style="list-style-type: none"> · $i = 1$이면 $\alpha_i = 1, \beta_i = 0.75$, 그 외에는 $\alpha_i = \beta_i = 1$ - P: 총 가입기간(개월) <ul style="list-style-type: none"> p: 해당구간 가입기간(개월) n: 20년 초과 가입기간(개월)
--	--

- 산식에는 A값과 B값이 동시에 반영되는데, 이는 B값과 A값의 상대적 수준에 따라 소득대체율이 달라진다는 것을 의미
 - 현행 제도와 같이 α_i 와 β_i 가 모두 1이라면, B값과 A값이 동일할 경우 가입기간과 기간별 소득대체율에 따라서 급여 결정
 - 1988~1998년은 A값과 B값이 반영되는 비중이 1:0.75였기 때문에, B값의 75%가 A값과 동일한 경우 기준이 되는 소득대체율 수준이 반영되지만, B값의 75%가 A값보다 높으면 소득대체율이 그보다 낮아지고, 반대로 B값의 75%가 A값보다 낮으면 소득대체율이 그보다 높아지는 형태였음
- 산식에 $(1 + 0.05n/12)$ 이 포함된 것은, 가입기간이 20년을 초과하는 경우 20년을 초과하는 1년마다 급여가 5% 가산된다는 것을 의미
 - 즉, 가입기간이 240개월을 초과하는 매 1개월마다 5/12%를 급여에 가산

나. 개정법률에 따른 재정전망

「국민연금법」 개정의 목표 중 하나인 ‘지속가능성 제고’를 확인하기 위하여 법률 개정 전의 제도와 개정 이후 제도의 재정전망 결과를 비교하고자 한다. 본 절에서는 보험료율과 소득대체율 인상에 따른 재정전망 결과를 먼저 제시하고, 이하 제2 절에서 크레딧 제도변화를 포함한 재정전망 결과를 제시할 것이다. 이때 기본 전망은 모형에 따라 수행하되, 정부가 지난 2023년과 2024년 각각 발표한 「제5차 국민연금 종합운영계획」(2023.10.)과 「연금개혁 추진계획」(2024.9.)에서 기금운용수익률 1%p 제고를 목표로 수립하였으므로, 참고를 위하여 크레딧 제도변화를 포함한 재정전망에서는 기금운용수익률 전망치에 관한 두 가지 시나리오를 바탕으로 한 전망 결과를 함께 제시한다.

(1) 재정전망의 주요 가정

본 보고서의 재정전망은 국회예산정책처가 자체 구축한 국민연금 재정전망 모형을 활용한다. 국회예산정책처의 국민연금 재정전망 모형은 제도변수와 인구변수, 거시경제변수를 적용하여 국민연금의 수입과 지출을 추계하도록 구성되어 있다. 이 모형은 연도별·연령별·성별로 가입에서부터 사망까지의 경로를 추적하면서 가입유형과 가입기간 및 가입기간의 보험료, 급여유형과 수급기간 및 수급기간의 급여액 등을 세분화하여 각각을 추정하는 형태로 구축되어 있다.

이번 재정전망에서 활용한 인구변수는 통계청이 2023년 12월 발표한 「장래인구추계」의 2025~2095년 추계결과(중위 가정)를 바탕으로 한다. 이 추계결과는 2022년 인구총조사 결과를 기초로 출생·사망·국제이동 등의 인구변동요인을 반영하여 산출한 것이다.

거시경제변수는 국회예산정책처가 발표한 「2025년 NABO 경제전망(2024~2028)」(2024.10.11.)의 전망시계를 장기로 확장한 수치를 활용하였다. 동 전망치는 2024년 10월까지의 경제 변화를 반영하되 일부 전망 항목(금리 등)은 2024년 말까지의 경제상황을 고려하여 수정전망한 값이다.

[표 4] 주요 거시경제 변수 개요

변 수	2025~2095년
명목임금상승률	기간 평균 3.8%
소비자물가상승률	기간 평균 2.0%
명목국고채금리(3년 만기)	기간 평균 2.2%
명목국고채금리(10년 만기)	기간 평균 2.3%
명목회사채금리(AA-, 3년 만기)	기간 평균 2.7%
경제활동참가율	15~64세 기간 평균 75.7% (성별·연령구간별로 구분하여 적용)

주: 기간 평균은 해당 기간의 단순평균
 자료: 국회예산정책처

제도변수는 국민연금 가입자 수, 보험료 납부액, 수급자 수, 연금 수급액 등의 산출과 관련된 변수로, 보건복지부와 국민연금공단이 제출한 국민연금 기초자료를 바탕으로 하여 과거 실적 추세와 각각의 추정에 적합한 수리적 모형 등을 적용하여 산출한다. 다만, 제도변수 중에서도 국민연금 가입률, 지역가입자 비율, 납부예외자 비율 등 외생적으로 가정하여 투입하는 변수는 보건복지부가 제5차 국민연금 재정 계산을 수행할 때 사용한 전망치를 준용한다.

재정전망을 통해 산출된 수입·지출·재정수지·적립금액은 장기에 걸친 금액이므로, 국회예산정책처의 GDP디플레이터 전망치를 활용하여 2025년 기준 불변가격으로 전환하여 제시한다.

[표 5] 제도변수 가정

변수명	2025년	2030년	2035년	2040년 이후
국민연금 가입률 ¹⁾	93.5%	93.8%	93.9%	94.1%
지역가입자 비중 ²⁾	30.9%	27.9%	25.5%	23.6%
납부예외자 비율 ³⁾	39.2%	38.0%	36.3%	34.3%
지역가입자 징수율 ⁴⁾	73.9%	75.9%	76.8%	77.7%
지역가입자 소득수준 ⁵⁾	46.7%	46.4%	46.1%	46.0%

주: 1) 국민연금 가입률: 경제활동 인구 대비 국민연금 가입자 수 비율

2) 지역가입자 비율: 당연적용 가입자 수 대비 지역가입자 수 비율

3) 납부예외자 비율: 지역가입자 수 대비 소득신고자 수 비율

4) 지역가입자 징수율: 지역가입자 소득신고자 중 보험료 납부자 비율

5) 지역가입자 소득수준: 사업장가입자 소득 대비 지역가입자 소득 비율

자료: 국민연금재정추계전문위원회, 「(2023 국민연금 재정계산) 재정추계전문위 최종보고서」, 2023.10.

(2) 재정전망 결과

① 가입자 수 및 수급자 수

국민연금의 가입자 수는 전체 인구 감소와 경제활동 인구의 감소에 따라 2025년 2,192만명에서 2093년 783만명으로 감소할 전망이다. 반면, 국민연금의 연금급여 수급자 수는 2025년 752만명에서 2061년 1,787만명까지 증가한 뒤 2095년 1,050만명으로 감소할 것으로 예상된다. 그중 노령연금 수급자는 2025년 630만명에서 2063년 1,673만명까지 증가한 뒤 2095년 1,015만명으로 감소할 전망이다.

[표 6] 국민연금 가입자 수 및 수급자 수 전망: 2025~2095년

(단위: 만명, %)

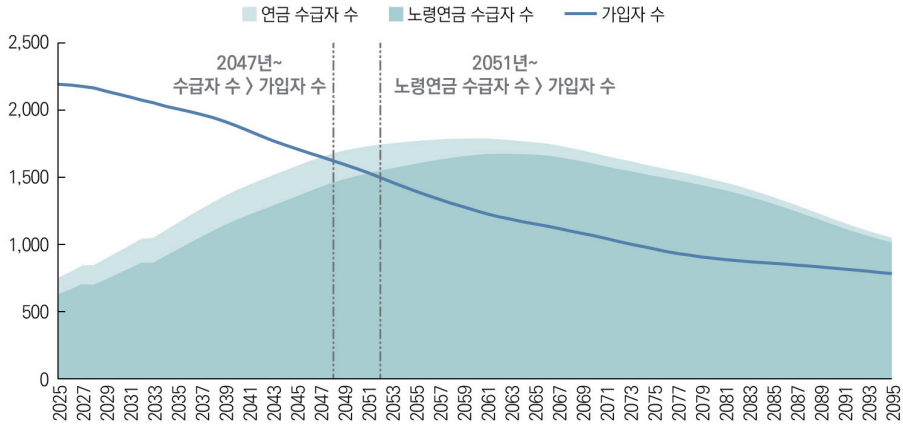
구 분	2025	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2095	연평균 증가율
가입자 수(A)	2,192	2,120	1,882	1,566	1,254	1,065	898	825	783	-1.5
연금 수급자 수	752	943	1,404	1,737	1,787	1,678	1,481	1,192	1,050	0.5
노령연금(B)	630	781	1,184	1,529	1,663	1,598	1,422	1,149	1,015	0.7
제도부양비 (B/A)	28.7	36.8	62.9	97.6	132.7	150.0	158.3	139.3	129.6	2.2

자료: 국회예산정책처

국민연금 가입자 수 추이와 수급자 수 추이를 함께 비교해보면 가입자 수는 인구구조 변화에 따라 지속적으로 감소하는 반면, 수급자 수는 연금제도가 성숙하게 되는 2062년까지 증가하다가 이후 감소할 것으로 전망된다. 이에 따라 가입자 수 대비 노령연금 수급자 수를 나타내는 제도부양비는 2025년 28.7%에서 2079년 159.0%까지 증가한 뒤 감소하여 2095년 129.6%에 이를 전망이다.

[그림 2] 국민연금 가입자 및 수급자 수 전망: 2025~2095년

(단위: 만명)



자료: 국회예산정책처

② 중전법률 유지 시 재정전망: 보험료율 9%, 소득대체율 40%

국민연금의 보험료율을 9%로 유지하고, 중전 계획에 따라 소득대체율을 2028년 40%까지 단계적으로 인하할 경우, 국민연금기금은 2041년 재정수지가 적자로 전환되고 2057년 기금이 모두 소진될 것으로 전망된다.¹¹⁾

국민연금 수입은 불변가격 기준으로 2025년 123.9조원에서 2040년 148.7조원까지 지속 증가한 후, 기금운용수익 감소의 영향으로 기금 소진 시점까지 감소한다. 이때의 기금운용수익 감소는 재정수지 적자 발생 이후 적립금 감소로 인해 이를 원금으로 하여 발생하는 수익금이 함께 감소하기 때문이다. 이후 2057년 적립금이 소진된 이후에는 기금운용수익은 발생하지 않으며, 가입자 소득 증가의 영향으로 보험료 수입이 증가하여 기금 수입이 2095년 88.8조원에 이를 전망이다.

국민연금 지출은 불변가격 기준으로 2025년 51.4조원에서 2095년 359.3조원까지 연평균 2.8% 증가할 전망이다. 그중 급여지출액은 불변가격 기준으로 2025년 50.5조원에서 2095년 355.8조원까지 지속 증가할 전망이며, GDP 대비 급여지출 비율은 2025년 1.9%에서 2085년 8.4%까지 증가한 후 2095년 8.0%로 감소

11) 정부는 제5차 재정계산 이후 2023년 말 발표된 통계청 장래인구추계와 이를 근거로 한 거시경제변수 추정치를 반영해 2024년 국민연금 재정을 재추계한 결과 기금 소진 시점을 2056년으로 추계하였다. 국회예산정책처와의 기금 소진 시점의 차이는 모형과 사용한 가정, 최신 실적치 반영 시점(국회예산정책처는 2024년 말 실적치 반영) 등의 차이에 기인한다.

할 것으로 예상된다.

국민연금 재정수지는 불변가격 기준으로 2025년 72.4조원의 흑자가 발생할 것으로 예상되나 이후 흑자 규모가 감소하여 2041년부터 적자로 전환되고, 2095년까지 적자 규모가 지속적으로 확대될 전망이다. 전망된 GDP 대비 재정수지 적자 규모는 2070년대 이후 6%를 상회할 것으로 보인다.

[표 7] 국민연금기금 재정전망(개정 전): 2025~2095년

(단위: 조원, %)

구 분	수입		지출	급여 지출		재정 수지	적립금		
	보험료	GDP 대비		GDP 대비	GDP 대비		경상	불변	GDP 대비
2025	123.9	62.5 (2.4)	51.4	50.5 (1.9)	72.4	1,285.3	1,285.3	(48.4)	
2030	139.1	69.0 (2.3)	74.3	73.3 (2.5)	64.9	1,651.7	1,503.4	(51.2)	
2040	148.7	76.1 (2.2)	144.4	143.2 (4.2)	4.4	2,092.1	1,574.1	(45.7)	
2050	120.6	77.7 (2.1)	210.6	209.1 (5.6)	-89.6	1,385.5	863.6	(22.9)	
2057	77.7	75.8 (1.9)	245.3	243.6 (6.1)	-166.6	-229.3	-125.8	(-3.2)	
2060	75.1	75.1 (1.9)	259.4	257.6 (6.4)	-182.9				
2070	76.7	76.7 (1.8)	313.1	310.9 (7.4)	-234.1				
2080	78.2	78.2 (1.8)	355.6	352.9 (8.2)	-274.5				
2090	86.3	86.3 (2.0)	364.3	361.1 (8.3)	-275.1				
2095	88.8	88.8 (2.0)	359.3	355.8 (8.0)	-267.6				
연평균 증가율	-0.5	0.5	2.8	2.8					

주: 1. 전망액은 2025년 불변가격

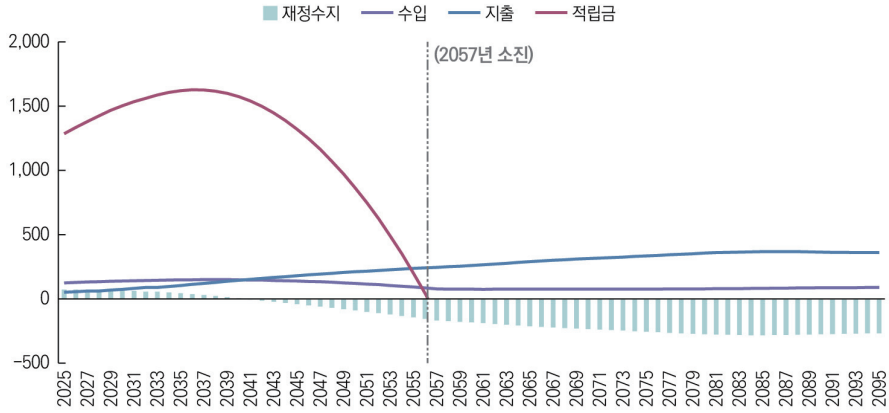
2. 수입은 관리비·크레딧국고지원 등 국고보조를 포함하나 재정수지는 이를 제외한 총수입 및 총지출 기준으로 산출

자료: 국회예산정책처

적립금은 경상가격 기준의 수입, 지출, 재정수지를 바탕으로 산출되기 때문에 실질적인 적립금의 추이는 경상가격을 기준으로 확인할 필요가 있다. 이에 적립금 규모는 경상가격을 기준으로 살펴보면, 국민연금 적립금은 2040년 2,092.1조원(불변가격 기준 1,574.1조원)까지 증가한 뒤 점차 감소하여 2057년 소진될 전망이다. GDP 대비 적립금은 2025년 48.4%에서 점차 증가하여 2030년대 50%를 상회하다가 이후 감소할 것으로 예상된다.

[그림 3] 국민연금기금 재정전망(개정 전): 2025~2095년

(단위: 조원)



주: 전망액은 2025년 불변가격
 자료: 국회예산정책처

③ 개정법률에 따른 제도 변경 시 재정전망: 보험료율 13%, 소득대체율 43%

2026년부터 국민연금의 보험료율을 13%까지 단계적으로 인상하고, 소득대체율을 43%로 유지할 경우, 국민연금기금은 재정수지 적자 전환 시점이 2048년으로 종전 법률 적용 대비 7년 연장되고, 기금 소진 시점은 2065년으로 8년 연장될 전망이다. 이는 크레딧 제도 등의 변화를 고려하지 않고 보험료율과 소득대체율의 변화만 고려한 전망 결과이다.

[표 8] 보험료율(13%)·소득대체율(43%) 인상 시 국민연금기금 변화

구 분	재정수지 적자 전환 시점	기금 소진 시점	2095년 기준 누적적자 증감
개정 전	2041년	2057년	-
보험료율(13%)· 소득대체율(43%) 인상	2048년 (+7년)	2065년 (+8년)	누적적자액이 1,763조원 감소

주: 1. 누적적자 감소액은 2025년 불변가격
 2. 이 표의 결과는 크레딧 제도 개편을 반영하지 않은 결과임
 3. 누적적자 감소액은 누적적자액과 다른 개념으로, 2095년 기준 종전 제도 기준 누적적자액에서 변경된 제도 기준 누적적자액을 차감한 것을 의미함(즉, 동 표의 수치는 제도 변경에 따라 누적적자액이 감소됨을 의미하는 것으로, 누적적자가 모두 해소되는 것은 아님에 유의) 이때 누적적자액은 GDP디플레이터를 사용하여 2025년 기준 불변가격으로 산출

자료: 국회예산정책처

국민연금 수입은 불변가격 기준으로 2025년 123.9조원에서 2047년 198.0조원까지 지속 증가한 후, 적립금 감소에 따른 기금운용수익 축소(수익률 감소가 아닌 원금 감소에 따른 수익금 축소)의 영향으로 기금 소진 시점까지 감소한다. 2065년 적립금 소진 이후에는 가입자 소득 증가에 따라 보험료 수입이 증가하여 전체 기금수입이 2095년 128.2조원에 이를 전망이다.

국민연금 지출은 불변가격 기준으로 2025년 51.4조원에서 2087년 393.4조원까지 증가하다가 2095년 385.6조원으로 소폭 감소할 전망이다. 그러나 경상가격 기준으로 하면 지출은 지속 증가할 것으로 예상된다. 지출 중에서도 급여지출액은 불변가격 기준으로 2025년 50.5조원에서 2086년 390.5조원까지 증가했다가 2095년 382.2조원으로 소폭 감소할 전망이다, 이 역시 경상가격 기준으로는 지속적인 증가가 전망된다. GDP 대비 급여지출 비율은 2085년 9.0%까지 증가하다가 이후 2095년 8.6%로 감소할 것으로 예상된다.

[표 9] 국민연금기금 재정전망(보험료율·명목소득대체율 인상): 2025~2095년

(단위: 조원, %)

구 분	수입	수입		지출	지출		재정수지	적립금		
		보험료	GDP 대비		급여지출	GDP 대비		경상	불변	GDP 대비
2025	123.9	62.5	(2.4)	51.4	50.5	(1.9)	72.4	1,285.3	1,285.3	(48.4)
2030	160.1	88.2	(3.0)	74.5	73.4	(2.5)	85.7	1,715.6	1,561.5	(53.2)
2040	199.8	109.9	(3.2)	145.7	144.4	(4.2)	54.2	2,653.7	1,996.6	(58.0)
2047	198.0	111.6	(3.0)	196.1	194.7	(5.3)	2.2	2,895.8	1,909.8	(51.9)
2050	192.7	112.2	(3.0)	214.9	213.4	(5.7)	-21.8	2,830.9	1,764.5	(46.8)
2060	148.7	108.5	(2.7)	269.4	267.6	(6.6)	-119.3	1,505.2	782.6	(19.4)
2065	115.3	109.3	(2.7)	303.6	301.6	(7.3)	-186.4	-109.9	-52.3	(-1.3)
2070	110.8	110.8	(2.6)	330.7	328.5	(7.8)	-217.5			
2080	113.0	113.0	(2.6)	379.5	376.8	(8.8)	-263.4			
2090	124.6	124.6	(2.9)	390.6	387.4	(8.9)	-262.8			
2095	128.2	128.2	(2.9)	385.6	382.2	(8.6)	-254.3			
연평균 증가율	0.0	1.0		2.9	2.9					

주: 1. 전망액은 2025년 불변가격

2. 수입은 관리비·크레딧국고지원 등 국고보조를 포함하나 재정수지는 이를 제외한 총수입 및 총지출 기준으로 산출

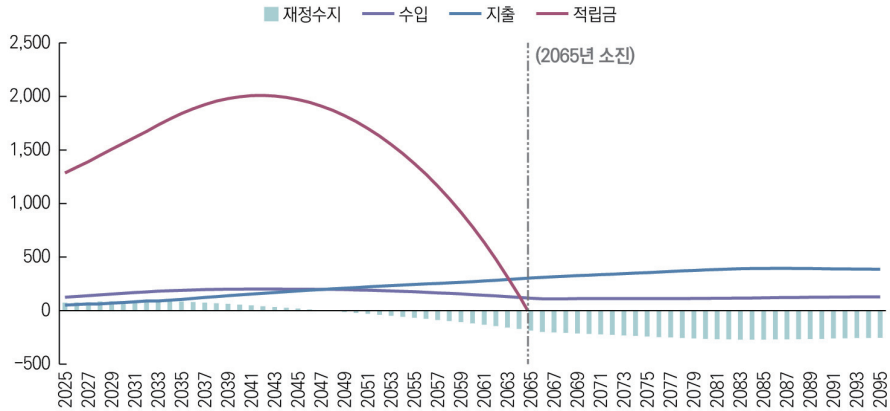
자료: 국회예산정책처

국민연금 재정수지는 불변가격 기준으로 2025년 72.4조원의 흑자가 예상되거나 이후 흑자 규모가 감소하여 2048년부터 적자로 전환되고, 2095년까지 적자 규모가 지속적으로 확대될 전망이다. 전망된 GDP 대비 재정수지 적자 규모는 2095년 기준 5.7% 수준이다.

적립금 규모를 경상가격 기준으로 살펴보면, 보험료율과 소득대체율 조정 시 국민연금 적립금은 2047년 2,895.8조원(불변가격 기준 1,909.8조원)까지 증가한 뒤 점차 감소하여 2065년 소진될 전망이다. GDP 대비 적립금은 2025년 48.4%에서 점차 증가하여 2030년 후반 58% 수준을 보이다가 이후 감소할 것으로 예상된다.

[그림 4] 국민연금기금 재정전망(보험료율·소득대체율 인상): 2025~2095년

(단위: 조원)



주: 전망액은 2025년 불변가격
 자료: 국회예산정책처

다. 세대별 대표가입자의 보험료율·소득대체율 인상 효과

(1) 분석의 주요 가정

국민연금의 생애보험료와 생애수급액, 흔히 낸 돈 대비 받는 돈이라고 언급되는 생애보험료 대비 생애수급액(수익비) 등은 제도적으로 설정된 보험료율과 명목소득대체율뿐만 아니라 가입자 개인과 집단의 소득수준, 가입자의 가입기간 및 가입 시점, 경제상황 등에 따라 달라진다. 특히, 개인에게 적용되는 소득대체율이 가입 시점에 따라 다르며, 개인과 가입자 집단 간의 상대적 소득수준에 따라서도 달라지기

때문에, 모든 사람마다 적용되는 소득대체율이 상이하다고 말할 수 있는 상황이다. 따라서 세대별 부담-수급의 차이를 분석하기 위해서는 합리적인 가정에서 출발하여야 한다.

수익비 개념

- 가입기간 생애기간 납부한 보험료 총액의 현재가치 대비 수급개시 이후부터 사망 시점까지 수급하는 급여 총액의 현재가치 비율
 - 보험료 부과 대상 소득은 유지된다고 가정

본 보고서는 세대별 대표자를 1970년생부터 2005년생의 범위에서 5년 간격의 출생코호트로 설정하고¹²⁾, 이들의 생애보험료와 생애수급액을 분석하기 위해 생애소득, 가입기간, 수급기간, 수급개시, 할인율의 다섯가지 측면에서 몇 가지 가정을 설정하였다. 첫째, 생애소득에 대해서는 직관적인 이해를 위해 매년 평균소득(A값)을 획득하는 것으로 가정하고, 국민연금이 재분배효과를 갖는다는 점을 고려하여 가정한 소득수준의 0.5배 소득자(이하 ‘저소득자’)와 1.9배 소득자¹³⁾(이하 ‘고소득자’)로 세분화하여 분석한다. 그러나 노동시장에 진입해서 빠져나오는 시기까지 항상 A값 획득을 유지하는 것이 어렵다는 현실을 고려하여, 2024년 기준 국민연금 가입자의 연령별 소득분포가 유지된다고 가정(생애소득분포 추종자)하여 계산한 결과를 [참고자료 1]로 제시한다.

둘째, 가입기간은 크게 40년, 30년, 20년으로 구분하여 적용한다. 앞서 언급한 것과 같이 동일한 연령의 평균소득자라 하더라도 가입 시점에 따라 급여가 달라진다. 이는 보험료를 납부한 시점마다 소득대체율이 다르기 때문이다. 이러한 세대 “내” 차이를 최대한 배제하기 위하여 가입시점을 다음과 같이 연령구간으로 고정하

12) 분석의 대상은 2026년 기준 당연가입연령에 포함되며, 활용가능한 거시경제변수의 마지막 시점(2095년)을 고려했을 때 사망시점까지 급여액을 추정할 수 있는 집단으로 설정하였다. 참고로, 1965년생은 2025년 현재 60세로 이미 당연가입연령을 지나 분석의 가정을 적용하면 개정법률의 영향을 받지 않는다. 반면, 2005년생은 2025년 현재 20세이며, 활용가능한 거시경제변수의 마지막 시점인 2095년 90세이다.

13) A값의 1.9배 소득자를 고소득자로 설정한 것은 과거 연금보험료를 부과하는 기준소득월액 상한액이 A값의 2배 내외 수준으로 유지되고 있기 때문이다. 이에 기준소득월액 상한을 초과하지 않는 선에서의 최대 소득을 설정하기 위하여 A값의 1.9배를 고소득 수준으로 설정하였다.

였다. 40년 가입자는 모든 출생연도에 대하여 20~59세, 30년 가입자는 30~59세, 20년 가입자는 36~55세에 가입한 것으로 가정하였다. 이때 가입자는 사업장가입자로 가정하였다.

셋째, 수급기간은 통계청 장래인구추계의 수급 개시시점의 기대여명을 적용한다. 수급기간을 가입기간과 마찬가지로 일정 기간으로 고정할 수도 있으나, 보다 합리적인 가정을 위하여 통계청의 자료를 활용하여 출생연도별로 수급기간을 달리 적용한다. 한편, 노령연금을 수급하다가 사망한 사람에게 유족이 있으면 유족연금으로 승계되지만 여기서는 이를 고려하지 않는다.

넷째, 수급개시는 모두 각 출생연도별 수급개시연령에 하는 것으로 가정한다. 여기서는 조기수령이나 연기를 가정하지 않으며, 소득활동에 따른 노령연금액 감액도 적용되지 않는 것으로 본다.

[표 10] 대표가입자 분석의 주요 가정

구분	주요 가정
생애소득	① A값소득자 가정: 매년 소득수준이 당해연도 A값과 동일한 사람 ② 생애소득분포 추종자 가정: 2024년 A값 대비 생애소득 분포 유지([참고자료 1]로 제시) * 1배 소득자(평균소득자), 0.5배 소득자(저소득자), 1.9배 소득자(고소득자) 가정
가입기간	① 40년: 20~59세 가입 ② 30년: 30~59세 가입 ③ 20년: 36~55세 가입
수급기간	수급개시 시점부터 통계청의 기대여명을 적용한 사망시점까지 수급 가정

자료: 국회예산정책처

다섯째, 생애소득과 생애급여 추정 시 과거와 미래 현금흐름을 현재화할 때 핵심적인 요소는 할인율이다. 어떤 지표를 할인율로 사용할 것인가에 따라 그 금액이 달라지기 때문에 분석의 목적에 맞는 할인율을 설정할 필요가 있다. 만약, 공적연금 가입으로 인한 사적연금에 대한 기회비용을 확인하기 위한 목적이라면 시장이자율이나 기금운용수익률 등을 할인율로 활용할 수 있다. 이를 통해 공적연금이 시장의 투자 상품 대비 어느 정도의 수익을 제공했는지를 확인할 수 있기 때문이다.¹⁴⁾

14) 이러한 관점에서 Leimer(1995)는 국고채 10년물의 수익률을 할인율로 사용하여 공적연금의 기회비용을 확인할 수 있다고 제안하였다.

즉, 시장이자율은 연금재정 수준에서 공·사연금을 비교하는 목적에 적합한 할인율이라고 할 수 있다. 반면, 개인 단위에서 낸 돈 대비 받는 돈의 비율을 분석하고자 할 때 대상 급여가 확정급여형이라면 임금상승률을 적용하여 급여 총액을 현재가치화할 수도 있다.¹⁵⁾ 연금급여를 개인이 노동시장에서 지속적으로 소득을 창출한다고 가정했을 때 획득할 수 있는 소득에 대한 기회비용으로 보는 시각에서는 임금상승률로 할인하는 것이 적절하기 때문이다.

본 보고서에서는 국민연금의 임금상승률의 대리변수로 A값 증가율을 기본적인 할인율로 사용한다. 이는 개인 수준에서 연금급여를 소득의 일종으로 보고 그에 대한 기회비용을 고려한 것이며, 더 나아가 국민연금 내에서의 급여산정 체계와의 일관성을 고려한 것이다. 현재 국민연금은 연금액의 실질가치 보장을 위해 급여액 산정 시 가입기간의 소득을 매년 보건복지부장관이 고시하는 연도별 재평가율을 사용하여 수급 직전연도 현재가치로 환산한 후 적용하고 있다. 이때의 재평가율은 A값 증가율을 사용하여 산출한 계수로, 전체 노동시장의 임금변화보다는 국민연금이 포괄하고 있는 대상자들의 임금 변화를 고려한 것이다. 따라서 본 보고서도 A값 증가율을 가입자의 소득과 급여를 현재가치화하는 데 적용하는 기본 할인율로 사용한다. 다만, 시장수익률 적용 시 현재가치 변화를 확인하기 위해 회사채 수익률을 대리변수로 사용한 결과를 [참고자료 2]로 제시한다. 이는 활용할 수 있는 거시경제 변수 전망치 중 시장에서 형성된 기대수익률을 반영할 수 있는 대표적인 지표이기 때문이다.

과거에 대하여 적용할 할인율은 실적치에 근거하였으며, 미래에 대하여 적용할 할인율은 국민연금 재정전망 모형에서 도출된 A값과, 거시경제변수 전망치를 활용하였다. 급여액의 분석에서는 2025년 기준으로 현가화하였으며, 수익비 분석에서는 각 코호트별 개시시점 기준으로 생애보험료와 생애급여를 현가화하여 그 비율을 계산하였다. 여기서 중요한 것은 할인율에 따라 수치가 달라지지만, 전반적인 세대별, 개정 전후 추이는 유사하게 확인할 수 있다는 점이다. 즉, 이 분석 결과의 초점은 몇 년생이 얼마를 내고 얼마를 받는지 그 자체에 있다기보다 세대별로 개정법률 전후에 차이가 어떻게 발생하는지를 확인하는 데에 있다.

15) 개인 단위에서 분석을 하고자 할 때, 분석의 대상이 기금운용수익률에 따라 급여가 결정되는 확정 기여형 연금이라고 한다면 할인율로 기금운용수익률을 사용할 수도 있다.

(2) 분석 결과

① 보험료율 인상에 따른 납입액 예시

2025년 4월 기준 국민연금의 A값과 보험료 산정을 위한 기준소득월액 하한액·상한액을 기준으로 보험료율 인상에 따른 보험료 변화를 살펴보면, 현행 보험료율 9%를 적용할 경우 월 보험료는 3.5만원에서 최대 55.5만원이며, 사업장가입자의 경우 이 중 50%를 근로자가, 나머지 50%를 사용자가 부담한다.

향후 기준소득월액 하한액과 상한액은 매년 변동되지만, 참고를 위하여 현행 상·하한액을 기준으로 하여 보험료율을 13%로 적용할 경우 월 보험료는 5.1만원에서 최대 80.2만원이 된다.

[표 11] 보험료율에 따른 월 보험료 예시

(단위: 만원)

구 분	기준 소득 월액	보험료율에 따른 월 보험료								
		9%	9.5%	10%	10.5%	11%	11.5%	12%	12.5%	13%
하한액(39만원)	39.0	3.5	3.7	3.9	4.1	4.3	4.5	4.7	4.9	5.1
A값×0.5배	154.5	13.9	14.7	15.4	16.2	17.0	17.8	18.5	19.3	20.1
A값(308.9만원)	308.9	27.8	29.3	30.9	32.4	34.0	35.5	37.1	38.6	40.2
A값×1.5배	463.4	41.7	44.0	46.3	48.7	51.0	53.3	55.6	57.9	60.2
상한액(617만원)	617.0	55.5	58.6	61.7	64.8	67.9	71.0	74.0	77.1	80.2

자료: 2025년 5월 기준 A값과 기준소득월액 상·하한액을 바탕으로 국회예산정책처 작성

② 명목소득대체율 인상에 따른 급여액 추정

국민연금의 명목소득대체율 인상은 연금수급권을 획득한 사람의 급여에 적용된다. 이에 일시금 수급자에게는 명목소득대체율 인상이 적용되지 않는다. 현재 60세에 도달했을 때 가입기간이 10년 이상이 되지 않는 경우, 또는 가입 중 사망하였으나 유족연금 수급권이 없을 때¹⁶⁾, 또는 국적을 상실하거나 국외로 이주한 경우에는 반환일시금을 수급받는다. 이들은 본인이 납부한 보험료에 대통령령으로 정해지는 이자를 가산하여 반환받게 되므로, 명목소득대체율 인상이 수급액(반환일시금)에 영향을 미치지 않는 것이다.

16) 가입 중 사망자가 유족연금권을 획득하기 위해서는 가입기간이 10년 이상이거나 연금보험료를 납부한 기간이 가입대상 기간의 1/3 이상, 또는 사망일 5년 전부터 사망일까지의 기간 중 3년 이상 연금보험료를 낸 이력이 있는 사람 중 유족이 있어야 한다.

[표 12] 명목소득대체율의 영향

구 분	가입기간	
	10년 미만	10년 이상
급여유형 (사망하지 않은 가입자)	반환일시금 (60세에 수령)	노령연금 (수급개시연령에 수령)
급여액	명목소득대체율 인상과 무관 (다만, 본인이 납부한 돈에 이자를 더하여 돌려받는 개념이므로 보험료율 인상에 영향을 받음)	명목소득대체율 인상에 따라 급여 인상

주: 노령연금 외에 유족연금, 장애연금(장애일시금 포함) 산정 시에도 명목소득대체율 인상이 영향을 미치나 사망일시금의 경우에는 영향이 없음

자료: 국회예산정책처

이에 본 보고서는 노령연금 수급권을 획득한 사람에 한정하여 명목소득대체율 인상에 따른 급여액 변화를 추정하고자 한다. 다만, 출생코호트별로 연금급여 개시 시점이 장기간 시간이 흐른 후 도래하는 경우가 있어 이때의 급여액은 A값 증가율을 할인율로 사용하여 2025년 기준으로 현가화하여 제시한다(회사채 수익률을 할인율로 사용한 결과는 [참고자료 2]로 제시).

평균소득자를 기준으로 「국민연금법」 개정에 따른 출생연도별·가입기간별 급여액 변화를 살펴보면, 개시 시점의 연금급여월액의 증가분은 후세대로 갈수록 커지는 것을 알 수 있다. 40년 가입 평균소득자 기준으로 1970년생의 개정 전·후 급여증가분은 1만원이며, 2005년생은 9만원으로 나타났다(2025년 현재가치).¹⁷⁾

[표 13] 명목소득대체율 인상에 따른 급여 변화 추정: 평균소득자

(단위: 만원)

구 분		출생연도							
		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
40년 가입	개정 전	163	152	142	135	128	125	123	122
	개정 후	164	154	145	139	134	132	131	131
	급여증가	1	2	3	4	5	7	8	9

17) 한편, 본 보고서는 20년 가입자의 가입연령을 36~55세로 설정하였으므로, 이 가정하에서 1970년생과 1975년생의 연금급여액은 법률 개정의 영향을 받지 않는다.

(단위: 만원)

구 분		출생연도							
		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
30년 가입	개정 전	112	104	98	95	93	92	91	91
	개정 후	113	106	101	99	98	98	98	98
	급여증가	1	2	3	4	5	7	7	7
20년 가입	개정 전	72	67	64	62	61	61	61	61
	개정 후	72	68	66	65	66	65	65	65
	급여증가	0	1	2	3	4	5	5	5

- 주: 1. 2025년 현재까지
 2. 단수 조정으로 급여증가액의 끝수가 다를 수 있음
 3. 20년 가입자의 가입연령을 36~55세로 설정하였으므로, 이 가정하에서 1970년생과 1975년생의 연금급여액은 법률 개정의 영향을 받지 않음

자료: 국회예산정책처

후세대의 연금금액 증가분이 커지는 것은 후세대로 갈수록 가입기간에 적용받는 명목소득대체율의 차이가 크게 나타나기 때문이다. 40년 가입자는 20세에서 59세까지 가입하는 것으로 가정하였으므로, 1970년생의 경우 개정법률이 시행되는 2026년에 이미 56세가 되어 개정법률에 따른 명목소득대체율 인상 효과가 가입기간 중 4년간(56~59세)만 적용된다. 반면, 2005년생은 2026년에 21세이므로, 전체 40년의 가입기간 중 39년간 명목소득대체율 인상 효과를 받는다. 이에 후세대의 명목소득대체율 인상 효과가 더 크게 나타나는 것이다.

[표 14] 40년 가입자 기준 세대별 평균 명목소득대체율 차이

(단위: 년, %, %p)

출생	해당 연도		20~59세 적용되는 명목소득대체율 평균값		
	20세	59세	개정 전(A)	개정 후(B)	차이(B-A)
1970	1990	2029	53.88	54.14	+0.26
1980	2000	2039	46.63	47.64	+1.01
1990	2010	2049	42.14	43.90	+1.76

자료: 국회예산정책처

고소득자의 경우에는 평균소득자에 비해 급여 증액 효과가 더 크게 나타난다. 이는 소득대체율이 가입기간 평균소득 대비 수급액의 비율을 의미하므로, 재분배 효과가 있음에도 불구하고, 동일한 명목소득대체율이 적용되었을 때 가입기간의 평균소득이 클수록 수급액도 더 커지기 때문이다.

[표 15] 명목소득대체율 인상에 따른 급여 변화 추정: 고소득자

(단위: 만원)

구 분		출생연도							
		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
40년 가입	개정 전	231	218	205	194	185	180	177	176
	개정 후	233	221	209	200	193	190	188	188
	급여증가	1	3	4	6	8	9	11	13
30년 가입	개정 전	161	150	141	137	134	132	132	132
	개정 후	162	153	146	143	141	141	141	141
	급여증가	1	3	4	6	8	9	10	10
20년 가입	개정 전	104	96	92	89	88	88	88	88
	개정 후	104	98	95	94	95	94	94	94
	급여증가	0	1	3	5	6	7	7	7

주: 1. 2025년 현재가치

2. 단수 조정으로 급여증가액의 끝수가 다를 수 있음

자료: 국회예산정책처

[표 16] 명목소득대체율 인상에 따른 급여 변화 추정: 저소득자

(단위: 만원)

구 분		출생연도							
		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
40년 가입	개정 전	125	116	107	102	97	95	93	92
	개정 후	126	117	110	105	101	99	99	99
	급여증가	1	1	2	3	4	5	6	7
30년 가입	개정 전	84	78	74	72	70	69	69	69
	개정 후	85	80	76	75	74	74	74	74
	급여증가	1	1	2	3	4	5	5	5
20년 가입	개정 전	54	50	48	47	46	46	46	46
	개정 후	54	51	50	49	49	49	49	49
	급여증가	0	1	2	2	3	3	3	3

주: 1. 2025년 현재가치

2. 단수 조정으로 급여증가액의 끝수가 다를 수 있음

자료: 국회예산정책처

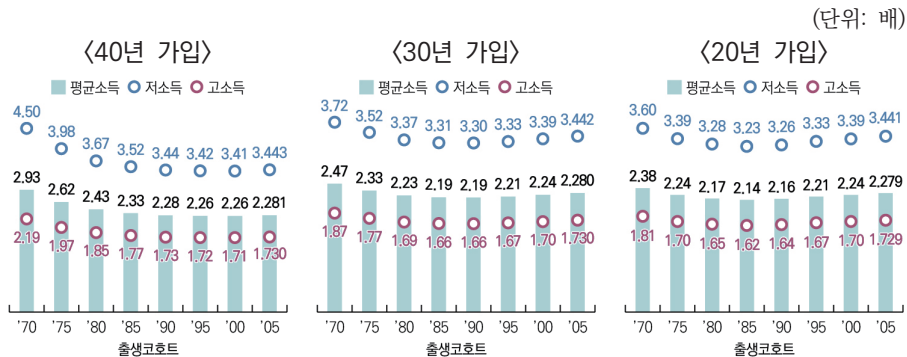
③ 보험료율·소득대체율 인상에 따른 수익비

연금제도의 보험료는 가입기간 지속 납부하며 연금급여도 수급 개시 이후 사망시까지 지속 지급되므로 생애기간에 걸친 보험료 총액과 급여 총액을 살펴보아야 제도

변화에 따른 부담·혜택 변화를 보다 정확히 파악할 수 있다. 이에 수익비 개념을 통해 이를 살펴보고자 한다.

앞서 살펴본 것과 같이 국민연금은 저부담·고급여 구조에서 출발하였기 때문에 이전 세대의 수익비가 더 높게 나타난다. 개정 전 제도 기준으로 평균소득자 기준으로 수익비의 변화를 살펴보면, 40년 가입한 평균소득자의 경우 수익비는 1970년생의 2.93배, 2005년생 2.281배 등으로 분석된다. 제도의 재분배효과로 인해 저소득자의 수익비는 출생연도별로 4.5~3.443배 수준이며, 고소득자의 수익비는 출생연도별로 2.19~1.73배 수준이다. 즉, 연금액 증액 효과는 소득이 높은 사람에게서 더 크게 나타나지만, 본인이 납입한 생애보험료 대비 받게 되는 생애수급액 비율은 소득 수준이 낮은 사람에게 더 크게 나타나는 것이다.

[그림 5] 법률 개정 전 출생코호트·가입기간·소득수준별 수익비 변화



- 주: 1. 40년 가입은 20세부터 59세 가입, 20년 가입은 36세부터 55세 가입 가정
- 2. 평균소득은 가입기간 당해연도 A값과 동일한 소득을 획득한 사람, 저소득은 A값의 0.5배를 획득한 사람, 고소득은 A값의 1.9배를 획득한 사람으로 정의

자료: 국회예산정책처

이때, 가입기간이 짧아질수록 수익비는 낮아진다. 예를 들어, 1990년생의 경우 평균소득자 기준으로 40년 가입하면 수익비가 2.28, 30년 가입 시 2.19, 20년 가입 시 2.16으로 가입기간이 짧아짐에 따라 수익비도 낮아지는 것을 알 수 있다. 다만, 후세대로 갈수록 이러한 가입기간 간 격차는 줄어들어간다. 예를 들어, 2005년생 평균소득자의 수익비는 40년 가입 시 2.281, 30년 가입 시 2.280, 20년 가입 시 2.279로 나타났다. 이는 종전법률상 2028년 이후 명목소득대체율이 40%로 유지되기 때문에, 후세대로 갈수록 가입기간에 적용되는 명목소득대체율의 차이가 크지

않으며, 2028년 이후 가입세대부터는 가입기간에 동일 명목소득대체율이 적용된다. 이에 후세대로 갈수록 수익비에 대한 가입기간의 영향이 줄어들게 되는 것이다 ([표 17] 참고). 다만, 가입기간과 수익비의 관계가 줄어든다는 것은 가입기간이 늘어나도 급여가 변동되지 않는다는 것과는 다른 의미이다. 가입기간이 늘어나면 그만큼 보험료를 납부하는 기간과 수급하게 되는 급여액이 함께 늘어나 수익비가 유지된다는 의미이다.

[표 17] 가입기간·세대별 평균 명목소득대체율 차이(개정 전)

(단위: 년, %, %p)

출생연도	가입기간의 명목소득대체율 평균값				
	20~59세 (40년, A)	30~59세 (30년, B)	36~55세 (20년, C)	차이	
				B-A	C-A
1970	53.88	48.83	47.18	-5.04	-1.66
1980	46.63	42.85	41.95	-3.77	-0.90
1990	42.14	40.60	40.08	-1.54	-0.53

자료: 국회예산정책처

한편, 40년 가입의 경우 2005년생, 30년 가입의 경우 1990년대 이후 출생자의 수익비가 이전 출생자들에 비해 약간 증가하는 것으로 나오는데, 이는 납입기간을 고정하는 것으로 가정한 반면, 수급기간을 기대여명에 연동하여 후세대의 수급기간이 길어지기 때문이다. 즉, 후세대로 갈수록 명목소득대체율 40%가 적용되는 가입기간이 늘어남에 따라 출생연도별 명목소득대체율의 격차는 줄어드는 대신 수급기간이 길어져 생애 납입한 금액 대비 수급하는 금액이 더 크게 나타나게 된다.

동일한 방식으로 법률 개정 이후의 수익비 변화를 살펴본 결과는 다음과 같다. 40년 가입 평균소득자 기준 수익비는 분석대상 출생코호트별로 1.754~2.9배 수준으로 변동되는 것으로 나타났다.¹⁸⁾ 이때 저소득자의 수익비는 2.648~4.45배 수준

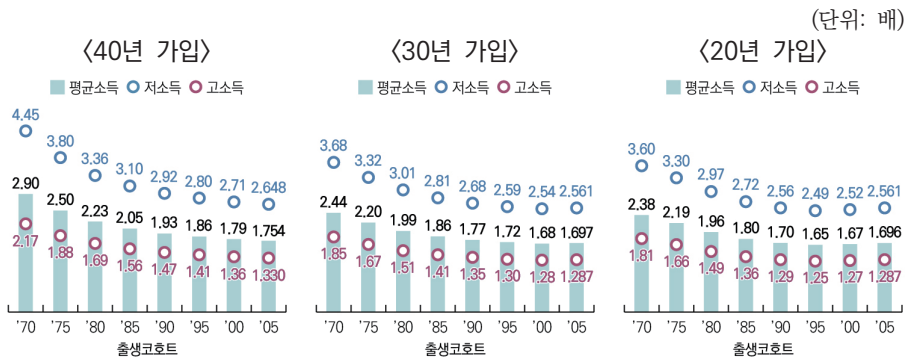
18) 이와 관련하여 정부는 유사한 분석을 수행하여 국민연금 개혁 이후 세대별 수익비가 1976년생은 2.6배, 1986년생은 2.09배, 1996년생은 1.86배, 2006년생은 1.68배가 된다고 제시하였다(동아일보, “젊을수록 수익비 낮은 연금, 추가개혁 필요”, 2025.4.8. 기사). 이는 아래와 같은 가정을 바탕으로 수익비를 산출한 결과이다. NABO의 분석 결과와 차이가 발생하는 것은 생애소득, 수급기간 등에 대한 가정에 차이가 있기 때문이다.

- 생애소득수준: 2024년 기준 A값(월 309만원)을 기준으로 명목임금상승률로 할인(과거소득)하거나 부리(미래소득)하여 산출
- 할인율: 명목임금상승률을 적용(2024~2093년 평균 3.77%)하여 2025년 기준으로 현재가치화
- 가입기간: 40년(20~59세)
- 수급기간: 25년(고정)

이며, 고소득자의 경우 1.33~2.17배 수준이다. 20년 가입자 기준으로 살펴보면, 평균소득자의 수익비는 1.696~2.38배 수준으로 분석되었다.

법률 개정 후의 경우에도 저소득자는 평균소득자에 비해 더 높은 수익비가, 고소득자는 평균소득자에 비해 더 낮은 수익비가 나타난다. 또한, 가입기간이 짧아질 수록 수익비는 낮아지는데, 후세대로 갈수록 가입기간 간 수익비 격차가 줄어든다. 예를 들어, 1990년생 평균소득자의 수익비는 40년 가입 시 1.93, 30년 가입 시 1.77, 20년 가입 시 1.70으로 나타났고, 2005년생 평균소득자의 수익비는 40년 가입 시 1.754, 30년 가입 시 1.697, 20년 가입 시 1.696으로 나타났다.

[그림 6] 법률 개정 후 출생코호트·가입기간·소득수준별 수익비 변화

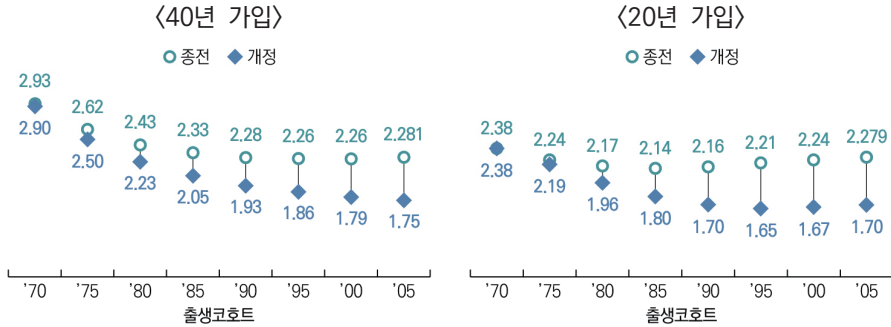


- 주: 1. 40년 가입은 20세부터 59세 가입, 20년 가입은 36세부터 55세 가입 가정
 2. 평균소득은 가입기간 당해연도 A값과 동일한 소득을 획득한 사람, 저소득은 A값의 0.5배를 획득한 사람, 고소득은 A값의 1.9배를 획득한 사람으로 정의
 자료: 국회예산정책처

법률 개정 전후로 후세대로 갈수록 수익비 하락 폭이 더 크게 나타나고 있다. 다만, 1970년생의 수익비에 변동이 없는 것은 이번 「국민연금법」 개정에 따라 보험료율과 명목소득대체율이 2026년부터 인상되기 때문에, 2026년 이후 가입자에 대하여 수익비가 달라지는 것에 기인한다. 이에 본 보고서에서 20~59세 가입을 가정한 40년 가입자의 경우 2026년에 59세가 되는 1967년생부터 수익비에 변화가 발생한다. 그러나 36~55세 가입을 가정한 20년 가입자의 경우에는 2026년에 55세가 되는 1971년생부터 수익비에 변화가 발생한다.

[그림 7] 출생코호트·가입기간별 수익비 변화(평균소득자)

(단위: 배)



주: 1. 40년 가입은 20세부터 59세 가입, 20년 가입은 36세부터 55세 가입 가정
 2. 평균소득은 생애기간 A값과 동일한 소득을 획득한 사람으로 가정
 자료: 국회예산정책처

이와 같이 제도 개혁에 따라 후세대의 수익비 변동이 더 심하게 나타나는 것은 일반적으로 법률 불소급 원칙에 따라 법률 시행 이후에 성립하는 사실에 대해서만 개정법률이 효력을 발휘하기 때문이다. 또한, 국민연금 도입 당시 제도에 대한 수용성을 높이기 위해 설정한 저부담·고급여 구조가 당초 계획과 달리 오래 지속되어 현재 청년 및 후세대와 앞선 세대 간의 수익비 차가 크게 나타나게 된 측면도 있다.

국민연금 제도 도입 시기의 저부담·고급여 구조가 제도의 수용성 제고를 위한 불가피한 선택이었다고 할 때, 이후 그 수준을 합리화해 가는 과정은 필수적이라고 볼 수 있다. 이에 앞선 두 차례의 개혁도 수급-부담 구조의 불균형을 일부 해소하기 위한 것이었으며, 이번 개혁 역시 제도를 보다 지속가능한 형태로 개편한 것으로 이해할 수 있다. 특히, 개혁 이후에도 여전히 20년 가입 평균소득자의 수익비가 1.7을 상회한다는 점에서 개인의 부담 대비 수급액이 더 높은 수준이며, 미래세대의 기대수명이 더 길어질 경우 수익비는 더 커질 수 있을 것으로 예상된다.

따라서 이러한 점을 고려하여 제도에 대한 세대 간 신뢰를 구축할 필요가 있다. 특히, 이번 개혁의 영향을 크게 받는 후세대 입장에서는 수익비 하락이 부담이 커지는 것처럼 체감될 수 있으나, 실질적으로는 제도의 수급-부담 구조를 더 합리적으로 구축하는 동시에 여전히 생애보험료부담 대비 생애획득급여가 더 높다는 점도 고려될 필요가 있다.

2. 크레딧 지원 강화에 따른 재정전망 및 정책효과¹⁹⁾

가. 개정법률의 주요 내용

2026년 1월 1일부터 시행되는 「국민연금법」은 가입자의 군복무크레딧과 출산크레딧의 산입기간을 확대하고, 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원을 확대하는 내용을 포함하고 있다. 크레딧 지원 제도와 보험료 지원 제도는 사각지대 해소와 실질급여 증가를 목적으로 시행된다. 즉, 국민연금 가입기간이 짧아(10년 미만) 연금수급 대상자가 되지 못하는 사람들에게 가입기간을 늘려줌으로써 연금을 수급할 수 있는 가능성을 높여주고(사각지대 해소 효과), 연금수급권을 획득한 사람에게는 추가 가입기간을 제공함으로써 받을 급여액을 증가시키는 것(실질급여 증가 효과)을 목적으로 하는 것이다.

개정된 「국민연금법」은 현재 시행되고 있는 크레딧·보험료 지원 중 군복무크레딧, 출산크레딧, 그리고 저소득 가입자 보험료 지원 사업을 강화하는 내용을 포함하고 있다. 먼저, 법률 개정 전의 군복무크레딧은 현역병 등으로 입대한 자(2008년 1월 1일 이후) 중 노령연금 수급권을 획득한 자에게 6개월의 가입기간을 추가로 산입해 주었는데, 이번 법률 개정을 통해 법률 시행 이후 병역의무를 완료한 사람부터는 크레딧 지원 기간이 최대 12개월(실제 병역의무 이행 기간)로 확대된다.

[표 18] 군복무크레딧 제도 변경 개요

구 분	개정 전	개정 후
대상자	병역의무를 이행한 자 중 노령연금 수급권을 획득한 사람 (2008년부터 병역의무를 수행하는 사람부터 적용)	좌동 (2026년부터 병역법에 따른 복무기간을 마친 사람부터 적용)
지원 기간	6개월	12개월
지원 기간의 인정소득	국민연금 A값의 50%	좌동
지원 시점	노령연금 수급권 획득 시	좌동
재원	일반회계 100%	좌동

자료: 현행 「국민연금법」(법률 제20584호)와 시행 예정인 「국민연금법」(법률 제20903호, 2026.1.1. 시행)을 참고하여 국회예산정책처 작성

19) 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원은 보고서 작성 시점 기준으로 지원 대상자에 대한 구체적인 정부 계획 마련되어 있지 않아서 분석 대상에서 제외하였다.

출산크레딧은 당초 2008년 1월 1일 이후 출생·입양한 자녀가 있는 국민연금 가입자 중에 자녀가 2명 이상인 사람이 노령연금 수급권을 획득하면, 둘째 자녀에 대해서는 12개월 셋째 자녀부터는 자녀당 18개월씩 최대 50개월을 가입기간으로 추가산입해 주는 것으로 설계되었다. 이번 법률 개정을 통해 출산크레딧은 첫째 자녀에 대해서도 12개월을 추가 산입하고, 최대 50개월이라는 지원기간의 상한도 폐지하였다. 또한, 법률 제20903호 부칙 제3조제2항에 따라, 출산크레딧 제도가 처음 도입된 2008년부터 개정된 법률 시행 이전일까지 첫째 자녀를 얻고, 개정법률 시행일 이후에 둘째 이상을 얻은 경우에는 개정법률을 소급적용한다(단, 개정법률 시행 전 노령연금 수급권 획득자는 제외). 즉, 2008년부터 자녀를 얻은자에게도 개정법률이 적용되지만 2008년부터 개정법률 시행 전에 자녀를 얻었으나 2026년 이후에 얻은 자녀가 없는 자는 크레딧 지원에서 제외된다.

[표 19] 출산크레딧 제도 변경 개요

구 분	개정 전	개정 후
대상자	자녀가 2명 이상인 자 (2008년 이후 둘째 이상을 얻은 사람부터 적용)	자녀가 1명 이상인 자 (2026년 이후 첫째 자녀를 얻거나, 2008년~2025년까지 첫째 자녀를 얻고 2026년 이후에 둘째 이상 자녀를 얻은 경우에 적용)
지원 기간	둘째아 12개월, 셋째아부터 자녀 1명당 18개월씩 (상한 50개월)	첫째·둘째 각각 12개월, 셋째아부터 자녀 1명당 18개월씩(상한 없음)
지원 기간의 인정소득	국민연금 A값의 100%	좌동
지원 시점	노령연금 수급권 획득 시	좌동
재원	가입기간을 추가로 산입하는데 필요한 재원은 국가가 전부 또는 일부를 부담 - (실제 ¹⁾ 일반회계 30%, 국민연금기금 70%	좌동

주: 1) 법에는 국가가 필요 재원의 전부 또는 일부를 부담한다고만 명시하고 있으며, 실제 정부는 현재 일반회계에서 30%, 국민연금기금에서 70%를 부담하고 있음

자료: 현행 「국민연금법」(법률 제20584호)와 시행 예정인 「국민연금법」(법률 제20903호, 2026.1.1. 시행)을 참고하여 국회예산정책처 작성

한편, 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원은 대상자가 확대되었다. 당초 사업중단, 실업, 휴직 등의 사유로 납부예외를 신청하였다가 납부를 재개한 사람 중 저소득 지역가입자에게만 최대 12개월간 보험료의 50%가 지원되었는데, 개정된 법률 시행 후에는 소득·재산 요건을 만족하는 전체 지역가입자, 즉 납부예외 및 재개의 경험 없이 지속 납부하고 있는 저소득 지역가입자에게도 보험료의 50%가 지원된다. 다만, 지원 대상을 선정하는 소득·재산 요건은 대통령령으로 정해질 예정이다.²⁰⁾

[표 20] 저소득 지역가입자 보험료 지원 사업 변경 개요

구 분	개정 전	개정 후
대상자	사업중단, 실업, 휴직 등의 사유로 납부예외한 후 납부재개한 저소득* 지역가입자 * 재산 6억원 미만, 사업·근로소득 제외 종합소득 연 1,680만원 이하	저소득 지역가입자 전체
지원 내용	보험료의 50%(월 최대 46,350원)	좌동
지원 기간	최대 12개월	좌동
재원	일반회계 100%	좌동

자료: 현행 「국민연금법」(법률 제20584호)와 시행 예정인 「국민연금법」(법률 제20903호, 2026.1.1. 시행)을 참고하여 국회예산정책처 작성

나. 개정법률에 따른 재정전망

앞서 보험료율과 명목소득대체율을 각각 13%와 43%로 인상할 경우 재정수지 적자 시점과 기금 소진 시점은 각각 2048년과 2065년으로 전망되었다. 여기에 금번 개정된 「국민연금법」에 따른 군복무크레딧 및 출산크레딧 제도의 변화를 반영하는 경우 재정수지 적자 시점은 변동이 없는 것으로 나타났다. 이는 두 제도의 개편에 따라 추가재정소요가 발생하는 시점이 각각 2063년(군복무크레딧)과 2046년(출산크레딧)이기 때문이다. 따라서 재정의 부담은 재정적자가 발생하고 기금이 소진된 이후에 더 크게 발생할 것으로 전망된다. 이에 법률 개정에 따라 누적적자액은 1,675조원(불변가격)이 감소할 것으로 추정된다.²¹⁾

20) 이와 관련하여 보건복지부는 2025년 4월 10일 현재 「국민연금법」 하위법령 마련 중으로 구체적인 기준이 확정되지 않았다고 회신하였다.

[표 21] 보험료율(13%)·소득대체율(43%) 인상 및 크레딧 제도 개편 시 국민연금기금 변화

구 분	재정수지 적자 전환	기금 소진	2095년 기준 누적적자 증감
개정 전	2041년	2057년	-
보험료율(13%)· 소득대체율(43%) 인상 및 크레딧 제도 개편	2048년 (+7년)	2065년 (+8년)	누적적자액이 1,675조원 감소

주: 누적적자 감소액은 누적적자액과 다른 개념으로, 2095년 기준 종전 제도 기준 누적적자액에서 변경된 제도 기준 누적적자액을 차감한 것을 의미함(즉, 동 표의 수치는 제도 변경에 따라 누적적자액이 감소됨을 의미하는 것으로, 누적적자가 모두 해소되는 것은 아님에 유의). 이때 누적적자액은 GDP디플레이터를 사용하여 2025년 기준 불변가격으로 산출

자료: 국회예산정책처

군복무크레딧의 경우 2008년 이후 병역의무를 마친 사람 중 노령연금수급권을 획득한 사람이 아직 발생하지 않아 아직 혜택을 받는 사람이 없는 상황에서, 전망모형에서는 평균 병역의무 수행 연령²²⁾을 적용하여 2047년에 재정소요가 처음 발생한다. 2026년부터 「병역법」에 따른 복무기간을 마친 사람부터 개편된 군복무크레딧을 적용하는 경우 개정법률 시행에 따른 추가재정소요는 전망모형상 2063년²³⁾부터 발생한다.

군복무크레딧 개편에 따른 추가재정소요(불변가격)는 두 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째는 개정법률에 따라 보험료율 13%와 명목소득대체율 43%를 적용한 상황에서 이전의 크레딧 제도를 적용하는 경우와 개편된 크레딧 제도를 적용하는 경우를 비교하는 것이다. 이 경우 추가재정소요(불변가격)는 2063년 946억원에서 2095년 2조 1,465억원까지 증가할 것으로 전망된다. 그러나 추가재정소요를 종전 법률상 제도(보험료율 9%, 명목소득대체율 40%, 기존 크레딧 제도 유지) 기준으로

21) 정부는 2023년 말 발표된 통계청 장래인구추계와 이를 근거로 한 거시경제변수 추정치를 반영해 2024년 국민연금 재정을 재추계하여 2056년 기금이 소진될 것으로 추계하였고, 여기에 개혁법률의 내용을 적용한 결과 국민연금 소진 시기가 2064으로 8년 연장된다고 발표하였다. 다만, 기금투자수익률을 1%p 상향 조정한 결과 기금 소진 시점은 2071년이 된다고 제시하였다. 국회예산정책처와의 기금 소진 시점 전망 차이는 앞서 언급한 것과 같이 모형과 사용한 가정, 최신 실적치 반영 시점(국회예산정책처는 2024년 말 실적치 반영) 등의 차이에 기인한다.

22) 2023년 현역병의 평균 입대연령을 고려하여 21세 입대하는 것으로 가정하였다.

23) 병무청으로부터 제출받은 자료에 따라 산출된 평균 입대 연령(21세)과 평균 군복무기간(18.9개월)을 고려하여 개정법률 시행시점인 2026년에 23세인 사람부터 혜택을 받는 것으로 가정하였다. 이에 2026년에 23세인 사람이 60세(조기노령연금 수급권 획득 시점)가 되는 2063년부터 추가재정소요가 발생한다.

산출하면, 그 규모는 2047년 6.9억원에서 2095년 2조 2,982조원까지 증가할 것으로 추정된다.

[표 22] 군복무크레딧 제도 개편에 따른 추가재정소요

(단위: 억원)

보험료율·소득대체율	크레딧 제도	2047	2060	2063	2070	2080	2090	2095
9%·40%	종전(A)	92	7,619	10,231	15,429	20,557	20,693	20,220
13%·43%	종전(B)	99	8,190	10,999	16,586	22,099	22,245	21,736
13%·43%	개정(C)	99	8,190	11,945	23,693	37,695	42,936	43,202
C-A		6.9	571	1,713	8,265	17,138	22,244	22,982
C-B		0.0	0.0	946	7,108	15,597	20,692	21,465

주: 2025년 기준 불변가격

자료: 국회예산정책처

다음으로, 출산크레딧의 경우를 살펴보면, 실제 출산크레딧은 2008년 제도가 도입된 직후부터 지원을 받는 사람이 발생하고 있다(즉, 2008년 자녀를 얻었고 해당연도에 노령연금수급권을 획득한 사람이 있음). 그러나 재정전망 시에는 개인별 격차를 고려할 수 없어 평균 출산연령과 평균 배우자 연령 차이를 활용하기 때문에 모형상 출산크레딧의 재정소요가 처음 발생하는 시점은 2029년이다. 여기에 개정 법률에 따른 제도변화를 반영하면 추가재정소요가 처음 발생하는 시점은 2046년이 된다.²⁴⁾ 본 보고서는 출산크레딧에 따라 발생하는 추가 산입기간을 여성인 배우자와 남성인 배우자가 균분하는 것으로 가정하였다.²⁵⁾

출산크레딧에 대한 추가재정소요 전망 결과, 보험료율 13%와 명목소득대체율 43%를 적용한 상황에서 출산크레딧 개편 전후를 비교하면, 추가재정소요(불변가

24) 이는 통계청 인구동향조사에 따른 2023년 출산순위별 모(母)의 평균 출산연령(첫째는 33세, 둘째는 34세, 셋째는 36세, 넷째 37세)이 유지된다고 가정한 결과이다. 가정을 적용하면 2026년에 다섯째를 낳은 사람(2026년 기준 37세)부터 조기노령연금수급권 개시 시점이 먼저 도래하므로, 이들이 조기노령연금 수급권을 획득하는 60세가 되는 시점인 2049년이 여성에 대하여 가장 처음 추가재정소요가 발생하는 시점이다. 여기에 배우자와의 평균 연령 차이(3세)를 추가로 고려하면 크레딧 지원 대상인 남성인 가입자가 가장 먼저 조기노령연금 수급권을 획득하는 시점은 2046년이다.

25) 「국민연금법」 제19조제2항에 따르면, 출산크레딧에 따른 추가 가입기간을 부와 모의 합의에 따라 2명 중 1명의 가입기간에만 산입하되, 합의하지 아니한 경우에는 균등 배분하도록 되어있다. 그러나 현 시점에서는 향후 크레딧 지원 대상자가 되는 부부 간의 실제 합의 여부를 알 수 없으므로, 추가 산입기간을 부(父)와 모(母)가 균등 배분하는 것으로 가정하였다.

격)는 2046년 183억원에서 2095년 4조 5,247억원까지 증가할 것으로 전망된다. 종전법률상 제도(보험료율 9%, 명목소득대체율 40%, 기존 크레딧 제도 유지)와 비교하는 경우, 추가재정소요(불변가격)는 2029년 0.04억원에서 2095년 4조 7,415억원으로 증가할 것으로 예상된다.

[표 23] 출산크레딧 제도 개편에 따른 추가재정소요

(단위: 억원)

보험료율·소득대체율	크레딧 제도	2029	2030	2046	2050	2060	2070	2080	2090	2095
9%·40%	종전(A)	1	2,741	9,210	12,562	18,550	23,599	26,229	28,370	28,904
13%·43%	종전(B)	1	2,946	9,901	13,504	19,941	25,369	28,196	30,498	31,072
13%·43%	개정(C)	1	2,946	10,084	14,707	31,087	50,682	65,966	74,787	76,319
C-A		0.04	206	874	2,145	12,537	27,083	39,737	46,417	47,415
C-B		0.00	0	183	1,203	11,146	25,313	37,770	44,289	45,247

주: 2025년 기준 불변가격

자료: 국회예산정책처

참고로, 출산크레딧의 경우 현재 소요재정의 30%를 일반회계로, 나머지 70%를 국민연금기금으로 충당하고 있다. 이에 자원별 재정소요를 살펴보면 다음과 같다. 종전법률상 제도와 비교했을 때 일반회계의 추가재정소요(불변가격)는 2029년 0.01억원에서 2095년 1조 4,225억원으로 증가하고, 국민연금기금의 추가재정소요(불변가격)는 2029년 0.03억원에서 2095년 3조 3,191억원으로 증가할 전망이다.

[표 24] 출산크레딧 제도 개편에 따른 추가재정소요: 자원별

(단위: 억원)

구분	2029	2030	2046	2050	2060	2070	2080	2090	2095	
개정 전	일반회계	0.17	822	2,763	3,769	5,565	7,080	7,869	8,511	8,671
	국민연금기금	0.40	1,918	6,447	8,793	12,985	16,519	18,360	19,859	20,233
개정 후	일반회계	0.18	884	3,025	4,412	9,326	15,205	19,790	22,436	22,896
	국민연금기금	0.43	2,062	7,059	10,295	21,761	35,477	46,176	52,351	53,423
추가 재정 소요	일반회계	0.01	62	262	644	3,761	8,125	11,921	13,925	14,225
	국민연금기금	0.03	144	612	1,502	8,776	18,958	27,816	32,492	33,191

주: 2025년 기준 불변가격

자료: 국회예산정책처

이와 같은 크레딧 제도 변경까지 적용할 경우, 재정수지 적자 전환 시점과 국민연금 기금 소진 시점은 보험료율·소득대체율 인상만 적용했을 경우와 동일하게 2047년과 2065년으로 유지된다. 그러나 국민연금 급여지출은 불변가격 기준으로 2025년 50.5조원에서 2087년 396.7조원까지 증가할 전망이다. GDP 대비 급여지출은 2080년대 후반 9.2%까지 증가할 것으로 예상된다.

[표 25] 국민연금기금 재정전망(보험료율·소득대체율 인상 및 크레딧 지원 확대):
2025~2095년

(단위: 조원, %)

구 분	수입	보험료		지출	급여 지출		재정 수지	적립금		
		보험료	GDP 대비		급여 지출	GDP 대비		경상	불변	GDP 대비
2025	123.9	62.5	(2.4)	51.4	50.5	(1.9)	72.4	1,285.3	1,285.3	(48.4)
2030	160.1	88.2	(3.0)	74.5	73.4	(2.5)	85.7	1,715.6	1,561.5	(53.2)
2040	199.8	109.9	(3.2)	145.7	144.4	(4.2)	54.2	2,653.7	1,996.6	(58.0)
2047	198.0	111.6	(3.0)	196.2	194.8	(5.3)	2.2	2,895.8	1,909.8	(51.9)
2050	192.7	112.2	(3.0)	215.0	213.6	(5.7)	-21.9	2,830.5	1,764.3	(46.8)
2060	148.5	108.5	(2.7)	270.5	268.7	(6.7)	-120.3	1,495.3	777.5	(19.3)
2065	114.8	109.3	(2.7)	305.7	303.7	(7.4)	-188.1	-133.8	-63.6	(-1.5)
2070	110.8	110.8	(2.6)	333.9	331.7	(7.9)	-219.3			
2080	113.0	113.0	(2.6)	384.8	382.2	(8.9)	-266.0			
2090	124.6	124.6	(2.9)	397.1	393.9	(9.0)	-265.9			
2095	128.2	128.2	(2.9)	392.3	388.9	(8.8)	-257.5			
연평균 증가율	0.0	1.0		2.9	3.0					

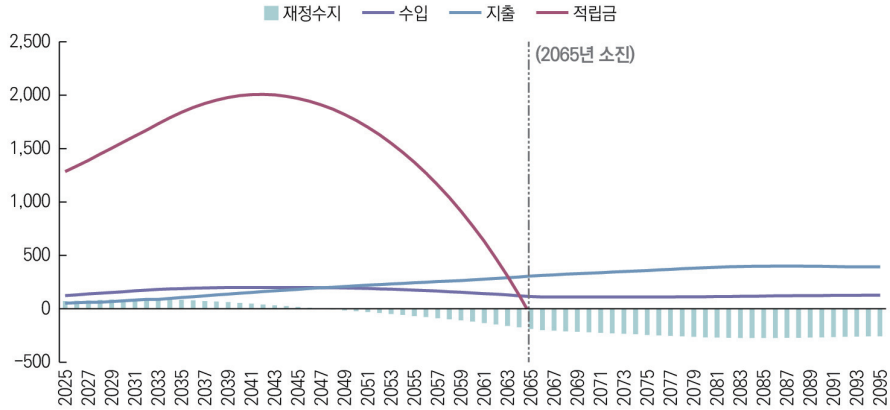
주: 1. 전망액은 2025년 불변가격

2. 수입은 관리비·크레딧국고지원 등 국고보조를 포함하나 재정수지는 이를 제외한 총수입 및 총지출 기준으로 산출

자료: 국회예산정책처

[그림 8] 국민연금기금 재정전망(보험료율·소득대체율 인상 및 크레딧 지원 확대):
2025~2095년

(단위: 조원)



주: 2025년 불변가격
자료: 국회예산정책처

참고로, 기금투자수익률을 상향 조정하는 것을 두 가지 시나리오로 설정하여 추가로 재정전망을 실시하였다. 국회예산정책처의 전망모형에 따라 추정된 기금투자수익률은 2025~2095년 평균 4.6%이다. 시나리오①은 추계기간 기금투자수익률을 일괄 1%p 상향 조정하는 것으로 설정하였다. 이는 정부의 국민연금기금 운용수익률 1%p 제고 계획을 반영한 것이다. 시나리오②는 추계기간 기금투자수익률을 일괄 2%p 상향 조정하는 것으로 설정하였다. 이는 1988년부터 2024년말까지 연평균 누적수익률이 6.82%라는 점을 고려한 것이다. 다만, 정부의 정책의지나 과거의 수익률을 참고하는 것은 향후 경제 변화에 대한 전망을 충분히 반영하지 않거나, 아예 고려하지 않는 접근이라는 점에서 기준선이 아닌 시나리오로 설정하였다.

기금투자수익률을 1%p 일괄 상향 조정한 결과(시나리오①), 개정 후 제도 기준으로 기금 소진 시점이 8년 추가 연장되어 2073년이 될 전망이다.²⁶⁾ 기금투자수익률을 2%p 일괄 상향 조정하면(시나리오②), 개정 후 제도 기준으로 기금 소진 시점이 17년 추가 연장된 2090년이 될 것으로 전망된다. 시나리오②의 기금 소진 시점 연장 효과가 더 크게 나타나는 것은, 복리 개념이 적용되어 수익률이 상승할수록 원금이 함께 증가하고, 이에 따라 수익금 증가폭도 더욱 커지기 때문이다.

26) 참고로, 정부는 연금개혁에 더하여 기금투자수익률을 1%p 상향 조정할 경우, 기금소진 시기가 2071년(정부 전망 기준 개정 전 대비 15년, 개정 후 제도 대비 7년 연장)이 될 것으로 전망하였다.

[표 26] 기금투자수익률 조정 가정에 따른 재정전망

구 분		재정수지 적자 전환	기금 소진	2095년 기준 누적적자 증감 (*와 비교)	구 분
기준선	개정 전(*)	2041년	2057년	-	기본모형
	개정 후	2048년 (+7년)	2065년 (+8년)	누적적자액이 1,675조원 감소	
시나리오 ①	개정 전	2045년 (+4년)	2062년 (+5년)	누적적자액이 690조원 감소	기금투자 수익률
	개정 후	2055년 (+7년+7년)	2073년 (+8년+8년)	누적적자액이 2,271조원 감소	1%p 상향 조정
시나리오 ②	개정 전	2052년 (+11년)	2070년 (+13년)	누적적자액이 2,114조원 감소	기금투자 수익률
	개정 후	2070년 (+7년+22년)	2090년 (+8년+17년)	누적적자액이 4,766조원 감소	2%p 상향 조정

주: 누적적자 감소액은 누적적자액과 다른 개념으로, 2095년 기준 종전 제도 기준 누적적자액에서 변경된 제도 기준 누적적자액을 차감한 것을 의미함(즉, 동 표의 수치는 제도 변경에 따라 누적적자액이 감소됨을 의미하는 것으로, 누적적자가 모두 해소되는 것은 아님에 유의). 이때 누적적자액은 GDP디플레이터를 사용하여 2025년 기준 불변가격으로 산출

자료: 국회예산정책처

다. 크레딧 지원 강화에 따른 연금급여액 증액 효과

군복무 및 출산크레딧을 통해 국민연금의 가입기간을 추가 산입하는 것은 노령연금 수급권 획득 시 연금급여액에 영향을 미친다. 따라서 실제 군복무 및 출산에 따라 연금급여액 수준이 어떻게 달라지는지를 분석하였다. 크레딧에 따른 급여는 본인의 소득수준과 가입기간에 영향을 받지 않고, 연금 수급개시 시점의 A값과 크레딧 제도에 따른 산입기간에만 영향을 받는다(다음 페이지 상자 참고). 본 보고서는 2026년 수급자 기준으로 크레딧 지원에 따라 증액되는 연금수급액 추정치를 제시한다. 이후 크레딧 지원에 따른 증액분은 A값 증가율에 따라 증가하게 된다. 따라서, 이 값은 A값 증가율을 할인율로 사용하여 2026년 기준으로 현재가치화한 값으로 이해할 수 있다.

먼저, 군복무크레딧 지원의 경우 병역의무 완료자에 대하여 당초 6개월을 추가 산입하고, 해당 기간의 인정소득을 A값의 50%로 적용하였을 경우 개시시점의 연금액이 약 1.2만원 증액된다. 이번 개정을 통해 병역의무 완료자에 대한 추가 산

입기간을 최대 12개월로 확대할 경우에는 기본연금액에 2.6만원이 추가되는 것으로 나타났다.

[표 27] 군복무크레딧 지원에 따른 연금개시액 변동 추정(2026년 기준)

(단위: 만원)

구 분	개정 전(+0.5년, A)	개정 후(+1년, B)	차이(B-A)
연금개시액 증액분	14.8	31.5	16.7
(월 환산)	(1.2)	(2.6)	(1.4)

주: 1. 단수 조정으로 비교액의 끝수가 상이할 수 있음
 2. 2026년 명목소득대체율은 개정 전 41%, 개정 후 43%
 자료: 국회예산정책처

다음으로, 출산크레딧의 경우, 당초 첫째 자녀만 얻은 사람에게는 지원이 없었으나, 법률 개정으로 12개월을 가입기간으로 추가 산입하고 이때의 인정소득은 A 값의 100%를 적용하여 가정한 수급자 기준으로 월 3.5만원의 기본연금액 증액 효과가 있는 것으로 나타났다. 둘째자녀까지 얻은 사람의 경우 당초 12개월 지원에서 24개월 지원으로 확대되어 기본연금액이 월 3.3만원 증액되는 것에서 7.0만원 증액으로 확대되는 것으로 확인된다. 셋째자녀까지 얻은 사람의 경우에는 종전 30개월 지원에서 42개월 지원으로 확대되어 기본연금액이 월 8.2만원에서 12.2만원 증액되는 것으로 분석되었다.

[표 28] 출산크레딧 지원에 따른 연금개시액 변동 추정(2026년 기준)

(단위: 만원)

구 분		한 자녀	두 자녀	세 자녀	네 자녀
개정 전	추가산입기간	0	+1년	+2.5년	+4년
	연금개시액 증액분(A)	0.0	39.5	98.8	158.1
	(월 환산)	0.0	3.3	8.2	13.2
개정 후	추가산입기간	+1년	+2년	+3.5년	+5년
	연금개시액 증액분(B)	42.0	84.0	146.9	209.9
	(월 환산)	3.5	7.0	12.2	17.5
차이	B-A	42.0	44.4	48.1	51.7
	(월 환산 차이)	3.5	3.7	4.0	4.3

주: 1. 단수 조정으로 비교액의 끝수가 상이할 수 있음
 2. 2026년 명목소득대체율은 개정 전 41%, 개정 후 43%
 자료: 국회예산정책처

크레딧 산입에 따른 노령연금액 급여 산식

- 기본연금액은 기본적으로 A값과 B값, 가입시점의 명목소득대체율, 그리고 총 가입기간을 반영하여 산출하고, 군복무크레딧, 출산크레딧은 개시시점의 명목소득대체율과 A값을 반영하여 산출
- 군복무크레딧, 출산크레딧에 따른 급여 산식(②, ③)에는 B값이 포함되지 않고 연금 개시시점의 A값만 포함
 - 즉, 본인의 소득수준과 무관하게 A값에 따라 증액분이 결정됨
- 군복무크레딧에 따른 추가 산입기간(p_m), 또는 출산크레딧에 따른 추가 산입기간(p_b)이 동일하다고 가정할 때, 크레딧을 포함한 전체 가입기간(P)이 길수록 아래 ②와 ③의 값이 작아지는 반면, ④에 의해 가산되는 영향은 커져서, ②, ③의 효과와 ④의 효과가 상쇄됨
 - 즉, 본인의 가입기간과 무관하게 증액분이 결정됨

〈 노령연금 급여산식 〉

① 기본연금액 산정식의 기초;	$\left[\sum_i \left(\pi_i \times (\alpha_i A + \beta_i B) \times \frac{p_i}{P} \right) + \left(\pi_s \times (A + 0.5A) \times \frac{p_m}{P} \right) + \left(\pi_s \times (A + A) \times \frac{p_b}{P} \right) \right] \times (1 + 0.05n/12)$
② 군복무크레딧에 따른 가입기간 산입;	
③ 출산크레딧에 따른 가입기간 산입;	
④ 20년을 초과 가입기간에 대한 가산;	

- i : 소득대체율이 변경되는 구간

- $i = 1$: 1988~1998년
- $i = 2$: 1999~2007년
- $i = 3$: 2008년
- $i = 4 \sim 20$: 2009~2025년
- $i = 21$: 2026년 이후

- π_i : 소득대체율 상수

- $i = 1$: 2.4 (명목소득대체율 70% 의미)
- $i = 2$: 1.8 (명목소득대체율 60% 의미)
- $i = 3$: 1.5 (명목소득대체율 50% 의미)
- $i = 4 \sim 20$: 1.485~1.245 (명목소득대체율 49.5%~41.5% 의미)
- $i = 21$: 1.29 (명목소득대체율 43% 의미)
- π_s : 개시시점의 소득대체율 상수

- A : A값

- 연금수급 전 3년간 전체 가입자(사업장가입자 및 지역가입자)의 평균소득월액의 평균액

- B : B값

- 가입자 개인의 가입기간 중 기준소득월액의 평균액

- α_i, β_i : 반영되는 A값과 B값의 비중

- $i = 1$ 이면 $\alpha_i = 1, \beta_i = 0.75$, 그 외에는 $\alpha_i = \beta_i = 1$

- P : 크레딧을 포함한 총 가입기간(개월)

- p : 해당구간 가입기간(개월)
- n : 20년 초과 가입기간(개월)

3. 지급보장 명문화와 연금충당부채

가. 국민연금의 연금충당부채 산정 관련 논의

2026년부터 시행될 「국민연금법」의 주요 개정내용 중 하나는 연금급여의 안정적이고 지속적인 지급을 국가가 보장해야 한다는 것이 법률에 명시된 것이다. 현행 법률 제3조의2는 국가가 연금급여의 안정적·지속적 지급을 위해 ‘필요한 시책을 수립·시행하여야’ 한다고 규정하였으나, 개정법률에는 이를 ‘보장’하여야 한다고 수정되었다. 이는 국가의 책임을 보다 명시적으로 법에 명시함으로써 제도에 대한 국민의 신뢰성을 제고하려는 것으로 이해할 수 있다.

[표 29] 국민연금에 대한 국가의 책무 관련 「국민연금법」 신구법 비교

현행법률 (법률 제20584호)	개정법률 (법률 제20903호)
제3조의2(국가의 책무) 국가는 이 법에 따른 연금급여가 안정적·지속적으로 지급되도록 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.	제3조의2(국가의 책무) 국가는 이 법에 따른 연금급여의 안정적이고 지속적인 지급을 보장하여야 하며, 이에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

자료: 「국민연금법」 법률 제20584호(2024.12.20.시행) 및 법률 제20903호(2026.1.1.시행)

이와 관련하여 법률 개정 전, 국민연금 재정으로 연금급여 지급액을 충당할 수 없는 경우 국가가 그 부족액을 ‘부담’하게 하려는 내용을 규정한 일부개정안도 발의되었다. 그러나, 현행 보험료율 및 급여 수준이 영구적으로 유지되는 것으로 오인되어 향후 정책환경에 적절하게 대응하기 위한 추가 개혁 시행이 어려울 수 있고, 국가의 국민연금급여 지급보장 의무가 법률에 명문화되면 국민연금 충당부채가 국가재무제표에 계상되어 향후 국가의 재정운용과 신인도에 부정적 영향이 초래될 수 있다는 우려가 있어 법률안에 대한 국회 심사 과정에서 “안정적이고 지속적인 지급을 보장”한다는 문구로 정리되었다.

국민연금에 대한 국가의 지급보장을 국가의 충당부채 산정과 함께 논의하게 되는 이유는 부채에 대한 개념 정의 때문이다. 이와 관련하여 다양한 의견이 있으므로 본 절에서는 관련 논의들을 간략히 정리하고자 한다.

일반적으로 국가의 부채는 지급시기와 금액이 확정된 부채와 그렇지 않은 미확정부채로 나눌 수 있다. 전자에 해당되는 것은 차입부채인데, 기획재정부 「국가회계기준에 관한 규칙」에 따르면 차입부채는 금융자산을 지급하거나 불리한 조건으로 금융자산을 교환해야 하는 부채로서 국채, 차입금, 국고채무부담행위액 및 기타 차입부채가 이에 해당된다. 반면, 미확정부채에 해당되는 것은 충당부채이며, 여기에 연금충당부채가 포함된다. 연금충당부채를 포함한 미확정부채는 현금주의 방식으로 산출하는 국가채무(D1)²⁷⁾에 포함되지는 않지만, 발생주의 기준으로 부채를 인식하는 국가결산의 재무제표에 부채로 기록된다.

[표 30] 부채의 개념

구 분		정 의
부채	확정부채	지급시기·금액이 확정된 부채 (국채, 차입금 등)
	미확정부채	지급시기·금액이 확정되지 않아 미래예측을 통해 산출한 추정치 (연금충당부채, 퇴직수당부채 등)

자료: 기획재정부의 「국가회계기준에 관한 규칙」(기획재정부령 제1077호, 2025.1.1.시행)을 참고하여 국회예산정책처 작성

우리나라는 현재 공무원연금과 군인연금에 대하여 연금충당부채를 산출하여 결산보고서에 포함하고 있다.²⁸⁾ 기획재정부의 「연금 회계처리지침」(기획재정부예규 제744호)은 공무원연금과 군인연금에 대해서는 연금보고서에 연금충당부채의 평가 방법과 결과를 수록하도록 규정하고 있으나, 국민연금과 사학연금에 대해서는 연금보고서에 연금충당부채를 수록하지 않고 대신 장기재정추계 결과만 수록하도록 규정하고 있다.

이러한 상황에서 국민연금의 지급보장은 국가의 지급의무를 명시한 것이므로, 향후 발생할 것으로 예상되는 급여 지출액이 국가의 부채(더 자세히는 충당부채)에 해당된다고 해석하는 의견이 있다. 기획재정부의 「국가회계기준에 관한 규칙」(기획재정부령 제1077호, 2025.1.1.시행) 제17조제1항에 따르면, “부채는 과거의 거래나 사건의 결과로 국가회계실체가 부담하는 의무로서, 그 이행을 위하여 미래에 자

27) 국가채무(D1)는 「국가재정법」에 따라 국채, 차입금, 국고채무부담행위로 구성된다.

28) 공무원연금과 군인연금은 「국가회계법」에 따라 2009년부터 국가재정에 발생주의 복식부기 회계제도가 도입됨에 따라 2011년부터 연금충당부채를 매년 산정하고 있다.

원의 유출 또는 사용이 예상되는 현재의 의무를 말한다.” 이를 적용하면, 「국민연금법」의 개정법률에 따라 국가는 연금수급권을 획득하거나 획득할 것으로 예상되는 사람에 대하여 미래의 연금급여 지급을 ‘보장’해야 하므로, 국민연금의 미래 급여지출은 국가의 부채에 해당된다고 해석할 수 있는 여지가 있다.

반면, 연금급여에 관한 국가보장과 무관하게 국민연금의 미래 지급액은 국가부채에 해당되지 않는다는 의견도 있다. 첫 번째는 국민연금과 공무원연금·군인연금 간 특성이 다르다는 견해다. 공무원연금 및 군인연금의 적용자는 국가가 그들의 고용주이기 때문에 그 종업원이라고 할 수 있는 공무원과 군인에게 지급하는 연금급여를 국가부채로 인식하여야 하지만, 국민연금은 국가가 고용주로서 지급하는 급여가 아니며 사회보장제도이므로 국가부채에 해당되지 않는다는 의견이다.

두 번째는 공적연금이 세대 간 부양을 전제로 하기 때문에 연금부채 개념의 적용과 산출이 적절하지 않다는 의견이 있다. 즉, 사회보장제도로서의 국민연금은 사적연금처럼 완전적립을 목표로 하는 제도가 아니고 기여액과 급여액 간의 관계가 직접적이지 않다는 점에서 연금부채 산출의 대상이 아니라는 것이다. 정부가 수행한 제3차~제5차 국민연금 재정계산 논의 시 연금부채 산출 논의가 있었으나 이와 동일한 이유로 재정계산 보고서에 포함하지 않는 것으로 결론이 났다.

국민연금이 국가부채에 해당되지 않는다는 주장의 세 번째 근거는 국민연금의 충당부채에 대해 신뢰성 있는 추정이 어렵다는 것이다. 기획재정부의 「국가회계기준에 관한 규칙」은 부채를 국가회계실체가 부담하는 현재의 의무 중 향후 그 이행을 위하여 지출이 발생할 가능성이 매우 높고 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 있을 때 인식한다고 명시하고 있다. 현재 국민연금에 적용할 연금부채에 대한 개념과 산정방식에 대한 합의가 이루어지지 못했다는 점에서 연금부채 산출이 적절하지 않다는 견해가 있다. 실제 공무원연금과 군인연금은 국민연금과 유사한 적립금이 없고(책임준비금만 있음) 부과방식으로 운영되고 있으며, 국민연금 가입자에 비해 적용자의 재직기간이 상대적으로 안정적이어서 기업연금회계와 유사한 방식으로 연금부채를 산정하고 있다.²⁹⁾ 그러나 국민연금은 공무원연금·군인연금과는 달리 노

29) 공무원연금과 군인연금은 이하에서 설명할 미래 발생이 없는 폐쇄집단 방식 중에서도 예측급여 채무(PBO) 방식으로 연금부채를 산정한다(각주 30 참고). 특히, 연금수급권 획득 여부와 무관하게 장래의 보수상승과 미래 재직기간을 고려하여 각 하위 집단에 대하여 예상되는 급여액을 산정하고, 그것을 평가시점의 재직기간으로 나누어 현재까지의 귀속분을 평가하는 예측단위적립방식(Projected Unit Credit; PUC)으로 연금부채를 산출한다.

동시장에서 활동하는 기간이 안정적이지 않으며 부분적립방식으로 운영되므로 연금부채 산출 시 두 제도와 동일한 방식을 적용하는 것이 적절한지에 대한 추가 검토가 필요한 상황이다.

이와 같은 이견이 있으므로, 정부가 연금충당부채를 산정하여 국가 결산서의 부속서류 또는 국가재무제표 등에 포함시키지 않을 경우에는 국민과 국제 신용평가 기관 등이 납득할 수 있는 합리적인 근거가 제시될 필요가 있다. 법률상 국가가 국민연금의 급여의 지급을 '보장'하는 이상 국가의 지급 책임이 있는 것으로 이해되는 상황에서, 그것을 미확정부채로 산정하지 않는 것에 대한 지적이 있을 수 있기 때문이다.

또한 이와 별개로, 정부는 그 규모를 산정하여 재정계산 보고서에 수록하고, 제도 운영 시 참고자료로 활용하는 것이 적절하다. IMF(2014)는 사회보험의 보험료 납부자가 갖는 잠재적 급여 청구권과 그에 상응하는 국가의 지급 의무가 우발적(contingent)이 것으로 간주되고³⁰⁾, 제도가 변경될 수 있다는 점에서 불확실성이 존재하므로 정부재정의 부채로 인식하지 않는다고 명시하고 있으나, 이와 동시에 현행법에 따른 급여가 미래에 지급될 것이라는 것에 대한 기대수준이 높으므로, 관련 추정치를 재무상태표의 참고사항(memorandum item)으로 제시해야 한다는 점도 함께 언급하고 있다. 또한, 미국이나 일본, 캐나다 등도 연금에 대한 재정전망 시 연금부채나 부채 대비 자산 비율 등을 재정상태를 평가하기 위한 보조지표로 활용하고 있다.

이에 이하에서는 국민연금의 연금부채 규모를 추정하여 제시하고자 한다. 다만 여기서 유의할 것은 앞서 언급한 것과 같이 우리나라 국민연금은 사적연금 제도와 달리 현시점에 미래에 지급할 급여(현재까지 확정된 미래 급여)를 위한 재원이 모두 마련되어 있어야 하는 제도가 아니며, 연금충당부채 개념은 미래 발생할 수입을 고려하지 않으므로, 현재 정부가 그러한 규모의 '빚이 있다'는 의미로 해석하면 안 된다는 점이다. 대신 연금충당부채를 산출하는 이유는 그 규모가 미래에 감당할 수 있는 수준인가를 파악하기 위한 것으로 이해해야 할 것이다.

30) IMF는 사회보장급여의 수령 여부, 시기 및 급여액은 다양한 수급 요건의 적용을 받으며, 개인이 납부한 기여금의 규모와 수령 가능한 급여 사이에 직접적인 연계가 반드시 존재하지는 않는다(급여와 기여금 간의 관계가 충분히 강하다고 보기 어려움)는 점에서 우발적인 것으로 간주한다.

나. 국민연금 연금부채 전망

(1) 연금부채 계산 방법

① 개념의 정의³¹⁾

연금부채(pension liability 또는 actuarial liability)는 미래 지급해야 하는 급여 총액의 현재가치를 의미한다. 또한, 미적립부채란 현재 추정된 부채(liabilities)와 자산(assets)의 차이를 의미한다. 우리나라에서는 일반적으로 liability라는 용어를 차용하여 '부채'라고 지칭하지만 해외에서는 다른 용어를 사용하기도 한다. 예를 들어, 미국의 OASDI(Old-Age, Survivors, and Disability Insurance)는 연금부채를 Cost(비용)라는 말로 지칭하고 미적립부채를 unfunded obligation(미적립 의무)으로 지칭한다. 캐나다의 CPP(Canada Pension Plan)는 연금부채를 actuarial obligations(계리적 의무)으로 명명하고, 미적립부채는 Asset Shortfall(자산부족)으로 지칭하고 있다. 일본의 경우에는 미래 예상되는 급여 지출의 현재가치를 '이중 부담'이라는 용어로 지칭하고 있는데, 일본의 2024년 재정검증 부속자료에 따르면, 공적연금을 적립방식으로 운영하는 경우, 현 세대는 자신의 미래 급여를 충당하는데 소요될 적립금을 적립하는 보험료를 부담하는 동시에, 과거에 발생한 수급권 중 현재의 적립금이나 국가 부담으로 충당되지 않은 부분도 부담해야 한다는 점에서 '이중 부담'으로 본다고 설명하고 있다. 이와 같이 국가마다 다양한 용어들이 사용되고 있으나 본 보고서에서는 '연금부채'라는 용어로 통일하여 사용한다.

이러한 연금부채는 산출 시 포괄하는 발생 권리의 범위에 따라 세 가지로 구분할 수 있다. 먼저, 미래 발생이 없는 폐쇄집단방식(Closed Group without future Accruals)은 현재 수급자와 가입자에 대하여 평가 시점까지 발생한 권리³²⁾에 기반하여 장래에 발생할 급여지출을 현재가치화하여 연금부채로 인식하는 것을 말한다. 이와 달리 미래 발생이 있는 폐쇄집단방식(Closed Group with future

31) OECD와 World Bank에서 발간한 다음의 두 문헌을 참고하였다.

Van den Noord, Paul, and Richard Herd. *Pension liabilities in the seven major economies*. No. 142. OECD Publishing, 1993.

Holzmann, Robert, Robert J. Palacios, and Asta Zvinieni. *Implicit pension debt: Issues, measurement and scope in international perspective*. Vol. 403. Social Protection, Labor Markets, Pensions, Social Assistance, World Bank, 2004.

32) 여기서의 권리는 가입자가 보험료를 납부함에 따라 미래 획득되는 급여지출에 대한 권리라고 이해할 수 있다.

Accruals)은 현재 가입자에 대하여 미래 발생할 권리까지를 고려한다. 마지막으로, 개방집단방식(Open Group)은 현재 수급자와 가입자뿐만 아니라 미래 가입자에 대하여 미래 발생할 권리까지를 부채로 인식한다.

[표 31] 연금부채 계산 방식에 따른 부채의 범위

구 분	현재 수급자	현재 가입자	미래가입자	
	과거부터 현재까지 납부한 보험료를 바탕으로 현재까지 발생한 권리		미래 보험료 납입을 바탕으로 미래에 발생할 권리	
미래 발생이 없는 폐쇄집단방식	○	○	-	-
미래 발생이 있는 폐쇄집단방식	○	○	○	-
개방집단방식	○	○	○	○

주: 여기서 '현재'는 평가시점을 의미함

자료: OECD(1993), World Bank(2004)를 참고하여 국회예산정책처 작성

이러한 세 가지 산출방식은 정책적 의미가 다르다. 미래 발생이 없는 폐쇄집단방식의 경우 현 시점에 제도를 청산한다고 했을 때 지급 의무가 남아있는 미래 급여지출의 현재가치이다.³³⁾ 두 번째 미래 발생이 있는 폐쇄집단방식은 신규가입자를 더 이상 받지 않는 방식으로 제도를 종료한다고 하였을 때 예상되는 미래 급여지출의 현재가치라고 이해할 수 있다. 세 번째는 향후에도 계속 제도를 운영하면서 지급해야 할 미래 급여의 현재가치로 이해할 수 있다.

이와 관련하여 국제계리사회(International Actuarial Association; IAA)가 제공하는 지침(International Standard of Actuarial Practice 2; ISAP2)은 부과방식이나 부분적립방식으로 운영되는 사회보장제도의 연금부채는 개방집단방식으로 산출하는 것이 적절하고, 완전적립방식으로 운영되는 제도는 폐쇄집단방식이 적절하다는 의견을 제시하고 있다. 동일하게, 캐나다의 2021년 연금재정계산 보고서

33) 미래 발생이 없는 폐쇄집단방식은 현재 수급권 미획득자를 포함할지 여부와 향후 임금상승과 급여조정을 반영할지 여부에 따라 보장급여채무(Vested Projected Obligation; VPO), 누적급여채무(Accumulated Projected Obligation; APC), 예측급여채무(Projected Benefit Obligation; PBO), 지수연동급여채무(Indexed Benefit Obligation; IBO)로 구분된다. 우리나라의 공무원연금과 군인연금은 미래 발생이 없는 폐쇄집단 방식을 사용하고 있으며, 그중에서도 예측급여채무 개념을 적용하고 있다.

는 부분적립방식으로 운영되는 캐나다 공적연금(CPP)이 현재 기여자들의 기여금으로 현재 수급자의 급여를 지급하는 사회적계약이므로, 재무상태표 작성 시 개방집단방식을 활용하여 현재 및 미래 참여자들의 급여와 기여금을 모두 고려해야 한다고 설명하고 있다(Office of the Superintendent of Financial Institutions, 2021).

한편, 연금부채는 자산과 함께 추정하여 미적립부채를 산출하는 데 사용되기도 한다. 미적립부채란 현재 추정된 부채(liabilities)와 자산(assets)의 차이를 의미한다. 이때 자산 역시 연금부채 산출방식별로 차이가 있다. 미래 발생이 없는 폐쇄집단방식은 현재까지 발생한 권리만 부채로 인식하므로, 자산 역시 현재까지 축적된 자산만 고려한다. 반면, 미래 발생이 있는 폐쇄집단방식은 현재 가입자의 미래 권리까지 부채로 인식하므로, 자산을 추정할 때 현재 가입자가 미래 축적할 자산, 즉 미래에 납부한 보험료 수입까지를 포괄한다. 개방집단방식에서는 미래가입자가 미래에 축적할 자산까지 모두 고려한다.

[표 32] 미적립부채 계산 시 고려하는 자산의 범위

구 분	현재 수급자	현재 가입자		미래가입자
	현재까지 축적된 자산	미래 축적될 자산(미래 기여금)		
미래 발생이 없는 폐쇄집단방식	○	○	-	-
미래 발생이 있는 폐쇄집단방식	○	○	○	-
개방집단방식	○	○	○	○

주: 여기서 '현재'는 평가시점을 의미함

자료: OECD(1993), World Bank(2004)를 참고하여 국회예산정책처 작성

② 할인율

연금부채 산출 시 사용하는 할인율에 따라 산출 결과에 차이가 크게 나타날 수 있다. 동일한 경상금액에 대하여 더 큰 할인율을 적용할수록 할인된 현재가치는 작아지기 때문이다. 연금 회계처리지침도 “연금충당부채와 연금비용의 현재가치를 산정함에 있어 할인율에 따라 그 값이 크게 달라질 수 있으므로 할인율의 선택은 이 예규의 적용대상이 되는 연금사업간 서로 일치하여야 하며 충분히 객관적·합리적이어야 한다.”라고 명시하고 있다. 이에 연금부채 산출 시 어떤 할인율을 사용할 것

인지에 관한 합의가 필요하다.

현재 우리나라의 공무원연금과 군인연금은 과거 10년 평균 국채수익률을 할인율로 사용하고 있다. 구체적으로는, 연금급여의 예상 지급시기에 상응하는 1년, 3년, 5년, 10년, 20년 만기 수익률을 적용하되, 해당 만기 수익률이 없는 경우 보간법을 사용하여 추정하고, 지급 시기가 20년 이후인 경우에는 20년 만기 수익률을 사용한다. 이는 연금 회계처리지침에서 연금충당부채의 현재가치를 환산할 때 사용하는 할인율에 대하여 화폐의 시간가치를 제외한 보험수리적 위험, 투자위험 및 국가회계실체 고유의 신용위험을 반영하지 않도록 원칙을 세우고 있기 때문이다.

그러나 미국과 일본, 캐나다, 핀란드 등은 기금투자수익률을 할인율로 사용하여 연금부채를 산출하고 있다. 기금투자수익률은 투자위험을 포함한다는 한계가 있지만, 적립방식의 제도에서는 기금의 적립금을 재원으로 하여 미래 연금 지급이 충당될 것이기 때문에, 기금 운용 방식과 부채 산출 방식을 일치시키는 의미에서 기금투자수익률을 할인율로 사용하는 것이 더 적절할 수 있다. 또한, 실제 자산이 늘어날 것으로 예상되는 속도를 고려하여 미래 연금급여 지급을 준비한다는 의미에서도 기금투자수익률이 더 적절한 지표가 될 수 있다.³⁴⁾

[표 33] 주요 공적연금제도별 연금부채 산출·활용 현황

구 분	연금부채 활용 방식	적용하는 할인율
한국 공무원연금· 군인연금	국가재무제표의 필수보충정보에 연금충당부채보고서를 포함	과거 10년의 평균 국채 수익률
미국 OASDI ¹⁾	요약지표에 개방집단방식으로 산출된 계리적수지차와 미적립부채 기재(추정기간: 75년)	기금투자수익률
캐나다 CPP ²⁾	재정계산보고서 부록에 개방집단방식의 재무상태표를 기재(추정기간: 75년)	기금투자수익률
일본 후생연금	재정계산보고서에 미래발생이 없는 폐쇄집단 방식을 적용하여, 미래 지급해야 할 총 급여액의 현재가치와 현재 자산의 차이(‘이중부담액’으로 명명)를 기재	기금투자수익률, 임금상승률을 활용한 결과를 각각 제시

34) 한편, 일본의 2024년 재정검증 부속자료는 기금투자수익률을 할인율로 적용하는 것에 더하여 임금상승률을 활용한 결과도 함께 제시하고 있다. 동 보고서는 기금투자수익률로 환산한 수치는 연금부채를 현재 시점의 적립금과 비교하여 평가하는 것을 의미하고, 임금상승률로 환산한 수치는 연금부채 규모를 경제성장률과 비교하여 평가하는 것을 의미한다고 언급하고 있다.

구 분	연금부채 활용 방식	적용하는 할인율
핀란드 TyEL ³⁾	재정계산보고서에 개방집단방식을 적용하여, 미래 연금지출의 현재가치와 연금지출의 현재가치 대비 자산의 현재가치 비율(수지비율)을 기재	기금투자수익률

주: 1) OASDI: Old-Age, Survivors, and Disability Insurance

2) CPP: Canada Pension Plan

3) TyEL: Työntekijän eläkelaki(Employees Pensions Act)

자료: 미국의 Social Security(2024), 캐나다의 Office of the Superintendent of Financial Institutions(2021), 일본의 후생노동성(2024) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

주요 공적연금의 연금부채

□ 우리나라 공무원연금

- 제도 개요: 보험료율은 개인 9%·국가 9%, 연금지급률은 2015년 1.9%에서 2035년 1.7%까지 점진적으로 하향 조정 중, 부과식으로 운영
- 연금총당부채: 2023회계연도 기준 985조 95억원
 - 미래 발생이 없는 폐쇄집단방식으로 국채수익률을 할인율로 사용하여 추정

□ 미국 OASDI

- 제도 개요: 보험료율은 12.4%, 65세에 급여를 지급하는 1990년생 평균소득자 기준 소득대체율은 36.6%(35년 이상 가입), 부과식으로 운영
- 미적립 의무(unfunded obligations): 2024~2098년(75년)에 걸친 미적립 의무는 2024년 1월 1일 기준 22조 6,180억 달러(약 3경 850조원)
 - 개방집단방식으로 기금투자수익률을 할인율로 사용하여 추정

□ 일본 후생연금·국민연금

- 제도 개요: 보험료율은 18.3%, 후생연금(남성 수급)과 국민연금(부부 수급) 혼합 수급 기준 소득대체율은 2024년 기준 61.2%
- 이중부담액: 2024년 말 기준 기금투자수익률로 할인 시 650조엔(약 5,852조원), 임금상승률로 할인 시 600만엔(약 5,402조원)
 - * 과거 30년의 경제성장을 반영한 시나리오 기준으로 제시
 - 폐쇄집단방식으로 기금투자수익률과 임금상승률 두 가지를 할인율로 사용하여 추정

□ 캐나다 CPP

- 제도 개요: 보험료율은 Base CPP와 Additional CPP의 첫 번째 소득구간에 대하여 11.9%, Additional CPP의 두 번째 소득구간에 대하여 8%가 추가 부과, 소득대체율은 최대 33.33%, Base CPP는 부과식으로, Additional CPP는 적립식으로 운영
 - 기존 캐나다 공적연금은 Base CPP에 해당하는 제도만 있었으나 2019년부터 적립식으로 운영하는 Additional CPP를 도입하였으며, 2025년 기준 CA\$71,300 이상 CA\$81,200 이하의 연간 소득에 대하여는 총 8%의 보험료율을 추가로 부과
- 계리적 의무(actuarial obligations): 2022~2096년(75년)에 걸친 계리적 의무는 2021년 말 기준 Base CPP의 경우 3조 5,230억 캐나다달러(약 3,507조원), Additional CPP의 부채는 8,565억 캐나다달러(약 853조원), 두 시스템 모두 자산이 부채 규모를 상회
 - 개방집단방식으로 기금투자수익률을 할인율로 사용하여 추정
 - 자산의 부채 초과분: Base CPP의 경우 604억 캐나다달러(약 60조원, 자산이 부채의 101.7%), Additional CPP의 경우 572억 캐나다달러(약 57조원, 자산이 부채의 106.7%)
 - 단, 폐쇄집단방식으로 추정한 결과를 각주로 명시
 - Base CPP의 계리적 의무는 1조 6,861억 캐나다달러(약 1,678조원), 자산부족(assets shortfall)은 1조 1,424억 캐나다달러(약 1,137조원)
 - Additional CPP의 부채는 122억 캐나다달러(약 12조원), 자산부족은 12억 캐나다달러(약 1조원)
 - 폐쇄집단방식으로 연금부채를 추정하였을 때 자산부족분이 산출되나 개방집단방식으로 추정하면 자산의 초과분이 나타나는 것은 2016년 연금개혁을 실시한 영향에 의한 것으로 해석됨

□ 핀란드 민간부문 법정연금(TyEL)

- 제도 개요: 보험료율은 2025년 기준 평균 24.85%, 2017년 은퇴 근로자의 소득대체율 중앙값은 과거 3년 임금근로자 평균소득의 약 58%, 부분적립식으로 운영
 - 보험료율: 근로자의 경우 53세 미만 또는 63세 이상이 7.15%, 53~62세가 8.65%를 부담하고 고용주가 평균 17.38% 부담
- 연금지출의 현재가치: 2022~2090년(69년)에 걸친 연금지출의 현재가치는 2021년 말 기준 9,589억 유로(약 1,414조원), 연금지출의 현재가치 대비 자산의 현재가치 비율(수지비율)은 97.6%
 - 개방집단방식으로 기금투자수익률을 할인율로 사용하여 추정

주: 원화 환산은 2024년 평균환율을 적용하여 환산

자료: 인사혁신처·공무원연금공단(2024), 미국의 Social Security(2024), 캐나다의 Office of the Superintendent of Financial Institutions(2021), 일본의 후생노동성(2024), 핀란드의 Finnish Centre for Pensions(2022) 등의 자료를 참고하여 국회예산정책처 재작성

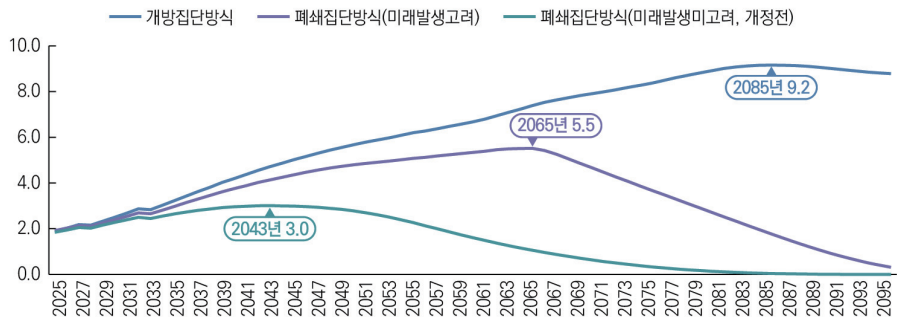
(2) 국민연금 연금부채 및 미적립부채 규모 추정

본 보고서는 미래 발생이 없는 폐쇄집단방식, 미래 발생이 있는 폐쇄집단방식, 개방집단방식 세 가지를 구분하여 국민연금의 연금부채와 미적립부채를 추정하고자 한다. 앞서 언급한 것과 같이 연금부채는 확정된 부채가 아니며, 미래 지급하여야 할 급여액의 현재가치로 이해할 수 있다. 또한, 미적립부채의 경우에도 미래 급여 지급을 위해 필요한 향후 확보해야 할 자산의 현재가치로 이해하는 것이 바람직하다. 본 보고서는 해외사례를 준용하여 기금투자수익률을 할인율로 사용하여 연금부채 등을 산출하고, 핀란드 사례를 참고하여 기금투자수익률을 1%p 상향 조정 한 것과 1%p 하향 조정한 경우를 시나리오로 설정하여 그 결과를 함께 제시한다.³⁵⁾

연금부채 산출에 앞서, GDP 대비 급여지출 수준을 살펴보면 다음과 같다. 만약, 2024년 말까지의 기 수급자와 기 가입자가 확보한 수급권만 고려하는 경우, 즉 2024년 말 이후 제도를 종료한다고 가정하는 경우 급여지출은 2025년 1.9%에서 2043년 3%까지 증가하다가 감소할 것으로 전망된다. 여기에 개정된 법률을 적용되 신규가입자가 없는 것으로 가정하고 현재 가입자에게만 미래 가입이 허용된다고 가정하는 경우(미래발생이 있는 폐쇄집단방식) GDP 대비 급여지출 비중은 2065년 5.5%까지 증가하다가 감소한다. 만약 미래가입자까지 모두 고려하는 개방집단방식으로 추정하게 되면 GDP 대비 급여지출은 2025년 1.9%에서 2085년 9.2%까지 증가하다가 소폭 감소할 것으로 전망된다.

[그림 9] GDP 대비 급여지출액 비율(개정 후)

(단위: %)



자료: 국회예산정책처

35) 핀란드의 경우 기준선의 할인율에 +1.2%p, -1.2%p한 것을 각각 고탈인율 가정과 저할인율 가정으로 명명하고, 해당 가정별 결과를 재정계산보고서에 함께 제시하고 있다.

개정법률에 따른 제도에 대하여 개방집단방식 기준으로 연금부채를 추정하면, 2095년까지 발생할 연금부채의 현재가치는 6,358조원으로 전망된다. 연금부채에서 자산을 차감하면 미적립부채가 산출되는데, 개방집단방식 기준의 미적립부채는 1,820조원으로 추정된다. 만약 2024년 말 기준으로 더이상 제도를 운영하지 않는 것으로 가정할 경우(미래발생 없는 폐쇄집단방식), 미적립부채, 즉 현재까지 확보된 수급권에 대한 미래 지급을 위해 추가적으로 확보해야 할 자산의 현재가치는 920조원으로 추산된다.³⁶⁾

[표 34] 연금부채 추정액(개정 후)

(단위: 조원)

구 분	폐쇄집단방식 (미래 발생 ×)	폐쇄집단방식 (미래 발생 ○)	개방집단방식
연금부채(A)	2,132	4,164	6,358
연금자산(B)	1,213	2,513	4,538
미적립부채(B-A)	920	1,651	1,820

주: 1. 기금투자수익률을 할인율로 사용하여 2024년 말 시점 현재가치로 전환

2. 미래 발생이 없는 폐쇄집단방식은 개정법률 적용의 영향을 받지 않음

자료: 국회예산정책처

이 결과는 개정법률 적용에도 추가적인 재정 안정화 방안 마련이 필요하다는 것을 시사한다. 특히, 기금투자수익률로 할인을 할 경우에도 여전히 미적립부채가 발생할 것으로 나타나고 있다는 점을 확인할 필요가 있다. 연금부채를 현재가격화 할 때 기금투자수익률을 할인율로 사용하였으므로, 이는 기금이 시간이 지남에 따라 일정한 투자 수익을 얻을 것으로 가정하고, 이를 바탕으로 연금부채가 얼마나 많은 자산을 필요로 하는지 평가하는 것과 같은 의미가 된다. 따라서 기금투자수익률로 할인했을 때도 여전히 추가적인 재원이 필요하다는 결과는 기금투자수익률 제고 및 추가적인 재원 마련 등의 노력이 필요하다는 것으로 해석할 수 있다.

36) 이 결과는 국민연금공단이 국회예산정책처에 제출한 2024년 말 기준 가입자 및 가입이력자, 수급자 관련 정보를 바탕으로 추정된 수치이다. 참고로, 한국개발연구원(2024)은 노령연금만을 고려하여 미래발생이 없는 폐쇄집단방식을 활용할 경우, 2023년 기준 국민연금의 미적립부채는 609조원(기금운용수익률로 할인)이라고 제시하였다. 그러나 이는 급여지출 중 노령연금에 대한 지출만을 고려한 수치로 본 보고서에서 사용한 급여지출 범위와 차이가 있다.

다만, 법률 개정 전의 제도가 유지될 경우, 연금부채와 미적립부채는 개방집단 방식 기준으로 각각 6,089조원, 미적립부채는 2,490조원으로 추산된다.³⁷⁾ 즉, 이번 법률 개정으로 인해 연금부채는 늘어났으나(지출 확대) 기여금이 함께 확대되어 미적립부채는 감소하였다. 이를 통해 알 수 있는 것은 금번 국민연금개혁으로도 아직 재정적 불안정성이 존재하지만 종전 제도와 비교하여 재정상황이 개선되었다고 평가할 수 있다는 점이다.

[표 35] 연금부채 추정액(개정 전)

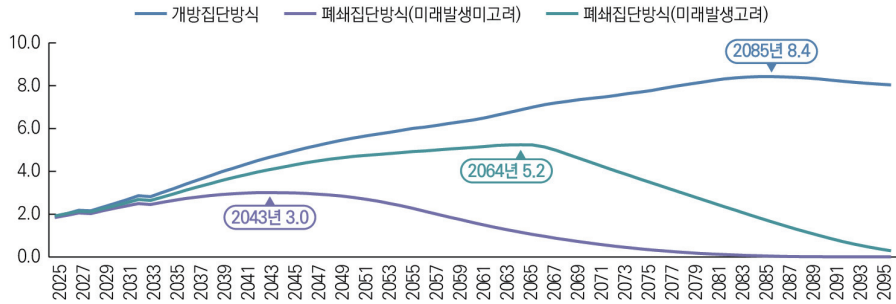
(단위: 조원)

구 분	폐쇄집단방식 (미래 발생 ×)	폐쇄집단방식 (미래 발생 ○)	개방집단방식
연금부채(A)	2,132	4,043	6,089
연금자산(B)	1,213	2,188	3,600
미적립부채(B-A)	920	1,855	2,490

주: 기금투자수익률을 할인율로 사용하여 2024년 말 시점 현재가치로 전환
자료: 국회예산정책처

[그림 10] GDP 대비 급여지출액 비율(개정 전)

(단위: %)



자료: 국회예산정책처

37) 국민연금연구원(2022)은 제4차 국민연금 재정계산 모형을 활용하여 개방집단방식으로 추정된 결과 2022년 기준 현재가치로 연금부채는 4,778조원, 미적립부채(보고서에서는 '자산부족'이라는 용어 사용)는 1,735조원으로 전망된다고 제시하였다. 이는 70년의 평가기간에 대하여 기금투자 수익률로 할인한 결과이다. 동 보고서에서는 평가기간을 150년으로 확장한 결과도 제시하고 있는데, 이때의 연금부채는 7,209조원, 미적립부채는 3,453조원이다. 다만, 이 결과는 제4차 재정계산 결과를 토대로 산출된 것임에 유의할 필요가 있다. 참고로, 정부의 제5차 재정계산과 그 이후 통계청의 최신 장래인구추계(2023.12.)를 반영한 재추계 결과를 살펴보면, 급여지출 전망액 규모가 2060년대 초반까지 제4차 재정추계 결과보다 더 높게 전망된 것으로 나타났다.

참고로, 기금투자수익률을 일괄 1%p 상향 조정한 것을 할인율로 사용할 경우, 개방집단방식의 연금부채는 4,624조원, 미적립부채는 787조원으로 산출된다(시나리오①). 반대로 기금투자수익률을 일괄 1%p 하향 조정한 것을 할인율로 사용하면, 개방집단방식의 연금부채는 9,057조원, 미적립부채는 3,480조원이 된다(시나리오②). 이는 기금투자수익률이 증가할수록 미래 추가적으로 확보해야 하는 재원의 수준이 줄어드는 반면, 반대의 경우 미래 추가적으로 확보해야 하는 재원의 수준이 더 커지는 것을 의미한다.

[표 36] 연금부채 추정액(개정 후): 시나리오

(단위: 조원)

구 분		폐쇄집단방식 (미래 발생 ×)	폐쇄집단방식 (미래 발생 ○)	개방집단방식
기준선	연금부채	2,132	4,164	6,358
	연금자산	1,213	2,513	4,538
	미적립부채	920	1,651	1,820
시나리오① (기금투자수익률 +1%p)	연금부채	1,802	3,242	4,624
	연금자산	1,213	2,378	3,837
	미적립부채	589	864	787
시나리오② (기금투자수익률 -1%p)	연금부채	2,560	5,482	9,057
	연금자산	1,213	2,675	5,577
	미적립부채	1,347	2,807	3,480

주: 1. 기금투자수익률(시나리오①, ②)은 기금투자수익률 +1%p, -1%p)을 할인율로 사용하여 2024년 말 시점 현재가치로 전환

2. 미래 발생이 없는 폐쇄집단방식은 개정법률 적용의 영향을 받지 않음

자료: 국회예산정책처

Ⅲ. 시사점 및 향후 정책과제

1. 분석의 종합 및 시사점

이상에서 살펴본 것과 같이 2025년 실시된 연금개혁은 18년 만에 이루어진 연금 개혁이라는 점에서 의미가 있을 뿐만 아니라 보험료율과 소득대체율을 함께 인상함에 따라 재정 안정화와 노후소득보장 측면에서 일정 부분 변화를 가져올 것으로 평가된다.

먼저, 제도 개편에 따라 국민연금기금의 소진 시점이 2065년으로 8년 연장될 것으로 예상되며, 현행 제도와 비교했을 때 2095년 기준 누적적자도 1,675조원(2025년 불변가격) 감소할 것으로 예상된다.

[표 37] 법률 개정에 따른 국민연금기금 변화

구 분	재정수지 적자 전환 시점	기금 소진 시점	2095년 기준 누적적자 증감
개정 전	2041년	2057년	-
보험료율(13%)· 소득대체율(43%) 인상	2048년 (+7년)	2065년 (+8년)	누적적자액이 1,763조원 감소
보험료율(13%)· 소득대체율(43%) 인상 및 크레딧 제도 개편	2048년 (+7년)	2065년 (+8년)	누적적자액이 1,675조원 감소

주: 1. 누적적자 감소액은 2025년 불변가격

2. 이 표의 결과는 크레딧 제도 개편을 반영하지 않은 결과임

3. 누적적자 감소액은 누적적자액과 다른 개념으로, 2095년 기준 종전 제도 기준 누적적자액에서 변경된 제도 기준 누적적자액을 차감한 것을 의미함(즉, 동 표의 수치는 제도 변경에 따라 누적적자액이 감소됨을 의미하는 것으로, 누적적자가 모두 해소되는 것은 아님에 유의).

이때 누적적자액은 GDP디플레이터를 사용하여 2025년 기준 불변가격으로 산출

자료: 국회예산정책처

또한, 명목소득대체율 인상으로 급여액이 증가할 것으로 보인다. 특히, 이러한 급여액 증가 효과는 개편된 제도에 적용받는 기간이 더 긴 후세대에서 더 높게 나타날 것으로 예상된다. 즉, 이번 연금개혁은 재정의 지속가능성을 제고하는 동시에 노후소득보장 기능을 강화하는 방향으로 시행된다는 점에서 의의가 있다.

[표 38] 명목소득대체율 인상에 따른 급여 변화 추정: 평균소득자

(단위: 만원)

구 분	출생연도								
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	
40년 가입	개정 전	163	152	142	135	128	125	123	122
	개정 후	164	154	145	139	134	132	131	131
	급여증가	1	2	3	4	5	7	8	9

주: 1. A값 증가율을 할인율로 활용한 2025년 기준 불변가격으로 제시

2. 단수 조정으로 급여증가액의 끝수가 다를 수 있음

자료: 국회예산정책처

다만, 후세대로 갈수록 수익비는 더 낮아지게 되는데, 이는 법률불소급의 원칙에 따라 후세대에 갈수록 개혁의 영향이 크게 나타나기 때문이다. 그러나 이는 제도 초기에 설정한 저부담·고급여 구조를 지속가능한 형태로 개편하는 과정에서 발생하는 것이며, 여전히 제도 개혁의 영향을 크게 받는 후세대에 대해서도 평균소득자 기준 생애획득급여가 생애보험료부담의 1.7배를 상회하는 등 부담보다 급여 수준이 더 높다는 점을 감안할 필요가 있다.

[그림 11] 출생코호트·가입기간별 수익비 변화(평균소득자)

(단위: 배)



주: 1. 40년 가입은 20세부터 59세 가입, 20년 가입은 36세부터 55세 가입 가정

2. 평균소득은 생애기간 A값과 동일한 소득을 획득한 사람으로 가정

자료: 국회예산정책처

한편, 법률 개정에 따라 급여액이 증액되는 효과로 인하여 연금부채는 더 늘어날 것으로 예상되는 반면, 보험료 인상의 효과로 미적립부채는 더 감소하는 것으로 나타난다. 즉, 미래 국가가 지급하여야 할 지급액은 더 늘어났으나, 보험료율 인상으로 현행 제도보다 재원이 확대되어 향후 추가로 확보해야 하는 재원은 더 줄어들었다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고, 개정법률에 따른 제도 운영 시에도 미적립부채는 남아있어 추가적인 재정안정화 조치가 필요한 상황으로 해석할 수 있다. 이와 같이 이번 연금개혁은 재정안정화와 노후소득보장 측면에서 일정 부분 성과가 있을 것으로 예상되나 재정의 지속가능성 제고 등의 측면에서 추가적인 개선 방안 에 대한 후속 논의가 필요할 것으로 보인다.

[표 39] 연금부채 추정액(개방집단방식으로 추정)

(단위: 조원)

구 분	개정 전(A)	개정 후(B)	(B-A)
연금부채(A)	6,089	6,358	269
연금자산(B)	3,600	4,538	938
미적립부채(B-A)	2,490	1,820	-669

주: 기금투자수익률을 할인율로 사용하여 2024년 말 시점 현재가치로 전환
 자료: 국회예산정책처

이번 「국민연금법」 개정은 18년 만의 개혁이라는 점에서 의미가 있다. 그러나 이것이 노후소득보장체계의 완성이 아닌 체계 개편의 출발점으로 이해하는 것이 적절하다. 특히, 국회는 “연금재정의 지속가능성과 노후소득 보장을 도모하기 위해 재정 안정화 조치 및 국민·기초·퇴직·개인연금 등의 개혁방안을 논의하고, 관련 법률안을 심사·처리하기 위하여” 2025년 3월 20일 연금개혁 특별위원회를 구성하였으므로, 향후 추가적인 개편 방안 에 대하여 논의하는 과정에서 전 세대의 공감을 얻는 안정적으로 제도를 운영하기 위한 방안이 검토되어야 할 것이다.

2. 향후 정책과제

마지막으로 금번 연금개혁의 후속조치로서 향후 논의 시 고려해야 할 주요 쟁점들을 간략하게 정리하고자 한다. 이하에서 정리한 내용은 각각에 대하여 심도있는 분석이 이루어질 필요가 있으나 이는 본 보고서의 범위를 벗어난 것으로 여기서는 주요 내용을 간단히 제시한다. 이때, 주요 쟁점은 21대 국회에 설치·운영된 연금개혁 특별위원회의 민간자문위원회가 2023년 하반기에 논의한 사항과 2023년 11월 연금특위에 제출한 최종보고서의 내용을 기초로 한다.

가. 국민연금 제도 개선

이번 국민연금 개혁을 통해 보험료율과 소득대체율을 동시에 인상하는 조치가 이루어졌으나 재정안정화와 세대 간 노후소득보장 격차 측면에서 부족하다는 지적도 있다. 이번 조치를 통해 기금의 고갈시점이 9년 연장되는 것으로 나타났으나 여전히 2060년대 중후반(기금투자수익률 제고 시 2070년대)에 기금이 고갈되는 것이 전망되고 있어 재정에 대한 국민의 불안이 해소되지 못하고 있다.

이와 관련하여 크게 두 가지 안이 제안되고 있다. 첫 번째는 국고투입을 통해 추가적인 수입을 확충하자는 의견이다. 국고지원 확대를 주장하는 논거는 보험료율 인상에 대한 국민의 부담을 국가가 완화해 줄 필요가 있다는 것이며, 특히 미래세대의 부담을 완화하기 위해 현재의 생산가능인구가 조세를 통해 국민연금에 추가적인 기여를 할 필요가 있다는 주장이다. 이것은 기금 축적기에 국고보조 규모가 확대될 경우, 장기 투자에 의한 기금운용수익금 회수로 이어져 추가 효과를 거둘 수 있다는 시각과도 연결된다. 또한, 국고보조의 필요성과 관련하여 장기적으로는 인공지능의 발전과 산업구조 변화에 따라 보험료 부과 대상이 되는 근로소득의 안정성이 점점 약화될 것으로 예상되기 때문에, 조세를 포함한 국민연금의 재원을 다각화하는 노력이 필요하다는 주장도 제기되고 있다.

그러나 이에 대한 이견도 있다. 무엇보다 국민연금은 사회보험제도이므로 가입자의 기여금에 근거하여 운영되는 것이 기본 원칙이 되어야 하기 때문이다. 특히, 조세 활용의 우선순위에서 보면 일반 국민연금 가입자에 대한 지원보다 더 취약한 계층이나 시장 실패가 일어난 부분에 투입하는 것이 더 적절할 수 있다는 점에서 국민연금에 대한 대규모 국고보조는 바람직하지 않다는 의견이 있다. 또한, 현재

관리재정수지가 지속적으로 적자를 보이는 상황³⁸⁾에서, 향후 인구구조 변화에 따라 생산가능인구가 줄어들면 과세 기반 역시 약화될 수 있으므로 국고보조가 적절한 대안이 아니라는 지적도 있다.

이와 같이 국민연금기금에 대한 국고투입의 필요성과 규모에 대하여 다양한 의견이 제시되고 있으므로, 국가재정의 역할과 연금재정의 성격, 세대 간 형평성 측면에서 국고투입의 적절성 등에 관하여 논의할 필요가 있다. 특히, 국가재정은 후술하는 것과 같이 노후소득보장체계를 구성하는 기초연금에도 투입되고 있으므로 이를 함께 고려하여 논의를 진행해야 할 것이다.

연금 재정의 안정성 및 세대 간 형평성과 관련된 두 번째 논의는 자동조정장치 도입에 관한 것이다. 자동조정장치란 인구구조, 거시경제 변화, 연금재정 상황 등에 따라 급여수준이나 수급연령 등을 자동으로 조정되도록 설계하는 것을 의미한다. 자동조정장치의 도입 목적은 인구구조나 경제상황 등 정책환경의 변화에 유연하게 대응하고자 하는 것이다.

자동조정장치 도입에 관한 논의는 과거부터 이어지고 있었으나 2024년 9월 정부가 「연금개혁 추진계획」을 발표한 이후부터 그에 대한 관심이 더 커지기 시작하였다. 정부는 동 계획을 통해 자동조정장치 도입을 검토하겠다는 계획을 밝히면서, 연금 수급개시 이후의 연금액 조정 시 현행의 소비자물가상승률뿐만 아니라 최근 3년 평균 가입자 수 증감률과 기대여명 증가율이 함께 반영되도록 하는 방안을 제안하였다. 정부는 이를 통해 기금소진 시점이 최대 2088년까지 연장될 수 있다고 제시하였다.

그러나 계획이 발표되기 전, 정부가 2023년 수립한 「제5차 국민연금 종합운영계획」이나 2023년 11월 국회에 제출된 연금특별위원회 민간자문위원회 최종보고서에 자동조정장치 도입과 관련된 실질적이고 구체적인 논의가 수록되지 못하였다. 이에 자동조정장치의 도입 필요성과 자동조정장치의 구체적인 내용에 대한 충분한 논의가 이루어지지 못한 채 자동조정장치 도입이 쟁점화되면서, 이 문제는 연금개혁에 대한 여야 합의를 어렵게 만드는 요인으로 작용하기도 하였다.

38) 관리재정수지란 통합재정수지에서 사회보장성기금(국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험기금)수지를 제외한 수치로 재정건전성 여부를 명확히 판단하기 위해 사용하는 지표이다. 이러한 관리재정수지는 2018년 이후 지속적으로 적자를 보이고 있으며, 2023회계연도년에는 87조원의 관리재정수지 적자가 발생하였다.

향후 진행될 연금개혁 논의에서는 자동조정장치에 기대할 수 있는 순기능과 예상되는 역기능을 심도있게 논의하여 자동조정장치 도입 여부와 적용할 내용을 결정할 필요가 있다. 특히, 자동조정장치는 다양한 방식으로 설계가 가능하므로 우리나라에서 고려해볼 수 있는 적절한 방식은 무엇인지에 대한 심도있는 논의가 필요하다. 실제 OECD(2021)는 33개 회원국 중 24개국이 공적연금에 자동조정장치를 도입하고 있다고 제시하고 있는데, 설계한 내용과 작동 방식은 국가마다 상이하다. 예를 들어, 스웨덴은 연금부채와 총자산의 비율과 연금급여 인상률을 연동하고 있고, 핀란드는 기대여명과 수급개시연령을 연동하고 있다. 또한, 독일의 경우 제도부양비와 연금액을 연동하고 있어 실제 노동시장이 활성화된 시기에는 연금액이 자동조정장치에 따라 증액된 해도 있다.³⁹⁾

[표 40] 주요 해외국가의 연금제도 자동조정장치

구 분	자동조정장치 주요 내용		보험료율(2025년)
일본	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개시시점 이후의 연금액 산정 시 가입자 수 감소 및 기대수명 증가에 따라 인상률 조정 * 통상적인 연금인상률보다 '최근 3년간 공적연금 피보험자 수의 평균 변동률에 평균 기대여명 증가율을 곱한 값'(슬라이드 조정률)이 낮을 경우, 후자 적용 		18.3%
스웨덴	소득연금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 누적된 보험료 총액에 명목이자율을 적용하여 급여 산출(NDC, 명목확정기여형¹⁾) ○ 지급 개시 이후 연금액은 임금상승률과 물가상승률을 함께 반영하여 인상 ○ 연금부채가 총자산을 초과하는 경우, 연금부채 대비 총자산 비율만큼 인상률을 삭감 	16%
	프리미엄 연금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 누적된 보험료 총액에 연금기금 투자수익률을 적용하여 급여 지급(FDC, 적립식확정기여형) 	2.5%

39) 2005년 도입 이후 2024년까지 2007~2009년, 2015~2016년, 2018~2020년, 2022년에 자동조정장치에 따라 연금액이 증액되었다.

구 분	자동조정장치 주요 내용	보험료율(2025년)
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개시시점의 연금액 산정 시, 생애 총 연금급여의 현재가치가 유지되도록 기대여명 증가에 따라 연금액 조정 ○ 2030년부터는 수급개시연령을 65세에서 기대여명에 따라 상향 조정 예정 ○ 적립금이 연금지출총액의 1.2배가 되지 않는 경우 이를 충족하는 수준으로 보험료를 인상 	24.85% * (근로자) 53세 미만 또는 63세 이상 7.15%, 53~62세 8.65%, (고용주) 평균 17.38%
독일	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개시시점의 연금액 산정 시 수급자 수 대비 가입자 수 비율(제도부양비)의 변화를 반영 	18.6%
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적립금인 한 해 지출의 5~6배 수준이 되도록 유지하기 위해 필요한 보험료율(3년마다 계산)이 법정 보험료율보다 높은 경우, 연금개혁 논의 의무 ○ 연금개혁 합의가 이루어지지 않을 경우 수급개시 이후 급여 인상을 동결, 두 기여율 차이의 50%만큼 보험료를 인상 ('자동백스톱' 방식²⁾) 	11.9%

주: 1) 참고로 우리나라 국민연금은 확정급여형(DB) 제도로 급여산식에 따라 급여가 사전에 확정됨
 2) 자동백스톱이란 연금개혁 논의 의무가 발효되었을 때, 우선 정치적으로 합의에 따라 개혁을 추진하고, 그것이 성사되지 않을 경우에는 자동으로 조정되도록 하는 방식을 의미함
 자료: 각 국가 공적연금 운영 담당 부처 홈페이지를 참고하여 국회예산정책처 작성

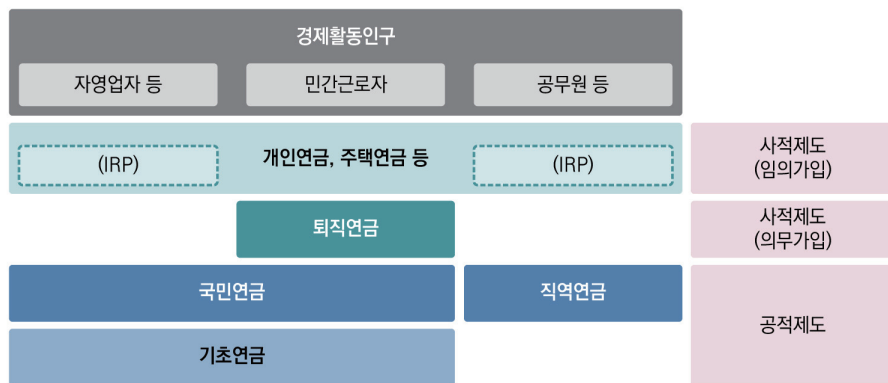
보건복지부가 2024년 9월 발표한 「연금개혁 추진방안」에서 도입을 제안한 자동조정장치는 가입자 수 감소와 기대여명 증가에 따라 개시 후 연금액의 인상을 억제하는 방식이다. 이로 인해 일각에서는 “자동조정장치 = 연금삭감조치”로 언급되나, 실제 자동조정장치는 다양한 설계가 가능하며 설계 방식에 따라 세대 간 형평성 제고에 도움을 주기도 한다. 또한, 매년 연금개혁에 합의해야 하는 정치적 부담을 완화하며, 실제 경제·인구 상황에 연동하므로 과도한 개혁이나 과소 조치의 우려를 완화시킬 수 있다.

다만, 자동조정장치는 연금액의 인상을 억제하는 등의 역할을 할 수 있으므로 만약 제도를 도입할 경우 노후소득보장 기능을 저해하지 않는 선에서 적절한 설계가 이루어질 필요가 있다. 따라서 향후 노후소득보장 기능과 재정안정화 및 세대 간 형평성 제고 등 다각도에서 자동조정장치에 대한 심도 있는 검토를 하고, 이를 바탕으로 자동조정장치 도입의 필요 여부를 논의할 필요가 있다.

나. 노후소득보장체계 개선

우리나라의 노후소득보장체계는 다층으로 구성되어 있다. 가장 아래에는 조세로 재정을 충당하면서 소득 하위 70% 노인을 포괄하는 기초연금 제도가 있고, 그 위에 국민연금을 포함한 공적연금 제도가 있다. 공공의 영역에서 운영되는 제도의 위층에는 사적인 영역에서 운영되는 제도들이 있는데, 먼저 의무가입 제도인 퇴직연금 제도가 있고, 그 위에는 국민들이 임의로 선택하여 가입하는 개인연금 등이 있다.

[그림 12] 한국의 다층노후소득보장 체계



자료: 국회예산정책처

한 사회 내에서 노후생활 영위를 위해 필요하다고 여겨지는 대략적인 소득 수준이 있다고 할 때, 한 가지 제도를 통해 그 수준을 달성할 수도 있지만 여러 제도를 함께 적용하여 그 수준을 달성하도록 할 수도 있다. 특히 우리나라의 노후소득보장체계가 다층으로 구성되어 있다는 점을 고려하면, 국민연금 개혁 논의는 전반적인 노후소득보장체계 개선 논의와 함께 이루어질 수 밖에 없다.

현재 우리나라는 국민연금, 기초연금으로 구성된 공적연금 제도와 퇴직연금, 개인연금 등으로 구성된 사적연금 간 상호 보완적인 역할을 통해 노후소득을 보장해야 한다는 점에 대한 공감대가 있다.⁴⁰⁾ 이는 국민연금이나 개인연금 등 어느 한

40) 다층노후소득보장체계의 필요성은 IMF나 OECD 등에서 권고하는 사항이기도 하다. 동일한 맥락에서 국회 연금특별위원회 민간자문위원회의 최종보고서에서도 전문가들 사이에 다층체계의 필요성에 대한 공감대가 있다는 점을 언급하고 있다(국회 연금특별위원회 민간자문위원회, 2023; p.9.).

제도를 통해서도 충분한 노후소득을 보장받을 수 없다는 인식 때문이다.

그러나 기초연금과 퇴직연금을 어떻게 개편해야 할지에 대해서는 이견이 있는 상황이다. 먼저, 기초연금의 경우 적정 급여수준과 지급대상 범위를 어떻게 조정하는 것이 바람직한가에 대한 합의가 필요하다. 기초연금 개편의 필요성은 현행 기초연금제도 성격의 모호성에서 출발한다. 현재 기초연금은 65세 이상 노인의 70%에게 급여를 지급하는 제도로 취약계층만을 대상으로 하는 공공부조로 보기 어렵고, 그렇다고 보편급여라고 할 수도 없는 상황이다. 더욱이 인구고령화에 따라 수급자 수는 급격하게 증가하고 있는 가운데, 노인의 70%에 해당하는 사람들의 소득·재산 수준 증가율이 상대적으로 높아 수급 대상을 노인의 70%로 정하는 ‘목표 수급률’ 방식이 적정한지에 대한 의문이 제기되고 있다.

이에 기초연금에 대한 몇 가지 개편 방안이 제시되고 있다. 첫 번째는 현행 기초연금의 ‘목표 수급률(즉, 노인의 70%)을 설정하는 방식’을 벗어나 일정 소득수준 이하인 사람들에게 급여를 지급하는 ‘소득기준 설정 방식’으로 변경하여 급여 보충이 필요한 사람들에게만 급여를 지급(또는 소득계층별 차등)할 수 있도록 하는 방안이다(저소득 노인 지원). 두 번째는 일정 수준의 연금액이 확보되지 않는 사람들에게 대해서만 그 차이를 보충해 주는 방식으로 기초연금을 운영하는 방안이다(최저 연금보장). 세 번째는 기초연금을 보편급여화하여 전 노인에게 지급하는 방안이다(보편급여화).

이러한 방안들은 국민연금과 기초연금 간의 관계를 어떻게 설정할 것인지의 문제와 연결된다. 첫 번째 방안은 국민연금 제도의 성숙에 따라 포괄성이 지속 확대되고 가입기간의 확대에 따라 노후소득보장 수준도 상당 부분 개선될 것이라고 전망하는 시각에서 출발한다. 이에 기초연금을 취약계층을 중심으로 지원하는 제도로 최소화하는 것이 바람직하다고 보는 것이다. 두 번째 방안은 국민연금의 노후소득보장 기능이 상당히 강화되면 국민연금은 소득비례연금으로 운영하고, 국민연금이 수행하는 재분배 기능을 기초연금으로 통합하여 그 기능을 수행하도록 해야 한다는 판단에 근거한다. 소득에 비례하여 국민연금 급여액이 설정되도록 할 경우 재분배 기능에 따라 평균소득 이상자에게 적용되는 소득대체율의 하향조정이 사라지게 되면서 중상층의 연금급여 보장성이 높아지고, 무연금·저연금자에 대해서는 조세를 기반으로 하는 기초연금을 통해 지원하면 된다는 의견이다. 세 번째 방안은 향후에도 국민연금에 기대할 수 있는 소득보장 역할이 제한적일 것이라고 보는 시

각에서 출발한다. 특정 사업장에 고용되지 않고 단기 계약으로 경제활동을 하는 비정형 노동자가 증가하는 등 노동시장이 변화할 경우 연금수급권을 획득하지 못하는 사람들이 오히려 늘어날 수 있다. 따라서 이 경우에는 오히려 국민연금의 급여 수준을 하향 조정하여 제도를 축소하고 대신 그 역할을 기초연금이 대신하도록 하는 것이 바람직하다는 것이다.

이와 같이 국민연금과 기초연금 간의 관계를 보는 시각이 다양하고, 그에 따른 기초연금의 개편 방안도 달라지기 때문에 이와 관련된 심도있는 논의가 필요하다. 무엇보다 국민연금의 주요 재원은 가입자가 납부한 보험료이며, 기초연금은 조세로 충당하기 때문에 개편방안 마련 시 재원에 대한 고려도 필요하다. 정부가 노후소득 보장을 위하여 조세를 활용해야 하는 경우 그 대상 제도와 기능이 어디에 집중하는 것이 바람직한지에 대한 검토가 필요한 것이다.

다음으로, 퇴직연금과 관련하여는 연금제도로서의 기능이 미미하기 때문에 연금화 노력이 필요하다는 것에 대해 공감대가 형성되어 있다. 통계청의 「연금통계(퇴직연금편)」 자료에 따르면, 2023년 기준으로 가입 대상 근로자 중 53.0%만 퇴직연금에 가입하고 있고, 사업장 기준으로는 도입 대상 사업장 중 26.4%만 퇴직연금제도를 도입하고 있다. 이같이 퇴직연금제도는 가입·도입률이 낮은 상황이다. 또한, 퇴직연금은 급여를 연금으로 수령하는 사람의 비율도 낮게 나타나고 있다. 고용노동부와 금융감독원이 공동으로 발표한 「2023년 말 기준 퇴직연금 적립금 운용 현황 통계」를 살펴보면, 2023년 수령을 개시한 계좌 중 89.6%가 일시금으로 수령하였으며, 금액 기준으로는 50.3%가 일시금으로 수령된 것으로 나타났다. 따라서, 다층노후소득보장 체계 내에서 퇴직연금이 일정 부분 제 역할을 다하도록 만들어야 한다는 점에는 이견이 없는 상황이다.

이에 “퇴직연금 가입-유지-인출” 과정에서의 연금에 대한 법적 강제 수준 강화, 수익률 제고를 통한 유인 마련, 운용에 대한 규제 완화 등이 필요하다는 것이 지속적으로 지적되었다. 이러한 상황에서 정부는 2025년 1월 2일 「2025년 경제정책방향」에서 퇴직연금 도입을 단계적으로 의무화하고, 수익률 개선을 위한 다양한 조치들을 검토하며, 중도 인출 요건 강화 등의 누수 방지 방안을 검토하겠다는 계획을 발표하였다.

따라서 향후 구체적으로 어떤 방식을 사용하여 퇴직연금을 개선할 것인지에 대한 세부적인 논의를 진행한 후에 의미있는 정책 개편을 수행할 필요가 있다. 무

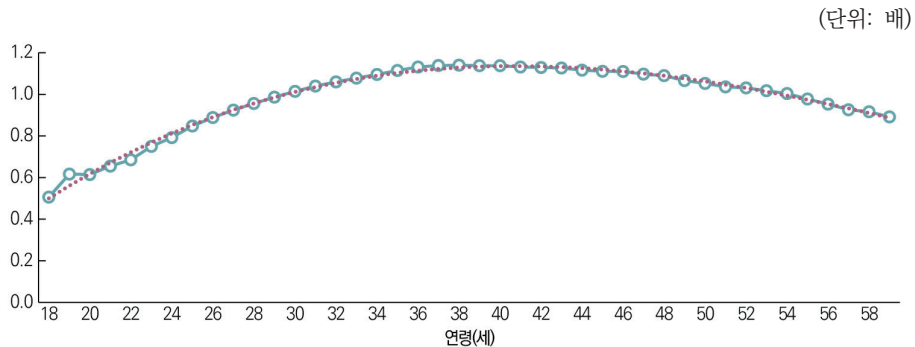
엇보다 현행 퇴직연금은 사적연금으로 운영되고 있지만 수익률은 낮고, 법정연금 제도이지만 후불임금적 성격도 갖고 있어 노후소득보장 체계 내에서의 역할을 명확히 정의할 필요가 있다. 이에 따라 국민연금과 기초연금에 기대하는 역할이 달라질 수 있기 때문이다.

종합적으로, 향후 국민연금·기초연금·퇴직연금 등의 효과적인 역할 분담에 대한 논의를 바탕으로 각 제도별 세부 설계를 추진할 필요가 있다. 특히, 노후소득보장체계를 구성하는 제도들의 재원과 급여 보장 수준을 포괄적으로 고려하여 각 제도의 개선 방향을 모색하여야 할 것이다.

[참고자료 1] 생애소득분포 추종자 기준 수익비 추정

- 생애기간 항상 국민연금 A값과 동일한 소득을 획득할 것이라는 가정을 보다 현실화하기 위하여, 2024년 말 기준 의무가입자의 연령별 A값 대비 생애소득분포가 유지되는 것을 가정한 수익비 분석 결과를 제시
 - 2024년 말 기준 의무가입자의 소득분포를 살펴보면, 가입 시작시점부터 소득수준이 지속 증가하여 30대 후반에서 40대 초반 가장 높은 소득수준을 보이고 이후 감소하는 것으로 나타남

[2024년 말 의무가입자의 A값 대비 소득수준]

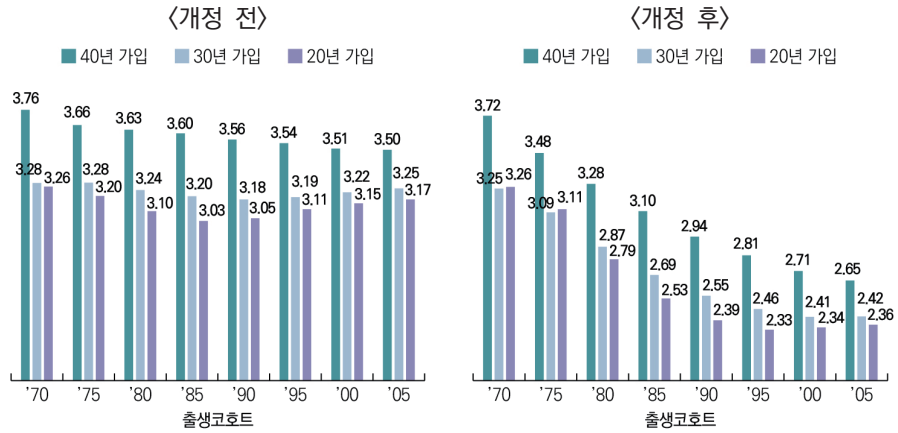


자료: 국회예산정책처

- 결과적으로, A값소득자와 비교하여 수익비 수준이 약간 증가하나 전반적인 추세는 유사한 것으로 나타남
 - 수익비 수준의 증가는 생애소득분포를 추종한다고 가정하였을 때 산출되는 평균소득액이 A값소득자의 평균소득액 보다 약간 낮기 때문
 - 40년 가입자의 경우 2005년생, 30년 가입자와 20년 가입자의 경우 1990년대 이후 출생자들의 수익비가 후세대로 갈수록 약간 증가하는 것으로 나타나는 것은 세대별 보험료 납입기간을 고정한 반면, 수급기간을 기대여명에 연동하여 후세대의 수급기간이 길어지기 때문
 - 개정법률에 따른 변화는 가입기간 가정에 영향을 받음
 - 40년 가입자의 경우 2026년에 59세가 되는 1967년생부터 수익비에 변화가 발생하나, 36~55세 가입을 가정한 20년 가입자의 경우에는 2026년에 55세가 되는 1971년생부터 수익비에 변화가 발생

[출생코호트·가입기간별 수익비 변화(생애소득 추종자)]

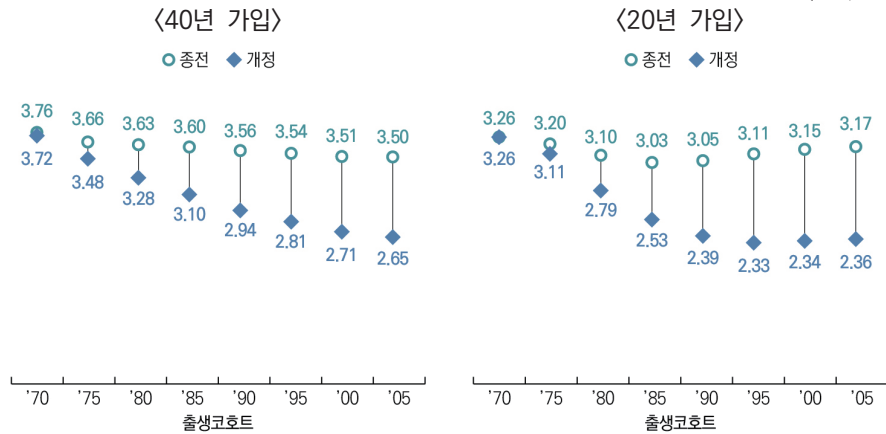
(단위: 배)



자료: 국회예산정책처

[출생코호트·가입기간별 수익비 변화(생애소득 추종자)]

(단위: 배)

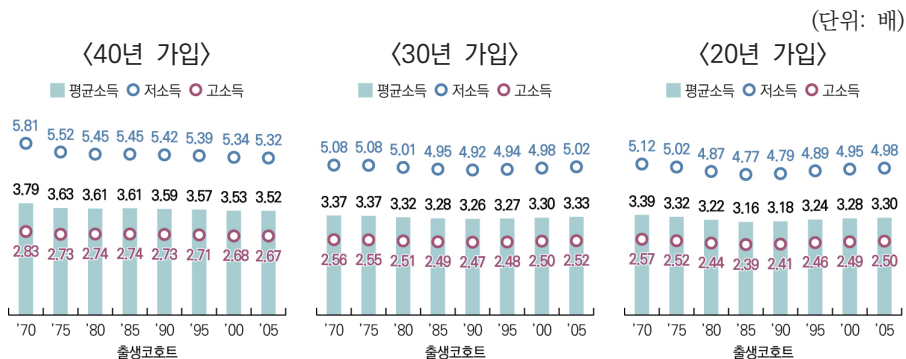


자료: 국회예산정책처

[참고자료 2] 할인율 가정 시나리오에 따른 수익비 추정

- 수익비 추정시 생애보험료총액과 생애급여총액을 현재가격으로 전환하기 위해 본문에서 할인율로 사용한 A값 증가율 외에 회사채수익률(AA-, 3년 만기) 전망치를 사용한 결과(A값소득자 기준)를 제시
 - 수익비의 전반적인 패턴은 A값 증가율을 할인율로 사용했을 경우와 유사하게 나타남
 - 다만, 1990년대 높은 회사채수익률에 따라 종전법률에 따른 수익비의 세대 간 차이가 상대적으로 작게 나타나는 측면이 있음
 - 1988~1998년 3년 만기 AA-등급 회사채수익률은 10%를 상회하였으므로 이 시기의 현금흐름에 대한 재평가가 크게 작동하여 앞선 세대의 초기 보험료액의 현가 규모가 높아짐
 - 앞선 세대가 납부한 초기 보험료액의 현가 규모가 높아진다는 것은 낸 돈 대비 받는 돈을 계산할 때 분모가 커져 상대적인 수익비가 줄어든다는 것을 의미
 - 다만, 개정법률 적용 시 후세대가 적용받는 보험료를 인상의 효과로 세대 간 격차가 발생하는 것으로 나타남

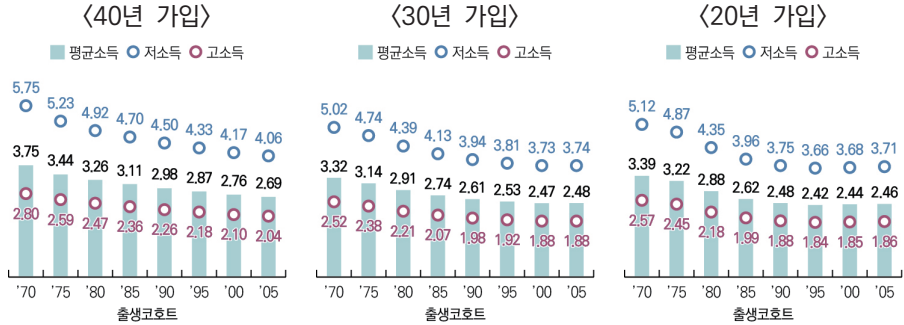
[법률 개정 전 출생코호트·가입기간·소득수준별 수익비 변화]



- 주: 1. 40년 가입은 20세부터 59세 가입, 20년 가입은 36세부터 55세 가입 가정
 2. 평균소득은 가입기간 당해연도 A값과 동일한 소득을 획득한 사람, 저소득은 A값의 0.5배를 획득한 사람, 고소득은 A값의 1.9배를 획득한 사람으로 정의
 자료: 국회예산정책처

[법률 개정 후 출생코호트·가입기간·소득수준별 수익비 변화]

(단위: 배)

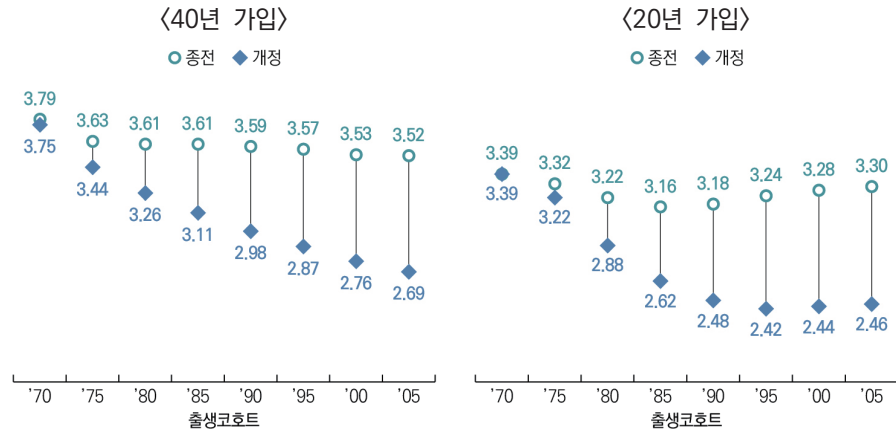


- 주: 1. 40년 가입은 20세부터 59세 가입, 20년 가입은 36세부터 55세 가입 가정
- 2. 평균소득은 가입기간 당해연도 A값과 동일한 소득을 획득한 사람, 저소득은 A값의 0.5배를 획득한 사람, 고소득은 A값의 1.9배를 획득한 사람으로 정의

자료: 국회예산정책처

[출생코호트·가입기간별 수익비 변화(평균소득자)]

(단위: 배)



- 주: 1. 40년 가입은 20세부터 59세 가입, 20년 가입은 36세부터 55세 가입 가정
- 2. 평균소득은 생애기간 A값과 동일한 소득을 획득한 사람으로 가정

자료: 국회예산정책처

참고문헌

- 국민연금공단 국민연금연구원, 「실록 국민의 연금」, 2015.
- , 「국민연금 부채 산출방법 연구」, 2022.
- 국민연금재정추계위원회, 「2023 국민연금 재정계산: 재정계산위 최종보고서」, 2023.10.
- 국회 연금개혁특별위원회 민간자문위원회(김연명·김용하), 「한국형 노후소득보장의 쟁점과 추진방안」, 2023.11.16.
- 국회예산정책처, 「2025년 NABO 경제전망(2024~2028)」, 2024.10.11.
- 인사혁신처·공무원연금공단, 「2023회계연도 공무원연금기금 결산보고서」, 2024.
- 한국개발연구원, 「공적연금제도 지속가능성 제고를 위한 개혁방안」, 2023.
- 후생노동성, 「2024년 재정검증 결과 개요」, 2024.7.3.
- , 「2024년 재정검증 관련자료①」, 2024.7.3.
- Finnish Centre for Pensions, *Statutory pensions in Finland - Long-term Projections 2022*, 2023.
- Holzmann, Robert, Robert J. Palacios, and Asta Zvinieni. *Implicit pension debt: Issues, measurement and scope in international perspective*. Vol. 403. Social Protection, Labor Markets, Pensions, Social Assistance, World Bank, 2004.
- Leimer, D., “A Guide to Social Security Money’s Worth Issues”, *Social Security Bulletin*, 58(2):3-20, 1995.
- IMF, *Government Finance Statistics Manual*, 2014.
- International Actuarial Association, *International Standard of Actuarial Practice 2: ISAP2*, 2018.
- OECD, *Pensions at a Glance*, 2021.
- Office of the Superintendent of Financial Institutions, *31th Actuarial Report on the Canada Pension Plan*, 2021.12.31.
- Social Security, *The 2024 Annual Report Of The Board Of Trustees Of The Federal Old-Age And Survivors Insurance And Federal Disability Insurance Trust Funds*, 2024.
- Van den Noord, Paul, and Richard Herd. *Pension liabilities in the Seven Major Economies*. No. 142. OECD Publishing, 1993.

2025년 「국민연금법」 개정의 재정 및 정책효과 분석

발간일	2025년 6월
발행인	국회예산정책처장 지 동 하
편 집	추계세제분석실 사회비용추계과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02 · 2070 · 3114)
인쇄처	더서울미디어㈜ (02-2274-3588)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 사회비용추계과로 연락해 주시기
바랍니다. (tel 02 · 6788 · 3729)

ISBN 979-11-6799-216-1 93350

© 국회예산정책처, 2025



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발간등록번호

31-9700491-002152-01

