

# 국민연금 제도개선을 위한 해외 개혁 사례 연구 출장

2018. 4.

# 1 출장 개요

## □ 출장목적

- 국민연금의 적정성과 재정안정성 확보 방안을 마련하기 위해 유럽 선진복지국가의 제도 개혁 사례 연구 수행
- 출장 결과 보고서를 토대로 국민연금의 적정성과 장기 지속가능성 제고 방안을 검토
  - 제4차 재정계산위원회 산하 국민연금제도발전위원회 보고서 작성의 기초 자료로 사용

## □ 과제명

- 비예산 [국민연금제도발전위원회 지원]

## □ 출장기간

- 2018.03.10.(토) ~ 2018.03.16.(금)

## □ 출장지역

- 핀란드 헬싱키, 독일 베를린

국가	방문기관
핀란드	○ The Social Insurance Institution of Finland(KELA) ○ Finnish Centre for Pension
독일	○ 국민연금공단      ○ 노동사회부

## □ 출장자

- 윤석명 연구위원, 정해식 부연구위원
  - 본 출장은 제4차 재정계산을 위한 연구자료 수집의 출장으로, 출장자는 국민연금제도발전위원회 10인으로 구성

□ 일정요약

출장일		국가	방문기관	면담자	주요 논의사항, 습득사항
1일차	2018.3.11. (일요일)	핀란드	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>내부 논의( 제도개선안 관련 제도발전위원회 내부 세미나 (방문기관 대상 주요 질의 내용 사전 검토·협의 포함)</li> </ul>
2일차	2018.3.12. (월요일)	핀란드	KELA	Aho Laila	<ul style="list-style-type: none"> <li>KELA의 운영 방식(각종 기초급여 관리기구)</li> <li>기초연금 및 Guarantee Pension의 수준 및 향후 전망</li> </ul>
3일차	2018.3.13. (화요일)	핀란드	ETK (Finnish Centre for Pension)	Mika Vidlund, Heikki Tikanmäki, Ismo Risku	<ul style="list-style-type: none"> <li>핀란드 다층소득보장 모형</li> <li>핀란드 자동조정장치 관련 내용 논의</li> <li>사회적 합의 및 법제화 과정 논의</li> </ul>
4일차	2017.3.14. (수요일)	독일	연금공단	Markus Sailer	<ul style="list-style-type: none"> <li>독일 연금 제도와 관련한 최근 사회 전반 실태</li> <li>독일 연금 제도의 최근 현황</li> <li>연금제도의 자산조사형 소득보장 프로그램과의 관련성 및 미니잡과의 관련성</li> </ul>
			노동사회부	Dirk Baller, Michael Rohrbach, Jorg Heidemann, Sebastian Marx	<ul style="list-style-type: none"> <li>독일의 고령화 대비 정책 대응 방안</li> <li>향후 독일 연금 개혁 방향</li> </ul>
5일차	2018.3.15.~ 16. (목요일)	귀국	-	-	-

## 2 세부 내용

---

### 가. 기관방문 사전 협의

#### 1) 개요

- 일시 및 장소: 2018. 3. 11.(일) 13:00~16:00,  
크라운플라자 호텔 컨퍼런스룸
- 참석자: 윤석명, 정해식 외 8인

#### 2) 주요 내용: 기관 방문 질문 내용 조정

##### ○ 핀란드 기관 방문시 주요 질문 사항

- 핀란드의 사회경제적 상황, 인구학적 상황
- 향후 연금제도의 재정 관련 상황 및 기금 적립 규모 관련
- 각 연금제도의 정책목표(적용대상, 사각지대 해소 방안 등)
- 핀란드 다층체계의 구성과 기능, 연계구조
- 최근 연금 개혁 내용 및 개혁 과정에서의 사회적 합의 과정
- 연금제도 이외의 추가적인 생활 지원 정책

##### ○ 독일 기관 방문시 주요 질문 사항

- 최근 독일 연금제도의 개혁 사항
- 독일 연금 급여 수준 및 노후보장 실태
- 자영업자들 대상 공적연금 적용 및 포괄 실태
- 미니잡 관련 현황 및 연금 적용 실태
- 자동조정장치의 작동 방식

## 나. 핀란드, The Social Insurance Institution of Finland(KELA)

### 1) 개요

- 일시 및 장소: 2018. 3. 12.(월) 14:00~16:00

KELA, Helsinki

- 면담자: Aho Laila

### 2) 주요 내용

#### □ 기관 소개

○ 사회보험공단으로 국회 산하이지만 운영은 독립적임

- 12명의 의회 소속 이사회(parliamentary trustees)와 8명의 회계에 의해 관리

- 이사회에 의해 선출된 10명의 이사회(board of directors)가 운영

○ 사회보험공단 법에 의해 행정 구조와 법정 업무 등이 규정

· 각종 사회보장급여(중앙정부, 지방정부) 전달을 전담하는 실무 집행기관

· 해외에 거주하는 핀란드 국적자 역시 대상자임

#### □ National Pension(기초연금)

○ 연금 소득이 적거나 없는 노인들을 대상으로 최저연금(minimum pension) 보장

○ 수급자격 : ① 핀란드에 거주해야 하고, ② 16세 이후 핀란드에서 거주한 기간이 최소 3년 이상이어야 하며, ③ 19세 이후 핀란드에서 거주하면서 장애를 입은 경우에는 연령에 관계 없이 급여를 수급할 수 있음

- 급여수준 : 2018년 완전 급여액은 독신 기준 월 628.85유로이며, 부부 기준(동거 포함) 월 557.79유로임
  - 만약 다른 연금 급여액이 독신 기준 연 15,589유로, 부부 기준(동거 포함) 연 13,892유로를 초과하면 기초연금을 수급하지 못함
- 기초연금 수급에 영향을 주는 요인
  - 핀란드 거주기간 : 연금급여액은 거주기간에 비례하여 결정됨
  - 다른 연금액이나 기타 급여액은 기초연금액을 50% 감액시킴
  - 가구 구성 상태에 따라 급여액이 상이
- Guarantee Pension(최저보장연금)
  - 핀란드에 거주하는 노인 중 저연금자를 대상으로 최저연금 보장
  - 수급자격 : ① 핀란드에 거주해야 하고, ② 16세 이후 핀란드에서 최소 3년간 거주한 연금 수급자로서 ③ 연금에 가입한 이력이 있어야 함
    - 이민자들 역시 최저보장연금의 적용대상이며, 65세 이상이거나 15세 이후에 기초연금법에서 정하는 장애를 가진 경우 급여를 수급할 수 있고, 핀란드에 거주하여야 함
  - 급여수준 : 2018년 완전 급여액은 월 775.27유로이며, 조기연금 수급자의 경우, 최저보장연금은 감액되어 지급됨
    - 다른 연금이나 기타 급여를 수급하는 경우 100% 감액되어 지급
    - 가족 구성 상태나 이전의 해외 거주 기간은 급여액에 영향을 미치지 못함

## 다. 핀란드, Finnish Center for Pension(ETK)

### 1) 개요

- 일시 및 장소: 2018. 3. 13.(화) 10:30~12:00

Finnish Center for Pension, Helsinki

- 면담자: Mika Vidlund, Heikki Tikanmäki, Ismo Risku

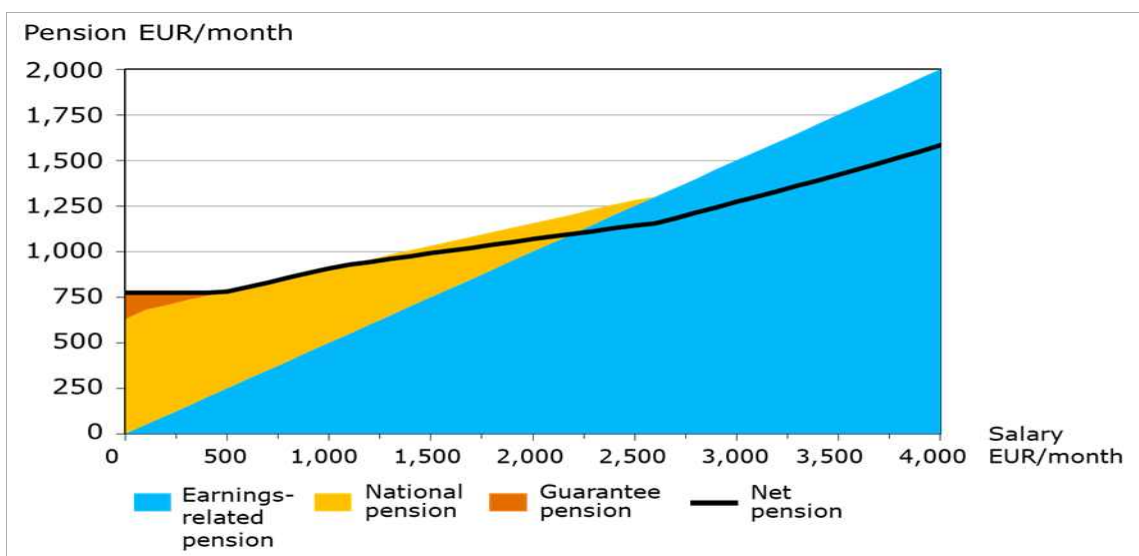
### 2) 주요 내용

#### □ 핀란드 다층노후소득보장체계 구축 모형

○ 핀란드의 공적연금제도는 다층적으로 구성되어 있음

- 소득비례연금을 통해 우선 연금소득이 발생하며,
- 기초연금은 소득비례연금액에 따라 감액하여 지급
- 최종적으로 저연금자를 대상으로 최저수준을 보장하는 최저 보장연금이 제공됨

그림. 핀란드 공적연금제도 다층모형(2018년 기준)

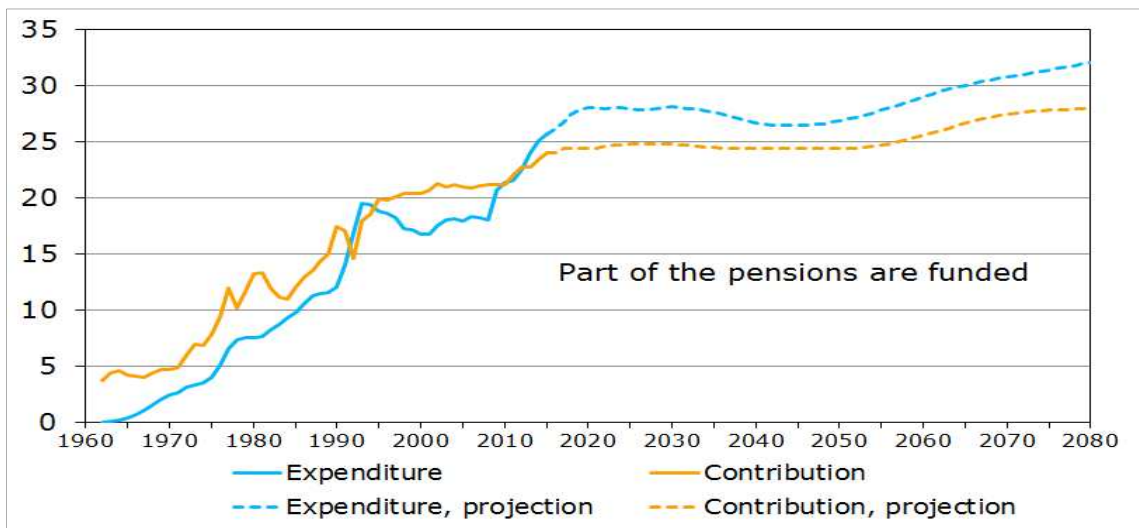


- 소득비례연금은 각 제도에 따라 관리 및 운영이 분리되어 있음
  - ETK는 각 제도의 재정계산 및 추계를 담당하는 기관이며, 이에 따라 장기전망 등을 각 제도에 보고하는 형태임

□ 핀란드 소득비례연금제도

- 재정운영방식 : 부분 적립식 확정급여형으로 운영
  - 핀란드의 소득비례연금제도는 DB형 제도로서, 연금급여액은 법으로 규정된 연금급여산식에 계산되며 기여율은 연금지출에 의해 결정됨
  - 연금지출은 거의 대부분 부과방식을 통해 재원이 마련되고 있으며, 총 기여금에 대한 적립률은 25~30%수준으로, 연 GDP 대비 1% 미만 수준임
  - 소득비례연금이 법정연금지출의 90%를 차지하며, 나머지는 기초연금(national pension)과 최저보장연금(guarantee pension)임

그림. 총임금 대비 연금 지출 및 기여금의 비중(1962-2080)



- 핀란드 연금지출에 대한 추계 결과에 따르면 최근까지는 수입이 더 많은 구조이지만, 점차 지출이 수입을 초과할 것으로 예상됨
- 급여결정방식 : 급여 산식에 의해 결정되는데, 연간소득, 지급율(accrual rate), 기대수명지수 등에 의해 결정됨
  - 연금 지급률은 총연간 임금의 1.5%이며, 53세에서 62세까지의 기간동안은 총연간 임금의 1.7%가 적용됨(53세 이후 규정은 2025년까지 한시적임)
  - 연금수급개시연령에 도달한 경우, 급여 수급을 연기하면 월당 0.4%씩 연금급여가 상향조정됨
  - 연금지급이 개시될 때, 연금 급여를 결정하기 위한 소득은 임금(임금 80%, 물가 20%)에 연동시켜 조정하고, 연금급여액은 소득비례연금지수(물가 80%, 임금 20%)에 연동시킴
- 소득비례연금법의 개정 및 법제화 과정
  - 법정 소득비례연금제도의 내용은 법률에 의해 규제되지만, 제도 원리는 대개 노동조합(the labour market organisations)과 국가 간 협상에 따라서 합의에 도달함
  - 최근(2017년) 개혁에서는 기대여명에 연계하여 수급개시연령을 자동 조정하는 안에 대해서 합의하였으며, 이 개혁은 2030년부터 적용될 예정임

## 라. 독일, 연금공단

### 1) 개요

- 일시 및 장소: 2018. 3. 14.(수) 10:30~12:00

Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin

- 면담자: Markus Sailer

### 2) 주요 내용

#### □ 최근 독일의 연금개혁 내용

- 연령 기준의 경우, 2030년까지 연금수급개시연령을 67세로 상향 조정하였으며, 2016년 기준 63세부터는 장기간 동안 보험에 가입한 사람들을 위해 비공제 연금급여(Abschlagfreie Rente)를 지급
- 급여의 경우, 전체적으로는 연금 수준을 축소하는 한편, 특정 집단을 대상으로는 추가적인 급여를 도입하였음(예: 출산 연금(Mütterrente))
- 이 외에도 재정 안정화 조치와 제도적 차원의 구조개혁을 단행하였음

#### □ 공적연금제도의 최근 현황

- 기여율의 경우 2011년 이후 감소하는 추세를 보이고 있는데 반해, 연금지급률(Aktueller Rentenwert)은 지속해서 증가하고 있음
- 연기금(Liquiditätsreserve)의 경우, 2007년 이후 2014년까지는 지속해서 증가하였으며, 이후에는 감소하는 추세를 보임

- 최근 저소득 노인과 장애인, 그리고 저임금 노동자와 같은 취약집단을 대상으로 하는 정책들을 도입하였음
  - 최저임금제도와 기초보장제도, 주택급여 등

□ 자영업자 현황 및 관련 연금제도

자영업자 분류	강제성	제도	분포(%)
법조인	강제	자유직업인의 직업연금제도	8.0
농부	강제	농민연금제도	7.2
장인	18년간 강제	강제연금제도	6.3
예술가 및 기자	강제		
취약한 직종	강제		
기타 자영업	제도 부재	없음	78

- 독일식 자동조정장치(German-type auto-balanced pension system)
- 지속 가능한 수준의 유동성 기금을 유지할 수 있도록 기여율을 조정하여 재정 안정성을 달성하고, 경제발전의 안정화를 추구
  - 지속 가능한 수준의 유동성 기금은 월 급여 지출의 20%에서 150% 수준으로,
    - 유동성 기금의 수준이 월 급여 지출의 20%보다 적을 때는 기여율을 상향 조정하고, 150%보다 많을 때는 하향 조정하며,
    - 만약 유동성 기금의 수준이 월 급여 지출의 20%에서 150% 사이일 때는 변경하지 않고 유지
  - 자동조정장치는 적당한 시점에 연금제도 내부에 발생하는 재정 불안 문제를 찾아내기 위한 지속적인 감시 과정의 일부임

- 지속가능성을 평가하기 위하여 ① 적용범위, ② 적절한 급여, ③ 부담 가능한 기여율, ④ 기대수명의 증가를 고려한 합리적인 고용기간과 은퇴기간 등의 포괄적인 개념을 채택할 필요성이 제기
- 유동기금의 적정 규모는 정치적 이슈로 쉽게 논쟁의 대상이 됨

□ 자산조사형 소득보장 프로그램

- 독일의 노후소득보장제도는 다층체제로 구성되어 있음

구성	제도	목적
1층	의무 연금	기본적이면서도 적절한 소득 대체
2층	자발적 기업연금	보충적 소득 보장
3층	자발적 개인연금	개별적으로 특별한 필요에 따른 보충적인 소득 보장
	노인 대상 기초보장	빈곤 예방
	노인 근로	이질적인 동기(Heterogen Motivation) / 빈곤 회피 / 소득 보충 / 더 나은 생활 수준과 직업 만족

- 자산조사형 기초보장제도를 도입하기 전, 독일의 경우 가족 구성원에 의존하여 노인 빈곤에 대응해왔으나, 2002년 이후에는 장애인과 노인을 위한 기초보장제도를 도입하여 최저소득을 보장
- 보장 수준 : 개인의 필요에 따라 급여 수준이 결정
  - 일반적으로 요구되는 수준 + 온수사용이 가능한 주택에 대한 합리적인 비용 + 실제 난방비용 + 개인적인 요구에 따른 부가적인 필요(이동성, 영양, 등) + 아동과 성인을 위한 교육
- 기초보장제도의 수급자수가 증가하고 있으며, 급여수준 역시 증가하고 있지만 공적연금제도의 노령연금 급여액은 감소하는 양상을 보임

- 기초보장제도의 급여수준의 증가는 상대적으로 급여수준이 하락한 소득비례연금제도의 개혁 필요성을 제기
- 독일의 경우, 최저연금보장제도를 도입한 스웨덴이나 핀란드와 달리,
  - ① 선별주의적인 관점에서 빈곤을 제거하기 위한 목적,
  - ② 빈곤 회피에 대한 보충급여에 대한 선호,
  - ③ 자기책임감의 원리를 강조하는 정치적인 이유로 자산조사형 제도를 도입하였음

□ 독일의 미니잡

- 미니잡 노동자들은 월 임금 수준이 450.00유로 이하인 경우로, 연금제도에 가입한 경우 연금 지급률은 월 4.42유로이며, 의료 및 직업재활 서비스와 장애연금, 양육기간 크레딧의 수급자격을 가질 수 있음
  - 이 외에도 리스터 연금 및 직역연금제도에 가입할 수 있으며, 2018. 1. 1.부터 연간 175유로의 기초소득보장급여를 받을 수 있고, 소득세 감면 대상임
- 미니잡 노동자들은 2013년부터 법정연금제도에 강제로 가입되기 때문에,
  - 고용주들은 미니잡 노동자들을 위해 15%의 정액 기여금을 납입해야 하고,
  - 미니잡 노동자들은 법정연금제도로부터 완전한 보호를 받기 위하여 추가로 3.6%의 보험료를 납입해야 함
  - 신청자에 한해 기여금 납부에서 적용제외 받을 수 있으며,
  - 만약 한명의 노동자가 여러 개의 미니잡 일자리에 종사하는 경우 총 임금을 기준으로 연금보험에 가입해야 함

- 2013년 이전부터 미니잡 노동자로 종사하고 있는 경우, 월 소득이 400유로를 초과하지 않는 한 보험에 가입
  - 만약 고용주가 월 소득을 400유로 이상으로 인상할 경우, 보험에 가입되어 있거나 적용 제외되어 있는 미니잡 노동자들은 자동적으로 보험에 가입됨
  - 하지만 최대 450유로의 소득수준까지는 연금제도로부터의 적용제외 여부를 결정할 수 있는 선택권이 제공됨
- 미니잡 노동자들의 경우, 2000년대 이후 지속적으로 그 절대 규모가 증가하는 추세를 보이고 있음
  - 연령 구조의 측면에서 25세에서 45세 사이의 연령대가 차지하는 비중은 2000년 이후 지속해서 감소하는 추세를 보여왔으나 45세에서 65세 사이가 차지하는 비중은 증가하고 있음

## 마. 독일, 노동사회부

### 1) 개요

- 일시 및 장소: 2018. 3. 14.(수) 14:00~16:00

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin

- 면담자: Dirk Baller, Michael Rohrbach, Jorg Heidemann,  
Sebastian Marx

### 2) 주요 내용

#### □ 연금제도와 관련한 독일의 사회경제적 여건

- 독일의 연금제도는 부과방식으로서, 현재 기금 자체는 장기적인 미래를 대비하기 위한 적립금이 아니라 1년 가량의 제도 운영을 위한 자금임
  - 제도는 보험료 수입을 중심으로 운영되고 있으며, 연금공단은 제도 운영을 위한 재정을 1년 단위로 산출하고 있음
  - 보험료 수입은 월별로 이루어지고 있으며 그 규모가 항상 동일하지는 않음
- 인구구조적인 차원에서 보면, 지난 20년 간 인구 규모의 변화는 크게 없었으나 평균 연령이 38세에서 45세로 증가하는 등 연령대의 구조 변화가 있었음
- 대표적인 이유는 ① 저출산이 지속되고 있으며, ② 평균수명이 증가하고 있고, ③ 국내 및 국외의 이민임
  - 출산율의 경우, 지난 40년 간 합계출산율은 1.4명 수준을 유지하고 있으며, 부모세대의 2/3가량만 자녀세대로 대체되고 있음
  - 평균수명은 50년 넘게 지속해서 증가하는 양상을 보이는데 여성

과 남성 모두 10년간 평균수명이 증가하였으며, 현 시점에서의 신생아의 기대수명은 남성 78세, 여성 83세이고, 65세 이상 노인 인구의 경우 기대여명은 남성 17년, 여성 21년으로 예상됨. 또한, 향후에도 평균수명이 지속해서 증가할 것으로 예상됨

- 이민과 관련해서, 1950년 이후 이민자의 규모는 증가추세이며, 2010년 이후로 유입인구가 더 많아졌는데, 이는 유럽연합내 노동자의 이동이 자유로워졌기 때문이고, 최근에는 난민인구가 대폭 유입된 바 있음

#### □ 고령화 대비 정책 대응 방안

- 인구구조와 관련한 정책 과제는 경제활동인구의 비율을 증가시키는 것으로서, 이와 관련한 문제는 연금개혁만으로 대처하기는 어렵기 때문에 지난 정부에서는 추가로 5가지의 정책을 시행하였음
  - ① 실업자를 다시 노동시장에 진입시키고 일자리를 안전하게 유지할 수 있도록 돕는 정책과
  - ② 일가정 양립을 지원하는 정책,
  - ③ 직업훈련 등 모든 세대를 대상으로 다양한 교육에 대한 기회를 제공하는 정책,
  - ④ 일반 노동자들을 대상으로 하는 교육 정책,
  - ⑤ 이민자들을 대상으로 하는 교육과 직업훈련임
- 이러한 정책의 주요 목표는 근로가능 인구에게 일할 수 있는 여건을 마련해주는 것으로
  - 인구구조 변화의 측면에서 출산율의 문제도 중요하지만 경제활동 연령대가 소득활동을 함으로써 부과방식 제도에 포

괄되는 것이 재정 안정성 확보에 보다 중요한 요인임

□ 현행 제도의 사각지대 해소 방안 : 자영업자

- 독일의 연금제도는 기본적으로 고용된 노동자들을 대상으로 하기 때문에 자영업자들은 강제 적용되고 있지 않지만 자발적으로 가입할 수 있는 권리가 제공됨
  - 한편, 자영업자들 중 교사(수)는 직역연금제도 등에 강제가입되고 있음
  - 또한 자발적인 가입의 경우, 자영업을 시작한지 5년 이내에 신청하는 경우 가입이 허용되며, 기본적으로 평균 임금 수준의 소득으로 가입되나, 신청에 의해서 더 높거나 낮은 소득 수준을 선택해서 가입할 수 있음
- 2018년 새로 입각한 정부에서는 자영업자들을 대상으로 사각지대 해소방안을 제시하였음
  - ① 강제가입에서 제외된 자영업자들을 공적연금제도에 준강제 가입을 시키거나
  - ② 파산위험으로부터 안전한 사적연금에 강제적으로 가입하도록 하는 방안임
  - 이때, 자영업자들이 창업하는 과정에서 재정적 어려움을 겪을 수 있기 때문에 재정적 혜택을 제공하는 방안도 논의 중임
- 이러한 정책안은 연립정부 차원에서 제시한 것으로서 노조와의 협상 과정에서 마련된 것이나, 실제 자영업자들에게서는 반대 여론이 조성될 것으로 판단됨

□ 현행 제도의 사각지대 해소 방안 : 미니잡 노동자

- 미니잡 노동자들의 문제를 정확하게 판단하기 위해서는 미니잡 노동자들의 고용 경력을 총체적으로 확인할 필요가 있음

- 대개 미니잡 노동자들은 생활비를 얻는 주된 일자리가 있는 상태에서 미니잡 일자리를 통해 추가적인 소득을 얻고 있는 것으로 파악됨
- 향후, 독일의 연금제도 개혁 방향
  - 공적연금제도에 장기간 가입한 사람들 중 저연금자를 대상으로 최저수준의 연금급여액을 보장하는 기본연금이 도입될 예정임
    - 기존의 공적연금제도와 노인·장애인 기초보장제도의 사각지대에 위치한 사람들을 대상으로 하는 것으로서,
    - 제도 도입에 대한 논의 초기 단계로서 공적연금에 붙이는 형태로 할 것인지, 공공부조제도의 일환으로서 도입할 것인지에 대해서는 정확하게 결정되지 않은 상태임
  - 기금 수준과 지출 수준을 고려하여 기여율을 조정하는 자동조정장치를 운용 중에 있으며, 최근 경제상황이 좋아서 2005년 당시 19.5%의 보험료율이 최근에는 18.5%까지 하향 조정 되었음
  - 2025년까지 48%의 소득대체율을 보장할 예정이며, 그 이후의 전망에 대해서는 연립정부 차원에서 위원회를 구성하여 방안을 마련할 예정임