

국민연금 해외수급자의 수급권 변동관리 개선방안 연구*

정 인 영†

사립학교교직원연금공단 연금연구소

본 연구의 목적은 국민연금 해외수급자의 수급권 변동관리 및 사후관리 개선방안을 모색하는 데 있다. 이를 위해 먼저 국민연금 국내 수급권 변동의 발생과 처리방식 및 해외 수급권 변동 처리방식에 관해 고찰하고, 국민연금의 해외 수급권 변동 처리 및 해외수급자 사후관리의 현황을 분석하고 평가하였다. 다음으로 주요국 공적연금의 해외 수급권 변동 처리방식을 분석하고 이를 토대로 국민연금 해외수급자의 수급권 변동 처리 효율화 방안을 제시하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 다른 국가와의 해외 수급권 확인 협조체계 강화가 필요하다. 둘째, 해외수급자에 대한 정기 수급권 확인 관련 통계의 체계적 관리가 필요하다. 셋째, 해외수급자 관리 조직 및 전문 인력의 확충을 검토할 필요가 있다. 넷째, 해외수급자에 대한 연금급여 청산제도 도입 여부에 대한 검토가 필요하다. 다섯째, 해외수급자에 대한 수급권 제한 여부를 검토할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 부정수급 방지를 위해 해외 수급권 확인자료 교환국의 확대 및 찾아가는 수급권확인서비스의 확대, 해외수급자에 대한 정기 수급권 확인 관련 통계의 체계적 관리 방안, 해외수급자 관리업무 인력의 개선방안, 해외수급자에 대한 연금급여 청산제도 도입보다는 해외수급자 관리 조직 및 예산을 확충하는 방향으로 개선될 필요성, 해외수급자에 대한 수급권 제한은 타당하지 않음 등을 제시하였다.

주요어: 국민연금, 해외수급자, 수급권 변동, 환수금, 부정 수급

* 본 연구는 국민연금연구원 2018년 정책보고서 “국민연금 수급권 변동관리 개선방안 연구”를 수정·보완한 것임.
본 연구의 내용은 연구자의 개인적 의견이며 소속 기관의 공식적 견해가 아님을 밝힘.

† 단독저자 : 정인영, 사립학교교직원연금공단 연금연구소 연구위원, 전라남도 나주시 문화로 245,
E-mail : iyj100@tp.or.kr

■ 최초투고일 : 2019년 12월 3일 ■ 심사마감일 : 2020년 1월 17일 ■ 게재확정일 : 2020년 1월 20일

1. 서론

국민연금은 2018년 말 기준 가입자 2,200만명, 수급자 480만명에 달하는 우리나라의 중추적 노후소득보장제도로 자리매김하였다. 특히, 수급자의 경우 매년 20만명 이상 빠르게 증가하고 있는 추세이며, 더불어 65세 이상 고령 수급자 및 노령·유족·장애연금 등 연금액도 급속히 증가함에 따라 수급자들이 급여수급 중 소멸·정지, 부양가족 추가, 계좌변경 등 다양한 사유로 수급권이 변동되는 사례도 함께 증가하고 있다. 그런데 이렇게 연금수급권의 변동사항이 발생할 때, 이를 적기에 정확하게 처리하지 않을 경우 부적정 수급으로 인해 환수금이 발생하고, 불만민원이 발생하게 된다(정인영, 유현경, 2019). 그리고 환수조치가 제대로 이루어지지 않을 경우 급여관리가 소홀하다는 지적과 국민들의 불신을 초래하는 요인이 될 수 있다.

급여 수급자격을 상실했거나 수급자격이 없는데도 신고하지 않아 환수금이 발생하는 사례는 매년 증가추세이다. 환수금 발생건수와 환수금액은 2012년 12월 기준 14,949건과 84억 8천만원에서 지속적으로 증가하여 2017년에는 25,277건과 110억 5천만원까지 확대되었다(류재린 외, 2019). 이와 관련하여 정치권과 언론 등은 공적연금을 포함한 복지급여 부정수급에 대한 관심이 커지고 있는 상황이다. 예를 들면, 송석준 의원은 국민의 노후자금인 국민연금이 부당하게 지급되어 줄줄 새고 있으므로 잘못 지급된 국민연금을 제때 환수해서 국민연금의 재정이 누수 되는 것을 막아야 한다고 주장하였다(헬스조선, 2017). 또한 윤종필 의원은 재혼·사망에도 연금을 받는 사람이 발생하는 등 국민연금공단이 지난 10년간 19만건에 이르는 연금을 잘못 지급하였고 누적 금액은 1,000억원 규모에 달하는 등 오지급이 해마다 꾸

준히 증가하고 있으므로 관리 감독을 철저히 하여 행정낭비를 줄이고 미징수 금액이 발생하지 않도록 해야 한다고 지적하였다(중앙일보, 2018). 이태규 의원은 국민연금의 과오급금이 매년 증가하는 것은 공단의 관리시스템에 문제가 있다는 증거이며, 정부 차원의 수급권 변동 확인조사를 강화하는 것은 물론 부정수급을 근절하기 위한 조치를 마련해 국민연금에 대한 국민 신뢰를 높여야 한다고 강조하였다(MBN뉴스, 2018).

한편, 급속한 국제화와 글로벌화 및 국제교류 등의 확대로 해외 연금수급자가 지속적으로 늘어날 것으로 예상되며, 노동인구의 국제적 이동 증가로 국내 외국인 근로자 역시 급속하게 증가하고 있는 상황이다. 실제로 2016년 6월말 기준 재외국민 연금수급자는 3,149명, 외국인 연금수급자는 4,079명, 총 7,228명으로 2008년의 3,777명에 비해 2배 정도 증가하였다. 아직은 전체 국민연금 수급자 중 해외 연금수급자의 비중이 상대적으로 크지 않으나, 해외수급자들은 국내수급자들에 비해 사망·재혼 등으로 인한 수급권 변동 사실을 제 때 점검하기 어려워 이를 적기에 정확하게 처리하는데 어려움이 있을 뿐만 아니라 향후 국민연금기금의 낭비를 초래할 가능성도 큰 것이 사실이기 때문에 이에 대한 대비가 필요한 상황이다. 그럼에도 불구하고 국내수급자 관리에 비해 아직까지 해외수급자 관리에 대한 관심과 이해가 매우 부족한 실정이며, 이에 대한 분석도 거의 이루어지지 않고 있다(정인영, 유현경, 2018).

이러한 배경에서 체계적인 해외 수급권 변동관리의 필요성이 대두되었다. 그러나 최근 상황을 고려한 해외수급자의 수급권 변동관리 및 수급권 발생 후 사후관리에 대한 심층적인 분석 및 연구가 매우 미흡한 실정이며, 해외 선진국의 사례연구도 충분하지 않은 것이 현실이다. 본 연구와 관련된 선행연구로 김성숙(2009), 정인영, 유현경(2019) 등

이 있다. 김성숙은 국민연금의 수급권 변동관리에 초점을 맞춰 분석하였으나, 연구의 시기 상 최근의 변화된 상황과 내용들을 포함하지 않고 있다. 또한 분석의 초점이 국내 수급권 변동관리에 맞추어져 있기 때문에 갈수록 증가하는 해외수급자의 수급권 변동관리 문제에 대해서는 상대적으로 깊이 있게 다루고 있지 못한 한계를 가지고 있다. 정인영·유현경은 국민연금의 환수금 발생처리 분석을 위해 수급권 변동처리의 최근 내용을 포함하고 있다는 장점을 가지고 있으나, 국내 수급권 변동만 다루고 있고, 해외 수급권 변동관리 부분은 분석에서 제외되어 있다는 한계를 지니고 있다. 본 연구는 이러한 기존 연구들의 한계를 극복하기 위해 해외 수급권 변동관리에 대한 현실적이고 체계적인 분석 및 평가를 통해 국민연금 해외수급자의 수급권 변동관리 방식을 개선하기 위한 보다 실효성 있는 방안을 제시하고자 한다.

이에 본 연구의 목적은 국민연금 해외 수급권 변동관리 및 해외수급자 사후관리의 현황을 분석하고 개선방안을 모색하는데 있다. 이를 위해 먼저 이론적 배경으로써 국민연금 국내 수급권 변동의 발생원인과 처리방식 및 해외 수급권 변동 처리방식에 관해 고찰하고, 국민연금의 해외 수급권 변동 처리 및 해외수급자 사후관리의 현황을 분석하고 평가한다. 다음으로 영국, 독일, 스웨덴 등 주요국 공적연금의 해외 수급권 변동 처리방식을 분석하고 시사점을 도출한 후, 이를 바탕으로 국민연금 해외수급자의 수급권 변동 처리 효율화 방안을 제시한다.

본 연구에서 해외수급자는 국민연금법에 따른 노령·장애·유족연금 수급권자로서 외국인(외국 국적동포 포함)과 재외국민에 해당되는 자로 정의한다. 즉, 외국인은 출생시부터 외국국적을 취득한 연금수급권자이고, 외국국적동포는 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 직계비속으로서 외

국국적을 취득한 연금수급권자를 말한다. 그리고 재외국민은 국외이주 등으로 주민등록이 말소되었고, 대한민국 국적을 가진 연금수급권자를 의미한다.

본 연구에서 사용되는 분석방법은 국내외 관련 문헌연구와 해외 공적연금 사례분석 등이다. 또한 해외 수급권 변동처리 관련 현황을 분석하기 위해 국민연금공단의 DB 및 통계자료를 활용하였고, 영국, 스웨덴, 독일 등 해외사례 조사를 위해 담당자를 면담하였다.

2. 이론적 배경

1) 국민연금 수급권 변동의 발생원인과 처리방식

국민연금 해외 수급권 변동의 발생과 처리를 이해하기 위해서는 먼저 국민연금 국내 수급권 변동의 발생과 처리방식에 대한 이해가 필요하다. 국민연금은 연금을 지급받을 사유가 발생하고 수급요건을 충족하여 급여를 지급받을 권리가 발생했을 때 수급권자의 청구에 의하여 지급된다. 청구인이 노령연금(분할연금), 장애연금, 유족연금, 반환일시금, 사망일시금의 해당 급여청구서를 국민연금공단의 지사에 제출하면, 지사에서는 수급요건 충족 여부를 확인하고 수급요건을 충족 시 지급결정을 하여 급여(연금, 일시금)를 지급하고, 수급요건 미충족 시 수급권 미해당 결정을 내리게 된다(정인영, 유현경, 2019).

수급요건 충족 여부 심사 시 확인하는 사항들은 다음과 같다(정인영, 유현경, 2019, 538쪽). 첫째, 각 급여종별 수급요건 충족여부를 면밀히 확인한다. 연령, 가입기간, 각종 자격 및 징수 관련 사항(보험료 미납 여부)과 더불어 반납금 및 추납보험

료, 임의계속가입, 일부납 납부 및 반환 등을 확인한다. 둘째, 분할연금 및 연기연금(노령연금) 대상 여부를 확인하고, 급여의 중복급여 조정¹⁾ 대상 여부를 확인하며, 청구인의 적격여부를 확인한다. 셋째, 소멸시효 완성여부를 확인하고, 소득이 있는 업무의 종사여부(노령연금)를 확인하며, 부양가족연금 대상자 여부를 확인한다. 넷째, 장애·유족연금의 경우 제3자 가해 관련 사항²⁾을 확인하고, 산재보험 등 타법령 급여와 중복여부를 확인³⁾한다. 이러한 확인과정은 향후 환수금 발생을 최소화하고 정확한 급여액을 적절한 대상자에게 지급하기 위해 필수적이라고 할 수 있다(국민연금공단, 2017).

한편, 국민연금법 제121조 및 시행규칙 제52조에 의하면, 연금수급자가 급여 수급 중 소멸·정지 사유, 부양가족 추가, 계좌변경 사유 등과 같은 수급권 변동사항이 발생할 경우 30일 이내에 공단에 신고할 의무가 있다. 그런데 이러한 변동사항이 발생해도 이를 공단에 신고하지 않으면 연금 지급이 중지 또는 정지될 수 있으며, 더 많은 연금을 수급한 경우에는 이자를 가산하여 반환해야 한다. 그러나 이러한 변동사항을 적기에 신고하는 경우가 적음에 따라 공단이 직접 외부 기관으로부터 공적자료를 입수하여 확인 및 점검하는 방식으로 효율적으로 수급권 변동을 처리하고 있다.

수급권 변동 발생의 주요 원인은 연금액 재산정,

연금액 정산, 연금수급권의 소멸 또는 연금액 변동 등이 있다(정인영, 유현경, 2018, 42-43쪽). 첫째, 수급권 변동은 최초 급여 지급결정 후 주민등록변경, 체납보험료 납부와 같이 자격·징수 이력이 변동되는 경우 연금액 재산정으로 인해 발생한다. 둘째, 노령연금·유족연금 수급 중 소득이 있는 업무에 종사하게 되는 경우 연금액 정산이 필요하다. 셋째, 수급 중 사망, 이혼, 입양 및 과양, 장애상태 변경(장애·유족연금), 손해배상금 수령(장애·유족연금), 생계유지 중단 등이 발생하게 되는 경우 수급권의 소멸 또는 연금액 변동이 발생한다.

공단에서 시행하고 있는 국민연금 수급권 변동 확인 절차는 다음과 같다(국민연금공단, 2015). 첫째, 수급권 변동여부 확인 대상자를 발체하여 지사에 통보한다. 내부자료 및 외부 공적자료를 활용하여 대상자를 발체하며, 명부별 송부주기(일, 월간, 수시, 분기, 반기, 연간)를 확인한다. 둘째, 확인대상자 명부를 출력하고 대상자 적정 여부를 확인하여 기처리자 등은 제외한 뒤 수급권 확인서(또는 안내문)를 출력하여 발송한다. 셋째, 자료를 접수하고 변동처리 한다. 넷째, 의무이행촉구서를 발송한다. 의무이행촉구 기한일은 자료제출기간이 경과한 즉시 10일 이상으로 한다. 다섯째, 자료미제출자에 대해 급여지급의 일시중지를 결정하고 통지한다.⁴⁾ 여섯째, 일시중지 만료자에 대

- 1) 이는 장애, 실직, 사망과 같은 사회적 위험에 대해 한 사람에게 이중 및 중복혜택의 문제가 발생하는 것을 방지하고 모든 국민이 골고루 최소한의 생활보장을 받을 수 있도록 한다는 사회보험의 원리에 의거하여, 동일인에게 2 이상 급여수급권이 발생하는 경우 각각의 급여를 모두 지급하는 것이 아니라 수급권자의 선택에 의하여 1개의 급여만 지급하는 것이다. 단, 미선택 급여가 유족연금일 경우 선택한 급여에 유족연금액의 30%를, 반환일시금일 때 사망일시금 상당액을 추가하여 지급한다.
- 2) 이는 제3자의 위법한 가해행위에 의해 장애연금 또는 유족연금 지급사유가 발생한 경우 수급권자에게 손해배상청구권과 연금급여청구권이라는 2개의 청구권이 독립적이고 경합적으로 발생하여, 수급권자가 이중으로 보상받는 부당성과 배상책임이 있는 제3자가 자기의 손해배상으로부터 면책되는 부당성을 피하기 위한 제도적·정책적 장치이다(정인영, 유현경, 2019, 538쪽).
- 3) 장애·유족연금 수급권자가 연금 지급사유와 동일한 사유로 다른 사회보험의 재해보상금을 지급받을 수 있는 경우 장애·유족연금 수급권이 발생한 때(지급사유발생일이 속한 달의 다음달)부터 해당 연금액을 금액(1/2)하여 지급한다. 이는 연금급여의 지급을 제한함으로써 하나의 사유로 중복급여를 받게 되는 불합리한 점을 방지하기 위한 것이다.

하여 지급정지 사전예고를 통지한다. 일곱째, 의견을 수용하고 자료를 제출할 경우 일시중지를 해제하고, 의견(자료)을 제출하지 않거나 불수용할 경우 일시중지 경과 후 일시중지 기간을 포함하여 지급을 정지한다.

2) 국민연금의 해외 수급권 변동 처리방식

앞서 언급한 바와 같이 본 연구에서 해외수급자는 국민연금의 노령·장애·유족연금 수급권자로서 외국인(외국국적동포 포함)과 재외국민을 포함한다. 외국인에 대한 국민연금 적용규정(국민연금법 제126조 및 시행령 제111조)에 의하면, 우리나라에 거주하고 있는 외국인은 내국인과 동등하게 18세 이상 60세 미만의 외국인이 국민연금에 가입된 사업장에 근무하면 사업장가입자가 되고, 그 외의 외국인은 지역가입자가 된다. 단, 연수생(연수취업은 가입대상), 유학생, 외교관 등 법령에 의해 국민연금 의무가입에서 제외되는 경우와 국민연금과 같은 성격의 연금제도에서 대한민국 국민을 의무적으로 가입시키지 않는 나라의 국민⁵⁾은 가입대상에서 제외된다.

해외수급자에 대한 수급권 확인은 공단에서 수행하는 다양한 수급권 변동 확인업무 중 중요한 업무의 하나이다. 해외 수급자의 수급권 확인 업무는 신규로 편성된 해외수급자(신규 발생자)에 대한 안내, 정기 수급권 확인, 수시 수급권 확인 등 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 먼저 해외 영주권자 또는 시민권자가 노령·장애·유족연금 수급

권을 신규로 취득하게 된 때, 그리고 노령·장애·유족연금 수급권자가 재외국민 등록을 하거나 국적을 상실(외국국적 취득)하게 된 때, 이를 확인 즉시 주소를 확인하고 주의사항을 통보하는 등 신규 해외수급자에 대한 안내를 실시한다. 해외 신규수급자의 경우 지급결정 익일에 대상자를 국제협력센터로 이관하며, 국제협력센터에서 즉시 수급권을 확인하고 안내한다. 또한 지사와 협업을 통해 외국인 등이 연금청구 시 매년 정기 수급권 확인서류 제출 안내, 수급권 변동 시 신고의무 안내 등을 실시하고 있다.

다음으로 해외수급자는 국내수급자에 비해 공적자료를 통한 수급권 변동확인이 어렵기 때문에 모든 수급자에 대하여 연 1회 정기적으로 수급권 확인을 하고 있으며 자료미제출자(의무 불이행자)에 대해서는 급여를 일시중지 또는 지급정지 한다. 정기 수급권 확인(실태조사)은 수급자 및 부양가족연금대상자의 사망, 재혼, 입·파양, 장애 등급 변동 등 수급권 소멸여부 및 부양가족연금 제외여부를 확인하는 것이 목적이다. 해외수급자의 범위에 해당하는 모든 사람이 대상이다. 단, 정기 수급권 확인 대상 송부일 기준 6개월 이내에 수시 수급권 확인이 완료된 자(수급자 또는 부양가족연금 대상)는 제외된다. 해외수급자에 대한 정기 수급권 확인은 과거에는 연 1회(7월) 일괄 실시했으나, 2011년부터 연 1회 분기별로 나누어 실시하고 있다. 즉, 수급자의 출생월을 기준으로 매년 1월(1월~3월 출생자), 4월(4월~6월 출생자), 7월(7월~9월 출생자), 10월(10월~12월 출

4) 일시중지 기간은 보통 1년이나, 소재불명등록(주민등록말소)은 3년, 외국인 및 재외국민 수급권 확인 대상자는 2년이다. 그러나 일시중지 기간 중 수급권자가 요구자료를 제출할 경우 즉시 일시중지를 해제하고 일시적으로 보류되었던 급여를 소급하여 지급한다.

5) 즉, 해당 외국인의 본국법이 국민연금법에 의한 “국민연금에 상응하는 연금(국민연금과 같은 성격의 연금제도로서 사회경제적 위험분담형태의 소득보장제도)”에 관하여 대한민국 국민에게 적용되지 않는 경우 또는 우리나라와 사회보장협정을 맺은 나라에서 우리나라로 파견된 근로자가 본국의 가입증명서를 제출할 경우에는 가입대상에서 제외된다.

생자)에 실시한다.

정기 수급권확인서는 노령·장애·유족연금 등 3종이다. 3종의 수급권확인서 모두 1페이지에 수급자 본인에 대한 정보, 부양가족연금 대상자에 대한 정보, 2페이지에 수급자 본인 또는 부양가족연금 대상자 변동에 관한 확인, 증빙서류, 3페이지에 수급자 또는 신고인 서명, 4페이지에 연금수급 종류별 제출서류, 증빙서류 예시로 구성되어 있다. 3종의 수급권확인서 중 노령연금과 장애연금의 수급권확인서는 내용이 동일하다. 그리고 유족연금의 수급권확인서는 2페이지에 수급자의 재혼 또는 입양 여부 확인 질문과 증빙서류 중 최근 3개월 이내 혼인(가족)관계 확인서류를 제출하는 것을 제외하면 노령·장애연금 수급권확인서와 내용이 동일하다.

정기 수급권 확인 절차는 다음과 같다(국민연금공단, 2015). 첫째, 수급권확인서 발송 대상자를 선정한다. 정기 수급권 확인대상자 중 일시중지, 지급정지 중인 자를 제외한 자가 대상이다⁶⁾ 대상자는 국적별, 국내·외 거주자로 구분하여 수급권 확인의 효율성을 제고한다. 둘째, 수급권확인서를 연금종별(노령·장애·유족연금), 언어별(10개 국어)로 구분하여 발송한다. 자료 제출기한을 정하여 정기 수급권확인서와 증빙서류 목록을 수급자에게 일반우편으로 발송한다. 자료 제출기한은 수급권확인서 발송일로부터 30일 이내이며, 국내거주자는 15일 이내이다. 셋째, 수급권확인서를 접수하고 처리한다. 제출된 수급권확인서 및 증빙서류를 확인하여 내용변경 등을 처리하며, 연금수급권 내용변경통지서를 수급자에게 발송한다. 넷째,

수급자가 제출한 수급권확인서 및 증빙서류 확인 결과 제출된 서류만으로 그 서류에 적힌 내용의 사실 확인이 곤란하다고 판단되는 경우, 보완(보정)요구서를 발송하여 서류의 보완을 요구한다.⁷⁾ 다섯째, 수급자가 수급권확인서 또는 보완(보정)요구서를 기한 내에 제출하지 않는 경우, 의무이행촉구서를 발송(국내는 등기우편, 해외는 EMS)한다. 그리고 반송된 경우에는 즉시 반송내용을 전산입력 후 공시송달⁸⁾한다. 여섯째, 자료제출자의 경우 내용 변경 또는 변동 없음으로 처리하고, 자료미제출자(의무 불이행자)의 경우 최대 2년간 일시중지 처리한다. 또한 수급권 확인 시 사망, 재혼, 부양가족연금 대상 제외, 장애등급 등급 외 판정 등 수급권 소멸사유가 확인(예상)되어 환수금 발생 가능성이 높은 ‘긴급’을 요하는 경우 지급정지 처리한다.

마지막으로 정기 수급권 확인업무를 보완하기 외부기관 공적자료 등에 의해 수급권 변동 확인이 필요한 자를 대상으로 수시 수급권 확인을 실시한다. 기본적으로 해외 수급자의 수급권 확인 절차는 국내 수급자의 수급권 확인 절차와 동일하게 이루어진다. 다만, 국내 수급자와는 달리 외국인 및 재외국민인 해외수급자의 일시중지기간은 2년이다. 해외수급자에 대한 수시 수급권 확인은 국내 수급자에 대한 수급권 변동확인 업무와 마찬가지로 46종의 외부기관 공적자료를 활용⁹⁾하여 45종의 수급권 변동확인 업무를 주기별(일, 월, 수시, 분기, 반기, 연간)로 수행한다. 이 과정에서 특히, 분기별로 국민건강보험공단으로부터 입수하는 해외수급자 피부양 관

6) 일시중지 또는 지급정지 중인 자는 국제협력센터에서 별도의 계획을 세워 확인업무를 수행한다.

7) 제출기한은 보완(보정)요구서 발송일로부터 30일 이내이며, 국내거주자는 15일 이내이다.

8) 민사 소송법상 송달 방법 중의 하나로 법원이 송달할 서류를 보관해 두었다가 당사자가 나타나면 언제라도 교부할 뜻을 법원 게시장에 게시하는 송달 방법이다. 공고기간은 14일 이상이다.

9) 46종의 공적자료 중 매일 입수하는 자료는 11종이며 나머지는 월별, 분기별, 연단위로 입수가 이루어지고 있다. 이는 낮은 자진신고율의 한계를 보완하여 수급권 변동을 적기에 정확하게 처리하고 환수금 발생을

계 자료가 외국인 등 해외수급자의 수급권을 확인하는데 중요한 역할을 하고 있다(정인영, 유현경, 2018, 60쪽).

지금까지 살펴본 해외수급자의 수급권 변동확인 업무를 기존에는 지사에서 수행하여 체계적인 관리가 어렵다는 비판이 제기되었다(김성숙, 2009). 이러한 문제점을 개선하여 현재는 국제협력센터에서 신규로 편성된 해외수급자, 정기 수급권 확인 대상 또는 수시 수급권 확인 대상에 대하여 일괄적으로 안내를 실시하고, 수급권확인서를 발송하고 입증서류를 접수·확인하며, 내용변경 등을 처리하고 있다. 반면에 지사는 신규 해외수급자를 대상으로 수급권 변동사항에 대한 신고의무 안내, 수급권확인서 제출 안내 및 해외수급자가 내방하여 수급권확인서(관련증빙서류 포함)를 제출하는 경우, 즉시 수령사실을 평생고객상담이력에 등록하고, 원본은 국제협력센터로 동기발송한다. 그리고 국제협력센터는 수급권확인서류 원본을 수령하는 즉시 접수인 날인 및 내용변경 등을 처리하는 방식으로 역할분담이 이루어지고 있다.

3. 국민연금의 해외 수급권 변동 처리 관련 현황 및 평가

2016년 12월 현재, 사회보장협정 발효국은 미국, 영국, 독일, 중국, 일본, 프랑스, 캐나다, 호주, 스웨덴 등 31개국이다(국민연금공단, 2016a). 협정이 발효된 경우 한 국가의 연금제도에만 가입하고 상대국의 연금제도 가입은 면제받을 수 있어 재정적 부담을 줄일 수 있다. 또한 양국에 가입기간이 분산되어 있는 장기 체류자는 가입기간을 합산하여 양국 모두에서 연금을 수급할 수 있

다. 사회보장협정 대상국의 국민에 대해서는 급여 지급에 있어 우리나라 국민과 동등한 대우를 하고 있으므로 연금급여는 물론 반환일시금도 동등하게 지급된다. 따라서 독일, 미국, 캐나다 등 17개 협정대상국의 국민이 국민연금법에 의한 노령연금이나 장애연금, 유족연금 수급권을 취득하기 전에 사망하거나 본국 귀국, 60세 도달 등 반환일시금 수급사유가 발생하면 본인(사망시는 유족)에게 반환일시금이 지급된다. 또한 협정대상국 이외의 제3국인에 대해서는 동등대우가 인정되지 아니하고 해당 외국인의 본국법이 한국인에게 반환일시금에 상응하는 급여를 지급하도록 규정하고 있는지 여부에 따라 상호주의 원칙을 적용하여 지급하고 있다(상응성인정국). 이러한 원칙에 따라 반환일시금 지급대상국은 가나, 그레나다 등 27개국이다. 그리고 국적에 상관없이 E-8, E-9, H-2 체류자격을 가지고 있는 사람도 반환일시금 수급이 가능하다.

2016년 12월말 누계 기준 국적별 반환일시금 지급 현황을 살펴보면, 반환일시금 지급 건수는 490천건이며, 2016년 1년간 48천건이 지급되었다. 수급자 기준으로 사회보장협정국 중에서는 미국과 캐나다가 가장 많고, 상응성인정국 중에서는 인도네시아, 스리랑카, 태국, 필리핀 등이, 그리고 체류자격별로는 중국이 가장 많다. 한편, 반환일시금 평균지급액은 5,249천원이다(국민연금공단, 2016a).

<표 1>은 국민연금의 해외수급자 수 변동 추이를 보여주고 있다. 이를 통해 매년 해외 수급자가 급증하고 있음을 알 수 있다. 해외 수급자는 2008년 12월 3,777명에서 2010년 4,766명, 2013년 6,049명 2016년 7,521명으로 8년 사이에 2배 가까이 증가하였다.

축소하기 위한 가장 중요한 대책 중 하나라고 할 수 있다. 수급권 변동확인 업무의 종류와 내용, 처리 주기, 외부에서 입수하는 공적자료 등에 대한 구체적인 사항은 정인영, 유현경(2018, 46-62쪽)을 참조하시오.

<표 1> 국민연금 해외수급자 추이

(단위: 명)

2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
3,777	4,435	4,766	5,230	5,794	6,049	6,417	6,868	7,521

자료: 국민연금공단 전산자료 분석.

<표 2>는 국적별 해외수급자 현황을 보여준다. 2016년 12월 누적 기준 전체 해외수급자 7,521명 중 재외국민은 43%인 3,237명으로, 2008년 기준 재외국민 비중인 77%에 비해 급감하였다. 이는 외국인가입자수¹⁰⁾가 빠르게 증가함에 따라 전체 해외수급자 중 외국인 비중도 함께 증가하는 것에 기인한다. 전체 해외수급자 중 60%인 4,534명이 노령연금 수급자이고, 유족연금수급자는 36.5%인 2,751명이다. 이는 2016년 12월 기준 전체 국민연금 수급자 중 유족연금수급자가 차지하는 비중인 15.8%와 비교할 때 매우 높은 비중이다. 특히, 베트남과 중국의 경우 유족연금 수급자의 비율이 각각 100%와 84%에 이르고 있다.

2016년 12월 기준 해외수급자는 56개국에 산재

해 있으며, 국외 거주자 중 절반정도가 미국에 거주하고 있다. <표 3>을 통해 해외수급자를 거주국별로 살펴보면, 한국과 미국에 거주하는 수급자의 비중이 각각 50%와 27%를 차지하고 있으며, 캐나다, 일본, 중국 등이 뒤를 잇고 있다. 특히, 중국과 태국은 다른 국가에 거주하는 수급자에 비해 유족연금수급자의 비중이 높은 것을 알 수 있다. 외국인가입자와 재외국민의 지속적인 증가추세를 고려할 때 해외수급자는 계속해서 빠른 속도로 증가할 것으로 전망된다.

<표 4>는 거주국별 해외수급자 수급권 변동확인 건수의 추이를 나타내고 있다. 수급권 변동확인 건수는 2012년 5,263건에서 2016년 6,676건으로 지속적으로 증가하는 추세이다. 거주국별로는

<표 2> 국적별 해외수급자 현황

(단위: 명)

국적	소계	노령연금	장애연금	유족연금
계	7,521	4,534	236	2,751
재외국민	3,237	2,603	26	608
미국	1,235	969	8	258
중국	996	58	105	833
일본	388	186	1	201
캐나다	347	278	1	68
베트남	313	0	0	313
타이완	231	193	4	34
태국	135	0	18	117
기타(필리핀 등 51개국)	639	247	73	319

주: 2016년 12월 누적 기준임.

자료: 국민연금공단(2016a).

10) 외국인가입자수는 2007년 132천명에서 2010년 183천명, 2014년 228천명, 2016년 277천명으로 증가하였다 (국민연금공단, 2016a).

<표 3> 거주국별 해외수급자 현황

(단위: 명)

거주국	소계	노령	장애	유족
계	7,521	4,534	236	2,751
한국	3,817	2,110	100	1,607
미국	2,027	1,556	19	452
캐나다	438	332	5	101
일본	283	196	4	83
중국	221	9	37	175
호주	125	85	2	38
뉴질랜드	116	80	1	35
태국	100	4	15	81
기타(필리핀 등 49개국)	394	162	53	179

주: 2016년 12월 누적 기준임.

자료: 국민연금공단(2016a).

<표 4> 거주국별 해외 수급권 변동확인 건수 현황

(단위: 건)

연도	총계	한국	미국	일본	중국	캐나다	대만	태국	베트남	호주	기타
2012	5,263	1,628	1,599	168	85	304	1	64	14	81	1,319
2013	5,798	1,864	1,849	223	112	351	3	70	16	103	1,207
2014	6,033	1,921	1,965	246	143	390	4	75	22	111	1,156
2015	6,136	1,896	1,935	271	162	380	6	80	23	120	1,263
2016	6,676	1,911	1,939	275	192	401	7	88	28	127	1,708

자료: 국민연금공단(2016b).

미국과 한국이 2016년 현재 전체의 57.7%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

해외 수급권 변동확인 건수의 증가는 앞서 확인한 바와 같이, 무엇보다 해외수급자가 매년 수백 명씩 지속적으로 증가하고 있는데 기인한다. 실제로 해외수급자는 2008년 12월 3,777명에서 2016년 7,521명으로 8년 사이에 2배 가까이 증가하였다. 해외수급자의 지속적인 확대와 더불어 고령 수급자가 늘어남에 따라 급여 수급 중 소멸·정지 사유, 부양가족 추가, 계좌변경 사유 등 다양한 사유로 수급권이 변동되는 사례가 증가하고 있다. <표 5>는 해외수급자의 수급권확인서 제출 현황을 보여준다. 수급권 확인 대상자, 즉 수급권확인

서 발송 대상자는 2013년 5,798명에서 2016년 6,676명으로 증가 추세이다. 수급권확인서 발송 대상자 중 확인서 제출건수가 차지하는 비중은 2013년 91.3%에서 2014년 90.7%, 2015년 90.0%, 2016년 92.4%로 90% 초반대를 유지하고 있다. 반대로 확인서 미제출건수의 비중은 계속적으로 10% 정도를 유지하고 있으며, 2016년의 경우 507건이다. 확인서를 제출하지 않을 경우 의무이행촉구서를 발송하고 이에 불응할 경우 연금이 일시 중지 또는 정지되므로, 확인서 제출률을 높이기 위해 국제협력센터의 직원들이 국내 거주 해외수급자에 대해 매년 현지출장을 통해 전수확인하고 있다. 그러나 해외 거주 수급자에 대해서는 출장을

<표 5> 해외수급자 수급권확인서 제출 현황

(단위: 건)

구분	확인 대상자(수급권확인서 발송)	수급권확인서 제출	수급권확인서 미제출
2013	5,798	5,294	504
2014	6,033	5,470	563
2015	6,136	5,515	621
2016	6,676	6,169	507

자료: 국민연금공단(2016c).

통한 확인이 사실상 어려워 수급자의 사망과 재혼 등 같은 수급권 변동 사유가 발생해도 신고를 꺼리는 경우가 발생할 수 있다.

한편, 해외수급자의 범위에 해당하는 모든 사람이 정기 수급권 확인 대상자, 즉, 수급권확인서 발송 대상자임에도 불구하고 해외수급자수와 수급권확인서 발송 대상자 간 차이가 존재하는데, 이는 다음과 같은 요인에 기인한다. 2016년을 예로 들면, 해외수급자수 7,521명은 2016년 12월 기준 연금수급자 사후관리대상 발취기준에 의해 집계된다. 반면에 2016년 수급권확인서 발송 대상 6,676명은 전년도인 2015년 12월 기준 해외수급자수 6,868명에서 사망·재혼 등으로 인해 수급권이 소멸된 자는 제외되어 있다. 또한 소득이 있는 업무 종사 여부, 장애상태 변동 여부, 손해배상금 수령 여부를 확인하기 위해 외부 기관 공적자료를 활용하여 수시 수급권 확인이 완료된 자도 수급권확인서 발송 대상에서 제외된다.

<표 6>에서 보듯이, 2011~2016년 기간 동안 해외 수급권 확인 대상자 33천명 중 수급권확인서 제출건수는 91.4%인 30천건이다. 반면에 확인서 미제출로 일시중지이력이 있는 자는 2,880명이고, 그 중에서 일시중지 중인 자가 12.3%인 353명, 일시중지기간(2년)이 경과하여 지급중지 중인 자가 9.9%인 287명이며, 77.8%인 2,240명은 일시중지 후 확인서 제출로 일시중지가 해제된 자들이다.

한편, 환수금 결정사유 중 부정수급¹¹⁾ 발생 건수는 2014년 5건에서 2015년 1건, 2016년 0건으로 집계되었다(정인영, 유현경, 2018, 102쪽). 이는 연금종별(노령·유족·장애연금) 전담제 운영 및 안내문 발송(DM) 개선 등으로 인력운용을 효율화하고, 심층적인 상담안내 및 국내 외국인수급자에 대한 현지 출장확인 확대, 외국과의 자료교환 확대, 지사와의 협업을 통해 신규 해외수급자의 연금 청구서 사전안내 강화 및 기존 수급자에

<표 6> 해외 수급자 자료제출 및 일시중지(해제) 현황

(단위: 건)

확인 대상자 (2011~2016년)	수급권확인서 제출	일시중지이력 있는 자			
		계	지급정지 중	일시중지해제	일시중지 중
33,337	30,457	2,880	287	2,240	353

자료: 국민연금공단(2016d).

11) 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받은 경우를 의미하며, 지연 및 미신고, 그밖의 사유 등은 포함되어 있지 않다.

대한 국내·외 입수자료의 통합적 매칭을 통한 수급권 확인 등 해외 수급권 확인체계를 비교적 체계적으로 구축하여 부정수급의 발생을 최소화하기 위한 노력의 결과인 것으로 보인다.

지금까지 분석한 해외 수급권 변동처리 및 사후 관리에 대한 평가는 다음과 같다. 첫째, 다른 국가와의 해외 수급권 확인 협조체계의 강화가 필요하다. 국민연금의 해외수급자는 56개 국가에 산재해 있고, 외국 거주자의 잦은 변동 등으로 인해 수급권 확인에 제약이 있으며, 국내 및 미국 등 다수 거주국에 대한 수급권 변동사항의 정확한 확인이 필요하다. 이에 공단은 국내·외 입수 자료를 통합 매칭하고 외국과의 수급권 확인 협조체계를 구축하고 있다. 먼저, 한국-미국 간 수급자 수급권 확인 자료를 2012년부터 교환하고 있다. 미국 거주 국민연금수급자(약 1,500명) 및 한국 거주 미국연금수급자(약 2,500명)를 대상으로 사망일 자료를 미국 보안사이트(GSO)를 활용하여 매월 상호 교환하고 있다. 다음으로, 한국-호주 간 수급자 수급권 확인 자료도 2012년부터 교환하고 있다. 호주 거주 국민연금수급자(약 100명) 및 한국 거주 호주연금수급자(약 10명)를 대상으로 사망일 자료를 호주 보안사이트인 ECXpert를 통해 분기별(1, 4, 7, 10월)로 1회 상호 교환하고 있다. 또한, 한국-독일 간 수급자 수급권 확인 자료 교환협정이 2017년 4월에 체결되어 분기별로 상호 교환하고 있다. 그리고 해외수급자 체류 비율이 낮은 외국 유관기관과는 필요시 수급권 변동자료 확인협조 MOU를 체결하여 수시로 자료를 교환하고 있다. 이에 해당하는 국가는 몽골, 스리랑카, 브라질, 네덜란드, 키르기스스탄, 인도네시아, 벨기에, 불가리아, 슬로바키아, 체코, 헝가리, 프랑스, 태국 등 13개국이다.

현재 미국, 호주, 독일 등 3개국과는 정기적인 수급권 확인자료 교환을 통해 즉시적으로 수급권

변동처리가 이루어지고 있다. 또한 몽골 등 13개국과는 MOU를 체결하여 필요한 경우 자료를 교환하고 있다. 이를 통해 부정수급을 방지하는데 상당한 효과를 거두고 있는 것으로 판단된다. 따라서 급증하고 있는 해외수급자 추세를 감안하여 향후 보다 정확한 수급권 변동사항의 확인을 위해 해외수급자 수급권 확인 자료교환국의 수를 현행보다 확대하는 것에 대한 고려가 필요하다. 특히, 중국, 베트남 등의 경우 수급자의 대부분이 유족연금수급자라는 점에 주목할 필요가 있다. 유족연금은 수급권 변동이 빈번하나, 해외에 거주하는 외국인일 경우 이를 확인하는 것이 쉽지 않아 수급권 관리 시 오류가 발생하기 쉬우므로 관심과 주의가 필요하다(김성숙, 2009). 따라서 향후 해외수급자의 국적, 거주국 등을 고려하여 보다 많은 국가들과 자료교환이 이루어져 수급권 변동 확인의 적시성, 정확성, 효율성을 제고하기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 해외수급자에 대한 정기 수급권 확인 관련 통계의 체계적 관리가 필요하다. 해외 수급권 변동처리 현황 분석 결과, 공단은 해외 수급권 변동 확인 업무를 비교적 체계적으로 수행하고 있는 것으로 판단되나, 부정수급 방지를 위해 해외수급자에 대한 정기 수급권 확인 관련 통계를 좀 더 체계적으로 관리할 필요가 있을 것으로 보인다. 예를 들면, 앞에서 확인할 수 있듯이, 해외수급자 관련 현황의 경우 현재는 단순하게 국가별로만 통계지표를 관리하고 있으며, 정기 수급권확인서 관련 통계는 국적별·거주국별로만 관리하고 있는 실정이다. 그러나 이것만으로는 충분하다고 보기 어려우며, 수급권확인서 대상자 관련 지표를 현행보다 세분하여 보다 구체적인 정보를 포함시키고 주기적으로 관리하여 보다 체계적이고 효율적으로 해외수급자를 관리할 필요가 있을 것으로 보인다.

셋째, 해외수급자 관리 조직 및 전문 인력의 확

충을 검토할 필요가 있다. 해외 수급권 확인업무 처리가 일원화 되어 과거에 비해 해외수급자 관리의 효율성이 제고되었다. 기존에는 해외 수급권을 지사에서 확인하여 외국인 근로자가 많은 지사에 수급권자도 많아 수급권 확인대상자가 특정 지사에 편중되고, 지사가 각각 업무를 처리하여 일관성 있게 업무처리 되고 있는지 점검하는데 어려움이 있었으며, 특수 업무임에도 불구하고 전문적 훈련 없이 처리하여 업무의 전문성, 정확성, 효율성 등이 결여된 측면이 있었다(김성숙, 2009). 이러한 문제점을 개선하여 현재는 신규로 편성된 해외수급자(신규 발생자), 정기 수급권 확인 대상 또는 수시 수급권 확인 대상 전체에 대하여 국제협력센터에서 일괄적으로 입증서류를 접수·확인하고, 내용변경 등을 처리하고 있으며, 자료제출에 불응할 경우 연금이 일시중지 또는 정지된다.

또한 지사와 협업을 통한 선제적 부정수급 예방 강화, 국내·외 입수자료의 통합적 매칭을 통한 수급권 적정성 확인 강화, 연금종별 전담제로 수급권 확인 효율성 제고, 안내문 DM 발송 개선으로 업무 효율성 제고, 국내 외국인수급자에 대한 현지 출장확인 확대, 외국과의 자료교환 확대 등 부정수급의 발생을 최소화하고 있다. 이러한 점들을 고려할 때 과거에 비해 해외수급자 관리의 전문성, 정확성, 효율성 등이 제고되었다고 볼 수 있으나, 현행 해외수급자 관리업무 조직 및 전담인력의 충분성과 관련해서 여전히 논란이 존재한다(정인영, 유혜경, 2018).

급속한 세계화와 글로벌화 및 국제교류의 확대 등으로 인해 국내외에서 연금을 받고 있는 해외수급자의 증가가 지속적으로 이루어져 2008년 대비 2배 가까이 증가하였다. 이러한 상황에서 국민연금의 해외수급자에 대한 적정한 사후관리 및 수급권 변동관리의 필요성이 갈수록 높아지고 있으나, 이를 담당하는 국제협력센터의 인력은 지난

10여년 간 계속해서 5~7명에 머무르고 있는 실정이다. 현재는 사후관리 대상 해외수급자 규모가 56개국 7,500명 정도이지만 갈수록 해외수급자의 거주국이 다양화되고 있으며 수급자 규모도 빠르게 증가하는 추세임을 감안할 때, 신속하고 정확한 해외수급권 관리를 위해 국제협력센터에서 근무하는 해외수급자 사후관리 인력의 확대를 적극적으로 검토할 필요가 있다.

넷째, 해외수급자에 대한 연금급여 청산제도의 도입 여부를 검토할 필요가 있다. 상술한 바와 같이 국내 외국인근로자 수가 지속적으로 증가하고 있고, 해외거주자 역시 지속적으로 확대되는 추세이므로, 향후 국내외 거주 외국인 및 해외수급자에 대한 효율적인 사후관리가 국민연금의 중요한 과제로 대두될 것이다. 이에 대응하기 위해 공단은 국제 업무 및 외국인 가입에 대한 사후관리를 담당하는 독립 조직인 국제협력센터를 운영하고 있으나, 여전히 해외수급자 및 외국인에 대한 관리를 전담할 세부 조직 및 전문 인력을 유치하기 위한 재정 확보에 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 이러한 문제를 해결하기 위한 대안의 하나로 해외수급자에 대한 연금급여 청산제도 도입의 필요성이 대두되고 있다.

타 공적연금이나 사회보험의 경우 해외수급자에 대한 청산제도를 운영하고 있다. 예를 들어, 공무원연금법의 경우 이민 및 국적을 상실한 경우 4년분의 연금을 일시에 지급하는 규정이 있다(법 제 44조 제1항 및 제2항). 또한 산업재해보상보험법은 외국인이 출국하는 경우 보험급여를 일시에 지급하는 규정이 존재한다(법 제76조 제1항). 외국인이나 해외거주 수급자는 그 특수성으로 인하여 연금이 아닌 일시금의 수급을 원할 수 있으나, 국민연금은 타 공적연금 또는 사회보험과 달리 이를 원천적으로 인정하지 않고 있다. 따라서 연금급여 청산제도 도입의 필요성을 검토할 필요가 있다.

다섯째, 해외수급자에 대한 수급권 제한의 필요성을 검토할 필요가 있다. 해외 및 국내에서 연금을 받고 있는 외국인과 재외국민의 수가 지속적으로 증가하고 있으나, 현재의 전담 조직 규모 및 운영체계 하에서는 해외수급자에 대하여 정확하게 수급권 변동을 확인하는데 한계가 있다. 이에 따라 해외수급자에 대하여 연금급여 종류 및 연금지급액 등 연금수급권을 제한하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다(김경아, 2013). 타 사회보험의 경우 이민을 하거나 외국인이 출국하는 경우 수급권이 소멸하는 것으로 규정하는 사례가 있다. 예를 들면, 산재보험법에서는 대한민국 수급권자가 국적을 상실하고 외국에서 거주하고 있거나 외국에서 거주하기 위하여 출국하는 경우, 외국인이 외국에서 거주하기 위하여 출국하는 경우에는 장애연금보상연금, 진폐보상연금, 유족보상연금이 소멸하는 것으로 규정하고 있다(법 제58조 및 제64조). 이에 국민연금의 경우도 해외수급자에 대한 수급권 제한이 필요한지 여부를 검토하는 것은 의미 있는 일이라고 판단된다.

4. 주요국 공적연금의 해외 수급권 변동 처리방식 분석

본 장에서는 영국, 스웨덴, 독일의 해외 수급권 변동 처리방식에 대해 살펴보고 우리나라에 대한 정책적 함의를 도출하고자 한다. 스웨덴과 독일은 우리나라와 같이 사회보험 방식으로 운영되는 소득비례연금을 운영하고 있으며, 사용자와 근로자가 함께 보험료를 부담하는 비스마르크형 공적연금의 대표국가들이다. 그에 반해 영국은 기초연금 중심의 베버리지형 공적연금의 대표국가이며 보

험료를 통해 재원을 마련하는 것이 특징이다. 최근 연금개혁을 통해 영국의 공적연금체계는 기존에 존재하던 기초연금과 부가공적연금이 하나로 통합되어 신국가연금(New State Pension)이라는 단일 연금체제로 개편되었다.

1) 영국¹²⁾

해외수급자 관리는 노동연금부(DWP: Department for Work Pensions)의 국제연금센터(International Pension Centre)에서 수행하고 있다. 2016년 12월 기준 국제연금센터에 소속된 1,800여명의 직원이 해외수급자를 관리하고 있다. 국제연금센터는 사회보장협정의 체결 및 시행, 외국인 가입자에 대한 연금제도 안내·상담, 해외수급자에 대한 연금지급 및 사후관리 업무 등을 수행한다. 또한 현재 해외에 거주 중이거나 과거에 해외 거주 경험이 있고 현재 영국에 거주하는 연금수급자 뿐만 아니라 현재 해외에 거주하거나 과거에 해외에 거주했던 유족급여, 장애급여, 산재급여 등 기타 사회보장급여(국민보험) 수급자와 관련된 업무를 수행한다. 그리고 EC(European Community)의 사회보장협정에 의한 대상국 또는 영국의 상응성 인정에 의한 대상국에서 현재 거주하거나 과거에 거주한 경험이 있는 영국 거주자들을 위한 고용 및 지원수당 업무도 수행한다.

영국은 우리나라와는 달리 국내 거주 외국인 연금수급자는 해외수급자에 포함시키지 않고 국내 수급자로 관리하고 있으며, 해외 거주 수급자만 해외수급자로 간주하고 있다. <표 7>은 해외에 거주하는 재외국민 연금수급자의 추이를 보여준다. 해외수급자는 2016년 현재 200여개 국가에 124만 명이 있으며, 지속적으로 증가하는 추세이다.

12) 영국 출장기간(2017.6.19-6.21) 중 방문한 노동연금부(DWP) 국제연금센터(International Pension Centre)의 Les Weatherson과의 인터뷰 내용을 바탕으로 작성하였다.

<표 7> 영국의 해외 연금수급자 추이

2010년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
118만명	121만명	122만명	123만명	123만명	124만명

주: 국내 거주 외국인 수급자를 제외한 해외 거주 수급자에 관한 정보임.
 자료: DWP(2016a).

영국의 연금수급자가 해외로 이주할 경우 국제 연금센터는 즉시 우편이나 전화로 확인한다. 또한 연금수급자는 이주 날짜와 이주국, 영구 이주 또는 임시 이주 여부, 해외에서 체류하는 곳의 주소, 타국에서 연금을 받는지 여부, 함께 떠나는 피부양자에 대한 상세 정보 등을 국제연금센터에 우편, 전화, 이메일 등의 방법으로 통보해야 한다.

해외 거주 연금수급권자의 수급권 변동 확인을 위해 DWP는 해외 거주 연금수급자에 대한 전자정보교환(electronic exchange) 협정이 맺어진 국가들(대부분 EU 국가 및 미국)과 수급자 정보를 1~6개월 마다 상호 교환한다. 해외수급자의 환수금 발생은 전자시스템의 한계에서 기인한다. 즉, 해외 수급권 변동처리를 위해 사망·이혼·재결혼 여부 등에 관한 정보 수집이 필요한데, 환수금 발생은 주로 전자정보교환 협약을 맺지 않은 국가에 거주하는 해외수급자에게서 발생한다.

반면에 전자정보교환 협정이 맺어지지 않은 국가에 거주하는 수급자에게는 1년에 한번 생존확인서(Life Certificate) 양식을 송부하고, 해외수급자는 확인서를 작성하여 DWP로 제출해야 한다. 생존확인서는 해외 거주 연금수급자의 생존여부를 확인할 수 있는 중요한 방법 중 하나이다. 생존확인서는 2013년부터 DWP가 부정수급의 위험이 높다고 판단하거나 해외 지자체가 영국 정부와 사망정보를 공유하지 않는 국가에 거주하는 해외수급자에게 발송하고 있다. 생존확인서는 연 1회 5주(35일)마다 해외수급자에게 우편으로 발송된다. DWP는 해외수급자에게 1년에 한번 생존확인서 양식을 송부하고, 해외수급자는 사망,

결혼, 이혼, 입양, 타 급여 수급여부, 예금액, 주소 변동, 장애변동, 소득활동, 유산습득여부 등과 관련된 상황변화를 생존확인서에 기술해야 한다. 생존확인서를 받은 해외수급자는 동 확인서가 발행된 날로부터 16주 이내에 DWP Pension Service로 제출해야 한다. 작성된 생존확인서는 우편을 통해 제출이 가능하다. 만일, 수급자가 생존확인서를 기한 내에 제출하지 않을 경우, 확인서를 제출할 때까지 연금지급이 일시중지(suspension)된다. 그리고 연금지급이 중지된 후 16주가 경과하면 연금지급이 정지(termination)된다.

DWP의 국제연금센터는 생존확인서에 관한 통계를 체계적으로 관리하고 있다. 즉, 5주마다 발행되는 생존확인서와 관련된 다양한 지표를 개발하여 관련 현황을 통계로 관리하고 있으며, 이를 5주마다 업데이트하고 있다. 그리고 DWP는 6개월에 1번씩 생존확인서를 통한 연금수급 평가(review)를 실시한다. <표 8>을 통해 거주국별 생존확인서 관리 현황을 확인할 수 있다. 2017년 1월 6일 현재 37,692명의 해외수급자에게 생존확인서가 발행되었다. 그 중에서 70.7%인 26,635명이 프랑스 거주 수급자였으며, 다음으로 남아프리카공화국(4,381명), 홍콩(2,315명) 등에 거주하는 수급자들이 높은 비중을 차지하고 있다. 생존확인서가 발송된 37,692명의 해외 수급자 중 4,485명(11.9%)이 생존확인서를 기한(16주)내에 제출하지 않아 2017년 4월 28일에 급여지급이 일시중지된 상태이다. 이들이 계속해서 확인서를 미제출할 경우 16주 후인 2017년 8월 18일에 급여가 정지된다. 해외수급자에게 발송된 생존확인서는 2017년 1월

<표 8> 거주국별 생존확인서 관리 현황

발행 일자	국가(국가번호)	최소 연령	최대 연령	발생 건수	일시 중지 중	지급 정지 중	일시중지 예정일	지급정지 예정일
2017.01.06	프랑스(128)	68	73	26,635	1,498		2017. 4.28	2017. 8.18
	남아공(072)	85	999	4,381	1,232			
	도미니카공화국(019)	60	999	692	334			
	모리셔스(025)	60	999	965	102			
	브라질(166)	60	999	774	182			
	홍콩(024)	60	999	2,315	373			
	방글라데시(084)	60	999	1,524	671			
				·				
			·					
			·					
			총계	37,692	4,485	0		

자료: DWP(2016b).

6일 37,692건, 2월 10일에는 25,826건, 3월 17일에는 36,413건, 5월 26일에는 15,795명으로 집계되었다.

영국은 내국인 또는 외국인이 해외로 이주 시 반환일시금을 지급하기 보다는 향후에도 연금가입자격을 지속적으로 유지하여 연금을 수급하도록 유도하는 쪽으로 정책을 운영하고 있어, 일시금 지급을 통한 급여 청산제도는 운영되고 있지 않다. 또한 해외수급자에 대한 별도의 수급제한 규정은 존재하지 않는다.

한편, 해외로 이주할 경우 연금급여액에 차이가 발생할 수 있다. 예를 들면, EU 또는 사회보장협정 체결국(예를 들면 미국)으로 이주하는 경우 매년 급여액이 상향조정되나, 사회보장협정 미체결국으로 이주하는 경우에는 이주하는 즉시 급여액이 고정(frozen)된다. 또한 외국으로 이주하게 될 경우 저소득 노인층을 위한 공공부조제도인 Pension Credit과 다른 공공부조 수급권은 상실된다.

2) 스웨덴¹³⁾

스웨덴은 영국과 마찬가지로 해외 거주 수급자를 해외수급자로 간주하고 있다. 해외수급자의 공적연금은 국내수급자와 마찬가지로 스웨덴연금청(Pensionsmyndigheten)에서 급여지급 및 관리 업무를 하고 있다. 연금청의 전체 직원 약 1,100명 중 11%에 해당하는 120여명의 직원들이 해외수급자 관리 업무를 담당하고 있다. 이들의 주요 업무는 해외수급자의 생존확인서(Life Certificate) 및 해외수급자 전자정보교환(electronic exchange) 관리 등이다.

2016년 기준 스웨덴 공적연금의 해외수급자는 147,447명으로, 공적연금 전체 수급자 2,174,292명의 약 6.8%를 차지한다. 해외 수급자 중 핀란드 거주자가 53,600명으로 가장 많고, 그 다음 독일과 노르웨이 거주자가 각각 16,700명과 16,300명으로 뒤를 잇고 있다. 해외 수급자 중 약 80%

13) 스웨덴 출장기간(2017.6.26) 중 방문한 스웨덴연금청(Pensionsmyndigheten)의 Tora Philp과 Per Henriksson과의 인터뷰 내용 및 Pensionsmyndigheten(2017)을 바탕으로 작성하였다.

인 123,200명이 10개국(핀란드, 독일, 노르웨이, 덴마크, 미국, 스페인, 그리스, 영국, 프랑스, 호주)에 거주하고 있다.

해외 거주자도 국내 거주자처럼 공적연금의 수급을 위해서는 급여신청을 해야 한다. 급여신청 시 스웨덴에서의 거주기간, 근로기간을 정확하게 기입해야 하고, 근로확인서(work certificate)가 있다면 첨부해야 한다. 이때 거주국에서의 근로여부와는 별개로 연금급여 수급이 가능하다. 또한 EU, EEA(유럽경제지역, European Economic Area), 스위스에 거주하는 경우 EU 사회보장규정에 근거하여 최저보증연금의 수급이 가능하다.

거주국에 따라 공적연금의 신청방식이 다르다. EU, EEA, 스위스에 거주한다면, 거주하고 있는 국가의 연금관련 기관에 스웨덴 공적연금 신청서를 제출하여 신청하며, 신청서를 제출한 날짜가 연금신청일로 간주되어 그 달부터 수급이 가능하다. 거주국의 연금관련 기관은 스웨덴으로 공적연금 신청서를 전달하고, 스웨덴연금청에서는 공적연금 수급요건을 충족하는지 등을 조사하고 연금지급을 결정하게 된다. EU 또는 EEA 국가에서 근로기간이 있어 보험료 납부를 한 경우 이를 근거로 스웨덴 공적연금의 수급요건을 충족시킬 수 있다.

거주국이 스웨덴과 협약을 맺고 있는 경우에도 거주국의 연금관련 기관에 스웨덴 공적연금 신청서를 제출하여 신청한다. 이러한 국가들은 보스니아, 모로코, 중국, 캐나다, 인도, 대한민국, 이스라엘, 미국 등이다. 반면에 협약을 맺지 않은 국가에 거주하는 경우 스웨덴연금청에 공적연금을 신청해야 한다. 이 경우 3~6개월 전에 신청해야 원하는 날짜에 수급이 가능하다. 비협약국의 거주자가 공적연금을 신청하기 위해서는 공적연금 신청서에 포함되는 개인정보에 대하여 거주국 행정기관의 확인이 필요하다. 서명 및 직인을 받을 수 있

는 기관으로는 거주국의 인구등록기관(population register authority), 사회보험기관, 경찰청, 공증인(notary public), 스웨덴 대사관과 영사관, 스웨덴사회보험청, 스웨덴연금청 등이 있다.

국내 거주자와 마찬가지로 해외 거주자도 연금급여액이나 급여지급과 관련된 변동이 생기는 경우 이를 신고해야 하고, 초과하여 받은 연금급여가 있다면 반환해야 한다. 다른 국가로부터 받는 공적연금액이 변화하거나 신규로 수급 받는 경우, 해외 거주 주소의 변경, 유족연금 수급, 혼인상태 변화 등의 경우 스웨덴연금청에 신고해야 한다. 연금청은 이와 같이 연금수급권자에게 수급권 변동에 관한 정보의 신고를 요구하기도 하지만, 전자정보교환 및 생존확인서를 통해 해외 거주자들의 수급권 변동에 대해 확인하고 처리한다. 전자정보교환 협정이 맺어진 국가들과는 전자정보를 교환하고, 그렇지 않은 국가에 거주하는 수급자는 생존확인서를 1년에 한 번 작성하여 연금청으로 제출해야 한다.

스웨덴연금청은 전자정보교환 협정이 맺어진 국가들과 수급자에 관한 정보를 1~6개월 마다 상호교환하고 있으며, 이를 통해 수급권 변동 처리를 하고 있다. 전자정보교환을 하고 있는 국가로는 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 독일, 미국, 폴란드, 영국 등이 있으며, 스페인은 2016년에 시범적용이 시작되었다. 전자정보교환 협정이 맺어진 국가의 수급자는 전체 해외수급자 147,477명 중 92,000명으로 약 62%의 비중을 차지하고 있다.

스웨덴연금청은 전자정보교환 협정이 맺어지지 않은 국가에 거주하는 해외수급자에게 매년 8월부터 생존확인서를 발송하며, 해외수급자는 생존확인서를 작성하여 스웨덴연금청에 제출해야 한다. 그리고 연금청은 이를 바탕으로 수급권 변동을 처리하고 있다. 생존확인서의 제출은 우편, 이메일, 홈페이지 등으로 가능하다. 스웨덴연금청에

서 생존확인서를 발송한지 45일 이내에 연금청에 접수되지 않으면 다시 한 번 발송을 하며, 105일 이내에 접수되지 않으면 연금지급이 중단된다.

생존확인서에는 수급자의 성명, 개인신분번호, 주소, 이메일 주소, 전화번호, 배우자 성명 및 생년월일 등이 포함되며, 혼인상태의 변동이 있는 경우 이를 확인할 수 있는 혼인증명서 등을 첨부해야 한다. 또한 작성된 생존확인서의 내용에 대해 상술한 행정기관의 확인이 필요하다. 또한 생존확인서의 내용에 변동이 있을 경우 스웨덴연금청에 신고해야 한다. 2016년 기준 생존확인서 제출자는 해외수급자의 7%인 152,000명에 달한다.

3) 독일¹⁴⁾

앞서 살펴본 영국, 스웨덴과 마찬가지로 독일의 경우에도 국내 거주 외국인 연금수급자는 해외수급자에 포함시키지 않고 국내 수급자로 관리하고 있으며, 해외 거주 수급자만 해외수급자로 간주하고 있다. 독일의 공적연금은 크게 일반피용자를 대상으로 하는 일반연금(Allgemeine Rentenversicherung)과 광원·철도원·선원연금, 농민노령연금, 공무원연금, 전문직종사자연금 등 특수직종연금으로 구분되어 있다. 그 중에서 연방차원의 가입자 및 수급자를 관리하는 독일연방연금공단(Deutsche Rentenversicherung Bund)에서 관리하는 해외수급자 수는 2016년 현재 약 150만명이며, 이들은 200여개 국가에 거주하고 있다. 독일연방연금공단에서 해외수급자 관리의 Abteilung 50이라는 부서에서 수행하며 약 2,000명의 직원이 150명씩 10여 곳에 분산 배치되어 150만명의 해외수급자를 관리하고 있다. 또한 업종별 가입자 및 수급자를 관리하는 광원·철

도원·선원연금공단, 주 또는 지역별 가입자와 수급자를 관리하는 독일지역연금공단 등에서 관리하는 해외수급자를 모두 합하면 340만명에 이른다.

독일의 경우에도 해외수급자의 환수금 발생은 전자시스템의 한계로 인해 발생한다. 즉, 해외 수급권 변동처리를 위해 사망, 주소변경, 장애정도의 변경, 결혼, 이혼, 재결혼, 소득, 해외 이주 등에 관한 정보 수집이 필요한데, 환수금 발생은 주로 전자정보교환 협약을 맺지 않은 국가에 거주하는 해외수급자에게서 발생한다.

국내 연금수급자가 해외로 이주할 경우 이 사실을 공단에 통보해야 한다. 즉, 연금수급자는 이주할 국가의 새 주소를 공단에 이메일 등으로 통보해야 한다. 해외수급자의 생존여부 확인 방법은 다음과 같다. 독일의 경우 매년 6월 1일에 연금급여액을 조정하며, 해외수급자에 대해서는 1년에 1번(9월 1일) 사망 여부를 확인한다. 해외수급자는 생존확인서(Life Certificate)를 작성하여 공식적으로 증명한 후 이를 공단에 제출해야 하며, 생존확인서를 제출하지 않을 경우 연금급여 지급이 중지된다.

독일은 연금급여 수급권을 획득한 이후에는 급여 청산제도를 시행하지 않는다. 내·외국인이 해외이주 시 적용제외를 하지만, 내국인에 대해서는 원칙적으로 반환일시금을 지급하지 않는다. 그리고 외국인의 경우에도 이미 연금수급을 위한 가입요건(5년 이상)을 충족하거나 EU 국가로 이주하는 경우에는 반환일시금을 지급하지 않는다. 단, 적용제외 되고 임의가입권¹⁵⁾이 없으며, 의무가입 후 최소 2년이 경과한 경우, 65세에 도달하였고, EU 국가에서의 총합산가입기간이 5년 미만인 경우, EU 이외의 국가로 이주하는 경우에는

14) 독일 출장기간(2017.6.22.-6.23) 중 방문한 독일연방연금공단(Deutsche Rentenversicherung Bund)의 Stefan Klimpel과 Christiane Wemmer와의 인터뷰 내용을 바탕으로 작성하였다.

15) 독일은 강제가입 대상이 아닌 모든 국내 거주 내외국인 또는 1회 이상 보험료를 납부하고 EU 내에 체류

본인부담금(사용자부담금 제외)을 반환일시금으로 지급한다. 또한 해외수급자에 대한 별도의 수급제한 규정은 존재하지 않는다.

대부분의 경우 연금수급자가 국내에 거주하든 아니면 해외에 거주하든 상관없이 급여지급이나 급여액에 차이가 없다. 다만, 구 동독지역에서 연금보험료를 납부했던 사람이 외국으로 이주할 경우 연금수급이 불가능하며, 이들은 독일에 거주해야만 연금수급이 가능하다.

4) 소결

지금까지 살펴본 3개국 사례분석을 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 3개국 모두 해외 수급권 변동의 정확한 확인 및 처리를 위해 다른 국가들과의 전자정보교환을 적극적으로 활용하고 있다. 예를 들면, 영국의 경우 28개 EU 국가 및 미국 등과 해외수급자의 수급권 변동 확인을 위해 전자정보를 교환하고 있고, 스웨덴의 경우에도 EU/EEA 국가, 미국 등과 전자정보교환을 하고 있으며 해외수급자의 62%에 해당하는 92,000명이 전자정보교환국의 수급자이다.

둘째, 3개국 모두 해외수급자의 수급권 변동 확인을 위한 주요 수단 중 하나로 우리나라의 정기 수급권확인서에 해당하는 ‘생존확인서(life certificate)’를 활용하고 있다. 특히, 영국은 생존확인서 관련 통계를 매우 체계적으로 관리하고 있다. 즉, 국제연금센터에서 생존확인서 관련 통계를 국가별로 관리할 뿐만 아니라 생존확인 대상자의 최소 연령, 최대 연령, 일시중지 예정일자, 지급정지 예정일자 등 다양한 통계지표를 개발하고 관련 현황

을 5주마다 업데이트하여 해외수급자를 체계적으로 관리하는데 활용하고 있다. 그리고 DWP는 6개월에 1번씩 생존확인서를 통한 연금수급 평가(review)를 실시하고 있다.

셋째, 3개국은 해외수급자 관리를 위해 상당수의 인원을 배치하고 있다. 독일은 2,000, 영국은 1,800여명을 배치하고 있고, 스웨덴은 연금청 전체 직원의 11%인 120여명을 해외수급자 사후관리업무에 배치하고 있다.

넷째, 영국은 연금을 수급하도록 유도하는 방향으로 정책을 운영함에 따라 내국인 또는 외국인인 해외 이주 시 반환일시금을 지급하기 보다는 향후에도 연금가입자격을 지속적으로 유지하여 연금을 수급하도록 하고 있어, 일시금 지급을 통한 급여 청산제도가 없으며, 독일의 경우에도 연금 수급권을 취득한 이후에는 청산제도를 시행하고 있지 않다. 그리고 두 국가 모두 해외수급자에 대한 별도의 수급제한 규정은 존재하지 않는다.

5. 개선방안 및 정책적 제언

1) 해외 수급권 확인자료 교환국 확대 및 찾아가는 수급권확인서비스 확대

먼저 부정수급 방지를 위해 수급권 확인자료 교환국의 확대가 필요하다. 본 연구에서 살펴본 3개국 모두 해외 수급권 변동의 정확한 처리를 위해 다른 국가들과 적극적으로 전자정보를 교환하고 있다. 3개국은 수십개의 EU 및 기타 국가들과 전자정보를 교환하고 있으며, 특히 스웨덴의 경우

시(독일인의 경우 1회 이상 납부요건 적용하지 않음) 임의가입을 허용한다. 단, EU 이외의 국가에 거주 시에는 5년 이상 보험료를 납부한 경우에만 임의가입을 허용한다. 이는 내·외국인이 해외이주 시 국내외 제도에서 적용제외 되는 경우에 대비하여, 해외체류 시에도 국내 제도에 임의가입 자격을 부여함으로써 연금수급권 확대 및 수급자격 보호를 위한 제도라고 할 수 있다(김경아, 2013).

해외수급자의 62%가 자료교환국의 수급자이다. 우리나라의 경우에도 미국, 호주, 독일과 정기적인 수급권 확인자료 교환을 통해 즉시적으로 수급권 변동처리가 이루어지고 있으며, 몽골 등 13개국과 MOU를 체결하여 필요한 경우 자료교환을 실시하여 부정수급을 방지하는데 상당한 효과를 거두고 있다. 그러나 향후 해외수급자의 국적, 거주국 등을 고려하여 보다 많은 국가들과 자료교환이 이루어지도록 하여 수급권 변동확인의 적시성, 적정성, 효율성 등의 제고를 위해 보다 적극적으로 노력할 필요가 있다.

특히, 해외수급자가 많은 중국, 베트남 등 동남아시아의 경우 수급자의 대부분이 수급권 변동이 자주 발생하는 유족연금수급자인데, 수급자가 해외에 거주할 경우 재혼 등의 사실을 확인하는데 어려움이 존재한다. 따라서 동남아시아 국가들과 수급권 확인자료를 즉시적으로 교환할 경우 해외수급권 변동처리 및 부정수급 방지에 상당한 효과를 거둘 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 이러한 국가들의 경우 공적연금의 가입자 및 수급자 관리시스템이 아직 체계적이지 못하고, 전자정보시스템도 제대로 작동되지 못하는 상황이어서 동남아시아 국가들과 수급권확인 협조체계를 구축하는데 상당한 제약이 있다. 반면에 일본이나 캐나다의 경우에는 상당히 체계적인 수급자 관리시스템을 구축하고 전자정보도 잘 갖추어져 있으나, 다른 국가와 수급권 확인자료 교환을 하지 않는 특성이 있어 자료교환 협조체계를 구축하는데 어려움이 있다.

이에 대한 대안으로 수시 자료교환 협조국을 확대하는 것이 필요하다. 현재 몽골 등 해외수급자 거주 비율이 낮은 13개국과 수급권 변동자료 확인협조 MOU를 체결하여 필요한 경우 자료교환을 실시하고 있다. 이는 정기 수급권 확인자료 교환처럼 즉시적으로 수급권 변동관련 자료를 입수

할 수 있는 방법은 아니지만, 부정수급을 방지하는데 적지 않은 효과를 거둘 수 있다는 점에서 정기 수급권 확인자료 교환협정 체결이 어려운 국가에 대한 하나의 대안이 될 수 있다. 특히 중국, 베트남 등과 같이 해외수급자 체류 비율이 높은 국가들과는 필요시 수급권 확인자료를 교환할 수 있도록 MOU를 체결할 수 있는 방법을 모색할 필요가 있다.

이와 함께공단 직원들의 해외 출장기회를 활용하여 해외수급자에 대한 수급권 직접 확인서비스, 즉, 찾아가는 수급권확인서비스를 확대하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 예를 들면, 2016년에 한-캐백 사회보장협정 체결 시와 한-미 MOU 연장회담 때 일회성으로 현지 수급권 확인서비스를 실시하여 각각 48건과 32건의 수급권 확인업무를 수행한 적이 있다. 이러한 행사가 일회성으로 그치지 않고 향후 지속적으로 다른 국가와 사회보장협정 시 또는 해외 기관과 실무회담 시 사전에 해외 수급권 확인 대상자에게 수급권 확인에 대한 안내를 실시하고 현지에서 설명회를 개최하여 수급권 확인업무를 수행할 필요가 있다.

2) 해외수급자에 대한 정기 수급권 확인 관련 통계의 체계적 관리 방안

정기 또는 수시 자료교환 협정을 맺지 못한 국가에 거주하는 해외수급자에 대한 보완책으로써 정기 수급권 확인 업무를 강화하고 관련 통계를 좀 더 체계적으로 관리할 필요가 있다. 본 연구에서 살펴본 영국은 우리의 정기 수급권확인서에 해당하는 생존확인서와 관련된 통계를 국가별로 관리할 뿐만 아니라 생존확인 대상자와 관련된 다양한 통계지표를 개발하고 관련 현황을 5주마다 업데이트하여 해외수급자를 체계적으로 관리하는데 활용하고 있다. 그리고 DWP는 6개월에 1

번씩 생존확인서를 통한 연금수급 평가를 실시하고 있다.

반면에 우리나라의 경우 정기 수급권 확인은 연 1회 분기별로 나누어 실시하고 있으며, 현재 분기별 결과보고 시 포함되는 내용은 수급권확인 대상자수, 수급권확인 처리 건수, 일시중지 또는 해제 건수, 지급정지 또는 해제 건수 등이다. 그러나 보다 체계적이고 효율적인 해외수급자 관리를 위해 수급권확인서와 관련하여 필요한 항목 및 지표가 무엇일지에 대해 심사숙고하여 다양한 지표를 개발하고 정보를 축적하여 통계적으로 처리할 필요가 있다. 예를 들면, 수급권 확인 대상자를 국적별·거주국별로 관리할 뿐만 아니라 수급권확인 대상자의 최소 연령, 최대 연령, 성별, 일시중지 예정일, 지급정지 예정일 등에 관한 지표를 포함시켜 해외수급자 관련 지표를 확대하고 통계를 좀 더 체계적으로 관리할 필요가 있다. 그리고 이에 대해 보건복지부와 공단이 평가를 실시하고 평가를 통해 나타난 문제점을 해결하기 위한 방안을 주기적으로(예를 들면 분기별 또는 6개월 마다) 모색하는 것을 고려해 볼 수 있다.

3) 해외수급자 관리업무 인력의 확충 방안

해외수급자 관리업무 인력의 확대를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 급속한 국제화와 글로벌화 및 국제교류 등의 확대와 같은 국내외적 환경 변화로 인해 해외 및 국내에서 연금을 받고 있는 외국인과 재외국민의 수가 지속적으로 증가하고 있다. 또한 지속적인 노동인구의 국제적 이동 증가로 국내 외국인 근로자 역시 급속히 증가할 것으로 예상된다. 이렇듯 관리대상이 증가함에 따라 해외수급자에 대한 적절한 사후관리 및 수급권 변동관리의 필요성이 증가하고 있는 상황임에도 불구하고, 공단에서 이를 담당하는 전문 인력은

지난 10년간 5~7명에 머무르고 있는 실정이다. 이는 2019년 1월 기준 공단 전체 직원 7,000여명 중 0.1%에 불과하다. 반면에 독일은 2,000명, 영국은 1,800명, 스웨덴은 연금청 전체 직원의 11%에 해당하는 120명이 해외수급자를 관리하고 있다. 즉, 본 연구에서 살펴본 주요국들에 비해 비교가 불가능할 정도로 적은 인원이 해외수급자를 관리하고 있음을 알 수 있다.

해외수급자는 56개국에 산재해 있고, 외국은 수급권의 직접확인이 곤란하다. 따라서 적기에 정확한 수급권 변동처리를 수행하고 부적정 수급을 방지하기 위해 해외수급자 사후관리 인력의 확충은 반드시 필요하다. 향후 해외수급자 관리인력의 개선방안으로 국가별 전담제 운영을 검토해 볼 수 있다. 미국, 중국, 일본, 베트남, 호주 등 해외수급자가 많은 주요국에 대해 사후관리 전담직원을 배정하여 운영할 수 있다. 또한 부적정 수급 방지를 위해 수급권 확인자료 교환업무를 전담할 인력이 필요하다. 현행 자료교환 협정국인 미국, 호주, 독일을 포함하여 수시자료교환 협정 MOU를 체결한 13개국 등과 수급권 확인자료 교환업무를 전문적으로 담당할 직원을 배정하는 것을 고려해 볼 수 있다.

4) 해외수급자에 대한 연금급여 청산제도 도입 여부

해외수급자 관리인력의 증원이 바람직하나 해외수급자 및 외국인 가입자를 전담할 세부 조직 및 전문 인력을 유치하기 위한 재정 확보에 어려움이 존재하고, 외국인이나 해외거주 수급자는 그 특성으로 인하여 연금이 아닌 일시금의 수급을 원할 수 있으므로 이에 대한 대안으로 해외수급자에 대한 연금급여 청산제도 도입을 검토해 볼 수 있다. 이와 관련하여 크게 두 가지 대안을 고려해 볼 수

있다. 첫 번째 대안으로 해외수급자의 선택에 따라 연금급여를 연금 또는 일시금으로 지급하는 것을 검토해 볼 수 있다. 연금급여를 일시금으로 지급하는 방안은 외국인 및 재외국민에 대한 체계적인 정보관리와 수급권 변동확인 및 사후관리 업무에 대한 인프라가 부족한 상황에서, 관리의 부담을 줄이면서 해외수급자에게는 급여 선택의 기회를 제공할 수 있는 합리적인 개선책이 될 수 있다는 장점이 있다. 그리고 상술한 것처럼 타 공격연금 및 사회보험의 경우에도 이민자나 외국인 등에 대하여 연금급여 또는 보험급여 청산제도를 도입하여 시행하고 있다. 국민연금이 동 제도를 도입할 경우 매달 지급하는 연금액이 일정 금액 이하이면 일시금으로 지급하는 방안도 고려하여 볼 수 있다. 예를 들면, 프랑스의 경우 매년 지급할 연금액이 일정금액(2013년 기준 156유로, 약 225천원) 이하이면 일시금으로 지급한다. 단, 이와 같은 규정은 해외수급자에게만 적용되는 것은 아니며, 선택이 인정되지도 않는다.

두 번째 대안은 해외수급자에 대한 연금급여 청산제도를 인정하지 않는 현행유지안을 검토해 볼 수 있다. 국민연금을 포함한 공격연금의 가장 중요한 목적은 가능한 한 많은 사람들이 연금수급권을 확보할 수 있도록 하고, 그들에게 적정수준의 급여를 제공하는 것이라고 할 수 있다(정인영, 김수성, 2019, 99쪽; 정인영, 김아람, 2018, 129쪽). 따라서 될수록 많은 대상자에게 적절한 수준의 급여를 지급하여 연금 수급권자 본인 또는 유족의 생계를 보호하는 것이 국민연금의 기본 취지임을 고려할 때, 그 취지를 실현하는데 있어서 해외수급자라고 하여 달리 볼 이유가 없다. 주요 OECD 국가들의 경우 연금을 수급하도록 유도하는 쪽으로 정책을 운영하고 있는 추세이다. 실제로 영국, 미국, 호주 등은 해외이주 시 청산제도가 없으며, 독일이나 일본의 경우에도 급여 수급권을

취득한 이후에는 청산제도를 시행하고 있지 않다(김경아, 2013). 따라서 우리나라 국민연금의 경우에도 현재 해외수급자 관리의 어려움을 이유로 일시금 지급을 확대하는 방향으로 운영하는 것은 국민연금의 취지에 부합하지 않으며, 주요 OECD 국가들과 같이 국내외 거주 외국인 가입자들과 해외수급자에게 좀 더 광범위하고 다양한 서비스 제공과 혜택이 돌아갈 수 있도록, 이를 전문적으로 운영하고 관리해나갈 조직과 예산을 확충하는 방향으로 개선될 필요가 있다.

5) 해외수급자에 대한 수급권 제한 여부

해외수급자에 대하여 연금급여 종류 또는 연금 지급액 등과 관련하여 연금수급권 제한 여부에 대한 검토가 필요하다. 이와 관련해서 크게 두 종류의 대안을 고려해 볼 수 있다. 첫 번째 대안으로 해외수급자에 대하여 수급권을 제한하는 것을 검토해 볼 수 있다. 해외수급자에 대한 적정한 수급권 변동관리 및 사후관리에 어려움이 있고, 국내수급자와 일정정도의 차별을 두는 것은 불가피한 측면이 있으므로 급여종류나 연금지급액 등에 있어서 제한을 두는 것이 합리적인 측면이 있다. 상술한 것처럼 타 사회보험의 경우 이민을 하거나 외국인이 출국하는 경우 수급권이 소멸하는 것으로 규정하는 사례가 있다. 또한 OECD 주요 국가들 중에도 해외수급자에 대하여 일정한 요건 하에 수급권을 제한하는 경우가 있다. 예를 들면, 미국의 경우 해외수급자의 ‘거주 국가’에 따른 수급권 제한 규정이 있으며, 호주의 경우 해외수급자의 ‘이주 기간’에 따른 수급권 제한 규정이 존재한다. 그리고 네덜란드는 협약을 맺지 않은 국가로 이주하는 경우 유족연금·아동연금은 지급하지 않고, 노령연금(50%까지 제한)만 지급한다(김경아, 2013).

두 번째 대안으로 현행유지안, 즉, 해외수급자

에 대하여 수급권을 제한하지 않는 것을 검토해 볼 수 있다. 상술한 바와 같이, 노후소득보장에 최고의 가치를 두고 있는 연금수급권의 성격을 고려할 때, 연금 수급요건을 충족했음에도 불구하고 해외에 거주하거나 외국인이라는 이유로 연금수급권에 제한을 두는 것은 국민연금의 본연의 취지에 부합하지 않는다. 이러한 이유로 영국, 독일, 일본 등을 포함한 상당수의 OECD 국가들은 해외수급자에게 연금급여를 지급하면서 그 수급권을 제한하고 있지 않다(김경아, 2013).¹⁶⁾

따라서 1안과 2안을 종합적으로 고려할 때, 해외수급자에 대하여 수급권 변동확인 곤란 등 사후관리의 어려움을 이유로 급여수급권을 제한하는 것은 국민연금제도의 취지 등을 감안할 때 타당하지 않은 측면이 있다. 특히, 재외국민에 대한 수급권 제한은 투표권 부여를 통한 정치적 참여권을 강화하고, 아울러 주민등록을 발급하여 경제활동을 독려하고자 하는 정부의 정책방향에도 역행하는 측면이 있다. 그리고 해외사례의 경우에도 다수가 해외수급자에 대한 수급권 제한을 시행하지 않고 있다. 다만, 해외에서 유족연금을 수급 중인 외국인의 경우 수급권 변동확인의 어려움 등으로 인해 수급권을 제한하는 것에 대해서는 그 필요성이 인정되나, 실제로 수급권을 제한하는 방안은 중장기인 관점에서 검토하는 것이 적절할 것으로 보인다.

6. 결 론

본 연구에서는 국민연금 해외 수급권 변동관리의 현황 및 관련 쟁점을 분석하고, 주요 선진국의 공적연금 해외 수급권 변동관리 사례분석을 통해

정책적 시사점을 도출하였으며, 이를 통해 개선방안을 제시하였다. 주요결과는 다음과 같다. 첫째, 다른 국가와의 해외 수급권 확인 협조체계 강화가 필요하다. 둘째, 해외수급자에 대한 정기 수급권 확인 관련 통계의 체계적 관리가 필요하다. 셋째, 해외수급자 관리 조직 및 전문 인력의 확충을 검토할 필요가 있다. 넷째, 해외수급자에 대한 연금급여 청산제도 도입 여부에 대한 검토가 필요하다. 다섯째, 해외수급자에 대한 수급권 제한 여부를 검토할 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 다음과 같은 개선방안을 제시하였다. 첫째, 부정수급 방지를 위해 수시 자료교환 협조국의 확대 및 공단 직원들의 해외 출장 기회를 활용한 찾아가는 수급권확인서비스의 확대를 제안하였다. 둘째, 정기 또는 수시 자료교환 협정을 맺지 못한 국가에 거주하는 해외수급자에 대한 보완책으로 정기 수급권 확인 업무를 강화하고 관련 통계를 좀 더 체계적으로 관리할 수 있는 방안을 제시하였다. 셋째, 적기에 정확한 수급권 변동처리를 통해 부적정 수급을 방지하기 위해 해외수급자 사후관리 인력의 확충은 반드시 필요하며, 해외수급자 관리인력의 개선방안으로 국가별 전담제 운영과 수급권 확인자료 교환업무 전담 인력의 배정을 제안하였다. 넷째, 해외수급자에 대한 연금급여 청산제도 도입 여부와 관련하여 해외수급자 관리의 어려움을 이유로 일시금지급을 확대하는 방향으로 운영하는 것은 국민연금의 취지에 부합하지 않다. 따라서 국내의 거주 외국인 가입자들과 해외수급자에게 좀 더 광범위하고 다양한 서비스 제공과 혜택이 돌아갈 수 있도록, 이를 전문적으로 운영하고 관리해나갈 조직과 예산을 확충하는 방향으로 개선될 필요가 있음을 제안하였다. 다섯째, 해외수급자에 대한 수

16) 단, 영국의 경우 영국에 온 적이 없으면서 영국인과 결혼해서 연금을 받는 사람의 수급권을 박탈하는 법안을 추진한 적이 있다(아시아경제, 2013).

급권 제한 여부와 관련하여 수급권을 제한하는 것과 현행 유지안을 검토한 결과 해외수급자에 대하여 수급권 변동확인 곤란 등 사후관리의 어려움을 이유로 급여수급권을 제한하는 것은 국민연금제도의 취지 등을 감안할 때 타당하지 않음을 제시하였다.

본 연구는 향후 해외 수급권 변동관련 업무처리의 효율성과 전문성 제고를 위한 기초자료를 제

공하고, 해외 수급권자의 만족도 제고 및 민원 감소, 환수금 발생 감소, 그리고 국민연금에 대한 신뢰도 제고에 기여할 것으로 기대한다. 본 연구에서 제안한 방향으로 수급자 관리방식이 개선되고 조직과 인력이 개편되고 확충될 경우 해외 수급권 관리의 전문성, 적정성, 효율성이 제고되며 부적정 수급의 발생을 최소화하는데 보다 효과적으로 대처할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 국민연금공단 (2015). 2015 급여 마스터하기. 국민연금공단 내부자료.
- 국민연금공단 (2016a). 연금급여현황(2016.12월 기준). 국민연금공단 내부자료.
- 국민연금공단 (2016b). 거주국별 해외 수급권 변동확인 건수 현황. 국민연금공단 내부자료.
- 국민연금공단 (2016c). 해외수급자 수급권확인서 제출 현황. 국민연금공단 내부자료.
- 국민연금공단 (2016d). 해외 수급자 자료제출 및 일시중지(해제) 현황. 국민연금공단 내부자료.
- 국민연금공단 (2017). 2017년 직무교재(급여관리). 국민연금공단.
- 김경아 (2013). OECD 국가의 연금지급 및 관리 사례. 단기과제. 국민연금연구원 내부자료.
- 김성숙 (2009). 수급권 변동관리 개선방안 (정책보고서 2009-09). 국민연금연구원.
- 류재린 · 이용하 · 유현경 · 임병인 (2019). 국민연금 부양가족연금제도의 역할 및 개선방안 (정책보고서 2018-10). 국민연금연구원.
- 아시아경제 (2013. 5. 6). 영국, 압제 국민연금 수급자 풀라내기 위해 칼 빼들었다.
- 정인영 · 김수성 (2019). 사학연금에서 폐교로 인한 퇴직 시 연금 지급개시연령 개선에 관한 연구. <한국사회정책>, 26(1), 89-113.
- 정인영 · 김아람 (2018). 소재불명자에 대한 국민연금 지급정지제도 개선방안 연구. <사회복지정책>, 45(3), 127-149.
- 정인영 · 유현경 (2018). 국민연금 수급권 변동관리 효율화 방안 연구 (정책보고서 2017-07). 국민연금연구원.
- 정인영 · 유현경 (2019). 국민연금의 환수금 발생 처리 개선방안 연구. <보건사회연구>, 39(3), 535-572.
- 중앙일보 (2018. 9. 18). 재혼 · 사망에도 연금받아... 국민연금 10년간 1,000억원 오지급.
- 헬스조선 (2017. 10. 19). 줄줄 새는 국민연금... 공단 설립 이후 잘못 지급된 연금 1,754억원.
- MBN뉴스 (2018. 9. 12). 국민연금, 잘못 지급한 1천 73억 중 45억 못 돌려받아... 관리 시스템 구명.
- Department for Work and Pensions(DWP). 거주국별 생존확인서 관리 현황. DWP 내부자료.
- Department for Work and Pensions(DWP). 영국의 해외 연금수급자 추이. DWP 내부자료.
- Pensionsmyndigheten (2017). Årsredovisning - Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten.

A Study of Ways for the Efficient Management of Change in the Entitlement of Overseas Beneficiaries of the National Pension Scheme

In-Young Jung

Teachers' Pension, Pension Research Institute

This study seeks ways for the efficient management of change in the entitlement of overseas beneficiaries of the National Pension Scheme (NPS). To accomplish this purpose, the study analyzed the current status of the management of overseas beneficiaries using the NPS database and statistics, and drew some implications through the analysis of the management of change in the entitlement of overseas beneficiaries of public pension schemes in other countries. The main findings are as follows. In terms of the entitlement of overseas beneficiaries, the NPS has to apply more systematic management to the statistics related to the regular entitlement check, increase the number of partner countries to exchange entitlement data, and consider recruiting additional staff for the management of overseas beneficiaries. In order to resolve these problems, this study proposed methods of systematic management of the statistics, presented ways to increase the number of partner countries to exchange the entitlement data, and developed staffing methods for the management of overseas beneficiaries.

Keywords: National Pension Scheme (NPS), Overseas Beneficiaries, Change in Entitlement to NPS, Benefit to be Recovered, Improper Payment of Benefit