

# 보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health  
and Social Affairs

ISSN 2092-7117  
제 201호 (2013-31) 발행일 : 2013. 08. 02

**KIHASA** 한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

## 핀란드 기초연금 운영 현황과 우리나라 기초연금 도입 관련 시사점

1990년대 초까지 준보편적인 기초연금을 운영하였던 핀란드는 현재 기초연금 수급자 비율을 50%(65세 이상 노인) 이하로 대폭 축소하여 운영하고 있음. 전액 기초연금 수급자 비율은 65세 이상 노인의 8% 이하이며, 나머지는 소득비례 연금에 대한 연금조사(pension test)를 통한 부분연금 수급자임. 기초연금과 소득 비례연금으로 충분한 노후소득을 마련하지 못한 취약계층은 보장연금(Guarantee pension)으로 보호하고 있음

핀란드 사례는 우리나라 기초연금 도입방향에 대한 중요한 시사점을 제공함. 노후를 제대로 준비하지 못한 현재 노인층에게는 준보편적인 기초연금을 적용하되, 국민연금 수급자 증가추이를 반영하여 기초연금 수급자 비율을 축소하는 방향으로 기초연금을 설계하는 것이 바람직함. 특히 국민연금 도입 초기단계에서 평균적인 가입기간이 짧아 연금액이 적은 현실(월 평균 31만원)과 예상 연금액이 많지 않은 중위소득 이하 저소득층의 국민연금 가입 유인을 약화시키지 않기 위해서는, 소득 비례연금액이 많은 핀란드와 달리 연금조사가 아닌 자산조사(means test) 방식으로 기초연금 수급자를 선정하는 것이 바람직함



윤석명  
연금연구센터장

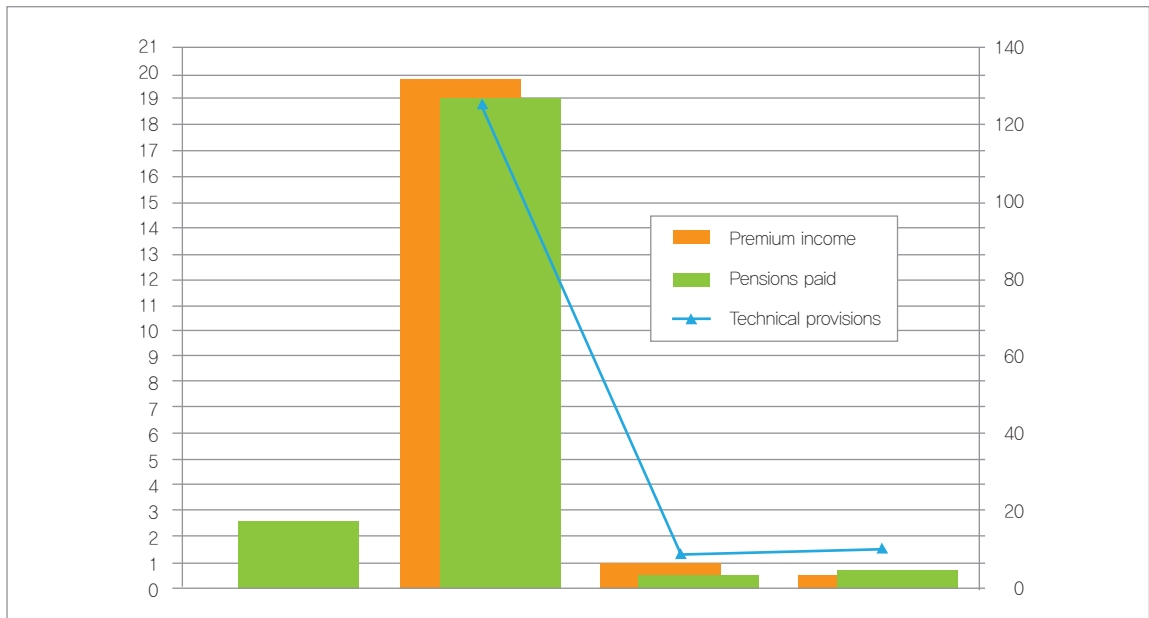
### 1. 핀란드 공적연금제도 개관, 발전과정 및 현황

#### 가. 공적연금제도 개관

- 핀란드 공적연금은 모든 국민에게 적용되는 기초연금인 국민연금(National Pension), 최소한의 소득을 보장하기 위한 최저보장연금(Guarantee Pension), 그리고 확정급여방식의 소득비례연금(Earnings-related Pension)으로 구성됨

- 공적소득비례연금에 대한 연금조사(pension test)를 통해 연금액이 일정 수준 이상일 경우 국민연금의 일부만 지급되며, 연금액이 많을 경우에는 기초연금의 수급자격을 상실함
- 기초연금인 국민연금의 만액연금(Full National Pension)은 임금근로자 평균소득의 20%(EUR 608.63) 수준임
- 소득비례연금은 생애 전체 근로소득을 기반으로 적립됨
  - 18세~52세는 연간 임금의 1.5%, 53~62세는 1.9%, 63~68세는 4.5%가 적립됨
  - 핀란드 공적소득비례연금은 근로자의 보험료 부담수준에 비해 사용자의 보험료 부담수준이 월등하게 높음
  - 연금수급연령은 62~68세로 유연하게 적용되며, 수급자의 월평균 수급액은 EUR 1,370(2010년 기준)로 평균임금의 45% 수준임

[그림 1] 핀란드 공적연금과 사적연금의 수입과 지출 추이(2010년 기준, 10억 유로)



주: 1) 기초연금: national pension, 공적소득비례연금: statutory income-related pension, 직역연금: occupational pension, 개인연금: personal pension.  
(막대그래프 왼쪽에서 오른쪽 방향)

2) 연금 보험료 수입: premium income, 연금 급여 지출: pensions paid.

자료: Finnish Centre for Pensions 방문 시 개최된 세미나 자료(2012. 9).

- 부과방식으로 운영되는 기초연금을 제외하고는 연금수입이 지출보다 많은 상황
  - 전체 연금제도 중에서 공적소득비례연금의 수입과 지출 비중이 압도적으로 큼
  - 반면에 직역연금(퇴직연금)과 개인연금의 비중은 매우 작음
- 1990년대 중반이후 기초연금인 국민연금의 수급자 비율과 만액연금(full basic pension) 수급자를 대폭 줄여나감에 따라 기초연금의 지출액이 감소 추이를 보이고 있음
  - 인구고령화가 초래할 기초연금 재정부담 완화측면에서 기초연금 비중은 줄여나가는 대신, 공적소득비례 연금에 노후소득 대부분을 의지하는 구조로 제도를 운영하고 있음

나. 기초연금제도 발전과정

■ 1937년 기초연금법 제정

- 거의 전체 국민을 대상으로 연금 지급
  - 도입 초기 단계에는 연금액이 많지 않아 1955년 기준으로 평균임금의 12%를 지급

■ 1956년 새로운 기초연금법 도입

- 전체 국민을 대상으로 운영
  - 연금액이 크게 증가하여 1960년 기준으로 평균임금의 35%를 지급

■ 1990년대 중반 이후 기초연금이 소득조사(income-tested) 대상으로 변경

- 기초연금인 국민연금이 최소연금(minimum pension)으로 전환
  - 이에 따라 기초연금 수급자가 급속하게 감소하였음

■ 2011년 연금액이 적은 취약계층 대상으로 보장연금(Guarantee pension)이 도입되었음

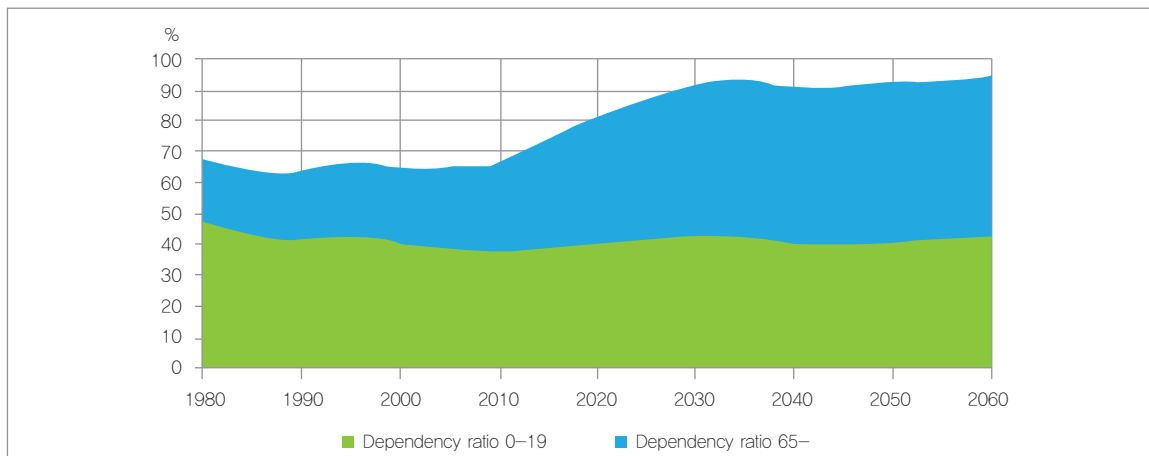
- 취약계층의 소득보장 차원에서 도입된 보장연금의 급여수준은 만액 기초연금과 유사한 수준임
- 저소득층이 만액 기초연금을 수급하기 위해서는 거주요건을 충족해야하기 때문에, 거주요건을 충족하지 못한 이민자들이 보장연금의 주된 수혜자임

다. 노인부양비 증가

■ 2010년부터 2060년까지의 출산율 및 평균수명 예상 시나리오

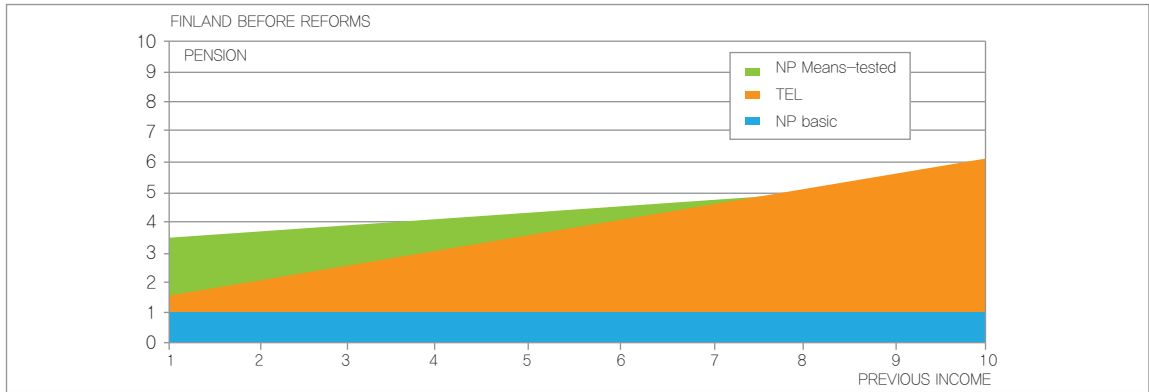
- 합계출산율(total fertility rate)이 1.85를 유지할 것으로 전망
- 남성의 평균수명은 76.3세에서 83.3세로 증가 예상
  - 여성은 83세에서 88.2세로 증가 전망

[그림 2] 노인 부양비 추이(1980~2060년)



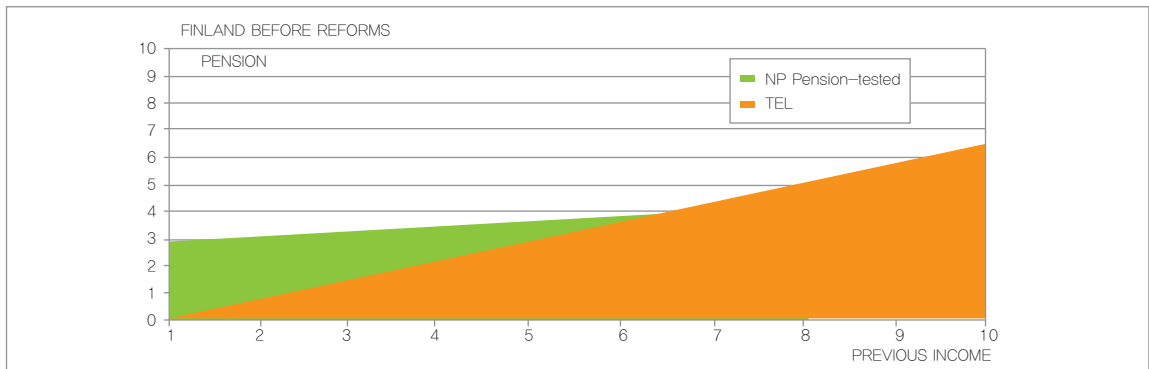
자료: The Social Insurance Institution of Finland 방문 시 개최된 세미나 자료(2012. 9).

[그림 3] 1990년대 초 개혁 이전 연금체계



주: 1) NP basic: 기초연금(기본액), NP Means-tested: 기초연금(자산조사 대상), TEL: 소득비례연금.  
 2) 생애평균소득(Previous Income) 대비 소득분위별 소득대체율을 의미.  
 자료: The Social Insurance Institution of Finland 방문 시 개최된 세미나 자료(2012, 9).

[그림 4] 1990년대 후반 연금개혁 이후부터 2011년 이전까지 연금체계

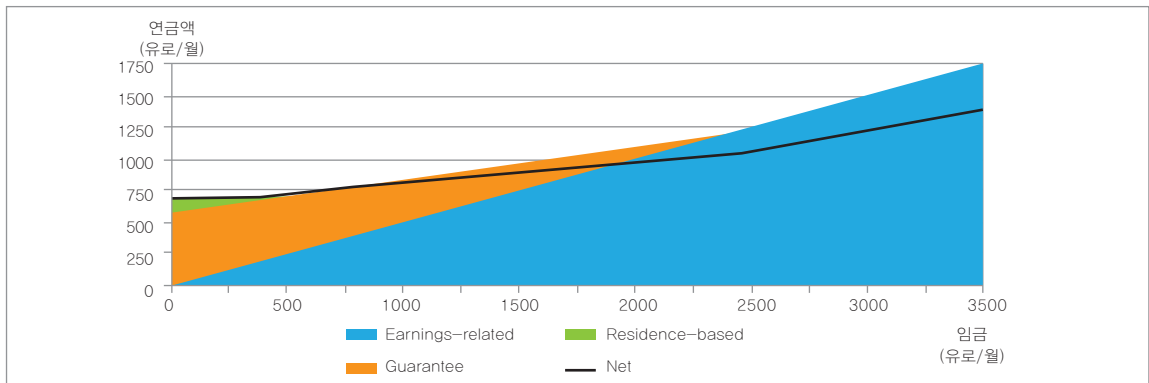


자료: The Social Insurance Institution of Finland 방문 시 개최된 세미나 자료(2012, 9).

■ 2011년부터 시행되고 있는 보장연금은 전체 연금수급자의 약 10%에게 지급됨

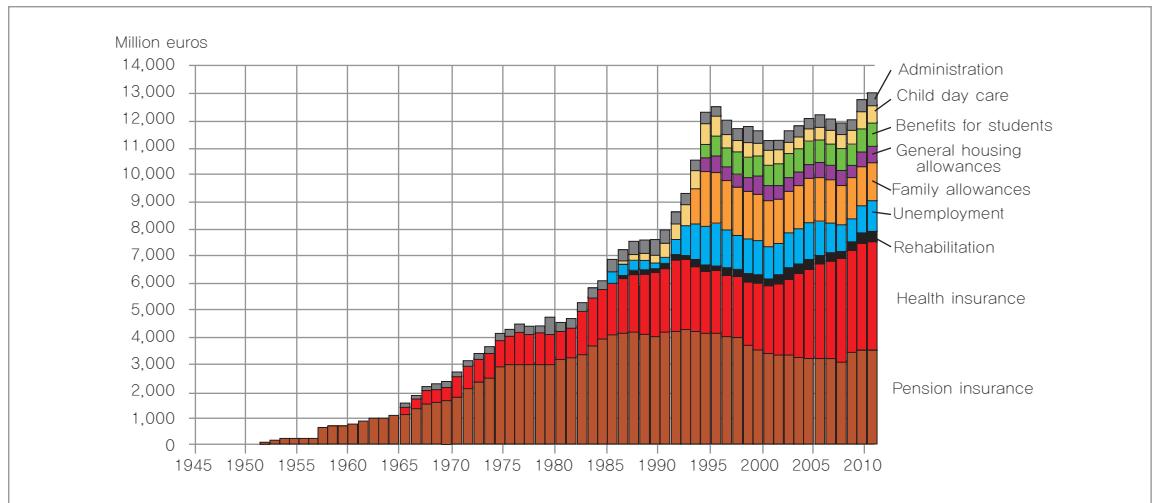
○ 2012년 기준 최저보장연금액은 EUR 713,73임

[그림 5] 2011년 이후 핀란드 연금제도 구조



주: 1) Earnings-related: 소득비례연금, Residence-based: 거주원칙 적용의 기초연금; 기초연금 수급 조건으로 성인이 된 후 일정기간 동안 핀란드에서 거주하여야 하는 조건을 의미, Guarantee: 최저보장연금.  
 2) Net: 순소득대체율(Net Income Replacement)을 의미하는 것으로, 세금 공제 후의 소득대비 소득대체율임.  
 자료: Finnish Centre for Pensions 방문 시 개최된 세미나 자료(2012, 9).

[그림 6] 사회보험청(Social Insurance Institution) 소관의 연금과 의료보험 등 지출 추이(1945~2011년)



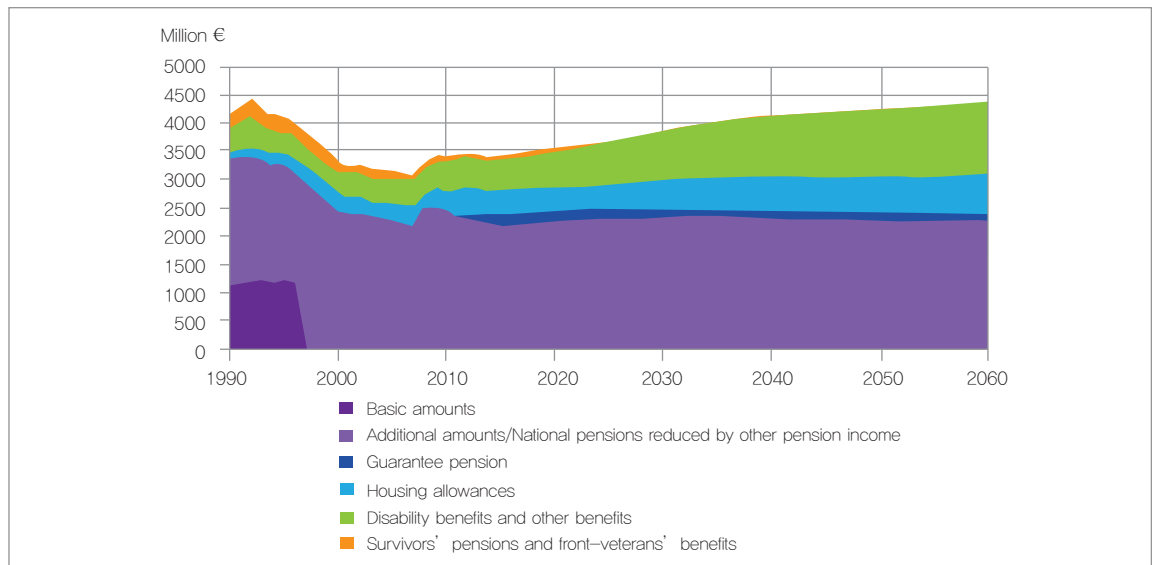
주: Pension Insurance: 연금보험(기초연금을 의미), Health Insurance: 건강보험.  
 1990년대 초 이후 기초연금 지출액은 감소하고 있는 반면, 건강보험은 증가 추이를 보이고 있음.  
 자료: The Social Insurance Institution of Finland 방문 시 개최된 세미나 자료(2012. 9).

■ 핀란드 사회보험청(The Social Insurance Institution of Finland) 소관 사회보장제도 지출 추이

- 1990년대 초반까지는 기초연금 지출이 지속적으로 증가하였고 지출 비중도 가장 컸음
- 그러나 1990년대 중반이후 기초연금 지출액은 감소 추이를 보이고 있는 반면,
  - 건강보험 급여지출이 빠르게 증가하고 있음

[그림 7] 핀란드 기초연금보험(National Pension Insurance) 지출추이 및 전망(1990~2060년)

(2010년 현재가 기준)

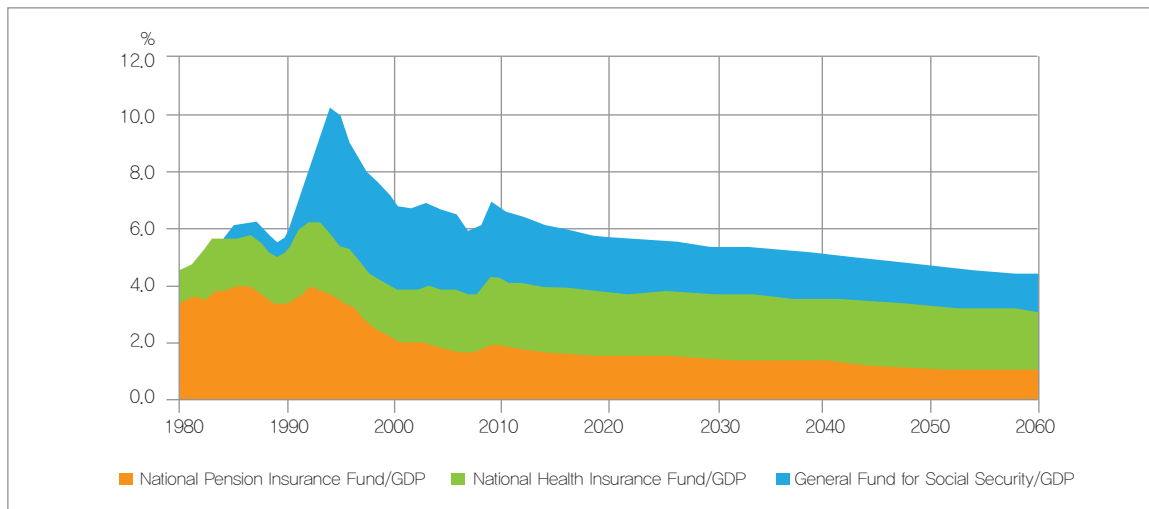


주: 1990년대 후반 기초연금의 기본액(basic amounts)은 폐지되었음. 1990년대 초반이후 기초연금 지출이 지속적으로 감소하고 있는 반면, 주거수당(Housing allowance) 지출은 계속해서 증가할 것으로 예상됨.  
 자료: The Social Insurance Institution of Finland 방문 시 개최된 세미나 자료(2012. 9).

■ 1990년부터 2060년까지 기초연금 급여지출 추이 및 전망을 살펴보면,

- 1990년대 초반까지 기초연금이 기본액(basic amounts)과 여타 연금소득에 의해 감액되는 추가부분(additional amounts)으로 이원화되어 운영되었으나, 1990년대 후반 연금개혁으로 기본액이 폐지되었음
- 인구고령화가 상당히 진전될 2060년에도 기초연금 지출액(2010년 현재가 기준)이 1990년대 초반 수준을 넘어서지 않을 것으로 전망되고 있음
  - 반면에 주택수당(housing allowance)의 지출 비중은 2010년 이후 급격하게 증가할 것으로 전망됨

[그림 8] 사회보험청(Social Insurance Institution) 소관의 급여지출(GDP 대비) 추이(1980~2060년)



자료: The Social Insurance Institution of Finland 방문 시 개최된 세미나 자료(2012. 9).

- 1990년대 중반 사회보장(사회보험청 소관의 기초연금과 건강보험) 지출이 국내총생산(GDP) 대비 최고비율을 보인 후 글로벌 경제위기 직후인 2008년 이후 잠시 증가하는 추이를 보였으나,
  - 이후 감소 추이를 보이며, 국내총생산(GDP) 대비 사회보장 지출이 2060년까지 지속적으로 감소할 것으로 전망됨

## 2. 핀란드 연금개혁의 시사점

■ 사회 · 경제 환경변화에 대처하기 위해 핀란드 연금제도의 기본 틀이 크게 바뀌었음

- 1990년대 초 불어 닥친 스칸디나비아 국가들의 경제위기 대처과정에서 연금제도를 포함한 사회보장제도의 지속 가능성 확보를 위해 매우 급격한 제도개혁이 단행되었음
  - 1990년대 초 65세 이상 연령층의 약 95%에게 지급되던 만액 기초연금(full basic pension)의 수급자 비율이 2004년에는 8%선으로 감소하였음

○ 2011년 현재 전체 노인인구 중 기초연금 수급자 비율이 50%(만액연금과 부분연금 수급자 모두를 포함) 이하로 낮아짐

■ 보편적인 기초연금제도를 운영하였던 핀란드는 인구고령화에 대처하기 위해 기초연금제도를 유명무실한 제도(형해화)로 바꾸는 대신, 저소득층을 중점 지원하는 방향으로 노후소득보장제도를 변경하였음<sup>1)</sup>

○ 보편적인 기초연금을 포기하는 대신, 이로 인해 초래될 저소득층 노후빈곤 방지를 위해 최저소득보장제도와 주택수당제도 등 공공부조 속성의 제도를 활용하고 있음

○ 인구고령화가 초래할 급격한 비용증가는 억제하면서도 ‘선택과 집중’의 정책목표를 통해 정부의 집중지원이 필요한 집단에게 적절한 지원이 이루어지도록 대응하고 있음

■ 대통령직 인수위 때부터 논란이 끊이지 않는 기초연금 도입과 관련하여, 핀란드 연금제도 개편 사례는 우리에게 중요한 시사점을 제공함

○ 노후를 제대로 준비하지 못한 65세 이상의 노인층에 대해서는 준보편적인 기초연금을 도입하되,

– 국민연금제도가 성숙단계에 진입함에 따라 국민연금 수급자와 평균연금액의 증가가 예상된다는 점에서, 세금으로 운영되는 기초연금은 우리나라의 높은 노인 빈곤율을 획기적으로 낮출 수 있는 방향으로 제도를 운영하는 것이 바람직함

○ 특히 65세 이하 연령층의 소득 불평등보다 65세 이상 연령층의 소득 불평등이 훨씬 심각하다는 점을 주목할 필요가 있음

– 기초연금 수급비율이 65세 이상 연령층의 70%를 초과하지 않는 범위에서 제도를 운영하는 것이 바람직해 보이며, 65세 이상 노인 중 소득 인정액이 전혀 없는 소득하위 38.9%(약 40%)에 대해서는 완전 기초연금인 월 20만원을, 38.9%(약 40%) 이상부터 소득하위 70%에 대해서는 기초연금을 차등 지급하는 것이 바람직함<sup>2)</sup>

○ 국민연금 도입 역사가 짧아 국민연금에 대한 신뢰가 높지 않고, 제도 적용의 사각지대가 넓으면서도 평균 연금액이 많지 않은 우리나라의 현실을 고려한 기초연금 도입방안 마련이 필요함

– 국민연금과 기초연금의 급여를 연계하여 삭감하는 핀란드식의 연금조사(pension test)는 (예상) 국민연금액이 많지 않은 중산층 이하 저소득층의 국민연금 가입유인을 떨어뜨릴 가능성이 매우 높음<sup>3)</sup>

1) “기초연금제도가 유명무실한 제도(형해화)로 바뀌었다”는 것은 과거 보편적인 기초연금제도를 운영하였던 핀란드가 1990년대 초의 경제위기로 인한 정부 재정 악화로 재원조달에 어려움을 겪어, 기초연금 수급 대상자 비율을 대폭 축소하였음을 의미함. 동시에 만액 기초연금(full basic pension) 수급자도 대폭 축소(1990년대 초까지 65세 이상 노인의 93%에게 만액 기초연금을 지급하였으나, 현재는 65세 이상 노인의 8%에게만 지급)하여 운영하고 있어, 당초 기초연금을 통해 추구했던 제도적용의 보편성이라는 가치가 거의 유명무실해진 현실을 비유한 표현임.

2) 소득 하위 70%에 해당하는 65세 이상 노인의 소득인정액이 월 85만원 수준임. 소득상위 30% 이상의 노인은 이미 상대 빈곤에서 벗어나 있으며, 이처럼 상대 빈곤에서 벗어난 노인들에게도 세금으로 재원을 조달하는 기초(노령)연금을 제공하는 것이 여타 사회복지정책과의 형평성과 노후빈곤 완화라는 기초연금 정책 효율성 측면에서 적절한 정책 대안이 아니라고 판단하기 때문임.

3) 핀란드는 연금액 측면에서 공적소득비례연금의 비중이 매우 높아, 공적소득비례연금을 연금조사 기준으로 설정(즉 우리나라에서 현재 논의되고 있는 것처럼 국민연금과 기초연금 급여를 연계하여 국민연금 급여수준에 따라 기초연금 일부를 차감하여 지급하는 방식 적용)하여도 기초연금이 공적소득비례연금 가입을 저해하는 유인으로 작용하지 않음. 그러나 우리나라의 경우 국민연금 월 평균액이 31만원에 불과해, 중위소득 이하 저소득층은 국민연금이 없을 경우 부부 기준 기초연금이 월 32만원에 달해 국민연금 없이 만액 기초연금을 수급하려는 유인이 강하게 작용할 수 있음. 이 경우 기초연금이 오히려 중위소득 이하 계층에게는 국민연금의 참여유인을 약화시키는 기제로 작동할 가능성이 높음.

- 국민연금을 차감하여 기초연금을 지급할 경우 예상 국민연금액이 많지 않을 중산층 이하 저소득층은 만액 기초연금 확보를 위해서라도 국민연금 수급권 확보에 소극적이 될 것임
- 이러한 측면을 고려할 때 자산 등을 포함한 소득인정액 개념을 적용하여 기초연금 수급자를 선정하는 것이 노인빈곤 완화(또는 해소) 측면에서 효과적인 정책방향이 될 수 있을 것임
- 소득 인정액 기준을 보다 투명하고 공정하게 운영할 수 있도록 ‘행복e음 전산망’ 등 관련 인프라를 보완 · 발전시켜 나가야 할 것임

○ 높은 노인빈곤율을 획기적으로 떨어뜨리기 위해서는 1인 가구 기준 최저생계비인 월 57만 2천원에 상응하는 지원이 필요함

- 현재 국민연금 월 평균 지급액이 31만원인 상황에서 기초연금을 월 20만원 이상 지급할 경우, 막대한 재정 부담은 차치하고라도 국민연금 가입유인 측면에서 매우 부정적인 효과가 예상됨
- 이러한 부작용을 최소화하기 위해서는 핀란드처럼 현금급여 외에 주택수당 등 현물급여로 보충해 주는 방식이 적절해 보임<sup>4)</sup>

4) 취약계층에게는 월 20만원의 기초연금을 지급하여도 노후빈곤 해소가 어려움, 노후빈곤(절대빈곤) 해소 차원에서 이들에게 월 57만 2천원을 지급할 경우 정책적인 측면과 제도 효율성 측면에서 국민연금을 포함한 여타 사회복지제도와와의 충돌이 불가피함. 이러한 문제를 해결하기 위해 현금 급여는 최대 월 20만원으로 제한하는 대신, 그 이상의 급여는 소득하위 40% 이하의 정부 지원이 가장 필요한 취약한 계층에게 현물로 추가적인 급여를 지급하자는 것임. 이러한 접근이 정책 효율성 달성과 국민연금에의 부정적인 파급효과 차단측면에서 적절한 정책처방으로 판단됨.