정책·제도·법

핀란드 연금개혁 동향 및 시사점

– 초고령사회에 대처하기 위한 2005년의 연금개혁 중심으로 –

윤 석 명
한국보건사회연구원 연구위원

1. 머리말

세계 최고의 점유율을 기록하고 있는 휴대폰 노키아로 대표되는 나라 핀란드, 인구 500여만 명에 불과한 핀란드가 노키아라는 휴대폰을 앞세워 세계 국가 경쟁력 1위를 유지하고 있다. 그러나 핀란드 역시 오랫동안 주변 강대국에 식민통치를 당하는 수모를 겪은 뒤 1800년대 들어서야 독립국가를 수립했다는 뼈아픈 역사가 있다. 유럽의 일본이라는 평판을 들을 정도로 경제상황이 좋았던 1980년대, 그러나 1990년 초반의 극심한 경기침체를 통해 IMF 경제위기를 경험한 나라 역시 핀란드였다. 이후 급속한 경기회복을 통해 세계 국가경쟁력 1위를 점하고 있는 핀란드는 급속한 인구 고령화에 대처하기 위해 연금개혁을 서둘러 왔다. 1990년도부터 2000년까지 수차례에 걸쳐 연금개혁을 단행한 핀란드였으나, EU 국가 중 가장 빠른 속도로 인구가 고령화될 것으로 전망됨에 따라 2005년에는 지금까지의 연금개혁 중 가장 파격적인 방향으로 개혁을 단행하였다. 이처럼 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등 주변국들과 함께 북유럽 복지국가 모형의 대표사례로 소개되던 핀란드가 1990년대 이후 지속적으로 공적연금제도를 개혁하고 있는 것이다.

인구수가 우리보다 적다는 것을 제외하고는 우리와 유사한 면이 많은 국가인 핀란드가 이렇게 지속적으로 연금개혁을 할 수 밖에 없었던 주변여건 분석과 함께 연금개혁을 통해 추구하고자 하는 바가 무엇인가에 대한 보다 심도 있는 분석이 필요한 시점으로 판단된다.[1] 이하에서는 연금을 둘러싼 핀란드의 주변여건을 살펴본 뒤, 향후 급속하게 전개될 인구고령화에 효과적으로 대처하기 위한 핀란드 연금개혁의 주요 골자 및 연금개혁에서의 방향성을 정리해 보고자 한다. 특히 2005년부터 시행되고 있는 핀란드 연금개혁 사례는 OECD 국가 중 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진행될 것으로 예상되는 우리나라의 연금개혁 방향에 대해 적지 않은 시사점을 제공할 것이다.

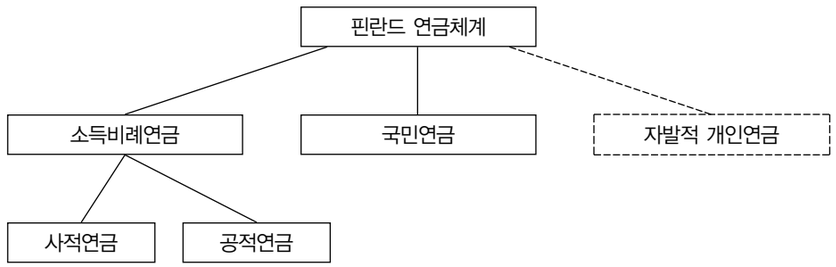
1) 과거에는 비영어권 국가인 핀란드 노후소득보장제도에 대한 자료수집의 어려움으로 인해 연금관련 연구가 활발하지 못한 편이었다. 그러나 최근에는 EU를 중심으로 핀란드 노후소득보장 관련 자료가 풍부하게 제공되고 있어 연구여건이 예전에 비해 한층 개선된 상황이다. 핀란드 연금제도에 관한 고전적인 연구로는 윤석명 · 노인철(2001)을 들 수 있다. 핀란드의 2005년 공적연금 개혁 내용을 소상하게 소개하고 있는 김문길(2006)의 연구가 최근 핀란드 연금제도에 관한 가장 최근의 연구 결과물이라 할 수 있다.

2. 핀란드 연금체계(Finnish pension scheme) 개관[2]

핀란드의 법정연금제도(Finnish statutory pension scheme)는 모든 연금수급자들의 최저소득(minimum income)을 보장하는 기초 국민연금(basic national pension)과 보충적인 소득비례연금제도로 구성되어있다. 2005년 단행된 연금개혁은 과거 2차례 연금 개혁을 보완하기 위해, 2005년부터 적용되는 소득비례연금제도의 개혁에 주요 목적이 있었다.

국민연금은 핀란드 내 거주기간을 기준으로 최저연금을 제공한다. 핀란드 내 거주 장소에 따라 급여액에 차이가 있으나 40년 거주기준으로 임금근로자 평균소득의 21%에 달하는 기초연금이 지급된다. 이러한 기초연금 지급액은 소득비례연금액의 증가추이에 비례하여 삭감된다. 즉 핀란드에서는 연금조사(Pension test)를

그림 1. 핀란드 연금체계 구조(The structure of the Finnish pension scheme)



주: 핀란드의 연금체계는 법정제도인 국민연금과 소득비례연금으로 구분되며, 법정소득비례연금은 공적연금과 사적연금으로 세분된다.

2) 핀란드 연금체계 개관부분은 Jussi Haapa-aho, "Valuing Minimum Pension Guarantees: The Case of Finland", Social Insurance Institution, Finland(2001). Ministry of Social Affairs and Health of Finland. "Finland's National Pension Strategy Report 2005" (2005). "EU, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006 – Synthesis report on adequate and sustainable pensions –", Brussels(2006)을 참조하여 정리하였음을 밝힌다.

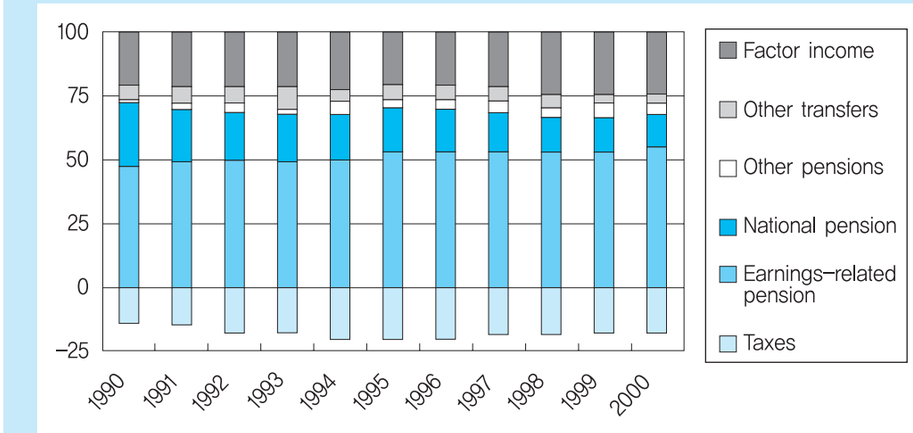
통해 기초연금인 국민연금의 급여를 감액하고 있으며, 연금조사에는 소득비례연금만이 적용된다. 이에 따라 소득비례연금액이 국가에서 설정한 일정수준 이상이 될 경우 국민연금의 지급이 중단되며, 국민연금수급개시연령은 65세이다. 이에 따라 핀란드 노인들 중 국민연금만을 수급하는 연금수급자의 비율이 감소하고 있으며, 여타 소득비례연금 없이 국민연금만을 수급하는 노인의 비율이 2004년 현재 8%에 불과한 실정이다.

법정소득비례연금은 사회보험방식의 연금제도(즉 기여에 입각하여 연금을 지급)로서 소득상한이 없이 모든 피용자와 자영자를 포괄하고 있다. 민간부문 피용자들의 경우 18세부터 기여금이 자신의 연금액으로 누적된다. 법정소득비례연금의 경우 1960년부터 강제적인 부분적립방식제도(partial funding)가 도입되었다. 민간부문과 공적부문을 합쳐 모든 강제적용 공적연금제도의 적립기금이 2004년 현재 GDP 대비 59%에 달하며, 2020년 경 GDP 대비 80%에 육박할 것으로 전망된다.

이처럼 법정연금제도가 발달되어있어 핀란드에서는 민간연금제도의 역할이 미미한 편이다. 2002년 현재 직역연금(기업연금)의 적용비율이 (15~64세 연령층) 기준으로 약 5%에 불과한 실정이다. 전체 연금지출액 중 직역연금 비중이 3.3%, 개인연금 비중은 1.3%에 불과하나, 최근 들어서는 개인연금 가입자수가 급격하게 증가하고 있다. 2003년말 현재 15~64세 인구의 12% 정도가 개인연금제도에 가입하고 있어 개인연금 가입자가 점차 확대되는 추세에 있다.

한편 저소득 노인에 대해서는 주택수당(2004년 현재 연금수급자의 22%에게 지급)과 연금수급자 수발수당(care allowance)(2004년 현재 연금수급자의 24%에게 지급)이 연금급여를 보충하고 있다.

그림 2. 노후소득원 구성내역(1990-2000)

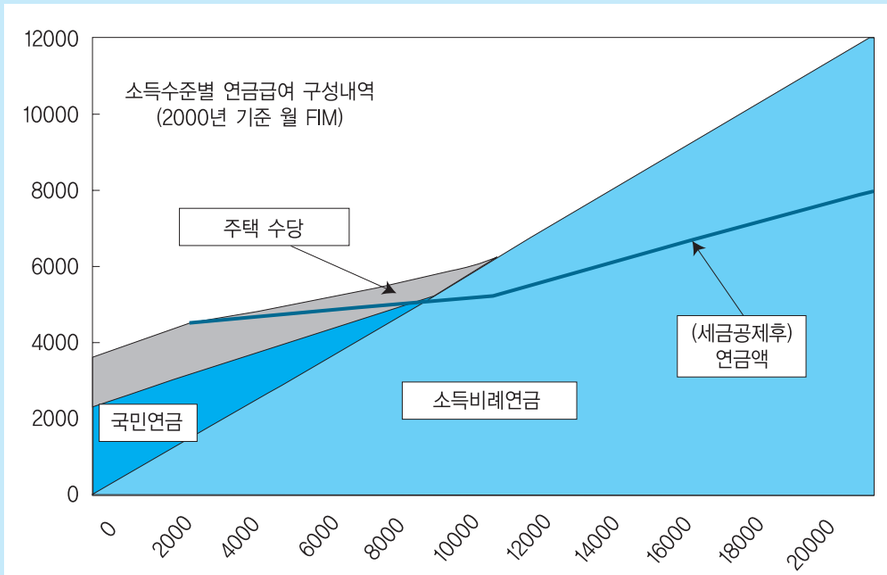


자료 : Uusitalo, Sallila and Hagfors(2003), Finnish Centre for Pensions(2004)에서 발췌

3. 인구고령화 : 베이붐 세대의 은퇴 시작

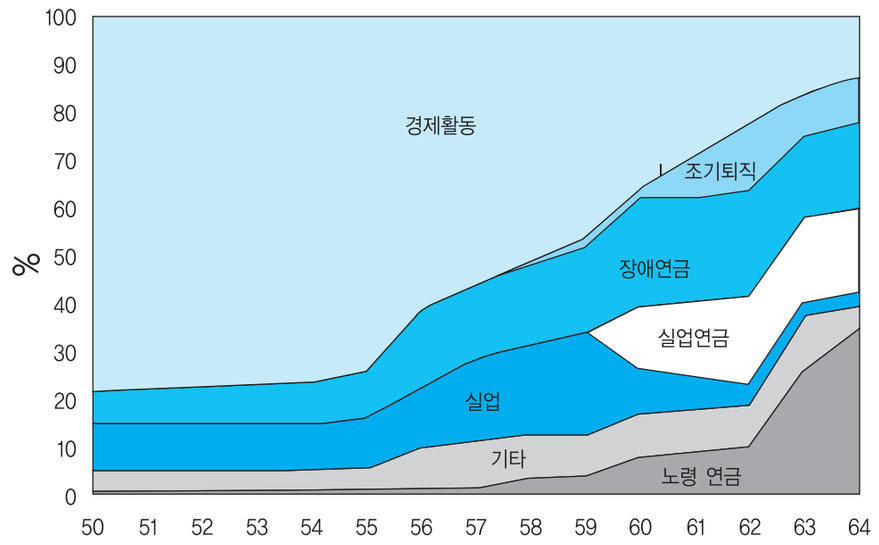
제 2차세계대전 직후 핀란드는 여타 유럽국가들보다 빠른 1946년부터 1955년의 기간동안 베이붐 시대를 맞이하여 전후 최고의 출산율을 기록하였다. 1946~50년 평균 출산율은 3.37명, 1951년~55년 평균 출산율은 2.98명에 달하였다. 2005년 현재 65세 이상 고령인구의 비율이 이미 15.9%에 이르고 있는 핀란드는 향후 베이비붐 세대들의 본격적인 은퇴와 함께 향후 20년간 고령인구 비율이 유럽국가들 중에서 가장 급속하게 증가하여 2015년에는 초고령사회로 진입할 것으로 전망되고 있다(2015년 65세 이상 인구비율은 20.5%로 예상)

그림 3. 소득수준별 연금급여 구성내역(2000년 기준 월 FIM)



자료: Antolin, Oxley and Suyker(2001).

그림 4. 중고령층(50세~64세)의 경제활동 및 소득원 구성내역

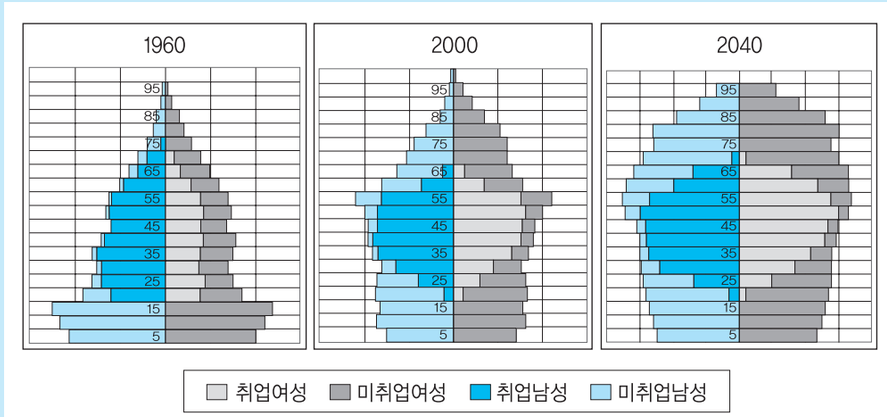


주: "기타(Other)" 카테고리는 농업연금(Agricultural pension), 부분근로 연금(Part-time pension)을 받는 사람들, 노동시장 활성화 프로그램(Active labour market programmes)에 참여하는 사람들, 그리고 아무런 급여를 받지 않는 사람들을 포함함.
자료: Statistics Finland, Employment Statistics, Quoted from OECD(2003)

핀란드 사회복지부 전망에 의하면 베이붐 세대가 은퇴를 시작하는 2010년부터 근로가능인구인 20세~59세 인구가 감소할 것으로 전망하고 있다. 또한 핀란드 재무부 전망에 의하면 2006년 2월 인구 고령화에 따른 노인부양비가 EU 평균수준인 23% 선에서 2025년에는 41% 수준으로 상승하여 EU회원국 중 가장 높은 수준에 도달할 것으로 예측되고 있다. OECD 역시 2000년 25%인 핀란드의 노인부양비가 급속한 고령화로 인해 2025년에 45%에 도달하여 OECD 평균(33%)에 비해 매우 높은 수준이 될 것으로 전망하고 있다.

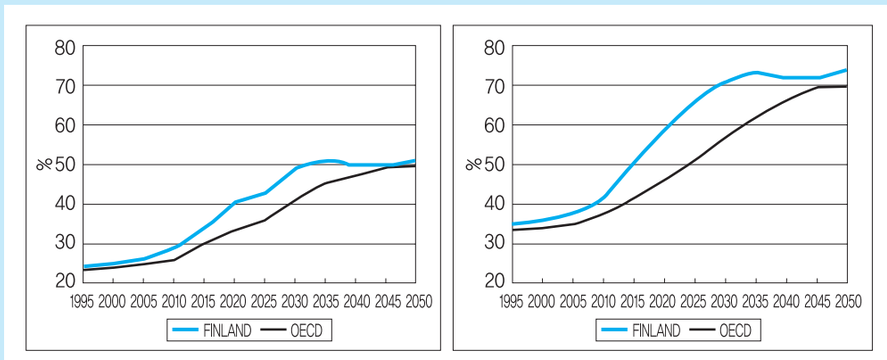
핀란드 정부는 2010년부터 2020년대에 걸쳐 가장 급속하게 진행될 인구고령화와 이에 따른 잠재적 성장률 저하 및 복지부담 증가를 현재 국가 경쟁력 1위인 핀란드가 직면할 최대의 국가적 위기로 인식하고 있다. 이에 따라 경제활동 참가율 제고가 초고령사회에 대처하기 위한 가장 효과적인 대책이 될 것이라는 판단 하에 정부차원의 다양한 대처노력을 강구 중에 있다.

그림 5. 핀란드 인구 피라미드, 1960~2040



자료: Eurostat, 2004 and Statistics Finland 각년도(Risku, 2004). Axel Borsch-Supan, "The 2005 Pension Reform in Finland", Finnish Centre for Pensions, Working Papers 2005:1, 2005에서 재인용.

그림 6. 만 54세 이상 노인인구 부양율 전망



주: 좌측그림은 20~64세 인구대비 비율인 반면, 우측 그림은 전체인구 대비 비율임. OECD 평균 중 멕시코와 터키는 제외된 수치임.
자료: Statistics Finland, Eurostat, United Nations and OECD Secretatiat. Axel Borsch-Supan(2005)에서 재인용.

인구고령화로 인해 초래될 제 문제에 효과적으로 대처하기 위해 핀란드 정부는 경제활동인구 감소 완화 및 복지부담 완화에 정책 목표를 설정하고 있다. 최근 핀란드 정부는 55세~64세 고령인구의 노동시장 은퇴연령을 연장하기 위해 연금개혁을 단행하였다. 핀란드 노동부 자료에 의하면 핀란드 60~64세 인구의 경제활동 참가율이 30% 이하인 반면, 동일한 스칸디나비아 국가인 스웨덴의 동일 연령대 경제활동 참여율이 60% 수준에 이르고 있기 때문이다. 이러한 핀란드의 고령인구 경제활동 참가율이 EU 및 OECD 평균에도 못 미칠 정도로 매우 낮은 관계로 핀란드 정부는 고령층의 경제활동 참여율 제고를 위한 다양한 정책수단을 모색하고 있다.

4. 1990년대 초반 경제 침체기와 연금개혁

1) 1990년대 경기위기 및 회복, 그리고 사회보장제도 변화

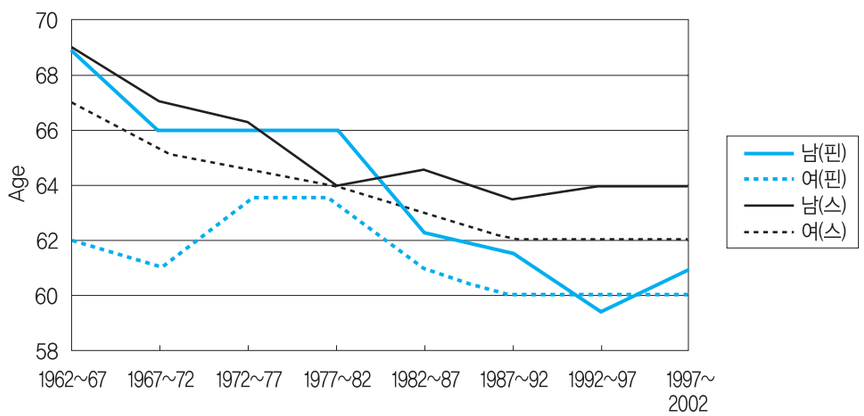
상당수 서유럽 국가들은 1980년대부터 1990년대에 이르는 기간동안의 침체된 경제상황으로 인해 전통적인 복지국가모형의 위기에 직면하였다. 그러나 핀란드의 경우 1980년대 호황기를 맞이하여 유럽내 일본이라는 평판을 들을 정도로 경제상황이 좋았었다. 그러나 1990년대에 진입하면서 경기가 급전직하함에 따라 그 어느 OECD 국가도 경험하지 못한 혹독한 경기침체를 경험하게 되었다. 이에 따라 국내총생산(GDP)이 3년에 걸쳐 10% 하락하였으며, 실업률은 16%까지 치솟았다. 금융위기에 직면한 은행들을 지원하는 과정에서 국가채무 역시 급격하게 증가하였다. 1990년 GDP 대비 10%였던 국가채무가 1995년 GDP대비 70%까지 치솟았다. 이러한 와중에서 사회보장급여가 대폭 삭감되었음에도 불구하고 실업급여와 공공부조 관련 급여가 급증함으로써 사회보장관련 지출이 경기침체기에 실질가치 측면에서는 오히려 증가하였다.

이처럼 심각한 경제위기 이후 사회보장재편과정에서 핀란드 사회보장체계가 노르딕모형의 원형은 유지하고 있으나, 제도 운영과정에서의 관대함이 현격하게 약화되었다는 평가를 받고 있다(Hannu UUSITALO, 6쪽). 구체적으로 사회보장 급여의 보편성이 약화되었고, 급여 순소득대체율이 감소하였다. 나아가 사회보장 수급자 선정시 자산과 수요조사의 역할이 강화되는 추세이다.

2) 1990~2000년 사이의 연금개혁[3)]

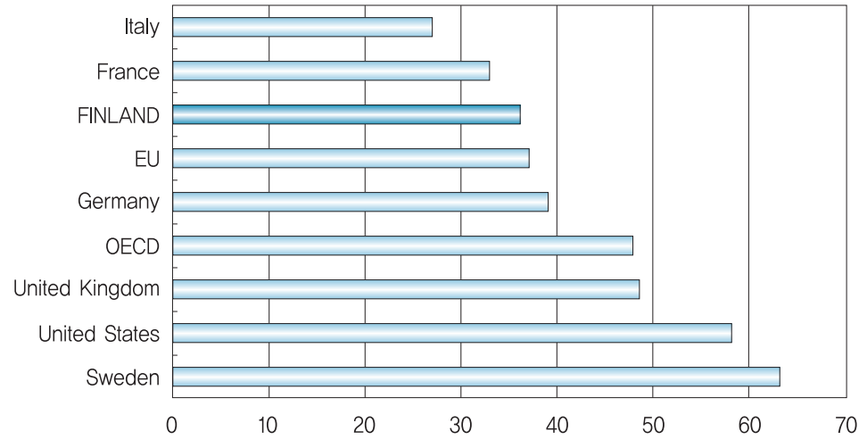
1990년 이전까지 핀란드의 연금제도는 커다

그림 7. 핀란드와 스웨덴의 평균 정년퇴직 연령



자료: OECD(2003)

그림 8. 고령인구(만 55세에서 64세)의 국가별 취업률



자료: OECD(1999), Employment Outlook 최근자료, Axel Borsch-Supan(2005)에서 재인용.

3) 1990년대 연금개혁 관련 논의는 Juka Lassila and Tarmo Valkonen, "Prefunding in a defined benefit pension system – the Finnish Case", NBER(2000)을 참조하였다.

표 1. 핀란드 경제위기와 회복과정에서의 관련 경제지표

연도	GDP 실질성장률(%)	사회보장관련지출 실질 증가율(%)	사회적 지출 (GDP 대비 %)	실업률(%)
1989	5.7	2.9	23.8	3.1
1990	0.0	6.9	25.2	3.2
1991	−5.9	8.8	29.9	6.6
1992	−3.2	7.1	33.6	11.7
1993	−0.6	2.0	34.6	16.3
1994	3.7	2.5	33.9	16.6
1995	3.9	0.7	32.0	15.4
1996	4.1	2.6	31.5	14.6
1997	5.6	−0.8	29.4	12.7
1998	5.6	−0.5	27.4	11.4

자료: Hannu UUSITALO, "Social Policy in a deep economic recession and after: The case of Finland", International Research Conference on Social Security, Helsinki, ISSA, 2000.

란 변화를 겪지 않았으나, 이미 언급한 것처럼 1990년대에 진입하면서 시작된 심각한 경기침체, 장래 예상되는 인구구조의 고령화로 인해 핀란드 연금제도의 장기 지속가능성에 대한 문제점들이 제기되었다. 이러한 문제인식에 근거하여 수차례에 걸쳐 부분적인 제도개혁(parametric reforms)을 단행하게 되었다.

1990년대 수차례에 걸쳐 단행된 연금개혁의 주요 내용으로는, 첫째 연금개혁이전 민간부문 연금제도에 비해 상대적으로 관대하게 운영되고 있던 공공부문의 연금제도를 민간부문 연금제도와 동일하게 개혁한 점을 들 수 있다. 구체적으로 연금수급개시연령을 기존의 63세로부터 65세로 상향조정하였으며, 목표 소득대체율을 기존의 66%로부터 60%로, 연금급여 지급승률은 기존의 2.2%로부터 1.5%로 하향 조정하였다.

둘째 조기퇴직연금의 수급개시연령을 기존의 55세로부터 58세로 상향조정하였다. 셋째 기존 연금급여 연동방식을 두 개의 상이한 연동방식으로 변경하였다. 근로기간동안에는 기존 연동방식이었던 임금상승률과 소비자물가 상승률을 각각 50% 반영하는 혼합연동방식을 계속 유지하되, 연금수급기간에는 기존 연동방식에서 채택하고 있는 임금상승률 50%를 20%로 하향 조정하고 기존 연동방식에서의 소비자물가상승률 50%를 80%로 상향조정하는 것으로 변경하였다.

넷째 연금산정 기준소득을 다음과 같이 변경하였다. 기존 제도에서 채택하던 4년간 생애최고소득의 평균대신 10년간 생애최고소득의 평균으로 연금산정 기준소득을 변경하였다. 마지막으로 소득비례연금의 경우 경기침체 등에 대비한 완충기금(buffer funds)을 1999년부터 적립하도록 하였다. 즉 경기 호황기에 보험료율 인상을 통한 완충기금을 확보함으로써 경기침체기에 보험료율 인하로 발생될 보험료 수입 부족분을 완충기금이 충당하도록 하였다.

이처럼 '90년대 수차례에 걸쳐 연금개혁이 단행되었음에도 EU 국가 중 가장 빠른 속도로 진행되는 인구 고령화 등으로 인한 추가적인 연

표 2. 1990~2000년 사이에 단행된 주요 연금개혁 내용

연도	주요 연금개혁 내용
1990	– 생존배우자연금(surviving spouse's pension)의 수급요건의 강화
1993	– 피용자의 보험료부담제도 도입 – 과거 상대적으로 관대한 급여를 제공하였던 공공부문 연금제도를 민간부문 연금제도와 동일하게 조정 • 수급개시연령: 63세 → 65세 • 연간 연금승율: 2.2% → 1.5% • 신규가입자의 소득대체율 하향 조정: 66% → 60%
1994	– 향후 기여율 인상시 노사가 동일한 비율을 부담하도록 합의하였음 – 피용자 기여금에 대한 소득공제(deducted) – 조기퇴직연금의 수급개시연령 상향조정: 55세 → 58세 – 부분연금(part-time pensions)의 수급개시연령 하향 조정: 60세 → 58세 – 60~64세 연령층의 기여에 대한 연금승률 인상: 1.5% → 2.5%
1996	– 연금산정기준소득 산정시 고려되는 최고소득기간 조정 : 4년→10년(2005년까지 점진적 조정) – 조기 장애기간(post-contingency period)에 대한 연금승률 인하 : 1.5%→1.2% (50–60세), 1.5%→0.8%(60~65세) – 두 개의 상이한 연금연동방식 도입 • 근로기간 : 기존 연동방식인 임금상승률과 소비자물가 상승률을 각각 50% 반영하는 혼합연동방식 • 연금수급기간 : 기존 임금상승률 50%를 20%로, 기존 소비자물가상승률 50%를 80%로 변경 • 국민(기초)연금의 수급을 위한 자산조사 강화
1997	– 기금적립방식 조정 : 현재 기여액과 현재 연기금 수익률 사이의 연결고리 폐지 – 추가적인 실업급여를 위한 수급개시연령 상향 조정: 55세→57세
1998	– 부분연금 수급개시연령을 잠정적으로 하향 조정 : 58세→56세
2000	– 실업연금 삭감 – 실업연금의 사전적립 확대. 반면 장애연금의 사전적립 축소 • 노동력을 감소시키기 위해 사용주가 상기 두 수단을 동시에 사용할 경우 비용 부담이 동일할 수 있도록 하기 위한 조치임. – 조기퇴직연금의 최저수급연령 상향조정: 58세 → 60세

자료: Juka Lassila and Tarmo Valkonen, "Prefunding in a defined benefit pension system – the Finnish Case", NBER, 2001.

금개혁이 불가피하다는 판단 하에 핀란드 정부는 최근 초고령사회에 효과적으로 대처하기 위해 과거에 비해 강도 높은 연금개혁을 단행하게 되었다.

5. 초고령사회 대비차원의 2005년 연금개혁

2005년 연금개혁의 초점은 핀란드 법정연금 체계 내의 두 연금제도 중 소득비례연금제도에 맞추어져있다. 2005년 현재 핀란드 민간부문 소득비례연금의 평균 보험료 수준이 피용자 월급여의 21.6%에 달하고 있어 국제적 수준에 비추어 볼 때도 매우 높은 수준이다. 이같은 보험료율이 2040년경 30%에 달할 것으로 예상됨에 따라 소득비례연금의 보험료 증가추이를 억제하기 위한 목적에서 2005년의 연금개혁이 단행된 것이다. 핀란드의 2005년 연금개혁은 급격한 보험료 인상을 억제하기 위한 3가지 주요목표 설정 및 이를 달성하기 위한 세부사항들로 구성되어 있다.

핀란드 2005년 연금개혁의 중요사항에 대해 부연설명하면, 첫째 기존 연금제도에서는 저소득층이며 근로기간이 짧은 경우 추가적인 근로활동으로 인해 증가하는 소득비례연금이 연금조사 대상에 적용됨에 따라 전체 연금액(국민연금 + 소득비례연금)의 증가액 자체가 미미하였다. 2005년 연금개혁에서는 이같은 문제를 시정하기 위해 63세 이후 발생하는 연금수급권을 100% 인정하는 방향으로 개선하였다.

증가하는 기대여명에 대처하기 위해 기대여명계수(Life expectancy coefficient)를 도입한 것도 2005년 연금개혁에서 주목할 대목이라 할 것이다. 동 계수는 1947년에 태어난 연령층을 기준(기대여명계수 1)으로 2009년에 처음 도입될 예정이다. 따라서 실제로 기대여명계수의 적용받는 첫 번째 세대는 1948년에 태어난 세대가 될 것이다. 이러한 기대여명지수 도입이 시사하는 바는 기대여명 증가추이만큼 연금액을 삭감함으로써, 고령화에 기인하는 연금재정 불안정 요인을 원천 봉쇄하고자 한다는 점이다.

한편 연금수급이 가능한 퇴직연령이 63세부터 68세까지 탄력적으로 운영되는 반면, 고령근로 촉진차원에서 고령근로를 유지할수록 연금급여 승률이 높아지도록 조정한 점도 간과할 수 없는 대목이다. 즉 2005년 개혁이전에는 일률적으로 1.5%의 승률을 적용하였으나 고령근로 장려차원에서 53~62세까지는 1.9%, 63~68까지는 4.5%의 차등화된 연금급여 승률을 적용하고 있기 때문이다. 또한 기존 연금제도와 달리 2005년부터는 가입자의 전체 근로기간을 기준으로 연금액이 산정되며, 연금액은 임금 증가율 추이를 반영하여 재평가된다. 국민연금이 소비자 물가지수에 100% 연동되는 반면, 소득비례연금은 임금증가율(20%)과 물가상승률(80%)에 차등적으로 연동되도록 하였다.

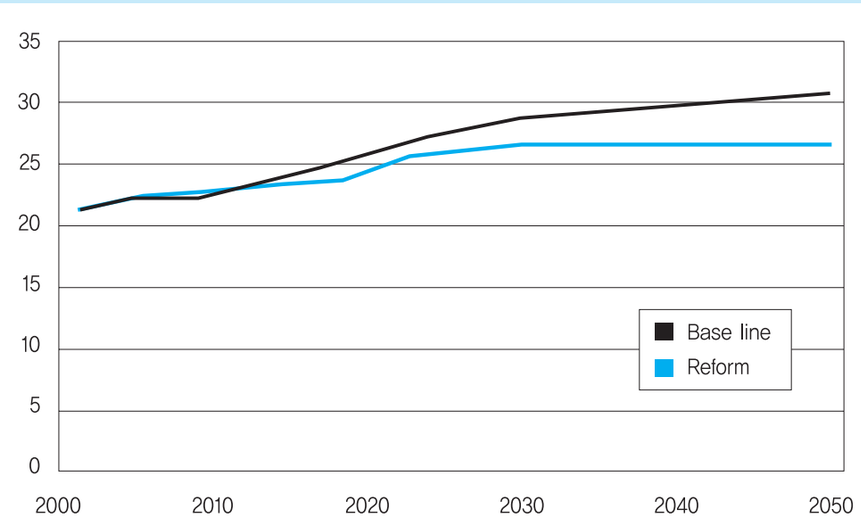
2005년 연금개혁에서는 조기퇴직제도와 실업연금(unemployment pension)에 대한 접근통로 역시 엄격하게 조정하였다. 2005년 연금개

표 3. 2005년도 연금개혁의 주요내용

연금개혁의 주요목표	관련된 구체적 사항
지속 가능한 소득비례연금	– 사전적립(Prefunding) 확대 – 연금급여와 기대여명 연계
고령인구의 경제활동 참여율 제고	– 탄력적인 퇴직연령제도(Flexible retirement age) 도입 – 고령근로에 대한 급여승률(Accrual rate) 상향조정 – 조기퇴직연금에 대한 급여삭감 확대(Actuarial adjustment) – 소득대체율 상한 폐지 – 자발적인 조기퇴직의 통로, 즉 자발적 조기퇴직 요건 강화
공평한 연금제도 구축	– 연금급여 산정시 전 근로기간을 적용 – 연금기여시점과 급여산정기준시점의 최소연령을 일치시킴

자료: Axel Borsch-Supan(2005) 전게서.

그림 9. 2005년 연금개혁 이후 소득비례연금 기여율 증가(전망치)



주: 개혁이전(Base line), 개혁이후(Reform)
자료: Finnish Centre for Pensions(Risku, 2004). Axel Borsch-Supan(2005)에서 재인용.

혁 이전에는 실업연금과 장애연금제도를 활용한 조기 퇴직자가 급증함에 따라 50세 연금수급자가 18%, 60세 수급자가 46%에 달하는 "50대 은퇴현상"(OECD 통계)을 완화하기 위해 조기퇴직의 통로를 대폭 강화한 것이다. 2005년 개혁이후 실업연금은 60세부터 수급이 가능하며, 부분연금은 58세부터 수급이 가능하게 되었다. 2005년 현재 55~64세 사이의 부분근로(part-time)자의 비율이 전체 근로자대비 5%에 달하고, 동 연령층 전체 근로자 대비 11%에 이르고 있다. 2005년 연금개혁이후 1년 정도가 경과한 현재 연금개혁의 효과를 판단하기에 이른 감이 있으나, 2005년 동안 60세~67세 노령인구의 경제참여율이 증가한 점과 60세~64세 경제참여율이 2004년 30% 이하에서 2005년 30% 이상으로 증가하였다는 핀란드 노동부 통계자료에 근거할 때 핀란드의 연금개혁이 성공할 가능성이 높다는 평가가 조심스럽게 제기되고 있다(외교통상부 핀란드 관련 내부보고자료, 2006).

6. 결론을 대신하여

- 2005년 핀란드 연금개혁의 시사점 중심으로

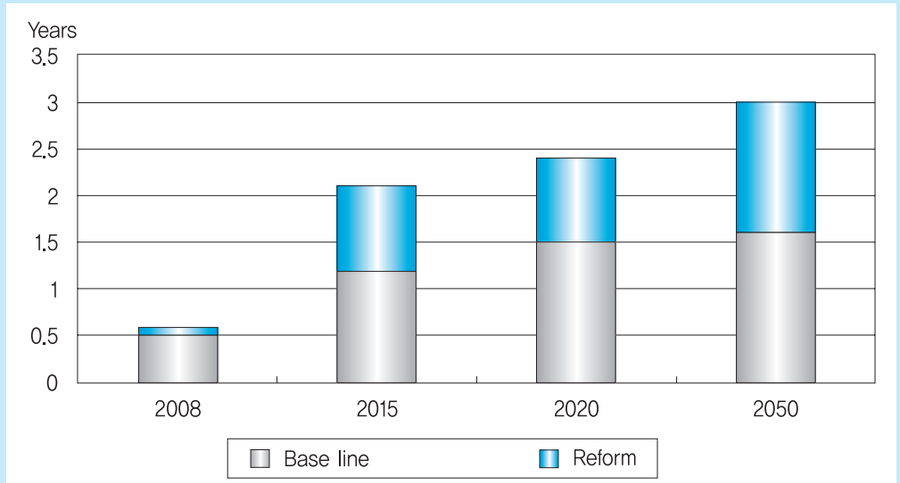
이미 언급하였듯이 핀란드의 법정연금제도는 소득비례연금액에 비례하여 기초연금인 국민연금의 급여액을 결정하는 독특한 유형의 연금조사(Pension test) 제도를 도입하고 있다. 구체적으로 소득비례연금액 증가추이에 맞추어 국민연금 지급액을 삭감해 나가되, 소득비례연금액이 일정수준을 초과할 경우 국민연금 지급자격 자체를 박탈하고 있기 때문이다. 핀란드 소득보장체계에서 이러한 연금조사의 효과를 평가하기 위해 1990년대 중반이후 국민연금과 소득비례연금 수급자 비율변화를 살펴보면 국민연금 수급자 비율이 급속하게 감소하고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 1995년 전체 연금수급자 중 국민연금 수급자 비율이 92%였던 반면, 소득비례연금 수급자 비중은 90%에 달하였다. 그러나 2003년 현재 전체 연금수급자 중 소득비례연금 수급자 비율은 92%로 동일하나, 국민연금 수급자 비율이 53%로 8년만에 급속하게 감소하였다. 또다른 자료에서도 2004년 기준으로 기초연금인 국민연금 수급자 비율이 52%로 하락한 상태에서, 만액 기초연금 수급자는 전체 연금수급자 중 8%에 불과하여 전체 노후소득보장체계에서 기초연금의 역할이 매우 약화되고 있다(EU 전게서, 2006).

이처럼 핀란드에서는 기초연금인 국민연금의 수급자 비율이 1996년 이후 급격하게 하락하고 있음을 알 수 있다. 이로 인해 2004년 현재 GDP 대비 11.4%인 법정연금 총지출액 중 소득비례연금이 84%인 반면, 국민연금 비중은 16%에 불과하다. 더욱 주목할 대목은 2005년 연금개혁으로 인해 소득비례연금의 비중이 지금보다 증가함에 따라 장기적으로 전체연금체계에서 기초연금인 국민연금의 역할이 더욱 감소될 것이라는 점이다. 구체적으로 2030년 이후 소득비례연금의 비중이 5% 포인트 증가할 것으로 예상되는 반면, 국민연금은 GDP 대비 1% 포인트 하락할 것으로 예상되고 있다(2005년 핀란드 국가전략보고서). 이에 따라 국민연금에 대한 민간부문 사용자의 평균 부담율도 현재의 2% 수준에서 1% 포인트 정도 감소할 것으로 전망되고 있다. 한편 안정적인 노후생활을 위해 기초연금인 국민연금의 만액수급자 등 저연금 수급자에 대해서는 주택수당 등 별도의 제도를 통해 노후소득을 지원하고 있다는 측면도 눈여겨 볼 대목이라 할 수 있다.

이처럼 핀란드의 전체연금체계에서 국민연금의 비중이 낮아지고 소득비례연금의 비중이 증가함에 따라 초고령 사회에서 오히려 국가의 부담이 감소할 것으로 전망되고 있다. 구체적으로 현재 GDP 대비 3%인 국가부담수준이 2050년 경 2.5%로 감소할 것으로 전망되고 있다. 전체 법정연금지출액에서의 국가의 부담수준 역시 현재의 27%에서 17%로 하락할 것으로 전망되고 있다. 소득비례연금 역시 2005년 연금개혁으로 인해 개혁이 없었을 때와 비교시 연금지출액과 기여액이 현저하게 감소할 것으로 예상된다. 특히 기대여명계수 도입과 연금액 산정기준소득을 최종소득에서 전생애 평균소득으로 전환한 것이 향후 연금 지출액 증가 억제요인으로 작용하게 될 것이다.

한편 부분적립방식으로 운영됨에 따라 2004년 현재 GDP 대비 59%인 핀란드 법정연금의

그림 10. 2005년 연금개혁에 따른 평균 퇴직연령 증가추이(전망치)



출처: Finnish Centre for Pensions(Risku, 2004). Axel Borsch-Supan(2005)에서 재인용.

표 4. 2005년 개혁이후 연금관련 주요지표의 장기전망

	핀란드			EU 25 회원국		
연금급여의 적절성(Adequacy)						
현 상황						
빈곤에의 노출율	총계	남자	여자	총계	남자	여자
0–64	11	11	11	16	15	17
65+	10	10	10	16	16	17
75+	25	15	30	–	–	–
소득 불평등						
0–64	3.6					
65+	2.8					
0–64세 연령층 대비 65세 이상 연령층 소득비율	0.75	0.81	0.72			
중위소득대비 중위연금	0.53	0.52	0.54			
장기 추계						
이론적 소득대체율	2005	2030	2050			
순소득대체율	63	66	62			
총소득대체율	57	57	52			
1층 총소득대체율	57	57	52			
재정적인 측면에서의 지속 가능성(Financial Sustainability)						
현 상황						
GDP 대비 연금지출 비율	1995	2000	2003	1995	2000	2003
	12.7	10.7	11.4	–	12.5	12.6
고용율(2004년 기준)	합계	남자	여자	합계	남자	여자
고용율(25–54)	81.0	83.8	78.2	76.8	85.2	68.5
고용율(55–64)	50.9	51.4	50.4	41.0	50.7	31.7
실제노동시장 퇴직연령(2004)	60.5	–	–	60.7	–	–
GDP 대비 공공채무(%)	45.6			63.3		
GDP 대비 정부재정수지(%)	2.3			-2.8		

자료: "EU, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006 – Synthesis report on adequate and sustainable pensions –", Brussels, 2006.

적립금이, 2020년경 GDP 대비 80% 규모의 적립금을 확보할 것이라는 전망은 최근 우리나라에서 제기되고 있는 국민연금의 적립기금 과다 논쟁과 관련하여 주목하여야 할 대목이라 할 것이다(2005년 핀란드 국가전략보고서). 부연 설명하면 지금보다 더 내고 덜 받는 재정안정화를 주 내용으로 한 우리나라의 2003년 국민연금법 개정(안)을 따를 경우 GDP 대비 지나치게 많은 규모로 적립될 국민연금기금이 초래할 부정적인 파급효과를 방지하기 위해서도, 강력한 재정안정화조치 대신 다른 방향으로의 제도개선이 필요할 것이라는 일부의 주장들에 대한 보다 면밀한 검토가 필요한 시점이다.[4]

2005년 연금개혁으로 60세부터 퇴직을 허용하던 과거제도(정년이 65세이나 60세부터 조기퇴직을 허용하였음)와 달리 탄력적인 퇴직연령제도를 도입하여 63세부터 68세 사이에 퇴직연령을 선택할 수 있도록 한 것(flexible retirement age) 역시 고령근로 장려차원에서 눈여겨보아야 할 것이다. 늦게 퇴직할수록 연금급여 승률(accrual rate)이 급격하게 증가되고, 과거 연금제도에서 적용하였던 연금상한제도(최고소득의 60%) 역시 폐지함으로써 고령인구의 퇴직연령을 연장하는 효과를 유도하고 있기 때문이다. 인구고령화 대처차원에서 핀란드 정부가 이들 조치를 통해 실효퇴직연령의 2~3년 연장, 이에 따라 장기적으로 경제참여율 2% 제고효과를 의도하고 있다는 점 역시 우리에게 시사하는 바가 적지 않다 할 것이다.

지금까지 언급된 핀란드 연금개혁이 추구하는 목표는 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다. 초고령 사회에 효과적으로 대처하기 위해 가급적 고령근로를 장려하고, 본인의 보험료 기여와 연금급여의 연계고리를 강화하며, 급격하게 증가할 노인인구의 연금재원을 위해 상당한 규모의 적립기금을 확보하려 한다는 것이다. 최근 우리나라에서 전개되고 있는 국민연금 개혁논란(구체적으로 재정안정화와 사각지대 해소)과 관련하여, 향후 급속하게 전개될 인구 고령화에 대처하기 위한 2005년 핀란드 연금개혁의 시사점을 곱씹어 보아야 할 시점이 바로 지금이 아닌가 싶다.

이처럼 다양한 관점에서 초고령 사회에 대처하기 위한 연금개혁을 시도한 핀란드 연금체계가 전혀 문제가 없는 것은 아닌 듯하다. 이미 언급하였듯이 핀란드 법정 소득비례연금의 기여율은 이미 국제적인 관점에서도 지나치게 높은 수준에 도달해 있다. 이로 인해 연금소득의 대부분을 공적소득비례연금에 의존함에 따라 기업연금과 개인연금 등 사적연금이 활성화될 여지를 잠식하고 있기 때문이다. 향후 도래할 초고령사회에서는 노후소득보장에 대한 책임을 국가와 민간부분이 어느 정도 공유할 필요가 있다는 점에서 핀란드 역시 민영연금이 활성화될 여지를 마련하는 것이 시급하다 할 것이다. GSST

4) 국가경제(즉 GDP 대비)규모 대비 지나치게 많은 규모의 공적기금이 적립된 후, 초고령사회에서의 연금지급을 위해 일시에 소비됨에 따른 자산가치 하락우려 등 부정적인 효과 역시 간과하기 어려운 대목이다. 그러나 초고령사회에 대처하기 위한 정책방향 결정시 모든 요인들을 동일한 가중치로 평가하려는 경향 역시 올바른 접근방법은 아닌 것 같다. 우리나라 인구구조에서 가장 큰 비중을 차지하는 베이비붐 세대가 퇴직하기 이전 자신들이 노후에 소비할 연금액의 일정부분(그것이 전체 소요액의 30%가 되든, 아니면 50%가 되든)을 저축하는 것이 더 중요하지, 이렇게 저축함으로써 초래될 거대기금에 대한 우려 때문에 사전적립의 방향자체를 거부하는 것은 올바른 해법이 아닐 것이기 때문이다.
극단적으로 공공부문에서 운영하는 거대기금이 진정 문제시 된다면, 적정한 시점에 사회적 합의를 통해 민간부문에 이양하는 방법도 있을 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 가장 중점을 두어야 할 문제는 초고령사회에서 노인들을 부양할 수 있는 재원을 확보하고 있느냐, 못하고 있느냐가 되어야 할 것이다. 왜냐하면 필요한 재원을 확보하고 있어야 효과적으로 분배할 방안들을 고려할 여지가 있기 때문이다.