

핀란드의 인구고령화와 연금제도의 변화*

주 은 선**

이 연구는 1990년대 후반부터 최근까지의 인구고령화에 대응하는 핀란드 연금개혁 내용과 방향을 살펴본 것이다. 핀란드 연금개혁에서는 고령노동자가 더 오래 일하도록 만드는 것을 목표로 강조하였으며, 제도에 인구 요소를 적극 반영하였다. 이는 한국 연금개혁이 재정안정성과 보장성 사이의 대립을 넘어 ‘고령자의 일’을 핵심 의제로 포함하고, 기여기간과 수급기간의 비율 조정을 개혁 목표로 고려할 필요가 있음을 시사한다. 또한 핀란드 연금개혁에서는 인구요소를 연금에 반영하여 낮아진 보장성을 보완하기 여러 보완조치가 이루어졌다. 이는 한국 연금체계의 고령화에 대한 대응에서도 최저연금보장 기준을 도입할 필요성을 시사한다.

주제어: 핀란드, 고령화, 연금개혁, 고령자 고용, 은퇴연령

* 이 연구의 주요 내용은 ‘이승호·박명준·김근주·주은선·이다미·손동영(2021). 고령자 고용정책의 국가 비교 연구, 한국노동연구원’ 중 3장 핀란드 작성 원고의 일부에서 가져왔다.

** 경기대학교 사회복지전공

1. 서론

다른 어느 노르딕 국가보다도 빠른 속도의 인구 고령화를 이르게 경험한 핀란드에서는 이에 대응하여 20세기 말에서 21세기 초에 집중적으로 연금개혁이 이루어졌다.¹⁾ 핀란드는 시민주의 정당과 노동조합이 강력한 정치적 힘을 가지고 노동자 참여를 통해 노동권과 사회권을 높은 수준으로 발전시켰고, 그 결과 기초연금과 소득비례연금의 조합을 통해 보편적 보장과 함께 평균 소득대체율 50~60%에 달하는 적절한(adequate) 수준의 보장을 제공하는 노후소득보장제도를 발전시킨 바 있다. 그러나 핀란드 역시 다른 노르딕 국가와 마찬가지로 1990년대 초 극심한 경제위기와 재정문제, 신자유주의 확산 등 유사한 압박을 받았고, 1990년대 중반부터는 특히 인구고령화에 대응하는 것이 중요한 사회적 과제로 대두되었다. 흔히 연금제도 개편은 인구고령화에 대응하는 사회보장제도 재구조화의 핵심으로 여겨지는데, 핀란드에서도 이는 마찬가지였다.

고령화에 대비하는 연금제도의 대응은 흔히 연금급여의 축소라는 선택지만 있는 것으로 여겨질 수 있다. 특히 핀란드와 같이 기여율이 24.4%(2020년 말 기준)로 이미 높아진 국가에서는 다른 방식의 연금개혁 여지가 없는 것처럼 여겨질 수 있다. 특히 연금개혁이 연금급여의 보장성 축소를 통한 재정안정과 보장성 강화 사이의 대립이라는 축으로만 이해된다면 더욱 그러하다.

문제는 고령화라는 거대한 압박에 대한 연금제도 대응 방향이 ‘재정적 지속가능성을 위한 보장성 축소’라는 한 가지로 수렴될 수 있는가 하는 것이다. 노르딕 복지국가 특유의 노동자 해계모니와 이에 기반한 노사정 참여의 전통이 약화되었다고 하더라도 여전히 핀란드에서 노사정 참여를 통한 사회정책 결정 관행이 유지되고 있다. 또한 공적연금제도가 수행하는 노후보장 역할이 오랫동안 지속되어 온 만큼 공적노후보장을 통해 삶의 안정성을 유지하는 것에 대해 사회적 기대가 어느 수준 이상으로 형성되어 있을 수 있다. 이는 연금제도 변화 방향에 지속적인 구속력을 가질 수 있다. 또한 연금제도 변화는

1) 핀란드의 인구 고령화는 다른 유럽 국가보다도 약 15년 정도 이르게 시작되었고, 그 속도 역시 매우 빨랐다(Hannu, 2004: 39).

고령화에 대한 대응뿐만 아니라 노후보장에 대한 다양한 사회적 요구에 부응하기 위해 이루어지기도 한다.

따라서 핀란드 연금개혁에서 재정적 지속가능성과 보장의 적절성 사이에서 선택되는 균형의 지점은 두 가지 사이에서 어느 한쪽으로 일방적으로 치우치지 않고, 제3의 해법을 향한 것일 수 있다. 나아가 고령화에 대한 연금정책 대응은 직접적일 수도 있지만 우회적인 것일 수도 있다.

이런 이유에서 발전된 시민주의 복지국가이자 높은 수준의 보장성을 가진 연금제도를 가진 핀란드에서는 급속한 고령화 국면에서 어떠한 방향의 연금개혁을 지향했는지, 그 결과 어떠한 지점에 있는지 그 구체적인 내용을 통해 살펴볼 필요가 있다. 이에 본 연구에는 인구고령화가 본격화되기 시작한 1990년대의 연금개혁부터 가장 최근인 2017년 연금개혁까지 개혁 방향과 그 의미를 살펴보고자 한다.

핀란드 연금제도 변화의 지향과 의미를 탐구하기 위해서는 핀란드 연금제도와 연금개혁 내용에 대한 가능한 한 구체적인 이해가 필요하다. 이에 본 연구에서는 ‘고령화’라는 선진자본주의 국가들이 최근 공통적으로 겪고 있는 문제에 대해, 핀란드라는 복지국가는 어떠한 방향의 연금제도 변화를 추구했는지를 개혁 내용을 근거로 상세히 살펴본다. 나아가 핀란드의 이러한 연금개혁이 의도한 결과를 낳고 있는지 살펴보고자 한다. 정리하면, 이 연구는 빠른 고령화에 대한 대응으로 이루어진 핀란드 연금개혁 내용과 방향을 살펴봄으로써, 급속한 고령화 가운데서도 오랫동안 교착상태에 있는 우리나라 연금개혁 논의에 기여할만한 구체적인 시사점을 도출해 내는 것을 목적으로 한다.

2. 논의 배경

2.1 인구 고령화에 대한 연금제도 대응 방식

인구 고령화는 세대 간 소득이전장치인 연금제도의 재정안정성에 압박을 가하는 대표적인 요인이다. 이에 World Bank, ILO, OECD, EU 등은 인구고

령화에 대응하는 바람직한 연금개혁 모델을 제시한 바 있다. 대표적으로 World Bank는 공적소득비례연금의 노후보장 역할을 축소시키고 기업연금과 개인연금 등 사적연금의 역할을 확대시킨 다층체계모형을 제시한 바 있다 (World Bank, 1994). 유럽 전역에서 인구 고령화로 인해 2010~2030년 사이 연금재정 지출이 크게 증가할 것으로 예측됨에 따라, 여러 나라에서 연금개혁이 각 사회에 고유한 요인뿐만 아니라 고령화에 대해 국제기구 등이 제시한 연금개혁 모델과 원칙, 그리고 다른 나라에서 이루어진 개혁 조치 등을 참고하여 이루어졌다. 일례로 2000년대 여러 나라에서 공적연금 축소와 사적연금 확대가 이루어졌다.

따라서 여러 나라에서 인구 고령화에 대응하여 연금제도의 장기적 재정안정성을 확보하기 위해 이루어진 여러 나라의 연금개혁 조치는 다음 몇 가지로 수렴된다. 첫째, 인구요인을 연금제도에 직접 반영하는 조치이다. 그 기본 의도는 부과방식 연금제도하에서 고령화의 부담을 근로세대뿐만 아니라 연금수급자들도 함께 지도록 해야 한다는 것이다²⁾ 연금급여액에 인구요인을 반영하는 것은 연금제도의 성격을 바꾸는 구조개혁을 통해, 혹은 급여산식이나 수급연령 등에 인구요소를 포함시키는 부분개혁을 통해 이루어질 수 있다. 인구요인을 반영하는 전면적인 구조개혁 사례로는 명목확정기여(NDC; Notional Defined Contribution) 방식을 택한 스웨덴 등을 들 수 있다. 과거 확정급여(DB; Defined Benefit) 방식이었던 소득비례연금 급여는 명목확정기여하에서 수급자의 연금액은 각자의 생애소득이나 퇴직연령뿐만 아니라 연금수급 당시의 경제상황(현재 임금수준), 수급시점의 고령화 전망에 따라 결정된다³⁾. 즉, 경제상황과 인구상황에 연금급여가 자동으로 연동되는 것이다. 한

2) 인구변수를 직접 급여에 반영하는 방식 외에 저성장 시대 현 연금보험료 납부자의 부담을 나누기 위한 조치로 연금급여의 물가연동 방식 수정을 들 수 있다. 독일이 1992년 개혁에서 연금급여 조정을 기존의 총소득 연계방식에서 순수소득 연계방식으로 전환하고, 스웨덴이 1998년 연금개혁에서 연금급여 연동방식을 물가연동에서 물가와 실질임금의 동시연동으로 바꾼 것은 그 사례이다.

3) NDC 제도에서의 급여결정 방식은 다음과 같다. 우선 각자 연금계정의 가상 적립액을 총기여액을 통해 GDP 성장률 및 임금인상률 등을 고려하여 계산한 후에, 이를 추정사망률, 기대여명, 미래 연금액 할인에 사용되는 추정이자율 등의 요소로 나눈다. 이렇게 결정된 연금액은 경제성장률에 따라 계속 조정된다. 이 체도를 처음 고안한 것은 스웨덴 경제학자들이었으나 1996년 이탈리아에서 이를 먼저 채택

편 2004년에 인구요인 슬라이드제를 도입한 일본이나, 연금액 조정에 가입자 수와 수급자 수 비율로 결정되는 지속성 변수⁴⁾를 고려하기로 한 독일의 경우는 고령화를 현노인세대의 연금급여에 반영시킨 부분개혁 사례로 볼 수 있다.

두 번째, 연금재정을 확충하기 위한 연금급여 인하와 기여율 인상이다. 직접적인 급여 삭감의 경우, 비교적 급격한 삭감 사례로 영국 대처정부의 1986년 소득비례연금(SERPS; State Earnings Related Pension Scheme)의 급여수준 하향조정과⁵⁾ 2007년 한국 국민연금의 기준소득대체율 60%에서 40%로의 하향조정을 들 수 있다. 점진적 급여삭감 사례로는 2001년 독일 연금개혁이나⁶⁾ 프랑스처럼 완전노령연금 수급요건 기간을 연장하는 간접적인 방식의 연금 급여 삭감, 1980년 영국 기초연금의 임금연동에서 물가연동으로의 연동방식 변화를 통한 점진적인 급여 삭감 등이 있다. 반면 재정확충을 위해 연금보험료를 인상한 경우는 많지 않다. 대부분 국가가 보험료를 일정 수준에서 억제하면서 연금급여를 감소시키는 편을 선택하였다. 보험료 억제 수준을 보면, 스웨덴은 1998년 연금개혁을 통해 공적연금 보험료율을 18.5%로 조정한 후 이를 유지하고 있으며, 독일과 일본의 경우도 보험료율을 20% 이내로 유지하고 있다.

세 번째, 고령자 노동 촉진을 위한 연금수급연령의 상향조정과 수급 시기에 따른 연금액 조정이다. 연금제도의 고령화 대응 조치 중 하나는 연금수급

하였다. 스웨덴은 1998년에 개혁법안을 제정하고 2003년에 새 제도를 시행하였다.

- 4) 독일 연금제도의 지속성 변수는 가입자 중 수급자 수의 변화율의 역수이다. 연금수급자 비율은 다음과 같은 의미에서 인구구조 변화와 경제상황 변화에 동시에 반응한다. 고령화에 따른 수급자 비율이 상승하는 경우 지속성 변수는 하락하게 되며, 각종 고용정책을 통한 취업자 수 증가 시 수급자 비율은 하락하고, 지속성 변수는 상승하게 된다. 즉, 독일의 지속성 변수는 인구상황뿐만 아니라 경제상황 또한 반영하는 것으로 연금제도의 재정 안정성은 이 두 가지를 모두 고려해야 한다는 사고를 바탕으로 두고 있다.
- 5) 이 제도의 급여하향조정 방식은 다음과 같다. 첫째, 연금급여 산정 기준 소득을 소득이 가장 높았던 20년간의 소득이었던 것을 평생소득으로 바꾸었으며, 둘째, 소득비례연금 급여 수준을 소득대체율 25%에서 20%로 낮췄다.
- 6) 2001년 개혁 이전 70%였던 기준소득대체율은 2001년 개혁으로 64%로 하락하였다. 그러나 이후 개혁이 이어지면서 연금급여 수준은 계속 하락하였다. 2004년 독일 연방정부는 ‘연금지속가능성법(Rentenversicherungs- Nachhaltigkeitsgesetz)’을 제정하여, 보험료 인상률을 2020년까지 세전 총임금의 20%, 2030년까지는 22% 이하로 억제하고, 이와 함께 소득대체율도 2020년까지 하한 46%를 유지하기로 하였다(주독일 대사관 경제과, 2018).

연령을 늦추어 보험료를 납부하는 집단과 수급자 집단의 비율을 조정하는 것이다. 1990년대 이후 일본, 미국, 스위스 등은 연금수급연령을 상향조정하였으며, 호주, 독일, 영국, 스위스 등은 남성에 비해 낮았던 여성의 연금수급연령을 10~20여 년에 걸쳐 남성과 동일하게 만드는 조치를 취하였다. 여러 나라들이 연금수급연령을 만 65세를 넘어 만 67세로 연장시키기로 하였다 (Lindell, 2004: 12). 퇴직연령을 늦추는 유인책 중 하나는 조기노령연금 수급 시 연금감액 폭을 넓히고, 수급 연기 시 연금액 인상 폭을 넓히는 것이다. 스웨덴, 이탈리아 등은 물론 미국, 독일 등은 연금 조기수급 시 급여삭감 폭 및 수급 연기 시 급여 증액 폭이 커졌다. 장애연금 수급요건 강화와 조기노령연금 수급요건 강화도 이런 맥락에 있다. 이렇게 노동시장 참여율을 높이고 평생 근로기간을 연장하는 것은 고령화에 대해 연금재정 안정성을 높이는 근본적인 처방이라 할 수 있다.

네 번째, 공적연금의 역할을 감소시키고 사적연금의 역할을 확대하는 것이다. 이는 세계은행(World Bank, 1994)이 제시한 다층체계모델의 정책 방향과 유사한데, 여러 나라들은 부과방식 공적연금을 감액하고, 다양한 사적연금을 확대시켜 그 공백을 보충하고자 하였다. 특히 각국 정부들은 사연금 가입자를 중하위층에게까지 확대하는 전략을 취했는데, 사연금 보험료에 대한 세제 지원이나 직접적인 지원이 주로 활용되는 조치였다. 더욱 강력한 것은 민간연금펀드 가입을 강제하는 것인데, 보험료 지원의 대표적인 예는 2000년대 초 독일에서 도입된 리스터연금(Riester Pension)으로 보험료 지원은 저소득층과 자녀가 있는 가구에 유리하게 설계되었다. 사연금 의무가입의 예로는 스웨덴에서 2000년대 초에 도입된 프리미엄연금(Premium Pension)이 있다.

인구고령화에 대한 여러 나라 연금제도의 대응이 대체로 이 네 가지로 정리된다면 핀란드 연금제도의 고령화에 대한 대응은 어떠하였는가?

2.2 핀란드의 인구 고령화

핀란드의 총인구는 2020년 말 기준 553만 명이며, 이 중 만 65세 이상 인구는 125.5만 명으로 노인인구 비중이 22.7%에 달한다(Statistics Finland's

Database, 2021.8.10. 추출). 이는 스웨덴 20.0%, 덴마크 21.7%, 노르웨이 17.4%는 물론 EU 평균 20.4%보다 높다(EU, 2021)⁷⁾. 핀란드의 고령화는 수 준뿐만 아니라 그 진행이 매우 일컫다는 점에서도 특징적이다. 핀란드는 2차 대전 직후 1946~1954년 사이 베이비붐이 일었고, 그 결과 2010년대 중반에 이미 초고령사회로 진입하였다. 노인인구 비중이 1995년에 14%를 넘어섰고, 2015년에는 20.5%에 달한 것이다. 1990년 20.1이었던 노인부양비는 30년이 흐른 2020년에는 36.8로 크게 증가하는 등(Statistics Finland's Database, 2021.8.10. 추출) 현재 핀란드의 인구 고령화 수준은 상당히 높다⁸⁾.

<표 1> 핀란드의 연령대별 인구구조와 부양비 변화 추이: 1990~2020
(단위: 천 명, %)

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
총인구 수	5,000	5,117	5,181	5,256	5,375	5,487	5,534
0-14세	19.3	19.0	18.1	17.3	16.5	16.3	15.6
15-64세	67.2	66.7	66.9	66.7	66.0	63.2	61.7
65세 이상	13.5	14.3	15.0	16.0	17.5	20.5	22.7
부양비	48.7	49.9	49.4	49.8	51.6	58.2	61.9
노인 부양비	20.1	21.4	22.4	24.0	26.5	32.3	36.8

자료: Statistics Finland's Database, 2021.8.10. 추출자료 조합.

<표 1>에서 보이는 바와 같이 1990년대부터의 노인인구 증가 폭은 상당했고, 2000년 이후에 노인인구 증가 속도는 더욱 빠르다는 것은 이미 예측된 바였다. 이는 핀란드에서 고령화에 대한 연금정책 대응이 21세기 진입 이전부터 시작되어야 했던 이유를 보여준다.

핀란드의 베이비붐 발생 시기를 고려하면, 특히 2010~2030년 사이에 핀란드의 고령화 속도가 더욱 빠를 수밖에 없다. <표 2>에 따르면 노인인구 비중 전망치는 2030년 25.9%, 2040년 27%, 2050년 28.3%, 2060년 30.6%, 2070

7) 노르딕 국가들의 노인인구 비중은 2019년 기준 비율이다.

8) 부양비는 만 15-64세 인구 대비 만 14세 미만과 만 65세 이상을 합산한 인구 비중을 의미한다.

년에는 32.1%로 새로이 예측되었다. 핀란드는 장기적으로도 노인인구 비중이 30%를 넘을 것으로 예측된 유일한 노르딕 국가로 고령화에 대한 연금제도 대응은 최근까지도 계속되었다.

<표 2> 전체 인구 중 65세 이상 인구 비율 전망: 2019-2070

(단위: %)

	2019	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
덴마크	21.7	23.3	25.6	27.5	27.9	27.9	28.1	28.4	28.3	28.4	28.4
핀란드	22.1	24.3	25.9	26.9	27.0	27.5	28.3	29.3	30.6	31.4	32.1
스웨덴	20.0	20.6	21.4	22.2	22.8	23.1	23.5	24.5	25.6	25.9	26.3
노르웨이	17.4	19.2	20.6	22.1	23.3	23.8	24.5	25.4	26.3	27.1	27.8
EU	20.4	22.4	24.4	26.2	27.7	28.8	29.6	30.1	30.3	30.3	30.3

자료: European Commission. (2021)

앞의 노인인구 비율이 부양에 대한 사회적 요구를 보여준다면, 만 15-64세 인구 비율은 사회적 부양 능력의 한 측면을 보여준다. 핀란드의 생산가능인구 비율 변화 패턴을 보면 1990년 67.2%였던 해당 비율은 2000년에는 66.9%, 2010년에는 66%, 2015년에는 63.2%, 2020년에는 61.7%로서 1990년부터 2010년경까지는 느리게 감소하다가 2010년대부터 빠른 속도로 감소하기 시작하는 것을 볼 수 있다. 또한 노르딕 국가들 사이에서 비교해보면 2000년부터 2010년까지는 핀란드의 생산가능인구 비율이 노르딕 국가들 중 가장 높았지만, 2020~2030년 사이 빠르게 감소하여 해당 비율의 하락세는 다른 나라들보다 훨씬 더 가파를 것으로 예측되었다.

생산가능연령대 인구 수의 빠른 감소가 예상되면서 1990년대부터 고령화가 정책 이슈로 떠오르고 이것이 노동시장, 연금, 고령자의 삶의 질에 미치는 영향이 사회적 논의 주제가 되었다. 인구변화와 관련하여 다른 무엇보다도 핀란드 사회에서 문제로 부각된 것은 미래 노동력 공급 부족이었다. 이는 일터에서 노동자들에게 과도한 업무부담 문제도 유발하지만, 사용자들에게도 위기를 가져온다는 점에서 모든 이해관계자들에게 공통되게 문제로 인식되

었다. 이는 더불어 공공재정의 수입 구조에도 문제를 야기한다.

미래 노동력 공급부족 문제가 가시화되면서 사회정책의 방향을 바꿔낼 필요가 있다는 점이 부각되기 시작했다. 오랫동안 핀란드의 고용정책은 젊은 세대의 채용 촉진을 위해 조기퇴직을 권하는 것이었고, 이를 위해 조기퇴직 연금, 장애연금 등이 통로로 활용되었다. 핀란드의 실질은퇴연령은 1996년 57.2세였던 것이 2004년 57.8세로 거의 변화하지 않았다(https://tilastot.etk.fi/pxweb/en/ETK/ETK__130elakkeellesiirtymisika/esiirtymisika01.px/table/tableViewLayout1/, 2021.8.10. 추출).

요컨대 핀란드에서는 오랫동안 50대 은퇴가 일반화된 상황이었다. 핀란드에서는 노동력 공급 위기가 눈이 보이는 미래가 되면서 비로소 실질은퇴연령을 늦추는 것이 정책의제로 떠오르기 시작했다.

노동력 공급의 빠른 감소는 고용정책뿐만 아니라 연금정책에서도 다루어야 할 이슈로 취급되었다. 고령화 및 조기은퇴가 일반화된 상황은 연금제도의 지속가능성에 상당한 압박이 될 수밖에 없기 때문이다. 공적연금제도에서 부양비 악화 속도가 경제성장률, 고용률, 노동소득분배율 증가 속도를 넘어선다면 기여 수입이 급여 지출에 못 미치는 상황이 지속되어 재정문제를 야기하게 된다.

그렇다면 극적인 인구구조 변화의 한가운데를 통과하고 있는 핀란드는 어떤 방향의 연금정책 방향 전환을 시도하였으며, 구체적으로 어떠한 제도 변화를 실시하였는가? 또한 이러한 연금개혁은 어떠한 결과를 가져왔는가? 이제 최근까지의 핀란드 연금개혁에 대해 살펴보자.

3. 핀란드의 연금개혁

3.1 공적연금제도 개요⁹⁾

핀란드의 공적연금은 거주요건에 의해 기본생활보장을 위해 지급하는 기

9) 본문에 기술된 핀란드 공적연금의 내용은 주로 소득비례연금은 핀란드연금센터 홈페이지(www.etk.fi)의 제도소개 및 이슈별 설명자료를 참고한 것이다.

본연금(National Pension), 연금급여가 법정 연금소득 최저선 미달시 이를 지키내기 위한 최저보장연금(Guarantee Pension), 임금소득 수준의 일부가 노후에도 유지되도록 만드는 소득비례연금(earnings-related pension)으로 구성되어 있다. 이 중 조세가 재원인 기본연금과 최저보장연금은 Kela(The Social Insurance Institution of Finland)가 운영하고 있다. 소득비례연금은 보험료를 재원으로 하며, 주로 지역에 따라 나뉜 여러 개의 민간 연금제공자가 운영하고 있는데 개인은 연금제공자를 선택할 수 있으며, 핀란드연금센터(Finnish Centre for Pensions)가 소득비례연금들의 전체적인 조정과 총괄 역할을 수행한다. 소득비례연금은 민간 연금제공자가 운영하지만 법정사회보장제도의 하나이다(<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/system-description/>, 2021.8.14. 검색).

우선 기본연금(National Pension)은 전체 노인을 대상으로 동일한 액수의 연금급여를 제공하는 방식에서 1996년 개혁을 통해, 소득비례연금이 없거나 낮은 사람을 주요 대상으로 하는 연금으로, 즉, 목표 최저보장수준에 맞춰 소득비례연금 수준에 따라 급여감액을 적용하는 연금제도로 바뀌었다. 이에 기본연금은 소득비례연금 급여액이 일정 수준 이하인 경우에만 만 65세부터 지급된다. 한편 기본연금은 성원권에 기초한 제도인 만큼, 거주기간이 짧은 경우 이에 비례하여 연금급여가 삭감된다(<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/national-pension/>, 2021.8.14. 검색)¹⁰⁾.

최저보장연금(Guarantee Pension)은 저소득층을 대상으로 보충적인 소득보장 기능을 하기 위해 2011년에 도입되었다. 이는 2021년 기준 월 837.59유로로 규정된 법정 최저연금선을 지키도록, 저연금수급자에게 연금소득 부족분을 채워주는 제도이다. 3년 이상이란 거주요건이 있지만 기본연금과 달리 거주기간에 따른 연금급여 조정은 이루어지지 않는다(<https://www.kela.fi/web/en/guarantee-pension/>, 2021.8.14. 검색).

소득비례연금(Earnings-related Pension)은 가입자 및 수급자 범위가 가장

10) 기본연금제도에도 소득비례연금과 마찬가지로 사회적 위험(social risk)의 종류에 따라 노령연금 외에 16-64세 대상의 장애연금, 장기실업자를 위한 노령연금(1958년 이전 출생자), 조기노령연금(1962년 이후 출생자부터 폐지), 유족연금, 재활급여 등 활용할 수 있는 다양한 연금급여 종류가 갖춰져 있다.

넓고 급여수준이 높은 핵심 노후소득보장제도이다. 소득비례연금은 부과방식 운영 부분과 적립방식 운영 부분이 나뉘어져 있다(약 3:1). 부과방식으로 운영되는 부분의 매해 기여율은 다음해 예상 급여지출에 따라 달라지는데, 2020년 기준 민간부문 노동자소득비례연금 운영기관이 설정한 보험료는 평균 24.4%이며, 이 중 피용자는 7.15~8.65%(53-62세)만큼을 부담한다¹¹⁾ (<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/financing-and-investments/pension-contributions/>, 2021.8.14. 검색). 소득비례연금의 보험료 부과소득 및 급여수준에는 상한이 없다. 그 결과 소득비례연금 급여의 개인 간 편차는 상당히 크고, 급여수준을 높여 퇴직연금 등 사적연금이 발달할 여지가 없어졌다.

요컨대 핀란드에서 중심적인 역할을 하는 연금은 기여 기반의, 급여상한이 없는 소득비례연금이며, 소득비례연금 급여액이 미미한 노인에게는 기본연금이 최저수준을 지켜준다. 기본연금의 역할마저도 불충분한 경우에는 최저보장연금이 보완적인 역할을 한다¹²⁾. 각 연금의 수급자 현황을 보면 이 세 가지 제도의 구성과 역할 차이가 더욱 명확해진다.

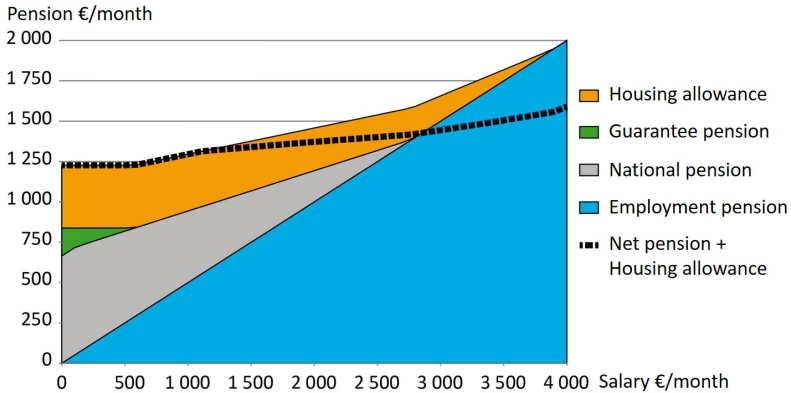
2020년 말 기준 은퇴한 연금수급자 중 95%가 소득비례연금을 받고 있으며, 소득비례연금은 전체 연금지출의 약 90%를 차지하여 중심적인 역할을 하고 있다. 소득비례연금이 일정 수준 미만인 경우에 소득비례연금 수급액과 거주기간을 고려하여 감액된 기본연금급여(완전급여는 2021년 기준 665.29 유로)를 받는다. 은퇴한 연금수급자 중 64%는 소득비례연금이 일정 수준(1,373.3유로)을 넘으므로 기본연금이나 보장성연금은 받지 않는다. 은퇴한 연금수급자의 31%는 기본연금과 소득비례연금을 모두 받는다. 즉, 95%의 소득비례연금 수급자 중 31%p만큼은 연금액이 일정 수준 이하로 조세제정의 연금급여를 받는다. 나머지 5%는 소득비례연금 수급요건을 갖추지 못해 기본연금만 받는다(<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/pension-income-level/>, 2021.8.14. 검색). 앞의 두 제도로도 연금급여가 불충분

11) 피용자는 연령에 따라 기여율이 달라지는데 7.15%(53세 미만 및 63세 이후)~8.65%(53-62세)를 부담한다. 이렇게 53-62세 가입자에게 더 높은 연금보험료를 적용하는 이유는 이 연령대에서의 연금지급률(*accrual rate*)이 다른 연령대에 비해 높게 설정되어 있기 때문이다.

12) 저소득노인에게는 여기에 주택수당 등이 추가된다.

하여 추가적으로 최저보장연금을 받는 사람 수는 2020년 말 기준 약 10만 명으로 전체 연금수급자의 8%가량이다.

<그림 1> 소득수준에 따른 핀란드의 공적연금제도 구성



주 1: 위 그림은 소득비례연금 수급자 중 중간수준급여 수급자까지만 표시한 것임.

주 2: 순연금(Net Pension)은 과세 이후의 연금액을 의미함.

주 3: 2021년 기준 연금지급액임.

자료: <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/pension-income-level/>

3.2 핀란드 연금개혁의 방향과 내용

3.2.1 연금개혁의 연혁과 흐름

핀란드에서 공적연금제도 실시는 1937년으로 거슬러 올라가지만, 현재와 유사한 형태의 공적연금이 도입된 것은 1957년(기본연금), 1962년(소득비례연금)이다. 1970년대까지 핀란드 연금제도는 자영자, 농민으로의 대상 확대, 연금지급률을 높이는 방식의 급여 인상 등 보장성 확대 방향으로 제도 변화가 이루어졌다.

그러나 인구고령화 문제가 사회적 의제로 떠오른 1990년대부터 핀란드 연금개혁의 방향은 달라졌다. 1996년 연금개혁에서는 기본연금제도가 전체 노인에게 같은 수준의 급여를 제공하는 방식에서 소득비례연금 급여를 보충하

는 방식으로 바뀌었다. 즉, 보편적 수당제도에서 연금소득조사(pension test)를 통해 연금액이 일정 수준 이하인 저연금노인으로 대상을 제한하는 제도로 바뀌었다. 이를 통해 기본연금제도 지출의 목표효율성을 높이고, 재정 소요액을 감소시켰다. 이는 기본연금제도의 위상과 노후소득보장의 틀을 바꾼 구조개혁이었다.

뒤이은 2005년 연금개혁은 인구 고령화에 대한 대응으로, 실질은퇴연령을 늦추고 고령자 노동시장 참여를 촉진하는 것을 직접적인 목표로 하였다. 이에 Börsch-Supan(2005: 5)은 2005년 연금개혁을 고령자의 노동시장 참여와 조기은퇴에 대한 ‘당근과 채찍의 조합’이라고 표현한 바 있다. 2005년 개혁에서는 주요연금인 소득비례연금제도에 여러 변화가 있었다. 우선 연금수급연령이 유연화되어 만 63~68세로 설정되었다. 또한 연금지급률을 연령대별로 차등화시켜, 만 18~52세 기여에 대해서는 지급률 1.5가, 만 53~62세 기여에는 1.9가, 만 63~68세 기여에 대해서는 4.5가 적용되게 되었다. 중장년기 기여의 연금지급률을 상당히 유리하게 만들었을 뿐만 아니라 ‘가장 일반적인 실질은퇴연령인 만 63세’를(Finnish Centre for Pensions, 2021: 5) 넘어가는 연령대의 기여에 대해서는 매우 높은 지급률을 적용하여 은퇴를 늦추는 것에 대해 확실한 인센티브를 주었다. 또한 소득비례연금의 산식에 기대여명계수를 도입하여, 인구고령화를 급여액에 반영하도록 하였다. 이는 장기적인 급여삭감 효과도 있었다. 그러나 2005년 개혁에서는 보장수준을 높여 은퇴를 늦추는 조치도 이루어졌다. 연금상한액(최고소득의 60%) 제도를 폐지하여 오래 일할수록 연금급여가 제한 없이 올라갈 수 있게 하여 은퇴 지연 유인을 강화한 것이다.

2011년 연금개혁에서는 최저보장연금(Guarantee Pension)이 도입되었다(<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pension-reforms/year-by-year-changes/>, 2021.8.14. 검색). 기본연금으로는 연금최저선을 확보하기 어려운 빈곤노인에게 중층적인 보장을 도모한 것이다. 이는 연금개혁으로 인한 보장성 약화를 보완한 것이다. 2017년 연금개혁 역시 은퇴연령을 늦춤으로써 제도의 지속가능성을 높이는 것을 목표로 하였다. 목표는 실질은퇴연령을 62.4세로 높이고, 더 오래 일하게 만들으로써 재정조달에서의

지출과 수입 사이의 격차를 줄이는 것, 필요한 기여율을 낮추는 것이었다¹³⁾. 이에 직접적으로 은퇴시기를 뒤로 늦추는 조치와 급여지출 역제가 이루어졌다. 우선 2005년에 설정된 지급률을 1.5로 감소시켜 미래 연금급여를 직접적으로 삭감하였다¹⁴⁾. 은퇴라는 선택지가 가지는 경제적 잇점은 다시 한 번 줄어든 것이다. 또한 기준 은퇴연령을 2027년까지 매년 3개월씩 늦추어 1962년 생부터는 만 65세가 적용되도록 하였고, 1965년생부터는 은퇴연령에 기대여명 변화가 반영되도록 하였다(<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pension-reforms/pension-reform-in-2017/>, 2021.8.14. 검색).

요컨대 1996년부터 2017년까지의 핀란드의 연금개혁은 직접적으로 보장성을 낮추고, 실질은퇴연령을 높여 고령화로 인한 재정압박에 대응하고자 한 것이었다. 특히 2005년, 2017년 연금개혁에서는 은퇴연령을 늦추어 연금재정 문제에 대응하는 것이 주된 목표로 표명되었다. 더 오래 일하는 것이 급여 적정성, 재정조달, 세대 간 공평성을 제고하는 주된 수단이라는 것이다 (<https://www.etk.fi/wp-content/uploads/2020/05/pension-reform-2017-booklet.pdf/>, 2021.8.14. 검색). 즉, 고령화에 대응하는 핀란드 연금개혁의 핵심은 고령자가 더 오래 일하도록 제도적 유인을 형성하는 것이다. 이는 보장성 약화뿐만 아니라 때로는 2005년 고령층의 지급률 인상, 2011년 최저보장연금 도입 등과 같은 보장성 강화 조치도 수반하였다. 이제 핀란드 연금개혁의 흐름에 대한 이해를 바탕으로 구체적인 연금개혁 내용을 항목별로 살펴보자.

3.2.2 인구고령화에 대응하는 핀란드 연금개혁의 내용

3.2.2.1 연금가입 연령과 수급연령 조정을 통한 은퇴시기 지연

연금제도의 많은 요소들은 고령자를 노동시장으로 유인하거나, 노동시장

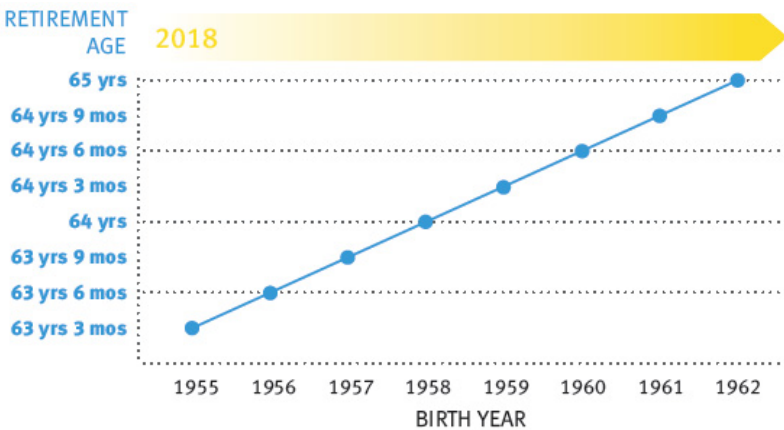
13) 2005년 연금개혁은 2030년까지는 기여율을 3%p 낮추고, 2050년까지는 5%p 낮추는 것, 그리고 고령자 고용률을 기본 증가 예측치보다 2%p만큼 높이는 것을 목표로 하였다(Börsch-Supan, 2005; 33).

14) 다만 만 53-62세는 2017-2025년에는 1.7의 지급률을 적용하고 2026년부터 동일하게 1.5를 적용하기로 하는 과도기 조치를 실시하기로 하였다. 이들에게는 더 높은 지급률을 적용하는 대신, 기여에서도 1.5%p 더 높은 기여율이 적용된다(<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pension-reforms/pension-reform-in-2017/>).

에서 배출하는 요소를 갖고 있어 핀란드에서는 연금제도 개혁을 통해 고령자의 은퇴를 조절하고자 하였다. 핀란드에서 50대 은퇴는 일반화되어 있었고, 조기은퇴는 마치 사회권처럼 여겨지기도 했다. 그러나 1990년대 중반 핀란드 고용정책은 더 오래 일하도록 지원하고 고령자 고용을 촉진하는 것으로 방향이 전환되었다¹⁵⁾. 핀란드 연금제도도 이에 발맞춰 변화하였다.

은퇴에 가장 직접적으로 영향을 미치는 연금제도 요인은 가입연령과 수급연령이다. 2005년 연금개혁의 수급연령 유연화와 2017년 연금개혁에서의 연금가입연령과 연금수급연령 연기는 모두 기여기간을 늘리고 수급기간을 줄이고자 한 것이다. ‘우선 연금가입연령을 보면 2021년 현재 핀란드 소득비례 연금에는 1960년과 이전 출생자는 만 68세까지, 1958~1961년생은 만 69세까지, 1961년 이후 출생자부터는 만 70세까지 가입할 수 있다. 2017년 연금개혁을 통해 수급연령은 2027년까지 매년 3개월씩 늦춰져 만 65세(수급연령 상한은 만 70세)로 상향 조정되며, 2030년 이후에는 수급연령을 기대여명에

<그림 2> 2017년 개혁 이후 출생연도에 따라 조정된 핀란드 공적연금 수급연령



출처: <https://www.etk.fi/wp-content/uploads/2020/05/pension-reform-2017-booklet.pdf>. 2021.8.14.
검색

15) FINPAW(National Programme for Ageing Workers) 등 대대적인 고령자고용지원 프로그램이 실시되었다.

연동하여 매년 최대 2개월 범위 안에서 다시 조정하기로 하였다. 이에 1957년 출생자의 기준수급연령은 만 63세 9개월이며, 노동시간 단축시 받을 수 있는 부분연금(partial pension)은 만 61세부터 수급가능하다(<https://www.etk.fi/en/research-statistics-and-projections/statistics/new-pension-benefits-and-the-pension-reform/>, 2021.8.14. 검색). 이 조치를 통해 수명이 연장되어도 예상연금 수급기간 대 예상경제활동기간의 비율을 안정화시키는 것을 추구한 것이다.

노령연금의 기준 수급연령을 늦추는 것은 사실상 급여 감액 효과를 가지며, 소득보장에 맹점을 야기한다. 이에 같은 해에 장기재직연금(years of service pension)이 도입되었다. 이는 소방관, 경찰 등 신체적, 정신적으로 부담이 큰 일에 38년 이상 종사한 노동자에게는 만 63세부터 연금수급을 허용한 것이다(<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/earnings-related-pension-benefits/years-of-service-pension/>, 2021.8.15. 검색). 즉, 특정 직종에 연금수급 하한연령 적용에 예외를 두었다. ‘신체적, 정신적으로 부담이 큰 일’이 무엇인지를 구체적으로 판정하는 것은 산업보건직(occupational doctor)이다(OECD, 2018: 3). 장기재직연금은 노령연금을 받을 수 있는 연령 하한이 계속 올라가면서, 연금제도가 오래 일한 사람들의 욕구를 반영하기 어려워진 점을 보완한 것이라 할 수 있다.

3.2.2.2 연금 조기수급 경로 변화: 완전한 은퇴에서 부분 활동과 감액연금의 조합으로

연금 조기수급 경로를 조정하는 것 역시 은퇴 시점에 직접 영향을 미친다. 핀란드에서 1980년대까지 조기퇴직은 노동자의 삶의 질을 비롯한 다양한 면에서 긍정적으로 평가되었다. 조기퇴직 경로 중 하나로 핀란드에서 파트타임 일자리와 소득보장제도를 결합시켜 점진적 은퇴를 선택할 수 있게 도입된 것이 바로 파트타임 연금이었다. 1987년 파트타임연금을 도입할 때 핀란드 정부는 일하는 기간을 연장하고, 일과 연금을 조합하는 제도를 통해 장애연금에 대한 대안을 제시하고자 하였다(Väänänen, 2020: 40). 즉, 조기은퇴 경로 중 하나로 활용되던 장애연금을 본래 보장 목적에 충실하게 기능하도록 만들고, 대신 파트타임연금을 통해 부분은퇴라는 선택지를 제공한 것이다.

파트타임연금은 권장 대상이었다. 처음 파트타임연금은 만 60~64세에 적용되었으나, 1994년에 적용연령 하한이 만 58세로 낮아졌고, 1998년에는 한 시적으로 4년 동안 만 56세로 낮춰졌다. 2011년에 와서야 파트타임연금 수급 연령 하한은 만 60세로, 2013년 만 61세로 상향조정되었다(Väänänen, 2020: 43).

2000년 이전 핀란드 노동시장에서는 시간제 노동이 일반적이지 않았는데, 파트타임연금의 도입은 고령자들의 시간제 노동 선택을 촉진한 것으로 평가된다. 파트타임연금은 풀타임노동소득에서 시간제노동으로 전환하면서 줄어드는 소득의 일부를 공적연금제도에서 보상함으로써 시간제노동에 대한 직접적인 유인을 제공했다. 이에 2012년 만 55~69세 취업자 중 시간제근로자 비중은 18%에 달했다(Labour Force Survey, 2012; Väänänen, 2020: 41에서 재인용).

그러나 한편에서는 파트타임연금이 노동자의 경력 연장에 효과가 없다는 비판을 제기하였다(Väänänen, 2020: 44). 또한 도입 당시 파트타임연금 급여는 풀타임노동 시기 근로소득과, 시간제 근로소득 사이의 차액의 50%였는데, 소득비례연금급여임에도 불구하고 연금이 생애에 걸친 기여로 인해 발생하는 연금권에 비례하지 않는다는 비판이 제기되었다. 즉, 사회보험 작동원리에 부합하지 않는다는 것이다. 그밖에 대기업 노동자, 사무직 및 전문직 노동자 등의 활용률이 높아 이용 불평등 문제도 제기되었다(Väänänen, 2020: 45).

2017년에 시간제노동을 수급요건으로 했던 파트타임연금(part-time pension)은 파트연금(part-pension)으로 바뀌었다. 수급요건에서 노동요건을 삭제하고, 연금급여 산정방식을 바꾼 것이다. 파트연금은 감소한 소득과 감소된 연금을 조합하여 고령노동자가 일뿐만 아니라 자원봉사, 예술활동, 정치활동, 노조활동 등 다양한 활동을 선택할 수 있도록 한다는 점에서 적극적 노화(active ageing)라는 정책 지향에 더 충실한 제도라 할 수 있다. 새로 도입된 파트연금 급여액은 연금수급권에 기반하며, 노령연금의 50% 또는 25%를 선택할 수 있다. 다만 미리 받게 되는 연금 부분에 대해서는 조기수급 개월 수에 비례하여 0.4%씩 감액된다(<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/earnings-related-pension-benefits/partial-old-age-pension/>, 2021.8.15. 검색).

파트연금 도입의 잠정적 결과를 보면, ‘파트타임연금과 달리 파트연금은

자영업자와 실업자에게 인기가 있으며, 2018년 상반기 수급자의 약 90%는 발생한 연금의 50% 인출을 선택하였다. 또한 기준연금수급연령이 계속 높아지면서 파트연금을 일찍 받아, 완전연금을 받기 전까지 파트연금을 받는 기간이 2018년 상반기 기준 24.5개월에 달하였다. 이는 은퇴시점을 늦춘다는 연금개혁의 목표에 반하는 것으로 잠재적으로 문제가 될 수 있다(Väänänen, 2020: 49)ʼ.

3.2.2.3 연금급여 수준 조정: 다양한 목적의 보장성 약화/강화 조치

핀란드 연금개혁 역시 다른 나라 연금개혁과 마찬가지로 연금급여 수준을 조정하는 내용을 담고 있었다. 핀란드의 공적연금 급여수준은 각 연금제도의 역할에 따라 달리 설정되어 있으나, 일정 범위 안에서 연금급여 수준을 통해 은퇴에 대한 유인 혹은 패널티를 강화하는 전략이 구사되고 있다.

고령화에 대응하는 핀란드 연금개혁에서 특기할만한 것은 20세기 말 이후 20여 년 동안 급여 삭감만 이루어진 것은 아니라는 것이다. 급여수준 조정은 기본연금은 직접적인 급여 인상이나 인하를 통해, 소득비례연금은 연금급여 산식을 조정하거나 기준 소득을 변화시킴으로써, 혹은 인구고령화의 영향을 연금급여에 반영하는 방식으로 다양하게 이루어질 수 있다. 소득비례연금은 연금운영기관에 따라 약간 다르지만 2005년 이전에는 민간부문 피용자 소득 비례연금의 목표소득대체율은 생애최고소득의 60%로 설정되어 있었다. 이에 소득대체율의 중위값은 은퇴 직전 3년 인금의 약 60%에 달하는 높은 수준이었다. 이후 여러 방식으로 소득비례연금의 급여 수준이 인하되었는데, 우선 2005년 연금개혁에서는 은퇴 직전 소득 대신 평생 평균소득으로 소득대체율 설정 기준을 바꿈으로써 연금급여를 감액하여 은퇴의 경제적 유인을 감소시켰다. 은퇴를 늦출 유인을 더욱 직접적으로 제공한 것은 연금수급 시점에 따른 연금급여의 증감 폭을 넓히는 것으로 2005년 개혁에서도 연금수급 시작 시점에 따른 급여 감액 폭과 가산 폭을 높였다. 이는 특히 핀란드 연금수급자들이 많이 활용하던 조기은퇴의 경제적 손실을 강화한 것이다.

또한 2005년 개혁 결과, 2010년부터는 자동조정장치인 기대여명계수(life expectancy coefficient)가 연금급여액 결정에 일부 반영되기 시작하였다

(<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/life-expectancy-coefficient/>, 2021.8.14. 검색). 이렇게 소득비례연금이 기대여명계수에 연동될 경우에 연간 연금지급률 1.5(40년 가입기준 60%의 소득대체율)는 2080년에 가면 1.14로 낮아질 것으로 전망되었다. 이 경우 소득비례연금 소득대체율이 2080년에 40년 가입자 기준 45%로 소득대체율이 하락할 것으로 전망되었다. 은퇴라는 선택지가 가지는 경제적 이점은 다시 한 번 감소했다.

3.2.3 1996~2017년 연금개혁의 고령화 대응 조치 요약

인구구조 변화가 가시화된 시기인 1990년대 이후 수차례에 걸쳐 핀란드에서 이루어진 연금제도 변화 흐름은 보편적 기초보장에서 저연금노인에 집중된 최저연금소득보장으로, 인구구조와 무관한 보장에서 고령화를 반영한 노후보장으로의 개편으로 요약할 수 있다. 각 시기의 연금개혁 내용을 고령화에 대응하는 개혁 방향에 따라 정리하면 아래 <표 3>과 같다.

앞서 고령화에 대한 선진자본주의 국가의 연금제도 대응이 첫째, 인구 고령화 요인을 연금제도에 반영하는 조치. 둘째, 연금급여의 직접적인 감액이나 기여율 인상. 셋째, 연금수급연령의 상향조정 및 수급시기에 따른 급여액 조정을 통해 더 오래 일하도록 하는 것. 넷째, 공적연금의 역할을 축소하고 사적연금의 역할을 강화하는 것 등임을 살펴본 바 있다.

이 중 핀란드 연금개혁에서 특히 강조된 것은 인구요소의 반영과 더 오래 일하도록 하기 위한 연금제도 조정이다. 특히 고령노동자가 더 오래 일하도록 만든다는 것은 연금개혁 목표로 전면에 부각되었고, <표 3>에서와 같이 수급연령 조정, 급여지급률 조정 등 가장 많은 개혁 조치가 이 영역에 집중되었다. 즉, 핀란드 사회를 조기은퇴를 권장하던 것에서 은퇴를 늦추는 방식으로 재편하는 데 연금제도를 적극적으로 활용하고자 하였다.

한편 고령화에 대한 다른 나라의 대응과 가장 많이 차별화되는 것은 핀란드에서는 고령화에 대한 연금제도의 대응책으로 사적연금의 역할 강화를 추구하지 않았다는 것이다. 오히려 핀란드에서는 소득비례연금의 급여상한을 없앴으로써 공적연금 급여수준을 높여 사적연금의 역할이 커질 여지를 없앴다. 이러한 핀란드 연금개혁 내용은 물론 은퇴를 늦추는 것에 대한 연금급여

측면의 유인을 확대한 것이기도 하지만, 다른 한편 공적연금의 중심성을 강화시킨 것이기도 하다. 이는 스웨덴에서 프리미엄연금에 의무가입하도록 함으로써 개인계정연금을 확대시킨 것과는 대비된다.

또한 핀란드 연금개혁에서 인구요소 반영조치로 인한 연금급여 하락을 보완하기 위해 보장성 강화 조치를 도입했다는 것에 주목할 만하다. 2011년 기본연금이 미흡한 빈곤노인에 대한 추가적인 보장을 위해 최저보장연금을 도입한 것이 그 예이다. 그 외에 수급연령 상향조정으로 인한 보장 공백을 메우기 위해 장기재직연금을 도입한 것 역시 연금제도의 보장성 강화 조치로 볼 수 있다.

<표 3> 개혁 목적에 따른 핀란드의 시기별 공적연금개혁 내용

	1987	1996	2005	2011	2017
인구 요소 반영		National Pension 보편적 기초연 금→최저보장 방식: 대상을 전체노인에서 저 연금노인으로		급여: 기대여 명계수 반영 (연금 지급률 2080년 1.14, 45%)	
보장 축소			소득대체율 계산 기준을 은퇴직전소득 에서 평생평균 소득으로 변경		급여지급률 1.5로 단일화
보장 강화			소득비례연금 상한 제거	최저보장연금 도입	-장기재직연금 도입 : 38년 이상 재 직. 63세부터 -파트타임연금 →파트연금으 로 변경

	1987	1996	2005	2011	2017
고령자 고용 촉진	파트타임 연금 도입 (만60-64세) :1994년 만 58세부터 :1998년 만 56세부터		-소득비례연금 수급연령 유연 화: 만63-68세	파트타임연금 하한연령 조정 : 만 60세 (2013년 만 61세로 조정)	가입연령 1961년 이후 출생자부터 만 70세까지 기준수급연령:
			-소득비례연금 연령별 연금지 급률 차등화 만18-52세 1.5 만53-62세 1.9 만63세 이상 4.5	2010 장애연금 중단선택제	2027년까지 매 년 3개월씩 늦 춤. 2027년까지 만 65세로 조정. 2030년부터 기 준수급연령 기 대여명 연동*

주: 1987년 연금개혁은 본 연구의 범위가 아니지만 파트타임연금의 내용 변화가 이후 연금개혁의 주요 내용 중 하나인 파트타임연금 도입 시기이므로 표에 포함되었음.

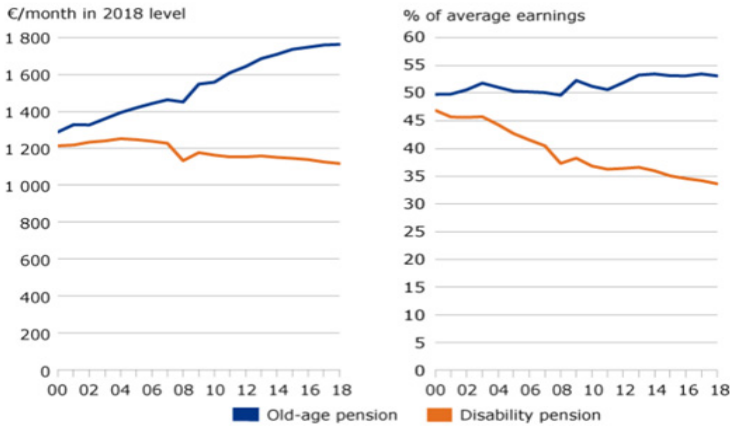
3.3 공적연금제도의 고령화 대응조치의 결과, 그리고 전망

핀란드연금센터는 공적연금개혁에서 은퇴연령을 늦추어 더 많은 고령자가 일을 하도록 만드는 것, 기대수명 변화와 연금수급연령이 연계되도록 하는 것이라 밝히고 있다(<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pension-reforms/>, 2021.8.14. 검색). 연금개혁을 통해 연금지출 감소도 기대하지만, 이를 넘어서서 노동력 공급부족 등 고령화로 인해 발생하는 생산, 소비, 가치와 문화 등 사회 변화에 전면적으로 대응할 수 있도록 연금제도를 정비하고자 시도한 것이다. 이에 핀란드의 고령화에 대응하는 연금개혁 결과는 지출 감소뿐만 아니라 은퇴연령의 변화를 통해 살펴볼 필요가 있다. 또한 노후보장제도라는 연금제도의 본질에 비춰볼 때 개혁 결과 급여 수준이 얼마만큼 변화하였는지 살펴볼 필요가 있다.

핀란드 소득비례연금은 1997, 2005, 2017년 개혁을 통해 보장수준을 낮추었다. 하지만 <그림 3>에 따르면 실제 총소득대체율은 2000년대 내내 평균임금 대비 50~55% 수준으로 안정적으로 유지되었고, 노령연금 수급액 가치는

오히려 꾸준히 높아졌다. 한편 OECD에서 발간하는 『Pensions at a Glance』에 따르면 20세에 일을 시작하여 68세까지 계속 일하는 평균임금노동자를 가정할 때 2019년 기준 핀란드의 공적연금 총소득대체율은 평균임금의 56.5%이고, EU의 사회보호위원회(Social Protection Committee)에서 발간하는 *The Pensions Adequacy Report*에 따르면 현행 연금법을 적용받으며 40년 일하고 2059년에 은퇴하는 노동자를 가정한다면 총소득대체율은 51.4%이다 (<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/pension-income-level/replacement-ratio/>). 결국 연금급여 인하 조치는 보장수준을 급격히 낮추기 보다는 21세기 연금급여 수준의 상승세와 지출 증가 속도를 늦춘 것이라 할 수 있다.

<그림 3> 핀란드 공적연금 실질소득대체율: 평균임금 대비, 2000-2018 (단위: %)



출처: <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/pension-income-level/average-pensions/2021.8.14>. 검색

핀란드 고령자의 낮은 교육수준과 상대적으로 노동시장에서의 취약한 지위를 고려할 때, 공적소득비례연금이 고령화에 대응하기 위해 수급연령 인상과 급여 감액을 실시하면서도, 이 세대에 대한 두터운 보장을 지속한 것은

주목할 만하다. 또한 2005년 소득비례연금의 소득대체를 상한 폐지는, 조기 퇴직에 대한 불이익 강화와는 반대 방향에서 오래 일할 때의 급여수준을 끌어올렸다. 또한 공적연금은 법정 최저선에 따라 최저연금급여를 보장함으로써 사회보장제도가 가지는 빈곤방지 기능에 충실하였다. 한편 핀란드 연금제도의 일련의 개혁 결과로, 신규수급자의 연금급여 수준 예측치를 보면 아래 <표 4>와 같다. 신규수급자의 연금급여액은 향후 이루어지는 연금급여 감액 영향을 반영하는데 아래와 같이 계속 감소하다가 2040년부터 정체된다.

<표 4> 노르딕 국가의 공적소득비례연금의 총소득대체율 전망: 신규수급자 (단위: %)

국가	2019 ~70	2019	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
덴마크	-2.6	39.8	39.9	38.4	37.7	37.2	37.3	37.2	37.3	37.4	37.5	37.2
핀란드	-8.5	45.9	39.6	36.8	35.9	35.2	35.2	36.4	36.3	36.0	37.0	37.3
스웨덴	-4.4	34.2	34.8	35.3	33.7	33.8	33.0	32.8	32.2	31.4	30.7	29.9
노르웨이	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EU	-8.7	46.2	45.7	44.4	42.0	40.4	39.5	38.6	38.0	38.0	37.9	37.5

자료: European Commission. (2021)

<표 5>의 핀란드 공적연금 지출 예측치를 보면, 2019년 GDP의 13%에서 2030년 13.7%로 증가하다가 이후 2050년 12.7%로 감소하고 2070년 14.4%로 다시 증가할 것으로 전망되었다. 매 시기 핀란드의 공적연금지출은 EU 평균을 상회하며, 그뿐만 아니라 다른 노르딕 국가의 공적연금 지출 수준보다 높다. 그러나 공적연금 지출 증가 폭을 보면 2019년부터 2070년 사이 핀란드는 1.4%p로 노르웨이, 덴마크에 비해 적으며, 고령인구 증가 추이의 차이까지 고려하면 더욱 그러하다. 특히 핀란드는 개혁을 통해 고령화 속도가 매우 빠른 2020~2030년대에 연금지출 증가 폭을 상당히 줄일 것으로 전망되었다.

<표 5> 공적연금 지출: GDP 대비 비율(Gross)

(단위: %)

국가	2019	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
덴마크	10.3	10.9	11.5	12.0	12.0	12.1	12.2	12.4	12.5	12.5	12.5
핀란드	13.0	13.6	13.7	13.4	12.8	12.6	12.7	13.0	13.5	14.0	14.4
스웨덴	7.6	7.7	7.4	7.2	7.0	7.0	7.0	7.3	7.4	7.4	7.5
노르웨이	11.0	11.7	12.3	12.6	12.6	12.6	12.7	13.0	13.2	13.4	13.6
EU	11.6	12.2	12.5	12.8	12.8	12.7	12.6	12.3	12.1	11.9	11.7

자료: European Commission. (2021)

2005년, 2017년 연금개혁의 핵심목표인 고령자고용을 상승은 성공적으로 이루어졌다. 핀란드연금센터는 2005년, 2017년 연금개혁 모두 명백히 실질은퇴연령을 높였다고 평가하였다(Finnish Centre for Pensions, 2021). 핀란드에서 소득비례연금수급자의 실질은퇴연령은 1996년 57.2세였던 것이 2020년 기준 60.4세로 꾸준히 높아졌다. 다만 2008년 세계경제위기 속에서도 은퇴연령 상승세는 멈추지 않았지만, 코로나19 경제위기 상황에서 이는 주춤하고 있다.

<표 6> 핀란드의 소득비례연금수급자의 실질은퇴연령

(단위: %)

연도	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
은퇴연령	57.2	57.3	57.5	57.4	57.5	57.7	57.6	57.5	57.8
연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
은퇴연령	68.6	58.4	58.4	58.8	59.5	59.6	59.8	60.0	60.3
연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
은퇴연령	60.5	60.7	60.7	60.8	60.4	60.2	60.4		

주: 소득비례연금 수급자의 평균 실질은퇴연령으로, 전체 퇴직자 대상 평균값보다 약간 낮은 것으로 알려져 있음.

자료: Statistical Dataset Finnish Centre for Pensions

https://tilastot.etk.fi/pxweb/en/ETK/ETK__130elakkeellesiirtymisika/esiiirtymisika01.px/table/tableViewLayout1/, 2021.8.10. 추출

꾸준한 상승에도 불구하고 핀란드의 은퇴연령은 아직 다른 유럽국가보다 높은 편은 아니다. 아래 <표 7> 국제비교를 보면 2019년 핀란드 전체 은퇴자의 실질은퇴연령은 63.7세로 다른 노르딕 국가보다 낮고, EU 평균과 비슷하다. 그러나 2070년까지 핀란드의 은퇴연령 상승 폭은 다른 노르딕 국가 및 유럽 평균보다 클 것으로 전망된다. Ageing Report(EU, 2021)에 따르면, 핀란드는 2019년 63.7세에서 2050년 65.8세로, 2070년 67.1세로 계속 증가하지만 같은 기간 스웨덴은 0.1세, 노르웨이는 0세, EU평균은 1.8세만큼 증가한다. 그 결과 2040년 이후에는 핀란드 노인이 EU나 스웨덴 노인보다 더 오래 일할 것이라 전망된다. 이렇게 핀란드의 실질은퇴연령 예측치의 가파른 증가는 더 오래 일하도록 강력한 유인을 제공하는 연금제도의 변화, 작업현장과 전 사회적인 변화를 수반한 고령자고용지원 프로그램의 성공적인 실시 등에 의해 뒷받침되고 있다.

<표 7> 실질은퇴연령 전망 (2019~2070)

(단위: %)

국가	2019	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
덴마크	64.6	65.2	65.5	65.5	65.5	65.5	65.5	65.5	65.5	65.5	65.5
핀란드	63.7	63.9	64.4	64.7	65.1	65.4	65.8	66.1	66.4	66.7	67.1
스웨덴	65.0	65.1	65.1	65.1	65.1	65.1	65.1	65.1	65.1	65.1	65.1
노르웨이	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4	65.4
EU	63.8	64.5	64.8	64.9	65.1	65.2	65.3	65.4	65.5	65.5	65.6

자료: European Commission. (2021)

4. 결론

한국보다 이른 시기에 시작된 급속한 고령화를 겪고 있는 핀란드에서는 수차례의 연금개혁을 통해 연금정책의 변화를 도모하였다. 변화의 흐름은 조기은퇴를 권장하는 것에서 연금제도를 활용하여 은퇴를 지연시키는 것으로,

인구구조와 무관한 보장에서 인구 요인을 적극 반영하는 연금제도로의 개편으로 요약할 수 있다.

이러한 핀란드 연금개혁 방향과 내용이 한국에 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 핀란드 연금개혁은 일건 연금제도와 무관해 보이는 고령자의 노동시장 참여 확대를 목표로 전면에 내세우고 있다. 이는 고령노동자의 노동을, 고령화 가운데 재정안정과 노후보장 적절성을 모두 확보하는 근본적 해법으로 보기 때문이다. 이러한 핀란드 연금개혁 방향은, 그동안 한국 연금개혁 논쟁이 재정안정과 노후보장의 적절성 사이에서의 끊임없는 충돌이었던 것과 구분된다. 급격한 고령화를 앞둔 시기에 경제위기로 조기은퇴의 물결을 경험한 핀란드는 고령자의 일을 기여기간 연장을 통한 연금급여 증가와 사회보험 기여수입 증가를 가져올 수 있는, 적정보장과 재정안정의 대립이란 난제의 해법으로 설정한 것이다.

핀란드에서 연금제도의 미래 핵심 의제 중 하나는 공적연금 가입기간과 수급기간의 비율을 어느 정도로 조절해 나갈 것인가 하는 것이다. 일례로 핀란드에서 연금수급연령 조정은 고용기간 대 은퇴기간의 비율에 관한 원칙에 기초하였으며, 이 원칙 하에서 기대여명계수를 수급연령조정에 반영하는 것이 타당하게 여겨졌다. 반면 한국 연금개혁에서 가입기간과 수급기간 비율의 문제는 충분히 논의되지 못했다. 한국 국민연금 평균가입기간은 약 20년에 불과하므로, 이를 어떻게 늘려 연금재정안정과 적정보장을 조화시킬 것인가를 논의할 여지는 한국이 더욱 크다. 즉, 고령자의 일과 연금가입기간 이슈는 한국 연금개혁 논의에서도 적극적으로 의제로 다루어질 필요가 있다. 연금수급연령 조정도 원칙을 세우고, 가입기간과 수급기간 비율에 대한 객관적 지표를 통해 도출할 때 정책 설득력이 있을 것이기 때문이다. 요컨대 핀란드 사례는 급속한 고령화 국면에서 한국 연금개혁 핵심의제에 ‘고령자의 일’을 포함하고 이를 위한 제도 개선을 모색할 필요성을 보여 준다.

둘째, 고령자의 일이란 면에서 핀란드 파트타임연금과 파트연금 경험을 검토해 볼 필요가 있다. 한국에서도 파트타임 노동과 연금을 결합시킨 새로운 선택지를 도입해야 한다는 제안이 이루어진 바 있다. 과거 파트타임연금에 비해 핀란드 파트연금은 일에 국한되지 않은 활동으로 선택지를 넓혔다는 점

에서 활동적 노화(active ageing) 면에서 장점을 가진다. 다만 파트연금을 둘러싼 핀란드와 한국의 정책환경 차이 역시 중요하다. 핀란드 파트연금은 실질소득대체율이 50% 이상이며 연금급여 상한이 없어 연금액이 높은 상황에서 도입되었다. 반면 한국은 다른 연령대에 비해 노인빈곤률이 매우 높고, 국민연금 급여액은 평균 50만 원 대로 여전히 낮아 정책 선택에 제약이 있다. 핀란드 파트연금과 같이 연금액의 25%나 50%를 조기인출하게 하고, 조기수급분에 대해서는 영구적으로 급여를 감액한다면, 국민연금의 파트연금은 노동이건, 활동이건 유인효과를 갖기 어렵다. 한국에 이를 적용하고자 한다면, 파트타임연금보다는 선택지가 다양한 핀란드 파트연금이 사회 변화에 적합하지만, 저연금 상황에서 파트연금 계산 방식은 다르게 할 필요가 있다.

셋째, 핀란드 사례는 고령화에 대응하여 연금제도에서 인구구조 변화를 반영하는 것은 필요하지만, 공적연금제도 조정에서 ‘급여 적절성’은 개혁의 기본 원칙임을 보여 준다. 핀란드 연금제도의 고령화에 대한 대응은 반드시 축소지향적 개혁만으로 구성되지 않았으며, ‘적절한 보장’이란 사회보장제도 본연의 기능을 위한 다양한 요소를 포함하였다. 기준수급연령의 상향과 기대여명계수 반영을 통한 연금감액뿐만 아니라, 노후보장기능 확충 요소를 담은 최저보장연금의 추가, 소득비례연금의 상한 철폐, 생애 후반기 가입에 대한 연금지급률 상향, 파트타임연금을 노동 요건을 없앤 파트연금으로의 개편, 장기재직자연금 도입 등은 보장범위와 수준을 강화한 조치라 할 수 있다. 핀란드 연금개혁 사례는 사회보장제도는 사회 변화에 대응해야 하지만, 그 보장 기능 유지를 위한 정책 고려가 필요함을 보여 준다. 이에 한국에서도 개혁 목표로 기여기간과 수급기간 사이의 비율을 일정 수준 이상으로 높이는 것, 이를 위해 수급연령 설정에 기대수명계수 등을 참고할 것을 고민해 볼 수 있다. 고령화에 대한 이러한 연금제도 대응에서도 공적연금의 보장성 기준을 지키는 것이 필요하며, 이를 위한 명확한 조치 중 하나가 한국에서도 최저연금보장 기준을 도입하는 것이다.

《참고문헌》

- Arnkil, R., Hietikko, M., Mattila, K., Nieminen, J., Rissanen, P., & Spangar, T. (2002). *The National Programme on Ageing Workers: Evaluation*. Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, 2002:5.
- Arnkil, R., Nieminen, J., Rissanen, P., Pitkänen, S., Lyytinen, S. M. (2003). *Assessment of the Finnish National Programme on Ageing Workers (FINPAW): Discussion Paper*. Social Development Company Ltd.
- Börsch-Supan, A. (2005). *The 2005 Pension Reform in Finland*. Finnish Centre for Pensions Working Papers, 2005:1.
- Centre for Finnish Pensions. (2021). “Effective Retirement Age”. 프레젠테이션 자료.
- European Commission. (2021). *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*.
- European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. (2004). *Ageing and Employment: Identification of Good Practice to Increase Job Opportunities and Maintain Older Workers in Employment*. Final Report, March.
- Gould, R., & Saurama, L. (2004). *From Early Exit Culture to the Policy of Active Ageing: The Case of Finland*. *Ageing and the Transition to Retirement*. Routledge.
- Hannu, P. (2004). “Active Ageing Policies in Finland”. *ETLA Discussion Papers*, 898. The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Helsinki.
- Ilmakunnas, S., & Takala, M. (2005). *Promoting Employment among Ageing Workers: Lessons from Successful Policy Changes in Finland*. *The Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice*.
- Lindell, C. (2004). *Longevity is increasing: what about the retirement age?*. *Finnish Centre for Pensions, Working Papers*, 6.

OECD. (1997). *OECD Economic Surveys: Finland, 14, August 1997*, OECD Publishing.

OECD. (2018). “Key Policies to Promote Longer Working Lives in Finland – Country note 2007 to 2017”. www.oecd.org.

Rantala, J., & Suoniemi, I. (2010). From employment to retirement – development of earnings and replacement ratios: executive summary. *Finnish Centre for Pensions, Reports 2010:3*.

Väänänen, N. (2020). “핀란드의 점진적 은퇴”. 『국제노동브리프』, 1월호, 39-51.

World Bank. (1994). *Averting the Old Age Crisis*.

주독일대사관 경제과. (2018). “독일의 공적연금제”. 2018.12.17. 웹사이트

핀란드 국가통계청(Statistics Finland ‘s Database) <https://pxnet2.stat.fi/>
https://www.stat.fi/index_en.html, 2021.8.10. 추출

핀란드 사회보장청(Kela) <http://www.kela.fi>
<https://www.kela.fi/web/en/guarantee-pension>

핀란드 연금데이터셋(Statistical Dataset Finnish Centre for Pensions)
<https://tilastot.etk.fi/pxweb/en/ETK/>, 2021.8.10. 추출
https://tilastot.etk.fi/pxweb/en/ETK/ETK__130elakkellesiiirtymisika/esiirtymisika01.px/table/tableViewLayout1/, 2021.8.10. 추출

핀란드 연금센터(Finnish Centre for Pension) <http://www.etk.fi>
<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/pension-income-level/>, 2021.8.14. 검색.

<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pension-reforms/>, 2021.8.14. 검색

<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pension-reforms/pension-reform-in-2017/>, 2021.8.14. 검색

<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pen>

sion-reforms/year-by-year-changes/, 2021.8.14. 검색

<https://www.etk.fi/wp-content/uploads/2020/05/pension-reform-2017-booklet.pdf>, 2021.8.14. 검색.

<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/system-description/>, 2021.8.14. 검색

<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/national-pension/>, 2021.8.14. 검색

<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/financing-and-investments/pension-contributions/>, 2021.8.14. 검색

<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/pension-income-level/average-pensions/>, 2021.8.14. 검색.

<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/pension-income-level/replacement-ratio/>, 2021.8.14. 검색

<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/earnings-related-pension-benefits/partial-old-age-pension/>, 2021.8.15. 검색

<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/earnings-related-pension-benefits/years-of-service-pension/>, 2021.8.15. 검색

핀란드 연금연합(TELA) <http://www.tela.fi>

<Abstract>

Finnish Pension Reforms to respond to Ageing

Joo, Eunsun^{*}

This article investigates the direction of Finnish pension reforms to respond to ageing. It was especially emphasized to make old workers work longer as the goal of the pension reforms in Finland. Population factors were included in calculations of pension benefits and pension age. These suggest that it is needed to embrace ‘longer work of the old’ as an essential issue beyond the conflict between financial sustainability and adequacy in Korea, too. For example ratio of contribution period to benefit receive period can be the goal and the indicator of the effects of the reforms. Reduction in benefit due to inclusion of population factors in pension calculation were compensated by various measures in Finnish pension reforms. It suggests the need to comply with minimum income guarantee standard in Korean pension system to respond to ageing.

Key Words: Finland, Ageing, Pension reform, Old age workers

^{*} Department of Social Welfare, Kyonggi University

성명: 주은선(Joo, Eunsun)
소속: 경기대학교 사회복지전공
E-mail: skyesjoo@kyonggi.ac.kr

논문 접수일: 2021.12.04.
수정원고 접수일: 2021.12.28.

논문심사 완료일: 2021.12.17.
게재 확정일: 2021.12.28.