

노르웨이와 핀란드 출장 보고서

“저출산·고령화에 대처하기 위한 핀란드와 노르웨이의 연금개혁 동향”

출장자 : 윤석명

출장기간 : 2011년 7월 17일 ~ 27일

출장보고서 요약

노르웨이와 핀란드는 인구 고령화 및 이에 따른 지출증가가 향후 정부 재정의 상당한 압박 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 핀란드는 향후 20년간 다른 EU 국가들에 비해 빠른 인구고령화를 겪을 것으로 전망된다. 노르웨이의 경우 핀란드나 다른 OECD 국가에 비해 인구 고령화 현상이 두드러지지 않는 반면, GDP 대비 공공지출이 차지하는 비율이 가장 크게 증가하는 국가 중 하나가 될 것으로 예상되고 있다.

핀란드는 연금제도 도입이후 가장 큰 개혁을 단행하여 2005년부터 시행하고 있다. 노르웨이도 2010년 연금제도 도입이후 가장 큰 개혁을 단행하였다. 본 출장보고서는 핀란드의 2005년 개혁과 노르웨이의 2010년 연금개혁에 초점을 맞추고 있다. 노르웨이와 핀란드는 연금개혁 및 이를 통한 고령사회 대처차원에서 상당히 유사한 양상을 보이고 있다. 2000년 이후의 연금개혁을 통해 핀란드와 노르웨이는 고령사회에서도 지속 가능할 수 있는 연금제도를 구축한 것으로 평가받고 있다.

현지 출장을 통해 확인할 수 있었던 가장 중요한 개혁방향은 첫째, 가급적 본인의 노력을 통해 노후소득을 확보할 있도록 유도하고, 둘째, 향후 도래할 고령사회(즉 장수사회)에서도 연금제도가 지속 가능할 수 있도록 평균수명 증가추이에 연금급여를 자동으로 연동시키는 스웨덴과 유사한 형태의 명목확정기여형(NDC) 연금제도를 도입(노르웨이)하였으며, 셋째 저소득층 보호 차원에서 노르웨이와 핀란드 모두 최저보증연금제도를 도입하는 대신, 넷째, 그동안 노인 대다수에게 관대하게 적용하였던 기초연금제도를 폐지(노르웨이의 경우 1963년 이후 출생자에 대해 2011년부터 기초연금제도 폐지)하거나, 기초연금제도를 유명무실한 제도로 형해화(핀란드의 경우 전체 노령연금 수급자가 65세 이상 노인대비 50%인 반면 전액 기초연금을 받는 수급자는 7%에 불과함)하고 있다는 점이다.

이와함께, 가급적 노동시장에 오랫동안 잔류할 수 있도록 유도하는 차원에서 고령근로에 따른 연금제도 차원에서의 유인제공 함께, 국가가 운영하는 공적연금 외에 기업과 개인이 책임지는 사적연금제도 활성화를 모색하고 있는 점도 주목할 대목이라 할 수 있을 것이다. 영미형 국가와 달리 전통적으로 노후소득보장에서 국가의 역할을 강조하였던 스칸디나비아 국가들이 공적연금 외에 사적연금의 역할(정도의 차이는 있으나)도 언급하기 시작했기 때문이다.

또한 인구고령화가 거스를 수 없는 대세인 이상, 이에 대처할 수 있는 연금정책 방향도 명확할 수 밖에 없다는 판단 하에, 정치권(진보정당과 보수정당 모두)에서도 고령사회에 대처하기 위한 연금개혁 방향 자체에 대해서는 큰 이견이 없다는 점을 확인할 수 있었다(노르웨이 NAV의 Senior Advisor인 Mr. Ole와의 현지 인터뷰 내용).

1. 노르웨이와 핀란드의 연금주변 여건 개관 : 인구고령화 중심으로

현재 핀란드와 노르웨이는 고령사회에 대처하기 위해 연금제도를 새롭게 정비하고 있다. 핀란드는 1962년 국민연금제도를 시행한 이래 2005년 가장 큰 개혁을 단행하였고, 노르웨이는 1967년부터 국민연금제도가 시행된 이래 2011년부터 가장 커다란 제도변화가 있다.

다른 OECD 국가들과 마찬가지로 핀란드와 노르웨이도 향후 수십 년간 급격한 인구 고령화를 경험할 것으로 전망된다. 핀란드의 경우 상대적으로 인구 고령화가 더 급속하게 진행될 것으로 전망된다. Eurostat에서 2005년에 발표된 인구추계에 의하면, 핀란드의 노령인구 부양비율이 2002년의 22퍼센트에서 2025년경에는 41퍼센트로, 그리고 2050년경에는 44퍼센트로 증가할 것으로 전망된다. 반면에 노르웨이의 인구 고령화는 핀란드나 EU 25개국에 비해 천천히 진행되고 있다. 이처럼 노르웨이와 핀란드가 향후 수십년에 걸쳐 인구고령화를 크게 경험할 것으로 예상됨에 따라, 평균수명의 증가가 가져오는 효과를 상쇄시키는 연금시스템의 도입에 힘쓰고 있다. 또한 고령사회 도래에 따른 노동력 공급에 주력하고 있다는 것도 두 나라의 개혁의 공통점이다.

반면에 노르웨이와 핀란드는 공통적으로 여타 국가에 비해 높은 출산율을 보이고 있다. 인구대체수준에 가까운 출산율과 해외로부터의 이민증가로 인해 인구가 감소하지 않을 것으로 전망되고 있다.

2. 노르웨이의 연금제도

2.1 2010년 연금개혁 이전 제도 발전과정과 현황

2010년까지 노르웨이의 연금제도는 국민연금제도가 도입된 이래 큰 변화 없이 시행되어왔다. 국민연금제도는 고령, 근로 불가능, 가족의 생계를 책임지는 사람이 사망하는 경우 소득을 보장해 주는 역할을 하고있다. 국민연금제도는 2006년 7월 1일

설립된 노르웨이 노동복지기구(Norwegian Labour and Welfare Organization, NAV)에 의해 운영되고 있다. NAV는 기존의 세 기구인 국민연금기구(국가), 국민고용서비스(국가), 사회복지시스템(시)의 통합으로 인해 새로 설립된 기구이다.

노르웨이의 노령연금제도는 1936년 처음 도입되었으며, 당시 기준 퇴직연령은 70세였다. 제도 도입당시 노령연금제도는 자산조사를 거쳐서 빈곤한 노령자에게 지급되었다. 1957년 자산조사가 폐지되어 모든 노령자들에게 동일한 금액의 노령연금이 지급되었다. 현재의 국민연금제도는 1967년 처음 도입되어 모든 연금대상자에게 기초연금을 제공하고, 기초연금 이외에 고용에 기반하여 보충연금(employment based supplementary pension)을 지급하였다. 노르웨이 거주에 기반한 기초연금이 최소 연금을 지급하는 것에 비해 고용기반의 보조연금은 근로수입에 기반하고 있다. 1969년 국민연금제도에 소득조사가 도입되어, 보충연금을 받지 못하거나 거의 받지 못하는 사람들에게 특별보조연금을 지급하였다. 1973년 퇴직연령이 70세에서 현재의 67세로 줄어들었다.

국민연금제도는 부과방식(PAYG)이며 재원조달은 피고용자, 자영업자, 고용주 및 국가의 재정적 지원에 의해 이루어진다. 보험요율 및 국가지원수준은 국회에서 결정한다. 앞에서 언급한 재원 조달원은 연금뿐만 아니라 전체 국민보험제도를 책임지고 있다.

국민연금제도 이외에, 근로인구의 60%가량이 조기퇴직제도의 일종인 AFP 연금제도에 의해 보호 받고 있는데, 1988년 단체교섭에 의해 도입된 후, 1990년대의 일련의 단체협상으로 제도가 확대되었다. AFP에 의해 보호 받는 자들은 67세에 퇴직하는 사람들에 비해 연금 수령액에 거의 차이가 없이 62세에 퇴직할 수 있다. 이 제도가 생긴 이유는 일과 연금의 공존을 막기 위한 것이 아니라 건강상의 이유로 67세 이전에 은퇴하고 싶은 노령자들을 보호하기 위한 것이었다. 당시 AFP가 정한 퇴직연령은 66세였지만, 이후 여러 차례에 걸친 제도 개편과정을 통해 '98년에 62세로 줄어들었다. 그러나 AFP제도는 일을 더 할 수 있는 사람들이 일찍 은퇴를 하게 만드는데 기여한다는 측면에서 많이 비판을 받아왔다. 사용자 연합이나 정부는 AFP제도가 사라지거나 개편되어야 한다고 주장하는 반면, 노동조합, 특히 노르웨이 노동조합연맹은 조기퇴직제도로 활용되는 AFP제도를 지지하였다.

고령사회 대처차원에서 마련된 연금백서에 기초하여, 노르웨이 정부는 2005년 직역연금을 의무화하는 법을 2006년 1월부터 시행하도록 하였다. 이는 고용주가 피고용자들을 위해 확정연금형이나 확정각출형 중 하나의 연금제도를 반드시 선택해야 함을 의미하였다. 이미 직역연금제도를 시행하고 있는 고용주의 경우에는 그것이 2006년 법령의 최소기준을 충족하고 있음을 증명해야 했다.

2.2 2010년 연금개혁

2.2.1 연금개혁 배경

북해유전을 통한 석유수입이 노르웨이 정부로 하여금 여타 국가에 비해 연금재원 조달을 용이하게 하였다. 노르웨이 정부의 백서에 의하면, 연금기금이 2020년에 노르웨이 본토 GDP의 250% 수준까지 이를 것으로 예상된다. 반면에 누적된 연금부채가 2006년 본토 GDP의 300% 이상에서 2050년 420%로 불어날 것으로 전망되고 있다.

이러한 상황에서 노르웨이는 석유자원을 후세대와 공유한다는 목표 하에, 석유기금 운용으로부터 파생되는 수익률을 통해 4% 한도 내에서 재정적자를 허용(석유기금 자체는 손대지 않고 이로부터 파생되는 운용수익만 현 세대가 활용한다는 취지임)하였으나, 기대운용수익이 하락하여 필요한 재원소요에 미달할 것으로 전망됨에 따라 정부재정운영계획을 다시 수립하게 되었다.

2.2.2 연금개혁 과정

2001년 3월, 노르웨이 정부는 국민연금제도, AFP 제도, 직역연금제도 등을 포함한 전체적인 연금시스템을 개혁하기 위한 목적으로 의회에 의석이 있는 정당들과 독립적인 전문가들로 구성된 위원회를 구성하였다. 위원회는 최종보고서를 당초 계획보다 다소 지체된 2004년 1월 제출하였다. 좌파 성향의 정당을 제외한 모든 위원회 구성원들이 국민연금제도 개혁을 지지하였다.

2004년 12월, 노르웨이 정부는 위원회의 최종보고서에 기초하여 연금제도 개편을 제안하는 백서를 발간하였다. 2005년 5월 노르웨이 국회인 Storting이 정부의 연금개혁안 일부에 대한 추가검토를 요구함에 따라, 노르웨이 정부가 2006년 10월 새로운 보고서를 국회에 제출하였다. 이를 바탕으로 2007년 4월 노르웨이 국회는 연금개혁 방향에 대해 합의하였으며, 국회에서 합의된 내용은 정부의 2006년 백서 내용과 거의 일치하였다.

2.2.3 연금 개혁의 주요내용

2010년 이후 점진적으로 도입될 연금개혁을 추진함에 있어 노르웨이 정부가 목

표로 하였던 정책 지향점은 다음과 같다.

- (1) 연금제도를 경제적, 사회적으로 지속가능도록 만든다. 이는 근로자에게 큰 경제적 부담을 주지 않아야 한다는 것도 포함하고 있다. 경제적·사회적으로 지속가능한 연금제도의 전제조건은 근로유인을 제공해야 한다는 것이다.
- (2) 소득 수준별, 성별로 차별없는 연금개혁을 추진한다. 이는 모든 퇴직자가 최소한의 연금을 받되, 개인들의 소득수준 및 근로기간에 따라 추가적인 연금소득이 가능하도록 함으로써 달성될 수 있을 것이다. 이러한 원칙 적용시 평균적으로 여성의 근로소득이 남성보다 적은 상황이 지속될 경우 여성에게 매우 중요한 문제로 대두될 수 있을 것이다. 2010년 연금개혁 이전 노르웨이에서는 근로하는 여성이나, 근로하지 않은 여성이 동일한 수준의 연금을 수급한다는 문제가 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 연금수급액 선정기준이 평생 근로이력을 반영하도록 하며, 무보수 돌봄 서비스처럼 사회적으로 의미있는 일에 대해서는 보상이 이루어지는 방향으로 연금제도를 구축하고자 하였다.
- (3) 연금개혁을 통해 연금대상자가 자기가 선택할 수 있는 상이한 조건 하에서 각각의 경우에 대한 연금계산이 가능할 수 있도록, 간단하고 이해하기 쉬운 방향으로 제도 개편이 이루어지도록 한다. 이를 바탕으로 퇴직시점 및 저축 여부를 결정할 수 있도록 유도한다.

상기 정책 지향점을 달성하기 위해 노르웨이 정부는 다음과 같은 원칙을 설정하였다.

- 평생소득에 기초한 연금급여 산정
- 국민보험제도 하에서의 퇴직연령의 유연성
- 평균수명 증가추이를 연금제도에 연동시킴
- 최저소득보장을 통한 기본적인 사회보장 달성

이러한 원칙 하에 운영되는 노르웨이 연금제도의 기본방향은 다음과 같다.

- 개인 사정에 따라 62세부터 연금 수급을 허용함.

- 그러나 연금액은 생애동안 근로기간에 걸쳐 비례하여 지급함으로써 유연한 노령연금제도의 원칙을 채택.
- 67세에 예상되는 노령연금액이 최소연금 수준보다 많을 경우에는, 예상되는 노령연금의 100% 또는 일부를 지급하도록 허용함.
- 연금 지급시에도 연금액의 감소없이 근로하면서 노령연금을 지급하도록 제도 개편

이처럼 2010년 노르웨이 연금개혁의 목표는 유연한 퇴직연령제도를 확립하는 것이다. 이러한 원칙에도 불구하고 조기퇴직제도의 일종인 AFP 제도는 완전히 폐지되지 않을 것이나, 사회적 파트너들과의 지속적인 협의를 통해 제도를 개편하려 하고 있다.

연금개혁으로 인해 62세부터 전액 또는 부분적인 연금수급이 가능해졌으며, 개혁 이전의 연금제도와 달리 연금액 감소없이 근로와 연금수급을 병행할 수 있게 되었다. 고령근로유인 극대화와 개인선택의 자유 사이의 균형을 맞추기 위해 연금수급을 위한 퇴직연령의 상한은 철폐되었다. 이러한 방향으로의 제도개편은 각각의 연령 집단의 평균수명과 연금급여를 연결시킴으로써 가능해졌다. 노르웨이 연금제도에서는 향후 퇴직연령과 기대여명에 따라 연금액이 조정될 것이다. 즉 오래 근로한 가입자가 더많은 연금을 받는 구조로 제도를 개편한 것이다.

제도 개편에 따른 충격 최소화 차원에서 개편된 연금제도의 경과규정을 두고있다. 1953년 이전에 태어난 사람들은 제도개혁 이전의 연금제도를, 1963년 이후 출생한 사람에 대해서는 새로운 제도가 적용된다. 그리고 1954년에서 1962년 사이에 태어난 사람은 현재의 제도와 새로운 제도가 비례적으로 적용된다.

3. 핀란드의 연금제도

3.1 연금제도 발전과정

전국민을 대상으로 하는 핀란드의 국민연금제도는 1937년 제정되었다. 18세에서 65세의 국민이면 누구나 가입해야 했다. 이 제도는 개인연금예금제정에 기초하였고, 사회보험기구(Social Insurance Institution)가 국민연금법을 시행하기 위해 설립되었다. 이러한 행정적 모델이 핀란드의 현행 국민연금제도에도 적용되고 있다. 그러나 1937년의 국민연금법은 성공적이지 못했다. 2% 보험요율이라는 낮은 수준의 기여율로 인한 낮은 수준의 연금액이 불만의 근원이었기 때문이다.

1950년대 말 설립된 연금위원회에서의 논의를 거쳐 1960년대 초 노동자연금법(TEL)과 임시노동자연금법(LEL)이 시행되었으며, 연금재정 방식으로는 부과방식과 적립식이 병행되었다.

근로자들이 고용계약이 변경될 때마다 연금이 변하지 않고 축적되어 수급할 수 있는지에 대해 보장받기를 원함에 따라 이러한 업무를 담당하는 핀란드 연금센터(Finnish Centre for Pensions)가 설립되었다.

1961년 TEL이 시행이후 30년간은 연금수급 범위 및 급여수준의 확대가 이루어진 시기였다. 연금수령자가 많지 않았기 때문에 재정적 여유가 있어서 연금수급액을 늘리는 방향으로 개혁논의가 이루어졌다. 1970년대 중반 이후 연금개혁의 방향에 대한 논의는 더욱 활발하게 이루어졌고, 소득연계연금제도와 국민연금제도가 대두되었다.

소득연계연금제도는 원래 노인과 장애인에게만 연금을 지급하였고, 그 규모가 작아서 국민연금제도를 보조하는 역할을 하였다. 그러나 1975년 이후 소득대체율이 크게 높아져 국민연금제도와 소득연계연금의 역할이 재정립되기에 이르렀다. 부연하면 기초연금인 국민연금에 비해 소득연계연금의 역할이 중요해지기 시작했다. 독립적인 전문가들이나 연금제도에 의해 보호받지 못하는 임시노동자들은 1986년부터 예술가 및 특정 노동자집단 연금법에 의해 연금이 지급되었다. 파트타임연금도 1987년 도입되었다. 동 제도는 고령노동자가 파트타임 업무로 전환하고 싶을 때 보조해주는 것이다.

3.2 1990년대의 비용절감개혁

1990년대 초반의 극심한 경기침체로 인해 핀란드 경제전반 뿐만 아니라 연금제도

도 커다란 위기에 직면하였다. 실업률이 1994년에 20퍼센트 근처까지 급격하게 높아졌기 때문이다. 고용주의 부담을 덜어주기 위해 기여율 책임을 고용주와 피고용자가 동일하게 부담하게 되었다.

특히 1996년에 급격한 연금개혁이 이루어졌다. 과거에는 퇴직 전 4년 중 가운데의 두 해를 기준으로 연금액을 산정하였다. 연금산정기준이 점차 퇴직전 10년동안의 소득 기준으로 변경되었다. 주목할 대목으로는 기초연금이 더 이상 모든 연금대상자에게 지급되지 않은 방향으로 바뀌었다는 것이다.

3.3 2005년 연금개혁

3.3.1 국민연금제도

2005년 연금개혁으로 인해 국민연금 지급액의 소득비례연금 연계가 강화되었다. 퇴직자의 절반 정도가 국민연금을 수급하고 있으나, 이 중 약 7% 정도만이 100% 국민연금을 지급받고 나머지는 소득비례연금과 연계하여 연금액 상당수가 감액되고 있다.

3.3.2 소득비례 연금제도

2005년 연금개혁은 소득비례연금 개혁에 초점이 맞추어져 있었다. 2005년 연금개혁이 추구하였던 목표는 다음과 같다.

- (1) 소득비례연금제도를 지속가능하게 하기 위해, 노령연금과 유족연금을 평균수명에 연계시키고 적립속성을 강화시킨다.
- (2) 고령근로 장려차원에서 조기퇴직을 억제하고, 탄력적인 퇴직연령제를 도입하며, 소득대체율의 상한을 폐지한다.
- (3) 평생소득에 기초하여 연금을 지급함으로써, 소득비례연금제도를 보다 공평하게 운영한다.

제도 개혁에 따른 경과 규정으로 조기퇴직에 대한 제한을 상대적으로 젊은 연령층에게 국한시키도록 하였다. 1946년 이전에 출생한 연령집단은 이전제도에서처럼 56세에 파트타임 연금수령이 계속 유지된다. 이보다 젊은 연령집단의 경우 파트타임 연금수령이 58세부터 가능하도록 하였다. 개인 차원에서의 조기퇴직연금은 1944

년 이후 출생자에 대해서는 폐지하였다. 2005년 연금개혁으로 민간부문 근로자 연금법인 TEL, LEL, TaEL이 근로자연금법(Employees Pension Act, TyEL)으로 통합되었다.

3.3.3 장기적인 측면의 2005년 연금개혁 효과 전망

2005년 개혁으로 인해 장기적으로 퇴직연령이 1.6년 늦춰질 것으로 전망되고 있다(Finnish Centre for Pension). 2005년 이전 연금개혁으로 인해 이미 퇴직시점이 1.4년 늦춰졌기 때문에 이를 모두 고려할 경우, 퇴직연령이 총 3년 늦춰질 것으로 전망되고 있다.

연금개혁 이전에는 평균수명의 지속적인 증가로 인해 연금지출 및 기여율이 계속 증가할 것으로 예상되었다. 구체적으로 민간부문 근로자 (TEL, LEL, TaEL/TyEL) 대상 연금법에 의거한 연금지출은 법령이 시행된 1960년대 초반 이래 계속해서 늘어나고 있다. 2005년에는 연금지출이 소득의 18.1%에 달하였고, 이러한 지출증가가 2030년대까지 계속될 것으로 전망된다. 그러나 연금개혁으로 인해 2030년 이후에는 30% 수준에서 안정될 것으로 예상되고 있다.

4. 노르웨이와 핀란드 연금제도 개혁동향에서의 시사점

노르웨이와 핀란드는 재정 건전성 유지, 고용 증가를 통한 경제성장을 제고를 공통적으로 추구하고 있다. 특히 연금개혁 목표에서 근로유인 강화가 주된 원칙 중의 하나였다. 두 나라 모두 평균퇴직연령이 정규퇴직연령보다 낮다는 점을 인식하여, 고령근로를 장려할 수 있는 방향으로 연금제도를 개편하고 있다는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다.

두 나라 모두 연금개혁으로 고용을 촉진하여 장기적인 재정적 지속가능성을 증진시키려하고 있다. 노르웨이와 핀란드는 기초연금제도 폐지(노르웨이) 또는 기초연금의 형해화(핀란드)로 인해 초래될 저소득층의 빈곤문제 해결차원에서 유사한 형태의 최저수준보장 연금제도를 도입하였다. 이를 통해 노후빈곤은 완화하되, 현재의 국민연금제도에서 충분한 수준의 연금을 받지 못할 것으로 예상되는 저소득 근로자의 경우에는 오히려 근로유인이 높아질 것으로 전망되고 있다.

노르웨이의 경우 핀란드와 달리 유연한 퇴직연령과 평균수명 조정의 효과가 최저수준보장 연금제도에도 영향을 미칠 것을 전망된다. 반면에 노르웨이 제도와 가장

차이가 나는 핀란드 소득비례 연금제도의 특징은 소득과 연금의 상한선이 없다는 것이 될 것이다.

연금개혁의 결과로, 평균수명 조정효과와 연금산정 방식이 전체 근로기간을 기반하기 때문에 퇴직연령을 늦추지 않을 경우 소득대체율 감소가 불가피하다. 핀란드와 노르웨이 연금개혁이 추구하는 목적은 인구고령화라는 거대한 파고 앞에서도 지속 가능할 수 있는 연금제도를 구축하는 것이었다. 핀란드의 최근 결과에 의하면 2005년 연금개혁이후 그 이전보다 고령근로자가 노동시장에 오래 남기를 희망하는 것으로 나타나고 있어, 핀란드의 연금개혁은 이미 당초 목표로 한 연금개혁 취지의 상당부분을 달성하고 있는 것으로 평가된다.