

핀란드 연금제도의 사상적 지향과 연금개혁: 경로의 형성과 경로의존성

성혜영*

본 연구의 목적은 연금재정의 지속가능성 확보를 위한 핀란드 연금개혁이 사회적 갈등을 유발하지 않고 이루어진 원인을 역사적 맥락에서 찾아내고자 하는 데에 있다. 분석 결과, 보편적 기초연금과의 경쟁적 발전 과정에서 소득비례 연금이 승리하는 형태로 제도가 발전해 나가며 핀란드는 현재와 같이 소득비례 연금 중심의 연금제도를 구축할 수 있었다. 사상적 지향과 제도의 결합이 견고하게 구성되면서 소득비례 연금 제도 발전의 핵심 행위자는 노동자와 사용자가 되었으며 정부와 국회의 역할은 축소되었다. 정부의 역할은 총 지출한도 및 제도의 특성 유지라는 가이드라인을 제시하는 것으로 제한되고 제도의 지속가능성 방안은 이해관계자들 중심으로 합의되어 사회적 갈등은 최소화되었다. 큰 틀은 유지한 채 대규모 개혁이 아닌 잦은 모수적 조정의 형태로 경로의존이 형성되었고 현재까지도 유사한 방식의 연금개혁을 이어오고 있음을 확인하였다.

주제어: 핀란드, 연금개혁, 재정안정, 경로의존, 역사적 맥락

* 국민연금연구원

1. 서론

인구 고령화에 직면한 많은 국가의 연금제도는 재정적 지속가능성을 유지하면서도 적절한 급여 수준을 제공해야 한다는 딜레마에 놓여 있다. 1990년대 이후 유럽 국가들은 재정 안정 중심의 연금개혁을 추진하여 왔고 이러한 개혁은 그 과정에서 심각한 갈등을 수반하기도 한다. 최근 수급연령 연장을 목표로 한 프랑스 연금개혁 과정에서 나타난 전 국민적 저항은 이를 보여주는 분명한 사례이다(Bhattacharya, 2023). 반면, 핀란드는 2005년과 2017년의 2번에 걸친 재정안정 목적의 연금개혁을 국회의원 다수 찬성을 통해 비교적 쉽게 이루어낸 것으로 평가된다(Nivalainen, Tenhunen & Järnefelt, 2020; Kuivalainen & Kuitto, 2022).

연금개혁은 모든 나라에서 어렵지만 몇몇 나라에서는 더욱 두드러지게 나타난다(Boulhol & Queisser, 2023). 어떤 국가들은 당초 전문가들의 보고서가 제안한 바와 동일하게 개혁이 종결되며 어떤 국가들은 보고서의 제안에서 많은 부분이 수정되어 처음과는 다른 방향으로 개혁이 종결되기도 한다. 관료 중심의 개혁이 가능한 국가와 정치적 특성상 의회 중심의 개혁을 할 수밖에 없는 국가가 있는가 하면 핀란드처럼 이해관계자와 전문가들의 사전 합의에 따라 나머지 과정은 순조롭게 이행되는 개혁도 있다.

그동안 우리나라에서도 국내외 연금개혁 사례를 탐구하며 그 동력이 무엇인지 알아내기 위한 연구들이 수행되었다. 연구자들은 어떠한 사회적 합의 기구를 운영하였는지, 개혁 과정의 주체들은 누구였는지, 국민에 대한 설득은 어떻게 실시하였는지에 주목하였다(김영순, 2024; 김혜진·성혜영·김원섭·김헌수·정창률·김아람, 2020; 성혜영, 2022; 최영준·전미선, 2017). 그러나 그러한 사회적 합의 과정을 똑같이 실행한다고 하여도 개혁의 성공이 담보되는 것은 아니다. 정부는 완벽한 해결책을 만들어 내고 싶어하지만 이를 완벽하게 만족시키는 해결책은 현실 세계에서는 존재하지 않기 때문에 국가마다 연금개혁을 이루어내는 전략은 다르게 나타난다.

이에 본 연구는 2005년과 2017년에 있었던 핀란드의 연금개혁이 재정적 지속가능성을 목표로 이루어졌음에도 불구하고 타 국가에 비해 용이하였던

원인을 역사적인 맥락 속에서 찾는 데 그 목적을 둔다. 역사적 맥락에서 나타난 외부적 요인들이 연금제도의 변화에 어떻게 작용하였으며 주된 행위자들은 누구였으며 연금제도가 지닌 정책적 사상과 제도의 결합은 어떻게 형성되었는지 살펴본다. 제도 내용과 개혁 방식의 경로의존성이 2005년 개혁 이전에 만들어졌는지 확인하고 2005년과 2017년 개혁이 기존 경로를 계승하고 있는지 아니면 이를 극복하고 새로운 경로를 탄생시킨 것인지 알아내고자 한다.

연구 목적의 달성을 위해 현재 핀란드 공적연금의 현황을 정리하고 연금제도가 지향하고 있는 사상과 제도가 어떠한 방식으로 결합되어 있는지 살펴본다. 다음으로 핀란드 공적연금의 역사를 분석틀에 따라 단계적으로 추적한 후 최근 연금개혁을 가능하게 한 역사적 맥락을 확인한다. 마지막으로 우리나라에 주는 시사점을 확인해 본 연구의 결론을 제시한다.

연구의 질문들을 해결하기 위해 관련 문헌들을 검토하였으며 문헌 자료의 제한으로 인해 정확한 정보를 확인하기 어려운 경우 핀란드 연금 연구자들의 인터뷰를 병행하였다. 인터뷰 대상자와 내용 및 인터뷰 시기는 본문에 함께 기술하였다.

2. 이론적 배경 및 연구 분석틀

2.1 역사적 제도주의(Historical Institutionalism) 관점에서의 경로의존성

역사적 제도주의는 합리적 선택 제도주의 및 사회학적 제도주의¹⁾와 함께

1) 합리적 선택 제도주의(Rational Choice Institutionalism)에서 개인은 자신의 이익을 극대화하기 위해 전략적으로 행동한다고 가정한다. 제도는 효율성과 기능적 필요에 의해 설명되는데 집단행동의 문제를 해결하고, 협력을 가능하게 하며, 거래 비용을 줄이는 기능을 하게 된다. 사회학적 제도주의(Sociological Institutionalism)에서 제도는 단순한 규칙이나 절차를 넘어 상징과 도덕적 틀을 포함한다고 본다. 개인의 행동은 문화적 틀과 사회적 정당성에 의해 형성되며, 제도는 개인의 정체성과 선호에도 영향을 주기 때문에 효율성보다는 사회적 적합성(logic of appropriateness)에 의해

신제도주의의 한 한 분파로 알려져 있다. 정치학에서 새로운 제도주의의 3가지 접근법을 연구한 Hall과 Taylor(1996)는 역사적 제도주의에서 말하는 제도란 정치적·경제적 구조 속에서 형성된 규칙, 관습, 절차를 의미하며 개인의 행동은 제도에 의해 구조화되고 제도는 특정 집단에게 권력을 집중시키며 다른 집단을 주변화하는 특성을 보인다고 하였다. 제도 변화는 종종 경로의존성에 따라 일어나는데 이는 과거의 정책 유산이 현재의 선택을 제한한다는 의미이다.

경로의존의 기본적 개념은 기존의 것에 대한 인지의 결합으로 인해 기존의 것을 답습하게 되는 사회심리적 현상이다. 초기 주창자인 폴 데이비드(Paul David)와 브라이언 아서(Brian Arthur)는 특정 기술이 선택된 이유를 이해하기 위해서는 이전의 사건과 그것이 기존 기술 선택에 미친 영향을 분석해야 한다고 주장하였다. 그들은 이러한 의존성이 발생하는 이유를 시간 경과에 따라 발전한 인지적 선택이 역사적 이유로 인해 행위자들의 선택지를 줄이는 집단 기억을 형성하기 때문이라고 설명한다. 또한 복잡한 구조 내에서 형성된 강한 상호 연관성은 강한 경로의존성과 연결된다고 보고 역사적 맥락의 중요성을 강조하였다(Magnusson & Ottosson, 2009).

역사적 중요성 측면에서 논의되는 경로의존성은 사회정책의 변화를 분석하기 위한 방법으로 폭넓게 사용되고 있다. 한 나라의 노후 소득보장 체계의 발전 역시 경험적 사실에 기반해 이루어지기 마련이므로 학자들은 이를 경로의존성으로 설명한다(Schmitt, 2012; Aleksandrowicz, 2007; Ebbinghaus, 2009). 즉 제도가 어떠한 역사적 맥락에 의해 형성되었으며 이렇게 형성된 제도가 행위자의 권력과 능력 및 이익을 제약하여 공공정책을 변화시키거나 혹은 지속을 가능하게 하는지 그 특징을 고찰하는 것이다.

초기의 전통적 제도주의는 제도의 출발점에서 선택된 패턴이나 배열을 목적성 있고 정당한 것으로 보았다. 그러나 이후의 역사적 제도주의는 이러한 정당성을 문제 삼으며, 역사를 미래 발전에 대한 제약 요인으로 간주하기도 한다(Hall & Taylor, 1996). 왜냐하면 제도를 처음 설계한 이들의 이익이 경로의존성에 의해 지속적으로 반영될 수 있기 때문이다(Krasner, 1984; North,

제도가 채택된다고 본다(Hall & Taylor, 1996).

1990). 이러한 관점은 제도의 진화와 행위자들의 기대가 확립된 정책 결정 경로에 의해 깊이 고정되어 있다고 설명한다. 일단 경로가 설정되면, 행위자들은 이에 의해 제한을 받게 되고 중대한 외부 충격에 직면하지 않는 한 이를 벗어날 수 없다는 것이다.

예를 들어, 어떤 국가가 최초로 공공성을 강화한 연금제도를 구축했다면, 사적연금 중심의 제도로 전환하기는 어렵다. 제도적 변화가 발생할 가능성이 있는 유일한 경우는 경제적 또는 사회적 위기나 중대한 외부 압력이 있는 경우이다(Li, 2024). 즉, 심각한 인구 위기나 금융 위기에 직면한다면 연금제도에 변화를 주려는 정치적 의지가 더 강해질 수 있다. 그러나 이러한 상황에서도 기존 제도가 깊이 뿌리박혀 있다면 경로의존성은 변화를 막는 장벽으로 기능하게 될 수 있다.

사상과 신념도 제도와 상호작용하며 정치적 결과에 영향을 줄 수 있다. 연구자들은 정책 사상(Idea)과 제도(Institution)와의 상호작용이 역사적인 맥락을 형성하여 경로의존을 형성시킬 수 있다는 것에도 관심을 가지고 있다(Béland, 2009; Béland, 2019; Väänänen & Liukko, 2024). 특히 Béland(2009)는 제도주의를 연구할 때 이념적 과정에 주목해야 할 필요성을 주장하였다. 역사적 유산으로서의 제도가 정책 결정에 영향을 미칠 때 정책 아이디어는 의제 설정의 과정뿐만 아니라 그 이후에도 중요하다. 그 이유는 기존 정책과 관련된 문제들은 특정한 패러다임에 기반한 정책대안들과 맞물리게 되기 때문이다. 즉 개혁의 필요성이 등장하고 새로운 대안이 제시될 때 정책 참여자들과 행위자들은 사상적인 근거들을 활용해 대안을 구성하게 되는데 이러한 정책 대안을 성공적으로 구성하고 전달하는 능력은 정책 변화에 결정적 요소가 될 수 있다는 것이다.

따라서 경제적 또는 사회적인 구조적 맥락은 제도의 형성과 변화에 영향을 미치게 되고 행위자들은 제도 변화의 필요성에 직면하였을 때 기존에 경로에 의존하려는 특성을 나타내게 된다. 다만, 강력한 구조적 맥락은 경로를 진화시키거나 기존 경로를 극복하고 새로운 경로를 탄생시킬 가능성도 존재한다. 또한 사회 정책 변화의 경로의존성을 탐색할 때 제도와 사상의 상호작용 역시 주목하여 살펴볼 필요가 있을 것이다.

2.2 경로의존성과 제도변화에 관한 선행연구 고찰

역사적 신제도주의의 관점에서 경로의존성을 활용해 정책 변화를 분석한 국내 연구들은 매우 다양하다. 중소기업정책의 변화를 분석한 최근 연구(장현주, 2024)는 구조적 맥락, 제도적 맥락, 행위자 및 제도 변화로 분석틀을 구성하고 행위자의 선택 및 제도변화를 경로의존성의 관점에서 파악하였다. 구조적 맥락과 제도적 맥락이 어떻게 행위자의 제도 선택을 제약하는지에 대해서는 정책 아이디어 또는 정책 이념을 활용한 설명을 제시하였다. 하연섭과 유명미(2017)는 영유아 보육에 관한 예산정책을 신제도주의 관점에서 해석하면서 이전 시기에 마련된 정책 유산이 다음 시기 예산의 변동에 지속적으로 영향을 미친다는 가정하에 경로의존의 기본틀이 어떻게 작용하는지 분석하였다. 그 외 금융정책(김선명, 2000)이나 주택정책(남원석, 2022)도 경로의존성을 활용한 연구의 대상이 되어왔다. 해외 사례를 분석한 연구로는 스웨덴의 의료체계 변화를 경로진화의 성격으로 본 연구(홍세영·김철주·오수경, 2018)를 들 수 있다. 이 연구는 스웨덴의 민영화가 제도를 변화시키는 중대한 전환점으로 작용하였으나 기존 틀은 유지한 채 경로의 진화만 발생한 것으로 분석하였다.

연금정책과 관련하여서는 복지국가 재편의 경로의존성을 공적연금 제도 구조에 주목해 분석한 연구(김수완·백승호, 2011)와 폴란드 연금제도 변화를 연구한 사례(민기채, 2014)가 있다. 이 두 연구는 제도적 기반을 흔드는 구조적 변화에도 불구하고 연금제도가 경로 의존적 경향을 보이고 있는 것에 주목하였다. 민기채(2014)는 사회주의 이전과 사회주의 시대, 사회주의 이후의 3가지 시기를 구분하여 경제발전과 민주주의의 변화 및 체제전환 이후 내부 행위자인 노동조합과 외부 행위자인 국제기구 간의 대응을 살펴보았다. 역사적 맥락 분석과 함께 폴란드의 연금제도에서 비스마르키언 사상이 어떻게 계승되고 혁신되었는지를 경로의존성 가설을 통해 확인하였다. 김수완과 백승호(2011)는 강력한 외부 충격인 인구 고령화에도 불구하고 구조적 특성의 강력함이 서구 국가들에서 어떻게 경로 의존적으로 이어지고 있는지 파악하였으나 사상과의 상호작용은 분석하지 않았다.

Li(2024)는 뉴질랜드 연금제도의 발전 과정을 민영화 요소에 초점을 맞추어 연구하였는데 키워 세이버라는 신제도의 도입에도 불구하고 연금제도의 근본적인 논리와 정책 패러다임을 깨뜨리지는 않았기 때문에 이를 경로 창출로 볼 수 없다고 결론지었다. 1970년대 연금 개혁을 둘러싸고 양대 정당이 이념적으로 대립하였으나 온건한 개혁 시도로 이어졌고 이를 다양한 경제적, 사회적 요구에 부응하는 연금 정책 사상과 정치 체제 간의 상호작용이 반영된 것으로 파악한 것이다. 모호한 개혁 전략은 외부적 충격에도 유효하였으며 이를 경로의존성의 심화로 보았다. 그밖에 Väänänen와 Liukko(2024)는 최근의 핀란드 연금개혁 과정을 프랑스와 비교하며 사상과 제도 결합의 경로의존성을 언급한 바 있다. 국가적으로 형성된 아이디어와 제도가 어떻게 전문가들의 사고를 형성하며 연금 개혁의 가능성을 제한하는지 연구한 것이다. 결론적으로 핀란드에서는 연금에 대한 접근 방식이 산업적, 시장적 정당성에 의해 지배되기 때문에 소득 분배 대신 효율성과 개인의 책임을 강조하는 개혁을 더 쉽게 추진할 수 있게 해준다고 보았다. 다만, 이 연구는 핀란드 공적 연금 제도의 형성기부터의 역사적 과정을 탐색하거나 다양한 행위자들의 정치적 역할을 고려하지 않았기에 본 연구와 차이가 있다.

연금정책과 관련한 경로의존성 연구의 결론이 기존 경로의 답습이나 경로의 진화에만 그치고 있지는 않다. Overbye(2007)는 1990년대 유럽의 연금 개혁을 보장성의 축소와 극적인 설계 변경을 포함한 경로 개적으로 평가하였으며 공적연금과 사적연금의 혼합으로 이행 역시 인구고령화와 같은 구조적 맥락에 따른 새로운 경로의 창출로 해석되고 있다(Ebbinghaus & Gronwald, 2011).

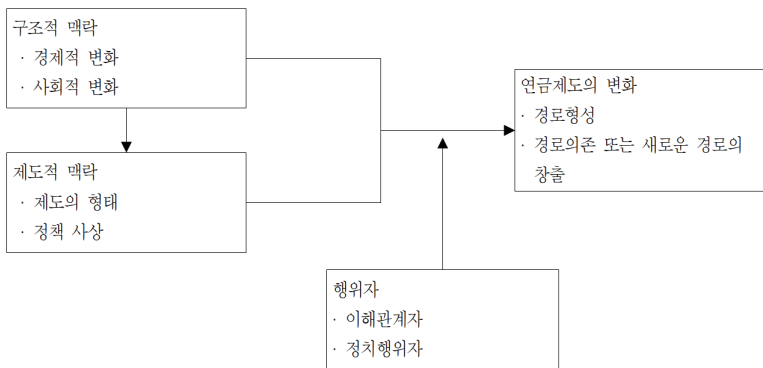
이상 선행 연구 검토를 통해 역사적 제도주의에 근거한 경로의존성은 한 나라의 연금정책 변화 과정을 연구하는데 유용한 틀이 될 수 있음을 확인할 수 있었다. 선행 연구들은 경제적 변화나 사회적 변화와 같은 구조적 맥락이 제도의 변화에 영향을 주고 제도와 사상의 상호작용은 행위자들의 판단과 결합하여 경로의존이나 경로의 진화 또는 새로운 경로의 창출로 이어질 수 있다는 근거를 제시하여 준다.

2.3 분석틀

핀란드 연금제도의 변화와 개혁과정을 역사적 제도주의 관점에서의 경로 의존성을 중심으로 분석하기 위해 <그림 1>과 같이 분석틀을 마련하였다. 역사적 단계별로 경제적 변화와 사회적 변화와 같은 구조적 맥락이 제도적 맥락에 어떠한 영향을 끼치게 되며 정책 사상과 제도의 상호작용에 의해 만들어진 제도적 맥락이 경로형성과 경로의존 또는 경로의존의 심화나 새로운 경로의 창출로 이어지는 과정을 탐색할 것이다. 본 연구에서 경로의 형성은 제도 창설 초반 및 초기 개혁에서 이행된 과정을 의미하며 경로의 창출은 형성된 경로가 변형되어 새로운 경로가 만들어지는 것을 의미한다. 또한 이 과정에서 행위자는 누구이며 그 역할은 무엇이었는지도 알아내고자 한다. 이를 위해 장현주(2024)의 분석틀을 변형하여 사용하였다.

연금제도 변화의 분석 시기는 총 4단계로 구분하였다. 소득비례 연금과 기본 안전망이 대결하였던 1930년대부터 1950년대까지를 1단계로, 소득비례 연금과 국민연금의 경쟁적으로 발전하였던 1960년대부터 1980년대까지를 2단계로, 그리고 소득비례 연금 중심의 공적연금이 정착하게 된 1990년대를 3단계로 구분하였다. 마지막으로 2000년대 이후에서 2017년 개혁까지를 4단계로 구분하였다.

<그림 1> 분석틀



3. 공적연금의 사상적 지향과 핀란드 연금제도

3.1 공적연금의 2가지 사상적 지향(Ideological orientation)

현대 공적연금의 2가지 사상적 모델은 베버리지형(Beveridge)과 비스마르크형(Bismarck)으로 대별(大別)한다. 베버리지형 모델의 특징은 부조의 원리로 조세를 재원으로 하며 재분배 원리가 강력하고 전형적으로 일정액(flat-rate)을 지급하는 형태를 지니며 소득이나 자산 평가에 따른 연금을 지급한다는 점이다. 반면, 비스마르크 모델은 피용자와 사용자의 기여를 재원으로 하며 전형적으로 소득에 비례하고 기여금의 사전 적립이 가능하고 일정의 보험원리를 적용하는 것이 특징이며 개인의 책임이 강조된다(Ritola & Väänänen, 2023).

이 두 가지 이상적 유형의 연금제도는 각각 특정한 ‘공정성 규범(fairness norm)’ 또는 ‘사회 정의의 원칙(principle of social justice)’에 의해 정의되고 있다. 비스마르크식 규범은 ‘형평성(equity)’ 원칙, 즉 공로주의 원칙(meritocratic principle)에 기반을 두고 있는데 이는 사회의 각 구성원이 연금 시스템을 유지하기 위해 기여한 대가에 상응하는 혜택을 받아야 한다는 원칙으로, 그 혜택은 가입자 각자의 총기여금으로 측정된다. 반대로, 베버리지식 규칙은 ‘평등(equality)’ 원칙에 기반하고 있으며, 이는 모든 시민이 필요 수준이나 개인의 국가 기여의 중요성에 관계없이 동일한 유형과 정도의 복지를 제공받을 권리가 있다고 가정한다(Breyer, Breunig, Kapteina, Schwerdt & Sterba, 2025).

비스마르크 연금제도는 흔히 소득비례형 연금(earnings-related pension)으로 불리는데 그 이유는 상기한 추상적 개념 외에 노동 공급의 왜곡을 최소화하려는 목적과 상응하기 때문이다. 가입자가 기여하는 정도에 따라 수급 자격을 획득할 수 있을 때 노동 공급의 왜곡이 최소화될 수 있으므로 근로와 연금(working and pension)은 긴밀하게 연결되어 있다. 따라서 사회 전체가 완전고용을 지향하는 사회민주주의(Social democracy) 사상과도 관련된다. 반면, 베버리지 연금제도에서 기여금은 세금의 성격을 가지며 수급자의 급여액 수준은 내가 납부한 세금의 반환과는 직접적 연관을 지니지 않는다.

비스마르크형 공적연금 즉 소득비례형 연금은 그 태생에 맞게 독일의 법정연금이 대표적이다. 캐나다의 소득비례 연금인 CPP(Canada Pension Plan)와 일본의 후생연금제도도 여기에 해당한다. 완전 비례를 추구하지는 않으나 미국의 OASDI(Old-Age, Survivors, and Disability Insurance)나 스위스 연금제도(OASI state pension) 그리고 우리나라 국민연금 역시 비스마르크형에 속한다. 베버리지형 연금제도를 유지하는 국가는 그 태생에 맞게 영국이며 영연방에 해당하는 뉴질랜드나 호주도 조세를 재원으로 하는 베버리지형 기초연금제도를 유지하고 있다. 네덜란드의 기초연금 역시 베버리지형에 속한다. 다만, 현재 많은 OECD 국가들은 복수의 공적연금 제도를 운영하며 베버리지형과 비스마르크형을 함께 활용하고 있기도 하다.

종합하면 재분배 강도가 낮을수록, 급여의 소득비례적 특성이 강력할수록, 보험료 이외의 조세 재원이 투입되지 않을수록 비스마르크형에 가깝다고 할 수 있다. 이론적 배경에서 검토한 Béland(2009)의 주장과 연관시켜 볼 때 베버리지형과 비스마르크형이라는 2가지 정책 아이디어는 문제를 인식하는 과정 그리고 개혁을 제안하는 내용에도 영향을 미칠 수 있으며 개혁의 필연성을 구축하는 담론 과정 즉 정책 행위자들이 자신의 이익을 인식하는 방식과 그들이 동원하는 환경에도 영향을 미칠 수 있을 것으로 짐작할 수 있다.

3.2 현 핀란드 공적연금 제도 체계

현재 핀란드 공적연금은 가장 많은 급여를 담당하는 법정 소득비례 연금(Statutory earnings-related pension)을 주축으로 거주기반의 국민연금(Residence-based National pension)과 보충연금(Guarantee pension)의 3가지로 구성되어 있다.

이 중에서 소득비례 연금은 은퇴 이후에도 은퇴 이전의 적정한 소비수준을 유지하는 것을 목적으로 설계하였으며 국민연금과 보충연금은 소득비례 연금의 급여수준이 낮은 이들에게 최저 생활 수준을 보장해 주는데 그 목적이 있다(Ritola & Tuominen, 2024). 그 외에 연금 수급자들을 위한 주택수당(Housing allowance)도 지급되는데 이는 연금은 아니지만 핀란드의 주거 특

성을 고려하여 지급되고 있으며 노후소득 보장의 한 부분을 담당한다.

소득비례 연금은 단일제도는 아니며 일반 근로자가 가입하는 연금제도, 어업종사자의 연금제도, 지방공무원 및 중앙공무원의 연금제도, 루터교회 종사자와 자영업자 그리고 농업종사자의 연금제도로 나뉘어 있다. 이중 민간근로자와 어업종사자는 민간부문으로 지방공무원과 중앙공무원 그리고 루터교회 종사자는 공공부문으로 자영업자와 농업종사자는 자영업 부문으로 크게 구분한다(Finnish Centre for Pensions, 2025). 각 제도가 포괄하는 대상자는 각각 다르지만 제도 내용을 일치시키고자 하는 노력으로 가입자 개인이 부담하는 보험료율은 동일하게 운영하고 있으며 급여 산식의 적용 원리도 동일하다.

<표 1> 2025년 핀란드 소득비례 연금의 부담수준

(단위: %)

대상자/연금법	총 보험료율	개인 부담 보험료율	
		근로자 및 자영업자, 53세 미만 & 63세 이상	근로자 및 자영업자, 53-62세
민간근로자/Employees Pensions Act(TyEL)	24.85	7.15	8.65
어업종사자/Seafarer's Pensions Act(MEL)	19.0	7.15	8.65
지방공무원/Public Sector Pensions Act(JuEL)	26.75	7.15	8.65
중앙공무원/Public Sector Pensions Act(JuEL)	24.85	7.15	8.65
교회종사자/Public Sector Pensions Act(JuEL)	28.96	7.15	8.65
자영업자/The Self-employed Persons' Pensions Act(YEL)	23.2	24.1	25.6
농업종사자/Farmers' Pensions Act (MYEL)	13.9/13.3	24.1	25.6

자료 : Finnish Centre for Pensions(<https://www.etk.fi>)/Finnish Pension System/Financing and Investments/Pension Contributions (2025년 4월 10일 추출)

2022년을 기준으로 핀란드에 거주하는 연금 수급자 중 약 66%는 소득비례 연금만 받고 있다. 같은 해 신규 소득비례 연금 수급자의 평균 연금액은 €1,999였으며 남성근로자의 보험료 부과 월평균 급여인 €3,733와 비교할 때 약 53.5%인 것을 알 수 있다(Ritola & Tuominen, 2024).

소득비례 연금에는 재분배 요소가 없어 적립률이 그대로 적용되는데 유급 고용 및 사업주로서의 경력 기간에 해당하는 모든 소득이 급여에 반영되고 기본적으로 17세부터 연간 소득의 1.5%가 적립된다. 단, 2017년부터 2025년까지는 53세부터 62세의 기간에 대해 1.7%의 적립률을 적용하고 있다. 이는 은퇴를 늦추도록 유도하기 위한 정책으로 63세 이후에도 소득 활동을 지속할 경우, 적립률은 다시 1.5%가 된다.

의무가입 상한 연령은 1957년 이전 출생자는 68세, 1958년부터 1961년 출생자는 69세, 1962년 이후 출생자는 70세이다. 누적 연금액은 1년 단위로 계산되는데 전술한 바와 같이 기본적으로 연간 소득에 1.5%를 곱해 산출된다. 예를 들어 연간 수입이 €40,000 라면 매월 €50 즉, 연간 €600의 연금이 적립된다. 소득비례 연금은 해당 연령 코호트의 기대 수명 계수의 영향도 받게 되는데 이는 누적 연금액을 산출하는데 사용된다. 이 기대 수명 계수는 2005년 핀란드 연금개혁을 통해 도입되었다(Finnish Centre for Pensions, 2025).

소득비례 연금을 전혀 받지 못하거나 소득비례 연금액이 적은 경우 핀란드 사회보험청(Kela; Kansaneläkelaitos)에서 지급하는 국민연금을 받을 수 있다. 국민연금의 수급 자격은 핀란드 사회보장의 적용을 받는 대상자이면서 16세 이후 최소 3년 동안 핀란드에 거주한 적이 있어야 한다. 거주 기간에 따른 감액도 적용하는데 16세 이후 국민연금 수급 연령까지 80% 이상을 거주하고 있었다면 이에 따른 감액은 적용받지 않는다.

국민연금 급여액은 소득비례 연금액에 따라 달라진다. 2025년을 기준으로 배우자가 없는 이는 소득비례 연금이 월 €1,617.12 미만이어야 하며 유배우자인 경우에는 소득비례 연금액이 월 €1,449.12 미만이어야 국민연금 수급 자격을 얻는다. 국민연금의 최대 급여액은 배우자 유무에 따라 각각 월 €783.41와 €699.42이다. 2025년을 기준으로 소득비례 연금이 전혀 없거나 월 €66.29를 초과하지 않으면서 다른 기준을 만족할 때 국민연금 전액을 받을

수 있다(Kela, 2025).

보충연금(Guarantee pension) 역시 핀란드 사회보험청인 Kela에서 지급하며 세전 연금 총액이 2025년을 기준으로 월 €978.34 미만일 때 보장받을 수 있다. 보충연금은 핀란드 및 해외에서 오는 다른 모든 연금의 영향을 받는다. 소득비례 연금과 관련하여서는 노령연금, 장애연금, 유족연금으로 지급되는 모든 종류의 연금을 포함한다. 다른 연금이 전혀 없다면 최저 연금액 전액을 보장하는데 2025년을 기준으로 월 €986.30이다.

순연금 소득과 주택수당의 합산은 명목 액수보다는 낮아지게 되는데 이는 연금에 부과되는 세금 때문이다. 핀란드 국민연금의 재원은 전액 중앙정부의 세수이지만 국민연금 수급자는 자신이 수령한 국민연금과 소득비례 연금의 합산에 따라 세금을 납부하여야 한다. 모든 연금은 과세 대상이나 연금 수급자가 수령하는 주택수당에 대해서는 과세하지 않는다. 아래 <표 2>는 2025년도 기준 무배우자 1인에 대한 연금과세 및 순연금 수준을 나타낸 것이다 (Finnish Tax Administration, 2025). 2024년 기준 남성근로자의 보험료 부과 월평균 급여는 €3,951이다(Statistical database, 2025).

<표 2> 2025년 핀란드 무배우자 1인 월 연금 급여 수준

(단위: €)

소득비례 연금	국민연금	보충연금	총연금	세금	세율(%)	순연금
-	-	986.30	986.30	-	-	986.30
-	783.41	202.89	986.30	-	-	986.30
100.00	766.53	119.77	986.30	-	-	986.30
200.00	716.53	69.77	986.30	-	-	986.30
323.63	654.70	7.97	986.30	-	-	986.30
400.00	616.53	-	1,016.53	-	-	1,016.53
491.58	570.74	-	1,062.32	-	-	1,062.32
600.00	516.53	-	1,116.53	-	-	1,116.53
800.00	416.53	-	1,216.53	27.08	2.2	1,189.45
1,000.00	316.53	-	1,316.53	66.97	5.1	1,249.56
1,200.00	216.53	-	1,416.53	108.01	7.6	1,308.52

소득비례 연금	국민연금	보충연금	총연금	세금	세율(%)	순연금
1,449.12	91.99	-	1,541.11	159.14	10.3	1,381.97
1,500.00	66.53	-	1,566.53	169.57	10.8	1,396.96
1,617.12	7.99	-	1,625.11	193.61	11.9	1,431.50
1,750.00	-	-	1,750.00	244.87	14.0	1,505.13
2,000.00	-	-	2,000.00	332.35	16.6	1,667.65

자료 : Kela, Examples of pension income and taxation (<https://www.kela.fi/pension-income-and-taxation#examples-of-total-pension-and-net-pension-in-2024>)

3.3 핀란드 공적연금의 사상적 지향과 제도의 결합 형태

현재 핀란드 공적연금의 현황을 검토한 결과 소득비례 연금제도는 비스마르크 형으로 국민연금과 보충연금은 베버리지형으로 그 역할이 구분되어 있다는 것을 확인 할 수 있었다. 즉 소득비례 연금의 사상적 지향은 공정성 규범에 기반하고 있으며 국민연금과 보충연금은 사회 정의를 실현하는 수단으로 기능한다.

핀란드 소득비례 연금의 사상적 지향은 급여 산식을 통해 더욱 명확하게 확인할 수 있었다. 기여를 통한 개인의 책임 강조에 이어 재분배 요소가 없이 소득에 비례한 적립률이 그대로 적용되며 기대여명 계수를 사용함으로써 일정의 보험원리를 활용하고 있기 때문이다. 소득비례 연금은 은퇴 이후 적절한 소비수준을 유지하는 것을 목적으로 설계되었기에 제도의 형태는 이러한 사상적 지향과 명확한 관련성을 나타낸다.

반면, 국민연금과 보충연금은 소득비례 연금의 급여수준이 낮은 이들에게 최저 생활 수준을 보장한다는 목적에 따라 강력한 재분배 원리를 실현하고 있다. 자산이나 그 외의 소득은 평가되지 않으며 근로기간 동안 소득비례 연금이 적립되지 못한 이들을 보호한다는 사회적 정의의 원리가 해당 제도들과 결합되어 있는 것이다. 다만, 베버리지형 연금제도는 전형적으로 일정액을 지급하는 형태를 지니나 핀란드의 국민연금과 보충연금은 이러한 형태에서 멀어져 있다.

4. 핀란드 연금제도의 발전

4.1 1단계 1930년~1950년대:

소득비례 연금 대 기본 안전망의 대결

4.1.1 구조적 맥락

핀란드는 1809년부터 러시아의 대공국이었던가 1917년에 독립하였다. 이 시기 연금정책 수립에 영향을 준 구조적 맥락은 농업 사회에서 임금 기반의 산업사회로의 전환, 생활 수준의 향상에 영향을 준 경제적 성장 그리고 사망률 감소에 따른 인구구조의 변화로 요약할 수 있다(Salminen, 1995). 그러나 Salminen(1995)의 견해에 더해 2차 세계대전 역시 연금제도 변화에 영향을 미치게 된 중요한 구조적 요인으로 다루어야 할 것이다.

핀란드의 산업사회 전환은 다른 스칸디나비아 국가들에 비해 늦었다. 스웨덴과 노르웨이, 덴마크가 1930년대까지만 농업 중심의 산업구조를 유지하였다면 핀란드는 1950년대까지도 농업 의존적 경제구조가 지배적이었다. 특히, 임산업의 혁명은 상대적으로 오랫동안 농업사회를 유지하게 만든 원인이었다. 1940년대까지 전체 생산인구 중 60% 이상이 농업에 종사하였고 1950년대에도 40% 이상이었는데 같은 시기 제조업 종사자의 비중은 40%에 미치지 못했다(Pöintinen, 1983).

농업에 의존한 경제 체제였음에도 불구하고 기술적 농업 혁명의 결합으로 핀란드의 경제는 비약적으로 성장하게 되는데 1900년대를 기준으로 할 때 1950년대의 국내 총생산량은 3.8배로 늘어났다. 그러나 다른 스칸디나비아 국가와 비교하였을 때는 경제수준이 상대적으로 낮은 편이었으며 2차 세계대전 이후에는 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 급격한 물가 상승을 경험하게 된다(Hjerpe, 1989).

15세에서 64세까지의 생산인구는 1900년 약 60%에서 1950년에 약 63%까지 증가하였다(Hjerpe, 1989). 65세 이상 노인인구는 1900년대 약 5%에서 1950년대 약 7%까지 증가한 것으로 파악된다. 반면, 15세 미만 인구 비율은

1900년대 약 35%에서 30%로 감소하였다. 농업 종사자가 많았기 때문에 도시 지역 거주자보다 농촌 지역 거주자가 상대적으로 많은 구조가 상당한 기간 유지되었으나 1950년대부터는 임금노동자의 비중도 늘어나게 되었다 (Salminen, 1995).

핀란드는 1930년대부터 경제 성장을 경험하지만 2차 세계대전의 일부로 러시아와 전쟁을 치르게 된다. 최초의 민간 대상 공적연금이 시행된 1939년부터 핀란드와 구소련간의 겨울 전쟁이 시작되었으며 이것은 계속 전쟁²⁾으로 이어졌는데 이러한 전쟁의 연속은 안정적인 사회보장제도의 운영에 타격을 주었다.

이상의 구조적 맥락은 제도적 맥락에 직접적인 영향을 주기도 하고 행위자들이 연금정책 수립하고 변경하는 데에도 영향을 미쳤을 것으로 짐작할 수 있다.

4.1.2 제도적 맥락

이 시기 연금제도의 주요 변화는 다음과 같다. 먼저 1937년 제도의 창설과 1956년 법률 개정을 통한 제도의 개혁 그리고 1961년 근로자를 위한 추가적 연금제도 도입의 3가지이다.

핀란드 공적연금은 공무원을 대상으로 19세기에 시작하였으나 일반 국민을 위한 연금제도는 1937년에 법률을 제정해 1939년부터 시작되었으며 그 명칭은 국민연금(kansaneläke; National Pension)이었다. 이는 완전 적립 개인 계좌 방식의 소득비례형 제도로 보험료율은 1%였다가 2%로 인상하였으나 낮은 보험료율로 인해 소득보장 수준도 낮았다. 보험원리를 적용한 저축 방식을 원칙으로 하되 장애연금의 재원에는 일반 조세가 동원되었다(Ritola & Väänänen, 2023).

그러나 국민연금법 시행 과정에서 곧 문제가 나타났다. 전술하였듯 법이 시행된 같은 해에 발발한 전쟁은 국민연금의 운영을 여러 면에서 어렵게 만

2) 2차 세계대전의 일부였던 핀란드와 구소련 간의 전쟁 중 겨울전쟁은 1939년 11월부터 1940년 3월 사이에, 계속 전쟁은 1941년 6월부터 1944년 9월에 벌어졌다(저자 주).

들어 보험료 징수가 어려워졌으며 실제로 보험료의 징수를 1942년까지 연기하였다. 연금 자금은 안전한 생산 활동에 분산 투자할 예정이었으나 정부는 전쟁 중에 특별법을 만들어 전쟁 자금 조달에 연금 자금을 투입하였다. 실제 투자 활동은 전쟁 후어나 가능해졌는데 핀란드의 전력 산업화 과정에서 국민연금 기금이 중요한 역할을 하기도 하였다. 1942년에는 최초의 장애연금이 지급되었지만 그 규모는 매우 작았고 수령자는 많지 않았다. 노령연금은 1949년부터 지급되기 시작했으나 2차 세계대전 이후 발생한 심각한 인플레이션으로 납부한 금액의 가치는 크게 감소하였다(Bergenheim, 2012). 제도 창설 시 이미 55세 이상인 자들은 국민연금법의 적용에서 제외되어 있었고 국민의 불만이 고조되자 의회에서는 법 전체의 폐지를 요구하기도 했다. 비판의 정도가 심각해지자 정부는 법 개정에 대한 논의를 시작하였다(Niemelä & Salminen, 2006).

이에 1956년 법률을 개정하고 1957년부터는 사전 적립식의 수지균형 연금제도를 포기하게 된다. 변경된 국민연금은 조세를 재원으로 하며 소득 평가를 통해 일정액을 일괄 지급하는 형태였다. 이는 현재 핀란드 사회보험청(Kela)에서 운영하는 국민연금(National Pension)으로 이어지고 있다. 국민연금이 정액제 연금이 되자 농업인구가 대다수였던 당시 핀란드의 상황에서 도시를 제외한 지역에서 환영을 받았고 특히, 개정된 국민연금은 농촌 여성의 소득을 증가시키는데 기여하였다(Ritola & Väänänen, 2023; Kela, 2025). 한편, 조세를 기반으로 한 연금제도를 지탱하고 있는 이들은 세금을 납부하는 도시 주민과 임금노동자들이었으며 농촌 주민들은 노인이 된 이후에도 농업을 지속해 소득을 보유했 수 있었으나 이들은 은퇴 후 소득이 완전히 단절되므로 농업인들과는 처지가 달랐다. 또한 기존에 쌓여있던 보험료도 변경된 국민연금 지급에 사용되었기에 임금노동자들의 불만이 가중되었다.

이에 새로운 소득비례 연금을 만들기 위한 소득비례 연금 위원회가 1956년에 설립되었으며 “공무원 연금을 모두에게(civil servant’s pensions for all)”라는 구호가 활용되었다(Hietaniemi & Ritola, 2007). 해당 위원회는 2개의 법안을 제안하였는데 이를 통해 일반 근로자 연금법(Employees’ Pension Act; TEL), 비정규 근로자를 위한 연금법(Temporary Employees’ Pension Act; LEL)

이 각각 1961년과 1962년에 만들어졌다. 이로써 핀란드는 스웨덴 이후 소득 비례 연금을 법제화한 두 번째 북유럽 국가가 되었다(Risku & Vidlund, 2008).

1961년에 만들어진 일반 근로자 연금(TEL)의 기본적 원리는 다음과 같다. 최종 근무 연도 급여의 40%를 보장하고 1년 단위 적립률은 1%로 하였으며 은퇴 나이는 65세였다. 보험료는 전액 고용주가 부담하였다. 18세부터 가입하지만 적립률이 적용되는 것은 23세부터였다. 6개월 이상 고용계약이 되어 있는 경우 의무적으로 가입하여야 하며 급여 종류는 노령연금과 장애연금이 었다. 연금 연동은 임금상승률에 따르고 재정방식은 부분 적립방식으로 하였다. 반면, 비정규 근로자 대상 연금(LEL)은 생애 평균소득을 기반으로 지급 한다는 점에서 차이가 있었다. 또한 기금은 일반 사보험사나 연금기금 운용 기관에 분산되는 방식을 채택하였다. 두 법안은 모두 1962년 7월 1일에 발효 되었다(Niemelä & Salminen, 2006).

4.1.3 행위자

1937년에 도입된 최초의 민간 공적연금인 국민연금은 정부의 주도로 시작 되었다. 핀란드 정부는 1927년 노령 및 장애연금에 대해 보험 원칙에 기반한 제도와 생활보호 원칙에 따른 제도의 두 가지 형태로 제안해 줄 것을 전문가 들에게 주문하였다. 이후 정부는 보험 원칙을 따른 노령 및 장애연금 법안을 1928년 11월에 국회에 제출하였으나 1929년 국회 해산과 함께 해당 법안은 자동 폐기 되었다(Salminen, 1995). 1930년대에는 대공황으로 인해 경제적 불안과 정치적 혼란이 이어지면서 본격적인 논의가 이루어지지 못하다가 1935년에 다시 정부 주도의 새로운 논의가 진행되었다. 당시 농민당(Agrarian League)은 생산인구의 다수를 차지하던 농업인구 덕택에 정치적 역할과 힘이 강력한 위치였음에도 불구하고 국민연금에 대한 구체적인 안은 내놓지 못했다. 농민당이 구체적인 안을 내놓지 못한 상황에서 사회민주당(Social Democratic Party)은 보험 원칙에 따른 운영을 기반으로 하되 국가 재정이 허용하는 한 일부는 복지 원칙에 따라 운영되는 노령 및 장애연금법을 제정해야 한다고 주장하였다. 농민당은 이 제안을 호의적으로 받아들였으며 1937년

제정된 국민연금법은 농민당과 사민당 간의 타협의 산물임과 동시에 초당적인 결과로 평가된다(Niemelä & Salminen, 2006).

그러나 2차 세계대전 이후 새로운 연금제도의 논의에서 농민당은 이전과 달리 적극적으로 참여하는 모습을 보인다. 구조적 맥락에서 검토한 바와 같이 핀란드는 다른 유럽 국가들에 비해 산업화가 늦었기 때문에 독립적인 지위를 지니고 있었던 농민들의 정치적 역할과 힘은 상대적으로 강력하였다. 이는 스칸디나비아 국가들 대부분에서 나타난 공통된 현상이지만 특히, 핀란드에서는 더욱 두드러졌으며 농민들은 매우 중요한 사회계층이었다(Alestalo 1986).

이 시기부터 연금정책과 전략은 농민당과 사회민주당 간에 크게 차이를 보이기 시작하였는데 전자는 보편적인 정액제도를 지지하였던 반면, 후자는 소득비례 연금을 선호하였다. 즉 농민당은 농촌에 유리한 사회안전망을 우선시하였고 사회민주당은 산업 투자가 가능하고 근로자들이 미래를 위해 저축할 수 있는 방향으로 연금제도가 발전해야 한다고 주장하였다. 농업의 성장과 함께 농민당은 역할은 강력하였고 사회민주당은 패권적 위치를 달성하지 못한 상태였다. 결과적으로 농민당의 주장이 승리하여 국민연금 은 정액제 연금으로 변경된다. 이에 1956년의 국민연금 개혁은 종종 농민당에 의한 ‘평등급 탈취’로 불리기도 한다(Niemelä & Salminen, 2006).

이후 임금노동자들을 위한 소득비례 연금의 논의 과정은 다음과 같다. 1956년 12월부터 이 문제를 연구하기 위한 위원회가 설치되었는데 위원장은 정부 위원이 담당하였으며 총 11명의 위원이 위촉되었다. 이 중 6명이 노동시장 조직의 대표로 구성되었다. 중앙 노동조합(SAK)은 국민연금 외에 소득에 따라 결정되는 추가 연금의 필요성을 주장하면서 사용자가 모든 비용을 부담할 것을 요구한 반면, 사용자 대표(STK)는 노동자가 함께 부담하는 자발적 연금모델을 지지했다. 위원회에서는 자발적인 보험제도로 할 것인지 의무 보험으로 할 것인지, 기금은 분산형으로 운영할 것인지 국민연금과 별개의 중앙집중식으로 운영할 것인지 논의하였다. 그러나 사용자와 근로자 모두 기존 국민연금 운영 기관에 집중된 시스템은 논의조차 하지 않았다(Bergenheim, 2012). 여기서 분산형 시스템이란 기존 보험사나 연금기금 운영

사 등을 통해 연금 기금을 관리하는 것을 말한다.

소득비례 연금이 정규직 근로자에게만 적용되므로 농민당의 지지층인 농민과 임업 및 수송 노동자들이 법 혜택을 받을 수 없었기에 농민당의 태도는 냉담했다. 사회민주당은 보수당인 국민연합과 함께 법안을 준비하였고 위원회는 사회민주당의 법안을 위원회 제안안으로 채택하였다. 사회민주당과 국민연합 의원으로 구성된 멤버들이 사전에 결정한 것이기에 국회 통과시 법안은 거의 수정되지 않았다(Bergenheim, 2012).

1961년에 만들어진 소득비례 연금법은 사회민주당과 노동조합의 반격으로 여겨지고 있다. 소득비례 연금의 성립에는 노동시장 대표들의 노력도 중요했지만 농민당의 무관심도 이에 기여한 것으로 여겨진다. 소득비례 연금에 대한 농민당의 논란은 거의 없었고, 단기 근로자들을 위한 별도의 연금법 제정이 약속되었을 때에도 반대하지 않았다. 결론적으로 사회민주당은 보수당과 고용주 연합(STK)에 지지를 요구하여 개혁을 달성할 수 있었으며 핀란드 일반 근로자 연금(TEL) 법안의 기본 구조는 고용주 연합(STK)과 노동조합(SAK) 간에 협상으로 완성되었다. 고용주가 자금을 지원하고 법으로 규제되는 완전 소득비례 연금에 두 조직이 합의하였고 이를 수용하기만 하면 되기에 사회민주당으로서는 매우 쉬운 과정이었다(Kangas 2007).

4.1.4 경로의 형성

공적연금이 태동하여 1950년대 말에 이르기까지 뚜렷한 경로형성이나 경로의존성을 발견하기는 어렵다. 최초의 연금제도는 사실상 정부 주도로 이루어졌으나 경제 상황이나 전쟁과 같은 외적인 요인들로 인해 성공하지 못했고 이후 제도의 개혁은 정부 주도가 아닌 정당 중심으로 이루어져 행위자 간의 역할 변화가 이루어진다. 1950년대 말 근로자 연금제도의 탄생에는 정당뿐만 아니라 노동자 대표와 사용자 대표의 역할이 두드러지는 모습을 보여준다. 따라서 1930년대부터 1950년대까지 진행된 공적 연금제도의 변용은 기본 안 전망과 소득비례 연금의 대결이었다고 할 수 있으며 그 과정에서 주도적 행위자들 역시 특정 경로를 따르지 않고 달라지는 모습을 보여주었다.

제도와 사상 간의 결합 형태를 살펴보면 기본적 사회안전망의 기능은 국민연금이 소득비례 연금이 담당하는 것으로 나누어지는 경향을 발견할 수 있다. 다만, 이 시기는 두 제도의 공존이 지속됨으로써 다층적 연금 구조가 형성될 것인지 한 제도가 사라지고 다른 제도만 유지될 것인지는 알 수 없는 상태였다. 따라서 핀란드 연금제도 발전 경로에서 주목해 보아야 할 사항은 소득비례 연금이 법적 연금으로 자리하게 되었으므로 향후 핀란드 연금제도 내에서 중추적 역할을 담당할 수 있게 될 것인지, 그리고 소득비례 연금의 창설 시 그 내용을 구체화한 노동시장 주체들 즉, 사용자 연합과 노조의 기여는 이후의 연금개혁에서도 정치적 논쟁을 최소화하게 만드는 시작점이 될 것인지의 여부이다.

4.2 2단계 1960년~1980년대:

소득비례 연금과 국민연금의 경쟁적 발전

4.2.1 구조적 맥락

핀란드는 1961년 유럽 자유무역연합(EFTA)에 가입하였고 1969년에는 OECD 회원국이 되었으며 1974년에는 자유 무역 협정에 서명하는 등 개방적 성장 중심의 경제 정책을 가속하였다(Niemelä & Salminen, 2006). 이러한 결과로 1970년부터 1975년까지 연평균 4.6%의 GDP 성장률을 달성하게 된다 (Forssell, 1985).

제2차 세계 대전 이후 다른 OECD 국가들 역시 지속적인 경제 성장을 경험할 수 있었다. 그러나 이는 석유 위기로 막을 내리게 되는데 1974년에서 1979년 사이 석유 가격이 크게 상승하여 전 세계적인 인플레이션과 경기 침체가 나타났다. 핀란드도 1975년부터 경제 성장이 정체되기는 하였으나 다른 OECD 국가들보다 시기가 늦었으며 그 정도도 심각하지 않았다. 1976년부터 1983년까지 GDP 성장률은 2.9%였는데 이는 유럽 평균보다 높은 수치였다 (Forssell, 1985). 이때의 경기 침체는 핀란드 경제 정책의 방향을 전환하는 계기가 되었는데 1977년부터 정부는 경기 부양책을 통해 기업의 경쟁력을 지

원하기 시작했다. 그러나 핀란드의 경기 침체가 완화될 수 있었던 가장 큰 원인은 구소련으로의 무역 확대를 통한 수출 성장에 있었다. 구소련에게 석유를 공급받고 다른 물품을 수출함으로써 1980년대 핀란드의 경제 수준을 다른 유럽 국가들에 비해 높게 유지하였다(Hjerpp, 1989).

이 시기 국제적 경쟁력 강화를 통해 경제 성장을 도모하는 한편, 사회보장 확대의 필요성도 강조되었는데 그 이유는 사회적 소득 이전이 소비자들의 수요를 증가시켜 경제 성장의 조건을 확보할 수 있다고 여겨졌기 때문이다. 기존에 농업 중심이었던 사회가 1970년대 중반에 이르러서는 산업 및 서비스 중심으로 변모하는 등 사회 구조도 변화하였으며 그에 따라 더 많은 인구 집단이 사회보장 시스템에 접근할 수 있게 되었다. 따라서 사회보장 제도 역시 현대적으로 발전할 필요성이 요구되었다(Niemelä & Salminen, 2006).

한편, 주변의 스칸디나비아 국가들이 복지국가 모델을 구성하고 발전시켜 나간 것도 핀란드 연금제도에 영향을 미친 중요한 구조적 맥락의 하나로 볼 수 있다. 스웨덴은 전국민 공통의 기본 연금에 직역별로 소득비례 연금을 추가해 발전시켜 나가고 있었고 덴마크 역시 유사한 구조로 연금제도를 운영하고 있었으며 총연금 소득대체율을 증가시켜 노후 소득보장을 강화해 나가는 추세였다(Kangas, Lundberg & Ploug, 2010).

4.2.2 제도적 맥락

1960년대에서 1980년대까지의 제도적 변화는 국민연금과 소득비례 연금 모두의 경쟁적 발전으로 특징 지어진다. 이는 핀란드 경제발전의 힘입은 결과이다. 근로자 연금제도에 이어 지방 정부 공무원을 위한 소득비례 연금법이 1964년 발효되었고 루터교회 종사자들을 위한 연금법도 1967년에 발효되었다. 이후 1970년 농민들을 위한 연금법(MYEL)이 시행되면서 소득비례 연금제도의 입지는 더욱 강화되었다. 확대되는 인구 집단의 하나였던 자영업자들도 자영업자 연금법(YEL)을 갖추게 되면서 소득비례 연금은 거의 모든 국민을 포괄하는 수준으로 성장하게 되었다(Hannikainen & Vauhkonen, 2012).

기존에 노령연금과 장애연금 뿐이었던 연금 종류에 유족연금이 추가되었

는데 1967년에는 소득비례 연금제도에, 1969년에는 국민연금제도에 포함되었다. 1971년에는 실업 기간 중 1년을 연금 급여 산정 기간에 포함시키는 제도가 만들어졌으며 1975년에는 민간 근로자 대상 소득비례 연금의 급여수준이 소득의 60%로 인상되었다. 완전 소득비례 연금의 소득기간은 40년으로 유지되었으나 적립률이 1%에서 1.5%로 늘어난 것이다(Ritola & Väänänen, 2023). 급여 연동방식은 애초에는 임금 변동을 따랐으나 1977년에 임금과 물가를 5:5의 비율로 조정하는 방식을 도입하였다. 이는 생산 활동 기간의 실제 임금에 비해 연금이 지나치게 높아지는 것을 방지하기 위한 조치였다(Risku & Vidlund, 2008).

핀란드 소득비례 연금의 급여 수준 확대는 기업연금 즉 퇴직연금의 확장을 사실상 차단하는 역할을 한 것으로 평가된다(Immergut, 1992). 다른 서구 국가들에서는 상당히 발달한 사적 퇴직연금은 현재까지도 핀란드에서 의무제도가 아니며 퇴직연금이 전체 연금제도에서 차지하는 비중 또한 매우 미미하다.³⁾

이 시기 국민연금(National Pension)도 소득비례 연금과 경쟁하며 발전하였다. 소득비례 연금제도의 시작 초기에는 연금액이 매우 적을 수밖에 없으므로 국민연금은 이를 보완하는 역할을 수행하였다. 1969년에는 유족연금과 아동 양육수당, 연금 수급자를 위한 주택수당이 국민연금의 급여 종류로 추가되었다. 국민연금은 1975년까지 일정 소득 이하의 핀란드인에게 동일한 금액으로 지급되었는데 1975년부터는 소득비례 연금의 수준에 따라 국민연금액을 공제하는 방식을 도입하였다. 1975년 이후 소득비례 연금의 평균 연금액 수준이 국민연금 수준을 넘어설 수 있었기 때문이다(Kela, 2025).

이후 1980년 개혁에 따라 국민연금은 소득 평가 없이 모든 핀란드 거주자에게 지급되는 형태를 추가하였고 1988년에는 다른 사회보장 소득과 함께 과세 대상이 되었다(Ritola & Väänänen, 2023). 따라서 이 기간 국민연금은 2가지 형태로 운영되었는데 소득수준에 따라 달라지는 보충연금의 형태와 소

3) “소득비례 연금에 대한 부담 이외에 다른 의무적 퇴직연금 기여금 부담은 사용자에게 없습니다. 사용자 부담률이 높은 이유가 그것입니다.” 2025년 4월 23일 핀란드 연금센터(Eläketurvakeskus) Heikki Tikanmäki 박사 인터뷰.

특과는 무관하게 모든 국민에게 지급되는 개인 최저연금 형태가 그것이다 (Hietaniemi & Ritola, 2007). 기존 보충연금 방식 이외에 최저연금 형태가 국민연금에 추가된 것은 구조적 맥락에서 검토한 바와 같이 다른 스칸디나비아 국가들의 영향이었던 것으로 여겨진다.

4.2.3 행위자

이 시기 주목해야 할 행위자들의 맥락은 각 연금제도의 확대에 누가 어떠한 방식으로 참여 하였는가이다. 즉 소득비례 연금과 국민연금이 각각 팽창하는 과정에서 이를 주도한 주체들을 검토한다.

전쟁 이후 핀란드에는 연대, 정의, 사회보장을 강조하는 새로운 사고방식이 등장하였는데 이는 형제애 정신으로 지칭된다. 1940년 핀란드 노동조합연맹(SAK)과 핀란드 사용자연맹(STK)은 형제애의 정신에 따라 모든 협상에 임하기로 합의하였다(Niemelä & Salminen, 2006). 이후 1960년대는 핀란드의 사회보장 제도의 설계에도 노동조합과 사용자들의 강력한 참여가 시작되었다. 사회보장 개혁은 국가의 단결을 강화하는 것으로 여겨졌고 이러한 국민통합 정신은 전후 핀란드 사회보장 제도 발전의 이념적 토대 중 하나가 되었다.

사용자 연합과 노조는 핀란드의 다른 사회 정책 설계에서도 중추적인 역할을 했던 것으로 알려져 있다. 소득비례 연금뿐만 아니라 고용보험의 개선 등에도 이들의 협력이 영향을 미쳤으며 이후에도 그 영향력을 지속하게 된다 (Sippola & Bergholm, 2023). 노동시장 중앙조직들은 세금, 임금, 노동시간, 일가정 양립을 지원하는 제도 등 사회적 혜택에 관한 결정에도 관여해 왔다. 핀란드의 사회민주당은 다른 북유럽 국가들보다 정치적으로 약한 위치에 있었고 핀란드의 주요 정치 세력인 농업 연합이 사회 개혁을 방해할 수 있었기 때문에 노동시장 조직들은 정치 활동보다는 노동과 관련된 사회정책을 개선하는 데 더욱 집중하였다(Lammi-Taskula & Takala, 2009; Sorsa & van der Zwan, 2022).

이처럼 합의적인 노사관계가 형성될 수 있었던 이유는 그들의 강점 때문이 아니라 그들의 약점과 취약성 때문이었다고 분석된다. 이전 시기 심각한

분열로 어려움을 겪었던 핀란드 노동조합연맹(SAK)은 임금 협상뿐만 아니라 사회정책에서도 핀란드 고용주연맹(STK)과 기꺼이 협력했으며 정부가 고용주들로 하여금 사회 개혁에 대해 보다 화해적이고 적극적인 견해를 보이도록 강요한 측면도 있다(Bergholm, 2009). 즉 정부도 노동시장 파트너들과 광범위한 협력을 해나갔으며 그 목표는 안정적인 경제발전에 있었다. 이러한 신조합주의적(Neo-corporatism) 현상은 노동시장 파트너들의 포괄적인 조직화와 상호 신뢰의 증진을 의미하기도 했는데 1960년대 중반 이후 노동조합이 더욱 견고해지고 조합원 수가 증가한 것도 이러한 현상에 일조한 것으로 평가된다(Hannikainen & Vauhkonen, 2012).

국가 통합 추진과 노동조합 운동 확대에 의해 핀란드는 1968년 소득 중심의 정책을 펴기 시작하였다. 또한 사회민주당이 주요 여당으로 부상하면서 사회정책 개발을 위한 조건으로 소득 정책 협상 시스템을 노동시장 주도로 전환하는데 힘을 실었으며 이는 핀란드의 새로운 사회 구조적 변화를 의미했다. 노동시장 파트너들과 정부의 협력을 통해 포괄적 소득 정책이 마련되었는데 여기에서 임금 근로자를 위한 소득비례형 연금제도의 강화는 최우선 순위였다. 전술하였듯 정책의 목표는 핀란드의 국제 경쟁력 확보와 현대적이고 산업화된 복지 국가 건설이었다(Niemelä & Salminen, 2006). 특히, 1975년에 이루어진 소득비례 연금의 인상은 연금정책에서 노동시장 파트너들 역할의 중요성을 나타낸 정점이었으며, 1974년 소득정책 협정에서 상당한 개혁이 합의된 것으로 알려져 있다(Hannikainen & Vauhkonen, 2012).

1961년에는 소득비례 연금제도 발전의 공동 협력을 목적으로 핀란드 연금센터(Finnish Centre for Pension)가 설립되었으며 1963년에는 기존 보험사나 금융기관 이외에 소득비례 연금 보험을 전문으로 하는 회사의 설립도 가능해졌다. 다만 소득비례 연금을 다루는 회사들은 자체적인 영업이나 마케팅 조직을 설립하지 않고 서로 협력하는 방식을 택했다. 연금 제공자 간의 로비와 협력을 개선하기 위해 1964년에는 핀란드 연금 기관 연합(TELA; Finnish Pension Alliance)이 설립되었다. 이 연합은 소득비례 연금제도를 방어하고 확장하기 위해 노동시장 조직들을 동원하는데 있어 핵심 행위자가 되었다(Hannikainen & Vauhkonen, 2012).

반면, 국민연금의 개혁에 있어서 노동시장 조직들의 역할은 거의 없었으며 농민연합과 연금 수급자 단체의 역할이 중요하였다.(Niemelä & Salminen, 2006). 농민연합은 1966년 전반적인 연금제도의 구조를 스웨덴과 비슷하게 운영할 것을 주장하였고 특히 국민연금의 구조를 전국민 공통의 정액부분과 소득평가에 따른 보충연금 부분으로 이원화할 것을 주장하였다. 농민들의 요청에 따라 1976년부터 베버리지 모델의 연금제도가 다시 주목을 받게 되었고 농민당의 힘은 그때까지도 무시할 수 없었기에 국민연금의 재강화가 이루어진다(Salminen, 1995).

결론적으로 이 시기 고용주 연합이나 노동조합과 같은 노동시장 파트너들이 사회정책과 관련된 문제를 상호 협상으로 다루는 전통이 시작되었고 이러한 경향에 따라 정치 분야의 역할은 차츰 축소되기 시작한다(Immergut, 1992). 노동시장 파트너들은 자신들이 합의한 내용을 정치인들이 수용하도록 강요하는 현상을 낳았고 이러한 경향은 1990년대 연금개혁에서도 이어지게 된다(Kangas, Lundberg & Ploug, 2010).

4.2.4 경로의 형성

이 시기 연금개혁 과정에서 노동조합 및 사용자연합과 같은 노동시장 파트너들이 사회정책과 관련된 문제를 상호 협상을 통해 다루는 전통이 시작된 점은 주목하여야 할 사항이다. 소득비례 연금의 급여 수준 확대는 기업주의와 신조합주의를 공통적으로 강화시켰다.

또한 급여 수준의 인상으로 소득비례 연금은 국민연금보다 우선할 수 있는 가능성을 보여주었다. 이는 노후 소득보장 발전의 초점이 국민연금 제도로부터 경제 성장과 산업화에 기반한 소득비례형 제도로 이동하고 있음을 의미한다. 다만, 양 제도의 경쟁적 발전을 통해 국민연금 역시 확대되었기에 이후의 전개를 확신하기에는 이르다. 소득수준에 따라 달라지는 보충연금의 형태와 소득과는 무관하게 모든 국민에게 지급되는 개인 최저연금 형태를 추가함으로써 국민연금도 발전하였기 때문이다.

1960년대부터 1980년대까지 즉 소득비례 연금과 국민연금이 경쟁적으로

발전하던 시기에는 1950년대 말부터 이어진 전통에 따라 소득비례 연금과 국민연금 각각의 제도가 나타내는 사상적 지향의 명확한 구분이 만들어졌다. 따라서 주도적 연금제도가 무엇이건 간에 국민연금과 소득비례 연금제도의 업무 분담은 이미 확립되었다고 보는 것이 타당하다.

4.3 3단계 1990년대: 소득비례 연금 중심의 제도 강화

4.3.1 구조적 맥락

1980년대까지 이어진 지속적 경제성장은 막을 내리고 1990년대 초 핀란드는 심각한 경기침체에 빠지게 된다. GDP는 14% 감소하였고 실업률은 4%에서 20%로 늘어났다(Honkapohja, 1999). 불황의 가장 핵심적인 외부 원인은 구소련의 해체에 있었다(Uusitalo, 1996). 핀란드는 1970년대 석유 위기를 구소련과의 무역을 통해 해결하여 왔는데 소련과의 무역이 무너지면서 급격한 외부 충격을 받게 된 것이다. 여기에 더해 금융 시장의 규제 완화의 결과와 그에 따른 과열로 자산과 부채가 급증하고 금융 부채의 폭발이 대규모 실업과 재정 적자를 야기하였다는 분석도 있다(Honkapohja, 1999; Kiander & Vartia, 2011).

실제로 핀란드는 1990년대 이전 국제 자본을 유입하기 위해 국제 시장 금리보다 높은 금리를 유지하였는데 이로 인해 자본이 크게 유입되어 경상수지는 적자를 기록하였다. 이때 핀란드 은행이 통화 긴축 정책을 실시하면서 많은 은행들이 파산하였고 위기는 악화되었다(Ahtiala, 2006).

1990년대 중반부터 서서히 경기가 회복되며 GDP 성장률도 나아지기 시작했다(OECD, 2025). 그러나 1990년대 초반의 이러한 경제 충격은 핀란드뿐만 아니라 스웨덴 및 다른 북유럽 국가에서도 공통적으로 나타났으며 연금제도에도 변화를 가져왔다. 스웨덴은 연금제도의 장기적 재정안정을 위해 1991년 소득비례 연금을 수지균형에 충실한 명목확정기여형(NDC) 제도로 개편하고 국민연금 중 보편적 급여 부분을 완전 폐지하는 개편안을 제시하였으며 결과적으로 이 개편안은 법률 개정으로 이어졌다(Anderson, 2001; Hannah, 2021).

덴마크는 기존 보편 급여는 유지하였으나 소득비례 연금을 더욱 강화하는 형태로 제도를 변경하였다. 노동시장을 기반으로 한 소득비례 연금의 지위를 강화하여 중·상위 소득층의 소득 보장이라는 수요를 충족하게 된 것이다. 저소득층을 위한 국민연금은 다른 북유럽 국가들에 비해 상대적으로 높은 보장을 제공하였으나 전체 연금 설계에서 소득비례 연금과 국민연금 간 역할 분담의 변화가 점차 소득비례 연금에 유리하게 이루어졌다(Gaard & Kieler, 2005; Anderson, 2004). 이러한 변화는 스칸디나비아 국가들 내에서 기본 연금의 보편성 원리가 약화되고 소득비례 연금의 역할을 점차 키지는 것을 의미한다(Hinrichs 2009).

4.3.2 제도적 맥락

1990년대의 중요한 제도적 변화는 다음의 2가지 주제로 요약된다. 즉 소득비례 연금에 대한 재정안정성 강화와 국민연금 보편 지급의 완전 폐지이다.⁴⁾

당초 소득비례 연금에 대한 기여금은 고용주 즉 사용자만 부담하는 것이었으나 1991년 근로자도 함께 기여금을 부담하는 것이 보수연합 내각(1991-1995)에 의해 비상조치로 제안되었다. 노동시장 파트너들은 경제 위기의 심각성에 공감하고 비상조치를 수용하였다. 이후 근로자들도 급여의 3%를 소득비례 연금에 납부하게 되었고 기여율은 점진적으로 증가하였다. 이후 연속된 사회민주당과 보수연합 내각(1995-1999)은 1995년 연금 급여 산정의 기준을 퇴직 전 4년의 중앙값에서 퇴직 전 10년의 평균으로 변경하여 급여 수준을 축소하는 개혁을 단행한다(Ritola & Väänänen, 2023). 그밖에 1994년 조기 노령연금 수급연령이 55세에서 58세로 상향 조정되었고 동시에 실업연금 수급 요건도 강화되었다. 경기 침체기에 공무원 연금에 대한 개혁도 이루어졌는데 민간 소득비례 연금과 마찬가지로 지급률은 1.5%, 소득대체율은 60% 그리고 노령연금 수급 연령은 65세로 설정하여 분립적 제도 운영에도

4) “소득비례 연금과 국민연금이 경쟁관계였는데 소득비례 연금이 중심이 되고 국민연금이 축소되니까 담당하는 기관들끼리도 과거에는 사이가 안 좋았죠. 지금은 아주 사이좋게 잘 지내지만요.” 2025년 5월 13일 핀란드 연금센터(Eläketurvakeskus) Sampo Lappo 박사 인터뷰.

불구하고 제도 내용은 동일시켜 나갔다(Hannikainen & Vauhkonen, 2012).

1960년대 이후 소득비례 연금과 경쟁하면서 팽창하였던 국민연금은 전 국민 공통의 최저연금 부분이 사라지고 소득비례 연금을 보완하는 형태로 변모한다. 국민연금은 소득비례 연금의 수급액에 따른 평가를 통해 보충적으로 지급하는 연금의 성격으로 바뀌게 되었다(Pukkila, Härkönen, Kiviniemi & Vidlund, 2002; Johanson, Lassila & Niemelä, 2011).

결과적으로 1990년대에 들어 그간 보장성 강화를 목적으로 이루어지던 연금개혁이 재정안정화 개혁으로 방향을 선회하기 시작하였으며 핀란드 공적 연금제도는 소득비례 연금제도 중심으로 발전해 나가기 시작한다.

4.3.3 행위자

경제 위기에 따라 연금제도 개편의 필요성을 제기한 것은 당시의 정부를 차지한 보수내각이었다. 이들은 연금위원회를 꾸려 보고서를 작성하고 인구 고령화로 인해 급격히 악화되고 있는 소득비례 연금의 재정적 지속 가능성을 강화하기 위해서는 특단의 조치가 필요하다는 제안을 하기에 이른다(Timonen, 2003; Kuivalainen & Kuitto, 2022)

1990년대 초반의 심각한 경기 침체 상황은 연금제도 개편의 필요성을 촉발하였으며 노동시장 파트너들이 연금 정책에 대해 의견을 표출하는 데에도 영향을 미치게 되었다. 사용자들은 사회보장 제도의 축소를 요구하고 있었기 때문에 노동시장 파트너 간 합의는 매우 어려운 상황이었다. 여기에 더해 정부는 엄격한 긴축 조치를 제안하였기 때문에 노동조합의 반발은 매우 컸다(Hannikainen & Vauhkonen, 2012).

이러한 어려움에도 불구하고 연금개혁을 진행하기 위해 노동시장 파트너들은 모든 주요 노동조합과 고용주 연합이 참여하는 작업 그룹을 구성했으며 여기에 정치적 대표자는 포함되지 않았다(Hinrichs & Kangas, 2003). 노동조

5) 근로자의 연금 기여금에 관한 정부 제안서(1991년, 문서번호 230) : Työntekijään eläkemaksu(근로자연금 보험료) Työ- tai virkasuhteessa olevat kustantavat osittain itse ansioeläketurvaa. Maksun tilittää työnantaja. TEL, valtio ja kuntajärjestelmät (<https://www.edilex.fi/he/19910230>).

합은 경기 침체에 연금제도를 개혁해야 할 필요성을 인지하고 소득비례 연금제도를 더욱 강화하는 방향으로 전환하며 극적인 타협에 이른다. 소득비례 연금 기여금에 대한 근로자 부담은 1991년과 1992년에 이어진 협의 과정에서 합의되었으며 1993년에 발효되었다(Hannikainen & Vauhkonen, 2012).

최종 개혁 법안은 그 이전 시기에 이어진 전통에 따라 노동시장 파트너 간의 협상을 통해 마련된 것으로 볼 수 있으며 의회는 단지 법안을 채택하는 역할만을 담당하였다. 당시 의회는 ‘권한에 해당하지 않는 문제에 간섭하는 것은 정치적으로 현명하지 않다’는 언급을 하였는데 이는 소득비례 연금에 대한 ‘소유권’은 노동시장 파트너들이 가지고 있다는 것을 인정한 것이며 소득비례 연금의 개혁은 정치적 문제가 아닌 노동시장의 문제라는 것을 인정한 것으로 평가되고 있다(Kangas 2007).

노동자들의 양보를 통해 이루어진 타협이었기에 노동조합은 소득비례 연금제도에 대한 의사결정 참여를 향후 더욱 적극적으로 정당화할 수 있게 되었다. 동시에 조기 은퇴자가 소득비례 연금에서 더 많은 혜택을 본다는 점을 발견하고 제도 유지에 필요한 비용에 대해서도 인식하기 시작하였다. 즉 연금제도의 지속가능성 문제를 보장성에서 재정안정화로 전환하기 시작한 것이다(Hannikainen & Vauhkonen, 2012).

반면, 동시에 진행된 국민연금 개혁 법안은 전면적인 정치적 이슈로 발전하였다. 국민연금 개혁 논의에 노동조합은 참여하지 않았으며 1966년 이전 농민연합이었던 중도당은 기본적인 안전망을 위해 국민연금의 유지를 치열하게 주장했으며 국민연금의 개혁을 주저했다. 그러나 사회민주당(SDP)이 주도하던 정부는 국민연금을 개혁해야 한다고 선언하였다. 그 결과 1995년 개혁을 통해 보편적인 국민연금이 폐지되었고 국민연금은 다른 연금소득을 보완하는 최저연금의 형태로 변경되었으며 국민연금의 보편 지급은 1996년에 완전 폐지되었다(Hinrichs & Kangas, 2003).

4.3.4 경로의존

중대한 외부적 충격인 핀란드의 경제 위기는 새로운 경로의 탄생을 가져

오지 않았다. 구조적 맥락이 제도 개혁을 유발할 때 행위자들이 어떠한 합의 과정을 이행하여야 하는지에 관한 경로의존은 심화되었다.

1990년대의 연금개혁 논의는 1950년대 후반에서 1960년대 초반의 논쟁과 역사적으로 유사하였으며 1960년대에서 1980년대까지 연금개혁 합의 과정의 전통을 이어받아 그 특성이 더욱 강화된 것을 알 수 있다. 근로에 기반한 소득비례 연금은 근로자의 기여분이 포함되기 시작하면서 핀란드 공적연금 제도 내에서 더욱 분명한 위치를 확보하게 되었다. 즉 1990년대의 연금개혁은 이후 소득비례 연금과 국민연금 각각의 사상적 기반을 확고히 하는데 기여하였다.

이 시기 노르딕 국가들의 연금 정치 과정을 살펴보면 스웨덴이나 노르웨이와 같은 국가들은 점진적 개혁이 아닌 대규모 구조적 개혁을 선택할 것을 알 수 있다(Overbye, 1996). 그러나 핀란드는 초기부터 형성된 제도의 큰 틀을 바꾸지 않고 이를 유지하면서 보수적인 개혁을 반복하였으며 이는 1930년대부터 1990년대까지를 관통하는 경로의존성을 형성한다. 다만, 노동자 보험료 부담이 시작되고 국민연금이 보충연금 형태로 전환되었다는 점에서는 스웨덴이나 노르웨이와 유사한 변화가 진행되었다고 평가할 수 있으며 노사의 신조합주의적 협의 구조에서도 유사성이 크다.

각 제도의 사상적 지향도 명확히 구분되었으며 이것은 혼돈되지 않고 오히려 강화되었다. 핀란드의 소득비례 연금에는 베버리지 연금제도의 특성을 나타내는 요소들 즉 사회적 정의의 실현이나 기여와 관계없이 지급되는 평등 원칙은 매우 제한되어 있었다. 이러한 특성은 고용주 연합과 노동조합이 개혁의 주도적인 역할을 담당할 수 있도록 한 원인으로도 분석할 수 있다.

1990년대까지 형성된 핀란드 연금제도 발전의 역사적 맥락은 2000년대 이후의 개혁에도 영향을 주었을 것으로 짐작할 수 있다. 이후의 연금개혁 역시 기존에 형성된 경로의 의존적 산물이었던 것인지 아니면 기존의 경로를 극복하고 새로운 경로를 탄생시킨 것인지 확인해 보기로 한다.

4.4 4단계 2000년대 이후~2005·2017년 연금개혁: 경로의존의 심화

4.4.1 구조적 맥락

핀란드 연금 역사 중 가장 급진적인 대규모 연금개혁은 2005년 개혁이라 할 수 있는데 현 핀란드 연금제도의 골격은 이를 통해 확립된 것으로 평가된다. 이후 2017년 개혁은 2005년 개혁을 이어받은 보완적 조치이다.

개혁을 촉발한 가장 큰 원인은 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 인구 고령화에 있었다. 제2차 세계대전 직후 핀란드는 단기간 내에 급격히 출산율이 증가하였으며 이 시기에 만들어진 베이비부머 세대는 인구구조 및 노동시장에 큰 영향을 미치게 되었고 베이비부머의 은퇴는 고령인구 비중의 증가라는 필연적 결과를 드러내었다(Kuivalainen & Kuitto, 2022). 핀란드의 65세 이상 노인인구 규모는 1990년대부터 급속히 늘어났다. 1990년 노인인구 비율은 13.5%로 이미 고령화 사회에 도달하여 있었고 1994년에는 14%를 넘어 고령 사회에 진입하였다. 2015년도 노인인구 비율은 20.5%에 도달해 초고령 사회를 맞게 되었으며 2022년도에는 23.3%가 되어 1990년도 대비 약 10%p가 늘어났다(Statistics Finland, 2025).

2005년 개혁의 원인이 된 급속한 인구 고령화는 연금 재정을 지속적으로 압박하였으므로 재정적 지속가능성 확보를 위한 개혁이 불가피한 상황이었다. 핀란드 연금연구소가 분석한 GDP 대비 공적연금의 지출 분석은 이를 잘 설명해 준다(Tikanmäki, Lappo, Merilä, Nopola, Reipas & Sankala, 2019). 1990년대 초부터 2017년까지 발생한 실적치와 2018년부터 2050년까지 전망한 추계치에 따르면 1990년대 초반에는 극심한 경기침체로 인하여 GDP 대비 공적연금 지출 비율이 급증하였다. 1990년대 중반부터 2008년까지는 고령 인구가 증가하였음에도 급속한 경제성장에 힘입어 공적연금 지출 비율이 11% 미만을 나타내어 안정적으로 유지되었다. 그러나 2008년 이후 베이비부머 세대가 은퇴 연령에 도달하자 공적연금 지출 비율이 빠르게 증가하여 2017년에는 GDP의 13.4%까지 늘어나게 된 것이다. 인구 고령화로 인한 연금 지

출의 증가는 경제 성장으로도 상쇄할 수 없게 되었다. 이러한 현상이 더욱 가속화될 것으로 예상되면서 추가적 연금개혁의 필요성이 대두되었다.

4.4.2 제도적 맥락

2005년 연금개혁의 목표는 다음 3가지를 달성하는데 있었다(Risku & Vidlund, 2008). 첫째는 소득비례 연금의 지속가능성을 제고하는 것, 두 번째는 노동시장의 왜곡을 감소시키는 것, 세 번째는 더욱 공정한 제도를 만드는 것이다. 이러한 개혁 목표는 비스마르크형 소득비례 연금의 특성을 더욱 강화시키는 방향이다.

<표 3> 2005년 핀란드 연금개혁의 내용

목표	세부 내용
1. 소득비례 연금의 지속가능성 제고	(a) 노령연금과 유족연금의 급여를 기대여명에 연동 (b) 사전적 연금 적립금 증가
2. 노동시장의 왜곡 감소	(a) 조기은퇴 제한 (b) 유연한 은퇴 가능성 제고 (c) 은퇴 가능 기간 중 적립률 인상 (d) 급여 한도 제한(소득대체율의 상한 제거) (e) 연금액 산출 퇴직 직전 10년 간의 소득을 기준으로 하던 것을 생애소득 전체로 변경
3. 더욱 공정한 제도	(a) 급여 산출 시 생애 소득 전체를 반영(2.(e)의 내용과 동일) (b) 보험료 납부 및 연금 적립을 위한 최소 연령 변경 및 일치 (c) 첫 연금액 산출 시 연동 규정을 임금, 물가 5:5에서 8:2로 변경 (d) 실업, 양육, 질병 기간 크레딧 확대 (e) 장애연금 수급 자격의 완화

자료 : Risku & Vidlund, 2008; P.41

첫 번째 목표인 소득비례 연금의 지속가능성 제고를 위해 노령연금과 유족연금 급여를 기대여명에 연동하는 방식을 도입하였다. 이는 2010년부터 실

시되었는데 2009년에 62세에 도달하는 1948년생의 기대여명이 기준이 되었다. 또한 사전 적립금을 증가시켜 부분 적립식 재정방식을 강화하고자 하였으며 이를 위해서 보험료율을 0.9%p 증가시켰다.

두 번째 목표인 노동시장의 왜곡 감소를 위해 조기 은퇴를 제한하고 유연 은퇴를 가능하게 하는 방식을 도입하였다. 2005년 당시 핀란드의 실제 은퇴 연령은 공식 은퇴 연령보다 낮았으며 다른 유럽 국가들과 비교해도 낮았다. 당시 공식 은퇴 연령은 65세였으며 조기 은퇴는 60세에서 64세 사이에서 가능하였는데 한달에 0.4% 1년 당 4.8%의 연금액 감액 규정이 있었다. 2005년의 연금개혁을 통해 은퇴 연령을 63세에서 68세 사이에서 선택할 수 있도록 조정하였고 조기 은퇴는 62세에만 가능하도록 변경하였다. 감액은 1개월당 0.6% 1년에는 7.2%로 변경하였다. 63세에서 68세 사이에 은퇴하지 않고 계속 일하면서 보험료를 납부하면 이때의 적립률은 이전보다 높게 적용된다. 즉 개혁 전의 적립률은 23세에서 59세까지는 상관없이 1.5%, 60세에서 64세까지는 2.5%였으나 개혁 이후에는 18세에서 52세는 1.5%, 53세에서 62세는 1.9%, 63세에서 67세는 4.5%로 매우 급격하게 인상시켰다. 이는 고령 근로를 위한 강력한 유도 정책이었다.

또한 소득대체율의 상한을 없앴는데 개혁 전에는 일반 근로자의 총 소득 대체율은 60%를 넘지 못했고 공공부문 근로자는 66%를 넘지 못했으나 이에 대한 상한을 없앴다.⁶⁾ 마지막으로 급여 산출 시 퇴직 직전 10년 간의 소득을 기준으로 하던 것을 생애소득을 반영하는 것으로 변경하였다.

마지막 목표인 더욱 공정한 제도를 만들기 위해 다음과 같은 내용들이 연금개혁에 포함되었다(Nivalainen, Tenhunen & Järnefelt, 2020). 생애 소득을 기반으로 급여를 지급하는 것은 노동시장의 왜곡을 감소시키는 것과 더불어 경력 초기 근로자들 간의 소득 격차를 반영할 뿐만 아니라 안정적인 고용 계약을 맺지 못한 자영업자, 농업인에게도 도움을 주기 때문에 제도를 더욱 공정하게 만든다는 목표에도 부합한다.

2005년 개혁 이전 핀란드는 14세부터 보험료를 징구하고 급여 적립은 23

6) 예를 들어 18세에서 67세까지 근로하며 보험료를 납부한다면 최대 소득대체율은 94%까지도 가능해지는데 이것이 개혁 이전에는 최대 60%로 제한되어 있었음(저자 주).

세부터 적용하였었다. 그러나 이를 모두 18세로 통일시켜 18세부터 보험료를 납부하고 이 때 납부한 보험료부터 적립률을 적용하는 것으로 변경하였다. 또한 첫 번째 급여에 대한 연동 규칙을 임금과 물가 각각 5:5로 적용하던 것을 8:2로 변경하였는데 일반적으로 임금 상승률이 물가 상승률에 비해 높기 때문에 수급자의 입장에서는 유리한 측면이 있다. 실업과 양육 및 질병 크레딧 기간을 확대하고 장애연금의 수급자격을 완화한 것도 더욱 공정한 제도를 만든다는 목표를 달성하기 위한 개혁 내용이었다.⁷⁾

또한 핀란드의 최저 연금 수준을 새롭게 정립하기 위해 2011년에는 보충연금(Guarantee Pension)이 도입되었다. 이는 질병이나 장애가 있어 보조적 수입의 안전망이 필요하거나 최저소득의 연금 수급자들을 위한 것이다. 기존의 국민연금 급여수준을 확대하지 않고 보충연금을 새롭게 도입한 이유는 재정 소요를 가능한 줄이기 위해서였다. 국민연금의 보편적 급여 부분이 폐지된 이후 국민연금 급여액의 보장성 문제는 지속적으로 제기되어 왔는데 국민연금의 급여수준을 전체적으로 인상하는 것보다 보충적 급여를 통해 최저 소득을 보장하여 주는 것이 정부재정을 줄일 수 있는 방법이었던 것이다.⁸⁾

2017년 연금개혁은 연금 재정의 지속가능성 확보라는 단일한 목표하에 급여 적정성과 세대 간 공정을 달성하고자 이루어졌다(Nivalainen, 2024; Finnish Centre for Pensions, 2025). 이를 구현하기 위한 개혁의 핵심 내용은 은퇴 연령과 연동된 연금 수급 연령의 인상에 있었다. 또한 고령자를 가능한 노동시장에 잔류하게 하여 근로 활동 기간을 연장하려는 정책과 맞물려 있다. 구체적인 사항들은 다음과 같다.⁹⁾

먼저 보험료 납부 시작 연령을 기존 18세에서 17세로 변경하였다. 적립률은 기본적으로 1.5%이지만 2017년부터 2025년 사이에는 53세에서 62세까지 1.7%를 적용하는 것으로 변경하여 현재와 같다.

7) 2005년 연금 개혁을 위한 핀란드 정부의 국회 제출 법률안 내용(<https://www.edilex.fi/he/20020242>)

8) 2025년 6월 5일 핀란드 사회보험청(Kela) Signe Jauhiainen 박사 인터뷰.

9) 2017년 연금 개혁을 위한 핀란드 정부의 국회 제출 법률안 내용(<https://www.edilex.fi/he/20150016>)

<표 4> 2017년 핀란드 연금개혁의 주요 내용

목표	2017 개혁 전	2017 개혁 후
1. 은퇴 연령	63~68세까지 유연 은퇴, 의무 가입연령 상한 68세	1년 당 3개월씩 점진적으로 최저 수급연령 65세로 인상, 2030년부터는 기대여명 계수 적용, 의무 납부 연령 한도 70세로 인상
2. 지급률	18~52세 : 1.5% 53~62세 : 1.9% 63~68세 : 4.5%	17세부터 가입연령 상한까지 1.5% 동일
3. 조기은퇴	62세(1945년생부터 시작)	-
4. 부분 노령연금 (partial old-age pension)	-	61세부터 시작, 최저 수급연령은 점진적으로 인상, 적립된 연금의 25~50%를 선택적으로 수급
5. 조기연금 감액	63세 이전을 기준으로 1개월당 0.6% 감액	선택한 부분 노령연금에 대해 수급연령 이전을 기준으로 1개월당 0.4% 감액 ^{주)}
6. 수급연령 이후 기여분에 대한 지급률 및 연기연금 가산률	63~68세 납부분에 대해 4.5% 지급률 적용, 68세 이후 수급 시 1개월 당 0.4% 가산률 적용	전 연령에 대해 적립률 1.5%로 일치, 수급연령 이후 수급 시 1개월 당 0.4% 가산률 적용

주 : 25%를 부분 노령연금으로 받기로 한 경우 해당 25%에 대해서는 1개월 당 0.4%가 감액됨

자료 : Nivalainen, Tenhunen & Järnefelt(2020). P. 86.

기준에 63세였던 연금 수급 연령은 2017년부터 3개월 단위로 65세까지 단계적으로 인상하였다. 개혁법은 1955년 출생자부터 적용되었으며 예를 들어 1955년 출생자는 63세 3개월, 1956년생은 63세 6개월이 수급 연령이 되었으며 1962년생은 65세가 수급연령이 된다. 연금액이 누적되는 법정 가입 상한 연령은 수급 연령과 달리 적용되는데 그 차이는 최대 5년이다. 예를 들어 1957년생의 의무가입 상한 연령은 68세, 1958년생부터 1961년생은 69세,

1962년생에서 1964년생은 70세이다.

은퇴 연령은 2005년 개혁에 의해 도입된 기대여명 계수의 적용 확대에 의해 더욱 높아질 것이다. 2005년 개혁에서 기대여명 계수는 연금 급여를 조절하기 위해서만 사용하였지만 2017년 개혁에서는 65세까지 인상되는 수급 연령을 추가로 더 인상하는 데 사용할 예정이다. 2030년부터 은퇴 연령은 기대여명 계수의 영향을 받을 예정이며 1965년생부터 적용된다. 인상된 은퇴 연령은 소득비례 연금 뿐만 아니라 핀란드 사회보험청(Kela)에서 지급되는 국민연금과 보충연금에도 적용되고 있으며 1965년생부터는 기대여명 계수의 영향도 받게 된다.

기존에 소득비례 연금에 적용하였던 조기 노령연금은 점진적으로 폐지하고 부분 연금(partial pension)으로 전환하였다. 기존에 있었던 파트타임 연금 역시 2017년부터는 부분연금으로 대체되었다. 부분 연금 수급자는 소득활동을 지속할 수 있으며 일하는 시간과 소득에는 제한이 없다.

4.4.3 행위자

2005년과 2017년에 이루어진 핀란드의 연금개혁은 재정안정을 목적으로 이루어졌음에도 불구하고 중앙정부와 사회적 파트너들 간에 매우 점진적이고 합의적인 변화를 추구한 것을 특징으로 한다(Kangas, Lundberg & Ploug, 2010; Nivalainen, 2024). 2005년 개혁 시에는 근로 연장을 유도하기 위해 당근 요소들이 많이 사용되었으나 2017년 연금개혁에서는 이마저도 제거되고 벌칙 요소들이 주로 사용되었다. 그러나 국민적 저항이 크지 않았고 개혁의 과정도 다르지 않았다. 1950년대부터 이어 온 역사적 산물은 이 두 개혁에서도 발견되며 이는 연금개혁의 과정에서 확인할 수 있다.

1990년대에서 검토한 바와 같이 핀란드의 연금개혁 과정은 이해관계 조직들이 주도한 양자 협상의 결과를 의회가 수용하는 형태였다. 전형적으로 노동조합과 사용자 간 협상에 의해 소득비례 연금의 개혁이 이루어지는 역사는 2000년대 이후에도 이어졌다(Väänänen, 2021). 현재 핀란드 연금개혁은 탈중앙화라는 원칙을 토대로 3자 간 협상 모델로 운영되며 2000년대 이후의 연

금개혁 과정은 이 협상 모델을 따랐다(Hietaniemi & Ritola, 2007). 여기에서 3자 간 협상이란 정부, 사용자와 노동자를 의미한다. 기존에 노동시장 파트너의 범위가 고용주 연합과 노조에 국한되었었다면 여기에 자영자를 포함하는 것으로 확대되었다. 정부는 제도의 원칙과 예산 지출 한도와 같은 가이드라인을 제시하고 나머지는 노동시장 파트너들 간에 대체로 합의되는 특징을 보이는 전통이 이어져 왔으며¹⁰⁾ 이러한 전통은 핀란드 연금개혁, 즉 소득비례 연금의 개혁이 정치적 산물이 되지 않도록 하는데 기여하고 있다(Finish Centre for Pensions, 2025).

구체적으로 연금제도의 조정과 법률의 준비는 사회보건부(Ministry of Social Affairs and Health)의 소관이다. 이를 위해 핀란드 연금센터와 연금 제공자 및 노동시장 파트너들이 법률 준비 과정에 참여한다. 여기에서 연금 제공자는 핀란드 연금 연합인 TELA(Finnish Pension Alliance)를 통해 대표된다. 소득비례 연금법의 최종 처리는 의회에서 이루어지고 대통령이 최종 승인한다(Hietaniemi & Ritola, 2007).

실제 2005년 개혁 과정을 살펴보면 노동시장 파트너들은 연금 정책 작업 그룹을 구성하여 2001년 11월 민간 부문의 연금 개혁에 관한 합의에 도달했으며, 이를 2002년 9월에 추가 보완하였다. 합의 내용에 따르면, 연금 개혁의 목표는 근로 유지, 근로 능력 및 취업 지원을 강화하고, 은퇴 연령을 늦추는 것이었다. 연금 적립 기간을 연장해 연금 급여의 대응성을 확대하고 연금액 계산 시 전체 근무 기간 전체 소득을 기준으로 산정하도록 변경하기로 한다. 근무 기간은 18세에서 68세까지 고려되며 근무 형태나 근무 기간과 무관한 공정성 추구를 목표로 하였다(Johanson, Lassila & Niemelä, 2011). 즉 최종 개혁 법률의 내용은 노동시장 파트너들의 합의에 따른 결론과 동일하다.

10) “노동시장 파트너들의 협상 과정은 벽 뒤에서 이루어지기 때문에 어떤 이야기기 오고 가는지 전혀 알 수가 없습니다. 핀란드 연금센터는 논의 과정에 필요한 자료를 공급해 주기도 합니다. 정부는 이 정도의 예산만 지출할 수 있다는 가이드라인을 주고 만약 협상 내용이 감당하기 어렵다면 재협상을 요구할 수 있습니다.” 2025년 4월 23일 핀란드 연금센터(Eläketurvakeskus) Heikki Tikanmäki 박사 인터뷰.

4.4.4 경로의존의 심화

2000년대 이후 핀란드 연금개혁은 인구고령화라는 외부 충격에도 불구하고 새로운 경로의 탄생으로 이어지지 않았으며 연금제도 발전 과정에서 만들어진 이전의 경로의존성이 재강화된 것으로 특징지어진다. 특히, 협상 모델의 완성은 역사적 맥락에 근거하고 있다. 검토하였듯 1950년대 소득비례 연금을 도입하기 위한 논의 과정에서 그 내용은 사용자 그룹과 노조의 협상으로 이루어졌다. 1960년대 이후 연금제도 확대에 관한 논의 과정이나 1990년대의 소득비례 연금개혁 역시 노동시장 파트너들 간의 협의가 강력한 영향을 미쳤다.

전문가들의 분석 역시 다르지 않다(Johanson, Lassila & Niemelä, 2011). 핀란드의 소득비례 연금제도에서는 보험료가 특정 용도로 징수되므로 연금을 재산과 같은 권리로 여길 수 있는 가상의 권리가 부여된다. 이렇게 설정된 계약은 경로의존성 때문에 정치적으로 변경하기 어려우며 기금이 협회들의 관리하에 있기 때문에 노동시장 파트너들이 제도적인 권한을 갖게 된다. 정치적 결정은 노동시장 파트너들과 연금 연합이 개혁의 내용을 합의한 뒤 법률 형태로 합의안을 다듬는 단계에서 이루어진다. 따라서 노동시장 파트너와 연금 제공자들은 핀란드 소득비례 연금의 개혁 과정에서 강한 입지를 가지게 되었고 이는 높은 기업주의로도 해석된다.

제도의 내용 면에서도 경로의존성은 심화되었다. 2000년대 이후의 연금개혁은 구조적 전환이 아니라 모수적인 요소들을 점진적으로 변화시킨 것이며 각 제도들의 기본 원칙은 그대로 유지된 것을 특징으로 한다(Hinrichs & Kangas, 2003). 여기서 각 제도들의 기본 원칙 유지란 사상과 제도 결합의 견고성을 의미한다. 국민연금과 2011년 새로 도입된 보충연금은 조세를 재원으로 활용하며 소득의 보완 및 소득재분배 기능을 철저하게 담당하고 있으며 소득비례 연금 내에서 개인의 책임과 효율성은 더욱 강조되었다. 소득비례 연금의 기능이 국민연금이나 보충연금과 확연하게 분리되어 그 정의와 특성에 걸맞은 방향으로 발전해 온 것은 노동시장 조직들이 연금개혁을 주도할 수 있도록 하는 근거가 되어 준다. 본인의 기여에 따라 혜택의 정도가 결정

되며 재정적 지속가능성을 유지하기 위한 수단도 조세 투입과 같은 외부적 요소는 가능한 배제되고 기여와 급여의 균형을 추구할 수 있는 범위 내에서 결정되었기 때문이다.

4.5 소결

지금까지 핀란드 연금제도의 변화 과정을 제도의 창설에서부터 2017년 개혁까지 총 4단계로 구분해 살펴보았다. 이를 위해 역사적 제도주의 관점에서의 분석틀을 설정하고 구조적 맥락과 제도적 맥락 그리고 제도 개혁을 주도한 행위자를 확인하였으며 이러한 상호작용이 경로의 형성과 경로의존성에 어떻게 기여하였는지 분석하였다.

1단계인 1930년대부터 1950년대까지는 국가의 공적연금으로 소득비례 연금을 설정할 것인지 기본 안전망을 우선할 것인지에 대해 대결하였던 시기였으며 양 제도가 모두 공존하는 형태로 이행되자 2단계인 1960년대부터 1980년대까지 소득비례 연금과 국민연금이 경쟁적으로 발전하게 되었다. 3단계인 1990년대의 경제적 위기는 소득비례 연금 중심의 공적연금이 정착하게 된 기폭제가 되었고 이전에 형성된 제도 개혁을 위한 협상 모델이나 제도 내용에서의 사상적 지향성은 경로의존성을 드러내었다. 4단계인 2000년대 이후, 인구고령화를 원인으로 한 2005년 개혁 및 2017년 개혁에서도 기존의 경로의존성은 더욱 심화한 것을 확인할 수 있었다.

1937년 공적연금 제도의 최초 도입부터 2017년 개혁에 이르기까지 약 80년간 핀란드의 연금제도는 사상적 지향과 제도적 특성이 타당하게 결합되는 모습을 보여주었다. 특히, 소득비례 연금의 비스마르크적 특성의 강화는 연금개혁의 동력을 정치 과정에서 찾으려는 시도를 불필요하게 만들었으며 개혁 협상 과정에서의 경로의존성 역시 심화시킨 사례라고 볼 수 있다.

5. 논의 및 결론

본 연구의 목적은 연금재정의 지속가능성 확보를 위한 핀란드 연금개혁이 사회적 갈등을 유발하지 않고 이루어진 원인을 역사적 맥락에서 찾아내고자 하는 데에 있다. 분석 결과, 보편적 기초연금과의 경쟁적 발전 과정에서 소득 비례 연금이 승리하는 형태로 제도가 발전하면서 핀란드는 현재와 같이 소득 비례 연금 중심의 연금제도를 구축할 수 있었다. 사상적 지향과 제도의 결합이 견고하게 구성되어 소득비례 연금제도 발전의 핵심 행위자는 노동자와 사용자가 되었으며 정부와 국회의 역할은 축소되었다. 정부의 역할은 총 지출 한도 및 제도의 특성 유지라는 가이드라인을 제시하는 것으로 최소화되고 제도의 지속가능성 방안은 이해관계자들 중심으로 설정되면서 사회적 갈등은 최소화되었다. 큰 틀은 유지한 채 대규모 개혁이 아닌 잦은 모수적 조정의 형태로 경로의존이 형성되었고 현재까지도 유사한 방식의 연금개혁을 이어 오고 있음을 확인하였다.

이와 유사한 현상은 캐나다의 연금개혁 과정에서도 발견할 수 있다. 캐나다 연금제도에서 빈곤의 예방과 소득의 재분배 기능은 보편적 기초연금에 이관되어 있고 소득비례 연금은 노동자와 사용자의 합의에 의해 중간소득 계층의 노후소득을 보장하는 것으로 그 기능이 확실하게 분리되어 있다. 2012년 캐나다 노동조합은 소득비례 연금의 급여수준을 높이기 위해 보험료를 인상하는 개혁을 제안하여 의회를 설득하였고 정부와 의회는 최종 합의된 개혁안을 처리하는 역할만을 수행하였다(성혜영, 2025) 이러한 내용의 개혁 과정에서 예상되는 저항 세력은 보험료를 더 내지 않으려는 가입자뿐이나 그 가입자들이 먼저 요구한 개혁이었으므로 순조롭게 진행될 수 있었던 것이다.

이와 상반된 예로는 서론에서 언급한 프랑스 연금개혁 사례를 들 수 있다. 프랑스 연금제도의 중심인 일반레짐(Régime général)은 소득비례 연금제도이면서 그 내부에 최저보장연금을 포함시키고 있다(Ministry of Economy and Finance, French Treasury, 2023). 일반레짐은 소득비례 연금임에도 불구하고 사회적 정의와 사회적 연대라는 사상적 지향이 내포되어 있기에 이러한 불분명성은 산발적인 저항을 불러일으키며 정부의 개입이 강력해지는 요인이 되

고 개혁의 과정 또한 용이하지 않게 하는 경로의존성을 생성하였다고 평가된다(Väänänen & Liukko, 2022; Boulhol & Queisser, 2023). 정부는 개인 책임을 강조하는 개혁안을 고안하였으나 프랑스 연금제도의 정책적 사상의 혼재는 이를 받아들일 수 없었다.

정리하면 2005년과 2017년 핀란드 연금개혁의 용이성은 연금제도 변용 과정에서 형성된 경로의존성에 따른 결과이며 새로운 경로의 탄생은 발견되지 않았다. 기존에 형성된 경로는 소득비례 연금과 국민연금의 철저한 역할 분리에 근거한 개혁의 내용 그리고 노동시장 파트너가 중심인 개혁의 과정에서 찾을 수 있었다. 이러한 결과는 폴란드 연금제도의 변화 과정을 연구한 민기채(2014)의 연구 및 뉴질랜드의 연금개혁에 관한 Li(2024)의 연구와 유사성이 있다. 폴란드 연금제도는 사회주의 혁명이라는 외부적 충격에도 불구하고 가톨릭 전통과 사회보험 중심의 사회정책, 즉 보수주의적 비스마르키언 모델에서 이탈하지 않았다(민기채, 2014). 뉴질랜드 역시 인구 고령화라는 외부 충격에도 불구하고 민영화 중심의 제도와 모호한 개혁 전략을 유지하였다(Li, 2024).

각각의 연금제도가 사상적 지향과 타당하게 결합하고 있고 그러한 상호작용의 결과들이 경로의존을 형성한 핀란드의 사례는 우리나라 연금제도의 개선 방향에 상당한 시사점을 준다. 우리나라 국민연금은 비스마르크 형의 소득비례 연금으로 분류할 수 있지만 기초연금이 매우 늦게 도입되었고 급여 산식 내에 강한 재분배 요소를 지니고 있으며 애초에는 부과방식으로 고안되었었기에 사상적 지향성이 다소 모호하다. 우리나라 국민연금을 약한 비스마르크 형으로 정의한 연구(정창률, 2010) 역시 이러한 모호성을 설명해 준다. 국민연금의 정책적 사상과 제도적 타당성의 부정합은 불필요한 정치적 논쟁의 원인이 되어 왔다. 따라서 제도의 사상과 제도의 형태가 유의미하게 결합될 때 정책의 경로의존성은 바람직한 방향으로 흐르게 된다는 본 연구의 결과는 우리나라의 연금제도 발전 도모에 새로운 시각을 제공해 줄 수 있을 것이다.

본 연구의 또 다른 의의는 그동안 한국에서 깊이 있게 검토되고 있지 못했던 북유럽의 작은 나라인 핀란드의 연금개혁 성공 사례를 깊이 있게 다루었다는 점이다. 핀란드는 늦은 산업화, 1990년대의 심각한 경제위기, 저출산 및

고령화 등 사회경제적 환경 면에서 우리나라와 유사성이 있다. 특히, 소득비례 연금은 다른 북유럽 국가들과 달리 확정급여 방식을 유지하고 있어 우리나라 국민연금과 유사하고 핀란드의 국민연금은 상당 기간 우리나라 기초연금과 유사하게 운영되었다. 따라서 핀란드 연금개혁을 분석한 본 연구의 결과가 유의미하게 받아들여질 수 있을 것이다.

핀란드 역시 완전한 개혁에 도달한 것은 아니기에 2025년 추가적인 연금 개혁을 추진하였고 그 결과에 따른 제도 변경을 진행하고 있다. 기대여명 계수를 급여와 수급연령 양방향에서 사용하는 것은 이전으로 회귀하지 않았고 급여 연동지수의 적용에 있어 물가상승률이 임금상승률을 초과하는 경우 이를 억제하는 요소를 오히려 추가하는 계획을 수립하였다. 따라서 개인의 책임을 강조하는 기존의 경로의존성은 더욱 심화하고 있다고 평가할 수 있다.

인구 고령화는 모든 선진 국가들의 공통적인 난제로 연금제도의 지속가능성은 이 문제로 인해 직격을 받고 있다. 핀란드 역시 저출생과 고령화로 인해 총임금 소득이 감소하면서 사회경제적 차이에 의한 노령연금의 불평등이 새로운 문제로 떠오르고 있다(Valkonen, 2020)는 점이 간과되어서는 안될 것이다.

《참고문헌》

- 김선명 (2000). “한국 금융제도의 경로의존에 관한 연구-역사적 제도주의 접근법을 중심으로”. 『한국정책학회보』, 9(3), 187-215.
- 김수완, 백승호 (2011). “북지국가 재편의 경로의존성: 공적연금 제도구조와 급여관대성 및 지출수준에 관한 비교연구”. 『사회복지연구』, 42(1), 433-460.
- 김영순 (2024). “연금개혁과 공론조사: 일본 사례와 그 시사점”. 『비판사회정책』, 85, 209-243.
- 김혜진, 성혜영, 김원섭, 김현수, 정창률, 김아람 (2020). 『연금개혁을 위한 사회적 합의 과정에 대한 해외사례 연구 (프로젝트 2019-1)』. 국민연금연구원.
- 남원석 (2022). “한국 공공임대주택 정책의 경로의존성에 관한 탐색적 연구”. 『도시연구』, 22, 141-180.
- 민기채 (2014). “폴란드 연금제도의 성격 변화에 관한 연구 : 비스마르키언 전통을 중심으로”. 『동유럽발칸연구』, 38(5), 259-294.
- 성혜영 (2022). “일본 피용자연금제도 일원화 개혁의 시사점”. 『사회보장연구』, 38(3), 33-62.
- 성혜영 (2025). “국민연금 보험료율과 소득대체율 인상 그 이후: 구조적 개혁 논의를 위한 제언”. 『연금연구』, 15(1), 1-33.
- 장현주 (2024). “역사적 신제도주의를 통한 중소기업정책의 변화-경로의존과 단절적 균형을 중심으로”. 『한국지방행정학보』, 21(2), 189-213.
- 최영준, 전미선 (2017). “공공정책에서 어떻게 합의를 이끌어 낼 것인가?: 공무원연금개혁 과정 분석”. 『한국행정학보』, 51(3), 359-387.
- 정창률 (2010). “연금 체제(Pension regime) 측면에서 본 한국 노후 소득보장 체계”. 『한국사회복지학』, 62(2), 329-348.
- 하연섭, 유명미 (2017). “영유아 교육·보육 예산정책의 분석-제도주의적 해석”. 『한국정책학회보』, 26(4), 227-254.
- 홍세영, 김철주, 오수경 (2018). “민영화 개혁과 스웨덴 의료체제의 지속성

과 역동성 -역사적 제도주의 관점을 중심으로-. 『스칸디나비아 연구』, 21, 71-118.

- Ahtiala, P. (2006). Lessons from Finland's Depression of the 1990s: What Went Wrong in Financial Reform? *The Journal of Policy Reform*, 9(1), 25-54.
- Aleksandrowicz, P. (2007). Pension reforms in Poland since transition—from path departure to path dependence. *European Journal of Social Security*, 9(4), 323-344.
- Alestalo, M. (1986). Structural Change, Classes and the State' Finland in an Historical and Comparative Perspective. Research Group for Comparative Sociology. University of Helsinki. Research Reports 33.
- Anderson, K. M. (2001), The politics of retrenchment in a social democratic welfare state: reform of Swedish pensions and unemployment insurance, *Comparative Politics*, 34, 1063-1091.
- Anderson, K. M. (2004). Pension Politics in Three Small States: Denmark, Sweden and the Netherlands. *The Canadian Journal of Sociology*, 29(2), 289-312.
- Béland, D. (2009). Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy*, 16(5), 701-718.
- Béland, D. (2019). Narrative stories, institutional rules, and the politics of pension policy in Canada and the United States. *Policy and Society*, 38(3), 356-372.
- Bergenheim, S. (2012). Sosiaalivakuutus politiikan näyttämönä. Sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton ristiriidat sosiaalivakuutuksen synnyssä ja kehityksessä 1927-1964. Helsingin Yliopisto Progradu -tutkielma.
- Bergholm, T. (2009). The making of the Finnish model: The qualitative change in Finnish corporatism in the early 1960s. *Scandinavian Journal of History*, 34(1), 29-48.
- Bhattacharya, S. (2023). Nationwide protest in France in 2023 against proposed

- pension reform. *International Journal of Multidisciplinary Research and Publications*, 6(5), 72-75.
- Boulhol, H., & Queisser, M. (2023). The 2023 France pension reform. *Intereconomics*, 58(3), 130-131.
- Breyer, F., Breunig, C., Kapteina, M., Schwerdt, G., & Sterba, M. B. (2025). Between Beveridge and Bismarck: Preferences for redistribution through public pensions. *The Journal of the Economics of Ageing*, 31, Article 100570.
- Ebbinghaus, B. (2009). Can path dependence explain institutional change? Two approaches applied to welfare state reform. In *The evolution of path dependence* (pp. 191-218). Edward Elgar Publishing.
- Ebbinghaus, B., & Gronwald, M. (2011). The changing public-private pension mix in Europe: From path dependence to path departure. In B. Ebbinghaus (Ed.), *The varieties of pension governance: Pension privatization in Europe* (pp. 23-53). Oxford University Press.
- Finnish Centre for Pensions. (2025). Tripartite negotiations. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/administration-and-supervision/tripartite-negotiations>
- Finnish Tax Administration. (2025). Pension income deduction. <https://www.vero.fi/en/individuals/deductions/what-can-i-deduct/these-deductions-are-calculated-automatically-by-the-tax-administration/#pension-income-deduction>
- Forsell, O. (1985). Changes in the Structure of the Finnish Economy, 1970-1980. In *Input-Output Modeling: Proceedings of the Fifth IIASA (International Institute for Applied Systems Analysis) Task Force Meeting on Input-Output Modeling Held at Laxenburg, Austria, October 4-6, 1984* (pp. 61-71). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Gaard, S., & Kieler, M. (2005). Two decades of structural reform in Denmark: a review. Danish Ministry of Finance Working Paper, 16.
- Magnusson, L., & Ottosson, J. (2009). Path dependence: Some introductory remarks. In *The evolution of path dependence* (pp. 1-18). Edward Elgar.

- Ministry of Economy and Finance, French Treasury. (2023). 2024 ageing report France - Country fiche. Economic Policy Committee - Ageing Working Group.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Hannah, A. (2021). Procedural tools and pension reform in the long run: the case of Sweden. *Policy and Society*, 40(3), 362-378.
- Hannikainen, M., & Vauhkonen, J. (2012). The history of Finnish earnings-related pension in the private sector. Finnish Centre for Pensions.
- Hietaniemi, M., & Ritola, S. (2007). The Finnish pension system (Handbooks 2007:6). Finnish Centre for Pensions.
- Hinrichs, K., & Kangas, O. (2003). When is a change big enough to be a system shift? Small system-shifting changes in German and Finnish pension policies. *Social Policy & Administration*, 37(6), 573-591.
- Hjerpe, R. (1989). *The Finnish Economy 1860-1986 -Growth and Structural Change-*. Helsinki: Bank of Finland.
- Honkapohja, S., & Koskela, E. (1999). The economic crisis of the 1990s in Finland. *Economic Policy*, 14(29), 400-436.
- Immergut, E. (1992). *The political construction of interest: National health insurance politics in Switzerland, France and Sweden, 1930-1970*. Cambridge University Press.
- Johanson, J. E., Lassila, J., & Niemelä, H. (2011). *Eläkevalta Suomessa*. Helsinki: Etlä.
- Kangas, O. (2007). Labor markets against politics. In E. M. Immergut, K. M. Anderson, & I. Schulze (Eds.), *The handbook of West European pension politics* (pp. 248-296). Oxford University Press.
- Kangas, O., Lundberg, U., & Ploug, N. (2010). Three routes to pension reform: Politics and institutions in reforming pensions in Denmark, Finland and Sweden. *Social Policy & Administration*, 44(3), 265-284.

- Kela. (2025). History. <https://www.kela.fi/operations-history>
- Kiander, J., & Vartia, P. (2011). Lessons from the crisis in Finland and Sweden in the 1990s. *Empirica*, 38(1), 53-69.
- Krasner, S. D. (1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223-246.
- Kuivalainen, S., & Kuitto, K. (2022). Finland: Pension reforms in Finland. In J. Kolaczkowski, Y. Stevens, M. Maher, & J. M. Werbrouk (Eds.), *The evolution of supplementary pensions: 25 years of pension reform* (pp. 77-98). Edward Elgar.
- Lammi-Taskula, J., & Takala, P. (2009). Finland: Negotiating tripartite compromises. *In The politics of parental leave policies* (pp. 87-102). Policy Press.
- Li, Z. (2024). *Path Dependency or Path Creation? Transitions in Policy Ideas and Reform Strategies in Contemporary New Zealand Pension Politics* (Doctoral dissertation). Auckland, New Zealand: University of Auckland.
- Niemelä, H., & Salminen, K. (2006). *Suomalainen sosiaaliturva*. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Nivalainen, S., Tenhunen, S., & Järnefelt, N. (2020). Carrots, sticks and old-age retirement. *Nordisk Vålfärdforskning / Nordic Welfare Research*, 5(2), 83-94.
- Nivalainen, S. (2024). Retirement intentions and increase in statutory retirement age. *Journal of Aging & Social Policy*, 36(5), 1115-1136.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.
- OECD(2025). Quarterly real GDP growth - OECD countries
- Overbye, E. (1996). Pension politics in the Nordic countries: A case study. *International Political Science Review*, 17(1), 67-90.
- Overbye, E. (2007). How do politicians get away with path-breaking pension reforms? *In Pension reform in Europe* (pp. 86-102). Routledge.
- Palier, B., & Bonoli, G. (1999). Phénomènes de “path dependence” et réformes des systèmes de protection sociale. *Revue Française De Science Politique*,

49(3), 399-420.

- Pöntinen, S. (1983). *Social mobility and social structure: a comparison of Scandinavian countries*. Helsinki: Finnish Society of Sciences and Letters.
- Pukkila, T., Härkönen, T., Kiviniemi, A. & Vidlund, M.(2002). *Finland's National Pension Strategy Report*. Ministry of Social Affairs and Health (MSAH), Finland, Working Group Report.
- Risku, I., & Vidlund, M. (2008). Finnish and Norwegian pension reform: Implications for preparing aged society. Finnish Centre for Pensions, Working Papers 2008:4.
- Ritola, S., & Väänänen, N. (2023). *Understanding Finnish pensions*. SKS Kirjat.
- Ritola, S., & Tuominen, S. (2024). *Total pensions in Finland 2024 - How are earnings-related pensions, national pensions and taxation determined* (Reports 03-2024). Finnish Centre for Pensions.
- Salminen, K. J. (1995). *Pension schemes in the making: A comparative study of the Scandinavian countries*. Helsinki: Central Pension Security Institution.
- Schmitt, S. (2012). Sequences of active policy dismantling? *In Dismantling public policies: Preferences, strategies, and effects* (pp. 57-80).
- Sippola, M., & Bergholm, T. (2023). Finland: Trade unions struggling within a Ghent system. *In Trade Unions in the European Union* (Vol. 442, No. 124, p. 387.).
- Sorsa, V. P., & van der Zwan, N. (2022). Sustaining the unsustainable? *Journal of European Social Policy*, 32(1), 91-104.
- Statistics Finland. (2023). Population by sex, age, information and year [Database]. <https://www.stat.fi>
- Statistical database. (2025). Persons insured for earnings-related pension. <https://tilastot.etk.fi/pxweb/en/ETK/>
- Tikanmäki, H., Lappo, S., Merilä, V., Nopola, T., Reipas, K., & Sankala, M. (2019). *Statutory pensions in Finland - Long-term projections 2019*. Finnish Centre for Pensions.

- Timonen, V. (2003). *Restructuring the welfare state: Globalization and social policy reform in Finland and Sweden*. Edward Elgar.
- Väänänen, N. (2021). Two different paths to sustainability? *European Journal of Social Security*, 23(3), 298-317.
- Väänänen, N., & Liukko, J. (2023). Justifying a financially and socially sustainable pension reform. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 43(5/6), 507-520.
- Valkonen, T. (2020). The Finnish pension system and its future challenges. *Intereconomics*, 55(2), 92-96.

<Abstract>

**Ideological Orientation of the Finnish Pension
System and Pension Reform:
Path Creation and Path Dependence**

Sung, Heayoung*

The purpose of this study is to identify, within a historical context, the reasons why pension reforms in Finland aimed at securing the sustainability of pension finances have been implemented without triggering social conflict. The analysis reveals that the Finnish pension system evolved into its current earning-related structure through a competitive development process in which the earning-related pension prevailed over the universal basic pension. As ideological orientation and institutional design became firmly intertwined, the key players in the development of the earning-related pension system became labors and employers, while the roles of the government and parliament were diminished. The government's role was minimized to providing guidelines such as maintaining overall expenditure limits and preserving the characteristics of the system. Measures to ensure sustainability were set primarily by stakeholders, thereby minimizing social conflict. Rather than undergoing large-scale reforms, Finland has maintained its framework through frequent parametric adjustments, creating a path-dependent trajectory that continues to shape its pension reforms today.

Key Words: Finland, pension reform, financial sustainability, path dependence, historical context

* National Pension Research Institute

성명: 성혜영
소속: 국민연금연구원
E-mail: hysung@nps.or.kr

논문 접수일: 2025.11.18.
수정원고 접수일: 2025.12.18.

논문심사 완료일: 2025.12.08.
게재 확정일: 2025.12.18.