

2005년 핀란드 연금개혁과 시사점

김 문 길 한국보건사회연구원 연구원

1. 서론

공적연금제도의 역사가 오래된 유럽 선진국들을 비롯한 대부분의 국가들은 제2차 세계대전 이전까지는 대체로 후한 급여를 보장하고 있었다. 그러나 제2차 세계대전을 겪으면서 기금고갈에 따른 적립방식 제도에 대한 불신이 커졌고, 급속한 인구증가와 임금상승의 영향으로 적립방식에서 부과방식의 확정급여형(DB) 제도로의 전환과정을 겪은 바 있다. 그러나 부과방식의 확정급여형 제도의 역사가 상대적으로 긴 대부분의 나라들은 제도의 성숙, 인구 고령화, 관대한 급여, 고용패턴의 변화(조기퇴직), 그리고 동유럽 국가들에 해당되는 시장경제전환비용 등에 따라 현 제도의 장기적인 지속가능성을 담보할 수 없는 상황을 맞게 되면서 또 한번의 개혁의 흐름을 타고 있다. 1990년대에 들어서 이러한 개혁의 흐름은 부과방식의 제도에 적립식 속성을 강화시키거나 적립방식의 층을 포함하는 다층소득보장체계 구축을 통한 장기적 관점에서 재정불안정문제를 해결하려는 방식을 취하고 있다는 공통점을 가지고 있다.

부과방식의 공적연금제도에 적립방식의 속성을 강화시키는 방법 중에 최근 스웨덴, 이탈리아, 폴란드 등에서 도입한 명목확정기여(NDC)제도는 구조적인 개혁에 따른 엄청난 전환비용을 들이지 않고도 효율성을 증진시킬 수 있다는 점에서 큰 주목을 받고 있다. 명목확정기여제도는 부과방식으로 운영되는 확정기여(DC) 제도로써 실제로 기금이 적립되지 않는 상황에서 연금 가입자 개인의 보험료 납부액 및 실질임금 상승분 조정액을 가입자 개인에게 귀속시키는 특징이 있다. 이러한 명목확정기여제도는 급여를 기대여명에 밀접하게 연계시킴으로써 추가적인 보험료의 인상 없이도 인구고령화에 적절하게 대처할 수 있다는 큰 장점을 가지고 있다¹⁾.

그러나 명목확정기여제도는 칠레의 경우처럼 민영화한 완전적립방식의 확정기여형 제도로의 전환과 같은 소위 '빅뱅(Big Bang)'은 아니라 하더라도 상당부분 구조적인 변화가 요구되기도 하는 등의 적지 않은 비용을 수반한다. 이에 구조적인 변화 없이 현행 부과방식의 확정급여형 제도를 유지하면서도 효과적으로 인구고령화에 대처할 수 있는 방안을 포함하는 개혁이 최근 핀란드에서 시도되었다. 이러한 시도는 현행 부과방식 속성의 확정급여 제도의 틀을 유지하면서도 적립방식의 속성을 강화시키는 세계적인 연금개혁의 큰 흐름을 따르는 연금개혁의 새로운 모형을 제시한다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 따라서 이하에서 인구고령화에 대처하기 위해 선택할 수 있는 연금정책수단을 소개하고(2장) 핀란드 연금제도의 구조, 현황, 문제점, 그리고 2005년 연금개혁의 내용을 살펴 볼 것이다(3장). 그리고 핀란드의 2005년 연금개혁은 어떻게 연금개혁의 정책 목표를 어떻게 충실히 관철시키고 있는지의 관점에서 개혁내용을 평가하고 간단한 시사점을 도출해 보기로 한다(4장).

2. 인구고령화와 연금제도의 정책대응

인구고령화는 크게 두 가지의 과정으로 진행되고 있다. 첫 번째 과정은 출산율 저하와 1950년대 베이비 붐 세대에서 출산율이 낮은 베이비 버스트(baby bust) 세대²⁾로의 급속한 전환이다. 핀란드의 경우 베이비 붐 세대인 1947년생의 수가 1972년생의 수보다 40% 정도 더 많아 이처럼 적은 수의 젊은 세대가 많은 수의 노령 세대를 부양해야 하는 상황에 직면하고 있다. 이들 젊은 세대의 부담의 크기를 다른 세대에 전가시키지 않고 선택할 수 있는 최선의 방법은 베이비 붐 세대가 자신들의 은퇴를 대비하여 스스로 저축을 하는 것이다.

두 번째 과정은 수명연장이다. 수명연장의 속도에 맞추어 경제가 성장해주면 문제가 없겠지만 다양한 제도와 규제들이 신속적으로 변동하기 어렵기 때문에 수명연장은 커다란 문제가 된다. 대표적으로 경직적인 퇴직연령을 들 수 있는데, 수명연장에 따라 퇴직연령이 자연스럽게 연장되면 상관없지만 실제로 법정퇴직연령은 여러 가지 이유에 의해 쉽게 조정되거나 연동되기 어려운 형편이다. 수명연장에 대한 최선의 해법은 급여총액을 수명에 연동시키는 방법이 될 것이다.

1) 따라서 부과방식부분에서 개인에게 귀속되는 부분은 실제로 존재하지 않게 되며, 이러한 의미에서 명목확정기여제도를 부르고 있다. 명목확정기여제도에 대한 자세한 내용은 윤석명·김문길(2005), '연금개혁 대안으로서의 NDC 연금제도의 비판적 고찰', 『사회보장연구』, 제21권 2호를 참조.

2) 1950년대 전후의 베이비 붐 세대 바로 다음 세대로서 1960년대 중반에서 1970년대 후반에 걸친 세대를 일컬으며, 출산율이 급속히 저하되는 세대를 말한다.

표 1. 인구위험과 관계되는 연금정책 수단들과 효과성

정책수단	위험유형	출산(율)	수명	이민
기대여명-급여 연계		-	효과적	-
총임금-급여 연동		효과적	-	효과적
출산율 연계 사전적립		효과적	-	-

자료: Lassila and Valkonen(2001), Ageing, demographic risks, and pension reform, ETLA

이와 같은 인구고령화에 대한 연금제도의 정책대응으로 세 가지를 꼽을 수 있는데, 급여를 기대여명에 연계시키는 방법, 급여를 총임금에 연계시키는 방법, 그리고 사전적립 규칙을 출산율에 연계시키는 방법이 그것이다³⁾. 우선 급여를 기대여명에 연계시키는 방법은 기대수급연수가 길어 질수록 급여액을 감소시키도록 하는 것인데, 산업사회에서 기대여명은 매우 서서히, 그리고 꾸준하게 증가하므로 개인은 근로기간 중에 미래 자신의 급여가 삭감될 것을 사전에 충분히 인지할 수 있다는 것을 전제로 한다. 스웨덴은 명목확정기여제도의 급여산식에 이러한 메커니즘을 도입한 바 있다⁴⁾.

두 번째 방법, 즉 급여를 총임금에 직접 연계시키는 방법은 보험료 수입 규모의 변화에 급여를 그대로 연동시킴으로써 장기적인 생산성증가 및 인구변동, 그리고 단기적 제도가입률 및 실업률의 변동에 잘 적응하는 좋은 수단이 된다.

세 번째 사전적립 규칙을 출산율에 연계시키는 방법은 부분적립방식으로 운영되는 핀란드의 소득비례연금제도에 처음으로 시도되는 방법이다. 사전적립을 통해 얻을 수 있는 효과는 급여가 아니라 보험료율을 통해 드러난다. 즉, 사전적립 방식을 따를 경우 인구변동에 따라 보험료율을 자동적으로 평탄화(smoothing)할 수 있다는 것이다. 그러나 핀란드와 같이 부분적립방식으로 운영되는 제도는 급여의 대부분이 부과방식에 의해 조달된다는 문제가 있기 때문에 이 같은 사전적립 규칙은 미래 기여자인 미래 근로세대의 규모를 감안하여 수정될 필요가 있다. 출산과 관련된 정보를 충분히 활용할 수 있다면 노동시장 신규참여자의 수를 20여 년 전에 정확하게 알 수 있기 때문에, 각각의 연령집단에 대하여 현 노령연금의 적립규칙을 수정할 수 있을 것이다.

지금까지의 살펴본 정책수단의 효과성은 다음의 표와 같이 정리할 수 있다. 첫 번째의 기대여명과 급여를 연계시키는 방법은 수명연장의 위험에는 효과적인 반면, 저출산과 이민에 있어서는 효과가 거의 없는 것으로 평가된다. 총임금을 급여에 연동시키는 두 번째 방법은 저출산과 이민에 있어서는 효과적인 반면, 수명연장의 위험에 있어서는 큰 효과를 발휘하지 못하는 것으로 평가된다. 그리고 출산율에 연계한 사전적립은 역시 저출산의 위험에 대해서는 효과적이지만 수명연장과 이민에 있어서는 큰 효과를 기대하기 어렵다.

따라서 이러한 정책수단은 각 나라별로 처한 위험의 종류와 여러 가지 위험들의 상대적인 크기를 고려하여 적절하게 선택하거나 정책의 다양한 조합을 활용할 필요가 있을 것이다.

3. 핀란드 연금제도와 2005년 연금개혁

1) 핀란드 연금제도의 구조와 현황

핀란드는 크게 세 개의 층(3 pillar)으로 구성되는 다층소득보장체계를 갖추고 있다. 이 중에서 첫 번째 층(1st pillar)에 해당되는 강제적용의 공적연금제도는 자산조사를 통해 정액급여를 지급하는 국민연금과 민간과 공공부문의 대부분의 임금근로자를 포괄하는 소득비례연금으로 구성되어 있다. 두 번째와 세 번째 층은 임의적용의 기업연금과 개인연금이 각각 담당하고 있는데, 공적연금제도가 광범위하게 적용되고 있는 핀란드의 소득보장제도에서 차지하는 비중은 미미한 실정이다.⁵⁾

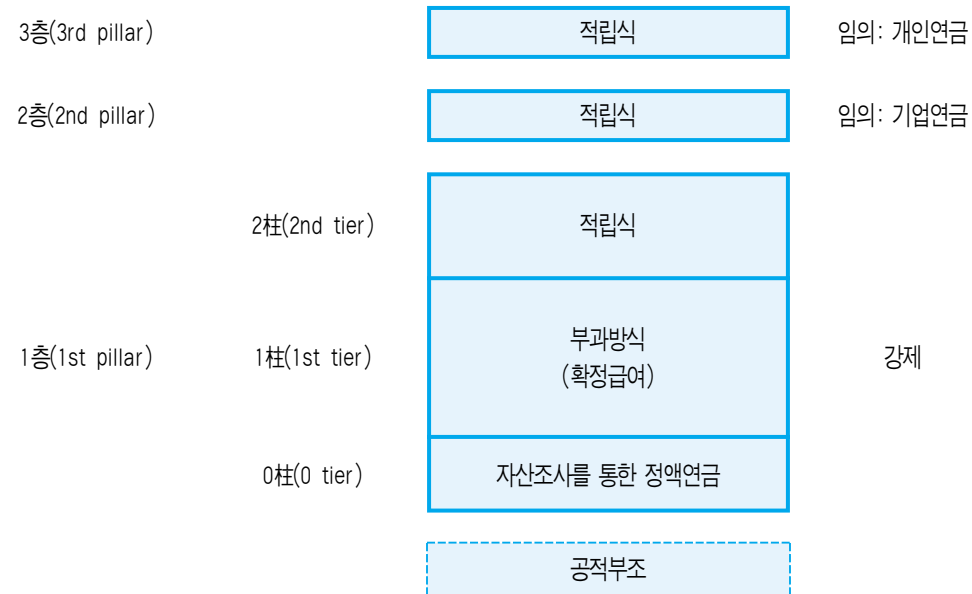
국민연금은 1937년 국민연금법(National Pension Law)에 의해 적립방식에 가까운 제도를 도입한 이후 1956년 한 차례의 변화를 통해 자산조사를 통한 정액급여를 지급하고 있으며, 소득비례연금은 1962년 피용자연금법(Employee's Pension Act: TEL)에 의해 부분적립 방식으로 운영되는 제도로 도입된 이후 오늘날 민간부문과 공공부문에 걸쳐 대부분의 임금근로자를 포괄하는 제도로 자리 잡고 있다. 이러한 소득비례연금제도는 법률에 의해 강제적용 되지만 민간의 관리운영기구가 운영을 담당하는 다소 독특한 특징을 가지고 있으며, 장래 인구고령화에 따른 보험료 인상을 완화하기 위해 기금을 적립하는 부분적립방식을 채택하고 있다.

3) Lassila and Valkonen(2001), Ageing, demographic risks, and pension reform, ETLA 참조

4) 윤석명·김문길(2005), p. 235 참조

5) 두 층이 전체 연금급여에서 차지하는 비중은 2000년 4.4%, 2002년 4.6%에 불과하다.

그림 1. 핀란드 노후소득보장제도의 다층체계



주: 1) 1층은 전국민을 대상으로 하는 소득비례연금
 2) 2층은 기업연금
 3) 3층은 개인연금

표 2. 핀란드 노후소득보장제도의 구조

		자격	위험	재정방식	관리운영	적용	급여
3층 (개인연금)		기여	노령	보험료: 완전적립	민간회사	임의	기여에 비례
2층 (직역연금)		기여	노령	보험료: 완전적립	민간 펀드사	임의	기여에 비례
1층	소득 비례	collective funds	노령, 장애, 노령실업, 유족	보험료: 적립	국가, 관리운영기관	강제	기여에 비례
		pooled component		보험료: 부과(DC)	국가, 관리운영기관	강제	기여에 비례
	국민연금		거주 및 필요		조세, 보험료: 부과	국가	강제

자료: D. Natali(2004), *Finland_The Pension System*, Research Project supported by the SPFSS.

1층 공적연금제도의 현황을 살펴보면, 우선 국민연금은 충분한 소득이 없는 65세 이상의 거주자를 대상으로 하며, 재원은 정부의 일반재정과 사용자가 부담하는 보험료 의해 조달되고, 사용자

가 피용자 임금의 2.0~4.9% 정도의 수준을 부담하고 있다. 또한 국민연금 급여수준은 노령연금의 경우 1인당 임금근로자 평균소득의 21% 수준인 485유로에서 505유로 정도이며, 저소득 수급자의 경우 주거수당(주거비용, 가정환경에 따라 차등), 요양수당, 자녀수당 등의 혜택을 같이 받을 수 있다. 2004년 현재 65세 이상 노인인구의 약 5%가 국민연금 급여를 수급하고 있다.

소득비례연금은 피용자와 사용자의 보험료 21.1%(사용자 부담 16.7%, 피용자 부담 4.4%)로 재원이 조달되고 있으며 미래에 추가적인 인상이 발생할 경우 추가부담은 사용자와 피용자가 공평하게 부담하도록 되어 있다. 소득비례연금의 급여의 종류로는 노령연금, 장애연금, 고령 근로자의 장기실업연금, 유족연금이 있다. 소득비례연금 급여는 23~59세 사이의 근로기간 동안은 연금적용소득(pensionable earnings)의 15%를, 60~65세 사이의 근로기간 동안은 2.5%의 연금승률(accumulation rate)을 적용하여 산정하고 있다. 급여수준은 최고 임금의 60%를 상한으로 두고 있다. 그리고 급여연동 방식은 'Bent 지수'라고 하는 지수에 따라 근로기간 중(65세 이전)에는 임금과 물가에 반반씩 비례하여 연동되고, 퇴직 이후(65세 이후)에는 임금과 물가에 20:80의 비율로 연동되도록 하고 있다.

핀란드 공적연금지출 규모는 2000년에 GDP의 11.3%이며 앞으로 꾸준히 증가할 것으로 예측되고 있어 2030년에 14.9%, 2050년에는 15.9%가 될 것으로 전망되고 있다. 특히 향후 25년 정도까지의 공적연금지출 증가폭이 큰 것을 알 수 있는데 이것은 이 기간 동안의 인구고령화 속도와 관련이 있을 것으로 보인다.

핀란드 공적연금 제도의 관리운영은 국민연금의 경우는 사회보험청(Social Insurance Institution, KELA)이 핀란드 의회의 감독 하에 담당하고 있으며, 소득비례연금제도는 독립적인 민간 및 공공부문의 기관들이 담당하고 있다. 이들 독립적인 관리운영기관들은 분권화된 네트워크를 통해 전반적인 보험료 징수, 급여지급, 기금운용 등의 업무를 담당하고 있으며, 각 제도의 가입자의 대표자들(social partner)이 이들 기관에 배치되어 있다. 근로자가 이직할 경우 기존의 제도에 적립되어 있던 기금을 정산하고 이를 새로운 제도의 기금으로 이전시킬 필요가 있는데, 이러한 정산기능은 중앙연금보장기구(The Central Pension Security Institute, ETK)가 담당하고 있다.

표 3. 핀란드 공적연금제도의 주요현황

보험료율(2002년)			
국민기초연금	조세 사용자 2.00~4.90%		
소득비례연금			
	민간부문	정부부문	
	21.10%	23.50%	
피용자	4.40%	4.40%	
사용자	16.70%	19.10%	
총소득대체율(순소득대체율) ⁶⁾			
	2002	2030	2050
계	57.60%(66.20%)	58.10%(71.80%)	53.80%(66.60%)
1층	57.60%	58.10%	53.80%
2층	-	-	-
퇴직연령			
국민연금	65세		
소득비례연금	62세에서 68세까지 유동적		
조기퇴직	60세(with accrued benefits actuarially reduced)		
연장퇴직	상한선 없음		
적용범위	전국민		
연동방식			
국민연금	물가연동 없음.		
소득비례연금	65세 이하인 경우 임금과 물가 50:50 65세 이상인 경우 임금과 물가 20:80		
공적연금지출 (GDP 대비 비중)			
	2002	2030	2050
	11.30%	14.90%	15.90%

자료: D. Natali(2004), *Finland_The Pension System*, Research Project supported by the SPFSS.

2) 2005년 연금개혁의 배경

핀란드는 여타 선진국들과 마찬가지로 앞서 언급했던 인구고령화의 두 가지의 과정을 동시에 경험하고 있다. 그러나 다른 유럽 국가들보다 베이비 붐이 다소 빨리 일어났다는 점과 뚜렷한 베이비 붐에서 베이비 버스트로의 전환이 없었다는 점에서 여타 선진국들과의 차별성을 보인다. 이러한 차별성에 의해서 인구고령화의 정점에 도달하는 시기가 다른 국가들보다 빠르지만, 일정한

6) 총소득대체율은 세전소득에 대한 연금급여의 대체율을 의미하고 순소득대체율은 세후소득에 대한 대체율을 의미하므로 순소득대체율이 더 높게 나타난다.

시기가 지나면 OECD의 평균수준으로 안정화 될 것으로 전망되고 있다.

노인인구 증가율의 관점에서 볼 때 향후 20년간 핀란드의 고령화 과정은 OECD 국가 중에서 상당히 심각한 것으로 전망되고 있다. OECD 평균을 크게 상회할 뿐 아니라 엄청난 고령화 속도를 보이고 있는 일본과 우리나라와 비슷한 수준을 보이고 있다. 하지만 핀란드의 이러한 급속한 고령화 과정은 2030년 이후부터는 빠른 속도로 안정되어 OECD 평균수준으로 수렴할 것으로 예상되고 있다. 아래의 표와 그림에서 알 수 있듯이 향후 20년간 핀란드의 고령화과정은 독일과 이태리보다 훨씬 뚜렷하지만, 그 이후부터 2050년까지는 덴마크, 스웨덴, 미국을 제외한 나라 중에서는 가장 낮은 수치를 기록할 전망이다.

표 4. 주요 OECD 국가의 노인인구 증가율 전망

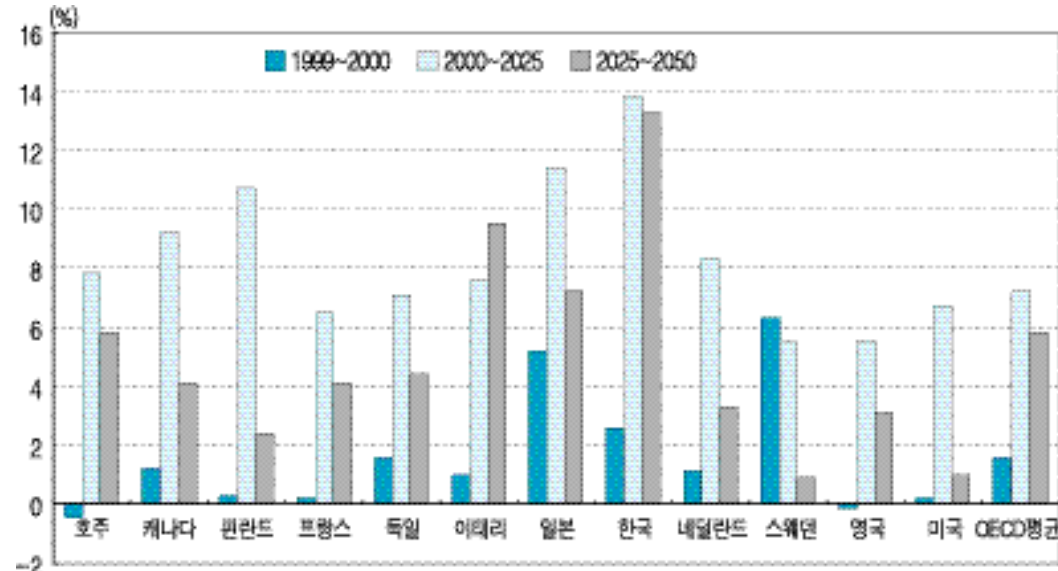
구분	1990~2000년	2000~2025년	2025~2050년
호 주	-0.4	7.8	5.8
캐 나 다	1.2	9.2	4.1
덴 마 크	-2.3	5.8	2.0
핀 란 드	0.3	10.7	2.4
프 랑 스	0.2	6.5	4.1
독 일	1.6	7.1	4.4
이 태 리	1.0	7.6	9.5
일 본	5.2	11.4	7.2
한 국	2.6	13.8	13.3
네 델 란 드	1.1	8.3	3.3
스 웨 덴	6.3	5.5	0.9
스 위 스	3.4	6.0	2.5
영 국	-0.1	5.5	3.1
미 국	0.2	6.7	1.0
OECD 평균	1.6	7.2	5.8

주: 총인구 대비 65세 이상 인구 비중임.
자료: OECD, *Coping with Ageing*(2003).

이러한 핀란드의 고령화 양상을 감안할 때, 정책적인 견지에서 정책효과가 즉각적으로 드러날 수 있는 개혁조치가 필요하다는 것을 알 수 있다. 향후 20년 동안 최악의 인구상황을 맞게 될 핀란드로서는 다른 나라들보다 연금개혁이 더욱 시급한 실정이다.

그러나 더욱 심각한 문제는 핀란드의 고령근로자의 노동시장 참가율이 OECD 국가의 평균에도 미치지 못하는 매우 낮은 수준에 있다는 데 있다. 현재 핀란드의 61세 인구의 노동시장 참여율은

그림 2. 주요 OECD 국가의 노인인구 증가율 전망



자료: OECD, Coping with Ageing(2003).

30%로 51세 인구의 절반에 불과한 것으로 나타나고 있는데,⁷⁾ 이것은 핀란드 노동시장에 실업급여, 실업연금, 장애연금, 개별조기퇴직연금 등 조기퇴직의 다양한 경로들이 존재하기 때문인 것으로 판단된다. 핀란드에서는 50세가 되면 이미 18%가 실업급여 혹은 장애연금을 받고 있으며, 60세가 되면 46% 이상이 이들 연금을 수급하고 있는 것으로 나타나고 있다.⁸⁾

인구고령화는 전반적인 노동시장 참여율을 감소시키고, 일부 국가에서는 고용의 절대규모를 감소시키는 원인이 되기도 한다. 따라서 인구고령화는 결국 GDP 성장에 악영향을 미칠 개연성이 크다고 볼 수 있으므로 고령화 사회에서는 노동시장 연령구조(즉, 인구부양비)의 변화에 영향을 주는 고령층의 노동시장 참여율을 높여야 할 필요성이 크다. 이러한 관점에서 OECD는 2004년 한 보고서를 통해 핀란드 정부에 노인부양비의 급증에 대처하기 위한 정책처방을 제안하고 있다.⁹⁾ 이 보고서에서 제안하는 정책처방의 골자는 조기퇴직 유인 제거, 노령연금 수급기간 중 풀타임이나 파트타임 근로를 통한 소득활동 병행을 가능하도록 하는 개혁, 그리고 기업의 고령근로자 신규 고용 확대 및 고용유지를 제고할 수 있는 정책마련 등이다.

7) OECD, 2004, *Ageing and Employment Policies in Finland*.

8) *ibid.*

9) *ibid.*

3) 핀란드 2005년 연금개혁의 내용

핀란드의 2005년 연금개혁은 이같은 OECD의 제안을 상당부분 수용하고 있는 것으로 보이는데, 아래 표에서 제시하고 있는 바와 같이 세 가지의 주요한 정책목표를 설정하고 이들 목표를 달성하기 위한 구체적인 정책수단들을 포함하고 있다.

표 5. 2005년 핀란드 연금개혁의 내용

정책목표	구체적 정책수단(개혁조치)
지속가능성 제고	- 적립부분의 확대 - 급여와 기대여명의 연계
조기퇴직 억제 및 고령자 고용유발	- 유동적 퇴직연령대(window) 도입 - 고령 근로자의 연금승률(accrual rate) 상향조정 - 조기퇴직연금의 보험수리적 조정의 확대 - 소득대체율 상한의 폐지 - 기타 조기퇴직 경로에 대한 접근 차단
형평성 제고	- 생애소득 기준 급여산정 - 기여시작시점과 적립시작시점의 합치 - 연동규칙의 변경 - 특정 비근로기간에 대한 크레딧

(1) 지속가능성 제고

핀란드 소득비례연금제도의 보험료율(21.1%)은 국제적인 기준으로도 매우 높은 수준인데, 향후 아무런 조치가 없을 경우 인구고령화에 따라 재정을 유지하기 위한 필요 보험료율이 2040년에는 30%를 넘을 것으로 예측되고 있다. 따라서 금번 개혁은 이러한 보험료율 상승요인을 제거 또는 완화시킬 수 있는 몇 가지 조치들을 포함하고 있다.

첫 번째 조치는 적립부분의 확대이다. 현재 핀란드의 소득비례연금제도의 한 축인 적립방식 제도의 자산규모는 임금총액의 140%를 상회하고 있으며, 이는 향후 5년간 소득비례연금제도의 급여지출을 커버할 수 있는 수준이다. 이것은 베이비 붐 세대 퇴직자의 1/4 정도를 부양할 수 있는 규모로 국제기준으로 볼 때도 결코 작은 규모는 아니지만 총체적인 인구부담을 감당하기에는 충분하지 않아 앞으로 추가적인 보험료 인상이 필요한 상황이다. 따라서 금번 개혁에 따라 향후 8년간 민간부문의 적립규모를 7.5% 늘림으로써 추가적인 보험료 인상을 차단하도록 하였다.

제도의 지속가능성을 제고하기 위한 두 번째 조치는 급여를 기대여명에 연계시키는 것이다. 즉, 수급자의 급여총액이 기대여명의 변동에 자동적으로 연동되도록 하는 것인데, 오는 2010년부터 '기대여명 조정계수(life expectancy coefficient)'를 적용하여 수명이 늘어남에 따라 급여의 현재 가치가 상승하지 않도록 급여수준을 조정하기 위한 조치로 볼 수 있다.

(2) 조기퇴직 억제 및 고령자 고용유발

앞서 설명한 바와 같이 핀란드의 퇴직연령은 OECD 국가의 평균을 하회하고 있으며, 최근 들어 이러한 경향은 더욱 심화하고 있는 실정이다. 따라서 2050년까지 실질퇴직연령을 3년 더 연장하는 목표를 세우고 다음의 구체적인 조치를 시행하기로 하였다.

첫째, 63세에서 68세 사이의 퇴직연령대(retirement age window)를 도입하여 이 기간 중에 퇴직할 경우 높은 연금승률을 적용이라는 유인을 제공하고, 조기퇴직을 선택할 경우 보험수리적 조정을 통한 역유인을 주도록 함으로써 조기퇴직을 억제하고 연장근로를 제고하도록 하였다.

둘째, 고령자의 연금승률을 상향조정함으로써 역시 연장근로의 유인을 강화하였다. 앞서 언급한 바와 같이 개혁 전 소득비례연금은 59세까지 15%, 60세에서 65세까지 25%의 연금승률을 각각 적용하던 것을 금번 개혁에 따라 고령일수록 더욱 높은 승률을 적용하도록 하여 52세까지는 15%를, 53~62세까지는 19%를, 그리고 63~68세까지는 45%를 각각 적용하도록 하였다.

셋째, 퇴직연령대 이전에 퇴직할 경우 보험수리적 조정을 통해 급여를 삭감하도록 조치하였다. 최고 12개월간 매월 0.6%씩의 급여를 삭감하도록 하였는데, 예를 들어 62세 11월에 퇴직할 경우 급여를 0.6% 삭감하고, 만 62세에 퇴직할 경우 총 72%의 급여를 삭감하도록 하였다. 또한 개혁 이전과는 달리 62세 이전에는 노령연금 지급이 승인되지 않도록 하였다.

넷째, 개혁이전에는 소위 '연금통합(pension integration)'의 원칙에 따라 소득대체율의 상한을 정해두고 있어서 소득비례연금은 최고소득의 60%를 초과하지 못하도록 되어 있었다. 그런데 이러한 메커니즘은 퇴직 후 급여가 상한에 도달하게 되면 더 이상의 근로기간을 연장할 유인을 주지 못했다. 오히려 퇴직을 늦출수록 수급기간이 짧아져 결국 급여총액의 현재가치가 하락하는 문제가 있었기 때문이다. 따라서 금번 개혁을 통해 이러한 상한을 폐지함으로써 장기근로의 유인 구조를 마련하였다.

다섯째, 소득비례연금제도의 실업연금, 다양한 장애연금, 그리고 파트타임연금 등의 조기퇴직에의 다양한 경로를 폐지함으로써 조기퇴직의 유인을 제거하였다.

(3) 소득비례연금의 형평성 제고

2005년 핀란드 연금개혁은 소득비례연금제도의 형평성을 제고하고 보험수리적 원리에 충실하도록 하는 조치들이 많이 포함되어 있으며, 전반적으로 수급자들에게 불리한 '채찍'들 사이에 '당근'을 제공하는 조치를 적절하게 포함시키고 있다.

첫째, 생애소득을 기준으로 급여를 산정하도록 하였다. 개혁 이전에는 각 직업별로 최종 10년간의 평균임금을 기준으로 급여를 산정하였는데, 금번 개혁에 따라 생애소득을 기준으로 하되 모든 직업에 있어서 동일하게 적용함으로써 직업간의 형평성을 도모하도록 하였다.

둘째, 기여시작 시점과 적립시작 시점을 동일하게 만들었다. 과거에는 14세부터 기여를 시작하도록 하였지만 기여기간은 23세부터 인정함으로써 23세 이전에 직업을 가진 사람들에게 불리한 측면이 있어 금번 개혁에 따라 기여시작 연령과 인정시작 연령을 18세로 통일하였다.

셋째, 과거 조기퇴직급여(65세 이하)는 임금과 물가에 각각 50%씩 연동시키고, 65세 이후는 각각 20%와 80%에 연동하도록 하였으나, 모든 퇴직자에 대하여 20:80의 비율을 적용하도록 하였다.

넷째, 특정한 비근로기간에 대한 크레딧을 인정하도록 하였다. 학위취득을 위한 학업, 육아휴직, 실업, 질병 및 재활기간에 대하여 최대 5년간 기여를 인정하도록 하였으며, 정부 일반재정으로 재원조달하도록 하였다.¹⁰⁾

4. 2005년 핀란드 연금개혁의 평가와 시사점

핀란드의 금번 연금개혁은 고령자의 노동참여를 제고하고 조기퇴직을 억제함으로써 금번 연금개혁의 주요 정책목표의 하나(고령근로 확대를 통한 인구고령화의 부담 충당)를 달성하는데 기여를 했다는 점에서 긍정적인 평가를 할 수 있다. 더군다나 급여와 기대여명을 연계시켜 수명연장에 따라 수급기간이 길어져도 젊은 세대의 부담을 늘리지 않게 되어 세대간 형평성을 제고할 수 있다는 측면에서도 긍정적인 평가를 할 수 있다.

또한 2005년 개혁은 소득과 급여간의 관계를 더욱 밀접하게 함으로써 소득비례제도의 속성을 강화하였다는 평가를 할 수 있다. 급여산정 기준을 생애소득으로 변경하고 소득대체율의 상한 및 연금수급 최저연령 등을 폐지한 것은 현대적인 소득비례 연금제도의 특징을 보여주는 전형적인

10) 이것은 핀란드 연금제도의 또 다른 혁신이라고 평가할 수 있는데, 지금까지 소득비례연금제도의 재원은 보험료수입과 기금운용수익금만으로 조달되어왔고 정부의 일반재정지원은 거의 없었기 때문이다.

사례로 볼 수 있다. 이와 같은 정책적 관점에서 볼 때 금번 연금개혁은 당초에 설정한 정책목표를 달성하기 위한 적절한 조치를 마련하고 있다는 점에서 성공적인 개혁이라 평가할 수 있을 것이다.

하지만 이러한 성과에도 불구하고 실업연금 및 장애연금 등의 조기퇴직 유인이 될 수 있는 제도를 완전히 폐지하지 못하여 장기근로의 역유인을 완전히 제거하지 못했다는 점에서 미완의 개혁으로 평가될 소지도 있는 것이 사실이다. 그리고 불필요하게 복잡한 제도의 구조를 완전하게 개선하지 못하여 고령자의 더 많은 노동참여를 유도할 수 있는 소기의 신호효과(signaling effect)를 감소시켰다는 한계도 지적될 수 있다.

한 가지 덧붙이자면, 금번 개혁에는 몇 가지의 경과조치들을 두고 있어 기존의 수급자의 기득권을 보호하기 위한 장치를 마련해놓고 있다. 이들의 기득권을 보호하기 위해서는 상당한 기간의 경과조치가 필요하고 또 이미 높은 수준의 보험료율을 안정시킬 수 있는 기회를 일정부분 놓쳤다는 점에서 또 하나의 한계로 지적될 수도 있다.¹¹⁾ 금번 개혁으로 인해 현재 수준의 보험료율을 유지한다고 하더라도 20%가 넘는 보험료율은 근로세대에 있어서는 상당한 부담이 아닐 수 없기 때문이다.


또한 외관상으로는 다층소득보장체계를 잘 갖추고 있지만 1층의 공적연금제도가 거의 절대적인 비중을 차지하고 있는 상황에서 급여의 삭감을 전제로 하는 연금개혁에 의해 노후소득보장 수준이 저하될 위험도 없지 않다. 물론 여타의 공적부조제도가 잘 마련된 핀란드의 경우는 큰 문제가 없을 수도 있지만 인구고령화에 따른 정부의 사회보장비 지출이 늘어날 것임을 감안한다면 공적연금제도를 보완할 수 있는 2층과 3층의 기업연금 및 개인연금 제도를 내실화 할 수 있는 조치도 필요할 것이라고 판단된다.

이상과 같이 핀란드 연금개혁의 내용을 살펴보면 우리가 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 연금개혁은 저출산과 수명연장이라는 인구고령화의 두 가지 과정에 대한 예측을 바탕으로 장기적인 관점에서 준비되고 실행되어야 한다는 것이다. 다른 제도와 마찬가지로 연금제도 또한 환경변화에 민감하게 반응하기 어렵다는 점을 감안한다면 미래의 위험에 대비하는 정책수단은 충분한 시간을 두고 미리 마련해두는 것이 임기응변식의 정책대응보다 훨씬 효과적일 것이다. 또한 장기적 관점에서의 연금정책 마련의 필요성은 가입자 스스로가 부담해야 할 몫과 받을 수 있는 혜택의 크기를 비교함으로써 개인저축의 크기를 결정할 수 있는 여지를 줄 수 있다는 측면에

서도 더욱 크다고 볼 수 있다. 따라서 고부담-저급여의 구조를 가지고 있는 현행 우리나라의 국민연금제도의 장기적 지속가능성을 담보하기 위해서는 이 같은 구조를 개선할 수 있는 연금개혁이 시급하다고 할 수 있다. 더욱이 인구고령화의 속도가 OECD 여느 국가보다 빠를 것으로 예측되고 있는 상황에서 그 시급성이 더욱 절실하다고 하겠다.

둘째, 핀란드의 금번 연금개혁은 구조적인 개혁이 아니라 부분적인 개혁만으로도 고령화에 대비한 연금개혁의 정책목표를 달성하기 위한 시도라는 점에서 시사하는 바가 있다. 퇴직연령의 연장이라고 하는 노동시장정책과 적립속성의 강화와 같은 연금정책을 적절하게 조합함으로써 많은 비용을 수반하는 구조적인 개혁을 선택하지 않고서도 효과적으로 고령화에 대처를 하고 있다는 점에서 다른 국가들의 사례와는 또 다른 모습을 보이고 있다고 하겠다. 물론 핀란드의 금번 연금개혁에 따른 시뮬레이션 결과 보험료율의 추가 인상의 필요성이 전망¹²⁾되기도 하는 등 완전하게 성공한 개혁이라고는 할 수 없지만 중장기적인 효과를 지켜볼 필요가 있을 것으로 보인다.

셋째, 연금개혁을 둘러싼 논의에 있어서의 시사점도 찾을 수 있다. 연금정책의 선택에 있어서 현행제도의 구조를 유지하면서 보험료율을 인상하고 소득대체율을 인하하는 직접적인 방법이나 퇴직연령의 연장, 급여연동방식의 변경, 최소기여기간 연장 등 간접적인 방법을 사용하는 부분적 개혁을 선택할 것인가, 아니면 기초연금제도, 명목확정기여제도, 혹은 적립식 개인계정으로의 전환과 같은 구조적 개혁을 선택할 것인가의 문제로 논의가 귀결되고 있는 듯하다. 그러나 최근 스웨덴, 독일의 사례를 포함하여 핀란드의 금번 개혁 사례에서 연금개혁은 양자택일의 문제가 아니라 두 가지의 대립적인 대안 사이에 무수히 많은 선택의 지평이 있을 수 있다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 연금제도가 맞게 될 위험이나 충격과 이에 대한 정책대응에 필요한 다양한 정책수단에 대한 풍부한 이론적, 정책적 검토가 필요할 것으로 판단된다. 

11) 그러나 어느 나라에서든지 연금개혁에 있어서 기득권을 보장하는 것은 일반적인 추세라 할 수 있다. 공적연금제도의 역사가 오래된 나라에서는, 특히 민주주의 의사결정을 따르는 나라에서는 수급자가 상당한 정치적 영향력 행사하기 때문에 연금개혁의 정치적 용이성의 관점에서 기득권 보호는 반드시 필요한 것으로 인식되고 있다.

12) 연금개혁 이후에도 보험료율이 여전히 20%를 상회하고 2040년에는 27%를 상회할 것으로 추계되고 있다(A. Borshce-Supan(2005), "The 2005 Pension Reform in Finland", Working Papers 2005:1, Finnish Centre for Pensions).