

# 복지국가 축소정치와 뉴질랜드 노령연금개혁\*

강 욱 모\*\*

## ◀ 요약 ▶

1970년대까지 대부분의 복지국가 관련 문헌들이 복지의 성장과 확대를 논의한 것과 대조적으로 최근의 문헌들은 ‘복지국가의 새로운 정치’로 특징되는 복지축소에 대한 논의에 관심을 기울이고 있다. 특히 복지축소 논쟁의 주역 중 한 사람인 피어슨은 복지축소를 둘러싼 정치적 과정이 복지 확대를 둘러싼 과정들과 매우 다르다고 주장하면서, 복지축소가 불가능한 것은 아니지만 현실적으로 매우 어렵다고 지적하고 있다. 하지만 뉴질랜드를 비롯한 몇몇 국가들에서는 대대적인 복지축소가 단행되었다. 본 연구에서는 한때 복지국가 발전의 선도적 역할을 담당했던 뉴질랜드에서 복지축소가 어떤 조건하에서 어떤 경로를 거쳐 단행되었는지를 노령연금개혁을 통해 살펴보고자 했다. 뉴질랜드 노령연금개혁을 분석한 결과 피어슨이 언급한 바와 같이 복지축소는 복지확대와는 전혀 다른 상황에서 단행된 것을 발견할 수 있었다. 특히 뉴질랜드 노령연금 개혁 과정에서 정치 이념보다는 당면한 정치·경제적 요인이 보다 큰 영향을 미쳤을 뿐 아니라 복지국가 발달을 설명하는 권력자원적 접근보다는 제도주의적 접근이 보다 타당한 것을 발견하였다.

주제어: 뉴질랜드모델, 노령연금, 임금소득자복지국가

\* 이 연구는 2010년도 경상대학교 연구년제연구교수 지원비에 의해 수행되었음.

\*\* 경상대학교 사회복지학과 교수, 인권·사회발전연구소 소장(welkang@gnu.ac.kr).

## 1. 머리말

지난 30여 년 동안 복지국가의 정체성과 관련한 논쟁은 이른바 ‘황금시대의 종말(end of the Golden Age)’을 주장하는 논점과 복지국가 체제의 ‘불가역성(irreversibility)’을 주장하는 두 진영으로 뚜렷이 구분된다. 먼저, 복지국가와 관련한 비관론은 대체로 1970년대와 1980년대의 위기문헌들과 1990년대 중반에 등장한 세계화와 관련한 문헌들에 근거하고 있다(Castles, 2004). 복지국가 위기의 초기 진단은 한편으로 민주주의의 구조적 특성을 강조하면서 다른 한편으로는 1970년대 오일 쇼크에 의해 노출된 현대 경제의 잠재적 한계에 기반하고 있다. 카슬스(Castles)는 “민주주의 체제는 자본주의 기제가 수행할 수 없을 정도의 요구들을 창출하기 때문에 민주적 자본주의는 제 기능을 수행할 수 없는 위기에 처한다”(Castles, 2004: 2)고 주장하여 첫 번째 위기의 논거를 제시하고 있다. 또한, 1990년대의 세계화 논의는 국내적 상황보다는 지구적 자본의 압력 하에 복지국가의 위기를 설명하고 있는데, “공공정책에 걸친 통제가 국가 정책결정자들의 손을 떠나 지구적 재정시장 행위자들과 그들의 국가적 동맹자들의 손으로 넘어가게 되었다는 점”(Starke, 2008: 4)에서 위기의 논거를 찾고 있다. 이와 같이 다양한 ‘위기학파’들은 급여삭감과 프로그램 폐지를 통하여 복지국가의 축소를 도모하게 되었으며, 보수적 정당들과 신자유주의적 정치인들이 변화의 주요 대행자로 등장하게 되었다는 점을 강조한다.

다른 한편으로, ‘거역할 수 없는 복지국가’(Therborn and Roebroek, 1986), ‘유럽복지국가의 생존’(Kuhnle, 2000), ‘와해되는 복지국가?’(Pierson, 1994) 등과 같은 저작들은 복지국가가 우파정치인들 내지 세계화의 영향으로부터의 공격에 대응하여 바로 원기를 회복하였다고 주장한다. 특히 이러한 ‘재도약’ 시나리오는 피어슨(Pierson)의 ‘와해되는 복지국가?’에서 보다 구체적으로 다루어졌는데, ‘복지국가의 새로운 정치’로 명명된 주요 메시지는 “축소를 기대하는 좋은 이유들이 있을 것이지만, 복지국가 프로그램들에 대한 인기가 대규모 변화에 대해 효과적으로 저항하게 만들었다. 더욱이 조직화된 수혜자집단의 영향력과 ‘성숙한’ 복지국가제도들의 관성이 국가규모를 줄이려는 정책결정자들의 야망을 제어했다”는 것이다(Pierson, 1996).

이러한 주장에도 불구하고 몇몇 국가들에서 복지국가 축소조치는 실제로 단행되었다. 복지국가에 대한 신자유주의 공격의 가장 명백하고 잘 알려진 사례로는 1980년대 미국과 영국을 들 수 있는데, 이들 국가들의 정책들은 OECD 국가들에 걸쳐 신자유주의적 정책의제를 형성했다. 하지만 가장 급진적인 복지국가 축소 사례로는 뉴질랜드가 제시되고 있다. OECD 복지국가 발달에 관한 분석에서 허버와 스테판스(Huber and Stephens)는 “대부분의 관찰자들은 신자유주의적 개혁들이 어떤 산업민주주의 하에서 보다 뉴질랜드에서 가장 급진적으로 실행되었다는데 동의한다”고 지적하였으며(Huber and Stephens, 2001: 300), 메린(Merrien)도 “뉴질랜드는 가장 급진적인 신자유주의적 경로를 분명히 설명한다”고 지적하고 있다(Merrien, 2002: 149). 한때 뉴질랜드는 세계에서 두 번째로 국가연금제도를 도입하였을 뿐 아니라 1930년대 후반에 이미 보편적 사회복지제도를 구축함으로써 복지국가 발달 역사에서 선구적인 사회적 실험실로 흔히 간주되었다. 그럼에도 불구하고 소위 ‘뉴질랜드 모델(New Zealand Model)’이라는 개혁모델의 일환으로 단행된 복지국가 축소정책은 신자유주의적 경제 및 사회개혁의 상징물로 등장했으며, 그 결과 사회발전에 가장 뒤쳐진 국가군에 속한다는 평가를 받게 되었다(Starke, 2008: 8). 1980년대 중반부터 1990년대 말까지 이어진 뉴질랜드 모델과 관련한 행정 및 경제개혁에 관해서는 국내에서도 소개되었지만(총무처 직무분석 기획단, 1997), 사회복지 정책 내지 복지국가 축소정책과 관련해서는 국·내외에서도 드문 실정이다.<sup>1)</sup>

따라서 본 연구에서는 복지국가에 대한 국민들의 높은 지지에도 불구하고 어떤 조건 하에서 복지국가 축소가 단행될 수 있는지를 뉴질랜드 노령연금 개혁 사례를 통하여 분석해 보고자 한다. 뉴질랜드 노령연금 개혁을 중심으로 복지국가 축소정책을 분석하는 이유는 다음과 같다. 먼저, 복지정책의 역사가 오래된 국가일수록 복지정책을 축소하려는 움직임에 대한 저항이 강하다는 일반적인 주장과는 달리 뉴질랜드는 오랜 복지역사를 가지고 있음에도 급진적인 축소조치들이 단행되었다는 점이다. 둘째, 공적연금제도는 인구구조, 경제성장, 노동환경 등 사회 전반의 현상들과 연관되어 있기 때문에 환경의 변화에 따른 제도의 개혁이 끊임없이 요구된다는 점이다. 셋째, 연금제도는 사회복지 지출에

1) 뉴질랜드 노령연금제도와 관련한 국내연구로는 황인성(2004)이 유일한 실정이다. 한편, 뉴질랜드 노령연금과 관련한 국외 연구로는 St John(1992, 2007)의 연구가 돋보이나, 이들 연구들은 뉴질랜드 노령연금제도의 역사적 발달과정과 지속가능성에 초점을 맞추고 있다.

서 가장 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 개혁의 핵심 대상이 되고 있을 뿐만 아니라 개혁의 주요 내용이 분배적 균형의 재조정을 전제하고 있기 때문에 정파 간 그리고 이해관계자들 간의 권력관계를 잘 파악할 수 있기 때문이다. 끝으로, 사례중심적 분석을 통해 뉴질랜드 노령연금제도의 형성과 발전과정에서 나타나는 국가적 특성을 보다 세밀히 살펴볼 수 있기 때문이다. 본 연구의 구성은 제1장에 이어, 제2장에서는 복지국가 확대 및 축소에 관한 이론적 논점들을 살펴보고, 제3장에서는 개혁 이전의 뉴질랜드 복지체제와 뉴질랜드 모델을 살펴볼 것이다. 제4장에서는 1980년대와 1990년대에 걸쳐 노동당과 국민당 정권 하에서 단행된 뉴질랜드의 연금개혁의 내용을 살펴보고, 제 5장에서 뉴질랜드 복지개혁 정치를 제2장에서 살펴본 이론적 측면에서 뉴질랜드 노령연금 개혁정치를 논의하고 결론을 도출하고자 한다.

## 2. 이론적 논의

### 1) 복지국가 확대이론과 그 한계

지난 30여 년 동안 복지국가 발달에 관한 대부분의 이론들은 ‘복지국가는 왜 발달하게 되었는지?’와 ‘복지국가는 왜 상이한 국가들에서 상이하게 발달하였는지?’라는 두 가지 의문에 대한 해답을 제시하는 이른바 복지국가의 성장과 확대를 설명하기 위한 이론들이었다(Bonoli, 2000: 30). 이들 이론들은 ‘산업화 논리(logic of industrialization)’, ‘권력자원(power resource)’, ‘제도주의(institutionalism)’라는 세 가지 주제로 요약되는데(Pierson, 1996), 대체로 사회정책의 결정요인들에 초점을 두고 있다.

먼저, 커트라이트(Cutright, 1965)와 윌렌스키(Wilensky, 1975) 등에 의해 구체화된 ‘산업화 논리’는 복지국가 발달이 무엇보다도 경제발전의 결과라고 주장한다. 복지국가 체제는 사회적 보호에 대한 필요와 사회적 보호제공을 위해 필요한 자원들 양자에 의해 초래된 경제적 변화의 기능적 부산물로서 등장했다는 것이다(Wilensky, 1975). 이와 같은 주장은 1인당 GDP에 의해 측정된 경제발전과 사회적 지출수준 간의 의미 있는 상관관계의

존재로 지지되었다. 하지만 산업화 논리는 복지발달의 원인과 관련해서는 비교적 정확히 설명하고 있지만, 경제수준이 비슷한 국가 간 복지수준의 차이를 설명하는 데에는 한계가 있을 뿐만 아니라 경제상황이나 인구구성의 변화 등과 같이 사회복지제도의 변화와 무관하게 재정지출이 발생하는 경우를 과소평가하는 한계를 가진다.

둘째, 스테판스(Stephens, 1979), 코르피(Korpi, 1983), 에스핑 앤드슨(Esping-Andersen, 1985, 1990), 카슬스(Castles, 1982) 등에 의해 체계화된 ‘권력자원’ 모델은 노동운동과 좌파 정당의 영향력 등이 개별국가의 복지발달 수준을 결정하는 핵심 요인이라는 것이다. 복지국가 발달의 실증적 연구들은 한편으로는 좌파와 노동운동의 영향력과 다른 한편으로 복지성과의 다양한 측정 간에 상당한 긍정적 관계가 존재한다는 것을 보여준다. 예를 들면, 에스핑 앤드슨(1990)은 좌파권력의 동원과 여러 복지국가들에 의해 성취된 탈상품화 정도 간에 상당한 관련성이 있다고 주장하고 있으며, 카슬스(1982: 85)는 강한 우파 정당들은 복지국가 확대를 저지하는 반면, 사회민주당의 존재는 자극제로서 이바지한다고 주장하고 있다. 하지만 이러한 접근법은 1980년대에 좌파와 노동조합의 영향력이 급격히 약화된 영국이나 미국 등에서 복지제도들이 전반적으로 유지되는 상황을 설명하는 데에는 한계가 있다(Pierson, 1994: 29).

끝으로, 복지국가 발달의 결정요인과 관련하여 제도주의적 접근은 세 가지 핵심 가정들에 근거하고 있다. 먼저, 상대적으로 일찍 강력한 국가기관을 발달시킨 나라들은 높은 사회적 보호수준과 연관되어 있다는 것이다. 둘째, 현재의 사회정책들은 미래의 정책 발달에 상당한 영향을 미친다는 것이다. 셋째, 소수자들이 권력에 접근하는 것을 허용하는 정치제도를 가진 나라는 확대된 복지국가를 발달시킬 가능성이 낮다는 것이다(Bonoli, 2000: 31-32). 이러한 세 가지 전제들은 복지국가와 관련한 제도주의 문헌에서 다양한 조합들로 발견된다. 예를 들어, 헤clo(Heclø, 1974)는 국가역량, 전래된 정책들, 사회개혁을 제안하는 행정가에 의해 수행된 역할의 중요성을 강조하고 있으며, 스카치폴과 아민타(Skocpol and Amenta, 1986: 147)는 그들이 ‘정책환류(policy feedback)’라 명명한 기제를 통하여 현재의 정책에 대한 기존 정책의 영향을 강조하고 있다. 또한, 임머gut(Immergut, 1992)과 허버 등(Huber et al., 1993)은 입법구조가 개별 국가의 복지수준에 상당한 영향을 가진다고 주장하는데, 곧 정책결정과정에서 이익집단들의 개입을 허용하거나 소수자들이 ‘거부점(veto point)’을 통해 법률 채택을 저지할 수 있는 기회를 가진 국가들에서는 연대

적 복지개혁이 일어나기가 보다 어렵다는 것이다.

제도주의적 접근은 1990년대 들어 정치적 행위자들의 힘과 관심이 정책결정의 가장 중요한 독립변수 내지 매개변수로 고려될 수 있다고 주장하는 이른바 ‘신제도주의’로 발전하였다. 신제도주의의 핵심 주장은 정책변화를 위해 정치적으로 실행 가능한 선택의 수와 범위를 결정하는데 있어 제도가 매우 중요하다는 것이다. 특히 신제도주의자들의 주장에서 제도는 세 가지 요소들에 의해 실행 가능한 변화의 범위를 제한한다. 첫 번째 요소는 정책결정 과정에서 ‘거부권 행위자(veto player)’ 내지 ‘거부점(veto point)’이 많으면 많을수록 복지국가 축소를 포함하는 정책변화는 보다 어렵다는 것이다. 나아가 타시벨리스(Tsebelis, 1995)는 기존의 거부점 내지 거부행위자에 더하여 ‘정파적 거부권 행위자’를 추가하면서 선거제도의 중요성을 강조했다. 그에 의하면 1인 다수제 혹은 최대득표당선 방식들은 단독정부를 구축하는 경향이 있지만, 혼합비례대표제는 제후정치를 결과하는 경향이 크다고 주장하면서 선거제도가 복지축소 정치에 중요한 영향을 미친다고 주장했다. 두 번째 요소는 정책형성에서 경로의존의 존재인데, 역사적 정책유산들이 가능할 것 같은 변화의 정도와 형태를 대체로 결정한다는 것이다(North, 1990; Pierson, 1994). 세 번째 요소는 정책 변화를 일으키고 지속하는 정부의 역량 혹은 능력이다(Weaver and Rockman, 1993; Tsebelis, 1995; Scharpf, 1997). 이와 같은 제도적 접근은 비슷한 산업발달 수준에서 유사한 문제에 직면한 국가들 사이에 정책적 수렴현상이 일어나지 않는 현상을 설명하는데 유용한 근거를 제시해 준다(Kosonen, 1994).

위에서 제시된 복지국가 발달에 관한 세 가지 접근법은 사회정책 입안의 결정요인들이 무엇인지를 파악하는데 유용한 근거를 제공하지만 복지축소에 의해 특징되는 최근의 복지국가 재구조화를 설명하는 데에는 한계가 있다. 물론 에스핑 앤드슨은 “복지국가 발달을 설명하고자 하는 이론은 복지국가 축소 혹은 쇠퇴를 또한 이해할 수 있을 것이다”라고 주장하고 있다(Esping-Andersen, 1990: 32). 하지만 피어슨은 고전적 복지국가 이론들이 확대와 강화의 시기로부터 삭감과 재구조화의 시기까지 충분히 설명하지 못할 것이라고 주장하면서, 현재의 정치적 투쟁들을 지지하는 ‘새로운 복지국가 정치’가 되어야 한다고 주장하고 있다(Pierson, 1994, 1996).

피어슨의 주장은 다음과 같은 두 가지 측면에서 적절한 지적이라고 판단된다. 먼저, 사회정책 입안의 전반적인 경제적 상황이 변화되었다는 점이다. 복지국가 확대기에는 정

부가 경제 전반에 걸쳐 상대적으로 높은 통제력을 가질 수 있는 상황이었기 때문에 확대 이론들은 국민국가와 관련된 결정요소들만 고려하면 되었다. 하지만 국민경제에 대한 국가의 통제력이 점차 줄어들고 있는 현재의 상황은 국민경제뿐만 아니라 국제경제와 초국가적 제도들에 의해 부과된 정책요소들을 함께 고려해야 하기 때문에 축소이론은 확대이론과 달려져야 할 것이다. 둘째, 복지국가 확대기에는 높은 경제성장률에 의해 재정을 마련할 수 있었기 때문에 굳이 세금인상이 필요하지 않았을 뿐 아니라 뚜렷이 손해를 보는 집단이 발생하지 않는다. 하지만 복지축소는 일반적으로 경제성장률이 낮거나 감소하는 상황에서 일어나기 때문에 분배적 균형의 재조정을 위한 정책은 손해를 보는 사람들이 보다 분명한 이른바 ‘제로섬 게임(zero-sum game)’으로 특징된다는 것이다.

이처럼 사회정책에서 확대와 축소정책 간에는 상당한 차이가 있기 때문에 양자의 추이를 구별할 수 있는 개념적 토대를 구축할 필요가 있다고 피어슨은 주장한다. 그에 의하면, “축소는 단지 복지국가 확대의 경상(mirror image)이 아니다....복지국가 확대의 이론들이 축소과정에 통찰력을 제공할지 여부에 관한 의문은 아직도 논쟁중이지만, ....중대한 수정이 아마도 요구된다”는 것이다(Pierson, 1996: 156). 이처럼 현재 복지국가 분석이 직면한 도전은 사회경제적 및 정치적 환경에서의 변화들이 어떤 방법으로 그리고 어떤 경로로 복지국가 확대를 연구한 사람들에 의해 인지된 인과관계에 영향을 주는지를 찾아내는 것이다.

## 2) 복지축소의 이론적 접근

위에서 살펴본 바와 같이, 피어슨은 복지국가의 축소는 복지국가의 확대와는 전혀 다른 맥락에서 일어날 수 있음을 지적하면서도 복지축소 조치는 다음과 같은 세 가지 이유로 실제로 단행되기 어렵다고 주장한다(Pierson, 1994). 먼저, 사회심리적 이유로서 사람들은 위험을 싫어할 뿐 아니라 잠재적 이득보다 잠재적 손실에 더 강하게 반응한다는 것이다. 정부가 축소조치 이후 이에 대한 손실을 보상해준다고 공약하더라도 국민들은 프로그램 축소에 저항할 것이기 때문에 복지축소는 쉽지 않다는 것이다. 두 번째 이유는 집합적 행동과 관련되는데, 복지축소의 혜택은 전체 사회에 분산되는 반면 축소에 따른 손실은 특

정 집단에게 집중되는 경향이 있기 때문에 프로그램 축소에 따른 손실을 보는 사람들은 집합적 행동에 대해 보다 큰 관심을 가진다는 것이다. 세 번째 이유는 역사적 유산, 특히 복지국가 자체에 의해 계승된 ‘정책 피드백’ 혹은 ‘정책유산’과 관련된다고 지적한다. 먼저, 피어슨이 ‘고착화(lock-in)’라고 언급한 바와 같이 과거의 정책은 현 정부의 선호에도 불구하고 특정 정책을 고착시킨다는 것이다. 또 다른 측면에서 복지국가는 자체의 지지 기반을 구축하고 있는데, 이들은 프로그램 삭감자들에 대항하는 복지국가의 가장 중요한 방어자가 된다는 것이다.

이와 같은 피어슨의 주장은 다음과 같은 점에서 비판이 제기될 수 있다. 먼저, 피어슨이 주장한 것과 달리 복지축소가 항상 비난회피 활동이 아닐 수 있다는 점이다. 일반 국민들은 본질적으로 복지축소를 지지하지 않을 것이지만, 정책결정자들은 보다 높은 목표를 달성하기 위해 축소조치를 단행할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 많은 학자들은 상당한 복지축소의 거의 모든 사례들은 국가가 극심한 재정위기와 대규모 적자예산에 직면했을 때 발생하였다는 것을 지적하고 있다(Korpi and Palme, 2003; Starke, 2008). 이러한 맥락에서 정책결정자들은 그들 자신을 위해서가 아니라 공공재정을 바로잡고, 외국 채권자와 IMF로부터 경제적 자주권을 회복하고, 국가부채에 대한 과도한 이자지불을 줄이고, 경제성장과 고용을 회복하기 위해 축소에 관여할 수 있을 것이다. 또한, 축소는 공평성 혹은 사회정의를 개선하기 위한 노력의 일부로서 단행될 수 있을 것이다. 부유한 사람들과 같은 ‘가치 없는’ 집단들에 대해 급여를 삭감하는 것은 재정건전성을 도모할 뿐만 아니라 복지국가를 보다 균등하게 만드는데, 특히 절약된 재정의 일부가 긴급한 사회적 욕구를 해결하기 위해 사용된다면 그러할 것이다(Levy, 1999). 끝으로, 보다 현실적 측면에서, 경제세계화, 노령화 및 인구구조의 변화 등 최근의 일련의 추이들은 정부가 사회적 지출수준을 감소시키거나 최소한도로 유지하도록 강요하고 있다는 점이다.

어쨌든 사회프로그램의 관대성, 적용범위 또는 질적 측면에서 축소를 전제하는 정책 조치들은 복지확대가 일어났던 정책 환경과는 전혀 다른 상황에서 대두되었을 뿐 아니라 상대적으로 인기 없는 정책이기 때문에 복지축소 조치들이 성공적으로 이루어지기 위해서는 전략적 모색이 필요하다. 이와 관련하여 가장 영향력 있는 주장은 아마도 위버(weaver)의 ‘비난회피정치(politics of blame avoidance)’의 개념이다. 인기 없는 정책으로서 축소는 여러 영역들로부터 대중의 비난에 직면하게 되는데, 이러한 비난을 회피하기 위

해 정치인들은 일련의 전략들을 사용하게 된다는 것이다.<sup>2)</sup> 대표적인 전략으로는 먼저, 일시에 부정적 결과를 전달하는 것이 아니라 시간을 두고 이들 결과를 유포시킴으로써 부정적 결과들을 희석시키는 것이다. 피어슨이 ‘점감주의(decrementalism)’로 언급한 전형적인 사례는 연금급여를 임금 대신 물가상승률에 연동시키는 것과 같은 보다 덜 관대한 연동공식으로 바꾸는 것이다(Pierson, 1994). 두 번째 비난회피 전략은 추적가능성(traceability)을 줄이는 것인데, 곧 프로그램 삭감과 이들을 유발시킨 공공정책 간의 연계를 흐리게 하는 것이다(Levy, 2010: 557). 피어슨이 ‘부담나누기(burden sharing)’로 언급한 선호하는 방식은 적절한 기금을 제공하지 않은 채 책임을 중앙정부에서 지방정부로 전가하여 지방당국이 삭감을 행하도록 하는 것이다. 세 번째 전략은 ‘분할 후 정복(divide and conquer)’인데, 대체로 두 가지 형태를 취한다. 먼저, 개혁의 잠재적 반대자들에 대한 이면 지불 또는 보상이다. 두 번째 기법은 흔히 ‘조부조항(grandfather clauses)’으로 불리는 삭감의 지연된 이행이다. 예를 들어, 연금개혁에서 기존의 수혜자에 대해서는 이전의 관대한 공식 하에서 그들의 급여를 계속 지급하는 반면, 새롭게 시행되는 보다 엄격한 규칙은 미래 세대에게 적용하는 것이다(Levy, 2010: 557-558). 어떤 경우든, 피어슨과 다른 ‘신 정치’ 학자들은 비난회피를 성공적인 축소의 필요한 조건으로 강조하는 것으로 보이는데: “복지국가 정치는 비난회피 정치이다. 현대 민주주의 선거체제의 속성상 정부는 정치적 비용을 최소화할 수 있는 방법들을 발견했을 때에 한하여 축소조치를 취하게 될 것”이라고 주장한다(Pierson, 1994: 179).

물론 비난 회피의 다양한 기법들이 축소의 장애물을 줄이더라도, 이들 기법 또한 중요한 문제점을 내재하고 있다. 먼저, 반드시 의도한 비용절감을 담보하지 못한다는 점이다. 연동공식의 작은 변화는 저항을 줄일 수 있으나 미래 정부가 계획된 급여감축을 역전시킬 가능성을 열어 두고 있고, 점감주의는 먼 미래에 절감효과가 나타나기 때문이다. 지방정부와 같은 다른 행위자들에게 긴축의 책임을 떠맡기는 것은 추적가능성을 줄일 수 있지만, 부담전가는 중앙정부의 통제를 약화시키고 지방행위자들은 프로그램 삭감을 피하는 방법을 찾을 수도 있을 것이다. 또한, 이면조항이든지 조부조항이든지 분할 후 정복 전략은 반대진영을 분할할지는 모르지만, 제시된 보상조치는 전체적인 삭감을 희석시킬

2) 위버는 책임전가, 희생양 찾기, 방어태세 굳히기 등을 포함하는 여덟 가지 비난회피 전략들을 제시하고 있으며(Weaver, 1986: 385), 피어슨은 복지국가 축소와 관련한 전략으로 눈가리기(obfuscation), 분할(division), 보상(compensation)을 제시했다(Pierson, 1994).

수 있는 비용을 수반할 것이기 때문이다.

### 3) 복지축소 정치와 연금개혁

앞에서 지적한 바와 같이, 복지축소는 일차적으로 기존의 분배적 균형을 변화시켜 중국적으로 국가에 의해 수행되는 분배의 몫을 감축하는 것을 전제하기 때문에 어떤 사람에게서는 이득이 되지만 다른 사람들에게는 손해가 되는 이른바 ‘제로섬 게임’을 결과한다. 이러한 결과는 공적연금개혁에서 특히 뚜렷이 나타날 수 있는데, 연금제도는 세대나 소득집단 등과 같은 인구 영역들 간 자원을 이전시키는 체계이기 때문이다. 더욱이 다른 사회정책 영역들과 비교하여 연금정책에서 효율성 축적을 위한 범위는 매우 제한되는데, 특히 공적연금제도를 위한 행정비용이 퇴직을 위한 급여의 다른 형태들과 비교하여 매우 낮기 때문에 더욱 그러하다(Bonoli, 2000: 36). 결국 연금제도에서의 축소는 특정 수혜집단이 불리를 당하는 것을 전제로 현 제도의 급여수준 혹은 적용범위에서 축소를 통해 재정절감을 도모한다는 것을 의미한다. 이러한 점들은 다른 복지영역에서의 축소조치보다는 연금제도의 축소를 더욱 어렵게 할 것이다.

더욱이 연금개혁은 다른 사회정책 영역들과 비교하여 뚜렷이 구별되는 특징들을 가지고 있다. 먼저, 연금개혁은 대체로 경로의존을 따르고 있다는 점이다. 밀즈와 콰다노(Myles and Quadagno, 1997)에 의하면 이태리, 독일, 프랑스 등과 같은 비스마르크식의 기여에 기반한 소득연계급여를 지급하는 제도들은 기여와 급여 간의 연계를 강화하는 방식으로 변화하는 경향이 있는 반면, 호주, 캐나다, 덴마크, 뉴질랜드 등과 같은 베버리지식의 비기여적 기반에서 균등한 급여를 지급하는 제도들은 기본연금에 소득 혹은 자산조사 형태를 도입한다는 것이다. 이들의 주장은 연금제도 개혁의 한계를 강조하고 있다고도 볼 수 있는데, 비스마르크식 기여제도에서 자산조사제도를 도입하는 것은 정치적으로 매우 어려울 것이지만, 세금에 의해 재원이 조달되는 제도에서는 쉽게 실행될 수 있기 때문이다. 유사한 결론이 페라라(Ferrera, 1996)에 의해 도출되었는데, 스칸디나비아, 대륙, 앵글로 색슨, 남부유럽으로 구분된 복지레짐들 중, 축소방안으로 강화된 표적화는 영국과 아일랜드와 같은 앵글로 색슨 국가들에서 가장 쉽게 활용될 수 있다고 주장한다. 이들 국

가들은 상대적으로 낮은 균일급여에 기반하고 있기 때문에, 강화된 표적화는 단지 사람들의 생활수준 향상을 위해 급여를 인상하지 않는 것을 통해서도 달성할 수 있기 때문이다. 둘째, 정치제도에서 거부점의 존재와 권력배분의 결과적 형태가 연금개혁에 대한 정부의 접근에 상당한 영향을 준다는 것이다. 연금개혁이 일차적으로 분배적 균형을 바꾸는 것이기 때문에, 거부점의 사용 가능성은 반대자로 하여금 새로운 연금입법의 채택을 막을 기회를 제공할 것이다. 따라서 새로운 연금개혁 추진을 방지하기 위해 수많은 거부점을 제시하는 제도적 환경에서 일하는 정부는 정책에 대한 그들의 영향을 중립화하는 것을 목표로 한 전략을 발전시킬 필요가 있을 것이다. 흔히 연금개혁에서 정책결정 전략은 반대자의 지지를 얻기 위해 또는 적어도 반대자의 묵인을 얻기 위해 약간의 보상물을 제시하는 방안이 일반적으로 활용되고 있다.

이처럼 연금개혁의 어려움에도 불구하고 서유럽 국가들은 공적연금제도를 개혁하려는 일련의 조치들을 강구하였다. 연금개혁의 대부분이 현재와 미래의 지출을 줄인다는 입장에서 연금의 관대성 혹은 적용범위의 축소로 이루어지고 있는데, 가장 일반적으로 채택되고 있는 방안들로는 부과방식에서 적립방식으로의 변경, 연금수급연령의 상향조정, 급여의 표적화, 급여공식의 변경, 연금액 연동방식의 변경 등이 활용되고 있다(Bonoli, 2000: 23-27). 본 연구에서는 이러한 방안들이 뉴질랜드 국가노령연금제도 개혁에서 어떻게 활용되고 있는지를 분석할 것이다.

### 3. 뉴질랜드의 복지체계 및 뉴질랜드 모델(New Zealand Model)

#### 1) 개혁 이전의 복지 및 연금체계

적어도 복지국가 역사에서 뉴질랜드는 두 차례에 걸쳐 복지 선진국으로 평가되었는데, 그 첫 번째는 세계에서 두 번째로 국가연금제도를 도입한 19세기 말이고, 두 번째는 노동당이 보편적 사회보장제도를 도입한 1930년대 후반이었다(Briggs, 1961). 특히, 1938년에 구축된 사회보장법체계는 당시 세계에서 가장 잘 완비된 복지국가체제로 알려졌는데, 핵

심 내용은 새로운 연금제도의 도입이었다. 노동당은 1935년 총선에서 60세 이상 노인에게 대한 보편적 연금제도 도입을 공약했으나, 당초의 계획이 막대한 비용이 소요된다고 판단하여 집권 후 비교적 관대한 자산조사적 연금과 소규모의 보편적 보상이라는 이중구조를 구축했다. 곧 노령수당(Age Benefits)으로 명칭이 바뀐 기존의 자산조사적 연금은 수급 연령이 이전의 남자 65세와 여자 60세에서 남녀 모두 60세 이상으로 조정되었다. 또한, 1938년 법에 의해 새롭게 마련된 노령연금(Superannuation)은 수급자격을 남녀 공히 65세 이상으로 규정했으며, 1945년 4월 1일 현재 국내에 있는 사람은 원칙적으로 10년 이상 뉴질랜드에 계속해서 거주하고 있을 것(법 제12조)과 현재 국내에 없는 사람은 20년 이상 거주를 요한다(법 제15조 b항)는 거주요건을 두었다. 또한, 1938년 법은 과부수당, 고아수당, 광산노동자수당, 장애수당, 실업수당, 질병수당, 긴급수당, 병원수당, 출산수당, 추가적 수당을 포함하여 주요 소득위험들을 포함하는 포괄적 사회보장제도를 입법화하였다. 이와 같은 1930년대의 뉴질랜드 노동당의 복지개혁들의 결과는 세계에 걸쳐 복지개혁 옹호자들에게 강한 인상을 주기에 충분하였는데, 국제노동기구(ILO)는 “1938년 법은 사회보장의 실질적 의미를 결정한 어떠한 다른 법 이상의 것이며, 따라서 다른 국가들에서 법제화 과정에 상당히 영향을 미쳤다”고 언급하였다(ILO, 1949: III).

하지만 뉴질랜드는 제2차 세계대전 이후 시민권에 기반한 보편적 급여와 서비스로 특징되는 전형적인 ‘사회민주주의 복지레짐’으로 발달하지는 못했다(Esping-Andersen, 1990). 전후 시기 동안 모든 서구 국가들이 적극적인 변화와 그들의 사회적 보호제도의 대대적인 확대를 도모한 바로 그 시기동안 한 번 정착된 복지체계는 거의 변하지 않았기 때문이다. 그 결과 1960년대 말까지 뉴질랜드는 복지선두주자의 자격을 더 이상 주장할 수 없게 되었다.

이와 같이 제2차 세계대전 이후 뉴질랜드가 복지지체 국가로 전략하게 된 배경은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저, 서구 국가들이 1950년대와 1960년대에 구축하기 위해 열중했던 많은 제도들을 뉴질랜드는 이미 실시하고 있었다는 점이다. 두 번째 요인은 일반적인 복지프로그램이 아닌 ‘다른 수단들’을 통하여 사회적 위험에 대처할 수 있는 방안들이 또한 구축되어 있었다는 점을 들 수 있다. 특히 노동시장 내에서 불평등과 어려움을 해결할 수 있는 일련의 정책수단들을 통하여 사회적 보호에 대한 욕구를 충족할 수 있었다는 점이다. 이른바 ‘임금소득자 복지국가(Wage Earners’ Welfare State)’(Castles, 1985)

로 불리는 뉴질랜드의 특징적인 ‘복지레짐’은 1894년에 제정된 ‘산업조정 및 중재법 (Industrial Conciliation and Arbitration Act)’에 의해 이미 가족임금체계가 구축되었다. 중재제도 하에서의 임금설정이 통상 복지국가와 연계된 평등과 적절성의 원리들에 기반하였기 때문에 직접적인 소득이전이나 서비스에 대한 욕구를 완화할 수 있었다. 그 외의 ‘다른 수단들’로는 강한 남성생계부양자가족모델, 1970년대 중반까지 공식적인 실업률이 약 0.1%인 완전고용, 1935년 이후 포괄적인 수입허가에 기반한 무역보호주의를 통하여 심지어 국제적으로 경쟁력이 없는 제조업분야에서도 사용자들이 높은 임금을 지불하는 것을 허용할 수 있었다는 점, 주택의 약 70%가 자가소유로 인하여 낮은 사회보장급여(특히 연금)를 지급하는 것이 가능했다는 점, 그리고 상대적으로 젊은 인구구조 및 높은 출산율로 특징되는 호의적인 인구구조로 인하여 공식적인 복지국가 확대를 어느 정도 완화할 수 있었다는 점 등을 들 수 있다(Starke, 2008: 55).

이처럼 뉴질랜드에서 구축된 복지국가는 자산조사에 기반하여 욕구에 대한 기초적 보장을 강조하는 ‘잔여적’ 혹은 ‘자유주의적’ 모델과 유사하다(Jack and Robb, 1977: 42). 하지만 카슬스가 지적한 바와 같이<sup>3)</sup>, 뉴질랜드의 복지체제는 실질적인 보장의 정도를 감추고 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 이와 같이 임금소득자모델에 기반하여 1930년대에 확립된 복지체제는 전후 시기 동안 뉴질랜드 복지국가의 특징이 되었으며, 1960년대까지 가장 완비된 사회보장체제로 인정되었다. 그러나 이러한 체제도 서서히 변화되어 1970년대에 들어서면서 중요한 개혁들을 결과하게 되었다.

노령연금제도와 관련하여, 1972년에 집권한 노동당은 연금급여 지출이 미치는 경제 및 재정적 부담을 줄이기 위해 기존의 뉴질랜드 공적연금체계뿐만 아니라 노동당의 이념과 전혀 다른 강제저축방식의 연금제도 도입을 제안했다. 노동당의 연금제도는 뉴질랜드 노령연금(New Zealand Superannuation)이라는 이름으로 1975년 4월 1일부터 시행되었는데, 17세부터 65세까지의 근로자 및 그 사용자에게 대하여 각각 근로자 임금의 4%를 강제로 기여케 하여(자영업자는 임의기여) 각 개인이 적립한 기금에서 퇴직 후의 연금을 지급한다는 것이었다. 이와 같이 연금급여가 기여기록에 기반한 조건부과적으로 바뀌게 됨으로써 이전과 같이 시민권과 (대부분의 경우) 욕구에 기반하여 보장되는 사회권에서 멀어

3) 카슬스는 “만약 완전고용이 이루어지고 임금이 적절하다면, 노동시장을 떠났고 저축 혹은 노동시장 참여를 통하여 욕구를 충족하지 못하는 소수를 제외하고는 빈곤을 완화하기 위한 국가개입은 대체로 불필요한 것”이라고 지적하였다(Castles, 1985: 82).

지게 되었다. 하지만 노동당 정권 내외에서 강제저축방식에 대한 저항이 강했고, 여성을 중심으로 한 비기여자의 처우문제, 장래 급여수준에 대한 불안 등 많은 문제가 노출되어 같은 해 12월의 총선에서 국민당의 선거 전략의 표적이 되었다.

1975년 총선에서 국민당은 60세 이상의 모든 국민에게 단일의 보편적 연금의 새로운 구조로 대체할 것을 공약했는데, 총선에서 승리 후 구제도의 폐지와 동시에 새로운 국가 노령연금(National Superannuation)제도를 도입했다. 멀둔의 국민당 정부는 노동당의 강제저축방식을 강하게 비판함으로써 국민의 지지를 받았기 때문에 뉴질랜드의 경제·재정 상태를 고려하지 않고 관대한 연금제도를 만들었다. 그 내용은 기존의 국민노령연금과 노령급여를 통합·폐지하고 일반세를 재원으로 하여 60세 이상의 모든 노인에게 균일급여를 시행한다는 것이었다. 급여수준은 부부의 경우 세전 평균임금의 80%, 독신자의 경우 48%로 높은 수준의 보장을 약속했다. 그 결과 국민당의 연금제도는 뉴질랜드 사회보장제도 하에서 다른 어떤 급여보다 가장 급속한 증가를 기록했는데, 순연금비용이 1975년 GDP의 3.6%에서 1979년까지 5.7%로 급등하게 되었다(New Zealand Planning Council, 1979: 78). 따라서 연금제도의 막대한 재정지출은 재무부뿐만 아니라 사회복지부 공무원들로부터 비판을 받게 되었다.

## 2) 뉴질랜드 모델(New Zealand Model)과 복지정책

뉴질랜드의 급진적인 개혁은 1984년 멀둔(Muldoon)의 국민당 정권이 란지(Lange)의 노동당 정권으로 교체되면서 시작되어 1990년대 말까지 지속되었다. 개혁이 시작되기 직전인 1980년대 초반 뉴질랜드 경제는 파탄직전이었다. 1983년 경제성장률은 0.4%에 불과했고, 1982년 실질 GDP는 -0.7%의 가파른 하향곡선을 그렸다. 과도한 후생복지지출과 농업보조금으로 재정적자는 국내총생산의 8%에 달했고, 부분별한 통화팽창으로 물가상승률은 17%를 상회했으며, 실업률은 7.7%로 대공황 이후 최고 수치를 보였으며, 경상수지적자는 누적되면서 외환보유고는 바닥을 드러냈다(Dalziel and Lattimore, 2004). 경제위기 상황에서 집권 국민당 정부는 임금·가격 동결, 이자율 제한 등 강력한 국가개입을 통한 통제정책을 실시했음에도 불구하고 경제상황은 오히려 더욱 악화되어 1984년 총선에서

노동당에게 정권을 넘겨주게 되었다.

1984년 집권에 성공한 노동당 정부는 곧바로 총체적인 개혁 작업에 착수했다. 이른바 ‘뉴질랜드 모델’로 알려진 개혁모델의 내용은 여러 학자들에 의해 다양하게 제시되었는데(Boston et al., 1996), 노동당 정부가 제시한 개혁의 목적은 생산 및 분배에서의 효율성 증진, 정부프로그램의 효과성 증진, 공공영역의 책무성 및 의회에 대한 행정부의 책무성 개선, 정부지출수준 및 핵심 공공영역 규모의 감축, 공권력의 투명한 사용, 공공기관에 의해 생산되는 상품과 서비스의 품질개선, 공공서비스가 보다 문화적으로 민감할 뿐만 아니라 소비자에게 보다 접근 가능하고 대응적으로 개선하는 것 등이었다(Boston et al., 1996: 4).

전범위적인 개혁의 맥락에서 집권 노동당이 사회복지제도에 관심을 가지는 것은 어쩌면 당연했다. 더욱이 개혁의 목적 중의 하나가 효율성 제고에 주어졌기에 사회보장지출이 표적화되는 것은 불가피했다. 재무부가 개혁청사진으로 마련한 ‘경제관리(Economic Management)’와 ‘정부관리(Government Management)’ 보고서들은 정부가 어떻게 소득이전과 서비스를 재구조화할 것인가에 대한 일련의 건의들을 포함했다. 먼저, ‘경제관리’ 보고서는 비록 몇몇 재분배 형태의 필요와 정당성에 대해서는 일반적으로 인정했지만, 공공지출과 높은 세금이 사적혁신을 질식시킬 뿐 아니라 반유인(disincentive)의 근원이라고 지적하면서 국가개입의 예기된 부정적 결과들을 강조했다(New Zealand Treasury, 1984: 244). 따라서 보고서는 급여에 대한 보다 큰 표적화와 함께 사회정책 조치들이 조만간 개혁되어야 한다고 결론지었다. 재무부의 또 다른 문건인 ‘정부관리’ 또한 동일한 기조에서 보다 상세한 건의들을 제시했는데, “연금과 가족정책에서 보다 엄격한 표적화가 도입되어야 한다”(New Zealand Treasury, 1987: 7)고 지적했다. 특히, 보편적 노령연금이 너무 관대할 뿐만 아니라 잘못 표적화되어 있다고 판단했으며, 무엇보다도 재정적 이유에서 보편성의 종언을 강조했다. 따라서 보고서는 “자격연령의 증가, 퇴직에서 가변적 연령의 도입, 고용소득에 기초한 검증, 소득 혹은 자산과 주어진 최저소득까지 소득조사된 보충과 함께 낮은 보편적 지불이 결합되는 것”을 포함하는 다양한 축소 조치들을 제안했다(New Zealand Treasury, 1987: 175).

이념적 측면에서 좌파로 분류되어 노동자나 농민에게 무조건적인 지지자가 되어줄 것으로 기대되었던 노동당이 이러한 급진적인 개혁을 추진한 것은 당시로서는 매우 믿기

힘든 상황이었다. 개혁이 국민들의 생활에 불편을 주었을 뿐만 아니라 그동안 국가로부터 받던 혜택의 많은 부분이 축소되었음에도 불구하고 1987년 총선에서 노동당은 재집권하였다. 그러나 집권당인 노동당 내부로부터 뉴질랜드모델에 대한 비판이 제기되었으며 당내 내홍을 겪은 결과 1990년 총선에서 국민당에 패배하게 되었다.

1990년 11월에 집권한 국민당의 볼거(Bolger) 수상이 “오늘 우리가 상정할 제안들은 새롭고 급진적이지만, 우리가 직면한 문제들에 비추어 볼 때 우리는 대담해질 필요가 있다”(Bolger, 1990: 14)고 언급한 바와 같이, 국민당의 개혁은 뉴질랜드 역사에서 뿐만 아니라 OECD 전체를 통해서도 가장 급진적인 사례로 알려졌다. 이와 같이 국민당이 급진적인 개혁을 단행한 가장 핵심적인 이유는 뉴질랜드 정부가 당면한 경제 및 재정 상황이었다. 총선 몇 개월 전 노동당에 의해 마련된 재정정책에 의하면 재정적자가 1991/92년 GDP의 2.8%를 정점으로 1.9% 수준으로 점차 줄어들 것으로 예상했지만, 재무부의 판단은 재정적자가 1993/94년까지 GDP의 6% 이상으로 꾸준히 증가될 것으로 예측된다는 것이었다(Starke, 2008: 105). 국민당 정부의 개혁내용은 ‘경제 및 사회발의’, ‘예산서’ 등을 통해 발표되었다. 사회복지와 관련한 주요 내용으로는 다양한 수준의 복지급여의 즉각적인 축소; 보편적 가족급여 철폐; 실업급여 자격요건이 엄격화; 보다 높은 노령연금 부가세 유지; 연금수급 자격연령의 상향조정 등이었다.

[표 1] 노동조합 및 조합원 수의 변화

(단위: 명, %)

연도	노동조합 수	조합원 수	노조 조직률
1985	259	638,006	43.5
1990	80	603,118	41.4
1991	66	514,325	35.4
1995	82	362,200	21.7
2000	134	318,519	17.5

자료: Statistics New Zealand, 2003, 김용원, 2007: 141에서 재인용.

한편, 1991년에는 고용계약법(Employment Contracts Act)을 제정하여 전통적인 임금소득자 복지국가와의 단절을 도모했다. 새로 도입된 고용계약법은 개인계약제 도입, 노동조합 강제가입 폐지, 노동조합에 대한 세제우대조치 폐지 등을 포함하고 있었는데, 이로써 인류평등주의와 국가 규제적 임금설정 기제가 사라지게 됨으로써 ‘다른 수단들에 의한 사

회보장의 근거를 잃게 된 것이다<sup>4)</sup>. 나아가 위의 [표 1]에서 보는 바와 같이, 노동조합 및 조합원 수가 급감함으로써 조직화된 이익단체의 활동, 정치논리에 의한 의사결정 등의 관행 또한 무너지게 되었다.

뉴질랜드 개혁모델은 일부의 비판에도 불구하고 일단은 성공적으로 평가되고 있다 (Boston et al., 1996). 뉴질랜드 개혁의 성공적인 측면에는 상대적으로 작은 국가규모, 강력한 정치적 결단, 광범위한 공동체의식, 분명한 정부개혁원칙 등이 성공적으로 작용하고 있기 때문이다.

## 4. 뉴질랜드의 노령연금 개혁

### 1) 노동당 집권기(1984-1990년)의 개혁

1984년 총선에서 노동당은 국가노령연금제도를 개혁하지 않겠다고 공약했음에도 불구하고 집권 직후에 급속히 증가하는 재정문제를 해결하기 위한 방편으로 재무장관 더글러스(Douglas)를 중심으로 노령연금 개혁을 단행했다. 먼저, 노동당 집권 1기(1984-1987년)에 단행된 개혁의 핵심 내용은 보편성을 중시한 공적연금제도에 선별주의에 기초한 소득조사제도를 도입하여 노령연금의 재정 부담을 줄이려 했던 1985년의 노령연금부가세(Superannuation Surcharge, 일명 Surtax)의 도입이었다. 노령연금 부가세는 국가노령연금 급여와 동액 이상의 소득이 있는 연금수급자에 대해 초과소득분에 대한 20%의 세금을 부과하였는데, 노령연금의 재정적 측면에서는 확실히 도움이 되었다<sup>5)</sup>. 하지만 노령연금 부가세의 도입은 뉴질랜드 사회정책 발달과정에서 가장 논쟁을 불러일으킨 정책결정이었다<sup>6)</sup>. 특히, 부가세 도입으로 손해를 보게 된 부유한 연금수혜자들이 1984년 5월에 국가

4) 2000년 중도좌파 연립정부에 의해 고용계약법이 폐지된 이후 단체교섭 구조는 재구축되었다.

5) OECD 자료에 의하면, 노인들에게 충당된 공공지출 비율은 1984년에서 1990년 사이에 40%에서 33%로 줄어들었다(OECD, 2006).

6) 부가세 대상 소득액의 산출에 있어 일정 수준의 소득공제가 이루어졌기 때문에 제도개선 후 1년 동안 연금수급자의 77%는 연금수급액에 있어 전혀 영향을 받지 않았을 뿐 아니라 민간보험이나 개인연금에 의한 수입은 그 반액까지 비과세 대상이 되었음에도 불구하고 노령연금 부가세는 매우 논쟁의 대상이 되었기 때문이다.

노령연금수혜자연맹(National Superannuation Federation)(후에 Grey Power로 단체명이 바뀜)을 조직하여 연금정치에 적극적으로 개입하기 시작했다. 한편, 노동당 정부는 대규모 세계개혁의 일환으로 1986년에 10%의 일반소비세를 도입했지만 그것이 가계에 미칠 영향을 고려하여 연금급여액을 5% 인상했다.

노동당은 집권 2기(1987-1990년)에 들어서도 연금급여 연동방식 변경, 급여산식의 변경, 급여수급연령의 조정 등을 통해 국가노령연금의 재정 부담을 줄이려는 노력을 계속했다. 먼저, 1989년 예산서를 통해 연금급여액을 임금상승률 혹은 소비자 물가상승률 중 그 비율이 낮은 지표로 연동하는 것을 결정했을 뿐만 아니라 연금급여액이 부부의 경우 세후 평균임금의 65%에서 72% 사이에서 결정되도록 하였다. 나아가 국가노령연금의 명칭을 ‘확정퇴직소득(Guaranteed Retirement Income)’으로 변경하였다. 또한, 1990년에는 2006년부터 2026년까지 20년에 걸쳐 연금수급 연령을 60세에서 65세로 상향조정할 것을 발표했다. 그러나 재정 및 경제개혁의 방향성에 대한 국민의 비판과 당내 의견분열로 노동당 정권은 1990년 10월 총선에서 패배하였고 이로 인해 연금제도 개혁안은 후임 국민당 정부로 넘어가게 되었다.

## 2) 국민당 집권기(1990-1999)의 개혁

앞에서 언급한 바와 같이, 국민당 정부의 복지개혁은 뉴질랜드 역사에서 뿐만 아니라 OECD 국가들에서 가장 급진적인 사례였다. 세 차례에 걸친 국민당 집권기 동안의 복지 개혁 내용과 정도는 약간씩 차이를 보이는데, 국가노령연금제도와 관련하여 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 국가노령연금제도<sup>7)</sup>와 관련하여 집권 1기(1990-1993년)에 가장 우선적으로 해결해야 할 과제는 선거공약으로 제시하였던 노령연금 부가세 폐지의 실행여부였다. 집권 후 국민당 정부는 1990년 12월에 발표된 ‘경제 및 사회 발의’에서 “부가세는 폐지되어야 하지만, 동시에 폐지에 따른 역진적 결과들도 신중히 다루어져야 한다”(Bolger et al., 1990: 58)고 단지 언급함으로써 어떠한 구체적인 방안도 제시되지 않았다. 부가세 폐지 문제를 해결하기 위해 1991년 초에 정당 간 합의를 시도했으나 노동당

7) 1989년 노동당 정부의 개혁 이후 공식적으로는 확정퇴직소득(Guaranteed Retirement Income)으로 불렸지만, 곧 또 다시 국가노령연금(National Superannuation)으로 명칭이 바뀌었다.

및 이익집단들의 반대에 직면하여 어떠한 합의도 도출할 수 없었다. 결국 부가세 폐지 문제는 덮어둔 채 국가노령연금 개혁과 관련한 일련의 조치들을 순차적으로 실행했다. 먼저, 국민당 정부는 국가노령연금을 가난한 사람들에 대해 엄격히 표적화된 사회부조급여로 전환하려는 의도를 표방했다. 정부는 표적화를 위한 방안으로 표준소득세를 기준으로 하였는데, 이는 추가적인 액수에 대한 92.8%(부부 합산소득)의 사실상의 한계세율을 초과했다(St John, 1992: 126). 이처럼 평가단위가 부부 합산소득이었기 때문에 아주 젊은 배우자를 가진 퇴직자의 경우 근로를 통한 배우자의 소득에 근거하여 완전히 퇴직연금에 대한 자격을 상실할 수도 있었다. 또한, 연금은 기존의 부가세공제점에 비해 매우 낮아져 기혼부부의 경우 합산소득의 NZ\$ 23,740 그리고 독신 연금자의 경우 NZ\$ 17,279의 소득 수준에서 완전히 부가세의 형식으로 환수되게 되었다(St John, 1992: 26). 둘째, 이러한 변화에 대한 저항을 예상하여 정부는 연금이 전후 이중체제(노령수당과 노령연금)의 변형된 형태로 보이는 70세부터의 보편적 보장을 발표하였는데, 여기서 보편성은 70세부터 연금의 절반은 자산조사의 대상이 되는 반면 나머지 절반은 다른 소득과 관계없이 지급되는 것을 의미하였다. 더욱이 전후 연금제도와 비교할 때, 소득조사 규정들이 보다 엄격해졌으며, 보편적 급여는 65세에서 70세로 상향조정되었다. 셋째, 1993년 4월부터 연금급여가 물가에 연동되도록 변경하였을 뿐 아니라 2년 동안 연동 자체를 동결시켰다. 끝으로, 노동당 정권 하에서 2006년부터 20년에 걸쳐 연금수급 개시 연령을 60세에서 65세로 상향조정하려던 계획을 1992년부터 2001년에 걸쳐 완수할 것을 발표했다. 국민당 정부가 급격한 국가노령연금 축소를 단행할 수 있었던 것은 반복지주의자로 알려진 재무장관 리차드슨(Richardson)과 사회복지부장관 쉬퍼리(Shipley)가 축소조치 실행을 단지 예산삭감의 하나로 보지 않고 독립심과 자립심을 고취할 필요가 있다고 믿었기 때문이다(Richardson, 1990).

이처럼 국민당 정부는 선거기간에 공약한 부가세 폐지를 실행하기 보다는 오히려 부가세율을 20%에서 25%로 인상하였을 뿐 아니라 공제기준점을 보다 낮추는 등 연금급여의 관대성을 축소함으로써 국민들의 강한 반발에 직면했다. 이러한 상황에서 국민당 정부는 노동당 및 연합당(the United Party)과 함께 1991년에 ‘퇴직을 위한 사적준비에 관한 특별위원회(Task Force on Private Provision for Retirement)’를 설치하여 공적연금제도에 대한 국민적 합의를 도출하려는 작업에 착수했다. 1993년에 발간된 특별위원회의 최종

보고서는 노령연금부가세제도의 유지와 연금수급 연령의 상향조정으로 연금의 재정부담이 줄어들고 있기 때문에 굳이 사회보험 방식이나 강제저축방식을 도입할 필요가 없다고 제시했다. 나아가 일부 소득조사가 적용되고는 있지만 연금급여가 국민의 권리로 보장되는 현행 국가노령연금제도는 유지되어야 한다고 지적했다. 이와 같은 최종 보고서의 내용을 기초로 1993년 볼거 총리 주도 하에 국민당, 노동당, 동맹당(the Alliance), 연합당 간에 초당파적 퇴직소득정책협약이 체결되었다<sup>8)</sup>. 협약의 내용은 65세에 연금을 지급할 것, 급여수준은 평균임금의 65%에서 72.5% 사이에서 결정할 것(부부 합산), 급여는 소비자 물가지수에 연동시킬 것 등을 포함했다. 이로써 노령연금 부가세는 유지되게 되었으며, 수급연령 변경에 따라 즉각적으로 영향을 받는 사람들을 위해 3년 동안 과도기적인 ‘퇴직일시급여(Transitional Retirement Benefit)’를 도입하기로 했다.

국가노령연금 축소정치와 관련하여 집권 2기(1993-1996년)에는 두 가지 측면에서 정책전환을 모색하지 않을 수 없는 환경이 조성되었다. 먼저, 1993년 총선 결과를 반영하여<sup>9)</sup> 볼거 수상은 집권 1기에 복지축소 정치를 주도하였던 재무장관 리차드슨과 사회복지부장관 쉬퍼리를 교체함으로써 더 이상 축소정치가 실질적인 정책대안이 될 수 없도록 만들었다. 또한, 경제가 추진력을 회복함으로써 복지 축소에 대한 압력을 뚜렷이 줄일 수 있었다. 이러한 정책 환경에서 1996년에 노령연금 소득조사 조건을 완화함으로써 부가세 대상이 되는 연금수혜자의 수가 145,000명에서 약 72,000명으로 줄어들게 되었다. 하지만 이러한 조치는 1993년의 초당파적 합의의 파기를 결과함으로써, 노령연금 부가세를 또다시 1996년 총선에서의 핵심 이슈로 등장시키는 빌미를 제공하게 되었다.

국민당의 세 번째 집권기(1996-1999년)는 1996년부터 시작된 새로운 선거제도인 혼합비례대표제(mixed-member proportional: MMP)의 도입과 이에 따른 결과로 피터스(Peters)가 이끄는 뉴질랜드 퍼스트(New Zealand First)당과의 연립정부로 구성되었다. 1993년 퇴직정책에 관한 합의에 서명하는 것을 거부했을 뿐 아니라 총선 과정에서 핵심 공약으로 노령연금부가세의 폐지를 내건 피터스와 연립정부 구성은 뉴질랜드 노령연금의 전통으로

8) 초당적 합의에서 뉴질랜드 퍼스트는 유일하게 서명하지 않았는데, 만인 평등주의자인 뉴질랜드 퍼스트당의 지도자인 피터스(Peters)의 서명거부는 1996년 총선에서 국민당을 제외한 모든 정당들이 보다 관대한 연금제도로 회귀할 것을 주장함으로써 파기되었다.

9) 1993년 총선에서 국민당은 99개 의석 중 50석을 획득하여 집권에는 성공했지만, 노동당의 45석에 대해 매우 근소한 승리였다.

부터는 전혀 예상할 수 없었던 새로운 연금개혁안을 부상시키게 했다. 연립정부 구성 과정에서 뉴질랜드 피터스가 제기하였던 강제저축방식에 의한 ‘개별강제퇴직제도(individual compulsory retirement scheme)’ 도입여부에 관한 국민투표 실시가 합의되었다. 새로운 연금제도안에 대한 국민투표는 1997년 9월에 실시되었지만 91.8%의 투표 참가자가 강제저축방식에 의한 연금제도를 반대하였다. 그 결과 세금에 의한 전통적인 재원조달방식을 취하는 기존의 연금제도가 유지되게 되었다. 또한, 1985년에 도입된 노령연금 부가세는 1998년 4월에 폐지되었는데, 이로써 뉴질랜드 공적연금제도는 최종적으로 세금방식에 의하고, 전 국민을 대상으로 자산조사 없이 균일 급여를 지급하는 보편적인 연금제도로 되돌아가게 되었다.

이와 같이 연립정부의 국민투표에서의 패배와 국민당 내부 갈등으로 7년 동안 총리직을 유지하면서 사회정책 개혁을 단행해 왔던 볼거의 퇴진을 앞당기게 되었다. 전임 사회복지부 장관이면서 복지축소 옹호자였던 쉬퍼리가 1998년 4월에 수상으로 취임하고 뒤이어 1998년 연립정부가 붕괴되면서 국민당의 복지정책 방향은 축소의제로 되돌아가게 되었다. 더욱이 이러한 정책선회는 1997년 동아시아 재정위기의 영향에 의해 강화되었다. 1998년 9월 쉬퍼리 정부는 연금산식 변경을 단행하여 평균임금의 65%에서 60% 수준으로 연금급여를 하향조정하였으나, 후임 노동당 정부에 의해 환원되었다. 또한, ‘노령연금 2000 특별위원회’를 구성하여 장기적인 정책대안을 모색하였으나, 특별위원회는 보고서를 발간하기 전에 후임 정부에 의해 해체되었다.

### 3) 요약 및 후임 정부들에 의한 정책변화

지금까지 살펴본 뉴질랜드 모델의 일환으로 1984년에서 1999년까지 단행된 뉴질랜드 국가노령연금 개혁정책의 주요 내용을 요약하면 [표 2]와 같다.

아래의 [표 2]에서 보는 바와 같이 뉴질랜드 국가노령연금 개혁 정치에서는 서구 국가들이 일반적으로 채택하고 있는 축소전략들의 거의 전부를 활용하고 있음을 알 수 있다. 연금연동 규정의 변경, 보다 엄격한 수급조건 부여, 수급연령 조정을 통한 적용범위 축소, 최저임금 최저한도 변경 등을 통해 축소조치들이 단행되었다. 또한, 반복지 성향을

가진 국민당 정부에서 뿐만 아니라 복지친화적인 정당으로 알려진 노동당 집권기에도 단행되었다. 이렇게 볼 때 정치적 좌파의 힘이 복지국가 확대의 핵심적인 결정요소라면, 이러한 요소는 1980년대와 1990년대 뉴질랜드 국가노령연금제도 개혁에서는 중요하지 않았던 것으로 보인다.

[표 2] 뉴질랜드 국가노령연금 개혁정책의 주요 내용

집권정당	연도	주요 내용
노동당	1985	▪ 노령연금부가세(Superannuation Surcharge) 도입
	1988	▪ 노령연금 부가세율 경감
	1989	▪ 사적 및 기업연금에 대한 세금혜택 폐지 ▪ 국가노령연금제도를 확정퇴직소득(GRI)로 명칭 변경 ▪ 20년에 걸쳐 65세로 노령연금 수급연령 상향조정
국민당	1991	▪ 2001년까지 연금구급연령 65세로 상향조정 결정 ▪ 1991년과 1992년 연금급여 불가연동 조정 금지 ▪ 기혼자에 대한 소득조사 시 통합소득 적용
	1992	▪ 소득하한선과 부가세 인상(20%에서 25%로)
	1993	▪ 특별위원회를 통한 정당 간 합의도출
	1994	▪ 퇴직일시금제도 도입
국민당 + 뉴질랜드 퍼스트 연립정부	1996	▪ 부가세 폐지 공포 ▪ 개별강제퇴직제도에 대한 국민투표 실시 합의
	1997	▪ 개별강제퇴직제도 국민투표에서 부결
	1998	▪ 부가세 폐지 ▪ 연금급여를 평균임금의 65%에서 60%로 하향조정

이러한 축소지향적 정책정향은 1999년 집권한 노동당과 동맹당의 연립정부에 의해 그 궤도를 수정하게 되었다. 헬렌 클락(Helen Clark) 수상 주도로 구축된 연립정부의 사회 정책 의제는 원상회복과 재구조화였다. 원상회복 차원에서 쉬퍼리의 국민당 정부에 의해 단행된 평균임금의 60%로 하향 조정된 연금급여는 65%로 원상회복되었다. 재구조화와 관련해서는 두 가지 중요한 제도적 변화가 있었다. 먼저, 미래에 급증할 것으로 예상되는 연금관련 재원의 부분적인 사전조성을 위해 2001년 ‘뉴질랜드노령연금기금(New Zealand Superannuation Fund)’을 설립하였다. 2001년 제정된 뉴질랜드노령연금법에 의하면, 정부는 향후 40년간 노령연금 지급수준을 유지하기 위해 GDP 대비 일정비율에 해당하는 금액을 펀드에 전입해야 한다. 또한, 연립정부는 노령연금제도를 보완하기 위해 2006년 9월

자발적 형태의 개인노령연금계좌 프로그램을 도입하는 법률(KiwiSaver Act)을 제정하여 2007년 7월부터 시행하였다. 키위세이브는 확정기여형 연금으로 임금의 4% 또는 8%를 원천징수하여 민간사업자가 관리하는 금융자산 투자프로그램을 통해 운영한 후, 노령연금 급여대상자가 되는 65세 이후에 그 투자수익을 연금형태로 지급하는 구조이다. 키위세이브 가입은 강제가 아닌 재량사항으로 최초 취업자의 경우 자동으로 편입되지만, 최초 취업일로부터 2주 혹은 8주의 기간 내에 탈퇴할 수 있다. 가입자들은 NZ\$ 1,000의 ‘킵스타트(KickStart)’ 인센티브를 포함하는 약간의 정부보조금을 받을 수 있다.

이처럼 1999년 집권한 연립정부가 원상회복과 재구조화라는 복지정책 슬로건을 통해 기존의 축소지향적 경로를 벗어났지만, 복지확대로 나아가지는 않았다고 볼 수 있다. 노후 소득보장을 국가가 전적으로 담당하기 보다는 민간 및 개인의 재량으로 이양하는 시장지향적 방향으로 선회하고 있기 때문이다.

## 5. 논의 및 결론

본 연구는 뉴질랜드 모델에 근거하여 1984년부터 1999년까지 단행된 노령연금 개혁정치를 살펴보았다. 본 장에서는 결론으로 연구의 핵심 주제였던 뉴질랜드 국가노령연금 개혁을 과연 복지축소로 평가할 수 있는지 여부와 만약 그러하다면 어떠한 상황에서 축소정치가 단행되었는지를 제2장에서 제시한 복지국가 축소이론에 대비하여 분석하고자 한다.

### 1) 개혁의 결과: 복지축소가 일어났는지?

1984년에서 1999년까지 단행된 뉴질랜드 국가노령연금제도 개혁에도 불구하고 욕구에 기반한 그리고 시민권에 기반한 제도의 혼합으로 남아 있다는 점에서는 근본적인 개혁이 일어나지 않은 것으로 평가할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 정부지출을 줄이는 데에는 대체적으로 성공한 것으로 보인다. 이러한 성공은 세 가지 축소조치를 통하여 담보될 수 있었다고 평가된다. 첫째, 60세 이상 인구의 급여 수혜율이 매우 낮아졌다는 점이

다. [표 3]에서 보는 바와 같이, 1990년까지 60세 이상 노령인구의 거의 대부분이 급여수혜자였으나, 1991년부터 점차 낮아져 1999년에는 77.3% 수준에 머물고 있다. 둘째, 국가노령연금 급여율이 몇 차례의 개혁을 통해 줄어든 결과 순 평균임금 대비 순급여율에서 축소가 있었다는 점이다. [표 3]에서 보는 바와 같이, 노령연금 급여율은 1980년대 중반까지 소득 대비 급여율에서 증가하다, 그 이후에는 지속적으로 감소하여 2000년에는 67.73% 수준에 머물고 있는 실정이다. 셋째, 앞에서 제시한 두 가지 개혁의 결과 국가노령연금에 대한 정부지출에서 분명한 축소가 있었다는 점이다. [표 3]에서 보는 바와 같이, 제도 개혁이 시작된 1985년 총 연금지출은 GDP 대비 6.97%에서 보수당이 집권한 1993년까지 약간의 증가가 있었으나 그 이후 지속적으로 감소하여 1999년에는 5.45% 수준에 머물고 있다. 물론 사회적 지출 수준은 정책변화의 분석에서 한계를 가진다. 정책변화가 없음에도 불구하고 경제성장률이 GDP 대비 사회적 지출수준을 낮추거나 높일 수 있기 때문에 GDP 비율에 의해 측정된 경제적 수행이 지표에 왜곡된 영향을 줄 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 사회적 지출은 일반적으로 활용할 수 있는 지표로써 유용성을 가진다고 전제할 때, 1980년대와 1990년대 뉴질랜드 노령연금 개혁은 분명한 축소로 볼 수 있을 것이다. 끝으로, 총 사회적 지출에서 차지하는 국가노령연금지출 비율이 낮아졌다는 점이다. 국가노령연금제도가 도입 3년 후인 1980년에는 총사회지출의 40% 이상을 차지했으나, 2001년에는 25% 수준으로 줄어들었다는 점이다(New Zealand Treasury, 2003).

[표 3] 뉴질랜드 노령연금제도 변화 추이

(단위: %)

연도	60세 이상 대비 급여 수혜율	순평균임금 대비 순급여율	GDP 대비 급여지출비율
1985	98.46	84.78	6.97
1990	99.18	75.87	6.75
1991	95.02	72.18	7.21
1992	93.94	69.64	7.68
1993	90.16	69.58	7.19
1994	88.32	70.29	6.40
1995	86.18	70.17	6.03
1996	83.64	71.79	5.82
1997	81.73	68.59	5.68
1998	79.37	67.45	5.52
1999	77.31	64.48	5.45

자료: Ministry of Social Policy, 2000; Cox, 2000: 71 재정리.

피어슨(1994)이 성숙한 사회적 프로그램들은 이들로부터 혜택을 보는 사람들로부터의 반대로 인해 변화가 어렵다고 주장하고 있다. 나아가 변화는 프로그램 지지자들이 분할되었거나, 보상되거나 혹은 정부가 행하는 축소조치를 위장하는 것이 가능할 때에만 단지 가능하다고 주장했다. 그럼에도 불구하고 정부지출을 줄이는 데 성공한 뉴질랜드의 국가노령연금 개혁은 축소조치의 성공사례로서 충분히 평가될 수 있을 것으로 보인다.

## 2) 평가

본 연구에서 살펴본 바와 같이, 피어슨을 비롯한 여러 학자들이 복지국가 체제의 불가역성을 주장하고 있음에도 불구하고 뉴질랜드 노령연금 개혁조치들은 축소정치의 성공적인 사례로 평가될 수 있다. 이처럼 뉴질랜드 노령연금제도에서 정부지출을 줄일 수 있었던 요인들과 뉴질랜드 노령연금 축소정치의 특징을 이론적, 전략적 측면에서 제시하면 다음과 같다.

먼저, 뉴질랜드 노령연금 개혁 논의는 경제위기가 문제 압력으로 작용했다는 점이다. 주요 축소 조치들은 1984년의 통화위기, 1987년 주식시장 붕괴, 1997/98년 아시아 재정위기라는 경제 위기 상황에서 단행된 반면, 1990년대 중반의 경제회복기 내지 호황기에는 이전의 축소 조치의 일부가 원상회복되기도 했다. 이와 같이 축소조치는 극심한 재정위기와 대규모 적자예산에 직면했을 때 공공재정을 바로잡고, 경제성장과 고용을 회복하기 위해 단행되었다는 점에서 복지국가 확대를 설명하는 ‘산업화 논리’의 연장선상에서 설명될 수 있을 것이다. 하지만 뉴질랜드 노령연금 개혁정치를 단지 경제 및 재정위기를 해결하기 위한 방편으로 단지 간주하는 것은 문제 압력을 너무 한정짓는 한계가 있다. 개혁조치가 가장 급격히 단행되었던 1990/91년의 개혁에서 핵심 행위자였던 국민당의 재무장관 리차드슨과 사회복지부장관 쉬퍼리 등이 노령연금 축소조치를 예산삭감과 아울러 연금수혜자의 도덕적 행동수정의 방편으로도 보았기 때문이다. 결국 뉴질랜드 노령연금 개혁의 성공은 경제위기라는 문제 압력이 집권 국민당 내에서 라치드슨, 쉬퍼리 등과 같은 영향력 있는 정책 행위자들과 결합됨으로써 입법과정에서의 통제력을 확보할 수 있었기 때문에 가능했던 것으로 볼 수 있다.

둘째, 연금제도에서의 축소는 현 제도의 급여수준 혹은 적용범위에서 축소를 통해 재정절감을 도모하는 이른바 특정 수혜집단이 불리를 당하는 것을 전제로 하기 때문에 확대 정치에 비해 상대적으로 정치적 부담이 매우 크다. 따라서 관련 당사자들로부터 충분한 지지를 확보할 수 있는 전략을 개발할 필요가 있다. 뉴질랜드 연금개혁 정치에서도 개혁의 성공을 위해 다양한 비난회피 전략들이 활용되었음을 알 수 있다. 눈 가리기의 사례로 물가연동기제가, 보상전략의 일환으로 퇴직일시급여제 도입, 그리고 분할전략의 일환으로 노령연금부가세 도입 등이 그것이다. 하지만 1985년의 노령연금부가세 도입과 1991년의 급진적인 개혁조치들이 국민들에게 공개적이고 가시적으로 진행되었다는 점은 비난회피 전략으로서가 아니라 오히려 빅뱅전략 차원에서 단행되었다고도 볼 수 있다.

셋째, 뉴질랜드 노령연금 개혁정치에서 나타나는 또 다른 특징은 거부권 행위자 내지 거부점이 많으면 많을수록 복지국가 축소를 포함하는 정책변화가 보다 어렵다는 복지국가 발달에 관한 제도주의적 접근과 매우 큰 정합성을 가진다는 점이다. 먼저, 테시벨레스(1995)가 주장한 ‘정파적 거부권 행위자’론과의 관련성이다. 뉴질랜드 선거제도는 전형적으로 1인 다수제 내지 최대득표당선방식이었으나 혼합비례대표제로 변경함으로써 노령연금 논의구조에 상당한 변화를 가져왔다고 볼 수 있다. 선거제도 개혁 이전 뉴질랜드의 대체적인 정치제도는 거부권 행위자가 거의 없는 전형적인 웨스트민스터식 내지 다수결주의자 형태였기 때문에 단일 정당에 의해 통상 지배되었으며, 그 결과 정치제도에서 중요한 견제와 균형이 구축될 수 없었다. 하지만 혼합비례대표제의 도입과 함께 1996년 처음으로 구축된 국민당과 뉴질랜드 퍼스트와의 연립정당은 사회정책 영역에서 보다 덜 극단적인 정책들을 추진할 수밖에 없는 제도적 장치를 마련한 것으로 보인다. 또한, 연금수혜자들이 1984년 5월에 국가노령연금수혜자연맹을 조직하여 연금개혁 정치에 적극적으로 개입하게 된 것도 거부점이 확대된 것으로 볼 수 있다.

결론적으로 뉴질랜드의 노령연금개혁 정치는 1980년대와 1990년대 초반의 경제적 및 재정적 위기 상황과 핵심 행위자들의 반복지적 이념적 정향이 결합된 상태에서 급격한 축소가 단행된 반면, 선거제도 개혁에 따라 제도적 거부점 내지 거부행위자의 수가 늘어난 상태에서는 완만한 개혁이 단행되었다고 볼 수 있다.

끝으로, 뉴질랜드의 연금제도가 사회보험 방식이 아닌 조세방식으로 운영되고, 전 국민을 대상으로 자산조사 없이 균일 급여를 제공하는 보편적 연금제도라는 점에서 한국

의 연금제도와는 근본적으로 다르다. 그럼에도 불구하고 뉴질랜드 노령연금 개혁정치가 한국적 상황에 제시하는 시사점을 다음과 같은 몇 가지 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다. 먼저, 뉴질랜드 국가노령연금 개혁정치의 전 과정은 세월에 기반한 보편적 연금제도의 지속가능성과 관련된 논쟁의 역사로 볼 수 있다. 경제 여건의 악화와 함께 사회보험 방식으로의 개선을 위한 시도가 좌절된 이후 소득대체를 하향조정, 연금수급 연령의 상향조정, 키위세이브라는 사적연금제도의 활성화 등을 통해 노후소득을 보장하는 동시에 국가의 재정부담을 줄이려는 다양한 노력을 경주하였다. 물론 우리나라도 1988년 국민연금제도도 도입 이후 보험료를 조정 및 급여율 조정을 단행했으나 결과적으로 중장기적 재정안정성을 확보하는 데는 실패했다고 볼 수 있다. 연금개혁이 경로의존을 따르고 있기 때문에 정책수단이 많지 않다는 점과 연금개혁이 일차적으로 분배적 균형을 바꾸는 것이기 때문에 거부행위자들이 연금개혁을 방해하기 때문이었다. 그 결과 현재의 연금제도가 그대로 유지될 경우 국민연금은 2040년대 들어 연금수지 적자가 발생하고 2060년을 전후해서 재원이 고갈될 것으로 전망되고 있다. 또한 공적연금이 보장해주는 노후 자금의 규모가 제한적이기 때문에 공적연금만으로는 충분한 노후 대비가 어렵다. 따라서 우리나라도 연금재정의 안정을 도모하는 동시에 국민들의 노후소득 보장을 강화하기 위한 방안 모색이 필요하다. 연금재정 안정화 방안과 관련하여 2001년 뉴질랜드에서 도입한 노령연금기금의 도입가능성을 심도 있게 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 국민연금 재정의 고갈 시점이 당장 눈앞에 다가와 있는 것은 아니지만, 재정고갈이 가져올 사회적 충격을 완화하기 위해서는 지금부터 계획을 세우고 실행방안을 마련할 필요가 있기 때문이다. 또한, 뉴질랜드 국가노령연금제도 개혁에서 볼 수 있듯이, 조세방식에 기반한 보편적 연금제도는 경제 및 재정상황이나 정치 상황에 의해 변경되기 쉽고 안정성을 유지하기가 곤란할 수 있다는 점이다. 급여수급권이 기여기록에 기반한 연금제도의 경우 급여가 이미 임금근로자들에게 약정되고 퇴직연령에 도달하면 권리로 주어지기 때문에 국가가 자신들의 급여를 삭감할 권리가 없다고 주장할 수 있을 것이다. 따라서 최근 국내에서 정치적 쟁점으로 부각되고 있는 조세방식의 보편적 기초연금제도 도입과정에서 사회보험방식과 조세방식 연금제도의 장·단점들이 보다 신중히 논의될 필요가 있을 것이다. 끝으로, 1994년 선거법의 개정으로 도입된 뉴질랜드 혼합비례대표제가 다당제를 제도화시킴으로써 단일 정당에 의한 승자독식의 정당정치가 정당 간 협력과 타협을 필요로 하는 합의의 정치로

변화되었다는 점을 참고할 필요가 있을 것이다. 한국의 경우 혼합형비례대표제는 비례대표 의석규모가 작기 때문에 거대정당의 과다대표와 소수정당의 과소대표 현상을 지속시키고 있는 실정이다. 따라서 비례대표 의석규모를 확대하여 특정정당의 이념이나 정책방향에 지배되기보다는 여러 정당들 제휴에 의한 합의정치의 환경을 조성하여 과격한 이념적 갈등을 완화할 필요가 있을 것이다. 특히 한국에서 진행되고 있는 복지논쟁의 해결을 위해서도 다양한 정당 및 행위자들을 정책과정에 편입시킬 필요가 있기 때문이다.

## ■ 참고문헌 □

- 김용원 (2007). 뉴질랜드의 고용개혁과 시사점: 2000년 고용관계법을 중심으로. 한·독사회과학논총, 제17권 제1호, PP. 131-156.
- 총무처 직무분석기획단. (2007). 『신정부혁신론』. 동명사.
- 황인성 (2004). 리스크 관리와 보험에 관한 연구-뉴질랜드 사회보장제도를 통해 본 사회보험의 대안-, 산업경제연구 제17권 제3호, PP. 993-1015.
- Bolger, J. (1990). "Statement by the Prime Minister." In Bolger, J. and Richardson, R. and Brich, W. F. eds, *Economic and Social Initiative*, Wellington: New Zealand Government, 3-15.
- Bolger, J., Richardson, R. and Brich, W. F. (eds). (1990). *Economic Social Initiatives*, Wellington: New Zealand Government.
- Bonoli, G. (2000). *The Politics of Pension Reform: Institution and Policy Change in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boston, J. Levine, S. McLeay, E. and Roberts, N. S. (1996). *New Zealand Under MMP: A New Politics?* Auckland: Auckland University Press.
- Briggs, A. (1961). "The Welfare State in Historical Perspective." *Archives europeennes de sociologie* 2(1): 221-258.
- Castles, F. G. (1982). *The Impact of Parties*, London: Sage.
- Castles, F. G. (1985). *The Working Class and Welfare: Reflections on the Political Development of the Welfare State in Australia and New Zealand, 1890-1980*. Sydney: Allen & Unwin.
- Castles, G. G. (2004). *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford: Oxford University Press.
- Cox, J. (2001). *Middle Class Welfare*, Wellington: New Zealand Business Roundtable.
- Cutright, P. (1965). "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs", *American Journal of Sociology*, 70: 537-550.
- Dalziel, P. and Lattimore, R. (2004.) *The New Zealand Macroeconomy*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1985). *Politics Against Markets*, Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Ferrera, M. (1996). "The Southern Model of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37.

- Hecló, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven: Yale University Press.
- Huber, E., Ragin, C. and Stephens, J. (1993). "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State", *American Journal of Sociology*, 99(3): 711-749.
- Huber, E. and Stephens, J. D. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- ILO. (1949.) *Systems of Social Security: New Zealand*. Geneva: ILO.
- Immergut, E. (1992). *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jack, P. A. and Robb, J. H. (1977). "Social Welfare Policies: Development and Patterns Since 1945", pp. 29-44 In Trilin, A. D. ed. *Social Welfare and New Zealand Society*. Wellington: Methuen.
- Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*, London: Routledge & Kegan.
- Korpi, W. and Palme, J. (2003). "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95." *American Political Science Review* 97(3): 425-446.
- Kosonen, P. (1994). *European Integration: A Welfare State Perspective*, Helsinki: University of Helsinki.
- Kuhnle, S. (ed). (2000). *Survival of the European Welfare States*. London: Routledge.
- Levy, J. D. (1999). "Vice into virtue? Progressive Politics and welfare reform in Continental Europe, *Politics & Society* 27(2); 239-273.
- Levy, J. D. (2010), "Welfare Retrenchment", In Castles, F. G., Leibried, S., Lewis, J., Obinger, H. and Pierson, C. (eds). *The Oxford handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Merrien, F.-X. (2002). "Globalization and Social Adjustment: The Case of the Small Developed Countries. A Comparative View of New Zealand, Sweden, and Switzerland." pp.141-162 In Sigg, R. and Behrendt, C. (eds). *Social Security in the Global Village*. New Burnswick: Transaction Publishers
- Ministry of Social Policy (2000). *Statistics Report for the Year Ending 1999*, Wellington: Ministry of Social Policy.
- Myles, J. and Quadagno, J. (1997). "Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View, In Banting, K. and Boadway, R. (eds). *Reform of Retirement Income Policy:*

- International and Canadian Perspective*, Kingston: Queen's University, School of Policy Studies, PP. 247-272.
- New Zealand Planning Council. (1979). *The Welfare State? Social Policy in the 1980s*, Wellington: New Zealand Planning Council.
- New Zealand Treasury. (1984). *Economic Management*, Wellington: New Zealand Treasury.
- New Zealand Treasury. (1987). *Government Management: Brief to the Incoming Government*, Wellington: New Zealand Treasury.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. (2006). *Social Expenditure database*, Paris: OECD.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1996). "The New Politics of the Welfare State." *World Politics* 48(2): 143-179.
- Richardson, R. (1990). "Statement by the Minister of Finance." pp.17-35 In Bolger, J. Richardson, R. and Brich, W. F. (eds). *Economic and Social Initiative*, Wellington: NZ Government.
- Scarpf, F. (1997.) *Games Real Actors Play: Actor Centred Institutionalism in Policy Research*, Oxford: Westview Press.
- Skocopl, T. and Amenta, E. (1986). "States and Social Politics", *Annual Review of Sociology*, 12: 131-157.
- St John, S. (1992). "National Superannuation: or how to make Policy", In Boston, J. and Dalziel, P. (eds). *The Decent Society? Essays in Response to National's Economic and Social Policies*, Auckland: Oxford University Press, PP. 126-145.
- St John (2007). "Pension Provision in New Zealand", In Sullivan, M. (ed). *Pensions and Pension Funding: Critical Perspectives on the World Economy*, New York: Routledge Taylor & Francis Group, PP. 168-201.
- Starke, P. (2008). *Radical Welfare State Retrenchment. A Comparative Analysis*. Hampshire: Palgrave macmillan.
- Stephens, J. (1979). *The Transition from Capitalism to Socialism*, Urbana: University of Illinois Press.
- Tsebelis, G. (1995). "Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism," *British Journal of Political Science*, 25: 289-325.

- Therborn, G. and Roebroek, J. (1986). "The Irreversible Welfare State: Its Recent Maturation, Its Encounter with the Economic Crisis, and Its Future Prospects." *International Journal of Health Services* 16(3): 319-338.
- Weaver, R. K. (1986). "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy* 6(4): 371-398.
- Weaver, K. and Rockman, B. (1993). "Assessing the Effect of Institutions", In Weaver, K. and Rockman, B. eds. *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington DC: Brookings Institution.
- Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.

## The Politics of Welfare State Retrenchment and New Zealand's Superannuation Reform

Kang, Wook-Mo\*

Once New Zealand was known as a welfare state pioneer with the Old Age Pension Act of 1898, the Social Security Act of 1938 and 'by other means', that is, through a range of policy instruments that tackled inequality and hardship within the labour market. However, the New Zealand government has made trials and errors to reform the Superannuation during the 1980s and 1990s. Superannuation reform was introduced in the context of a much wider revolution of economic policy, perhaps the most radical programme of economic liberalization an OECD country has ever seen. This revolution made New Zealand a political symbol of neo-liberal economic and social reform. But oversea attention has tended to focus on the economic half of the story while the welfare state reforms have rarely figured. Therefore, we will analyse the New Zealand's Superannuation reforms: under what conditions is radical Superannuation retrenchment feasible? At a core of the analysis is the impact of the state of the domestic economy and of partisan factors, which, in turn, are likely to be mediated and cross-influenced by institutional configurations.

One of my main conclusions is that the state of the domestic economy plays a much greater role in explaining Superannuation reform than is usually acknowledged in the political science theory. Moreover, we find evidence that the partisan composition of government impacts on retrenchment. Political institutions do matter, particularly the electoral system, which has important effects on the way partisan

---

\* Ph.D. Professor, Dept. of Social Welfare, Gyeongsang National University, welkang@gnu.ac.kr

influences.

**Key Words:** New Zealand model, National Superannuation, Wage Earners,  
Welfare State

◆ 2012.11.16. 접수 / 2012.12.18. 1차 수정 / 2013.01.03. 게재 확정