

누가 연금개혁을 이끄는가? 미국과 영국의 ‘이익집단 연금정치’ 연구*

최종호**

◁ 요약 ▷

누가 연금개혁을 이끄는가? 복지국가의 연금개혁에 있어서 이익집단이 미치는 영향은 중요한가? 이 논문은 정부와 다양한 이익집단이 유인동기(incenctives)를 공유하면서 만들어내는 이른바 ‘이익집단 연금정치’의 이론적 분석틀을 세우고자 하는 시도이다. 이 논문에서는 비교 정치경제와 비교사회정책 분야에서 상대적으로 관심을 끌지 못했던 이익집단을 연금개혁을 주도하는 핵심 행위자로 간주한다. 이와 함께 이익집단이 주도하는 연금정치를 국가 내에 존재하는 독특한 제도적 맥락과 연계시킨다. 이를 통해 도출된 분석틀을 자유주의 복지국가인 영국과 미국의 연금개혁 사례에 적용한다.

복지 축소의 시기(1980년대~1990년대 중반)에 두 국가는 공통적으로 축소 지향적 정부와 경제적 이익집단이 유인동기를 공유하면서 연금개혁을 추진했지만 두 국가의 독특한 제도적 특성과 맞물리면서 그 개혁결과는 상이하였다. 비토포인트의 수가 적은 영국에서는 연금개혁이 쉽게 성공하였지만, 비토포인트의 수가 많은 미국의 연금개혁 시도는 부분적인 성공에 그쳤다. 반면 일상적 긴축의 시기(1990년대 중반 이후)의 두 국가의 ‘이익집단 연금정치’는 좀

* 이 논문에 대해 유용하고 날카로운 조언을 아끼지 않으신 고려대학교 정치외교학과 권혁용, 행정학과 최영준 교수님께 감사드립니다. 그리고 이 논문에 유용한 논평을 해 주신 세 분의 심사위원께도 감사드립니다.

** 서울대학교 아시아 연구소 선임연구원(choipd11@gmail.com)

더 복잡한 양상으로 전개되었다. 영국에서는 확대지향적인 노동당 정부와 친복지적인 복지수혜자 이익집단이 유인동기를 공유하였고, 낮은 수준의 비토포인트와 맞물려 연금의 확대지향적 개혁이 성공했다. 이에 반해, 미국에서는 Clinton 정부가 확대지향적 개혁 의도를 견지하였지만, 연금부문에서는 개혁의 주도권을 이익집단에게 넘겨주면서 축소지향의 ‘이익집단 연금정치’가 우세하게 전개되었다. 이어 등장한 Bush 정부는 노골적으로 사회보장 민영화라는 축소지향적 연금개혁을 시도하였다. 그러나 Clinton과 Bush 정부하의 축소지향적 연금개혁은 복지수혜자 이익집단의 강력한 반대와 미국의 제도적 특성과 맞물려 개혁에 실패하게 된다.

주제어: 연금개혁, 연금정치, 이익집단, 정부당파성, 복지국가

1. 서론

누가 연금개혁을 이끄는가? 복지국가의 연금개혁에 있어서 이익집단이 미치는 영향은 중요한가? 이 논문은 정부(또는 집권정당)가 이익집단이 유인동기를 공유하면서 만들어내는 이른바 ‘이익집단 연금정치(pension politics of interest groups)’의 이론적 분석틀을 세우고자 하는 시도이다.

이 논문의 분석틀은 비교정치경제와 비교사회정책 분야에서 상대적으로 관심을 끌지 못했던 이익집단을 복지국가의 연금개혁을 이끄는 주도적 행위자로 간주한다. 이익집단이 주도하는 연금정치를 국가 내에 존재하는 독특한 제도적 맥락과 연계시켜 이론적 분석틀을 세운다. 이를 자유주의 복지국가와 다원주의적 이익집단체계의 특성을 공유하고 있는 영국과 미국의 연금개혁 사례에 적용한다.

복지국가 연구에서는 일반적으로 사회정책(복지정책, 연금정책, 의료정책 등)의 공급자로서 정부(집권정당), 그리고 수요자로서 복지수혜자(welfare state clientele)가 복지정책의 영역을 구성한다고 본다. 정부와 복지수혜자의 복지정책의 결과, 사회정책이 형성되고 집행되는 것이다. 그러나 행위자의 선호와 이해 그리고 역량은 제도적 유인과 제약(institutional inducement and constraint)에 의해서 영향을 받게 되는데, 이러한 ‘행위자-

제도'의 연계적 접근은 서구 복지국가의 변화(복지확대와 축소)와 복지정책의 국가 간 차이를 설명하는 데 있어서 강력한 설명력을 가지고 있다고 평가받았다(Obinger, 2002).

우선 행위자에 초점을 둔 연구 중에서는 좌파정당의 선거정치적 성공과 노동조합의 정치적 동원화가 복지국가 발전의 메커니즘이라 주장한 권력자원 이론(power resource theory)이 주목받았다.¹⁾ 그러나 1980년대 복지축소의 시기(the era of retrenchment) 이후에는 당파성의 역할이 제한적이며, 이익집단과 같은 새로운 행위자의 역할에 주목해야 한다는 당파성 쇠퇴(decline-of-partisanship) 논의가 권력자원 이론을 반박하였다(Pierson, 1994, 1996; Huber & Stephens, 2001). 이 논의는 '복지국가의 새로운 정치(new politics of welfare state)'로 명명되었고, 1990년대 중반 이후의 복지국가 논의를 주도하였다.

당파성 쇠퇴의 논의가 복지정치의 행위자로 이익집단의 역할을 강조하였음에도 사회정책에 대한 이익집단의 선호와 정책결정 과정에서 이익집단의 행태를 자세히 분석한 연구는 드물었다. 여기에는 두 가지 이유가 있는데, 우선 사회정책에 영향을 미치는 이익집단의 공식적 역할의 모호함, 영향력 측정의 어려움, 영향력이 행사되는 채널의 다양함 등의 이유 때문에 이익집단의 행태를 제대로 포착하기 어렵기 때문이었다(Dür, 2008). 그러나 더 중요한 이유는 유럽 대부분의 복지국가들에서 여전히 좌파정당과 노동조합의 영향력이 강력했기 때문이었다. 전통적으로 조합주의 혹은 시민주의의 특성을 보이는 유럽 국가들은 이익집단들이 정당과 거의 일체화되어 있어 정부와 이익집단의 역할을 명확히 구분하기 어렵고, 여전히 노동조합의 역할이 다른 이익집단들보다 핵심적이다(강명세, 2008). 반면 자유주의 복지국가와 다원주의적 이익대표 체계의 특성을 공유하는 미국과 영국의 이익집단들은 전형적으로 정당과 일체화되지 않고, 직접적으로 정부의 이익을 대표하지 않으며, 오로지 회원들의 사적 이익을 대표한다(Baron, 2002). 따라서 이익집단들은 정부의 외곽(outside government)에서 독자적으로 정부의 정책결정과정과 그 결과에 대해 영향을 미치고자 하는 특성이 있다. 즉, 자유주의 복지국가들에서는 특수 이익정치(special interest politics)의 현상이 두드러지는 것이다(Grossman and Helpman, 2001).

1) 권력자원 이론은 1970년대 이후 서구 복지국가(특히 유럽 대륙국가들)의 확대를 설명하는데 강력한 영향력을 발휘하였다(Korpi, 1978, 1983; Castles, 1982; Hicks and Swank, 1984). 또한 21세기에 와서도 여전히 당파성의 영향이 중요하다는 연구가 다수 등장했다(Korpi & Palme, 2003; Allan & Scruggs, 2004; Kwon & Pontusson, 2010; Finseraas & Vernby, 2011).

이 논문은 특수 이익정치가 활성화되고, 자유주의 복지국가의 특성을 공유하고 있는 미국과 영국에서의 연금정치(pension politics)의 과정을 비교한다. 연금은 사회복지·노동·금융·경제성장 등 다양한 주제가 중첩되는 영역이며, 어떤 연금체제를 선택하느냐에 따라 미래의 노후소득 보장과 현재의 경제적 환경 자체가 크게 달라진다는 특성이 있다(박중현, 2007). 또한 국가의 복지프로그램 중 지출 비중이 가장 높은 핵심 프로그램이며, 복지국가에서 정치적으로 구축된 소유권의 핵심적 부분이다. 그렇기 때문에 어떤 형태로든 재분배와 사회연대의 논리를 내장하고 있으며, 결국 한 국가의 연금제도의 변화는 사회세력간의 정치적 타협의 산물이라고 할 수 있다(Schwartz, 2001). 따라서 연금정치는 한 나라의 복지정치를 가장 잘 보여주는 창인 것이다(김영순, 2011).

서구 선진민주주의 국가들의 연금정치는 1980년대 이후 점점 더 갈등적인 양상으로 전개되었다. 거의 모든 복지국가들이 국가의 재정건전성을 위협하는 연금의 기금고갈 문제에 직면했고, 특히 미국과 영국에서는 이러한 문제에 직면하여 수많은 이익집단들이 연금정치에 적극적으로 참여하였기 때문에 다른 국가들보다 더 복잡해졌다. 미래의 소득 보장을 위해 확대를 지향하는 친복지적(pro-welfare)인 복지수혜자 이익집단들과 복지공여(welfare provision)를 시장으로 간주하는 반복지적(anti-welfare)인 경제적 이익집단들은 연금의 축소와 확대를 놓고 정부와 협력하거나 대립하면서 극심한 정치적 갈등을 전개하였다. 결과적으로 1980년대 이후 두 국가의 연금개혁 결과는 연금축소를 지향하는 정부와 확대를 요구하는 복지수혜자 사이의 단편적인 협상의 결과물이라기보다는 축소와 확대를 지지하는 정당들과 각 이익집단들의 복잡한 연금정치를 통해 나온 결과물이라 할 수 있다.

이 논문은 다음과 같이 구성된다. 다음 절은 이론적 분석틀의 기반이 되는 선행연구를 탐색하고, 3절에서는 ‘이익집단 연금정치’의 이론적 분석틀을 제시한다. 이어지는 4절과 5절에서는 1980년대 이후의 시기를 ‘축소의 시기(the era of retrenchment)’와 ‘일상적 긴축의 시기(the era of permanent austerity)’로 구분하여, 영국과 미국의 ‘이익집단 연금정치’의 양상을 추적한다. 6절은 결론으로 연구내용을 요약하고, 함의와 한계를 제시한다.

2. 선행연구: 복지국가-정치제도-이익집단

비교정치경제와 비교사회정책에서 복지국가 발전(확대·축소·재편)에 영향을 미치는 요인은 구조적 변수(경제발전, 산업화 등)를 강조하는 첫 번째 흐름(wave), 당파성 배열을 강조하는 두 번째 흐름, 제도적 차이를 강조하는 세 번째 흐름으로 구분할 수 있다(Obinger, 2002). 이 중 두 번째와 세 번째 흐름은 1980년대 이후 서구 복지국가 변화 연구를 주도해 왔다.

특히 두 번째 흐름은 권력자원 이론과 연관되어 있는데, 이 이론은 복지의 공적 공급의 국가 간 차이를 계급 혹은 소득집단 간 정치적 자원의 분배 결과로 간주한다(권혁용, 2010). 즉, 정부가 사회보호를 제공하고 재분배 정책을 수행하는 정도는 무엇보다도 노동조합과 좌파정당이 노동자를 얼마나 정치적으로 동원할 수 있는가에 달려 있다는 것이다(Korpi, 1978, 1983; Castles, 1982; Hicks & Swank, 1984). 좌파정당의 선거정치적 성공과 노동조합의 정치적 동원화가 복지국가 발전의 메커니즘이며, 집권정당의 정책 자율성이 어느 정도 존재하는 조건이라면 집권정당의 당파성에 따라 복지국가의 확대 및 축소의 차이가 나타난다는 이른바 ‘정치가 중요하다(politics matter)’는 주장이다(Korpi, 1983; 권혁용, 2011). 그러나 권력자원 이론은 Pierson(1994, 1996)에 의해 반박된다. Pierson은 ‘권력자원 이론은 2차 대전 이후 30년간의 사회복지 정책의 국가 간 편차를 설명하는데 성공적이었으나(1996: 150), 축소의 시기에는 복지정치의 논리가 아예 달라졌기 때문에 이후의 변화를 설명할 수 없다고 주장했다. 대신 Pierson(1994, 2001)은 정당보다는 정부의 복지 축소 전략에 맞서 복지국가의 확대 혹은 현상유지에 유인동기를 갖는 이익집단의 행태에 주목했다. 복지축소의 시기에는 좌파정당과 노동조합의 영향력이 줄어들고, 복지국가와 관련된 특별한 이해관계자 조직(이익집단)이 주요한 행위자로 부각되기 때문이다.’²⁾

복지국가 연구의 세 번째 흐름은 제도적인 맥락을 강조한다. 여기서 제도는 정치행위자의 정치적 선택에 대해 유인동기를 주거나 제약하는 효과를 가진다. 제도적 흐름은

2) 이러한 주장은 Downs의 시각(Downsian perspective)과 연관된다. Downs(1957)에 의하면 정당은 선거에서의 승리에 배타적인 관심을 가지고 있으며, 선거는 정치적 스펙트럼의 중위에 있는 투표자(median voter)의 지지를 받는 정당의 승리로 이어진다. 만일 중위투표자가 더 많은 사회복지 지출을 선호하면 득표극대화를 추구하는 모든 정당은 집권할 경우 더 많은 공적 복지를 제공할 것이기 때문이다(권혁용, 2011).

두 가지로 구분되는데 하나는 국가 내에 존재하는 제도적 차이 자체가 복지국가 변화에 직접적 영향을 준다고 보는 연구경향(Immergut, 1992; Huber, Ragin & Stephens, 1993; Bonoli, 2000; Huber & Stephens, 2001)이며, 다른 하나는 복지국가를 이끄는 행위자가 직면한 제도적 요인이 국가의 복지노력(welfare efforts)에 조건적인 영향을 미칠 것이라고 보는 연구경향이다(Obinger, 2002). 전자는 정치권력을 분산시키고, 정책결정 및 수행에 영향을 미치는 권력구조와 헌정구조의 차이가 복지국가의 확대 혹은 축소에 결정적 영향을 주는 독립변수로 간주하며(Bonoli, 2000), 후자는 권력구조와 헌정구조 자체가 복지국가의 변화를 결정하지는 않지만, 행위자의 선호를 형성하거나 사회정책과의 상호작용을 통해 상이한 결과를 야기한다고 본다(Obinger, 2002). 특히 후자의 연구에서 제도는 정치선택의 자유도에 영향을 미치거나 정치행위의 기회 구조를 제한하는 역할을 하면서(Scharf, 1997), 사회정책을 결정하는 데 있어 핵심적인 매개변수로 작용하게 된다(은민수, 2008).

제도적 맥락의 차이는 비토포인트(veto point)의 수로 측정될 수 있다(Immergut, 1998; Tsebelis, 2002). 비토포인트는 정책결정에 참가하는 제도 혹은 집단의 수를 나타내는데 비토포인트의 수가 많으면 많을수록 정부는 정책결정의 과정과 성과를 통제할 수 있는 능력이 떨어지게 되고, 따라서 정책변화 혹은 개혁이 어려워진다.³⁾ 비토포인트는 정책결정 과정의 여러 단계에서 나타나는데, 이는 헌법적으로 보장되는 요소인 정당, 권력분립제, 지방자치제, 헌법재판소뿐만 아니라 비공식적인 협의도 포함될 수 있다(Huber & Stephens, 2001). 그러나 비토포인트의 설명력을 강조하는 논의는 그 수가 많은 국가에서 급진적 정책변화가 일어난 사례를 설명하지 못한다는 비판이 제기된다. 이에 대해 Immergut는 제도의 역할은 행위자들이 왜 그러한 선택을 하게 되었는지를 이해할 수 있게 해주는 행위에 대한 맥락을 제공하는 것이며, 이는 ‘제도가 행위를 제약하고 결정하는 것이 아니라 동일한 제도적 장애에 직면할지라도, 자기 통찰적인 행위자들은 창조적인 결정을 내릴 수 있다는 것(Immergut, 1998: 25-26)’을 의미한다고 반박하였다.

3) 비토포인트론은 기존의 제도이론이 유형의 변화가 거의 일어날 가능성이 없는 헌법적 변화를 요구한다는 점에서 너무 정적(too static)이라는 단점을 극복하고자 제도를 역동적 정치적 배열(dynamic political configuration)로 설명하고자 하는 시도이다(Immergut, 1992; Tsebelis 2002). Tsebelis는 비토포인트와 거부권 행사자(veto player)를 구분하는데, 비토포인트는 어떤 정책의 실행에 있어 제한과 장벽이 따르는 점을 의미하고, 거부권 행사자는 현 상황을 바꾸기 위해 개인적 또는 집단적 행위자들을 의미한다.

그러나 현재까지 진행되어온 복지국가 연구경향을 살펴볼 때 이익집단의 선호와 행태를 분석한 연구는 제한적이다. 다원주의적 시각에 동의하는 학자들이 ‘복지국가의 발전은 다양한 이익집단의 요구와 로비에 대한 국가의 반응’이라고 정의한 것(Pempel & Willamson, 1989)에 비추어 본다면 상당히 예외적인 현상이다. 물론 복지국가 연구에서 이익집단의 역할을 부각시킨 연구들이 아예 없었던 것은 아니다. 친복지동맹(pro-welfare coalition)과 반복지 동맹(anti-welfare coalition)의 경쟁관계가 생성되어, 이들의 권력자원의 총합에 의해 복지정책의 결과가 결정된다고 주장한 연구(Hicks & Misra, 1993), 그리고 자유주의 복지국가에서는 이익집단이 노동조합의 역할을 대신하고, 우파정당이 복지의 축소를 위해 비난회피(blame-avoidance)전략의 일환으로 이익집단 세력을 약화시키려는 시도를 한다고 주장한 연구(Pierson, 1994)가 대표적이다. 이 연구들은 복지축소의 시기 이후 정당 및 정부당파성의 영향이 제약적이라고 지적하면서 진행되었기 때문에 권력자원 이론의 대척점에서 있다고 할 수 있다. 이 연구들은 전후 지속되었던 복지국가의 발전이 1980년대 축소의 시기 이후 변화된 맥락을 형성하였고, 이 변화의 핵심은 복지국가의 현상유지를 혹은 확대에 유인동기를 갖는 복지수혜층과 특수 이익정치의 등장(Grossman & Helpman, 2001; 권혁용, 2011)때문이라는 점을 공유하고 있다.

하지만 이익집단에 대한 체계적인 연구는 복지국가 연구와는 분리되어 독자적으로 발전해왔다. 독자적인 분야로서 이익집단 연구는 크게 두 가지 방향으로 진행되어 왔는데, 이익집단의 형성과 행태를 강조하면서 이를 다원주의 시각(Truman, 1951)과 조합주의적 시각(Schmitter, 1974)으로 접근한 연구들이 한 축을 이루고, 이익집단의 활성화가 국가의 경제성장에 미치는 영향을 규명하고자 하는 연구(Olson, 1982; Murrell, 1984; Macullum & Blais, 1987; Coates & Heckelman, 2003)가 다른 한 축이었다. 그러나 이익집단은 복지국가의 진화과정에서 정책의 공급자와 수요자의 역할을 해왔으며, 그 역할은 점차 확대되어왔다. 따라서 이익집단이 참여하는 복지정치의 과정과 이로 인해 생성된 복지정책의 결과를 분석해야 할 필요성이 요구된다. 특히 1980년대 이후 축소의 시기 이후 자유주의 복지국가들의 최근의 변화는 이익집단이 주도적으로 행동한 복지정치의 산물이라고 할 수 있기 때문이다. 이 논문은 이러한 점에 주목하면서 이익집단의 선호와 행태의 분석을 통해 상대적으로 학문적 관심분야에서 떨어져 있던 이익집단에 의한 연금정치와 연금정책 변화와의 유의미한 관계의 설정을 시도해 보고자 한다.

3. 이익집단 연금정치: 이론적 분석틀

이 절에서는 이론적 분석틀을 제시한다. 이론적 분석틀은 자유주의 복지국가에서 연금정책의 변화에 주요한 행위자로 정부(집권정당)와 이익집단을 상정한다. 우선 정부는 당파성(정책입장)에 따라서 좌파정부(복지확대의 정책입장을 가지는 정부) 그리고 우파정부(복지축소의 정책입장을 가지는 정부)로 구분된다. 이익집단은 연금프로그램의 수요자 역할을 하는 이익집단(복지수혜자 이익집단)과 공급자 역할을 하는 이익집단(경제적 이익집단)으로 구분된다.

정당은 당파성을 띄며, 복지정치의 주요 행위자로 간주되어 왔다. 복지국가 발전의 핵심 설명변수로 당파성을 강조하는 연구들은 복지정치(연금정치)의 행위자를 정당의 이념적 거리로 보았다. 그러나 이러한 연구는 미국과 같이 대표정당의 이념적 거리가 좁거나 좌파정당이 활성화되지 않은 국가의 사례에는 적용하기 어렵다. 따라서 최근의 연구들은 정당(정부)의 정책입장의 변화를 당파성의 대용(proxy)으로 사용한다. 각 정당이 표방하는 정책적 입장은 당파성처럼 상수(constant)가 아니고, 정당들은 이념적, 조직적 그리고 사회적 이유로 고유한 정책입장을 갖고 있기는 하지만, 정당은 선거와 정당의 경쟁의 맥락에 따라 정책입장을 변경할 수 있기 때문이다(권혁용, 2011). 이는 특히 자유주의 복지국가이며, 다원주의 사회인 미국과 영국에서 더 두드러진다. 이렇게 볼 때 좌파정당이라고 해서 반드시 복지확대 정책을 추구하는 것이 아니며, 우파정당이라고 해서 반드시 복지축소 정책을 추구하는 것이 아니다.⁴⁾

이익집단은 특정 이슈에 대해 비슷한 관심과 목적을 공유하는 회원들의 집단이며 특수한 이익을 추구한다(Grossman and Helpman, 2001). 이익집단은 복지공여에 대한 접근 방식에 따라서 복지수혜자 이익집단, 그리고 경제적 이익집단으로 구분할 수 있다. 복지수혜자 이익집단은 복지급여의 확대 혹은 보편적 프로그램의 도입이 자신들의 이익에 부합하기 때문에 지속적으로 정책결정자들에게 이를 요구한다. 따라서 이들은 친복지적인

4) 이 점에 있어서 Finserass & Vernby의 논의는 주목할 만하다. 이들은 좌파와 우파라는 역사적으로 형성되어온 이데올로기보다는 두 정당의 실제적인 이념적 상이성에 관심을 둔다. 즉 정당의 역사적 정체성(what parties are) 보다 정당의 실제 행동(what parties do)에 초점을 맞추는 것이다. 이들에 의하면 좌파정당도 복지국가 축소 기획을 적극적으로 추진할 수 있으며, 우파정당 역시 복지국가 확대에 우호적일 수 있다(Finserass & Vernby, 2011).

특성을 가지고 있다. 반면 경제적 이익집단은 사회 공여를 이익추구의 시장으로 보고 여기서 자신들의 경제적 이익을 철저히 추구하며 따라서 다분히 반복지적 성격을 가진다(최종호, 2012a).

복지수혜자 이익집단은 연금의 급여액수 증가, 급여자격 확대 등 확대지향적 정책을 선호하며(Pierson, 2001; Bonoli, 2005), 경제적 이익집단은 복지의 사적이전, 민영화 등 축소지향적 정책을 선호한다(Coates & Heckelman, 2003; 최종호, 2012a, 2012b). 특히 이들은 국가의 사회공여(social provision) 자체를 사적 이익을 추구할 수 있는 시장이라고 본다.

복지수혜자 이익집단은 연금의 혜택을 받은 연금관련 이익집단, 특정 복지서비스의 공급 방식에 이해관계를 갖고 있는 노동조합 같은 조직⁵⁾과 시장에 대한 공적제도의 개입의 유형에 따라 이해관계를 달리하는 생산자 이익집단들, 그리고 사회적 박탈자를 위한 복지프로그램 도입에 헌신적인 옹호집단(advocacy groups)을 포함한다(Pierson, 1994). 반면, 경제적 이익집단은 사회공여에서 철저하게 사적인 이익을 극대화하려는 집단이라 할 수 있다. 이들은 궁극적으로 국가가 담당하는 사회공여의 사적이전, 민영화와 같은 과정을 통해 자신들의 경제적 이익을 극대화하고자 한다. 이를 달성하기 위해 정부의 사회복지 결정과정에 지속적으로 축소지향적인 연금제도 변화를 요구한다. 따라서 다분히 반복지적인 특성을 가지고 있다. 주로, 국가의 산업, 상업, 무역, 서비스 부문의 기업들의 이익을 대표한다(Olson, 1982; Coates & Heckelman, 2003).⁶⁾

서로 대조되는 성격을 가지는 두 이익집단은 정부당파성 혹은 정부의 정책입장에 따라 유인동기를 공유하면서 연금제도의 개혁 방향과 범위, 연금지출의 확대와 축소를 놓고 갈등하거나 협력하면서 연금정치를 생성한다. [표 1]은 정부와 이익집단의 영향력에 따라 도출될 수 있는 연금개혁의 결과를 보여주는 이론적 분석틀이다.

5) 권력자원 이론의 관점에서 노동조합은 좌파정당과 함께 복지정치를 구성하는 핵심행위자이지만, 당파성 쇠퇴 이론의 관점에서는 복지 확대를 요구하는 수많은 이익집단들 중 하나이다.

6) 물론, 경제적 이익집단들이 복지축소만을 추구하는 것은 아니며, 복지수혜자 이익집단이 반드시 복지축소를 추구하는 것이 아니다. 특수 이익집단들은 철저히 특수 이익에 따라 움직인다(Grossman & Helpman 2001). 기업이 핵심행위자로 등장하는 자본주의 다양성(varieties of capitalism) 논의(Hall & Soskice, 2001)에서는 경제적 이익집단들 사이에서도 복지 축소를 추구하고자 하는 단일전선의 유지가 어렵다고 본다. 또한 친복지적인 복지수혜자 이익집단들도 복지확대만을 주장하지 않을 수 있다. 최근의 동아시아 기업노조 등의 사례에서 보여지는 바와 같이 숙련 대 비숙련, 전문 대 비전문, 정규직 대 비정규직 등에 따라 그 입장이 달라질 수 있다.

[표 1] 이론적 분석틀 1: 이익집단 연금정치

		복지수혜자 이익집단의 영향력 (경제적 이익집단의 영향력)	
		높음(낮음)	낮음(높음)
정부당파성 (정부의 정책입장)	좌파정부의 영향력 높음 (연금 확대의 정책입장)	A. 확대 지향의 (더 보편적인) 특성을 갖는 연금개혁	B. 두 행위자간 힘의 배분에 따라 확대를 지향하는 연금개혁 추진 혹은 현상유지
	우파정부의 영향력 높음 (연금 축소의 정책입장)	C. 두 행위자간 힘의 배분에 따라 현상유지 혹은 축소를 지향하는 연금개혁 추진	D. 축소 지향의 (더 선별적인) 특성을 갖는 연금개혁

자료: 최중호(2012b)에서 재구성.

A 유형은 좌파정부 혹은 연금 확대라는 정책입장을 가진 정부의 영향력과 복지수혜자 이익집단들의 영향력이 동시에 높은 경우이다. 이 경우 연금프로그램은 수급 자격요건이 완화되고, 연금 수령액이 증가하는 등의 확대지향적(더 보편적)인 프로그램으로 변화할 가능성이 크다. 이를 ‘확대지향의 이익집단 연금정치’라고 정의한다. D 유형은 우파 정당 혹은 축소지향적 정책입장을 가진 정부의 영향력과 경제적 이익집단의 영향력이 동시에 높은 경우이다. 이 경우 연금 수급의 자격요건이 강화되거나, 일부계층에만 선별적으로 연금이 지급되며 수급액수가 줄어드는 등의 축소지향적인 변화가 일어날 가능성이 크다. 여기서 국가주도의 공공 연금은 점차적으로 사적부문으로 이전하게 되는 경향이 있다. 이를 ‘축소지향의 이익집단 연금정치’라고 정의한다. A와 D 유형에서 정부와 이익집단은 서로의 지향점(연금정책의 확대와 축소)이 같기 때문에 유인동기를 공유하며, 따라서 정책추진이 원활하다.

A와 D 유형과는 달리 B와 C 유형에서는 정부와 이익집단의 지향점이 다르기 때문에 유인동기를 공유하기 어려워 갈등적인 연금정치가 나타날 가능성이 높다. 이 유형들에서는 두 행위자의 힘의 배분에 따라 상이한 결과를 야기한다. 우선 좌파정부(혹은 복지확대의 정책입장을 가진 정당)과 경제적 이익집단의 영향력이 서로 높은 B 유형의 경우에는 확대지향적인 연금 프로그램의 변화가 추진되거나 이전제도가 변하지 않고 현상유지 되는 두 가지 결과를 예측할 수 있다. 우선 좌파정부(집권정당)의 영향력이 경제적 이익집

단의 영향력보다 우세하면, 복지수혜계층의 지지를 얻고자 경제적 이익집단을 적절히 통제하면서 연금정책의 확대를 추구한다. 반면, 경제적 이익집단이 좌파정부보다 우세할 경우, 복지확대를 추구하는 정부에 맞서 확대지향적인 연금정책 결정과정에 거부권을 행사하기 때문에 연금개혁 추진은 어렵고 정책은 현상유지 된다. C 유형은 우파정부(복지축소의 정책입장을 가진 정당)과 복지수혜자 이익집단의 영향력이 함께 우세한 경우이며 역시 두 가지의 다른 결과를 예측할 수 있다. 복지수혜자 이익집단이 우파정부보다 우세할 경우, 정부의 복지축소 시도에 거부권을 행사하면서 현상유지가 가능하다. 반대로 우파정부가 복지수혜자 이익집단보다 우세하면 정당은 이들 세력을 효율적으로 약화시키는 비난회피 전략을 구사하여 복지축소를 가능하게 한다.

[표 2] 이론적 분석틀 2: 이익집단 연금정치에 대한 비토포인트의 조건부 효과

		비토포인트	
		적음	많음
이익집단 복지정치	확대지향의 이익집단 연금정치	A. 복지확대적 (더 보편적)인 연금개혁	B. 복지확대적 연금개혁을 지향하나 개혁범위가 좁아지거나 개혁이 좌절됨.
	축소지향의 이익집단 연금정치	C. 복지축소적 (더 선별적)인 연금개혁	D. 복지축소적 연금개혁을 지향하나 개혁범위가 좁아지거나 개혁이 좌절됨.

자료: 최종호(2012b)에서 재구성.

[표 2]는 [표 1]의 A 유형과 D 유형을 국가에 내재된 제도적 맥락과 연계시킨 분석틀이다. 두 행위자의 연금정치는 국가 내에 존재하는 제도적인 차이와 연계되어 다른 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 여기서는 제도적인 차이를 비토포인트의 수로 구분하였는데 미국은 비토포인트의 수가 많고, 영국은 적은 수준이라고 할 수 있다(Immergut, 1992). 미국의 이른바 반다수제(counter-majoritarian)는 철저한 권력분립의 원칙에 의거하여, 의회가 제도적으로 행정부의 견제기능을 하고, 서로에 대해 비토포인트로 작용한다. 또한 양원제여서 입법과정이 한 단계 더 늘어나기 때문에 거쳐야 할 비토포인트가 많다. 반면 영국의 합의제(consensus)모델은 권력융합 원칙에 의거하여 행정부가 내각의 다수의석

에 의해 선출되므로 비토포인트가 형성되기 어려우며 따라서 급격한 정책변화를 추진할 수 있다(은민수, 2008).

[표 2]에서 보여주는 바와 같이 비토포인트의 수가 적은 A와 C 유형의 경우 ‘이익집단 연금정치’를 구성하는 행위자들의 연금개혁 시도는 성공할 가능성이 높다. 반대로 비토포인트의 수가 많은 B와 D 유형의 경우 연금개혁의 지향점은 변화하지 않지만 실제로 추진하고자 하는 개혁이 좌절되거나 그 범위가 좁아질 가능성이 크다. 좌파정부와 복지 수혜자 이익집단 모두가 영향력이 우세함에도 비토포인트의 수가 많다면, 그 장벽을 넘으면서 개혁의 특성이 침식되기 때문이다.

[표 3] 미국과 영국의 연금부문 이익집단의 정상조직

		국가	
		미국	영국
복지태도	친복지적 (복지수혜자 이익집단)	<ul style="list-style-type: none"> - 전미은퇴자협회(AARP) - 노인단체지도자협의회(LCAO) - 미국노조연합-산업노조회의(AFL-CIO) - 자영업자연맹(NFIB) 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 전영은퇴자협회(Age Concern) - 영국노조회의(TUC) - 반빈곤로비(Poverty Lobby) - 국가연금컨벤션(NPC) 등
	반복지적 (경제적 이익집단)	<ul style="list-style-type: none"> - 상공회의소(Chamber of Commerce) - 미국경영자협회(AMA) - 미국제조업협회(NAM) - 미국보험협회(AIA) 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 영국산업연맹(CBI) - 연금기금협회(NAPF) - 영국보험협회(ABI) - 감독연구소(LoD) 등

다음 절부터는 제시한 이론적 분석틀을 기초로 1980년대 이후 미국과 영국의 연금개혁 사례를 이익집단의 정상조직(peak associations)의 행태를 중심으로 설명한다. 이익집단 정상조직에 초점을 두는 이유는 각 이익집단 별로 멤버의 수, 자금력, 조직의 크기 등에서 차이가 있기 때문에 실제로 정책결정 과정에 참여하여 영향력을 행사한 이익집단의 행태가 더 중요하기 때문이다. [표 3]은 미국과 영국에서 연금정치 주도적인 역할을 한 대표적인 정상조직이다. 미국의 경우 복지수혜자 이익집단 중에는 전미은퇴자협회(American Associations of Retired Persons; AARP)를 꼽을 수 있으며 경제적 이익집단에서는 미국제조업협회(National Association of Manufacturers; NAM)를 들 수 있다. 영국에서는 영국노조회의(Trades Union Congress; TUC)와 Age Concern이 대표적인 복지수혜자 이익집단이

며, 영국산업연맹(Confederation of British Industries; CBI) 등이 대표적인 경제적 이익집단이다. 이익집단의 연금정치는 두 시기로 나누어 분석하는데 두 국가의 보수정당의 집권시기(Thatcher와 Reagan 정부)를 축소(retrenchment)의 시기로, 이후의 시기를 일상적 긴축(permanent austerity)의 시기⁷⁾로 명명한다.

4. 축소의 시기 이익집단 연금정치

1) 영국: Thatcher 시기의 이익집단 연금정치

1979년 등장한 Thatcher 정부는 1970년대의 심각한 전세계적 경제위기 상황에서 벗어나야 했고, 복지프로그램의 급진적 축소를 통해 이를 타개하고자 했다(Pierson, 1994). 이를 위해 연금축소에 우호적인 경제적 이익집단들과 유인동기를 공유하면서 연금 프로그램의 축소를 기획하고 추진하였다.

영국의 연금 프로그램은 20세기 초, 정액제 연금 프로그램인 노령보험을 도입하면서 시작되었고, 이 제도는 몇 번의 분절적 변화를 겪었다. 당시 비기여형이었던 노령보험은 고용자와 피고용자가 같은 비율로 보험료를 내는 기여형으로 변화했고, 이후 Beveridge 보고서를 기초로 하여 보편적인 특성의 국민보험제도(national insurance:NI)를 도입함으로써 또 한 번 변화하였다. 그러나 NI는 공공부조에 대한 의존율을 줄이지 못했기 때문에 이를 대체하는 새로운 제도의 도입 필요성이 제기되었다. 1957년, 집권 노동당은 NI의 단점을 보완하는 소득비례공여(earning related provision)의 도입을 제안하였고, 이 제안은 이후 20여 년 이상 의회에서 갈등과 논쟁을 불러 일으켰다. 1958년 보수당, 1969년 노동당, 1972년 보수당 정부가 각각 제안한 입법안은 모두 의회에서 통과하지 못했고, 1975년에 가서야 공적소득비례연금제도(state earning related pension scheme: SERPS)⁸⁾라는 이름

7) 시기에 대한 명명은 Pierson(1994, 2001)의 연구에서 기인한다.

8) SERPS는 기초정액급여와 소득비례급여로 구분되는데, 기초정액급여는 국가에서 일정액을 지급하고, 소득비례급여는 개인의 최고 소득 20년간의 기초하여 국가 또는 고용주가 지급하도록 하는 것이다. 고용주에 의해 지급되는 경우는 직역연금(occupational pension)제도에 가입하여 적용제외(contract-out)하에 있을 때 인정하게 된

으로 사회보장법에 명시되었다(Pierson, 1994).

복지의 전면적 축소를 표명한 Thatcher 정부는 역시 축소에 우호적인 경제적 이익집단과 유인동기를 공유했고, 이들은 확대를 요구하는 노동당-복지수혜자 이익집단 연합을 압도했다. 축소를 지향하는 세력이 우세한 연금정치의 결과는 세 번의 SERPS의 축소 지향적 연금개혁으로 나타났으며, 이 세 번의 개혁은 비토포인트의 수가 낮은 영국의 특성과 맞물려 별다른 무리 없이 성공했다.

첫 번째 축소지향 연금개혁은 1980년 SERPS의 기초연금을 조정하기 위한 원칙을 변경하는 내용을 포함하고 있었다. 기존의 원칙은 물가와 소득 가운데 더 높은 쪽에 맞추어 연금급여를 인상 조정하는 것이었는데 이를 물가인상분에 연동하도록 변경했다.⁹⁾ 연금급여의 물가연동은 연금지출의 성장세를 실질적으로 둔화시키는 효과를 가져왔다. 두 번째 개혁은 1986년의 SERPS의 폐지를 목표로 한 개혁이었다. 이 개혁안의 주요한 목표는 보충적 급여와 연금의 급진적 삭감이었고 이를 SERPS의 완전한 폐지를 통해 달성하고자 했다. 내용은 남성 20세 이상, 여성 45세 이상의 연령층엔 기존의 SERPS를 그대로 적용하지만, 그 이하의 연령층에게는 SERPS를 폐지하고, 이를 기업연금이나 개인보험 등 민간 보험으로 이전하는 것이었다. 세 번째 개혁은 1995년 개혁으로 60세인 여성의 수급 개시 연령을 남성과 동일하게 65세로 올려 적용하는 내용을 담고 있었다. 수급자격의 연령을 올림으로써 연금의 지출을 줄이고 재정안정성을 도모하자 하는 의도였다.

세 번의 개혁 중 1986년 개혁이 가장 급진적인 축소를 시도한 개혁이었고, 이는 전후 가장 근본적인 사회보장 제도의 개혁이라 평가되었다(Pierson, 1994).¹⁰⁾ SERPS라는 프로그램 자체를 폐지하고자 했다는 점에서 원칙만을 변경하는 첫 번째와 세 번째 개혁보다 더 큰 변화를 야기할 수 있었기 때문이다. 따라서 확대와 축소를 추구하는 양 세력들 사이에는 더 치열하고 갈등적인 연금정치가 전개되었다. 연금개혁 결과 직역연금을 해치지 않는 수준에서 SERPS의 지급액을 하향조정(평균소득 25%에서 20%)하고, 적용제의

다. SERPS의 도입으로 연금의 수급자격과 급여액수의 확대가 가능해졌다.

9) 일반적으로 소득은 물가에 비해 더 빨리 성장하는 경향이 있는데, 연금 급여를 물가에 연동시킨다는 것은 경제가 성장함에 따라 거꾸로 국가연금의 상대적 역할이 줄어들다는 것을 의미한다. 실제로 물가연동제로의 변화는 실제 수급액수에서 엄청난 삭감효과를 가져왔다. 1988년까지 새로운 인상조정 공식으로 인해 기존의 연금수령자의 액수는 거의 20% 가까이 줄어들었다(Pierson, 1994).

10) 1986년 개혁은 당시 사회보장장 장관인 파올러(Fowler)가 주도하여 '파올러 개혁안'이라 불리는데 이 개혁안은 사회보장 지출에서 5%에서 10% 사이에 달하는 20억에서 40억 파운드의 예산을 삭감하는 급진적인 축소 지향의 개혁안이었다(김영순, 1996).

(contract-out) 조항이 도입되어 공공연금을 사적연금과 개인연금으로 대체할 수 있게 되면서 연금의 시장화의 길을 열게 되었다. 이 연금개혁에서 SERPS가 폐지되지 않고 삭감으로 귀결된 것은 CBI와 NAPF 등의 경제적 이익집단이 연금정치에서 주도적 역할을 한 결과였다. 당시 경제적 이익집단들은 보수당 정부의 일관된 연금 축소 기조에는 전적으로 동의하면서도 SERPS의 폐지보다는 급여수준의 삭감을 원했다. SERPS 폐지가 노동자들의 직역연금체제를 흔들 수 있으며, 이것이 오히려 자신들의 이익을 추구하는데 악영향을 줄 수 있다고 판단했기 때문이다. 특히 CBI는 보수당 정부에 SERPS의 폐지가 직역연금의 안정성을 해칠 수 있다는 우려를 지속적으로 보냈고, 세율의 수준과 경쟁력을 고려하여 SERPS를 최소한의 수준으로 유지할 것을 요구했다. 여기에 NAPF 역시 연금기금 운용의 안정성문제를 거론하면서 반대했다(Bonoli, 2000; 은민수, 2008).

야당인 노동당과 복지수혜자 이익집단들은 SERPS 폐지 시도에 대해 강력히 반발했다. 이 과정에서 주도적 역할을 한 이익집단은 노동조합 정상조직인 TUC와 빈곤층의 이익을 대표하는 poverty lobby였다. TUC는 SERPS의 폐지 시도에 대해 ‘정부 측의 노골적인 신뢰위반’이며 ‘소득재분배를 위장한 강도행위’라고 극단적으로 비난하면서 저항하였다(Pierson, 1994). 그러나 이들의 저항은 큰 효과를 거두지 못했는데, 이는 우파정부가 복지수혜자 이익집단들을 강력하고 효율적인 방법으로 세력을 약화시키는 비난회피 방법을 적절하게 사용하였고 이들이 이에 대해 적극적으로 저항할 수 있는 응집력을 갖추지 못했으며, 저항의 방식도 비효율적이기 때문이었다. 당시 우파정부는 노조의 정치적 역할과 정책결정 과정에서의 영향력을 약화시키고자 지속적으로 노력하였는데, 이러한 노조탄압 전략과 함께 전략적인 동반자 관계였던 노동당의 급격한 쇠퇴 때문에 적극적이며 효율적인 대응을 하지 못했다. 복지수혜자 이익집단들 중 거의 유일하게 poverty lobby만이 일관성 있게 연금 축소 시도에 지속적으로 저항했다. 그러나 poverty lobby는 자선단체의 성격을 띠고 있었고, 연금프로그램의 축소에 반대하는 다른 이익집단들의 힘을 모으기에는 한계가 있었다(Whiteley & Winyard, 1987). 이와 함께 poverty lobby의 지도자들이 정작 빈곤층(복지수혜자 계층)이 아니어서 실제로 연금제도의 개혁에 대해 무엇을 우선적으로 요구할 것인지에 대한 합의안을 내놓지 못했다.

결국 연금개혁의 최대 수혜자는 경제적 이익집단이었다. 공공영역으로 간주되었던 연금부문에서 노골적으로 사적 이익을 추구할 수 있게 되었기 때문이다. 또한 Thatcher

정부도 SERPS의 폐지 목표를 이루지는 못했지만, 지급액의 수준을 낮추고 적용제외 조항을 포함시킴으로써, 재정안정을 도모할 수 있었기 때문에 개혁의 또 다른 수혜자가 되었다. 1986년 연금개혁 과정은 특별하고 강력한 제도적인 견제가 없이 진행되었고, 이는 비토포인트의 수가 적은 영국의 특성을 명확하게 보여주고 있다고 할 수 있다. 복지축소를 추구했던 연금정치의 과정에서 Thatcher 정부와 경제적 이익집단의 영향력이 발휘된 결과가 고스란히 정책의 결과로 도출된 것이다. 이 결과 영국에서는 연금의 소득 재분배 기능과 사회보장 기능이 크게 약화되었으며, 연금공여를 시장이 주도하게 되는 결정적인 계기를 만들게 되었다.

2) 미국: Reagan 시기의 이익집단 연금정치

미국은 서구 선진민주주의 국가들 중 좌파정당과 조직노동의 힘이 가장 미약한 국가이다. 대신 수많은 계층의 이익을 대표하는 이익집단들이 사회정책의 전반적인 변화를 이끄는데 주도적인 역할을 담당해왔다. 1980년 미국에서는 우파정부인 Reagan 정부가 등장했고, 영국과 마찬가지로 연금의 기금고갈과 재정적자에 대한 우려, 그리고 세계적 경제 위기의 상황을 타개하고자 공공연금에 대한 급진적 축소를 기획하였다.

미국의 연금체계는 공적연금¹¹⁾, 사적연금, 개인연금의 세 축으로 이루어져 있다. 1935년 최초로 입법화된 사회보장법은 공적연금 중 하나인 사회보장 연금을 소득비례연금제도(earning related pension scheme)의 원칙으로 제정하였다. 이 제도는 영국처럼 분절화된 변화를 겪지 않고 지속적으로 이어져 왔다. 이는 사회보장 연금이 저소득 노동자부터 중산층에게까지 관대했으며, 기여와 급여 모두 이전의 소득과 연계되어 있어 도입 초기부터 광범위한 정치적 지지가 높았기 때문이다.¹²⁾ 이 때문에 사회보장 연금은 미국 사회정책 발달의 역사에서 거의 유일하게 논쟁의 대상으로 떠오르지 않았고, 1970년대 후반까지 장기간에 걸쳐 확대 과정을 밟았다(Pierson, 1994).¹³⁾

11) 미국의 공적연금제도는 사회보장프로그램(social security program: SSP)과 노령유족장애인 보험(old age survivors and disability insurance; OASDI) 등이 있다.

12) 중산층의 경우 은퇴 전 마지막 해 임금의 40%를 지급받는 소득비례원칙을 담고 있었다(Feldstein, 2005).

13) 이 논문은 영국과 SERPS의 개혁 결과와 미국 사회보장의 개혁 결과의 차이는 역사적으로 내재된 이익의 차이로 보는 신제도주의적 접근(Pierson, 1994; Immergut, 1998)에 일정 부분 동한다. 그러나 개혁의 방향과 범위는 제

그러나 Reagan 정부는 국민적 지지를 받아왔던 사회보장 연금의 축소 지향적 개혁을 추진하였다. 사회보장 연금 지출이 이전에 비해 급속히 증가하여 재정수지를 악화시켰다는 비판이 제기되었기 때문이다.¹⁴⁾ 재정수지 악화는 Reagan 정부가 사회보장 연금 프로그램에 대해 적대적인 감정을 가지게 되는 요인이 되었고, 이를 타파하기 위해 Reagan 정부는 1981년과 1983년에 걸쳐 두 번의 개혁을 시도한다.

1981년의 축소개혁은 ‘스톡만(Stockman) 개혁안’¹⁵⁾으로 불리웠고 이는 사회보장 연금에서 약 450억 달러를 즉각적으로 삭감하는 목표를 가지고 있었다. Stockman 개혁안이 즉각적이고 광범위한 삭감을 제시하는 개혁이었기에 이를 두고 집권 공화당정부-경제적 이익집단, 민주당-복지수혜자 이익집단 사이의 격렬하고 갈등적인 연금정치가 일어났다.

우선 복지확대를 지지했던 민주당과 복지수혜자 이익집단들은 즉각적으로 이 개혁안에 대해 반발했다. 특히 연금관련 최대 복지수혜자 이익집단인 AARP는 개혁안 통과 시 공화당 지지 철회로 맞서겠다고 발표했다.¹⁶⁾ 이들의 영향력으로 인해 1982년 중간선거를 앞두고 있던 공화당 일부 의원들도 AARP의 손을 들어주었다. 우여곡절 끝에 의회에 제출된 Stockman 개혁안은 최종 통과절차인 상원에서 결국 ‘불공정’하고 ‘무모한’ 삭감이라는 비난을 받았고, 반대 90표, 찬성 0표로 통과되지 못했다(Pierson, 1994).

Stockman 개혁안 통과에 실패한 Reagan 정부는 중간선거가 끝난 1983년 이전 개혁안보다는 좀 더 온건하고 장기적인 효과를 도모하는 연금개혁안을 제시하였다. 내용은 사회보장 기금의 수입증대를 위해 고용주와 피고용자의 사회보장 분담세율을 소폭 인상하고, 급여의 수준을 삭감하기 위해 급여에 소득세를 부과하는 것이었다. 이 개혁안은 우여곡절 끝에 의회에서 통과되었고, 결과적으로 단기적으로 급여세의 소폭 인상과 장기적으로 실질적인 수령액을 삭감시키는 효과를 가져오게 되었다.

도보다는 행위자가 결정한다고 간주한다.

14) 사회보장과 관련된 지출은 1970년대 들어 기하급수적으로 늘어났고, 카터대통령 집권말기인 1979년에는 약 30억 달러의 적자를 야기했다(윤석명, 1998).

15) 이 개혁안은 대통령 직속 예산관리국의 스톡만(Stockman)이 제시한 연금개혁안으로, 즉각적이고 급진적으로 사회보장 예산을 삭감하여 예산균형을 회복하려는 목표를 가지고 있었다(Pierson, 1994).

16) AARP는 50세 이상의 미국인이면 누구나 가입할 수 있는 노인이익을 대표하는 이익집단이다. 미국 인구의 10% 정도인 3,500만 명의 회원이 있으며 21개의 주사무소를 두고 있다. 따라서 재정과 규모면에서 다른 이익집단을 압도하며, 매년 의회에 대한 로비액수에서 1위를 차지한다. 회원들은 풀뿌리 로비를 통해 상원과 하원에 의원들에게 직접적인 영향력을 행사하는데, 이들을 대표하는 로비스트들은 의회의원들 사이에 다스베이터라고 지칭될 만큼 그 영향력이 대단했다(Price, 1997).

두 차례의 연금축소 시도에서 AARP와 LCAO같은 노인단체들의 반발이 거셌다. AARP는 의회 의원들에게 강력한 자금력과 선거에서의 지지 약속을 바탕으로 강력한 로비를 전개했다.¹⁷⁾ AARP는 사회보장 연금이 직접적으로 회원들의 소득보장과 연결되었기 때문에 연금 축소 반대라는 하나의 의견을 모으는데 수월했고 활동도 효율적이었다.¹⁸⁾ 반면 또 다른 복지수혜자 이익집단인 AFL-CIO의 역할은 미약했는데 이미 미국에서 조직노동의 위상은 지리멸렬한 상태였기 때문이다. 반면 NAM, chamber of commerce, AIA 등의 경제적 이익집단들은 보수정당의 축소 지향의 개혁에 힘을 실어주었다. 이들은 막대한 예산이 들어가는 사회보장 예산의 급진적인 축소를 통해 1970년대 경기침체를 벗어날 수 있다고 하는 신념을 공화당 정부와 공유하고 있었다. 정부의 재정적자, 경기위축 등에 대해 지속적인 우려를 제시하면서 연금 축소를 통한 정부 지출의 삭감을 정치적 아젠다로 올려놓기 위한 노력에 집중했다. 그러나 이 중에서 AIA와 같은 보험 관련 이익집단들은 연금의 급진적 축소를 통해 자신들이 얻을 수 있는 이익은 한계가 있다는 것을 인식하면서, 그들의 관심을 미국의 사적 의료체계의 지속적인 유지로 돌렸다. 연금 축소의 일차 목표가 국가의 재정긴축을 해결하기 위한 것이었기 때문에 보험업계에는 직접적으로 큰 이익을 가져다주지 못했기 때문이었다.

결과적으로 Reagan 정부하에 실시된 두 번의 개혁 중 1981년 개혁은 실패하고 1983년의 개혁은 부분적으로 성공했다고 볼 수 있다. Reagan 정부는 1983년의 개혁을 통해 사회보장 연금의 점진적 축소, 연금제도의 주변적인 변화만 이끌어냈다(Pierson, 1994). Reagan 정부가 동시기의 Thatcher 정부만큼 연금축소에 적극적이었고, 더불어 경제적 이익집단과도 일정부분 유인동기를 공유하였지만, 온건개혁안만이 의회에서 통과된 이유는 비토포인트 수가 많은 미국의 제도적인 특성을 여실히 보여주는 결과라고 할 수 있다. 영국의 제도적 특성과 확연히 다른 미국의 제도적 특성(균형적인 양원제, 대통령제, 연방제)은 반대세력이 적실성 있는 비토포인트의 수가 많다. 이와 같은 제도적 맥락에서는 집

17) AARP는 특정정당을 지지하지 않는다고 표방하지만, 사회 전반의 이슈에 대해서는 보수적 입장을 취하고, 주로 공화당을 지지하는 성향을 띄고 있었다. 따라서 공화당 옹호회(Always Advocates for Republican Party; AARP)라는 별칭으로 불리기도 했다(이정식 2005). 그러나 사회보장 연금 부분만큼은 예외적으로 공화당과 대립하여 적극적으로 연금축소 시도에 저항하였고, 이에 따라 연금 축소 반대를 위한 AARP의 강력한 로비가 민주당과 공화당에 상관없이 전개되었다.

18) 노인층은 그들의 권익이 침해받을 때 젊은 세대보다 더 적극적으로 정치과정에 참여하는 특성을 가지고 있다 (Campbell, 2002).

권정당의 사회정책 입장이 반대세력의 영향으로부터 완전히 독립적일 수 없기 때문이었다(Huber and Stephens, 2001; Tsebelis, 2002).

5. 일상적 긴축의 시기의 이익집단 연금정치

1990년대 이후, 선진민주주의 국가들은 점점 더 가속화된 자본이동, 정보기술의 발전, 국제경쟁의 심화를 경험했다. 이에 따라 새로운 사회적 위험이 점차 증가하면서, 빈곤의 증가와 소득불평등이 심화되고, 국가 차원에서는 복지의 일상적 긴축을 담보해야 하는 시기에 들어섰다. 두 국가에서 집권정당은 교체되었고, ‘이익집단 연금정치’의 양상은 축소와 시기와는 상이하게 전개되었다.

1) 영국: Blair 시기의 이익집단 연금정치

1997년 보수당의 장기 집권을 끝내고 들어선 블레어는 ‘제3의 길’을 내세웠다. 신노동당 정부는 이전 보수당 정부의 신자유주의로의 사회경제적 맥락의 이전이 이미 그 수명을 다했다고 판단했으며(Clasen, 2003), 사회 전반에서 이를 극복하기 위한 많은 노력을 기울였다. Blair 정부는 임기 중 두 번의 연금개혁(1999년, 2007년)을 실시한다. 논쟁의 여지가 있지만 이 시기 추진되던 두 번의 연금개혁은 확대를 지향하는 연금개혁이라 평가할 수 있다.

Blair 정부는 집권초기부터 사회적 배제와 빈곤, 불평등의 해소에 강력한 정책 의지를 표명하였고, 연금을 비롯한 복지의 전반적인 개혁의 필요성을 강조하였다. 고용이 최선의 복지라는 인식하에 ‘근로연계 복지(welfare-to-work)’를 복지개혁의 핵심으로 제시하였고(김태성·류진석·안상훈, 2005), 이와 더불어 전통적 복지국가를 대신할 사회투자국가(social investment state)를 제시하였다. 사회투자국가는 복지의 투자적인 성격을 중시하고, 사회정책과 경제정책의 상호보완성을 강조하는 것이었다. 이는 현금급여로 대변되는

사회보장 지출을 억제하고, 보육을 비롯한 사회적 돌봄 서비스, 교육, 적극적 노동시장 정책(ALMP) 등 예방적이고 투자적인 프로그램을 강화하는 복지로의 개혁을 추구하는 것(김영순, 2007)이며, 따라서 복지의 질적 수준을 한층 더 높이기 위한 노력이었다.¹⁹⁾ Blair 정부의 ‘제3의 길’과 사회투자국가를 표방한 정책기조에 대해 서로 다른 의견들이 대립하였다. Blair의 정책기조가 이전 보수당 정부에서 추진했던 복지의 급진적 축소 정책과 연속성을 띠고 있다는 주장(Peck & Theodore, 2001; Jessop, 2003)²⁰⁾이 한 편에 있었고, 불평등과 사회적 배제, 복지의존성과 노동유인의 저하요인을 해결하는 데 집중하고 있기 때문에 분명히 이전 정부와 질적인 차별성을 띠고 있다는 견해(Clasen, 2003)가 다른 한편에 있었다(김태성·류진석·안상훈, 2005). 이 논문에서는 신노동당의 복지개혁이 개별 복지 프로그램 차원에서는 Thatcher의 신자유주의적 정책을 그대로 답습²¹⁾했다고 보기 보다는 Blair 정부가 노동당 특유의 재분배와 사회연대성의 가치를 강조하고, 이전보다 보편적이고 확대를 추구하는 노선이 유지하였다는 점에서 Thatcher 정부의 전략과 차별화되었다고 본다.

1999년 Blair 정부는 보수당의 1986년 연금개혁으로 야기된 연금프로그램의 사적 이전 확대라는 구조적 문제점을 해결하기 위한 연금개혁에 착수했다. 개혁의 핵심은 1층 체계의 공공성 강화와 2층 체계의 민간역할을 강화하는 것이었다(최영준, 2008a). 우선 최저소득보장제도(minimum income guarantee)가 도입되어 빈곤선 이하의 노인들에게 임금에 따라 연동되는 실질적인 최저소득을 보장하게 되었다.²²⁾ 또한 점차적으로 SERPS를 2층

19) 사회투자국가는 사회투자론에 기초한다. 사회투자론은 소비적 지출보다 투자적 지출, 결과의 평등보다는 기회의 평등, 시민의 복지권보다 그에 상응하는 의무를 강조한다는 점에서 과거의 좌파(구노동당)의 복지국가론과는 다르다. 또한 시장의 부작용을 교정하고, 평등화를 위해 국가개입의 필요성을 인정한다는 점에서 신자유주의와도 다르다고 설명할 수 있다(김영순, 2007).

20) Peck & Theodore(2001)는 ‘제3의 길’을 미국식 신자유주의를 포장하는 수사에 불과하다고 비판했으며 Jessop(2003)은 유럽에 미국식 신자유주의를 전파하는 트로이의 목마가 될 것이라고 비판했다(김태성·류진석·안상훈, 2005).

21) Blair 정부의 복지개혁 중 사적연금의 역할 강화, 민영화 추진, 사회보장 급여에서 자산조사를 통한 급여지출의 증대, 노동참여의 강제성과 인센티브에 입각한 노동시장의 활성화 등은 과거의 전통적인 복지국가 이념에서 추구했던 보편주의적 원칙과는 거리가 있으며, 오히려 Thatcher의 정책을 답습했다는 비판을 받았다(김태성·류진석·안상훈, 2005)

22) 최저소득보장제도는 2003년 연금크레딧법에 따라서 연금크레딧의 일부인 보장크레딧(guaranteed credit)으로 전환되었고, 저축크레딧(saving credit)제도가 추가되었다(최영준, 2011). 연금크레딧은 저소득 노년층의 소득보장과 저축동기를 강화할 목적으로 도입되었으며 보장크레딧은 최소소득보장과 동일하게 일정소득 수준 이하이며, 60세 이상의 저소득층의 소득을 보장하고, 저축크레딧은 퇴직에 대비하여 저축한 65세 이상 노인들에게 지급하는 것이었다(김태성·류진석·안상훈, 2005). 이는 저축크레딧을 통해, 노후를 위한 개인의 저축을 소득인정액 계산에서 일부 공제해줌으로써 긍정적 보상을 받게 하려는 의도였다(최영준, 2011).

국가연금(state second pension; S2P)으로 대체하기로 하였다. 2층 국가연금은 저소득 근로자를 비롯하여 사적연금을 선택할 수 없는 사람들에게 국가의 공적재정 지원이 이루어지도록 하는 내용을 담고 있었다. 이와 함께 또 다른 연금으로 스톡홀더(stakeholder) 연금의 도입을 시도하였다. 스톡홀더 연금은 저비용으로 가입할 수 있는 개인계정 방식의 사적연금으로 기업연금과 개인연금을 혼합한 성격의 연금이다. 이는 개인 계정은 유지하되 마케팅이나 징수 및 관리비가 절감되는 기업연금의 장점과 수급권에 대한 불이익이 없이 다른 연금으로 자유롭게 이동할 수 있는 개인연금의 장점을 혼합한 것이다(최영준, 2008a).²³⁾

1999년 연금개혁은 사적연금의 역할 확대와 접근 강화, 그리고 개인책임 강조의 요소 등 일부 축소 지향적인 요소를 담고 있었다. 그러나 1층 기초 연금의 공공성이 이전보다 훨씬 강화되었고, 2층 국가연금 역시 저소득층에 대한 최대한의 소득보장을 강화하고자 의도했다는 점에서 이전보다 더 보편적이며 확대 지향적인 연금개혁이었다. Blair 정부는 이 개혁을 통해 불평등과 사회적 배제를 최대한 해결하고자 했으며, 동시에 복지의 존성과 노동유인의 저하요인을 해결하고자 했고, 이를 통해 고령사회에서 지속가능한 연금 급여지출 수준을 유지하고자 했다.²⁴⁾

연금개혁 과정에서 신노동당 정부는 복지수혜자 이익집단과 유인동기를 공유하면서, 보수당과 경제적 이익집단의 연금개혁 반대를 적절히 통제하였다. 무엇보다도 Blair의 연금개혁은 연금정치의 핵심행위자로 부상한 TUC와 같은 노동조합을 비롯한 복지수혜자 이익집단들의 지지를 필요로 했다.²⁵⁾ 원래 영국의 노동조합들은 역사적으로 노동당과 긴밀한 관계를 맺고 있었으며, 1980년대 이전까지 집권한 정당들은 노조의 의견을 향

23) 스톡홀더 연금은 전통적으로 소득보장의 중심역할을 수행한 기업연금의 한계, 즉 고용불안정 노동자를 포괄하기 어렵고, 경기침체나 실업률이 상승할 경우 기업연금을 제공할 유인효과가 약해지거나 경기변동이나 노동시장의 유연화에 영향을 받기가 쉽다는 점을 인식한 결과로 도입되었다. 즉, 기존의 개인연금이 일반인들이 이해하기 어려운 수수료 구조에 대한 문제, 높은 수수료를 받았던 문제, 역선택 등의 문제점이 있었던 것을 시정하려는 노력으로 수수료의 한도를 낮게 제한하며, 낮은 수준의 기여도 받을 수 있도록 법제화한 것이다(최영준, 2008a).

24) Blair 정부는 지속가능한 연금 급여의 수준을 유지하기 위해 연금개혁의 여섯 가지 원칙을 제시하였다. 첫째, 연금제도는 빈곤에 효과적으로 대처해야만 한다. 둘째, 적절한 퇴직 후 소득보장을 위한 기회는 모든 사람들에게 열려 있어야 한다. 셋째, 비용감당 능력과 경제적 안정은 반드시 유지되어야 한다. 넷째, 연금제도는 여성과 보호제공자들을 위하여 공정한 결과들을 산출해야 한다. 다섯째, 연금개혁은 국민들이 이해할 수 있는 제도를 수립할 수 있도록 추진되어야 한다. 여섯째, 연금개혁은 가능한 한 광범위한 사회적 합의에 기반을 두어야 한다(김태성·류진석·안상훈, 2005).

25) 원래 TUC는 1850년대 이후부터 영국의 각 노조들의 대표조직이었다. 회원인 각 사업장의 노동조합들은 높은 수준으로 파편화되어 다양한 의견이 존재했지만, 정상조직인 TUC를 통해 단일 의견으로 통합되는 경향을 보였다(Ludram, Bodah & Coates, 2002).

상 경청하였기 때문에 노조는 사업장과 정치의 장에서 고루 그 영향력을 행사해 왔다(Ludram, Bodah & Coates, 2002; Greenwood 2004). 그러나 1979년 노조의 대규모 파업이 진행된 ‘불만의 겨울’을 거치고, 1980년대 집권한 Thatcher의 일관된 노조탄압 전략으로 인해 노조의 영향은 Blair 정부가 집권할 때까지 정부의 정책결정 과정에서 심각하게 배제되었다(Hay, 1996; Jones 2006). 노동당 정권이 집권하자 TUC는 다시 예전의 영향력을 회복하여 복지정치에서 중요한 역할을 하게 되었다. 그러나 TUC는 Blair의 연금개혁안이 제시되었을 초기에는 이를 지지하지 않았다. SERPS를 국가 2층 연금으로 대체하고, 스택홀더 연금을 도입하는 내용이 포함된 것을 두고 보수당의 정책유산을 받아들이는 것이라고 판단했기 때문이었다(Taylor-gooby, 2006).²⁶⁾ 여기에 기존 연금제도와 이해관계가 밀접했던 Age Concern, Poverty Lobby 등의 복지수혜자 이익집단들도 노인과 빈곤층에 대한 특별한 혜택이 없다고 반대하였다. 그러나 Blair 정부는 연금관련 최대 복지수혜자 이익집단인 NPC²⁷⁾를 지속적으로 설득하여 동의를 이끌어냈다(Schulze and Moran, 2007).

반면 이 과정에서 경제적 이익집단은 크게 힘을 쓰지 못했다. CBI는 의회나 내각에서 주로 보수당에 로비를 집중해왔기 때문에 신노동당이 집권한 이후에는 그 영향력이 확연히 줄어들었다. CBI는 TUC와 달리 노동자의 임금협상 당사자가 아니었기 때문에 연금개혁 논의에 영향력을 행사할 수 있는 통로가 TUC보다 제한적이었다. 더불어 CBI와 chamber of commerce의 합작투자 기관으로 보수당의 신자유주의 정책의 브레인으로 활동했던 감독연구소(LoD) 역시 Blair의 연금개혁이 직역연금의 기금안정성을 해친다는 것을 지적했지만 큰 반향을 일으키지는 못했다(Greenwood 2004). 또 다른 경제적 이익집단인 BBA와 ABI 등도 보수당 집권 시절에 비해 그 세력이 확연히 둔화되었고 연금개혁에 대해 어떠한 일도 하지 못했다(Schulze & Moran, 2007).

1999년 연금개혁은 1979년 이후 일관적으로 축소를 지향했던 연금의 개혁 방향을 다시 확대로 전환시키고자 하는 노동당과 복지수혜자 이익집단의 유인동기 공유의 결과였다. 우선 1층 기초연금의 확장을 통해 더 많은 국민들이 연금수급 자격을 획득했고, 연금수령 액수가 늘었다. 물론 이 개혁안이 연금의 사적 이전을 가속화시킬 수 있다는

26) 2층 연금제도는 저소득층의 이상에게는 적용제외라는 강력한 인센티브를 주고, 최저소득층에게는 SERPS보다 더 이익을 주는 개혁안이었다(최영준, 2008a). 따라서 보편적 요소와 선별적 요소를 동시에 가지고 있었다.

27) NPC는 1979년 노동조합 운동에서 분리된 1,000여 개의 연금수령자들을 대변하는 정상조직이다. 따라서 연금 개혁에 대한 영향력은 TUC보다 높았다(Schulze & Moran, 2007).

우려가 일부에서 제기되었지만, 다른 유럽 국가들이 동시대에 추구했던 광범위한 신자유주의적 맥락의 특성을 갖는 축소 지향적 연금개혁²⁸⁾에 비추어 본다면 상당히 이례적인 것이었다.

2002년 신노동당 정부는 두 번째 연금개혁을 추진한다. 새로운 연금개혁안은 연금의 공정성, 단순성, 경제적 지속가능성(*be affordable*), 정치적 지속가능성(*be sustainable*), 개인의 책임 증진 등의 다섯 가지 원칙을 좀 더 확실히 하는 것이 목표였다(최영준, 2008b). 이 연금개혁은 기초연금을 이전보다 강화하고, 퇴직연금에 자동가입(*automatic enrollment*)을 의무화²⁹⁾하는 두 가지 내용이 핵심이었다. 기초연금 강화는 연금 인상연동 기준을 임금연동으로 재전환하고, 완전 기초연금 급여를 받기 위한 최대 기여 연수를 30년(기존 남성 44년, 여성 39년)으로 줄이는 내용을 담고 있었다. 개혁을 통해 자산조사에 의해서 급여를 받는 수급자의 비율이 줄어들게 되고, 장애인이나 보호자를 위한 혜택이 증가하는 것이었다. 그러나 퇴직연금 자동가입 규정은 일정 법적 기준을 충족하는 퇴직연금 제도에 근로자를 자동가입 시키도록 의무화하고, 중산층과 저소득층, 그리고 중소기업을 위해 새로운 퇴직연금제도인 네스트(*national employment saving trust: NEST*)를 도입하는 내용으로, 2012년부터 2017년까지 기업 규모별로 단계적으로 가입하며, 이 경우 근로자 급여의 최소 3%이상을 사용자가 의무적으로 부담해야 했다(류건식, 2011; 허준, 2012). 이 연금개혁은 일층체계에 있어서 공공성의 강화라는 확대지향적 요소와 이층체계에서 공격연금의 철폐와 사적연금의 근본적인 제도화라는 축소지향적 요소가 공존하였다(최영준, 2008b). 이 중 축소지향적인 요소가 담겨 있던 퇴직연금 자동가입제도에 대해서 이익집단의 연금정치가 갈등적인 양상으로 전개되었다.

복지수혜자 이익집단들은 연금축소의 부담이 사실상 고용주에게 전가되기 때문에 개혁에 우호적이었다. 임금의 8%를 구성되는 기여금 중 국가가 1%를 세제 혜택으로 부담하고, 고용주가 최소 3%를 의무적(*compulsory*)으로 기여해야 하기 때문에 실제적으로

28) 1980년대 축소의 시기 이후 유럽에서는 대부분의 국가에서 신자유주의적 연금개혁이 추진되었다. 이는 1990년대 중반 이후에 더욱 가속화되었는데, 주로 경제성장의 둔화 등으로 인한 연금의 재정안정성 문제 때문이었다. 독일의 경우 사민당 집권 시기에 세 차례(2000년, 2001년, 2004년)의 축소지향적 개혁이 일어났으며 연금개혁의 일관된 기조는 경쟁력 강화와 재정 기반의 확충을 위한 급여의 축소였다(박명준, 2010). 스웨덴도 공공연금 축소를 지향했던 1998년 개혁을 통해 '기초연금'이 '최저보장연금'으로 대체되었다. 이는 스웨덴 복지국가의 기본 원칙 중 하나인 '보편주의'의 포기까지도 의미하였다(주은선, 2005).

29) 이는 피고용인이 될 경우 사적연금의 형태인 개인 계정연금 제도로 자동 강제 가입(*automatic enrollment*)이 되는 제도이다(최영준, 2008b; 허준, 2012).

개인이 부담하는 비율은 4%로 이전보다 낮았기 때문이었다. TUC, age concern 등은 퇴직 연금 자동가입이 사적체계를 강화할 수 있는 요인이 있지만, 사용자에게 대해 의무적 기여를 하도록 함으로써 저소득 노동자들의 혜택을 더 줄 수 있다는 점에서 우호적이었다.³⁰⁾ 반면, 경제적 이익집단들은 고용주에게 복지혜택의 비용이 전가된다는 이유에서 강력히 반발했다. 경제적 이익집단 중 ABI만이 개인연금계정의 자동가입이 저축을 늘릴 수 있다는 이유에서 찬성하였다. 결과적으로 Blair 정부의 두 번째 연금개혁은 독특하게 정부가 경제적 이익집단을 지속적으로 설득하는 과정 속에서 이루어지게 되었다. Blair 정부의 두 번의 연금개혁 역시 낮은 수의 비토포인트로 인해 쉽게 성공하였다.

2) 미국: Clinton 시기의 이익집단 연금정치

미국은 서구국가들 중 가장 낮은 수준의 복지라고 평가된다. 낮은 수준의 복지는 많은 학자들이 미국의 특수성과 미국 예외주의(american exceptionalism)를 강조하는 요인이 되었다(강명세, 2008). 그러나 사회보장 연금은 미국에서 유일하게 저소득 노동자, 중산층들에게 관대한 연금제도였으며, 거의 유일한 보편적 복지프로그램으로 인식되었다. 따라서 장기간의 확대과정을 밟았고, 복지수혜자 계층은 연금의 설립 단계부터 높은 정치적 지지를 보냈다. 그러나 1980년대 이후 집권한 공화당 정부는 집권기간 동안 공급에 대한 투자가 경제성장을 촉진시키며, 간접적으로 복지 또한 증대될 수 있다는 공급측면의 경제를 강조하는 신자유주의적 전략을 일관되게 추진하였다.

1992년 민주당의 Clinton은 ‘미국은 기회의 평등이라는 원칙으로 세워진 국가이고, 정부는 기회의 평등을 보장하기 위해 적극적인 역할을 할 것’이라며 공화당의 ‘작은 정부론’에 대응했다(Steinmo, 2010). 그는 적극적으로 비효율적이고 불공정하며(inefficient and unjust), 선별적 특성의 미국 복지체제를 포괄적인 복지시스템으로 전환하고자 했다.

Clinton의 의도는 국민건강보험(NHI)의 도입 시도와 공공부조제도(AFDC)의 근본적인 개혁으로 나타났다(Steinmo, 2010). 민주당 정부는 복지확대의 정책입장을 통해 복지수혜자 이익집단과 유인동기를 공유하며 복지분야에 대한 개혁을 추진했다. 여전히 미국

30) Inman, P.(2006 December 13). Launch of national pensions plan fails to silence critics. The Guardian. UK.

내에서는 보수정당과 경제적 이익집단의 영향력이 강력했지만, 민주당은 1994년 중간선거 전까지 의회의 다수를 장악했기 때문에(Weaver, 2005; Steinmo, 2010) 복지축소 세력과 복지시스템의 확대지향적 개혁을 둘러싸고 갈등적인 정치양상을 불러 일으켰다.

그러나 Clinton 정부는 사회보장 연금에 대해서는 축소 지향적인 개혁을 시도하였다.

장기간에 걸친 재정적자 문제가 여전히 심각했고, 1990년대 들어 심화된 사회보장 기금의 지급불능상태(insolvency)의 우려, 그리고 고령사회 진입으로 인해 야기될 심각한 재정 불균형의 우려가 제기되었기 때문이다(원석조, 2002; Weaver, 2005).³¹⁾ 그렇지만 Clinton은 당선 전부터 복지확대의 정책 입장을 지속적으로 표명하였고, 이로 인해 복지수혜자 전폭적 지지³²⁾로 당선되었기 때문에 연금의 축소를 의도하는 전략을 노골적으로 드러내지 못했다. 대신 Clinton 정부는 사회보장청 산하에 자문위원회를 구성하여 사회보장 연금의 민영화라는 주제를 이익집단을 포함한 제 사회세력들에게 던져주고 논쟁을 진행하도록 하는 간접적인 방법을 택했다. 이 논쟁에서 NAM과 같은 경제적 이익집단들과 AARP, AFL-CIO와 같은 복지수혜자 이익집단들 간의 격렬한 논쟁이 지속되었다. 1994년부터 1996년까지 운영된 자문위원회는 급여유지안(maintenance of benefits plan; MB안), 개인별 계정안(individual account; IA안), 개인저축계정안(personal saving account; PSA안)의 세 가지 안을 놓고 논쟁했다.³³⁾ 자문위원회의 세 가지 연금개혁안은 사회 각 계층에서 열띤 논쟁을 일으켰고, 이는 1935년 사회보장 도입시기 연금방식에 관한 논쟁 이후 가장 큰 논쟁이 되었다(원석조, 2002).

사회보장연금 민영화 논쟁에서 복지수혜자 이익집단들은 당연히 민영화에 대해 반대 입장을 표명했다. 우선 AFL-CIO는 기금의 고갈을 막기 위해서 연금 축소 개혁의 필요성은 공감하지만, 민영화라는 방식의 도입은 사회보장 연금의 기본 원칙을 바꾸는 것

31) 당시 미국은 베이비붐 세대가 연금수급자가 되는 시기(2030년)의 연금재정이 악화될 것을 우려하였고, 상대적으로 젊은 세대들은 장차 자신들이 퇴직한 이후에도 과연 사회보장연금이 유효할 것인지 의심을 품고 있는 상태였다(원석조, 2002).

32) Clinton은 1992년 선거에서 투표자의 43%의 지지로 당선되었으며, 상대적으로 복지수혜자 계층이 집중되어 있는 흑인 저소득층과 백인 중산층의 압도적인 지지를 받았다(Steinmo, 2010).

33) 급여유지안(MB안)은 기존의 확정급여(defined benefit)방식의 연금의 기본틀을 그대로 둔 채 약간의 급여삭감과 사회보장세 인상을 통해 재정안전성을 회복시키고자 하는 안이었다. 개인별 계정안(IA안)은 기존의 확정급여방식을 유지하되 사회보장세의 일부를 분리하여 정부가 관리하는 개인계정을 신설하는 것이었고, 개인저축계정안(PSA안)은 기존의 소득비례연금을 기초연금과 민간 투자신탁회사가 관리하는 확정기여(defined contribution) 방식의 개인계정으로 전면 개편하는 안이었다. 자문위원회의 개혁안 중 PSA안은 완전민영화, IA안은 부분 민영화된 연금 프로그램이라고 할 수 있다(원석조, 2002).

이라며 반대했다(Blitzstein, 1999). 대선 민영화나 연금의 삭감보다는 재정수지 개선을 통한 재정안정화 방안을 지지하였다. AFL-CIO는 IA안과 PSA안은 노동자 개인이 적립금을 직접 투자하고, 투자위험에 대한 책임을 져야 하기 때문에 급여유지안이 그나마 선택할 수 있는 대안이라고 보았다.³⁴⁾ 무엇보다도 사회보장 연금은 지불이 유예된 임금의 성격を 가지고 있기 때문에, 최소한의 공공성을 유지해야 한다는 점을 지속적으로 강조했다. 사회보장연금이 회원들에게 직접적으로 관련이 있었던 AARP의 반발은 더 강력하였다. AARP는 사회보장연금이 은퇴한 임금노동자의 소득보장을 위해 정부차원에서 설립하였고, 미국에서 거의 유일한 보편적 연금프로그램이기 때문에 사적연금의 접근 차원에서 다루지 말 것을 요구하였다(Quadagno, 1996).

반면 경제적 이익집단들은 민영화안을 적극적으로 밀어붙이고자 노력했다. 이들은 정부가 운용하는 사회보장연금이 정치적 목적에 의해 운용될 가능성이 높고, 정책결정자들이 자기선전(credit-claiming)의 전략으로 급여수준을 필요 이상으로 높일 수 있는 가능성에 대해 항상 우려하고 있었다(Schieber and Shoven, 1999). 경제적 이익집단들은 논쟁에서 한걸음 물러서 있던 Clinton 정부에 개혁의 성공을 위해 주도적으로 나서줄 것을 요구하였다. chamber of commerce와 NAM을 중심으로 의회에 집중적으로 로비가 실시되었고, 1994년 중간선거에서 다수를 차지한 공화당에는 막대한 로비자금을 제공하였다(Steinmo 2010). 또한 이들은 민영화의 성공을 위해 AFL-CIO 같은 복지수혜자 이익집단들을 회유하기도 했다. 이들은 기초연금 민영화가 기금의 투자수익을 개선하는 효과를 가져오고, 현재 일하는 노동자들이 은퇴 후에 연금을 더 받을 수 있다는 논리를 내세웠다. 또한 지금까지 대규모 사회적 투자 프로그램을 보유하고 있는 자체가 미국의 철학과 맞지 않다고 주장하며 여론을 주도하고자 했다. Clinton 정부에 참여한 신자유주의적 성향의 정책결정자들 역시 연금의 경제적 이익을 추구하기 위해서는 민간부문이 더 효율적이라고 판단하고 Clinton을 설득하였다(Thompson, 2000; 원석조, 2002). 그러나 Clinton은 관대한 사회보장 연금이 오랜 역사를 갖는 만큼 이미 상당한 복지수혜자 이익집단들이 강력히 지지하고 있다는 사실을 알고 있었고, 잘못 다루었다가는 정치적 역풍을 맞을 위험이 있다는 것을 인식하고 있었다(Hacker, 2002; 김태성·류진석·안상훈, 2005; 강명세,

34) Wayne. L. (1996, December 30). For interest groups, battle lines form in debate over social security. The New York Times.

2008).³⁵⁾ 사회 제 세력들은 사회보장 연금 민영화 논쟁에 적극적으로 참여하였지만, 그 결과 어느 하나의 안으로 합의하기는 어려웠으며(Thompson, 2000), 결과적으로 민영화 논쟁은 논쟁으로만 끝났다. 이 결과는 책임과 권한이 정부, 의회에 분산되어 있어 높은 수의 비토 포인트를 가지고 있는 미국의 제도적 특성과도 맞물린 결과이기도 하다.

3) 미국: Bush 시기의 이익집단 연금정치

2000년 민주당 정부가 물러나고 공화당의 Bush가 집권하였다. Bush는 집권 초기부터 공급위주의 경제, 감세정책, 작은 정부 등을 통한 신자유주의 전략을 추진했다. 사회보장 연금 부문에서는 Clinton이 주도적으로 추진하지 못한 민영화를 가장 큰 목표로 설정하였고, Clinton 정부가 사회보장 연금 개혁 논쟁을 이익집단들에게 맡기고 한 걸음 뒤로 물러나 있었던 반면, Bush 정부는 이 논쟁에 적극적으로 나섰다.

Bush는 집권 1기 초반인 2001년과 집권 2기 초반인 2005년 두 번에 걸쳐 사회보장제도 민영화를 시도했다. 여전히 사회보장 기금의 재정적자와 지급불능의 우려가 더욱 심각해졌기 때문이다. 사회보장 연금은 2010년부터 지출이 급증하여 2018년부터는 현금흐름이 마이너스로 전환되고, 2042년에는 기금이 고갈될 수 있을 것이라 예측되었기에 Bush는 민영화외에는 이 문제에 대한 해결책이 없다고 인식했다. Bush는 후보자 시절부터 ‘모든 미국인이 사회보장 기여금을 투자 부분의 선택으로 돌리는 것을 신뢰하고 있다고 본다’고 정부주도적 개혁이 될 것임을 천명하였고, 경제적 이익집단들에게 사회보장 연금 개혁에 동참할 것을 제안하였다(Galston 2007). 이를 통해 금융투자자 그룹 등 경제적 이익집단에게 막대한 선거자금을 지원받았다.

당선 직후인 2001년 Bush는 대통령이 지명하는 16인으로 구성되는 대통령직속 사회보장 강화위원회(President Commission to Strengthen Social Security)를 구성하였고, 위원회는 사회보장 민영화를 위한 개혁안을 제시하였다. 개혁안은 2009년부터 근로자 본인 선택에 따라 현행 부담분인 12.5%의 절반인 6.25% 중 4%까지 민간계좌에 적립할 수 있

35) 미국에서 복지축소를 주장하는 행위자들은 공적복지를 정면으로 공격하기보다 사적복지 확대를 적극적으로 주장하는 간접적 방법을 사용하는 경향이 있다(Hacker, 2002).

도록 하는 내용을 담고 있었다. 대신에 현행 제도하에서 보장된 연금수준은 그대로 유지 되도록 하며, 이를 위해 과도기적으로 필요한 재원은 정부 차입을 통해 조달한다는 내용을 담았다. 또한 연금기금의 주식투자도 가능할 수 있도록 했다.

위원회의 개혁안은 공화당의 2002년 중간선거 승리 등의 긍정적 요인 때문에 순조롭게 추진되는 듯했다. 그러나 결과적으로 개혁안은 실패하게 되는데 가장 큰 이유는 당시의 국제적 상황 때문이었다. 2001년 9.11 테러 이후 Bush가 이라크 전쟁을 수행하면서 전 국민의 관심이 여기에 쏠려 있었고, 사회보장 민영화는 우선추진 정책에서 밀려나게 되었다(Galston, 2007). 또 다른 이유로는 기금의 주식투자 문제였다. 개혁 추진 과정에서 일부 경제적 이익집단들이 기금의 주식투자의 위험성을 경고하였고, 일부 공화당 의원들도 기금의 주식투자가 실패하여 유권자들의 연금수령액이 감소한다면, 다음선거에 악재가 될 것이라고 판단했다. 여기에 복지수혜자 이익집단의 반대 역시 강력했던 것도 또 다른 이유였다. AARP는 Bush의 사회보장 민영화안에 대해 가장 확실하고 단호한 반대 입장을 표명하였고, AFL-CIO도 개혁안이 근로자들의 부담을 즉각적으로 가중시킨다고 주장했다. 이 같은 장애로 인해 Bush는 결국 사회보장연금의 민영화 시도를 재선 이후로 미루게 되었다.

재선 후 Bush는 확실하게 사회보장 민영화를 성공시키기 위해 젊은 노동자층에게 당근책을 제시하는 수정개혁안을 제시하였다. 핵심내용은 젊은 노동자들이 자신이 내는 사회보장세로 세금 혜택이 주어지는 투자계정을 개인개발계정(personal development account)을 만들 수 있도록 하는 것이었다. NAM, Club for Growth 등의 경제적 이익집단들은 개인 개발계정의 도입을 지지하면서 재선을 위한 선거자금을 제공하였다.³⁶⁾

Bush 정부가 다시 제안한 민영화안을 두고 본격적으로 공화당-경제적 이익집단과 민주당-복지수혜자 이익집단간의 연금정치의 양상이 격렬하게 전개된다. Bush는 미국 전역을 돌며 사회보장제도 개혁 홍보를 벌였고³⁷⁾, 행정부의 정책결정자들은 기회가 날 때마다 민영화 도입의 필요성을 강조하고 나섰다. 이에 대해 민주당은 AARP, AFL-CIO 등 복지수혜자 이익집단과 연대하여 반대 캠페인을 진행했다(Galston, 2007). 그 결과

36) VandeHei, J. (2005, January 1). A big push on a social security. Washington Post.

37) Miller, J. (2005, February 4). Bush wraps up social security tour: charges opponents are using 'care tactics' to frighten seniors. CBS news.

Bush의 사회보장연금에 대한 여론의 지지는 시간이 갈수록 악화되었다.³⁸⁾ Bush는 민주당이 민영화 개혁안을 이전 민주당 정권이 추진했기 때문에 어느 정도 지지해 줄 수 있을 것이라 기대했다. 그러나 민주당은 공화당과 ‘정치적 DNA’가 원래 다르다고 판단하고 있었다(Galston, 2007). 민주당은 “70년 동안 미국인들의 신뢰를 받아온 공적연금 혜택을 도박으로 대체하려는 것”이라며(Altman, 2005) 궁극적으로 연방정부 부채를 늘리는 결과를 초래할 것이라 경고했다. 이러한 상황에서 공화당 내부의 반대파들도 생기기 시작했다. 공화당의 의원들은 민영화가 추진되어 유권자들의 연금수령액이 줄어들면 선거에서 표심을 잃을 것을 우려했다.³⁹⁾

복지 수혜자 집단인 AARP는 주식투자를 허용하는 Bush의 개혁안이 현재 노인계층이 된 퇴직노동자들에게는 손해를 끼치고, 젊은 노동자층에도 그다지 이득이 없으며, 오로지 월가의 소수 대형 금융기관들에만 이익이 집중되는 안이라고 강력히 반발했다. 공공연금의 틀 안에 있던 사회보장 기금이 은행, 보험회사, 뮤추얼 펀드 등의 민간회사로 넘어가면, 해당 회사에서는 기금을 관리하는데 들어가는 비용을 기금납입자인 국민에게 전가하기 때문이라는 논리였다. 당시 AARP 대표 Novellini는 “민간 계정은 비용만 늘어날 뿐 장기적으로 프로그램의 재정안정을 위해서 필요한 것은 아니”라고 비판했다.⁴⁰⁾ AARP는 자체 여론조사를 통해 민영화 계획 이후에 은퇴자가 자신들이 받아야 할 월 수령액에서 과거보다 20% 정도 줄어든 금액을 지급받게 될 것이라는 예측 결과도 제시하였다(이정식, 2005).

결국 두 금융과 증권회사 등 사회보장제도의 민영화에 강력한 이해관계를 가지고 있는 경제적 이익집단의 강력한 지지에도 불구하고, 연금수급자들이 대부분인 복지 수혜자 이익집단의 강력한 반발, 그리고 민영화 계획에 우호적이지 않은 국내적 압력 때문에 좌절하게 된다. 이 시기에는 민영화 시도를 좌절시킨 핵심행위자는 복지 수혜자 이익집단이었다. 이와 함께 미국의 높은 수의 비토포인트라는 제도적 특성은 축소지향적 개혁이 영국만큼 강력하게 추진되기 어려웠다.

38) Bush 사회보장 연금개혁안에 대해 여론은 급속도로 악화되었다. 2005년 1월 여론조사에서 48%가 반대하였던 것이 동년 6월의 여론조사에서는 64%가 반대하는 것으로 조사되었다(Galston, 2007).

39) 한겨레(2005), “공공연금 틀 깨는 ‘Bush개혁안’ 냉담”, 2005. 8. 20.

40) Welch, W. (2005, January 24). AARP ‘ead set’against Bush’ Social Security plan. USA today.

5. 결론

이 논문은 1980년대 복지축소의 시기 이후에 ‘이익집단 연금정치’의 이론적 분석틀을 세우고, 이를 미국과 영국의 연금개혁 사례에 적용하여, 두 국가에서 일어난 ‘이익집단의 연금정치’의 과정을 보여주고자 했다. [표 4]는 이 논문의 이론적 분석틀 2([표 2])에 미국과 영국의 연금개혁 사례를 적용시킨 결과이다.

[표 4] 이론적 분석틀 2([표 2])에 적용한 미국과 영국의 연금개혁 사례

		비토포인트	
		적음	많음
이익집단 연금정치	확대지향의 이익집단 연금정치	A. 영국 Blair (두 번의 확대지향 연금 개혁 성공)	B. 미국 Clinton (사회보장 민영화 실패)
	축소지향의 이익집단 연금정치	C. 영국 Thatcher (세 번의 축소 지향 연금 개혁 성공)	D. 미국 Reagan, Bush (사회보장 부분적인 축소 /사회보장 민영화 실패)

A 유형과 C 유형은 비토포인트의 수가 적은 영국의 사례, B와 D 유형은 비토포인트가 많은 미국의 사례라고 할 수 있다. A 유형은 Blair 정부의 연금개혁 사례에 적용할 수 있다. Blair 정부 시기 집권 노동당은 복지확대의 정책입장을 표명했고, 복지수혜자 이익집단과 유인동기를 공유하였으며, 이전보다 확대 지향적인 연금개혁을 실시하였다. C 유형은 Thatcher 정부의 연금개혁 사례가 적용될 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 Thatcher 정부는 경제적 이익집단과 합세하여 세 번의 축소지향의 연금개혁을 성공시켰다. B 유형의 경우는 Clinton 정부의 사회보장 민영화 실패 사례를 적용시켜 볼 수 있을 것이다. Clinton의 민주당은 복지확대의 정책입장을 가지고 있었지만, 연금부문에서는 사회보장 기금 재정고갈 문제 때문에 민영화 안을 제시하고, 주도적으로 참여하지 않으며 이익집단들끼리 논쟁하게 함으로써 개혁에서는 한걸음 물러나 있었다. D 유형은 Reagan과 Bush 정부 시

기의 사회보장의 축소 두 번의 사회보장 민영화 시도 실패 사례가 적용될 수 있다. Clinton 정부와 달리 Bush는 주도적으로 개혁을 성공시키고자 했지만, 두 번 모두 좌절한다.

이 논문은 1980년대 이후 미국과 영국의 연금프로그램의 개혁과정에서 주요한 역할을 한 정당과 이익집단의 행태를 포착하고자 한 시도이다. 정당과 이익집단이 주도적으로 참여하여 생성하는 연금정치 과정을 두 국가의 심층적인 사례분석을 통해 보여주고자 하였다. 복지국가의 연금 프로그램의 변화는 정부와 이익집단의 정치에 의한 결과이며, 이익집단 역시 주요행위자라는 점을 밝히고자 했다는 것에서 이 논문의 의미를 찾을 수 있다.

따라서 이 논문은 몇 가지 중요한 함의를 제시해준다. 첫째, 지금까지 진행되어왔던 복지정책과 연금프로그램의 변화에 대한 연구가 주로 권력자원적 접근과 신제도주의적 접근에서 설명되어왔지만 이 연구는 이익집단을 주도적 행위자로 간주하여 설명하고자 했다는 점이다. 둘째, 두 국가의 연금개혁의 결과는 정부와 이익집단이 만들어내는 연금 정치의 영향을 받은 결과이며, 또한 국가 내에 존재하는 제도적 맥락에도 영향을 받을 수 있다는 점을 보여주었다. 따라서 기존에 당파성과 제도적 맥락을 동시에 고려하고자 하는 접근을 확장하여, 행위자와 제도의 융합적인 접근을 시도했다는 점에서 그 함의가 있다. 셋째, 기존의 이익집단 연구가 회원들의 이익을 추구하는 경제적 이익집단만을 강조하거나 복지혜택을 받는 복지수혜자 이익집단만을 강조하여 단편적인 분석을 했던 반면에 이 논문에서는 두 가지 서로 다른 성격의 이익집단을 모두 포함하여 분석하고자 했다는 점이다. 넷째, 연금정치 과정을 제대로 포착하고자 정부가 추진한 복지개혁안의 내용을 나열하여 비교하기보다 연금정책의 지향점(확대/축소)을 구분하여 분석하고, 이를 통해 연금정책의 포괄적인 특성을 탐색해보고자 했다는 점이다.

그러나 이 논문은 여전히 많은 한계를 가진다. 가장 먼저 지적될 수 있는 것은 이익집단 정치의 포착의 어려움 때문에 직면하는 한계이다. 이익집단의 정치과정을 포착하는 것은 공식적 조직인 정부의 정치과정을 포착하는 것보다 더 어렵다. 이는 이익집단이 정부의 정책결정과정에 미치는 영향력의 통로가 공식적이기 보다는 비공식인 경우가 더 많고, 그 과정이 다차원, 다수준에서 일어나기 때문이다. 따라서 이익집단이 개혁과정에서 어떠한 의도를 가졌는가를 잘못 포착할 오류의 가능성이 존재한다. 둘째, 이 논문은 이론적 분석틀의 단순화를 통해서 연금개혁 정치과정을 큰 틀에서 이해하고자 했지만, 연금

정치의 행위자는 정부와 이익집단 뿐 아니라 다양한 행위자들의 정치의 결과일 수 있으며, 이러한 복잡한 정치과정은 이 논문의 이론적 분석틀로는 포착할 수 없다. 셋째, 이 논문의 이론적 분석틀은 미국과 영국 같은 자유주의 복지국가 유형에 한정된다는 것이다. 체제적 특징상 서구 유럽의 복지국가들은 전통적으로 조합주의적 특성(이익집단과 정당의 일체화)으로 인해 복지정치의 독자적 행위자로서 이익집단의 역할이 두드러지지 못했다. EU 통합 이후 유럽의회에 로비가 활성화되어 유럽 의회가 있는 브뤼셀을 중심으로 미국식의 특수 이익집단 정치와 비슷한 양상으로 발전되고 있다는 증거(Beyers, Eising & Maloney, 2007; Mahoney, 2008)들이 제시되고 있지만, 여전히 유럽 각 국가 내의 이익집단의 역할을 강조하면서 사회정책의 결과를 설명하고자 한 연구는 많이 부족하다. 이 같은 한계에도 불구하고 이 논문은 향후 이익집단이 주도하는 연금정치를 밝히고자 하는 발전적 연구를 위한 의미 있는 기초가 될 수 있을 것이다.

■ 참고문헌 □

- 강명세 (2008). 미국 복지국가의 특수성. 세종정책연구. 4(1), 252-276.
- 권혁용 (2010). 누가 집권하는가는 중요한가? 정부당파성, 복지국가, 그리고 자본주의의 다양성. 한국정치학회보. 44(1), 85-105.
- 권혁용 (2011). 정당, 선거와 복지국가: 이론과 선진민주주의 국가의 경험. 의정연구. 17(3), 4-28.
- 김영순 (2005). 연금개혁의 정치: 서구 3개국 사례를 통해 본 구조적 개혁의 정치적 조건들. 사회보장연구. 21(2), 1-28.
- 김영순 (2007). 사회투자국가가 우리의 대안인가?-최근 한국의 사회투자국가 논의와 그 문제점. 경제와 사회. 74, 84-109.
- 김영순 (2011). 한국의 복지정치는 변화하고 있는가? 1, 2차 국민연금 개혁을 통해 본 한국 복지정치. 한국정치학회보. 45(1), 141-163.
- 류진식 (2011). 영국 퇴직연금 자동가입규정 도입과 시사점. KIRI Weekly. 40, 10-12.
- 박명준 (2010). 최근 독일의 복지개혁 정책에 대한 노동조합의 대응. 국제노동브리프 2010년 8월호. 49-58.
- 박종현 (2007). 공적연금 개혁의 주요쟁점과 사적 연금의 위기. 경제와 사회. 73, 20-47.
- 김태성·류진석·안상훈 (2005). 현대복지국가의 변화와 대응. 서울: 나눔.
- 원석조 (2002). 미국의 사회보장연금 개혁논쟁에 관한 고찰. 한국사회복지학. 51, 5-8.
- 윤석명 (1998). 미국의 연금개혁 논의와 시사점. 보건복지포럼. 16, 57-66.
- 은민수 (2008). 유럽 복지국가의 연금정치(pension politics): 연금개혁과 정치적 경쟁구조. 한국정치학회보. 42(2), 475-497.
- 이정식 (2005). 미국의 사회보장제도 민영화 논의와 근로자에 대한 영향. 국제노동브리프, 3(3), 75-81.
- 정창률 (2010). 연금 체제 (Pension regime) 측면에서 본 한국 노후 소득보장 체계-갈림길에 선 한국 연금 체계. 사회보장연구. 26(2), 329-348.
- 주은선 (2005). 연금개혁 정치의 특성: 스웨덴에서 자유주의적 연금개혁은 어떻게 가능했는가? 사회보장연구. 26, 201-228
- 최영준 (2008a). 영국 노령노동자의 노동시장 참여. 국제노동브리프. 6(8), 80-88.
- 최영준 (2008b). 영국의 2007년 연금개혁: 오랜 실험의 마지막 혹은 새로운 실험의 시작, 국제노동브리프 6(6), 68-74.
- 최영준 (2011). 영국의 베버리지언적 연금발전: 노인빈곤으로의 함의. 사회보장연구. 27(2), 107-134.
- 최종호 (2012a). 선진 민주주의 국가의 이익집단 복지정치 연구: 미국과 영국의 복지개혁 사례를 중심으로. 고려대학교 박사학위논문.

- 최종호 (2012b). 이익집단 반복지정치의 경험적 분석: 선진민주주의 18개국의 사례를 중심으로. 한국 정치학회보. 46(2), 187-215.
- 허준 (2012). 영국 연금제도 개혁내용과 시사점. 월간생명보험. 2012년 5월, 32-42.
- Allan, J. & Scruggs, L (2004). Political partisanship and welfare state reform in advanced industrial societies. *American Journal of Political Science*, 48(3), 496-512.
- Altman, N. (2005). *The battle for social security: from FDR's vision to Bush's gamble*, Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Baron, D. (2002). Review of Grossman and Helpman's special interest politics. *Review of Economic Literature*, XL, 1221-1229.
- Beyers, J., Eising, R. & Maloney, W. (eds). (2009). *Interest group politics in Europe: lessons From EU studies and comparative politics*. London: Routledge.
- Blitzstein, D. S. (1999). *An organized labor perspective on social security reform*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Bonoli, G. (2000). *The politics of pension reform : institutions and policy change in western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, G. (2005). The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy & Politics*, 33(3), 431-449.
- Blitzstein, D. S. (1999). An organized labor perspective on social security reform, In O.S. Michell, R.J. Myers & H. Young eds. *Prospects for social security reform*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Campbell, A. (2002). Self-interest, social security, and the distinctive participation patterns of senior citizens. *The American Political Science Review*, 96(3), 565-574.
- Castles, F. G. (1982). *The impact of Parties on Public Expenditure*. Ventura California: Sage Publications.
- Clasen, J. (2003). Towards a new welfare state or reverting to type? some major trends in British social policy since the early 1980s. *The European Legacy*, 8(5), 573-586.
- Coates, D. & Heckelman, J. (2003). Interest groups and investment: a further test of the Olson hypothesis. *Public Choice*, 117(3), 333-340.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row.
- Dür, A. (2008). Measuring interest groups influence in the EU: a note on Methodology. *European Union Politics*, 9(4), 559-576.

- Elmendorf, D, Leibman J. B., & Wilcox, D. (2002). Fiscal policy and social security policy during the 1990s. In J. Frankel & P. T. Orzag eds. *American economic policy in the 1990s*. Cambridge: Cambridge Univeristy Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Finseraas, H. & Vernby, K. (2011). What parties are and what parties do? partisanship and welfare state reform in an era of austerity. *Socio-Economic Review*. 9(4), 613-638.
- Feldstein, M. (2005). Structural reform of social security. *Journal of Economic Perspectives*. 19(2), 33-55.
- Galston, W. (2007). Why the 2005 social security initiative failed, and what it means for the future. September 2007. Brookings Institute Paper.
- Greenwood, J. (2004). The association of small and medium-sized enterprises in the United Kingdom. unpublished paper.
- Grossman, G. & Helpman, E. (2001). *Special interest politics*. Cambridge: The MIT Press.
- Haskins, R., Weaver, K. & Sawhill, I. (2001). Welfare reform: an overview of effects to date. *Welfare Reform and Beyond Policy Brief*. 1, 1-11.
- Hacker, J. (2002). *The divided welfare state: the battle over public and private social benefits in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hay, C. (1996) Narrating crisis: the discursive construction of the 'winter of discontent'. *Sociology*. 30(2), 253-277.
- Hicks, A. M. & Swank, D. (1984). On the political economy of welfare expansion. *Comparative Political Studies*. 17(1), 81-119.
- Huber, E., Ragin, C. & Stephens, J. D. (1993). Social democracy, christian democracy, constitutional structure and the welfare state. *American Political Science Review*. 99(3), 711-749.
- Huber, E. & Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Immergut, E. (1992). *Health politics: interest and institutions in western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Immergut, E. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics and Society*. 26(1), 5-34.
- Immergut, E., Anderson, K. & Schulze, I. (Eds.). (2007). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge UK: Polity.

- Jones, K. (2006). *The making of social policy in Britain: from the poor law to new labour*. New York; Continuum International Publishing.
- Knack, S. & Keefer, P. (1997). Does social capital have an economic payoff? a cross-country investigation. *Quarterly Journal of Economics*. 112(4), 1251-1288.
- Korpi, W. (1978). *The working class in welfare capitalism: work, unions, and politics in Sweden*. London: Routledge/Thoemms Press.
- Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Korpi, W. & 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.
- Kwon, H. Y. & Pontusson, J. (2010). Globalization, labour power and partisan politics revisited. *Socio-Economic Review*. 8(2), 251-281.
- Ludram, S., Bodah, M. & Coates, D. (2002). Trajectories of solidarity: changing union-party linkages in the UK and the USA. *The British Journal of Politics and International Relations*. 4(1), 222-244.
- McCallum, J. & Blais, A. (1987). Government, special interest groups, and economic growth. *Public Choice*. 54(1), 3-18.
- Murrell, P. (1984). An examination of the factors affecting the formation of interest groups in OECD countries. *Public Choice*. 43(2), 151-171.
- Myles, J. (1984). *Old age in the welfare state: the political economy of public pensions*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Obinger, H. (2002). Veto players, political parties and welfare state-retrenchment in Austria. *International Journal of Political Economy*. 32(2), 44-66.
- Olson, M. (1982). *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Peck, J. & Theodore, N. (2000). Commentary. 'work first': work-fare and the regulation of contingent labor markets. *Cambridge Journal of Economics*. 24, 119-138.
- 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.
- Pierson, P. (2001). Coping with permanent austerity, In P. Pierson eds. *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press. 410-456.

- Price, M. (1997). *Justice between generation: the growing power of the elderly in America*. Westport, Connecticut: Greenwood Publishing.
- Quadagno, J. (1996). Social security and the myth of the entitlement 'crisis'. *The Gerontologist*, 36(3), 391-399.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actor play: actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.
- Schieber, S. J. & Shoven, J. B. (1999). *The real deal: the history and future of social security*. New Haven: Yale University Press.
- Schmitter, P. C. (1974). Still the century of corporatism? *The Review of Politics*, 36(1), 85-131.
- Schulze, I. & Moran, M. (2007). United Kingdom: pension politics in an adversarial system. In E. Immergut, K. Anderson & I. Schulze eds. *The handbook of west European pension politics*. Oxford: Oxford University Press. 49-82.
- Steinmo, S. (2010). *The evolution of modern states*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor-Gooby, P. (2005). UK pension reform: A test case for a liberal welfare state? in G. Bonoli & T. Shinkawa eds. *Ageing and pension reform around the world: evidence from eleven countries*. Northhampton, Massachusetts: Edward Edgar. 115-136.
- Thompson, L. H. (2000). The public pension system of the United States. In E. Reynaud ed. *Social dialogue and pension reform*. Geneva: ILO
- Truman, D. B. (1951). *The governmental process*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- Weaver, K. (2000). *Ending welfare as we know it*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Weaver, K. (2005). Public pension reform in the United States. in G. Bonoli & T. Shinkawa eds. *Ageing and pension reform around the world: evidence from eleven countries*. Northhampton, Massachusetts: Edward Edgar. 230-251.
- Whiteley, P. & Winyard, S. (1987). *Pressure for the poor: the poverty lobby and policy making*. London: Methuen.

Who leads pension reforms? :

a research of the ‘pension politics of interest groups’

in the U.S. and U.K.

Jongho Choi*

Who leads pension reforms? Does the ‘pension politics of interest groups’ matter in pension reforms? This article provides a theoretical framework for analyzing ‘pension politics of interest groups’ in pension reform of liberal welfare states, created by parties and interest groups, and clarifies the types of pension reforms drawn from this framework. This article further examines ‘pension politics of interest groups’ interacts with country-specific institutional differences.

This article also investigates cases of pension reforms in the U.S. and U.K. since 1980s. For the sake of effective case comparison, post-1980s period(the period of welfare retrenchment) is divided into two periods (the period of retrenchment and the period of permanent austerity). Additionally, this research focuses on behaviors of peak associations in examining the process of pension reform in each period. Through this analysis, I show that in the U.S. and U.K. interest groups have played active and important role in pension reforms and the outcomes of pension reforms vary according to institutional contexts of country.

In the period of welfare retrenchment, pension reform with retrenchment-oriented characteristics have been implemented and succeeded in both U.S. and U.K. through developing ‘pension politics of interest group’ (incentive sharing between right party and economic interest groups). However, the pension reforms of the

* Ph. D. Research Fellow, Seoul National University Asia Center(choipd11@gmail.com).

two countries in the period of permanent austerity exhibit different patterns: In the U.K. expansion-oriented pension reform is implemented and succeeded through ‘pension politics of interest groups’ (incentive sharing between left party and welfare clienteles interest group), while in the U.S, pension reform failed due to the strong influence from economic interest groups and institutional difference.

Key Words: pension reform, pension politics, interest group, government partisanship, welfare state

◆ 2012.11.28. 접수 / 2013.01.07. 1차 수정 / 2013.01.22. 게재 확정