

# 캐나다 정당 간 경쟁구조와 비난회피의 정치: 기초연금제도(OAS) 개혁과정을 중심으로\*

은 민 수\*\*

## ◀ 요약 ▶

본 논문은 캐나다의 대표적인 보편적 노인연금인 OAS의 축소과정을 정당 간 경쟁구조의 변화와, 정당 수준에서 비난회피 정치기술을 통해 설명하고자 하였다. 국가채무와 재정적자가 증가하자 자유당과 보수당은 약 20년간의 복지확대의 정치는 중단하고, 경쟁적으로 복지삭감의 정치를 전개하였다. 먼저 긴축재정과 경제적 자유주의를 내세운 보수당이 1985년 시도한 OAS 급여의 부분적 탈연동(partial de-indexation)안은 국민적 저항에 부딪혀 실패하였다. 보수당의 실패는 사민주의계열의 신민주당(NDP)이 자유당과 함께 정부의 축소시도를 강하게 반대했기 때문이며, OAS의 탈연동이 모든 OAS 수령자들을 대상으로 하는 매우 가시적인 축소였음에도 정치기술적으로 반대를 완화시킬 조치도 준비되지 않았기 때문이었다. 보수당 정부가 두 번째 집권기에 시도했던 OAS Clawback(급여환수)은 성공하였다. 보수당의 강력한 추진과 성공은 재정적자에 대한 우려와 보편주의 종식을 주장하는 극우적 성격의 개혁당(reform party)의 상승에 대한 적극적 대응뿐만 아니라, 정치기술에서도 지난 실패를 교훈삼아 연금급여를 조세체계

\* 본 논문은 한국정치학회 춘계학술대회(2014. 4. 25)와 한국사회정책학회 춘계학술대회(2014. 5. 30)에서 발표된 내용을 수정한 것입니다. 학회에서 좋은 지적을 해주신 토론자들과 논문의 초고를 읽고 유익한 조언을 해주신 익명의 심사위원들에게 진심으로 감사드립니다.

\* 고려대학교 대학원 사회복지학과 강사(ems1230@hanmail.net)

와 연계시켜 제도를 선별적이고 복잡하게 만들어 반대를 분산시켰기 때문에 가능하였다. 10여 년 만에 집권에 성공한 자유당 역시 보수당과 마찬가지로 재정긴축과 적자감축을 위해 OAS, GIS 등을 통합하여 비과세 연금급여인 ‘노령급여제’(Seniors Benefit)로 대체하는 개혁안을 제시하였다. 개혁안이 매우 누진적인 방식이고 자유당이 정치적 반발을 최소화하려고 많은 노력을 기울였음에도 불구하고 Senior Benefit는 좌파와 우파로부터 강력한 비판을 받아 곧바로 철회되었다. 그러나 정당 간 경쟁구조 외에 자유당 정부의 Senior’s Benefit 시도 실패는 캐나다 재정상황 호전이라는 시기적 영향과 OAS에 대한 높은 대중적 지지라는 측면에서도 고려될 필요가 있다.

주제어: OAS, 탈연동(de-indexation), 급여환수(clawback), 정당 간 경쟁구조, 비난회피

## 1. 서론

제2차대전 이후 1960년대까지 확대되던 캐나다 복지는 경제후퇴와 재정적자에 직면하면서 1970년대 중반 이후 빠르게 축소의 정치(politics of retrenchment)로 넘어가게 된다. 특히 1984년 총선에서 자유당에 승리한 보수당<sup>1)</sup>은 1993년까지 약 10여 년간 집권하면서 재정지출 감축이라는 전략적 목표 아래 가족수당, 실업급여, 연금제도 등 사회보장제도 전반을 개편하고자 하였다. 이 개혁에 포함된 연금제도 중 OAS는 소득에 상관없이 65세 이상 모든 노인에게 보편적으로 제공되던 말 그대로 ‘demogrant’였다. 그러나 보수당의 멀로니 정부는 급여를 계산할 때 인플레이션에 연동되어 있던 OAS를 1985년에 탈연동(deindexing)방식으로 전환하려다 강력한 대중들의 저항으로 실패로 끝났다. 그러자 1989년에는 OAS 수급자 중 상위소득자로부터 과세를 통해 연금급여를 환수하는 급여환수조치(clawback)<sup>2)</sup>를 시행하여 성공하였다. 이로써 그동안 캐나다를 대표했던 보편적 프로그램들 중 하나인 기초연금이 이전에 비해 선별주의적 프로그램으로 변질되었고 캐나다 복지국가 유형은 잔여적 내지 자유주의적 성격을 강화하게 되었다. 이 조치는 후에 Ken

1) 본래 진보보수당(progressive conservative party)이나 혼란을 피하기 위해 이하에서 “보수당”이라 칭한다.

2) 급여환수 조치는 65세 이상 모든 노인들에게 매년 5만 불 이상 소득을 얻는 노인들이 계속 OAS를 받지만 이후 캐나다 세입과정을 통해 반납하는 방식이다.

Battle에 의해 "은밀한 사회정책"(social policy by stealth)으로 널리 알려졌다(Battle, 1990). 1994년 10여년 만에 정권을 되찾은 자유당의 크레티앙 정부는 한술 더 떠서 기존의 OAS와 GIS, 그리고 노령크레딧과 연금소득 크레딧을 통합하여 'Senior Benefit'으로 대체하고자 하였다. 'Senior Benefit'은 급여를 환수할 때 기존처럼 개인소득을 대상으로 하는 것이 아니라 가족 소득에 기초하여 급여를 계산하는 방식이어서 수급자에게 불리한 제도였다. 그러나 자유당의 이같은 개혁안은 보수당의 성공과 달리 시행한 지 2년 6개월 만에 급히 철회되었다.

이러한 캐나다 기초연금 OAS의 축소과정은 몇 가지 흥미로운 점을 제공해준다. 첫째, 캐나다 복지국가 형성과정에서 적지 않은 기여를 한 것으로 알려져 있는 자유당이 왜 캐나다 보편주의를 상징하던 OAS를 축소하려 하였는가에 관한 것이다. 둘째, 캐나다 정부들이 시도했던 OAS 축소 시도들의 성공과 실패의 이유는 무엇인가에 관한 것이다. 멀리 보수당 정부는 적자해소와 공적채무 감소를 위해 OAS의 탈연동을 추진하려 했으나 예상외의 엄청난 반대에 직면하여 철회되었다. 그러나 몇 년 후 같은 보수당이 추진한 OAS의 급여환수조치는 큰 저항에 부딪히지 않고 성공하였다. 이후 자유당이 야심차게 추진한 Senior Benefit는 야당과 사회단체들의 반대로 황급히 철회되었다.

위와 같은 두 가지 문제, 즉 왜 자유당과 보수당이 경쟁적으로 OAS 연금 축소에 뛰어 들었나? 그리고 자유당과 보수당이 번갈아가며 시도했던 OAS 축소방안들이 왜 다른 결과를 초래했는가?를 설명하기 위해 본 논문은 정당 간 경쟁구조와 비난회피 기술 차원을 검토하고자 한다. 특히 캐나다 주요 양 당의 경쟁적 축소정치를 설명함에 있어서 재정적자와 고령화<sup>3)</sup> 못지않게 주목하고자 하는 것이 사회민주주의를 표방하는 캐나다의 좌파 정당인 NDP(New Democratic Party)와 반대로 보수당보다 보수적인 개혁당(Reform Party)의 존재이다. 이들 좌와 우의 군소정당들의 변동이 정당 간 경쟁구조를 변화시킴으로서 '비계급적'인 캐나다 자유당과 보수당의 OAS를 포함한 복지축소적 정책 결정에 영향을 미쳤을 가능성이 높다. 또한 정당 간 축소시도의 결과에서 나타나는 차이는 야당과

3) 캐나다 기초연금제도에 영향을 미친 거시적 요인으로 인구고령화와 재정압력을 고려해 볼 수 있다. 캐나다의 65세 이상 인구는 1951년 7.8%에서 1971년 8.1%로 증가하였고 2031년에 19.6%에 이를 것으로 전망되었다. OAS 수급자도 1981년 228만 명에서 2011년에 약 476만 명으로 2배 이상 증가하였다. 고령화에 따른 정부지출 증가로 1995-96년 기준 연방정부의 채무가 세입의 36%에 달하고 순 연방채무는 GDP대비 71.2%에 달할 정도로 급증하였다. 지난 20여 년 동안의 기초연금 축소정책은 사실 이러한 인구고령화와 심각한 재정압력을 거시적 배경으로 하고 있다.

사회단체들의 정치적 반발을 최소화하기 위해 선택하는 보상체계, 복잡한 제도설계, 쟁점 흐리기 등 ‘비난회피’적 정치기술에서 답을 찾고자 한다. 캐나다의 기초연금 축소경험은 당시 캐나다와 유사하게 양당적 정당체계를 가지고 있으면서 올 7월 시행을 앞두고 논란을 거듭하고 있는 한국의 기초연금에도 정치적, 정책적 함의가 클 것으로 보인다.<sup>4)</sup>

이러한 문제의식을 바탕으로 본 논문은 캐나다 OAS 축소과정을 정당체계 수준에서 정당 간 경쟁구조의 변화와, 정당 수준에서 비난회피 정치기술을 통해 분석하고자 하며, 구체적인 분석시기와 대상은 본격적인 복지축소가 진행되지 않고 공적지출을 증가시키며 예산적자 운영을 하던 자유당의 트뤼도 정부, 긴축정책과 OAS 환수조치를 단행하는 보수당 멀로니 정부 그리고 노인 복지제도를 ‘Senior Benefit’으로 통합과 축소를 감행한 자유당의 크레티앙 정부이다.

## 2. 캐나다 정당정치와 기초연금 제도

캐나다 OAS의 축소정책을 정당정치적 차원에서 설명하기 위해 두 가지 분석틀을 검토하고자 한다. 하나는 정당체계 수준에서 권력자원(좌파정당 가설)과 정당 간 경쟁구조론이고, 다른 하나는 비난회피정치론으로서 복지삭감을 원하는 집권정당은 복지수혜자들에게 삭감의 가시성을 떨어뜨릴 수 있는 다양한 기술을 통해 정치적 비용을 최소화하고자 노력한다는 정치기술적 설명이다.

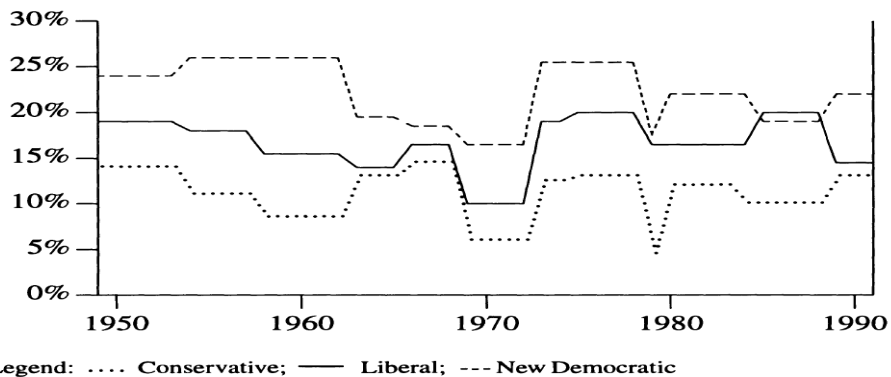
### 1) 권력자원이론과 정당 간 경쟁구조: 좌파 신민주당(NDP)과 개혁당(Reform Party)

권력자원이론(좌파정당 가설)에 따르면 복지제도의 특성과 내용의 변화는 노동조합 조직과 좌파정당의 강도로 알 수 있는 노동계급 동원 정도에 달려 있다. 따라서 노동운동의 역

4) 18대 대선과정에서 박근혜 당시 후보는 보수당 후보 답지 않게 복지이슈를 적극 공약하였으며, 특히 ‘증세’없는 ‘보편적’ 기초연금이라는 인기영합적인 공약을 제시하여 선거승리에 도움을 받았다(은민수, 2013).

량, 정당의 역할 등 노동계급이 가지고 있는 권력자원(power resource)의 크기와 특성에 따라 소득불평등 수준도 상이하다(Korpi, 1978, 1983, 1989; Esping-Andersen, 1990; Korpi and Palme, 2003 등). 이러한 시각에서 본다면, 캐나다가 비교적 소득보장 지출이 낮은 자유주의 복지국가를 유지하고 있는 것은 노동계급 동원의 취약성과 좌파정당의 열세적 지위를 말해주는 것이며, 1980년대 캐나다 사회프로그램의 보편성이 무너진 원인도 이 시기 노동계급 권력의 축소와 자본권력의 상대적 증대에서 찾을 수 있을 것이다. 캐나다의 좌파정당은 사민주의 계열인 신민주당(NDP: New Democratic Party)이다. 신민주당은 주요 정당인 자유당과 보수당이 75~80%의 득표력을 갖춘 안정적인 양당체제 하에서 오랫동안 군소정당으로 머물러 왔다. 전체적으로 자유당이 커다란 사회개혁 진영을 장악하고 보수당이 커다란 우익진영을 대표하고 있었으며, 실제 두 주요 정당은 계급, 이념, 언어, 종교적 균열을 가로질러 포괄적으로 유권자의 선택을 호소하는 중개적(brokerage) 정당이었다. 사실 이러한 포괄정당화는 캐나다 사회의 특성과 무관치 않다. 인종, 지역, 경제, 인구 등 캐나다의 복잡한 사회균열은 특정 이념에 기반한 정당의 등장을 허용하지 않았기 때문이다. 자유당과 보수당은 유권자 지지를 얻기 위해서 기존의 정책노선도 쉽게 포기하였으며 야당의 인기가 높아지면 야당의 프로그램에도 매우 민감하게 반응하는 모습을 보였다(Petry, 1995). 그 결과 캐나다 정당들의 시기별 복지이슈에 대한 입장은 대체로 유사했으며 단지 정도의 차이가 존재했다. 특히 자유당은 다른 두 정당(보수당, 신민주당) 사이에서 중간적 위치를 유지하려 노력하였다.

[그림 1] 캐나다 정당들의 복지이슈에 대한 강조(1949~1990)



출처: Francois Petry, 1995.

권력자원론적 시각에서 그나마 유지되던 보편적 복지제도의 축소, 특히 OAS의 보편주의 중단은 좌파정당이었던 신민주당의 권력 축소와 상대적으로 자본과 우파권력의 확대에서 찾을 수 있을 것이다. 신민주당의 쇠퇴는 개혁적 유권자층을 두고 경쟁관계였던 자유당이 복지축소와 적자해소를 위한 우경화 노선으로 선회할 수 있는 최상의 조건을 제공했을 수 있기 때문이다. 캐나다 양당체계 하에서 신민주당은 이념적 성향을 공개적으로 드러내고 분배와 평등을 주창하며 이를 실현하기 위한 구체적 방안으로서 조세제도를 통한 부의 재분배, 사회프로그램에 대한 정부의 지원 확대, 경제에 대한 국가의 적극적 개입 필요성 등을 강조해왔다(Malcolmson and Myers, 2005:177-178).<sup>5)</sup>

그러나 신민주당과 대척점에서 같은 군소정당으로서 우파정당이었던 개혁당(reform party)에도 주목할 필요가 있다. 신민주당이 자유당의 정책지향을 좌측으로 압박했다면 개혁당은 캐나다 보수당의 정책지향을 우측으로 압박하는 역할을 수행했을 가능성이 높기 때문이다. 특히 1993년 선거는 보수당과 개혁당이 보완관계를 넘어 대체관계로 발전할 수 있음을 보여주었다. 보수당에 실망한 보수적 성향의 유권자들이 극우적 색채의 개혁당을 지지함에 따라 선거 이전에 한 석도 갖지 못하던 개혁당이 52석의 정당으로 성장한 반면, 선거이전에 169석을 차지하고 있던 보수당이 2석의 소수정당으로 전락하는 일이 발생한 것이다.

이렇게 보았을 때 권력자원론 보다 정당 간 경쟁구조가 캐나다 집권정당의 복지제도의 방어와 축소를 추진하는 조건을 잘 설명해줄 수 있다. 즉 선거와 정책결정과정에서 정당 간 경쟁의 조건들이 기초연금 삭감과 같은 복지축소적 개혁의 선택뿐 아니라 그 내용과 강도에 적지 않은 영향을 미칠 수 있다는 것이다(Kitschelt, 2001). 특히 캐나다처럼 다양한 사회균열이 존재하고 주요 정당의 비계급적 성격이 강하며 선거유동성이 높은 국가에서 좌와 우의 군소정당은 주요 정당의 정책결정에 중요한 영향력을 갖게 된다. 즉 자유당이 축소적 복지정책을 추진할 때 가장 위협이 되는 것은 자신의 지지기반을 가로챌지

5) 신민주당은 1960년대와 70년대초 소수정부 하에서 복지확대를 촉진시켰을 뿐 아니라 몇 가지 축소계획을 중단시켰다. 예컨대 1972년-74년 소수정부의 의회에서 권력균형추 역할을 하던 트뤼도 정부가 가족수당을 소득조사적 급여로 대체하려는 계획을 포기하도록 압력을 넣었고 정부가 Bill C-125를 철회하도록 강제하는데 성공하였다. 또한 1979년 연방선거에서 조 클락(Joe Clark)이 이끌던 보수당 정부가 추진하던 사회경제정책의 신보수주의를 비판하면서 보수당이 패배하는데 크게 기여하였다. 1984년에는 자유당 정부의 전 재무장관 John Turner가 공적지출 삭감을 통한 연방예산 적자 축소의 필요성을 역설하며 친기업적 자유당(business liberal)을 강조하다가 여론조사에서 신민주당의 지지가 오르자 뒤늦게 다시 복지프로그램을 유지하겠다고 공약을 바꾸기도 하였다(Phillips, 1999).

모르는 신민주당일 것이며, 마찬가지로 보수당 역시 복지축소에 주저할 때 우려되는 것은 보수당에 불만을 품은 지지층이 선택할지 모르는 개혁당과 같은 우측의 군소정당일 것이다. 정당 간 경쟁구조는 각 정당들이 비인기적인 복지축소 정책 공약을 추진하거나 협력하는 것을 선거경쟁과 정당 간 협상의 산물로 이해한다(Gould and Baker 2002: 99).

## 2) 정책피드백과 비난회피의 정치

정책결과에 미치는 정치제도의 영향은 오랫동안 정치학의 주제였다. 특히 신제도주의는 국가를 사회세력으로부터 어느 정도 독립된 행위가 가능한 존재로 보았으며 기존의 공공정책이 국가와 사회세력의 행위에 영향을 미치는 것으로 파악했다.<sup>6)</sup> 1990년에 접어들면서 많은 정치학자들이 정치적 경쟁과 정책성가에 미치는 정치제도의 역할에 주목하기 시작하는데, 이 중에서도 신제도주의 학파의 핵심논지는 제도가 공공정책을 결정하는데 있어 독립변수 혹은 핵심적인 매개변수로 작용한다는 것이었다. 제도는 행위자의 정치적 선택을 유인하거나 제약하는 효과를 갖으면서, 또한 일단 형성되고 나면 사회적, 규범적 맥락과 ‘결착’(embedded)되어 역사적 경로의존(path-dependency)을 형성한다. 정책이 정치에 피드백효과(feedback)를 갖는 것이다.

신제도주의 중에서도 합리적 제도주의는 정치행위자가 자기 이익을 극대화하기 위해 정책결정 한다는 전제를 가지고 있다. 복지정책 영역에서 본다면, 기존의 소득보장영역에서 수립된 프로그램으로부터 나오는 정책피드백이 다시 정부에 부과되는 정치적 압력에 초점을 둔다. 그러한 피드백은 특정 프로그램의 수혜자를 대표하는 집단, 특정 프로그램을 지지하는 시민단체, 새로운 정책을 형성할 때 기존 정책디자인을 선호하는 국가관료들의 성향 등을 포함한다. 특히 본 논문은 복지프로그램을 축소시키기 바라는 집권여당은 정치적 비난을 회피하거나 완화시킬 수 있는 합리적 방법을 사용하는 경향이 있

6) 일반적으로 정부 내 해당부처의 예산을 적극적으로 증액하려는 부서관료(spender)와 그러한 예산 증액을 억제시키려는 방어적인 재무부 관료(guardian)의 성향이 대조를 이룬다. 캐나다에서 1978년과 1993년 사이 소득보장영역에서 프로그램 지출의 책임을 지고 있던 주요 부서는 국민건강복지부(Department of National Health and Welfare: NHW)와 고용이민부(Department of Employment and Immigration)였다. 재정적 방어자인 재무부(Department of Finance)는 전통적으로 공적지출 봉쇄에 관심을 가져왔고, 선별적 소득보장프로그램이 보편적 프로그램보다 비용이 덜 들기 때문에 후자를 선호한다.

다는 가정을 수용한다. 켄트 위버는 정치인들은 선거와 비선거적 유인에 의해 행동하는데 선거 유인은 유권자집단으로부터 ‘지지를 획득(claim credit)’하고 싶은 욕망과 ‘비난을 회피(blame avoidance)’하고 싶은 욕망을 가지고 있다는 것이다(Weaver, 1986: 371-398; Beland and Myles, 2005: 254). 그는 정치인들이 정책의 시행으로 얻게 될 정치적 이익보다 그러한 정책으로 초래될 정치적 비용을 보다 숙고하는 negativity bias 경향이 있다고 주장한다.

이러한 Weaver의 주장에 기초하여 피어슨(Pierson, 1994)은 사회프로그램 직접적인 삭감에 따르는 정치적 위험성은 이익집단과 특정 정책에 대한 대중적 지지 때문에 발생한다고 주장한다. 이러한 정치적 압박은 축소 옹호자들로 하여금 단기적인 부정적 결과를 최소화할 수 있는 전략을 추구하도록 만든다고 피어슨은 주장한다(Pierson, 14). 이러한 전략중 가장 흔한 것이 복지삭감을 오랜 기간 동안 분산시키거나, 개혁의 복잡성을 증대시키거나, 정책결정자의 책임성을 대중이 잘 인식하지 못하도록 하는 등의 방법을 통해 정책변동의 구체적 쟁점사항을 전체적으로 ‘모호하게’ 만드는 전략(obfuscation)이다. 이러한 전략에는 급여의 실질가치를 점차 줄이기 위해 급여의 인플레이션에 연동(indexing benefits to inflation)을 멈추거나, 단순히 부분적으로만 연동시키거나, 복지삭감 실시 일을 늦추거나, 새로운 재정공식을 채택함으로써 자동적으로 삭감이 이루어지도록 하는 등의 방법도 포함된다. 이러한 ‘obfuscation’ 외에 정책결정자들이 축소에 따른 즉각적인 정치적 비용을 줄일 수 있는 두 가지 전략이 더 있다. 하나는 가구별, 소득수준별, 연령별 등에 기준을 근거로 급여축소를 다양하게 함으로서 축소의 부담을 다수의 수혜자 집단 내에서 불균등하게 배분하는 것이고, 다른 하나는 보상을 제공함으로써 수혜자 집단에 대한 축소의 여파를 완화시키는 것이다. 여기에는 기존의 급여수령자들을 보호하기 위해 “적용제외 조항”(grandfather clauses)을 적용시키는 것과 공적급여 삭감분을 상쇄하기 위하여 사적급여를 확장시키는 것 등이 포함된다. 캐나다 자유당과 보수당의 실용적이고 비 이데올로기적 특성을 감안하면 그들은 소득보장프로그램의 보편성을 직접적인 공격을 가했을 것 같지 않다. 대신 주요 정당들은 다양한 비난회피적 기술을 사용하여 복지축소를 실시했을 가능성이 높다. 따라서 그러한 기술의 성공과 실패 여부는 야당이 얼마나 효과적으로 정부정책을 노출시키고 그에 대한 여론을 동원하느냐에 달려 있을 것이다.



### 3. 캐나다 기초연금(OAS)의 보편주의의 시작과 포기 과정

#### 1) 양당체제와 자유당 정부의 복지확대의 정치:

##### 보편적 기초노령연금(OAS)의 시작

캐나다의 노인들을 위한 소득보장 제도는 전통적인 직접 지출 프로그램을 제공되거나 소득세 제도를 통해 제공된다. 캐나다 노령소득보장체계의 1층은 정부의 노령보장프로그램(Old Age Security Program)으로서 기초연금(OAS), 소득보충급여(GIS), 가족수당(Allowance), 유족수당(Allowance for the Survivor)으로 이루어져 있다. 이들 모두 비기여 방식의 정액연금제도로써 노인들의 최저소득을 보장해주기 위해 일반재정 즉, 세금을 통해 재원을 조달하고 있다. 2층은 공적소득비례연금제도인 CPP(Canada Pension Plan)와 QPP(Quebec Pension Plan)로서 모든 근로자가 의무적으로 가입해야 하는 기여방식의 소득비례형 연금제도이다. 3층은 자발적 가입을 특징으로 하는 등록제 연금제도(RPP)와 등록제개인퇴직저축제도(RRSP)로 구성되어 있다. 이 외에 두 가지 조세 방식 급여(Age credits-1988년 이전에 tax exemption)와 연금소득크레딧(pension income credit-1988년 이전에 tax deduction)이 있다. 이 역시 연방정부와 지방정부(주정부와 자치지역)가 두 가지 조세급여의 비용을 분담하고 있었다(Battle, 2003). 이 중 OAS 연금은 캐나다 연금제도의 상징적인 프로그램으로서 일정 연령 이상의 모든 노인들에게 급여가 지급되는 대표적인 보편적 연금으로 널리 알려져 왔다.

1927년 자산조사를 통한 잔여주의적 노령연금 지급을 위해 제정되었던 노령연금법(Old Age Pension Act)은 자유당의 주도로 1951년 노령보장법(Old Age Security Act)에 의해 대체되었다. 이 법에 따라 1952년부터 시행된 OAS는 일반조세를 재원으로 20년 이상 거주한 70세 이상 모든 노인들에게 자산에 상관없이 최대 40달러의 매달 정액급여를 지급하는 보편연금제도였다(Beland and Myles, 2005: 255).<sup>7)</sup> 캐나다 노인연금을 둘러싼 연금정치는 사실상 1957년 7월 선거를 기점으로 본격화된다. 그리고 이 과정은 복지확장

7) OAS 연금의 기본목표가 빈곤방지인지 소득대체인지 여부는 분명치 않다. 다만 당시의 높은 노인빈곤율과 빈약한 직업연금에 비추어 두 가지 목표를 가지고 있다고 할 수 있을 것이다(Tamagno, 2007).

의 정치(politics of welfare expansion)였으며 주로 자유당이 주도하였다. 먼저 루이 스티븐 생로랑의 자유당 정부는 기존의 급여액 40달러를 46달러로 인상하였다. 이에 보수당은 선거기간 중에 자유당의 급여인상 수준이 지나치게 낮다고 비판하였고, 1957년 선거에서 승리하자 디펜베이커 총리는 OAS의 급여수준을 55달러로 대폭 인상하였다. 다시 1963년 정권을 되찾은 자유당의 피어슨은 1965년 캐나다연금(CPP) 제도를 도입하고, 당시 70세이던 OAS 연금의 수급자격 연령을 1966년부터 한 살씩 낮추어 1970년에는 65세부터 연금수급이 가능하도록 변경하였다.<sup>8)</sup> CPP가 제정 당시에는 18세 이상 70세 미만 인구를 대상으로 실시하였으나, 1970년까지 수급연령을 65세로 인하시키기로 결정함에 따라 OAS 수급연령 역시 기존의 70세에서 1966년부터 1세씩 낮춰 1970년에 65세로 하향조정한 것이다. 이로써 OAS 연금혜택을 누릴 수 있는 캐나다 노인은 대폭 증가하였다. 한발 더 나아가 피어슨의 자유당 정부는 1966년에 노령보장법(OAS Act)을 수정하여 1967년부터 자산조사방식의 소득보충보장제도(GIS)를 OAS 프로그램에 추가하였다. GIS 도입목적은 OAS 급여 이외의 소득이 부재한 사람들에게 소득을 보충하기 위한 것으로 1910년 이전 출생자만을 대상으로 하였으며, 1967년 시행 첫해 약 50만 명에게 OAS 최대 급여수준의 40%를 지급하였다. 비록 도입초기에는 CPP, QPP하에서 완전연금이 지급되는 1976년까지 이 제도들에 가입하지 못한 노인들의 소득을 보충하기 위해 한시적으로 설계되었지만 시간이 지나면서 GIS 급여는 노인들에 대한 다른 공공프로그램과의 연관 속에서 점차 증액되기 시작하였다(Tamagno, 2007; Canadian Museum of Civilization Corporation, 2010).<sup>9)</sup>

1968년에 피어슨을 계승한 트뤼도 자유당 정부도 복지확대에 집중하였다. 트뤼도는 GIS를 OAS 연금체계에 영구 포함시켰으며, 소비자물가지수 연동을 채택하였고, 배우자 수당을 도입하였으며, OAS 수급자격을 완화하였다. 먼저 1970년에 GIS 급여를 OAS 연금에 영구편입시킴으로서 캐나다 노인들의 기본소득을 보장하고자 하였다.<sup>10)</sup> 이때 만들

8) 1960년대 들어 거의 모든 정당들이 전 국민을 대상으로 하는 기여방식의 연금제도 도입에 찬성하는 분위기가 조성되자, 1963년 재집권에 성공한 자유당의 레스터 볼스 피어슨 정부는 기여방식의 연금제도를 도입하기로 결정하였고 이렇게 해서 1965년 법 제정을 통해 1966년에 탄생한 제도가 캐나다 공적연금(CPP)과 퀘벡 공적연금(QPP)이다.

9) 예컨대 OAS 급여의 경우에는 1973년 CPI에 연동시킨 이후로 임의적인 증액이 없었지만, GIS는 이후로도 여러 차례 임의적으로 그 급여를 증액시켰다. 그 결과 2008년 기준 독신 노인에 대한 GIS 최대 급여액은 월 653달러가 되어 월 517달러인 OAS 급여보다 많은 수준이 되었다.

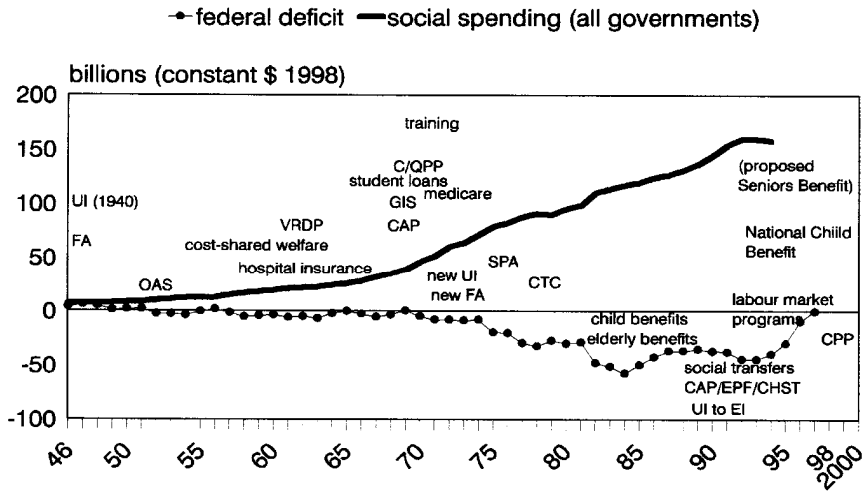
10) 1970년 당시 OAS 급여는 월 평균 79달러였으며, 160만 명에게 제공되었고, 총 16억 달러의 예산이 소요되었다.

어진 GIS는 OAS와 함께 현재까지 캐나다 복지제도를 대표하는 중요한 제도로 남아 있다. 또한 1972년에는 소비자 물가지수 연동방식(cost of living indexation)을 채택하여 물가지수를 생계비 조정에 반영하기 시작하였다. 1975년에는 배우자 수당인 SPA(the spouses' allowance)을 도입하여 노인 부부 중 한 명이 OAS와 GIS 수급자일 경우 비수급자인 60-64세의 배우자도 똑같이 OAS와 GIS를 수급할 수 있도록 함으로서 부부가 모두 최저 소득을 보장받을 수 있도록 하였다. 나아가 1979년에는 OAS를 수급하는 배우자가 사망한 경우에도 살아있는 65세 이하의 배우자가 지급받는 배우자 수당을 계속해서 지급받을 수 있도록 수정하였다.<sup>11)</sup> 1977년에는 OAS 수급자격 조건을 완화하여 20년 이상 거주에서 10년 이상 거주자로 완화하여 지급하였고 그 결과 OAS의 수급대상자는 대폭 증가하게 되었다. 자유당 중심의 복지확장의 정치는 여기까지였다.

1960년대의 집중적인 노령연금 확충과 1969년 수급연령의 65세 하향조정으로 수급대상자가 급증하고 1970년대 오일쇼크가 발생하면서 캐나다 정부의 재정지출 부담은 증가하기 시작하였다. 1975년 재정적자가 340억 달러로 GDP의 20% 수준에 이르고 1982년 캐나다 불황으로 실업률이 증가하고 경제활동이 위축되었던 것이다. 결국 약 20년간의 자유당 중심의 복지확대 정치는 중단되고 긴축재정과 경제적 자유주의를 내세운 보수당이 1984년 선거에 성공하면서 보수당의 본격적인 복지삭감 정치가 추진된다. 아래 [그림 2]의 굵은 검은색의 선은 연방·주·지방 정부의 사회복지프로그램에 대한 총지출을 나타내며, 점으로 표시된 선은 연방정부의 적자를 의미한다. 1945~1946년의 경우, GDP의 4.7%(인플레이션 감안한 98년 가치로 약 60억 달러), 1980년에는 GDP의 14.3%(약 950억 달러)를 사회복지프로그램에 지출했으며, 사회복지프로그램에 대한 상당한 삭감에도 불구하고, 사회복지지출은 1980년대에서 1990년대까지 지속적으로 증가하여 1992~1993년에는 GDP의 21.1%, 약 1,590억 달러에 달했다. 후술하겠지만, 자유당이 집권하던 1994~1995년의 경우에는 GDP의 19.5% 수준으로 다소 감소했는데 이러한 예산 삭감은 실업보험, 의료 및 사회복지 프로그램에 대한 지출 삭감의 결과였다(Battle, 1998: 324).

GIS 급여는 월 평균 29달러였으며, 총 2억 7,400만 달러의 예산이 소요되었다(Canadian Museum of History, 21).  
11) 1985년부터는 60~64세의 모든 홀아비와 과부들에게 지급되는 것으로 확대되었다.

[그림 2] 정부 공공지출과 연방적자: 1946/7~1998/9



data: Department of Finance, Human Resources Development Canada, Caledon Institute of Social Policy

출처: Battle(2003: 323).

## 2) 보수당 정부의 복지축소 정치와 보편주의의 중단:

### OAS 급여환수조치의 성공

2차대전 이후부터 1960년대까지 계속 확대되던 캐나다 복지국가는 1970년대 중반 이후 빠르게 축소의 정치(politics of welfare retrenchment)로 넘어가게 된다. 특히 1984년 선거에서 자유당에 승리한 보수당은 1993년까지 약 10여 년간 집권하면서 재정지출 축소라는 전략적 목표 하에 연금제도 등 사회보장제도의 대대적인 개편을 시도하였다. 보수당 멀로니 정부의 정책목표는 증세가 아닌 지출삭감을 통해 재정적자를 줄이는 것이고, 비용이 많이 소요되는 보편적 복지제도 대신 선별적 복지제도를 확대하는 것이었다. 사실 1984년 선거 당시만 해도 멀로니는 보편적 사회프로그램에 대한 대규모 삭감이 없을 것이라 공약하였다.<sup>12)</sup> 하지만 선거운동 기간 중에 총리 후보였던 멀로니는 OAS의 ‘보편주의적 보장’에 공개적으로 문제점을 제기하면서 ‘부유한 은행가’의 아내가 OAS 급여를 받

12) 1980년 연방선거에서 대패한 이후 보수당은 사회정책에 관해 보다 신중해졌다. 1983년 보수당 멀로니는 현존 소득보장 제도를 삭감할 어떤 계획도 거부한다고 단호하게 말했으며, 사회프로그램은 캐나다 사회의 ‘인정의 차원’이자 ‘신성한 책무’라고 선언하였다.

아서는 안 된다고 주장하였다. 이에 사회단체, 노인집단, 노동조합 등은 OAS 급여를 표적으로 삼는데 대해 반대하였으며 멀로니가 철회하도록 압박했다(Myles, 1988: 49; Béland and Myles, 2005: 258).

그러나 1984년 연방선거에서 보수당은 승리하였고 이는 긴축재정 노선과 경제적 자유주의의 승리를 의미하였다. 또한 연방적자를 축소하겠다는 그의 공약은 OAS나 가족수당과 같이 일반세입으로 재정이 지원되는 보편적 제도들이 그 표적이 될 것임을 암시하는 것이기도 하였다. 1985년 중대 전환 이전까지 캐나다의 노령급여제도들은 보편적인(universal) 동시에 누진적(progressive)이었다. 특히 OAS의 경우 소득에 상관없이 모든 노인에게 제공된다는 점에서 보편적이었고, 그 재정을 연방정부와 지방정부의 소득세에 의존하고 있다는 점에서 누진적인 분배였다. 즉 급여가 소득세에 연계되기 때문에 소득이 높을수록 거꾸로 세후 급여는 줄어들고, 소득이 낮을수록 세후 급여는 늘어나는 누진적 구조를 취하고 있었던 것이다(Battle, 2003:2). 또한 GIS 역시 OAS를 제외한 다른 소득에 대해서 50%라는 매우 높은 급여감소율을 적용하는 저소득 노인을 위한 매우 누진적인 비과세(non-taxable) 프로그램이었다. 또 한 가지 OAS의 특징은 GIS, 가족수당과 함께 소비자물가지수에 의해 결정된 생활비 기준(cost of living)에 완전히 연동되어 분기별로 조정된다는 점이다. Battle은 이러한 보편적 프로그램이 없었더라면, 부유층이나 중산층 캐나다인들은 복지국가에 아무런 이해관계를 갖지 않게 되어 빈민을 위한 프로그램을 제공하는 데 필요한 세금을 기꺼이 지불하려 하지 않았을 것이라고 주장한다(Battle, 2003).

그러나 선거가 끝난 지 9개월 후인 1985년 5월 보수당 정부는 OAS의 축소조치를 본격적으로 시도한다. 보수당은 OAS 비용통제를 위해 시도한 첫 번째 방법은 indexing를 활용한 ‘부분적 탈연동’(partial de-indexation)안 이었다. 즉 재정적자 감축을 위해 OAS와 가족수당의 급여, 소득세 과세범주(income tax brackets) 등의 산정 시 현재의 물가지수 완전연동 방식을 물가지수가 일정수준(3%)을 초과할 경우에만 반영하자는 것이다. 이전에는 급여가 물가 상승과 분기별로 연동되어 구매력 유지를 보장해주었다. 그러나 이제 물가반영이 되지 않음으로서 OAS 프로그램의 급여에 의존하는 노인들의 생활수준은 상대적으로 계속 떨어질 수밖에 없었다.<sup>13)</sup> 정부는 이러한 간접적 급여감소를 통해 향후 5년 동

13) 1980년대 캐나다에서는 오랫동안 임금보다 물가가 빠르게 증가하였다. 그 결과 OAS 프로그램 하에서 물가에 연동되어 받는 급여는 평균임금에 비해 높은 수준이었다. 기본 OAS와 최고 GIS를 받는 단독노인일 경우 평균임금 대비 1980년 24.9%에서 1990-91년 31.4%로 증가하였다. 그러나 1991년 이후 임금이 물가보다 다소 증가하였

안 대략 40억 달러로 추산되는 연방재정을 긴축하려는 정책목표를 설정하고 있었다(Béland and Myles, 2005:258). 그러나 멀로니와 재무부장관 미첼 윌슨(Michael Wilson)의 기대와 달리 이 ‘부분적 연동 폐지’안은 야당뿐 아니라 노동조합, 빈곤방지단체, 노인 단체들로부터 2달간의 캠페인과 집중적인 반대에 부딪히게 되고 결국 OAS의 완전연동은 계속될 것이라고 발표하면서 완전퇴각 하였다(Weaver, 2004).<sup>14)</sup> 그리고 기존의 물가지수 완전연동 방식이 고수되었다.

한 가지 주목할 점은 1984년 이후 보수당 정부가 취한 광범위한 복지축소 조치들의 배후에는 재무부와 같은 재정옹호자(guardian)의 영향력이 존재했다는 점이다. 1984년 재무부 주도로 작성된 정책 페이지 <A New Direction for Canada; An Agenda for Economic Renewal>에는 정부의 향후 9년간의 경제, 사회정책 아젠다가 제시되었는데, 주로 적자감축 강조와 기업과의 신뢰 강화 방안이 담겨 있었다. 당시 재무부는 복지지출 프로그램에 대한 새로운 조세 부과와 조세 크레딧(tax credits) 및 조세 감면(tax deduction) 등 조세지출을 활용하여 소득보장제도를 재구성하고자 하였다. 이러한 연장선상에서 사실 보건복지부(NHW)의 영역인 OAS나 가족제도와 같은 법정급여프로그램도 물가에 탈연동 시키는 결정이 이루어졌다(Phillips, 1999). OAS 탈연동은 1990년까지 150억 달러의 공공지출을 줄이기 위한 수단으로서 재무부 관리들이 제안하고 멀로니 총리의 총애를 받던 마이클 윌슨 장관이 발표하였다.<sup>15)</sup>

OAS의 ‘부분적 탈연동’(partial deindexing) 파동은 정부가 전면철회 결정을 하는 것이 현명하다고 판단할 정도로 거센 저항을 야기했으며 보수당 정치인들에게 기존의 복지제도에 대한 ‘가시적’인 축소는 엄청난 정치적 리스크를 초래할 수 있다는 점을 깨닫게 해주는 계기가 되었다. 정부는 OAS 개혁안에 대한 국민들의 반대의 정도와 강도를 예측하는데 실패했으며 그러한 반대를 완화시킬 비난회피적 조치를 취하지 않았다. OAS 탈연동 시도는 상위소득층만이 아닌 모든 OAS 수령자들을 타깃으로 겨냥함으로써

---

고, 그 결과 OAS 급여는 단독노인의 경우 평균임금 대비 1991년 31.4%에서 2004년 29.5%로, 부부의 경우 평균임금 대비 51%에서 47.8%로 소폭 하락하였다(Tamagno, 2007).

14) 그러나 OAS를 탈연동시키는데 실패했던 같은 예산안에서 개인소득세 과세구간, 개인면제(노령면제 포함)와 감면, 연방 아동급여 프로그램은 부분적으로 탈연동시키는데 성공했다(Battle, 2003:5).

15) 이에 대해 보건복지부(NHW) 장관 Jake Epp는 재정 억제 목표에 동조하면서도 OAS을 괴롭히는 어떠한 시도도 정치적으로 위험에 처하게 될 것이라고 주장하였다. 대신 가족수당에만 연동을 적용하는 방법을 대안으로 제시하였다. 그러나 받아들여지지 않았다(Phillips, 1999).

서 이들이 반대집회에 참여할 명분을 제공했으며 적용제한 조항(grandfather clauses)이나 보상전략 등이 마련되지 않았다. 이와 반대로 OAS의 탈연동에 반대하는 신민주당과 자유당은 대중의 반대를 조직하는데 중요한 역할을 하였으며 의원들이 전국을 돌며 완전연동(full indexation)으로 복귀할 것을 강하게 요구하였다. OAS 개혁안에 대한 야당들의 맹렬한 비판은 예상치 못한 뜻밖의 반응은 아니었다. 로드니 해도우(Rodney Haddow, 1994)가 지적하듯, OAS와 같은 보편적 프로그램은 많은 유권자들에게 영향을 주는 복지 제도이기 때문이다.

이후 1980년대 후반기 보수당 정부의 지출삭감 전략은 정치적 리스크를 최소화시키면서 보편주의를 종결시키는 이른바 ‘비난회피 전략’으로 돌아섰다(Béland and Myles, 2005). 1988년 재선거에서 승리한 멀로니 정부는 OAS 프로그램의 지출비용 삭감을 위해 선택한 두 번째 방법은 고소득층의 보편수당(OAS와 가족수당)에 대해 특별부가세(surtax)를 부과하는 방안이었다. 정부는 1989년 4월 예산안을 편성하면서 일정 수준 이상의 초과소득이 있는 OAS 수급자들에게는 그 초과소득의 15%를 특별부가세로 과세하여 사실상 연금급여를 환수하겠다고 발표하였다.<sup>16)</sup> 구체적으로 도입당시 기준소득은 50,000 달러(물가지수에 연동되어 51,765 달러) 이상의 소득 있는 노인들의 급여는 1달러 소득 당 15%의 급여액을 이듬해 소득신고 시 반환하도록 하였다. 소득이 89,000달러에 도달하면 모든 급여가 사라지는 구조였다(Béland and Myles, 2005: 259).<sup>17)</sup> 급여환수가 처음 도입된 1989년 이 환수조치로 인해 노인인구의 4.3%가 영향을 받았고, OAS 수급자의 1.8%가 그들의 OAS 전액을 잃게 되었다. 더 큰 문제는 환수조치의 기준소득액이 3%를 초과하는 경우에만 연동되어 급여가 인상되었으므로 실질 급여액은 상대적으로 줄어들고 이 환수조치의 영향을 받게 될 연금수령자들은 점점 더 많아질 수밖에 없는 구조라는 점이다. 따라서 시간이 갈수록 점점 더 많은 사람들의 급여가 줄어들게 된다. 그럼에도 불구하고 많은 노인집단들이 특별한 반응을 보이지 않았고 이 개혁의 장기적 함의를 정치인과 언론인들조차 제대로 이해하지 못했다(Béland and Myles, 2005).<sup>18)</sup> 물론 환수조

16) 1989년 당시 OAS 급여는 월 평균 337달러였으며, GIS 급여는 월 평균 240달러였다(Canadian Museum of History, 21).

17) 예컨대 2008년 경우 부가세가 적용되는 소득구간은 65,000~105,000 달러였으므로 105,000 달러 이상의 소득을 갖고 있는 경우 그가 수급한 OAS 급여 전액은 surtax로 상환되는 것을 의미한다.

18) 보편주의 노령연금과 가족수당의 폐지, 주정부에 대한 대규모 예산 삭감, 아동급여의 점진적인 축소 등 캐나다 보수당이 사회 및 세금 정책에 있어 실시한 주요 사회 프로그램의 변경은 공적인 토론과정이나 정책의 시행에

치에 내재된 보편주의의 붕괴 가능성을 강력하게 비판한 복지정책 옹호집단들이 존재했지만, 정부는 자유당과 신민주당 등 야당들의 혼란과 반대집단의 동원을 어렵게 만드는 환수조치의 복잡성과 선별성에 힘입어 강경하게 밀어부쳤다(Weaver, 2004). 결국 1989년 보수당은 고소득 노인들로부터의 OAS 급여를 ‘회수’하는 데 성공하였다. 1989년의 급여환수조치로 캐나다 기초연금의 보편주의는 약화되었다. 50,000달러 이상의 순소득을 가진 OAS 수령자들은 1달러당 15센트를 수령한 OAS에서 반환하는 것이기에 환수조치 대상은 소수에 불과하였지만 OAS의 보편적 연금으로서의 상징성은 희석된 것이다. 급여환수 조치의 도입은 OAS 기본목표가 더 이상 소득대체가 아닌 빈곤완화임을 확인시켜주었다.

하지만 보수당에 의해 1989년 도입된 clawback은 사실 OAS 프로그램 진화과정에서 불가피한 논리적 귀결이다. 캐나다 부유 노인들에 대한 급여축소는 계속 증가일로에 있는 인구고령화와 공적연금 비용 증가에 의해서 더욱 지지되고 있었고, 게다가 막대한 적자라는 현실이 연방정부를 압박하고 있었기 때문이다. 그런데 급여환수제도의 흥미로운 특징은 환수조치가 OAS 연금구조 내에서 이루어지는 것이 아니라 소득세(Income Tax Act) 체계에서 이루어진다는 점이다(Tamagno, 2007). 보수당은 기초연금을 사실상 축소하면서도 노인 모두가 급여를 받는다는 점에서 OAS연금이 여전히 ‘보편적인’ 급여라고 주장할 수 있도록 제도를 설계하였다.<sup>19)</sup> 연방정부는 매달 OAS 수표를 65세 이상 모든 노인들에게 송금했지만, 그 이듬해 봄의 소득신고 시에는 어김없이 고소득 노인들에게 다시 반환하도록 요구했다. 사실상 캐나다 부유한 노인들은 OAS를 통해 매달 ‘이자 없는 대출’(interest-free loan)을 받은 셈이다(Battle, 2003).

결과적으로 첫 번째 집권기에 시도했던 OAS 탈연동 추진은 실패했으나, 두 번째 집권기에 시도했던 OAS를 포함한 중대한 축소 시도들은 성공하였다. 첫 번째 집권기의 OAS 탈연동 시도는 신민주당과 자유당이 복지이슈를 둘러싼 주도권 경쟁을 하면서 자유당으로 하여금 OAS의 완전연동 유지를 요구하도록 압박했기 때문이라는 해석이 가능하다.<sup>20)</sup> 1984~1988년 기간 중 의회에서 신민주당의 존재는 정부의 사회정책 결정을

대한 예고 없이 이루어졌다.

19) 캐나다 OAS의 보편주의는 서서히 약화 되었다. 왜냐하면 그 변화가 3년 동안 1/3씩 단계적으로 시행되었기 때문이다.

20) 자유당은 정치적으로 어려울 때 좌파 쪽으로 이동하여 보수당과 차별화하면서 신민주당 기반을 추월하려는



둘러싼 정당 간 논쟁구도에서 힘의 균형을 유지하는 데 기여하였기 때문이다. 그렇다면 두 번째 집권기간 중의 환수조치 통과는 반대로 자유당과 신민주당의 쇠퇴로 설명이 가능할까?

[표 1] 캐나다 역대 총선 결과

	1980	1984	1988	1993	1997	2000	2004	2006
자유당	147	40	83	177	155	172	135	103
	트뤼도 정부			크레티앵 정부			마틴 정부	
진보보수당	103	211	169	2	20	12	-	-
		멀로니 정부						
신민주당	32	30	43	9	21	13	19	29
캐나다연합	-	-	-	-	-	66	-	-
보수당	-	-	-	-	-	-	99	124
								하퍼 정부
퀘벡당	-	-	-	54	44	38	54	51
개혁당	-	-	-	52	60	-	-	-
기타	-	1	-	1	1	-	1	1
총의석수	282	282	295	295	301	301	308	308

출처: Elections Canada's Official Reports(www.elections.ca)

[표 1]에서 보이듯 1988년 총선결과는 당초 신민주당의 성적이 저조할 것이란 예상과 달리 신민주당의 의석은 13석이 증가하였으며, 자유당 역시 기존의 40석에서 오히려 83석으로 의석수가 늘어났다. 그럼에도 환수조치는 통과되었으니 좌파정당의 권력자원론적 설명은 적어도 캐나다 OAS의 축소정치와 관련된 설명에는 한계를 보인다. 물론 일부에서 신민주당의 선거 승리에 관해 회의론을 제기하기도 하였다. 즉 많은 유권자들이 주요 두 정당에 실망하여 잠시 신민주당에 그들의 지지를 ‘parking’ 시켜 둔 것일 뿐 충성도 높은 지지는 아닐 것이란 주장이다(Phillips, 1999). 그렇다 하더라도 보수당의 우편향을 설명하는 데는 신민주당의 역할 보다 개혁당의 상승세에 주목하는 것이 보다 유용할 듯하다. 즉 보수당 정부가 서부 캐나다에서 보수당에 냉담해진 보수유권자들이 지지를 적극 보내는 개혁당(reform party)을 견제하면서 우파 지지자들을 달래기 시작하였다는 것이다.

경향을 보여왔으며, 이러한 경향은 자유당이 40석을 잃어 신민주당과의 차이가 단 10석에 불과했을 때인 1984년 선거 이후 강화되었다.

1987년 창당된 개혁당은 전통적 이념범주를 초월하여 직접민주주의에 대한 포퓰리즘적 요구에서부터 관대한 사회에 대한 보수적 경멸과 자유시장 및 정부에 대한 신자유주의적 태도에 이르기까지 다양하였다. 사회정책과 관련해서는 복지국가의 자유주의적 잔여적 개념을 신봉한다. 즉 사회프로그램의 지나친 비용을 비판하면서 보편주의의 종식을 선호하였다. 개혁당은 보수당 정부가 연방적자를 해결하는데 실패했다고 비판하면서, 연방정부가 균형예산을 유지할 것을 강하게 요구하였다. 당초 서부 캐나다에 등장한 단기적인 항의 정당(protest party)들 중 하나에 불과할 것이란 예상과 달리 멀로니 정부에 실망한 보수적인 서부 캐나다인들 사이에서 지지가 급속히 증가하고 있었다. 따라서 1989년의 보수당 정부의 과감한 축소정책 시도는 재정적자에 대한 우려와 개혁당의 지지 상승에 대한 보수당 정부의 적극적 대응 차원에서 설명할 수 있다. 보수당은 복지축소와 적자해소의 정치로부터 얻을 정치적 이익이 크다고 최종 판단한 것이다.<sup>21)</sup>

한편 복지축소 조치를 취하는 기술적 스타일에서도 자유당과 보수당은 크게 차이를 보였다. 먼저 자유당은 그들이 착수했던 축소조치들에 대한 정치적 비난을 회피하기 위해 쟁점 흐리기(obfuscation) 기술을 사용하기보다 선별적으로 삭감을 시도하거나(실업보험의 예) 손해를 본 사람에게 보상하는(가족급여의 예)방식을 선호하였다. 자유당은 정책을 합리적이고 투명하게 결정하고자 했으며, 보편주의 원칙에 동의하면서도, 동시에 사회급여는 가장 필요한 사람에게 집중되어야 한다는 잔여주의적-자유주의적-가치를 중시하였다. 이를 기초로 그들의 축소정책들을 정당화 하고자 했다. 하지만 보수당의 축소정책은 자유당처럼 보상을 해주기도 하였지만 결정적으로 쟁점 분산의 기술에 많이 의존했으며 특히 급여 항목과 조세 환수(clawback)에 영향을 주는 은밀한 연동공식을 즐겨 사용하였다. 아울러 두 번째 집권기 중에는 첫 번째 집권기와 달리 직접적인 복지삭감을 단행하려는 상당한 의지를 보여주었다는 점이다. 첫 번째 집권기보다 복지국가 재편성에 덜 주저했으며 학습효과 때문인지 자신감마저 보였다. 사실 1989년과 1993년 사이 보수당 정부는 OAS 외에도 가족수당의 보편성을 효과적으로 폐지하였고, 실업보험의 대폭 축소도 시행하였다.

21) OAS 급여환수조치 외에도 보수당 정부는 공공지출이 국가적자를 악화시킨다는 이유로 공공지출 증액 요구를 묵살하였고, 1991년과 1992년 예산안에 공공지출 삭감을 통해 균형예산을 달성하려는 정책들을 담았다.

### 3) 자유당 정부의 복지축소 정치와 Senior's Benefit 도입 시도 및 실패

멀로니 보수당 정부는 비난회피적 기술을 다양하게 사용하였음에도 결국 복지축소에 따른 정치적 책임성에서 탈출하는 데는 크게 성공하지 못했다. 1993년 캐나다 선거에서 최대이슈는 경제문제였다. 실업률과 재정적자에 대한 논쟁이 주요 주제였고 모든 정당은 연방정부의 프로그램을 줄이겠다고 약속하였다. 자유당의 크레티앵 당수도 집권하게 되면 연방적자를 첫 번째 임기 중에 GDP의 3%내로 줄이겠다고 공약하였을 정도이다. 보수당도 일자리 창출과 재정적자 감소 등을 선거이슈로 내세웠다. 하지만 보수당은 집권 중의 성과가 개인적 경제수준이든 국가경제 수준이든 부정적으로 평가받고 있어 선거에서 승리하기가 힘든 상황이었다(임성학, 2003).

[표 2] 1988년 선거에서 지지한 정당과 현재(1992년) 지지하는 정당

(단위: %)

지난 1988년 선거에서 지지한 정당은?								
보수당	자유당	신민주당	개혁당	퀘백당	기타	모르겠다	응답거부	
34.4	29.9	15.0	1.1	1.6	1.9	10.0	6.1	
오늘 선거가 실시된다면 지지할 정당은?								
보수당	자유당	신민주당	개혁당	퀘백당	기타	모르겠다	응답거부	기권
10.7	25.6	9.8	5.9	10.8	1.6	27.9	3.8	2.8

출처: Canadian Election Study (CES), 1993. 선거일 전 1992.9.24.-10.25일까지 실시한 설문결과.

[표 2]에 나타나듯 선거 전 설문조사를 보면 1988년 선거에서 보수당을 지지했던 유권자들의 일부가 개혁당이나 퀘백당으로 지지정당을 바꾸었고, 일부는 모르겠다라는 부동층으로 이동하였다. 선거결과는 예상했던 것보다 더욱 참담했다. 보수당이 하원 295석 중 2석을 얻는데 그칠 정도로 비인기 정당으로 전락한 것이다.<sup>22)</sup> 반면에 자유당은 장 크레티앵을 중심으로 일자리 창출 등을 공약으로 내세우고 연금 축소에 대해서는 공약에서 거

22) 1988년 연방선거에서 재선된 멀로니 정부가 이후 5년 동안 계속 인기가 하락하게 된 중요한 요인은 경제침체였다. 멀로니가 정권을 잡은 1984년 당시 연방정부의 재정적자는 345억 달러로 멀로니 정부는 적자를 축소하겠다고 약속했지만 1993년에 재정적자는 400억 달러가 넘었다. 연방정부 부채도 5,000억 달러로 증가하였다. 결국 멀로니 정부는 균형재정을 위해 연방부가세(Goods and Services Tax, GST) 도입을 추진하게 되고 이것이 1993년 최악의 선거결과로 이어진다.

론조차 하지 않은 덕분에 크게 승리하였다.

보수당 정부의 복지축소정책 경험은 자유당 정부가 노인과 아동급여에 대한 변화의 방향, 내용, 그리고 메커니즘 등을 유산으로 남겨주었다(Battle, 2003:8). 10여년 만에 집권에 성공한 자유당은 멀로니의 보수당 정부와 마찬가지로 장 크레티앵 총리를 중심으로 재정긴축에 몰입하게 되고, 대대적인 적자감축이 이루어지지 않으면 캐나다 금융시장이 파산을 면치 못할 것이라며 공포심을 조장하였다(Weaver, 2004). 그리고 적자감축을 위한 주 개혁대상으로 OAS를 목표로 설정하고 보수당 정부에 의한 1989년 개혁 보다 훨씬 새로운 개혁 프로젝트를 제시하였다.

먼저 자유당은 고민 끝에 1995년 인구변화에 대한 우려를 근거로 ‘적자와의 전쟁’을 선포하고 “지속가능한 공적연금제도에 필요한 개편사항”이라는 백서를 제출하였다(Department of Finance Canada, 1995: 57-58). 그리고 1995년 예산안에서 공적 연금개혁의 5가지 원칙을 제시하였다. 그것은 부유하지 않은 노인들의 급여 유지, 인플레이션으로부터 노인들을 보호하기 위한 완전 연동제(full indexation) 지속, OAS 급여를 위한 소득조사에서 가족 소득 활용, 소득수준에 따른 급여의 누진성 고려, 프로그램 비용의 통제였다(Battle, 2003: 539). 자유당은 급여의 인플레이션 연동문제를 야기했던 멀로니 정부의 실수를 되풀이 하지 않기 위해 노력하였다. 특히 솔렌지 데니스와 멀로니의 충돌 망령<sup>23)</sup>을 떠올리며 연금개혁 추진과정에서 정치적 리스크를 최소화하고자 하였다. 자유당은 1996년 예산안을 통해 기존의 OAS와 GIS, 그리고 노령 크레딧과 연금 소득크레딧을 통합하여 ‘노령급여제’(Seniors Benefit)로 대체한다고 발표하였다. 당시 캐나다 노인들의 소득보장 제도는 전통적인 직접 지출 프로그램(OAS, GIS, 배우자 수당)을 통해 제공되거나 소득세 제도(노령 크레딧, 연금소득 크레딧)를 통해 제공되었다. 그리고 비용은 전적으로 연방정부와 지방정부가 분담하고 있었다. 그런데 이 모든 것을 비과세 연금급여 하나로 통합하겠다는 방안이었다. 또한 해외에 거주하는 캐나다인(non-resident canadian)에게도 OAS의 급여환수 방식을 적용시키겠다고 발표하였다. 1990년대를 시작하면서 캐나다 연금제도의 지속성이 불확실해짐에 따라 점차 정치적 이슈로 성장하고 있었다. 1990년대 초 심각

23) 키 큰 멀로니 총리와 몸집이 작지만 푹 부러진 여성 솔렌지 데니스(Solange Denis) 간의 유명한 TV 토론 격돌은 ‘탐욕스런 정치인’과 ‘불우한 노인’ 간 갈등으로 국민들에게 비추어졌고 정부는 곧 항복하였다. 이 에피소드는 캐나다에서 강력한 ‘노인’ 파워의 등장으로 인식되기도 하였지만, Battle은 캐나다 정치사에서 나타난 하나의 예외적 현상으로 이해한다(Battle, 1997:530; Béland and Myles, 2005: 259).

한 경제불황으로 기업이 해고를 늘리면서 실업이 증가하게 되었고, 그 결과 연방정부 세입은 감소하고 있었다. 동시에 높은 이자율이 연방채무를 해결할 비용을 담당하기 어렵게 만들고 있었다. 결국 연방정부와 지방정부는 최대한 지출을 삭감할 수밖에 없었다(Canadian Museum of History, 9-19). 당시 캐나다 재무부는 Senior Benefit의 시행으로 첫 해에 2억 달러, 2011년에 21억 달러의 연방정부의 예산 절감 효과를 가져다주고, 2030년까지 현존 프로그램에 소요되는 비용의 10%(약 70억 달러)가 절감될 것으로 예상하였다(Weaver, 2004).

정부는 이 새로운 통합 노령급여제도가 위에서 제시된 5가지 원칙에 충실하게 설계되었음을 강조하였다. 특히 Seniors Benefit는 물가지수에 완전연동된 급여와 소득 상한선을 약속했다. 이는 기존의 부분적으로만 물가지수에 연동되었던 OAS의 소득기준과 연금 급여, 그리고 물가지수에 전혀 연동되지 않았던 연금소득 크레딧에 비추어 수급자에 유리한 것이었다. 그렇지만 결정적으로 개인 소득을 기초로 급여가 계산되었던 1989년의 급여환수제도와 달리 Seniors Benefit에서 급여환수는 가족 소득에 기초하여 급여가 계산되기 때문에 해당 은퇴자의 규모가 크고 부부의 경우 매우 불리할 수밖에 없었다. 이 새로운 제도를 시행하게 되면 통상 저소득과 중소득 가족들은 혜택을 받게 될 것이지만 고소득 퇴직자들은 개혁의 표적이 될 것으로 예상되었다. 예컨대 연간 20,000 달러의 소득이 있는 가족의 경우 연간 500달러를 받게 될 것이지만, 다른 은퇴소득으로 연간 50,000 달러의 소득이 있는 가족은 연간 4,000 달러 이상을 손실 보게 되는 구조였다(Béland and Myles, 2005: 260).

더구나 이 제안의 정치적 풍미는 그것이 드러나기 일주일 전에 이루어진 그 제도의 몇 가지 변동으로 배가되었다. 즉 현재 노인들은 본인이 원하지 않으면 현존 시스템에 남을 수 있도록 하였다. ‘신규규칙 적용에 제외(grandfathering)’ 규정을 두어 1995년 12월 31일 기준으로 모든 60세 캐나다노인들은 그들의 남은 생애를 위해 보다 나은 급여를 제공할 제도로 Senior Benefit와 구제도 중 선택할 수 있게 한 것이다(Battle, 2003). 정부는 75%의 노인들(가장 소득이 적은 독신여성노인의 90%)이 이전 시스템에서 보다 더 부유해지거나 보다 나아질 것이라고 주장하였다. 즉 4명 중 3명이 현재 제도하에서 그들이 받는 것과 같은 수준이거나 혹은 그 이상으로 급여가 제공된다는 것이다.<sup>24)</sup> 정부는 새로운 제도

24) 40,000 달러 이하 소득을 가진 노인가구-부부가구 평균소득이자 단독 노인평균소득의 두배 이상되는-는 새 프

의 정치적 실행 가능성을 높이기 위해 단기적인 예산절감에 연연하지 않았다.

그러나 노인들의 정치적 반발을 최소화하기 위한 다양한 노력(효력을 발생하기 까진 단계적 도입, 노인과 노령에 가까운 사람들의 적용제외, 그리고 저소득 노인들을 위한 최소한의 급여 보장 등)에도 불구하고 Senior Benefit는 좌파와 우파로부터 강력한 비판을 받았다.<sup>25)</sup> 개혁안은 크게 두 가지 점에서 공격을 받았는데, 가구 소득조사를 시행한다는 점과 민간은퇴저축을 위한 인센티브가 없다는 점이였다. 먼저 가구 소득조사의 경우 주로 ‘부자 남편을 둔 빈곤한 아내’ 사례가 문제가 되었다. 신민주당과 여성단체들은 노인여성들이 OAS 외에는 특별히 자신의 소득이 없으므로 남편에 전적으로 의존할 수밖에 없는데 이때 가구소득에 기초한 Senior Benefit는 부자남편을 둔 가난한 여성들의 유일한 소득원을 없애는 셈이라고 주장한다. 부유한 가구의 부인들만 가구 소득조사적 Senior Benefit 때문에 손실을 입게 되는 것은 아니다. 노동시장에서 근로하는 여성들과 CPP, QPP에 가입한 여성들도 마찬가지다. 그들의 은퇴소득과 남편 은퇴소득이 Senior Benefit의 소득상한선을 넘는다는 이유로 급여를 일부 혹은 전부를 받지 못한다.

다음으로 개인저축 인센티브의 결여와 관련하여, 개혁당(reform party)의 케이스 마틴(Keith Martin)은 “Seniors Benefit가 급여혜택이 아니라 노인 조세에 불과하며, 애써 은퇴를 대비하려는 사람들을 처벌하는 것이고, 사람들이 투자를 통해 수익적 연금을 얻을 수 있도록 하는 것이 아니라 세금을 재원으로 정부통제적 연금을 만들어 여기에 의존하도록 한다고 비판하였다. Seniors Benefit는 개인저축을 위축시키고 복지의존도를 심화시킬 것이라는 주장이다(Béland and Myles, 2005: 260-261). 기업과 보험회사들도 Senior's Benefit 제도는 중산층 노인들이 RRSPs로 벌어들이는 소득에서 1달러당 20센트를 잃게 만들어 은퇴저축에 불이익을 초래할 것이라며 비판했다(Weaver, 2004). 퀘백당과 대부분의 사회운동단체들도 이 제도를 거부하였다. 결국 Seniors Benefit 개혁안은 시행 2년을 앞두고 철회 된다. 크레티앙 총리를 계승할 것으로 알려진 폴 마틴은 1998년 7월말 이 개혁 조치들을 취소한다고 발표하였다.

---

로그래머에서 더 나아지거나 최소한 더 나빠지지 않게 된다. 40,000-50,000 달러의 소득을 가진 부부가구의 경우에는 배우자 소득에 따라 다소 많거나 조금 적은 급여를 받게 될 것이다. 45,000 달러 이상 소득을 가진 부부가구의 경우에는 덜 받게 될 것이고 780,000달러(평균소득의 거의 두 배) 이상 소득 가진 부부가구는 전혀 노인급여를 받을 수 없다(Battle, 2003).

25) 은퇴소득 연합(retirement income coalition)이 조직되었는데, 여기에는 교사협회, 투자딜러협회, 은퇴자 협회 등 21개 단체들이 포함되었다(Béland and Myles, 2005:260).

자유당의 야심찬 기초연금개혁안은 왜 실패했을까? 사실 Senior's Benefit은 보편주의적 제도는 아니지만 고소득자의 급여가 빠르게 감소되도록 설계되었다는 점에서 누진적인 제도였다. 따라서 부유층 일부의 반대를 제외하면 크게 저항에 직면할 만한 성격의 제도는 아니었다. 그럼에도 실패한 이유를 정당 간 경쟁구조적 차원에서 보면, 1993년 선거 결과 신민주당은 9석으로 영향력이 크게 줄어들은 반면, 자유당은 177석이나 차지하여 불과 2석에 그친 보수당에 비해 매우 유리한 입장에 있었다. 반대편에 개혁당과 퀘벡당이 52석과 54석을 차지하였지만 자유당의 2/3에 불과하였다. 이렇게 보았을 때 Seniors Benefit의 시도는 약해진 신민주당으로부터 자유로워진 자유당이 스스로 원하는 방향으로 정책을 결정한 결과라고 할 수 있다. 그러나 이 '중도적' 정책은 좌, 우로부터의 원심력을 작동시켜 양 측으로부터 공격을 초래했을 수 있다. 보편주의 훼손이라는 부분 때문에 신민주당과 사회운동단체들로부터 비판을 받고, 누진주의라는 이유로 개혁당, 퀘벡당과 고소득자들로부터 비판을 받았다. 그러나 이보다 중요하게 Senior's Benefit 시도 실패에 영향을 미친 요인으로 Seniors Benefit의 제안 시점의 재정조건을 지적할 수 있다. 즉 이 시점이 캐나다 연방정부의 재정 흑자(fiscal surpluses)가 예상되던 시기였다는 점이다. 1990년대 중반 캐나다 공적 채무 및 연간적자는 각각 5,830억 달러와 420억 달러에 달했으며, 당연히 공적연금의 지속성에 대한 우려가 증가하였다(Canadian Museum of History). 그러나 1990년대 중반 이후 서서히 캐나다 경제와 정부의 재정상황이 향상되기 시작하였다. 이에 따라 미래의 은퇴자들은 재정흑자가 예상되는 상황에서 또다시 재정긴축의 희생양이 되기를 원하지 않았다. 또 한 가지 중요한 점은 OAS와 같은 보편적 프로그램에 대한 대중적 지지이다. 정부가 시행한 여러 여론조사에서도 연금급여 삭감에 대한 대중적 지지는 높지 않게 나타났다. Canadian Election Study(CES)에서 제공하는 캐나다 유권자 설문조사 결과를 보면 1993년과 1997년에 캐나다 유권자들은 국방지출에 대해 각각 14.7%와 23.0%, 복지지출에 대해 30.4%와 33.2%, 실업보험에 대해 42.8%와 45.8%가 지출 삭감에 반대하고 있어 대체로 선별주의적인 복지제도에 대해서는 지출삭감의 반대 비중이 그다지 높지 않음을 보여준다. 반면에 연금/OAS나 보건, 교육 등 보편주의적 복지제도에 대해서는 거의 70%에서 80% 정도가 지출삭감에 반대하고 있어 이들 제도에 대한 지출삭감의 반대자 비중이 매우 높음을 알 수 있다.

[표 3] 캐나다 유권자 설문조사 결과: 1993, 1997, 2000년도

(단위: %)

	1993	1997	2000	2000년 질문 <sup>26)</sup>
<b>국방지출</b>				
• 대폭삭감	34.5	26.1	23.4	지출삭감
• 약간삭감	47.9	48.0	44.5	현행유지
• 삭감반대	14.7	23.0	28.5	지출인상
기타	2.9	2.9	3.7	
<b>복지지출</b>				
• 대폭삭감	20.6	17.6	19.4	지출삭감
• 약간삭감	46.3	46.6	43.3	현행유지
• 삭감반대	30.4	33.2	33.5	지출인상
• 기타	2.7	2.6	3.8	
<b>연금/OAS 지출</b>				
• 대폭삭감	2.0	2.1	1.5	지출삭감
• 약간삭감	17.2	16.9	36.2	현행유지
• 삭감반대	79.8	79.9	60.0	지출인상
• 기타	1.0	1.1	2.3	
<b>보건지출</b>				
• 대폭삭감	3.0	2.5	1.0	지출삭감
• 약간삭감	24.9	16.3	10.5	현행유지
• 삭감반대	71.2	80.5	87.4	지출인상
• 기타	0.9	0.7	1.1	
<b>실업보험 지출</b>				
• 대폭삭감	9.5	6.5	11.9	지출삭감
• 약간삭감	45.3	44.8	47.0	현행유지
• 삭감반대	42.8	45.8	36.3	지출인상
• 기타	2.4	2.9	4.8	
<b>교육 지출</b>				
• 대폭삭감	2.0	2.1	1.6	지출삭감
• 약간삭감	16.6	18.5	15.2	현행유지
• 삭감반대	80.5	78.3	81.4	지출인상
• 기타	1.0	1.1	1.7	

출처: Canadian Election Study (CES), 1993, 1997, 2000의 설문데이터를 기초로 직접 계산.

26) 선거기간 중(1993.9.10-10.24) 설문조사. 응답자들에게 7가지 항목에 대한 정부지출 삭감(Cutting Government Spending)에 관하여 질문하였다. 2000년의 질문은 1993년 및 1997년의 질문과 다르게 구성되었다.



캐나다 유권자들은 늘어나는 재정적자와 보편적 프로그램의 유지 사이에서 갈등하였다. 그 결과 재정이 심각하던 보수당 정부 시기에 시도된 급여환수조치의 도입은 성공하였으나 재정상황이 개선될 조짐이 보이던 자유당 정부시기의 노령급여제도 도입은 실패하였다. 더욱이 실업보험이나 지방정부로 재정부담 전가 등 다른 정책영역에서 1995년~1997년 사이에 취해진 비인기적 예산삭감 정책들은 연금영역에서 축소정치의 여지를 약화시켰다.

#### 4. 결론

본 논문은 캐나다의 대표적인 보편적 노인연금인 OAS의 축소과정을 정당 간 경쟁구조의 변화와, 정당 수준에서 비난회피 정치기술을 통해 설명하고자 하였다. 캐나다는 1960년대의 집중적인 노령연금 확충과 1969년 수급연령의 65세 하향조정으로 수급대상자가 급증하고 1970년대 오일쇼크가 발생하면서 캐나다 정부의 재정지출 부담은 증가하기 시작하였다. 결국 약 20년간의 자유당 중심의 복지확대 정치는 중단되고 자유당과 보수당은 경쟁적으로 복지삭감 정치를 전개하게 되었다.

긴축재정과 경제적 자유주의를 내세운 보수당은 1984년 선거에 성공하면서 보편주의와 누진주의 요소를 갖추고 있던 OAS에서 보편적 요소를 제거하는 개혁을 1985년 시작하지만, 이들이 지출삭감을 위해 제시한 부분적 탈연동(partial de-indexation) 방식은 국민적 저항에 부딪혀 실패하였다. 보수당의 실패는 권력자원론이나 정당 간 경쟁구조적 시각에서 보면 신민주당(NDP)이 자유당과 함께 정부를 강하게 압박했기 때문이라고 볼 수 있다. 그리고 정치기술적으로도 미숙했다. OAS의 탈연동은 모든 OAS 수령자들을 대상으로 하는 매우 가시적인 축소였음에도 이에 대한 국민들의 반대를 예측하지 못하고 반대를 완화시킬 조치도 준비되지 않았기 때문이다.

그러나 보수당 정부가 두 번째 집권기에 시도했던 OAS의 clawback(급여환수)은 성공하였다. 권력자원론적 시각에서 만족스러운 설명이 되려면 신민주당의 영향력이 쇠퇴했어야 하지만 신민주당과 자유당의 의식은 오히려 증가하였다. 보수당의 강력한 추

진과 성공은 좌파정당의 쇠락이 아닌 극우적 성격의 개혁당의 상승에 기인하는 것이었다. 1989년 보수당 정부의 과감한 급여환수제도의 도입 시도는 재정적자에 대한 우려와 보편주의 종식을 주장하는 개혁당의 지지 상승에 대한 보수당 정부의 대응책이었다. 정치기술에 있어서도 연금급여를 조세체계와 연계시켜 제도를 복잡하고 정교하게 만들어 쟁점을 분산시키는 기술을 사용하였다. 게다가 일종의 정책 피드백 효과로서 지난 첫 집권기 실패를 교훈삼아 은밀한 방식을 준비하면서 이전과 다른 자신감과 의지를 보여주었다.

10여 년 만에 집권에 성공한 자유당 역시 보수당과 마찬가지로 재정긴축과 적자감축을 위해 OAS, GIS 등으로 통합하여 비과세 연금급여인 ‘노령급여제’(Seniors Benefit)로 대체하는 개혁안을 제시하였다. 그러나 정치적 반발을 최소화하기 위한 일련의 노력에도 불구하고 Senior Benefit는 좌파와 우파로부터 강력한 비판을 받아 곧바로 철회되었다. 신민주당과 보수당의 약화를 배경으로 자유당은 많은 복지제도들의 축소를 추진하는 데 성공하였지만, OAS 개혁만은 실패하였다. 자유당 정부의 Senior's Benefit 시도 실패는 좌,우로부터 공격받는 중도적 포지션이라는 경쟁구조 외에 캐나다 재정상황의 변화와 OAS에 대한 캐나다 대중들의 높은 지지라는 측면에서도 고려되어야 한다. 즉 Seniors Benefit의 제안 시점이 캐나다 연방정부의 재정 흑자가 예상되던 시기였으며, 이러한 상황에서 누진적이라 할지라도 기초연금의 축소를 캐나다 국민들은 바라지 않았던 것이다.

연금개혁, 특히 연금축소는 매우 비인기적 정책이다. 그럼에도 캐나다 집권세력들이 개혁을 시도한 배경에는 인구고령화와 재정적자 문제가 존재하고 있었다. 이를 해결하기 위해 그들이 선택한 대표적 비인기정책인 연금축소는 정당 간 경쟁구조나 비난회피적 기술의 영향을 받았다. 한국의 경우 현재 증세 없이 기초연금을 추진하고자 하며 7월 시행을 앞두고 있다. 기초연금은 노인 상당수 혹은 모두를 대상으로 하는 제도인 만큼 고령화에 따른 노인 유권자 급증을 고려 시 선거 때마다 단골 공약으로 등장할 가능성이 높다. 한국의 양당제적 경쟁구조를 감안하면, 주로 수급대상과 급여수준을 두고 지난 2012년 대선과 같이 양당 간 인기영합적 경쟁이 되풀이 될 수 있다. 선심성 소모적 논쟁을 되풀이하기보다 일단 모든 노인들에게 보편적으로 연금을 지급하고 조세제도를 통해 고소득자들로부터 연금의 일부를 다시 환수받는 방식을 장기적으로 검토해 볼 만하다. 소득조사나 연금연계 조사를 통해 선별된 일부에게만 급여를 지급하는 데 따른 스티그마를 차단

할 수 있고, 재벌 등 고소득층으로부터 연금 환수를 통해 재정효율화를 기대할 수 있다는 점에서 ‘차등적 보편주의’가 가능해질 것이다. 기초연금의 환수조치는 캐나다에게는 ‘보편주의의 약화’일지 모르겠지만 우리에게서 ‘보편주의로의 진전’일 수 있다.

## ■ 참고문헌 □

- 김세중(1996). 캐나다 의원내각제의 성격과 기능. 캐나다 연구 7(1). 연세대학교 동서문제연구원 캐나다 연구센터.
- 조영훈(2010). 캐나다 복지국가의 위기와 축소. 법정리뷰 27(1).
- Alan C. Cairns(1995). 기억에 남을 1993년 캐나다 선거. 캐나다 연구. 연세대학교 동서문제연구원 캐나다 연구센터.
- 은민수(2013). 양당제적 선거경쟁과 인기정책 경쟁: '중세' 없는 '보편적' 기초연금제도 도입 사례를 중심으로. 사회복지연구. 29(3):273-297. 한국사회보장학회.
- 임성학(2003). 캐나다 조세정치. 강원택 편. 세금과 정치. 푸른길.
- Banting, Keith G. (1987). Institutional conservatism: federalism and pension reform. Jacqueline S. Ismael (ed.), *Canadian social welfare policy: federal and provincial dimensions*, Kingston: McGill/Queen's University Press, 48-74.
- Banting, Keith G. (1997). The social policy divide: The welfare state and Canada and the United States. Keith Banting et al. (eds), *Degrees of freedom: Canada and the United States in a changing world*, Kingston: McGill/Queen's University Press, 267-309.
- Battle, Ken. (1990). Clawback: the demise of universality in the Canadian welfare state. I. Taylor(ed), *Social effects of free market policies*, New York: St Martin's Press, 269-296.
- Battle, Ken. (1997). A new old age pension, K. Banting (ed.) *Reform of retirement income policy: international and Canadian perspectives*, Kingston: School of Policy Studies, Queen's University.
- Battle, Ken. (1998). Transformation: Canadian social policy since 1985. *Social Policy & Administration* 32(4): 321-340.
- Battle, Ken. (2003). Sustaining public pensions in Canada: a tale of two reforms. Caledon Institute of Social Policy.
- Beland, Daniel and John Myles. (2005). Stasis amidst change: Canadian pension reform in an age of retirement. Giuliano Bonoli and Toshimitsu Shinkawa(eds), *Ageing and pension reform around the world*, Edward Elgar Pub.
- Canadian Museum of History. The History of Canada's Public Pensions. [http://www.civilization.ca/cmc/exhibitions/hist/pensions/cpp1sp\\_e.shtml](http://www.civilization.ca/cmc/exhibitions/hist/pensions/cpp1sp_e.shtml)
- Canadian Election Study (CES). <http://www.ces-ec.org/pagesE/home.html>
- Elections Canada. <http://www.elections.ca=ele&document=index&lang=e>

- Employment and Social Development Canada: <http://www.esdc.gc.ca/eng/home.shtml>
- Erickson, Lynda and J. Scott Matthews. (2003). The mass politics of social citizenship. Paper prepared for the canadian political science association annual meetings, May 30 to June 1, 2003, Halifax, NS.
- Esping-Anderson, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Evans, P. (2002). Eroding canadian social welfare: The mulroney legacy, 1984-1993". *Social Policy & Administration*, 28(2):107-119.
- Guest, D. (1997). *The emergency of social security in canada*, (3rd edition). Vancouver: University of British Columbia Press.
- Haddow, Rodney. (1994). Canadian organized labour and the guaranteed annual income." Andrew F. John, Stephen McBride, and Patrick J. Smith(ed.), *Continuities and discontinuities: the political economy of labour market policy in canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Kitschelt, Herbert. (2001). Partisan competition and welfare state retrenchment: when do politicians choose unpopular policies. Pierson(ed), 2001. *The new politics of the welfare state*. New York: Oxford University Press, 265-302.
- Korpi, W. (1983). *The democratic class struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Korpi, Walter and Joakim Palme (2003). New politics and class politics in the context of austerity and globalization: welfare state regress in 18 countries, 1975-1995. *American Political Science Review*, 97(3), 425-446.
- Malcolmson, Patrick and Richard Myers (2005). *The canadian regime: an introduction to parliamentary government in canada*. Peterborough, Broadview Press.
- Matthews, J. Scott and Lynda Erickson. (2008). Welfare structures and the structure of welfare state support: attitudes towards social spending in canada, 1993-2000. *European Journal of Political Research*, 47:411-435.
- Myles, John and Quadagno, Jill. (1997). Recent trends in public pension reform: a comparative view. Keith G. Banting and Robin Boadway (eds). *Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives*. Kingston: Queen's University School of Policy Studies, 247-272.
- Office of the Superintendent of Financial Institutions. (2010). *Actuarial Report (10th) Supplementing the actuarial report on the old age security program*. Canada.
- Office of the Superintendent of Financial Institutions. (2012). *11th Actuarial report supplementing the actuarial report on the old age security program as at 31 December 2009*. Canada.

- Petry, Francois. (1995). The party agenda models: election programmes and government spending in Canada. *Canadian Journal of Political Science*, 28(1): 51-84.
- Phillips, S. H. (1999). *The demise of universality: the politics of federal income security in Canada, 1978-1993*. PH. D. dissertation, The University of British Columbia.
- Pierson, Paul, D. (1994). *Dismantling the welfare state? reagan and thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul, D. (1996). The new politics of the welfare state. *World politics*, 48(2): 143-179.
- Pierson, Paul, D. and R. Kent Weaver. (1993). Imposing losses in pension policy. R. K. Weaver and Bert A. Rokerman(ed). 1993. *Do institutions matter? government capabilities in the united states and abroad*. Washington, D.C: Brookings Institution.
- Prince, Michael J. (1991). From meech lake to goldn pond: the elderly, pension reform and federalism in the 1990's. Frances Abele(ed). *How ottawa spends: the politics of fragmentation, 1991-1992*. Ottawa: Carleton University Press.
- Richard Johnston, Andre Blais, Elisabeth Gidengil, Neil Nevitte, Henry E. Brady. (1994). The collapse of a party system: the 1993 Canadian general election, prepared for delivery at the 1994 annual meeting of the American Political Science Association, The New York Hilton, September 1-4, 1994.
- Service Canada, <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/home.shtml>
- Weaver, R. Kent. (1986). The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy* 6(4): 371-398.
- Weaver, R. Kent. (2004). Pension Reform in Canada: Lessons for the United States. *Ohio State Law Journal* 65(1): 45-74.
- Tamagno, Edward. (2007). *Strengthening the foundations of Canada's pension system: a review of the old age security program*. Caledon Institute of Social Policy.

# The structure of party competition and politics of blame avoidance: A Review of the OAS reform in Canada

Eun Min Su\*

This article tries to explain the retrenchment of universal pension OAS in Canada through change of party competition structure and blame avoidance strategy. As state debt and deficit increased, The conservative party and liberal party stopped the politics of welfare expansion and played the politics of welfare retrenchment competitively. First, the try of conservative party to introduce the partial de-indexation on OAS benefit was failed by popular opposition. The reason conservative party fail was contributed to social democratic lined 'new democratic party(NDP)' opposition with liberal party to the ruling party's effort to reduce OAS benefit and to lacking of politically technical arrangements to mitigate an opposition though the partial de-indexation on OAS benefit were very visible action to apply the elderly of OAS recipients in Canada. But the second try of conservative party to clawback benefits from OAS were introduced successfully. The reason of conservative party's powerful drives and success was contributed to positive confrontation to the rising of extremely right lined 'reform party' demanded the end of universality, and to politically technical arrangements to mitigate and disperse an opposition, making pension system selectively and complicately through pension benefit linkaged tax system.

The liberal party that came to power in 10 years proposed tax-exempted and

---

\* Lecture of Graduate School of Social welfare, Korea University (ems1230@hanmail.net)

family income-tested 'Senior's Benefit', combining OAS and GIS for reduced budget and deficit similar with conservative party. Senior's Benefit ran into strong criticism from the left and right of political spectrum, and the reform eventually was withdrawn in late July of 1998 though it was progressive style and liberal government made efforts to minimize a political backlash. Getting encouraged with the fall of NDP and conservative party, liberal government attempted so-called 'centrist' policy but received attack for demise of universality from left party and excessiveness of progressivity from right. For understanding liberal government's failure of introducing Senior's Benefit, considering timing condition of improved financial situation and expected budget balancing was necessary except for party competition structure and political technique.

**Key Words:** OAS, de-indexation, clawback, party competition structure, blame avoidance

◆ 2014.05.02. 접수 / 2014.06.19. 1차 수정 / 2014.06.26. 게재 확정