

## 폴란드와 헝가리 연금제도의 분화과정에 대한 연구: 정치제도와 행위자, 그리고 아이디어를 중심으로\*

김경환\*\*

---

본 연구의 목적은 동유럽 국가들의 연금제도 변화에 영향을 미치는 핵심적인 요인은 무엇인지에 대한 규명이라 할 수 있다. 본 연구는 폴란드와 헝가리의 연금제도를 연구 대상으로 선정하여, 왜 폴란드는 여전히 다층적 연금제도라는 제도적 틀을 유지하면서 점진적 축소를 추구한 반면에 헝가리는 이를 사실상 포기하는 급진적 축소를 추구하게 되었는지에 대한 연구 질문에 답하고자 한다. 이를 위해 New Politics 논의에 기초하여 정치제도적 요인과 정치 행위자 요인을, 그리고 해당 논의의 한계점을 보완하기 위해 아이디어 요인을 포함한 분석틀을 제시하여, 이상의 요인들이 연금제도 변화에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 분석하였다. 정치제도적 요인과 행위자 요인의 경우 상당부분 서로 얽혀있음을 볼 수 있는데, 폴란드와 헝가리가 가지고 있는 정치제도의 특성이 행위자들의 상호관계를 일정부분 규정하는 측면이 나타났다. 또한, 아이디어 요인의 경우 정치제도의 특성과 행위자의 행동들 사이를 연결해주는 핵심적인 역할을 담당했다. 본 연구의 분석결과, 폴란드의 의회민주주의제도가 많은 거부점이 있었음에도 불구하고 다층적 연금제도라는 패러다임적 변화를 이끌어냈던 요인과 헝가리의 의회민주주의제도가 정책적 안정성을 줄 수 있음에도 불구하고 다층적 연금제도의 실질적 폐지라는 급진적 복지축소 현상으로 이끌었던 핵심적인 요인이 아이디어 요인이었음을 밝혔다.

주제어: 동유럽 연금제도, 다층적 연금제도, 폴란드, 헝가리, New Politics, 아이디어

---

---

\* 이 논문은 연구자의 석사학위 논문을 요약 및 재구성한 것입니다. 연구를 위해 항상 좋은 말씀해주시고 발전적인 방향으로 나아가고자 함께 고민해주신 김선혁 교수님, 아낌없는 격려와 세심한 지도로 이끌어주신 최영준 교수님, 이웅균 교수님께 진심으로 감사드립니다. 아울러 심사과정에서 유익하고 소중한 의견을 주신 익명의 심사위원분들께도 진심으로 감사드립니다.

\*\* 고려대학교에서 행정학 석사학위를 취득하였고, 주요 관심분야는 정책분석, 복지정책 등이다(kh08sd@gmail.com).

## I. 서론

공산주의 붕괴 이후 동유럽 국가들은 지난 20여 년 동안 체제전환의 시기를 지나오고 있다. 이들의 체제전환은 민주주의와 시장경제체제가 단기간 내에 동시적으로 생성과 발전을 이루기 위한, 지금까지 인류 역사상 전례를 찾아볼 수 없는 상황임에 틀림없다(이은구 외, 1997: 297). 이러한 시기를 지나면서, 동유럽 국가들의 사회보장제도 역시 구조조정을 겪고 있다.<sup>1)</sup> 특히, 1990년대 후반부터 2000년대 초반 사이에 대다수의 동유럽 국가들이 연금개혁을 단행하였는데, 이의 주된 골자는 단층적 연금제도(single-pillar pension system)에서 의무적 사연금제도(mandatory private pension system)가 포함된 다층적 연금제도(multi-pillars pension system)로의 변화였다. 2000년 이후 동유럽 국가들, 그 중에서도 특히 폴란드와 헝가리의 새로운 연금제도는 의무적 사연금의 총 자산이 안정적으로 증가함으로써(IPE, 2001), 기존의 연금제도를 점차 대체해가는 모습을 보였으며, 이는 다른 동유럽 국가들의 다층적 연금제도의 연이은 도입에 긍정적인 시발점으로 작용하였다(Müller, 1999: 57).

그러나 연금개혁이 단행된 지 10여 년이 흐른 2010년, 헝가리 정부는 마치 1997년 이전의 연금제도로 회귀하는 듯한 결정을 내렸다. 정부의 재정적자 수준을 줄이기 위해 의무적 사연금 기금(private pension funds)으로 납부되는 보험료(contribution)를 공적 연금기금에 포함하기로 결정한 것이었다(IPE, 2010b). 여기에서 그치지 않고, 2010년 12월 헝가리 의회는 국내외로부터의 많은 비판에도 불구하고 의무적 사연금기금 가입자들의 예금 전부를 정부기금으로 포함시키기 위한 법률을 통과시키기에 이르렀다(IPE, 2010d). 이는 정부의 공적 연금, 의무

1) 구조조정에 대한 압력은 이들 국가의 내부와 외부 모두에서 나타났는데, 먼저 내부적 압력으로는 과거 공산주의 계획경제로부터 시장경제로의 체제전환이라는 전제가, 그리고 외부적 압력으로는 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank) 등과 같은 국제금융기구들(International Financial Institutions)의 신자유주의적 권고와 유럽연합(EU) 가입의 선결조건 충족 등이 있다(정홍모, 2007: 72).

적 사연금, 자발적 사연금 등으로 구성된 다층적 연금제도가 사실상 폐지되었음을 의미하는 것이다. 여타의 동유럽 국가들 역시 이러한 변화과정을 피해갈 수 없었다. 그러나 헝가리와 달리, 폴란드, 에스토니아, 라트비아 등은 기존의 보험료 수준을 낮추는 정도의 잠정적인 축소 결정을 내렸다. 특히, 폴란드의 경우 2010년 7.3%였던 연금 보험료의 지급 수준이 2011년 2.3%로 줄어들었으며, 이후 2017년 3.5% 수준까지 점차적으로 높이겠다는 계획을 발표하였다(IPE, 2011).

이러한 배경에서 본 연구는 2010년에 나타난 동유럽 국가들의 연금제도 변화에 있어 이의 핵심적인 요인이 무엇인지에 대해 분석하고자 한다. 특히, 폴란드와 헝가리의 사례에 초점을 맞추어 두 국가의 연금제도 변화과정과 그 결과의 차이를 비교, 분석함으로써, ‘왜 폴란드는 다층적 연금제도를 계속해서 유지하고 있는 반면에, 헝가리는 사실상 이를 폐지하는 결정을 내리게 되었는가?’라는 연구 질문에 답하고자 한다. 서론에 이어 2장에서 이를 위한 이론적 배경과 선행연구를 검토하고 분석틀을 제시할 것이다. 3장에서 폴란드와 헝가리의 연금제도 변화 과정을 간략하게 살펴본 후, 4장에서는 폴란드와 헝가리 연금제도의 분화를 가져온 근본적인 요인은 무엇인지에 대해 분석하고, 마지막 5장에서는 결론과 함께 본 연구의 함의를 제시하고자 한다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 1. New Politics: 제도와 행위자 중심의 분석

복지국가의 점진적 축소 현상을 설명하고자 하는 여러 시도들 가운데 New Politics 논의는 상대적으로 높은 이론적 위상을 가지고 있다(Palier, 2006: 361). Pierson (1994)은 이전 시대와 구별되는 복지국가의 축소 현상을 설명하기 위해 New Politics라는 새로운 논의를 제시하는데, 이는 1970년대 후반 이전과 이후 시기의 구분을 전제로 한다. 왜냐하면 1950년대부터 1970년대 후반까지의 시기

는 현대 복지국가가 자본주의의 전후 ‘황금기(Golden Age)’, 즉 번영과 평등과 완전고용이 마치 완벽한 화음을 내는 것처럼 보였던 시기였는데 반해 (Esping-Andersen, 1996: 1), 1970년대 후반 이후의 시기는 복지국가가 ‘영구적인 긴축(permanent austerity)’(Pierson, 1998)의 시대로 접어든 시기라 할 수 있기 때문이다. Pierson은 이러한 근본적인 차이점을 불러온 원인으로서는 정책결정자의 정치적 목적과 정치적 맥락의 변화를 들고 있다(Pierson, 1996: 144).

과거 반세기가 넘는 기간 동안 정치적 신뢰를 획득하는(political credit claiming) 정치에 기반하고 있던 사회복지 프로그램의 확장은 비난 회피(blame avoidance)를 목적으로 하는 축소의 정치(politics of retrenchment)로 변화했다(Pierson, 1994: 35, 51). 또한, 복지국가 자체의 발전이라는 새로운 정치적 맥락의 등장은 과거 복지국가의 확장을 이끌었던 정당, 사회운동, 노동조합 등에 의존했던 이익집단 정치의 특성을 완전히 바꿔놓았다. 이러한 ‘새로운 정치’는 비대중적인 정책을 추진함에 있어 비난을 회피해야만 하는 압박 속에서 복지의 점진적 축소 혹은 복지국가의 상대적 안정성이라는 현상과 함께 비난회피라는 정치적 전략들을 만들어낸다. 다른 말로 하면, 새로운 맥락의 등장은 정치인들로 하여금 급진적이고 가시성이 높은 삭감을 추진하기 어렵게 만드는 대신에 ‘비난회피의 정치’를 추구하도록 만든다(Pierson, 1994; Weaver, 1986).<sup>2)</sup>

Pierson은 영국과 미국의 보수주의 정부, 즉 대처(Margaret H. Thatcher)와 레이건(Ronald W. Reagan) 정권 간 비교(1994)와 독일과 스웨덴까지 포함한 4개국 비교(1996)를 시도한다. 그리고 이상의 분석들로부터 ‘복지국가의 상대적 안정성(relative stability of the welfare state)’ 혹은 점진적 축소 현상을 도출한다(Pierson, 1994: 389; 1996: 174). 주목할 만한 사실은 실제로 현재 성숙한 복지국가에서 급진적인 변화는 사실상 찾아보기 힘들다는 점이다. 대부분의 축소 노력은 조심스럽게 진행되어 오고 있는데, 중요한 개혁에 있어 정부는 가능한 한 포괄적인 합

2) Pierson (1994: 55)에 따르면, 정부는 비난을 회피하기 위해 세 가지 전략, 즉 불명료화(obfuscation), 분할(division), 그리고 보상(compensation) 등을 사용한다. 비난회피 전략과 관련한 추가적인 논의는 Hering (2008)과 Hood (2002), 그리고 Pal & Weaver (2003) 등이 존재한다.

의(all-party consensus)를 추구하고 있으며 민영화 혹은 새로운 프로그램의 도입과 같은 갑작스러운 변화보다 기존의 제도를 손질하는 방식을 택하고 있다.

복지국가의 상대적 안정성이라는 현상과 관련하여, 복지국가를 유지하고 기존의 정책들을 점진적으로 변화시키고자 하는 강력한 정치적 요인들이 존재하는데(Pierson, 1996: 174), 이는 제도적 요인과 행위자 요인 등 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 제도적 요인은 민주적 정치제도의 보수주의적 특징에서 비롯된다. 현재의 복지국가는 이것이 부여하는 모든 정치적 이득에 대한 현재의 상태(status quo)를 나타내기 때문에, 심각한 정치적 변화는 관련된 수많은 행위자들의 목인을 요구한다. 따라서 정책과정에 대한 영향력이 다양한 행위자들에게 분산되어 있는 제도, 즉 현대 민주주의 정치체제 하에서 급진적인 개혁을 추구하는 것은 매우 어려운 일이다. 두 번째이자 결정적인 요인은 복지축소를 시도하는 정치 행위자가 지출해야만 하는 높은 수준의 정치적 비용과 관련된다(Pierson, 1996: 174-176). 일반 납세자들에 비해, 사회적 혜택의 수혜자들은 일반적으로 상대적으로 잘 결집되고 조직화되어 있으며, 복지비 삭감에 대해 정치인들에게 처벌을 내리는 경향이 더 강한 것으로 나타난다. 이러한 이유에서 정치인들은 그들의 재선 가능성에 손상을 주지 않는 범위 내에서 복지축소를 위한 전략을 추구할 가능성이 높다. 이상의 논의는 복지국가의 상대적 안정성 혹은 점진적 축소 현상이 특정한 정치적 전제 하에서 민주적 정치제도 요인과 정치인 및 이익집단 등과 같은 정치 행위자 요인 간의 상호작용에 의해 설명될 수 있음을 보여준다.

## 2. 아이디어(ideas)와 복지 축소

New Politics 논의는 복지축소의 논리로서 이에 대한 강력한 설명력을 제공해 왔음에도 불구하고, 몇 가지 이론적 한계를 지니고 있다. 하지만 이에 대한 자세한 설명이 본 연구의 목적이 아니기에, 크게 두 가지 한계점을 중심으로 논의를 이어가고자 한다. 첫째는 New Politics 논의가 전제하고 있는 “축소 시도에는 많은 대가가 필요하다(retrenchment is costly)”라는 사실과 관련한 행위자의 목표와 동기에 관한 것이고(Giger & Nelson, 2011: 3), 둘째는 축소 수단의 효율성에

관한 것이다.

복지국가 축소 현상에 대한 기존의 논의들을 검토한 Starke (2006)의 연구는 이들이 가지고 있는 세 가지 쟁점, 즉 종속변수로서 복지축소의 측정, 행위자의 목표와 동기, 그리고 축소의 수단 등에 대해 지적한다. Pierson (1994, 1996, 2001, 2002)의 New Politics 논의는 특히 두 번째와 세 번째 지적과 닿아있다. 먼저, 행위자의 동기와 관련하여, 축소 시도가 비대증적이고 많은 대가가 필요한 행위임에도 불구하고, ‘왜 정치인들은 축소를 추구하는 것인가?’에 대한 충분한 설명이 이루어지고 있지 않다(Starke, 2006: 113). 이에 대해 Pierson (1994: 19)은 보수주의적이고 시장자유주의적인 정치인들이 복지국가의 축소를 필요선으로 규정하였다는 이념적인 이유만을 제시하고 있을 뿐이다. 여기에서 한발 더 나아가, Giger & Nelson (2011: 2)의 연구는 축소가 비대증적인 시도라는 전제 자체에 대해 의문을 제기한다. 성숙한 복지국가 18개국을 대상으로 한 실증분석을 통해, 자유주의 혹은 종교에 기반한 정당들은 오히려 복지정책의 삭감을 통해 정치적 신뢰를 획득할 수 있다는 점을 보여준다(p.19). 다시 말하면, 정당의 당파성에 따라 어떤 정당들에게 복지축소는 많은 대가를 요구하는 비대증적인 시도인 반면에, 또 어떤 정당들에게는 오히려 표를 얻을 수 있는 시도라는 것이다. 둘째로, Pierson (1994)은 축소의 수단으로서 세 가지의 비난회피 전략을 제시한다. 그러나 축소 현상을 설명함에 있어 축소의 수단, 즉 비난회피 전략이 과연 필수적인 조건인지에 대한 회의가 존재한다(Starke, 2006: 115). 왜냐하면 몇몇 국가들의 경우 비난회피의 중요성이 명백하게 무시되는 경우가 존재하고, 그렇지 않은 경우라 하더라도 보통 이러한 수단들이 동기(motives)나 기회(opportunities)와 같은 보다 근본적인 변수들과 함께 제시되기 때문이다(Green-Pedersen, 2002; Levy, 1999; Ross, 2000).

이상의 지적들과 함께, 복지국가와 사회정책에 관한 연구들 가운데 최근 아이디어(ideas)의 역할을 강조하는 연구들이 점차 증가하고 있는 추세이다(Starke, 2006: 111). 이들 연구들이 다루는 아이디어의 개념은 대체로 유사한 편이지만, 학자에 따라 약간의 차이가 존재한다. 이를 간략하게 살펴보면, Béland (2005: 2)의 연구는, ‘정책 아이디어(policy ideas)’에 대해 개인저축계좌(personal saving

accounts)와 같은 특정한 정책 대안 혹은 신자유주의(neo-liberalism)와 같이 정책 대안이 배태하고 있는 체계화된 원리들과 인과관계에 대한 확신 등으로 좁게 정의 내리고 있다. Schmidt (2003: 134)는 담론(discourse)이라는 용어를 사용하는 데, 이는 공적 생활에 대한 일련의 생각들과 공공 행위자들 간의, 그리고 이러한 아이디어를 만들어내고 정당화하는 사회와의 상호작용 과정 모두를 아우르는 개념이다. 이에 반해, Cox (2001: 473)의 경우 사회구성주의(social constructivism) 관점에서 이를 보다 넓은 의미로 정의하고 있는데, 이에 따르면 아이디어 개념은 사회정책, 더 나아가 심지어 복지국가에 대한 개인의 신념 혹은 생각(beliefs), 그리고 선호(preferences)까지도 포함하는 개념이다.

Cox (2001)의 연구는 복지제도 개혁이 독일과 달리 덴마크와 네덜란드에서 성공적이었던 이유에 대해 개혁의 필요성에 대한 인식 여부를 제시한다. 복지제도의 개혁에 있어, 행위자들은 정책 사안을 재구성함으로써 관련된 담론을 변화시킬 수 있으며, 이를 통해 제도 개혁을 성공적으로 이끌 수 있다는 것이다. 이러한 담론 변화의 대표적인 예로서 제시된 민영화의 경우, 사람들에게 자신의 연금예금에 대한 통제권을 줌으로써 복지국가의 후퇴(rollback)가 아닌 개인의 자율성을 강화하는 수단으로 재구성되었음을 이야기한다. 그의 주장에 따르면, 복지제도 개혁에 대한 비교연구의 분석틀로서 사회구성주의 관점은 유사한 경로의존적 모습을 보여줄 것이라 기대되는 국가들 사이에서 나타나는 결코 유사하지 않은 개혁의 패턴을 설명할 수 있다(p.476).

그러나 아이디어의 역할만을 중시했던 Cox (2001)의 분석과 달리, Schmidt (2003)과 Béland (2005)의 연구는 제도주의의 중요성을 강조하는 동시에, 아이디어 변수를 추가적인, 그러나 핵심적인 변수로 인정하고 있다. 먼저, Schmidt (2003: 129)의 연구는 복지국가의 수정(adjustment)은 내부적 협상의 과정이며 기존 정책의 변화에 대한 국가와 시민 사이의 타협이라 주장한다. 이 때문에, 이러한 문제는 단순히 이해관계의 문제가 아닌 아이디어 및 가치의 문제임을 지적한다. 다만, 담론은 이해관계나 제도적 상호작용, 그리고 문화적 규범으로부터 쉽게 구분될 수 있는 성질의 것이 아니기 때문에 정책변화의 유일한 요인이 아닌 한 요인으로서 다루어져야 함을 언급한다. 한편, Béland (2005: 13)의 연구는 다

양한 접근법들 가운데 프레이밍의 역할을 강조한다. 일반적으로 비대중적인 조치를 취하고자 하는 정치인들은 비난을 회피하고 개혁의 필요성을 정당화하기 위해 지속적인 노력을 다하는데, 복지국가의 New Politics라는 최근의 상황에서 프레이밍은 더욱 중요한 역할을 차지할 수밖에 없다. 특히, 그는 역사적 제도주의가 경로시탈적(path-departing) 변화에 대해 어느 정도의 설명력을 제공하는지 하지만, 아이디어 개념에 기반한 설명이 보다 적절할 수 있음을 주장한다. 그러나 이상의 접근법들은 방법상의 차이를 가지고 있을 뿐, 아이디어가 특정 정책 프로그램의 논리와 필요성에 대한 인지적 주장과 이의 타당성에 대한 규범적 주장 모두를 제공한다는 점에 있어서 이견을 보이지 않는다(Schmidt, 2003: 134).

### 3. 선행연구 검토와 새로운 연구의 필요성

최근 동유럽 국가들의 연금제도에서 나타나는 일련의 변화들에 대해서는 Fultz (2012)와 Guardancich (2013)의 논의 외에 아직 충분한 연구가 존재하지 않는다. 먼저, Fultz (2012)는 이러한 변화들에 대해 ‘두 번째 연금제도의 축소 (retrenchment of second-tier pensions)’라는 표현을 사용하였다. 그는 폴란드와 헝가리의 연금제도 변화에 대해 이를 둘러싼 맥락(contexts for retrenchment)과 공공토론의 규모(extent of public debate), 그리고 축소의 범위(scope of retrenchment) 등의 측면에서 차이를 보이지만, 1990년대 후반 제도의 설계 당시 간과했던 문제들로 인해 결국 2010년 이후에 이전의 결정을 뒤집는 것과 같은 축소 결정을 내리게 되었음을 지적한다.

그러나 폴란드 정부가 연금 보험료 수준을 감축하기로 한 결정과 헝가리 정부가 의무적 사연금제도를 사실상 폐지하기로 한 결정을 단순히 ‘축소 범위’의 차이로 바라보는 것은 헝가리 연금제도에서 나타난 급진적인 변화를 과소평가한다는 문제점이 존재한다. 폴란드의 경우는 다층적 연금제도라는 제도적 틀 안에서 이루어진 변화인 반면에, 헝가리의 경우는 제도적 틀 자체가 변화했기 때문이다. 또한, Fultz (2012)는 1990년대 후반부터 2010년 이후의 결정까지 연금제도의 시행과정을 추적함으로써 설계상의 한계점들이 어떻게 연금제도 변화에 영향을



미치게 되었는지를 분석하고 있는데, 과연 설계상의 한계점들이 이의 핵심적인 원인이었는지에 대해서는 재고해볼 필요가 있다. 저자가 지적하는 폴란드와 헝가리 간의 차이점들(p.20-21), 즉 축소의 맥락과 공적 토론의 정도 등이 오히려 보다 핵심적인 영향요인으로 작용했을 수 있기 때문이다.

이어서, Guardiancich (2013)의 논의는 2008년 국제금융위기 이후 탈사회주의 국가들 가운데 크로아티아와 헝가리, 폴란드, 그리고 슬로베니아 등 4개국의 사례분석을 통해 각국 연금제도의 재정적 지속성(fiscal sustainability)과 사회적 지속성(social sustainability), 그리고 정치적 지속성(political sustainability)에 대해 검토하고 있다. 특히, 역사적 제도주의 관점을 취하여, 각국의 연금제도 지속성에 차이가 나는 원인으로 정치제도적 구조(political-institutional structure)의 차이를 강조한다(p.12). 이에 따르면, 헝가리의 정치제도는 정치적 안정성 대신에 정치적 경쟁을 심화시켜 정치적 지속성과 합의 도출을 어렵게 만드는 양당 체제적(two-party system) 특성을 가지고 있는 반면에(p.91-92), 폴란드의 정치제도는 일방적인 의사결정이 불가능한 정치적 파벌주의(political factionalism) 특성으로 인해 범의회적인(cross-parliamentary) 합의가 요구된다(p.139-142). 저자는 국제금융위기 이후에 나타난 폴란드와 헝가리의 연금제도 변화는 이러한 정치제도의 차이에서 비롯되었음을 역설하고 있다.

두 국가의 정치제도 차이가 연금제도 지속성의 차이로 이어졌다는 Guardiancich (2013)의 주장은 상당한 설득력을 가진다. 그러나 거부권 행사자(veto actors)의 수가 증가할수록 행정부의 개혁 역량은 저해된다는 논의가 일반적이라는 점을 언급하고 있으면서도(p.17), 거부점이 많은 폴란드의 의회민주주의 정치제도는 다자간의 합의 도출로 이어진 반면 헝가리의 양당 체제적 정치제도는 다층적 연금제도에 관한 정치적 합의의 도출에 장애가 되었다는 식의 가정이 이미 저자의 논의 속에 전제되어 있음을 발견할 수 있다. 다시 말하면, 연금개혁에 있어 왜 폴란드의 정치적 파벌주의적 특성이 개혁에 대한 합의 형성에 성공적이었는지, 그리고 왜 헝가리의 양당 체제적 특성이 정치적 합의를 도출함에 있어 어려움을 겪었는지에 대한 인과적 설명이 충분하지 않다는 점이 한계점이라 할 수 있다.

#### 4. 본 연구의 연구방법 및 분석틀

##### 1) 사례 선정: 폴란드와 헝가리의 연금제도

본 연구는 국제금융위기 이후 나타난 폴란드와 헝가리의 연금제도 변화와 관련하여, 이의 유지 혹은 개혁에 영향을 미치는 요인은 무엇이었는지에 대한 규명을 그 목적으로 한다. 이를 위해 다층적 연금제도의 도입에 대한 논의가 형성되기 시작한 1990년대 초반부터 최근 연금제도 변화가 나타난 2010년까지의 기간을 분석 기간으로 정하였다. 1990년대 후반부터 2000년대 초반의 기간 동안에 많은 동유럽 국가들이 그들의 새로운 연금제도로써 다층적 연금제도를 도입했음에도 불구하고, 폴란드와 헝가리를 연구대상으로 선정한 이유는 이들 국가가 높은 수준의 비교 가능성을 가지고 있기 때문이다. 폴란드와 헝가리는 동부 유럽(Eastern Europe)이라는 지리적 맥락과 40여 년의 사회주의체제 국가라는 공통의 역사, 그리고 관료적 국가집단주의(Bureaucratic State Collectivist) 복지체제(Deacon, 1992) 등을 공유하고 있다. 또한, 연금제도가 도입된 1990년대 후반에 이 두 국가는 1989년 체제전환 이후 체코와 함께 가장 안정적인 정치적, 그리고 경제적 발전을 보여주고 있었다.<sup>3)</sup> 더불어, 2000년 이후 많은 동유럽 국가들이 연금개혁을 실시함에 있어, 폴란드와 헝가리는 각각 1999년과 1998년에 다층적 연금제도를 도입함으로써 이들 국가들의 선구자적 역할을 담당하였다.

##### 2) 본 연구의 연구방법

폴란드와 헝가리 연금제도의 변화에 관한 비교연구를 수행하기 위하여, 본 연구는 비교역사분석(comparative-historical analysis) 방법을 활용하고자 한다. 일반적으로 비교연구의 논리는 밀의 두 가지 방법론, 차이법(method of difference)과 일치법(method of agreement) 등에 따른다(Lijphart, 1971: 687-688). 그러나

---

3) Freedom House에서 1998년부터 2001년까지 실시한 경제적 자유화와 민주주의에 대한 조사에 따르면, 폴란드와 헝가리는 1.50-2.00대에 해당하는 높은 점수를 기록하고 있다. (<http://www.freedomhouse.org/regions/central-and-eastern-europeeurasia>)

George & McKeown (1985: 27)의 지적처럼, 대부분의 사회현상이 다수의 결정 요인에 영향을 받기 때문에 적은 수의 사례(small-N)를 분석함에 있어 밀의 방법론과 같은 통제된 비교(controlled comparison) 방법을 단순 적용하는 것은 많은 한계가 있을 수 있다. 왜냐하면 밀의 방법론은 단일한 독립변수를 가정하여 독립변수들 간의 상호작용효과를 고려할 수 없기 때문이다(Lieberson, 1994: 1231).

이상의 한계점을 보완하기 위한 연구방법으로서 비교역사분석 방법은 하나의 독립변수가 아닌 독립변수들의 조합이 어떤 결과에 대한 충분조건으로 다루어질 수 있는 논리적 토대를 제공한다(Mahoney, 2003).<sup>4)</sup> 특히, 비교역사분석의 핵심적인 방법 중 하나인 과정추적(process-tracing) 방법은 다양한 초기조건으로부터 특정한 결과로 이어지는 일련의 과정을 상세히 검토하고, 이를 통해 인과적 과정을 설명하는 방법을 의미한다. 이는 적은 수의 사례를 분석함에 있어 허위 인과관계를 피할 수 있는 수단으로 종종 활용된다(p.363). 따라서 본 연구는 단일한 독립변수가 아닌 독립변수들의 조합, 즉 특정한 정치제도적 구조 하에서 이루어지는 정치 행위자와 정책 아이디어의 상호작용에 대한 고려를 통해 연금제도의 변화과정을 상세히 검토할 것이다.

### 3) 본 연구의 분석틀

폴란드와 헝가리의 연금제도 변화를 설명하기 위한 이론적 분석틀로서 New Politics 논의를 제시하고자 한다. 이 논의는 기존의 서구 복지국가들이 경험하고 있는 복지축소 혹은 점진적 축소 현상에 대한 설득력 있는 분석을 제공하고 있기 때문에, 본 연구가 다루고자 하는 동유럽 연금제도의 분화과정에 대한 타당한 분석틀이 될 수 있을 것이다. 그러나 앞선 살펴보았듯이 제도와 행위자 중심의 분석틀인 New Politics만으로 폴란드와 헝가리 연금제도의 분화과정을 온당히 설명하기에 한계점이 존재한다. 폴란드의 경우 헝가리에 비해 거부권 행사자가 많

---

4) 이의 핵심적인 특징으로는, 인과관계 분석에 관한 관심(a concern with causal analysis), 시간의 흐름에 따른 과정에 대한 강조(an emphasis on processes over time), 그리고 체계적이고 맥락화된 비교의 활용(the use of systematic and contextualized comparison) 등이 있다 (Mahoney & Rueschemeyer, 2003: 10).

은 정치제도적 구조를 가지고 있기 때문에 상대적으로 합의 도출에 어려움을 겪을 수 있었음에도 불구하고 별다른 정치적 갈등 없이 합의가 이루어졌다는 사실을 고려해 볼 때, 연금제도의 변화와 이후 과정에서 단순히 정치제도적 구조만으로 설명할 수 없는 부분이 있기 때문이다. 특히, 폴란드와 헝가리의 연금제도 변화는 1990년대 후반 다층적 연금제도의 도입과 2010년 해당 제도의 점진적 변화 등 두 시기를 기준으로 비교해볼 수 있는데, 이미 1990년대 중반에 확립되어 있었던 정치제도가 1990년대 후반에는 별다른 영향을 미치지 못했고 2000년대 해당 제도의 지속성에만 영향을 미쳤다고 분석하기에는 논리적인 한계가 있다. 이는 New Politics 논의가 가지고 있는 이론적 한계, 특히 국가 혹은 정당에 따라서 복지축소가 비대증적인 시도가 아닐 수 있다는 사실(Giger & Nelson, 2011)과 닿아있다. 만약 일반 대중들에게 정부의 복지축소 시도가 비난을 받을 만한 행위로 인식되지 않는다면, 이를 둘러싼 정치적 논쟁이나 갈등은 존재하지 않을 수 있기 때문이다.

이러한 측면에서, 본 연구는 New Politics 논의의 한계점을 보완하고 동유럽의 연금제도 변화를 설명하기 위한 추가적인 설명요인으로서 아이디어 요인을 분석틀에 포함하고자 한다. 동유럽 연금제도의 분화과정에 대한 분석을 목적으로 하는 본 연구는 Cox (2001)의 광의적 개념에 따라 아이디어 개념을 정치행위자들의 생각과 동기뿐 아니라 사회정책 및 복지국가에 관한 개인의 생각과 선호까지도 포함하는 것으로 정의하고자 한다. 이는 일반 유권자들의 선호 또한 정치인들이 비난회피 전략을 추구함에 있어 중요한 조건이 되기 때문이다. New Politics 논의와 아이디어 요인을 결합한 본 연구의 분석틀은 2010년 이후에 나타난 폴란드와 헝가리 연금제도의 분화 과정에 대한 포괄적인 설명을 제공할 수 있을 것이다.

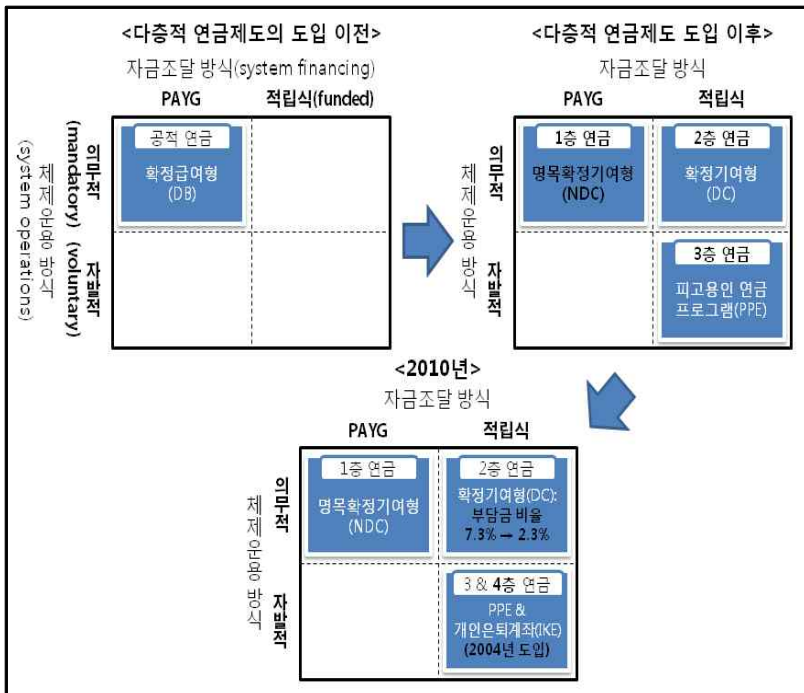
### Ⅲ. 동유럽 연금제도: 폴란드와 헝가리의 사례

#### 1. 폴란드의 연금제도

시장경제체제로의 전환 이후 대규모 실업상황의 등장은 연금수급자 증가로 이어졌고, 폴란드의 연금제도는 곧 재정적 어려움에 맞닥뜨리게 되었다. 이러한 상황은 연금개혁에 관한 심각한 논쟁을 유발시켰으며, 이를 통해 연금개혁은 보험료와 복지수당 사이의 연결성을 강화하는 방향으로 이루어져야 한다는 인식이 공유되었다(Bialas et al., 2001: 12). 그러나 연금수급자들이 강력한 유권자 집단으로 존재하였기 때문에, 정치인들은 연금개혁이라는 비대증적인 결정을 내리길 주저하였다(p.19, 25).

1996년 특별한 정치적 위상, 즉 정치적 중립성을 가진 ‘사회보장개혁을 위한 전권기관(Government Plenipotentiary for Social Security Reform, 이하 전권기관)’이라는 기구가 새롭게 만들어졌는데, 이의 주요 목적은 연금개혁안을 준비하

(그림 1) 폴란드의 연금제도 변화



고 이를 연금개혁 과정에 참여하는 다양한 행위자들에게 소개하는 것이었다(Bialas et al., 2001: 27). 1997년 4월 전권기관은 ‘다양성을 통한 보장(Security through Diversity)’이라는 연금개혁안을 만들어냈으며(p.28), 이의 입법화는 두 번에 나누어 정치적으로 다른 정부와 의회에 의해 이루어졌다(Hausner, 2002: 353-354). 중도-좌파 연합정부에 의해 의회에 제출된 첫 번째 개혁안은 연금기금의 조직과 운용(Organization and Operation of Pension Funds), 피고용인 연금 프로그램(Employee Pension Programs), 그리고 민영화로부터의 수익 사용(Applying the Revenues from Privatization of a Portion of State Treasury Assets for Purposes Connected with Reforming the Social Insurance System)에 관한 법으로 구성되어 있으며, 각각 8월 28일과 22일, 그리고 6월 25일에 법률로 제정되었다. 두 번째 개혁안은 사회보험체계(Social Insurance Systems)과 새로운 PAYGO 연금(new PAYGO pensions from the Social Insurance Institution)에 관한 법으로 구성되어 있으며, 중도-우파 연합정부에 의해 1998년 4월에 제출되어 10월 13일과 12월 18일에 각각 법률로 제정되었다.

두 번의 입법화를 통해 확정된 폴란드의 다층적 연금제도는 확정기여형 제도(defined-contribution scheme)에 기반을 두고 있다(Wiktorow, 2007: 486). 여전히 PAYG 방식을 채택한 1층(first-pillar) 연금으로 납부되는 보험료율은 12.2%였으며, 이는 사회보장기금(ZUS)에 의해 관리된다. 반면에 2층(second-pillar) 연금의 보험료율은 7.3%였으며, 사연금 회사들에 의해 운용되는 특징을 가진다. 마지막으로, 3층(third-pillar) 연금 역시 사연금 회사들에 의해 운용되지만, 이의 가입이 자발적이라는 점에서 2층 의무적 사연금제도와 차이가 있다(Czepulis-Rutkowska, 2011: 201).

그러나 새로운 연금제도의 시행 당시, 정치적 문제로서 다층적 연금제도의 세부사항에 대한 일부 논의가 아직 마무리되지 않은 상황이었다(Orenstein, 2000: 53). 또한 전산체계와 관련한 기술적인 문제로서 사회보장기금이 수백만의 계좌 정보를 사연금 기금들로 이동시키기 위해 주어진 불과 한 달이라는 시간은 충분치 않았기 때문에(Hausner, 2002: 354), 이는 새로운 연금제도의 재정에 악영향을 미칠 수밖에 없었다. 이에 대한 대응으로 차기 정부인 중도-좌파 연합정부는 연

금제도의 비용을 줄이는 동시에 연금기금들 간의 경쟁을 심화시키고 이들의 수익성을 증가시킬 수 있는 환경을 조성하기 위해 2003년 Hausner Plan을 제시하였으며, 2005년에는 조기퇴직에 관한 권리 철폐를 시도하였다. 그러나 두 개정안 모두 유권자들의 강한 반대에 부딪쳐 실현될 수 없었다. 대신에, 2004년 9월 당시 1층과 2층 연금제도의 낮은 임금 대체율을 부양하기 위한 목적으로 소위 ‘4층 연금(fourth-pillar pension)’이라는 개인은퇴계좌(IKE: individual retirement account) 제도가 시행되었다.

2008년 국제금융위기의 영향력은 연금 부문에 있어 상당한 부담을 안겨주었다. 특히, 2009년과 2010년 사이에 정부 재정적자가 심화됨에 따라, 폴란드 정부는 유럽연합의 ‘안정과 통합 프로그램(Stability and Convergence Programme)’이라는 외부적 재정제약과 헌법에 의한 내부적 재정제약에 직면하게 되었다(Guardiancich, 2013: 138). 이러한 상황에서 2007년 총선을 통해 새롭게 집권한 중도-우파 연합정부는 두 가지 핵심적인 개정을 추진하였다. 먼저, 조기퇴직 권리에 관한 지난한 논쟁을 끝내고 2008년 12월 브리징 연금(bridging pensions)을 입법화하였다.<sup>5)</sup> 노동조합의 극심한 반대와 대통령의 거부권 행사에도 불구하고, 중도-우파 연합정부와 중도-좌파 연합야당 사이의 연합은 이를 법제화하는 데 성공하였다(IPE, 2008b). 또한, 극심한 논쟁 이후 구조적 개혁을 받아들이는 대신에 일시적으로 의무적 사연금제도로 납부되는 보험료의 수준을 낮추기로 결정하였다. 즉, 2층 연금기금의 보험료율을 기존 7.3%에서 2.3%로 감소시키고, 2017년까지 3.5%로 점차 증가시킬 계획이었다(Guardiancich, 2013: 169).

---

5) 브리징 연금은 기존의 노령연금에서 조기퇴직 권리를 대체하기 위한 제도라 할 수 있다 (Chłoń-Domińczak, 2004: 273). 다층적 연금제도의 도입 이전 폴란드의 노령연금은 상당수의 연금수급자들에게 조기퇴직 권리를 부여하였다. 이들은 퇴직연령 이전에 퇴직을 하더라도, 보험료 납부의 최소기간(남자 25년, 여자 20년)을 넘긴 경우 노령연금을 수급할 수 있었다. 이는 폴란드 연금재정에 큰 부담이 되었기 때문에, 다층적 연금제도의 도입 이후 폴란드 정부는 해당 특권의 폐지를 지속적으로 시도하였다. 그러나 특정 직업군의 경우 법적 퇴직연령까지 근무하지 못하는 경우가 존재하는데, 이 경우 보험료 납부의 최소기간을 채우지 못하게 되어 연금의 수급자격을 잃게 된다. 이러한 상황에 처할 수 있는 사람들에 대한 예외적인 연금제도가 브리징 연금이다.

## 2. 헝가리의 연금제도

1980년대 후반까지 헝가리의 연금제도는 연금수급자가 지불해야 하는 보험료와 실제 지급되는 연금 사이의 연결성이 매우 부족했으며, 매년 정부 예산에 의해 연금의 수익과 지출이 충당되었다(Máté, 2004: 106). 1993년 헝가리는 ‘상호이익사회(mutual benefit societies)’라는 측면에서 자발적 연금기금(voluntary pension funds)을 도입하였으며, 세금우대조치를 통해 이에 대한 가입을 장려했다(Orenstein, 2000: 32). 그러나 자발적 연금기금의 도입만으로 헝가리 연금제도의 근본적인 재정 문제를 해결할 수는 없었다.

1990년대 중반 정부 내 다양한 개혁안의 존재는 개혁안 합의를 지연시키기는 원인이 되었다.<sup>6)</sup> 그러나 1996년 4월 재정부 장관은 복지부 장관을 만나 부분적인 적립식 체제(partly-funded system)로의 변화를 담고 있는 타협안에 합의하였고, 이후 재정부와 복지부, 그리고 의회 내 다수 정당들의 합의를 거쳐 공동의 제안이 완성되었다. 당시 의회 의석수의 72%를 점유하고 있었던 헝가리사회당과 자유민주동맹의 연합정부는 비교적 수월하게 개혁안을 통과시킬 수 있었다. 그러나 정부와 노동조합 간의 합의 도출을 위한 주요 통로였던 이익조정위원회에서의 회의는 세 차례에 걸쳐 진행이 되었는데, 이로 인해 개혁의 강도가 약화되는 결과가 나타났다(Orenstein, 2000: 38).

일련의 합의과정을 거쳐, 1997년 5월 12일 정부는 의회에 최종개혁안을 제출하였다. 6월 3일에서 15일까지 헝가리 의회에서 토론이 이루어진 이후 6월 15일 사회보장 및 사연금의 적격성 및 보험료에 관한 법(Law on Eligibility and Contributions to Social Security and Private Pensions 1997/80), 사회보장연금에 관한 법(Law on Social Security Pensions 1997/81), 그리고 사연금 및 사연금 기금에 관한 법(Law on Private Pension and Private Pension Funds 1997/82) 등 세 가지 법안이 55-58%의 지지를 받으며 통과되었다(Gál & Tarcali, 2008: 239;

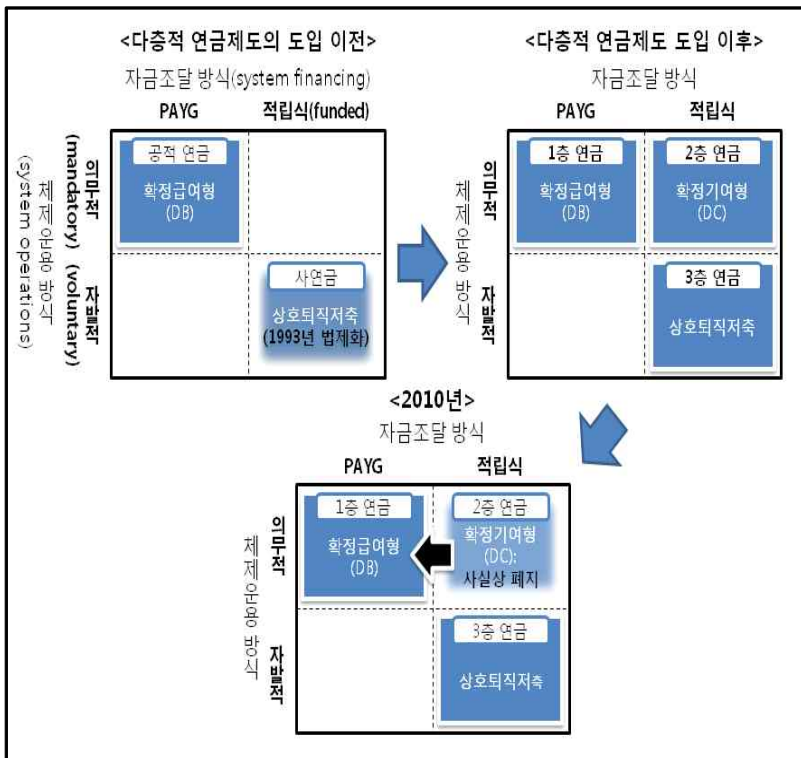
6) 재정부와 복지부, 연금보험기금의 연금개혁안에 대한 세부내용은 Orenstein (2000: 35)의 연구를 참조



Orenstein, 2000: 42).

헝가리의 다층적 연금제도에 대해 살펴보면, 다음과 같다. 먼저, 사회보장연금 제도(Social Security Pension Scheme) 혹은 국가연금제도라고 알려져 있는 1층 연금에는 모든 피고용인들이 의무적으로 가입해야 하며, 해당 보험료는 고용주와 피고용인 모두 납부해야 한다. 2층 연금의 경우 노령연금에 대한 의무적 사연금 제도로서 1층 연금의 보완적인 역할을 담당하며, 1998년 이후 노동시장에 진입한 피고용인들이 의무가입 대상이다. 마지막으로, 3층 연금은 자발적 사연금 제도로서 피고용인과 고용주 모두 보험료를 납부할 수 있다(Hirose, 2011: 172-173).

<그림 2> 헝가리의 연금제도 변화



다층적 연금제도의 도입 직후인 1998년 총선에서 이전 집권당인 헝가리사회당이 아닌 Fidesz가 승리하면서 이의 시행에 있어 차질이 불가피했다. Fidesz를 중심으로 한 중도-우파 연합정부는 연금의 부분적 민영화에 대한 반대와 함께 새로운 연금제도가 전혀 매력적이지 않게 보이기 위해 다양한 수단을 동원하였기 때문이다(Simonovits, 2009: 20-21). 이후 2002년과 2006년 총선에서 두 연합 사이의 고조된 긴장은 이들로 하여금 동일하게 대중영합주의적인(populist) 성향을 띠도록 만들었다(Guardiancich, 2013: 92; Simonovits, 2009: 23-24). 이로 인해 헝가리 연금제도의 재정적 지속성은 더욱 악화되었다. 더구나, 2006년 총선 직후 연합정부의 수상이었던 Ferenc Gyurcsány는 선거에서 이기기 위해 국가의 경제 상황에 대해 거짓말하였음을 고백하였는데(BBC News, 2006), 이는 재정적자가 당초 발표했던 GDP의 4% 수준이 아닌 11%에 육박하고 있기 때문에 당장 연금 조정(pension correction)이 요구된다는 것이었다. 이러한 조치로서 정부는 장애 인연금과 조직퇴직 프로그램의 혜택을 얻기 위한 수급조건을 보다 엄격하게 하였다(IPE, 2007). 또한, 고용주의 연금 보험료를 증가와 퇴직연금의 삭감조치가 이어졌다(Simonovits, 2009: 24).

2008년 국제금융위기의 등장은 재정적자 완화를 위한 정부의 다양한 노력들을 무력화시켰다. 이미 상당한 수준의 재정적자를 가지고 있던 헝가리는 금융위기의 영향력을 완화시킬 수 있는 재정적 여유가 존재하지 않았다(Lendvai, 2011: 197). 결국, 2010년에 치러진 총선에서 정치적 담론이 과도하게 우파 쪽으로 집중되면서 Fidesz 중심의 중도-우파 연합이 압도적인 다수를 차지하며 다시금 정권을 차지하게 되었다(Guardiancich, 2013: 93). 초국가 기구들로부터의 금융지원이 끝난 이후,<sup>7)</sup> 헝가리의 수상 Viktor Orbán은 세입징수를 위한 일련의 대책들을 발표하였다. 여기에는 의무적 사연금 기금에 대한 정부의 보험료 지원을 2011년 말까지 중단하는 계획과 해당 보험료를 국가의 연금기금으로 흡수하는 것 등

7) 2008년 국제금융위기를 지나면서, IMF는 실질적인 재정 조정(sustainable fiscal adjustment)과 연금제도 개정의 실시 등의 조건 하에 헝가리에게 재정적 지원을 제공하는 것에 동의하였다(IPE, 2008a). 유럽연합과 세계은행 역시 헝가리에 대한 긴급구제 금융을 지원하였는데, 이들 세 기구로부터의 총 지원액은 약 251억 달러였다(The Guardian, 2008).

이 포함된다(IPE, 2010b). 그러나 여기에서 그치지 않고, 국내외로부터의 많은 비판에도 불구하고 2010년 12월 헝가리 의회는 의무적 사연금의 가입자들의 예금을 정부기금으로 포함시키기 위한 법률을 통과시키기에 이르렀다(IPE, 2010d). 이는 사실상 정부의 공적 연금과 의무적 사연금, 그리고 자발적 사연금 등으로 구성되어 있는 다층적 연금제도가 폐지되었음을 의미하는 것이었다.

## IV. 폴란드와 헝가리의 연금제도 분화에 대한 영향요인 분석

### 1. 폴란드: 다층적 연금제도의 상대적 안정성

#### 1) 정치제도적 구조: 견제와 균형의 두터운 망을 가진 의회주의

연금개혁에 있어 폴란드의 의회민주주의제도는 폭넓은 합의가 반드시 선행되어야만 하는 ‘게임의 법칙(rule of game)’으로서의 역할을 수행했다고 볼 수 있다. 폴란드는 두 차례에 걸친 헌법의 개정과 선거법의 변화를 통해 통제받지 않는 이원집정부제에서 보다 안정적인 의회주의(parliamentarism)로의 전환을 이루어냈다. 이는 권한의 엄격한 분리를 통해 견제와 균형의 두터운 망을 가진, 즉 거부권 행위자가 많은, 정치제도를 구축한 것이라 볼 수 있다. 이러한 정치제도는 정책 결정자들로 하여금 정책의 일방적인 도입을 어렵게 만들고 동시에, 때때로 폭넓은 정치적 합의를 추구할 수밖에 없는 제도적 배경이 된다(Guardiancich, 2013: 135-136). 또한 거부권 행사자에 관한 연구들에 따르면, 일반적으로 거부권 행사자의 수가 많을수록 개혁을 단행할 수 있는 행정부의 역량은 감소하기 마련이다(p.17). 그러나 폴란드의 경우 가장 범정치적인, 그리고 가장 범국민적인 합의를 이끌어내야만 했던 의무적 사연금제도의 도입에 있어 이해관계자들의 반대는 거의 존재하지 않았다.

2008년 국제금융위기 이전까지 폴란드의 정치제도적 구조는 다층적 연금제도

가 이에 대한 직접적인 도전 없이 매우 ‘평화로운’ 상황 속에서 유지되는 데에 긍정적인 영향을 끼쳤다고 할 수 있다(Guardiancich, 2013: 177). 그러나 동시에 이것이 의미 있는 정책변화를 만들어내는 데에 있어 한계점으로 작용하기도 하였다. 예를 들어, 심화되는 정부의 재정적자를 안정화하기 위한 조치로서 2008년 법제화된 브리징 연금의 경우 여당과 야당 모두로부터 폭넓은 지지를 받았음에도 불구하고, 대통령의 거부권 행사로 인해 의회에서 가결된 법안이 재투표에 부쳐지는 상황이 연출되었다(IPE, 2008b).

## 2) 정치 행위자: 정치연합 간의 호혜주의

폴란드 연금개혁의 경우 다양한 행위자들이 참여하는 매우 포괄적인 과정임에도 불구하고, 행위자들 간의 갈등이나 논쟁은 사실상 거의 존재하지 않았다. 사실, 다층적 연금제도의 도입 이전까지 여러 정책변화들에 있어 이익집단의 영향력은 매우 두드러지는 편이었다. 예를 들어, 1992년 연금의 기준금액 변화에 관한 정책변화는 유권자의 상당부분을 차지하는 연금수급자들의 강력한 반대에 부딪혔으며(Bialas et al., 2001: 8), 이는 당시 해당 법안을 주도했던 우파연합 정부가 붕괴하는 데에 중요한 빌미를 제공하였다. 이후 등장한 중도-좌파 연합정부 역시 연금제도 변화의 필요성에 대해 공감했지만, 연금수급자들을 의식하여 비대중적인 결정을 내리길 주저할 수밖에 없었다(p.19). 1996년 연금제도 개정안의 경우에도 노동조합의 직접적인 반대표명은 이의 법제화를 좌절시켰다(p.25). 그러나 연금개혁을 둘러싼 논쟁은 정부부처들, 주로 재정부와 노동부에 의해 주도되는 양상을 보였다. 이들 사이의 논쟁은 이미 언론을 통해 대중들에게 알려져 있었기 때문에, 두 부처 간의 계속된 논쟁과 교착상태의 지속은 오히려 언론 및 대중의 강한 비판과 질타를 불러왔다(Kurowski, 1998; Bialas et al., 2001: 22에서 재인용). 이러한 상황은 정부로부터 관련된 모든 권한의 위임과 정치적 독립성을 제도적으로 보장받았던 전권대사의 등장으로 이어졌다.

전권기관은 폴란드의 연금개혁에 있어 매우 주요한 돌파구였다는 평가를 받고 있다(Orenstein, 2000: 48). 다층적 연금제도라는 새로운 연금개혁안의 기획과

1차 법제화는 1996년과 97년 사이에 중도-좌파 성향의 민주좌파동맹과 폴란드 농민당의 연합정부에 의해 이루어졌으며, 이의 2차 법제화와 시행은 1997년과 2001년 사이에 중도-우파 성향의 솔리대리티 선거행동과 자유연합의 연합정부에 의해 이루어졌다. 제도의 입법화가 두 번으로 나뉘어 진행되었고 각 입법화를 진행한 정부의 주체가 달랐기 때문에 자칫 연금개혁안의 세부내용에 관한 두 번째 개혁안이 의회를 통과하지 못하거나 기존의 설계에서 크게 벗어나는 입법이 이루어질 수 있었음에도 불구하고, 통과된 연금개혁안이 초기에 합의된 계획안에서 크게 벗어나지 않는 매우 이례적인 모습을 보여주었다. 이는 전권기관과 관련한 제도적 보장, 즉 연금제도의 전문가 중심으로 기관을 구성하는 것과 연금개혁에 필요한 모든 권한을 위임받은 것, 그리고 정치적 영향력으로부터 독립성을 보장받은 것 등에 기인한 것으로 판단된다. 더구나 전권기관의 지적 지도자였던 Marek Góra와 Krzysztof Pater 등이 두 연합정부 모두와 좋은 관계를 유지할 만큼 정치적 수완을 보이기도 하였다(IPE, 2005a). 전권대사는 사회보험기구나 노동부 등과 같이 개혁활동에 참여하는 다른 기구들의 활동을 조직화하거나 언론과 협력관계를 유지하는 등의 활동을 통해 최종개혁안을 도출하는 데에도 결정적인 역할을 담당하였다(Bialas et al., 2001: 27-28). 다시 말하면, 다양한 제안들을 하나의 통일된 개혁안으로 조정하고 기획하는 과정에 있어 전권기관의 설립은 행정부 내의 거부권 행사자의 수를 줄여 연금개혁 과정이 보다 신속하게 진행될 수 있도록 하였다. 해당 기관은 다층적 연금제도의 도입 이후인 1999년 4월 공식적으로 해산되었다.

1999년 중도-우파 연합정부는 노동분쟁 해결에 실패하고 연합정부 내부에 갈등이 발생하면서, 2000년 솔리대리티 선거연합만으로 이루어진 소수여당정부(minority government)로 전락하였다(Guardiancich, 2013: 142-143). 2001년 총선을 앞두고, 정치적 기반이 약해질 대로 약해진 솔리대리티 소수여당정부에 있어 노동조합과 같은 이익집단에게 명백하게 비대중적인 정책을 관철시킬만한 역량은 더 이상 존재하지 않았다. 연금개혁 이후에도 일부 세부사항에 대한 논의, 특히 브리징 연금의 도입을 둘러싼 중도-우파 연합정부와 노동조합 사이의 협상이 여전히 진행 중에 있었음에도 불구하고(Orenstein, 2000: 56), 중도-우파 연합정

부에 대한 지지 하락은 결과적으로 브리징 연금의 도입 실패로 이어졌다 (Guardiancich, 2013: 179).

2000년대 중반까지 폴란드의 연금제도는 다층적 연금제도라는 제도적 틀이 유지되는 가운데, 복지 축소를 위한 다양한 시도들이 존재하였다. 그러나 다층적 연금제도를 도입할 때와 달리, 이러한 시도들은 연금수급자 집단의 반발에 막혀 좌절되곤 하였다. 이로 인해, 폴란드 정부는 보험료 수수료와 관리 수수료에 대한 제한조치 등과 같이 주변부적인 축소밖에 추진할 수 없었다. ‘블레어식 제3의 길(Blairite Third Way)’을 주창한 차기 중도-좌파 연합정부의 두 가지 연금 축소 방안이 대표적인 예라 할 수 있다. 재정정책의 합리화를 위해 폴란드 정부는 2003년 복지비 지출의 상당한 감소를 계획한 Hausner Plan을 발표하였는데, 이는 야당뿐 아니라 집권여당 내부에서조차 반대 입장을 표명하여 더 이상 진전될 수 없었다. 또한, 나이와 상관없이 25년 이상 근속한 광부들이 가지고 있던 완전 연금(full pension)과 함께 조기 퇴직할 수 있는 권리를 제한하기 위한 개정안이 2005년 의회에 제출되었지만, 8천여 명 광부들의 극렬한 반대 시위로 인해 이 역시 무산될 수 없었다(IPE, 2005b).

급격한 축소에 대한 반대와 정부의 점진적 축소 시도는 2008년 국제금융위기 이후에 두드러지게 나타난다. 2009년과 2010년에 정부 재정적자가 악화됨에 따라 연금제도 유지에 있어 주변부적인 축소방안만으로는 한계가 존재했기 때문이다. 헝가리에서처럼 의무적 사연금으로부터 국가의 공연금으로 기금을 이전시키자는 제안이 등장하기도 하였다(IPE, 2010a). 그러나 관련된 행위자들, 특히 연금수급자들과의 대화를 통해 중도-우파 연합정부는 다층적 연금제도라는 제도의 근간을 흔들 수 있는 장기적 개혁을 받아들이는 대신에 일시적으로 의무적 사연금제도로 지급되는 보험료 수준을 낮추기로 결정하였다 (Guardiancich, 2013: 169).

### 3) 아이디어: 연금개혁에 대한 합의와 지지, 정치적 신뢰 획득

폴란드의 연금개혁 과정에서 가장 눈에 띄는 점은, 바로 연금개혁 전반에 관한

폭넓은 합의가 존재했다는 점이라 할 수 있다. 이는 정부재정과 관련한 개혁의 필요성뿐 아니라 다층적 연금제도라는 새로운 제도에 대한 합의와 지지까지도 포함한다. 앞서 살펴보았듯이, 폴란드의 정치제도는 견제와 균형의 원리에 충실한 의회민주주의제도이기 때문에 정책결정에 있어 거부점이 많은 것이 사실이다. 더구나 연금제도 개혁의 경우 여타의 정책변화에 비해 관련된 이해관계자들의 수가 결코 작지 않기 때문에, 이들 간의 합의점을 찾아내기란 경우에 따라 불가능에 가까운 일이 될 수도 있었다. 그럼에도 불구하고, 폴란드 정부는 연금개혁에 관한 폭넓은 합의를 바탕으로 다층적 연금제도를 성공적으로 도입할 수 있었다.

주요 행위자들의 이러한 합의를 이끌어낸 보다 근본적인 바탕에는 기존 연금제도와 연금개혁에 관한 국민들의 이해와 인식이 자리 잡고 있었다. 연금제도 개혁에 관한 논의의 초기 단계에서 이미 필요성에 대한 합의에도 불구하고 정당, 노동조합, 사회보험기구, 그리고 일반 연금수급자들을 포함한 관련 행위자들은 수년에 걸친 정치적 교착상태 속에서 단일한 연금개혁안을 만들어내는 데에 실패하였다. 하지만 이러한 과정 속에서 1990년대 연금제도 혹은 연금개혁과 관련된 많은 세미나와 모임들이 열렸으며, 해당 내용들은 언론을 통하여 대중들에게 소개되곤 하였다. 이러한 상황은 연금개혁에 있어 이를 주관하는 단일한 기관의 필요성, 정치로부터의 독립성 및 비당파성에 대한 강조, 그리고 전문성에 대한 강조 등에 대한 공감대가 형성되도록 만들었으며, 이미 90년대 중후반에 연금제도는 ‘정치적 코딩(political coding)’의 과도한 개입 없이 변화되어야 한다는 정치적 합의가 존재하기 시작하였다(Bialas et al., 2001: 16).

1996년 대중들은 이미 언론을 통해 연금개정안의 세부적인 내용뿐만 아니라 어떠한 정당이 이에 찬성 혹은 반대를 했는지에 관한 정보도 알 수 있었다. 심지어 Wałęsa 대통령을 포함한 정치인들의 결정에 있어 다음 선거에서 이기기 위한 정치적 의도가 중요한 기준이었다는 점까지 알려졌다(Bialas et al., 2001: 25-26). 이로 인해 연금제도 개혁은 점차 비정치적인 사안이 되었고, 1997년 총선을 앞둔 시점에서 이와 관련한 정치적 논쟁은 거의 일어나지 않았다(Bialas et al., 2001: 32). 이러한 인식이 바로 “폴란드의 연금개혁에 있어 중요한 돌파구였다고 여겨

지는(Orenstein, 2000: 48)” 전권기관의 설립과 정치적 중립성이라는 기관의 특성에 중요한 단초가 된 것이다.

두 번째 연금개혁안이 논의 중이었던 1998년에 실시된 여론조사 결과에 따르면, 대다수의 폴란드인들은 기존의 연금 제도가 불공정하고 안정적이지 못하다고 생각하였다(Bialas et al., 2001: 31).<sup>8)</sup> 그러나 다층적 연금제도라는 개혁안에 대한 긍정적 인식이 없었다면, 기존 연금제도에 대한 부정적 인식만으로 연금개혁에 관한 폭넓은 합의를 이끌어내는 것은 결코 쉽지 않았을 것이다. 첫 번째 개혁안이 법제화되기 이전인 1997년에 이루어진 설문조사에서 상당수의 국민들은 ‘다양성을 통한 보장’에 기초한 제도변화에 찬성하였다. 설문대상자의 84%가 개인계좌를 통한 축적을, 73%가 연금보험료와 연금수당 사이의 보다 긴밀한 연결성을, 그리고 68%가 적립식 체제에 대해 긍정적인 반응을 나타냈다(Chlon, 2000: 7-9, 11-12, 65).

연금개혁에 대한 범사회적 합의는 다층적 연금제도로의 제도적 변화를 이끌어냈다. 이를 도입하는 과정에서 정부의 캠페인이나 정보 공개 등은 개혁의 필요성과 정당성에 대한 범국민적 합의를 형성함에 있어 상당한 역할을 담당했는데, 이는 최종 개정안이 가결된 이후에도 계속 진행되었다. 다층적 연금제도의 시행에 앞서, 솔리대리티 선거행동과 자유연합의 연합정부는 1998년 10월부터 다양한 홍보 캠페인을 시작하였다. 1999년 2월부터는 언론 캠페인과 텔레비전 광고까지 동원하여 이를 적극적으로 홍보하였고, 3월에는 콜 센터를 설치하여 누구든지 새로운 제도에 관련된 책자를 주문하거나 간단한 문의를 할 수 있는 수단을 마련하기도 하였다(Orenstein, 2000: 57). 이의 주요 목적은 사람들로 하여금 정보에 기초하여 미래의 연금을 선택하도록 하기 위함과 동시에, 사회보험기금의 변화와 개혁 자체에 대해 긍정적인 태도를 만들어내기 위함이었다.

그러나 정부의 이러한 노력들이 연금개혁 자체에 대한 지지를 넘어 연금제도의 세부 정책에 대한 합의로까지 이어지지지는 않았다. 새로운 연금제도의 도입 직

8) 1993년에 실시된 여론조사에서도 기존 제도에 대한 국민들의 부정적 인식을 확인할 수 있다(Bialas et al., 2001: 22).



후에 이의 구체적인 안들이 다양한 이해관계자들 간에 여전히 논의 중에 있었고, 정치인들 역시 세부사항들이 보다 명확해져야 한다는 점을 지적하였다(Orenstein, 2000: 53; IPE, 1998).<sup>9)</sup> 이 때문에 2000년대 중반까지 폴란드의 연금 제도는 다층적 연금제도라는 제도적 틀이 유지되는 가운데, 추가적인 복지축소 시도들과 이의 좌절이 반복되는 모습을 보였다. 이는 제도의 거시적 변화, 즉 다층적 연금제도로의 전환으로 인한 비용은 개별 연금수급자들에게 고르게 분산되는 반면에, 다층적 연금제도의 도입 이후에 나타난 보다 미시적인 정책변화에 따른 비용은 특정 수급자집단들에게 집중되었기 때문으로 보인다. 다른 말로 하면, 전 국민을 대상으로 도입된 새로운 연금제도와 달리 다층적 연금제도 내에서의 축소 시도는 일부 국민들에게만 해당되는 변화였기 때문에, 이는 해당 유권자들에게 비난을 받을 만한 행위였던 것이다.

그럼에도 불구하고, 국가의 전반적인 재정상황과 연금개혁 자체에 대한, 그리고 이의 비정치성에 관한 합의된 인식은 다층적 연금제도가 시행되는 동안 정부의 재정상황이 급격히 악화되는 것을 막는 역할을 감당하였다. 2000년대 이루어진 총선들에서 이러한 점을 확인할 수 있다. 총선 때마다 정당들은 선거에서 표를 얻기 위해 선심성 공약을 남발할 수 있었음에도 불구하고, 연금제도는 총선에서의 핵심 쟁점이 아니었다. 또한, 2000년대 폴란드 정부는 신뢰를 획득하기 위한 보상 목적의 복지확대 시도는커녕, 지속적으로 복지 축소를 시도했다. 이의 효과를 간접적으로나마 확인할 수 있었던 기회는 2008년 국제금융위기의 시기였다. 당시 폴란드 정부는 그 동안의 복지 축소를 통해 어느 정도의 재정적 여유를 가질 수 있었고, 극심한 경기침체와 실업률의 증가에 대한 대응으로 대규모의 경기부양책을 실시할 수 있었다(Lendvai, 2011: 197).

그러나 이러한 노력에도 불구하고, 2008년 국제금융위기의 여파는 정부의 재정적자에 상당한 타격을 주었다. 이러한 상황과 맞물려 국가의 공연금을 강화하기 위한 제안이 등장하기도 했는데(IPE, 2010a), 이는 다층으로 이루어진 연금제

9) 특히 세 가지 쟁점이 존재하는데, 이는 퇴직연령의 평등화(equalization)와 사회적 특권의 제거, 그리고 조기퇴직에 관한 것이었다(Guardiancich, 2013: 162-163).

도의 틀을 위협할 수 있는 제안이었다. 그러나 다층적 연금제도의 도입 이전부터 존재해왔던 제도적 틀에 대한 범의회적인 합의를 바탕으로, 중도-우파 연합정부와 중도-좌파 연합야당은 연금수급자들과의 대화를 시도하였으며, 이를 통해 거시적 제도의 변화 대신에 2층 연금기금의 보험료 수준을 낮추는 개정안의 법제화에 힘을 모았다(IPE, 2008b).

## 2. 헝가리: 다층적 연금제도의 사실상의 폐지

### 1) 정치제도적 구조: 양당제와 제한받지 않는 강력한 행정부

헝가리의 연금개혁에 대한 제도적 요인의 영향력은 헝가리의 정치제도, 즉 정부의 형태 및 선거제도의 측면에서 살펴볼 수 있다. 헝가리는 1989년 원탁회의를 통해 의회 내에 안정적인 다수의 형성을 용이하게 하는 동시에 다수에 의한 독재는 피할 수 있는 정치제도를 받아들이게 된다. 첫 번째 총선 이후에 다수당이었던 헝가리민주포럼과 야당 다수당인 자유민주동맹은 의회의 균형을 잡아주고 행정부를 강화시켜주는 효과적 방법으로서 건설적인 불신임투표의 시행에 동의하였다(Bozóki, 1992: 69-70). 그리고 1994년 총선에서 헝가리사회당이 승리를 거둔 이후, 헝가리는 동유럽 국가들 가운데 가장 양당제에 가까운 체제를 가지게 되었다(Guardiancich, 2013: 91).

이러한 정치제도의 특성은 제도 개혁에 있어 집권당에 상당한 힘을 실어주는 동시에 상대적으로 반대당의 견제가 일정 부분 차단되기 때문에 상당히 긍정적인 요인으로 작용할 수 있다. 그러나 동시에 정책의 연속성과 정치적 합의가 사실상 실현 불가능할 정도로 정치적 경쟁의 공격성을 증가시키는 원인이 되기도 한다(Guardiancich, 2013: 92). 연금제도의 구조적 변화를 요구하는 다층적 연금제도의 도입은 의회 내에 다수의원들의 충분하고 폭넓은 지지가 없이는 달성이 불가능하기 때문에, 이는 달성되기 매우 어려운 과업이었음에 분명하다. 그러나 다층적 연금제도를 입법화함에 있어 집권당이 의회 내 의석을 안정적으로 확보하고 있는 상황에서, 헝가리의 정치제도적 요인은 연금개혁 과정에 있어 긍정적인

으로 작용할 수 있었다.

그러나 다층적 연금제도가 시행된 직후인 1998년부터 이의 부정적 측면이 나타나기 시작했다. 연금개혁안의 설계 및 입법과정에서 철저하게 배제되었던 Fidesz 중심의 보수주의 정당은 1998년 총선 이후 집권당이 되었고 입법화된 연금개혁안의 계획에 따라 시행되어야 했던 사안들에 대해 무시하거나 연기하는 등의 행태를 보였다(Simonovits, 2009: 20-21). 그리고 헝가리의 정부 특성인 제한받지 않는 강력한 행정부의 존재는 우파 연합정부의 이러한 행태에 대해 헝가리 사회당과 자유민주동맹 등과 같은 반대당이 정치적 제재를 가하기 힘든 상황이 연출된 원인이 되었음을 지적할 수 있다.

## 2) 정치 행위자: 정치연합 간의 대립과 경쟁

헝가리 연금제도의 변화과정과 관련된 국내 행위자는 정부, 정당, 노동조합 등으로 상당히 제한적이었기 때문에, 헝가리의 연금개혁은 정치엘리트와 핵심적인 이해관계자들을 중심으로 한 하향식의 정책결정이라 할 수 있다(Ferge, 1999: 237-238). 특히, 다층적 연금제도를 도입함에 있어 야당과 대중이 이에 영향력을 발휘할 수 있는 경우는 거의 없었기 때문에(Guardiancich, 2013: 110), 사실상 헝가리의 연금개혁 과정은 주로 연합정부 내에 존재하는 차이점을 해결하는 데에 집중되었다(Orenstein, 2000: 38).

헝가리 정부가 단이관 연금개혁안을 1996년 4월 한 달 사이에 마련하겠다고 마감시한을 정한 것은 1998년 5월로 예정되어있던 다음 총선의 일정 때문이라 할 수 있다. 이 때문에, 당시의 중도-좌파 연합정부는 1998년 1월까지 개혁을 단행하고자 하였다(Orenstein, 2000: 37). 연금개혁안의 입법과정에는 당시 연합정부를 구성하였던 헝가리사회당과 자유민주동맹이 참여하였지만, 정작 이 과정의 핵심은 헝가리사회당 내부에 존재했던 자유주의 성향을 가진 파벌과 다소 좌파적 성향을 가진 파벌 사이의 분열을 통합하는 것이었다(Guardiancich, 2013: 111). 이러한 정부 내부의 분열은 사회집단들과의 협상과정이 진행됨에 따라 전국노동조합연합의 영향력이 점차 증가하게 되는 원인이 되었다(Orenstein, 2000:

38).<sup>10)</sup> 세 차례에 걸친 이익조정위원회를 통하여 전국노동조합연합은 자신들의 이해관계를 다소 반영할 수 있었다(p.41-42). 한편, 연금개혁을 위한 정부의 실무진과 사회집단 간의 만남은 다소 편향된 측면을 보이기도 하는데, 이는 정부가 이익집단의 잠재적인 반대를 의식했다는 것을 나타낸다고 할 수 있다(p.40).

중도-좌파 연합의 주요 반대당인 Fidesz 의원들 대부분은 연금개혁안에 대해 반대의견을 표명하였다. 이로 인해 연금개혁안의 입법과정에서 야당은 배제되었다. 그러나 이들과 여타 사회집단들의 참여가 배제되었음에도 불구하고, 헝가리 정부는 연금개혁을 일괄적으로 처리할 수 있었다. 연금개혁안의 법제화가 거의 자동적으로 이루어질 수 있었던 것은 당시 집권당이 의회 의석수의 72%를 점유하고 있었기 때문이다(Simonovits, 2009: 15). 이러한 측면에서 1997년 6월 법제화된 최종 연금개혁안은 이해관계를 가진 몇몇 압력단체들 사이에서의 타협이었으며(Simonovits, 2009: 17), 상당히 폐쇄적이고 엘리트 중심의 정책결정과정이었다고 평할 수 있다(Ferge, 2003: 13).

1998년 처음 시행된 다층적 연금제도 하에 의무적 사연금과 자발적 사연금은 반년도 채 지나지 않은 시점에서 상당한 성장세를 보였다(IPE, 1999). 그러나 1998년 총선 이후 Fidesz가 집권하게 되면서, 새로운 연금제도의 시행에 차질이 불가피했다. Fidesz를 중심으로 한 중도-우파 성향의 보수주의 정권은 다층적 연금제도가 유권자들에게 매력적이지 않게 보이기 위해 다양한 수단을 동원하였다(Simonovits, 2009: 20). 예를 들어, 이의 시행 이후 2층 연금제도로의 가입은 의무적인 사항이었음에도 불구하고, 1층 연금제도로 돌아갈 수 있는 통로를 2002년까지 열어두었다. 이러한 상황은 2층 연금제도가 안정화되지 못하고 위축될 수밖에 없는 원인을 제공했음과 동시에 다층적 연금제도의 도입을 통해 완화하고자 했던 1층 연금제도의 재정적자를 더욱 악화시킴으로써, 다층적 연금제도 자체에 큰 위협이 되었다.

점차 심화되는 정치적 경쟁과 갈등 속에서 헝가리 정부가 건전한 연금재정의

10) 헝가리사회당의 분열과 전국노동조합연합의 영향력 증가가 상호 연관되어 있는 배경은 사회주의 정당의 대표와의 강한 유대관계, 즉 사회당의 좌파적 성향을 가진 파벌이 전국노동조합연합의 리더십에 의해 대표되기 때문이다(Guardiancich, 2013: 111).

달성이라는 목표를 추구하기란 여간 어려운 일이 아니었다(Simonovits, 2009: 23). 특히, 2002년 총선을 전후로, 보수주의 진영과 중도-좌파 진영 모두에서 대중영합주의적인 성향이 나타났다(Guardiancich, 2013: 92). 다층적 연금제도에 비판적이었던 보수주의 정권마저도 총선거가 다가오자 연금수급자들에게 앞선 결손액을 일부 보상하고, 복지수당에 있어 물가연동제의 기준보다 더 높은 증가율을 적용하였다. 해당 총선에서 간발의 차이로 승리를 거둔 헝가리사회당과 자유민주동맹의 연합 역시 이전의 손실에 대한 보상, ‘13월 연금’의 도입, 그리고 미망인연금 수당의 증가 등과 같이 선심성 정책들을 펼쳤다. 이러한 정책들은 분명 유권자들에게 환영받을만한 정책임에 틀림없지만, 이는 “단지 선거에서 이기기 위한 활동에 불과”했다(IPE, 2006a). 왜냐하면 재정조정과 지속적인 경제성장을 달성하기 위해 정부의 재정지출이 제한되어야 했음에도 불구하고, 일련의 조치들은 결코 연금제도의 재정적 안정성에 도움이 되지 않았기 때문이다.<sup>11)</sup> 그러나 2006년 총선에서 두 연합이 보여준 정치경쟁 구도는 2002년과 비교했을 때 완화되기는커녕 보다 심화되고 공격적인 모습으로 나타났다. Fidesz 중심의 보수주의 연합은 선거에서의 승리를 위해 여전히 대중영합주의적 모습을 보여주었고, 고용주의 보험료율을 대폭 감소시키고 소위 ‘14월 연금’을 새롭게 도입하는 등의 실현 불가능한 공약들을 남발하였다(Simonovits, 2009: 23-24).

2006년 스캔들로 인한 헝가리 사회당에 대한 불신과 2008년 국제금융위기로 인한 경제침체는 정치적 담론이 우파로 과도하게 집중되는 현상으로 나타났으며, 이는 결국 2010년 총선에서 Fidesz의 압도적인 승리로 이어졌다(Guardiancich, 2013: 93). 우파연합 정부는 의회 내 압도적인 다수를 바탕으로 하여 2010년 10월 의무적 사연금으로의 보험료 지급 중단을 추진하였다. 헝가리 연금기금협회의 사무총장인 Ilona Juhász는 이에 대해 1950년대를 연상시키는 일종의 국유화 조치라고 비난하였고, 주요 사기금들은 국가들 대상으로 법적 조치를 취할 것을 고려하였다. 그러나 이들의 노력은 Fidesz의 입법 의지를 결코 뒤집

11) 일례로, 2002년의 급격한 재정확대로 당시 정부의 재정적자가 GDP의 9%에 육박하기도 하였다.

지 못하였다. 오히려 헝가리 정부는 12월 ‘연금기금의 자유로운 선택에 관한 법’을 통해 사실상의 의무적 사연금제도의 폐지를 입법화하기에 이르렀다.

다층적 연금제도의 도입 이후, 국내적 행위자들의 상호작용은 주로 두 정치연합 사이에서만 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 왜냐하면 1997년 연금개혁 과정에서 상당한 영향력을 행사했던 노동조합은 헝가리사회당과 상호 연관이 되어 있었기 때문에, 이들의 영향력은 중도-좌파 연합이 정권을 차지하고 있을 때에만 유효할 수 있었다. Fidesz가 집권당이었던 1998-2002년과 2010년 이후의 시기 모두에서 동일하게 노동조합에 대한 정부의 적대적인 입장이 관찰되고 있다 (Guardiancich, 2013: 99-100).

### 3) 아이디어: 연금개혁에 대한 합의 부재와 정치적 비난 회피

헝가리에서 연금제도의 부분적 민영화 시도는 유권자들에게 여전히 비대증적인 결정으로 남아있었다. 이것은 단순히 연금개혁의 추진과정에서 다양한 사회집단 혹은 시민들의 참여가 제한되었기 때문만은 아니다. 그보다는 헝가리 정부가 굳이 다층적 연금제도에 대한 공공의 충분한 이해와 합의를 추구하지 않았기 때문이다. 정부부처 간의 합의된 연금개혁안이 의회 내 폭넓은 지지를 얻은 이후에, 정부 실무진은 해당 개혁안에 회의적인 이익집단들을 설득하기 위해 공개 토론회를 실시하였다. 그러나 헝가리 정부가 이에 할애한 기간은 단지 5주에 불과했으며, 토론회 가운데 비판을 개진할 수 있는 절차 또한 마련되지 않았다. 더구나 연금개혁안이 의회를 통과한 1997년 6월이 될 때까지도 이에 대한 정보를 제공하기 위한 어떠한 캠페인도 조직되지 않았다. 이는 곧 다층적 연금제도에 관한 인식의 부족으로 이어졌다. 헝가리의 여론조사기관인 Szonda Ipsos가 1997년 5월에 실시한 조사결과에 따르면, 헝가리 도시거주자의 45%가 연금개혁에 대해 전혀 들은 바가 없다고 답하였으며, 오직 20%만이 연금개혁안의 구조적 특성에 대해 알고 있다고 답하였다(Guardiancich, 2013: 110-111).

다층적 연금제도가 도입된 이후에야, 비로소 연금개혁에 관한 홍보 캠페인이 진행되었다. 그러나 이마저도 개혁의 정당성을 높이기 위한 정치적 목적으로 활

용되었다. 이의 주요 목적은, 공적 연금과 사적 연금 사이에 불균형적인 인식을 만들어 정부의 퇴직연금 제공에 대한 불신을 조장하려는 것이었다(Ferge, 1999: 239-240). 특히 새롭게 도입되는 다층적 연금제도의 상당부분이 이전의 체제에 기초하고 있었음에도 불구하고, 홍보 캠페인에서 사용된 “구(舊)연금제도가 물러나다(the old pension system retires)”라는 구호는 자기모순적이었다고 할 수 있다. 다른 말로 하면, 합법적인 연금 제공자로서의 국가를 거부하는 ‘부정적 합의(negative consensus)’를 만들어냈다고 할 수 있다(Guardiancich, 2013: 111).

1998년 총선에서 승리한 보수주의 정권 역시 연금개혁에 대한 반대 입장에서 있었음에도 불구하고,<sup>12)</sup> 의무적 사연금제도를 무효화하는 등의 적극적이고 직접적인 반대활동은 하지 않았다(Simonovits, 2009: 20). 이것은 이전의 중도-좌파 연합정부가 구체제에 대한 부정적 합의를 형성했었다는 사실에 상당 부분 기인한 것으로 볼 수 있다. 그러나 연금개혁 이전의 연금제도에 대한 부정적 인식만으로 새로운 연금제도가 의도한 바를 지속적으로 추구해나가기에는 역부족이었다. 2002년과 2006년 총선에서 연금제도는 정치적 대중영합주의의 대표적인 수단으로 사용되었다. 헝가리의 재정상황이 더욱 악화되고 있었음에도 불구하고, 대중들의 표심은 다양한 선심성 공약들에 좌지우지되었다(Simonovits, 2009: 21-24). 1997년 다층적 연금제도의 도입을 주도했던 헝가리사회당과 자유민주동맹의 연합이 2002년 총선에서 다시 승리를 거두었지만, 4년이라는 집권기간 동안 헝가리가 처해있는 재정상황과 다층적 연금제도의 필요성에 관한 정보를 소개하고자 한 정부의 노력은 사실상 존재하지 않았다.

2006년 총선을 앞두고, Fidesz는 2006년 6월부터 고용주가 건강기금 및 연금 기금에 내야 하는 보험료율을 29%에서 19%로 낮추고, ‘14월 연금’을 새롭게 도입하겠다는 등의 완전히 무책임한 계획들을 발표했다(Simonovits, 2009: 23-24).

12) 의회 내 압도적인 의석 점유율을 바탕으로 연금개혁을 이뤄낸 헝가리사회당과 자유민주동맹의 연합정부는 이듬해 열린 총선에서 패배하게 되는데, 이는 결코 그들의 자유주의적 정책, 즉 연금의 부분적 민영화 때문이 아니었다. 앞선 분석에서 다루었듯이, 연금개혁에 대한 대중의 인지 자체가 부족했기 때문에 이는 선거의 당락을 결정하는 주요 사안이 아니었고, 오히려 헝가리사회당 내부의 부패와 정치 스캔들 때문이었다(Guardiancich, 2013: 92).

이와 달리, 헝가리사회당과 자유민주동맹의 연합정부는 2005년 말에 건강기금 및 연금기금의 재정적자가 GDP의 4% 수준에 도달했기 때문에, 이들 기금으로의 보험료를 2007년과 2009년 사이에 5% 삭감하겠다는 계획을 발표하였다. 그러나 2006년 총선에서 다시 승리를 거두고 나서야, 중도-좌파 연합정부의 수상인 Ferenc Gyurcsány는 연설을 통해 이전 정부가 선거에서 이기기 위해 국가의 경제상황에 대해 거짓말하였음을 고백하였다(BBC News, 2006). 즉, 재정적자가 당초 발표했던 GDP의 4% 수준이 아닌 11%에 육박하고 있기 때문에 당장의 연금조정이 요구되었던 것이었다. 이는 국가의 재정상황이나 연금제도에 대한 이해와 공감을 가져오기보다 오히려 대중들의 분노만을 낳았다. 이러한 상황에서 전(前) 재정부 장관인 Lajos Bokro는 연금을 비정치화(depoliticise)해야 한다고 지적하기도 하였다(IPE, 2006b).

이후에 시행된 정부의 다양한 개정안들에도 불구하고, 2008년의 위기는 다층적 연금제도의 유지를 더욱 힘겹게 만들었다. 세계금융기관들로부터 지원금을 받는 동안에는 연금제도의 재정적 현실화에 힘을 쏟는 듯 했지만, 2010년 총선을 통해 재집권하게 된 Viktor Orbán의 보수주의 정권은 결국 의무적 사연금제도의 사실상의 폐지를 추진하였다. 여론조사 결과에 따르면 2층 연금제도의 가입자들 가운데 오직 30%만이 국가의 연금제도로 돌아갈 것이라고 답하였음에도 불구하고(IPE, 2010c), 2010년 12월 헝가리 의회는 관련 법안을 최종 통과시켰다. 헝가리는 다층적 연금제도를 유지시킬 수 있는 기회들, 예를 들어 국제금융기구들의 원조 등이 존재했음에도 불구하고, 다층적 연금제도에 대한 합의가 부재한 상황에서 이를 지속시킬만한 동인은 존재하지 않았다.

### 3. 소결론

폴란드와 헝가리의 다층적 연금제도 도입과 이후 과정에 영향을 미친 요인들에 대한 본 연구의 분석결과를 요약하면, 다음과 같다. 먼저, 폴란드의 경우 다층적 연금제도가 도입되기 이전 시기에 정치제도적 요인과 행위자 요인은 함께 맞물려서 새로운 연금개혁안을 추진함에 있어 핵심적인 역할을 담당한 것으로 보



인다. 연금개혁과정 전반을 담당하였던 ‘사회보장개혁을 위한 전권기관’을 설치함과 동시에, 이 기관에 관련된 권한 모두를 위임하고 정치로부터의 독립성을 보장하여 연금개혁을 추진할 수 있도록 힘을 실어주었다. 그러나 거부점이 많은 폴란드의 의회민주주의제도의 특성에도 불구하고, 다층적 연금제도가 정치적 갈등 없이 도입될 수 있었던 원인은 오히려 아이디어 요인에서 찾을 수 있다. 전권기관이 정치로부터 독립된 기관으로 설립되고 연금개혁과 관련한 정치적 논쟁이 거의 존재하지 않을 수 있었던 것은 연금개혁에 관한 범의회적인, 그리고 범국민적인 합의가 존재했기 때문이다.

그러나 다층적 연금제도가 도입된 이후에 정부의 재정적자 완화를 위한 여러 시도들이 종종 노동조합과 같은 이해관계자들의 극심한 반대로 인해 거부되는 상황이 나타나기도 하였다. 이는 다층적 연금제도로의 전환으로 인한 비용은 개별 연금수급자들에게 고르게 분산되는 반면에, 이후에 보다 미시적인 수준의 정책변화에 따른 비용은 특정 집단들에게 집중되었기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 연금개혁 이전 시기에 형성되었던 합의, 즉 다층적 연금제도의 안정적 운영의 필요성과 재정적자 위기에 대한 인식은 정치적 성향과 상관없이 폴란드 정부와 정당들로 하여금 지속적으로 점진적인 방식의 복지 축소를 통한 재정 안정을 추구하도록 이끌었다. 이는 결국 초국가적 경제침체로 인한 국가재정 악화 속에서도 기존의 제도를 유지할 수 있는 환경을 제공해주었다.

헝가리의 경우, 다층적 연금제도의 도입 당시 의회 내에 압도적인 좌석점유율을 보였던 중도-좌파 연합정부는 Fidesz 등과 같은 반대 야당의 참여를 배제한 채로 새로운 연금개혁안의 도입을 추진하였다. 이는 헝가리의 정치제도적 구조가 강한 정치적 경쟁이 나타날 수 있는 대신에 정책적 안정성을 보장하는 양당제적 의회민주주의제도였기 때문에 가능한 일이었다. 이 과정에 참여한 행위자는 집권당과 일부 이해관계자들뿐이었기 때문에, 당시 헝가리 정부는 새로운 제도의 필요성과 효과성에 대한 폭넓은 합의를 추구하지 않았다. 국민들은 물론 야당 정치인들에게도 관련된 정보를 공개하거나 이에 대한 의견을 수렴하는 등의 시도가 매우 미진했으며, 오히려 비난을 회피하기 위한 다양한 시도들만이 존재하였다.

〈표 1〉 폴란드와 헝가리의 연금제도 분화과정에 관한 분석결과

	폴란드	헝가리
정치제도적 구조	- 견제와 균형의 원리에 입각한 의회 민주주의	- 양당제와 강력한 행정부
1990년대		
아이디어	- 연금개혁의 필요성과 다층적 연금제도안에 대한 인식 공유 - 연금개혁 과정의 비정치화에 대한 합의	- 연금개혁의 필요성과 다층적 연금제도안에 대한 이해 및 합의의 부재
정치행위자	- 정치적 논쟁 자제 - 연금개혁을 전담하는 전권기관 설립(정치적 독립성 보장)	- 의회 내 압도적인 의석 점유율 - 연금개혁과정에서 야당 및 다양한 사회집단의 배제
연금제도의 변화	- 다층적 연금제도 도입('99년)	- 다층적 연금제도 도입('98년)
2000년대		
아이디어	- 연금재정의 안정화에 대한 인식과 다층적 연금제도에 대한 지지	- 연금개혁과 다층적 연금제도에 대한 합의의 부재
정치행위자	- 정치연합 간의 호혜주의 - 정권 교체와 상관없이 재정적자 완화를 위한 지속적인 복지 축소의 시도	- 정치연합 간의 대립과 경쟁 - 총선 때마다 나타나는 대중영합주의적 정책들 (재정적자의 심화)
연금제도의 변화	- 다층적 연금제도의 유지 - 다층적 연금제도의 틀 안에서 정부 보험료의 축소	- 다층적 연금제도의 사실상의 폐지 - 2층 연금제도의 예금을 1층 연금으로 모두 흡수

다층적 연금제도가 도입된 이후에 헝가리의 연금제도는 상당한 정책변동에 시달리게 되는데, 이는 연금개혁에 관한 합의된 인식의 부족에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 정당과 이익집단, 그리고 연금수급자들까지 연금개혁 전반에 대한, 그리고 헝가리의 재정상황에 대한 이해와 합의된 인식이 부족했다. 이 때문에, 총선 때마다 정치인들은 표를 얻기 위한 선심성 공약들을 남발했으며, 이는 정부의 재정적자를 더욱 악화시켰다. 그래서 헝가리 정부에게 있어 2008년 국제금융 위기로 인한 심화된 경기침체와 고실업 문제를 다루기 위한 재정적 여유가 더 이상 존재하지 않았다. 국제금융기구들이 다층적 연금제도의 안정을 위한 재정적 지원을 했음에도 불구하고, 정작 다층적 연금제도에 대한 합의가 부재한 상황에서 2010년 총선에서 당선된 Fidesz 정권은 기존 다층적 연금제도의 근간을 흔드는, 사실상 이를 폐지하는 결정을 내리게 된 것이다.

이상의 분석결과를 정리해보면, 폴란드와 헝가리의 다층적 연금제도의 도입과 지속성에 있어 정치제도적 요인과 행위자 요인은 중요한 역할을 담당했음에도 불구하고, 2010년 이후에 명확하게 나타난 두 국가의 연금제도 분화현상은 아이디어 요인에서 기인한 것으로 볼 수 있다. 폴란드의 경우 연금개혁 이전부터 존재해왔던 연금개혁에 관한 폭넓은 합의가 개혁 이후에도 이어지면서, 다층적 연금제도라는 제도적 틀을 유지하는 데에 결정적인 역할을 담당하였다. 그러나 헝가리의 경우 이에 관한 합의 부재의 상황은 재정적 위기상황에서 헝가리 정부, 특히 다층적 연금제도 도입 당시에 배제되었던 Fidesz 정부에게 굳이 이를 유지시킬 만한 어떠한 유인도 제공할 수 없었다.

## V. 결론 및 함의

폴란드와 헝가리는 1990년대 후반 다층적 연금제도로의 개혁을 시도하였다. 그러나 10여 년이 흐른 2010년 두 국가의 연금제도는 전혀 다른 경로를 보여주었다. 본 연구는 New Politics 논의를 기초로 하여 정치제도적 구조와 정치 행위자 간의 상호작용을 설명하였고, 아이디어 요인에 대한 추가적인 검토를 통해 연금개혁을 둘러싼 아이디어, 즉 합의와 지지의 존재가 이러한 차이를 가져온 보다 근원적인 원인임을 분석하였다.

이러한 분석 하에서 본 연구는 두 가지 함의를 가질 것으로 기대된다. 첫째는 이론적 함의로서, 동유럽 국가들의 복지축소 현상을 설명함에 있어 기존에 서구 국가들의 복지 축소 현상을 설명해왔던 New Politics 논의가 가지는 이론적 한계점을 보여주었다는 점이다. New Politics 논의는 이를 제도와 행위자 중심으로 이해하였다. 동유럽 연금개혁에 관한 다양한 연구들 역시 세계화나 초국가적 행위자들에 집중했던 몇몇 연구들을 제외하고는, 대체로 이러한 측면을 강조하는 모습을 보였으며, 2010년 이후의 분화과정에 관한 연구들에 있어서도 크게 다르지 않았다. 연금개혁이라는 제도 변화에 둘러싼, 그리고 행위자들의 정책선호나 행동양식에 영향을 미칠 수 있는 아이디어의 존재는 자칫 간과하기 쉬운 요인일

수 있다. 그러나 본 연구는 폴란드와 헝가리, 즉 동유럽 복지체제에서 나타나는 연금제도의 변화과정을 설명함에 있어 이를 둘러싼 아이디어가 어떠한 역할을 담당했는지를 조명하였다는 측면에서 의의가 있다고 하겠다.

둘째는 정책적 함의로서, 앞선 언급한 아이디어에 대한 강조와 닿아있다. 본 연구는 폴란드와 헝가리의 연금제도 분화과정을 설명하기 위해 다층적 연금제도의 도입과 함께 제도의 정치적 지속성은 어떠한지, 그리고 어떠한 요인이 이에 영향을 미친 것인지에 대해서도 다루고 있다. 분석의 결과에서도 살펴보았듯이, 기존의 연금제도에 대한 평가와 제도개혁의 필요성에 대한 인식, 그리고 새로운 제도의 필요성과 적실성에 대한 인식 등과 같은 아이디어는 제도가 법제화되는 것에만 영향을 미치는 것이 아니라 시행이 된 이후의 과정에도 상당한 영향을 미쳤다. 실제 제도 혹은 정책의 변화를 고려함에 있어 중요한 것은 단순히 특정 정책을 도입할 수 있는지에 관한 물음이 아니라 해당 정책이 ‘성공적으로’ 도입될 수 있는지, 그리고 계속해서 성공적으로 ‘지속’될 수 있는지에 관한 물음일 것이다. 이러한 측면에서 본 연구의 결과는 특정 정책의 변화를 시도함에 있어 정책의 형성 단계에서 정부 행위자, 관련된 이해관계자들, 그리고 일반 시민들까지 해당 정책에 관한 합의된 인식이 존재할 때 정책의 도입뿐 아니라 정책의 지속성까지 성공적일 수 있음을 보여준다고 할 수 있다.

한편, 본 연구는 동유럽 연금제도의 분화과정에 대해 분석하기 위해 1990년대 후반부터 2010년까지의 기간 동안 폴란드와 헝가리에서 나타난 연금제도의 변화과정을 분석대상으로 삼았다. 그러나 2010년 이후에 진행되고 있는 동유럽 국가들, 예를 들어 폴란드와 체코, 그리고 루마니아 등의 연금제도 변화 시도는 이후의 추가적인 논의를 요구하고 있다. 특히, 2013년 폴란드 정부는 의무적 사연금제도로 인해 증가하고 있는 공공 부채에 대한 대응으로서 이의 부분적 국유화 정책을 제안하였다.<sup>13)</sup> 이의 주요 골자는 2층 연금제도의 자산 가운데 51.1%를 1층 연금제도로의 이전하는 조치가 포함된다. 다층적 연금제도라는 제도적 틀은

13) 2014년 1월 폴란드 대통령 Bronislaw Komorowski는 의회를 통과한 해당 법안을 최종적으로 승인하였다(IPE, 2014a). 한편, 2013년 폴란드의 공공 부채는 GDP 대비 58%에 이를 것으로 예상된다.

유지되지만, 2층 연금제도의 지속성에 상당한 압력으로 작용할 것으로 여겨진다. 그러나 폴란드 최대의 고용주 단체인 Lewiatan은 새로운 법안이 헌법을 위반하였는지 여부에 대한 심사를 폴란드 헌법재판소에 청구해놓은 상황이다(IPE, 2013b). 이 때문에, 폴란드의 다층적 연금제도 변화와 이를 둘러싼 정치제도와 정치 행위자, 그리고 아이디어 간의 상호작용에 대한 분석은 추후의 연구과제로서 논의되어야 할 것이다.

## ■ 참고문헌

- 이은구·하연섭·최건영. 1997. “체제 전환 과정에 있어 노동조합의 역할 유형에 관한 비교연구: 폴란드, 헝가리, 체코” 《한국정치학회보》 31(1): 297-322.
- 정홍모. 2007. “체제전환국의 복지체제: 체코, 헝가리, 폴란드를 중심으로.” 《한독사회과학논총》 17(1): 71-99.
- Béland, D. 2005. “Ideas and social policy: an institutionalist perspective.” *Social Policy & Administration* 39(1): 1-18.
- Bialas, J. P., A. Chłoń-Domińczak, and A. Ruzik. 2001. *Pension reform in Poland, public participation and the pension policy process: the citizen and pension reform*. PEN-REF project, The International Centre for Comparative Research in the Social Sciences (ICCR).
- Bozóki, A. 1992. “Political transition and constitutional change in Hungary.” In A. Bozóki, A. Kőrösenyi and G. Schöpflin. (eds.). *Post-communist transition: emerging pluralism in Hungary*. New York: St. Martin's Press.
- Chlon, A. 2000. “Pension reform and public information in Poland.” Pension Reform Primer series, Social Protection Discussion Paper. 0019.
- Chłoń-Domińczak, A. 2004. “Pension reform in Poland.” In E. Burgeat (ed.). *Reforming public pensions: sharing the experiences of transition and OECD countries*. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 263-282.
- Cox, R. H. 2001. “The social construction of an imperative: why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany.” *World Politics* 53(3): 463-498.
- Czepulis-Rutkowska, Z. 2011. “Poland.” In K. Hirose (ed.). *Pension reform in Central and Eastern*

- Europe: in times of crisis, austerity and beyond*. International Labor Organization (ILO). 199-228.
- Deacon, B. 1992. "Eastern european welfare: past, present and future in comparative context." In B. Deacon (ed.) *The new Eastern Europe: social policy past, present and future*. London: Saga Publication.
- Esping-Andersen, G. 1996. "After the golden age? welfare state dilemmas in a global economy." In G. Esping-Andersen (ed.). *Welfare states in transition: national adaptations in global economies*. London: Saga Publications. 1-31.
- Ferge, Z. 1999. "The politics of the Hungarian pension reform." In K. Müller, A. Ryll and H. Wagener (eds.). *Transformation of social security: pensions in Central-Eastern Europe*. Heidelberg: Physica Verlag. 231-246.
- \_\_\_\_\_. 2003. "The actors in Hungarian pension reform." In J. M. Kovacs (ed.). *Small transformations: the politics of welfare reform - east and west*. Münster: LIT. 131-155.
- Fultz, E. 2012. "The retrenchment of second-tier pensions in Hungary and Poland: a precautionary tale." *International Social Security Review* 65(3): 1-25.
- Gál, R. I. and G. Tarcali 2003. "Pension reform and intergenerational redistribution in Hungary." *The (Japanese) Economic Review* 54(3): 237-247.
- George, A. L. and T. J. McKeown. 1985. "Case studies and theories of organizational decision making." *Advances in Information Processing in Organizations* 2: 21-58.
- Giger, N. and M. Nelson. 2011. "The electoral consequences of welfare state retrenchment: blame avoidance or credit claiming in the era of permanent austerity?" *European Journal of Political Research* 50(1): 1-23.
- Green-Pedersen, C. 2002. *The politics of justification: party competition and welfare-state retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Guardiancich, I. 2013. *Pension reforms in Central, Eastern and Southeastern Europe: from post-socialist transition to the Global Financial Crisis*. New York: Routledge.
- Hausner, J. 2002. "Poland: security through diversity." In M. Feldstein and H. Siebert (eds.). *Social security pension reform in Europe*. Chicago: University of Chicago Press. 349-364.
- Hering, M. 2008. "Welfare state restructuring without grand coalitions: the role of informal cooperation in blame avoidance." *German Politics* 17(2): 165-183.

- Hirose, K. 2011. "Hungary." In K. Hirose (ed.). *Pension reform in Central and Eastern Europe: in times of crisis, austerity and beyond*. International Labor Organization (ILO). 171-197.
- Hood, C. 2002. "The risk game and the blame game." *Government and Opposition* 37(1): 15-37.
- Lendvai, N. 2011. "EU integration and post-communist welfare: catch-up convergence before and after the economic Crisis." In I. E. Vural (ed.). *Converging Europe: transformation of social policy in the enlarged European Union and in Turkey*. Surrey: Ashgate Publishing, Ltd. 181-203.
- Levy, J. D. 1999. "Vice into virtue? progressive politics and welfare reform in Continental Europe." *Politics and Society* 27(2): 239-274.
- Lieberson, S. 1994. "More on the uneasy case for using Mill-type methods in small-n comparative studies." *Social Forces* 72(4): 1225-1237.
- Lijphart, A. 1971. "Comparative politics and comparative method." *American Political Science Review* 65: 682-693.
- Mahoney, J. 2003. "Strategies of causal assessment in comparative historical analysis." In J. Mahoney & D. Rueschmeyer (eds.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press. 337-372.
- Mahoney, J. and D. Rueschmeyer. 2003. "Comparative-historical analysis: achievements and agendas." In J. Mahoney and D. Rueschmeyer (eds.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press. 3-38.
- Máté, L. 2004. "The collection of pension contributions in Hungary." In E. Fultz and T. Stanovnik (eds.). *The collection of pension contributions: trends, issues, and problems*. International Labour Office. 105-154.
- Müller, K. 1999. *The political economy of pension reform in Central-Eastern Europe: studies in comparative economic systems*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Orenstein, M. A. 2000. "How politics and institutions affect pension reform in three post-communist countries." World Bank Policy Research Working Paper. 1-84.
- Pal, L. A. and R. K. Weaver 2003. "Conclusion." In L. A. Pal and R. K. Weaver. (eds.). *The government taketh away: the politics of pain in the United States and Canada*. Washington D.C.: Georgetown University Press. 293-328.
- Palier, B. 2006. "Beyond retrenchment: four problems in current welfare state research and one suggestion how to overcome them." In C. Pierson and F. G. Castles (eds.). *The*

*welfare state reader*. Cambridge: Polity Press. 358-374.

- Pierson, P. 1994. *Dismantling the welfare state? reagan, thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press. 박시중 역. 2006. 《복지국가는 해체되는가?》. 성균관대학교출판부.
- \_\_\_\_\_. 1996. "The new politics of the welfare state." *World Politics* 48(2): 143-179.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity." *Journal of European Public Policy* 5(4): 539-560.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Investing the welfare state at century's end." In P. Pierson (ed.). *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press. 1-14.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies." *Revue française de sociologie* 43(2): 369-406.
- Ross, F. 2000. "Beyond left and right: the new partisan politics of welfare." *Governance* 13(2): 155-183.
- Schmidt, V. A. 2003. "How, where and when does discourse matter in small states' welfare state adjustment?" *New Political Economy* 8(1): 127-146.
- Simonovits, A. 2009. "Hungarian pension system and its reform." Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences: Discussion Papers 8.
- Starke, P. 2006. "The politics of welfare state retrenchment: a literature review." *Social Policy & Administration* 40(1): 104-120.
- Weaver, R. K. 1986. "The politics of blame avoidance." *Journal of Public Policy* 6(04): 371-398.
- Wiktorow, A. 2007. "Pension reform in Poland." *The Geneva Papers on Risk and Insurance - Issues and Practice* 32(4): 483-493.

<기타>

- BBC News. 2006. "We lied to win, says Hungary PM." (September 18)
- IPE. 1998. "Polish pension reforms 'almost there'." (December)
- \_\_\_\_\_. 1999. "Hungarian state scheme enjoys healthy numbers." (January)
- \_\_\_\_\_. 2001. "Poland and Hungary test investors' nerves." (March)
- \_\_\_\_\_. 2005a. "Poles back to pension basics." (January)
- \_\_\_\_\_. 2005b. "Sejm debates pensions after miners' demonstration." (July 29)
- \_\_\_\_\_. 2006a. "Conflicting priorities." (March)



- \_\_\_\_\_. 2006b. "Planned Hungarian first pillar reforms "insufficient"." (September 8)
- \_\_\_\_\_. 2007. "Hungary to cut pension benefits." (July 27)
- \_\_\_\_\_. 2008a. "IMF's rescue plan demands Hungarian pension cuts." (November 7)
- \_\_\_\_\_. 2008b. "Presidential veto overruled." (December 23)
- \_\_\_\_\_. 2010a. "Chamber of Pension Funds says Polish transfer 'off the table.'" (August 31)
- \_\_\_\_\_. 2010b. "Hungary suspends payments into second pillar in 'hidden nationalisation!'" (October 14)
- \_\_\_\_\_. 2010c. "'Nightmare' in Hungary as government nationalises pension funds." (November 26)
- \_\_\_\_\_. 2010d. "Hungarian parliament OKs take-over of second-pillar pensions." (December 15)
- \_\_\_\_\_. 2011. "Poland raids private pensions to keep state scheme solvent." (March 9)
- \_\_\_\_\_. 2014a. "Polish president signs controversial pensions reform bill." (January 3)
- \_\_\_\_\_. 2014b. "Polish employers confederation refers pension law to Constitutional Tribunal." (March 18)
- The Guardian. 2008. "Hungary receives rescue package, with strings attached." (October 29)