

이탈리아 국가와 노동의 정치적 교환과 ‘사회적 합의’ 구조의 역동적 변화

이 글은 최영기·이장원 편저, 『구조조정기의 국가와 노동』, 나무와 숲(1998)에 실려 있는 필자의 글을 요약한 것입니다.

정승국

한국기술교육대 상사, 사회학

1. 머리말

지난 20년은 서구 노사관계의 불확실성의 시대라고 할 수 있다. 많은 나라에서 정부와 사용자는 역동적인 시장상황에 적응할 필요를 느낌에 따라 시장의 압력을 노사관계 속에 재도입함으로써 노조의 권력을 축소시키는 정책을 추진하고 있다. 자본축적의 위기는 케인즈주의 경제정책의 기초를 위협하고 있으며, 거시경제적 조정 과정에서 전국 노조가 담당해온 전통적 역할을 의문시키고 있다.

이러한 상황에서 이탈리아의 최근 경험에 대한 국제적인 관심이 확대되고 있다. 90년대 들어 이탈리아 노사관계는 기업수준에서 이루어지는 노사간의 높은 협력, 거시경제적 조정의 과정에서 이익 집단들간의 협력, 시장 및 생산체계의 변동에 적응할 수 있는 유연성으로 특징지을 수 있다. 90년대 이루어진 노·사·정간의 3자 합의를 통한 주요한 노사관계 개혁조치들로 인해 이탈리아의 정치와 경제는 한층 더 효율적이고 역동적인 것으로 변모하고 있다.

이탈리아의 노동조합운동도 유럽의 그 어느 나라보다 활력을 보여주고 있다. 바로 이러한 변모 때문에 서구의 노동 연구자들은 이탈리아의 사례를 ‘이

탈리아 수수께끼(Italian enigma)'로 부르며 그러한 변화를 가능하게 한 원인을 탐구하고 있다. 특히 IMF 체제하에서 기존의 경제사회체제, 노사관계제도와 관행을 재구조화해야 할 필요성에 직면해 있는 한국에서 이탈리아의 경험에 대한 연구를 진행시켜야 할 필요성은 크다고 할 것이다.

이 글의 순서는 다음과 같다. 우선 2장에서는 50년대 이후 80년대까지 이탈리아에서 형성된 국가와 노동간의 관계를 살펴 보고, 3장에서는 90년대 이후에 이루어진 사회적 합의의 경험을 분석 정리한다. 4장에서는 이탈리아 사회적 합의의 부활과 앞으로의 전망에 대해 분석해 보기로 한다. 마지막 장에서는 이 글의 결론을 내리기로 한다.

2. 불안정한 코포라티즘에서의 국가와 노동

전후의 이탈리아에서 국가와 노동조합 사이의 관계는 여러 양식을 경험하고 있다. 50년대와 60년대 중반은 노동배제의 시기로서, 그리고 60년대 후반과 70년대 초반의 시기는 갈등-교섭의 시기로서 특징지을 수 있다. 70년대 중반에 비로소 코포라티즘적 측면이 발전하며 경제정책을 형성하고 실행하는 과정에서 노조와 국가 사이의 협력이 크게 증가하였다. 그러나 1980년대 후반까지 지속된 이러한 발전은 내부에 존재하는 취약성 때문에 불안정하게 유지되었다. 이탈리아에서 비교적 안정된 형태로 코포라티즘이 발전하는 것은 90년대 이후의 일이다.

그렇다면 먼저 50년대와 60년대 노동배제의 시기에서부터 시작하여 국가와 노동의 관계를 분석해 보기로 하자. 이탈리아 노동운동은 20년 동안의 파시즘 시기와 2차대전을 거치면서 이후 고도로 집중화되고 정치화되고 통일된 조직(CGIL)으로서 출현했다. 노조운동은 다양한 반파시즘 저항세력의 광범한 연합으로 구성되어 있었으며 정당에 의해 육성되었다. 노동조합의 조직구조는 중앙과 지방 등 모든 수준에서 로마의 중앙본부에 의해 창출되었다. CGIL의 초기 지도자들은 정당으로부터 직접 총원되었으며 노조운동의 경험을 갖고 있지 못했다. 그러나 냉전이 시작됨에 따라 CGIL은 해체되게 되었다. 카톨릭 계열의 노조세력은 CGIL로부터 떨어져 나와 CISL을 조직하였으며 공화파와 사회민주주의 계열의 노조지도부는 UIL을 설립하였다. 50년대는 여당인 기독교 민주당의 보수파가 지배했던 시기로서 헌법이 보장한 노사관계 개혁은 실행되지 않고 있었다. 50년대와 60년대는 정치체도와 노동시장 양 측면에서 노동의

취약성 때문에 지배계급이 사회블록으로부터 노동을 지속적으로 배제하고 있었던 시기라고 할 수 있다.

그러나 1968년에서 1969년에 걸쳐 폭발한, 기층노동자(rank and file) 주도의 전투적 파업인 '뜨거운 가을(hot autumn)'은 이탈리아에서 기존의 경제·정치·사회 관계를 전복시키게 되었다. 작업장 차원에서 노동자를 동원할 수 있게 되었으며, 새로운 노동자문화가 창출되었다. 파업률이 격증하고 공장 내 노동자 서클이 폭증하였으며 새로운 파업형식이 시도되었다. 라인속도, 작업절차, 신기술의 도입, 해고는 노사의 지속적인 교섭주제가 되었다. CGIL, CISL, UIL로 분열되어 있는 조직을 통일하라는 압력이 아래로부터, 그리고 조직 내부에서 거세게 제기되었으며 결국 1972년 7월에 세 노조총연합(confederation)으로 구성된 통일연합조직(Federazione Unitaria)이 출범하였다. 이로써 이탈리아 노동운동은 더욱 통일적인 구조와 전략을 선택할 수 있게 되었다.

곧 중앙의 노조지도부는 뜨거운 가을과 함께 창출된 새로운 경제·정치·사회 환경에 대응하기 위한 새로운 조직적·전략적 혁신을 필요로 하게 되었다. '개혁 전략(strategy of reforms)'의 이름하에 추진된 새로운 전략의 기본 전제는 노조는 자신의 관심과 자신의 새로운 권력을 협소한 작업장의 목적을 추구하는 데 바쳐서는 안된다는 것이었다. 노동시장에서 노동조합이 추구하는 목적은 조합원의 이해를 벗어나서 지지자의 이해를 대변하는 광범한 사회정치적 목적에 체계적으로 연결되어야 하며, 그러기 위해서는 노동조합이 시장의 영역에서 뿐 아니라 정치의 영역에서도 주도권을 잡아야 한다는 것이었다. 그러나 연금제도의 개혁, 노동헌장의 채택, 1975년의 스칼라모빌(scala mobile) 협약을 제외하고 개혁 전략의 성과는 기대한 만큼 진전되지 않았다. 무엇보다도 노조는 시장의 권력을 정치 권력으로 전화시킬 수 있는, 혹은 사회적 갈등을 정치개혁으로 전화시킬 수 있는 힘을 갖고 있지 못했던 것이다.

1975~76년에 경험하게 된 고인플레이와 리라화 폭락을 주내용으로 하는 경제 위기와 그것을 타개하기 위한 국민통합정부(national unity government)가 출범하면서, 1976년에 협약정책을 정치개혁에 종속시키는 최초의 징후가 출현했다. 1976년의 전국적인 산별교섭을 준비하면서 노동조합의 통일연합조직은 고용문제의 해결을 위해 임금을 양보할 수 있다고 공개적으로 천명했다. 그리고 1977년도에 노조총연합은 사용자단체와 노동비용 협약을 체결하게 되었다. 이 협약에서 노동조합은 근속수당과 퇴직수당을 수정하고 일곱 개의 유

1978년 1월 통일연합조직은 로마 교외에 위치한 EUR에서 기존의 노선을 획기적으로 수정하고 정부의 긴축정책을 수용하는 'EUR 노선'을 발표하게 되었다. 임금억제에 기초한 임금정책의 채택, 스칼라모빌의 수정, 노동시장의 유연성 수용, 근로시간의 단축 주장 철회, 평등주의 노선의 수정 등이 이 노선의 주 내용들이다.

.....

급휴일을 삭제하는 데 동의했다. 그리고 야간근로를 유연하게 적용하고 더 많은 연장근로를 허용하고 공장 안에서 더 많은 노동의 유연성을 허용하기로 결정했다.

마침내 1978년 1월 통일연합조직은 로마 교외에 위치한 EUR에서 기존의 노선을 획기적으로 수정하고 정부의 긴축정책을 수용하는 'EUR 노선'을 발표하게 되었다. 임금억제에 기초한 임금정책의 채택, 스칼라모빌의 수정, 노동시장의 유연성 수용, 근로시간의 단축 주장 철회, 평등주의 노선의 수정 등이 이 노선의 주 내용들이다.

이 노선을 선택함으로써 노동조합은 기존의 갈등-교섭전략으로부터 협력적인 태도로 전환하였다. 정부는 체계적으로 노조와 협의하였으며 산업구조조정, 청년실업, 연금, 기업에 대한 보조금 지급 등 중요한 법안의 결정과정에 노조를 참여시키게 되었다. 3자협의기구의 설립을 포함한 협조적 관계의 제도화 수준은 낮은 편이지만, 경제정책의 형성과 실행과정에서 노조와 국가 사이의 협조적 관계는 크게 증가하였다. 그 결과 1977~78년도에 노사갈등은 크게 줄어들었으며 임금비용은 축소되고 투자는 증가하였으며 인플레이는 감소하였다.

1978년의 EUR 문서의 뒤를 이은 제2차 합의의 시도는 1983년의 3자 협약이었다. 이 협약의 주 목적은 스칼라모빌의 개정을 통한 노동비용의 감소였다. 스칼라모빌은 임금결정에서 중요한 비중을 차지하면서 높은 인플레이의 주 요인이 되고 있었다. 1980년대 초반 스칼라모빌은 연임금 인상의 60%를 차지했다. 1983년 협약의 몇몇 조항에 대한 노사간의 의견불일치로 인하여 그 다음해 협약은 자동적으로 갱신되지 않았다. 결국 정부는 1984년의 임금물가연동에 대한 자신의 제안을 독자적으로 제출하게 되며 CGIL의 격렬한 반발에 직면하게 되었다. CISL, UIL, CGIL내의 사회주의자들은 정부를 지지하고 공산당은 국민투표에 부칠 것을 주장했다. 국민투표 결과는 정부에 유리하게 나왔다. 이로써 노동통일은 분열되었으며 이탈리아에서 코포라티즘적 교섭에 필요한 조건은 크게 훼손되게 되었다.

이상으로 우리는 전후부터 80년대 후반까지의 이탈리아 사회적 합의의 경험

을 코포라티즘과의 연관하에 분석해 왔다. 다음에 우리의 주제와 관련하여 더욱 중요한 의미를 갖는 90년도의 사회적 합의의 경험을 분석해 보기로 하자.

3. 신노사관계와 구조개혁

1) 공공부문 노사관계의 개혁

이탈리아의 공공부문은 학교, 국립병원, 지방자치단체, 국영기업, 국가공무원, 사회보장기구, 대학, 정부출연연구소 등 8개 하위 부문으로 구성되어 있다. 복지국가의 늦은 성장을 반영하여 이들 공공부문은 70년대의 경제 위기 이후인 80년대에도 계속 성장하여 왔다.

이탈리아 공공부문 노사관계의 특징으로서는 조직률이 민간부문보다 높고 직종(craft)에 기초를 둔 독립노조운동의 전통을 가지고 있다는 점을 들 수 있다. 350만 공공부문 근로자들은 8개의 하위 단위로 구분되어 각각의 단위 내에서 단체교섭을 벌인다. 각각의 단위 내에서 단체교섭과 노조구조는 집중화되어 있다. 그리고 작업조직, 작업부하, 직업훈련, 효율성 촉진과 연관된 이슈에 대해서는 분권화된 교섭이 인정된다. 그러나 그 비용은 전국협약에서 정한 제한을 초과하지 못한다. 로컬(local) 수준의 임금교섭은 원칙적으로 배제된다. 그 이유는 공공지출을 억제하고 모든 공공부문 노동자에 대해 기본적으로 균등한 임금을 보장할 필요 때문이다.

공공부문의 정실주의, 저생산성과 비효율성, 질 나쁜 서비스 등은 이탈리아 공공부문이 갖는 주요한 이미지이다. 임금 투명성의 결핍, 혜택, 고용안정에 대한 지나친 강조로 인한 효율성의 훼손 등이 공공부문의 고비용·저효율과 연관되어 있는 것으로 간주되어 왔다. 그 동안 공공부문에서는 특수주의적이고 비공식적인 단체교섭의 전통이 지배적이었다. 전후 정치가들은 공공부문을 정당 지지의 기반으로 파악하였기 때문에 특별연금, 차별화된 지위와 근로조건을 보장해 주었던 것이다. 그 때문에 공공부문 노사관계를 개혁하려는 시도가 여러 차례 전개되었다. 그러나 이탈리아 공공부문 노사관계의 개혁은 영국처럼 급격하게 시장적 요소를 도입하는 방식이 아니라 점진적이고 실용주의적인 형태로 이루어지고 있다. 그 가운데 하나가 노조총연합의 의견을 수용하여 추진된 공공부문 파업의 규제이다.

공공부문의 파업권을 규제하는 법률은 1990년 6월 국회에서 통과되었다.

이탈리아 공공부문 노사관계의 개혁은 영국처럼 급격하게 시장적 요소를 도입하는 방식이 아니라 점진적이고 실용주의적인 형태로 이루어지고 있다. 그 가운데 하나가 노조총연합의 의견을 수용하여 추진된 공공부문 파업의 규제이다.

.....

이 법은 20개 조항으로 구성되어 있다. 주요 조항은 다음과 같다. 파업권이 규제되는 필수공익사업의 리스트, 파업권과 소비자로서의 시민의 권리 사이의 균형을 유지하기 위한 방안으로서 단체교섭의 활용, 즉 파업 시 노동자가 반드시 제공하여야 할 최소한의 서비스 수준을 단체교섭을 통하여 결정하게 한 것, 단체협약이 부재할 경우 잠정적으로 파업을 규제하기 위한 방안으로서 노사 자율규제의 인정, 필수공익사업에서 최소한의 서비스가 제공되지 않을 경우의 처벌, 법의 실행을 감독하고 분쟁 당사자를 조정하기 위한 9명의 법률전문가와 학계인사로 구성된 특별조정위원회(Guarantee Commission)의 설치, 파업 전 최소 10일 이전의 통고 등이다.

그러나 이탈리아 공공부문 노사관계의 기본 틀을 수정한 것은 3자교섭을 통하여 마련되어 1993년 1월에 법령으로 채택된 “행정조직의 합리화와 고용규제의 수정”을 통해서였다. 이전에 공공부문 고용관계는 별개의 법적 지위를 갖고 있었으나, 이 법안을 통해 공공부문 노동자의 고용지위는 개별 고용계약 혹은 집단적 고용계약을 통해 민법의 적용을 받게 되었다. 이 법은 제3조에서 공공부문 관리에 관하여 정치가와 경영자의 역할을 분명히 하고 있다. 목적과 프로그램을 결정하고 그 실행을 조정하는 것이 정치가의 과제라면, 인적 자원의 조직을 포함하여 공공부서의 재정적, 기술적, 행정적 운영에 책임을 지는 것이 경영자의 역할이다.

단체교섭과 노조 대표성의 문제에서도 이 법은 여러 행위자의 각각의 역할을 명료하게 규정해 놓았다. 과거에는 이들 역할들 사이의 구분이 애매하여 경영자와 노조대표 사이의 유착이 심했다. 일종의 비공식적인 공동결정이 관행으로 되어 있었지만 이제는 노조조직이 노동자의 대표로서 명료하게 규정되었다. 그리고 사용자로서의 국가를 대신하여 교섭대리인으로서 노조관계기관(Agency for Trade Union Relations)이 설치되었다. 이로써 노조, 정부, 경영자의 역할이 뒤섞여 있었던 이전의 상황이 종식되게 되었다.

공공부문 노동자의 임금과 근로조건을 결정하는 단체교섭의 경우 전국적 수준과 분권화된 수준의 역할이 명료하게 규정되었다. 전국적인 수준에서 단체

교섭은 각 부문(branch)별로 노조관계기관과 그 수준에서 가장 대표성 있는 노조와 벌인다. 분권화된 교섭은 전국협약이 설정한 틀 내에서 이루어지며, 협약이 규정한 로컬(local) 문제를 취급한다. 전국적인 부문 협약이 종료된 후에 협약서는 체결 전에 코스트, 분권화된 교섭에 소요되는 금액 등에 관한 정보를 취합하여 정부로 이송된다. 정부는 15일 내에 협약에 대해 긍정적이거나 부정적인 견해를 표명하여야 한다. 어떤 경우에도 이 수준에서 체결된 협약은 전국적인 부문 협약이 제공한 자원과 코스트를 초과할 수 없다. 공공부문의 재정과 코스트, 특히 노동 코스트는 재무부의 지속적인 통제를 받는다.

그리고 1998년 2월 현재 정부는 공공부문 노동자의 고용조건을 개혁하기 위한 법안을 의회에 제출한 상태이다. 1993년의 개혁작업을 보완하는 이 법안은 공기업이 민영화되었을 때 노동자의 지위, 집단적 정리해고, 채용, 경영자의 지위 등을 담고 있다.

2) 물가연동제의 폐지

이탈리아에서 전통적으로 임금결정은 3개 수준에서 결정되었다. 먼저 산별 수준에서는 각 산업 마다 협약최저임금이 결정되고 평균 3년마다 개정되었다. 그 다음 기업수준에서는 협약최저수준을 보완하여 지불되는데 흔히 임금부상 효과를 수반한다. 마지막으로 임금구매력의 유지를 목적으로 하여 물가조정수당이 지불되는데 이 수당은 노조총연합과 사용자 단체간의 협정과 법률에서 규제해 왔다. 물가조정수당인 스칼라모빌은 노동자들의 실질임금을 보장하기 위해 생계비의 상승에 따라 임금을 연동시키는 조항이었다. 물가상승은 주기적으로 '평균적인' 노동자가계의 장바구니 물가에 근거하여 측정된다. 장바구니 물가가 상승했을 때 노동자들의 임금은 그에 비례하여 자동적으로 인상된다. 스칼라모빌은 원래 1945~46년의 전국 단체협약에 따라 도입되었는데 폐지되기 전의 틀이 갖추어지게 된 것은 1975년에 체결된 노조총연합과 사용자 단체간의 협정을 통해서였다.

노조총연합은 스칼라모빌 협약을 통해 전투적인 산별노조의 평등주의적인 요구를 충족시키려고 했으며, Confindustria는 고용과 임금안정성이 보장된 특권화된 계층을 창출시키고, 물가상승과 고용안정을 교섭의 의제에서 빼버림으로써 이탈리아 노사관계를 더욱 예측가능하고 안정적인 노선을 따라 재구조화하려고 했던 것이다. 그리고 1980년대 스웨덴처럼 교섭의 무게중심을 온건

1998년 2월 현재 정부는 공공부문 노동자의 고용조건을 개혁하기 위한 법안을 의회에 제출한 상태이다. 1993년의 개혁직업을 보완하는 이 법안은 공기업이 민영화되었을 때 노동자의 지위, 집단적 정리해고, 채용, 경영자의 지위 등을 담고 있다.

.....

한 노조총연합으로 이전함으로써 노동운동의 집중화와 순화를 초래할 것이라는 것도 Confindustria의 주요한 희망이었다.

그러나 이후 스칼라모빌은 노동조합과 사용자단체의 기대와 달리 예측치 않은 효과를 만들어내면서 10년 동안 이탈리아 노사관계의 최대 쟁점 중의 하나를 형성한다. 무엇보다 스칼라모빌은 정부와 사용자의 입장에서는 이탈리아의 높은 인플레이를 유발하는 주된 메카니즘으로 인식되었다. 1975년의 협정은 임금등급간 격차였던 물가조정수당의 점수치를 전노동자에 대하여 가장 높은 점수치로 통일하였다. 그 결과 거의 모든 노동자에게 스칼라모빌의 적용은 물가조정수당의 인상을 의미했다. 인플레이 조정도가 높게 책정되고 70년대말의 가속적인 인플레이 현상으로 인하여 노동자가 실제로 수령하는 보수 중에 접하는 물가조정수당의 비율이 현저하게 높아졌다. 그 때문에 물가조정수당은 노동비용을 압박하는 주요인으로서 비판받게 되었다. 노조의 입장에서도 단체교섭을 통한 임금인상의 여지를 현격하게 축소시키는 문제를 가지고 있었다.

그리고 노조에게 심각한 대표성의 위기의 문제를 제기한 것은 스칼라모빌로 인한 임금격차의 축소현상이다. 물가조정수당은 전 노동자에 대하여 정액으로 지급되었기 때문에 노동자 임금수준의 대폭 평준화를 초래하게 되었다. 그러나 이 정책은 다른 한편으로는 숙련노동자와 전문노동자 등 높은 직업능력을 가진 노동자의 직업능력을 상대적으로 저하시켜 심각한 불만을 야기하게 되고 Cobas를 비롯하여 이후 노조총연합에 대항하는 독립노조의 조직기반을 강화하는 결과를 초래하게 된다. 결국 조직간의 긴장과 갈등, 논란 끝에 1992년 7월 31일 스칼라모빌을 폐지하는 최종 협약이 체결되었으며 그 다음 해인 1993년 7월 협약에서 재확인되었다.

3) 단체교섭구조의 재편

1993년 6월 3자합의는 이탈리아 단체교섭의 구조를 새롭게 구조한 중요한 의미를 갖는 교섭이었다. 우선 이 합의안은 80년대 이후 지속적으로 약화되어

은 산별노조의 지위를 보전하려는 의도를 가지고 있다. 시장의 변동과 기술혁신, 국제경쟁의 조건변화 등으로 인한 개별 기업의 유연성 요구에 산별노조가 적절하게 대응하지 못함으로써 80년대 이후 산별교섭은 중요성을 상실하고 있었다. 따라서 이 합의안의 주요 목적중의 하나는 그 동안 여러 문제가 노출된 산별교섭과 공장교섭의 영역과 경계를 분명히 구획함으로써 훼손되어 가는 산별노조의 지위를 회복시켜 주는 것이었다. 이 합의안에 따르면 산별협약에서 임금은 2년의 교섭기간, 나머지 문제는 4년의 교섭기간을 갖는다. 임금결정의 준거점은 구매력이며, 전반적인 경제적 추세와 노동시장 추세, 경쟁상황, 산업의 특수한 추세 등을 고려하여 전국소득정책 위원회에서 합의를 이룬다. 그리고 기업별/지역별 협약의 교섭기간은 4년이다. 교섭의 의제와 교섭절차는 산별협약에서 결정된다. 기업교섭은 산별협약의 임금관련 내용과 다른, 중복되지 않는 문제들을 취급하며, 생산성, 품질 등의 개선을 목적으로 공동으로 합의된 계획을 수행할 때 달성된 결과와 연결된다. 기업교섭은 강제적이지 않으며, 기업의 성과에 따라 다를 수 있다. 기업교섭의 체결권한은 작업장조직이 갖는다.

1993년 6월의 사회적 합의에 따라 1993년 12월 노사간에 맺어진 중앙협약은 작업장조직인 RSU의 설립요건과 구성, 권리, 위원의 수, 역할 등을 상세하게 규정하고 있다. 이 합의문서에 따르면 노동조합이 주도가 되어 1994년 3월 20일까지 종업원 15명 이상 모든 사업장에서 RSU가 설립된다. RSU 위원의 2/3는 전종업원이 선출하며 나머지 1/3은 전국적인 단체협약에 서명을 하는 노조가 제출한 리스트의 후보자들로 채워진다. 그리고 블루칼라, 화이트칼라와 중간관리자들이 공정하게 대표될 수 있도록 안배되어 있다. RSU 위원들의 권리는 이전의 RSA 위원들의 권리를 그대로 승계받는다. 협약에 따라 각 기업에서 설립된 RSU가 실제로 어떻게 기능할 것인지는 앞으로 지켜보아야 할 문제일 것이다. 1995년 2월에 발표된 RSU 위원들의 선출에 대한 중간평가결과는 이러한 시도의 성공적인 측면을 보여주고 있다. 세 노조총연합이 전체 25,125명의 위원들 가운데 24,161명의 위원을 차지함으로써 새로운 작업장 대표구조의 확립을 통해 기존의 대표성 문제를 극복하고 있다는 사실을 보여주고 있다.

4) 연금제도의 개혁

지금까지 이탈리아의 복지국가는 이 나라의 심각한 재정문제와 정치적·제

시장의 변동과 기술혁신, 국제경쟁의 조건변화 등으로 인한 개별 기업의 유연성 요구에 산별노조가 적절하게 대응하지 못함으로써 80년대 이후 산별교섭은 중요성을 상실하고 있었다.

.....

도적 곤경의 주 원인으로 평가되어 왔다. 그 원인으로서 여러 가지를 들 수 있겠지만 대표적으로는 다음의 세 가지를 지적할 수 있다. 첫째는 막대한 공공부채 때문이다. 공공부채의 크기는 95년도 GDP의 10%에 해당하며 국가예산에 큰 부담이 되어 왔다. 부채에 대한 이자지급 때문에 95년도에 예산부족은 GDP의 7.3%에 이르고 있다. 둘째는 조세인상의 여지가 아주 협소하다는 점이다. 공공세입은 80년대 초반 이후 급속하게 증가해왔다. 국제기준에서 볼 때 이탈리아는 세금을 많이 내는 나라인 것이다. 지출삭감은 공공재정적자를 메꾸기 위한 유일한 전략이다. 셋째 복지위기에 대한 광범한 인식은 이탈리아 복지모델의 내부 문제의 모순과 연결되어 있다. 이탈리아 복지프로그램은 사회집단과 지역에 따라 크게 불균등하며 효율성은 매우 떨어진다.

이러한 복지국가의 기능부전(機能不全) 때문에 이탈리아의 복지모델은 자주 개혁의 대상이 되어 왔다. 그러나 80년대 초반의 펜타파르티토(pentapartito: 5개 정당 연정) 정부는 구조개혁 조치를 실행에 옮기지 못했으며 90년대 초반까지는 연금개혁도 의료보험 개혁도 크게 진전되지 못했다. 92년도에 심각한 재정위기를 경험하고 난 뒤 비로소 연금제도는 개혁의 대상이 된다.

그 때문에 연금제도를 개혁하려는 시도는 1992년, 1995년, 1997년에 각각 이루어졌다. 이 시기에 이루어진 연금제도 개혁의 주요 내용은 연금수령연령의 상향조정, 국가연금제도의 통합, 남녀간 퇴직연령 차이의 폐지, 근속 기준 연금제도의 점진적 폐지, 자영업자가 부담하는 사회보장보험료의 수준 증가 등이다.

5) 고용협약과 노동시장 유연성의 추진

1968년 뜨거운 가을 이후 노조의 노동시장정책은 세 개의 국면을 거치면서 전개되었다. 첫째 국면은 공격적 경직성의 전략을 행사하던 1968년에서 1975년까지의 시기이다. 이 시기에 노조운동은 1968년 이후 몇 년 동안 지속되던 대중의 동원을 기초로 단시간근로, 계절공, 임시직을 정규고용으로 전환하고,

값싼 노동의 공급수단으로 인식되고 있던 도제제도를 폐지하고 일반화된 공공 직업훈련 시스템을 촉진시키고자 했다.

둘째 국면은 1976년부터 1982년까지 방어적 경직성 전략이 행사되던 시기로서 대기업의 노동자 계급과 노조조직의 보호에 강조점을 두던 때이다. 이 시기를 대표하는 법안은 기업파산의 경우 고용규제를 확장한 법, 기업의 외부 노동이동을 규제하는 법, 1977년에 추진된 청년 고용에 관한 법 등이다.

셋째 국면은 실업의 위기가 심각하게 나타나기 시작한 1983년 이후의 시기이다. 노조운동은 1983년 사회적 합의 이후 지금까지 '교섭을 통한 유연성 전략'을 행사하고 있다.

노조의 태도가 변화한 이후 1980년대 초반까지 지배했던 경직적인 노동입법은 점점 더 느슨해졌다. 단시간근로에 대한 장애물은 거의 사라졌으며 노동시장의 경직성은 '노조가 규제하는 유연성'에 의해 대체되었다. 여러 법령의 통과로 인하여 엄격하고 보편주의적인 행정규제는 점점 해체되었다. 유연한 고용형식은 법적으로 인정을 받았다. 이탈리아에서 노동시장은 자유로운 시장에 맡겨져 있지도 않으며 국가의 엄격한 규제에 맡겨져 있지도 않다. 오직 기업과 지역 수준에서 이루어지는 분권화된 교섭의 유연한 결과에 맡겨져 있을 뿐이다.

1996년도에 이루어진 노동시장 유연성에 관한 협약도 '규제를 통한 유연성의 추구'라는 노조의 전략이 적용된 대표적인 사례로서 파악하여야 할 것이다. 노동시장 유연성을 그 내용으로 하는 1996년 9월의 3자 고용협약이 노·사·정 사이에 체결되어, 1997년 6월 법제화되었다. 이 협약은 노동부장관인 트레우(Treu)의 이름을 따서 '트레우 패키지'로 불리워지고 있으며, 이 협약이 담고 있는 논쟁적 성격 때문에 의회를 통과하는 데 9개월이 걸렸다. 이 협약의 가장 큰 목적은 전국적으로는 12.3%에 이르며 남부지역에서는 20%에 이르는 실업문제에 대응하는 것이었다. 이 협약은 거시경제정책, 노동시장정책, 고용정책을 포괄하고 있으며 구체적인 목적은 고용창출과 노동시장개혁, 직업훈련과 교육개혁, 노동시장 유연성의 촉진, 실업이 심각한 지역(주로 남부)의 투자를 촉진하기 위한 지역계약('area contracts')의 도입 등이라고 할 수 있다. 총리실이 지역계약의 체결지역을 결정하며, 중앙정부와 지방정부, 노조와 사용자단체, 은행 및 기타 유관단체 사이에 협약이 체결된다.

그러나 노동시장 유연성과 관련하여 가장 중요한 혁신은 파견근로(temporary work through agencies)를 합법화한 것이다. 파견근로의 도입이 노조의

이탈리아에서 노동시장은 자유로운 시장에 맡겨져 있지도 않으며 국가의 엄격한 규제에 맡겨져 있지도 않다. 오직 기업과 지역 수준에서 이루어지는 분권화된 교섭의 유연한 결과에 맡겨져 있을 뿐이다.

.....

지위를 위협할 것이라는 우려 때문에 CGIL이 강력하게 반대했음에도 불구하고 결국 파견근로는 어느 정도의 규제 조항을 첨가하여 도입되었다. 파견근로와 관련하여 주요한 조항들은 다음과 같다. 첫째는 수행되는 노동의 성격이 긴급하고 일시적이어서 정규노동자가 수행할 수 없을 때 기업은 파견노동자를 고용할 수 있다. 둘째는 정규노동자를 대체하거나 파업중인 노동자를 대체하기 위해 파견노동자를 사용할 수 없다. 셋째는 숙련자격이 없는 노동자를 필요로 하는 일자리 혹은 지난 12개월 동안 집단해고의 영향을 받은 일자리에 파견노동자를 사용하여서는 안된다. 넷째 파견노동자의 임금과 근로조건은 사용기업의 정규노동자보다 낮아서는 안된다. 다섯째 고용계약이 종료한 이후 사용기업은 파견노동자를 정규직으로 고용할 수 있다. 여섯째 사용기업이 고용한 파견노동자의 수는 정규노동자의 수를 초과하여서는 안된다. 일곱째 파견기업은 파견노동자 임금의 5%를 직업훈련에 사용한다.

노동시장 개혁과 관련된 기타 사항들은 시한부고용(fixed term employment)과 단시간근로, 공공근로, 직업훈련에 관한 조항들이다.

4. 사회적 합의의 부활과 전망

이탈리아는 90년대 이후의 사회적 합의가 명백하게 성공을 거두고 있는 대표적인 나라로 평가되고 있다. 조직적, 이데올로기적, 전략적 파편화와 단체교섭의 상대적 취약성, 낮은 수준의 제도화, 전국적인 사회적 합의를 어렵게 하는 정치제도 내부의 긴장 등 연구자들이 취약한 코포라티즘의 원인으로 지적한 바 있는 여러 요인에도 불구하고 이탈리아에서 3차 합의와 협력이 지속되는 이유는 무엇일까?

사회적 합의가 노사관계 행위자의 전략에서 다시 중요성을 획득하고 있는 첫째 이유는 유럽통합이 진행되고, 시장의 국제화와 국제경쟁이 한층 더 심화되는 상황에서 국가 경쟁력의 핵심 요인으로서 국가 영역의 중요성이 회복된 것과 연관되어 있다. 국제경쟁의 심화는 코스트를 국가의 통제하에 두도록 요

구하고 있으며 정부의 입장에서든 국가의 재정적자를 억제하고 인플레이션을 통제하는 것은 핵심 과제라고 할 수 있다. 그리고 유럽통합으로부터 제기되는 요구는 노사관계의 합의를 추구하지 않을 수 없도록 만들었다.

둘째 이탈리아 정치구조의 특수한 조건과 연관이 되는 것인데, 90년대 초반 마니 풀리테(*mani pulite*: 깨끗한 손)를 통해 밝혀지기 시작한 부패 스캔들에 연루된 정부와 사용자의 정당성이 크게 훼손되었다는 사실을 들 수 있다. 구정치체제의 붕괴로 인하여 등장한 테크노크라트(*technocratic*) 정부는 재정적자의 위기와 1999년 1월에 출범하는 유럽통화연합(EMU)의 자격조건에 미달할 우려 등 국가 긴급사태에 직면하여 비교적 안정적인 세력인 노동조합의 협력을 구하지 않을 수 없었다.

셋째로는 사회적 합의를 주도한 노동조합의 현실주의적 인식을 들 수 있다. 특히 최대의 좌파노조인 CGIL은 1991년 10월, 이전까지의 급진적인 노선과 전투적인 임금인상투쟁(*wage militancy*)을 폐기하고 온건(*moderation*), 현대화(*modernisation*), 공동결정을 내용으로 하는 개혁주의적 강령을 채택하는 등 새로운 정체성을 확립한 바 있다. CGIL 내부의 강경그룹(*Essere sindacato*)의 반대에도 불구하고 전체 대의원 투표를 통해 단행된 이 노선 전환은 그 무렵 지체되고 있던 노사관계 개혁에 관한 3자교섭을 촉진시키고 이후에 진행된 사회적 합의를 뒷받침하는 의의를 가지고 있다고 해야 할 것이다.

그렇다면 90년대 들어 눈에 띄는 성공을 거둔 이탈리아 사회적 합의에 대해서는 앞으로 어떻게 전망할 수 있을까? 이행기의 성격을 갖는 것일까, 아니면 새롭고 안정적인 관계 양식의 시작인가? 최근 개혁의 전망에 대해서는 두 개의 해석이 존재한다. 첫째는 임기응변적이며 비밀관된 제도개혁의 반복에 불과하다는 비판론이고, 둘째는 과거와의 단절이라는 낙관론이다. 90년대의 개혁작업이 여러 교섭수준 사이의 제도적 연결관계를 명료히 확립하는 등 이전과 구별되는 제도적 조건의 기초 위에서 전개되고 있는 것은 사실이지만 반드시 낙관적인 전망에 전적으로 동의하기 힘든 사실도 존재하는 것이 현실이다.

1995년 6월 11일에 실시된 국민투표에서 노조총연합의 중요한 이해가 걸려 있는 문제들, 즉 조합비의 체크오프(*check-off*) 제도의 법적인 뒷받침 폐지, 노조총연합에게 부여된 공장 차원의 독점적 대표권 폐지, 민간부문에 적용되는 노조총연합의 독점적 대표권을 공공부문으로 확대한 1993년 법령 47조의 폐지 등에 대해 투표자들이 동의함으로써 노조총연합에 대해 큰 타격을 가져다 주었다. 그리고 1997년에 실시한 여론조사에 따르면, 피조사자의 57%가 노조

이탈리아의 경험에서 확인되는 구조조정 방식, 기업 및 작업장의 미시적 차원에서 실천되고 있는 참여적 노사관계의 확립, 노동시장 유연성의 추진방식, CGIL의 신현실주의적인 노선 등은 한국의 노사관계 행위주체들에 대해서도 깊이 있는 성찰의 기회를 제공해 줄 것이다.

.....

총연합이 국민들의 실질적인 이해를 대표하지 않는다고 응답했다는 것도 세 노조총연합의 대표성 문제에 계속해서 긴장요인이 발생하고 있다는 것을 말해 주고 있다. 현재의 중도-좌파연정에서 공산주의 재건당이 캐스팅 보트를 쥐고 있다는 사실과 공공부문에서 노조총연합의 지위가 특히 취약한 것도 사회적 합의의 실험이 견고한 기반 위에서 진행되고 있지는 않다는 사실을 확인해 주는 것이다.

5. 맺음말

이상으로 우리는 이탈리아의 사례를 통해 자본주의 발전의 과정 속에서 역동적으로 변동하는 국가와 노동 사이의 관계를 추적해 보았다. 글을 통해서 알 수 있듯이 전후 자본주의 발전의 구조 속에서 이탈리아의 국가와 노동은 배제와 갈등, 불안정한 협력적 관계와 안정적인 협력적 관계 등의 상호작용을 통해서 노사관계의 틀을 형성하고 구조개혁을 추진해 왔다. 그 결과 새롭게 주조된 이탈리아의 노사관계는 그것을 제도화함으로써 행위자들 사이의 관계에 질서를 부여하는 방향으로 정리되고 있다. 그 내부에 긴장요인이 존재하고 있지만 이러한 방향은 앞으로 예상되는 추가적인 사회적 합의의 성공 가능성을 더욱 높이고 있는 것처럼 판단된다. 특히 이 과정에서 여러 교섭수준 사이의 제도적 연결관계를 확립함으로써 집중화와 표준화를 분권화와 유연성에 연결시킨 시도는 다른 나라에도 충분한 의의를 갖는다고 할 수 있다.

마지막으로 이탈리아의 이러한 사례는 코포라티즘의 실험을 둘러싼 혼란이 계속되고 있는 한국의 경험에도 시사하는 바가 적지 않다고 판단된다. 이탈리아의 경험에서 확인되는 구조조정 방식, 기업 및 작업장의 미시적 차원에서 실천되고 있는 참여적 노사관계의 확립, 노동시장 유연성의 추진방식, CGIL의 신현실주의적인 노선 등은 한국의 노사관계 행위주체들에 대해서도 깊이 있는 성찰의 기회를 제공해 줄 것이다. ❖