

이탈리아의 사회협약과 불평등

Lorenzo Bordogna (밀라노대학교 노동복지학부 교수)

■ 머리말

1990년대 초반까지 이탈리아에서는 고용조건, 노사관계, 연금 등을 다루는 규정이 공공부문과 민간부문이 마치 서로 다른 두 개의 세계인 것처럼 매우 상이했다.

1948년 헌법은 이래 공공부문 근로자들에게 민간부문 근로자들과 마찬가지로 결사의 자유와 파업권 등의 권리를 보장하였다. 그러나 제2차 세계 대전 이후 수십 년 동안 공공부문 근로자들의 단체교섭권은 공식적으로 부정되어 왔으며 그들의 고용조건도 법률과 행정조치에 의해 일반적으로 규정되어 왔다. 이러한 권리의 박탈에 대한 일종의 보상조치로서 공공부문 근로자들은 다른 일부 유럽국가에서와 마찬가지로 고용보장을 비롯하여 민간부문 근로자들이 누리지 못하는 다양한 특권과 보장제도를 향유할 수 있는 특별한 지위를 부여받았다. 또한 연금제도도 서로 상이하게 운용되고 있어서 공공부문 근로자들은 보다 유리한 연금제도를 향유할 수 있었는데 특히 1956년 도입된 소위 “장기근속연금(seniority pension: pensione di anzianità)”의 경우 더욱 그러하다. 근속기준연금에 따라 공공부문 근로자들은 남성의 경우 20년 이상 연금보험에 가입하거나, 여성의 경우 기혼여성이나 자녀를 두

1) 근속기준연금제도는 1960년대 후반 일반 산업근로자들에게도 확대 시행되었으나 적어도 35년 이상 연금보험료를 불입해야 하는 등 자격조건이 훨씬 까다롭다.

고 15년 이상 연금보험에 가입할 때 조기퇴직 할 수 있다.¹⁾ 또한 각 보험금 불입 연도에 대한 수익률도 공공부문 근로자의 경우 훨씬 높고 연금수급가능 소득도 공공부문 근로자의 경우 지난 달 급여를 기준으로 계산되는 반면 민간부문 근로자의 경우 지난 5년간 급여를 기준으로 계산되었다(Baccaro 2002).

공공부문 근로자들은 1960년 말부터 부분적으로, 그리고 1983년부터 보다 일반적으로 약간의 제한 조항과 면제조항이 수반된 단체교섭권을 획득하게 되었다. 그러나 공공부문 고용지위와 관련된 모든 특별한 특권사항도 동시에 계속 유지했다. 이 같은 상황은 공공부문 근로자들이 민간부문 근로자들보다 월등히 높은 임금인상을 확보하는 데 이용되었던 “이중 보호(double protection: Giugni)”라는 체제를 만들었다. 한편 민간부문 근로자들은 고용보장제도도 부재한 상태에서 점증해 가는 국제적 압력에 노출되게 되었다. 이와 같은 상황은 Cobas라 불리는 작업장 일반조합원 위원회 혹은 소규모의 전문적 또는 직업별 노동조합들에 의해 광범위하게 부당하게 이용되었다. 이러한 단체들은 자신들의 선택이 경제 전반과 그들 자신에게 미칠 수 있는 부정적인 결과를 쉽게 간과했으며 공공-민간부문 근로자를 모두 망라하는 대규모 조직인 이탈리아의 3대 노총(Cgil, Cisl, Uil)이 가하는 제약을 회피하여 경제 전반과 국가의 사회적 균형을 위태롭게 만들었다(Olson, 1965). 사실상 1980년대 후반 이들 소규모 분파적 노동조합과 일반조합원으로 구성된 “자발적으로 생겨난(spontaneous)” 위원회가 이탈리아의 공공부문에 급속히 생기면서 노동조합 체계는 분절되고 공공부문의 집단분쟁이 급격히 상승하여 주요 노총의 대표성은 심각하게 도전을 받았다(Bordogna 1989).

이러한 우려 때문에 1980년대 말 주요 노총은 규정과 고용조건 등에 있어 공공부문과 민간부문의 격차를 줄이기 위한 전략을 고안하기 시작했고 이에 대한 대책을 수립하라고 정부와 의회에 압력을 가하기 시작했다. 분파적 노동조합 간의 경쟁을 억제하고 일반조합원 위원회의 반발에 대한 통제력을 강화하고 이탈리아 경제의 체제적 균형에 있어서의 그들의 영향력을 다시 복원하기 위한 이탈리아 주요 노총의 이러한 이해관계는 행정의 근대화를 꾀하고 공공지출을 억제하려는 정부의 이해와 상당히 잘 들어맞았다. 일련의 심각한 스캔들로 이탈리아의 정치제도가 동요되던 1990년대 초 정부는 의회에서 과반수를 차지하지 못하는 상황을 보다 광범위한 사회적 정당화로 보상시켜야 할 필요성을 느끼고 있었다(Regini, 1997). 당시 이탈리아는 유럽경제통화동맹(EMU)을 위한 마스트리히트 조약 기준을 충족시키기 위한 과제에 봉착한 상황에서 재정적 문제로 압박받고 있었다. 따라서 1990년대 초 고용조건과 연금제도 대우 등에 있어 공공부문과 민간부문의 기존 격차에 영향을 미치는 중



요한 제도적 혁신이 이루어지게 되었다. 이러한 혁신은 정부와 사회적 파트너들과의 사회적 합의라는 공식적인 틀 안에서 항상 이루어지는 것은 아니었으나 양자간의 의견 합의 없이 추진될 수 없었다. 이탈리아의 최대 노총은 결정적인 촉진자 역할을 수행했다.

■ 필수적 공공서비스부문의 파업권에 대한 규정

1990년 6월 처음 취해진 조치는 필수적 공공서비스부문의 파업권을 규정하는 법이 제정된 것으로 이는 이들의 권리를 헌법에 의해 동등하게 보호받는 주체(보건, 교육, 이동, 정보 부문 등)들과 균형을 꾀하기 위한 것이었다. 이탈리아의 3대 노총은 40년 동안 이러한 법적 규정에 반대해 왔으나 마침내 이러한 새로운 법규를 준비하는 과정에서 대대적으로 홍보하는 역할을 담당하게 되었다. 이러한 움직임에 대해 3대 노총의 산하기구가 아닌 신규 일반조합원 위원회와 일부 노동조합들은 강력하게 반발했다. 새로 제정된 법에서는 적어도 파업행위 10일 전에 의무적으로 미리 통보 할 것과 파업 시에도 최소한의 서비스를 제공할 의무 등에 관한 규정을 포함하고 있다. 이 법은 공공서비스 부문의 갈등을 “교화하여(civilize)” 공공서비스부문의 집단분쟁이 가져올 수 있는 최악의 사태로부터 시민을 보호하고 소규모 분파적 노동조합이 대표성에 대해 인정 받기 위해 노동자들을 동원하고 협상 테이블에 손쉽게 접근할 수 있는 능력을 어느 정도 억제하는 데 효력을 발휘했다. 이 같은 법이 유일하게 예외된 부문은 노조간 반목이 여전히 심하고 서비스의 네트워크 구조상 상당한 파괴적(disruptive) 위력을 지닌 철도, 항공, 도시 및 해상교통 등 교통부문이었다. 2000년 3월 원래 규정을 일부 강화하는 부분적 개혁이 단행되었음에도 불구하고 교통부문의 파업행위를 크게 변화시키지는 못했다.

■ 공공부문 고용의 개혁(민영화)

그러나 고용조건과 연금제도 대우에 있어 공공부문과 민간부문의 격차를 해소하는 가장 중요한 변화는 1992-93년과 그 이후 몇 년 사이에 일어났다. 심각한 금융위기로 1992년 9월 중순 이탈리아 통화는 급격한 평가절하를 겪으며 유럽통화체제에서 밀려났다. 1992년 10월 이탈리아 의회는 복지 및 행정제도개혁의 네 가지 필수요소인 국가의료제도, 공공부문 고용, 연금제도, 지방자치단체 재정제도 개혁을 포함한 법을 승인했다. 비록 앞에서 언급한 바와 같이 항상 외연적인 사회협약의 형태를

떠는 것은 아니지만 각 부문, 특히 공공부문 고용 및 연금제도의 개혁에 있어 주요 노총의 적극적 지지는 필수적인 것이었다.²⁾ 정부는 심각한 재정적 제약을 받는 상황에서 개혁을 위한 근거로 고용조건에 있어서 공공부문과 민간부문의 격차를 해소하여 공공지출을 억제하고 효율성을 강화하는 점을 들었다.

공공부문 근로자들의 고용조건에 관한 개혁은 1993년 확정 승인되었고 그 후 1990년대 몇 차례에 걸쳐 개정, 통합되었다. 이 같은 조치는 즉시 신문과 시민 토론에서 “공공부문 고용의 민영화”라고 불리어졌다. 이 같은 용어는 이러한 개혁을 통해 실제로 공공기관이 민간 기업에게 양도된 것이 아니기 때문에 엄밀히 말하면 부정확하다고 할 수 있다.³⁾ 그러나 “신공공관리(New Public Management)” 접근방식(Oecd, 1995; Ridley, 1996)을 따르고 있는 이 개혁의 전체적인 의미와 방향을 제안하고 있다는 점에서 이 용어는 잘못된 것은 아니다. 왜냐하면 동 개혁은 공공부문과 민간부문의 격차를 줄이기 위해서 공공부문 운용 측면에 일종의 시장 메커니즘을 도입하고 있고 민간기업에서 널리 사용되고 있는 것과 유사한 행정의 “관리적(managerial)” 기준을 도입하고 있기 때문이다(Bordogna, Dell’Aringa, Della Rocca, 1999).

이 개혁 과정이 시작된 지 약 15년이 지난 현재, 그 성과는 긍정적·부정적 측면이 혼재하고 있다. 노사정 합의와 3대 노총의 홍보 노력으로 공공부문과 민간부문의 격차가 어느 정도 실제로 좁혀지게 되었지만 양측간의 격차는 규정, 행위, 성과 측면에서 여전히 존재하고 있다.

2) 정부, 3대 노총, 주요 사용자단체 노사정 3자간 합의가 1993년 7월 이뤄졌다. 이로써 민간부문 단체교섭 제도의 개혁이 EMU 가입을 위한 마스트리히트 조약 조건(특히 인플레이 비율, 공공직자)과 관련하여 포괄적인 소득정책의 틀 내에서 이루어지게 되었다. 이 비슷한 합의가 2002년 7월 이루어졌는데, 1940년대 제정된 이래 1975-77년 중요한 개정이 이루어진 자동적 임금인상제도(automatic wage escalator system)를 완전히 폐지하였다. 1993년 노사정 3자 합의는 또한 1996년 9월 소위 “고용협약(Pact for Employment)”에서 분명히 규정되었으며 1997년 6월 법에 의해 승인받은(임시고용계약 및 임시직업소개소 등에 관한 조치들을 도입) 다양한 조치들을 제안하는 노동시장정책에 관한 부분도 포함하고 있다.

3) 공공기관의 일부를 민영화하는 과정은 구국영철도공사 및 우편공사의 “민간” 합자회사로 변모에서 나타난다(그러나 정부가 오늘날에도 여전히 유일한 주주임). 그 결과 이 기관들의 종사자들은 공공부문 고용의 지위를 잃게 되었고 점차적으로 고용인원도 특히 철도부문에서 감소하게 되었다(1980년대 말 20만에서 2000년대 초 10만으로 감소).



2년마다 실시되는 국가 수준의 단체협상에서 합의되는 임금과 급여 인상이 민간부문과 같은 맥락에서, 그리고 국가의 연간 예산법에서 정한 인플레이션 한도 내에서 이루어지게 되었는데 1993년 이후 이러한 양상은 1980년대 후반과는 상당히 다른 모습이다. 공공부문 교섭제도의 개정이 1997년 이루어진 이후 국가적 차원의 임금억제의 상당 부분은 지방분권적 교섭의 인상분으로 보완되었다. 지방분권적 교섭의 인상분은 민간부문보다 월등히 높고 일반 기업의 25-30%, 민간 기업 및 서비스부문 근로자의 45-55%의 적용률에 비해 공공기관에서는 거의 일률적으로 적용되었다. 그러나 이러한 임금인상이 민간부문에 대해 적용된 1993년 7월 모델의 생산성 향상이나 서비스의 개선 원칙과 연관이 되는지는 의문스럽다. 최근 지방분권적 행정단위에 대해 단체교섭 활동 등을 포함하여 보다 엄격한 재정적 제약이 가해지게 되었고 재무부는 통제 수위를 보다 강화했는데 이는 지방정부의 교섭 행위를 민간부문과 동일하게 유지하는 게 어렵다는 것을 반증하는 것이다.

고용관계의 다른 규범적 특징과 관련해서는 공공부문과 민간부문의 격차가 어느 정도 해소되기는 하였으나 긍정적·부정적 효과가 혼재한다. 예를 들면 임금인상제도와 근속기간에 비례하여 자동적으로 임금을 인상해 주는 제도가 모두 폐지되었으며 개별적 분쟁은 일반 민사법원에서 다루어지게 되었고 공무원 지위와 관련된 특별한 보장혜택도 어느 정도 감소되었다. 그러나 공무원 자격으로 부여되는 특별한 보장혜택은 고용보장의 정도 등을 포함하여 민간부문보다 월등히 높다고 할 수 있다 (법률상으로는 항상 그런 것은 아니지만 적어도 실제적으로는 월등히 높음.)

■ 연금제도의 개혁

연금 대우문제 특히 근속기간 비례 연금제도(앞의 내용 참조)는 공공부문과 민간부문 근로자의 격차를 확대하였다. 이탈리아의 연금제도는 유럽에서 가장 비용이 많이 들고 불평등한 제도 중의 하나였다. EMU 가입을 위한 마스트리히트 조약 조건을 충족시켜야 하고 금융시장의 세계화에 따른 여러 가지 점증하는 제약으로 인해 날이 갈수록 이 제도를 유지하기가 더욱 어려워졌다. 1990년대 이탈리아에서는 이와 관련하여 1992년과 1995년 두 차례의 성공적인 개혁이 추진되었고 1994년에는 개혁이 추진되었으나 실패했다. 이 모든 개혁 과정에서 노동조합의 찬성 또는 반대가 개혁 성공의 결정적인 요인으로 작용했다.

1992년 개혁은 이탈리아의 극적인 재정적 상황으로 인해 의회의 지지를 제대로 받지 못하는 상황

에서도 정부에 의해 승인되었다. 정부와 주요 노총 간의 공식적인 협의는 이루어지지 않았으나 노동조합들은 이 개혁에 반대를 표명하지 않았고 비록 이탈리아의 산업지대에서 산발적인 반대 시위가 있었으나 노동조합들은 반대하는 파업을 조직하지 않았다(Baccaro, 2002). 이 개혁으로 인해 이탈리아의 연금제도는 몇 가지 측면에서 상당히 변화하게 되었다. 연금수령 자격에 대한 규정도 여성의 경우 55세에서 60세로 남성의 경우 60세에서 65세로 상향조정했으며 최소 연금보험 불입년수도 15년에서 20년으로 상향조정했다. 또한 연금지급료와 이전 임금 및 급여의 비율인 임금대체율(replacement rates)을 하향조정하고 연금산정기간(period of reference)을 지난 5년에서 전체 근로기간으로 연장하였으며 지급료를 임금인상이 아닌 생활비 인상에만 연동되도록 하였다. 또한 소위 “두 번째 기둥(second pillar)”이라 불리는 보충 연금기금도 도입했다.

1994년 중도우파 정부는 이탈리아 경총(Confindustria)의 지지하에서 근속기간 비례연금제도 및 여전히 관대한 이자발생률(accrual rates) 등의 문제들을 시정하려고 시도했다. 그러나 이 과정에서 주요 노총과 협상을 하지 않았다. 그 결과 주요 노총은 1994년 10월 중순과 12월 초 대규모 총파업에 돌입했으며 12월 파업은 정부가 모든 중요한 조치들을 취하하겠다고 약속한 후 자진 해산되었다(중도우파 정부는 며칠 뒤 사임했다).

후임의 “기술관료적(technocratic)” 정부는 의회 과반수 의석을 차지하는 못했으나 중도좌파 정당의 지지를 받았다. 정부는 3대 노총 등 사회적 파트너들과 집중적으로 협상을 벌여 합의를 도출하게 되었고 이는 1995년 의회의 승인을 받게 되었다. 연금급여 계산에 있어 소득을 기본으로 하는 방식에서 불입금을 기준으로 하는 방식으로 전환되었으며 여러 직업군과 부문에 걸쳐 동일한 규정을 적용하고, 근속기간 비례연금제도에 대한 규정을 보다 강화하고 점진적으로 이를 폐지하는 방안을 포함하여 공공부문 근로자들은 더욱 불리한 상황에 놓이게 되었다. 근로자들은 불입년도에 따라 세 가지 유형으로 분류되었고 이에 대한 시행은 장기간에 걸쳐 점진적으로 실시하도록 했다(Baccaro, 2002; Tursi, 2001). 이러한 조건들은 기층 일반 노동자의 찬성을 획득하여야 하는 사항이었고 중앙 노총은 최종 승인을 하기 전 이에 대한 비밀투표를 실시했다. 투표결과 450만 투표자(현 근로자, 실업자, 연금수령자)의 64%가 찬성표를 던졌다. 한편 경총(Confindustria)은 이 개혁이 사용자가 대부분 지불하는 사회적 부담금(social contributions)을 감소시키지 못했으며 이전 임금의 약 62%에 해당되는 대체율도 여전히 높다고 주장하며 연금기금 협상에서 철회하고 동 합의서에 서명할 것을 거부하기도 했다(Baccaro, 2002).



최근 새로 출범한 중도우파 정부는 보충연금기금(여전히 별로 활용되지 못하고 있음)을 재정의하고 평균퇴직연령의 상향조정과 공공부문과 민간부문 근로자들에 대해 완전히 동일한 규정을 적용하는 조치를 통한 연금지출 삭감을 꾀한 마지막 개혁조치를 2004년 단행했다. 정부는 일방적으로 계획을 단행했던 10년 전 실수를 반복하지 않으려 확정 승인을 하기 전에 노동조합들과 협의를 시도했으나 결국 합의에 도달하지는 못 했다(그러나 최대 규모의 주요 노동조합들은 1994년 때처럼 총파업을 조직하지는 않았다).

■ 맺음말

요약하면 1990년대 초 이래 노동조건, 노사관계, 연금대우 등에 있어 이탈리아의 공공부문과 민간부문간의 격차는 이전에 비해 분명히 해소되었다. 대규모의 포괄적 노동조합들은 공공부문과 민간부문을 모두 포함하며 경제적·사회적 제도의 균형을 모색하는 개혁에 관심을 갖는다. 노동조합은 공식적인 사회협약이 꼭 아니더라도 공공-민간부문의 격차를 해소하는 조치를 취하는 데 촉진자 역할을 담당할 수 있다.

연금과 관련하여 1992년에는 주요 노조의 찬성을 통해 1995년에는 일반노조원들의 적극적 참여와 직접적인 협의를 통해 개혁이 승인된 방식은 조합주의적(corporatist) 이론을 재평가한다. 즉, 조합주의적 제도의 경쟁력에 대한 필요성, 일정한 정도의 노조 지도자들과 일반노조원과의(비민주적인) 격리와 그들의 행동에 대한 위계적 통제에 대해 전통적으로 강조되어 온 사항에 관련된 것이다. 연금 개혁에 대한 이탈리아의 경험은 조직내 민주주의가 정책입안에 있어서 채무가 아니라 자산임을 입증하는 것이며, 1992년 이전에는 민간부문과 공공부문간 상이한 조건과 격차를 상당히 평등하게 만들었다(Baccaro, 2002).

주요 노총의 협조로 1980년대에 성행했던 “이중보호”제도와 관련해서는 두 부문간의 격차가 좁혀졌다. 그러나 앞에서 언급한 바와 마찬가지로 규정, 행위, 성과 측면에서 두 부문간 격차는 여전히 존재한다. 주요 노총들이 과거의 획일적이고 관료주의적인 인사 대우를 극복해야 한다는 필요성에 대해 동감하고 있지만 아직도 이 방향으로 나아가는 데 있어 한계를 느낄지도 모른다. 또한 이탈리아의 경험은 공공부문에 시장식 메커니즘과 민간 경영 관행을 도입하는 것은 여전히 어렵다는 것을 보여주고 있다. 다른 국가에서와 마찬가지로 이탈리아에서도 정치적 요소가 최소한 어느 정도 노사관계

를 특징짓는 요소로 작용할 것임은 분명하다. **KLI**

참고문헌

- Baccaro L. (2002), “Negotiating the Italian Pension Reform with the Unions: Lessons for Corporatist Theory”, in *Industrial and Labor Relations Review*, April, pp. 413–431
- Bordogna L. (1989), “The Cobas: Fragmentation of Trade Union Representation and Conflict”, in R. Leonardi and P. Corbetta (eds), *Italian Politics: A Review*, London: Pinter, pp. 50–65
- Bordogna L. (2003), “The Reform of Public Sector Employment Relations in Industrialized Democracies”, in J. Brock and D. Lipsky (eds), *Going Public*, Urbana Champaign: Industrial Relations Research Association– ILR Press
- Bordogna L., Dell’ Aringa C. and Della Rocca G. (1999), Italy: a case of coordinated decentralization, in Bach S., Bordogna L., Della Rocca G. and Winchester D. (eds), *Public Service Employment Relations in Europe*, London: Routledge
- Oecd (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in Oecd Countries*, Paris: Oecd
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press
- Ridley F. (1996), “The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives”, in *Public Policy and Administration*, n. 1, pp. 16–29
- Regini M. (1997), “Still Engaging in Corporatism? Recent Italian experience in Comparative Perspective”, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 3, n. 3, pp. 259–278
- Tursi A. (2001), *La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale*, Milano: Giuffré