

2006년 이탈리아 총선에 따른 노동정책의 변화 가능성과 정치적 의미

김종범 (한양대학교 아태지역연구센터 연구교수)

■ 중도좌파의 재집권

지난 5년간의 베를루스코니 집권 기간은 21세기 이탈리아의 방향을 결정할 수 있는 중대한 기로였다. 오랫동안 불안정한 정당체제와 여전히 혼란스럽고 부패한 정치시스템을 가진 이탈리아가 21세기라는 새로운 세기와 시대를 어떻게 맞이하는가를 보는 것은 즐거움이었다. 그러나 21세기 첫 총선이 실시되었던 2001년에는 전문경영인 출신 베를루스코니가 자신의 경영 철학을 정치에 접목시키면서 연정을 이끌었다. 수상의 평균 재임 기간이 1년이 채 못되는 역사적 경험 속에서 5년 동안 장기 집권에 성공한 베를루스코니는 2002년 연두기자회견에서 40여 개의 개혁 입법 시도를 공언 한 뒤, 노동법을 시작으로 자신의 이익과 관련된 법안을 차례로 개정했다.

그러나 2006년 재집권에 대한 베를루스코니의 강력한 열망을 뒤로 하고 이탈리아 선거 사상 가장 적은 득표 차이(약 0.1%)를 통해 프로디를 내세운 중도우파연합이 이탈리아 정치의 중심에 서게 되었다. 이번 선거는 몇 가지 점에서 2001년의 총선이나 지방선거와는 다른 양상과 의미를 담고 있다. 본 글에서는 이러한 선거 결과가 이탈리아 노동시장과 노동운동에 어떤 영향을 미칠 수 있을 것인지를 간략하게 정리하고 예상해 볼 것이다. 특히 기존 베를루스코니 정부의 신자유주의 정책적 기조가 노동시장과 이탈리아 노동계에 끼친 영향을 고려한다면 그 어떤 부문보다 이번 선거 결과는 중요한 의미를 지닌다. 이와 함께 전체적인 측면에서 향후 5년간의 이탈리아 정치를 종합적인 시각에서 정리하고 의미를 서술할 것이다.

선거 결과에 대한 분석은 주로 이전 선거와의 제도적이고 사회문화적 수준에서의 차이를 중점적

으로 다룰 것이며, 노동시장에서의 변화 내용이나 예상은 프로디 연합정당체인 연합(L'Unione)의 선거 공약을 중심으로 노동정책의 변화 폭과 방향을 검토해 보고자 한다. 21세기 초기 10년을 마무리 하는 이번 선거는 실제로 많은 변화를 예상케 하고 있으며, 당선 후 몇 번의 기자회견에서 이미 노동 정책의 강도 높은 변화를 공언하고 있는 프로디 정부의 정책 방향이 너무나 친노동자적은 아닌가 하는 우려를 자아 낼 정도로 흥미로운 내용을 담고 있다.

■ 노동정책의 변화 가능성

베를루스코니 정부 시절에 가장 논란이 되었던 쟁점은 노동법 제18조의 변경과 이를 기반으로 하여 제정한 비아지(Biagi) 법안(노동부 장관이었던 마로니(Maroni)의 이름을 따서 마로니 법안이라고도 한다)이었다. 2002년 5월 300만 노동자들이 로마에서 시위를 벌일 만큼 그 여파가 컸던 베를루스코니 정부의 노동법 개악과 그 연장선에서의 노동정책은 정치적 상황 변화와 정권교체에 따른 변화가 당연한 것으로 받아들여지게 되었다. 실제로 프로디는 당선 직후 여러 번에 걸친 언론과의 인터뷰에서 노동정책의 기초를 자신이 처음 집권하던 시기로 되돌릴 것이라 공언했다. 여기서는 프로디의 그러한 노동정책의 변화 기준이라 할 수 있는 연합(L'Unione)의 선거공약을 중심으로 구체적으로 어떤 것들이 그 변화의 내용과 폭에 포함되는지를 알아보겠다.

연합이 선거 전에 내세운 공약은 정치개혁과 노동 분야 및 사회의 여러 분야를 망라한 274쪽으로 된 공약집에 수록되어 있다.¹⁾ 노동정책과 관련하여 가장 눈에 띄는 부분은 베를루스코니 정부 시절 비아지 법으로 확정된 계약의 내용을 조정하고 이전으로 환원하겠다는 내용이다. 특히 비정규직 조항을 다루고 있는 조항과 관련 내용의 삭제를 우선적으로 추진하면서 비정규직의 정규직으로의 전환을 약속하였다. 또한 노동시장 유연화와 관련하여 전임 정부에서 도입한 여러 제도들(예를 들면 job and call 제도, staff leasing 제도, 조건부 계약제도 등)의 폐기를 공언하였다.

이외에도 마로니 법률에 의해 양산되었던 임시직이나 노동착취의 가장 대표적인 내용이라 할 수

1) 이하 언급하는 내용은 연합의 공약을 참조한 것이며, 보다 자세한 내용은 아래 사이트를 참조하십시오.
http://www.zoopolitico.it/17012006/il_programma_elettorale_dellunione_scarica_la_bozza_di_274_pagine/
검색일: 2006년 12월 25일)



있는 불법노동계약이나 비합법적 노동자 고용 문제 등을 정부 차원의 입법사항으로 해결할 수 있도록 약속했다. 이는 외국인 노동자 문제 등과 연관지어 지난 2002년 6월 30일 공포된 보시(Bossi)-피니(Fini) 법률이 갖는 인종차별적이고 파시즘적인 성격에 반대하고, 정당하고 적법한 절차에 의해 인간의 기본 권리를 정부 차원에서 보장하겠다고 명시했다. 또한 노동시장에 진입하지 못하고 있는 실업 청년층이나 여성 및 노인 및 외국인 등의 사회적 약자를 배려한 정책적 지원을 약속하고, 낙후된 남부나 지방의 발전과 균형을 위해 지방정부와 연계한 중앙정부 차원의 종합적이고 제도화된 정책 계획을 마련 중이다.

이와 함께 사회보장제도의 확충과 재원 확보에 박차를 기하고, 실업급여의 증액과 회사 부도시 노동자의 고용승계나 경제적 보전을 보장하는 보편적인 네트워크 시스템을 구축하는 방안을 추진하고 있다. 또한 베를루스코니 정부 시기의 경제성장과 기업경영의 정상화 명분으로 묶어 두었던 임금인상 폭을 실질 인플레이션 수준으로 조정하고 저임금 노동자들의 세금을 감면하며, 그동안 유명무실했던 전국협약과 기업협약 및 지역협약의 법적 준수와 공공부분 사용자 단체인 Aran의 기능 회복과 노조통합대표체 RSU의 지위보장 등을 통한 노동조합과의 관계개선 역시 주요 공약으로 내세웠다.

이외에도 노동정책 전반의 재검토와 연금제도의 개정 등을 통하여 실질적으로 노동자들의 삶의 질을 향상시키겠다는 것이 프로디가 이끌고 있는 새로운 정부의 기본 정책방향이다. 이러한 내용에 대해 현재까지 일반국민들과 노동자들은 상당한 지지를 보내고 있으며, 정부의 정책방향에 대해 비교적 만족하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 무엇보다 새로운 정부의 노동정책은 그동안 유명무실했던 노사정 관계의 협의구조를 복원하고 신자유주의적 경제정책의 부분적 수정을 공언하였고, 현재까지 이를 추진하고 있다는 점에 가장 커다란 의미를 부여할 수 있겠다.

■ 새로운 노동정책의 정치적 의미²⁾

이전 선거 결과를 통해 몇 가지 조심스럽게 점칠 수 있는 것은 몇몇 부문에서의 변화 가능성을 꼽을 수 있겠다. 신자유주의적 정책 기초를 유지했던 베를루스코니 정부의 이번 패배는 몇 가지 측면에

2) 이번 항목의 서술은 『국제정치논총』 제46권 제4호(2006)의 김종법의 논문 전반부를 정리하고 덧붙인 것이다.

서 변화의 양상과 결정적인 요소들이 작용한 데 따른 원인이 있다고 볼 수 있다. 먼저 소외계층을 중심으로 한 선거에 대한 관심과 참여의 증가이다. <표 1>은 1972년부터 2006년 총선까지의 지난 30여 년간의 총선 투표율을 보여주고 있다. 서유럽 국가들 중에서는 드물게 투표율이 높은 이탈리아는 지난 수십년간 지속적으로 투표율이 저하되고 있었다. 그러나 올해의 투표율은 지난 10년간 최고 수준에 달할 정도로 정치에 대한 관심과 정치권력에 대한 유권자의 선택 의지가 복원되고 있다고 조심스럽게 평가할 수 있다.

<표 1> 총선투표 참여율 : 하원

(단위 : 백분율)

연도	1972	1976	1979	1983	1987	1992	1994	1996	2001	2006
투표율	93.2	93.7	90.6	89.0	88.9	87.4	86.1	82.9	81.4	83.6

자료 : 내부무 선거부(Ministero dell'Interno).

물론 2001년(81.4%)에 비해 2.2%가 증가한 수치만을 보고 정치에 대한 관심의 복원이나 국민에 의한 참여민주주의의 실현이라고 보기는 어렵다. 특히 이번 총선의 가장 두드러진 특징이자 중요한 변수였던 해외 투표구의 설치에 낮은 투표율(상·하 양원 모두 39% 정도의 투표율을 기록)은 투표 참여율 증가를 지속적으로 전체적으로 보장할 수 없다는 사실을 여실히 보여주었고, 이에 대한 제도적 개선이 필요하다는 점을 분명히 했다. 그러나 해외투표구가 정권교체의 밑거름이 되었다는 사실은 해외에서 이탈리아를 바라보는 시각이 어느 정도 반영되었다는 점에서 구내 여론과 해외의 시각이 많은 차이가 있다는 사실을 입증한 것으로 볼 수 있다. 또한 12석이 걸린 하원의 해외 선거구에서 '연합'이 7석을 차지함으로써 승리에 결정적인 원동력이 되었지만, 베를루스코니가 재검표와 선거 결과에 대한 불복을 불러오기까지 했다는 점³⁾에서 불안한 갈등의 요소를 개선해야 할 필요성이 제기되었다.

어쨌든 실질적인 증가라고 보기 어렵다고 해도 이러한 투표율의 증가는 지난 5년간 베를루스코니 정책에 대한 심판의 성격을 갖는다는 점과 베를루스코니 정부의 정책적 기초였던 신자유주의 정책

3) 실제로 베를루스코니는 1,100만여 표의 재검표를 요구하였고, 무효표 50만 표에 대해서도 기민당과 다른 정당에서 재검표를 요구했다. 이에 이탈리아 선관위는 8만여 표에 대한 재검표를 단행했지만, 선거 결과를 뒤집지는 못했다.



의 희생자들이었던 젊은이들과 중남부의 농민과 빈부 계층들이 ‘자유의 집’ 대신에 ‘연합(L'Unione)’을 선택했다는 사실을 조심스럽게 분석해 볼 수 있다. 이와 같은 사실은 <표 2>를 보면 확연히 드러나는데, 중부와 남부의 경우 ‘자유의 집’ 득표율이 2001년 선거에 비해 줄어들었고, 반대로 투표율은 증가한 것으로 나타나고 있다.

<표 2> 지역별 투표율 비교(2001년과 2006년)

지역	증감율(%)*		유효증감 득표수(천표)**	
	투표율(2006)		투표율(2001)	
이탈리아 전지역 평균	투표율(2006)	83,6	투표율(2001)	81,4
	연합***	+9,4	중도연합***	1,630,5
	자유의 집	+2,1	자유의 집	390,8

주 : * 의 증감률은 2001년에 비해 2006년의 득표율에 대한 편차를 증감의 형태로 나타낸 것임.

** 는 2001년 대비 유효한 증감 득표수를 수치로 산정한 것임.

자료 : 내무부 선거부(Ministero dell'Interno).

물론 ‘연합’과 ‘자유의 집’ 모두 획득 표는 수치상으로 증가했지만(‘연합’ 160만 표와 ‘자유의 집’ 360만 표), 절대적인 측면에서 보면 ‘연합’의 지지율 신장세는 두드러진다. 특히 ‘연합’의 표는 2001년에 비해 160만 표 정도가 증가한 것으로 잠정 집계되었다.⁴⁾

이는 2001년 총선에 비해 총 9.4%나 증가한 것이며, 이는 좌파연합이 승리하는 데 상당한 기여를 한 것으로 볼 수 있다. 더군다나 중부의 많은 주에서는 ‘연합’이 2001년에 비해 20%가 넘는 신장세를 기록한 점과 캄파니아, 라치오, 아브루조, 몰리제, 바실리카타 등의 중남부 주에서 득표율이 증가함과 동시에 ‘자유의 집’ 득표율이 감소한 것은 바로 이러한 이유 때문이며, 득표율이 증가했음에도 ‘자유의 집’ 득표율이 줄어든 것은 이전의 지지층이 투표를 포기하거나 ‘연합’에게 투표했다는 것을 의미한다.⁵⁾

4) http://www.istcattaneo.org/publicazioni/analisi/pdf/Analisi_Cattaneo_Voto_2006(검색일 2006년 12월 14일)

5) 남부 주 중에서 ‘자유의 집’이 ‘연합’과 동시에 유효 총득표수가 증가했지만, 전년 선거에 비해 유효 총 득표율의 증가가 ‘연합’의 증가율에 비해 현저히 감소됨으로써 전체적인 유효 득표율에서 상당히 뒤쳐지는 현상이 발생했다. 이는 결국 득표수는 증가했지만, 1인을 선출하는 소선거구제의 특성상 ‘연합’의 후보가 더욱 많이 당선되었다는 것을 의미한다.

이와 같은 지지층 변화의 핵은 젊은이들(이탈리아는 하원은 만 18세부터, 상원은 만 25세부터 선거권이 있다.)과 중남부의 주민이었다. 이탈리아는 유럽 주요 국가들 중에서도 높은 실업률을 기록하고 있으며, 그 중에서도 가장 중요한 경제활동인구의 실업률이 높은 편이고, 특히 청년 실업률은 전체 평균 실업률에 비해 2배에 달할 정도이다.⁶⁾ 이러한 청년 실업의 문제는 베를루스코니 정부의 신자유주의 정책과 비아지 법안으로 파생된 지나치게 높은 비정규직 비율의 증가 등으로 요약될 수 있다. 이러한 실업과 빈곤이라는 사회적 문제를 해결하기 위해 ‘연합’이 제시하였던 노동정책과 고용정책의 변화 공약은 젊은 유권자들을 움직인 것으로 볼 수 있다. 특히 프로디는 베를루스코니 정부의 고용정책을 프랑스의 최고고용계약(CPE)보다 더 나쁜 것으로 규정하고 비정규직 차별 철폐를 공약으로 내걸어 상당한 지지를 상승의 효과를 보았다.

더군다나 신자유주의 정책 기조는 사회복지 예산의 삭감으로 나타났다. 이로 인해 일시적으로 정부부채는 줄어들었지만, 재정적자는 거꾸로 증가하여 2005년에는 3.5%에 달할 정도로 정책적 불안정성과 실패의 징후가 나타났다. 이는 마스트리히트 조약에서 설정한 유럽통화연합(EMU)의 상한선인 3.0%를 넘는 것이었고, 1996년에서 2001년 사이 집권했던 중도좌파 정부가 이룩한 유럽통화연합 가입의 성과를 되돌릴 수 있게 하는 것이었다. 그러나 더 심각한 문제는 지난 6년간의 경제성장률이 나 국민총생산 및 국가경쟁력 등의 분야에서 유럽에서 최하위권일 뿐만 아니라 세계 평균에도 못 미치는 결과를 나타내고 있다는 점이다.

2000년 3%였던 경제성장률이 계속적으로 하락하다 2005년에는 0%에 달할 정도로 유럽연합 내부에서도 이탈리아의 경제는 저성장과 침체를 기록하고 있다. 이러한 저성장과 경제 후퇴는 재임기간 중의 경제정책의 실패를 의미한다. 지난 5년간 베를루스코니 연정의 주요 경제정책의 방향과 기조는 신자유주의적 세계화정책이었다.⁷⁾ 이탈리아와 같이 이미 공적 영역에서의 사회안전보장정책

6) 2005년 3/4분기를 기준으로 전체 실업률은 8.2%이지만, 15~24세의 청년 실업률은 25%에 달한다. 더군다나 북부와 남부의 실업률 차이는 거의 2배에 달할 정도인데, 북부의 경우 전체 실업률이 4.3%이며 15~24세 청년 실업률은 12.6%인 데 반해 중부의 경우에는 각각 6.7%와 22%의 실업률을 기록하고 있으며, 남부는 더 열악해서 각각 15.6%와 41.2%의 실업률을 기록하고 있다. 수치상으로는 이전보다 나아진 것처럼 보이지만, 실제로 구직 희망자를 잠정 취업률로 산정하였다거나 취업률 중에서도 많은 수의 비정규직과 파트타임 근로자를 포함한 수치이기 때문에 실업률 수치만으로 이탈리아 경제의 위치를 파악하기에는 한계가 있다. http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/forzelav/20050620_00/testointegrale.pdf(검색일: 2006년 6월 16일)



이나 복지정책의 근간을 오랫동안 유지하던 국가에서의 기반을 흔들 만큼의 방향의 전환이란 곧 중산층 이하 국민들의 생활에 대한 질적 저하와 실질소득 저하를 가져올 수밖에 없다는 점에서, 베를루스코니 연정의 정책 기조는 많은 이들에게 비판의 대상이었다.

따라서 경제상황의 악화와 복지 혜택의 축소 정책 등은 젊은이들과 중산층 이하의 국민들 및 노동자들에게 정권교체의 당위성을 심어주었다. 또한 새로운 정부가 추진하고 있는 베를루스코니 이전의 정책방향과 사회적 합의구조의 복원에 대하여 일반국민이나 노동자들이 많은 지지를 보내고 있다는 사실은 최근의 여론 결과를 통해서도 여실히 증명되고 있다.⁸⁾ 10월까지의 여론조사에서 프로디 정부에 대하여 총선 직후인 7월보다 약 2% 정도 상승한 69%의 여론조사에 참여한 응답자들이 긍정적으로 평가했으며, 연령대별로는 40대와 50대에서, 직업군별로는 노동자들에게 가장 많은 지지를 받고 있다.

이는 프로디가 현재 추진하고 있는 정책 방향에 대하여 노동자를 중심으로 국민들이 아직까지는 긍정적인 평가를 하고 있다는 것을 의미한다. 그러나 한 가지 이번 선거가 친베를루스코니와 반베를루스코니로 이분되면서 이탈리아를 둘로 분열시켰다는 점에서 향후 정책의 방향이나 구체적 제도와 법률의 집행이 그리 순탄치 않을 수 있다는 사실 또한 분명하게 드러나고 있다. 따라서 프로디의 정책운영과 노동정책이 지나치게 한 계층이나 무리한 개혁을 시도한다면 또 다른 국론 분열을 초래할 수도 있다는 사실을 고려하여, 선거에서 드러난 갈등과 분열을 치유할 수 있는 보다 통합적인 정책운영 방향이 수립되어야 할 것이다. **KLI**

7) 이러한 정책 기조에 대해 이미 베를루스코니는 정견 발표와 연두기자회견 등을 통하여 분명히 밝혔고, 실제로 재임 기간 중에 입법한 여러 법률 중에는 기업경쟁력 강화나 국가 조직의 효율성 제고의 명분을 곁고 개정된 법률들이 상당수 있다. 보다 자세한 내용은 다음의 책을 참조하십시오. G. Alborghetti, 『Il libro nero del Governo Berlusconi』(Roma: Nutrimenti, 2005).

8) 여론조사와 관련한 각종 수치와 통계는 아래의 사이트를 참조하십시오. <http://www.sondaggiopoliticoelettorali.it/>(검색일: 2006년 12월 27일)