

2010년 그리스의 경제위기: 정부와 노사단체의 대응

George Pagoulatos (그리스 아테네대학교 경영경제학과 교수)

■ 머리말

2010년 그리스의 경제는 전 세계의 주목을 끌었다. 2009년 10월 선거로 게오르게 파판드레우 (George Papandreou)가 이끄는 사회당인 파속(PASOK)당이 정권을 잡은 후 12.7%에 달하는 공공 적자가 노출되었다. 재정적자는 전임 보수당 ND 정부가 공식적으로 발표한 것보다 거의 두 배나 높은 수치였다. 2010년 4월, 모든 자료가 명확해지자 재정적자는 GDP의 13.6%까지 증가한 것으로 드러났다.

유럽연합(EU)은 당연히 이를 즉각적으로 비난했다. EU 회원국으로 그리스는 리스본협약 제126조 제9항 규정을 적용받고 있다. 지속적으로 과도한 예산적자를 통제하지 못하는 국가로서는 최초로 이 규정에 의해 유럽연합이사회로부터 경제정책과 관련해 매우 엄격한 감독을 받게 되었다.

세계 각국 정부와 기업의 채권 발행으로 포화 상태이던 채권시장에서 그리스 정부의 채권 금리는 즉시 상향 조정되었고, 그리스 정부의 부채 이자 상환 비용은 매우 높아졌다. 2010년 상반기 4개월 동안 그리스 정부 채권은 지속적인 투기성 공격과 공매도에 시달리게 되었다. 채권 금리가 너무 올라 결국에는 그리스 정부가 시장에서는 자금을 조달하지 못하게 되었다. 그리스는 11년 전인 1999년 유로화 출범 이후 발생한 최악의 유로존 위기의 진앙지가 되었다. 이 국채 위기는 마찬가지로 재정적자와 부채 문제에 당면해 있던 포르투갈과 스페인으로 확산되는 양상을 보이면서 유로존 전체가 경제위기 위협에 시달리게 되었다.

유로존 지도자들은 그리스 위기를 통제하는 한편, 도덕적 해이 방지를 통해 신뢰성을 입증하기 위해 개입 계획에 마침내 동의하게 되었다. 2010년 3월 유로화 국가들은 그리스가 시장에 완전히 의존할 수 없게 되는 상황이 발생할 경우 그리스에게 구제안을 제공하기로 결정했다. 그로부터 몇 주 후 2010년 4월 만연한 시장의 투기로 인해 그리스는 3년간 엄격한 조건이 부여된 1,100억 유로 규모의 EU집행위원회/유럽중앙은행(ECB)/국제통화기금(IMF)의 구제안을 받아들여야 했다.

■ 그리스 정부의 대응

사라져 버린 그리스 정부의 신뢰를 회복시키기 위해 파판드레우 정부는 역사상 가장 엄격한 긴축 프로그램을 도입했다. 초기 안정화 프로그램은 2010년까지 재정적자 폭을 4% 감축하고 2012년에는 재정적자 3% 미만을 달성하는 것을 목표로 삼았다(이는 3년 만에 재정적자를 10% 감축하는 것을 의미함). 하지만 초기 예측했던 것보다 더 급격한 경기침체가 예상되자 이 목표치는 곧 수정되었다. 실질GDP 성장 면에서 예상 성장률은 2010년 -4%, 2011년 -2.6%이며, 2012년부터는 성장을 회복해 2011년 1.1%, 2013년 2.1%이다. 예상 실질GDP 성장률이 악화되었기 때문에 정부는 재정적자 증가를 완벽하게 사전 차단하면서도 좀 더 완만한 수준으로 적자를 줄이기 위해 전체적인 적자 감축 목표를 조정했다.

따라서 2010년 봄, 좀더 긴축적이고 보다 현실적인 새로운 안정화 방안을 도입했다. 현재 정부의 재정적자 목표치는 2010년 GDP의 8.1% 수준이며, 2011년 7.6%, 2012년 6.5%, 2013년 4.9%이다. 재정적자는 2014년 유럽연합회원국의 안정 및 성장협약(Stability and Growth Pact)의 목표치인 3% 수준 미만으로(2.6%) 떨어질 것이다. 전체적인 재정부채 예상치를 보면 2010년과 2011년 경기침체가 예상되어 2013년까지 증가하는 경향을 보이다가 2013년 150% 미만으로 안정화된 뒤 그 후 점차 줄어들 것으로 예상된다.

2010년 1월 그리스 정부는 고통스러운 재정지출 축소, 세금 인상, 그 외 다양한 개혁안이 포함된 안정 및 성장프로그램(Stability and Growth Program)을 1차적으로 도입했다. 부처별 예산이 삭감

되었으며 수천 명의 공공부문 인턴이 해고되었다. 그후 중앙정부의 운영비 감축이 단행되었다. 저소득층에게는 위기를 견딜 수 있도록 세금 감면 혜택이 제공되었으나 고소득층, 대규모 부동산 회사, 역외 기업, 교회의 경우 세금이 크게 인상되었다. 세금 기반을 확대하고, 의사, 변호사, 기술자, 상점 소유주, 택시 기사 등으로부터 세수를 늘리기 위해 포괄적인 조세 개혁이 추진되었다. 일반적으로 자영업에 해당하는 이러한 직종은 그리스 사회에서 주요 탈세자에 해당된다.

전례 없는 조치를 통해 상급부터 하급 근로자에 이르기까지 공공부문 근로자의 임금이 삭감되었다. 공공부문에서의 채용도 동결되었다. 또한, 예산과 공공 회계와 관련한 대규모 공공부문 개혁으로 오랫동안 부패와 부실경영의 산실이었던 공립병원과 지방정부 산하 독립기관에도 영향을 미치고 있다. 그리고 지자체 수를 현재의 3분의 1로 감축하는 새로운 법률이 제정되었다.

2010년 1월, 정부의 안정화 방안은 EU 회원국들의 칭송을 받았으나 그리스 채권에 대한 투기적 공격을 지속했던 시장을 감동시키지는 못했다. 따라서, 그리스 정부는 2010년 3월 향후 3년간 300억 유로를 예산에서 추가로 삭감하겠다는 보다 더 강력한 긴축안을 발표했다. 이 새로운 추가 조치는 국고세입/GDP 비율을 2013년 말까지 37%에서 41%로 높이는 것을 목표로 한다. 이 조치의 내용은 다음과 같다: 주요 부가가치세 세율을 21%에서 23%로 2% 인상, 기타 부가가치세 세율을 추가로 인상, 부가가치세 적용 확대 조치, 담배, 주류, 사치품 특소세 10% 인상, 수익성이 높은 국내 기업에 대한 1회성 세금을 GDP의 0.3%로 인상, 도박과 게임 회사에 대한 세금 부과 등.

2010년 3월 도입된 가혹한 비용절감 조치는 유로 회원국들에게 신뢰를 얻거나 그리스 국채 스프레드를 사상 최고치로 올려 놓았던 시장을 안심시키기 위한 것만은 아니었다. 추가적인 긴축정책은 그리스 정부가 재정위기에 맞설 것이며 이를 단독으로 해결하지 못할 경우 EU와 IMF의 외부 재정지원을 받아들이기 위한 길을 열겠다는 의지를 시장에 확신시키기 위한 마지막 노력이었다. 그리스가 EU와 IMF 구제안을 받아들일 가능성이 점차 높아지고 있는 상황에서 추가적인 긴축조치는 사전 조치적인 성격을 띤 것이었다. 고통스러운 추가 급여 및 연금 삭감과 별도로 보다 더 광범위한 구조 개혁안이 도입되었다. 모든 조치들은 2010년 4월 마무리되었다. 그리스 정부는 이른바 '트로이카'(EU 집행위원회/유럽중앙은행/국제통화기금)와의 치열한 협상 끝에 두 당사자(그리스와 채권자) 간 양해각서를 체결했고, 그리스 의회는 이를 법적으로 비준했다.

양해각서는 2013년까지 GDP의 약 7% 정도에 해당하는 금액의 재정지출 삭감을 내용으로 담고 있다. IMF에 따르면 유로화 채택 이후 그리스는 무이자 지출을 GDP의 8%까지 확대했다고 하는데, 여기에는 공공 급여, 소비, 사회적 이전지출(social transfer)이 포함되어 그리스 정부에 과도하게 큰 부담으로 작용했다. 양해각서에는 예산 지출에서 상당 부분을 차지하고 있는 급여 및 수급권 보장 프로그램 비용 삭감을 통한 비용 지출 삭감이 포함되어 있다.

그 이후, 프로그램 기간 동안 명목상 급여와 연금이 동결될 것이다. 또한, 그리스 정부는 퇴직하는 직원의 20%만 대체하는 등 정부 지출에서 다른 부문의 점진적인 삭감도 계획했다. 이 수정안은 재정 지출 조정에 대한 부담을 여러 다양한 프로그램에 분산시켜 투자 지출까지도 합리화하며 EU 구조결속기금(structural and cohesion fund)을 보다 집중적이고 효율적인 방식으로 사용하는 것에 가장 큰 우선순위를 두고 있다¹⁾.

2010년 봄 체결된 양해각서와 안정화 프로그램에 포함된 구체적인 내용은 무엇인가? 가장 대표적인 것은 고통스러운 명목임금의 삭감이다. 월급여가 총 3,000유로(한화 약 458만 원)를 초과하는 공무원들의 경우 보너스 형태로 지급되던 13차 및 14차 월급이 사라졌다. 월급여 3,000유로 미만인 공무원들의 경우 13차 및 14차 월급이 1인당 500유로(한화 약 76만 원)로 삭감되었다. 이 줄어든 비용은 고소득 공무원의 삭감된 급여 재원으로 충당하게 된다. 총 급여의 상당부분을 차지하는 특별수당은 공무원의 경우 추가적으로 8% 삭감되고 국가가 주주인 공기업 직원의 경우 3% 삭감된다. 이러한 조치를 통해 공식적으로 2010년 8억 유로(GDP의 0.3%), 2011년 4억 유로(GDP의 0.2%)를 추가적으로 절감할 것으로 예상된다. 정부는 트로이카와 힘겨운 협상을 통해 민간부문 근로자에 대한 13차 및 14차 월급 폐지 확대를 막는 것에 성공했다.

3년간의 급여 및 연금 동결 방안도 도입되었다. 매월 2,500유로(한화 약 380만 원) 이상을 연금으로 지급받는 공공 및 민간부문 연금생활자는 연간 연금 중 13차와 14차 수당을 못 받게 되었다.

1) IMF Country Report No. 10/110 Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement, May 2010; IMF Country Report No. 10/111 Greece: Request for Stand-By Arrangement, May 2010.

나머지 연금생활자의 경우 13차 수당 400유로(한화 약 61만 원, 200유로는 부활절 보너스, 200유로는 여름휴가 보너스 형태로 지급)를 14차(크리스마스 보너스) 수당 400유로를 받게 되었다. 수당 삭감은 고소득 연금생활자에게 집중되었다. 정부 추산에 의하면 이 조치로 인해 2010년 15억 유로(GDP의 0.6%) 및 2011년 5억 유로(GDP의 0.5%)의 비용을 추가적으로 절감할 수 있다고 한다. 민간부문 근로자는 계속해서 13차 및 14차 월급을 받게 된다²⁾.

그리스 정부와 ‘트로이카’가 체결한 양해각서에는 경제 유연성과 생산 역량을 강화하고 급여와 물가를 회복시키며 그 이후 국제경쟁력을 유지하고 점진적으로 경제 구조를 투자와 수출 중심의 성장 모델로 전환하기 위한 다양한 구조개혁안이 포함되어 있다³⁾. 양해각서는 공공부문 임금삭감과 함께 민간부문 임금도 유연성을 높여 장기적으로 비용을 줄일 수 있도록 해야 한다고 권고하고 있다. 노동시장 개혁 관련 조치는 많은 논란을 야기시켰으며 노조와 좌파의 강력한 반발을 불러 일으켰다. 이 조치에는 노동시장의 유연성을 높이고 사회보장제도 구조를 개선하기 위한 다양한 개혁안이 포함되어 있다. 청년층과 장기실업자 등 취약계층의 일자리 창출을 촉진하기 위해 신입 사원 최저임금법을 개정해 하위 최저임금(sub-minima)을 도입했다. 이와 동시에 정부는 새로운 불법취업 통제 제도를 이행하고 노동시장 기구를 현대화할 것이다. 또한, 신규 일자리의 견습기간을 1년으로 연장하고 퇴직금을 삭감하는 등의 고용보호 법안 개정을 단행하였다. 대기업의 경우 단체하고 시행 최소 기준을 낮추고 임시계약직 근로자와 시간제 근로자의 활용을 촉진할 예정이다. 가장 취약한 계층을 위한 사회안전망을 확대하기 위해 연금 지급 대상을 중간층을 줄이고 빈곤층을 주요 대상으로 범위를 수정할 것이다. 또한, 명목상 최저임금을 3년간 동결하기 위한 조치를 취했다. 노동개혁법안은 2010년 7월 초 의회에서 통과되었다.

연금개혁은 노동개혁 다음으로 논란과 충돌이 많은 개혁 분야로서 그리스 인구 대다수에게

2) EURO BANK Economic Research, Focus Greece, “New 3-Year Stabilization Program: Key Measures and Assessment”, Athens, 3 May 2010.

3) IMF, op.cit.

영향을 미친다. 현재의 연금 제도는 지속가능하지 않으며 건전한 기반을 마련하기 위한 조치를 단행하지 않는다면 파산하게 될 것이다. 정부는 2010년 7월 초 의회에서 연금개혁법안 또한 통과시켰다. 새로운 사회보험 제도에 따르면 기존 연기금들은 2018년 3개의 기금으로 통합된다. 개혁을 통해 분담액과 수급액 간의 연계가 강화된 새로운 제도가 도입되어 현재와 미래의 모든 근로자에게 일정한 비율(구제도에서 적용한 권리와 신제도에서 적용한 급부의 합)을 적용하는 단일 규정이 시행될 것이다. 표준 퇴직연령은 2015년 65세로 조정되었으며 여기에는 1993년 이전 가입자와 공공부문 여성근로자가 포함된다. 2020년 이후 표준 퇴직연령은 평균수명에 따라 증가하게 된다.

2011년 조기퇴직은 1993년 이전 가입자, 육체노동자, 사회보험료 35년 이상 납부자를 포함해 60세로 제한된다. 연금수당은 2014년부터 소비자물가지수에 연동된다(수당은 2010~2013년 동결된다). 연금개혁을 통해 연금 대상 수혜 기간을 수입의 마지막 10년 중 최고 소득에 해당하는 5년에서 평생소득 기간으로 확대한다. 또한, 이 새로운 제도는 표준 퇴직연령 이후의 모든 국민에게 자산 조사를 기반으로 한 사회연금을 도입해 재정적 지속가능성과 함께 중요한 사회안전망을 제공한다. 비즈니스 환경을 개선하고 시장경쟁력을 강화하기 위한 조치는 논란이 적은 분야이다. 정부는 곧 창업 절차, 비용, 시간 지연을 줄여주는 원스톱 기구를 설립하기 위한 법안을 채택할 것이다. 인허가와 기타 산업계 비용을 줄이기 위한 법률도 도입할 것이다.

그리스 정부는 2010년 특히 관광, 교육, 소매 부분에 역점을 두고 EU 서비스지침(EU Services Directive)의 핵심 단계를 완벽하게 이행할 것이다. 내년 고정관세 및 기타 법률, 제약, 공증, 공학, 건축, 도로 운송, 감사 부문 전문직에 대한 제약을 줄임으로써 제한해 왔던 국내 직업군을 개방할 것이다. 이러한 개혁은 현재 기득권을 가진 강력한 이익단체들의 반대에 부딪히고 있다.

■ 사회경제적 영향과 노사 당사자의 역할

특히 2010년 봄 이후에 도입된 그리스의 긴축 프로그램과 구조개혁은 그리스 근대 역사상 가장 혹독한 안정화 방안이자 유로존 지역 전체에서 가장 단호한 프로그램이다. 이러한 조치들은 경기

침체 상황과 맞물려 사회적 인내력의 한계를 시험하게 될 것이다. 이러한 조치 자체 또는 알려진 바와 같이 디플레이션 조정이라는 경기 사이클로 더욱 악화된(적어도 단기적으로는) 경기침체에 부정적인 영향을 받지 않은 사회경제적 계층은 거의 없을 것이다. 야당의 지지도가 낮은 상황에서 그리스 정부는 2009년 10월 선거 승리와 최근의 지지도 상승에 편승해 파국적인 파산을 피할 수 있는 유일한 대안으로 수정 프로그램을 제시하고자 했다. 이러한 주장은 점차 그 힘을 잃었으나 양해각서 조건부 프로그램이 제시한 고통스러운 개혁을 정당화할 수 있는 가장 강력한 이유는 조정이 불가피하다는 점이다.

그리스 정부는 정치적 지지도를 기반으로 특히 주요 노총을 비롯해서 노사 당사자들과 가능한 최대한의 합의 또는 적어도 용인을 이끌어 내기 위해 최선의 노력을 다했다. 이는 부분적으로는 2010년 1월 소폭의 공공부문 급여 삭감과 세금 인상 물결 속에 이루어졌다. 이 조치는 일반국민들이 널리 받아들였고 노조 역시 조용한 반응으로 일관했다. 하지만, 그 이후 2010년 봄에 단행된 추가적인 급여 삭감과 특히 일련의 연금 및 노동시장 개혁은 노조의 대대적인 반발을 촉발시켰다. 그리스노동총연맹(General Confederation of Greek Labour)과 공공부문근로자연맹(Federation of Public Sector Employees)은 매주 개혁에 반대하는 대규모 집회를 조직했다. 정치적으로 사회당인 파속당과 가까운 노조원들이 대다수 노조를 장악하고 있었으나 노조의 반대는 크게 줄어들지 않았다. 가장 강성 입장을 보인 것은 그리스공산당(KKE)과 연계된 노조들이었다. 이들은 집회를 자주 조직했을 뿐 아니라 조직적인 ‘시민불복종(civil disobedience)’ 행위를 벌여 거리, 항구, 호텔, 공장, 정부 건물을 차단하고 심지어 이들의 쟁의 활동을 불법으로 규정한 법원 결정에도 불복했다.

이러한 노조의 반발이 있는 가운데 많은 사람들이 실업률 증가에 대해 우려했다. 현재 12%대인 실업률은 2010년 10월 여름 몇 달간 수천 개의 임시직이 창출되는 전통적인 관광 시즌이 끝나면 더욱 증가할 것으로 예상된다. 또한, 공식 실업률 통계에 잡히지 않는 실업자(주당 또는 월간 근무 시간이 몇 시간밖에 되지 않는)도 많다. 그리스는 EU 27개국 중 청년 실업률이 가장 높고(2007년 데이터) 여성 실업과 장기 실업률도 매우 높은 국가 중 하나이다. 그리스는 전형적인 2개 층으로 분리된 노동시장을 갖고 있다. ‘인사이드(insider: 대부분 고용보장이 되는 공공부문 근로자)’에게는 노동시장이 매우 탄탄하게 보호되어 있으나 ‘아웃사이드(outsider: 대부분 비공식 부문 종사자)’의

경우, 사회보험과 노동보호 조치가 없다. 노총이 주로 노동시장에서 보호를 잘 받고 있는 부문의 이익을 대표하고 집행위원회가 압도적으로 공공부문, 공기업, 은행 근로자 대표들로 구성되어 있기 때문에 노동시장 '아웃사이더'의 목소리에는 적절한 집단적 대표성이 부족하다.

양해각서에 따라 최소 연금액과 가족수당은 삭감되지 않으며 취약계층에게는 정책의 부정적 영향에 대비한 보상이 제공될 것으로 예상된다. 그리스 정부는 위기를 극복하기 위한 정책을 설명하고 그에 대한 합의를 도출하기 위해 재계와 노동계 대표에게 프로그램 이행기간 동안 사회적 협약에 서명해 줄 것을 요청했다. 이러한 정신은 강력한 사회적 통합을 유지하고 빈곤을 퇴치하며 고용을 유지하게 될 것이다.

초기 그리스노동총연맹과 공공부문근로자연맹은 개혁 결과에 관심을 갖고 사회적 대화에 참여했다. 하지만, 트로이카와의 양해각서가 체결되고 며칠 만에 의회가 이를 비준하자 노조는 점차 옆으로 밀려나는 느낌을 받았다. 양해각서를 체결하면서 그리스 정부에게 매우 구체적으로 정의된 국민들에게 인기 없는 개혁을 이행해야 할 법적 의무가 생겼기 때문이다. 이로 인해 노조는 점차 정부의 정책에 반대하는 입장을 취하게 되었다. 특히, 연금 제도 개혁 후 노동개혁이 도입되자 그리스의 주요 노조들은 정부에 저항하여 때로는 사회적 대화에서 탈퇴하기도 했다. 그러나 2010년 7월 초 노동개혁법안이 의회에서 통과되기 직전의 중요한 순간에 사회적 대화를 재개하여, 노사 대표들은 민간부문에서 임금교섭 시 노조가 사용자의 동의 없이 단독으로 중재기구에 중재를 요청할 수 있도록 하는 등 일부 쟁점 조항을 완화하는 데 합의했다.

노조가 이렇게 대응하자 그리스 정부는 가능한 한 최대한 급여, 연금, 노동개혁에 물타기를 하면서 트로이카와 역지로 협상을 하려 했으나 채권자인 EU와 국제통화기금과 달리 채무국인 그리스 정부의 협상력에는 제약이 있을 수밖에 없었다. 따라서, 그리스 정부는 지난 15년간 공공부문 대비 임금 인상 및 생산성 증대가 뒤쳐져 있던 민간부문의 13차 및 14차 월급을 확보하는 데에 집중했고 이는 성공을 거두었다. 사용자 측을 대변하는 단체인 그리스경제인연합회(SEV)는 민간부문 임금 삭감을 법적으로 확대하는 것에 반대했다. 즉 노동 불안이 가중될 것을 우려해서였다. 사실, 기업들이 생산 감소에 따라 급여를 조정하면서 민간부문 급여는 하락해 왔다. 최근 그리스경제인연합회 회장이 선언했듯이 13차 및 14차 월급을 방어함으로써 민간부문 근로자 임금 15% 삭감을

막을 수 있게 되었으나 현 단계에서 다른 기대는 할 수 없는 상황이다. 그리스경제인연합회는 정부가 추진하는 연금 및 노동개혁을 조용히 지지해 왔다.

■ 맺음말

그리스경제인연합회는 민간부문 근로자의 소득과 근로조건을 보호하고 사회적 파트너로서 함께 협력하기 위해 단체교섭 제도를 보호하기를 바란다고 공식적으로 발표했다. 그리스경제인연합회는 스스로를 불법 취업, 탈세, 사회보험 납부 회피와의 전쟁에 있어 노조와 이익을 같이하는 단체로서 사회적 파트너의 우선순위는 일자리를 보호하는 것이라고 발표했다. 또한, 우선순위로써 기업가 정신 진흥을 위한 지원 환경의 조성 및 고용불안의 악화를 야기시키는 산업현장 충돌 방지를 강조해 왔다. 이와 달리 정부 또는 보수적인 야당과 가까운 노총 등 모든 노조 대표자들은 연금 및 노동개혁에 대해 경고의 수위를 높여왔다. 이들은 연금 및 노동개혁이 사회적 합의를 가장 광범위하게 파기하는 것이며 지난 30년간 그리스가 강화해 온 근대 복지국가의 근간을 흔드는 것으로 규정한다. 그리스노동총연맹과 공공부문근로자연맹은 근로자, 연금생활자, 그리스의 중산층을 '빈곤화'하는 작업이 시작되었으며 노사관계와 근로조건 측면에서 '중세'로의 회귀가 시작되었다고 말했다.

향후 몇 달 그리고 몇 년간 이 두 개의 상충된 목표 간에 어떤 종류의 균형점을 찾게 될지는 두고 볼 일이다. 물론 재정개혁과 금융개혁의 지속가능성은 엄연히 필요하며 보다 경쟁력 있는 수출 중심의 성장친화적인 경제 모델로 전환해야 한다. 하지만 다른 한편으로는 사회정치적 안정, 사회경제적 결속, 취약계층의 보호, 폭넓은 중산층 유지가 필요하다. 이를 통해 얻은 교훈은 그리스뿐만 아니라 그 외 많은 국가에게도 의미가 있을 것이다. **KLI**