

스페인의 경제위기 및 노사관계 변화

Miguel Martinez Lucio (영국 맨체스터대학교 경영대학원 교수)

스페인의 경우 경제위기와 노사관계는 매우 중요한 문제다. 스페인은 1970년대 독재 체제가 종식된 이후 민주주의로 탈바꿈한 남유럽 국가로서 민주주의 제도와 사회복지 제도를 단기간 내에 마련해야만 했다. 단체교섭 및 정치적 관계에서 노조의 개입이 상당히 많고, 선출직 직장 협의회에 기초한 노사관계 제도를 구축하는 데 비교적 성공했다고 평가할 수 있다. 1980년대와 1990년대 스페인은 EU 가입과 노동비용의 우위를 적극적으로 활용하여 플러스 경제성장을 달성하였다. 또한 연간 외국인 방문자가 5천만 명에 이를 정도로 관광 산업이 활성화되어 있고, 전 세계 5대 자동차 조립국가로 자동차 산업이 발전되어 있는 등 다양한 자원과 산업을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 지난 3년간 스페인은 유럽 국가 중에서도 가장 힘겨운 위기의 시간을 겪었다. 이민자의 실업률은 20%, 전체 평균은 30%가 넘는 등 실업률이 치솟았다. 청년실업의 경우 일부 청년노동자 집단의 경우 실업률이 40%를 넘어섰다는 주장이 제기되기도 했다. 사라진 일자리의 대부분은 취약계층의 일자리였다. 이는 스페인 노동시장과 노동관계 제도의 실패를 반영하는 것으로 해석되고 있다.

이러한 상황이 발생한 데는 여러 가지 이유가 있다. 우파는 해고비용 등 노동시장의 경직성 때문이며 이러한 문제는 경제위기로 더욱 악화되었다고 보았다. 하지만 일자리 소멸(job destruction)이 임시계약직에 주로 타격을 주었다는 점을 고려한다면 이러한 주장은 힘을 잃는다. 노동조합 관련자들은 이러한 실업률의 상승을 사실 스페인의 경제발전 방식 때문이라고 본다. 스페인은 1970년대와 1980년대 이후 주요 산업 부문에 대한 투자 없이 경제발전을 이어왔

다. 스페인의 성장모형을 살펴보면 스페인은 제조업 기반을 유지하고 있지만 금융 제도가 지나치게 지배적이고 정치 및 경제계에서 강력한 영향력을 가지고 있다. 스페인의 금융 제도는 국제네트워크와 역할을 더욱 확대하여 정치과정 내에서 지배력을 강화하는 금융자본의 형태를 띠게 되었다. 그러나 보다 중요한 것은 성장의 패턴이 관광 및 건설 부문과 관련된 관광 및 숙박산업(hospitality)을 통한 고용 구축을 기반으로 하는 경향이 있었다. 이에 대해 균형을 이루기 위해 공공부문의 고용이 늘어났으며 이는 현재까지도 안정적으로 유지되고 있다.

그 후 정부가 장기적으로 제조업의 유지와 투자 등을 계획하고 고려하지 않았다는 주장이 제기되었다. 예술 산업이 체계적으로 구축되었고, 대학 제도는 확대되어 보다 많은 전문직이 배출되었으나 그 결과 다소 지나치게 단기적 계절적 고용에 대한 의존성이 높은 분열된 경제(fractured economy)가 초래되어 결과적으로 현재 높은 실업률과 고용 불안정성을 겪게 되었다.

1980년대 이후 스페인의 노동조합은 정기적인 조합원 동원과 주요 시기에 전략적 단기 총파업을 단행하는 등 기존 활동방식을 유지하면서 교육훈련 제도 등의 다양한 제도나 역할에 개입하는 등 제도화 전략을 구사하기 시작하였다. 스페인에서 파업 형태로 나타나는 노사갈등은 1970년대와 1980년대보다는 줄어들었지만 여전히 노사관계 제도의 주요 특징이다. Rigby and Marco Aledo(2001)는 이러한 현상은 체계적 노사관계 제도화가 결여되어 있다는 점과 노정 간 다양한 전략적 대화가 존재하지는 하나(Martinez Lucio, 1998) 이러한 노사관계에 대한 사용자의 양면성을 반영하는 것이라고 주장하였다. 스페인의 노사갈등은 유럽에서도 가장 높은 수준이었으며 이러한 현상은 2000년대까지 그대로 유지되었다(EIRO, 2009). 스페인의 노사관계 제도는 법규 및 단체교섭의 차원에서 높은 수준의 고용규제와 높은 수준의 고용 붕괴 사이에 놓여 있다. 단체교섭의 측면에서 보면 2009년도 스페인 노동력의 70% 이상이 어떠한 형식(기업, 주, 부문 차원의 협약)이 되었던 단체협약을 가지고 있다. 노동조합이 이러한 단체교섭 과정을 주도하며 산별협약도 증가하고 있다. 기업 내 노조대표와 직장협의회 구성을 결정하는 노조 선거의 투표율도 매우 높다. 4년에 한번씩 치러지는 이러한 선거에 80%가 넘는 노동자가 투표에 참여한다. 경제위기는 이러한 제도적 차원의 규제 및 대표성에 영향을 미치지 않았다. 다만 스페인 근로자의 1/3이 임시계약직이며 많은 수가 비공식 부문에 종사하고 있다. 통계 수치에 따르면 청년근로자일수록 이런 취약한 형태의 고용에 보다 많이 노출되어 있는 등

스페인인 이러한 측면에서 매우 분열되어 있다고 할 수 있다. 실업에 대해서 말하자면 앞서 언급한 바와 같이 현재는 매우 높은 수준이다. 근로자는 최대 2년간 실업수당을 수령한 후 실업수당보다 낮은 수당을 받게 되거나 혹은 어떠한 수당도 받지 못하는 상황에 놓인다는 점에서 사회보장 수준은 제한적이다. 이는 노동자가 직면해 있는 어려운 상황을 여실히 보여준다. 공식적인 규제 제도의 또 다른 변수는 스페인에서 보건 및 안전관련 사고발생률이 높다는 점이다. EU에서 보고되는 작업장 내 산재사고의 20%가 스페인에서 발생하는 것으로 추정된다. 따라서 스페인의 노사관계의 양면성은 ① 안정된 고용형태와 보다 취약한 고용형태 간의 현격한 격차, ② 공식적인 노사관계 제도와 노동 및 작업장 현실 간의 격차라는 두 가지의 문제를 안고 있다. 이러한 양면성은 여러 측면에서 볼 때 1970년대와 1980년대 이후 존재해 왔으며 고용이나 작업장 여건과 관련해서는 훨씬 이전부터 존재했다고 주장되기도 한다. 실업률은 지난 10년 사이 하락하기는 했으나 EU 평균과는 거리가 멀었고 항상 평균을 상회하였다. 사실 1980년대 후반과 1990년 초반 이후 노동인구의 1/3이 임시계약직이었다. 이는 최근 경제위기가 스페인 노동시장의 양면성이나 사회배제를 발생시킨 유일한 원인은 아니라는 점을 시사한다. 지난 10년간 이민자는 스페인 경제에 활력을 불어넣는 데 있어 중요한 역할을 담당하였으나 스페인 출신 노동인구에 비해 2배나 되는 실업률을 겪고 있다. 이 또한 스페인 노동시장의 양면성과 배제에 일조하고 있다.

2008/2009년 최근 경제위기 발발 시 스페인의 사회당 정부의 대응은 실업률을 떨어뜨리기 위해 지출을 늘리고 건설 등의 부문에서 국가적 차원의 사회기반시설 프로젝트를 추진하는 것이었다. 그러나 지난 2년간 사회주의 정부는 금융자본과 부분적으로는 높은 실업률로 인해 공공부채와 재정적자를 키우게 되었고, 따라서 정부는 스페인 금융 제도 내 불안정이 증가하거나 앓을까 하는 우려와 그 결과 EU 내 유로화에 미치게 될 영향에 대한 우려로 인해 공공부문을 규제하기 시작했다. 스페인의 채무 수준은 아일랜드나 그리스만큼 높지 않다. 그러나 스페인은 세계 각국 및 국제기관의 비판에 대해 예민하며, 유럽 경제에서 관리 및 규제가 잘 이루어지고 있는 국가로 비추어지기를 희망하고 있다.

따라서 그리스, 아일랜드, 포르투갈의 상황처럼 스페인의 불안정이 EU와 유로존에 보다 큰 영향을 미치게 될 수도 있다는 점에서 스페인의 사회당 정부는 공공지출을 억제하고 제한하는 것이 반드시 필요하다고 판단했다. 스페인은 국가 규모로 인해 유럽 내에서 금융 및 정치에

서 지배적 국가가 아닐지라도 주요 국가라 할 수 있다. 따라서 지난 2~3년간 발생한 공공부채와 적자를 억제하고 제한해야 한다는 압박을 느꼈다. 그 결과 스페인 정부는 공공부문 노동자의 임금을 5~10% 가량 삭감하였다. 다른 국가와 달리 스페인의 공공부문 노동자-특히 공무원-는 그 계약의 성격으로 볼 때 대체로 해고하기가 상당히 어렵다. 따라서 2010년 군인, 공무원, 의사, 정부가 직접 고용한 청소부에 이르기까지 공공부문 노동자의 급여가 크게 삭감되었다. 또한 다른 사회복지지출도 축소되었다(The Guardian, 12th May 2010).

그 밖에도 공공지출 프로젝트를 삭감하고 이 분야에 추가 투자를 제한하였다. 또한 스페인 정부는 고령화 문제에 대해 고심하고 있던 상황에서 정년퇴직 연령을 67세로 연장하기로 결정했으며 이러한 결정은 노조의 반대에 직면했다. 게다가 스페인 정부는 유연성이 떨어지는 경직된 노동시장의 문제를 해결하기 위해 고용계약에 있어 해고비용을 낮추고, 사용자가 부담해야 할 해고의 부담을 근본적으로 낮추는 새로운 계약과 새로운 접근법을 추구하고자 했다. 그 근거는 사용자가 직원을 해고하고자 할 때 해고할 수 있다면 직원 로테이션이 보다 원활하게 되고 직원 채용 때마다 해고에 대한 부담을 덜 수 있기 때문에 회사에서는 직원 채용에 보다 적극적으로 나선다는 것이다. 이러한 논리에 대해 많은 경제학자와 노조 활동가들이 반발하고 나섰다. 그러나 사회주의 정부는 이러한 방식을 통해 공공부문 부채와 적자를 감축하겠다는 논리를 가지고 위기에 대처하였으며, 이러한 대응은 1980년대와 1990년대 스페인의 사회당 및 보수 정부에서 사용했던 정책과 밀접하게 연관되어 있다는 설명도 가능하다. 다시 말해 사회당 정부는 공공부문을 중요시하고 산별협약, 단체교섭 심화 등을 중요시하면서도 시장과 시장의 성장을 지배적인 준거로 파악하고 있는 것이다.

이는 노조에게는 우려할 만한 사항이 아닐 수 없다. 금융과 정치 엘리트는 쏙 빠지고 스페인의 노동자 계층이 위기의 부담을 짊어지는 것처럼 느껴졌기 때문이다. 노동자의 퇴직연령은 67세까지 연장되었다. 정부는 연금 수급자 등 경제활동을 하지 않는 사람을 부양할 만큼 충분한 노동인구를 확보할 수 없다고 주장하는 반면, 노동조합은 현재 실업률이 20%에 달하고 경기가 좋을 때도 10%를 밑도는 수준으로 구조적으로 실업률이 매우 높은 스페인에서 정년을 연장하여 고령노동자가 노동시장에서 경제활동을 지속하게 한다면 이는 청년노동자에게서 일자리를 뺏는 격이 된다고 주장하였다. 임금과 관련해서는 공공부문의 임금 삭감은 위기에 직접적인 책임이 없는 공공부문에 부담을 전가하는 것이고 이럴 경우 개인들이 지출을 줄이게 됨에 따라

위기를 더욱 악화할 것이라고 주장한다. 노동조합은 고용계약 제도와 해고비용을 줄이는 것에 대해서도 반대한다. 노조는 스페인의 사용자는 노동자를 상용직으로 채용하는 것을 꺼리며 해고비용과 무관하게 임시계약직 채용을 선호하며, 또한 사용자가 이렇게 하는 것은 그들이 근시안적 사고와 시장 중심적인 접근법 때문이라고 주장하였다. 스페인의 노동조합은 유럽 각국과 비교할 때 스페인의 일자리 소멸과 일자리 재창출이 잘 되고 있기 때문에 노동시장 경직성의 문제를 근거 없다고 보며, 해고비용 감소 등에 초점을 맞춘 정부의 노동시장 개혁은 향후 고용을 창출해내지 못할 것이라고 주장한다.

스페인의 노동조합은 대체로 정치노조다. 주요 노동조합은 사회당에 가까운 UGT와, 사회당보다 좌익 성향을 지니고 있으며 과거 공산당과 연관된 좌익 편향의 CCOO이다. 이들 노동조합은 CGT, CNT 등의 좌파 노동조합과 더불어 2010년 9월 29일 24시간의 총파업을 주도하였다. 이는 정부에게 강력한 메시지를 전달하려는 노력의 일환이었으며, 노동시장과 연금 관련 한두 가지 사항에 대해 합의를 도출해 내기도 했다. 그러나 노동조합은 현재 재정 상황과 외부 기관이 스페인의 금융안정성에 대해 감독하고 있다는 점을 감안할 때 사회당 정부가 노동조합이 제시한 사회·경제적 요구사항에 대해 호응하지 않을 것이라는 딜레마에 놓이게 되었다. 스페인 노동조합 정치에 있어 또 다른 제약 사항으로 들 수 있는 것은 우익 성향의 인민당이 차기 선거에서 승리할 것으로 보이며 그럴 경우 인민당이 비록 1990년대와 2000년대 초반 노동조합과 우호적인 관계를 유지했다고 하더라도 보다 강력한 신자유주의와 시장 중심적 태도, 노사관계정책에 대해 보다 비판적이고 공격적인 접근법 등을 견지하게 될 것이라는 점이다. 따라서 노동조합은 딜레마에 놓여 있다. 만일 사회당 정부에 반대하여 힘을 결집하고 사회당 정부를 약화시킨다면 향후 사회당 정부가 들어설 가능성이 줄어들게 된다. 우익 성향의 인민당은 권력 이양을 위한 준비를 하고 있으며, 공공부문 지출 축소의 측면에서 영국의 최근 사례들을 면밀하게 관찰하고 있다. 인민당은 신자유주의 및 극우 언론에 의해 자주 보도되고 있듯이, 스페인의 노사관계 규제 및 노동조합 제도에 대해 보다 비판적인 태도를 보이기 시작했다. 인민당은 영국의 우익 성향 정당과 보다 밀접하게 연계되어 있으며 보다 시장중심적 견해를 가지고 있다. 게다가 스페인은 스웨덴, 덴마크 등 북유럽 국가와 비교할 때 단체교섭 및 규제가 제도화되거나 중앙집중화되지 않았고 사회적 대화를 통한 정치적 합의를 구하는 방식을 사용하고 있다. 그러나 이제 이마저도 분열되는 듯 보인다. 이 밖에도 직접적이고 보다 공격적

인 노동조합 활동에 제약으로 작용하는 것은 정부와 노사정기구의 협력을 통해 마련된 최근 몇 년간 직업훈련과 교육 제도 시행과정에서 노동조합이 맡게 된 제도적 역할이다. 그 결과 노동조합은 작업장에서 해고된 노동자에게 직업훈련을 제공하고 지원하는 데 중요한 역할을 담당하였다. 이것이 의미하는 바는 스페인의 노동조합은 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등 북유럽 국가만큼 정치적 영향력이 강하지 않음에도 불구하고 직업훈련과 그 밖의 제도적 측면에서 제도적 역할을 담당하게 되었다는 것이다. 따라서 스페인의 노동조합은 한편으로는 구조조정과 공공지출 삭감으로 위기에 대응하고 있는 정부에 반대하여 힘을 결집해야 하는 한편, 전술한 공공서비스를 제공하는 기관으로서 이러한 역할을 보호해야 하는 사이에 놓이게 되었고, 따라서 노조의 힘을 결집해야 하는 노동조합으로서의 접근법과 보다 유화적인 제도적 접근법 사이에 긴장이 존재할 수밖에 없다.

스페인은 여러 측면에서 유럽에서 현재 벌어지고 있는 것을 단적으로 보여주는 쇼 케이스라는 점에서 매우 흥미로운 사례라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 긍정적으로 파악할 수 있는 점은 노조가입률이 20% 수준에 머물고 있기는 하나 스페인의 노사관계 제도가 제법 안정적이라는 것이다. 또한 결과에 대해서는 논란의 여지가 있으나 직업훈련, 보건, 산업안전 문제를 담당하는 것도 노사관계 제도다. 스페인은 1939년부터 1970년대 중반까지 독재 치하에 있었고, 1970년대 중반 이후야 민주주의로 전환된 국가라는 것도 고려해야 할 점이다. 또 다른 긍정적인 점은 지난 15년간 주택, 대중교통, 고등교육 등의 기반시설에 대해 적극적으로 투자한 결과 위기 중에도 공공 기반시설, 공중보건, 교육 제도를 발전시켜 왔다는 사실이다. 따라서 이런 면으로 볼 때 스페인은 위기를 극복할 수 있는 여건을 갖추고 있다고 할 수 있으나 문제는 스페인 노동시장의 양면성이다. 높은 실업률, 성별 배제(gender exclusion), 이민자의 사회적 배제, 청년 노동자의 높은 실업률과 배제 등이 스페인 노동시장의 양면성이다. 이는 지난 20~30년간 해결하지 못한 문제로 남아 있다. 스페인이 합의에 의한 노사관계를 유지해 왔고 재정적자를 제어해 왔으나 여전히 매우 이중적인 노동시장 구조를 가지고 있으며 이러한 양면성의 피해에 대한 논란은 끊이지 않을 것이다. 또한 사용자는 그들의 주장을 뒷받침할 수 있는 실증적 근거가 없음에도 불구하고 노동시장의 자유화를 주장할 것이다. 반면 노조는 장기적인 산업정책과 투자를 하여 부가가치 높은 일자리가 창출되도록 해야 하며, 지난 20년간의 성과를 바탕으로 훈련에 대한 보다 체계적인 접근법이 필요하다고 주장한다. 문제는 건설, 숙박, 음식산업과

같은 변동성이 높은 부문에 대한 의존성에서 벗어나 전반적인 산업활동을 어떻게 유지해야 할 것인가다. 물론 스페인에서 숙박, 음식산업은 매우 전문화되었고 혁신과 고용에 있어서도 중요한 산업으로 자리잡았다.

그러나 극적인 스토리와 선입견에 대해 주의해야 한다. 유럽은 남유럽 국가에 대한 선입견이 정치적 담론과 금융의 이해를 지배하고 있는 시기를 지나고 있다. 그리스 특히 스페인과 포르투갈 등의 국가는 그들이 북유럽 국가의 규제와 기반과는 사뭇 다른 상황에서 경제개발을 해왔기에 다른 입장에 처해 있다. 남유럽 국가는 1970년대 중반까지만 해도 우익 독재 체제를 유지하고 있었으며 복지와 규제 제도가 제대로 발전되어 있지도 않았다. 이들 국가는 세계경제가 경제와 생산성 측면에서 보다 효율적인 제도를 요구하던 1980년대와 1990년대 민주 제도를 마련하는 동시에 복지서비스와 구조를 구축해야 했다. 따라서 이들 국가는 새로운 사회 및 정치적 요구의 홍수 속에서 온정주의적 사용자 계급과 경직된 정치과정 사이에 조화를 이루어야 했다. 노사관계 제도는 대부분 '새로운' 것이며 체계적인 교섭관계 구축이라는 과제를 안고 있다. 하지만 대체로 성공을 거두었다고 할 수 있으며, 게다가 지난 30년간 놀라운 경제성장을 거두어 왔기 때문에 현재의 상황은 이들 국가가 어떠한 진화과정을 거쳤는지를 반영하지 않는다. 따라서 이들 제도는 스웨덴 등의 국가에서 안정성이나 여건상 운이 좋았기 때문에 가질 수 있었던 일관성 있는 규제 제도 구축이라는 과제를 해결하는 동시에 탈집중화 및 분열을 해결하고자 한다. 이러한 역사적 차원을 이해하지 못한다면 스페인 등 국가의 노사관계 관계자가 직면한 도전과제를 이해할 수 없다. **KLI**

참고문헌

- The Guardian(2010), <http://www.guardian.co.uk/business/2010/may/12/spanish-pm-debt-crisis-emergency-cuts>
- EIRO(2009), "Developments in Industrial Action: 2005-2009," <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1004049s/tn1004049s.htm>
- Martinez Lucio, M.(1998), "Spain: Regulating Employment and Social Fragmentation," In *Changing Industrial Relations in Europe*(2nd Ed.), ed. Anthony Ferner and Richard Hyman,

Oxford: Basil Blackwell

- Rigby, M. and Marco Aleda, M.L.(2001), “The Worst Record in Europe?: A comparative analysis of industrial conflict in Spain,” *European Journal of Industrial Relations* 7(3): 287–305