

# 유럽의 노동시장 조정: 사회적 협의의 종말인가?

Lucio Baccaro (스위스 제네바대학교 교수)

## ■ 도입

본 논문은 유럽 대륙에서 ‘사회적 협의’, 즉 ‘국가, 기업조직, 노동조합 간 노동 및 사회정책을 협상하기 위한 정책개발 방식’이 위기에 처했다고 주장한다. 사회적 협의의 쇠퇴는 일부 유로존 회원국, 특히 아일랜드, 이탈리아, 스페인의 일방적 국가부채 위기대응에서 가장 명확하게 볼 수 있다. 유럽 국가들은 인건비를 낮춰 원가경쟁력을 다시 확보하고, 공공지출을 줄이고, 노동시장을 자유화해 신뢰를 높이기 위해 일방적으로 개혁을 통과시켰으며, 이 과정에서 인정사정 없이 사회연대 구조와 절차를 생략했다.

이 글에서는 사회적 협의 위기가 정부와 노동조합 간 ‘정치적 교환’의 여지가 줄어들어 기인한다고 본다. 개략적으로 말하면 국가부채 위기로 인해 각국 정부는 신속하고 단호하게 조치를 취해야 했으며, 사회적 중재를 위한 시간과 인내심이 거의 없었다. 이 정부들은 조합의 지지를 요청하지 않았고, 노동조합에 강요되는 ‘희생’은 조합이 받아들이기에는 너무 광범위했다. 국가부채 위기의 타격을 가장 많이 받은 국가에 팽배한 국가위기 분위기와 ‘외부자’의 비용으로 ‘내부자’의 이해를 추구하는 노동조합의 정당성 문제로 인해 정부의 의지는 더욱 강화되었다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 첫째, 유럽 국가들 내의 정치경제적 조정에서 사회적 협의가 수행하는 역할을 역사적으로 재구성해 보고자 하며, 이에 있어 1970년대와 1980년대 초

반 두차례의 석유위기에 대한 대응과 1990년대의 ‘사회협약’ 경험에 초점을 두고자 한다. 그 뒤 시간에 걸친 정부와 사회적 파트너 간 ‘정치적 교환’에서의 변화를 논의하고, 2010년대 초반의 아일랜드, 스페인, 이탈리아의 사회적 협의 쇠퇴를 간략히 조명해 보고자 한다.

## ■ 유럽 국가들의 사회적 협의의 궤적

사회적 협의는 미국 모델 등과 구분되는 ‘유럽의 사회적 모델’을 정의하는 특성이었다. 이는 고도로 제도화된 노사관계제도를 전제로 하며, 이 제도는 포괄적이고 대표성이 높은 이해집단(자본 및 노동 양측), 산별 또는 국가 수준의 단체교섭, 강력히 제도화된 작업장 대표 구조를 갖는다. 사회적 파트너십은 정부에 두 유형의 이점을 안겨주었다. 첫째, 임금 억제전략, 복지국가 개혁, 노동시장 자유화와 같은 비인기 정책 이행을 위한 지지 확보에 도움이 되었다. 둘째, 규제의 영향을 가장 많이 받는 주체들을 직접 참여시켜 규제로 인한 문제를 효율적으로 해결하기 위한 정보를 모았다(Baccaro, 2006; Culpepper, 2008).

### 석유위기에 대응한 사회적 협의

1970년대에서 1980년대 초반까지 선진국들은 동시에 두 가지 위기를 맞이했다. 노동자 투쟁성의 극적인 확대와 석유위기가 그것이다. 두 현상으로 인해 원가가 상승했고, 이익을 억지로 창출해내야 했으며, 투자가 감소했다. 확산된 긴장을 완화하기 위해 가격이 상승하기 시작했다. 이 시기에는 인플레이션과 실업률이 동시에 증가했고(스태그플레이션), 이는 당시에 대세였던 경제학설(케인즈 학설)과 호환되지 않았다. 각국 정부는 임금과 물가를 낮추기 위해 필수적인 실업의 확대를 최소화하면서 인플레이션을 낮춰야 했다. 조합주의에 대한 여러 논문은 중앙화된 교섭제도가 있는 국가(오스트리아와 스웨덴 등)가 인플레이션과 실업률 간 균형을 취하기에 더 유리하고, 분권화된 교섭구조를 가진 국가(프랑스, 이탈리아, 영국 등)가 인플레이션에 비해 낮은 실업률을 보인다는 사실(Flanagan, Soskice and Ulman, 1983; Trantelli, 1986)을 이론적으로 역설하고, 이를 정성적으로 입증했다. 중앙화된 교섭은 노동

---

조합이 임금 투쟁성과 관련된 외부요소를 내부화할 수 있게 해주었다. 임금 억제는 명시적인 소득정책 또는 전국 노사정 협약, 국가 또는 심지어 기업 수준(독일, 스위스, 일본 사례)에서의 조율된 임금교섭을 통해 이루어졌다. 즉 조율된 교섭은 유사한 결과를 보장하는 국가 수준에서의 명시적 협의를 기능적으로 대체했다(Soskice, 1990).

## 사회협약의 시대

1980년대 중반부터 유럽 국가들이 인플레이션 문제로부터 자유로워지자 학계는 사회적 협의회와 조합주의도 축소될 것으로 기대했다(Streeck and Schmitter, 1991). 그러나 이와 같은 축소는 없었다(Baccaro and Simoni, 2008). 각국 정부는 경쟁력 강화라는 문제에 대응하기 위해 사회적 협의회에 계속해서 크게 의존했다(Rhodes, 1998). 임금 억제는 여전히 정책상의 우선순위로 여겨졌으나, 더 이상 인플레이션을 억제하는 것이 아니라 외국 재화 대비 국내 재화(및 무역 가능 용역)의 원가 경쟁력을 강화하는 것을 목표로 했다. 즉 임금 억제는 명목상의 임금 억제라기보다 실질 임금이 노동 생산성 증가보다 느리게 성장하는 등 실질 임금의 억제를 의미했다(Baccaro and Simoni, 2010). 또한 경쟁력 강화는 복지국가의 ‘적정규모화’(예: 연금 접근 기준 강화 및 갱신을 축소)와 노동시장 규제 유연화(특정 범주의 노동자를 위한 고용보호의 축소)를 의미했다. 이와 같은 개혁 중 일부는 물가상승률을 낮추고 공공적자와 부채를 축소하기 위한 유럽경제통화동맹(EMU) 2단계 기준에 부합해야 한다. 이는 매우 인기가 없을 가능성이 높은 개혁이다. 분권화된 정부 또는 소수파 정권은 이와 같은 개혁을 통과시키기 위해 필요한 의회 지지를 얻기가 어려웠다.

다수파 정권이 집권한 국가에서도 정당들은 이 정책이 선거에 미칠 후폭풍을 두려워했다. 이에 따라 필요한 변화와 관련하여 노동조합과 사용자단체와 교섭하는 것이 적절할 때가 많았다. 아일랜드, 이탈리아, 한국에서 사회협약이 발생해 제도화되는 과정을 다룬 한 연구에서는 다음과 같은 3대 핵심 조건을 제시했다. 먼저 국가적 긴급성에 대한 인식으로부터 추동력이 생겨나 각 주체가 임시조치를 만들어내게 된다. 둘째, 각국 정부는 해결책으로 고려되는 사회협약과 관련하여 일방적 전략을 취하는 것이 어렵거나 바람직하지 않다는 것을 인식한다. 이는 의회에서의 약한 입지나 일방적 조치로 인한 선거에서의 타격에 기인한다. 셋째, 노

동조합 내부 싸움에서 ‘중도파’ 조합 파벌이 보다 ‘투쟁적인’ 조합 파벌보다 우세해야 한다. 넷째, 사회협약이 임시방편이 아니라 공적 정책결정 제도로 정착하기 위해서는 조직화된 사용자들이 협력을 적극적으로 지지해야 한다(Baccaro and Lim, 2007).

다수 유럽 국가(및 남아프리카와 한국 등 비유럽 국가)에서 사회협약이 체결되어 학계에 놀라움을 안겼다. 흥미롭게도 한때 사회협약 체결에 필수적인 것으로 간주되었던 조합주의적 전제조건(중앙화되고 위계적인 이해집단)을 갖추지 못한 것처럼 보이는 국가에서 사회협약이 체결됐다. 사회협약이 가장 먼저 체결된 국가 중 하나는 아일랜드였으며, 그 뒤를 이탈리아, 스페인, 포르투갈 등이 따랐다. 핀란드, 네덜란드, 노르웨이 등의 국가에서도 사회협약이 체결되었고, 벨기에와 독일에서는 사회협약 체결 시도는 있었으나 실패했다. 덴마크에서는 교섭을 통한 노동시장 개혁의 여러 사례가 있었으나, 이는 노사정 3자간 교섭이 아니라 노사 양자간 교섭이었다. 조합주의 정책결정의 선봉으로 여겨졌던 스웨덴에서 사회협약은 고려의 대상이 되지 못했다(Avdagic, Rhodes and Visser, 2011).

## ■ ‘정치적 교환’이라는 용어의 변화

앞에서는 정부의 사회적 협의 참여 동기를 다뤘으며, 이를 정치적 자원 및 인센티브와 연관 지었다. 그렇다면 사용자와 노동조합이 정부와 협력하거나 서로 협력하는 이유는 무엇인가? 사용자와 관련하여 이를 살펴보겠다. 최근 사회협약 경험에 따르면 사회협약이 태동하기 위해 사용자의 적극적 참여보다 중요한 것은 노동조합의 참여다. 거의 대부분의 경우 장기적 혜택이나 집단적 성격의 혜택에 대한 노동조합의 양보가 요구되는 사회협약의 특성상 사용자는 나서지 않고 기다리다가 더 많은 것을 요구할 수도 있지만, 사용자의 지지는 사회협약의 제도화를 위한 중요한 요소가 되었다.

노동조합과 관련하여 이를 살펴보겠다. 학술연구에 따르면 협상자 간 신뢰의 문화를 구축하기 위해서는 문제점과 이의 해결책에 대한 공동 분석에 의존할 수 있어야 하며, 국가 규모가 작아야 한다. 예를 들어 아일랜드의 사회적 파트너십에 대한 연구는 노사정 3자에 연구기관을 더한 국가경제사회위원회(National Economic and Social Council)와 같은 기관이 협

---

상 파트너들 간 기본적 합의를 이루어내는 데 얼마나 중요한지를 보여준다(O'Donnell and Thomas, 2002).

그러나 노동조합이 사회적 협의에 참여할 의지를 갖도록 하기 위해 일종의 보상이 필요하다는 점은 분명하다. 이와 관련하여 조합주의 관련 연구에서는 리더의 선호도와 노동자 조합원의 선호도를 구분해 왔다. 다음 두 가지 이유로 리더들은 합의를 통한 규제에 참여하고자 하는 인센티브가 더 클 수 있다. 리더들은 조합원보다 조직의 장기적 이익에 대한 더 명확한 관점을 가지며, 참여로 인해 (가시성과 커리어 개발 측면에서) 더 많은 이익을 얻는다. 이 논리에 따르면 이해집단이 고도로 중앙화된 제도적 체계(예: 의사결정 권한이 제한된 숫자의 국가 지도자에게 집중된 체계)에서 사회적 협의를 위한 환경을 제공할 가능성이 더 높다(Schmitter, 1981).

조직의 특성과는 별개로 조직 리더의 교섭 역량은 교환 자원이 많으면 확실히 개선된다. 리더가 다른 영역에서 교섭을 통해 이익을 보았다는 점을 입증할 수 있다면 불리한 결과가 나올 수 있는 상황에서도 더 쉽게 조합원을 설득할 수 있다. 따라서 사회적 협의의 핵심은 '정치적 교환'이다(Pizzorno, 1978). 1970년대와 1980년대에 일부 국가에서는 노동조합이 사회적 협의를 맺기를 주저해 거의 맺지 않았으며, 이를 위한 상당한 대가(근로시간 단축이나 복지국가 확대)를 요구했다. 1990년대 사회협약의 시대에는 사회적 협의가 점차 양보로 변하고, 교환 자원의 가용성이 낮아졌다. 공공지출을 억제해야 할 필요로 인해 복지국가의 확대 가능성이 없어졌으며, 근로시간 단축은 더 이상 노동조합과 정부의 중요한 의제가 아니었다(2000년대 초반 프랑스 정부는 예외).

물질적 자원의 부재는 1990년대 사회협약 시대의 보편적 특징은 아니었다. 예를 들어 아일랜드와 핀란드의 사회협약의 경우 노동조합에는 파트너십 접근법을 지지할 명확한 물질적 인센티브가 있었다. 이들은 온건한 명목 임금안을 받아들였지만, 정부는 소득세 감면을 통해 근로자의 세후소득을 높였다. 이는 세금의 GDP 대비 비중을 줄여도 경제성장으로 재정유입 규모가 늘어나는 범위까지만 실행 가능했으나, 이 접근법이 해당 협상안에 대한 조합의 지지를 강화하는 데에 도움이 된 것은 확실하다.

그러나 다른 사례에서 노동조합을 위한 '보상'에는 정부의 제도적 인정, 이와 같은 인정과 관련된 자원(조직적 및 상징적 자원), 공공정책의 내용을 구성할 수 있는 권한이 포함됐다.

노동조합은 참여를 통해 개혁의 날카로운 부분을 무디게 만들었으며, 조합원들의 손해를 최소화했다. 예를 들어 정책 개혁에서 가장 타격이 큰 부분이 개혁되는 것을 방지했으며, 가장 중요한 것은 산업 및 공공부문 고령 근로자들이 불안정한 계약이 아닌 무기 고용계약을 갖도록 하는 등 일부 핵심 조합원이 확보한 권리를 보호한 것이다. 예를 들어 이탈리아와 스페인에서는 1990년대에 노동조합과의 연금개혁 협상이 있었다. 이 개혁의 특징은 고령 근로자를 위한 관대한 기득권보호 규정이다. 이 근로자들은 개혁을 적용받지 않았지만, 젊은 근로자들은 개혁의 부담을 고스란히 떠안게 되었다. 마찬가지로 양국에서 노동시장 자유화 개혁으로 기간제 근로자 및 비정규직 근로자의 고용보호가 축소된 반면 정규직 계약을 체결한 근로자는 개혁의 적용을 받지 않았다.

그러나, 이와 같은 제한된 정치적 교환은 점차 흐지부지되었다. 이와 같은 현상은 2010년부터 유로존에서 불거진 국가부채 위기에서 명확하게 나타났다(Armingeon and Baccaro, 2012). 높은 경상수지 적자를 특징으로 하는 일부 유럽 국가(이탈리아의 경우 높은 공공부채)는 국제 금융시장으로부터 적자를 메울 자금 제공을 거부당하는 등(고금리 자금 제외) ‘갑작스러운 중단’ 사태를 맞이했다(Merler and Pisani-Ferry, 2012). 이 국가의 정부(위기 발생 순서로 그리스, 아일랜드, 포르투갈, 스페인, 이탈리아, 키프로스 순)는 단시간에 급진적인 긴축 패키지를 도입해야 했으며, 이는 임금 삭감(예: 공공부문 임금), 세금 인상, 공공지출 축소, 단체교섭 분권화 등을 포함했다. 많은 국가에서 위기감으로 인해 정부의 의지가 강화됐으며, 각국 정부들은 몇 달 뒤 효력을 발휘할 정책개혁안을 통과시킬 수 있었다. 노동조합이 감수해야 할 희생은 노동조합의 역량을 넘어섰다. 많은 사례에서 정부는 노동조합의 협력을 요청조차 하지 않았다. 조합은 ‘특수 이해집단’으로서 이의 위기대응 참여가 정책조정 효율성을 저해할 것뿐 아니라 외부자(노조 대표성이 전혀 없는 자)보다 내부자(노조가 대표하는 자)를 과도하게 우대해 조정의 비용의 공평한 분산을 저해할 것으로 인식되었다.

이하에서는 아일랜드와 스페인의 사례를 다루며, 이탈리아의 사례는 보다 간략히 다룬다.

## ■ 국가별 사례: 아일랜드, 스페인, 이탈리아<sup>1)</sup>

아일랜드의 위기는 비교적 관점에서 볼 때 매우 심각했다. 2008년에서 2010년까지 명목 GDP는 17% 감소했으며, 실질 GDP는 11% 감소했다. 실업률은 2007년 4.5%에서 2010년 13.5%로 3배 증가했다(European Commission, 2011: 10). 아일랜드의 재정조정액 208억 유로는 2010년도 GDP의 13%에 해당하는 액수로서 사상 최고액이다(Whelan, 2011: 7). 아일랜드 정부는 2011년 1월까지 금융위기를 바로잡기 위해 460억 유로(GDP의 29%)를 지출했으나 이 시도는 실패했다. 공공적자와 공공부채가 급증했음은 당연하다(Kelly, 2010; Whelan, 2011).

2009년 초 금융채권단이 조직된 뒤 정부는 공공부문 임금을 삭감하고 공공지출을 축소해 재정상황을 개선하고자 했다. 정부는 긴축안에 대한 동의를 얻기 위해 먼저 잘 구축된 사회적 협의 채널에 의존했다. 아일랜드에서는 1980년대 후반 이후 노사정 3자간 협상을 통해 정책 결정이 이루어졌다.

한편 민간기업들은 임금을 동결하거나 명목 임금을 삭감하기 위해 국가 협약의 '지급 불능' 조항에 의존했다. 공공부문에는 이와 같은 조항이 없었으며, 중도주의 공화당과 녹색당 연대를 통해 집권한 정부의 유일한 선택은 노동조합을 설득해 7.5%의 특별연금세에 합의토록 하는 것이었다. 이는 7.5%에 해당하는 일방적인 임금 삭감으로 이어졌다(Sheehan, 2010). 노동조합이 사회적 파트너십의 전통에 따라 협상하는 대신 시간을 끌자 정부는 일방적으로 이와 같은 삭감안을 이행하기로 결정했다.

이와 같은 결정에도 불구하고 노동조합은 '사회연대' 협약을 요구했으며, 이를 통해 공공부문 근로자의 명목임금 인하 대신 12일의 무급휴가를 갖는 안을 제안했다(McDonough and Dondon, 2010: 555). 한때는 이를 기반으로 합의에 이를 수 있을 것처럼 보였으나(Regan, 2011), 정부는 마지막 순간에 갑자기 입장을 변경하여 노동조합과 협약을 체결하는 대신 평균 15%의 일방적 임금 삭감을 주장했다. 이 삭감안은 2009년 11월 예산안에 포함되었다.

휴일과 임금 삭감을 교환하는 노동조합의 제안은 공분을 자아냈다. 이는 방만한 공공부문

1) 이 부분은 Armingeon and Baccaro(2012) 참조.

근로자가 국가가 공공서비스가 절실히 필요한 시기에 더 많은 여가를 즐기겠다는 무책임한 요구를 하는 것으로 해석되었다. 이와 같은 제안에 대한 여론이 좋지 않자 정부가 막판에 돌아선 것으로 보인다. 근로자 시위를 조직하여 저항하려던 노동조합의 시도는 완전히 실패했다.

중앙화된 교섭이 실패하자 1987년 이후 처음으로 2010년 단체교섭이 분권화되어 기업 수준에서 교섭이 이루어졌다. 그러나 국가 차원에서 정부 및 사용자와 교섭하는 것에 대한 전략적 대안이 없었던 노동조합은 상반기에 2개의 전국 협약을 타결했다. 한 가지 안은 민간 부문에 적용되는 것이었다. 노사정 3자는 분권화된 단체교섭을 위한 중앙화된 권고안을 공동 발표할 것에 합의했으며, 이러한 방법으로 임금 조정력이 회복되었다. 두 번째 안은 공공 부문에 적용되었다. ‘크로크 파크(Croke Park)’ 협약으로 알려진 이 협약으로 정부는 향후 공공 부문 임금 삭감을 되풀이하지 않고, 인력 자연 감소를 통해서만 임금을 인하할 것에 동의하고, 노동조합은 향후 4년간 노사관계의 평화를 보장했다. 조합은 또한 생산성을 높이기 위한 작업장 개혁 의제를 적극적으로 지지하고 추진할 것에 동의했다. 2건의 산별 협약 중 공공 부문 협약은 현재까지의 협약 중 가장 중요한 것이었다. 노조 조직률은 민간 부문에서 수십 년간 하락해 겨우 20% 수준이었던 반면 공공 부문에서는 약 80%였다(D’Art and Turner, 2011).

그러나 아일랜드의 재정 문제는 크로크 파크 협약으로 전혀 해결되지 않았다. 2010년 말 금융 대출에 대한 정부의 2년 보증 만료 시점이 가까워지고 아일랜드 금융기관들이 금융기관 간 시장에 접근할 수 없다는 것을 인식하자 상황은 악화일로를 걸었다. 정부는 금융원조를 위해 EU, UCB, IMF의 문을 두드려야 했다. 11월에 850억 유로 규모의 구제금융안이 준비되었다. 이에겐 금융부문의 자본구성 재편과 구조조정 조치, 4년 내 150억 유로 규모의 재정건실화를 달성하기 위한 노력(지출 축소와 세금 인상), 노동시장과 연금체계와 관련된 폭넓은 구조적 조치가 포함되었다. 퇴직연령은 68세로 대폭 높아졌다. 최저임금은 12%(1유로) 인하됐으며, 저임금 부문에서 최저임금 결정을 위한 제도적 메커니즘이 완화됐다. 실업수당이 삭감되었으며, 노동시장 활성화 조치가 강화됐다. 마지막으로 일부 자유업에 대한 접근 조건이 완화됐다(European Commission, 2011).

스페인도 미국의 그림자 금융부문 붕괴에 이은 글로벌 경제위기의 타격을 많이 받았다. GDP가 2009년에 3.9%, 2010년에 0.4% 감소했다(IMF, 2010: 41). 위기가 노동시장에 미



친 영향은 컸으며, 실업률은 2008년 11.3%에서 2010년 20%로 높아졌다. 청년과 여성이 가장 많은 영향을 받았다(IMF, 2010: 8; OECD, 2010: 24). 아일랜드에서와 마찬가지로 위기는 거대한 부동산 거품이 꺼지면서 발생했으며, 이로 인해 2000년대 스페인의 성장동력이었던 건설부문이 대폭 축소됐다. 또한 유로존 변방의 다른 국가들과 마찬가지로 스페인도 경쟁력 문제를 겪고 있었다. 스페인의 명목 물가 및 임금은 핵심 유로존 국가보다 빠르게 상승해 왔으며, 이는 2000년의 대외채무 문제 확대에 기여했다(OECD, 2010: 23).

정부의 초기 위기 대응은 아일랜드와 매우 달랐다. 사회주의 정부는 위기의 악영향에 대응하기 위해 재정확대정책을 펼쳤다. 가장 중요한 조항 중 하나는 실업수당의 확대였다. 재량지출은 자동안정장치의 효과와 맞물려 공공적자의 대폭 증가를 야기했다. 공공적자는 2009년 GDP의 11.2%, 2010년에는 9.3%를 차지했다(IMF, 2010: 41).

스페인 초기 대응의 또 다른 특성은 사회주의 정부의 사회적 협의 의지였다. 이는 2000년대 스페인 정치경제의 중요한 특성 중 하나였다. 이와 같은 최근의 전통에 따라 2008년 7월 29일 노사정은 '경제위기에 대한 공동 정책대응에 적용되는 원칙 선언문'에 서명했으며, 이를 통해 고용정책, 단체교섭, 사회적 보호에 있어 공동의 행동을 취할 것을 약속했다.

노사정의 사회적 대화 의지 천명에도 불구하고 중요한 변화가 나타나기 시작했다. 첫 번째로 이와 같은 현상이 나타난 것은 2009년의 일이었다. 2002년 이후 처음으로 사회적 파트너 간 임금 지침에 대한 연례 중앙협약 교섭이 실패한 것이다.

위기에 대한 사회주의 정부의 대응은 2009년 말 크게 변화했으며, 2010년 주변 국가들의 재정상황의 지속가능성에 대한 불신이 높아지고, 이와 같은 불신이 스페인의 공채 신용부도 스와프 가격에 반영되자 이와 같은 변화는 더욱 뚜렷해졌다(IMF, 2010: 6). 정부는 국제 금융시장에서 신뢰를 되찾기 위해 지난 2년간의 확장조치 중 다수를 철회했고, 공공지출을 축소했으며, 노동시장과 연금제도 구조개혁에 착수했다. '위계의 그림자' 아래 일방주의와 조합주의를 혼합한 정책 프로세스가 사용되었다(Visser and Hemerijck, 1997). 정부는 사회적 파트너들과의 협상에 엄격한 기한과 일정을 적용했다. 노동조합과 기업이 정해진 기한 내에 합의에 도달하지 못하면 정부는 일방적으로 개혁안을 비준하거나 시행령을 제정했다.

2010년 1월 정부는 포괄적인 재정조정 프로그램의 일환으로 연금수당의 산정 기준을 15년에서 25년으로 늘리고, 정년을 65세에서 67세로 늘리는 제안을 발표했다. 재정조정을 위

한 정부의 입장 변경은 공공부문 채용 일부 중단과 함께 진행됐다. 이어 공공부문 평균 임금 5% 인하 등의 보다 적극적인 조치가 시행됐다. 노동조합은 2010년 6월 공공부문 시위를 조직해 이에 반대했다. 같은 달에 사회적 파트너들이 이와 관련한 합의에 실패하자 정부는 일방적으로 고용보호법 개혁안을 발표했다. 개혁안에는 부당해고 퇴직수당 축소, 공정해고 기준 완화, 기업의 단체협약 선택안 확대 등이 포함됐다. OECD와 IMF는 이와 같은 개혁안을 재정 지속가능성으로 가는 중요한 단계로 평가했다(OECD, 2010; IMF, 2010). 노동조합은 2010년 9월 말 총파업을 조직해 이에 대응했으나, 파업 참여율은 고르지 않았다. 산업부문의 대응이 서비스부문보다 빠르고 거셌다. 노동조합 운동으로도 입법 개혁을 거스를 수는 없었다.

2010년 12월 신자유주의를 명확히 지향하는 새로운 정부 개혁안이 도입됐으며, 이번 개혁안도 스페인에 대한 국제 금융시장의 신뢰를 회복하기 위한 것이었다. 개혁안에는 실업 연장 폐지, 기업세율 인하, 부분적 민영화가 포함됐으며, 이 모든 안이 일방적 개혁이었다.

그러나 스페인에서 사회적 협의가 완전히 사그러든 것은 아니었으며, 2011년 2월 노사정은 '성장, 고용, 연금 보장'에 대한 사회협약을 체결했다. 협상된 연금개혁이 협약의 중요한 부분이었으며, 노동조합은 이를 통해 1년 전 파업의 대상이었던 몇 가지 조항을 수락했다. 그 대가로 청년 근로자와 장기실업자를 채용하는 기업의 사회보장기여금을 낮추고 실업수당 지급이 중단된 실업자를 위한 월 보조금 400유로를 지급하는 등 고용안정성 개선조치를 보장받았다.

이후 몇 달간 사회적 파트너들이 단체교섭협약 개혁에 대한 합의에 이르지 못하자, 정부는 2011년 6월 10일 시행령을 통해 이에 개입했다. 이와 같은 개혁의 핵심은 기업 계약이 더 높은 수준의 계약을 합법적으로 우회할 수 있는 상황을 확대하는 것이었다. 또한 계약갱신을 위한 최대 기한(8개월에서 14개월)이 기간이 지나면 중재와 조정을 통해 분쟁을 해결하는 내용도 개혁에 포함됐다.

2011년 여름 국가부채 위기는 더욱 심화됐고, 유로존에서 세 번째로 이탈리아가 위기를 맞이했다. 사태의 전개는 다른 국가들과 유사했다. 채무 불이행에 대한 우려가 증폭되자 이탈리아를 포함해 재정적으로 취약한 국가들이 발행한 채권이 금융시장에서 푸대접을 받았다. 그 결과 이탈리아 10년 만기 국채의 금리가 치솟아 연 7%를 돌파했고, 독일 국채 스프레드가 5% 이상 올랐다. 금리 인상으로 인해 이탈리아 공공부채 서비스 비용이 높아졌으며, 이탈리

---

아의 재정 포지션이 악화되어 공공지출을 줄이고 기초재정 흑자를 확대해야 했다.

이탈리아 정계는 다른 국가와 유사한 위기 대응을 보였다. 정부의 중도 우파당은 야당의 지지를 받아 2011년 여름 긴급긴축안을 통과시켰다. 이와 같은 조치에도 불구하고 이탈리아 채권은 계속해서 압박을 받았다. 긴장이 가중되자 2011년 가을 정부의 입장이 바뀌었다. 중도 우파 정부는 기술관료 정부로 바뀌었으며, 이 정권은 중도 우파, 중도파, 중도 좌파의 대규모 연대의 지지를 받았다. 새로운 정부는 유럽 엘리트의 분명한 지지를 받으며 철저한 노동시장 프로그램과 상품시장 자유화에 착수했다.

기술관료 정부는 사회적 파트너들과의 사회적 협의를 피했으며, 일방적 개혁 통과 역량을 강조했다. 구조개혁은 경제적 효율성을 개선하고 이탈리아 노동시장의 '내부자'와 '외부자' 간 균형을 되찾기 위해 필요한 것으로 간주됐다. 정부는 급진적인 연금개혁을 통과시킬 수 있었다. 이 개혁에는 퇴직연령을 높이고 고령자연금을 폐지하며, 1990년대 개혁 전에 노동시장에 편입됐던 퇴직자의 연금수당 산정에 납부한 분담금을 비례적용하는 방법을 적용하는 안이 포함됐다. 그러나 정규직 근로자를 위한 고용보호 법안과 관련해서는 정부가 여당의 반대 부딪혀 당초 제안을 수정해야 했다. 경영상의 이유로 해고된 근로자의 복직 가능성을 폐지했던 안이 수정되어 부당한 것으로 간주되는 경영상의 이유로 인한 해고 결정 시 법원에서 금전적 보상이나 복직 여부를 결정하는 원칙이 다시 도입됐다.

매우 긴급한 외부적 상황(국채위기)으로 인해 기술관료 정권조차 이탈리아의 고용보호법안을 단호하게 개혁할 수 없었던 것처럼 보였으나, 중도 좌파 정부는 2015년 봄 결정적인 개혁안을 승인했다. 사용자단체의 강력한 지지와 모든 노동조합의 반대 속에서 경영상의 이유로 인한 부당해고 근로자의 복직 가능성이 일방적으로 폐지됐다. 새로운 기준은 신규 고용계약에 적용되었고, 기존 근로자는 기존 규정에 의해 보호를 받았다. 신규 고용보호제도는 머지않아 이탈리아의 인력 전체에 적용될 것이다. 이 개혁은 보호의 대상을 일자리에서 근로자와 고용가능성으로 변화시키기 위한 야심찬 노동시장 개혁사업의 일환이었다. 이탈리아에서는 이전에 배제됐던 근로자 범주까지 실업보험을 확대하고 적극적 노동시장 정책을 강화하기 위한 조치는 시행되었으나, 공공적자를 억제해야 해서 공적자금이 부족한 관계로 북유럽 스타일의 유연안정성을 제도화하고자 하는 노력은 실현하지 못하고 있다.

## ■ 결론

이 글은 지난 몇 년간 유럽에서 사회적 협의가 쇠퇴했다고 주장한다. 이 글은 국가부채 위기 이후 아일랜드, 스페인, 이탈리아의 상황에 초점을 두었으나, 사회적 협의의 위기는 이 국가들에만 국한되지는 않는다. 예를 들어 독일에서 2000년대 초반에 있었던 주요 정책개혁인 하르츠 개혁은 노동조합의 반대에도 불구하고 정부가 일방적으로 도입한 바 있다(Hassel and Schiller, 2010).

사회적 협의의 쇠퇴는 몇 가지 요인에 기인한다. 첫째로 재정조정(공공지출 축소)의 규모가 노동조합의 적극적 참여를 이끌어내기에는 너무 컸다. 이와 연관성을 갖는 두 번째 요인은 노동조합의 협력을 이끌어내기 위한 인센티브로 지급할 교환 자원의 가용성이 크게 낮아졌다는 점이다. 셋째, 사회적 협의의 정당성이 감소했다. 국가적 위기에 직면한 정부에 사회적 협의는 너무 느리고 비효율적인 것으로 인식되는 경우가 많다. 또한 노동조합과 사용자단체의 조직적 강점이 줄어 전반적으로 근로자와 기업을 대표할 수 있는 역량이 제한되었다. 대신 이들은 ‘특수 이해집단’으로서 이의 공공정책 참여가 비교적 보호를 많이 받는 ‘내부자’로부터 노동시장에서 보호받지 못하는 ‘외부자’에게로 부당하게 부담을 전가하는 것으로 인식되고 있다. ■■■

---

---

## 참고문헌

---

---

- Armingeon, Klaus and Lucio Baccaro(2012), “The Sorrows of Young Euro: The Sovereign Debt Crisis of Ireland and Southern Europe,” edited by N. Bermeo and J. Pontusson, *Coping with Crisis: Government Responses to the Great Recession*, pp.162-198, New York: Russell Sage.
- Avdagic, Sabina, Martin Rhodes and Jelle Visser(eds.)(2011), *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution and Institutionalization*, Oxford: Oxford University Press.
- Baccaro, Lucio(2006), “Civil Society Meets the State: Towards Associational Democracy?”, *Socio-Economic Review* 4(2), pp.185-208.
- Baccaro, Lucio and Sang-Hoon Lim(2007), “Social Pacts as Coalitions of the Weak and Moderate: Ireland, Italy and South Korea in Comparative Perspective,” *European Journal of Industrial Relations* 13(1), pp.27-46, doi: 10.1177/0959680107073965.
- Baccaro, Lucio and Marco Simoni(2008), “Policy Concertation in Europe: Understanding Government Choice,” *Comparative Political Studies* 41(10), pp.1323-1348.
- \_\_\_\_\_(2010), “Organizational Determinants of Wage Moderation,” *World Politics* 62, pp.594-635.
- Culpepper, Pepper D.(2008), “The Politics of Common Knowledge: Ideas and Institutional Change in Wage Bargaining,” *International Organization* 62(1), pp.1-33, doi:10.1017/S0020818308080016.
- D’Art, Daryl and Thomas Turner(2011), “Irish Trade Unions under Social Partnership: A Faustian Bargain?”, *Industrial Relations Journal* 42(2), pp.157-173, doi: 10.1111/j.1468-2338.2011.00617.x.
- European Commission(2011), “The Economic Adjustment Programme for Ireland,” Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Occasional Paper no. 76.
- Flanagan, Robert J., David W. Soskice and Lloyd Ulman(1983), *Unionism, Economic Stabilization, and Incomes Policies: European Experiences*, Washington, D.C.:

---

Brookings.

- Hassel, Anke and Christof Schiller(2010), *Der Fall Hartz Iv: Wie Es Zur Agenda 2010 Kam Und Wie Es Weitergeht*: Campus Verlag.
- IMF(2010), “Staff Report for the 2010 Article Iv Consultation: Spain,” Washington, DC: IMF.
- Kelly, Morgan(2010), “Whatever Happened to Ireland?”, CEPR Discussion Paper no. 7811.
- McDonough, Terrence and Tony Dundon(2010), “Thatcherism Delayed? The Irish Crisis and the Paradox of Social Partnership,” *Industrial Relations Journal* 41(6), pp.544-562, doi: 10.1111/j.1468-2338.2010.00585.x.
- Merler, Silvia and Jean Pisani-Ferry(2012), “Sudden Stops in the Euro Area,” Bruegel Policy Contribution 2012/06.
- O’Donnell, Rory and Damian Thomas(2002), “Ireland in the 1990s: Policy Concertation triumphant,” edited by S. Berger and H. Compston, *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the Twenty-First Century*, pp.167-189, Oxford: Berghan Books.
- OECD(2010), “Economic Surveys: Spain 2010,” Paris: OECD.
- Pizzorno, Alessandro(1978), “Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict,” edited by C. Crouch and A. Pizzorno, *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, pp.277-298, London: Macmillan.
- Regan, Aidan(2011), “The Rise and Fall of Irish Social Partnership: Euro-Irish Trade Unionism in Crisis?”, Unpublished Manuscript, University College Dublin.
- Rhodes, Martin(1998), “Globalization and the Welfare State. The Emergence of Competitive Corporatism,” *Revue Suisse de Science Politique* 4(1), pp. 99-107.
- Schmitter, Philippe(1981), “Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America,” edited by S. Berger, *Organizing Interest in Western Europe*, pp.287-330, New York: Cambridge

---

University Press.

- Sheehan, Brian(2010), “Public Sector Unions Launch Action against Pay Cuts,” EIRO online (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/01/articles/ie1001039i.htm>, accessed April 1, 2010) 15 March.
- Soskice, David(1990), “Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries,” *Oxford Review of Economic Policy* 6(4), pp.36-61.
- Streeck, Wolfgang and Philippe C. Schmitter(1991), “From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organised Interests in the Single European Market,” *Politics and Society* 19(2), pp.133-164.
- Tarantelli, Ezio(1986), *Economia Politica Del Lavoro*. Turin, Italy: UTET.
- Visser, Jelle and A. Hemerijck(1997), *A Dutch Miracle : Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Whelan, Karl(2011), “Ireland’s Sovereign Debt Crisis,” UCD Centre for Economic Research, WP 11/09.