

EMU와 이탈리아의 경로변경적 연금개혁:

분절적 균형모델에 대한 비판

김혜란 | 이화여자대학교

이 글은 이탈리아의 경로변경적인 연금개혁에 대한 분석을 통해 제도변화에 대한 지배적 이론인 분절적 균형모델의 한계를 지적하고 대안적 시각을 제시한다. 이탈리아의 연금개혁 사례는 제도 변화의 다양성을 보여주며, 경직성이 강한 제도의 변화도 외적 충격이 아니라 내생적 동학에 의해 결정된다는 것을 보여주고 있다. 1990년대 이탈리아에서 역사적 유산을 벗어나는 구조적 연금개혁이 가능했던 주요 요인은 새로운 권력관계 속에서 지배적인 행위자로 등장하여 당시 외적 충격과 국내 정치·제도가 제공하는 기회를 적극적으로 활용한 기술관료정부의 역할(정책 아이디어와 전략)에 있다. 이들 개혁추진세력은 연금개혁과정에서 축소개혁에 대한 비토세력의 저항을 약화시키기 위한 수동적인 성격의 비난회피전략 뿐 아니라 연금체계의 합리화와 현대화를 목표로 한 적극적인 호평추구 전략을 병행했다. 그리고 이들은 사회적 협의를 제도화하고, 특히 비토세력인 노조와의 비공식적, 공식적 협상을 통해 정치적으로 실행 가능한 연금개혁안을 작성했다. 반복된 게임의 양상을 띤 협상 과정에서 노정간 타협과 자원 교환기제는 사회적 합의에 의해 개혁이 이루어지는 데 결정적이었다. 연금개혁의 내용은 간접재정을 추구한 정부의 정책 아이디어, 핵심 노조원의 기득권을 방어한 노조의 이해관계가 맞물려 이루어진 타협의 산물이다. 바로 이것이 이탈리아의 연금개혁이 혁신적인 성격에도 불구하고 그 효과는 장기간에 걸쳐 점진적으로 나타나게 된 이유이다.

이 글은 제도변화의 기제를 제도결정론적 관점과 외적 충격에 의한 '분절된 균형모델'로 설명하는 제도주의이론과는 달리 지배적 정책 아이디어, 주요 행위자의 이해관계와 전략적 상호작용양상이 제도변화의 동학과 다양성을 결정짓는다는 점을 강조한다.

주제어: 분절적 균형모델, 경로변경적 연금개혁, EMU, 이탈리아, 기술관료정부, 정책 아이디어, 사회적 협의, 타협, 자원교환

I. 서 론

이 연구는 이탈리아의 경로변경적인(path-shifting) 연금개혁에 대한 분석을 통해 연금개혁에 대한 지배적인 관점인 제도주의이론의 한계를 지적하고 대안적 관점을 제시하고자 한다. 공적 연금체계는 탈산업화와 세계화로 인한 변화의 압력을 가장 많이 받는 복지프로그램으로 복지개혁 논쟁의 중심에 있다. 보수주의적·조합주의적 복지국가의 연금제도는 인구 노령화, 가족구조 및 고용구조 변화, 실업 증가와 경제성장 지체 등 경제사회적 조건의 변화로 인해 재정적 지속가능성과 효율성의 문제점을 드러내고 있다. 유럽대륙 복지모델의 부과방식(PAYG) 연금제도는 이 같은 변화의 압력을 가장 많이 받으면서도 동시에 개혁에 대한 저항을 가장 강하게 보여주기도 한다. 연금제도의 발전과정에서 많은 수혜자 집단(연금가입자 및 그 부양가족)이 생겨났으며, 기존 연금체계에 강한 이해관계가 내재된 이익집단이 성장하였다. 노동자들은 기존 연금체계에 의해 정의된 자원분배의 균형과 ‘지체된 임금’으로 인식된 연금에 대한 자신들의 사회적 권리를 변화시키는 연금정책의 조정에 반대하는 강한 비토세력이 되었다. 자본주의 황금기의 국가와 시민 간 사회적 계약을 새로운 경제·사회적 조건에 맞추어 다시 정의해야 하는 연금개혁은 핵심적인 이해관계자인 국가와 사회행위자사이에서 뿐만 아니라, 사회행위자들 사이에서도 복지자원의 분배조정을 둘러싸고 갈등, 충돌, 연합과 타협을 발생시킨다. 이런 관점에서 특히 재정문제의 해결을 위한 연금개혁은 정부의 입장에서는 대표적인 비인기 정책이 되었다(Pierson, 1994). 1990년대 이후 많은 국가가 연금개혁을 시도했고 또 시도하고 있지만 실질적으로 경로변경적인 개혁에 성공한 사례는 많지 않다.

이러한 상황과는 대조적으로 이탈리아는 1990년대에 사회적 합의를 통해 경로변경적인 연금개혁에 성공한 대표적인 사례로 거론되고 있다. 1992년 아마토 정부는 사회적 파트너와의 협의를 통해 이탈리아의 복지제도 역사상 처음으로 구조적 개혁을 시작했고, 1995년 디니 정부는 역사적 유산에 비해 매

우 혁신적인 성격의 연금개혁을 사회적 파트너(특히 노조)의 공식적인 합의를 통해 이루어냈다.

이 연구는 바로 이러한 현상, 즉 정책지체현상이 심한 이탈리아에서 강한 경직성을 보였던 연금제도의 구조적 개혁이 이루어졌다는 점에 주목한다. 이탈리아의 연금개혁은 과연 제도주의이론의 주장대로 외적 충격(이 경우 EMU 압력)에 의한 급격한 제도변화를 나타내는 사례인가? 개혁을 주도한 세력은 누구이며, 이들은 어떻게 이탈리아 노조의 비토파위를 극복하고 사회적 합의에 의해 연금개혁에 성공했는가?

이러한 질문에 답하기 위해 이 연구는 1990년대 당시 외적 충격(EMS 탈퇴와 EMU 가입압력)과 국내 정치변동(정치 위기와 정치·제도적 변화) 속에서 이루어진 이탈리아의 연금개혁 과정을 행위자의 역할에 초점을 두어 재구성하고자 한다. 개혁의 동학을 조명하기 위해 당시 정책결정의 주요 행위자 간 권력관계와 지배적인 정책 아이디어, 행위자들의 이해관계와 상호작용전략을 추적할 것이다. 특히, 제도의 제약에도 불구하고 열린 기회를 활용하고 다양한 전략을 통해 기존의 연금제도를 재정의해 나가는 행위자의 역할이 개혁에 끼친 영향을 조명하고자 한다. 이를 통해 이 연구는 제도변화에 대한 제도주의 이론의 제도결정론적 관점과 분절적 균형모형을 비판하고, 경로변경적인 연금개혁의 내생적 동학과 제도변화의 다양성을 제시할 것이다.

이 연구는 복지국가 연구에서 구조적인 연금개혁에 성공한 대표적인 사례로 꼽히고 있는 이탈리아를 분석대상으로 한다. 그 중에서도 연금제도의 구조적 변화가 시작된 1990년대의 아마토 개혁과 그 절정인 디니 개혁에 분석의 초점이 주어진다. 1990년대 이탈리아의 연금개혁은 경직성이 강한 제도의 변화에 있어서 외적 충격의 역할과 국내 정치·제도적 요인 그리고 행위자의 역할을 조명하면서 제도주의이론의 문제점을 짚어볼 수 있는 좋은 사례가 될 것이다.

다음 장에서는 연금제도의 변화에 대한 제도주의이론의 핵심명제를 간략히 살펴보고 이에 대한 대안적 분석틀을 제시할 것이다. 3장에서는 1990년대 정치적 혼란과 변동 속에서 새로운 정책결정자로 등장한 기술관료 정부가 재정·통화위기의 극복과 EMU 가입을 위해 추진한 정책전환을 고찰한다.

이 과정에서 재정정책의 지배적인 아이디어의 전환이 연금개혁에 어떻게 연계되었는지 살펴본다. 4장에서는 기술관료 정부의 연금개혁에 대한 전략, 그리고 연금개혁에 대한 협의과정에서 정부와 사회적 파트너의 상호작용 전략을 조명한다. 그리고 나서, 노정 합의를 통해 선택된 개혁내용을 고찰하고, 이러한 정책선택의 논리와 개혁의 성격을 조명한다. 5장은 사례분석 결과에 대한 결론과 이론적 함의를 제시하는 것으로 맺는다.

II. 연금제도 변화의 기제: 이론적 논의와 대안적 시각

1. 제도주의 이론과 연금제도의 변화

‘경로의존’을 강조하는 복지국가에 대한 연구들은 복지국가의 변화에 있어서 역사적 유산인 제도의 제약과 현존 제도에 이해관계가 내재된 집단의 비토과위에 의해 구조적인 개혁은 매우 제한적으로 이루어졌으며 복지제도는 강한 지속성을 지닌다고 주장한다(Pierson, 1994 and 1996). 제도주의 이론에 따르면 증가하는 수익(increasing returns)과 긍정적인 피드백(positive feedback) 메커니즘에 의해 행위자의 제도 지속에 대한 이해관계가 강화되고 따라서 제도의 기존 경로가 지속되며, 외적 충격 혹은 거시적 수준의 외적 요인의 영향이 없는 한 제도는 변화에 저항적이다(Pierson, 2000). 따라서 경로의존을 강조하는 관점들은 제도 지속과 변화에 대한 동학을 주로 ‘분절적 균형모델(punctuated equilibrium model)’에 의존하여 ‘장기간 동안 이어지는 제도의 지속과 외적 충격에 의한 급격한 균형파괴로 인한 제도 변화’로 설명하고 있다(Pempel, 1998).

이와 같은 관점은 제도변화에 있어서 기존 제도가 행위자의 선호와 선택

-
1. 1990년대 이탈리아에서 경제·사회개혁이 진행되던 시기의 정부들은 중도 우파 연합의 베를루스코니 정부를 제외하고 주로 이탈리아 중앙은행, 경제관료, 정책전문 교수 등으로 내각이 구성되어 기술관료적 성격이 강했다. 이 글에서 기술관료정부는 주로 아마토와 디니 정부를 지칭한다.

의 폭에 제약이 되거나 영향을 줄 수 있다는 점과 제도변화의 ‘타이밍’을 조명하는 데 유용하다. 하지만, 외적 충격에 의한 급격한 제도 변화를 강조하는 이 모델은 제도의 변화과정에서 내생적 기제에 의한 변화의 가능성과 행위자들의 역할이 과소평가되고 있다. 이와 관련된 ‘분절적 균형모델’의 또 다른 한계는 연금개혁에서 특정 정책수단이 왜 선택되었고 다른 수단은 왜 선택되지 않았는지에 대한 고찰이 부족하다는 것이다. 다시 말해서, 연금개혁은 이익과 비용 등 자원분배의 변화를 초래하며 따라서 주요 행위자들 간 갈등 혹은 연합, 협상과 타협 등이 발생하고 이들 간 전략적 상호작용의 결과가 개혁의 동학을 결정짓는다는 점을 간과하고 있다. 그리고 경로의존적 제도주의 이론은 제도변화의 다양한 양상을 조명하는 데도 한계를 드러내고 있다. 외적 충격 등 역사적 단절점을 통해서 제도의 경로나 모델의 변화가 발생할 가능성이 크지만 겉보기에 안정성이 있거나 적응을 위한 자기 재생산, 점진적인 조정을 통해서도 제도나 모델의 근본적인 변화가 발생하기도 한다 (Streeck and Thelen, 2005). 혹은 외적 충격에 의해 급진적으로 이루어진 개혁이 국내 정치적 이유로 인해 그 효과에 있어서는 점진적으로 나타날 수도 있다.

이 연구는 기존제도가 행위자의 선호와 정책선택에 영향을 주고 한계로 작용할 수도 있다는 점에서는 ‘역사가 중요하다’는 관점을 수용하지만 지나친 경로의존적 관점은 지양하며, 제도변화를 결정짓는 정책결정 과정은 다양한 이해관계를 지닌 행위자들이 전략적 상호작용을 통해 특정 정책을 선택하게 되는 정치적 과정이며 바로 이것이 개혁의 동학과 성격을 결정짓는다는 점을 강조한다.

2. 대안적 분석틀: 제도변화의 기제와 성격

— 정책 이념과 전략, 선호구조의 역할

이 연구는 제도 변화의 동학과 성격은 기본적으로 정책결정에 관련된 행위자간 권력균형, 지배적인 정책 아이디어, 주요 행위자의 이해관계와 전략

적 상호작용에 의해 결정된다는 관점에서 출발한다. 이 연구는 행위자간 비대칭적 권력관계는 제도 지속에만 영향을 주는 것이 아니라 오히려 제도 변화에도 영향을 줄 수 있으며, 권력균형의 변화는 새로운 정책 아이디어를 지닌 행위자들이 자신의 아이디어를 구체적인 정책수단을 통해 실현할 수 있는 기회를 열어줄 수 있다는 점에 주목한다.

이 연구의 가설은 다음과 같다. 첫째, 외적 충격과 국내 정치적 위기가 국내 정책결정의 권력관계를 변화시키고 개혁의 기회의 창을 열었으며, 기술관료 정부는 비난회피전략과 호평추구전략을 병행했고, 사회적 협의에 의한 정책결정 전략을 통해 경로변경적인 연금개혁의 길을 열었다(그림 1 참조). 둘째, 경로변경적인 연금개혁의 내용은 긴축재정과 합리화를 강조한 정부의 정책 아이디어와 개혁의 비용을 최소화하고자 하는 노조의 선호가 반영되었으며, 이들 간 타협과 자원교환의 결과물이다. 이것이 이탈리아의 연금개혁이 급진적 개혁과정과 혁신적 성격을 지니면서 그 효과는 점진적으로 나타나게 된 이유이다.

이 연구는 정부, 노조 그리고 고용주연합을 이탈리아 연금개혁의 주요 행위자로 정의한다. 기존 연구들이 행위자적 관점에서 노조와 다른 사회계급의 역학관계에 주로 분석의 초점을 두었던 데 반해, 이 연구는 개혁의 기회의 창을 적극적으로 활용한 기술관료 정부의 역할에 주목하며, 이들이 개혁과정

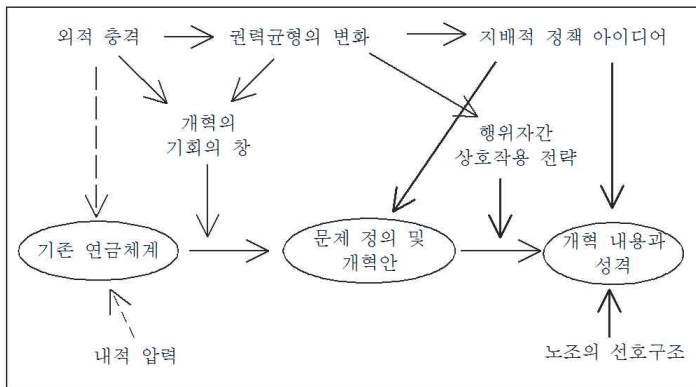


그림 1. 이론적 분석틀: 외적 충격, 내적 동학과 경로변경적 연금개혁

에서 어떻게 강한 비토세력인 노조와 합의에 의해 경로변경적인 개혁에 성공했는지에 분석의 중점을 둔다.

이 연구는 연금개혁과정에서 이탈리아의 기술관료 정부의 역할을 크게 두 가지 측면에서 분석한다. 첫째, 기술관료 정부의 정책 아이디어를 분석하는 것으로, 외적 압력(EMS 위기와 EMU 가입압력)에 대응하기 위한 경제사회 분야의 정책조정을 고찰하고 지배적인 정책 아이디어를 조명한다. 연금정책에 대한 아이디어는 정책결정자들의 경제정책과 사회정책의 관계에 대한 인식, 복지자원의 분배에 대한 인식과 연계된다. 정책 아이디어 자체가 제도변화의 유일한 요인은 아니지만, 경제사회정책의 틀을 재구성하고 새로운 정책 목표를 설정하는 데 매우 중요한 역할을 한다. 실제로 연금개혁은 경제정책의 변화와 긴밀히 연관되어 진행되었다. 이탈리아에서 1990년대 초 지배적인 정책 아이디어의 변화는 정책결정 권력의 변화를 통해 이루어졌다. 따라서 연금정책에 대한 아이디어는 보다 폭넓은 맥락에서 행위자간 권력관계의 변화와 경제정책의 전환과 연계되어 고찰될 것이다.

둘째, 기술관료정부의 전략을 분석한다. 개혁전략은 정책자체에 대한 전략과 정책결정방식에 관련된 전략으로 구분할 수 있다. 정책자체에 관한 전략은 비난회피(blame-avoidance) 성격의 개혁수단과 호평추구(credit-claiming) 성격의 개혁 수단으로 구분할 수 있다. 비난회피 수단으로는 외적 압력을 이용한 비용억제 추구, 비토파위가 강한 집단의 기득권 인정, 개혁 수단의 점진적인 도입을 통한 비용분산과 비가시화 등을 대표적으로 들 수 있다.

Pierson(1996) 그리고 Pierson과 Myles(2001)는 복지국가 성장기와는 달리 현재 복지국가에서 이루어지고 있는 개혁에 대해 비난회피 성격이 강하다고 주장하였다. 하지만, 비난회피 전략만으로 연금개혁의 성격을 규정하는 것은 연금 개혁의 성공과 실패, 개혁 내용과 성격의 차이점을 조명해내지 못한다. 그리고 이탈리아 개혁사례가 보여주듯이 현재 진행되고 있는 복지국가의 개혁이 반드시 복지축소만 추구하는 것은 아니다. 복지국가의 축소나 해체가 아니라 복지국가의 구조를 재편하고 위험범주 내 자원분배 균형을 재조정하는 방향으로 이루어지는 경우가 많다. 따라서 복지확장기와 마찬가지로 복지국가의 개혁시기에도 개혁에 대한 정치·사회 행위자들의 동의를 획득

하기 위해서는 호평추구 전략이 중요하다. 비난회피 성격과 호평추구 성격의 정책수단을 효과적으로 혼합, 조정하여 개혁안을 작성하는 개혁주창 정부의 능력은 사회적 파트너와 협의에서 중요하다. 호평추구 수단으로는 연금수혜 범위 확대, 불평등한 자원분배 구조개선, 연금제도의 효율성과 형평성 제고, 건전재정, 변화된 경제·사회적 조건에 맞추어 연금제도를 합리화, 현대화하는 것이다.

정책결정방식과 관련된 전략은 연금개혁에 대한 정책결정 과정에서 주요 행위자들, 특히 정부와 사회적 파트너의 상호작용 양상에 관한 것이다. 정부는 사회적 파트너와 적극적인 협의 과정을 통해서 혹은 비공식적으로 이들의 동의를 구하는 전략을 취할 수 있다. 혹은 사회적 파트너를 배제한 채 일방적으로 개혁을 추진할 수도 있다. 이탈리아에서 조합주의적 정책결정이 부재한 것은 아니었으나 북유럽 국가들과는 달리 국가의 정책결정에 있어서 조합주의적 협의체제의 제도적인 조건이 충족되지 않는 이 국가에서 1990년대 사회적 협회가 제도화의 수준으로 발전되고 연금개혁이 사회적 합의에 의해 이루어진 것은 협의체제의 제도적·구조적 요건보다는 특정 상황 하에서 연금개혁의 주요 행위자였던 정부와 사회파트너의 전략적 선택이라는 관점에서 접근해야 할 필요가 있다. 따라서 연금개혁과정에서 정책결정의 전략선택에 대한 고찰은 왜 정부가 사회적 협의를 정책결정 전략으로 선택했는지, 그리고 왜 사회적 파트너, 특히 노조가 구조적인 연금개혁에 동의했는지에 초점이 주어진다.

III. EMU, 기술관료 정부의 등장, 연금체계의 위기

1992년은 이탈리아에서 연금개혁의 전환점이었다. 리라화의 유럽통화제도(European Monetary System, 이하 EMS) 탈퇴와 재정·통화위기가 국내 정치적 위기와 교차하면서 이탈리아는 국내·외적으로 전례 없는 위기에 처해 있었다. 이러한 상황 하에서 국내 행위자간 권력관계가 재배열되었고 기존의

지배적인 경제사회정책 아이디어에도 변화가 발생했다. 연금체계의 위기가 첨예화되고 연금개혁이 정책 의제의 우선순위가 된 것도 바로 이 시기였다. 이탈리아에서 연금제도의 개혁은 EMU 가입을 위한 공공재정의 건강성 확보를 위한 경제·사회개혁과 밀접히 연계되어 진행되었다.

1. EMS 탈퇴와 EMU 가입 압력

유럽차원에서의 외적 압력이 국내의 심한 정책지체현상을 극복하고 정책 변화를 촉발시킬 수 있는 좋은 수단이 될 것이라는 인식은 이탈리아의 정책 엘리트들 사이에서 공유되어 있었다(Dyson and Featherstone, 1996; Walsh, 2000). 1978년 이탈리아의 EMS 가입은 바로 이런 동기가 강하게 작용했다. EMS 가입을 계기로 이탈리아 정부가 기존의 평가절하에 초점을 둔 통화정책을 지양하고 긴축적인 정책과 새로운 통화정책을 지향하리라 기대되었다. 그러나 EMS 가입 이후의 이탈리아의 거시경제정책이 유럽차원의 정책적 요구와 부합되었다고 보기는 힘들다(<표 1> 참조). 5당 연합 정부²는 심각한 재정적자 상황에도 불구하고 여러 정당간 정치적 합의형성과 권력유지를 위해 적자운용을 지속했고 국가경제의 경쟁력을 유지하기 위한 수단으로 리라화의 평가절하정책을 계속 이용하였다(Ferrera and Gualmini, 1999).

<표 1> 이탈리아의 거시경제상황(%)(1980~1991)

	1980~87	1988~91
물가상승률	12.7	6.1
GDP 대비 예산적자	11.1	10.1
GDP 대비 정부부채증가	6.4	4.6
독일 마르크화 대비 리라화 평가절하	5.9	0.6
실질적 리라화 절상	0.8	1.9

출처: Walsh(1999).

-
2. 5당 연합은 기민당(DC), 사회당(PSI), 사민당(PSDI), 공화당(PRI), 자유당(PLI)의 연합을 일컬으며, CAF(베티노 크락시, 줄리오 안드레오티와 아르날도 포를라니)가 주축이 되어 장기적으로 권력을 나누기 위해 전략적으로 손을 잡음으로써 형성되었다.

<표 2> 이탈리아 GDP 대비 재정적자와 공공부채(%)(1990~1995)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
재정적자	10.9	10.1	9.6	9.5	9.2	7.6
공공부채	100.5	100.6	107.7	118.1	123.8	123.2

출처: Banca d'Italia(1998); (2001).

하지만, 이러한 이탈리아의 전통적인 거시경제정책은 1991년 12월 마스트리히트 협상을 통해 유로화 참여를 위한 거시경제지표의 수렴기준이 정해지면서 큰 도전에 직면하게 되었다. 이탈리아 정부는 위기에 대처하고 경쟁력을 유지하는 수단으로 더 이상 환율정책에 의지할 수 없게 되었던 것이다. 통화통합은 여러 국가경제간 조정기제로써 환율정책을 더 이상 이용할 수 없으며 통화정책권한의 이전을 의미했기 때문이다.

단일통화통합을 위한 거시경제의 수렴기준, 유로화도입과 통화통합단계가 구체적으로 정해지면서 당시 다른 국가들에 비해 공공재정적자와 공공부채 비중이 높았던 이탈리아는 유로화 가입기준을 충족시킬 가능성이 가장 낮은 국가로 지목되었고(<표 2> 참조), EMU에서 배제될 가능성이 높다는 반응이 국제사회에서 확산되었다.

이러한 상황에서 환율조정기제(Exchange Rate Mechanism, 이하 ERM) 내에서 고평가되었던 이탈리아 리라화는 국제금융시장에서 공격적 투기의 대상이 되었다. 당시 국내 정치의 불안정은 상황을 더욱 악화시켰다. 마스트리히트 조약에 대한 국내 비준일이 다가옴에 따라 리라화에 대한 압력은 커졌고 9월초 이탈리아 중앙은행은 할인율을 12%에서 13.75%로, 다시 1985년 이후 가장 높은 수준인 15%까지 인상했다. 하지만, 리라화는 국제금융시장에서 투기에 의해 환율위기를 겪게 되었고 중앙은행이 8조 리라의 지불준비금을 푸는 등 긴급수단을 취했음에도 리라화는 1992년 9월 17일 ERM에서 탈퇴해야 했다(Walsh, 1999; Rossi, 2000).

이 시기 이탈리아의 유로클럽에서의 배제 위기와 두 차례(1992년과 1995년)에 걸친 통화위기는 이탈리아의 리라화 평가절하와 적자운용을 위주로 한 거시경제정책의 운용에 주요 원인이 있었다. 1995년 공공재정적자, 공공부채, 물가상승율과 장기 이자율은 각기 7.6%, 123.2%, 5.1%, 10.7%로 마스트리

히트 기준보다 훨씬 높았다. 공공부채는 환율시장에서 리라화 위기에 대처하기 위한 이자율 상승으로 인해 급증했다. EC 창설국들 중 하나이고 항상 친통합적 입장을 보여왔던³ 이탈리아에게 EMS탈퇴는 큰 충격이었으며, 유럽통합의 핵심그룹에 배제될 가능성은 국내에서 위기의식을 고조시켰다. 이탈리아는 유럽뿐 아니라 세계시장에서 고립되고 경쟁력이 약화될 위기에 처해 있었으며,⁴ 국내 정치적 혼란이 악화될 위기에 처해 있었다(Chiorazzo and Spaventa, 1999; Bordogna, 1996).

이탈리아의 EMS 탈퇴 이후 재정·통화위기 극복과 단일통화 가입에 관련된 국내 논쟁은 1차 그룹으로 유로화에 가입하기 위한 마스트리히트 수렴기준 충족과 EMS로의 복귀시기에 집중되었다. 유로화 가입을 위해서는 ‘건전재정’과 ‘건전통화’의 정책이 요구되었고 이는 이탈리아의 정책결정자들에게 새로운 정책 패러다임을 요구했다. 이 시기의 재정·통화위기 그리고 EMU 가입 압력은 제1공화국의 붕괴를 초래한 정치적 위기와 교차되면서 권력균형을 급격히 변화시켰다. 1990년대 초 이탈리아에서 공공재정의 건강성 회복과 유로화 가입을 목표로 한 경제·사회개혁은 정치적 변동 속에서 핵심 세력으로 등장한 기술관료 정부에 의해 주도되었다.

2. 권력균형의 변화와 기술관료 정부의 정책전환

1990년대는 이탈리아 정치의 분수령으로 간주되고 있다. 1990년 대 초 밀라노 검사들에 의한 ‘깨끗한 손(Mani Pulite)’ 수사를 통해 불법적인 정당자금모집과 탈세행위가 드러나면서 기존 정치계급과 정당체계를 뒤흔들어 놓는 정치위기가 발생하였고, 제1공화국이 막을 내리게 되었다. 뒤 이은 제2공화국으로의 이행은 새로운 정치 행위자의 등장과 정치·제도적 변화로 특징

-
3. 1980년, 1985년, 1990년, 1992년에 실시된 여론조사 결과, 이탈리아 내 유럽통합에 대한 찬성은 각각 74%, 72%, 75%, 78%로 나타났다(CEC, 1991a; CEC, 1991b).
 4. 1985년 이탈리아의 역내 EC 회원국으로의 수출은 전체 수출 중 41%, GDP 대비 10.5%를 차지했다. 그리고 1990년 이탈리아의 역내·외 수출은 유럽지역 58.2%, 동구 4.9%, 그 외 지역이 36.9%로 구성되었다(Ferrera and Gualmini, 1999).

된다.

이 시기의 정치위기는 사실 반세기 이상 누적된 이탈리아 정치체계의 문제점이 ‘깨끗한 손’ 수사가 도화선이 되어 폭발한 것이다. 이탈리아의 정치체계는 약한 국가성, 비효율적인 행정체계, 정당조직에 의한 국가 관료기구의 장악으로 특징되며, 정당지배체제하에서 정당들과 정치계급은 권력유지를 위해 비합법적인 교환의 네트워크를 구성하여 공공정책을 좌지우지했다. 부패 척결수사를 통해 정치경제계의 중요인사들이 연루된 불법정치자금 모금관행, 후견주의에 의한 공공자원의 분배, 정치계급 내에 만연한 불법적인 자원교환 행태가 폭로되었다(Bull and Rhodes, 1997). 그 결과 제1공화국에서 정책결정에 막강한 영향력을 행사했던 정치계급의 합법성이 상실되었고 전통적인 지배 정당들의 쇠퇴는 가속화되었다.⁵

5당 연합세력을 형성했던 구 정당세력의 붕괴와 정치계급의 교체는⁶ 의회와 행정부간 그리고 정치행위자와 사회세력간 새로운 권력균형을 가져왔다. 제2공화국으로의 이행과정에서 나타난 가장 큰 정치적 변화는 행정부의 정책결정의 자율성과 권한 강화이다. 기술관료정부는 위기의 상황에서 긴급 정책과제를 달성하기 위해 필요한 권한의 위임을 의회에 요구했다(Pasquino, 1997; Fabbrini and Vassallo, 1999). 또한 이들은 이익중재조직으로서의 의회역할이 과거에 비해 약화된 상황에서, 경제·사회개혁과 관련된 정책결정

-
5. 부패척결수사로 기존 정치계급과 경제엘리트들의 부정부패가 폭로되면서 북부동맹(Lega Nord)과 전진이탈리아당(Forza Italia) 등 새로운 정치세력들은 국가 재정의 무책임한 재정운용에 대해 중앙정부를 비판하고 높은 세금에 대한 저항운동을 촉구했다(Rhodes, 1997). 그리고 이탈리아 정치계급에 의한 복지자원의 남용은 반복지 감정을 확산시켰고 북부동맹과 전진이탈리아당의 지지 세력들의 복지축소 주장에 대한 빌미를 제공했다.
 6. 부패척결 수사가 구 정치계급의 쇠퇴에 영향을 준 유일한 요인은 아니다. 외적 요인으로는 구 소련의 붕괴로 공산주의의 실질적 위협이 사라졌으며 이로써 공산주의에 대한 대안으로서 기민당의 위상 약화 그리고 이탈리아 정당에 대한 미국의 지원 중단이 구 정당체제와 정치계급의 쇠퇴에 영향을 준 것으로 지적되고 있다. 이 외에 정당 내부의 분열, 정당집행부의 당에 대한 통제 상실, 새로운 행위자들의 정계 진출 등 여러 요인들이 복합적으로 구 정치계급의 영향력 상실에 영향을 주었다. 이 시기 북부동맹(이미 1992년)과 전진이탈리아당(1994년)이 선거의 승리를 통해 새로운 정치세력으로 부상했다. 그리고 1994년에 선출된 하원의원의 약 71%가 초선 의원들이었다(Cotta and Verzichelli, 1996).

을 위해 사회적 파트너(특히 노조)와 직접적인 관계를 구축했다.

이 시기의 재정·통화위기, 공공재정의 건강성 회복과 EMU 가입 과제의 긴급성은 ‘건전재정’과 ‘긴축재정’을 강조한 통화주의적 정책 아이디어를 대표하는 기술관료의 역할을 정당화하고 권한을 강화시키는데 유리하게 작용했다. 정치 논쟁은 경제의 건강성 회복과 단일통화에 참가하기 위한 정책 과제에 집중되었다. 위기 극복을 위해 합리적이고 구조적인 정책대응이 요구되는 상황에서 중앙은행 총재와 경제관료 출신을 위주로 한 기술관료 정부의 역할이 강화된 것도 바로 이런 맥락에서 이해될 수 있다. 게다가 유로화 가입의 조건은 기술관료 정부가 긴축적인 재정정책과 비인기 정책인 연금축소 개혁의 필요성을 주창하고 개혁에 대한 반대의 목소리를 약화시키면서 정책 전환을 정당화하는 데 도움이 되었다.

줄리아노 아마토 기술관료정부는 건전재정을 위해 공공지출 삭감, 소득정책의 변화, 임금협상구조의 개혁과 리라화 안정을 최우선적인 정책과제로 정했다. 아마토 정부는 이전 정권들이 유지했던 적자재정운용을 지양하고 긴축 재정정책을 통해 공공재정의 건강성을 추구하고자 하였다. 심각한 재정위기에 직면하여 아마토는 공공재정의 불균형을 수정하기 위한 첫 단계로 1992년 7월에 30조리라 상당의 추가 수단을 법령으로 도입하였다. 정부는 공공재정적자의 주요 원인으로 공공지출의 대부분을 차지했던 연금, 의료, 공공부문 고용과 지방정부의 재정문제를 지적했고, 이 네 부분의 개혁, 예산안 결정과 집행에 관한 정부의 권한을 강화하는 법안을 의회에 요구했다. 이러한 요구는 전통적으로 약했던 행정부의 권한강화를 의미했으므로 의회와 행정부의 권력균형을 변화시키는 획기적인 것이었다(Della Sala, 1997). 같은 해 9월에는 93조 리라(GDP의 약 6.1%)의 지출삭감을 포함한 예산안이 의회에서 통과되었다. 그리고 아마토 정부는 지출삭감과 동시에 360만에 해당하는 공공부문 임금동결과 민영화 계획 그리고 탈세통제를 통해 세입을 증가시키고자 했다(Ferrera and Gualmini, 2000).

아마토 정부의 공공지출 삭감을 위주로 한 예산정책, 민영화, 복지개혁에 대해 재건공산당(Rifondazione Comunista)을 제외한 대부분의 정당(특히 PDS는 민영화와 예산 삭감을 위주로 한 정부정책에 지속적으로 지지)과 이

탈리아 중앙은행 그리고 고용주 연합인 Confindustria가 지지를 표했다. 그리고 이탈리아의 대표적인 노동총연합인 CGIL, CISL, UIL은 정부정책에 적극적으로 반대하지 않음으로써 암묵적으로 동의했다.⁷ Confindustria는 경쟁력 회복을 위해 리라화의 평가절하와 추가적인 긴축수단을 요구했고 리라화의 EMS 복귀는 경쟁력 있는 평가(平價)로 1996년에 재가입할 것을 요구했다(Walsh, 2000). 아마토 정부의 공공재정 적자감소와 건전재정 확보를 위한 정책은 디니 정부에서도 계속되었다.

디니 기술관료정부는 연금개혁, 베를루스코니 정부 때 작성된 1995년 예산안 재조정, 1996년 예산안 작성과 정부부채 삭감 등의 정책목표를 달성하기 위한 과도기적 정부였다. 디니 정부는 20조 리라 상당(GDP의 1.1%)의 공공부문 고용동결과 새로운 공공지출 삭감을 포함하여 1996년 예산안을 수정했다(Pasquino, 1996). 디니 정부의 긴축재정정책에 대해 좌파정당들과 노조들은 큰 반발을 보이지 않았다. 이러한 노조의 태도는 당시 이자율 상승압력으로 국제 신뢰도 저하의 우려가 있었고, 개혁에 반대하더라도 이자율 상승으로 인해 실질임금이 저하되고 대외경쟁력 약화로 인해 고용불안이 야기되는 등 노동자들에게도 실질적으로 이득이 없을 것이라는 점도 작용했기 때문이다(Braun, 1996). 디니는 공공재정 적자의 주범으로 사회비 지출을 지적했고, 연금개혁을 통해 1996-2005년 사이 GDP의 0.6%를 절감할 수 있는 것으로 예상했다(Ferrera and Gualmini, 1999).

아마토정부에서 시작하여 1990년대 기술관료 정부들의 정책패러다임은 ‘건전재정’, ‘경제의 건강성 회복’이었다. 건전재정과 EMU 가입을 위한 긴축재정의 필요성은 연금체계의 재정적 문제를 가시화시켰다. 공공재정 적자를 감소시키기 위해서는 공공재정의 상당한 부담이 되고 있던 연금체계의 만

7. 아마토 개혁안에 대한 세 노총의 암묵적인 동의에 대한 대가로 정부는 공공과 민간부 문간 불평등한 자원분배구조 개선, 공공부문 고용구조의 민영화, 세계개혁을 통해 불평등 감소와 탈세 억제를 약속했다. 하지만, 1992년 7월 정부와 노총의 합의 사항(특히 임금물가연동제 폐지)에 대해 노조 내부, 특히 CGIL 내에서 강한 반발이 있었으며, 반대 시위가 발생했다. CGIL 내에서도 노조의 본질(Essere Sindacato)과 연계된 분파들은 임금물가연동폐지에 대한 합의에 반대했으며, 북부지역의 여러 공장평의회 (consigli di fabbrica)에서는 자율소집(autoconvocati) 운동을 조직했다(Locke and Baccaro, 1996).

성적인 적자와 왜곡된 자원분배구조를 개선해야 할 필요성이 커졌기 때문이다.

3. 연금체계의 문제점

이탈리아 연금체계의 가장 큰 문제점은 재정적자 그리고 자원분배와 사회적 보호에 있어서 형평성 결여와 불평등으로 요약될 수 있다.

• 재정위기: 이탈리아 연금체계는 유럽에서 가장 관대하면서도 재정적 불균형이 심하여 높은 비용이 요구되었다. 이탈리아 연금기금의 재정불균형은 1970년대 후반부터 누적되기 시작했으며 낮은 출산율과 평균수명연장, 산업구조 조정, 실업 급증, 고용구조 변화 등은 연금재정에 압박을 가했다. 다른 국가들에서와 마찬가지로 인구부양비의 증가⁸도 부과방식 연금체계의 재원 확보와 지출간 불균형을 야기했다. 게다가, 이탈리아의 경우 약 47개의 다양한 기금으로 구성된 미로식 구조는 재정 불균형과 형평성 문제를 더욱 악화시켰다. 이처럼 직업군에 따라 차별화되고 분화된 수많은 연금기금으로 구성된 이탈리아의 연금체계는 산업부문의 변화, 노동시장 내 고용구조의 변화에 취약했다. 게다가 직업범주별로 상이한 기여율과 수급율, 수급자격에 관한 규정은 연금기금의 재원과 지출간 불균형 상황을 더욱 악화시켰다(Regonini, 1984).

여러 연금기금의 재정불균형을 메우기 위한 정부의 보조가 빈번했음에도 이들 연금기금들(특히 사양산업의 연금기금들)의 재정상황은 나아지지 않았으며, 결국 연금체계의 재정 불안정은 공공재정에도 심각한 영향을 주었다. 1970년대부터 나타나기 시작한 연금재정의 적자는 이 시기의 경제위기로 인해 누적되었고 1980년대 이후 공공재정 적자의 악순환의 근원이 되었다(<표 3> 참조). GDP 대비 연금지출은 1980년 12.41%에서 1992년이 되면

8. 이탈리아의 고령인구비율은 1927년에 7%로 이미 이 때 고령화 사회로 접어들었고, 1988년에 14%, 2006년에 20%에 달했다. 이탈리아의 인구부양비는 2005년 51%, 2030년 69%, 2050년 95%로 예상되었다(ISTAT, 2001; Ministero del Welfare, 2002).

<표 3> 이탈리아의 공공지출과 사회비 지출상황(1980~1994) (단위, %)

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994
GDP 대비								
공공지출	41.76	48.25	49.81	50.99	50.60	53.44	55.88	54.45
사회비 지출	18.26	20.66	21.10	21.54	21.89	23.11	24.51	24.46
연금 지출	12.41	14.29	14.65	14.76	14.51	15.27	16.47	16.93
예산적자	-8.52	-11.29	-11.63	-11.63	-10.70	-10.94	-9.54	-8.96
공공지출 적자 중	-9.71	19.42	26.91	30.52	36.40	42.71	43.26	61.70
사회비 적자								
공공지출 중								
사회비 지출	43.52	42.83	42.29	42.24	43.26	43.24	43.96	44.92
사회보험 지출	29.58	29.62	29.36	28.96	28.67	28.57	29.47	31.08

출처: Vitali and Visaggio(1996).

16.47%로 증가했다. 그리고 같은 기간 공공지출 중 연금 등 사회보험지출은 각기 29.58%에서 29.47%를 차지했다(Vitali and Visaggio, 1996). 1993년 국립사회보장기관(Istituto Nazionale Per La Previdenza Sociale, INPS)의 적자는 72조 리라로 그 해 공공재정적자의 47%를 차지했으며, 연금 수급자 수는 1980년에 비해 23% 증가한 20,791,000명이었다(Beltrametti, 1995). 따라서 이탈리아 정부는 공공재정에 부정적 영향을 끼치는 연금제도를 개선하지 않고는 국가경제의 건강성 회복은 가능하지 않다고 주장했다.

사실 이탈리아의 GDP 대비 사회비 지출은 유럽 평균에 비해 높은 편은 아니었으나 이 중 연금에 할당된 비중은 유럽 평균을 훨씬 상회했다. 1993년 GDP 대비 사회비 지출(교육부문 제외)은 25.8%로 EU 12개국 평균인 28.5%에 비해 낮았다. 하지만, GDP 대비 연금지출은 15.4%로 EU 12개국 평균인 11.9%에 비해 훨씬 높았다. 연금에 편중된 사회비의 지출 구조는 사회적으로 불평등할 뿐 아니라 경쟁과 생산체계 발전요구에 저해되며, 인구노령화추세와 탈산업사회의 고용구조와 생산구조 변화와도 상충되었다. 따라서 이탈리아 경제의 건강성 회복은 재정적으로 많은 문제에 처해 있었고 변화된 경제·사회적 조건과 괴리된 연금체계를 개선하지 않고는 불가능한 것으로 여겨졌다(Ferrera and Gualmini, 1999; Rossi, 2000).

● 형평성 결여와 불평등 구조: 이탈리아 연금제도의 또 다른 큰 문제점은 자원분배(비용과 이익의 배분)가 왜곡되어 있다는 것이다. 연금제도에 의해

정의된 보호 수준은 노동시장 내 고용상태와 지위에 긴밀히 연계되었고 노동시장 중심부와 주변부, 부문과 직업범주별로 자원분배의 심한 불평등이 나타났다. 노동시장 중심부의 정규직에 종사하는 남성 노동자에게는 실업, 노후, 장애와 상해 등 위험에 대해 매우 관대한 혜택이 제공되었다.⁹ 그리고 공공부문 종사자들이 민간부문 종사자에 비해, 자영업자들(특히 전문직 종사자)들이 임노동자들에 비해 훨씬 관대한 혜택을 누렸다(Regonini, 1984). 연금지출은 그 내역에 있어서 퇴직연금, 장애연금, 유족연금이 편중되어 있었다. 이 세 연금의 GDP 대비 지출은 1984년 10.9%, 1992년 12.8%였고 1993년에 이르면 13.2%였다(Cazzola, 1995). 연금체계 내 위험범주간, 세대간 그리고 세대내 불평등을 감소시키고 노동시장에서 증가하는 새로운 고용형태의 노동자들에게 연금적용범위를 확대할 필요가 있었다.

1990년대 기술관료 정부들이 ‘건전재정’과 EMU 가입을 위한 정책전환은 EMS탈퇴와 EMU 가입압력이라는 외적 충격 외에 이 시기의 국내 정치 지형의 변화로 인한 권력균형의 변화 덕분에 기술관료의 권한이 강화되었고 정책 아이디어를 제도적으로 표현할 수 있는 길이 열렸기 때문에 가능했다. 기술관료정부도 긴급 정책과제인 경제의 건강성 회복을 위해 정책결정의 자율성을 강화하였고, 사회적 파트너들과 협의체제를 부활시키고 공식적·비공식적 협상을 통해 개혁을 추진했다.

9. 예를 들어 민간부문 근로자를 위한 연금기금(Fondo Pensioni dei Lavoratori Dipendenti)의 가입자들이 퇴직연령에 은퇴할 때 소득대체율이 80%에 해당하는 연금을 수급했다. 또한 장기근속연금을 통해 35년간 기여금을 납부 후에는 나이에 상관없이 퇴직이 가능했으며 70%의 소득대체율이 보장되었다(Paladino and Felice, 2000).

IV. 연금제도의 재정의:

사회적 협의와 경로변경적 변화의 기제

1. 아마토 개혁

1970년대 후반 이후 계속 제기되었으나 십 년 이상 지체되었던 연금개혁이 전환점을 맞이한 것은 1990년대 초였다. 이 시기 이탈리아 연금개혁의 특징은 중도 우파정부였던 베를루스코니 정부를 제외하고 다른 정부들은 사회적 합의의 도출을 통해 구조적인 개혁을 진행했다는 점이다. 사실 이 시기 건전재정에 대한 압력과 정책결정을 둘러싼 권력균형의 변화는 경제와 사회 정책에 대한 지배적 아이디어뿐 아니라 정책결정방식의 변화에도 영향을 주었다고 할 수 있다. 1990년대 초 기술관료정부는 정책결정에 있어서 노사정 협의체제를 정책결정기제로 도입, 제도화했고, 연금제도에 강한 이해관계를 지닌 노조와 공식적, 비공식적 협상을 통해 이들의 동의를 획득하는 전략을 취했다. 특히 디니 정부는 공식적 합의를 도출하기 위해 사회적 파트너와 연금체계의 문제점과 그 해결책을 논의했고, 노조의 요구를 적극적으로 수용하면서 정치적으로 실행 가능한 개혁안을 마련했다.

1990년대의 연금개혁에 대한 사회적 합의는 1992년 6월 24일 아마토 정부와 사회적 파트너 간 만남에서 시작되었다. 기술관료정부가 사회적 협의를 정책결정 전략으로 선택한 것은 당시 정치, 경제적 위기상황 외에도 이탈리아 노조의 무시할 수 없는 정치적 동원력도 영향을 주었다. 기술관료 정부의 입장에서는 건전 재정과 건전 통화의 정책이 요구되는 상황에서 정부가 의지했던 기존의 정책수단은 더 이상 유효하지 않게 되었고, 경쟁력 회복과 유지를 위한 정책조정 수단으로 소득정책, 노동시장정책과 복지정책의 비중이 커졌다. 이들 정책에서 정부와 사회적 파트너의 역할은 중요하며, 특히 정부는 노조의 동의를 필요로 한다. 그리고 기술관료 정부의 정책결정자들은 재정통화 위기상황에서 개혁이 실패할 경우 자국에 엄청난 결과가 초래될 것임을

알고 있었다. 개혁을 성공시키는 것은 급선무였고 이를 위해서는 비토세력인 노조를 배제하기보다는 정책결정과정에서 끌어들여 설득하는 전략이 더 효과적이었다. 1980년대 동안 이탈리아 노조 내부와 여러 노조간 분열과 갈등으로 인해 노조의 정치적 영향력이 감소하기는 했으나 이들은 연금 등 사회보험 정책에 깊숙이 관여하고 있었다(Gualmini, 1998). 연금개혁의 이슈는 이탈리아 노조의 핵심 노조원의 기득권, 노조의 역할과 권력자원의 변화와 관련되기 때문에 노조가 민감하게 반응할 수밖에 없다.¹⁰ 베를루스코니 정부의 개혁 사례에서 드러났듯이 이탈리아 노조는 개혁을 좌초시킬 수 있을 만큼 강력한 비토세력이다. 정부로서는 연금체계에 강한 이해관계를 지닌 노조를 배제시키고 일방적으로 개혁을 감행하는 것은 실패를 자초하는 것이다. 그리고 사회적 합의에 의한 개혁은 기술관료 정부가 개혁 절차와 내용에 대한 정당성과 합법성을 확보할 수 있는 수단이다. 특히 디니 정부의 적극적인 노조 포섭전략은 디니 자신이 베를루스코니 정부에서 배타적인 개혁전략을 시도했다가 실패한 후 얻은 학습효과로부터 나왔다고 볼 수 있다.

당시 재정·통화위기, 국제신뢰도 저하와 EMU에서 배제가능성은 노조에 계도 위기의식을 초래했다. 1995년에 다시 발생한 통화위기로 인해 이탈리아 중앙은행은 이자율을 인상하였고 이로 인해 공공재정적자는 급증했다. 노조도 이러한 상황에서 무조건 현상유지를 고집하고 변화에 반대할 수만은 없다는 것을 깨달았다. 따라서 노조도 개혁이 불가피한 상황에서 정부와의 협의 과정에 참여하여 비용을 최소화하는 전략을 선택했다. 또한, Bonoli(2000)가 논하듯이 정부의 주요 협상파트너로 정책결정과정에서 참여하는 것은 노조에게 사회적 권리의 방어자로서의 지위와 정당성을 부여하면서 중요한 권력 자원을 발생시킨다.

기술관료 정부는 사회적 파트너들에게 재정·통화위기의 심각성과 EMU 배

10. 1980년 이탈리아 노조 가입률은 44.1%로 네덜란드(33.8%), 독일(34.3%) 그리고 유럽평균(38.1%)보다 높았다. 1989년에는 40%에서 1990년대 중반에 이르면 39%로 감소했지만 독립노조(sindacati autonomi)를 포함시킨다면 약 44%가 될 것이다. 이 시기 주요 3대 노조원 중 약 45%가 퇴직자였다. 이탈리아가 다른 국가들에 비해 노조 가입률을 1970년대 수준으로 유지할 수 있었던 것은 퇴직노동자들 때문이다 (Carrieri, 1997; Ebbinghaus and Visser, 1999).

제 위기, 개혁의 필요성과 협력의 중요성을 강조했다. 3대 노총인 CGIL, UIL, CISL은 아마토 정부의 공공부문 고용억제, 인플레이 억제를 위한 임금물가연동제 폐지, 소득정책의 변화¹¹, 연금개혁을 위주로 한 긴축 정책안에 대해 암묵적으로 동의했다. 대신, 아마토 정부(그리고 후임인 치암피 정부)는 정부와 사회적 파트너의 관계, 노사관계의 개혁에 대한 노조의 요구를 수용했다.¹² 이 시기에 단체협상구조의 변화,¹³ 통합노조대표(Rappresentanze Sindacali Unitarie, RSU) 설립을 통한 작업장 단위에서 노조대표구조의 변화¹⁴가 이루어졌다(Locke and Baccaro, 1996). 이러한 변화는 노조의 대표성과 정치적 영향력을 강화시키고 동시에 사회적 합의에 의한 연금개혁을 위

11. 1992년 아마토 정부와 세 노총이 잠정 동의했던 소득정책 조정은 치암피 정부에 의해 구체화 되었다. 1993년 9월 치암피 정부는 세 노총과의 합의를 통해 약 50년간 지속되었던 임금물가연동제(*scala mobile*)를 폐지했고 소득정책을 변화시켰다. 치암피 정부는 당시 5.4%였던 물가상승률을 1993년 3.2%, 1994년 2.5%, 1995년 2%로 줄이고자 했다. 임금물가연동제 폐지는 인플레이 상상을 억제하고자 하는 목적에서 시도된 것이었고, 마찬가지로 이유로 1992-93년 기업단위의 임금협상이 동결되었다. 그리고 임금인상은 예상 물가상승률에 맞춰 조정되도록 했다. 이를 위해 2회 정부와 사회파트너가 협의를 하게 되며, 그 목적은 첫째, 예상 물가상승률, GDP와 고용성장 등에 관한 공통 목표를 정하고, 둘째, 사회 파트너들이 전국적으로 책정된 임금 가이드라인에 맞춰 조치를 취했는지를 평가하는 것이다(Regini and Regalia, 1997).
12. 1992년 아마토 노사정 협의에서 노조는 임금물가연동제 폐지에 동의했고 그 대신 정부와 *Confindustria*는 CGIL, CISL, UIL의 요구사항인 단체협상구조와 공장단위에서 노조의 대표체계에 대한 개혁을 약속했다(Ebbinghaus and Hassel, 2000).
13. 1993년 노사정 합의에 의해 변화된 단체협상구조는 전국적 수준의 산별 협상과 기업별 혹은 지역별 협상으로 기존의 협상구조는 그대로 유지했다. 하지만, 과거에 발생했던 중복현상을 피하기 위해 이 두 차원에서 이루어지는 협상의 역할이 보다 구체적으로 정의되었다. 전국적 수준의 산별 협상은 임금에 관해서는 2년 단위로, 다른 이슈에 대해서는 4년 단위로 이루어진다. 이 협상에서는 예상 물가상승률, 그리고 가능하면 산업별 생산성 향상에 맞추어 임금을 조정한다. 그리고 기업별(대기업) 혹은 지역별(소기업) 협상에서는 추가적인 생산성 향상에 대한 재분배(보너스)와 기술과 조직혁신의 결과를 다루며, 여기서는 전국적 수준의 협상에서 양보사항과는 중복되지 않아야 한다. 이 두 번째 차원의 협상이 가능하도록 공장단위에서 새로운 대표체계가 조직되었다(Ebbinghaus and Hassel, 2000; Gualmini, 1998).
14. 1993년에 이루어진 공장단위의 노조 대표구조의 개혁은 노조 지도부가 평노조원들의 의견을 쉽게 수용하고 노조 내부의 민주화를 위한 것이었다. 이렇게 노조 내부에서 의견불일치와 반대를 표현할 수 있도록 제도적 장치를 마련함으로써 이탈리아 3대 노총은 기존의 내부 분열과 조직 지도부에 대한 불만, 대표성의 위기를 극복하고자 했다. RSU를 통한 노조원 의견 경청, 수렴과 의무투표를 통한 피드백 등 새로운 제도적 장치들은 노조와 평노조원의 관계를 강화시키고, 노조의 대표성과 선택에 대한 합법성과 정당성을 부여하는데 기여했다(Carrieri, 1995; Regini, 1999).

한 중요한 제도적 기반이 되었다.

아마토 기술관료 정부에서 CGIL, CISL, UIL의 암묵적인 동의하에¹⁵ 이루어진 연금개혁은 이탈리아 연금제도 역사상 최초로 구조적인 개혁을 시작했다. 아마토 개혁을 통해 유럽에서 가장 낮았던 퇴직연령은 점진적으로 상향 조정되어 2002년부터는 남성근로자는 65세, 여성근로자는 60세로 정해졌고, 연금수급권을 위한 최저 기여기간은 20년으로 연장되었다. 그리고 연금 산정의 참조기간은 신규 근로자의 경우 근무기간 전체, 장기근속 연금의 기여기록이 15년 이하인 노동자의 경우에는 5년에서 10년으로 연장되었다(Ferrera and Gualmini, 2000). 이 외에 아마토 정부는 연금지출을 억제하기 위해 1993년 말까지 장기근속연금을 일시적으로 동결했다. 아마토 개혁은 구조적인 연금개혁의 길을 열었지만, 해결되지 않은 많은 문제점을 남겼다. 이러한 이유로 연금개혁은 후임 정부들에서 주요 정책의제로 다시 떠올랐다.

2. 디니개혁

디니 정부에서 이루어진 연금개혁은 아마토 정부에 의해 시작된 개혁과정의 절정이라고 할 수 있다. 아마토 정부의 연금 개혁이 정부와 사회적 파트너 간 비공식적 협의와 노조의 암묵적 동의에 의해 이루어졌다면, 디니 개혁은 사회적 파트너의 적극적 참여와 공식적인 협의체제를 통해 진행되었다. 디니 정부는 개혁이 급선무인 상황에서 공적 연금체계의 축소개혁의 필요성을 설득하기 위해 노조를 공식적인 정책결정과정 내로 끌어들여 개혁안을 협상하는 전략을 선택했다. 이러한 디니 정부의 선택은 디니 자신이 베를루스코니 정부에서 일방적인 개혁을 시도했다가 노조의 저항으로 실패한 경험에서 나온 학습효과이다.¹⁶ 재정·통화위기로 인해 개혁이 불가피한 상황에서

15. 아마토 개혁안에 대한 세 노총의 암묵적인 동의에 대해 평노조원, 특히 북부지역의 산업부문 노동자들을 중심으로 하여 정부의 연금개혁안에 반대하는 시위와 움직임이 있었다(Cazzola, 1995).

16. 베를루스코니 정부는 예산안에 포함시키는 방법을 통해 연금개혁을 추진했다. 베를루스코니의 개혁안은 주로 연금지출삭감에 초점을 두었고 부문간 불평등한 분배구조를

세 노총도 입장을 통일하여 정부와 협상에 임하기로 했다. 1995년 2월 정부와 사회파트너 간 연금개혁에 대한 협상이 시작되었다. 정부와 사회적 파트너 간 협의과정에서 정부는 단일 통화에서 배제되면 경쟁력 상실과 유럽시장의 상실 등 국가경제에 많은 비용이 초래될 것이기 때문에 EMU 가입은 반드시 이루어져야 하며, 이를 위한 건전재정의 확보를 위해 연금개혁을 더 이상 미룰 수 없다고 노조를 설득했다(비난회피전략). 정부는 개혁을 통해 INPS의 지출이 1998년 내로 23조 리라, 2005년 내로 108조 천억 리라 정도 절감될 것으로 예상했다(Ferrera and Gualmini, 1999). 디니 정부는 노조에게 중·장기적 이익과 공공 이익을 위해 단기적 희생을 수용할 것을 설득했다. 그리고 정부는 개혁의 목표를 지출억제 뿐 아니라 형평성과 효율성 제고, 연금체계의 합리화와 현대화로 정교화 하여 개혁의 필요성을 주창했다(호평추구전략).

연금재정의 위기를 해결하기 위해 정부는 기여율 인상과 수급을 삭감을 제안했고, 노조는 연금적용범위의 확대를 통한 재원 확대를 제안했다. 정부와 노조 모두 기여성격의 연금과 비기여 성격의 연금 분리가 필요하다는 데 인식을 공유했다. 특히, 노조의 입장에서 이러한 분리는 사회보험의 재정상황의 투명성을 높이면서 비기여 성격의 사회보험의 재정적 부담을 공공재정으로 이전시킬 수 있는 수단이다(Lapadula and Patriarca, 1995). 그리고 노조는 부문별로 차별화된 연금의 기여율과 수급률을 통일시키고, 자영업자의 기여율을 인상할 것을 요구했다. 정부는 장기근속 연금에 관한 규정 통일과 폐지 방안을 제안했다. 그리고 정부는 구 정치계급의 후견주의에 의해 주로 남용되었던 장애연금과 유족연금에 대한 엄격한 감독 및 수급자격 강화를 제안했다(Ferrera and Gualmini, 2000).

연금개혁과정에서 이루어진 노사정 협의와 협상은 반복적인 게임의 양상을 띠었고 관련 행위자들은 개혁이 불가피한 상황에서 대립보다는 타협을 통

개선하는 내용은 빠져 있었다. 그리고 베를루스코니 정부의 노조에 대한 대립적인 전략은 노동자와 시민들의 거센 반발을 야기했다. 1994년 말 세 노총이 조직한 전국적인 총파업은 전후 가장 큰 규모로 150만 명이 이상이 참가했다. 결국 베를루스코니 정부의 연금개혁 시도는 실패로 돌아갔고 지배연합 내 분열과 베를루스코니 정부가 와해되는 결과로 이어졌다(Pitruzzello, 1997).

해 자신의 정책선호를 조정하고 개혁안을 제시했다. 정부의 선호는 비용절감과 연금제도의 혁신에 있었다. 고용주 연합은 기업의 경쟁력에 부담이 되는 간접노동비의 삭감과 보충기금의 활성화를 요구했다. 이에 비해 노조는 형평성과 범주간 자원분배의 문제점을 개선하는 데 초점을 두었다. 정부는 자신의 정책 아이디어에 기반하여 개혁안을 작성하고, 사회적 파트너와의 협상 과정에서 비토세력의 반대를 극복하기 위해 노조의 요구를 적극적으로 수용하면서 개혁안을 수정해나갔다. 노조는 핵심 노조원의 이익을 보호하면서 개혁의 비용을 최소화하고자 했다.

연금개혁과정에서 노사정 협상이 게임의 한 축을 이루었다면, 노조와 연금수급자 그리고 노동자들의 상호작용이 또 다른 한 축을 이루었다. 노조는 개혁과정에 노조원들뿐 아니라 비노조원들까지 참여시키면서 개혁안의 선택절차와 결과에 대한 정당성을 확보하고자 했다. 노조는 노동자들에게 정부와 협상내용을 수용할 것을 일방적으로 요구한 게 아니라 과거와는 달리 노조원과 비노조원들의 피드백을 구하는 전략을 선택했다. 이미 아마토 개혁에 대한 세 노총의 암묵적 동의에 대한 노동자들의 반발과 베를루스코니 정부의 개혁에 대한 노동자와 시민들의 반발을 경험한 후, 세 노총도 긴축적인 연금개혁이 비인기 정책이며, 일방적으로 개혁안을 수용할 것을 요구할 경우 노동자들이 강하게 반발할 것을 알고 있었다. 따라서 노조는 정부와 협상 테이블에 앉기 전에 공장단위에서 회의를 거쳐 의견을 수렴한 후 협상안을 작성했고, 협상 후에는 그 결과에 대해 이들의 동의를 구하기 위해 공장 단위에서 투표를 실시했다(Braun, 1996; Baccaro, 2002b; 김영순, 2005). 노조의 이러한 전략은 한편으로는 정부와의 협상에서 노동자의 반대를 앞세워 보다 유리한 협상입지에 있으면서, 다른 한편으로는 정부와의 협상결과에 대한 반대세력의 저항을 약화시키고 자신의 선택에 대한 정당성을 확보하기 위한 것이다.

협상의제 작성과정에서 의견경청의 결과, 많은 노동자들, 특히 북부지역의 산업부문 노동자들이 장기근속 연금의 자격요건 강화나 연금수급율의 감소에 반대하는 것으로 나타났다. 이 시점에서 노조는 힘든 육체노동을 하는 노동자들을 위한 특별 수단으로 이들이 퇴직을 2년 정도 앞당길 수 있는 특별

규정을 정부에 요구했다(Baccaro, 2002b). 이 외에 노조는 핵심 노조원인 연금수급자와 중장년 노동자들을 새로운 연금개혁법의 적용대상에서 제외시킬 것을 요구했다. 이렇게 해서 1995년 12월 31일을 기준으로 하여 장기근속 연금 기여기간이 18년 이상인 노동자들에게는 기존의 규정이 그대로 유지되며, 기여기간이 18년 이하인 노동자들에게는 혼합된 방식을,¹⁷ 신규 고용노동자들에게는 확정기여방식을 적용하는 방안이 고려되었다.

석 달 동안 진행되던 디니 정부와 사회적 파트너의 협상은 다시 발생한 통화위기로 인해 급진전되었고 5월 8일에 정부와 노조는 연금개혁에 대한 최종 합의에 도달했다(Castellino, 1996b). 하지만, 연금개혁에 대한 협의과정에서 Confindustria는 개혁안 도입이 너무 점진적이고, 연금의 소득대체율이 62%로 유지되어 사실상 보충연금기금이 활성화될 여지가 없으며 중장년 노동자의 기득권이 보장된 개혁안은 연금체계의 재정 불균형을 구조적으로 해결하기에는 부적합하다고 비판했다. 결국, Confindustria는 연금개혁에 대한 협의과정에서 탈퇴했다. 노정간 합의된 개혁안(특히 장기근속연금의 수급자격기준의 조정)에 대해 북부지역을 중심으로 산업부문 노동자들도 반대했다. 하지만, 이러한 반대가 개혁을 중단시키지는 못했다. 노동자와 연금수급자를 대상으로 한 투표 결과, 과반수가 연금개혁안에 동의하는 것으로 나타났다. 이는 개혁에 대한 최종 합의내용에 정당성을 부여했기 때문이다.¹⁸ 노정간 합의내용에 대해 Confindustria가 서명을 거부했으나, 개혁안은 의회에서 큰 수정 없이 통과되었다(Castellino, 1996b).

새로운 연금법(No. 335/1995)은 그 내용에 있어서는 이탈리아 연금제도를 구조적으로 변화시키는 혁신적인 것이다. 지출억제를 위해 연금급여 산정방식이 확정기여방식으로 전환되었고, 연동방식은 물가, GDP, 인구적 요인이

17. 1995년 12월 31일을 기준으로 하여 장기근속연금 기여기간이 18년 이하인 기존 노동자들의 연금수급액 산정은 혼합방식을 취한다. 즉, 1995년까지 기여금을 납부한 기간만큼은 확정소득방식에 따라, 1995년 이후 기간에 대해서는 확정기여방식에 따라 연금수급액이 산정된다(Castellino, 1996b).

18. 노정간 최종 합의된 개혁안에 대해 1995년 5월 말부터 6월 초까지 노동자들과 은퇴 노동자들의 의무투표가 실시되었다. 약 450만이 투표했으며, 이 중 연금수급자의 91%가, 노동자의 51%가 개혁안에 찬성표를 던졌다(Baccaro, 2002b; Braun, 1996).

동시에 반영되는 방향으로 조정되었다. 그리고 연금적용범위를 특수자영업 직종에도 확대하여 연금체계의 효율성을 높이면서 동시에 재원확보의 기반을 확대했다. 이 외에 연금 재정상황과 운용의 투명성을 제고하기 위해 사회보험과 사회부조 프로그램의 분리를 도입했다(Lapadula and Patriarca, 1995).

형평성 제고를 위해 장기근속연금¹⁹을 점차적으로 폐지하고 그 대신 57~65세 사이로 퇴직연령을 유연화했다.²⁰ 또한 조기퇴직을 억제하기 위해 법정 은퇴연령 이전에 퇴직할 경우 일정 정도의 불이익을 가해 연금수급액이 감소되게 했으며, 퇴직을 연기하는 이들에게는 연금수급액 산정 시 혜택을 부여했다.²¹ 그리고 장기근속연금의 수급자격을 강화시켜 임노동자의 경우 기여금 납부기간(35년)과 최저퇴직연령(1996년부터는 52세, 2008년부터는 57세로 점진적으로 조정) 조건을 모두 충족시키도록 했다. 만일 퇴직연령에 상관없이 기여기간만 고려할 경우에는 더 연장된 기여기간(1996년에는 36년, 2008년부터는 40년으로 점진적으로 조정)이 요구된다(Lapadula and Patriarca, 1995). 자영업자들의 경우에도 퇴직연령이 높아졌고(1996년부터 56세, 1998년부터는 57세), 기여기간만 고려할 경우에는 40년의 조건이 요구된다. 그리고 공공부문과 민간부문 노동자의 연금 기여율을 통일시켰고(급여의 33%), 자영업자의 기여율은 20%로 인상되었다(Mira d'Ercole and Terribile, 1998). 디니 개혁을 통해 연금체계의 형평성과 효율성을 제고시키기 위한 수단들도 도입되었으나, 연금지출 삭감을 위한 수단들, 특히 적립방식의 보충연금기금의 활성화와 확정기여방식은 연금 수급권과 고용상태를

19. 장기근속연금은 이탈리아 연금체계의 특이성과 분배구조의 불균형을 드러내는 대표적인 예이다. 공무원들은 20년(기혼여성 혹은 자녀가 있는 여성의 경우 15년)간만 근무하면 이 연금을 신청할 자격이 주어졌다. 민간부문 근로자들은 35년간 기여금을 납부하면 조기퇴직이 가능했고, 연금수급액은 최고 70%의 소득 대체율이 보장되었다(Regonini, 1984).

20. 퇴직연령에 따라 차별화된 계수를 적용하여 연금수급액이 계산된다(Castellino, 1996b).

21. 1995년 디니 개혁으로 43년간 기여금을 납부하고 65세에 은퇴하는 산업부문 노동자들은 아마토 개혁에 비해 27% 정도 더 연금수급률이 높아진다. 하지만 만일 동일 노동자가 35년간의 기여금을 납부하고 57세에 은퇴할 경우 이 노동자의 연금수급률은 아마토 개혁에 비해 12% 정도 감소된다(Castellino, 1996b).

더욱 밀접히 연계시켜 사회보험과 시장의 원칙을 강화했다.

3. 경로변경적 연금개혁의 기제와 성격

지금까지 고찰한 이탈리아의 혁신적인 연금개혁은 기술관료 정부와 노조 간 합의에 의해 이루어진 것이다. 개혁안이 노조의 제안과 선호를 대부분 반영했다고 하지만(Braun, 1996; Baccaro, 2002b), 사실상 연금지출 억제와 연금체계의 합리화와 현대화라는 정부의 목표는 개혁의 방향과 내용에 상당부분 반영되어 있다. 1990년대의 개혁 과정에서 기술관료 정부는 노조와 더불어 연금제도를 혁신적으로 변화시키는 데 중요한 역할을 했다. 이 시기 경제 위기가 정치제도적 변화와 교차되면서 개혁의 기회의 창이 열렸으며, 기회를 적극적으로 활용한 기술관료 정부의 역할은 연금개혁의 전환점이 되었다. 1990년대 개혁과정에서 아마토 정부와 디니 정부는 비난회피적 성격의 수단과 호평추구적 성격의 수단을 혼합하여 개혁시안을 작성하고 노조와 협상을 통해 구체적인 개혁안을 완성해 갔다. 그리고 기술관료 정부가 사회적 협의 체제 그리고 비공식적 혹은 공식적인 협상을 통해 개혁을 진행한 것은 연금 개혁에 대한 비토세력의 저항을 약화시키면서 사회적 합의를 도출하는 데 결정적으로 기여했다.

개혁과정에서 노조의 전략도 주목해야 할 것이다. 경제통화위기와 단일통화에서의 배제위기, 국제신뢰도 저하등 위기의 상황에서 개혁의 불가피성을 깨달은 노조는 협의체제에 참가함으로써 노동자가 부담해야 할 개혁의 비용을 최소화하는 전략을 선택했다. 협의 과정에서 노조는 내부 갈등과 분열을 최소화하고 의견을 통일시키기 위해 과거와는 달리 민주적인 절차를 통해 내부 의견을 수렴했으며, 정부와의 협의와 협상결과에 대해서도 노동자와 연금수급자들을 대상으로 의무적인 투표를 실시해 절차에 대한 합법성을 확보했다. 이러한 노조의 전략은 한편으로는 노조 간 통일된 개혁안을 가지고 정부와의 협상에 임하고 노동자들의 반대를 앞세워 개혁의 비용을 최소화하기 위한 전략이자, 다른 한편으로는 연금개혁과정에 노동자들도 직접 참여시켜 개

혁의 필요성을 설득하여 반대자들의 저항을 약화시키고 개혁절차와 협상결과에 대한 정당성을 확보하기 위한 것이라고 볼 수 있다.

피초르노(1978)와 레지니(1984)의 주장처럼 1990년대 이탈리아의 사회적 합의에 의한 연금개혁은 정책결정에서 정부와 노조의 합의의 성공 여부가 다양한 형태의 자원교환의 정도에 의존한다는 것을 보여준다. 정부는 개혁에 대해 사회적 파트너로부터 암묵적 혹은 명시적 형태의 사회적 동의를 구한다. 특히, 기존 정책에 의해 정의된 자원분배 상태를 변화시키는 개혁에 대해 파업이나 정치적 선거를 통해 강한 저항을 보일 수 있는 노조의 동의는 중요하다. 정부는 노조의 동의에 대한 대가로 노조의 결정권한을 인정하거나 강화시킴으로써 정치적 자원을 제공한다. 그리고 협의와 협상을 통한 정책결정에서는 물질적 자원의 교환만이 아니라 관련 행위자들이 상호 정당성을 획득할 수 있다는 상징적 측면도 중요하다. 이탈리아 연금개혁의 구체적인 내용은 바로 이러한 주장을 뒷받침해준다(그림 2 참조).

이탈리아 연금개혁의 방향은 기술관료 정부의 정책 아이디어와 선호를 반영하며 구체적인 개혁내용은 사회적 협의와 협상과정에서 정부와 노조의 타협과 자원교환의 결과물이라고 할 수 있다. 타협과 자원교환 논리를 통해 노조는 개혁의 비용을 최소화하면서 조직의 핵심 노조원(연금수급자와 장기근속 연금의 기여기간이 18년 이상인 노동자)의 기득권을 유지했고 정치적, 상징적 자원을 확보했다. 그 대신, 정부는 연금제도의 지출억제뿐 아니라 점진적이지만 장기적으로는 기존 연금체계를 혁신적으로 변화시키는 개혁에 대해 노조의 동의를 획득하고 개혁의 정당성을 확보할 수 있었다.

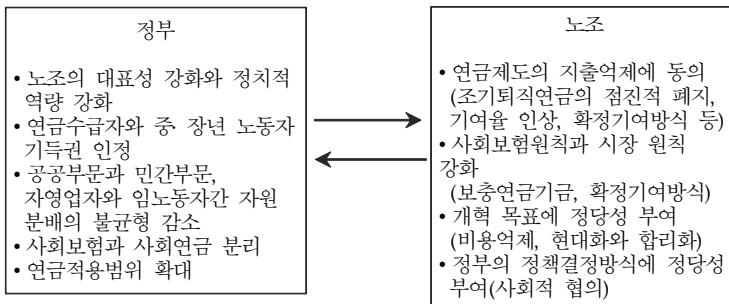


그림 2 1990년대 이탈리아 구조적 연금개혁: 정부와 노조의 타협과 자원교환

1990년대 이탈리아의 연금개혁은 역사적 유산에 비해 혁신적인 수단들을 도입하여 경로변경적 제도변화를 이룬 것으로 평가된다. 하지만 이탈리아 연금개혁에 대한 평가는 그 과정과 결과의 성격을 구분해서 평가해야 할 것이다. 이탈리아의 연금개혁은 그 과정에 있어서 매우 급진적이었다. 오랫동안 지체되었던 연금개혁은 경제통화 위기와 EMU 가입 압력이 급박해진 상황에서 건전재정확보를 위한 최우선 정책과제로 떠올랐다. 새로운 권력관계 속에서 핵심적인 정책결정자로 등장한 기술관료 정부는 열린 기회의 창을 활용하여 연금개혁을 추진했다. 위기의 상황은 건전재정과 건전통화의 정책 아이디어를 지닌 이들이 정책결정 권한을 강화하고 개혁을 추진하는데 유리하게 작용했다. 이들의 아이디어를 반영한 개혁의 목표와 내용은 장기적으로 볼 때 기존의 연금체계를 구조적으로 변화시키는 것이다. 하지만, 급진적으로 진행된 개혁과정과 혁신적인 성격에도 불구하고 이 시기 개혁의 효과는 점진적 성격이 강하다. 그것은 노정간 타협에 의해 개혁의 비용이 가시화되지 않도록 개혁안을 점진적으로 도입하여 그 효과를 시간적으로 지연시켜 양자 모두에게 정치적으로 실행 가능한 개혁안을 선택한 결과이다.

재정적 측면에서 볼 때, 1990년대 연금개혁에서 선택된 정책수단들, 특히 임시적 성격의 수단들(장기근속연금 동결과 연금산정의 연동 연기 등)은 유로화 가입을 위한 준비단계에서 공공재정 적자를 감소시키는 데 기여했다. 이러한 임시 수단을 통해 1993년 약 11조 2천억 리라, 1994년 14조 9,600억 리라, 1995년 19조 7,910억 리라 정도의 연금 지출이 삭감된 것으로 평가되고 있다(Cazzola, 1995). 하지만, 디니 개혁법은 장기간에 걸쳐 점진적으로 도입되기 때문에 그 재정적 효과를 실질적으로 평가하기는 어렵다. 구체적인 재정적 효과는 디니 개혁안이 완전히 그 효력을 발하게 되는 2035년 이후 2050년이 되어야 나타날 것으로 평가되고 있다. 이런 이유로 지금도 이탈리아에서 연금개혁은 매 정부마다 주요 정책과제로 거론되고 있다.

그리고 이 시기 연금개혁은 연금체계의 분배불균형과 비효율성을 근본적으로 제거하지 못했다. 새로운 규정의 차별화적인 적용은 또 다른 형평성 문제를 초래했다. 연금개혁과정에서 노조는 핵심 노조원의 기득권을 보호하기로 선택했으며, 따라서 개혁의 비용은 청년노동자와 미래의 노동자들에게 전

가되었다. 1990년대 개혁이 노동자들의 연금소득에 끼치는 영향에 대한 분석에 따르면 40세 이상 노동자의 연금 순소득가치(기여액에 대한 수급액의 가치)는 전혀 변화가 없으나, 30~40세 사이 노동자의 연금 순소득가치는 70% 정도 감소하며 30세 미만인 노동자들에게는 추가적인 감소가 예상되었다(Mira d'Ercole and Terribile, 1998). 이러한 결과는 이탈리아 연금체계 내에 존재하던 기존의 부문간(세대 내) 균열이 해소되지 않은 상태에서 세대 간 균열이 추가되어 사회보장체계 내 자원 분배의 불균형과 사회적 균열이 악화되고 있음을 보여준다.

V. 결론

이탈리아는 1990년대 사회적 합의에 의해 기존 연금제도의 경로를 바꾸는 혁신적인 개혁에 성공한 사례이다. 1990년대 초 ‘건전재정’과 ‘건전통화’를 지향한 경제정책 과라다임의 변화는 사회정책에 대한 아이디어에도 영향을 주었다. 재정적 지속가능성뿐 아니라 합리화와 현대화를 추구한 연금개혁을 통해 확정기여방식과 복합적인 연동방식 도입, 퇴직연령의 유연화와 조기퇴직연금의 점진적 폐지, 범주 간 차별적이었던 규정의 통일, 연금적용범위 확대, 사회보험과 사회부조 프로그램의 분리와 보충연금기금의 활성화가 이루어졌다. 동시에 새로운 규정들은 노동시장에서의 고용상태와 연금 수급권을 긴밀히 연계시켰다.

이 연구의 분석결과는 1990년대 초 권력균형의 변화 속에서 핵심 세력으로 등장한 기술관료 정부가 노조와 더불어 경로변경적인 연금개혁에서 결정적 역할을 했음을 보여준다. 개혁과정에서 기술관료 정부는 비용억제를 위한 비난회피 전략과 동시에 연금체계의 합리화, 현대화를 목표로 한 호평추구 전략을 병행했다. 그리고 이들은 노사정 협의체제를 제도화시켰고 사회적 파트너와 공식적, 비공식적 협상을 통해 연금 개혁안을 조정했다. 이 과정에서 노정간 타협과 자원교환은 구조적인 연금개혁에 대한 사회적 합의를 도출할

수 있었던 기제였고 개혁의 성격을 결정지었다. 개혁의 목표는 정부의 아이디어를 반영한 것이지만 구체적인 정책수단은 노조의 선호를 반영한 것이다. 정부는 노조가 요구한 중장년 노동자층의 기득권을 인정하고 노조에게 정치적, 상징적 자원을 제공했고, 그 반대급부로 연금체계의 지출삭감을 중심으로 한 구조적인 개혁에 대한 노조의 동의를 획득할 수 있었다. 이탈리아 연금개혁법은 매우 점진적으로 도입되지만 개혁의 목표와 그 장기적 효과는 역사적 유산에 비해 매우 혁신적인 재편결과를 가져올 것이다. 이탈리아의 연금개혁은 외적 압력 하에서 개혁과정이 급진적으로 진행되었고 그 내용이 혁신적이지만 그 효과는 행위자의 이해관계와 정치적 이유로 인해 장기간에 걸쳐 점진적으로 나타나게 된 제도변화의 대표적인 사례일 것이다.

이 연구의 결과를 통해 몇 가지 이론적 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 이탈리아의 연금개혁 사례가 보여주듯이 강한 경직성을 지니는 제도의 경로변경적 변화에는 외적 충격도 중요한 영향을 줄 수 있지만, 내생적 동학이 개혁의 성격에 결정적 영향을 준다. 외적 충격은 국내 정책이 변화될 수 있는 중요한 기회를 제공해 줄 수 있으나 제도 변화의 동학은 국내 정책결정의 주요 행위자의 역학관계(권력관계, 정책 아이디어, 선호구조와 상호작용 전략)에 의해 결정된다. 특히, 복지국가 성장기와 비교해 현 시기 복지국가의 개혁 전략의 성격을 ‘비탄회피’로 정의한 피어슨의 논리와는 달리, 연금제도를 비롯하여 복지국가 황금기에 맺어진 사회계약을 재정의하는 개혁이 성공하기 위해서는 기존 제도의 문제점을 인식하고 새로운 제도적 모델을 제시하는 개혁주창세력들의 적극적인 호평추구 전략이 중요하다. 또한, 사회적 합의에 의한 개혁에서 사회행위자, 특히 비토세력인 노조의 동의를 획득하기 위해서는 관련 행위자 간 협의와 협상뿐만 아니라 타협과 자원교환의 전략이 요구된다. 이 연구의 결과를 통해 외적 충격이나 국내 정치·제도가 제공하는 제약 혹은 기회 상황을 적극적으로 활용하는 지배적 행위자의 정책 아이디어와 전략이 경로변경적인 연금개혁의 방향에 중요한 영향을 준다고 논할 수 있을 것이다.

둘째, 제도 변화의 동학은 다양성을 지닌다는 것이다. 이탈리아 연금개혁이 보여주듯이 개혁이 급진적으로 이루어질 지라도 정책선택은 정책결정과

정에 관련된 주요 행위자들이 개혁의 비용을 최소화하고 일정 정도의 자원을 교환하고 타협하는 전략을 취한다면 그 효과는 점진적으로 나타난다. 이러한 점진적 변화가 시간이 지나면서 엄청난 제도적 변화를 가져올 수 있다. 즉, 제도변화는 분절적 균형모델이 강조하듯이 외적 충격에 의한 급격한 변화가 아니라 다양한 양상을 보인다. 제도 변화의 다양성은 정책결정 과정에서 관련 행위자의 선호구조와 상호작용 전략에 의해 결정된다. 따라서 제도 변화에 대한 ‘분절적 균형모델’은 구조, 제도와 행위자간 변증법적 상호작용과 행위자의 선호구조와 전략적 상호작용에 초점을 두어 제도 변화의 다양성을 수용하는 방향으로 조정되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김영순. 2005. 「연금개혁의 정치: 서구 3개국 사례를 통해 본 구조적 개혁의 정치적 조건들」. 『사회보장연구』. 21권 2호. pp. 1-28.
- Antichi, M. and F. Pizzuti. 2000. “The Public Pension System in Italy: Observations on the Recent Reforms, Methods of Control and Their Application.” E. Reynaud, ed. *Social Dialogue and Pension Reform*, Geneva: ILO.
- Artoni, R. and A. Zanardi. 1997. “The Evolution of Italian Pension System.” B. Palier, ed. *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe*, Vol. 3, Paris: Mire, pp. 243-263.
- Baccaro, L. 2002b. “Negotiating the Italian Pension Reform with the Unions: Lessons for Corporatist Theory.” *Industrial and Labour Relations Review* 55(3), pp. 413-431.
- Banca d'Italia. 1998. *Bollettino Economico* 30.
- _____. 2001. *Bollettino Economico* 36.
- Beltrametti, L. 1995. “Le pensioni tra solidarietà e sostenibilità.” *Il Ponte* 2-3, pp. 71-94.
- Bonoli, G. 2000. *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bordogna, L. 1996. “Unione monetaria e relazioni industriali in Europa.” *Stato e Mercato* 48, pp. 467-491.
- Braun, M. 1996. “I sindacati confederali e il governo Dini: il grande ritorno del neo-corporativismo?” M. Caciagli and D. Kertzer, eds. *Politica in Italia. Bologna: Il Mulino*, pp. 217-235.

- Bull, M. and M. Rhodes. 1997. "Between Crisis and Transition: Italian Politics in the 1990s." M. Bull and M. Rhodes, eds. *Between Crisis and Transition: Italian Politics in the 1990s*. London: Frank Cass, pp. 1-13.
- Carrieri, M. 1995. *Incerta rappresentanza*. Bologna: Il Mulino.
- _____. 1997. *Gli altri sindacati*. Roma: Edisse.
- Castellino, O. 1996a. "La redistribuzione tra ed entro generazioni nel sistema previdenziale italiano." Padoa-Schioppa, K. ed. *Pensioni e risanamento della finanza pubblica*. Bologna: Il Mulino, pp. 59-146.
- _____. 1996b. "La riforma delle pensioni: forse non sarà l'ultima." M. Cacciagli and D. Kertzer, eds. *Politica in Italia*. Bologna: Il Mulino, pp. 179-195.
- Cazzola, G. 1995. *Le nuove pensioni degli italiani*. Bologna: Il Mulino.
- CEC. 1991(a). *Eurobarometer: Trends 1974-90*.
- _____. 1991(b). *Eurobarometer* No. 36
- Chiorazzo, V. and L. Spaventa. 1999. "The Prodigal Son or a Confidence Trickster? How Italy got into EMU." D. Cobman and G. Zis, eds. *From EMS to EMU: 1979 and Beyond*. London: Macmillan, pp. 129-155.
- Cotta, M. and L. Verzichelli. 1996. "La classe politica: cronaca di una morte annunciata?" M. Cotta and P. Isernia, eds. *Il gigante dai piedi di argilla*. Bologna: Il Mulino, pp.373-408.
- Della Sala, V. 1997. "Hollowing Out and Hardening the State: European Integration and the Italian Economy." M. Bull and M. Rhodes, eds. pp. 14-34.
- Dyson, K. and K. Featherstone. 1996. "Italy and Emu as a 'Vincolo Esterno': Empowering the Technocrats, Transforming the State." *South European Society & Politics* 2, pp. 272-299.
- Ebbinghaus, B. and A. Hassel. 2000. "Striking deals: Concertation in the reform of continental European welfare states." *Journal of European Public Policy* 7(1), pp. 44-62.
- Fabbrini, S. and S. Vassallo. 1999. *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*. Roma-Bari: Laterza.
- Ferrera, M. and E. Gualmini. 1999. *Salvati dall'Europa?* Bologna: Il Mulino.
- _____. 2000. "Le riforme guidate dal consenso: lavoro e previdenza." G. Di Palma, S. Fabbrini and G. Freddi, eds. *Condannata al successo?* Bologna: Il Mulino, pp. 245-285.
- ISTAT. 2001. *Rapporto annuale*. Bologna: Il Mulino.
- Lapadula, B. and S. Patriarca. 1995. *La rivoluzione delle pensioni*. Roma: Ediesse.
- Locke, R. and L. Baccaro. 1996. "Learning from Past Mistakes? Recent Reforms in Italian Industrial Relations." *Industrial Relations Journal* 27(4), pp. 289-303.
- Ministero del Welfare. 2002. *Rapporto sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici*.
- Mira d'Ercole, M. and F. Terribile. 1998. "Spese pensionistiche: sviluppi nel 1996 e

- 1997.” L. Bardi and M. Rhodes, eds. *Politica in Italia*. Bologna: Il Mulino, pp. 219-241.
- Myles, J. and P. Pierson. 2001. “The Comparative Political Economy of Pension Reform.” P. Pierson, ed. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 305-333.
- Palladino, G. and F. Felice. 2000. *Non vivrai solo d’INPS*. Milano: Il sole 24 ore.
- Pasquino, G. 1996. “Il governo di Lamberto Dini.” M. Caciagli and D. Kertzer (eds). *Politica in Italia*. Bologna: Il Mulino, pp. 159-177.
- _____. 1997. “No Longer a ‘Party State’? Institutions, Power and Problems of Italian Reform.” *West European Politics* 20(1), pp.35-53.
- Pempel, T. 1998. *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Welfare Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1996. “The New Politics of the Welfare State.” *World Politics* 48, pp. 143-179.
- _____. 2000. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *American Political Science Review* 94(2), pp. 256-259.
- Pitruzzello, S. 1997. “Social Policy and the Implementation of the Maastricht Fiscal Convergence Criteria: The Italian and French Attempts at Welfare and Pension reform.” *Social Research* 64(4), pp. 1589-1547.
- Pizzorno, A. 1978. “Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe.” C. Crouch and A. Pizzorno, eds. *Conflitti in Europa. Lotte di classe sindacati e stato dopo il ‘68*. Milano: Etas Libri.
- Regini, M. 1984. “The Conditions for Political Exchange: How Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Great Britain.” J. Goldthorpe, ed. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press. pp. 124-142.
- _____. 1999. “I patti sociali per lo sviluppo negli anni Novanta.” M. Regini. *Modelli di capitalismo*. Roma-Bari: Laterza, pp. 149-181.
- _____ and I. Regalia. 1997. “Employers, Unions and the State: The Resurgence of Concertation in Italy?” M. Bull and M. Rhodes, eds. pp. 210-230.
- Regonini, G. 1984. “Il sistema pensionistico: risorse e vincoli.” U. Ascoli, ed. *Welfare state all’italiana*. Roma-Bari: Laterza, pp. 87-117.
- Rhodes, M. 1997. “Financing Party Politics in Italy: A Case of Systemic Corruption.” M. Bull and M. Rhodes, eds. pp. 54-80.
- Rossi, S. 2000. *La politica economica italiana 1968~2000*. Roma-Bari: Laterza.
- Streeck, S. and K. Thelen. 2005. “Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies.” W. Streeck and K. Thelen, eds. *Beyond Continuity*. Oxford: Oxford University, pp.1-39.

- Walsh, J. 1999. "The Political Bases of Macroeconomic Adjustment." *Journal of European Public Policy* 6(1), pp. 66-84.
- _____. 2000. *European Monetary Integration and Domestic Politics*. Boulder: Lynne Rienner Publisher.

EMU and the Dynamics of Italian Path-shifting Pension Reforms: Rethinking Punctuated-equilibrium Model

Kim, Hye Ran

Ewha Womans University

This paper sheds light on the mechanism of path-shifting pension reforms in the 1990s in Italy with the aim of criticising mainstream arguments and suggesting an alternative analytic perspective on the dynamics of institutional changes.

This paper argues that the role of Italian technocratic governments (in terms of policy idea and reform strategies) determined the success of consensual, path-shifting pension reforms. They, emerged from new balance of power, realigned the network of decision-making of pension reforms to translate their policy idea in specific policies. They used credit-claiming strategies in addition to blame-avoidance strategies, by elaborating reform goals in terms of modernisation and rationalisation, as well as cost-containment, of the pension system, and promoted concertative policy-making to overcome veto powers. During the multiple-game of negotiations on pension reforms, compromises and the exchange of resources were main mechanisms of striking deals between technocratic governments and trade unions. That's why the far-reaching effect of the Italian innovative reform resulted in delay in time.

Unlike neoinstitutionalist (punctuated equilibrium model) arguments, this paper suggests that the dynamics and the dimension of policy change depend on the dominant policy idea, which mirrored power relations, and the strategic interaction of main players and the preference structure, in particular, of trade unions, even in the face of strong external shocks such as the economic and monetary crisis and the overriding imperatives of qualifying for EMU.

Key words: punctuated-equilibrium model, path-shifting pension reform, EMU, Italy, technocratic governments, policy idea, concertation, compromises, exchange of resources.

김혜란. 이화여자대학교 정치외교학과
경기도 과천시 원문동 래미안 슈르 아파트 315동 2502호
Tel_02 966.0969 Email_blumarino@hanmail.net