

이태리 사회·경제적 위기:

복지모델과 사회갈등을 중심으로*

남은영 | 서울대학교 사회발전연구소 선임연구원

이 글에서는 최근 이태리 경제위기의 원인을 복지모델과 사회갈등이라는 사회구조적 특징을 통해서 살펴보고자 한다. 이를 위하여 복지국가의 특징, 개혁과정과 사회갈등을 제도의 특성과 사회구조적 측면에서 규명하고자 한다. 이태리의 복지모델은 사회보험원리를 중심으로 하고 있으며 특히 현금이전 성격의 연금제도가 핵심적이다. 한편 사회서비스 제공이나 소득재분배의 기능은 상당히 제한적이다. 복지모델의 문제점들은 이태리의 정치적 후견주의와 행정적 비효율성과 결합하여 결국 이태리 국가를 재정위기에 이르게 했다. 1990년대에는 복지모델의 문제점으로 인하여 복지모델의 개혁의 필요성이 제기되었고, 복지모델의 대대적인 개혁이 이루어지게 되었다. 이 시기 정치적인 지형의 변화로 인하여 개혁정치 하에서 정부와 노조 간의 사회협약이 나타났다. 연금개혁과 노동시장의 유연화로의 개혁이 이루어졌으나 2000년대 EU 가입과 경기침체로 인하여 높은 정부부채가 누적되면서 재정위기를 겪게 되었다. 한편 이태리는 사회구조적 특성으로 인하여 지역격차, 노사정갈등, 계층갈등과 양극화와 같은 사회갈등이 심화되어 있다. 따라서 사회적 합의가 쉽지 않고 사회갈등은 사회개혁에 대한 저항으로 나타나게 된다. 이와 같은 특징은 이태리 사회에서 경제위기와 사회위기가 결합되어 있음을 보여 준다.

주제어: 이태리, 사회·경제적 위기, 복지모델, 사회갈등

* 이 논문은 2010년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2010-413-B00031).

1. 연구목적 및 배경

최근 유럽발 재정위기는 글로벌 금융위기 재발과 더블딥¹ 우려를 증폭시키며 세계경제를 위협하고 있다. 그리스 사태 이후 EU와 IMF의 대응으로 점차 진정세로 돌아섰던 남유럽 관련 불안감이 다시 확대되고 있다(한국경제연구원, 2010). 유럽의 경제위기의 원인에는 대외적 요인과 대내적 요인이 있다고 볼 수 있는데, 먼저 대외적 요인으로는 첫째, 회원국 간 경제적 불평등을 들 수 있다. 즉 재정이 건전한 국가인 독일, 프랑스와 재정이 부실한 국가(그리스, 스페인, 포르투갈, 이태리) 등으로 양분되고 있다. 둘째, 정책적 한계가 있는데, 유럽통합 이후 환율과 통화정책 등이 하나로 묶여 있기 때문에 경기 조정수단이 재정정책 외에는 부재하다는 한계점을 갖는다(삼성경제연구소, 2012).

회원국 내부의 문제로 남유럽 국가 중 그리스, 포르투갈, 이탈리아는 방만한 재정운용으로 위기를 맞게 된 대표적 사례라고 할 수 있다. 이 국가들의 재정수지 적자는 최근 국제금융위기에 기인한 단기적인 것이 아니라 구조적인 성격의 문제이다. 특히 이탈리아는 유로존 가입 이후 재정지출이 다시 증가추세로 돌아서면서 재정건전성이 다시 악화되고 있다. 그리스와 포르투갈

-
1. 더블딥(Double dip) 혹은 W자형 불황(W-shaped recession)은 경제가 불황으로부터 벗어나 짧은 기간의 성장을 기록한 뒤, 얼마 지나지 않고 다시 불황에 빠지는 현상이다. 이러한 현상이 일어나는 데에는 몇 가지 원인이 있다. 1) 근본적인 소비 침체: 경기 침체기에는 기업들이 생산량을 늘리면 총공급 증가로 단기적으로는 경기가 회복세를 보이는 듯하나, 실제로는 침체 되어 있는 국민 경제와 소비가 회복되지 않기 때문에 다시 경기가 하락세를 보이기도 한다. 2) 정부 지출 확대에 의한 재정 적자: 경기가 하락세를 멈추지 않을 때 정부는 경기 회복을 위해 재정 지출을 늘려 확장 정책을 펴는데, 소비가 충분히 늘어나지 않는다면, 늘어난 지출 때문에 재정 적자가 발생해 경기 하락세가 계속되기도 한다. 3) 출구 전략: 경기가 저점을 기록했다는 것이 정부 및 중앙은행에게 인식되면, 경기 침체를 벗어나고자 펼친 확장 정책에 의한 과도한 자금 공급 때문에 인플레이션이 유발될 수 있기 때문에 이를 막고자 풀렸던 자금을 다시 회수하게 되는데, 이러한 출구 전략을 너무 일찍 사용하면 경기가 본격적인 회복 국면을 맞기도 전에 자금이 회수되어 다시 경기가 침체될 수도 있다(www.ko.wikipedia.org).

의 재정건전성 악화는 복지지출의 급증에 따른 것으로 평가되고 있다. 그러나 이태리는 복지지출 확대보다는 정부의 비효율성으로 말미암아 재정운용이 방만하게 이루어지면서 재정건전성이 악화되었다고 볼 수 있다. 이태리는 그 경제적 규모에 비해 정부의 효율성이 다른 유로존 국가에 비해 최하위 수준이다. 또한 예산안의 수립과정이 복잡하여 재정지출 개선의 여지가 별로 없는 사회구조적 문제점을 지니고 있다. 그리고 지방정부의 경우 중앙정부와 달리 국내 안정성협약(domestic stability pact)²을 제대로 준수하지 않고 있다(현대경제연구원, 2010). 둘째 건축재정에 대하여 노조를 포함한 국민들의 저항이 매우 거세게 일어나고 있으며 이것이 정치적 부담으로 작용하고 있다(Pierson, 1996).

즉 현재 유럽의 경제위기는 회원국 내부의 문제와 유로화 체제의 구조적 취약성이 결합되어 나타난 현상이라고 볼 수 있다. 따라서 해결책은 회원국의 긴축과 개혁에 추가하여 유로존의 제도적 보완이 필요하다고 볼 수 있다. 즉 재정이전(fiscal transfer)시스템 강화, EU 예산증액을 통한 회원국 지원 확대 등을 들 수 있다(삼성경제연구소, 2012).

그러나 이미 황금기 이후 1980년대부터 세계화의 물결 속에서 복지국가는 긴축재정과 관련하여 복지축소를 포함한 많은 변화를 겪어왔다. 세계화의 충격에 대한 복지국가의 대응은 어떻게 나타나는가? 여기에는 세계화의 충격을 어떻게 보는가에 따라 두 개의 가설이 존재한다. 효율성가설(efficiency hypothesis)과 보상가설(compensation hypothesis)이 그것이다. 전자는 시장 경쟁을 촉진하는 세계화의 물결 속에서 국가와 기업은 평등과 소득분배를 중시하던 기존의 원리를 축소하고 효율성 증진에 초점을 맞춰야 한다는 것, 그리하여 복지국가는 축소되는 것이 마땅하고 또 일반적으로 나타나는 패턴이라는 주장이다. 이에 반하여 보상가설은 세계화의 부정적 효과를 줄이고 세계화의 현실적 충격에 희생된 계층과 집단을 보호하는 것이 급선무임을 강조하여 효율성 가설과는 대조적인 처방을 제시한다. 즉 시장통합과 자유경쟁체제로의 전면이행에 따른 폐단을 줄이는 조치를 과감히 펼치는 것 그리고 소

2. 안정성 협약은 유로존 국가의 재정적자 및 총 부채가 국내총생산(GDP)의 각각 3%, 60%에 한정되는 것을 골자로 하고 있다.

득불평등, 고용불안정, 실업위험에 대처하는 적극적 정부개입이 필요하다는 것이다. 즉 세계화가 임금생활자에게 주는 충격이 크면 클수록 복지국가의 질적 발전과 확대가 필요하다고 보는 것이다. 효율성가설은 신자유주의적 이념, 보상가설은 시민주의적 이념에 입각하고 있다(송호근 외, 2006).

어떤 가설이 보다 적합성을 갖는 것인가를 둘러싸고 많은 논쟁과 연구들이 진행되었다(Garrett, 1998b; Swank, 1998; Fligstein, 1998; Huber and Stephens, 2001a). 개별국가에서 진행되는 사회정책 내지 복지제도의 변화양상을 살펴보면, 복지제도의 축소와 사회지출비의 전면삭감이 세계화에 대응하는 일반적 방식이라는 견해와는 사뭇 다른 모습이 많이 발견된다.³ 이런 복합적 양상의 혼재를 피어슨(Pierson)은 복지정치(welfare politics)로 설명한다. 설령 세계화가 복지국가의 재정위기를 악화시키고 축소의 필요성을 촉발한다고 하더라도 실제로 축소를 단행하는 것에는 정치적 비용이 따른다는 것이다(Pierson, 1996).

세계화와 복지제도 간의 관계가 복합적으로 나타나는 이유는 국가가 처한 경제환경, 경제구조, 시장개방의 정도, 국내정치적 구조 등 대단히 다양한 요인 때문이다. 예를 들면, 재정정책과 무역정책의 특징, 체제성격, 산업구조, 복지혜택에 대한 시민들의 기대수준, 정당구조, 국가의 정책개발 및 수행능력, 국제관계 조정능력 등이 세계화와 복지국가의 인과관계를 변형시키는 요인들이라고 할 수 있다(송호근 외, 2006). 이태리의 경우는 1990년대를 거치면서 대대적인 사회정책의 개혁을 추진했지만 인구고령화로 인한 노령연금 지출의 증가는 복지비용의 증가로 이어져서 전체 사회지출은 지속적으로 증

3. 예를 들어 가렛은 자본이동 및 무역증대라는 세계화의 핵심측면이 사회복지지출과 어떤 관계를 맺는가를 분석하였는데, 효율성가설과는 달리 양자 사이에 긍정적 관계가 존재하고 좌파정당 지배 국가일수록 긍정적 관계가 크게 나타난다는 사실을 밝혔다(Garrett, 1998b). 같은 논지에서 스윙크는 시민주의국가에서 긍정적 비례관계가 더욱 뚜렷하게 나타난다고 지적하였다(Swank, 1998). 그런데 스티븐슨과 후버는 이 긍정적 관계가 복지수준을 통제하지 않을 때 나타나는 허구적 관계일 수 있다고 지적한다. 즉 양자간에 어떤 직접적 인과관계를 설정하는 것은 논리적 오류이며, 오히려 어떤 개입요인의 영향(신자유주의적 정책메뉴)을 주목하는 것이 더 중요하다는 것이다(Huber and Stephens, 2001a). 플릭스타인도 세계화와 복지국가 동향간에는 직접적 인과관계가 없다는 무관계론을 주장하면서 “좌파, 우파, 중도파 모두 복지국가의 해체와 축소를 원하지 않는다는 것이 보다 타당한 관찰”이라고 보고 있다(Fligstein, 1998).

가하였다. 2000년대 이후에는 EU의 재정협약에 대한 엄격한 준수요구와 국가개입의 제한성 등으로 인한 사회적 긴장감이 더욱 고조되고 있다(Jessoula and Alti, 2010).

이 글에서는 이태리 경제위기를 통해서 사회구조적인 위기와 복지모델의 특성, 그리고 복지국가의 재편과정, 이로 인해 유발되는 사회갈등 등을 고찰하고자 한다. 위에서 살펴본 바와 같이 복지국가의 재편과 관련하여 효율성 가설과 보상가설이 있지만 각 개별국가에서의 변화양상은 정치적 비용 때문에 복지정치 등에 의해 영향을 받고 각 국가가 처한 정치, 경제적 구조와 정당구조, 국가의 정책수행능력과 조정능력, 시민들의 기대수준에 의해 영향을 받는다고 할 수 있다.

1990년대 이후 이태리의 복지제도 개혁과정은 국내정치의 개혁과 외부적인 유럽통합의 움직임이 함께 맞물려서 개혁의 필요성에 대한 사회적 합의가 이루어지면서 진행되었다. 1990년대의 개혁은 이태리의 복지모델이 후견주의적인 현금지출 위주의 사회보험주의로 부터 건전재정을 추구하는 복지지출의 축소로의 제도개혁이 이루어졌다. 이는 국가경쟁력을 확보하기 위한 정부의 복지축소의 움직임으로 효율성 가설과도 부합하는 측면이 있다.

그러나 실질적으로 정책의 실효성의 측면에서는 큰 성과를 거두지 못한 것으로 볼 수 있는데, 개혁정책 이후 사회지출규모가 지속적으로 증가하였으며, 2000년대 중반 이후 재정건전성도 다시 악화되기 시작하였다. 뿐만 아니라 EU 가입과 글로벌 경제위기 이후 재정적자 및 경제침체, 비정규직의 증대 및 실업률 증가, 인구고령화 등을 겪게 되면서 오히려 사회지출의 수요가 증대된다. 이에 따라 시민들 사이에서 복지축소에 대한 저항과 사회갈등이 일어나게 된다는 점에서 보상가설의 부상으로 설명할 수 있다. 한편 이태리 정부는 재정적자 완화와 실업률해소를 위하여 연금개혁 등의 복지축소와 노동유연화를 향한 개혁정책을 시행하고자 하기 때문에(Jessoula and Alti, 2010) 정부의 입장은 효율성 가설과도 더 부합된다고 할 수 있다. 따라서 정부는 효율성을 주장하고 시민은 경제위기를 겪으며 사회적 위험이 증가함에 따라 이에 대한 보호와 보상을 지지하여 두 입장이 서로 대립되면서 사회갈등이 첨예화되고 있다고 볼 수 있다.

한편 최근 조사결과에 의하면 대다수의 이태리 국민들은 국가의 책무성을 강조하지만, 동시에 경제성장을 중시하며 복지의 축소를 지지하는 사람들이 과반수 가까이 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 이태리 국민들은 일견 원칙적으로는 보상가설을 지지하면서 현실적으로 효율성가설을 지지하는 이중적인 특징을 보이고 있다. 그러나 이는 국가의 개입이나 책무성 자체에 대한 부정이라기보다는, 현재의 복지제도가 불투명하고 비효율적이기 때문에 복지가 경제성장에 장애가 되고 있다는 인식이 확산되어 있기 때문인 것으로 생각된다.

이러한 관점에서 이 글에서는 이태리 경제위기를 통해서 본 복지국가의 개혁과정과 사회갈등을 제도의 특성 및 사회구조적 측면에서 규명하고자 한다. II장에서 이태리 경제위기의 전개과정을 먼저 살펴본다. III장에서는 먼저 이태리 복지모델의 특징과 복지에 대한 국민들의 평가에 대해 고찰한다. 다음으로 복지개혁의 전개와 복지정치에 대해 논의한다. 즉 이태리 복지모델의 문제점으로 인하여 복지모델의 개혁의 필요성이 제기되며 이에 따라서 복지모델의 개혁이 이루어진다. 대대적인 정치적 부패에 대한 수사로 인하여 정치적인 지형이 변화하게 되며, 기존 정당의 자리를 대신하여 노조의 대표성이 인정을 받으면서 개혁정치 하에서 사회협약이 나타나게 된다. 그러나 이태리는 사회구조적 특성으로 인하여 사회갈등 및 사회균열이 심화되어 있는데, 이로 인하여 사회적 합의가 쉽지 않다는 점을 설명하고 있다. 이러한 특징은 이태리 사회에서 경제위기가 사회위기로 전화되는 과정을 보여준다고 할 수 있다. IV장에서는 이태리의 사회경제적 위기의 특성과 원인을 요약하고 한국사회에 주는 함의를 논의하고자 한다.

II. 이태리의 재정위기의 전개와 현황

이태리는 왜 경제위기를 겪게 되었나? 여기에서는 이태리 재정위기의 전개과정과 현황을 살펴보기로 한다. 1948년 시작된 미국의 경기부양책인 마샬

플랜(Marshall Plan)의 혜택으로 이탈리아는 1960년대 후반까지 ‘경제기적’이라고도 불리는 높은 성장을 이루었다. 그러나 그 이후 1980년대 초반까지는 경제뿐 아니라 정치·사회적으로 어려운 시기를 맞이하게 된다. 이후 경제는 점차 회복세를 보여 크락시(Bettino Craxi) 총리 시절 세계 5위의 경제 규모를 달성하며 G7에도 참여하는 강세를 보였으나, 반면 과도한 재정지출의 결과 국가부채가 GDP의 100%를 넘는 문제 또한 이 시기에 시작되었다(홍승현 외, 2011).

최근에는 과도한 부채가 국가 신용등급의 강등뿐 아니라 EU체제 전반을 위협하는 재정문제의 큰 축으로 부각되고 있다. 2008년 글로벌 금융위기를 겪으면서 유로존 국가들의 국가재정이 크게 악화되었다. 경기침체로 인한 세수 감소와 부실은행에 대한 재정 지원 등으로 재정수지가 크게 악화되었다.⁴ 이태리 재정수지 추이를 살펴보면, 1990년에 재정적자가 GDP 대비 11%에 달하였으나, 1990년대 과감한 재정건전화로 1997년 마스트리히트 조약(GDP 대비 3%)의 조건을 달성하고 EU에 가입하게 된다. 그러나 2000년대 이후 다시 재정적자가 심화되는 현상이 나타나고 있다(〈표 1〉). 이태리는 기원을 찾아 올라가면 1960년대부터 기민당 정부가 국민들의 합의를 이끌어냄으로써 정권획득을 하기 위하여, 즉 정치적 지지기반을 얻기 위한 수단으로 사회보장정책을 시행하였다. 이로 인하여 관대하게 지출되는 연금제도 등을 포함한 방만한 국가재정 운영이 계속되었다. 1980년대 중반 GDP 대비 국가부채 비율은 90%를 넘었으며 1994년에는 124.3%로 정점에 이르게 된다.

최근의 국가부채와 경제성장률의 관계에 대해 분석한 한 연구에 의하면 GDP대비 국가부채비율이 90%를 넘으면 경제성장률이 대폭 하락하고 경제위기가 찾아오기 쉽다. 특히 국가들이 단기차용에 지나치게 의존할 경우 갑작스럽고 예기치 않은 재정위기를 겪게 된다고 하면서 부채관리가 공공정책

4. 유로존 경제는 2007년 3.0% 성장했으나, 2009년에는 -4.3%의 경기 후퇴를 경험하여 명목 GDP가 3년 사이 94.4%로 감소하였다. 유로존 17개국 전체의 재정수지는 2007년 GDP 대비 -0.7%에서 2010년 -6.2%로 악화되었다. 이로 인해 유로존 17개국의 GDP 대비 정부부채 비율은 2007년 60.7%에서 2010년에 83.1%로 22.4% 상승하였다. 특히 재정이 취약한 유로존 5개국(PIGS, 포르투갈, 아일랜드, 이태리, 그리스, 스페인)은 위험국가로 지목되고 있는데, 이들 국가들은 GDP 대비 재정적자와 정부부채 비율이 모두 높아 재정 취약국으로 간주되고 있다(김득갑 외, 2012).

〈표 1〉 남유럽 4개국 및 독일, 프랑스의 국가채무비율과 재정수지 비율(%)

		1990	1995	2000	2005	2008	2010
국가채무 비율	그리스	89.0	108.7	103.8	98.8	99.2	144.9
	포르투갈	-	64.2	54.4	63.6	66.3	93.3
	스페인	48.5	71.7	69.5	43.0	39.7	61.0
	이태리	103.7	123.1	110.8	105.9	105.8	118.4
	독일	-	55.7	60.8	71.8	69.9	86.3
	프랑스	38.6	62.6	65.7	76.0	79.2	95.5
재정수지 비율	그리스	-15.9	10.2	-0.9	-5.1	-7.7	-10.6
	포르투갈	-4.9	-4.6	-1.4	-6.1	-2.7	-9.8
	스페인	-4.2	-6.6	-0.3	1.0	-4.1	-9.3
	이태리	-11.0	-7.6	-0.3	-4.3	-2.7	-4.6
	독일	2.8	-1.2	-1.8	5.0	6.2	5.9
	프랑스	-0.8	0.7	1.4	-0.5	-1.7	-1.6

자료: OECD, EC, Eurostat.

의 최우선순위가 되어야 할 것을 주장하고 있다(Reinhart and Rogoff, 2009).

스톨피 등(Stolfi et al., 2010)은 이탈리아의 재정문제가 1970년대에 시작되었다고 주장하고 있다. 이 시기의 오일쇼크 등의 국제적 충격에 대응하기 위해 이탈리아 정부는 대규모의 재정적자를 감수하는 정책을 폈다. 적절한 재정규율이 없는 상태에서 확장적 재정지출이 1980년대에도 이어지게 되어 유럽 통화연합의 회원자격 문제뿐 아니라 자체 재정의 지속가능성에도 위험도가 높아지게 되었다(홍승현 외, 2011). 이태리의 정부부채는 1995년 이후 GDP 대비 123%에서 105%로 약간 줄어들었으나 2008년 글로벌 경제위기를 겪은 이후 2010년에는 다시 118%로 증가하여 남유럽국가 중 그리스 다음으로 높다. 재정수지도 1990년 GDP대비 -11%에서 적극적인 재정건전화 정책을 펼친 결과 2000년에 -0.3%까지 줄어들었다. 그러나 보다 근원적인 사회구조적인 문제를 해결하지 못한 채, 세수의 확대 등을 통한 단기적인 해결책에 그친 결과 2005년 이후에는 -4%까지 악화된다(〈표 1〉). 현재 2010년에는 재정적자 5.3%를 나타내고 있어 비교적 양호하나, 높은 정부부채(118%)로 인한 긴축재정이 불가피한 상황이다. 따라서 2010년 5월 이태리 정부는 2011~2012년 총 240억 유로의 채무 감축을 목표로 하는 긴축예산안에 서명하였다.

그러나 인구고령화, 경제침체에 따른 실업자 증가에도 불구하고, 현재 정부지출 중 복지 분야 비중이 55.3%, 사회지출 중 연금 비중이 60%에 이르렀기 때문에 연금 및 복지 분야의 추가 긴축조치가 요구되는 상황이라는 점에서 문제의 심각성이 있다. 따라서 이와 같은 긴축정책은 정치적, 사회적 갈등의 요인이 되고 있다. 특히 이태리의 복지모델은 현금이전 성격의 연금제도가 핵심적 역할을 하며 노동시장 이원화로 인한 이중구조를 갖고 있는 점이 특징적이다. 따라서 경제 위기 속에서 사회갈등 및 양극화가 심각해지는데, 북부와 남부의 현격한 경제격차, 노사 및 노정갈등, 비정규직과 정규직간의 갈등 등이 대표적인 사회위기라고 할 수 있다.

따라서 이 글에서는 복지모델과 사회적 균열을 중심으로 하여 이태리의 경제위기와 결합되어 있는 사회위기의 원인과 특징을 살펴보고자 한다. 이후에는 그러한 사회 경제적 위기를 극복하기 위해 나타난 복지제도의 개편과정과 전개, 개혁정책을 둘러싼 정치적 지형의 변화, 그리고 최근의 재정위기에서 나타난 사회갈등을 고찰해 봄으로써 이태리의 사회·경제적 위기의 원인과 실태를 진단해 보고자 한다.

III. 이태리 사회경제적 위기의 원인과 전개과정

1. 복지모델의 특징과 복지에 대한 국민들의 평가

1) 이태리 복지모델의 특징

이태리는 왜 사회경제적 위기를 겪게 되었는가? 그리고 그 위기에서 쉽게 벗어나기 못하게 만드는 사회구조적인 원인은 무엇인가? 여기에서는 그 주요한 요인으로 이태리 복지모델에 주목하고자 한다. 이태리 복지모델의 특징과 그 문제점, 이태리 국민들이 갖고 있는 복지의식 등을 살펴본다.

이태리의 복지제도는 사회보험의 원리를 중심으로 하여 소득상실 등의 위험으로부터 국민을 보호하는 사회보장체제를 지향한다. 따라서 사회적 불평등을 완화하는 공적 부조의 사회복지 제도적 성격이 상대적으로 약한 것이

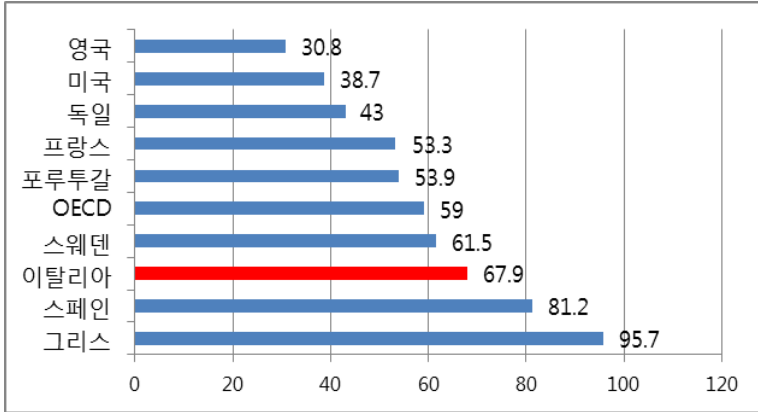
특징이다. 더구나 피고용자의 근로소득을 보호하는 것이 중심 모토이기 때문에 복지시스템을 이용한 사회서비스의 제공이나 소득재분배의 기능은 상당히 제한적이라는 한계가 있다. 또한 역사적으로 1946년 공화국 설립 이래로 우파 성향의 정권이 이어지면서 좌우파 정당 간의 이념적 대립 속에서 복지 제도는 시민들의 생활수준 향상보다는 정권 유지를 위해 국민들의 동의를 얻을 수 있는 정책 위주의 시스템을 구성하고자 했던 정치적 도구로서의 성격이 강하다(조경엽 외, 2013).

이태리의 복지국가는 성장과정을 거치며 유럽대륙 복지모델이나 남유럽 복지모델과는 구분되는 독특한 이태리식 복지모델로 분화되었다(김혜란, 2008). 이태리 모델의 전반적 특징은 첫째, 노동시장 내 강한 이원성이 존재하고 있다. 동일한 사회적 위험에 대한 보장과 혜택도 노동시장 내 지위에 따라 매우 심한 차별성이 존재하고 있다. 핵심부문의 정규직 남성근로자는 실업, 노후, 질병의 위험에 대해 매우 관대한 정책의 적용을 받는다.

둘째, 각 기금에서는 직업범주별로 분화된 이해관계가 반영되며 파편화된 미로식 구조이다. 직업군에 따라 수많은 기금이 존재하고 각 기금별로 차별적 법규가 도입되고 적용된다. 많은 기금들의 예외규정 적용으로 특정 범주들에게 특혜성에 가까운 혜택이 제공된다. 즉 공공부문 근로자, 대기업근로자, 자영업자, 전문직 종사자들에게 자원분배가 편중되는 체제이다.

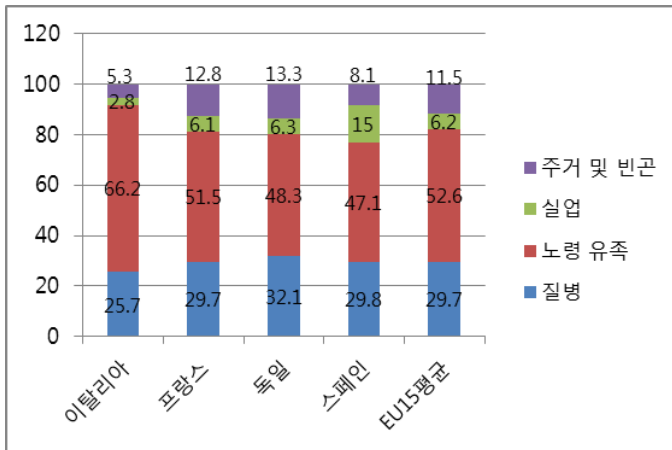
셋째, 위험 범주 간 차별화된 분배구조, 연금제도가 특징적이다. 복지의 제도화 과정은 정당과 정치계급, 부문별 위험범주별로 분화된 노동자의 선호구조를 대표한 노조 간 타협과 정치적 교환에 의한 정치선택이 제도화되었다고 볼 수 있다. 그 결과 이태리의 재정문제, 형평성 결여, 비효율성, 노동없는 복지의 위기가 초래된다. 관대하고 분화된 연금체계의 발달과 파편화되고 결합이 많은 복지 모델이 특징적이라고 할 수 있다. 아래의 그림과 같이 이태리의 연금소득 대체율은 OECD 주요국 중 그리스, 스페인에 이어 3위로 매우 관대한 연금체제를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다(〈그림 1〉).

이와 같이 이태리 모델의 특징은 유럽대륙의 모델과 남유럽 복지모델 특성을 공유한 변형 모델이라고 할 수 있다. 유럽대륙 모델과의 유사점으로는 가톨릭주의와 가족주의에 기반하고 있으며 사회보험이 발달하였고 복지 서



자료: OECD Statistics, 2012.

그림 1. OECD 주요국의 연금소득 대체율(%)



자료: OECD Statistics, 2012.

그림 2. 이태리 복지지출 구성비율(%)

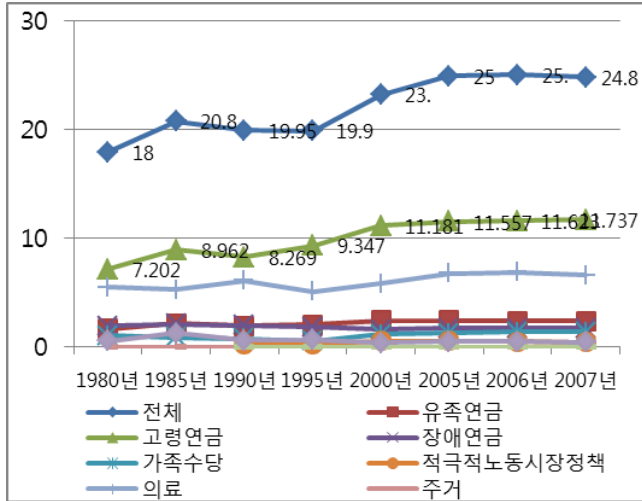
비스 수준은 낮다는 점이다. 사회보장은 직업범주에 따라 분류된다. 복지혜택은 사회적 지위와 소득수준과 밀접히 연관되어 있다. 가족주의 원칙에 따라 가장이 경제소득원 역할을 하며, 여성은 가사 및 자녀양육과 노인 복지서비스를 충족시키는 역할을 맡는다. 이와 같은 복지모델은 지속적 경제성장을 전제로 하며 노동시장 내 높은 소득과 고용안정, 낮은 임금격차를 추구한다.

남유럽 복지모델과의 유사성으로 들 수 있는 것은 현금이전 성격의 복지 프로그램이 복지제도에서 핵심적 역할을 하고 있다는 점이다. 이태리 소득지원 프로그램은 고용상태와 밀접히 연계되어 있으며, 동일 복지 프로그램 내에서도 직업범주별로 법규를 제정하고, 집행과 기금관리 등에서 분화, 파편화 정도가 매우 높다. 또한 앞에서도 살펴보았듯이 노동시장 내의 이원성이 강한데, 노동시장 중심부와 주변부의 노동자들에 대해 차별적인 혜택을 제공한다. 이태리는 정규직 노동자들에게 매우 관대한 소득과 고용보장 혜택을 제공하지만 비정규직 노동자들에게는 지극히 잔여적 혜택을 제공하거나 보호장치가 거의 제공되지 않는다.

이탈리아 노동시장의 성격을 규정하는 결정적인 특징은 성격이 다른 직군 간의 뚜렷한 분할이다. 두 자리수의 실업률과 낮은 고용률⁵을 타개하기 위해 1997년과 2003년의 중요한 노동시장 개편에 이어 임시 근로 계약의 사용이 지속적으로 자율화되었다. 이후 임시 근로자의 숫자가 급격하게 증가하였다. 그러나 계약 조정이 가능한 근로자들을 위한 해고 보호의 안정적 수준과 새로운 노동 시장조건에 소득보장체계의 제한적 도입은 정규직과 비정규직 근로자 사이의 노동 및 사회적 조건의 뚜렷한 불평등인 ‘이원화’과정을 촉발시켰다(Berton et al., 2012). 2007년 엄격한 자격 규정 때문에 실업급여는 전체 실업자들에 대해 31.4%가량의 매우 낮은 보상범위를 나타낸다. 그리고 국가적 최저소득제도가 없어서 이러한 제도를 필요로 하는 개인들은 마지막 수단으로서의 사회안전망조차도 제공받지 못하고 있다(정기혜 외, 2012).

그리고 행정체계의 비효율성과 후견주의 문화의 영향으로 인하여 복지자원의 분배가 비효율적으로 이루어지며 복지자원이 사적, 정치적 목적을 위해 남용되고 있다. 이는 이태리의 낮은 국가성 때문이라고 볼 수 있다. 즉 이태리의 복지제도는 강한 후견주의 문화와 결합되어 정치체급이 후견주의적 네트워크를 형성하여 복지자원을 오남용할 수 있는 토양을 제공하였다. 이태리 복지모델은 노령 및 유족연금과 의료보험이 매우 큰 비중을 차지하며 상대적

5. 2010년 고용률은 이태리 경제활동인구 대비 56.9%이며 실업률은 8.5%이다. 유럽 주요 국가들의 실업률은 덴마크(75.7%), 스웨덴(72.2%), 오스트리아(71.6%), 독일(70.4%), 영국(70.6%) 프랑스(64.1%)로서 유럽 주요국가에 비하여 매우 낮은 편이다(www.sourceoecd.org).



자료: OECD Statistics, 2012

그림 3. 이태리 사회지출 내역 변화추이: 1980~2007(%)

으로 실업보험이나 주거 및 빈곤예방을 위한 지출은 매우 적은 것을 알 수 있다(〈그림 3〉). 즉 이태리 복지모델은 파편화되어 있으며 형평성과 효율성이 결여된 구조를 가지고 있고 고용과 복지가 연계되어 있지 않아서 고용창출과 경제성장을 저해하는 대표적 복지모델이라고 할 수 있다(김혜란, 2008).

1980년부터 2007년 까지 약 30여 년간 GDP 대비 이태리 사회비용 지출 내역을 살펴보면 문제점이 드러난다. 이태리는 매우 관대한 공적 연금제도를 가지고 있는데, GDP 대비 공적 연금 비중은 14.1%이다. 1970년대 사회보장 체제가 현재의 제도적 틀로 완성되었다. 1975년에는 GDP 대비 사회지출이 증가하여 GDP 대비 22.6%에 이르렀는데, 이는 사회연대적 원칙을 바탕으로 한 복지제도의 성장을 의미하는 것이 아니라 이태리 복지체제의 왜곡된 분배 구조의 문제점이 내재되어 있음을 보여준다. 즉 사회지출의 거의 2/3가 퇴직 연금과 유족연금에 할당되고 있으며 실업, 고용, 가족, 주택과 빈곤층에 대한 지출은 매우 낮다. 한편 사회지출은 자영업자(특히 전문직 종사자), 노동시장의 핵심부문의 정규직 근로자, 그 중에서 대기업과 공공부문의 근로자에게 상대적으로 유리한 프로그램에 치중하고 있다.

이와 같이 관대한 연금제도 때문에 이태리는 ‘연금국가’로 규정된다(Ferrera

〈표 2〉 이태리 연금제도 체계도

추가연금 (3층) 개인적립식 혼합	개인연금저축	가입자가 은행, 보험회사와 계약 체결하여 가입
직업연금 (2층) 소득연계	직업연금	직업에 다른 임의가입, 적립방식
제도 (1층) 빈곤예방	연금 (노령, 퇴직, 장애, 유족)	명목확정기여형, 고용조건으로 국가 및 조합에서 운영하는 기여방식
	사회수당	소득조사, 거주조건으로 국가가 조세로 지원

자료: 한국보건사회연구원, 2012.

and Gualmini 2004). 이태리의 연금은 전 국민을 대상으로 하는 보편적 적용범위를 가지고 있다. 65세 저소득 노인은 빈곤을 예방하는 대비책인 자산 조사 기반 급여를 수급할 수 있다. 이러한 기본적인 보장 외에, 연금 수령권을 획득하였거나 경제활동정지 등의 조건을 만족하는 퇴직자나 장애인에게 소득 혹은 기여에 기반한 공적 연금 급여가 있다.

이태리의 연금정책은 현재 대체출산율보다 낮은 출산율(합계출산율 1.4), 노령인구의 증가, 퇴직연령에서의 기대수명 증가 등의 인구학적 문제에 직면해 있다. 또한 보충연금은 상대적으로 충분히 발달되어 있지 않은 반면, 공적 연금은 지출 수준이 높아 소득연계 급여의 소득 대체율이 높다. 실제적인 퇴직은 법정 퇴직 연령 훨씬 이전에 일어나며, 젊은 세대로부터 노령세대간, 세대 간 재분배가 광범위하게 발생한다. 연금의 높은 소득대체율에도 불구하고 적절성과 형평성은 그리 크지 않다. 따라서 고령자들의 빈곤은 상대적으로 높으며 연금수급자 간의 불평등은 임금소득의 집중정도를 그대로 반영하고 있다(한국보건사회연구원, 2012).

다음에서는 노동시장 정책의 특징을 살펴보기로 한다. 유럽에서 가장 높은 실업률과 낮은 고용률 그리고 높은 노동시장 경직성을 지닌 이태리가 추진한 노동시장정책 중 적극적 노동시장 정책이 중요한 의미를 갖는다. 현재 많은 국가들의 사회정책은 ‘적극적 복지국가’ 패러다임에 의해 주도되는 것이다. 적극화는 복지권리를 구직노력과 긴밀히 연계시켜 복지수급권을 이에 조건적이 되도록 만드는 것이다. 이탈리아의 노동시장제도는 유럽대륙모델들과 마찬가지로 강한 경직성, 낮은 소득격차, 노동시장 핵심부 노동자에 대한 높

은 고용과 소득안정을 특징으로 하며 실업보호정책에 초점을 두었다. 이러한 특징은 여성과 청년, 주변부 노동자들에게는 높은 진입장벽을 의미했으며, 저임금 서비스 부문이나 공공서비스 부문에서의 일자리 창출을 어렵게 하는 요인으로 작용했고 잉여 노동력 조절은 수동적 정책수단을 통해 이루어졌다.

후기 산업사회의 변화하는 경제, 사회적 조건 하에서 이러한 정책적 대응은 일자리 창출의 어려움, 실업증가와 급속한 복지비용 증가의 악순환을 형성해 결국 노동 없는 복지위기를 발생시켰다. 이탈리아 노동시장의 대표적인 문제로는 학교교육에서 노동시장으로의 이행과 진입의 어려움, 중장년 노동자의 직업기술 향상과 유연화된 작업형태의 부적응, 여성의 취업과 지속적인 고용유지의 어려움 등이 있다. 또한 만연한 불법고용과 중복부에 비해 실업률이 4배 정도 더 높은 남부 노동시장의 문제도 있다. 실업 감소, 고용창출, 사회통합과 경제성장을 위해 노동시장 정책의 변화가 촉구되었으나 다양한 정치적 이해관계, 유연성 강화에 반대하는 노조와 유연성이 전제되지 않은 상태에서 실업보호정책 강화에 반대하는 기업 간 갈등으로 인해 기존 정책은 지속성을 보여왔다.

이탈리아 노동시장 제도의 유연화와 적극화 전략으로서 전환은 1990년대 후반 중도좌파 프로디 정부에 의해 진행되었다. 유연화와 적극화 전략은 후임 정부들에서도 지속되었으나, 2000년대 전반에 중도우파 정부가 들어서면서 전반적인 정책방향과 구체적인 정책수단에 변화가 발생했다. 중도좌파 정부가 실업에서 노동시장으로의 이행과 노동시장 재통합을 제고하기 위한 적극화 전략에 초점을 두었다면, 중도우파 정부는 시장 기능의 효율성을 강화하고 노동연계복지 이념을 본격적으로 반영하는 전략을 선택했다. 이처럼 경제성장, 고용창출과 사회통합을 위한 적극적 노동시장정책은 집권정부에 따라 정책방향과 정책수단이 다르게 나타났다(김혜란, 2013b).

최근 경제위기 이후의 이탈리아 고용 정책은 신규 고용 창출보다는 경제 위기로 인한 고용에 대한 충격을 완화하는데 중점을 두어 왔다. 이러한 충격 완화 조치는 기존의 충격완화(shock absorbers) 시스템을 강화시키는 방향

6. 충격완화장치의 대표적인 제도로는 해고방지기금(Redundancy Fund; Cassa Integrazione)이 있다. 해고방지기금은 어려움에 직면한 회사 및 근로자를 지원하기

〈표 3〉 이태리와 EU 15개국의 적극적 노동시장정책에 대한 공공지출: 2009년(유로, %)

적극적 노동시장정책의 종류	이탈리아		EU 15
	총지출	GDP 대비	GDP 적극적 정책
공공 취업 서비스	469	0.031	0.241
훈련	2,418	0.158	0.233
일자리 나누기	38	0.003	0.002
지원 고용	-	-	0.079
직접 일자리 창출	91	0.006	0.068
신규 인센티브	305	0.02	0.04
적극적 노동시장 계7	5.094	0.335	0.554

자료: Eurostat labor market policy database, 2010.

으로 진행되었다. 충격완화 시스템은 실업 위험에 대한 사회적 보장과 경제 상황으로 영향을 받은 근로자에 대한 소득 지원을 제공하기 위한 메커니즘이다. 2008년 9월 이탈리아 정부는 청년과 여성의 고용 창출을 위한 새로운 조치를 추진하기 시작하고, 이를 위한 기본 계획을 채택하였다. 2008년의 경우 이탈리아의 전반적인 실업률은 6.7%였으나, 청년 실업률과 여성 실업률은 각각 21.3% 및 8.5%에 달하였다. 이탈리아 정부는 2008년 9월 법령제정을 통해, 기존의 충격완화 시스템 운영을 위한 예산을 증대하고, 일반 실업수당 적용 대상의 범위를 확대하였다. 아울러, 실직된 자 이외에 임시 해고 등 실직 위험에 처한 근로자도 일반 실업수당의 적용을 받을 수 있도록 하였다.

최근 대부분의 OECD 국가들에서는 실업자의 고용 기회를 높여 실업자들이 노동시장에서 경쟁력을 갖도록 돕는 것이 더 효과적인 방안이라는 점에 동의하고 일자리 탐색에 대한 지원 및 실업자의 창업에 대한 지원정책, 교육 훈련 및 고용보조금 지급 등의 적극적 노동시장 정책을 펼치고 있다(전병유 외, 2005). 그러나 〈표 3〉에서 보는 바와 같이, 이태리는 다른 유럽국가들에 비하여 적극적 노동시장정책에 대한 재정지출은 비교적 낮다(정기혜 외, 2012).

위한 조치로서, 동 기금은 위기 상황에 직면한 회사의 근로자에게 보수를 대체할 수 있는 소득을 지원함으로써, 해당 회사가 특정 고용 수준을 유지하도록 하는 것이다(www.ita.mofa.go.kr).

7. 공공취업 서비스는 포함하지 않음.

2) 현재 복지제도에 대한 국민들의 평가

다음은 서울대 사회발전연구소에서 실시한 2012년 〈유럽 및 한국사회 조사〉의 조사 결과⁸⁾이다. 현재의 연금제도와 실업급여에 대한 이태리, 그리스, 독일, 한국 4개국 국민들의 대한 복지제도에 대한 평가를 보여준다. 특히 연금지급(노령연금)에 관한 의견을 살펴보면, ‘많이 낸 사람이 더 많이 받아야 한다’는 기여분에 대한 차등지급방식과 ‘모두가 똑같이 받아야 한다’는 평등지급방식에 대한 지지도가 거의 비슷하게 양분되어 있다.

노후연금 지급방식에 대하여 ‘모두가 똑같이 받아야 한다’는 의견이 44%로 가장 많으며 다음은 ‘많이 낸 사람이 더 많이 받아야 한다’는 의견으로 약 39%로 나타나, 두 가지 의견으로 양분되어 있음을 알 수 있다. 소득수준이 높을수록, 취업을 한 사람(임금근로자나 자영업자), 북부지역 거주자와 도시 거주자들이 ‘기여도에 따라 연금을 더 많이 받아야 한다’고 응답했다. 저소득층, 읍면 거주자, 남부나 도서지역 주민, 실업자와 비경제활동인구는 ‘모두가 똑같이 받아야 한다’는 응답률이 높게 나타난다. 현재의 연금 지급방식이 소득에 연계된 기여분에 따른 차등지급 방식임을 감안할 때, 연금지급이 보다 평등하게 이루어짐으로써 연금을 통한 소득의 재분배가 실현되기를 희망하는 국민들이 많다는 것을 알 수 있다. 특히 저소득층, 남부나 도서지역 거주자, 노동시장에서 배제되어 있는 사람 등 소외계층일수록 평등한 연금지급을 더욱 많이 원하고 있는 것으로 나타난다. 이에 비하여 실업급여는 평등한 지급을 원하는 사람이 전체의 과반수를 넘고 있고 기여도에 의한 차등지급 방식에 대한 지지도는 약 22% 정도이다.

‘성장과 복지 중 더욱 중요하다고 생각하는 것’을 질문하였을 때, 이태리 국민들은 복지보다 성장을 중시하는 태도가 매우 높은 것으로 나타난다. 이태리, 그리스, 독일, 터키, 한국 등 5개국 중 이태리 국민들이 ‘경제성장’을

8. 서울대학교 사회발전연구소에서는 2012년 4월~5월에 걸쳐서 이태리, 그리스, 독일, 터키, 한국 등 5개국을 대상으로 사회의식 및 복지의식, 정치참여 등을 포함하는 국민의식조사를 실시하였다. 조사대상은 18세 이상 성인남녀(한국은 19세 이상)이며 조사내용은 경제적 박탈, 차별경험, 신뢰, 정체성, 복지의식 및 정치참여 등이었으며 조사방법은 구조화된 설문지를 이용한 면대면 조사이다. 표본크기는 각 국가별 1,000명(독일 1,200명)이고 표본추출방법은 성과 연령을 기준으로 한 할당표본추출로서 한국 갤럽연구소에서 실사를 담당하였다.

〈표 4〉 현재 연금제도에 대한 주관적 평가(찬성률 %)

		한국	독일	이태리	그리스
노령연금	많이 낸 사람이 더 받아야 한다.	49.3	22.4	38.9	23.5
	필요한 사람이 더 받아야 한다.	32.3	32.4	17	35.8
	모두가 똑같이 받아야 한다.	18.5	45.2	44.2	40.7
실업급여	많이 낸 사람이 더 받아야 한다.	33.8	23.1	21.9	6.8
	필요한 사람이 더 받아야 한다.	44.3	34.9	23	41.2
	모두가 똑같이 받아야 한다.	21.9	42	55.1	52

자료: 서울대학교 사회발전연구소, 2012.

가장 중시하고 있다. 전체 국민 중 65%가 경제성장을 강조하여, 그리스(57%), 한국(48%), 독일(35%)에 비해 월등히 높다. 이태리에서는 ‘복지가 경제에 부담을 준다’는 응답은 약 50%로 과반수를 차지하고 있으며 독일(35%) 및 그리스(19%)보다 높다.

한편 전체 국민 중 73%가 ‘복지혜택이 줄어든다 하더라도 세금을 더 적게 걷어야 한다’는 응답을 하여, 복지혜택보다는 감세에 대한 지지율이 매우 높다. 최근 미국과 유럽, 일본 등 세계 19개국을 대상으로 조사한 결과 소득에서 차지하는 세금과 각종 사회보험료 부담이 가장 높은 나라는 이태리로 나타났다(중앙일보, 2011/6/13). 이태리 정부는 1990년대 이후 재정건전화를 위하여 세수확대를 목적으로 소득세율을 높였다. 현재 이태리는 높은 세율을 유지하고 있는데, 2009년의 경우 조세 부담률(세수/GDP)은 43.2%에 달하고 있다.⁹ 증세에 대한 부정적 의견이 높게 나타난 것은 현재 이태리의 높은 세율에 대한 국민들의 반감이 표현된 결과라고 볼 수 있다.

이태리 국민들은 ‘복지보다는 성장을 더욱 중시’하며 ‘보편복지보다는 선별복지를 지지’하고 ‘복지혜택을 줄더라도 감세’를 원하는 사람들이 가장 많아서 이러한 의견을 가진 사람들이 전체의 약 44%로 나타나고 있다. 다음

9. 현재 중앙정부가 부과하는 조세는 직접세인 법인소득세와 개인소득세가 있으며, 간접세로는 부가가치세, 물품세, 등록세, 관세 등이 있다. 지방정부가 부과하는 조세로는 직접세인 생산활동지방세와 간접세인 부동산 보유세가 있다. 최근의 세율을 인하여 이태리 정부는 2008년부터 법인소득세율을 33%에서 27.5%로, 생산활동지방세는 기준 세율을 4.25%에서 3.9%로 인하하였다(외국의 통상환경_EU, 2010, tradenavi.or.kr).

(표 5) 복지지향(성장/복지), 복지가치(선별복지/보편복지), 세금(증세/감세)에 대한 태도(찬성률 %)

		한국		독일		이탈리아	
		성장▲ 복지▼	성장▼ 복지▲	성장▲ 복지▼	성장▼ 복지▲	성장▲ 복지▼	성장▼ 복지▲
선별복지	복지혜택▼	24.9	8.4	18.2	4.2	43.6	9.4
	세금▼						
	복지혜택▲	7.6	11.3	4.9	20.4	2.9	7.1
	세금▲						
보편복지	복지혜택▼	11.2	8.7	13.3	10.1	15	5.1
	세금▼						
	복지혜택▲	4.8	23.1	3.9	25	3.5	13.4
	세금▲						
계		48.5	51.5	40.3	59.3	65	35

자료: 서울대학교 사회발전연구소, 2012.

으로 복지보다 성장을 중시하면서 보편복지를 원하는 사람이 약 15%이다. 즉 성장과 감세를 모두 원하는 사람들이 전체의 60%를 차지하고 있으며 이들 중의 많은 사람들이 전체 국민을 대상으로 하는 보편복지보다는 빈곤층이나 취약계층을 위한 선별복지를 더욱 희망하고 있는 것을 알 수 있다.

즉, 전반적으로 경제성장을 중시하고 복지효과에 대한 부정적인 인식이 높은 반면, 국가책임성에 관한 복지의식은 매우 높아서 일자리 제공(91%), 의료서비스 제공(92%), 노후 적정생활수준 제공(92%), 실업자생활보호(89%), 저소득층 대학생지원(91%), 육아서비스 제공(91%), 적정 주거제공(90%) 등에서 절대다수가 ‘정부의 책임’이라고 응답하였다. ‘가난의 이유’에 대하여 ‘제도의 책임’이라는 응답이 약 80%로 매우 높게 나타난다. 이러한 결과는 이태리 국민들은 복지의 국가책임성에 대한 인식은 매우 높은 반면, 현재의 이태리의 복지제도가 경제에 부정적인 영향을 준다고 평가하고 있음을 알 수 있다. 문제는 제도가 비효율적이고 투명하지 못하여 경제성장에 장애가 되고 있다고 인식하고 있다고 볼 수 있다. ‘복지예산 집행이 투명하지 않다’고 생각하는 사람들은 전체의 45%에 이르며, ‘복지서비스 제공이 효율적이지 않다’고 응답한 사람들도 38%를 차지한다. 그러나 복지제도 자체가 불필요하

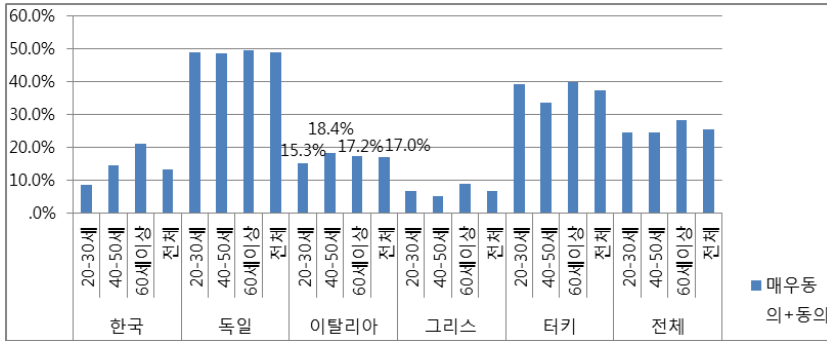


그림 4. 복지예산 집행의 투명성(%)

고 생계 및 일자리, 주거, 노후보장 등이 전적으로 개인의 책임이라고 생각하는 것은 많고 있으며, 오히려 이러한 영역에서 정부의 책임성을 매우 강하게 주장하고 있다.

이태리 정부는 경제위기 이후에도 복지정책 기초와 노선을 어느 정도 일정한 방향에서 유지하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 궁극적으로 복지비용의 절감만으로 구조적으로 해결되지 않는 문제들이 존재한다. 첫째, 사회적 양극화와 실업문제이며 둘째, 복지예산 집행의 불투명성, 비효율성 등이다. 이태리 국민의 약 과반수 정도가 복지예산집행이 투명하지 않다고 응답하여 불신이 높은 편이다. 그리고 복지효과에 대해서 부정적 태도가 높다. 복지혜택보다 감세를 지지하는 사람들의 비중이 높은 것은 이태리 정부가 재정건전성을 위하여 증세를 지속적으로 해 왔고, 소득세율이 상당히 높기 때문에 이에 대한 국민들의 반감이 누적된 결과로 해석된다.

〈그림 4〉는 서울대 사회발전연구소에서 실시한 2012년 〈한국과 유럽사회조사〉 조사 결과에서 나타난 ‘복지예산 집행이 투명하게 이루어진다’는 의견에 동의하는 응답비율이다. 이태리 국민들은 전체적으로 17%만이 복지예산의 집행이 투명하게 이루어진다고 응답하고 있으며, 특히 20대는 약 15%만이 동의하고 있어서 청년층이 복지예산 집행의 투명성에 대한 부정적 의견을 더욱 강하게 표출하고 있는 것으로 나타나고 있다.

복지제공의 효율성에 대해서는 이태리는 약 23%만이 긍정적인 응답을 하고 있으며 38%의 사람들은 비효율적이라고 응답하여 복지제공이 비효율적

이라고 생각하는 사람들이 더 많았다. 이에 비하여 독일은 49%가 효율적이라고 응답하였으며 15%의 사람만이 비효율적이라고 생각하여 대조적인 양상을 보이고 있다. 복지제공의 효율성에 대해서 한국은 13%만 동의하고, 경제위기를 겪고 있는 그리스는 8%만이 효율적이라고 응답하여 각 국가에서 복지제공의 효율성이 큰 문제가 되고 있음을 알 수 있다.

2. 복지모델의 개혁: 정치환경의 변화와 개혁정치

1) 복지모델의 개혁: 1990년대 이후의 변화와 사회협약

이태리의 복지모델의 문제점으로 인하여 재정적자가 심화되고 경제성장이 둔화됨에 따라 이태리 정부는 사회정책에 대한 개혁을 추진하게 된다. 1990년대는 사회정책 분야에서 대대적인 개혁이 이루어졌다(Ferrera and Gualmini, 2000). 당시 이태리 복지국가는 대내외적 한계점에 도달하였다. 외적으로 유럽통화연합은 공공부채나 재정적자가 이미 심각한 수준에 온 이태리 정부에 사회지출 삭감을 요구했다. 유럽연합과 비교할 때 1993년 이태리 재정적자는 118%를 초과하여 벨기에와 그리스 다음으로 높았다. 유럽통화연합에 가입하려면 재정적자를 60% 이하로 낮추어야 하며, 이는 사회지출의 대폭적인 삭감을 의미했다. 한편 국내적으로 경제성장이 둔화되고 실업률이 상승함에 따라 세수는 감소하고 사회지출은 증가하고 있었다. 이러한 상황에서 사회정책 분야에서는 노인연금체제의 개혁, 각종 직업연금체제의 변화가 두드러진다. 한편 노동정책과 관련하여 아마토 정부 하에서 노사관계 및 소득정책, 일자리 창출 등에서 급격한 변화가 일어났다(강명세, 2001).

이태리 개혁정책이 유럽의 다른 나라들과 구별되는 특징은 삼자협약이다(Ferrera and Gualmini, 2000). 삼자협약을 통한 복지개혁이 추진된 이유는 이태리의 독특한 복지제도의 발전에 있다. 앞에서도 살펴본 바와 같이 이태리의 복지제도의 특징은 이중적 복지구조이다. 정규노동자에게는 과도한 복지수혜가 돌아가는 반면, 비정형노동자를 비롯한 비공식 부문의 노동자를 위한 복지는 극히 빈약하다. 또한 이태리 복지체제는 후견인적 체제이다. 전통

적으로 사회에 대한 국가침투가 취약한 상황에서 복지는 정치적 후견제도와 결합하였다. 관료제는 미약하고 그 대신 정당의 이익취합 기능이 강하게 발전하였다(Ferrera, 1996). 1960년대 등장한 장애연금은 후견적 복지제도의 전형적 종류이다.¹⁰ 후견적 복지제도는 정당과 노조의 조직적 연계 그리고 복지행정 연결망을 기반으로 하였다. 정당-노조 연결망은 취약한 직종의 노동자가 장애연금을 받을 수 있도록 했다. 즉 정당은 정치동원을 위해 비공식 부문 등의 노동인구에게 접근하여 정치적 지지를 받는 대신 선별적 복지혜택을 제공하였다. 또한 정당은 노동조합을 매개로 표와 복지를 교환하였다. 과거 기민당은 특히 저발전 지역인 남부에서 공공부문의 일자리 제공을 미끼로 표를 동원하거나, 복지관료에게 영향력을 행사하여 개인들에게 복지지원을 제공하였다.

1990년대 초반 이태리의 정치적인 지형의 변화는 개혁정치를 가능하게 한 계기를 마련해 주었다. 이 시기에 마니 풀리테(*mani pulite*: 깨끗한 손)를 통해 밝혀지기 시작한 부패 스캔들에 연루된 정부와 기업인들의 정당성이 크게 훼손되었다. 구정치체제가 붕괴하고 등장한 테크노크라트 정부¹¹는 재정적자의 위기 속에서 1999년 1월에 출범하는 유럽통화연합(EMU)의 자격조건에 미달할 우려 등과 같은 국가 긴급사태에 직면하여 비교적 안정적인 세력인 노동조합의 협력을 구하여 사회개혁을 시행하였다(Bull and Rhodes, 1997).

1992년 아마토 정부는 처음으로 사회보장제도의 개혁을 실시하였다. 민간 부문 은퇴연령은 여성의 경우 55세에서 60세로, 남성의 경우 60세에서 65세로 2002년까지 점차적으로 상향되었다. 노령연금 기여기간은 10년에서 20년으로 점차 상향되었고, 연금 해당 표준소득은 과거 5년에서 10년으로 상향되었다. 공무원을 포함한 모든 노동자를 대상으로 한 조기은퇴에 필요한 기여기간을 36년으로 점차 확대하였다. 그리고 연금재정의 건전화를 위해 기여율

10. 1960~1971년 동안 장애연금 수혜자는 3배로 증가되었고 72년에는 노인연금 수혜자 수를 넘었다. 1982년 이태리 인구 10명 중 1명이 장애연금을 받았다(강명세, 2011).

11. 마니 풀리테에 의해 촉발된 정치적 격변이 진행되는 과정에서 1992년, 1993년, 1995년 각각 내각수반에 취임한 아마토(Amato), 치암피(Ciampi), 디니(Dini)는 정통 정당인이 아니라 이태리 중앙은행 총재를 비롯한 테크노크라트이며 내각의 주요 구성원들도 테크노크라트이므로 이들 정부는 테크노크라트 정부라고 불린다.

을 높였다. 아마토의 시도는 1993년 치암피 정부에서 고용 및 소득정책에 대한 합의 도출로 이어졌고, 1996년 프로디 연정 하에서는 일자리를 위한 협약 그리고 1998년에는 달레마 수상 하에서 크리스마스 협약이 맺어졌다. 이러한 일련의 협약에서 노동은 임금의 물가연동제 폐지, 임금자제, 연금개혁 등을 양보하는 대신, 개발을 통한 고용증진이라는 중장기적 약속을 얻었다(Ferrera and Gualmini, 2000).

이와 같이 이태리에서 1990년대 들어 안정된 사회적 합의의 경험이 이루어지는데, 이 협약들을 통해 노조 총연합들은 소득정책에서부터 노동시장 유연성, 연금개혁에 이르기까지 이태리 정치·경제적 결정에 실질적으로 참여하여 영향력을 행사할 수 있었다(정승국, 2003). 이와 같이 새로운 형태의 삼자협약이 발전한 이유는 유럽통합으로 구체화되는 경제적 환경의 변화에 있다. 경제적 환경의 변화는 탈규제와 유연생산의 방향으로 진행되었다. 국제경쟁의 가속화는 사업장 수준에서 노사관계를 크게 바꾸어 놓았다. 임금억제는 과거처럼 중앙수준에서의 합의가 아니라 사업자 특성에 따라 비공식적으로 이루어졌다. 사업장에서 구체화된 구조조정 과정에서 가장 중요한 변수는 유연성이었다. 레갈리아와 레지니(Regalia and Regini, 2004)에 의하면 이탈리아에서의 삼자협약의 성공을 국가의 재등장이라고 보았으며 여기에서 국가의 역할은 과거와는 달리 복지건설이 아니라 국가경쟁력의 확보였다. 복지국가가 완성된 단계에서 노동은 더 이상 복지혜택을 요구할 입장에 있지 않기 때문에 작업장 조직을 강화하고 분산화와 탈규제에 적응해야 했던 것이다.

즉, 이태리가 1990년대 사회협약을 통해 복지 및 노동시장 개혁을 단행할 수 있었던 요인은 내부적 및 외부적 조건에 있었다. 내부적으로는 정치제도의 변화로 인하여 이익전달체계로서의 정당체계는 그 정통성을 상실하였고 이에 따라 정부의 권위는 취약해졌다. 이와 같은 정당체제의 변화는 노조와 같은 사회적 파트너로 하여금 정당을 제치고 정부와 직접 상대할 수 있는 새로운 공간을 가져다주었다고 볼 수 있다(강명세, 2001). 이러한 과정에서 사회적 합의를 주도한 노조의 현실주의적 인식도 영향을 미쳤다. 특히 최대의 좌파노조인 CGIL은 1991년 계급투쟁을 강조하던 이전까지의 급진적인 노선

과 전투적인 임금인상 투쟁을 폐기하고 온건(moderation), 현대화(modernization), 공동결정을 내용으로 하는 개혁주의적 강령을 채택하는 등 새로운 정체성을 확립하였다. 이러한 변화는 그 무렵 지체되고 있던 노사관계 개혁에 관한 삼자교섭을 촉진시키고 이후에 진행된 사회적 합의를 뒷받침했다는 점에서 의의를 가지고 있다고 할 수 있다(정승국, 2003). 외부적 요인으로는 세계화로 연유된 유럽통합 과정이다. 특히 통화통합이 부과한 재정 및 통화정책의 제한은 복지국가의 개혁을 압박하였고 인플레이 억제를 위한 소득정책의 필요성을 부각시켰다. 이러한 조건 하에서 후견적 복지제도의 개혁을 위해서 노조의 참여는 불가피한 것이었다(강명세, 2001).

2001년 집권에 성공한 전문 경영인 출신인 베를루스코니는 자신의 경영철학을 정치에 접목시키면서 국민들의 기대와 우려 속에서 연정을 이끌었다. 당시 수상의 평균 재임기간이 1년이 안 되는 정치적 환경 속에서 베를루스코니가 5년 동안의 장기집권에 성공하였던 배경에는 그를 대체할 만한 인물이 집권 연정 내에 없었다는 점과 정부와 입장과 정책방향이 베를루스코니의 주장과 동일하다는 점 등을 들 수 있다. 2002년 베를루스코니는 40여 개의 개혁입법의 시도를 공언하였다(김종범, 2006).

실제 베를루스코니가 집권한 기간(2001~2005년) 동안 주요 사회 경제 지표들은 악화일로를 보여준다(〈표 6〉 참조). GDP 성장률은 2004년에 간신히 1.0%를 넘겼지만, 2002년과 2003년에는 0.4%와 0.3%에 불과했다. 인플레이션도 2004년에 둔화되기 시작했지만 2000년도 초반에는 2.8%까지 올라가 1990년대 초반으로까지 회귀하는 현상을 보였다. 신자유주의 정책을 통해 사회복지를 삭감함으로써 정부부채는 지속적으로 줄어들었지만, 재정적자는 거꾸로 증가하여 2005년에는 3.5%에 달했다. 재정적자가 유럽통화연합(EMU)의 상한선인 3.0%를 넘었는데, 이로 인하여 1996~2001년 동안 중도-좌파 정부가 이룩한 유럽통화연합 가입을 무위로 할 수 있는 위협요인이 생겨나서 이탈리아 국민들을 불안하게 했다. 실업률은 감소 추세에 있었으나 여전히 8.0%를 넘어 유권자들의 기대에는 미치지 못했다. 더욱이 이러한 실업률 하락조차 비정규직의 증가에 힘입은 것으로 베를루스코니 정부 시절에는 이른바 ‘1,000유로 세대’라는 말까지 유행했다. ‘1,000유로 세대’란 안토니오 알

〈표 6〉 베를루스코니 재임 당시 주요 경제 사회 지표(1995~2001)

(%: GDP 성장률과 인플레이션, 전년도 대비; 재정적자와 정부채무, GDP 대비)

연도	GDP 성장률	인플레이션	실업률	재정적자	정부채무
1995	4.2	5.4	12.0	7.6	123.2
1996	0.5	3.9	12.1	7.1	122.1
1997	3.0	1.7	12.3	2.7	119.8
1998	2.2	1.8	12.2	2.8	116.4
1999	4.2	1.1	11.4	1.8	114.5
2000	2.9	2.5	10.6	1.7	110.6
2001	1.8	2.7	9.5	1.4	109.4
2002	0.4	2.6	9.0	2.6	108.0
2003	0.3	2.8	8.7	2.9	106.3
2004	1.2	2.3	8.3	3.0	105.8
2005	1.2	1.8	8.0	3.5	105.4

자료: Istat(인플레이션, 실업률), Banca d'Italia(GDP성장률, 재정적자, 정부채무); 2002~2005는 IMF, World Economic Outlook Database와 Alborghetti, Guido. 2005.

Il Libro nero del governo Berlusconi, Firenze: Nutrimenti.

레산드로(Antonio Alessandro)의 자전적 인터넷 소설에서 나온 개념으로, 불안정한 직업(비정규직)을 전전하며 평균 소득의 절반에도 못 미치는 1,000 유로로 생활하는 젊은이들을 말한다.

2006년 총선에서는 과거 공산당으로 활동했던 좌파민주당(DS)이 주도하는 선거연합체인 연합(L'Unione)이 1996년에 이어 0.1% 차이로 우파연합인 자유의 집(Casa delle Libertà)을 누르고 다시 집권하였다. 특히 젊은 층의 표심은 선거에 중요한 역할을 수행했다고 평가된다. 25세 이상 국민들에게만 선거권을 부여하는 상원 선거에서 '연합'은 '자유의 집'에 비해 득표율이 낮았으나, 18세 이상 국민들에게 선거권을 부여하는 하원 선거에서는 근소한 차이지만 '연합'의 득표율이 '자유의 집'보다 높았다. 전체 유권자의 약 8%에 해당하는 청년층의 지지가 '연합'의 승리에 결정적으로 작용한 것으로 평가되고 있다. 실제로 '연합'은 일자리의 유연화를 주장하는 '자유의 집'과 달리 베를루스코니 정부의 고용정책을 프랑스의 최초고용계약(CPE)¹²보다 더

12. 최초고용계약(Contrat premiere embauche, CPE)은 2006년 3월 9일 찬성 179 대 반대 127로 의회를 통과하여 2006년 4월 말부터 효력이 발생하도록 예정되었던 프랑스 노동법이다. 최초고용계약은 고용인이 26세 이하의 피고용인을 채용 후 2년간의

나쁜 것으로 규정하고 비정규직 차별 철폐를 공약했다(정병기, 2006).

2000년대 들어서 노정갈등도 극단적으로 표출되었다. 베를루스코니 정부는 사회협약 없이 노동시장 유연화 안을 발표하고 정부가 법안처리를 강행하자 폭력적 사회갈등이 분출되었고 이태리의 3대 노조는 2002년 4월 총파업으로 대응하였다. 이와 같이 2000년대에는 노정간의 갈등으로 인하여 사회협약이 거의 집행되지 못하였다(박준 외, 2009). 최근 2012년 2월 몬티 정부 하에서도 노동시장 개혁에 관한 합의를 이끌어내려고 했으나 노동계는 많은 국민들이 일자리를 잃게 될 것이라고 반대를 하였으며, 이로 인하여 사회갈등이 고조되었다(동아일보, 2012/1/2).

2) 정당체계, 정치환경의 변화 및 개혁정책

이태리의 정치문화 중 대표적인 특징으로는 공산당이 중심이 되는 강력한 좌파정당의 존재, 이를 뒷받침하는 노동조합 등이다. 이외에 강력하고 제도화된 사회조직이 되어버린 마피아의 존재는 지방(주로 남부나 시칠리아와 같은 섬 지방)의 입후보자나 득표까지 통제할 수 있을 정도의 막강한 동원력을 지니게 되었다. 또한 가톨릭의 영향력이 일상생활에서 차지하는 비중이 크며, 비효율과 부패한 사회구조 역시 이태리 정치사회에 대한 이해에서 필수불가결한 요소이다(김중범, 2007). 앞에서 언급했듯이 이태리의 복지제도는 정당간의 이념적 대립 속에서 우파 기민당이 국민들의 합의를 얻기 위해 정치적 도구로 활용된 측면이 강하기에 전후 이태리의 정당정치의 특성 및 변화과정 에 대해 살펴볼 필요가 있다.

수습기간 동안에는 정당한 사유가 없어도 해고할 수 있게 함으로써, 보다 쉽게 해고할 수 있도록 되어 있다. 최초고용계약법은 고용계약법의 적용대상자인 청년들과 노동계 그리고 야당의 거센 반발을 샀다. 소르본대학교를 시작으로 프랑스의 대학생들은 “정부가 청년들을 부당하게 차별하고 있다”, “우리는 일회용 휴지(클릭네스)가 아니다”라고 외치며 시위를 벌였으며, 경찰의 소르본대학교 시위진압을 계기로 시위의 불길이 확산되어 프랑스 대학교 16곳이 봉쇄되었다. 고용계약법 반대 시위에는 노동계와 야당정치인들도 참여하여 150만 명이나 참여한 대규모 시위가 발생하기도 하였다. 프랑스 노동계에서도 CPE를 즉각 철회하지 않으면 총파업을 벌이겠다고 선언할 정도로, 고용계약법에 대한 반발은 상당하였다. 결국 2006년 4월 10일 고용계약법 시행에 대해 강경입장을 보이던 프랑스 정부는 최초고용계약을 폐기하고 다른 법률로 대체하겠다고 발표하였다(<http://ko.wikipedia.org/wiki/>).

전후 이태리 정당체계의 특징은 다음과 같다. 먼저 기민당의 장기집권이 이루어졌다는 점이다. 1980년 이전까지 기민당의 지지율은 약 40%를 보이다가 1980년대 이후 점진적인 지지율의 하락현상이 나타난다. 1990년대에는 ‘마니풀리테’라고 불리는 정치권 부패에 대한 대대적인 검찰수사에 의해 기민당이 와해되기에 이른다. 야당인 공산당의 경우 전후 20%의 지지를 얻었으며 1970년대 거치면서 3%에 접근하는 등 상승세를 나타내다가 1980년대 이후에는 하락세를 보인다. 1991년 구소련의 붕괴 이후 개혁주의로 정치적인 노선을 변경하고 좌익 민주당으로 개명하였다. 좌우 군소정당은 전부 합해도 지지율이 30% 이하에 불과하며, 부분적인 압력만을 행사하고 있다(김시흥, 1995).

그러나 이후 정치환경의 변화로 인하여 기민당의 영향력이 약화되어 갔다. 기민당의 정치적 독점으로 인하여 대중의 지지를 점차 잃어갔으며 1960년대 중반까지 지지자들의 이해를 반영할 수 있었으나 새로운 사회운동(학생, 여성, 평화, 반전, 반핵 등) 등을 통해 새로운 욕구가 야기되었고, 이 시기 국민들의 요구에 비해 정책적인 충족이 이에 부응하지 못하는 악순환이 계속되었으며, 기존 정책관련 기관들은 더욱 비효율적이 되었다. 이와 함께 복지국가의 위기(재정위기)를 경험하며 국가의 현실적 적응 능력이 감소되었다(김시흥, 1995).

이후 1990년대에 이태리는 새로운 정치적인 국면을 맞게 되는데, 그 특징으로 새로운 정치세력의 출현과 새로운 제도 및 구조의 변화를 수반하게 되었다. 그 전반적인 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, ‘마니풀리테(mani pulite)’를 계기로 하여 촉발된 부패한 정치자금수사 및 정치적 지각변동으로 전후 지속적으로 유지하던 선거법 개정이 이루어졌다. 이는 기존 정치세력의 몰락과 함께 새로운 정치세력의 출현 및 제2공화국의 시작을 알리는 역사적 사건으로 이어졌다. 둘째, 베를루스코니라는 기업가 출신의 정치가가 등장하였다. 셋째, 이태리 사회주의와 공산주의를 대표하던 이태리공산당이 노선을 전환하여 자본주의 체제하에서의 개혁을 표방하게 되었다. 이와 함께 중도좌파 혹은 중도우파를 표방하는 새로운 중도 정당들이 등장하였다. 분리주의 운동을 주창하거나 이태리의 수구적인 민

족주의 정당의 재탄생 역시 이와 같은 환경 변화가 가져온 정치적 산물이라고 할 수 있다(김종범, 2012). 이와 같은 정치적인 변화 속에서 신흥자본가 세력을 대표하는 베를루스코니가 정치무대에 등장하게 된다.

1990년대 일련의 사회협약을 통한 복지개혁이 이루어졌지만 그 동안 이태리 복지제도의 가장 큰 문제는 연금제도였다. 이태리의 1993년 GDP 대비 사회비 지출(25.8%)은 유럽연합의 평균(28.5%)보다 낮지만, 연금이 사회복지비에서 차지하는 비중은 GDP대비 15.4%로서 유럽연합 평균 11.9%보다 훨씬 높다. 급증하는 연금지출은 높은 재정적자와 감소하는 노동력을 고려할 때, 심각한 문제로 대두되었다. 그러나 이러한 개혁에도 불구하고 재정적자는 계속 상승하였고 특히 연금적자가 악화되고 IMF, OECD 및 EU 등 국제기구의 압력이 거세짐에 따라 이태리 정부는 1993~94년에 보다 포괄적인 개혁을 추진하였다(Ferrera, 2000). 1993년에는 보충연금의 수혜자격이 강화되었고 1994년 베를루스코니 정부는 은퇴연령을 점차로 늘리는 동시에 모든 노령연금 혜택을 동결시키려 하였다. 베를루스코니 정부가 추진했던 급진적 연금개혁은 대규모 시위와 파업에 봉착했으며 이에 따라 개혁도 좌절되었다. 1994년 베를루스코니에 대하여 정치적으로 반대하여 북부동맹이 연립정권에서 탈퇴함으로써 베를루스코니 내각은 무너지게 되고 후임으로 이탈리아은행 총재 출신이자 재무장관 출신인 디니가 총리에 취임하게 된다. 1995년 디니정부와 1997년 프로디정부는 노조와 함께 온건한 연금개혁을 모색하였다. 이에 노조는 정부와 새로운 광범한 개혁을 논의하기 시작하였고 1995년 디니 정부는 새로운 개혁안을 노조와 합의하는데 성공하였다.¹³

그러나 2001~2007년 기간 동안 연평균 성장률 1.1%를 기록하여 이탈리아 경제는 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 지속적으로 잠재성장력이 하락하는 모습을 보여왔다. 2008년 금융위기의 여파와 채무위기로 인한 긴축재정이 불가피한 이탈리아는 향후 연평균 실질성장률이 0%대로 떨어질 가능성이 매

13. 1995년의 새로운 합의는 다음과 같다. 2013년부터 연금제도는 소득연계 형식에서 기여중심 형식으로 전환한다. 2008년부터 유연한 은퇴연령제(57~65세)를 도입한다. 공공부문 및 민간부문 노동자에 대한 연금규제를 통합하고 점진적으로 소득에 따른 유가족 지원제도를 도입한다. 장애연금 및 노동소득 수령액 그리고 수혜자에 대한 규제를 점진적으로 강화한다.

우 높고, 이처럼 초저성장에 대한 우려가 높아지고 있는 가운데 과도한 정부 채무를 상환할 수 있을지에 대해 회의적인 시각이 지배적이다.

최근 경제위기 이후 국가재정의 악화, 성장률의 둔화 및 실업률의 증가 등 경기침체를 겪고 있는 상황에서 2008년 베를루스코니가 재집권하게 되고, 이태리 복지제도의 새로운 국면을 맞게 된다. 그는 노동시장의 유연화와 연금법 개정을 주요 골자로 하는 ‘국가의 효율적 운영과 세계화(변화와 개혁: 40개 법률 개혁 목표)’를 천명하였다.¹⁴ 이후 이태리 정부는 2012~2014년 동안 480억 유로 절감을 목표로 하는 긴축예산안을 발표하고 의회의 승인을 받아 추진 중인데, 연금, 의료, 기타 사회복지 부문 개혁 및 지방정부 재정건전화에 초점을 둔 것이 특징이다(한국조세연구원, 2012). 이태리 현재 인구구성과 인구증가율을 고려할 때, 2045년 65세 이상의 인구구성은 총인구의 30%를 초과할 것으로 예상된다. 따라서 연금제도의 합리적이고 건전한 재조정, 사회적 복지 예산의 재구조화(restructuring)가 필요하다고 볼 수 있다.

그러나 사회적 협의의 측면에서 본다면 2001년 베를루스코니 정부의 출현은 1990년대 이후 내내 ‘행동의 통일’이라는 슬로건 하에서 협력했던 CGIL과 CISL 간에 경쟁과 분열이 본격적으로 출현하게 되는 계기가 되었다. 노동시장 유연성, 연금체계 개혁, 경제 민주주의 문제 등에 대하여 두 노조 간의 정책의 차이와 이견이 표출되고 있다(정승국, 2003). 그리고 이러한 개혁 정책에 대한 국민적 합의가 분명하지 않은 상태이다. 지금까지 사회보장정책과 노동정책이 커다란 변동 없이 노사상생, 합의의 커다란 틀에서 작용되어 왔기 때문에 이와 같은 경로변경적(path-breaking) 개혁정책(Jessoula and Ali, 2012)과 같은 이태리 경제구조의 토대변화에 대하여 국민들이나 노동자들이 반대를 하고 있는 상황이다(김종법, 2012). 따라서 경제적 이해관계에

14. 주요 내용은 다음과 같다. 1) 노동시장 유연화: 노동법 개정, 노동법 18조(노동자 해고와 관련, 해고사유 등에 대한 기본조항), 정부와 노동단체와의 협상이 오랜 기간 계속되고 있었으며 노동계는 개정불가 입장이었으나 2012년 타결이 되었다. 2) 연금법 개정: 1994년 노조의 협력을 구하지 않고 일방적으로 추진하던 개혁정책으로 실각의 직접적 원인이 되었다. 이태리는 국가예산에서 연금부문이 약 14%로 매우 높은 비중을 차지한다. 이후 베를루스코니의 2004년 완화된 연금개정안을 제출하였는데, 2008년부터 35년의 연금납입기간 준수, 2011년부터 연금의 수령가능 연령을 66세로 상향 조정하는 것으로 개정하였다.

따라 노조 간, 계층 간, 집단 간의 심각한 분열양상을 보이고 있다고 볼 수 있다.

3. 사회갈등: 지역격차, 노사갈등, 계층갈등

1) 지역격차: 정치적 분열과 남부문제

이태리의 사회경제적 위기의 근원에는 재정수지를 악화시키고 성장을 저해했던 이태리 복지모델과 함께 지역격차, 노사갈등, 그리고 양극화와 같은 사회의 균열구조가 자리잡고 있다고 보여진다. 이러한 사회적 균열은 경제위기로 인하여 더욱 가시적인 분열과 갈등을 양산하게 되었다. 사회갈등은 사회집단이 권력, 사회적 지위, 희소한 자원 등을 차지하기 위해 상대집단을 의식하며 서로 경쟁하는 상태라고 할 수 있다(Oberschall, 1978). 갈등은 양극화 등 구조적 문제에 대한 관심을 상기시켜 제도개선, 사회응집력 향상 등에 기여할 수 있으나 갈등을 조장하거나 방치할 경우 사회분열을 초래하게 된다.

이태리 사회는 역사적으로 장기간의 분열을 경험하였다. 19세기 말 통일을 이룩한 이후에도 가톨릭 교회와의 갈등, 남북부의 유기적 관계의 설정 실패로 인하여 불완전한 통합을 야기하게 되었다. 카톨릭 교회와의 관계의 정립이 1929년 라테라노 협정으로 일단락되었으나, 남부문제는 오랫동안의 숙제로 남게 되었다.

이태리 경제는 1950년대 이후 유럽경제공동체 초기 회원국으로서 대외개방적 경제를 표방하며 비약적 고도성장을 이룩하였다. 이 시기는 사기업 활동과 국영부문의 기간산업과 사회간접자본 투자로 인하여 경제의 근간이 구축되었다. 그러나 1970년대에는 높은 임금상승률, 높은 물가상승률, 국영부문의 비효율성으로 인하여 이태리 경제는 침체를 겪게 된다. 그러나 이후 이태리 경제는 1970년대를 거치면서 포스트포디즘적 생산방식으로 전환하여 비약적 성장을 이룩하게 된다. 그러나 정치적으로는 후견주의와 정경유착으로 인하여 이후 노동자들의 근로여건 개선 및 생산성 하락 등의 문제가 발생하게 된다.

이태리의 남부와 북부는 오랜 산업화의 전통, 자연적 조건, 지정학적 차이, 통일운동 과정에서의 차이 등으로 지역 간의 격차가 두드러지게 나타나고 있다. 남부개발과 관련해서는 다음과 같은 여러 문제점들이 지적되고 있다. 첫째, 남부개발기금의 오용이 이루어졌다. 집권당과 지역주민의 후견제에 기초한 부정적 관행이 창출되었는데, 공공기금이 적재적소에 사용되지 못하였으며 연금과 재해보험 등은 실수요자가 아닌 사람들에게 특혜적으로 배분되었다. 둘째, 정경유착이 극심하였는데, 사기업, 국영기업, 여당의 연결로 인하여 부정적 정치자금의 활성화를 야기하게 되었다.

이러한 상황에서 중북부와 격차를 보이고 있는 남부지역에 대한 문제는 중앙정부의 지속적 관심의 대상이 되었다. 남부에 대한 막대한 자금이 투자되었으나 대체적으로 남부의 발전으로 이어지지 못하고 실패하였는데, 이러한 투자도 후견제와 비효율성으로 점철됨으로 인하여 소기의 효과를 보지 못하고 산업화된 북부로부터 더 이상의 남부지원이 무의미하다는 비판을 받고 있다(김시흥, 1995).

이와 같이 이태리 분열상의 가장 큰 원인으로는 공업지대가 밀집해 있는 부유한 북부지역과 저임금 농업지대로 이뤄진 남부지역 간의 격차가 줄어들지 않고 있는 점이다. 현재 이태리에서는 실업률 증가, 실질소득 감소 문제가 심화되고 있는데, 이와 동시에 사회적 양극화, 불안정성의 구조적 고착화가 진행되고 있다. 지역에 따른 편중과 격차 등에 의해 발생하는 지역 간 복지 수준, 비용의 차별성이 상존하고 있는데, 남부에 집중되어 있는 빈곤층에 대한 정책적 배려, 지역에 따른 복지정책의 차이가 있다. 생계나 최소 사회안전 비용 등을 포함하는 보조적인 사회보장정책 비용인 사회보조 비용에서도 격차를 보이고 있다. 북부주민 1명당 146유로 복지비용이 사용되는데 비하여 남부는 1인당 40유로에 불과하다. 그러나 남부에 더 많은 빈곤층이 존재하며, 절대 빈곤층도 남부에 집중하고 있어서 빈부격차는 더 심화되고 있는 실정이다. 더욱 큰 문제는 이 같은 남부와 북부 간 대립을 순화할 수단이 별로 없다는 데 있다. 과거 중앙정부 재정이 여유로울 때에는 낙후된 남부지역에 대한 지원을 중앙정부가 담당하는 방식으로 사회 불만을 줄이는 작업을 했지만, 최근에는 재정적자 위기가 심화되면서 정부의 지출에 제동이 걸린 것이

다. 과거 1990년대 초반까지만 해도 각 지역에서 불만이 제기되면 국가 재정을 풀어 불만을 완화시키곤 했지만, 이제 국내총생산(GDP)의 120%에 이르는 심각한 재정적자 문제로 인하여 과거의 해결책을 더 이상 사용할 수 없는 상황이 되었다(한국경제매거진, 2011/4/4).

2) 노사 및 노정 갈등

이태리 노사관계는 근대 노사관계 탄생 이후 지속적으로 불안정성을 노출해왔다. 이러한 불안정성은 여러 가지 요인이 복합되어서 나타난 결과이다. 첫째, 역사적 요인으로 노사관계에 대한 정당들의 높은 영향력과 고도의 대립적인 이데올로기적 대결구도를 들 수 있다. 이태리는 제1차 대전 이후 사회혁명 세력과 파시즘 세력 간의 대결을 경험하였으며, 이 세력들이 다른 나라에서처럼 청산되지 않고 중요한 사회정치세력으로 존속하거나(공산당), 잔존하였다(파시스트). 특히 제2차 대전 이후 정당정치에서 냉전의 영향으로 기독교민주당이 장기집권을 하고 의회주의적 공산당 세력의 집권기회가 차단되면서 이데올로기적 정치적 대립이 어느 나라보다도 높았다. 노동운동과 사용자 조직 모두 이러한 이데올로기적인 정당 정치의 강력한 영향 하에 놓였으며, 이로 인해 고도로 갈등적이고 저신뢰에 기반한 관계가 형성되었다.

둘째, 경제의 이중구조에 따른 극심한 사회적 불평등을 지적할 수 있다. 이태리 경제는 산업화된 북부와 저개발된 남부로의 분할, 지하경제와 정상경제로의 분할, 중소기업과 대기업 간의 분할 등 다양한 차원의 분할에 의해 이해갈등이 첨예할 수밖에 없는 구조적 조건을 지니고 있었다. 그러나 노사관계나 정치적 행위자들은 이를 통합하는데 성공하지 못했다.

셋째, 노사관계의 자율주의(voluntarism) 전통 또한 노사관계의 불안정성을 촉진하는 역할을 했다. 단체교섭, 파업, 노사협의를 규율하는 법률의 결여, 단체교섭 수준 간의 적합성의 결여, 노조 단일 채널을 통한 작업장 대변, 노조와 사용자단체의 분열과 취약한 내부적 권위, 노사관계 당사자들과 정당정치와의 긴밀한 관계, 정치적 조정 등이 이러한 자율주의적이고 비제도화된 특징을 나타낸다(Visser, 1996).

이러한 노사관계의 특징은 1990년대 들어서 희석되기 시작하여 탈냉전의

환경은 이태리의 정치의 이데올로기적 지형을 크게 바꾸어 놓았으며, 이로 인해 노조의 전략적 방향전환이 추구된다. 이러한 경향은 경제의 지속적 위기가 가시화된 1980년대 이후부터 나타나기 시작하여 1990년대에는 보다 독립적인 정당과의 관계, 적극적인 사회적 협의에의 참여 등으로 나타나게 된다. 이러한 조건을 계기로 1990년대에는 노사관계가 상당히 안정화되는 단계로 접어들게 되었다.

그러나 2000년대 들어서 노정갈등이 극단적으로 표출된다. 베를루스코니 정부는 사회협약 없이 노동시장 유연화안을 발표하고 노동법 개정권을 정부에 위임하는 법률안을 의회에 상정하였다. 정부가 법안처리를 강행하자 반정부집단에 의한 테러 등의 폭력적 사회갈등이 분출되었고¹⁵ 이태리의 3대 노조는 정부 각료의 발언에 자극받아 정부와의 협상을 거부하고 2002년 4월 총파업으로 대응하였다. 이와 같이 2000년대에는 노정간의 갈등으로 인하여 사회협약이 거의 집행되지 못하였고 저성장 및 재정적자 규모의 확대가 심화되었다(박준 외, 2009).

최근 2012년 2월 몬티 정부 하에서도 이태리 경제의 과도한 규제를 완화하고 청년층과 여성들의 노동시장 진입을 용이하게 하기 위한 조치들을 포함하고 있는 노동시장 개혁에 관한 합의를 이끌어내고자 했다. 이에 노동계는 노동시장 개혁안에 해고를 용이하게 하는 법률 개정이 포함되는 것을 우려하여, 많은 국민들이 일자리를 잃게 될 것이라고 반대를 하였으며, 이로 인하여 사회갈등이 고조되었다(동아일보, 2012/1/2). 한편 최근 노동시장개혁, 연금개혁 등을 둘러싸고 이태리 양대 노총인 CGIL과 CISL 간의 개혁정책에 대한 이견이 가시화되면서(정승국, 2003) 노조운동의 분열과 경쟁으로 인하여 노-노갈등의 양상으로도 비화되고 있다.

3) 계층갈등

최근 유럽연합의 집행위원회가 발표한 유럽 국가별 고용보고서(2013년)에 의하면 유럽 경제위기의 충격이 남유럽 국가들에게 심각한 영향을 미치고 있

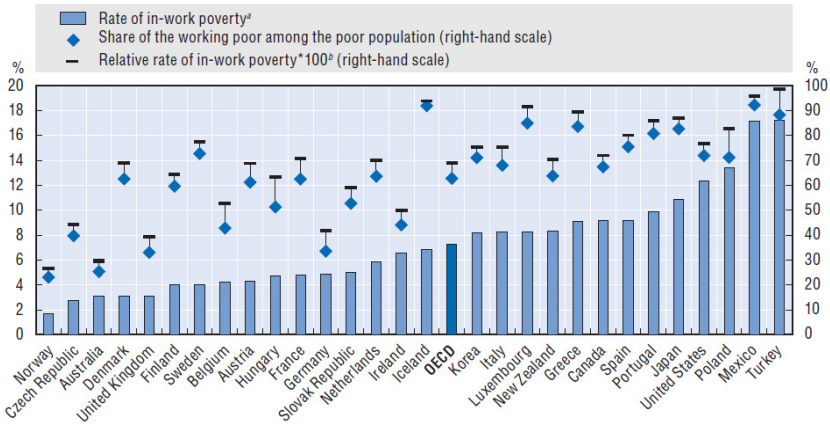
15. 정부의 개혁안을 입안한 경제학자가 볼로냐에서 이태리 극좌 테러 조직인 '붉은 여단(Red Brigades)'에 의해 피살되었다(박준 외, 2009).

으며 특히 이태리는 인구의 15퍼센트 가량이 경제적 어려움을 겪을 정도로 심각한 것으로 나타나고 있다. 2012년 4분기 이태리의 실업률은 11.7%로 유럽국가 중 최고였으며 대부분의 EU 회원국 경제가 저성장 또는 마이너스 성장을 보이는 추세 속에서 특히 이태리의 경우 2012년 4분기 GNP 성장률은 -2.8%로 근년 들어 가장 급격한 마이너스 성장을 기록했다(EU 집행위원회, 2013).

이탈리아 통계청(ISTAT)에 따르면 2012년 노동시장 유연성 강화를 목적으로 기업이 경영상의 이유로 근로자를 해고할 수 있도록 허용한 개혁안이 시행된 이후 이탈리아의 실업률은 계속해서 상승해왔다. 2012년 11월 실업률은 11.1%, 12월에는 11.3%, 그리고 2013년 1월에는 11.7%로 사상 최고치를 기록했다. 그리고 청년 실업률 역시 2012년 11월과 12월 37.1%, 2013년 1월에는 38.7%로 가파르게 증가하고 있다(ISTAT, 2013).

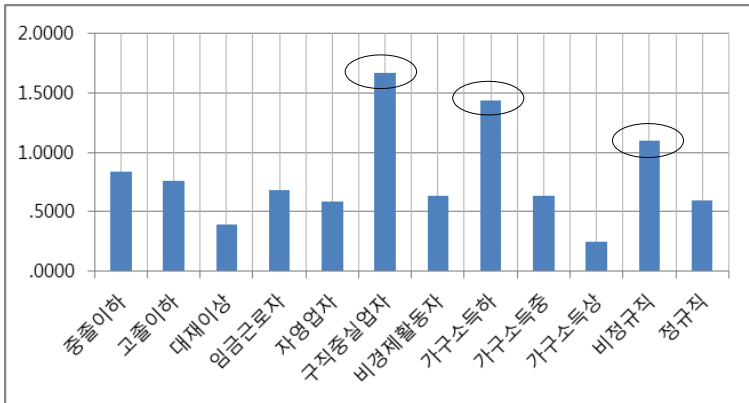
특히 2012년 이탈리아 통계청(ISTAT)의 빈곤보고서에 따르면 이태리 인구 6,060만 명 중 11%가 넘는 가구들이 빈곤한 삶을 살고 있는 것으로 조사되었다. 남부의 4가구 중 1가구가 빈곤층으로 분류되었는데, 이 조사를 통하여 빈곤이 근로자들에게도 영향을 미친다는 사실을 알 수 있다(ISTAT 빈곤 보고서, 2012). 이와 같이 노령, 장애, 실직 등의 전통적인 빈곤 요인 이외에 일을 하는데도 빈곤한 ‘근로빈곤’ 문제가 이태리를 포함한 남유럽에서 심각한 문제로 대두되고 있다. 일할 능력과 의지가 있으나 잦은 실직과 낮은 소득 때문에 일하더라도 빈곤에서 못 벗어나는 계층을 근로빈곤층이라고 정의할 수 있다(이병희, 2012). 이태리에서 근로빈곤층이 약 8%로 나타나고 빈곤인구 중 근로빈곤층이 차지하는 비율도 약 70%로 나타나서 일을 하는데도 빈곤에서 벗어나지 못하는 근로빈곤문제가 심각한 수준에 이르고 있음을 보여주고 있다.

최근의 조사결과를 통하여 경제위기 이후 빈곤과 경제적 위험이 특정 사회계층에 집중되는 것을 확인할 수 있는데, 이러한 결과를 통하여 사회 양극화 경향을 살펴볼 수 있다(서울대학교 사회발전연구소, 2012). 경제적 박탈 지수는 지난 1년간의 식생활이나 난방의 어려움, 의료, 집세, 공과금 및 교육비 체납 경험 등 5가지 경제적 박탈 경험 여부의 평균값을 통하여 측정되었



자료: OECD Factbook, 2009.

그림 5. 2000년대 중반 OECD 국가 근로빈곤율(%)



자료: <유럽 4개국 및 한국 사회조사> 중 이태리 데이터, 서울대 사회발전연구소, 2012.

그림 6. 교육수준, 고용지위, 가구소득에 따른 경제적 박탈(평균값)

다. 5개국(한국, 독일, 이태리, 그리스, 터키)을 비교한 결과, 이태리의 사회적 위험은 상당히 높은 편이며 그리스, 터키에 이어 세 번째로 높게 나타나고 있다. 특히 실업자 집단, 가구소득이 하층인 집단, 비정규직에게서 경제적 박탈이 높게 나타나고 있다. 이를 통해 취약계층에게 경제적 위험이 집중되고 있는 것을 알 수 있다. 이에 비하여 대학재학 이상의 고학력자, 임금근로자나 자영업자, 가구소득 중상위층 이상인 집단, 정규직 종사자들은 빈곤과

경제적 위협으로부터 안전한 생활을 누리고 있는 것으로 나타났다. 이러한 집단 간의 양극화가 잠재적인 사회적 갈등요인으로 작용하고 있다고 보여진다.

IV. 결론

이 글에서는 이태리의 사회경제적 위기를 복지모델과 사회갈등을 중심으로 살펴보았다. 이태리의 복지모델은 남유럽모델과 대륙모델이 결합되어 있는 특성을 지니며 관대한 사회보험이 발달하고 연금제도의 비중이 높은 것이 특징이다. 가족주의에 기반하고 있어 가장이 경제소득원 역할을 하며 사회보장은 직업범주에 따라 분화되어 있고 사회적 지위, 소득수준 등과 밀접히 연관된다. 연금비중이 높은 현금이전 성격의 복지프로그램이 핵심적 역할을 하며 노동과 연계되지 않은 복지, 형평성과 효율성이 결여되어 있는 구조로 평가된다.

한편 복지제도는 강한 후견주의 문화와 결합되어 정치계급이 후견주의 네트워크를 형성하여 복지자원을 오남용할 수 있는 토양을 제공하고 있다. 1970년대 후반 이후 공공재정의 적자가 누적되기 시작하였으며 1994년 공공부채는 GDP 대비 124%로 정점에 이르게 되었다. 1990년대에는 지속불가능한 부채규모를 감소시켜야 한다는 위기감과 EU에 가입하기 위한 목적으로 과감한 재정건전화를 단행하였다. 이를 통해 1997년 재정적자 GDP 대비 3%를 달성하고 2001년 유로존에 가입한다. 그러나 주로 정부수입의 증가로 이루어진 재정건전화는 근로소득세 증가에 크게 의존하였으며, 장기적으로 근로자에 대한 과중한 세금부담으로 인해 근로의욕의 감퇴와 자본지출의 감소로 이태리 경제의 경쟁력을 약화시키는 방향으로 작용했다. 이후 2008년 글로벌 금융위기 및 경기침체로 인하여 이태리 경제는 심각한 위기에 처하게 된다.

이와 같은 이태리 사회의 경제위기를 사회위기와 관련하여 설명한다면 다

음과 같다. 경제위기와 함께 부상하고 있는 사회위기의 주요 특징으로는 첫째, 고령화 등 사회인구 구조 변화로 인하여 복지 지출 증대의 압박을 받게 되는데 비하여, 정치적 후진주의로 인하여 오히려 복지 시스템의 효율성은 저하되었다.

둘째, 노동시장은 취약해지고 산업구조의 건전성이 저하되면서 복지의 지역격차가 심화되었다. 북부는 많은 복지혜택을 누리는데 비하여, 남부는 매우 열악한 상태에 있다.

셋째, 심각한 재정적자로 인하여 복지의 삭감이 이루어지고 있는데, 세금은 오히려 인상되어 세금인상을 통하여 재정문제를 해결하려고 하는 복지국가의 특징을 보이고 있다. 복지서비스의 개혁도 함께 이루어지고 있지만 이로 인하여 부의 불평등이 심화되고 사회적 포용력은 약화되고 있다. 따라서 국가의 위기 대처능력이 약화되고 있다고 할 수 있다.

이태리 정부는 경제위기 이후에도 복지정책 기초와 노선을 어느 정도 일정한 방향에서 유지시키고 있다. 그러나 궁극적으로 복지비용의 절감만으로는 해결되지 않는 구조적인 문제들이 존재한다. 첫째, 사회적 양극화, 실업문제이며 둘째 복지예산 집행의 불투명성, 비효율성 등이다. 따라서 투명성 및 신뢰와 같은 거버넌스가 개선되지 않는다면 단지 복지예산의 축소만으로는 문제를 해결할 수 없는 근원적인 문제가 존재하고 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 이태리의 사회 경제적 위기의 핵심에는 사회구조적인 특성과 함께 정부의 위기대처 능력의 부족 및 갈등관리의 실패가 자리잡고 있다.

이와 같은 이태리의 사례를 통하여 한국사회에 대한 시사점을 다음과 같이 제시할 수 있다. 사회적 양극화의 심화를 막기 위해서 실질적 소득 보장을 위한 제도적 뒷받침, 사회안전망의 확충이 필요하다. 즉 사회안전망의 확충을 통한 삶의 질의 보장이 국가 경쟁력 강화의 핵심이라는 인식을 환기시킬 필요가 있다. 그러나 바람직한 복지모델을 위해서는 현금이전을 중심으로 하는 연금제도가 핵심적 역할을 하는 남유럽식의 모델보다는, 사회서비스 제공이나 소득재분배 기능이 활성화되는 사회보장 제도를 구축해야 할 것이다.

이를 위하여 사회적 기업을 활성화하고, 취약계층에 대한 ‘일하는 복지’ 정책을 추구할 필요가 있다. 고용-복지의 연계정책을 통하여 취약계층을 노

동시장으로 통합하려는 노력이 우선되어야 한다. 또한 각 영역별 기금을 조성하고 공평하고 투명한 조세 정책을 통해 국민 부담을 최소화하면서 재원을 확보할 필요성이 있다. 이와 함께 복지재정의 투명성과 복지전달의 효율성이 담보되어야 할 것이다.

즉, 일하는 복지를 통해 사회안전망을 유지해야 한다는 것이다. 이를 위해 고용안정화 대책 기금의 조성, 각종 사회적 기금 조성 및 활용, 지역협약 시스템의 활성화, 사회적 기업을 통한 복지와 노동을 연계한 해결책 등이 필요하다. 고용-복지 연계 정책을 시행함에 있어서 노동시장 이중구조와 불평등을 해소하고, 저임금 노동의 발생에 적절히 대응할 수 있는 통합적이고 실효성 있는 노동시장정책이 시급한 과제라고 할 수 있다.

다음으로는 사회보장정책을 추진함에 있어서 사회적 협약의 틀 안에서 노동정책과의 연계가 필요하다. 사회적 파트너로서 노조 혹은 시민사회 단체와의 사회적 협의의 전통을 만들어 사회갈등을 완화하고 제도의 지속가능성을 확대하려는 노력이 필수적이다. 앞으로 사회적 대화가 정책결정의 주요 기제로서 작동할 수 있는 토대를 만들어 나가는 것이 주요한 과제라고 할 것이다.

투고일자: 2013-04-17 심사일자: 2013-06-18 게재확정: 2013-06-20

참고문헌

- 강명세. 2001. “세계화, 탈산업화, 그리고 사회정책 개혁: 네덜란드, 이탈리아, 스웨덴.” 송호근 편. 『세계화와 복지국가: 사회정책의 대전환』. 경기: 나남출판.
- 강신욱 외. 2008. 『경제·사회양극화에 대한 선진국의 정책대응』. 서울: 경제·인문사회연구원 협동총서.
- 강유덕. 2013. 『유럽재정위기에 따른 유로존 거버넌스의 제도적 개혁방향』, 대외경제정책연구원.
- 김득갑·이종규·김경훈. 2012. “유럽 재정위기 극복방안과 전망.” 『SERI 이슈 페이지』. 서울: 삼성경제연구소.
- 김선우. 2012. “이탈리아 노동법 개정 내용과 시사점.” 『KERI Brief』. 한국경제연구원.
- 김시흥. 1995. 『이탈리아 사회연구 입문』. 서울: 명지출판사.
- _____. 2001. “2001년 이탈리아 총선과 Berlusconi 정부.” 『EU연구』 9. pp. 119-139.
- _____. 2003. “이탈리아 지역주의의 사회적 기원.” 『유럽연구』 17. pp. 169-186.

- 김용하. 2012. “지속가능한 복지정책의 기로.” KERI Column. 한국경제연구원.
- 김종범. 2004a. 『이탈리아 노동운동의 이해』. 한국노동사회연구소.
- _____. 2004b. “하부정치문화요소를 통해 본 베를루스꼬니 정부의 성격.” 『한국정치학회보』 38(5). pp. 417-455.
- _____. 2006. “변화와 분열의 기로에 선 이탈리아: 2006년 이탈리아 총선.” 『국제정치논총』 46(4). pp. 267-288.
- _____. 2007. “정치적 전환기의 이탈리아; 걸프전과 보스니아/코소보전을 통해 본 대외정책을 중심으로.” 『국제정치논총』 47(4). pp. 169-190.
- _____. 2012. 『현대 이탈리아 정치사회: 굴절과 미완성의 역사와 문화』. 서울: 바오출판사.
- 김혜란. 2008. “이탈리아식 복지모델 제도화의 정치: 정당지배체제, 파편화된 선호구조, 제도적 교환.” 『국제정치논집』 48(4). pp. 263-288.
- _____. 2009. “EMU와 이탈리아의 경로변경적 연금개혁: 분절적 균형모델에 대한 비판.” 『국제지역연구』 18(1). pp. 127-158.
- _____. 2013a. “협적적 사회보장개혁의 상이한 전략: 스페인과 이탈리아 사례를 중심으로.” 『지중해지역연구』 13(1). pp. 31-60.
- _____. 2013b. “이탈리아 노동시장정책 조정의 동향: 적극화 전략에 대한 분석.” 『동서연구』 25(1). pp. 73-98.
- 노명환. 2002. “역사를 통해 본 이탈리아 기업문화 특징.” 『EU연구』 10. pp. 103-127. 동아일보 2012년 1월 2일.
- 박영범. 2003. “이탈리아의 고용관계.” 서울: 노사발전재단.
- 박준·김용기·이동원·김선빈. 2009. “한국의 사회갈등과 경제적 비용.” 삼성경제연구소. 삼성경제연구소. 2011. “유럽 재정위기의 향방과 세계경제.” CEO Information 제819호. 삼성경제연구소.
- _____. 2012. “유럽 재정위기 극복방안과 전망.” SERI 이슈 페이퍼. 서울대학교 사회발전연구소. 2012. 『사회발전과 사회모델 비교연구: 한국, 독일, 그리스, 이탈리아, 터키 최종보고서』. 서울대학교 사회발전연구소.
- 송원근·김윤진. 2013. “이탈리아 노동법 개정 내용과 시사점.” KERI Brief. 한국경제연구원.
- _____. 2013. “유럽 재정위기 Monitoring.” KERI Monitoring. 한국경제연구원.
- 송호근·홍경준. 2006. 『복지국가의 태동: 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치』. 경기: 나남출판.
- 신현중. 2010. “남유럽국가들의 복지국가로의 발전양상: 문화적 특성, 국민의 복지인식 및 복지지출규모를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 20(4). pp. 239-268.
- 엄모섭. 2007. “시민사회의 문화와 사회적 신뢰.” 『문화와 사회』 3. pp. 7-45.
- 오탈현. 2012. “재정위기 속 유럽의 정치지형 변화 및 전망.” KIEP 오늘의 세계경제. 대외경제정책연구원.
- 이병희. “근로빈곤 문제의 현황과 대책.” 『한국노동연구원』.
- 이재열. 1992. “이태리 신사회정책의 전개와 한계.” 『비교사회복지』 3. pp. 139-173.
- _____. 1998. “민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본.” 『계간사상』 여름호. pp. 65-93.

- 전병유·어수봉·이재갑·김동현·김우영·성지미. 2005. 『고용없는 성장에 대한 대응전략 연구(1)』. 한국노동연구원.
- 정기혜·김용하·이지현. 2012. 『주요국의 사회보장제도: 이탈리아』. 한국보건사회연구원.
- 정병기. 2003. “정치변동과 정당 특성 분석을 통해 본 전진이탈리아(Forza Italia)의 성공 요인과 전망.” 『국제·지역연구』 12(1). pp. 91-111.
- _____. 2006. “이탈리아 총선: 중도-좌파의 승리 요인과 정당체제의 변화.” 『진보평론』 28. pp. 188-209.
- 정승국. 2003. “최근 이탈리아 노조운동의 변화와 전망.” 『이탈리아 좌파노조의 노선전환과 최근 노사관계 동향』. 한국노총중앙연구원.
- 조경엽·송원근·유진성·김미애. 2013. “성공한 복지와 실패한 복지.” KERI Insight. 한국경제연구원.
- 중앙일보. 2011년 6월 13일.
- 최성은·강성범·김은정·조재현·최영은. 2012. 『유럽의 복지개혁 동향』. 한국조세연구원.
- 한국경제매거진. 2011년 4월 4일.
- 현대경제연구원. 2011. 『현안과 과제: 이탈리아 재정위기의 파급과 시사점』. 한국경제연구원.
- _____. 2010. “남·북유럽 국가의 재정건전성 차별화 요인: 남유럽 재정위기의 교훈.” 『경제주평: 세계경제 패러다임 변화와 한국경제』. 현대경제연구원.
- _____. 2010. “PIGS 국가부도 위기의 교훈.” KERI Insight. 현대경제연구원.
- 한국조세연구원. 2012. “유럽재정위기 대응추이.” 서울: 한국조세연구원.
- _____. 2012. “금융위기 전후 EU 재정관리 주요 변화.” 한국조세연구원.
- 홍승현·권나현·엄현식. Albert Monti. 2011. 『이탈리아의 재정제도』. 한국조세연구원.
- Bardone, Laura and Anne-Catherine Guio. 2005. “In-Work Poverty: New Commonly Agreed Indicators at the EU Level.” *Statistics in Focus: Population and Social Conditions*. May 2005.
- Berger, S. and Richard M. Locke. 2001. “IL Caso Italiano and Globalization, Daedalus, Italy: Resilience and Vulnerable, Vol II.” *Politics and Society*, 130(3): 85-104.
- Berton, F., M. Richiardi, and S. Sacchi. 2012. *The Political Economy of Work Security and Flexibility: Italy in Comparative Perspective*. Bristol: Policy Press.
- Bull, Martin and Martin Rhodes. “Between Crisis and Transition: Italian Politics in the 1990s.” *Western European Politics*, 20(1): 1-13.
- Cavalli, Alessandro. 2001. “Reflections on Political Culture and the Italian National Character, Daedalus Italy: Resilience and Vulnerable, Vol II.” *Politics and Society*, 130(3): 119-137.
- Esping-Andersen. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton NJ: Princeton University Press.

- _____. 1999. *The Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, Maurizio. 1996. "The Southern Model of Welfare in Social Europe." *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37.
- _____. 1997. "The Uncertain Future of the Italian Welfare State." In Martin Bull and Martin Rhodes (Eds), *Crisis and Transition in Italian Politics* (Frank Cass): 231-249. London: Routledge.
- Ferrera, Maurizio and Elisabetta Gualmini. 2000. "Reforms Guided by Consensus: The Welfare State in the Italian Transition." *West European Politics*, 23(2): 187-208.
- _____. 2004. *Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Fligstein, N. 1998. "Is Globalization the Cause of the Crisis of Welfare States?" Paper Prepared for the Annual Meetings of the American Sociological Association in Toronto, Canada.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. NY: Free Press.
- Garrett, G. 1998. "Global Market and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?" *International organization*, 52(4): 787-824.
- Huber, E. and John Stephens. 2001. *Political Choice in Global Market: Development and Crisis of Advanced Welfare State*. Chicago: Chicago University Press.
- Jessoula, M. and T. Alti. 2010. "Italy: An Uncompleted Departure from Bismarck." In Bruno Palier (Ed.), *A Long Goodbye to Bismarck?: The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Oberschall, A. 1978. "Theories of Social Conflict." *Annual Review of Sociology*, 4(1): 291-315.
- Pierson, Paul. 1996. "The New Politics of the Welfare State." *World Politics*, 48(2): 143-179.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Reinhart, C. and K. Rogoff. 2009. *This time is different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Regalia, Ida and Marino Regini. 1998. "The Dual Character of Industrial Relations" In Ferner, A. and Hyman, R. (Eds), *Changing Industrial Relations in Europe* (2nd edition). NJ: Wiley-Blackwell Ltd.
- _____. 2004. "Collective Bargaining and Social Pacts in Italy." In Harry Katz, Wonduck Lee and Joohee Lee (Eds), *The New Structure of Labor Relations: Tripartism and Decentralization*. Ithaca. NY: Cornell University Press.
- Stolfi, F., C. Goretti and L. Rizzuto. 2010. "Budget Reform in Italy: Importing

‘Enlightened’ Ideas in a Difficult Context.” In J. Wanna et al. (Eds), *The Reality of Budgetary Reform in OECD Nations: Trajectories and Consequences*. MA: Edward Elgar Publishing.

tradenavi.or.kr. 2010. “외국의 통상환경_EU” (검색일: 2013. 4. 11).

Visser, J. 1996. “A Truly Mixed Case: Industrial Relations in Italy.” In van Ruyseveldt, J. V. and Visser, J. (Eds), *Industrial Relations in Europe: Tradition and Transition*. London: Sage Publications Ltd.

Woolcock, Michael. 1998. “Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework.” *Theory and Society*, 27(2): 151-208.

<http://ko.wikipedia.org/wiki>

www.ko.wikipedia.org

The Socioeconomic Crisis in Italy: Focusing on Welfare Model and Social Conflict

Eun Young Nam

Institute for Social Development and Policy Research, Senior Researcher
Seoul National University

This paper examines the causes of socioeconomic crisis in Italy with focus on welfare model and social conflict. The characteristics of Italian welfare state, politics of welfare reforms, and social conflicts are investigated in terms of institution and social structure. The pension system which is pivotal in social insurance system plays a central role in the Italian welfare state, with limited function of provision of social services and income redistribution. Due to the Italian welfare system which is associated with the political clientelism and the administrative inefficiency, Italy had faced the financial crisis. During the climate of financial emergency in the mid-1990s, there was large consensus among the Italian decision-makers on the need for pension reform in order to reduce public expenditure and deficit. The contents of policy were involved with the sustainable pension and the flexible labor market. However, the Italian society had been long split on regional cleavages. The conflicts between labor and government were getting extreme, and social polarization was intensified. The reforms were faced with numerous difficulties. These results lead to a conclusion that the social crisis is inherent in the Italian economic crisis.

Keywords: Italy, Socioeconomic crisis, Welfare system, Social conflict

