

포용국가 이탈리아 : 포용국가의 사회적 기반과 사회적 협약 사례를 중심으로

I. 서론: 이탈리아 사회적 기반과 정치경제적 상황

1. 개요
2. 이탈리아 노사관계의 일반적 특징과 최근의 변화
3. 이탈리아의 복지제도
4. 이탈리아 정당정치의 조건과 환경

II. 이탈리아의 사회적 협약의 이론적 배경과 정치적 의미

1. 이탈리아 코포라티즘의 이론적 배경
2. 노사정협의회와 사회협약의 방식
3. 교섭대표의 법률상 지위와 권한
4. 단체협약

III. 이탈리아 사회협약 모델의 한국적 함의와 가능성

1. 이탈리아 사회협약 모델의 지속성과 안정화의 제도적 기반
2. 지역협약과 노동조합
3. 이탈리아 사회적 경제와 사회적 기업
4. 이탈리아 연합정치
5. 이탈리아 사회협약 모델이 주는 한국적인 함의

IV. 2016년 이후 이탈리아 포용정책의 방향과 내용

1. ASVIS(Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile)의 방향
2. 주요 내용과 정책
3. 기타 관련 정책들



I. 서론: 이탈리아 사회적 기반과 정치경제적 상황

1. 개요

- 2008년말 경제위기 이후 사회적 기반과 정치경제 상황 변화
- 정부의 비효율성과 부정부패한 사회구조
- 서비스 산업 비중 70% 이상 차지하는 경제기반의 취약성
- 조세회피율 20%가 넘는 불투명한 사회구조
- 중소기업 중심의 기업 구조(80% 이상)
- 지역 간 격차 매우 심한 구조(북부, 중부, 남부의 지역별 격차)
- 복지와 노동 정책의 변화 및 사회보호장치의 약화
- 분리주의와 포퓰리즘 정당의 연정 구조
- 선결요건으로서 노동, 복지, 정당정치에 대한 이해



1. 서론: 이탈리아 사회적 기반과 정치경제적 상황

2. 이탈리아 노사관계의 일반적 특징과 최근의 변화

➤ 산별협약을 기반으로 하는 이탈리아의 네오코포라티즘 (Neo-Corporatism) 시스템

➤ 1993년 7월 협정-노사관계의 새로운 제도화

➤ 이탈리아 노사관계의 주요 특징:

- 정당과 노조 간의 긴밀한 관계

- 중소기업 비율이 80%에 달하는 산업구조와 지역협약 존재

- 다양한 노조와 광범위한 이데올로기적인 스펙트럼

- 노사정위원회의 역할 약화 및 정부의 신자유주의적 노동정책 강화

3. 이탈리아의 복지제도

- 가톨릭주의와 가족주의에 기반
- 관대한 사회보험이 발달한 반면, 복지 서비스의 수준 낮은 편임
- 사회보장은 직업범주에 따라 분류, 복지혜택은 사회적 지위와 소득수준과 밀접히 연관
- 연금제도의 과다와 의료 부문이 차지하는 비중 너무 큼
- 사회복지 분야의 예산은 연금(60% 이상), 의료(24%), 생계지원 및 보조(8.1%) 등으로 구성
- 국가 주도 하에 비정치적 요소들이 결합된 변형 모델로 분류
- 노조의 일자리 나눔과 보호 정책 노선, 지역을 중심으로 하는 노사정 지역협약 시스템의 존재, 전통적으로 가톨릭 중심의 선교와 구휼 사업 등에 익숙한 사회적 전통, 유럽연합의 각종 구조기금 사업의 활성화 등이 연계
- 사회적 경제 시스템과 사회적 기업 강화를 통한 일하는 복지 정책 방향 전환

4. 이탈리아 정당정치와 조건과 환경

- 의회중심제(연정구성)이지만 일정한 역할과 기능을 하는 대통령 존재
- 이탈리아 정치문화와 결정요소는 정치제도만큼이나 복잡 다양
- 제 2차 세계대전의 이후의 이중적인 국가 구조(전쟁 발발국가이자 피해국): 기민당과 공산당의 양자구도
- 파시즘의 경험과 청산되지 않은 과거
- 불완전한 양당체제와 '남부문제'라고 불리는 사회문제 심화
- 정치적 후견인주의와 남부문제의 접목

4. 이탈리아 정당정치의 조건과 환경

- '남부문제'와 '북부문제'-분리주의 운동과 지역 간 갈등의 심화
- 정당과 노동조합: 어느 정당이든지 지지 노조가 존재하며, 다양한 스펙트럼의 노동조합이 활동하고 있음
- 마피아Mafia의 존재
- 가톨릭의 영향력과 비효율적이며 불투명한 사회구조
- 북부의 분리주의 정당 존재
- 포퓰리스트 정당인 오성당의 강세와 새로운 연정 등장
- 불안정한 동거정부의 지속 가능성 여부와 유럽의회 선거 결과의 중요성
- 향후 유럽연합 탈퇴문제의 쟁점화 가능성



II. 이탈리아의 사회적 협약의 이론적 배경과 정치적 의미

1. 이탈리아 코포라티즘의 이론적 배경

- 노동배제의 시기: 1950~60년대 중반
- 불안정한 코포라티즘 시기: 1960년대 후반~1970년대 초반
- 안정된 코포라티즘 시기: 1990년대 초반~2001년
- 불안정한 코포라티즘 시기: 2001년~2003년
- 코포라티즘의 유예시기: 2003년~2008년말 경제위기
- 코포라티즘의 전환시기: 2008년 경제위기 이후 현재까지
- 국가 주도 코포라티즘의 쇠퇴와 노사 관계의 변화 가능성

II. 이탈리아의 사회적 협약의 이론적 배경과 정치적 의미]

2. 노사정협의회와 사회협약의 방식

- 1990년 초반에 제도화된 '경제사회협의회'라는 기구: 노동과 산업정책 자문 및 지방정부 산하기구화 시도
- 1993년 노사정삼자협상 시작: 산별협약과 기업별협약
- 임금협상의 경우 1차 단협에 따라 협상 범주와 내용 등 결정
- 2차 단협에 의해 구체적인 내용과 사항들 결정
- 지역협약의 존재와 공무원 노조의 강세
- 2008년말 경제위기 이후 산별협약 시스템 변화와 약화 현상



- 산별전국협약의 경우 일반협약은 4년 단위, 임금 협약의 경우는 2년
- 기업별 협약 역시 4년 기본에 임금협약의 경우 2년마다 갱신
- 기업의 재조직이나 노동조건, 고용 기준과 채용조건의 변화, 기타 노동자들의 동등한 권리구조의 변화, 및 기업내부 조직이나 위상의 변화 조항은 상시 협상
- 노사정 3자 협상은 1년에 보통 2번의 정기적 모임:
- 5월과 6월 사이(공공투자의 문제, 인플레이션의 결정, 총생산증가율의 결정, 고용정책 전반에 걸친 목표와 내용 등을 설정)
- 정부는 노사 양측에 '연간고용상태보고서' 제출
- 9월 협상(1차 협상에서 결정된 목표와 내용 실현을 위한 구체 방법 결정)
- 전국단체협약(CCNL)의 실질 효력은 유효기간 내에 민법적 효력을 가진
- 전국단협은 해당 기업과 지역에 적용할 때 최저기준의 규범적 성격

3. 교섭대표의 법률상 지위와 권한(공공부분 사례)

- ❖ 기존 노조들의 통합과 변화된 환경 하에서 노동자들의 요구와 이해를 직접 반영한다는 목적
- ❖ 공공부분의 경우 RUS의 조직율은 거의 100%

4. 단체협약(공공부분 사례)

- ❖ 15명 이상 사업장에서는 법적으로 RSU가 대표성을 가지기 때문에 교섭을 할 수 있지만, 5-6명 정도의 사업장은 법적으로 RSU의 대표성이 보장되지 않고 있기 때문에 상황과 사정에 따라 결정
- ❖ 임기는 3년이고 중간에 사임한 경우 같은 방식으로 다시 선출한다. 이렇게 종업원 200명당 3명의 RSU
- ❖ 200명 사업장에서는 300시간이 주어진다. RSU 조직 사업장은 전체의 40% 정도임

❖ 교섭의 구체적 절차:

- 1) 교섭 개시 전에 정부는 예산 법에 의해 단체협상에 소요되는 재원을 영역별로 규정한다.
- 2) 협약에 대비하여 ARAN과 영역대표위원회는 절차와 일정 등을 논의하며, 교섭과 관련한 필요사항들을 정부에 보고하고 정부는 10일 이내에 이를 검토하여 ARAN에 통보한다.
- 3) ARAN은 해당 노동조합에 이를 통보하여 교섭모임을 소집한다.
- 4) 교섭을 통해 얻어진 잠정 협의안에 대하여 ARAN과 관계기관의 검토가 이루어진다.
- 5) 최종안 작성한다.



❖ 교섭의 구체적 절차:

- 6) ARAN은 5일 이내에 영역대표위원회로부터 최종안에 소요되는 직
· 간접 재정규모에 대한 승인여부를 통보 받는다.
- 7) 만약 긍정적 답변을 받으면 회계청으로부터 15일 안에 비용지출에
대한 가부여부를 확인 받는다.
- 8) 지출여부의 확인으로 협의안이 체결되고 동시에 효력이 발생한다.
- 9) 만약 잠정 안이 거부되면 예산 조정의 과정을 거치게 되며, 이 역시
불가능할 경우에는 교섭이 처음부터 다시 시작된다.
- 10) 단체협상의 초안이 최종확인과정을 거치는데 소요되는 시간이
40일을 초과해서는 안 된다.

III. 이탈리아 사회협약 모델의 한국적 함의와 가능성

1. 이탈리아 사회협약 모델의 지속성과 안정화의 제도적 기반

- ❖ 사회협약시스템의 약화: 재정적자와 재정부채의 주범으로 꼽히는 과도한 사회보장비용으로 인해 더 이상의 사회협약 시스템은 작동하지 않는다는 주장
- ❖ 제도화와 안정화: 경제위기 상황에도 여전히 작동하고 있는 사회협약 시스템의 안정성과 제도화를 지속하고 있다는 주장
 - 지역협약 - 산별협약의 하위 범주에 속하는 제도
 - 사회적 기업과 지역별 협동조합 - 지방정치가 중심이 되는 사회적 기업과 볼로냐 등이 중심이 된 지역협동조합의 존재
 - 정당 간 연합정치: 그러한 제도를 입법화하여 뒷받침할 수 있는 정당 간 연합정치

2. 지역협약과 노동조합

- ❖ 주요 거점 지역과 해당 지역에도 지부나 지역 사무소 개설
- ❖ 토리노 지역은 이들 지역 사무소들이 모두 존재하고 있을 정도로 지역 노동의 활성화를 통해 지역 주민과 제 3섹터 등을 연결하여 원활하고 조직화된 지역협약 수행
- ❖ 노조에 가입하지 않은 일반 국민들까지를 대상으로 하는 조직 구성의 다양성이나 기능의 세분화를 통해 생활 속의 노동운동 실천
- ❖ 노동운동과 지역협약 시스템이 노조에 속한 조합원에 국한되거나 해당 노동자들만의 독점적 권익보호를 위한 것이 아니라는 인식의 공유 역시 이들 조직과 기구들의 갖는 긍정적 역할
- ❖ 지역협약의 한국적 적용 가능성: 지역이나 직종 별로 자영업 혹은 개인사업자 중심으로 제도 적용 가능



3. 이탈리아 사회적 기업과 협동조합

- ❖ 사회적 기업의 주요 부문은 사회적 협동조합으로 지칭되는 제 3 부문에서 주로 담당
- ❖ 특히 1990년대에는 지방과 지역을 기반으로 새로운 문화 재단이나 단체 및 자원 활동 조직들이 결합되면서 이탈리아 전역에 수만 개의 단체들이 활동
- ❖ 노인과 장애인 보호시설이나 사회적 서비스를 직접 제공하는 영역에서 공공부문(19%와 15.4%)보다 제 3부문(81%와 84.6%)의 비율이 훨씬 높다는 점에서도 확연하게 드러남
- ❖ 지방정부가 이전에 중앙정부가 담당하던 사회공공서비스 부문과 복지 전반에 걸친 권한을 이양 받았으며, 고용 관련 서비스들도 최근에는 지방으로 이전
- ❖ 입법적 제도화: '사회적으로 유용한 일자리'라는 명칭으로 노동과 복지가 연계되는 개념을 등장시킨 이래 지역을 기반으로 다양한 정책과 법안 제도화

3. 이탈리아 사회적 기업과 협동조합



- ❖ 협동조합: 이탈리아의 협동조합은 150년 이상의 오랜 역사
- ❖ 헌법 제45조 - “이탈리아공화국은 사적 투자가 아닌 자유로운 상호이익을 위한 협동조합의 사회적 기능을 인정한다. 헌법은 협동조합이 적절한 감독하에 그 역할을 수행할 수 있도록 협동조합을 촉진, 장려하며 적절한 관리를 통해서 협동조합의 성격과 목적을 보장한다”
- ❖ 민법 - 협동조합에 대한 기본법적인 성격을 띠고 있어, 모든 협동조합/협동조합연맹의 설립 근거
- ❖ 2003년 법개정을 통해 협동조합에 대한 법인세 감면을 실시, 활성화에 많은 도움이 됨
- ❖ 협동조합도 사기업과 같이 세금을 부담하지만, 차등적인 제도 적용

조직	단협수/조합원수	주요부문/주요 지역	통계기준
CCI	13,799/2,812,000명	농업35.1%, 주택28.4%, 생협13.0%, 노동자12.3%/ 롬바르디아, 시칠리아, 에밀리아 로마냐, 베네토	1976년
Lega	10,544/2,428,630명	주택 35.1%, 농업21.5%, 공제14.2%, 생협12.6%, 노동자 8.6%/ 에밀리아 로마냐, 롬바르디아, 토스카나	1977년
AGCI	3,218/_	주택 52.2%/에밀리아 로마냐, 시칠리아	1977년

- ❖ 사기업은 전체 이윤의 25.7%의 세금 납부, 협동조합은 이윤의 70%를 면제하고 나머지 30%에 대하여 25.7%를 세금 부담

4. 이탈리아 연합정치



- ❖ 1992년 이후 연합정부의 연임이 2018년까지 한 번도 없었음

연도	총리	성격
1994	베를루스코니	우파 연정
1996	프로디	중도좌파 연정
2001	베를루스코니	중도우파 연정
2006	프로디	중도좌파 연정
2008	베를루스코니	중도우파 연정
2012	레타	민주당 중심의 좌우연정
2014	렌찌	좌우연정
2018	살비니	극우-포퓰리스트 혼합연정

- ❖ 연합정부의 지속적인 교체는 이데올로기가 아닌 정책적인 요인 및 정치부패가 가장 큰 요인
- ❖ 그러나 궁극적으로 우파와 좌파 대연정 성립은 이탈리아 사회협약 시스템의 지속성을 제도적으로 보장하기 위한 노력이자 제도적 기반



5. 이탈리아 사회협약 모델이 주는 한국적인 함의

- ❖ 첫째, 노동과 복지의 결합을 통한 노동운동의 결집과 노조의 역할 전환
 - 노동자기금(가칭)이나 지역활성화 기금 등을 통하여(국가와 노조가 함께 참여하거나, 노동조합의 독자적인 재정조달 능력이 가능하다면 독자적인 기금 조성이 바람직할 것이다) 지역 중심의 노조로 재편하는 방법
 - 한국의 경우 기업별 노동조합 존재하고, 지역 단위로 중소기업을 묶는 노동조합 조직의 재구성을 한다면 새로운 노동운동의 출발 가능성은 충분히 존재할 것임
- ❖ 둘째, 대기업 노조의 해체를 통한 산업별 혹은 분야별 노동조직의 새출발
 - 현실적으로 이 방식이 가능할지에 대하여는 논의와 쟁점 존재
 - 현재 구조나 대기업 중심 노동운동은 산별협약 자체에 대한 근본적 회의 제기
- ❖ 셋째, 노조 역할 전환 및 생활 정치의 정책과 방향에 대한 노선 전환의 필요성
 - 노조이기주의 탈피하여 국민들과 대다수의 국민 삶 속에서 새롭게 시작
 - 민족주의라는 틀 속에서 경제위기를 바라보기 보다는 국제적인 차원에서의 국제 연대와 공조 강화
 - 민주주의의 보편성을 확보하고 확장

IV. 2016년 이후 이탈리아 포용정책의 방향과 내용

1. ASVIS(Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile)의 방향

- ❖ ASVIS는 2016년 2월 3일 창립한 기구로 2015년 9월 발표된 UN의 “2030 어젠다”를 이탈리아에서 실행하기 위한 후속 기구의 성격
- ❖ 200여 기구와 시민사회 조직 등이 참여, 20개 분야의 노동 분야와 300여명의 전문가 참여
- ❖ 4개 영역의 통합된 비전: 경제, 사회, 환경, 교육
- ❖ 3가지 시행 원칙: 통합, 보편성, 참여
- ❖ 이탈리아의 경우 UN이 제시한 2030 어젠더에 정부 차원에서 종합적인 준비와 시행에 어려움이 있다는 점에서 공공기관과 시민사회를 아우르는 종합적인 준비기구와 기금 설립의 필요성 존재
- ❖ ASVIS의 성격은 통합적인 체계적 기구라 할 수 있음

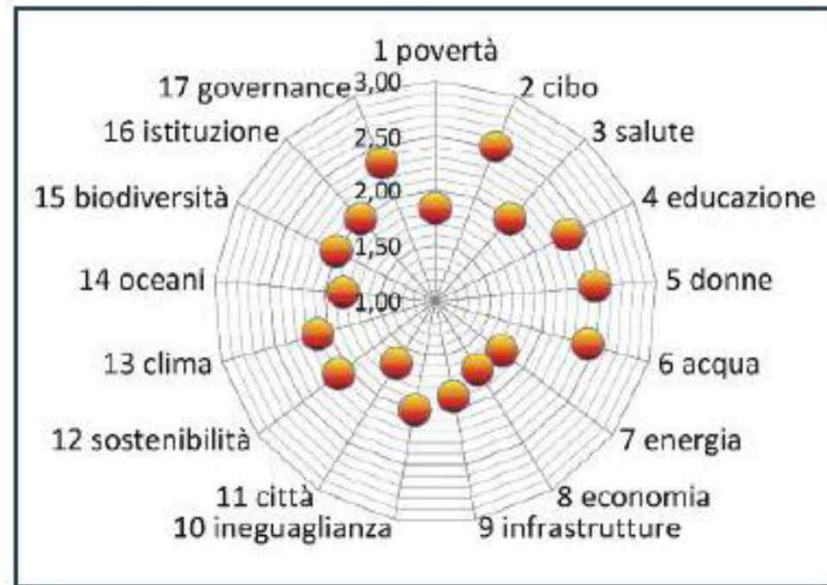


IV. 2016년 이후 이탈리아 포용정책의 방향과 내용

2. 주요 내용과 정책

<그림> 경제, 사회, 환경, 교육 분야의 지속성 조건의 차이성 분석지표

Figura 2 - Valutazione sintetica della distanza dell'Italia dalla condizione di sostenibilità economica, sociale, ambientale e istituzionale



IV. 2016년 이후 이탈리아 포용정책의 방향과 내용

2. 주요 내용과 정책

- ❖ 목표지수에 근접한 양호한 상태의 분야: 3번 건강과 행복한삶, 4번 교육, 5번 양성평등, 9번 혁신과 사회간접자본, 12번 신뢰할만한 생산과 소비, 13번 기후변화 대응, 17번 파트너십
- ❖ 목표지수에서 멀리 있는 열악한 상태의 분야: 1번 빈곤, 6번 물과 보건위생 서비스, 8번 양질의 고용과 경제성장, 10번 불평등, 11번 지속가능한 도시와 공동체, 15번 육상동식물
- ❖ 목표지수에 정체되어 있는 상태의 영역: 2번 식량과 기아, 7번 청결하고 접근 용이한 에너지, 14번 해양동식물, 16번 평화, 정의 및 지속적 교육



IV. 2016년 이후 이탈리아 포용정책의 방향과 내용

2. 주요 내용과 정책

- ❖ 이탈리아 정부는 이를 개선하기 위한 종합적인 정책과 계획을 마련하여 시행 중임
- ❖ 정치와 사회의 변수(연정의 불안정성과 지역문제의 혼재 및 기타 사회의 비효율적인 부정부패와 불투명성 등) 등으로 목표치 도달이 쉽지 않음에도 불구하고 이탈리아 역시 포용성장과 포용국가 기조를 유지하고 있음
- ❖ 이탈리아의 경우 정책적인 측면의 소프트웨어와 콘텐츠는 뛰어난 편이지만, 하드웨어와 인적 자원 면에서 다소 부족한 측면이 있음
- ❖ 향후 변수는 분리주의 정당과 반유럽통합의 방향을 가진 현재 연정의 지속성 여부에 달려 있으며, 5월 26일 유럽의회 선거에서 극우정당인 북부동맹의 승리는 이민과 난민 문제 등에서 더욱 어려운 상황이 될 것으로 예상됨



IV. 2016년 이후 이탈리아 포용정책의 방향과 내용

2. 기타 관련 정책들

- ❖ 현재 가장 포용성 관련 정책 운영의 폭이 큰 분야는 교육, 다문화, 의료, 사회 보장정책 영역임
- ❖ 극우정당 정당 북부동맹과 포퓰리스트 정당 오성운동당의 연정에도 불구하고 이탈리아 정치사회의 기본적인 특징은 사회보장 정책의 유연성과 포괄성의 기조가 유지되고 있는 편임
- ❖ 향후 국가 재정 문제 등과 연계한 정부 입장과 태도의 변화 가능성은 상존함
- ❖ 북부와 중부 및 남부의 사회 및 산업 구조가 다른 점 역시 향후 정책 일관성과 방향 유지에 어려운 측면이 존재함
- ❖ 현재 정책 자체의 큰 변화는 없겠지만, '일하는 복지'와 효율적인 국가운영 및 지역분권의 강화는 당분간 예상되는 방향으로 판단할 수 있음



Q & A