복지와 노동의 통합화와 정당의 역할: 이탈리아 연합정치를 중심으로*

김종법 | 대전대학교

| 국문요약 |

본 논문에서는 세계경제 위기에 의해 더욱 촉발되고 있는 고용 시장의 불안정성을 극복하고, 복지제도의 연속성과 안정성을 보장하기 위한 정당정치의 역할을 모색하고자 한다. 어떻게 하는 것이 복지와 노동 정책이 정당의 가장 중요한 정책 기준이 될 수 있는가를 살펴보고 정당정치의 활성화를 통한 노동과 복지 정치의 가능성을 모색하려는 것이다. 특히 노동과 복지가 하나로 연계되어 있는 국가의 하나인 이탈리아의 연합정치 사례를 통하여 서로 다른 정당들이 하나의 정치적 목표와 정책 구현을 함께 이루어 나가는 방식과 내용을 다루고자 한다.

이를 위해 본 논문에서는 이탈리아의 복지제도와 노동정책을 통해 정당정치의 구조를 살펴보면서, 이데올로기적 성향이 다양한 정당들이 어떤 방식으로 공통의 정책을 구성하고 내용을 채우고 있는가를 다양한 사례와 자료를 통해 종합적인 수준에서 비교분석하고 한국적 상황에서 필요한 정책 대안과 적용 가능한 제도나 방안들을 모색하고자 한다.

주제어 | 복지, 노동, 정당, 연합정치, 이탈리아

* 본 논문은 한국연구재단의 사업(NRF-2010-32A-B00022) 지원을 받아 작성되었습니다.

I. 서론: 복지와 노동 그리고 정당의 상관성

유럽의 복지국가 모델에 균열이 오게 된 데에는 여러 가지 이유들과 상황들이 동시에 작동한 결과였다. 특히 전형적인 복지국가 모델들이 존재하는 유럽의 주요 국가들은 국가재정의 건전성을 유지하고 복지정책과 노동시장에 국가가 과도하게 개입하는 상황을 막기 위하여 체제와 제도의 전환과 변화를 촉구하였다. 복지와 노동 시스템의 결합이 보편화되어 있는 유럽은 이러한 변화에 새로운 형식과 방법을 통해 대응하고 있으며, 국가에 의한 적극적이고 과도한 개입은 비교적 감소하기는 했지만 여전히 정당과 노조 및 기업들에 의한 유무형의 개입과 관계 설정은 여전히 중요한 하나의 흐름으로 작동하고 있다. 물론 복지제도의 내용과 노동시장의 조건 등이 다른 미국이나 다른 선진국들과의 일률적인 비교를 본 논문에서 본격적으로 다룰 수는 없지만, 적어도 현재의 세계 경제 위기 상황에서 각 국가별로 대처하는 복지와 노동 정책은 집권 여당의 가장 중요한 정책적 좌표의 역할을 하고 있는 것이다.

이러한 경제 위기에 대처하는 각 국가들에서는 일반적으로 복지예산을 삭감하고 있으며, 연금이나 사회보장 제도의 비용 절감을 추진하는 정책들을 수립하거나 수립중이다. 노동 정책 역시 노동시장의 경직성 완화, 노동의 유연성 강화, 계약직이나 파트타임 노동자 등의 비정규직 증가 및 구조조정을 통한 기업경쟁력과 효율성 확보 등을 중점적으로 시행하고 있는 것이 현실이다. 그러나 노동시장 유연화와 기업경쟁력 확보라는 신자유주의 세계화 목표는 오히려 노동시장의 파편화와 불균형한 왜곡된 고용시장의 불안정성을 증가시킴과 동시에, 그와는 반대로 사용자와 금융계 기업들만의 이익을 증진시켜주었다. 특히 노동과 복지의 사회안전망이 미진하고 안정적이지 않은 신흥경제국가의 노동시장은 커다란 혼란과 사회적 양극화를 촉진하는 계기가 되기도 하였다. 결국 이러한 복지제도의 불안정성과 노동시장의 혼란과 위기는 세계경제 위기가 촉발되고 심화될수록 더더욱 허약성을 드러내면서, 경제 위기에 처한 국가들이 최우선적으로 해결해야할 정책 순위에 이 두 정책을 상정하고 있다.

본 논문에서는 이러한 세계경제 위기에 의해 더욱 촉발되고 있는 고용 시장의

불안정성을 극복하고, 복지제도의 연속성과 안정성을 보장하기 위한 정당정치의 역할을 모색하고자 한다. 어떻게 하는 것이 복지와 노동 정책이 정당의 가장 중요한 정책 기준이 될 수 있는가를 살펴보고 정당정치의 활성화를 통한 노동과 복지 정치의 가능성을 모색하려는 것이다. 특히 노동과 복지가 하나로 연계되어 있는 국가의 하나인 이탈리아의 연합정치 사례를 통하여 서로 다른 정당들이 하나의 정치적 목표와 정책 구현을 함께 이루어 나가는 방식과 내용을 다루고자 한다. 신자유주의 세계화 시대라고 할지라도 복지와 노동은 모든 국가에서 축소하거나 폐기하기에는 너무나 중요한 기반 정책이기에 노동과 복지 정책의 기조와 방향을 읽는 것이야말로 각 국가의 정책 기조를 고스란히 이해할 수 있는 척도일 것이다.

복지와 노동이 정당과 결합되는 과정과 내용은 유럽의 복지국가 전환문제나 현재 논란이 되고 있는 신자유주의 국가경제체제를 이해하는 중요한 기준점이 될 수 있기 때문에 복지와 노동이 정당정치에서 어떻게 수렴되고 정책화되는가를 연구하는 것은 현재의 경제위기를 이해하고 새로운 체제전환의 성격을 규명하는 데에도 유용할 것이다. 따라서 본 논문에서는 이를 규명하기 위해 몇 가지 연구 방법을 혼용하고, 서구 정당정치의 가장 오래된 형태의 하나라고 할 수 있는 연합정치에 대한 사례 연구를 통해 이를 제시하고자 한다.

이를 위해 본 논문에서 사용될 연구 방법론의 기본적인 틀은 커스틴 하만(Kerstin Hamann)과 존 켈리(John Kelly)에 의해 제기된 가설에서 출발한다.[1] 두 사람의 가설에 의하면 1980년대 초반부터 시작된 서유럽 복지국가 모델의 체제전환 상황은 사회협약을 추구하는 방식과 이를 신자유주의 세계화 체계 안에 실현시키고자 하는 상황에서 출발하고 있다. 1960년대부터 폐기하기 시작한 서유럽의 코포라티즘이 다시 사회협약이라는 제도를 경제운영의 기본적인 메커니즘으로 부활하고 있는가를 정당의 강령과 정책 그리고 이념과 정책의 간극이 큰

1) 하만과 켈리는 정치권력 획득을 위해 정책에 대한 전환이나 정당 간 협력을 비교적 이데올로기적인 간극이나 이념으로 구분하는 것이 아니라 투표권자인 유권자 중심에서 수용가능한 정책적인 연합을 통해 정당정치가 흐르고 있다는 가설을 제시하고 있다. Kerstin Hamann and John Kelly. 2011. *Parties, Elections, and Policy Reforms in Western Europe: Voting for social pacts.*(London: Routledge).

좌우 정당 간의 연합을 통해 살펴보려는 것이다. 이러한 가설에 다르면 정부가 복지 혹은 노동과 관련된 개혁정책을 실행하려고 할 때, 집권당의 선거 전략이나 다수당이 되기 위한 노선과 강령은 조건과 상황에 따라 그 구체적인 방법이 달라진다는 것이다. 다시 말해 유권자들에게 인기 없는 정책을 집권당이 선택할 경우에는 선거에서 유권자에게 거부감 없이 받아들여질 수 있는 방식과 전략을 통해 실시한다는 점이며, 이는 국가의 정치적인 상황과 조건에 따라 달라짐과 동시에 그 결정이나 방법 역시 매우 정치적인 것이라는 의미이다.

이와 같은 가설은 실제로 유럽의 많은 국가들에서 이데올로기 간극이 큰 정당 간 연합이나 좌우연정이 가능한 이유를 설명하는데 상당히 중요한 이론적 기반과 설명을 제공해주고 있다. 이러한 관점에서 본다면 이탈리아의 좌우연정의 역사와 최근까지의 연합정치를 설명하는 유용한 이론적인 토대는 허만과 켈리의 가설이 될 수 있을 것이다. 이에 본 논문에서는 가설에 대한 사례 연구 대상을 이탈리아 연합정치를 통해 검증해보고, 이를 종합화함으로써 서유럽 사회적 협약 시스템의 유지가 좌우연정과 연합정치에 의해 작동될 수 있는 이유와 설명으로 발전시키고자 한다. 특히 이러한 사례 연구의 중요성은 최근의 경제위기 상황에서도 좌우 정당 모두 연금이나 노동 정책의 기본적인 틀을 유지하고 정책적인 변화와 전술의 수정을 통해서 해결하고자 하는 현상을 이론적으로 설명할 수 있는 단초와 초석을 마련해 줄 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 본 논문은 네 가지의 소주제를 함께 묶어내야 하는 어려움이 있다. 이탈리아라는 지정학적이고 국가적인 배경 아래 복지제도, 노동정책, 정당구조, 연합정치라는 4개의 주제는 정당과 정책의 메커니즘을 규명하기 위한 중요한 사례와 내용이 될 것이다. 따라서 본론에서는 이들 4가지 주제를 각각 따로 서술하면서 하나의 정치적 메커니즘으로 연결하고, 이러한 작동의 기제를 연합정치의 틀 속에서 규명하게 될 것이다. 이탈리아의 복지제도와 노동정책을 통해 정당정치의 구조를 살펴보면서, 이데올로기적 성향이 다양한 정당들이 어떤 방식으로 공통의 정책을 구성하고 내용을 채우고 있는가를 다양한 사례와 자료를 통해 종합적인 수준에서 비교분석하고 한국적 상황에서 필요한 정책 대안과 적용 가능한 제도나 방안들을 모색하고자 한다.

II. 복지와 노동 정책의 전환과 연합정치

1. 유럽 복지국가 체제와 연합정치 형태

유럽의 주요 국가들은 세계 경제위기가 시작된 2008년 말 이전부터 복지와 노동정책 전반에 걸친 재조정과 사회적 협약의 전반적인 틀까지도 변화시키고 있는 것이 일반적인 현상이다. 이 과정 속에서 사회적 협약의 핵심적인 내용인 복지와 노동 정책 역시 불가피한 변화를 초래하였고, 이는 유럽의 신자유주의 체제의 변화와 재조정을 불러 일으키고 있다. 이러한 변화와 재조정의 과정 속에 주목할 수 있는 정당정치의 변화는 주요 국가에서 다양하게 발생하고 있는 연합정치의 분석의 기준이라 할 서유럽 정당들이다. 이는 정당의 정책과 강령 등에서 신자유주의 세계화 체제의 이념과 실질적인 내용을 담고 있는지를 고스란히 볼 수 있기 때문이다.

서유럽 국가에서 좌우 정당 간의 연합과 연정을 통한 합의정치 현상이 나타나고 있는 것은 세계화와 신자유주의 이후의 변화이다. 이러한 변화는 수많은 정책 분야에서 새로운 수렴과 통섭의 현상을 수반하고 있다. 어째서 계급정당으로 출발한 서유럽 정당들이 이데올로기적 대립과 갈등의 정치를 마감하고 이와 같은 수렴과 합의의 정치로 전환하고 있는 것인지, 또한 국가를 대신하여 정당의 역할과 기능이 증가하고 있는 최근 경향은 서유럽의 '정당쇠퇴론'에 어떤 변화가 발생한 것인가에 대한 의문을 갖게 한다.

세계화와 신자유주의라는 외재적 요인에 의해 발생하고 있는 서유럽 계급정당들의 정책과 역할 변화를 복지 분야를 중심으로 추적하고자 한다. 본 논문에서는 이와 같은 연구 목적을 충족시키기 위해 국가를 대체하고 있는 정당 간 정책의 수렴과 협의의 틀을 가장 잘 보여주는 분야로서 복지정책을 선택하고, 이를 통해 정당의 쇠퇴가 아닌 새로운 유형의 합의정치 모델의 가능성을 설명하고자 한다. 특히 최근의 경제위기의 도래와 더불어 서유럽의 복지모델들이 그 변화의 틀과 구조적 조정 체계를 가장 잘 보여주고 있다는 점에서 복지정책은 정당정치의 기능변화를 설명하는 가장 중요한 변수가 될 수 있다.

특히 국가와 정당과 같은 정치적 기제와 요소들이 세계화와 신자유주의 현상

이라는 외재적 요인에 대해 어떻게 반응하고 어떤 결과를 초래했는지를 서구 유럽의 주요 정당들을 통해 분석하고자 한다. 아래의 <그림 1>에서 보듯이 신자유주의 세계화 이후 국제정치적 변화들이 수렴되고 통섭되는 과정에서 나타난 서유럽 정당 체계의 변화를 읽을 수 있다. 국가의 역할이나 기능이 축소되고 있는데 반하여 정당과 이익집단과 같은 장치들의 기능과 역할은 반대로 증가하고 있다는 것을 볼 수 있다. 본 논문에서는 신자유주의 세계화 이후 이렇게 변화하고 있는 정당의 기능과 역할을 복지정책을 중심으로 살펴보고자 하는 것이다.

〈그림 1〉 세계화 이후 서유럽 정당정치 변화의 분석틀

자유무역주의와 금융자본화 현상의 일반화는 미국뿐만이 아니라 서유럽의 주요 국가들까지도 변화시켰고, 그 연장선에서 FTA의 체결 및 수많은 글로벌 기업의 금융자본의 지배를 강화하고 있다. 2008년 말에 미국으로부터 시작된 세계적 경제위기는 이러한 세계화의 마지막 종착역이라고도 할 수 있을 것이다. 그러나 미국을 비롯한 서유럽 국가들은 현재의 경제 위기를 신자유주의와 세계화의 틀에서 해결하려고 하고 있고, 신흥경제대국을 포함한 20개국을 G-20라는 국제적 공조를 위한 정상회의로 발전시키고 있다는 점은 여전히 세계화와 금융자본화의 국제정치적 유효성을 증명하고 있는 것이다. 그러나 이러한 변화와 위기의 시대에도 여전히 복지 분야는 국민들의 삶의 질을 보장하는 가장 기초적인 분야이다. 따라서 많은 국가들이 경제위기를 타개하기 위해 복지에 대한 국가의 역할과 기능을 축소하려고 하고 있지만, 정당의 입장에서는 국가와는 다른 방향에서 복지정책을 정치권력 획득의 중요한 전략과 전술로 채택하고 있는 것이다.

신자유주의와 세계화로의 방향전환에 따라 국가가 주도하는 복지정책의 전반적

변화는 피할 수 없는 선택이 되었다. 특히 정책정당에 의한 복지국가 모델을 유지하고 있던 유럽의 많은 국가들의 집권 정당은 기능과 역할 및 그 속성까지도 고민해야 하는 상황으로 전개되었다. 신자유주의 세계화로 인하여 케인지언 복지국가를 표방했던 많은 국가들은 재정적자 · 고실업 · 사회적 불평등이라는 삼중고를 겪게 되었고, 1990년대 중반부터 영국을 비롯한 주요 유럽 국가들은 복지국가 노선의 전환을 모색하였다. '제3의 길,' '사회투자국가(social investment state),' '복지국가 재편,' '생산레짐(production regime)' 등의 새로운 개념들과 유형의 국가들은 이러한 시도를 결합하고 속성을 담은 주요한 이론적인 개념들이다(Christopher Pierson & Francis G. Castles & Ingela K. Naumann, 2013; Peter Taylor-Gooby, 2005).

그럼에도 불구하고 여전히 정당의 중요성은 그 역할이나 기능 면에서 중요성을 잃지 않고 있다. 다만 국가만을 통해 나타나는 것이 아니라 때로는 의회나 정당 간 연합의 형태를 띠고 이러한 변화를 추구하고 있다는 점에서 정당정치를 주목하는 것이다. 본 논문에서 제기하고 있는 노동과 복지의 통합화 구심점이라는 측면에서 정당의 역할과 기능은 경제위기 이후의 정치적 상황에서 더욱 두드러지고 있으며, 이탈리아의 경우 더욱 이와 같은 구체적 사례로서의 유용성을 제시할 수 있을 것이다.

더군다나 최근의 세계경제위기 상황에 대처하는 국가별 정당들에서 대부분 복지와 노동정책을 기준으로 연합하거나 대립각을 세우는 현상이 더욱 두드러지는 것은 주목할 만한 현상이다. 그러나 이러한 정당의 역할 변화가 최근에 발생한 것은 아니며, 오히려 이전부터 이와 같은 변화의 틀 속에서 움직이고 있다는 점에 착안하여 복지정책의 변화를 분석하면서 신자유주의 세계화시대 이후의 서유럽 국가들의 복지모델을 설명하고자 한다. 아울러 서유럽 복지모델의 정치적이고 정책적인 의미에 대해서도 재규정함과 동시에 현재까지 복지정책 수립과 시행에 보다 중요한 역할과 영향력을 행사하고 있는 정당을 함께 규명하고자 한다. 이에 따라 본 논문에서는 다음의 2가지 요인을 고려하고, 이를 통해 궁극적으로 유럽통합 과정에서 개별 국가의 정당이 갖는 유럽통합성을 리스본 조약 발효 이후에 전환하고 있는 정당의 복지정책을 통해 규명하고자 한다.

이를 위해 본 논문에서는 구체적인 사례로서 이탈리아 연합정치를 통해 설명하고자 한다. 이탈리아의 경우 1948년 탄생한 이탈리아 공화국 이래 대부분의

기간을 3개 정당 이상의 연합정부를 구성한 연합정치의 역사를 가지고 있다. 따라서 이러한 연합정부 구성의 정책적인 중심축이 무엇일 것인가가 본 논문의 출발점이며, 이를 노동과 복지 정책을 통해 규명하고 분석해보고자 한다. 1948년 이후 제 1공화국 시기[2]인 1992년까지는 이러한 연합정치의 양상과 형태가 유사하게 나타나지만, 글로벌 경제위기라는 경제외적인 변수들을 적용하기에는 무리가 있기에, 여기에서는 2008년 이후의 정치적인 상황을 중심으로 전후의 연합정치 형태를 보조적으로 활용하여 논문을 전개하고자 한다.

정부는 경제적 압력에 조응하는 경제 운영자이지만, 또한 동시에 그들의 선거 자원을 증진하려는 정치적 행위자이다. 그러므로 정부는 개혁 시, 그 정책의 잠재적 선거 결과를 의식한다. 더군다나 그 개혁의 대상이 복지와 관련된 정책이나 제도일 경우 유권자들의 저항이나 불만은 극에 달하기 때문에 복지 부문에 대한 정책은 정당 강령이나 정책의 맨 앞을 차지하게 되는 것이다. 1980년대 이후 유럽이 지향하고 있는 신자유주의 경제체제에는 기존 서유럽 국가들의 복지 정책에 커다란 변화가 수반되고 있으며, 어떤 정당이든지 이러한 변화를 정책입안 과정과 강령에 변화된 형태로 담고 있다. 따라서 본 논문에서도 이러한 변화를 정당에 기준하여 비교하기 위하여 양적인 분석과 질적인 분석을 병행하여 진행하고자 하는 것이다.

무엇보다 한 가지 분명한 사실은 복지와 사회적 협약을 통한 노동체계와 시스템을 공고히 갖추고 있는 유럽의 많은 국가들이 신자유주의 체제를 받아들이면서 관련된 정책 결정과 입안 과정에서 좌우 정당 간의 연합이나 연합정부의 형태를 통해 실현하고 있다는 점이다. 정책과 이념의 간극과 농도가 흐려지고 엷어지면서 복지와 노동이 틀이 흐트러지지 않은 상황에서 정책 기조를 이으려는 노력과 제도적 시도가 바로 정당 간 연합의 형태로 등장하고 있는 것이다. 특히 이러한 연합정치가 가능할 수 있도록 정치적이고 정책적인 지형이 잘 갖추어진 곳이 바로 유럽의 많은 의회중심제 국가이며, 이들 국가들은 신자유주의 체제로의 전

2) 이탈리아의 경우 헌법상의 정치권력 구조 자체가 변한 것이 아니기에 제 1공화국을 제 2공화국과 구별하지 않는 것이 올바르지만, 적어도 정치학자들과 역사학자들에게는 선거제도 개편을 통한 정치권력의 교체와 내용의 전면적인 변화라는 점에서 '깨끗한 손(Mani pulite)'가 발생한 1992년 이후의 정부를 제 2공화국으로 분류하고 있다. -저자 주-

환 이후에도 복지와 노동을 연계하여 정당과 유권자를 매개하고 투표 시 선택의 기준으로 제시하고 있는 것이 연합정치인 것이다.

따라서 신자유주의 체제 전환이라는 외형적인 변수에 의해 복지와 노동 정책의 기조와 틀이 변화하는 과정에서 여전히 사회적 협약의 틀에서 노동과 복지를 일정 정도까지는 보장받고 있던 이들 유럽 국가들에서 정당정치의 기반 속에서 유권자들인 국민들에게 정치권력을 선택받기 위해서 좌우 정당들이 선택할 수밖에 없는 형태가 정당 간의 '연합' 혹은 정책의 '연합'으로 표출되었으며, 이를 연합정치로 칭할 수 있다.[3)]

연합정치에서 의미하는 선거연합은 일반적으로 선거의 승리 혹은 득표 제고를 목표로 선거 이전에 성립되는 연합을 말하고, 통치연합은 선거 이후 연립정부나 공동정부를 구성할 목표로 구성되는 연합을 의미하며, 이 글의 핵심 대상인 선거연합은 골더(Golder 2005, 652; 2006, 12)의 정의를 수정해 '정당들이 공개적으로 자신들의 선거 캠페인을 조정하거나 공동 후보 혹은 공동 후보명부를 내고 아니면 선거 이후의 공동 통치에 합의함으로써 선거에서 독립적으로 경쟁하지 않는 정치 세력들의 연합'으로 정의한다.(정병기 2012) 따라서 선거연합을 통한 정치를 의미하는 연합정치는 복지와 노동 정책을 매개로 이탈리아에서 2006년 이후 진행되어 온 연합정치를 중심으로 기술하고자 한다.

---

3) 연합정치를 어떻게 정의할 수 있느냐의 문제는 다양한 조건과 상황에 따라 다르다고 할 수 있다. 연합정치의 궁극적인 목적이 결국 정권 획득이라는 측면에서 보자면, 선거제도나 정당제도 혹은 통치 제도가 무엇이든지 다수가 연합하여 선거에서 승리하거나 정치권력을 획득하면 되는 것이기 때문이다. 그러나 일반적으로 의회중심제 국가에서 연합정치 혹은 선거연합이 빈번하게 일어나며, 대통령제 국가에서는 굳이 필요조건은 아닌 것으로 이해되어 왔다. 그러나 이는 연합이 갖는 정치적 의미를 해석하는 기준과 조건에 대한 일반적인 규정일 뿐, 실제로는 의회중심제 국가나 대통령제 국가 모든 조금 다른 형태이긴 하지만 연합정치가 빈번하게 일어났으며, 특히 이러한 연합정치는 신자유주의 체제 이후에 더욱 다양한 형태로 등장했다고 볼 수 있다. 선거연합에 대한 연구가 충분하지 않은 관계로 용어상의 혼용과 혼재는 불가피한 측면이 있다. 일반적으로 '연립'으로 번역되던 coalition은 '연합'으로, 연합을 통해 구성된 정부인 coalition government는 '연립정부'로, 정부 수립을 위한 연합인 government coalition은 '정부연합' 혹은 '통치연합'으로 사용된다. 여기서는 주로 선거연합이라는 용어를 주로 사용할 것이며, 특별한 경우에만 연립정부 등의 용어를 구별하여 사용할 것이다.

2. 복지와 노동의 정당정치로서 연합정치

연합정치에 대한 이론적 논의는 몇몇 학자들에 의해 꾸준히 진행되어 왔다. 그러나 많은 연구 결과물들이 축적된 것은 아니지만, 최근 선거연합을 지속적으로 연구해온 골더의 연구들(Golder 2005; 2006)이 가장 주목할 만하다. 그러나 용어상으로 선거연합으로 명명하고 있으며, 연합정치라는 측면에서의 연구 결과는 미진한 편이다. 최근 한국에서도 정당 간 연합 사례가 등장하면서 연합정치에 대한 결과들이 중요해졌다. 조성대/홍재우(2010, 2012)와 정병기(2012)의 연구 결과물이 주요한 사례라 할 수 있다. 특히 이탈리아의 경우는 연합정치에 대한 사례를 통해 연합정치의 개별 사례의 중요성을 더욱 각인할 수 있다. 이탈리아 정치에 관한 연구들 중에서 선거연합을 주요 대상으로 분석한 경우는 디아만티(Diamanti 2007)와 디 비르질리오(Di Virgilio 2007)의 논문들이 전부다. 전자는 중도-우파 연합과 중도-좌파 연합의 성격 차이를 분석하고 후자는 선거제도가 미친 영향을 분석해 각각 미지의 영역인 이탈리아 연합정치 연구에 중요한 계기를 마련했다.(정병기 2012)

이탈리아 이외에도 연합정치의 틀을 유지하고 있는 국가들과 사례는 많다. 골더 역시 1946~2002년간 주요 선진 23개국에서 연합정치 차원에서 논의할 수 있는 선거연합의 사례를 약 240여 개가 결성된 것으로 보고 있다(Golder 2006, 3). 연합정치를 가능하게 하는 요인은 먼저 정치제도와 구조에 따른 바가 크다. 연합정치의 형태를 채택하고 실현시킨 대부분의 국가들은 통치구조 상으로 내각제의 형태를 취하고 있다. 러시아와 같이 대통령제 하의 국가들에서도 연합정치 형태들을 볼 수 있지만, 이는 내각제 형식이라 할 수 있는 다당제의 총선 시스템을 유지하고 있는 국가들에서 나타나고 있는 특징이기에, 결국 연합정치의 출현 가능성은 내각제 혹은 그에 유사한 다당제 시스템의 존재가 될 것이다. 아래의 표는 현재 연합정치의 형태와 내용을 구체적으로 실현하고 있는 주요 국가들과 그 내용이다.(<표 1> 참조)

〈표 1〉 연합정치를 실현하고 있는 주요국들의 형태와 내용

국가	연합의 형태와 내용	비고
Australia	New South Wales, Victoria, Queensland, Western Australia, South Australia, Tasmania, Northern Territory	의회중심제
Chile	Concertacion, Alliance for Chile	대통령제
Taiwan	Pan-Blue Coalition, Pan-Green Coalition	총통제
Germany	Christian Democratic Union/Christian Social Union of Bavaria	의회중심제
Greece	Coalition of the Radical Left	의회중심제
India	Left Front, National Democratic Alliance (NDA), United Progressive Alliance (UPA) (current), United National Progressive Alliance	의회중심제
Italy (former)	House of Freedoms, The Union, Olive Tree, The Left – The Rainbow (current)	의회중심제
Lebanon	March 14 Alliance, March 8 Alliance	의회중심제
Montenegro	Coalition for a European Montenegro, Together for Change, Serbian List	의회중심제
Japan	Liberal Democratic Party/New Komeito Party	입헌군주제를 기반으로 하는 의회중심제
Serbia	Democratic Opposition of Serbia	의회중심제
Russia	The Other Russia	대통령제
Spain	Convergence and Unity	입헌군주제를 기반으로 하는 의회중심제
Sweden	Alliance for Sweden, Red-Greens	입헌군주제를 기반으로 하는 의회중심제

위의 표를 통해서 볼 수 있듯이 대개의 경우 연합정치 형태는 외국, 특히 내각제를 채택하고 있는 국가들에서는 비교적 흔히 볼 수 있는 형태로 아주 쉽게 구체적인 내용과 대안을 제시하지만, 한국정치에서는 아주 힘들고 어려운 정치형태이다. 그런데 이들 연합정치가를 가능하게 했던 것은 정책과 이데올로기라는 요소를 강조하고 있는 정당 정체성과 정책정당에 대한 지향성이었다. 특히 정당 간 수렴과 연합이 가능하게 된 노동과 복지 정책은 이와 같은 연합정치를 가능하게 하는 요소였으며, 실제로 위의 <표 1>에서 볼 수 있듯이 많은 국가들은 유럽

지역에서 복지와 노동을 결합하고 있는 국가들임을 알 수 있다.

본 논문에서는 이들 대표 국가 중에서 노동과 복지가 1990년대 이후 본격적으로 정당 간 수렴과 연합을 진행하는데 결정적인 영향을 미쳤다고 평가되는 이탈리아 제 2공화국의 사례를 통해 집중적으로 논의하고자 한다. 특히 선거제도의 변화와 함께 1993년 노사정 합의제를 실시함으로써 가장 늦게 국가가 주도하는 국가 코포라티즘 시스템을 도입한 이탈리아 사례는 복지와 노동의 결합이 정당을 통해 어떻게 진행될 수 있는 가를 볼 수 있는 주요한 사례라고 할 수 있다. 이를 위해 본 논문에서는 복지와 노동의 상관성을 정당 간의 연합을 통해 개별 선거에 나타났던 사례와 정책을 중심으로 살펴보고자 하는 것이다.

3. 이탈리아 연합정치의 조건과 환경

이탈리아 연합정치를 본격적으로 다루고 있는 정병기(2012)의 논문은 주로 1992년 이전의 제 1공화국에서 제도적으로 연합정부 구성 미비에 대한 분석과 변화를 체계적으로 전개하고 있으며, 어떻게 1992년 이후 연합정치가 진행될 수 있는가에 대하여 제도와 이데올로기 등을 통하여 이탈리아 연합정치의 요인들을 잘 설명하고 있다.(정병기 2012, pp. 85~95) 정병기의 주장에 의하면 1994년 선거를 앞두고 이탈리아 역사상 처음으로 총리 후보를 미리 내세운 네 개의 선거연합이 형성되었고, 1996년부터 10년간 양대 선거연합으로 재편되었으며, 단순 다수대표제 도입 직후인 1994년 총선에서 구성된 선거연합은 넓은 이데올로기 스펙트럼을 반영해 중도와 양극으로 나뉘었다고 주장하였다.(정병기 2012, pp. 94~95) 그러나 이탈리아의 경우 연합정치의 조건이 단순히 어떤 특정한 요소에 의해서만 결정되지는 않는다. 정병기의 주장처럼 이데올로기에 의한 중도와 양극의 구분은 어느 정도 유용성을 갖지만, 그렇다고 정확하게 이탈리아 연합정치를 설명하고 있지는 않다.

따라서 본 논문에서는 이데올로기라는 요소 외에도 이탈리아의 정당 간 연합을 가능하게 하는 요인으로서 정책 간 연합에 따른 이탈리아의 연합정치를 분석하고자 한다. 특히 다양한 정책 중에서도 글로벌 경제위기 이후 두드러지게 드러

나고 있는 노동과 복지 분야의 정당 간 연합의 내용과 기준 등을 주목하여 살펴보고자 한다. 그것은 이탈리아의 경우 자본가 계급 출신의 기업가이자 언론 재벌에 의한 순환적인 지배와 집권이 1992년 이후 '제 2공화국'에 들어서 진행되고 있기 때문이다. 이는 노동과 복지의 연계적인 위기와 사회적 협약 시스템의 기반이 흔들리는 상황이 초래되었다.

실제로 이탈리아는 재정위기에 따른 자원분배의 형평성 뿐 아니라 노동 없는 복지의 위기를 첨예하게 겪고 있다. 특히 1994년 베를루스코니라는 기업가 출신의 총리가 등장하면서 끊임없이 연금법을 비롯한 복지와 노동 관련 법률과 제도들이 변화하면서 노동에 기반한 전통적인 이탈리아식의 복지모델이 변하고 있다. 불투명한 사회구조만큼이나 복지행정체계의 불완정한 미로식 구조를 가진 이탈리아가 제도적 개혁이나 법을 바꾼다고 해서 복지제도 자체가 개혁적이고 개선된 방향으로 구조 조정이 가능한 것인가는 또 다른 문제일 것이다. 그렇지만 교육과 의료 등의 제한 영역과 부문을 제외하고는 이탈리아 복지체계가 그다지 효율적이지도 않을 뿐만 아니라, 노동의 연계성 역시 점점 감소하고 있다.

이러한 원인에 대하여 많은 전문가들은 이탈리아 복지모델의 복잡함과 비효율적인 구조, 그리고 신자유주의 세계화 시대와는 그다지 어울리지 않는 독특한 복지모델의 특성에 기인한다고 평가한다. 흔히 이야기하는 남유럽모델로 볼 수 있을 것인가는 몇 가지 쟁점과 논란의 여지를 남기고 있다.[4] 이탈리아의 복지제도는 유럽대륙 복지모델처럼 가톨릭주의와 가족주의에 기반하고 있으며 북유럽의 보편주의적 복지모델이나 영미형 자유주의적 복지모델에 비해 관대한 사회보험이 발달한 반면, 복지 서비스의 수준은 매우 낮다. 사회보장은 직업범주에 따라 분류되어 있으며 복지혜택은 사회적 지위와 소득수준과 밀접히 연관되어 있다(Gøsta Esping-Andersen 1995, pp. 347-380)

---

4) 이탈리아 복지모델에 대해 자세하게 소개하고 있는 자료로 유용한 것은 다음의 저서들이다. 먼저 유럽대륙형 복지모델로 분류하고 있는 책은 에스핑-앤더슨의 저서이며, 이와는 다르게 남유럽 모델로 분류하고 있는 저서는 페레라의 저서이다. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press, 1990): Maurizio Ferrera, "Il modello sud-europeo di welfare state," *Rivsita Italiana in Scienza Politica* 1 (1996), pp.67-101.

그러나 무엇보다 이탈리아 복지제도의 두드러진 특징은 연금제도의 과다와 복지예산에서 연금과 함께 의료 부문이 차지하는 비중이 너무 크다는 점이다.[5] 이탈리아의 경우 사회복지 분야에서 사용되는 예산은 주로 연금(60% 이상), 의료(24%), 생계지원 및 보조(8.1%) 등으로 구성되는데, 그 비율에서 알 수 있듯이 연금 부문이 지나치게 과도하고 복잡한 다층적인 구조를 가지고 있다는 점이다. 연금에 집중되어 있는 복지예산이나 의료 부문의 비중 등을 보면 이탈리아 복지구조가 향후 고령화 사회의 도래가 필연적인 사회적 분위기를 고려할 때, 시급하게 해결해야하는 문제로 대두되고 있다.

이탈리아 현재의 인구 구성과 인구증가율 및 기타 인구구성비 등을 고려할 때 향후 예산 비중이 더욱 높아질 것으로 전망되는 분야는 의료 및 노령 층에 대한 사회보조 사업이 될 것이다. 2045년 65세 인구 구성은 총 인구의 30%를 초과할 것이며, 80세 이상의 고령 인구도 12%를 넘을 것으로 예상하고 있다. 2009년 현재 인구의 25% 이상이 각종 질병을 비롯한 의료 서비스를 받고 있는데, 이 비율은 총 의료 예산 중 약 70%에 해당하는 비율이다. 따라서 이탈리아 복지정책과 예산상 시급히 해결해야할 문제는 연금 제도의 합리적이고 건전한 재조정이며, 사회적 복지 예산의 재구조화라고 할 수 있다.

이러한 요인들은 이탈리아의 총선에서 정당 선택의 기준이 항상 변하게 되는 불안정한 유권자 투표 행태를 보이게 되는 원인으로 볼 수 있다. 실제로 제 2공화국이 시작된 1992년 이후의 총선에서 드러난 결과는 연합정부의 연임이 2012년까지 한번도 없었다는 점이다. 1994년 베를루스코니의 우파연정이, 1996년 프로디의 중도좌파 연정이, 2001년 다시 베를루스코니 중심의 중도우파 연정이, 2006년 치러진 총선에서는 프로디가 이끄는 중도 좌파연정이 다시 승리했고, 2008년에는 베를루스코니가 세 번째 총리가 될 수 있었던 중도우파 연정이 승리하였으며, 2012년에는 연정 구성에 난항을 겪기는 했지만, 결국 민주당 중심의 좌우연정이 이루어졌고, 2014년 현재는 민주당의 46세 총리 레타 정부가 구성되

5) 이하의 이탈리아 복지제도에 대한 부분은 다음의 논문을 참조하시오. 김종법, 2011. “세계경제위기와 남유럽복지모델의 상관성: 이탈리아와 스페인의 복지정책을 중심으로”,『유럽연구』(제 29권 3호), 한국유럽학회.

었다. 따라서 이러한 연합정부의 지속적인 교체는 이데올로기가 아닌 정책적인 요인이 더 크다고 볼 수 있는 근거이며, 다음 장에서는 이러한 정치권력 교체의 주요 요인과 내용을 복지와 노동이라는 정책을 중심으로 살펴보고자 한다.

III. 이탈리아 총선 결과와 연합정치의 변화

지금까지 다소 길게 살펴본 이탈리아의 복지와 노동 시장과 정책적인 변화는 어째서 이탈리아의 연합정치를 논의해야하고, 사례로 삼을 수 있는가를 이해하는 전제조건이라 할 수 있다. 더군다나 서구나 유럽의 여러 국가들 중에서 한국의 연합정치를 거론할 때, 비교적 가장 쉽고 유사한 정치적 지형과 요인을 가진 이탈리아는 현재의 한국 정치를 이해하는 데에도 중요한 모범 사례를 제시하고 있다. 이탈리아와 한국의 정치 지형과 역사적 배경은 여러 모로 유사한 측면이 많다. '남부문제'라고 불리는 지역문제의 고착화, 파시즘의 잔재와 청산되지 못한 역사, 정치적 비효율성과 부패한 정치구조, 전통적으로 보수적인 가톨릭의 존재와 생활과 윤리 규범으로서 종교의 역할이 존재하고 있는 점 등은 정치문화적 측면에서 유사성이 많다는 사실을 확인시켜 준다.[6)]

그러나 무엇보다 이탈리아 정치에서 두드러진 특징의 하나는 1992년 이후 지속적으로 변화하고 있는 선거법 개정이다(김종법 2006; 2009; 2012). 주지하다시피 1993년 선거법에서는 100% 비례대표제의 폐해를 줄이기 위하여 단순다수 소선거구제(75%)와 비례대표제(25%)를 혼합하고 있는 정치권력구조로 변경하였다. 그러나 2001년 총선에서 재집권한 베를루스코니는 재임 중 해외선거구의 개설과 선거법 개정을 동시에 추진하면서 2006년 총선에서 다시 100% 비례대표제

6) 이탈리아의 하부정치문화요소에 대한 것은 아래의 논문을 참조하시오. 김종법. 2004. "하부정치문화요소를 통해 본 베를루스코니 정부의 성격". 『한국정치학회보』(제 38집 4호), 한국정치학회.

로 바꾸는 선거법을 적용하였다. 그러나 기대와는 달리 2006년 총선에서 연임에 실패하고 프로디의 중도 우파 정부가 다시 탄생하였다. 2008년 이후 기존 선거법은 2012년 다시 한 번 개정에 대한 논의를 전반적으로 이끌어 내게 되었는데, 2012년 12월 갑자기 사퇴한 몬티 내각에서 추진했던 선거법 개정이 그의 사퇴와 함께 중단되었지만[7], 이후 선거법 개정은 진행될 것으로 예상할 수 있다.

그러나 중요한 점은 이러한 선거법과 제도의 변화 속에서도 좌우 정당 모두 정치적 승리를 위한 최상의 선택으로서 연합과 단결의 정치를 펼치고 있다. 이후 제도적인 측면에서 이탈리아의 정당연합정치는 지역의 선거에서나 지방자치단체장 후보 추대 방식에서 동일하게 연합정치를 추구하고 있다. 특히 베를루스코니가 주축이 되고 있는 우파 연합은 북부 분리주의자 극우 정치세력인 '북부연맹(Lega Nord)'과 남부에 기반하고 있는 신파시스트 정당의 성격을 갖는 '민족동맹

---

7) 이탈리아에서 선거법 개정이 다시 논의되기 시작한 것은 2012년이었다. 새해 벽두부터 본격적으로 논의된 배경에는 다가올 총선에서 지금의 선거법이 가지고 있는 위헌요소들과 문제들을 해결하고 보다 올바른 비례대표제도의 정착과 안정화를 추구하기 위함이었다. 특히 이전 선거법에서 규정하고 있는 봉쇄조항 비율과 내용, 다수당 프리미엄 제도, 동트식 의석배분 방식 등에 대하여 지속적으로 문제가 제기되었다. 선거법의 가장 커다란 쟁점은 세 가지였다. 첫째는 의석수 조정 문제였다. 특히 기존 상하 양원 의석수의 축소는 새정치를 바라는 이탈리아 국민들의 여망을 반영한 것이었다.(하원 의석수 630석에서 520석으로, 상원 315석에서 260석으로 각각 축소하기로 여당과 야당 모두 합의하였다.) 두 번째는 봉쇄조항 비율의 조정이었다. 하원과 상원에서 다르게 적용되는 현재의 봉쇄조항 비율은 2005년에 개정된 선거법에 의거한 것인데, 2013년 총선에서도 몬티 내각의 사퇴와 함께 그대로 적용하게 되었다. 주요 내용은 하원에서는 단일정당의 경우 4%(전국 규모의 최저 득표율)과 선거연합 정당에게는 10% 이상 획득한 경우 소속 정당의 득표율이 전국 2% 이상을 획득해야 하며, 상원에서는 단일 정당에게 8%와 20% 이상 득표한 선거연합정당의 경우 소속 정당이 3%의 전국 득표율을 가질 경우 의석을 배분하였다. 또한 안정적인 정국 운영을 위해 최대 득표를 한 단일 정당 혹은 선거연합에게 55%에 해당하는 340석을 먼저 할당하고, 나머지 277석을 기타 정당에게 배분하는 다수당 프리미엄 제도를 적용했다. 세 번째의 선거법 개정 논의의 쟁점은 강력한 양당제를 통한 연방제와 대통령 직선제의 가능성 여부였다. 현재의 간선제인 대통령 직선제를 국민들이 직접 선출하는 직선제로 바꾸고 불완전한 양당제 시스템을 좌우 선거연합을 통한 양당제를 지향하려는 정치적 목적을 가지고 선거법 개정과 헌법 개정 문제를 논의하였다.
출처: http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/elezioni/2013_01_08_DLSG_31122012_n235_TU_incandidabilita.html

(Alleanza Nazionale)'이며, 프로디를 중심으로 하는 중도좌파 연합은 진보적 중도 정당 성향의 '마르게리타(Margherita)'와 '가치이탈리아당(Italia dei Valori)', 중도좌파 정당이라 할 수 있는 '민주당(Partito Democratico)', 순수좌파 정당이라 할 수 있는 '공산주의재건당(Rifondazione Communista)' 등이 연합정치의 중심으로 작동하고 있는 정당들이다.

이들 정당들의 이데올로기에 대하여 많은 전문가들은 조금씩 다른 의견 차이를 보이기는 하지만 본 논문에서는 마르게리타와 전진이탈리아는 중도 정당 중에서 좌우에 위치하고 있으며, 좌파정당에는 좌파민주당과 재건공산당 그리고 우파정당에는 북부동맹과 민족동맹을 위치시켰다.[8] 그러나 무엇보다 중요한 것은 이들 정당들이 제 2공화국에 내내 단일정당에 의한 집권이 아니라 연정을 통한 집권을 추구하고 성공할 수 있었던 것은 이들 정당들이 갖는 정책적인 연계와 합의를 통하여 연합정치의 요소를 충족시키는 상황과 정책을 전면에 내걸었다는 점이다. 실제로 지난 1994년부터 등장했던 베를루스코니의 전진이탈리아와 보시(Bossi)가 이끄는 북부동맹(Lega Nord)이 연정을 구성하였지만, 연금법 개정을 두고 이견을 노출하면서 결국 8개월 만에 베를루스코니가 실각하는 상황이 벌어지기도 하였다.

〈그림 1〉 이탈리아 제 2공화국의 주요 정당 이데올로기 위치(1994~2006)

8) 정병기의 경우 우파 정당 중에서 북부동맹을 전진이탈리아보다 중도적인 정당으로 보고 있지만, 이는 정책이나 강령에서 나타나는 차이를 어떻게 해석하느냐의 문제이다. 그러나 필자가 보기에는 북부동맹의 지향점이 지역주의에 대한 분리주의 운동을 지향하고, 이 지점에서 다소 인종주의의적인 색채와 정책을 적극적으로 표방하고 있다는 점에서 베를루스코니가 지향하고 있는 자유시장주의보다 오른쪽에 위치한다고 판단한다. 저자 주.

이러한 점은 1994년 이후 등장했던 주요 정당들의 당명 개정과 이데올로기적인 연속성 등을 통하여 확인할 수 있다. 아래의 <표 2>는 1994년 이후 주요 정당들이 이데올로기적 위치가 다소 상이함에도 불구하고 연정 안에서 어떤 방식으로 결합하고 연결되어 있는 가를 보여주고 있다. 특히 우리가 알고 있는 기존 정당의 당명이나 명칭과는 다른 이데올로기적인 위치에 있는 정당들이 총선에서 거둔 득표율이나 연정의 성격을 보면 더욱 확연하게 드러난다고 볼 수 있다. 예를 들면 1992년 마니뿔리떼 이후 몰락한 기민당이 마르게리타나 중도기민연합 그리고 2013년에는 몬티리스트(Lista di Monti) 정당까지 이어지고 득표율의 부침을 보여주는 것이나, 민족동맹이나 북부동맹의 득표율 추이 등은 흥미로운 상황과 조건이라고 볼 수 있다.

〈표 2〉 이탈리아 제2공화국 하원의 주요 정당 득표율 추이(%)

<table>
<tr><th rowspan="2">연도</th><th colspan="10">정당</th></tr>
<tr><th>국민당</th><th>좌파
민주당</th><th>사회당</th><th>재건공산당</th><th>전진
이탈리아</th><th>민족
동맹</th><th>북부
동맹</th><th>녹색당</th><th>자유당</th><th>투표
참여율</th></tr>
<tr><td>1994</td><td>11.1</td><td>20.4</td><td>2.2</td><td>6.0</td><td>21.0</td><td>13.5</td><td>8.4</td><td>2.7</td><td>-</td><td>86.1</td></tr>
<tr><td>1996</td><td>6.8</td><td>21.1</td><td>-</td><td>8.6</td><td>20.6</td><td>15.7</td><td>10.1</td><td>2.5</td><td>-</td><td>82.9</td></tr>
<tr><td>2001</td><td>14.5</td><td>16.6</td><td>-</td><td>5.0</td><td>29.5</td><td>12.0</td><td>3.9</td><td>2.2</td><td>-</td><td>81.2</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2006</td><td colspan="4">월계수연맹</td><td colspan="3">자유의 집</td><td rowspan="2">2.1</td><td rowspan="2">-</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="3">31.3</td><td>5.8</td><td>23.7</td><td>12.3</td><td>4.6</td><td>83.6</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2008</td><td>중도
기민연</td><td>민주당</td><td rowspan="2">-</td><td>좌파무지개
연합</td><td>자유국민</td><td rowspan="2">2.4</td><td rowspan="2">8.3</td><td rowspan="2">3.1</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2">80.5</td></tr>
<tr><td>5.6</td><td>33.2</td><td>3.1</td><td>37.4</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2013</td><td>몬티
리스트</td><td>민주당</td><td rowspan="2">-</td><td>시민혁명</td><td rowspan="2">21.6</td><td>삼색
횃불당</td><td rowspan="2">4.1</td><td>생태좌파</td><td>오성당</td><td rowspan="2">75.2</td></tr>
<tr><td>8.3</td><td>25.4</td><td>2.2</td><td>0.1</td><td></td><td>25.6</td></tr>
</table>

여기서 중요한 사실은 몇몇 정당들은 득표율을 명기하지 않았지만, 소수 정당들 중에는 좌우연정에 결합하는 기준을 주축 정당의 이데올로기보다는 정책을 그 기준으로 삼기 때문에 이탈리아에서의 연합정치 성공여부는 연합의 결속도와 그 결속도를 유지하고 있는 정책 중심성이라는 점이다. 물론 이데올로기적인 요소나 정책정당의 중심이 누구이냐에 따른 차이는 존재하지만, 이보다 더욱 중요

한 사실은 노동과 복지 정책에 대한 국민들의 선택과 밀접하게 연결되어 있다는 점이다. 이러한 사실은 1994년 베를루스코니 정부의 탄생 이후 지속적으로 관찰할 수 있는 요인이다.

1994년 언론재벌에서 화려하게 변신한 베를루스코니의 실각 과정이나 2008년의 총선과 2013년 총선에서 민족동맹이나 재건공산당과 같은 정당들이 원내 진입에 실패했던 것도 이들 정당이 갖는 이데올로기적인 측면보다는 정책적인 요소가 연정을 구성하는 기준에서 중요했기 때문이었다. 특히 베를루스코니가 이탈리아 정치에 중요한 변화를 초래했던 2002년 이후의 상황은 이탈리아 노사관계와 복지 정책의 틀이 흔들리고 시스템 자체의 변화가 불가피했던 시기였다.

특히 2005년 이후 베를루스코니 정부에 대한 노조의 입장은 상당히 강경한 방향으로 선회하였다. 이는 정부가 강조하는 경쟁력 강화와 생산성 향상이 전제될 때에만 상호 발전과 상생의 가능성을 들고 나왔기 때문이다. 특히 정부는 콘핀두스트리아의 입장을 적극적으로 옹호하면서 이탈리아 노사관계 전체에 균열을 초래하였다. 특히 콘핀두스트리아의 제안 중에서 '계약관계의 유연성', '노동시간의 유연성', '소득의 유연성', '계약자로서의 유연성' 등을 국가가 보장할 것을 내용으로 담고 있다. 결국 이러한 일방적인 지지와 편향성은 그동안 노동을 포섭한 형태의 국가 중심 코포라티즘의 전통에서도 멀어지는 계기가 되었고, 전체적인 노동정책의 기조가 후퇴하면서 노동자 신분과 지위 보장 문제까지도 위협받는 상황에 직면하였다.

이탈리아 노동 상황을 악화시킨 결정적 계기는 2002년에 개정 약속한 노동법으로 베를스코니 정부의 노동자문관이었던 비아지의 이름을 명명한 새로운 노동법이었다. 2003년 2월의 30호 법률로도 불리는 이 법안에서 베를루스코니가 의도했던 것은 신자유주의 경제체제에 적합한 새로운 노사관계와 기업에 유리한 노동시장 구조의 재조정이었다. 기민당이 주축이 되어 우파 연정이 이탈리아를 50여 년간 지배했지만, 이탈리아에 존재하고 있는 강력한 좌파 정당이나 다양한 이념과 이해관계가 있던 노동조합은 사회적 협약의 틀 속에서 운영되어 왔다. 그러나 베를루스꼬니가 지향하는 노사관계에 대한 입장이나 기업적인 이해는 전통적인 이탈리아의 기존 구조나 관계와는 다소 차이가 있는 성격을 갖고 있었다. 주지하듯이 베를루스꼬니는 정경유착을 통한 언론과 건축 부문의 신흥재벌로 서

비스업에 기반한 산업적 토대에 기반하고 있는 기업인이다. 이러한 점은 피아트나 올리베띠 등으로 대표되는 전통적인 제조업 중심의 이탈리아 산업구조와는 상충적일 수도 있는 구조였다.

이러한 요인들로 인해 베를루스꼬니가 2001년부터 시작된 자신의 재임기간 중에 추진했던 주요 법안과 개정의 내용은 3가지 영역으로 정리할 수 있다. 첫째는 사회간접자본에 대한 투자와 그 재원 마련을 담고 있는 메를로니(Merloni) 법안이었고, 둘째는 노동시장 유연화와 기업의 경쟁력 강화라는 목적으로 제안되고 실행된 개정된 노동법이며, 셋째는 1994년에도 추구했으며, 정부 재정적자의 가장 커다란 부분을 차지하고 있는 연금제도의 개정과 변화를 주기 위한 법안이었다. 특히 세 번째의 연금제도는 유럽연합 회원국의 입장에서 준수해야할 "유럽연합의 성장과 안정 조약"의 규정에서 가장 중요한 예산 적자폭 비율이 GDP의 3% 이내여야 한다는 조항을 맞추기 위해서라도 국가예산의 14%나 차지하고 있는 연금제도의 개정은 불가피했다. 결국 오랜 논쟁 끝에 2004년 2월 19일에 이전보다 완화된 연금법 개정안[9]이 의회에 제출되었다.

이러한 상황은 이후 지속되었던 2006년의 프로디 정부나 2008년 베를루스코니 재집권 상황에서도 달라지지 않았으며, 2008년 말 세계 경제위기 이후에는 더더욱 경제위기에 대한 대응정책과 후속조치 집행을 위한 연합정치가 더욱 공고히 해지는 양상을 띠게 되었다. 특히 2006년 프로디 중도좌파 연정이 무너지게 된 계기나 2012년 베를루스코니가 수상 직을 사임하게 된 요인 모두 정책에 대한 연대와 결속이 붕괴되면서 재선거 혹은 정치권력의 교체라는 현상이 발생했다는 사실은 제 2공화국에서 연합정치의 기준이 이데올로기보다는 정책이라는 요소가 연정이나 연합정치의 결정적인 요인이라는 사실을 거듭 확인시켜 주고 있다. 2013년 총선 이후의 정치적인 상황 역시 이와 같은 정책연대가 결정적일 수 있다는 점을 각인시켜 주었고, 이탈리아 정치사에서 보기 드문 좌우대연정이 펼쳐진 이유가 될 것이다.

---

9) 개정안의 주요 내용은 2008년부터 35년의 연금납입기간을 준수하여 연금의 수령가능 연령을 남성과 여성 모두 60세로 한다는 것이다.

IV. 이탈리아 연합정치의 정치적 함의

유럽의 정당정치는 기본적으로 이데올로기의 지형에 따라 형성되었으며, 이를 통해 유권자들의 직접적인 선택에 따라 집권정당이나 집권연정 혹은 원내 정당을 형성해왔다고 알려져 있다. 그러한 주장의 배경에는 복지와 노동이라는 변수가 일반적으로 이데올로기의 차이를 적극적으로 반영할 수밖에 없는 유럽 복지국가의 특성이 반영된 것이었다. 그러나 1990년대 이후 이탈리아의 경우를 본다면 이러한 복지국가의 특징만으로 연합정치의 특징과 성격을 설명하는데 한계가 존재한다는 것을 알 수 있다. 따라서 허만과 캘리가 제기했던 정책적인 선호도에 따른 연합정치의 가능성은 적어도 이탈리아에서는 충분한 이론적이고 실질적인 의미를 갖는다. 특히 2008년 말의 경제위기는 이와 같은 정당 간의 이데올로기 간극을 거의 무시하는 정책적인 연대가 가능하게 할 수 있는 요인으로 발전될 수 있다는 점을 간접적으로 증명하였다.

이를 종합하여 지금까지 분석한 내용을 토대로 이탈리아의 연합정치를 설명하는 특징들을 정리하면 주로 다음과 같은 사항으로 정리할 수 있다. 첫째, 이탈리아의 경우 선거연합이 가능하게 하는 것은 개정된 선거법이 제도적으로 뒷받침한다는 사실이다. 다수당 제도 하에서 지역정당의 등장이 가능한 예외 조항 등은 언제나 정당 간 연합을 제도적으로 보장한다는 점에서 선거연합의 가능성은 항상 열려 있다. 둘째, 사회적 협약의 틀이 약하지만 노사 간의 직접적 교섭에 따라 산별과 지역별 협약의 틀이 결정되는 이탈리아의 노동시장 구조에서 노조는 사안에 따른 선호도를 보일 수 있기에 정당의 정책방향이나 이데올로기 지향성은 연대와 연합을 가능하게 하는 주요한 기준점이 된다. 셋째, 2008년 말의 경제위기 이후에는 경제정책의 선호도에 따른 정책적인 연대가 더욱 중요한 요소로 부상하면서 경제 위기에 대한 해법과 정책 제시에서의 신자유주의적 경향의 연대가 더욱 현실적인 대안으로 제시되고 있다. 넷째, 좌파와 우파에 대한 분명한 이데올로기적 성향에 따른 연대와 연정 구성의 원칙은 중도라는 중간 지대로 수렴되고 있다.

연합정치를 위한 조정과 합의의 정치협약의 전통은 이탈리아에서 오랫동안 지

켜왔던 공정한 전통이다. 그러나 기득권을 가진 거대정당과 비교적 약자인 소수당과의 연합과 합의가 쉽지 않다는 점은 이미 상식만이 아닌 실제 선택과정에서 충분히 발생가능한 일이다. 지역과 정책에 따라 기득권을 포기하거나 소수의 양보를 통해 경쟁력과 검증된 입후보자의 결정은 적절한 원칙과 선출과정의 투명성 아래 충분히 시도할 수 있는 방식이며, 집권과 선거 승리의 유일한 방법이다. 그럼에도 불구하고 2008년 이후, 특히 2013년의 선거 결과와 이 과정에서 나타났던 연합정치의 양상과 모습은 전통적인 이탈리아 연합정치의 틀과 구조가 변화하고 있는 것은 아닌지 고민해볼 여지가 있다.

2013년 총선에서 민주당을 중심으로 하는 중도좌파 연합은 하원에서만 승리를 거두었고, 상원에서 다수당이었던 자유국민당과 좌우대연정이라는 보기 드문 연합정부를 구성하였다. 2013년 4월 24일 구성된 레타(Letta) 총리 정부에서의 좌우 대연정이나, 2014년 2월 22일에 구성된 렌지(Renzi) 정부에서 우파 소수 정당과의 연정 구성은 이탈리아 연합정치의 성격이 변하고 있다는 사실을 대변하고 있다. 연합정치 성격의 근본적인 변화인가에 대한 논의는 차지하고라도, 현재 이탈리아의 경제 위기와 정치문화의 속성은 이전의 정부나 성격과는 다른 형태를 띠고 전개되고 있다는 점에서 향후 이탈리아 연합정치의 방향과 지향점은 한국의 주요 선거에서 나타나고 있는 후보단일화나 정당 간 연대 상황에 적지 않은 정치적 함의를 제공할 것이다.

【참고문헌】

김종법, 2003, “90년대 정치적 전환기의 CGIL 노선변경이 갖는 노동운동사적 함의”, 김종법/안승국『이탈리아 좌파노조의 노선전환과 최근 노사관계 동향』, 서울; 한국노총중앙연구원.

김종법, 2004a,『이탈리아 노동운동의 이해』, 서울; 노동사회연구소.

김종법. 2004b. “하부정치문화요소를 통해 본 베를루스코니 정부의 성격”.『한국정치학회보』(제 38집 4호), 한국정치학회.

김종법, 2006, “변화와 분열의 기로에 선 이탈리아: 2006년 이탈리아 총선”,『국제정치학회논총』(제 46집 4호), 국제정치학회.

김종법, 2009. “2008년 이탈리아와 한국의 총선비교-정치문화와 투표행태 분석을 중심으로-”,『지중해지역연구』)제 11권 1호), 부산외대 지중해지역원.

김종법, 2011. “세계경제위기와 남유럽복지모델의 상관성: 이탈리아와 스페인의 복지정책을 중심으로”,『유럽연구』(제 29권 3호), 한국유럽학회.

김종법. 2012.『현대이탈리아정치사회』. 서울: 바오출판사.

정병기. 2012. “이탈리아 ‘제 2공화국 선거연합 정치의 주요 요인과 특징”,『한국정치학회보』(제 46집 4호), 한국정치학회.

조성대, 홍재우 2012. “연합정치의 비교정치적 맥락과 한국적 적용”,『역사비평』(제 98호)

홍재우, 김형철, 조성대. 2012. “대통령제와 연립정부: 제도적 한계의 제도적 해결”『한국정치학회보』, 한국정치학회.

Anderson, Christopher and Christine Guillory. 1997. “Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross National Analysis of Consensus and Majoritarian systems,” *The American Political Science Review*, vol. 91, no. 1. pp. 66-81.

Axelrod, Robert. 1970. *Conflict Interest*. (Chicago: Markham Publishing Company).

Cheibub, José Antonio. 2002. “Minority Governments, Deadlock Situation, and the Survival of Presidential Democracy.” *Comparative Political Studies* Vol. 35, No. 3, 284-312.

Cheibub, José Antonio and Fernando Limongi. 2002. “Democratic Institutions and Regime Survivial: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered.” *Annual Review of Political Science* Vol. 5, 151-179.

Cheibub, José. Adam, Przeworski, A. and Sebastian M. Saiegh. 2004. "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism." *British Journal of Political Science* Vol. 34, No. 4, 565-587.

Christopher Pierson, Francis G. Castles, Ingela K. Naumann, 2013. *The Welfare State Reader*, Polity: Cambridge UK.

Debus, Marc. 2007. "Pre-Electoral Alliance, Coalition Rejections, and Government Formation." The European Consortium for Political Research General Conference. Pisa. September 2007.

Diamanti, Ilvo. 2007. "The Italian Centre-Right and Center-Left: Between Parties and 'the Party'" *West European Poltics 30*, No. 4, 733-762.

Di Virgilio, Aldo. 2007. "Nuovo sistema elettorale e strategia di competizione: Quanto è cambiata l'offeta politca? R. D'Altimonte e A. Chiarameonte, *Le elezione politche del 2006*, Bologna: Il Mulino.

Gøsta Esping-Andersen, 1995. "Il welfare state senza lavoro. L'ascesa del familismo nelle politiche sociali dell'Europa continentale," *Stato e Mercato 45*, pp.347-380.

Golder, Sona N. 2005. "Pre-electoral coalitions in comparative perspective: A test of existing hypotheses." *Electoral Studies*. vol. 24, no.4. pp.643-663.

Golder, Sona N. 2006. *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*. (Columbus: Ohio State University Press).

Gschwend, Thomas. 2007. "Ticket-splitting and strategic voting under mixed electoral rules: Evidence from Germany." *European Journal of Political Research.* vol. 46. pp. 1~2.

Gschwend, Thomas and Marc Hooghe. 2008. "Should I stay or should I go? An Experimental study of voter responses to pre-electoral coalitions." *European Journal of Political Research*. vol. 47. pp. 556~577.

Kellam, Marisa. 2012. "Why Preelectoral Coalitions in Presidential Systems?" The Latin American Studies Association, San Francisco, May 23-26. 2012.

Kerstin Hamann and John Kelly. 2011. *Parties, Elections, and Policy Reforms in Western Europe: Voting for social pacts*. London: Routledge.

Linz, J. Juan. 1990. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* Vol. 1, No. 1, 51~69.

Linz, J. Juan and Arturo Valenzuela. 1994. *Failure of Presidential Democracy: Case of Latin America.* Blatimore: Johns Hopkins University Press.

Lijphart, Arend. 1969. "Consociational Democracy." *World Politics*. vol. 21. no.2 pp.207-225.

Lijhart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. (New Haven: Yale University Press).

Negretto, Gabriel L. 2006. "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America." *Latin American Politics and Society* Vol. 48, No. 3, 63~92.>

Peter Taylor-Gooby, 2005, *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State,* Oxford University Press: USA.

Przeworski, Adam. 1991. Democracy and Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. (Cambridge: Cambridge University Press).

Riker, William. 1962. *The Theory of Political Coalitions.* (New Haven: Yale University Press).

http://www.interno.it/legislazione/pages/pagina.php?idlegislazione=716

투고일: 2014.03.05. 심사일: 2014.04.02. 게재확정일: 2014.04.08.

【ABSTRACT】

Integration of welfare and labor and political party's role: Focus on Italy's coalition politics

Kim, Jong Bub | Daejun University

This study aims to analyze the political party's role for continuity and stability of the welfare system after the global economic crisis. In particular, we focus on italian case in which labor and welfare are linked to one political party's policy of Italy's coalition politics. In addition, we seek a method and the contents for forming one goal and practical policies in different parties through coalition politics in Italy.

To this end, this paper discusses Italy's welfare system and labor policy to review the structure of the political parties through the general elections after 1994 year. Finally we try to seek some meaningful and realizable policy alternatives and applicable solutions in Korea.

Key Words | welfare, labor, political parties, coalition politics, Italy.