

유로존 위기 이후 유럽연합의 경제 거버넌스 변화와 노동시장 구조개혁

유형근 (부산대)

2024. 5. 9

차례

1. 들어가며
2. EMU(경제통화동맹)의 결함과 NEG 도입의 배경
3. 유럽의 '새로운 경제 거버넌스'(NEG) 체제
4. NEG 체제와 노동시장 구조개혁
5. 토론의 지점

European Spaces

European Union

- EU member state inside the eurozone
- EU member state outside the eurozone

European Economic Area

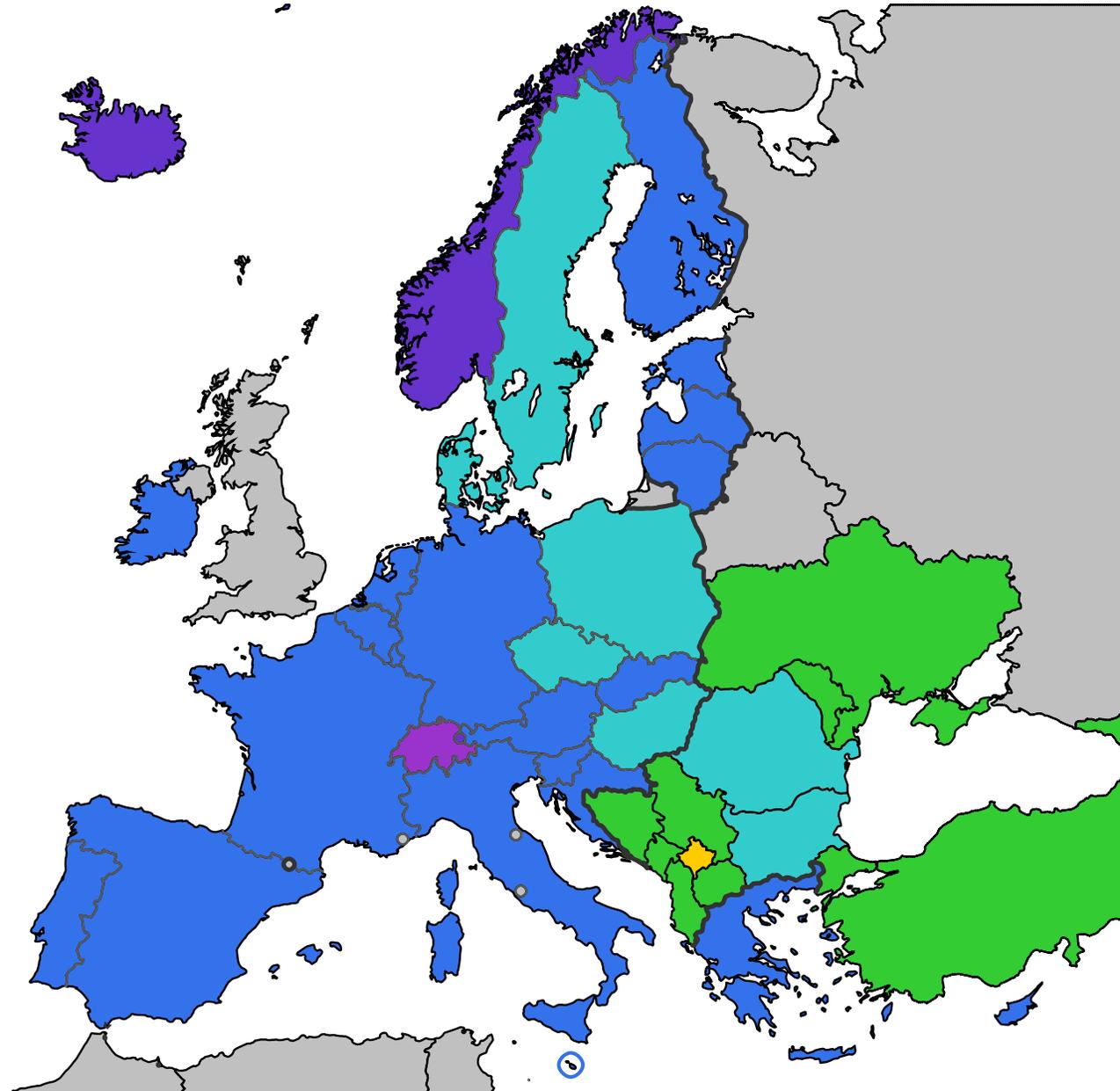
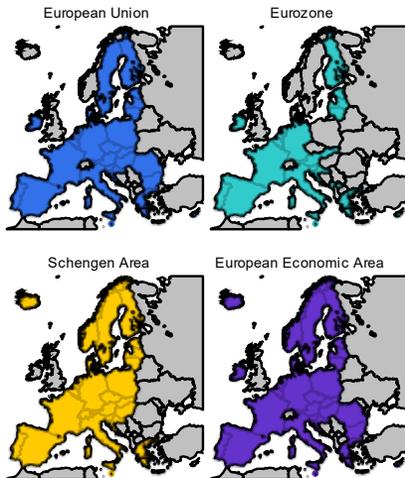
- EEA member state outside the EU

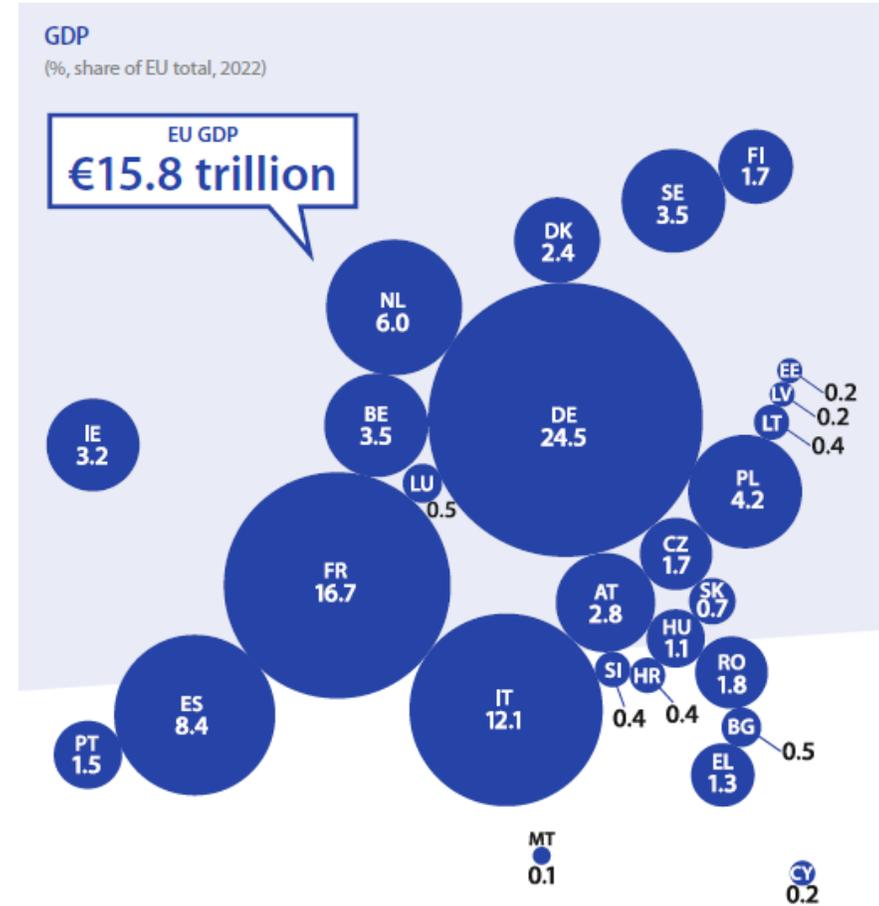
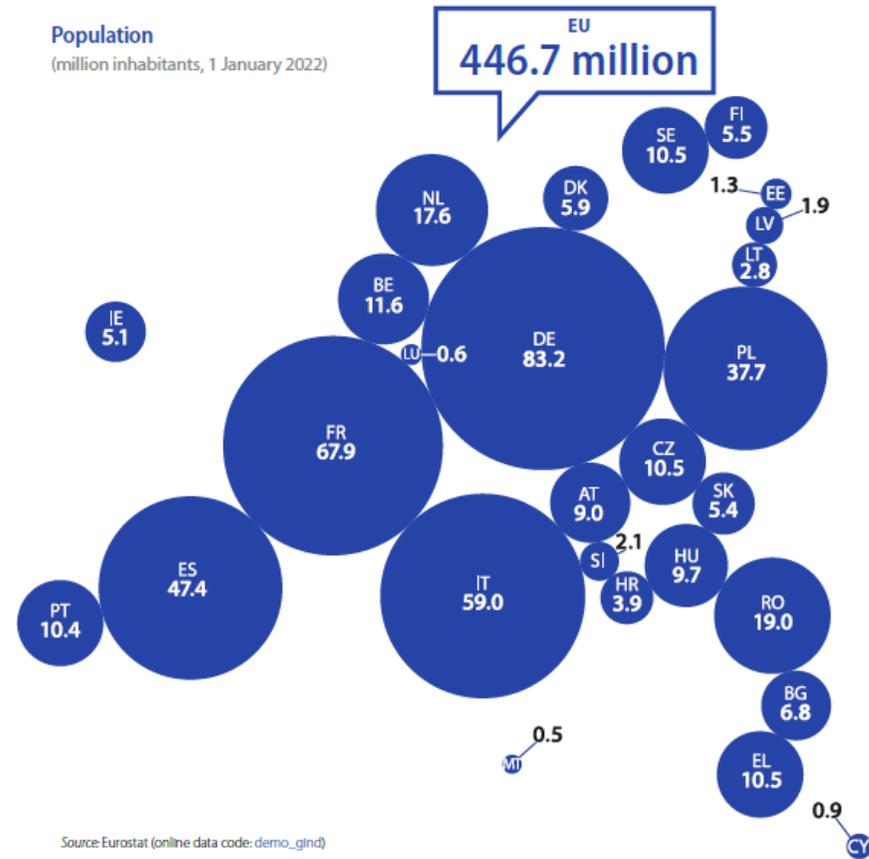
Schengen Area

- External Schengen border
- Border between Schengen countries
- State border outside the Schengen area

Third countries

- European Single Market member state
- Candidate for EU membership
- Potential candidate for EU membership
- Country without foreseeable EU accession





출처: Eurostat, *Key Figures on Europe 2023 edition*, 2023.

1. 들어가며

- 유럽통합의 모순과 불균형이 2008년 글로벌 경제위기를 계기로 유로존의 재정위기와 경제통화동맹(EMU) 자체의 위기로 확대
- 유럽연합과 유럽의 지배 엘리트 세력은 이 위기 국면에서 위기관리의 수단으로서 '새로운 경제 거버넌스'(NEC, New Economic Governance)를 구축하였음. 이를 통해 EMU 붕괴의 악몽을 수습하고 유럽 차원의 신자유주의적 통합의 고삐를 다시 조일 수단을 새롭게 고안해냄.
- NEC는 법률, 조약, 협정, 권고 등의 양상블로서 유럽연합 회원국, 특히 유로존 국가들의 재정 정책, 통화정책, 산업정책, 일반 거시경제정책을 새롭게 조정하고 규율하는 내용을 담고 있음.
- 그런데 이 글에서 주목하는 것은 이와 함께 NEC가 광범위한 노동시장 구조개혁(최저임금, 공공부문 구조조정, 임금결정 및 단체교섭, 노조의 권한, 고용보호법제, 실업보험 등)을 추동하는 제도적 힘으로 작용했다는 점임.

1. 들어가며

- 그런데 2010년대의 NEG 체제는 기본적으로 초국가적(supranational) 통치기구의 재량과 정책 결정이 직접 회원국 내부의 노동시장 제도와 노사관계 시스템에 '수직적' 개입의 효과를 발휘할 여지를 크게 늘리는 유럽적 거버넌스 구조의 혁신으로 평가할 수 있음.
- NEG 체제는 유로존 주변부(남유럽 채무국들)에 대한 '트로이카'의 구제금융 지원과 긴축 조치 뿐만 아니라, 이를 일종의 '실험실'로 삼아 재정긴축과 구조개혁 조치를 '유럽화'하는데 성공했음(팬데믹 이전까지).
- 유로존 위기 이후 구축된 NEG 체제는 대략 코로나 팬데믹 이전까지 지속되었고, 팬데믹 이후 변화된 정세 속에서 최근 유럽연합 및 회원국 사이에 또 다시 NEG의 개혁이 논의되고 있는 실정임. 이와 관련해서는 말미에 최근 상황을 다루고자 함.

2. EMU(경제통화동맹)의 결함과 NEG 도입의 배경

- EMU의 기본 정책 틀: (1) 독립적인 유럽중앙은행과 물가안정에 헌신하는 통화정책, (2) 회원국 정부에 재정 규율을 부과하는 재정정책, (3) 노동시장 유연성을 강화하는 노동시장 정책
- EMU의 구조적 결함
 - 1) 유로존 가입국 정부는 통화정책을 사용할 수 없게 되었고, 유럽중앙은행으로부터 최종대부자 역할도 기대할 수 없음. (아글리에타: "모든 유로존 가입국들에게 유로화는 본질적으로 외국 통화이다.")
 - 2) 국가의 재정정책은 재정 규율을 강조하는 초국가적 규칙과 감시 하에 놓여 재정정책의 재량도 줄어들었다. 그러나 이를 보충해 줄 유럽 차원의 재정동맹이나 재정 이전 메커니즘은 사회적 토대의 결핍으로 난망함.
 - 3) 유로존 국가는 환율 조정의 수단도 잃게 됨(즉, 유로존 내부는 고정환율 체제). 경상수지 불균형이 심화되고 산업 경쟁력이 약화될 경우 환율 조정이 불가능함.

2. EMU(경제통화동맹)의 결함과 NEG 도입의 배경

- EMU의 구조적 결함에 따라, 논리적으로 보면 유로존 가입국들에 남아 있는 거시경제 조정의 거의 유일한 수단은 노동비용을 감축하는 내적 평가절하(internal devaluation)임.
- 임금억제와 노동시장 유연성의 강화가 국내 산업의 경쟁력을 향상시키는 유일한 수단
- 그런데 1990년대와 2000년대의 유럽연합은 노동시장 정책을 강제할 메커니즘을 확보하지 못했음.
- 1993년의 일반경제정책지침은 회원국의 자율적 협력에 의존, 1997년의 안정성장협약(Stability and Growth Pact)은 재정정책에 대한 상호감시 시스템이었지만, 독일과 프랑스의 규칙 위반에 대한 자의적 해석으로 힘이 약화되었음.

2. EMU(경제통화동맹)의 결함과 NEG 도입의 배경

- 유로존 위기 이전에는 임금억제와 같은 내적 평가절하의 수단도 제도적 한계가 있었음. 즉, 단체교섭의 자율성, 임금결정 및 단결권은 유럽연합 차원의 규제에서 명시적으로 벗어나 있었음.
- 단체교섭의 자율성 원칙과 임금억제가 양립하기 위해서는 조율된 교섭(coordinated bargaining)이 발달해야 하는데, 독일 등의 북유럽의 수출주도적 성장 모델의 국가들을 제외하면 임금조율을 통한 임금억제의 제도적 가능성은 낮았음.
- 결국 내적 평가절하를 통한 조정이 가능해지려면, 단체교섭의 자율성 원칙을 침해하는 '권위주의적' 방식의 강제된 임금조율이 필요했고, 유로존 위기 국면에서 초국가적 수준에서 도입된 NEG 장치들이 바로 그 역할을 떠맡은 것임.

2. EMU(경제통화동맹)의 결함과 NEG 도입의 배경

- 사실 재정건전화, 경쟁력과 임금비용 절감에 대한 강조는 신자유주의적 위기관리 담론에서 반복되는 고전적 패턴임. 2010년대 유럽의 위기관리에서 나타난 독특함은 국내적 임금관계 조절이 유럽 수준으로 점차 이전되는 것과 함께, 이를 위한 제도적/법률적 장치들이 체계화되고 공고해졌다는 점임.
- 즉, 재정긴축과 함께 임금비용 감축이라는 신자유주의적 위기관리 정책의 핵심 사항들이 유럽 수준으로 이동하고 '위계적인' 초국가적 경제 거버넌스로 통합된 것

3. 유럽의 '새로운 경제 거버넌스' 체제

New Economic Governance

긴급 구제금융을 위한 기구
(한시적)

- 유럽안정메커니즘(ESM) 설치
- '트로이카'의 감독 구조
- 채무국에 대한 긴축과 구조개혁 프로그램 강제 (내적 평가절하)

상시적인 NEG 장치 도입
(기존 '안정성장협약' 개혁)

- 유럽예산회기제
- 식스팩(Six Pack)
- 거시경제불균형절차(MIP)
- 유로플러스협약(Euro Plus Pact)
- 재정협약(Fiscal Compact)

3. 유럽의 '새로운 경제 거버넌스' 체제

- 유럽예산회기제(European Semester)

- 2011년부터 시행된 유럽 차원의 경제정책 조율을 위한 연간 주기(cycle)를 지칭
- 유럽연합은 매년 모든 회원국에 거시경제정책 권고안을 제출하고, 회원국 정부는 이것을 국가별 '개혁프로그램'에 반영해야 함. 그 실효성을 다시 유럽연합이 평가한 후 그 결과로서 국가별 예산계획이 최종 확정됨.
- 유럽예산회기제의 기본 목표는 재정건전성을 훼손할 수 있는 회원국의 재량적 지출을 방지하기 위한 것임. 그 핵심 도구는 '국가별 권고'임. 여기에는 재정정책, 규제개혁, 노동정책, 산업정책, 사회정책 등 공공정책 전반을 아우르는 내용이 들어감.
- 처음에는 이것을 자율적 협력에 의존해 실행하려고 했으나, NEG 장치들과 결합되면서 그 강제력과 개입력이 증대되었음.

3. 유럽의 '새로운 경제 거버넌스' 체제

- **식스팩(Six Pack)**

- 2012년부터 유럽예산회기제는 식스팩(5개의 규정과 1개의 지침)과 결합됨.
- 기존 '안정성장협약'(1997)을 세부적으로 강화하는 것으로, 유럽예산회기제의 사전 조율 및 감시의 구체화, 안정성장협약의 예방 조치 강화, 같은 협약 내 과대예산적자 시정절차(EDP)의 강화 및 제재 현실화 등을 법제화하였음.
- 여기서 주목되는 부분은 식스팩이 "과거에는 간과되었던 거시경제 불균형을 낳는 여러 잠재적 원천들을 포괄하기 위해 재정정책을 넘어서 감시 체계의 범위를 확대"했다는 것임(European Commission, 2020).

3. 유럽의 '새로운 경제 거버넌스' 체제

- **거시경제불균형절차(MIP, Macroeconomic Imbalance Procedure)**

- MIP는 식스팩의 일환으로 도입된 새로운 장치, 국가별 거시경제정책(임금 및 임금결정 제도도 포함됨)에 대한 유럽연합 차원의 상시적 감시 장치
- MIP를 통해 유럽연합은 특정 국가의 거시경제 불균형을 사전에 확인해 그것을 교정하도록 함으로써 해당 국가의 리스크가 확산되지 못하도록 함.
- 만약 과도한 거시경제 불균형이 확인될 경우, MIP는 '과대불균형절차'(EIP)를 개시하는데, 그것을 통해 EU 집행위는 해당국에 교정행동 계획을 제출토록 하고 그 과정을 감독함. 만약 해당국 정부가 순응하지 않으면, GDP의 0.1%의 금전적 제재를 받을 수 있음.

3. 유럽의 '새로운 경제 거버넌스' 체제

- **거시경제불균형절차(MIP)**

- EIP 교정 조치 의결 절차(유럽이사회)에서 EU집행위의 제재 결정이 사실상 통과되도록 함
- 결국 MIP는 유럽예산회기제와 통합되면서 회원국의 예산, 구조개혁, 거시경제정책 모두를 사전적으로 EU집행위의 규율과 목표에 순응하도록 만든 것임(유럽연합과 회원국 사이의 권한 배분에 있어서 사실상의 "헌정적 혁명"(Scharpf, 2013)).
- EU집행위 경제재무총국은 MIP를 위한 '스코어보드'(Scoreboard)를 공식화: 경상수지, 실질실효환율, 정부총부채, 실업률, 주택가격지수 등의 지표와 함께 '명목단위노동비용'(nominal unit labour cost) 이 스코어보드에 포함됨.
- 명목단위노동비용: 단위 산출당 노동비용의 척도로서, 노동생산성에 대한 피고용인 1인당 보수의 비(ratio)로 계산됨. 이 지표는 "가격 및 비용 경쟁력의 변화를 감독"하기 위한 것으로 생산성-임금 연계 정도를 측정하여 매년 나라별로 공표함. 명목단위노동비용의 경우에 상한선(3년간 변화율 기준으로 유로존 9%, 비유로존 12%)을 두었고, 하한선은 없음. 이를 통해 MIP 절차를 활용하여 유럽연합 기구는 국내 임금결정의 과정과 그 결과에 '합법적으로' 관여할 수 있게 되었음.

3. 유럽의 '새로운 경제 거버넌스' 체제

- **유로플러스협약(Euro Plus Pact)**

- 독일과 프랑스의 협력 하에 유로존의 경쟁력을 강화하는 정부 간 협정 (2011. 3)
- 임금이 생산성과 나란히 변동해야 함을 강조하며, 단위노동비용에 대한 감독과 국가 간 비교의 도입: 국가별 임금결정 제도 평가, 교섭의 집중화 수준을 재점검, 임금-물가 연동제를 평가, 공공부문 임금인상 억제 필요성을 명시함.
- 이 협약은 사실상 '독일 모델' - 2000년대 중반 하르츠개혁을 통한 임금억압과 노동 시장 유연화에 기초하여 수출주도적 성장체제를 확립한 - 을 유럽화하려는 시도였음.

3. 유럽의 '새로운 경제 거버넌스' 체제

- **재정협약(Fiscal Compact)**

- 유럽연합 25개 회원국(영국과 체코는 제외)이 서명한 정부 간 협정으로 2013년 1월에 발효됨. 재정협약의 출발은 2011년 여름 메르켈/사르코지의 합의.
- 균형예산의 원칙을 (2009년 독일의 선례를 따라) 회원국 헌법에 포함시킴으로써 재정건전성 원칙을 헌정화하겠다는 구상이었음. 그러나 영국의 반대에 직면해 다소 수정되었음.
- 최종안은 기존의 안정성장협약(SGP)를 대폭 강화해 회원국들이 균형재정수지(또는 흑자재정의 원칙)와 함께 재정적자 상한선을 영구적으로 헌법이나 법률로 법제화하는 것을 뼈대로 함.
- 또한 이른바 '황금률'(재정적자는 GDP의 3%, 국가부채는 GDP의 60%의 상한선) 위반 시 벌금을 부과하고, 연간 구조적 재정적자의 상한선(GDP의 0.5%)을 초과하면 구조개혁을 포함한 자동적인 교정 절차가 발동되도록 하며, '황금률'의 국내 법제화 여부를 유럽사법재판소가 감시/제재함.
- 재정협약은 유럽 차원의 단일 재무부 구상이나 재정동맹 대신에 주변부 국가예산에 대한 중심부 국가의 사실상의 감독을 통한 제한적인 재정동맹 수립을 목표로 한 것이었음. ('경제정책의 탈정치화', '국가의 역할을 수치화된 목표의 실현에 예속', '긴축의 항구화')

4. NEG 체제와 노동시장 구조개혁

1) '트로이카'의 권위주의적 개입과 노동시장 구조개혁

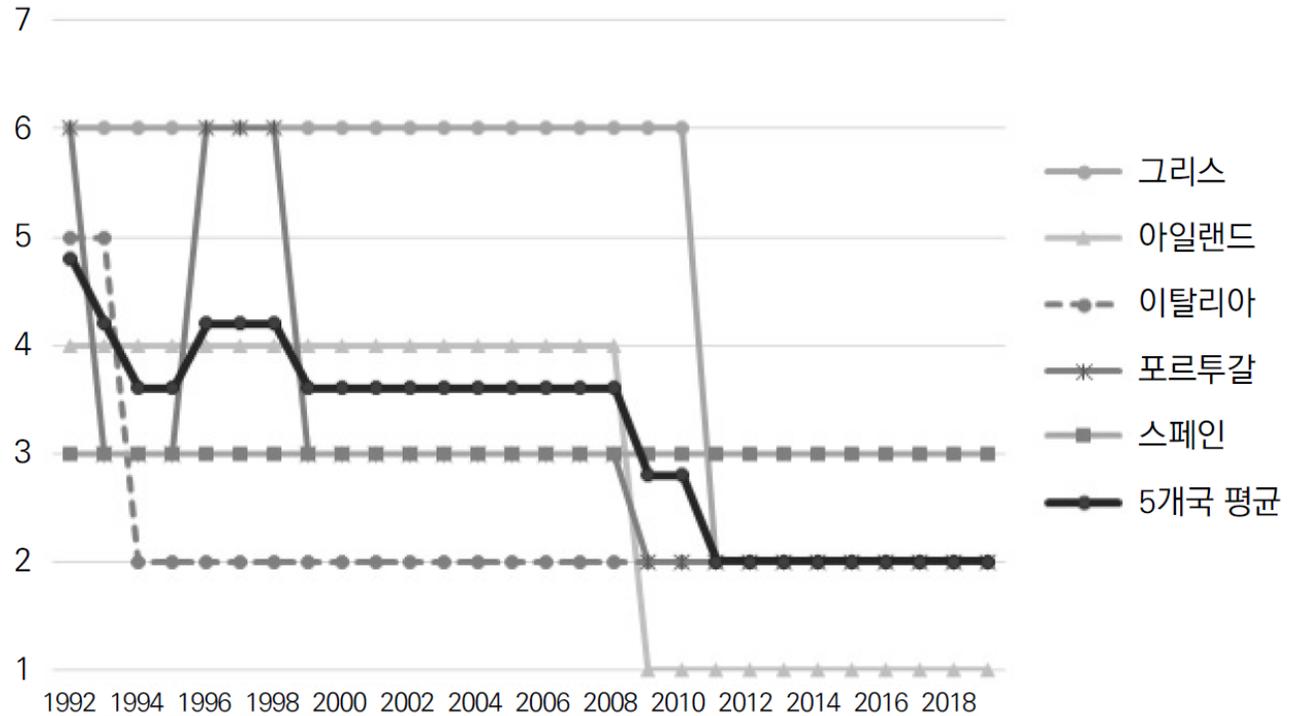
- NEG의 조치 중 강제력이 매우 강한 것은 당연히 유럽안정메커니즘의 금융지원에 따른 양해각서의 이행조건임.
- 대표적 사례로서 그리스 정부에 대한 구제금융과 양해각서의 이행조건: 명목임금 삭감을 허용하는 선제적 조치, 단위노동비용의 15% 감축을 목표로 함, 법률 개정부터 단체협약 개정까지.
- 공공부문 임금 비용 감축, 최저임금 삭감(그리스 -28.6%, 스페인 -6.8%, 포르투갈 -6.0%, 아일랜드 -3.9% 등), 강제적인 교섭 분권화, 비정규 고용 촉진 및 해고 자유화

〈표 2〉 트로이카 또는 유럽연합 기구의 감시하에 이루어진 단체교섭 제도의 변화

구분	적용된 국가
전국 수준 중앙교섭의 폐지 및 종료	아일랜드
업종별 협약이나 법률로부터 기업별 협약의 예외인정 촉진	그리스, 포르투갈, 스페인
기업별 협약의 우선성 확인, 또는 유리조항 우선원칙 폐지	그리스, 스페인
비노조 종업원 기구에 의한 단체협약 체결 가능성의 허용	그리스, 포르투갈, 스페인
단체협약의 효력 확장 제도의 제한	그리스, 포르투갈
유효기간이 만료된 단체협약 '효력'의 제한	그리스, 스페인

자료: Schulten and Müller(2015: 347).

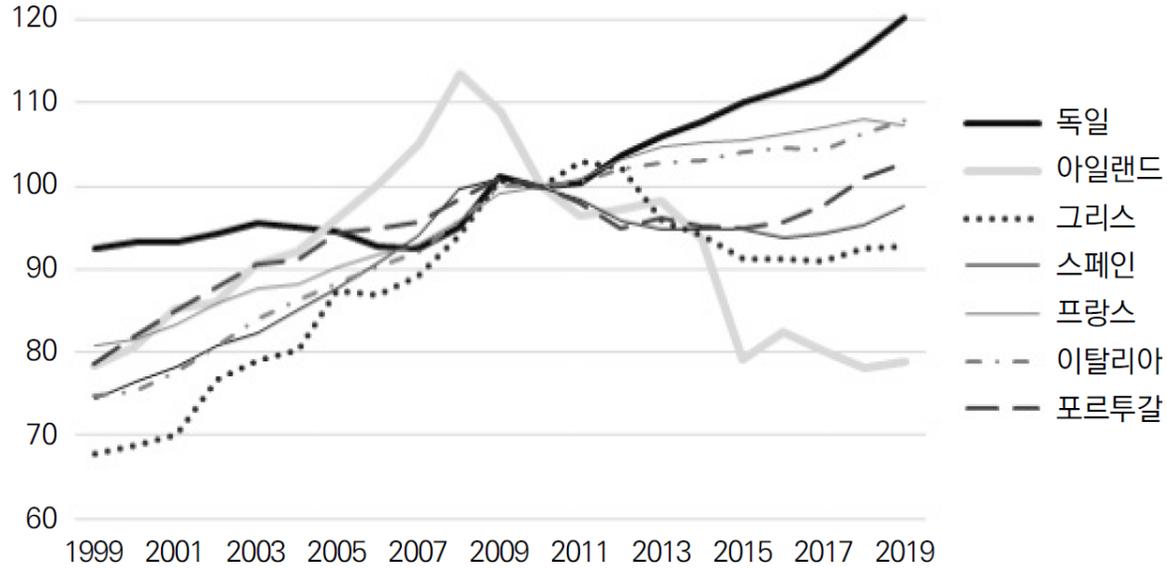
〈그림 2〉 유로존 주변부 5개국의 임금교섭 수준 추이(1992~2019년)



자료: OECD and AIAS(2021)의 변수명 'Multilevel'을 계산함.

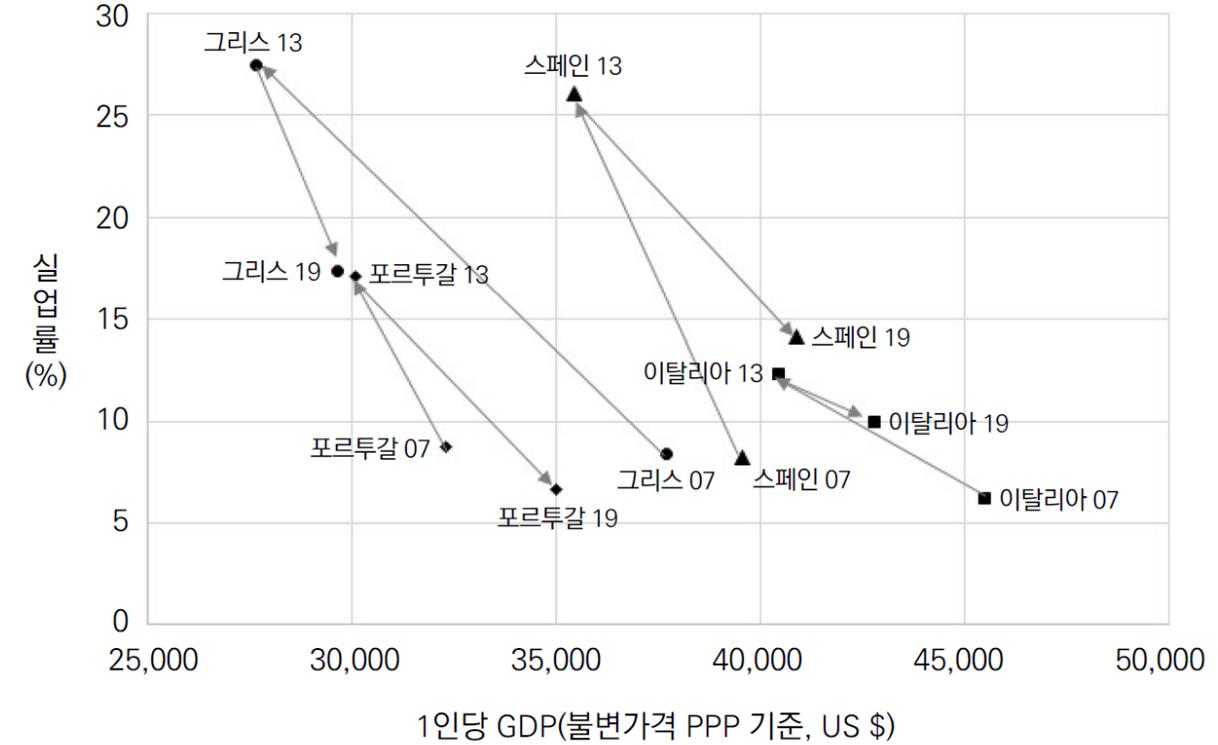
주: 수치가 낮을수록 임금결정이 분권화됨을 의미함. 1=기업별, 2=업종별(단, 기업별 협약의 이탈 인정), 3=업종별(기업별 협약에 구속력 발휘), 4=전국적/기업별(단, 기업별 협약의 이탈 인정), 5=전국적, 업종별 및 기업별(단, 상위협약에서 하위협약의 이탈 인정), 6=전국적/업종별(단, 업종별 협약의 이탈 인정), 7=전국적(모든 하위협약에 구속력 발휘).

〈그림 3〉 유로존 주요국의 명목단위노동비용 추이(2010년=100)



자료: Eurostat, Macroeconomic Imbalance Procedure Indicators.

〈그림 4〉 남유럽 4개국의 1인당 GDP 및 실업률 변화(2007, 2013, 2019년)



자료: IMF, World Economic Outlook Database.

- 내적 평가절하를 통해 대중의 생활수준을 장기간 하락시켜 경쟁력을 회복하겠다는 '유사-자연실험'에 가까운 사태가 남유럽 주변부에서 진행되었음. 민주정부라면 이론상 미래의 경쟁력 향상이라는 불확실한 목표를 위해 10년 동안 생활수준 하락과 고실업을 감내하라고 시민들에게 요구하기는 거의 불가능한 일임.
- 이제 또 다른 쪽에서는 그 실험을 유럽 전역으로 확대하려는 시도가 나타남.

4. NEG 체제와 노동시장 구조개혁

2) 트로이카 실험의 유럽화

- NEG 체제 하에서 유로존 중심부 국가들의 노동시장 개혁
- 개혁을 추동하는 수단은 개정된 안정성장협약(SGP) 및 새로 도입된 MIP 내의 장치들(과대예산적자시정절차 EDP, 과대불균형절차 EIP 등) : 유럽연합 기구가 예산적자가 과다하다고 판단하거나 거시경제 불균형이 과대하다고 평가한 회원국을 상대로 거의 자동적인 제재 절차(금전적 제재와 유럽연합 기금 지원의 철회)가 진행되도록 설계됨.
- 이보다 강제력의 측면에서 '부드러운' 조치는 유럽예산회기제 하에서의 '국가별 권고'임. 이를 통해 유럽연합 기구가 필요하다고 판단하는 경제/사회정책의 구체적 목표와 방향이 적시됨(상품/서비스 시장 자유화, 노동시장 규제완화, 공공행정 개혁 등)

〈표 3〉 SGP와 MIP 시행에 따른 유로존 주요국들의 지위

구분	독일		핀란드		프랑스		이탈리아		스페인		포르투갈	
	SGP	MIP	SGP	MIP	SGP	MIP	SGP	MIP	SGP	MIP	SGP	MIP
2009	●				●		●		●		●	
2010	●		●		●		●		●		●	
2011	●				●		●		●		●	
2012				□	●	□	●	□	●	□	●	
2013				□	●	□		□	●	■	●	
2014		□		□	●	□		■	●	□	●	
2015		□		□	●	■		■	●	□	●	■
2016		□		□	●	■		■	●	□	●	■
2017		□			●	■		■	●	□		■
2018		□				□		■	●	□		□
2019		□				□		■		□		□

자료: European Commission(<https://ec.europa.eu>), “Closed Excessive Deficit Procedures”, “In-Depth Reviews”
에서 각국의 연도별 자료를 종합함.

주: SGP: 과대예산적자 시정절차(EDP)의 적용 대상국을 ●로 표시함. MIP: 과다불균형절차(EIP)에서 ‘과다 불균형(Excessive Imbalance)’ 범주는 ■로 표시하고, 그보다 약한 ‘불균형(Imbalance)’ 범주는 □로 표시해 구분함.

4. NEG 체제와 노동시장 구조개혁

2) 트로이카 실험의 유럽화

• 안정성장협약(SGP)와 거시경제불균형절차(MIP)의 효과

- 북유럽권 국가들보다 남유럽권 국가들이 재정건전화 압박과 거시경제 불균형 교정을 위한 구조개혁 요구에 지속적으로 노출됨: 프랑스/이탈리아는 이를 통해 그 이전에 지연되었던 노동시장 유연화 정책들의 도입이 가속화됨.
- 스페인/포르투갈의 경우, 금융지원 프로그램 종료 이후 SGP/MIP에 다시 묶여 재정건전화와 구조개혁이 계속됨: EU집행위가 유럽구조투자기금 지원 중단 절차를 가동시켜 이를 피하고자 두 국가는 추가적인 구조개혁 실행에 내몰렸음.

〈표 4〉 유럽예산회기제에 따른 ‘국가별 권고’의 임금 및 임금교섭 관련 내용

구분	독일	핀란드	이탈리아	스페인	포르투갈
2011	-	-	생산성과 임금 인상 연계	단체교섭/임금포괄연동제의 포괄적 개혁	임금결정 제도 개혁
2012	생산성과 임금 인상 연계	생산성과 임금 인상 연계	새로운 임금결정 제도 시행 평가	-	양해각서(2011. 5)의 이행
2013	내수 부양을 위한 임금인상	생산성과 임금 인상 연계	생산성-임금 연계를 위한 노동시장/임금결정 개혁	-	양해각서(2011. 5)의 이행
2014	최저임금제 시행의 고용 영향 평가	-	노동시장/임금결정 개혁 영향 평가	일자리 창출에 부합하는 임금 상승	양해각서(2011. 5)의 이행
2015	-	생산성과 임금 인상 연계	효과적인 기업별 교섭 틀 수립	임금과 생산성의 연계 촉진	생산성-임금 연계, 고용과 경쟁력을 위한 최저임금
2016	-	기업별 교섭을 강화하고 경직성을 제거하는 임금결정	-	-	고용과 경쟁력을 위한 최저임금
2017	실질임금 인상	생산성과 임금 인상 연계	개별 기업 상황을 고려하는 단체교섭	-	저속된 고용을 촉진하는 최저임금
2018	실질임금 인상	-	-	-	-
2019	실질임금 인상	-	-	-	-

자료: 2011~2012년은 Marginson and Weltz(2014: 29), <표 22>. 2013~2019년은 European Commission (<https://ec.europa.eu>), “The European Semester in Your Country”의 해당 부분을 요약함.

• 유럽예산회기제의 '국가별 권고'의 효과

- 임금결정의 원칙으로서 '생산성과 임금인상의 연계'를 지속적으로 권고, 또한 기업별 임금교섭이 강조됨(특히 핀란드/이탈리아처럼 전국/산업별 교섭이 지배적인 국가에 집중됨).
- 최저임금: 저임금 일자리 증가, 기업의 비용 경쟁력을 훼손하지 않는 인상 권고
- 핀란드의 사례: 2015년 중도우파 정부에서 '경쟁력 협약' 체결됨(임금동결, 공공부문 임금삭감, 추가 보상 없는 노동시간 증가, 기업별 교섭의 범위 확대). 유로존 위기 이후 내적 평가절하 추진 압력이 반영됨.
- 유럽예산회기제는 단순히 권고로만 그친 게 아니라, SGP/MIP의 예방적/교정적 조치들과 결합되면서 실행 압력이 가중됨.
- 또한 중요한 것은 유럽예산회기제가 단순히 유럽연합의 일방적 요구가 아니라는 점에 주의해야 함. 즉, 그것은 매년 일정에 따라 회원국 정부와 EU집행위 관료들 간의 긴밀한 협의 속에서 구체화되고, 더욱이 그 협의 과정에 유럽 차원의 초국적 자본 분파는 유럽연합 기구에 대한 우월한 접근성을 충분히 활용하여 의제설정에도 상당한 영향력을 행사함. 이러한 브뤼셀로부터의 압력은 국내의 지배적 자본 분파의 호응과 공명하면서 신자유주의적 구조개혁을 지연시켰던 국내적 세력균형을 무너뜨림.

• 프랑스의 사례

- 프랑스는 위기 여파 속에서 혹독한 경기침체를 겪었고, 중심부 국가 중에서 NEG 체제의 압박을 가장 크게 받은 나라였음. 2009년부터 2017년까지 SGP의 '과다예산적자시정절차'(EDP) 적용을 받았고, 2012년부터 2019년까지 MIP에 의해 거시경제 '불균형' 또는 '과다불균형' 범주에 속했음.
- 유럽연합은 프랑스의 경쟁력 약화를 독일과의 비교를 통해 '문제화'했음. 단위노동비용의 빠른 상승을 문제로 지적하며 기업의 수익성 악화에 대한 해결책으로 독일의 선례를 따를 것을 주문(유연성 확대 + 임금억압 -> 수출경쟁력 향상). EU집행위의 이런 담론은 프랑스 국내적으로 유력한 자본 분파 및 정치계급의 인식과 공명하는 것.
- 특히 2014년부터 프랑스 임금결정 제도의 경직성이 문제화되었고, 교섭 분권화 및 기업별 협약의 예외인정 확대가 주요 권고 사항으로 제시됨. 이러한 압력은 '과다예산적자시정절차'(EDP)에 따른 교정 조치로 실질화되면서, 당시 올랑드 사회당 정부의 노동법 개혁 시도로 이어짐. 2016년 3월 노동법 개혁법안 공개, 파업과 밤샘점거의 전국적 확산, EU집행위의 MIP 요구안 공개로 프랑스 정부에 대한 압박 심화(자동 제재 절차의 개시 위협), 중도 좌우파 정당 간의 합의 속에서(CGT의 반대) 노동법 개혁법안 통과
- 이러한 수순은 이후 마크롱 정부의 노동법 개혁 시도에서도 계속됨. 이처럼 프랑스 사례에서 보듯이, NEG 체제는 단순히 남유럽 채무국의 구조조정 프로그램만이 아니라, 중심부 국가의 신자유주의적 노동시장 개혁을 가속화하는 효과를 미쳤음.
- 특히 프랑스 사회당 정부(올랑드 정부)의 사례는 경제성장의 둔화, 가격 경쟁력의 약화 속에서 유럽의 단일통화와 NEG 체제가 결국 대안적 선택지를 매우 좁게 한다는 것을 보여줌. 사회당 올랑드 정부가 애초 선거 공약으로 약속했던 재정협약의 재협상과 케인스주의적 내수부양 추진을 포기하고, 임기 초반에 신자유주의적 공급 측면 개혁으로 선회했던 것은 바로 이러한 대안적 선택의 가능성 자체가 얼마나 줄어들었는지를 잘 보여주는 것임.

5. 토론의 지점

• 유럽적 통치성의 전환?

- 마스트리히트 조약 체결 이후 유럽 노동자들의 운명은 초국적 시장의 압력(규제완화와 사회적 덤핑)에 본격적으로 좌우되기 시작했음. 그러나 2000년대까지 국내의 계급 역관계에 따라 대개는 신자유주의적 변형의 과정이 점진적이었고, 주도 세력의 의도가 쉽게 관철되지는 못했음.
- 하지만 유로존 위기를 계기로 구축된 NEG 체제는 노동시장 정책을 초국가적 통치기구의 직접적 감시하에 두도록 했음. 노사관계의 국가별 독자성, 단체교섭의 자율성, 노동시장 제도의 국가별 특수성이 경쟁력 향상에 저해 요인이라고 판단되거나 유로존의 경제적 불균형을 초래하는 원인으로 지목된다면, 그것은 유럽연합의 기술관료들에 의해서 언제든지 '문제화' 될 수 있게 됨.
- 유럽 차원의 보다 적극적인 '통치성'에 주목할 필요: 권위주의적 신자유주의(Bruff, 2014), 새로운 유럽적 개입주의 (Schulten and Mueller, 2015), 권위주의적 입헌주의(Oberndorfer, 2015).
- 이러한 개념화는 NEG 체제의 근저에서 작동하는 것이 초국가적 통치기구 및 국가의 입법적/행정적/사법적 권한을 적극적으로 동원해 조밀한 규칙의 제정, 이에 따른 정책의 설계와 집행, 예방 및 교정조치의 작동, 사전/사후적 감독과 제재 등과 같은 용의주도한 개입을 통해 유럽의 경제통합을 완성하겠다는 유럽 차원의 지배 엘리트의 컨센서스라는 점.
- 종국적으로 유럽 차원에서 규칙의 제정 및 실행을 통해 '경쟁의 공간'을 항구적으로 생산하고 상시적으로 정비해 나가겠다는 기획

• NEG 체제와 유럽 노동운동의 곤경

- NEG 체제는 마치 다국적 기업이 핵심 성과지표에 기초해 현지 자회사들 간의 강제적 비교와 경쟁 유발을 통해 그들을 통제하는 것과 매우 유사한 논리로 작동함. 옆 나라의 양보교섭과 임금자제 노력은 곧바로 이웃나라 노조의 교섭력을 약화시킴(예: 독일과 프랑스의 엇갈린 운명). 결국 유럽 전역에 '경쟁적 임금억제'와 '초국가적인 권위주의적 임금조율'을 구조화함.
- NEG 체제는 초국적 수준의 계급갈등을 국민적(민족적) 갈등으로 전치시킴으로써 노동운동의 국제 연대와 행위 조율을 매우 어렵게 함(유럽 재정위기 국면에서 남/북유럽의 노동조합 연대의 실패 사례).
- NEG 장치의 제도화는 유럽의 민주적 거버넌스의 주춧돌 중 하나인 단체교섭의 자율성 원칙을 무너뜨렸음.
- 또한 유럽의 초국가적 경제 거버넌스 장치들이 정치적 정당성이나 민주적 책임성과는 상관없이 운영되는 현상이 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있음. 새로운 유럽적 거버넌스는 민주주의의 결핍과 정당성 위기를 한층 더 심화시킬 것임. NEG 체제가 전면화된다면, 유럽의 '권위주의적 탈-민주화'(Balibar, 2017), '정치경제의 탈정치화'(Streeck, 2013)의 가능성을 더욱 높일 것임. 이것은 민족국가 단위에서 대의민주주의와 이익대표 체계에 기초해 정치적 영향력을 행사해 온 유럽 노동운동의 힘을 더욱 약화시킬 것임.

• 최근 NEG 체제의 변화 동향

- 유로존 위기의 긴급성에서 서서히 벗어나면서 EU집행위는 2010년대 후반부터 지속 가능한 성장(sustainable growth)과 사회적 결속(social cohesion) 담론을 강조하기 시작했고, NEG의 '사회적 차원'을 강화할 필요성을 제기하게 됨.
- 특히 2010년대 후반 브렉시트, 대규모 난민 유입, 트럼프의 집권, 반(反)유럽 성향의 포퓰리즘의 득세 속에서 2019년부터 유럽예산회기제의 '국가별 권고'가 사회투자를 촉진하고 불평등을 억제하는 데 더욱 큰 관심을 두게 됨.
- 2019년부터 ETUC(유럽노동조합총연맹) 또한 NEG 체제에 대한 '거부'에서 벗어나 '적극적 관여'를 통한 개혁 노선으로 선회함.

• 코로나 팬데믹의 발발과 변화된 정세

- 최근 유럽 정세의 급변: 코로나 팬데믹에 따른 보건/경제위기, 미-중 갈등의 심화와 지경학적 충돌, 러시아의 우크라이나 침공에 따른 유럽 안보위기, 에너지 전환과 기후변화 대응, 적극적인 산업정책과 디지털화의 요구 등.
- 특히 코로나 팬데믹은 직접적으로 NEG 체제 변화의 주요한 계기로 작용함.
- 먼저 EU집행위는 백신의 공동 구매와 유럽적 연대의 원칙에 따른 배분이라는 보건정책의 중요한 부분을 스스로 담당하면서 새로운 권한을 확보하는 모습을 보였음.
- 팬데믹으로 인한 막대한 재정지출 필요에 직면한 유럽연합에서는 유로존 재정위기 당시 출현했던 이른바 '재정 연방주의' 또는 '재정 통합'의 제안과 유사한 정책 노선을 다시 검토하게 됨. (당시 이 입장은 북유럽/동유럽 국가들의 완고한 반대에 부딪혀 진전되지 못했음)

코로나 팬데믹 이후 유로존/유럽연합의 재정적자 및 정부부채 비율

유로존	2020	2021	2022	2023
재정적자	-7.0	-5.2	-3.7	-3.6
정부부채	97.2	94.8	90.8	88.6
유럽연합	2020	2021	2022	2023
재정적자	-6.7	-4.7	-3.4	-3.5
정부부채	90.0	87.4	83.4	81.7

* GDP 대비 백분율(%); Eurostat

• '경제회복기금'의 도입과 EU 차원의 재정정책 강화 시도

- 팬데믹 대응과정에서 경제회복기금(Next Generation EU)과 그 핵심 프로그램인 '경제회복 및 복원력 강화 프로그램'(RRF, Recovery and Resilience Facility)의 도입
- 유럽연합은 2020년 7월 7,500억 유로 규모의 RRF를 조성하고 그 기금을 2026년까지 회원국에 투입하는 단기 부양책에 합의 (전체 재원의 절반은 보조금(grants)으로, 나머지 절반은 대출(loans)로 지원)
- 이러한 경제회복기금은 유로존 위기 직후 채택한 긴축정책으로부터의 이탈로 평가됨.
- 팬데믹 대응 자금뿐만 아니라, 그린/디지털 전환, 포용적 성장, 사회/보건정책 및 교육 투자, 인프라 현대화 등에도 사용됨.
- 자원 마련으로는 크게 두 가지를 동원. (1) 지금까지 널리 쓰였던 회원국 재정의 기여, (2) 유럽 차원의 공동 채권(유로본드) 발행이라는 전례 없는 방법(2058년까지 만기 상환).
- 특히 공동채권의 발행은 남유럽의 국가들의 부채문제를 리스크 분담을 통해 넘어서자는 제안이었는데, 유로존 위기 당시 독일(및 북유럽)의 강력한 반대와는 달리, 팬데믹 국면에서 독일이 태도를 바꿔 찬성함.
- 일부에서는 이러한 유럽연합 차원의 일시적 공동채권 발행을 '재정 연방주의'의 시발점으로도 해석함.
- 하지만, 여전히 재원의 절반을 수혜국이 상환 의무를 지는 대출로 지원하고, 수혜국 정부는 반드시 '회복계획'을 제출해 EU의 심사를 받아야 하며, 기금 지원은 구체적인 이행조건과 긴밀히 결합된다는 점에서 NEG 체제의 그림자를 뚜렷이 찾아볼 수 있음.

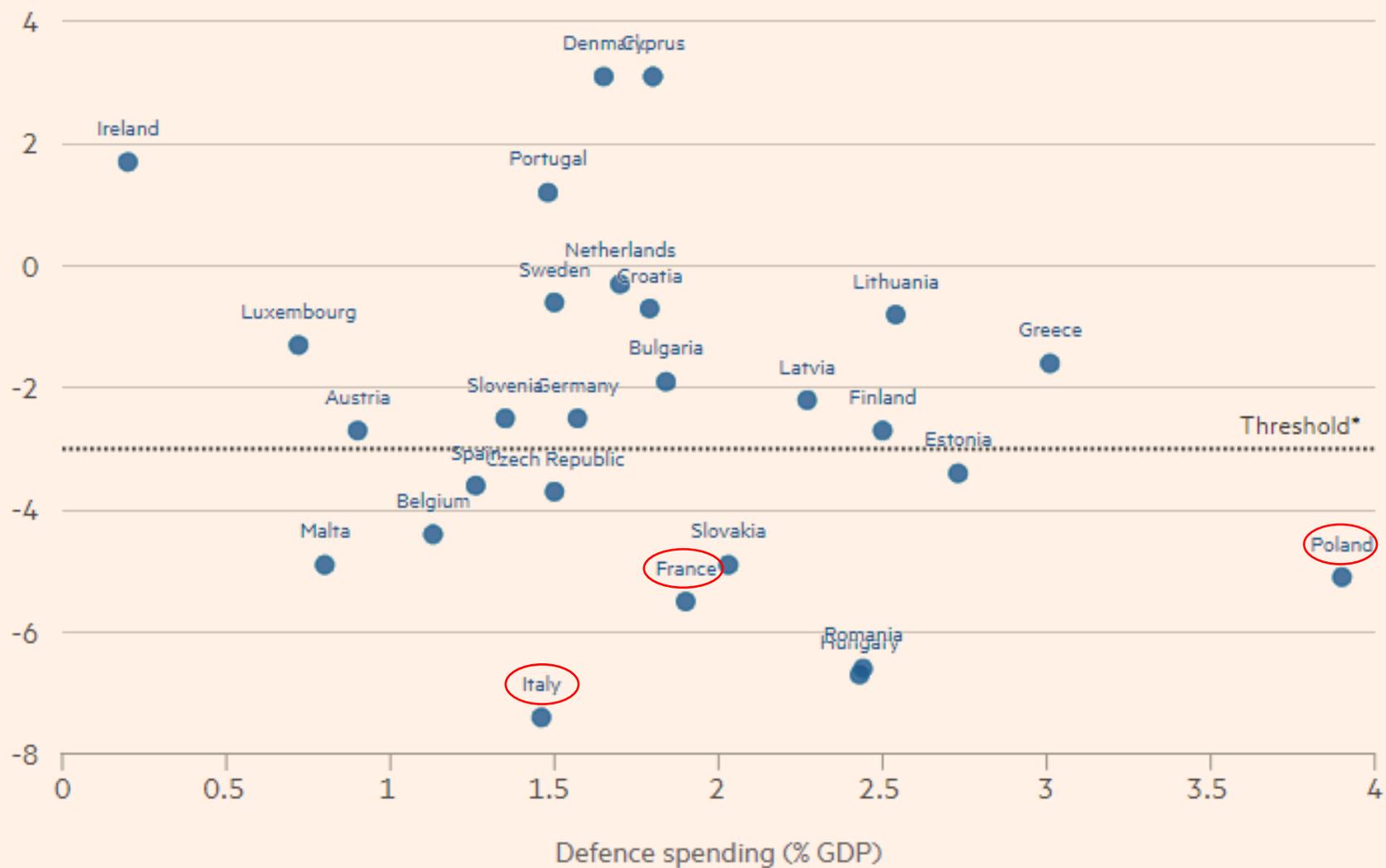
• 경제/재정 거버넌스 개혁 합의 (2024년 3월)

- EU집행위는 안정성장협약(SGP)에서 명기된 재정준칙, 즉 연간 재정적자와 정부부채 비율이 GDP의 3%, 60%를 초과해선 안 된다는 준칙을 코로나 팬데믹 기간 한시적으로 중단했었음.
- 그 결과 유로존 20개국의 GDP 대비 부채비율이 사상 최고 수준이 90%까지 높아졌음. EU가 기존 재정준칙을 2024년부터 재가동하겠다는 방침을 공표하자, 현실에 맞게 기존 준칙을 고쳐야 한다는 요구가 커졌음. (특히 프랑스, 이탈리아로 대표되는 남유럽 국가들 + 우크라이나 전쟁 여파로 국방비 지출이 커진 동유럽 국가들)
- EU집행위는 2023년 초 관련 개혁 논의를 본격적으로 시작하여 최근에 최종합의안을 도출하였음. 독일과 프랑스는 약 2년간 구체적인 방안을 두고 대립해 왔음.
- 독일은 프랑스의 요구대로 회원국 정부의 재량을 일부 늘려주는데 합의했지만, EU 차원의 재정준칙 유지 및 그에 따른 감독/감시 및 제재 절차(안정성장협약의 핵심 조항들)를 유지하는 데에 성공함.

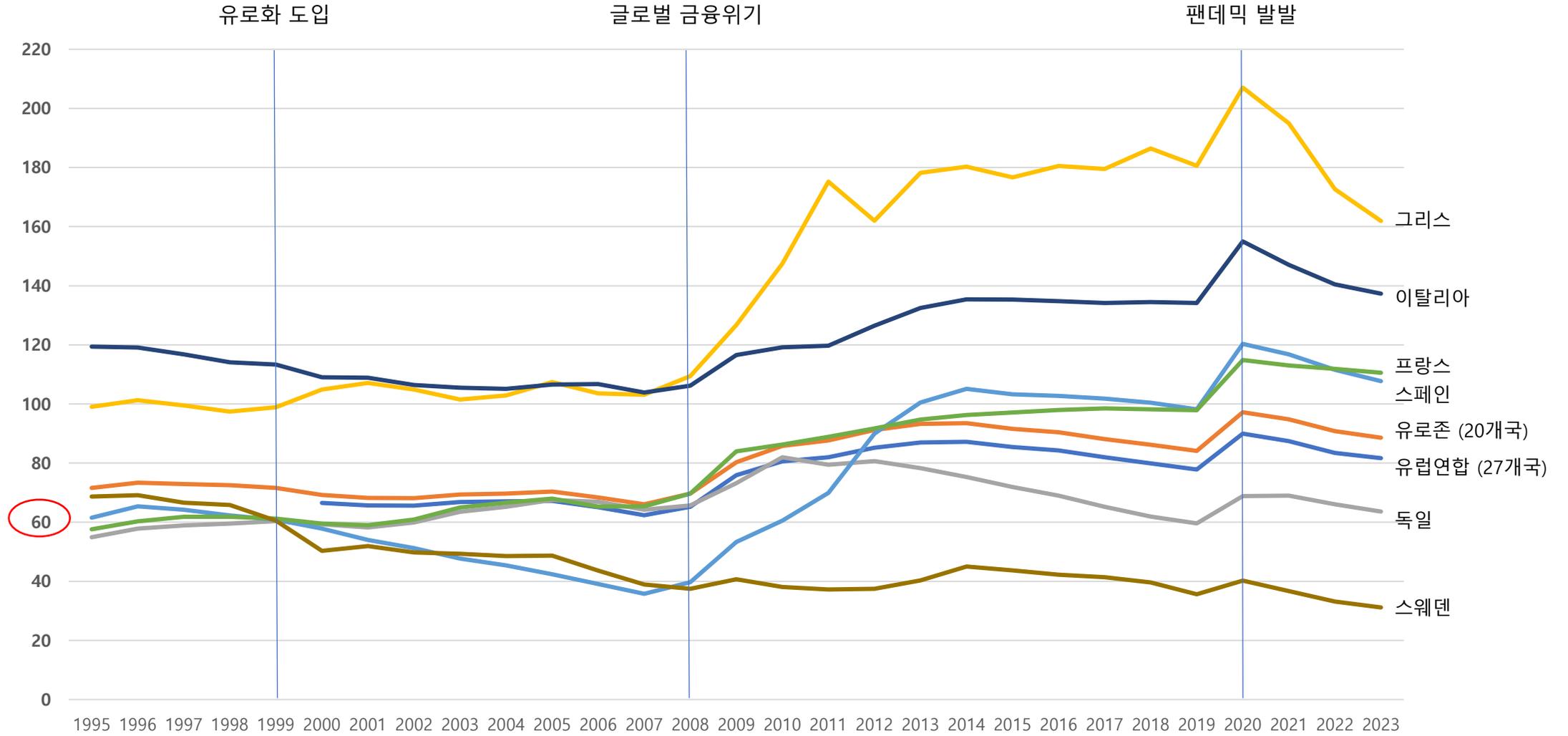
• 경제/재정 거버넌스 개혁 합의 (2024년 3월)

- 최종합의안의 핵심은 개별 회원국에 4년간의 부채 감축 기간을 부여하되, 구조개혁 및 투자 등의 성장을 위한 조치가 수반될 경우 최대 7년까지 이를 연장할 수 있도록 함. 즉 부채비율과 재정적자 관련 목표치(재정준칙)는 유지하면서도 각국에 재량을 부여하는 것임.
- 새로운 규칙에 따르면, EU집행위는 기존 재정준칙을 어긴 회원국에게 향후 4년간의 정부 지출에 관한 '참조 궤적'을 제출함. 그후 회원국이 4-5년에 걸친 중기 재정구조 계획을 준비하고 다년간의 공공순지출 계획 및 이행 방안을 EU집행위에 설명해야 함.
- 내용을 자세히 뜯어보면, 개정된 안정성장협약('식스팩')의 '과대예산적자 시정절차'(EDP)와 그에 따른 제재는 변함없이 그대로 살아있음. 현재 프랑스, 이탈리아를 포함해 11개 회원국이 작년엔 GDP의 3%라는 재정적자 기준선을 충족하지 못해 EU집행위의 EDP 개시라는 리스크를 안고 있고, 유럽중앙은행(ECB)도 새롭게 합의한 규칙에 따라 해당국 정부가 EDP 절차에 순응하지 않을 경우 채권 매입 프로그램에서 제외될 수 있다고 밝혔음.
- 결국 EDP 절차의 개시 권한을 갖고 있는 EU집행위의 판단과 결정이 이들 국가의 운명을 결정하게 되는데, 이러한 구도는 앞서 보았듯이 NEG 체제에서 제도화된 것이었음.

Fiscal balance (% of GDP)



유럽연합/유로존의 GDP 대비 일반정부부채 비율, 1995-2023 (단위: %)



자료: "General government gross debt", Eurostat (<https://ec.europa.eu/Eurostat/>)