

노동정책연구
2013. 제13권 제1호 pp.163~186
한국노동연구원

연구논문

이탈리아 필수공익서비스제도에 대한 연구

신수정*

우리나라는 2006년 12월 30일 노동법 개정을 통해서 필수공익사업의 범위 변경과 직권중재제도의 폐지 및 필수유지업무 개념의 도입 등 필수공익사업 노동자의 단체행동권을 보장하는 방안을 마련하게 되었다.

그러나 일부 사업장에서는 직권중재 대신에 새로이 도입된 필수유지업무 제도가 협정체결을 둘러싼 또 다른 분쟁의 원인이 되고 있다. 필수유지업무 제도를 원만하게 정착시키기 위해서는 지난 4년간 제도 시행에서 나타난 실태와 문제점을 분석하여 그 해결방안을 강구할 필요가 있다.

이탈리아는 공공부문 파업에 대해서 별도의 규제법을 두고 있고, ILO가 제시하는 필수서비스의 개념이 아니라 우리나라와 가장 유사한 필수공익서비스의 개념을 사용하고 있는 국가이다. 따라서 이탈리아 필수공익서비스제도를 소개하는 것은 우리나라 필수유지업무제도의 제도적 개선방안 논의에 많은 도움이 되리라 생각한다.

핵심용어 : 이탈리아 필수공익서비스제도, 이탈리아 공공부문파업, 필수유지업무, 필수공익사업, 필수업무, 파업권

논문접수일: 2012년 11월 27일, 심사의뢰일: 2012년 12월 3일, 심사완료일: 2012년 1월 4일
* 인제대학교 과학기술과법연구소 전임연구원, 인제대학교 법학과 시간강사(sjsj500@duam.net)

I. 글을 시작하며

우리나라는 2006년 말 노조법 개정 전까지 직권중재제도를 두어 필수공익사업에서의 단체행동권을 원천적으로 제한해 왔다. 이에 대한 국내외의 비판들로 인해 2006년 12월 30일 직권중재제도를 폐지하고, 일정 조건하에서 필수공익사업의 쟁의행위를 가능하게 하는 필수유지업무제도가 도입되었다.

2001년 필수공익사업 노동쟁의제도 논의 당시에 우리나라가 참고한 국가들은 프랑스, 독일, 미국, 일본, 영국, 아일랜드 등이었고, 그 중에서도 주로 프랑스의 사례를 통해 시사점을 도출하여 현재 시행 중인 필수유지업무제도를 마련하였다.¹⁾ 당시 이탈리아는 1990년 ‘필수공익서비스에서의 파업규제법’을 제정하여 시행 중이었고, 10년간의 시행을 통해 나타난 문제점들을 보완하기 위해 2000년 법을 제정하여 1990년 법의 내용을 보완하여 제도를 운영하던 상태였다. 그러나 그 내용에 대해서는 우리나라에 소개된 바가 없었고, 그런 상태에서 이탈리아 제도에 대한 연구 없이 다른 국가들의 사례를 참고하여 현재의 필수유지업무제도가 고안되었다.

이탈리아는 공공부문 파업에 대해서 별도의 규제법을 두고 있고, ILO가 제시하는 필수서비스(essential service)의 개념이 아니라 우리나라와 가장 유사한 필수공익서비스(i servizi pubblici essenziali)의 개념을 사용하고 있는 국가이다. 따라서 이탈리아의 필수공익서비스제도에 대해서 살펴보는 것은 우리나라의 필수공익사업 관련 제도 시행에 시사점을 줄 수 있을 것이라 생각한다.

1) 한국노동연구원, 『파업기간 중 공익보호를 위해 필요한 최소서비스 유지방안: 파업시 최소업무 유지의 필요성과 그 범위에 관한 연구』, 노동부 학술연구용역사업, 2003, pp.8~17; 노사정위원회, 『필수공익사업 노동쟁의제도 논의자료』, 2003, pp.30~32; 노사관계제도선진화연구위원회, 『노사관계법·제도 선진화 방안』, 2003, pp.96~105.

II. 이탈리아에서 일반적인 파업의 원칙

이탈리아 헌법 제40조는 “파업권은 규정된 법률의 범위 안에서 행사된다”고 규정하고 있다. 그리고 그에 따라 필수공익서비스에서의 파업을 규제하기 위해 1990년 6월 12일 제146호 법률이 제정되었다. 본 논문의 주제인 필수공익서비스의 파업을 검토하기 위해서는 먼저, 이탈리아에서 진행된 파업 일반에 대한 논의에 대해서 살펴볼 필요가 있다.

이탈리아에서는 일반적으로 파업의 법적 규제에 대해서 다음의 세 가지로 분류하는 것이 확립되어 있다.²⁾ 범죄로서의 파업(*sciopero-delitto*), 자유로서의 파업(*sciopero-libertà*), 권리로서의 파업(*sciopero-diritto*)이 그것이다. 범죄로서의 파업은 국가가 민법 및 형법으로 파업을 금지시키는 것을 말한다. 자유로서의 파업은 형사면책의 보장을 의미하고, 권리로서의 파업은 형사면책뿐만 아니라 민사면책의 보장도 포함되는 것이다.

역사적으로 보면, 1859년 사르데냐(*Sardegna*) 형법에서 파업은 형벌에 의해 금지되었고, 1861년 통일 후에는 이러한 금지규정이 전국적으로 확대·적용되었다. 그 후 1889년 자나르델리(*Zanardelli*) 형법은 파업에 대한 형벌 규정을 삭제하였다. 그러나 파시즘 시기에 들어서면서, 파업은 다시 금지된다. 1926년 4월 3일 제563호 법률에 의해 쟁의행위는 파업도 직장폐쇄도 모두 금지되었다. 또 1930년에 제정된 형법(*Codice penale*)은 파업과 직장폐쇄에 대한 형벌을 보다 체계적으로 규정하였다.

전후 제정된 헌법 제40조는 파업권을 보장하였지만, 형법상의 형벌규정은 그대로 남아 있었다. 이로 인해 파업에 대한 형벌 관련 사건은 주로 헌법재판소가 담당하게 되었고, 실제로 헌법재판소는 형법의 형벌 규정의 적용범위를 대폭 축소시켰다.³⁾ 헌법재판소의 결정에 의해 경제적 파업에 대해서는 형벌 적용이

2) Antonio Vallebona, *Istituzioni di Diritto del Lavoro - I. Il Diritto sindacale*, settima edizione, Cedam, 2010, pp.247~248.

3) Corte cost. 4 maggio 1960 n. 29, MGL, 1960, 108; 현재는 이 사건에서 계약 등 경제

없고(형법 제502조의 폐지), 또 정치파업에 대해서도 원칙적으로는 형벌 적용이 금지된다(형법 제503조의 합헌적 해석).⁴⁾

1970년 제300호 법률의 제정 후에는, 파업권을 침해하는 불이익 조치는 제28조의 ‘반조합행위(condotta antisindacale)’⁵⁾로서 금지되었고, 파업권에 대한 보호가 이전보다 강화되었다.

파업권은 노동력 제공을 집단적으로 거부하는 노동자들의 권리이다.⁶⁾ 헌법 체계 안에서 파업의 기능은 개인의 기본권 방어를 위한 권리행사이다. 그렇게 헌법 제40조는 헌법 제3조 제2항⁷⁾과 연결된다.⁸⁾ 그러나 파업권도 여타의 기본

적인 것을 목적으로 하는 파업 및 직장폐쇄를 금지한 형법 제502조를 위헌이라고 판시하였다. 또 공공부문에서의 작업정지에 대해 2년 이하의 징역을 선고할 수 있는 형법 제330조는 1990년 법률 제146호 제11조에 의해 폐지되었다.

- 4) 이탈리아 형법은 정치파업(*sciopero politico*)과 연대파업(*sciopero di solidarietà*), 항의파업(*sciopero di protesta*)을 형벌로 금지하고 있다(제503조~제505조). 그런데 정치파업을 금지하는 형법 제503조에 대해서 이탈리아 헌재는 헌법질서의 파괴나, 주권이 표명되어 있는 합법적 권력의 자유로운 행사에 대한 방해로 목적으로 하지 않는 정치파업까지 금지하는 것은 위헌이라고 판시하였다(*Corte cost 27 dicembre 1974 n. 290, MGL, 1975, 1*). 따라서 헌법질서의 파괴나 합법적인 권력의 자유로운 행사 방해로 목적으로 하지 않는 정치파업이라면 형사처벌의 대상이 되지 않는다(*Corte cost. 13 giugno 1983 n. 165, FI, 1983, I, 1797*).
- 5) ‘반조합행위(*condotta antisindacale*)’란 조합의 자유 및 조합활동 또는 파업의 실행을 방지 또는 제한하는 행위를 말한다. 우리나라의 부당노동행위제도처럼 금지 대상이 되는 행위를 유형화해서 규정하고 있지는 않다. 구체적으로 어떤 행위가 ‘반조합행위’에 해당하는가에 대한 판단은 법원에서 판단하고 있다. 보통 노동조합권 침해행위, 다른 노조와의 차별행위, 단체교섭 거부 등이 이에 해당한다.
- 6) 이탈리아는 노동법의 적용대상이 되는 자에 대해서 민법의 정의 조항을 기초로 해석하고 있다. 민법은 종속 노동의 제공자(*prestatore di lavoro subordinato*)란 보수(*retribuzione*)의 대가로 자기의 정신적 또는 육체적 노동을 기업주에게 종속되어, 그 지휘하에서 제공하면서 기업 내에서 협동할 의무가 있는 자라고 정의하고 있다(제2094조). 일반적으로 학설은 민법 제2094조를 참고하여, 종속 노동자(*lavoratore subordinato*)란 ‘사용자의 지휘 명령하에서 임금의 지불을 받아 노무를 제공하는 자’라고 해석하고 있다. 이탈리아 민법에는 종속노동과 대비되는 개념으로 독립노동(*lavoro autonomo*)이라는 개념과 여기에서 비롯된 독립 노동자의 개념도 있다(제2222조). 그리고 법에 따라서 이러한 독립 노동자에게도 노동법이 적용되기도 한다. 따라서 본고에서는 우리나라 근로자 개념과의 구별을 위해, 우리나라의 경우에는 노조법의 정의에 따라 ‘근로자’라는 용어를 사용하는 반면에, 이탈리아의 경우에는 ‘노동자’라는 용어를 사용하기로 한다.
- 7) 제3조 제2항 “시민의 자유와 평등을 제한하며, 개인의 발전과 국가의 정치, 경제, 사회적 조직에 모든 노동자들의 효과적인 참여를 방해하는 것과 같은 경제적·사회적 질서에 대한 장애를 제거하는 것은 국가의 책임이다.”
- 8) Antonio Vallebona, pp.250~251.

권과 마찬가지로 다른 기본권의 보호를 위해 제한을 받는다.

파업권의 제한에 대해서는 헌법 제40조가 예정한 일반적인 파업규제법이 존재하지 않았기 때문에 관례와 학설에서 외재적 제한(*limiti esterni*)과 내재적 제한(*limiti interni*)이라는 분류를 통해서 논의되었다.⁹⁾ 외재적 제한은 헌법상 보호되고 있는 우월적인, 또는 동등한 이익과의 조정¹⁰⁾이라는 관점에서의 제약을 가리키는 것으로서, 생명, 건강, 개인의 안전과 사회의 필수적 요구 등이 이에 해당한다.¹¹⁾ 노동자의 경제적 파업 제한과 정치파업 등의 제한 가능성은 이러한 관점에서 검토된다. 내재적 제한은 파업의 개념에 해당하는가, 아닌가라는 관점에서의 제약이다.¹²⁾ 이것은 노동자의 집단적 노무거부도 그 방식에 따라서는 파업에 해당하지 않을 수 있고, 그런 이유로 권리로 보호되지 않을 가능성도 있다는 관점에서의 제약이다. 우리나라의 경우 파업은 정당성이 있어야 비로소 면책을 받을 수 있다고 하는 법률적 구조를 가지고 있기 때문에 정당성의 범위가 중요한 의미를 갖는 것에 비하여, 이탈리아에서는 ‘권리의 범위를 어떻게 확장하는가’라는 것이 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

9) Giannini, *Diritto amministrativo*, tomo II, Giuffrè, Milano, 1993, p.23.

10) Corte cost. 2 luglio 1958 n. 46, MGL, 1958, 123; Corte cost. 28 dicembre 1962 n. 123, MGL, 1962, 416; Corte cost. 17 marzo 1969 n. 31, MGL 1969,1; Corte cost. 3 agosto 1976 n. 222, MGL, 1976, 297.

11) Cass. 7 giugno 1952 n. 1628, MGL, 1952, 124; Cass. 17 ottobre 1961 n. 2183, MGL, 1961, 404; Cass. pen. 26 marzo 1971 n. 1961 (Reineri), MGL, 1972, 322; Cass. pen. 19 aprile 1972 n. 573 (Gravina), MGL, 1973, suppl., 141; Cass. pen. 15 giugno 1977 n. 2647 (Fava), MGL, 1978, 652; Cass. 17 dicembre 2004 n. 23552, FI, 2005, I, 2774.

12) 大内 伸哉, 『イタリアの労働と法』, 日本労働研究機構, 2003, p.208.

Ⅲ. 이탈리아의 필수공익서비스제도

1. 필수공익서비스의 의의

가. 필수공익서비스의 정의

1990년 제146호 법률은 제1조 제1항에서 필수공익서비스를 “생명, 건강 및 자유, 안전, 이동의 자유, 사회보장, 교육, 통신의 자유처럼 헌법상 보호되는 개인의 권리의 향유를 보장하는 서비스”라고 규정하고 있다. 제2항에서는 이 법의 목적이 “파업 시 이 법에서 정한 규정과 절차에 따라 개인의 권리의 향유와 파업권의 실행을 조화시키는 것”임을 분명히 하고 있다.

제1조 제2항 a부터 e에서 필수공익서비스를 더 구체적으로 규정하고 있는데 그 내용은 다음과 같다.

- a. 생명, 건강, 개인의 자유와 안전, 환경과 역사적 유적과 관련된 서비스들의 보호; 보건; 공중위생; 도시 치안 유지; 도시 쓰레기 및 유해 쓰레기의 수거와 처리(폐기); 동물과 부패하기 쉬운 상품에 대한 세관 서비스; 에너지 공급, 에너지 생산, 자연자원, 기본적인 필수품들과 그 서비스들의 안전을 위한 시설의 관리 및 유지·보수; 법의 집행, 특히 개인의 자유를 제한하는 방법과 그에 대한 보호 방법, 그리고 형사 피고인을 구속하는 절차; 환경 보호 서비스와 문화재 감독 서비스;
- b. 이동의 자유에 대한 보호와 관련된 서비스; 버스, 지하철, 전차, 기차, 비행기, 공항 등 도시 및 교외의 공공 운송 서비스, 그리고 낙도의 유일한 연결 수단인 해상교통;
- c. 사회보장과 공적부조, 그리고 헌법적으로 보장되는 개인의 권리와 관련하여 생활에 필수적인 재정의 공급과 관련된 서비스; 은행의 업무를 통해 창출된 금액을 제공하기 위한 서비스;
- d. 교육과 관련된 서비스; 공교육, 특히 탁아소, 유치원, 초·중학교, 대학까

지의 공교육(시험까지 포함)

- e. 통신의 자유와 관련된 서비스; 우편, 통신, 그리고 공영 방송(라디오/TV)의 뉴스

나. 필수공익서비스의 내용

이탈리아의 필수공익서비스의 내용들은 다음과 같다.¹³⁾

“생명, 건강, 개인의 자유와 안전, 환경과 역사적 유적과 관련된 서비스들의 보호”를 위해 1990년 법은 제1조 제2항 a에서 그 내용을 한꺼번에 규정하고 있다. 생명권 및 법의 집행과 관련된 서비스들은 다양한 그룹으로 규정되어 있는데, 각각 분리해서 살펴보기로 한다.

첫째, “보건” 서비스를 위해, 1990년 법은 공중보건과 민영보건시설의 의사, 수의사, 의사가 아닌 직원과 사용자들, 연구원들, 행정가들과 기술자들, 그리고 응급실 의사들¹⁴⁾과 기본 패널 의사들, 민영 약국, 시립 약국, 약국의 중간 공급자들에게 적용된다.

둘째, “공중위생, 도시 쓰레기 및 유해 쓰레기의 수거와 처리(폐기), 환경 보호 서비스”의 보호를 위해, 1990년 법은 환경위생을 위한 협정을 적용시킨다. 이 협정은 개간조합, 장례 서비스, Enea(Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile: 국립신기술자원환경공사), 그리고 장관들과 지자체들에 적용된다.

셋째, “도시 치안 유지, 문화재 감독¹⁵⁾, 동물과 부패하기 쉬운 상품에 대한 검역” 서비스를 위해 장관들, 소방관, 지자체, 세관, 그리고 공항에 1990년 법의 규정들이 적용된다.

넷째, “에너지 공급, 에너지 생산, 자연자원, 기본적인 필수품들과 그 서비스들의 안전을 위한 시설의 관리 및 유지·보수” 서비스를 위해 1990년 법의 규

13) Antonio Vallebona, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, G. Giappichelli editore - Torino, 2007, pp.55~57.

14) 앰블런스 등 응급실 외의 응급영역의 의사들에게도 이 법이 적용된다(verb. 21 dicembre 2005 n. 637 pos. 22944).

15) 오직 문화재 감독 업무만이 필수업무이다. 문화재에 대한 공적인 검증 업무는 해당되지 않는다(verb. 20 febbraio 2003 n. 491 pos. 14335). 또한 연극 공연은 필수업무가 아니다(verb. 11 maggio 2005 n. 592 pos. 21454).

정들은 가스, 수도, 전기, 산업기반시설, 화물 운송, 연료공급 사업에 적용된다. 그러나 “주민들에게 공급하기 위해 필요한 물자의 공급과 필수공익서비스에서 생산 활동의 지속성(제3조)”을 위한 섬으로의 운항에 대한 규정은 여전히 적용되지 않고 남겨져 있다. 필수업무보장위원회는 가장 필수적인 재화와 에너지의 생산과 관련된 다양한 사건들에서, 가장 필수적인 대체재의 분배를 위한 어떠한 규정이나 조치도 없이 재화와 에너지가 공급되지 않는 것에 대해서 여러 차례 지적하는 결정을 내렸다.¹⁶⁾

다섯째, “법의 집행, 특히 개인의 자유를 제한하는 방법과 그에 대한 보호 방법, 그리고 형사 피고인을 구속하는 절차” 서비스를 위해 다양한 법관들에게 7개의 자주규제준칙이,¹⁷⁾ 변호사들에게는 필수업무보장위원회가 정한 임시규칙이,¹⁸⁾ 법원과 행정부의 직원들에게는 중앙관청의 협정이, 국무회의(Consiglio di Stato)와 TAR(Tribunale Amministrativo Regionale : 지방행정법원)의 직원들에게는 임시규칙이 적용된다. 그러나 국선변호사에게는 그러한 규칙이 적용되지 않는다.

1990년 법 제1조 제2항 b는 “이동의 자유” 보호를 위해 “버스, 지하철, 전차,

16) 필수업무보장위원회는 항구의 견인선 서비스(del. 2 marzo 1995 n. 8.49, 5 ottobre 1995 n. 10.9, 17 giugno 1999 n. 99/407-9.1, 11 novembre 1999 n. 99/611, 25 luglio 2002 n. 02/159, 16 aprile 2003 n. 03/72), 석유 추출 서비스(del. 27 febbraio 1997 n. 97/174-9.4; 2 novembre 2005 nn. 589~590), 재화운송 서비스(verb. 16-17 dicembre 2004 n. 573 pos. 20374)는 필수공익서비스라고 결정하였다. 반면에, 큰 과수시장에서 행해지는 서비스는 필수공익서비스가 아니라고 판단하였다(del. 18 marzo 1999 n. 99/199~12.4).

17) 1983년 법은 제11조에서 공공부문 단체협약의 내용 및 자주규제준칙을 규정하고 있다. 제2항은 “공무원과 공기업 노동자들은 단체협약안에 예견되지 않은 추가적인 사항을 요구하는 것이 금지된다”고 규정하고 있고, 제3항에서는 단체협약의 요소들을 정해서 내용을 규정하고 있다. 자주규제준칙은 제5항과 제6항에서 규정하고 있는데, 내용은 다음과 같다. 제5항 “정부는 제6조부터 제10조까지와 제12조의 단체협약 절차를 개시하는 상황에서, 제6조(국가 및 지방자치단체 공무원)와 제12조, 제14조의 노동조합에게 파업권의 자주규제준칙이 적용됨을 확인한다.” 제6항 “자주규제준칙은 제6조부터 제10조와 제12조의 단협에 첨부되어야 한다.”

18) 변호사는 2000년 법 개정으로 인해 파업규제법이 적용되는 전문직에 해당한다. 따라서 변호사 조합이 자주규제준칙을 규정하고 있는 경우에도 그 준칙은 필수업무보장위원회를 통해 정당성 판단을 받아야 한다. 만약, 필수업무보장위원회에서 자주규제준칙에 정당성이 없다고 판단하면 임시규칙을 적용하고 적합한 규정이 만들어질 수 있도록 필수업무보장위원회가 지원한다.

기차, 비행기, 공항 등 도시 및 교외의 공공 운송 서비스, 그리고 낙도의 유일한 연결 수단인 해상교통”을 필수공익서비스로 규정하고 있다. 현재 이에 해당하는 것은 지역 공공 운수, 국철(ferroviario), 항공, 공항 서비스, 해상교통 등으로 각기 다양한 협정을 맺고 이를 준수하고 있다. 필수업무보장위원회는 이동권을 필수적인 권리라고 생각한다.¹⁹⁾ 그래서 이동의 자유 관련 규정에 택시, 운전기사를 포함하는 임대버스(전세차량), 도로 안전 및 구조대, 연료 공급자를 추가했다.

1990년 법은 제2조 제1항 c에서 “사회보장과 공적부조, 생활에 필수적인 재정의 공급과 관련된 금융” 서비스의 보호를 위해 “은행의 업무를 통해 창출된 금액을 제공하기 위한 서비스”를 규정하고 있다. 이 규정들은 사회보험과 공공부조를 담당하는 비영리 공기업과 지방 공기업, 그리고 관련 기업의 경영자들, 정부, 신용회사, ABI(Associazione Bancaria Italiana : 이탈리아 은행연합회)와 Fedrecasse(Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo- Casse : 이탈리아 신용협동조합 연합), 이탈리아 국책 은행, Cambi(외환거래소) 이탈리아 사무소에 적용된다.

“교육” 서비스의 보장을 위해, 1990년 법은 “공교육, 특히 탁아소, 유치원, 초·중학교, 대학까지의 공교육(시험까지 포함)(제1조 제2항 d)”을 필수공익서비스로 규정하고 있다. 따라서 학교, 지방 공공기관의 각 과목 연구원, 대학교의 강사, 교직원, 경영자(총장)는 이 규정의 적용을 받는다. 그리고 사립대학의 교직원에게도 이 규정이 적용된다.²⁰⁾

“통신의 자유” 보호를 위해 1990년 법은 “우편, 통신, 그리고 공영 방송(라디오/TV)의 뉴스(제1조 제2항 e)”를 필수공익서비스로 규정하고 있다. 이 규정들은 우편 서비스, 민간 택배 회사, 통신 서비스, RAI(이탈리아 공영 TV)의 기자, 기술·행정직 직원들 등에 대해서 각각의 조정된 협정을 통해 확실하게 확립되었다. 그러나 뉴스가 아닌 RAI의 방송들²¹⁾과 다른 뉴스 제공 매체들(신문, 민영 라디오와 텔레비전)²²⁾은 필수공익서비스에 해당하지 않는다.

19) del. 4 ottobre 2001 n. 01/100.

20) 1990년 법의 적용을 받는 필수공익서비스에서 연구기관은 제외되었다(verb. 16 marzo 2005 n. 584 pos. 21013).

21) del. 23 novembre 2000 n. 00/235, “La squadra” 사건.

2. 필수공익서비스에서의 파업

가. 정 의

1990년 법에서 사용되는 파업권이라는 표현은 헌법 제40조 “파업권은 규정된 법률의 범위 안에서 행사된다”에서 말하는 파업권과 동일한 표현이다. 그러므로 1990년 법의 파업권(*diritto di sciopero*)이란 집단적 이익의 보호를 위한 노동력 제공의 거부와 같은 파업의 일반적 효력을 필수공익서비스의 특별한 영역에서도 유효하게 하는 것이다. 1990년 법에서는 파업과 유사한 의미로 “집단적 투쟁(*conflitto collettivo*, 제1조 제2항)”이나 “노동의 거부(*astensione dal lavoro*, 제2조 제7항, 제4조 제1항)”라는 표현을 사용한다.

2000년 법에서는 독립 노동자(*lavoratori autonomi*),²³⁾ 전문직(*professionisti*),²⁴⁾ 소규모 자영업자(*piccoli imprenditori*)²⁵⁾에게도 법이 적용되도록 대상을 확대하였다(제2조의2). 입법자는 1990년 법에서 이들에게 파업권이 보장되지 않았던 것을 참고하여 파업에 “업무에 대한 집단적 거부(*astensione collettiva dalle prestazioni*, 제2조의2 제1항)”라는 표현을 추가하였다. 1990년 법에서 사용했던 ‘노동(*lavoro*)’은 근로관계를 전제로 한 개념이었다면, 2000년 법에서 사용한 ‘업무(*prestazione*)’는 근로관계의 범주 밖에 존재하는 자들에게도 적용할 수 있는 개념이다. 이는 필수공익서비스에서의 파업권에 대한 적용대상을 확대시키기 위해서 용어를 변경한 것이다.

필수공익서비스 규정에 대한 법을 준수함으로써 얻을 수 있는 파업권에 대한 보호가 사회적으로 유용한 노동자(*lavoratori socialmente utili*),²⁶⁾ 파견 노동자

22) del. 3 dicembre 1992 n. 10.cr.

23) 독립 노동자(*lavoratori autonomi*)란 민법 제2222조에서 정의하고 있는 작업 계약(*Contratto d'opera*)을 수행하는 노동자로, 특정 업무나 용역(*servizio*)을 종속관계 없이 주로 직접적인 업무 수행을 통해 완성해야 할 의무가 있는 노동자를 말한다.

24) 전문직(*professionisti*)이란 관련 자격증을 가지고 종속관계 없이 다양한 사람들에게 업무를 제공하는 사람을 말한다. 변호사, 약사 등이 이에 해당한다.

25) 소규모 자영업자(*piccoli imprenditori*)란 구 파산법 제1조 제2항에서 규정하고 있는 자본금 90만 리라(460유로) 이하에 최저액의 과세를 하고 있는 자영업자를 말한다. 현재 2006년 파산법 개정으로 파산법의 적용이 제외되었다.

26) 사회적으로 유용한 노동자(*lavoratori socialmente utili*: LSU)란 이탈리아 정부가 실업을 해결하기 위해 마련한 제도로, 우리나라의 청년인턴제와 비슷한 개념이라고 할 수 있다.

(*lavoratori somministrati*),²⁷⁾ 계속적으로 배치해서 사용하는 노동자(*lavoratori coordinati e continuativi*)²⁸⁾에게도 인정되었다.

나. 파업의 목적

일반적으로 파업의 목적은 집단적 이익을 지키기 위해서, 그리고 직업적으로 관련이 있는 이익뿐만 아니라 정치 경제적이거나 순전히 정치적인 이익만을 위한 것까지 매우 다양하다. 필수공익서비스에서의 파업의 목적들도 마찬가지이다.

필수공익서비스에서 파업을 하는 목적에는 ‘파업예고의무’와 ‘파업기간의 명시 의무’의 면제를 위한 파업, 또는 “헌법 질서의 수호를 위한 파업, 노동자의 생명과 안전을 위협하는 사건에 대해 항의(제2조 제7항)”하기 위한 파업 등이 있다.²⁹⁾ 물론 이 경우에도 노조는 ‘파업예고의무’를 이행해야 한다.

그 외의 파업의 목적으로는 파업 기간을 더 연장하기 위한 파업, 또는 직접적으로 필수업무를 줄이기 위한 파업이 있다. 그리고 또 다른 파업의 목적으로 1990년 법 제4조 제4항의4에 따른 제재에 대항하기 위한 파업도 있다.

-
- 공공기관(복지시설 포함)에서 최소 12개월에서 최대 24개월(6개월씩 2회 연장 가능) 일 하면서 임금도 받고 직업훈련의 기능도 하는 제도이다. 이러한 사회서비스 노동자에 대해서 *cf.* *le delibere della Commissione* 21 ottobre 1999 n. 99/540, 16 novembre 2000 n. 00/232, 31 gennaio 2002 n. 02/17. 사건 등에서는 파업권을 인정받았다. 반면에, *verb.* 18 novembre 2004 n. 569, *pos.* 20091 사건에서는 파업권을 인정받지 못했다.
- 27) 파견 노동자에 대해서, *cf.* *verb.* 30 novembre 2005 n. 633 *pos.* 22649 결정에서 법으로 파업 중인 노동자들에 대한 대체를 금지한 경우만 제외하고는 파업권을 인정받았다.
- 28) 계속적으로 배치해서 사용하는 노동자(*lavoratori coordinati e continuativi*)란 프로젝트 단위로 계약해서 근무하는 노동자를 말한다. 계속적으로 배치해서 사용하는 노동자에 대해서, 20 luglio 2005 n. 05/406; *verb.* 26 ottobre 2005 n. 624, *pos.* 22726. 결정에서 동일한 분야에서 근무하는 종속노동자의 파업권은 준종속노동자에게도 적용된다고 하면서 파업권을 인정받았다.
- 29) 제2조 제7항은 “헌법 질서를 수호하고 노동자의 생명과 안전을 위협하는 사건에 대해 항의하기 위한 노동 거부”의 경우에는 기간의 명시 의무와 예고 의무를 규정한 현재 규정들이 적용되지 않는다”고 규정하고 있다. 따라서 대부분의 노조는 제7항의 내용인 “헌법 질서를 수호하고 노동자의 생명과 안전을 위협하는 사건에 대해 항의”를 목적으로 내세우며 파업을 벌인다. 그러나 파업 이후에 필수업무보장위원회의 판단으로 파업 목적의 정당성이 인정되기 때문에 이 경우에도 예고를 해야 한다.

다. 파업의 규모

파업규제법은 필수공익서비스에서 파업의 최대 규모나 최소 규모에 대해 명확히 하고 있지 않다. 그러나 몇 개의 협정에서 일부 노동자들의 파업처럼 필수공익서비스에서 부작용을 야기할 수 있는 매우 협소하고 집중적인 단체 파업은 금지하고 있다. 따라서 기업의 이익에 관한 일반적인 원칙 등을 초과하는 파업기간으로 인해 희생되는 이용자들의 이익에 관한 조정이 적용된다.

여러 협정에서 파업에 대한 특별한 금지 규정을 두고 있지 않지만, 필수업무를 보장하는 노동조합의 의무가 이를 충족시키고 있다.³⁰⁾ 일반 판사들, 군 법관들, 명예 법관들을 위한 자주규제준칙에서는 오직 전국 규모의 파업만을 허용하고 있다. 그리고 철도사업과 지역공공운수와 같이 중요한 필수공익서비스에 대한 협정은, 국가와의 단체협약 갱신을 위한 파업의 경우에 필수업무를 최대한 유지하도록 엄격하게 규정하고 있다(오직 휴일만 파업 허용, 예고기간의 연장, 참여하는 모든 노조의 서명이 담긴 선언 등). 환경보건업, 약국의 중간 배분자, 장례서비스, 청소업, 제철업, 가스 및 수도 서비스, 전기서비스의 경우, 전국 파업 시 협정에서 부과된 파업 예고기간이 더 길다.

라. 파업의 형태

필수공익서비스의 파업은 일반 파업과 달리 형태의 제한을 받는다. 일반 기업에서의 부분 파업에 대해 판례는 기업자가 그 경제활동을 계속하는 것을 방해하지 않는 한 합법으로 보고 있다. 그러나 필수공익서비스에서의 파업은 이용자들이 받을 과도한 손해를 고려하는 필수업무보장위원회의 일반적 원칙으로 인해, 전문적인 업무나 생산 단위에서 체결한 협정들³¹⁾에서 업무 중에 행해

30) 이것은 비영리 공기업, Enea, 지자체, ex IACP, 대학강사가 아닌 교직원, 보건부문, Anfass(Associazione Nazionale Famiglie di Persone con Disabilità Intellettiva e/o Relazionale : 정신지체장애인가족연합) 등의 규정으로 단일노조나 직종노조에 해당하는 노조들이다.

31) 지방공공운수, 철도사업, 항공, 비영리 공기업, Valle d'Aosta 지방의 공공부문 서비스, 지자체, 지방기업의 경영자, ex IACP, 대학강사가 아닌 교직원, 대학총장, Enea, 약 공급자, LUISS의 강사가 아닌 교직원, RAI 기자들, RAI의 기술·행정직 직원들, 환경보건, 장례서비스, 개간조합 등에서 적용되고 있다.

지는 ‘파상파업(*sciopero a singhiozzo* : 딸꾹질 파업)’과 ‘파상부분파업(*sciopero a scacchiera* : 체스판 파업)’을 금지하고 있다. ‘파상파업(*sciopero a singhiozzo*)’은 이용자에게 착각과 혼돈을 불러일으키기 때문에 금지된다. 따라서 주로 정해진 시간에 운행되는 철도사업, LUISS(Libera Università Internazionale degli Studi Sociali : 대학)의 강사가 아닌 교직원, RAI 기자들, RAI 기술·행정 직원들, 헬기구조대 등의 협정에서 파상파업을 금지하고 있다. 파업규제법은 사용자들의 이익보다는 파업 노동자들의 이익을 우선하지만, 필수공익서비스에서의 파업은 이용자들의 이익에도 배치되기 때문이다.

또한 여러 개의 파업 선언(*sciopero a pacchetto* : 선물꾸러미 파업)도 금지된다. 많은 협정들에서 이에 대한 금지를 규정하고 있다.³²⁾ 파업 시 업무를 하기로 지명된 개인 노동자의 파업도 허용되지 않는다. 결정된 파업 기간 동안 일반적인 파업효과는 보장하지만, 이용자의 불편을 줄이기 위해 최소한의 서비스는 제공되어야 하기 때문이다.

파업의 최대 기간에 대해서도 과도한 파업 기간에 대해서는 법으로 금지하고 있다. RAI의 기술·행정직 직원들, LUISS의 강사가 아닌 교직원, 개간조합, 환경보건, 장례 서비스 등의 협정에서는 이를 명확하게 규정하고 있다.

파업 외의 쟁의행위에 대한 법의 적용 경향을 보면, 해야 할 업무에 대한 최소한의 거부로 개인의 작업속도를 늦추는 감속파업(*il rallentamento concertato dei ritmi di lavoro*),³³⁾ 조직적으로 속도를 늦추는 감속파업(*il ritardo sistematico*),³⁴⁾ 조직적 반대(*l'ostruzionismo*),³⁵⁾ 준법투쟁³⁶⁾ 등은 인정된다. 그러나 필수업무보

32) “한 개의 파업 선언은 오직 한 개의 목적만을 가질 수 있다”는 del. 11 marzo 1999 n. 99/172-10.24, 10 giugno 1999 n. 99/375-9.20 결정에 따라 Enea, LUISS의 강사가 아닌 교직원, 우편 서비스, 통신업, RAI 기자들, 환경보건, 약 공급자, 지방공공운수, 항공, 헬기구조대, 철도사업, 청소업, 개간조합, 도로 안전 및 구조, 조세 재판관 등은 협정에서 이를 규정하고 있다. 반면에, 여러 개의 파업선언 금지를 명백하게 규정한 연료 공급자, RAI의 기술·행정직 직원들의 협정도 있다.

33) del. 16 luglio 1998 n. 98/481-8.12, 27 maggio 1999 n. 99/338-10.1.

34) del. 5 ottobre 1995 n.8.90.

35) 조직적 반대는 준법투쟁의 일환으로, 개간조합 협정에서 명확하게 금지하고 있다. 비영리 공기업, Valle d'Aosta 지방의 공공부문 서비스, 지자체, ex IACP, 보건, 국립대학과 LUISS의 강사가 아닌 교직원, Anfass, Enea 등은 유사한 규정으로 금지하고 있다.

36) 철도 기관사의 감속 운행(del. 30 ottobre 1991 n. 5t), 지방 운송을 위한 차량의 흠결을 주장하기 위한 파업(del. 22 ottobre 1998 n. 98/690-9.7)은 준법투쟁으로 인정된다. 그러

장위원회는 협박, 폭력, 직장점거, 폭력적인 피케팅 등에 대해서는 명확하게 금지하고 있다.

3. 필수업무

가. 기능과 법적 규제

1990년 법 제2조 제1항은 “필수공익서비스의 파업권은 헌법적으로 보호되는 개인의 권리 향유와 조화를 이루기 위해 필수업무(*le prestazioni indispensabili*)의 제공을 설정하는 대책이 있는 상태에서 실행된다”고 규정하고 있다.

필수업무의 의무는 파업을 선언한 노조들 또는 노조에 가입해서 파업을 실행하는 노동자들의 의무일 뿐만 아니라, 정부와 서비스를 제공하는 기업들의 의무이기도 하다(제2조 제3항). 따라서 노조는 파업 선언 시, 노동자들에 의해 실행되어야 하는 업무와 그 업무들을 보장하는 적합한 방식을 명시해야 한다. 그리고 사업주와의 협정에 따라 파업의 예고에서도 명시하기도 한다.

필수업무들은 기간의 명시와 예고 의무가 제외되는 예외적인 경우에도 일반 파업의 범주에서 제외되어야 하고, 파업의 이유(*i motivi dello sciopero*)도 되어서는 안 되며 항상 유지되어야 한다.

한편 입법자는 파업권을 과도하게 침해하지 않도록 주의해야 한다.³⁷⁾ 따라서 법은 필수업무들은 “평균적으로 평소 제공되는 업무들의 50%를 넘지 않는 범위에서 지속되어야 한다(제13조 제1항 a)”고 규정하고, 필수업무들은 “노동자들이 엄격하게 유지해야 하는 필수적으로 할당된 업무”라고 본다(제2조 제2항; 제13조 제1항 a). 다만, 필수업무에서 “기술적 조건과 안전”은 보장되어야 한다(제13조 제1항 a). 이러한 제한들은 오직 업무들이 서비스들의 평소 제공 “시간

나 도로법상 제한속도를 준수해야 하는 경우에는 파업이 성립하지 않는다(*del. 10 dicembre 1998 n. 98/871-9.6*).

37) *verb. 6 novembre 1990 n. 7.*은 법에서 규정한 “엄격하게 필수적인 할당(*quote strettamente necessarie*)”은 “파업권에 대한 불가피한 최소한의 침해(*sacrificio minimo indispensabile del diritto di sciopero*)”를 의미한다고 한다. 반면에, *Cass. 14 settembre 2000 n. 12150* 판결은 “엄격하게 필요한 할당(*quote strettamente necessarie*)”을 필수업무의 “최소화 개념(*concetto di minimalità*)”이 아니라, 헌법적으로 보호되는 개인의 권리와 파업권 간의 “적합한 균형(*equilibrata compatibilità*)”이라고 본다.

대”와 “서비스 제공에 엄격하게 필요한 안전이나 기능의 수준을 보장하는데 필요”하기 때문에 필수업무보장위원회가 적절하다고 인정한 “특별한 경우”에 한해서 극복될 수 있다(제13조 제1항 a). 또한 가능한 한 파업권을 덜 제한하기 위해서 입법자는 필수업무의 방식이 “경쟁 기업이 공급하는 서비스 또는 대체 서비스의 유용성”을 존중할 것도 규정하고 있다(제13조 제1항 a).

파업 기간 동안 보장되는 필수업무에 대해서는 각각의 파업마다 이용자들에게 정보를 제공해야 한다(제2조 제6호). 정보 제공은 특히, 필수적인 물품들의 공급과 사람들의 이동을 항시 보장하는 운송 서비스와 낙도의 유일한 해상교통에서 더 중요하다(제3조). 모든 운송 서비스들에서 보장되는 필수업무들은 공지와 동시에 이용자에게 명시되어야 하고, 파업의 구체적인 예고를 통해서도 명시되어야 한다(제2조 제2항). 또한 독립 노동자 등의 집단적인 노동 거부 기간에도 헌법적으로 보호되는 개인의 권리 향유와의 조화를 목적으로 “호환될 수 있는 업무의 수준”이 보장되어야 한다(제2조의2 제1항).

나. 필수업무 결정에 대한 위임

법은 각각의 필수공익서비스의 특성에 따라 파업에 대한 법적 제한과 일반적 기준을 정하는 부문별 협정들에 필수업무의 결정(l'individuazione)을 위임하고 있다(제2조 제2항; 제2조의2 제1항; 제13조 제1항 a). 따라서 필수업무에 대한 결정은 적합하다고 판단된 협정(accordi)과 자주규제준칙(codici di autoregolamentazione), 필수업무보장위원회의 임시규칙(le regolamentazioni provvisorie della Commissione di garanzia)의 필수적인 내용이 된다.³⁸⁾

일부 부문별 협정들은 기업별 협정에서 필수업무들의 중요성 및 양상과 법률

38) 필수공익서비스의 제공에 대해 노사가 협정을 체결하면 그 내용을 필수업무보장위원회에 제출한다. 필수업무보장위원회는 협정의 내용이 적절한지 여부를 판단한다. 적절하지 않다고 판단한 경우에는 필수업무보장위원회의 안을 제시하고, 양측 당사자에게 15일 이내에 필수업무보장위원회의 제안에 대한 의견을 표명하도록 한다. 당사자 간에 의견의 합치를 이루지 못한 경우에는 필수업무보장위원회가 임시규칙을 적용한다. 양 당사자는 적절한 내용의 협정이 체결될 때까지, 필수업무보장위원회의 임시규칙에 따라야 한다. 현재 이탈리아에서 필수공익서비스 분야에서 파업권을 제한하는 규정을 두고 있는 사업은 72개이다. 이 중에서 노사가 자율적으로 협정을 체결한 사업은 52개(51개의 협정과 1개의 필수업무보장위원회 제안 포함), 자주규제준칙을 통해서 파업권을 제한하고 있는 사업은 9개, 필수업무보장위원회의 결정에 의한 규칙으로 제한되는 사업은 11개이다.

조항에 의한 즉각적인 업무복귀(precettività)의 내용을 정확히 할 것을 위임하고 있다. 따라서 즉각적인 업무복귀에 대해서는 지역적 임시규칙이나 논쟁이 있고, 필수업무보장위원회나 행정 당국의 결정이 내려지지 않은 협정의 경우에 노조가 아니라 사업주가 그 내용을 일방적으로 규정해야 한다.

또한 필수업무를 담당할 노동자들을 결정하는 방식도 부문별 협정에서 일반적인 교체의 기준을 규정하고 있다. 따라서 필수업무를 담당하는 노동자가 파업에 참가하지 않는 다른 노동자로 대체해 줄 것을 요구할 수 있다(제2조 제2항). 이용자에 대한 정보 제공과 다른 노조들이 선언한 파업 사이에 휴지기를 두어야 하는 이른바 객관적인 희박화(rarefazione oggettiva)의 순기능을 위해, 파업 참가 결정에 앞서 공지한 각각의 노동자들의 업무에 대해 부문별 협정에서 결정할 수 있다. 일부 협정들에서는 선택적으로 파업 참가 시에 결정할 수도 있다.³⁹⁾ 이러한 결정에는 일반적으로 필수업무를 담당하는 노동자들과 필수업무의 제공을 위해 필요한 수단이나 활동장치를 담당하는 노동자들이 포함되어야 한다.

필수업무를 담당하는 노동자들에게는 필수업무의 실행에 대한 것만 요구할 수 있다. 그 외의 업무들에 대해서 근무할 것을 요구할 수 없다.

다. 필수업무 제공의 유형

필수업무들은 각각의 필수공익서비스의 특성별 필요에 따라 다양한 방법으로 분류된다. 첫째, 필수업무 제공에서 가장 많은 유형으로 필수공익서비스에서 파업이 발생한 경우 서비스의 일반적인 제공의 보장이 힘든 경우인데, 이용자들을 위해 중단 없는 지속적인 서비스가 제공되어야 한다.⁴⁰⁾ 둘째, 필수업무 제공의 다른 유형은 이용자에게 대한 심각한 손해를 방지하기 위해서 충분히 고려한 후, 서비스를 양적으로 줄여서 제공하는 것이다.⁴¹⁾ 셋째는 필수업무 제공에서 자주 사용되지 않는 유형으로, 서비스 내부에서 선별적으로 다른 업무

39) 학교, 학교와 유치원과 관련된 지방자치단체의 기관, Valle d'Aosta의 학교 및 유치원 종사자들에 대한 협정이 이에 해당된다.

40) 전기사업, 가스 및 수도 사업, 헬기구조대 등의 협정들이 이에 해당한다. 무엇보다도 전기사업의 새 협정을 이 범주로 분류할 수 있다(verb. 16 marzo 2005 n. 584, pos. 17573).

41) RAI 기자들, 연료 공급자들, 청소업 등의 협정들이 이 범주에 해당된다.

의 수행을 중지하지 않으면서, 또 다른 서비스의 제공을 차단하는 파업을 허용하는 것이다.⁴²⁾

필수업무 제공에서 시간대를 기준으로 하는 유형은 매우 독특한 것으로, 사용하는 노동자 1/3의 한도를 넘지 않는 선에서 하루 중 특정한 시간에 서비스의 완전한 제공을 보장하는 것이다(제13조 제1항 a). 특정 시간대에 서비스 제공의 효과적인 보장을 위해서는 파업(l'astensione dal lavoro)이 긴 시간 동안 중단될 수밖에 없다. 따라서 파업 중에도 필수업무를 이행하기 위한 준비와 서비스 제공을 위한 실행행위가 허용된다.⁴³⁾

거의 모든 협정들이 필수업무는 서비스의 완전한 제공에 있어 중요한 것이라고 하면서,⁴⁴⁾ 파업 금지 기간을 설정한 “파업 면제(le franchigie)” 규정을 두고 있다.⁴⁵⁾ 구체적으로 보면, 여름휴가(ferie estive) 기간, 성탄절 및 부활절 휴가(festività natalizie e pasquali) 기간, 선거를 위한(per le consultazioni elettorali) 기간과⁴⁶⁾ 중요한 행사나 시위(per eventi o manifestazioni di rilevante importanza) 기간에는 파업이 금지된다.

또한 운송 서비스나 민영 및 국영 약국들에서의 집중 파업들에 대한 금지는, 비록 서비스의 완전한 기능과 정상적인 제공이 대체 서비스에서의 파업에 달렸을지라도, 파업 면제 기간에 유사한 필수업무를 구성한다.

결국 “파업 면제(le franchigie)” 기간에 참가하고 있는 파업을 중단해야 하는 자는, 서비스의 정상적인 공급이 필요한 상황을 예측할 수 없다는 유일한 차이

42) 건강 서비스, 변호사들, 판사들, 학교의 협정들이 이 범주에 해당된다.

43) 지역 공공 운수사업의 협정이 이 범주에 해당된다. del 9 gennaio 2003 nn. 03/2, 03/3, 03/4에서 “서비스가 보장되는 시간대의 시작 시간은 종점에서 출발하는 시간이다.” 그러나 “협정에 따른 파업 중단(특정 시간대에 서비스를 제공하는 것)과 함께 보장된 시간대의 제한된 시간 전에 선언 후에 실행된 파업은 협정에 따라 보장된 시간대의 시작 시간에 서비스의 효과적인 재개를 불가능하게 한다.”

44) del 4 luglio 1991 n. 1.b, 15 gennaio 2004 n. 04/03; Cass. 5 ottobre 1998 n. 9876 판결은 페루지아의 “침체된 시장(fiera dei morti)” 사건에서 지역 공공 운수사업에 유일한 시간대와 완전히 면제되는 시간대를 설정한 것은 충분하지 않다고 판시했다.

45) verb. 23 marzo 2005 n. 585, pos. 20133에서 초과 근무를 거부하는 파업도 금지한다고 명시하고 있다.

46) 선거를 위한 기간에는 정책에 대한 국민의 의사결정을 위한 최종투표(ballottaggi) 기간도 포함된다(verb. 22 maggio 2003 n. 503). 파업 금지 기간을 축소해서 규정한 지방 선거 규칙에 따른 보궐 선거도 이 기간에 포함된다(verb. 14 ottobre 2004 n. 564, pos. 19320-19685-19701).

점을 제외하면, 자연 재해나 중대한 사고 발생 시 파업을 중단해야 하는 의무자와 유사하다. 즉 협정에서 필수업무를 담당하는 파업 참가 노동자에게 파업 선언 전에 파업을 금지하는 것은 불가능하지만, 사고나 재해 등이 발생했을 때 파업을 즉각적으로 중단할 것을 규정할 수 있다.

IV. 이탈리아 필수공익서비스제도의 특징과 시사점

1. 파업권에 대한 헌법적 보호

우리 헌법이 제33조에서 노동3권에 대해서 규정하고 있는 것과 달리, 이탈리아는 헌법 제39조와 제40조에서 노동기본권을 규정하고 있다.

이탈리아 헌법은 제39조 제1항에서 “노동조합의 조직은 자유이다”라고 규정하고 있고, 제4항에서 “등록된 조합은 법인격을 가진다. 등록조합은 그 가입자에 비례하여 통일적으로 대표하고 해당 부문에 속하는 자에 대하여 구속력을 가지는 단체협약을 체결할 수 있다”고 하여 이른바 ‘결사의 자유’의 원리인 단결권과 단체협약 법제에 대해서 규정하고 있다. 이탈리아의 헌법상 단체협약 법제는 조합의 등록,⁴⁷⁾ 등록조합의 법인격의 취득, 등록조합의 비례통일대표, 단체협약의 일반적 구속력을 인정하는 독특한 내용을 갖는다.

이탈리아 헌법 제40조에서는 “파업권은 규정된 법률의 범위 안에서 행사된다”고 규정하여 파업권을 헌법에서 보호하고 있다. 우리 헌법은 제33조에서 단체행동권을 보장하고 있는 반면에, 이탈리아 헌법은 파업권(*diritto di sciopero*)으로 한정하여 보호하고 있다.

헌법에서 파업권 행사를 별도로 규정하고 있기 때문에, 이탈리아의 노동법은 파업권에 대한 헌법적 보호를 고려하여 입법된다. 본고에서 다루고 있는 1990년 법의 경우에도 파업권과 개인의 권리 보호 사이의 조화를 실현하기 위해 도

47) 제39조 제2항 “조합에 대하여서는 법률에서 규정한 지방 또는 중앙 사무소에 등록하는 것 외의 다른 의무를 부과할 수 없다.” 제3항 “등록요건은 조합의 규약이 민주적 기초를 가진 내부질서를 승인하고 있는 것이다.”

입된 법으로, 제1조에서 그 목적을 명시하고 있다.

2. 필수공익서비스에 대한 정의

1990년 법은 필수공익서비스를 “생명, 건강 및 자유, 안전, 이동의 자유, 사회보장, 교육, 통신의 자유처럼 헌법상 보호되는 개인의 권리의 향유를 보장하는 서비스”라고 규정하고 있다(제1조 제1항). 그리고 이 법의 목적이 “파업 시 이 법에서 정한 규정과 절차에 따라 개인의 권리의 향유와 파업권의 실행을 조화시키는 것(동조 제2항)”임을 분명히 하고 있다. 따라서 이탈리아의 1990년 법은 파업권을 제한하기 위한 법이 아니라 필수공익서비스에서의 파업 시 노동자들의 파업권과 일반 개인의 권리를 조화시키기 위해 제정된 법이라고 할 수 있다.

필수공익서비스 개념을 검토하기 위해서, 1990년 법은 제1조에서 이 법의 서비스에 해당하기 위한 자격 요건에 “필수적”이라는 범위 개념을 도입하였다. 필수공익서비스의 자격은 “노동관계의 법적 성격과는 상관없이, 허가(concessione)나 협정(convenzione)에 따라 이행되는 경우에도, 공공 서비스로서의 필요성이 인정되면 된다. 즉 이탈리아의 필수공익서비스는 허가나 협정을 통해 공공부문이나 민간부문의 서비스 중에서 파업권의 행사가 제외되는 것으로, 고용관계가 공공인가 민간인가라는 법적 성격은 중요하지 않다(제1조 제1항).⁴⁸⁾

따라서 민간기업일지라도 공공 서비스를 제공하고 있는 유치원, 학교, 병원이나 의료보험 기관, 은행, 항공, 통신회사의 경우 이 법의 적용을 받는다. 또한 공공부문에 해당하지만 민영화를 통해 민간기업이 그 서비스를 제공하고 있는 경우에도 이 법의 적용을 받는다.

또한 이탈리아는 필수공익서비스를 1990년 법 제1조 제2항 a부터 e에서 구체적으로 규정하고 있다. 필수공익서비스에 해당하게 되면, 구체적으로 파업 시에 필수업무를 유지해야 하고, 최소한의 서비스를 보장해야 한다. 그러나 필수공익사업의 파업 시 제공되어야 하는 필수업무는 법에서 일률적으로 정하지

48) Giovanni Pino, *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, G. Giappichelli editore, 2009, p.18.

않고 있다. 그 이유는 각 산업마다, 사업마다 또 구체적인 기업 내지 사업장마다 상황이 다르기 때문이다.

구체적·실질적인 사항은 원칙적으로 그 사업 내지 서비스를 담당하는 노사 당사자에 의해 결정되어야 하며, 국가 및 필수업무보장위원회는 이를 지원할 수 있을 뿐이다. 따라서 필수공익서비스의 파업권에 대해서 법과 제도 및 행정 기구는 조력에 그칠 뿐이며, 필수업무의 구체적인 내용결정은 어디까지나 그 당사자인 노사에게 맡겨져서 노사의 자율성을 보장하고 있다.

3. 노사자율에 대한 존중

필수업무보장위원회는 최종적인 결정을 내리는 과정에서 노사 당사자들의 의견조율을 위한 다양한 절차를 마련해 두고 있다. 결정사항의 성격상 노사 양 당사자의 만족을 얻어내기가 사실상 불가능할 뿐만 아니라, 사회 각계에서 바라보는 시각도 모두 상이할 수 있기 때문이다. 물론 위원회의 결정이 만장일치로 도출되는 것이 가장 바람직하지만, 그렇지 않은 경우에도 그 결정에 상당한 정도의 신뢰감이 부여될 수 있도록 의견절충에 최선의 노력을 다하는 것이 필요하다.

이탈리아의 법은 파업 선언 전에 냉각 및 조정 절차를 규정하여 당사자 간의 원만한 해결을 중시하고 있다. 냉각 및 조정 절차에 대해서는 법에서 협정에 위임하고 있다. 협정에서 조정 주체를 구체화하고 예방절차 방식을 규정한다. 법은 단지 “노사 양측은 파업 선언 전에 정해져 있는 냉각절차와 조정절차를 이행해야 할 의무가 있다”(제2조 제2항)고 규정하여, 정부의 개입을 최소화하고 노사의 자율성을 보장하고 있다.

예방절차 의무는 파업 선언을 연기시켜 노조의 집단적인 실행행사를 일시적으로 저지하는 역할을 하지만, 노동조합 측에게는 과도한 부담을 주게 된다. 따라서 양측의 균형을 위해, 대부분의 협정에서 예방절차 기간 동안 대립되는 사안에 대해 노사 양측이 일방적으로 절차를 개시하는 것을 금지하고 있다.

V. 글을 마치며

이탈리아는 증가하는 공공부문의 파업을 규제하기 위해 별도의 입법을 통해서 필수공익서비스에서의 파업에 대한 규제법을 도입하였다. 그러나 이 법의 목적은 파업권의 제한이 아니라 헌법적으로 보호되는 개인(이용자)의 권리보호와 파업권의 조화이다. 즉 이 법의 목적이 사용자의 경영권 및 사유재산권 보장을 위한 규제가 아니기 때문에, 법은 필수공익서비스에서의 파업권을 제한하는 방향이 아니라 파업권을 보장하고 이용자의 권리도 보장하기 위해 최소한의 규제를 정하고 있는 것이다.

이러한 목적에 입각해서 이탈리아의 필수공익서비스에서의 파업규제법은 필수공익서비스에 해당하는 사업들만 규정하고 있을 뿐, 구체적인 필수업무에 대해서는 노사가 자율적인 협정으로 정하도록 하고 있다. 법이 개입하는 순간, 파업권에 대한 제한이 될 수 있기 때문에 법은 필수공익서비스에서의 파업권 행사를 위한 절차들을 규정함으로써 노사 당사자에 대한 개입을 최소화하고 있다. 따라서 법 시행에서 가장 중요시되는 것은 노사의 자율적인 협정 체결로, 법은 파업 선언 전에 냉각 및 조정 절차를 규정하여 당사자 간의 원만한 해결을 중시하고 있다.

우리나라의 경우 필수공익사업이라는 규정을 통해서 파업 시 최소한의 업무가 제공되어야 하는 서비스를 이미 정의하고 있고, 현재 사업별로 필수유지업무에 해당하는 내용에 대해서는 시행령에서 규정하고 있다. 그러나 시행령에서 열거하고 있는 필수유지업무의 업무내용이 지나치게 광범위하고 포괄적이어서 사실상 필수공익사업의 상당수 업무가 필수유지업무에 포함되어 최소업무의 범위가 비효과적인 파업(파업의 한정적 영향으로 인한 비효과적인 파업)을 초래할 우려가 있다.⁴⁹⁾

49) 이러한 우려는 서울시철도공사가 신청한 필수유지업무 결정신청에 대한 서울지노위의 결정에서 현실로 드러났다. 서울지노위의 결정 내용을 보면(서울지노위 2008.1.30. 서울 2008필수1 결정), “월요일부터 토요일까지는 하루를 평균하여 쟁의행위 발생 전 해당일

현재 시행령에서 정하고 있는 필수유지업무의 범위는 너무 포괄적이고, 노동위원회가 결정으로 정한 업무유지수준도 자율적으로 협정을 체결한 사업장의 운행수준보다 10%가량 높은 유지율을 보이고 있다. 결국, 필수유지업무에 대한 현행 노조법 규정들과 노동위원회의 결정을 통해 필수공익사업에서 파업이 가능한 범위를 줄이고, 파업 시에도 유지되는 업무들의 비율을 올려서 필수공익사업에서의 쟁의행위권을 무력화시키고 있다고 할 수 있다.

따라서 필수유지업무의 범위에 대해서 시행령에 규정된 세부 내용을 삭제하고, 노사자율에 맡길 필요가 있다. 그것이 노조법의 기본원칙인 노사자치의 원칙에도 부합하고, 필수유지업무제도를 도입한 이유에도 부합하기 때문이다. 노사의 자율에 맡길 경우에 발생할 문제들에 대해서는 전담기구를 두어 전문가로 하여금 판단하게 하면 될 것이다.

아울러 필수유지업무제도 자체에 대한 개선방안으로 이탈리아처럼 별도의 특별법을 제정하여 필수공익사업과 필수유지업무의 정의, 협정 체결 절차, 협정의 내용, 체결 과정에서의 분쟁조정절차, 그에 대해 판단하는 전담기구 등에 대한 내용을 규정하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

참고문헌

노사정위원회(2003). 『필수공익사업 노동쟁의제도 논의자료』.

노사관계제도선진화연구위원회(2003). 『노사관계법·제도 선진화 방안』.

한국노동연구원(2003). 『파업기간 중 공익보호를 위해 필요한 최소서비스 유지방안: 파업시 최소업무 유지의 필요성과 그 범위에 관한 연구』. 노

도시철도차량 운행 수준의 79.8%를 유지하되, 출근시간(7~9시)은 쟁의행위 발생 전 운행 수준의 100%를 유지하여야 한다. 그러나 일요일은 쟁의행위 발생 전 도시철도차량 운행수준의 50%를 유지하여야 한다"고 결정하였다. 또한 필수유지업무 대상직무를 "운전직(승무·구내·운영기관사), 관제직(전기, 신호, 통신, 차량, 열차, 여객, 설비), 전기직, 신호직, 통신직, 차량정비직, 보선직"으로 열거하고 있다. 서울지노위에서 지정한 필수유지업무 대상직무는 매표창구직과 청소직 정도를 제외하면 사실상 거의 전 직무를 포괄하고 있다고 할 수 있다.

동부 학술연구용역사업.

大内 伸哉(2003). 『イタリアの労働と法』. 日本労働研究機構.

Antonio Vallebona(2007). *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*,
G. Giappichelli editore - Torino.

Antonio Vallebona(2010). *Istituzioni di Diritto del Lavoro - I. Il Diritto sindacale*,
settima edizione, Cedam.

Giannini(1993). *Diritto amministrativo*, tomo II, Giuffrè, Milano.

Giovanni Pino(2009). *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, G.
Giappichelli editore.

이탈리아 국회 <http://www.parlamento.it/home>

이탈리아 노동부 <http://www.lavoro.gov.it/Lavoro>

이탈리아 법무부 <http://www.giustizia.it/giustizia/>

이탈리아 대법원 <http://www.cortedicassazione.it/home.asp>

이탈리아 헌법재판소 <http://www.cortecostituzionale.it/default.do>

최소업무보장위원회 <http://www.commissionegaranziasciopero.it/>

In Search of Essential Public Service System in Italy

Soo Jung Shin

This thesis analyzes contents and actual conditions of essential minimum services in Korea and deduces problems of the service system. Essential minimum service system has been enforced for 4 years and it is time to review to see whether it is headed toward right direction. This thesis introduces essential public services in Italy especially. By analyzing contents and conditions of Italian essential public services, it tries to figure out some ideas can be introduced in Korean system. Based on these ideas, this thesis suggests ideal directions that Korean system could go forward.

In Italy, they have separate regulations for strikes in public sector. They use 'i servizi pubblici essenziali' which is very similar to the 'essential public service' used in Korea rather than 'essential service' that ILO suggests. Therefore, reviewing Italian public strike regulations and protections would give some related suggestions to Korean system.

Keyword : essential public services in Italy, strikes in public sector, essential minimum services, essential service, diritto di sciopero, i servizi pubblici essenziali