

프랑스 2003년 7월 2일 수권법¹⁾, 노동입법에 있어서 정부를 위한 백지위임장?

박 제 성

(낭트대 사회법 박사과정)

■ 머리말

일련의 미시개정을 위하여, 복잡하고 오랜 시일이 소요되는 의회의 입법 과정을 피할 수는 없을까? 이 경우, 정부는 이미 과부하가 걸린 의회의 입법 작용에 기대지 않고, 입법을 대체하는 것이 허용되는 이른바 ‘수권법(loi d’habilitation)’과 ‘오르도낭스(ordonnances)’²⁾라는 법기술을 이용할 수 있다. 우리의 논의를 위하여 이에 대한 약간의 보충설명이 필요할 것 같다. 프랑스 1958년 헌법 제38조 제1항은 “정부는 그 정책의 집행을 위하여, 일정한 기간 동안, 통상적으로 법률의 관할 영역에 속하는 사항들을 오르도낭스에 의하여 정할 수 있는 권한을 의회에 요구할 수 있다.”고 정하고 있다.³⁾ 이를 위하여 정부는 오르도낭스에 의한 입법을 원하는 이유와 오르도낭스가 적용될 영역을 명시한 법안을 의회에 제출한다. 의회는 이에 대하여 수권법을 제정하는데, 수권법은 정부가 오르도낭스를 제정할 수 있는 기간과 이 오르도낭스를 비준하는 비준법안(loi de ratification)의 제출일시를 정한다. 비준법에 의하여 비준되기 전까지는 오르도낭스는 법률의 효력을 갖지 않고 다만 일종의 명령으로서의 효력을 가질 뿐이다. 그러나 정부는 오르도

- 1) (授權法) 행정부에 법률을 정립할 수 있는 권한을 위임하는 법률.
- 2) 의회의 승인을 받아 발표하는 정령 중 보통이면 법률영역에 속할 조치를, 한정된 기간 정부가 취할 수 있게 허용하는 프랑스 제5공화국 헌법상의 제도.
- 3) 계속해서 제2항과 제3항은 “오르도낭스는 콩세유데타의 의견을 들어 국무회의에서 제정한다. 오르도낭스는 그 공포와 동시에 효력을 가지며, 수권법에서 정한 기일 이전에 비준법안이 의회에 제출되지 아니한 경우에는 무효로 된다.”; “본조 제1항에서 규정된 기간의 만료시, 오르도낭스는 입법의 관할 영역에 속하는 사항들과 관련하여 법률에 의해서만 개정될 수 있다.”고 규정하고 있다

낭스의 규정 중에서 법률의 관할 영역에 속하는 사항은 변경할 수 없으며, 의회는 정해진 기간 동안에는 오르도낭스의 영역에 개입할 수 없다. 이러한 법기술은 일단 수권법에 의하여 권한을 부여받은 기간 동안에는, 정부는 더 이상 의회의 입법 과정을 빌리지 않고 오르도낭스에 의하여 필요한 법개정을 손쉽게 할 수 있다는 점이 특징이다. 한편, 이와 같은 법기술은 의회 다수파가 내각을 구성하고 있는 프랑스의 정치 지형에서, 또 법안을 작성하는 주 무대가 의회가 아니라 내각이라는 오늘날의 입법 현실에서, 어차피 정부가 작성한 법안이 의회에서 통과될 것이 뻔하다면 각각의 법안을 모두 의회에서 처리할 것이 아니라, 의회는 일반적인 수권만을 부여하고 구체적인 작업은 정부에 맡기는 것이 입법경제상 유리하다는 생각을 바탕으로 두고 있다.

2003년 3월 19일 국무회의에 제출되고, 6월 10일에 의회에서 채택된 법안은 바로 이러한 맥락에서 있다고 할 수 있다.⁴⁾ 왜냐하면 그 명칭에서 보듯이, 동 법안은 정부에 오르도낭스에 의하여 간단하게 법개정을 할 수 있는 권한을 부여하는 것이기 때문이다.⁵⁾ 이러한 법기술은 권력분립이라는 민주주의 원칙에 일정한 침해를 가져올 수 있기

때문에 그 위헌성에 대한 논란은 피할 수 없을 것이다. 그러나 2003년 6월 26일, 헌법재판소는 동법이 예정하고 있는 조치들이 충분히 구체적으로 규정되어 있다고 인정함으로써 위헌의 소지를 불식시켰다.⁶⁾

여기서는 노동법 및 사회보장법과 관련된 규정들을 중심으로 동법의 주요 내용을 살펴보고자 한다.⁷⁾ 우선 지적할 것은, 동법은 정부의 오르도낭스의 대상이 되는 다양한 주제들의 목록을 작성하는 것만을 목적으로 하고 있는바, 정부가 오르도낭스로 어떠한 내용을 정할 것인지에 관해서는 일종의 백지위임장과 유사하다는 점이다. 즉 이 수권법 자체는 어떠한 실질적인 개혁안도 담고 있지 않으며, 정부가 어떠한 영역에서 입법적 권한을 행사할 것인지만을 규정하고 있다. 그러므로 어떠한 내용의 구체적인 변화가 일어날 것인지는 정부의 오르도낭스가 말해 줄 것이다. 다만 의회의 각종 분과위원회가 제출한 보고서를 통하여 몇몇 규정의 내용을 보다 구체적으로 이해할 수 있는 가능성은 주어지고 있다.⁸⁾

■ 사회법과 관련된 주요 내용

사회보장법과 관련된 조치들

채용 및 고용

우선 채용 및 고용과 관련한 기업의 의무

4) Loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, JO, 3 juillet 2003. 아래 웹사이트에서 동법의 본문을 볼 수 있다. <http://www.adminet.com/jo/20030703/FPPX0300014L.htm>. <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=24396&indice=1&table=CONSOLIDE&ligneDeb=1>,

5) 정부의 법개정 절차간소화 의지는 법령의 효력 발생 절차와 관련하여 새로운 정보통신기술을 고려하고자 하는 데에서도 드러난다(법 제4조). 이에 따라 일정한 경우에는, 인터넷상의 정부 홈페이지에 올리는 것과 같이, 해당 법령이 온라인상에 공표되는 것만으로도 효력을 발생시킬 수 있게 될 것이다.

6) 헌법재판소 판결문은 아래 웹사이트를 방문할 것. <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=4344&indice=1&table=CONSTIT&ligneDeb=1>.

7) Semaine sociale Lamy, n°1116, 31 mars 2003, pp. 3-4; n°1131, 15 juillet 2003, pp. 2-3 참조.

8) 프랑스 상원의 웹사이트에서 동법의 제정을 둘러싼 하원과 상원에서의 논의 및 각 분과위원회의 검토보고서 등의 문서를 참조할 수 있다. 아래 사이트를 방문할 것. <http://www.senat.fr/dossierleg/pjl02-262.html>.

사항과 관련하여, 수권법(이하 ‘법’이라 한다)은 채용신고 및 근로자들의 사회보장 분담금과 관련한 신고에 관한 간소화된 규정의 제정을 예정하고 있으며(법 제24조 제2호), 임금지급명세서에 관해서도 규정 간소화를 예정하고 있다(법 제24조 제3호).

사회적 신고 (Déclarations sociales)

현재 저마다의 신고양식과 저마다의 신고기간이 적용되고 있는 기업의 각종 사회적, 재정적 신고사항과 관련하여, 여러 행정관청에 대한 공동신고제의 도입을 통하여 그 수와 소요기간이 감소되고 신고내용 또한 간소화될 것이다. 한편, 소규모 기업의 신고의무의 이행을 위하여 사회보장 기관이 제공하는 지원 내용을 증가시키고자 한다(법 제24조 제4호).

한편 정부는 사회보장 분담금의 경감과 관련된 법규정들을 재정비하고 그 수를 줄이고자 한다(법 제24조 제1호). 현재 이와 관련된 법규정의 수는 적어도 36종 이상인 바, 규정 자체의 복잡함과 더불어 중복공제가 가능한 것과 그렇지 않은 것들이 얽혀 있음으로써 비롯되는 난해함을 해결하기 위해서는 평탄화 작업이 필요하다는 것이다.

기타

몇몇 특별한 조치들은 독립근로자, 공연업에 종사하는 간헐적 근로자 및 각종 단체에서 자원병역복무를 하는 자들을 겨냥하고 있다. 우선 독립근로자⁹⁾는 자신들의 사회보

9) Les travailleurs indépendant, 임금근로자도 아니며 농업근로자도 아닌 근로자를 말한다. 예를 들면, 문필가나 조형 또는 사진예술가 등과 같이 단속적 임시직 근로자가 아닌 예술 종사자들이 이 범주에 속한다.

장 분담금의 계산방식이 보다 간이화되는 것뿐만 아니라 그 수도 감소하는 것을 보게 될 것이며(법 제24조 제6호), 각종 사회보장 시스템과 각각의 사회보장 분담금의 납부와 관련된 일체의 서비스를 단일한 창구에서 처리할 수 있게 될 것이다(법 제24조 제5호). 한편 공연업에 종사하는 단속적 임시직 근로자¹⁰⁾의 경우, 간헐적으로 조직되는 공연을 위한 단일창구의 개혁과 영화, 영상 및 공연업을 영위하는 사용자들에게 부과되는 노동법상의 각종 의무 및 노동법전 L.351-2조에 규정된 대체수당에 대한 해당 근로자들의 권리를 확인하는 제기관들의 업무수행을 위하여 제공되는 정보사항들의 개선이 예정되어 있다(법 제24조 제8호). 마지막으로, 법이 정한 특정한 단체에서 자원병역복무를 하는 자(volontaires civils)의 경우, 국가에 의한 의료보험료 지원 절차의 간소화가 기다리고 있다(법 제24조 제9호).

노동법과 관련된 조치들

정부는 노동법전의 몇몇 규정들에 의하여

10) Les intermittent, 연극, 춤, 음악, 영화, 텔레비전, 라디오 등의 분야에 일하는 근로자로서, 올 여름 프랑스 각 도시의 축제기간 동안 벌어진 파업의 주인공 공들이다. 이들은 각종 공연, 방송 및 문화예술행사와 관련하여 간헐적 혹은 단속적 방식으로 근로한다. 예를 들면, 연극의 배우는 공연시간 동안만 근로자가 될 뿐이며, 공연 준비에 소요된 시간은 근로시간으로 계산되지 않는다. 연출가, 배우, 음향기술자, 무대장치자, 가수, 합창단, 무용수, 분장사, 카메라맨, 스크립터 등이 이 범주에 속한다. 이들은 자신들만의 실업보험 창구를 갖고 있는데, 12개월 동안 507시간 이상의 근로시간을 충족한 경우에만 실업보험에 가입할 수 있다. 올 여름 이들의 파업을 촉발시킨 것은 12개월이라는 기준 기간을 10개월 혹은 10.5개월로 단축시키고, 보험급여 기간을 8개월로 단축시키고자 하는 정부의 개혁안이었다.

야기되는 법적 불안정성을 제거하고자 한다. 주요한 내용들은 다음과 같다.

상시근로자 수

이는 우선 노동관계법 및 직업훈련법상의 특정한 규정들이 적용되기 위한 전제조건으로서의 기업내 상시근로자 수에 관한 규정들의 통일 및 그 계산방식과 관련된다(법 제 25조 제1호). 특히 상시근로자 수가 단 한 명밖에 차이하지 않는 경우가 그 대상이 될 것이다. 예를 들면, 직업훈련과 관련하여서는 상시근로자 수를 10인 미만과 10인 이상으로 구별하지만,¹¹⁾ 종업원대표위원의 설치와 관련하여서는 상시근로자 수를 11인 미만과 11인 이상으로 구별하고 있는 것이 대표적인 경우이다.¹²⁾

해고

다음으로, 해고와 관련된 노동법전 L. 122-14조 및 L.122-14-1조에서 규정하고 있는 해고절차상의 각종 기간들의 통일이다(법 제25조 제2호). 노동법전의 동 규정을 보면, 해고에 앞선 소명을 위한 소환일로부터 해고의 통지일까지는 해고의 사유가 개인적인 것인지 경제적인 것인지, 해당 근로자가 간부인지 아닌지, 기업에 종업원대표위원 또는 기업위원회와 같은 종업원대표기구가 설치되어 있는지 여부에 따라 하루에서 15일까지 소요된다.¹³⁾

11) 가령, 노동법전 L.931-2조 혹은 L.931-4조 등.

12) 노동법전 L.421-1조.

13) 가령, 종업원대표기구가 설치된 기업의 간부가 아닌 근로자에 대한 경영상 해고의 경우, 소명을 위한 소환일로부터 해고 통지일까지는 최소한 7일의 기간이 주어져야 하며, 간부인 근로자의 경우에는 15일의 기간이 주어져야 한다. 이 때, 종업원대표

한편, 해외의 자회사에 소속된 근로자에 대한 해고 절차의 통일 및 간소화가 예정되어 있다(법 제25조 제3호). 노동법전 L.122-14-8조에 의하면, 해외의 자회사에 소속된 근로자가 자회사에 의하여 해고되는 경우, 모회사는 해당 근로자의 본국 귀환을 보장하여야 하며, 모회사 내에 종전 업무의 중요성에 상응하는 중요성을 갖는 업무를 제공하여야 한다. 만약 모회사가 그 근로자를 해고하고자 하는 경우에는 노동법전의 해고 관련 규정들이 똑같이 적용된다. 이 때 해외의 자회사에서 근무했던 기간들은 해고수당 등의 계산과 관련하여 모두 인정된다. 이와 관련하여 의회의 노동사회분과위원회는 근로자의 보호와 관련하여 그러한 조치의 적절성에 대하여 회의를 표시한 바 있다.¹⁴⁾

종업원대표제도

우선, 정부는 종업원대표위원 또는 기업위원회와 같은 기업내 종업원대표기구의 대표 선출을 위한 선거에 후보자로 등록한 근로자 및 과거에 종업원대표기구의 위원이었던 근로자에 대한 해고로부터의 보호기간을 통일시키고자 한다(법 제25조 제4호). 종업원대표위원 선거에 후보로 등록한 근로자 및

기구가 설치되어 있지 않은 경우에는 이 기간은 각각 4일과 12일이 된다. 그리고 그 이외의 경우, 즉 경영상 해고가 아닌 근로자의 개인적 귀책사유에 의한 해고의 경우에는 모두 1일이다. 이는 법논리상으로는 다소 문제가 있는 것으로 보여진다. 왜냐하면 해당 근로자가 간부인지 아닌지, 기업에 종업원대표기구가 설치되어 있는지 여부를 불문하고 1일로 규정한 것은 경영상 해고의 경우에 각각의 경우를 모두 달리 규정하고 있는 것과 논리적 연관성이 떨어지기 때문이다.

14) 동 위원회의 법안 검토보고서는 아래 사이트를 방문할 것. <http://www.senat.fr/rap/a02-268/a02-268.html#toc7>.

과거에 종업원대표위원이었던 근로자는 6개월의 보호기간의 적용을 받는다(노동법전 L.425-1조). 그리고 기업위원회 근로자위원이었던 근로자도 역시 6개월의 보호기간의 적용을 받는다(노동법전 L.436-1조). 그러나 기업위원회 선거에 후보로 등록한 근로자는 단지 3개월의 보호기간의 적용을 받을 뿐이다(노동법전 L.436-1조). 이러한 차이는 쉽게 정당화되기 힘들 것이며, 실질적인 문제를 야기할 수 있는바, 보호기간의 통일이 요청된다고 할 수 있다. 높은 수준으로 통일될 것인지, 낮은 수준으로 통일될 것인지와 관련하여, 노동분과위원회의 보고서는 높은 수준으로의 통일, 즉 6개월로의 보호기간의 통일을 상정하고 있다.¹⁵⁾

한편, 사용자가 기업위원회의 회의에 그 이익대표자를 참석시킬 수 있는 조건의 통일도 예정되어 있는데, 보다 구체적으로 보면, 기업위원회, 사업장위원회 및 그룹위원회 등과 마찬가지로 중앙기업위원회의 회의에도 사용자가 2명의 이익대표자를 참석시킬 수 있도록 하는 것이다(법 제25조 제5호).

사업주의 대체

사업주, 혹은 근로자가 아닌 그 배우자, 동업자 및 이익대표자의 부재시, 기간을 정한 근로계약을 체결한 근로자 또는 파견근로자로 하여금 그를 대체할 수 있도록 허용하는 조치가 예정되어 있다(법 제25조 제8호).

근로시간

이른바 일자리 나누기와 관련하여 상원은 아주 특별한 조치의 도입을 주도하였는데,

즉 복수의 경제활동을 쉽게 하기 위하여 ‘근로시간 나누기(temps partagé)’ 제도에 적용될 수 있는 법제도를 정비하고자 하는 것이다(법 제25조 제16호).

근로시간과 관련하여, 정부는 주당 35시간 이상의 근로시간을 적용하고 있는 모든 기업들로 하여금 연장근로에 대한 임금을 월 단위로 지급할 수 있도록 허용하고자 한다(법 제25조 제17호). 이는 원래 근로시간의 단축과 관련하여 오브리법에 의하여 임시적으로 도입된 조치인데, 동법에 의하여 존속되게 된 것이다.

개인적 사유 또는 가족적 사유로 근로자들이 향유할 수 있는 휴가¹⁶⁾와 관련된 절차를 통일하는 것도 예정되어 있음을 마지막으로 언급하고자 한다(법 제25조 제6호). 연차유급휴가 및 직업훈련휴가는 여기에 해당하지 않는다.

직업훈련

직업훈련과 관련하여 정부가 취하고자 하는 주요한 조치들 중의 하나는 직업훈련 실시기관에 대한 감독에 관한 것이다. 현재, 노동법전 L.920-10조에 의하면, 직업훈련 실시기관이 지출한 비용은 법에서 정한 직업훈련협약 또는 계약에 결부된 경우에만 국고의 보조를 받을 수 있다. 그런데 실제적으로는 직업훈련 실시기관은 간소화된 협약에 의해서 비용을 집행하거나, 지출한 비용

15) *Ibid.*

16) 가령, 부성휴가(노동법전L.122-25-4조), 모성휴가(노동법전 L.122-26조), 입양휴가(노동법전 L.122-26조 및 L.122-28-10조), 아이가 아픈 경우의 휴가(노동법전 L.122-28-8조), 창업휴가(노동법전 L.122-32-12조), 국제연대휴가(노동법전 L.225-9조), 임종휴가(노동법전 L.225-15조), 기타 가족사를 위한 휴가(노동법전 L.226-1조) 혹은 조합교육휴가(노동법전 L.451-1조) 등의 휴가가 있다.

에 대해 영수증을 첨부할 뿐이다. 이러한 현실을 고려하여, 직업훈련협약이나 계약에 결부된 것인지 여부를 따지지 않고, 직업훈련 실시기관의 활동에 결부된 것이기만 하면 그 비용을 인정하는 방안이 오르도낭스에 의하여 도입될 것이다(법 제25조 제11호).

한편, 수공업자의 직업훈련을 위하여 마련된 채용의 사용을 개선하기 위한 목적으로, 수공업자의 직업훈련 보험기금제도를 개혁하고자 하며(법 제25조 제10호), 10인 미만의 근로자를 사용하는 농업기업을 위하여 직업훈련 분담금의 납부와 관련된 재정신고 절차를 개선하고자 한다(법 제25조 제12호).

노동법원 선거

선거 절차를 간이화하기 위한 조치도 마련되어 있는데, 노동법원 선거도 예외는 아니다. 구체적으로는, 전자투표를 인정할 것인지의 문제이다(법 제19조 제1항 제2호). 한편, 법은 노동법원 판사들의 임기를 최대한 2008년 12월 31일까지 연장시킬 수 있도록 허용하고 있다(법 제19조 제2항 제b호).

기타

마지막으로, 노동법전의 다양한 규정들이 더 이상 시대에 맞지 않거나 현실적 규정력이 없음을 이유로 폐지될 것이다(법 제25조 제14호). 예를 들면, 전환협정에 관련된 규정(노동법전 L.322-3조), 현물급여로 알코올이 들어간 음료를 배급하는 것을 금지하는 규정(노동법전 L.232-3조), 대가족의 아버지 및 두 명 이상의 부양 아동이 있는 미망인의 고용에 관한 규정(노동법전 L.323-36조 내지 L.323-39조), 고아원 및 초등학교를 제공하는 자선단체에서 직업적 교육을

실시하기 위한 조건들에 관한 규정(노동법전 L.211-3조), 특정한 섬유산업 분야에 있어서 임금과 관련된 협약을 확인하기 위한 수단에 관한 규정(노동법전 L. 722-1 내지 L.722-6조), 파견사업체의 상시근로자 수와 관련하여 부분시간의 정의 및 파견근로자의 계산에 관한 규정(노동법전 L.124-18조), 기업경영 교육을 위한 국가기금에 관한 규정(노동법전 L.992-4조), 병역 복무와 연결된 직업훈련 활동의 실현에 관한 규정(노동법전 L.992-5조), 노동법전 L.981-11조에 규정된 체험계약을 체결한 연소근로자를 모집하는 직업훈련기관의 감독에 관한 규정, 노동법전 L.951-1조 제13항에 규정된 직업훈련 활동의 재정 기여 의무를 충족시키기 위한 인가에 관한 규정 등이 폐지의 운명을 맞이하게 될 것이다.

■ 맺음말

정부가 오르도낭스를 제정할 수 있도록 수권된 기간은 영역에 따라서 다른데, 노동법 및 사회보장법과 관련된 조치에 있어서는 동법의 공포일로부터 12개월로 정해져 있다(법 제35조 제1항 제2호). 그리고 헌법 제38조의 규정에 따라, 정부는 각 오르도낭스의 공포일로부터 3개월의 기간 이내에 비준법안을 의회에 제출해야 한다(법 제35조 제2항). 그러하지 아니할 경우에는, 해당 오르도낭스는 더 이상 효력을 유지하지 못한다.

어쨌든 바캉스 시즌이 끝나는 올 가을부터 정부의 발걸음이 한층 바빠지게 생겼다. 위에서 간략하게나마 언급한 내용들을 다 처리하는 데 12개월이라는 기간은 결코 길지 않은 않을 것이기 때문이다.