

스페인 노동시장 개혁과 노동조합

Albert Recio (스페인 바르셀로나대학교 응용경제학과 교수)

■ 법률 개정 경과

1977년 민주주의 회복 이래 스페인 노동시장은 지속적인 개혁 과정을 겪었다. 1979년에는 노사관계 기본법으로 노동법령(Workers' Statute)이 제정되었고, 1980년에는 소극적·적극적 고용정책에 관한 고용기본법이 제정되었다. 그 후 스페인은 주로 당면한 고실업 문제에 대처하기 위한 각종 개혁을 단행했다. 노동법령에 따른 주요 개혁은 1984년, 1994년, 1997년 및 2001년에 단행되었으며, 고용기본법에 따른 개혁은 1992년 및 2002년에 실시되었다. 특히 1996년에는 노동조합조직법이 통과되었으며, 그 후 수년 간에 걸쳐 수많은 사소한 개혁이 단행되었다.

이들 개혁의 대부분은 기술혁신과 경제적 세계화에 따른 새로운 변화에 적응하기 위하여 노동시장을 유연하게 하는 데 분명한 목적을 두고 있었다. 개혁 옹호자들은 프랑코 정권 때부터 내려온 노동 제도로 인해 노동시장이 과도하게 경직되고 노동시장에 대한 지나친 정부 개입이 행해지고 있으며, 이런 것들이 일자리 창출에 주된 걸림돌로 작용하고 있다고 보았다. 이들 새 개혁 조치에서는 고용관계의 일정 분야에 대하여 이와 같은 규제완화 원칙을 적용하려고 했다. 물론 경우에 따라서는 잘못된 개혁을 바로잡는 개혁을 단행하기도 했다. 노동법령에 따른 개혁은 주로 해고조건의 변경 및 임시고용의 촉진 방안에 관한 것이었다.

이들 개혁의 가장 괄목할 만한 효과는 특별 고용에 관한 법·제도 도입이었다. 이에 관해서는 1979년도 법률에서 이미 특별 상황으로 규정하고 있었던 사항이었으나 1984년 각종 임시고용 형태

도입으로 일반화되었는데, 그 내용 중 가장 특징적인 것은 고용주가 특별한 조건 없이 신규 사원을 최고 3년 동안 계약직으로 고용할 수 있도록 허용한다는 것이었다. 후에는 임시고용의 최대 기간을 제한하게 되었지만, 동시에 다른 고용형식, 즉 근로계약, 훈련계약(중등 또는 고등교육 이수자 경우), 조직용화계약(중등교육 미이수자 경우), 특수계층 계약(여성, 장애인 등), 파트타임 고용계약 등도 허용되었다. 이들 고용계약은 각기 특성을 갖고 있다. 즉 어떤 고용계약에 대해서는 사회보장제도 보험료를 보조하고, 어떤 계약의 경우에는 최대 고용 기간이나 조건을 달리하는 것 등이다. 1994년에는 인력 채용 유연화 지원 수단인 임시고용지원사무소(TEA)가 설치됐다. 또한 지역적·기능적 이동성에 관한 고용주의 재량권도 확대되었다. 후속 개혁 조치에서는 각 고용형태의 특정 부분에 대한 수정을 가했다. 즉 임시고용의 남용을 억제하기도 하고(예컨대, 고용계약 만료시 해고수당제도 도입), 혹은 TEA를 통한 고용의 남용을 줄이는 방안(이들 계약직 노동자가 직장 내 정규직원과 동일한 보수를 받도록 하는 제도 확립)도 모색했다. 한편, 여타 유럽 국가에 비해 발전이 미진한 파트타임 고용제도의 확대도 도모했다.

개혁의 두 번째 기본 방향은 정규직 근로자에 대한 해고 규정의 적용이었다. 경제 담당자들은 임시고용계약이 만연하게 된 원인이 과도한 고용보호주의 때문으로 판단했다. 해고는 집단해고(근무연수 1년에 20일분 보수를 해고수당으로 지급하는 정리해고 절차)를 할 수도 있고, 개별 해고를 할 수도 있다. 만일 해고사유와 해고수당 지급에 관하여 노사간 합의가 없는 경우에는 법적 소송을 제기할 수 있으며, 이 경우 법원은 해고의 정당성 여부를 판단하게 된다. 해고수당의 경우에 있어서는 회사는 충분한 수당(근무연수 1년당 최고 45일분 보수)을 전제로 해고를 시킬 수 있다. 다만, 노동조합을 인정하지 않는 행위나 명백한 차별행위를 한 경우에는 해당 근로자를 복직시켜야 한다. 그 후 계속된 개혁 조치로 경제적 이유에 따른 해고를 인정하는 사례가 늘어나고, 보다 적은 해고수당(33일분)으로 새로운 형태의 안정적 고용방식을 도입하는 한편, 소송 비용을 줄이기도 했다.

세 번째 주요 개혁 조치는 소극적 고용 정책에 관한 것이었다. 과도하게 후한 실업수당 제도 때문에 많은 사람들이 적극적으로 일자리를 찾아나서지 않는 것으로 판단한 것이다. 1992년도 개혁 조치에서는 수당의 최대 지급기간과 수당 금액을 줄이는 내용의 새로운 계산 방식을 도입함으로써 실업수당을 삭감했다. 2002년에는 실업자로 하여금 어떤 일자리도 받아들이도록 압력을 행사하는 내용의 새로운 개혁 프로그램을 도입하여 기간이 정해지고 불연속적인 고용계약(예컨대, 호텔, 케이터링 등 계절적 노동 계약)에 대한 보조금을 없애는 한편, 남부 스페인 지방의 농업 분야 실업자에 대한 지



원 제도를 폐지하고자 하였다. 이 개혁안에 대한 대규모 대중 반발(총파업)로 개혁의 상당 부분은 포기할 수밖에 없었다.

■ 노동조합의 역할

스페인 노동조합은 다른 나라와 비교할 때 특이한 제도적 특성을 갖고 있다. 그렇게 된 데에는 주로 정치적 이행 과정에서 노동조합운동이 벌인 역할의 결과일 뿐만 아니라, 노동법령(1979년) 및 노동조합조직법(1996년)에 명시된 법률 규정 때문이기도 하다. 스페인 노동조합은 노동조합의 자유를 보장하는 한편, 노동자 대표 조직을 이층적 구조로 구성하고 있다. 하위 구조는 노동조합으로 이루어져 있는 반면, 상부 구조는 조합원 여부에 관계없이 회사 전 직원이 선출한 대의원과 근로자협의회로 구성되어 있다. 노동조합은 이러한 대의원 선거를 실시할 법률상 권한을 갖고 있으며, 자체 후보를 낼 수도 있다. 대표성의 정도는 각 노조가 획득하는 대의원 수에 따라 결정된다(예컨대, 어느 노조가 화학 분야에서 40%의 대의원을 차지하면 그 노조는 동 산업 분야 협약 체결을 위한 협상에서 그만큼의 대표권을 갖게 되는 것이다). 이러한 제도 때문에 전국노동자총연맹과 노동자위원회연맹 같은 소수의 노동조합이 결성되는 결과가 초래되었다. 물론 일부 산업분야나 독립적인 분야에서는 특정 노동조합 한 개가 지배권을 행사하기도 한다. 이 때문에 노동조합 가입률이 저조[(근로자 총 수의 약 10~15%)]임에도 불구하고 근로자 대부분(약 80%)이 노동조합의 단체협약의 적용을 받고 있는 것이다.

스페인의 단체교섭은 상당히 복잡하다. 어떤 경우(특히 대기업의 경우)에는 사용자측과 근로자협의회 간에 체결된 기업단위 협약이 있으며, 다른 경우에는 사정에 따라 지역단위, 지방단위 또는 전국단위 산업별 협약을 체결하고 있다. 협약의 수준은 대체로 각 산업 분야의 역사적 배경에 따라 다르다. 산업별 협약은 비록 노조 대표가 없는 회사의 근로자라 할지라도 동 산업 분야에 속하는 근로자라면 누구에게나 적용된다. 또 하나의 중요한 특징은 “초월행위(ultraactividad)” 원칙으로서, 이것은 단체협약(협약 기간은 보통 1~3년임)을 위한 협상에서 합의가 이루어지지 않을 경우에는 종전 협약이 그대로 적용된다는 원칙을 말한다. 따라서, 합의가 전혀 이루어지지 않는 경우를 제외하고는 회사측에서 일방적으로 임금을 결정하지 못하게 되어 있는 것이다. 이 모든 제도는 비록 노조 활동이 극히 미미한 일부 산업 분야에서 협약의 내용이 임금이나 근로조건 면에서 극도로 부실하다는 증거가 있거나, 또는 노조가 전혀 없는 회사에서 협약 조건 위반행위가 다반사로 일어나고 있다는 증거가 있다 하더라도

도, 대다수 노동자들은 기본적인 사회보장을 받는다는 것을 보여주고 있다. 한편, 일부 산업 분야(농업, 신발류업, 대인 서비스업, 건설업)에서는 비공식적이고 무모한 고용 행위가 많이 일어나고 있다는 증거도 있다.

노동조합 활동은 몇 단계를 거친다. 1979~86년 기간에는 노동조합과 사용자 단체 및 정부 간 일련의 대타협을 이끌어 낸 단체교섭을 경험했다. 이와 같은 대타협의 배경에는 당시 세계적 경제 위기와 세계화 과정, 그리고 스페인 경제의 대외개방에 따른 대량실업 문제가 있었고, 또한 민주주의의 공고화 필요성이 있었다. 이들 협약의 주요 내용은 조직 강화(정부의 재정지원 등 대규모 노조에 대한 지원책)를 도와주는 대신 임금조정(단체협상 시의 임금인상 지침 제정)에 합의하는 것과, 또 공공부문 고용정책에 관한 것이었다.

이러한 대타협은 1986년에 깨지고 말았다. 그것은 임금조정정책과 노동시장에 대한 철저한 유연화 정책을 고수하려는 집권 사회노동당(PSOE)과, 더욱 진전된 사회보장정책을 요구하면서 1984년 도입된 노동시장 유연화 조치를 비판하는 노동조합들간에 심각한 의견 충돌이 있었기 때문이었다. 일부 특정 사안에 대한 합의가 있기는 했지만 한 동안 심각한 대치 상황(1988년, 1992년 및 1994년의 총파업)을 겪기도 했다. 대량실업을 낳은 1992~94년 기간의 경제 위기, 개혁에 대한 노동조합의 반대운동 실패, 그리고 보수국민당의 1996년 선거 승리 등에 따라 노동조합 정책은 새로운 변화를 맞게 되었다.

1996년부터 현재까지 노동조합은 공공정책에 대한 압력 행사와 관련하여 사용자측과 교섭하는 데 우선순위를 두는 정책을 채택하고 있다. 그것은 노동조합들의 주된 관심사가 일자리 창출과 높은 비정규직 숫자를 줄이는 일이기 때문이다. 이에 따라 대규모 노조(UGT, CCOO)와 스페인사용자단체총연합(CEOE) 간에 중요 협약이 다시 체결되었다. 그 중 가장 중요한 것은 1997년도 협약과 2002~2004년도 협약으로, 1997년도 협정은 직원 채용에 관한 사항이었으며(이 내용은 대부분 노동법령 개혁에 반영), 2002~2004년도 협약은 단체교섭 지침에 관한 것으로, 이 지침에서 안정적인 일자리 창출과 노동조합 권리(특히 건강 및 안전관리상의 권리)의 신장을 보장하는 대신 임금조정과 근로시간 유연화를 받아들이는 모델이 도입되었다. 그럼에도 불구하고 고용정책의 개혁에 반대하는 2002년의 총파업 등 몇 차례의 과격한 스트라이크가 벌어졌다. PSOE 정부가 다시 들어섬에 따라 이제 사용자들은 아마도 정부 정책에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 자신들의 이익에 덜 부합하는 정책들을 피하기 위하여 협상을 별로 달가워하지 않는 것 같다.



〈표 1〉 스페인의 고용 및 실업률 변화 추이(1977-2004년)

연도	직업(백만개)	실업지수(백만명)	실업률(%)	경제활동참가율(%)
1977	12.59	0.68	5.18	51.6
1984	11.18	2.79	20.08	49.3
1991	13.05	2.54	16.31	50.8
1994	12.20	3.88	24.11	50.9
2003	16.69	2.12	11.33	54.5

자료: 스페인 국립통계연구소, 「경제활동인구조사」

■ 개혁의 효과

이들 변화의 전반적 효과를 평가한다는 것은 항상 어려운 일이다. 그 이유는 기본적으로 두 가지다. 첫째, 노동 관련 규정의 형태 변화는 경제활동에 영향을 주는 다른 요소의 변화와 동시에 일어났으며, 각 요소의 상대적 중요도를 측정하는 것은 불가능에 가깝기 때문이다. 둘째, 노동 행위는 여러 관점에서 평가할 수 있으며, 따라서 어떤 면에서는 긍정적이라 할지라도 다른 면에서는 부정적인 것이 될 수도 있기 때문이다. 결국 평가는 평가자의 관점에 따라 다를 수 있는 것이지만 필자는 나름대로의 평가 결과를 제시하고자 한다.

모든 노동 개혁과 노동조합 활동의 주된 근거가 되는 일자리 창출 규모를 고려할 때 개혁은 실로 성공적이었다고 할 수 있을 것이다.

스페인 경제는 성장 과정 전반에 걸쳐 고용을 창출할 수 있었던 것은 분명하다. 그러나 경제위기 기간에는 고용이 금방 줄어들기도 했고, 더구나 완전고용 상태에 근접해 본 적은 한 번도 없었다. 특히 개혁의 주된 목적이 스페인 경제의 대외경쟁력 제고였다는 점을 감안할 때 노동 개혁이 어떤 역할을 했는지는 분명하지 않다. 경상수지 분석 결과를 보면 급격한 통화 평가절하로 일시적 호전 현상을 보인 1992~96년 기간을 제외하고는 적자 상태였다. 경제성장의 동력은 자본 투자와 관광에 치우쳤다. 저임금 및 채용 유연화 정책으로 기술개발의 부진과 생산성 저조 현상을 초래하여, 스페인 경제는 현재 저임금 국가들의 경쟁 위협에 직면하고 있으며 유행화 평가절상으로 그 강도가 더 커지고 있다. 또한 전통 방식의 관광산업은 한계에 부딪쳐 지속적 발전 가능성에 심각한 의문이 제기되고 있다.

고용의 질적 측면을 평가하면 상황은 더욱 낙관적이지 못하다. 고용의 유연화로 임시직 고용 비율이 극도로 높아져 1994년에는 임시직의 비율이 전체 고용의 32%를 차지했다. 물론 그 비율을 줄이는 것이 노조의 개혁 협상 주안점 중의 하나이긴 했지만, 10년이 지난 2004년에도 불과 30% 줄이는데 그쳤다. 임시직 고용 비율 감소는 특히 단체교섭이 실질적 영향력을 발휘할 수 있는 분야(제조업, 금융)에서 두드러진 반면, 노동조합의 존재가 실질적이라기보다 형식적인 분야(건설, 호텔, 케이터링 등)에서는 미미한 정도에 그쳤다. 한편, 높은 임시직 고용 비율은 기존의 저임금이 더욱 낮아지거나 높은 산업재해율(스페인 노동시장의 또 다른 구조적 특징)이 더욱 상승하는 등 다른 부정적 결과도 초래할 수 있다는 증거도 있다.

임금 및 근로조건과 관련하여, 단체교섭 모델이 규제 완화의 영향을 감소시키기는 했지만, 단체 협약을 규칙적으로 적용하지 못하는 많은 중소기업의 경우 노동조합 활동이 미미하기 때문에 그러한 영향을 별로 감소시키지 못했다. 예컨대, 합의된 근무시간은 약간 줄어든 반면, 실제 근무시간은 계속 늘어난 것이 관찰되고 있다. 더구나, 노조들은 임금인상을 표준화하려고 노력했지만 그룹간의 격차는 점점 벌어지고 있는 실정이다.

실제 스페인에서는 노사관계를 유연화하려는 시도를 계속해 왔고, 단체교섭에 대해서는 그 효과를 조절하는 임무가 부여되었다. 그럼에도 불구하고 대부분의 경우 그렇게 할 수 있는 능력은 전혀 없는 것은 아니나 제한적이라는 증거를 볼 수가 있다. 또한, 이러한 모델은 기술 선진 경제를 추구하기보다는 전통 분야의 중요성을 강조함으로써 과연 이 모델이 장기적으로 기능할 수 있을지에 대한 의문이 제기되고 있다. **KLI**