

유럽연합 주요국의 노동법 변화(1992~2003) 영국 · 독일 · 프랑스

유럽연합의 정치적·경제적 지위와 역할이 확대되면서 그의 노동사회정책은 회원국 뿐만 아니라 다른 외국에 대해서도 크게 영향을 미치고 있다. 유럽연합의 노동사회 정책은 근로자의 보호라는 노동법의 고유한 목적 영역과 더불어 통상과 기업활동 등 경제 영역에도 매우 중요한 의미를 가지기 때문이다. 유럽연합은 최근에 과거 동유럽에 속해 있던 10개 국을 받아들여 25개 국으로 확대되었고, 한편 유럽연합의 헌법 비준 과정에 일부 국가가 반대함으로써 차질을 빚고 있지만 전체적으로 보면 정치적 통합을 위한 속도를 높이는 추세에 있다. 따라서 유럽시장을 목표로 하는 우리 기업의 글로벌 경영전략이 실효성을 거두기 위해서는 유럽연합의 노동사회정책의 기초를 정확히 파악하는 것이 불가결하다. 뿐만 아니라 우리나라의 노동법 개혁과제에도 유럽연합의 노동법은 중요한 시사점을 주고 있다. 우리가 고민하고 있는 많은 개혁과제에 대해서 상당수의 입법지침이 제정되었기 때문이다. 이러한 이유로 유럽노동법의 의의와 발전 과정, 그리고 법적 구조를 분석하고 그 구체적인 내용을 이해하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 유럽노동법과 EU 지침을 소개한 지난 연재에 이어, 이번 호부터는 유럽연합의 주요 회원국이 1992~2003년까지 EU 지침을 국내법에 통합시키면서 노동법을 어떤 식으로 변화시켜 왔는지를 살펴본다. 지난 호의 스페인과 이탈리아의 사례에 이어, 마지막으로 이번 호에서는 영국, 독일, 프랑스 사례를 개관한다.

* 이 글은 유럽연합 집행위원회 고용사회국의 보고서-노동법의 발달(1992~2003)의 내용을 정리한 것이다. 소개된 국가별 상세한 내용은 유럽연합 고용사회국 웹사이트 (Evolution of labour law (1992-2003);

http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/publications_en.htm

참고

■ 영국

지난 10년간 영국의 노동법은 변화는 빠르게 변화하는 노동시장과 노사관계의 특성을 반영하고 있다. ‘고용가능성(employability)’, ‘기업가 정신(entrepreneurship)’, ‘적응성(adaptability)’, ‘기회평등(equal opportunities)’이라는 핵심 과제에 직면한 영국 노동법의 접근법과 기법은 관습법(Common Law)의 맥락에서 제시된다. 전통적으로 이어져 내려오는 단체교섭(collective bargaining)을 중시하지만 ‘사회적 대화(social dialogue)’와 같은 개념은 영국의 실정에는 맞지 않는다. 그러나 단체 조직이 줄어들면서 교섭의 영향력도 감소했고 개별 사용자 교섭(single-employer bargaining)이 빠르게 확산되었다는 사실은 주목할 만하다. 전체적으로 자영업, 비상근직, 한시적인 임시고용을 향한 추세가 자리잡게 되었다. ‘고용가능성’을 높이기 위해 필요한 구조적 현대화는 대부분 1979~1992년 사이에 이루어졌고, 영국의 1980년대 경험은 지금 다른 EU 회원국들의 경험에 반영되어 있다. 노동력의 숙련도를 향상시키기 위한 방안들은 이미 마련되어 있었고 청년층과 장기적으로 실직상태에 있는 성인을 위한 조치에 특별한 관심이 모아졌다. 자유로운 단체교섭(free collective bargaining)에 바탕을 둔 오랜 역사의 집단적인 자유방임(collective laissez-faire) 모델은 경성법(hard law)의 규범적 법률에 극적이고 지속적으로 자리를 내어주고 있었다. 이러한 현상은 국가 최저임금과 같은 규정은 물론 해고에 관한 ‘고용보호(employment protection)’에서도 나타났다. 최근들어 차별, 기회평등, ‘기본권(fundamental rights)’ 보장과 같은 문제를 해결하기 위해 고안된 틀 내에서 노동법 보호를 확립하려는 추세가 일고 있다. 그러나 변화하는 직업 패턴에 대한 영국 노동법의 대응 정도는 미진한 것으로 나타나고 있다. 21세기 초반의 영국 노동법은 여전히 ‘노동자(employee)’, ‘동등한 교섭력(equality of bargaining power)’ 등과 같은 전통적인 개념의 영향을 받는다. 그 결과 영국 노동법은 지난 25년간 알아보기 힘들 정도로 변한 노동 시장에서 빠르게 변화하는 현상들에 효과적으로 대응할 역량을 갖추지 못하였다. 영국이 ‘유로존(Euro-zone)’에 가입하지 않은 것과 더불어 이러한 문제는 과연 영국의 법적인 규제 구조가 ‘유럽고용전략(EES)’ 이후의 EU 고용 및 사회정책이 주는 도전에 제대로 대응할 수 있을지에 대한 의문을 제기한다.

■ 독일

지난 10년 동안 독일 노동법의 기본 구조는 놀랍도록 안정적이었다. 그러나 이런 가운데서도 입법 기관과 사회적 파트너들(social partners, 노사 당사자들)이 주도한 다양한 개혁이 상당한 변화와 현대화 과정을 낳게 되었다. 노동법과 관련해서, 적록 동맹(Red-Green Coalition)은 1998~1999년 이래로 이전의 보수-진보 정부(Conservative-Liberal Government)에 비해 사회적 보호에 더 관심을 가졌다. 감원, 병가수당(sick pay), 유기계약직과 파트타임직, 출산휴가, 경제적으로 의존적인 직업(economically dependant work), 그리고 기업의 공동결정절차 완화라는 영역에도 변화가 일어났다. 그러나 이러한 개혁이 노동법(및 사회법)의 패러다임에 완전한 변화를 가져오기보다는 일부 분야의 전환을 의미한다. 그러나 특별히 혁신적인 변화는 파트타임 및 유기계약 고용법(Teilzeit- und Befristungsgesetz)(2000/2001)에서 모든 노동자들에게 근로시간을 단축할 권리(파트타임으로 근무할 수 있는 권리)를 부여한 것으로 나타났다.

‘하르트 개혁(Hartz Refom)’이라는 이름 아래 2001년 여름에 소개된 몇 가지 개혁안이 이러한 새로운 경향의 전형적인 예이다. 이 구상들이 하나하나 법으로 제정된 것은 아니었고 어떤 경우에는 타협의 형태로 나타나기도 했다. 이는 2002년 이래로 하원(Bundestag) 그리고 상원(Bundesrat)에서 적록 정부와 보수-진보 야당이 원내 과반수에 미달해 서로 교착상태에 놓였기 때문이었다. 그런 중에도 Hartz I, Hartz II, Hartz III 그리고 Hartz IV로 이어지는 일련의 법안들이 효력을 발생하기 시작했다. 많은 사회법의 조항들은 연방고용청(BA)을 재편하여 더욱 효율적인 서비스 기관으로 만들고 고용촉진법의 특정 부분을 강화하려는 목적을 가지고 있었다. 노동법 분야에서 파견노동자들의 평등을 보장해 주면서도 단기 파견근로의 규제를 완화한 것은 매우 의미가 있다. 이 경우 해당 단체교섭이 적용되면 임시직 근로자들에 대한 법적 보호조항은 적용되지 않는다.

소규모 자영업자(소위 자기회사(lch-AG, 또는 ego companies)들이 늘어나면서 1999년의 법률 구상에서 경제적으로 의존적인 직업에 대한 비판적인 접근과 비교되는 패러다임의 변화가 실질적으로 이루어졌다는 사실도 언급할 만하다. 적록 정부는 다른 분야에서도 그들이 초기 입법 기간(1998~2002) 동안 소개한 개혁을 뒤집을 수 있는 방안을 채택하기도 하였다. 예를 들어 앞서 언급한 파트타임 및 유기계약 고

용법(Teilzeit- und Befristungsgesetz)은 52세 이상 근로자들과 (설립 후 4년 이내) 신생 기업의 경우에는 사법통제(judicial control) 없이도 임시계약을 허용했다. 2004년 1월 1일부터 발효된 개정은 해고로부터의 보호 조항을 일부 약화시키기도 했다. 해고보호법(Kündigungsschutzgesetz, KSchG)의 적용 기준을 기존 근로자 6인 이상 기업에서 11인 이상 기업으로 엄격하게 하고, 사업상의 이유로 감원 대상을 선정할 때 자격과 사회적 기준을 고려해야 한다는 등의 개정 내용이었다. 1996년 보수-진보 정부가 이미 이와 유사한 법안을 채택한 바 있었으나 1999년 적록 정부가 노동시장정책에서 가시적인 성공을 거두지 못했다는 이유로 폐기했다.

원칙적으로 노동법은 자율적인 단체협약에서 확립된 표준과 함께 고려되어야 한다. 이 점은 특히 독일에 해당되는데, 독일에서는 주변 어느 국가보다 단체협약이 중요한 역할을 담당하고 있기 때문이다. 비록 독일에서도 노동조합들의 입지가 상대적으로 약하고 (“일반적인) 단체협약의 위기”를 가정한 논쟁이 수년간 지속되어 온 것도 사실이지만, 단체협약은 권고(precept)을 통해 직접적으로, 그리고 때로는 다양한 법적·실용적 조치를 통해 간접적으로 근로자들의 고용관계의 80% 정도를 지배해 오고 있다. 독일 노동법의 유연성과 혁신성은 각 기업의 특수한 상황에서 단체협약이 좋은 기회를 제공했던 경험적인 사례에서뿐 아니라, 노동시장 내의 이동성에 관한 데이터(고용계약의 파기와 재계약, 이직률(job tumover rate))에서도 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 노동법 구조의 지나친 경직성에 대한 논의는 계속되고 있다. 2003년 가을에는 단체협약에 구제 조항(saving clauses)을 법적으로 도입하는 문제에 대한 논란이 있었다. 보수 야당(CDU/CSU)은 직업 협정(works agreements)과 개별 노동 계약 사이의 관계에 근본적인 변화를 초래할 수 있는 입법안을 제안했다. 이는 후고 진츠하이머(Hugo Sinzheimer)가 생존권과 노동자 경영참여 등의 조항을 포함시켜 확립한 바이마르 공화국(Weimar Republic) 이전(즉 1919년 이전)의 노동법 구조를 완전히 깰 수 있는 것이었고 수십 년간 지속될 수 있는 법안이었다. 비록 노조의 저항과 법적인 우려로 실현되지는 못하였으나 이에 관한 정치적인 논쟁은 계속되고 있다

1993~2003년 기간 동안 EU법(EU law)은 독일 노동법에 실로 매우 중요한 영향을 미쳤다. 지침(directives)을 비롯한 유럽의 법들은 물론 유럽재판소(European Court of Justice)의 판례법도 영향을 주었으며 평등원칙, 노동보호법, 유럽 직장평의회(European works councils), 근로시간법, 사업 이전(transfers of undertakings)시 피고용인의 보상 청구권 등을 예로 들 수 있다. 이제 유럽 노동법은 독일에 잘 알려져

있고 받아들여지고 있다. 유럽법과 국내법 사이의 복잡한 관계에도 불구하고 유럽 노동법을 독일 내에서 적용하는 데 있어서 근본적인 문제는 발생하지 않았다.

유럽인권헌장(European Charter of Fundamental Rights)이 국내 노동법에 미친 영향에 대한 논의는 헌법조약(Constitutional Treaty)으로 인하여 유럽 헌법이 난관에 부딪치게 되면서부터 활력을 상실하였다. 유럽 노동법을 전망할 때 서로 다른 유형의 계약간의, 그리고 유급 노동과 다른 활동(가족 내에서의 보호와 지원)간의 접점을 찾고 다리를 놓는 것이 무엇보다 중요하다. 지금 노동시장이 지난 수십 년에 비해 훨씬 빠르게 변화하고 있다는 사실은 널리 받아들여지고 있다. 덴마크와 네덜란드에서의 논쟁의 결과로 유연성(flexibility)과 안정성(security)을 합성한 ‘유연안정성(flexicurity)’라는 용어가 등장하게 되었다. 이 개념은 독일 노동법에서도 구체화되었다. 국내법과 단체협약법의 다양한 사례에서 나타나는 노동법의 발전상 모순에도 불구하고, 이 보고서는 효율성과 사회적 보호가 서로 배타적일 필요는 없다는 점을 확인시켜 주고 있다.

■ 프랑스

1992년과 2003년 사이 프랑스 노동법은 큰 변화를 겪게 된다. 정기적인 정치 권력의 변화는 감원이나 노동시간 단축과 같이 민감한 문제와 관련된 법에 종종 변화를 초래했다. 경제위기와 높은 실업률을 해결하기 위해 모든 관련 조직이 일자리를 방어하고 실업을 해소하는 노력에 매달렸다. 이 11년이라는 기간 동안 법관들이 노동법 발달에서 중심적인 역할을 했다. 단지 이 시기에 합법성 통제와 기업 근로자들의 기본권이 강화되었기 때문만 아니라, 법관들이 일자리를 지키고 실업과 싸우겠다는 의지로 끊임없이 판결을 내림으로써 참된 의미의 사회 정책을 소개했기 때문이다. 이 결과로 법적 불확실성(legal uncertainty)이 나타나게 되었고 가장 중요한 시장 상호작용에 관한 문제를 다루는 노동법이 변화하면서 사용자들로부터 강한 비난을 받았다. 입법 기관과 사회적 파트너들은 노동법과 경제개발 적응 필요성과 법적 안정성이라는 본질적인 요구 조정의 어려움을 단적으로 보여주는 ‘경험적인’ 기술에 의존할 수 밖에 없었다.

노동법 변화의 몇 가지 특성을 찾아볼 수 있다. 첫째, 분명한 기본권 보호 강화와 함께 고용계약의 틀

내에서 개별 노사관계와 단체협약 모두를 기업이 관리하도록 장려하는 유연성 메커니즘을 선호한다, 둘째 고용주가 유연성을 행사할 경우 이 유연성이 수당을 없애거나 불안정한 계약에 이를 수 있을 경우 절차에 따라 유연성을 정의하고 통제할 수 있다, 셋째 협상에서 유연성이 협상을 손상시킬 경우 절차에 따라 이를 엄격히 통제하여 다수 노조조직이 반대할 수 있는 권한을 갖도록 한다는 것과 같은 지침이 있었다. 노동형태의 다양화, 고용계약의 유연한 관리를 선호하는 움직임이 있었으며 기업들은 관리의 유연성을 확대하기 위해 인력을 아웃소싱하려는 강력한 움직임도 보였다. 이러한 변화는 불안정성을 높이고 주로 여성에게 영향을 주는 새로운 형태의 빈곤을 낳기도 하였다. 그러나 더 큰 유연성과 직업 불안정성으로의 움직임과 더불어, 직장평의회가 사용자가 선택한 고용정책을 모니터링하도록 하는 방안도 마련되었다.

단체협약에 대한 재고의 필요성이 대두된 배경은 단체협약을 체결하는 집단이 노동조합으로 한정되지 않고 그 수와 특성이 늘어나게 된 것과 관계가 있다. 또한 조합에 더 많은 합법성을 부여하려는 노력도 있었다. 11년의 기간 동안 명예를 손상시키는(derogatory) 협정과 단체협약 개정을 배경으로, 노동조합은 마지막 선거에서 과반수를 차지한 조합들이 거부권을 행사할 수 있는 가능성을 염두에 두고 전략을 수립해야만 했다. 이 과반수 원칙은 근로시간 단축 협정을 이행하는 과정에도 적용되었다. 모든 관련 당사자들은 물론 합법성 협상 조건에도 영향을 미치는 큰 변화가 일어났으며, 동시에 기업 협상도 늘어나게 되었다. 이러한 변화는 2004년 단체협약에 중대한 개혁을 불러오며 교섭형태가 분권화되는 변화를 초래했으며, 노사관계의 주요 분야에서 기업 협상에 더 많은 자율성이 부여되도록 하였다. 개별 고용계약(적용 및 이전 의무)을 통해, 그리고 지속적인 직업훈련과 실직자 재교육이라는 맥락에서 구성된 복잡한 여러 메커니즘을 통해 피고용인 유연성(employee flexibility)을 증대시키려는 메커니즘이 점차 노동법에 포함되어 갔다. 그리고 유연성과 실직자 재통합을 위한 법적 장치들을 개별적으로 취급하려는 경향이 강하게 나타나게 된다. 2003년에는 평생교육에 대한 권리가 대규모 전국관련전문가협정(national interprofessional agreement)의 일부로 도입되었다. 상대적인 직업안정성에 대한 입장의 균형은 사용자의 권한에 대한 엄격한 절차상의 감시에 의해 이루어졌다. 즉, 단기계약 사용에 대한 감시, 감원 절차에 대한 엄격한 통제, 구조조정 계획의 요건을 충족시키지 못하는 사용자들에 대한 제재 강화 등의 조치가 취해졌다.

11년의 기간 동안 대법원(Court of Cassation)은 이러한 요건을 질적으로 엄밀하게 발전시켰고, 고용을 보호하기 위한 계획의 일환으로 사용자들에게 부과된 일자리에 관한 규칙이 발전해가면서 나타나게 된 법적 불확실성 때문에 사용자들은 크게 당황하게 된다. 이 기간 내내 사용자들 사이에서는 구조조정 계획의 범위를 축소해 줄 것을 요구하는 목소리가 분명히 나타나게 된다. 이 요구는 법관들이 정리하고 절차를 엄격하게 통제하는 결과를 낳게 된다. 1997년 이후 발표된 엄격한 제재에도 불구하고(구조조정 계획이 무익하고 무효하게 되었고) 이 요구가 앞으로 수많은 일자리의 감소를 막지는 못할 것이며 구조조정 문제에 대한 더 큰 논란을 불러올 것이다. 실업에 대한 대응으로 1998년과 2000년에 ‘주 35시간 근로법’과 같은 근로시간 개혁이 나오게 되는데, 이는 기업들에게 교섭을 강요하고 새로운 형태의 유연성을 도입할 것과, 교섭된 틀 안에서 시장의 요구에 순응할 것을 요구했다. 2003년에는 소규모 기업에서 ‘주 35시간 근로법’의 적용이 중단되었다. 근로시간 단축법의 시행에 따른 성과는 매우 대조적이며 이에 대한 논란은 분분하다. 마지막으로 평등대우와 관련하여 프랑스 노동법은 평등대우의 원칙 확대, 차별과 모든 형태의 괴롭힘(성적, 도덕적)을 근절하기 위한 행동 강화 등 모든 메커니즘을 효과적으로 강화하였다. 그러나 기회평등 정책(equal opportunities policy)을 수립하지는 않았다. 기회평등 정책을 도입하기 위해서는 형식적 평등(formal equality)과 정치적 사회적 관성이라는 장벽을 극복해야만 한다.

이 기간 동안 유럽공동체법(Community law)은 입법과 법률체계 모두에서 영향을 확대해 갔다. 여전히 조심스럽게 사회 지침을 적용하고 있기는 하지만, 노동법 입안과 적용의 모든 영역에서 방법, 논리, 절차에 관해서 많은 것을 배울 수 있었다. 하지만 노동법에 대한 접근은 아직도 국가 차원에서 이루어진다. 프랑스 내에서 유럽고용전략(EES)이 영향을 미치기 시작했지만 아직까지 유럽 전체적인 차원에서 노동법 규정을 만들려 하는 시도는 없다. EES는 프랑스 정부가 노조와 사용자들 사이에 고용에 대해 논의할 수 있는 상설협의제도를 도입할 것을 권고하였으며, 이 가이드라인은 프랑스 정부가 개혁안(2004년 노동시장 개혁, 2003년 노동생활 확장 개혁)을 구상할 때 활용되었다. 또한 EES를 통해 유럽연합 국가들 간의 ‘선진사례(best practices)’를 교환함으로써 실업을 해결하기 위한 새로운 아이디어를 얻을 수 있도록 하였다.

1992~2003년 동안 노동법의 변화를 분석한 결과와 다른 유럽 국가들이 추진하고 있는 고용정책을 보면 프랑스가 서서히 유럽에 자신을 개방하고 있는 것으로 보인다. 그러나 공동체 법의 영향으로 프랑스

가 이론 진전은 ‘경성법’이 가져다 준 것이다. 프랑스에서는 공동체 사회법(남녀평등대우, 차별의 입증 책임, 유럽 직장협의회, 보건정책)의 출현으로 특정 영역에서만 변화가 이루어졌다. 또한 프랑스의 변화가 현재 유럽연합의 다른 국가들과 얼마나 통합적으로 이루어지고 있는지를 분석하는 일도 쉽지 않다. 이러한 수렴의 정도는 시장(경쟁력과 연계된 압력)과 정부가 결정한 사항의 결과로서 나타날 때에만 드러나게 되는데, 계약에서 새로운 유연성을 찾으려는 노력, 단체교섭의 분권화를 위한 시도, 실직자를 돕고 개별적으로 접근하려는 활동의 다변화와 같은 경우가 이에 해당된다. 이와 유사하게 기본권을 강화하려는 움직임은 시장과 경제의 세계화가 초래한 불안정성에 대한 반응으로 보여진다. 그러나 선택된 방법을 자세히 살펴보면 수렴의 한계를 볼 수 있다. 예를 들어, 유연성이라는 개념 자체도 평형력(counter-balances)의 형성과 조직을 위해 매우 다르게 표현되기도 한다. 이처럼 역설적인 변화의 중심에서 프랑스 노동법이 분명하게 보여주는 것은 직업안정성과 유연성 사이의 균형은 중재의 결과물이라는 것이며, 이 중재의 형태에 대한 의문은 지속적으로 제기되고 있다. 정치적 변화로 인해 정리해고와 근로시간 같은 영역에서 개혁을 이루어졌을 때, 사회지침이 규제 폐지(deregulation)에 대한 두려움을 감소시키는 바탕이 되었다는 사실을 이해하는 것이 중요하다. **KLI**