

스페인의 단체교섭 및 2021년 노동개혁: 주요 변경 사항에 대한 비판적 분석

Special Feature

Milena Bogoni (Profesora Contratada Doctora,
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Castilla – La Mancha)

■ 머리말

2021년 12월 28일 왕령법률 제32/2021호의 공포와 함께 스페인 법체계에 중대한 변화를 야기할 수 있는 도구가 드디어 마련되었다. 이번 노동개혁은 사회적 대화의 틀 안에서 도입된 것으로, 노사 대표들 간의 입장 차이를 줄이기 위한 기나긴 교섭 과정과 정부의 지속적이면서도 진지한 중재 노력에 기반해 이루어진 중요한 성과이기도 하다. 교섭을 통해 합의된 개혁이라는 것 자체가 이번 개혁에 매우 중요한 특징을 부여하는데, 그 이유는 모든 합의가 그러하듯이 이번 개혁이 양측의 양보와 타협을 통해 확보한 민감한 균형에 기반하고 있기 때문이다.¹⁾

- 1) 스페인의 전국 단위 사용자단체인 CEOE-CEPYME(스페인기업연합회-스페인중소기업협회)의 정책에서 드러난 바와 같이, 경영계는 기본적으로 외부 유연성 확보와 노동력 조정의 원천으로서 단체교섭, 하도급 및 임시고용 등 개혁의 세 가지 주요 분야에 제시된 변화의 범위를 축소하고 제한한다는 목적을 가지고 있었다. 또한 코로나19 위기 때 사회적 완충 수단으로 성공을 거둔 경험이 있는 고용유지제도(ERTEs)를 코로나19 위기 이후의 정상적인 고용상황에까지 적용하여 사회보장세를 계속 면제받는 보장책을 확보하기 위한 목적도 가지고 있었다. 다른 한편 양대 노동조합총연맹인 CC.OO(스페인노동조합총연맹)와 UGT(스페인노동자총연맹)는 정부와 EU 집행위원회에서 제시한 의제가 거의 확정된 상태였기 때문에 일부 사안은 교섭대상에서 제외된다는 것을 인지하고 있었다. 따라서 노동계는 합의에 도달하기 위한 교섭의 시작점을 계산하는 데 주력하였다. 왜냐하면 최종적인 합의에 도달하지 못할 강경 입장을 유지하는 것보다는 그것이 더 유리하다고 판단했기 때문이다. Baylos Grau, A.(2021), "La reforma laboral del año 2021", *NET21*, n. 7/2021.

이번 노동개혁은 매우 흥미로운 일련의 문제에 영향을 미친다. 왜냐하면 2010년부터 2012년 사이에 도입된 노동개혁 조치들을 되돌려야 한다는 논의는 소 귀에 경 읽기 식이었는데 반하여, 이번 노동개혁은 그러한 논의를 반영하고 있을 뿐만 아니라, 코로나19 확산으로 야기된 보건위기로 인해 도입된 “긴급조치”를 넘어서는 것이기 때문이다.

노사 간의 교섭 후 최종적으로 채택된 왕령법률 제32/2021호(2021.12.28)에는 현행 법률에서 가장 논쟁이 많았던 내용과 연관된 문제들도 포함되어 있다. 특히 단체교섭에 직접적으로 영향을 미치는 규정들을 살펴보면, 개혁에서 심층적으로 다루어진 일부 핵심 사안을 명확히 파악할 수 있다(나중에 살펴보듯이 충분히 효과적이지는 않지만 말이다). 그중에는 기업별 협약의 우선적용(노동기본법²⁾ 제84조, 단체협약의 자동연장(노동기본법 제86조), 그리고 원청업체의 단체협약을 하청업체의 노동자에게 적용하는 문제와 관련한 노동기본법 제42조의 수정³⁾ 등이 있는데, 세 번째 사안에서 핵심은 파견/용역 회사에 고용된 노동자의 노동조건을 개선하는 것과 관련되어 있다.

그렇지만 법률 조항의 내용을 분석하다 보면, 이번 노동개혁이 단순히 이전의 것으로 “회귀”하거나 이전의 것을 “폐지”하는 데 국한된 것이 아니라, “다시금 모든 형태의 노동을 존귀하게 만든다.”⁴⁾라는 기본적인 목표하에, 불안정하고 임시적인 형태의 고용계약을 장기적인 전략 속에서 규제하기 위해 단체교섭의 스펙트럼을 확장한 것이라는 점을 확인할 수 있다. 이

2) 편집자 주: Ley del Estatuto de los Trabajadores. 직역하면 “노동자의 지위에 관한 법”이다. 개별적 노동관계와 집단적 노동관계 중 종업원대표 및 단체교섭에 대해서 규율하고 있다. 노동조합에 대해서는 단결자유법(Ley Organica de Libertad Sindical)이 따로 있다(박제성 외, 『외국의 자영업자 사회법제 연구』, 한국노동연구원, 2018).

3) 편집자 주: 개정된 노동기본법 제42조 제6항에 의하면, 하청업체의 주업무나 법적 형식과 상관없이 하청업체의 노동자에게 적용되는 단체협약은 하청계약의 범위에서 수행되는 업무가 속한 산업의 단체협약이다. 그러므로 예컨대 노동력 공급을 주업무로 하는 하청업체의 노동자가 제조업 원청에서 제조업에 종사하는 경우에는 해당 제조업에 적용되는 단체협약이 하청업체 노동자에게 적용된다. 다만, 하청업체의 주업무가 속한 산업에 적용되는 산업별 협약이 별도로 존재하거나, 하청업체 자체적으로 기업별 협약을 갖고 있는 경우에는 그렇지 아니하다.

4) 2021년 12월 28일 공포된 왕령법률 제32/2021호의 전문을 읽어보면 다음과 같은 내용이 있다. “이와 같은 이유와 내용으로 인해 우리는 최근의 관행과는 정반대의 방향을 지향하는 노동개혁을 앞두고 있다. 이번 노동개혁은 노동권을 회복하고 보장할 뿐만 아니라, 해고의 대안으로서 내부 유연성 조치를 촉진하는 데 주목하였으며, 이를 통해 양질의 고용과 생산망의 역동성을 보장하면서, 기형적인 상황을 완전히 탈피할 수 있는 노동시장의 변화를 모색하고자 한다.”

는 노동법 개혁의 목적이 단순히 과거에 단행된(특히 2012년 노동법 개정) 노동개혁을 폐지 하겠다는 것이 아니라, 중장기적으로 노동법에 대한 새로운 접근방식을 제시하려는 데 있다는 것을 의미한다. 이는 의심할 여지 없이 개정법의 “정신”에 해당하는 것으로서, 비록 우리가 개정법의 내용을 세부적으로 나눠서 검토하고, 단체교섭과 관련된 구체적이고 세부적인 측면에 우리의 관심을 집중시키는 경우에도, 망각해서는 안 되는 점이다.

■ 노동개혁과 단체교섭 : 법 개정의 이유 및 목적

최근 단행된 노동개혁이 단체교섭에 미치는 영향을 자세히 분석할 경우, (사회적 대화 테이블에 참여한 주체들이 이미 반복적으로 언급한 내용이기 때문에) 급진적인 변화는 사실상 없었다고 할 수 있고, 불가피하다고 인정되고 있었던 내용들이 대부분이라는 점을 확인할 수 있다.⁵⁾ 그럼에도 불구하고 전반적으로 봤을 때 그 영향이 상당히 긍정적이라고 평가할 수 있다.

사실, 새로운 규정은 향후 교섭과정이 전개될 때 노사 입장 간의 균형을 실질적으로 변화시킬 것이며, 이는 노사관계 시스템 전반에 걸쳐 단체협약이 수행하는 중심적인 역할을 강화시킬 수 있다.⁶⁾ 의심할 여지 없이 이것은 새롭게 바뀐 스페인 단체교섭 시스템을 분석할 때 출발점이 되는 핵심 요소이다. 왜냐하면 이제 단체협약을 중심에 놓는 한편, 단체협약과 법률의 관계를 평화적이고 협력적 관계로 재모델화하는 방식으로 단체교섭 시스템을 재구성할 수 있게 되었기 때문이다.

5) 가장 뚜렷한 사례는 단체협약의 자동연장에 관한 개정이다. (당사자 일방이 단체협약을 해지하고 난 후 1년이 지나도록 새로운 협약이 체결되지 않으면 기존의 협약은 효력을 상실한다고 정하고 있었던) 노동기본법 제86조가 초래하는 문제점은 너무도 분명히 예측되는 것이었기 때문에, 이 규정이 상징적인 가치만을 갖는 것은 아닌지, 과연 실제적인 필요성이 있는 것인지 고민하는 학설들이 제시되고 있었고, 게다가 그 역효과를 중립화하기 위한 메커니즘들이 이미 존재하고 있었다(그런 점에서, 개정법에서 단체협약 자동연장제도를 도입한 것은 그렇게 급진적인 변화라고 보기는 어렵다). 이런 측면에서 다음을 참조할 수 있다: Molina Navarrete, C.(2022), “Retorno normativo a la ultraactividad definida: ¿cambio que bien merece una reforma o valor simbólico?”, en *Temas Laborales*, n. 161/2022, pp.387-406.

6) Cruz VILLALÓN, J.(2022), “El impacto de la reforma laboral de 2021 sobre la negociación colectiva”, en *Labos, Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, n. 1/2022, p.153.

요컨대, 2021년 노동개혁을 통해 사회적 대화와 단체교섭은 노사관계 조정과 분쟁 해결의 중추적 구심점으로 다시금 고려되고 있다. 이러한 법체계의 구조적이고 개념적인 조정은 단체협약 간의 경합에 근본적인 변화를 야기한다. 즉 협약 간 우선적용 순위가 바뀌는 것이다. 이는 임금에 대하여 기업별 협약이 우선적으로 적용되도록 한 기존의 규정을 폐지하는 것을 목표로 한다(노동기본법 제84조 개정).⁷⁾ 여기에는 단체협약의 자동연장을 제한적으로만 인정하던 기존의 규정을 개정하여 교섭이 진행되는 기간뿐만 아니라 신규 단체협약이 체결될 때까지 기존에 합의된 노동조건이 준수되도록 법률로써 다시금 보장함으로써(다만, 교섭주체가 달리 명시한 경우에는 예외로 한다) 교섭의 공간을 강화하려는 목적도 있다. 즉 단체교섭의 새로운 구조를 구축하기 위해서는 우선 노사가 이 분야의 주역으로 복귀할 수 있도록 노동기본법 제84조와 제86조의 개정부터 추진하는 일이 필요하였던 것이다. 한편 단체교섭 구조를 개편하기 위해 시행된 이번 개정은 그 자체로 상호보완적이었는데, 지난 10년간 진행된 것과는 차별화된 단체교섭의 공간을 형성하는 데 매우 중요하다. 또한 이론적이고 효율적인 실제 모형으로 구체화하는 작업을 최종적으로 책임지게 될 노사에게 이번 개정은 중요한 도전과제인 동시에 이들에 대한 신뢰를 보여주는 것이기도 하다.

그럼에도 불구하고 노동법 개혁은 불가피하게 여러 장애물을 만날 수밖에 없고, 이로 인해 개혁을 통해 도입된 조건과 목적의 측면에서 단체교섭의 구조적 개편이 어려워지거나 늦춰질 수도 있다. 이러한 난관은 근본적으로 개혁이 다루지 않고 그대로 남겨둔 부분과도 관련되어 있으며, 또한 드러나지 않고 은폐되어 있는 위험을 상쇄할 만큼 충분히 강력하고 야심 찬 내용으로 구조적 차원의 단체협약을 체결할 수 있는 역량이 노사에게 있는지 여부와도 관련되어 있다. 요컨대 이번 노동법 개정을 통해 제시된 접근방식의 성공 여부는 두 가지 측면에 크게 좌우될 것이다. 하나는 오랫동안 비판받았으나 현재까지 해결되지 못한 문제를 명확히 해결할 수 있는 노사의 역량이고, 또 하나는 입법 과정에서 논의되고 합의된 노동개혁이 향후 모든 차원에서 진행될 다양한 교섭 국면에서 어떻게 추진력을 발휘할 것인가이다.

7) 편집자 주: 개정 전 노동기본법 제84조 제2항에 의하면, 기본임금, 시간외 임금, 근로시간의 배분, 직 무분류체계의 조정 등에 관해서는 기업별 협약이 상위의 협약(전국협약, 산업별 협약, 지역별 협약 등) 보다 우선적용되었다. 2021년 개정법은 이 중에서 기본임금 항목을 삭제하였다.

■ 개혁을 통해 도입된 주요 변화 : 임금에 대한 기업별 협약의 우선적용 폐지 및 단체협약의 “무기한 자동연장”으로의 회귀

2012년 2월 10일 노동시장 개혁을 위한 긴급조치에 관한 왕령법률(3/2012)이 제정된 이후, 단체교섭에 관한 개혁은 노동 분야의 구조와 기능 및 노사 간 힘과 이해관계의 균형에 중대한 변화를 야기할 목적으로, 다음 세 가지의 근본적인 요소를 둘러싸고 진행되었다.

첫 번째 요소는, 기존에 적용되던 단체협약의 효력이 만료되고 신규 협약을 체결하기 위해 교섭 절차가 개시될 경우, 단체협약의 적용을 받는 노동자의 노동조건을 기존 협약에 의거하여 최대 1년간 규제할 수 있다는 내용을 규정함으로써, 단체협약의 자동연장에 관한 규칙을 수정한 것이다. 다시 말하면, 단체교섭 절차를 활성화하기 위해 “단체협약의 제한적 자동연장”(협약으로 이와 다른 내용을 명시한 경우에만 예외)을 법률로 도입한 것인데, 이는 새로운 협약의 체결만이 기존 협약과 그 내용의 소멸에 대한 유일한 대안이 되도록 한 것이다. 그 결과, 새로운 협약이 체결되지 못한 경우에는 상위의 단체협약이 적용되거나 법 규정이 직접 적용되었다.

두 번째 요소는, 단체협약의 적용을 배제하는 제도를 임금만이 아니라 다른 분야에도 확대한 것이다. 단체협약 적용배제는 예외적인 사항으로 한정적으로 적용하기 위해 1994년에 도입되었고, 그 후 2010년, 2011년 및 2012년의 노동법 개정을 통해 그 적용대상이 점차 확대되었다.⁸⁾ 이 제도는 단체협약의 적용배제가 가능한 경우를 이유의 측면에서 유형화하고(경제적, 기술적, 조직적 및 생산적 이유로 인한 기업의 위기 상황에만 허용), 관련 절차도 규정하고 있지만(노동기본법 제41조⁹⁾ 참조), 2012년 이후로는 산업별 협약에서 합의된 노동조

8) 편집자 주 : 노동기본법 제82조 제3항에 의하면, 원칙적으로 단체협약은 그 적용범위에 속하는 모든 사용자와 노동자에게 적용된다. 다만, 경제적, 기술적, 조직적 및 생산적 이유가 인정되는 경우에는 사용자와 기업 내 노동자대표 간의 합의에 의해 단체협약의 적용을 배제할 수 있다. 협약배제가 인정되는 노동조건은 임금, 근로시간, 직무배치 등이다.

9) 편집자 주 : 노동기본법 제41조는 노동조건에 실질적 변경에 관한 규정이다. 경제적, 기술적, 조직적 및 생산적 이유가 인정되는 경우에 사용자는 고용계약 혹은 단체협약에 의하여 노동자에게 적용되는 노동조건의 내용을 변경할 수 있다. 변경의 대상이 되는 노동조건은 임금, 근로시간, 직무배치 등으로 노동기본법 제82조 제3항에서 협약배제의 대상으로 규정하고 있는 사항과 동일하다. 노동조건을 변경하고자 할 경우에 사용자는 적어도 15일 전에 노동자대표에게 이를 통보해야 한다. 노동조건에 변경에

건을 기업별 협약으로 수정하는 중요한 장치로 기능하고 있다.

마지막으로, 2012년 노동개혁으로 도입된 세 번째 변화는 기업별 협약을 언제든지 그리고 그 이유에 상관없이 교섭할 수 있는 가능성이 생겼다는 것이다. 즉 특정 문제에 관하여 유효한 상위의 단체협약이 존재하고, 이로 인해 단체협약 간에 경합이 발생할 여지가 존재하는 경우에도 기업별 협약을 자유롭게 교섭할 수 있게 된 것이다. 그 결과, 서로 다른 수준의 단체협약들 간에 경합이 발생할 경우 이를 해결하기 위해 적용되는 전통적인 규칙에 큰 변화가 일어났다.

그로부터 약 10년 후인 2021년 12월에 진행된 이번 노동개혁은 위 세 가지 기본 요소 중 두 가지에 영향을 미치는 변화를 가져온다.

구체적으로 살펴보면, 단체협약 효력의 자동연장에 관한 노동기본법 제86조가 수정되었는데, 유효기간의 도래로 폐기되어 재교섭 단계에 있는 모든 단체협약의 경우 기존 협약이 무기한 자동연장되는 것으로 되돌아갔다. 이제 교섭 당사자들이 단체협약의 자동연장 기간을 제한하기로 합의하지 않는 한, 새로운 단체협약이 체결될 때까지 종전 협약의 효력이 유지된다. 해당 사항과 관련된 2012년 노동개혁의 내용은 일부 뉘앙스 및 세부 사항을 제외하면 명백히 폐기되었으며, 노동기본법 제86조는 2012년 노동개혁 이전과 매우 유사한 내용으로 복구되었다.

그렇지만 앞에서 논의한 다른 2개의 조항, 즉 단체협약의 경합에 관한 노동기본법 제84조(임금에 대해서는 기업별 협약의 우선적용을 규정)와 단체협약 적용배제에 관한 제82조의 경우에는 그렇지 않았다. 제84조는 부분적으로 개정되었을 뿐이며, 제82조는 개정 대상에서 완전히 제외되었기 때문에 수정 없이 그대로 유지되었다. 단체협약의 자동연장에 대한 개혁 조치가 가져올 과급력의 중요성을 과소평가하지는 않을 것이지만, 2021년 노동법 개정이 최근의 중요한 법리 논쟁¹⁰⁾에 기여한 바를 심층 분석하기 위하여, 이하에서는 임금에 대한 기

동의하지 않는 노동자는 고용계약을 해지할 권리가 있으며, 이 경우 사용자는 근속연수에 비례하여 1년당 20일 치의 임금에 해당하는 보상금을 지급해야 한다(최대 9개월 치의 보상금).

10) 예를 들어 다음을 참조. Merino Segovia, A.(2022), “La restitución de la vigencia ultraactiva del convenio colectivo denunciado en la reforma laboral 2021”, en *Brief de la AEDTSS*, enero de 2022; Gordo González, L.(2022), “El retorno de la ultraactividad ilimitada: una verdadera derogación de la reforma laboral del año 2012”, en *Labos, Revista de Derecho del Trabajo y*

업별 협약의 우선적용 및 단체협약 적용배제라는 두 개의 주제에 영향을 미치는 변화(또는 변화의 부재)에 대해 중점적으로 논의하고자 한다.

노동기본법 제84조의 개정과 노동기본법 제82조의 유지: 임금 인하 및 임금에 대한 기업별 협약의 우선적용 배제

2012년에 기업별 협약을 우선적용하는 규정(제84조)이 도입되었을 때, 이 규정은 노동시장 개혁을 위한 긴급조치의 “등대”로 소개되었다. 학설이 지적하고 있듯이, 이 제도는 특정한 사유가 있는 경우에만 인정되는 것으로서, 신법 우선의 원칙이라는 전통적인 법리에 대한 예외였으며,¹¹⁾ 산업별 단체협약에서 합의한 노동조건을 기업의 현실에 맞도록 조정하기 위한 것이라는 명목으로 정당화되었다. 그러나 이 제도를 적용한 직접적인 결과는 임금의 전반적인 하락이었다. 스페인 기업들이 2009년에 촉발된 경제위기를 타개하기 위하여 이 제도를 선호하였기 때문이다. 더군다나 이 점을 강조하는 것이 중요한데, 이 제도를 적용하기 위해 요구되는 정당한 이유를 증명할 필요도 없다. 다시 말하면, 산업별 협약과 기업별 협약 간에 경합이 존재하는 때 경우에, 기업별 협약의 우선적용원칙이 자동적으로 적용된다. 어떤 이유로 기업별 협약이 체결되었는지는 상관없다. 2021년 개정에서도 이는 변함이 없다.

이러한 이유로 인해 전통적으로 기업별 협약의 우선적용원칙은 “기존의 산업별 협약의 실효성에 문제를 제기하면서 기업별 교섭을 강제하기 위한” 수단으로 간주되었던 것이다. 기업별 협약의 우선적용원칙은, 노동기본법 제41조(노동조건에 실질적 변경) 및 제82조(단체협약의 적용배제)와 함께, 산업별 협약에서 정한 노동조건을 기업에 맞도록 조정할 수 있는 여지를 확대하고자 한다. 앞에서 설명한 바와 같이, 기업별 협약의 우선적용조항은 산업별 협약

Protección Social, n. EXTRA/2022; Molina Navarrete, C. (2022), *op.cit.*

11) Sanz Lara, C.(2022)가 언급한 것과 같이, “스페인에는 유럽의 다른 국가와는 달리 단체협약의 경합이 발생할 경우 유리의 원칙이 적용되지 않고, 신법 우선의 원칙이 적용된다. 왜냐하면 모든 협약은 그 적용범위에 상관없이 동등한 지위를 갖는 것으로 간주되기 때문이다. 이 차이는 중요하다. 스페인에서 이를 보완하는 것은 단체협약의 만인효(erga omnes)이다.” Sanz Lara, C.(2022), “Concurrencia entre convenios y modernización de la negociación colectiva”, en *Temas Laborales*, n. 161/2022, p.342.

과 관련하여 적용되는 것인데, 이 조항이 적용될 수 있는 구체적인 사유를 규정하지 않고 있으며(단체협약 적용배제조항이 구체적인 사유를 정하고 있는 것과 구별되는 점이다), 노동조합총연맹과 사용자단체총연맹 사이에 체결될 수도 있는 기본협약을 통해 이 조항을 적용할 수 있는 사안도 확대될 수 있다.

한편으로는 정당한 이유가 없어도 적용이 가능하고, 다른 한편으로는 광범위한 문제에 영향을 미칠 수 있는 확장 가능성으로 인해, 이 조치는 더 이상 예외가 아니라 단체교섭의 일반적 구조에서 작동하는 조치로 변모되었다(현재 왕령법률 제32/2021호에 의하여 임금에 대해서만 기업별 협약의 우선적용이 배제된다). 요컨대 기업별 협약의 우선적용제도는 통상적인 기업 상황에서 노동조건을 관리하는 상호합의 메커니즘으로 자리 잡았다. 그런 점에서 제 82조(단체협약 적용배제) 및 제41조(노동조건 실질적 변경)에서 요구하는 바와 같이 인과관계를 요청하는 어떤 병리적 특수 상황을 염두에 둔 것이 아니라고 할 수 있다.

실제로 2012년 노동개혁 이후 발생한 임금의 하락¹²⁾은 그 원인의 일부를 노동기본법 제84조(기업별 협약의 우선적용)에서 찾을 수 있다. 이 규정은 규범적 효력이 있는 산업별 단체협약에서 정한 임금을보다 더 낮은 임금으로 변경하는 것을 허용(하고 합법화)하였는데, 이로 인해 노동법이 심각하게 역행하는 결과가 발생하였다. 그 결과 노동법은 “지속적인 사회적 변화의 한 요소”가 될 것이며, 노동법의 구조는 “인류의 삶과 노동조건을 끊임없이 개선”시킬 수 있을 것이라는 사회적 믿음이 사장되고 파괴되었다.¹³⁾ 2009년 자본주의 위기가 초래한 파괴적인 결과는 실질적이며 극적으로 일자리를 파괴하였고, 노동관계 및 그 법적 보호체계를 매우 심각한 정도로 불안정하게 만들었으며, 노동의 사회적 가치를 끊임없이 평가절하시켰고, 노동시장에서 노동의 경제적 가치를 과다하게 추락시켰다. 이러한 모든 점들을 고려할 때, 단체협약의 경합에 관한 2021년 노동개혁이 사회적 대화 테이블에서 핵심 쟁점이었다고 단언하는 것은 부적절하지도 않고, 과장도 아니라고 할 수 있다. 노동기본법 제84조의 개정

12) 이에 대한 증거는 여러 공식 기관의 보고서에서 찾아볼 수 있는데, 그중에는 EAPN-ES(스페인의 빈곤 및 사회적 배제에 대항하는 유럽 네트워크)의 보고서도 포함된다. 노동법상의 연구들이 제시하는 데이터에 따르면, 2018년 노동자의 14%, 그중에서도 특히 여성과 청년층 인구가 빈곤한 상태였다. 즉 일을 하며 월급을 받았지만 빈곤에서 벗어나기에는 월급이 부족한 상황이었다.

13) López Aniorte, M. C.(2022), “El papel de la negociación colectiva en la reforma laboral”, en *Brief de la AEDTSS*, enero 2022, p.1.

은 노동개혁에 대한 노동계의 동의를 얻는 데 필수적인 사항이었다.¹⁴⁾ 하지만 노동계의 동의는 이 조항의 내용과 존재를 스페인 노동법 체계에서 완전히 제거하지 못한 채 이루어졌다.

학설에서도 강조하듯이, 2021년에 도입하려고 했던 개혁이 근거하고 있는 현실 진단은 2012년의 개혁 때 제시된 것과는 달라야 했고, 실제로도 달랐다. 즉 기업별 협약은 더 이상 내부적 유연성을 확보하기 위한 도구로 여겨져서는 안 된다는 것이다. 왜냐하면 “기업 경영상의 필요에 적합한 협약질서를 만들기 위한 구조적 개혁의 필요성”은 “기업의 위기상황과 사이클에 맞게 노동요소를 조정해야 할 일시적인 필요성”(이를 위해서는 이미 노동기본법 제 82조상의 협약배제제도가 존재한다)과 동일한 방식으로 다를 수는 없기 때문이다.¹⁵⁾

사실 노동기본법 제84조의 개정은 단체협약 간에 경합이 발생할 경우 우선적용으로 인해 임금 문제를 기업별 교섭 대상으로 다를 수 있는 여지를 제거하는 데 중점을 두었다.¹⁶⁾ 따라서 각 기업의 현실적 상황에 맞게 노동조건을 적절히 조정하기 위해 정당하고 필요한 유연성은 그대로 유지되었다. 예를 들어 시간외 임금, 근로시간의 배분, 직무분류체계의 조정 등 기업 경영상의 핵심적인 사항들에 대해서는 기업별 협약의 우선적용이 유지되었다. 반면에 임금에 대한 기업별 협약의 우선적용은 그 어떤 여지도 남기지 않고 깨끗하게 삭제되었다.¹⁷⁾

임금에 대하여 기업별 협약의 우선적용을 폐지한 것에 대해서는 왕령법률 제32/2021호에서 몇 가지 경과조치를 두고 있다. 첫째, 개정 노동법이 시행되는 날(2021년 12월 31일) 이전에 유효기간이 만료된 기업별 협약은 새로운 협약이 체결될 때까지 최대 1년 동안은 임금

14) Crespí Ferrio, M. M.(2022), “La concurrencia de convenios en la reforma laboral de 2021”, en *Brief de la AEDTSS*, enero de 2022.

15) Sanz Lara, C.(2022), *op.cit.*, p.349; Vivero Serrano, J.B.(2022) 역시 동일한 의견을 피력한다. Vivero Serrano, J. B.(2022), “La supresión de la prioridad aplicativa del convenio de empresa en materia salarial”, en *Brief de la AEDTSS*, enero 2022, p.2.

16) 이 외에도, 단지 몇 가지 문제를 명확히 하기 위하여, 정의 규정을 포함하여 일부 세부 사항에 경미한 수정이 이루어졌다. 특기할 만한 것은, 기업별 협약의 우선적용이 인정되는 사유들 가운데 양성평등과 일·가정 양립에 관한 조치의 도입이 포함되어 있다는 점이다. 이는 남녀 간 가사노동과 돌봄의 균등한 분배 및 공동책임에 기반한 양성평등을 강화하기 위해 효과적인 조치를 설계할 수 있는 공간은 기업이라는, 이미 어느 정도 공고화되어 있는 생각을 더욱 강화하는 데 기여한다. 이에 대해서는 Sanz Lara, C.(2022), *op.cit.*, p.351 참조.

17) 편집자 주: 개정 전 노동기본법 제84조 제2항에 의하면, 기본임금, 시간외 임금, 근로시간의 배분, 직무분류체계의 조정, 채용, 일·가정 양립 등에 관해서는 기업별 협약이 상위의 협약(전국협약, 산업별 협약, 지역별 협약 등)보다 우선적용되었다. 2021년 개정법은 이 중에서 기본임금 항목을 삭제하였다.

에 대해서도 우선적용조항이 적용된다. 그런데 개정법 시행일 이전에 기업별 협약의 유효기간이 아직 도래하지 않은 경우에는 최대 6개월의 기간 내에 개정법의 내용을 반영해야 한다. 이 규정은 “흔히 볼 수 없는 것으로 기업별 협약의 교섭 당사자들에게만 적용되는 규정”¹⁸⁾이며, 최대한 빠른 시일 내에 임금에 대한 우선적용을 폐지하는 새로운 제도가 작동하도록 하고, 필요한 기간보다 과도기가 길어지는 것을 방지하려는 입법자의 의도를 나타낸다는 점에서 중요하다. 또한 이 규정은 사용자 측에서 낮은 수준의 임금을 적용하는 기간을 연장하기 위한 목적으로 교섭의제를 봉쇄하는 전략을 구사할 가능성을 차단하는 데 기여한다.

둘째, 경과규정 제6조는 개정된 노동기본법 제84조의 적용으로 인해 “노동자에게 더 유리하게 적용되어 온 권리나 조건이 보상, 흡수¹⁹⁾ 또는 소멸”되는 결과가 초래되지 않도록 하는 규정이다. 이 “후퇴방지조항”²⁰⁾은 사용자로 하여금 모든 경우에 있어서 노동자에게 가장 유리한 임금 규정을 적용하도록 강제하고 있다는 점에서 특히 흥미롭다. 그렇지만 이 규정을 적용할 경우 일반적으로 적용되는 노동기본법의 다른 규정과 모순되는 것처럼 보이기 때문에 논란의 대상이 될 수 있다는 위험이 존재한다.²¹⁾

18) Vivero Serrano, J. B.(2022), “La supresión de la prioridad aplicativa del convenio de empresa en materia salarial”, en *Brief de la AEDTSS*, enero 2022, p.3.

19) 편집자 주: 노동기본법 제26조 제5항에 의하면, 노동자가 실제로 받은 임금이 법정 혹은 협약상 기준에 의한 임금보다 노동자에게 더 유리한 경우에는, 그 초과분 임금을 보상조치로 간주하거나 원래의 임금에 흡수된 것으로 간주한다. 이를 “보상 및 흡수”라고 부른다.

20) Rojo Torrecilla, E.(2022), “Las disposiciones transitorias de la reforma laboral de 2021”, en *Brief de la AEDTSS*, enero 2022, p.4.

21) 모순이 발생할 수 있는 규정은 다음과 같다. 노동자가 실제로 받은 임금이 법정 혹은 협약상 기준에 의한 임금보다 노동자에게 더 유리한 경우에는 그 초과분 임금을 보상조치로 혹은 원래의 임금에 흡수된 것으로 간주하는 제도(노동기본법 제26조 제5항), 단체협약의 내용을 자유롭게 결정할 수 있는 협약당사자의 자유(노동기본법 제85조), 단체협약을 사전에 검토할 수 있는 협약당사자의 자유(노동기본법 제86조), 종전의 협약규범에서 비롯된 권리에 대해 나중의 협약이 완전한 처분권을 갖는다는 일반원칙(현대성의 원칙, 노동기본법 제82조 제4항). 이에 대해서는 Vivero Serrano, J. B.(2022), *op.cit.*, p.3 참조.

■ 논의를 위한 짧은 결론 : 성과와 주요 쟁점

2021년 개혁을 통해 상당히 오래전부터 기대하던 변화가 도입되었지만, 일부 쟁점에 대해서는 변화가 다소 미미했던 것으로 나타났다. 첫째, 단체협약 적용배제와 기업별 협약 우선적용 간의 관계는 논란의 대상이 되고 있는데, 노동개혁 이후 개정된 규정으로도 이 문제를 완전히 해결하지 못했다는 점이 특히 이를 잘 보여준다. 2021년 노동개혁은 기업별 협약의 우선적용을 부분적으로만 제한하는 데 그쳤다. 제한의 핵심은 임금을 우선적용의 대상에서 배제하는 것이었는데, 기업별 협약의 우선적용제도가 가장 많이 활용되었던 영역이 임금이고, 이것은 인플레이션 등 다른 요소와 함께 2012년부터 2020년 사이에 스페인의 임금이 전반적으로 하락하는 데 큰 영향을 끼쳤기 때문이다.²²⁾ 2021년 노동개혁은, 위에서 언급한 경과 조치들에 의하여 다소간 속도가 늦춰지기는 했지만, 중요한 계기를 마련하였다는 점에는 의문의 여지가 없다. 비록 해결되지 못한 문제들이 아직 남아 있지만, 그럼에도 불구하고 그 중요성에는 변함이 없다. 미해결의 과제는 단체협약에서 합의된 노동조건을 수정하기 위하여 노동기본법에서 동원할 수 있는 수단들을 합리화하고 재조정하는 수준까지 개혁이 깊이 들어가지 못한 사실과 특히 관련이 있다.

임금의 수준을 낮추는 데 중점을 둔 기업의 “하향” 교섭은 “폐지”되는 것이 아니라, 단지 “기업의 위기” 상황에서 진행되는 것으로 제한될 뿐인데, 왜냐하면 이제부터는 단체협약 적용배제 메커니즘을 통해 이러한 교섭이 시도될 것이기 때문이다. 하지만 이 메커니즘은 2021년 노동개혁에서 전혀 수정되지 않았다는 점에서 여전히 다소 위험해 보인다. 2021년 12월의 노동개혁에 대한 합의를 도출한 사회적 대화 테이블에서 배제된 의제들 가운데 가장 중요한, 그리고 가장 놀라운 것이 바로 이 단체협약 적용배제 제도이다. 협약배제와 관련해서는 아직 해결되지 않은 문제가 많이 남아 있고, 노동조합과 학설에서도 널리 이를 비판하였을

22) 유럽통계청(Eurostat)이 공개한 데이터에 의하면, 2021년 말 시간당 노동비용 조사에서 스페인은 유럽 국가 중 12위를 차지하였다. 시간당 임금은 2008년 평균 19.4유로에서 2020년에는 22.8유로로 증가하였는데, 이것은 EU의 다른 국가 평균이 21.6유로에서 28.5유로로 증가한 것과 비교했을 때 매우 낮은 수준이었다. 스페인 통계청(INE)의 임금구조조사에 따르면, 2019년 코로나19 대유행이 발생하기 전 스페인의 노동자 1인당 평균 임금총액은 24,395.98유로로, 2008년 대비 11% 증가한 수치였지만 물가인상폭보다 낮은 수준이었다.

뿐만 아니라, 판례에서도 그 문제점이 지적된 바 있다. 무엇보다도 협약배제의 정당한 이유에 대해서 법적으로 명확하게 정하고 있지 않다는 점이 가장 큰 문제이며, 그 외에도 기업 내 노동자들을 대표할 수 있는 기구가 존재하지 않는 경우에 이를 대신할 수 있는 적절한 위원회의 활용 문제를 비롯하여 협약배제의 절차와 관련된 기술적 문제들이 있다. 노동기본법 제82조의 구조적 취약성은 아직 개선되지 않았다. 그 결과 2012년 법 개정이 기업별 협약에 부여했던 그림이 계속 유지되어, 임금에 대해서 기업별 협약의 우선적용을 금지하는 2021년 법 개정을 우회하기 위한 탈주도로 기업별 협약이 활용될 수 있는 여지를 남기고 있다.

요컨대 개인적인 견해에서 보면, 노동기본법 제82조를 개정하지 않은 것은 결론적으로 왕령법률 제32/2021호가 기업별 협약의 우선적용을 제한하고자 했던 조치 그 자체의 실효성에 영향을 미칠 수 있다. 왜냐하면 임금인하의 방향을 제82조 쪽으로 돌려 놓았을 뿐으로, 임금인하에 제동을 걸려고 했던 입법목적은 달성되지 못할 것이기 때문이다. 아마도 이 점은 중장기적으로 임금인하에 관한 논쟁을 일으키고 제82조의 개정 방향을 설정하는 데 기여할 수 있을지도 모르겠다.

둘째, 개정법의 텍스트에서도 구상하고 있듯이, 단체교섭 구조의 재건은 산업 간 기본협약의 체결을 통해서 이루어져야 한다. 이는 규제와 (개별적, 특히 집단적) 계약 간의 (잃어버린) 균형 위에 노동법을 다시 정초한다는 아이디어에 부합하는 것으로서, 지금과 같이 노사 대표 사이에 특별한 의견합치가 형성된 시기에는 적절해 보인다. 그렇지만 모든 위험이 제거된 것은 아니다. 노동개혁을 통해 제시된 목표를 성공적으로 달성하려면 전략을 설계하고 이를 시행하기 위해 노사 단체 간에 합의를 도출하는 것이 필요하기 때문이다.

마지막으로, 왕령법률 제32/2021호의 텍스트 전체에 걸쳐 법률이 계약적(협약적) 프레임에 계속해서 준거를 설정하는 것이 단체교섭 구조에서 갖는 (또는 향후에 갖게 될) 중요성 및 이번 노동개혁이 단체교섭에 미친 영향을 연구하고자 한다면 이 점이 반드시 고려되어야 한다는 것을 상기시키고자 한다. 전통적으로 스페인 노동법에서는, 단체협약과 다른 법원(法源)들 사이의 중요도와 위계를 정하는 노동규범구조의 기능에 필요한 일련의 장치들을 구성하기 위한 목적으로, 노동법에 계약적(협약적) 프레임에 대한 준거가 도입되었다. 전통적으로 단체교섭이 특정한 의제를 얼마나 발전시키고 구체화할 수 있는 역량을 가지고 있는가는 이와 같이 법원들 간의 관계를 정의하는 공간을 확보하는 법률상의 다양한 장치들에 의하여 축

진된다.

요컨대, 법률에 의해 규제되는 사항과 협약을 통해 결정되는 사항 간에 균형을 모색하는 것은 모든 개혁이 추구하는 규범적인 목표에 해당한다. 단체교섭에 관한 2021년 스페인의 노동개혁에서도 이를 분명히 확인할 수 있다. 물론 아직도 해결해야 할 문제가 남아 있는 것은 분명하며, 개혁의 성공은 노사 당사자들의 행동에 달려 있다. 그렇지만, 이 논문도 참여하고 있는 바와 같이, 국내외적으로 전개되는 과학적 논쟁은 개혁의 강점을 보여주고 약점을 제거하기 위해 반드시 필요한 것이라는 사실이 드러날 것이다. **KLI**