

경제위기 이후 이탈리아 노동법개혁의 내용 및 평가

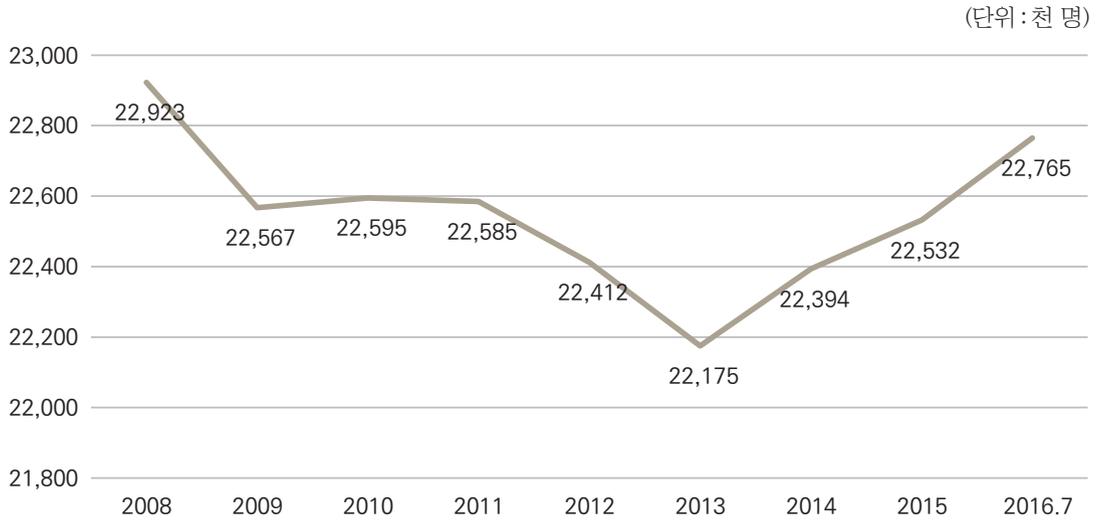
Michele Tiraboschi (이탈리아 모데나 앤 레기오 에밀리아 대학교 노동법 교수)

■ 이탈리아 노동시장 현황

이탈리아 노동시장의 상황은 2008년 경제위기 이후 더욱 악화된 것으로 보고되고 있으며, 몇 가지 특징적인 문제점을 안고 있다. 2007년의 고용률이 58.7%로 2008년 이전의 고용률도 이미 우려할 만한 정도로 낮았다. 퇴직 근로자들이 상당한 비중을 차지한다는 점까지 감안하면 전체 인구의 3분의 1만이 고용으로 소득을 얻고 있다는 것을 의미한다. 사회보장 측면에서 살펴보면 이러한 수치들은 취업자와 실업자의 비율이 1:2임을 의미하며, 이는 분명히 이탈리아 복지제도의 지속가능성에 영향을 미친다. 앞서 언급했듯이 최근의 경기침체가 이러한 상황을 더욱 악화시키면서, 2013년 고용률은 55.4%로 감소하였다(사실상, 2명의 근로자 중 1명만이 취업자). 2015년에는 고용이 증가했지만 2008~2013년에 사라진 일자리를 상쇄할 정도로 충분치는 못했다.

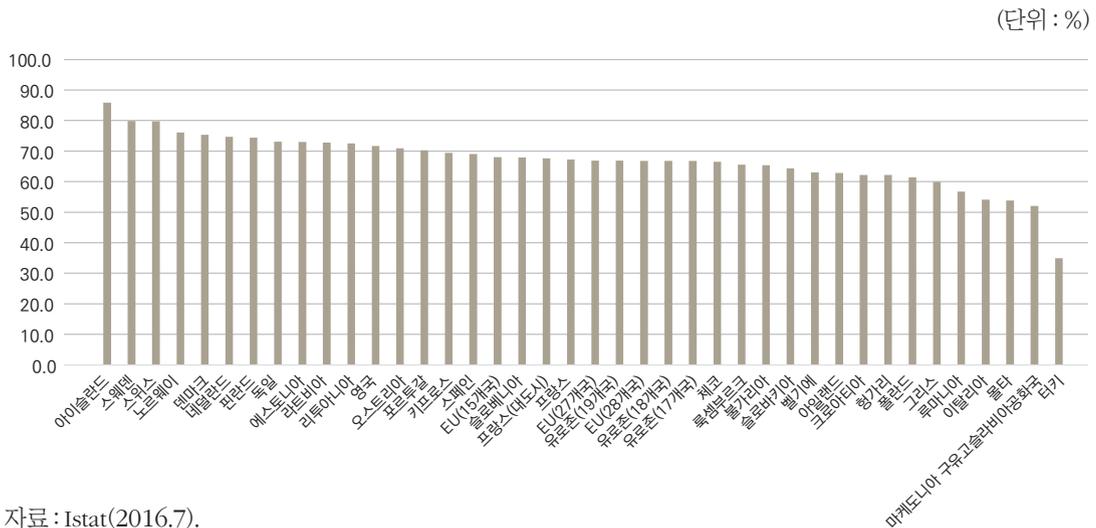
구체적으로 보면, 느리기는 하지만 꾸준한 고용 증가 덕분에, 취업자 수는 2008년 약 2,300만 명으로 늘어났다가 세계경제위기 이후에 다시 감소하였다. 취업자 수가 2,250만 명을 약간 넘었던 2010년 외에는, 또 다시 경기침체가 지속되면서 취업자 수가 계속 감소하였고 이러한 감소세는 2013년 말까지 지속되었다. 2014년과 2015년에 취업자 수는 느린 속도로이기는 했지만 증가세로 돌아섰다. 2015년 3사분기의 고용률은 2014년 대비 0.7%포인트 증가한 것으로 보고되었다. 이탈리아 통계청(ISTAT)에 의하면, 그 주된 원인은 기간제 계약직

[그림 1] 이탈리아의 취업자 수(2008~2016.7)



자료 : Istat(2016.7).

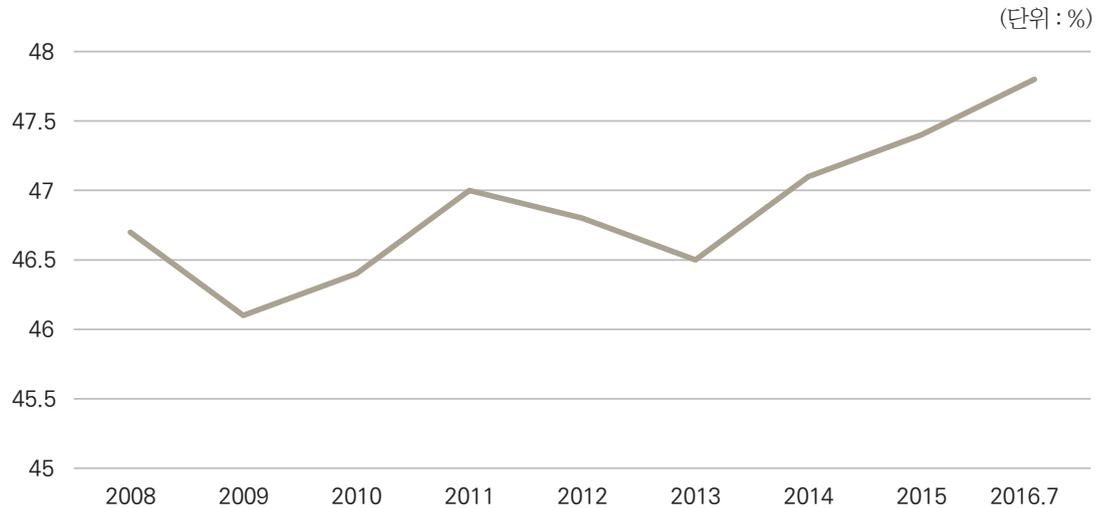
[그림 2] 유럽의 여성 고용률(2015)



자료 : Istat(2016.7).

으로 고용된 근로자 수가 증가(4.6%)한 데에 있다. 유럽연합 통계청(Eurostat)의 자료(2016년 5월 업데이트)에 따르면, 이탈리아의 취업자 수와 구직자 수가 EU 28개 회원국 중에서 가장 낮은 수준을 나타내었다. 요약하자면, 이탈리아에서 20~64세 인구의 고용률을 67~69%

[그림 3] 이탈리아의 여성 고용률(2008~2016.7)



자료 : Istat(2016.7).

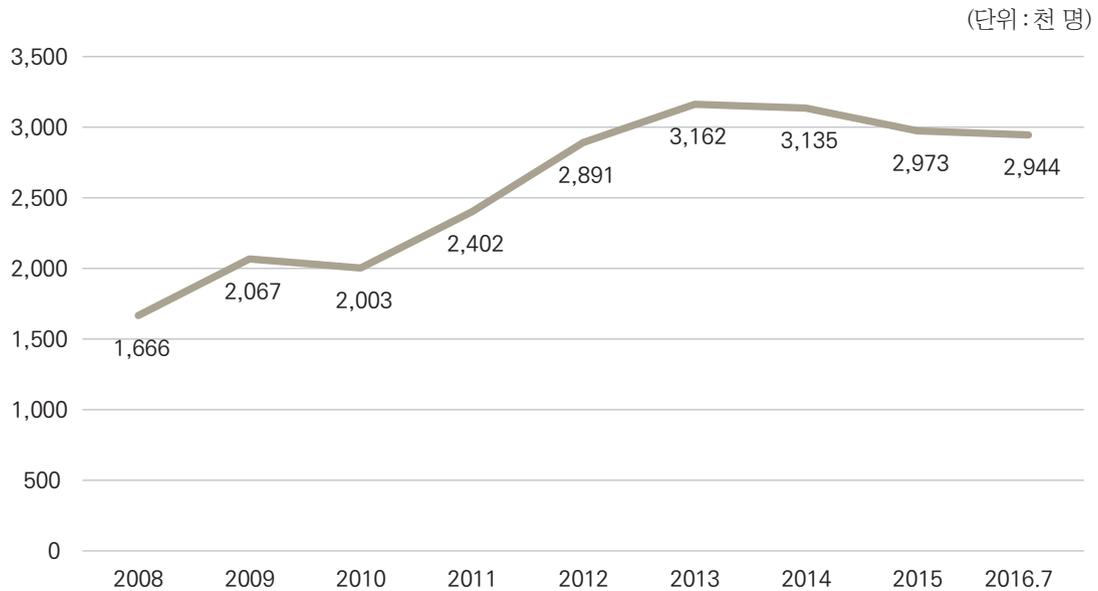
로 끌어올린다는 Europe 2020 전략 목표를 달성하는 것은 여전히 요원한 과제다.

여성 고용 또한 우려할 만한 문제다. 여성 근로자들의 비중은, 여성들이 가계소득을 증가시키기 위해 임금근로자로 일을 해야만 했던 경제위기 동안 약간 증가한 것으로 나타났지만, 다른 유럽국가들과 비교하면 15~24세 청년층 고용과 마찬가지로 여전히 낮은 편인 약 50% 수준에 머물고 있다.

실업률도 2007~2014년에 지속적으로 증가하여, 2008년 약 1,600만 명에서 2014년에는 약 3,200만 명으로 실업자 수가 거의 두 배로 급증했다. 2015년에 감소세가 약하게 나타나기는 했지만 2,900만여 명이 여전히 실업 상태에 있으며, 이는 경제위기 시작 당시와 비교할 때 1,300만 명이 늘어난 규모다. 이탈리아의 청년 실업은 상당히 심각한 문제인데, 특히 일부 유럽국가(독일, 오스트리아 등)의 경우 최근 청년 실업률이 2008년보다 낮아졌다는 점을 감안하면 심각성은 더욱 커진다. 이탈리아의 청년 실업률은 2015년 6월 44.2%로 최고치를 기록한 이후 2016년 7월 현재 여전히 높은 39.2%에 머물고 있다.

끝으로, 취업자도 아니고 구직자도 아닌 사람을 의미하는 비경제활동인구도 문제가 되고 있다. 높은 비경제활동인구 비율은 늘 이탈리아 노동시장의 주요한 특징 중 하나이며, 이탈리아의 고용률이 낮은 것의 부분적인 원인이기도 하다. 이미 2007년부터 비경제활동인구 비율

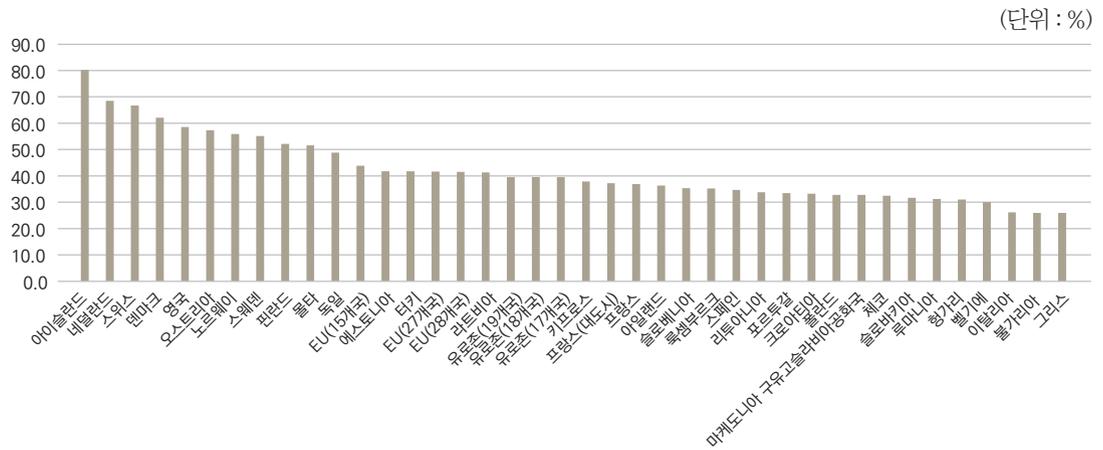
[그림 4] 이탈리아의 실업자 수(2008~2016.7)



은 전체 노동인구의 37.1%(1억 4,200만 명)에 달했다. 경제위기 동안 그 비율은 지속적으로 감소하여, 2016년 상반기에 35%(1억 3,600만 명)를 기록하였다. 취업자 수의 비중(22.7%)과 더불어 이 수치는 오늘날 이탈리아의 고용 상황이 경제적, 사회적 관점에서 볼 때 지속 가능하지 않음을 보여준다.

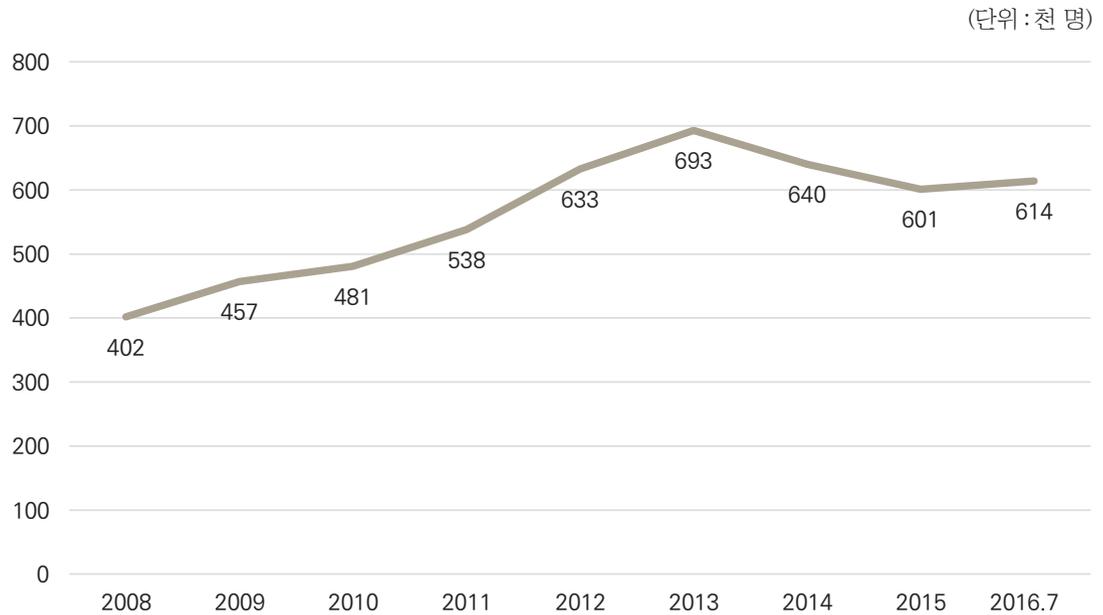
이탈리아 노동시장은 연령 요소를 고려하면 더 잘 이해할 수 있다. 이탈리아 취업자의 평균 연령은 2007년 42.3세에서 2015년 43.9세로 높아졌고 이러한 인구 고령화는 고용에 영향을 미치고 있다. 가령 2015년 7월에서 2016년 7월 사이에 전체 고용률은 증가한 것으로 나타났으나, 연령 집단별로 상당한 차이가 드러난다. 50세 이상 연령층에서는 약 402,000개의 일자리가 늘어난 반면에, 25~49세 연령층에서는 135,000개의 일자리가 사라졌다. 25세 미만의 근로자의 경우에는 별다른 변화가 보고되지 않았다.

[그림 5] 유럽의 15~24세 고용률(2015)



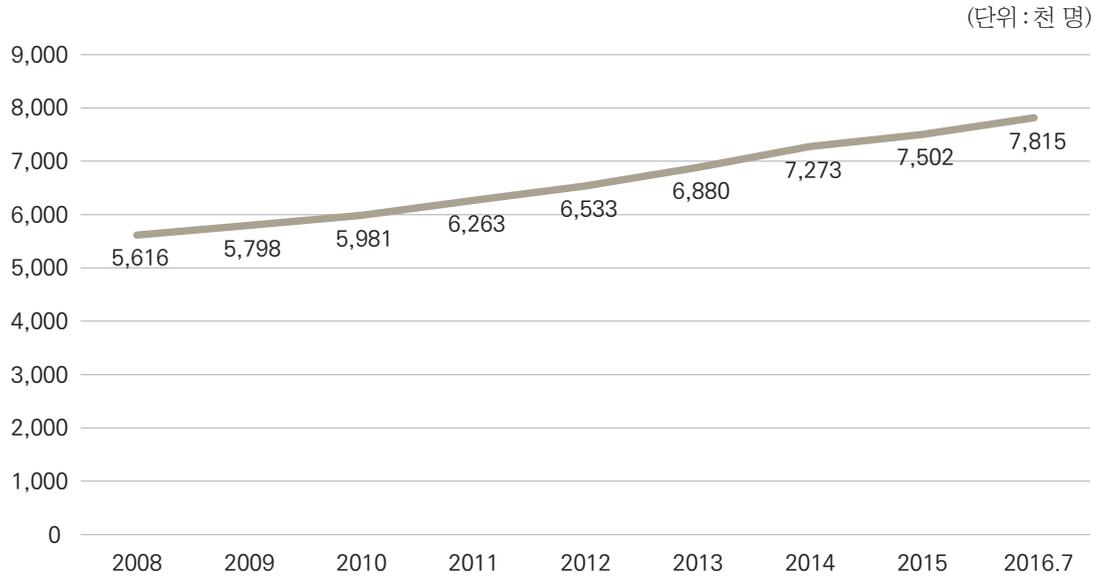
자료: Istat(2016.7).

[그림 6] 이탈리아의 15~24세 실업자 수(2008~2016.7)



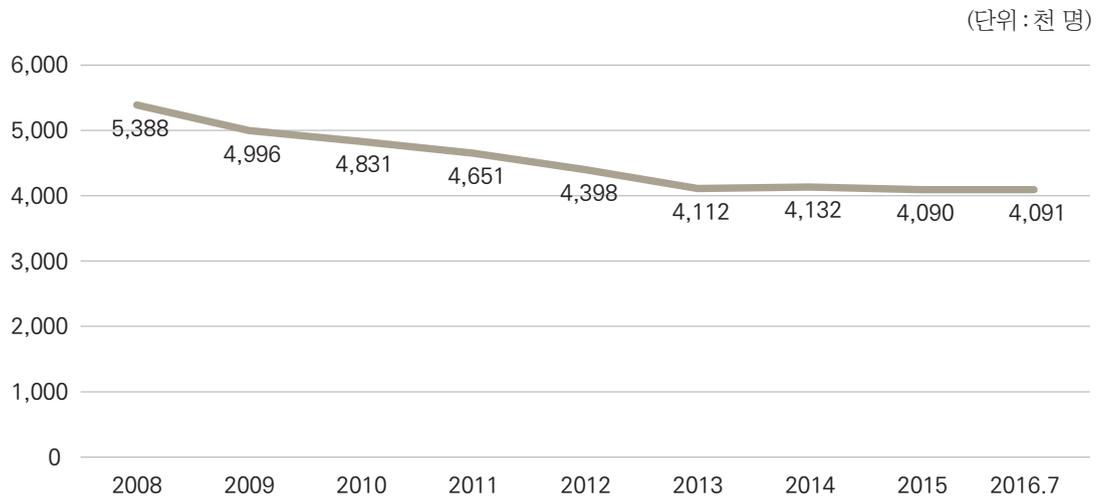
자료: Istat(2016.7).

[그림 7] 이탈리아의 50세 초과 취업자 수(2008~2016.7)



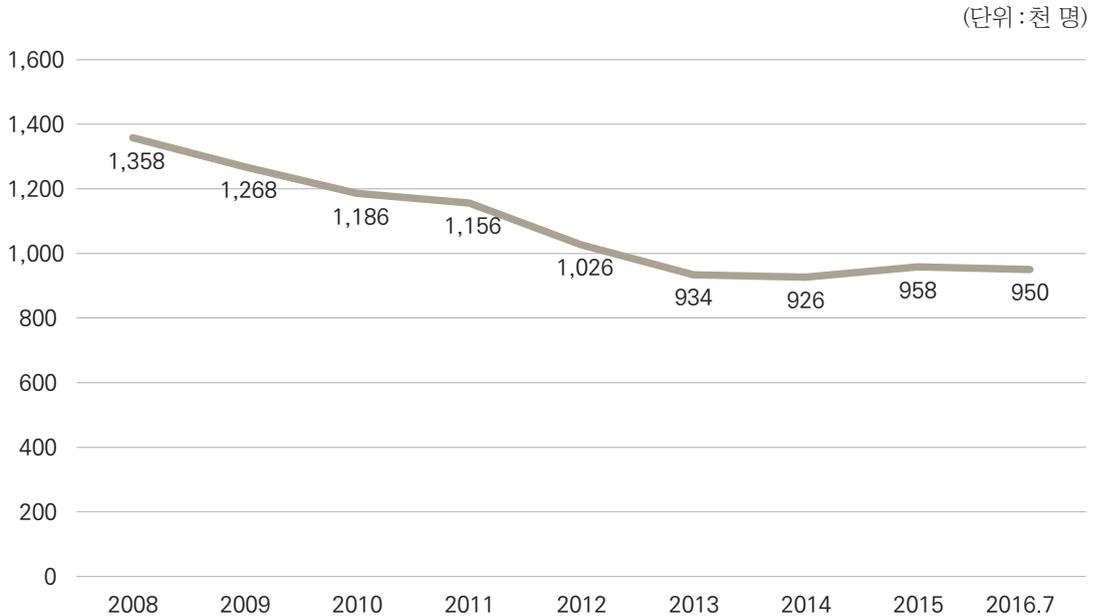
자료 : Istat(2016.7).

[그림 8] 이탈리아의 25~39세 취업자 수(2008~2016.7)



자료 : Istat(2016.7).

[그림 9] 이탈리아의 15~24세 취업자 수(2008~2016.7)



자료: Istat(2016.7).

■ 이탈리아의 최근 노동개혁 : 노동개혁법(Jobs Act)

2008년 이후 이탈리아 정부는 경제위기에 대처하기 위해 다양한 노동시장 개혁방안을 도입하였기 때문에, 이러한 방안들의 장기적 영향을 서로 비교하고 평가하기는 사실상 불가능하다. 마테오 렌치(Matteo Renzi) 총리가 이끄는 중도좌파 연합정부가 도입한 개혁은 5년 동안 다섯 번째로 단행된 개혁으로 이전의 개혁 방안들과 동일한 목표를 지향하고 있다. 2008년 이후로 증가하고 있는 청년 실업을 비롯한 실업 문제를 해결하고, 일자리가 점차 줄어들고 있는 현실에 대처하며, 사용자들에게 무기계약직 채용을 독려함으로써 불안정한 고용을 줄이는 것이 목적이다.

마테오 렌치의 개혁은 ‘노동개혁법’으로 불리며 그 내용은 크게 세 가지 조항으로 구성된다. 첫째는 2014년 3월 20일 제정된 법령 제34호(Decree-Law No. 34)로 2014년 5월에 효력이 발생되었다. 이 법령은 2014년 5월 16일 법률 제78호로 변경되었고, 이탈리아의 현 노동

사회정책부 장관인 지우리아노 폴레티(Giuliano Poletti)의 이름을 따서 ‘폴레티 령(Decreto Poletti)’으로도 알려져 있다. 이 법률은 기간제 고용과 및 견습제도를 활성화하는 데 목적이 있다.

두 번째는 정부가 의회로부터 위임을 받아 승인한 8건의 시행령이다. 규제 간소화를 목적으로, 이 시행령을 통해 계약제도, 근로감독관제도, 일·가정 양립 제도, 근로자의 권리로서의 특정 보호장치뿐만 아니라 사회안전망, 고용알선서비스, 적극적 정책에서 많은 개정이 이루어졌다. 구체적으로는 현행 고용계약 유형의 수를 줄이고, 위장 자영업과 불안정 고용을 방지하기 위해 양질의 무기계약직 일자리를 확대하는 규제 간소화가 이루어졌다.

이탈리아 정부는 두 가지 방식으로 무기계약직 활용을 촉진하였다. 첫째로 노동개혁법에 관한 시행령을 이행하도록 하였는데, 이 내용은 15인 이상 기업의 사용자에게 부당하고 시 해당 근로자를 복직시켜야 할 의무를 부여한 1970년 3월 20일 제정 법률 제300호(근로자법(Workers' Statute))의 제18조와 관련된 것이다. 신설법에서 복직은 해당 근로자의 근무기간에 비례하는 수당을 지급하도록 한 ‘보호가 강화된’ 고용계약으로 대체되었다. 무기계약직 고용을 촉진하기 위한 두 번째 방식은 재정지원에 관련된 것으로 노동개혁법의 세 번째 조항(provisions)에 명시되어 있고, 2015년에 무기계약직으로 직원을 고용한 사용자들에 대한 3년 면세 혜택을 제공하기 위해 수백만 유로를 배정한 2015년 고용안정법(Stability Law)에도 포함되어 있다. 해고 유연성과 관련하여서는, 소득지원제도에 대한 접근 기회가 확대되는 한편, 적극적 정책을 시행하기 위해 국가에서 운영하는 신설 기구(ANPAL)가 설립되었다.

고용을 확대하려는 목적에서, 노동개혁법은 일자리 자산(job property)에 기반을 둔 접근법에서 유연안정성(flexicurity)을 우선시하는 접근법으로 변화를 시도하고 있는데, 이는 오랜 기간 고대해 왔던 변화로 북유럽 국가 유연안정성 모델을 기반으로 한다.

단체교섭 개혁과 관련해서 살펴보면, 앞서 언급된 법률(enabling legislation)이 교섭의 자율성에 대해서는 거의 다루고 있지 않음을 알 수 있다. 노동개혁은 노사 당사자들의 매개적 기능을 앗아감으로써, 법률 제148/11호 제8조에 의한 경우와 마찬가지로, 노사 당사자들이 분권화된 단체교섭을 통해 결정할 기회를 주지 않고 일부 내용을 자동적으로 합법화하였다.

■ 학계와 노사 당사자들의 입장

이와 같은 포괄적인 노동시장 개혁을 주제로 이탈리아 노동법 전문가들은 폭넓은 연구를 진행하고 있다. 개혁의 범위가 방대하다는 점은 비판의 대상이었으며, 구체적인 요소 및 조항에 대해 많은 평가가 실시되었다. 이와 동시에 개혁에 포함된 주요 모든 노동법 개정에 동일한 기준이 적용되었다. 이러한 이유로 노동법 학자들은 개혁의 기본 원칙들과 관련 이행 절차에도 초점을 맞추어 연구를 진행하였다.

대체로 신설된 법률은 이탈리아 노동법을 혁신하는 수단으로서 인정이 된다. 그러나 이 법률의 가치와 관련하여서는 노동법 학자들의 의견이 분분하다. 비판을 제기하는 학자들도 있는데, 그러한 비판의 내용은 학자들의 성향에 따라 달라진다. 상대적으로 덜 비판적인 학자들은 노동개혁법을 오늘날 직업의 세계에 영향을 미치는 심오한 변화를 반영하여 이탈리아의 노동법을 검토하려는 시도로 평가한다. 여전히 개선의 여지는 있으나 노동개혁법이 새로운 규제 패러다임을 향한 첫걸음이라고 여기는 것이다.

일부 다른 학자들은 노동개혁법을 통해 이행된 정책을 비판하는데, 이러한 조치들이 새로운 노동시장이 제시한 문제를 해결하기에 충분치 않다고 본다. 노동개혁법이 과거와는 구별되는 몇 가지 주요 변화를 표방하고는 있지만, 특히 무기고용계약의 사용을 장려하여 안정적인 고용을 촉진하는 데 목적을 두고 있다는 점에서 일자리에 대한 새로운 시각과 현재 진행 중인 변화를 반영하지 못하고 있다고 본다. 기업의 생산주기가 갈수록 짧아지는 특징이 나타나고 근로자의 자율성과 협력적 업무수행에 대한 요구가 증가하고 있는 현재의 노동시장 상황과 상충되는 접근법으로 여기는 것이다.

이탈리아 정부가 노동법에 퇴행적 변화를 가져왔다고 여기는 학자들도 있는데, 이들에 의하면 이러한 노동개혁은 사용자의 이익과 경제 생산량만을 고려함으로써 노동법의 기본 원칙들에 정면으로 위배되기 때문에 용납할 수 없다.

노동개혁법에 대한 이와 같은 상이한 견해 외에도, 개혁 이행과 관련하여 제기된 여러 문제 점들에 대해 언급할 필요가 있다. 많은 학자들은 법률이 개정되었음에도 불구하고, 무기고용 계약의 사용을 확대하기 위해 제공된 혜택들이 실제로 이를 촉진하지는 못할 것이라고 강조하고 있다. 이러한 주장은 법적 간소화 추진에 사용된 서로 상반된 방안에 대한 우려와 더불어

어 이 법률(enabling legislation)을 평가하던 당시에 이미 제기된 바 있다.

마지막으로 노동개혁을 긍정적으로 평가하는 의견도 있다. 이러한 견해에 의하면, 노동개혁법은 유럽의 유연안정성 모델을 이탈리아 노동법에 도입하고 고용안정성을 촉진하려는 시도이며, 노동시장의 진화와 극명한 대조를 이루는 무기고용에 핵심적 역할을 부여한 것이 바로 그 증거로 이해될 수 있다고 한다.

노동조합들의 입장도 다양한데, 이탈리아에서 최대 규모를 자랑하는 (사회공산주의 노조인) Cgil과 (사회민주주의 노조인) Uil의 지도부는 노동개혁법에 반대한다. 이들에 의하면, 노동개혁법은 근로자의 권리와 근로자에 대한 보호를 약화시키며, 개발정책(development policy) 측면에서 어떠한 계획도 제시하지 못하고 있다. 게다가 이 개혁은 호출근로나 임시근로와 같이 불안정한 형태의 고용에 우호적이어서, 법안 작성 당시 명시한 목적과는 동떨어져 있다.

이탈리아에서 그 다음으로 큰 규모의 카톨릭계 노조인 Cisl도 다른 견해를 제시했다. Cisl은 다른 고용형태보다 무기고용을 우선시한 것은 역사적으로 중요한 조치라고 평가한다. 그러나 이탈리아에서 전통적으로 노동조합이 중심적 역할을 담당해 오던 절차인 정리해고 시 근로자를 보호하는 과정에 개별 해고의 보호장치를 확대 적용하는 것에 대해서는 의구심을 표실했다. 하지만 노조는 분권화된 교섭을 통해 정리해고 논의에서 노조의 역할을 회복시킬 수 있을 것이다.

사용자단체의 입장을 살펴보면, 노동개혁은 사용자들이 요구해 온 혁신적 변화의 많은 부분을 추진하고 있기 때문에 이탈리아의 사용자단체인 Confindustria의 지지를 받고 있는 것으로 보인다. 그러나 사용자단체는 고용 확대가 인프라 투자와 노동비용 절감을 통해 촉진될 수 있다고 보면서, 노동개혁법은 고용창출 촉진을 위해 필요한 여러 조건들 중 하나일 뿐이라고 거듭 지적한다.

■ 향후 전망

노동개혁안이 승인된 지 12개월, 그리고 보호가 강화된 고용계약이 도입된 지 18개월 후인

2016년 9월 현재를 기준으로, 아직까지는 어떠한 적극적 정책도 실시되지 않았다. 신설된 국가기관의 첫째 임무는 실업자들의 노동시장 재진입을 지원하기 위해 마련된 특별고용계약을 실시하는 것이다.

이러한 대책이 실시되기를 기다리는 동안, 고용형태가 크게 변화하면서 규제가 필요하지만 지금까지 개혁에서 간과되어 왔던 많은 양상들을 파악해 볼 수 있다. 자영업, 이른바 스마트 워킹(smart working), 공유경제 및 온디맨드 경제(on-demand economy), 디지털 생산(digital manufacturing), 복지제도의 지속가능성이 고려대상에 포함된다. 노사 당사자들 간의 대화는 노동시장에서 현재 진행되고 있는 이러한 변화를 이해하는 데 도움이 될 수 있지만, 관련 대화가 부족한 것으로 보인다.

자영업 및 스마트 워킹과 관련하여, 2016년 1월 28일 이탈리아 각료이사회는 ‘자영업자 보호와 근로자들의 근로시간 및 근무지의 유연성 증진을 위한 대책’ 법안을 제출하였으며, 이 법안은 현재 상원의 심의 중에 있다.

자영업자 보호 대책들은 주로 세제와 사회복지 혜택으로 (불공정한 조항들을 금지함으로써) 상거래에 종사하는 자영업자를 보호하고, 직업훈련 비용에 대한 세금공제, 경력지도 및 재훈련 서비스, 공공입찰 참여, 출산휴가 및 수당 수급 자격을 제공하며, 업무상 사고나 질병 발생 시 보호를 보장한다.

이 법안의 두 번째 부분은 스마트 워킹 활성화를 통해 근로자들에게 근로유연성을 부여하고자 하며, 기존 일과 가정의 양립을 위한 법이 가진 일부 법률적 한계를 극복하는 데 목적이 있다. ‘노동법과 노사관계 분야 국제비교연구협회(ADAPT)’가 단체협약 표본을 분석한 결과 보고서에 따르면, 상당수의 단체협약에 이미 탄력적 근무제도가 명시되어 있지만 스마트 워킹의 보편적 활용을 위해서는 추가 입법 조치의 필요성을 강조하고 있다. 스마트 워킹 활성화를 위해서는 분권화된 교섭에서 협의를 통해 도입할 수 있는 세금감면 제도나 성과급에 적용되는 사회보장 분담금을 낮춰주는 경제적 인센티브와 더불어, 스마트 워킹의 실시를 가능케 하는 명료한 법적 기본틀 수립이 필요하다.

2016년에 정부는 2,000유로 이하의 성과급과 50,000유로 이하의 연봉에 대해 세금을 10% 감면하는 경제적 인센티브를 도입하였고, 현재 2017년 세금감면 비율을 늘리는 방안을 논의하는 중에 있다.

마지막으로 이탈리아의 노사관계 제도를 살펴보면, 여러 가지 논의가 가능하겠지만 현재까지 정부는 단체교섭 관련 법률 개혁을 추진하지 못하고 있다. 더구나 노동개혁법은 각료협의회에 최저임금제도를 도입할 수 있는 권한을 부여하고 있지만, 각료협의회는 아직까지 이러한 임무를 완수하지 못하고 비공식적으로 노조가 자율적으로 제도를 준비하도록 독려하고 있다.

이와 관련하여 2016년 1월 노동조합들은 '현대적 노사관계 제도' 촉진을 위한 협약을 도출하였다. 그러나 이 협약은 보수가 명시된 전국 단위 단체협약으로 분권화된 교섭을 통해 적용 예외가 가능하다는 점에서 1993년 7월 23일에 체결된 협약과 그리 다르지 않다. **KLI**