

이탈리아 노동법 개정 내용과 시사점

김선우 / 한국경제연구원 연구원 (ksw@keri.org)



2012.6.27. 이탈리아 의회에서 마리오 몬티 총리가 제출한 노동법 개정안이 통과되었다. 이는 이탈리아 노동법의 근간인 평생고용을 바꾸는 대개혁으로 노동시장 유연화를 위한 해고절차 완화 및 안정성 제고를 위한 실업수당 개혁을 그 내용으로 한다. 이미 독일 슈뢰더 정권이 추진하였던 ‘아젠다 2010’과 여러 면에서 유사한 이번 노동법 개정은 근래 유럽연합차원에서 추구하고 있는 유연안정성(flexicurity)에도 부합하는 흐름이다.

특히 ‘경영상 이유에 의한 해고’는 다른 해고와 달리, 기업의 직업의 자유라는 기본권과 근로자의 근로관계 존속 보호 요청이 동시에 작용하는 영역이라는 특수성을 띤다. 따라서 자유주의적 시장경제체제를 주축으로 하면서 사회국가적 요소도 포함하고 있는 우리 헌법이 그 이해의 바탕이 된다. 즉 ‘경영상 이유에 의한 해고’는 기업주의 기업 조직에 대한 결정권을 ‘긴박한 경영상 필요’ 내에서 보장하되 해고된 근로자들을 위한 사회안전망 구축이 수반되는 모습이어야 한다.

올해 12월 대선을 앞두고 우리 국회에서는 ‘경영상 이유에 의한 해고’의 사유를 강화하는 내용의 개정안들이 발의되었다. 글로벌 경기 침체와 장기 저성장시대 마주한 지금, 이들 개정안들이 국제적 추세 및 헌법·근로기준법의 규범목적에 부합하는지에 대한 비판적 검토가 필요하다.

1. 문제제기

- 올해 우리 국회에서는 현행 근로기준법상 ‘경영상 이유에 의한 해고’ 규제를 강화하는 내용의 노동법 개정안들이 발의되었음
- ‘경영상 이유에 의한 해고’ 와 관련하여 발의된 노동법 개정안의 내용
 - 2012.5.30. 민주통합당 홍영표 의원 외 126명의 의원들은 ‘근로기준법일부개정법률안’을 발의하였음
 - 즉 ‘경영상 이유에 의한 해고’ 의 사유를 강화하고 그 해고의 요건 및 협의절차 등을 단체협약 등으로 정할 수 있도록 함
 - 2012.7.3. 심상정 의원 외 12명의 의원들도 ‘근로기준법일부개정법률안’을 발의하였음

- 즉 ‘경영상 이유에 의한 해고’의 경영상 이유에 대한 요건을 구체화하여 명시함. 긴박한 경영상의 필요로 보지 않는 경우를 별도로 열거¹⁾하여 규정하고 있음
 - 해고 시 행정 통제를 강화하고, 해고 협의 시 협의 내용에 대하여 근로자 대표와 합의에 도달할 수 있는 협의를 하도록 함
- 우리 국회에서 발의된 이 개정안들은 ‘경영상 이유에 의한 해고’의 요건 강화에 초점이 맞추어져 있음. 이들이 이탈리아, 독일 등에서의 국제적 추세와 우리 헌법·근로기준법의 규범목적에 비추어 올바른 규제방향인지 살펴볼 필요가 있음

2. 이탈리아 노동법 개정 배경과 그 내용

□ 현행 이탈리아 노동법 : 높은 경직성을 그 특징으로 함

- 1970년 만들어진 이탈리아 노동법은 ‘평생고용’을 근간으로 하고 있음
- 또한 이탈리아 노동법은 노동자의 권익보호를 중심으로 이루어져 있고 부당 해고 시 원칙적으로 복직조치 됨
 - 15인 이상 고용사업체(단위사업장별로 15인 이하라도 전국적으로 60인 이상 고용한 경우 포함)의 경우 ; 정당한 사유 없는 해고로 인해 사업주가 재판에서 패소할 경우 해고일로부터 선고일 까지 보수를 지급해야 하며, 원칙적으로 복직 조치를 해야 함
 - 15인 미만 고용사업체의 경우 ; 기본적으로 15인 이상 고용사업체와 동일하나, 소송에서 패소하는 경우 사업주의 복직조치 의무는 없음
- 이에 따르면 이탈리아에서 해고는 비용과 시간이 많이 들어 사실상 매우 어려웠음. 외국 많은 나라에서는 부당해고로 판명된 경우에도 사용자가 복직을 수용하지 않을 경우 금전적 배상과 함께 근로관계를 종료시키는 것을 인정하고 있음
- 2003년 Biagi 법안 등 이탈리아에서도 노동시장 유연화 정책들이 도입되었고 어느 정도 성과도 거두었다고 평가됨²⁾. 이때에는 유연성 추구가 주로 비정규직 중심으로만 이루어졌음
 - 15인 미만 기업이 신규 근로자 채용으로 15인 이상이 된 경우 당해 근로자에 대해 기존의 해고보호 조항을 적용하지 않음
 - 일자리 나누기, 용역근로계약, 자유근로계약, 대기근로자 등 다양한 형태의 비정규직 근로계약 도입

1) 이에 따르면 ‘생산성 향상을 위한 구조조정 내지 업무형태의 변경, 신기술의 도입이나 업무방식의 변경 등 기술적 이유, 업종의 전환, 일시적인 경영 악화, 장래의 경영 위기에 대한 대처, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유는 긴박한 경영상의 필요로 보지 아니 한다’고 규정.

2) 박성준·변양규·정현용, 「한국노동시장의 유연안정성 현황 및 과제」, 한국경제연구원, 2008, 81면 이하 참고.

□ 이번 노동법 개정 배경 : 생산성 하락과 치솟는 실업률

- 이탈리아 통계청에 따르면 이탈리아의 2012년 올해 3,4월 실업률은 10%를 넘겨 2004년 1월 실업률 집계기 시작된 이래 최고치를 기록했으며, 특히 직업경력이 없는 청년의 실업률은 20%를 넘었음
 - 정규직 고용보호 등 경직된 노동법제가 이탈리아 생산성 하락의 주원인으로 지목되었음
 - 한편 과도한 사회복지비용 부담을 요하는 정책들도 기업의 투자를 위축시켰고, 이는 이탈리아의 경직된 노동법제와 맞물려 청년실업률 상승을 초래함
- 뒤를 이은 마리오 몬티 정권은 노동시장의 구조적인 개혁을 통해 경제성장과 일자리 창출을 추구하고자 함

□ 이번 노동법 개정 내용 : 정규직의 고용보호를 완화한 유연안정성 추구

- 2012.6.27. 마리오 몬티 총리가 제출한 노동법 개정안이 통과됨. 이번에 통과된 노동법은 지난 40년 간 유지되어 온 이탈리아 노동법의 근간인 '평생고용'을 바꾸는 대개혁임
- 이번 개정은 노동시장 유연화를 위한 해고절차 완화와 안정성 제고를 위한 실업수당 개혁을 주 내용으로 함. 즉 노동시장의 유연성과 안정성 모두를 추구하는 내용임
 - 우선 해고에 관한 분쟁을 해결하기 위한 법정 외 해결 절차를 도입. 이는 필수 절차이며 만약 이 조정이 실패하면 해고 근로자는 법원에 소제기 가능
 - 부당 해고 시 원칙적으로 복직조치를 명하던 기존 법제의 개정
 - 경제적 이유 또는 다른 해고의 원인이 '명백히 존재하지 아니하는 경우'에만, 판사는 복직 및 최대 12달의 임금보상을 명령할 수 있음. 다만 이는 아주 특별한 경우에 해당할 것으로 예상됨
 - 그밖에 단순히 '경제적 이유를 원인으로 하는 해고'가 정당화되지 않는 모든 경우에는, 임금보상은 24개월의 임금을 그 상한으로 함
 - 이러한 보상한도의 도입은 당사자들로 하여금 해고 분쟁에 있어 법원에서의 소송 전 조정에 이르게 하는 것을 목표로 하고 있음
 - 대신 새로 근로자를 채용하는 기업주에게는 국가가 지원금을 지급하며, 2013년 1월부터는 '보편적 실업수당 프로그램'이 도입되어 모든 실직자에게 실업수당이 제공되나 지급 액수와 기간은 기존보다 축소됨
 - 이에 따르면 모든 기업이 기금에 참여하는 보편적 실업수당 프로그램을 도입. 개정 전에는 평생고용 근로자만 실업수당을 받을 수 있었음. 이번 개정으로 현행 실업보험 하에서는 실업수당 급여 조건을 구비하지 못했던 '단시간 근로자'도 앞으로 실업수당을 받을 수 있게 됨

- 이는 지난 해 유럽중앙은행(ECB)이 이태리 국채를 매입하는 조건으로 제시한 내용과 동일하며, 유럽연합(EU)과 국제통화기금(IMF)이 이탈리아 경제 활성화를 위한 개혁 방안으로 권고해 온 노동시장의 유연화에 부합하는 흐름임
- 이번에 통과된 노동법은 이탈리아 최대 노조의 반대로 정부 초안이 수정된 수정안이라는 하지만, '정규직'의 고용보호를 완화하려는 시도로써 유연성 및 안정성을 모두 추구하려는 데에 큰 의의가 있음

3. 이번 이탈리아 노동법 개정에 대한 평가

- 이번 노동법 개정은 비정규직 활성화를 통해 유연성을 추구했던 2003년 Biagi 법안과 달리, 정규직까지 포함한 유연안정성을 추구한다는 측면에서 보다 근본적인 개혁임
 - 즉 '경제적 이유를 원인으로 하는 해고'를 포함한 해고에 대한 규제완화는 정규직 고용보호 완화에 초점이 맞추어져 있으며, 단시간 근로자를 포함한 '보편적 실업수당 프로그램'의 도입은 모든 실직자의 안정성 제고를 목적으로 하기에 보다 근본적인 개혁이라고 생각됨
- 몬티 총리의 일련의 개혁은 이미 독일 슈뢰더 정권이 추진한 바 있는 '아젠다2010'과 유사점이 보임. 이번 이탈리아 노동법 개정과 맞물려 독일 개혁의 성과를 살펴볼 필요가 있음
 - '아젠다2010'중 노동시장 부분은 근로자의 해고보호완화, 파견근로·기간제근로 규제완화, 다양한 고용형태의 도입을 통한 노동시장 유연화와 사회복지 축소³⁾를 그 내용으로 함
 - 독일에는 해고로부터의 보호를 목적으로 하는 '해고보호법'이 있는데, 이는 부당한 해고로부터 근로자를 보호한다는 취지에서 제정되었으며 5인 이하의 사업장에만 적용 제외되었음
 - 그러나 슈뢰더 정권은 2003년 '아젠다 2010'으로 10인 이하의 중소기업들까지 해고보호법의 적용 대상에서 제외하였음. 독일은 5인 이하의 사업장수가 대다수를 차지하고 있음
 - 슈뢰더 이후 집권한 메르켈 총리 역시 '아젠다2010'을 계승, 신규 직원 채용 시 수습기간을 6개월에서 2년으로 연장해 채용과 해고를 쉽게 하였음. 즉 2년 안에는 고용주가 자유롭게 해고 가능함
 - 독일은 2004년에 실업률이 11%(실업자 420만명)이었으나, 2012년 OECD가 발표한 '2012 고용전망'에 따르면 독일의 실업률은 5.4%이고 앞으로 더 떨어질 것으로 예상됨
- 또한 이번 이탈리아 노동법 개정은 근래 유럽연합 차원에서 이루어지고 있는 유연안정성(flexicurity)과도 부합하는 흐름임

3) 2010년 독일 헌법재판소는 '아젠다2010' 중 노동 및 복지개혁정책인 '하르츠IV'법이 실업자나 저소득층에 대한정부의 지원액이 충분치 않아 위헌이라고 결정하였음. 이를 참고할 때 노동시장의 안정성 확보에 있어 요구되는 사회안전망의 보호 수준은 헌법의 사회국가원리에 부합하는 정도이어야 할 것임.

4. '경영상 이유에 의한 해고'의 특수성과 그에 따른 규제 방법

□ '경영상 이유에 의한 해고'의 특수성

- '경영상 이유에 의한 해고'는 일신상·행태상 사유에 의한 해고와 성격이 다름
 - 일반 해고규제와 달리, '경영상 이유에 의한 해고'는 기업의 직업의 자유(경영상 결정의 자유)라는 기본권과 근로자의 근로관계 존속 보호의 요청이 동시에 작용하는 영역이라는 특수성을 띤
 - 기업주의 경영상 결정의 자유는 자본주의 시장경제질서의 기초이며 한편 근로자의 근로의 권리 역시 우리 헌법의 사회적 법치국가원리에 의하여 보호되는 내용임
- 그런데 우리나라의 헌법은 자유주의적 시장경제체제를 주축으로 하면서 여러 가지의 사회국가적 제도를 두고 있다고 해석됨⁴⁾
 - 따라서 '경영상 이유에 의한 해고'의 이해는, 자유주의적 시장경제체제를 주축으로 하면서 사회국가적 요소를 포함하고 있는 우리 헌법을 바탕으로 하여야 함⁵⁾.
- 기업주와 근로자의 양 기본권을 조정하고 있는 것이 바로 근로기준법 제24조의 '경영상 이유에 의한 해고' 규정임. 입법자는 이 조문의 '긴박한 경영상 필요'라는 객관적 기준을 통해 기업주의 경영상 결정의 자유를 제한함과 동시에 '경영상 이유에 의한 해고'를 합리화시킴
 - 즉 '긴박한 경영상 필요'가 인정되지 않는 자의적이거나 비합리적인 해고는 허용되지 않음
- 이와 동시에 실직한 해고근로자들에게는 우리 헌법의 사회적 법치국가원리에 의하여 실질적인 사회안전망을 마련해야 하는 것이 또한 헌법적으로 요청됨

□ '경영상 이유에 의한 해고'의 규제 방법

- ILO나 독일 등 기타 외국의 입법례는 '경영상의 이유에 의한 해고'를 인정하되 이때 '긴박한 경영상의 이유'가 존재하는 특수한 상황을 요구하고 있음
 - 독일의 해고보호법에서는 경영상 이유에 의한 해고의 요건을 규정하고 있음
 - 이 법 제17조, 직장조직법 제102조는 일련의 협의 절차를 규정하고 있으며 이러한 절차를 거치지 않은 해당 해고는 효력이 없음
 - 다만 독일 해고보호법상 노동법원이 기업의 경영상 결정의 경제적 편의에 대하여는 심판하도록 하고 있지 않음. 다만 해고의 기초가 되는 경영상 결정이 현저하게 합리적이지 못하거나 명백히 자의적인지 여부만을 검토하도록 제한함

4) 헌법재판소 1997.8.21.94헌바19 결정 등.

5) 김형배, 「노동법」, 2012, 663면 참고.

- 또한 해고된 근로자의 전직 지원 및 실업 보험에 따른 실업수당을 제공함
 - 이러한 내용의 독일 해고보호법은 슈뢰더 정권의 ‘아젠다 2010’으로 10인 이하의 중소기업들까지 적용 대상에서 제외됨. 독일은 5인 이하의 사업장수가 대다수를 차지하고 있음
 - 프랑스도 노동법전에서 일정한 요건 하에 ‘경영상 이유에 의한 해고’를 인정하고 있음. 즉 경제적 곤란 또는 신기술의 도입으로 고용의 폐지·전환·근로계약의 변경이 있는 경우가 이에 해당. 해고회피노력으로서 근로자의 재배치조차 불가피하여야 함
 - 그런데 프랑스 법원은 위의 ‘경제적 곤란’이란, 좁은 의미의 파산뿐만 아니라 해고 당시에는 경제적 곤란이 없어도 앞으로 향후 예상할 수 있는 경제적 곤란을 예방하기 위한 것도 포함된다고 판시⁶⁾한 바 있으며, ‘신기술의 도입’⁷⁾을 원인으로 하는 경영상 이유에 의한 해고도 성문법으로 인정하고 있음
 - 또한 대량해고의 경우 사용자는 근로자 대표에게 해고에 대한 정보제공의무가 있으며 행정청에 해고 계획을 미리 고지하여야 함. 해고된 근로자는 1년 내에 우선재고용 청구권이 있으며 실업수당이 지급됨
- 위의 독일, 프랑스 등의 입법례에서 ‘경영상 이유에 의한 해고’의 규제방법 역시 ‘경영상 이유에 의한 해고’의 특수성을 고려한 것임. 이들의 규제는 크게 다음과 같이 정리할 수 있음
- 즉 ‘경영상 이유에 의한 해고’를 일정한 요건 하에서 인정. 기업주의 경영상 판단이 명백히 비합리적이거나 자의적이지 않는 한 존중
 - 해고에 이르는 협의의 과정 및 일련의 절차를 법적으로 보장함
 - 사회안전망을 통해 해고된 근로자의 생계를 보장하고, 재고용될 수 있도록 여러 지원프로그램을 마련함

5. 검토 및 시사점

- 현재 전 세계는 글로벌 경기 침체와 저성장의 위기를 마주하고 있음. 생산성 하락과 높은 청년 실업률은 이탈리아의 문제만은 아님
- 우리 노동시장의 문제를 해결하기 위해 최근 발의된 노동법 개정안이 올바른 방향인지, 유연안정성을 추구하는 최근 이탈리아·독일 및 유럽연합의 흐름이 우리에게 시사해주는 점을 검토해 볼 필요가 있음

6) 우리 판례도 ‘근로기준법 제24조에 의한 정리해고의 요건이 되는 건박한 경영상의 필요라 함은 장래에 올 수 있는 위기에 미리 대처하기 위하여 인원삭감이 객관적으로 보아 합리성이 있다고 인정되는 경우도 포함 된다’고 판시하고 있음(大判 2002.7.9. 2001다29452; 大判 2004.11.12. 2004두9616 등)

7) 우리 판례도 ‘신기술의 도입이라는 기술적인 이유와 그러한 기술혁신에 따라 생기는 산업의 구조적 변화를 이유로 인원삭감이 객관적으로 보아 합리성이 있다고 인정될 때에는 건박한 경영상의 필요성이 있는 것으로 넓게 보아야 한다’고 판시하고 있음(大判 1991.12.10.91다8647 등)

- 2003년 이미 비정규직 근로의 도입을 통해 노동시장 유연화를 추구했던 이탈리아가 최근 정규직까지 포함하여 유연성과 안정성을 동시에 추구하고 있음. 이는 정규직 과보호로 초래된 문제들에 대한 해결책을 시사해 줌
 - 정규직 과보호로 경직된 노동시장은 높은 청년실업률 해결에 장애물. 비정규직 도입만으로는 한계
 - 긴박한 경영상의 필요가 인정되는 경우에 해고를 인정하되, '경영상 이유에 의한 해고'가 사회적으로 받아들여지는 통로를 확보해야 함. 즉 해고에 이르는 협의과정이 제대로 작동하도록 해야 함
 - 또한 필연적으로 해고된 근로자를 위한 사회안전망 확충이 수반되어야 함. 해고된 근로자에게 실질적으로 도움이 되는 재취업 프로그램의 개발, 취업 알선 등 outplacement를 마련하는 데에 초점을 맞추어야 함
- 최근 우리 국회에서 발의된 법안의 내용은 '유연성' 측면과 '안정성' 측면으로 나누어 평가해 볼 필요가 있음
- 우리 국회에서 발의된 법안들은 노동시장 유연성으로의 흐름에 역행
 - 심상정 외 개정안에 따르면 '긴박한 경영상의 필요'에 해당하지 '않는' 경우를 구체적으로 열거하여 규정⁸⁾하고 있어 헌법상 보장된 기본권인 기업의 조직 권한, 경영상 결정권의 본질적 내용을 침해하는 것은 아닌지 의문
 - 헌법·근로기준법의 규범목적에 비추어, '경영상 이유에 의한 해고'를 규제하는 법률은 기업주의 기업조직상의 권한 자체를 규제대상으로 삼을 수는 없음
 - '경영상 이유에 의한 해고'를 규제하는 법률은 기업주의 경영상 결정에 의하여 발생한 해고가 자의적이거나 비합리적인 것은 아닌지 및 해고에 이르는 절차가 제대로 지켜졌는지 여부를 다루는 것이어야 함. 이 때 법원은 '긴박성'이라는 객관적 척도를 통하여 경영상의 필요와 해고 사이의 정당성을 심사, 통제함으로써 이를 실현
 - 또한 해고의 요건으로 사용자의 근로자 대표와의 협의 절차가 합의에 도달하는 것을 목표로 하여야 함을 규정한 것도 혼란의 여지가 크고 노동시장이 지나치게 경직될 우려
 - 홍영표 외 개정안과 심상정의 개정안은 모두 해고 전 사용자와 근로자 대표와의 협의절차를 규정하면서 "그 내용이 합의에 도달하는 것을 목표로 협의해야 한다"라고 규정. 협의와 합의 법적 의미 차이를 고려해 볼 때 경영상 해고의 요건 구비 판단에 있어 분쟁가능성을 높임. 이렇게 협의절차가 합의에 이를 것을 요하는 입법례도 찾아보기 힘들

8) 이번 발의된 법안은 이미 각주 5),6)에서 언급된 우리 판례(大判 2002.7.9. 2001다29452; 大判 2004.11.12. 2004두9616; 大判 1991.12.10.91다8647) 및 외국 입법례에서 긴박한 경영상의 필요로 인정되던 경우를, 반대로 긴박한 경영상의 필요에 해당하지 않는 경우로 열거하여 규정하고 있음.

- 그보다는 근로자 대표와의 협의 절차를 의무화 하는 등⁹⁾ 해고가 받아들여지는 과정을 입법화 하는 방향이어야 함
- 한편 이와 동시에 해고된 근로자의 우선재고용 및 실업수당 적용 대상 확대 등 생존권보장을 위한 사회안전망이 실질적으로 작동하도록 제도화 하는 내용의 개정안도 발의됨
 - 2012.5.30. 민주통합당 홍영표 의원 외 126명의 의원들과 2012.7.3. 심상정 의원 외 13명의 의원들은 ‘고용보험법 일부개정법률안’을 발의하였음. 이 법안들은 청년실업자, 실업급여지급이 종료된 실업자 등에 대한 구직촉진수당제도 도입, 비정규직에 대한 실업급여제도 확대, 현행 실업급여 수급요건의 완화 등의 내용을 포함하고 있음
- 종합하면 최근 우리 국회에서 발의된 이들 법안들은 노동시장의 유연성 확보에는 역행하나 사회안전망 확충은 추구하고 있다고 평가됨. 이러한 규제는 국제적 추세에 부합하지 아니하여 외국 기업들과의 경쟁에서 국내 기업의 기업경쟁력 확보에 불리
- 시장 개방과 그로 인해 가속화 되는 경쟁, 높은 실업률은 구조적으로 기존 노동법의 패러다임의 전환을 요구하고 있음
 - 오늘날 사용자와 근로관계를 가지고 있는 내부근로자의 보호를 목적으로 하는 노동법이 효율적이고 합리적인 노동력의 활용을 저해하는 원인으로 작용하다는 점에서 비판이 제기되고 있음¹⁰⁾
 - 과거의 노동법의 이론과 패러다임은 내부노동시장의 취업근로자만을 그 보호대상으로 하였으나 이제는 근로관계의 외곽에 있는 취업희망자의 취업 가능성, 기업의 효율적인 인력수급 등을 함께 고려하여야 한다는 것
- 지나친 규제는 오히려 규범력을 상실하는 결과를 초래함. 노동시장의 문제들을 모두 규제로 해결 하려 하기 보다 노동시장 내 각 규제 간 균형을 모색하는 것이 효과적인 방법이라고 생각됨
 - 독일의 경우 10인 이하 사업장을 기준으로 해고를 규제 하는 영역과 규제하지 않는 영역이 병존. 그래야 정책목적을 왜곡하지 않으면서 현실의 규범력을 높일 수 있을 것임

9) 박지순, ‘경영상 해고, 법적 쟁점과 개선방안’, 「노동법률」 11월호, 2012.

10) 김형배, ‘한국에 있어서의 노동법 패러다임의 전환’, 「노동법학」 (제28호), 2008.