

경제위기 이후 포르투갈 노동법개혁의 내용 및 평가

Ana Teresa Ribeiro (포르투갈 가톨릭대학교 포르토캠퍼스 법대 조교수)

■ 도입

이 글에서는 포르투갈 노동법의 개별적 및 집단적 노사관계 측면에서 나타난 최근의 변화들을 다룬다. 이러한 변화 중 일부는 이미 경제위기 이전에 시작되긴 했지만(노동쟁의에 대한 판결에서 노동자에게 우호적인 판결을 내리는 원칙(favor laboratoris principle)의 희석, 유연한 근로시간 제도 도입 등), 2011년 이후에 더욱 확대되고 심화되었다. 새로운 변화는 포르투갈 정부와 트로이카(유럽연합집행위원회, 유럽중앙은행, 국제통화기금(IMF)) 사이에 체결된 양해각서를 기반으로 나타났다.

양해각서는 포르투갈 정부가 필요로 하던 규제금융을 제공하는 조건으로 체결되었으며, 포르투갈이 재정정책, 금융부문 규제 및 감독, 기본적 예산체계, 보건의료제도, 민관협력, 공기업, 공공행정, 교육, 상품과 서비스 시장, 주택시장, 사법제도 등에 관한 일련의 구조개혁을 단행하는 것을 기본적인 내용으로 담고 있다.¹⁾ 따라서 노동법개혁도 이에 포함된다. 노동법개

1) 2011년 5월 17일자 “세부 경제정책 조건 관련 양해각서(Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality)”뿐만 아니라 “경제 및 금융정책 관련 각서(Memorandum of Economic and Financial Policies)”와 “기술적 양해각서(Technical Memorandum of Understanding)”는 <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/memorandos/memorandos.aspx>에 영어 및 포르투갈어로 게재되어 있다. 본문에서 ‘양해각서’는 모두 첫 번째 양해각서를 가리킨다. 본문에서 법조항은, 별도의 언급이 있지 않는 한, 포르투갈 노동법(Labor Code)의 조항을 가리킨다.

혁의 주된 목적은 장기실업 위험 감소, 노동시장 분절 억제, 고용창출 촉진, 일자리, 기업 및 부문 간 근로자의 원활한 이동이다.²⁾ 이 글에서는 먼저 개별적 근로관계와 관련하여 도입된 개혁 내용들을 먼저 살펴본 후에 집단적 노사관계법을 다루도록 한다.

■ 개별적 근로관계법 개정

퇴직금

양해각서의 내용 중 하나는 EU의 전반적인 평균에 맞추어 퇴직금을 축소하는 것이었다.³⁾ 이에 따라 직무의 소멸, 근로자의 부적합 사유, 정리해고 시 근로자의 퇴직금이 단계적으로 줄어들었다.

기존 노동법 제366조에서는 1년 근무 시 1개월분 임금을 퇴직수당으로 정하였다.⁴⁾ 퇴직수당 상한선은 정해져 있지 않은 반면, 3개월분을 최저금액으로 하되 단체협약으로 상향조정할 수 있게 하였다. 현재는 몇 차례의 개정을 거쳐,⁵⁾ 1년 근무 시 12일분 임금이 퇴직수당으로 확정되었다. 새로운 퇴직금 제도는 복잡한 경과적 규정들로 인해 퇴직금 산정에는 여러 가지 어려움이 따른다(계약 체결일자에 따라 적용되는 제도가 달라질 뿐만 아니라 계약기간도 구

- 2) 양해각서 제4항. 이 글의 목적 및 분량 제한에 따라, 공무원의 노사관계에 대한 정책은 다루지 않는다. 공무원 노사관계의 주요 개혁 내용은 공무원의 (지방, 지역 및 중앙행정기구 내) 이동 촉진, 임금정책의 개정, 승진 제한 및 임금과 채용의 동결, 의료 관련 비용의 삭감, 일정 금액을 초과하는 연금의 축소 등이다.
- 3) 그러나 다른 유럽 국가들은 실제로 퇴직금이 포르투갈보다 낮더라도 임금이 더 높았고 사회적 지원계획(social plan)뿐 아니라 단체협약을 통해 법정 수당보다 훨씬 높은 금액의 퇴직수당이 책정되고 있다. 따라서 이러한 조정은 현실적이라기 보다는 착각에 가깝다(Lobo Xavier, 2012: 76).
- 4) 1년 미만의 부분은 비례하여 계산한다(노동법 제366조 2항).
- 5) 10월 14일 제정된 법률(53/2011호)에 의해 퇴직금은 (1년 근무 시) 20일분으로 줄어들었으며, 최종 금액은 12개월분 임금을 초과할 수 없었다(또한 수당 산정의 기준이 되는 월급여는 최저임금의 20배를 초과할 수 없었다). 초기에는 변경된 규정이 신규 근로계약에만 적용되었으나, 6월 25일자 법률(23/2012호)에 따라 모든 근로계약으로 확대 적용되었다.

분하여 각 기간별로 상이한 기준을 적용).⁶⁾

이렇게 계속된 개정의 결과, 퇴직금 제도가 매우 복잡해지면서(Monteiro Fernandes, 2014b: 569) 사용자들의 업무는 가중되었다.⁷⁾ 그러나 근로자의 기대치는 보호된다는 점에서 균형 잡힌 해결책으로 평가되고 있다(RosárioRamalho, 2014: 1038).

개별해고의 사유

노동시장 분절을 억제할 목적으로, 양해각서는 개별해고의 사유와 관련된 여러 개혁도 요구하였다. 무기계약의 해지가 더 쉬워지면 사용자들이 무기계약직 활용을 늘릴 것이라는 논리였다.⁸⁾ 이러한 논리에서 양해각서에서는 작업장에 신기술 도입 또는 기타 변화가 없는 경우라도 근로자 부적합을 이유로 개별해고가 가능해야 한다고 요구하였다. 이 내용은 법률 23/2012호에 의해 시행되었다.

헌법재판소에 이러한 해고사유 변경의 합헌성에 이의가 제기되었다. 해고사유 변경에 따라 부당하고 임의적인 해고가 우려되므로 정당한 사유 없는 해고 금지조항(포르투갈헌법 제53조)을 위반한다는 이유에서였다. 그러나 헌법재판소는 사용자의 행위를 공정하게 평가할 수 있는 충분한 보장장치가 있으므로 이 규정이 유효하다고 판결하였다. 또한 근로자의 업무의 질이 떨어지고 양이 현저하게 줄어들었음에도 사용자에게 근로자를 계속 고용하도록 강요하는 것은 합리적이지 않다고 하였다(헌재 선고 602/2013 참조).⁹⁾

또한 법률 23/2012호는, 직무의 소멸로 인한 해고 시 해당 직무에 배치된 근로자가 2인 이상인 경우 사전에 정한 연공서열을 따르도록 의무화해서는 안 된다는 양해각서의 견해에 따

6) 기간제 계약과 임시직 계약에 관한 특별 규정이 도입되면서, 이러한 계약의 발효 시점 및 예외적 연장 대상 여부에 따라 다른 기준이 적용되었다.

7) [http://www.publico.pt/economia/memorando-da-troika-anotado\(7/08/2015\)](http://www.publico.pt/economia/memorando-da-troika-anotado(7/08/2015)).

8) 양해각서 제4. 5항. Júlio Gomes(2012: 578)는 어느 모로 보나 사용자가 근로자를 채용하는 이유는 인력이 필요하기 때문이지 해고하기가 더 쉽기 때문은 아니라고 주장하면서 이러한 논리에 반대한다.

9) [http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130602.html\(7/08/2015\)](http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130602.html(7/08/2015)).

라, 사용자에게 ‘관련된 비차별적 대체 기준’을 수립할 것만을 요구하였다.¹⁰⁾

이 규정에 대해서도, 사용자가 (정당한 해고사유 없이) 자신이 해고하고자 하는 특정 근로자를 해고하는 데 가장 편리한 기준을 채택하여 ‘맞춤(custom-made)’ 해고를 가능하게 하기 때문에 헌법재판소에 그 타당성에 대해 이의가 제기되었다. 현재는 청구인들의 이의를 받아들여 이 규정을 위헌으로 판결하였다. 이 판결 이후 노동법은 한 차례 더 개정되었으며, 그 결과 오늘날 사용자가 해고를 하기 위해서는 최하위 업무성적, 낮은 학력 및 전문자격, 계약상 의무 이행 부담의 가중, 해당 직무의 경험 부족 및 짧은 근속 등과 같은 체계적인 기준을 따라야 한다. Monteiro Fernandes(2014a : 397-398)는 현행 법규정에 반대한다. 실제로 이전의 해고 사유들은 해고에 있어 재량과 차별을 방지하고 상대적으로 취약한 근로자들을 보호하는 데 방점이 있었다. 그러나 신설된 요건들은 단지 객관성만을 요구하고 있기 때문에 이전과 같은 사회적 목적이 결여되어 있다.

더욱이 양해각서에는 이러한 해고가 사용자가 근로자를 가능한 한 적합한 다른 일자리로 전환 배치 하도록 우선적으로 노력하여야 하는 의무의 대상이 되어서는 안 된다고 명시되어 있다.¹¹⁾ 이러한 사용자의 의무는 기존에는 직무소멸과 근로자의 부적합을 사유로 하는 해고 모두에 대해 적용되었다. 그러나 법률 23/2012호가 제정되면서 이 의무가 폐지되었다. 헌법재판소는 이에 대해 실제로는 근로자를 다른 업무에 고용 유지하는 것이 타당한데도 근로자를 해고할 수 있게 되기 때문에 정당한 사유 없는 해고금지원칙(현재 선고 602/2013)에 위배된다며 위헌 판결을 내렸고, 그 이후 의회는 다시 법개정을 통해 사용자의 의무를 복원시켰다.¹²⁾

10) Paragraph 4. 5. ii), of the Memorandum.

11) 양해각서 제 4. 5항 iii) (Monteiro Fernandes, 2014b : 547). 따라서 해당 근로자의 전문자격과 적성에 적합한 일자리가 존재하는 경우, 사용자는 근로자에게 그 일자리를 제공해야 했고, 사용자는 근로자가 이를 거부하는 경우에 한하여 해고할 수 있었다(Monteiro Fernandes, 2014b : 394).

12) 현재 제368조 4항(직무의 소멸에 의한 해고)과 제375조 1항 d)(근로자 부적합에 의한 해고)에 명시되어 있다.

근로시간 제도

양해각서는 경제위기 시에 근로시간 제도 및 단시간 근로 제도의 도입과 갱신이 더욱 용이해야 한다고 요구하였다.¹³⁾ 특히 근로자와 사용자 간 직접 합의하여 ‘시간은행(bank of hours)’제도가 실시될 수 있기를 희망하였다. 이는 ‘단체시간은행(collective bank of hours)’으로 명칭이 변경된 기존의 ‘시간은행’에 ‘개별시간은행(individual bank of hours)’과 ‘집단시간은행(group bank of hours)’제도가 추가 도입되면서 실현되었다.

단체시간은행제도는 단체협약을 통해 도입할 수 있고, 이에 따라 1일 통상 근로시간은 최대 4시간, 주당 통상 근로시간은 (총 200시간을 상한선으로 하여) 최대 60시간 연장 가능하다.¹⁴⁾ 단체협약에는 추가 급여나 상응하는 근로시간 단축, 또는 2012년 이후로는 휴일 연장과 같은 보상이 명시되어야 한다.¹⁵⁾ 신설된 개별시간은행제도(제208-A조)에 의하면, 사용자와 근로자가 직접 체결한 특별협약(ad hoc agreement)를 통해, 또는 사용자의 일반제안을 통해 이 제도를 실시할 수 있으며, 후자의 경우에는 근로자가 제안이 이루어진 날로부터 14일 내에 서면으로 반대할 수 있다.¹⁶⁾ 끝으로, 집단시간은행제도(제208-B조)로 인해, 기타시간은행제도(단체 및 개별시간은행)를 이전에 적용되지 않았던 근로자들에게 확대 적용할 수 있게 되었다. 근로자들이 가입한 노동조합이 체결한 단체협약에 단체시간은행제도가 명시되지 않은 경우에는 이전과 마찬가지로 제도가 적용되지 않을 수 있다. 또한 개별시간은행제도의 경우에도, 해당 근로자가 사용자와 특별협약을 체결하지 않거나 사용자가 제시한 일반제안을 거부한 경우에는 적용되지 않을 수 있다. 위와 같이 확대 적용되기 위해서는 두 경로 중 하나를 거쳐야 한다. 즉 ① 단체시간은행제도가 명시된 협약이 체결되었고 그 협약이 원래 해당

13) 양해각서 제 4. 6항 i), and ii), of the Memorandum.

14) 제208조 2항. 경영상 위기 시에는 상한이 초과될 수 있다(제208조 3항).

15) 제208조 4항. 그러나 Nunes de Carvalho(2012 : 27)는, 사용자가 휴일수당을 지급할 의무가 없기 때문에 이것은 진정한 휴일이 아니라고 주장한다. 이와 유사한 주장은 Monteiro Fernandes(2012a : 104)에서도 찾아볼 수 있다.

16) 제205조 5항과 제208-A조 2항 참조. 특별협약 또는 일반제안에는 추가 근로에 대한 보상 방식이 명시되어야 하며, 단체시간은행의 경우와 가능성은 동일하다. 1일 통상 근로시간을 최대 2시간 연장할 수 있으며, 주당 통상 근로시간은 (총 150시간 내에서) 최대 50시간 연장 가능하다.

부서, 부문 또는 경제적 실체의 근로자 60%에 적용되는 경우, 사용자는 근로자 집단에 이 제도를 확대 적용할 수 있으며,¹⁷⁾ ② 개별시간은행제도를 목적으로 하는 일반제안이 부서, 부문 또는 경제적 실체의 근로자의 75% 이상에 의해 받아들여지는 경우에는 이 제도를 나머지 근로자들에게도 적용할 수 있다.¹⁸⁾ 이와는 상반되는 제도를 정하고 있는 단체협약이 적용되는 근로자들은 위의 두 경우 모두에서 제외되며, 첫 번째 경우에 한해서는, 해당 단체협약의 확대 적용에 반대하는 노동조합에 소속된 근로자들도 제외된다.¹⁹⁾

시간은행제도와 관련하여 몇 가지 의문이 제기되기도 한다. 가령 기준 백분율의 수치뿐만 아니라 부서, 부문 및 경제적 실체의 개념이 부정확하다는 것이다(Nunes de Carvalho, 2012:32-33). 또한 이 제도는 사용자의 재량권을 높이는 결과가 있으며, 특히 근로자의 ‘거부권’이 법으로 부여되어 있지 않다는 점에서 그러하다.²⁰⁾ 더 나아가, 은밀하고 일방적인 제도 시행을 방지하기 위해서는 단체시간은행제도를 우선적으로 시행하도록 하고, 성실한 협상을 거친 후에도 합의에 이를 수 없는 경우에만 기타 방안을 허용하여야 한다.²¹⁾

헌법재판소에 시간은행제도의 합헌 여부를 판단해 달라는 청원도 제기되었다(헌재 선고 602/2013). 청구인들은 개별시간은행제도는 근로자들이 거부하기가 어렵기 때문에 근로자들에게 불리한 제도라고 주장하였다. 다른 한편으로 집단시간은행제도는 단체협약을 체결한 노동조합에 가입되어 있지 않은 근로자에게도 적용되기 때문에 결사의 자유에 위배된다. 게다가 두 제도 모두(헌법의 59조 1 b)에서 보장하고 있는) 일과 가정 양립을 저해한다. 하지만 헌재는 이러한 주장을 기각하고 두 제도 모두 유효하다고 판결하였다. 필자는 헌재의 견해에 동의하지 않는다. 특히 집단시간은행제도와 관련하여, 헌법에서 단체협약의(행정적) 확대 적용을 허용하고는 있으나, 이후에서 살펴 보겠지만 이러한 가능성 유무는 신중하게 판단하여야 한다. 먼저(포르투갈의 현행법에서는 보장되고 있지 않은) 노동조합의 대표성이 보장되

17) Articles 206, no. 1, *ex vi* 208-B, no. 1.

18) Articles 206, no. 3, *ex vi* 208-B, no. 2.

19) Article 208-B, no. 3.

20) Nunes de Carvalho(2012:33-35)와 Monteiro Fernandes(2012a:103)는, 노동법의 원칙들과 그에 병행하는 노동법의 이념에 입각하여, 집단시간은행제도 적용에 반대할 수 있는 근로자의 권리를 옹호한다.

21) *Idem, ibidem.*

어야 한다. 또한 이러한 적용 확대는 협약의 일부만을 대상으로 하기 때문에 특수한 경우다. 하지만 단체협약은 교섭의 산물이다. 즉 시간은행제도를 명시하고 있는 협약이라면, (법에서 정한 보상 방안 외에) 근로자에게 다른 형태의 혜택을 제공할 가능성이 매우 높다. 하지만 집단시간은행제도의 적용을 받는 근로자들은 부가적인 혜택은 받지 못하고 법적 제도만을 이용하게 된다. 이는 ‘불이익(*in pejus*)’ 확대일 뿐이다. 따라서 필자의 견해로 볼 때 집단시간은행제도는 헌법에 위배된다.

초과근무 및 공휴일

양해각서는 초과근로를 규제하는 일련의 요구사항도 담고 있다. 실제로 초과근로수당을 최대 50%로 낮추고,²²⁾ 보상휴가(compensatory time off)를 폐지할 것을 요구하였다.²³⁾ 이러한 권고사항은 2012년 노동개혁에서 이행되어 법률 23/2012호로 구체화되면서 그 결과 제229조 1, 2, 6항(보상휴가)이 삭제되었고 제268조와 제269조(초과근로수당)는 개정되었다. 또한 각서에는 포함되지 않았지만, 노동개혁으로 인해 4일의 휴일이 폐지되었다(제234조 1항).

다시 한번 더, 그리고 노동의 가치와 여가 및 휴식권의 중요성에 대한 대중의 강력한 요구에도 불구하고 현재는 이러한 조치들이 합헌이라고 결론내렸다(헌재 선고 602/2013).

추가조치

이러한 변화들 외에, 입법부는 ‘과거’로부터 보호하기 위한 보호 장벽을 구축하기 위해 이러한 주제들을 포함하고 있는 기존의 단체협약들을 변화의 대상으로 삼았다(Monteiro Fernandes, 2012b : 558). 이러한 목적에 따라 법률 23/2012호의 제7조는 해당 협약의 조항에 대해 다음과 같이 규정하였다.

22) 이전에는 근로시간을 초과하는 최초의 1시간에 대해서는 50%, 이후 시간에 대해서는 75%, 휴일 초과근로에 대해서는 100%의 수당을 추가로 지급하였다.

23) 그러나 양해각서에는 그러한 규제들이 단체교섭에 의해 상향 또는 하향 조정될 수 있는 가능성이 명시되어 있다(양해각서 제4. 6항 ii).

- (직무의 소멸, 근로자 부적합성 또는 정리해고 시 퇴직금 지급에 관하여 명시하고 있거나, 초과근로에 대해 보상휴가를 제공하는 경우에는) 해당 조항의 효력 상실²⁴⁾
- (초과근로에 대해 법에서 정한 것보다 더 높은 추가 수당을 허용하는 경우에는) 효력집행 정지²⁵⁾

일부 학자들은 이러한 규정을 기이한 것으로 평가하였고(Nunes de Carvalho, 2012: 37-38; Monteiro Fernandes, 2012b: 558), 결국 헌법재판소의 판단이 다시 한번 더 요청되었다. 현재의 판결을 청구한 이들은 제7조가 단체교섭권에 위배되므로 무효하다고 주장하였다. 사실상 (현재 문제가 되고 있는) 이러한 조항들이 다루고 있는 주제들은 (헌법 제56조에 명시된 기본권인) 단체교섭의 영역(reserve of collective bargaining)의 일부에 해당하는 것으로 어떠한 입법적 개입도 허용되지 않는다. 현재는 퇴직금 조항과 관련하여, 단체교섭의 영역에 대한 개입은 전혀 없다고 판단하였다. 실제로 퇴직금은 매우 강행적인 주제이기 때문에 단체협약에서는 일부 요소만을 다루고 있다. 하지만 현재는 초과근로에 대한 보상휴가는 그러한 경우에 해당하지 않는다고 인정하였다. 실제로 이는 전적으로 단체교섭을 통해 결정되기 때문에 신설된 규제가 단체교섭의 영역에 개입하고 있다는 것이었다. 새로 체결되는 단체협약들이 문제되는 주제에 대해서 동일한 조항들을 포함할 수 있다는 점을 감안하면, 기존 단체협약에 대한 법적 개입은 불필요하고 부적절하다. 이러한 이유로 현재는 이를 위헌으로 결정하였다. 반면에 법규정보다 높은 초과근로수당의 지급을 정한 조항들의 효력집행정지는 유효하다고 간주하였다. 그러한 효력집행정지는 실제로 기존 단체협약뿐만 아니라 이후 2년간 체결된 신규 협약에도 영향을 미쳤다. 따라서 이러한 조치는 단체교섭의 영역을 침해하기는 했지만, 그 목적을 달성하기에는 적절하였다.²⁶⁾

24) 법률 23/2012호, 제7조 1항 및 2항

25) 법률 23/2012호, 제7조 4항. 또한 효력집행정지된 조항들이 2년 내에 개정되지 않는 경우에는 그 조항에 명시된 초과근로수당을 (법령에 명시된 금액을 상한으로 하여) 반액으로 삭감한다고 결정하였다(제7조 5항).

26) 각주 25번에서 언급된 반액삭감도 위헌으로 결정되었다. 단체교섭의 영역에 개입한데다가 그 목적을 달성하는 데도 부적합(불필요)하기 때문이었다. 실제로 2년 경과 후 신규 협약으로 더 유리한 제도를 도입할 수 있었다.

최저임금

끝으로 양해각서는 최저임금도 개혁 대상으로 삼았다. ‘구제금융 실행 기간 동안, 최저임금은 경제 및 노동시장 동향에 비추어 정당화되고 구제금융 검토를 위한 기본틀 내에서 합의되는 경우에 한하여 인상될 수 있다’고 각서에 명시되어 있다.²⁷⁾ 이에 포르투갈 정부는 트로이카가 동의하지 않는 한 구제금융 기간 동안에는 최저임금을 인상하지 않겠다고 약속하였다.

포르투갈 헌법은 진정한 국가 위기 시에 최저임금 수준을 유지하는 것을 금지하지 않는다. 하지만 산업별 또는 기업별 특성에 따라 다른 최저임금을 결정하는 것이 가능하다. 현재는 이러한 방안이 채택되고 있지 않지만, 입법부는 이전에 이러한 방안을 시행한 적이 있다. 이러한 이유에서 일부 학자들은 최저임금 동결 조치를 통해 경영이 악화된 기업뿐 아니라 수익성이 좋은 안정적인 기업들의 최저임금도 동결하였다는 점에서 합헌 여부에 의문을 제기하였다. 더 나아가 이 정책은 포르투갈의 생활비가 전반적으로 지나치게 높아지고 있는 시점에서 일차적인 사회적 수요를 반영하지 못하고, 이미 EU에서 가장 불평등한 국가에 속하는 포르투갈의 불평등을 심화시켰다(João Reis, 2012: 137-138). 또한 포르투갈의 재정 및 경제 상황이 개선되는 경우에도 최저임금 수준 변경을 위해서는 트로이카의 승인을 받아야 한다. 이러한 반대 의견에도 불구하고, 최저임금은 9월 30일 시행법(Decree-Law) 제144/2014호에 의해 505유로로 인상되기 전까지는 2011년에 책정된 금액(485유로)이 유지되었다.²⁸⁾ 현재 최저임금은 12월 31일 제정 시행법 제254-A/2015호에 의해 530유로로 결정되어 있다.

27) 양해각서 제4. 7항 i).

28) Article 2 of this legal instrument.

■ 집단적 노사관계법 동향

국가의 개입에 의한 단체협약의 확대 적용

양해각서는 단체협약의 확대 적용을 위한 명확한 기준 설정의 필요성을 강조하였다. 교섭 단체들의 대표성과, 미가입 기업들의 경쟁적 지위 확보를 위한 단체협약 확대 적용으로 인한 영향이 기준에 포함되어야 했다.²⁹⁾ 이러한 요구는 ‘각료협의회 결의 90/2012호(Resolution of the Council of Ministers no. 90/2012)’에 의해 이행되었다. 이에 따라 향후에는 다음과 같은 조건이 충족되는 경우에 한하여 단체협약은 국가의 개입에 의해 확대 적용될 수 있다.

① 협약 체결 당사자들(하나의 노동조합과 하나의 사용자 협회)이 해당 협약의 확대 적용을 요구하고, ② 해당 산업의 기업들(과 근로자들) 모두가 확대 적용 대상에 포함될 수 있도록, 협약의 사용자 측이 해당 산업의 노동력 중 최소 50%를 고용하고 있거나 해당 협약을 체결한 사용자 협회에 중소기업의 최소 30%가 포함되어 있는 경우에 국가개입에 의한 확대 적용이 가능하다.³⁰⁾

이러한 변화의 파급효과를 이해하기 위해서는, 먼저 포르투갈의 집단적 노사관계에서 가장 중요한 요소들을 살펴보아야 한다. 포르투갈법에 의하면 (독일, 이탈리아의 체제도 동일하지만),³¹⁾ 단체협약은 자신의 사용자(또는 그 사용자가 속한 사용자단체)와 해당 협약을 체결한 노조에 가입되어 있는 근로자들에게만 적용된다(Robert Rebhahn, 2003: 283). 따라서 해당 노조에 가입하지 않은 근로자들, 또는 경쟁 노조에 가입되어 있는 근로자들에게는 협약이 적용되지 않는다.³²⁾ 결과적으로 확대 적용 장치는 단체교섭과 관련된 이점들을 확장시킴으로

29) 양해각서 제4. 7항 ii): ‘(...) 정부는 (중략) 단체협약 확대 적용을 위해 준수해야 할 명확한 기준을 정하고 이를 이행한다. 교섭단체들의 대표성과, 확대 적용으로 인한 미가입 기업들의 경쟁적 지위 확보는 이러한 기준에 포함되어야 한다.’

30) 두 번째 조건은 각료협의회 결의 43/2014호에 의해 추가되었다.

31) Article 496, no. 1.

32) 이와는 달리 프랑스, 벨기에, 오스트리아, 핀란드에서는 사용자 (또는 사용자단체)가 단체협약을 체결하면 그 협약은 해당 사업체의 모든 근로자들에게 구속력을 지닌다. 협약 체결 노조에 가입되어 있지 않거나 경쟁 노조에 가입되어 있는 경우에도 마찬가지다. 이러한 협약들은 ‘외부

써, 이러한 장치가 없었다면 그러한 유리한 조건들을 누릴 수 없었을 근로자들에게 접근 기회를 제공한다(Robert Rebhahn, 2003 : 290). 포르투갈의 높은 중소기업 비율,³³⁾ 낮은 노조조직률,³⁴⁾ 단체협약의 제한적 효력(해당 협약을 체결한 노조에 가입한 경우에만 적용되는 ‘가입’ 원칙)을 감안하면, 대부분의 사용자들과 근로자들이 직접적인 교섭의 범위에서 제외된다. 실제로 중소기업들은 대체로 단체교섭에서 소외되어 있는데,³⁵⁾ 전 세계적인 노조조직률 감소 현상이 중소기업들의 경우 더욱 두드러지고 있기 때문이다.³⁶⁾ 게다가 중소기업들은 그들을 대표하는 단체가 부족한 경우가 많고 사용자들의 사용자단체 가입률도 줄고 있다.³⁷⁾ 또한 노동조합과 협약을 체결하는 것이 합당함에도 불구하고, 중소기업 사용자들은 (일반적으로) 전통적이고 가부장적인 사고방식이 더 강하기 때문에 근로자들과 직접 협상하는 경향을 보인다.³⁸⁾

이는 궁극적으로 이러한 근로자들이 단체교섭에서 제외되는 결과를 초래하기 때문에, 단체교섭의 실효성이 매우 낮다고 생각할 수 있다. 하지만 매우 최근까지도 근로자의 약 92%³⁹⁾가 단체협약을 적용받았는데, 단체협약 확대 적용 제도가 상당히 자유롭게 사용된 직접적 결과이다.⁴⁰⁾ 그러나 최근에 확대 적용 건수는 눈에 띄게 감소하였다. 2009년과 2010년에 각각 103건과 113건의 확대 적용이 이루어졌으나, 2012년에는 12건, 2013년에는 9건만이 이루

자 효과(outsider effect)’를 지닌다(vd. Robert Rebhahn, 2003 : 283, 287; Pélissier, Auzero, and Dockès, 2013 : 1341).

33) 2008년 현재, 포르투갈 비금융기관의 99.7%가 중소기업이다(Estudossobre Estatísticas Estruturais das Empresas, 2010).

34) 공식 자료는 없지만, 포르투갈의 노조조직률은 약 18.4% 정도로 추정된다(Livro Branco das Relações Laborais, 2007 : 72).

35) Catarina Carvalho(2011 : 632-633); Marco Biagi(1993 : 26).

36) Bouquin, Leonardi, and Moore(2007 : 17).

37) Marco Biagi(1993 : 26); Catarina Carvalho(2011 : 608-609, 633).

38) Marie-France Mialon(1993 : 63).

39) *Estatísticas em síntese - Quadros de pessoal*, 2010 : 6. 프랑스에서도 단체협약이 종종 확대 적용되고 있어서, 프랑스 근로자들의 약 90%가 단체협약의 적용을 받고 있다(Eurofound, 2011 : 6).

40) Jorge Leite(2007 : 149).

어졌다. 2014년에는 13건, 2015년에는 23건만이 실시되었다.⁴¹⁾ 이러한 변화의 이유는 확대 적용에 필요한 조건이 변화한 데에 있다. 이전에는 공공행정의 재량권에 따라 확대 적용에 대한 제약이 없었다.⁴²⁾ 그러나 각료협의회 결의에 의해 모든 것이 바뀌었다.

(확대 적용이 경쟁을 왜곡하는 방법으로 이용되지 않도록 함으로써) 기업과 기업의 경쟁적 지위를 보호하고 (노동조합의 대표성에 관한 공식 자료의 부재와 함께) 노동조합의 대표성 기준 결여로 인해 발생하는 불편을 극복하기 위해서는 사실상 일부 변화가 필요했다고 본다. 그럼에도 불구하고, 이러한 변화들은 논란의 대상이 되고 있으며 몇몇 현실적인 문제들을 야기하였다. 한편으로 이러한 변화는 포르투갈의 단체교섭 촉진이라는 취지를 표방하였다. 그러나 단체협약 확대 적용이 현저하게 감소하였을 뿐만 아니라 신규 체결 협약건수도 줄어들면서 이러한 목표는 실현되지 못했다. 현재 동향에서 나타나듯이 동일한 조건이 경쟁자들에게도 확대 적용된다는 보장이 줄어들면서 노사 당사자들의 단체교섭 참여의사도 점차 약해지고 있다. 또한 양해각서에서는 노사 양측의 대표성을 모두 고려하고 (각료협의회 결의에는 노조가 언급되어 있지 않음) 경쟁자들에 대한 효과를 평가할 것(이 또한 결의에 포함되어 있지 않음)을 요구하였지만, 신설된 요건들은 양해각서의 요구사항들을 정확하게 충족하고 있지 못하다. 이를 보면 노사 당사자가 표출한 불만을 쉽게 이해할 수 있다. 특히 단체협약 적용 대상 근로자 수가 (직접적으로 또는 기타 방식으로) 급격하게 감소하였다. 노사 당사자들에 따르면, 2008년에는 단체협약 적용 근로자가 200만 명이었으나, 2013년에는 그 수가 20만 명으로 줄어들었다.⁴³⁾

기타 변화

최근에 법률 55/2014호는 단체협약의 효력집행정지 가능성을 도입하였다.⁴⁴⁾ 단체협약의

41) [http://bte.gep.msess.gov.pt\(20/07/2015\)](http://bte.gep.msess.gov.pt(20/07/2015)).

42) Júlio Gomes(2009: 95); Nunes de Carvalho(1988: 442).

43) [http://www.jornaldenegocios.pt/economia/emprego/lei_laboral/detalhe/ugt_alteracoes_ao_codigo_do_trabalho_vao_ajudar_a_dinamizar_contratacao_colectiva.html\(30/12/2014\)](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/emprego/lei_laboral/detalhe/ugt_alteracoes_ao_codigo_do_trabalho_vao_ajudar_a_dinamizar_contratacao_colectiva.html(30/12/2014)).

44) Article 502, no. 2.

효력을 정지시키기 위해서는 협약 당사자들의 합의가 필요하며, 경영위기를 이유로 하는 경우에만 한시적으로만 가능하고, 전면적 또는 부분적으로 이루어질 수 있다. 그리고 해당 기업의 생존과 일자리 보호를 위해 필수불가결한 경우에 가능하다. 하지만 이러한 법규정은 몇 가지 해석상의 의문을 야기한다. 실제로 이 법규정은 ‘사용자단체와 노조’의 합의를 요구하고 있다. 그런데 단체협약이 사용자단체의 개입 없이 사용자에게 의해 직접 체결될 수 있다는 점을 감안하면, 기업별 협약의 효력집행정지 가능성 여부에 의문이 제기된다. 입법부가 정밀하지 못하였거나, 의도 자체가 단체협약의 효력집행정지 가능성을 산업별 수준으로 한정하는 데 있었다고 할 것이다.

■ 결론

트로이카의 포르투갈 개입은 포르투갈 노동체제에 있어 전환점이 되었다. 몇 가지 주요 변화가 이미 진행되고 있었지만, 2012년과 이후의 개혁으로 변화의 속도는 두 배로 가속화되었다. 특히 법률 23/2012호에 의해 실시된 조치들로 인해, (근로자들의 권리 약화를 대가로) 노동비용이 감소하고, 사용자들의 결정권이 강화되며, 이전 단체협약이 무효화(neutralization)되는 결과가 나타났다. 이러한 변화의 바탕에는 경제발전이 낮은 임금과 장시간 근로를 통해 가능하다는 생각이 자리 잡고 있다(Monteiro Fernandes, 2014b: 552). 매우 고루하게도, 입법부는 노동법이 경쟁을 강화하는 데 유일한 목적을 두고 있으며 그 목적을 달성하는 유일한 방법은 노동비용을 줄이는 것이라고 믿고 있는 듯하다(Júlio Gomes, 2012: 576). 노동법이 근로자의 보호를 지향하는 비중은 점점 더 줄어들고 있다. 오늘날 경제위기, 세계화, 그리고 지배적인 신자유주의 이데올로기의 압력에 의해, 노동법은 기업의 수요와 기업의 경쟁력에 더욱 초점을 맞추고 있다. 또한 포르투갈의 헌법재판소조차도 (헌법소원이 제기된) 방해적인 규정을 택하기보다는, 경제위기라는 사태와 포르투갈이 이러한 변화의 대부분을 받아들여야 할 의무를 결합시켜 강조하여 왔다. 지금까지 지나온 길을 되돌아 보아야 할 때다. 노동법에서 오늘날의 세계화된 경제로 인해 주어진 과제들이 간과되어서는 안 되지만, 근로자의 권리와 이익을 보호하는 본래의 목적이 유지될 수 있도록 해야 한다. 특히

(포르투갈 헌법뿐만 아니라 국제법에서도 인정하고 있는 권리들인) 일부 기본권이 확실히 위협에 처해 있는 현 상황에서는 더욱 그러하다. 균형점을 찾아야 하며 이러한 점에서 우리의 갈 길은 여전히 멀다. **KLI**

참고자료

- Aavv(2007), *Livro Branco das Relações Laborais*, MTSS.
- _____(2010), *Estatísticas em síntese. Quadros de pessoal*, MSSS.
- Biagi, Marco(1993), “Small and medium-sized businesses, industrial relations and managerial culture: the Italian case and comparative remarks”, *Bulletin of comparative labour relations*, no. 26, pp.13-31.
- Bouquin, Stephen; Leonardi, Salvo; Moore, Sian(2007), “Introduction: employee representation and voice in small and medium-sized enterprises – the SMALL project”, *Transfer*, 13(1), pp.13-26.
- Carvalho, António Nunes de(1988), “Regulamentação de trabalho por portarias de extensão”, *Revista de direito e estudos sociais*, no. 4, pp.437-467.
- _____(2012), “Tempo de trabalho”, *Revista de direito e estudos sociais*, 53, no. 1-2, pp.21-51.
- Carvalho, Catarina(2011), *Da dimensão da empresa no direito do trabalho. Consequências práticas da dimensão da empresa na configuração das relações laborais individuais e colectivas*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Eurofound EIRO(2011), *Extension of collective bargaining agreements in the EU*.
- Fernandes, António Monteiro(2012a), “As primeiras estações da reforma laboral: tempo de trabalho, tempo de não trabalho, compensação de despedimento”, *Revista de direito e estudos sociais*, 53, no. 1-2, pp.101-109.

-
- Fernandes, António Monteiro(2012b), “A “reforma laboral” de 2012. Observações em torno da Lei 23/2012”,*Revista da ordem dos advogados*, 72, pp.545-573.
 - _____(2014a) “A reforma laboral continua”, *Revista da ordem dos advogados*, 74, pp.389-409.
 - _____(2014b), *Direito do trabalho*, 17th edition, Coimbra, Almedina.
 - Gomes, Júlio(2012), “Algumas reflexões sobre as alterações introduzidas no código do trabalho pela lei n.º 23/2012, de 25 de junho”,*Revista da ordem dos advogados*, 72, pp.575-617.
 - Gomes, Júlio(2009), “O código do trabalho de 2009 e o desincentivo à filiação sindical”, *Prontuário de Direito do Trabalho*, no. 83, pp.93-119.
 - Leite, Jorge(2007), “O sistema português de negociação colectiva”, in *Temas laborais Luso-Brasileiros*, Coimbra, Coimbra Editora/Jutra, pp.129-154.
 - Mialon, Marie-France(1993), “Labour relations in small and medium enterprises in France”, *Bulletin of comparative labour relations*, no. 26, pp.13-31.
 - Pélissier, Jean; Auzero, Gilles; Dockès, Emmanuel(2013), *Droit du travail*, 27th edition, Paris, Dalloz.
 - Ramalho, Maria do Rosário Palma(2014), *Tratado de direito do trabalho. Parte II – Situações laborais individuais*, 5th edition, Coimbra, Almedina.
 - Rebhahn, Robert(2003), “Collective labour law in Europe in a comparative perspective(part I). Collective agreements, settlement of disputes and workers’ participation”, *The international journal of comparative labour law and industrial relations*, 19(3), pp.271-295.
 - Reis, João(2012), “Troika e alterações no direito laboral coletivo”, in *O memorando da “troika” e as empresas*, Coimbra, Almedina, pp.133-160.
 - Xavier, Bernardo Lobo(2012), “Compensação por despedimento”, *Revista de direito e estudos sociais*, 53, no. 1-2, pp.65-100.