



# 유럽연합의 확대가 독일 노동시장에 미치는 영향

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 독일

이규영 (독일 카셀대학교 박사과정(경제학))

## ■ 머리말

노동이동의 자유와 서비스이동의 자유는 거주이전의 자유 및 자본이동의 자유와 더불어 유럽 연합 공동체의 헌법적 기초를 제공하고 있는 4대 기본권 중의 하나이다. 2004년 5월 1일에 중동부 유럽 10개국이 새롭게 유럽연합에 가입하였으며, 이와 동시에 이들 국가들에 대해 최대 7년의 유효 기간을 갖는 과도기 규정을 설정하여 기존 회원국들이 자국법상으로 신규 회원국의 노동이동 및 서비스이동을 제한하는 것을 허용해 왔다. 이러한 과도기 설정기간은 다가오는 2011년 5월 1일에 만료될 예정이며, 이후부터 유럽연합 회원국 간에 완전한 노동이동 및 서비스이동의 자유가 실현 되게 된다. 따라서 독일 노동시장으로 신규 회원국 근로자들이 대량으로 유입될 것으로 예측되며, 특히 파견근로자와 비숙련 및 저숙련 근로자들에 대한 저임금 경쟁의 심화 및 노동시장 황폐화의 우려가 제기되고 있다<sup>1)</sup>. 이러한 유럽연합 확대의 부정적인 영향에 대비하기 위해 근로자파견업 부문에 대한 최저임금제 도입이 시급하다는 각계각층의 의견들이 제기되고 있다. 이와는 반대로, 현재 독일 산업 내에서 심각한 문제로 지적되고 있는 전문 숙련인력 부족과 관련하여<sup>2)</sup>, 중동부

1) 독일고용연구소(IAB) 언론보고, 2010. 12. 20, IAB-Direktor Möller für Mindestlohn vor Mai 2011, <http://www.iab.de/de/informationservice/presse/presseinformationen/fo0210.aspx>.

2) 슈테른(Stern), 2011. 1. 21, Fachkräftemangel: Bundesagentur für Arbeit legt Programm vor, <http://www.stern.de/news2/aktuell/fachkraeftemangel-bundesagentur-fuer-arbeit-legt->

유럽 회원국들의 노동인력 유입이 오히려 경제에 긍정적인 효과를 가져올 수 있을 것이라는 견해도 존재한다<sup>3)</sup>. 따라서 본고에서는 중동부 유럽연합 회원국 근로자들에 대한 완전한 노동이동 및 서비스이동의 자유 실현이 독일 노동시장에 어떠한 영향을 미치게 되며, 이에 대한 독일의 다양한 정책방안에 대해 살펴보고자 한다.

## ■ 유럽연합 확대와 노동이동 및 서비스이동에 대한 제한

### 노동이동의 자유에 대한 제한

‘노동이동의 자유(Freizügigkeit der Arbeitnehmer)’는 2009년 12월 1일에 발효된 ‘유럽연합의 노동방식에 관한 계약(Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 이하에서 AEUV)’ 제45조 (이전의 유럽연합 공동체 설립을 위한 계약인 EGV 제39조)에 따라 유럽연합 회원국 국민에게 허용된 기본권 중의 하나이다. 이 규정을 통해 유럽연합 회원국 국민은 누구나 유럽연합 내에서 구직을 위해 이동하거나 종속적 근로행위를 할 수 있으며, 이 경우 해당 국가의 국민과 동일한 법적 권리를 갖는다<sup>4)</sup>. 즉 유럽연합 내에서 국적이 상이하다는 것을 이유로 차별이나 부당대우를 받는 것이 금지된다.

2003년 4월 16일 아테네에서 체결된 회원가입 계약에 따라, 2004년 5월 1일에 기존의 유럽연합 15개국(이하에서 EU-15 국가) 이외에도 중동부 유럽지역 국가(mittelosteuropäischen Staaten,

programm-vor-1645620.html; 프랑크푸르터 알게마이네 짜이퉁, 2010. 11. 4, OECD-Berechnung: Deutschland verliert immer mehr Arbeitskräfte; <http://www.faz.net/s/Rub0E9EEF84AC1E4A389A8DC6C23161FE44/Doc~E7D57DD7E1AFF4D5B9CF8FAD234154418~ATpl~Ecommo~Scontent~Afor~Eprint.html>.

3) Baas/Brücker/Hauptmann, IAB-Kurzbericht, 9/2009, p. 1.

4) Hänlein, Übergangsregelungen beim EU-Beitritt der MOE-Staaten im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der sozialen Sicherheit, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Jg. 12, 2001, p. 165; Dienelt, Freizügigkeit nach der EU-Osterweiterung, 2004, p. 19.

이하에서는 MOE-국가들인 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 체코, 헝가리, 몰타 그리고 키프로스가 새롭게 유럽연합에 가입하였으며, 2007년 7월 1일에는 불가리아와 루마니아가 추가로 가입하였다<sup>5)</sup>. 유럽연합 내 신규 회원국들 간의 높은 임금격차를 감안하여 회원가입 계약시에 기존의 EU-15 국가들에게 몰타와 키프로스를 제외한 신규 MOE-국가들에 대해 일정 기간 동안 노동이동의 자유를 제한하는 것을 허용하였으며, 이에 따라 소위 ‘2+3+2-규정’이라는 과도기 규정이 마련되었다.

‘2+3+2-규정’이란 노동이동의 자유를 제한하기 위해 3단계(2년+3년+2년)에 걸친 과도기 기간을 설정할 수 있음을 의미한다<sup>6)</sup>. 따라서 최초 2년의 과도기 동안에 EU-15국가들이 자국법상의 규정을 통해 MOE-국가 근로자들의 자국 노동시장 진입 및 노동이동을 제한할 수 있도록 허용되었다<sup>7)</sup>. 독일의 경우 2004년 4월에 소위 ‘유럽연합 확대에 따른 노동시장 진입에 관한 법(Gesetz über den Arbeitsmarktzugang im Rahmen der EU-Erweiterung)<sup>8)</sup>’을 제정하였으며, 이 법안에 따라 기존의 사회법전(SGB) III와 노동승인령(Arbeitsgenehmigungsverordnung) 및 관련 법들이 유럽연합 확대를 반영하여 일부 개정되었다. 독일 사회법전 III 제284조 제1항에서는 2003년 4월 16일 계약을 통해 회원 가입한 MOE-국가 소속 국민 및 가족구성원들은 연방노동국(Bundesagentur für Arbeit)의 승인을 얻어야만 독일에서 근로행위를 할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 제284조 제4항에서 MOE-국가 소속 국민이 독일에서 전문 직업교육을 전제로 하지 않는 근로활동을 하기 위해서는 양 국가 간에 이에 관한 협정이 존재하거나 법규정상으로도 허용되는 경우에 한해서만 EU-노동허가를 발급할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 해당 근로행위가 연방노동국의 승인을 받은

5) Dienelt, Freizügigkeit nach der EU-Osterweiterung, 2004, p. 3.

6) Lorenz, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union, 2010, p. 10.

7) 영국, 아일랜드와 스웨덴의 경우 MOE-국가들이 유럽연합에 가입한 2004년부터 자국 노동시장을 완전히 개방한 반면, 독일과 오스트리아의 경우 과도기 규정을 적용하여 제한을 두어왔다. Baas/Brücker, Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft, 2010, p. 8; Müller, Wagnis Europa, Mitbestimmung 12/2010, p. 13.

8) Bundesgesetzblatt, I 2004, Nr. 18 vom 28. 04. 2004, <http://www.aus-portal.de/FundstelleBGBI.pdf>.

경우를 제외하고는 말타와 키프로스를 제외한 MOE-국가 소속 국민 및 가족구성원들에 대해 유럽연합 계약상의 기본권인 노동이동의 자유가 제한되었다<sup>9)</sup>.

최초 2년의 과도기간이 만료되었던 2006년 이후에는 EU-15국가에서 자국의 노동시장 상황이 심각하다는 것을 이유로 유럽연합위원회(EU-Kommission)에 통보한 경우에는 추가적으로 3년 동안 노동이동의 자유를 제한할 수 있었다. 두 번째 과도기 단계는 2009년 4월 30일에 만료되었으며, EU-15국가에서 유럽연합위원회에 적당한 사유를 기재한 신청서를 제출한 경우 추가로 2년 동안 노동이동의 제한이 연장될 수 있었다. 독일의 경우 세계적인 금융 및 경제위기로 인해 노동시장 상황이 악화되었으며, 특히 장기실업자, 저숙련 노동자 및 동독 지역 근로자가 심각한 영향을 받고 있다는 점을 이유로 연장신청서를 제출하였다. 이로 인해 MOE-국가 근로자들의 독일 노동시장에 진입은 추가로 2년 동안 제한을 받게 되었다<sup>10)</sup>. 유럽연합 회원가입 계약에 따라 이러한 과도기 규정의 유효기간은 총 7년을 초과할 수 없기 때문에, 2011년 5월 1일부터 노동이동의 자유를 제한하였던 사항들이 폐지되고 MOE-국가 근로자들에게 독일 노동시장이 완전히 개방된다. 2007년 1월 1일에 유럽연합에 가입한 불가리아와 루마니아의 경우도 현재 '2+3+2-규정'이 적용되고 있으며, 현재 두 번째 과도기 단계에 놓여 있다.

## 서비스이동의 자유에 대한 제한

서비스이동의 자유(Dienstleistungsfreiheit)는 AEUV 제56조(이전의 EGV 제49조)에 따라 노동이동의 자유와 더불어 유럽연합 회원국 국민들에게 주어진 기본권 중의 하나이다. 서비스이동의 자유는 유럽연합 회원국 내에서 경제적 활동의 자유를 보장하는 것을 기본 목적으로 하며, 특히 국경을 초월한 영업, 상업, 수공업 및 자영업(프리랜서) 서비스를 통상적으로 급여를 목적으로 제공하는 것을 말한다<sup>11)</sup>. 물론 노동이동의 자유와 마찬가지로 국적이 상이하다는 것을 이

9) Dienelt, Freizügigkeit nach der EU-Osterweiterung, 2004, p. 79; Lorenz, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union, 2010, pp. 10-11.

10) Dienelt, Freizügigkeit nach der EU-Osterweiterung, 2004, p. 59.

11) Buscher/Stüber, Ein Jahr nach der EU-Osterweiterung, 2005, p. 15.

〈표 1〉 2009년 독일 연방노동국의 노동승인 현황

	최초 고용	재고용	고용 연장	고용 거부
전 체	48,616	23,691	17,406	12,258
불가리아	5,154	2,833	1,325	2,460
에스토니아	234	74	63	78
슬로베니아	291	74	77	97
라트비아	726	148	120	282
리투아니아	1,294	388	259	496
폴란드	22,585	10,102	7,890	3,979
루마니아	10,128	6,240	4,702	3,301
슬로바키아	2,061	1,443	728	358
체코	2,159	896	915	409
헝가리	3,584	1,446	1,290	727

주 : 계절노동자, 도급계약노동자, 흥행사보조 및 가사도우미 제외.

자료 : Lorenz, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union, p. 14.

〈표 2〉 2009년 독일 연방노동국의 노동허가절차 진행 건수

	계절노동자			흥행사	가사도우미
	전체	호텔 및 음식숙박업	농업		
전 체	286,946	10,982	275,964	7,882	1,571
불가리아	3,045	766	2,279	-	86
크로아티아	4,248	1,214	3,034	76	-
슬로베니아	118	7	111	-	-
폴란드	184,241	4,531	179,710	3,266	1,081
루마니아	89,172	2,942	86,230	4,190	238
슬로바키아	3,601	802	2,799	99	31
체코	686	258	428	54	20
헝가리	1,835	462	1,373	158	115

자료 : Lorenz, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union, p. 14.

유료 차별이나 부당대우를 받는 것이 금지된다. 서비스이동의 자유는 서비스 제공자가 다른 회원국에 단지 일시적으로만 거주하며 근로행위를 할 수 있다는 점에서 영구적인 거주이전의 자유(Niederlassungsfreiheit)와는 구분된다. 또한 서비스이동의 자유에는 해당 서비스 공급자가 자유롭게 다른 회원국으로부터 서비스를 조달하는 것뿐만 아니라, 서비스 공급자가 해당 서비스 이행을 위해서 자신의 근로자들을 다른 회원국으로 파견할 수 있는 권리도 포함된다<sup>12)</sup>.

노동이동의 자유에 대한 제한과 마찬가지로 서비스이동의 자유 또한 ‘2+3+2-규정’에 따라 제한을 받게 되었다. MOE-국가의 기업들은 과도기 기간 동안 일부 보호 업종 부문에 자국의 근로자들을 파견할 수 없다. 이들 보호 업종에는 ① 건설업 및 건설업 연관 산업부문(Baugewerbe, einschließlich verwandter Wirtschaftszweige)<sup>13)</sup>, ② 건물, 기자재 및 교통수단 청소업(Reinigen von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln) 그리고 ③ 기타 실내장식 서비스업(Tätigkeit der Innendekorateure)이 포함된다<sup>14)</sup>. 과도기 기간 내에 이들 보호 업종에 MOE-국가들로부터 근로자 파견이 허용되는 경우는 단지 양 국가 간에 도급계약 협정에 따른 도급계약(Werkvertrag)을 통해서만 가능하다. 도급계약 협정을 통해 매년 양 국가 간에 도급계약의 범위 내에서 얼마만큼의 근로자들이 독일에서 근로행위를 할 수 있는지가 결정되며, 이는 독일의 노동시장 상황에 따라 유동적이다<sup>15)</sup>. 도급계약에 따른 근로제공은 기간의 제한이 있으며, 통상 2년에서 최대 3년까지 허용된다. 보호 업종 이외의 부문에 대해서 MOE-국가의 서비스 제공자는 아무런 제한 없이 자신의 노동인력을 투입할 수 있으며, 이러한 근로행위를 위해 노동허가를 필요로 하지 않는다.

2009년 평균 전체 16,208명의 도급계약 근로자가 독일로 파견되어 근로활동을 하였으며, 이 중에서 9,239명은 신규 회원국에서 파견된 것으로 나타났다(표 3 참조). 도급계약 근로자 수에서

12) Dienelt, Freizügigkeit nach der EU-Osterweiterung, 2004, p. 42-43;

13) 건설업 및 연관 산업부문에는 건축물의 시공, 유지·보수, 재건축 혹은 철거 업무뿐만 아니라 도색 및 도장과 건물 수리 및 개장을 위한 모든 건설 업무 행위들이 포함된다. IHK-Berlin, EU-Osterweiterung, Dok-Nr. 15063, 12. 2010, p. 2.

14) Buscher/Stüber, Ein Jahr nach der EU-Osterweiterung, 2005, p. 16; Deutsche Bundesbank, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die deutsche Wirtschaft, Monatsbericht, 05/2004, p. 14.

15) Kompakt, 13/2008, p. 2-3; Buscher/Stüber, Ein Jahr nach der EU-Osterweiterung, 2005, p. 22.

〈표 3〉 연평균 도급계약을 통해 고용된 근로자 수

유럽연합 회원국	2009	2010, 1~6
라 트 비 아	7	25
폴 란 드	5,678	6,309
슬로바키아	288	341
슬로베니아	55	18
체코 공화국	112	105
헝 가 리	880	926
불 가 리 아	286	393
루 마 니 아	1,934	1,947
전 체	9,239	10,064

자료 : Lorenz, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union, p. 15.

가장 큰 비중을 차지하고 있는 나라는 폴란드로서, 이는 다른 나라들에 비해 독일과 지리적 가장 가까울 뿐만 아니라, 언어적인 장벽도 상대적으로 낮기 때문인 것으로 추정된다.

## ■ 과도기적 제한의 만료가 독일 노동시장에 미치는 영향

2011년 4월 30일에 ‘2+3+2-규정’에 의해 과도기적으로 MOE-국가들에 대해 실시되어 왔던 노동이동 및 서비스이동에 관한 제한 사항들이 폐지됨에 따른 관련 변경 사항을 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있다<sup>16)</sup>:

- ① 노동허가가 더 이상 필요치 않게 된다.
- ② 독일과 신규 회원국 간의 도급계약 협정이 폐지된다.

16) Lorenz (2010), Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union. p. 27; Müller (2010. 12), Wagnis Europa, Mitbestimmung.

③ 근로자파견 관련 :

- 서비스 제공자와 수급자 간의 계약에 기초한 특정 근로서비스를 제공하기 위해 다른 회원 국가로 근로자파견이 가능해진다.
- 근로계약을 체결한 기업의 다른 계열사에서 근로를 제공하기 위해 다른 회원국가로 근로자 파견이 가능해진다.
- 파견근로 계약에 따라 다른 기업에서 근로를 제공하기 위해 다른 회원국가로 근로자파견이 가능해진다.

④ 도급계약 협정상의 파견근로자에 대한 급여지급 규정이 더 이상 적용되지 않는다. 따라서 AEntG와 같은 다른 법규상의 제한이 가해지지 않는다면, 신규 회원국에서 파견되는 근로자들이 독일 노동자들보다 상대적으로 더 낮은 임금을 받게 되더라도 법적으로 아무런 문제가 없게 된다.

2011년 5월 1일부터 완전한 노동이동 및 서비스이동의 자유가 실현되고, 이에 따라 MOE-국가들에게 독일 노동시장이 완전히 개방되게 된다. 이로 인해 가장 큰 영향을 받게 되는 그룹은 바로 저임금부문이다. 독일 노동시장으로 MOE-국가의 비숙련 및 저숙련 노동인력이 대량으로 유입될 것으로 예상됨에 따라, 노동시장 내에서 저임금 경쟁이 심화되어 시장이 황폐화될 가능성이 존재한다는 것이다<sup>17)</sup>. 이와 마찬가지로, 앞으로 독일 노동시장에서 상당히 활성화될 것으로 예상되는 MOE-국가 소속 근로자 파견기업(Zeitarbeitsunternehmen)들이 자국법의 적용을 받는 저임금과 노동조건을 앞세워 독일 노동시장 내에서 비용 경쟁적 우위를 차지하게 될 것이라는 우려도 존재한다. 따라서 이들 국가들로부터 파견되는 근로자들과의 '저임금 경쟁(Billigkonkurrenz)'에서 독일 기업들, 특히 건설업과 시설청소용역업의 경우 큰 타격을 받게 될 것으로 예상되고 있다<sup>18)</sup>.

중동부 유럽 국가들의 시간당 노동비용 및 1인당 국내총생산 현황을 살펴보면 다음과 같다(그림

17) 독일고용연구소(IAB) 언론보고, 2010. 12. 20, IAB-Direktor Möller für Mindestlohn vor Mai 2011, <http://www.iab.de/de/informationsservice/presse/presseinformationen/fo0210.aspx>.

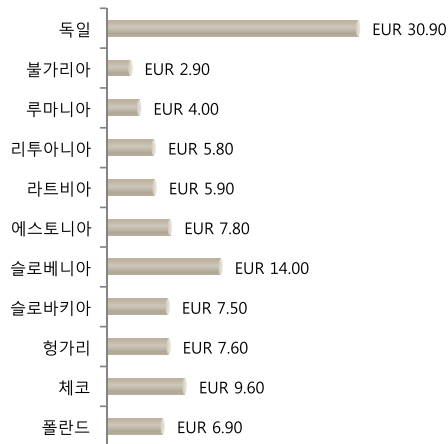
18) Böckler Implus(2010. 10), EU-Freizügigkeit bringt Tarifkonkurrenz. ; Böckler Implus(2010. 10), Leiharbeit: Abgestufte Mindestlöhne nötig. ; 슈피겔(Spiegel), 2010. 12. 20, Lohndumping: Forscher warnen vor Verwerfungen auf dem Jobmarkt, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/>



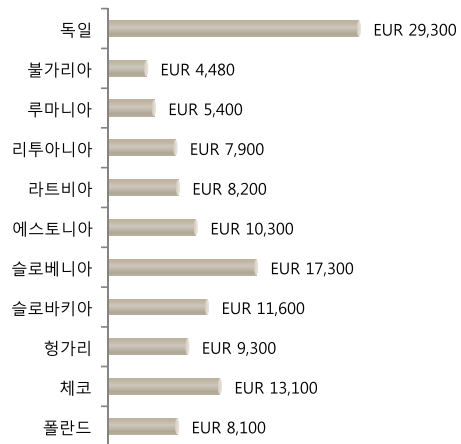
1, 2 참조). 임금 및 임금 부대비용을 포함한 시간당 노동비용은 불가리아와 루마니아가 각각 4유로와 2.90유로로 가장 낮게 나타났으며, 리투아니아의 경우도 5.80유로 그리고 폴란드의 경우 6.90유로로 중동부 유럽 국가들의 경우 전반적으로 독일에 비해 임금비용이 상당히 낮은 것으로 나타났다. 이렇듯 이들 국가들과의 저임금 경쟁에 직면한 독일 노동시장의 우려는 점점 커지고 있는 실정이다.

한편, 2007년에 독일 고용연구소(IAB)에서 발간한 1989년부터 2001년까지 체코에 대한 동부 바이에른 국경 지역 개방에 관한 보고서를 인용하여<sup>19)</sup>, 노동시장 개방에 대해 지나치게 우려할 필요가 없다는 견해도 존재한다. 1989년에 바이에른 주 동부 지역 국경이 체코에 개방되었으며, 이웃한 체코의 비숙련 및 저숙련 근로자들이 고용승인을 통해 독일에서 근로활동을 할 수 있었다. 당시에 지금과 같이 체코에서 온 저렴한 노동자들로 인해 바이에른 동부 지역의 노동시장 구조 붕괴가 일어날 것이라는 우려가 존재했었다. 그러나 당초의 예상과는 달리 업종별 및 직무별 고용

[그림 1] 국가별 시간당 노동비용\*



[그림 2] 국가별 1인당 국내총생산



\* 주 : 지급된 임금 및 임금 부대비용, 사회보험료 포함.  
 자료 : Müller, Wagnis Europa, S. 11.

soziales/0,1518,735673,00.html.  
 19) Moritz, IAB Kurzbericht, 20/2007.

구조 발전 현황을 살펴보면, 이러한 노동시장 붕괴가 관찰되지 않았을 뿐만 아니라, 오히려 지역 내 경제발전에 상당히 긍정적인 기여를 한 것으로 나타났다. 따라서 이러한 동부 바이에른 주의 경험에 비추어 봤을 때, MOE-국가들에 대한 노동시장 개방을 부정적으로 볼 필요는 없다는 것이다. 또한 유럽연합의 확대와 관련된 고용연구소의 가장 최근 연구보고서에서도<sup>20)</sup> 유럽 연합 확대에 따른 노동이민의 증가는 독일 경제에 장기적으로는 긍정적인 효과를 가져올 것이라고 전망하고 있다. 한편, 지금까지 외국인 근로자들의 유입을 통제하기 위한 독일의 빗장정책(Abschottungspolitik)과 제한적인 이민정책이 유럽연합 확대 과정에서 오히려 독일을 불리하게 만들었다는 비판적인 견해도 존재한다<sup>21)</sup>. 동유럽 국가에 대한 유럽연합 확대로 인해 신규 회원국에서 기존 회원국으로의 이민이 급증하게 되었고, 이러한 새로운 이민증가 경향에 따라 이민자들의 평균 교육수준이 오히려 예전보다 높아졌다는 것이다. 이러한 변화는 전문 숙련인력 부족이라는 문제 해결에 아주 중요한 역할을 할 수 있기 때문에, 빗장정책을 실시한 독일과 오스트리아는 오히려 이러한 추세에 역행해 왔다는 것이다. 물론 노동시장 개방으로 인해 저숙련 노동인력의 상당한 유입이 예상되기는 하지만, 이와 더불어 전문 숙련인력들도 함께 유입될 수 있다는 점도 간과해서는 안 된다는 점이다. 따라서 현재 심각한 전문 숙련인력 부족난에 시달리고 있는 독일 경제를 위해서라도 보다 더 적극적인 이민정책이 필수적이라고 지적하고 있다.

## ■ 저임금 경쟁 및 임금덤핑 방지 수단

### 법정 최저임금

노동조합 측에서는 오랜 기간 동안 일괄적인 법정 최저임금 설정을 선호해 왔다. 법정 최저임금은 고용형태와 상관없이 일괄적으로 모든 근로자들에게 적용되기 때문에, 비숙련 및 저숙련

20) Baas/Brücker/Hauptmann (2009. 9), IAB-Kurzbericht.

21) Rinne/Zimmermann (2009), Fünf Jahre EU-Osterweiterung, IZA Standpunkte Nr. 14.

근로자나 파견근로자에게도 적용이 가능해지기 때문이다. 이는 소위 국제법상의 ‘공서조항(ordre public-Vorbehalt)’ 원칙에 따라 외국법의 적용을 받는 근로계약 관계를 통해 독일로 노동서비스를 제공할 경우, 해당 근로관계가 독일 국내법상의 기본원칙을 위반하거나 침해하는 경우에는 그 효력이 상실된다는 원칙이다. 여기서 법정 최저임금의 보장은 독일 국내법상의 기본원칙이 되며, 종국적으로는 외국인 근로자가 독일에서 근로를 제공할 경우 이들에게도 적용된다는 것이다. 이렇듯 법정 최저임금이 보장되면, 내외국인 근로자들 간에 임금하락이 발생하지 않기 때문에 MOE-국가들로부터 유입될 것으로 우려되는 저임금 경쟁을 방지할 수 있다는 것이다. 2008년에 당시의 대연정 정부(Große Koalition)는 모든 근로자들에게 일괄적으로 적용되는 법정 최저임금 보다는 산별(branchenbezogen) 최저임금을 허용하였으며, 이와 동시에 강행근로조건법(AEntG)을 통해서도 최저임금 기준 설정할 수 있도록 허용하였다<sup>22)</sup>.

### 단체협약의 일반적 효력선언

단체협약의 일반적 효력선언(Allgemeinverbindlichkeitserklärung)이란 독일 단체협약법(Tarifvertragsgesetz) 제5조에 따라 단체협약의 적용을 받지 않는 근로자나 사용자단체에 가입하지 않은 사용자에 대해 단체협약의 효력을 확장하는 제도이다. 이는 일반적 효력선언을 통해 동일한 업종 내의 모든 근로자들에 대하여 단체협약상의 동일한 근로조건이 적용되게 함으로써, 비조합원에게도 단체협약상의 최저임금 및 근로조건을 보장하기 위함이다. 단체협약의 일반적 효력선언은 협약당사자의 신청이 있는 경우에 연방노동사회부에서 근로자와 사용자의 최상급 단체를 대표하는 각각 3인으로 구성된 단체협약위원회(Tarifvertragsausschuss)의 동의를 통해 선언함으로써 이루어진다. 단체협약의 일반적 효력선언을 위한 전제조건으로는 우선, 단체협약의 적용을 받고 있는 사용자가 단체협약의 적용범위 내에 있는 근로자를 최소 50% 이상 고용하고 있어야 한다. 이는 어느 정도(50% 이상)의 대표성을 갖는 단체협약만이 일반적 효력을 할 수 있도록 보장하기 위함이다. 그 다음으로 단체협약의 일반적 효력선언이 공익에 부합해야만 한다는 것이다. 예를

22) Mayer (2010), Gesetzliche Mindestlöhne für die Leiharbeitsbranche, p. 2.

들어, 일반적 효력선언이 상당수 근로자들의 불평등한 근로조건 및 불이익을 방지하기 위해 사용될 경우에 공익에 부합한다고 볼 수 있다.

단체협약의 일반적 효력선언과 관련해서 문제가 될 수 있는 것은 동일한 적용범위를 갖는 업종에서 다수의 단체협약이 존재하고, 다수의 일반적 효력선언 신청이 제기된 경우이다. 이 경우에 어떤 단체협약을 선택하여 일반적 효력선언을 할 것인지의 문제가 제기될 수 있다. 이렇듯 단체협약이 서로 경합하고 있는 경우에는 단체협약의 대표성이 우선적으로 고려되어야 한다. 즉 해당 단체협약의 적용을 받는 사용자와 근로자수 그리고 단체협약 범위 내의 노동조합수를 고려해서 대표성 여부를 결정해야 하며, 상이한 협약당사자들간의 이해관계 조정도 필요하다. 이같은 문제는 바로 근로자파견업 부문에서 제기되었다. 근로자파견업의 경우 크게는 독일노총(DGB)이 연방파견근로자협회(BZA) 및 근로자파견기업대표협회(iGZ)와 각각 체결한 산별 단체협약, 그리고 파견근로자기독교노동조합(CGZP)이 중소기업서비스기업협회(AMP)와 체결한 단체협약이 존재한다. 2008년에 DGB가 BZA 및 iGZ와 체결한 단체협약에 대해 일반적 효력선언을 신청하였지만, 아무런 성과 없이 무산되었으며, 현재까지 근로자파견업 부문에 대해 단체협약의 일반적 효력선언이 이루어지지 않았다<sup>23)</sup>.

## EU - 파견근로지침 및 강행근로조건법

유럽연합 차원에서 2008년 9월 19일에 유럽연합의회에서 마련한 파견근로지침(EU-Leiharbeitsrichtlinie, 2008/104/EG)이 2008년 12월 5일자로 효력을 갖게 되었다. 따라서 독일은 유럽연합 파견근로지침의 내용을 늦어도 2011년 12월 5일까지 국내법상에 반영하여야만 한다<sup>24)</sup>. 유럽연합 파견근로지침 제5조 제1항은 평등처우원칙(Gleichstellungsgrundsatz)을 규정하고 있다. 즉 파견된 근로자의 임금 및 근로조건은 기본적으로 원청회사에 파견된 기간 동안 원청회사의 비교가능한 근로자들의 임금 및 근로조건과 동일해야만 한다는 것이다<sup>25)</sup>. 물론 파견근로지침에서

23) Mayer(2010), Gesetzliche Mindestlöhne für die Leiharbeitsbranche, p. 2.

24) Lorenz(2010), Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union, p. 27.

구체적으로 최저임금 기준을 설정해야만 한다고 명시하고 있지는 않지만, 파견근로자와 원청회사 근로자 간에 동일한 근로조건이 적용되어야 한다는 전제에 이미 최저임금 기준도 포함되어 있다고 보여진다.

한편, 독일에서 2004년 4월 23일에 강행근로조건법(Arbeitnehmer-Entsendegesetz, 이하에서 AEntG)을 제정되었다<sup>26)</sup>. 통상적으로 외국인 근로자의 파견은 외국의 서비스 공급자가 독일 내로 서비스나 혹은 용역서비스를 제공하는 것을 말하며, 이렇게 파견되는 근로자들의 제반 근로조건(예를 들어 임금, 휴가 및 근로시간 등)은 서비스 공급자가 소재한 국가의 법규정이 적용된다. 따라서 독일로 근로자를 파견하는 MOE-국가의 서비스 공급자들의 경우 자국법상의 임금 및 근로조건이 독일에 비해 낮은 수준이기 때문에, 이들과의 경쟁에서 독일 기업들은 생존하기 힘들 뿐만 아니라, 덤핑임금(Dumpinglöhne) 및 덤핑근로조건(Dumpingarbeitsbedingungen)이라는 문제가 발생할 수 있다<sup>27)</sup>. 따라서 강행근로조건법의 목적은 AEntG 제1조의 규정에 따라 “국경을 초월해 파견되어 국내에서 근로활동을 하는 근로자들을 위해 적정 최저 근로조건을 마련하고, 보다 공정하고 기능적인 경쟁조건을 보장하기 위함이다”고 명시하고 있다.

원래 강행근로조건법의 제정 목적은 건설 부문을 외국으로부터 유입되는 저임금 경쟁으로부터 보호하기 위한 취지로 도입되었다. 따라서 초기에 강행근로조건법은 건설업 및 건설 유사 업종에만 적용되어 왔으나, 최근에는 건물청소업과 우편서비스업을 포함한 8개 업종에 확대 실시되고 있다(강행근로조건법 제4조 참조). 강행근로조건법은 협약당사자들이 자신의 업종에 대해 강행근로조건법 수용 여부에 합의함으로써 적용이 가능하며, 이에 따라 강행근로조건법상에 수용된 해당 업종의 단체협약상 임금 및 근로조건을 사용자가 독일이나 외국에 소재하는지 여부와 상관

25) Mayer(2010), Gesetzliche Mindestlöhne für die Leiharbeitsbranche, pp. 11-13; Böckler Implus(2010. 10), Leiharbeit: Abgestufte Mindestlöhne nötig.

26) 강행근로조건법(AEntG)은 ‘국경을 초월해 파견되어 국내에서 근로활동을 하는 근로자들을 위한 강제적인 근로조건에 관한 법(Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen)’의 약자이다.

27) Lorenz (2010), Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union, p. 17.

없이 해당 산업에 종사하는 모든 근로자들에게 동일하게 적용되게 된다. 강행근로조건법에 수용된 업종에서 체결된 단체협약상의 최저임금 기준이 외국에서 파견되는 근로자들에게도 동일하게 적용될 수 있는 법적 기초를 제공하고 있다. 따라서 근로자파견업의 경우도 강행근로조건법의 수용을 통해 외국에서 파견되는 근로자들에게도 적용가능한 최저임금 기준 설정이 가능해질 수 있다.

## ■ 맺음말

2004년 5월에 중동부 지역 유럽국가들이 유럽연합에 새롭게 가입하였으며, 이와 동시에 최대 7년의 유효기간을 갖는 과도기 규정이 설정되어 이 기간 동안 신규 회원국들의 노동이동 및 서비스이동의 자유가 제한되었다. 이러한 과도기 규정은 다가오는 2011년 5월 1일에 만료되어, 비로소 유럽연합 내 완전한 노동이동 및 서비스이동의 자유가 실현될 예정이다. 따라서 신규 MOE-국가의 저렴한 노동인력들이 독일로 대량으로 유입될 것으로 예상되며, 이로 인한 저임금 경쟁의 우려가 점차 증대하고 있다. 특히 근로자파견업의 경우 MOE-국가의 파견기업이 자국법상의 저임금으로 근로자들을 독일에 파견할 수 있기 때문에, 독일 내에서 저임금 경쟁 및 임금덤핑의 문제가 심각해지고 노동시장이 황폐화될 것이라는 우려가 제기되고 있다. 따라서 이러한 문제를 방지하기 위해서 5월로 예정된 노동시장 개방 이전에 근로자파견업 부문에 조속히 최저임금제를 도입해야 한다는 의견들이 제기되고 있다. 특히 여당인 사민당(SPD) 측에서는 지난해에 폰 데어 라인 노동부 장관이 제안한 하르츠 IV 개혁안에 관한 의회 표결에서 찬성해 주는 전제조건으로 근로자파견업에 대한 최저임금제 도입을 요구하기도 하였다<sup>28)</sup>. 근로자파견업 부문을 저임금 경쟁으로부터 보호하기

28) 프랑크푸르터 알게마이네 짜이퉁, 2011. 1. 16, Hartz-IV-Vermittlungsausschuss: Wachleute dringen auf einen Mindestlohn, <http://www.faz.net/s/Rub0E9EEF84AC1E4A389A8DC6C23161FE44/Doc~EA0CE2CB8961B43718EB60481C667BBBF~ATpl~Ecommon~Scontent~Afor~Eprint.html>; 슈테른(Stem), 2011. 1. 9, CDU-Regierungschef: Einlenken im Hartz-IV-Streit, <http://www.stern.de/politik/deutschland/cdu-regierungschef-einlenken-im-hartz-iv-streit-1640866.html>.

위한 최저임금 기준 설정 방법에는 법정 최저임금제의 도입, 단체협약의 일반적 효력선언 그리고 강행근로조건법의 수용을 통한 최저임금 기준 설정의 세 가지로 요약할 수 있으며, 아직까지 구체적인 진행된 결과는 나오지 않았다. 한편, 이와는 반대로 MOE-국가들에 대한 독일의 노동시장 개방이 그리 부정적이지 않다는 견해들도 존재한다. MOE-국가들로부터의 근로인력 유입 및 이민 증가는 오히려 독일경제에 긍정적인 효과를 가져올 수 있다는 것이다. 또한 현재 독일 경제에서 심각한 문제로 제기되고 있는 전문 숙련인력 부족을 해결하기 위해서라도 오히려 적극적인 이민정책 및 전문인력 확보정책이 필수적이라는 것이다. 이처럼 유럽연합 확대에 따른 노동시장 개방이 독일 경제 및 노동시장에 미치는 영향에 관한 전망들은 아직까지 상이하며, 보다 정확한 내용들은 실제로 노동시장이 개방된 이후에나 살펴볼 수 있을 것이다. **KLI**

---

## 참고문헌

---

- Baas, Timo / Brücker, Herbert(2010. 9), Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft, Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Baas, Timo / Brücker, Herbert / Hauptmann, Andreas(2009. 9), EU-Osterweiterung: Positive Effekte durch Arbeitsmigration, IAB-Kurzbericht.
- Böckler Implus (2010. 10), EU-Freizügigkeit bringt Tarifkonkurrenz, Hans-Böckler-Stiftung.
- Böckler Implus (2010. 10), Leiharbeit: Abgestufte Mindestlöhne nötig, Hans-Böckler-Stiftung.
- Buscher, Herbert S. / Stüber, Heiko(2005. 5), Ein Jahr nach der EU-Osterweiterung: Erste Erfahrungen, Probleme, Aussichten, Zukunftsforum Politik, Nr. 67.
- Deutsche Bundesbank(2004. 5), Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die deutsche Wirtschaft, Monatsbericht.
- Dienelt, Klaus(2004), Freizügigkeit nach der Ost-Erweiterung.

- Hänlein, Andreas(2001.12), Übergangsregelungen beim EU–Beitritt der MOE–Staaten im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der sozialen Sicherheit, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Jg., H. 6, SS. 165–170.
- IG Metall Vorstand(2008. 3), FB Handwerk/Betriebspolitik KMU/Maschinenbau, Anstehende Neuregelung des Arbeitsmarktes: Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsrichtlinie, Kompakt, Nr. 13.
- IHK–Berlin(2010.12), EU–Osterweiterung, Dok–Nr. 15063.
- Lorenz, Frank(2010. 9), Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union: Rechtliche Rahmenbedingungen und politischer Handlungsbedarf, Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich–Ebert–Stiftung.
- Mayer, Udo(2010.11), Gesetzliche Mindestlöhne für die Leiharbeitsbranche - zur Zulässigkeit eines tariflichen Lohngitters, Hans–Böckler–Stiftung.
- Moritz, Michael(2007), Grenzöffnung zu Tschechien: Entwicklung in Ostbayern besser als erwartet, IAB Kurzbericht.
- Müller, Mario(2010.12), Wagnis Europa, Mitbestimmung, Hans–Böckler–Stiftung.
- Rinne, Ulf / Zimmermann, F. Klaus(2009. 6), Fünf Jahre EU–Osterweiterung: Schlechte Noten für deutsche Abschottungspolitik, IZA Standpunkte Nr. 14, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.