

독일의 파견근로 : 개선 지연과 불만 확산

Till Müller-Schoell

(독일 한스비클러재단 산하 경제사회과학연구소(WSI) WSI-Mitteilungen 편집부주간)

■ 머리말

2013년 독일에서 파견근로는 이례적으로 높은 언론의 관심을 받고 있다. 파견근로는 수십 년간 전문가 집단 외에서는 전혀 다루어지지 않다가 지난 몇 년간 일부에서 논의가 진행되기는 했지만 글로벌 기업인 아마존(Amazon)의 독일 물류센터와 세계시장을 무대로 하는 조선업체 마이어(Meyer)의 근로조건에 관한 최근 보도를 계기로 파견근로 현황에 대한 대중의 비난이 일제히 쏟아졌다. 아마존은 타 EU국 출신의 파견근로자 다수를 고용하며 물류센터를 운영해왔고, 이 과정에서 편법과 약속 파기로 노동법 일부를 위반하고 해당 업종 단체협약에 명시된 요율에 크게 미달하는 임금을 지급하였다. 이러한 관행은 그다지 예외적이라 할 수 없을 정도로 일반적으로 인정되고 있었다(Pretz, 2013). 조선업체인 마이어의 경우 기준에 미달하는 열악한 숙소에서 2명의 루마니아인 파견근로자가 사망하면서 파견근로자들의 근로 및 생활조건에 더 많은 관심이 집중되었다(e.g. Pfeiffer, 2013).

이는 노동시장의 2차적이면서 주변적인 부문인 파견근로의 열악한 근로조건 상황을 대표적으로 보여주는 두 가지 사례에 불과하다. 뒤에서 기술하겠지만, 이 두 사례는 규제완화와 비정형고용 도입 확대를 통해 취업률을 높이고자 한 노동시장 개혁의 결과다. 2002년부터 2004년까지 진행되어 널리 인용되고 있는 유명한 독일의 ‘하르츠 개혁’(Klinger et al., 2013)은 독일 노동시장을 의도적으로 분할한 장기적인 법제 변화 과정의 정점일 뿐이었으며, 이 단계에서 단

시간 일자리, 1인 자영업, 기간제 고용 등이 쏟아져 나왔다. 의도적이든 아니든, 이와 같이 비정형의 불안한 일자리들이 증가하는 경향(Seifert & Brehmer, 2008)은 독일의 임금 인상률이 전반적으로 매우 낮아지는 상황에 일조하였다. 이는 불안정한 기준 미달의 고용형태가 급증하면 핵심집단이 불안정해지는 효과로 설명할 수 있다(Brinkmann et al., 2006; Dörre et al., 2004).

넓게 보면, 표준고용으로 이어지는 개별적 다리 역할이라는 당초의 목표는 결코 달성되지 못했다. 핵심근로자로서 회사에 남을 수 있는 근로자는 소수에 불과했다. 다른 한편으로 우려했던 핵심근로자들의 구축효과도 여전히 미미한 수준이었다(Promberger, 2012: 195~207). 이를 굳이 노동시장효과라고 한다면, 이러한 효과는 임금의 감소에서 비롯된다.

처음에 파견근로의 증가는 주로 제조업과 저숙련 직종에 국한되었다. 그러나 아마존의 사례에서 알 수 있듯이, 이러한 고정관념은 더 이상 현실이 아니다. 연구 결과, 이러한 고용형태는 제조업과 기술수준이 낮은 분야가 약간 높은 비중을 차지하기는 하지만 산업과 숙련수준 전반에 걸쳐 나타난다.

이 글에서는 ① 파견근로의 증가를 촉발한 규제 동향을 대략적으로 기술하고, ② 인력관리 실무 관점에서 이러한 고용형태의 사용을 조명하며, ③ 숙련개발을 위한 투자(investment in skill) 분야를 논하고, ④ 파견근로자들의 근로조건과 그로 인한 부정적 효과를 간략하게 살펴보고자 한다. 또한 ⑤ 해당 산업 주체들의 규제 관련 의제를 제시하고, ⑥ 파견근로자의 공동결정 문제를 거론하며, ⑦ 규제망을 벗어난 편법적 비정형고용 동향 전망과 함께 몇 가지 결론을 내리고자 한다.

■ 법제 및 양적 변화

2차 세계대전 종식 후 오랫동안 파견근로에 대한 법적 기본틀은 존재하지 않았으며 그 필요성도 그리 크지 않은 듯했다. 1972년에 이르러서야 파견근로를 제한하는 규제가 도입되었다(표 1). 1985년부터 규제가 점차 완화되다가 2003년에는 결국 상황이 역전되어 현재에는 파견근로가 공식적으로 장려되고 있다.

적어도 부분적으로는 규제 감소로 인해, 독일의 파견근로자 사용은 이전 어느 때보다도 널리

〈표 1〉 파견근로 규제의 시기별 동향

	내용
1972	"파견근로법(Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, AÜG)": 파견근로의 3자 구도에 관한 최초의 법규로서, 계절적 또는 기타 이유로 인한 수요 급증 또는 병가/휴가로 인한 부족 보충의 경우에만 가능함을 기본 전제로 함. 파견기간을 3개월로 제한. 파견근로계약과 근로자파견계약 기간일치 금지(Synchronisationsverbot).
1985	파견기간 6개월로 제한.
1994	파견기간 9개월로 제한.
1997	파견기간 12개월로 제한. 계약 체결 시에 파견근로계약과 근로자파견계약의 기간일치 금지원칙에 일부 예외 인정.
2002	파견기간 24개월로 제한.
2003	"하르츠 개혁"을 통한 노동시장 개혁: 연방노동청이 파견기관(PSA)을 설립하여 파견근로 촉진. 파견근로계약과 근로자파견계약의 기간일치 금지원칙의 폐지.

자료: 저자 정리.

〈표 2〉 독일의 파견근로자 수

(단위: 천 명)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
200	232	286	338	303	309	328	389	465	631	721	674	632	824	872

자료: 연방노동청(Bundesagentur für Arbeit).

〈표 3〉 일부 유럽국가들의 전체 근로자 중 파견근로자 비중(2010년)

(단위: %)

오스트리아	벨기에	덴마크	핀란드	프랑스	독일	아일랜드
1.6	1.9	0.8	0.9	2.0	2.0	1.9
이탈리아	룩셈부르크	네덜란드	노르웨이	스페인	스웨덴	영국
0.9	1.9	2.4	0.9	0.4	1.3	3.0

자료: Ciett 2012(European Employers Association).

확산되고 있고, 파견근로자의 수는 약 90만 명으로 늘어났으며(표 2), 이는 사회보험이 적용되는 전체 취업자의 3%에 조금 못 미치는 규모다. 최근의 자료에 따르면 그 수는 약간 줄어든 것으로 보이나, 2004년 이후 빠르게 증가했고 2008~2009년 경제위기 이후 더욱 빠르게 증가한 동향을 감안할 때 파견근로에 반하는 시장주도적 동향을 기대하기는 힘들다.

다른 유럽국가들과 비교해보면(표 3 참조), 독일은 대륙의 보수체제 국가들인 프랑스, 룩셈부르크, 벨기에와 매우 유사한 위치에 있다. 오스트리아는 긍정적인 방향으로 예외적인 국가다.

남부 및 북유럽 국가들은 훨씬 낮은 수치를 유지한다. 영국은 시장지향적이며 자유주의적인 체제를 대표하는 유일한 국가로서 가장 높은 수치를 기록하고 있다. 네덜란드는 자유주의 체제와 보수적 체제의 중간에 해당하는 것으로 보인다.

■ 인력관리상 파견근로의 사용

1972년에 제정된 파견근로법에서, 파견근로의 개념은 전통적인 인력관리 관행에 부합하는 것으로, 장기간 사용되지 않으며 기업 인력 중에서 매우 적은 비중을 차지하는 유연하며 임시적인 주변집단으로, 매우 짧은 기간의 수요 변동을 이유로 사용되고 대체로 저숙련 및 기술특수성이 낮은 환경에서 발생하였다. 이 개념이 적용되는 경우는 많지 않아서, 파견근로 고용은 낮은 수준에 머무를 수밖에 없다.

규제완화로 인해, 인력관리 관행에서는 파견근로와 관련하여 두 가지 변화가 두드러졌다 (Holst, 2009; Brehmer & Seifert, 2008). 첫 번째 변화는 단순한 양적 증가와 고용 장기화이지만, 이는 경기변동과 예측하지 못한 불안정한 수요가 반영된 것이다. 유연한 주변적 고용형태인 파견근로는 상시적인 도구가 되었고, 어떠한 종류의 변화도 무난하게 넘길 수 있게 하는 완충 장치의 역할을 하게 되었다. 업무내용과 숙련수준은 크게 변하지 않았다.

두 번째 변화는 전략적인 사용 장기화로서 이는 질적인 변화라 할 수 있으며 아직까지 일반적인 현상은 아니다. 이 개념에서는 핵심근로자와 파견근로자 간에 근무지와 숙련적 요건의 차이는 거의 없다. 끊임 없는 경쟁과 핵심집단으로 이동하고자 하는 열망, 파견근로자에 의해 대체될 수도 있다는 두려움이 강력한 규율기반이 된다.

■ 숙련개발을 위한 투자

비정형 근로자들이 안고 있는 주요 리스크의 하나는, 지식경제 상황에서 장기적으로 노동시장에서 성공하기 위해 특히 필요한 숙련과 지식에 대한 사용자의 투자가 낮다는 점이다. 이러

한 투자 부족은 독일의 파견근로 경우에도 마찬가지이며, 고용안정이 평균에 크게 미치지 못하는 상황에서 더욱 심각한 문제가 되고 있다(Seifert & Brehmer, 2008). 이러한 현상을 어떻게 설명할 수 있는가?

한편으로 파견근로자의 상당 부분은 여전히 주변적 관리 개념에 해당하며, 이 경우 숙련개발을 위한 투자는 사용자에게 큰 의미가 없다. 회사에 대한 소속감이 매우 낮기 때문이다. 그러나 파견근로자가 숙련개발을 위한 투자 필요성이 있는 전문적 업무를 담당하는 경우에도 근로자와 사용자 간 힘의 균형은 한쪽으로 치우쳐 있는 것으로 볼 수 있다. 핵심근로자와 파견근로자의 지속적인 경쟁 압력은 양측으로 하여금 자비로 숙련형성에 투자할 수밖에 없도록 한다. 이러한 식으로 회사는 부담의 일부를 근로자에게 전가할 수 있게 된다.

■ 근로조건과 그로 인한 부정적 효과

파견근로자와 관련하여, 근로조건에 대한 자료는 어느 정도 확보되어 있으나(Vogel, 2004; Keller & Seifert, 2007), 건강과 삶에 대해 미치는 효과에 대해서는 그렇지 못하다. 근로조건에 있어 가장 대표적인 주제는 대부분 임금문제다. 비정형 고용 분야에 있어, 이는 두 가지로 살펴볼 수 있다.

첫째, 파견근로자의 임금을 정규직 동료의 임금과 비교할 수 있다. 놀라울 것도 없지만, 비교 결과 후자의 경우가 예외 없이 훨씬 높은 보수를 받고 있는 것으로 나타났는데, 전일제의 경우 독일노총(DGB)에 의하면 평균적으로 약 2배 높았다. 주된 이유 중의 하나는, 파견근로자들에 대한 별도의 단체협약이 존재하는 경우 파견근로자가 속한 산업의 단체협약이 적용되지 않기 때문이다. 그리고 파견근로자들의 단체협약은 그들의 낮은 조직력과 시장파위를 반영한다.

둘째로, 파견근로자의 임금을 최저임금기준 및 소득지원제도 자격요건과 비교할 수 있다. 독일노총 보고서에 의하면, 파견근로자의 월소득은 약 10%는 1,000유로 미만이며 3분의 1은 1,200유로 미만이다. 결과적으로 파견근로자들 중 정부의 소득지원 수혜자는 12~15%에 이른다. 이는 근로자에게 기준 미달의 임금을 지급하는 사용자들이 누리는 간접적 지원금이라는 비판을 받고 있다.

비교적 최근에 나타난 근로자 차별은 사용자가 재정부담을 하는 사회보장제도와 관련이 있다. 복지국가가 점차 축소되면서 발생하는 국가 사회보장 축소분에 대해서 기업들은 자사 근로자의 부족분을 일정 부분 메우기 시작했다. 가장 대표적인 예를 들자면, 기업별 추가 연금제도는 핵심근로자와 주변근로자의 격차를 초래하고, 결과적으로 노령빈곤 위험을 높인다.

종종 보고되는 파견근로의 문제점으로서, 특히 파견근로계약과 근로자파견계약의 기간이 동일한 것이 일반화된 상황에서 파견근로자들은 항상 고용불안을 느낀다. 파견근로자의 고용불안은 정규직에 비해 훨씬 더 크다. 이러한 사실은 파견업체의 구조에도 반영된다. 극소수의 안정적인 대규모 업체들을 제외하고, 대부분은 매우 규모가 작으며 때로는 특정 인종/민족이 상당 부분을 차지하는 1인 자영업체로 운영된다. 이러한 상황에서 불안정은 고질적인 문제일 수밖에 없다(Promberger, 2012: 107ff; Siebenhüter, 2013).

이러한 불안은 경제위기 기간 동안에 명백하고 매우 현실적인 위협이 되었다. 즉 핵심산업(특히, 자동차)의 핵심근로자를 위한 모든 유형의 정치적, 기업별 조치가 신속하게 진행된 반면, 파견근로자들은 바로 실업자가 되었다. 그들을 지원하는 어떠한 정치적, 계급적 연대도 이루어지지 않았으며 시장구조는 그대로 붕괴되었다. 주변을 포기함으로써 경제의 핵심부분을 안정시키는 전통적인 방식이 파견근로자들에게 불리하게 작용한 것이다. 이러한 현상은 노조 대표들과 체결한 비공식 기업별 협약에서도 나타났다.

상대적으로 높은 수준의 스트레스, 낮은 업무만족도, 높은 강도와 건강을 위협하는 작업 등은 건강상 격차로 이어질 수밖에 없다. 게다가 일과 생활의 균형, 배우자를 얻고 가정을 꾸려 행복한 삶을 사는 능력에도 부정적인 영향을 미치는 것으로 보인다(Niehaus, 2013). 분명히 개선되어야 할 문제다.

■ 상황 개선을 위한 정책적 노력

총고용에서 파견근로자가 차지하는 비중이 증가하면서, 핵심근로자들도 자신의 임금과 근로조건에 압박을 느끼게 되고 불안이 커져갔다. 게다가 파견근로자들의 실제 근로조건과 임금에 대한 대중의 인식도 점점 확산되었다. 2008~2009년의 경제위기로 파견근로자들의 불안한

지위는 더욱 분명해졌다. 이에 따라 자유화된 주변적 고용형태인 파견근로의 지위를 재정립하기 위해 노조와 정부가 규제활동에 나서게 되었다.

유럽국가의 정부들은 2011년에 유럽 차원의 차별금지법을 채택하고 이 법을 파견근로자에게 동등대우 및 동일한 임금을 지급하도록 하는 국내법으로 전환하면서 파견근로 규제를 시작하였다. 이 국내법에 따라 개별 근로자는 자신이 파견근로자라는 이유로 동일한 대우를 받지 못하는 경우 해당 회사를 고소할 수 있는 권리를 가진다. 단 인정된 노조와 파견업체가 유효한 단체협약을 체결한 경우는 유일하지만 결정적인 예외가 된다.

파견근로자들에게 별도의 단체협약을 체결해야 하는지 여부와 관련하여 노동계 내에서 열띤 논쟁이 있었다. 한편으로 이러한 단체협약은 산업별 기준을 낮추는 결과를 가져오게 된다. 파견근로자들의 조직력과 시장 내 파워가 약하고 그들의 사업장은 여러 다른 노조들로 나누어져 있기 때문이다. 그러나 다른 한편으로 파견근로자들이 개별적으로는 법정에서 자신의 권리를 주장할 수 있는 입장이 못될 것이란 점도 충분히 예상할 수 있었다.

(독일 노사관계 시스템에서 예외적인 조직인) 독일노총은 결국 파견근로자들과 관련한 대표적인 두 개 사용자 단체와 단체협약을 체결하였다. 이 협약은 경쟁적인 소규모의 친사용자 노조들인, 이른바 어용노조들이 사용자들에게 지극히 낮은 수준의 단체협약 내용을 제시한 상황에서 체결되었다. 그 결과 파견근로자들의 임금 수준이 매우 낮게 책정되어 실제로 공식적인 동등대우가 보장되지 않은 상황에서 협약의 조건으로도 상황이 충분히 개선되지도 못해 노조 내부에서 강력한 비판을 받았다.

이러한 노조 내부 논의에 따라, 최근에는 주요 산업에서 임금을 개선하기 위한 분권화된 노력이 이루어졌다. 금속산업노조, 화학산업노조 및 서비스부문노조는 파견근로자들을 위한 캠페인 전략을 시작하였다(e.g. ver.di, 2013; IG Metall, 2013; IG BCE, 2013). 점진적으로 최근에 체결된 모든 협약에는 파견근로자가 파견된 회사에 장기 근무하는 경우 완전히 동일한 임금 수준까지도 이를 수 있는 임금인상제도인 이른바 ‘산업별 추가수당(branch bonus)’을 도입했다.

산별노조의 경제위기 대응방안은 파견근로자들에게 산별노조가 여전히 핵심인력에게만 주력하고 있다는 인상을 남겼을지 모른다. 그러나 이후의 조직 및 자원 확보 활동을 보면, 그들이 파견근로자들에게 상당한 노력을 기울이고 있는 것을 알 수 있다.

■ 파견근로와 공동결정

이러한 일련의 과정을 통해 노조와 직장협의회 근로자대표들은 한 가지 교훈을 얻었다. 즉 파견근로자들의 노동권은 일반법 제정을 통해 부분적으로 확보할 수 있지만, 이는 어려운 일이고 대중의 영향력이 크게 필요하다는 것이다. 이제 노조의 전통적인 거점지인 기업별, 산업별 차원에 초점이 맞추어지고 있다. 이 수준에서는 신속한 개선 가능성이 충분하기 때문이다.

여전히 커다란 장애물은 남아 있다. 노조와 직장협의회는 다양한 근로자 집단을 포괄하는 연대를 구축해야 하는데, 이는 경제위기를 겪은 후라 쉽지 않은 일이다. 그러나 공동결정 관행이 일부 변화하여 작업장 수준의 직장협의회에 파견근로자들이 참여할 수 있게 된 점은 희망적이다. 파견근로자의 사용사업으로의 통합문화나 정규직과 파견근로자의 공통적 이해관계의 발견을 통한 통합문화는 지역 주체의 다양한 판단에 따라 결정되므로 여전히 분열되어 있고 불안정하다(Artus, 근간).

■ 맺음말

파견근로는 분명 그 규모가 계속 증가하는 부문으로, 그 주된 이유는 저임금/저보장 고용의 일자리 증가를 목적으로 하는 자유화에 있다. 임금과 근로조건의 차이는 새로운 인적자원관리 관행을 촉발시켜, 핵심인력을 위협하고 핵심-주변인력의 경계를 초월하는 연대의 필요성을 강화시킨다. 경제위기 동안 노조들의 노력에 대한 신뢰도가 위태한 수준이었다면, 현재의 활동은 그 반대다. 파견근로자의 이해관계를 노조와 직장협의회에 의제에 통합하는 작업이 진행 중이다.

동등대우 및 단체협약 편입을 통해 파견근로를 재정립하려는 규제활동은 험난한 길이며 아직 돌파구가 마련된 것도 아니다. 그러나 노동계와 사회는 상황 개선을 위해 그러한 투쟁을 시작하였으며, 심지어 임금차별을 가능하게 했던 법의 허점을 막아내고 핵심인력과 주변인력의 경쟁이 평등하게 이루어질 수 있도록 함으로써 일부 전투에서 승리하기도 하였다. 그러나 새

로운 형태의 근로 또는 고용이 규제를 벗어나 등장하면서 이제 더욱 고된 투쟁이 예상된다. 최근 사용자들에게서 아직까지 관련법이 제정되지 않은 파견업체 하도급을 법적 대안으로 이용하는 경향이 나타났다. **KLI**

참고문헌

- Artus, Ingrid(forthcoming 2014), Leiharbeit und Mitbestimmung; in: WSI-Mitteilungen.
- Brehmer, Wolfram; Seifert, Hartmut(2008), Leiharbeit: Funktionswandel einer flexiblen Beschäftigungsform, in: WSI-Mitteilungen 61(7), pp.335~341.
- Brinkmann, Ulrich; Dörre, Klaus; Röbenack, Silke(2006), Prekäre Arbeit. Ursachen, Ausmaß und subjektive Verarbeitungsfornen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse, Bonn.
- Dörre, Klaus(2004), Prekäre Arbeit. Ursachen, soziale Auswirkungen und subjektive Verarbeitungsfornen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse, in: Das Argument 256, pp.378~397.
- Holst, Hajo(2009), Disziplinierung durch Leiharbeit? Neue Nutzungsstrategien von Leiharbeit und ihre arbeitspolitischen Folgen, in: WSI-Mitteilungen 62(3), pp.143~149.
- IG Metall(2013), Leiharbeit fair gestalten. Gleiche Arbeit – Gleiches Geld; <http://www.gleichearbeit-gleichesgeld.de>
- IG BCE(2013), Leiharbeit und Werkverträge; <http://www.igbce.de/bfE>
- Keller, Bernd; Seifert, Hartmut(ed.)(2007), Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken, Berlin.
- Klinger, Sabine; Rothe, Thomas; Weber, Enzo(2013), Makroökonomische Perspektiven auf die Hartz-Reformen. Die Vorteile überwiegen, IAB Kurzbericht 11/2013, Nürnberg.
- Niehaus, Moritz(2013), Leiharbeit und Privatleben: Auswirkungeneiner flexiblen Beschäftigungsform auf Partnerschaft und Familie, in: Berliner Journal für Soziologie 22, pp.569~594.

-
- Pfeiffer, Hemanus(2013), Leiharbeit in der Hightech-Branche. Sozialcharta soll auf der Meyer Werft in Papenburg für bessere Jobbedingungen sorgen, in: Neues Deutschland vom 24. 7. 2013, p.17, <http://www.neues-deutschland.de/artikel/828308.leiharbeit-in-der-hightech-branche.html>
 - Pretz, Florian(2013), Leiharbeiter in Deutschland. Ausgenutzt und schlecht bezahlt, in: tagesschau.de vom 20. 2. 2013, <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/hintergrundleiharbeit100.html>
 - Promberger, Markus(2012), Topographie der Leiharbeit, Berlin.
 - Seifert, Hartmut; Brehmer, Wolfram(2008), Sind atypische Beschäftigungsformen prekär? Eine empirische Analyse sozialer Risiken, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung(4), pp.501~531.
 - Siebenhüter, Sandra(2013), Ethnic Business in der Leiharbeit – Einblicke in einen wenig bekannten Arbeitsmarkt in Deutschland, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 38(1), pp.93~108.
 - Ver.di(2013), hundertprozentich. Newsletter Leiharbeit; <http://www.hundertprozentich.de>
 - Vogel, Bertold(ed.)(2004), Leiharbeit. Neue sozialwissenschaftliche Befunde zu einer prekären Beschäftigungsform, Hamburg.