

독일에서 유럽연합의 노동력 교류에 관한 법적 체계 및 추가 입법지침 제정에 관한 논의

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 독일

이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 노동법 박사과정)

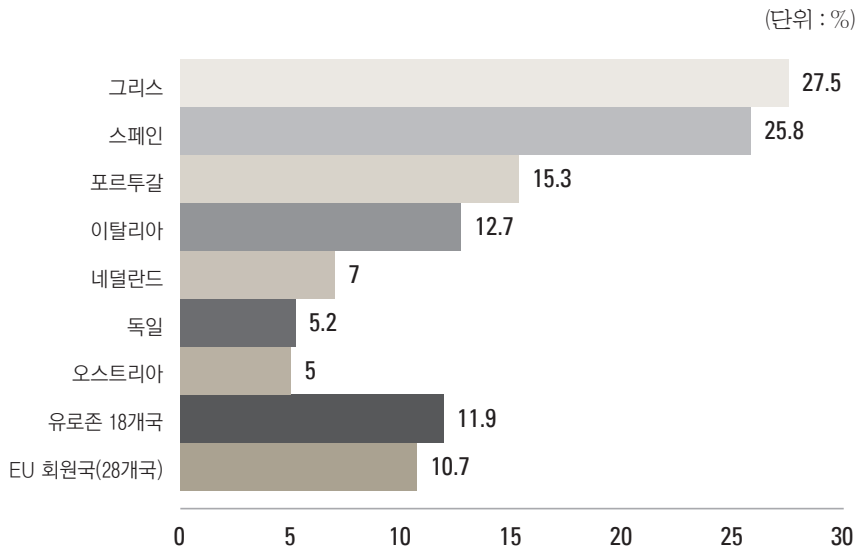
■ 머리말

유럽에 위치한 국가들의 연합을 위한 움직임은 이미 제2차 세계대전 이후부터 꾸준히 진행되어 온 것으로, 단일화를 위한 움직임은 정치, 경제, 사회정책, 외교 및 안보, 사법 분야 등 사회 전반에 걸쳐 여전히 현재진행형이다. 유럽공동체(EC)를 거쳐 유럽연합(EU)으로 한 단계 나아가는 기점이 된 마스트리히트(Maastricht) 조약이 효력을 발생한 지도 만 20년이 지난 가운데, 2013년 7월 크로아티아가 28번째 회원국으로 가입하였다. 유럽연합이 출범한 1993년과 비교하면 회원국의 수도 두 배 이상 증가하면서 유럽연합의 영역과 영향력은 지속적으로 확대되고 있다. 하지만 2009년 경제위기 이후 유럽연합이 직면한 불황의 여파는 아직도 지속되고 있으며 일부 회원국에 대해서는 구제금융의 지원이 여전히 이루어지고 있는 상황이다. 이러한 경제영역에서의 불황은 노동시장의 상황과도 직접적으로 연결되며, 높은 실업률과 불황의 악순환 구조에서 벗어나지 못하는 모습을 보이고 있다. 특히 회원국 사이의 경제적 불균형은 고용지표에 있어서도 예외가 아니다.

상황을 독일 내부로 한정해 보아도 통일된 지 이미 23년이 지난 가운데, 구 동독지역과 구 서독지역의 경제상황 및 노동시장의 수준은 여전히 격차를 보이고 있다.

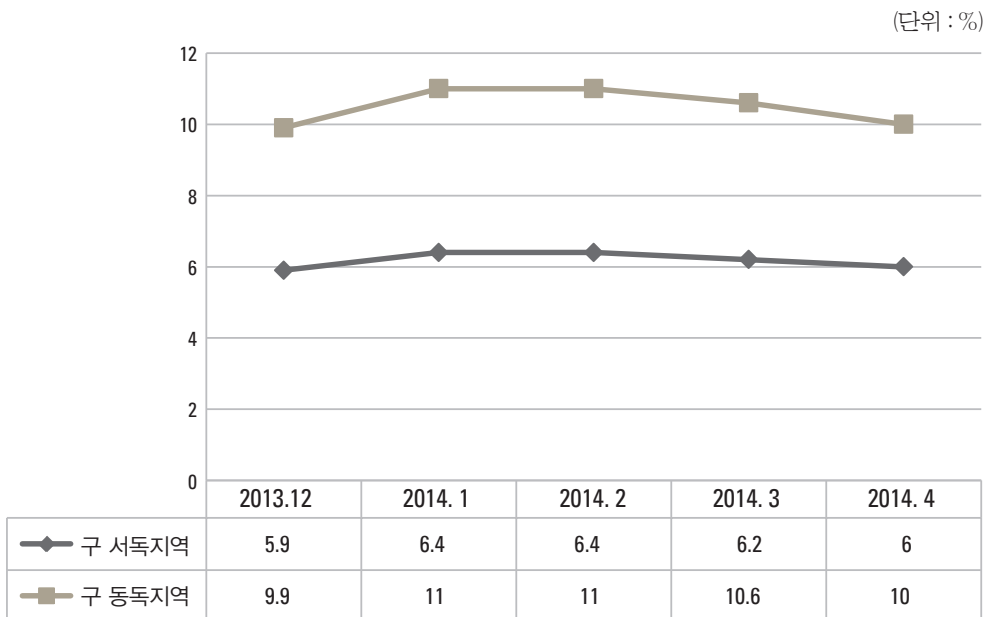
경제적으로나 정치적으로 EU 내에서 가장 큰 영향력을 발휘하고 있는 독일이 단일국가 내에서도 쉽게 해결하지 못하고 있는 지역적 불균형 문제를 유럽연합 차원에서 단일 내에 해결할 수 있을 것이라고 기대하기는 어려운 것이 사실이다. 특히 2000년대 들어 새롭게 EU 회

[그림 1] EU 주요국의 실업률(2013. 12)



자료 : Eurostat(2014), Unemployment rate.

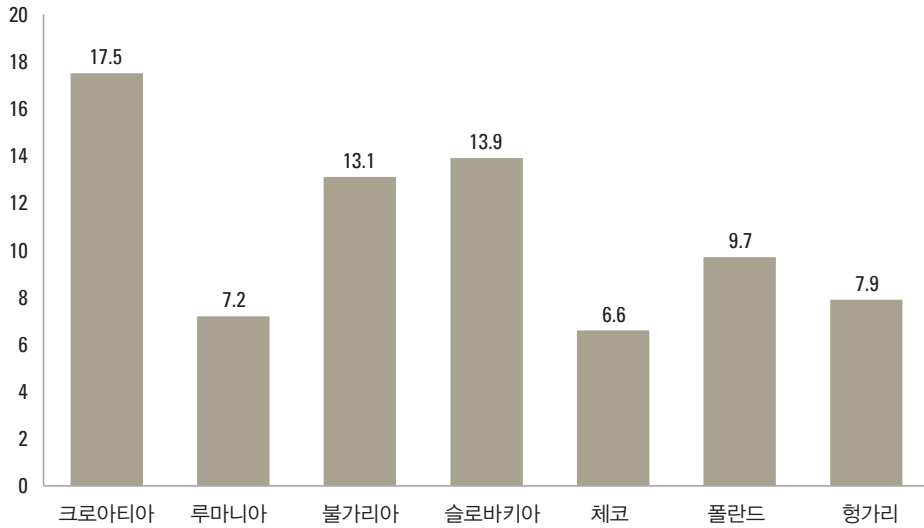
[그림 2] 독일의 지역별 실업률



자료 : 연방노동청(BA)(2014. 4).

[그림 3] EU 신규 회원국의 실업률(2014. 2)

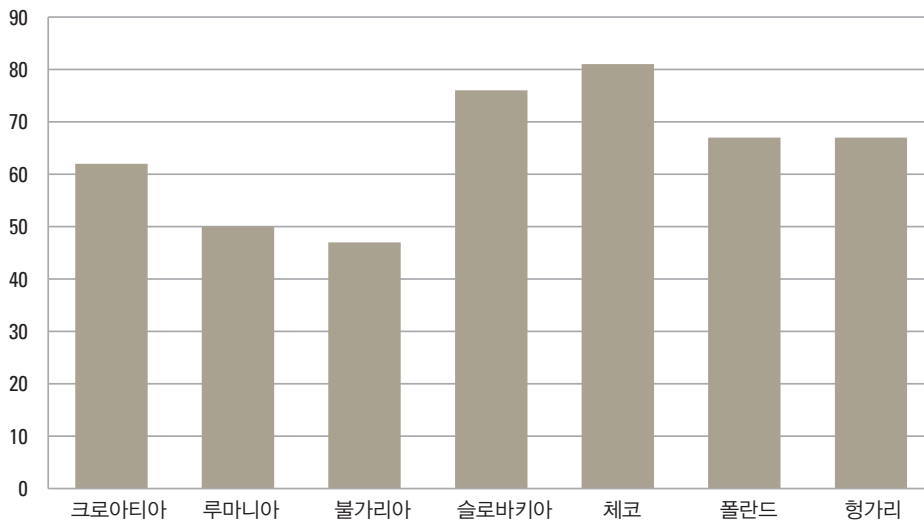
(단위 : %)



자료 : Eurostat(2014), Unemployment rate.

[그림 4] EU 평균(=100) 대비 주요 신규 회원국 GDP(2013)

(단위 : %)



자료 : Eurostat(2014), Unemployment rate.

원국이 된 동유럽에 위치한 국가들이 처한 경제적인 현실은 기존의 주요 회원국과 비교하여 열악하다고 평가될 수밖에 없는 상황이다. 그 결과 유럽연합의 신규 회원국 가입에 대해 경제적인 관점에서 단기적인 영향만을 고려할 때에는 유럽연합 내에서 경제적 불균형이 나타나는 범위를 더욱 증대시키는 결과를 가져온 것으로 평가할 수 있다.

이러한 상황에서 유럽연합 회원국 간 노동력의 자유로운 이동과 노동시장의 단일화는 경제적 불균형 해소에 있어서 중요한 부분에 해당한다. 하지만 국가 간 노동력 교류 및 노동시장의 단일화 과정은 다양한 과제들이 복합적으로 내재된 영역에 해당한다. 물가수준이 높고 경제 상황이 양호한 회원국으로의 일방적인 노동력 유입은 일정 부분 조정하는 가운데, 고용지표가 악화된 국가의 높은 실업률과 청년실업의 문제를 해결할 수 있는 실마리를 제공하여야 하며, 한편으로는 임금덤핑이나 근로조건의 차별 등으로부터 해외에서 유입된 근로자를 보호하기 위한 노동보호법적 측면도 고려되어야 하기 때문이다.

이러한 다양한 영역 중에서 국외의 사용자로부터 파견된 근로자의 근로조건 보호를 내용으로 한 EU의 입법지침은 이미 1996년 12월에 의결되어 1997년 2월 10일부터 적용된 바 있다.¹⁾ 유럽위원회(EU-Kommission)의 위원장인 조제 마누엘 바로소(José Manuel Barroso)가 2009년 유럽위원회 위원장으로 재선된 후, EU 단일시장 내에서의 노동력의 자유로운 이동을 활성화하여 경제성장의 새로운 발판을 마련한다는 목표하에, 해외 파견근로자의 사회적 권리가 실질적으로 행사될 수 있도록 명확히 할 것을 약속한 바 있다.²⁾ 이와 같은 EU위원회 차원의 과제 설정과 유럽연합의 고용시장 활성화를 위한 논의가 맞물리면서, '해외 파견근로자의 사용에 관한 입법지침(96/71/EG)의 실행을 위한 추가 입법지침'이 이미 2012년 유럽연합 의회에 제출된 바 있다. 추가 입법지침이 계류된 지 2년의 시간이 흐르는 동안 의회를 통과하지 못하자 해당 입법지침에 대해 유럽의회(EU-Parlament), 유럽이사회(EU-Rat), 유럽위원회(EU-Kommission)는 2014년 5월에 예정된 유럽의회 선거를 앞두고, 제출된 안건이 폐기되는 의회

1) 유럽연합 입법지침(Richtlinie) 96/71/EG : 독일의 경우 이를 국내법으로 수용한 법률은 강행근로조건법(AEntG)이지만, 독일의 경우 건설업에서 이미 유입되고 있는 외국인 노동자에 대한 근로조건 보호 및 임금덤핑 방지를 통한 국내 업체 및 노동자의 보호를 위해 유럽연합의 입법지침이 마련되기 이전인 1996년 2월 해당 법률이 제정되어 시행되고 있었음에 유의하여야 한다.

2) 유럽위원회(EU-Kommission) 언론보도용 자료(2012. 3. 21), Kommission stärkt Schutz für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

회기 마감 직전에 해당 입법지침의 개정안을 통과시키기로 합의하였다. 결국 지난 2014년 4월 16일 총 474표 중 찬성 158표(반대 39표)를 얻으며 의회를 통과하기에 이르렀다.

■ EU 입법지침 96/71/EG와 추가 입법지침의 내용

EU 입법지침 96/71/EG

유럽연합의 노동시장 단일화를 목적으로 제정된 소위 ‘국외파견(인력송출)에 관한 입법지침(Entsenderichtlinie)’의 적용대상이 되는 법률관계는 기본적으로 국외에 소재지를 두고 있는 회사의 근로자를 사용하는 경우에 해당한다.³⁾ 즉 사용사업주-파견사업주-근로자’로 구성되는 근로자파견과 동일한 법률관계를 예정하고 있는 것이다.⁴⁾ 다만 일반적인 파견사업과 구별되는 것은 파견사업주에 해당하는 근로자의 소속회사가 사용사업주가 소재한 국가와 다른 것으로 충분하고, 반드시 근로자파견업을 사업의 내용으로 해야 하는 것은 아니다.⁵⁾ 이 입법지침이 유럽연합 차원에서 제정된 이유는 사용사업주와 파견사업주가 속한 국적이 달라 적용 법률이 명확하지는 않으나 양 국가 모두 EU 회원국인 경우로서, 이들 사이에 발생할 수 있는 근로조건과 관련한 문제에 대해 EU 차원에서 규율하여 국가 간 노동력 교류 또는 사용이 원활하게 이루어지고, 법적인 분쟁이 발생하는 경우에는 이의 해결을 용이하게 하고자 한 것이다. 즉 사용사업주가 속한 국가가 파견근로자의 국적과 다르다는 이유로 해당 근로자에게 장기간 급부가 제공되고 있는 국가의 노동법적 보호가 이루어지지 않는 상태를 방지하며, 공정한 임금경쟁을 통해 해외 인력을 사용하는 회원국의 노동시장이 안정성을 유지할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다.

따라서 이 입법지침의 내용은 사용사업주가 속한 국가에서 일반적으로 근로자에게 적용되

3) 유럽연합 입법지침(Richtlinie) 96/71/EG 제1조 제1항.

4) 인력파견을 사업의 내용으로 하는 경우(Arbeitnehmerüberlassung)와 외국 노동력의 사용관계(Entsendung von Arbeitnehmern)는 그 용어의 사용에 있어서도 구별되고 있다.

5) 유럽연합 입법지침(Richtlinie) 96/71/EG 제1조 참조.

고 있는 법률, 행정지침 또는 일반적 효력을 인정받은 단체협약이 외국에서 파견된 근로자에 게도 동일하게 적용되어야 한다는 원칙에 기초하고 있다. 이러한 원칙에 기초하여 이 입법지 침을 통해 보호의 대상으로 규정된 근로조건으로는

- ① 최장 근로시간 및 최저 휴게시간
- ② 최저 유급휴가 기간
- ③ 시간외근로수당을 포함한 최저임금
- ④ 근로자의 파견에 대한 조건
- ⑤ 사업장에서의 산업안전에 관한 사항
- ⑥ 임신부, 아동, 청소년의 노동보호에 관한 사항
- ⑦ 남녀 간의 균등대우 및 기타 차별금지에 관한 사항

이 열거되어 있다.⁶⁾ 다만 이와 같이 EU 회원국 사이에 이루어지는 근로자 파견은 해당 입법지 침이 마련될 1996년 당시 특히 건설업에서 빈번하게 이루어지고 있었던 관계로, 건설업에 대 해서만 회원국의 국내법적인 수용의무를 규정하고 있으며,⁷⁾ 기타 산업분야에 대해서는 회원 국이 자율적으로 결정할 수 있도록 하였다.⁸⁾ 또한 건설업을 제외한 분야는 국외의 근로기간을 기준으로 적용상의 예외를 인정하고 있어, 해당 입법지침이 제정될 당시 이미 활발하게 이루 어지고 있었던 건설업의 회원국 간 노동력 교류에 대해 규율하는 것이 해당 입법지침의 핵심 내용이었음을 간접적으로 확인할 수 있다.

근로조건에 관한 사항 이외에 해당 입법지침에서 규율하고 있는 내용으로는, 본 입법지침 의 적용과 시행을 위해 필요한 각 회원국의 법적 상황을 공유할 수 있는 기관의 설치와 해당 기관을 통한 회원국 간의 업무협력(제4조), 입법지침상의 규정을 준수하지 않는 경우에 대 한 회원국 내에서의 대책마련 의무(제5조), 소송관할에 관한 사항(제6조) 등이 있다. 다만 이 러한 규정들의 경우 입법지침 96/71/EG 제3조에 규정된 근로조건에 대한 사항이 회원국 내

6) 유럽연합 입법지침(Richtlinie) 96/71/EG 제3조 제1항.

7) 유럽연합 입법지침(Richtlinie) 96/71/EG 제3조 제1항 및 부칙.

8) 유럽연합 입법지침(Richtlinie) 96/71/EG 제3조 제10항.

에서 사용되는 국외 근로자에 대해서도 적용될 수 있도록 절차적인 사항을 규율한 것임을 알 수 있다.

96/71/EG의 시행을 위한 추가 입법지침

EU 위원회가 추가 입법지침의 제정에 앞서 발간한 연구보고서에 따르면, 2009년 EU 회원국 내에서 국경을 넘어 파견된 근로자의 수는 약 100만 명에 달하였다.⁹⁾ 이는 EU 회원국 전체 노동인구의 0.4%에 불과하지만, 건설, 농업, 교통 등과 같이 노동력 부족 현상이 있는 산업분야와 높은 기술력을 필요로 하는 산업분야의 기술교류 측면에서 중요한 역할을 하고 있는 것으로 평가되었다.¹⁰⁾

2009년 연구보고서에서 EU 회원국 간 파견근로자의 근로조건 실태를 확인한 결과, 임금, 휴가 등 전반적인 근로조건에 있어서 기존 입법지침상의 규정이 준수되고 있지 않은 것으로 나타났다.¹¹⁾ 이러한 상황은 입법지침이 가장 중점적으로 규율하고자 한 건설업종의 경우에도 마찬가지인 것으로 지적되었다.¹²⁾

이러한 상황에서 유럽위원회는 기존 입법지침(96/71/EG)의 구체적 적용을 위한 추가 입법지침을 제정하는 것으로 대책을 마련하였다. 이는 기존 입법지침상의 규정은 개정하지 않는 가운데 실질적인 적용방식을 구체화하는 방식을 취한 것이다.

추가 입법지침에서 EU 회원국 내 국외 파견근로관계에 대해 새롭게 규정하고 있는 사항은 크게 ① 정보 접근권, ② 고충처리, ③ 감시/감독, ④ 연대책임, ⑤ 벌칙 등 다섯 가지 사항이다.

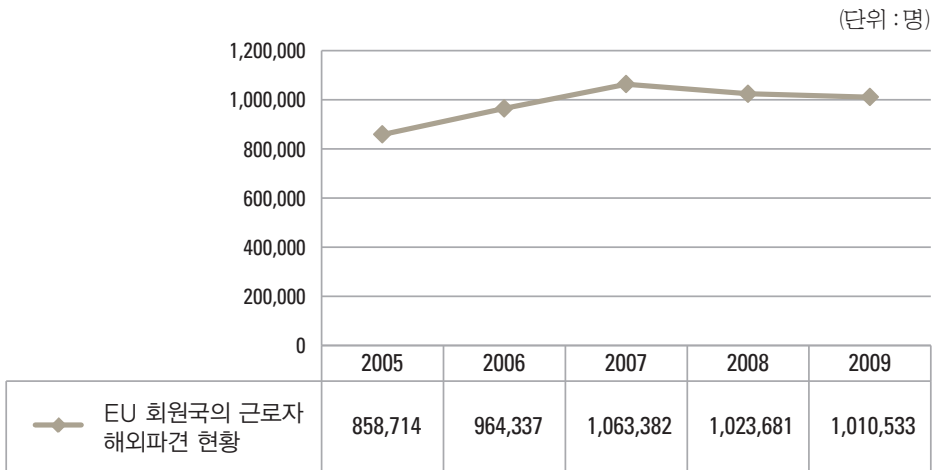
9) (Hrsg.)EU-Kommission(2012. 3), Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services, ISMERI EUROPA, p.62 ff.

10) 유럽위원회(EU-Kommission) 언론보도용 자료(2012. 3. 21), Kommission stärkt Schutz für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

11) (Hrsg.)EU-Kommission(2012. 3), Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services, ISMERI EUROPA, p.62 ff.

12) 유럽위원회(EU-Kommission) 언론보도용 자료(2012. 3. 21), Kommission stärkt Schutz für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

[그림 5] EU 회원국의 근로자 해외파견 현황



자료 : Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services – Annexes, 2012. 3, ISMERI EUROPA, p.4

근로자파견관계의 당사자가 되는 사용자-파견사업주는 물론 파견근로자도 근로조건 결정에 있어 불이익을 받지 않도록, 사용자사업주가 속한 국가의 근로조건에 관한 정보를 얻을 수 있는 방안을 추가 입법지침에 포함시키고 있다.¹³⁾ 이와 같은 노동 및 사회보장 정보의 관리를 담당할 기관의 지정(제4조)과 함께 정보 전달을 위한 웹사이트의 신설(제5조) 및 관리와 같은 구체적인 방안도 규정하고 있다.

파견근로자가 사용자사업주에게 근로조건에 있어서 불리한 처우를 당한 경우 이를 처리할 수 있는 행정 또는 사법 절차를 마련하도록 회원국에 의무를 부과하였으며,¹⁴⁾ 또한 국가 차원에서 파견근로 관계에 근로조건이 적정하게 준수되고 있는지를 감시·감독하는 절차에 대해서도 기존의 입법지침보다 구체적으로 기술하고 있다.¹⁵⁾

EU 회원국 간 국외 파견근로자의 사용이 건설업종에서 많이 이루어지고 있는 것과, 건설업 분야의 특성상 하도급을 통한 사업의 진행이 빈번한 상황을 고려하여 도급 및 수급 사업자 간

13) 96/71/EG의 추가 입법지침 제4조 내지 제5조 참조.

14) 96/71/EG의 추가 입법지침 제11조 참조.

15) 96/71/EG의 추가 입법지침 제9조 내지 제10조 참조.

연대책임에 대해서도 새롭게 규율하였다.¹⁶⁾

특히 이번 추가 입법지침을 통해서도 입법지침의 내용을 각 회원국이 국내법으로 수용하는 과정에서 사업주에 대해 과태료 및 행정벌 등을 부과할 수 있는 벌칙 규정을 포함할 의무를 부과하였다.¹⁷⁾ 또한 각 회원국은 벌칙의 처리 과정에서 사업주의 정보제공 의무 등을 통해 입법지침에서 규정한 내용이 실효성을 갖도록 하는 방안도 마련하였다.

■ 추가 입법지침에 대한 독일 내의 논의

독일의 경제계 및 노동계를 비롯하여 정치권에 이르기까지 EU 회원국 간 국외 파견근로자에 관한 입법지침은 높은 관심의 대상이 되고 있다. 해당 입법지침이 독일의 법정 최저임금제도에 관한 법률 규정 중 한 축을 담당하고 있는 강행근로조건법(AEntG)의 근거가 되는 입법지침이기 때문이다.¹⁸⁾ 2013년 연방하원의회 선거를 거치고 기민-기사당 연합과 사민당의 연합정권이 출범하는 과정에서 핵심적인 정책으로 등장한 법정 최저임금제도는 2015년 1월 1일부터 시행을 앞두고 관련 법규의 준비를 예고한 바 있다. 따라서 EU 회원국 사이에 이루어지고 있는 근로자 파견관계를 좀 더 효율적으로 규율하고자 하는 이번 추가 입법지침의 제정과 그에 따른 국내법적 수용이 독일 강행근로조건법(AEntG)에도 일정 부분 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다.

정치권의 경우 유럽연합 차원에서 입법지침을 통해 노동시장에 대해 좀 더 적극적으로 규율하기 위해 구체적인 시행지침을 마련한 것에 의의를 두고 있는 것으로 보인다. 유럽의회의 고용분과위원회 부위원장인 독일 녹색당의 엘리자베스 슈뢰더(Elisabeth Schroedter)는 기존의 입법지침(96/71/EG)만으로는 독일의 노동시장에서 임금텀핑 현상을 막기에 충분하지 않았다는 측면을 강조하였다.¹⁹⁾ 특히 동유럽 등 국외의 노동력 사용을 통해 비용을 절감하고자 하는

16) 96/71/EG의 추가 입법지침 제12조 참조.

17) 96/71/EG의 추가 입법지침 제13조 내지 제16조 참조.

18) 독일의 최저임금제도에 관한 더 자세한 서술은, 이승현(2013), 「독일 최저임금제 평가 및 전망」, 『국제노동브리프』 11(2), p.76 이하 참고.

19) 녹색당 유럽연합(Europagruppe Grüne) 언론보도용 자료(2014. 4. 16), <http://www.gruene-europa.de/durchsetzungsrichtlinie-der-entsenderichtlinie-12287.html>

기업이 위장 자영업자, 페이퍼컴퍼니 등을 활용하여 탈법적으로 파견제도를 이용하는 상황에 대해서도 규율할 수 있는 근거를 마련하였다는 것과 위반 시의 벌칙에 대해서도 규율하도록 한 것 등, 국가 간 파견근로관계의 규율을 구체화한 것에 의미를 부여하였다.²⁰⁾

노동계의 반응은 크게 둘로 나뉘고 있다. 우선 기업과 노동계 전반은 이번 추가 입법지침도 결국 최저임금의 적용에 관한 것이라는 반응이 지배적이다. 특히 해외 근로자의 사용으로 임금텀핑 현상이 가장 두드러진 건설업의 최저임금제 적용이 여전히 추가 입법지침의 핵심 과제라고 보는 견해도 있다.

하지만 정작 추가 입법지침의 가장 큰 영향을 받게 되는 건설업의 노동계는 비판적인 의견을 피력하고 있다. 기존의 EU 회원국 간 파견근로관계를 규율하였던 입법지침은 구체적인 내용을 담고 있지 않아 실효성 측면에서 문제가 있었던 것이 사실이지만, 이러한 문제가 이번 추가 입법지침으로 해결되지는 못할 것이라는 전망이다. 건설산업노조(IG-BAU)의 연방위원장인 로버트 파이거(Robert Feiger)는 비록 국외 근로자의 파견관계에 국한되었다 하더라도 유럽연합 차원에서 개별 국가의 근로조건을 구체적으로 규율하고자 한 것은 다소 위험한 시도라고 우려 섞인 평가를 하였다.²¹⁾ 즉 유럽연합의 입법지침이 가지는 구체성의 한계로 인해 오히려 사용자들이 해당 규정을 악용할 수도 있다는 것이다. 특히 근로자가 근로조건에 대해 이의를 제기하고 이를 처리하는 과정에서 사용자업주가 소송으로 대응할 가능성이 높는데, 현재 마련된 규정만으로는 근로자가 소송에서 적극적으로 대응하기에 부족하다는 점도 지적하였다. 또한 정치권의 평가와는 달리 이번 추가 입법지침으로 인해 동유럽의 여러 국가에서 인력파견을 위한 페이퍼컴퍼니나 위장 자영업자들이 증가할 가능성이 높다고 비판하였다. 독일의 경우 사용자업주가 파견근로자의 이동비용 및 체류비용 등을 모두 사용자가 부담하는 ‘노동장소의 원칙(Arbeitsort-Prinzip)’이 적용되고 있는 데 반해, 추가 입법지침은 이러한 비용을 사용자가 부담하지 않아도 법에 위반되지 않는 등 노동보호의 수준이 높은 국가의 보호 수준을 오히려 하향 평준화하는 부작용을 가져올 수 있다고 경고하였다. 이러한 상황에서 건설산

20) 금속노조연맹(IG-Metall) 언론보도용 자료(2014. 4. 3), <http://www.igmetall.de/SID-04F07F1E-88A1BAC3/arbeitnehmer-entsendegesetz-mindeststandards-fuer-mehr-branchen-13437.htm>

21) 건설산업노조(IG-Bau) 언론보도용 자료(2014. 4. 16), http://www.igbau-duisburg-niederhein.de/cms/NS_IG-BAU-Europa-gestalten-fuer-Alt-und-J.html

업노조(IG-Bau) 측 전문가는 이번 입법지침의 제정을 두고, ‘잘 짜여진 범죄’라며 언론과의 인터뷰 과정에서 혹평을 하기도 하였다.²²⁾

이번 추가 입법지침의 제정으로 EU 회원국 사이에서 이루어지는 파견근로관계는 더욱 구체적으로 규율될 것이 분명하다. 추가 입법지침의 국내법적 수용을 위한 유예기간으로 2년이 주어진 가운데, 회원국이 입법지침의 틀 안에서 마련하는 법률이 얼마나 실효성 있게 규율될 수 있을지가 관건일 것으로 보인다. 특히 건설산업노조(IG-Bau)의 비판과 정치권의 예상이 상반되고 있는 만큼 추가 입법지침상의 규정에 내재된 불명확성을 국내법적 수용 과정에서 해소하는 것이 중요한 과제가 될 것이다. 여기에 독일의 경우 법정 최저임금제도의 시행을 위한 근거 규정이 되고 있는 기존의 강행근로조건법(AEntG)의 틀 안에 추가 입법지침의 내용을 포함할 것인지, 아니면 별도의 법률로서 국외 파견근로관계에 대해 새롭게 규율할 것인지도 논의의 대상이 될 것으로 보인다.

추가 입법지침에 대한 평가가 입장에 따라 다소 엇갈리고 있는 이유는 EU 회원국 간 노동력 교류의 활성화와 파견근로자의 보호라는 두 가지 목적이 하나의 입법지침에 담겨 있기 때문인 것으로 보인다. 노동비용을 절감하고자 하는 기업의 요구와 근로조건에 대한 차별로부터 근로자를 보호하고자 하는 보호법적 측면 중에서 어느 것을 우위에 둘 것인지는 앞으로 유럽 연합이 처할 경제상황에 따라 달라질 것으로 예상된다. **KLI**

22) WDR 인터뷰 자료(2014. 4. 16), <http://www.wdr5.de/sendungen/morgenecho/bauarbeiter104.html>