

독일 : 유럽연합의 공급망 실사의무 법제화를 둘러싼 쟁점

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 독일

강하림 (독일 하이델베르크대학교 법학 박사과정)

■ 머리말

최근 ESG 경영의 중요성이 대두되며 공급망에 대한 기업의 실사의무를 법제화하려는 움직임이 활발하다. 유럽국가 중 독일과 프랑스 등 일부 국가에서는 이미 관련법이 시행 중이며 2023년 6월 유럽연합(EU) 차원의 공급망 실사지침(Corporate Sustainability Due Diligence Directive, 이하 “CSDDD”)이 EU 의회를 통과했다. 이 법안은 기업으로 하여금 공급망 전체의 환경 및 인권 보호 여부를 실사할 광범위한 법적 의무를 부여하는 내용으로, 최종 채택될 경우 사회 내 기업의 역할에 중요한 전환을 가져올 것으로 평가되고 있다. 이 글에서는 CSDDD와 독일의 공급망 실사법을 중심으로 ESG 책임의 법제화 현황과 문제점, 앞으로의 전망에 대해 살펴본다.

■ EU 의회의 공급망 실사지침에 대한 쟁점

도입 배경

2023년 6월 EU 의회를 통과한 CSDDD는 EU 집행위원회가 2022년 2월 제시한 초안을

기본으로 한층 강화된 내용을 담고 있다.¹⁾ 의회안은 찬성 366명, 반대 255명, 기권 38명으로 의원 다수의 지지를 받아 통과되었다.²⁾ EU 회원국은 2022년 12월 집행위원회 초안에서 다소 완화된 내용의 입장에 합의한 바 있다.³⁾

EU 의회 내 독일 기민·기사연합과 자유민주당은 표결 직전까지 반대의사를 표시하며 법안 통과를 저지하기 위해 노력했다. 이들은 EU 의회의 선량한 의도에도 불구하고 인권과 환경을 보호하는 것은 일차적으로 국가의 책임이라고 본다. 따라서 기업에 이 책임을 전가하는 것은 적절하지 않으며 특히 지침으로 인해 발생하는 기업의 행정 부담에 따라 특히 중소기업이 과부하에 걸릴 것을 우려한다. 이들은 규정을 완화해 하청업체 및 금융분야를 적용대상에서 제외하고, 대규모 기업에만 적용해야 한다는 입장이다. 이와 반대로 녹색당은 마침내 공급망에서 이루어지는 환경 및 소셜 덤핑을 종식할 때가 되었다며 법안을 지지했다. 이들은 소비자가 앞으로 장바구니에 담는 초콜릿이나 커피의 생산 과정에서 노동자와 환경이 착취당하지 않았다는 것을 믿을 수 있을 것이라고 말한다. 사회민주당 또한 이 지침을 통해 전 세계에 인권과 환경의 가치가 동일한 잣대로 적용될 수 있기를 기대한다.⁴⁾

주요 내용

적용 기업

CSDDD는 EU 집행위원회 초안에 비해 적용범위가 넓어진 것이 특징으로,⁵⁾ EU기업의 경우 전 세계에 250명을 초과하는 종업원을 두고 연간 매출이 4천만 유로를 초과하는 기업에 대해 금융서비스를 포함한 모든 부문에 적용된다. 또한 모기업에 대해서는 종업원 500명 초과, 매출 1억 5천만 유로 초과인 경우, 비EU기업에 대해서는 총매출이 1억 5천만 유로를 초

1) EU의 입법과정은 집행위원회가 법안을 발의하고 의회와 이사회가 동등하게 각자의 표결권을 가지도록 권한 분배가 이루어져 있다.

2) Europäisches Parlament, “Unternehmen sollen Menschenrechte und Umweltnormen in Lieferketten berücksichtigen”, 2023.6.1.

3) Europäischer Rat, “Rat legt Standpunkt zu Sorgfaltspflichten von großen Unternehmen fest”, 2022.12.1.

4) FAZ, “Klares Ja zum Lieferkettengesetz”, 2023.6.1.

5) 집행위원회의 초안은 종업원 500명 초과, 매출 1억 5천만 유로 초과 기업을 대상으로 한다.

과하고 그중 4천만 유로가 EU 내에서 발생하는 경우에 지침 적용대상이 되도록 했다.⁶⁾

실사의무 내용

CSDDD의 목표는 기업운영에 실사의무를 통합하여 공급망 내에서 인권과 환경규범이 고려되도록 하는 것이다. 이를 위해 기업은 수익활동이 노동자 착취, 환경오염과 생태다양성 손실 등에 미치는 부정적인 영향을 조사할 의무가 있고, 필요한 경우 이를 저지하거나 최소화하도록 해야 한다. 기업은 공급망 내 협력업체가 환경 및 사회적 책임을 이행하는지에 대해서도 감시해야 하는데, 협력업체에는 단순히 공급업체뿐 아니라 전체 가치사슬 내 원재료 확보부터 판매, 배송, 유통, 운송, 보관 및 재활용 담당 업체 등이 모두 포함된다.⁷⁾ 이 외에도 기업으로 하여금 실사의 효력을 주기적으로 검증할 의무가 명시되어 있으며, 실사의무에 대한 기업 정보는 포털사이트(ESAP)를 통해 투자자에게 공개된다. 또한 기업은 지구 온도상승을 1.5도로 제한하기 위한 잠정 계획을 실행해야 한다.⁸⁾

제재 및 관리방안

CSDDD는 기업의 실사의무 미이행에 대해 손해배상책임을 규정하고 있다. 만일 기업이 공급망을 충분히 점검하지 않으면 EU 회원국의 법원에 해당 기업을 상대로 한 손해배상청구 소송이 제기될 수 있으며, 이 경우 손해배상의 범위는 기업이 직접 야기하지 않았더라도 저지하지 않은 손해를 모두 포함한다. 또한 관련자를 대신한 집단소송 또한 가능하므로 막대한 손해배상액이 발생할 수 있다. 이와 더불어 의무불이행 기업은 자국의 감독기관으로부터 명단공표(naming and shaming), 제품 회수, 글로벌 세후수익의 최소 5%에 해당하는 과징금 등의 제재를 받을 수 있다. 실사의무를 준수하지 않는 비EU기업에는 EU의 공공조달계약 입찰이

6) Europäisches Parlament, “Unternehmen sollen Menschenrechte und Umweltnormen in Lieferketten berücksichtigen”, 2023.6.1.

7) 이번 안에 새로 추가된 부분은 기업이 위험도를 나누어 단계별 실사를 진행할 수 있다는 사항이다. 즉 국가별 또는 상품별로 인권 및 환경규준에 저촉될 위험이 얼마나 큰지에 따라 실사의무 수행에 차등을 둘 수 있게 된다. 이는 기업의 행정적 부담에 대한 비판을 고려한 조항으로 평가된다.

8) Spiegel, “EU-Parlament stimmt für strenges Lieferkettengesetz”, 2023.6.1.

금지된다.⁹⁾

비판

경제계는 CSDDD가 지나치게 엄격한 기준의 실사와 방대한 보고의무, 의무불이행 시 손해 배상청구의 위험부담으로 인해 기업에 큰 부담을 준다고 본다. 특히 유사한 내용의 법을 통해 공급망 실사의무의 어려움을 이미 경험한 독일의 사용자들은 더 강경해진 지침에 대해 비판의 목소리를 높였다.¹⁰⁾

도입 시기

지금 CSDDD 도입에 적절한 시기인지에 대해서는 지침의 윤리적인 당위성에 동의하는 입장에서도 의문이 제기되고 있다. 실제로 공급망 실사의무 법제화가 EU 집행위원회에서 중요한 현안으로 논의되던 것은 러시아의 우크라이나 침공과 이로 인한 에너지 위기, 인플레이션 등 대응이 시급한 거대 현안들이 발생하기 전의 일이다. 비판론자들은 EU 의원들의 도덕적 결벽과 과다한 열정이 이미 여러 복합적인 문제에 시달리고 있는 EU기업을 대상으로 서구와 중국 권위주의 체제의 시스템 경쟁을 부추긴다고 지적한다. 기업으로 하여금 전 세계의 인권침해와 착취, 환경오염에 맞서 싸우도록 하려는 계획은 불안정한 현시점에 기업에 과중한 부담을 더한다는 것이다.¹¹⁾

비례원칙 위반

독일상공회의소(DIHK)는 CSDDD가 비례성 원칙에 어긋나고 법적 안정성과 실효성이 결여되어 있다고 지적한다. 공급망 실사의무가 기업으로 하여금 기업 영향권 이상의 영역에 대해 책임을 지우고 예측 불가능한 법적 위험과 행정적인 과부하를 야기하기 때문이다. 외부적

9) Europäisches Parlament, “Unternehmen sollen Menschenrechte und Umweltnormen in Lieferketten berücksichtigen”, 2023.6.1.

10) FAZ, “Klares Ja zum Lieferkettengesetz”, 2023.6.1.

11) NDR, “Kommentar: Die Risiken des EU-Lieferkettengesetzes”, 2023.6.4.

으로 하나의 직접 공급업체만 드러나는 경우에도 전체 가치사슬에는 훨씬 많은 협력업체가 포함되어 있는 경우가 대부분이므로 특히 중소기업은 이 지침을 감당하지 못할 것이 우려되고 있다.¹²⁾

독일사용자협회(BDA)와 독일수공업협회(ZDH)는 “이번 안은 추가적인 규제일 뿐 추가적인 인권보호는 가져오지 않는다.”라며 CSDDD를 강하게 비판했다.¹³⁾ 특히 EU 차원에서 유효한 영향평가를 진행한 적이 없다는 점을 들어, 해당 지침이 유럽 경제와 글로벌 가치사슬에 어떤 결과를 야기할 것인지, 구체적으로 경영 현장과 기업 운영에 어떤 영향을 미치는지를 입법자들이 전혀 파악하지 못하고 있다고 지적했다. 이들은 유연하고 혁신적인 경영이 필요한 현 상황에서 국경을 초월하는 실사의무가 지워질 경우 글로벌 시장에서 유럽 기업의 경쟁력이 저하되고 그 결과 기업 유출이 발생할 것이라고 경고했다.¹⁴⁾

앞으로의 전망

EU 의회는 이번 법안으로 시민들의 지속가능한 소비에 대한 기대에 대응하여 윤리적인 무역과 지속가능한 성장모델이 강화되는 발판을 마련했다고 자평하지만, 실제로 CSDDD가 시행되기 위해서는 쉽지 않은 과정이 남아 있다. EU의 입법권한은 의회와 이사회에 나뉘어 있으므로 지침이 최종적으로 채택되기 위해서는 우선 의회와 이사회가 공동의 입장에 합의하는 것이 필수이다.¹⁵⁾ 또한 지침이 개별 회원국에 적용되기 위해서는 이행입법을 통해 국내법으로 편입되는 절차가 필요하므로, 회원국들이 이미 2022년 11월 집행위원회가 제시한 안에 합의한 바 있더라도 그보다 강화된 내용의 이번 지침에 대해서는 자국 내 새로운 논의가 필요할 것이다. 그러나 최근 EU 회원국의 행보는 기업 경영에 새로운 제약을 가하는 입법조치에 우호적이지 않다.¹⁶⁾

12) Spiegel, “EU-Parlament stimmt für strenges Lieferkettengesetz”, 2023.6.1.

13) Deutsche Handwerks Zeitung, “EU-Lieferkettengesetz führt zu unkalkulierbaren Risiken”, 2023.6.9.

14) ZEIT, “Arbeitgebervertreter kritisieren Pläne zu EU-Lieferkettengesetz”, 2023.7.2.

15) 이사회의 동의를 받지 못할 경우 중재위원회에 회부된다.

16) 최근 여러 EU 회원국이 녹색산업 분야에 막대한 보조금을 지급하는 미국과의 경쟁에 뒤지지 않기 위

■ EU 회원국의 입법 현황 및 관련 쟁점

몇몇 EU 회원국에서는 공급망 실사지침에 앞서 이미 관련법이 시행 중이다.¹⁷⁾ 이들 국가의 경험은 공급망 실사의무 법제화의 문제점을 보완하고 앞으로의 가능성을 확인하도록 돕는다. 이하에서는 CSDDD와 유사한 내용의 법을 시행 중인 독일과 프랑스에서 논의된 쟁점을 간단히 살펴본다.

독일의 공급망 실사의무법

실질적 적용범위

독일은 2023년 1월부터 시행되고 있는 공급망 실사의무법(Lieferkettensorgfaltspflichten gesetz)을 통해 기업이 공급망 전체에서 인권과 환경 보호를 위한 실사를 진행할 의무를 법제화했다. 법에서 정한 실사의무는 기업이 모든 직접 공급업체에 대해 정기적으로 위험을 분석하고, 인권 및 환경 보호를 위한 예방 및 구제 조치를 마련하는 것을 포함하는 광범위한 내용이다. 이 법은 2023년에는 종업원 3천 명, 2024년부터는 1천 명을 초과하는 기업을 대상으로 해 법문상 CSDDD보다 적용 기업 범위가 협소하다. 그러나 법의 실질적 적용범위는 매우 넓은데, 원칙적으로 법문상 법의 적용이 없는 소규모 기업이라도 공급망 내 다른 기업의 공급업체에 해당할 경우 자신의 공급망에 대한 정보를 제공해야 하므로 사실상 거의 모든 기업이 직·간접적으로 법의 적용을 받게 되기 때문이다.¹⁸⁾ 한편 법문상 직접 적용대상이 되는 기업은 평균적으로 6천 개, 경우에 따라 1만 개가 넘는 공급업체에 대한 실사의무를 지는 것으로 나타났다. 경제계는 법을 준수하기 위해 막대한 시간과 비용이 소요된다고 현실적인 어려움을 호소하고 있다.¹⁹⁾

해 자국 기업을 위한 추가적인 부담경감정책과 보조금을 계획하고 있고, EU 집행위원회 역시 유럽의 경제침체를 막기 위한 새로운 보조기금을 추진하고 있다.

17) 독일의 공급망 실사의무법, 프랑스의 실천감독의무법, 영국의 현대판 노예금지법, 네덜란드의 아동노동 실사법이 이에 해당하며, 오스트리아와 스위스에서도 관련법 도입 논의가 이루어졌다.

18) SWR, “Lieferkettengesetz: Was dem Mittelstand Probleme macht”, 2023.3.28.

19) FAZ, “Warum Mittelständler bei der Kontrolle der Zulieferer an Grenzen stoßen”, 2023.7.2.

정보 확보와 투명성

공급망 실사의무법을 준수하기 위해서는 기업이 공급업체 정보를 투명하게 확보하는 것이 관건이다. 그러나 법 시행 직후 조사된 설문에 의하면 종업원 1천 명 이상 기업 중 13%만이 직접 공급업체의 지속가능성 및 인권침해 가능성에 대해 광범위한 정보를 확보하고 있다고 응답했다.²⁰⁾ 정보를 확보했다고 하더라도 정보의 투명성을 신뢰하기 어렵다는 것 또한 문제점으로 지적된다. 기업의 실사의무를 지원하는 소프트웨어업체 창업자인 닉 하이네 대표는 공급업체도 결국 비즈니스 파트너이므로 그들이 제공하는 정보의 투명성은 사실상 신뢰하기 어렵다고 털어놓았다. 대기업의 구매관행상 인권과 환경적인 측면이 비교적 부수적인 문제로 여겨져 공급업체의 지속가능성이 그동안 제대로 조사되지 못한 점도 실사의무 이행을 어렵게 하는 부분이다.²¹⁾

기업의 ESG 경영

독일에서 공급망 실사의무법 시행과 관련하여 여러 가지 문제점이 발생함에도 불구하고 기업책임의 법제화는 결과적으로 기업의 ESG 경영에 긍정적인 영향을 주는 것으로 평가된다. 지속가능성이 기업경영의 주요 테마가 되어 이사회와 핵심 의제로 논의되며 구매부서는 준법경영에 더 관심을 가지게 된다. 위 설문에서도 “결국 기업이 공급망 내 인권 및 환경 위험을 고려하도록 동기부여를 하는 것은 무엇인가?”라는 질문에 56%의 응답자가 “법적 의무 이행”이라고 답했다.

프랑스의 실천감독의무법

프랑스에서 실천감독의무법(Loi de vigilance)이 가져온 결과는 보다 거시적인 관점에서 공급망법이 인권 및 환경 보호 수단으로서 적합한지에 대해 의문을 제기한다. 해당 법으로 실사의무가 도입된 이후 프랑스 기업들은 인권 및 환경 기준을 준수하기 어려운 아프리카 국가

20) 연방구매·운송협회(BME)와 리스크 관리업체인 Integrity Next가 실시한 이 설문조사에는 BME에 가입한 기업 중 소기업부터 종업원 5만 명 이상의 대기업까지 약 250여 개 기업이 참여했다.

21) Tagesschau, “Lieferketten ohne Transparenz”, 2023.1.16.

와의 무역량을 줄이는 것으로 응답했다. 수입업자들은 경제수준이 높은 안전한 국가와의 무역으로 방향을 전환했고, 구매계약은 소수의 대형 공급업체에 집중되었다. 무역경제학자 가브리엘 펠버마이어는 이러한 결과가 결국 법안을 통해 개발도상국의 인권 및 환경 보호 수준을 개선하고자 한 의도와 정확히 반대됨을 지적한다. 그는 유럽 기업이 기업책임에 대한 리스크를 낮추기 위해 철수하는 시장은 인권과 환경에 관심이 덜한 중국 업체들로 장악될 것이라고 꼬집었다.²²⁾

■ 맺음말

EU 차원에서 공급망 실사의무를 법제화하려는 움직임이 CSDDD로 가시화되면서 지침의 당위성과 실효성을 둘러싼 논쟁이 뜨겁다. 기업의 사업모델이 인권과 환경에 미치는 영향을 고려할 때 기업의 공급망 관리 책임을 법적으로 의무화할 필요성은 부인할 수 없다. 그러나 기업이 해외의 공급망 전체를 CSDDD에서 요구하는 높은 수준으로 감독하기란 실질적으로 매우 어려운 것도 사실이다. 따라서 EU가 이 법안을 관철하고자 한다면 기업의 의무 이행과 감독관청의 법 집행을 매우 간소화할 수 있는 방안을 찾는 것이 중요한 과제일 것으로 보인다. 실무의 어려움을 미리 경험한 독일 정부가 2022년 12월 회원국과의 협상에서 회피조항을 둘 것을 주장했던 것에도 주목할 필요가 있다.²³⁾ 또한 ESG 규제 강화가 피할 수 없는 기류임을 인식하고 공급망 관리를 통한 기업의 사회적 역할 재정립에 지속적인 관심을 가질 것이 요청된다. **KLI**

22) NDR, “Kommentar: Die Risiken des EU-Lieferkettengesetzes”, 2023.6.4.

23) 독일 정부는 공급망에 대해 외부 감정을 통한 인증이 이루어질 경우 기업이 책임을 면할 수 있는 조항을 추가할 것을 주장했으나 관철하지 못했다.