2021년 11월 15일 발행 / 발행처 · 한국노동연구원 / 발행인 · 황덕순 / 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동 ISSN 1599-8355

국제노동브리프

| 2021년 11월호 Vol.19, No.11

글로벌 포커스
기업의 노동·인권·환경 실천감독 및 실사 의무 법제화 동향

기획특집 공급망 실사법
EU의 공급망 실사법 입법 동향
기업에 인권 및 환경에 대한 책임을 부과한 프랑스의 실천감독의무법
독일 공급망 실사법의 의미와 한계

국제노동동향
미국 캘리포니아주 주민발의안 제22호 위헌 판결
독일의 성별 임금격차와 EU 및 독일의 임금공개법
영국 스코틀랜드 자치정부의 최저소득보장 정책 : 기본소득 정책의 전략적 전환

세계노동소식

한국노동연구원

11
Vol.19 No.11
2021

contents

글로벌 포커스

기업의 노동·인권·환경 실천감독 및 실사 의무 법제화 동향 3
남궁준 (한국노동연구원 부연구위원)

기획특집 공급망 실사법

EU의 공급망 실사법 입법 동향 9
Christophe Clerc (파리정치대학(Sciences Po Paris) 교수, 금융시장, 기업법, 노동법 및 거버넌스 전문 변호사)

기업에 인권 및 환경에 대한 책임을 부과한 프랑스의 실천감독의무법 20
Lucie Chatelain (프랑스 인권법률가단체 셰르파(Sherpa) 법무 담당관)

독일 공급망 실사법의 의미와 한계 30
Maren Leifker (독일 시민단체 브로트 퓌어 디 벨트(Brot für die Welt) 정책자문관, 변호사)

국제노동동향

미국 캘리포니아주 주민발의안 제22호 위헌 판결 43
박동우 (미국 코넬대학교 노사관계대학원 박사과정)

독일의 성별 임금격차와 EU 및 독일의 임금공개법 52
이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 노동법 박사과정)

영국 스코틀랜드 자치정부의 최저소득보장 정책 : 기본소득 정책의 전략적 전환 65
손동영 (영국 요크대학교 사회정책 및 사회사업학 박사과정)

세계노동소식 79

International Labor Brief
국제노동브리프

월 간 / 국제노동브리프 11월호
발행인 / 황덕순
편집위원장 / 박제성
편집위원 / 김영아, 남궁준, 방형준, 손연정, 신선호, 안주엽, 이상준, 이승렬, 정동관
발행처 / 한국노동연구원
주 소 / 30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
전 화 / 044-287-6093
인쇄인 / 송용수
인쇄처 / (주)이환디앤비(02-2254-4301)
등록번호 / 세종 라00012
등록일자 / 2003년 4월 1일
인 쇄 / 2021년 11월 10일
발 행 / 2021년 11월 15일
인터넷 홈페이지 http://www.kli.re.kr
정 가 / 6,000원

글로벌 포커스

기업의 노동·인권·환경 실천감독 및 실사 의무 법제화 동향

남궁준 (한국노동연구원 부연구위원)

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

기업의 노동·인권·환경 실천감독 및 실사 의무 법제화 동향

남궁준 (한국노동연구원 부연구위원)

좀처럼 수그러들지 않는 코로나19(COVID-19)의 대유행과 현재 겪고 있는 요소수 공급 부족은 우리가 어떤 세상에 살고 있는지 선명히 보여준다. 21세기의 세계는 서로가 서로에게 깊이 의존하고 있다. 한 국가의 감염병 위기는 곧바로 세계의 방역 위기로 이어진다. 한 국가의 수출 규제나 한 기업의 생산 차질은 다른 국가 시민의 일상생활을 마비시킨다. 이 상호의존성의 시작과 중심에는 자유무역과 전 지구에 걸쳐 짜인 공급망(global supply chain)이 있다. 지난 수십 년 동안 기업은 전 세계 곳곳으로 사업을 확장해 공급망을 구축해왔고 국가는 통상협정을 체결해 그 제도적 기반을 다져왔다.

모두에게 이로울 것만 같았던 지구적 경제통합에도 그늘이 있다. 최근의 전지구적 공급망 위기뿐 아니라,[1] 지구적 경제통합은 근원적으로 경제성장과 일자리 창출의 촉매로 기능하는 동시에 한 국가 내 분배 불평등 문제를 심화시킨다는 비판이 있다.[2] 기업은 자국 시장만이 아니라 전 세계의 상품·서비스 시장에서 경쟁하고 국가도 자국 산업 보호와 해외자본 유치 노력을 경주하기에, 이에 부정적 영향을 줄 수 있는 사회적 보호(예 : 노동, 인권, 환경, 복지) 강

1) 박용하(2021), 「팬데믹이 불러온 글로벌 공급망 위기…제품·노동자·에너지 '3중고'」, 『경향신문』, 10월 3일자 기사, https://www.khan.co.kr (검색일 : 2021.11.15).
2) ILO(2017), *Handbook on Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements*, Geneva : International Labour Office, p.1.

화·유지는 압박을 받을 수 있다. 개별 국가 단위에서 구축된 복지국가 체계를 위협하고,[3] 시장에 대한 노동 영역의 민주적 통제장치인 노동조합·단체교섭제도와 최저노동기준 보장제도를 무력화한다는 지적도 있다.[4] 많은 개발도상국이 전지구적 공급망 참여를 개발의 기회로 여기지만 전지구적 분업체제에 따라 노동집약적 산업에만 투자가 집중되어 산업구조의 질적 발전이 제약된다는 관측도 제시된다.[5] 무엇보다 생산비용을 아끼려는 거대 기업과 느슨한 규제로 해외투자를 유치·유지하려는 개도국의 이해가 맞아 사업장에서 노동자의 기본적 인권과 건강이 침해되는 문제가 꾸준하게 보고되고 있다.[6]

전지구적 공급망 속 노동문제를 효과적으로 규율하기 위해서는 범지구적으로 작동하는 제도가 필요하다. 국경을 넘어 무역·투자의 세계화가 노동과 관련해 불러온 새로운 도전에 응전하고자 그간 다양한 시도가 이루어졌다. 크게 두 가지 방식이 있다. 하나는 개별 국가가 자국 노동자의 기본적 인권을 보장할 책임을 지고 그 의무 위반에 대해 타국이 통상 관련 제재를 할 수 있도록 하는 방식이다. 이는 무역·투자 자유화를 근본적 원인으로 이해하는 관점인데, 국가 간 체결한 통상협정에 도입된 "노동조항"이 이러한 접근의 대표적 예다.[7] 이에 따르면 오랫동안 국내문제였던 노동은 국제문제와 통상문제가 되어 국가 간 긴장을 불러올 수 있다.[8] 다른 하나는 문제의 본질이 전지구적 공급망에 있다고 보고 개별 국가, 특히 선진산업국가가 자국의 (대)기업에 노동·인권·환경 기준에 대한 실천감독 및 실사에 대한 일정한 의

3) Stone, K. V. W.(2006), "Flexibilization, Globalization, and Privatization : Three Challenges to Labour Rights in Our Time", *Osgoode Hall Law Journal*, 44(1), 88ff.
4) Bercusson, B. and C. Estlund(2007), *Regulating Labour in the Wake of Globalisation*, Hart Publishing, p.2.
5) 예를 들어 장하준(2004), 『사다리 걷어차기』, 부키.
6) 이에 대한 극단적이고 상징적 예로 라나플라자(Rana Plaza) 사건을 들 수 있다. 2013년 4월 24일 방글라데시에서 발생한 건물 붕괴사고로 1,100명 이상의 노동자가 사망했다. 이 사건 및 이후 관련 기사에 대해서는 The Guardian의 다음 기사들을 참조. https://www.theguardian.com/world/rana-plaza?page=4.
7) 이에 대해 자세한 설명은 남궁준(2020), 『자유무역협정 내 노동조항 관련 분쟁의 유형과 법적 쟁점 분석』, 한국노동연구원 참조.
8) 2021년 1월 전문가패널의 보고서가 발표되어 종결된 한국과 EU 간 분쟁이 그 대표적 예이다.

무를 부과하는 접근방식이다. 이는 대상 기업이 전지구적 공급망에 참여하는 해외지사, 공급업체, 하청기업 등에 대해 법적·사실적으로 가지고 있는 영향력을 활용해 문제를 해결하려는 것이다.

최근 유럽의 여러 국가는 위의 두 번째 유형의 제도를 잇따라 법제화했다. 영국은 2015년 현대 노예법(Modern Slavery Act 2015)을 제정해 시행 중이고, 네덜란드는 아동노동에 집중해 자국 기업이 공급망에서 아동노동을 근절하고 예방할 수 있는 보고서를 제출할 의무를 담은 법을 도입해 2022년부터 시행할 예정이다. 이번 호 기획특집에서 소개되는 프랑스의 「모기업 및 대표기업의 실천감독의무에 관한 법」은 UN의 기업과 인권에 관한 이행원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)을 기준으로 인권 전반을 대상항목으로 하고, 연례보고서 제출 등의 의무를 지우며, 위반 시 법적 제재를 가할 수 있는 구속력이 있는 최초의 입법례다. 함께 소개되는 독일의 「공급망 실사법」은 이러한 흐름을 더욱 발전·강화하여 의무사항을 구체화하고 위반 시 주어지는 제재를 더욱 실효성 있게 다듬었다고 평가할 수 있다. 유럽연합(EU)도 회원국 차원에서 이루어지고 있는 공급망 실사의무 법제화의 흐름을 이어가고 있다. 2021년 3월 EU 의회가 관련 지침 마련을 촉구하는 결의안을 통과시켰고, EU 집행위원회는 EU 차원의 실사의무 지침 초안을 준비 중에 있다.

소개된 제도들은 아직 탐색 단계에 있어 국가별로 적용대상, 국제기준, 실사항목과 범위, 의무내용, 제재수단 등에 상당히 차이가 있다. 다만 전반적으로 의무를 부담하는 기업의 범위가 확장되고 의무의 내용이 구체화되며 위반의 책임이 엄격해지는 것은 분명한 흐름으로 보인다. 유럽에 진출한 국내기업은 새로운 제도로 인해 사업활동에 지장을 받지 않도록 실천감독·실사의무의 내용을 정확히 살펴 차질 없이 대비하는 것이 긴요할 것이다. 동시에 한국 정부도 "노동존중사회"를 지향하는 선진국으로서 기업의 노동·인권·환경 실사의무 법제화에 대한 준비를 늦지 않게 하는 것이 필요해 보인다. 이번 호 기획특집은 전지구적 공급망 속에 깊숙이 자리한 우리가 어떤 환경에 놓여 있고 앞으로 어느 방향으로 가야하는지를 가늠할 수 있는 좋은 참고자료가 될 것이다. KLI

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

기획특집

공급망 실사법

기획특집 ① EU의 공급망 실사법 입법 동향

기획특집 ② 기업에 인권 및 환경에 대한 책임을 부과한 프랑스의 실천감독의무법

기획특집 ③ 독일 공급망 실사법의 의미와 한계

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

Special Feature

EU의 공급망 실사법 입법 동향

Christophe Clerc (파리정치대학(Sciences Po Paris) 교수,
금융시장, 기업법, 노동법 및 거버넌스 전문 변호사)

■ 서 론

2013년, 방글라데시의 수도 다카 인근에서 부실한 상업용 건물인 라나플라자(Rana Plaza)가 붕괴되어 1,135명의 노동자가 사망하는 참사가 발생했다. 이 건물의 소유주들은 건물에 균열이 발생한 후 건물을 사용하지 말라는 경고를 무시했다. 피해자들이 유럽과 북미에 본사를 둔 다국적 의류회사의 공급업체에서 일하는 노동자들이었기 때문에 이 충격적인 참사는 기업에 공급망 전반에 대한 조치를 취할 책임을 의무화하는 규제가 필요하다는 점을 상기시키는 계기가 되었다.

문제는 현실과 동떨어진 법규제에서 비롯된다. 다국적 기업들은 인권 및 기본적 자유, 산업안전보건 및 환경에 관한 상위 보편적 원칙(이하 '상위 보편적 원칙')을 고려하지 않고 저임금 노동을 사용하기 위해 빈번하게 자회사, 하청업체 및 공급업체를 이용한다. 그런데 국내법 및 국제법에 따르면, 공급망의 최상층에 위치한 기업들은 일반적으로 하위 단계에서 발생하는 상위 보편적 원칙의 위반에 대해 법적 책임이 없다.

라나플라자 참사 발생 후, 2017년 프랑스에서는 "실천감독의무(Duty of Vigilance)"라는 새로운 개념을 도입하여 대기업에 이 문제에 대응할 의무를 부과하는 법이 시행되었고, 이 법은 EU 차원에서 실사의무 프레임워크 신설을 검토하는 기반이 되었다. 이와 관련한 EU의 움

직임은 EU 집행위원회가 2018년 3월 8일 발표한 「지속가능한 성장을 위한 자금조달계획」[1]과 유럽의회가 2018년 5월 4일 발표한 「지속가능한 금융에 관한 보고서」[2]에서부터 시작되었으며, 2021년 3월에 EU 의회는 EU 집행위원회에 공급망 실사의무 부과에 관한 법안을 지체 없이 제출할 것을 요청하는 결의안을 채택하였다.[3] 현재 EU 집행위원회는 이에 관한 EU 지침 초안을 작성 중에 있으며, 최종 채택될 경우 EU 내 모든 기업에 실사의무가 부과될 것으로 보인다.

이 글에서는 먼저 기업에 실천감독의무를 부과하는 것이 왜 중요한지를 살펴보고, 프랑스의 실천감독의무법과 EU 차원에서의 입법 진행상황을 분석한다.

■ EU 공급망 실천감독의무 지침 채택의 중요성

국제질서는 두 가지 원칙을 기반으로 유지된다. 첫째는 경제원칙으로 19세기에 수립된 무역 및 투자의 자유, 재산권의 우위 등이 여기에 포함된다. 둘째는 20세기 후반에 수립된 상위 보편적 원칙으로 1944년 필라델피아 선언, 1948년 세계인권선언, 9개의 핵심 국제인권조약, 국제노동기구(ILO)의 8개 핵심협약, 산업안전보건에 관한 ILO 협약, 2000년 UN 글로벌 콤팩트의 원칙, 환경 관련 협약 및 조약 등에 명시되어 있다. 그런데 세계화 과정에서 이 두 가지 원칙은 적절하게 조율되지 못하고, 경제원칙이 전적으로 우위를 차지하고 있다.

두 가지 원칙 간의 조율이 실패한 원인은 전 세계적으로 적용되고 있는 다음 두 가지 기업법의 핵심 원칙에서 찾을 수 있다.

- 주주 유한책임의 원칙에 따라 기업의 착취적 관행으로 이익을 취하는 주주를 상대로 소

1) European Commission(2018), “Renewed Sustainable Finance Strategy and Implementation of the Action Plan on Financing Sustainable Growth”, March 8, https://ec.europa.eu (검색일 : 2021.10.20).
2) European Parliament(2018), “Report on Sustainable Finance”, https://www.europarl.europa.eu (검색일 : 2021.10.20).
3) 이 결의안에는 유럽의회가 원하는 지침 초안이 첨부되어 있다. European Parliament(2021), “Corporate Due Diligence and Corporate Accountability”, https://www.europarl.europa.eu (검색일 : 2021.10.20).

송을 제기하거나 배상을 청구할 수 없다. 주주에게 기본적으로 법적 면책권이 주어진 셈이다. 이 원칙은 이중으로 지배주주를 보호하는 역할을 하여, 자회사에서 발생한 일에 대한 책임은 해당 기업 그룹을 지배하는 지주회사로 전가되지 않으며, 주주들은 지주회사에서 발생한 일에 대한 책임이 없다.

- 법인격 분리의 원칙에 따라 기업은 공급업체와 하청업체의 착취적 행위 또는 피해를 초래하는 행위에 대한 책임을 면제받을 수 있다. 기업들은 기본적으로 "외면"할 수 있는 권리가 있는 셈인데, 이 메커니즘이 지배주주들에게 세 번째 보호막으로 기능하고 있다.

상위 보편적 원칙과 주요 경제원칙을 조율하기 위해, "이윤이 있는 곳에 책임이 있다(*ubi emolumentum, ibi onus*)"라는 오래된 라틴어 격언을 적용해야 한다. 이러한 개념을 근본적으로 이행하기 위해서는 주주들이 가진 직간접적 면책권에 해당하는 위의 세 가지 요인을 제거해야 한다. 하지만 이 방법을 사용하게 되면 경제운용에 있어, 특히 자금조달이 어려워지는 심각한 부작용이 나타날 수 있다. 따라서 실천감독의무를 부과하는 것이 바람직하다. 이는 기업의 생산 전반에 대한 책임으로 이어지며, 경제적 관점과 윤리적 측면 모두에서 매우 타당한 방안이다.

경제적 관점에서 보면, 실천감독의무를 도입하면 다음과 같은 핵심 이슈들을 해결할 수 있다.

- **외부효과** : 상위 보편적 원칙을 이행하지 않는 경우 상품의 가격에는 반영되지 않는 부정적 외부효과가 발생한다. 보통 세금이 이러한 외부효과를 교정하는 기능을 한다. 하지만 공급망의 경우에는 외부효과를 유발하는 기업이 그 외부효과로 인해 피해가 발생한 국가에 위치하지 않기 때문에 세금으로 외부효과를 교정할 수가 없다. 따라서 실천감독의무를 부과하는 것이 외부효과를 내부화할 수 있는 방법이다.
- **혁신** : 상위 보편적 기준을 준수하면서 서로 경쟁하는 기업들은, 특히 자사 상품과 업무 공정의 지속가능성 및 안전과 관련하여 혁신을 강요당하게 된다.
- **불공정 경쟁** : 공평한 경쟁의 장이 없다면, "모범 시민"으로 행위하는 기업은 불공정 경쟁으로 피해를 보게 된다. 연성법은 이러한 문제를 해결하기에는 적합하지 않으므로, 법적 규제를 마련할 필요가 있다.

- **선호** : 자유로운 시장경제를 지지하는 사람들은 자유시장경제 이론이 경제 주체들의 선호를 가장 잘 반영한다고 주장한다. 하지만 이러한 주장은 글로벌 공급망에서는 유효하지 않다. 자유시장의 운용 방식은 상위 보편적 원칙을 직접 또는 간접적으로 위반하는 기업들과 관계를 맺고 싶어 하지 않는 수많은 소비자, 노동자 및 투자자의 선호를 충족시키지 못하기 때문이다. 실천감독이 의무화되어 투명성이 증대되면 소비자, 노동자 및 투자자는 상호 보편적 원칙을 위반하는 기업과 거리를 두기가 더 쉬워진다.

윤리적 관점에서 실사의무화 법안의 필요성을 뒷받침하는 대표적인 두 가지 근거는 다음과 같다.

- **보호** : 법의 주요 인류학적 기능 중 하나는, 라나플라자 참사를 예로 들면 공급업체에 고용되어 있던 노동자와 같은 약자들을 다국적 기업과 같은 강자의 비위행위 또는 태만으로부터 보호하는 의무를 부여하는 것이다.
- **동등한 가치** : 모든 인간이 평등하다는 것을 인정하는 것은 인류 역사를 관통하는 인권의 기본원칙이다. 동등한 가치를 뜻하는 "이소티미아(isotimia)"는 동등함을 의미하는 iso와 가치·존엄성·존중을 의미하는 timia라는 고대 그리스어의 조합이다. 이 단어는 신약성서에서 바울이 "모든 자에게 줄 것을 주되, 조세를 받을 자에게 조세를 바치고 관세를 받을 자에게 관세를 바치고 두려워할 자를 두려워하며 존경(timia)할 자를 존경하라"(로마서 13장 7절, 약 서기 55년)라고 말하면서 사용한 바 있다. 이소티미아는 단순한 권리의 평등(고대 그리스어로는 동일한 권리라는 뜻의 이소노미아(isonomia)가 있음)을 넘어서는 의미가 있는 표현이지만, (인간이 모두 동일하지 않기 때문에) 실제로는 평등에 미치지 못한다. 이소티미아의 개념에 따라, 하청업체 또는 공급업체 노동자의 가치는 그들이 생산하는 상품의 소비자 가치 또는 아웃소싱 업체에 투자한 투자자의 가치보다 낮지 않다. 실사의무가 부과되면 이소티미아가 상당히 증진될 것이다.

■ 프랑스의 실천감독의무법

프랑스에서 2017년 3월 27일에 공포된 실천감독의무법(Duty of Vigilance Law)[4)5)]은 기업이 자사 및 그 자회사, 공급업체 및 하청업체에서 상위 보편적 원칙을 이행하도록 하는 의무를 부과하는 법률 중에서 가장 발전한 형태라고 할 수 있다.

이 법은 프랑수와 올랑드(François Holland) 대통령의 임기(2012.5.15~2017.5.14) 막바지에 채택되었다. 2012년 도미니크 포티에(Dominique Potier) 의원이 하원의원, NGO 및 변호사들로 초당적 실무단을 구성하고, 의회 법사위원회에서 이 법안의 "보고관(rapporteur)" 역할을 담당하며 입법과정 전반에서 크게 기여하였다. 노동조합들은 입법과정 내내 이 법안을 지지하였다. 경영계에서는 입법 초안이 통과되는 것을 막기 위해 강력한 로비를 펼쳤으나 초안은 거의 만장일치로 하원을 통과했다.

이 법은 프랑스에 소재한 노동자 5천 명 이상(직간접 자회사의 인력 포함)을 고용한 대기업과 전 세계적으로 1만 명 이상(직간접 자회사의 인력 포함)을 고용한 프랑스 기업에 적용된다.

실천감독계획

이 법의 적용대상인 기업은 본사 및 직간접 자회사의 활동뿐만 아니라 사업관계를 맺은 하청업체나 공급업체의 활동이 인권 및 기본적 자유, 산업안전보건, 환경(상위 보편적 원칙)에

4) 프랑스 상법 조항 L.225-102-4에 삽입됨.
5) 편집자 주 : 종래 "due diligence"는 "실천점검의무" 또는 "실사의무"로 많이 번역되어 왔다. 2017년 프랑스는 "Loi dur le devoir de vigilance"법을 제정했는데, 여기서 사용된 "devoir de vigilance"는 영어의 "due diligence"를 번역한 개념으로 이해되었으며, 이것을 영어로 다시 번역한 것이 "duty of vigilance"이다. 이 셋은 결국 같은 개념이라고 할 수 있으며, 각국에 따라 그 범위와 내용이 달라질 뿐이다. 그런데 이 글의 필자를 포함하여 일부 논자들은 프랑스법의 "duty of vigilance"는 "due diligence"보다 한걸음 더 나아간 개념으로 이해한다. 그래서 EU법과 독일법은 "due diligence"에 해당하지만, 프랑스법은 "duty of vigilance"에 해당한다고 구별한다.
필자들의 견해를 존중하는 뜻에서, "due diligence"는 공급망 실사의무"로 번역하고, "duty of vigilance"는 실천점검의무보다 조금 더 강한 표현으로 "실천감독의무"로 번역하였다.

미친 영향을 파악하고 예방하기 위해 적절하고 합리적인 실천감독 조치들을 포함하는 “실천감독계획(vigilance plan)”을 수립하여야 한다.

특히, 실천감독계획에는 다음을 포함하되 이에 제한되지 않아야 한다.

- 위험 파악
- 자회사, 하청업체 및 공급업체의 상황을 파악하기 위한 정기적 평가 절차
- 위험을 완화하고 심각한 결과를 방지하기 위한 적절한 조치
- 기업 대표 노조와의 협의를 통해 위험 존재 또는 발생에 관한 경고 메커니즘 구축.
  이에 대해서는 법에 구체화되어 있지 않지만, 일반적으로 경고 메커니즘이 직원에 한정되지 않고 누구에게나 개방되어 있어야 한다고 간주된다.
- 실시된 조치들을 모니터링하고 그 실효성을 평가하는 제도

기업들은 세 가지 규칙을 준수해야 한다. 해당 기업의 주주들이 실천감독계획 작성에 참여해야 하며, 실천감독계획을 “효과적으로 이행”해야 하고, 실천감독계획과 이행보고서를 공개하며 (주주총회에 제출되는) 기업의 연차보고서에 이를 공시해야 한다. 비재무정보 공시의무에 포함되는 정보 외에, 실천감독계획이나 그 이행에 관해서 법정 감사를 시행하지는 않는다.

결과적으로, 실천감독의무는 단순한 실사를 넘어서는 의무이다. 실사는 대체로 매년 1회 정도의 시행으로 단순하게 위험을 파악하는 데에 그칠 수 있지만, 실천감독의무는 기업이 위험을 파악하고 모니터링하며 지속적인 완화 및 예방 조치를 마련하여 이행하도록 하는 의무이다.

피해자 구제제도

프랑스 실천감독의무법에는 몇 가지 유용한 구제책이 명시되어 있다. 첫째, 구제신청은 기업의 내부(직원, 관리자 및 주주)로 제한을 두지 않는다. 법에 따라 실천감독을 받는 대상인 공급업체와 하청업체의 이해관계자도 모두 구제신청을 할 수 있다. 프랑스 기업이 중요한 하청업체에 대한 실천감독의무를 준수했다면 피할 수 있었던 사고가 발생한 경우, 사고로 피해를 본 하청업체의 직원이 해당 기업을 상대로 손해배상소송을 제기할 수 있다. 배상책임에 대

해서는 프랑스 민법 제1240조 및 제1241조에 명시된 불법행위에 따른 손해배상책임 원칙에 따라 태만과 실수를 포함해 과실이 있고(프랑스의 경우 실천감독의무 위반), 이로 인해 피해(사고)가 발생하였으며, 과실과 피해의 인과관계(모기업은 실천감독의무를 이행하여 하청업체가 보건안전규정을 준수하도록 할 수 있다)가 입증될 때 책임이 인정된다.

둘째, 노조와 NGO를 포함해서 모든 이해관계자는 법원에 모기업이 실천감독계획을 수립, 공표 및 집행하여 실천감독의무를 준수하라는 명령을 내리도록 요구할 수 있다. 법원은 모기업이 의무 준수 지연에 대한 일일 가산금을 납부하라는 내용을 명령에 포함할 수 있다.

■ EU 차원의 입법 진행 현황

기업에 공급망 실사를 의무화하는 법을 채택하는 것은 지난 몇 년간 EU의 주요 의제 중 하나였다.

EU 차원에서 공급망에 대한 실사를 의무화하는 법안이 채택된다면, 이는 EU 출범 당시 조약에서 "국제사회에서 EU의 활동은 연합의 설립, 발전 및 확대를 이끌어 내었고, 더 넓은 세상에서 추구하고자 하는 원칙으로서 민주주의, 법치, 인권 및 기본적 자유의 보편성과 불가분성, 인간의 존엄성에 대한 존중, 평등과 연대의 원칙, UN헌장과 국제법의 원칙에 대한 존중을 따른다(EU 조약 제21조(1)항)"라고 명시한 바와 같이 EU의 핵심 가치를 완벽하게 구현할 것이다.

또한 EU 회원국에서는 다양한 국가별 이니셔티브를 반영해 더 확대된 법률이 제정될 것이다.

일부 국가에서는 실사 대상을 제한한 법이 제정되었는데, 네덜란드에서는 2019년 공급망에서 아동노동 근절을 위한 실사를 의무화하는 법안이 채택된 바 있다.

실사 대상이 확대된 법이 제정된 국가도 있는데, 독일에서는 2021년 6월에 공급망에서 발생할 수 있는 인권 및 환경 침해를 예방하기 위한 실사법이 통과되었다. 이 법의 주요 내용은 다음과 같다.

- 2023년부터는 노동자 3,000인 이상 기업, 2024년부터는 노동자 1,000인 이상 기업에

적용된다. 등록 사무소나 본사가 독일에 있는 기업뿐만 아니라 독일에 지사를 둔 외국계 기업에도 적용된다.

- 실사의무의 일환으로, 기업은 자사의 업무뿐만 아니라 직접 공급업체에 대해서도 적절하고 효과적인 위험관리시스템을 마련하고 적절한 위험분석을 실시해야 한다. 위험분석 결과 구체적인 피해가 발생할 위기가 밝혀지면, 기업은 간접 공급업체에 대해서도 추가적인 위험분석을 실시해야 한다.
- 기업 경영진은 자사의 인권 전략에 대한 성명을 발표하여야 하며, 지난 회계연도의 실사의무 이행 상황에 대한 연차보고서를 작성하여야 한다.
- 기업은 내부 이의제기 절차나 고충처리제도를 운영하여 자사의 사업활동 및 직간접 공급업체의 사업활동에서 인권침해 또는 환경의무 위반이 발생했거나 그러할 우려가 있는 경우 이를 제보할 수 있도록 하여야 한다. 프랑스의 실천감독의무법과 달리, 독일법은 기업에 민사상 손해배상책임을 부과하지 않기 때문에, 피해자는 기존 법적 절차를 따라야 한다. 그렇지만 이 법은 독일 노동조합과 NGO가 피해자를 대신하여 자체 명의로 소송을 제기하는 것을 허용하고 있으며, 이에 따라 노조 및 NGO들은 "중대한 법적 권리" 위반에 대해 법적 조치를 취할 수 있다.
- 법집행은 연방 경제 및 수출관리공단(BAFA)이 관할한다. 법을 위반하면 해당 기업 글로벌 매출액의 최고 2%에 해당하는 과태료가 부과되며 최대 3년간 공공조달계약 입찰이 제한된다.

EU 집행위원회는 기업에 공급망 실사법이 적용되어야 할 필요성에 대해 대대적인 의견 수렴을 시행하였다. 이 법에 대해 47만 3천 건이라는 놀라울 정도로 높은 지지 의견이 접수되었다. NGO가 지지를 표명한 비율이 높지만, 이 법에 대한 지지가 NGO에만 국한된 것은 아니었다. 기업 및 기업단체의 60%도 주주 이익을 고려하는 원칙과 EU 차원의 프레임워크가 필요하다는 데 지지를 표명하였다.

■ EU 지침에서 다루어져야 할 내용 제안

공급망 실사법 제정을 위한 종합적인 프레임워크에는 다음과 같은 이슈들이 다루어져야 한다.

적용대상 범위

EU 지침은 적용대상 기업을 최소한 두 그룹(대기업과 중소기업)으로 구분하여야 한다. 대기업을 대상으로 하는 포괄적인 제도와 중소기업을 대상으로 하는 간소화된 약식 제도가 필요하다. 포괄적 제도의 적용대상 기업의 명단은 공개되어야 하며, 기업의 실사계획은 특정 온라인 사이트를 통해 열람할 수 있도록 하여야 한다.

법을 적용받는 기업의 소재지에 대해서도 명확하게 해야 한다. 기업의 소재지를 EU로 한정하지 않고 (독일법의 예를 따라) EU 내에 지사를 둔 외국계 기업들과 [영국의 2015년 현대노예법(Modern Slavery Act 2015)의 예를 따라] EU 내에서 중요한 사업활동을 하는 기업도 그 범위에 포함시켜야 한다.

실행 조치

EU 지침에는 단순히 실사 및 보고 의무만이 아니라 주의의무(duty of care)에 대한 기준도 제시되어야 한다. 기업은 적절한 조치를 이행하는지 여부를 보고하는 데 그치지 말고 실제로 적절한 조치를 취하여야 한다.

프랑스의 실천감독의무법의 사례를 보면, 기업에 계획을 수립하고 공표하도록 요구하는 것은 기업이 스스로 실시한 1차 평가와 우선순위를 정하는 능력을 기반으로 한다는 점에서 합리적인 방식이다.

EU 지침에는 가장 중요한 개별 위험에 대해 그 이행 조건과 절차를 이해할 수 있도록 충분히 구체적으로 기술되어야 하며, “피해 발생 위험이 큰” 국가의 공급업체 및 하청업체를 이용하는 것과 관련해서는 더욱 구체적으로 명시되어야 한다.

실사계획에 대해서는 기업에 자율성이 부여되었기 때문에, 정보의 비교 가능성이 떨어진다. EU 집행위원회는 특히 비재무정보 공시보고에 포함되는 관련 이슈[6]에 대해서, 구체적 "분류체계(taxonomy)"가 중요하다는 점을 인정한 바 있다.[7] 이에 따라 공공감독기구를 신설하여 점진적으로 실사계획을 표준화하고 정의된 개념을 적용하기 위한 규범을 마련하는 역할을 하도록 해야 한다. 이러한 과정은 이 법에 관한 모든 이해관계자의 대대적인 검토와 협의를 거쳐 신중하게 단계적으로 진행되어야 한다. 표준화된 회계 규칙이 만들어지는 데만도 1세기 이상이 걸린 것처럼, 이러한 기준들을 정의하고 실행하는 데는 상당한 시간이 소요될 것이다.

피해구제 및 제재

프랑스 실천감독의무법의 사례에서처럼, 구제신청은 기업의 구성원(직원, 관리자 및 주주)으로 한정하지 않으며 실사 적용대상인 모든 법인(협력업체와 하청업체)의 이해관련자도 구제신청을 할 수 있어야 한다. 그리고 하청업체의 직원뿐만 아니라 노조나 NGO 또한 기업을 제소할 수 있어야 한다.

법적 의무 위반에 따른 제재에는 구체적으로 다음의 네 가지가 포함되어야 한다.

- 계획이나 모니터링 절차를 수립하지 않거나 계획 또는 계획이행보고서의 내용을 고의적으로 또는 심각하게 허위로 기재하는 등의 가장 명백한 법 위반 시 형사처벌
- 공급업체나 하청업체가 상위 보편적 기준을 이행하지 않은 경우에는 그 원청업체의 이익 환수
- 실천감독의무를 고의 또는 심각하게 위반한 기업에 대한 징벌적 배상 조치
- 상위 보편적 원칙을 위반한 것으로 드러난 공급업체 및 도급업체에 대한 EU 시장 접근 배제

6) European Commission(2020), "Inception Impact Assessment", January 30, https://ec.europa.eu (검색일 : 2021.11.1).
7) European Commission(2020), "Sustainable Finance : TEG Final Report on the EU Taxonomy", March 9, https://ec.europa.eu (검색일 : 2021.10.20).

실천감독의무 준수 여부에 대한 입증책임에 대해서도 규정이 추가되어야 한다. 위에서 언급한 바와 같이, 원칙적으로 손해배상을 청구하고자 하는 피해자(예를 들면 피해를 본 하청업체 직원)에게 모기업의 의무 불이행, 피해 발생, 그리고 이 둘 사이의 인과관계라는 세 가지 항목을 입증해야 할 책임이 있다. 모기업이 실천감독계획을 발표하지 않았거나 계획의 내용에 정확성이 부족해서 피해자가 이를 입증하기가 어려운 경우에는, 입증책임을 기업에 전가하여 기업이 실사의무를 준수했음을 입증하도록 해야 한다.

거버넌스와 통제

지침을 효과적으로 이행하기 위해 적절한 거버넌스와 통제 메커니즘이 필요하다.

- 실천감독계획에 대해 감사가 이루어져야 한다.
- 포괄적 제도 적용대상 기업에는 "실천감독위원회"가 설치되어야 한다. 위원회는 ① 경영진, 직원, 주주를 대표하는 위원들로 (가령, 40%·40%·20%의 비율로) 구성되어 독립성을 지니고, ② (전문가 임용 등을 통해) 위원회의 임무를 수행할 수 있도록 적정 재정을 갖추며, ③ (경영진, 감사, 직원 등) 관련 인사 및 문서 접근을 통해 적합한 법적 수단과 기업의 실천감독의무 이행에 관한 자체 보고서를 작성·공표할 수 있는 권리를 확보하여야 한다.
- 공공감독기구가 설치되어야 한다. 금융감독기구 또는 회계감독기구가 각 관련 분야에서 규범 수립과 그 이행에 중요한 수단이 되는 것처럼, 공공감독기구를 신설함으로써 실천감독의무 적용대상 기업이 전 세계적으로 상위 보편적 원칙을 이행하는 것을 지원할 수 있다. 이 기구는 조율된 기준을 개발하고, 모범 관행을 장려하며 필요한 경우 추가 규제를 도입하고, 실천감독의무가 적절하게 이행되고 있는지를 확인하기 위해 감사법인을 통한 감사를 진행하고, 중소기업을 위한 양식 및 절차를 제안하며, 공급업체 및 하청업체 블랙리스트와 화이트리스트 작성을 위한 인증 절차를 수립하고, 규정을 집행하는 등의 역할을 수행할 수 있다. KLI

Special Feature

기업에 인권 및 환경에 대한 책임을 부과한 프랑스의 실천감독의무법

Lucie Chatelain (프랑스 인권법률가단체 셰르파(Sherpa) 법무 담당관)

■ 서 론

지난 수십 년간 기업들은 해외에 지사를 설립하면서 전 세계로 사업을 확장하며 복잡한 글로벌 가치사슬을 통해 아웃소싱을 확대해 왔고, 각국 정부는 자국의 경제 성장과 개발을 촉진하기 위해 외국인 투자 유치를 위한 탈규제 경쟁을 진행해 왔다.

이러한 현실은 운송기술과 정보통신기술의 발전에 따라 기업이 글로벌 가치사슬을 통해 생산과정에서의 비용을 절감하여 경제적 이익을 추구하는 순전히 경제적인 이슈로 자주 묘사되어 왔다.

하지만 이러한 현실은 기존 법규제의 한계에서 비롯된 것이기도 하다.[1] 기존의 기업법, 민법, 형사법에서는 모기업 및 대표기업이 해외지사, 공급업체 또는 하청업체가 초래한 피해에 대한 책임을 피할 수 있었다. 이에 따라, 기업들은 노동법 규제가 약한 국가에서 노동집약적 사업활동을 하고, 환경규제가 약한 국가에서 환경오염을 유발하는 사업을 하며, 조세피난처에서 지적재산권 등의 고부가가치 사업을 등록하는 식으로 규제차익[2]을 추구하면서 사업을

1) Salminen, J. and M. Rajavuori(2019), "Transnational Sustainability Laws and the Regulation of Global Value Chains : Comparison and a Framework for Analysis", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 26(5), pp.602~627.
2) Katharina P.(2019), *The Code of Capital : How the Law Creates Wealth and Inequality*, Princeton : Princeton University Press.

운영할 수 있었고 때로는 이런 방식이 장려되기도 하였다.

인도의 보팔(Bhopal) 가스 참사, 나이지리아 니제르 델타(Niger Delta)의 기름 유출 사고, 방글라데시 라나플라자(Rana Plaza) 붕괴 사고 등은 그러한 법률 및 경제 체제가 가져온 비참한 결과였다.

이러한 대형 사고들은 민간 주도 방식이 지닌 한계점도 잘 보여준다. 경제적 주체로서의 기업은 법제도 개혁이 아니라 자기 규제라는 해결 방안을 추진해 왔다. 국가가 글로벌 경제 활동을 규제할 수 있는 역량이 없다는 주장하에 윤리규범, 사회적 감시활동, 인증제도, 다중 이해관계자 접근법 등이 민간 거버넌스의 형태로 제시되고 있다.

다른 한편으로, 국제 시민사회는 기업의 책임을 강화하고 기업의 인권 및 환경 침해 행위로 인해 피해가 발생한 경우에 피해자를 구제할 방안 마련을 촉구하고 있다. 최근까지도 이러한 요구는 2011년 UN의 기업과 인권에 관한 이행원칙(UNGP)이나 2011년 OECD의 다국적 기업 가이드라인과 같은 연성법 기제의 채택으로만 이어졌다. 이러한 원칙과 가이드라인은 구속력은 없지만 기업의 인권 존중 책임의 일환으로서 "인권실사(human rights due diligence)"라는 개념의 출현으로 이어졌다.

첫걸음에 불과하지만, 2017년 프랑스에서 "모기업 및 대표기업의 실천감독의무에 관한 법(Law on the Duty of Vigilance of Parent and Lead Companies, 이하 실천감독의무법)"이 제정되면서 패러다임의 전환이 이루어졌다. 세계 최초로 국내법에서 모기업 및 대표기업에 해외지사 및 가치사슬에서 발생하는 인권 및 환경 침해 예방을 위한 조치를 시행할 것을 구체적으로 명시한 것이다.

그로부터 4년 남짓이 지난 현재, 국제 정치 판도는 완전히 달라졌다. 프랑스 실천감독의무법의 영향으로 벨기에, 캐나다, 네덜란드, 노르웨이, 독일 등의 국가에서도 국내법이 제정되었거나 법제정을 논의하고 있으며, EU 집행위원회는 올해 말까지 관련 EU 지침을 발표할 예정이다.[3)]

3) EECJ(2021), "Map : Corporate Accountability Legislative Progress in Europe", https://corporatejustice.org (검색일 : 2021.10.20).

■ 프랑스의 실천감독의무법 : 글로벌 가치사슬을 규제하는 국내법

NGO, 노조 및 국회의원들이 전례 없이 연합한 결과물인 실천감독의무법 초안은 2013년 프랑스 의회에 처음 제출되었다.[4] 필자의 소속기관이자 경제범죄 피해자를 지원하는 프랑스 시민단체인 셰르파(Sherpa)는 기업의 인권 및 환경 침해로 인해 피해가 발생한 경우 피해자를 대변하여 기존 법령의 문제를 널리 알리는 데 중요한 역할을 한 바 있다.

셰르파는 삼성, 오샹(Auchan), 빈치(Vinci)를 상대로 제기한 소송에서 기존의 법규정이 초국적 기업의 인권침해를 제재하는 데 매우 취약하다는 점을 밝혔다. 삼성 사건의 경우, 셰르파는 소비자법 위반을 근거로 소송을 제기했다. 2013년에 노동권을 존중한다고 홍보하는 삼성의 상업적 관행에 대해 소송을 제기하여 삼성의 윤리경영에 대한 약속과 삼성의 일부 공급망에서 목격되는 노동조건 사이에 간극이 있음을 널리 알렸다.[5] 여러 차례의 소송 끝에 결국 2018년에 삼성전자가 기소되었지만, 이 건은 2021년에 취하되었다.[6]

실천감독의무법 초안은 기업의 관행에 관한 새로운 법적 기준을 마련하고 이를 기업의 가치사슬 전반에 적용하는 것을 법으로 강제하여 기존 법제도상의 문제를 극복하고자 하였다. 법 초안에는 기업이 자사의 사업뿐 아니라 자회사 및 하청업체의 사업활동에 대해 보건, 인권 및 환경에서의 위험 발생을 예방할 의무라고 정의한 기업의 실천감독의무라는 새로운 개념이 제시되었다. 기업이 실천감독의무를 이행했음을 입증하지 못하면 해당 사업활동의 결과로 발생한 피해에 대해 책임을 져야 하며, 입증책임은 피해자가 아니라 기업이 지도록 하였다. 또한 형법상 과실의 정의를 수정하여 형사상 책임도 부과하였다.

그렇지만 안타깝게도, 입법 초안은 프랑스 기업단체의 격렬한 로비에 막혀서 의회 표결에 부쳐지지 못했다.

4) 모기업 및 대표기업의 실천감독의무에 대한 입법 초안(Legislative proposal n° 1519, 6 November 2013).
5) Serpa(2019), "Samsung's Indictment in France : Fighting Transnational Corporations' Human Rights' Violations through Consumer Law", *The Freedom Fund*, August 30, https://freedomfund.org/ (검색일 : 2021.10.20).
6) Serpa(2021), "Violation of Workers' Rights at Samsung : NGOs Barred from Court", https://www.asso-sherpa.org (검색일 : 2021.10.20).

프랑스 하원의원들은 최초 법안에 비해 규제가 약화된 새로운 법안을 제출하였고, 의회 양원의 오랜 공방을 거쳐 헌법위원회에서 일부 내용이 무효화된 법안이 마침내 2017년 3월 27일에 법으로 공포되었다.[7)]

이 법에 따라 상법에는 프랑스 대기업에 대해 "실천감독계획(vigilance plan)"을 수립하고 공표하며 효과적으로 이행하도록 하는 의무를 부여하는 규정이 신설되었다.[8)] 실천감독계획에는 합리적인 실천감독조치가 포함되어야 하며, 이러한 조치들은 기업의 활동뿐만 아니라 법적으로 기업의 지배하에 있는 업체의 활동과 그 기업과 "사업관계를 맺은" 공급업체 및 하청업체의 활동으로 인한 인권, 기본적 자유, 개인의 보건 및 안전, 환경에 대한 위험 요소를 파악하고 심각한 침해를 예방하는 데 적합해야 한다.

기업은 주주들과의 협의를 거쳐 실천감독계획을 구체화하여야 하는데, 특히 ① 위험 파악, ② 자회사, 하청업체 및 공급업체의 상황을 파악하기 위한 정기적 평가 절차, ③ 위험을 완화하고 심각한 결과를 방지하기 위한 적절한 조치, ④ 경고 메커니즘, ⑤ 이러한 조치들의 효과적 이행 여부를 평가하는 모니터링 절차가 포함되어야 한다. 입법 초안에는 이 같은 구체적인 조치 목록이 포함되지는 않았으나 법적 명확성을 요구하는 기업의 요구에 따라 이후 법안에 포함되었다.

입법 초안에 있던 형사처벌에 관한 규정은 삭제되었지만, 피해 예방과 피해자 구제를 목적으로 다음과 같은 두 가지 사법적 장치가 마련되었다.

첫째, 법적 지위를 가진 사람은 누구라도 법원에 기업으로 하여금 실천감독의무법을 이행하라는 명령을 내리도록 요청할 수 있다. 단, 먼저 해당 기업에 공식 통지를 하고 3개월 이내에 기업이 이를 이행하지 못한 경우에 한한다. 이 방식은 법원의 가처분 명령을 통해 이행을 강제하고 잠재적 위반을 방지하는 데 목적이 있다. 따라서 예방적 성격을 띤다. 법원은 포괄적인 권한을 가지며 기업에 실천감독계획을 발표하거나, 적정 수준의 실천감독조치를 취하거나, 실천감독계획에 명시된 조치들을 효과적으로 실행하도록 사법적 명령을 내릴 수 있다. 하지만 재판부가 이러한 권한을 행사하는 정도, 특히 법원이 명령하는 실천감독조치의 구체성

7) 모기업 및 대표기업의 실천감독의무에 대한 2017년 3월 27일 법(Law No.2017-399).
8) 상법 L.225-102조 4항, L.225-102조 5항.

정도는 앞으로 지켜봐야 할 부분이다.

둘째, 기업이 실천감독의무를 제대로 준수했다면 발생하지 않았을 피해가 생겼을 때 기업에 피해구제를 요구할 수 있다. 이처럼 실천감독의무는 프랑스 민법상 불법행위 책임에 따른 손해배상 원칙에 따라 모기업 및 대표기업에 민사상 손해배상책임을 물을 수 있는 비위행위 또는 태만에 해당하는 새로운 행동 기준을 부과하였다. 이에 따라 기업이 충분한 실천감독 노력을 기울이지 않음으로써 발생한 피해에 대해서는 피해자에게 배상할 것을 기업에 명령할 수 있다.

■ 기업의 인권 및 환경 침해에 대한 책임을 강화하는 새로운 법적 근거

새로운 법규정들은 다양한 NGO, 노조, 학계 및 컨설팅 그룹 사이에서 상당한 관심을 불러일으켰다. 위에서 설명한 사법적 장치들은 2019년에 발효되어 이미 시민사회에서 기업의 책임을 묻는 방식으로 사용되고 있다.

특히, 첫 번째 예방적 장치에 따라 기업에 새로운 법적 의무를 이행하도록 촉구하는 공식 통지가 여러 차례 발송되었다.

실천감독의무법의 범위가 포괄적이어서 법 시행 초기인 현재 다양한 이슈들에 대한 소송이 제기되어 진행 중이다. 국제노동총연맹은 "텔레퍼포먼스(Teleperformance)"[9]와 "XPO 로지스틱스(XPO Logistics)"[10]에 보낸 공식 서한에서 해외 자회사 및 하청업체에서 근무하는 노동자들의 기본권과 단결의 자유에 관한 책임을 물었다. 정유회사인 토탈(Total)의 기후변화 정책과[11] 우간다의 원유 프로젝트를 상대로 개시된 절차,[12] 유통업체인 카지노(Casino)를

9) WSJ(2019), "Teleperformance Faces Allegations of Human Rights Abuse", *The Wall Street Journal,* July 18, https://www.wsj.com (검색일 : 2021.10.20).
10) XPO Global Union Family(2019), "Formal Notice to XPO Logistics Europe under the French Corporate Duty of Vigilance Law", https://www.itfglobal.org (검색일 : 2021.10.20).
11) Vetter, D.(2020), "This French Lawsuit is Making Oil Companies Nervous", *Forbes*, January 30, https://www.forbes.com (검색일 : 2021.10.20).
12) www.totalincourt.org (검색일 : 2021.10.20).

상대로 브라질과 콜롬비아의 소고기 공급망에 대해 개시된 절차[13] 등은 인권 및 환경 침해의 명확한 상관관계를 보여준다.

현재 실천감독의무법을 근거로 5건의 소송이 프랑스 법원에 계류 중이다.[14] 그중 2건(카지노 건과 EDF 건)은 원고 측이 예방적인 가처분 명령만이 아니라, 기업의 실천감독의무 불이행을 주장하며 이에 따른 피해에 대한 손해배상도 요구하고 있다.

현재까지 실천감독의무법 위반 소송에 대한 판결이 내려진 사건은 없으나, 소송 관할법원이 어디인지를 둘러싼 사법적 논쟁이 진행 중인 상황을 보면 이미 법규정에 대해 기업과 시민사회가 서로 다른 입장을 가지고 있다는 것은 명확하다.

현재 진행 중인 사건들에서 피고 기업들은 관할법원과 관련하여 기업의 실천감독계획은 그 기업의 경영과 직접적인 관련이 있기 때문에 실천감독계획과 관련한 청구의 심리에 대한 관할권은 전적으로 상사법원에 있다고 주장하며, 동일하게 이에 대해 이의를 제기한 상태이다.

우간다 프로젝트와 관련하여 토탈을 상대로 제기된 사건에서, 민사 1심 법원인 낭테르 지방법원(Nanterre tribunal judiciaire)은 회사의 관할권 관련 이의를 받아들여 해당 사건을 상사법원으로 이관하였다.[15] 이 판결은 항소법원에서도 인정되어,[16] 현재 프랑스의 민사 및 형사 관련 최고법원인 대법원(Cour de Cassation)에 아직 계류 중이다.

반면에 기후변화에 미친 영향을 이유로 토탈을 상대로 제기된 사건의 경우에는, 1심 재판부가 위와는 다른 법리를 적용하여 해당 법원의 관할권을 확정하였다.[17] 해당 사건이 그 기업의 경영에 분명히 영향을 미치기는 하겠지만, 실천감독의무의 성격과 취지는 기업의 경영

13) Serpa(2020), "Indigenous Organisations and NGO Coalition Warn Top French Supermarket Casino : Do Not Sell Beef from Deforestation in Brazil and Colombia - or Face French Law", September 21, https://www.asso-sherpa.org (검색일 : 2021.10.20).
14) Sherpa와 CCFD Terre Solidaire는 기업들이 발표한 실천감독계획을 수집하고 실천감독의무법에 관한 자료와 분석을 제공하며 이 법을 바탕으로 진행되는 절차를 추적하기 위해서 "Duty of Vigilance Radar"라는 웹사이트(https://www.vigilance-plan.org)를 운영한다.
15) Nanterre Judicial Tribunal, 30 January 2020, No.19/02833.
16) Versailles Court of Appeal, 10 December 2020, No.20/01692.
17) Nanterre Judicial Tribunal, 11 February 2021, No.20/00915; Chatelain, L.(2015), "First Court Decision in the Climate Litigation Against Total : a Promising Interpretation of the French Duty of Vigilance Law", *Business and Human Rights Resource Centre*, March 25, https://www.business-humanrights.org (검색일 : 2021.10.20).

을 훨씬 넘어서는 사안이므로 기업인이 아닌 청구인들이 해당 법원에 청구를 제기하는 것이 유효하다고 보았다. 특히 재판부는 "상법 L.225-102조 4항은 인권과 자연 전반의 보호가 시장 기반 규제로 충족될 수 없음을 분명히 하고 있으며 … 주주총회에서 실천감독계획을 발표하도록 하기 위해서는 사법적 통제가 필요하다. 그리고 이는 실천감독계획을 공개하고 법적 지위를 광범위하게 정의함으로써 가능한 강력한 사회적 통제를 통해서만 달성할 수 있다."라고 판시하였다. 이에 토탈 측은 항소를 제기했다.

관할권에 대한 상이한 판결이 내려지자 프랑스 의회에서는 실천감독의무와 관련해서는 일반 민사법원이 배타적 관할권을 지니도록 명시적으로 지정하는 법규정의 입법에 대한 논의가 현재 진행 중이다.[18)]

■ 시사점 : 실천감독의무를 넘어서는 기업책임모델

프랑스에서 실천감독의무법이 시행된 지 4년이 지났지만, 이 법의 강점과 약점을 명확하게 파악하기는 아직 이르다. 현재 계류 중인 사건들에 대해 법원의 판단이 내려진 후에야 결론이 내려질 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 법의 해석을 두고 지속되는 의견 대립, 그리고 독일 등 기타 국가에서 최근 채택된 인권실사의무법과 프랑스 법의 근본적 차이를 고려하면서 프랑스 실천감독의무법의 잠재력과 한계를 평가해 보는 것은 다음과 같은 의미가 있을 것이다.

첫째, 프랑스 법에 명시된 실천감독의무의 범위가 모기업이나 대표기업이 자회사의 기업활동에서 초래된 위반행위뿐만 아니라 사업관계를 맺은 공급업체나 하청업체의 위반행위에 대해서도 의무를 이행하여야 한다는 점에서 매우 혁신적이다. 실천감독의무가 지배관계가 없는 경우에도 적용된다는 사실은 글로벌 가치사슬의 현실에 부합한다. 또한 기업이 책임을 회피하기 위해서 지배구조 외부에 있는 업체에 위험하거나 오염을 유발하는 사업을 쉽게 아웃소싱하는 것을 예방한다.

18) Article 34 of the Legislative Project No.4091 on Trust in the Judicial Institution.

하지만 “사업관계(established commercial relationship)”라는 개념은 법적 논란을 가져왔다. 입법부의 의도는 분명 실천감독의무를 회사의 가치사슬 전반에 적용하고자 하는 것이었지만, 일부 논평가와 기업들은 이 개념을 들어 실천감독의무는 간접적 공급업체나 하청업체에는 적용되지 않는다고 주장하고 있다. 이러한 해석은 기업이 중개업체를 활용하도록 유도하는 잘못된 동기를 유발할 뿐만 아니라, 글로벌 가치사슬에서 발생하는 많은 인권침해 사례를 해결하지 못하는 결과를 초래할 수 있다.

따라서 입법을 준비 중인 국가에서는 입법과정에서 기업에 부과된 의무가 이렇게 제한적으로 해석될 여지를 남기지 않고 명확하게 가치사슬 전반에 적용되도록 하는 것이 중요할 것이다.

둘째, 기업이 인권 및 환경 침해를 예방하도록 하는 새로운 의무에 대해서 법으로 어떻게 정의를 내리는지가 핵심이다. 일부 국가는 입법안에서 이 의무를 연성법의 인권실사와 동일한 개념으로 정의를 내리고자 하는데, 이는 중대한 법적 문제를 초래할 수 있다. 인권실사는 기업을 위한 도구로서 개발된 것으로 사법적 검토의 대상이나 법적 방어수단으로 사용하기 위한 개념이 아니다. 또한 이에 대해 기업의 책임을 경영자의 입장에서 개념화한 것으로, 기업 포획[19]을 나타내는 표현이라는 비판이 제기되기도 하였다.[20] 이 개념을 법에 도입하는 경우 법제정 의도와 반대되는 결과를 초래할 수 있다.[21]

한편 프랑스에서는 실천감독의무에 대해서 실천감독계획을 수립하고 공표하여 이를 효과적으로 실행하여야 하는 의무로 정의하고 있는데, 기업들은 내부 위험관리 절차에 이 의무를 공식화하여 발표하는 것으로 제한적으로 이행하고 있다.[22] 많은 프랑스 기업이 행동지침, 사회감

19) 편집자 주 : 기업 포획(corporate capture)은 개인이나 기업이 이익집단을 형성, 정치인과 관료들을 설득해 기업에 유익한 각종 규제정책을 이끌어내는 것을 의미한다. UNTFSSE(2020), “UNTFSSE 성명서 : 코로나19 위기 회복을 위한 사회연대경제의 역할은 무엇인가”, https://unsse.org (검색일 : 2021.10.20).

20) Hamm, B.(2021), “The Struggle for Legitimacy in Business and Human Rights Regulation - a Consideration of the Processes Leading to the UN Guiding Principles and an International Treaty”, *Human Rights Review*, DOI : https://doi.org/10.1007/s12142-020-00612-y (검색일 : 2021.10.20).

21) Lopez C. and G. Quijano(2021), “Rise of Mandatory Human Rights Due Diligence : A Beacon of Hope or a Double-Edged Sword?”, *Business and Human Rights Journal*, 6(2), pp.241~254.

22) Cossart S., T. B. de Loménie, and A. Lubriani(2019), “L’extension du domaine de la vigilance”,

사, 다중이해관계자의 증명자료, 공급업자의 자기평가 질문지 작성을 내용으로 하는 실천감독계획을 수립하고 있는데, 이러한 수단은 대체로 효과가 없는 것으로 밝혀진 바 있다.

법규정에는 실천감독조치가 "적정하고 합리적이어야 하며 효과적으로 실행되어야 한다."라고 명시되어 있지만, 많은 기업은 여전히 실천감독계획을 자사의 사업 모델에 영향을 주지 않는 형식적인 컴플라이언스 절차로 받아들이고 있다.

앞서 언급한 바 있는 기후변화와 관련하여 토탈을 상대로 제기된 소송에 내려진 판결은 이런 기업들의 인식이 잘못되었음을 잘 보여준다고 할 수 있다. 재판부는 토탈의 실천감독계획 수립 및 이행은 "토탈의 사업활동에 직접적이고 실질적으로 영향을 미칠 수"밖에 없을 것이며 "자사의 전략과 비전에 인권 및 환경 침해 위험을 통합하고, 실제 사업활동의 특성을 고려하여, 전략과 비전을 상당 부분 포기 또는 재편성해야 한다."[23]라고 판시하였다.

이런 논쟁을 피하기 위해서는 향후 입법에서 신설되는 기업의 의무를 기업의 가치사슬에서 인권침해나 환경피해가 발생하지 않도록, 모든 필요하고 적절하며 효과적인 조치를 취하여야 하는 실체적인 의무로 정의하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 입법을 준비하는 다른 국가에서 다양한 집행 메커니즘이 도입되면 구제제도뿐만 아니라 새로운 기업 의무에 대한 해석에도 영향을 미칠 것이다.

앞에서 언급한 바와 같이, 프랑스의 실천감독의무법은 불법행위법(민법상 불법행위 책임에 따른 손해배상)을 근간으로 한다. 즉, 법적 지위가 있는 자는 법원에 인권침해와 환경피해를 예방 또는 근절하기 위한 명령을 내리라고 요구할 수 있고, 기업이 실천감독의무를 준수하였더라면 방지할 수 있었던 인권침해 또는 환경피해에 대해 피해자는 배상을 청구할 권리가 있다. 하지만 현실적으로 피해자는 소송 과정에서 많은 어려움을 겪을 수 있는데, 가장 중요한 증거를 기업이 갖고 있다거나 대표기업이 실천감독의무를 이행하지 않았다는 것이 피해 발생의 직접적인 원인이 아닐 수도 있기 때문이다.

피해구제 접근성을 향상하기 위해, 기업에 입증책임을 부과하고 모기업 또는 대표기업이 피해를 유발한 기업과 지배관계가 있는 경우에는 실사를 근거로 한 방어를 금지하는 방식으

Revue des Juristes de Sciences Po, p.88.

23) Nanterre Judicial Tribunal, 11 February 2021, No.20/00915.

로 더 엄격한 책임을 물어야 한다. 이와 같이 엄격한 책임을 도입하면 기업이 공급망에서 인권 및 환경 침해가 발생하지 않게 조치를 취하도록 유도할 수도 있으나, 이에 반해 과실기반 책임만 묻는 경우에는 서류상으로만 의무를 준수하는 상황으로 이어질 수 있다.

독일의 공급망 실사법은 민사상 손해배상책임을 규정하고 있지 않으며 행정감독에만 전적으로 의존하고 있는데, 이렇게 행정적 통제만 규정한 것은 아쉬운 점이다. 실천감독의무가 부과되면 기업이 선언한 내용을 현실과 비교·대조함으로써 기업이 취한 조치들이 실제로 구체적인 침해 발생을 예방하는 데 효과적이고 적절하였는지를 평가할 수 있으며, 이런 점이 실천감독의무법 제정이 갖는 의미라고 생각된다. 프랑스 행정당국의 과거 사례를 보면 행정적 통제는 실천감독의무에 대한 피상적인 이해만 강화할 뿐이었다.[24)]

프랑스에서 실천감독의무법이 시행된 지 4년이 지났지만, 아직 이 법이 프랑스 기업의 가치사슬에 구체적으로 어떤 영향을 미쳤는지는 평가하기 어렵다. 하지만 이 법이 세계화가 급속도로 진행된 현재, 국내법으로 기업의 가치사슬 전반에 대한 경제, 사회 및 환경적 정의 실현에 핵심적인 역할을 할 수 있음을 보여주면서 다른 국가의 입법에 초석이 되었음은 분명하다. KLI

24) Sherpa(2021), “Creating a Public Authority to Enforce the Duty of Vigilance Law : A Step Backward?”, https://www.asso-sherpa.org (검색일 : 2021.10.20).

Special Feature

독일 공급망 실사법의 의미와 한계

Maren Leifker (독일 시민단체 브로트 퓌어 디 벨트(Brot für die Welt) 정책자문관, 변호사)

■ 서 론

독일의 공급망 실사법(Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz : LkSG)[1)]이 2021년 6월 장기간의 열띤 정치적 공방 끝에 통과되었다. 시민사회단체들은 기업의 인권침해에 대한 독일 정부의 대응에서 중요한 패러다임의 전환이 이루어졌다며 법제정을 반겼다. 2023년 1월부터, 인권에 대한 기업의 책임은 더 이상 선택사항이 아니다. 3,000인 이상 대기업의 경우에는 자사의 공급망 전반에 대한 인권 및 환경 실사의무를 이행하여야 하며 실사의무 위반 시에는 그에 상응하는 제재가 따른다. 이 법은 이와 같은 여러 가지 긍정적 측면이 있음에도 불구하고, 힘겨운 정치적 협상의 결과인 만큼 한계도 지니고 있다.

1) Federal Ministry of Labor(2021), "Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains of July 16 2021", https://www.bmas.de (검색일 : 2021.10.20).

■ 선택사항에서 의무사항으로 전환 : 공급망 실사법 제정 배경

독일 공급망 실사법은 2011년 UN 인권위원회가 채택한 UN 기업과 인권 이행원칙(UNGP)[2]을 근본으로 삼고 있다. UNGP는 최초로 공급망과 가치사슬에 대한 기업의 책임이라는 개념을 명시하였으며, 기업은 인권실사를 통해 이 책임을 이행하여야 한다. UNGP는 국제적으로 기업과 인권 분야에서 구속력이 없는 연성법으로 활용되고 있다. 독일 공급망 실사법은 국가 차원에서 이 기준을 입법화하여 기업에 법적 구속력이 있는 의무를 부과한다.

독일 공급망 실사법의 입법과정은 2016년에 독일 정부가 UNGP 이행을 위해 국가인권정책기본계획(NAP)[3]을 채택하면서 시작되었다. NAP의 내용은 이해관계자들이 참여한 2년간의 협의 과정에서 이미 결정되어 있었다. 협의 과정에서 시민사회단체들은 NAP에 인권실사와 관련하여 기업에 법적 의무를 부과해야 한다는 내용을 포함시켜야 한다고 주장하였으나, 당시의 정치적 상황에서 실사의무가 법제화될 수는 없었다. 타협안으로 NAP에 노동자 500인 이상 기업 중 NAP의 인권실사 요구를 자발적으로 이행하는 기업의 비율이 어느 정도인지 조사하는 학술연구를 2020년까지 실시하며, 자발적 이행률이 50% 미만이면 독일 정부가 구속력 있는 조치를 포함하는 추가 대책을 검토한다는 내용의 모니터링 절차를 명시하였다. 2018년 기민/기사연합과 사민당의 연정 합의서에서도 이러한 내용이 명시되어 있는데, 합의서에는 NAP의 모니터링 결과에 따라 기업의 자발적 노력이 충분치 못한 것으로 드러나면 독일 정부는 국가 차원의 입법 조치를 취하고 EU 차원의 규제를 지지하여야 한다는 내용이 포함되었다.

연정 합의서 내용과 더불어 프랑스, 영국, 네덜란드, 미국, 호주, 홍콩 및 EU 등 전 세계 여러 국가에서의 판결이 보여주듯이 실사를 의무화하는 법이 제정되거나 판결이 내려지는 경향이 증가하는 현실을 계기로, 필자가 소속된 시민단체(Brot für die Welt)를 포함한 여러 시

2) OHCHR(2011), “Guiding Principles on Business and Human Rights”, https://www.ohchr.org (검색일 : 2021.10.20).
3) The Federal Government(2017), “National Action Plan-Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights”, https://www.auswaertiges-amt.de (검색일 : 2021.10.20).

민사회단체는 2019년 9월에 공급망 실사법 제정을 위해 광범위한 캠페인[4]을 전개하였다. 120개가 넘는 독일 시민사회단체들(인권 및 개발 관련 NGO, 환경단체, 노동조합, 공정무역단체 및 종교단체)이 캠페인에 참여하여 독일 내에서 공급망 실사법이 폭넓은 지지를 받고 있음을 보여주었다. 이 캠페인이 성공으로 이어진 결정적인 사건은 2020년 여름에 컨설팅 회사인 언스트앤영(Ernst & Young)이 독일 연방외무부를 대신하여 실시한 NAP 모니터링 조사에서, 조사에 참여한 500인 이상 기업 중 13~17%만이 NAP의 인권실사 기준을 충족하였다는 결과가 발표된 것이다.[5] 자발적 조치가 실패했다는 연구결과에 따라 연정 합의서에 명시된 입법을 위한 조건이 충족되었고, 곧이어 메르켈 총리가 이를 공식화했다.

그러나 이렇게 명확한 결과가 제시되었음에도, 독일경총(BDA), 독일산업협회(BDI) 등과 같은 대규모 기업단체의 로비스트들은 독일 연방경제에너지부 및 기민/기사연합의 신자유주의 성향 의원들에게 영향력을 행사하여 공급망 실사법 통과를 막거나 규제를 완화시키고자 하였다. 기업단체들은 기업이 이미 인권 존중을 위한 충분한 조치를 취하고 있고 코로나19로 인해 많은 기업이 경제적으로 어려운 상황에 처했으므로 입법을 보류해야 하며, 독일은 EU가 행동을 취할 때까지 기다려서 독일 기업이 다른 유럽국가 기업과의 경쟁에서 불이익을 당하지 않도록 해야 한다고 주장하였다. 상황이 이렇게 되자 독일 연방총리실은 입법을 강력하게 지지하던 연방경제협력개발부와 연방노동사회부가 명백하게 반대 입장인 연방경제에너지부와 합의하여 공동법안을 마련해야 한다고 결정했다. 합의에 이르기까지 정말 길고 복잡한 의견 조율 과정이 있었고, 2021년 9월 의회 회기 만료 전에 법안 통과가 불가능할 것으로 여겨지던 고비가 여러 번 있었다. 법안이 결국 통과되었다는 사실은 이 현안에 대해 폭넓은 대중의 인식을 고취한 시민사회 캠페인과 진보적 정치인 및 기업들과 시민사회단체의 연대가 성공했음을 의미한다.[6] 하지만 기업단체 및 경제부가 영향력을 행사하여 규제가 취약해진 부분

4) 공급망법 이니셔티브(Initiative Lieferkettengesetz) 캠페인 웹사이트(독일어), https://lieferkettengesetz.de 참고.
5) Federal Foreign Office(2020), "Monitoring the National Action Plan for Business and Human Rights(NAP)", October 20, https://www.auswaertiges-amt.de/en/ (검색일 : 2021.10.20).
6) 공급망 실사법에 찬성하는 독일 기업 73개사의 입장을 담은 공동성명서를 다음 웹사이트에서 확인할 수 있다. BHRRC(2021), "Our Responsibility in a Globalised World", https://www.business-humanrights.org (검색일 : 2021.10.20).

도 있으며, 이에 대해서는 이 글의 뒷부분에서 논하도록 한다.

■ 법의 주요 내용

독일 공급망 실사법은 2023년 1월부터 3,000인 이상 기업을 대상으로 우선 시행된다. 1년 후인 2024년 1월부터는 1,000인 이상 기업으로 적용 범위가 확대된다. 사업 부문에 관계없이 동일 기업그룹에 파견기간이 6개월 이상인 파견노동자 역시 노동자 수 산정에 포함된다. 회사 또는 기업의 정의는 광범위하게 해석되며, 이 법은 기업의 법률적 형태, 해당 업종 또는 산업에 관계없이, 모든 기업에 적용된다. 이에 따라 은행, 금융서비스 제공업체, 회계법인 등의 기업과 독일에 설립한 지사에서 고용한 노동자가 3,000인(2024년부터는 1,000인) 이상인 외국계 기업에도 이 법이 적용된다. 독일에서 단순히 상품만 유통하는 외국계 기업은 이 법을 적용받지 않는다.

이 법은 기업 공급망 전반에서 발생할 수 있는 인권과 환경 위험에 대한 실사의무를 규정하여 이러한 위험이 종종 상호 연관되어 있으며 통합적 접근이 필요함을 인정하고 있다. 기업은 성실하게 실사 조치를 시행할 의무가 있으며 의무를 위반했을 시에는 제재 및 행정감독을 받게 된다. 이런 점에서 이 법은 영국의 2015년 현대 노예법이나 EU의 비재무정보 공시지침과 같이 지속가능성과 관련된 보고의무만 규정하고, 이를 이행하지 않을 경우 발생한 결과에 대해 책임을 부여하지 않았던 기존의 실사법과는 차이가 있다.

■ 실사 대상에 포함되는 인권과 환경 기준

독일 공급망 실사법은 아동노동이나 강제노동과 같은 특정 인권침해에 한정적으로 적용되는 것이 아니라 보편적인 인권보호의 수단으로 도입되었다. 이 법 §2(1)에 명시된 중대한 법적 권리는 부록에 열거된 국제인권규약, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약과 국제노동기구(ILO)의 8개 핵심협약의 내용을 바탕으로 한 것이다. 특히 ILO 핵심협약은 단체교

섭권과 같이 노동자의 최소한의 기본권을 보장하기 위한 기준을 정하고 있다.

명확한 지침을 제시하고, 기업 입장에서는 인권이 막연한 기준이라는 기업단체의 주장에 반박하기 위해, 공급망 실사법에는 아래와 같이 공급망에서 발생하는 대표적인 인권침해 10가지가 명시되었다(§2(2) Nos. 1-11).

- 아동노동
- 강제노동
- 노예제
- 산업안전기준 위반
- 단결의 자유에 대한 권리 침해
- 노동자에 대한 차별
- 적절한 수준의 임금 지급 거부
- 환경피해와 관련된 인권침해
- 불법적인 인적 이동
- 보안 인력의 폭력

이 법은 대체조항(§2(2) No.12)을 두어, 앞의 §2(2) Nos.1-11에서 이미 명시한 금지사항 외에 인권침해를 초래할 우려가 있는 "특히 중대하고 명확하게 위법인" 기타 행위도 모두 금지된다는 점을 분명히 밝히고 있다. 이 법의 적용대상 기업은 인권실사를 실시하여 이러한 위험 발생을 막거나 위험을 최소화할 의무가 있다. 기업은 해외 공급망에서 발생하는 위험뿐 아니라 독일 내에서의 위험도 관리해야 한다.

시민사회 캠페인인 "공급망법 이니셔티브"에서는 이 법에 포함된 인권침해에 대한 정의가 그 출발점이 되는 국제기준에 미치지 못한다고 비판하고 있다. 이 법의 여러 부분에서, 인권침해에 대한 정의는 생산 국가의 현지법을 따르도록 하고 있다. §2(2) No.5는 해당 국가의 법률에 따른 산업안전 또는 과로 예방에 관한 기준과 의무를 소홀히 하는 행위를 금지한다. §2(2) No.8에서는 "적절한 수준의 임금"은 최소한 적용 가능한 법(대부분 해당 국가의 법)에 명시된 최저임금을 준수해야 한다고 명시하고 있다. 그러나 최저임금의 수준은 노동자와 그 가족이 적절한 생활수준을 유지할 정도의 임금인 생활임금에 비해 낮은 경우가 많다. 이는 해

당 국가의 법률에 관계없이 보편적 인권 증진을 위해 노력한다는 UNGP의 목적과 취지에 어긋난다.

공급망 실사법은 공급망 전반에서 인권과 더불어 환경을 실사 대상으로 규정한다. 이를 위해 이 법에서는 환경보호와 관련한 두 가지의 의무를 정하고 있다. 첫째, 공급망 실사법에는 환경피해가 인권침해를 수반하는 경우가 빈번하다는 점을 인정하여 이 문제에 관한 조항이 추가되었다. §2(2) No.9에는 다섯 가지 환경피해(토양오염, 수질오염, 대기오염, 소음공해, 과도한 물소비)가 천연자원의 가치 저하, 안전한 식수나 위생시설에 대한 접근성 박탈, 또는 건강상 유해한 결과를 초래하는 경우, 이를 인권침해로 간주한다고 명시되어 있다. 대표적인 예로 염료공장에서 화학물질이 강으로 유출된 결과 지역주민들의 생활기반(어업, 식수)과 건강을 해치는 경우를 들 수 있다.

둘째, 공급망 실사법은 8가지의 환경 위험을 정의하고 있다(§2(3)). 독일이 비준한 3개의 환경보호에 관한 국제협약인 수은 배출량 제한에 관한 미나마타협약, 잔류성 유기오염물질에 관한 스톡홀름협약, 유해폐기물의 국가 간 이동 통제 및 그 처리에 관한 바젤협약을 바탕으로 한 내용이며, 3개 협약은 법의 부록에 포함되었다. 이 협약 위반에 따른 환경피해 위험의 한 예로 생산공정에서 수은 사용 금지 의무를 위반하는 경우를 들 수 있다(§2(3) No.2). 위에 언급한 3개 협약 모두 간접적으로나마 인권에 해당하는 건강보호를 목적으로 한다는 점은 주목할 만하다. 인권침해 위험의 경우와 마찬가지로, 기업은 환경침해 위험에 대해서도 적절한 실사를 통해 위험 발생을 막거나 최소화할 의무가 있다. 시민사회 캠페인 "공급망법 이니셔티브"는 이 법이 환경피해와 인권침해의 연관성을 인정하고 특정 환경 위험에 실사의무를 부여한 점을 긍정적으로 평가하였다. 하지만 환경보호에 대한 접근이 단편적이며, 기후변화나 생물다양성 보전과 같은 다른 주요한 환경문제가 이 법에서 다루어지지 않았다는 점을 비판했다.

■ 기업의 의무사항

공급망 실사법은 적용대상 기업에 자체 사업활동과 공급망에 대해서 위에서 언급한 인권과 환경 침해 위험에 대한 실사의무를 부과한다. 실사의무의 핵심 내용은 §3에 기술되어 있으며,

UNGP와 NAP를 바탕으로 한다. 기업에 부과된 의무는 다음과 같다.

- 위험관리제도 수립
- 기업 내에서 위험관리제도 총괄 책임자 지정
- 정기적으로 위험분석 실시
- 기업 인권 전략에 관한 원칙 공개 발표
- 인권침해 예방 및 구제 조치 마련
- 고충처리제도 마련
- 기업의 실사의무 이행 문서화 및 연차보고서 공개

이는 대부분의 대규모 초국적 기업이 부패방지 등과 같은 분야에서 이미 활용하고 있는 전형적인 위험관리 의무이다. 개별 기업이 이행하여야 할 조치 단계에 대해서, 해당 기업의 사업활동상 특성과 범위, 영향력, 일반적으로 예상할 수 있는 법위반으로 인한 피해 수준, 기업 특성이 결과적으로 법위반에 미친 영향에 비례하는 수준의 조치를 취하여야 한다는 원칙을 두고 있다(§3(2)). 법의 궁극적인 목적은 법에서 정한 요건을 문자 그대로 (항목별로 준수 여부를 확인하면서) 이행하는 것이 아니다. §4(1), (2)에 명시된 인권 및 환경 기준 위반으로 인한 피해를 예방 및 최소화하기 위한 목적에 부합하여야 한다는 목표에 따라 실효성 있는 조치가 이행되어야 한다. 또 다른 중요한 사항은, 공급망 실사법이 구매관행 문제도 다루고 있다는 점이다. 선도기업이 비현실적인 납품조건과 지나친 단가인하를 요구함에 따라 공급망에서 기아 임금과 과도한 초과근무 등의 인권침해가 빈번하게 발생한다는 것은 널리 알려진 사실이다. 따라서 이 법은 기업에 그러한 위험을 근절 또는 최소화할 수 있는 조달전략과 구매관행을 개발·이행하여야 할 의무를 부과한다.

■ 법집행 및 피해자 권리

공급망 실사법은 효율적인 법집행을 위해 행정감독 메커니즘을 활용한다. 연방경제 및 수출관리공단(BAFA)에 약 130명의 인력을 배치한 부서를 신설하여 감독을 담당하도록 하였

다. BAFA는 기업의 실사 보고서를 검증하고 자체적으로, 또는 피해자의 요청에 따라 기업의 인권 및 환경 실사의무에 대한 이행 여부를 점검한다. 이를 위해 BAFA에 기업의 직원을 소환하고 기업에 출입하며 자료 제출을 요구할 수 있는 포괄적인 개입권이 부여되었다. 그리고 BAFA는 실사의무 불이행으로 판단될 경우 이러한 상황을 중단하기 위해 구체적인 가처분 명령을 내릴 수 있는 권한도 함께 갖는다. 과거에 발생한 법위반에 대해서도 과태료를 부과할 수 있다. 과태료 금액은 해당 위반의 심각성과 기업의 연간 총매출을 근거로 산정되며, 연 매출액이 4억 유로 이상인 기업의 경우, 글로벌 연평균 매출액의 최대 2%까지 과태료를 부과할 수 있다. 과태료 액수가 17만 5천 유로 이상인 경우, 해당 기업은 3년간 공공조달계약 입찰이 금지된다.

피해자에게는 BAFA에 진정을 제기할 수 있는 권리가 있다. 진정을 제기한 자가 법적으로 보호 대상인 권익이 침해되었거나 침해될 우려가 있음을 설득력 있게 보여주면, BAFA는 해당 사안을 조사하고, 상황에 따라 해당 기업에 시정 조치를 명령하거나 제재를 가할 수 있다. 또한 피해자는 이 법에 따라 기업에 부과된 의무인 고충처리제도를 이용하여 기업에 인권 및 환경 실사의무 위반 또는 그러한 위반 발생 위험을 제보할 수 있다. 사내 고충처리제도에 대해서는 이전부터 실효성이 없다는 비판이 제기되어 왔지만, 법적 행동을 취하기 전 초기 조치로서 유용한 역할을 할 수 있을 것으로 생각된다. 끝으로 공급망 실사법은 피해자가 독일의 NGO나 노조에 해당 기업을 상대로 법정에서 개별 소송을 진행할 수 있는 권한을 위임할 수 있게 한다. 하지만 법에서 기업에 손해배상을 청구할 수 있는 별도의 근거를 명시하지 않았기 때문에 피해자가 기업에 손해배상책임을 물을 수는 없다(다음 “법의 한계” 참조).

■ 법의 한계

위와 같이 독일 공급망 실사법에는 인권 및 환경 침해를 예방하고 최소화할 수 있는 여러 가지 의미 있는 규제가 마련되었지만, 시민사회 캠페인인 “공급망법 이니셔티브”에서 비판을 제기하고 있는 바와 같이, 지난한 입법과정에서 정치적 타협이 이루어지면서 미비한 부분도 존재한다. 가장 먼저 법 적용대상 기업 범위가 협소하다는 점이 아쉽다. 연방정부의 발표자료

에 의하면, 이 법은 2023년에는 외국계 기업을 포함하여 900여 개 기업에, 그리고 2024년부터는 약 4,800개 기업에 적용된다. 독일의 노동자 10인 이상 기업은 약 45만 개로 공급망 실사법 적용대상 기업은 이 중 1%에 불과한 셈이다. 그런데 심각한 인권 및 환경 침해 위험을 안고 있는 섬유, 농업 등의 업종에는 노동자 1,000인 미만 규모의 기업이 많다. UNGP는 규모와 관계없이 모든 기업의 실사 이행을 촉구하지만, 공급망 실사법은 중소기업에는 자체 위험 분석에 대한 의무조차 부과하지 않았다.

또 다른 아쉬운 점은 실사의무의 범위가 제한적이라는 점이다. 첫째, 이 법은 환경 전반에 대해서가 아니라, 기후 보호와 같은 중요한 사안들을 제외한 특정 환경오염 위험에 대해서만 실사의무를 부여하고 있다. 둘째, 이 법은 원칙적으로 공급망 전체에 대해 실사가 이루어져야 한다는 취지를 가지고 있지만, 실사의무는 공급망의 단계별로 "차등적"으로 적용된다. 다시 말하면, 실사의무의 기준은 실사 대상이 기업의 자체 업무인지 직간접 공급업체의 업무인지에 따라 달라진다. 간접 공급업체에 대해서는 인권침해 또는 환경피해가 발생했다고 믿을 만한 근거(§9(3))가 있는 경우에만 기업이 조치를 취하고 위험을 분석할 의무가 있다. 그런데 대부분의 인권침해와 환경피해는 바로 광산, 대규모 농장, 공장 등과 같은 간접 공급업체에서 발생한다. 따라서 이 규정은 기업이 자사의 광범위한 공급망 어떤 단계에서든지 심각한 인권침해와 환경피해에 대처하기 위해 사전적이고 우선적인 조치를 취하여야 한다는 UNGP의 위기 예방적인 접근법과는 상반된다. 또한 UNGP의 기준을 따르고 있는 여러 글로벌 기업에서 이미 자리 잡은 실사관행에도 미달된다.

마지막으로 가장 심각한 문제로, 이 법에는 피해자가 기업에 손해배상책임을 청구할 수 있는 강행규정이 없다. 피해자 일부가 제기한 소송에서 승소하면 다른 피해자들도 별도의 소송 없이 구제받을 수 있는 집단소송제도가 없고, 입증책임 또한 피해자에게 있기 때문에 현 상황에서 피해자가 기업에 손해배상책임을 묻는 것은 거의 불가능하다.

■ 향후 전망 : EU의 지속가능한 기업 거버넌스 이니셔티브

EU 차원에서는 전체 회원국이 독일 공급망 실사법과 같은 인권 및 환경에 대한 실사법을

도입할 것을 요구하는 EU 지침을 마련하기 위한 절차가 진행 중이다. EU 의회는 2021년 3월에 해당 지침안이 포함된 결의안을 채택하였다. 이 지침안은 부분적으로 독일 공급망 실사법보다 강화된 규제를 포함한다. 특히 적용대상 기업 범위가 확대되었는데, 위험 업종에 속하거나 상장기업인 경우에는 중소기업도 적용대상에 포함된다. 실사 대상 범위 또한 기후변화로까지 확대하고, 간접 공급업체에 대한 실사의무와 손해배상책임을 명시하는 등 더욱 광범위한 실사의무가 부과될 것으로 기대된다. EU 집행위원회는 현재 이 지침안을 기반으로 지침 초안을 마련하여 2021년 말까지 공표할 예정이다. 독일의 시민사회단체들은 새로운 연방정부에 현재 진행 중인 EU 절차를 적극적으로 지지하고, 독일 공급망 실사법보다 강화되어 미비한 부분을 보완할 수 있는 지침이 마련되도록 노력할 것을 요구하고 있다. 대한민국을 포함한 다른 국가들도 프랑스의 실천감독의무법, 네덜란드의 아동노동 실사법, 독일의 공급망 실사법 등의 입법 사례에서 교훈을 얻어 글로벌 공급망에서 인권과 환경을 효과적으로 보호할 수 있는 최상의 규제를 마련하여야 할 것이다. KLI

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

국제노동동향

국제노동동향 ① 미국 캘리포니아주 주민발의안 제22호 위헌 판결

국제노동동향 ② 독일의 성별 임금격차와 EU 및 독일의 임금공개법

국제노동동향 ③ 영국 스코틀랜드 자치정부의 최저소득보장 정책: 기본소득 정책의 전략적 전환

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

International Labor Brief 국제노동브리프 | 2021년 11월호 pp.43~52
한국노동연구원

International Labor Trends
국제노동동향 ① - 미국

미국 캘리포니아주 주민 발의안 제22호 위헌 판결

박동우 (미국 코넬대학교 노사관계대학원 박사과정)

■ 머리말

노동 및 고용정책 전문가 데이비드 웨일(David Weil)은 오늘날 많은 사용자들이 노동자를 독립계약자로 오분류함으로써 고용비용과 각종 노동법상 책임들을 회피하고 있다고 주장했다.[1] 실제로 이러한 노동자 오분류는 노동시장에 상당히 만연해 있다. 한 연구에 따르면 건설, 교통과 같은 전통적인 산업에서부터 배달업과 같은 서비스업에 이르기까지 많은 노동자들이 독립계약자로 분류되어 왔으며, 특히 이민자, 유색인종, 사회경제적 약자 집단일수록 소위 저임금 독립계약자 범주에 속할 가능성이 높은 것으로 드러났다.[2]

중요한 것은 이러한 노동자 오분류가 현재 떠오르는 긱 경제의 고용관계에 고민거리를 안겨준다는 것이다. 과연 우버 기사는 노동자인가 혹은 독립계약자인가. 실제로 많은 나라에서 플랫폼 노동자들이 독립계약자로 분류되면서 노동자들이 누릴 수 있는 기본적인 노동기준 및 노동법을 적용받지 못하고 있다. 무엇보다도 이들은 노동조합을 조직할 수 있는 권리를 부여받지 못하여, 임금 및 노동조건에 대하여 기업과 공식적인 교섭을 진행할 수 없었다.

1) Weil, D.(2014), *The Fissured Workplace : Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It,* Chicago : Harvard University Press.
2) Blum, R.(2021), "Fighting Worker Misclassification in the Era of Covid-19", *New Labor Forum*, 30(1), pp.78~87.

이 문제를 둘러싸고 최근 캘리포니아주에서는 치열한 법적 다툼이 벌어지고 있다. 2021년 9월 초 캘리포니아주 고등법원은 플랫폼 노동자를 자영업자가 아니라 노동자로 분류하는, 소위 "AB5법" 적용을 막는 캘리포니아주 주민발의안 제22호에 대해서 위헌 판결을 내렸다. 그동안 노동자를 독립계약자로 분류하면서 법적 책임으로부터 면제되었던 플랫폼 기업들이 이에 대응하여 항소를 준비 중이다. 이러한 각축은 캘리포니아주를 넘어서 미국 전역, 나아가 전 세계적으로 플랫폼 노동의 향방을 결정지을 가능성이 있을 것으로 보인다. 이 글은 노동자와 독립계약자 간 차이, AB5법 등에 대해 간략히 살펴보고 주민발의안 제22호의 내용과 이에 대한 위헌 판결이 갖는 의미를 살펴본다.

■ 노동자와 독립계약자 간 차이

앞서 언급한 바와 같이, 기업은 노동자를 독립계약자로 전환함으로써 이들 노동자에 대한 각종 노동법상 책임을 회피하려는 전략을 취한다. 〈표 1〉은 노동자와 독립계약자의 처우 차이를 명료하게 보여준다. 노동자는 최저임금을 비롯해 유급병가, 유급가족휴가 등의 권리를 보장받는 반면, 독립계약자는 이 중 어느 것도 청구할 수 없다.

<표 1> 노동자와 독립계약자 간 보장범위 차이(캘리포니아주)

	노동자	독립계약자
최저임금	✓	×
초과수당	✓	×
실업보험	✓	×
상해보험	✓	×
유급병가	✓	×
유급가족휴가	✓	×
차별 및 성희롱 금지	✓	×

자료 : McNicholas, C. and M. Poydock(2019), "How California's AB5 Protects Workers from Misclassification", https://www.epi.org (검색일 : 2021.10.17).

또한 〈표 2〉에 드러나듯, 노동자와 달리 독립계약자는 각종 보험료 및 세금 납부를 비롯한 추가적인 경제적 부담까지 지게 된다. 이러한 분류 전략을 통해 기업은 그들이 납부해야 할 사회보장, 메디케어, 실업보험 등에 관한 책임을 피할 수 있다. 한편 캘리포니아주의 공식 통계에 따르면 이러한 노동자 오분류로 인해 발생하는 세수 손실은 70억 달러에 달한다.[3] 이처럼 노동자 오분류는 연방 및 주 정부의 예산 전반에도 영향을 미친다.

<표 2> 독립계약자들의 보험 가입 자격 여부(캘리포니아주)

산재보험	독립계약자는 산재보험 적용이 제외된다.
실업보험	독립계약자는 실업보험 가입 자격이 없으며 따라서 일하지 않는 기간 동안 실업급여를 받을 수 없다.
장애보험	독립계약자는 노동자가 아닌 자영업자로 선택적 장애보험을 신청할 수 있다.
사회보장 및 메디케어	독립계약자들이 받는 소득에서 세금이 원천징수되지 않는다. 따라서 독립계약자는 자영업자로서 사회보장 및 메디케어와 연관된 세금을 납부해야 한다.

주 : 캘리포니아주에서는 노동자가 주 장애보험(State Disability Insurance)에 가입하고 보험료를 납부하여 수급자격을 갖춘 경우, 업무와 관계없이 장애를 갖게 되어 일을 할 수가 없게 되었을 때 임금 손실을 보상받을 수 있음. 다만 독립계약자는 자영업자로 분류되기 때문에, 선택적 장애보험에 가입할 수 있는데, 이는 노동자를 대상으로 하는 장애보험과 비교했을 때 수혜 기간과 보험료 산정 기준에서 다소 차이가 있음.

자료 : McNicholas, C. and M. Poydock(2019), *op. cit.*

■ AB5법과 주민발의안 제22호

기존 연방법하에서는 노동자/독립계약자 여부를 판단하는 일관된 기준이 존재하지 않았다. 대신 미국 국세청(IRS)이 노동자성 인정 여부를 사안에 따라서 판단하였는데, 이러했던 근본적인 이유는 개인이 어느 범주로 분류되는가에 따라 세금 원천징수 여부가 결정되기 때문이다.[4] 이때의 판단 기준은 크게 세 가지이다. 첫째는 행위적 통제(behavioral control)로서 일하는 방식에 지휘·감독 관계가 있는지 확인하는 것이다. 둘째는 경제적 통제(financial

3) McNicholas, C. and M. Poydock(2019), *op. cit.*
4) Murray, J.(2021), "Employee : Classifying Workers - Why it Matters", https://www.thebalancesmb.com (검색일 : 2021.10.17).

control)로서 사업 내용에 대한 지휘·감독 관계가 있는지를 살피는 것이다. 마지막은 당사자 간의 관계(relationship of the parties)로서 사용자와 노동자가 서로 고용관계를 어떻게 인식하고 있는지를 고려한다.[5)]

그러던 중 2018년 노동자성 판단에 전환점이 되는 판결(Dynamex Operations West, Inc. v. Superior Court of Los Angeles)이 등장했다. 이 판결은 미국 전역에 당일 배송 서비스를 제공하는 업체 다이나멕스(Dynamex)가 회사의 노동자로 일해 오던 배달 기사들을 모두 독립계약자로 전환하면서 노동자들이 집단소송을 제기한 사건에서 출발했다. 이 판결은 사용자가 다음의 사항을 모두 입증하지 못할 경우, 개인은 독립계약자가 아니라 노동자로 취급되어야 한다고 밝히고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

① 독립계약자는 계약상으로나 실제로 업무 수행과 관련된 지휘 감독을 받지 아니함.
② 독립계약자는 사용자의 통상적인 사업 범위 외의 업무를 수행하여야 함.
③ 독립계약자는 사용자로부터 독립적으로 형성된 거래, 직업 또는 사업적 본질을 갖춘 업무에 관례적으로 종사하고 있어야 함.

소위 "ABC 기준"이라고 알려진 이 판단 기준은 고용관계에 대한 당사자들의 인식을 고려하지 않는다는 점에서 기존 국세청(IRS)의 방식과 차이가 있다. IRS 기준은 사용자와 노동자가 노동관계를 주관적으로 어떻게 인식하고 있는지를 판단 근거로 삼는 반면, ABC 기준은 위에 명시된 객관적인 조건만으로 판단한다. 이에 따라 법원에서는 비록 다이나멕스와 배송기사 당사자가 독립계약자 계약을 서면으로 체결하였으나, ABC 기준을 근거로 비추어볼 때 배송기사를 다이나멕스의 노동자라고 보는 것이 타당하다고 판단하였다.

지난 2019년 9월 8일, 캘리포니아 주지사 개빈 뉴섬(Gavin Newsom)이 승인한 캘리포니아 의회법안 제5호, 이른바 AB5법은 바로 이 ABC 기준에 기초하고 있다. 당시 노동법 학자들은 이 판결이 기존의 노동자성 인정 기준을 매우 확대시켰다고 평가했다. 실제로 UC 버클리 대학의 연구에 따르면, 현재 독립계약자로 분류된 인력의 65%는 ABC 기준하에서 노동자

5) Buckley, P.(2021), "Bill AB5 and the Gig Economy", *Miami Business Law Review*, 29(1), pp.49~69.

로 분류될 수 있다.[6] 중요한 것은 AB5법이 자연스럽게 시장 점유율을 확대하고 있는 플랫폼 기업 내 모호한 고용관계에도 적용되기 시작했다는 점이다. 이는 플랫폼 비즈니스의 모델 전반에 큰 도전이 되었다.

2020년 11월 캘리포니아주 주민투표로 가결된 주민발의안 제22호는 바로 이 AB5법을 억제하기 위한 것이었다. "앱 기반 드라이버와 서비스 보호법(Protect App-Based Drivers and Services Act)"이라는 공식 명칭을 가진 이 법은 많은 캘리포니아 주민들이 가사노동 등의 다양한 이유로 플랫폼을 통해 유연한 노동을 할 수밖에 없는 상황에 처해 있으며, 동시에 많은 이들이 이 플랫폼 경제가 가져다 주는 편의에 의존하고 있음을 서두에서 강조하고 있다.[7] 특히 이 주민발의안에 따르면, 플랫폼 노동자들은 독립계약자 신분에서도 주 최저임금의 최소 120%를 보장받을 수 있으며 건강보험 비용까지 지원받을 수 있다. 결과적으로 이는 최소 15.6달러의 시급에 해당하는 금액으로서, 표면상으로 기존의 처우와 비교해서 상당히 향상되었다고 해석될 여지가 있다.[8]

하지만 이 주민발의안은 몇 가지 중요한 점을 간과하고 있다. UC 버클리 대학의 보고서에 따르면, 설령 주 최저임금 대비 120%를 받을 수 있다 하더라도, 노동자에 준하는 권리를 보장받기 위한 각종 비용(세금 등)을 제할 경우에 실수령 임금은 시급 5.64달러에 불과하다. 만약 플랫폼 노동자들이 노동자 지위를 얻을 경우 기업이 임금, 세금, 건강보험 등을 비롯한 고용비용으로 총 30.93달러를 지불해야 한다는 점을 고려해보면,[9] 주민발의안 제22호는 플랫폼 기업들의 이해에 부응할 뿐 궁극적으로 노동자들에게 돌아가는 혜택은 미미하다는 점을 알 수 있다. 그 외에도 〈표 3〉에서 살펴볼 수 있듯이, 플랫폼 노동자들은 여전히 초과 수당, 실업보험, 산재보험을 비롯한 다양한 보험 혜택에서 배제되어 있다. 물론 차별 및 성희롱으로부터 보호 혜택을 받을 수 있다는 점이 있지만, 여전히 노동자로서 정식 고용관계를 맺은 개인

6) Thomason, S., K. Jacobs and S. San(2019), "Estimating the Coverage of California's New AB5 Law", https://laborcenter.berkeley.edu (검색일 : 2021.10.17).
7) Protect App-Based Drivers and Services Act, https://www.oag.ca.gov (검색일 : 2021.10.28).
8) Jacobs, K. and M. Reich(2019), "The Uber/Lyft Ballot Initiative Guarantees Only $5.64 an Hour", https://laborcenter.berkeley.edu (검색일 : 2021.10.17).
9) Reich, M.(2020), "Pay, Passengers and Profits: Effects of Employee Status for California TNC Drivers", https://irle.berkeley.edu (검색일 : 2021.10.17).

에 비해 열악하다고 볼 수 있다.

<표 3> AB5법과 주민발의안 제22호에 따른 플랫폼 노동자의 법적 보장범위 비교

	AB5법	주민발의안 제22호
최저임금	✓	×
초과수당	✓	×
실업보험	✓	×
산재보험	✓	×
유급병가	✓	×
유급 가족휴가	✓	×
차별 및 성희롱 금지	✓	✓
노동조합 가입 권리	×	×

자료 : McNicholas, C. and M. Poydock(2019), *op. cit.*

실제로 주민발의안 제22호 통과를 위해 우버(Uber), 리프트(Lyft), 인스타카트(Instacart), 도어대시(Doordash)를 비롯한 플랫폼 기업들은 캘리포니아 주정부에 지속적으로 로비 활동을 벌였으며 총 2억 달러 이상을 지출한 것으로 알려졌다. 이는 플랫폼 노동자를 독립계약자 지위로 유지하는 것이 이들 기업의 비즈니스 모델에 중추적인 역할을 하고 있음을 방증하는 것이기도 하다. 이를 두고 캘리포니아주 주민발의안 역사상 가장 비싼 법안이라고 언론에서 회자되기도 했다.[10)]

■ 주민발의안 제22호에 대한 주 법원의 위헌 판결

그러던 중 2021년 8월 20일 중요한 판결이 등장했다. 앨러미다 카운티 고등법원의 프랭크 로에시(Frank Roesch) 판사가 주민발의안 제22호를 위헌이라 결정한 것이다. 로에시 판사는

10) Manthey, G.(2020), "Lyft, DoorDash See Share Prices Fall after California Ruling on Proposition 22", *CBS News,* August 23, https://www.cbsnews.com (검색일 : 2021.10.17).

이 발의안이 캘리포니아의 입법권, 즉 주 노동자들이 산재보험을 적용받을 수 있도록 하는 입법부의 권한을 제한한다는 점을 이유로 들었다.[11)]

이에 대하여 전문가들은 다양한 평가를 내리고 있다. 캘리포니아주 주민발의법안을 연구하는 소노마 주립대학교의 정치학자 데이비드 맥콴(David McCuan)은 주로 캘리포니아주 판사들은 정치적으로 민감한 판결을 내리지 않는 경향이 있는데, 이번 결정은 의외라는 반응이다. 정치 컨설턴트이자 뉴섬 주지사의 조력자이기도 했던 댄 시먼(Dan Seeman)은 주민발의안 제22호를 지탱하고 있는 막대한 정치적 압력과 자금력을 고려했을 때 이는 거의 "지형을 뒤흔드는 결정"이라고 표현하기도 했다.[12)]

노동계는 환영하는 분위기이다. 대표적인 예로, 플랫폼 노동자들의 임금 및 노동조건 향상을 목적으로 2018년 설립된 긱 워커 라이징(Gig Workers Rising)[13)]은 "주민발의안 제22호는 긱 노동자들에게 주어진 임금, 복지 및 권리를 강탈할 뿐만 아니라 선출된 공무원들의 규제력을 박탈하는 기업들의 불법적인 권력 장악에 지나지 않았다."라고 밝히며 위 결정에 찬성을 표했다.[14)]

이 결정은 실제로 플랫폼 기업들에 막대한 타격을 줄 것으로 예상된다. 앞서 언급한 바와 같이 많은 플랫폼 기업들이 본 발의안 통과를 위해 상당한 비용을 지불했다. 따라서 본 위헌 결정은 이러한 로비 활동이 수포로 돌아간 것과 같다. 또한 판결 이후인 지난 8월 23일, S&P 500의 주가 지수가 1% 상승한 반면 도어대시와 리프트의 주가는 각각 2%, 1% 하락했다. 뿐만 아니라 전반적으로 고용비용을 증가시킬 수 있다는 점에서 기업 비즈니스 모델의 지속가능성에 부담을 준다.[15)]

다수의 플랫폼 기업들은 위 판결에 크게 반발하며 캘리포니아주 법원에 항소를 계획 중

11) Singh, K.(2021), "Court Rules California Gig Worker Initiative is Unconstitutional", *Reuters,* August 20, https://www.reuters.com (검색일 : 2021.10.17).
12) Hussain, S.(2021), "Prop. 22 was Ruled Unconstitutional. What will the Final Outcome be?", *Los Angeles Times*, August 25, https://www.latimes.com (검색일 : 2021.10.17).
13) https://gigworkersrising.org 참고.
14) Singh, K.(2021), "Court Rules California Gig Worker Initiative is Unconstitutional", *Reuters,* August 21, https://www.reuters.com (검색일 : 2021.10.17).
15) Forman, L.(2021), "An Uncomfortable Proposition for Gig Economy Investors", August 23, *The Wall Street Journal,* https://www.wsj.com (검색일 : 2021.10.17).

이다. 이들은 주민발의안의 보호를 위해 앱 기반 노동자 및 서비스 보호 연대(Protect App-Based Drivers and Services Coalition : PADS)를 결성하고 "우리는 곧바로 항소할 것이며 애펄레이트 카운티 법원이 주민발의안 제22호를 유지할 것이라 자신한다."라는 입장문을 발표했다. 캘리포니아주 법무장관 역시 판결에 항소할 수 있다. 항소가 진행되면 주의 상고법원이 해당 소송을 처리하게 되고 기업들은 판결의 효력을 일시적으로 정지시킬 수 있다. 다시 말해, 소송이 진행되는 동안 위헌 판결에 관계없이 발의안의 효력은 계속 유지되며 이는 길게는 일 년 이상 지속될 수도 있다.[16]

흥미롭게도 캘리포니아주 외 다른 주에서 비슷한 상황이 발생하고 있다. 메사추세츠주에서도 유사한 내용의 주민발의안이 진행 중이다. 비록 주 헌법은 다르지만, 이 발의안의 내용 또한 캘리포니아주의 사례와 마찬가지로 근본적으로 위헌이라 판단할 만한 요소가 있다고 일각에서는 전한다.[17] ABC 기준을 둘러싼 법적 분쟁은 분명 다른 주의 노동자 분류 방식에 대해서도 적지 않은 충격을 줄 가능성이 있으며, 나아가 미국 내 플랫폼 기업의 생존 가능성에 대해서도 핵심적인 기준점이 될 것으로 예상된다.

■ 맺음말 및 전망

본문에서 언급한 복잡한 법적 분쟁은 어쩌면 미국 예외주의의 한 사례라고 읽힐 수도 있다. 예컨대 영국의 경우, 우버는 대법원에서 패소한 이후 운전 기사들을 노동자로 분류하고 그들에게 휴가비 및 연금 등을 지급하기로 결정했다. 독일에서는 긱 노동자들로 하여금 플랫폼 기업이 아닌 기업 차량 관리 회사를 통해 노동계약을 체결하도록 요구하고 있다.[18] 이처럼 세계 여러 나라에서 플랫폼 노동을 기존의 고용관계의 틀 안으로 포섭하고 노동자들의 권익을 보호하려는 움직임이 뚜렷이 관찰되고 있다는 점을 보았을 때, 현재 미국의 상황은 분명 인상적이다.

16) *Ibid.*
17) *Ibid.*
18) *Ibid.*

한편으로 미국의 노동운동 역시 분주히 움직이고 있다. 한 예로, 전미 서비스노조(SEIU), 뉴욕 택시노동자연합, 전미 통신노조(CWA) 등을 대표하는 노동운동가들이 동맹을 결성하여, 캘리포니아주의 ABC 기준을 연방 수준으로 확대 적용하려는 운동을 준비 중이다.[19] 비록 현재는 캘리포니아주와 뉴욕주를 거점으로 활동하고 있지만, 팬데믹 이후 플랫폼 노동자들의 열악한 노동환경이 수면 위로 오르고, 플랫폼 노동자들의 처우에 대한 관심이 고조되면서 점차 미국 전역으로 활동 반경을 넓힐 예정이다.[20][21] 이들의 궁극적 목표는 플랫폼 기업의 의도적인 노동자 오분류에 대항하는 전국적인 차원의 조직화된 대응 마련이라고 볼 수 있다.

그러나 필자가 주목하고 싶은 것은 바로 "소비자"의 역할이다.[22] 주민발의안에 대한 위헌 판결이 그대로 효력이 발생할 경우 전반적인 서비스 비용은 증가하게 될 것이고, 이는 자연스럽게 소비자에게 전가될 가능성이 높다. 그렇다면 소비자는 이에 어떻게 대응해야 할 것인가. 여기서 앨버트 허시먼(Albert Hirschman)의 『떠날 것인가, 남을 것인가(Exit, Voice, and Loyalty)』가 떠오른다.[23] 과연 소비자들은 그 인상된 "비용"을 지불하고도 서비스를 지속적으로 이용하고 플랫폼 기업에 충성(loyalty)함으로써 노동자들의 처지를 외면할 것인가. 아니면 플랫폼 서비스를 완전히 이탈(exit)해 버림으로써 비즈니스 모델의 전반적인 존재 기반 자체를 약화시킬 것인가. 혹은 소비자들이 스스로 앞장서서 노동자들의 권익을 보호하도록 연대의 목소리(voice)를 내면서 노동자와 소비자 간의 연대가 이루어질 수도 있을 것이다. 이는 급변하는 고용관계를 마주하는 우리에게 던져진 과제이기도 하다. KLI

19) Rubinstein, D.(2019), "Coalition Takes Shape in New York to Challenge Gig Economy's Business Model", *Politico,* https://www.politico.com (검색일 : 2021.10.17).
20) Blum, R.(2021), "Fighting Worker Misclassification in the Era of Covid-19", *New Labor Forum*, 30(1), pp.78~87.
21) 다만 〈표 3〉에서 드러나듯, AB5법 역시 노동조합을 조직하고 가입할 권리를 직접 보장하지는 않는다. 그 이유는 연방법이 각 주에서 민간부문 노동자들의 노조 가입 관련 입법 활동을 제한하고 있을 뿐만 아니라, 더욱 중요하게는 연방노동관계법(National Labor Relations Act)에서 정의하는 노동자의 기준이 ABC 기준과는 다르기 때문이다.
22) Lopez, S. H.(2010), "Workers, Managers, and Customers : Triangles of Power in Work Communities", *Work and Occupations*, 37(3), pp.251~271.
23) Hirschman, A. O.(1970), *Exit, Voice, and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press(한국어판 : 강명구 옮김(2016), 『떠날 것인가, 남을 것인가』, 나무연필).

International Labor Brief 국제노동브리프 | 2021년 11월호 pp.52~64
한국노동연구원

독일의 성별 임금격차와 EU 및 독일의 임금공개법*

International Labor Trends
국제노동동향 ② - 독일

이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 노동법 박사과정)

■ 머리말

동일노동 내지 동등가치노동을 수행하는 경우 그에 대해 동일한 임금이 지급되어야 한다는 원칙은 노동보호법적 관점에 기초하여 민법에서 보장하고 있는 계약자유의 원칙을 수정한 것이다. 노동자가 제공하는 노무에 대한 반대급부, 즉 노동의 가치평가에 관한 이 원칙과 관련하여 노동의 동일성 및 동등가치의 의의,[1] 차별의 형태[2] 등과 같은 내용적 기초에 관한 사항들은 판례를 통해 구체화된 바 있다. 또한 유사노동자, 비정규직, 공무원, 노동조합 소속 여부 등 그 인적 적용범위에 관한 사항도 주된 논의 대상에 해당하였다.[3] 이러한 논의를 바탕으로 독일의 경우, 해당 원칙의 내용이 포함된 파견근로자에 대한 균등대우 원칙을 노동자파견법(AÜG)에 명문화하고 있다.[4]

* 이 법령의 독일어 정식 명칭은 「Gesetz zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern」으로 이는 사전적으로 「여성과 남성 간의 투명성 강화를 위한 법률」로 번역될 수 있으며, 약칭으로는 「Entgelttransparenzgesetz(투명성법)」으로 표기되고 있다. 다만 우리나라에서 해당 법률에 대해 선행 연구를 진행하거나 노동부에서 관련 자료 등을 발표하는 과정에서 법의 규정 내용을 바탕으로 일반적 인식 가능성을 고려하여 "Entgelt"를 "보수" 대신 "임금"으로, "Transparenz"는 "투명(성)" 대신 "공개"로 번역한 바 있다. 이에 이 글에서는 번역된 명칭의 차이로 인하여 다른 법률로 인식되는 부작용의 발생 가능성을 고려하여 앞서 번역되어 우리나라에서 통용되고 있는 「임금공개법」이라는 번역 법령명을 그대로 사용하기로 한다.

1) BAG, v. 26. 1. 2005 - 4 AZR 171/03; EuGH, v. 26. 6. 2001 - Rs. C-381/99.
2) EuGH v. 24.2.1994 ABl. EG 1994, Nr. C 90, 4.
3) BAG, v. 25.6.2020 - 8 AZR 145/19.
4) §8 Abs. 1 AÜG.

남성과 여성 간, 즉 성별 임금격차에 관한 문제도 노동의 가치평가라는 측면에서 이러한 동일(동등가치)노동 동일임금원칙의 적용대상에 해당한다. 다만 정규직과 비정규직을 구분하는 계약형태 내지 계약상의 지위와 같이 가변적인 조건이 아닌 생래적 측면의 조건에 해당하는 성별에 기초한 차별의 문제는 차별금지와 균등대우를 내용으로 하는 일반균등대우법(AGG)의 주된 규율 대상에 해당한다. 독일에서는 2006년에 일반균등대우법이 시행되기 이전에도 남녀 간 임금에 대한 차별적 처우는 이미 1980년대부터 민법상의 명시적인 규정[5]을 통해 금지하고 있었다. 즉 동일노동 내지 동등가치노동을 수행하는 소위 동일한 수준의 임금집단에 해당하는 경우에는, 여성과 남성 간 임금을 차별하여 약정한 계약이나 차별적인 임금체계를 설정하는 규정을 담고 있는 단체협약을 허용하지 않았다. 하지만 성별 임금격차의 문제는 이와 같은 법적인 보장에도 불구하고 쉽게 해소되지 못하였다. 이에 독일은 지난 2017년 7월 남녀 간 임금격차의 문제를 해결하기 위한 입법적 조치의 하나로 임금공개법을 제정하여 시행하였다. 하지만 이 법률은 시행 이전부터 많은 비판을 받은 바 있고, 시행 후에도 기업에서 실무적으로 중요한 역할을 하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 실제로 2019년 의회에서 발표한 1차 평가[6]를 통해 이 법에 대한 노동자의 인식 수준이 낮을 뿐만 아니라 이 법이 기업 실무에서 차지하는 중요성도 낮다는 것이 드러난 바 있다. 하지만 독일의 법률에 직접적으로 영향을 미치는 EU 차원의 법률인 임금공개법에 관한 입법지침의 제정이 추진되면서 다시금 기존 법률의 내용과 EU의 입법지침에 따른 영향에 대해 논의가 이루어지고 있다.

■ 독일의 남녀 간 임금격차

남녀 간 세전 평균 시급의 격차[7]에 관하여 연방통계청에서 발표한 자료에 따르면 여전히 여성의 임금이 남성에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 2020년의 경우 여성의 세전

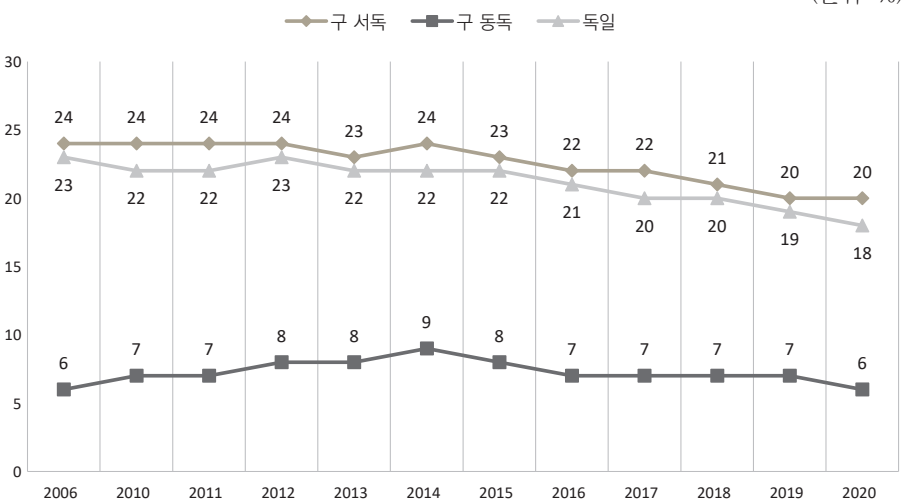
5) § 612 Abs. 3 BGB a. F. von 1980, BGBl I. S. 1308, Nr. 48.
6) BT-Drucksache 19/11470.
7) 연방통계청에서 발표하는 남녀 간 임금격차에 관한 통계에는 농업, 임업, 어업, 행정공무원 및 10인 이하의 소규모 기업이 조사대상에 포함되지 않는다.

평균 시급은 남성에 비해 약 18% 낮았는데, 남성의 경우 22.78유로였던 반면 여성은 18.62유로였다. 지역별로는 구 서독지역의 성별 임금격차(20%)가 구 동독지역(6%)에 비해 크게 나타나고 있다. 이는 구 동독지역에서 여성의 임금수준이 상대적으로 높게 책정되어 있는 것과 같은 실무적인 요인에 기인한 것이라기보다는 성별 임금격차가 큰 산업 내지 업종이 여전히 구 서독지역에 집중되어 있는 구조적인 요인에 기인한 것으로 볼 수 있다. 또한 취업자 분포 역시 구 서독지역에 편중되어 있어 독일 전체의 성별 임금격차에 구 서독지역의 임금격차가 미치는 영향이 더 크게 나타나고 있다.

한편 장기적인 관점에서는 이러한 성별 임금격차가 감소 추세에 있는 것으로 평가할 수 있다. 일반균등대우법이 시행된 2006년에는 여성의 평균 시급이 남성에 비해 23% 낮았으나 2020년에는 18%까지 그 격차가 줄어들었다. 독일 정부는 2030년까지 성별 임금격차를 10%로 줄이는 것을 목표로 설정한 바 있으나 2015년까지는 약 22% 수준에서 제자리걸음을 하였다. 하지만 2015년 이후 성별 임금격차는 매년 약 0.5%p 수준에서 그 격차가 감소하기 시작하여, 임금공개법이 시행된 2018년 이후부터는 약 1%p 수준까지 감소폭이 증가한 것을 확인할 수 있다.

[그림 1] 독일의 성별 임금격차

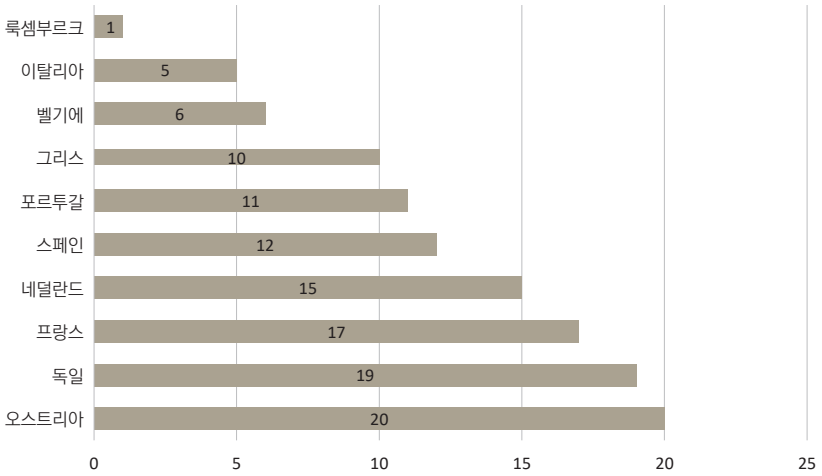
(단위 : %)



자료 : Statistisches Bundesamt(2021), “Gender Pay Gap”, https://www.destatis.de (검색일 : 2021.10.25).

[그림 2] 서유럽 주요국의 성별 임금격차 현황(2019년)

(단위 : %)



자료 : Eurostat(2021), "Geschlechtspezifisches Verdienstgefälle, ohne Anpassungen", https://ec.europa.eu (검색일 : 2021.10.25).

이와 같이 독일의 성별 임금격차는 EU 회원국 중에서도 큰 편에 해당한다. EU 회원국의 성별 임금격차를 확인할 수 있는 가장 최근의 비교 자료에 따르면, 2019년도 독일의 성별 임금격차(19%)는 EU 27개 회원국 중 네 번째로 컸다. 북유럽 국가인 에스토니아(22%), 라트비아(21%)를 제외하면 독일은 서유럽 국가 중 오스트리아(20%) 다음으로 성별 임금격차가 큰 국가에 해당하였다. EU 27개 회원국 전체의 평균 성별 임금격차는 약 14%로 독일을 포함하여 네덜란드, 프랑스, 오스트리아 등 11개 국가가 평균보다 큰 격차를 기록하였다.

이와 같은 성별 임금격차에 관한 통계는 하나의 임금집단 내에서 동일(동등가치)노동 동일임금원칙이 준수되지 않은 결과만을 나타내는 것은 아니다. 이 통계는 임금집단의 동일성 여부는 고려하지 않은 채 전체 노동자를 대상으로 평균 시급을 산정하여 비교한 것이기 때문이다. 연방통계청에서 임금격차의 요인을 분석한 바에 따르면 구조적 측면에서 평가가 가능한 요인이 성별 임금격차의 주된 원인이었으며, 성별 임금격차의 71%가 구조적인 측면에서 산정이 가능하였다.[8] 산업별·업종별 임금격차, 교육 수준, 임원 직급에의 도달 비율, 고용 유형상 미니잡 내

8) Statistisches Bundesamt(2021), *op. cit.*

지 비정규직 종사자의 비율 등이 여기에서 말하는 구조적 요인에 해당한다.[9] 이와 같은 구조적 요인을 제외한 나머지 29%가 소위 조정 성별 임금격차(bereinigter GPG)로 이는 그 요인을 명시적으로 산정할 수 없는 격차를 말한다. 그중에서도 동등한 수준의 자격을 가지고 동일(동등가치)노동을 수행한다고 전제하는 경우 발생하는 임금격차는 약 6%로 평가되었다.

■ 독일의 임금공개법

의의

2017년 7월 6일 발효된 독일의 임금공개법[10]은 성별 임금격차를 발생시키는 다양한 요인 중에서도 동일 임금집단 내의 성별 임금격차에 대한 대책인 동일(동등가치)노동 동일임금원칙의 실현을 목적으로 한 법률이다.[11] 연방의회는 이 법안을 통해 임금 관련 규정 내지 임금체계의 투명성을 높임으로써 조정 성별 임금격차를 줄일 수 있을 것으로 기대하였다.[12] 이와 같은 독일 입법자의 관점은 사업장에서 노동자의 임금이 투명하게 공개될수록 기업의 임금체계에 내재된 성별에 따른 임금불평등과 차별이 확인 가능할 것이며, 이것이 차별 시정의 출발점으로 기능할 수 있다는 EU 집행위원회의 견해에 기초하고 있다.[13] 연방노동법원도 이 법률이 남성과 여성 간에 동일임금원칙을 실현하기 위한 권리의 법적 체계를 구축하는 것을 목적으로 한다고 판시한 바 있다.[14]

9) 예를 들면 2019년에 20세 이상 64세 이하의 노동가능 여성 중 약 47%가 시간제 노동계약을 체결한 반면, 동일한 비교군에 해당하는 남성의 시간제 노동 종사자는 9%에 불과하였는데, 이러한 상황을 수치적으로 환산하여 그 내용과 비중을 임금격차를 발생시키는 요인에 반영한다(Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 106 vom 9. März 2021).
10) Entgelttransparenzgesetzes (EntgTranspG).
11) § 1 EntgTranspG.
12) BT-Drucksache 18/11133, 1, 19, 21, 47.
13) EU-Kommission(2014), "Empfehlung der Kommission : Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer durch Transparenz", ABl. L 69, S.112.
14) BAG, v. 07.05.2019, 1 ABR 53/17.

적용범위

총 25개 조문으로 구성된 독일 임금공개법의 보호 대상인 인적 적용범위는 노동자보다 그 개념의 범위가 넓은 취업자를 포함하고 있으며, 이러한 취업자에는 일반 사기업의 노동자를 비롯하여 연방 공무원, 연방의 관할하에 있는 공기업, 기관 및 재단에 속한 직원, 판사, 군인, 직업교육생, 가내수공업 종사자 등이 포함된다.[15] 유사노동자가 인적 적용범위에 명시적으로 포함되어 있는 일반균등대우법과는 달리 임금공개법에서는 그 포함 여부가 명시적으로 규정되어 있지 않다. 하지만 연방노동법원의 판례에 따르면 EU 입법지침[16]의 해석상 이 법에서 의미하는 취업자에는 유사노동자도 포함될 수 있으며, 그에 따라 이 법에서 의미하는 고용관계 및 보수에 관한 규정은 유사노동자에게도 적용이 가능하다고 판단하였다.[17] 다만 파견노동관계에 대해서는 노동자파견법이 우선 적용되어 이 법률의 적용대상에서 제외된다.[18]

이 법률의 적용대상이 되는 사용자는 이 법에서 열거하고 있는 취업자를 고용하고 있는 고용주로서 자연인과 법인 모두를 포함한다.[19] 또한 가내수공업 종사자 및 그에 준하는 노동형태에 대해서는 사용자의 지위에 해당하는 도급 사업주 또는 하청 사업주가 이 법에 따른 의무를 부담하게 된다.[20] 또한 사용자가 단체협약의 체결 당사자이거나 일반적 구속력 선언을 통해 단체협약의 적용을 받는 경우, 그리고 기타 임금 규정을 마련하고 있는 경우에도 이 법에 따른 의무를 부담하는 사용자에 해당한다.[21]

이 법률의 제정으로 인하여 일반균등대우법을 비롯하여 기타 차별금지 또는 균등대우에 관한 사항을 규율하고 있는 공법상의 규정들을 폐지하거나 개정하는 등의 영향은 없다고 명시하고 있다.[22] 하지만 임금과 관련한 남녀 간의 차별금지 내지 균등대우에 관한 사항을 이 임

15) § 5 Abs. 2 EntgTranspG.
16) EU-Richtlinie 2006/54/EG.
17) BAG vom 25.6.2020, 8 AZR 145/19.
18) Wank, Rolf(2018), "Das Entgelttransparenzgesetz – Prämissen und Umsetzung", *Recht der Arbeit*, Heft 1, S. 40.
19) § 5 Abs. 3 EntgTranspG.
20) § 5 Abs. 3 EntgTranspG.
21) § 5 Abs. 4 EntgTranspG.
22) § 2 Abs. 2 EntgTranspG.

금공개법에서 규정하고 있는 경우, 이는 특별법 우선 원칙에 따라 일반균등대우법보다 우선하여 적용된다.[23] 다만 차별적 처우에 따른 불이익으로 인해 손해가 발생한 경우 그에 대한 배상 또는 보상에 관한 사항은 임금공개법에서 규정하지 않고 있어, 그에 대한 사항은 일반균등대우법의 규정이 그대로 적용된다.

이 법에서 공개의 대상이 되는 임금 내지 보수는 노동의 대가로 직접 지급이 이루어지는 금전적인 보상은 물론이고 해당 사업장에 적용되고 있는 보수체계를 포함한다.[24] 따라서 개별적으로 지급되는 보수의 구성 내용에 성별에 기초한 차별이 없어야 하는 것은 물론이고 사업장에 적용되는 보수 관련 규율 체계에도 성별에 기초한 차별적인 내용이 규정되어서는 안 된다.[25] 여기에서 말하는 보수 관련 규율체계에는 단체협약, 사업장협약과 같이 사용자와 노동자 간의 합의를 통해 마련된 것은 물론이고, 사용자가 일방적으로 설정한 규율도 포함된다. 또한 단체협약의 당사자에 해당하지 않는 임원 또는 중간 관리자에 대해 적용되는 임금체계도 이 법의 공개 대상에 해당한다.[26] 다만 단체협약 및 가내수공업법에 기초한 보수 규정의 경우에는 당사자 간의 대등한 교섭 과정을 전제로 하므로 차별적인 사항이 포함되지 않았을 것이라고 간주하는 추정적 효과에 기초한 규정을 두고 있다.[27]

성별에 기초한 임금 차별의 금지

남녀 간 임금격차를 해소하기 위해 이 법에서 규정하고 있는 보호체계는 차별금지원칙과 동일임금지급원칙으로 구분된다. 우선 임금공개법 제3조에서는 동일노동 또는 동등가치노동과 관련하여 보수의 모든 구성 요소 및 보수를 결정하는 조건에 있어 성별에 기초한 직접적 또는 간접적 차별이 금지됨을 규정하고 있다. 이는 EU 입법지침[28]에서 규정하고 있던 내

23) Schlachter-Voll, Monika(2021), *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht*, 21. Aufl., EntgTranspG § 1 Rn. 3.
24) Schaub, Günter(2021), *Arbeitsrecht Handbuch*, 19. Aufl., § 37 Rn. 8.
25) § 4 Abs. 4 EntgTranspG.
26) Schaub, Günter(2021), *op. cit.,* 19. Aufl., § 37 Rn. 10.
27) § 4 Abs. 5 EntgTranspG.
28) EU-Richtlinie 2006/54/EG.

용에 기초한 것이다. 한편 동법 제7조에서 규정하고 있는 남녀 간 동일임금지급원칙은 1980년 이후 민법 제612조 제3항에서 규정하고 있던 내용에 상응하는 것으로서, 동일노동 또는 동등가치노동에 종사하는 경우 이성 노동자보다 낮은 보수에 합의하거나 낮은 보수를 지급하는 것을 금지하고 있다. 구 민법 제612조 제3항의 경우 일반균등대우법이 시행된 2006년에 삭제된 바 있으나, 일반균등대우법에는 성별에 기초한 임금의 차별에 대해 노동자가 직접적으로 동일한 임금을 청구할 수 있는 법적인 근거가 없다는 사실을 고려하여 다시금 해당 내용을 명시적으로 규정한 것이다.[29] 즉 사업장에서 합리적 차별의 사유 없이 성별을 이유로 낮은 보수를 지급받고 있는 경우, 이 규정을 근거로 사용자에게 동등한 보수의 지급을 청구할 수 있게 된 것이다. 사실 연방정부의 입법 추진 과정에서 소관 부처인 연방가족노인여성청소년부(BMFSFJ)가 제출한 입법 초안[30]에는 차별로 인해 지급받지 못한 보수에 대해 민법상의 소멸시효가 완성되기 이전의 시기까지 소급하여 사용자에게 보수를 청구할 수 있도록 하였다. 하지만 차별로 인한 불이익의 시정은 해당 불이익 처우의 근거가 되는 규정이 더 이상 적용되지 않는 것으로 충분하다는 연방노동법원의 판결[31]에 따라 해당 조항에서 규정하였던 청구권은 입법 과정에서 수정되었다.

임금공개법 제3조 또는 제7조를 위반한 경우 해당 계약 또는 보수 관련 규정은 무효가 된다.[32]

투명성 강화를 위한 조치

성별 임금격차를 줄이기 위한 여러 가지 방안 중 입법자가 이 법률에서 제시하고 있는 기본적인 관점은 사업장에서 보수와 관련한 정보의 투명성을 높이는 것이다. 즉 보수체계, 개별적으로 지급되는 보수의 금액 등과 같은 정보를 개별 노동자가 확인할 수 있도록 하는 권리를 보장함으로써 사업장에서 차별적 처우를 시정하는 조치가 취해질 수 있도록 한 것이다. 이를

29) BT-Drucksache 18/11133, 56.
30) (Hrsg.) BMFSFJ(2016), "Entwurf eines Gesetzes für mehr Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern", S.9.
31) BAG, 14.05.2013, 1 AZR 44/12.
32) § 8 Abs. 1 EntgTranspG.

위해 해당 법에서는 개별 노동자의 정보청구권,[33] 동일임금원칙 등이 해당 사업장에서 준수되고 있는지 확인하기 위해 사업장 감사절차[34] 및 보고서 제출의무[35]를 규정하고 있다.

정보공개의무

상시 200인 이상을 고용하고 있는 사용자는 개별 노동자가 이 법에 규정된 정보청구권에 기초하여 동일노동 내지 동등가치노동을 수행하고 있는 사업장 내 이성 노동자의 보수에 관한 정보를 요청하는 경우 그 정보를 공개해야 한다.[36] 이와 같은 청구권의 행사는 사업장에 사업장평의회가 설치된 경우 이를 통해 이루어지며, 사업장평의회가 없는 사업장에서는 노동자가 직접 사용자에게 정보를 요청할 수 있다.

사용자가 노동자의 정보 요청을 이행하지 않거나 기한 내에 이행하지 않은 경우,[37] 또는 명백하게 불충분하거나 부정확한 정보를 제공한 경우[38]에는 동일(동등가치)노동 동일임금원칙을 위반한 것으로 간주하는 추정적 효력이 발생하게 된다.[39] 따라서 노동자의 청구에 따라 이에 대한 분쟁해결절차가 개시된 경우에는 입증책임이 전환되어 이를 위반하지 않았음을 사용자가 입증하여야 한다.

사업장 감사 절차

상시 500인 이상을 고용하고 있는 사업주는 보수에 관한 규정, 보수를 구성하는 다양한 요소 등에 대해 사업장 감사절차를 활용하여 이 법에서 규정한 동일임금원칙의 준수여부를 정기적으로 확인하여야 한다.[40] 그룹 형태의 기업에서는 지배 기업이 보수 조건에 영향을 미치고 있는 계열 회사 또는 자회사를 대상으로 사업장 감사를 실시할 수 있도록 하였다. 다만 사

33) § 10 EntgTranspG.
34) § 17 EntgTranspG.
35) § 21 EntgTranspG.
36) § 10 EntgTranspG.
37) BT-Drucksache 18/11133, 66.
38) Schlachter-Voll, Monika(2021), *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht*, 21. Aufl., EntgTranspG § 15 Rn. 10.
39) § 15 EntgTranspG.
40) § 17 EntgTranspG.

용자가 이를 이행하지 않는 경우 이를 강제하거나 벌칙을 부과하는 규정은 없다.

보고서 제출 의무

기본적으로 상법 제264조 및 제289조에 따라 경영상태 보고서를 작성할 의무를 부담하고 있는 상시 500인 이상을 고용하고 있는 사업주에 대해 추가적으로 균등대우 및 동일임금원칙에 대한 보고서도 작성할 의무를 부과하고 있다.[41] 해당 보고서는 단체협약을 체결하고 있는 사업주의 경우 5년마다, 기타 사업주의 경우에는 3년마다 작성 및 제출하여야 한다. 이 보고서는 위 경영상태 보고서에 부록으로 첨부되어 관보에 게재된다.

임금공개법 시행에 따른 영향 평가

임금공개법의 경우 성별에 기초한 임금의 차별적 처우의 개선이라는 정책적 목표에 기초한 법률이므로 시행에 따른 영향과 효과를 객관적으로 확인할 필요가 있었다. 이에 입법자들은 법 시행에 따른 효과와 영향을 평가할 수 있는 절차를 해당 법률에 명시적으로 규정하였다.

우선 1차적인 평가는 법률의 시행일로부터 2년 후에 실시하는 것으로 예정한 가운데, 4년마다 동일(동등가치)노동 동일임금원칙의 적용과 관련하여 이 법에서 규정하고 있는 의무의 이행 수준을 평가하고, 해당 원칙과 관련하여 발전된 사항에 대해 보고하도록 하였다.[42] 평가 및 보고의 주체는 정보공개의무를 부담하는 상시 200인 이상을 고용하고 있는 사업주로 규정하고 있으며, 그 보고서는 연방정부에 제출하여야 한다.

법에서 정한 바와 같이 법 시행 후 2년이 지나 실시된 1차 평가보고서[43]에서는 사업장 내 보수의 동일성 여부를 확인하기 위한 개별 노동자의 정보청구권은 여전히 조심스럽게 이용되고 있지만, 각 기업에서 동일임금원칙의 준수여부를 검토하기 위해 보수구조를 검토하는 비율은 높아졌다고 평가하였다. 그럼에도 불구하고 법에서 정한 의무를 사용자가 이행하지

41) § 21 EntgTranspG.
42) § 23 EntgTranspG.
43) (Hrsg.) BMFSFJ(2019), “Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern”, https://www.bmfsfj.de (검색일 : 2021.10.25).

않을 경우에 대한 효과적인 제재는 필요할 것이라고 지적하고 있다. 1차 평가보고서의 내용을 구체적으로 살펴보면, 상시 고용인원이 200명 이상인 기업에서 임금에 대한 정보공개를 요청한 경우는 약 4%에 불과하였으며, 이 법률에서 규정하고 있는 개별 노동자가 임금 정보를 요청할 수 있는 제도에 대한 인식이 부족했던 것으로 나타났다. 한편 사업장 감사절차를 통해 동일임금원칙의 준수 여부를 확인한 기업은 상시 고용인원 500명 이상인 기업의 45%, 201명 이상 500명 미만인 기업의 43%였다. 또한 동일임금원칙을 지키고 있는지에 대해 보고할 의무가 있는 상시 고용인원 500인 이상의 기업 중 44%는 동일임금원칙을 준수하고 있다고 보고하였으며, 40%는 해당 원칙의 이행을 위한 계획을 마련하고 있다고 보고하였다.

이러한 평가 결과를 바탕으로 연방가족노인여성청소년부는 법 시행에 따른 효과를 높이기 위해 적극적으로 참여하는 기업에 대한 인센티브 부여, 법에 대한 인식을 높이기 위한 조치 마련, 정보공개 절차의 단순화 필요성 등을 대안으로 제시하였다.

■ EU 차원의 동일임금원칙 강화를 위한 입법지침

지난 2021년 3월 4일, EU 집행위원회는 동일노동 또는 동등가치노동에 대해 남녀 동일임금원칙의 적용을 강화하기 위해 입법지침[44]을 제안하며 법안 마련 절차에 돌입하였다. 하지만 아직 이 법안은 EU 의회와 EU 이사회의 승인을 받지 못하여 입법 절차가 마무리되지 않은 상황이다. 이 법안이 유효한 법률로서 효력을 발생하기 전까지는 2014년에 EU 집행위원회가 발표한 「남녀 간 동일임금원칙의 강화를 위한 권고안」[45]의 효력이 유지되지만, 이는 회원국 법률에 강행적 효력을 미치지는 않는다.

EU 집행위원회가 제출한 이 입법지침에는 독일 임금공개법의 규정보다 강화된 수준의 내

44) EU-Kommission(2021), "Vorschlag der Kommission : Richtlinie zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Lohntransparenz und Durchsetzungsmechanismen(EntgTranspRL-V)", com(2021) 93, 2021.3.4.

45) EU-Kommission(2014), "Empfehlung der Kommission : Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer durch Transparenz", ABl. L 69, S. 112.

용을 비롯하여 임금공개법에 규정되지 않은 내용도 포함되어 있다. 무엇보다 이 입법지침에서는 아직 계약관계가 개시되기 이전인 채용 과정에 있는 구직자에게도 해당 일자리에 책정된 보수 및 장래의 보수와 관련한 보수체계에 관한 정보를 사용자로부터 수령할 권리를 보장하고 있으며, 독일의 임금공개법에 비해 인적 적용범위를 확대하고 있다.[46] 해당 정보는 구직자의 개별적 요청이 없는 경우에도 공개 내지 게시된 구인광고를 통해 사전에 명시하거나 인터뷰 전에 지원자에게 제공될 수 있도록 하였다. 반면 채용 면접과정에서 사용자 측이 임금결정을 위한 정보로 활용하기 위해 구직자가 지원 이전에 맺은 고용관계에서 받던 임금에 대해 질문하는 것은 금지하도록 규정하였다.

개별 노동자의 정보청구권의 경우에도 EU의 입법지침은 독일 임금공개법보다 구체적으로 규정하고 있다. 즉 보수에 대한 정보를 요청하고 제공함에 있어 비교군 노동자의 개별소득과 평균소득을 모두 요청할 수 있도록 하였다.[47] 현행 독일 법률의 경우 개별 노동자의 임금 공개 요청에 대해 비교 대상 노동자 그룹에 속한 이성 노동자의 연 단위 월평균 임금을 비교하여 중간 순위에 위치한 노동자의 임금 정보를 제공하도록 규정하고 있으므로, 입법지침의 효력이 발생하는 경우 해당 내용도 구체화되어야 할 것으로 보인다.

또한 입법지침은 개별 노동자에게 보장된 권한인 동일임금원칙과 관련한 정보청구권에 대한 인식을 제고하고자 사용자로 하여금 사업장에 속한 노동자를 대상으로 매년 해당 제도에 대한 정보를 제공할 의무를 부과하고 있다.[48]

그 밖에도 이 입법지침을 통해 사용자의 보고의무도 강화될 것으로 보인다. 우선 독일의 경우 보고서 작성의무는 500인 이상의 기업을 대상으로 하지만 이 입법지침에서는 250인 이상을 고용하고 있는 사용자에게 임금격차에 관한 보고서 작성 의무를 부과하고 있으며, 해당 보고서를 웹사이트에 게시하거나 공개적으로 접근 가능한 형식의 문서로 보고하도록 규정하고 있다.[49] 이 임금격차에 관한 보고서를 바탕으로 남녀 간 평균임금의 격차가 5% 이상인 경우 사업장의 노동자 대표와 공동으로 보수에 대한 감사절차를 진행하도록 하였다.

46) Art. 5 EntgTranspRL-V.
47) Art. 7 Abs. 1 EntgTranspRL-V.
48) Art. 7 Abs. 2 EntgTranspRL-V.
49) Art. 8 EntgTranspRL-V.

또한 EU의 입법지침은 강행성 확보를 위해 회원국으로 하여금 벌칙 규정을 마련하도록 하였다.[50] 특히 동일(동등가치)노동 동일임금원칙을 위반한 경우에 대해서는 제재 규정으로서 벌금형을 벌칙 규정에 포함시키도록 하였다.

■ EU 입법지침에 따른 영향 및 시사점

독일의 경우 다른 EU 회원국에 비해 남녀 간 임금격차의 수준이 높은 것에 비해 그에 대한 입법적 대응은 다소 뒤쳐진 것으로 평가되고 있다.[51] 오스트리아의 균등대우법은 2011년부터 이미 구인 광고에 임금를 표시할 의무를 규정하고 있으며, 스웨덴, 핀란드, 덴마크와 같은 북유럽 국가의 경우 동일임금원칙의 준수와 관련한 감사절차를 이미 20년 이상 법에서 규정하고 있었다. 사업장의 임금투명성과 관련한 입법적 대응에서 앞서 있는 국가들과는 달리 독일의 경우, 이번 EU의 입법지침이 제안 법안의 내용과 같이 통과되는 경우 그에 따른 후속 조치가 임금공개법과 관련하여 필요할 것으로 보인다. 앞서 언급한 EU의 권고안과는 달리 EU의 입법지침은 회원국의 법률에 영향을 미치게 되므로, 해당 입법지침에서 요구하고 있는 수준으로 임금공개법이 개정되는 경우 사용자는 임금 투명성의 확립 및 동일임금원칙의 구현과 관련하여 더 많은 의무를 부담하게 될 것이다. 특히 EU의 입법지침은 구체적인 제재 조치로서 벌금형을 마련하도록 규정하고 있는 만큼, 현행 독일 임금공개법의 규정에 따라 자율적 감사절차를 수행할 수 있을 때 동일임금원칙과 관련한 이행 수준을 높일 수 있도록 선제적으로 대응해야 할 것으로 보인다. KLI

50) Art. 20 EntgTranspRL-V.
51) Vianden, Sabine(2021), "Neuer Richtlinienvorschlag der EU-Kommission im Bereich Entgelttransparenz", *ArbRAktuell*, Heft 17, S.433.

International Labor Brief 국제노동브리프 | 2021년 11월호 pp.65~75
한국노동연구원

영국 스코틀랜드 자치정부의 최저소득보장 정책: 기본 소득 정책의 전략적 전환

International Labor Trends
국제노동동향 ③ – 영국

손동영 (영국 요크대학교 사회정책 및 사회사업학 박사과정)

■ 머리말

2021년 10월 현 시점에서 볼 때 영국 연합을 구성하는 국가[1] 중 기본소득[2] 도입에 대한 논의가 가장 심도 있게 진행된 곳은 단연 스코틀랜드다. 잉글랜드에서는 킹스톤어폰헐(Kingston upon Hull), 요크(York), 쉐필드(Sheffield) 등 지역의 자치단체장들이 중앙정부에 기본소득 실험 진행을 공식적으로 요청했지만, 영국 중앙정부는 이들의 청을 사실상 거절했다.[3] 웨일즈에서는 자치정부의 최고 수반인 마크 드레이크포드(Mark Drakeford) 웨일즈 장관이 기본소득 실험 시행을 웨일즈 자치정부의 핵심 정책목표로 지목하고 있지만,[4] 이제 막

1) 영국 중앙정부와 4개의 지역 국가 - 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 - 혹은 자치정부 간의 관계는 특수하다. 한편으로는 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드는 독자적인 의회와 행정부를 구성하고 특정 부문에 대해 입법권을 행사하고 있다. 이 점에서 영국은 연방 국가의 특성을 띤다. 하지만 동시에 각 자치의회의 존재와 권한은 영국의회에서 제정된 법률을 통해 규정되고 있으며, 형식적으로 영국의회는 관련 법률의 폐지 또는 수정을 통해 자치권을 회수하는 것 또한 가능하다. 장은혜(2018), 『주요 외국의 지방자치제도 연구 : 영국』, 한국법제연구원, pp.36~37 참조.
2) 기본소득은 "자산 심사나 노동에 대한 요구 없이 무조건적으로 모두에게 개별적으로 주어지는 정기적인 현금 이전"으로 정의된다. 금민(2020), 「기본소득의 정의」, 『기본소득』, 5, p.11.
3) Scottish Government(2021), "Minimum Income Guarantee Steering Group : Background on Minimum Income Guarantee and Basic Incomes : August 2021 Meeting Paper", September 10, https://www.gov.scot (검색일 : 2021.10.16).
4) Williams, J.(2021), "Universal Basic Income to be Tested in Wales", *BBC*, May 5, https://www.bbc.co.uk (검색일 : 2021.10.16).

기본소득 실험에 대한 준비 작업이 개시되었을 뿐이다. 반면 스코틀랜드에서는 이미 2017년 11월 스코틀랜드에 소재한 네 개 도시를 중심으로 스코틀랜드 기본소득 파일럿 운영위원회(Scottish Basic Income Pilot Steering Group, 이하 "파일럿 운영위원회")를 조직하였다. 그리고 파일럿 운영위원회는 2020년 6월 스코틀랜드에서 진행될 기본소득 실험의 모형을 제시하는 최종보고서까지 발표했다.[5)]

그런데 이후 스코틀랜드 자치정부의 행보가 심상치 않다. 왜냐하면 현재 자치정부는 기본소득 실험을 진행하는 것이 아니라, 최저소득보장이라는 새로운 제도를 도입하는 데 심혈을 기울이고 있기 때문이다. 2021년 6월에 시행된 자치의회 선거에서 스코틀랜드 국민당, 스코틀랜드 노동당, 스코틀랜드 녹색당 등 주요 정당들은 하나같이 최저소득보장 도입을 공약으로 제시했으며, 재집권에 성공한 스코틀랜드 국민당 자치정부는 일반 시민과 주요 정당들의 광범한 지지를 받는 가운데 스코틀랜드판 최저소득보장 정책의 내용을 구체화하는 데 박차를 가하고 있다.[6)] 이처럼 역동적으로 진행되고 있는 스코틀랜드의 최저소득보장 도입 논의를 우리는 어떻게 이해해야 하는가?

이 글의 목적은 스코틀랜드 자치정부가 최저소득보장을 정책목표로 채택한 정치적 배경에 대해 검토하고, 스코틀랜드판 최저소득보장의 정책적 특성에 대해 살펴보는 것이다. 구체적으로 필자는 다음 세 가지 질문을 중심으로 스코틀랜드 최저소득보장 사례에 대해 살펴보고자 한다. 첫째, 최근 자치정부에서 기본소득이 아니라 최저소득보장제를 도입하고자 하는 이유는 무엇인가? 둘째, 최근 자치정부가 이해관계자 및 전문가와 함께 구체화하고 있는 최저소득보장은 기본소득 및 공공부조와 어떤 차별점을 보이는가? 셋째, 최저소득보장의 급여수준은 어느 정도로 책정될 것으로 예상되며 이때 소요재정 규모는 얼마인가?

5) 이건민(2020), 「스코틀랜드 기본소득 실험 계획의 주요 내용」, 『기본소득』, 6, pp.90~94; Scottish Government(2021), *op. cit.*

6) Scottish Government(2021), *op. cit.*; Birt, C., S. Bennet and C. Cebula(2021), "Poverty a Key Priority for People in Scotland in Advance of May's Election", p.10, https://www.jrf.org.uk (검색일 : 2021.10.16).

■ 최저소득보장으로 정책목표 전환

스코틀랜드 자치정부가 기본소득에서 최저소득보장으로 정책목표를 변경한 이유를 이해하기 위해서는 먼저 영국 중앙정부와 자치정부 간의 권한 조정 문제에 대해 살펴볼 필요가 있다. 「1998년 스코틀랜드법」에 의거하여 스코틀랜드 지역에 독자적인 의회와 행정부가 설립된 것은 1998년이다. 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 자치정부는 영국 중앙의회가 수권하거나 위임한 권한 내에서만 입법활동을 할 수 있는데, 스코틀랜드 자치정부는 그중 가장 독립적인 입법권한을 행사하는 것으로 평가받는다.[7] 현재 스코틀랜드 자치정부는 사회보장 분야의 일부, 건강과 사회서비스, 교육·직업 훈련, 주택, 교통, 농업·어업·임업 등의 분야에 대해 입법권을 인정받고 있다. 반면 사회보장 분야의 대다수 영역과 헌법, 외교, 국방 및 안보, 거시 경제·금융 정책, 이민 및 국적 등의 분야는 여전히 영국 국회와 중앙정부에서 관할하고 있다.[8]

문제는 스코틀랜드에서의 기본소득 도입 혹은 기본소득 실험 진행과 직접적으로 연관되는 사회보장 및 조세 분야가 자치정부가 아니라 영국 중앙정부의 소관 업무라는 점이다. 2014년 스코틀랜드 분리 독립 국민투표가 시행된 이후 스코틀랜드 자치정부는 중앙정부로부터 사회보장 및 조세와 관련한 일부 권한들을 추가로 이양받긴 했지만, 여전히 대부분의 사회보장 및 조세 관련 업무는 중앙정부 내 노동연금부와 재무부가 관할하고 있다.[9] 스코틀랜드에서 시행될 기본소득 실험의 설계에 대해 검토한 파일럿 운영위원회에서는 이 점을 스코틀랜드 기본소득 실험의 최대 장애 요소로 파악하였다. 최종보고서에서 파일럿 운영위원회는 영국 중앙정부의 적극적인 협조를 얻거나 스코틀랜드 의회가 조세와 사회보장 분야에 대해 추가적으로 권한을 이양받지 않는 이상 스코틀랜드에서 자체적으로 기본소득 실험을 시행하는 것은 불가능하다는 비관적인 분석을 제시했다.[10]

7) 장은혜(2019), 앞의 책, p.77.
8) Torrance, D.(2019), "Introduction to Devolution in the UK", https://researchbriefings.files.parliament.uk (검색일 : 2021.10.21); 박진수(2015), 「스코틀랜드 분리 독립 운동과 영국의회의 권한 이양」, 『의정연구』, 44, pp.207~214.
9) Roy, G. and D. Bell(2021), "How Will UK Tax Rises to Fund Social Care Affect the Devolved Nations?", *Economics Observatory*, September 24, https://www.economicsobservatory.com (검색일 : 2021.10.23).
10) Citizens' Basic Income Feasibility Study Steering Group(2020), "Assessing the Feasibility

영국 중앙정부 측에서는 “어떠한 기본소득제도에도 찬성하지 않으며”, 영국의 복지국가는 통합급여(Universal Credit : 영국의 공공부조)의 사례처럼 취약계층을 지원하는 데 집중해야 한다는 입장을 밝히고 있다.[11] 덧붙여 현 스코틀랜드 자치정부가 다음 자치의회 선거가 있는 2025년 이전에 다시 스코틀랜드의 분리 독립에 대한 국민투표 법안을 상정할 것으로 예측되는 가운데, 보리스 존슨(Boris Johnson) 영국 총리는 국민투표 실시 및 추가 권한 이양 문제에 대해서도 완강한 반대 의사를 표해왔다.[12] 즉 파일럿 운영위원회가 스코틀랜드에서의 기본소득 실험 실행의 필요조건으로 언급한 정치적 환경 - 중앙정부의 적극적 협조 혹은 자치정부로의 조세 및 사회보장 영역의 권한 이양 - 의 조성이 녹록지 않은 상황이다.

이 실행가능성 문제를 고려하여 오늘날 스코틀랜드 자치의회가 기본소득에 대한 대안으로 고려하고 있는 것이 바로 최저소득보장이다. 자치정부에서 팬데믹 이후의 정책 청사진을 마련하기 위해 구성한 사회회복자문위원회(Social Renewal Advisory Board)에서는, 2021년 1월 기본소득이 아니라 최저소득보장을 도입하는 방안을 최초로 자치정부에 권고했다.[13] 또한 최저소득보장을 도입하기 위해 (기본소득과 마찬가지로) 스코틀랜드 내에서 대규모로 복지 공급량을 늘리고 조세 수준을 인상해야 하며, 결국 이를 위해서는 영국 중앙정부의 적극적인 협력을 얻거나 조세 및 사회복지와 관련된 권한을 중앙정부로부터 이양받아야만 한다고 제시하였다. 이러한 공통점에도 불구하고 사회회복자문위원회가 추천하는 최저소득보장이 기본소득과 구별되는 점은, 최저소득보장의 경우 중앙정부로부터 추가적으로 권한을 이양받기 이전에도 자치정부 차원에서 실행할 수 있는 중·단기 과제를 설정할 수 있다는 점이다.[14]

of Citizens’ Basic Income Pilots in Scotland : Final Report”, p.14, 16, 99, https://www.basicincome.scot (검색일 : 2021.10.18).

11) Geraghty, L.(2021), “What is a Universal Basic Income? And Which Countries are Eying a Trial?”, *Big Issue*, August 20, https://www.bigissue.com (검색일 : 2021.10.27); BBC(2020), “Citizen’s Basic Income : Pilot Scheme ‘Challenging but Desirable’”, *BBC*, June 11, https://www.bbc.co.uk (검색일 : 2021.10.26).

12) Nation Cymru(2021), “Wales Must Prepare for ‘Likely’ Second Independence Referendum in Scotland Before 2025 Says Drakeford”, *Nation Cymru*, October 12, https://nation.cymru (검색일 : 2021.10.28).

13) Social Renewal Advisory Board(2021), “If Not Now, When? - Social Renewal Advisory Board report : January 2021”, p.5, 20, https://www.gov.scot (검색일 : 2021.10.19).

14) *Ibid.*, p.20.

가령 Statham et al.(2021)은 자치정부가 사회보장 및 조세 부문과 관련하여 일정 수준 권한 행사가 가능하다는 점을 고려하여, 자치정부가 추가로 권한을 이양받기 전에 스코틀랜드 아동수당 급여액을 인상하고, 주민세 부담수준을 조정하는 등의 개혁 조치를 시행할 것을 제안한다.[15)]

자치정부는 사회회복자문위원회의 권고에 긍정적으로 응답했고, 다른 스코틀랜드의 주요 정당들과 스코틀랜드의 일반 시민들 또한 사회회복자문위원회의 견해에 따라 최저소득보장을 기본소득의 현실적인 대안으로 수용하는 양상을 보이고 있다. 가령 2021년 5월에 치러진 의회 선거에서 스코틀랜드 국민당, 스코틀랜드 노동당, 스코틀랜드 녹색당 등 주요 정당들이 최저소득보장 도입을 자기 정당의 공약으로 삼았다.[16)] 지난 5월 선거 이전에 조셉 라운트리 재단(Joseph Rowntree Foundation)에서 실시한 설문조사에 따르면, 스코틀랜드 시민의 72%가 빈곤 완화 정책이 자치정부의 핵심 정책이 되어야 한다고 답했으며, 77%가 그 정책 수단으로 최저소득보장을 꼽았다.[17)]

재집권에 성공한 스코틀랜드 국민당은 선거 이후 신속하게 전문가 집단과 주요 정당의 대표로 구성된 최저소득보장 운영위원회(Minimum Income Guarantee Steering Group)를 설립하였고 2021년 8월에 첫 회의를 진행했다.[18)] 이처럼 자치정부는 정책목표를 최저소득보장 도입으로 선회한 이후, 발빠르게 정책 내용을 구체화하는 작업을 진행하고 있다.

■ 기본소득 및 공공부조와의 비교

다음으로 필자가 검토하고자 하는 점은 자치정부에서 구상하는 최저소득보장은 어떤 제도

15) Statham, R., H. Parkes and R. Gunson(2021), "Securing a Living Income in Scotland : Towards a Minimum Income Guarantee", Institute for Public Policy Research, pp.30~38, https://www.ippr.org (검색일 : 2021.10.21).
16) Scottish Government(2021), *op. cit.*
17) Birt, C., S. Bennet and C. Cebula(2021), *op. cit.*
18) Geraghty, L.(2021), "Scotland Unveils Basic Income Plans as COP26-Style Conference Kicks Off", *Basic Income Today*, August 19, https://basicincometoday.com (검색일 : 2021.10.17); Scottish Government(2021), *op. cit.*

이며 그 특징이 무엇인가 하는 점이다. 이를 확인하기 위해 최초로 최저소득보장 도입을 제안한 사회회복자문위원회의 보고서를 살펴보자. 위원회는 해당 보고서에서 자치정부가 지향할 정책 목표로서 최저소득보장의 개념에 대해 소개하기 위해, 진보성향 싱크탱크인 스코틀랜드 공공정책연구소(IPPR Scotland)에서 제안한 모형을 언급하며 다음과 같이 설명한다.

> 최저소득보장을 고안하는 방법은 다양하다. 스코틀랜드 공공정책연구소에서 제안한 모델은 모든 사람들이, 사회복지나 노동, 혹은 양자 모두를 통해서, 최저 수준의 소득을 받도록 보편적으로 보장하는 것이다. 실제로, 이 제도는 현금 지원을 필요로 하는 사람들이나 가족에게 보충성 급여를 제공할 것이며 양질의 삶을 살 수 있는 충분한 현금이 지급될 것이다. 이 최저소득보장은 사회적으로 수용될 수 있는 수준의 삶을 영위하는 데 필요한 소득 수준, 즉 최저소득을 기준으로 운영될 것이다.[19]

혹자는 기본소득 정책의 현실적 대안으로 최저소득보장을 추구하는 자치정부의 정책적 의지를 높게 사서, 스코틀랜드판 최저소득보장 정책을 "기본소득의 실제 실험", "스코틀랜드 정부가 제안한 기본소득 도입의 출발점"이라고도 평가를 내린다.[20] 하지만 앞서 언급한 사회회복자문위원회의 설명을 참고할 때, 적어도 정책의 내용 측면에서는 기본소득과 최저소득보장은 공통점보다는 차이점이 더 많아 보인다. 구체적으로 사회회복자문위원회에서는 양자의 차이점을 다음과 같이 파악한다. 첫째, 기본소득은 모든 개인에게 보편적 급여를 제공하는 반면, 최저소득보장은 최저소득기준 미만의 소득을 지닌 사람에게만 보충성 급여로 제공된다. 둘째, 기본소득은 개인 단위로 지급되는 반면, 최저소득보장은 가구 단위로도 개인 단위로도 지급될 수 있다. 셋째, 기본소득은 급여 지급 대상의 욕구와 관계없이 모든 이에게 동일한 급여액을 지급하는 반면, 최저소득보장은 대상이 처한 상황과 욕구 - 예를 들어, 장애, 아동돌봄, 주거 상황 등 - 에 따라 급여를 차등적으로 지급한다. 넷째, 최저소득보장은 선별급여이기 때문에 기본소득과 동일한 수준의 급여를 제공한다고 할 때 재정지출이 훨씬 적다.[21] 이 외에

19) Social Renewal Advisory Board(2021), *op. cit.*, p.21.
20) Goodman, C. et al.(2021), "Piloting a Basic Income in Wales : Principles, Precedents and Feasibility", p.30, https://autonomy.work (검색일 : 2021.10.16); Geraghty, L.(2021), *op. cit.*; Scottish Government(2021), *op. cit.*
21) Social Renewal Advisory Board Report(2021), *op. cit.*, p.21.

도 2021년 8월에 진행된 최저소득보장 운영위원회의 회의록에서 “최저소득보장이 고용, 서비스의 공급, 세금 감면, 사회복지 급여를 통해 보장될 수 있다.”라고 언급하는 점을 고려할 때,[22] 스코틀랜드의 최저소득보장은 현금으로만 급여를 지급하는 기본소득과는 급여 전달방식 측면에서도 차이를 드러낸다고 할 수 있을 것이다. 요컨대, 스코틀랜드판 최저소득보장은 ① 특정 기준 소득 미만의 소득을 가진 사람들에게만 급여를 제공하며, ② 급여가 개인 단위뿐만 아니라 가구 단위로도 지급될 수 있고, ③ 급여액이 대상의 욕구 수준에 따라 상이하게 설정되며, ④ 소요재정 지출이 상대적으로 적고, ⑤ 현금 외 서비스, 세금감면 등 다양한 형태로 급여가 제공된다는 점에서 기본소득과는 구별된다.

냉정하게 말해, 사회회복자문위원회에서 설명하는 최저소득보장은 급여대상자 선정과정에서 자산조사를 필요로 하며, 급여수준이 특정 소득 기준 이상이 되도록 보충성 급여를 제공해준다는 점에서 기본소득보다는 공공부조제도와 훨씬 더 유사해 보인다. 이 같은 해석 가능성을 우려했는지, Statham et al.(2021)은 다음과 같이 스코틀랜드판 최저소득보장과 영국의 대표적 공공부조 프로그램인 통합급여의 차이점에 대해 설명한다. 첫째, 통합급여를 수급하기 위해서는 구직 노력을 증명해야 하며 수급 자격 조건에 위배되는 행위를 할 시에는 엄격한 제재조치가 가해진다. 이에 반해 스코틀랜드의 최저소득보장에는 통합급여와 같은 규제와 강압의 요소가 없을 것이다. 둘째, 통합급여는 빈민들의 고용을 늘리고 다른 노동시장 성과를 개선하는 것을 정책목표로 한다. 그러나 스코틀랜드의 최저소득보장은 빈곤 감소와 불평등 완화를 핵심 목표로 삼는다.[23] Statham et al.(2021)은 이처럼 제재와 강압의 수단을 사용하지 않고, 노동에 대한 인센티브 강화보다는 빈곤 완화에 더 방점을 둔다는 점에서 최저소득보장이 통합급여와는 대비된다는 점을 강조한다.

22) Scottish Government(2021), *op. cit.*
23) Statham, R., H. Parkes and R. Gunson(2021), *op. cit.*, p.11.

■ 급여수준 및 소요 비용

앞에서는 스코틀랜드판 최저소득보장을 공공부조 및 기본소득과 비교하고 정책적 특징에 대해 분석해보았다면, 다음으로는 최저소득보장의 급여수준(혹은 급여 지급의 기준이 되는 최저소득기준) 및 급여 산정방식에 대해 살펴보고자 한다. 더불어 최저소득보장 시행 시 필요한 재정지출의 규모에 대해서도 간단히 알아볼 것이다. 물론 해당 제도는 아직 구상 단계에 머물러 있고, 2021년 10월 현재 자치정부에서는 최저소득기준이나 최저소득보장 정책 시행 시 예상되는 지출액에 대해 어떤 명확한 설명도 제시하지 않고 있다. 이 점을 고려하여 필자는 독자들이 자치정부에서 도입할 최저소득보장의 구체적 모습을 그리는 데 참고할 수 있도록, 진보성향 싱크탱크인 스코틀랜드 공공정책연구소에서 2021년 3월에 제시한 정책안(이하 "IPPR 보고서")에 대해 소개하고자 한다. 참고로 이 보고서의 공동저자이자 스코틀랜드 공공정책연구소장인 러셀 건슨(Russel Gunson)은 현재 최저소득보장 운영위원회의 공동 의장직을 겸임하고 있다.[24)]

구체적으로 IPPR 보고서에서는 다음과 같이 최저소득보장제도의 급여 지급액 및 급여 지급 기준에 대해 제안한다.[25)]

- 기본 급여 기준액은 싱글의 경우는 월 792파운드(약 128만 원), 커플의 경우 월 1,244파운드(약 200만 원)로 설정된다. 이 기준은 전체 생산가능인구에 동일하게 적용된다. 단, 주거비는 포함되지 않는다.
- 대상 가구에 아동이 있을 경우, 첫째 아동에 대해서는 월 267파운드(약 43만 원)가 기본 급여 기준액에 가산된다. 해당 가구 내에 2인 이상의 아동이 있을 경우, 둘째부터는 1인당 224파운드(약 36만 원)씩 급여 기준액이 증액된다.
- 최저소득기준은 가구 단위로 결정되지만, 급여는 기본적으로 개인 단위로 지급될 것이다. 단, 아동의 급여는 주양육자에게 전달된다.
- 돌봄 욕구가 있거나 장애가 있는 가구원이 있을 경우, 급여 기준액에 의거해서 급여를 수

24) Sim, P.(2021), "Could Scots be Guaranteed a Minimum Income?", *BBC*, August 17, https://www.bbc.co.uk (검색일 : 2021.10.26).
25) Statham, R., H. Parkes and R. Gunson(2021), *op. cit.*, pp.25~26.

급하는 것 외에도 돌봄자 수당, 아동수당, 장애수당 등의 형태로 추가 급여를 제공한다.

- 커플이 별거 중인 경우에는, 가구특성에 따라 상이하게 설정되는 상한액을 고려하여 주거비 부담을 지원한다.

참고로 영국에서는 중위소득의 60%가 빈곤선으로 설정되는데, 2019/20년 기준 빈곤선은 싱글의 경우 611파운드, 커플의 경우 1,057파운드(주거비 미포함)이다.[26] 이로부터 주로 중위소득 40~60%를 빈곤선으로 설정하는 세계적 관행에 비추어 영국이 다른 국가들에 비해 빈곤선을 상대적으로 높게 설정하고 있음에도 불구하고, 우리는 IPPR 보고서에서 제시한 기본 급여 지급액이 이 빈곤선보다 높은 수준으로 설정되었음을 확인할 수 있다. 더구나 위의 설명에 따르면, 실제 급여 지급의 기준이 되는 최저소득기준은 각 가구의 욕구를 고려하여 기본 급여 기준액보다도 더 높게 책정될 수 있다. 이는 우리에게 스코틀랜드에서 논의되고 있는 최저소득보장 개념이 단순히 물질적 생존을 위한 기준이 아니라 당사자가 어느 정도 존엄한 삶을 누릴 수 있게 하는 기준을 포착하기 위한 개념이라는 점을 상기시켜 준다.

이 외에도 흥미롭게 살펴볼 점은 IPPR 보고서에서도 다음과 같이 수급자의 유급노동 여부, 노동소득 수준을 고려하여 차등적으로 급여를 지급할 것을 제안하고 있다는 점이다.[27]

- 아동이 없는 가구의 경우, 가구원이 유급노동을 할 때 소득 증가분에 비례하여 급여액이 62% 공제된다. 양육하는 아동이 있는 커플의 경우에는, 소득이 월 297파운드를 초과하는 구간부터 급여액이 62% 공제된다. 한부모 가정의 경우, 월 594파운드를 초과하는 구간부터 급여액이 62% 공제된다.
- 유급노동에 참여하는 가구원이 없는 가구의 경우에는 최저소득기준의 80% 이상의 소득을 보장하는 것을 목표로 한다.

위의 조항들은 공공부조와 스코틀랜드판 최저소득보장의 공통점 및 차이점을 동시에 보여준다. IPPR 보고서의 안은 급여 수급 조건으로 구직 노력의 증명을 요구하지 않으며, 가구 소

26) Trust for London(2020), "How Much Weekly Income is Needed to Not be in Poverty?", https://www.trustforlondon.org.uk (검색일 : 2021.10.28).
27) Statham, R., H. Parkes and R. Gunson(2021), *op. cit.*, p.26.

득이 일정 수준 미만일 경우 무조건적으로 지원을 제공한다는 점에서 분명 공공부조인 영국의 통합급여와는 구분된다. 하지만 동시에, IPPR 안은 최저소득기준과 대상 가구의 실제 소득 간의 차액을 공적 급여로 100% 지급해주는 것이 아니라, 통합급여와 마찬가지로 대상자가 유급노동에 참여할 시 급여 수급 후의 소득 수준이 증가하도록 제도를 설계하고 있다. 이러한 요소는 시민들의 노동의욕을 고취시킴과 동시에, 최저소득보장으로 인한 재정지출을 축소시키기 위한 장치로 풀이된다.

그렇다면 지금까지 살펴본 IPPR의 안을 실제 스코틀랜드에서 실행하고자 할 경우 어느 정도의 예산이 필요한가? 이 글에서는 마지막으로 스코틀랜드판 최저소득보장의 비용 이슈에 대해 간단하게 다루어보고자 한다. IPPR 보고서에서는 제시된 모형에 의거해서 최저소득보장을 스코틀랜드에서 구현하고자 할 때, 연 70억 파운드(약 11.2조 원)의 추가 공공지출이 발생할 것으로 전망한다. 이 예측치는 최저소득보장이 현재 작동하고 있는 통합급여를 완전히 대체하며, 최저소득보장 수급요건을 충족시키는 전체 스코틀랜드인이 해당 급여를 수급한다는 전제하에 산출된 금액이다. 단 주거 관련 비용은 위의 추정치 산출 과정에서 고려되지 않았기에 주거비 부담까지 고려할 시 재정부담은 더 증가하게 됨을 고려해야 한다.[28]

이 예산 확보 문제는 최저소득보장 도입의 핵심 이슈가 될 것이 분명하다. 참고로 스코틀랜드 자치정부에서 사회보장 및 노인 부문에 할애하는 한 해 예산은 약 40억 파운드이고 자치정부의 전체 예산은 연 350억 파운드이다.[29] 이는 70억 파운드 규모의 최저소득보장 안이 빈곤 감축 및 불평등 완화에 대한 기대를 불러일으킴과 동시에, 다른 한편으로는 스코틀랜드에서 대규모 증세 및 예산 조정 작업을 필요로 하는 정책임을 말해준다. IPPR 보고서에서는 추가 재원 확보를 위해 소득세 및 주민세의 인상, 재산세의 신설 등의 아이디어를 제안하고 있다.[30] 그리고 보수당 주도로 복지지출이 크게 감축되기 이전인 2010년 수준으로 복지지출 규모를 복구시키기만 해도 최저소득보장 구현을 위한 예산의 절반 이상이 확보 가능하다는 점을 언급하며, 정책의 실현 가능성을 강조하고 있다.[31]

28) *Ibid.*, pp.28~29.
29) Sim, P.(2021), *op. cit.*
30) Statham, R., H. Parkes and R. Gunson(2021), *op. cit.*, pp.35~38.
31) *Ibid.*, p.29.

■ 맺음말

스코틀랜드의 최저소득보장 사례는 사회보험망 강화 및 기본소득 도입이 논의되고 있는 한국 사회에 새로운 아이디어를 제공해준다. 하지만 정치 이슈로서 스코틀랜드의 최저소득보장 사례에 대해 살펴보았을 때, 이 문제는 그 논의의 출발점부터 미래의 정책 도입과정까지 모두 스코틀랜드의 자치와 독립이라는 스코틀랜드 특유의 문제와 한 데 엮여 있다.[32)]

향후 스코틀랜드의 최저소득보장 정책은 어떻게 구체화될 것인가? 이를 예측하기란 쉽지 않다. 왜냐하면 스코틀랜드 사회 내부에서 최저소득보장 도입으로 인한 이익과 비용을 저울질해 최선의 제도를 설계하는 작업 이외에도, 스코틀랜드 자치정부와 영국 중앙정부 간 권한 조정이라는 거대한 정치 문제가 이 사회정책의 도입 문제와 긴밀하게 연관되기 때문이다. 오늘날 스코틀랜드 국민당은 코로나19로 인한 사회·경제적 충격의 복구 작업에 집중하고 있지만, 현 자치정부는 재임기간 중 스코틀랜드 분리 독립 이슈를 다시 꺼내들 것이다. 이후 스코틀랜드 분리 독립 국민투표의 시행여부 및 시행 시 그 결과에 따라서, 그리고 이에 대응하는 중앙정부의 전략에 따라서, 스코틀랜드판 최저소득보장의 구현 전략 및 정책도 함께 크게 변화할 것으로 전망된다. KLI

32) 참고로 최근 웨일즈에서도 자치권 확대 및 기본소득 실험 이슈가 긴밀하게 결합되는 양상이 관찰되고 있다. 예를 들어, Goodman et al.(2021)은 영국 연합의 다른 국가인 웨일즈에서 진행되고 있는 기본소득실험의 향후 전망에 대해 검토한 후 중앙정부-웨일즈 자치정부 간의 권한 문제로 인해 웨일즈에서 자체적으로 기본소득 실험을 시행하는 데는 한계가 많을 수 있다는 점을 지적하며, 이 문제를 해결하기 위한 대안으로 현 스코틀랜드 자치정부가 취하고 있는 최저소득보장 정책을 소개한다. Goodman, C. et al.(2021), *op. cit.*, p.30.

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

세계노동소식

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

미국 : 뉴욕 시 스태튼 아일랜드 소재 아마존 물류창고의 조직화

뉴욕 시 스태튼 아일랜드(Staten Island)에 소재한 아마존 물류창고에 고용된 노동자들이 연대하여 연방노동관계위원회(NLRB)를 통해 대표권 승인 투표를 준비 중이라고 밝혔다. 전 물류센터 직원이자 팬데믹 초기 시위를 조직한 혐의로 해고되었던 크리스 스몰스(Chris Smalls)가 이를 주도하고 있다.

주지하다시피, 이는 약 반 년 전 앨라배마주 베서머(Bessemer)의 물류창고에서 노조 조직화 시도 이후 최초이다. 당시 아마존 조직화는 미국 소매·도매·백화점노동조합(Retail, Wholesale and Department Store Union)의 지원을 받았다. 하지만 이번의 경우 노동자들은 상급단체 없는 독립 노조 설립에 초점을 맞추고 있다.

스몰스는 10월 25일, 스태튼 아일랜드에 소재한 아마존 물류창고 네 곳을 대상으로 노조 대표권 승인 투표를 신청할 것이라 밝혔다. 해당 시설에는 총 7천 명의 노동자가 일하고 있고, 현재 2천 명이 넘는 노동자가 카드 체크[1]에 서명했다고 언급했다. 투표 신청을 위해서는 총 30% 이상의 카드 체크 서명을 받아야 한다.[2]

1) 미국에서는 노조 조직화를 위해 교섭단위에 속하는 노동자들이 노조를 지지한다는 서명 혹은 카드를 제출해야 한다. 이를 "카드 체크 인증방식"이라 부른다. 노동자 과반수의 대표권을 위임하는 카드를 받은 경우 연방노동관계위원회의 대표성 인증 선거를 거치지 않고 교섭대표권을 획득할 수 있다.
2) Thorbecke, C.(2021), "Amazon Workers in Staten Island Say They're Planning to File for Union Election", *ABC News*, October 22, https://abcnews.go.com (검색일 : 2021.10.24).

미국 : 파업에 대한 바이든 대통령의 모호한 입장

바이든 대통령은 현재 미국에서 급증하고 있는 파업에 관하여 모호한 노선을 취하고 있다. 백악관 관계자는 현재 바이든 대통령이 미국 내에서 발생하는 노동쟁의에 직접적으로 개입할 계획이 없으며, 파업 여부는 노동자의 의지에 달려 있고, 노동자와 사용자가 분쟁을 스스로 해결하도록 맡길 것이라고 밝혔다.

이러한 입장은 바이든 대통령이 상원의원 내지 대통령 후보이던 시절 보여주었던 노선과 확연한 차이를 보여준다. 당시 바이든 대통령은 피켓 시위에 참여하고, 트위터를 통해 파업 노동자를 지지하는 등 적극적으로 노동자들을 지지하는 모습을 보여주었다. 또한 바이든은 역사상 최고의 친노동 대통령이라고 자처했으며, 아마존 노조 조직 운동을 지지하고 그 외에도 다수의 노동운동 지도자를 백악관에 직접 초청하기도 했다.

하지만 대통령으로서의 바이든은 다른 여러 측면을 고려해야 할 필요가 있다. 글로벌 경제가 팬데믹의 영향으로 위기에 처하면서 이미 물가 상승이 나타나고 있는 상황에서 파업은 노동공급 부족과 공급망 마비 위험을 가중시킬 수 있다. 장기적인 관점에서 파업은 노동자에게 임금인상을 가져다 줄 수 있으나, 단기적으로는 식료품 부족 및 의료 접근성의 부족과 같은 최악의 위기를 가져올 수도 있는 것이다.

비록 바이든 대통령은 파업과 노동쟁의에 아직 직접적으로 개입하지 않았으나 바이든 행정부의 다양한 관계자들이 현재 공식적으로든 비공식적으로든 노동쟁의에 직간접적으로 개입하고 있다. 노동부 장관 마티 월시(Marty Walsh), 농무부 장관 톰 빌삭(Tom Vilsack) 그리고 최근에 수석 노동 중재인으로 임명된 자비에르 라미레즈(Javier Ramirez) 등이 대표적이다.[1)]

1) Pettypiece, S.(2021.10.24), "Biden on the Sidelines of 'Striketober', with Economy in the Balance", *NBC News*, October 24, https://www.nbcnews.com (검색일 : 2021.10.24).

미국 : 연방노동관계위원회 사무총장, 대학 학생선수를 피고용인으로 인정해야 한다는 의견 표명

연방노동관계위원회(NLRB)의 제니퍼 어부르조(Jennifer Abruzzo) 사무총장은 2021년 9월 29일에 대학의 학생선수를 피고용인으로 인정하여 대학이 임금을 지급해야 한다는 입장을 담은 공문을 발표하였다.[1)] 이에 따르면, 대학 스포츠 리그들이 사실상 대학의 수익 사업을 위해 운영되고 있음이 이미 판례로 인정된 바 있으며, 학생선수가 해당 사업을 위해 (장학금의 형태일지라도) 일종의 보상을 받고 있는 것이 분명하고, 대학이 지급한 보상을 조건으로 학생에게 훈련 및 경기 참가를 요구하고 있기 때문에 학생선수는 피고용인의 지위를 인정받아야 한다. 다만 해당 내용은 연방노동관계위원회 전체의 의견은 아니며, 해당 공문은 단순히 연방노동관계위원회 사무총장이 해당 이슈와 관련한 재판에서 어떠한 입장을 취할 것인지를 알리기 위해 발표된 것으로 볼 수 있다. 또한 지난 2015년에 연방노동관계위원회는 노스웨스턴 대학교의 미식축구 학생이 노동자이며 따라서 노조 결성의 권리가 있다면서 제소한 재판에서 해당 사항은 대학이 자율적으로 결정할 문제이며 위원회가 결정을 내릴 사항이 아니라는 판결을 이미 내린 바 있다.[2)] 이에 앞으로 대학 학생선수의 노동권과 관련한 논의가 끊이지 않을 것으로 예상된다.

1) National Relations Review Board(2021), "NLRB General Counsel Jennifer Abruzzo Issues Memo on Employee Status of Players at Academic Institutions," September 29, https://www.nlrb.gov (검색일 : 2021.10.14).
2) Strauss, B.(2015), "N.L.R.B. Rejects Northwestern Football Players' Union Bid," *The New York Times*, August 15, https://www.nytimes.com (검색일 : 2021.10.14).

미국 : 노동력 부족에 따른 노동자의 협상력 강화

미국 고용이직동향보고서(JOLTS)에 따르면 8월 퇴사율이 2.9%로 7월 2.7%보다 올랐다고 CNN이 보도했다.[1] 이는 보고서 작성이 시작된 2000년대 후반 이래 가장 높은 퇴사율이며 인원수로는 430만 명에 달한다. 숙박 및 음식서비스업, 도매업, 주 및 지방정부 교육업에서 특히 퇴사를 많이 한 것으로 나타났다. 「워싱턴 포스트」에 따르면, 자발적 퇴사가 대량으로 나타나는 가장 큰 이유는 노동시장이 다시금 활성화되어 노동자가 다른 직장을 찾아 떠나는 것이라고 한다. 실제로 8월 말 현재 미국 노동시장에서 1,040만 개의 일자리가 구인 상태에 있다. 물론 현재와 같이 코로나19 대유행 상황이 지속되고 있는 상황에서는 장시간 노동이나 직무상 대면 접촉 등으로 인한 코로나 발병을 우려하여 퇴사하는 경우도 보고되고 있다.[2] 이에 따라 앞으로 미국 노동시장의 변동성은 계속될 것으로 예측되며, 코로나19 대유행이 끝난 이후에 노동시장이 어떻게 바뀔 것인지에 대한 분석이 더 필요할 것으로 보인다.

한편 PNC 금융그룹의 수석경제학자 거스 포처(Gus Faucher)는 "당신이 현재 일자리에 만족하지 않거나 더 높은 임금을 원한다면 새로운 일자리를 찾는 것은 쉽다."라고 말하며, 노동력 부족과 맞물린 노동자의 협상력 향상에 주목하고 있다. 컨설팅 기업 RSM의 수석경제학자 조 브루스엘라스(Joe Brusuelas) 역시 지금을 "미국 노동자의 황금기"라 부르며 노동자와 기업 간의 균형추가 바뀌었다는 점에 주목하고 있다. 그에 따라 임금 및 노동조건이 점차 개선될 것이라는 예상도 내놓았다.

특히 「미네소타 먼슬리」 기사에서는[3] 음식업 사례를 들어 최근의 변화에 주목하고 있다. 앞의 CNN 기사에서도 나타나듯 음식서비스업은 고용 변화를 많이 겪는 부문 중 하나인데, 「미네소타 먼슬리」 기사에서는 최근 노조 결성 움직임이 늘어남과 동시에 식당 노동자의 의식이 변하고 있음을 강조하고 있다. 식당 노동자가 그간 고객이나 동료의 인종차별적 발언이나 성희롱 등을 감내해야 했지만 더 이상 괴롭힘을 묵과하지 않겠다는 목소리가 나오고 있는 것이다.

이러한 추세는 파업의 증가에서도 나타난다. 1천 명 이상이 참여한 파업의 경우, 올해 12건을 기록하고 있는데 이는 2020년보다 많은 건수이며 팬데믹 이전인 2018, 2019년의 파업 건수와 비슷하다.[4] 과연 최근 높아지고 있는 노동자의 목소리가

향후 노동운동 및 노조 결성에 얼마나 지속적이고 강한 파급력을 가져올지 주목된다.

1) Egan, M.(2021), "A Record Number of Americans are Quitting Their Jobs," *CNN*, October 12, https://www.cnn.com (검색일 : 2021.10.25).
2) Rosenberg, E., A. Bhattarai and A. Van Dam(2021), "A Record Number of Workers Are Quitting Their Jobs, Empowered by New Leverage", *The Washington Post*, October 12, https://www.washingtonpost.com (검색일 : 2021.10.14).
3) DeRusha, J.(2021), "As Workers Quit, Are Restaurants Really Changing?", *Minnesota Monthly*, October 22, https://www.minnesotamonthly.com (검색일 : 2021.10.25).
4) Bogage, J.(2021), "Strikes are Sweeping the Labor Market as Workers Wield New Leverage", *The Washington Post*, https://www.washingtonpost.com (검색일 : 2021.10.25).

독일 : 노동시장은 안정적인 회복세 유지 중

독일의 노동시장은 지속적으로 긍정적인 흐름을 유지하고 있다. 2021년 9월 연방노동청이 발표한 고용통계에 따르면 실업률과 불완전 고용[1)]이 급격히 감소한 것으로 나타났다. 연방노동청의 다니엘 터첸바흐(Daniel Terzenbach) 지역청장은 언론과의 인터뷰를 통해 "고용과 일자리 수가 증가하여 고용현황이 다시금 위기 이전 수준을 회복하였으며, 동시에 노동시간단축지원금의 수급자 수도 확연히 감소하였다."라고 발표한 바 있다.

우선 가을철 경기의 계절적 영향과 맞물려 2021년 9월 실업자 수는 약 246만 5천 명 수준으로 감소하였다. 이는 전월대비 약 11만 4천 명이 감소한 것이다. 또한 이는 지난 2020년 9월과 비교하면 약 38만 2천 명이 감소한 것이다. 실업률은 전월대비 0.2%p 하락한 5.4%를 기록하였으며, 2020년 9월에 비해서는 0.8%p 하락하였다. 불완전 고용의 경우 9월에 약 323만 3천 명으로 집계되었는데, 이는 1년 전보다 39만 3천 명이 감소한 수치이다.

노동시간단축지원금을 지급받기 위해서는 해당 기업에서 노동시간 단축을 시행하기에 앞서 예상되는 업무 손실에 대해 보고해야 한다. 이 자료에 따르면 2021년 9월 1일부터 26일까지 확인된 신규 지원 대상 노동자 수는 약 7만 명이었으며, 결과적으로 연방노동청으로부터 경기에 따른 노동시간단축지원금을 지급받은 노동자 수는 지난 9월 약 92만 7천 명이었다. 2020년 4월에 약 600만 명에 가까운 노동자가 경기에 따른 노동시간단축지원금을 수급했던 것에 비하면, 코로나19의 영향으로 손실이 발생하거나 업무시간을 단축하여 노동시간단축지원금의 지급 대상이 된 기업이나 사업장의 수가 상당히 감소하였음을 확인할 수 있다.

사회보험료 납부의무가 있는 취업자 수는 2021

년 6월부터 7월까지 약 3만 2천 명 증가하였으며, 여기에는 경기회복과 함께 계절적인 요인도 영향을 미친 것으로 평가되고 있다. 연방노동청의 추정에 따르면, 지난 7월 사회보험료 납부의무가 있는 취업자 수는 전년대비 약 48만 1천 명 증가하여 3,371만 1천 명을 기록할 것으로 예상되었다.[2)]

1) 불완전 고용(Unterbeschäftigung)은 노동자가 취업은 하였으나 완전한 고용 상태를 확보하지 못한 상태로서, 시간에 관한 불완전 고용과 기술로 인한 불완전 고용으로 나뉜다. 특히 시간에 관한 불완전 고용은 전일제 노동을 원하지만 실질적인 노동시간이 일정 수준 이하인 경우로서 기준 시간은 각 국가에 따라 상이할 수 있다. 코로나19의 여파로 비자발적으로 노동시간이 단축되는 사례가 증가하며 해당 통계가 다시금 중요성을 가지게 된 것으로 보인다.
2) Bundes Arbeitsagentur(BA)(2021), "Entwicklung des Arbeitsmarkts 2021 in Deutschland : Gute Entwicklung setzt sich fort", 30 September, https://www.arbeitsagentur.de (검색일 : 2021.10.25).

독일 : 미니잡 고용, 소규모 사업장에서 정규직 일자리 대체효과 초래

지난 2003년 독일의 노동법 및 사회법의 유연화를 위해 추진된 하르츠 개혁으로 확대 시행된 미니잡 제도는 현재까지도 독일의 저임금 노동시장에서 가장 주요한 고용형태로 활용되고 있다. 무엇보다 노동자의 사회보험료 납부의무가 면제되고 사용자의 부담금도 일정 부분 감면되기 때문에 많은 기업이 이를 이용하고 있다. 독일의 입법자들은 미니잡 고용형태를 확대 실시하면서 이 제도가 실업률을 감소시키고 정규직 일자리에 진입할 수 있는 가교 역할을 수행하기를 기대하였다. 하지만 독일 노동시장 및 직업연구소(IAB)가 최근 발표한 연구결과에 따르면, 현재 미니잡은 소규모 기업에서 정규직 일자리를 대체하는 부작용을 낳고 있음이 확인되었으며, 기대했던 정규직 일자리로의 가교 역할은 거의 하지 못한 것으로 평가되었다.

독일 노동시장 및 직업연구소의 연구에 따르면, 10인 이하의 소규모 기업의 경우 약 50만 개의 정규직 일자리가 미니잡 고용으로 대체되고 있는 것으로 나타났다. 이 연구에서 활용하고 있는 2014년 통계에 따르면, 전체 기업의 20%가 미니잡 고용을 활용한 가운데, 대기업의 경우에는 약 10%가, 소규모 사업장의 경우에는 약 40%가 미니잡으로 직원을 고용하고 있었다. 임금 수준에 따른 고용 현황을 기업 규모별로 분석한 결과에 따르면, 사회보험료 납부의무가 있는 취업자의 경우에는 15%가 10인 이하의 소규모 사업장에 소속되어 있었던 반면, 저임금 고용관계에 있는 취업자의 경우에는 전체의 36%가 10인 이하 소규모 사업장에 소속되어 있었다.

2019년의 경우 약 700만 명에 달하는 인원이 미니잡 고용형태에 종사하였던 것으로 확인되었다. 특히 부업으로 미니잡에 종사하는 인원은 지속적으로 증가하는 추세가 이어졌다. 연구를 담당한 마티

아스 콜리숀(Matthias Collischon)은 사용자의 부담금이 인상되지 않았다면 미니잡 고용은 더욱 확대되었을 것이라고 지적하였다. 이러한 분석은 사용자의 사회보험료 부담금이 인상되면서 특히 10인 이하의 소규모 사업장에서 미니잡의 증가 추세가 다소 둔화된 상황에 기초하고 있다. 그럼에도 불구하고 미니잡의 활용 수준을 고려할 때 적어도 소규모 사업장에서 미니잡은 정규직 일자리를 보완하는 역할을 하는 것이 아니라 정규직 고용을 대체하고 있는 것으로 평가된다. 또한 미니잡 종사자들은 저임금 부문에서 많은 경우 자신들이 가진 자격수준보다 낮은 수준의 업무를 수행하고 있었다. 이러한 상황에 대해 연구진은 적어도 소규모 사업장에서는 미니잡 고용형태가 실업상태에서 벗어나 정규직 고용으로 이어지도록 하는 가교 역할을 하기는 어려울 것으로 보았다.[1)]

1) Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung(IAB)(2021), "Minijobs verdrängen in Kleinbetrieben sozialversicherungspflichtige Beschäftigung", 20 October, https://www.iab.de (검색일 : 2021.10.25).

영국 : 고용유지지원금 9월 30일부로 종료

코로나19로 인한 고용·소득 보장 위기에 대응한 영국 정부의 핵심 재정지원 정책인 고용유지지원금 지급이 9월 30일부로 종료되었다. 이와 관련하여 리시 수낙(Rish Sunak) 재무부 장관은 약 700억 파운드의 예산이 투입된 고용유지지원금제도를 자랑으로 생각하며 비록 심각한 피해를 입은 기업 측에서는 추가 지원을 요청하고 있지만, 지금은 해당 프로그램을 종료해야 할 시점이라고 밝혔다. 싱크탱크 레졸루션 파운데이션(Resolution Foundation)의 연구에 따르면, 제도가 유지되었을 경우 9월 이후에도 고용유지지원금을 지급받았을 인원은 약 100만 명으로 추정된다.[1)]

일각에서는 다수의 기업들이 심각한 구인난을 호소하고 특히 화물트럭 운전기사 부족으로 공급망 마비 문제까지 보고되는 현 시점에서, 고용유지지원금 종료가 노동공급 부족을 해소할 것이라는 낙관적인 전망도 제시된다. 그럼에도 불구하고 전문가들은 제도 중단이 향후 영국 노동시장에 어떤 영향을 미칠지는 매우 불확실하다고 입을 모은다. 고용유지지원금 수급자와 노동수요 사이에 심각한 숙련과 경력 불일치가 존재할 가능성이 큰 상황에서, 미래의 노동시장 동향을 예측하기는 쉽지 않다는 것이다.

1) BBC(2021), "Furlough Scheme Ends with Almost 1 million Left in Limbo", *BBC*, September 30, https://www.bbc.co.uk (검색일 : 2021.10.24).

영국 : 국가생활임금 시간당 9.50파운드로 6.6% 인상 예정

영국에서 23세 이상 노동자에게 적용되는 최저임금인 국가생활임금이 2022년 4월부터 시간당 9.50파운드(약 15,300원)로 인상될 예정이다. 독립자문기구인 저임금위원회에서는 국가생활임금이 2020년 시간당 8.91파운드에서 2021년 9.50파운드로 6.6% 인상되어야 한다고 권고했으며,[1] 리쉬 수낙(Rish Sunak) 영국 재무장관은 2021/2022년도 예산 발표에서 저임금위원회의 안을 수용했다.[2]

저임금위원회에서는 올해 6.6%의 높은 국가생활임금 인상안을 권고하면서 최근 에너지, 휘발유 및 식료품 가격이 크게 인상되면서 영국인의 경제생활에 어려움이 가중된 점을 주요하게 고려했다고 밝혔다. 또한 영국 중앙정부가 코로나19 확산에 대응해 시행하였던 통합급여(Universal Credit) 급여액의 인상 조치(주당 20파운드 추가 지급)가 10월 중에 종료된 점도 2021/2022년 권고안 결정 과정에서 중요하게 고려한 것으로 풀이된다.

1) Low Pay Commission(2021), "Minimum Wage Rates for 2022", https://www.gov.uk (검색일 : 2021.10.26).

국가생활임금	2021년 4월~2022년 3월	2022년 4월 이후	인상률
23세 이상	£9.50	£8.91	6.60%
21~22세	£9.18	£8.36	9.80%
18~20세	£6.83	£6.56	4.10%
16~17세	£4.81	£4.62	4.10%
견습생	£4.81	£4.30	11.90%
숙박비 산입	£8.70	£8.36	4.10%

2) Zeffman, H.(2021), "Budget Boost for Low-earners as Minimum Wage Rises by 6.6%", *The Times*, October 26, https://www.thetimes.co.uk (검색일 : 2021.10.26).

영국 : 아마존이 크리스마스 시즌 직원 채용을 위해 입직 보너스를 제안하는 것에 대해 식품업계 등에서 우려 제기

최근 영국 전역에서 노동력 부족이 지속되는 가운데 온라인 쇼핑몰 기업 아마존이 크리스마스에 필요한 2만여 명의 직원을 채용하기 위해 입직 보너스까지 제안하며 적극적으로 나서고 있다. 아마존이 엑서터(Exeter) 지역에 위치한 물류창고에서 일할 풀타임 직원 채용을 위해 제안하고 있는 보너

스는 3,000파운드(약 450만 원)에 달하고, 웨이브릿지(Weybridge)와 서리(Surrey)의 물류창고에서 분류 작업을 수행할 임시 직원으로 채용되는 경우에도 2,000파운드(약 300만 원)를 받게 된다. 또한 영국 내 아마존 물류창고 중 최대 규모인 스코틀랜드 던펌린(Dunfemline) 물류창고에서도 1,500파운드(약 225만 원)의 보너스를 제안하고 있다.

이와 같은 아마존의 적극적 채용과 관련하여, 영국 식품업계는 보너스를 제공할 여력이 없는 중소기업들의 노동력 부족이 더욱 심각해지고 크리스마스 기간 중 물류공급에 차질이 발생할 수 있다며 우려를 제기하고 있다. 식품 및 음료 연맹(Food and Drink Federation)의 대표 이안 라이트(Ian Wright)는 현재 크리스마스를 앞두고 직원 채용이 매우 어려운 상황에서 아마존의 입직 보너스는 중소기업들에게 심각한 타격을 가하는 것이라고 평가했다. 또한 이로 인해 크리스마스 기간 동안 상점에 물건 공급이 줄어들고 가격이 인상될 수 있다는 경고도 덧붙였다. 한편 투자회사 쇼어 캐피탈(Shore Capital)의 소매업 분석가 클라이브 블랙(Clive Black)이 노동력 부족과 공급망의 병목 현상으로 인해 소비자에게 악몽과 같은 크리스마스가 올 수 있다고 전망하는 등 업계 전문가들의 우려도 이어지고 있다.[1)]

1) Ungoed-Thomas, J. and M. Savage(2021.10.17), "Small Firms' Fury as Amazon Offers £3,000 Sign-up Bonus to Attract Christmas Staff", *The Guardian*, https://www.theguardian.com (검색일 : 2021.10.24).

영국 : 농민들, 최근 노동력 부족으로 인해 심각한 피해 입어 … 2022년 생산 목표 감축 전망

최근 심각한 노동력 부족으로 인해 영국 농민들이 농작물을 제대로 수확 및 출하하지 못하고 전례 없는 양을 폐기하게 됨에 따라 2022년 생산 목표도 줄어들 것이라는 전망이 나왔다. 영국 최대 샐러드 공급업체 중 하나인 로렌스 제이 베츠(LJ Betts)는 식품 가공 공장 운영에 필요한 인력을 확보하지 못해 100만 파운드(약 15억 원)에 달하는 프리미엄 샐러드를 매우 비싼 비료를 만드는 데 써야 했다고 말했다. 또한 켄트(Kent) 지역의 한 재배업자는 농업회사들이 15~40%의 노동력 부족을 호소하고 있다면서, 15%가 부족하면 모든 노동자가 더 열심히 일하면 되지만 40%가 부족하면 작물들이 밭에서 썩어가는 것을 내버려 둘 수밖에 없다고 덧붙였다.

현재 영국 정부는 노동력 부족에 대응하기 위해 2021년 3만 명의 임시노동자에게 비자를 허용하는 제도를 시험 운영 중인데, 전국농민연합(National Farmers' Union)은 작물 수확에만 추가로 5만 명의 외국인 노동자가 필요하고, 작물 가공에도 수만

명이 더 필요하다고 주장하고 있다. 특히 전국농민연합은 농민들이 요즘 시기에 2022년 생산 목표를 결정하기 때문에 정부가 당장 대응에 나서야 한다고 강조했다. 실제로 로렌스 제이 베츠는 2022년 샐러드 생산량을 10% 정도 줄여야 할 것으로 추정했다. 또한 영국 최대 수선화 공급업자 중 하나는 2022년 수확을 위해서 지금 심어야 할 300톤에 달하는 구근을 폐기하였는데, 이는 2022년에도 수확에 필요한 인력을 확보하지 못할 것을 우려했기 때문이었다.

한편 영국 정부는 브렉시트가 "고기술·고임금 경제"를 창출할 기회가 될 것이라고 보고 있지만, 과일 및 채소 재배업자들은 이를 비현실적이라고 평가하고 있다. 전국농부연합은 과일 수확 로봇이 여전히 비효율적이며 비싸다고 지적하고, 실제 활용 가능한 대안이 되기 위해서는 많은 투자와 최소 5~7년의 시간이 필요할 것으로 전망했다. 로렌스 제이 베츠도 관련 업체들이 자동화를 위해 엄청난 투자를 하고 있음에도 불구하고 사회의 변화 속도를 따라잡지는 못하고 있다고 평가했다.[1)]

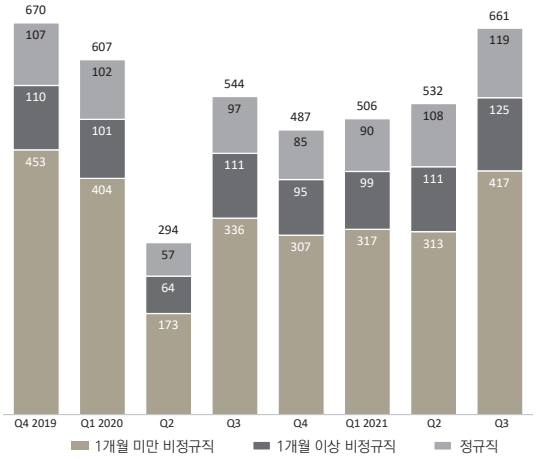
1) Chapman, B.(2021.10.23), "Farmers to Slash Food Production after Worker Shortage Causes 'Unprecedented' Waste", *Independent*, https://www.independent.co.uk (검색일 : 2021.10.24).

프랑스 : 고용통계 기록 경신

프랑스 사회보장 및 가족수당 부담금 징수조합(Urssaf)이 10월 20일 발표한 통계에 따르면, 2021년 9월 비정규직을 제외하고 신규로 1개월 이상 고용계약을 체결한 노동자 수는 84만 명에 육박하며 이는 지난 6월 기록한 기존 최고치에 비해 약 8천 명이 늘어난 수치이다. 분기별로 살펴보면 노동시장은 코로나19 위기로부터 회복세를 보이고 있고 3차 봉쇄 종료(2021.5.3) 이후 모멘텀이 지속되고 있다. 2021년 3분기 고용은 서비스업, 제조업 및 건설 부문 전반에 걸쳐 244만 명을 기록하며 2분기에 비해 11.4% 늘어났다(2000년 1월 이후 최고치). 1개월 미만의 기간제 비정규직을 더하면 3분기 신규 고용계약체결 노동자 수는 662만 명으로,

[그림 1] 고용형태별 신규 고용계약체결 노동자 수

(단위 : 만 명)



코로나19 발생 전인 2019년 4분기 대비 8만 명 낮은 수준을 기록했다. 우려했던 것과는 달리 일자리 수는 코로나19 위기 이전 수준으로 빠르게 회복했음을 알 수 있다. 또 다른 주목할 만한 점은 1개월 미만의 기간제 비정규직을 제외한 1개월 이상의 고용계약을 체결한 노동자 비중이 37%로 2019년 4분기보다 5%p 늘었다는 것이다. 특히 정규직 비중은 2%p 상승한 18%를 기록했다.[1)]

1) Ruello, A.(2021), "Emploi : les embauches battent des records en France", *Les Echos*, 20 octobre, https://www.lesechos.fr (검색일 : 2021.10.23).

일본 : 2020년 쟁의행위 참가인원 역대 최저 기록

후생노동성은 2021년 7월 30일 「노동쟁의통계조사」 결과를 발표하였다. 이 조사에 따르면 2020년에 쟁의행위에 참여한 인원이 역대 최저인 것으로 나타났다.[1)]

2020년 총 노동쟁의[2)] 건수는 303건으로, 통계조사를 시작한 1957년 이래 가장 적었던 2019년(268건)에 비해 35건(13.1%) 증가하였다. 또 노동쟁의 총 참가인원[3)]은 5만 7,426명(2019년 10만 5,340명)으로, 전년대비 4만 7,914명(45.5%) 감소하였다. 이 중 실제로 쟁의행위를 동반한 쟁의의 경우, 발생건수는 57건, 총 참가인원은 3만 2,436명(2019년 49건, 5만 7,345명)으로 전년대비 발생건수는 8건(16.3%) 증가, 인원은 2만 4,909명(43.4%) 감소하였다. 총 참가인원 중 실제 쟁의행위에 참가한 인원은 6,013명(2019년 17,763명)으로, 전년대비 1만 1,750명(66.1%) 감소하였다.

주된 쟁의행위는 파업이었다. 이 중 작업 중지기간이 반일 이상인 파업의 경우, 발생건수는 35건, 행위 참가인원은 806명(2019년 27건, 5,345명)으로 전년대비 발생건수는 8건(29.6%) 증가, 행위 참가인원은 4,539명(84.9%) 감소하였다. 노동손실일수 역시 1,817일(2019년 1만 1,002일)로 전년대비 9,185일(83.5%) 감소하였다.

쟁위행위를 동반한 쟁의를 산업별로 살펴보면, 발생건수는 의료·복지가 18건으로 가장 많았고 제조업이 13건, 운송업·우편업이 9건으로 뒤를 이었다. 행위 참가인원 역시 의료·복지가 4,438명으로 가장 많았으며, 이어 제조업이 1,003명, 운송업·우편업이 260명 순으로 나타났다. 노동손실일수는 교육·학습지원업이 605일로 가장 많았고, 다음으로 운송업·우편업이 527일, 의료·복지가 350일로 많았다.

1) 労働政策研究・研修機構(2021), 「争議行為を行った人員は過去最少-厚労省調査」, ビジネス·レーバー·トレンド, 9月 25日, https://www.jil.go.jp (검색일 : 2021.10.20).

2) 총 노동쟁의는 "쟁의행위를 수반하는 쟁의"와 "쟁의행위를 수반하지 않는 쟁의(쟁의행위를 수반하지는 않지만 해결을 위해 노동위원회 등 제3자가 관여한 쟁의)"를 포괄하는 모든 노동쟁의를 의미한다.
3) 노동쟁의의 총 참가인원은 쟁의행위 참여 여부와는 상관없이, 노동쟁의가 발생하고 해결되기까지의 기간 동안 노동조합 또는 노동단체의 총 가입인원을 의미한다.

일본 : 일본노동조합총연합회, 첫 여성 위원장 선출

2021년 10월 6일 일본노동조합총연합회(이하, 렌고) 정기대회에서 요시노 토모코(芳野友子)가 위원장으로 정식 취임하였다. 요시노 위원장은 렌고가 결성된 지 32년 만에 취임한 첫 여성 위원장이자, 최초의 중소기업 산별조직(JAM) 출신 위원장이다.[1)]

요시노 위원장은 취임 다음 날인 7일 기자회견[2)]에서 렌고가 비정규직의 정규직화와 최저임금 인상 등의 사안에 총력을 다할 것이라고 밝혔다. 또한 여성의 노동조합 참가가 중요하다고 언급하면서, 일본 비정규직의 다수를 차지하고 있는 여성들이 렌고에 가입할 수 있도록 하는 운동을 전개하겠다고 밝혔다.

렌고의 새로운 집행부에서는 시미즈 히데유키(清水秀行) 일본교직원노동조합 중앙집행위원장이 사무국장을, 마츠우라 아키히코(松浦昭彦) UA전선 위원장과 카와모토 아츠시(川本淳) 전일본자치단체노동조합 위원장이 수석부위원장을 맡았다. 사무국장에도 최초로 공공부문 노동조합 출신이 취임함에 따라 이전까지 민간부문 중심이었던 렌고에 변화가 있을지 주목된다.

1) 藤崎麻里(2021),「連合定期大会、芳野氏が新会長に就任 神津氏は3期6年の実績強調」、朝日新聞、10月 6日、https://digital.asahi.com (검색일 : 2021.10.20).
2) 藤崎麻里、鬼原民幸(2021),「'総力挙げて底上げねらう' 結成32年の連合、芳野新体制が始動」、朝日新聞, 10月 7日、https://digital.asahi.com (검색일 : 2021.10.20).

중국 : 주요 플랫폼 기업 공회, 노동자 권익 보호 위해 공회의 역할 제안

2021년 9월 2일, 화물, 인터넷 예약차량, 택배, 음식 배달 등 4개 산업의 12개 주요 플랫폼 기업 공회(노동조합)는 새로운 고용형태에서 노동자의 권익을 보호하고 플랫폼 기업이 건강하고 지속적으로 발전하기 위한 공회의 역할에 대해 공동으로 제안서를 발표했는데, 그 내용은 다음과 같다.

플랫폼 기업 공회는 새로운 고용형태의 노동자에 대한 정치 사상 교육을 강화하고 플랫폼 경제의 규범 및 발전과 노동자 권익 보장에 관한 당과 정부의 정책을 홍보하도록 한다. 이를 통해 노동자는 합법적이고 질서 있게 자신의 요구를 제기하며 노동자의 단결과 노동관계의 안정을 촉진하도록 한다.

공회 조직 측면에서 공회는 적극적으로 나서서 많은 노동자가 공회에 대해 더 잘 이해할 수 있도록 하고 인터넷을 통한 가입, 가입 설명회 개최, 찾아가는 창구 서비스 등 다양한 경로를 통해 노조 가입을 장려한다. 이러한 공회 조직방식의 성과를 최대한 확대해 이번 발표에 함께 하지 않은 다른 플랫폼 기업 공회들도 최대한 많은 노동자를 조직할 수 있도록 한다.

플랫폼 기업 공회는 노동자 권익 보장을 위해 인력자원사회보장부, 국가발전개혁위원회, 최고인민법원, 전국총공회 등 8개 조직이 공동으로 발표한 지도의견[1]과 전국총공회가 발표한 「새로운 고용형태 노동자의 권익 보장에 관한 의견」을 각 기업 현장에서 관철하도록 해야 하며, 플랫폼 기업이 법에 의거해 노동자의 권익을 보장하도록 촉구해야 한다. 이를 위해 기업이 노동자와 노동계약을 체결하고 단체협상 및 단체계약 시스템을 구축하도록 해야 한다.

노동자가 기업의 민주적 관리에 참여하도록 지원해야 한다. 각 플랫폼 기업은 노동자 권익에 관한 제도와 플랫폼 알고리즘에 대해 공회와 노동자의 의견을 충분히 청취할 것을 요구했다. 각 플랫폼 기업 공회는 기업의 자원을 이용해 노동자의 직업교육훈련을 광범위하게 진행하고, 노동자 사이에서 노동경쟁운동 및 기술경쟁운동을 확산시켜 노동생산성을 높이며 노동자가 노동정신과 장인정신을 함양해 기업 발전을 촉진할 수 있도록 촉구했다.

마지막으로 각 기업은 노동자에 대한 인센티브 시스템을 구축하고 노동자의 숙련도를 제고시키며 경력개발 기회를 확대해 기업의 경쟁력을 강화하기 위한 인적자원을 안정적으로 제공할 수 있도록 한다. 기업은 노동자를 돌보고 노동자는 기업에 헌신하는 분위기를 조성해 기업과 노동자가 함께 이익공동체, 사업공동체, 운명공동체를 형성할 수 있도록 한다. 전국총공회는 주요 플랫폼 기업 공회가 솔선수범하여 공회 조직 사업과 노동자에 대한 공회의 역할을 다른 기업의 공회에도 확대해 플랫폼 노동자의 권익을 더 잘 보호할 수 있을 것으로 기대하고 있다.[2]

1) 박석진(2021), 「중국 : 플랫폼 노동자 권익보장을 위한 구체적인 정부 지침 발표」, 『국제노동브리프』, 19(9), pp.87~88.
2) 中工网(2021), 「12家头部平台企业工会联合发出倡议 : 切实发挥工会作用维护新就业形态劳动者合法权益」, 9月4日, http://www.workercn.cn/ (검색일 : 2021.10.15).

브라질 : 우버 운전자 산재 인정

브라질 북동부지역 포르탈레자 제7법원(TRT7)은 9월 15일 근무 중 총에 맞아 사망한 우버 운전자의 어머니에게 67만 6천 헤알(약 1억 5천만 원)을 배상하라는 판결을 내렸다. 이는 브라질에서 우버 운전자의 사망을 업무상 재해로 간주한 최초의 판결이라는 점에서 상당한 의미가 있다. 우버 운전자로 일했던 에릭손 에웨톤 타바레스(Ericson Ewerton Tavares)는 3천~3,500헤알(약 65만~76만 원)의 월소득으로 어머니를 부양해 왔으나, 2018년 7월 근무 중 19발의 총탄을 맞아 사망했다. 에릭손이 자신의 차량을 사용하고 플랫폼 중개를 통해 업무를 수행했기 때문에 우버 측에서는 에릭손을 우버의 직원이 아닌 독립 자영업자라고 주장했지만, 법원은 이를 받아들이지 않았다. 우버가 운송 활동의 위험을 방지하고자 개인 여객 운송법(Lei 13.640/18)에 따라 상해보험에 가입했으며 유가족에게 보험금까지 지급한 점을 들어 법원은 에릭손을 우버의 직원으로 간주하고, 사망에 대해 회사의 책임이 있다고 판결했다. 아울러 법원은 에릭손이 애플리케이션을 통해 지속적으로 근무 통제를 받았다며 우버와의 고용관계가 인정된다고 밝혔다. 판결에 따라 에릭손의 가족은 2018년 7월 16일 사망 당시 25세였던 에릭손이 75세까지 일을 한다고 가정하여 산정된 67만 6천 헤알을 지급받는다.[1)]

1) G1(2021), "Justiça condena Uber a pagar R$ 676 mil à mãe de motorista morto em assalto em Fortaleza", Setembro 28, https://g1.globo.com/ (검색일 : 2021.10.14).

브라질 : 직장 내 괴롭힘 소송 잇따라 승소

한국의 근로기준법 제76조 제2항에 따르면, "직장 내 괴롭힘"이란 사용자 또는 근로자가 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정 범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위를 말한다. 브라질에서도 2019년 3월 상원에서 직장 내 도덕적 괴롭힘을 범죄로 규정하는 법안(PL 4742/2001)을 승인했다. 법안에 따르면 직업, 직책 등을 이용해 누군가의 존엄성을 반복적으로 해치고 신체적 또는 정신적 고통을 주는 것을 "도덕적 괴롭힘"으로 정의하며, 처벌로는 벌금과 2년 이하의 징역을 부과한다.

브라질에서 발생하는 직장 내 괴롭힘은 사례가 매우 다양하다. 비아 자레주(Via Varejo S/A) 그룹의 대표적인 소매업체 카자 바이아(Casa Bahia)에서 일했던 노동자가 겪은 직장 내 괴롭힘은 체형에 관한 것이다. 피해자는 상사가 자신에게 "너무 깡말라 일이나 제대로 하겠어?" 등의 반복적인 언사로

굴욕을 주었다고 주장했고, 법원은 이를 직장 내 괴롭힘으로 인정해 회사가 5천 헤알의 보상금을 지급하도록 판결했다. 또 다른 소송은 집단적 공격과 따돌림 등의 괴롭힘으로 보상을 받은 HSBC 은행원의 사례다. HSBC 리우데자네이루 지점에서 노조 간부로 활동했던 피해자는 은행 비리 중 일부를 고발한 뒤 관리자와 동료들부터 괴롭힘을 당했다. 동료와 상사는 피해자의 종교인 움반다(Umbanda)를 조롱하는 행위와 함께, 음란한 몸짓을 동반한 성적 모욕을 가했다. 노동 검찰은 이러한 가해 행위에 대해 은행은 별다른 조치를 하지 않았고, 집단적 괴롭힘에 대한 책임이 있다며 피해자를 옹호했으며, 법원은 10만 헤알의 보상금 지급을 판결했다. 옷차림에 대한 괴롭힘 사례도 있었다. 리우데자네이루에 위치한 의류소매업체 리우 40 그라우스(Rio 40 Graus)에서 정보기술업무를 담당했던 한 직원은 땀을 많이 흘리는 체질 때문에 상사와 상의해 반바지를 입고 일했다. 그러나 피해자보다 나이가 많은 동료들은 그를 "반바지", "청춘소년"이라고 부르며 미성숙한 사람인 양 취급했다. 그때마다 피해자는 기분이 상했지만, 회사 임원이 자율복장을 입기 시작하면서 더 이상 문제가 발생하지 않아 이 사례는 소송까지 가지 않았다.

이상의 사례를 포함해 브라질에서는 인종 및 성적 차별과 관련한 표현을 언어폭력으로 간주한다. 이러한 언어 표현에 대해 일부는 농담으로 여기지만 당사자에게는 도덕적 피해를 줄 수 있기 때문이다. LBS 로펌의 노동법 전문 변호사 페르난도 조세 허쉬(Fernando José Hirsch)는 도덕적 손상은 신체, 정신건강, 인종, 성별, 성적 취향, 연령 등 다양한 측면에서 발생한다며 "회사는 괴롭힘 사례가 발생하지 않도록 작업 환경을 수시로 점검할 의무가 있으며 직원 사이에 도덕적 해이가 발생하지 않도록 사람을 존중하는 인사정책이 필요하다."라고 말했다.[1)]

1) Accarini, A.(2021), "Justiça condena empresas a pagar multas por assédio moral no trabalho", Outubro 6, *CUT Brasil*, https://www.cut.org.br/ (검색일 : 2021.10.17).

해외연구동향 원고모집 안내

『국제노동브리프』는 해외 주요국의 고용·노동 관련 주요 제도와 동향을 국내에 소개하는 한국노동연구원의 월간지입니다. 아래와 같이 다양한 최신 해외 연구논문을 소개하는 '해외연구동향' 섹션에 게재할 원고를 모집합니다. 관심 있는 분들의 많은 투고를 부탁드립니다.

1. 원고 제출방법

- 주제 및 내용 : 최근 3년 이내 발간된 고용·노동 관련 주제의 해외 연구 논문(한 편 또는 여러 편 비교) 또는 책 등 최신 연구 결과물을 소개하는 내용으로 한다.
- 원고분량 : 지정된 작성요령에 따라 A4 10매 내외
- 원고제출 : 이메일(soohyang@kli.re.kr) 수시 접수

2. 원고 작성요령

- 원고는 본문(머리말-본론-맺음말 형식을 취함)과 참고문헌으로 구성한다.
- 본문의 번호 체계는 자유롭게 사용한다.
- 표와 그림은 〈표 1〉, [그림 1]과 같이 표기하고, 그림의 경우 편집을 위한 엑셀이나 jpg 등의 원본 파일을 제공한다.
- 본문이나 각주에서 언급한 문헌정보는 참고문헌에 포함한다.
- 참고문헌 표기는 아래 작성 예시를 따른다.

〈국문 및 동양 문헌〉
정기간행물 : 필자(발행연도), 「논문명」, 『서명』, 권(집)호, 페이지 순(pp.○~○)으로 표기
단행본 : 필자(발행연도), 『서명』, 발행처, 페이지 순으로 표기

〈영문 문헌〉
정기간행물 : 필자(발행연도), "논문명", 서명*(이탤릭체)*, volume(number), 페이지 순으로 표기
단행본 : 필자(발행연도), 서명*(이탤릭체)*, 발행처, 페이지 순으로 표기

3. 원고료

- 내부 절차에 따라 검토를 거쳐 『국제노동브리프』 게재가 확정되면 소정의 원고료를 지급한다.

4. 문의처

- 한국노동연구원 국제협력실

독자의견 수렴

한국노동연구원은 국제노동 관련 정보를 체계적으로 수집하여 제공하기 위해 『국제노동브리프』를 발행하고 있습니다. 보다 나은 정보를 제공하고자 독자 여러분의 의견을 듣고자 합니다. 『국제노동브리프』가 다룬 내용 중 흥미로운 점이나 지적하고 싶은 점, 또는 주제 제안이나 기타 건의사항에 대해 다양한 의견을 보내주시면 반영하여 향후 더 풍부한 읽을거리를 제공해 드리겠습니다. 감사합니다.

- 전　화 : 044-287-6093
- 이메일 : soohyang@kli.re.kr

한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
TEL : 044-287-6093 FAX : 044-287-6099 http://www.kli.re.kr