

독일의 노동조합*

조직, 제반 여건, 도전 과제

하이너 드립부쉬, 한스 뵘클러 재단 사회경제연구소 선임연구위원

페터 비르케, 함부르크대학교 사회경제학과 연구교수, Social History Online 편집위원

- 지난 몇 년 동안 독일의 노동조합, 사회적 동반자 관계와 공동결정제는 노동자에게 불리한 방향으로 일련의 변화를 겪었다.
- 2010년 말 전체 노동자의 19%만이 노동조합에 가입한 것으로 집계되었다. 10년 사이에 조합원 수가 약 5% 감소한 것이다.
- 노조 조합원 수의 감소는 임금에도 부정적인 영향을 미쳤다. 2004년 이후 임금인상률은 물가상승률을 밀돌았고 거의 매년 실질소득 증가율은 하락세를 보였다. 2000-2009년 실질임금 상승률에서 독일은 EU 국가 중 최하위에 머물렀다.
- 그러나 단체협약과 개별기업 차원에서 이루어진 다양한 조치들은 경제위기와 금융위기에도 고용안정을 가능케 하였다. 무엇보다도 노동시간 유연화에 대한 노사 간 합의, 고용안정 보장에 대한 기업의 약속 및 임금 양보에 대한 노동자들의 동의가 큰 역할을 했다.
- 한편 경제위기 와중에 달성한 고용 안정은 주로 정규직 노동자들이 혜택을 누렸으며, 점점 늘고 있는 불안전고용 노동자들에게는 해당하지 않는 이야기였다. 기간제 노동자 대부분이 재계약에 실패하였고, 파견 노동자들 중에는 곧바로 일자리를 잃어버린 경우가 많았다.
- 이러한 배경에서 현재 독일금속노조의 정책은 파견 노동자 보호에 초점을 두고 있으며, 2010년 9월에는 철강산업 분야에서 첫 성과를 거두기도 했다. 최초로 산별 단체협약에 파견 노동자에 대한 동일 임금 지급 조항이 포함된 것이다.

2014년 5월

유럽의 노동조합 시스템은 각국의 상이한 정치적 전통이 반영되어 국가별로 차이를 보인다. 오스트리아나 독일의 경우, 1945년 이래 사회민주주의에 기초를 둔 단일노조 시스템이 정착하게 된 반면, 이탈리아와 프랑스 같은 나라에서는 기독교 또는 좌파 성향의 노선 노조가 일반적이다. 포르투갈이나 스페인, 그리고 동유럽 국가들의 경우, 특히 폴란드에서는 1970년대 또는 1989년 이후 단결권이 보장되기 시작하면서부터 다양한 정치적 노선을 추구하는 조직들이 등장하였다. 유럽 각국의 노동조합은 정치적 전통뿐만 아니라 조직 원리에서도 차이를 보인다. 조직 유형에서는 직종별 노조와 한 산업 전체를 포괄하는 산별노조로 구분되며, 스칸디나비아 국가에서처럼 노조가 사회보험 관리 권한을 갖는 경우가 있는가 하면 노조에게 이런 권한이 전혀 없는 경우가 있다.

독일 헌법은 단결권을 보장한다. 노동자 입장에서는 노동조합을 결성할 수 있다는 뜻이다. 또한 노동자가 노동조합에 가입하는 것을 그 누구도 방해할 수 없다. 물론 노동조합 가입은 개인의 자유이며 아무도 노동자에게 노동조합 가입을 강요할 수 없다.

독일 헌법은 단결권을 보장한다. 노동자 입장에서는 노동조합을 결성할 수 있다는 뜻이다. 또한 노동자가 노동조합에 가입하는 것을 그 누구도 방해할 수 없다. 물론 노동조합 가입은 개인의 자유이며 아무도 노동자에게 노동조합 가입을 강요할 수 없다. 일부 국가의 노조와는 달리 독일의 노동조합은 실업 수당이나 연금 지급 문제에 관여하지 않는다. 독일 노동조합의 핵심 과제는 단체협약 정책이다.

이 글에서는 독일노동조합총연맹 및 산하 노조를 중심으로 독일 노동조합의 조직 체계와 제도적 특징을 소개하고자 한다. 동시에 독일의 임금 추이와 노사관계의 기본 성격에 대해서도 간략히 살펴볼 것이다.

1. 독일노동조합총연맹과 산하 노조들

2010년 말 기준, 독일 노동자 중 810만 명이 노동조합에 가입해 있다. 독일의 노동조합원들은 규모가 다르고 서로 경쟁관계에 있는 3대 노동조합연맹 중 한 곳이나 그 어떤 노동조합연맹에도 가입하지 않은 독립 노조에 소속되어 있다. 2010년 독일의 노동조합 가입자는 노동자 5명 중 1명이 채 되지 않는다. 실질 노조조직률, 즉 노동자 가운데 노동조합 조합원 비율은 10년 전보다도 5% 낮은 19%에 불과하다.

절대적 우위를 차지하는 독일 최대 규모의 노동조합연맹은 1949년 창립된 독일노동조합총연맹(DGB, 이하 독일노총)이다. 2011년 말 독일노총 산하 8개 노동조합의 조합원 수는 약 620만 명으로, 노동조합에 가입한 노동자의 3/4 이상이 여기에 소속되어 있다. 독일노총은 연방, 주, 지자체 정부와 이익단체들을 상대로 산하 노동조합들의 공동 이해를 대변한다. 또한 산하 노동조합들 간 갈등 발생 시 중재를 담당한다.

독일노총은 상부단체로서 산하 노동조합들이 납부하는 회비로 재정을 충당한다. 노동자들은 독일노총이 아니라 독일노총 산하 노동조합에 조합원으로 가입하여 자신이 속한 노동조합에 조합비를 납부한다.

독일노총의 역할은 산하 노동조합들을 대표하는 것으로 제한되어 상부단체로서 산하 노동조합에 대한 영향력이 크지 않다. 중요한 노동조합 정책 노선의 결정은 각각의 노동조합에서 이뤄진다. 일반적으로 독일노총은 사용자단체 및 기업과의 협상, 단체협약 정책 결정, 노동쟁의 조직에는 직접 관여하지 않는다.

1.1 독일노총 산하 노동조합

독일노총의 원칙은 '1 기업, 1 노조'다. 독일노총 산하 8개 노동조합은 산별노조로서 관할지역 해당 산업분야의 모든 기업 및 사업장에 고용된 노동자들이 조직 대상이다. 최근에는 노조 간 합병 및 결합을 통하여 대형 복합산업노조가 탄생하기도 하였다.

산업의 재조직화, (교육 분야처럼) 두 개의 산업이 중첩되는 부문, (IT 산업, 태양광 및 풍력 산업과 같은) 새로운 산업의 등장 등으로 독일노총 산하 노동조합들 간 명확한 경계 구분이 어려워지고 이로 인한 갈등이 과거에 비해 현저히 빈번하게 발생하였다. 그러나 아직까지는 산별 조직 원칙이 여전히 유효하다.

독일노총 산하 노동조합 회원의 약 20%는 퇴직자이며 약 7%는 실직자이다. 또한 46만 3천 명은 공무원이다. 독일에서 공무원은 특별한 지위를 누리고 있는데 최근에는 양적으로나 질적인 면에서 공무원이 누리는 혜택이 점차 줄어들고 있다. 그럼에도 불구하고 공무원은 여전히 해고될 위험이 없다. 단결권은 보장되지만 공무원의 임금과 노동시간은 의회에서 법으로 정해진다. 공무원은 단체협상을 할 수 없으며 이에 대한 법률 해석에 따라 파업권이 인정되지 않는다.

독일노총의 역할은 산하 노동조합들을 대표하는 것으로 제한되어 상부단체로서 산하 노동조합에 대한 영향력이 크지 않다. 중요한 노동조합 정책 노선의 결정은 각각의 노동조합에서 이뤄진다.

표 1: 독일노동조합총연맹 산하 노동조합

노동조합	주요 분야
독일금속노조(IG Metall)	금속 및 전기, 철강, 섬유 및 의류, 세탁, 목재 가공, 자동차, 전자, 목재, 위생 등
독일통합서비스노조(ver.di)	공공 서비스, 상업, 은행 및 보험, 보건, 교통, 향만, 미디어, 사회복지 및 교육 서비스, 인쇄업, 민간 서비스, 소방서 등
독일광산·화학·에너지노조(IG BCE)	화학산업, 제약산업, 광산업, 에너지 공급기업 등
독일건설·농업·환경노조(IG BAU)	건설업, 건물청소, 농업부문
독일철도·교통노조(EVG)	철도, 선로교통
독일교육·학술노조(GEW)	교사, 보육교사, 대학
독일식품·요식업노조(NGG)	식품산업, 제분업, 숙박업, 식당
경찰노조(GdP)	경찰

독일노총 산하 노동조합들은 단일노조로서 특정 정당과 연계되어 있지 않으며, 그 어떤 정치적 정당으로부터도 재정 지원을 받지 않는다. 그러나 역사적으로 독일사회민주당(SPD, 사민당)과 매우 긴밀한 관계가 있다.

1.2 정치적 성향

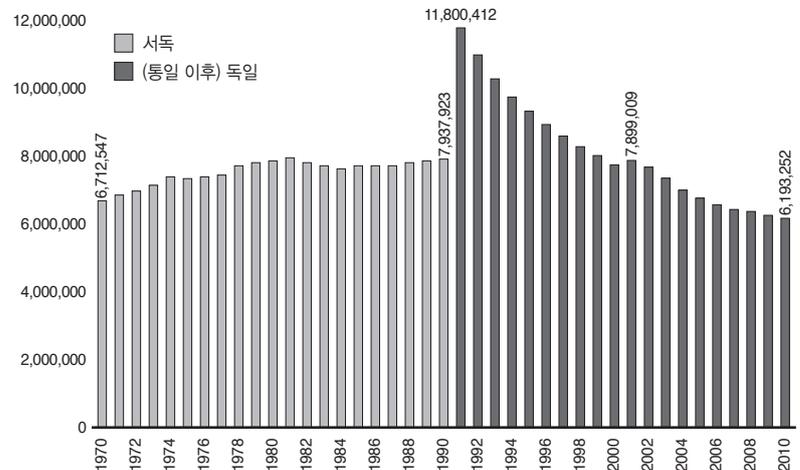
독일노총 산하 노동조합들은 단일노조로서 특정 정당과 연계되어 있지 않으며, 그 어떤 정치적 정당으로부터도 재정 지원을 받지 않는다. 그러나 역사적으로 독일사회민주당(SPD, 사민당)과 매우 긴밀한 관계가 있다. 독일노총의 현직 위원장인 미하엘 줌머와 산하 노동조합의 거의 모든 대표들이 사민당 당원이다. 독일통합서비스노조 위원장인 프랑크 브지르스케가 예외적으로 동맹90/녹색당 당원이다. 그런데 지난 10년 간 노동조합과 사민당의 관계는 큰 변화를 겪었다. 게르하르트 슈뢰더 총리 시절 적녹 연정은 2003년부터 독일노총의 반대에도 불구하고 실업보험 혜택을 대폭 축소하고 저임금 일자리를 육성하는 사회정책을 추진했다. 그 결과 노동조합과 사민당의 관계가 소원해지기 시작했다. 사민당과 노동조합의 관계 변화는 좌파당 창당을 촉진하는 계기가 되었고, 그 후 수많은 사민당 당원들이 좌파당으로 이적하였다. 특히 독일통합서비스노조와 독일금속노조의 적지 않은 조합원들이 좌파당을 지지하고 있다.

1.3 조합원 수 추이

독일의 최대 노동조합은 독일금속노조와 독일통합서비스노조이다. 이 두 노동조합의 조합원 수는 독일노총 조합원 수의 거의 70%에 달한다. 독일통합서비스노조, 특히 독일교육·학술노조(GEW)는 여성 조합원이 남성 조합원보다 많다.

지난 몇 년 사이 독일노총 산하 노동조합들의 조합원 수가 급격히 줄어들었다(그림 1). 그 원인은 다양하다. 1990/91년에는 구동독의 자유노동총연맹(FDGB) 회원 대부분이 독일노총으로 편입되면서 일시적으

그림 1: 1951-2010년 독일노총 조합원 수 추이 (1990년까지는 서독, 그 이후 전 독일)



출처: 독일노동조합총연맹(DGB)

로 독일노총 산하 노동조합의 총 조합원 수가 급격히 증가하였다. 그러나 얼마 지나지 않아 동독 지역 경제의 구조조정과 탈산업화로 조합원 수는 다시 급격히 줄어들었다. 여기에 서독 지역에서도 기업 합리화, 구조 조정, 생산기지 해외 이전으로 노조 조직률이 높았던 산업분야의 일자리가 감소하는 문제까지 더해졌다. 과거 국영기업이었던 철도 및 우정 산업이 민영화된 이후 해당 산업분야 대기업의 고용이 줄어든 것도 조합원 수 감소에 영향을 미쳤다. 건설업계의 대대적인 아웃소싱 현상 역시 상황을 더욱 악화시켰다. 반면 노동조합은 소규모 사업체들이 주를 이루고 있는 민간서비스 부문의 조직을 강화하고 신규 조합원을 확보하는 데 실패했다.

표 2: 2010-2011년 독일노총 산하 노동조합 조합원 수

노동조합	2011년	2010년	2011-2010년 증감률 (단위 %)	2010년 여성 조합원 비율 (단위 %)
독일금속노조	2,245,760	2,239,588	0.28	17.7
독일통합서비스노조	2,070,990	2,094,455	-1.12	50.5
독일광산·화학·에너지노조	672,195	675,606	-0.50	19.8
독일건설·농업·환경노조	305,775	314,568	-2.80	21.1
독일철도·교통노조*	220,704	260,297	-5.07	21.0
독일교육·학술노조	263,129	232,485	1.09	70.0
독일식품·요식업노조	205,637	205,646	0.00	40.6
경찰노조	171,709	170,607	0.65	22.3
독일노총 전체	6,155,899	6,193,252	-0.60	32.4

참고: 조합원 수에는 실직자 및 퇴직자도 포함된다.

출처: 독일노총; 자체 집계

1.4 조직화 및 조합원 확보

금속 및 전기 산업은 전통적으로 가장 높은 노조 조직률을 보이고 있다. 대표적으로 대형 자동차 생산업체를 꼽을 수 있다. 최근 들어 상대적으로 규모가 줄어든 철강산업과 일부 공공서비스, 민영화된 철도 및 우정 산업의 노조조직률도 여전히 높은 수준을 보이고 있다. 화학산업의 노조 조직률은 편차가 크다. 광산업계도 마찬가지다. 풍력 및 태양광 산업의 신생 기업의 경우, 노동자의 노조 가입률은 평균 미만이다. 그러나 최근 몇 년 사이 이들 신생 기업 내 노동조합의 기반을 마련하기 위한 노력이 성공을 거두면서 노조 조직률이 개선되기 시작했다.

공공서비스의 경우 근거리 대중교통과 쓰레기처리 부문을 필두로 철도 및 우정 산업 분야에서 전통적으로 노동조합 조직률이 가장 높았다. 그러나 공공부문 민영화의 결과 새로운 민간서비스 제공자들이 등장하였는데, 노동조합들은 신생 민간서비스 업체를 대상으로 조직을 확대

금속 및 전기 산업은 전통적으로 가장 높은 노조 조직률을 보이고 있다. 대표적으로 대형 자동차 생산업체를 꼽을 수 있다. 최근 들어 상대적으로 규모가 줄어든 철강산업과 일부 공공서비스, 민영화된 철도 및 우정 산업의 노조조직률도 여전히 높은 수준을 보이고 있다.

일반적으로 기업 규모가 클수록 신규 조합원을 확보하는 것도 쉽다. 규모가 영세한 기업에서는 노동자평의회 구성이 어려워 노동조합들도 어려움에 직면한다. 노동자평의회가 존재하지 않는 기업에는 노동조합 조합원의 수도 적기 마련이다.

하는 데 어려움을 겪고 있다. 민간서비스 부문의 조합원 대부분은 소매업에 종사한다. 그런데 이들 조합원들이 전국에 산재되어 있어 전체적으로 노동조합 조직률은 높지 않다. 은행 및 보험 업계의 상황도 이와 비슷하다. 요식업과 숙박업 역시 노조 조직률이 낮고, 경비업계도 다르지 않다. 수공업 부문의 조직률도 평균에 크게 밀리고 있다.

일반적으로 기업 규모가 클수록 신규 조합원을 확보하는 것도 쉽다. 규모가 영세한 기업에서는 노동자평의회 구성이 어려워 노동조합들도 어려움에 직면한다. 노동자평의회가 존재하지 않는 기업에는 노동조합 조합원의 수도 적기 마련이다. 노동조합이 어려움을 겪는 또 다른 이유는 영세기업일수록 비정규직 노동자의 비중이 높기 때문이다. 기간제 노동자 또는 과건노동자와 같은 비정규직 노동자들을 노동조합에 가입 시키는 것은 매우 어렵다. 게다가 신생 기업들을 비롯한 다수의 기업들은 노동조합이 기업에 받을 붙이지 못하도록 의도적인 방해 전략을 쓰기도 한다.

2000년대 중반 이후 독일 노동조합과 관련 학계는 노조 조직률 저하 문제를 해결하기 위한 대응책 마련을 위해 집중적인 논의를 진행했다. 이 과정에서 영미권 국가들의 노동조합 사례가 자주 언급되었다. 영미권 국가들의 노동조합은 조직화라는 키워드 하에서 일상적 갈등의 해결과 개별적 접근 및 대화의 활성화를 통해 조직률을 높여 나가고 있다. 이러한 영미권의 조직화 모델이 경비업, 건물청소업, 소매업, 병원 부문에서 구체적으로 시도되었는데, 그 결과는 다양했다. 독일통합서비스노조와 독일금속노조는 특정 산업부문에서 다양한 전략을 통해 조합원 감소 속도를 늦추고 부분적으로 조합원 감소를 멈추는 데 성공하였다. 몇몇 연구 결과에서 입증된 바 있는 노동조합 가입 비율과 직장 내 갈등의 상호관계는 영미권의 조직화 모델을 활용해 노동자들의 노동조합 가입 및 참여 비율을 높이는 방법에 중요한 시사점을 제공한다.

많은 노동자들에게 노동조합 가입은 분쟁에 대비하여 일종의 보험에 가입하는 것과 같다. 노동자들은 노사관계와 관련한 문제가 발생할 경우 노동조합에서 어떠한 지원을 받을 수 있는지에 관심을 갖는다. 개별 노동자들이 노동조합에서 받을 수 있는 혜택에는 파업과 직장폐쇄 시 재정적 지원, 노동법 및 사회보장법 관련 상담, 노사관계 분쟁 시 지원 등이 있다. 이 외에 집단적 차원에서는 노동조합의 단체교섭을 통해 체결되는 임금협약의 이점을 누릴 수 있다. 물론 이러한 혜택은 조합원들에게만 지원된다. 단, 단체협약이 적용되는 기업의 경우 노조에 가입하지 않은 노동자에게도 단체협약상의 조건이 동일하게 적용된다. 따라서 노동자들은 직접 노동조합에 가입하지 않더라도 노동조합의 교섭을 통해 체결된 단체협약의 혜택을 누릴 수 있다.

1.5 재정

독일노총 산하 노동조합들은 조합원이 납부하는 회비와 보유 자산에서 발생하는 수익으로 재정을 충당한다. 국가지원금이나 공공보조금은 받지 않는다. 노동조합의 조직 운영비와 행정 직원, 전업 조합 간부 등에게 지급되는 급여는 노동조합이 자체 자금으로 부담한다.

대부분의 독일노총 산하 노동조합의 월회비는 월 총소득의 1%다. 회비는 기본적으로 노동자의 계좌에서 자동 인출되며, 일부 노동조합에서는 임금 인상 시 회비도 자동 인상된다. 노동조합의 재정이 조합원 회비에 전적으로 의존하고 있어 회원수가 줄어들면 노동조합은 재정적 어려움을 겪게 된다.

독일노총 산하 노동조합들은 조합원이 납부하는 회비와 보유 자산에서 발생하는 수익으로 재정을 충당한다. 국가지원금이나 공공보조금은 받지 않는다. 노동조합의 조직 운영비와 행정 직원, 전업 조합 간부 등에게 지급되는 급여는 노동조합이 자체 자금으로 부담한다.

[2. 기타 노동조합]

2.1 독일공무원노동조합총연맹

독일에서 두 번째로 큰 노동조합총연맹은 독일공무원노동조합총연맹(dbb, 이하 독일공무원노총)이다. 독일공무원노총에는 39개 연방직업별노동조합 및 연방직업별협회가 가입해 있으며, 2011년 말 총 조합원 수는 약 126만 5천720명이다. 이 중 90만 8천 명이 앞서 설명한 것처럼 단체교섭권과 파업권이 없는 공무원이다. 공무원이 아닌 나머지 35만 8천 명의 조합원들은 독일공무원노총의 교섭 연합을 통해 단체교섭을 진행한다. 독일노총 산하 노동조합과는 달리 독일공무원노총의 조합원 수는 최근 몇 년 사이 소폭 증가하였다. 한편 2010년에는 철도 부문 노동조합인 교통노동조합(GDBA) 산하 조직 일부가 독일노총 산하의 TRANSNET와 함께 독일철도·교통노조(EVG)를 결성하면서 독일노총으로 이적하였다.

조합원의 대다수가 기관사인 독일기관사노동조합(DGI)은 조합원 수가 3만 4천 명으로 독일공무원노총에서 중요한 역할을 맡고 있다. 독일기관사노동조합은 철도교통 부문의 대표적인 노동조합인 독일노총 산하 독일철도·교통노조와 경쟁 관계에 놓여 있다. 독일기관사노동조합은 최근 몇 년 사이 여러 건의 기관사 및 열차 승무원 파업을 통하여 전국적으로 지명도를 높이는 데 성공했다.

독일공무원노총 역시 그 어떤 정당과도 연관되어 있지 않은 비정치적 단체이지만, 전통적으로 기독교민주연합(CDU, 기민련)과 밀접한 관계를 맺고 있다. 독일공무원노총 페터 헤센 위원장이 기민련 당원이다.

공공서비스 분야에서 독일공무원노총의 교섭 연합은 독일통합서비

독일의 3대 노동조합총연맹 중에서 규모가 가장 작은 총연맹은 기독교노동조합연맹(CGB)이다. 2010년 기독교노동조합연맹에는 16개 노동조합이 가입해 있으며, 총 조합원 수는 28만 3천 명이다. 기독교노동조합연맹은 기독교를 표방하는 노선 노조라는 점에서 다른 두 개의 노총과 차이를 보인다.

스노조를 비롯한 다른 독일노총 산하 노동조합들과 함께 교섭 공동체를 형성하고 있다. 그러나 이를 제외한 다른 산업의 단체교섭에서 양대 조직은 치열한 경쟁 관계에 있으며, 공공서비스 분야 공무원 직장평의회 구성원 선출을 놓고 독일통합서비스노조와 독일공무원노총 산하 노동조합이 서로 경쟁을 벌이기도 한다.

2.2 기독교노동조합연맹

독일의 3대 노동조합총연맹 중에서 규모가 가장 작은 총연맹은 기독교노동조합연맹(CGB)이다. 2010년 기독교노동조합연맹에는 16개 노동조합이 가입해 있으며, 총 조합원 수는 28만 3천 명이다. 기독교노동조합연맹은 기독교를 표방하는 노선 노조라는 점에서 다른 두 개의 노총과 차이를 보인다. 산하 노동조합 중 일부만이 독립적으로 단체교섭 및 단체협약 체결을 주도한다.

상대적으로 영향력이 큰 벨기에 또는 네덜란드의 기독교노동조합들과 달리 기독교노동조합연맹 산하 노동조합들은 산업 분야를 막론하고 파업을 이끌어낼 역량이 없다. 이들은 독일노총 산하 노동조합들이 체결한 임금 및 노동조건보다 낮은 수준의 단체협약에 쉽게 동의하기 때문에 많은 기업들에게 매력적인 대안이 되기도 한다. 물론 불리한 조건의 단체협약 체결은 독일노총 산하 노동조합들의 영향력이 미약하여 산별 단체협약의 조건들을 효과적으로 관철시키기 어려운 곳에서만 가능하다. 기독교노동조합연맹 산하 노동조합들은 수공업과 서비스 관련 일부 부문, 그리고 파견노동 분야에서 독일노총 산하 노동조합들과 단체교섭에서 경쟁을 벌인다. 독일노총 산하 노동조합들은 기독교노동조합연맹을 적대적 경쟁 대상으로 간주하고 단체교섭에서 이들을 배제하려고 한다. 독일노총 산하 노동조합들이 기독교노동조합연맹 산하 노동조합들의 단체교섭권을 법적으로 박탈시키는 데 성공하여 이들이 단체협약을 체결하지 못하게 된 경우가 이미 여러 차례 있었다.

기독교노동조합연맹은 스스로를 초당적인 단체로 규정하지만, 정치적으로 기독교민주주의를 표방하는 정당과 노선을 같이 한다. 기독교사회연합(CSU, 이하 기사연)의 연방하원 의원인 마테우스 슈트레블이 기독교노동조합연맹의 위원장이다. 그러나 정작 노동조합에 가입한 기민련과 기사연 당원의 대다수는 독일노총 산하 노동조합의 조합원이다.

2.3 총연맹에 가입되어 있지 않은 노동조합

앞서 소개한 노동조합 외에도 3대 노동조합총연맹에 가입되어 있지 않지만, 특정 직업군 노동자들이 회원으로 참여하는 노동조합들이 다수 존재한다. 한스 뵘클러 재단의 경제사회연구소(WSI)는 3대 노동조

합총연맹에 가입하지 않은 노동조합의 조합원 수를 약 27만 명으로 추산하고 있다. 이하에서는 단체협약과 관련하여 중요한 의미를 갖는 대표적인 독립 노조를 소개한다.

의사노동조합인 마르부르거 분트(MB)는 의료인 노동조합 중 규모가 가장 크다. 2010년 마르부르거 분트의 조합원 수는 약 10만 8천 명이다. 마르부르거 분트는 2005년까지 독일노총 산하 의료인 노동조합과 함께 단체교섭을 진행하였으나, 그 이후에는 단독으로 단체교섭을 시작했다. 2006년 마르부르거 분트가 주도한 파업이 큰 주목을 받으면서 독자적인 단체협약 체결에 성공하였다.

독일기자연맹(DJV)은 출판업과 신문업계를 대표하는 언론인 노동조합이다. 2010년 조합원 수는 3만 8천 명으로 약 2만 1천 명의 조합원을 거느린 독일통합서비스노조 산하 독일언론인연맹(dju)과 경쟁 관계에 있다. 그러나 두 언론인 노조 모두 영향력이 크지 않아 단체교섭은 공동으로 진행한다.

회원 수가 약 8천3백 명인 조종사연합(VC)은 독일의 대표적인 조종사 노동조합이다. 2001년 조종사연합은 독일 최대 항공사를 상대로 벌인 파업을 통해 독립적인 단체교섭 주체로서의 능력을 입증해 보였다.

노동시장과 노동환경의 변화와 함께 2000년대 중반 이후 독일노총에 가입하지 않은 소규모 노동조합들의 중요성이 한층 커졌다. 물론 이들 노동조합의 조합원 수는 아직까지 독일노총 단일노조의 조합원 수에 한참 못 미친다. 그러나 (기관사, 항공교통 관제사, 의사단체 등과 같은) 특수한 직종단체가 유리한 협상 위치를 이용해 노동쟁의에서 성공을 하자 독일노총에 소속되지 않은 독립 노동조합의 인지도도 크게 높아졌다.

3. 단체협약 제도 및 임금 추이

독일에서는 오로지 노동조합만이 사용자단체나 개별 기업과 단체교섭권을 갖는다. 독일에서 체결된 단체협약 중에는 독일노총 산하 노동조합들에 의해 체결된 단체협약이 대부분을 차지한다.

독일의 단체협약 제도는 포괄단체협약이라는 특징을 갖는다. 포괄단체협약은 한 산업분야 전체 또는 부분에 통일적으로 적용되고, 단체협약을 체결한 사용자단체에 가입한 전국과 지방의 모든 기업은 이를 준수해야 한다. 포괄단체협약 원칙과 함께 독일의 단체협약을 특징짓는 또 다른 원칙은 교섭자율주의이다. 교섭자율주의란 단체협약 체결 과정에 정부나 국가가 간섭하지 않는다는 것을 의미한다. (스칸디나비아

독일에서는 오로지 노동조합만이 사용자단체나 개별 기업과 단체교섭권을 갖는다. 독일에서 체결된 단체협약 중에는 독일노총 산하 노동조합들에 의해 체결된 단체협약이 대부분을 차지한다.

국가 등과 같은) 다른 유럽 국가들과는 달리 독일에서는 국가가 단체교섭 결과에 개입할 수 있는 제도적 장치가 없다. 이는 바이마르 공화국 말기(1929-1933) 국가의 강제 중재 경험이 남긴 뼈아픈 역사적 교훈에서 비롯되었다.

이로 인해 연방정부는 공공부문의 단체교섭 과정에만 직접 관여할 수 있다. 연방정부는 연방정부에 고용된 노동자들과의 단체협약 체결 과정에서 협약 당사자로서 참여하여 공공부문 노동조합들과 교섭을 진행한다.

독일에서는 단체교섭 및 단체협약 체결뿐만 아니라 노동 조건과 임금 수준에 대한 결정에서도 법을 통한 개입이 다른 유럽 국가에 비해 상대적으로 제한되어 있다. (예외는 있지만) 법정 일일 노동시간이 최대 10시간으로 제한되어 있고 연간 휴가 일수가 법적으로 최소 4주로 정해져 있다. 그러나 이러한 기본적인 사안을 제외하면 구체적인 노동 시간과 연간 휴가 일수, 임금 수준 등은 단체교섭을 통해서 결정되며 국가에서 정한 기준이 없다.

더욱이 독일에는 다른 나라에서 채택하고 있는 법정 최저임금제도가 없다. 과거에는 독일노총 산하 노동조합의 대부분이 교섭자율주의를 침해한다는 이유로 법정 최저 임금을 거부했다. 하지만 2000년대 들어 저임금 일자리가 늘어나면서 노동조합의 입장이 바뀌었다. 독일노총은 현재 8.50유로의 법정 최저 임금 도입을 요구하고 있다. 대부분 사용자 단체들은 이를 강하게 반대한다. 한편 많은 서비스 및 건설산업 분야의 사용자단체들은 법정 최저 임금 도입에 대해 개방적인 입장을 취하고 있으며, 적어도 단체협약을 통해 최저임금을 정하는 방안을 수용할 수 있다는 입장이다.

단체협약은 노사 대표자 동수로 구성되는 임금위원회의 동의를 거쳐 연방노동장관에 의해 일반적인 효력을 갖는 협약으로 고시될 수 있다. 이 경우 단체협약은 협약의 적용 범위 내에 있는 모든 사용자와 노동자에게 보편적으로 적용된다. 일부 업종, 특히 건설부문에서는 노동자 파견법에 입각하여 이미 보편적 최저 임금이 도입되었다. 이 최저 임금은 독일에 주소지를 두지 않은 기업의 노동자에게도 마찬가지로 적용된다. 건설부문에 이어 건물 청소업체에도 최저 임금이 도입되었다. 법정 최저임금제도가 도입되기 전까지는 단체협약의 보편적 적용이 저임금 일자리의 확산을 저지하는 중요한 수단으로 기능할 것이다. (역주: 현재 독일에서는 2015년 1월 1일부터 법정 시간당 최저요금으로 8.50유로를 도입할 예정이다.)

단체협약은 노사 대표자 동수로 구성되는 임금위원회의 동의를 거쳐 연방노동장관에 의해 일반적인 효력을 갖는 협약으로 고시될 수 있다. 이 경우 단체협약은 협약의 적용 범위 내에 있는 모든 사용자와 노동자에게 보편적으로 적용된다. 일부 업종, 특히 건설부문에서는 노동자 파견법에 입각하여 이미 보편적 최저 임금이 도입되었다.

3.1 임금 추이

지난 10년 동안 독일의 주요 노동조합들이 단체협약을 통해 달성한 임금 인상은 소폭에 머물렀다. 동시에 2002년부터 ‘마이너스 임금 유동’ 현상 즉, 실질임금 상승률이 단체협약을 통해 합의된 임금 인상률에 못 미치는 현상이 나타났다(그림 2).

그림 2: 2000-2010년 임금 및 실질소득 추이

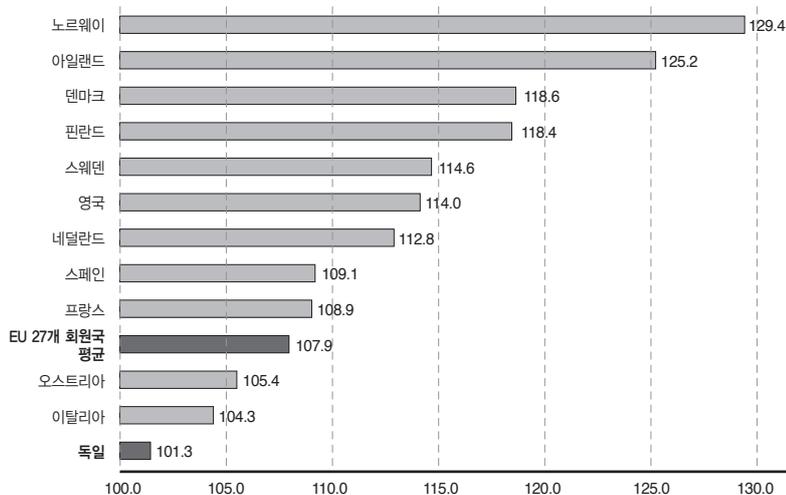


출처: 독일연방통계청(Destatis), WSI-Tarifarchiv, 기준: 2001년 1월

여기에 더해 2004년 이래 실질임금 인상률은 물가상승률을 밑돌았으며, 실질소득 상승률은 거의 매년 낮아지고 있다. 이러한 추세는 다른 나라와의 비교에서도 분명히 확인할 수 있다. 2000년부터 2009년까지 EU 회원국의 평균 실질임금 추이를 비교한 결과(그림 3) 독일의 평균 실질임금은 2009년까지 10년 동안 1.3% 증가한 반면, EU 27개 회원국은 평

독일의 평균 실질임금은 2009년까지 10년 동안 1.3% 증가한 반면, EU 27개 회원국은 평균 7.9% 증가했으며, 프랑스의 경우 8.9%를 기록했다. 2009년 금융위기 와중에 독일의 실질임금 상승률은 마이너스를 기록하기도 했다.

그림 3: 2000-2009년 EU 회원국 노동자의 실질임금* 수준 (2000년=100)



참고: *사용자가 부담하는 사회보장 보험료 포함, 2009년은 추정치
출처: AMECO-데이터베이스

실질임금 감소의 원인은 다양하다. 우선 사회보장보험에 가입되어 있는 독일의 노동자 약 2,800만 명 중 단체협약의 적용을 받지 않는 노동자가 상당수에 이른다는 사실이다.

균 7.9% 증가했으며, 프랑스의 경우 8.9%를 기록했다. 2009년 금융위기 와중에 독일의 실질임금 상승률은 마이너스를 기록하기도 했다.

실질임금 감소의 원인은 다양하다. 우선 사회보장보험에 가입되어 있는 독일의 노동자 약 2,800만 명 중 단체협약의 적용을 받지 않는 노동자가 상당수에 이른다는 사실이다(표 3).

표 3: 2010년 동서독 지역 소재 기업과 노동자의 단체협약 적용률 (단위: %)

	포괄단체협약		기업단체협약		단체협약 없음 (이 중 단체협약을 참조하는 비율)	
	서독 지역	동독 지역	서독 지역	동독 지역	서독 지역	동독 지역
기업	34	17	2	3	64(40)	80(39)
노동자	56	47	7	13	37(50)	51(47)

출처: 독일 노동시장 및 직업연구소(IAB) Betriebspanel 2010

이러한 상황에서 법정 최저임금제의 부재는 임금에 부정적인 영향을 미치고 있다. 게다가 교섭당사자들의 협상력에 임금 수준의 결정이 좌우되기 때문에 단체협약이 반드시 높은 수준의 임금을 보장하는 것도 아니다. 특히 저임금 문제가 심각한 민간서비스 부문의 경우, 노동조합들의 영향력은 제한적이다. 실제로 상당수의 산별 단체협약에 명시된 임금 수준은 독일노총이 요구하는 시간 당 8.50유로의 최저 임금에 미치지 못하고 있다. 독일 노동자의 실질임금 하락을 초래한 또 다른 원인은 파트타임 노동자에 의한 전일제 노동자의 대체다. 노동시장 및 직업연구소(IAB)가 발표한 자료에 따르면, 2001년 2,550만 명에 달했던 전일제 노동자의 수가 2010년 2,360만 명으로 줄어들었다. 반면 2001년 1,000만 명이 채 되지 않았던 파트타임 노동자는 같은 기간 1,250만 명으로 증가하였다. 이러한 노동시장의 변화는 정치적으로 의도된 것이었고 이를 실현하기 위한 수단으로 조세 정책과 사회복지 정책이 동원되었다. 이 과정에서 저임금 일자리가 확산되기 시작했다. 월 최고 임금이 400유로로 제한되어 있는 일명 ‘미니잡’이 대표적인 저임금 일자리에 해당한다. 2010년 12월 독일의 미니잡 노동자는 740만 명이었고, 미니잡을 전업으로 하는 노동자는 490만 명(2/3가 여성)이었고, 미니잡을 부업으로 가지고 있는 노동자는 250만 명이었고, 이 외에도 260,000명의 노동자는 일명 1유로 일자리에 종사하였다. 1유로 일자리 노동자들은 실업급여에 추가하여 시간 당 1유로 내지 2.50유로의 임금을 받는다. 이러한 저임금 일자리들은 정규직이 아니라 임시직이기 때문에 사회보험 권리를 요구할 수 없으며 노동법에 보장된 권리 행사도 역시 매우 제한적으로만 가능하다.

게다가 2003년부터 과건노동에 대한 규제가 대폭 완화되면서 저임금

일자리가 급증했다. 2003년 연평균 330,000명에 불과했던 파견 노동자 수가 2010년에는 780,000명으로 늘어났다.

노동시장의 변화를 종합해 보면, 저임금 노동자 즉, 임금이 평균 임금(중간값)의 2/3 이하인 노동자가 전체 고용에서 차지하는 비중은 1995년 15%에서 2010년 22%인 660만 명으로 증가하였다. 이 통계에서 사용한 저임금 상한선 기준은 서독 지역의 경우 시간당 9.50유로, 동독 지역은 6.87유로였다. 저임금 노동자 중 210만 명은 시간당 임금이 심지어 6유로 미만이었다.

2009년에는 무엇보다 단축 노동 도입이 실질임금 저하에 영향을 미쳤다. 단축 노동이란 노동시간을 한시적으로 단축하는 것을 말한다. 노동시간이 단축되는 기간에 노동자는 줄어든 노동시간에 대하여 임금 대신 실업급여와 같은 수준의 단축 노동 급여를 지급받는다. 그러나 단축 노동 기간에도 기존 고용계약 및 이에 근거한 노동자의 권리는 그대로 유지된다. 경제위기 중 독일 정부는 단축 노동을 최대 24개월까지 연장할 수 있도록 하였다. 이에 대해 노동조합들은 경제위기로 인한 대량실업을 방지하기 위한 수단으로 단축 노동의 확대 시행을 지지했다.

4. 공동결정제와 파업권

독일에서 노사관계의 핵심적 특징은 직장평의회를 통한 사업장 공동결정제와 대기업 감독이사회를 통한 기업 공동결정제라고 할 수 있다.

4.1 노동자평의회

선거를 통해 구성되는 노동자평의회는 한 사업장 내 모든 노동자의 이해를 대변하는 조직이다. 노동자평의회는 노동조합의 성격을 갖는 단체는 아니다. 노동자평의회와 사업장 내 노동조합의 협업은 법적으로 보장된다. 노동자평의회는 종업원 5인 이상의 모든 민간 사업장에서 구성될 수 있다. 노동자평의회는 사업장의 모든 노동자에 의해 선출된다. 매니저급 직원과 회사 경영진은 노동자평의회에 참여할 수 없다. 6개월 이상 근무한 성인 노동자는 누구나 노동자평의회 위원의 피선거권을 갖는다. 사업장 내 노동조합은 평의회 위원 후보를 추천할 수 있으며, 노동조합과 관계없이 노동자들도 후보를 추천할 수 있다. 후자의 경우 최대 50명의 서명이 필요하다. 노동자평의회는 구성원 수는 사업장의 규모에 따라 달라진다. 종업원이 200인 이상인 대기업에서는 노동자평의회 위원은 기존 업무에서 해방되어 전적으로 평의회 활동

선거를 통해 구성되는 노동자평의회는 한 사업장 내 모든 노동자의 이해를 대변하는 조직이다. 노동자평의회는 노동조합의 성격을 갖는 단체는 아니다. 노동자평의회와 사업장 내 노동조합의 협업은 법적으로 보장된다. 노동자평의회는 종업원 5인 이상의 모든 민간 사업장에서 구성될 수 있다.

노동자평의회의 설립은 의무사항이 아니다. 노동자평의회가 없는 기업에서 노동조합은 노동자평의회의 설립을 추진할 수 있는 권한이 있다. 노동자평의회를 설립하려는 시도는 종종 기업과 갈등을 일으킨다. 민간서비스 업계를 비롯해 일부 기업들이 노동자평의회의 설립을 거부하는 경우가 종종 있다.

만 할 수 있다.

노동자평의회는 정보권(예를 들어, 신규 채용 및 보직 이동 시), 협의권(예를 들어, 구조조정 시), 공동결정권(예를 들어, 출퇴근 시간 결정 시)을 갖는다. 노동자평의회는 회사측이 내린 해고 결정을 거부할 수 있다. 물론 거부한다고 해서 해고가 무조건 취소되는 것은 아니다. 노동자평의회는 단체교섭을 할 수 없으며 파업을 주도할 수 없고, 노동조합이 체결한 단체협약에 위배되지 않는 범위 내에서 해당 사업장 사용자측과 합의를 도출한다. 공공부문의 공무원 직장평의회 활동은 민간기업 노동자평의회의 역할, 권한, 의무를 규정한 경영조직법과 유사한 공무원 직장평의회법에 의해 규율 된다. 기본 구조와 성격에서 공무원 직장평의회는 민간기업의 노동자평의회와 큰 차이는 없지만, 세부 사안에 따라 민간 노동자평의회와는 다른 규정이 적용되기도 한다.

노동자평의회의 설립은 의무사항이 아니다. 노동자평의회가 없는 기업에서 노동조합은 노동자평의회의 설립을 추진할 수 있는 권한이 있다. 노동자평의회를 설립하려는 시도는 종종 기업과 갈등을 일으킨다. 민간서비스 업계를 비롯해 일부 기업들이 노동자평의회의 설립을 거부하는 경우가 종종 있다. 그 대표적인 사례가 대형 소매업체인 리들(Lidl)이다. 종업원 5인 이상 기업이 독일 전체 고용의 45%를 차지하고 있으나, 그 가운데 단 10%만이 노동자평의회를 가지고 있다. 서독 지역에는 종업원 500인 이상인 대기업의 90%에 노동자평의회가 설치되어 있으며, 동독 지역 대기업의 85%에 노동자평의회가 설치되어 있다 (표 4).

표 4: 산업 부문별 노동자평의회, 2010년: 기업과 노동자 비율 (단위: %)

분야	노동자평의회가 있는 기업	노동자평의회가 있는 기업의 노동자
광산/에너지	41	81
제조	16	66
건설	3	21
상업	10	31
교통/운송	14	47
정보/통신	15	47
금융서비스	29	73
숙박, 기타 서비스	4	15
건강, 보육, 교육	11	44
경제 및 학문 관련 서비스	8	33
전체	10	44

참고: 종업원 5인 이상의 민간기업, 농업 부문 및 비영리 단체 제외

출처: 독일 노동시장 및 직업연구소(IAB) Betriebspanel 2010

한스 비클러 재단의 의뢰로 2010년 실시된 노동자평의회 구성원에 관한 분석 결과, 노동자평의회 위원의 약 77%가 독일노총 산하 노동조합 조합원인 것으로 나타났다. 나머지 위원의 대부분은 노조에 가입하지 않는 상태였다.

노동자평의회 위원들에게는 높은 수준의 고용보호 혜택이 보장되기 때문에 노동자평의회가 기업 내 노동조합 활동을 위한 제도적 기반이 되고 있다. 일반적으로 노조 조합원들이 노동자평의회 다수를 차지하는 곳에 노동조합 조직률도 높게 나타난다.

4.2 기업 공동결정제

노동자평의회와 공무원 직장평의회 제도를 통해 실현되는 사업장 공동결정제와 함께 독일에는 기업공동결정제가 있다. 기업 공동결정제는 역사적으로 기업의 민주화에 대한 요구의 산물이며 히틀러의 국가 사회주의 경험 이후 독일 노동조합의 핵심 과제 중 하나가 되었다. 특히 1951년 광산업과 철강산업 분야에 도입된 석탄철강공동결정제는 노동조합이 요구한 기업 민주화의 성과물이다. 철강석탄산업의 위기에 직면하여 1957년과 1976년에 석탄철강공동결정제를 보완하는 법안을 비롯하여 공동결정제 관련 주요 법안이 새롭게 제정되었다. 독일 광산업의 종말과 철강산업의 쇠퇴가 예견되는 상황에 직면하여 석탄철강공동결정제의 의미가 점점 약화되자 석탄철강산업 이외에 종업원 2천 명 이상인 모든 기업에 적용되는 일명 보편적 공동결정제가 도입된 것이다. 이에 따라 기업과 노동자 양측에서 동수의 대표가 참여하는 감독이사회를 구성하게 되었다. 노동자들은 사업장에 고용된 노동자뿐 아니라 특정 요건을 갖춘 외부인도 대표로 선출할 수 있다. 노사 양측의 이해관계가 첨예하게 대립하며 합의에 이르지 못할 경우에는 회사측을 대표하는 감독이사회의 위원이 두 표의 의결권을 행사하게 된다. 2008년 노사 동수의 공동결정제를 도입한 기업은 694개에 이른다. 석탄철강산업 분야에서 30여 개 기업이 석탄철강공동결정제를 채택하고 있다. 또한 종업원 500인 이상 대기업 1,100~1,200여 개는 1/3 참여제를 채택하고 있다. 1/3 참여제에서는 노동자 및 노동조합의 대표가 감독이사회의 1/3을 차지한다.

4.3 제한적 파업권

독일에서는 상대적으로 제한적인 파업권만이 인정된다. 제한적 파업권은 법적인 규정이 아니라, 이른바 '판례법'의 영역으로 연방노동법원의 판결에 의해 명시화되었으며, 독일 헌법에 규정된 단결권에 뿌리를 두고 있다. '판례법'에 의한 제약은 파업뿐만 아니라 직장 폐쇄에도 적

기업 공동결정제는 역사적으로 기업의 민주화에 대한 요구의 산물이며 히틀러의 국가사회주의 경험 이후 독일 노동조합의 핵심 과제 중 하나가 되었다. 특히 1951년 광산업과 철강산업 분야에 도입된 석탄철강공동결정제는 노동조합이 요구한 기업 민주화의 성과물이다.

용된다. 직장 폐쇄의 요건을 엄격하게 제한하고 있으며, 제한적 범위 내에서만 기업과 사용자단체는 파업에 대한 대항 수단으로 직장폐쇄를 활용할 수 있다.

개인은 파업권이 없으며 노동조합이 주도하는 파업만 법적으로 허용된다. 노동자평의회는 파업을 주도할 수 없다. 게다가 단체협약 체결이 목표인 경우에만 파업이 가능하다. 단체협약을 둘러싼 분쟁이 발생하면 법원을 통해 분쟁을 해결한다. 단체협약과 관련한 최근의 법원 판례를 보면 대량 해고와 직장 폐쇄가 불러올 결과에 대항하는 파업은 허용되지만, 사측이 취한 조치가 어떤 수준일 때, 그리고 그 피해가 어느 정도일 때 파업의 합법성이 인정되는지는 아직 불분명하다. 단체협약의 효력 기간에는 평화 의무를 준수해야 한다. 다시 말해, 단체협약 효력 기간에는 해당 단체협약이 정한 사항에 대하여 파업을 할 수 없다. 공무원들은 현행법 상 파업권이 없다. 독일의 공무원 파업금지제도는 대부분의 교사, 경찰, 그리고 공공행정 부문 종사자에게 적용된다. 독일노총 산하 노동조합들은 공무원 파업금지제도를 반대하고 있으나 독일공무원노총은 공무원의 파업금지에 동의한다.

파업에 참여하는 조합원들에게 노동조합 차원에서 재정적 지원이 이루어진다. 파업 지원금은 노동조합이 조합원들에게 제공하는 주요 혜택 중 하나다. 예를 들어, 독일통합서비스노조는 일일 8시간을 노동하는 노동자가 파업에 참여할 경우, 하루에 월회비의 2.5배를 파업 지원금으로 지급한다. 물론 파업 지원금은 해당 노동조합이 주도한 합법적 파업에 한해 제공된다.

최근 유럽 각국(스페인, 그리스, 포르투갈, 이탈리아)에서 정부의 위기대응 정책에 대한 반대 시위의 일환으로 조직되었던 총파업 또는 정치적 파업은 독일에서는 현행법 상 허용되지 않는다. 원칙적으로 정부 정책 또는 현행 법령 및 입법 과정 중에 있는 법령에 반대하는 모든 파업은 불법으로 간주된다. 불법 파업을 주도하는 노동조합은 이로 인해 발생하는 피해를 보상해야 한다. 특정한 권리를 쟁취하기 위해 정치적 파업이라는 수단을 사용하는 것이 적절한지에 대해서는 몇 년 전부터 독일노총 산하 노동조합들 간에 논쟁이 진행되고 있다.

독일 노동조합 운동의 가장 큰 특징으로 법률존중주의를 꼽을 수 있다. 독일노총 산하 노동조합들은 스스로를 사회적 평화의 수호자로 간주한다. 이에 따라 일반적으로 법에서 허용한 제한적 범위 내에서 파업이 이루어진다. 1950년대 노동조합들의 불법 파업이 상당히 높은 액수의 피해보상금 지불 판결로 이어진 것도 법률존중주의의 전통에 일조를 했다. 노동조합들은 모든 형태의 규정 위반 행위를 배척한다. 도로 점거도 독일에서는 매우 드물다. 노동조합이 시위 도중 경찰과 물리적 충돌

독일 노동조합 운동의 가장 큰 특징으로 법률존중주의를 꼽을 수 있다. 독일노총 산하 노동조합들은 스스로를 사회적 평화의 수호자로 간주한다. 이에 따라 일반적으로 법에서 허용한 제한적 범위 내에서 파업이 이루어진다.

을 일으키는 경우가 드물고, 파업 시 경찰과 충돌하는 일도 거의 없다.

독일연방공화국 역사에서 파업이 가장 자주 일어난 분야는 공공부문이 아니라 금속 및 전기산업이다. 그런데 최근 들어서는 민간서비스 및 공공서비스 부문 특히, 보건과 철도 부문에서 파업 횟수가 늘어나고 파업 기간도 길어지고 있다.

1970년대 이후 일어난 파업의 가장 흔한 형태는 경고 파업이었다. 경고 파업은 단기적 조업 중단을 통하여 사측에게 노동자들의 파업 의지를 보여주기 위한 단체 행동이다. 공공부문과 금속산업의 노동조합들은 경고 파업에 수천 명을 동원할 수 있다. 원칙적으로 파업은 협상이 완전히 결렬되었을 때 취하는 최후의 수단으로 사용된다.

다른 나라에서는 파업으로 이어질 수 있는 갈등이 독일에서는 노동자평의회를 통해 해결된다. 그럼에도 불구하고 종종 비공식적인 조업 중단이 일어나기도 하는데, 설명회 등을 개최하면서 조업을 중단한다. 1970년대까지는 노동조합이 주도하지 않거나 노조의 일부 세력이 일으키는 비공식적 파업인 “살갱이 파업(wilder Streik)”이 자주 발생하면서 격렬한 양상으로 전개되는 경우도 많았다. 그러나 지난 20년 동안 노동조합이 주도하지 않은 파업은 매우 드물게 산발적으로만 일어났다. 노동자들의 입장에서 어려운 경제 상황에서 노동조합을 통한 단체교섭 이외에 파업을 통해 추가 임금 인상을 기대하는 것이 과거에 비해 더 어려워졌기 때문이다.

5. 사회적 동반자 관계와 대항 권력

제2차 세계대전 이후 냉전 체제 하에서 서독에서는 사회적 동반자라는 새로운 노사관계가 정립되었다. 사회적 동반자 관계는 임금 수준 또는 노동시간 등과 같은 개별 사안에서 기업과 노동조합이 서로 다른 입장을 가지고 대립하지만, 기본적으로 양측 모두 기업의 경쟁력 강화라는 공동의 이해를 갖고 있다는 전제에서 출발한다. 사회적 동반자 관계는 전후 독일이 달성한 경제적 부흥으로 이윤이 증가하고 노동자 복지 수준도 높아지자 노동조합과 대다수 노동자들의 지지를 얻게 되었다. 복지 혜택이 확대된 것도 전후 계급 타협이 안착하는 데 도움이 되었다.

노동자평의회 및 기업 공동결정제 도입과 더불어 사회적 동반자 관계의 실현을 위한 제도적 틀이 마련되었다. 사업장 및 기업 공동결정제는 다양한 방식으로 협상과 협조에 기반을 둔 노사 문화를 촉진한다. 그 결과 기업 내 노사 갈등이 제도화되어 노동자평의회와 경영진의 협상을

제2차 세계대전 이후 냉전 체제 하에서 서독에서는 사회적 동반자라는 새로운 노사관계가 정립되었다. 사회적 동반자 관계는 임금 수준 또는 노동시간 등과 같은 개별 사안에서 기업과 노동조합이 서로 다른 입장을 가지고 대립하지만, 기본적으로 양측 모두 기업의 경쟁력 강화라는 공동의 이해를 갖고 있다는 전제에서 출발한다.

통해 조정되거나 법적 수단을 통해 처리되었다. 게다가 앞서 언급했던 제한적 파업권으로 인해 그 범위를 벗어나는 노사 분쟁을 일으키기는 어렵다.

사회적 동반자 관계와 경쟁하면서도 사회적 동반자 관계를 보완하는 것이 바로 독일노총 산하 노동조합들 사이에 이전부터 존재하는 “대항 권력으로서의 노동조합”이라는 개념이다. 이는 자본과 노동 사이의 근본적인 이익 대립을 강조하는 것에서 출발한다. 노동조합들이 상황에 따라 사회적 동반자 관계를 강조하기도 하고 사측과의 갈등 관계에 치우치는 경향을 보이기도 한다. 갈등 관계가 전면에 부각되어 대규모 노사 분쟁이 빈번히 일어났던 시기가 있었는데 대표적인 사례로 1956/57년 유급 병가를 둘러싼 갈등, 1963년 금속산업 노동자들의 임금 인상 파업, 1969년 9월 ‘살갱이’ 파업, 1970년대 몇몇 노동 분쟁이나 1984년에 있었던 주 35시간 노동제 쟁취 투쟁 등이 있다. 전체적으로 볼 때, 기업 현장과 단체교섭에서는 두 가지 형태의 노사관계가 공존하며 한 가지 형태가 “순수하게” 나타나는 경우는 없다. 어떤 형태에 더 초점을 맞출 것인지는 노동조합의 내부 논쟁을 통해 결정된다.

5.1 1990년대 중반 이후의 변화

1949년 이후 독일의 지배적인 노사관계는 1980년 초반 2차 세계 경제위기를 겪으면서 바뀌기 시작했다. 앞서 소개한 대로 단체협약 효력 범위의 축소, 대량실업, 새로운 산업의 등장 등으로 노동조합과 노동조합이 추구했던 대표적인 컨셉트들이 새로운 도전에 직면하게 되었다. 1990년부터 국제 정세와 경쟁 환경의 변화로 인해 사회적 타협에 대한 의문이 제기되기 시작했다.

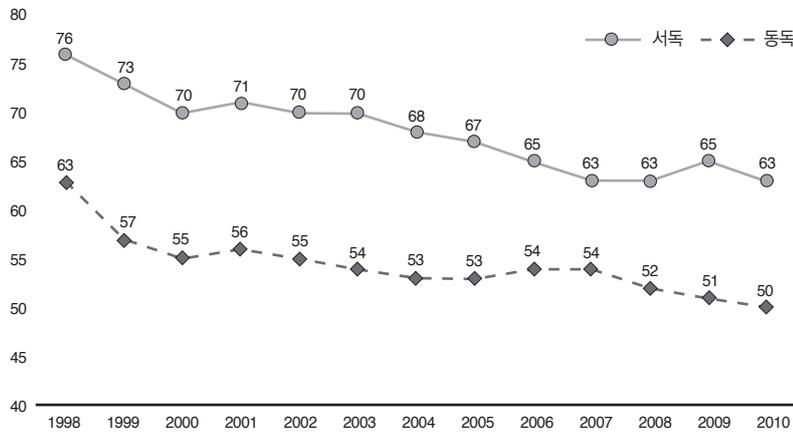
독일은 통일 직후 잠시 통일 특수를 경험하였지만 1992/1993년 또 다시 경제위기에 봉착하게 된다. 경기후퇴에 더해 경제의 세계화와 동서블록 대치의 종식으로 가속화된 새로운 입지 경쟁까지 상황을 어렵게 만들었다. 또한 치열한 경쟁 압력에 직면한 사용자단체들은 1990년대 중반 “단체협약 정책의 전환”을 요구하였다. 이러한 요구는 독일 기업들의 높아진 자신감을 반영한 것이기도 했다. 사용자단체들의 요구는 경쟁 환경의 변화를 고려하여 기존의 임금 및 노동 조건 관련 규정을 과격적으로 바꾸는 것이었다. 핵심적인 내용은 주당 노동시간 연장과 모든 형태의 노동 유연화, 특별 상여금 및 임금 삭감이었다. 개별 기업 차원에서는 새로운 비용절감 프로그램, 아웃소싱, 직장폐쇄, 생산기지 이전 등으로 노동자를 위협하였다. 노동조합이나 직장평의회를 배려하려는 기업측 의지는 점점 축소되었다. 비슷한 현상은 공공부문에서도 나타났다. 1990년대와 2000년대 독일 정부가 추구했던 자유화와 민영화

독일은 통일 직후 잠시 통일 특수를 경험하였지만 1992/1993년 또 다시 경제위기에 봉착하게 된다. 경기후퇴에 더해 경제의 세계화와 동서블록 대치의 종식으로 가속화된 새로운 입지 경쟁까지 상황을 어렵게 만들었다. 또한 치열한 경쟁 압력에 직면한 사용자단체들은 1990년대 중반 “단체협약 정책의 전환”을 요구하였다.

는 공공부문을 근본적으로 바꾸어 놓았다. 여기에 공공재정에 부담을 주는 조세정책이 실시되면서 공공부문에서도 일자리 감축, 노동시간 연장, 인건비 삭감이 이루어졌다. 이러한 변화는 지금은 민영화된 공공 서비스 부문에서 여전히 적대적 분위기가 이어지고 있는 원인이기도 하다. 과거 공공서비스 부문에 공통적으로 적용되었던 단체협약은 오늘날 파편화되었으며 노사 갈등의 증가를 초래했다.

전반적으로 1990년대 중반 이후 단체협약 적용률이 축소되는 현상이 나타나고 있다(그림 4). 이러한 추세와 함께 단체협약 상 예외 조항도 확대되었다. 그 결과 기업 차원에서 단체협약에 벗어나는 조치를 취할 수 있게 되었다. 개별기업 임금협약 또는 노동자평의회와 기업 간 합의 등이 가능하게 된 것이다. 물론 이러한 합의는 원칙적으로 단체협약 당사자들의 승인을 전제로 한다. 원래 개별 기업 차원의 임금협약은 경제 위기라는 절박한 상황의 산물이었다. 그러나 1990년대 말 이후 기업들은 비용절감을 통한 경쟁력 강화 목적으로 단체협약에 대한 예외 조치를 요구하였다. 그 결과, 노동자평의회와 노동자들은 인건비와 관련한 경영진의 제안을 수용하지 않을 경우 생산기지 이전 또는 직장폐쇄 등의 위협을 받게 되었다.

그림 4: 1998-2010년, 동서독 지역 노동자들의 단체협약 적용률 추이 (단위: %)



출처: 독일 노동시장 및 직업연구소(IAB)

노동자들은 크리스마스 보너스 또는 휴가비와 같은 특별수당과 노동 시간에서 양보해야 했다. 또한 주당 노동시간이 대폭 유연화 되었고 그 결과 생산량 변동에 맞추어 실질 노동시간을 조정하는 것이 일상화되었다. 노동자들은 이러한 양보의 대가로 경영상의 필요에 의한 정리해고로부터 일정기간 보호를 받는 한시적인 고용 안정을 보장받았다. 노동자들의 양보를 요구하는 대부분의 예외조치들이 협상을 통하여 합의 되었지만, 몇몇 경우에는 침예한 갈등을 불러오기도 했다. 예를 들어,

노동자들은 크리스마스 보너스 또는 휴가비와 같은 특별수당과 노동시간에서 양보해야 했다. 또한 주당 노동시간이 대폭 유연화 되었고 그 결과 생산량 변동에 맞추어 실질 노동시간을 조정하는 것이 일상화되었다. 노동자들은 이러한 양보의 대가로 경영상의 필요에 의한 정리해고로부터 일정기간 보호를 받는 한시적인 고용 안정을 보장받았다.

2004년 다이믈러 벤츠(Daimler Benz) 노동자들이 사측의 지나친 요구를 거부한 사례가 있다. 독일금속노조는 몇 년 전부터 단체협약 예외조치에 반대하는 투쟁에 조합원들을 적극 동원하고 이러한 활동을 조직 확대에 활용하고 있다.

최근 들어 개별기업 차원에서는 갈등적인 노사관계가 - 가령 기업폐쇄 가능성이 있을 경우 - 부각되고 있다. 대표적인 사례로는 2004년 10월 자동차 회사 오펔의 보쿰 사업장에서 있었던 비공식 파업이나 2006년 초 AEG 뉘른베르크 사업장 유지를 요구하는 6주간의 파업을 들 수 있다. 갈등적 관계는 조합원 수를 다시 끌어올리기 위한 다양한 조직화 전략에서도 중요한 역할을 담당한다. 예를 들어, 기업 내 분쟁이 노동자 평의회 설립을 촉발시키기도 하고 임금 협상과 노동 분쟁이 노조 조직률을 높이는 결과를 가져오기도 한다. 독일의 노동조합들은 사회적 동반자 관계와 갈등 관계를 결합한 전략을 추구하고 있다. 사회적 동반자 관계는 언제나 대항 권력으로서의 노동조합 전략으로 대체될 수 있고, 반대의 경우도 될 수 있다. 노동조합의 다양한 전통, 지도부가 추구하는 노동조합 정치적 목표, 노동조합과 기업 사이의 권력 관계 등이 노동조합의 전략에 영향을 미친다.

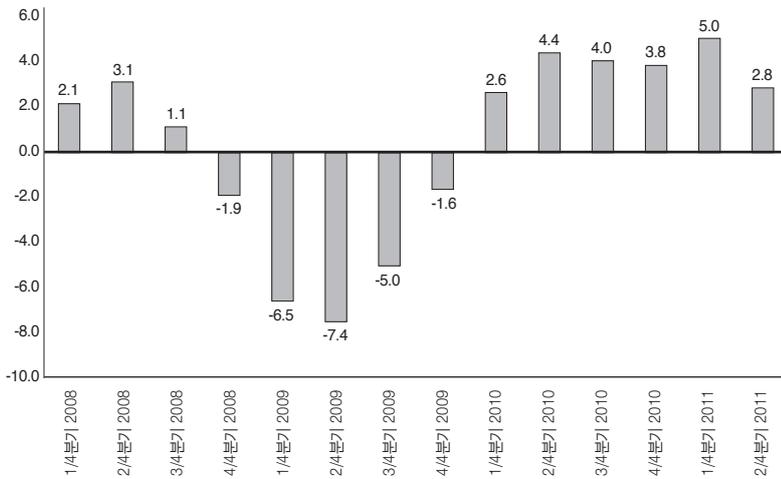
5.2 2008-2010년 위기관리

2008년 말 발생한 글로벌 경제위기는 국가, 기업, 노동조합 간 상호관계의 역동성을 변화시키는 새로운 요인이 되었다. 노동조합은 재무적 어려움에 직면하여 국가의 구제금융을 받아야 하는 기업을 돕는 지원군의 역할을 요구 받은 한편, 기업 내부에서 그리고 단체교섭 및 단체협약 체결 시 임금 동결을 비롯해 각종 양보를 감수해야만 했다.

2008년 말 발생한 글로벌 경제위기는 국가, 기업, 노동조합 간 상호관계의 역동성을 변화시키는 새로운 요인이 되었다. 노동조합은 재무적 어려움에 직면하여 국가의 구제금융을 받아야 하는 기업을 돕는 지원군의 역할을 요구 받은 한편, 기업 내부에서 그리고 단체교섭 및 단체협약 체결 시 임금 동결을 비롯해 각종 양보를 감수해야만 했다. 경제위기 와중에 독일광산·화학·에너지노조와 독일금속노조는 각 조직이 대표하는 산업부문의 입장을 우선시하여 자신들에게 유리한 정부의 대책을 요구하였다. 독일통합서비스노조는 포괄적인 경기부양책을 통한 공공서비스 부문의 확대를 요구하였다. 노동조합들이 서로 다른 요구를 내세운 것은 경제위기에 따른 피해가 노동조합별로 차이가 있기 때문이었다. 2009년 민간서비스 및 공공서비스 부문은 경제위기로부터 크게 타격을 입지 않은 반면, 자동차 산업계는 금융위기와 실물경기 침체의 이중적 어려움으로 생산량을 대폭 축소했고, 그 파장은 금속 및 전기 산업뿐만 아니라 화학산업으로도 확산되었다.

글로벌 금융위기와 경제위기는 2008년 4/4분기 이후 독일뿐만 아니라 다른 EU국가의 경제에도 큰 타격을 주었다(그림 5). 2010년부터 노동조합이 잘 조직되어 있는 핵심 수출산업의 성장세가 가시화되면서 독일 경제가 조금씩 회복되는 모습을 보이고 있다. 그러나 유럽 일부 국가

그림 5: 2007-2011년 독일의 실질 국내 총생산 추이 (기준: 전년 대비 증감률)



출처: 독일연방통계청, 비스바덴, 독일 경제, 2011년 2/4 분기

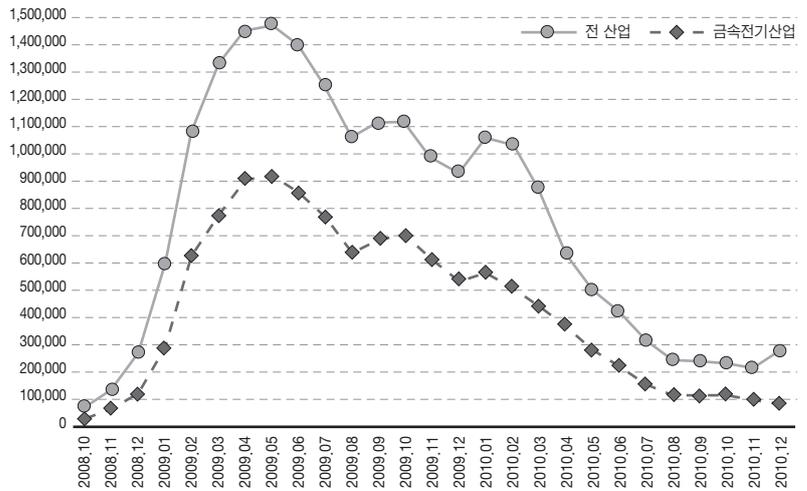
는 채무위기를 겪고 있으며, 이로 인해 유럽 전체가 또 다시 경기 침체에 빠질 위험에 처한 가운데 독일의 경기 회복세가 앞으로도 지속될 것 인지는 확실하지 않다.

2008년 가을, 독일의 정치적 상황에서 노동조합은 국가적 차원과 산업정책 측면에서 위기관리에 주도적으로 참여하였다. 글로벌 경제위기가 독일의 핵심 수출산업에 치명타로 작용하면서 독일금속노조가 지금까지 비교적 입지를 잘 굳혀 놓은 금속 및 전기 산업이 큰 타격을 받았기 때문이다. 2009년 9월에 실시될 연방의회 선거를 앞두고 2008년 말 선거전을 준비하는 정부의 입장에서는 실업률 급증을 지켜보고만 있을 수 없었다. 기업들은 경기 급락을 막는 데 주력하는 가운데 위기 이전부터 지적해왔던 전문 인력 부족 문제를 해결하기 위해 비용 부담을 감내하면서도 기업의 핵심 인력을 그대로 유지하겠다는 의지를 보였다. 그 결과 2009년에는 독일의 주요 산업부문에서 '사회적 동반자 관계의 르네상스'가 일어났다.

경제위기 초반의 우려와는 달리 대다수 노동자뿐만 아니라 경제위기로 가장 큰 타격을 받은 노동조합들도 비교적 큰 피해 없이 위기를 넘겼다. 고용안정화를 가능케 한 가장 중요한 수단은 정부의 주도로 이루어진 단축 노동제의 확대였다(그림 6). 단축 노동의 확대로 노동자들은 최대 24개월까지 실업수당과 동일한 수준의 단축 노동 급여를 받으면서 기존의 노동계약을 유지하고 노동계약에 명시된 모든 권리를 그대로 누릴 수 있었다. 기업 입장에서는 이를 통해 수십만 노동자의 정규 노동시간을 대폭 줄일 수 있었고, 노동시간 축소로 인한 노동자의 재정적 손실은 공적 실업보험으로 보전 받았다. 여기에 정부는 고용주가 지불하는 사회보장 분담금을 줄여줌으로써 단축 노동제 도입에 따른 기업의 비용

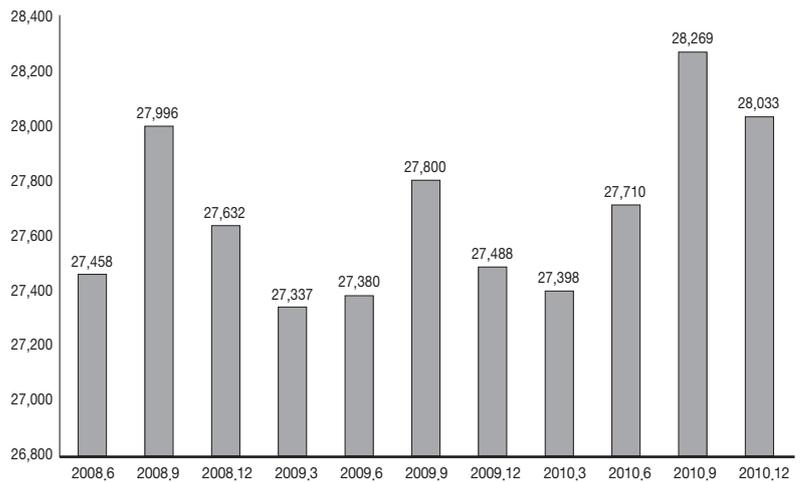
경제위기 초반의 우려와는 달리 대다수 노동자뿐만 아니라 경제위기로 가장 큰 타격을 받은 노동조합들도 비교적 큰 피해 없이 위기를 넘겼다. 고용안정화를 가능케 한 가장 중요한 수단은 정부의 주도로 이루어진 단축 노동제의 확대였다.

그림 6: 월별 단축노동 노동자 추이, 2008년 10월-2010년 12월, 전 산업 및 금속전기 산업부문



출처: 독일연방고용청(BfA)

그림 7: 사회보장보험에 가입한 노동자수 추이, 2008년 6월-2010년 12월 (단위: 1000명)



출처: 독일연방고용청(BfA), 자체 집계

기업 단위의 주요 위기대처 방안으로 경제위기 발생 이전에 단체협약 및 기업 단위에서 합의한 노동시간 유연화를 들 수 있다. 노동시간의 유연화를 통하여 기업은 추가 비용 부담 없이 노동시간을 단축시킬 수 있었다. 기업들은 주로 경제 호황기에 저축한 초과 노동시간을 활용했으며 노동시간 계좌를 안정적으로 운영하기 위한 모든 방법이 동원되었다.

부담을 덜어주었다. 2009년 5월에는 약 150만 명의 노동자들이 단축 노동을 했고, 이 중 62%에 해당하는 90,2000명이 금속 및 전기 산업 부문 노동자였다.

기업 단위의 주요 위기대처 방안으로 경제위기 발생 이전에 단체협약 및 기업 단위에서 합의한 노동시간 유연화를 들 수 있다. 노동시간의 유연화를 통하여 기업은 추가 비용 부담 없이 노동시간을 단축시킬 수 있었다. 기업들은 주로 경제 호황기에 저축한 초과 노동시간을 활용했으며 노동시간 계좌를 안정적으로 운영하기 위한 모든 방법이 동원되었다. 경제위기 이전 노동조합들은 탄력적인 노동시간 제도가 일자리 확대를 저해하고 저비용으로 노동시간을 연장하는 제도라는 타당성 있는 이유로 반대했으나, 경제위기를 거치면서 고용시장의 위축을 막기 위

해 가장 손쉽게 취할 수 있는 조치라는 것이 입증되었다. 다수의 기업에서는 기존의 고용보호 협약을 새로운 조건으로 재협상하기도 했다. 그러나 경제위기 와중에 경영진이 해고 결정을 내리지 않게 하기 위해 노동자들은 또 다시 상당한 재정적 양보를 수용해야만 했다.

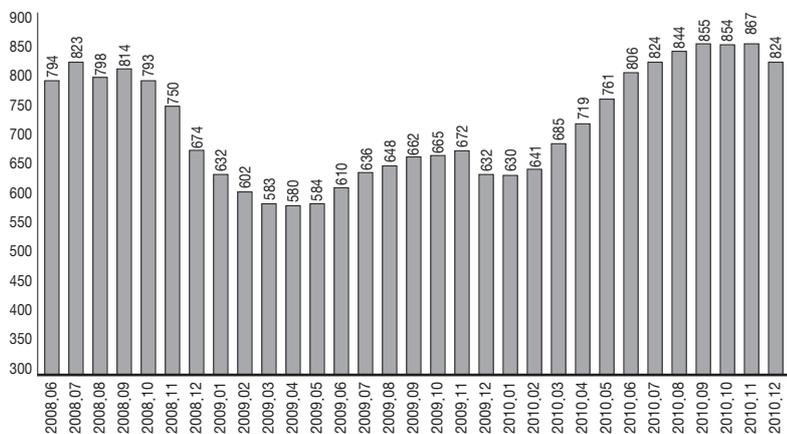
마지막으로, 자동차산업 부문에 도입된 일명 “폐차 보상금” 제도가 있다. 이는 독일금속노조와 자동차 산업계의 요구에 따라 낡은 차량을 폐차시키고 신차를 구입할 시 정부가 신차 구입 비용의 일부를 지원해주는 제도다. 이 제도가 환경에 미치는 영향은 큰 논란거리가 되었지만 노조 조직률이 높은 자동차 산업의 정규직 핵심 노동자들의 일자리 안정에 기여한 것은 사실이다. 2010년 금속산업 단체협약에서는 일자리 보장에 대한 대가로 임금 인상률을 소폭으로 제한하는 합의가 이루어졌다.

다른 한편 노동자들의 입장에서 단축 노동 제도와 ‘소극적’ 단체협약 정책은 이미 2008년 이전부터 나타난 임금 상승률 둔화 및 전체 임금액 감소라는 불이익으로 작용하였다. 한스 뵘클러 재단의 경제사회연구소는 2009년과 2010년 단체협약에 따른 임금상승률이 연간 약 2%에 머물고 산업부문별로도 임금상승률에 큰 격차가 유지될 것으로 내다보았다. 이미 지난 몇 년 동안 눈에 띄게 벌어진 임금 격차가 경제위기를 거치면서 더욱 심화된 것이다.

독일 산업계의 핵심 인력들은 경제위기를 수월하게 넘겼다는 안도감이 컸으나, 위기관리의 한계와 딜레마를 간과할 수는 없다. 비정규직 노동자들은 재계약에 실패하고 파견노동자들의 경우 곧바로 일자리를 잃는 경우가 허다했다(그림 8). 경영진뿐 아니라 다수의 직장평의회와 정규직 노동자의 입장에서도 법적 보호를 제대로 받지 못하는 비정규직 노동자들은 경제위기의 위험을 외부화하고 핵심인력의 해고를 방지하는 완충 역할을 수행한 것이다. 바로 이런 이유로 기업의 인사부서에서

독일 산업계의 핵심 인력들은 경제위기를 수월하게 넘겼다는 안도감이 컸으나, 위기관리의 한계와 딜레마를 간과할 수는 없다. 비정규직 노동자들은 재계약에 실패하고 파견노동자들의 경우 곧바로 일자리를 잃는 경우가 허다했다.

그림 8: 월별 파견노동자수 추이, 2008년 6월-2010년 12월 (단위: 1000명)



출처: 독일연방고용청(BfA)

는 일자리가 확대되는 시기에도 우선 비정규직 일자리를 늘리는 데 주력하고 있다. 독일금속노조는 경제위기 이후 파견 노동자들을 조합원으로 확보하기 위한 노력을 강화하였으며, 노동자평의회와 기업의 합의, 그리고 단체협약을 통해 파견 노동자와 정규직 핵심 인력 간 동일 임금을 관철하기 위해 노력하였다. 그리고 이와 관련해 2010년 9월 철강산업 분야에서 첫 성과를 거두었다. 최초로 산별 단체협약에 파견 노동자에게도 정규직 노동자와 동일한 수준의 임금 지급이 명시된 것이다.

마지막으로, ‘유로화 위기’ 이후 연방, 주, 지자체가 더욱 강력하게 추진하고 있는 재정건전화 정책이 공공서비스 부문 전반에 어떤 영향을 미칠 것인지는 앞으로 지켜봐야 할 것이다.

|후주|

* 이 글은 프리드리히 에버트 재단(FES) 독일 본부에서 2012년 3월에 발간한 자료로서 이번에 한글로 번역하여 발간한다. 독일어 원문은 <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/08986.pdf>에서 내려 받을 수 있다.

발행처 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소

편집인 스벤 슈베어젠스키, 박상희

편집위원 김영희 신진욱 안두순 안석교 안인경 정범구 (가나다 순)

주소 110-742 서울시 종로구 율곡로 88 (운니동 삼환빌딩) 1101호

Tel (02)745-2648/9 / Fax (02)745-6684 / e-mail info@fes-korea.org

<http://www.fes-korea.org>

FES Information Series는 유럽 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES Information Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES Information Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(<http://www.fes-korea.org>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2014 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Office

Commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is not permitted without the written consent of the FES.

프리드리히 에버트 재단(FES)이 발간한 모든 출판물은 FES의 서면 동의 없이 상업적 목적으로 사용할 수 없다.