

독일 산별 단체교섭의 성격 변화: 조정된 분권화

Gerhard Bosch

(독일 Institute of Work and Technology 부소장)

이 글은 Gehard Bosch 박사의 논문 「The Changing Nature of Collective Bargaining in Germany: Coordinated decentralization」의 4장 Reasons for the decentralization of collective bargaining, 5장 Response of unions, employers and the states를 요약 정리한 것이다.

■ 산별 단체교섭 분권화의 원인

독일의 단체교섭은 전통적으로 산별 수준에서 이루어졌고, 지금은 줄어드는 경향을 보이고 있기는 하지만 여전히 노동자들의 다수가 산별 단체협약의 적용을 받고 있다. 산별협약의 구속력이 줄어들고 있는 데에는 여러가지 원인들이 있는데, 그 중 가장 중요한 다섯 가지로 ① 독일 통일, ② 제품시장과 노동시장의 세계화, ③ 산업 구조조정, ④ 근로시간의 유연화와 새로운 생산제도의 도입, ⑤ 단체교섭제도 개혁의 지체를 꼽을 수가 있다.

독일 통일

독일 통일 후, 노사 당사자들은 동독의 경제 수준을 가능한 한 빨리 서독과 비슷한 정도로 끌어올리는 데 합의했다. 그러나 동독의 생산성은 서독에 비해 상당히 낮은 수준이어서 동독의 단체협약 임금수준은 1990년에 서독의 60% 정도에 불과했다. 동독의 단체협약 임금수준은 2001년에는 서독의 91.5%까지 높아졌지만 실제 임금은 그보다 훨씬 낮은 75% 수준이었다(BMA 2001). 동독에는 단체교섭을 하지 않는 기업의 수가 많았고, 또 단체협약을 적용하더라도 합의된 임금보다 더 높은 임금을 지급하는 기업의

비율이 적었으며, 단체협약을 고수하지 않는 기업들도 많았기 때문이다. 많은 경우 기업 단위의 직장협의회에서는 기업의 생존을 위해 산별 단체협약의 임금보다 낮은 임금을 책정하는 데 동의할 수밖에 없었고, 사용자 단체들도 산별협약의 기준을 고수하지 않는 것을 당연하게 생각했다(Bispinck, 1998: 13). 기업들이 산별교섭에서 이탈하는 것을 막기 위해, 노조는 단체협약에 ‘위임 조항(authorizing clause)¹⁾’을 도입하는 것에 합의하고 기업이 경제적으로 어려운 상황에서 단체협약상의 임금을 삭감할 수 있도록 했다. 많은 경우, 이 조항의 도입을 통한 기업별 협약임금 수준 하락이 노조와의 협의를 거쳐 이루어지며, 이 조항을 통해 산별교섭에서 이탈하려는 기업들을 여전히 산별교섭에 포함할 수 있기 때문에, 산별교섭을 약화시킨다고 볼 수는 없다. 그리고, 노조가 스스로 일자리를 보호하기 위해 해고 대신 일시적인 근로시간 단축²⁾을 도입하는 위임조항을 요구한 경우도 있어서 위임조항의 도입이 경제위기에 대한 노조의 양보라고 단정짓기는 어렵다.

제품시장과 노동시장의 세계화

독일의 산별 단체협약은 세계화에 따른 국제적인 가격경쟁과 자유로운 인력이동의 영향을 받고 있다. 1990년대 초에만 해도, 다임러(Daimler)나 BMW는 독일에서 생산된

제품을 수출하는 독일의 기업이었고, 미국이나 유럽의 다른 기업들과의 투자경쟁에서 단체교섭의 기준을 협의할 필요가 없는 독일의 기업이었다. 그러나 1990년대 후반에는 상황이 전혀 달라졌다. 독일을 비롯한 다른 국가의 기업들은 거대 투자 프로젝트의 시행을 두고 노조가 양보하지 않으면 해외에 투자를 할 수밖에 없다는 위협을 하기에 이르렀다. 독일에 있는 생산기지와 해외의 생산기지가 한 투자계획을 두고 경쟁을 벌이게 되므로 이런 위협은 상당히 심각한 수준이며, 다임러는 Rasratt지역의 공장에서 전체 생산공정에 근로시간 유연화를 도입했고, BMW는 Leipzig에 있는 신규 공장에 같은 제도를 도입했다. 가장 모범적인 사례는 폴크스바겐의 5000x5000 모델³⁾로, 노조는 단체협약에 반하는 몇가지 예외적인 협약에 합의를 했다. 다른 기업들도 노조에 유사한 양보를 요구하는 것을 상상하는 것은 어렵지 않고, 이는 산별교섭의 지속적인 분권화를 유발할 것이다.

1990년대 초 유럽연합 법에 따라 EU 회원국들 사이에 자유로운 인력이동이 가능해진 이후, 기업(특히 건설부문)들은 회원국의 노동자들과 자유로운 서비스계약을 체결할 수 있었고, 중/동유럽 13개 국가와의 협정 체결로 이들 국가의 건설노동자들을 파견근로 형태로 사용할 수 있게 되었다. 파견 근

1) 기업별 열린조항(Öffnungsklausel)이라고도 하며 산업별로 도입 기준과 절차가 상당히 다르다.
2) 폴크스바겐의 경우 근로시간을 주 35시간에서 28.8시간으로 단축해서 3만명의 해고를 막았고, 이제 독일의 대부분의 단체교섭에 통상 1년 정도의 일시적인 근로시간 단축 조항이 포함되어 있다.

3) 최초로 부가가치 근로시간의 개념이 도입된 단체협약으로, 생산목표와 품질 기준을 달성하지 못한 일부 책임이 노동자들에게 이전되었고, 대신 사측은 평생교육과 작업조직 근대화를 약속했다. 노조는 근무시간 외 1.5시간을 직업훈련에 투자하기로 양보했고, 임금수준은 폴크스바겐 다른 공장보다 낮으나 해당 지역(Lower Saxon) 금속산업 임금과 동일한 수준에서 합의되었다(구체적인 내용은 국제노동브리프 제1권 제4호 자동차산업 단체교섭-독일 참고).

로자들은 자국의 파견업체와 고용계약을 체결한 상태로, 이들에게는 기존 단체협약의 지역원칙(The territorial principle)⁴⁾ 이 더 이상 적용시킬 수가 없었다. 이런 사례는 건설산업에서 두드러지는데, 건설산업의 산별 단체협약의 구속력을 해치고 있다. 1996년에 채택된 파견근로자법을 통해 노사 당사자에게 파견근로자의 최저임금을 협의할 수 있는 권한을 부여하고 단체협약의 지역원칙을 회복했다.

산업 구조조정

전후 독일 경제에 불어 닥친 구조적 변화로 노조들간의 세력 균형에 상당한 이동을 초래했지만 산별 단체협약의 중요성은 계속 유지되었다. 과거 영향력이 컸던 섬유산업 노조와 광업노조는 조합원 수의 감소로 현재 다른 노조에 흡수되었다. 그러나 오늘날, 오랫동안 독일노총(DGB) 산하 노조의 영역 분할의 기초가 되는 산별노조라는 개념은 점점 더 위험해지고 있다. 이유는 아래와 같다.

- 1) 독일 기업의 수직적, 수평적인 통합이 핵심역량에의 집중과 임금비용 절감을 이유로 아웃소싱 등을 통해 약화되고 있다. 기업들은 여러 산업의 단체협약 임금수준을 비교해 보고 아웃소싱하기에 가장 적합한 산업을 선별할 수가 있다. 따라서 청소, 요식업 등의 저숙련 서비스 직종의 임금은 소속된 산업을 변경하거나 개별 계약으로 전환함으로써 상당히 낮출 수 있다. 그렇지만 이

4) 단체협약은 국적에 관계없이 해당 지역의 모든 근로자에게 적용된다는 원칙.

렇게 새로운 협약이 체결되어도 그 효력이 즉시 발생하는 것은 아니다.⁵⁾

- 2) 유럽연합의 집행위원회(European Commission)는 통신, 운송, 에너지, 수도 등의 많은 공공 서비스의 규제를 완화해서 민영화하도록 했고, 따라서 독일에서 기존에 연방 또는 지방정부에서 독점적으로 제공하던 기본적인 공공서비스들이 민영화됨에 따라, 기존에 공공부문 산별협약 또는 통신산별협약의 적용을 받던 (명확하게 규정되었던) 기업집단이 분리되었다. 지역 운송산업의 경우 공기업은 30% 정도 임금수준이 낮은 민간기업과의 경쟁에 직면했고, 민간기업과의 가격경쟁을 위해 인력을 아웃소싱하거나 민간기업을 인수합병하고 있다. 이 서비스 부문에서의 산별 단체협약을 보호하기 위해 노조는 기존 근로자들의 임금수준은 계속 유지하되, 신규 근로자들의 임금을 낮추는 2중 임금제도를 도입하는 새로운 단체협약을 체결하기에 이르렀다.

- 3) 정보·통신기술의 발달이 산업에 미치는 영향력이 커지고 있어서 다양한 산업에서 기업내 IT 부문을 아웃소싱하고 있고, 이에 따라 산업의 구분이 모호해지고 있다. 하드웨어 제조산업은 금속노조인 IG Metall에, 출판, 라디오, 텔레비전 등의 미디어 산업은 IG Medien, 통신산업은 DPG(독일 우편노조)에, 소프트웨어 산업과 IT 서비스 산업은 유통,

5) 직장협회의 패널 조사에 따르면 32%가 이전 협약이 계속 유효하다고 답했고, 20%가 이전 협약이 지속되지 않고 있다고 답했고, 27%가 새로운 협약으로 대체되었다고 답했다(Bispinck 2001),

은행 및 보험노조에서 각각 대표되었다. 그러나 이동전화와 같은 기존의 분류에 맞지 않는 산업이 등장하고, 소프트웨어 공급이 전 산업에서 가능해지자⁶⁾ 독일노총 조직 원칙인 ‘하나의 산업을 대표하는 하나의 노조’라는 원칙이 적용될 수가 없었고, 따라서 새로운 기업이 모기업/산업의 노조로 대표되는 출신 원칙이 적용되기 시작했다. 이에 현재 통신산업에는 노조가 4개 이상 존재하게 되었다.

근로시간 유연화와 새로운 생산시스템

근로시간 단축⁷⁾은 1980~90년대에는 기업의 유연성 확대를 위한 것이었으나, 지금은 기업과 직장협의회 사이에 이루어지는 분권화된 단체교섭의 주요한 이슈로 자리잡았다. 대부분의 단체협약에 1년 또는 그 이상의 기간에 걸쳐 변형근로를 허용하는 조항이 포함되어 있고, 일부 산업의 경우 개별적으로 근로시간 조정이 가능한 조항⁸⁾도 있다. 많은 협약에서 토요일과 일요일에도 설비 운영이 가능하거나 근로시간을 연 단위로 조정할 수 있도록 하고 있다. 근로시간의 유연화로 실질적으로 근로자들이 서로 대체 가능하게 되었고 또 대체를 가능하게 하는 직업훈련을 받을 수 있게 되자, 많은 기업들이 작업조직의 운영방식을 재고하게 되었고, 복잡한 근로시간 관리를 분권화하는 데 도

6) 기존 제조업 내의 전산부서가 소프트웨어 회사로 독립하는 경우.

7) 대부분 산업에서 40시간에서 37시간으로, 금속산업에서는 40시간에서 35시간으로 단축되었다.

8) 금속산업에서는 근로자의 18%까지 추가근무수당 지급 없이 주 40시간까지 일할 수 있다.

움이 되었다. 근로시간 유연화는 팀제, 수평적 조직구조, 탈테일러주의(post Taylorist) 작업조직의 도입에 가장 중요한 원인으로 작용했으나, 경영학 문헌에는 제대로 반영되지 않았다. 기업은 효율적인 작업조직을 모색하고 있고, 이 과정에서 과거보다 분권화된 교섭의 필요성이 더 커지고 있다.

이는 탈테일러주의 작업조직에만 해당되는 것이 아니다. 널리 알려진 바와 달리 독일 작업장에서 테일러주의가 사라진 것은 아니며, 전통적인 테일러주의식 작업조직을 유지하는 기업의 비율은 탈테일러주의식 작업조직을 도입하는 기업의 비율이 늘어나는 것과 마찬가지로 증가하고 있다. 숙련노동자에 기초한 작업조직을 가진 중간 그룹의 비중이 줄어들고 있다. 만약 작업조직이 더 양극화된다면, 산별교섭은 더욱 어려워질 것이다. 산별교섭 구조에서 탈퇴하려는 기업은 단체협약에서 합의된 것보다 더 높은 임금을 지급하고 있는 역량 있는 탈테일러주의적 작업조직이 아니라 임금을 단체협약 수준보다 더 낮추기를 원하는 저임금 산업의 테일러주의식 작업조직을 가진 기업들이다.

단체교섭제도 개혁 지체

일부 단체협약에서는 직무 분류나 임금제도가 여전히 1950년대 초 상황을 반영하고 있다. 공공서비스부문의 경우 임금제도는 아직 연공급 제도⁹⁾를 따르고 있으며, 대부분의 단체협약에서 전통적인 계급구조를 반영한 사무직 노동자와 육체 노동자의 직무

9) 공공부문과 민간부문 간의 이동이 지속적으로 증가하고 있는 오늘날, 이런 임금제도는 특히 고령 노동자들의 이동에 장애로 작용하고 있다.

구분이 유지되고 있다. 수평적 조직구조와 팀제가 도입된 근대적인 작업조직에서는 사무직 노동자와 육체 노동자의 구별이 점점 더 모호해지고 있다. 단체협약에서 근대적 작업조직의 적절한 구조를 제공하지 못한다면, 기업들은 협약 밖에서 개별적인 해결책을 모색할 것이다. 화학산업의 경우에는 1987년에 이미 사무직 노동자와 육체 노동자의 연대 협약이 체결되었고, 금속산업에서도 20년 이상 이 문제에 대해 논의하고 있다. 고용주들은 기업 차원에서의 해결책을 모색하고 있고, 이런 협약에 대한 흥미를 잃어가고 있다. 이에 일부 산업에서는 고용주 연합과 노조가 산별 단체교섭제도를 유지하기 위해서는 제도의 혁신¹⁰⁾이 필요하다는 데 인식을 같이하고 있으나, 다른 산업에서는 노조의 약화와 교섭 대상들 간의 교섭력 불균형¹¹⁾으로 인해 개혁이 지체되고 있다.

■ 독일 노사정의 대응

위에서 살펴본 산별 단체교섭의 분권화를 추진하는 다섯 가지 다양한 요인들에 대해서 독일 노사정은 이런 변화에 다양한 방식으로 협력 또는 대응해 나가고 있다.

가장 중요한 시작은 산업의 사회적 구조조정으로 노사, 특히 노조는 조직력을 되찾기 위해 새로운 경제환경에 맞도록 그들의 내부 조직구조를 개편했다. 공기업 민영화와

이웃소싱에 따라 산업간 구분이 모호해지고 산별 단체협약의 근로조건에 대한 규정이 기업간 경쟁뿐 아니라 산업간 경쟁의 중요한 요인으로 작용하게 되어 DGB(독일노총) 산하 노조들간 경쟁이 심화되자, 서비스산업의 5개 노조가 통합하고 Ver.di라는 독일 최대 통합 서비스노조¹²⁾를 탄생시켰다. 이에 사용자연합들은 2000년 여러 사용자연합의 다양한 전문 산업이 연합해서 연방 정보통신 및 새로운 미디어산업연합(BitKom)¹³⁾을 구성하여 직업 구분, 직업훈련 등에 대한 협의에 참가하고 있다.

또 단체협약의 적용을 받지 않는 외부 대상을 산별교섭의 범위에 포함시키려는 노력¹⁴⁾을 하고 있고, 동·서독 간의 경제적 격차와 새로운 생산 시스템의 도입으로 인해 제기된 중앙집권화된 산별 단체협약의 타당성 여부에 대한 문제 제기는 ‘위임조항’의 도입과 단체협약의 근대화를 통해 개선되고 있다.

그리고 정부는 직장협의회 설립이 용이하도록 법을 개정¹⁵⁾해서 기업 단위 단체교섭력을 높이는 한편, 기업 단위에서 산별 단체협약의 준수 여부를 감독할 수 있도록 했다. 이 외에도 건설과 공공운송산업의 경쟁 입찰 조건으로 해당 지역 단체협약의 최저 임금을 준수할 것 등을 기본으로 요구하고

10) 2002년 North-Rhine Wephalia와 Baden Württember 지역에서는 노사가 전체 노동자를 대상으로 한 새로운 직무 구분에 합의했다.

11) 유통산업의 경우 노조의 교섭력 약화로 재교섭을 할 경우 매우 악화된 조건을 받아들여야 한다는 이유로 노조 스스로도 진부하다고 여기고 있는 단체협약을 고수하고 있다.

12) 2001년 공공서비스 및 운송산업노조(ÖTV), 상업 및 금융보험산업노조(HBV), 사무직노조(DAG), 우편노조(DPG), 언론노조가 통합되어 만들어졌고 13개 산업에서 3백만의 조합원을 가지고 있다.

13) 1,200여개 기업이 가입해 있고, 이들의 직원수는 70만명에 이른다. 아직 단체교섭권은 없다.

14) 파견근로자의 최저임금교섭, 공공 입찰에서 단체협약 이행 여부를 심사 내용에 포함시키는 것.

15) 2001년 30년 만에 대폭 개정된 직장협의회법에서 직장협의회 권리를 신장하여 직업훈련, 고용안정 등에 대한 직장협의회 경영참여를 확대했다.

있다.

노사정이 산별 교섭원칙을 고수하려는 중요한 이유는 이미 익숙해진 제도라는 점에서 이점이 있고, 다른 가능성 있는 대안¹⁶⁾이 없으며, 그리고 다른 정책에까지 산별 교섭원칙의 영역이 확대되었다는 것이다. 독일에서 아주 중요하게 인식되는 직업훈련제도도 산업별로 구축되어 있으며, 임금구조에 따른 노동자 구분과도 연관을 가지고 있다 (Bosch, 2000a). 여러 기업들이 독일 노동시

장에서 기업별 채용을 시도했으나 단체협약이라는 한계에 부딪혔다. 사용자연합도 산별로 조직되어 있으며, 노사관계 문헌에서는 종종 간과되고 있지만 산업별 교섭원칙이 사회 곳곳에 심어져 있다. 따라서 독일의 산별 교섭제도는 쉽게 와해되지 않을 것이며, 다만 그 성격이 노사가 더 넓은 선택권을 가지는 조정된 분권화를 향해 변화하고 있는 것이다.

■ 참고문헌

- Bispinck, R.** (1998): Wage setting system - an analysis of differentiation, decentralization and deregulation of sectoral collective agreements, in: Hoffmann R. et. al. (eds.), The German model of industrial relations between adaptation and erosion, Hans-Boeckler-Stiftung, Dusseldorf.
- Bispinck, R.** (2001): Betriebliche Interessenvertretung, Entgelt und Tarifpolitik, in: WSI-Mitteilungen No. 12 Vol 52. p. 870-884
- Bosch, G., Zühlke-Robinet, K.** (2000): Der Bauarbeitsmarkt: Soziologie und Ökonomie einer Branche. Frankfurt u.a.: Campus-Verlag
- BMA** (2001), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2001, Bonn

16) 기업들이 노조에 비해 산별 단체교섭 제도에 적극적인 대안을 내놓지 않는 이유는, 기존 산별 체제 내에서도 분권화가 얼마든지 가능하기 때문이다. 그리고 산별 교섭체계를 바꾸는 데에는 제도적, 금전적 어려움이 있을 뿐만 아니라 산별 교섭으로부터의 철회는 직장협의회를 강화시키게 되는 위기가 있다. 그리고 이미 위임조항을 통해 어느 정도의 유연성을 획득한 사용자들은 산별 교섭에서 빠져나와 직장 협의회와의 신뢰관계를 무너뜨릴 정도의 위험을 감수할 필요는 없다