



독일의 노동조합간 경쟁 : 양상과 논점

박명준 (독일 베를린 자유대학교 전임연구원)

■ 머리말

지난 1960~80년대의 상황과 비교했을 때 독일 노사관계는 1990년대 중후반 이후 현재까지 훨씬 불안한 모습을 보여왔다. 그 원인 가운데 주요한 것은 바로 직업노조(Berufsgewerkschaften)로 불리는 노동조합들이 전체 산별노조(Industriegewerkschaften) 중심의 포괄적 단체교섭과 그를 통해 결정된 해당 직업집단들의 노동조건을 수용하지 않고, 독자적 조직화와 급진적 노사분규를 주도한 점을 간과할 수 없다. 이는 애당초 독일 노사관계의 제도적 조건하에서 가능한 모습이었지만, 산별노조 중심의 노동조합과 포괄적 단체교섭이 지배적인 상황에서 자연스럽게 억제되어 왔었던 것이었다. 이들의 소위 독자 행동이 두드러지지 않았던 지난날 독일 노사관계의 양상에 비추어 보았을 때, 이는 분명 새로운 현상이라 볼 수 있다.

이러한 배경하에 근래 독일의 학계 및 정계에서는 노동조합 간 경쟁(Gewerkschaftlicher Konkurrenz)에 대한 새로운 주목이 이루어지고 있고, 그러한 새로운 흐름이 독일의 노동조합 구조와 노사관계에 끼칠 영향에 대한 관심이 지대해지고 있다. 당연히 그와 관련된 논의들도 체계화되고 심화되고 있다고 하겠다. 본고에서는 독일에서 최근에 진행되고 있는 노동조합 간 경쟁의 양상 및 그와 관련한 주요 쟁점들을 현지의 관련 주제 전문가들의 진단을 중심으로 살펴본다.¹⁾

■ 독일 노동조합의 모델과 변동

대체로 노동조합의 모델은 크게 세 가지로 구분된다. 첫 번째는 직업노조 내지는 직능노조로서 영국적 배경에서 유래한 노동조합(소위 craft union)을 가리키며, 대체로 직업 집단별 특성에 따라 노동조합이 조직화된 경우이다. 두 번째는 기업을 단위로 하여 노동조합이 구성되는 경우로서 대표적으로 일본 그리고 한국의 경우다. 세 번째는 소위 계급적 내지 통합적 노조로 해당 부문(Branche)에 소속된 모든 노동자들이 그들의 지위와 직업상의 특성 내지 기업 내에서의 지위 및 개인의 정치적 성향과 무관하게 가입을 하는 시스템으로서 독일이 그 대표적인 케이스이다. 소수의 부문별 대규모 노조들과 그들을 포괄하는 통합적인 노총(독일의 경우 DGB)이 여기에서 주요한 기능을 한다(Schroeder, 2008:3).

그러나 계급적 및 통합모델적 특성을 지니는 노동조합이 지배적인 양상을 띠다고 할지라도 그와 병행하여 독일에서는 직업, 기업 및 지위를 중심으로 한 노동조합 그리고 특히 노총인 DGB와 정치적으로 경쟁적인 태도를 취하는 또 다른 노총이 존재한다. 그러한 노동조합들은 그동안 일정한 제도적인 틀 안에서 경쟁의 격화를 자제하도록 유도되었는데, 그것은 바로 독일 노동법에서 규정하는 '통합교섭의 원리(Grundsatz der Tarifeinheit)'다. 이는 하나의 기업 내에서 복수의 노동조합들이 경쟁적으로 단체협약을 체결할 수 없도록 하여 기업 내 갈등을 안정화시키고 산업평화를 유지하려는 취지를 지닌 제도적 기제다(Schroeder, 2008:3)

사실 독일 노사관계 체제하에서의 통합교섭의 원리는 교섭다원주의(Tarifpluralität)의 원리와 모순적으로 결합되어 있다. 교섭다원주의라 함은 사용자의 경우 여러 노동조합들과 단체

- 1) 독일의 사회적 시장경제의 이론적 기반을 구축한 루브비히 에하르트(Ludwig Erhard)를 기리며 경제사회정책 전반의 주요한 쟁점들을 다루는 잡지인 <오리엔티어룽엔(Orientierungen)>에는 지난 2008년 3월호 (통권 115호)의 특집 주제로 '노동조합의 경쟁(Gewerkschaftskonkurrenz)'을 다루었다. 그 지면에서는 노동조합 연구자인 정치학자 볼프강 슈뢰더(Wolfgang Schroeder)와 사용자 단체의 싱크탱크인 IW Köln의 노동조합 전문연구자 하겐 레쉬(Hagen Lesch), 그리고 독일의 저명한 노동법학자 볼프강 프란츠(Wolfgang Franz) 등이 이 주제와 관련한 의견을 개진한 바 있다. 본고의 내용은 이 지면에서의 논의들을 요약 및 재구성한 것임을 밝힌다. 원문은 <http://www.ludwig-erhard-stiftung.de/pdf/orientierungen/orientierungen115.pdf> 을 참조.

협약을 체결할 수 있으나 해당 기업의 노동자는 오직 하나의 단체협약의 적용만을 받도록 하는 것이다. 이는 하나의 고용관계가 다양한 단체협약들에 귀속될 수 있도록 하는 교섭경쟁(Tarifkonkurrenz)과 구별되는 개념이기도 하다(Franz, 2008: 12). 즉 그간 독일의 노동조합제도는 다원주의 원리와 통합주의의 원리가 공존하면서 경쟁을 지양하는 방식으로 구성되어 있어 왔다고 하겠다.

한편, 근래에 들어 독일 노동조합의 위기를 나타내는 여러가지 징후들이 나타나기 시작했고, 그러면서 독일 노동조합의 기본 원리는 현실에서 변화해 가고 있다. 특히 노조간 경쟁을 지향하는 새로운 현상들이 나타나면서 종래의 노총 중심성과 통합주의적인 흐름은 일정하게 도전을 받고 있다. 경쟁적 노조들은 그들의 자원, 구성원의 구조, 전통, 부문별 소속성 등에서뿐 아니라 추구하는 목표, 전략 그리고 갈등유발력(Konfliktfähigkeit) 등에서 상이함을 보인다.

그러한 정황을 반영하여 최근에는 이와 관련된 주목할 만한 제도개혁도 이루어졌다. 2010년 7월 연방노동법원(BAG)에 의해 결정된 ‘통합교섭원리(Gesetz der Tarifeinheit)’의 폐지가 바로 그것인데, 여기에서는 종래의 1 기업 1 단체협약 주의에서 벗어나 한 기업에서도 복수의 노조들이 자신들만의 노조원들을 위한 단체협약을 별도로 체결할 수 있도록 했다. 이는 무엇보다 향후 노조들간의 경쟁의 심화를 예고하는 것으로 해석된다.

■ 노동조합간의 경쟁 양상: 두 가지 방식의 유형화

독일 노동조합들간의 경쟁의 양상을 분석하면서, 노동조합 연구자들은 그것을 일정하게 유형화하고 각각의 특성들에 주목을 한다. 여기에서는 크게 두 가지의 구분 방식을 고려할 수 있는바, 하나는 경쟁대상의 일치 여부에 따라 독일 노동조합간의 경쟁을 ‘대체적 경쟁(substitutiver Wettbewerb)’과 ‘보충적 경쟁(komplementärer Wettbewerb)’으로 나누는 것이다. 다른 하나는 노동조합의 경쟁의 지향점에 따라 ‘저임금화 경쟁(Unterbietungskonkurrenz)’과 ‘고임금화 경쟁(Überbietungskonkurrenz)’으로 나누는 것이다.

대체적 경쟁과 보충적 경쟁

소위 '대체적 경쟁'은 여러 노조들이 동일한 노동자 집단을 놓고 서로 조합원을 끌어들이려는 경쟁을 벌이는 경우다. 독일 내에서 그간 독일노총(DGB)과 기독교노조(Christliche Gewerkschaften)가 경쟁을 벌여 온 양상은 그 대표적인 모습이다. 근래에 들어와 그러한 양상에 더하여 여러 부문들에서 대체적 경쟁이 심화되어 왔다. 대표적으로 독일철도(Deutsche Bahn)에서의 철도노조 트란스넷(Transnet)과 기관사노조(GDL) 간의 경쟁, 항공사들에서 독립승무원조직(UFO : Unabhangige...)과 서비스노조(Ver.di)가 승무원들을 놓고 벌이는 경쟁 등을 들 수 있다. 이러한 경쟁은 다양한 노동조합들 중에서 선택을 하여 임금인상 용의가 가장 낮은 노조의 요구사항을 기준으로 단체협약을 체결할 수 있기 때문에 사용자들에게 상대적으로 유리하다(Lesch, 2008 : 9).

이와 달리 '보충적 경쟁'은 노동조합들이 서로 교환이 가능한 노동자 집단들의 이해를 대변하지 않고 각각 다른 성격의 집단들끼리 '부문협약(Spartentarifvertrage)'을 체결하는 경우다. 그 대표적인 예로는 독일의 항공사 루프트 한자(Deutsche Lufthansa)의 경우를 들 수 있는데, 여기에서는 기장(Piloten), 승무원 그리고 비승무원 등이 각각 상이한 노동조합들에 의해 이해를 대변 받는다. 대체로 기장의 경우는 VC, 승무원의 경우는 UFO와 Verdi 그리고 비승무원의 경우는 Verdi가 주도적인 노동조합들이다. 이 경우 노동조합들은 동일한 노조원들을 놓고 경쟁을 벌이는 것이 아니며, 그러하기에 다른 노동자 집단들이 결정한 임금체결의 영향(소위 외부효과)을 고려하지 않아도 된다. 사용자들의 입장에서는 모든 조직화된 노동자 집단들과 단체협약을 별도로 체결해야 하기 때문에 번거롭고 그렇다고 대체적인 협약 체결은 가능치 않다. 모든 노조들은 노동과정을 파업을 통해 중단시킬 수 있고, 각각 기업성과에 대한 자신들의 몫을 주장할 수 있어서 사용자들에게 큰 부담을 안겨줄 수 있다. 보충적 경쟁은 경제적 영향의 측면에서도 문제를 일으킨다. 무엇보다 사용자들이 여러번의 단체협약을 체결해야 하기 때문에 거래비용(Transactioncost)이 높아지며, 단체협약의 유효기간이 상이할 경우 노사갈등의 타격 위협은 더욱 더 커진다(Lesch, 2008 : 8-9).

저임금화 경쟁과 고임금화 경쟁

노동조합의 경쟁을 구분하는 또 다른 방식은 임금인하 지향성과 임금인상 지향성으로 구분하는 것이다. 전자의 예로는 대표적으로 이미 1955년에 결성되어 현재까지 이어져 오고 있는 기독교노조(Christliche Gewerkschaften)와 독일노총(DGB) 간의 경쟁이다. 기독교노조는 소수의 추종자들로 구성되어 있으며, 그들은 상대적으로 평화적인 노동정책을 추구해 왔다. 그들의 이념적 배경은 기독교적인 사회교서(Christliche Soziallehre)의 자유주의적인 변형 형태라고 간주될 수 있다. 대체로 DGB 산하 노조활동에서 염증을 실망한 이들이 집결해 있으며, 현장에서의 주된 조직화 대상도 바로 그런 노동자들이다. 이들이 조직화되어 있는 주된 장소는 지방 지역들 혹은 일부 대기업들이며, 상대적으로 고숙련의 사무직들이 그들에 속해 있다. 독일의 사용자들은 오랫동안 기독교노조에 대해서 그다지 심각한 고려를 하지 않았으나, 지난 수년간 상황은 차츰 변화해 왔다. 대체로 동독지역, 다양한 전문 수공업 부문 그리고 기간제 파견노동 부문 등 세 영역에서 기독교노조의 활동은 활성화되었다. 그것이 가능했던 배경에는 DGB의 조합원 역량이 취약해져 왔던 것이 일차적이며, 그와 함께 최대한 저임금을 지불코자 하는 사용자들의 의지가 거기에 함께 결합되어 있다. 이러한 배경에서 기독교노조는 임금덤핑노조(Lohn-dumping Gewerkschaft)적인 역할을 해왔다고 할 수 있다(Schroeder, 2008 : 3). 그 밖에 기독교노조의 이러한 역할과 유사한 모습을 보여온 노동자들의 조직체가 기업체 안에 존재하는 경우가 있기도 한데, 대표적으로 독립적인 기업소속자 노동협회(AUB)²⁾로 불리는 이들을 들 수 있다. 이들은 비록 단체교섭의 자격은 없지만 지멘스(Siemens) 등 일부 대기업들의 기업 감사회 등에 성공적으로 진출하여 영향력을 행사하고 있다(Schroeder, 2008 : 3).

이와 대조적으로 어떤 노조들은 서로 고임금화 경쟁을 벌이고 있다. 그 예로는 대표적으로 직업노조(Berufsgewerkschaften) 내지 직업집단(Berufsverbände)으로 오랫동안 DGB의 산하 조직으로서 협력적인 태도를 취해 왔으나, 최근에 들어 그러한 태도에서 이탈하여 독자적인 단체교섭을 도모하는 집단들의 경우를 들 수 있다. 의사들의 노조인 마부르거분트(Marburgerbund),

2) Arbeitsgemeinschaft Unabhängiger Betriebsangehöriger

철도기관사들의 노조인 GDL 그리고 항공사 기장들의 노조인 콕핏(Cockpit) 등은 그 대표적인 예다. 이들 조직체들은 직업지위집단 중심적 이해대변의 전통에 기반한다. 원래 이들은 독일노총(DGB)의 든든한 지원자로서, 애당초 독자적인 단체교섭을 추구할 수 있었음에도 노총 산하 노조들의 지도력을 인정하고 그것을 따랐다. 그러한 관행을 변화시킨 결정적인 계기는 2001년에 결성된 대형 서비스노조 베르디(Ver.di)였다. 베르디가 자신들을 제대로 대변하지 못한다고 느낀 일부 조직체들은 Cockpit을 필두로 하여 자신들이 대변하는 직업집단들만을 위한 독자적인 단체교섭 요구안을 마련하였고, 이를 통해 독일노총의 일원적 통합체로부터 벗어나려 하였다. 당연히 이들이 요구한 임금인상안은 베르디의 그것보다 대체로 더 높은 수준이었다 (Schroeder, 2008: 3-4).

한편, 슈뢰더는 과거 DGB와 보충적 내지 협력적으로 행동을 취해 온 집단들로 위의 두 번째 노조들과 구분이 되지 않았다가 현재 그들이 급진화와 독립화를 추구하면서 그들과 구별이 되는 집단으로 여전히 독일노총의 테두리 내에서 통합지향적인 태도를 유지하고 있는 집단들도 하나의 독자적인 이념형적 유형을 취하고 있는 것으로 간주한다. 그 대표적인 예로는 화학산업의 과학기술자들의 연합체인 VAA³⁾와 엔지니어협회(VDI)⁴⁾ 등을 들 수 있다 (Schroeder, 2008: 4).

노조간 경쟁의 유관 논점들

독일에서 노동조합의 경쟁이 심화되고 있는 이유는 무엇이며, 그 결과는 또 어떠한가? 아래에서는 이와 관련한 핵심적인 쟁점이라고 할 수 있는 직업노조의 급진화의 원인 그리고 노조간 경쟁이 초래할 결과와 관련하여 그것의 노사관계상의 영향과 경제적인 효율성 문제와 관련한 논의를 간략히 정리해 보도록 하겠다.

먼저 항공, 철도, 대학 및 주립병원 혹은 지방의 병원 등에서 일부 직업노조들이 독자노선을 추구하면서 이루어지고 있는 대체적 경쟁 혹은 고임금화 경쟁의 심화가 현재 독일에서의 노조

3) Verband der angestellten Akademiker und höheren Angestellten in der chemischen Industrie

4) Vereinigung der Ingenieure

경쟁의 핵심적 양상을 대변한다고 할 수 있다면, 그 원인에 대한 논구가 필요할 것이다. 그것은 매우 복합적인 사회학적인 요인들의 작용 결과로 보아야 한다.

먼저 노조들이 분리주의적 정책을 추진하고 있는 각 부문들의 경우 대체로 독점적 공기업 혹은 법적인 규제를 받는 비민간 기업들이며, 독점적 공기업의 경우 임금수준은 1990년대까지 다른 형태의 기업들에서보다 상대적으로 높았다(Lesch, 2008: 10). 근래에 들어 그들은 민영화, 새로운 세계 원리의 도입, 새로운 내부경쟁의 상황 등, 경제구조적으로 일정한 변동을 겪어 왔다. 그 결과 일자리의 축소 내지 임금의 삭감뿐 아니라 해당 종사자들의 전체적인 지위상의 위신의 실추 및 직업상의 역할에서의 평가절하가 초래되었다. 해당 부문의 노동자들은 단순히 높은 임금만을 얻기 위해 경주하는 것이 아니라, 다른 그룹들과 구분되는 자신들의 과거의 위신을 수호하기 위한 의도도 함께 지니고 있는 것이다(Schroeder, 2008: 4-5).

또한 현재의 분리주의적인 과정에서 새로운 노동조합의 환경이 형성되고 있는바, 이는 특히 통합서비스노조 베르디가 지니고 있는 엄청난 복합성과 이질성과 관련지어 파악된다. 대표적인 케이스가 바로 독일철도의 트란스넷이다. 이 노조는 독일철도가 구조조정을 하여 국영기업으로부터 국제경쟁력을 지니는 민간 대기업으로 전환하는 과정에 엄청나게 자신의 역량을 쏟아부었지만, 정작 그 과정에서 노동자들의 적절한 참여가 기업의 성장에 어떠한 역할을 할 수 있을지, 개별 집단들의 지위 상황이 어떤 역할을 수행하는지 등에 대해서는 그다지 관심을 기울이지 못했다(Schroeder, 2008: 5). 따라서 현재 GDL, 베르디 등을 통해 표출되는 강한 불만은 그러한 간과점들에 대한 사후적 표현으로 볼 수 있다.

현재 노조들간의 경쟁의 심화는 무엇보다도 독일 노동조합체계 특히 노총을 중심으로 한 통합적 교섭방식의 약화를 초래할 가능성이 있는 것으로 진단된다. 그러하기에 현재의 제도하에서 중심적인 역할을 하고 있는 독일노총(DGB)은 어떠한 유형의 경쟁이든 모두 비판적인 태도를 취하고 있다. 노조 측의 입장에서 실제로 커다란 위협은 비단 강한 집단들이 분리가 되고 약한 집단들만이 남는 것에만 있는 것이 아니라, 이러한 새로운 개별주의(Partikularismus)로 인하여 노동조합들이 사용자들과 정부에 맞서는 실행력이 약화되는 면에 있다. 나아가 종래의 자율적·통합적 사회적 파트너십을 통해 이득을 보아왔던 사용자들에게도 통제불능한 파업들의 국지적인 난발은 커다란 불이익을 초래할 것인바, 결코 만족스럽지 못한 상황이다(Schroeder, 2008: 5).

노조간 경쟁의 효율성 문제에 대한 진단도 필요하다. 대체로 노조간 경쟁이 효율적인지에 관해

서는 부정적인 시각이 지배적이다. 현재 독일노총(DGB) 중심의 통합적인 노조체계와 그에 따른 임금결정방식의 효율성에 대해 노동운동진영이나 사용자단체 모두 인정하고 있는 가운데, 노조 간 경쟁의 비효율성에 대해서는 사용자들이 보다 민감하게 지적하고 있다(Lesch, 2008).

■ 맺음말

이 글에서는 지면의 한계로 독일 노동조합간 경쟁의 구체적 양상에 대해서는 생생하게 소개할 수 없었으며,⁵⁾ 그와 관련한 기본적 시각들과 주요한 논점들만을 정리했다. 독일 노동조합의 분열과 갈등은 아직까지는 극심한 수준에 이른 것은 아니나 전반적으로 통합적 노조주의의 원리는 여전히 지배적인 상황이다. 그럼에도 최근에 진행되고 있는 노노갈등의 양상은 분명 향후 기존의 노동조합 체계의 재편에 대한 새로운 요인으로 발전해 갈 것 역시 또 다른 주요한 사실이다(Schroeder, 2008 : 6). 향후 독일 노동조합의 경쟁의 양상이 더욱 심화될 것인지, 아니면 새로운 방식으로 경쟁을 제어할 수 있는 메커니즘이 마련될 수 있을 것인지 귀추가 주목된다. **KL**

참고문헌

- Franz, W. (2008), “Tarifeinheit Oder Tarifpluralität?,” *Orientierungen* 115, pp. 12–15.
- Lesch, H. (2008), “Ist Gewerkschaftskonkurrenz Effizient?,” *Orientierungen* 115, pp. 7–12.
- Schroeder, W. (2008), “Gewerkschaftskonkurrenz : Gefahr Und Chance Zugleich,” *Orientierungen* 115, pp. 2–6.

5) 이 주제는 최근 독일 언론들에서 매우 자주 보도되어 왔으며, 그와 관련하여 주목할 만한 사회과학적 연구 성과들이 나오고 있다. 대표적으로 슈뢰더(Schoeder)가 주도하여 수행한 체계적인 연구결과를 담은 단행본 편저서 <Berufsgewerkschaften in der Offensive (2011, VS Verlag)>가 바로 그것이다.